

전환기 남북관계 발전 추진 방안

조한범 외

전환기 남북관계 발전 추진 방안

연구책임자: 조한범 (통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)

공동연구자: 김규륜 (통일연구원 국제전략연구실 선임연구위원)

김석진 (통일연구원 북한연구실 연구위원)

안희창 (통일연구원 초청연구위원)

김재한 (한림대학교 정치행정학과 교수)

전환기 남북관계 발전 추진 방안

전환기 남북관계 발전 전략(2/3년차)

KINU 연구총서 17-07

| | |
|--------|---|
| 발행일 | 2017년 12월 31일 |
| 저자 | 조한범, 김규륜, 김석진, 안희창, 김재한 |
| 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 | http://www.kinu.or.kr |
| 기획·디자인 | (주)아미고디자인(02-514-5043) |
| 인쇄처 | (사)한국신체장애인복지회인쇄사업장(02-6401-8891) |
| ISBN | 978-89-8479-892-2 93340 남북 관계 개선[南北關係改善], 대북 정책[對北政策] 349.11-KDC6 / 327.519-DDC23 CIP2017034015 |
| 가격 | 7,500원 |

© 통일연구원, 2017

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

전환기 남북관계 발전 추진 방안

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

차 례

| | |
|--|-----------|
| 요 약 | 9 |
| I. 서론 | 17 |
| II. 전환기의 특성과 남북관계 추진 방향 | 21 |
| 1. 전환기의 의미 | 23 |
| 2. 전환기적 상황 | 31 |
| 3. 남북관계 발전의 지향점 | 33 |
| 4. 남북관계 발전의 추진 방향 | 35 |
| 5. 남북관계 추진 관련 고려사항 | 38 |
| III. 대북통일정책의 정쟁화 구조와 남북관계 발전 전략 | 39 |
| 1. 북한통일에 관한 사회균열 구조 | 42 |
| 2. 대북정책의 강온 | 49 |
| 3. 고차 방정식 북한문제의 해법 | 59 |
| 4. 국내적 갈등의 관리 방향 | 70 |
| IV. 남북교류협력 추진 방향 | 73 |
| 1. 남북교류협력 방향 전환 필요성 | 75 |
| 2. 남북교류협력 추진 여건 | 77 |
| 3. 대북지원 추진 방향 | 97 |
| 4. 교류협력 추진 방향 | 104 |
| 5. 시사점 | 106 |

| | |
|------------------------|-----|
| V. 북한변화 전략 방향 | 109 |
| 1. 남북 간 상호 인식 측면 | 111 |
| 2. 북한의 핵미사일 측면 | 120 |
| 3. 북한의 인권 측면 | 139 |
| VI. 결론 | 149 |
| 참고문헌 | 154 |
| 최근 발간자료 안내 | 161 |

표 차례

| | |
|--|-----|
| 표 III-1 전형적 좌-우 이념의 구성 내용 | 42 |
| 표 IV-1 남북경협 참여 기업에 대한 남북협력기금 지원 내역(1991~2016년) ... | 81 |
| 표 IV-2 남북관계 발전단계별 남북교류협력 로드맵 | 96 |
| 표 IV-3 국제기구를 통한 정부의 대북 인도적 지원(남북협력기금 지원액) | 99 |
| 표 IV-4 국제사회의 2017년 대북지원 목표와 전략 | 102 |
| 표 V-1 비핵화에 관한 북한의 입장 변천 과정 | 124 |
| 표 V-2 한국의 감시정찰(ISR) 자산 | 133 |
| 표 V-3 김정은 정권 이후 북한의 인권문제 호응 내력 | 141 |

그림 차례

| | |
|--|----|
| 그림 III-1 남북한 유엔 가입에 대한 동북아 6개국의 입장 | 61 |
| 그림 III-2 북한 핵 이슈에 대한 다양한 옵션 | 63 |
| 그림 III-3 북한 핵 이슈 관련자들의 선호(2012년 기준) | 63 |
| 그림 III-4 북한 핵 이슈에 대한 중간 입장의 추론 | 64 |
| 그림 III-5 북한 핵문제 및 대북 원조에 대한 각국의 입장과 영향력 | 67 |
| 그림 III-6 북한 핵문제 및 대북 원조에 대한 원셋 | 68 |
| 그림 IV-1 북한에 대한 일반적 인식: 연도별 변화(1994~2007년) | 91 |
| 그림 IV-2 북한에 대한 일반적 인식: 연도별 변화(2007~2016년) | 92 |
| 그림 IV-3 최근 북한에 대한 일반적 인식(통일연구원 조사, 10점 만점) | 92 |

요 약

2017년 문재인 정부의 출범으로 한국은 대통령 탄핵 사태로 초래된 외교안보콘트롤타워의 공백 사태를 종식시키고 북핵 위기를 포함한 한반도 문제 해결에 적극적으로 나설 수 있는 기반을 마련했다. 그러나 북핵 위기의 심화와 동북아 국제질서의 유동성 증가는 문재인 정부 대북·통일정책 추진에 부담이 되고 있으며, 소위 ‘남북관계의 운전자’론에 제약을 가하고 있다.

북한이 6차례의 핵실험과 증장거리 탄도미사일 개발을 가속화함으로써 북핵 위기는 심화되었으며, 김정은 정권은 대내외적으로 경제·핵병진 노선을 지속할 것임으로 천명하고 있다. 보다 우려스러운 점은 김정은 집권 이후 핵미사일 개발이 가속화되고 있다는 점이며, 북핵문제 해결을 위한 의미 있는 협상이나 합의가 도출되지 않았다는 점이다.

탈냉전기 한반도를 둘러싼 주변정세의 유동성도 증가하고 있다. 미·중 패권경쟁이라는 기본구도가 지속되는 상황에서 양국 간 경쟁과 협력이 교차하는 관계의 양상을 보이고 있다. 2017년 미국의 대북강경기조의 트럼프 정권이 출범했으며, 중국의 시진핑 주석은 10월 공산당대회를 통해 권력을 강화하고 2기 집권을 시작했다. 러시아와 일본은 미·중 양강구도 속에서 나름대로의 동북아 외교·안보전략을 추구하고 있다. 북·중관계가 약화된 틈을 타 러시아는 북핵문제에 대한 발언권을 확대하고 있으며, 일본의 아베정권은 강력한 미·일동맹체제를 기반으로 우경화의 가속화 등 북핵문제를 다양한 차원에서 활용하는 경향을 보이고 있다. 이 같은 동북아 국제질서 변화의 과정은 한반도 문제에 직간접적 영향을 미치고 있다.

대내적 차원에서는 북한·통일 문제에 관한 한국의 사회갈등구조와 진영화 현상, 그리고 이로 인한 정치적 대립구조는 대북·통일정책에 영향을 미치는 요인들이다. 남남갈등과 민족문제의 정쟁화 구조는 역대 정부의

요 약

대북·통일정책의 추진력을 약화시켜온 핵심적 요인에 해당한다. 촛불혁명이라는 변화에 대한 국민적 갈망을 기반으로 출범한 문재인 정부에서도 대북·통일정책에 대한 국민적 합의 기반의 마련은 어려움을 겪고 있다.

문재인 정부는 강력한 비핵화 노력과 함께 남북관계를 유지함으로써 한반도 비핵·평화체제 구축은 물론 통일을 추구하는 대북·통일정책을 지향하고 있다. 한반도 문제에 대한 한국 정부의 입장은 주변국과 완벽하게 일치하지 않는다. 주변국의 경우 북한 비핵화만으로도 자국의 이해관계의 관철이 가능하지만 한국 정부의 목표는 비핵화를 넘어 한반도의 항구적 평화체제를 구축하고 이를 기반으로 중장기적 통일로드맵을 구현하는 것이기 때문이다. 북핵 위기의 엄중성에도 불구하고 어떠한 경우에도 남북관계를 포기할 수 없으며, 남북한 간의 '내적인 끈'을 유지해야 하는 이유이다. 이는 독일 통일이 경험적으로 입증하고 있다.

국제적 대북제재가 계속되는 국면에서는 개성공단을 비롯해 기업들이 참여하는 경제협력사업은 대부분 실행하기 어려울 것으로 보인다. 또한 인도적 지원, 민생협력, 이산가족교류, 사회문화체육교류 등 여타 사업의 추진 여건도 용이하지 않다. 그러나 남북교류협력은 한반도의 평화증진, 민족 동질성 회복, 남북한 공동 번영 및 통일 준비 등 여러 목적을 달성하기 위한 주요 정책수단이라는 점에서 중요성이 있다. 제반 상황을 고려할 때 현 단계에서는 남북한 간의 초기적 신뢰구축 조치와 비정치적 사회문화교류, 그리고 인도적 차원의 남북협력이 가능하다. 특히 유엔 산하기구를 비롯한 국제사회의 대북지원사업에 간접적으로 참여하는 방안은 실현가능한 대안이 될 수 있다. 이들 사업에 남북협력기금을 지원하고 사업 관련 정보를 공유하며 향후 사업 추진 방향에 우리 정부의 관심과 수요를 반영시킬 필요가 있다. 핵협상이 타결되고 대북제재가 해제될 경우에 대비해 금강산 관광 및 개성공단사업을 비롯한 기존 경험을 원만

요 약

하게 재개할 수 있도록 미리 대책을 수립해 두어야 할 것이다.

전환기 남북관계 형성에 있어서 중요한 것은 북한의 변화를 유도하는 전략이다. 이를 위해서는 대북인식의 패러다임 전환이 필요하다. 일방적 기대차원의 북한 붕괴론에서 벗어날 필요가 있으며, 김정은 정권에 대한 현실적 재인식도 필요하다. 북한의 변화를 유도하기 위해서는 복합적인 정책이 필요하다. 북한이 핵협상에 응하도록 강력한 제재와 압박을 가하고 한국형 3축체제의 조기완성을 통해 대응체제를 구축해야 할 것이다. 북핵문제의 근원적 해결을 전제로 협상의 의제와 형식을 파격적으로 모색하는 창의적 방안도 강구되어야 한다. 대북 인도적 지원은 효과성을 기준으로 추진하고, 북한인권문제 해결을 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

통일은 단기간에 이루어질 수 있는 과제가 아니라는 점에서 현 단계는 통일을 지향하는 과도기라고 볼 수 있다. 따라서 우리의 남북관계 발전 전략은 과도기 남북관계의 안정적 관리와 발전을 추구하되, 이를 토대로 본격적 통일단계가 순조롭게 이행될 수 있도록 대비하는 자세를 견지하는 것이다. 본 연구는 동북아 국제질서의 유동성이 확대되는 가운데 북핵 위기가 지속되고 있는 상황을 과도기적 상황, 즉 전환기로 규정하고 현 단계에서 실현가능한 남북관계 발전 전략의 모색을 목적으로 하고 있다. 북한 비핵화를 넘어 한반도의 항구적 평화체제 구축, 그리고 이를 기반으로 중장기적 통일로드맵을 구현해야 한다는 점에서 남북관계 형성은 한국 정부가 지속적으로 추구해야 할 정책목표에 해당한다. 전환기의 특성에 대한 올바른 이해를 바탕으로 남북관계 형성을 위한 지속가능성의 확보에 주력할 때다.

주제어: 전환기, 남북관계 발전 전략, 대북·통일정책, 북한변화, 남북교류협력

Abstract

Measures to Improve Inter-Korean Relations in the Transition Period

Cho, Han-Bum et al.

The purpose of this study is to define the current situation as a transition period in which the North Korean nuclear crisis is continuing and to find a feasible strategy for the development of inter-Korean relations at this present stage.

With the inauguration of the Moon Jae-in administration in 2017, South Korea has put an end to the security and diplomatic vacuum caused by the impeachment of former President Park and laid the foundation for proactively resolving the Korean peninsula issue including the North Korean nuclear crisis. The Moon Jae-in government is striving to achieve both denuclearization and the maintenance of inter-Korean relations along with a unification-oriented policy toward North Korea in order to build a non-nuclear peace regime in the Korean peninsula. However, deterioration of the North Korean nuclear crisis and the changing Northeast Asia international order is putting a burden on policy implementation, and is also restricting South Korea from acting as a driver in inter-Korean relations.

Unification can be achieved in a short period of time given the current situation, which can be considered as a transition

Abstract

period. The incumbent ROK government's strategy for developing inter-Korean relations, therefore, should be focused on preparing for unification through the current transition period, so that a foundation for unification can be established and related unification policy can be applied smoothly. Unfortunately, South Korean society is politically polarized and socially divided on the issue of North Korea and unification. Such dichotomy has resulted in providing the domestic political motivation for hard-line North Korean policy. And the impact of crisis management also influences North Korean and unification policy. Despite the politicized nature of North Korean and unification policy in South Korea and North Korean regime's continuous provocations, there still exists a potential strategy for improving inter-Korean relations. And a solution to the current challenges can be found if moderate positions and a win-set method are utilized. Consideration of the strategy is imperative now more than ever in order for the current crisis to develop into an opportunity for the improvement of inter-Korean relations.

In the period of international sanctions against North Korea, almost all of the economic cooperation projects, such as the Kaesong Industrial Complex, are unlikely to be implemented. In addition, the outlook of other projects such as those of humanitarian assistance, welfare cooperation, family reunion,

Abstract

social culture and sports exchange is very gloomy. However, since the inter-Korean exchange cooperation is a major policy instrument for achieving various objectives such as promoting peace on the Korean peninsula, restoring national homogeneity, and preparing for unification and the prosperity of the two Koreas, it is necessary to prepare for the re-implementation of these policies. Thus, there is also a need to look for possible means of exchange at this current stage.

What is important in the formation of inter-Korean relations in this transition period is the strategy to induce changes in North Korea. This requires a paradigm shift in the perception of North Korea and the Kim Jong-Un regime. Multifaceted policies are needed to pressure and induce changes in North Korea. First, South Korea should impose strong sanctions and pressure on North Korea so that North Korea will comply with nuclear negotiations. The South Korean government should establish a response system to the North Korean nuclear program with the early completion of the Korean triaxis system. It is also necessary to take creative measures so that the agenda and form of negotiations as conducive to resolving the nuclear issue can be reestablished. Moreover, North Korean human rights issues and humanitarian assistance should be sought after based on practical effectiveness.

A consistent endeavor for improving inter-Korean relations is

Abstract

a policy goal that the Korean government should pursue for the purpose of building a permanent peace regime in the Korean peninsula beyond the denuclearization of North Korea and implementing a mid-to long-term roadmap to unification. It is time to focus on securing sustainability for the formation of inter-Korean relations based on a proper understanding of the characteristics of the transition period.

Keywords: Transition Period, Development Strategy of Inter-Korean Relations, North Korea's Reunification Policy, North Korea Change, Inter-Korean Exchange and Cooperation

I. 서론





전환기 남북관계 발전 추진 방안

2017년 문재인 정부의 출범에 따라 한국은 대통령 탄핵 사태로 초래된 외교안보콘트론타워의 공백이라는 초유의 사태를 종식시키고 북핵 위기를 포함한 한반도 문제 해결에 적극적으로 나설 수 있는 기반을 마련했다. 문재인 정부는 강력한 비핵화 노력과 함께 남북관계를 유지함으로써 한반도 비핵평화체제 구축은 물론 통일을 지향하는 대북·통일정책을 구사하고 있다. 그러나 심화된 북핵 위기와 동북아 국제질서의 유동성 증가는 정책 추진에 부담이 되고 있으며, 소위 '남북관계의 운전자'론에 제약을 가하고 있다.

북한은 6차례의 핵실험과 중장거리 탄도미사일 개발을 가속화함으로써 한반도의 핵위기는 심화되었으며, 대내외적으로 경제·핵병진노선을 지속할 것임으로 천명하고 있다. 동북아 역학구도와 국제질서를 감안할 때 북한이 핵보유국(Nuclear Weapon State)지위를 획득할 가능성은 희박하나 사실상 핵공격능력을 갖춘 핵능력국가(Nuclear Capable Country)에 근접했다는 평가도 나오고 있다. 보다 중요한 것은 김정은 집권 이후 핵·미사일 개발이 가속화되고 있다는 점이며, 북핵문제 해결을 위한 의미 있는 협상이나 합의가 도출되지 않았다는 점이다.

한반도를 둘러싼 주변정세의 유동성도 증가하고 있다. 미·중 패권경쟁이라는 기본구도가 지속되는 상황에서 양국 간 경쟁과 협력이 교차하는 관계 양상을 보이고 있다. 미국은 트럼프 정권의 출범으로 북한에 대한 강력한 압박과 억제정책기조를 유지하고 있으며 북핵문제에 대한 군사적 옵션을 선택 가능한 수단으로 공언하고 있다. 중국의 경우 2017년 10월 공산당대회를 통해 시진핑은 자신의 권력을 강화하고 2기 집권을 시작함으로써 대미관계 및 북한 핵문제에 적극적으로 대처할 수 있는 대내적 차원의 기반을 마련했다.

북핵문제에 대해 현실주의적 견해를 지닌 러시아 푸틴체제는 한반도 문제 해결을 위해 보다 적극적으로 나서는 모습을 보여주고 있다. 일본의 아베정권은 북핵·미사일 위기를 국내정치에 활용함으로써 정치적 기반

으로 강화하는 한편 우경화를 가속화 할 수 있는 발판을 마련했다는 평가다.

북핵 위기의 심화와 소위 '스트롱맨' 중심의 주변국 지도체제의 등장으로 한반도 문제는 전환기적 상황에 놓여있다고 할 수 있다. 동북아 국제질서의 유동성이 확대되는 상황에서 북핵문제가 한반도 문제를 압도하는 독립변수로 작용함으로써 남북관계를 형성하는 노력에 근본적 장애로 등장하고 있다. 아울러 국제공조를 통한 강력한 국제제재체제가 가동되고 있다는 점도 한국 정부의 남북관계 개선노력에 부담으로 작용하고 있다.


주지하다시피 한국 정부의 국가정책적 목표는 비핵화를 넘어 한반도의 항구적 평화체제를 달성하고, 궁극적으로 통일을 지향하는 것이다. 이를 위해서는 남북관계를 유지하는 것이 필요하다. 미국과 중국을 포함한 주변국의 경우 북한 비핵화를 통한 한반도 분단체제의 현상 유지만으로도 전략적 목표가 달성될 수 있다는 점에서 한국과 차이가 있다.

한국의 경우 강력한 비핵화 노력과 함께 남북관계의 모멘텀을 유지하는 것이 필요하며 어떠한 경우에도 남북한 간의 '내적인 끈'을 유지하는 것이 필요하다. 강력한 대북제재 국제공조체제에서도 남북관계를 유지해야 하는 이유이다. 현실적으로 북핵문제가 한반도 및 동북아 문제를 압도하는 상황에서 남북관계의 획기적 진전은 한계가 있다. 따라서 중장기적 통일로드맵에 기반을 두고 현 단계에서 실현가능한 남북관계 형성 노력을 지속하는 것은 매우 중요한 의의가 있다.

본 연구는 북핵 위기가 지속되고 있는 상황을 과도기적 상황, 즉 전환기로 규정하고 현 단계에서 실현가능한 남북관계 발전 전략의 모색을 목적으로 하고 있다. 본 연구는 전환기 남북관계의 특성 및 정책적 고려사항, 대북-통일정책의 정쟁화 구조와 남북관계 발전 전략, 남북교류협력의 방향, 그리고 북한 변화 유도 방안 등을 내용으로 하고 있다. 당면 현안인 북핵문제에 대한 대응과 아울러 중장기적 통일로드맵을 구현하기 위해서는 남북관계의 지속성 확보가 필요하다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

Ⅱ. 전환기의 특성과 남북관계 추진 방향





전환기 남북관계 발전 추진 방안

1. 전환기의 의미

가. 개념적 차원

통일의 문제는 원래 하나였던 한민족의 터전이 남한과 북한이라는 상이한 체제로 나누어진 것을 다시 하나로 만들어 내는 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 한반도가 분단이 된 지 70여 년이 경과한 현재의 시점에서 보면 과거로의 회귀가 아닌 미래지향적인 새로운 관점의 통일에 대한 접근이 보다 중요시된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 통일의 전환기적 상황에 대한 개념의 규정은 우리의 정책방향을 결정하는 기초가 된다.

일반적으로 전환기의 존재 및 정도에 대한 인식의 문제는 정책환경의 변동에 따라(피동적으로) 결정된다. 정책주체의 정책방향에 따라 현상 유지와 현상타파의 연속선(continuum) 중에서 일정한 정책결합을 선택함으로써 전환기를 생성하거나 대비하는 상황을 상정할 수 있다. 이러한 과정은 매우 역동적이기 때문에 정책환경의 변화와 정책주체의 정책정향을 함께 고려해서 분석할 필요가 있다.

전환기에 대한 정의는 광의의 개념으로 보면 현상타파를 추구하는 정책선택이 이루어지는 일련의 과정을 상정할 수 있다. 보다 세부적으로 과거의 정책에서 벗어나 변화의 조짐을 보이는 과도기를 거쳐 실질적 변화를 시작하는 전환기를 거쳐 본격적 변화의 정책이 추진되는 변혁기로 구성된다고 할 수 있다. 즉, 우리가 통상적으로 전환기라고 통칭하는 것은 정책환경의 변화에 주안점이 주어진 것이며, 정책주체의 정책의지와 이에 대한 정책대상의 반응을 종합적으로 고려하면 기존정책에서 변화된 새로운 정책으로 변화되는 과정이 보다 세분되어 진행된다는 것을 알 수 있다.

첫째, 정책주체의 정책방향과 관련된 개념을 살펴보면, 정책주체가 과거와 다른 새로운 정책을 도입해서 정책목표를 능동적으로 추구할 경우

에는 정책환경의 변화에 의한 정책에 대한 영향이 부차적인 것으로 간주될 수 있으며, 정책주체의 의지가 보다 중요한 위치를 차지하게 된다. 반면에 정책주체가 정책을 변화시킬 큰 의지가 없음에도 불구하고 정책의 변화가 정책환경의 변화에 의해서 일어난다면 정책환경이라는 변수가 보다 중요한 의미를 가지게 된다. 남북관계에 있어서는 남한 또는 북한의 정책변화에 대한 의지가 정책정향을 결정하는 중요한 요인이 되는 것으로 파악된다.

둘째, 정책환경과 관련된 개념을 살펴보면 정책주체와 정책대상(객체)이 동시에 처해있는 정책환경과 각각의 국내적 정책환경이 상정되는데, 동시에 처해있는 정책환경이 급격한 변화를 일으키는 경우에는 양대주체가 동시에 정책에 대한 변화를 크게 느낄 수밖에 없을 것이다. 한편, 각각의 국내적 정책환경 변화는 각각의 정책선택에 직접적 영향을 미치기도 하지만 상대방의 정책선택에도 영향을 미치는 변수가 된다. 남북관계에 있어서는 남한 내와 북한 내 및 국제적 정책환경이 우리의 주 관심사가 된다.

셋째, 전환기에 대한 개념적 차원의 고찰을 시간적 흐름으로 고려하면 전환기가 얼마나 심각하게 도래하고 있는지를 판단하는데 도움이 될 것이다. 즉, 커다란 전환기가 도래한 경우에는 그 파장이 매우 크기도 할 뿐 아니라 시간적으로도 장기간 변화의 영향을 미치게 되는 것이다. 반면에 심각한 전환기가 아니고 미약한 전환기적 상황 표출의 정책변화에 대한 영향력은 단기적일 것이며, 정책에 미치는 폭도 제한적인 것이 된다.

한편 전환기적 정책상황에 대한 개념적 의미는 정책환경의 변화가 정치적인 경우와 경제적인 경우로 대별해서 생각해 볼 필요가 있다. 정치환경의 변화는 권력의 항배와 관련이 있으며, 경제환경의 변화는 부의 항배와 관련이 있다. 정치환경의 변화는 기존 권력의 약화 또는 신흥 권력의 부상 등으로 표출되는데, 이러한 상황에서 전환기를 요구하는 세력들의 교호작용으로 인해 불안정한 정치상황이 만들어지기도 하며 변화에 대

한 요구가 크게 되면 정권의 교체상황이 도래하기도 한다. 한편 경제환경의 변화는 기존의 경제 주도세력에 대한 도전과 새로운 기업가들의 부상 등의 영향을 미치게 되는데 경제정책에 대한 영향은 시장에 대한 자유화의 정도를 어느 정도 유지할 것인가가 핵심적인 사안이라 할 수 있다. 이러한 차원에서 한반도에서의 정치 및 경제 측면의 정책환경의 변화에 대해 간략하게 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 해방 이후 현재까지 남한의 정치적 상황은 민주화라는 핵심 목표를 향한 역사였다고 할 수 있으며, 수차례의 정치혁명을 통해서 전환기적 상황을 만들어 내거나 마무리 지었다는 점을 알 수 있다. 정치변화의 문제는 특히 안정과 불안정의 개념 속에서 전환기적 상황을 규정짓기 때문에 남한의 국내정치 역사에서 볼 때 안정을 희구하는 세력과 불안정을 활용하려는 세력 사이의 갈등도 수차례 노정된 바 있는 것은 주지의 사실이다.

둘째, 경제적 측면에서 보면 남한은 한국전쟁의 결과 폐허화된 국가를 급속한 경제성장을 통해서 발전을 이룩하였으며, 그 과정에서 시장의 자유화를 진전시켜 왔다. 대외경제정책 차원에서는 수입대체 산업화를 시발로 해서 수출주도 공업화를 달성한 이후 지속적 수출 신장을 기반으로 경제를 발전시켜 왔다. 이러한 경제정책의 변화는 급변하는 국제경제환경에 수동적으로 대응하는 차원도 있었으나 국제경제환경의 변화를 미리 예측하는 차원에서 정책변화를 모색한 경우도 있었다.

나. 실제적 차원

남북한이 한반도의 남쪽과 북쪽에 각기 정부를 수립한 이후 양측은 공식적·비공식적으로 통일과 관련된 수많은 언급을 해왔으며, 북한은 6·25 전쟁을 통해서 적화통일을 시도한 바 있다. 북한은 김일성이 조선민주주의인민공화국을 수립한 이후 아들 김정일의 세습 정권을 거쳐서 손자 김정은의 3대 세습정권을 유지하고 있기 때문에 상대적으로 일관된 통

일정책을 고수해왔다. 남한은 민주화의 과정을 거치면서 정권별로 다양한 통일정책을 공식화하였기 때문에 북한과는 달리 다원화된 통일정책을 추진하였다고 할 수 있을 것이다. 이러한 통일정책에 대한 양대 주체의 입장은 남북관계 측면에도 지대한 영향을 미쳤다. 남북한이 동시에 상대방에 대한 정책을 근본적으로 바꾸어야 한다는 필요성을 절감했던 양대 시기를 중심으로 과거에 발생한 통일의 전환기적 상황에 대한 설명은 다음과 같다.

첫 번째 전환기는 1970년대 초반부의 시기로서 한국전쟁이 종료된 이후 남북한이 각자의 경제발전의 길을 택해서 어느 정도 전쟁의 폐해를 극복한 시점이다. 첫 번째 전환기의 결과 탄생한 것이 7·4 남북공동성명이며, 이를 통해 남북한은 자주·평화·민족의 통일원칙에 합의함과 동시에 '자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적인 제반교류를 실시'하기로 합의하였다. 그러나 이후 남북한이 실질적으로 통일을 향한 노력을 경주하였다고 할 수는 없다. 그 이유는 7·4 남북공동성명의 탄생 배경에서 찾아 볼 수 있다.

우선적으로 정치적 배경을 살펴보면 다음과 같다. 그 당시 북한에서는 6·25 전쟁 실패에 대한 책임문제를 둘러싸고 시작된 권력투쟁의 마무리가 진행되고 김일성의 1인 지배체제가 공고화되고 있었으며, 남한에서는 5·16 군사쿠데타를 통해서 권력을 장악한 군부세력의 정치적 부상을 배경으로 관료적 권위주의 체제의 공고화가 진행되었다. 경제적 차원에서 보면 남한은 1960년대의 풍부하고 저렴한 노동력을 바탕으로 경제발전을 도모하기 위해 국내정치 안정화가 절실했던 시점이었다. 북한은 6·25 전쟁 이후 추진한 외연적 경제성장의 결과를 지속적으로 유지하기 위해 국내정치의 변동이 용납되지 않았던 시기라고 할 수 있다. 그 결과 남한과 북한의 정치 지도자들은 공식적으로는 통일을 촉진시킨다는 표현을 사용하였지만, 내심으로는 상호 간에 간섭하지 않겠다는 정책을 보다 중요하게 간주한 것으로 판단된다. 즉, 한반도의 분단 이후 6·25 전쟁

까지는 남북한의 정권 담당자들은 직간접적으로 통일을 촉진하는 정책을 추진하였다고 할 수 있지만, 1970년대 초반의 남한과 북한의 국내 정치경제적 상황을 기반으로 볼 때 남북한은 현상 유지적인 분단 상황 관리로 정책을 전환했던 것으로 분석된다.

당시 남북한의 현상 유지적 정책의 배경에는 국제환경의 변화가 큰 역할을 하였다. 제2차 세계대전의 종전과 함께 형성되었던 공산주의와 자본주의의 진영 간 대결구조는 1970년대 초반에 들어서 미국과 중국이 국교 정상화를 모색함에 따라 변화의 양상을 보였다. 북한의 입장에서는 강력한 후견국가인 중국이 최대 적국인 미국과 데탕트 상황에 돌입함에 따라 커다란 불안감을 느낀 것으로 분석된다. 남한의 경우도 닉슨 독트린으로 한반도에서 미국의 역할이 점진적으로 축소될 것이라는 우려가 제기됨에 따라 통일정책을 수정하게 된 것으로 볼 수 있다.

첫 번째 전환기의 특징은 남북한이 각각의 국내정치적 권력 공고화라는 절실한 목표를 가지고 있었다는 점과 국제환경이 급격하게 변화해서 더 이상 각각의 후견국가에만 의존하는 형태의 안전보장은 충분하지 않을 수 있다는 판단이 저변에 자리 잡고 있었다는 점이다. 따라서 남북한은 각기 통일을 적극적으로 모색하거나 촉진하는 정책을 추진하기보다는 각각의 국가발전에 매진하면서 남북관계를 최소화하는 정책을 취한 것으로 판단된다.

두 번째 전환기는 1980년대 후반부에서 1990년대 초반부의 시기로써 남한이 급속한 경제성장 및 서울올림픽의 개최에 따른 자신감을 바탕으로 사회주의권 국가들과의 국교정상화를 모색하였던 시기이다. 당시 남한은 국내정치적으로 1987년의 민주화 항쟁에 의해서 오랜 기간의 군부 중심 권위주의 체제를 타파하고 5년 단임제가 선언됨으로써 평화적 정권 이양의 기틀을 마련하게 되었다. 남한의 국력신장에 기반을 둔 7·7 선언은 대북정책의 획기적 전환을 예고하는 것이었다. 즉, 남한은 북한에 대해서 보다 당당한 자세로 관여정책을 펼칠 것을 천명한 것이었고, 사회주의

권의 붕괴로 인해 초래된 취약한 경제상황에 따라 북한은 수세적으로 대응하는 자세를 보였다.

이 같은 상황에서 남북한은 일련의 고위급 회담을 개최하여 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서에 합의하였으며, 남한은 보다 적극적으로 대북정책을 추진했다. 반면 북한은 사회주의권의 해체에 따라 남한의 적극적 관여정책에 수동적으로 대응하면서 시간을 끌어 상황의 변화를 기다리는 정책을 추진한 것으로 판단된다. 남한은 민주화를 진전시킨 성과를 바탕으로 통일정책을 보다 긍정적 방향으로 추진한 반면, 북한은 장기간 축적된 비효율적 경제운영의 부작용과 사회주의권의 원조 중단으로 인해서 기본합의서에 합의하는 과정을 통해 체제생존을 위한 시간을 확보하는 정책을 추진한 것으로 판단된다. 남북한은 기본합의서에서 “7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류협력을 실현”하기로 합의하였지만, 실제적으로는 교류와 협력 관계가 대폭적으로 실현되지 않았다.

두 번째 전환기의 특징은 사회주의권의 몰락으로 북한이 수세적 자세를 취할 수밖에 없는 국제환경의 변화와 남한의 국력 상승으로 인한 자신감의 확보로 요약될 수 있다. 남한은 통일을 염두에 둔 남북회담을 진행시켰다고 할 수 있으며, 북한은 흡수통일을 방지하기 위한 시간 끌기 차원에서 남북대화에 응했던 것으로 판단된다. 결국 남한의 대북한 교류협력을 통한 통일촉진정책은 북한의 핵무기 개발 시도로 인해서 좌초하게 되었으며, 북한은 고립상태에서 최악의 경제난에 직면했다.

세 번째 전환기는 1990년대 말이며 당시 남한이 아시아 금융위기를 극복하고 새로운 경제도약을 모색하는 동시에 명실상부한 중진국으로서의 위상을 확보했다. 국내정치적으로는 야당이 최초로 평화적 정권교체를 이룩한 민주화의 성과를 바탕으로 국정운영의 기반이 비교적 튼튼

한 때였다고 할 수 있다. 북한도 1990년대 고난의 행군시기를 어느 정도 마무리하고 새로운 발전을 도모하는 시기였기 때문에 분단 이후 최초의 남북정상회담이 이루어질 수 있었다. 남북한은 6·15 남북공동선언에서 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”고 선언하면서, “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화”하기로 하였다. 이러한 합의를 바탕으로 김대중-노무현 정부 시기에는 남북교류협력이 활발히 진행되었으나, 북한은 핵무기 및 미사일 개발을 지속하였다.

세 번째 전환기의 특징은 뚜렷한 국제적 정책환경의 변화가 없는 가운데 남한의 주도하에 남북관계의 발전을 모색하였다는 점이다. 즉, 북한이 남북정상회담에 응하기는 하였지만 내심으로는 통일의 지향이 아닌 현상 유지적 자세를 가지고 있었던 것으로 판단된다. 당시 김대중 대통령은 민주화를 성공시킨 지도자로서 정통성을 크게 인정받고 있는 상황이었으나, 김정일 위원장은 김일성 주석에 비해 상대적으로 지도력이 취약한 상황이었다. 북한은 핵무기 개발의 발전 경로상에서 중요한 시점에 있었기 때문에 국제사회의 이목을 다른 곳으로 향하게 하는 부수적 효과도 염두에 두었던 것으로 볼 수 있다.

위와 같은 세 차례 전환기를 종합적으로 분석해 보면, 남북관계의 전환에 있어서 국제환경의 변화가 큰 작용을 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 첫 번째와 두 번째의 전환기는 사실상 국제환경의 변화가 중요한 변수였다고 할 수 있는데, 이러한 국제변수를 사전에 포착하는 것이 중요하다는 점을 알 수 있다. 세 번째 전환기는 사실상 앞의 2차례 전환기에 비하면 큰 폭 내지는 깊은 변화를 요구하는 것은 아니었다고 판단된다. 1990년대 말에서 2000년으로 넘어 가는 시기는 21세기로 진입하는 상징적 의미는 있었으나, 국제환경의 큰 변화는 없었다. 21세기 진입 이후 뚜렷하게 나타나고 있는 중국의 부상과 미-중 패권경쟁은 현재의 국제적 정책환경

의 상황을 결정짓는 중요한 변수가 되고 있다.

거시적 차원의 분석을 종합해 보면 첫 번째 전환기의 결과 베트남은 월맹의 주도로 통일이 되었다는 점을 알 수 있다. 주지하다시피 당시 미국은 제2차 세계대전 종전 이후 담당하고 있었던 세계질서 유지의 책임 자로서의 역할에 따르는 재정적 부담의 누적으로 인한 지도력 저하 현상을 보이고 있었으며, 세계질서 재편을 요구하는 각종 움직임이 팽배하였다. 이러한 결과 분단 베트남은 사회주의 체제인 북베트남에 의해서 남베트남이 무력으로 점령당하는 공산화 통일로 귀결되었다.

두 번째 전환기의 결과 독일은 자본주의 국가인 서독의 주도하에 통일을 이룩하였다. 독일의 경우 서독의 통일에 대한 강력한 의지와 지속적인 교류협력, 그리고 국제환경 변화의 활용이라는 3가지 차원의 통일정책 추진이 중요했던 것으로 분석된다. 독일 통일 과정에서 과도기라고 볼 수 있었던 시기는 서독의 경우 1966년에서 1969년 사이 기민당과 사민당의 연정기였다. 당시는 쿠바 사태 이후 미국과 소련의 상호공존 정책을 구사하는 동시에 냉전이 약화되는 때로서, 서독이 대동독 정책을 전환할 필요성을 절감하였다. 당시 서독에서 기민당과 사민당의 대연정을 통해 그동안 야당이었던 사민당 당수 브란트가 부상함으로써 변화의 조짐을 보였다.

이후 독일 통일 과정에서는 협의의 전환기가 있었는데 1969년 브란트 수상이 집권한 이후 기본조약을 체결함으로써 동서독 관계가 획기적으로 변화하는 정책결과를 보여주었다. 그럼에도 불구하고 기본조약 체결 이후 본격적 통일이 추진되는 변혁기까지는 매우 긴 시간이 경과하였다. 독일의 통일은 급격하게 이루어졌다고보다는 점진적으로 추진되었다고 평가될 수 있다.

독일 통일 과정의 마지막 단계는 냉전의 해체와 사회주의권 붕괴라는 제2차 세계대전 이후 국제질서의 대변혁기와 시기를 같이 하는 1980년대 말의 시기이다. 당시에는 협의의 전환기에서 이루어진 정책의 성과에

바탕을 둔 정책 추진도 있었지만 새로운 정책적 변화가 급격하게 나타났다는 점에서 변혁기라고 할 수 있다. 독일은 변혁기의 정책을 성공적으로 추진함으로써 통일을 달성할 수 있었다. 독일 통일 과정의 급격한 정책변화의 부작용도 현재의 시점에서 평가하면 비교적 단기적이며 제한적이었던 것으로 판단할 수 있다.

2. 전환기적 상황

위와 같은 과거의 정책환경에 대한 분석을 바탕으로 남한과 북한 및 국제차원을 중심으로 현재 시점의 상황을 판단해 보면 다음과 같다. 우선 남한의 상황은 2차례의 보수정권 집권 이후 진보정권이 들어섬으로 인해서 대북정책의 전환을 모색하고자 하는 의지는 강한 것으로 판단된다. 반면 남한 내에서도 유화적 대북정책을 추진하는 것이 적절한가에 대한 의구심이 상존하는 것도 사실이다. 남한의 개헌과 관련된 국내정치 일정과 여소야대의 국회 상황을 감안할 때 획기적 정책전환이 순조롭게 추진되도록 하기 위해서는 협치의 필요성이 그 어느 때 보다 높은 상황이다.

남한 내 통일에 대한 국민들의 의지와 관련해서, 박근혜 정부시기 추진 하였던 통일준비위원회와 통일대박론 등 통일 관련 정책들이 제대로 성과를 만들어내지 못하고 중도에 흐지부지되거나 정책이 표류하는 등 국민들에게 신뢰감을 주지 못하게 된 것도 사실이다. 국민들의 통일에 대한 생각은 무관심을 넘어 근본적 필요성에 대한 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다. 이에 더해서 북한의 핵무기 및 미사일 개발의 가속화는 안보불안과 더불어 대북정책의 방향성을 좌우하고 있기 때문에 남북관계 경색 국면을 풀어나갈 실마리를 찾기가 쉽지 않은 실정이다.

북한은 핵·미사일 개발에 매진함으로써 남북관계 보다 대미관계의 전환을 도모하는 정책정향을 노정하고 있다. 이러한 북한의 태도는 1990년대 초반에 남북회담에 임할 때 보여주었던 수세적 자세와 비교하면 매우 공세

적인 것이라고 평가할 수 있다. 또한 김정일 집권 시기의 수동적 대응과 비교해도 매우 다른 정책정향을 노정하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 북한이 지금까지와 달리 대남정책에 있어서 공세적인 자세로 나올 가능성도 배제할 수 없다. 남북관계 경색국면을 타개하려 할 때 통상적으로 남한의 이니셔티브에 의해서 대화가 시작되었다면, 북한이 새로운 자신감을 바탕으로 새로운 형태의 제의와 함께 남북관계 발전에 대한 제안을 해올 가능성이 보인다는 것이다. 과거의 전환기와 달리 북한이 이니셔티브를 준 전환기적 상황과 남북관계 전환의 상태가 초래된다면 우리의 대응도 지금까지와는 다른 형태가 되어야 할 것이다.

국제적 상황을 보면 주변 4강뿐 아니라 전 세계가 북한의 핵·미사일 문제에 대해서 관심을 보이고 있는 상황이며, 국제적 대북제재 국면도 심화되고 있다. 냉전종식으로 도래한 미국 주도의 세계질서가 21세기에 접어들면서 중국의 부상으로 인해서 G-2시대로 변화하고 있다. 세계적 차원의 국제질서 변화는 동북아지역에도 영향을 미쳐 미국과 중국이 북한문제 해결을 둘러싸고 과거와는 다른 정책정향을 가지고 정책전환을 모색하고 있는 형국이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 현시점의 한반도를 둘러싼 국제정세는 앞에서 설명한 전환기와 유사하게 진전될 가능성을 내포하고 있다.

이와 같은 정책주체들의 정책정향과 국제정세를 종합적으로 판단하면 현재 한반도 상황은 광의로 보면 전환기적 상황이지만 보다 세부적으로 보면 과도기적 상황에 있는 것으로 판단된다.

3. 남북관계 발전의 지향점

남북관계 발전의 궁극적 지향점은 한반도 통일이라는 것은 당연하지만 당면한 정책환경과 분단의 장기화 등 현실적 변수를 고려하면 단계적 접근을 통해서 통일에 유리한 환경을 점진적으로 만들어 나가는 자세가 중요하다. 따라서 남북관계 발전의 지향점은 북한의 비핵화와 한반도 평화정착, 북한의 개혁개방, 대북 개발원조와 경제협력, 남북한 체제통합과 궁극적 한반도 통일 등 4대 정책목표를 설정하여 추진하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

첫째 목표는 북한의 비핵화와 한반도 평화정착이다. 전환기적 상황에서의 남북관계 지향점의 기초가 되는 정책목표는 북한의 비핵화를 통한 한반도의 안전보장과 평화의 정착이다. 이 목표는 북한 핵문제의 완전한 해결을 통한 비핵화 평화라는 목표와 함께 남북관계가 현재 처해 있는 소극적 평화상황을 벗어나 남한과 북한이 항구적으로 평화상태를 유지하는 보다 적극적인 평화개념에 기반을 둔 한반도의 새로운 평화정착을 내포하고 있다.

둘째 목표는 북한의 대외적 개방과 대내적 개혁이다. 남북관계 발전을 위해서는 북한이 정상화되어야 하며, 북한 경제가 당면하고 있는 경제적 문제점을 해결하기 위해서는 본격적인 대외적 개방과 대내적 개혁이 필수적이라고 할 수 있다. 이와 같은 점은 우리가 지난 30여 년간 목도한 중국을 위시한 수많은 사회주의 국가들의 체제전환 성공사례가 웅변적으로 보여주고 있다. 즉, 사회주의권 국가들은 시장경제체제를 채택하고 대외적 경제관계를 확대함으로써 사회주의 시기의 만성적 공급부족과 생산성 문제를 해결하였다는 점이 실증적으로 증명되었다. 북한의 개방이 중요한 것은 북한이 국제사회의 일원으로서 정상적 국가의 기능을 하도록 하는 것이 중요하기 때문이다. 개방은 북한이 시장경제체제에 기반을 둔 세계경제질서에 편입된다는 것을 의미하는 동시에 경제적 개방을

넘어서 궁극적으로는 북한이 다른 국가들과 동일하게 기능하게 되는 상태를 의미한다.

셋째 목표는 대북 개발원조와 경제협력이다. 북한이 단순한 경제위기를 극복하는 상태를 넘어서 성장을 위한 자생력을 갖추는 작업이 필요하고, 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 현실적으로 적용 가능한 개발원조의 자세한 청사진과 추진계획이 필요하다. 즉, 사회간접자본의 확충과 북한 주민들에게 인도적 위기가 재발되지 않도록 하는 사회개발 프로그램의 기획과 실천이 필요하다. 북한 주민들의 삶의 질을 개선하는데 우선순위를 두는 동시에 이러한 정책목표를 달성하기 위한 실질적 실천전략도 중요하다. 이러한 북한 개발 프로그램의 추진과정에서는 남북협력과 국제협력의 추진 및 연계가 매우 중요하다. 북한과 관련된 다양한 개발계획을 한정된 주체가 단독적으로 추진하는 것보다는 남한 및 국제사회의 주체와 양대 주체의 연계를 통해서 여러 주체가 각기 가지고 있는 역량을 최대한 발휘할 수 있는 조합을 찾아서 구성하는 것이 필요하다. 남북한 및 국제사회 간의 협력과 함께 개발 프로그램 사업 간의 긴밀한 협력도 북한 발전의 시너지 효과를 창출하기 위해 매우 중요하다.

넷째 목표는 남북한 체제통합과 궁극적 한반도 통일이다. 전환기적 남북관계 발전의 궁극적 지향점은 통일이라는 것은 당연하며, 통일지향적 평화를 기반으로 해야 할 것이다. 남북관계 발전의 궁극적 목적인 통일을 위해서는 중장기적 통일로드맵에 기초하여 통일한국의 정치, 경제, 사회 문화 전반에 대한 구체적인 시나리오를 제시하고 검토하는 작업을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 남북한이 정치적 통일을 이룩한다 하더라도 남북한 주민들 간의 통합이 제대로 이루어지지 않는다면 통일은 또 다른 고비용 구조를 초래할 가능성이 있다. 따라서 사회통합의 관점에서 분단 고통을 해소하고 민족구성원 간의 화해를 위한 사회문화교류를 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.

4. 남북관계 발전의 추진 방향

남북관계 발전의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 방향성을 견지할 필요가 있다. 첫째는 한반도 문제에 대한 우리의 정책의지를 확고히 하는 차원에서 포괄적 대안을 제시하는 것을 선도하는 자세가 필요하다. 그동안 한반도 문제는 지정학적 이유로 인해서 남북문제를 넘어서 동북아 지역 또는 세계적 차원의 문제로 확대되어 왔다. 이로 인해 한반도 문제를 해결 과정에서 당사자인 한국의 입장이 제대로 반영되지 않고 주변 강대국에 의해서 좌지우지되는 경우가 많았다. 남북한 당사자가 문제의 해결 과정을 주도하지 못하는 것으로 그치는 것이 아니라 이로 인해 발생하는 비용은 남한이 부담하는 경향을 보였다. 따라서 한국이 한반도 문제를 해결하기 위해 우리의 입장과 정책목표를 명확히 하고 이에 대한 주변 국가들의 협조를 확보하는 것이 필요하다. 하지만 한국이 주도권을 확보한다는 것이 한반도 평화정착과 남북관계 개선과정에서 주변 국가들을 포함한 국제사회를 제외하거나 소외시키는 것이 아니라는 점도 동시에 밝혀야 한다. 즉, 한반도 문제에 대해 가장 큰 이해가 결부되어 있는 당사자로서 한국이 입장과 정책방향을 보다 적극적으로 표명함으로써 국제사회가 긍정적으로 평가할 수 있도록 하는 근거를 사전에 제시한다는 의미가 있는 것이다. 새로운 남북관계 발전을 위한 추진 방안을 구체적으로 제시할 필요성도 있다. 포괄적이고 다양한 정책을 주변국들에게 제시함으로써 문제 해결의 방향성을 제공하고 논의과정에서 중요한 역할을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 북한문제 해결을 둘러싸고 국내에서 진행되는 여러 가지 논의들을 구조적으로 파악하고 체계적인 조정 및 공조체제를 상시적으로 가동하는 것이 필요하다. 즉, 청와대와 통일부 및 외교부 간에 실무적으로 협의할 수 있는 체제를 상시화하는 한편, 정부와 연구기관 및 민간단체가 정책적 협의체를 구성할 필요가 있다. 또한 국제공조의 형식도 어느 하나

로 고착시켜 집착할 필요는 없으며 여러 가지 협의의 형태를 상정해서 활용함으로써 효율성을 높일 필요가 있다. 따라서 양자 간, 3자 간, 5자 간 등 다양한 주체 간 협조체제를 염두에 둔 적절한 협의체제를 유연하게 활용하겠다는 자세를 견지할 필요가 있다.

셋째, 남북협력을 추진함에 있어 남북관계가 특수한 상황이라는 점을 감안한 예외적 처리 자세를 줄이고 국제적 기준에 기반한 남북협력을 추진할 필요가 있다. 즉, 남북협력을 위해 남북관계의 특수성을 강조한 과거의 정책정향을 변화할 필요가 있다. 남북관계 사안이라 하더라도 전 세계가 지구촌화된 상황에서 우리만의 특수한 기준으로 협력사업을 추진하는 것은 동 사업의 지속성을 오히려 훼손할 가능성이 있다. 인권문제와 같이 인류가 보편적으로 지켜야 하는 사안에 대해서는 국제규범에 기반을 둔 남북관계의 전개가 매우 중요하다는 자세로 임해야 할 것이다.

넷째, 북한의 핵무기의 폐기와 비확산 및 미사일 개발 중단, 재래식 무기의 감축, 비무장지대의 평화적 이용 등을 통해 남북한이 실질적으로 군사적 긴장관계를 완화하는 정책을 추진하는 것이 중요하다. 북한의 핵무기 및 미사일 개발은 한반도 문제를 세계차원의 문제로 만들고 있으며, 이러한 상황은 한반도 문제 해결 과정에서 한국의 주도권을 심각하게 침해하고 있다. 또한 북한이 보유하고 있는 재래식 무기의 존재는 북한 경제발전을 저해하는 직접적 원인이 될 뿐만 아니라 긴장을 고조시키고 있다는 점에서 축소가 필요하다. 다양한 주체들이 사회문화적 교류를 추진해서 북한 사회의 내부적 호전성을 완화시켜 나가는 것도 필요하다.

다섯째, 북한 경제 회생을 위한 자생력 강화를 위한 정책의 추진이 필요하다. 북한의 낙후된 기반시설을 보수하고 개선하는 포괄적 대안을 마련하는 것이 중요하다. 이 경우에도 북한이 자체적으로 할 수 있는 일이 한계가 있으므로 남한과 국제사회가 구체적 협의를 진행해서 바람직한 청사진을 마련하는 것이 중요하다. 특히 북한 주민의 삶의 질 개선을 최우선 목표로 설정하고, 경제성장뿐 아니라 삶의 질 향상이 실질적으로

이루어지도록 하는 실천 방안의 마련이 중요하다.

여섯째, 대북-통일정책에 대한 국민적 합의구조의 형성이 필요하다. 보수와 진보 진영에서 대립적인 의견을 고집하거나 정책을 추진하는 것은 바람직하지 않으며, 보수와 진보 진영 간 공감대 형성을 위한 대승적 합의가 필요하다. 이 같은 점에서 문재인 정부가 통일국민협약¹⁾의 추진을 국정과제로 설정한 것은 시의적절하다고 볼 수 있다. 중요한 것은 통일국민협약이 북한-통일문제에 대한 사회통합과 국민적 합의 기반 구축 차원에서 추진되어야 한다는 점이다. 대북-통일정책은 한반도의 미래를 이끌어 가는 중요한 정책이라는 점에서 다양한 행위자들이 참여와 논의를 통해 합의하는 것이 필요하다. 이를 위해 ‘대북-통일정책 포럼’을 만드는 것을 고려할 필요가 있으며, 국회에서는 당리적 대북정책의 주장을 지양하고 초당적인 통일 및 대북정책을 만들어서 국민적으로 합의할 수 있는 발판을 마련하는 것이 필요하다.

일곱째, 통일을 실질적으로 대비한다는 차원에서 통일상황이 도래할 경우를 상정한 다양한 분야에서의 필요한 작업의 식별과 전문인력의 양성이 시급하다. 통일관련 정책과제를 담당하는 전문인력의 양성이 필요한 것은 물론이고, 통일과정이 실제적으로 전개되는 시점에 필요한 전문인력의 양성도 동시에 진행해야 한다. 통일이 이룩된 이후에도 남한과 북한 사회의 통합을 위시한 다양한 통합과제를 현장에서 실질적으로 실천할 전문인력의 양성도 필요하다. 관련 전문인력을 양성하기 위해서는 체계적인 교육체제가 마련되어야 할 것이다.

¹⁾ 통일국민협약은 남남갈등 해소 방안의 일환으로 2006년 처음 제시되었다. 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 67~70. 통일국민협약은 북한통일문제와 관련된 정쟁화와 남남갈등의 해소를 위한 구체적 노력이라는 점에서 의미가 있으며, 따라서 국민적 합의를 도출해 나가는 ‘과정’은 무엇보다 중요하다. 통일국민협약 추진절차에 관한 내용은 조한범이우태, 『통일국민협약 추진방안』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 63~80 참조.

5. 남북관계 추진 관련 고려사항

현재 상황은 통일이 단기간에 이루어질 수 있는 상태는 아니므로 과도기라고 볼 수 있다. 따라서 남북관계 발전 전략은 과도기를 통해서 통일을 준비하되 이어서 도래할 변혁기의 통일정책이 순조롭게 추진될 수 있도록 하는 주춧돌 놓기와 같은 자세를 가지고 마련하는 것이 필요하다.

첫째, 과도기 관리전략으로써 상황을 살피가면서 본격적으로 진전될 급격한 정책환경 변화에 대비하는 자세가 중요하다. 현재는 비핵화를 위한 논의가 중단되어 있는 상황이며 긴장이 고조되고 있으므로, 북한이 비핵화 과정에서 참여할 수 있도록 유도하는 방안을 포괄적으로 마련해서 추진해야 할 것이다. 한편, 북한 주민을 대상으로 한 실제적으로 실천할 수 있는 지원 및 협력 프로그램을 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서 북한 주민들에 대한 접근성을 확보한 민간단체 및 국제기구를 활용하는 간접적 접근법이 유용할 것으로 판단된다.

둘째, 선도적 역할전략으로써 한반도 문제의 포괄적 해결과 남북관계 발전이라는 대명제를 염두에 두고 보다 큰 틀에서 긴 호흡으로 인류보편적 가치에 바탕을 둔 인간안보 구현의 로드맵을 제시할 필요가 있다. 이는 남북관계가 북한의 핵 및 미사일 개발과 호전성으로 인해서 한반도의 이미지가 부정적으로 점철되어 있는 현상을 탈피하는 전략이 됨과 동시에 관련국들이 한반도 문제에 관여함으로써 얻는 긍정적 이득에 대한 다양한 사고를 제시하기 위한 것이다.

셋째, 다층적 연계 추진 전략으로써 남북관계 발전과 비핵화를 위한 접근 및 국제적 차원의 협력을 연계하고 주요 목표를 달성하기 위한 분야별 수단의 유기적 통합을 모색할 필요가 있다. 이러한 연계전략의 핵심은 주요 목표들의 성취과정이 선순환관계를 형성해 체계적으로 작용하는 것이다.

Ⅲ. 대북·통일정책의 경쟁화 구조와 남북관계 발전 전략





전환기 남북관계 발전 추진 방안

국민 대다수가 성공적이었다고 평가하는 대한민국 역대 정부의 대북·통일정책은 존재하지 않는다. 이는 북한 정권의 특수성뿐 아니라 남한의 정쟁적 구조에도 기인한다. 민족 문제의 정쟁화 구조는 문재인 정부의 대북·통일정책 환경 가운데 첫 번째로 언급되기도 한다.²⁾ 대한민국의 이념 스펙트럼은 분단과 전쟁을 통해 진화되어 왔고, 동시에 각 정파도 국내정치적 동기로 대북·통일정책을 전개하여 왔다. 문재인 정부의 출범으로 북한과의 관계개선이 이뤄질 것이라는 기대도 있었지만 아직 실현된 것은 없다. 민주주의와 평화를 중시하는 문재인 정부가 북한의 김정은 정권과 진정한 우호협력 관계를 맺는 것은 결코 쉽지 않다. 민주평화론(democratic peace) 등 여러 이론적 또는 경험적 연구들은 독재 국가와의 평화 관계 보장이 결코 쉽지 않음을 보여주고 있기 때문이다.³⁾ 그렇더라도 남북관계가 악화로 치달게 방치할 수는 없다. 국제사회의 여러 영향력을 동원하고 또 관련 국가들의 공통이익을 찾아 그렇게 변화하는 것이 현 상태의 남북관계 발전 전략이라고 말할 수 있다.

이 장은 다음 순서로 서술한다. 먼저, 북한·통일에 관한 대한민국의 사회균열 구조를 정리한다. 대한민국 이념 스펙트럼의 특수성과 진영(陣營)화 현상을 설명한다. 둘째, 대북정책의 강온(強穩)에 대해 논한다. 강경한 대외정책 및 유화적 대외정책 모두에 국내정치적 동기가 있을 수 있음을 강조한다. 또 강경한 대응과 유화적 대응이 위기관리에 미치는 효과에 대해서도 각각 언급한다. 끝으로, 첨예하게 대립되어 있는 남북관계에서 벗어날 수 있는 타결안의 추론 방법을 소개한다. 중간(median) 위치와 윈셋(win sets) 개념을 활용한 방법이다.

2) 조한범, “신정부 대북·통일정책 방향,” 『동북아 국제정치 패러다임 전환과 신정부의 과제』 (4개 국책연구기관 공동학술회의, 2017.07.13.), p. 15.

3) 김재한, “민주주의와 한반도 평화,” 『통일전략』, 제17권 제3호 (2017), pp. 9~43.

1. 북한·통일에 관한 사회균열 구조

가. 균열의 스펙트럼⁴⁾

대한민국의 이념적 스펙트럼은 다른 나라와 비교하여 특이한 성격을 갖는다. 그 특성은 무엇보다도 분단과 전쟁의 경험에서 기인한다. 한반도는 1945년 남북으로 분단되었고, 1948년 남북한 각각의 정부가 수립되었으며, 1950년 6·25 전쟁으로 분단체제는 고착화되었다. 대체로 하나의 체제가 몇 개의 하위체제로 분리되면 체제 내부의 분열 현상은 수그러지게 된다. 왜냐하면 하나의 체제 안에서 불만을 해소할 수 없던 세력들이 자신에게 좀 더 맞는 체제로 편입할 수 있기 때문이다. 그런 맥락에서 분단 이후 북한을 두고 대한민국 사회가 더욱 분열되어 왔던 현상은 이례적이다.

남북한 각각의 내부 분열은 전쟁, 부역, 처단 등의 과정을 거치면서 심화되어 갔다. 1인 우상화가 가능했던 북한체제는 숙청을 통해 분열 현상이 표면적으로는 사라졌다. 반면 자유민주주의 체제를 지향하는 남한체제에서는 각 정파의 정치적 행위로 인하여 분열이 심화 내지 지속되어 왔다. 미국과 소련 간의 냉전이 끝난 후에는 잠복되어 있던 이념적 대립이 수면 위로 떠오르기도 했다.

표 III-1 전형적 좌-우 이념의 구성 내용

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|------|----|----|----|------|-----|----|
| 좌 | 평등 | 진보 | 개혁 | 조합 | 권리 | 소수 | 재분 | 사회 | 정부규제 | 공산 | 사회 | 아나 | 사회 | 다문화 | 국제 |
| 우 | 위계 | 보수 | 반동 | 가족 | 의무 | 전통 | 자유 | 자유 | 정부규제 | 자본 | 군주 | 파시 | 기독교 | 제국 | 민족 |
| | 질서 | | | | | | 재산 | 시장 | 완화 | 주의 | 주의 | 즘 | 민주주의 | 주의 | 주의 |

자료: 김재한, “이념 스펙트럼의 한국적 진화,” 『통일전략』, 제17권 제1호 (2017), p. 45.

⁴⁾ 이 절의 주요 내용은 다음의 문헌에서 따온 것이다. 김재한, “이념 스펙트럼의 한국적 진화,” 『통일전략』, 제17권 제1호 (2017), pp. 39~69.

좌-우는 대표적인 이념 스펙트럼이다. 좌-우 이념의 구체적인 내용은 시대와 장소에 따라 약간씩 다른데, 일반적인 구성 내용은 <표 III-1>로 요약할 수 있다. <표 III-1>은 15개의 가치 기준으로 좌와 우를 구분한 것이다. 좌익적 가치의 요소는 평등, 진보, 개혁, 조합, 권리, 소수인권, 재분배, 사회정의, 정부규제강화, 공산주의, 사회주의, 아나키즘, 사회민주주의, 다문화주의, 국제주의 등이다. 반면에 우익적 가치의 요소로는 위계질서, 보수, 반동, 가족, 의무, 전통, 사유재산, 자유시장, 정부규제완화, 자본주의, 군주주의, 파시즘, 기독교민주주의, 제국주의, 민족주의 등이다. 이들 구성요소는 선악(善惡)의 가치를 부여할 수 있는 성질의 것이 아니라, 상대 이념과 비교되는 관점에서 강조하는 내용일 뿐이다.

보편적으로 통용되는 이런 좌-우의 이념 스펙트럼은 한반도에 잘 적용되지 않는다. 마찬가지로 대한민국 국민의 태도 분포에서 추출한 이념 스펙트럼 가운데 여러 나라에도 보편적으로 적용할 수 있는 것은 존재하지 않는다. 결국 전형적인 좌-우 사회균열 기준 외에 북한이라는 축으로 나뉘지는 대한민국의 균열구조를 살펴봐야 하는 것이다.

이념은 정치화되었을 때 현실에서 중요하게 기능하며, 정치화의 대표적 행위는 특정 정당이나 정파를 지지하는 행위다. 한국 유권자의 정치적 선택에 영향을 주는 변수 중 하나는 북한 및 통일 문제의 인식이다. 예를 들면, “북한을 흡수해야 한다”는 인식이 보수적 정파를 지지하는 행위로, “북한 정권을 인정하며 통일해야 한다”는 인식은 진보적 정파를 지지하는 행위로 연결되는 관계는 여론조사가 활용되기 시작한 1990년대부터 나타났다.⁵⁾ 또한 2000년대 여론조사에서도 “북한 정권이 비록 독재정권이지만 대북지원을 더욱 강화해야 한다”는 주장에 찬성하는 비율은 진보적 정당의 지지자가 보수적 정당의 지지자보다 더 많았다.⁶⁾

⁵⁾ 김재한, “한국 유권자의 이념분포와 정계구도,” 김재한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』 (서울: 소화, 1995), pp. 26~41.

⁶⁾ 김재한, 『대한민국 국회, 불신과 양극화』 (춘천: 한림대학교출판부, 2012), pp. 135~136.

친(親)북한 vs. 반(反)북한의 태도는 남한의 이념 스펙트럼에서 매우 중요한 요소이다. 엄격히 말하자면 ‘북한’보다 ‘북한 정권’에 대한 태도이며, 또 ‘친’ 혹은 ‘반’이라는 표현보다는 상대적인 의미에서 북한 입장을 더 이해하느냐, 더 경계하느냐는 것이다. 친(親)미국 vs. 반(反)미국의 태도 역시 남한의 보수 vs. 진보의 이념을 구성하는 중요 요소다. 이는 중국에 대한 태도로 확장되고 있다.

남한과 북한을 이념적으로 구분할 때 흔히 우와 좌 또는 보수와 진보로 구분하기도 한다. 그러나 남한을 우파 또는 보수 사회로만 볼 수 없는 것처럼, 북한도 좌파 또는 진보 사회로만 볼 수 없다. 북한 정권은 반동 즉 극우적 집단이라는 해석도 있다. 왜냐하면 공산주의는 겉모습에 불과하고, 실제로는 위계질서, 군주주의, 의무, 민족 등을 극단적으로 중시하기 때문이다. 2006년 5월 남북 장성급 회담에서 남북 수석대표들이 남한 농촌 분위기를 소재로 인사말을 주고받는 와중에 북측 대표는 민족의 단일 혈통이 사라질까 걱정이라며 삼천리금수강산에 잉크 한 방울도 떨어뜨려선 안 된다고 진지하게 강조한 바 있다. 실제로 북한의 순혈주의는 인종주의에 가깝다.

남한에서도 진보 좌파가 보수 우파보다 민족을 더 중시하고 더 인종주의적인 모습을 보일 때도 있다. 1980년대 진보 진영 내에서 민족을 중시하는 NL 계열과 계급을 중시하는 PD 계열 간의 경쟁에서 NL 계열이 우위를 점했던 것은 한반도라는 전통적 정치문화에다 유신 정권 때의 이른바 ‘한국적(韓國的)’과 ‘반공(反共)’의 강조에 힘입은 바가 크다.

전통적인 좌-우 이념 스펙트럼에서 인권은 우익보다 좌익에서 더 중요시하는 가치다. 그런데 북한 주민의 인권문제는 남한 내에서 주로 보수 진영의 담론이다. 북한의 독재 압제에서 벗어나 이주한 탈북자에 대해서도 보수 진영이 더 수용적이다.

개성공단 등 북한 거주 노동자의 활용에 대한 보수-진보 진영의 태도는 남한 내 자본가 또는 노동자에 미치는 영향보다 북한 정권에 미치는

영향에 따라 결정되는 경향이 있다. 이런 북한 관련 요소들이 남한 사회 이념 스펙트럼의 한 축으로 구성하고 있는 것이다. 대북·통일정책은 남한 내에서 이념을 구분하는 기준으로 작용하여 왔고 앞으로도 그럴 수 있다.

대북정책에 대한 태도가 진영화되어 있음을 보여주는 최근 이슈는 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도미사일방어체계) 배치 문제이다.⁷⁾ 한국갤럽의 조사자료에 따르면, 사드 배치에 대한 태도는 지지 정파별로 달랐다.⁸⁾ 2016년 7월 조사에서 대통령의 직무수행을 긍정적으로 평가하는 응답자의 사드 배치 찬성 : 반대 비율은 68% : 12%였고 대통령 직무수행을 부정적으로 평가하는 응답자의 찬반 비율은 39% : 47%였다. 8월 조사에서 대통령 직무수행의 긍정적 평가자는 81% : 7%로 사드 배치 찬반 비율이 나뉘진 반면, 부정적 평가자는 40% : 48%였다. 2016년 당시 정부 여당을 부정적으로 평가할수록 또 야당을 지지할수록 사드 배치에 반대하는 반면에, 2016년 당시 정부 여당을 긍정적으로 평가할수록 사드 배치에 찬성하는 경향을 보였다.

또 사드 배치에 대한 태도는 주변국에 대한 태도와도 밀접히 관련되어 있다. 한국갤럽의 2016년 8월 조사에서 미국과의 관계를 중시하는 계층의 사드 배치 찬반 비율은 67% : 23%였고, 중국과의 관계를 중시하는 계층의 찬반 비율은 48% : 43%였다. 이를 뒤집어 집계하면, 사드 배치에 찬성하는 응답자 가운데 미국을 한반도 평화에서 가장 중요한 주변국으로 본 비율은 63%, 중국을 가장 중요한 주변국으로 본 비율은 28%였다. 반면에 사드 배치에 반대하는 응답자 가운데에는 미국을 중시한다고 한

7) 김재한, “통일안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란,” 『통일전략』, 제16권 제4호 (2016), pp. 25~27.

8) 한국갤럽이 2016년 7월 12~14일 및 8월 9~11일에 걸쳐 주한미군 사드의 한반도 배치에 대해 전국 성인 1,004명에게 조사하였다. 한국갤럽, 『데일리 오피니언』, 제219호 (2016년 7월 2주); 한국갤럽, 『데일리 오피니언』, 제223호 (2016년 8월 2주).

비율이 39%, 중국을 중시한다는 비율은 46%였다. 미국과의 관계를 중시할수록 사드 배치에 찬성했고, 중국과의 관계를 중시할수록 사드 배치에 반대했다. 사드 배치는 중국에까지 영향을 주니 중국에 대한 태도와 깊은 관련이 있지만, 결국 중국에 대한 태도 자체는 미국에 대한 태도에서 기인하는 부분이 크다. 사드 배치 문제 역시 북한 정권과 미국을 두고 전개되는 남남갈등의 연장일 뿐이다.

나. 균열의 진영화

남남갈등은 여론화와 정치화를 통해 진영화되어 왔다. 진영화 현상은 객관적 사실에 기초하여 전문적 식견을 갖는다는 전문가 집단에서도 관찰된다. 사드 배치에 대한 전문가의 인식 또한 정치화되어 있다.⁹⁾ 51명의 전문가를 대상으로 조사한 연구는 사드 배치의 찬반, 북한의 핵 및 핵전쟁 의도, 사드 실효성(방어력, 억제력, KAMD와의 상호보완성, 고비용 문제), 사드 배치의 대외관계(한·중관계, 한·러관계, 한·미관계) 영향, 사드 배치의 남북관계(남북관계, 통일, 정상화) 영향 등에 대한 인식이 보수냐 진보냐에 따라 차이를 보여주고 있다.¹⁰⁾ 51명이라는 작은 조사 표본에서도 통계적으로 유의한 결과가 나왔으니 그만큼 심각한 차이라고 말할 수 있다. 사드 실효성과 같은 기술적이고 객관적인 사실은 보수·진보의 구분과 관계없이 일관되어야 하지만, 반대로 전문가의 과학적 식견조차 정치화되고 이념화되어 있는 것이다.

진영화 현상은 ‘친구의 친구는 친구’, ‘친구의 적은 적’, ‘적의 친구는 적’, ‘적의 적은 친구’라는 구조균형성(structural balance)에 주로 기인한다. 국내적으로 경쟁하는 상대가 반(反)북한 성향을 갖는다고 자신이 친(親)북한 성향을 갖는다면, 혹은 경쟁 상대가 친(親)미국 성향을

⁹⁾ 김재한, “통일·안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란,” pp. 27~28.

¹⁰⁾ 최영미·곽태환, “한반도 사드 배치를 둘러싼 논쟁과 평가기준: 전문가 조사 분석을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제32권 제3호 (2016), pp. 57~87.

갖는다고 자신이 반(反)미국 성향을 갖게 되면, 양극화는 심화된다. 남한 내 보수와 진보 계층을 각각 대표한다고 전제될 수 있는 조선일보와 한겨레신문의 사설이 북한, 대북정책, 미국, 대미정책 등을 지지하거나 비판하는 경향을 집계한 결과는 다음과 같다.¹¹⁾

1990년 1월에 시작해서 2006년 8월까지 발간된 조선일보 및 한겨레신문의 사설을 분석하여 연도별로 집계한 결과, 북한 정권을 지지하거나 비판하는 경향의 두 계층 간 차이는 16년 동안 별로 변하지 않았다. 반면에 당시 정부의 대북정책에 대한 두 계층 간 태도 차이는 김대중·노무현 정권 때 늘었다. 특히 대북포용정책에 대해 지지/반대의 양극화가 심화되었다. 그렇지만 대북포용정책이 실시되던 시기에 북한 정권에 관한 계층 간 입장 차이의 양극화가 심화된 것은 아니었다. 따라서 북한의 변화가 아니라, 대북포용정책의 등장이라는 남한 정부의 대북정책 변화에 따라 특정 대북정책에 대한 지지/반대 계층이 더욱 명확해졌다. 대북정책 방향은 남북한 관계라는 측면뿐 아니라 남한 국내정치적 진영 기준으로도 작동하고 있는 것이다.

이 연구를 확장해서 2009년 7월까지의 두 신문 사설 내용을 월별로 집계한 결과는 다음과 같다.¹²⁾ 먼저, 북한을 보는 태도의 계층 간 차이는 거의 고정적이었다. 북한에 대한 두 신문 간의 호감도 차이는 거의 상수(常數)로 부를 수 있을 정도로 지속적이었다. 반면에 미국을 보는 인식의 차이는 감소하는 추세였다. 두 신문의 차이는 북한에 대한 입장에서였고, 미국에 대한 입장이 아니었다. 남남갈등의 양극화는 정부의 대북정책 및 대미정책과 연관이 있다. 다만 조선일보와 한겨레신문의 사설로 판단컨대, 북한에 대해 진보 정파가 우호적이면 보수 정파는 무조건 적대적이거나, 아니면 미국에 대해 보수 정파가 우호적이면 진보 정파는 무조

11) 김재한, “남남갈등과 대북 강온정책,” 『국제정치연구』, 제9집 제2호 (2006), pp. 124~136.

12) 김재한, “북한 및 미국 관련 남남갈등의 변화추세: 조선일보 및 한겨레신문 사설 분석을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제1권 제2호 (2009), pp. 140~141.

건 적대적이라는 흑백관계까지는 관찰되지 않는다. 시기와 대상에 따라 정치적 대립을 보였지만, 지속적으로 ‘적의 적은 친구’라는 식으로만 대응했다고 볼 수는 없다.

이상의 분석에서 다시 조사 대상의 기간을 2010년 6월 30일까지로 늘리고 또 주별 단위로 집계하여 분석한 결과는 다음과 같다.¹³⁾ 첫째, 북한, 미국, 중국에 대한 태도의 조선일보와 한겨레신문 간 차이는 지속적이었다. 북한 및 중국에 대해 더 비판적이면서 미국에 대해서는 덜 비판적인 태도, 그리고 북한 및 중국에 대해 덜 비판적이면서 미국에 대해 더 비판적인 태도로 구분되었다.

둘째, 정부 대북정책에 관한 태도는 경쟁 상대의 태도와 거꾸로 가는 경향이 있다. 조선일보가 정부 대북정책에 대해 비판적일수록 한겨레신문은 호의적이었고, 또 한겨레신문이 비판적일수록 조선일보는 호의적이었다. 이는 남남갈등의 대내적 연계성이라고 규정된다.

셋째, 정부 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 대미정책을 둘러싼 남남갈등과 밀접히 관련된다. 정부 대북정책에 대한 태도의 양극화가 크면 클수록, 대미정책에 대한 태도의 양극화도 크다. 대미정책에 관한 태도의 계층 간 차이가 큰 시기일수록 대북정책에 관한 태도의 계층 간 차이도 컸는데, 이는 남남갈등의 대외적 연계성으로 불린다. 이러한 대외적 연계성은 정부의 대미정책과 대중정책 간에도 발견된다. 대미정책과 관련된 국내 논쟁은 대중정책 및 대북정책과 관련된 국내 논쟁과 함께 등장하는 것이다.

남남갈등의 대내적 연계성과 대외적 연계성은 오늘날 어떨까? 최근 데이터를 활용한 엄격한 분석으로 최종 판단해야겠지만, 사드 배치를 둘러싼 갈등에서 보듯이 거의 유사하다고 유출할 수 있다. 왜냐하면 1987년에 출범한 헌정체제가 아직 그대로 존속하고 있기 때문이다. 다만 다른

¹³⁾ 김재한, “남남갈등의 연계성,” 『통일과 평화』, 제2집 제2호 (2010), pp. 137~138.

게 있다면 북한 핵무장 정도 등에 따라 달라진 외부 환경에서 오는 차이일 것이다.

2. 대북정책의 강온

가. 강온 대외정책의 국내정치 동기

대북강경정책이 국내정치적 동기로 추진되면 속죄양가설(scapegoat hypothesis) 또는 전환이론(diversionary theory)으로 설명되고, 대북유화정책이 국내정치적 동기로 추진되면 구조균형이론(theory of structural balance)으로 설명되기도 한다.¹⁴⁾

예로부터 위협적인 외부 세력을 강조함으로써 내부를 통솔하려는 정치적 동기는 있어 왔다.¹⁵⁾ 국내정치에서 어려움을 겪는 국가 지도자는 국내정치적 관심을 다른 곳으로 돌리기 위해 전쟁 위기나 도발이라는 희생양을 조성할 동기가 있다는 것이다. 이는 전환전쟁 또는 희생양/속죄양 가설 등으로 불린다. 영국과 아르헨티나는 영국명 포클랜드(Falkland), 아르헨티나명 말비나스(Malvinas) 섬을 두고 소유권 분쟁을 겪었다. 영국이 지배하고 있던 포클랜드를 1982년 아르헨티나 군사 정권이 탈환하자 영국 대처(Margaret Thatcher) 총리는 전쟁을 선택했다. 1981년 말 25%에 불과했던 대처의 영국 내 지지율은 전쟁 이후 50%를 넘겼고, 대처는 불가능하게만 보였던 정권 연장에 성공하여 1990년까지 총리직을 유지했다.¹⁶⁾

북한의 대외정책도 대내적 위기에 따라 결정되는 경향이 있다.¹⁷⁾ 또 남한의 국내정치나 선거에서도 북한의 도발이 정부 여당의 지지율을 올릴

14) 김재한, “남남갈등과 대북 강온정책,” pp. 121~128.

15) 김재한, “통일안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란,” pp. 20~21.

16) 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』 (서울: 카오스북, 2015), pp. 230~231.

17) 김재한, “북한체제의 대내적 위기와 대외적 대응,” 『통일연구논총』, 제6권 제2호 (1997), pp. 61~80.

수 있기 때문에 정부 여당은 긴장을 부추긴다는 주장이 있어왔다. 제13대 대선을 앞둔 1987년 11월의 대한항공 858기 폭파 사건, 제14대 대선을 앞둔 1992년 10월의 간첩단 사건 발표, 제15대 대선을 앞둔 1997년 10월 북한에게 무력시위를 요청했다는 이른바 총풍(銃風) 사건 등이 특히 진보 진영에서 거론하는 대표적 사례이다.

부활(resurrection) 가설은 정권이 거의 와해 단계에 이르렀을 때 핵무기 사용이나 그 사용 위협으로 정권이 부활할 가능성이 조금이라도 있으면 그렇게 실천한다는 것이다.¹⁸⁾ 독재 정권일수록 권력을 잃게 되면 생존 자체가 어렵기 때문에 부활을 위한 도박 가능성은 더욱 크다. 이는 국내정치적으로 불안정 요소를 지닌 북한 정권이 핵무기를 갖고 있으면 위험하다는 주장의 근거이기도 하다. 부활 가설에 따르면 이미 패망의 길로 들어선 정권의 입장에서선 상대가 핵무기가 있든 없든 최후의 모험을 걸기는 마찬가지이다.

외부와의 경쟁은 권력을 공고히 할 수도 있고, 반대로 권력을 와해시킬 수도 있다.¹⁹⁾ 여기서는 외부 위협이 국내 안정을 가져다주는 측면을 살펴보자. 그런 뜻을 담고 있는 동서고금의 문구는 많다. 손자병법 구지(九地) 편에 나오는 “서로 미워하는 오나라 사람과 월나라 사람이 같은 배를 타서 풍랑을 만나게 되면 왼손과 오른손처럼 서로 구한다.”(夫吳人與越人相惡也 當其同舟而濟過風 其相救也如左右手), 즉 오월동주(吳越同舟)는 그런 옛 문구의 예라 할 수 있다. 현대의 문구로는 국기집결(rally-round-the-flag) 현상이 있다. 미국 국민들이 대외 위기 시에 정부를 중심으로 뭉친다는 뜻이다.²⁰⁾

¹⁸⁾ George Downs and David Rocke, *Optimal Imperfection?: Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 56~75.

¹⁹⁾ 김재한, 『정치마케팅의 전략』 (춘천: 한림대학교출판부, 2012), pp. 103~107; 김재한, “세상을 바꾼 전략 (4) 양날의 칼 ‘외부 위협,’” 『중앙선데이』, 2014. 11. 09., p. 28; 김재한, 『세상을 바꾼 전략 36계』 (서울: 아마존의 나비, 2016), pp. 267~274.

같은 우리 안에서 다른 개체와 서로 앙숙으로 싸우는 개나 곰은 더 강한 동물이 등장하면 서로 협력한다. 이는 인간사회에서도 관찰되는 보편적인 현상이다. 여러 사회 실험에서 어려움 없이 함께 지냈던 집단보다, 어려움을 함께 겪었던 집단이 서로 잘 협력했다. 국가가 위기에 빠지면 정치 싸움도 자의든 타의든 완화된다. 심지어 내부 이견으로 잘 나가지 못 하던 시위가 경찰의 출동·진압으로 일사분란하게 전개되기도 한다.

외부와의 전쟁은 설사 패배하더라도 그 책임을 경쟁자에게 돌릴 수 있다면 권력 유지에 도움이 된다. 6·25 전쟁 후 김일성은 승리하지 못한 책임을 박헌영과 남로당에 전가하면서 권력을 공고히 했다. 그렇지만 외부와의 긴장관계로만 내부를 지배하는 전략은 영구적으로 사용하기 어렵다. 한국 선거에서 북한 위협을 강조하여 정치적 이익을 얻는, 이른바 ‘북풍 효과’도 과거처럼 크지는 않다.

국내정치적 이유로 대외강경책뿐 아니라 대외유화책도 나올 수 있다. 국내의 경쟁 정파가 특정 국가에 대해 적대적인 태도를 취할 때 정부 여당은 ‘적의 적은 친구’라는 관점에서 그 특정국에 대해 우호적인 정책을 추진하는 경향이 있다. 마찬가지로 이유로, 정부 여당이 특정 국가에 대해 강경 일변도의 적대적 태도를 보일 때 야권은 유화적 태도를 보일 수 있다는 주장이다. 이는 구조균형이론으로 불린다.²¹⁾

“적의 적은 친구”라는 경구는 고대로부터 전해오는 말이다. 현대 심리학에서는 인지(認知)가 부조화(不調和)될 때 바꾸기 쉬운 것을 바꿔 인지가 조화되게 하는 경향으로 설명된다. 서로 친한 A와 B가 있을 때 I는 A와

²⁰⁾ John Mueller, *War, Presidents, and Public Opinion* (New York: John Wiley, 1973), pp. 208~213, pp. 245~247.

²¹⁾ Dorwin Cartwright and Frank Harary, “Structural Balance: a Generalization of Heider’s Theory,” *Psychological Review*, vol. 63, no. 5 (1956), pp. 277~293; Frank Harary, “A Structural Analysis of the Situation in the Middle East in 1956,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 5, no. 2 (1961), pp. 167~178; Chae-Han Kim, “Explaining Interstate Trust/Distrust in Triadic Relations,” *International Interactions*, vol. 33, no. 4 (2007), pp. 423~439.

B 모두를 친구로 여기거나 아니면 반대로 모두를 적으로 여겨야 I의 인지는 조화된다. 만일 한쪽을 친구로, 나머지 다른 쪽을 적으로 여긴다면 이는 ‘친구의 친구’를 적으로, 또 ‘적의 친구’를 친구로 여기는 꼴이다. 이런 인지 부조화 상태에서 벗어나기 위해 둘 다를 친구로 받아들이거나 아니면 둘 다를 적대시한다는 것이다. 서로 적대적인 C와 D에 대해서는 어떨까? C와 D 모두를 친구로 받아들이면 ‘친구의 적’이 친구가 되고, 그리고 모두를 적대시하면 ‘적의 적’ 또한 적이 된다. 이런 부조화를 극복하기 위해 C와 D 가운데 한쪽만 친구로, 다른 한쪽을 적으로 받아들인다는 것이다. 그렇게 해야 ‘친구의 적’은 적, ‘적의 적’은 친구가 되기 때문이다. 친구가 될 가능성은 ‘적의 적’이 ‘친구의 적’ 혹은 ‘적의 친구’보다 더 높다. 즉 위협적인 공동의 적을 둔 상대끼리는 자연스럽게 우호 관계가 형성될 수 있는 것이다. 다만 ‘적의 적’이 친구 될 가능성은 ‘친구의 친구’보다 더 낮다.”²²⁾ 다만 어떤 분열기준이 더 강하느냐에 따라 주적이 정해진다. 만일 외부의 적보다 내부의 적이 더 많다면 그 체제는 붕괴되기 쉽다.

실제 북한, 미국, 중국에 대한 정책에서 한국 내 경쟁 계층의 태도는 서로 반대로 나아가는 경향이 있어 왔다. ‘적의 적은 친구’라는 무조건 정반대의 관계까지는 관찰되지 않더라도, 경쟁 정파가 비판하는 특정 대북정책일수록 오히려 지지하는 태도를 보여 왔던 것이다.

나. 강은 대외정책의 위기관리 효과

유화 대응만으로 전쟁을 억제할 수 있는 것은 아니다. 유화정책을 추진하다 전쟁을 막지 못하고 오히려 더 큰 전쟁을 일으킨 지도자로 알려진 대표적인 인물은 영국 총리 네빌 체임벌린(Arthur Neville Chamberlain)이다. 1938년 나치 독일이 체코슬로바키아 내 독일인 거주 지역을 병합

²²⁾ 김재한, 『정치마케팅의 전략』, pp. 107~108; 김재한, “세상을 바꾼 전략 (36) 적의 적은 친구,” 『중앙선데이』, 2016.02.21., p. 28; 김재한, 『세상을 바꾼 전략 36계』, pp. 91~92.

하려 하면서 전쟁 위기가 발생하자, 체임벌린은 협상을 주도하여²³⁾ 히틀러(Adolf Hitler)의 요구를 뮌헨협정으로 수용했다. 뮌헨협정 체결 직후 체임벌린은 히틀러에게 조금 양보하여 유럽을 전쟁의 위기에서 구한 영웅으로 칭송되었다. 뮌헨협정으로 일부 영토를 잃게 된 체코슬로바키아와 영국 내 일부만이 체임벌린을 비판했을 뿐이다. 체임벌린은 노벨 평화상 후보로 거론되었지만 선정되지는 못했다. 뮌헨협정의 서명자로는 체임벌린뿐 아니라 프랑스 달라디에(Édouard Daladier), 이탈리아 무솔리니(Benito Mussolini), 독일 히틀러도 있어서 공동 수상을 해야 했는데, 당시 독일은 독일인의 노벨상 수상을 법률로 금지하고 있었다. 독일의 군축 위반 사실을 폭로하여 정치범으로 수감 중인 오시에츠키(Carl von Ossietzky)가 1935년 노벨 평화상 수상자로 발표되자 그의 노벨상 수상은 독일인 전체에 대한 모독이라면서 히틀러가 내린 조치였다.

결국 제2차 세계대전이 발발하자 체임벌린의 유화적 리더십은 전쟁의 발발 원인 가운데 하나로 비판받기 시작했다. 사실 체임벌린이 전쟁을 무조건 피한 것은 아니었다. 1939년 독일에게 선전포고한 지도자는 다름 아닌 체임벌린이다. 영국과 프랑스는 먼저 선전포고를 했지만, 공격보다는 독일을 봉쇄하는 데에만 주력했다. 실제 군사적 침공은 독일이 먼저 감행하였으며 프랑스는 한 달 반도 버티지 못하고 항복하였다. 독일을 응징하려면 일찍 했어야 하였는데, 독일에게 재무장 시간을 충분히 준 후에야 제재 국면에 들어감으로써 결과적으로 영국과 세계를 심각한 전쟁터로 만들었던 것이다. 이는 역설적으로 체임벌린이 너무 민주적이어서 발생한 상황이다. 독일에게 양보, 선전포고, 비(非)전투적 봉쇄 등을 결정했을 때 모두 국민 다수의 의견을 따른 것뿐이었다.

평화는 양보, 헌신, 봉사, 희생 등의 평화적 심성만으로 유지할 수 있는

²³⁾ 유화정책에 관한 내용은 다음 글에서 따왔다. 김재한, “세상을 바꾼 전략 (53) 키신저와 체임벌린,” 『중앙선데이』, 2016.10.16., p. 22.

것은 아니다. 쌍방이 모두 평화적 심성을 지닌다면 평화가 유지될 수 있겠지만, 평화적이지 않은 상대를 둔 상황에서는 싸울 의지가 충만할 때 평화가 보전되는 경향이 있다. 이를 함축하는 대표적인 경구는 4~5세기 로마제국의 군사전략가 베게티우스(Publius Flavius Vegetius Renatus)의 글에서 처음 발견된, “평화를 원하면 전쟁을 준비하라”는 말이다. 전쟁을 준비함으로써 상대가 도발하지 못하도록 만들어 전쟁을 피할 수 있다는 의미이다. 두려워 전쟁을 절대 벌이지 않을 상대에게는 양보를 잘 하지 않고 또 도발을 자제하지 않는다.

평화가 누구의 평화냐는 것도 중요하다. 설사 협상을 통해서 전쟁이 발생하지 않았거나 종식되었다 하더라도 일부 국가에게 그 평화는 최악의 결과일 때가 있다. 체임벌린과 키신저(Henry Kissinger)는 공통적으로 약소국을 희생시켰다. 영국은 제1차 세계대전 후 신생 체코슬로바키아를 건국하게 하였지만, 영국과 프랑스는 뮌헨 회의의 공식 참가국 명단에서 영토 분할 당사국인 체코슬로바키아를 히틀러 요구대로 제외했다. 체코슬로바키아는 뮌헨 회의에서 동맹국 프랑스로부터 아무런 지원을 받지 못해 독일에게 영토 일부를 빼앗겼다가 이듬해 전 국토가 점령되고 말았다. 키신저 역시 강대국에 의해 만들어진 남베트남이라는 국가를 너무 늦게 포기하면서 전쟁과 통일의 과정에서 수많은 베트남인을 희생시켰다. 동맹은 행동으로 실천되지 못하면 종이에 적힌 글귀에 불과하게 될 수도 있다. 동맹국은 권리를 포기하지 않으면서 동시에 발목을 잡히지 않으려고 하기 때문이다.

북한이 핵무기를 실전배치할 단계에 거의 이른 것으로 알려지자, 극단적으로 대한민국이 1930년대 체코슬로바키아 또는 1970년대 남베트남의 처지로 되어버릴까 하는 우려까지 등장한다. 북한의 요구에 끌려가다 더 이상 양보할 수 없어 전쟁을 벌이게 되는 상황은 체임벌린식 해법으로 부를 수 있다. 반면에 북한 핵의 완전 철폐를 포기하고 대신 북한을 인정해 주는 것은 키신저식 해법으로 부를 수 있다. 한국을 제외한 주변국이

모두 합의하는 타결은 주한미군 철수 등 한국의 체제 존속을 위협하는 내용일 것이다. 그 가능성은 희박하지만 전략적 관점을 지니지 못하면 그런 비극이 벌어지지 않을 것이라고는 장담할 수 없다. 주한미군 철수라는 옵션은 늘 미국에게 있다. 주변국들과 국익의 공통부분을 증대시키고 조율하는 국가전략이 필요하다.

강경파의 존재가 대외 협상에서 유리한 입지를 제공할 때도 있다. 국가 지도자가 외부 경쟁국에게 던진 경고를 실천하지 않을 때 유권자(청중)로부터 받을 대가인 청증비용(audience cost)은 민주 정권이 독재 정권보다 크기 때문에, 다시 말해서 경고 실천 여부가 정권 연장 여부에 미치는 영향력은 독재 정권보다 민주 정권에서 더 크기 때문에 경고를 행동으로 실천할 가능성은 민주 정권이 더 크다는 것이다.²⁴⁾ 1962년 쿠바 미사일 위기 때 소련 지도부는 미국 지도부의 경고를 심각하게 받아들여 철수했다는 것이다. 물론 소련이 일방적으로 굴복한 것은 아니다. 소련이 쿠바에서 미사일을 철수하기로 결정한 것에 이어 미국도 터키에서 미사일을 철수하기로 했기 때문이다. 그렇더라도 미국 지도자의 대외 경고가 상대에게 더욱 강력하게 전달되었던 것이다. 이와 달리 연평도 포격 사건에서는 대한민국 정부가 그런 상황을 십분 활용하지 못했다.²⁵⁾

2010년 3월 26일 백령도 근처 해상에서 해군 초계함 천안함이 침몰했다. 천안함 사건 직후 이명박 대통령은 직접 백령도를 방문했다. 5월 24일 이 대통령은 북한이 “우리의 영해, 영공, 영토를 무력 침범한다면 즉각 자위권을 발동할 것”이라는 내용을 포함한 이른바 5.24 조치 담화문을 발표했다. 10월 이 대통령은 연평도를 방문하여 서해 영토·영해의 수호 의지를 대내외에 천명하였다. 그리고 11월 정부는 서해 북방한계선

24) James Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994), pp. 577~592.

25) 강경정책에 관한 내용은 다음 글에서 따왔다. 김재한, “세상을 바꾼 전략(5) 위기를 넘는 힘,” 『중앙선데이』, 2014.11.23., p. 28; 김재한, 『세상을 바꾼 전략 36계』, pp. 234~241.

(Northern Limit Line: NLL) 이남 해상에서 실시하는 사격 훈련 계획을 북측에 통보하였다. 이에 북측은 11월 22일과 23일 오전, 자국 영해에 남측 사격이 이뤄질 경우 즉각적인 물리적 조치를 가하겠다는 통지문을 남측에 발송하면서 NLL이 남북 영해 경계선이 아니라고 경고했다. 11월 23일 남측은 대략 오전 10시부터 4시간가량 사격 훈련을 실시했고, 북측은 오후 2시 반경부터 약 1시간에 걸쳐 연평도 군부대 및 민가에 무차별로 포격했다. 연평도 포격은 6·25전쟁 정전 협정 이후 북한이 남측 영토를 직접 타격하여 민간인이 사망한 최초의 사건이었다. 북한의 포격이 시작된 10~20분 후 남측의 대응 포격이 있었지만 그 강도는 북한의 것보다 못했다. 이명박 대통령이 북측 포격에 강력하게 대응하지 못하자 대통령 지지도는 가파르게 하락했다.

한국군은 1개월 후인 2010년 12월 20일 오후 2시 30분부터 연평도 부근 서해상에서 사격 훈련을 실시했다. 연평도 포격 당시 북한이 문제를 제기한 K-9 자주포는 1발만 쏜 것이라 훈련이 미흡했다는 주장도 있지만, 대체로 굴복하지 않는다는 체면치레는 했다. 같은 날 북한 조선중앙TV는 남측이 북한을 두려워하여 사격훈련 장소를 변경했다고 주장하면서 “우리 혁명무력은 앞에서 얻어맞고 뒤에서 분풀이하는 식의 비열한 군사적 도발에 일일이 대응할 일고의 가치도 느끼지 않는다”고 보도했다. 민주 정권 지도자와 달리 독재자에게 청중비용이 그렇게 크지 않기 때문에 북한 정권은 자신의 대남 경고를 꼭 실천해야 할 부담이 적고, 따라서 남측의 2차 사격 훈련에 강경하게 대응하지 않았다.

북한이 전쟁으로 바로 전개될 도발을 행한 적은 없다. 판문점 도끼 사건과 연평도 포격 사건 모두 즉시 가동될 남측 응징이 없다고 북한이 판단했을 때 발생했다. 역설적이게도, 도발은 자동적으로 즉각 응징하는 시스템에 의해 억지되는 것이다. 북한의 대량살상무기가 실전 배치된 상황에서는 북한의 도발에 어느 정도로 응징해야 할지가 전략적 문제 가운데 하나일 것이다.

민주 정부만이 배후에 있는 국민을 이용하는 전략을 구사할 수 있다. 의회의 비준을 받아야 정부 간 합의가 발효되는 국가는 유리한 협상을 얻어내기도 한다. 독재자보다 민주 지도자가 국민 핑계를 대면서 상대국을 더 잘 설득할 수 있는 것이다. 가격 흥정에서 자판기와 같은 대리인을 내세우는 측이 유리한 것도 같은 이유에서다. 북한문제에 대해 국민이 강온으로 분열되어 있다는 사실 자체는 대외 협상에서 오히려 유리하게 작용할 수도 있다. 분열을 넘어 정쟁화되어 있을 때 외부에게 이용당해 불리한 것이다.

강경 대응에서는 합리적인 전략이 미리 잘 수립되어 있어야 한다. 레드라인(red line)도 그런 설정 가운데 하나이다.²⁶⁾ 레드라인이 공표되어야 할 상황도 있고 그렇지 않은 상황도 있다. 특히 승리가 최선의 결과이지만 정면충돌이 모두에게 최악인, 치킨 게임 상황에서는 레드라인이 잘 설정되고 또 잘 공표되어 상대에게 잘 전달되는 것이 위기 극복의 방안이다. 레드라인은 상대국이 넘으면 공멸(共滅)로 갈 자국의 능력과 각오가 있어야 작동한다. 한 정부 관계자는 레드라인을 명확히 밝혀도 상대에게 압박이 되지 않고 또 레드라인은 실체가 없는 외교적 레토릭(rhetoric)에 불과하다고 말했다고 한다.²⁷⁾ 상호 충돌하면 공멸인 치킨 게임 상황에서 레드라인 언급을 레토릭으로 취급하는 것은 잘못된 대응이다. 진짜 민주 정부이라면 국민 이익을 침해하는 외부 위협에 단호한 경고를 보낼 것이고 또 이를 실천할 수밖에 없으며 그리고 그 결과가 확전 여부와 관계없이 국민 이익에 부합할 가능성이 크다.

북한의 대량살상무기개발에 대응하여 전략적 사고의 필요성이 더욱 대두되고 있다.²⁸⁾ 북한의 선제 도발이든 아니면 한국과 미국의 예방·선

26) 김재한, “세상을 바꾼 전략(74) 핵무기 공포의 균형,” 『중앙선데이』, 2017.06.17., p. 22; 김재한, “민주주의와 한반도 평화,” p. 39.

27) 『동아일보』, 2017.09.06.

28) 김재한, “세상을 바꾼 전략(53) 키신저와 체임벌린,” p. 22.

제공격이든, 전쟁 가능성은 현실로 좀 더 가까이 다가온 것으로 여기는 사람이 많아졌다. 타협 가능한 옵션이 존재함에도 불구하고 쌍방에게 손해인 전쟁은 약속의 신뢰성 문제 때문에 발생하기도 한다. 그래서 민주국가에서는 약속의 신뢰도를 높이기 위해 구두발표뿐 아니라 법제화를 시행하기도 한다. 자위적 핵무장이 불가피하다는 북한의 주장은 중국의 확장억지가 제공되는 한 인정되지 않는다. 또 핵무기를 먼저 사용하지는 않겠다는 북한의 주장 역시 신뢰받지 못하기 때문에 상대는 예방전쟁이라는 대안을 검토할 수밖에 없는 것이다.

북한 핵무장을 막기 위한 예방전쟁의 적절한 시점은 미국이 실제로 심각하게 고려한 1994년이었다고 주장하기도 한다. 북한의 무장화가 덜 된 시기였기 때문이다. 합리적인 행위자는 최적의 시점이 이미 지나갔다 하더라도 공격하는 게 하지 않는 것보다 더 나으면 공격을 선택한다. 예방·선제공격의 비용과 효과는 충분히 분석되어야 한다. 각종 미사일, 장사정포, 화생방무기, 특수·사이버부대 등 상대의 반격 능력을 상당 부분 파괴할 수 있어야 가능한 옵션이다. 킬체인과 사드 등의 하드웨어 부분뿐 아니라 전략적 계산도 정밀해야 한다. 탄두 수, 발사대 수와 위치, 다른 운반체계 등을 모두 따져 최적의 경로를 추출하는 운영분석(Operations Research: OR) 계산 그리고 실패의 비용을 추정하는 리스크 계산도 할 수 있어야 한다.

국가가 지향해야 할 목적이나 국가이익은 밑으로부터 민주적으로 수립하되, 정책이나 전략은 역량 있는 지도자가 위에서 수립하여 추진하는 것이 효과적이다. 야구에서 작전은 선수가 투표해서 결정하는 게 아니고, 실력 있는 감독이 판단해서 선택하는 것이다. 미사여구를 곁들인 미봉책보다, 냉철한 이성애 근거한 지속가능한 평화를 추구해야 한다.

3. 고차 방정식 북한문제의 해법²⁹⁾

가. 코리아 패싱 방지의 기하학

최근 헨리 키신저는 미국과 중국이 북한 정권 붕괴 이후의 처리 방안에 대해 합의한다면 북한 핵문제를 해결할 가능성이 높다고 언급한 바 있다. 키신저는 북한 정권 붕괴 후에 주한미군을 철수한다는 미국의 약속이 미·중 합의 내용 가운데 하나일 수 있다고 밝혔다. 이는 북한이라는 완충 지대가 사라지면 미군이 중국 국경선에 배치될까 하는 중국의 우려를 가라앉힐 것이라고 했다.³⁰⁾ 이런 언급들은 중국의 우려를 없앨 수 있는지 몰라도 한국 내에서 이른바 코리아 패싱(Korea Passing, 한국 배제) 우려를 증폭시켰다.³¹⁾ 키신저는 1970년대 미국-중국 수교와 미군의 베트남 철수 등으로 미국의 국익을 나름대로 증진시켰다고 평가되면서 동시에 대만이나 남베트남의 국익에는 치명타를 날린 것으로 평가되는 인물이기 때문에 더욱 그랬다.

약소국은 주요 결정에서 배제될 수밖에 없는 처지일까? 동등한 국력을 갖기도 영향력 크기가 다른 경우는 허다하다. 대체로 자신이 주도하여 승리를 가져올 수 없는 약소국은 승리연합에 속해야 나름 국익을 챙길 수 있다. 양극단의 대결 구도에서는 중간 입장에 있어야 승리연합에 들기

²⁹⁾ 여기서는 구체적인 문제를 해결하는 답인 해(解) 대신에, 해를 계산하는 방법인 해법(解法)을 제시한다.

³⁰⁾ Sang-Hun Choe and David Sanger, "After North Korea Test, South Korea Pushed to Build Up Its Own Missiles," *New York Times*, July 29, 2017.

³¹⁾ 코리아 패싱은 주변국들이 한국을 배제하고 한반도 문제를 논의하는 현상을 말한다. 1998년 클린턴(Bill Clinton) 미국 대통령이 일본을 배고 중국을 방문했을 때 일본 언론에서 이를 재팬 패싱(Japan Passing)으로 불렀는데, 코리아 패싱은 여기서 유래한 것으로 보인다. 사실 '코리아 패싱' 용어 자체는 남남갈등을 내포한다. 정부 여당의 실책을 주장하는 측에서 이 용어를 사용하고 있고, 정부 여당을 옹호하는 측에서는 용어 사용에 반대하기 때문이다. 더구나 코리아 패싱이라는 영어 용어는 처음 등장했을 때 영어 원어민들이 그 의미를 이해하지 못했다. 지금은 외국의 한반도 전문가들이 이해하는 것 같고 또 국내에서 다른 용어로 대체되지 않는 일반 용어가 이미 되어 여기에서도 사용하기로 한다.

쉽다.³²⁾ 왜냐하면 중간에 위치한 자의 선택에 따라 승리연합이 결정될 때가 많기 때문이다. 즉, 해당 정책 스펙트럼의 중간에 위치하여 자국이 배제되지 않도록 할 수 있다. 코리아 패싱 방지의 기하학의 이론적 출발점인 중간투표자 정리(median voter's theorem)를 먼저 소개하면 다음과 같다.³³⁾

각 가능한 대안들을 일직선 위에 배열할 수 있고 또 각 행위자는 자신이 가장 선호하는 점(대안)에서 멀리 떨어진 대안일수록 덜 선호한다고 할 때, 최종적으로 합의되기 쉬운 대안은 중간 입장이다. 여러 대안이 있어도 결국 협상은 일대일의 대안 비교로 진행되기 때문에 다른 모든 대안과 일대일로 경쟁하여 더 큰 지지를 받는 대안이 최종적으로 받아들여진다는 것이다. 예컨대 A, B, C의 세 가지 대안 가운데 하나를 선택해야 하는 상황에서, A안을 지지하는 비율이 40%, B안과 C안은 각각 20%와 40%를 얻고 있다고 하자. 만일 A안 지지자가 B안을 차선으로, C안을 최악의 대안으로 여기고, 또 C안 지지자는 B안을 차선으로, A안을 최악의 대안으로 여긴다면, 최종적으로 채택될 대안은 B안일 가능성이 크다. 왜냐하면 B안은 A안과 일대일로 경쟁하면 B안 지지자(20%)와 C안 지지자(40%)의 도움으로 60 : 40으로 승리하고, 또 B안이 C안과 일대일로 대결하게 되면 B안 지지자(20%)와 A안 지지자(40%)의 지원으로 B안이 60 : 40으로 승리하기 때문이다.

이런 모델로 1991년 남북한이 유엔에 동시 가입할 것이라고 예측한 연구도 남북한 동시 가입이 현상 유지를 포함한 어떤 대안과 경쟁해도 더 큰 지지를 얻기 때문에 남북한 동시 가입이 실현될 것으로 주장한 바 있다.³⁴⁾ 이에 따르면 1991년 당시 남북한 유엔 가입을 둘러싼 관련 6개국

32) median을 중간, 중앙, 중위 등 다양하게 번역하고 있다. 3국의 위치가 각각 0, 1, 10일 때 median 위치는 1이다. 그런데 사람들은 중위 또는 중앙 위치를 5로 받아들이는 것 같다. 그래서 median을 중간으로 번역하고자 한다.

33) 김재한, "세상을 바꾼 전략 (51) 남북 유엔 동시 가입," 『중앙선데이』, 2016.09.18., p. 22.

의 입장을 <그림 III-1>과 같이 이슈 스펙트럼 위에 표시하였다. 남한은 ‘남한만 가입’을 가장 선호하며, 이것이 불가능하면 ‘남북한 동시가입’을 희망하고, ‘북한만 가입’이 성사되기보다는 차라리 남북한이 모두 가입하지 못한 ‘현상 유지’가 낫다고 여긴다고 전제했다. 북한도 유엔에 자국만 가입하는 것을 가장 선호하고, 그러지 못할 바에야 아무도 가입하지 않기를 원하며, 남한이 단독으로 가입하는 것을 최악으로 여긴다고 가정했다.

그림 III-1 남북한 유엔 가입에 대한 동북아 6개국의 입장

| 남한 | 미국 | 일본 | 소련 | 중국 | 북한 |
|--------|----|----------|----|-------|--------|
| 남한만 가입 | | 남북한 동시가입 | | 현상 유지 | 북한만 가입 |

유엔 가입 이슈에서 각국이 행사할 영향력은 군사력 및 경제력에 바탕을 둔 국력뿐 아니라 그 이슈를 얼마나 중요하게 여기냐에 따라서도 결정된다. 국력과 중요도는 가장 높은 점수를 100으로 두었다. 남한, 미국, 일본, 소련, 중국, 북한의 국력은 각각 15, 100, 40, 70, 60, 10으로 조사되었고, 또 중요도(힘을 사용할 의지)는 각각 100%, 50%, 30%, 40%, 40%, 100%로 입력되었다. 즉 남북한 유엔 가입 관련 남한, 미국, 일본, 소련, 중국, 북한의 영향력은 국력과 중요도를 곱하여 각각 15, 50, 12, 28, 24, 10으로 계산되었다.

이제 대안 간 우열 관계를 살펴보자. ‘남북한 동시가입’의 대안은 ‘남한만 가입’의 대안과 경쟁했을 때 일본+소련+중국+북한(12+28+24+10=74)의 지원을 받기 때문에 남한+미국(15+50=65)의 지원을 받는 ‘남한만 가입’ 대안보다 우위에 있었다. 이렇게 계산해 보면, 영향력 분포에서 중

³⁴⁾ Bruce Bueno de Mesquita and Chae-Han Kim, “Prospects for a New Regional Order in Northeast Asia,” *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 3, no. 2 (1991), pp. 65~83.

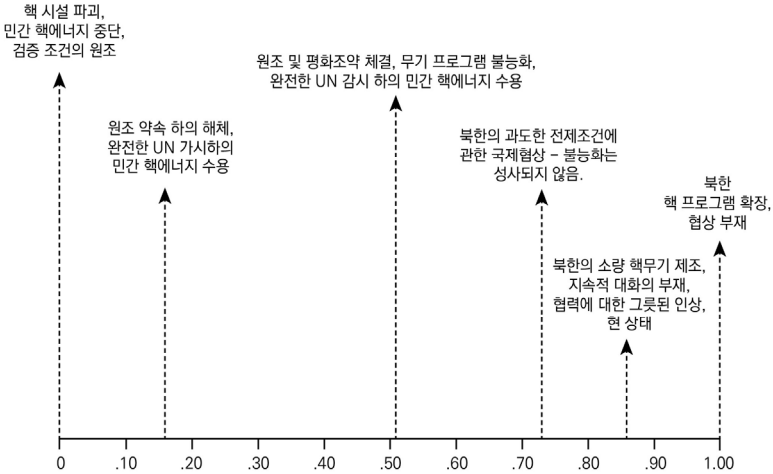
간 입장인 ‘동시가입’ 대안이 어떤 다른 대안과 일대일로 경쟁해도 승리하기 때문에 최종적인 협상 결과가 된다는 예측이었다.

남북한의 유엔 가입 시도가 있었던 1970년대에는 1990년대와 달리 ‘남북한 동시가입’이 중간 입장이 아니었기 때문에 동시 가입이 성사되지 못했다. 소련의 국력이 더 강했고, 또 소련과 중국의 입장이 ‘북한만 가입’ 쪽으로 더 기울었다. ‘현상 유지’ 즉 남북한 모두 정식 회원국이 되지 못하고 옵서버 자격만 갖는 상황이 1970년대 영향력을 감안한 선호 분포의 중간 입장이었다고 할 수 있다. 이런 상황이 남북한의 유엔 동시 가입으로 바뀌게 된 것은 남북한의 새로운 합의보다 이해 관련국의 선호 변화에서 온 것이다.

브루스 부에노 데 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita)는 이 공간 모델로 북한 핵문제의 타결안을 검토했다.³⁵⁾ <그림 III-2>는 북한 핵문제에 대해 관련 입장을 일직선 위에 드러낸 것이다. 북한 정권은 다른 국가에 비해 뚜렷한 선호를 갖고 있다. 북한 핵프로그램은 협상될 성질의 사안이 아니고 절대로 포기할 수 없다는 입장인데, <그림 III-2>에서 맨 오른쪽(1.00)의 위치이다. 이와 가장 대비되는 극단적 입장(0)은 북한의 핵시설을 파괴하고 비(非)군사 목적의 핵에너지 개발도 중단시키며 이를 검증한다는 조건에서 북한을 원조하자는 안이다. 두 극단적 입장 사이에 북한 핵무기 시설 파괴 및 민간 핵에너지 수용(0.16), 북한 핵무기 프로그램 불능화 및 민간 핵에너지 수용(0.51), 북한 핵무기 프로그램 불능화 미성사(0.73), 현상태(0.89) 등의 다양한 결과들이 존재한다.

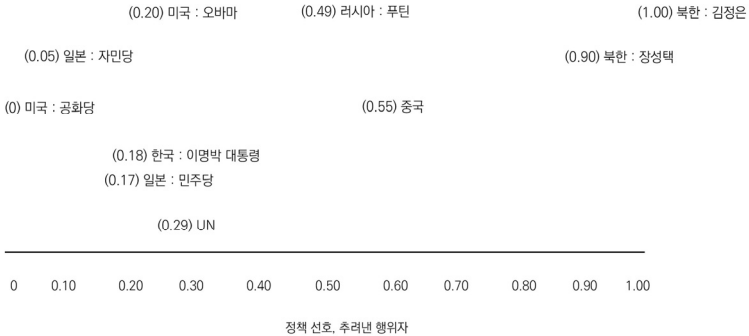
35) 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, pp. 123~128; 김재한, “부에노 데 메스키타의 북한문제 분석,” 『통일문제연구』, 제27권 제1호 (2015), pp. 301~303.

그림 Ⅲ-2 북한 핵 이슈에 대한 다양한 옵션



자료: 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, p. 117.

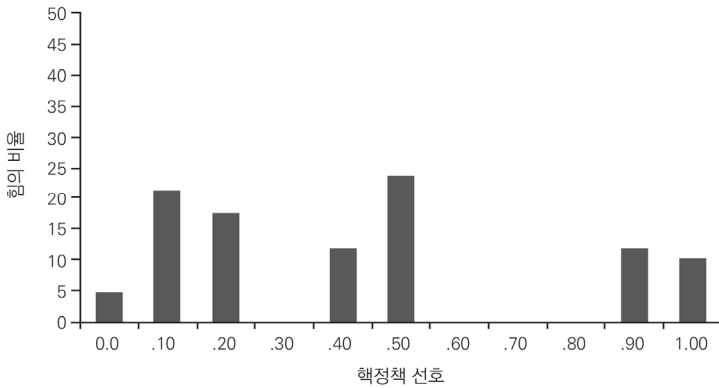
그림 Ⅲ-3 북한 핵 이슈 관련자들의 선호(2012년 기준)



자료: 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, p. 119.

〈그림 Ⅲ-3〉은 2012년 기준으로 미국의 공화당(0)과 대통령(0.20), 일본의 자민당(0.05)과 민주당(0.17), 한국 대통령(0.18), 러시아 대통령(0.49), 중국(0.55), 북한 지도자(1.00) 등 주요 행위자들의 대북정책 선호를 일직선 위에 나타낸 것이다.

그림 III-4 북한 핵 이슈에 대한 중간 입장의 추론



자료: 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, p. 125.

〈그림 III-4〉는 북한 핵문제에 관한 각 행위자의 입장과 힘을 나타낸 것이다. 여기서 중간 위치는 0.4이다. 그 왼편인 0.0, 0.1, 0.2이라는 입장들의 힘 합계와 오른편인 0.5, 0.9, 1.0이라는 입장들의 힘 합계가 각각 약 45 정도로 서로 비슷하다. 0.4의 입장은 어떤 입장과 경쟁해도 패배하지 않는 유리한 위치이다. 이 중간 위치는 북한 핵무기 프로그램을 불능화하고, 민간 핵에너지는 유엔의 완전한 감시 하에 수용하며, 한반도 평화조약을 체결하고, 북한에게 경제 원조를 제공하는 내용이었다. 이 2012년 기준의 중간 위치는 북한의 버티기와 여타 국가의 방치로 현재에는 그 의미를 상실한 것으로 보인다. 따라서 오늘날 기준으로 다시 계산되어야 한다.

현 상황을 엄격히 반영하는 공간 모델은 어떻게 최종 결과를 바꿀 수 있는지에 대해서도 알려준다. 중간 입장에 있는 국가나 집단을 움직일 수 있다면 중간 위치 역시 이동하기 때문에 판도를 바꿀 수 있다. 그들이 바로 압력을 가하거나 설득할 대상이다. 그런 설득은 상대방 국익과 부합한다는 점을 드러내는 것이지, 그냥 애원하는 것은 아니다. 중간 위치를

계산하고 또 중간 위치에 영향을 줄 특정 국가의 입장 변화 요인을 알아내서 대처하는 것이 성공적 외교의 비결이다.

더 혁신적인 외교는 자국이 갈등 축의 한 쪽 끝에 있지 않고 중간에 위치하게끔 이슈 스펙트럼을 구축하는 것이다. 중간 위치에 있다면 누구와의 대립에서도 다수파에 속해 안전을 보장받을 수 있기 때문이다. 만일 불가피하게 한 쪽 축에 있을 때에는 자국이 포함된 진영이 중간 위치까지 차지하도록 이슈 프레임을 짜야 한다. 이는 대세에 따라 힘 있는 쪽으로 자주 편승하라는 의미는 아니다. 편 바꾸기가 그렇게 쉬운 것도 아니고, 또 편을 바꿔서는 더 큰 곤욕을 치를 수도 있다.

한반도를 둘러싼 난제들이 있는데, 같은 사건을 두고도 다른 이슈 프레임으로 각국의 입장을 다르게 배열할 수 있다. 외교 이슈를 선도할 수 있으면 국제관계를 바꿀 수 있는 것이다. 사드 배치 문제나 북한-미국 대결 구도보다는, 핵확산 금지 체제의 지속이나 종말이냐는 구도가 한국에 유리한 위치를 제공해주는 스펙트럼이다. 이슈 프레임을 바꿀 수 없을 때에는 관련 국가들의 선호와 영향력을 파악하여 그 분포를 정확히 계산하는 것이 필요하다. 그러한 판도 분석에 따른 맞춤형 외교를 추진해야 한다.

중간 위치 잡기와 중립 고수는 서로 별개의 것이다. 자국이 가담하는 쪽이 승자가 되는 무게 중심이 중간 위치라면 중립은 어느 쪽에도 가담하지 않는 행위이다. “마키아벨리는 『군주론』 제21장에서 두 세력이 싸울 때 약자가 중립을 지키면 승자의 먹이가 될 수 있다고 보았다. 자신을 도와주지 않은 자에게 승자는 관용을 베풀지 않을 것이고 또 패배자도 관심을 갖지 않을 것이기 때문이라고 했다. 이와 반대로 누구를 도왔고 도움을 받은 측이 승리하게 되면 그 승리자는 도움을 갚으려 할 것이며, 만일 도움을 받은 측이 패배하게 되더라도 그 패배자는 자신을 도운 자에게 배려할 것으로 보았다. 마키아벨리는 중립보다 개입을 권고했다. 도와줘서 성공한 경우도 있고 도와주고 망한 경우도 있다. 강대국에게 길을 빌려주고 난 후 그 강대국에게 멸망하는 이른바 가도멸궤(假道滅虢) 그리

고 토사구팽(兔死狗烹)은 실패한 예다. 길을 빌려주든 빌려주지 아니하든, 고래 싸움에 새우 등은 터지기 쉽다. 고래 싸움이 시작되기 전에만 새우의 역할이 있을 뿐이다. 그 역할은 승패를 뒤바꿀 정도로 강한 힘이 아니라, 쌍방이 수궁할 수 있는 중간 입장에 의해서다.”³⁶⁾

물론 중간 위치가 늘 안전한 것은 아니다. 판이 바뀌어 중간 위치가 무너져 그 약소국은 희생되기도 한다. 북한의 대량살상무기 문제를 북한-미국 간의 갈등이라는 프레임으로 혼자 고수하면서 자신의 입장이 중간 위치라고 우기다가 정말 파멸될 수도 있는 것이다. 자신이 진정으로 중간에 위치할 수 있는 이슈 스펙트럼을 부상시켜야 한다. 사실 사드 배치 문제만 해도 한국이 중간 위치에서 나오는 결정력을 보유했다고 볼 수 있었으나 오히려 주변국 특히 중국으로부터 일방적인 압력만 받았다. 핵확산 금지 등과 같은 이슈 프레임에서 한국의 위치는 결코 무시할 수 없을 정도의 협상력을 제공할 것이다.

나. 전원 합의가 가능한 대안 집합

북한 핵문제는 풀기 어려운 고차 방정식에 비유되고 있다.³⁷⁾ 고차 방정식은 풀기가 어렵다는 것이지, 대부분의 경우 그 방정식을 충족시키는 답인 해(解)가 여럿 존재한다. 전문가의 입장에서는 고차 방정식의 해가 여럿이기 때문에 오히려 자국에게 유리한 답 찾기는 더욱 쉽다고 생각한다. 이에 비해, 고차 방정식 해법을 이해하지 못하는 일반인의 입장에서 답이 맞는지 아닌지 분간하지 못하기도 한다.

당사국 모두가 합의할 수 있는 타결안이 있다면 어떻게 계산될까? 윈셋은 당사자의 절대 다수가 합의할 수 있는, 특히 현재 상황보다 절대 다

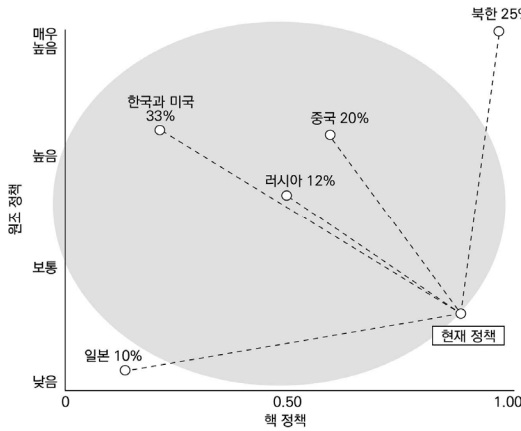
³⁶⁾ 김재한, “세상을 바꾼 전략 (17) 우회와 기습,” 『중앙선데이』, 2015.05.15., p. 28; 김재한, 『세상을 바꾼 전략 36계』, pp. 137~145.

³⁷⁾ 고차 방정식에 비유한 최근 기사의 예는 “文대통령, ‘안보 해법’ 고차방정식 풀기 고심… 초당적 대응 모색,” 『연합뉴스』, 2017.09.10 참조.

수에게 더 나은 정책 조합을 말한다. 여기서는 브루스 부에노 데 메스키타가 계산한 북한 핵문제의 원셋을 소개하기로 한다.³⁸⁾

논쟁이 되는 문제를 한 번에 하나씩 처리하는 것과 한꺼번에 묶어서 처리하는 것 중 어느 편이 더 좋을까? 협상을 간단하게 만든다고 하면서 이슈들을 한 번에 하나씩 다루는 것은 실제 안전 보장과 협상 타결에 도움이 되지 않을 수 있다. 또 이슈들을 연계시킨다고 해서 한 번에 많은 진전을 이끌어내는 합의가 타결되거나 안전이 보장되는 것도 아니다. 이슈들을 함께 다루지 아니면 분리해서 다루지는 이해관계에 달려있고 그 자체가 전략적 사안이다.

그림 III-5 북한 핵문제 및 대북 원조에 대한 각국의 입장과 영향력



자료: 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, p. 133.

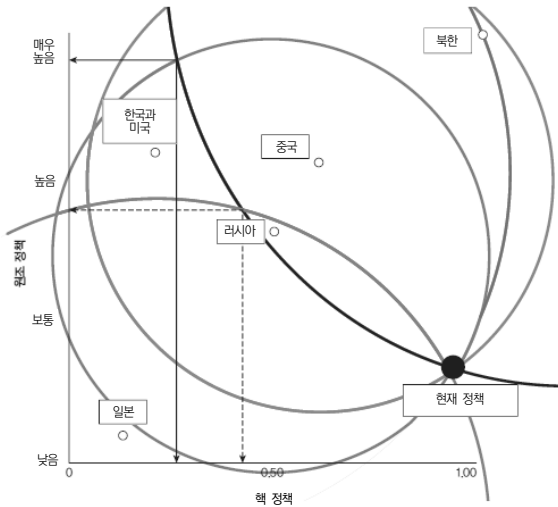
〈그림 III-5〉는 북한 핵문제 및 대북지원에 대한 각 행위자의 선호와 영향력을 드러낸 것이다. 핵정책이라는 수평축은 앞의 그림들처럼 북한 핵시설의 파괴를 0으로, 또 북한 핵무기 인정을 1로 두고 그린 것이다.

38) 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, pp. 128~138; 김재한, “부에노 데 메스키타의 북한문제 분석,” pp. 304~306.

원조 정책이라는 수직축은 대북 경제의 지원액을 나타낸다. 예컨대 일본은 10%의 영향력을 갖고 있고 북한을 원조하는 액수와 북한 핵을 용인하는 수준이 모두 낮아야 한다는 입장이다. 한국과 미국의 영향력은 합해서 33%이고 높은 대북 원조, 낮은 북한 핵프로그램을 선호한다. 25% 영향력의 북한은 대북 원조와 북한 핵프로그램 모두 높은 수준이어야 한다는 입장이다. 이 외에 중국과 러시아의 영향력은 각각 20%와 12%로 가정하여 분석되었다.

〈그림 III-5〉의 큰 원은 러시아 입장을 중심으로 ‘현재 정책’을 지나는 원, 즉 러시아가 ‘현재 정책’과 동일하게 선호하는 무차별곡선(indifference curve)이다. 원 내부의 모든 점들은 러시아가 현재 상황보다 더 선호하는 상황이다. 이 무차별곡선에 따르면 러시아는 현재 상황보다 한국·미국 및 중국의 입장을 더 선호하는 반면, 일본 및 북한의 입장보다는 현재 상황을 더 선호한다.

그림 III-6 북한 핵문제 및 대북 원조에 대한 원셋



자료: 브루스 부에노 데 메스키타, 『세계정치론』, p. 134.

공간 모델에서는 당사자들의 선호가 많이 겹치면 겹칠수록 당사자들의 합의가 더욱 가능하다. <그림 III-6>은 러시아의 무차별곡선뿐 아니라 한·미, 일본, 중국, 북한의 무차별곡선을 함께 그린 것이다. 각 원의 내부 는 그 원 중심에 위치한 해당 당사국이 현재 상황(0.89의 핵 수준에다 약간 낮은 원조)보다 더 선호하는 정책 위치다. 예컨대 북한 위치를 중심으로 현재 정책을 지나는 원(짙은 색) 내부에는 중국과 러시아의 입장이 포함되나 한·미 그리고 일본의 입장은 포함되지 않는다. 다르게 표현하면 북한은 현재 상황보다 중국과 러시아의 입장을 더 선호하는 반면, 한·미와 일본의 입장에 대해서는 현재 상황보다 덜 선호한다는 의미다.

여러 원들의 공통부분은 해당국들이 함께 동의할 수 있는 정책 위치, 즉 원셋이다. <그림 III-6>에서 한·미, 일본, 중국, 러시아, 북한 각각을 중심으로 해서 현재 정책을 지나도록 그린 5개의 원이 모두 겹치는 지역은 일본의 원과 북한의 원이 겹치는, 즉 현재 정책과 러시아 사이의 좁고 긴 공간이다. 예컨대 0.5의 핵 수준에다 약간 높은 원조라는 대안은 현재 상황(0.89의 핵 수준에다 약간 낮은 원조)보다 6개국 모두에 의해 더 선호되기 때문에 전원 합의로 현재 상황에서 벗어날 수 있는 대안이라는 것이다.

각국의 입장과 영향력이 달라지면 위 그림 역시 달라진다. 각국의 현재 입장과 영향력은 2012년과 달라졌기 때문에 원셋 역시 새롭게 계산되어야 한다. 북한 핵과 대북지원이라는 두 가지 이슈뿐 아니라 다른 이슈가 추가될 수도 있다. 각 이슈에 대한 각국의 입장과 영향력이 파악되면 모두가 합의 가능한 타결안이 계산될 수 있는 것이다. 이런 전문적 분석 없이 이념적 성향의 말과 글이 대한민국 주요 정책결정과정을 지배하고 있다.

4. 국내적 갈등의 관리 방향

하나의 체제가 몇 개의 하위체제로 분단(분열, 분리)되면 각 구성원은 자신과 좀 더 동질적인 체제로 편입할 수 있는 기회를 얻기 때문에 분단 이후 새롭게 구성되는 체제는 대체로 동질적이다. 하지만 대한민국의 경우, 분단 이후 체제 내 동질감은 오히려 현격히 떨어졌다. 북한·통일 이슈가 대한민국 사회를 나누는 가장 중요한 스펙트럼 구성 요소라고 말할 수 있을 정도로 대한민국은 북한·통일을 둘러싸고 분열되어 있다. 도저히 서로 양립할 수 없는 정도이면 대한민국은 보수민국과 진보민국으로 다시 분리되는 것이 더 나을지도 모른다. 물론 북한의 각종 도발로 그런 분열성은 수면 아래로 가라앉기도 한다.


어느 사회든 분열은 존재한다. 정당 민주주의는 분열을 전제로 한다는 점에서 분열 그 자체는 문제되지 않는다. 여러 다양한 관점에서 통합되고 일관된 대북·통일정책이 수립될 수 있느냐가 관건이다. 국익과 정책 목표에 대해 국민 합의가 시도되지 않고, 오히려 사드 배치와 같은 구체적인 추진 전략에서 정쟁화되어 있다. 사실 국민 합의의 대상은 추진 전략 이라기보다 국익 또는 정책 목표이다. 대북·통일 추진 전략은 논리적 추론을 통해 수립해야 하는 것이다.

이 장에서는 북한·통일에 관한 대한민국의 사회균열 구조와 진영화 현상, 또 진영화된 사회균열 구조에서 파생되는 대북강온정책의 국내정치적 동기와 위기관리 효과를 정리하였다. 이러한 남한 사회의 대북·통일정책 정쟁화 그리고 북한 정권의 도발적 행동 속에서도 남북관계를 진전시킬 전략은 존재한다고 보고, 중간 위치와 윈셋을 활용한 타결 방안을 제시하였다. 첫째, 북한, 미국, 중국 등과 관련하여 분열되어 있는 국내 상황을 역이용하여, 특히 강경파를 적절히 내세워 대외 협상에서 나은 결과로 타결하는 방안이다. 이를 위해서는 국내 분열의 정도가 외부 세력과의 경쟁보다 더 심각해서는 아니 된다. 국가 목표를 공유하면서 접근방법에

서만 차이가 있는 정도이어야 한다. 만일 외부 세력이 한국의 국내정치에 개입할 수 있을 정도로 국내 분열이 심각하다면 국가 존립 자체가 어려울 질 수도 있다. 둘째, 북한 핵문제와 관련된 대결 구도에서 중간 위치를 확보하여 역내 절대 다수의 지지로 타결하는 방안이다. 핵확산 금지와 같은 이슈 프레임으로 재구성해야 한다. 셋째, 여러 관련 문제를 함께 고려해서 당사국 모두가 현재 상황보다 더 선호하는 대안을 찾아 합의하는 방안이다. 이를 위해서는 여러 사안에 대한 당사국의 이해관계를 정확히 파악하고 합의가 가능한 대안을 발견해서 제시해야 함은 물론이다. 현재의 위기가 남북관계 발전의 기회로 전개될 수 있게 전략적 고려가 그 어느 때보다 절실하다.

IV. 남북교류협력 추진 방향





전환기 남북관계 발전 추진 방안

1. 남북교류협력 방향 전환 필요성

지난 30년 동안 정부는 남북교류협력을 발전시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 남북교류협력은 한반도 평화 증진과 남북한 공동 번영, 그리고 궁극적으로는 평화통일을 촉진하기 위한 것으로, 인도적 지원, 경제협력, 사회문화체육교류 등 다방면에 걸쳐 추진되어 왔다. 그러나 북한이 핵 및 탄도 미사일 개발을 강행하는 등 강경한 군사노선을 지속함에 따라 남북관계는 크게 악화되었고 거의 모든 교류협력이 중단되었다. 국제사회도 여러 차례의 UN 안보리 결의를 통해 대북제재를 강화하였으며, 미국은 그보다 더 강력한 제재를 주장하며 북한의 주요 교역 상대국인 중국을 압박하고 있다.

2017년 출범한 문재인 정부는 제재와 압박을 앞세운 이명박·박근혜 정부와 달리 교류협력을 중시한 김대중·노무현 정부의 대북정책을 계승하려 노력하고 있다. 그러나 정책기조 전환에도 불구하고 김대중·노무현 정부 시기의 교류협력을 복원하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 국제적 대북제재가 지속될 경우 경제협력사업을 재개하기가 매우 어렵기 때문이다. 인도적 지원과 사회문화체육교류는 제재 국면에서도 실행할 수 있지만 남북관계 및 북한의 대외관계가 크게 악화되어 있어 추진 여건은 많이 나빠졌다고 할 수 있다.

무엇보다 큰 문제는 북한의 핵능력이 훨씬 더 고도화되어 있어 핵문제 해결 전망이 그만큼 더 어두워졌다는 것이다. 앞으로 핵문제 해결을 위해 정부와 국제사회가 많은 노력을 기울이겠지만 큰 성과 없이 대북제재 국면이 장기화될 가능성을 배제할 수 없으며, 모종의 타협이 이루어지더라도 상황이 다시 악화될 가능성이 상존한다고 할 수 있다.

이런 어려움에도 불구하고 남북교류협력을 재개하고 발전시키기 위한 노력은 계속되어야 할 것이다. 평화통일이라는 헌법상의 책무를 다하기 위해서는 「남북교류협력에 관한 법률 및 남북관계 발전에 관한 법률」

이 규정하고 있듯이 교류협력을 지속적으로 추진할 필요가 있기 때문이다. 또한 국제적 제재 국면이라는 현 정세에서도 교류협력을 중요한 정책 수단으로 활용할 필요가 있다. 제재 일변도의 정책은 지나친 긴장 고조와 전쟁 위기를 불러올 가능성이 있으므로 대화와 협상 및 교류협력 의지를 지속적으로 천명하고 실천하여야 할 것이다. 국제사회가 합의한 제재의 목표는 여러 UN 안보리 결의가 강조하고 있듯이 북한의 대량살상무기 개발능력을 제한함과 동시에 북한 정권을 협상 테이블로 복귀시키는 데 있다. 따라서 긴장 완화와 협상 분위기 조성을 위해 교류협력 기회를 계속 모색하는 것이 바람직하다.

향후 남북교류협력 추진방향은 김대중·노무현 정부시기 보다는 안보 및 국제 정세를 더 감안하고, 이명박·박근혜 정부 시기 보다는 교류협력을 중시할 필요가 있다는 점에서 중도적 성격을 지닌다. 전환기 남북교류협력 정책이 가져야 할 주요 원칙은 다음과 같이 간략히 정리해 볼 수 있다.

첫째, UN 안보리 결의를 비롯한 국제사회의 합의를 존중함과 동시에 국제협력을 중시한다. 북한문제는 남북문제일 뿐 아니라 국제문제이기도 하며, 북핵 위기가 고조되어 있는 현 정세에서는 국제사회와 함께 문제를 풀어가려는 노력이 중요하기 때문이다. 세부 교류협력사업을 실행할 때에도 국제사회의 여러 이해관계자들과 협력하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한 주민을 돕기 위한 인도적 지원 또는 민생협력사업은 지속적으로 추진한다. 북한 주민을 위한 지원은 인도적 목적과 평화통일 촉진 목적에 기여할 수 있다는 점에서 기본적으로 바람직한 사업이기 때문이다. 또 대북제재가 간접적으로 북한의 민생에 악영향을 끼칠 가능성이 있으므로 취약계층에 대한 인도적 지원에 더욱 신경을 쓸 필요가 있다.

셋째, 이산가족교류, 사회문화체육교류 등 민족 동질성 회복을 위한 각종 교류협력도 지속적으로 추진한다. 이러한 교류협력은 긴장 완화와 대화 분위기 조성에 기여할 수 있다는 점에서도 바람직하다.

넷째, 북한 정권을 협상 테이블로 유도하고 대화 분위기를 지속하기

위해 각종 교류협력 기회를 모색한다. 즉 북한 정권이 대규모 외화수입을 얻지 못하게 해야 한다는 UN 안보리 결의의 취지를 존중하면서도 북한 정권이 관심을 가질 수 있는 협력사업을 창의적으로 구상·실행할 필요가 있다.

2. 남북교류협력 추진 여건

가. UN 및 미국의 대북제재

현재의 한반도 정세에 적합한 현실적이고 합리적인 남북교류협력 방안을 구상하려면, 먼저 북핵문제가 남북교류협력에 가하는 제약을 냉철하게 고려할 필요가 있다. 국제사회는 북한의 핵개발을 억제하기 위해 여러 UN 안보리 결의를 통해 북한의 대외교류에 중대한 제약을 가하고 있다. 또 미국 정부는 UN 안보리 결의보다 훨씬 더 강력한 독자 제재를 실행하고 있다. 미국의 제재는 북한과 거래하는 제3국 기업을 제재할 수 있는 ‘2차 제재(secondary sanctions)’ 조항을 포함하고 있으므로 각별한 주의가 필요하다.

(1) UN의 대북제재

(가) 경제협력 관련

UN은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 안보리 결의 1718호로 대북제재를 개시한 이래, 북한이 핵 및 미사일 실험을 실시할 때마다 제재 수위를 계속 높여왔다. 하지만 2015년까지의 UN 제재는 각종 무기와 군수물자 거래를 차단하는 데 초점을 맞춘 것으로 북한 경제에 미치는 영향은 크지 않았던 것으로 보인다.³⁹⁾ 2016년 1월 4차 핵실험 이후 3월에 채택된 UN 안보리 결의 2270호는 북한 광산물 수출 금지 또는 제한,

³⁹⁾ 장형수, “대북 경제제재: 현황과 전망,” 『KDI 북한 경제리뷰』, 제15권 제3호 (세종: 한국개발연구원, 2013), pp. 27~54.

화물 검색 의무화, 금융 거래 금지 등 강력한 제재 규정을 포함시켰으나 광산물 수출 중에서 민생용 수출을 허용하는 예외조항 때문에 제재 효과는 그리 크지 않았던 것으로 판단된다.⁴⁰⁾

그러나 2016년 9월 5차 핵실험 이후 11월에 채택된 2321호⁴¹⁾는 북한의 석탄 수출에 대해 민생용 예외조항을 삭제하고 연간 상한제를 적용함과 아울러 그 밖의 주요 광산물 수출을 금지하는 등 제재의 실효성을 크게 높였다. 또한 2017년 7월 북한의 두 차례 탄도 미사일 발사 실험 이후 8월에 채택된 2371호⁴²⁾에서는 북한의 석탄, 철, 철광석을 포함한 거의 모든 광산물 및 수산물의 수출을 전면 금지하고 북한 해외 노동자 수를 현 수준에서 더 이상 늘릴 수 없게 하는 등 더욱 강력한 제재 규정을 마련하였다. 이어서 2017년 9월 북한의 6차 핵실험 이후 채택된 2375호⁴³⁾에서는 북한 섬유제품 수출 금지, 대북한 원유공급량 동결, 석유제품 공급량 연간 상한선 설정, 북한과의 모든 상업적 합작사업 금지 등 여러 가지 중요한 제재가 추가되었다.

남북교류협력과 관련해서는 2321호의 32항 대북한 무역을 위한 공적 및 사적 금융 지원 금지 조치가 매우 중요하다. 여기에서 금지하고 있는 금융 지원은 대출, 보증, 보험 등을 포함한다. 또한 공적 지원만이 아니라 사적 지원, 즉 민간 금융기관의 금융 서비스도 금지한다. 이 조항에 의하면 북한과 무역을 하는 기업은 해당 거래와 관련하여 금융 서비스를 받을 수 없다. 무역 거래는 일시적 자금 불일치나 거래상의 위험 때문에 대출, 보증, 보험 등을 받아야 하는 경우가 많다. 따라서 금융 지원 금지 조항은 대북한 무역을 매우 어렵게 하는 강한 제약조건이라고 할 수 있다.

40) 신중호 외, 『대북제재 평가 및 향후 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 63~81.

41) United Nations, "Security Council Resolution 2321," (November 2016), <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea>> (검색일: 2017.05.15.). 여타 UN 안보리 결의문의 출처도 동일하다.

42) United Nations, "Security Council Resolution 2371," (August 2017).

43) United Nations, "Security Council Resolution 2375," (September 2017).

대북한 무역에 대한 금융 지원 금지 조항은 여러 UN 안보리 결의를 거치며 계속 강화되어 왔다. 거꾸로 거슬러 올라가며 살펴보면, 2016년 3월의 안보리 결의 2270호의 금융 지원 금지 규정(36항)에서는 “핵 및 탄도 미사일 개발 프로그램에 기여할 경우”라는 단서가 있었다.⁴⁴⁾ 다시 말해서 핵 및 탄도 미사일 개발에 기여하지 않는 대북한 무역에 대해서는 금융 지원을 해도 된다는 것이었다. 그러나 2321호에서는 이 단서를 없애고 일반적 금지 규정을 도입함으로써 제재 수위를 획기적으로 높인 것이다.

그보다 앞선 2013년 3월의 안보리 결의 2094호에서는 “핵 및 탄도 미사일 개발 프로그램에 기여할 경우 공적 금융 지원을 금지”(15항)한다고 되어 있었다.⁴⁵⁾ 즉 2016년 3월 이전에는 공적 지원에만 대해서만 제한적 금지 규정이 있었고 사적 지원까지 금지한 것은 아니었다. 금융 지원 금지 조항이 처음 생긴 것은 2009년 6월의 안보리 결의 1874호(20항)였지만, 그 때에는 의무조항(decide)이 아니고 권고사항(call upon)이었다.⁴⁶⁾ 종합해 보면, 이 규정은 ① 권고사항에서 의무조항으로, ② 공적 지원 금지에서 공적 및 사적 지원 금지로, ③ 대량살상무기 개발에 기여하는 경우에 한정된 금지에서 일반적 금지로 강화된 것이다.

단, 2321호에서도 금융 지원이 가능한 경우에 대한 단서 규정이 있긴 하다. 즉 대북제재 위원회(1718 Sanctions Committee(DPRK))가 사안별 심사를 하여 허용하는 경우에는 가능하다는 것이다. 그러나 실제로 이 위원회가 금융 지원을 허용해 주기를 기대하기는 어려워 보인다. 대북제재 위원회는 UN 안보리 15개 이사국(5개 상임이사국과 10개 비상임이사국)으로 구성되며 의사결정은 다수결이 아니라 만장일치에 따른

44) United Nations, “Security Council Resolution 2270,” (March 2016), p. 8.

45) United Nations, “Security Council Resolution 2094,” (March 2013), p. 4.

46) United Nations, “Security Council Resolution 1874,” (June 2009), p. 4.

다.⁴⁷⁾ 만장일치가 이루어지지 않을 경우, 즉 반대하는 이사국이 있는 경우에는 6개월까지 결정을 미룬다. 6개월 후에도 계속 반대하는 이사국이 있을 경우 다시 3개월 기간 내 협의를 계속하지만, 그래도 합의가 이루어지지 않으면 의사결정은 유보된다. 반대하는 이사국의 임기(비상임 이사국의 임기는 2년)가 종료되면 반대는 유효성을 상실하지만, 상임이사국은 임기가 종료되지 않으므로 상임이사국이 반대하면 합의안은 통과되지 않는다. 결국 미국이 반대하면 제재위원회의 허가를 받을 수 없다는 결론이 나오는데, 미국은 강경한 대북제재 입장을 고수하고 있어 거의 모든 대북한 무역에 대해 금융 지원을 허용하지 않을 가능성이 높다.

남북경협이 경우 일반 무역보다 거래 위험성이 크기 때문에 금융 지원을 받아야 할 필요성이 더 크다. 이런 필요성을 고려하여 <표 IV-1>에서 보듯이 정부는 남북경협 참여기업(민간기업 및 공기업)에게 남북협력기금을 통한 대규모 금융 지원을 실시한 바 있다. 기존의 공적 금융 지원은 크게 세 가지 종류로 나눌 수 있는데, 첫째는 교역자금 대출, 둘째는 경협사업자금(투자자금) 대출, 셋째는 보험이었다.

금융 지원의 성격은 시기에 따라 크게 달라졌다. 남북경협이 활발하게 추진되었던 김대중-노무현 정부 시기에는 교역과 투자를 하려는 기업에게 사전적으로 금융 지원이 실시되었다.⁴⁸⁾ 이와 달리 2010년 5.24 조치로 남북경협이 크게 위축된 이후로는 경협 중단으로 경영난에 빠진 기업들을 돕기 위한 특별 대출 및 보험금 지급이 실시되었다. 이처럼 기존의 남북경협은 정부의 공적 금융 지원에 크게 의존하였다.

47) 대북제재 위원회, "Work and Mandate of the Committee," <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>> (검색일: 2017.05.16.).

48) 통일부, 『남북협력기금 백서』 (서울: 통일부, 2008), p. 161, pp. 192~200.

표 IV-1 남북경협 참여 기업에 대한 남북협력기금 지원 내역(1991~2016년)

| 구분 | 교역자금 대출 | | 경협사업자금 대출 | | 교역경협 보험 | |
|-----------|--------------|-----|--------------|-----|--------------|-----|
| | 금액 (백만 원) | 건수 | 금액 (백만 원) | 건수 | 금액 (백만 원) | 건수 |
| 1991 | - | - | - | - | 1,268 | 1 |
| 1992~1999 | - | - | - | - | - | - |
| 2000 | 500 | 1 | - | - | - | - |
| 2001 | 1,072 | 9 | 45,000 | 1 | - | - |
| 2002 | 390 | 5 | 35,767 | 3 | - | - |
| 2003 | 7,933 | 29 | 10,777 | 2 | - | - |
| 2004 | 13,677 | 64 | 23,700 | 12 | - | - |
| 2005 | 8,259 | 37 | 21,052 | 14 | - | - |
| 2006 | 7,327 | 27 | 40,583 | 23 | - | - |
| 2007 | 8,288 | 21 | 48,343 | 22 | - | - |
| 2008 | 7,834 | 17 | 2,973 | 5 | - | - |
| 2009 | 8,416 | 17 | 7,000 | 1 | - | - |
| 2010 | 31,243 | 169 | 10,326 | 27 | - | - |
| 2011 | 5,761 | 61 | 1,729 | 3 | 4,377 | 6 |
| 2012 | 14,885 | 94 | 3,397 | 5 | - | - |
| 2013 | - | 0 | 55,549 | 104 | 177,144 | 111 |
| 2014 | 2,993 | 5 | 16,007 | 40 | 52 | 10 |
| 2015 | - | 0 | - | 0 | 77 | 2 |
| 2016 | - | - | 72,806 | 123 | 295,354 | 114 |
| 합 계 | 118,577 | 556 | 395,009 | 385 | 478,272 | 244 |

자료: 한국수출입은행 웹사이트 남북협력기금 페이지, “연도별 기금 현황.”
 <<http://www.koreaexim.go.kr/site/main/index006>> (검색일: 2017.05.16.).

북한의 지속적 핵개발 강행으로 한반도 정세가 더 위험해진 상황으로 리스크 감축을 위한 공적 금융 지원이 이루어지지 않을 경우 기업이 참여하는 상업적 남북경협은 재개되기 어려울 것으로 보인다. 예를 들어 가장 규모가 크고 가장 최근까지 진행되었던 사업인 개성공단의 경우, 남북협력기금에 의한 투자자금 대출 및 보험 제공이 사업을 성사시키는 데 결정적인 역할을 하였다. 또 2016년 사업 중단 후 대다수 입주기업 및 관련 기업이 경협보험제도 및 기타 특별 지원제도에 따라 대규모 금융

지원을 받은 바 있다. 그러나 UN 안보리 결의 2321호의 금융 지원 금지 조항이 계속 존속할 경우 남북협력기금에 의한 대출 및 보험 제공이 어려우며, 그러한 조건에서는 기업들이 개성공단에 재입주해 사업을 진행하기는 매우 어려울 것으로 보인다.

또 하나의 대표적 경험사업인 금강산 관광의 경우 지난 10년 동안 사업이 중단됨에 따라 독점 사업권을 가진 현대아산이 사업 능력을 거의 상실한 상태이다. 따라서 현대아산이 관광사업을 재개하려면 조식을 복구하고 운영자금을 확보해야 하는데, 이것 역시 공적 금융 지원 없이는 매우 어려운 일이라고 할 수 있다.

단순교역이나 위탁가공교역의 경우에도 일반적인 무역거래의 경우처럼 일시적 자금 불일치 때문에 해당 자금을 국내 금융기관으로부터 대출 받아야 할 필요성이 있으나, UN 안보리 결의에 따르면 기업들이 이런 금융 서비스를 받기는 어렵다. 또한 북한과 교역하려면 북측에 대금을 지급하기 위한 금융거래 채널이 필요하지만, 안보리 결의 2270호의 32, 33, 35항⁴⁹⁾과 2321호의 31, 33항⁵⁰⁾은 UN 회원국과 북한 간의 금융 거래(인도적 및 외교 목적 제외)를 차단하고 있다.⁵¹⁾ 과거에 남북교역 업체들은 제3국(중국, 홍콩, 마카오 등) 은행의 북한 계좌로 송금하는 방식으로 대금을 지급했는데, 이제는 북한 당국이 그러한 계좌를 보유할 수 없게 되었다.

북한 정권의 외화수입을 대폭 감축시켜야 한다는 UN 제재의 기본 취지에 비추어 보아도 남북경협은 큰 논란거리가 되지 않을 수 없다. 여러 UN 안보리 결의는 북한의 대외거래 전체를 금지하고 있지는 않지만, 북

49) United Nations, "Security Council Resolution 2270," (March 2016), pp. 7~8.

50) United Nations, "Security Council Resolution 2321," (November 2016), p. 7.

51) UN 안보리 결의에 의한 금융 제재는 북한과 중국 간 무역에도 중요한 장애요인이 된다. 최근의 북·중무역은 주로 현금거래나 현물거래 방식으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 이정균 외, 『대북제재로 인한 북·중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 69~73.

한 정권이 획득하는 외화수입이 대량살상무기 개발에 기여할 가능성을 지적하면서, 그러한 우려가 큰 거래를 금지 또는 제한하고 있다. 대표적인 것이 북한 주력 수출품목의 수출(UN 회원국 입장에서는 대북한 수입)을 금지한 것이다. 앞에서 언급했듯이 안보리 결의 2270호와 2321호에서 여러 품목의 수출 제한·금지 조치를 도입한 데 이어 2371호부터는 석탄을 포함하여 거의 모든 광산물, 기초금속 및 수산물의 수출을 전면 금지하고 있다. 이어서 2375호부터는 섬유제품(주로 의류)까지 수출 금지 품목에 포함시켰다. 이로써 북한의 상품수출은 거의 대부분 봉쇄된 상태이다.

과거의 남북교역에서도 광산물은 북한의 주요 대남 반출(남한의 대북 반입) 품목이었는데, 그 대부분은 아연, 석탄,⁵²⁾ 모래였다. 이 중에서 아연과 석탄은 이제 아예 거래할 수 없는 품목이 되었다. 모래의 거래는 금지되어 있진 않지만 북한 정권에게 대규모 외화수입 기회를 주어서는 안 된다는 안보리 결의의 취지를 존중한다면, 이것 역시 반입하기 어려워진다. 또 하나의 중요 거래품목이었던 임가공 의류도 2375호에 의해 거래가 금지되었다. 결국 현행 UN 안보리 결의가 유지될 경우 남북 간의 일반 교역 및 위탁가공교역은 거의 불가능하다고 할 수 있다.

광산물 수출 외에 또 하나 중요한 외화수입원인 해외 노동자 송출도 국제적 주목의 대상이 되고 있다. 북한 당국은 중국, 러시아 등 세계 각국에 상당수의 노동자를 송출해 놓고 있으며, 이들이 벌어들인 소득 중 상당 부분은 북한 당국의 수입으로 귀속되는 것으로 알려져 있다.⁵³⁾ 이 때문에 UN 안보리 결의 2321호 34항⁵⁴⁾에서는 북한의 해외 파견 노동자가

⁵²⁾ 과거에 북한산 석탄(무연탄)은 남북교역통계에 집계되지 않은 채 남한으로 반입되는 경우가 많았다. 한국무역협회 남북교역팀, “북한산 무연탄 반입 현황,” (2009.04.30., 한국무역협회).

⁵³⁾ 국가정보원은 2015년 현재 북한 노동자 약 5만 8천 명이 해외에 나가 있는 것으로 추정된다고 보고한 바 있다. “북에 당이 2개, 장마당은 이익, 노동당은 이익 안 돼,” 『연합뉴스』, 2015.10.20.

벌어들이는 외화수입이 북한의 대량살상무기 개발에 기여할 가능성을 지적하면서 UN 회원국이 이에 유의할 것을 요청하였다. 이어서 2371호 12항⁵⁵⁾에서는 해외 노동자 수를 현 수준에서 더 이상 늘릴 수 없다고 규정하였고, 2375호 17항⁵⁶⁾에서는 UN 회원국이 북한 노동자에게 신규 취업허가를 내주어서는 안 된다고 규정하였다. 이들 조항의 취지를 존중한다면 개성공단에서 북측 근로자가 받는 임금소득도 우려의 대상이 될 수 있다. 향후 북측의 추가적 군사 도발로 제재 수위가 더 높아질 경우 북한 노동자 고용 전면 금지 조치가 취해질 가능성도 있으며, 이 점을 고려하면 개성공단 재가동은 더욱 어려운 일이 될 수 있다.

(나) 대북지원 및 기타 교류협력 관련

민생을 위한 인도적 대북지원(농업협력 포함)과 사회문화체육교류, 이산가족교류 등 여타의 교류협력은 제재 국면에서도 추진할 수 있지만, 추진 여건은 나빠진 것으로 보이며, 몇 가지 주의할 점도 있다.

먼저 대북지원에 관해 살펴보면, UN 제재는 대북지원을 금지하지는 않고 있으나 다소간의 제약을 부과한 것으로 볼 수 있다. 2009년 6월의 UN 안보리 결의 1874호 19항은 모든 회원국과 국제기구가 북한에 “무상원조, 금융지원, 양허성 차관을 제공하기 위한 새로운 약정을 맺지 말고 … 기존 약정도 축소할 것”을 요청하고(call upon) 있다.⁵⁷⁾ 그러나 ‘일반주민을 위한 인도적 목적 및 개발 목적’인 경우, 그리고 ‘비핵화 증진’에 도움이 되는 경우는 예외로 설정하고 있다. 즉 북한 정권이 아닌 주민을 위한 인도적 지원과 개발협력은 해도 된다는 뜻이며, 정권을 위한 것이라 하더라도 비핵화에 도움이 된다면 지원을 해도 된다는 뜻이다.

⁵⁴⁾ United Nations, “Security Council Resolution 2321,” (November 2016), p. 7.

⁵⁵⁾ United Nations, “Security Council Resolution 2371,” (August 2017), p. 4.

⁵⁶⁾ United Nations, “Security Council Resolution 2375,” (September 2017), p. 5.

⁵⁷⁾ United Nations, “Security Council Resolution 1874,” (June 2009), p. 4.

2016년 3월의 안보리 결의 2270호 48항⁵⁸⁾과 11월의 안보리 결의 2321호 46항⁵⁹⁾에서도 북한에 관한 여러 안보리 결의가 북한 주민에게 부정적인 인도적 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조하고 있다. 또한 북한 주민을 위한 국제기구와 NGO의 지원 및 구호 활동에 부정적 영향을 주려는 것이 아니라는 점도 강조하고 있다. 즉 이 조항에 의하면, 국제기구와 NGO의 대북지원은 당연히 계속해도 된다.

하지만 2270호와 2321호에서 부과한 금융거래 금지나 화물 검색 같은 조항이 대북지원 활동에 실무적 애로로 작용할 수 있다. 이 문제를 해결해 주기 위해 안보리 결의 2321호 46항은 대북제재 위원회가 ‘그러한 조직들(국제기구 및 NGO)’의 활동을 사안별로 심사하여 안보리 결의가 부과한 금지 조치를 면제해줄 수 있다고 규정하고 있다. 즉 국제기구와 NGO가 실시하는 대북지원을 위해서라면 금융거래 등을 허용해줄 수 있다는 뜻이다. 결국 대북지원은 해도 되지만 실무적으로는 허가 절차를 거쳐야 하는 등 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다.

한편 국제기구와 NGO 이외의 행위자들, 특히 UN 회원국 정부의 대북지원은 계속해도 되는 것일까? 원칙적으로 보면 북한 주민을 위한 인도적 지원과 개발협력은 문제가 없다고 할 수 있다. 하지만 국제기구와 NGO의 대북지원사업은 명시적으로 거론하며 허용하면서도 회원국 정부의 대북지원사업은 거론하지 않은 점에 주의할 필요가 있다. UN 안보리는 제재 국면에서 대북지원은 국제기구와 NGO 등에 의한 다자간 지원 또는 간접 지원 방식을 취할 것으로 가정한 것 같다. 다소 강하게 해석하면 UN 안보리는 회원국 정부가 대북지원을 하더라도 국제기구를 통해서 하는 것이 바람직하다는 의견을 낸 것으로 볼 수도 있다. 모든 대북지원사업은 북한 당국의 통제를 받게 되므로 해당 사업이 정권이 아닌

⁵⁸⁾ United Nations, “Security Council Resolution 2270,” (March 2016), p. 10.

⁵⁹⁾ United Nations, “Security Council Resolution 2321,” (November 2016), p. 9.

주민을 위한 인도적 목적 및 개발 목적에 부합하는지 여부가 불분명할 수 있다. 따라서 국제기구(주로 UN 산하기구)처럼 모니터링 프로그램을 잘 갖추고 있는 기관이 대북지원을 하는 것이 바람직한 측면이 있다. 김대중-노무현 정부의 대북식량지원은 모니터링이 미비하다는 비판을 받은 바 있는데, 그러한 방식의 지원은 지금의 제재 국면에서는 더 큰 논란 거리가 될 수 있다.

마지막으로 사회문화체육교류나 이산가족교류 등은 북한 정권에 의화로 대가를 지불하는 것만 아니라면 안보리 결의의 제재 대상이 되지 않는다. 뒤집어 이야기하면 사회문화체육교류나 이산가족교류 등을 성사시키기 위해 북한 정권에 뒷돈을 제공하는 일이 있어서는 안 된다고 할 수 있다.

(2) 미국의 대북제재 및 대북정책

향후 남북교류협력, 특히 경제협력에는 미국의 대북제재와 대북정책도 큰 영향을 미칠 수 있다. 미국은 한국전쟁 이후 60년 넘게 대북제재를 계속하여 미국과 북한 간에는 경제교류가 거의 없었다. 그럼에도 미국 정부와 의회는 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 새로운 대북제재 조치를 잇달아 내놓고 있다.⁶⁰⁾ 먼저 2016년 2월에 새로운 대북제재법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)이 발효되었고, 3월에는 오바마 대통령의 행정명령 13722호⁶¹⁾가 나왔다. 2017년

⁶⁰⁾ 미국의 대북제재에 관한 각종 공식 정보(법, 행정명령 및 기타)는 미국 재무부 웹사이트, <<http://www.treasury.gov>>의 Resource Center » Financial Sanctions » Programs » North Korea Sanctions 페이지에서 찾을 수 있다. 대북제재 프로그램의 개요는 같은 페이지의 overview of sanctions('North Korea Sanctions Program')에 잘 정리되어 있다.

⁶¹⁾ President of the U.S., "Executive Order: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions with Respect of North Korea," *Federal Register*, vol. 81, no. 53 (2016), pp. 14943~14946.

8월에는 이란, 러시아, 북한 포괄 제재법⁶²⁾이 발효되었으며, 2017년 9월에는 트럼프 대통령의 행정명령 13810호⁶³⁾가 발동되었다. 미국의 대북 제재는 미국 기업과 개인의 대북한 경제교류를 금지하는 데 그치지 않고, 제3국 기업과 개인의 대북한 경제교류까지 제재 대상으로 삼고 있어 각별한 주의가 필요하다.

미국의 대북제재는 북한과의 경제 거래에 대해 UN 안보리 결의가 금지하고 있는 것은 당연히 금지하며, 그 외에 훨씬 더 많은 활동을 금지하고 있다. 예를 들면, 행정명령 13722호 제2조(Sec. 2)는 북한에서 운수업, 광업 및 에너지 사업을 하면 안 되고, 금속, 흑연, 석탄, 소프트웨어 거래도 하면 안 되며, 해외 노동자 송출 사업에 관여해서도 안 된다고 규정하고 있다. 또 경제 거래 외에도 인권 침해나 사이버 보안 위반 같은 일에 관여하면 안 된다고 규정하고 있다. 이어서 2017년 8월의 이란, 러시아, 북한 포괄 제재법에서는 북한에 대한 석유 수출을 포함하여 북한과의 거의 모든 거래를 금지하여 제재 수위를 최대한도로 높였다.

미국은 북한과 이미 거의 아무런 거래가 없는데도 미국의 대북제재가 중요한 것은 미국이 금지한 활동에 관여한 기업이나 개인은 미국 법인이나 시민이 아니라 하더라도 제재 대상이 될 수 있기 때문이다. 즉 그러한 기업이나 개인은 미국 내 자산을 몰수당하거나 미국과의 거래를 더 이상 하지 못하게 되거나 거액의 벌금을 물어야 할 수도 있다. 이를 흔히 ‘2차 제재(secondary sanctions)’ 또는 ‘제3자 제재’라고 부른다.

현재 북한의 대외거래 대부분은 중국과의 거래이므로 미국의 대북제재, 특히 2차 제재는 주로 중국 기업 및 은행을 대상으로 한다고 할 수

⁶²⁾ U.S. H.R. 3364, “Countering America’s Adversaries through Sanctions Act,” <<http://www.whitehouse.gov/legislation>> (검색일: 2017.08.07.).

⁶³⁾ President of the U.S., “Presidential Executive Order on Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea,” *Federal Register*, vol. 82, no. 184 (2017), pp. 44705~44709.

있다. 실제로 미국 정부는 2016년 9월에 중국 요령성 소재 대북한 무역 회사인 홍상그룹에 대한 제재 조치를 발표했다.⁶⁴⁾ 또 2017년 6월에는 북한과 거래하는 단둥은행을 ‘돈 세탁 우려기관’으로 지정하는 등의 제재 조치를 발표했다.⁶⁵⁾ 2017년 8월에는 단둥지청금속을 비롯한 중국, 러시아, 싱가포르, 나미비아 등의 기업(기관) 10곳과 개인 6명을 북한 관련 제재 대상에 포함시켰다.⁶⁶⁾

그러나 중국 기업에 대한 미국 정부의 제재가 향후 북·중무역 전망에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 2017년에 나온 UN 안보리 결의 2371호 및 2375호로 인해 북한의 대중국 수출 대부분이 봉쇄됨에 따라 미국의 제재가 아니더라도 어차피 북·중무역은 크게 줄어들 가능성이 높기 때문이다. 또 북한과 거래하는 중국 기업들은 미국과 거래하지 않거나 미국 내에 자산을 보유하지 않고 있는 경우가 많을 것이다. 끝으로 중국은 세계적 강대국 중 하나로 UN 안보리 상임이사국의 지위를 가지고 있으며 미국의 독자 제재에 반대하고 있어 미국이 일방적으로 다수의 중국 기업들을 대상으로 대규모 제재 조치를 가하기란 쉬운 일이 아니다.

하지만 남한 기업은 사정이 다르다. 남한 기업이 UN 안보리 결의가 규정한 제재 조치를 우회하여 대북사업을 하기는 매우 어려울 가능성이 높다. 국내 금융기관이 대북사업을 하는 기업에게 대출 등 금융 서비스를 해주는 것도 어려울 것이다. 남한 기업의 대북사업은 국내의 언론 및 정보기관으로부터 쉽게 추적당할 수 있으며 UN 안보리 결의 및 미국 대북 제재 법령 위반 가능성을 지적당할 것이다. 이처럼 논란거리가 되고 2차 제재를 받을 가능성이 있다는 것만으로도 제재 효과가 발생할 수 있다.

⁶⁴⁾ U.S. Department of Justice Office of Public Affairs, “Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targeting North Korea’s Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs,” (U.S. Department of Justice, 26 September 2016).

⁶⁵⁾ “미 돈줄 차단, 중 단둥은행 제재, 북 강력 반발 전망,” 『연합뉴스』, 2017.06.30.

⁶⁶⁾ “미 정부, 북핵 도운 북중러 등 기관개인 추가 제재,” 『연합뉴스』, 2017.08.23.

요컨대 미국의 2차 제재 가능성은 중국 기업보다는 남한 기업에게 훨씬 위협적으로 느껴질 것으로 판단된다.

나. 국내적 요인

(1) 기업의 남북경협 참여 능력 및 의지

국제사회의 대북제재가 완화 또는 해제된다 해도 남북경협의 재개는 쉬운 일이 아닐 것으로 전망된다. 무엇보다 경제협력의 주체인 기업의 대북사업 능력과 의지가 과거에 비해 크게 떨어진 상태이기 때문이다. 과거에 남북경협에 참여했던 업체 대부분이 큰 피해를 입었으며, 그 중 상당수는 휴업 또는 폐업한 상태이다.⁶⁷⁾

이들은 남북협력기금으로부터 특별대출 등 상당한 지원을 받기도 했으나 경협 중단에 따른 피해를 만회하기에는 크게 모자랐던 경우가 대부분이었다. 또 기존 경협 중에서 금강산 관광은 중단된 지 9년 이상, 일반 교역 및 위탁가공교역은 7년 이상이 지났다. 개성공단 외 내륙지역 투자 업체들도 사업이 실패하거나 중단된 지 10년이 넘는 경우가 대부분이다. 이들 중 휴업·폐업한 기업은 다시 회생하기 어려우며, 살아남아 계속 영업하고 있는 업체들은 사업 대상 지역과 방식을 완전히 전환한 상태이다. 결국 과거에 남북경협에 참여했던 업체 중에서 다시 남북경협에 참여할 수 있는 능력과 의지를 가진 업체는 소수에 지나지 않을 가능성이 높아 보인다.

개성공단은 사업이 중단된 지 아주 오랜 시일이 지난 것은 아니며, 다른 사업에 비해 참여업체의 능력이 훨씬 우수한 경우가 많아 재참여 가능성은 어느 정도 존재할 것으로 보인다. 실제로 사업 중단 후 1년이 경과한 시점에서 행해진 입주기업 설문조사에서 재입주 의향이 있다고 답한 기

⁶⁷⁾ 이재호, “5.24 조치 이후의 남북경협: 현황과 전망,” 『KDI 북한 경제리뷰』, 제15권 제3호 (세종: 한국개발연구원, 2013), pp. 67~70; 김상훈·이재호, 『통일 대비 경제공동체 형성을 위한 중소기업의 역할과 정책과제』 (서울: 중소기업연구원, 2015), pp. 19~54.

업이 상당수 있었다.⁶⁸⁾ 그러나 이들도 사업 중단 재발 방지 장치가 마련되어야 하며 피해 보상 등 정부의 금융 지원이 보장되어야 한다는 입장이다. 쉽게 짐작할 수 있듯이 핵문제로 북한과 국제사회 간 대결이 계속되는 한, 사업의 안정적 진행을 제도적으로 보장하기는 어렵기 때문에 기존 입주기업의 이러한 입장은 재입주가 쉽지 않다는 것을 의미할 수 있다. 더욱이 앞에서 설명했듯이 UN 안보리 결의에서 대북사업에 대한 금융 지원을 배제하고 있어 앞으로는 정부가 경험보험제도를 적용해 주기 어렵다는 점도 결정적 걸림돌이 된다.

남북경협은 무관세 교역이 가능하고 북한의 저렴한 노동력을 이용할 수 있어 정치적 장애요인이 없다면 기업들이 높은 수익을 올릴 수 있는 좋은 사업기회라고 할 수 있다. 따라서 과거에 경협에 참여했던 경험 여부와 상관없이 언제든지 경협 참여를 희망하는 기업들이 있을 수 있다. 그러나 그간의 경험은 대북사업의 정치적 리스크가 너무나 크며, 근본적 정세 변화를 통해 이러한 리스크가 충분히 감축되지 않으면 기업들이 다시 경협에 참여하기 어렵다는 점을 잘 보여주고 있다.

(2) 대북여론 추이

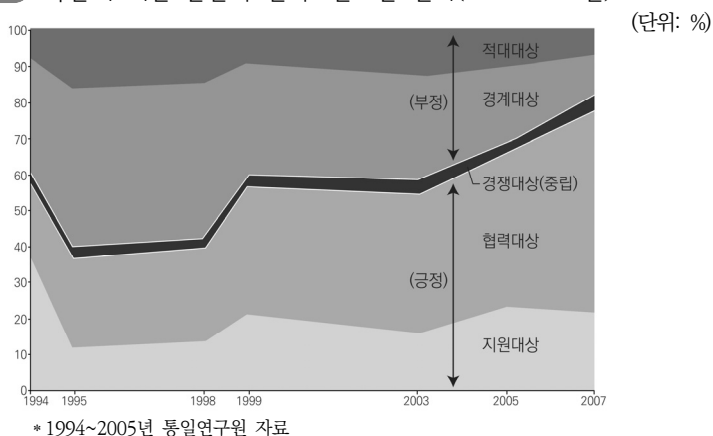
북한문제와 대북정책은 항상 정치적으로 민감한 사안으로 여겨지고 있으며, 국민적 여론이 정책 결정에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 대북정책에 대한 여론은 여러 요인의 영향을 받아 형성되지만, 무엇보다 북한 정권의 행동과 태도가 중요한 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 북한 정권이 대결적 행동과 태도를 보일 경우 우리 국민의 대북 인식은 악화되며 남북교류협력에 대한 지지와 관심도 줄어드는 경향이 나타난다.

통일연구원과 서울대 통일평화연구원이 실시한 조사(그림 IV-1) 및

⁶⁸⁾ 개성공단기업협회 비상대책위원회가 2017년 2월에 실시한 조사에서는 응답 기업 82개 중 67%는 “재입주 의향이 있다”, 26%는 “상황을 보고 판단하겠다”고 답하였다. “개성공단 기업 67%, 공단 문 열면 재입주하겠다. 숙련 노동자 때문.” 『연합뉴스』, 2017.02.09. 단, 이 조사에서 응답하지 않은 기업들도 많음을 고려할 필요가 있다.

〈그림 IV-2〉에 의하면, 일반 국민의 대북 인식은 1990년대 말 이후 개선되다 2000년대 말 이후 다시 악화되는 추세를 보인 것으로 나타난다. 최근에도 긍정적 인식(지원 대상 또는 협력 대상)의 비중이 부정적 인식(경계 대상 또는 적대 대상)보다 높긴 하지만, 과거에 비해서는 현저하게 떨어진 50%대에 머물고 있다. 한편 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식은 공존할 수도 있다. 예를 들어 북한을 지원 및 협력 대상으로 봄과 동시에 경계 또는 적대 대상으로 볼 수도 있다. 이 점을 고려하여 최근 통일연구원에서 실시한 조사(〈그림 IV-3〉)에서는 특정 인식을 선택하게 하지 않고 각각의 인식에 동의하는 수준을 측정해 보았는데, 여기에서는 부정적 인식의 동의 수준이 긍정적 인식의 동의 수준보다 높게 나타났다. 아마도 우리 국민은 북한 주민에 대해서는 지원과 협력의 필요성을 어느 정도 느끼지만 정권에 대해서는 강한 부정적 인식을 가지고 있는 것으로 보인다. 즉 북한 주민이 아닌 정권에게 이익을 주는 방식의 교류협력은 국민적 반대에 부딪칠 가능성이 높으므로 각별한 주의가 필요하다.

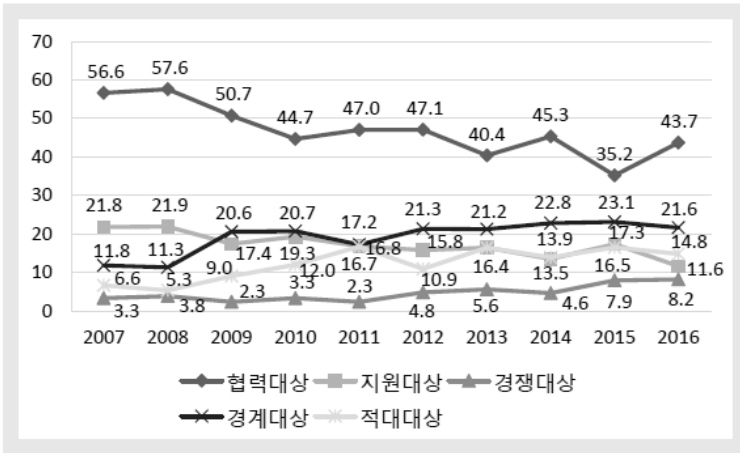
그림 IV-1 북한에 대한 일반적 인식: 연도별 변화(1994~2007년)



자료: 김병로 외, 『2007 통일인식 조사』 (서울: 서울대 통일연구소, 2007), p. 119.

그림 IV-2 북한에 대한 일반적 인식: 연도별 변화(2007~2016년)

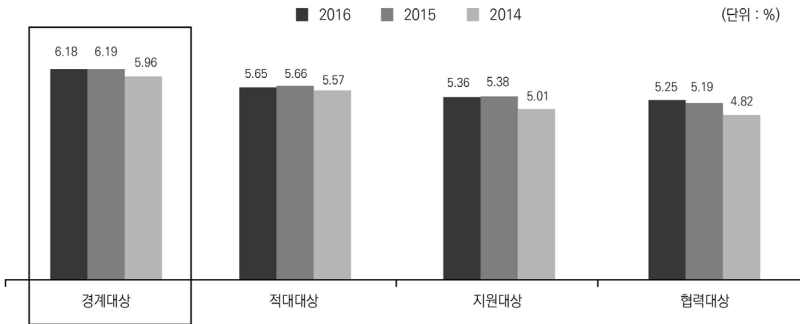
(단위: %)



자료: 정근식 외, 『2016 통일인식 조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2016), p. 61.

그림 IV-3 최근 북한에 대한 일반적 인식(통일연구원 조사, 10점 만점)

(단위: %)



자료: 박주화 외, 『남북통합에 대한 국민의식 조사』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 89.

다. 북한 측 요인⁶⁹⁾

(1) 북한 정권의 핵 및 미사일 개발

남북교류협력은 남한과 북한 양측 당사자들의 합의가 있어야 추진할 수 있으므로, 북한 측의 인식, 입장, 정책, 제도 등이 추진 여건에 큰 영향을 미치게 된다. 남북교류협력에 대한 북한 측 요인 중 무엇보다 중요한 것은 핵 및 미사일 개발로 대표되는 북한 정권의 강경한 군사노선이다. 북한의 핵 및 미사일 개발은 지난 수십 년 동안 진행되어 왔지만,金正은 정권 들어 그 속도가 더 빨라지고 있다.

북한이 강경 노선을 고수하면 군사적 긴장이 고조되고 남북관계가 악화되며 교류협력 당사자들이 정치적 리스크를 우려하게 되므로 사업 추진 여건이 크게 나빠진다. 더욱이 북한의 핵 및 미사일 개발은 남한뿐만 아니라 주변국 및 국제사회 전체에 대한 위협으로 간주되며, 이에 따른 국제사회의 대북제재 역시 앞에서 본 대로 교류협력을 어렵게 만든다.

지난 30년간 북핵문제의 역사는 북한 정권이 핵 및 미사일 개발을 포기할 가능성이 높지 않으며, 북한 정권과의 협상은 매우 어려운 일임을 잘 보여주고 있다. 1994년 ‘제네바 합의’나 2005년 ‘9·19 공동성명’처럼 일시적으로 협상이 타결된 사례가 있었지만 결국에는 합의가 깨지고 문제는 원점으로 돌아가고 말았다.

북한과의 핵협상이 쉽지 않은 기본적인 이유는 ‘약속 이행의 문제(commitment problem)’로 설명할 수 있다. 약속 이행의 문제는 계약 당사자 간 거래가 동시적으로 완결되지 않을 때 발생한다. 예를 들어 두 당사자가 서로 주고받을 것을 약속하는데, 어느 한 쪽이 먼저 받고 나중에 주는 상황이 된다면 그 당사자는 받기만 하고 나중에 준다는 약속을 이행하지 않음으

⁶⁹⁾ 여기에서는 향후 남북경협에 장애가 될 것으로 예상되는 북측의 인식과 정책을 다룬다. 과거의 남북경협에서 북한 측의 인식과 정책에 대한 분석으로는 김석진, “남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책,” 신중호 외, 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 121~132 참조.

로써 이익을 볼 수 있다. 이 경우 상대방은 손해를 보게 되므로 그러한 손해를 우려하여 계약을 맺지 않으려 하게 된다.

북한과의 핵협상은 서로 주고받을 것의 내용이 단순하지 않으며 단기적·동시적으로 상황이 완결되지 못한 채 거래 과정이 장기화될 가능성이 높다. 따라서 북한 입장에서나 북한과 협상하는 당사자들(남한, 미국 및 기타 국제사회) 입장에서나 각자 상대방이 약속을 이행하지 않는 상황을 우려하지 않을 수 없으며, 이 문제 때문에 협상은 근본적인 장애에 부딪치게 된다. 북핵문제를 해결하기 위한 이제까지의 노력에서는 약속 이행의 문제를 해결할 수 있는 묘수가 제시되지 못하였으며, 앞으로도 그러한 방안을 찾기란 쉬운 일이 아닐 것으로 판단된다.

(2) 북한 정권의 관심과 수요

남북교류협력은 남측의 관심과 수요만이 아니라 북측의 관심과 수요도 충족시켜야 추진할 수 있다. 이제까지 대부분의 교류협력은 남측이 주도적으로 추진했으며, 내용, 규모, 방식 등도 남측 제안을 반영한 경우가 많았다. 그러나 모든 사업은 어디까지나 북한 정권이 받아들여야만 추진 가능하므로 북측의 관심과 수요를 고려하지 않을 수 없다.

이제까지 남북교류협력에 대한 북한 정권의 태도를 보면, 대규모 외화 현금 수입을 획득할 수 있는 경제협력사업에는 항상 관심이 많으며, 그러한 경우에는 남측의 제안을 비교적 잘 수용해 왔음을 알 수 있다. 군사적 의미가 큰 개성 지역에서 공단 사업을 허용한 것이 대표적인 예이다. 북한 정권으로서는 대규모 외화수입은 그들 스스로 생산하지 못하는 필수 물자의 수입 능력을 키워 준다는 점에서 통치기반 강화에 큰 도움이 되기 때문이다. 물론 북한 정권은 그러한 경우에도 북한 사회에 대한 영향이 크지 않도록 여러 가지 제약을 가하였다.

한편 북한 정권은 경제난이 심했던 1990년대 중·후반에서 2000년대 초·중반까지는 인도적 지원도 비교적 잘 수용하였다. 이는 인도적 위기

가 너무 심각할 경우 정권의 통치기반에 큰 위협이 될 수도 있기 때문이었을 것이다. 그러나 2000년 이후 장기적으로 경제 회복세가 이어지면서 인도적 지원에 대한 북한 정권의 관심과 수요는 많이 줄어든 것으로 보인다. 지금도 여러 UN 산하기구와 국제 NGO의 지원 사업은 수용하고 있으나 남측 민간단체의 사업은 기피하는 경향을 보이고 있다. 국제사회의 지원보다는 남측의 지원이 북한 사회와 주민에게 미치는 영향이 더 크다고 보기 때문일 것이다. 북한 정권은 사회문화체육교류와 이산가족교류 등에는 종종 응해 왔지만, 이것도 대남 협상용 카드일 뿐, 그 자체에 큰 의미를 부여하지는 않는 것으로 보인다.

라. 남북교류협력 추진 여건 종합평가

이상의 검토를 종합해 볼 때, 북핵문제 해결에서 별다른 진전이 없고 국제적 대북제재 국면이 지속될 경우 대부분의 남북교류협력은 추진하기 어려울 것으로 예상된다. 즉 남북교류협력 추진 여건은 과거와는 근본적으로 달라졌다고 할 수 있다. 과거에는 북한의 핵 및 미사일 개발능력이 초기 단계였고 핵문제를 둘러싼 남북 및 국제 협상이 진행 중이었으므로 북한의 군사정책 변화를 유도하기 위한 수단 중 하나로서 교류협력을 활용할 수 있었다. 또 북한도 외부의 경제적 도움이 절실하게 필요했기 때문에 교류협력에 대해 어느 정도까지는 수용적인 태도를 보였다. 그러한 상황에서는 남북교류협력의 성사 가능성, 추진 규모 및 내용은 대체로 남한 정부의 정책에 따라 결정될 수 있었다.

그러나 핵 및 미사일 개발능력이 훨씬 더 고도화됨에 따라 북한 정권은 자신들이 보유한 핵 및 미사일 전력의 전략적 가치를 훨씬 높게 평가하게 된 것으로 보인다. 또한 이제는 북핵문제가 단지 한반도와 동북아에 국한된 문제가 아니라 국제군사질서 전체를 위협하는 세계적 문제로 증폭되었으므로 남한 정부가 독자적으로 대북정책을 실시할 수 있는 여지는 매우 좁아졌다고 할 수 있다. 결론적으로 남북교류협력 추진 여건은 과거에

비해 훨씬 더 핵문제를 둘러싼 국제정세의 영향을 많이 받게 되었으며, 따라서 정부의 교류협력정책 방향도 정치군사적 상황에 따라 결정할 수밖에 없게 되었다. 교류협력정책은 정세 변화를 유도하기 위한 독립변수가 아니라 정세에 따라 결정되는 종속변수로 변해버린 셈이다.

이렇게 볼 때 향후 남북교류협력은 남북관계의 발전단계, 특히 핵문제를 둘러싼 정세 변화에 맞춰 추진해야 할 것이다. <표 IV-2>는 한반도 정세의 변화 추이에 따른 남북교류협력 추진 내용, 규모, 방식, 성사 가능성 등을 생각해 본 것이다. 먼저 국제적 대북제재가 지속되는 국면에서도 인도적 지원과 민생 협력, 즉 식량, 농업, 보건, 교육, 환경 분야 대북지원은 추진해 볼 수 있다. 그러나 이런 사업도 정세의 영향을 어느 정도 받을 수밖에 없어 전면적인 대규모 추진은 어려울 것으로 보인다. 사회문화체육교류 및 이산가족교류도 마찬가지이다. 경제협력은 제재 국면에서는 추진하기 어렵다.

표 IV-2 남북관계 발전단계별 남북교류협력 로드맵

| 구 분 | 국제적 대북제재 및 남북관계 경색 국면 | 대북제재 완화 및 남북관계 개선 국면 | | |
|-------------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------|-----|
| | | 핵협상 타결 이전 (대화 진행 중) | 핵협상 타결 이후 | |
| | | | 단기 | 중장기 |
| 인도적 지원 및 민생 협력 (식량, 농업, 보건, 교육, 환경) | △ | ○ | ○ | ○ |
| 사회문화체육교류 및 이산가족교류 | △ | ○ | ○ | ○ |
| 일반교역 | × | △ | ○ | ○ |
| 기존 경협(개성, 금강산 등) 재개 | × | △ | ○ | ○ |
| 신규 민간경협 | × | × | △ | ○ |
| 경제 인프라 개발 (교통, 전력 등) | 소규모 시범사업 | × | ○ | ○ |
| | 대규모 사업 | × | △ | ○ |

자료: 필자 작성.

주: × = 추진 불가, △ = 추진 준비, 시도 및 소규모 추진, ○ = 전면적 추진을 의미.

남북관계가 개선되고 정세가 호전되는 국면은 세 단계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 남북대화 및 국제협상이 개시되어 진행 중인 단계로써 긴장은 다소 완화되지만 아직 협상이 타결되지 않아 정세가 매우 유동적인 상황이다. 두 번째는 핵문제를 둘러싼 협상이 타결된 이후 초기 단계로써 핵문제에 관한 합의가 장기적·안정적으로 유지될 수 있을지 여부가 아직 확실하지 않은 상황이다. 세 번째는 핵협상 타결 이후 중장기적으로 한반도 정세가 안정되고 남북관계가 크게 개선된, 가장 바람직한 상황을 의미한다.

한반도 정세가 호전된 후에는 대북지원과 사회문화체육교류 등은 전면적으로 진행할 수 있을 것으로 예상되지만, 경제협력은 기존 경협외 재개와 소규모 시범사업에서 시작하여 장기적·점진적으로 확대하는 것이 현실적인 방안일 것으로 보인다. 경제협력을 가로막는 가장 큰 걸림돌인 UN 차원의 대북제재가 충분히 완화되어야 하므로 본격적 경제협력은 핵협상 타결 이후에나 가능할 것이며, 대규모 신규사업은 초기에는 준비 작업을 진행하다가 상황이 장기적·안정적으로 유지될 경우 비로소 본격 추진하는 것이 바람직하다.

3. 대북지원 추진 방향

현재의 대북제재 국면이 계속될 경우 여러 협력사업 중 그나마 가장 추진 가능성이 높은 것은 대북지원(인도적 지원 및 민생 협력)일 것으로 보인다. 일반주민, 특히 취약계층을 돕기 위한 인도적 지원은 정치군사적 상황과 상관없이 추진하는 것이 국제규범이기 때문이다. 여러 UN 안보리 결의에서도 인도적 지원은 계속되어야 함을 강조하고 있다.

북한의 경제사정은 과거에 비해서는 다소 나아진 것으로 보이지만 전반적 생활형편은 비교적 열악하며 취약계층에 속하는 주민들의 수는 적지 않다. 또 제재가 지속됨에 따라 경제사정이 악화되면서 일부 취약계층

및 취약지역에서 인도적 위기가 발생할 가능성도 있어 지원의 필요성은 매우 크다.

북측의 수용 여부가 문제가 되긴 하지만 적절한 방식과 경로를 선택한다면 사업을 지속적으로 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 제재가 완화되고 남북관계 및 북한의 대외관계가 크게 개선되면 대북지원사업은 더욱 활발하게 추진할 수 있을 것이다.

가. 지원 주체와 경로

제재 국면에서도 대북지원을 성과적으로 진행하려면 무엇보다 지원 주체와 경로를 적절하게 선택하는 것이 중요하다. 과거의 대북지원에서 가장 중요한 주체는 우리 정부였으며, 식량이나 비료 같은 주요 지원물자는 당국 간 채널을 통해 전달되었다. 그러나 군사적 긴장이 고조되고 제재가 강력하게 실행되는 상황에서 당국 간 지원은 성사되기 어려울 것이다. 북한 정권에게 직접 물자를 넘겨주는 지원은 UN 안보리 결의를 직접 위반하는 것은 아니라 하더라도 북한 정권을 제재해야 한다는 취지와 상충하기 때문이다.

당국 간 지원이 어려울 경우, 유력한 대안은 국내 민간단체의 대북지원이다. 과거에도 많은 민간단체들이 자체 모금한 자금과 남북협력기금을 함께 사용하여 다양한 지원 사업을 펼친 바 있다. 그러나 남북관계가 크게 경색되어 있는 상황에서는 북한 측이 남북 양자 간 협력사업을 기피할 가능성이 높다. 실제로 문재인 정부가 출범한 이후에도 2017년 가을 현재까지 북한 정권은 남측 민간단체들의 대북지원을 수용하지 않고 있다.

결국 이런 상황에서 가능한 유일한 방법은 국제기구를 통한 간접적 지원이다. WFP(세계식량계획), WHO(세계보건기구), UNICEF(유엔아동기금) 등 여러 유엔 산하기구들은 지난 20여 년 동안 북한에 대한 지원 사업을 지속해 왔으며, <표 IV-3>에서 보듯이 정부도 여기에 상당한 금액의 남북협력기금을 지원하였다. 2016년 북한의 4차 핵실험 후 대북제재

국면이 본격 전개되면서 국제기구에 대한 남북협력기금 지원은 일시 중단되었으나 향후 지원 재개가 예상된다.⁷⁰⁾

표 IV-3 국제기구를 통한 정부의 대북 인도적 지원(남북협력기금 지원액)
(단위: 만 달러)

| 기간 | WFP | WHO | UNICEF | 기타 | 합계 |
|------------------------|--------|-------|--------|-----|--------|
| 1996~1997년 (김영삼 정부) | 2,253 | 70 | 494 | 155 | 2,972 |
| 1998~2002년 (김대중 정부) | 4,564 | 105 | - | - | 4,669 |
| 2003~2007년 (노무현 정부) | 5,953 | 2,582 | 795 | 50 | 9,380 |
| 2008~2012년 (이명박 정부) | - | 2,555 | 1,371 | 259 | 4,186 |
| 2013~2017년 5월 (박근혜 정부) | 910 | 1,236 | 1,004 | 412 | 3,561 |
| 합계 | 13,680 | 6,548 | 3,663 | 876 | 24,767 |

자료: 통일부 홈페이지 자료마당 통계자료 페이지, <<http://www.unikorea.go.kr>>
(검색일: 2017.07.27.) 이용하여 필자 정리.

각종 대북지원은 남북관계를 개선·유지하는 데 중요한 역할을 했으므로 역대 정부는 당국 간 직접 지원을 선호했으며 국제기구를 통한 간접 지원은 보조적 정책 수단으로만 활용하였다. 또 국제기구를 통한 지원은 행정비용이 너무 많이 든다는 단점도 흔히 지적되었다. 그러나 대북제재 국면에서는 국제기구를 통한 간접 지원을 주된 정책수단으로 활용하는 것이 현실적이다. 또한 국제기구의 행정비용은 모니터링을 비롯하여 대북지원사업의 실효성과 투명성을 높이는 데 기여하는 측면도 있다. 국제기구의 대북지원은 북한을 국제사회의 일원으로 끌어들이려 노력해야 한다는 점에서도 바람직하다.

앞으로는 국제기구의 대북지원사업에 단순히 자금을 지원하는 데 그

⁷⁰⁾ 정부는 2016년 9월에 열린 남북교류협력추진협의회에서 유엔아동기금(UNICEF)과 세계식량계획(WFP)의 북한 모자보건·영양지원 사업에 800만 달러의 남북협력기금을 지원하기로 의결하였다. 통일부 보도자료, “정부, 국제기구에 기금 지원 결정,” (2017. 09.21., 통일부) 참조.

칠 것이 아니라 정부와 이들 기구 간의 대북정책 대화를 강화하여 관련 정보 공유와 향후 사업 방향 설정에 더욱 적극적으로 참여할 필요가 있다. 대북제재가 상당한 정도로 완화되어 당국 간 지원 및 국내 민간단체의 지원이 가능해진다 하더라도 국제기구에 대한 남북협력기금 지원을 계속하여 이들의 대북사업이 안정적으로 유지될 수 있게 하는 것이 바람직해 보인다. 또한 당국 간 지원 및 민간단체의 지원을 재개할 경우, 과거의 지원방식을 답습할 것이 아니라 그동안 국제기구가 북한에서 쌓은 경험과 교훈을 반영하고 사업 내용과 방식을 참고하여 더 효과적이고 투명한 방식으로 사업을 진행하려 노력할 필요가 있다.

나. 지원 방식

(1) 식량지원 프로그램

최근 국제사회의 대북지원은 과거의 남북 당국 간 지원에 비해 여러 가지 다른 특성을 갖고 있다. 그 중 가장 두드러진 차이를 보이는 부분은 식량식품 지원 사업이다. 주로 노무현 정부 시기까지 진행된 정부의 대북식량지원은 대북지원에서 가장 큰 비중과 의미를 차지했는데, 사업 내용은 쌀, 옥수수 등 주식용 곡물의 전달이었다.

이와 달리 WFP가 주도하는 최근 국제사회의 대북식량지원 프로그램은 단순 곡물이 아닌 영양강화식품(fortified foods) 지원으로 이루어져 있다.⁷¹⁾ 이는 북한만이 아니라 저개발국에 대한 식량지원 프로그램의 일반적 특징이기도 하다. 저개발국 취약계층에게 단순 곡물만 지원할 경우 영양실조 문제를 해결하기 어려우므로 비타민, 미네랄, 지방 등 필수 영양소를 보충한 영양강화식품을 지원할 필요가 있다. WFP 등은 원료식량 및 기타 원료를 지원해 북한 여러 지역에 있는 11개 가공공장에서 영

⁷¹⁾ WFP, "Protracted Relief and Recovery Operations: Democratic People's Republic of Korea 200907," (Rome: World Food Programme, June 2016), pp. 1~19.

양강화식품(주로 슈퍼시리얼과 영양강화 비스킷)을 생산·공급하고 있다.

최근 국제사회의 대북식량지원은 지원 대상이 명확히 특정되어 있다는 점에서도 과거의 남북 당국 간 식량지원과 큰 차이가 있다. WFP 등은 산모와 영유아 및 재해지역 주민을 지원 대상으로 설정하고, 이들에게 식품이 잘 전달되도록 하기 위해 주로 탁아소, 고아원, 병원, 유치원 등 산모와 영유아 보호시설에 식품을 공급하고 있다. 또 평양과 자강도를 제외한 전국 주요 지역에서 활동하면서 기본적인 모니터링도 실시하고 있다.

이런 여러 가지 바람직한 특성을 고려할 때 국제사회의 대북식량지원에 남북협력기금을 지원하는 것은 현 정세에서 적절한 정책으로 평가할 수 있다. 또한 향후 남북관계가 개선된다면 영양강화식품 공급, 취약계층 집중 지원, 모니터링 실시 등 바람직한 사업 내용을 갖춘다는 전제 하에 당국 간 지원을 재개할 수도 있을 것이다.

(2) 지원조직 간 협력체계

최근 국제사회의 대북지원은 여러 지원조직 사이의 협력체계가 마련되어 있다는 점에서도 주목할 만하다. 최근의 대북지원에는 WFP, WHO, UNICEF를 비롯한 여러 유엔 산하기구가 주도적으로 참여하고 있으며, 그 외에도 스위스 개발협력청 등 선진국 정부기관, 세이브 더 칠드런(Save the Children) 등 여러 국제 NGO도 참여하고 있다.

이들 다양한 지원조직은 유엔 북한 인도지원 담당 팀(United Nations DPRK Humanitarian Country Team)을 구성하여 공동으로 지원전략을 수립하고 북한 당국과의 협의 채널로도 활용하고 있다.⁷²⁾ 또 <표 IV-4>

⁷²⁾ United Nations DPRK Humanitarian Country Team, “2017 DPR Korea: Needs and Priorities,” (Pyongyang: United Nations in DPRK, March 2017), pp. 1~31; United Nations, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea, 2017~2021,” (Pyongyang: United Nations DPRK Office of the Resident Coordinator, 2016), pp. 1~30.

에서 보듯이 4개 지원부문을 설정하고 부문별로 조직 간 역할을 분담하고 정보를 공유하고 있다. 이처럼 지원조직 간 협력체계가 잘 되어 있으면, 지원 사업을 더 효율적으로 실행할 수 있고, 모니터링과 사업 평가를 실시하기도 더 용이하며, 북한 당국에 대한 협상력을 높여 국제규범을 관철하는 데에도 더 유리하다.

향후 남북관계가 개선되어 당국 간 지원 및 국내 민간단체의 지원이 가능해질 경우, 이미 구성되어 있는 국제 지원조직 간 협력체계를 존중하고 충분히 활용할 필요가 있다. 즉 지원 사업 내용을 구상할 때 기존 국제 지원조직들과 정보를 공유하고 역할을 분담할 필요가 있으며 사업 관행도 되도록 국제규범에 가깝게 만들려 노력하는 것이 바람직해 보인다. 장기적으로는 대북 개발지원을 위한 국제협력체를 만드는 방안도 생각해 볼 수 있다.⁷³⁾

표 IV-4 국제사회의 2017년 대북지원 목표와 전략

| 부문 | 지원 대상 인구 | 지원 목표액 | 지원 조직 | 지원 전략 |
|---------------|----------|-----------|---|--|
| 영양 공급 | 250만 명 | 3,900만 달러 | <ul style="list-style-type: none"> · UNICEF · WFP · Deutsche Welthungerhilfe | <ul style="list-style-type: none"> · 산모 및 영유아 영양 공급 · 급성 영양부족 예방 및 처치 |
| 식량 보장 (농업 포함) | 430만 명 | 3,000만 달러 | <ul style="list-style-type: none"> · FAO · WFP · SDC(스위스 개발협력청) · Fida/FAHRP · Première Urgence International · Save the Children · Concern Worldwide · Deutsche Welthungerhilfe · Triangle Génération Humanitaire | <ul style="list-style-type: none"> · 농업 자재(비료, 종자 및 소규모 농기계, 가축 등) 공급 · 토질 회복을 위한 지역사회 지원 · 영양 다양화를 위한 농업 지원 · 경사지 관리 · 취약집단을 위한 식량 지원 · 농업 복구 및 재난 리스크 관리를 위한 역량 강화 |

73) 장형수 외, 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 15~46.

| 부문 | 자원 대상 인구 | 자원 목표액 | 자원 조직 | 자원 전략 |
|-----------|----------|-----------|---|--|
| 보건 | 1,290만 명 | 3,700만 달러 | <ul style="list-style-type: none"> · WHO · UNICEF · UNFPA · Fida/FAHRP · Première Urgence International · Save the Children · Triangle Génération Humanitaire · Handicap International | <ul style="list-style-type: none"> · 산모 및 영유아 보건 · 필수 의약품(백신 등) 공급 · 기본적인 진단장비 및 기타 병원 장비 공급 · 보건의로 종사자 역량 강화 · 치료 가이드라인 보급 · 최적 보건 서비스를 보장하기 위한 관리 감독 · 농촌 지역 보건 |
| 상하수도 및 위생 | 60만 명 | 800만 달러 | <ul style="list-style-type: none"> · UNICEF · SDC(스위스 개발협력청) · Première Urgence International · Save the Children · Concern Worldwide · Deutsche Welthungerhilfe · Triangle Génération Humanitaire | <ul style="list-style-type: none"> · 학교, 탁아소, 유치원, 병원을 위한 물 공급 시스템 건설 · 손 씻기, 여성 생리 관리 등 표준 위생 관리 촉진 · 하수도 관리 · 인분의 안전한 관리 및 처리 |

자료: United Nations DPRK Humanitarian Country Team, “2017 DPR Korea: Needs and Priorities,” Pyongyang: United Nations in DPRK (March 2017)를 필자가 요약 정리.

(3) 개발협력으로의 전환

장기적 관점에서 볼 때 대북지원의 주요 과제 중 하나는 구호사업에서 개발협력으로의 전환이다. 과거의 남북 양자 간 지원, 특히 당국 간 지원은 식량과 의약품 공급 등 북한 주민의 생명을 보호하기 위한 구호사업에 초점이 맞춰져 있었다. 지금도 북한에 취약계층이 적지 않은 만큼 구호사업의 필요성은 상당히 크다. 하지만 장기적 관점에서는 북한 내부 사회·경제 발전을 도움으로써 북한 스스로 민생을 돌볼 수 있는 능력을 키우도록 해야 한다. 즉 농업 개발, 보건의료 시스템 재건, 상하수도 등 생활환경 개선, 교육수준 제고 등 민생협력사업에서 출발하되 더 나아가서 경제 인프라 및 산업 개발 등 본격적 경제개발을 돕는 사업까지 추진할 필요가 있다.

이런 관점에서 보아도 최근 국제사회의 대북지원은 바람직한 특성을 보이고 있다. 즉 영양공급 등 구호사업의 성격을 갖는 프로그램뿐만 아니

라 농업개발, 보건의료 시스템 구축, 생활환경 개선처럼 개발협력 성격이 강한 프로그램도 실시하고 있는 것이다. 과거에 활발했던 국내 민간단체의 대북지원에서도 개발협력 성격을 강화하려는 시도가 꾸준히 진행된 바 있다.⁷⁴⁾

대북제재 국면에서는 정부가 국제기구의 대북지원에 남북협력기금을 지원함으로써 개발협력 성격이 강한 프로젝트들이 더 많이 더 활발하게 실시될 수 있도록 도울 필요가 있다. 제재가 상당한 정도로 완화되고 남북관계가 개선되면 당국 간 지원 및 국내 민간단체의 지원에서도 개발협력 프로젝트를 과거보다 훨씬 적극적으로 추진해야 할 것이다.

4. 교류협력 추진 방향

가. 경제협력

2017년 현재 모든 남북경협은 중단 상태에 있으며, 앞에서 검토했듯이 UN 안보리 결의 2321호(2016년 11월)와 2371호(2017년 8월), 2375호(2017년 9월) 등 UN 차원 대북제재 조치가 유지되는 동안에는 재개하기 어려워 보인다. 하지만 한반도 정세는 항상 유동적이어서 언제 협상의 돌파구가 열릴지 알 수 없으므로 경협 재개가 가능해질 경우에 대비할 필요가 있다.

경협 재개 상황에 대비해 정부가 해야 할 주된 과업 중 하나는 개성공단 입주기업을 비롯한 기존 남북경협 참여 기업들을 지원·관리하는 것이다. 경협에 참여했다 피해를 입은 기업들에 대해서는 오래 전부터 남북협력기금을 활용해 각종 지원이 이루어졌으나 여러 가지 점에서 미흡했다는 지적이 많았다. 최근 정부는 과거에 지원이 미흡했던 금강산 관광 참여

⁷⁴⁾ 대북협력민간단체협의회, 『대북지원 20년 백서』 (서울: 대북협력민간단체협의회, 2016), pp. 104~190.

기업들, 5.24 조치 피해 기업들에 대한 지원을 포함하여 경협 기업 지원을 확대하는 방안을 검토 중이다. 경협 재개에 대비하려면 단지 피해 기업들을 구제하는 데 그칠 것이 아니라 그 중에서 다시 남북경협에 참여할 수 있는 능력과 의지를 가진 기업들을 지속적으로 관리할 필요가 있다.

경협 재개가 가능한 여건이 조성되었을 때 경협을 다시 활성화하려면 과거에 비해 더 적극적인 정부 지원이 필요할 것으로 보인다. 남북경협의 정치적 리스크가 매우 크다는 점을 많은 기업들이 체험했으므로 리스크를 획기적으로 낮출 수 있는 지원제도가 없다면 대규모 경협의 재개는 어려울 것이기 때문이다. 리스크 절감을 위한 기존의 주요 제도인 경협보험을 더 확충하는 방안을 비롯해 적극적인 지원대책을 미리 수립해 둘 필요가 있다.

경협 재개 중에서는 기존의 최대 프로젝트였던 개성공단 재가동이 가장 중요한 과제인데, 이를 위해 적절한 때에 북한 당국과 협의하여 미리 시설 점검 및 관리 등을 실시할 필요가 있다. 또 재입주가 어려운 기업들도 상당히 많을 것이므로 신규 참여 기업들을 위한 대체 분양 방안, 그리고 이미 개발이 끝났으나 입주가 이루어지지 않았던 부지의 신규 분양 방안 등도 마련해 둘 필요가 있다. 개성공단 재가동과 관련해 북측의 적극적 협조를 얻어내려면 북측 근로자 임금 인상이나 근로자 숙소 건설 등 북측에게 더 큰 이익을 줄 수 있는 방안도 검토해야 할 것이다.

최근 정부가 설정한 남북경협 관련 국정과제,⁷⁵⁾ 즉 ‘남북한 하나의 시장’이나 ‘한반도 신경제지도 구상’ 그리고 ‘남북접경지역 발전’ 등의 구체적 실천 방안도 미리 준비해 놓아야 할 것이다. 이들 과제는 과거부터 많이 논의되어 온 여러 남북경협사업 제안들을 포괄하는 것으로, 처음부터 새로 준비한다기보다는 기존의 많은 제안들을 최근 상황에 맞게 잘

⁷⁵⁾ 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』(국정기획자문위원회, 2017), p. 131.

다듬고 연계하면 될 것으로 보인다. 다만 구체적 실천 방안을 수립할 때 우리 정부와 기업의 관심과 수요만 반영하는 것은 문제가 있으며, 북측의 관심과 수요까지 고려하여 남북 양측이 합의할 수 있는 부분을 도출할 수 있도록 주의할 필요가 있다.

나. 이산가족교류 및 사회문화체육교류

이산가족교류와 사회문화체육교류는 정치 정세와 상관없이 인도적 목적 및 남북한 화해협력을 위해 항상 추진해야 할 중요 협력사업이라고 할 수 있으며, 관련 사업 계획 및 이를 위한 남북협력기금 지원계획도 이미 잘 수립되어 있다.

이명박·박근혜 정부 시절에는 남북관계가 크게 악화됨에 따라 정부도 이들 교류에 대체로 소극적이었지만, 2017년 새로 출범한 문재인 정부는 보다 적극적인 교류 추진 방침을 밝히고 있다. 단지 문제가 되는 것은 북한 당국의 수용 여부인데, 2017년 현재 북한 당국은 강경한 입장으로 일관하며 대부분의 교류에 응하지 않고 있다. 정부와 관련 민간단체 등은 인내심을 가지고 북측을 계속 설득하면서 교류사업을 제안할 필요가 있으며, 특히 2018년 2월 개최될 평창 동계올림픽을 중요한 교류 계기로 삼아야 할 것으로 보인다. 또한 당국 간 교류사업 성사가 어려운 조건에서는 민간 차원 교류와 접촉 시도를 더욱 적극 장려할 필요가 있다.

5. 시사점

북한이 강경한 핵 및 미사일 개발 노선을 지속함에 따라 2017년 현재 거의 모든 남북교류협력은 중단 상태에 있으며, 과연 언제 재개가 가능할 지도 미지수이다. 하지만 남북교류협력은 한반도 평화 증진, 민족 동질성 회복, 남북한 공동 번영 및 통일 준비 등 여러 목적을 달성하기 위한 주요 정책수단이므로 언제든지 다시 실행할 수 있도록 준비할 필요가 있다.


국제적 대북제재가 계속되는 국면에서는 개성공단을 비롯해 기업들이 참여하는 경제협력사업은 거의 대부분 실행하기 어려울 것으로 보인다. 또한 인도적 지원, 민생협력, 이산가족교류, 사회문화체육교류 등 여타 사업의 추진 여건도 매우 나쁜 것이 현실이다. 이러한 상황에서 시도해 볼 수 있는 가장 유망한 사업은 유엔 산하기구를 비롯한 국제사회의 대북지원사업에 간접적으로 참여하는 것이다. 즉 이들 사업에 남북협력기금을 지원하고 사업 관련 정보를 공유하며 향후 사업 추진 방향에 우리 정부의 관심과 수요를 반영시킬 필요가 있다.

또한 핵협상이 타결되고 대북제재가 해제될 경우에 대비해 개성공단을 비롯한 기존 경협을 원만하게 재개할 수 있도록 미리 관련 대책을 수립해 두어야 할 것이다. 경협 추진과 관련하여 중요한 점은 우리 정부와 기업의 입장만 반영할 것이 아니라 북측도 실질적 이득을 거둘 수 있도록 유의해야 한다는 것이다. UN 제재와 상관없이 실행할 수 있는 인도적 지원 등 각종 교류협력은 민간 차원 교류를 먼저 적극 시도하는 한편 당국 차원 교류도 지속 추진하는 것이 바람직해 보인다.

결론적으로, 현 국면에서 남북교류협력과 관련한 정부 정책은 UN 제재로 대표되는 국제사회의 대북정책 합의를 존중함과 동시에 대북·통일 정책의 기본 목표를 달성하기 위해 장기적이고 지속적인 노력을 경주해야 한다는 것으로 요약할 수 있다.

V. 북한변화 전략 방향





전환기 남북관계 발전 추진 방안

1. 남북 간 상호 인식 측면

가. 김정은 정권의 대남 인식 특징

집권 6년차인 김정은 정권이 그동안 보여준 대남 인식의 특징은 두 가지로 정리될 수 있다. 하나는 이중적이라는 점이다. 북한은 신년사 등에서는 ‘대화’, ‘평화’, ‘민족 화해’ 등을 언급했으나, 실제로는 핵실험이나 장거리미사일 발사 실험을 전격적으로 실시하고, 이에 맞선 유엔이나 한·미의 제재조치 등에 대해서는 격렬한 어조로 비난하는 것이다. 대표적인 사례가 2016년 김정은 신년사다. 당시 신년사는 “우리는 북남대화와 관계개선을 위해 앞으로도 적극 노력할 것이며 진실로 민족의 화해와 단합, 평화와 통일을 바라는 사람이라면 누구와도 마주앉아 민족문제, 통일문제를 허심탄회하게 논의할 것”이라고 밝혔다. 또 “조국통일 3대 원칙과 북남선언들을 비롯한 민족공동의 합의들을 귀중히 여기고 그에 토대하여 북남관계 개선의 길을 열어나가야 한다”고 강조했다. 그러나 북한은 신년사 발표 6일 후 제4차 핵실험을 실시했고, 한 달 뒤에는 장거리미사일을 발사했다. 신년사에서 밝힌 ‘화해’, ‘평화’라는 용어를 무색하게 만든 것이다.

2015년 신년사도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 신년사는 “우리는 남조선 당국이 진실로 대화를 통하여 북남관계를 개선하려는 립장이라면 중단된 고위급접촉도 재개할 수 있고 부문별 회담도 할 수 있고, 분위기와 환경이 마련되는데 따라 최고위급 회담도 못할 이유가 없다”면서 “우리는 앞으로도 대화와 협상을 실질적으로 진척시키기 위해 모든 노력을 다할 것”이라고 밝혔다. 그러나 그 해 8월 서부전선 남방한계선 통문에 묵함지뢰를 설치해 한국군 병사 2명에게 중상을 입혔다. 이로 인해 남북한 간에는 일촉즉발의 긴장상태가 조성되기도 했었다.

북한의 이중성은 한국 정부에 대한 호칭에서도 드러난다. 2016 신년사에는 “남조선당국은 북남대화와 관계개선의 흐름에 역행하여 우리의

《체제변화》와 일방적인 《제도통일》을 로골적으로 추구하면서 …”라는 문장이 있다. 북한은 여기서 ‘남조선당국’이라는 중립적 표현을 구사했다. 그러나 같은 신년사에는 “미제와 ‘남조선호전광’들은 해마다 공화국을 반대하는 대규모의 핵전쟁 연습을 련이어 벌려놓으면서 …”라는 문장이 있다. 여기서는 ‘남조선호전광’이라는 비판적인 용어를 썼다. 이런 측면을 다른 핵심 키워드로 분석해도 유사한 결과가 나온다.⁷⁶⁾

이 같은 이중성으로 인해 김정은 정권의 대남 인식을 한마디로 규정하기 어려우나, 김정일 정권에 비해 부정적이다. 2016년 1차년도 연구에서, 남북관계 전문가 60명의 성향을 ‘보수’, ‘중도’, ‘진보’로 구분해 설문 조사를 한 결과, 김정일 정권의 평균적 대남인식은 ‘적대’ 35.7%, ‘공존’ 61.4%, ‘포용’ 2.9%였다.⁷⁷⁾ 반면 김정은 정권의 평균적 대남인식은 ‘적대’ 64.3%, ‘공존’ 35.7%, ‘포용’은 0%였다.⁷⁸⁾ 즉 김정은 정권의 대남인식에서 ‘적대’가 김정일 때에 비해 거의 2배 정도 높은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 신년사를 통해 김정일 정권과 김정은 정권의 대남인식을 연구한 한 논문의 조사결과와도 부합했다. 이 논문은 1995년부터 2015년까지 북한의 신년사에서 나온 남한 정부를 지칭하는 용어를 ‘부정용어(괴뢰반동정권 등)’와 ‘중립용어(남조선당국 등)’로 분류, 남한 정부에 대한 인식을 조사한 결과, 김정은 시대에는 김정일 시대에 비해 긍정관계, 부정관계 모두 증가하는데, 특히 부정관계가 두드러지게 많이 발생했고, 대남 적대인식이 김정일 시대에 비해 강했다.⁷⁹⁾

76) 한 연구에 따르면 ‘반통일세력’(남한에 대한 부정적 인식)과 ‘남조선당국’(남한에 대한 중립적 인식)이라는 키워드로 2012년부터 2017년까지의 신년사를 분석하면 양측의 회수가 거의 비슷했다. 2012년과 2017년 신년사에서 ‘남조선당국’과 ‘반통일세력’은 각각 모두 1회였다. 2013년에는 ‘남조선당국’이 0회이고, ‘반통일세력’은 1회였다. 2014년은 ‘남조선당국’이 1회이고 ‘반통일세력’이 0회였다. 2015년과 2016년은 ‘남조선당국’이 ‘반통일세력’보다 2번 많았다. 정성장, “김정은의 2017년 신년사를 통해 본 북한의 대내외 정책 전망,” 『세종정책브리핑』, 세종연구소 No. 2017-01 (2017.01.10).

77) 신중호 외, 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책 방향』, p. 289.

78) 위의 책, p. 290.

김정은 정권의 대남 인식에서 두 번째 특징으로는 남한 정부에 대한 일종의 ‘무관심’이다. 하나의 예를 들면 김정은이 집권했던 2012년부터 2017년까지의 대남관계 신년사가 원론적인 내용이 주종을 이루고 있다는 점이다.⁸⁰⁾ 김정은 정권의 남한에 대한 ‘무관심’은 남한에 ‘문재인 정부’가 들어선 이후에도 변함이 없다. 북한이 2017년 북한 신년사에서 ‘남북관계 개선’을 세 차례 강조한 것을 놓고 ‘남한에서 차기정부에 대한 기대를 반영한 것’이라는 분석이 제기되기도 했다.⁸¹⁾ 그러나 실제로 ‘문재인 정부’가 출범한 이후 북한의 대남태도는 상반된 방향으로 가고 있다. 특히 핵문제와 평화협정에서 그렇다. 북한은 “조선반도 핵문제는 당사자인 미국과 우리가 논할 문제이지 결코 미국의 하수인에 불과한 남조선당국이 참견할 것이 못 된다”고 주장했다.⁸²⁾ 또 남한 정부가 제의한 군사회담·적십자회담에 대해서도 참가여부에 대한 답변조차 없이 묵살하고 있다.⁸³⁾ 더 나아가 북한은 문재인 정부에 대해서도 ‘대북정책에서 말과 행동이 다르다’며 비판의 강도를 더욱 높여가고 있다.⁸⁴⁾ 북한은 미국

79) 자세한 내용은 이준희, “신년사로 본 김정일·김정은의 대남 인식과 대남정책 비교,” 『국방연구』, 제58권 제2호 (2015), pp. 163~164.

80) 김정은 정권의 신년사 내용을 개괄하면 “민족자주, 민족우선의 립장을 철저히 견지해야 한다”(2012년), “조국통일문제는 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 풀어나가야 한다”(2013년), “남조선당국은 무모한 동족대결과 중북 소동을 벌이지 말아야 하며 자주와 민주, 조국통일을 요구하는 겨레의 목소리에 귀를 기울이고 북남관계 개선에로 나와야 한다”(2014년), “남조선당국은 북남사이의 불신과 갈등을 부추기는 《제도통일》을 추구하지 말아야 한다”(2015년) 등으로, 기존 입장을 되풀이하는데 그쳤다.

81) 정성장, “김정은의 2017년 신년사를 통해 본 북한의 대내외 정책 전망,” p. 2.

82) 『연합뉴스』, 2017.06.19.

83) 정세현 전 통일부 장관은 통일연구원 주최 평화포럼에서 “북한은 미국이 우리를 없애려는 판국에 조미관계 결단을 내리자고 판단을 했고, 그러다보니 남한과 대화하지 않으려고 하는 것 같다”고 밝혔다. (2017.08.21., 통일연구원).

84) 북한은 문재인 정부의 ‘한반도 운전자론’에 대해 “처지에 어울리지 않는 헛소리”(『로동신문』, 2017.08.27.)라고 폄하했다. 또 “남조선에서 촛불 투쟁 성과들이 파괴되는 속에 보수정권의 반역정책들이 그대로 되풀이되고 있는 것이 엄연한 현실”이라며 “이것은 촛불민심을 대변한다고 하면서 등장한 현 남조선 집권세력의 배신적 망동의 필연적 결과”(『로동신문』, 2017.08.27.)라고 비난했다.

과의 답판을 위한 핵미사일의 고도화가 완성되기 전에는 남한 내 어떤 정부와도 '사실상' 상대하지 않겠다는 입장을 정한 것으로 분석된다. 결국 김정은 정권의 대남인식은 박근혜 정부 때는 물론이고, 문재인 정부 때에도 아직까지는 부정적이라고 볼 수 있다. 다만 북한의 핵미사일을 둘러싸고 북·미 간에 어느 정도 타협을 이룬다면 대남관계에서도 적극적으로 나서면서 대남인식도 긍정적으로 돌아설 가능성은 있다.

나. 대북인식 상 고려사항

(1) '북한 붕괴론'에 대한 재인식

남북한 당국 간 상호인식을 역사적으로 다룬 1차년도 연구에서 언급했지만, 남북한은 국력 차이와 지도자의 성향에 따라 '적대', '공존', '포용' 등의 다양한 인식을 보여주었다. 그리고 상호인식에서 특징 중의 하나는 남북한 모두 상대방에게 굴복당하지 않기 위해 동원할 수 있는 모든 카드를 구사해 왔다는 점이다. 국력이 약한 쪽은 강한 쪽과의 접촉을 외면했다. 1960년대와 1970년대 초반까지 박정희 정부가 그렇게 했다. 1998년 냉전종식 이후 약세를 느낀 김일성 정권은 '상호 인정'과 '불가침 선언'이 포함된 '남북기본합의서'를 얻어내 체제수호의 방편으로 삼으려고 총력을 기울였다. 기본합의서가 타결되는 날 밤샘 협상에서 남측의 요구를 사실상 거의 수용할 정도였다. 남북한 모두 힘의 열세를 어떻게 해서든 잘 넘기고 국력을 비축해 후일을 도모하자는 전략을 택했던 것이다. 남한이 몇 차례에 걸친 경제개발 5개년 계획에 성공, 세계 13~14위 경제대국이 된 것이나, 북한이 핵미사일 고도화로 한·미를 비롯한 국제사회에 큰 목소리를 내는 것도 각각 이런 전략의 결과라고 볼 수 있다.

1989년 동서 진영 간 냉전 종식과 동유럽 사회주의권의 붕괴 이후 남북관계에서 강자는 남한이었다. 특히 1990년대 중·후반 북한이 수많은 주민들이 아사(餓死)하는 체제위기로 몰리자 더욱 그러했다. 그러나 이

시기, 남한의 역대 정부들은 ‘대북정책’만 추진했지 이를 정교하게 ‘통일 정책’으로 연결시키는 전략을 발휘하지 못했다. 노태우·김영삼 정부는 북한을 일정부분 지원하고 남북기본합의서 준수를 통한 ‘남북관계의 현상 유지화’에 머물렀다. 김대중·노무현 정부는 대북지원과 협력의 폭을 확대했을 뿐 통일을 향한 정교한 로드맵을 만들지 못했다.⁸⁵⁾ 김대중 정부는 ‘한반도 냉전구조 해체’라는 담대한 구상 하에 점진적인 통일론을 추구했다. 하지만 합의통일 과정에서 거쳐야 하는 단계인 북·미수교를 위한 미국의 동의를 얻어내는데 실패했다. 통일로 한 발자국 가는 데 필요한 교두보를 설치하지 못했던 것이다. 당시 북한의 미국·일본과의 수교가 실현되었다면 우리에게 보다 긍정적인 차원에서 ‘다른 역사’가 전개됐을 것이다.

통일 실현을 중장기과제로 인식한 김대중·노무현 정부에 반해 김영삼·이명박·박근혜 정부는 총체적으로 ‘북한의 붕괴’를 전제한 통일정책을 전면에 내세웠다. 김영삼 정부는 1994년 김일성이 사망하자 북한체제를 ‘고장난 비행기’에 비유하면서 붕괴 가능성을 강하게 믿었다. 2008년 8월 김정일이 뇌졸중으로 쓰러지자 이명박 정부는 ‘기다리는 것도 때로는 전략’, ‘통일이 도둑같이 찾아들 수 있다’면서 통일세를 거론하는 등 급격하게 통일분위기를 조성해 나갔다. 박근혜 정부 때는 당시 남재준 국정원장이 ‘2015년 통일 완료’를 주장했고, 정부 차원에서의 ‘통일준비위원회’가 구성됐다. 박 전 대통령은 ‘통일은 대박’이라고 천명하면서 임기가 지나갈수록 ‘북한 붕괴, 자유민주주의식 통일’을 더욱 강조했다. 그러나 남 전 원장의 예측은 빗나갔고, 통일준비위원회도 특별하게 ‘통일 준비’를 한 것도 없이 종료됐다. 북한의 ‘체제 내구성’에 대한 통찰력이

⁸⁵⁾ 이에 대해 조동호는 “햇볕정책으로 북한을 계속 지원하기는 했지만 기본적으로 북한을 제대로 된 나라로 성장시키겠다는 전략에 기초한 것이라기보다는 우리가 이렇게 지원하고 도와주다 보면 북한이 변할 것이라는 소극적이고 순진한 기대에 기초한 것”이라고 평가했다. 하영선 외, 『12시간의 통일이야기』(서울: 민음사, 2011), p. 205.

부족했던 것이다.

통일이 한국인 모두의 열망임은 부인할 수 없다. 그러나 여기에는 ‘상대’가 있다. 물론 북한체제가 1인 세습독재체제여서 상대하고 싶지 않을 수 있다. 그동안 ‘북한 붕괴론’이 무성하게 제기된 배경이기도 하다. 그러나 북한은 ‘통일로 가는 버스에 탄 승객’인 것이다. 이 승객을 타지 못하게 하거나, 내려놓고 간다면 통일논의 자체가 무의미해지는 것이다.⁸⁶⁾ 더 나아가 미국과 중국이 동북아 주도권을 놓고 격렬하게 대치하고 있어 중국에 대한 북한의 지정학적 가치가 매우 높다. 또 북한의 핵미사일 전력 이 획기적으로 진전하고 있다. 이런 전략적 환경을 감안할 때 통일논의에서 북한을 제외한다는 것은 현실성이 거의 없다.

1994년 김일성 사망과 대규모 기아 사태 등으로 ‘북한 붕괴론’이 제기된 이후 25년 가까운 세월이 흘렀다. 김일성 사망 후 ‘빠르면 3주, 3개월’ 하던 북한 붕괴가 사반세기가 지나도 실현되지 않은 것이다. 북한 경제가 1990년대보다 호전되고, 현재 북한의 최고지도자인 김정은의 나이가 33세라는 점을 감안하면 ‘북한 붕괴론’에 더 이상 기대하지 않는 것이 바람직하다. 그 대신 북한의 국력을 냉정하게 분석하면서 북한의 국가적 목표가 무엇인지 직시할 필요가 있다.⁸⁷⁾ 북한의 목표와 관련, 윌리엄 페리 전 미국 국방장관은 한 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 말했다.

86) 로버트 칼린은 “한국에는 통일대박론이 짝퐁이나 보난자일 수 있지만 북한에는 재난”이라며 “그렇다면 그런 정책을 갖고 북한과 협상을 하기는 어려울 것”이라고 주장했다. 『문화일보』, 2014.06.20.

87) 안드레이 란코프는 “지난 수년간의 경험으로 볼 때 국제사회는 앞으로 10년, 15년, 25년 후에는 일정 부분 경제적으로 성장했고, 국내적으로 안정을 누리고 있는 핵보유국 북한을 만나게 될 것”이라고 전망했다. 그는 북한의 병진노선이 성공할 것으로 본 것이다. Andrei Lancov, “Is Byungjin Policy Failing? Kim Jong Un’s Unannounced Reforms and its Chances of Success,” *The Korean Journal of Defence Analysis*, vol. 29, no. 1 (2017), p. 41.

“가장 중요한 것은 김씨 왕조를 지키는 것이다. 두 번째는 국제 사회에서 존중과 인정을 받는 것이고, 세 번째는 경제상황 개선이다. 하지만 북한은 앞의 두 가지 목표를 위해 경제를 희생할 수 있음을 보여줬다. … 17년 전 나는 협상장에서 북한이 핵무기를 개발 하지 않고도 위의 세 가지 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시했고, 북한도 그 제안을 수용했다. 그러나 후임 조지 W. 부시 행정부는 협상 결과를 무시했다.”⁸⁸⁾

부시 행정부가 페리의 건의를 수용하지 않은 것은 ‘북한’이라는 1인 세습독재체제에 대한 본래적인 혐오와 무관하지 않다. 부시 행정부에서 볼 때 소국(小國) 북한이 핵무기를 개발해 미국 주도의 세계질서에 도전하는 것은 용납할 수 없는 것이었다. 북한을 이라크·이란과 함께 ‘악의 축’에 포함시키고, 핵선제공격 대상 국가로 지정한 것도 이런 측면을 반영한다. 그래서 북한이 계속 핵개발을 강행 시에는 ‘이라크 사태’ 때처럼 ‘김정은 정권 붕괴’도 불사한다는 것이었다. 그러나 부시 행정부도 임기 후반, 대북 금융제재의 일환으로 마카오의 BDA 은행에 동결됐던 북한 비자금을 북한에 돌려주고(2007년 3월), 북한을 테러지원국에서 해제(2008년 10월)하는 등 북한의 요구를 수용했다. 부시 공화당 정부가 2006년 중간선거에서 패배한데다, 핵실험 강행(2006년 10월) 등으로 대표되는 북한의 강력한 반발에 부시 정부가 한발 물러선 것이다. 세계 초강국 미국에게도 ‘북한의 붕괴’는 버거운 과제인 것이다.

통일은 자유민주주의 질서가 유지되는 방향에서 이루어져야 하고, 이에 대한 만반의 준비를 갖추어야 함은 물론이다. 그러나 이것은 ‘평화정착’과 ‘사실상의 통일’을 거쳐 이룩되는 긴 여정을 필요로 하고 있다. 북한의 ‘적화통일’ 주장이 남한의 반발을 초래하듯이, ‘자유민주주의식 통일’과 ‘북한 붕괴’를 공개리에 천명하고 공론화하는 작업을 하는 것은 실질적인 통일논의에 역효과를 낼 수밖에 없다. 상대방 체제를 붕괴시키고

⁸⁸⁾ 『중앙일보』, 2016.11.15.

자기 체제를 이식하겠다는 것을 공개적으로 천명한다면 상대방이 이를
순순히 받아들이기는 어려울 것이다.⁸⁹⁾

(2) 김정은 체제에 대한 ‘재인식’

북한의 김정은 국무위원장에 대한 외부세계의 인식은 매우 부정적이다. 2011년 12월, 아버지 김정일의 사망으로 집권한 김정은은 그동안 뚜렷하게 대비가 되는 두 가지 통치방식을 구사해 오고 있다. “‘대담성+무모성, 호전적 언동’의 행태와 ‘소탈함 과시+개방적 행태, 친인민적 언동’”이 그것이다.⁹⁰⁾ 이 중에 어느 것이 김정은의 본심인지는 파악하기가 쉽지 않다. 그러나 장성택을 비롯한 고위 당·정·군 간부들에 대한 지속적이고 잔인한 숙청과 브레이크 없이 질주하고 있는 핵미사일 고도화로 김정은 정권에 대한 국제사회의 이미지는 ‘소탈함 과시+개방적 행태, 친인민적 언동’보다는 ‘대담성+무모성, 호전적 언동’으로 더 각인되어 있다. 여기에 김정은의 젊은 나이(33)를 의식해 ‘국정 수행의 미숙성’까지 추가돼 왔다.

김정은에 대한 이런 부정적 인식으로 인해 미국을 비롯한 국제사회의 많은 국가들이 그를 상대하지 않으려고 하는 것 같다. 하지만 한국의 입장은 다르다. 역사적으로는 70년 가까이 정치, 군사적으로 침예하게 대치해 오고 있는 북한의 유일 통치자인 김정은을 ‘외면’만 할 수는 없는 것이다. 미국과는 달리, 지리적으로 남한과 인접해 있는 북한의 모든 정책결정에 완벽한 영향을 미치는 그가 어떤 지도자인지를 모른다는 것은 전략상 유리할 것이 없다. 김정은은 어떤 성격의 소유자인지, 그의 대남관(對南觀)·대미관(對美觀)·대중관(對中觀)은 무엇인지, 그가 어떻게 북한을 통치해나가려는 것인지 등을 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해서

⁸⁹⁾ 『문화일보』, 2014.06.20.

⁹⁰⁾ 최진욱, “김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로,” 『정책제안서』(서울: 통일연구원, 2012), p. 5.

는 김정은과의 만남이 요구되나,⁹¹⁾ 그 여건은 심사숙고할 필요가 있다. 북한 핵문제가 어느 정도 해결국면으로 들어서고 북·미관계와 남북관계가 화해분위기로 들어서야 한다. 현재 김정은이 추진하고 있는 핵미사일의 고도화 및 위협, 남한배제 전략 등을 감안하면 여건은 아직 조성되지 않은 것 같다.

김정은 체제에 대한 재인식이 필요하다는 방증은 2000년 김대중-김정일 정상회담 과정에서 찾아볼 수 있다. 남북정상회담이 개최되기 전 김정일에 대한 우리 사회의 인식은 ‘성격이 포악하다’는 등 부정적 이미지로 일관되었다. 그러나 평양 순안공항에 도착한 김대중 대통령을 영접하면서 승용차 상석(上席)을 양보하는 등 정상회담 기간 중 김정일이 보여준 언행을 보고 우리 사회는 인식의 혼란을 겪기도 했다. 일부 언론에서는 ‘김정일 쇼크’라는 제목으로 사실을 쓰면서 김정일의 언행이 ‘연출’일 수 있으나, “우리가 갖고 있던 김정일·북한관에 ‘마음의 벽’이나 편견은 섞여있지 않았는지 다시 한 번 돌아볼 때”, “편견이 편견을 확대 재생산하고 다시 상대방의 편견을 불러 세계에서 가장 삼엄한 대치상태를 이토록 오래 끌여오지 않았는지 우리 모두 자문해 볼 필요가 있다”라고 주장한 적이 있다.⁹²⁾ 물론 이런 상황이 실제로 김정은에게도 적용될지는 미지수이다. 그러나 남북관계를 긴 시각에서 볼 때 ‘김정은 쇼크’는 고려해야 할 하나의 요인일 것이다.

91) 이종석 전 통일부 장관은 “김정은의 호전성, 잔악성, 도발 위험성 등이 제기되지만 불안정(uncertainty)의 본질은 김정은에 대한 외부 세계의 부지(不知)에 기인한다”면서 “김정은을 만나 그가 무슨 생각을 하는지 알고, 그에게는 국제사회에서의 의무와 권리를 설득하는 노력이 필요하다”고 주장했다. 이종석, “향후 통일·대북정책 방향,” 『급변하는 동북아와 지속가능한 통일정책의 모색』 (통일연구원 주최 개원 26주년 기념 국제학술회의, 2017.04.06.).

92) 『중앙일보』, 2000.06.14.

2. 북한의 핵미사일 측면

가. 핵미사일 고도화의 특징

2011년 12월 김정은 정권이 들어선 후 현재까지 북한의 핵·미사일 고도화는 한국과 미국을 비롯한 국제사회의 예상을 뛰어넘는 빠른 수준으로 이루어지고 있다. 양적으로 확대되고, 질적으로 심화되고 있는 것이다.⁹³⁾ 핵무기는 소형화·경량화·다종화됐고, 탄도미사일은 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)을 개발한 것으로 추정되고 있다. 대기권 재진입 기술과 실전배치까지는 아직 도달하지 못했지만, 지금까지의 개발 속도를 유지한다면 빠르면 1년 내에는 실현될 것이 확실시된다.⁹⁴⁾ 이에 따라 북핵문제를 둘러싼 북·미관계, 남북관계, 한·미관계에는 1953년 정전협정 체결 이후 볼 수 없었던 새로운 안보질서가 형성될 것으로 보인다.

김정은 정권의 핵·미사일 고도화 전략에는 두 가지 특징을 발견할 수 있다. 하나는 김일성과 김정일 시대와는 달리 ‘국제사회와의 협상’에 매우 소극적인 태도를 보여왔다는 점이다. 김일성·김정일 정권 때는 핵무기를 계속 개발하면서도 그 완성에 소요되는 스케줄과 ‘북·미수교’ 등 북한체제를 확실하게 보장할 수 있는 합의를 얻어낼 수 있느냐의 여부를

⁹³⁾ 북한이 1984년부터 2017년 5월 14일까지 실시한 107회의 핵·미사일 활동 중 71회가 김정은 집권 5년 4개월 간 이루어졌다고 한다. 단거리 및 중거리 미사일 발사는 김일성 시기에 약 15발, 김정일 시기에 약 58발이었지만 김정은 집권 후에는 약 211발로 파악됐다고 한다. 또 노동 1호, 대포동 1, 2호 등으로 단조로웠던 미사일 종류도 KN-15(북극성-2형, MRBM) 등이 포함, 다양화됐다고 한다. 홍민, “김정은 정권 핵·미사일 활동의 주요 특징과 패턴,” (통일연구원 Online Series CO 17-11, 2017.05.23), p. 2, <<http://lib.kinu.or.kr//wonmun/008/0001478617.pdf>> (검색일: 2017.08.01.); 2017년 5월 14일 이후 북한은 9월 15일 화성-12형을 발사를 포함해 9차례 더 미사일을 발사했다.

⁹⁴⁾ 마이크 폼페이오 미국 중앙정보국장은 2017년 10월 19일 워싱턴에서 열린 싱크탱크 ‘민주주의 수호재단’ 주최로 열린 국가안보포럼에서 “북한의 핵능력이 정점에 이르렀으며 미국은 북한이 마지막 단계를 밟을 가능성에 대비하고 있다”고 말했다. 『중앙일보』, 2017.10.21.

김안해 핵문제를 ‘협상수단’으로 활용해 왔다.⁹⁵⁾ 1994년 ‘미·북 제네바 기본합의’와 2005년 ‘9·19 공동성명’ 및 이를 이행하기 위한 ‘2·13 합의(2007년)’, ‘10·3 합의(2007년)’ 등이 그 구체적 사례들이다. 제네바 합의는 대차대조표 상 북한에게 유리한 협상이라고 볼 수 있다. 전력량으로 북한은 255MW 흑연감속원자로(가동중인 원자로는 5MW이고 건설 중이었던 것은 50MW와 200MW 원자로)를 포기하고 2,000MW 경수로를 얻었고, 미국 연락사무소의 평양 개설까지 얻어냈기 때문이다.⁹⁶⁾ 즉 북한은 당시까지 핵무기 개발 진척도가 낮은 상황에서, 미국이 자신들의 요구를 들어주자 타결에 동의한 것이다. ‘9·19 공동성명’도 ‘미국의 대북 핵무기 공격 금지’, ‘한반도의 항구적 평화체제 논의’ 등 북한이 체제 보장과 관련해 상당한 수준을 확보할 수 있는 내용이 포함됐기 때문에 북한이 이를 수용한 것이다.

그러나 김정은 정권은 김정일 정권과 달랐다. 2012년 미국과 ‘2·29 합의’에는 응했으나, 4월 13일 장거리미사일(광명성 3호) 시험발사를 강행함으로써 이 합의를 무산시켰다. 그 후 오바마 미국 정부는 ‘전략적 인내’ 정책으로 돌아섰고, 이에 맞서 북한은 협상은 거의 배제한 채 핵미사일 고도화에 전념해 온 것이다. 물론 북한은 간혹 공식, 비공식적으로 협상을 제의한 적이 있었으나, 미국은 조건에 맞지 않는다면 거부했다. 북한은 2013년 6월 국방위원회 대변인 증대담화를 통해 “조선반도의 비핵화는 우리 수령님과 우리 장군님의 유훈이며 우리 당과 국가와 천만군민이 반드시 실현해야 할 정책적 과제”라면서 북·미 고위급 회담을 제안한 적이 있다. 하지만 미국은 ‘조선반도의 비핵화’가 아니라 ‘북핵의 비핵화’를 지적하면서 이를 거부했다. 북한은 2015년 뉴욕채널을 통

⁹⁵⁾ 고유환은 “김정일은 사회주의권 붕괴를 목격하면서 핵과 미사일 개발을 생존전략 차원에서 추진하면서 북-미 적대관계 해소, 한반도 냉전구조 해체 등을 위해서는 핵문제를 협상수단으로 사용할 수 있다는 자세를 보였다”고 주장했다. 고유환, “북핵문제와 국제정치: 북한의 정책과 입장,” (한반도 포럼 5차 세미나, 2016.04.25.).

⁹⁶⁾ 정세현, 『정세현의 통일토크』(서울: 서해문집, 2013), p. 88.

해 미국에게 평화협정을 논의하자고 제의했으나 미국은 “비핵화 논의가 중요하다. 하지만 평화협정도 논의할 수 있다”는 입장을 밝혀 사실상 북한의 제의를 거절했다. 그러자 북한은 2016년 1월에는 4차 핵실험을, 2월에는 장거리미사일 발사를, 9월에는 5차 핵실험을 연이어 강행했다. 남한에 ‘문재인 정부’가 들어서면 핵미사일 고도화를 늦출지 모른다는 관측이 제기됐으나, 북한은 이에 아랑곳하지 않고 미사일 실험에 박차를 가해 ICBM급까지 등장시켰다. 남한이나 미국과의 협상에 관여하기 보다는, 자신들이 설정한 핵미사일 고도화의 수준까지 빨리 도달하겠다는 전략을 추진하고 있는 것이다.

두 번째 특징은 북한이 비핵화의 대가를 비약적으로 높였다는 점이다. ‘6자회담의 종언’을 강조했다고 다시 거두어들이는 등⁹⁷⁾ 북한의 대가 요구가 오락가락했던 측면은 있으나, 전반적으로 보면 그렇다는 것이다. 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생한 직후 북한은 미국에 대해 “조-미 불가침조약이 체결되면 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다”고 밝혔다. 2005년 6월 김정일 국방위원장은 당시 정동영 통일부 장관을 만난 자리에서 “북한은 핵무기를 가져야 할 이유가 없고 한반도 비핵화 선언은 김일성 주석의 유훈으로 여전히 유효하며, 미국이 북한을 인정하고 존중하려는 뜻이 확고하다면 7월 중에라도 6자회담에 복귀할 의사가 있다”고 말했다.⁹⁸⁾ 2005년 ‘9·19 공동성명’에서도 미국의 북한체제 보장을 전제로 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기한다’고 천명했다. BDA

⁹⁷⁾ 2009년 7월 김영남 최고인민회의 상임위원장은 세계 각국의 지도자 50여 명이 모인 비동맹운동 정상회의에서 ‘6자회담의 종말’을 선언했으나, 2년 후인 2011년 10월 김정일이 나서 “아무런 전제조건 없는 6자회담의 조속한 재개가 북한의 입장”이라고 천명한 적이 있다. 통일연구원, 『남북관계연표』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 478~519; 북한은 2016년 4월 12일 조선중앙통신을 통해 “우리가 내놓았던 합동군사연습 중지 대 핵시험 중지 제안도 미국 스스로가 날려보낸 조건에서 더 이상 유효할 수 없게 되었다”고 강조했다. 그러나 며칠 뒤인 4월 24일 미국을 방문했던 이수용 북한 외상은 “핵전쟁 연습을 중단하라. 그러면 우리도 핵실험을 중단할 것”이라고 밝혀 모순된 입장을 드러내기도 했다.

⁹⁸⁾ 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대 출판부, 2010), p. 317.

사태와 1차 핵실험으로 미국과 갈등을 겪었으나, 북한은 2007년 ‘2·13 합의’와 ‘10·3 합의’에 응해 북한은 ‘한반도 비핵화’를 위한 워킹그룹 회의에 참가했다. 특히 2008년 10월에는 미국과 북한이 제출한 핵신고서 검증 방식에 관한 합의내용을 발표하기도 했다.

그러나 북한은 2008년 11월 “검증을 위한 시료채취는 허용할 수 없다”고 반발한 후 2009년 들어서면서부터 요구조건을 대폭 높이기 시작했다. 이는 2009년 5월의 2차 핵실험과 연관이 있는 것으로 분석된다. 즉 ‘핵보유국’이 됐으니 목소리를 높이자는 판단을 한 것이다. 북한은 1월 17일 외무성 성명을 통해 “미국과의 관계 정상화와 핵문제는 별개 문제”라고 주장했다. 성명은 “미국과의 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도, 핵 억제력 없이는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실”이라고 주장했다. 과거 미국과의 국교수립을 사실상 최종목표로 삼던 태도와는 완연하게 차이를 보인 것이다. 3차 핵실험을 한 이후인 2013년도에는 “핵을 경제적 혜택과 맞바꾸는 흥정은 절대로 하지 않을 것”(외무성 성명, 3월) 등 좀 더 강하게 나왔다. 무엇보다도 주목되는 것은 북한이 북한 비핵화와 정전협정의 평화협정화를 동시에 논의하자는 중국의 제의(2016년 2월·雙軌並行)도 거부하고 있는 점이다. 2017년 10월 말 현재 북한의 입장은 ‘미국이 대북 적대시 정책⁹⁹⁾을 철회하지 않는 한 대화는 없다’로 정리된다.¹⁰⁰⁾ 비핵화에 대한 북한의 입장 변화를 표로 만들면 다음 <표 V-1>과 같다.

⁹⁹⁾ 북한이 요구하는 ‘대북 적대시 정책’의 구체적 내용에 대해 김정일의 ‘비공식 대변인’으로 알려진 김명철은 다음과 같은 6개항을 제시했다. 1) 휴전협정을 평화협정으로 전환한다 2) 북한과 외교관계를 체결한다 3) 북한을 테러지원국 명단에서 제외한다 4) 대북 경제제재를 해제하고 북한의 경제활동을 방해하지 않는다 5) 핵공격부대의 한국 배치를 중지하고 대북 공격태세를 해제한다 6) 남북 간의 화해와 협력을 방해하지 않는다. 김명철 저, 김종성 역, 『김정일 한(俄)의 핵전략: 그 미국의 핵전략을 철저히 해부한다』 (서울: 동북아, 2005), p. 277.

¹⁰⁰⁾ 북한 외무성 최선희 북아메리카국장은 2017년 10월 21일 모스크바에서 열렸던 국제 핵비확산회의에서 “현재 한반도 위기는 미국의 대북 적대시 정책 때문이라 미국과 문제를 풀기 전에는 북한이 6자회담 등의 다자회담에 복귀하는 일은 없을 것”이라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2017.10.22.

표 V-1 비핵화에 관한 북한의 입장 변천 과정

| 일시 | 내용 | 발언자 | 비고 |
|-----------|--|-----------------------------|----|
| 2009. 1. | “미국의 핵위협이 남아있는 한 관계정상화가 이뤄져도 핵보유 지위를 포기하지 않을 것” | 외무성 성명 | |
| 2009. 7. | “한반도 비핵화를 위한 6자회담은 영원히 종말을 고하였다” | 김영남 | |
| 2010. 12. | “6자회담을 포함한 모든 대화 제안지시” | 외무성 성명 | |
| 2011. 10. | “아무런 전제조건 없는 6자회담의 조속한 재개가 북한의 변함없는 입장” | 김정일 | |
| 2013. 1. | -“6자회담, 9·19 공동성명은 사멸되고 조선반도 비핵화는 종말을 고하였다” -“세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도 비핵화도 불가능하다는 최종결론을 내리었다” | 외무성 성명 | |
| 2013. 6. | “조선반도 비핵화는 우리 수령님, 우리 장군님의 유훈이다” | 국방위 중대담화 | |
| 2013. 9. | “우리는 6자회담을 지지하고 있다. 전제조건 없이 대화를 하자는 것이다” | 김계관, 6자회담 10주년 세미나 | |
| 2016. 3. | “우리 군대의 군사적 대응방식을 선제공격적인 방식으로 모두 전환했다” | 이수용 외상 | |
| 2016. 5. | “비핵화 물건너갔고 핵선제 불사용과 핵확산방지 노력” | 7차 당대회 | |
| 2017. 7 | 비핵화 조건으로 “한국 내 미군 핵무기를 모두 공개하고, 한국 내 모든 핵무기 및 기지를 철폐하며, 핵타격수단을 한반도 및 주변지역에 전개하지 않을 것을 보장하고, 어떤 경우에도 북한에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것을 약속하며, 핵 사용권을 가진 한국 내 미군의 철수를 선포할 것”을 제시 | 북한정부 대변인 | |
| 2017. 8. | “미국이 북한을 상대로 핵위협과 적대시정책을 지속하는 한 우리의 자기방어를 위한 핵역지력을 협상에 이블에 올려놓는 일은 없을 것” | 김인룡 유엔주재 차석대사 | |

자료: 필자 작성.

북한은 앞으로도 핵·미사일의 고도화에 매진 할 것으로 보인다. ICBM의 재진입 기술을 더욱 향상시킬 것이며, 핵실험도 1, 2회 더 해 탄두 소형화 작업을 더욱 정교하게 추진할 것이다. 핵무기 수도 100개 정도 확보를 목표로 할 것이다. 특히 북한은 핵전쟁과 관련한 ‘2차 보복 능력’을 확보하는데 전력을 기울일 것으로 보인다.¹⁰¹⁾ 이를 위해 3,000톤급 핵추진 잠수함을 건조, 여기에 SLBM을 장착할 가능성도 있다. 북한은 이를 통해 적성국 교역법 등 모든 제재의 해제, 한미연합군사훈련의 중지, 미국과의 수교, 평화협정 체결 등을 이루어내 체제안보에 완벽을 기한다는 전략을 추구할 것이다. 그런 후 미국과의 핵군축을 논의하면서 북한의 비핵화를 검토할 수 있다는 것이 북한의 중장기적 핵전략으로 보인다.

나. 대응 전략

(1) 극한적 대북제재

1993년 3월, 북한 핵문제 사태가 처음으로 발생한 이후 국내외적으로 ‘제재 무용론’이 제기돼 왔다. 그 배경으로는 첫째, 중국의 비협조다. 한국·미국·일본이 아무리 강력한 제재조치들을 취해도 중국이 이를 엄격히 이행하지 않는 상황에서는 제재효과가 북한의 핵 보유에 의지를 바꿀 만큼 강력할 수 없다. 중국의 비협조는 2016년 9월 한·미 민간 연구소의 분석 보고서에서 드러난 적이 있다. 이 보고서에 따르면 유엔 안보리가 제재대상으로 삼은 북한 기업들과 직·간접적으로 연결돼 있지만, 국제사회의 제재망을 피하고 있는 중국 회사가 248곳, 개인이 167명, 선박이 147척인 것으로 나타났다.¹⁰²⁾ 국정원도 이런 측면을 인정하고 있다. 국정원은 2017년 7월 말 국회 보고에서 ‘통계상으로는 북한에 원유가 들어

¹⁰¹⁾ 김현집 전 한미연합사 부사령관 인터뷰(2017.07.25., 통일연구원).

¹⁰²⁾ C4ADS·The Asan Institute for Policy Studies, *In China's Shadow* (Seoul: The Asan Institute for Policy Studies, 2016), p. 16.

가지 않는 것으로 돼있는데 북한의 산업이 돌아가는 것은 중국이 대북제재에 동참하지 않고 있기 때문'이라고 설명했다. 중국의 중앙정부가 대북제재를 시행하려고 해도 지방정부가 이를 소홀히 하고 있다는 분석도 있다.¹⁰³⁾ 무엇보다 세계 주도권을 놓고 미국과 경쟁을 벌이는 중국이 북한을 미국의 공세에 대한 '완충지역'으로 북한을 활용하려고 하는 한, 북한의 핵개발을 중단시킬 만큼의 중국의 협력을 구하기는 불가능하다는 것이다.

둘째, 유엔이나 미국의 제재가 아무리 강해도 북한이 이를 극복할 국가적 능력을 갖고 있지 않느냐는 점이다. 이 같은 논거는, 비록 정황적 수준에 그치고 있지만, 북한의 핵미사일 개발이 수 십 년간 꾸준히 이어져왔다는 점에서 적실성이 있다고 판단된다. 북한의 중·장거리 미사일 시험발사는 1998년 8월 31일 대포동 1호를 시발로 그 후 수십 차례 이어졌고, 성능도 비약적으로 향상됐다. 핵실험이 2006년 10월 1차 실험 이후 지금까지 6차례 지속되면서, 핵탄두의 경량화·소형화가 이루어진 것으로 판단될 정도로 진척됐다. 북한은 한국전쟁 이후 미국으로부터는 「적성국교역법」 등으로, 유엔으로부터는 각종 결의안을 통해 제재를 받아왔다. 그럼에도 북한이, 최종확인은 안됐지만, ICBM에 핵무기를 탑재할 정도로 핵미사일 수준을 고도화시킨 것은 다른 어느 국가에서도 찾아보기 힘든 '체제적 특수성'을 인정하지 않을 수 없다. 즉 '수령·전체주의체제'라는 북한체제에 특유한 국가적 속성에 따라 주민들의 복지수준 등 국정의 다른 분야에는 정책적 배려를 하지 않고, 북한 내 각종 자원과 노동력 등 모든 국가적 역량을 핵미사일 개발 부문에 투입할 수 있기 때문에 핵미사일의 고도화가 가능해졌다고 볼 수 있는 것이다.

¹⁰³⁾ 임을출은 “중국 소식통들의 얘기를 들어보면 중국 지방정부 세관 공무원들은 대북제재 규정을 철저히 지킨다고는 말하지만, 남한의 사드(THAAD) 배치 이후 분위기가 완화된 것만은 사실이고, 중국측 업자들은 북한과의 무역에 적극적으로 나서고 있다”고 밝혔다. 『MBN』, 2016.08.14.

김대중·노무현 정부의 막대한 규모의 대북지원이 북한의 핵미사일 개발에 전용됐다는 주장이 있다. 그럴 가능성을 100% 부인하기는 어려울 것이다. 그렇다 하더라도 김대중 정부 출범 첫 해인 1998년 8월 말 북한이 시험 발사한 대포동 1호 미사일은 설명이 되지 않는다. 북한은 1995년부터 2000년까지 대기근(북한식으로는 ‘고난의 행군’)을 겪었는데, 어디서 자원과 돈을 구해 일본열도를 넘어가는 장거리미사일을 개발한 것일까. 결국 냉전종식 이후 체제위기에 몰린 북한이 이를 돌파할 수단은 핵미사일 보유라고 판단하고 국가의 자원을 여기에 집중 투자할 수 있는 국가적 역량을 갖췄기 때문에 핵미사일 고도화가 가능해졌다고 보는 것이 보다 합리적 추론일 것이다.

그러나 이 같은 주장은 다른 시각에서 보면 북한에 대한 제재를 더 강화해야 하는 논거가 되기도 한다. 첫째는 대북제재를 강력히 추진하는 것이 중국으로 하여금 북한에 대한 제재에 개입하게 하는 전략적 고리가 된다는 것이다. 북한 핵문제 해결의 열쇠를 갖고 있는 국가는 북한에 석유를 공급해 주는 중국일 수밖에 없다. 비록 중국이 북한에 대한 자신들의 국익 때문에 제재에 미온적으로 대처해왔다고 해도, 유엔안보리의 대북제재는 계속 강화되어 왔으며, 중국은 여기에 동참했다. 북한의 광산물 수출과 관련, 2016년 3월의 안보리 결의 2270호에서 민생용은 허용했다. 그러나 2016년 11월의 안보리 결의 2321호에서는 석탄 수출의 경우 민생용 예외조항을 삭제하고 연간 상한제를 적용했으며, 2017년 8월 2371호에서는 연간 상한선을 아예 없애고, 수산물 수출중단 등까지 더해 북한 수출의 3분의 1이 차단될 정도로 결의안 내용이 상당히 강화됐다. 중국은 2017년 8월 14일 북한산 상품의 3분의 2에 대해 수입금지 조치를 단행, 안보리제재를 실행에 옮겼다. 같은 해 9월 28일에는 중국 정부는 자국에서 영업 중인 북한 업체(합작기업 포함)에게 문을 닫으라고 통보했고, 이에 앞서 일선 중국은행들에게 대북 신규 거래 중단을 지시했다.

이런 중국의 움직임은 한·미를 비롯한 국제사회가 북한에 대한 제재를 중국에 강하게, 지속적으로 강조해 온 결과인 것이다. 대북제재가 효과가 없다고 국제사회가 이를 보류했다면 이런 상황은 도래하지 않았을 것이다. 중국도 자신들의 국익에 도움이 된다면 대북 송유관을 잠글 수 있다는 점을 2003년 6자회담 개최 당시 보여 준 적도 있다. 따라서 중국의 대응이 미온적이라고 해도 비관할 필요는 없는 것이다. 이와 동시에 2017년 5월을 비롯해서 간혹 벌어지고 있는 북한과 중국 간의 상호비방 전에도 너무 기대할 필요도 없다. 그 정도의 갈등이 북한에 대해 갖고 있는 중국의 전략적 이익을 해칠 수준으로 가기 어렵기 때문이다.

둘째로 북한의 내구력이 강하다 하더라도 중국적으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 임금제가 있다는 것이다. 시장의 활성화로 북한의 식량난이 과거보다 좋아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 아직도 성인 한 명당 하루 평균 식량이 400g(기준량 600g)에 불과하고, 영양실조로 인한 북한의 발육장애아 비율이 한국보다 11배에 달하는 등 북한의 전반적인 식량, 복지 상황은 매우 열악하다. 그런데 김정은은 취임 직후부터 주민들의 생활향상을 매우 강조해 왔다. 김정은 2012년 김일성 탄생 100주년 경축 열병식 연설에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라고 언급한 후 지금까지 이와 유사한 내용의 발언을 해왔다. 그러나 점차 강력해지는 대북제재로 인해 주민들의 생활이 향상될 가능성은 낮아지고 있다. 이런 측면은 북한도 인정하고 있다. 북한은 2016년 4월 국방위원회 대변인 담화를 통해 “... 야만적인 《제재》소동이 우리 삶이 공간을 완전히 질식시키고 ...”, “레닌그라드 봉쇄도, 령전시대의 까리브해 위기도 조선반도에 조성된 오늘의 정세에는 대비조차 할 수 없다”라고 밝혔다.¹⁰⁴⁾ 국제사회의 제재가 효과를 보고 있다는 점을 북한이 인정한

¹⁰⁴⁾ “국방위원회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2016.04.03.

것이다. 여기에다 김정은의 대(對)주민 공약의 불이행이 길어지는 데 따라 예상되는 주민들의 불만 등을 감안하면 북한에 대한 제재를 강화할수록 김정은 정권으로선 고민이 가중될 것이고, 이는 대북제재의 효용성을 높이는 계기가 될 수 있을 것이다. 이란에 대한 제재에서도 드러났듯이, 제재는 임계점에서 폭발하기 전까지는 그 효과를 입증하기 어려운 것이다.¹⁰⁵⁾

물론 북한에 대한 제재를 강화한다고 해서 김정은 정권이 조만간에 손 들고 나올 것이라고 전망해서는 안 된다. 그러나 군사적 조치가 사실상 불가능한 상황에서 ‘대북제재 무용론’에 빠진다면 그것은 북한에게 핵개발의 ‘면허증’을 부여한 것과 마찬가지다. 국제사회와 긴밀히 협조해 북한에 대한 제재를 일관성 있게 추진한다면 김정은 정권의 핵피로증세를 유발해, 북한이 협상에 나오는 계기가 조성될 수도 있을 것이다. 문재인 대통령도 2017년 8월 30일 북한에 대한 압력을 극한까지 높여 북한이 스스로 먼저 대화의 장으로 나오게 해야 한다는 데 일본 아베 총리와 의견을 같이 한 바 있다. 따라서 향후 북한 핵문제 해결을 위한 협상이 벌어진다 해도 비핵화에 이를 때까지는 계속 제재기조를 유지할 필요가 있다.¹⁰⁶⁾

북한은 지금까지 ‘대화와 제재는 병행이 불가능하다’는 논리를 펴왔다. 그러나 이는 자가당착이라는 점을 북한에 주지시킬 필요가 있다. 문재인 대통령은 2017년 6·15 남북정상회담 17주년 기념식 축사에서 “북한이 6·15 선언과 10·4 선언의 존중과 이행을 촉구하고 있으나, 핵과

¹⁰⁵⁾ 반기문 전 유엔 사무총장은 2017년 8월 25일 아시아국제법학회 제6차 총회 기조연설에서 “북한 핵프로그램은 티핑 포인트(tipping point: 전환적 순간)에 있다”면서 “국제사회는 북한의 도발적 행동을 중단시키기 위해 제재의 압력을 유지해야 하며 북한 비핵화의 길로 돌아갈 방법을 찾아야 한다”고 밝힌 바 있다. 『연합뉴스』, 2017.08.25.

¹⁰⁶⁾ 한국에 망명한 태영호 전 북한공사는 “현재의 대북기조를 1~2년만 더 유지, 강화하면 북한은 필경 다시 비핵화를 전제로 하는 6자회담장에 돌아오게 될 것”이라고 전망했다. 태영호, “중국정부의 ‘북한산 석탄수입 금지조치’의 의미,” 『Issue Briefing』, 국가안보전략연구원 3월호 (2017), p. 5.

미사일 고도화로 말 따로 행동 따로인 것은 바로 북한이다”라고 말했다. 북한 스스로 긴장을 고조시키면서 대화를 하자고 나오는 것은 모순이라는 점을 지적한 것이다. 6·25 전쟁 때에도 한쪽에서는 치열한 전투가 벌어지면서도 다른 한쪽에서는 휴전협상이 벌어졌었다. 즉 대화와 제재가 병행할 수 없다는 북한 주장은 프로파간다일 뿐이다.

(2) 한국형 3축 체계 조기 완성

북한의 핵미사일 고도화가 ‘ICBM에 소형화된 핵을 탑재할 수 있다’는 수준까지 이르자 ‘핵은 핵으로 막을 수밖에 없다’며 미군의 전술핵 재도입이나, 자체 핵무장을 주장하는 목소리가 다시 나오고 있다.¹⁰⁷⁾ 그러나 이에 대해서는 미국의 입장이 부정적인데다, 중국·일본의 반발, 북한의 핵무장의 사실상 용인 등의 문제가 있어 조만간 실현가능한 대안이 되기는 거의 불가능하다. 정부도 “전술핵 재배치를 검토한 바 없다”고 밝히는 등 부정적 입장을 견지하고 있다.¹⁰⁸⁾

이런 측면에서 볼 때 북한의 핵미사일 위협에 대처하기 위해서는 미국의 핵우산을 포함한 ‘확장억제’ 제공과 함께 한국군의 전력을 비약적으로 향상시키는 것이 현실적인 대책이다. 미국의 확장억제의 완벽한 이행을 위해 총체적인 대미 외교와 ‘확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategic Committee Group: EDSCG)’ 등과 같은 한·미 간 실무 기구 운영에 차질이 없도록 해야 한다. 그 토대 위에서 한국군의 첨단군사력이 강화되어야 한다.¹⁰⁹⁾ 한국군의 전력 증강은 북핵문제가 아니더라도, 문재인

¹⁰⁷⁾ 문재인 정부의 핵심 안보 브레인인 박선원 전 청와대 비서관은 2017년 8월 “2년 정도 한시적으로 미국의 전술핵을 남한에 배치해서 북한이 핵과 미사일을 포기할 수 있게 하는 주고받기 협상용 카드로 사용해야 한다. 그렇지 않으면 북한의 핵위협을 상시적으로 받을 것”이라고 주장했다. 『조선일보』, 2017.08.04.; 자유한국당은 2017년 8월 17일 전술핵 재배치를 당론으로 채택한데 이어, 원유철 의원은 “북한의 6차 핵실험시 자위권적 핵무장을 하자”는 결의안을 제출했다. 『news 1』, 2017.08.31.

¹⁰⁸⁾ 문재인 대통령은 2017년 9월 14일 미국 CNN과의 인터뷰에서 전술핵 재배치는 물론 자체 핵개발에 대해서도 반대한다고 밝혔다.

정부의 핵심 안보과제 중의 하나인 전시작전권 전환의 전제라는 점에서 결코 지체될 사안이 아니다. 문재인 대통령은 “나는 대화주의자이지만 대화도 강한 국방력이 있을 때 가능한 것이고 포용정책도 우리가 북한을 압도할 안보능력이 있을 때 가능하다”고 언급했다.¹¹⁰⁾

문제는 실행력이다. 북한이 중장거리 탄도미사일인 대포동 1호를 발사한 것이 근 20년 전인 1998년 8월이었다. 그 후 북한의 미사일 능력은 ICBM까지 발전했는데, 남한의 군사적 대응태세는 매우 뒤쳐져 있다. 물론 한·미 미사일 협정에 따라 미사일 사거리 연장이 제한돼 있었고, 예산 문제 등 여러 가지 애로가 있었던 것도 사실이다. 그러나 한국형미사일 방어체제(KAMD)와 킬 체인(Kill Chain)을 2020년대 초반에 가셔야 완성한다는 기존 대비계획은 한가하다는 비판에서 벗어나기 어렵다. 이 제부터라도 ‘미군의 전술핵을 도입해야 한다, 자체 핵무장을 해야 한다’며 시간을 더 이상 지체하지 말고, KAMD·킬 체인·KMPCR(대량우징보복)로 구성되는 한국형 3축 체계 완성에 전력을 기울여야 한다. 그나마 ‘우리가 할 수 있는 것’을 소홀히 하고, 전술핵 재배치 같은 논쟁에 매달려서는 안 된다. 특히 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 ICBM을 보유하게 되면 미국정부의 확장억제 제공의지도 약해질 수 있다는 점에서 북한의 핵미사일 전력에 대비한 한국형 3축 체계 완성은 시급성을 요하고 있다.

물론 한국형 3축 체계에 대해서는 몇 가지 비판이 제기되고 있다. KAMD는 종말단계 하층방어에 집중하고 있기 때문에 들어가는 예산(약 10조 원)에 비해 초고속으로 낙하하는 북한의 중거리 미사일에 대한 방어효율이 떨어진다는 문제가 제기되고 있다. 킬 체인은 북한의 선제공격 기도와 타격 표적을 정확히 파악하기가 현실적으로 어렵다는 문제가 있

¹⁰⁹⁾ 국방부 전 고위당국자 L은 인터뷰에서 “개전 초기 최소 3일 동안 북한군의 공세를 이겨 내고 전장을 통제할 수 있는 첨단 군사력이 필수적으로 요청된다”고 주장했다. (2017. 05.25., 통일연구원).

¹¹⁰⁾ 『연합뉴스』, 2017.06.23.

다. 그러나 현시점에서 이를 대체할 만한 전략수단을 강구하기가 불가능하다. 이와 관련, 문재인 대통령은 2017년 10월 17일 서울 ADEX 추사에서 “정부는 한국형 3축 체계를 조기에 구축하고 강한 안보, 책임국방을 실현할 수 있도록 모든 노력을 다할 것”이라는 강조했다.¹¹¹⁾ 한국형 3축 체계를 일관성 있게 밀고 나가겠다는 의지의 표명이다.

이런 측면에서 한국군 전력강화를 위한 몇 가지 방안을 제시한다. KAMD의 요격 분야에서 가장 시급한 것은 현재 종말단계 하층방어를 중간단계용 해상 탄도탄 요격미사일인 SM-3(고도 70~500km, 최대 사거리 1,200km)를 활용, ‘다층방어’로 전환하는 것이다.¹¹²⁾ 현재 한국의 방공망 전력은 미흡한 측면이 많다. <표 V-2 참조> 특히 현행 KAMD가 역점을 두고 있는 종말단계에서는 레이더 피탐 면적(Radar Cross Section: RCS)이 0.01㎡로 작고, 공기마찰 등으로 날아오는 미사일이 불안정하게 움직여 요격이 매우 어렵다. 그러나 중간단계에서는 피탐 면적이 10배가 크고, 요격 가능 시간도 길어져 훨씬 요격이 용이해진다. 현재 건조중인 KDX-3 구축함에 SM-6(하층방어용)와 SM-3를 적정하게 배치하는 것이기 때문에 추가적으로 예산이 들어가지 않는다. 특히 SM-3는 구축함에 배치되기 때문에 기동성이 좋은데다, 피격율도 육상에 배치된 사드(THAAD)보다 훨씬 낮다는 이점도 있다. 따라서 한국군은 종말단계 하층방어만 담당하고, 나머지는 미군이 맡는다는 기존의 방어 전략을 수정할 필요가 있다.

111) 『연합뉴스』, 2017.10.17.

112) SM-3 부분은 정호섭 전 해군 참모총장과의 인터뷰(2017.08.14., 통일연구원)를 토대로 작성됐다.

표 V-2 한국의 감시정찰(ISR) 자산

| 자산 | 성능(탐지거리) | 문제점 |
|----------------------|-------------------|-------------------|
| 다목적 인공위성 아리랑 3A | 해상도 70cm | 1일 2회 한반도 통과 |
| SPY-1 레이더(이지스함) | 450~1,000km | 미사일 요격수단 없음 |
| Green Pine 조기경보레이더 | 500km | 높은 고장률 |
| 금강(백두) 정찰기 | 70~80km, 6시간 정찰 | 북한 전역 감시 불가 |
| Peace Eye 조기경보기 4대 | 약 480km, 8시간 비행 | 추가도입 고려 |
| Global Hawk 4대 도입 예정 | 해상도 30cm, 28시간 정찰 | 2018년 이후 순차 도입 |
| 정찰위성 5기 확보 예정 | 2~3시간 간격으로 북한 감시 | 2020년대 초반부터 순차 확보 |

자료: 이대우, “KAMD와 THAAD,” 『세종정책브리핑』, 세종연구소 No. 2017-06 (2017.04.14.), p. 5.

KAMD와 킬 체인 모두 적용되는 감시정찰(ISR) 분야에서 가장 시급한 것은 2021~2023년 도입예정인 정찰위성 5기를 예정대로 확보하는 것이다. 정부는 2017년 8월 25일 송영무 장관 주재로 방위사업추진위원회를 열고 2023년까지 합성개구레이더(SAR) 위성 4기와 전자광학·적외선 위성 1기를 보유하기로 결정했다. 2018년에 도입예정인 고고도 무인정찰기인 글로벌 호크(HUAV)와 중고도무인정찰기(MUAV) 개발도 차질 없이 추진되어야 한다. 기존 감시정찰 자산은 각기 문제점이 있기 때문이다(〈표 V-2〉 참조). ISR의 확보는 전시작전권 전환과 관련해서도 가장 핵심적인 사안이므로 예산배정이 우선적으로 이뤄져야 한다. ‘눈’과 ‘귀’가 막힌 상태에서는 전투를 치를 수 없기 때문이다. 무엇보다 중장기적으로는 전자전과 정찰전을 동시 수행할 수 있는 JSTARS(Joint Surveillance Target Attack Radar System)를 확보할 필요가 있다.¹¹³⁾ 미군이 보유하고 있는 이 첨단 전술 항공기는 공중에서 적 지상군

¹¹³⁾ 최차규 전 공군 참모총장 인터뷰(2017.07.20., 한국안보협업연구소).

의 이동을 파악할 수 있고 적군의 감청도 가능한 무기다.

킬 체인 중 정밀타격 분야에서도 다양한 형태의 첨단무기가 우선적으로 요구된다. 사거리가 800km로 늘어난 현무2-C 탄도미사일의 대량 생산과 함께, 탄두중량을 대폭 늘려야 한다.¹¹⁴⁾ 신원식 전 합참본부장은 미국의 대형탄두인 MOAB탄(9.8t)을 열압력탄으로 만들 필요가 있다고 주장했다.¹¹⁵⁾ 이와 함께 F-15K 같은 첨단전투기에 사거리 500km의 공대지 순항미사일인 타우러스를 장착해야 한다. 타우러스는 6~8m 두께의 콘크리트를 관통한 후 정해진 시간에 폭발시킬 수 있는 위력을 갖고 있어 북한의 핵미사일 기지나, 김정은 등 북한지도부가 거처하는 지하벙커 등을 파괴할 수 있다. 타우러스는 2017년 상반기까지 177기가 도입됐으며, 앞으로 90기가 추가로 구입될 계획이다. 핵잠수함 건조도 가급적 빠른 시일 내에 완료돼야 한다. 북한이 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 여러 발을 장착할 수 있는 잠수함을 건조하게 되면 남북군사적 균형이 완전히 무너지게 되기 때문이다. 문재인 대통령이 “우리도 핵잠수함이 필요한 시대가 됐다”며 긍정적인 생각을 갖고 있는 것은 고무적인 일이다. 중국 등 주변 국가들의 반발이 있고, 미국이 부정적으로 나오더라도 반드시 극복해 보유해야 한다.

북한의 핵위협에 대처하기 위해서는 역(逆) 비대칭 전력의 확보도 요구된다. 북한의 전력망을 일거에 마비시킬 수 있는 ‘탄소 섬유탄’, F-35 스텔스 전투기 등이 그런 예에 속한다. 유사시 북한의 전력망을 일시에 마비시킬 수 있는 탄소 섬유탄의 핵심기술은 이미 확보됐다.¹¹⁶⁾ 2020년까지 40대가 들어올 예정인 F-35와 관련, F-35로만 구성되는 1개 비행단 창설이 필요하다는 주장도 있다.¹¹⁷⁾ 북한의 핵미사일 발사가 주로 ‘이

114) 한국과 미국은 2017년 9월 4일, 한·미 미사일 지침의 탄두 중량 제한을 해제하기로 합의했다. 이에 따라 500kg으로 제한돼 있던 탄두 중량을 그 이상으로 늘릴 수 있게 됐다.

115) 『중앙일보』, 2017.10.16.

116) 『서울신문』, 2017.10.09.

동식 발사대(TEL)'에 의해 이루어지므로 이를 분쇄할 타격수단 확보가 시급하다. 우선적으로 24시간 뒤, 48시간 뒤, 72시간 뒤 각각 터지는 특수지뢰를 북한군 미사일 지역(Ballistic Missile Operation Area: BMOA)에 살포할 필요가 있다. TEL은 소속 부대 부근의 도로에 배치될 가능성이 높기 때문에 이 특수지뢰로 도로를 파괴해 TEL의 이동을 지연 시킨다는 것이다.

(3) '끝장 협상' 추진

앞에서 언급한 대북 극한 제재와 남한의 3축 체계 완성은 북한 지도부의 핵미사일 고도화 정책을 유예, 중단시키기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 그러나 이들 정책의 본질적인 목표는 북한을 협상에 끌어내는 데 있다. 즉 북한으로 하여금 '협상에 나가지 않으면 안 되겠다'는 인식을 심어 주기 위해 대북제재와 남한의 군사력 강화가 우선적으로 필요한 것이다.¹¹⁸⁾ 2017년 10월 말 현재 북핵문제는 긴장의 터널에 놓여있지만, 남한은 물론, 미국 내에서도 '전쟁의 비참함'을 지적하는 주장이 견지되는 한, 결국 협상국면으로 돌아설 가능성이 높다. 문제는 이 단계에까지 오는데 얼마의 시간이 걸릴지에 대해서는 누구도 확신할 수 없다는 것이다.

북핵문제는 그 역사적 전개과정에서 볼 때 비교적 단기간 내에 협상을 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있는 시절이 있었다. 북한의 핵무기 개발 수준이 상대적으로 낮았고, 김일성과 김정일은 큰 차원에서 볼 때 '미국과의 관계정상화'와 '북한 비핵화'를 같은 레벨에서 간주했기 때문이다.¹¹⁹⁾

¹¹⁷⁾ 국방부 전 고위당국자 L 인터뷰(2017.05.25., 통일연구원).

¹¹⁸⁾ 미국의 제럴드 커티스 교수(컬럼비아 대학)는 “대북제재와 압박은 비핵화의 무대를 마련하는 작업이고, 그 무대 위에서는 대화가 나셔야 한다”라고 비유했다. 『문화일보』, 2017.06.23.; 1994년 미-북 제네바 합의의 미국 측 수석대표였던 로버트 갈루치도 2017년 10월 연세대 특강에서 “북한이 협상에 나오게 할 수 있는 제재는 좋다고 생각하지만 제재가 전부는 아니며 협상을 통해 북한 비핵화를 이뤄야 할 것”이라고 주장했다. 『연합뉴스』, 2017.10.17.

1, 2차 북핵 위기가 발생한 후 각각 그리 길지 않은 시일 내에 북·미 간 합의가 이뤄진 것도 이런 배경에서였다. 1994년 10월의 미·북 제네바 합의는 1993년 3월 1차 북핵 위기가 발생한 지 1년 7개월 만에 이루어졌다. 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생했어도 남북한·미·중 등 관련국들은 6자회담을 통해 2년 11개월 만인 2005년 ‘9·19 공동성명’이라는 합의를 만들어냈다. ‘9·19 공동성명’도 그 이행에 차질이 생겼으나 관련국들은 다시 협상을 벌여 1년 5개월여 만인 2007년 ‘2·13 합의’를 도출하였다.

그러나 북한의 핵미사일 수준이 비약적 발전을 이룬 상태에서는 북핵 문제를 짧은 기간에 해결의 돌파구를 마련하는 것은 불가능해졌다. 북한은 비핵화는 거론하지 말고, 정전협정의 평화협정으로의 전환, 북·미 수교문제 등을 논의하자는, 한·미가 쉽게 수용할 수 없는 요구를 해오고 있기 때문이다.¹²⁰⁾ 더 나아가 북한이 ‘어떤 경우에도’ 핵은 포기하지 않겠다는 입장을 고수하는 한 협상은 더욱 난항을 겪을 것이다. 따라서 설사 북한의 핵동결과 한미연합군사훈련의 잠정 중단 등에 북·미가 합의해 북핵의 비핵화를 위한 협상이 이루어진다 해도 북핵의 실질적인 타결을 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이다.

‘북한의 무모한 요구’와 함께 북핵 해결의 키를 쥐고 있는 미국과 중국의 주도권 다툼도 북핵문제의 조기 해결을 어렵게 하는 또 다른 요인이

119) 김정일은 미국과의 관계정상화를 위해 1990년 초반 이후 ‘주한미군의 용인 의사’도 표명했다. 2000년 당시 조명록 북한군 총정치국장이 미국을 방문 중 ‘주한미군 주둔을 양해한다’는 의사를 밝혔다. 2001년 박재규 당시 통일부 장관은 국회에 출석, “김정일 국방위원장이 지난해 6·15 남북정상회담 때 김대중 대통령의 ‘주한미군 필요론’에 동의했다”면서 “조명록 차수도 (지난해 10월 방미 때) 주한미군에 대한 북한의 입장을 충분히 전달한 것으로 알고 있다”고 말했다. 『NK조선』, 2013.10.30.

120) 북한 이용호 외상은 2017년 10월 “우리는 미국과 실질적 힘의 균형을 이루는 최종 목표를 향한 길에서 거의 마지막 지점에 도달했다”면서 “미국의 북조선 압사 정책이 근본적으로 사라지지 않는 한 우리의 핵무기는 협상의 대상이 될 수 없다”고 강조했다. 『연합뉴스』, 2017.10.12.

다. 북핵문제는 미국과 중국이 각기의 국익에 토대를 둔 세계전략 하에서 의견일치를 보아야 해결될 수 있는 사안이다. 그런데 미국과 중국이 그런 단계에 도달하려면 역시 상당한 시간이 요구될 것이다. 아니면 영원히 불가능할지도 모른다. 남중국해 문제, 대만 문제, 주한미군 문제, 중국에 대한 환율조작국 지정 등 양국 간 경제 문제, 달라이라마 문제 등 수많은 과제에서 조율이 이루어져야 하기 때문이다.

이처럼 ‘장기전’의 성격을 띠고 있는 북핵협상에서는 두 가지 원칙을 지킬 필요가 있다. 첫째, 일관성이다. 북핵 위기가 발생한 후 관계국들 사이에 벌어진 협상들은 어느 정도 진행되다가 ‘돌발 사태’로 중지되는 과정을 겪어왔다. 1994년의 제네바 합의는 2000년 대북 강경노선을 갖고 있던 조지 W. 부시 정부가 들어서고, 북한의 우라늄 농축이 발각되는 바람에 그 이행이 좌초됐다. 2005년 9·19 공동성명도 재무부를 중심으로 하는 미국 정부 내 대북 강경파들이 ‘BDA 사건’을 일으킴으로써 제동이 걸렸다. 2007년 ‘2·13 합의’로 재개된 북핵협상은 검증 방법을 놓고 북·미 간 이견을 조정하지 못함으로써 2008년 12월 최종 결렬됐다. 제네바 협상의 불이행은 북한의 우라늄 농축도 있지만, 북한을 ‘악의 축’이나 ‘핵 선제공격’ 대상에 포함시키고 전임 클린턴 정부의 정책을 전적으로 무시하려는 부시 행정부 네오콘의 노선도 큰 요인이었다. ‘9·19 공동성명’의 불이행도 거의 같은 맥락에서 볼 수 있다. 검증방법과 관련된 2008년의 북·미 협상 결렬도 정확한 배경은 나오고 있지 않으나,¹²¹⁾ 협

¹²¹⁾ 당시 미국의 협상 대표였던 크리스토퍼 힐은 회고록에서 다음과 같이 말했다. “성 김과 헤이들은 검증 프로토콜을 마련하려고 북측과 진지한 협의를 지속했다. 북한 측 인사 중 한 명은 우리가 뭔가에 합의하고 프로세스를 진행할 수 있도록 단순히 현장에 사람들을 가게 할 수 있다고 제시하면서 프로세스 진행을 약속했다. 만약 우리가 북한이 아닌 다른 나라와 이 같은 합의를 했다면, 아마도 작업을 시작하기 위해 수용할만한 것이라고 판단했을 것이다. 그러나 북한과 협의에서 그것은 내가 워싱턴에 돌아가 누구를 납득시킬 만한 제안이 될 수 없었다”고 말했다. 북한과 미국 중 어느 쪽이 과도한 요구를 해서 협의를 이루지 못했는지에 대한 명확한 증언이 없다. 다만 북한이 시료채취가 아니라 현장방문 정도 하는 모종의 안을 갖고 왔으나, 이는 미국 강경파들을 설득

상 과정에서 발생했던 김정일 당시 노동당 총비서의 뇌졸중 발병(8월)과 깊은 연관이 있을 것으로 보인다. 이렇게 협상이 난항을 겪게 된 것은 여러 가지 이유가 있겠지만, 지도자 사망에 따른 한국과 미국의 일부 보수층이 갖고 있는 ‘북한붕괴론’과 관련이 있다. 그러나 김일성이 사망해도, 김정일이 사망해도 북한의 핵미사일은 더욱 고도화됐고, 북한체제는 여전히 유지되고 있다. 따라서 이제부터 한국과 미국은 북한의 ‘붕괴’에 연연하기 보다는 북한과의 협상을 지속적으로 추진하는 역량과 지혜를 가져야 한다. 일정한 기간 내에 가시적인 성과가 없으면 ‘협상 실패’라고 규정하지 말고 끈기 있게, 목표를 달성할 때까지 협상을 추진할 필요가 있다.

둘째, 북한과의 협상은 동북아 평화체제 구축이라는 ‘담대한 차원’에서 이루어져야 한다. ‘북한의 핵무장과 한국이 갖는 안보위협’이라는 차원에서만 다루면 해답을 찾기 어렵다. 냉전종식과 경제난으로 극심한 체제위기를 겪는 북한으로서는 핵무장만큼 유효한 체제위기 극복 방안이 없다. 북핵으로 극심한 안보위협을 받는 남한으로서는 북한의 핵무장은 수용할 수 없다. 북한은 체제위기를, 남한은 북한 핵무장으로 인한 안보위기를 각각 갖지 않도록 하려면 미국과 중국이 개입해야 한다. 즉 남북한과 미국·중국이 참가하는 4자회담의 틀 안에서 북한 비핵화, 평화협정, 북미수교, 주한미군 철수, 남북관계 개선, 대북 경제지원 등에 관한 논의가 이루어져야 한다. 결국 2005년의 ‘9·19 공동성명’의 확대, 이행인 것이다.

문제는 어떻게 협상의 물꼬를 트느냐다. 1차적 과제는 남북 간이든, 북·미 간이든, 신뢰의 회복이고, 신뢰의 회복은 ‘현실 인정’과 ‘역지사지(易地思之)’이다. 한국과 미국 입장에서는 북한의 핵미사일 고도화가 엄청난 수준에 달했다는 것, 정말 불가피할 때는 모르겠으나 전쟁을 감내하

할 수 없는 것이었다는 메시지 정도가 담겨 있다. 크리스토퍼 힐 저, 이미숙 역, 『크리스토퍼 힐 회고록』 (서울: 메디치미디어, 2015), p. 367.

기가 어렵다는 것, 중국의 군사력이 점차 미국 수준으로 다가가고 있다는 것 등을 인정해야 한다. 특히 북한의 핵미사일 개발 능력과 의지에 대한 인식을 재고해야 한다. 김정은이 2017년 신년사를 통해 “ICBM 시험 발사 준비 사업이 마감단계”라고 하자 트럼프는 “그런 일은 없을 것”이라고 했으나 결국 그런 일이 벌어진 것이 단적인 예다. 북한은 북한대로 핵미사일로 체제유지를 ‘일정 기간’은 가능하게 할 수 있겠으나, 영원히 체제를 유지할 수는 없다는 것을 인정해야 한다. 특히 미국이 중심이 돼 드라이브를 걸고 있는 대북제재는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 위력을 떨칠 수 있음을 북한은 인정해야 한다. 관련국들의 이런 인식의 결과 협상이 가능해진다면, 그 형태는 남북 협상과 북·미 협상이 거의 비슷한 시기에 열리고 추후로 남·북·미·중이 참여하는 4자회담, 그 이후에는 일본과 러시아가 참여하는 6자회담의 순으로 열리는 것이 바람직하다.

3. 북한의 인권 측면

가. 김정은 정권의 인권 대응 변화

북한의 인권 상황에 대한 국제사회의 압박은 날이 갈수록 그 강도가 더욱 높아지고 있다. 가장 대표적인 것이 2016년 7월 김정은과 고위관료 14명, 국방위원회 등 8개 정부 기관을 ‘인권제재 리스트’에 포함시킨 미국의 조치다. 미국이 외국의 지도자를 ‘인권 침해’라는 명목으로 제재한 것은 이 조치가 처음이다. 이 조치는 ‘북한’이라는 국가가 ‘인권유린 국가’로, ‘김정은’이라는 지도자는 ‘인권유린 주도 범죄자’로 각각 낙인찍었다는 점에서 의미가 있다. 유엔차원의 대북 인권 압박도 마찬가지다. 유엔인권이사회는 2017년 3월 34차 이사회를 열고 북한인권 결의를 컨센서스로 채택했다. 이 결의안은 ① 북한 해외노동자 착취에 대한 우려 ② 북한 지도층의 인권침해에 대한 책임 ③ 핵미사일 프로그램으로의 자원 전용이 북한 주민들의 인권 및 인도적 상황에 미치는 영향에 대한 우려

등을 반영함으로써 역대 결의안 중 가장 강력한 것으로 평가받았다.

그러나 북한은 이런 국제사회의 압력에 개의치 않고 있다. 김정은은 2016년 5월 열린 7차 당대회에서 “세계 진보적 나라들과 인민들은 제국주의자들이 떠드는 《인권》소동을 짓부셔버리며 사상 최대의 피난민 문제를 산생시킨 미국과 그 추종세력들의 범죄적 정제와 가혹한 인권유린 행위를 만천하에 발가놓아야 할 것”이라고 말했다. 미국을 위시한 국제사회가 북한에 가하는 인권제재에 정면으로 대처하겠다는 입장을 천명한 것이다. 북한 인권문제에 대한 김정은의 기본인식은 국제사회가 북한의 핵미사일 고도화를 저지하지 못하니까 궁여지책으로 이 문제를 제기하고 시비를 걸고 있다는 것이다. 김정은이 2015년 신년사에서 “미국과 그 추종세력들은 우리의 자위적인 핵억제력을 파괴하고 우리 공화국을 힘으로 압살하려는 기도가 실현될 수 없게 되자 비렬한 《인권》소동에 매달리고 있다”고 언급한 대목이 이런 측면을 보여주고 있다.

지난 5년간 김정은 정권의 북한 인권에 대한 대응은 세 갈래로 요약할 수 있다. 첫 번째는 북한도 일반적 차원에서 ‘인권문제’에 관심을 가지고 있다는 측면을 대내외에 선전하는 것이다(〈표 V-3〉 참조). 이런 사례로 우선 2017년 5월 유엔인권이사회의 데반다스 아길라 ‘장애인권리에 관한 특별보고관’의 방북을 허용한 것을 들 수 있다. 북한이 유엔인권이사회가 임명한 인권 특별보고관의 방북을 받아들인 것은 이들의 활동목적 을 막론하고 이번이 처음이다. 이에 대해서는 긍정적인 평가도 있으나,¹²²⁾ 자유권 확보 등 북한 인권문제가 갖고 있는 전체 위상을 감안할

¹²²⁾ 임예준은 “북한이 취약계층과 관련된 유엔 인권메커니즘에 협조함으로써 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제사회의 우려를 무마시키려는 정치적인 의도가 있다고 분석하는 견해도 있으나 이를 계기로 장애인을 포함한 취약계층에 대한 북한 당국의 제도 및 실태의 개진이 이뤄진다면 어떠한 의도이든 간에 긍정적으로 평가함이 옳을 것”이라고 주장했다. 임예준, “장애인권리에 관한 특별보고관 방북의 의의 및 향후 과제,” (통일연구원 Online Series, CO 17-14, 2017.06.02.) <<http://lib.kinu.or.kr/wonmun/008/0001480199.pdf>> (검색일: 2017.08.01.).

때 과도한 의미를 부여하기는 어려울 것 같다. 장애인이나 여성인권 향상에 관한 국제규약은 거의 모든 국가가 가입하고 있는데다, 이것이 북한 인권의 향상여부를 판단하는 요인으로 보기 어렵기 때문이다. 예를 들어 한국의 인권문제를 판단할 때 국가보안법이나 성소수자 사안 등에서 긍정적 변화가 있어야 한국 정부의 인권에 대한 정책이 긍정적 평가를 받을 수 있는 것과 마찬가지로. 자이드 라아드 알 후세인 유엔인권최고대표도 2017년 6월 제35차 인권이사회에서 “북한 내 극도로 심각한 인권 유린 상황을 고려할 때, 장애인권리 특별보고관의 방북만으로는 부족하다”고 평가했다.

표 V-3 김정은 정권 이후 북한의 인권문제 호응 내력

| 일 시 | 내 용 |
|-----------|---------------------------------------|
| 2013. 7. | 장애인권리협약 서명 |
| 2014. 5. | 2차 UPR 권고 수용(268개 중 117개) |
| 2014. 9. | 강석주 당비서, 유럽 4개국과 인권대화 |
| 2015. 9. | 유엔인권최고대표 방북 초청 |
| 2015. 11. | 여성차별철폐협약 유보조항 철회 |
| 2015. 4. | 여성차별철폐협약 2·3·4차, 아동권리협약 5·6차 통합보고서 제출 |
| 2016. 12. | 장애인권리협약 비준 |
| 2017. 5. | 유엔 장애인인권 특별보고관 방북 초청, 협의 |

자료: 언론보도 등 참조해 필자 작성.

북한이 실질적으로 자신들의 체제안보에 영향을 주지 않는 범위 내에서, 국제인권 규약에 규정된 조항에 따른 자국의 법률개폐 등을 담은 국가보고서를 제출하고 있는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

북한의 두 번째 대응은 ‘북한식 인권’ 개념의 제조 및 전파이다. 이는 김정은이 2016년 7차 당대회에서 밝힌 언급에 나와 있다. 그는 “제국주의자들은 《인권옹호》의 기만적인 간판을 들고 주권국가들의 내정에 횡

포하게 간섭하면서 다른 나라와 민족의 자주권을 유린말살하고 있다”면서 “인권이자 국권이고 나라와 민족의 자주권이며 참다운 인권은 자주적 인 국가정치에 의하여 담보된다”고 강조했다. 즉 ‘인권’이란 주권 수호를 통한 생존권이며, 이는 자유권보다 훨씬 우선하며, 따라서 주권은 신성 불가침하다는 것이다.¹²³⁾ 1648년 베스트팔렌 조약 이후 주권의 원칙과 이에 따른 내정불간섭의 원칙은 근대국제정치의 핵심원리로 작동해 왔다. 그러나 인권에 관한 국제사회의 인식은 점차 ‘보편성’, 즉 국경을 넘어선 개입을 허용해야 한다는 입장으로 선회했다. 특히 2005년 10월 유엔총회에서 ‘국민보호책임(responsibility to protect: R2P)’ 원칙이 채택되면서 더욱 그렇게 됐다. 하지만 북한은 이를 “‘인권 보호’라는 명분 아래 다른 국가의 내정에 관여하고 체제를 와해시키려는 불순한 정치적 목적에 불과하다”고 비판하고 있다.¹²⁴⁾ 미국이 이라크 전쟁을 ‘독재에서의 해방’ 운운하지만, 이라크 국민들의 입장에서 볼 때는 주권의 상실로 최악의 인권유린을 겪고 있다는 것이 북한의 기본인식인 것이다. 이런 측면에서 북한은 유엔총회 및 인권이사회의 각종 북한인권 결의를 비롯해 그 결의 중 하나의 산물인 COI, 북한인권특별보고관, 북한인권 서울 사무소 등은 북한의 내정에 간섭하고 북한의 주권을 훼손하는 조치이기 때문에 인정하지 않고 있다.

북한의 세 번째 대응은 북한에 인권압력을 가하는 대표적 국가인 미국이나 한국이 바로 ‘인권유린 국가’라는 점을 국내외에 선전하는 것이다. 제네바 주재 북한 대표부는 2017년 3월 15일 유엔인권이사회에서 미국이 인권유린의 우두머리 국가라며 다음과 같이 주장했다.

123) 『로동신문』, 2013.12.10.

124) 김수암·이금순, “새정부의 대북한 인권정책 추진 방향,” 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진 방향』 (한국국제정치학회·통일연구원·외교안보연구원·국방대 안보문제연구소 합동 세미나, 2008.03.12.), p. 35.

“미국에서는 외국인 혐오와 인종차별이 벌어지고, 매년 총기 범죄로 20만 명이 희생되며, 불법적 도청이 광범위하게 자행되며, 3,500만 명의 거리방랑자, 1,280만 명의 실업자, 매년 2,000명의 어린이가 희생되는 부모 폭력이 벌어진다. 또 테러에 대한 전쟁이라는 미명하에 주권국가를 침공, 6백 50만 명의 난민을 유발시키고, 해외에 비밀교도소를 설치하면서 고문을 자행해 수많은 민간인 희생자를 낳게 한 것도 미국이다.”

즉, 미국 내는 물론 세계적으로 인권문제를 야기하고 심화시키는 국가는 미국이라는 점을 강조하고 있는 것이다.

북한은 한국의 인권상황을 비판할 때 ‘남한은 미국의 식민지’라는 논거를 가장 먼저 내세운다. 즉 ‘남한 정권은 미국의 지휘에 따라 움직이는 꼭두각시에 불과하기 때문에 애당초 인권을 말할 자격도 체면도 없다’는 것이다.¹²⁵⁾ 북한은 이를 토대로 해 남한 주민들은 정치적, 경제적, 사회적으로 인권을 침해받고 있다고 주장하고 있다. 정치적 인권의 침해 요인으로는 국가보안법을, 경제적 인권에서는 빈곤층의 확대를, 사회적 인권에서는 세월호를 비롯한 각종 사고를 각각 제시하고 있다.¹²⁶⁾ 김정은 정권은 향후에도 인권문제에 대해서는 이 같은 세 가지 측면에서의 전략을 구사할 것으로 보인다.

나. 대응 전략

북한의 인권 정책을 긍정적으로 변화시키기 위한 남한의 대응 전략에서도 북핵문제에서 언급했던 ‘제재와 협상’의 원칙은 유용성이 있다. 일반적으로 인권정책에서는 ‘제재와 협상’을 ① 보상(trade off) ② 압력(pressure) ③ 관여(engagement)로 구체화한다.¹²⁷⁾ 보상은 동·서독

125) 『로동신문』, 2013.03.19.

126) 『로동신문』, 2013.03.17.; 『로동신문』, 2014.05.20.

127) 이원웅, “북한인권법과 대북 인권정책,” 북한인권연구센터 편, 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 149.

사례에서 볼 수 있듯이 서독이 동독으로부터 정치범을 데려오고 동독에게 경제적 대가를 지급하는 것이다. 북한에 쌀이나 비료를 주고 이산가족 상봉을 성사시킨 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다. ‘압력’에는 인권침해의 책임자들이 누구인지를 밝히고 그들을 처벌하려는 책임성 규명(accountability), 인권 침해의 구체적 상황에 대한 비난, 각종 제재, 인도적 개입 등이 있다. ‘관여’에는 해당국과의 인권대화, 기술협력, 인도적 지원이 있다. 북핵 사태로 인해 ‘보상’은 실현성이 희박하다고 보고, 여기서는 ‘압력’과 ‘관여’를 중심으로 검토한다.

(1) 조화된 국제적 대북 압력 동참

북한의 인권문제에 대한 국제사회의 대응은 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 2014년 보고서를 발표한 것을 계기로 공세적으로 전환됐다.¹²⁸⁾ COI는 2014년 2월 발표한 인권보고서를 통해 북한의 참담한 인권실태를 고발하면서 김정은 등 북한 지도부를 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 권고했다. 유엔 인권이사회는 이를 토대로 3월 “북한 인권 범죄 가해자들을 국제사법 매커니즘에 회부”할 것을 권고했다. 같은 해 12월에는 유엔총회가 북한인권결의안을 채택, 사상 처음으로 “유엔안전보장이사회는 북한 인권 상황의 국제형사재판소 회부를 고려하라”는 내용을 결의안에 명시했다. 유엔안전보장이사회도 처음으로 2014년, 2015년 두 차례 북한 인권문제를 논의했다. 북한에 대한 국제사회의 인권 압박이 ‘책임규명(accountability)’ 방식으로 전개되기 시작한 것이다.

북한은 상황이 이렇게 불리하게 돌아가자 2014년 강석주 당비서를 유럽에 파견하고, 이수용 외상을 15년 만에 유엔총회에 출석시키는 등 고위급 인권외교를 펼치는 동시에, ‘국가별 정례인권 검토(UPR)’ 권고를 대폭 수용하는 등 인권문제에 적극적으로 대처하기 시작했다. 이는 ‘북

¹²⁸⁾ 조정현, “북한 인권침해와 책임자 처벌,” 북한인권연구센터 편, 『국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 4~5.

한 인권 범죄 피해자들의 국제사법 매커니즘에로의 회부'라는 유엔인권 이사회의 결의를 전적으로 무시할 수 없는 북한 지도부의 입장에 기인한다. 즉 '최고지도자가 국제법정에 선다'는 논의가 국제사회에서 나온다는 것 자체가 '당의 유일적영도체계 확립의 10대 원칙'의 중대한 위배이기 때문에 그 실현여부를 떠나 북한 지도부로서는 사활을 걸고 저지해야 할 이슈가 되어버린 것이다. 북한이 김정은에 대한 책임 규명을 회피할 수 있다면, '다른 분야에서는 협조할 수 있다'는 메시지를 국제사회에 던진 것도 이런 배경에서다. 북한은 기본적으로 국제사회나 미국의 인권 압력에 대해 격렬히 반대해왔다. 그러나 이런 사례에서 보듯이 국제사회의 압력 내용에 따라서는 개선책을 강구할 수밖에 없는 것이다. 국제사회의 대북 인권 압력의 필요성은 여기에 있고, 남한 정부도 여기에 적극 동참할 필요가 있다.¹²⁹⁾

다만 이 같은 국제적 대북 압력이 북한으로 하여금 국제인권규약에서 탈퇴하게 하거나 각종 국제적 의무이행을 지연시키는 조치로 이어지지 않게 유의해야 한다.¹³⁰⁾ 그렇게 될 경우 북한 주민들의 고통은 더욱 가중될 것이기 때문이다. 북한체제는 수령절대주의가 3대에 걸쳐 이루어진 독재체제이고, 주민들은 무수한 인권침해를 겪으면서 절대적인 통제사회에서 살고 있다. 빠른 시일 내에 국제인권규약상의 '시민적·정치적 권리에 관한 규약(B규약)'은 물론이고 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약(A규약)'도 이행되기는 거의 불가능한 사회인 것이다. 따라서 국제사회의 대북 인권 압력은 단호하게, 점진적으로, 끈질기게 추진되어야 한다. 한 예로 김정일을 '국제형사재판소'에 회부한다고 하지만 중국이나 러시아의 거부권 행사 가능성 때문에 언제 이루어질지 모른다. 오헤아킨타나 유엔 북한인권 특별보고관도 "책임규명이 중요한 이슈지만, 현

129) 한동호·도경옥, 『북한인권정책 추진전략과 실천과제』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 13.

130) 통일연구원 북한인권연구센터, 『북한인권정책 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 54.

재 북한 주민들에겐 민생, 자유의 보장, 음식과 건강, 교육 같은 기본적인 생계의 개선이 훨씬 더 중요하다”면서 “북한 주민들의 인권상황을 점진적으로 개선할 수 있는 다른 방안들도 종합적으로 고려해야 한다”고 강조했다.¹³¹⁾ 인권침해 가해자들에 대한 처벌 논의도 중요하지만, 북한 주민들이 피부를 느낄 수 있는 생활상의 고통이 완화될 수 있도록 하는 대안을 북한 당국에 제시하는 것이 국제사회의 1차적 의무라는 것이다.

(2) 인도적 지원의 성격 정립

대북 관여정책 중의 하나인 인도적 지원이 북한 인권 개선에 기여할 것이라는 데 대해서는 전문가들 사이에 이론이 없는 것 같다. 인도적 지원은 남북관계를 개선, 발전시키는 데 가장 큰 요인인 ‘신뢰’를 회복시키는데 효용성이 있다. 남북한같이 적대관계가 오랫동안 유지되어온 관계에서 신뢰가 형성되기 위해서는 남과 북 어느 한쪽이 선제적으로 양보 조치를 취해야 한다. 그런데 그런 반응이 나오게 하기 위해서는 “정치적 상황과 구분하여 북한 주민의 열악한 삶을 개선해 주기 위한 대북 인도적 지원을 투명성 있게 지속적으로 추진하는 것”¹³²⁾도 효과 있는 정책이라고 볼 수 있다.

인도적 지원의 성격이나 추진 방향은 논쟁적인 성격을 띠고 있다. 한 예로 식량 등의 대북 인도적 지원을 북한 주민들의 생존권을 보장하는 것 이외에, 이산가족 상봉 등 ‘다른 대북 전략 목표’와 연계할 것이냐의 문제를 들 수 있다. 즉 인도적 지원을 해당 주민들의 고통을 경감, 해소한다는 ‘인도주의적 목표’에만 국한할 것이냐, 아니면 이를 매개로 북한 주민의 정치적·시민적 권리 증진이나, 남북 이산가족 상봉 등도 요구해야 하는가의 여부다. 실제로 역대 우리 정부나 민간의 인도적 지원에서는

¹³¹⁾ 『KBS』, 2016.10.28.

¹³²⁾ 박영호, “남북관계와 신뢰 구축 이론,” 김영재 외, 『한반도 평화통일 어떻게 만들 것인가?』 (한국정치학회 외 주관 국제학술회의 자료집, 2014), p. 128.

이런 부분이 명확하게 정리되지 못했다. 한 예로 노무현 정부는 식량(40만 톤~50만 톤) 및 비료(30만 톤~35만 톤)를 대규모로 북한에 지원하면서 외형상으로는 ‘인도적’이라 하면서 내면적으로는 ‘복합적 목표’를 갖고 있었다는 것이다.¹³³⁾ ‘인도주의 정신’과 함께 이산가족 상봉 등을 통한 남북관계 개선도 염두에 두었다는 것이다.

인도적 지원을 다른 조건과 연계해 북한에 요구하는 것도 하나의 정책적 대안이 될 수는 있다. 이렇게 해도 남과 북에 각각 이익을 주는 구조는 되기 때문이다. 한 전문가는 “인도주의 문제를 풀어가기 위해서는 식량·비료 지원 및 소프트파워를 적절히 활용해야 한다”면서 “현재 이산가족 상봉을 성사시키기 위해 식량과 비료를 지원하고 있는데 북한이 가장 필요로 하는 대북식량지원을 매개로 하여 인권개선을 요구해야 한다”고 주장했다.¹³⁴⁾ 이산가족 상봉도 ‘인도주의’에 포함된다는 것이다.

그러나 인도적 지원은 이것을 가장 필요로 하는 대상을 엄격하게 규정하면서 이들에게 실제로 식량 등이 돌아갈 수 있도록 분배의 투명성을 최대한 확보하고, 가급적 다른 조건과 연계하지 않는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 지원대상이 명확하지 않은데 따른 ‘퍼주기 논쟁’에 휘말릴 수 있고, 지원목표가 복합적이면 어느 하나도 제대로 관철되지 못하는 상황이 조성될 수 있기 때문이다.¹³⁵⁾ 김대중 정부 이후李明박 정부에 이르기 까지 수백만 톤의 식량과 비료가 북한에 지원됐지만, 북한 주민들이 얼마나 혜택을 입은 지에 대해 논란을 빚고 있는 것도 이런 배경에서다.

북한은 수령절대주의 사회로써, 김정은을 비롯한 지도부는 외부의 사조가 북한 내로 유입되는 것을 최대한으로 막고 있다. 국제사회의 식량지원에서 투명성을 가급적 거부하는 것도 이런 차원에서다. 또 북한이 국제

133) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” 『KDI 북한 경제리뷰』, 2월호 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 25~26.


134) 김병로, “실용주의 대북정책 구상,” 『통일과 평화』, 창간호 (2009), p. 214.

135) 김수암, “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법,” pp. 25~27.

사회로부터 지원을 받는다고, 정치적·시민적 자유를 허용할 가능성은 전무하다. 따라서 지금은 대북지원이 반드시 이를 필요로 하는 주민들에게 이루어져 이들의 생존권을 확보하는 것이 시급하다고 볼 수 있고, 이를 위해선 북한 당국에 분배의 투명성을 끈질기게 요구해야 한다. 특히 분배의 투명성 확보를 위해 국제적으로 확립된 룰을 북한 당국이 수용하도록 해야 한다. 이런 과정이 되풀이 돼 제도화되면 최소한 A규약상의 북한 인권문제는 해결의 실마리를 찾을 수 있고, 그런 연후에 B규약상의 인권문제에 접근하는 것이 효과적인 수순일 것이다.

VI. 결론





전환기 남북관계 발전 추진 방안

현재 상황은 통일이 단기간에 이루어질 수 있는 상태는 아니므로 과도기라고 볼 수 있다. 따라서 우리의 남북관계 발전 전략은 과도기를 통해서 통일을 준비하되 이어서 도래할 과도기와 변혁기의 통일정책이 순조롭게 추진될 수 있도록 준비하는 자세를 견지하는 것이 필요하다.

북한통일에 관한 대한민국의 사회균열 구조와 진영화 현상, 또 진영화된 사회균열 구조에서 파생되는 대북강온정책의 국내정치적 동기와 위기관리 효과 등은 대북통일정책에 영향을 미치는 요인들이다. 남한 사회의 대북통일정책의 정쟁화 구조와 북한 정권의 도발적 행동 속에서도 남북관계를 진전시킬 전략은 존재하며, 중간 위치와 윈셋을 활용한 타결 방안의 모색이 가능하다. 첫째, 북한·미국·중국 등과 관련하여 분열되어 있는 국내 상황을 역이용하여, 특히 강경파를 적절히 내세워 대외 협상에서 나온 결과로 타결하는 방안이다. 둘째, 북한 핵문제와 관련된 대결 구도에서 중간 위치를 확보하여 역내 절대 다수의 지지로 타결하는 방안이다. 셋째, 여러 관련 문제를 함께 고려해서 당사국 모두가 현재 상황보다 더 선호하는 대안을 찾아 합의하는 방안이다. 현재의 위기가 남북관계 발전의 기회로 전개될 수 있게 하는 전략적 고려가 그 어느 때보다 절실하다.

남북교류협력은 한반도 평화 증진, 민족 동질성 회복, 남북한 공동번영 및 통일 준비 등 여러 목적을 달성하기 위한 주요 정책수단이라는 점에서 중요성이 있다. 국제적 대북제재가 계속되는 국면에서는 개성공단을 비롯해 기업들이 참여하는 경제협력사업은 거의 대부분 실행하기 어려울 것으로 보인다. 또한 인도적 지원, 민생협력, 이산가족교류, 사회문화체육교류 등 여타 사업의 추진 여건도 매우 나쁜 것이 현실이다. 이러한 상황에서 시도해 볼 수 있는 가장 유망한 사업은 유엔 산하기구를 비롯한 국제사회의 대북지원사업에 간접적으로 참여하는 것이다. 즉 이들 사업에 남북협력기금을 지원하고 사업 관련 정보를 공유하며 향후 사업 추진 방향에 우리 정부의 관심과 수요를 반영시킬 필요가 있다.

핵협상이 타결되고 대북제재가 해제될 경우에 대비해 개성공단을 비

못한 기존 경험을 원만하게 재개할 수 있도록 미리 대책을 수립해 두어야 할 것이다. 경험 추진과 관련하여 중요한 점은 우리 정부와 기업의 입장만 반영할 것이 아니라 북측도 실질적 이득을 거둘 수 있도록 유의해야 한다는 것이다. UN 제재와 상관없이 실행할 수 있는 인도적 지원 등 각종 교류협력은 민간 차원 교류를 먼저 적극 시도하는 한편 당국 차원 교류도 지속 추진하는 것이 바람직하다. 현 국면에서 남북교류협력과 관련한 정부 정책은 UN 제재로 대표되는 국제사회의 대북정책 합의를 존중함과 동시에 대북·통일정책의 기본 목표를 달성하기 위해 장기적이고 지속적인 노력을 경주해야 한다.

전환기 남북관계 형성에 있어서 중요한 것은 북한의 변화를 유도하는 전략이다. 이를 위해서는 대북인식의 패러다임 전환이 필요하다. 통일은 자유민주주의 질서가 유지되는 방향에서 이루어져야 하고, 이에 대한 만반의 준비를 갖추어야 함은 물론이다. 그러나 이것은 ‘평화정착’과 ‘사실상의 통일’을 거쳐 이룩되는 긴 여정을 필요로 하고 있다. 북한의 적화통일 주장이 남한의 반발을 초래하듯이, 자유민주주의식 통일과 ‘북한 붕괴’를 공개리에 천명하고 공론화하는 작업을 하는 것은 실질적인 통일논의에 역효과를 낼 수밖에 없다. 상대방 체제를 붕괴시키고 자기 체제를 이식하겠다는 것을 공개적으로 천명한다면 상대방이 이를 순순히 받아들이는 어려울 것이다. 김정은 체제에 대한 현실적 재인식도 필요하다.

북한의 변화를 압박·유도하기 위해서는 복합적인 정책이 필요하다. 우선 북한이 핵협상에 응하도록 강력한 제재와 압박을 가하고 한국형 3축 체제의 조기완성을 통한 대응체제를 구축해야 할 것이다. 북핵문제의 근원적 해결을 전제로 협상의 의제와 형식을 파격적으로 모색하는 창의적 방안도 강구되어야 한다. 북한 인권문제와 인도적 지원은 실제적인 효과성을 기준으로 모색되어야 할 것이다.

북한 비핵화를 넘어 한반도의 항구적 평화체제를 구축하고, 이를 기반으로 중장기적 통일로드맵을 구현해야 한다는 점에서 남북관계 형성은

한국 정부가 지속적으로 추구해야할 정책목표에 해당한다. 전환기의 특성에 대한 올바른 이해를 바탕으로 남북관계 형성을 위한 지속가능성의 확보에 주력할 때다.

참고문헌

1. 단행본

- 김명철 저. 김종성 역. 『김정일 한(恨)의 핵전략: 그 미공의 핵전략을 철저히 해부한다』. 서울: 동북아, 2005.
- 김병로 외. 『2007 통일의식 조사』. 서울: 서울대 통일연구소, 2007.
- 김상훈·이재호. 『통일 대비 경제공동체 형성을 위한 중소기업의 역할과 정책과제』. 서울: 중소기업연구원, 2015.
- 김재한. 『대한민국 국회, 불신과 양극화』. 춘천: 한림대학교출판부, 2012.
- _____. 『정치마케팅의 전략』. 춘천: 한림대학교출판부, 2012.
- _____. 『세상을 바꾼 전략 36계』. 서울: 아마존의 나비, 2016.
- 김형기. 『남북관계 변천사』. 서울: 연세대 출판부, 2010.
- 대북협력민간단체협의회. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회, 2016.
- 박주화 외. 『남북통합에 대한 국민의식 조사』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 브루스 부에노 데 메스키타. 『세계정치론』. 서울: 카오스북, 2015.
- 신종호 외. 『대북제재 평가 및 향후 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이정균 외. 『대북제재로 인한 북중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 장형수 외. 『북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 정근식 외. 『2016 통일의식 조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2016.
- 정세현. 『정세현의 통일토크』. 서울: 서해문집, 2013.
- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 조한범·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 최진옥. 『김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 크리스토퍼 힐 저. 이미숙 역. 『크리스토퍼 힐 회고록』. 서울: 메디치미디어, 2015.
- 통일부. 『남북협력기금 백서』. 서울: 통일부, 2008.

- 통일연구원. 『남북관계연표』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일연구원 북한인권연구센터. 『북한인권정책 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 하영선 외. 『12시간의 통일이야기』. 서울: 민음사, 2011.
- 한동호·도경옥. 『북한인권정책 추진전략과 실천과제』. 서울: 통일연구원, 2015.
- C4ADS·The Asan Institute for Policy Studies. *In China's Shadow*. Seoul: The Asan Institute for Policy Studies, 2016.
- Downs, George and David Rocke. *Optimal Imperfection?: Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Mueller, John. *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: John Wiley, 1973.

2. 논문

- 김병로. “실용주의 대북정책 구상.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.
- 김석진. “남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책.” 신종호 외. 『전환기 남북관계 영향요인 및 향후 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김수암. “대북 인도적 지원과 북한인권, 그리고 북한인권법.” 『북한 경제리뷰』. 2월호, 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 김재한. “한국 유권자의 이념분포와 정계구도.” 김재한 외. 『한국 정치외교의 이념과 논제』. 서울: 소화, 1995.
- _____. “북한체제의 대내적 위기와 대외적 대응.” 『통일연구논총』. 제6권 제2호, 1997.
- _____. “남남갈등과 대북 강온정책.” 『국제정치연구』. 제9집 제2호, 2006.
- _____. “북한 및 미국 관련 남남갈등의 변화추세.” 『통일과 평화』. 제1집 제2호, 2009.
- _____. “남남갈등의 연계성.” 『통일과 평화』. 제2집 제2호, 2010.
- _____. “부에노 데 메스키타의 북한문제 분석.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- _____. “통일안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란.” 『통일전략』. 제16권 제4호, 2016.
- _____. “이념 스펙트럼의 한국적 진화.” 『통일전략』. 제17권 제1호, 2017.
- _____. “민주주의와 한반도 평화.” 『통일전략』. 제17권 제3호, 2017.
- 이원웅. “북한인권법과 대북 인권정책.” 북한인권연구센터 편. 『국제사회의 북

- 한인권 논의와 한국의 정책』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이준희. “신년사로 본 김정일. 김정은의 대남 인식과 대남정책 비교.” 『국방연구』. 제58권 제2호, 2015.
- 이재호. “5.24 조치 이후의 남북경협: 현황과 전망.” 『KDI 북한 경제리뷰』. 3월호, 2013.
- 장형수. “대북 경제제재: 현황과 전망.” 『KDI 북한 경제리뷰』. 3월호, 세종: 한국 개발연구원, 2013.
- 조정현. “북한 인권침해와 책임자 처벌.” 북한인권연구센터 편. 『국제사회의 북한 인권 논의와 한국의 정책』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 최영미·곽태환. “한반도 사드 배치를 둘러싼 논쟁과 평가기준: 전문가 조사 분석을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제32권 제3호, 2016.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Chae-Han Kim. “Prospects for a New Regional Order in Northeast Asia.” *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 3, no. 2. 1991.
- Cartwright, Dorwin and Frank Harary. “Structural Balance: a Generalization of Heider’s Theory.” *Psychological Review*. vol. 63, no. 5. 1956.
- Fearon, James. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review*. vol. 88, no. 3. 1994.
- Harary, Frank. “A Structural Analysis of the Situation in the Middle East in 1956.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 5, no. 2. 1961.
- Kim, Chae-Han. “Explaining Interstate Trust/Distrust in Triadic Relations.” *International Interactions*. vol. 33, no. 4. 2007.
- Lancov, Andrei. “Is Byungjin Policy Failing? Kim Jong Un’s Unannounced Reforms and its Chances of Success.” *The Korean Journal of Defence Analysis*. vol. 29, no. 1, 2017.

3. 미국 정부 및 UN 자료

- President of the U.S. “Executive Order: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers’ Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions with Respect of North Korea.” *Federal Register*. vol. 81, no. 53, March 2016.
- _____. “Presidential Executive Order on Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea.” *Federal Register*. vol. 82, no. 184. 2017.
- United Nations DPRK Humanitarian Country Team. “2017 DPR Korea: Needs and Priorities.” Pyongyang: United Nations in DPRK, March 2017.
- United Nations. “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea. 2017~2021.” Pyongyang: United Nations DPRK Office of the Resident Coordinator, 2016.
- _____. “Security Council Resolution 1874.” June 2009.
- _____. “Security Council Resolution 2094.” March 2013.
- _____. “Security Council Resolution 2270.” March 2016.
- _____. “Security Council Resolution 2321.” November 2016.
- _____. “Security Council Resolution 2371.” August 2017.
- _____. “Security Council Resolution 2375.” September 2017.
- U.S. Department of Justice Office of Public Affairs. “Four Chinese Nationals and China-Based Company Charged with Using Front Companies to Evade U.S. Sanctions Targeting North Korea’s Nuclear Weapons and Ballistic Missile Programs.” U.S. Department of Justice, 26 September 2016.
- U.S. H.R. 3364. “Countering America’s Adversaries through Sanctions Act.” <<http://www.whitehouse.gov>>.
- WFP. “Protracted Relief and Recovery Operations: Democratic People’s Republic of Korea 200907.” Rome: World Food Programme, June 2016.

4. 기타 자료

『동아일보』.

『문화일보』.

『서울신문』

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『KBS』.

『MBN』.

『news 1』.

『NK조선』.

『로동신문』.

『조선중앙통신』.

New York Times.

미국 백악관 <<http://www.whitehouse.gov>>.

미국 재무부 <<http://www.treasury.gov>>.

북한 관련 유엔 문서 사이트 <<http://www.securitycouncilreport.org>>.

유엔 <<https://www.un.org>>.

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

한국수출입은행 <<http://www.koreaexim.go.kr>>.

국방부 전 고위당국자 L 인터뷰 (2017.05.25., 통일연구원).

김현집 전 한미연합사 부사령관 인터뷰 (2017.07.25., 통일연구원).

정호섭 전 해군 참모총장 인터뷰 (2017.08.14., 통일연구원).

최차규 전 공군 참모총장 인터뷰 (2017.07.20., 한국안보협업연구소).

통일부 보도자료. “정부, 국제기구에 기금 지원 결정.” (2017.09.21., 통일부).

통일연구원 주최 개월 26주년 기념 국제학술회의 이종석 전 통일부 장관 토론문
(2017.04.06., 통일연구원).

통일연구원 주최 평화포럼 정세현 전 통일부 장관 발표 (2017.08.21., 통일연구원).

한국무역협회 남북교역팀. “북한산 무연탄 반입 현황.” (2009.04.30., 한국
무역협회).

- 고유환. “북핵문제와 국제정치: 북한의 정책과 입장.” 한반도 포럼 5차 세미나, 2016.04.25.
- 국정기획자문위원회. 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』. 국정기획자문위원회, 2017.
- 김수암·이금순. “새정부의 대북한 인권정책 추진 방향.” 『이명박정부의 통일·안보·외교정책 추진 방향』. 한국국제정치학회·통일연구원·외교안보연구원·국방대 안보문제연구소 합동 세미나, 2008.03.12.
- 김재한. “세상을 바꾼 전략 (4) 양날의 칼 ‘외부 위협.’” 『중앙선데이』. 2014.11.09.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (5) 위기를 넘는 힘.” 『중앙선데이』. 2014.11.23.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (17) 우회와 기습.” 『중앙선데이』. 2015.05.10.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (36) 적의 적은 친구.” 『중앙선데이』. 2016.02.21.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (51) 남북 유엔 동시 가입.” 『중앙선데이』. 2016.09.18.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (53) 키신저와 체임벌린.” 『중앙선데이』. 2016.10.16.
- _____. “세상을 바꾼 전략 (74) 핵무기 공포의 균형.” 『중앙선데이』. 2017.07.16.
- 박영호. “남북관계와 신뢰 구축 이론.” 김영재 외. 『한반도 평화통일 어떻게 만 들 것인가?』. 한국정치학회 외 주관 국제학술회의 자료집, 2014.
- 이대우. “KAMD와 THAAD.” 『세종정책브리핑』. 세종연구소 No. 2017-06, 2017.04.14.
- 이종석. “향후 통일·대북정책 방향.” 『급변하는 동북아와 지속가능한 통일정책의 모색』. 통일연구원 주최 개원 26주년 기념 국제학술회의, 2017.04.06.
- 임예준. “장애인권리에 관한 특별보고관 방북의 의의 및 향후 과제.” 통일연구원 Online Series CO 17-14, 2017.06.02.
- 정성장. “김정은의 2017년 신년사를 통해 본 북한의 대내외 정책 전망.” 『세종 정책브리핑』. 세종연구소 No. 2017-01, 2017.01.10.
- 조한범. “신정부 대북·통일정책 방향.” 『동북아 국제정치 패러다임 전환과 신 정부의 과제』. 4개 국책연구기관 공동학술회의, 2017.07.13.
- 태영호. “중국정부의 ‘북한산 석탄 수입 금지 조치’의 의미.” 『Issue Briefing』. 국가안보전략연구원 3월호, 2017.

한국갤럽. 『데일리 오피니언』. 제219호. 2016년 7월 2주.

_____. 『데일리 오피니언』. 제223호. 2016년 8월 2주.

홍민. “김정은 정권 핵·미사일 활동의 주요 특징과 패턴.” 통일연구원 Online Series CO 17-11, 2017.05.23.

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-도시정치-계층변화 | 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 | 김상기 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) | | 소 속* | |
| 간 행 물* 받 을 주 소 | (우편번호 :) | | ※도로명 주소 기입必 |
| 연 락 처* | TEL | 이메일 | |
| 이메일 서비스 | 수신 () | | 수신거부 () |
| 회 원 구 분* | 학생회원 () | 일반회원 () | 기관회원 () |
| 본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. | | | |
| 20 년 월 일 | | 성 명 | (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 성 명 (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)

전환기 남북관계 발전 전략(2/3년차)

전환기 남북관계 발전 추진 방안

 통일연구원

값 7,500원



9 788984 798922
ISBN 89-89-8479-862-2