

# 김정은의 북한과 공진·복합의 대북정책

---

김성배 · 조동호  
국가안보전략연구소  
이화여자대학교

2012년 4월


## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원  
서울특별시 중구 을지로4가 158, 909호 (을지로 4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 김정은의 북한과 공진·복합의 대북정책

김성배, 국가안보전략연구소

조동호, 이화여자대학교

### I. 미중 복합외교 시대와 새로운 대북정책의 모색

지난 60여 년 동안 한국의 대북정책은 세계 및 지역 질서와 밀접한 연관을 맺으며 전개되어 왔다. 냉전시 대 한국의 대북정책이 비록 데탕트와 신 냉전의 교차에 따른 미시적 변화를 보였지만 적대적 공생의 범주를 넘지 못한 것은 기본적으로 세계 및 지역 수준의 냉전질서에 기인한 것이었다. <7.7 선언>(1988)으로 대표되는 노태우 정부의 북방정책은 세계적 탈냉전 흐름에 반응한 정책이었으며 한국의 대북정책이 처음으로 봉쇄(containment)로부터 관여(engagement)로 전환하는 계기가 되었다. 김영삼 정부의 대북정책도 북핵 문제라는 돌출변수로 인해 온건과 강경을 오갔으나 탈냉전이라는 흐름을 거스를 수는 없었다. 김대중·노무현 정부의 대북정책도 그 명칭이 무엇이든지 간에 교류와 협력을 통한 북한의 변화를 모색했다는 점에서 관여정책의 연장선에 있는 것이었다. 이명박 정부의 대북정책은 원칙적으로 상생과 공영이라는 모토 하에 기존의 관여정책을 유지하면서도 기왕의 햇볕뿐만 아니라 제재(sanctions)라는 정책수단을 동원하여 북한체제의 변화(regime change)를 추구하는 다소 복잡한 모습을 보여주었는데 이는 주로 국내 정체성의 정치와 더불어 북한의 권력승계라는 변수가 작용한 결과로 보인다. 이명박 정부는 전임 정부와의 차별화에 주력하면서도 남북정상회담 가능성을 타진하는 등 관여정책을 모색하기도 하였다. 그러나, 2008년 7월 금강산관광객 피격사건이 발생하고 같은 해 김정일 위원장의 건강이 악화되면서 북한에서 후계체제 구축작업이 가속화되는 가운데 2009년 5월 2차 핵실험이 실시되고 2010년 들어 천안함·연평도 사태가 발생하면서 관여정책을 본격적으로 추진할 수 있는 기회를 얻지 못하였던 것이다. 오늘날 한국의 대북정책을 둘러싼 논쟁을 보면 정책목표는 대개 수렴하면서도 정책수단의 차이가 부각되는 양상이다. 문제는 대북정책을 둘러싼 문제의식이 안으로는 정체성의 정치에 밖으로는 탈냉전이라는 한계에 머물러 있으며 보수와 진보, 그리고 탈냉전을 넘어서는 세계 및 지역 수준의 격변을 포착해 내지는 못하고 있다는 점이다<sup>1</sup>.

21세기 들어 세계질서는 단순히 탈냉전이라고 하는 수준을 넘어서 국제정치 행위자와 무대 등 모든 측면에서 근원적 변화를 겪고 있다. 탈냉전 초기인 1990년대에는 미국 중심의 단극체제가 일시 작동하는 듯 보였지만 21세기 들어 중국의 국력이 예상보다 급격히 신장되고 2008년 미국의 금융위기와 2011년 유럽의 재정위기 등이 불거지면서 미중 두 강대국을 축으로 세계 및 지역 질서가 재편되고 있다. 미중관계가 이른바 G2체제, 또는 미중시대라는 말에 어울리게 안정적이고 협력적 관계로 나아갈 것인지 아니면 불가피한 경쟁 속에서 불안정하고 갈등적 관계로 귀착될 것인지에 따라서 글로벌 거버넌스의 운명이 좌우될 것이다. 특히, 동아시아 지역질서는 글로벌 파워이자 지역국가라는 중국의 이중적 속성으로 인해 미중관계가 직접적으로 투영될 수밖에 없다. 국제정치 무대도 기존의 안보·경제 중심에서 환경·에너지



지, 정보·지식 등 다양한 무대가 동시에 펼쳐지는 한편 다양한 이슈들이 클러스터화되어 안팎으로 연쇄 반응을 일으키는 양상을 보이고 있다. 특히, 세계경제의 위기와 미중 간 경제력 격차의 축소로 인해 경제가 핵심적 동인으로 작용하고 있다.

우리의 최대 안보현안인 북핵·북한 문제 역시 이러한 세계 및 지역 수준의 움직임으로부터 자유로울 수 없다. 최근 수년간 한반도를 둘러싼 국제정치적 흐름은 북핵·북한 문제가 사실상 미중을 위시한 강대국 정치의 대상이 되고 있다는 것을 보여주었다. 천안함·연평도 사태 이후 미중이 보여준 상이한 반응과 미묘한 갈등은 미중 양국이 북한문제를 미중관계의 맥락에서 다루고 있다는 것을 시사한다. 2011년 1월 미중 정상회담에서 한반도 문제가 예상보다 비중 있게 다루어지고 6자회담 재개 등 북한문제 관련 합의가 비교적 수월하게 창출된 것은 미중관계의 안정적 관리 차원에서였다. 김정일의 사망 이후 중국이 김정은 체제를 강력히 옹호하고 미국 역시 북한의 안정적 권력승계를 희망한 것도 북한체제의 급변으로 인한 동아시아의 급격한 현상변경을 바라지 않는다는 의미로 해석된다. 한편, 북핵·북한 문제는 한반도의 안보현안이지만 중국 자체의 안정성이나 동아시아의 영토·영해 분쟁 등 여타 안보현안이나 세계경제 위기나 환경·에너지 문제와도 연쇄작용을 일으킬 수 있다. 무엇보다 중국 자체의 불안정성이 증대할 경우 북한은 직접적 영향을 받을 것이며 중국이 자신의 핵심이익으로 간주하고 있는 주권과 영토문제에서 수세에 몰릴 경우 중국은 북한문제까지도 포함시켜 핵심이익을 확장적으로 정의할 가능성을 배제할 수 없다. 한편, 북핵·북한 문제는 세계 및 지역 수준의 경제 리스크로 작용하고 있으며 에너지 이슈의 부각은 북핵·북한 문제에 대한 러시아의 관여를 증대시킬 것이다.

우리는 향후 대북정책을 수립하고 추진하는데 있어서 이러한 세계 및 지역 수준의 역동성이 북한문제에 어떻게 투영될 것인지를 반드시 고려해야 할 것이다. 이와 동시에 한국의 전반적 외교정책을 수립하고 대외전략을 구사하는데 있어 북한문제와 대북정책을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 동아시아 질서 구축 과정에 직접 설계자로 참여하든, 중견국 외교전략을 구사하든 북한문제와 대북정책이 우리에게 상당히 효과적인 외교자원이 될 수 있기 때문이다. 향후 10년을 내다보는 2010년대 대북정책을 제시하기 위해서는 먼저 북한의 선택과 북한체제의 장래에 대한 정밀한 분석과 전망이 요구된다. 당연히 향후 북한의 운명을 좌우할 김정은 체제에 대한 평가로부터 시작할 수밖에 없다.

## II. 김정은 체제의 안정성과 리더십 유형

김정은은 2009년 1월 김정일에 의해 후계자로 지명된 이후 집중적으로 후계자 수업을 받았으며 2010년 9월 28일 44년 만에 개최된 제3차 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장 직위를 차지함으로써 2인자의 자리에 올랐다. 그리고 김정일 위원장이 사망한지 불과 며칠 지나지 않은 작년 12월 30일 김정일이 남겼다는 소위 <10.8 유훈>에 따라 조선인민군 최고사령관직에 추대되었다. 또한, 김정은이 후계자의 지위에 올랐던 2010년 9월 당대표자회에 이어 또다시 금년 4월 11일 개최되는 당대표자회에서 당총비서직 자리에도 등극할 전망이며, 4월 13일 개최되는 최고인민회의의 제12기 5차회의에서 국방위원장직을 승계할 가능성도 배제할 수 없다.

김정일이 치열한 권력투쟁과 장기간에 걸친 후계자 수업과 업적 쌓기를 통해 공식으로 후계자 지위를 획득한 ‘쟁취형 후계자’라면 김정은은 아버지의 후광에 힘입어 순식간에 후계자 반열에 오른 ‘간택형 후계자’이다. 김정은의 리더십은 아직 충분히 검증되지 않았으며 그의 권력기반이 확고히 공고화되었다고 속



단하기도 힘들다. 그럼에도 불구하고 김정은 체제가 비교적 안정적으로 착근할 것으로 보는 근거는 수령제·후계제라고 하는 북한의 독특한 정치제도와 대안적 정치세력이 형성되기 어려운 북한의 정치구조에 있다. 북한은 구소련과 중국의 권력 이양기에 나타난 혼란을 반면교사 삼아 “후계자가 수령의 사상과 영도를 받들어” 모든 문제들을 처리해 나가는 후계제도를 창출하였다<sup>3</sup>. 절대권력으로서 수령의 정치적 후원을 받는 후계자에게 도전할 수 있는 정치세력은 존재하기 어렵다. 김정일 사후 권력구조로 집단지도체제나 후계자와 지배엘리트가 연합하는 혼합형체제가 등장할 것으로 예측한 이들도 있으나 현재로서는 가능성이 낮아 보인다. 집단지도체제는 본질적으로 북한의 수령제와 배치된다. 북한이 수령제의 당위성을 설명하면서 제시했던 핵심적 논리가 집단지도체제의 폐해였다(김일성 1996, 109-110). 설사 후계자의 정치적 리더십과 권력기반이 상대적으로 취약하더라도 권력엘리트들은 독자적 연합을 통해 후계자를 견제하는 정치적 리스크를 감수하기 보다는 후계자와의 지배연합을 통해 기득권을 유지하는 합리적 선택을 할 가능성이 높으며 이것이 혼합형체제를 주장하는 주된 논거이다. 현재 북한은 장성택, 김경희, 리영호 등 당과 군의 실세들이 김정은을 후견하는 모습을 보이고 있어 일견 혼합형체제처럼 보이기도 하지만 혼합형체제는 어디까지나 일시적, 과도적일 뿐이며 결국은 일인지배체제나 집단지도체제로 귀착될 수밖에 없다(정영태·이교덕·정규섭·이기동 2010, 51-52). 그런데, 집단지도체제가 경험적으로나 이데올로기적으로 북한에 착근하기 어렵다고 할 때 결국엔 김정은 중심의 일인지배체제로 귀결될 가능성이 높다<sup>4</sup>.

김정은 체제가 출범한지 두 달 정도 지난 시점에서 평가해 보면 김정은의 권력기반은 비교적 견고한 것으로 보인다. 김정은은 공식적으로 북한의 최고지도자 지위를 차지하는데 머무르지 않고 최고지도자로서의 역할 수행을 강화해 나가는 모습을 보이고 있다. 그는 새해를 맞아 1월 1일 당·정·군 고위간부들과 공연을 관람하고 설날에는 국가연회를 베푸는 등 북한의 권력엘리트들을 장악해 나가는 모습이다. 2월 16일 김정일 70회 기념행사의 주인공도 사실상 김정은이었다. 김정일 생일에 처음 거행된 열병식에서 리영호 총참모장, 김영춘 인민무력부장, 박재경 대장 등 군수뇌부는 김정은 부위원장 앞에 도열하여 충성을 맹세하는 장면을 연출했다. 또한, 김정은은 금년 1월부터 2월까지 10번 이상 군부대를 시찰하고 경제현장을 방문하는 등 과거 김정일 위원장이 수행하던 최고지도자 역할을 무리 없이 수행하고 있다.

이런 점에서 볼 때 적어도 단기적으로는 김정은 체제의 권력기반에 이상징후가 발생할 가능성은 높지 않을 것이다. 그러나, 중장기적으로 보면 김정은 체제에 대한 도전은 곳곳에 도사리고 있다. 북한의 고질적 경제난과 국제사회의 비핵화 압력 등에 대응하여 김정은이 효과적인 정치적 리더십을 보여주지 못한다면 구조적으로 불안정한 권력을 유지하게 될 것이다. 북한이 단기적으로 수년 내에 정치적 불안정에 빠질 가능성은 높지 않지만 그 이후에도 중장기적으로 정치적 안정을 유지할 수 있을지는 장담할 수 없다.

선군의 ‘계승’을 내세울 수밖에 없는 3대 세습의 태생적 한계와 북한의 장기 생존을 위한 ‘변화’의 필요성이라는 구조적 압력이 공존하는 모순적 딜레마 속에서 김정은 체제가 선택할 수 있는 길은 많지 않다. 선군의 계승과 정책전환 사이에서 이리지도 저리지도 못하는 어정쩡한 입장에 놓일 가능성이 높으나 이는 체제 불안정성만 가중시킬 것이다. 따라서 결국 북한이 선택할 수 있는 길은 두 가지이다. 하나는 변화의 압력을 무시하고 제2의 유혼 통치를 통해 선군에 얽매어 제2의 고난의 행군을 감수하는 길이다. 김정은은 앞으로도 선군 정치를 내세워 경제개혁과 비핵화를 외면하고 공포정치를 통해 권력의 공고화에 치중할 가능성이 있다. 이러한 선택은 당장의 권력유지에는 도움이 될지 모르나 중장기적으로는 북한 사회의 구조적 모순을 더욱 심화시켜 정치적 불안정을 증대시키게 될 것이다. 또 다른 하나는 자주적 변환을 통해 선경제와 비핵화의 길로 나아가는 것이다. 당분간 김정은 체제는 ‘김정일 유혼 통치’를 전면에 내걸 수밖에 없는 입장이라서 김정일 시대와의 차별화를 꾀하기는 어려울 것이다. 또한 권력 이양기의 특성상 당장 파격적 변화를 추구하기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 조심스럽게 이러한 미래를 모색해 나가는 것이 또 하나의 대안일 것이다.



한편, 김정은 체제는 이미 부분적으로 아버지 시대와는 미묘하게 다른 리더십 유형을 보여주고 있다. 의견상 가장 인상적인 부분은 김정은 부위원장이 군부대 시찰 과정에서 군인들과 팔짱을 끼거나 손을 꼭 잡는 등 스킨십을 강화하고 있다는 것이다. 1월 14일 자강도 만포시 주민들에게 이례적으로 긴 문장의 친필편지를 보낸 것(〈조선중앙통신〉 2012/1/16)도 북한 주민들과의 스킨십을 강화하려는 의도로 해석된다. 공개된 현지지도 수행자 명단이 4~5명에 불과해 수행자가 10~20명에 달했던 김정일 위원장 시절에 비해 간소화되었다는 것도 눈에 띈다. 군인 및 주민과의 접촉을 강화하기 위해 실무형 수행단을 꾸린 것으로 보이기 때문이다. 이러한 점들은 김정일 위원장 시절에는 거의 볼 수 없었던 장면으로서 “군중로선”을 강조했던 김일성 주석 시대를 떠올리게 한다는 점에서 주목된다. 아직 최종적으로 판단하기는 이르지만 이미 김일성을 빼어 닮은 외모로 세간의 주목을 받고 있는 김정은 부위원장이 아버지보다는 할아버지의 리더십 유형을 추구하고 있다는 해석이 가능하기 때문이다. 김정일 위원장의 경우 3년이라는 비교적 긴 기간에 걸쳐 김일성의 유훈 통치에 의존했고 1998년 헌법개정으로 권한이 강화된 국방위원장직에 재추대되면서부터 강성대국과 선군정치를 내거는 등 유훈 통치의 그늘에서 벗어났다. 그런데, 김정은 체제는 2월 16일 김정일 탄생 70주년을 정점으로 점차 애도정국을 마무리하고 4월 15일 김일성 탄생 1백주년을 맞는 경축정국으로 전환하는 모습이다. 여기서도 김정일의 유훈 못지않게 김일성 혈통을 부각시키려는 김정은 체제의 의도를 읽을 수 있다.

### III. 김정은 시대의 북핵 외교 : 김정은식 등거리 외교?

김정은 체제는 핵과 미사일 문제 등 대외정책에서 이중적 신호를 동시에 보이고 있다. 한편으로는 미국과 〈2·29 합의〉를 통해 우라늄 농축을 포함한 모든 핵활동의 중단을 약속하는 유화적 모습을 보이는가 하면 다른 한편으로는 지난 3월 16일 소위 ‘광명성 3호’라는 장거리 로켓발사를 선언하여 미국과 국제사회의 강경 대응을 자초하고 있다. 북한은 인공위성 발사가 우주의 평화적 이용에 관한 문제로서 북미간 〈2·29 합의〉에 위반되지 않는다는 주장이지만 미국은 인공위성 발사체는 장거리미사일과 기술적으로 동일한 만큼 〈2·29 합의〉의 위반이라는 입장이다. 미국은 북한이 실제로 ‘광명성 3호’ 발사를 강행하면 대북 영양제공을 중단하고 추가적 대응조치를 모색할 계획이며 북한은 이에 반발하여 제3차 핵실험 등을 감행할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 북한은 ‘광명성 3호’ 발사를 김일성 탄생 100주년 경축행사 차원에서 추진하고 있고 북한주민들에게 선전하고 있는 만큼 이를 취소할 가능성은 희박하다. 그러면서도 북한은 국제사회에 위성발사 참관을 요청하고 핵활동의 중단을 감시할 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단의 입국을 제안하는 등 협상의 여지를 남겨두려는 모습도 보이고 있다.

북한의 이러한 이중적 신호는 김정은 체제가 북핵문제 등 대외정책에서 아직 분명한 방향을 결정하지 못하고 있다는 의미로 해석될 수 있다. 즉, 김정은 부위원장이 한편으로는 적극적 대외협상을 통해 신체제의 활로를 모색하자는 협상파들의 주장도 받아들이고 다른 한편으로는 선군 유훈통치를 강조하는 군부강경파들의 입장도 들어주는 가운데 이러한 복잡한 신호가 나왔다는 것이다. 김정일 장례식 때 영구차 호위를 담당할 당과 군의 8인방(당 : 김정은, 장성택, 김기남, 최태복 / 군 : 리영호, 김영춘, 김정각, 우동춘)의 정치학이 대외노선에도 그대로 투영되었다는 해석이다. 한편, ‘광명성 3호’의 발사는 대외용이기보다는 김정은 체제의 안착이라는 국내정치적 수요에 따른 것이며 김정은 체제의 대외노선은 협상에 무게가 실릴 수밖에 없다는 분석도 가능하다. 북한이 이미 작년 12월 미국측에 인공위성 발사를 예고했



으며 발사 각도를 동해가 아닌 서해로 잡고 IAEA 사찰단 방북을 신속히 요청하는 등 미국의 입장을 고려하는 모습을 보이고 있다는 사실 등이 이러한 분석의 근거이다. 북한의 ‘광명성 3호’ 발사가 단순히 국내 정치적 필요성 때문인지 미국을 시험하려는 것인지는 로켓발사 이후 북한의 후속행보를 보면 보다 분명해 질 것이다. 물론, 진실은 둘 다 일 수도 있으며 미국과 국제사회의 대응이 북한의 선택에 영향을 미칠 수도 있다. 자칫 티포탯(Tit-for-tat) 식의 대응이 상황을 악화시킬 개연성이 있기 때문에 단호하면서도 절제된 대응이 요구되는 대목이다.

‘광명성 3호’ 발사라는 당면한 국면에서 눈에 띄어 상황을 구조적으로 보면 김정은 체제가 북핵문제에서 적극적 행보를 보일 여지는 분명히 있다. 지난 2월 23~24일 베이징에서 개최된 3차 북미 고위급회담은 원래 작년 12월 22일경 열릴 예정이었으나 김정일 위원장의 돌연한 사망으로 인해 취소되었던 것이 재개된 것이다. 북핵 협상이 김정일 위원장의 사망에 상관없이 혹은 바로 그로 인해 더욱 차질 없이 진행될 것이라는 것은 어느 정도 예상된 바 있다. 북한은 1994년의 경우에도 김일성 사망 발표 당일의 북미회담은 중단했지만 1개월 뒤 3단계 북미회담을 재개하여 <제네바 합의>를 채택한 바 있다. 이는 권력승계 기간이라는 특수성이 작용한 탓이다. 새로운 정권의 권력기반을 공고화하기 위해서는 유훈 사업의 이행과 함께 대외환경의 안정적 관리가 필요하기 때문이다. 미국 등 주요 강대국을 상대로 하는 북핵 협상의 진행은 북한의 신정권에 대한 외교적 승인의 효과가 있을 뿐만 아니라 북한체제 안정에 절실한 외부지원의 확보할 수 있는 기회이기도 하다.

최근 밀접한 북중관계도 북한이 북핵 협상에 나서게 하는 요인으로 작용하고 있다. 2011년 교역규모가 전년 대비 62.5퍼센트 증가할 정도로 최근 북중관계는 날로 긴밀해지고 있다(한국무역협회 <무역통계>). 김정은의 최대 권력자원도 ‘김정일 유훈 통치’와 더불어 중국의 강력한 후원이다. 이미 공세적 ‘조문의교’를 통해 김정은 체제를 지원한 중국은 그에 대한 외교적 대가로서 자신이 공을 들이고 있는 6자회담 재개에 북한의 호응을 요구할 수 있는 입장이다. 특히 중국은 김정일 사망 직후 식량 50만톤과 원유 25만톤을 북한에 긴급 지원하기로 한 것으로 알려져 김정은은 중국의 눈치를 보지 않을 수 없는 입장이다(<東京新聞> 2012/1/30). 김정일 70회 생일로서 김정일 애도기간의 절정이었던 2월 16일이 지나자마자 3차 북미 고위급회담 개최가 발표된 것은 이상의 다양한 요인이 작용한 결과로 보인다.

김정은의 북한이 북핵 협상에 적극적 관심을 보이고 있는 것이 사실이지만 단기간 내에 북핵 문제가 해결될 것으로 낙관하기는 어렵다. 북핵 문제는 이미 20년 이상 경과한 문제로서 완전하게 해결되기까지는 그 이상의 시간이 필요할 수도 있다. 북한 정권이 핵개발을 추진한 것은 단지 재래식 군비경쟁 부담을 해소하거나 경제·에너지난 해결을 위한 협상 목적에서가 아니다. 사회주의권의 붕괴, 구소련과의 동맹 해체, 중국의 천안문 사태와 북중관계 악화, 미국의 중동 개입 등 긴박한 국제정세 속에서 북한 정권의 생존을 위한 전략적 선택이었다. 이런 맥락에서 북한정권의 성격이 근본적으로 바뀌지 않는 한 북한이 모든 핵 프로그램을 쉽게 포기할 것으로 기대되지는 않는다.

북핵 문제는 비확산이라는 이슈영역의 틀을 미묘하게 벗어나 강대국 정치의 대상이 되고 있는 양상이다. 중국은 표면적으로는 북한의 비핵화를 추구하고 있지만 그 과정에서 북한에 극도의 정치적 불안정이나 급변사태가 초래되는 것을 원하지 않는다. 북한의 2차례 핵실험에도 불구하고 중국이 대북제재에 소극적인 태도를 보인 것이나 천안함·연평도 사태 이후 한국의 항의에도 불구하고 북한에 대한 외교적 지원을 제공한 것은 북중관계가 동북아 질서 건축 과정에서 유용한 외교적 자산이 될 수 있기 때문이다. 미국의 대북정책에서 최우선 순위가 북한의 완전한 비핵화인지도 불확실하다. 오바마 행정부는 ‘전략적 인내’(strategic patience)라는 정책을 내세웠으나 결과적으로 북한의 핵 능력 증대를 방치해 왔다. 북한의 핵 보유라는 전략적 현실에 대한 판단을 토대로 북핵 문제의 해결보다는 한미동맹 강화와 대중관계에 주



력해 왔다. 향후에도 북한이 핵 기술 이전이라는 위험한 시도를 하지 않는다면 북핵 문제 자체보다는 동북아에서 미국의 영향력을 유지하는데 더 관심을 기울일 것이다.

최근 6자회담 재개를 둘러싼 움직임도 ‘북핵 문제의 시급성’이라는 표면상 이유보다는 미중 양국과 북한의 국내정치적 동기가 크게 작용하고 있다. 중국은 ‘비핵’보다는 2020년까지 소강사회 건설을 위한 동북아·한반도 정세의 ‘평화’와 ‘안정’에 방점을 두고 있으며 미국은 2012년 대통령 선거를 앞두고 북핵 문제와 이란 핵 문제가 동시에 악화되는 것이 부담스러울 수밖에 없다. 이것이 2011년 1월 미중 정상회담에서 6자회담 재개와 남북관계 진전 등 한반도 문제에 대한 포괄적 합의가 이루어진 배경이기도 하다. 북한은 김정은 체제의 권력기반 공고화를 위해 북핵 협상을 활용하겠다는 의도를 가진 것으로 보인다.

주목되는 것은 최근 북한이 미중관계를 축으로 하는 동아시아 질서의 재건축 과정에 나름대로 대응하는 모습을 보이고 있다는 점이다. 김정일 위원장이 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 일년 사이에 3번이나 중국을 방문하고 2011년 8월 10년 만에 러시아를 방문한 것을 단지 경제적 실리 획득이나 권력 승계에 대한 지지 확보 차원에서만 볼 수만은 없다. 미중 중심으로 설계되고 있는 동아시아 질서 건축에 영향을 주려는 행보로 해석할 여지가 있는 것이다. 여기에 더해 김정은 체제는 김정일 말기의 북미협상을 이어받아 미국에 대한 접근도 강화하고 있다. 북중러 삼각의 연계를 구축하고 이를 활용하여 미국을 유인하는 전략을 구사하는 것으로 해석할 수 있다는 말이다.

전절에서 김정은 체제가 김정일보다는 김일성 유형의 리더십을 추구하고 있을지 모른다는 가설을 제시한 바 있는데 만약 이러한 추론이 맞다면 김정은 체제는 대외정책, 북핵 문제에 있어서도 김일성 유형의 선택을 할 가능성이 있을 것이다. 김일성 유형의 대외정책의 특징이라고 한다면 주체노선, 말하자면 중소분쟁의 틈새를 이용한 중소 사이의 등거리 외교, 핵개발을 고리로 미국과의 관계정상화 추구 등이 라고 할 수 있다. 전문가들 사이에서는 최근 북중관계의 밀착과 북한의 대중의존도 증대, 특히 김정은 후계체제에 대한 중국의 강력한 후원 등으로 인해 김정은의 북한이 중국 쪽으로 급격하게 경사될지 모른다는 우려가 다수 제기되었다. 실제로 김정은 체제는 상당정도 중국의 정치적, 외교적, 경제적 지원에 의존하고 있는 것도 사실이다. 그러나, 비교정치학적 견지에서 보았을 때 독재정권은 대외적 자주성을 정치적 정당성으로 내세우는 경향이 있으며 과도한 대외의존은 치명적 약점으로 작용하게 된다. 자주라는 명분을 정치적으로 독점하고 경쟁세력들을 외세의존적 세력들로 공격하기 수월하기 때문이다. 김정은 부위원장 조부 김일성 주석의 리더십을 모방하려 한다면 지나친 친중 이미지는 탈색할 필요가 있다. 따라서 김정은 체제는 자연스럽게 대미와 함께 대러 접근을 시도하게 될 것이다. 미중 사이의 등거리 외교나 중러 사이의 등거리 외교, 나아가서는 한중 사이의 등거리 외교도 나타날 수 있다는 뜻이다. 실제로 김정은 체제는 지난 2월 23~24일 3차 북미 고위급회담 타결에서도 나타났듯이 북핵 협상을 고리로 대미접근을 시도하고 있다. ‘광명성 3호’ 발사는 미국의 관심을 끌기위한 추가 메뉴일 수도 있다. 또한, 세르게이 슈마크프(Sergey Shmakov) 러시아 에너지부 장관은 지난 1월 25일 위성락 주러대사와의 면담에서 북한의 새 지도부가 북한 경유 가스관 연결사업을 계속 추진하겠다는 의사를 밝혔다고 말한 것으로 알려졌다(〈연합뉴스〉 2012/1/27). 김정은 체제는 향후에도 북핵 협상에 보다 적극성을 가지고 임할 것으로 예상된다. 선군 정치의 유산으로 인해 김정은 체제가 북핵 협상에서 유약한 모습을 보이기는 정치적으로 부담스러울 것이다. 그러나 다른 한편 김정은 체제는 ‘조선반도의 비핵화는 고 김일성 주석의 유훈’이라는 명분을 내세울 수 있다.

미중 중심의 동아시아 건축 설계 과정에서 북한이 취할 수 있는 선택지는 제한적이다. 경제적 후진국 북한은 우리처럼 중견국 외교를 펼칠 수 있는 입장도 아니고 오랜 고립주의노선으로 인해 동아시아 네트워크의 ‘구조적 공백’(structural hole) 상태에 머무르고 있어 네트워크 외교도 불가능하며 지역질서의 설계자로 나선다는 것은 더욱 어불성설이다. 떠오르는 강대국이자 북한의 강력한 후견국인 중국에 편승





(bandwagoning)하든지 고립주의적 독자노선을 견지하든지 김일성 시대의 전통적 등거리 외교를 재할용하든지이다. 현실적으로는 3가지 정책을 동시에 추구할 것으로 예상된다.

북한의 김정은 체제는 기본적으로 중국에 편승하여 친중노선을 견지하면서도 미중간, 중러간, 그리고 한중간 김정은판 등거리 외교를 예고하고 있다. 이러한 북한의 넓은 등거리 외교에 대응하여 우리는 21세기형 네트워크 외교로 대응할 필요가 있다. 향후 대북정책은 대중정책이나 대미정책과 밀접하게 연계되어 추진되어야 한다. 미중 두 강대국간 외교에 적극적으로 관여하여 한미관계를 손상시키지 않으면서도 북중관계보다 한중관계가 더 가까워지도록 대중정책을 구사할 때 북핵 문제의 해결, 나아가 한반도 통일도 가능할 것이다.

#### IV. 핵선군 노선의 한계와 비핵 선경제 모델 가능성

지난 10년간 김정일 시대의 북한이 채택한 경제노선은 선군 경제전략이다. 선군 경제전략은 “국방공업을 우선적으로 발전시키며 동시에 경공업과 농업을 발전시킨다”는 구절로 상징된다. 이는 사실상 국방공업을 위해 경공업과 농업을 비롯한 다른 부문들의 발전을 희생하겠다는 의미이다. 국방공업은 “군대에 현대적인 무장장비를 보내주기 위한 공업”으로서 군수공업을 의미한다(김봉호 2005, 109). 북한이 이러한 선군 경제전략을 채택한 이유는 군사력만이 체제 생존을 보장할 수 있다는 인식에 기초하고 있다. 그러나, 계획경제에서 국방부문에의 자원의 과잉 분배는 경제성장에 부담이 될 수밖에 없다. 극단적 위기 상황에서 체제생존 전략으로 선군을 내세우는 것은 몰라도 경제발전 전략으로는 실패할 수밖에 없는 것이 당연하다(조동호 2010, 157).

북한경제가 2003년 이후 2008년까지 그나마 플러스 성장을 할 수 있었던 것은 선군 경제전략 때문이 아니라 2002년 7·1 조치와 2003년 종합시장 허용 이후 시장적 요소의 확대 때문이었던 것으로 추정된다. 그러나 북한은 시장적 요소의 확대가 북한 계획경제의 근간을 유지하는데 위협이 된다는 판단 하에 2005년에는 배급제를 부활하고 2008년에는 시장의 폐쇄를 지시하기도 하였다. 또한, 2009년 말에는 화폐개혁을 통해 7·1 조치 이후 급속히 성장한 신흥 중산층을 억압하고 계획경제 부문을 보호하려는 시도도 하였다.

북한은 2010년, 2011년, 그리고 김정일 사망 이후인 2012년에도 연이어 경공업과 인민생활 향상을 강조하는 신년공동사설을 게재하는 등 국방공업에 우선순위를 두었던 기존의 선군 경제전략에서 다소 변화하는 듯한 모습을 보여주고 있다. 그러나 북한이 제시하고 있는 경공업 발전과 인민생활 향상은 결국 계획경제의 정상화를 목적으로 한 것이고, 이의 실현을 위해 외부로부터의 지원과 부분적인 외자 도입을 추진하려는 것이다. 예를 들어 2010년 나선시의 특별시 격상과 조선대풍국제투자그룹 설치, 2011년 5월 북중 정상회담을 계기로 본격화되고 있는 황금평과 나선특구 개발, 그리고 지난 8월 김정일의 방러 과정에서 부각된 남북러 가스관 연결사업 등은 외부로부터의 자본을 유치하려는 북한의 의도를 반영하는 것이다. 북한의 외자 유치 노력과 북중관계 강화, 그리고 정세에 따라서는 북미관계 및 남북관계 개선 등을 통해 얻게 될 경제적 지원이 북한 경제에 약간의 숨통을 틔워 줄 수는 있을 것이다. 그러나, 북한이 선군과 계획경제 중심의 경제전략을 유지하는 한 외부수혈의 효과는 극히 제한적이다. 시장적 요소의 획기적 확



대를 통한 경제 시스템의 근본적 개혁이 없다면 외부자본이 충분히 들어오지도 않을 뿐만 아니라 설령 들어온다고 해도 그 효과는 미미할 수밖에 없다.

북한의 경제전략이 하루아침에 선군 계획경제에서 선경제 시장경제로 바뀔 가능성은 높지 않다. 김정은 체제는 급격한 정책전환에 따른 사회경제적 혼란을 감당할만한 정치적 리더십을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 김정은 체제는 권력기반의 공고화를 위해 김정일 사후에도 일정기간은 선군의 계승을 내세우는 것이 불가피해 보인다. 그러나, 북한이 처한 국내외적 여건을 고려할 때 김정은 체제가 언제까지나 기존의 핵선군 노선을 고집하기는 어려울 것으로 보인다.

첫째, 북한의 핵선군 노선과 중국의 ‘선경제주의’와의 부정합성이 점점 확대되고 있다. 중국의 공식 문건에서 확인되는 국가대전략과 외교전략은 “화평발전”과 “조화세계”로 표현되는 ‘선경제주의’이다<sup>6</sup>. 중국은 2020년 전면적인 소강사회 건설을 목표로 안정된 경제발전을 추진하는 것을 국가전략으로 삼고 있다. 심지어 중화인민공화국 건국 1백주년이 되는 2049년까지도 국력의 비축에 주력하겠다는 자세이다. 비록 중국의 국내안보, 주권, 경제성장 등과 같은 핵심이익에서는 일전도 불사하겠다는 의지를 보이고 있지만 어디까지나 주가 되는 것은 경제성장을 위한 안정적 대외환경의 조성이다<sup>8</sup>. 더욱이 북한문제는 중국이 정의하는 핵심이익에 해당하지 않는다. 따라서 중국은 북한문제가 중국의 안정적 대외환경 조성을 저해하지 않도록 하는데 주력할 것이다. 중국은 김정일 위원장 시대에는 북한이 핵실험을 강행하고 대남 도발을 자행하는 등 지역질서의 불안정을 초래해도 북한의 불안정을 우려하여 북한을 외교적으로 지원 하는 모습을 보였지만 김정은 시대에도 이러한 패턴이 반복될지는 의문이다. 중국의 입장에서 북한 변수로 인한 대외환경의 불안정 가능성을 원천적으로 차단하는 길은 북한의 국가전략을 중국과 유사한 선경제주의로 변화시키는 것이다. 실제로 최근 수년간 중국은 북한에 개혁개방 압력을 가중시켜 왔다. 2010년 5월에는 원자바오(溫家寶) 총리가 김정일 위원장에게 “중국의 개혁개방 경험을 소개해 주고 싶다”고 언급했으며 2010년 8월의 북중 정상회담에서는 김정일 위원장이 이례적으로 중국의 개혁개방을 높이 평가하는 언급이 나왔다. 이후에도 중국은 기회만 있으면 최근 북한이 강조하는 ‘경제발전과 인민생활개선’을 언급하는 등 북한의 개혁개방을 간접적으로 촉구하는 모습을 보이고 있다. 최근 심화되고 있는 북한경제의 대중 의존도 증대와 김정은 체제에 대한 중국의 정치적 지원도 북한의 국가전략 변경 압력으로 작용할 것이다.

둘째, 북한의 사회경제적 상황도 변화의 압력으로 작용할 것이다. 북한의 경제상황을 고려할 때 김정은 후계체제는 시장적 요소를 확대해 나갈 수밖에 없는 처지이다. 다양한 형태의 합법적·불법적 사적 경제활동이 북한 사회를 지탱시키고 있으며 북한 주민들은 이미 시장 없이는 살아갈 수 없는 상태이기 때문이다. 비공식적으로는 북한경제는 이미 계획과 시장이 공존하고 있는 상황이다. 이를 억누르려고 할수록 북한주민의 반발은 심해질 것이며 언제까지나 어정쩡한 상태로 갈 수도 없다. 김정은 후계체제는 이러한 현실을 직시하고 점진적으로 정책전환을 모색해야 한다. 경공업에 박차를 가하여 인민생활의 향상을 도모하는 것을 넘어 경제체제 자체의 전환을 통해 경제재건을 모색해야 한다.

셋째, 정치적으로도 새로운 통치이데올로기와 국가전략이 제시될 필요가 있다. 김정은이 진정으로 자신의 시대를 열어가기 위해서는 김정일과는 차별화되는 자신만의 업적을 발굴해 나가야 할 것이다. 조부의 자주, 부친의 핵과 선군에 이어 김정은이 내세울 수 있는 것은 경제밖에는 없으며 강성대국 건설이라는 김정일의 유업을 완성하기 위해서라도 김정은은 경제강국 건설에 초점을 맞출 수밖에 없다. 실제로 북한이 발표한 2012년 신년공동사설은 곳곳에서 경제발전을 강조하고 있다. 김정일 위원장의 치적을 찬양하는 대목에서도 “지난해에 인민생활 대진군에서 커다란 성과가 이룩되고 21세기 경제강국의 강력한 토대가 더욱 튼튼히 마련되었다. 위대한 장군님의 불면불휴의 로고에 의하여 새 세기 산업혁명의 봉화가 타올라 우리 경제가 지식 경제형 강국건설의 길에 들어서게 되었다”고 하여 김정일의 업적으로 선군보다



경제를 부각시키고 있다. 주목되는 것은 새 세기 산업혁명을 내세우면서 지식경제, 기술집약형 경제 등을 유달리 강조하고 있다는 것이다. 북한은 김정은 후계체제 구축이 본격화되기 시작한 2009년부터 컴퓨터 수치제어(Computerized Numerical Control: CNC)의 성과를 대대적으로 선전해 오고 있으며 “주체 철의 탄생은 핵실험 성공보다 더 위대하다”면서 CNC 방식에 의한 철의 생산을 김정은의 업적으로 부각시키고 있다(김정일 2009; 정영태·이교덕·정규섭·이기동 2010, 133). 또한, 2010년에 들어서는 소위 “회전 속도” 모델을 내세우면서 첨단 과학기술에 입각한 사업방식을 적극적으로 독려하고 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려하면 김정은 체제가 중장기적으로 선경제주의로 전환할 가능성을 무시할 수 없다.

그런데 북한경제의 본격적 성장과 체제전환을 위해서는 핵선군 노선의 전환이 동시에 요구된다. 한국과 국제사회의 지원이 북한경제의 성공적인 개혁에 필수적인 요소이기 때문이다. 그런데, 김정은 후계체제가 진정한 비핵화 의지를 보여주지 않는다면 한국 등 주변국은 대북지원에 적극적으로 나서지 않을 것이다. 김정은 체제가 진정으로 핵과 선군을 포기하고 선경제 개혁을 추구한다면 그리고 사회경제적 압력에 굴복한 급격한 체제전환이 아니라 주도적이고 점진적 체제전환을 시도한다면 불안정 가능성보다는 성공 가능성이 높다. 한국과 중국 등 북한의 비핵화와 안정을 바라는 주변국들이 적극적으로 도울 것이기 때문이다. 물론, 북한의 경제체제 전환이 장기적으로 정치적 불안정 요소로 작용할 가능성을 배제할 수는 없지만 이는 중국의 정치적 장래를 예측하는 것만큼이나 불확실성의 영역에 속한다. 불확실하지만 진화의 길을 선택하는 것이 적어도 선군 체제를 유지하다가 파국에 이르는 것보다는 현명한 선택이다. 한국을 비롯한 주변국 어느 누구도 북한이 만성적인 정치적 불안정 상태에 빠져드는 것을 원치 않는다. 북한의 실패국가화는 주변 어느 특정국가의 전략적 이득으로 귀착되지 않으며 동북아에 커다란 ‘구조적 공백’만을 초래할 뿐이다. 그러나, 김정은이 권력승계 과정에서 변화가 아니라 계승만을 고집한다면 결국 북한의 정치적 불안정을 자초하게 될 것이다.

## V. 공진(共進)의 한반도 평화체제 구축

한반도의 최대 안보현안인 북핵 문제가 발생한 지도 이미 20년이 경과하였다. 그 동안 북한의 비핵화를 위한 수많은 양자, 다자간 협상이 있었고 <제네바 합의>(1994), <9·19 공동성명>(2005), <2·13 합의>(2007) 등 나름 성과가 없지 않았지만 북한의 핵 능력이 월등히 강화되는 등 북핵 문제는 지속적으로 악화되어 왔다. 북한은 4개~13개의 핵무기를 제조할 수 있는 분량의 플루토늄을 확보한 것으로 추정되며 2010년 11월의 영변의 원심분리기 시설 공개로 북한은 플루토늄 기반의 핵 프로그램 뿐만 아니라 고농축우라늄에 기반을 둔 핵 프로그램을 보유하고 있다는 것이 확인되었다<sup>9</sup>. 특히, 북한은 2006년 10월과 2009년 5월 두 차례의 핵실험을 실시하여 핵무기 제조 능력이 있음을 과시했다. 북한은 국제법상 결코 핵무기국의 지위를 획득할 수는 없지만 국제사회가 북한의 핵무장을 점차 기정사실화하여 ‘사실상(*de facto*) 핵무기국’으로 등장할 가능성마저 우려된다(전봉근 2011, 184).

북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담은 2009년 초 이후로 중단된 상태이다. 2007년 6자회담 <2·13 합의>에 따라 영변 냉각탑 폭파 등 부분적 “불능화”(disablement) 조치가 취해졌으며 2008년에는 최초로 북한핵의 “신고”(declaration)가 이루어지기도 했지만 “검증”(verification)의 장벽을 넘지 못하고 협상이 결렬되어 오늘에 이르고 있다. 이후 북한은 영원히 6자회담에 불참할 것임을 선언하고 2차 핵실험을 실시했으며 우라늄 농축프로그램을 공개하는 등 상황을 지속적으로 악화시켰다. 2011년 1월 미중 정상회



담을 계기로 비로소 6자회담을 재개하기 위한 움직임이 재개되어 두 차례의 <남북 비핵화회담>(발리, 2011년 7월 22일 / 베이징, 2011년 9월 21일)과 세 차례의 <북미 고위급회담>(뉴욕, 2011년 7월 28~29일 / 제네바, 2011년 10월 24~25일 / 베이징, 2012년 2월 23~24일)이 개최되었으며 6자회담 재개를 위한 “사전조치”(pre-steps)에 합의했다.

비록 북한의 ‘광명성 3호’ 발사 추진으로 백지화될 위험에 처하긴 했지만 북미간 <2·29 합의> 자체는 긍정적이다. △ 장거리 미사일 발사 및 핵실험 모라토리엄(moratorium) △ 우라늄 농축을 포함한 영변 핵 활동의 중단 △ 영변의 우라늄 IAEA 사찰단 복귀 등 당장 시급한 북한의 핵 능력 증대를 차단하기 위한 조치들이 포함되어 있기 때문이다(U.S. Department of State February/29/2012). 그런데 북한의 발표에 따르면 “결실있는 회담이 진행되는 기간”에 한해서 북한의 핵 활동이 중단되는 것이기 때문에 언제든지 재개될 수 있다는 한계가 있다. 따라서 미국이 북한의 비핵화(denuclearization)보다는 비확산(nonproliferation)에 역점을 두고 있는 것이 아니냐는 지적이 나온다. 더욱이 우라늄 농축 활동의 중단도 “영변에 있는”(at Yongbyon) 시설로 특정화되어 있어 북한이 다른 곳에 은닉했을지도 모르는 우라늄 농축 시설은 해당되지 않는다. 북미 양국의 발표문에 강조점이나 내용에 있어서 미묘한 차이가 있는 부분도 향후 합의 이행을 낙관할 수 없게 한다. 대북제재 해제 문제나 추가적 지원 문제가 북명이 될 수 있기 때문이다. 특히 북한의 발표문은 미국과 달리 “6자회담 재개시 대북제재 해제와 경수로 제공문제를 우선 논의키고 했다”고 밝혀 경수로 제공문제를 부각시키고 있어 주목된다(<조선중앙통신> 2012/2/29). 그런데 이 부분은 굳이 부정적으로 볼 필요는 없을 것 같다. 경수로 건설문제는 2005년 <9·19 공동성명>에도 포함되어 있는 것으로 북한의 비핵화가 이루어지지 않으면 실현될 수 없는 문제라는 것을 북한도 잘 인지하고 있기 때문이다. 따라서 경수로 문제가 거론되었다는 것은 <9·19 공동성명>에 의한 북한의 비핵화 공약이 여전히 유효하며 북한의 핵 국가 목인 전략이 변경될 수 있다는 점을 시사하는 것일 수도 있다.

북한의 ‘광명성 3호’ 발사로 인한 대치국면이 일정한 냉각기간을 거쳐 수습되고 <2·29 합의> 정신에 따라 6자회담이 재개된다고 하더라도 북핵 문제의 급진전이 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 6자회담에서 북핵 협상이 본격화되더라도 넘어야 할 장벽은 수도 없이 많다. 2008년 중단된 △ 신고·검증 △ 핵 시설의 불능화 및 해체 △ 미사용 연료봉 및 폐연료봉의 통제 △ 기확보 핵물질 및 핵무기의 통제 △ 우라늄 농축시설의 검증 및 해체 등 풀어야 할 난제가 첩첩산중이다. 설사 북핵 협상이 원만하게 진행된다 고 하더라도 족히 십수년이 걸릴 수도 있는 상황이다.

물론 북핵 협상은 시간이 걸리더라도 꾸준히 인내심을 가지고 추진되어야 한다. 비록 동결 수준이라고 하더라도 북한의 핵 능력 증대를 차단하는 것은 의미 있는 진전이다. 북한이 핵무기 4~13기 분량의 핵 물질을 가지고 있는 것과 10~30기 분량의 핵 물질을 가지고 있는 것은 전략적으로 전혀 다른 상황이다. 또한, 북한이 핵무기를 탄도미사일에 탑재할 수 있는 소형화에 성공하여 실전 배치하게 되면 우리의 안보는 극도로 취약해질 것이다. 따라서 북한 핵 프로그램의 동결로부터 시작하여 완전한 비핵화에 이르기까지 북핵 협상은 중단 없이 진행되어야 한다. 다만 북한의 완전한 비핵화를 실현하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다.

무엇보다도 김정은 체제가 국가전략을 바꾸어 핵 선군체제를 비핵 선경제체제로 전환하는 결단을 내리지 않으면 북한의 완전한 비핵화는 불가능하다. 북한체제의 내구성과 북중관계의 특수성으로 인해 대북제재를 통해 북한의 핵 포기를 강제하기는 어렵다. 북한 스스로 핵이 북한체제의 생존과 번영을 보장해 줄 수 없다는 판단을 내려야만 북핵 문제는 해결될 수 있다. 실제로 핵 선군체제의 한계가 점점 분명해지고 있는 상황이다. 북한은 계획경제를 완전 복원할 능력이 없는 상태이며 몇 년째 경공업 발전과 인민 생활 향상을 강조하고 있는 것에서 알 수 있듯이 시장적 요소의 확대에 따라 인민들의 기대수준이 높아지



고 있다. 북한이 실제로 경공업 발전과 인민생활의 향상을 꾀하기 위해서는 안보과잉의 핵 선군 노선의 조정이 불가피하다.

만약 김정은 체제가 비핵 선경제체제로의 전환을 선택한다면 한국, 중국, 미국 등의 파격적 지원을 확보할 수 있을 것이다. 핵 대신 북한의 안전을 보장해 줄 수 있는 남북, 미중, 유엔을 엮는 복합평화체제를 제공할 수 있을 것이며 북한의 체제전환에 필요한 대규모 지원과 자본 투자가 가능할 것이다. 북한 스스로의 변화와 주변국의 지원이 같이 진행되는 ‘공진’(共進)이 가능하다는 말이다<sup>10</sup>.

향후 6자회담이 재개되어 북핵 협상이 본격적으로 추진된다면 그 속도와 폭은 6자회담과 병행하여 진행될 것으로 예상되는 평화체제 논의의 속도에 의해 좌우될 것이다. 북한이 새로 구축될 한반도 평화체제가 자신의 안전을 확실히 보장하고 북한경제의 번영을 가져올 수 있다는 확신이 들 때 비핵화의 결단을 내릴 것이기 때문이다. 따라서 우리도 평화체제 논의와 관련 이를 북한의 비핵화 회피 구실 정도로 보던 방어적 태도에서 탈피하여 김정은 체제의 비핵 선경제 발전모델 선택의 계기로 활용하는 전략적 접근이 필요하다. 물론 북한은 평화체제 논의가 착수될 경우 미국의 대한 핵우산 공약의 철회나 주한미군의 철수, 서해상 경계선의 획정 등을 상투적으로 요구할 것이다. 그러나 우리는 인내심과 진정성을 가지고 북한체제의 안전을 확실하게 보장해 주는 것은 핵이 아니라 북한이 남북한과 미중, 일러, 나아가 유엔까지 겹겹이 엮는 복합 안전 그물망을 치는 것이고, 핵을 포기하는 대가로 국제사회의 대규모 지원을 통해 김정일이 못다 이룬 ‘경제강국’의 꿈을 실현해야 한다고 설득할 수 있어야 한다.

우리는 한반도 평화체제 구축문제를 한편으로는 북한의 비핵 선경제체제로의 전환을 지원하고 다른 한편으로는 미중 중심의 동아시아 건축에 대응하기 위한 거시 전략적 차원에서 추진할 필요가 있다. 북한의 비핵화를 실질적으로 유인하기 위해서는 핵 대신 평화체제 라는 안전담보를 제공하는 것이 불가피하다. 물론, 북한의 완전한 비핵화는 북한체제의 근본적 변화가 오기 전에는 실현되기 쉽지 않을 것이다. 그러나 완전한 비핵화 이전이라도 북한의 의미 있는 비핵화 조치 - 예를 들면 높은 단계의 불능화, 핵 시설 해체 등 - 를 유도할 수 있는 가장 효과적인 카드는 평화체제의 구축이다. 한반도 평화체제는 미중 중심으로 설계되고 있는 동아시아 건축에 대응하여 우리가 직접 설계자로 나서는 길이기도 하다. 미중 중심의 동심원적 네트워크 사이 한반도 중심의 동심원적 네트워크를 겹치게 설계하여 우리의 선택지와 외교적 입지를 넓힐 수 있기 때문이다. 한반도 평화체제 구축 과정에서 북핵 문제를 해결하고 이를 동력으로 삼아 6자 정상회의를 성사시켜 6자회담의 성격을 동북아 협조체제로 전환할 수도 있을 것이다. 6자회담을 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS), 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 아세안+3(ASEAN Plus Three: APT) 못지않게 비중있는 지역체제로 발전시키자는 것이다. 그러나 이러한 구상은 일단 한반도 평화체제 구축으로부터 시작할 수밖에 없다.

향후 평화체제 구축 협상은 남북한이 주도하는 것이 바람직하다. <9·19 공동성명>과 <2·13 합의>는 한반도 평화체제 포럼에 관한 조항을 포함하고 있으나 한반도 평화체제 포럼은 발족조차 하지 못했다. 이는 북한의 비핵화 조치에 대한 상응조치가 경제적 보상과 미일과의 관계정상화 추진으로 구성되어 있으며 평화체제 문제는 별도의 포럼에서 다루기로 되어 있기 때문이다. 비핵화 협상이 지지부진할 경우 평화체제 구축 협상은 탄력을 받기 어려운 구조인 것이다. 따라서 평화체제 구축을 북한의 비핵화를 위한 촉진제로 활용하기 위해서는 6자회담 틀에 머무르지 말고 남북한이 중심이 되어 직접 당사국인 미중을 끌어들이는 방식으로 추진되어야 한다. 이는 남북한 중심의 평화체제 구축 논의가 북한의 비핵화를 다루는 6자회담에 동력을 부여하는 방식이다. 북한도 평화체제 구축이 현실화되면 비핵화 조치에서도 보다 성의 있는 자세를 보일 것으로 기대된다.

평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지하는 것이 바람직하다. 그 간 한국과 미국은 ‘선(先) 비핵화, 후(後) 평화체제’, 북한은 ‘선(先) 평화체제, 후(後) 비핵화’ 입장을 견지해 왔다.



이제 이러한 비생산적인 논란에서 벗어나 6자회담 재개와 동시에 평화체제 구축 협상에 착수하되 평화체제 구축의 속도는 비핵화 진전 속도에 동조화(syncronization)하면 될 것이다. 한편, 북한의 비핵화가 의미 있는 진전을 보이게 될 경우, 이를 가속화시키기 위해 평화협정 체결을 북미 수교 이전이라도 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다<sup>11</sup>. 1973년 베트남 평화협정이나 1972년 미중 공동성명 등은 관계정상화 이전에 평화문제에 합의한 좋은 사례이다(통일연구원 2007). 평화체제를 보다 폭넓게 정의하고 내용을 풍부하게 하는 것도 검토할 만하다. 어차피 평화협정이 체결되기 위해서는 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)문제를 포함하여 남북간 경계선이 확정되어야 하고 전쟁포로 문제가 해결되어야 하는 등 복잡한 문제를 풀어야 하며 남북간 경제협력 문제도 연동될 수밖에 없다. 주한미군과 한미동맹의 성격도 전환되어야 한다. 따라서 지금까지의 평화체제 논의 보다는 훨씬 대담하고 포괄적인 접근이 필요하다.

## VI. <복합적 관여정책>의 추진

공진의 한반도 평화체제 구축이 향후 10년간 한국의 추진해야 할 대북정책의 핵심적 건축물이라고 한다면 복합 네트워크 전략은 일종의 방법론 또는 퍼포먼스라고 할 수 있다. 냉전시대의 대북정책은 현실주의에 입각한 군사적 억지와 북한정권을 상대로 하는 심리전이 사실상 전부였다고 할 수 있다. 비록 <7.4 공동성명> 채택과 이산가족상봉 등 남북간 일시적 화해국면이 있기는 했지만 기본적으로 국내정치용이었 고 기껏해야 데탕트 정세에 대응하기 위한 임기응변적 성격에 지나지 않았다. 탈냉전 시대에 접어들어 지속되었던 관여정책(engagement policy)은 남북간 협력을 통한 평화정착과 북한의 변화가 가능하다는 자유주의적 전제에 입각한 것이었다. 문제는 기능주의적 통합을 추진한 김대중·노무현 정부의 방어적 자유주의, 그리고 압박을 통한 북한의 변화에 방점을 두었던 이명박 정부의 공격적 자유주의 모두 평화정착과 북한의 변화 유도에서 한계를 노정했다는 것이다. 또한, 2차례의 서해상 교전과 천안함·연평도 사태가 보여주듯이 군사적 대치와 화해협력이 공존하는 것이 한반도의 현실이며 이를 간과할 경우 정책적 혼란이 초래될 수 있다. 따라서 향후의 대북정책은 현실주의, 방어적 자유주의와 공격적 자유주의, 나아가 구성주의적 접근까지 모두 고려하는 복합정책을 구사하는 것이 바람직하다.

북한은 군사적으로는 우리의 최대 위협세력이지만 동시에 화해협력의 대상이며 궁극적으로는 통일의 대상이라는 복합적 정체성을 지닌다. 우리는 한편으로는 확고한 군사적 억지를 통해 북한의 군사력에 대응하고 다른 한편으로는 국제사회와 협조하여 북한의 비핵화를 유도하면서 교류협력을 통해 북한의 변화와 남북간 통합을 이루어야 하는 복합적 상황에 놓여있다. 말하자면 북한의 군사적 위협에 대해서는 국방·안보 정책 차원에서 단호하게 대응하되 남북관계는 장기적으로 통일을 염두에 두고 치밀하게 관리해 나가는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 따라서 통일정책, 외교정책, 그리고 국방정책을 복합적으로 추진하면서 이들이 서로를 희생시키지 않도록 적절한 균형을 유지해야 한다. 물론 이를 위해서는 최고결정권자의 지휘를 받아 복합적 대북정책을 추진할 수 있는 컨트롤 타워가 형성되어 효율적으로 작동해야 할 것이다.

대북정책의 세 영역인 통일, 외교, 국방 각각의 분야에서도 복합적 고려가 필요하다. 통일분야에서는 관여정책(engagement policy) 이외의 대안은 없다. 북한 핵은 우리 안보의 최대 위협이고 북한은 우리의 즉각적 위협세력이지만 궁극적으로 통일의 대상이다. 북한은 국제법상 유엔회원국으로서 북한 스스로의 주권적 결의를 통해 남측과의 통합을 결정할 때 한반도의 정치적 통일은 가능하다. 이를 위해서는 꾸준한



교류·협력을 통해 남북간 상호의존도를 증대시키고 북한의 대남 친화력을 제고하는 수밖에 없다. 이러한 과정이 북한의 위협을 감소시키는 길이기도 하다. 다만 교류협력이 자동적으로 북한을 변화시킬 것으로 보는 방어적 자유주의의 한계는 분명히 직시해야 한다. 남북관계의 발전에도 불구하고 북핵 문제가 지속적으로 악화되고 선군체제가 강화되었던 사실이 이를 반증한다. 대북 제재와 압박을 통해 북한체제의 변화를 추구하는 공격적 자유주의는 더욱 큰 결함을 가지고 있다. 이러한 접근은 실제로 북한을 변화시키지도 못하면서 남북관계만 악화시킬 뿐이라는 것이 드러났다. 따라서 우리는 방어적 자유주의와 공격적 자유주의를 넘어 현안별, 시기별로 양자를 스마트하게 구사하는 복합적 관여정책을 추진해야 한다. 복합적 관여정책은 “국가이익은 정의되는 것”이라는 구성주의의 주장에도 주목한다(Wendt 1999, 233-234; Katzenstein 1996; Finnemore 1996). 북한이 스스로 핵선군이 아니라 비핵 선경제가 자신의 국익이라고 정의할 때 북한의 진정한 변화는 가능하기 때문이다. 향후 대북정책은 막연히 북한의 변화를 기다릴 것이 아니라 김정은 체제가 이러한 판단을 내릴 수 있도록 적극적으로 도와주는 방향에서 설계되고 집행되어야 한다. 한편 통일에 대해서는 기존의 근대 국가형 통일 방식에서 벗어나 복합 네트워크 국가형 통일을 추진해야 한다. 우리 정부의 통일방안인 <민족공동체통일방안>은 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 최종적으로 정치적 통일을 달성하는 점진주의적, 단계론적 특징을 가지고 있다. 광범위한 국민적 합의기반을 가지고 있는 <민족공동체통일방안>을 버리고 굳이 새로운 통일방안을 제시할 필요는 없지만 통일을 추진하는 발상과 전략은 전환되어야 한다. <민족공동체통일방안>의 점진주의적 전략은 여전히 유효하다. 그러나, 22세기를 내다보는 한반도의 통일은 남과 북의 정치적 통합을 통해 근대적 국민국가를 완성한다는 측면을 넘어 탈근대 복합네트워크 국가를 지향하는 통일이 되어야 할 것이다. 남북한의 비대칭성과 미중 중심의 동아시아 네트워크를 고려할 때 안과 밖의 엄격한 구분을 속성으로 하는 근대 국가형 통일은 지난할 뿐만 아니라 그다지 바람직하지도 않다(박명규·이근관·전재성 외 2010). 남북관계 차원에서는 정부간 연합기구, 정부 네트워크, 초정부 네트워크, 초국가 네트워크가 망라되는 복합 네트워크망을 형성하고 동아시아 차원에서도 미중과의 “인접네트워크”와 “연결네트워크”<sup>12</sup>를 망라하는 복합 네트워크망을 구축하여 그 과정에서 남북한이 복합네트워크국가로 진화하는 것이 다름 아닌 한반도의 통일이라는 관점이 필요하다. 말하자면 남과 북이라는 두 개의 주권국가를 통합하는 것이 아니라 한반도에 22세기형 복합네트워크 국가를 건설하자는 것이다. 적어도 담론 차원에서라도 이러한 통일상이 제시될 때 북한의 체제전환에 대한 우려도 해소되고 한국 주도형 한반도 통일에 대한 중국의 거부감도 줄어들게 될 것이다.

외교분야에서는 전절에서 제시한 공진의 한반도 평화체제 구축을 위한 외교적 노력이 핵심적 과제가 될 것이다. 공진의 한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한만 설득해서는 안되고 미중 등 주변국들의 협조가 필수적이기 때문이다. 적어도 미중을 공동설계자(co-architects)로 끌어들이지 않으면 한반도 평화체제는 사실상 실현되기 어렵다. 특히 미중관계가 새로운 패권경쟁 국면으로 돌입하면서 북핵·북한 문제가 이전과는 다른 지평에 놓이게 되었다는 점을 충분히 고려해야 한다. 미중은 자국 중심의 동아시아 아키텍처를 설계하면서 북핵·북한 문제를 자국의 영향력 확대 차원에서 다루려고 할 것이다. 또한 미중은 우리가 제시하는 공진의 한반도 평화체제가 자국 중심의 동아시아 아키텍처에 얼마나 부합하는지를 검토할 것이다. 이는 우리에게 외교적 부담으로 작용할 수도 있으나 동시에 기회이기도 하다. 미중 경쟁관계는 기본적으로 한국의 입지를 줄이는 측면이 있으나 북핵·북한 문제를 통해 미중 양국과의 관계를 동시에 강화하면서 우리의 전반적 외교적 입지를 넓힐 수 있기 때문이다. 북핵·북한 문제가 미중과의 복합 네트워크망을 구축하는 외교적 자원이 될 수 있다는 말이다. 이런 맥락에서 향후 우리의 대북정책은 대미정책이나 대중정책과 유리될 수 없다. 공진의 한반도 평화체제 구축 과정에서 한미동맹은 대북역지 동맹에서 지구적 차원의 21세기 복합동맹으로 거듭나야 할 것이다. 설사 중국의 비판적 시선이 있더라도



한미동맹을 희생할 수는 없다고 할 때 한중관계를 획기적으로 발전시키는 것이 한국의 외교적 딜레마를 해소하는 방안이 될 것이다. 한중관계가 경제적 차원에서뿐만 아니라 외교안보적 차원에서도 북중관계를 능가할 수 있다면 북핵·북한 문제는 절반쯤 해결된 것이나 마찬가지이다.

국방분야에서도 복합적 안보정책이 추진되어야 한다. 현실주의에 입각한 군사적 억지, 협력안보 개념에 입각한 남북 군비통제, 북한의 탈군사화를 통한 체제전환 지원 등을 동시에 추진해야 한다. 우선 북한의 핵뿐만 아니라 화학·생물·방사능·핵(Che-mical, Biological, Radiological, and Nuclear: CBRN) 무기, 전진배치되어 있는 재래식 전력 등 북한의 다양한 군사적 위협을 상쇄할 수 있는 역지력이 확보되어야 할 것이며 특히 북한군의 특이동향을 감시하고 돌발적 상황에 대응할 수 있는 정보전 능력의 강화가 필요하다. 표류하고 있는 국방개혁 논의도 상부지휘구조 개편 문제에 매몰되기 보다는 정예강군 건설 문제에 충실할 필요가 있다. 한편 남북한의 안보딜레마를 해소하여 한반도의 안보위험을 획기적으로 감소시키기 위해서는 구성주의적 협력안보 개념에 입각한 남북 군비통제도 동시에 추진되어야 한다. 국가 차원에서 국방부 조직과는 분리된 군비통제기구의 설치도 검토할 필요가 있다. 특히 2015년 전작권전통제권이 환수되게 되면 우리의 주도로 남북 군비통제를 추진할 수 있는 좋은 여건이 된다. 그 동안 북한은 한미연합사령관의 작전통제권 행사를 남북간 군사대화를 회피하는 구실로 삼아 왔으나 더 이상 그러기 어려워진 것이다. 6자회담 재개와 더불어 가시화될 한반도 평화체제 구축 논의도 남북 군비통제를 본격적으로 추진할 수 있는 동력으로 작용할 것이다. 우선 북한의 정치적 불확실성이 남북간 우발적 충돌로 이어지는 것을 방지하기 위한 군사적 신뢰구축 조치가 필요하다. 남북 긴장고조를 통해 정치적 이익을 볼 수 있는 세력이 의도적으로 국지전적 충돌을 유발할 가능성이 있기 때문이다. 서해 NLL과 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)에서의 군사적 충돌방지 장치 마련이 남북 군비통제의 최우선적 과제이다. 북핵 문제가 심각한 것은 사실이나 우리의 입장에서는 북한의 재래식 전력이나 핵 이외의 비대칭전력이 보다 현실적인 위협이다. 특히, 1천 문에 달하는 북한의 장사정포, 각각 수십 기에 이르는 중단거리 미사일의 축소가 절실하며, 5천 톤 이상 비축된 것으로 예상되는 생화학무기에 대한 통제도 절박하다(CSIS 2011).

남북 군비통제는 북한의 핵선군체제를 비핵·선경제 체제로 전환하는 문제와 직결된다. 남북한 군축이 이루어져야 북한체제의 근본적 전환도 가능할 것이기 때문이다. 국방비에 과도하게 배분되어 있는 북한의 국력 자원을 경제재건으로 돌리기 위해서는 군사부문의 축소가 필수적이다. 현재 북한 119만 명 대 남한 69만 명으로 되어 있는 병력 규모를 적절한 수준으로 축소하는 것을 목표로 상호감군을 추진해야 할 필요가 있다. 이를 위해 미국의 년-루거(Nun-Lugar) 방식을 원용하여 감축되는 북한군을 산업인력으로 전환하기 위한 비용과 이들을 수용할 수 있는 대규모 산업시설 건설에 대한 지원도 고려해 볼직하다.■

## 주(註)

<sup>1</sup> 한국의 대북정책에 정체성의 정치가 어떻게 작용했는지에 대해서는 Kim(2006)을 참조.

<sup>2</sup> 중국은 핵심이익을 주로 대만, 티벳, 신장 등 영토문제를 지칭하는 개념으로 사용하여 왔으나 중국의 국력이 신장하면서 동 개념을 확장적으로 적용할 우려가 있다(Swaine 2011).





- <sup>3</sup> 북한의 후계자 이론에 대해서는 이교덕(2003), 김종수(2009) 를 참조.
- <sup>4</sup> 권위주의 정권에서는 초기에 최고지도자와 권력엘리트들의 지배연합이 형성되더라도 점차 권력이 집중되어 나가는 경향이 있다(Svolik 2009).
- <sup>5</sup> 김일성은 한국전쟁 이후 중소로부터의 자주성 확보를 권력강화 명분으로 내세우고 수백명의 소련파와 연안파 인물들을 숙청했으며 1956년부터 1960년까지 이른바 ‘반중파 투쟁’을 피해 중국으로 도피한 사람만 1천명여명에 달했다(이종석 2000, 215).
- <sup>6</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室(〈人民日報〉 2005/12/13); 胡錦濤, “努力建設持久和平, 共同繁榮的和諧世界.”(〈人民日報〉 2005/9/16)
- <sup>7</sup> 중국의 후진타오(胡錦濤) 주석은 개혁개방 30주년 기념연설에서 중국의 2049년 비전을 “富強民主文明和諧的社會主義現代化國家”로 제시하였다(Hu 2008).
- <sup>8</sup> 중국의 다이빙궈(戴秉國) 국무위원은 2009년 7월 28일 미중 경제전략대화에서 중국의 핵심이익(核心利益)을 첫째, 중국의 기본적 국가체제와 국가안보 둘째, 국가주권과 영토적 통일성 셋째, 중국 경제와 사회의 지속적이고 안정적인 발전을 유지하는 것으로 정의했다(Dai 2009).
- <sup>9</sup> 북한은 4개~13개의 핵무기를 제조할 수 있는 분량의 플루토늄을 확보한 것으로 추정된다. 또한, 지그 프리드 헤커(Siegfried Hecker) 박사는 영변에서 P2 방식의 2천 개 원심분리기가 있는 시설을 목격했다(CSIS 2011).
- <sup>10</sup> 북한 공진전략의 개념과 전략에 대해서는 하영선 · 조동호 (2010)를 참조.
- <sup>11</sup> 한반도 평화체제의 조기 구축을 주장하는 전문가들은 평화협정을 통해 북한의 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진할 수 있다는 측면에 주목한다(조성렬 2007).
- <sup>12</sup> 인접네트워크와 연결네트워크에 대해서는 하영선 · 조동호 (2010, 31-32)를 참조.



## 참고문헌

- 김봉호. 2005. 《선군으로 위력 떨치는 강국》. 평양: 평양출판사.
- 김일성. 1996. 《사회주의 위업의 계승완성을 위하여》. 〈김일성 저작집 44〉. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 2009. “성진제강 현지 지도시 발언.” 11월 18일.
- 김종수. 2009. “북학의 권력승계 담론 연구.” 〈평화연구〉 17, 1.
- 박명규 · 이근관 · 전재성. 2010. 《연성복합통일론》. 서울: 서울대학교 통일평화연구소.
- 이교덕. 2003. 《북한의 후계자론》. 서울: 통일연구원.
- 이종석. 2000. 《북한-중국관계: 1945-2000》. 서울: 중심.
- 전봉근. 2011. “북핵협상 20년의 평가와 교훈.” 〈한국과 국제정치〉 27, 1: 184.
- 정영태 · 이교덕 · 정규섭 · 이기동. 2010. 《북한의 포스트 김정일 체제 전망》. 서울: 통일연구원.
- 하영선 · 조동호. 2010. 《북한 2032 : 선진화로 가는 공진전략》. 서울: 동아시아연구원.
- 조성렬. 2007. 《한반도 평화체제》. 서울: 푸른 나무.
- 통일연구원. 2007. 《한반도 평화체제: 자료와 해제》. 서울: 통일연구원.
- 한국무역협회. 2012. 〈무역통계〉 <http://www.kita.net/statistic/index.jsp> (검색일: 2012.2.23)
- 〈연합뉴스〉. 2012. 1월 27일.
- 〈조선중앙통신〉. 2012. 1월 16일.
- 〈조선중앙통신〉. 2012. 2월 29일.
- 〈東京新聞〉. 2012. 1월 30일.
- 〈人民日報〉. 2005. 中華人民共和國國務院新聞辦公室. “中國的和平發展道路.” 12월 13일.
- 〈人民日報〉. 2005. 胡錦濤. “努力建設持久和平, 共同繁榮的和諧世界.” 9월 16일.
- CSIS. 2011. *The Korean Military Balance*. February 14.
- Dai Bingguo. 2009. “Closing Remarks for U.S.-China Strategic and Economic Dialogue.” July 28. Washington, DC., (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126599.htm>.)
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. New York: Cornell University.
- Hu Jintao. 2008. “Speech at the Meeting Marking the 30th Anniversary of Reform and Opening UP.” December 18.
- Katzenstein, Peter J. 1996. *The Culture of National Security*. New York: Columbia University Press.
- Kim, Sungbae. 2011. “Identity Prevails in the End: North Korea’s Nuclear Threat and South Korea’s Response in 2006.” *EAI Working Paper* July.
- Nuland, Victoria. 2012. “Statement by Victoria Nuland, Spokesperson - U.S.-DPRK Bilateral Discussions.” February 29.
- Svolik, Milan W. 2009. “Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes.” *American Journal of Political Science* 53, 2.
- Swaine, Michael D. 2011. “China’s Assertive Behavior – Part One: On ‘Core Interests’.” *China Leadership Monitor* No. 34.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.



## 필자약력

### 김성배

국가안보전략연구소 책임연구위원. 북한과 한반도 관련 정책 개발에 대한 자문을 맡고 있다. 김성배 박사는 국가안보전략연구소에 부임하기 전까지 통일부 정책보좌관(2006), 국가안전보장회의(National Security Council: NSC) 행정관(2003-2006년)을 역임하였으며, 서울대학교 대학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였다.

### 조동호

이화여자대학교 사회과학대학 북한학과 교수. 미국 펜실베이니아 대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였고, 한국개발연구원(KDI)에서 선임연구위원, 북한경제연구팀장, 기회조정실장을 역임하였다. 현재 민주평화통일자문회의 경제과학환경위원회 상임위원, 대통령자문 한중전문가공동연구위원회 위원, 대통령실 외교안보수석실 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 국회 예산정책처 예산분석실 자문위원 등을 맡고 있으며, 동아시아연구원 북한연구센터 소장, 조선일보 <아침논단> 고정칼럼리스트, SBS 외교통일안보 자문위원 등으로도 활동하고 있다. 주요 연구분야는 북한경제와 남북경협이며, 최근 연구로는 “북중관계의 변화와 남북경협,” “An Evaluation of the Situation Facing the North Korean Economy Today and Prospects,” “계획경제의 한계,” 《북한 2032: 선진화로 가는 공진 전략》(공편) 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)

