

제3의 길:

북한문제와 창조적 관여론

우승지 | 경희대학교 국제학부 부교수

이 글은 기존 대북정책에 대한 반성을 토대로 새로운 정책을 수립하는데 일조하는 것을 목적으로 한다. 과거 정책들이 나름 장점과 단점을 공유하고 있음에도 불구하고 정파적, 이념적 이해관계 속에서 상대의 입장을 일방적으로 비판하고 자신의 주장만을 앞세우는 관행이 보다 건설적이고 긍정적인 대북정책의 수립을 더디게 한 측면이 있다. 사회 구성원 다수의 지지를 받는 대북정책 수립을 위하여 보수와 진보가 공감할 수 있는 공통분모를 찾고 이를 확대해 나가야 하며, 정권이 바뀌어도 흔들리지 않는 예측 가능한 정책의 공감대가 마련되어야 한다. 향후 대북정책의 기본 방향은 관여의 포기가 아닌 관여의 진화여야 할 것이다. 역대 정권의 대북정책의 장점과 단점을 취사선택하려는 신관여정책을 이 글에서는 창조적 관여로 명명하기로 한다. 창조적 관여는 열린 사고와 유연성의 원칙, 기다리는 자세가 아닌 적극적인 선제행동의 원칙, 시의 적절하게 완급과 강약을 조절하는 전략적 관여의 원칙, 북한과 주변 환경이 함께 변하는 공진화의 원칙, 자유주의·현실주의·구성주의를 적절히 혼용하는 복합적 방법론의 원칙에 기반을 두고 있다.

주제어: 북한, 관여, 대북정책, 공진화

I. 여는 글

21세기 초엽 북한의 존재와 복핵을 둘러싼 갈등은 평화와 공영을 추구하는 동북아 지역질서의 커다란 문제로 남아 있다. 탈냉전의 공간 속에서 주변 환경은 조금씩 변화하고 있다. 금융위기 아래 출범한 버락 오바마(Barack Obama) 정부는 과거 힘의 우위를 이용한 일방주의와 궤를 달리하는 소프트 파워를 강조하는 외교노선을 강조하고 있다. 한국의 이명박 정부는 미국과의 동맹 강화 등 국제공조를 중시하며 이전 정부의 ‘유화’적인 대북정책 노선을 바꾸려 시도하고 있다. 북한은 2008년 여름 김정일 총서기의 와병 이후 후계 구도를 가시화하는 등 정권의 명운을 걸고 포스트 김정일 체제 형성 작업에 매진하고 있었다. 2011년 겨울 김정일 총서기의 ‘조기 사망’으로 예상보다 일찍 김정은 정권이 출범하였으며, 2012년 북한 체제와 한반도의 국제질서는 커다란 시험대에 올라서게 되었다(박형중, 2012; 정성장, 2012). 천안함 사건, 연평도 포격으로 저점을 찍은 남북관계는 김정일 사후 새로운 관계 정립을 위한 탐색 중이다. 김정은 체제는 안착할 수 있을 것인가? 또는 그것이 바람직한가? 포스트 김정일 시대 우리의 대북정책의 성격은 무엇이어야 하는가?

그때그때 현안 의제는 바뀌고 있지만 문제의 본질은 그대로인 듯하다. 북한은 향후 국가 붕괴를 막고, 어떤 선택과 경로를 거쳐 고립과 후진으로부터 탈출하는가의 과제를 안고 있다. 주변국의 입장에서는 어떻게 북한을 설득해서 공영과 공존의 길로 나서게 할 수 있는가의 문제가 있다.¹ 평양이 생각하는 해법과 서울을 비롯한 주변자가 생각하는 해법 사이에는 괴리가 존재한다. 이 글은 북한문제를 해결하기 위한 서울 나름의 고민을 담게 될 것이다. 그것을 ‘워싱턴 컨센서스’, ‘베이징 컨센서스’와 구분하여 ‘서울 컨센서스’라

1. 새로운 대북정책의 방향을 모색하는 최근 업적으로는 하영선(2012)과 김성배·조동호(2012)를 참조. 중장기적 차원에서 한국의 대북전략을 고민하는 저작으로는 정성장(2005)을 참조.

고 부를 수 있을 것이다. 북한을 향한 서울의 ‘외침’은 북한의 정체성과 그것의 파장, 과거 대북정책에 대한 성찰, 향후 북한의 정체성을 변화시키기 위한 방법론을 담고 있어야 한다. 이어지는 장은 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부의 대북정책의 특징을 살펴보고 있다. III장에서 북한체제에 대한 분석을 시도하고, IV장에서 관여정책의 성격과 평양을 향한 새로운 관여정책의 구상을 밝히고 있다.

II. 현 단계 대북정책의 성격과 진단

냉전 시기 한국은 북한에 대해 주로 북한의 지정학적 팽창 야망을 막는 봉쇄(containment) 또는 북한의 선제공격 의도를 무력화시키는 억지(deterrence)를 펼쳤다. 북한에 선군체제가 들어선 이후 한국은 억지의 기반 위에 두 가지 대립되는 대북정책을 실천하고 있다. 김대중 정부(국민의 정부)와 노무현 정부(참여정부)는 북한을 포용하려는 노력을 강조하는 성격의 정책을 펼친 반면 이명박 정부(실용정부)는 북한의 그릇된 행동에 대해 양보는 없다는 강경한 정책을 주요 기조로 삼고 있다. 국민의 정부와 참여정부의 대북정책은 우리 사회의 진보적 이념과 세력에 기반을 두고 있으며, 실용정부의 대북정책은 보수적 이념과 세력의 지지를 등에 업고 있다. ‘남남갈등’이라는 용어가 나타내듯 두 패러다임 사이의 간극을 메우려는 노력은 아직 성과를 거두지 못한 채 커다란 숙제로 남아 있는 실정이다.

1. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책

김대중 정부의 화해협력정책과 노무현 정부의 평화변영정책은 기본적으로 같은 노선 위에서 서 있다. 노무현 정부는 김대중 정부의 대북정책을 형식적, 내용적 측면에서 계승하였으며 두 정권은 각기 한차례씩 북한과 정상회담을

가졌다. 2000년 김대중 대통령은 대한민국 정상으로서 최초로 평양을 방문 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장과 정상회담을 가졌다. 김대중 대통령과 김정일 위원장은 6·15 남북공동선언을 통해 남과 북이 (1) 통일문제를 우리 민족끼리 자주적으로 해결하며, (2) 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안 사이의 공통점을 인정하고, (3) 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시킬 것을 약속했다(6.15 남북공동선언, 2000/6/15). 김대중 대통령은 햇볕정책을 기반으로 한 교류협력의 증진을 통하여 북한을 변화시키려는 첫 시동을 걸었다.

북한의 핵심협으로 시련을 겪기도 한 노무현 대통령은 그의 임기 말 남북 정상회담을 단행하였다. 2007년 10월 남북정상선언을 통해 노무현 대통령과 김정일 위원장은 (1) 6·15 공동선언 적극 구현, (2) 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환, (3) 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축, (4) 6자회담의 2·13 합의 이행 협력, 평화체제 구축과 종전선언 논의 실현 노력, (5) 남북 경협 확대 및 발전, 서해평화협력특별지대 설치, (6) 사회문화 분야 교류협력의 발전, (7) 남북 간 인도적 사업 협력, (8) 국제무대에서의 공동 노력 등에 합의하였다(남북정상회담 준비기획단, 2007/10/4).

참여정부 내내 한미동맹의 성격과 방향을 둘러싸고 논란이 일었다. 참여정부의 ‘균형자론’은 한국이 미국과 중국 사이에 설 수 있다는 해석을 낳아 보수층의 비판에 직면하였다. 실제 노무현 정부의 외교안보팀은 한국 현대사에서 미국의 긍정적 역할과 부정적 역할을 동시에 보고자 했으며, 중국을 ‘재발견’한 최초의 정부는 아니었으나 정서적으로 중국의 역할에 많은 기대를 갖고 있었다. 참여정부는 한국 현대사에서 ‘탈미입중(脫美入中)’의 명제에 가장 근접한 정권이였다.

김대중, 노무현 정부의 대북정책의 기저를 이루는 양대 명제는 ‘북한 변화론’과 ‘북핵 협상론’이다. 첫째, 북한 변화론은 북한은 변할 수밖에 없으며, 변화의 길로 이미 들어섰고, 남북교류와 주변국과 관계개선을 통해 점차 변화의 수위를 높여갈 것이라는 것이다. 사실 국제사회주의체제의 붕괴와 1990년대 중반 경제의 위기로 북한은 과거와 같은 경직된 중앙집권식 계획경제를 고집할 수만은 없게 되었다. 북한은 기업경영의 자율성을 높이고 인센티브를

확대하는 새로운 분조관리제(1996년), 독립채산제(1997년), 기업소간 물자교류시장(2002년)을 잇달아 도입하였다. 2002년 ‘7·1 경제관리 개선조치’를 통해 물가, 임금, 환율 등 가격기구를 대폭 조정하였고, 다음해 3월에는 농민시장을 종합시장으로 개편하면서 제한적 변동가격제를 실시하였다. 2002년 10월에는 금강산관광지구를, 11월에는 개성공업지구를 특구로 추가 개방하였다. ‘종자론’, ‘신자력갱생론’, ‘단번도약론’은 이 시기 북한의 경제관리를 개선하려는 일련의 드라이브를 압축하는 구호들로 빈번히 사용되었다(김영윤·최수영, 2005).

북한의 이러한 징후들을 김대중 정부와 노무현 정부는 불가역적 개혁의 신호들로 받아들였다. 통일부는 “현단계 북한의 변화는 체제유지를 전제로 개선을 추구하는 수준의 ‘개혁(reform)’ 단계”라고 평가하고 “북한의 공식 이데올로기와 현실 적응을 위한 실제적인 변화를 구분하기 위해 이분법적 평가보다는 단계론적 평가가 적절”하다고 지적하였다. 또한 통일부는 “변화의 불가역적 특성에 따라 궁극적으로 전 분야의 「근본적인(fundamental) 변화」로 진전될 것”이라는 낙관적인 전망을 내놓았다(통일부, 2004: 4, 13). 통일연구원이 2007년에 펴낸 책자는 “북한은 변화하는 유기체”라는 프롤로그와 “‘지켜만 보는’ 방관이 아닌 ‘함께 하는’ 변화로”의 에필로그 사이에 “조금은 더디지만 북한이 변하고 있다”, “북한은 지금 경제개혁 중”, “북한변화의 중심에 남북협력이 있다”의 제목을 가진 장들로 구성되어 있다(김영윤·조봉현·박현선, 2007).

둘째, 국민의 정부와 참여정부의 대북정책은 북핵 협상론에 기반을 두고 있다. 이것은 북한의 핵개발이 동북아시아의 냉전구조가 아직 해체되지 않은 구조적 원인에 기인한 것이며, 평양은 안보불안이 해소되고 경제적 보상이 주어지면 핵을 포기할 것이라는 입장이다. 협상론은 북이 협상을 원하나 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령 임기 말 기회를 놓쳤고, 조지 부시(George W. Bush) 행정부 때는 네오콘의 강압적 정책으로 협상의 분위기가 형성되지 못했다는 주장을 펼친다. 노무현 정부는 북핵의 원인을 북한 자체보다는 북미 사이의 안보 딜레마에서 찾고, 한반도의 평화 제도화를 통해 구조를 변화시키려는 노력에 집중하였다(통일부, 2006). 평화변영정책은 남북경협의 진전

과 북핵문제 해결 사이에 선순환적 구조를 만든다는 병행론에 입각하고 있었다.

10년 동안의 적극적인 대북정책의 추진은 적지 않은 성과를 낳았다. 남북 사이의 인적 교류가 성장하였고, 교류협력의 폭과 양도 신장되었다. 대화의 증가와 더불어 부분적 긴장완화 또한 달성되었으나 이것이 진정한 그리고 지속가능한 화해와 협력의 도래를 의미하는 것은 아니었다. 북한의 꾸준한 핵개발이 증명하듯이 한반도의 안보 불안 또한 줄지 않았다. 북한의 선군체제는 2002년 7·1조치에도 불구하고 이후 오히려 시장과 개방의 추세에 역행하는 정책을 펼치고 있다. 남북대화가 꾸준히 이어졌음에도 불구하고 대화의 속도와 시기가 북한에 의해 좌우되는 경향이 있었다. 남북경협도 제한적으로 이루어져 경협이 북한 변화의 촉매로 작용하기보다는 북한의 현체제 보위를 후원하는 경향도 있었다.

상대국에 대한 지원이 개혁의 필요성을 감소시키는 역할을 할 수도 있다. 피원조국이 원조국의 공여를 당연시하며 경제운영 체계의 개선에 소홀하고 잉여 자원을 군사부문에 투자한다면 오히려 개혁에 역행하는 부정적 역할을 하게 된다. 이것을 박형중(2009: 35-80)은 ‘기생형 현상유지’라고 부르고 있다. 포용의 대북정책은 상호의존과 교류협력의 확대가 남북통합과 공동번영을 가져올 것이라는 단순 기능주의에 입각해 있다. 그러나 남북관계에서 아직까지 교류의 확대가 정치적 신뢰구축과 군사적 긴장완화로 이어지지 않고 있는 미흡함이 있다. 포용정책의 실천은 남북관계를 과거에 비해 진일보시키는 등 많은 업적을 낳았다. 그럼에도 불구하고 포용에 대해 아쉬움이 남는 것은 그 전제가 불완전하기 때문이다. 포용 주체의 정책이 변수가 아닌 상수가 될 경우 포용의 대상이 이를 역이용할 공간이 열리게 되는 것이다. 대상의 선한 행위에 대해서도, 배신 행위에 대해서도 일률적으로 보상이 뒤따른다면 피포용자는 (1) 자기 노력에 의한 체제 변혁의 동기를 잃게 되고, (2) 포용국의 호의를 이용하여 이익만을 챙기고, (3) 모험적 행위를 하게 될 동기가 커지게 된다. 포용국은 협력의 목표를 위해 피포용국의 일탈 행위에 대해 쉽게 용서해 주고, 협력을 유도하기 위해 더 많은 양보를 해야 하는 ‘유화의 딜레마’에 빠질 가능성이 있다.

2. 이명박 정부의 대북정책

이명박 정부는 성숙한 세계국가를 외교안보 비전으로 내걸고 한반도 비핵 평화구조 공고화, 인도적 협력 증진, 21세기 한미 전략동맹 구축, 에너지 협력외교 강화, 선진 군사능력 확충 등의 구체적인 의제를 추진하고 있다. 실용 정부의 대북정책은 과거 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책에 대한 반성으로부터 출발한다. 이명박 정부는 출범과 더불어 과거의 대북정책이 가치와 이념 지향적이었다고 비판하면서, 실용을 기조로 하는 정책을 추진할 것을 역설하였다. 상생과 공영의 대북정책은 추진원칙으로 실용과 생산성에 기초, 원칙에는 철저히 유연한 방식으로 접근, 국민 합의 기반, 남북협력과 국제 협력의 조화를 삼고 있다. 실용정부는 남북경협 4대 원칙으로 북핵 진전, 경제적 타당성, 재정 부담 능력, 국민적 합의에 따른 경제협력을 삼았다(통일부, 2012; 청와대, 2009; 윤덕민, 2008).

이명박 정부의 외교안보정책팀은 세계화·정보화의 흐름에 신속하게 적응하지 못하면 북한은 끝내 평화와 번영의 국제질서에서 도태되고 말 것이라는 생각을 갖고 있다. 과거 정부들에 비해 북한 변화의 당위성을 더욱 강조하고 있다. 김대중, 노무현 정부의 정책팀은 북한의 변화를 지나치게 강조하면 북한이 안에서 문을 걸어 잠그고 대화에 응해 오지 않을 것이라는 판단에서 ‘개척’과 ‘개방’이라는 화두의 사용을 자제하였다. 이명박 정부는 남북관계가 양적인 성장에도 불구하고 질적인 성장에 있어 성과가 미흡했다는 자성 아래 당근과 채찍을 통해 북한의 변화를 앞당기려 하고 있다. 상생과 공영의 정책은 경제협력과 북핵문제를 별개의 문제로 분리해서 다루는 병행론의 전략을 반대하며 후자의 진전을 전제로 전자를 추진한다는 연계론의 전략을 내세운다. 이명박 정부는 병행론이 결국 핵무장을 기정사실화해 가면서 경협은 과실만을 따먹는 북한의 행태를 조장 및 방조했다는 반성에서 정경분리의 원칙에 반기를 든다. 실용정부는 북핵문제의 해결에 방점을 두고 북한이 비핵화 노력을 하는 경우 이에 연동하여 대북지원을 한다는 구상을 갖고 있다. 핵포기를 유인하려는 사전 유인책의 제공보다는 핵포기의 행동에 대해 사후 보상

하려는 태도를 갖고 있다. 북한의 선한 행위에는 보상을, 일탈 행위에는 처벌을 하겠다는 것은 이 정부가 ‘느슨한 상호주의(diffuse reciprocity)’에서 벗어나 ‘엄격한 상호주의(specific reciprocity)’를 실천할 것임을 보여주는 것이다 (박종철, 2009a).

이명박 정부는 북핵문제의 원인은 북한이라는 행위자 자체임을 지적하며 단위(unit)를 변화시키려는 노력에 방점을 두고 있다. 정권 초기 북한문제보다 다른 국가 어젠다에 집중하는 선의의 무시(benign neglect)에서 북한의 2차 핵실험 이후에는 강력한 제재를 앞세우는 징벌적 정책을 펼치고 있다. 북한은 나름대로 이전 정부와 다른 태도로 대북 협상에 임하는 이명박 정부에 대해 좌절 내지는 분노를 표시하며 강경대응으로 나섰고, 이는 김정일 위원장의 와병과 회복, 3대 세습의 과정과 맞물리면서 핵과 미사일 실험, 천안함과 연평도 사건 등 연이은 도발로 이어졌다. 이명박 정부는 천안함 사건에 대한 대응으로 유엔 안보리 회부, 해상 한·미 군사훈련 및 대북 심리전 재개, 개성공단 이외의 남북교역과 교류 전면 중단, 북한 선박의 남한 측 해역 운항 금지, 남한 주민의 방북 불허, 순수 인도주의적 목적을 제외한 대북지원 중단 등을 포함하는 소위 5·24 조치를 단행하였다. 2009년과 2010년 저점을 찍은 남북관계를 회복시키려는 노력이 이어지고는 있지만 현재로서는 별다른 돌파구가 마련되지 못한 채 현 정부의 고민만 늘어가고 있는 실정이다.² 김정일 사후 김정은 정권과 이명박 정권의 관계 맺기는 아직 태동 중이다.

이명박 정부 들어 남북관계가 경색되면서 한편에서는 이명박 정부의 보수적인 대북정책이 그 원인이라고 비판하고 있다. 비판자들은 이명박 정부가 민족문제를 국제문제에 종속시키고 있다고 안타까워한다. 이 정부의 대북정책은 대북 관여를 주장하면서도 관여의 방법론에 대한 고민이 부족하다. 북한과 공존하고, 북한을 인정하는 자세가 약하며 실질적으로 관여에 인색한 면을 보여주고 있다. 북한과 경제협력을 비핵화와 강하게 연계시킴으로써 비

2. 『論語』(〈憲問〉 편)에 나오는 다음 구절은 천안함과 연평도 사건 이후 적절한 대북 정책을 찾기 위해 고민하고 있는 이명박 정부의 대응과 관련 시사점을 주고 있다. 어떤 사람이 “덕으로 원한을 갚으면 어떠냐”고 공자에게 물었다. 공자는 “그럼 무엇으로 덕을 갚을 것인가? 곧음으로 원한을 갚고 덕으로 덕을 갚아야 한다”라고 대답했다. (“或曰 以德報怨 何如。子曰 何以報德 以直報怨 以德報德。”)

핵화 이전 단계의 대북정책의 구체적 성격이 모호해졌다. 겉으로는 북한을 인정하며 공존을 희망한다는 견해를 피력하고 있으나 이것이 실제 행동으로 이어지지 않고 있다. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책의 기초가 잘못된 것이며 선임 정부의 대북정책은 실패했다는 판단과 이명박 정부의 대북정책은 무엇인가 이전 것과 선명하게 달라야 한다는 명분이 이명박 정부 대북정책의 유연성을 가로막고 있는 형국이다. 이명박 정부의 대북 강경 드라이브가 남북 간의 긴장의 상승이라는 부작용 외에 북핵문제 해결의 진전, 북한 변화의 가속화, 남북관계의 질적 변화 등 어느 면에서도 별다른 실질적 성과를 내지 못했다는 점은 반성해야 할 대목이다.

III. 현 북한체제의 성격

대북정책 논란의 중심에 북한이 있다. 북한 체제의 성격을 어떻게 평가하느냐에 따라 그에 대한 대응이 달라지겠기 때문이다. 북한 국가의 성격과 관련 전체주의(totalitarianism), 조합주의(corporatism), 신사회주의적 조합주의(neosocialist corporatism), 제도주의적 다원주의(institutional pluralism) 등 다양한 시각이 병립하고 있다(McEachern, 2008: 235-258; 오경섭, 2009: 217-260). 북한은 2차 세계대전 종전 이후 스탈린주의 이념에 기초하여 국가 사회주의로 태어났다. 만주에서 활동하던 항일 유격대가 권력의 중심에 섰으며 이후 무력에 의해 전 반도의 공산화를 기도했으나 실패했다. 수령 중심의 유일체제는 가부장제적인 지배, 국가에 대한 충성을 강조하는 전근대적 유교 이념을 활용하여 주민에 대한 통제를 강화하였다. 북한은 스탈린주의와 전통주의가 결합된 권위주의적 독재체제로 성장하였고 주체 이념의 강조, 반대파의 숙청, 외부와의 단절, 냉전 체제의 견고화와 맞물리며 전체주의적 성격이 강한 체제로 성숙하였다.

해방 이후 한반도의 북과 남에는 각기 다른 특성을 가진 국가와 체제가 등장했다. 이를 ‘요새국가(fortress state)’와 ‘탐험선국가(voyager state)’로

명명할 수 있다. 탐험선국가는 한국의 대외지향적이고 모험적인 성향을, 요새국가는 체제 안보에 사활을 거는 북한의 고립형 성향을 강조한 것이다. 탐험선국가는 “외부세계와 인적, 지적, 물질적 소통과 교류를 증시하며 상호의존과 대외 지향적 경제개발전략을 추구하는 해양 친화적 국가”를 말한다. 요새국가는 “정권안보를 국가의 제일목표로 삼고 자주, 자위, 자립에 의존하는 대륙 친화적 국가”를 뜻한다. 탐험선국가는 수출입국과 세계화를, 요새국가는 주체, 자력갱생, 선군을 각각 국가전략의 키워드로 삼아왔다. 주로 군부 엘리트와 해외 유학파가 국가경영을 맡은 탐험선국가는 해양국가와 전략적 협력관계를 유지해 왔고, 요새국가는 항일 유격대와 국내파가 국가 건설의 책무를 맡았으며 대륙국가와 이념·체제·문화의 유사성을 가지고 있다. 북한이 대륙국가와 친화성을 가진 점, 한국이 해양국가와 친화성을 가진 점은 이 지역의 원심력으로 작용하여 한반도의 분절화를 강화시켜 왔다(우승지, 2008: 126).

북한 요새국가는 60여 년의 역사 동안 ‘스탈린체제(48체제)’, ‘유일체제(72체제)’, ‘선군체제(98체제)’의 변화를 겪어왔으며 이제 새로운 체제의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 신체제의 정체성은 아직 미확정이며, 안착 여부 또한 불확실하다. 1948년 9월 일당독재와 계획경제를 근간으로 하는 소비에트형 국가가 한반도의 북반부에 등장하였다. 김일성을 중심으로 하는 유격대 집단은 점차 국내파, 연안파, 소련파의 도전을 물리치고 권력을 집중해 나갔다. 1960년대 후반 군부 강경파와 갑산파의 도전과 숙청은 후계구도와 맞물려 있다는 점에서 과거 ‘종파사건’ 등 비(非)빨치산파의 도전과 성격을 달리하는 것이었다. 이 시기부터 북한은 김일성에 대한 개인숭배와 주체사상을 크게 강조하기 시작했으며 동시에 후계자 선정을 마무리했다. 1972년 사회주의 헌법의 등장은 72체제의 완성을 의미하는 것이었다. 유일체제가 완성되는 동안 북한은 국가 에너지를 내부의 적을 소탕하고 주민을 정신적, 육체적으로 동원하는데 쏟았다. 주체사상과 유일영도 아래 전체주의의 이상에 근접하는 체제가 한반도의 북반부에 수립되었다.

세계사회주의체제의 붕괴와 ‘고난의 행군’에 대한 대응으로 등장한 것이 98체제다. 선군정치에 기반을 둔 선군체제는 국방위원회를 전면으로 내세우고

당과 군의 전국적 조직에 의존하는 시스템이다. 내외 위기에 대응하기 위해 탄생한 선군체제는 무력의 중요성을 강조하며 핵무장에 매진하고 있다. 계획 경제의 유지 속에서도 일반 주민은 먹고 사는 문제를 부분적으로 시장에 의존하고 있고 그들은 과거보다 많은 외부 정보의 유입에 노출되어 있다. 2차례에 걸친 체제 변화에도 불구하고 요새국가를 관통하고 있는 폐쇄성으로 인해 북한은 세계화, 정보화의 조류에 합류하지 못하고 있으며, 개혁개방과는 거리가 먼 정책을 고수하고 있다. 향후 김정은이 북한의 지도자로 안착할 수 있을까? 그렇게 된다면 그는 선군노선을 지속하는 ‘선군수령 2호’가 될 것인가? 아니면 권위주의 아래 경제발전에 주력하는 ‘계몽수령’이 될 것인가? 김정은의 미래는 엘리트 단결과 주민의 생존권 문제 해결 여부에 달려있다고 할 수 있다. 단기적으로는 엘리트의 충성과 단결 여부가 신체제의 안착에 관건이 될 것이며, 중장기적으로는 주민의 생존권을 보장할 수 있는 통치전략의 마련 여부가 중요해질 것이다. 북한이 개혁개방의 결단을 내리지 않으면 시간이 갈수록 북한의 후진성이 강화될 것이며, 북한은 동북아시아의 교류와 협력을 가로막는 장애물로 남게 될 것이다.

북한은 현재 전체주의 후기의 성향을 드러내고 있으며 무릇 모든 권위주의체제가 그렇듯 자유화, 민주화의 과정에서 체제 위기에 직면할 위험성을 내포하고 있다. 북한의 급변사태에는 외폭에 의한 붕괴, 내폭에 의한 붕괴, 외폭과 내폭이 융합된 형태의 세 가지 경우가 존재한다. 현 시점에서 북한의 지정학적 위치, 전략적 위상 때문에 외부의 강제력에 의해 북한 체제를 변화시키는 ‘외폭(explosion)’의 시나리오는 실현 가능성이 낮다고 볼 수 있다. 다시 말하면 동아시아질서의 21세기적 외연은 북한이 ‘제2의 이라크’나 ‘제2의 리비아’가 될 가능성을 낮추는 역제의 역할을 하고 있다. 김정일 선군체제는 대륙간 미사일 개발, 인권억압, 두 차례의 핵실험, 전쟁 위협 등으로 끊임없이 주변국들을 위협해 왔지만 1990년대 초 클린턴 행정부의 영변 핵시설 기습타격 준비설 외에 북한에 대한 군사력 사용이 고려되고 있다는 흔적은 별로 없다. 심지어 북한은 이란, 시리아, 미얀마 등 문제국가들과 은밀한 거래를 하고 있고, 핵확산의 의심마저 받고 있지만 이것이 곧 북한에 대한 침공으로 연결되지는 않고 있다. 현재까지 한반도의 상황 전개는 북한에 대

한 군사력 사용이 불가능하지는 않지만 무척 어렵다는 것을 반증하고 있다고 보인다. 북한이 권력세습의 혼란, 파워 엘리트의 분열, 국가-사회 구성원들의 아나키적 충돌 사태에 의해 붕괴되는 ‘내폭(implosion)’의 가능성은 열려 있다. 한국과 주변국들은 포스트 김정일 체제의 형성 과정에서 스스로 모순의 힘을 이겨내지 못하여 발생하게 될 급변사태에 대해 충분한 대비를 하고 있어야 할 것이다.

다른 한편으로 권력세습 이후 체제의 지속 옵션에 대한 대비도 해야 한다. 그리고 그 대비책은 북한을 ‘안’과 ‘밖’에서 서서히 변화시키는 관여의 방법론일 수밖에 없다. 우리는 북한의 급변사태에 대비해 민반의 준비를 갖추고 있는 한편 북한의 점진적 변화를 전제로 남북이 하나로 통합되는 관여의 정책을 기본 기조로 하여 대북정책, 통일정책을 구성하여야 한다. 한국이 남북관계에서 적극적인 자세로 임해 주도권을 쥐고 지도력을 발휘해야 한다. 일각에서는 북한문제 해결이 지난(至難)하고, 높은 비용이 들며, 오랜 시간을 필요로 한다는 점에서 북한을 무시, 방치하는 전략을 선호하기도 한다. 그러나 북한문제의 방치는 오히려 훗날 더 큰 문제가 되어 부메랑으로 돌아올 가능성이 크다. 한반도의 문제를 한반도의 주인공인 우리가 전략적 현명함과 일관성을 가지고 주도적으로 풀어 나가야 할 것이다. 대북 관여의 중심에 한국이 위치해야 한다.

IV. 북한에 대한 새로운 접근

1. 관여에 대한 이해

지난 시절 그리고 현재진행 중인 대북정책에 대한 검토를 통해 우리는 새로운 대북정책을 설계하고 조립하기 위한 시사점을 얻을 수 있다. 지난 시기 대북정책은 공과(功過)를 함께 지니고 있다. 관여정책의 성과가 바로 나타나지 않는다고 해서 이것이 바로 관여에 대한 부정과 폐기 주장으로 발전해서

는 곤란하다. 향후 우리 사회의 화두는 “관여인가, 아닌가?”에서 “어떤 관여를 할 것인가?”로 바뀌어야 할 것이다. 우리가 과거 관여의 일부 부작용에도 불구하고 관여를 포기할 수 없는 이유는 북한에 대한 무관심과 방치가 문제의 해결을 더욱 어렵게 할 것이며, 북한이라는 존재가 스스로 없어지기도 쉽지 않기 때문이다.

관여정책은 국제정치이론에서 주로 자유주의적 전통에 기반하고 있다. 구미에서 관여는 시장, 민주주의, 국제제도 등 자유주의적 메커니즘에 피관여국을 속박하여 자국의 외교정책 상 목표를 달성하려는 정책으로 흔히 이해되고 있다. 관여는 주체, 객체(대상), 목표, 수단으로 구성되어 있다. 관여를 펼치는 국가는 자신의 이해관계가 걸린 대상국을 선정한다. 관여국은 피관여국에 대해 구체적인 하나 또는 복수의 정책목표를 지니고 있다. 한 국가가 대상국에게 자신의 이익을 관철시키기 위해서 사용할 수 있는 여러 옵션 중에 관여의 방법론은 주로 긍정적인 유인책을 사용하게 된다. 제재의 방법을 완전히 배제하지는 않으나 관여론은 상대를 혹하게 할 수 있는 유인술에 더 관심을 갖고 있다. 대상국이 관여국의 희망사항을 접수할 경우 기대되는 혜택과 선물의 인센티브에 의해 강제가 아닌 자신의 의지에 의해 정책 방향을 바꾸게 하는 것을 관여라고 할 수 있다. 관여는 일시적이고 일회적인 충격 요법을 통해 대상국의 행위를 강제로 변경하려 하기보다는 중장기적 기간에 걸쳐 관여국과 피관여국 사이의 교류와 협력의 축적을 통해 피관여국의 정체성을 관여국의 정체성에 수렴하도록 사회화시키는 일련의 복잡한 과정을 필요로 한다. 즉 관여정책은 상호의존의 강화 과정을 통해서 단순히 대상국의 행위, 정책 변화에 만족하지 않고 보다 근본적인 정체성의 변화까지도 의도하고 있다는 것이다(전재성, 2003: 231-251).

국제정치학에서 관여는 다양하게 정의되고 사용되고 있다. 때로 강한 국가가 약한 국가에게 강제적이지 않은 수단을 사용하여 자국의 목표를 달성하려 할 경우를 관여로, 약한 국가가 강한 국가를 상대로 긍정적 유인책을 활용하여 자기의 국가이익을 관철하려 할 경우를 유화정책으로 구분하기도 한다. 관여와 유화를 동일한 개념으로 사용하는 경우도 있다. 현상변경세력을 달래기 위해 비강제적 수단을 사용하는 정책으로 보거나 목적 달성을 위해 긍정

〈표 1〉 상대국의 정책/정체성을 변화시키려는 노력

| | 비강제적 수단 | 강제적 수단 |
|---------------------------|---------|--------|
| 상대의 정체성을 자신의 정체성에 수렴시키려 함 | 관여 | 정복 |
| 상대의 현상 변경 목표를 좌절시키려 함 | 유화 | 봉쇄 |

적인 유인책을 사용하는 경우를 관여로 해석하기도 한다.³ 필자는 관여와 유화를 혼용하는 것이나 관여국 또는 대상국의 상대적 국력의 격차에 초점을 맞추는 정의에 대해 회의적이다. 즉 강한 국가가 약한 국가에 대해 관여 또는 유화를 펼칠 수 있고 또한 약한 국가가 강한 국가를 상대로 유화 또는 관여를 사용할 수 있다고 본다. 관여를 올바르게 자리매김하기 위해서는 유관 개념들과의 같은 점과 다른 점을 분명히 할 필요가 있다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 관여, 정복, 유화, 봉쇄를 가르는 기준은 수단의 성격과 정책 목표의 성격에 있다.

우선 수단은 비강제적 수단과 강제적 수단으로 양분된다. 물론 관여도 강제적 수단을 사용할 수 있고 봉쇄 또한 때로 비강제적 수단을 혼용한다는 점에서 이 구분은 절대적이라기보다 상대적으로 어느 수단에 강조점을 두느냐에 있다고 볼 수 있다. 즉 유화는 비강제적 수단을 주로 사용하고 봉쇄는 강제적 수단에 방점을 두고 있다. 대상국이 현상 변경 목표를 가지고 있을 때 봉쇄는 물리적 제재를 통해서 이를 물리치려 하며 유화는 유인책을 통해 자국의 안보를 보장받으려 한다.⁴ 자신의 정체성을 상대에게 이입시키려 한다는 점에서 관여와 정복은 같은 반열에 서있다. 정복은 강제적 수단을 동원하

3. 전재성은 이를 종합하여 관여를 “외교, 군사, 경제, 문화 등 다양한 영역에서 대상국가와의 교류를 광범위하게 증진시킴으로써 대상국가의 정치적 행위에 영향을 미치려는 정책으로서, 관여의 대상국과 주체국 간 상호의존을 증진시켜 다양한 영역에서 협력을 강화하고, 관계정상화까지 추구하는 정책”으로 정의하고 있다. 전재성(2003: 234).

4. 유화(appeasement)는 일반적으로 양보 또는 타협을 통하여 상대방과 적대적인 관계가 되지 않으려는 일련의 노력을 의미한다. 국제정치학에서 유화는 주로 현상타파세력을 현상유지세력으로 오인하여 무리하게 타협을 취하는 정책을 가리키는 경향이 있다(전재성, 2000: 75-98).

여 자신의 목표를 달성하는데 비해 관여는 주로 접촉과 설득을 통하여 상대의 정체성 변화, 정책과 행위의 변화, 평화공존의 달성 등의 목표를 추구한다. 이상의 논의를 통해 본고는 관여를 주로 긍정적인 유인책을 사용하여 대상국의 행위 또는 정체성을 변화시켜 공존과 공영의 새로운 질서를 구축하려는 정치, 경제, 사회적 노력의 합이라고 정의한다.

김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책은 관여정책의 한 부류로 분류할 수 있다. 화해협력정책과 평화변영정책은 북한에 대해 상당히 관대한 수단을 사용하였고 북한의 변화 목표에 대해 때로 침묵했다는 점에서 상당히 유연한 형태의 관여정책이거나 관여와 유화의 중간지점에 위치할 수 있는 정책이었다고 본다. 특히 북한의 핵, 미사일 프로그램의 진전에 대한 효과적인 대응이 미흡했다는 점, 핵 프로그램에 대한 북한의 의지를 과소평가했다는 점, 북한의 변화가 미미했다는 점, 북한의 인권 상황에 대해 적극적인 의사 표명이 미흡했다는 점에서 지극히 성공적인 관여였다고 보기는 힘들다. 그러나 이 땅에서 관여정책의 첫걸음을 딛는 개척자의 역할을 했다는 측면에서 평가가 가능하다.

2. 민족이익 우선론과 국가이익 우선론 비판

‘잃어버린 10년’ 또는 ‘잃어버린 5년’의 표현에서 보듯이 그간 한국의 대북정책은 북한 포용론과 북한 압박론의 평행선을 그어 왔다. 북한이 이미 변화의 길로 들어섰으며 조건만 맞으면 핵을 포기할 것이라는 낙관론과 북한은 절대 변하지 않을 것이라는 비관론 사이에서 방황했다. 미국의 대북정책에 지나친 기대를 갖는 경향과 핵문제를 북미 사이의 문제로 치부하는 회피 의식도 있었다. 한미동맹이라는 약속, 민족공조라는 이상 사이에서 한국 외교의 선택 폭이 좁아지는 것을 경험하기도 했다(Snyder, 2005: 93). 기존 대북정책을 아래의 <표 2>과 같이 민족이익 우선론과 국가이익 우선론의 두 일반형으로 구분해 볼 수 있다.⁵

각각은 다시 선통일론과 후통일론으로 세분된다. 선통일에 입각한 민족이

〈표 2〉 대북정책의 분류

| 민족이익의 우선론 | | 국가이익의 우선론 | |
|----------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 선통일 | 후통일 | 선통일 | 후통일 |
| 통일(unification) 지상주의 | 포용(embracement) 정책 | 봉쇄(containment)와 반격(rollback) 정책 | 무관심(benign neglect) 정책 또는 조건부 관여 |

자료: 우승지(2008: 150)의 〈표 3〉을 수정.

익론은 민족을 최고의 가치로 여기며 통일을 시급히 달성해야 할 지상명제로 여기고 있다. 후통일에 입각한 민족이익론은 북한을 포용의 대상으로 간주 적극적인 남북 화합정책을 펼친다. 국가이익에 기반을 두고 통일을 강조하는 세력은 봉쇄와 압박으로 북한체제를 소멸시키려는 복안을 가지고 있다. 후통일에 입각한 국가이익 담론은 북한에 대해 무관심한 태도를 보이거나 북한의 태도와 정책의 변화에 연동하여 남북경협을 진행시켜야 한다는 기본 입장을 견지하고 있다. 통일의 화두를 뒤로 잡고 나면 국가이익 대 민족이익의 대립적인 양분론이 남는다. 사실상 온건한 입장에서 국가이익을 상대적으로 더 강조하는 세력과 민족이익을 상대적으로 더 강조하는 세력 사이에는 북한에 대한 정책과 태도에 있어 차이점 못지않게 공통점이 존재한다. 그러나 논의를 선명하게 하기 위해 양자의 차이를 부각시켜 보면 〈표 3〉을 얻을 수 있다.

〈표 3〉이 지적하고 있는 바와 같이 국가이익의 우선론은 북핵 등 북으로부터 안보위협을 강조하며 핵문제 해결을 위한 한미 동맹 강화를 중요시한다. 김정일 선군체제가 현상타파(revisionist) 성향을 갖고 있다고 보며 북한이 아직 핵포기 전략적 결단을 내리지 않았다고 보고 있다. 민족이익의 우선론은 북의 봉쇄가 가져올 위협을 두려워하며 핵문제를 미국 등 국제사회의 협력으로 풀고 서울은 평양과 민족의 화해와 협력을 늘리기 위한 방안 마련에 집중해야 한다고 판단하고 있다. 이 시각은 선군체제가 기본적으로 현상유지(status

-
5. 민족이익의 우선론과 국가이익의 우선론이라는 호칭이 아주 만족스럽지는 않으나 기존 보수와 진보의 대북관이라는 진부한 표현을 피하기 위해 채택한 것이다. 전자는 민족 화합의 명분을 우선한다는 점을, 후자는 국제사회의 경쟁에서 국력과 국익의 신장을 강조한다는 점을 부각시킨 명칭이다.

〈표 3〉 북한, 북핵문제에 대한 인식 유형

| | 국가이익의 우선론 | 민족이익의 우선론 | 제3의 길 |
|----------------|--|---|--|
| 북한의 개혁개방 가능성 | 낮음 | 높음 | 높지 않으나 중장기적으로 중국형 경제개발 노선을 택할 가능성 존재함 |
| 북한의 위협 수준 | 높아지고 있음 | 낮아지고 있음 | 비대칭 전력에 의한 위협을 제외하고는 감당할 수 있는 수준임 |
| 북한체제의 성격 | 현상타파(revisionist) | 현상유지(status quo) | 현상타파 |
| 안보 위협의 성격 | 북한의 핵, 미사일 개발 | 북의 취약성(붕괴가 가져올 경제적 부담, 붕괴 직전 북의 도발 위협), 북미 대결(안보 딜레마) | 북한의 붕괴와 북의 비대칭 전력의 모두 위협적 |
| 남북미 삼각관계 | 한미동맹 강조 | 민족공조 강조 | 한미동맹과 민족화합 모두 중요함 |
| 중국관 | 미국과 중국의 국력 격차를 중시하며 중국의 비민주성에 대해 부정적으로 인식함 | 동아시아 신질서 형성과 관련 중국의 역할에 주목하며 중국의 대북 역할에 대해 긍정적으로 인식함 | 미국과 중국의 국력 격차를 중시하는 동시에 북한 관련 중국의 역할에 대해 주목함 |
| 북핵의 성격 | 억지용 그리고 대남 위협용 | 협상용 | 억지용 그리고 세력 불균형 역전용 |
| 북핵문제 해결 지연의 원인 | 북한 전략적 결단 내리지 않았음 | 미국의 강경자세와 약속 불이행 | 북한 전략적 결단 내리지 않았음 |
| 북한체제의 내구성 | 북한은 경제실패, 정보화의 몰결, 3대 세습의 모순으로 조기 붕괴할 것임 | 북한 체제의 내구성은 의외로 높음 | 북한 체제의 붕괴 가능성 존재하나 그것이 곧 통일로 이어지지 않을 수 있음. 북한이 더디지만 점진적 변화의 길을 걸으며 생존할 가능성을 배제할 수 없음 |
| 북핵문제와 북한문제의 해법 | 북한이라는 행위자의 변화가 우선되어야 함 | 한반도 및 동북아시아의 냉전구조의 해체가 중요함 | 단위와 구조가 함께 변하는 공진화를 추구하여야 함 |

quo) 성향을 갖는다고 믿고 있다. 양자를 가르는 기준 중의 하나가 북한의 변화 여부이다. 민족이익론은 이미 북한이 많은 변화를 겪었다고 보면서 향후 북한의 개혁개방 가능성을 높게 보고 있는 반면 국가이익론은 현재까지 북한의 변화에 대해 냉소적이며 미래 북한의 개혁개방 가능성에 대해서도 회의적이며 오히려 조기 붕괴 가능성을 높게 보고 있다.⁶

앞서 서술한 바와 같이 국가이익론의 근본주의적 입장과 민족이익론의 근본주의적 입장 사이에는 깊은 골이 존재하나 양 주장의 온건론 사이에는 많은 교감이 형성될 가능성이 남아 있다. 국가이익의 추구를 한국의 선진화 과업 달성이라고 정의하고 민족이익의 추구를 남북통합의 달성이라고 정의했을 때 양자는 모두 포기할 수 없는 우리의 과제이다. 국가이익적 시각과 민족이익적 시각의 균형을 통해 국가이익과 민족이익의 어느 한쪽에 정도되지 않는 조화를 추구해야 할 것이다. 국가이익과 민족이익을 공히 중시하는 제3의 시각은 현재 북한이 현상타파 성향을 보이고 있으나 정체성 변화 유도를 통해 북한의 위협을 감당할 수 있다고 본다. 이 시각은 북한이 중장기적으로 개혁개방의 길을 걸을 가능성이 높지는 않으나 불가능하지도 않다는 여지를 남겨 두고 있다. 한미동맹과 민족공조를 동시에 중요시하며 북한 변화와 관련 중국의 긍정적 역할을 인정하고 있다. 제3의 길은 북한이라는 개체와 동아시아 구조의 동시적 변화를 통해서 한반도의 문제를 해결하려는 복안을 갖고 있다.

3. 창조적 관여론

향후 대북정책의 기본 방향은 관여의 포기가 아닌 관여의 진화여야 한다. 여기에는 관여가 통일지상주의, 유화, 격퇴, 봉쇄의 다른 옵션에 비해 우월한 선택이라는 판단이 자리한다. 또한 과거 일방적 양보와 포용이 북한 체제의 변화를 유도하는데 그리 효과적이지 못했다는 반성 또한 작용하고 있다. 신관여는 과거 냉전 시기 대북정책과 탈냉전 시기 대북정책의 문제점을 수정하고 장점들을 보완·심화시키는 방향으로 나아가야 한다. 대북정책의 ‘서울

6. 사실상 포용정책이 북한의 변화와 현상유지 성향을 전제로 하고 있다고 볼 때 이들 변수에 대한 판단은 중요한 문제이다. 북한 정권의 성격을 논하면서 빅터 차(Cha, 2002: 40-78)는 현상타파 성향을, 데이비드 강(Kang, 1995: 253-267)은 현상유지 성향을 강조하는 경향이 있다. 2000년대 내내 북한의 변화 여부와 수준에 대한 논의가 잇달았다(박선원, 2002: 155-173; 신지호, 2002: 103-119; 전봉근, 2005; 김근식, 2007: 31-45).

컨센서스'가 필요한 시점이다. 과거를 전면 부정하고 새로운 기반 위에서 출발하기보다는 남북관계의 역사성, 대북정책의 연속성을 인정하고 과거 사례의 교훈 위에 새롭게 조성된 국내외 여건에 맞도록 정책의 혁신을 시도해야 한다. 관여에 대한 합의를 이룩하고 구체적인 관여의 방법을 찾아야 한다. 한국의 대북 관여의 목표를 일차적으로 평화공존과 상호의존의 남북관계를 이룩하여, 장차 이를 밑거름으로 하여 통일을 달성하는 것으로 삼아야 한다. 통일은 최종, 장기적 목표이며 관여를 통해 남과 북의 정치경제 체제가 충분히 수렴되었을 때 가능해질 것이다.

(1) 비전과 원칙

과거 역대 정권의 대북정책의 장점과 단점을 취사선택하려는 신관여정책을 이 글에서는 '창조적 관여'로 명명하기로 한다.⁷ 창조적 관여는 동아시아 지역의 외연의 수준에서 평화, 번영, 통합을 추구한다. 동아시아 지역에 평화롭고 번영된 질서를 건설하면서 그 과정에서 한반도의 통일도 이룩한다는 구상이다. 동아시아 지역에 평화와 번영을 꽃피우기 위해서는 안보공동체, 경제공동체, 문화공동체를 건설하여야 한다. 한반도의 통일은 동아시아 통합을 이루는 과정에서 자연스럽게 이루어지는 결과물이 될 것이다. 역으로 남북통일은 이 지역 통합의 촉진제가 될 것이다. 즉 통일과 통합이 상호 순작용을 하면서 서로 자극제가 되어야 한다.

한국이 동아시아 통합과 한반도 통일의 주역이 되기 위해서는 그 역할을 추진할 수 있는 충분한 정치력, 군사력, 경제력, 문화력을 구비하고 있어야 한다. 민주주의와 시장경제를 근간으로 하는 국가들과 권위주의와 사회주의적 요소를 갖고 있는 국가들이 혼재되어 있는 동아시아의 특성 상 지역 평화와 번영을 추구하는 한국에게는 서로 다른 이념과 체제 사이의 협력과 통합

7. 빌 게이츠(Bill Gates)는 창조적 자본주의(creative capitalism)를 주창하고 있다 (Gates, 2008). 그는 자본주의의 역사적 성공과 성과를 인정하는 한편 점증하고 있는 빈부격차의 문제를 주시하면서, 기업의 혁신적 능력과 시장의 힘을 활용하여 더 많은 사람에게 혜택이 돌아가도록 해야 한다고 역설한다. 그는 빈곤과 질병의 문제를 해결하는 혁신의 주체로서 기업, 정부, 비정부 단체(Non-Governmental Organization, NGO)의 연합을 강조한다.

을 어떻게 이룰 것인가라는 과제가 주어져 있다. 상호 체제의 차이를 존중하되 우리의 가치를 견지하며, 자연스러운 교류와 대화를 통해 계도의 역할도 견지해야 한다. 한국의 국력과 제도와 규범을 활용하여 이 지역 통합의 촉매제 역할을 맡아야 할 것이다.

대한민국이 동아시아의 평화와 번영을 선도하고 장차 통일한국이 이 지역의 수범국가가 되기 위해서는 한국이 지향하고 있는 가치와 통일한국의 정체성에 대해 분명한 지침을 가지고 있어야 한다. 통일한국의 비전으로 ‘비핵평화국가’, ‘개방가교국가’, ‘민주복지국가’, ‘선도혁신국가’를 제시할 수 있을 것이다.⁸ 통일한국은 비확산(Non-proliferation Treaty, NPT) 체제의 정신을 존중하여 원자력 에너지를 평화와 번영을 위한 수단으로 활용하며 한반도와 동아시아에 안정된 평화의 질서를 형성하는데 이바지하는 국가가 될 것이다. 통일한국은 시장경제와 상호의존을 바탕으로 열린 사회를 지향하며 주변국과 활발히 교류하며 대륙국가와 해양국가를 연결하는 교량 역할을 할 것이다. 통일한국은 자유, 인권, 민주주의를 기본으로 시민의 행복과 복지를 증진시키는 역할에 중점을 둘 것이다. 마지막으로 통일한국은 사고, 이념, 기술, 제도의 혁신을 통해 역사의 중심에 서서 세계질서를 이끌어 나가는 선도적 역할을 하게 될 것이다.

비핵평화, 개방가교, 민주복지, 선도혁신의 목표를 향해 나아가는 나침반 역할을 해주는 것이 창조적 관여론이어야 한다. 그러면 창조적 관여는 무엇으로 구성되어 있는가? 창조적 관여의 첫 원칙은 열린 사고와 유연성이다. 창조성은 부정, 배제, 혐오, 반대의 사고가 아니라 긍정, 통합 및 수렴, 이해, 찬성의 사고에서 비롯될 것이다. 과거를 부정하는 것이 아니라 과거의 시행착오에서 배우려는 자세가 필요하다. 창조성은 서로를 이해하고 상대에게서 배우려는 자세에서 비롯된다. 창조적 관여론은 한국의 보수와 진보가 머리를 맞대고 서로의 프로그램에서 배우는 것으로부터 시작되어야 한다. 한반도 남쪽 절반의 공간에서마저 서로를 경원시하면서 어떻게 휴전선 너머 동포를 이

8. 통일한국의 비전 중 앞의 세 항목은 전봉근(2011: 18)을 그대로 따랐다. 윤덕민(2011)은 선진민주국가, 녹색성장국가, 세계중심국가, 비핵·평화국가의 네 항목을 통일한국의 미래비전으로 제시하고 있다.

해하고 포용할 수 있을까? 국가이익을 우선시하는 진영과 민족이익을 우선시하는 진영 사이의 교차학습을 통해서 보수의 대북정책과 진보의 대북정책의 공통분모를 찾으려는 노력이 있어야 한다. 창조적 관여는 그 사고와 태도에 있어서 유연함으로 무장하게 될 것이다. 사고와 정책의 유연함은 이념의 경직된 예단에서 벗어나는 탈(脫)이념에서 찾아야 한다. 열린 사고는 북한의 과거와 현재에 대해서는 냉철한 판단을 하되 북한의 미래와 관련 급변사태에 대한 철저한 대비와 아울러 닫힌 결론을 부정하고 변화 가능성, 변화의 진로, 변화의 속도, 최종 종착역에 대해 미리 예단하지 않는다. 북한 필망론과 북한 필변론 사이에서 현실주의에 바탕을 둔 전망과 이상주의에 기반을 둔 실천이 조화를 이루는 능숙한 운항이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 창조적 관여는 기다리는 자세가 아니라 적극적인 자세에서 선제행동을 취한다. 한국이 앞장서 북한에 접근할 뿐만 아니라 국제사회가 적극적으로 나설 수 있도록 유도한다. 북한의 양보에 대한 대가성 지불이 아니라 북한의 변화를 유도할 수 있는 프로그램을 마련하여 끊임없이 북한을 노크해야 한다. 우리의 적극성은 민주주의와 경제성장을 성취한 자신감과 책임감에서 비롯될 것이다. 한국사회의 자유, 활기, 번영을 북쪽에도 전파하여야 한다는 사명감으로 북한을 압도하는 경제력을 활용하여 북쪽에도 자유와 번영의 열기가 전해지도록 해야 한다.

셋째, 창조적 관여는 전략적 관여를 표방한다. 과거 이념 중심의 대북정책은 대북 봉쇄와 유화정책의 극단을 낳았다. 맹목적 포용이나 획일적 적대는 국론의 분열을 가져올 뿐이다. 전략적 접근은 한국의 국가이익과 민족이익의 공통분모를 탐색, 확대하는데 신경을 쓰며, 관여의 속도, 방법, 강도에 대해 사료 깊고 분별 있는 선택을 해야 한다. 북한의 대응과 변화를 주요 변수로 삼아 시의 적절하게 관여의 원급, 강약을 조절할 것이다. 북한의 개혁과 개방에 다소 시간이 걸릴 수 있으며, 북핵문제 해결의 실마리도 북한문제 해결의 과정에서 찾을 수 있음을 인정한다. 창조적 관여는 북한의 미래에 대해 열린 시각을 갖고 다양한 미래가 펼쳐질 수 있을 가능성에 주목하여 체제 진화(regime evolution)의 관점에서 북한문제를 접근하게 될 것이다. 전략적 사고는 북한의 성격, 변화 속도, 변화 방향에 대한 철저한 고증을 바탕으로 주변

환경의 변화와 우리 역량의 성숙도, 전체 국가전략과 국가 아젠다에서 북한 문제가 차지하는 비중과 의미에 맞추어 적절하고 유연하게 북한을 다루게 될 것이다. 전략적 관여는 북한의 점진적 변화 후 남북합의에 의해 민주주의, 시장경제, 인본주의를 근간으로 통일을 성취하는 것을 목표로 한다. 3대 권력 세습을 실천한 북한체제의 앞날에는 (1) 선군노선 답습(무변화)의 길, (2) 북한식 변화의 길, (3) 개혁개방의 길, (4) 쇠퇴의 길의 네 갈래 길이 놓여 있다. 네 선택지를 가능성이 높은 항목부터 열거하면 (2)>(3)>(1)>(4)의 순이며, 바람직한 항목부터 열거하면 (3)>(2)>(4)>(1)의 순이다.⁹ 우리의 대북정책의 근간은 북한이 (2)의 길을 거쳐 (3)의 길로 나아가도록 유도하는 책략을 담고 있어야 하며 동시에 (1)의 길과 (4)의 길이 현실화될 경우에 대비한 비책도 갖고 있어야 한다. 이것을 4중책(四重策: quadruple strategy)이라고 부를 수 있을 것이다.

넷째, 창조적 관여는 북한과 주변 환경이 동시에 변하는 공진화의 원칙을 강조한다. 북한의 변화에 있어서 제일 주역은 북한일 수밖에 없으며, 북한도 기꺼이 참여할 수 있는 관여의 프로그램이란 자신과 주변이 함께 변하는 것이다. 북한이 스스로를 변화시키려는 ‘평양 컨센서스’와 한국이 세계의 표준을 창출하려는 ‘서울 컨센서스’가 어우러져 ‘한반도 컨센서스’가 만들어질 때 한반도의 제반 문제들에 대한 해답이 도출될 수 있다. 공진화는 단위(unit)와 구조(structure)를 동시에 변화시키는 과정의 산물이다. 오늘의 남북 대치와 북한의 요새국가화는 역사의 산물이다. 한반도와 동북아의 냉전체제와 북한의 요새국가는 서로의 존재를 강화시키는 상호작용을 해왔다. 따라서 이 지역 냉전체제의 해체는 북한이라는 행위자와 동북아의 냉전 구조를 동시에 변화시키는 것이어야 한다(하영선·조동호, 2010).

다섯째, 창조적 관여는 어느 하나의 방법론에 의존하지 않고 복합적 방법론을 활용한다. 국민의 정부와 참여정부의 대북정책에는 자유주의적 색채가

9. 이 순서에는 필자의 주관이 많이 깃들어 있다. 가능성의 순서에서 (3)을 (1)보다 앞에 위치시킨 것은 중장기적으로 선군노선 답습이 지속가능하지 않다고 보기 때문이다. 단기적으로 (1)의 길이 선두에 있다 차츰 시간이 지남에 따라 순번에서 뒤로 밀리는 현상이 벌어질 것이다. 바람직한 순서에서 (4)를 (1)보다 앞에 놓은 것은 북한 주민의 고통이 장기간 지속되는 선택을 최악으로 보기 때문이다.

강하게 배어 있다. 그러나 시장과 상호의존의 긍정적 기능에 대한 확신에 비해 민주주의 확산 등 체제 유형 변수에 대해서는 별 관심을 보이지 않았다. 실용정부의 접근은 현실주의에 가깝다. 당근과 채찍의 병행, 군사적 억지의 강조, 한미동맹 강조 등이 이명박 정부의 대북정책을 현실주의적이라고 판단 내리게 한다. 이명박 정부가 그렇게 핵문제 해결에 우선순위를 두는 것도 평양 정권의 핵 보유가 그동안 한국이 공들여 쌓아 올린 힘의 우위를 무력화시키기 때문일 것이다. 동북아시아는 복잡하고 복합적인 정치경제의 공간이다. 21세기 동북아질서를 제대로 이해하기 위해서는 현실주의, 자유주의, 구성주의 어느 하나의 렌즈만으로는 불충분하다. 세 개의 패러다임이 공존하는 현실을 인정하고 그에 준하는 개념과 사고로 무장할 필요가 있다. 배타적인 이론의 적용은 현실의 일면만을 부각시키고 다른 면을 배제하는 근시안적 이해를 낳을 뿐이다. 현실주의적 시각만을 고집하여 상호의존의 그물로 엮이는 물류, 자본, 정보, 통신, 문화, 인적 자원의 흐름의 힘을 무시해서는 안 된다. 상업적 교환의 증대가 곧 정치와 군사의 신뢰로 이어질 것이라는 낭만적인 사고에 몰입하고 있을 수만도 없다. 정보, 자본, 인적 자원의 교류를 원활하게 해주는 국제제도의 발달이 현실주의적 균형을 대신할 수는 없다. 동시에 전쟁을 비롯한 무력사용을 무력화시키기 위한 무한 군비경쟁만으로는 상생과 협력의 안보 공동체의 형성을 촉진시킬 수 없다.

동북아를 이해하기 위해 패러다임을 뛰어넘는 시각이 필요한 것처럼 동북아의 정치, 경제, 군사적 문제들을 해결하기 위한 방법들도 하나의 패러다임이 아닌 여러 패러다임에서 찾는 복합적 접근이 필요하다. 과거 국민의 정부, 참여정부의 대북정책이 자유주의에 몰입하였다면 실용정부의 대북정책은 현실주의에 함몰될 위험성을 내포하고 있다. 한반도 및 동북아의 상황을 이해하기 위한 작업과 이들 문제를 해결하려는 노력과 정책 또한 패러다임을 뛰어넘는 발상에서 찾아야 할 것이다.¹⁰ 현실주의와 자유주의의 두 날개에 덧붙여 창조적 관여는 북한의 정체성을 바꾸려는 구성적 관여의 성격을 강조한

10. 예를 들면 헨리 나우(Henry Nau)는 아시아의 현실을 설명하기 위해서 현실주의에 전적으로 의존하기보다는 정체성과 힘의 요소를 함께 보는 접근이 필요하다고 주장한다(Nau, 2003).

다. 북한 체제의 성격을 국제 수준과 표준에 맞추어 나가는 구성적인 관여가 되어야 한다. 구성에는 시간이 소요됨을 인식하고, 충격요법이 아닌 점진적인 접근으로 북한 엘리트의 저항을 약화시킬 필요가 있다.

(2) 실천과제

창조적 관여의 비전을 실천하기 위해 아래와 같은 과제를 해결해야 한다. 첫째, 북한의 선군노선에서 선부노선과 선민노선으로의 전환을 유도해야 한다. 북한 나름의 경제부흥전략을 입안, 실천할 수 있도록 외부 여건이 조성되는데 한국 외교의 초점을 맞추어야 한다. 현재 북한 선군체제의 경직성을 고려한다면 북한 변화의 중간 목표로서 개혁 중인 중국이나 도이모이 정책을 추진 중인 베트남 정도를 상정해 볼 수 있다. 민감한 북한을 어루만지며 북한이 점진적으로 경제를 정상화시키도록 도움을 주어야 한다. 우선 북한경제의 안정화를 위해 인도주의적 지원, 보건의료 지원, 에너지 지원을 실시하고, 인프라 구축을 위한 교육 및 기술지원, 사회간접자본 건설에 대한 지원으로 확대해야 한다. 이어 북한의 개혁과 개방을 위해 시장경제로의 전환과 국제경제체제로 편입을 유도해야 한다(최원기, 2007). 북한과 교류협력은 경제적 측면뿐만 아니라 사회문화적 측면을 아우르게 된다. 남북한 당사자 간 접촉은 북한 주민에게 민주주의, 시장경제, 인권 존중의 가치와 제도를 전파시키는 통로가 될 것이다. 북한의 인권문제는 당장 해결해야 할 근본적인 문제이지 여건에 따라 뒤로 미룰 수 있는 성질의 것이 아니기 때문에 북한과의 대화에서 인권존중이라는 핵심적 가치에 대한 양보는 있을 수 없다.

둘째, 대북정책을 둘러싼 사회통합의 과제이다. 국민의 정부, 참여정부, 실용정부의 대북정책 추진 경험에서 우리가 얻을 수 있는 교훈 중의 하나는 성공적인 정책 추진을 위해서는 전 국민적 지지와 격려가 필요하다는 점이다. 북한문제가 갖는 국민적 관심과 이념 분열로 어느 정부의 정책도 다수의 사회적 비판과 저항으로부터 자유로울 수 없었다. 어느 정권이 적절한 정책 구상을 디자인하는 것도 중요하지만 그 구상이 따뜻한 사회적 분위기 속에서 추진될 수 있는 내적 환경 또한 중요하다는 것이다. 과거 한국의 대북정책, 통일정책은 다른 이념과 전략을 추진하는 세력들의 격렬한 투쟁으로 ‘남남갈

등'의 상처만 남기고 정쟁의 말미가 되곤 했다. 하나의 정책을 만드는 것도 중요하지만 그 정책을 효과적이고 일관성 있게 추진할 수 있는 지도력과 그것을 배후에서 뒷받침해 줄 수 있는 내부의 단결이 무척 중요하다고 할 수 있다. 시민사회, 대북 NGO들의 활동영역을 인정해 주고 격려하는 배려 또한 필요하다. 정책의 일관성을 유지하기 위해서는 정권교체와 정책환경의 변화에도 불구하고 지속될 수 있는 공통분모와 공감대를 찾아야 한다(전봉근, 2011: 19).

셋째, 한반도에 평화를 정착시키는 과제이다. 창조적 관여는 중간목표로 평화공존을 추구한다. 평화공존의 관여는 전쟁과 무력을 통해서 자신의 이익과 목표를 관철하려는 일체의 전략에 반대하며 평화적 이행에 대한 확신을 갖고 있다. 무릇 평화공존은 상대방에 대한 정치적 인정(political recognition)을 전제로 한다. 역사적으로 평화공존은 전체주의적 공산주의국가(totalitarian communist states)와 자유민주국가(liberal democratic states) 사이에 실천되었다. 여기서 상대방에 대한 인정은 상대 체제를 지지, 찬양하는 적극적 의미가 아니라 현실적 편익에 입각해 상대의 존재를 인정하는 소극적 의미다(박종철, 2009b). 평화공존은 남과 북의 선의의 경쟁의 토대 위에서 전개되어야 하며, 이러한 공존의 경험은 통합과 통일의 문을 여는 고속도로 역할을 할 것이다.

평화공존을 추구하는 기간 동안 남과 북의 관계를 규정짓는 핵심어는 신뢰여야 한다. 당국 간 신뢰가 쌓이고 북한 주민으로부터 우리가 신뢰를 얻을 수록 통일에 유리한 환경이 조성될 것이다. 남북 사이 신뢰를 형성하기 위해서는 화해의 과정을 거쳐야 할 것이다. 주류 국제정치학이 합리성과 실증주의를 바탕으로 발전하여 왔기 때문에 증오, 화해와 같은 감정적이며 심리적인 개념들이 자리 잡을 틈이 없었다. 국가 사이의 갈등은 기억과 감정을 통해서 확대·증폭되기 때문에 사과와 용서를 통해 감정의 치유 과정을 거쳐야만 신뢰 구축으로 이어질 수 있다(김학성, 2011: 7-31). 평화의 기반을 닦기 위한 화해를 위해서는 한반도의 정전체제를 끝내기 위한 '한국전쟁의 종전과 한반도 평화' 수립을 위한 설계와 '남북한 화해와 한민족 대통합'을 위한 담론이 필요하다. 앞의 것은 주로 법적, 제도적 정리와 설계의 내용을 담고 뒤

의 것은 화해와 용서, 미래지향적 남북관계의 설정, 통일의 청사진의 내용을 담고 있어야 할 것이다. 종전과 화해로 평화체제의 문을 열고 이어서 양자, 소다자, 다자의 국가간 관계, NGO, 기업, 개인, 국제기구의 관여, 레짐과 제도의 창출 등 복합적이고 다층적인 동아시아 안보 거버넌스의 형성을 위한 노력이 더욱 필요하다. 동아시아 안보협력체제는 유럽연합(European Union, EU), 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO), 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) 등 여러 겹의 안보제도가 공존, 협력하는 유럽의 다층적 안보질서가 하나의 모델이 될 수 있을 것이며, 이것의 궁극적인 목표는 통일한국도 하나의 축을 이루는 ‘동아시아 협조체제(Concert of East Asia)’의 형성이 되어야 한다.

북한체제의 변화와 북핵문제의 해결, 한반도 평화체제, 동북아 안보질서의 수립은 나란히 진행될 것으로 예상된다. 한반도와 동아시아를 아우르는 안보협력체제는 북한 비핵화를 위해 북한의 안보 불안을 해소시켜 줄 제반 조치를 포함하고 있어야 한다. 북한의 비핵화는 안보문제를 해결하기 위해 핵을 필요로 하지 않는 정권의 등장을 필요로 하기 때문에 상대적으로 시간이 필요할 것으로 여겨진다. 남북 양국시대는 앞으로 평화공존의 시대 또는 이보다 발전된 형태인 ‘평화·번영·인도적 공존(peaceful, prosperous and humanitarian coexistence)’의 시대로 발돋움해야 할 것이다. 이것은 두 행위자가 무력으로 상대를 위협하지 않으며, 호혜의 원칙 아래 상업적 거래와 이익을 추구하고, 각 정치 단위 아래 생활하는 구성원들의 인간적인 삶을 보장하기 위해 함께 노력하는 상태를 의미한다.

넷째, 한국 혼자만의 힘이 아니라 주변국과 함께 북한의 변화를 추동할 과제이다. 이것은 지금도 강조되고 있는 부분이며 핵문제 해결을 위한 6자회담 또한 공동관여(co-engagement) 또는 다자적 관여(multilateral engagement)의 정신 위에 서있다(전재성, 2008; 황지환, 2008). 북한문제의 해결은 한국만의 노력과 자원으로 해결할 수 없는 만큼 다자적 협력의 레짐을 형성하기 위해 노력해야 한다. 주변국의 대북정책을 추종하거나 외면하는 것이 아니라 조율하고 조정할 필요가 있다. 성공적인 다자관여를 위해서는 한국과 북한이

연결되어야 하며, 한국이 주변국을 연결하는 교량 역할을 하여야 하고, 북한이 주변국과 연결되도록 도와야 한다(배궁찬, 2007). 대외적으로 중국의 대북정책, 미국의 대북정책, 러시아의 대북정책 등에서 공통분모를 찾고 이것과 우리의 대북정책과 공통분모를 확인하고 확대해 나가야 한다. 주변국이 동의하고 후원할 수 있는 통일 프로그램을 마련하여 꾸준히 대화하고 홍보해야 한다. 한국 주도의 남북통합과 통일에 대해 주변국이 안심하고 신뢰할 때 우리의 통일이 앞당겨지게 될 것이다. 북한의 변화과정에서 북한과 미국, 북한과 일본의 관계정상화 또한 추진될 것이다. 한국은 이 과정에서 북미, 북일 수교가 북한의 비핵화 조치와 보편가치 및 인권규범 준수와 연동하여 점진적으로 이루어지도록 조언의 역할을 맡아야 한다. 관계개선의 증표로 미국과 일본은 단계적으로 북한에 대한 경제제재를 완화하며 교류협력의 폭을 넓혀가게 될 것이다.

다섯째, 부상하는 중국과 제일 강대국 미국 사이에서 한국의 국가이익을 지키고 북한과 점진적 통합에 유리한 환경을 조성하는 과제이다. 중국의 부상과 새로운 미중관계의 정립은 우리의 통일외교에 커다란 도전요인으로 다가서고 있다. 우리의 대응은 한미동맹의 굳건한 기반 위에서 중국과 전통적인 협력관계를 회복하는 것이 될 것이다. 몇몇 학자들은 중국의 부상이 지역 국가들에 위협으로 작용할 것이며, 미중관계는 악화될 것이고, 한국을 포함한 아시아 국가들은 미국과 연대하여 중국에 대한 균형정책을 취할 것이라고 예측하고 있다(Walt, 2011). 그러나 중국의 부상이 곧 중국의 위협은 아니며 미중관계도 과거 미소관계의 재판일 필요는 없다. 상당 기간 동안 미국과 중국은 협력과 갈등을 지속하며 서로의 국력과 위상에 맞는 관계를 정립하기 위해 조율과정을 거칠 것이다.

일반적으로 미국과 중국의 관계가 협력의 여지를 남겨둘수록 한국의 대미, 대중 협력외교의 공간 또한 넓어질 것이다. 미중관계가 충돌로 치달을수록 한국의 외교는 지난한 길을 걷게 될 것이다. 한편 미국과 중국이 동아시아질서의 주도권을 놓고 경쟁하면 할수록 한국의 파트너로서 가치는 상승하게 된다. 한국외교는 중국과 미국이 평화적으로 선의의 경쟁을 펼치며 동아시아의 평화와 번영에 긍정적이며 선도적인 역할을 할 수 있도록 양국 사이에서 소

통자의 역할을 맡아야 한다. 통일 과정과 통일 이후 한미동맹의 성격 변화와 주한미군의 역할 변화에 논의가 있어야 하며 한반도 통일 과정에서 중국의 안보적 이익에 대한 배려가 있어야 한다. 한미동맹을 강화하면서도 중국과는 지리적 인접, 역사적 경험, 문화적 친밀을 매개로 한 전통적인 우호관계를 지속 및 확대시켜나가야 한다. 한미일 협력과 한중일 협력이 상보적으로 발전 되어야 한다.¹¹

21세기 새로운 미중관계의 창출은 우리의 기존 대미정책과 대중정책의 재 조정을 강요하게 될 것이다. 분단의 관점이 아닌 통일 과정의 관점, 통일 이후의 관점에서 우리는 새로운 대미정책과 대중정책을 마련하여야 한다. 미중 관계의 다양한 조합에 대해 열린 사고를 가진 채 통일 과정과 그 이후 그리고 통일의 성격에 대해 미중과 전략적 대화를 나누어야 한다. 한반도의 통일이 미국과 중국의 국익에 도움이 된다는 점을 주지시키고 설득하여야 한다. 미국과는 통일 이후 한미동맹의 성격에 대해 논의해야 하며 중국과는 한미동맹이 반중(反中)동맹이 아니며 중국 포위망이 아니라는 것을 인식시켜야 한다. 미국과 중국 사이에서 양국이 모두 우리를 좋아할 수밖에 없게 만드는 우리만의 매력을 만들어야 한다. 중국의 대북 경제적 관여정책은 우리에게 새로운 기회가 될 것이다. ‘중국 사성론’ 등 불안감에서 벗어나 중국과 함께 북한과 경제협력의 망을 넓혀가야 한다. 중국의 대북 경제관여정책에 동승, 중국과 한국이 북한의 경제개혁과 개방에 대해 이해를 같이한다는 인식을 줄 필요가 있다.

여섯째, 창조적 관여는 남북한과 주변을 잇는 네트워크를 형성하여야 할 과제를 안고 있다. 북한문제의 근본은 고립에 있으며 북한의 고립은 자신의 후진성을 낳을 뿐 아니라 주변 행위자들의 교류와 협력을 저지하고 있다. 평양의 고립은 자신에게도 해롭고 주변국에게도 이롭지 않은 것이다. 한국이 반도국임에도 불구하고 비무장지대(demilitarized zone, DMZ)의 장벽으로

11. 남창희·이원우(2001: 28)는 한반도 평화정착 과정 혹은 통일 이후 주한미군 운용에 관한 3대원칙을 주장하고 있다. 첫째, 한반도 평화 이후 주한 미지상군이 현 휴전선 이북으로 전개되지 않는다. 둘째, 중국이 무력으로 대만을 공격하지 않는 한 주한미군은 대만문제에 개입하지 않는다. 셋째, 한미 양국은 중국의 안보적 불안을 고려하여 서해를 지향한 공세적인 미군전력을 한반도와 부속도서에 사전배치하지 않는다.

사실상 대륙에서 유리된 섬으로 남아 있다. 반도국가 한국이 대륙세력과 해양세력을 연결하는 기능을 상실하고 있는 것이다. 이 문제의 해법은 고립의 해소에서 찾아야 한다. 북한과 주변국가의 연계와 의존을 심화시켜 북한을 동아시아의 대륙과 해양을 연결시키는 교량국가로 탈바꿈시키고 다시 남북의 한반도를 유라시아 대륙과 에너지, 교통, 통신, 물류, 교역, 투자, 문화를 매개로 연결시켜야 한다. 북한의 철로를 보수, 확대하여 한반도 횡단철도와 대륙철도를 연결시키는 사업, 북한의 도로를 개량, 보수하여 남북, 북중을 연결시키는 사업, 러시아로부터 북한을 관통하여 에너지 수송로를 연결하는 사업 등을 우선 착수하여 북한의 변화를 유도해 내는 촉진제로 활용하여야 한다. 북한이 자신의 전략적 위치를 활용하여 지대추구 행위를 통하여 먹고 사는 문제를 해결하는 것이 의미 있는 북한체제 변화의 제1보가 될 것이다.

V. 닫는 글

이 글은 기존 대북정책의 반성을 토대로 새로운 정책을 수립하는데 일조하는 것을 목적으로 하였다. 결론적으로 이야기하자면 과거 대한민국의 대북정책은 중용의 묘를 살리지 못하고 한 쪽에 치우치는 과잉정치에 시달려 왔다고 볼 수 있다. 과거 정책들이 나름 장점과 단점을 공유하고 있음에도 불구하고 정파적, 이념적 이해관계 속에서 상대방의 입장을 일방적으로 비난하는 관행이 보다 건설적이고 긍정적인 대북정책의 수립을 더디게 해 온 측면이 있다. 과거 정책의 단점을 보완하고 장점을 계승하며 새로운 요소를 추가하여 보다 창조적인 제3의 대북정책 마련이 시급한 실정이다.

사회 구성원 다수의 지지를 받는 대북정책 수립을 위하여 보수, 진보가 모두 동의할 수 있는 공통분모를 찾아야 하고, 이를 확대해 나가야 한다. 정권이 바뀌어도 흔들리지 않는 예측 가능한 정책의 공감대가 마련되어야 한다. 대북정책을 상식 대 비상식의 대결이라는 관점에서 설정하고 비상식을 갖춘 수단을 동원하여 격퇴시키려는 전략보다는 북한 주민의 복지 향상과 역사의

순리에 대한 믿음을 바탕으로 교류와 협력의 증진을 추진하고 그러한 정책의 부산물로 자연스럽게 얻어지는 통일을 생각할 수 있어야 할 것이다.

어떤 세련된 대북정책도, 주변국의 이타적인(?) 도움도 그 자체로 성공을 담보할 수는 없다. 문제는 북한의 태도 변화이다. 북한의 새로운 정권담당자들이 역사적 사명감과 위민정신으로 경제재건을 꺾하고 주민을 위한 정책을 펴는 전략적 결단을 내릴 때만 북한에게 미래가 보장된다고 할 수 있다. 중국의 부상은 일반적으로 북한에게 유리한 상황을 조성할 가능성이 높다. 부강한 중국이 북한에게 외풍을 막는 병풍 역할을 할 수 있고, 등소평식 개혁전략은 북한의 선경 사상의 자양분이 되어줄 것이다. 중국의 현재가 북한의 미래가 되어야 한다. 김정일 퇴진 이후 벌어지고 있는 정권교체, 세대교체는 북한에게 주어진 체제 회생의 마지막 기회일지도 모른다.

참고문헌

- 김근식. 2007. 「북한의 실리사회주의와 체제변화」. 『북한연구학회보』 11권 2호. pp. 31-45.
- 김성배·조동호. 2012. 『김정은의 북한과 공진·복합의 대북정책』. 서울: 동아시아연구원.
- 김영운·최수영. 2005. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원.
- 김영운·조봉현·박현선. 2007. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일연구원.
- 김학성. 2011. 「증오와 화해의 국제정치: 한·일 간 화해의 이론적 탐색」. 『국제정치논총』 51집 1호. pp. 7-31.
- 남북정상회담 준비기획단. 2007. 『2007 남북 정상회담 합의 해설 자료』. 10월 4일.
- 남창희·이원우. 2001. 「한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 발전 병행 전략: 전략과제 도출을 위한 시론」. 『국제관계연구』 16권 2호. pp. 24-30.
- 『論語』.
- 박선원. 2002. 「김정일시대 북한의 변화: 진화론적 접근」. 『한국정치학회보』 36집 3호. pp. 155-173.
- 박종철. 2009a. 「남북관계 1년의 평가와 과제」. 통일연구원 Online Series. 09-20. 2월 25일.
- 박종철. 2009b. 「상생공영 정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험」. 『국제정치논총』 49집 1호. pp. 420-424.
- 박형중. 2009. 「대북지원과 대북정책」. 통일연구원 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의

- 변화 전망 학술회의 발표 논문. 서울. 2월 18일. pp. 35-80.
- 박형중. 2012. 「2012년과 후계구축 및 강성대국 건설」. 통일연구원 Online Series. 12-13. 3월 20일.
- 배궁찬. 2007. 「동아시아 지역협력 과제와 전망: 제11차 ASEAN+3 및 제3차 EAS 결과 중심적으로」. 『주요국제문제분석』. 12월 10일.
- 신지호. 2002. 「북한체제변화 3단계론: 대북정책에의 시사」. 『한국정치학회보』 36집 4호 pp. 103-119.
- 오경섭. 2009. 「북한 전체주의 사회통제와 체제 내구성」. 『세종정책연구』 5권 2호 pp. 217-260.
- 우승지. 2008. 「남북한관계 60년 분석: 1948-2008」. 『국제·지역연구』 17권 2호 pp. 121-156.
- 윤덕민. 2008. 「비핵·개방 3000 구상: 과제와 전망」. 『주요국제문제분석』. 4월 29일.
- 윤덕민. 2011. 「한반도의 새로운 비전: 공동체 통일」. 『2010년 정책연구과제 2』. 서울: 외교안보연구원.
- 전봉근. 2005. 「북한의 변화 실태와 전망」. 『주요국제문제분석』. 11월 16일.
- 전봉근. 2011. 「2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색」. 『주요국제문제분석』. 1월 20일.
- 전재성. 2000. 「유화 혹은 포용: 히틀러에 대한 유화정책이 대북정책에 주는 시사점」. 『국가전략』 6권 2호 pp. 75-98.
- 전재성. 2003. 「관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책」. 『국제정치논총』 43집 1호 pp. 231-251.
- 전재성. 2008. 「한반도 평화체제: 국제정치이론적 접근」. 한국정치학회 정전체제 55주년 특별학술회의 발표 논문. 서울. 7월 10일. pp. 26-45.
- 정성장 편. 2005. 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』. 성남: 세종연구소.
- 정성장. 2012. 「북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과 핵심 파워 엘리트」. JPI 정책포럼.
- 청와대. 2009. 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』. 3월.
- 최원기. 2007. 「2·13 합의 이후 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 국제협력 추진 방향」. 『주요국제문제분석』. 7월 25일.
- 통일부. 2004. 『최근 북한 변화 동향』. 12월.
- 통일부. 2006. 『2006년 업무추진 계획』. 2월.
- 통일부. 2012. 『대북정책 이렇게 해왔습니다』. 2월.
- 하영선. 2012. 「김정은 체제의 미래와 한국의 전략: 공진(coevolution)전략의 본격적 모색」. 『EAI 논평』 24호. 1월 2일.
- 하영선·조동호 공편. 2010. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원.
- 황지환. 2008. 「한반도 평화체제와 북한 핵 문제」. 한국정치학회 정전체제 55주년 특별 학술회의 발표 논문. 서울. 7월 10일. pp. 91-111.
- 6·15 남북공동선언. 2000. 6월 15일.
- Cha, V. D. 2002. "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean

- Peninsula.” *International Security*, 27(1): 40-78.
- Gates, B. 2008. “Making Capitalism More Creative.” *Time*, July 31.
- Kang, D. C. 1995. “Rethinking North Korea.” *Asian Survey*, 35(3): 253-267.
- McEachern, P. 2008. “Interest Groups in North Korean Politics.” *Journal of East Asian Studies*, 8: 235-258.
- Nau, H. R. 2003. “Identity and the Balance of Power in Asia.” In G. J. Ikenberry and M. Mastanduno (Eds.). *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press.
- Snyder, S. 2005. “South Korea’s Squeeze Play.” *Washington Quarterly*, 28(4): 93-106.
- Walt, S. M. 2011. “The Shifting Security Environment in Northeast Asia.” Presented at Korea Questions: Balancing Theory and Practice Conference. Seoul. October 7.

Creatively Engaging North Korea

Seongji Woo

Associate Professor, School of International Studies
Kyung Hee University

This article aims to be a stepping stone for the creation of a new North Korea policy based on the reflections on the strengths and shortcomings of the past ones. Continuous bickering between conservatives and progressives has blocked the rise of a constructive and positive policy on North Korea. A common denominator acceptable to both sides is imperative. There is a need for a solid and predictable program that can defy the change of administrations. The basic direction is to be the improvement of engagement, not the abandonment of it. A new policy entitled creative engagement, selectively learning from the past practices, rests on the principles of open thinking and flexibility, of proactive attitudes, of strategic engagement, of coevolutionary processes, and of multiple methods of liberalism, realism, and constructivism.

Key Words: North Korea, Engagement, North Korea Policy, Coevolution

