

김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책

조민*

- I. 서론
- II. 김정은 체제의 경제정책의 방향과 성격
- III. 김정은 체제의 대외전략의 방향과 성격
- IV. 대북·통일정책의 패러다임 전환
- V. 결론: 국가비전과 통일전략

국문요약

김정은 체제의 출범과 함께 제시된 새경제관리 체계(6·28 방침)는 개혁·개방정책이 아닌 북한식 '배급경제체제'의 안정적 회복을 추구하고 있다. 북한이 수령체제를 유지하는 한 가장 효과적인 통제방식인 배급제도의 회복과 안정화를 최우선적 정책 목표로 삼을 수밖에 없다. 김정은 정권의 대외전략의 방향은 김정일 시대의 핵보유 전략 프레임 속에서 전개될 것이기 때문에, 대북·통일정책의 패러다임의 전환이 요구된다. 또한 새로운 대타협으로 한반도 평화체제 논의와 함께 경수로 지원을 재개해야

한다. '남북 에너지 및 원자력 공동위원회' 구상도 필요하다. 북한의 정권진화 유도·협력이 중요하다. 이에 남북한 안보협력, 대북 개발협력, 인도적 문제 해결, 그리고 남북한 신뢰구축 등이 기대된다. '협력을 통한 변화'를 추진하면서 통일 지향적 남북한 윈-윈 모드를 추구해야 한다. 통일전략에 바탕을 둔 대북·외교·국방정책의 통합적 추진이 바람직하다.

주제어: 김정은, 배급경제체제, 패러다임 전환, 대타협, 정권진화, 협력을 통한 변화, 통일전략

I. 서론

한반도와 동북아 국제관계는 새로운 시대를 맞이하고 있다. 그러나 북한은 권력 승계에도 불구하고 여전히 세계사적 흐름을 외면하고 미래 전망을 제시하지 못한 채 역사적 유물로 남아 있다. 북한은 김일성-김정일에 이어 김정은에 의한 세습후계구도가 완료됨으로써 김씨 가문의 3대 세습국가가 이어졌다.

김정은은 2012년 4월 11일 조선노동당 제4차 당대표자회에서 노동당 제1비서 및 당 중앙군사위원장에 추대되었고, 13일에 북한 최고인민회의 제12기 5차 회의

* 통일연구원 선임연구위원

에서 헌법상 최고권력기구인 국방위원회 제1위원장에 추대되었다. 김정일 위원장을 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고 김정은이 사실상 국방위원장직을 승계함으로써 북한 헌법상 국가수반의 자리에 올랐다. 그리고 지난해 김정일 사망 후 12월 30일에 군 최고사령관에 추대되어 군권을 이미 장악했다. 당시 북한은 이를 김정일 위원장의 ‘10·8 유훈’에 따른 것이라고 밝혔다. 금년 4월의 정치행사를 총결하면서 후계자 김정은이 ‘군-당-정’ 부문을 모두 장악하여 권력 체계상 유일지도체제가 확립되었다. 이로써 김정은 체제가 본격적으로 출범하게 되었다. 여기에서 7월 17일 ‘공화국 원수’ 칭호가 수여됨으로써 군 최고위의 구심적 위상을 확보하였다.

북한 체제의 장기 전망을 일단 유보한다면, 현 단계에서 김정은 체제에 대한 도전이 나타나 체제균열로 이어질 수 있는 권력 갈등이나 권력 투쟁이 발생할 가능성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 이는 대안세력의 존재가 근원적으로 부재한 상태에다 김정일 위원장이 몇 년 동안 권력구도 재편을 통해 통치층 내부의 구심력을 강화시켜 놓았는데, 이러한 구도가 적절히 작동하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 현 단계 김정은 체제의 정치적 안정성이 크게 문제되지 않는 상황 속에서, 수령체제의 토대구축을 위해 인민경제의 회생을 통한 사회주의 국가체제의 근간(根幹)을 회복하는 문제가 절실한 과제로 떠오르게 되었다. 다른 한편 동북아 지역의 평화 구축 과제의 핵심 사안으로 북한 핵문제가 새롭게 부각될 것이다. 주지하다시피 북한 대외전략의 기본 방향은 핵·미사일 개발 프로그램을 활용한 대미전략에 초점이 맞춰져 있다. 대미전략은 체제보장을 위한 핵심전략이며, 대미전략을 축으로 경제회복을 위한 대남전략을 비롯한 중국, 일본, 러시아 등의 대외전략을 추구하고 있다. 김정일 시대에 구축된 체제유지를 최우선적 전략 목표로 삼는 대외전략 프레임은 동북아 지역의 국제정세의 변화에도 불구하고 김정은 체제에서도 지속될 것이다. 그러나 대외전략의 기본 프레임의 유지 속에 김정은 체제의 경제적 기반의 한계로 정책적 변화의 계기가 나타날 수 있다.

이러한 문제의식 위에서 필자는 두 측면에서 김정은 체제의 대내외 정책에 대한 이해를 통해 우리의 대북·통일정책의 전략적 방향을 살펴보고자 한다.

첫째, 김정은 정권의 출범에 부응하여 제시된 새로운 경제정책의 내용과 성격을 밝혀보고자 한다. 북한의 경제정책의 방향과 성격에 대해서는 대개 시장경제와 연관된 개혁·개방에 초점을 맞춰 접근하는 방식이 지금까지의 일반적인 연구 경향이라고 할 수 있다. 그러나 필자는 최근 김정은 정권이 추구하는 새로운 경제정책은 시장화와 연계된 개혁·개방정책의 일환으로 바라보기보다는 북한식 ‘배급경제

체제'의 회복과 안정화를 추구하는 정책으로 이해해야 한다는 입장이다. 이에 배급경제체제의 특징과 함께 북한의 농업 및 경공업 분야에서의 새로운 경제정책의 내용을 이해함으로써 대북정책의 새로운 방향을 모색하는 데 기여하고자 한다.

둘째, 김정은 체제 아래서 북한의 핵·미사일 개발 프로그램 문제가 그동안 거의 진전을 보지 못한 상태에서 한층 복잡하고 해결하기 어려운 문제로 부각될 가능성이 높다는 데에 주목할 필요가 있다. 북한의 최대의 전략 카드인 핵·미사일 프로그램 개발 문제는 수령독재체제의 선군정치 아래서 포기를 기대하기는 어려우며 특히, 김정일 전 국방위원장의 유훈 차원에서도 핵·미사일 개발은 지속될 것이다. 따라서 북한의 핵·미사일 문제의 전환 국면 속에서 새로운 해결 방안이 모색되지 않으면 안 되는 상황이다. 이에 필자는 남북관계 개선을 통한 북한경제의 회복과 북핵 문제 해결의 진전을 위해 북한의 '정권진화'를 대안적 접근 방식으로 제시하고자 한다.

II. 김정은 체제의 경제정책 방향과 성격

1. 김정은 체제의 출범과 '4·6 담화'

김정은은 4월 15일 <김일성 생일 100돌 기념 열병식>에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하자는 것이 당의 확고한 결심”이라고 공개적으로 선언하였다. 북한의 전 인민이 주목하고 있는 기념 열병식에서 인민의 배고픔을 해결하겠다는 의지의 표명은 김정은 시대의 출발을 알리는 새로운 메시지였다. ‘권력은 총구에서 나온다’는 중국의 모택동의 신념과 유사하게 김정일의 ‘총대 철학’ 즉, 총대 중시 사상은 김정일의 선군정치시대를 알리는 신호탄이었다.¹

반면 김정은은 선군정치의 유업을 그대로 물려받았지만, 새로운 지도자의 통치의 정당성은 더 이상 총대에서 나오기 어렵다고 생각했다. ‘총구에서 쌀이 나오지 않는다’는 사실을 김정은과 그를 둘러싼 김경희, 장성택, 최룡해 등 핵심 권력층인 ‘로열패밀리’는 충분히 인식하고 있다. 따라서 로열패밀리는 당장 먹는 문제를 해결하고 경제회복의 전망을 마련하지 않으면 안 된다. 김정은 권력은 총대가 아닌,

¹ 김정일 담화, ‘총애 대한 지론’(1995년 6월 25일), “이 세상 모든 것이 다 변하여도 총만은 자기 주인을 배반하지 않습니다. 총은 혁명가의 영원한 길동무이며 동지라고 말할 수 있습니다. 이것이 바로 총애 대한 나의 지론이고 총관입니다.” 『김정일 장군 일화집』 (평양출판사, 주체 92년(2003)), p. 55.

쌀과 최소한의 경제회복의 성과에 달려 있기 때문이다. 가야 할 길이 멀고 발걸음을 재촉하지 않을 수 없는 상황이다.

김정은 노동당 제1비서는 지난 4월 새로운 경제정책에 대한 의지와 추진 방향을 제시하였다. 그는 제4차 당 대표자회를 앞둔 4월 6일에 “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명 위업을 빛나게 완성해 나가자”는 제하의 담화를 발표했다. 이는 1만 5천자가 넘는 장문의 담화로 『노동신문』 4월 19일자에 게재되었다. ‘4·6 담화’는 당 위상의 강화 속에서 당적 유일적 영도 체계 수립을 강조하면서, ‘인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결’을 선결과제로 내세웠다. 여기서 핵심적인 과업은 두 측면 즉, 농업과 경공업 문제에서 그대로 드러난다. 우선 식량문제를 해결하기 위하여 농업 생산에 대한 국가적 투자를 결정적으로 늘려 인민들에 대한 식량공급의 정상화 의지를 밝혔으며, 그와 함께 경공업 발전에 힘을 넣어 인민소비품 해결 방침을 천명했다. 이를 위해 원료보장대책을 철저히 세워 경공업공장들의 생산을 정상화시켜 인민소비제품 증산에 대한 구상을 밝혔다.²

2. 북한의 새경제관리체계: ‘6·28 방침’

북한은 6월 <우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여>라는 제하의 이른바 ‘6·28 방침’(이하 새경제관리체계)을 제시한 것으로 알려지고 있다. ‘새경제관리체계’는 김정은 당 제1비서가 인민들의 먹는 문제 즉, 식량문제 해결을 내걸었던 ‘4·6 담화’에 이어 4·15 열병식에서 공표한 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”는 결심에 대한 구체적인 정책으로 제시되었다. 이는 김정은 정권 출범 이후 처음으로 제시되는 새로운 경제개선 조치라는 점에서 대내외적으로 커다란 관심을 끌었다. 그럼에도 북한이 새경제관리체계에 대해 공개적·공식적으로 공표하지 않았고, 앞으로도 공식적인 입장 표명을 기대하기 어려운 상황에서 ‘퍼즐 맞추기 식’으로 접근할 수밖에 없는 한계가 있다. 최근 북한 내부소식통은 북한 당국이 각 근로단체, 인민반, 공장·기업소들을 대상으로 새경제관리체계의 구체적인 내용과 시행에 관한 강연회 진행 소식과 함께, 농업 부문에서 시범구역 지정과 경공업 공장의 시범적 운영 대상의 선정 등이 있었다고 알려졌다.

² 『조선중앙통신』, 2012년 4월 19일.

가. 농업: 작업분조 단위 축소 및 ‘7·3제’ 시행

새경제관리체제는 농업과 경공업 두 부문에서 새로운 관리체제를 제시하였다. 우선 농업 부문에서 작업 분조단위 축소와 생산물은 국가와 작업분조 간 일정 비율로 나눈다는 방침을 밝혔다.³ 협동농장에서는 현재 10~25명 단위의 작업분조를 4~6명 단위로 축소하는 한편, 작업분조에 따라 토지를 할당하고 여기에서 생산비용을 선(先)지급한다는 것이다. 더욱이 기존의 국가생산계획에 따라 생산물을 거두어가던 방식에서 국가생산계획과는 상관없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민들 몫으로 규정하였다. 특히, 해당 경작지의 5년 동안의 수확량의 평균값을 국가와 작업분조와의 분배 기준으로 삼았다.⁴ 이러한 새경제관리체제의 방침은 농업 부문에서 생산 증대와 함께 커다란 변화를 초래할 수 있다.

첫째, 작업분조의 최소화는 거의 가족제 영농에 가까운 운영 방식으로의 전환을 의미한다. 최소 단위로 3~4 가족이 일정한 토지 경작을 할당받는 경우 가족 간 합의에 의해 개별적으로 나눠서 관리하는 방식도 허용 가능해진다. 이러한 방침이 실행되면 북한의 농업집단화 원칙을 크게 변화시키면서 개인농이 보장되는 획기적인 계기로 작용할 수 있다.

둘째, 농업생산물 배분에서 ‘7·3제’ 방식 즉, 국가 대 생산자 간의 ‘7 대 3’ 비율이 주목된다. 여기서 왜 ‘7 대 3’인가 하는 문제가 제기되는데, 이는 북한의 전체 인구 대비 농가인구 비율 약 36~37% 수준을 반영한 것으로 이해된다. 이를테면 농업 생산을 담당하는 농민층 몫으로 30%를 할당하고, 국가가 대략 70%에 가까운 비농업인구 몫으로 수확물의 70%를 가져간다는 방식으로 볼 수 있다.⁵ 농가인구 비율로 보면 국가 대 농민(전체 작업분조) 간의 ‘7 대 3’ 분배 원칙은 상당히 합리적인 방식이라 할 수 있다. 말하자면 기본적으로 직접생산자인 농민층이 비농업 부문에 종사하는 광범한 계층을 포함한 모든 인구의 식량 생산을 담당하면서, 농민층의 몫으로 할당된 식량으로 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 기획된 구상이라 하겠다. 여기에서 평균수확량을 분배 기준으로 삼는다면 국가 몫은 일정해 지는 반면, 평균 수확량 이상으로 수확했을 경우 농민에게 돌아오는 몫은 더욱 커진다. 이러한 방식은 농민의 생산의욕을 고취시켜 전반적으로 농업생산량의 증대

³ “김정은 첫 경제개혁…先국가투자 後분배,” 『데일리NK』, 2012년 7월 10일.

⁴ [북한은 오늘], 2012년 8월 13일 <<http://www.rfa.org/korean/weeklymprogram/nk-now>>.

⁵ 2008년 남북한 농가인구 비율은 남한 6.5%(2010년 6.2%), 북한 36.8%로 나타났다. “농가인구 및 농가인구비율,” 『2011 북한의 주요 통계지표』, p. 55 (통계청 KOSIS 국가통계포털).

를 기대할 수 있고, 농민은 증산 또는 절약을 통해 농산물을 시장에 내다팔아 일상 소비품을 구입하는 일이 가능해진다.

셋째, 국가가 작업분조에게 필요한 생산비용을 ‘선(先)지급’ 즉, 먼저 비용을 대준다는 점과 생산비 책정이나 수확량에 대한 가격평가 과정에서 현시세에 맞게 매긴다는 방침이 주목된다. 이는 ‘4·6 담화’ 내용에서 밝혀진 방침으로 즉, “지금 식량 문제를 해결하기 위하여 여러 가지 조치들을 취하고 있는데 농업생산에 대한 국가적 투자를 결정적으로 늘리고”라는 데에서 제시된 ‘국가적 투자’가 농업 부문과 경공업 부문 모두 필요한 생산비용의 ‘선(先)지급’ 방식으로 나타났다. 이 경우 선지급을 위한 ‘종자돈’ 마련과 실질적인 지급이 새경제관리체계의 가동을 알리는 시금석이 된다. 여기에는 상당한 초기 자원이 소요되며, 이러한 자원을 어떻게 확보하느냐가 성패를 가름하는 문제라 할 수 있다.

나. 독립채산제 (소규모) 기업소: 배급제 폐지, 생활비(임금)체제로 전환

공장·기업소에도 새경제관리체계가 도입된다. 공장·기업소의 경우 최초 생산비를 ‘국가투자’ 방식인 선지급 하고, 선지급 자금으로 원자재를 구입하여 생산·판매 후 판매수익을 국가와 해당 공장기업소가 일정비율로 나눈다는 방식이다. 이는 전력, 원자재 등의 부족으로 작동 불능의 상태의 해결하기 위해 국가의 선투자를 통해 생산의 초입 단계부터 정상적인 작동을 가능케 하여 노동의욕의 고취와 더불어 ‘생산·판매·생산’ 사이클을 회복시키려는 방식으로 볼 수 있다. 여기서 공장·기업소 노동자의 경우 당국의 배급 대상이 아닌 ‘현실적 수준’의 생활비 즉, 월급을 받는 임금 생활자로 전환된다. 그러나 중요한 사실은 모든 공장·기업소가 모두 이러한 새경제관리체계의 적용 대상이 되는 것은 아니다. 다만 독립채산제 원칙에 따라 운영되는 직장, 공장·기업소 노동자들에게는 식량배급제를 없애고 생활비(임금)로 전환하는 계획이다.

북한의 모든 기업소는 경제전략 차원에서 차지하는 역할, 생산력, 노동자 수 등에 따라 특급에서 7급까지 모두 8등급으로 구분하고 있다. 특급에서 3급에 해당되는 중앙기업소는 사회주의 계획경제체계에 입각한 국가의 투자계획에 의해 내각 및 각 성 단위에서 직할체제로 운영되며 산하에 다수의 소규모 ‘직장’을 두고 있다. 4급에서 7급기업소인 지방기업소는 지방자금이 의해 건설된 공장으로 시·군 단위에서 운영되는 공장·기업소이다.⁶ 중앙기업소 산하 소규모 직장들 가운데 자체운영비 마련을 위해 ‘독립채산제’ 원리를 일부 적용해온 공장들이 있으며, 4~7

급 기업소에 해당하는 생필품 공장이나 경공업 공장들 가운데는 공장 운영 자체가 독립채산제 방식인 경우도 있다. 지금 북한의 새경제관리체제의 적용 대상은 독립채산제로 운영되는 소규모 생산단위에 제한하고 있다. 즉, 독립채산제를 보장 받는 생산 단위에만 배급제가 폐지되고 생활비 체제로 바뀌게 된다.

새경제관리체제에 따라 소규모 공장·기업소의 독립채산제로 운영되는 생산 단위를 대상으로 배급제 폐지 및 전면 임금제로 전환하는 방식은 시장경제를 추동하는 개혁·개방 정책과는 분명 다른 맥락에서 바라보아야 한다. 북한 전체 공장·기업소 중 독립채산제 운영 방식이 허용되는 생산 단위의 비중이 별로 높지 않다. 군수공장, 중앙급 공장·기업소 등 경제전략적 생산 단위를 제외하면 독립채산제로 운영되는 생산 단위의 비중은 크지 않으며, 독립채산제 생산 단위는 모든 공장·기업소의 생산총액 비율로 최대 10% 정도, 모든 공장·기업소의 노동자 총 수로 따져볼 때 최대 추정치는 20%를 넘지 않는다고 한다.⁷ 이처럼 식량배급제 대상에서 제외되면서 임금체제로 전환되는 경우는 북한경제의 전략단위가 아닌 소규모 공장에 소속된 노동자를 대상으로 하고 있다. 따라서 군수 및 국가전략 산업 그리고 중앙기업소 노동자는 여전히 국가가 책임지고 식량배급제를 보장한다는 사실을 주목해야 한다.

3. 새경제관리체제: ‘배급경제체제’의 회복과 안정화 토대 구축

김정은 정권의 경제개선 조치인 새경제관리체제는 과연 사회주의체제의 근본인 계획경제를 포기한 것으로, 또는 국가의 핵심 역할인 식량배급제를 폐지하고 임금체제 구축을 통해 시장경제로 나아가는 개혁·개방정책의 단초를 보여주는 것으로 평가할 수 있을까? 결코 그렇지 않다. 농민층과 독립채산제 생산 단위에서 식량배급제는 폐지되고, 그 대신 농민은 농업생산물을 국가와 ‘7·3제’로 나누고, 경공업 부문에서는 소규모 독립채산제 생산 단위의 노동자는 생활비(임금)체제로 바뀌게 된다. 그러나 새경제관리체제의 본질은 계획경제에 포섭되지 않는 일정 부문(농업 및 하위 생산 단위)을 허용함으로써 농업 및 경공업 부문의 생산성을 크

⁶ 등급별 고용인원 수는 일반적으로 특급인 경우 5천 명 이상(군수품 등 전략물자 생산 공장으로서 김책제철소, 황해제철소, 평양방직공장 등), 1급 3천~5천 명(희천기계공장, 청진화력발전소 등), 2급 2천~3천 명(낙원기계공장, 순천계약공장 등), 3급 1천~2천 명(함흥제사공장, 신의주제지공장 등), 4급 5백~1천 명, 5급 1백~5백 명, 6급 1백 명 이하, 7급 50명 이하로 알려져 있다. “북한 기업소등급분류기준,” 『데일리NK』, 2012년 8월 21일.

⁷ “北, 독립채산제 직장만 국가배급제 폐지한다,” 『데일리NK』, 2012년 8월 16일.

게 높여 계획경제 부문을 유지·활성화시킬 수 있는 물질적 자원을 충당·확보하려는 데에 있다고 하겠다. 달리 말해 국가경제의 전반적 차원에서 보면, 경제개선 조치는 농업생산에 대한 강력한 동기유발을 통해 농업생산력을 증대시켜 사회주의체제 근간인 배급경제체제의 물질적 기반인 식량의 안정적 확보와 함께, 인민 생필품 생산체제를 가동시켜 인민의 소비품 문제를 해결하려는 데 목적이 있다.⁸ 즉, 배급경제체제의 안정적 회복을 농업 및 경공업 개선조치라고 할 수 있다.

북한에는 크게 두 부류의 사람들이 있다. 하나는 북한 사회주의체제의 기간(基幹)계층으로 국가배급제 안에 포섭되는 사람들이 있다. 이들은 체제유지 계층으로 일부 상층부는 특권, 특혜, 독직 등으로 상당한 부과 권세를 향유하기도 한다. 다른 한 부류는 국가배급체제 밖에서 자생적으로 살아가는 사람들로 농민층, 경제전략 단위 외의 노동자층, 그리고 하급 당·행정기관 종사자 등이 있다. 그런데 국가기관 사무원들, 예컨대 교원, 보건일꾼들, 당 및 행정기관 하급 종사자 등의 경제영역 계층은 배급제의 물질적 자원이 충분히 확보되지 못한다면 배급제에서 제외될 가능성이 크다. 지금 북한의 새경제관리체제는 배급제 대상을 기준으로 이들 두 부류에 대한 국가의 역할을 재조정할 조치라고 할 수 있다. 이런 점에서 새경제관리체제는 농민층과 노동자 계층의 생산동기를 자극하여 그들의 물질생활의 향상에 대한 기대 속에서 농장과 공장·기업소에 묶어 두고 국가 배급경제체제 안에 포섭된 기간계층의 식량문제와 생필품 문제 해결을 위한 생산력 증대 메커니즘 구축 정책으로 이해된다.

새경제관리체제의 추진 논리와 정책 방향은 개혁·개방과는 무관하다. 이는 북한식 배급경제체제의 안정화와 토대 구축을 위한 경제개선조치로 이해해야 한다. 북한은 외부 사회에서 그들의 경제개선 조치를 개혁·개방으로 얘기하는 데에 매우 못마땅하게 여긴다. 이에 “우리 조국땅 위에서 펼쳐지는 위대한 변혁을 제멋대로 아전인수격으로 해석한다… 우리에게서 그 무슨 정책변화의 조짐이니 개혁·개방의 시도니 떠들고 있는데, 이는 우리에게 대한 극도의 무지와 불순한 흥심을 드러낸 가소로운 발상이다… 지금 우리는 철두철미 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승완성하기 위한 것으로서 여기서는 그 어떤 추호의 변화도 있을 수 없다”고 강변하였다.⁹ 더욱이 “우리 혁명이 전진하는 과정에 임무와 전술, 투쟁방법은 달라질 수 있으나 전략적 로선에서는 변화가 있을 수 없다… 우리에게서 정

⁸ 개인이 마음대로 공장·기업소를 설립할 수 없고, 공장·기업소 간부들의 인사권도 종전처럼 노동당의 임명·해임권은 변화가 없는 것으로 보인다.

⁹ “조국평화통일위원회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일.

책변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈이다”고 비난한다.¹⁰ 북한 입장에서 외부의 개혁·개방론은 경제개선 조치의 본질을 전혀 이해하지 못하는, 그야말로 아전인수격으로 해석하는 무지의 소치일 뿐이다.¹¹ 그런 점에서 북한의 비난이 타당한 측면도 없지 않다. 어쨌든 북한의 비난은 개혁·개방을 체제 붕괴로 이어지는 길로 인식하면서 개혁·개방에 대한 극도의 경계와 거부감을 드러내고 있는 모습이다.

다시 말하자면, 새경제관리체제는 농업부문과 하위 단위의 소규모 생산 부문의 배급제 폐지를 통한 생산력 증대를 기반으로 국가 기간 계층의 배급제를 안정적으로 보장하려는 경제전략적 측면에서 바라볼 필요가 있다. 예컨대 직접 생산 활동과 유리된 군인, 평양 시민, 군수공업 및 전라단위 관련 기업소 종사자, 당 및 행정기관 중·상위층 종사자 등의 광범한 계층은 국가 기간계층으로 반드시 식량 배급제가 안정적으로 보장되어야 하는 대상이다. 문제는 바로 여기에 있다. 김정은 당 제1비서가 말하는 인민의 ‘먹는 문제’는 이들 국가 기간 계층을 우선적 대상으로 삼아 ‘식량과 인민소비품의 교환’(지금 중국산 제품이 인민 생필품의 공급을 장악하고 있는 현실도 극복되어야 한다) 수준의 ‘제한적’ 시장 방식의 허용 속에서 국가배급제의 안정적인 복원을 추구하고 있다. 이러한 ‘식량과 인민소비품의 교환’ 수준에서 시장의 확대 재생산 문제를 우려할 단계는 아니며, 시장의 단순 재생산 수준에 머물게 될 것이다. 따라서 ‘제한적 시장’이라는 수단을 통해 북한식 사회주의체제의 근간인 국가배급체제 회복·안정화의 목표를 추구하고 있는 셈이다.

한편 농업 부문에서 집단화 방식인 협동농장 시스템이 형해화된 상황에서 작업 분조 축소는 농민의 생산의욕 고취와 농지에 대한 애착으로 농민들이 개별적인 부업이나 장마당에서 생계를 의존해왔던 방식을 탈피할 수 있게 한다. 신경제관리 체계 시행을 위해 농민과 노동자의 작업장 이탈을 통제하게 되지만, 궁극적으로는 자발적으로 경작지와 공장으로 귀환을 유도할 수 있다. 이를 통해 장마당을 기웃거리는 주민들을 줄이고 농업 생산성도 높이는 이중 효과를 기대할 수 있다. 말하

¹⁰ 『노동신문』, 2012년 8월 13일.

¹¹ 김정은 국방위원회 제1위원장은 8월 평양을 방문한 중국 공산당 대외연락부장 왕자루이(王家瑞)를 만나 중국이 공산당의 영도 하에 ‘12·5 계획’을 실행하고 ‘샤오강(小康) 사회’를 건설하는 데서 커다란 성과를 거둘 것으로 믿는다고 말했다. ‘샤오강’ 사회는 등소평이 내건 기치로 중국 인민 대부분이 먹는 문제를 해결하고 중산층 수준의 생활을 누리도록 하는 사회를 건설한다는 의미로 중국의 개혁·개방을 상징한다. 김정은의 이러한 발언은 중국의 경제적 성공을 예찬하는 외교적 수사에 불과하지만, 외부에서는 김정은의 북한 경제정책에 대한 기대아래 개혁·개방의 지의 표출로 해석되기도 했다. 『연합뉴스』, 2012년 8월 6일.

자면 강제적 통제 방식보다는 새로운 경제관리 방식에 따라 농장이나 공장·기업소에 귀환시킴으로써 보다 효율적인 통제와 사회적 안정의 추구가 가능한 방식이라 할 수 있다.

그렇다면 이제 이러한 경제개선조치가 성공적인 안착 가능성과 함께 안착을 위한 조건들은 무엇인가 하는 문제가 제기된다. 과연 북한 당국의 의도대로 진행될 수 있을까? 새경제관리체계가 성공적으로 자리잡는 데에는 대내적 측면에서 북한 경제 당국의 합리적 판단과 함께, 대외적 측면에서 우호적인 여건 조성이 필요하다. 우선 임금 정책과 연동된 시장의 반응이다. 만성적이고 구조적인 식량 및 물자 부족 즉, 공급 부족에 시달리는 상태에 임금을 수 십(백) 배 높이는 임금 현실화를 추진한다 하더라도 그러한 조치와 동시에 쌀과 생필품의 폭등을 유발하여 임금생활 자체를 불가능하게 할 것이다. 그렇다고 즉각 배급제로 돌아갈 수도 없다. 2005년의 경우 배급제를 선언하면서 장마당 통제를 단행하였지만, 배급제가 시행되지 못한 상황에서 시장 통제도 실효를 얻을 수 없었다. 이에 2009년 11월 화폐개혁을 단행하여 시장을 통해 성장하고 있던 장마당 장사꾼들의 경제적 기반을 파괴하여 시장 세력을 몰락시켰다. 당국의 시장 통제에 대한 주민의 불신, 군량미나 평양 시민을 위한 수도미 등 각종 명목의 당국의 수탈, 부패 등 불신 축적으로 북한 주민의 입장에서는 경제개선 조치를 신뢰하기가 쉽지 않다.¹²

농업과 경공업 부문에서 국가투자 방식인 선투자를 위한 ‘종자돈’ 즉, 초기 자원의 마련이 절실하다. 초기자원 마련은 광산물을 비롯한 지하자원의 수출과 당장의 외자유치에 달려 있다. 외자유치를 위해 경제특구 설립을 추진하고 있는 가운데, 북·중 경협을 일환으로 2012년 8월 황금평·위화도, 나선지구 공동개발에 합의했다. 그리고 최근 인력 송출에 적극 나서고 있다. 그러나 북한의 경제회복 전략은 대외관계 문제를 풀어 나가는 데서 시작된다. 핵문제 해결을 전제로 북·미 관계 개선을 통한 대북제재 해제, 북·일 관계 개선을 통한 대북지원 확보, 그리고 대남 관계 개선을 통한 대북지원과 남북경협 등에 의해 크게 영향받을 것이다.

4. 북한 수령체제와 국가배급제

배급제는 사회주의 경제체제의 본질적인 제도가 아니다. 사회주의적 계획경제는 생산수단의 국가적·사회적 소유에 기반을 두고 중앙계획에 따라 원자재의 투

¹² 박형중, “북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 개혁개방의 서막인가?,” (Online Series CO 12-31, 2012.7.23).

입과 산출, 그리고 운송(유통) 및 소비 등의 전 과정을 통제하는 경제시스템이다. 따라서 배급제는 사회주의 경제체제의 핵심이 아니며, 기본제도라고 볼 수도 없다. 다만 생산요소의 중앙당국에 의한 배분이 배급제적 성격을 지닌다고 하겠다. 즉, 생산적 차원에서 경제자원의 배분이 계획경제의 핵심이다. 그와 달리 식량이나 인민 기초 생활의 소비재 물자의 배급은 전시(戰時) 등 전쟁 상황에 잠시 나타나는 예외적인 현상에 불과하다. 그러나 북한의 배급경제체제는 일반적인 사회주의 계획경제체제에서 나타나는 생산요소의 배급제와는 전혀 다르다.

북한 사회주의체제의 존립 근거는 국가가 인민의 의식주를 책임지는 데 있다. 국가가 인간 삶에 있어서 가장 중요한 ‘먹는 문제’를 틀어쥐고 있으며, 국가가 쌀과 집과 옷 즉, 의식주를 해결해 주는 부모와 같은 존재이다. 이는 국가가 인민들의 생사여탈권을 쥐고 있다는 말이다. 이처럼 국가가 의식주를 해결해주는 부모와 같은 존재이지만, 국가는 먹거리로 인민들을 국가권력에 예속시킬 수 있고, 생사여탈권을 쥐어 인민 삶의 모든 측면에서 통제가 가능해진다. 따라서 식량배급제는 주민통치의 최고 핵심 수단으로 아무리 쌀이 많아도 한꺼번에 내려주지 않는다. ‘먹는 문제’로 통치를 하고 여기에 공포라는 부분이 더해져서 북한 사회의 가공스런 억압통치가 가능하기 때문이다.

김정은 정권의 새로운 경제개선 조치의 목표는 결코 배급제의 폐기와 시장화의 허용에 있는 것이 아니다. 그것은 ‘부분 개혁’을 통한 생산성 증대와 더불어, ‘국지 개방’을 통한 외부 자원 유입 채널 확보에 초점을 두면서 국가자원 증대와 물질적 부를 토대로 국가 주도의 배급제도 회복이라고 할 수 있다. 시장통제는 주민 저항을 불러일으키면서도 실질적인 경제정책적 효과는 거의 없었다. 북한 경제정책 당국자는 이런 사실을 충분히 인식했으며, 여기에서 새경제관리체제는 제한적 시장의 단순 재생산 구조 속에서 농업 및 경공업 부문의 생산성 증대 효과를 도모함으로써 사회주의 배급경제체제의 선순환을 기대할 수 있는 정책으로 제시되었다. 즉, 농업 부문과 하위 생산단위의 생산의욕 증대를 위한 조치를 통해 기간계층을 위한 국가배급제의 안정적인 토대 구축을 목표로 삼은 정책이라고 할 수 있다.

북한은 자원 확보를 통해 안정적인 배급제도가 구축되면 사회주의 강성국가의 건설이 이루어진다고 여긴다. 이처럼 통제 가능한 수준의 ‘개혁·개방’-이는 편의상 사용하는 용어-단계에서 안정적인 배급경제체제가 회복되면 더 이상 개혁·개방을 추진할 필요가 없게 된다. 따라서 북한이 수령체제를 유지하는 한 가장 효과적인 통제방식인 배급제도의 회복과 안정화를 정책의 최고 목표로 삼을 수밖에 없다. 결론적으로 김정은 정권의 새로운 경제개선 조치는 새경제관리체제를 통한 ‘배급

경제체제'의 회복과 안정화 토대 구축에 있다고 하겠다. 북한이 지향하는 대내외 전략의 목표와 방향은 대략 이 지점에서 출발한다.

Ⅲ. 김정은 체제의 대외전략의 방향과 성격

1. 김정은 정권의 핵전략 프레임

가. 북한의 '핵군축' 협상 주장

김정은 정권의 대외정책의 방향과 정책은 김정일 체제의 대외전략 프레임 속에서 전개될 것이다. 2008년 8월 김정일 국방위원장의 건강 악화로 이 시기부터 후계자 구축작업이 시작되면서 2009년 1월부터 김정은 후계자 구축작업이 본격화되었다. 대외전략 차원에서 가장 중요한 핵문제는 이미 이 시기에 실질적인 핵보유국 지위 공고화 전략으로 나타났다. 북한은 2009년 미국 오바마 행정부 출범 시기에 맞춰 '핵군축'을 본격적으로 들고 나오므로써 핵문제 해결 방식을 한층 어렵게 만들었다.¹³

여기에서 6자회담이 장기간 교착 상태에 빠진 가운데 북한은 우라늄 농축 프로그램까지 가동하여 핵위협이 한층 가중된 상황이었다. 그리하여 핵문제와 관계정상화 문제를 대치시켜온 미국의 “북한이 먼저 핵을 포기해야 관계정상화가 될 수 있다”는 이른바 ‘선 핵포기, 후 관계정상화’ 논리 즉, 관계정상화는 완전하고 검증 가능한 핵포기 전에는 불가능하다는 주장을 반박하면서 북·미 관계정상화와 별개로 핵 억제력 강화 입장을 밝혔다. 이에 북한은 핵개발을 미국의 핵위협에 대한 자위권으로 주장하면서, “미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력 없이는 살아갈 수 없다”고 하여 관계정상화와 핵문제는 별개의 문제라고 선언하였다. 나아가 북핵 문제를 ‘미국 핵무기 대 우리(북한) 핵무기 문제’로 규정하였다. 더욱이 설사 북·미관계가 외교적으로 정상화된다고 하여도 미국의 핵위협이 조금이라도 남아있는 한 북한의 핵보유 지위는 추호도 달라지지 않을 것이라고 했다.¹⁴ 최근 북한은 미국의 대북적대시정책의 완전한 청산 이전에 핵 억제력

¹³ 북한은 2006년 10월 제1차 핵실험 후 외무성성대변인 성명을 통해 핵보유국을 자처하면서 “세계적인 핵군축과 중국적인 핵무기 철폐를 추동하기 위하여...”라고 하면서, ‘핵군축’을 주장했다. 『조선중앙통신』, 2006년 10월 17일.

¹⁴ “외무성대변인 미국과의 관계정상화문제와 핵문제는 철두철미 별개의 문제이라고 주장,” 『조선중앙통신』, 2009년 1월 17일.

을 포기하지 않을 것임을 강조하면서, 아무런 전제조건 없이 정전협정을 평화협정으로 바꿀 것을 계속 주장하고 있다.¹⁵ 여기서 북한은 미국의 대북적대시정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 해체 등을 비핵화 협상의 전제조건으로 내걸었다. 그런데 핵군축 협상 주장은 북한이 사실상의 핵보유국인 인도, 파키스탄, 이스라엘과 같이 암묵적으로 핵보유국을 인정받아 핵협상에서 보다 유리한 고지를 차지하려는 의도라고 하겠다.

김정은 정권은 핵군축 협상을 주장해오던 중에 2012년 4월 개정 헌법 서문에 ‘핵보유국’임을 명시함으로써 북한 비핵화를 위한 6자회담의 틀을 바꾸어 핵협상의 새로운 위치를 선점하려는 의도를 드러냈다. 이 경우 북한은 비핵화를 위한 6자회담에 큰 기대를 걸지 않으면서 한국을 배제시킨 가운데 미국과 ‘핵군축 회담’ 전략을 구사하고 있다. ‘핵군축’은 미국이 핵위협을 하지 않는다는 ‘소극적 안전보장(NSA: Negative Security Assurance)’을 해준다면 핵을 포기할 수 있다고 여긴 종래의 패턴을 거부하는 논리라고 할 수 있다. 더욱이 이는 반도(북한) 비핵화 차원을 넘어 한반도 및 동북아 차원의 핵군축 주장을 함축하고 있다고 하겠다. 특히, 북한은 유엔과 국제사회의 제재에 대해 ‘호상 존중과 평등의 정신’을 강조하는 한편,¹⁶ 자주권 존중과 주권 평등의 정신을 부각시킴으로써 국제사회의 규범을 외면하고 있다.¹⁷ 미국 오바마 행정부는 세계 비확산 레짐을 강화하려는 입장에서 결코 ‘핵군축’ 문제에 부응하지 않을 것이나, 북한의 핵개발 역량과 불투명 상태를 더 이상 방치할 수 없는 상황이다.

2. 북핵 위기의 새로운 구조: 우라늄농축프로그램, 경수로 건설

북한의 핵문제는 우라늄농축프로그램 가동과 함께 경수로 건설이 확인됨으로써 새로운 위기 국면으로 전변되고 있다. 북한은 상당한 핵 기술력과 뛰어난 운용 능력을 보유하고 있다. 이미 북한은 24kg에서 43kg의 플루토늄을 생산했으며, 이 정도 양으로 4~8개 정도의 핵폭탄을 만들 수 있는 것으로 추정된다. 핵탄두 소형화 기술을 확인하기 위해서는 또 한 차례의 핵실험이 필요하다. 이런 점에서 제3차 핵실험 여부가 주목된다. 이러한 상황 속에서 북핵 문제는 세 가지 측면에서

¹⁵ “북한 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 25일; 2012년 7월 31일.

¹⁶ “북 외무성대변인, 미사일발사 관련 담화,” 『조선중앙통신』, 2009년 3월 24일.

¹⁷ 북한은 6자회담이 “북한의 자주권을 침해하고 무장해제를 요구한다”고 비난하면서 6자회담 참가 거부, 경수로발전소 건설을 선언했다. “북한 외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2009년 4월 14일.

새로운 위기가 가중되고 있다.

첫째, 우라늄농축프로그램이다. 이는 2010년 11월에 북한이 미국 측에 스스로 밝힌 고농축우라늄(HEU)으로 이어질 수 있는 우라늄농축프로그램 진행 상황이며, 이는 은폐가 어렵지 않아 농축과정 실태 파악이 힘들다는 데에 심각한 문제가 제기되고 있다.¹⁸

둘째, 경수로 건설 문제이다. 1998년 10월 제네바 기본합의에 따라 100만 kW급 경수로 2기를 북한 신포에 제공하는 내용의 KEDO 사업은 1997년 8월에 착공되었지만 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 불거져 중단되었다가 2003년 11월 공정 34.5% 상태에서 종료되고 말았다. 그러나 2005년 6자회담의 ‘9·19 공동성명’에서 ‘경수로 제공 문제’가 되살아났다. 그럼에도 ‘9·19 공동성명’ 이후 아무런 진전이 없었고, 그 후 북한은 2009년 4월 장거리 미사일 발사에 대해 유엔 안보리 의장 성명을 내놓자 “우리의 주체적인 핵동력 공급구조의 완비를 위해 자체 기술로 경수로 발전소 건설을 적극 검토할 것”이라고 하여 경수로 건설 의지를 밝혔다. 북한은 영변에 2012년 완공을 목표로 한반도에너지개발기구(KEDO)의 함경남도 금호지구 경수로의 10분의 1 규모인 100MW 규모의 실험용 경수로 건설을 추진 중이다.

최근 북한이 건설 중인 경수로에서 안전성 문제로 국제사회의 큰 우려를 자아내고 있다. 핵 안전은 각종 경험이 풍부한 국가들과 기술적 공조가 중요한데 북한은 사실상 고립 상태에 원형 경수로 제작 기술의 한계를 극복하기가 어렵다. 이런 점에서 핵무기 못지않게 영변 경수로의 핵안전 문제가 더욱 절박한 사안이 되고 있다.¹⁹ 2011년 3월 동일본 대지진에 따른 후쿠시마 원전 폭발 사고 이후 국제사회가 북한 영변 경수로의 핵사고 위험성을 꾸준히 제기하자 이에 대한 반응으로 지난해에 핵시설 관리 법안을 제정한 것으로 밝혀졌다.²⁰ 그러나 국제사회는 여전히 북한 경수로 원자로의 사고 위험성을 우려하고 있다.

셋째, 핵확산 문제는 더 이상 방치할 수 없는 단계에 이르렀다. 비확산 차원에서 북한 핵기술의 해외 이전 또는 협력체계 구축 가능성의 문제가 가장 우려되는 사안이다. 즉, 이란, 시리아 등의 중동 국가로 기술뿐만 아니라 자재 수출이나, 테러

¹⁸ 지그프리드 헤커, “6자회담 교착과 북한 핵개발 가속화,” 제7차 세종국가전략조찬포럼 (세종연구원, 2011년 12월 11일) 참고.

¹⁹ “IAEA 전 사무차장, 북 경수로 안정성 우려,” 『연합뉴스』, 2011년 4월 6일; “휴전선 220km 북쪽의 시한폭탄,” <<http://news.chosun.com>>, 2012년 9월 1일.

²⁰ “북한 ‘핵시설 안전관리법’ 제정,” 『연합뉴스』, 2012년 9월 13일.

집단과의 거래 유혹에 빠질지도 모를 최악의 시나리오를 외면할 수도 없다.

가. 북·미 ‘2·29 합의’ 재확인

북핵 상황을 당장 억제하지 않으면 곤란한 입장에서, 북한이 핵보유를 스스로 포기하지 않는 한 6자회담 비핵화 협상은 과거의 방식으로 진행을 기대하기는 어렵다. 이런 가운데 비록 지난 4월 장거리 로켓 발사로 일단 유산되었으나, 북·미 ‘2·29 합의’의 취지와 내용을 되살릴 필요가 있다. ‘2·29 합의’는 6자회담 재개를 위한 ‘사전조치’에 대한 북한과 미국 양국 간의 합의라는 점에서 의미가 크다.²¹ 북한은 그동안 전제조건 없는 6자회담 재개를 주장해왔지만, 미국의 사전조치 요구는 2008년 12월 6자회담 수석대표회담 당시와 유사한 불능화 논의 단계로 되돌아가야 한다는 입장이었다. 이 합의에 대해 북한은 미국의 대북적대시정책 해소, 24만 톤의 영양식품 제공 합의, 그리고 회담이 진행되는 기간 핵실험과 장거리 미사일 발사, 영변 우라늄농축활동 임시중지와 국제원자력기구(IAEA) 감시 허용을 밝혔다. 여기서 특히, 주목되는 것은 북한은 6자회담이 재개되면 대북제재 해제와 경수로 제공 문제를 우선적으로 논의하겠다는 입장을 다시 천명했다는 사실이다.²²

‘2·29 합의’는 미국이 줄기차게 요구했던 비핵화 ‘사전조치’를 북한이 받아들임으로써 이루어졌다.²³ 북한이 미국의 사전조치를 수용한 데에는 새로운 시대를 열어가야 할 김정은 정권의 입장에서 대미관계 개선이 최우선적인 대외전략이 아닐 수 없으며 특히, 당시 4월의 정치행사를 앞두고 외부 식량지원 문제도 매우 절박한 사정이었던 것으로 이해된다. 물론 장거리 미사일 발사는 김정은 시대를 알리는 ‘축포’라는 정치적 성격의 의미가 강했지만 실패로 끝난 장거리 미사일 발사로 ‘2·29 합의’가 이행되지는 못했다. 그러나 북한은 5월 ‘대화와 협상’을 강조하면서 북한이 “미국 측의 우려사항인 핵실험은 자제하고 있다는 것을 수주일 전에 통지한 바 있다”고 밝히면서, “처음부터 핵실험은 고려하지 않았다”고 주장하였다.²⁴ 북한의 이러한 메시지는 미국 측에 미사일 발사를 수차례 예고하여 양해를 바랐

²¹ 백학순, “오바마정부 시기의 북미관계 2009~2012,” 『세종정책연구 2012-12』, pp. 55~59.

²² “북 외무성대변인, 미·북회담 관련 중통기자 질의 답변,” 『조선중앙통신』, 2012년 2월 29일.

²³ 미국은 북한과 2012년 2월 23~24일 베이징에서 한반도 비핵화 문제, 영변 UEP 문제, 비확산 문제, 대북인도지원(영양지원) 문제, 인권문제, 일본인 납치 문제, 남북관계개선 문제 등 모든 현안을 포괄적으로 논의했다고 밝혔다. “Background Briefing on the Democratic People’s Republic of Korea,” Special Briefing, Senior Administration Official, Office of the Spokesperson, Washington, D.C., February 29, 2012.

²⁴ “북 외무성대변인, G8 정상회의 비난 중통 대담,” 『조선중앙통신』, 2012년 5월 22일.

으며, 미국이 우려하는 핵실험 자제 입장을 통보했다고 밝혀, 미국과 어렵사리 이루어진 ‘2·29 합의’의 회복·이행을 바라는 것으로 볼 수 있다. 최근 미국도 이러한 북한의 입장을 긍정적으로 수용하여 6자회담 재개를 위한 양국 간 합의 취지를 되살릴 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 이에 2013년 미국 새 정부 출범 시 양국 간 ‘대화와 협상’의 재개가 기대된다.

IV. 대북·통일정책의 패러다임 전환

대북·통일정책은 ‘평화와 경제’의 두 트랙으로 접근할 수 있다. 평화는 북한 핵문제 해결의 가닥을 잡는 문제이며, 경제는 김정은 체제의 경제정책에 부응하는 남북경제협력의 틀을 구축하는 문제이다. 여기서 핵문제 해결을 통한 평화 구축의 과제와 남북경협 문제는 상호 보완적이고 선순환적 효과를 기대할 수 있지만 현실적으로는 북한 핵문제의 진전이 매우 중요한 과제일 수밖에 없다. 물론 북한의 핵포기 결단 없이 대북지원이나 경협은 있을 수 없다는 식의 경직된 ‘선 핵포기’ 주장은 곤란하지만 북한 핵문제 해결의 ‘최소한의’ 진전이 남북경협의 토대가 되는 현실을 외면하기는 어렵다.

핵문제 해결의 진전과 남북경협의 체계적인 추진을 위해서는 대북·통일정책의 패러다임 혁신이 요구된다. 북핵 문제의 새로운 대타협을 전제로 북한의 ‘정권진화’를 유도하고 협력함으로써 남북한 공동의 미래를 열어갈 수 있을 것이다. 이에 대북·통일정책의 패러다임의 전환이 기대되는 상황이다.

1. 새로운 대타협: 한반도 평화체제 수립 논의, 경수로 지원 재개

북한의 핵보유 의지를 약화시키기 위해서는 한반도와 동북아 지역의 안정과 평화적 협력 분위기가 조성되어야 한다. 이를 위해서는 북·미 간 더 많은 대화가 필요하며, 남북한, 미국, 중국이 당사자가 되는 한반도 평화체제 구축이 불가피하다. 따라서 북한의 체제보장을 위한 평화협정을 통한 비핵화 추진이 방식이 보다 현실적이다. 북한이 가까운 미래에 자발적으로 핵을 포기하지 않을 것이며, 중국은 북한의 핵보유를 원하지는 않지만 핵을 포기시킬 강력한 의지도 없다. 그러나 한국과 미국이 공생 차원에서 긴밀히 협력하고 치밀한 전략적 공조체제 위에서 중국과 새로운 출구를 모색해야 한다. 이 과정에서 한국의 입장은 매우 중요하며 보다 주도적인 역할을 해나가지 않으면 안 되는 상황이다.

우선 당장의 핵위기를 억제·관리하면서 장기 전망 속에서 북한 비핵화를 달성해 나가야 한다. 사실 6자회담에 대한 회의적인 시각이 없는 것은 아니지만, 6자회담은 북핵 문제와 동북아 안보 문제를 협의할 수 있는 유일한 다자간 협의체로, 이를 대체할 수 있는 다른 협의체는 없으며 또다시 만드는 일도 쉽지 않다. 북한은 6자회담 사전조치 요구를 이미 수용한 상태이다. 사실 사전조치는 비핵화 첫 걸음인 ‘동결 단계’에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 사전조치 이행 후 6자회담이 재개되면 북한은 ‘검증 수용’을 재천명하는 한편, 대북 경제지원과 함께 평화협정 논의를 위한 ‘별도 포럼’ 구성에 합의함으로써 ‘평화협정 프로세스’를 가동할 필요가 있다.²⁵ 한반도 평화체제 협상 시작 처음부터 반드시 남북한 간 군축 문제가 함께 논의되어야 하며, 한·미 간 긴밀한 협력 속에서 추진되어야 한다.

한편 비핵화 과정에서 우리의 국방안보 태세를 재확인하는 문제도 중요하다. 북한의 오판, 내부 요인으로 인한 도발 유혹, 제한적 무력 도발, 또는 비의도적 충돌 등에 따른 안보 불안 요소를 신중하게 통제할 필요가 있다. 이에 군사도발의 효과적 억제와 대응책이 마련되어야 한다. 북한 도발에 철저한 대응 의지하에 도발 시 단호하게 대응해야 하며, 북한이 도발하고 싶어도 성공할 수 없다고 판단하여 자제할 수밖에 없도록 철저한 국방안보 체계를 구비해야 한다. 그리고 유사 시 단호한 응징 보복 태세를 완비하여 ‘억제(deterrence)와 강제(compellence)’를 통해 북한이 도발하지 못하도록 차단해야 한다.²⁶

한편 북한 경수로 건설에 남북한 협력이 절실하다. 2002년 10월 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램 개발 문제로 ‘제네바 기본합의’가 깨졌고, 경수로 건설이 중단되고 말았다. 그런데 그 후 북한은 2005년 이래 경수로 제공을 즐기차고 요구해왔다. 북한의 전력 생산의 평화적 목적인 경수로 건설에 북한과 관련국 간 합의를 통해 한국, 미국, 일본, EU 등 국제사회가 대북 경수로 제공을 재개를 협의할 수 있을 것이다. 이 경우 한국이 주도가 되어 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국 ‘균등분담’의 원칙하에 공사 재개 문제를 논의할 필요가 있다. 이는 남북한 신뢰를 회복할 수 있는 첩경일 뿐만 아니라, ‘평화와 협력을 향한 도약’을 위한 남북관계 개선의 실천적 의지를 대내외적으로 천명하는 길이기도 하다. 사실 경수로 재개 문제는 협상, 합의, 그리고 착공에서 완공 단계까지 상당한 시일이 경과하는 바,

²⁵ 한반도 평화협정 체결 이전 중간 단계에 북한이 핵폐기 과정에 진입할 수 있도록 대북 안전보장 조치로 남북 간 평화공존 합의 도출을 위한 ‘포괄적 잠정협정’ 체결이 필요하다는 제안이 있다. 조성렬, 『뉴한반도 비전-비핵 평화와 통일의 길』 (백산서당, 2012), pp. 188~205.

²⁶ 국방선진화연구회, 『새 정부의 국방정책』 (한반도선진화재단, 2012.10), pp. 72~82.

이 기간에 남북한 신뢰와 협력 분위기가 조성됨으로써 군사적 긴장과 갈등 요인이 잠복하거나 해소되어 안보 상황의 개선도 기대가 가능하다.

유엔 대북제재 해제와 추가적 비핵화 조치가 이행되면 본격적인 남북경협이 추진이 가능해진다. 이 시기 대북 개발협력을 적극적으로 추진하기 위해서는 북한의 도로, 철도, 항만, 항구 등 SOC 구축이 중요하며, 북한의 전력 문제 해결을 위해 경수로 제공을 신중하게 검토할 필요가 있다. 남북경제공동체 진입 단계에서는 북한의 전력, 에너지 문제가 해결되어야 하는데, 이에 남북한 협력 모델인 경수로 건설을 통해 남북관계의 새로운 시대를 열어갈 수 있을 것이다. 북한 비핵화 조치가 이행될 경우, 한국은 비핵화의 최대 수혜자로서, 비핵화 조치에 따른 대북 경수로 지원은 한국이 적극적인 입장에서 추진하면서 '남북 에너지 및 원자력 협력체계' 구축을 통해 경수로 건설 과정을 주도해나갈 필요가 있다. 여기서 경수로 지원 재개를 남북경제공동체 형성의 일환으로 접근하는 것이 바람직하다.

가. 「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」 설립

한반도 평화체제 수립 논의가 시작되면 에너지 문제와 원자력 분야의 공동 협력체계 구축을 추진해야 한다. 에너지 협력 문제는 대북 개발협력을 위한 실질적인 조치라고 할 수 있으며,²⁷ 남북 간 원자력 분야의 협력을 통해 안정성 제고와 더불어 기술 개발을 기대할 수 있다. 이를 위해 「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」 설립을 설득해야 한다. 이 공동위원회 운영을 통해 남북한 에너지 공동개발과 대북지원을 협의하는 한편, 원자력 분야의 공동연구와 기술의 교류협력을 추구함으로써 남북 간 공동의 미래를 열어갈 수 있을 것이다. 특히, 경수로 지원에 따른 많은 문제는 「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」를 통해 협력하는 방안이 바람직하다.

「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」를 통해 석탄, 석유, 천연가스 등의 개발과 그리고 원자력의 연구와 활용 분야에 있어서까지 남북한 협력체계를 구축해야 한

²⁷ 북한의 경제회복과 자립적 경제기반 구축은 더 이상 북한 스스로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 북한 자체의 능력과 조건으로는 회복 불가능하다. 북한의 경제회복은 이제 우리의 문제로, 남한의 책임이자 남한의 역할이 요청된다. 공장 등 산업구조나 도로·철도 등 사회간접자본은 일제(日帝) 시대의 유물로 대부분 폐쇄화된 상태이다. 사회적 자산은 대부분 노후·망실(亡失)된 상태로 활용이 거의 불가능하다. 공장을 돌리거나 농업기반을 재구축하기 위해서는 무엇보다 먼저 에너지 문제가 보장되어야 한다. 에너지 없이는 공장을 돌릴 수 없고, 농업도 정상화시키기 어렵고, 철도·도로 등 길도 닦을 수 없다. 따라서 북한은 안정적인 에너지 공급체계를 확보하지 않으면 안 된다. 이는 남북한 협력으로 해결할 수 있다.

다. 남북한이 함께 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등 세계 각지에서 공동으로 에너지 개발 사업이나 합작 사업을 추진할 필요가 있다. 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등지의 국가들과 북한의 전통적인 우호협력 관계는 남북한 에너지공동체의 전망을 밝게 한다. 또한 한국, 북한, 러시아 사이의 에너지 협력 컨소시엄을 구성하여 에너지 공동개발을 추진한다면 3자 모두에게 혜택이 되는 결과를 도출할 수 있다. 중국 또는 핵협상을 통해 에너지를 지원받을 수밖에 없는 북한의 절박한 에너지 사정을 고려하여 돌파구를 찾는데 협력해야 한다.

특히, 대북 석탄 지원은 탄소배출권(CFR) 문제와 관련하여 북한의 조림사업 추진을 가능하게 하며, 조림사업은 북한의 농업기반 회복에 기여하게 된다. 황폐화된 북한 산림을 복원하는 조림사업은 하루빨리 추진되어야 할 매우 시급한 사안이다. 탄소배출권 조림사업(A/R CDM)은 국가청정개발 사업으로 유엔기후변화협약(UNFCCC) 집행위원회에 CDM 등록을 신청하여 탄소배출권을 획득할 수 있다. 북한 조림사업으로 획득한 탄소배출권은 온실가스 감축의무 상쇄에 이용하거나 국제적으로 거래가 가능하다. 북한의 석탄 개발과 지원으로 북한 전역의 조림사업을 추진할 수 있으며 북한의 조림사업으로 탄소배출권을 획득하게 되면 이는 남북한 공생의 윈-윈 모델이 될 수 있다.

2. 북한의 ‘정권 진화(Regime Evolution)’ 유도·협력

북한 스스로 수령독재체제에서 개발독재체제로 ‘진화’하도록 협력해야 한다. 즉, ‘선군(先軍)정치’에서 ‘선경(先經)정치,’ ‘선민(先民)정치’로 진화하도록 협력할 필요가 있다. 북한의 정권진화 논리는 처음 미국이 한국·중국과 협력하여 북한 체제의 안전보장과 에너지를 포함한 경제협력을 제공하여 그 대가로 북한의 핵동결과 핵폐기를 이끌어내는 전략으로 제시되었다.²⁸ 이러한 정권진화 논리에 입각하여 북한 체제의 변화를 추구할 수 있다는 점에서 유용한 대북정책으로 볼 수 있다. 북한의 개발독재체제는 사회주의적 수령체제보다 진일보한 체제로 남북경제공동체 형성에 부응할 수 있는 정권진화의 과도적 형태이기 때문이다. 동아시아 지역에서 개발독재를 수용하지 않은 유일한 국가는 북한이다. 개발독재를 단행했던 국가는 한국, 대만, 싱가포르, 말레이시아 네 나라이다. 이들 국가는 노동과 민중 부문의 억압·배제 속에서도 정부 비판 제한 수용, 최소한의 언론자유를 허용한 가운

²⁸ Richard N. Haass, “Regime Change and Its Limits,” *Foreign Affairs* (July/August 2005).

데 산업화 성공으로 경제적 혜택과 함께 한국의 경우 민주화까지 이루어냈다. 중국, 베트남의 경우 자본주의국가들의 개발독재보다 매우 높은 수준의 억압과 통제 체제를 유지하면서 경제발전의 길을 걸었다. 북한의 '정권진화' 즉, 개발독재체제로 나아가도록 하기 위해서는 세 측면의 대북정책이 요구된다. 이는 '남북한 안보 협력, 대북 개발협력, 인도적 문제 해결'로 수렴될 수 있다.

《북한의 '정권 진화' 유도·협력 구도》
 남북한 안보협력 + 대북 개발협력 + 인도적 문제 해결

- ▶ 남북 안보협력 ⇨ 한반도 비핵·평화체제 수립
- ▶ 대북 개발협력 ⇨ 남북경제공동체 형성
- ▶ 인도적 문제 해결(인권 및 인도적 지원)

가. 대북 개발협력

북한 스스로 개혁·개방하기 힘든 조건은 바로 수령독재체제와 분단체제에 기인한다. 개혁·개방은 남한으로 흡수당하는 길이라는 근본적인 두려움을 극복하기 어렵다. 과거 소련, 동구사회주의, 중국, 베트남 모두 외부의 권유나 압박없이 스스로 개혁·개방을 통한 시장경제체제로의 전환을 모색했다. 다만, 급진적 또는 점진적 개혁론에 따른 체제전환의 방식이나, 경제관료 주도의 개혁(중국) 또는 당 주도의 개혁(베트남)등 주도세력의 차이는 있었지만 개혁·개방정책으로 이웃국가나 적대국으로 흡수당할 우려와 두려움은 없었다. 개혁·개방을 추진한 국가들은 사회주의 이데올로기와 계획경제체제를 포기하면서 서방세계와의 관계개선과 시장경제의 도입이라는 역사적 추세에 스스로 부응했다.

그러나 북한은 다르다. 북한 통치층은 개혁·개방정책으로 시장경제를 용인할 경우 외부정보 유입 등으로 각성되고 충격받은 주민들에 의해 수령독재체제의 존립이 위태로워지고 사회주의체제 자체가 거부되면서 체제붕괴의 위기에 직면할 수 있다는 우려와 두려움이 매우 크다. 개혁·개방과 정보 유입으로 남한을 새롭게 인식한 주민들은 남한과의 통일을 요구하면서 북한 체제의 존립기반이 무너질 수 있기에 이러한 상황은 철저히 거부·통제되지 않으면 안 된다고 생각한다. 남한은 지원을 얻어내고 경제협력을 해야 할 대상이지만, 극도의 경계와 두려움의 대상이 아닐 수 없는 것이다. 이런 점에서 과거 사회주의국가들이 계획경제체제를 포기하고 시장경제로 전환하는 개혁·개방 노선을 선택했던 길을 결코 따라갈 수 없다고

여긴다. 그럼에도 경제회복을 위한 내부 자원 동원의 한계로 식량, 에너지, 외화 등의 획득을 위해 남북경협을 외면할 수 없는 실정이다. 개혁·개방과 체제유지는 상호 배타적이고 모순적이지만, 오히려 체제유지를 위해 적정 수준의 특구 설치 등 개혁·개방정책은 불가피한 현실이다. 우리는 이러한 북한의 체제논리와 입장을 충분히 이해하면서 개혁·개방정책에 따른 북한의 대남경제와 두려움을 해소시켜 가면서 남북경협의 양적 확대와 질적 심화를 추구해 나가지 않으면 안 된다. 따라서 차기 정부의 역할은 남북경협의 수준을 남북 간 서로 ‘되돌릴 수 없는(irreversible)’ 단계 즉, 앞으로 계속 나아갈 수밖에 없는 단계까지 진전시키는데 있다.

북한의 빈곤·기아 문제 해결뿐만 아니라 국가재건을 위한 농업, 산업, 교육 등 부문별 개발협력 방안이 구체적으로 마련될 필요가 있다. 빈곤·기아 문제에 대한 긴급구호는 급박한 필요에 대해 응급처방을 하는 방식이나, 개발지원은 안정적이고 지속가능한 생산을 통해 지원을 받는 수원국의 역량을 높이는 방식이다. 북한은 2005년 9월 세계식량기구(WFP)에 대해 식량지원 방식을 ‘긴급구호방식’에서 ‘개발복구방식’으로 변경해 달라고 요청하여 주목을 끌었다. 통상 긴급구호방식의 지원은 2~3년간 이뤄지는 것으로 북한처럼 10년 이상 지속되는 경우는 이례적인 사례로, 당시 국제사회도 대북지원에 피로감을 보이고 있었던 상황에 북한이 먼저 개발지원 방식을 요청함으로써 이후 대북 개발협력 문제가 본격적으로 논의되었다.²⁹ 이제 중장기적 차원에서 남북한 공동 개발 프로그램과 프로젝트 발주 등을 통한 대북 개발협력 추진을 모색할 때다.

북한 개발협력은 통일비용을 줄이는 첩경이다. 대북 개발협력은 국제사회와의 협력에 북한 체제의 특성을 고려하여 다차원적·다변적인 지원을 추진하는 방식이다. 이는 ① 기본생존권 보장을 위한 인도적 지원과 더불어 일자리 창출 프로그램을 제안·추진, ② 특구 개발협력, SOC 구축 등 북한경제 회복과 시장화를 위한 제도화의 협력, 그리고 ③ 국제사회 편입 지원 등을 추진할 수 있다. 이러한 개발 협력은 궁극적으로 통일과정에서 사회보장 비용과 같은 소멸성 비용을 줄이면서 동시에 투자성 비용의 효과를 극대화하는 역할을 한다. 이런 점에서 남북경협과 대북개발협력은 통일을 향한 미래투자라고 할 수 있다.

²⁹ “북, 긴급구호 개발지원 전환 원해,” 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일; 권영경 외, 『북한개발협력』, 평화연구총서 12-01 (평화재단, 2012) 참조.

나. 인도적 문제 해결: 인권 및 인도적 지원

대북 인권정책은 실질적 인권 개선의 효과를 가져올 수 있도록 진정성=비정치성, 일관성, 지속성의 원칙을 준수해야 한다. 기본적으로 인류보편적 가치에 입각하여 접근하는 시각을 견지하되 구체적 대안은 남북관계의 특수성에 기인한 시각의 반영이 필요하다. 북한 인권상황에 대한 국제사회의 우려에는 참여하되 정부 차원에서 비방·증상이나 규탄 내용의 공개적 체제비난의 지양이 바람직하다. 우선 북한 스스로 지키겠다고 가입한 국제인권규약 등 범위 안에서 절차에 따라 제기하는 한편, 북한의 헌법과 형법 등 국내법에서 규정된 개인의 인권이 현실적으로 보장되도록 촉구하는 방법으로 대화 채널을 통해 비공개로 일관성 있게 제기해야 한다.

북한인권기록보존소 운영 등 상시 모니터링 체계를 확립하여 반인륜적 인권말살 문제에 대한 경각심을 부여해야 할 것이다. 국군포로·납북자 문제에 대해서는 정치적 이용 금지의 원칙 아래 비공개적으로 대가지불 송환방식(Freikauf)을 적극 추진해야 한다. 그와 함께 이산가족 문제는 금강산 상설 면회소를 정상 가동하여 상봉 규모를 지속적으로 확대해야 하며, 이를 위해 식량지원 또는 건당 지불 방식의 보상 문제를 검토할 필요가 있다.

한편 북한의 자유권적 인권도 중요하지만 생존권적 인권도 매우 시급하고 심각하다. 한민족의 미래와 도덕적 관점에서 대규모 인도적 지원을 추진해야 한다. 식량, 의약품, 비료 등 인도적 물자를 차관 방식이 아닌 조건 없이 지속적으로 지원해야 한다.³⁰ 최소 5년 동안 매년 식량 60만 톤 이상 지원하면서 남한의 지원 사실을 북한 언론이 보도하도록 요구하여 자율적으로 분배투명성을 확보하는 방식이 바람직하다.

³⁰ 기근은 자연재앙의 문제라기보다는 체제실패의 문제라고 할 수 있다. 기근 자체도 엄청난 고통이지만 북한에서와 같은 구조적·만성적인 기근으로 인해 발생하는 부패, 폭력, 살인범죄, 사회질서의 붕괴, 인간성 자체의 말살은 극한적 상황이다. 북한 사회는 그야말로 상상을 초월하는 비인간적인 세상으로 전락하고 말았다. 20여 년 가까이 지속된 굶주림은 북한 사람들의 신체 조건을 한층 악화시켰으며, 더욱이 심성조차 완전히 파괴하게 만들었다. 북한 체제는 이러한 구조적·만성적 기근을 해결할 의지도 능력도 없다. 통치층과 특권층은 오로지 체제유지에만 골몰하고, 그들과 평양 시민들은 이러한 북한 참상을 애써 알리고 하지 않는다. 굶주려 고통받고 죽어가는 북한 동포를 살릴 수 있고 또 살려야 하는 사람은 우리 남한 사람들이다.

다. 남북한 신뢰구축

신뢰는 시장경제체제에서 규범적인 측면 못지않게 중요한 사회적 자산(social capital)이다. 그러나 북한은 신뢰의 자산 가치를 이해하지 못한다. 신뢰를 지키면 이익, 어기면 손실이라는 신뢰 가치를 인식하기까지는 상당한 거래관행이 축적되어야 한다. 말하자면 신뢰는 거래관행 축적없이 하루아침에 생성되는 것은 아니며 상당한 시일을 요구하는 문제라고 하겠다. 사실 북한 체제는 결코 신뢰의 대상이 아니다. 그러나 아무런 관계도 없이 먼저 남북한 신뢰 회복을 내세우는 것도 자가 당착 논리가 될 수 있다. 이런 점에서 남북한 신뢰의 회복 또는 신뢰 구축을 위해 많은 거래가 이루어지고 그에 따른 일정한 규범이 형성되기까지 남북관계에서 상대적으로 보다 우월한 입장에서 미래를 열어 가야할 역량을 지닌 남한의 인내와 포용 그리고 양보가 전제될 필요가 있다. 남북 간 신뢰 구축의 첩경은 우리가 북한이 절실히 바라는 대미관계 개선을 지지하고 협력하는 데서 시작될 수 있다.

우리는 ‘워싱턴-평양’의 관계개선을 지지·주선하면서 ‘워싱턴-평양’을 연결시켜야 한다. 북한의 대중의존이 심화되고 동북아 전략구도가 중국 프레임 속에 빠져드는 상황은 극복되지 않으면 안 된다. 이를 위해 우리는 워싱턴과 평양의 소통을 터주고 이끌어야 한다. 과거에 ‘통미봉남(通美封南)’을 우려했지만 이는 이미 오래 전의 이야기고, 지금은 ‘선(先)워싱턴, 후(後)서울’ 구도로 진전되어도 별 무리가 없다. 미국의 동북아 전략 구상에는 한국의 협력이 없어서는 안 될 만큼 한국의 ‘중견국(advanced middle power)’ 위상에 대한 우리 스스로의 확신이 필요하다. 북·미관계가 풀린다고 해서 워싱턴이 서울을 배제하고 핵문제 해결과 동북아의 미래를 주도할 수는 없기 때문이다. 이에 평양-워싱턴 대표부(연락사무소: Liaison-Office) 개설을 양측에 설득할 필요가 있다. 우리가 미국을 설득하고 진정으로 북·미 관계 개선을 추진할 때 통일을 위해 민족 내부의 신뢰를 회복할 수 있을 것이다.

다음으로 통일을 위해 북한 동포의 마음을 사야 한다. 통일 미래를 제시하면서 통일 과정에 함께 나설 수 있도록 해야 한다. 북한의 통치층·지배층과 함께 일반 주민을 대상으로 대남 적대의식을 해소시키는 한편, 대남 친화력을 높여나가는 노력도 필요하다. 각 계층의 남한에 대한 이해와 통일에 대한 입장은 서로 다르기에 두 측면에서 신중한 대안 제시가 요구된다. 통치 권력층 차원에서 정권진화를 유도하는 한편, 일반 주민층의 ‘의식 변화(mind change)’를 유도하는 노력이 중요하다.³¹

V. 결론: 국가비전과 통일전략

지금 대한민국의 국가발전과 21세기 한민족의 미래는 도약의 한계를 맞이하였다. 우리는 나라 안팎의 도전과 어려움을 타파하고 힘있고 당당하게 세계 속에 우뚝 서야 하며, 이를 위해서는 분단국가 상태를 극복하고 보다 큰 대한민국으로 거듭나야 한다. 이에 통일코리아의 건설이 필수적이다. 보다 더 큰 규모(size)와 동시에 질적으로 훨씬 고양된 국가로 준비하지 않으면 안 된다. 해양에 발판을 두고 대륙으로 탁 트인 시야를 확보하여 해양과 대륙의 허브이자 새로운 문명의 중심으로 솟구쳐야 한다. 따라서 한반도 통일이야말로 대한민국의 국가목표이며, 국가비전이라고 하겠다.

국가비전으로서 통일은 당장 어렵고 위험한 법적·제도적(de jure) 통일을 추구하는 것이 아니라, 한반도 비핵평화체제 수립과 남북경제공동체 형성을 통한 ‘사실상의(de facto)’ 통일을 추구하는 데 있다. 따라서 통일은 하나의 ‘사건(event)’이 아니라, 남북한이 상호 변화해가는 ‘과정(process)’이라고 할 수 있다. 특히, 이 과정에서 북한의 변화가 중요한데, 변화의 주체가 북한인만큼 우리의 과제는 북한의 변화 여건을 조성하는 데 있다.

1. 대북정책: ‘브란트 모델 vs 레이건 모델’ 지양

역대 정부는 적극적인 통일 추진보다는 한반도의 평화 즉, ‘분단의 평화적 관리’와 함께 북한의 변화에 역점을 두어왔다. 이를테면 ‘평화와 북한 변화’를 대북정책의 목표로 삼았다. 그러나 진보좌파 정부나 보수우파 정부나 모두 북한 핵보유를 저지하지 못했으며, 북한의 변화를 끌어내지도 못했다. 그럼에도 양측 모두 대북정책의 성공을 주장하기 힘든 가운데 대북정책에 대한 성찰적 인식을 유보하고 있는 실정이다. 브란트(W. Brandt) 모델에 기반한 진보좌파의 햇볕정책이나 레이건(R. Reagan) 모델에 기반한 이명박 정부의 대북정책 모두 비핵화 및 북한 변화를 이끌어 내는데 한계를 드러냈다. 브란트 모델은 ‘접촉(접근)을 통한 변화’를 추진했다면, 레이건 모델은 힘의 우위에 기반한 ‘봉쇄·압박을 통한 변화’를 추구했다.

노무현 정부의 대북정책은 접근 즉, 교류협력을 통해 북한 변화를 유도하겠다는

³¹ 조민·한기범·김성배·장형수, 『남북한 친화력 확대방안-포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』 (통일연구원, 2011) 참조.

입장이었다.³² 이에 ‘선 교류협력, 후 변화’ 논리로 대북포용정책을 추진했다. 그러나 북한 핵문제와 한반도 긴장의 원인을 미국의 대북 압박 등 외부 요인에서 찾으면서, 북한에 대한 지나친 관용이 ‘북한면책론’으로 이어져 국민적 지지와 동의를 얻지 못했다.

이명박 정부는 이념적 편향성을 극복하고 남북관계를 정상적인 궤도에 올려놓겠다는 입장에서 출발하였다. 그리고 북한이 변화하면 적극적인 교류협력을 추진한다는 입장에서, ‘선 변화, 후 교류협력’을 강조했다. 이 과정에서 무조건적인 교류협력으로는 북한의 변화를 유도하는데 한계가 있다는 문제의식에서 선 핵문제 해결과 ‘상호주의’³³ 원칙이 다시 제기되었다. 이러한 북한의 ‘선 변화’ 논리는 ‘선 비핵화’(「비핵·개방·3000」)와 결부되어 대북 압박의 형태로 나타났다. 북한이 먼저 비핵화 결단 또는 개혁·개방 정책을 취하지 않는 한 어떠한 대북정책도 추진할 수 없게 되었고, 기대를 모았던 ‘실용주의’는 전혀 빛을 볼 수 없었다. 물론 남북관계의 경색은 주로 북한 측에 원인이 있으나, 어쨌든 남북관계의 ‘입구’ 부터 틀어막아 스스로 손발을 묶는 자승자박(自繩自縛)의 결과가 초래되고 말았다. 그러나 이명박 정부는 ‘일관성 있는’ 대북정책으로 북한의 변화를 유도해왔다는 데에 의의가 있다. 어느 면에서 우리 정부의 대북정책은 그야말로 ‘좌왕우왕, 좌충우돌’의 형태로 ‘잃어버린 10년’으로 평가될 수도 있다. 어느 정부도 현실적으로 불가능한 흡수통일이 아닌 협의·합의통일의 길을 전략적·정책적 차원에서 조망하지 않았다는 데 한계가 있다.

³² 김대중 정부는 남북관계 개선에 크게 기여했지만 남한 사회의 분열과 남남갈등 유발에 대한 책임으로부터 자유롭기 힘들다. 물론 의도하지 못한 남남갈등이나 우리 사회 내부의 통합에 대한 심각한 고민과 모색이 부족한 측면도 있었다. 분단구조의 공고한 벽을 허물고 남북관계를 개선한 역사적 역할과 성과로 당연히 국민의 동의와 지지를 얻을 수 있을 것으로 기대했고 지지와 동의를 유보하는 측을 설득하고 포용하려는 의지와 노력이 약했다. 여기에서 노무현 정부는 종종 국민의 일반적인 인식과 다른 역사관과 대북관을 드러내 불필요한 의혹을 불러일으켜 대북정책 추진의 동력을 상실하고 말았다.

³³ 독일의 경우, ‘상호주의’ 라는 용어가 공식적으로 사용되지는 않았으나, 실제로 내독관계는 상호주의적 성격을 띤 교류·협력을 바탕으로 확대·발전될 수 있었다. 양측은 경제협력 대 인도주의 문제, 경제지원 대 정치범 석방 등의 교차협상 방식으로 일정한 수준의 정치적·경제적 양보를 통해 상호이익을 추구했으며, 이러한 경험이 축적되는 가운데 교류·협력의 촉진·활성화가 가능했다. 그와 달리 중국·대만 간 즉, 양안(兩岸)관계에서는 기본적으로 정경분리 원칙은 관철된 반면, 상호주의 원칙은 적용되지 않았다. 물론 상호주의가 ‘동시성·등가성·대칭성’의 원칙이 경직되게 적용되는 경우는 많지 않으며 조건과 상황에 따라 유연하게 적용되는 사례가 일반적이다. 그러나 남북 간의 경우 유연한 적용을 넘어 상호주의 자체의 한계를 인식할 필요가 있다.

2. 통일 지향적 남북한 ‘원-원’ 모드: ‘협력을 통한 변화’ 추구

통일은 남북한 모두의 변화 속에서 접근 가능하다. 우선 북한이 개혁·개방정책을 추진하고 시장화 현실을 수용하여 시장경제에 대한 전망을 갖도록 해야 한다. 북한 체제의 변화 과정에서 인민생활을 중시하는 분위기가 확산되고 통제와 억압의 체제경직성이 완화될 수 있을 것이다. 이를 위해 우리는 북한의 변화를 이끌어 내야 한다. 다음으로, 남북경협에 대한 보다 적극적인 접근 방식이 요구된다. 남북경협은 통일로 가는 길일 뿐만 아니라, 한국경제의 활로로 여는 블루오션(Blue Ocean)이다. 남북경협이 북한 체제 유지에만 도움이 된다는 그릇된 인식을 불식시켜야 하며, 향후 남북경협은 남북한 상생과 통합을 위한 ‘전략적 수준’의 규모로 추진되어야 한다. 한국의 대북정책은 ‘선(先) 변화, 후(後) 협력’ 구도를 타파하고 ‘협력과 변화’의 선순환 즉, ‘협력을 통한 변화’의 추구가 바람직하다.

북·중 경협은 한국과 미국의 외면과 압박에 따른 북한의 불가피한 선택이기도 하다. 북한은 압록강 하구의 황금평과 나선 특구 개발로 북·중 경협의 발판을 마련하고 있는 중이다. 북한은 대남 및 대미관계의 개선을 통해 대외관계의 다변화를 바라지만 미국과 한국의 대북 봉쇄로 중국으로 급격히 기울어지고 있다. 최근 중국은 동북 3성의 개발을 ‘새로운 성장 동력’으로 규정하고 적극적인 개발전략을 마련하고 있다. 여기서 북한 동해의 나진항은 중국의 창춘·지린·투먼을 잇는 창지투(長吉圖) 프로젝트의 향방에 매우 중요한 위상을 갖고 있다. 더욱이 중국은 전략적 요충지인 나진항, 청진항을 얻어 한반도 동해로의 출해권(出海權)을 확보하였다. 그러나 북한은 대중의존을 경계하면서 한국과 미국 등 제3국의 협력의 손길을 기다리고 있다.

3. 통일전략에 바탕을 둔 대북·외교·국방정책의 통합적 추진

통일은 ‘평화와 경협’의 두 축을 중심으로 접근할 수 있다. 즉, 통일은 평화와 경협의 두 기둥 위에 놓이는 지붕이라고 할 수 있다. 따라서 평화와 남북협력의 토대 없이 통일을 말하는 것은 공허한 얘기일 뿐이다. 그러나 통일을 지향하지 않는 한반도 평화와 남북협력은 지속적인 추진동력을 얻기 어렵다. 통일을 목표로 남북협력의 대북정책, 한반도 평화구축의 대외정책이 추진되어야 한다. 즉, 통합적 통일정책이 적극적으로 추진되어야 할 때이다. 이제 대북정책, 외교정책, 국방정책을 개별적으로 운용하는 것이 아니라 통일의 기본전략 속에서 체계적이고 통합적으로 전개하는 것이 중요하다.³⁴ 각 분야의 정책은 통일과정을 관리하고 국가

비전을 실현하는데 초점을 맞추어야 하며, 이를 위해 실효성 있는 조정을 통한 역할분담과 정책혼선의 방지가 필요하다.

북한 김정은 체제의 장기 전망은 여전히 불투명하다. 수십 년간 억압과 폭력체제로 유지해온 사회주의 수령체제는 김일성과 김정일 시대의 수준으로의 작동은 기대하기 힘들다. 거의 파탄 상태에서 시스템 피로 누적으로 정상적인 국가 기능을 회복하기 어려우며, 김정은 후계체제는 겉으로는 변화가 없는 듯 보이지만 안으로는 심각한 체제 부식으로 정권의 약체화를 피하기가 힘들 것이다. 그와 함께 ‘먹는 문제’ 해결을 위한 경제개선 조치는 보다 진전된 개혁·개방조치를 거부할 수 없을 상황에 부딪칠 수 있다. 김정은 정권의 통제력과 리더십의 한계는 북한 체제의 변화와 연동된 새로운 전환점을 맞이할 것으로 전망된다.

김정은 체제 초반기, 차기 정부 5년 동안 우리는 한반도의 공고한 평화 구축과 함께 남북경제공동체형성을 통해 평화통일의 토대를 마련해야 한다. 김정은 체제의 정권진화에 유도·협력함으로써 수령체제에서 개발독재체제로의 진화를 함께 모색해야 한다. 우리에게 많은 시간이 남아 있지 않다. 역사의 신(神)은 언제까지나 우리 한민족을 기다려주지 않는다. 이제 한반도를 아우르는 동아시아를 조망하면서 ‘평화와 협력’의 미래에 대한 확신 속에서 한국의 국가비전을 제시해야 한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 24일 ■ 채택: 12월 7일

³⁴ 조민, 『국가비전과 통합적 통일정책-통일정책의 과제와 대안』 (2012 평화재단 심포지엄) 참조.

참고문헌

1. 단행본

- 국방선진화연구회. 『새 정부의 국방정책』. 한반도선진화재단, 2012.
- 권영경 외. 『북한개발협력』. 평화재단, 2012.
- 김정일. 『김정일 장군 일화집』. 평양출판사, 2003.
- 법륜. 『새로운 100년』. 오마이북, 2012.
- 조만한기범김성배장형수. 『남북한 친화력 확대방안 - 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』. 통일연구원, 2011.
- 조성렬. 『뉴한반도 비전 - 비핵 평화와 통일의 길』. 백산서당, 2012.
- 통일연구원. 『김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력』. 통일연구원, 2012.

2. 논문

- 박형중. “북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 개혁개방의 서막인가?.” Online Series CO 12-31, 2012.7.23.
- 백학순. “오바마정부 시기의 북미관계 2009~2012.” 세종연구소, 2012.
- 지그프리드 헤커. “6자회담 교착과 북한 핵개발 가속화.” 세종연구소, 2011.12.11.
- Richard N. Haass. “Regime Change and Its Limits.” *Foreign Affairs*. July/August, 2005.

3. 기타 자료

- 『노동신문』.
- 『조선중앙통신』.
- 『연합뉴스』.
- 『데일리NK』.
- 『2011 북한의 주요 통계지표』, 통계청 KOSIS 국가통계포털.
- “Background Briefing on the Democratic People’s Republic of Korea.” Special Briefing. Senior Administration Official, Office of the Spokesperson, Washington, D.C. February 29, 2012.
- <<http://www.rfa.org/korean/weeklymprogram/nk-now>>.
- 『조선일보』, 2012년 9월 1일 <<http://news.chosun.com>>.

Abstract

The Kim Jong-un Regime's New-Economic & Foreign Policy and South Korea's Unification Strategy

Min Cho

The Kim Jong-un Regime's New-Economic Plan intends to reestablish the distribution system properly not for *reform and opening*. North-Korea's foreign policy targets to U.S. will continue with nuclear and missiles program under the absolute dictatorship by succession. A paradigm shift is necessary to work out the north-korean problem. The Big Deal is desirable solution between U.S. and North Korea for denuclearization with the peace regime of the Korean Peninsula. Regime Evolution is a reasonable alternative to the Kim Jong-un Regime. The Change through Cooperation within South and North Korea will be effective and the win-win approach will keep peaceful and future-oriented relationship. Unification of Korean peninsula is the ultimate goal. The policy toward North Korea, foreign policy, and national defense policy should direct Unification. The Comprehensive Unification Policy is needed.

Key Words: New-Economic Plan, Paradigm Shift, Big Deal, Regime Evolution, Change through Cooperation, Comprehensive Unification Policy.