

진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후

황 지 환*

- I. 문제제기
- II. 진보 대 보수의 대북정책 20년: 성과와 한계
- III. 대북정책을 어렵게 만드는 변수들
- IV. 20년 이후: 대북정책, 어떻게 할 것인가?

국문요약

북한 문제와 남북관계는 지난 20여 년 동안 전혀 개선되지 못했다. 한국 정부가 그동안 취해온 대북 정책은 잘 알려졌으나 크게 보수와 진보의 두 가지 접근법으로 요약될 수 있다. 1998년부터 2008년 초까지 10년 동안 집권한 김대중 정부와 노무현 정부는 대북포용정책을 추진했다. 반면 2008년 초부터 2017년까지 9년 동안 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부는 제재와 압박을 위주로 한 대북정책을 추진했다. 지난 20년 동안 한국 정부는 진보 정부와 보수 정부를 거치면서 대북정책의 두 흐름인 '당근과 채찍' 혹은 '포용과 압박' 정책을 모두 시도해 보았다. 하지만, 여전히 북한 문제는 해결되지 않고 있으며, 남북관계 역시 개선되지 않고 있다. 보수 그룹은 진보 정부의 대북정책을 '퍼주기 정책'이라 비판하며 북한 문제를 해결하는데 실패했다고 주장해 왔다.

반면, 진보 그룹은 보수 정부의 대북정책이 북한의 강경대응을 불러오며 남북관계의 근간을 훼손한 것이었다고 비판한다.

지난 20년 동안 대북정책은 왜 실패해 왔는가? 왜 진보적인 대북정책과 보수적인 대북정책 모두 남북관계를 발전시키지 못했는가? 무엇이 문제였는가? 진보 대 보수의 대북정책 20년 이후 우리는 어떠한 대북정책을 추진할 것인가? 이 글은 지난 20년의 진보 대 보수의 대북정책을 살펴보고 북한문제가 해결되지 못하고 남북관계가 발전하지 못하는 원인을 분석해 본다. 이를 통해 진보 대 보수의 대북정책 20년 이후 어떠한 대북정책을 펼칠 것인가를 고민해 본다.

주제어: 진보, 보수, 대북정책, 북한, 한국

* 서울시립대 교수

I. 문제제기

북한 핵문제가 1990년대 초반 이후 한반도의 안보 위협으로 등장한 지 어언 사 반세기가 지났지만, 여전히 해결되지 않고 있다. 북한은 그동안 1994년 제네바 합의, 2005년 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의, 2012년의 2·29 합의 등 다양한 비핵화 합의를 한국 및 국제사회와 이루었지만 비핵화는커녕 핵무기 프로그램을 지속하고 있다. 북한은 지난 2006년 이후 2016년까지 10년 동안 5번의 핵실험을 감행하였으며, 지속적으로 핵능력을 발전시키며 핵무기 보유국의 지위를 주장하고 있다. 유엔을 비롯한 국제사회가 대북 제재를 강화하고 있는 상황에도 북한은 끊임없이 핵능력을 증진시키면서 핵보유와 북미 평화협정을 주장하고 있다. 북핵 문제는 여전히 한국 정부가 풀어야 할 대외정책의 현안 중 가장 높은 위치를 차지하고 있다. 시간이 갈수록 더욱 심각해지는 북핵 문제 해결을 위해 한국 정부는 어떤 대북 정책을 추진해야 할까?

북핵 문제뿐만 아니라 전반적인 북한 문제와 남북관계 역시 지난 20여 년 동안 전혀 개선되지 못했다. 북한 문제와 남북관계에 대해 한국 정부가 취해온 정책은 잘 알려졌다고 해도 크게 두 가지 접근법으로 요약될 수 있다. 1998년부터 2008년 초까지 10년 동안 집권한 김대중 정부와 노무현 정부는 대북포용정책을 추진했다. 반면 2008년 초부터 2017년까지 9년 동안 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부는 제재와 압박을 위주로 한 대북정책을 추진했다. 지난 20년 동안 한국 정부는 진보 정부와 보수 정부를 거치면서 대북정책의 두 흐름인 ‘당근과 채찍’ 혹은 ‘포용과 압박’ 정책을 모두 시도해 보았다. 하지만, 여전히 북한 문제는 해결되지 않고 있으며, 남북관계 역시 개선되지 않고 있다. 보수 그룹은 진보 정부의 대북정책을 ‘퍼주기 정책’이라 비판하며 북한 문제를 해결하는데 실패했다고 주장해 왔다. 반면, 진보 그룹은 보수 정부의 대북정책이 북한의 강경대응을 불러오며 남북관계의 근간을 훼손한 것이라고 비판한다. 하지만, 진보 정부와 보수 정부 모두 남북관계 퇴보의 책임성에서 자유롭지 못하다. 남북관계의 정체 및 퇴보는 대북정책의 실패를 의미하기 때문이다. 진보 정부와 보수 정부 모두 남북관계의 구조적, 환경적 요인을 극복할 수 있는 대북정책을 추진하지 못했고, 결과적으로 남북관계의 발전을 이끌어 내지 못했기 때문이다.

대북정책은 왜 실패해 왔는가? 왜 진보적인 대북정책과 보수적인 대북정책 모두 남북관계를 발전시키지 못했는가? 무엇이 문제였는가? 진보 대 보수의 대북정책 20년 이후 우리는 어떠한 대북정책을 추진할 것인가? 이 글은 지난 20년의 진

보 대 보수의 대북정책을 살펴보고 북한문제가 해결되지 못하고 남북관계가 발전하지 못하는 원인을 분석해 본다. 이를 통해 진보 대 보수의 대북정책 20년 이후 어떠한 대북정책을 펼칠 것인가를 고민해 본다. 이 글은 대북정책에 대한 실증적인 분석을 의도한 논문은 아니다. 지난 20년간의 대북정책의 한계를 남북관계 상황이라는 기준을 통해 평가해 보고 한계를 극복할 수 있는 대북정책의 새로운 방향성을 모색하는 것이 주요한 목적이다.

II. 진보 대 보수의 대북정책 20년: 성과와 한계

진보 정부나 보수 정부가 북한문제 해결이나 남북관계 발전을 위해 노력하지 않은 것은 아니었다. 한국 정부는 지난 20여 년 동안 북한문제 해결을 위해 다양한 대북정책을 추진해 왔다. 하지만, 결과적으로 이러한 대북정책은 성공하지 못했다. 현재의 남북한 관계가 20년 이전의 그것보다 개선되지 못했다는 점이 이를 분명히 말해 준다.

1. 진보 정부의 대북정책

김대중, 노무현 정부 시기 추진되었던 대북정책은 이른바 ‘기능주의(functionalism)’ 접근법이었다. 경제와 사회·문화 부문의 남북한 협력을 통해 정치·군사 부문에서도 협력을 유도하는 ‘확산효과(spill-over)’를 통해 중국적으로는 북한의 변화를 이끌고 남북관계를 발전시키겠다는 전략이었다.¹ ‘확산효과’는 남북관계에서 덜 민감한 부문에서 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 더 어려운 부문에서도 협력을 진전시키고자 하는 것이다. 남북관계의 발전을 ‘하위 정치(low politics)’ 영역에서 시작해서 단계적으로 확대하고 중국적으로 이를 ‘상위 정치(high politics)’의 협상에서도 실현하는 것이다. 진보 정부의 대북정책은 당시 남북관계를 개선시킴으로써 북한의 협력을 일정부분 유도한 긍정적인 측면이 있었다. 대북포용정책을 통해 북한의 대외적 위협 인식을 개선시켜 주었고 한반도에서 긴장완화의 효과도 일부 존재했었다. 이는 실제 2000년 6월의 남북정상회담을 가능하게 했고, 당시 북미관계도 개선되던 상황이었다.

하지만, 남북관계에서 경제·사회·문화 부문과 정치·군사 부문의 연계는 쉽지 않

¹ 하영선·남궁근 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2012), pp. 264~267.

았으며, 경제적 협력은 정치·군사적 협력으로 확산되지 못했다. 남북관계가 일부 개선된 점은 긍정적이었지만, 북한이 근본적으로 변화하고 있었던 것은 아니었다. 포용정책은 북한이 남한의 정책에 대해 선의로 화답할 것을 전제하는데, 북한은 대내외적인 이유로 항상 상호성의 원칙 하에 유화적으로 행동했던 것은 아니었다. 북한에게 상호적인 선의를 기대하기가 어려운 이유는 기능주의적 확산효과를 북한에 적용하기에 아직은 한계가 있기 때문이었다. 기능주의적 통합 전략은 기본적으로 국가와 국가이익을 단일하게(unitary) 보지 않고 다양하게 보는 다원주의(pluralism) 관점에 기반하고 있다. 유럽 통합의 과정에서 보면, 국가이익은 하나가 아니었다. 정부, 시민사회, 이익단체, 개인, 초국가기구 등 다양한 행위자들에 의해 국가이익은 재해석되고 복잡한 양상을 띠게 되었다. 이 과정에서 비정부 행위자들이 추구하는 이익이 반드시 정부 이익과 일치한 것은 아니었기 때문에 통합의 이익이 사회 내에서 확산되는 경향이 있었다.² 하지만, 북한의 경우에는 아직 다원적인 국내정치 환경이 성숙되지 못했기 때문에 기능주의적 통합 접근이 성공하기에 구조적 한계가 있었다. 기능주의적 대북정책이 성공하려면, 북한의 개혁개방과 국가발전 전략이 변화하고 사회가 다원화 되어야 한다. 하지만, 현재 북한 정권의 속성상 그러한 정치체제의 구조적 변화를 기대하기는 어렵기 때문에 기능주의적 통합전략은 한반도에서 한계를 가질 수밖에 없었다. 결국 남북관계에서 기능주의적 통합전략은 북한 체제의 성격과 전략 변화를 고려하여 현실주의적 사고를 결합하여 전략을 재조정할 필요가 있다.

다른 한편, 북한이 여러 가지 이유로 남한의 포용정책을 악용할 경우 남북관계는 불안정해질 수밖에 없었다. 특히 북한이 핵실험을 하거나 장거리 미사일 시험 발사를 하는 경우 국내외 여론의 악화로 포용정책의 추진 기반이 취약해지기도 했다. 더구나 포용정책이 국제사회의 지지를 받지 못할 때에는 대북정책으로서 효율적인 추진이 어려워지기도 했다. 이는 2001년 미국의 부시 행정부가 등장한 이후 한국 정부와의 대북정책 견해 차이에서 발생한 한미 간의 긴장에서 잘 나타났다.

2. 보수 정부의 대북정책

보수 정부들은 기능주의적 대북정책을 ‘퍼주기 정책’으로 비판하였고 북한의 핵무기 프로그램에 도움이 되었다고 주장하여 국내적으로 커다란 논란이 되기도

² Ernst B. Haas, "International Integration: the European and the Universal Process," *International Organization*, Vol. 15, No. 3 (1961), pp. 42~43.

했다.³ 보수 정부들은 진보 정부들이 북한의 변화와 남북관계 개선에 대한 낙관론을 가졌기 때문에 북한의 핵실험이나 도발행위에도 불구하고 포용정책에 집중하였다고 반박하였다. 보수의 관점에서 보면, 포용정책은 북한의 도발 시에도 강압외교와 경제제재의 가능성을 배제함으로써 북한의 전략에 한국이 이용당하는 것이었다.

이에 따라 노무현 정부 이후 집권한 이명박 정부는 북한 비핵화를 남북한 관계에서 가장 우선적인 조건으로 설정한 대북정책을 추진하였다.⁴ 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’ 정책을 통해 북한이 비핵화를 달성하면 대외개방을 도와 경제가 1인당 GDP 3,000달러가 되도록 돕겠다는 전략을 제시했다.⁵ 대북포용정책이 남북관계에 대해 기능주의적 확산효과에 기반을 둔 단계적 접근을 했던 것에 반해 이명박 정부는 남북관계를 북핵문제와 연계하여 보다 큰 틀에서 접근하려는 통합적 접근방식을 제시하였다. 이러한 시각은 남북관계에서 문제 해결의 선후를 대북포용정책과는 정반대로 설정하는 것이었다. 포용정책이 덜 민감한 부분부터 단계적으로 합의하여 점진적으로 다른 부문으로 확대해 나가는 접근법이었던다면, 이명박 정부의 대북정책은 남북관계에서 가장 중요한 핵문제부터 해결하여 다른 부문으로 합의를 확산시키겠다는 전략이었다. 따라서 북한이 핵무기 프로그램을 포기하는 전략적 결단을 내린다면 남북관계의 다른 부분까지도 전면적인 협력으로 발전할 가능성이 있었다. 이는 기능주의적 통합전략과는 반대로 정치·군사 등 상위정치의 이슈들을 경제와 사회·문화 등 하위정치의 이슈들보다 먼저 다루겠다는 역기능주의적 접근법이었다. 유럽 통합의 경우에도 기능주의적 확산효과보다는 정치·군사적인 측면이 먼저 합의되면서 경제, 사회 등 다른 부문으로의 협력이 확대되었다는 주장이 존재한다.⁶

하지만, 이명박 정부의 대북정책은 기능주의적 대북포용정책과는 정반대의 구조적 문제점을 남북관계에서 가지고 있었다. 북한이 핵무기 프로그램을 먼저 자발적으로 포기할 경우 남북관계에 커다란 발전이 가능하겠지만, 북한이 포기하지 않을 경우 남북관계에서 아무런 진전도 없이 북한을 제재만 하게 되는 사실상의 대북압박정책이었다. 현실적으로 북한체제의 근본적인 변화를 기대할 수 없는 상황

³ 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색,” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010), pp. 27~56.

⁴ 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』, pp. 264~297.

⁵ 이명박 대통령, “CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” 2009년 9월 21일.

⁶ Charles A. Kupchan, *How enemies become friends: The sources of stable peace*. (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp. 201~217.

에서 이러한 접근은 남북관계에서는 거의 아무것도 기대할 수 없는 전략이었다. 대북포용정책은 초기의 합의를 비교적 쉽게 이루는 이점이 있었다. 하지만, 이명박 정부의 대북정책은 북한 체제의 경직성을 고려하면 합의 자체를 어렵게 만드는 구조였다. 결국 이러한 접근은 이명박 대통령이 직접 언급했듯 ‘기다리는 대북 정책’이 되는 구조적 한계를 가지고 있었다.⁷ 이명박 정부의 대북정책은 강압정책이 되어 북한에 커다란 양보를 하지는 않았지만 남북관계에서 어떠한 돌파구도 만들어 내지도 못했다.

박근혜 정부는 이명박 정부의 시행착오를 교훈삼아 ‘한반도 신뢰프로세스’를 대북정책으로 제시하면서 남북한 신뢰를 통한 관계 발전을 모색했다. ‘한반도 신뢰프로세스’는 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”으로 설명되었다.⁸ ‘한반도 신뢰프로세스’는 북한과의 신뢰형성(trust-building)을 가장 우선적으로 추진하고 남북한 관계의 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 선순환적으로 모색하려는 정책이었다. 이러한 관점에서 박근혜 정부는 기존의 대북정책 한계를 극복하기 위해 장기적인 차원에서 남북관계의 근본적 변화를 꾀하고 있었다. 이를 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’의 추진원칙으로 ‘① 균형있는 접근, ② 진화하는 대북정책, ③ 국제사회와의 협력’을 강조하기도 했다.⁹ 하지만 이러한 3대 추진원칙은 당위론적 차원에서 선언적 의미를 가지고 있었지만, 현실화되기는 어려운 구조였다.¹⁰ ‘균형있는 접근’은 과거 정부의 대화 및 교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두를 비판하며 균형을 맞추려는 과정에서 나온 것이어서 현실적인 모순을 노출시키곤 했다. ‘진화하는 대북정책’은 변화를 꾀리는 북한체제의 경직성으로 인해 정체되어 현실적으로 이행이 쉽지 않았다. ‘국제사회와의 협력’ 역시 미국, 중국 등 주변 강대국들의 한반도에 대한 이해관계 차이로 인해 커다란 어려움을 겪었다.¹¹

결국 박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’에서 가장 강조한 남북한

⁷ 언론사 논설실장단 오찬간담회에서의 이명박 대통령의 언급. “이대통령, 기다리는 것도 때론 전략,” 『연합뉴스』, 2008년 11월 12일.

⁸ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, (서울: 통일부 정책협력과, 2013), p. 6.

⁹ 청와대 국가안보실, 『(희망의 새시대) 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2014), pp. 55~70.

¹⁰ 박영호 외, 『신뢰정책의 과제와 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 99~101.

¹¹ 북한문제 해결을 위한 주변 강대국들과의 협력 어려움에 대해서는 다음을 참조. Jihwan Hwang, “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 23, No. 1 (2014).

신뢰형성의 문턱을 넘지 못했고, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 남북한 관계는 돌이킬 수 없는 경색국면으로 접어들었다. 신뢰형성은 남북관계에서 가장 어려운 영역인데, 이를 가장 우선적으로 내세움으로 인해 남북관계에서 어떤 진전도 이루기 어려운 한계가 있었다. 박근혜 정부의 대북정책 역시 이명박 정부와 마찬가지로 역기능주의적 접근의 문제점을 드러낸 것이었다. 이러한 인식은 북한의 4차 핵실험이 감행된 이후 이루어진 박근혜 대통령의 국회 연설에서 잘 드러난다.

“국민 여러분, 이제 기존의 방식과 선의로는 북한 정권의 핵개발 의지를 결코 꺾을 수 없고, 북한의 핵 능력만 고도화시켜서 결국 한반도에 파국을 초래하게 될 것이라는 점이 명백해졌습니다. 이제 더 이상 북한의 기만과 위협에 끌려다닐 수는 없으며, 과거처럼 북한의 도발에 굴복하여 퍼주기식 지원을 하는 일도 더 이상 해서는 안 될 일이라 생각합니다. 이제는 북한을 실질적으로 변화시키기 위한 근본적 해답을 찾아야 하며, 이를 실천하는 용기가 필요한 때입니다… 이번에 정부가 개성공단 가동을 전면 중단하기로 결정한 것도 북한의 핵과 미사일 능력 고도화를 막기 위해서는 북한으로의 외화유입을 차단해야만 한다는 엄중한 상황 인식에 따른 것입니다… 또한, 국제사회가 북한으로의 현금유입을 차단하기 위해 강력한 제재수단을 강구하고 있는 상황에서, 가장 직접적인 당사자인 우리나라가 국제사회와 함께 북한이 핵을 포기하도록 만들 모든 수단을 취해 나가는 것은 당연히 해야 할 일인 것입니다… 지금부터 정부는 북한 정권이 핵개발로는 생존할 수 없으며, 오히려 체제 붕괴를 재촉할 뿐이라는 사실을 뼈저리게 깨닫고 스스로 변화할 수밖에 없는 환경을 만들기 위해 보다 강력하고 실효적인 조치들을 취해나갈 것입니다…”¹²

III. 대북정책을 어렵게 만드는 변수들

지난 20년 동안 진보와 보수 정부들의 대북정책이 모두 실질적인 성과를 내지 못했다면 향후 한국 정부는 어떤 전략과 정책을 통해 남북관계를 추진해야 할까? 이를 위해서는 지난 20년의 대북정책을 어렵게 만든 변수들을 고민해 볼 필요가 있다. 이를 통해 향후 대북정책을 추진하는 과정에서 어떠한 정책적 변화를 꾀해야 할 것인지 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

¹² 박근혜 대통령, “국정에 관한 국회 연설,” 2016년 2월 16일.

1. 북한의 핵무기 국가전략과 체제 경직성

진보 정부든, 보수 정부든 북한을 변화시키지 못한 가장 커다란 원인은 북한 내부에 있다. 그동안 남북관계가 발전하지 못한 첫 번째 요인은 북한의 핵무기 프로그램에 있다고 해도 과언이 아니다. 우리의 기대와는 달리 북한의 핵무기 보유 의지는 워낙 강해 비핵화를 이끌어낼 수 없었다. 북한이 핵무기 프로그램을 포기할 의도가 없는 상황에서 어떠한 대북정책이든 효과를 발휘하기가 어려웠고 남북관계가 발전될 여지는 거의 없었다.

김정은 체제에서도 이러한 핵보유 의지는 여전히 강하게 나타나고 있다. 잘 알려졌듯이, ‘핵·경제 병진노선’은 김정은 체제의 핵보유 의지를 잘 보여주고 있다.¹³ 2013년 3월 31일 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 새로운 전략적 노선으로 채택된 ‘핵·경제 병진노선’은 “경제건설과 핵무력 건설을 병진”시키는 전략으로 소개되었다.¹⁴ 북한은 ‘핵·경제 병진노선’이 김일성 주석과 김정일 국방위원장이 추진했던 “독창적인 경제·국방 병진노선의 빛나는 계승”이라며, “방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 강조했다.¹⁵ 하지만 김일성, 김정일 시대의 경제·국방 병진노선이 사실상 국방력 강화를 위한 국가전략이었음을 고려하면,¹⁶ 김정은의 ‘핵·경제 병진노선’도 지속적인 핵무기 보유를 위한 전략이라고 해석된다. <표 1>에 정리된 것처럼, 2006년 이후 2016년까지 북한은 5번의 핵실험을 감행했는데, 이 중 김정은 집권 이후에 이루어진 것이 3번이었으며, 핵 능력에도 커다란 진전이 있었다고 평가된다.

¹³ 황지환, “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선,’” 『한국과 국제정치』, 제30권 1호 (2014), pp. 187~221.

¹⁴ “北 黨중앙위 전원회의, 경제·핵무력 병진노선 채택,” 『연합뉴스』, 2013년 3월 31일.

¹⁵ 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

¹⁶ 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』 (서울: 법문사, 1998), pp. 163~177.

<표 1> 북한의 핵실험과 핵능력

	1차	2차	3차	4차	5차
시기	2006/10/9	2009/5/25	2013/2/12	2016/1/6	2016/9/9
지도자	김정일	김정일	김정은	김정은	김정은
위력(Yield)	0.8kt	2~6kt	6~7kt	6kt	10kt
지진파 규모	3.9	4.5	4.9~5.1	4.9~5.2	5.0~5.3
형태	플루토늄	플루토늄	플루토늄? (핵분열)	증폭핵분열탄 (핵융합?)	핵탄두 실험?
핵능력 추정	10여 개 이상의 핵무기를 만들 수 있는 50여 kg 이상의 플루토늄 핵물질 및 우라늄 프로그램에 의한 핵물질을 가지고 있다고 추정되며, 현재 핵 활동을 지속하고 있음. 핵탄두의 표준화, 규격화, 소형화, 경량화, 다중화에 성공했다고 주장하고 있어 스커드나 노동, 북극성 미사일에 실을 수 있는 수준으로 추정				

특히 북한은 5차 핵실험이 핵탄두 실험이었다고 주장했다.¹⁷ 이는 북한이 2016년 3월 9일 공개한 핵탄두 모형을 실제로 사용하여 핵실험을 했을 정도로 핵능력이 진전되었을 가능성을 의미하는 것이다. 북한은 또한 ‘핵무기 연구소’ 성명을 통해 이미 ‘표준화, 규격화된 핵탄두, 소형화, 경량화, 다중화된 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두’ 능력을 보유하고 있다고 주장했다. 북한의 5차 핵실험은 인공지능 규모 5.0 가정 시 10kt으로 추정되는데, 이는 4차 핵실험에서 사용한 증폭기술을 4배 정도 향상시킨 기술로 평가된다. 미국이 1945년 8월 히로시마에 투하한 원자탄의 위력이 15kt임을 감안할 때, 북한은 상당한 핵능력을 이미 보유한 것으로 판단할 수 있다. 이러한 핵무기 능력을 토대로 북한은 ‘핵·경제 병진노선’을 지속적으로 추구해 왔다. <표 2>에 요약된 것처럼, 북한의 핵무기 국가전략은 2016년 5월 개최된 ‘조선로동당 제7차대회 결정서’에도 잘 나타나 있다.

¹⁷ “조선민주주의인민공화국 핵무기연구소 성명,” 『조선중앙통신』, 2016년 9월 9일.

- ‘핵·경제 병진노선’ 유지
- 핵무기의 소형화, 다종화를 통해 자위적 핵무력을 “질량적으로” 강화하여 ‘동방의 핵대국’ 지향
- 미국의 적대시 정책을 철회시키고, 정전협정을 평화협정으로 변환
- 남한 내에서 미군과 전쟁장비들을 철수
- 남한의 정치군사적 도발과 한미의 전쟁연습을 전면 중지
- 대북 적대행위 중단 및 군사분계선상의 심리전 방송과 뼈라 살포 중지
- 군사적 긴장상태를 완화시키며 모든 문제를 대화와 협상으로 해결
- 미국의 선택 사용이 없는 한 핵무기 선제사용 않고 핵확산금지조약 이행 및 세계의 비핵화 실현 노력

북한의 핵정책은 이제 비핵화보다는 미국과의 핵군축을 협상안으로 하여 미국을 압박하고 핵무기 보유국으로 인정을 받고자 하는 것이다. 북한은 북미관계의 본질을 변화시켜 핵무기를 보유하면서도 미국의 대북적대시 정책을 폐기하고자 하는 의도를 가지고 있는데, 이는 북한이 지속적으로 주장하는 북미 평화협정 체결과 연결된다. 따라서, 북한의 핵 정책은 ‘병진노선-평화협정-군축’ 프레임의 지속으로 요약될 수 있다. 이러한 연장선상에서 남북관계를 북한에 유리하게 관리하려고 의도하고 있다.

결국 ‘핵·경제 병진노선’은 김정은 체제의 생존전략이며 강성국가 건설을 위한 국가전략인 셈이다. 김정은 체제의 가장 기본적인 국가전략이기 때문에 포기하기 쉽지 않은 것이 사실이다. 하지만, 한국이나 국제사회가 핵무기 보유국으로서의 북한을 받아들일 수 없다는 점은 분명하다. 따라서 향후 한국 정부의 남북관계 전략목표 역시 여전히 북한 비핵화라는 점은 분명하다. 이는 북한 지도부가 비핵화 의지를 가지게 하는 것이며, 북한의 국가전략 변화를 의미한다. 또한 북한의 국가전략이 ‘핵·경제 병진노선’에서 경제 우선, 민생 우선의 국가전략으로 전환되어야 한다는 뜻이다. 문제는 지난 20년처럼 체제 경직성으로 인해 북한이 국가전략을 변화시키고 비핵화 의지를 가질 가능성이 여전히 거의 없다는 점이다. 결국 어떻게 하면 북한이 비핵화 의지를 가지도록 국가전략을 변화시킬 수 있을 것인지를 고민해야 한다.

¹⁸ “조선로동당 제7차 당대회 결정서,” 『조선중앙통신』, 2016년 5월 9일.

2. 합의 이행의 문제

지난 20년간의 대북정책을 어렵게 만든 또 다른 변수는 합의 이행이 제대로 되지 않았다는 점이다. 그동안의 남북관계가 어려웠던 것은 남북한 사이의 합의가 없었기 때문이 아니었다. 북핵문제에 있어서도 북미간 1994년 제네바 합의와 2012년의 2·29 합의 이외에도 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의 등 여러 차례의 다자 합의가 있었다. 남북관계에서도 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 필두로 다양한 수준의 남북간 협의와 합의가 존재했다.

남북한 관계의 최대 문제는 합의와 협상이 가능하지 않았던 것이 아니라 합의를 하더라도 이행이 제대로 되지 못했다는 점이다. 1994년의 제네바 합의는 8년간 이행되었지만, 2002년 가을 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램 논란으로 중단되었고, 2005년의 9·19 공동성명은 합의 바로 다음날부터 서로간의 이견으로 인해 1년 반 동안 표류하였다. 2007년 2·13 합의 이후 9·19 공동성명은 겨우 이행되기 시작했으나, 2008년 북핵 시설의 신고와 검증과정을 넘지 못하고 좌초되었다. 2012년 북미 간의 2·29 합의 역시 김일성 탄생 100주년을 맞은 북한의 장거리 로켓 발사로 무산되었다. 2000년 제1차 남북정상회담 당시 김정일 국방위원장은 서울 답방을 약속하였으나 이행되지 못했고, 2007년의 제2차 남북정상회담 어젠다는 이명박 정부 출범 이후 거의 이행되지 못했다.

결국 남북한 관계가 어려웠던 이유는 그동안 협상과 합의가 없었던 것이 아니라 합의된 어젠다들이 제대로 이행되지 못했던 것에 더 크게 기인한다. 합의의 이행이 어려웠던 것은 물론 북한의 체제 경직성에서 기인한 바가 컸지만, 한국 내에서도 역시 정권 교체과정에서 나타난 합의 이행에 대한 부정적인 여론이 상당히 크게 영향을 미쳤다. 따라서 향후 대북정책을 시행하는 과정에서도 남북한 사이에서 어떤 합의를 이루느냐는 문제뿐만 아니라 어떻게 합의를 지속시키고 이행할 것인지를 담보하는데도 관심을 기울여야 할 것이다. 특히 남북한 사이의 신뢰부족이 합의의 이행을 어렵게 해왔기 때문에 남북한 신뢰구축의 메커니즘을 어떻게 만들어 나갈 것인지를 고민해야 한다. 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’의 실패 경험은 남북한 사이에 신뢰를 구축하고 합의를 이행하기가 얼마나 어려운지 잘 말해 준다. 남북한의 합의 이행을 위해서는 협상 단계에서 지나치게 커다란 기대를 갖지 않는 것이 바람직하다. 이는 대북정책에서 발생할 수 있는 낙관주의적 이상론을 방지하고, 보다 현실적인 정책을 통해 관계 발전을 추진해야 한다는 점을 의미한다. 변화하는 정세에서 북한이 원하는 것이 무엇인지, 북한이 양보할 수

있는 것은 무엇인지 북한의 기준점과 전략적 관심을 확인하는 것이 중요하다.¹⁹

3. 북한 비핵화와 한반도 평화체제 사이의 딜레마

남북한 관계와 대북정책을 어렵게 만드는 또 다른 요인은 비핵화와 평화체제 사이의 딜레마이다. 진보 정부이든 보수 정부이든 남북한 관계에서 한국 정부의 장기적 목표는 북한의 비핵화와 국가전략 변화이다. 특히 한국의 보수 정부와 미국은 북한의 핵폐기가 선행되어야 한반도에서 진정한 평화가 달성될 수 있다는 인식을 가지고 있다. 하지만 북한은 미국의 대북 적대시 정책이 폐기되고 북미 평화협정이 체결되어 관계가 정상화된 이후라야 비핵화를 고려해 볼 수 있다는 입장을 가지고 있다. 그 이전에는 핵무기 보유국으로서 핵억지력을 가지고 북한만의 비핵화가 아닌 미국 등 다른 핵보유국들의 핵군축도 상호적으로 이행되어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 비핵화와 평화체제의 딜레마 원인은 한반도 위협의 근원에 대한 남북한 사이의 인식 차이에 기인한다. 북한은 한반도에서의 핵문제를 북한만의 문제로 보지 않고 한국, 미국을 포함한 한반도 전체의 문제로 인식하고 있다. 김일성 시대부터 북한은 한반도 핵문제를 북핵 프로그램 때문에 발생한 것으로 보지 않는다. 오히려 핵무기를 냉전기에 처음으로 한반도에 도입한 미국의 핵정책과 적대정책에서 시작된 것으로 인식해 왔다.²⁰ 특히 북한은 미국의 책임을 강조하기 위해 한미가 사용하는 ‘북한 핵문제 (North Korean nuclear problem)’라는 표현을 비판하고, ‘조선반도의 핵문제(nuclear issue on the Korean peninsula)’라는 표현을 써왔다. 따라서 북한은 한반도 평화를 북한이 위협한다고 보지 않는다. 오히려 한미가 한반도 평화를 위협하고 있으며, 북한이 핵무기를 보유하여 대미 억지력을 가지고 있기 때문에 한반도 평화가 유지될 수 있다고 주장해 왔다.

결국 북한에게 핵무기는 체제를 유지하고 미국의 위협에 대응하는 가장 강력한 수단이기 때문에 절대 협상의 대상이 될 수 없다. 북한의 입장에서는 핵무기가 한반도 평화를 보장해 주고 있는 반면, 한국의 입장에서는 핵무기가 한반도 평화를 위협하는 모습이다. 따라서, 북한은 평화협정이 이루어져야 핵무기가 필요 없게 될 것이라 주장하고, 한국은 북한의 핵무기가 없어져야 한반도 평화가 이루어질

¹⁹ Jihwan Hwang, "Face-Saving, Reference Point and North Korea's Strategic Assessments," *Korean Journal of International Studies*, Vol. 49, No. 5 (2009), pp. 55~75.

²⁰ "신년사," 『로동신문』, 1994년 1월 1일.

수 있다는 상반된 주장을 제시하고 있다. 북핵문제가 해결되지 않는 한 남북관계의 개선이 어렵다는 점을 고려하면, 북한 비핵화와 한반도 평화체제 사이의 딜레마를 해소할 수 있는 새로운 접근법이 요구된다.

4. 남북한 관계의 국제정치화

남북관계는 국제정치와 밀접하게 연결되어 있다. 남북관계는 어쩔 수 없이 주변 강대국들의 권력정치에 커다란 영향을 받기 때문이다. 따라서 한국 정부의 대북정책은 진보 정부, 보수 정부를 막론하고 대외적 변수에 큰 영향을 받는 정책적 제약을 안고 있다.

기본적으로 한반도 주변국들의 대북정책은 커다란 차이를 가지고 있다. 2017년 5월 현재 상황을 보더라도 북한은 ‘핵·경제 병진노선’을 내세우며 핵무기 보유국의 지위를 천명하고, 미국과의 평화협정 체결을 요구하고 있다. 이에 대해 한국과 미국은 대북제재 강화를 통해 북한 비핵화를 추진하고, 인권, 사이버안보 등의 영역으로 대북 압박을 확장해 왔다. 반면, 중국은 북핵문제에 있어서 북한과 한미의 공동 책임을 강조하며 북한 비핵화와 평화협정을 동시에 주장하고 있다. 일본은 대북제재에 적극적으로 참여하면서 북한의 대일 군사적 위협을 강조하고 있다. 러시아는 대북 제재에 참여하고 있기는 하지만, 자국의 극동 지역 이해관계에 따라 선택적으로 북한 문제를 활용하고 있다. 이처럼 관련 주변국들의 이견이 큰 상황에서 다자간 합의를 통한 문제 해결은 쉽지 않다. 한반도 주변 6개국은 서로 다른 6개의 국가이익을 추구하며 6가지의 다른 게임을 진행하고 있기 때문에 남북관계와 대북정책을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

실제 남북관계는 주변국의 국제정치에 큰 영향을 받으면서 자율성에 제약을 받아왔다.²¹ 지난 20년의 남북한 관계를 되돌아보더라도 이러한 점은 명확하다. 김대중 정부는 ‘한반도 문제의 한반도화’를 위해 노력했지만, 남북관계가 국제정치의 제약을 크게 벗어나지 못했다. 2000년 6월의 남북정상회담은 김대중 정부의 주도적 노력에 의해 이루어진 것이 사실이다. 하지만, 당시 남북관계의 개선은 1994년 제네바 합의로 북핵 위기가 해소되고 북미관계가 개선된 우호적인 국제정치 환경에서 성사된 것이었다. 이러한 점은 햇볕정책의 초기 성공적인 진전에도 불구하고 미국의 부시 행정부 취임 이후 북미간 갈등이 시작되자 독자적인 대북

²¹ 서울대학교 국제문제연구소 편, 『남북한 관계와 국제정치 이론』 (서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2012), pp. 81~112.

정책을 추진하기에 어려웠던 점에서 잘 나타났다.²² 이러한 모습은 제1차 정상회담에서 합의되었던 김정일 위원장의 서울 답방 혹은 제2차 정상회담 약속이 부시 행정부의 등장 이후 북미관계가 경색되기 시작하자 지켜지지 못했다는 사실에서 잘 알 수 있다. 북한 역시 한반도 문제에 대한 남북한의 주도권을 강조하면서도 국제정치상황을 무시하지 못하고 있다는 사실을 반증하는 것이었다. 이러한 모습은 노무현 정부의 2007년 제2차 남북정상회담 개최 상황에서도 비슷하게 드러난다. 노무현 정부는 평화번영정책의 노력에도 불구하고 남북정상회담을 오랫동안 성사시키지 못하다가, 북핵 문제가 6자회담을 통해 합의되고 북미관계가 새로운 국면을 맞이하기 시작한 2007년에 들어서야 제2차 남북정상회담을 개최하게 된다.²³ 이는 북미관계라는 국제정치 변수가 남북한 관계에 미친 영향을 극명하게 보여주는 사례이다.

국제정치가 남북관계에 미치는 모습은 이명박 정부나 박근혜 정부에서도 변함없이 드러났다. 2010년 천안함 및 연평도 사건 이후의 남북한 관계는 한반도 주변 국제정치에 의존하는 경향이 강했다. 특히 당시 미중 사이의 갈등이 북한 문제를 통해 한반도에서 나타나고 있었다.²⁴ 박근혜 정부의 남북한 관계 역시 초기의 진전에도 불구하고 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 급격하게 냉각되었고 북핵문제와 한반도 사드(THAAD) 배치 등의 이슈로 인한 미중관계의 갈등에 큰 영향을 받았다.

결국 남북한 관계의 발전을 위해서는 국제정치 변수를 긍정적인 방향으로 변화시키려는 외교적 노력이 필수적이다. 과거 독일통일 역시 유럽 국제정치의 영향을 크게 받았는데, 독일의 통일로 인해 유럽의 국제질서가 위협해 질 수 있다고 우려한 영국, 프랑스, 소련 등에게 서독은 적극적인 외교를 펼쳐 나갔다. 동북아에서도 남북한 관계의 발전과 통일이 역내 평화와 안정을 위한 중요한 조건이라는 점을 설득함으로써 주변국들의 영향을 최소화하려는 외교적 노력이 필요하다. 동북아에서 중국의 부상은 미중관계의 변화를 통해 남북한 관계에 커다란 영향력을 미치고 있으므로, 새로운 동북아의 강대국 질서가 남북한 관계에 미치는 영향을 역이용할 수 있는 외교적 지혜가 필요하다.²⁵

²² 김학노, “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010), p. 598.

²³ 통일부 고위 당국자와의 면담, 2009년 5월.

²⁴ Michael Wines and David E. Sanger, “North Korea Is Sign of Chilled U.S.-China Relations,” *The New York Times*, December 6, 2010.

²⁵ Jihwan Hwang, “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy,” *Journal of International and Area Studies*, Vol. 20, No. 1 (2013), pp. 77~88.

IV. 20년 이후: 대북정책, 어떻게 할 것인가?

지난 20년 동안의 대북정책은 진보 대 보수의 갈등구조의 연속이었다. 앞으로도 대북정책이 진보의 포용정책과 보수의 압박정책 사이에서 갈등할 가능성이 높다. 따라서 진보와 보수를 넘어서는 새로운 대북정책이 무엇일지 고민하는 것이 중요하다.²⁶ 한반도 주변의 국제정세는 우리가 예상하기 어려울 정도로 빠르게 변화하고 있고, 북한의 핵 능력은 지속적으로 증강되고 있기 때문이다.

1. 사면초가의 국제정세와 대북정책의 기본 방향

최근 한국은 사면초가의 국제정세에 빠져 대외적으로 가장 어려운 시기를 겪고 있다. 미국의 트럼프 행정부는 한미동맹 강화의 기조 속에서도 ‘미국 우선주의’ 정책을 통해 한국에 다양한 압박을 가하고 있다. 중국은 주한미군의 사드배치 결정 이후 미국과의 기싸움 과정에서 한국에 대한 공세적 외교정책을 펼치고 있는 중이다. 일본은 과거사 이슈를 통해 한국을 압박하며 한일관계에서 자신들의 이익을 관철하려 하고 있다. 북한은 2016년에만 두 번의 핵실험을 감행했으며, 2017년에도 공격적인 대남정책을 유지하고 있다. 튼튼한 한미동맹 하에서 한중관계를 발전시키기를 기대했던 2015년과 비교하면 한반도 주변의 국제정세가 급변하고 있음을 절감할 수 있다.

이러한 상황에서 새로운 대북정책을 고민하며 미중관계의 새로운 전개방향을 주시해야 한다. 한반도 문제는 역사적으로 강대국 관계 변화에 큰 영향을 받아왔던 것이 사실이다. 우리가 원하든 원하지 않든, 현재의 북한문제나 남북관계 역시 강대국 국제정치를 크게 벗어날 수 없다. 특히 트럼프 행정부가 오바마 행정부와는 전혀 다른 동아시아 정책을 펼치고 있기 때문에 미중관계의 향후 전개방향은 남북한 관계 변화에 커다란 변수가 될 수 있다. ‘미국 우선주의’를 통해 미국 국내 경제 회복에 큰 관심을 가지고 있는 트럼프 행정부를 중국의 시진핑 정부가 순순히 받아들일 가능성은 낮다. 따라서 향후 미중 간의 갈등 가능성이 매우 높으며 이는 북한문제에 대한 대응에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 기존의 동중국해, 남중국해 문제에 더해 미중간 무역 갈등의 가능성이 높아짐에 따라 이에 연결된 북한문제는 한반도 주변 국제정세를 뒤흔들 수 있다. 동아시아에서 미국과 중국이

²⁶ 하여선·조동호 공편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010), pp. 13~24.

서로 충돌하는 경우와 협력하는 경우가 각각 북핵문제 해결 및 남북한 관계 발전에 어떤 영향을 미칠 것인지를 인식하는 것이 필요하다.

돌이켜 보면, 우리는 남북관계에 대해 너무 낙관적인 견해를 가지고 주변 정세의 변화에 신속하게 대응하지 못했던 것이 사실이다. 한미동맹과 한중 동반자관계의 조화로운 발전이 그리 어렵지 않을 것이라고 기대했지만, 실상은 그렇지 않았다. 북한의 핵 및 미사일 도발에 대한 국제사회의 반대는 분명했지만, 그 이행 과정에서 국가 간 이해관계의 차이가 발생하곤 했다. 북한에 대한 강력한 제재를 통한 비핵화를 추진하는 한·미·일의 공조에 중국은 비핵화와 평화협정을 주장하며 대응했다. 북한의 도발에 제재로 맞서야 한다는 뜻은 같았지만, 어느 정도의 제재여야 하느냐의 문제에는 각국의 의견이 달랐다. 더구나 북한문제에 대한 대응이 미중관계의 미묘한 부분을 건드리는 순간 갈등은 확대되고 한국의 입지는 좁아져 갔다. 북한의 도발로 시작된 한반도의 긴장은 점점 더 국제정치화 되어 갔다. 미국의 트럼프 행정부와 중국의 시진핑 정부가 관여하는 한반도 문제는 한국에게 더욱 커다란 도전을 제기할 것이다.

대외적으로 어려운 상황일수록 대북정책과 남북관계는 기본으로 돌아가야 한다. 우리가 가지고 있는 정책의 원칙이 무엇인지 분명히 제시해야 하며, 그것을 달성하기 위한 계획이 무엇인지 철저히 준비해야 한다. 우선 한국은 다른 국가들의 한반도 전략에 대응하는 ‘비핵화 평화통일 프레임’의 기본 방향을 제시해서 국제사회를 설득해야 한다. 북한의 대남전략은 핵전략 및 평화협정 전략과 연계되어 있기 때문에 한국 역시 대북정책을 모색하는 과정에서 이를 상대하는 언어와 접근법으로 대응해야 한다. 단순한 제재-비핵화 프레임을 넘어 비핵화-평화-통일의 연결고리를 통해 북한의 평화협정-군축 프레임이나 중국의 비핵화-평화협정 프레임에 대응해야 할 것이다. 국제사회의 대북제재가 지속되는 상황에서는 제재-비핵화 프레임이 큰 문제가 없었지만, 미중간의 이견이 노출되고 북한 관련 상황이 변화하면 불안정해질 수밖에 없다. 평화협정을 통해 군축을 요구하는 북한의 프레임이 비현실적이고 비평화적임을 지적하고, 비핵화에 의한 평화를 통일과 연결시킴으로써 보다 설득력 있는 대안을 제시해야 할 필요가 있다.

2. 북한 지도부의 인식 변화와 국가전략 변화 모색

둘째, 북한의 국가전략 변화에 대해 고민해야 할 시기이다. 북한과 관련된 모든 문제는 북한 체제의 경직성, 김일성-김정일-김정은 3대 세습체제의 구조적 문제

에서 파생되는 것이다. 북핵문제도 핵문제와 군사적인 차원에서만 접근하다보면 한반도 주변의 국제정세, 남북한 관계, 한국의 국내정치 문제와 복잡하게 얽히게 되어 문제해결이 어려워진다. 북한의 비핵화와 남북한 관계 발전을 위해서는 단·중기적인 북핵문제 대응전략 뿐 아니라 장기적으로 북한의 국가전략을 변화시키기 위한 고민이 필요하다. 국제사회의 제재에도 불구하고 북한의 국가전략이 변화되지 않는 한 북핵문제는 해결되기 어려우며 이 경우 남북한 관계의 발전도 요원할 수밖에 없다. 물론 북한의 국가전략 변화를 외부에서 인위적으로 강제하는 것은 바람직하지 않다. 외부적 강제는 단기적으로는 쉬울 것처럼 보이지만, 대내외 반발을 유발하여 실제 현실화되기는 어려운 측면이 있다. 북한 체제 자체의 자연스러운 변화를 유도하는 것은 쉽지 않은 길이고 단기간에 이루어질 수 없지만 장기적으로는 통일한국을 위해 바람직스럽고 효율적인 정책이다.

남북한 관계는 북한의 국가전략과 연결되어 있기 때문에 단순한 대북 전략으로는 해결되기 어렵다. 북한의 국가전략과 연결되어 고민하기 위해서는 북한문제 자체와 연결되어야 한다. 이 점에서 우리는 독재국가 지도자들의 국가전략 변화과정을 살펴볼 필요가 있다. 1970년대 중국의 마오쩌둥이 미국과의 관계 개선을 결정했을 때나, 1980년대 중반 소련의 고르바초프가 페레스트로이카와 글라스노스트를 추진했을 때 모두 지도자들의 대내외 인식 변화가 선행되었다. 마오쩌둥은 중소분쟁 과정에서 소련의 위협을 인식하고 과거 적국인 미국과의 전략적 제휴를 모색하였다. 고르바초프는 집권 이후 소련의 국내 사회경제적 시스템이 더 이상 지속가능하지 않음을 깨닫고 체제개혁을 모색하였다. 북한처럼 과거 불량국가로 취급받던 미얀마, 쿠바, 이란의 변화가 의미하는 바는 더욱 크다. 이들 국가들의 전략 변화는 당시 지도부의 대내외 인식 변화에 기인한 바가 크다. 이들은 국제사회의 제재와 국내 경제적 위기를 인식하고 새로운 변화를 모색하게 되었다. 이 과정에서 대외적 압박 뿐만 아니라 국내의 사회경제적 구조 변화와 국민들의 요구가 큰 영향을 미치게 되었다.

북한 국가전략의 변화도 비슷한 과정을 필요로 할 것으로 판단된다. 북한이 독재체제를 유지하고 대외적 도발을 지속하는 한 국제사회의 제재와 압박이 필요하다. 북한의 의도를 확인하고 정책을 기능하기 위한 대화와 협상도 필요하다. 하지만, 제재와 협상만으로 북한의 근본적 변화를 이끌어내기는 쉽지 않다. 지난 20년의 남북관계가 이를 잘 증명해 준다. 시간이 걸리지만, 돌아가는 길이 오히려 남북관계 개선에 더 효과적일 수 있는 이유이다. 결국 대북정책은 북한의 국가전략 변화에 초점을 두어야 한다. 국가전략 변화를 경험했던 많은 독재국가들의 사례가

보여주는 것은 지도부의 인식 변화와 이를 통한 국가전략의 변화이다. 북한의 국가전략 변화 역시 북한 지도부의 대내외 인식 변화를 통해 가능하다. 북한 지도부의 인식 변화는 북한의 사회경제적 구조 변화와 북한 주민들의 인식 변화에 놓여 있다. 새로운 국가전략에 대한 국내의 사회경제적 요구와 국민들의 바람이 있다면 북한 지도부 역시 ‘핵·경제 병진노선’이 아닌 ‘비핵·경제 병진노선’을 추구할 것이다. 이는 북한 지도부의 선호체계(preference order)를 변화시키려는 노력이다.

한국 정부의 대북정책도 북한의 사회경제적 구조 변화와 주민들의 인식 변화에 초점을 두어야 할 것이다. 사회경제적 구조 변화를 위해서는 우선 북한 내부에서 진행 중인 시장화 과정과 정보화 유입에 집중할 필요가 있다. 북한에는 최근 주민들이 이용하는 장마당이 크게 확대되면서 정부도 이를 상당부분 용인해 주는 것으로 알려져 있다. 북한 정부가 이를 용인해 주는 것은 경제적 수취를 통한 정권의 이익을 늘리면서 통제하려는 의도이겠지만, 사경제가 확대되면 수취를 통한 통제가 불가능한 시점이 올 수밖에 없다. 따라서 북한의 시장화를 확대하고 북한 주민들의 시장경제 인식을 촉진하고자 하는 정책이 필요하다.²⁷

다른 한편, 북한의 정보 유입 과정을 촉진시킬 필요가 있다. 이는 북한 주민들이 외부 정보에 노출되어 탈북을 한다거나 ‘아래로부터의 혁명’을 꾀할 것을 의도하는 것은 아니다. 오히려 그러한 가능성은 북한의 통제체제 내에서 가능성이 낮은 것으로 알려져 있다. 하지만, 북한 내부로의 정보 유입은 북한 주민들의 인식 변화를 통해 사회경제적 구조 변화에 일조할 수 있다. 시장화와 정보화로 북한 주민들의 인식이 변화될 경우 북한 지도부의 인식도 어느 정도 변화하지 않을 수 없다. 이는 북한 지도부의 국가전략에서 비핵화의 우선순위를 낮추는 정책이다. 북한의 시장화와 정보화가 더욱 활성화되도록 하는 정책이 장기적으로는 남북한 관계 발전에 더 효율적인 정책이 될 것이다.

■ 접수: 5월 9일 ■ 심사: 6월 9일 ■ 채택: 6월 13일

²⁷ Hazel Smith, *North Korea: Markets and Military Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 211~234.

참고문헌

1. 단행본

- 박영호·정성철·박인휘·황지환·전봉근·김동수. 『신뢰정책의 과제와 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 서울대학교 국제문제연구소 편, 세계정치 16 『남북한 관계와 국제정치 이론』. 서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2012.
- 청와대 국가안보실. 『(희망의 새시대) 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2014.
- 통일부. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부 정책협력과, 2013.
- 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2012.
- 하영선·조동호 공편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원, 2010.
- 함택영. 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』. 서울: 법문사, 1998.
- 함택영·남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.

- Kupchan, Charles A. *How enemies become friends: The sources of stable peace*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Smith, Hazel. *North Korea: Markets and Military Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

2. 논문

- 황지환. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색.” 『공공정책연구』. 제17권 2호, 2010.
- _____. “김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 ‘병진노선’.” 『한국과 국제정치』. 제30권 1호, 2014.
- Haas, Ernst B. “International Integration: the European and the Universal Process.” *International Organization*. Vol. 15, No. 3. 1961.
- Hwang, Jihwan. “Face-Saving, Reference Point and North Korea’s Strategic Assessments.” *Korean Journal of International Studies*. Vol. 49, No. 5. 2009.
- _____. “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy.” *Journal of International and Area Studies*. Vol. 20, No. 1. 2013.
- _____. “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 23, No. 1. 2014.

3. 기타자료

The New York Times.

Abstract

After 20 Years:
*North Korea Policy Since
the Conservative-Progressive Debate*

Jihwan Hwang

The Inter-Korean relations has not improved at all for the last 20 years. South Korea's policy toward North Korea can be summarized as the two approaches: the conservative and the progressive. The Kim Dae-Jung and Rho Moo-Hyun governments pursued the engagement policy toward North Korea between 1998 and 2008. However, the Lee Myung-Bak and Park Geun-Hye governments pursued the hard-line policy since 2008, focusing on economic sanctions and pressure. In this sense, the Korean governments can be said to have attempted to implement both 'carrots and sticks' in dealing with North Korea for the last 20 years. However, the North Korean problem has not resolved yet and the Inter-Korean relations has not improved at all. The conservative have criticized that the engagement policy was a kind of 'pork barrelling' policy and failed in resolving the North Korean problem. Conversely, the progressive has argued that the conservative policy caused North Korea's provocations and destroyed the nature of the inter-Korean relations.

Why has South Korea's policy toward North Korea failed so far? Why have both the conservative and progressive governments not been able to improve the inter-Korean relations? What can be done on the North Korean issue in the future? This paper reviews the 20 years of North Korea policy between the conservative and the progressive and explores the main causes of failures in the inter-Korean relations. In this sense, this paper suggests some policy implications on the North Korea policy that the Korean government should pursue in the future.

Key Words: Conservative, Progressive, North Korea Policy, North Korea, South Korea

