

## 북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성

황지환(서울시립대학교 국제관계학과)

### 국문요약

북한과 관련된 국내의 논의는 남남갈등의 형태로서 주로 보수 대 진보의 국내정치적 이념논쟁의 연장선상에서 이루어지고 있다. 북한에 대한 국내사회의 이분법적 이해는 한반도 냉전의 역사와 불가분의 관계를 맺고 있다. 하지만, 국내의 단순한 보수-진보 논리로서는 북한 핵 위기, 북한의 체제위기, 남북한 통일문제를 제대로 이해할 수 없다. 북한문제는 글로벌-동아시아-한반도의 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있으며, 대북인식과 정책은 국제정치적 시각과 국내정치적 시각이 서로 맞물리는 과정에서 모색되어야 한다. 우리가 북한 문제를 다룰 때 반드시 밖의 시각을 그대로 수용할 필요는 없지만, 밖에서 안을 바라보는 시각을 제대로 이해할 필요가 있다. 그래야만 안과 밖의 조화로운 이해 속에 세계질서의 변화를 파악하면서 우리 나름의 정교한 대북정책의 논리를 개발하려는 노력이 가능할 것이기 때문이다. 결국 국내의 단순한 보수 대 진보 논리로는 북한 문제를 제대로 이해할 수 없다. 이러한 관점에서 기존의 국제정치이론을 북한문제에 적용해 보면 보다 분명하고 다양한 그림을 그리는데 도움이 될 수 있을 것이다.

주제어: 북한, 보수, 진보, 국제정치이론, 대북정책

## I. 한국의 국내정치와 북한문제의 인식

### 1. 보수와 진보의 북한인식과 남남갈등<sup>1)</sup>

북한과 관련된 국내의 논의는 남남갈등의 형태로서 주로 보수 대 진보의 국내정치적 이념논쟁의 연장선상에서 이루어지고 있다.<sup>2)</sup> 북한에 대한 국내사회의 이분법적 이해는 한반도 냉전의 역사와 불가분의 관계를 맺고 있다. 한반도 냉전의 역사와 1950년 한국전쟁을 겪은 기성세대들에게는 전쟁의 피해자인 남한과 전쟁발발의 직접적인 책임을 가진 북한을 선과 악의 이분법적 구조로 파악하는 것이 어쩌면 당연한 것이었다. 전후 한국사회는 북한으로부터 남한의 국가안보를 확보하고 대한민국의 국가 정체성을 유지하는 것이 당면한 가장 중요한 과제였다. 따라서 남한의 보수는 반공과 반북한에 초점을 맞추었으며, 강력한 한미동맹을 통해 실질적으로 한국의 안보를 보장해 준 미국 중심적 시각을 가지는 것이 자연스러운 현상이었다. 그러나 과거 한국의 보수는 다른 분야에서와 마찬가지로 북한과 관련된 이슈에서도 순수성을 담보하지는 못했던 것이 사실이다. 냉전시기 민주적 정통성이 취약한 권위주의 정부는 종종 특정 정권의 안보(regime security)를 위해 국가안보(national security)를 국내정치적으로 악용했던 경우가 있었다. 이 경우 맹목적인 반공과 반북한 및 미국에 대한 비대칭적 추종과 의존은 한반도 문제에 대한 인식과 처

---

1) 이 부분은 저자가 이전에 저술한 글의 일부분을 수정 및 보완한 것임. 황지환, “한반도 안보질서의 변환과 한국 안보,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007).

2) 백종국, “북한 핵문제의 국내정치: 남남갈등을 중심으로,” 윤영관·신성호 엮음, 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울아카데미, 2008).

방을 왜곡하는 측면이 있었다. 현재의 국내 보수진영이 과거의 대북관과 정책을 답습하며 여전히 냉전적인 틀의 경직된 시각과 정책을 추구할 경우 새로운 시대의 한반도 주변 질서를 제대로 이해하기 어려울 것이다. 세계질서나 동아시아의 변화나 한반도 질서의 구조적 변화와는 상관없이 북한에 대해서는 맹목적으로 강경한 기조를 유지하며 한미관계도 냉전시대의 모습 그대로 유지하려는 모습은 미국을 비롯한 한반도 주변 강대국들이 추구하는 변화의 방향과도 커다란 차이가 있다.

반면, 1980년대와 1990년대를 거치면서 권위주의 정부에 비판적인 많은 국내외 지식인들과 학생들은 보수진영의 대북인식에 반기를 들었으며, 이들은 기존의 냉전적 대북관에 반발하며 국내정치적으로 진보세력을 형성하였다. 진보진영은 북한에 대해서는 호의적인 반면, 미국에 대해서는 상대적으로 비판적인 입장을 견지해 왔다. 2000년 6·15공동선언에서 논의된 것처럼 같은 민족이라는 ‘우리 민족끼리’의 관점에서 북한과의 민족공조를 강조해 왔는데, 일부 세력은 북한의 주체사상과 정책을 맹목적으로 추종하는 오류를 범하기도 하였다. 국내의 진보세력은 미국이 한편으로는 민주주의와 인권을 강조하면서도 다른 한편으로는 미국의 국가이익을 위해 한국의 군사쿠데타와 권위주의 정부를 용인하는 이중적인 태도를 취해왔다고 비판하곤 했다. 이러한 과정에서 반복과 반공을 중심으로 형성된 보수세력에 대한 비판은 미국에 대한 비판과 연결되고 있었다. 따라서 북한에 대한 포용정책을 통해 북한에 대해 우호적인 시각과 미국에 대해 비판적인 시각은 국내 진보의 가장 기본적인 정체성이 되었다. 국내정치적으로도 민주화가 진전되면서 한미관계를 과거와 같은 일방적인 불평등관계로 유지하는 것은 잘못이라는 인식과 여론이 부각되었고, 한미동맹의 재조정 및 대북정책의 전환을 요구하는 목소리도 높아지게 되었다. 자연스럽게 그러한 기반 위에 형성된 북한관 역시 비판적으로 조명 받게 되었다. 2000년대에 들어와서는 반미감정이 격화

되어 한미동맹 위기론까지 대두되었는데, 그 과정에서 북한에 대한 인식과 대북정책이 새롭게 재조정되고 있었다. 진보진영의 새로운 북한인식과 미국인식은 남한의 경제성장과 민주화로 인해 증대된 우리의 자신감에 바탕을 둔 것이었다. 하지만, 이는 지나치게 국내적인 논리만을 반영하여 자주외교와 반미를 강조한 문제점이 있었으며, 북한에 대한 낙관적·희망적 사고로 인해 많은 시행착오를 겪었다. 특히 진보진영의 미국 비판적 시각과 자주외교의 정책은 여전히 한미관계의 공조가 대북정책의 시행에서 가장 중요하다는 현실적인 측면을 소홀히 한 것이었다. 이러한 진보의 대북관과 시각은 미국과 중국을 중심으로 새롭게 재편되고 있는 글로벌 및 동아시아의 안보질서를 제대로 읽는데 한계를 보여주고 있다.

## 2. 이분법적 대북관의 한계와 새로운 시각의 필요성

국내의 단순한 보수-진보 논리로는 북한 핵 위기, 북한의 체제위기, 남북한 통일문제를 제대로 이해할 수 없다. 국내정치적으로 보수는 북한에 대해 비판적이고 미국에 대해서는 우호적으로 이해되며, 진보는 북한에 대해서는 우호적이고 미국에 대해서는 비판적인 것으로 이해되지만, 사실 국내정치적으로도 더욱 복잡한 면이 있다.<sup>3)</sup> 기존의 이분법적 보수 대 진보의 이해와는 달리, 북한과 미국에 동시에 우호적인 시각이나, 북한과 미국에 동시에 비판적인 시각에서 국내정치적으로 새로운 대응이

---

3) 국내정치의 보수와 진보를 북한 문제를 통해 단순히 구분하는 것은 논란의 여지가 있다. 보수와 진보에 대한 관념 구분은 매우 다양하고 복잡하게 이루어질 수 있겠지만, 북한문제의 인식에 대해서는 남남갈등이라는 용어가 상징하는 것처럼 보수 대 진보 혹은 좌우의 이분법적 구분이 만연해 있으며, 언론을 통해 확대 재생산되고 있다고 할 수 있다.

마련될 수도 있을 것이다. 이는 북한문제에 대한 대응이 국내적인 단순 논리에서보다는 대내-대외의 관점이 연결된 상태에서 이루어져야 함을 의미한다.

〈표〉 북한 및 미국에 대한 인식과 한국의 국내정치

	미국에 우호적	미국에 비판적
북한에 우호적	???	(국내정치적) 진보
북한에 비판적	(국내정치적) 보수	???

북한문제는 글로벌-동아시아-한반도의 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있으며, 대북인식과 정책은 국제정치적 시각과 국내정치적 시각이 서로 맞물리는 과정에서 모색되어야 한다. 북한 핵 위기는 한반도의 군사균형과 비핵화문제뿐만 아니라 동아시아의 세력균형과 핵 확산 가능성, 범세계적인 대량살상무기(WMD)의 확산 및 불량정권(rogue regime)의 문제와 연결되어 있다. 미국 역시 북한 핵 문제를 단순히 한반도 문제로만 다루지는 않는다. 북한의 체제위기 및 권력승계 문제 역시 단순한 한반도의 문제가 아니라 미중관계와 미국 및 중국의 동아시아 구상 및 정책과 연결되어 있다. 남북한 통일 문제 역시 독일통일의 사례에서 처럼 그 자체로 국제정치적 이슈이기 때문에 미국, 중국, 일본, 러시아의 4대강국이 어떤 태도를 보이느냐에 따라 극명하게 다른 시나리오로 전개될 수 있다. 이는 남북한 분단의 과정이 2차 세계대전 이후의 미소관계와 냉전의 세계질서 속에서 전개되었다는 점에서도 명백하게 볼 수 있다. 따라서 글로벌-동아시아-한반도라는 세 가지 공간축을 통해 북한 문제를 이해하지 않고서는 보다 효율적이고 적극적인 대북정책을 마련하기 어려울 것이다.

하지만, 한반도 안보환경의 급격한 변환에 비해서 국내에서 북한을 대

하는 태도와 시각은 현실과 거리가 있다. 국내의 논의는 냉전시대의 이념갈등의 틀을 통해 북한 문제를 바라보는 보수진영과, 북한에는 호의적인 반면 미국에 대해서는 비판적인 진보진영의 이분법적인 시각이 두드러진다. 주변 강대국들에 대한 우리의 안보정책 역시 미국의 영향력으로부터 벗어나려는 진보와 미국의 중요성을 강조하는 보수의 갈등이라는 단편적인 차원을 넘어서지 못하고 있다. 이처럼 한반도의 냉전적인 안보환경뿐만 아니라 우리의 대북관 역시 지난 시대의 낡은 접근법을 가지고 새로운 시대에 대응하려고 하는 분명한 한계와 문제점을 보여주고 있다. 물론 한반도의 안보환경이 20세기의 냉전적 굴레에서 완전히 벗어나지 못하고 있음을 감안할 때, 현재의 혼란과 오류를 전혀 이해하지 못할 것은 아니다. 하지만, 변화하는 새로운 세계질서와 한반도 주변환경에 대응하는데 보수와 진보라는 국내정치적 논리는 현실을 지나치게 단순화하고 왜곡시키는 문제점이 있다. 북한문제를 둘러싼 한반도 주변의 안보환경은 국내의 논의 수준보다는 훨씬 더 복잡하게 움직이고 있는 것이 현실이다. 따라서 북한에 대한 우리의 시각과 정책 역시 지구적 변환의 속성을 면밀하게 이해하고 조정할 수 있을 때 새로운 질서에 적절하게 대처할 수 있을 것이다. 우리가 북한 문제를 다룰 때 반드시 밖의 시각을 그대로 수용할 필요는 없지만, 밖에서 안을 바라보는 시각을 제대로 이해할 필요가 있다. 그래야만 안과 밖의 조화로운 이해 속에 세계질서의 변화를 파악하면서 우리 나름의 정교한 대북정책의 논리를 개발하려는 노력이 가능할 것이기 때문이다.

결국 국내의 단순한 보수 대 진보 논리로 북한 문제를 제대로 이해할 수 없다. 북한 문제는 세계 질서와 동아시아 및 한반도의 안보질서가 만나는 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있다. 지구-동아시아-한반도라는 3가지 공간축을 통해 진행되는 변환의 세계정치를 이해하지 않고서는 북한 문제의 핵심적인 의제들에 적극적으로 대응할 수 없다.<sup>4)</sup>

이러한 관점에서 기존의 국제정치이론을 북한문제에 적용해 보면 보다 분명하고 다양한 그림을 그리는데 도움이 될 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

## II. 국제정치이론과 북한에 대한 시각

### 1. 보수 대 진보 및 현실주의 대 자유주의의 시각

잘 알려져 있는 것처럼 현실주의와 자유주의는 각각 세계질서에 대한 보수와 진보의 시각을 대변하고 있다.<sup>6)</sup> 사회과학적인 의미에서 보수(conservative)와 진보(liberal or progressive)의 구별은 우리의 국내정치처럼 북한과 미국에 대한 시각에 기반한 것이 아니라 인간의 이성에 대한 믿음과 진보에 대한 견해차에 기인하고 있다. 보수주의는 인간의 이성에 대해 불신하며, 인간의 적극적인 노력으로 더 좋은 세상을 만들 수 있다는 시각에 회의적이다. 반면, 진보는 인간의 이성에 대한 믿음을 가지고 있으며, 이에 따라 인간의 노력과 적극적인 참여에 의한 진보의 가능성에 긍정적이다. 국제정치의 현실주의와 자유주의는 이러한 보수와 진보의 관점을 반영하고 있다. 현실주의는 국제사회의 무정부적 상태(international anarchy)가 가지고 있는 구조적 한계를 있는 그대로 받아들이며 전쟁의

4) 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007).

5) 국제정치이론을 통해 북한문제의 주요이슈인 핵문제와 북한의 대북정책을 설명한 다른 글로는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis: Bridging the Gap between Theory and Practice," *IRI Review*, Vol. 13, No. 1 (2008). 한반도 통일문제를 국제정치이론의 관점에서 살펴본 연구로는 다음을 참조. 전재성, "한반도 통일에 관한 이론적 고찰," 『통일과 평화』 창간호 (2009).

6) 존 베일리스·스티브 스미스 편저, 『세계정치론』, 제4판 (서울: 을유문화사, 2009)의 제5장 현실주의 및 제6장 자유주의 참조.

불가피성을 인식하여 세력균형(balance of power)을 통해 이를 조율하려고 한다. 반면, 자유주의적 시각은 국제사회의 협력과 평화 가능성을 믿으며, 무정부 상태를 극복하기 위한 여러 가지 장치들을 고안하기 위해 노력한다. 여기에 세계정부나 국제제도, 상호의존 및 정권의 민주화 등이 포함될 수 있다.

이러한 관점에서 북한문제에 대한 인식도 국제정치이론의 인식을 적용하여 나누어볼 수 있다. 크게 북한의 변화와 협력 가능성에 대해 회의적인 쪽과 긍정적인 쪽으로 구별할 수 있을 것이다. 가령 현실주의는 북한의 변화와 협력 가능성에 대해 회의적인 시각이고, 자유주의는 긍정적인 시각을 반영할 것이다. 하지만, 현실주의적 시각이 반드시 북한에 대한 강경책으로 귀결되고, 자유주의적 시각이 반드시 북한에 대한 포용정책으로 귀결되지는 않는다. 다만, 북한에 대한 인식의 기초를 제공하고, 이에 따른 논리적인 대응방향에 대한 가이드라인을 제시할 수 있을 것이다.

## 2. 현실주의 국제정치이론의 북한인식

최근 국제정치이론의 경향을 검토할 때, 현실주의 국제정치이론의 북한인식은 크게 신고전파 현실주의(neoclassical realism), 공격적 현실주의(offensive realism), 방어적 현실주의(defensive realism)의 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

우선, 신고전파 현실주의는 모겐소(Hans Morgenthau)의 고전적 현실주의(classical realism)의 주장을 계승하여 새로운 현실주의적 관념을 발전시키고 있는데,<sup>7)</sup> 이들의 논의는 북한에 대한 인식에 독특한 가이드라인

7) Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World*



을 제시하고 있다. 이들은 고전적 현실주의의 권력(power) 개념을 계승하여 국가 능력(national capability)의 중요성을 강조한다. 이는 냉전의 종식이 미소간의 대결구도에서 비롯된 것이라기보다는 소련 내부로부터의 와해에서 이루어졌다는 주장에 기반하고 있는데, 기존의 신현실주의 국제정치이론의 구조주의적(structural-level) 해석과는 달리 국가라는 국제정치의 행위자 단위(unit-level)의 속성과 변화에 대한 관심을 강조한다. 이는 북한문제에 있어서도 남북한의 경쟁이나 한반도 주변 안보질서의 변화와 더불어 북한 자체의 국가능력 변화를 파악하고 북한의 정책결정자들이 북한이라는 국가의 능력을 어떻게 평가하고 있는지의 문제에 관심을 기울일 필요성을 강조한다. 즉 북한의 대내외적 권력변화에 대한 연구를 통해 한국과는 달리 북한의 약화되어가는 내부적 능력과 잠재력을 재평가하고, 이를 북한의 지도부가 어떻게 인식하고 있는지를 살피는 것이 중요하다. 또한 북한의 대외정책 역시 북한의 위치와 상대적 능력이라는 구조적 변수에 의존함과 동시에, 그러한 구조적 영향력은 북한지도부의 인식과 국가의 속성이라는 행위자 수준의 변수를 통해서만 영향을 받기 때문에 북한이라는 국가와 정권의 고유한 속성을 이해하는 것이 중요함을 강조한다.<sup>8)</sup>

고전적 현실주의의 인식과 함께 최근 구조적 현실주의 내부에서도 공격적 현실주의와 방어적 현실주의 사이에서 안보를 확보하는 방법에 대해 치열한 내부논쟁을 벌이고 있다.<sup>9)</sup> 공격적 현실주의와 방어적 현실주의는 모두 구조적 현실주의의 한 변형으로서 많은 가정을 공유하고 있지

*Politics*, Vol. 51, No. 1 (1998).

8) 이러한 관점에서 북한의 인식을 분석한 글로는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "Face-Saving, Reference Point, and North Korea's Strategic Assessments," *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 49, No. 6 (2009).

9) 황지환, "전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론," 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007).

만, 국제사회의 무정부적 구조가 국가의 행동에 미치는 영향에 대해 서로 다른 해석을 하고 있다.<sup>10)</sup> 공격적 현실주의는 국가들이 무정부적 구조 하에서 상대적 권력의 최대화를 위해 노력하는데 이는 권력의 최대화가 안보를 확보하는 최선의 방법이라고 생각하기 때문이다.<sup>11)</sup> 공격적 현실주의의 주장은 북한의 경우에도 한반도와 동북아의 안보구조가 북한으로 하여금 공격주의적이고 팽창주의적 성향을 보이게 하는 강한 동기를 부여한다고 이해한다. 현재의 남북관계와 같은 경쟁구조하에서는 오직 힘(power)만이 북한의 생존을 보장할 수 있기 때문에 북한은 남한에 대한 상대적 권력의 최대화를 추구하게 된다는 의미이다. 특히 북한은 늘 국가와 정권의 생존 위협에 직면하고 있기 때문에 스스로 팽창하고 힘을 축적하지 않으면 남한이 자신들의 영역을 침범하며 팽창을 시도할 것이기 때문에 스스로 팽창하지 않을 수 없다고 인식한다는 것이다. 즉 안보에 대한 불안이 북한으로 하여금 상대적인 권력의 최대화를 추구하게 하고 이것이 선군정치와 핵무기 개발을 통해 다른 국가들과의 충돌을 발생시키는 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 공격적 현실주의는 북한이 한반도와 남북

<sup>10)</sup> 공격적 현실주의와 방어적 현실주의 사이의 논쟁에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. Benjamin Frankel, "Restating the Realist Case," *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996); Stephen G. Brooks, "Dueling Realism," *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (1997); Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, Vol. 24, No. 1 (1999).

<sup>11)</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001); John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19 No. 3 (1994/95); Eric J. Labs, "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims," *Security Studies*, Vol. 6 No. 4 (1997).

<sup>12)</sup> 북한에 대한 이러한 인식은 다음에서 살펴볼 수 있다. Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002); Condoleezza Rice, "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000).

관계에서의 현상유지(status-quo)에 만족하지 않고 항상 권력을 증가시키고 팽창을 추구하게 된다는 인식을 가지고 있다. 만일 북한이 권력의 확대와 팽창을 추구하지 않고 현상유지에 만족한다면 한반도에서의 분쟁은 거의 없을 것이기 때문에, 공격적 현실주의적 인식에 따르면 2010년의 천안함 및 연평도 사건은 북한이 현상유지에 만족하지 않고 대외적 팽창을 추구하고 있다는 분명한 증거로 이해될 수 있다.

반면 방어적 현실주의는 국가들이 현상유지를 위해 노력하는데 이는 자국의 안보를 확보하기 위한 최선의 방법이 공격적 현실주의와는 달리 대외적 팽창이 아니라 현상유지에 있다고 믿기 때문이다.<sup>13)</sup> 월츠(Kenneth Waltz)가 주장하는 것처럼,<sup>14)</sup> 국가들은 대부분의 경우 무정부적 구조하에서 세력균형을 붕괴시키기보다는 자신의 위치를 유지하기 위해 현상유지를 통한 방어적 정책에 집중하는 경향이 있다고 한다. 따라서 공격적 현실주의의 인식과는 달리 국가들의 공격적 상황은 잘 발생하지 않는데, 이는 공격보다는 방어가 대체로 유리하고 비용이 적게 들기 때문에 국가들의 현상유지 정책이 더 적실성이 크다는 주장이다. 따라서

<sup>13)</sup> Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2010); Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978); Jervis, "Realism, Neoliberalism and Cooperation" (1999); Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security*, Vol. 22, No. 4 (1998); Jeffrey W. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited," *International Security*, Vol. 25, No. 3 (2000/01); Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1991).

<sup>14)</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), pp. 126~127.

대부분의 경우 국가들은 현상유지에 만족하게 되고 국가의 정책은 상대방을 정복하려는 의지보다는 정복당할지도 모른다는 두려움이나 근심에 의해 더 크게 영향을 받는다고 인식한다. 따라서 방어적 현실주의는 안보딜레마를 통해 남북한의 분쟁을 설명하는데, 현재의 한반도에는 대립적이고 경쟁적인 남북관계가 형성되어 있기 때문에 북한이 팽창을 하려는 동기를 가지게 된다고 인식한다.<sup>15)</sup> 즉 남북한 관계에서 한 쪽의 안보 증진 노력이 의도하지 않게 다른 국가들의 안보를 훼손하게 되는 안보딜레마의 상황에서 남북한은 서로의 의도와 상대적 권력에 대한 걱정을 하게 된다는 것이다. 방어적 현실주의는 남북한 모두 일반적으로는 한반도의 세력균형이라는 현상유지에 의해 안보를 추구하는 전략을 채택할 것으로 예상되지만, 안보딜레마의 상황 하에서는 위기가 고조되고 분쟁이 일어날 수 있다는 설명을 한다. 이 경우 공격이 생존을 위한 최선의 방어라는 등식이 성립하게 되어 북한이 팽창정책을 추구하게 되며, 또한 전략적으로 방어보다는 공격이 유리한 상황이 성립될 수 있다고 본다.

### 3. 자유주의 국제정치이론의 북한인식

자유주의 국제정치이론의 대북관은 크게 기능주의적 통합론, 제도주의의 협력이론, 칸트적 평화론의 관점에서 살펴볼 수 있다. 기능주의적 통합론은 2차 대전 이후 유럽 국가들이 대립과 갈등의 역사를 극복하고 공동의 이익을 추구하기 위한 유럽통합의 과정에서 비롯되었다.<sup>16)</sup> 2차 세계대전 직후 경제를 재건하고 평화체제 수립을 위한 유럽 국가들의 노력

15) 이러한 인식의 대표적인 글은 다음을 참조. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998).

16) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958).

은 처음에는 석탄과 철강 생산 부문에 국한된 1951년의 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)에서 시작되었으나, 이후 다른 경제 부분의 협력으로 이어졌으며, 관세동맹, 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community), 유럽원자력공동체(Euratom: European Atomic Energy Community), 유럽공동체(EC: European Community)를 거쳐, 현재의 유럽연합(EU: European Union)이라는 정치적인 부분의 통합까지 가져오게 되었다. 유럽은 경제 통합이 계속되면서 단순히 경제 부분에서의 통합에 그치지 않았는데, 경제통합이 이전에는 실패하였던 다른 부분에서의 통합을 가져오면서 협력과 통합의 확산(spillover) 효과를 가져오게 되었다.<sup>17)</sup> 이러한 시각은 유럽통합의 경우처럼 남북한 관계의 경우에도 경제부분의 협력과 통합이 다른 부분으로 확산될 수 있다는 인식을 보여준다. 유럽에서도 초기에 정치적 통합이 실패하였지만 시간이 지나면서 경제적 통합의 수준이 높아졌고, 정치적 통합까지 가능하게 되었던 것처럼, 남북한 관계에서도 초기의 경제적 협력은 정치군사적 협력까지도 견인할 수 있다는 인식을 보여주고 있다. 특히 기능주의적 통합론의 관점에서 볼 때 남북한이라는 개별 정권 혹은 정부보다는 경제협력을 통해 이익을 얻고 더욱 높은 수준의 협력을 요구하는 국내의 이익집단들의 역할을 강조하고 있다. 이들은 남북한의 이익과는 무관하게 자신들의 이익을 위해서 더 높은 수준의 협력을 추진할 것이며, 이러한 노력이 협력에 소극적일 수 있는 남북한의 개별 정부를 설득하고 압력을 가하여 남북한 통합과 통일에 도움이 될 수 있다는 것이다. 이러한 기능주의적 통합이론은 현실주의의 설명과는 커다란 차이를 보이는데, 현실주의가 개별 정부의 결단과 선택을 통해 협력과 통합이 가능하다고 주장하는 반면, 이

17) 이근욱. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).

들은 협력이 시작되고 나면 그 확산효과로 인해 정부의 의지와는 큰 상관없이 일정한 동력을 가진다는 설명이다. 김대중 및 노무현 정부에서 추진했던 대북포용정책은 기능주의적 접근법을 채택하고 있는데, 남북관계에서도 이슈적으로 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사 분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 유도하는 방법을 꾀하고 있었다.<sup>18)</sup>

다른 한편, 제도주의 협력이론은 남북한관계와 같이 공동의 이익이 존재하지만 국가들이 협력을 통해서 공동의 이익을 추구하지 못하는 원인을 거래 비용(transaction cost)이 지나치게 높아서 발생하는 정보의 비대칭성과 불확실성의 증가 때문이라고 설명한다.<sup>19)</sup> 이처럼 공동의 이익이 존재함에도 불구하고 협력이 실패하는 것은 서로의 협력의사를 확인하고 상대의 협력행동을 확인하는데 필수적인 정보를 획득하는데 필요한 정보비용이 지나치게 높기 때문이다. 따라서 협력이 성공적으로 이루어지기 위해서는 정보비용을 줄여야 하는데, 이를 위해서는 국가의 행동이 수렴하는 원리, 원칙, 규범 및 의사결정 절차로 정의되는 국제레짐(international regimes) 혹은 국제제도(international institutions)가 필요하다고 제시한다.<sup>20)</sup> 남북한 관계에서 이러한 제도는 금강산 관광이나 개성공단 등에서의 협력으로 이해될 수 있는데, 이는 북한의 행동이 어느 정도까지의 예측 가능한 범위에서 이루어지도록 하며, 북한의 돌출 행동에 따른 불확실성을 상당부분 제거하여 감시하고 대응할 수 있는 장치를 확보하려는 노력이다. 즉 남한이 북한의 협력에 대해서는 협력으로, 배신에 대해서는 배신으로

18) 노무현 정부는 평화변영정책에 대해 “평화와 경제의 선순환적 진전을 통해 남북간 군사적 긴장을 실질적으로 완화해” 나가려는 목표를 가지고 추진했다고 밝히고 있다. 통일부, 『통일백서』 2008년 2월.

19) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).

20) 이근욱, “세계냉전질서” (2007).

대응하는 상호주의(reciprocity) 원칙을 적용할 수 있으며, 이러한 제도를 통해 배신에 대한 불확실성을 제거하고 북한의 협력을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 북한이 협력의 약속을 이행하지 않을 경우 상호주의 원칙을 통해 미래 이익의 중요성(shadow of the future)을 보여줌으로써 배신의 가능성을 상당부분 극복할 수 있다고 인식한다.<sup>21)</sup> 이러한 협력의 과정에서 남북관계는 비대칭적 상호의존(asymmetric interdependence)의 관계가 성립되어 남한에 대한 북한의 의존이 커지고, 이에 따라 남한이 북한에 대한 권력(power or leverage)을 가지게 될 수 있다고 본다.<sup>22)</sup> 기존에는 남북관계에서의 힘의 원천으로서 군사적 능력을 중요시했으나, 현대 국제질서에서 군사력이 더 이상 효과적인 수단으로 사용되기 어렵기 때문에 제도주의적 협력이론은 남한이 북한에 대해 비대칭적 상호의존에 기초한 힘의 원천을 개발하기 위한 노력을 해야 한다고 제시한다.

칸트적 평화론(Kantian peace)의 북한인식은 국내정치적 정권유형에 주목한다. 세계평화에 대한 칸트의 인식은 민주주의적 공화제 정부들 간의 연대에 기초해 있다. 민주주의 정부에서는 시민의 의사에 따라 정책이 결정되고, 전쟁은 시민들의 희생을 결과하기 때문에, 결과적으로 민주주의 정부는 전쟁을 정책으로 선택하지 않을 것이라는 믿음을 준다는 인식이다.<sup>23)</sup> 이는 민주주의 국가는 규범적인 차원에서 갈등을 협상과 타협을 통해 평화적으로 해결하려는 원칙을 공유하고 있으며, 구조적인 차원에서 견제와 균형 및 권력의 분산, 여론의 역할 등으로 위험한 군사행동

21) Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986).

22) Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

23) Bruce M. Russett and Harvey Starr, "From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System," Manus I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies II* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000).

을 일반적으로 결정하기가 어렵다는 신념에 기초하고 있다. 이러한 칸트의 평화관념은 “민주주의 국가들 사이에는 전쟁을 하지 않는다”는 민주평화론(democratic peace)이라는 국제정치이론으로 발전되었는데, 이는 세력균형을 통해 평화가 유지된다는 현실주의의 논리와는 달리 세계평화는 정권유형이라는 행위자 수준(unit-level)에서 결정된다는 설명이다.<sup>24)</sup> 이는 보다 급진적으로는 독재정부를 민주주의 정부로 정권교체(regime change)를 이룩할 때에 평화가 달성될 수 있다는 공격적 자유주의(offensive liberalism)의 형태와 연결될 수 있으며, 부시행정부 시절 ‘자유 의 확산’을 기치로 하는 미국의 외교정책에도 적용되었다.<sup>25)</sup> 칸트적인 평화론은 남북관계와 북한문제에 대해서도 문제의 근원을 북한의 비민주적인 정치체제에 놓여있다고 보고 있다. 특히 미국은 한반도에서 김일성·김정일 정권의 비민주성이 평화를 위협하는 근원이라는 인식을 보여 왔다. 특히 9·11테러사건 이후 부시행정부에서 네오콘들의 입김이 강해지자, 북한에 대한 정권교체 주장이 힘을 얻기 시작했으며, 주지하다시피 부시 대통령 또한 2002년 연두 국정연설에서 북한을 세계평화를 위협하는 ‘악의 축’의 일원으로 지목한 바 있다.<sup>26)</sup> 오바마 행정부는 북한에 대해 보다 유연한 인식을 가지고 있지만, 북한정권의 비민주성이 문제의 핵심이라는 근본적인 질문에 의문을 제기하지는 않는다. 따라서 미국의 한반도 평화구상은 장기적으로 북한 정권의 민주화를 기본적인 방향으로 설정할 수밖에 없으며, 국내적인 정권의 성격이 변화하지 않는 한 한반도 평화구축에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다는 기본적인 인

24) Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

25) 전재성, “한반도 통일” (2009).

26) White House, “President Delivers State of the Union Address,” *Office of the Press Secretary*, January 22 (2002).



식을 가지고 있다.

### Ⅲ. 한국정부의 북한 인식과 대북정책의 한계

그동안 한국정부의 북한 인식은 국제정치이론의 다양한 스펙트럼을 반영하지 못했고, 일정부분 반영하는 경우에도 그 논리적 일관성을 정책적 일관성으로 이어가지 못한 측면이 있었다. 가령 김대중 정부와 노무현 정부가 추진했던 햇볕정책과 평화번영정책은 자유주의 국제정치이론의 기능주의적 통합론 및 제도주의 협력론에 기반하고 있으며, 이명박 정부의 비핵·개방·3000정책이나 그랜드 바겐(grand bargain)정책은 공격적 현실주의의 가설에 기반하고 있다고 판단된다. 하지만, 그러한 이론들이 제시하는 장단점을 북한 인식에서 정책적으로 충분히 반영하고 있다고 보기는 어렵다.

북한 문제에 대해서 한국 정부가 그동안 취해온 정책은 크게 강경책인 대북압박정책과 온건책인 대북포용정책으로 대별될 수 있다. 북한 핵 문제가 국제사회에서 불거지기 시작한 1980년대 후반의 노태우 행정부에서부터 1990년대 전반 1차 핵 위기 당시 김영삼 행정부까지 추진되었던 대북 정책은 일관적이지는 않았다. 하지만, 북한의 일탈행위에 대해서 엄벌하며 강경하게 대응하는 것이 주요한 정책이었다. 한국 정부 홀로 이러한 정책을 추구할 경우 정책적 효과는 미미했으며 남북관계의 경색 국면을 가져오기도 했다. 하지만, 미국 등 국제사회와의 긴밀한 조정과정 속에서 이루어질 경우 커다란 효과를 발휘하곤 했다. 가령, 1994년 6월의 경우처럼 북미간의 갈등이 첨예화되어서 한반도 주변에 군사적 충돌의 기운이 감돌 경우 북한에 대한 강압외교(coercive diplomacy)가 일정부분 효율적이었던 것도 사실이다. 실제로 당시 북한은 미국과의 군사적

충돌로 인한 국가와 정권의 붕괴라는 최악의 시나리오를 회피하기 위해 핵 위기를 해소시킨 측면이 있었다.<sup>27)</sup> 하지만, 그동안 한국 정부의 대북 정책은 일관적이고 효율적인 북한인식과 외교의 모습을 보여주지는 못했다. 가령 김영삼 정부 시대에는 국내정치적인 목적을 위해 강경책과 온건책을 넘나드는 정책혼선을 보여줌으로써 미국과의 정책갈등을 야기시키곤 했다.<sup>28)</sup> 김대중 정부와 노무현 정부는 북한 문제 해결과 남북관계 개선에 대한 소박한 낙관론에 바탕을 두고 강압외교의 가능성을 완전히 배제한 대북포용정책을 펼쳤는데, 이는 미국의 한반도 정책과 일정한 차이를 보이며 한미간의 긴장을 야기시키기도 했다. 반면 이명박 정부의 비핵·개방·3000이나 그랜드 바겐정책은 국내에 대북정책 논쟁을 일으켜 왔다. 햇볕정책으로 대표되는 대북포용정책이 북한의 핵 포기를 이끌어내지 못했던 것처럼, 이명박 정부의 대북압박정책 역시 북핵문제에 대한 돌파구를 전혀 만들어내지 못했다. 하지만, 장래에도 한국정부의 대북정책은 대북포용정책과 대북압박정책을 중심으로 그 사이에서 움직이며 표류할 가능성이 크다. 따라서 기존의 제재와 포용이라는 이분법적인 대북정책을 넘어서는 새로운 대북정책을 모색할 필요성이 커지고 있다.<sup>29)</sup>

## 1. 대북포용정책의 기능주의적 통합론<sup>30)</sup>

김대중 정부와 노무현 정부 당시 추진되었던 햇볕정책과 같은 대북포

27) 황지환, “한반도 안보질서” (2007).

28) 황지환, “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기,” 함택영·남궁곤 편, 『한국외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010).

29) 하영선·조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010).

용정책은 이슈적으로 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 유도하는 기능주의적 접근법을 꾀하고 있다. 이는 대북정책의 협상을 작은 부분부터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대해 나가자는 것으로 점진적이고 단계적인 대북정책 방식이다. 이러한 대북포용정책은 남북관계를 개선시켜줌으로써 북한의 협력을 일정부분 유도한 측면이 있었으며, 북한의 대외적 상황 인식을 개선시켜준다는 점에서 긴장완화 효과도 일정하게 존재했다. 실제로 2000년 6월의 남북정상회담 이후 지속적으로 진행된 대북포용정책으로 남북관계가 이전과는 질적으로 다른 모습을 보여주었다는 사실은 주목할 만하다.

하지만, 대북포용정책은 북한이 국제사회의 지원과 포용에 선의로 화답할 것을 전제로 하는데, 북한이 국내정치적인 고려 때문에 반드시 상호성의 원칙에서 유화적인 맞대응 전략을 펼치지 않을 수도 있다는 문제점이 지적된다. 북한이 내부적인 이유로 국제사회의 포용정책을 악용할 우려가 있으며 이 경우 남북관계는 불안정해질 수밖에 없다. 포용정책이 일정 기간 내에 북한의 일관된 협력을 이끌어내지 못하면 여론의 속성상 장기간 지속되기 어려운 문제점도 있다. 미사일 시험발사나 핵실험처럼 북한이 일방적으로 위기를 고조시키는 경우 미국과 한국의 대내외적인 상황을 고려할 때 포용정책을 일관적으로 추진하는 것은 불가능하다. 또한 2001년 미국 부시행정부의 등장 이후 김대중·노무현 정부의 대북포용정책이 상당한 어려움을 겪었던 것처럼 변화하는 세계질서 속에서 국제사회의 강력한 지지를 받지 못할 경우 대북포용정책은 단번에 무너질 수도 있다. 세

30) 이 부분은 저자가 이전에 발표한 글들의 일부를 수정 및 보완하여 재구성한 글임. 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 인식: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서,” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010); 황지환, “한반도 안보질서” (2007).

계질서의 변화와 동떨어진 한국정부의 대북정책과 남북관계 개선은 상상누각이 될 가능성이 크다. 지속적인 포용정책과 수많은 핵 협상에도 불구하고 북한 핵 문제가 근본적으로 해결되지 않는 이유도 여기에 있다.

또한 대북포용정책이 추구하는 기능주의적 접근법은 북한이 각 현안마다 협상테이블을 다각화하고 의제를 세분화함으로써 의도하는 살라미 전술에 대한 대응책으로 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 특히 초기에 덜 민감하고 쉬운 부분부터 합의해 나가기 때문에 초기의 협상 합의 가능성은 높지만, 중장기로 가면서 정치군사적인 사안과 마주치면 문제의 근본적 해결가능성은 여전히 어려운 문제가 있었다. 이러한 문제가 발생하는 기본적인 원인은 기능주의적 통합 접근이 국가와 국가이익을 단일하게(unitary) 보지 않고 다양하게 보는 다원주의적 관점에 입각하고 있지만, 이를 북한에 적용시키기에는 아직 한계가 존재하기 때문이다. 유럽통합의 과정에서 나타나듯, 국가이익은 정부, 시민사회, 이익단체, 개인, 초국가기구 등의 다양한 관점에서 재해석되고, 이러한 다양한 행위자들의 행동에 의해 복잡한 양상을 띠게 된다.<sup>31)</sup> 이 과정에서 비정부 행위자가 추구하는 이익이 반드시 정부이익과 일치하지 않기 때문에 정부의 의도와는 다른 결과가 발생하는 측면이 있었고, 그 효과가 확산되는 과정이 존재했다. 하지만, 북한의 경우 아직 국내정치 환경이 성숙되지 못했기 때문에 기능주의적 접근이 성공하기에는 구조적 한계가 있었다. 기능주의적 대북정책이 성공하려면, 북한정권의 성격이 근본적으로 변하여 개혁개방과 국가발전에 대한 명확한 확신이 전제되어야 하지만, 현재 북한 정권의 속성상 이러한 변화를 기대하기에는 이르다. 정권안보에 대한 불안이 팽배한 상황에서 북한정권이 근본적인 성격변화를 하기에는 아직 한계가 있고 기능주의적 대북포용정책도 기본적인 한계점을

31) 이근욱, “세계냉전 질서” (2007).

가지고 출발할 수밖에 없었다. 이것이 김대중·노무현 정부 당시 10년간의 대북포용정책의 노력에도 불구하고 북한을 변화로 이끌지 못한 주요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 기능주의적 통합론에 입각한 대북전략은 북한정권의 본질과 성격변화에 대한 보다 더 현실주의적인 사고를 통해 재조정되어야 할 것이다.

## 2. 그랜드 바겐의 공격적 현실주의

반면, 이명박 정부의 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 대북포용정책과는 정반대의 접근법을 선택했다. 2009년 9월 21일 이명박 대통령이 뉴욕에서 제안한 그랜드 바겐정책은 이명박 정부 초기 비핵·개방·3000에서 제시한 북한 비핵화와 대북정책의 협상방안을 제시했는데, 이는 과거 햇볕정책과 같은 점진적이고 단계적인 대북정책의 실패를 극복하기 위한 시도로 평가되었다. 남북관계에 대한 기존의 정책이 단계적인 접근을 했던 것에 비해, 대북압박정책은 북핵문제와 남북관계를 연계하여 북한 문제 전체라는 보다 큰 틀에서 접근하려는 통합적 접근방식을 띠고 있었다. 이는 북한과의 협상의제를 핵 프로그램에만 국한할 것이 아니라 북한과 관련된 다양한 사안을 한꺼번에 놓고 논의 및 협상하자는 방안이다. 따라서 남북관계의 장기적 발전은 북핵 문제 해결뿐만 아니라 정치, 외교, 군사, 경제, 사회, 문화 등 북한의 다른 모든 부문이 근본적으로 변화해야 가능하다는 인식을 가지고 있었다.

이러한 관점에서 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 북한문제에 있어서 문제해결의 선후설정에 대해 새로운 접근방식을 채택했다. 햇볕정책과 같은 기존의 대북포용정책이 작은 부분부터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대해 나가자는 접근법이었다면, 그랜드 바겐은 협상의 양 당사자인 북한과 한국 및 국제사회가 상대방에게 카드로 제시할 수 있는

모든 것을 협상테이블에 올려놓고 가장 중요한 것부터 시작하여 해결하는 접근방식이었다. 즉 북핵문제를 우선적으로, 핵무기와 플루토늄과 같은 핵물질 등 핵심적인 사안에 대해 먼저 합의한 후 그 다음에 구체적인 이행방안과 부차적인 사안들을 협상해 나가자는 포괄적 해결방식이다. 또한 이는 북한문제에 관해 각 현안마다 협상테이블을 다각화하고 의제를 세분화함으로써 발생하는 북한의 살라미 전술에 대한 대응책으로 제시되었다. 따라서 북한이 핵무기 및 핵물질의 폐기와 핵확산 방지라는 북핵문제의 궁극적 목표에 대해 전략적 결단을 내리겠다는 명확한 의사를 밝히고 행동을 취하면, 한국정부와 국제사회가 확실한 안전보장과 본격적 경제지원을 제공할 것을 약속하고 새로운 남북관계를 도모하겠다는 일괄타결 방식이기도 했다.

하지만, 대북압박정책은 남북관계의 접근과정에서 구조적 문제를 가지고 있었는데, 이는 곧 북한문제에 대한 합의와 이행 사이의 딜레마이다. 대북압박정책은 북한에게 핵 프로그램을 폐기하고 핵무기와 핵물질을 폐기 혹은 해외로 이전하는 핵심적인 결정을 먼저 내리도록 요구했다. 만약 북한이 핵포기에 합의하고 이행에 옮길 경우 한반도 비핵화와 남북관계 발전에 대한 중요한 진전이 있을 것이다. 반면, 북한이 핵포기에 합의하지 않을 경우, 북한문제에 대해 거의 아무런 조치도 취할 수 없다는 문제가 있었다. 대북포용정책은 쉬운 부분부터 단계적인 접근을 시행하기 때문에 초기의 합의는 상대적으로 쉬웠지만, 이후 단계적인 이행 단계에서 이견이 발생하며 합의가 붕괴되는 문제가 반복되며 근본적인 해결이 어려웠다는 문제가 있었다. 반면, 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 핵심적인 부분을 먼저 다루기 때문에 합의만 된다면 해결가능성을 높이겠지만, 북한의 국가전략과 체제의 경직성을 고려할 때, 초기의 합의 자체가 상당히 어렵다는 문제점을 가지고 있었다. 결국 대북압박정책은 북한의 내부적 변화가 이루어지지 않는 이상 무한정 기다리는 대북

정책이 될 수밖에 없는 구조적 문제점을 지니고 있었다. 이는 기본적으로 북한정권의 체제 경직성에 대해서 회의적이며, 북한의 변화가능성에 대해서 부정적인 공격적 현실주의의 논리하에서 대북협상의 논리를 만들어가려는 정책적 오류에서 비롯된 것으로 판단된다.

## IV. 북한문제의 인식과 접근법의 새로운 모색

### 1. 한반도 세력균형에 대한 새로운 인식

최근 미중관계와 한반도 주변 정세 변화를 바탕으로 북한문제와 북중관계에 대한 새로운 평가와 분석틀이 필요하다. 그동안 북한문제에 대한 기본적인 접근법은 1990년대 이후 탈냉전의 동북아 환경에 기초하고 있었다. 동북아에서 소련의 붕괴와 중국의 체제전환으로 인해 북한이 환경적으로 고립되어 있으며, 이에 따라 그동안 북한을 개혁·개방시키거나 압박하려는 정책이 시도되었다. 하지만, 최근 중국의 부상과 미중관계 변화, 북중관계의 모습은 북한문제가 이제 탈냉전구조에서 벗어나고 있음을 보여주고 있다. 북한은 이제 국제사회나 동북아에서 고립된 국가라기보다는 중국이라는 거대한 세력을 뒤에 업고 있는 상황으로 인식해야 한다. 물론 현재의 구도가 한미일-북중러의 신냉전구조라고 볼 수는 없지만, 중국이 미국과의 관계에서 만들어나가는 새로운 규범과 질서 속에서 북한을 전략적으로 활용하고 있으며, 북한 역시 여기에 편승하고 있다. 이러한 모습은 2010년 미중관계가 악화된 시점에서 발생한 천안함 및 연평도 사건에 대한 중국의 태도에서 잘 드러난다. 중국은 정치외교적인 차원에서 북한을 지원할 뿐 아니라, 경제적인 측면에서도 남북경협을 공백을 메우는 역할을 하고 있다. 따라서 핵문제나 경제문제에 있어

서 북한이 1990년대 이후 보여왔던 것처럼 반드시 미국에 포커스를 두고 대외적인 행동을 보일 것이라고 예상할 수 없다. 이는 중국이라는 변수의 영향하에서 남북관계, 핵문제에 대한 북한의 인식과 대응을 재평가하고, 대북정책을 마련할 필요성을 의미하는 것이다.

## 2. 새로운 대북정책에 대한 고민<sup>32)</sup>

기존의 대북포용정책이나 대북압박정책 모두 북한 자체의 변화 프로그램이 결여되어 있었다. 한국정부의 대북정책이 바뀐다고 해서 북한문제가 해결되는 것은 아닌데, 이는 북한의 변화가 우선되지 않으면 북한문제의 해결이 불가능하기 때문이다. 따라서 북한이 선군정치를 포기하고 자체적인 개혁프로그램을 추진할 수 있는 주변 여건을 만들어주는 것이 남북관계 발전전략의 필수적인 사항이 될 것이다. ‘기다리는 것도 전략’이라는 인식을 가지고 그저 북한의 행동변화를 요구하는 것은 현재의 북한 상황과 핵문제를 고려할 때 여유가 있어 보이지는 않는다. 한국이 적극적인 계획을 가지고 대응을 하지 않을 경우 미국과 중국은 현상유지 정책을 펼 가능성이 크다. 특히 북한에 대한 미국 정부의 전략적 인내는 세계금융위기나 중국의 부상, 중동 문제 등 다른 사안에 밀려 현상유지와 전략적 무시의 정책이 될 수도 있다. 단순히 북한의 변화를 기다리는 전략은 장기적으로는 아무런 정책도 실현되지 않으면서 시간을 허비할 가능성이 크다. 이 경우 북한의 권력이 승계되는 민감한 시점에 북한문제 해결을 위한 중요한 기회를 놓칠 수도 있다.

또한, 북한 문제를 해결하기 위한 새로운 대북정책을 모색하기 위해서는 북한에 대안을 제시해 줄 수 있다는 믿음을 주는 것이 필요한데, 북한

32) 황지환, “이명박 정부의 남북관계” (2010).



을 설득시키기 위해서는 우선적으로 중국이 수용할 수 있는 남북관계의 상을 제시해야 한다. 중국은 북한문제와 남북관계의 연착륙을 바라고 있기 때문에, 중국이 선호하는 접근방식을 대북정책에 반영시킬 필요가 있다. 국내외의 일부에서 기대하는 북한붕괴론이나 흡수통일론을 중국이 수용할 가능성은 거의 없다. 중국의 관점에서 북한의 김정일 정권이 붕괴할(regime collapse) 가능성을 상정할 수는 있겠지만, 북한 자체가 붕괴할(state collapse) 가능성은 배제하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 중국이 강조하는 북한문제의 접근법 중 한국과 미국이 받아들일 수 있는 내용을 남북관계에서 구현할 필요가 있으며, 이를 통해 중국이 북한의 안전을 보장해줄 수 있다는 메커니즘을 만들어야 한다. 천안함과 연평도 사건을 포함하여 최근의 북한문제에 대한 중국 정부의 미묘한 입장에서 잘 드러나듯 미중관계의 긴장이 북한 문제를 통해 돌출되어 왔다. 따라서 한국 정부는 한미동맹과 한중관계에서 조심스러운 전략을 모색해야 할 것이다. 이러한 관점에서 새로운 대북정책은 미국과 중국을 아우르는 것이어야 하며, 동시에 포용과 압박이라는 기존의 이분법적 구조를 넘어서서 남북관계를 기본성격을 근본적으로 변화시키는 전략이어야 할 것이다.

결국 대북포용정책이나 대북압박정책 모두 북한정권의 속성이나 세계질서에 대한 보다 현실적인 사고를 통해 재조정될 필요가 있다. 따라서 한국정부의 대북정책은 북한의 내부변화뿐만 아니라, 미국의 세계전략이나 중국의 부상, 미중관계의 변화 등 세계질서와 동아시아 안보환경의 변화를 염두에 두고 이루어져야 할 것이다.

■ 접수: 2011년 11월 10일 / 수정: 2011년 11월 23일 / 게재확장: 2011년 12월 3일

## 【참고문헌】

- 백종국. “북한 핵문제의 국내정치: 남남갈등을 중심으로.” 윤영관·신성호 엮음. 『북핵문제의 한반도 평화정착』. 서울: 한올아카데미 (2008).
- 이근욱. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).
- 전재성. “한반도 통일에 관한 이론적 고찰.” 『통일과 평화』 창간호 (2009).
- 존 베일리스·스티브 스미스 편저. 『세계정치론』, 제4판. 서울: 을유문화사, 2009.
- 통일부. 『통일백서』 2008년 2월.
- 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2007.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원, 2010.
- 황지환. “전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론.” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007).
- 황지환. “한반도 안보질서의 변환과 한국 안보.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).
- 황지환. “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기.” 함택영·남궁곤 편. 『한국외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론 (2010).
- 황지환. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 인식: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서.” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010).
- Brooks, Stephen G. “Dueling Realism.” *International Organization*, Vol. 51, No. 3, 1997.
- Cha, Victor D. “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula.” *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002).
- Frankel, Benjamin. “Restating the Realist Case.” *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996).
- Glaser, Charles L. “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help.” *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95).
- Glaser, Charles L. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- Hwang, Jihwan. “International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis:

- Bridging the Gap between Theory and Practice.” *IRI Review*, Vol. 13, No. 1 (2008).
- Hwang, Jihwan, “Face-Saving, Reference Point, and North Korea’s Strategic Assessments.” *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 49, No. 6 (2009).
- Jervis, Robert, “Cooperation Under the Security Dilemma.” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978).
- Jervis, Robert, “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate.” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (1999).
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press (1984).
- Keohane, Robert and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown (1977).
- Labs, Eric J. “Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims.” *Security Studies*, Vol. 6 No. 4 (1997).
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (2009).
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.” *International Security*, Vol. 19 No. 3 (1994/95).
- Oye, Kenneth A. ed. *Cooperation Under Anarchy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986.
- Rice, Condoleezza, “Campaign 2000: Promoting the National Interest.” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000).
- Rose, Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (1998).
- Russet, Bruce M. and Harvey Starr. “From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System.” Manus I. Midlarsky, ed. *Handbook of War Studies II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press (2000).

Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Snyder, Jack. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Taliaferro, Jeffrey W. "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited." *International Security*, Vol. 25, No. 3 (2000/01).

Van Evera, Stephen. "Offense, Defense, and the Causes of War." *International Security*, Vol. 22, No. 4 (1998).

Van Evera, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

White House. "President Delivers State of the Union Address." *Office of the Press Secretary*, January 22 (2002).

Abstract

Rethinking South Korea's Perception of the North Korean Issue:  
In Search of a New Approach

Hwang, Jihwan(University of Seoul)

South Korea's perception of the North Korean issue has been characterized as the so-called South-South conflict between the conservative and the progressive in domestic politics. Such a dichotomous understanding of North Korea has much to do with the Cold War history of the Korean peninsula. It is, however, impossible to understand the North Korean issues including nuclear crisis, regime insecurity, unification of the Korean peninsula, etc. The North Korean issue has been influenced in the interactive levels of analysis among the global politics, the East Asian regionalism, and the Korean peninsula. Thus, South Korea's understanding and policy toward North Korea should be approached, combining both the domestic and international considerations. In this vein, this paper applies several theories of international relations to the North Korean issue and tries to get some new understanding of North Korea.

Keywords: North Korea, Conservative, Progressive, International Relations Theory, North Korea policy.

**황지환** .....

University of Colorado at Boulder에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 서울시립대 국제관계학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “전망이론의 현실주의적 이해”, “International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis”, “Face-Saving, Reference Point, and North Korea’s Strategic Assessments” 등이 있다.