

---

서울대학교 통일평화연구원 창립 12주년 &  
『통일과평화』 창간 10주년 기념 학술회의

# 기로에 선 한반도 평화

---

2018.04.18 (수)

14:00-18:00

서울대 호암교수회관 목련홀



서울대학교 통일평화연구원  
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

14:00-  
14:20- 14:40

등록  
축사 / 환영사

**Session 01 | 『통일과평화』 10년과 북한연구**  
사회: 최대석(이화여대)

14:40-15:00

『통일과평화』 투고 논문 경향 분석과 제언  
발표: 이상신(통일연구원)

15:00-15:20

북한연구의 현황과 과제  
발표: 송영훈(강원대)

**토론**  
김성경(북한대학원대), 박희진(동국대), 전영선(건국대)

15:50- 16:10

휴식

**Session 02 | 한반도 비핵화와 평화체제의 접점**  
사회: 윤영관(서울대)

16:10-16:30

3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략  
발표: 문인철(서울대)

16:30-16:50

북미정상회담과 비핵화 전망  
발표: 박인휘(이화여대)

**토론**  
김현욱(국립외교원), 이수형(국가안보전략연구원), 정영철(서강대)

---

**Session 01 『통일과평화』 10년과 북한연구**

사회: 최대석(이화여대)

---

**9 『통일과평화』 투고 논문  
경향 분석과 제언**  
발표: 이상신(통일연구원)

**37 과학과 실용 사이의 북한연구의 과제:  
Back to the Basic**  
발표: 송영훈(강원대)

---

**Session 02 한반도 비핵화와 평화체제의 접점**

사회: 윤영관(서울대)

---

**55 3차 남북정상회담과  
남북관계 발전 전략**  
발표: 문인철(서울대)

**83 북미정상회담과 비핵화:  
북미간 접점은 가능한가?**  
발표: 박인휘(이화여대)

Session 01  
『통일과평화』 10년과  
북한연구

---

『통일과평화』 두고 논문  
경향 분석과 제언  
발표: 이상신(통일연구원)

---

과학과 실용 사이의 북한연구의 과제:  
Back to the Basic  
발표: 송영훈(강원대)

---

# 『통일과 평화』 투고 논문 경향 분석과 제언

이상신(통일연구원)

---

## 1. 들어가며

서울대학교 통일평화연구원은 2006년 8월 “서울대학교 통일연구소”라는 이름으로 문을 열었고, 이어 2008년 8월에는 “통일평화연구소”로 개칭하였다. 그 2년 후인 2010년에는 HK평화인문연구단 사업에 선정되면서 2011년 4월 현재의 통일평화연구원(이하 IPUS)으로 다시 이름을 바꾸어 오늘에 이르고 있다.

IPUS는 지난 12년 동안 국내 통일 및 북한 연구, 그리고 평화학 연구의 요람으로 자 성장했다. IPUS는 설립 초기부터 장기 연구 프로젝트를 선정하여 추진해오고 있으며, 이 프로젝트들의 연구성과는 이제 통일 및 북한학 연구에서 빼놓을 수 없는 기초 자료로 평가받고 있다. 우선, IPUS 설립 직후인 2007년부터 시작한 통일의식조사는 국내 외에서 가장 많이 인용되는 통일 및 북한 인식관련 면접조사로 확고히 자리매김했다. 또한 2008년부터 시작된 남북통합지수는 남북한 통합의 정도를 계량화한 과학적 지표로 그 정확성과 의의를 높이 평가받고 있다.

통일평화연구원은 이와 함께 두 편의 학술 저널을 발간하고 있는데, 2009년부터 연 2회(6월과 12월) 발간하여 올해 10주년이 되는 『통일과 평화』와, 2012년부터 발간하기 시작한 영문저널 『Asian Journal of Peacebuilding(AJP)』이 그것이다. 이 글은 통일 및 북한 연구의 핵심 저널로 성장한 『통일과 평화』의 지나온 10년을 분석하고, 그 추이

와 현황을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 그리고 그 결과에 바탕해서 앞으로 『통일과 평화』가 나아갈 새로운 10년을 기획하는데 도움이 될 몇 가지 제언을 생각해보려한다.

다음 절에서는 『통일과 평화』가 다른 통일 및 북한 관련 학술지에 비해 갖는 세 가지 특징으로 융복합적 접근, 평화 및 생태주의적 주제, 그리고 전통적 통일·북한 정책 이슈에 대한 계속적 관심을 들고 그 이유에 대해 설명할 것이다. 그 다음으로, 지난 10년 동안 『통일과 평화』에 수록되었던 논문들을 크게 다섯 가지의 카테고리로 나누어 살펴본 후, 그 특징과 현황을 살펴볼 것이다. 마지막 절에서는 앞으로 『통일과 평화』가 한국의 통일 및 북한, 그리고 평화학 연구를 대표하는 저널로 발전하기 위해 고려해야 할 사항들을 제안하면서 글을 마무리하는 순서로 구성하였다.

## 2. 『통일과 평화』의 10년

『통일과 평화』는 2009년에 첫 호를 발간했다. 그 역사는 지난 10년간 이어져, 매해 6월과 12월에 한 권씩을 발간해왔다. 서평과 특집 논문 등을 포함, 『통일과 평화』에 실린 논문 수는 이 기간 동안 총 142편에 달한다. 가장 많은 논문이 실린 것은 지난해인 2017년으로 총 22편이 실렸고, 2010년과 2012년에는 비교적 적은 12편만이 출판되었다.

〈표 1〉 『통일과 평화』 10년간 발행 논문수

발간년도	논문편수
2009	21
2010	12
2011	17
2012	12
2013	16
2014	13
2015	15
2016	14

2017	22
합	총 142편

국내에서 북한 및 통일 이슈를 전문으로 하는 학술지는 적지 않다. 이들 저널에 비해 『통일과 평화』가 갖고 있는 가장 큰 특징이자 장점은 수록된 논문들의 다채로움과 주제의 방대함이라 할 수 있다. 북한 및 통일 이슈의 특성 때문에 다른 학술지들이 주로 정치학 및 사회학 등 사회과학적 주제와 이론에 주로 기반한 논문이 실린다. 이에 비해 『통일과 평화』는 인권, 평화, 환경, 생태, 종교, 역사, 교육, 문학, 예술, 조형 등 다른 학술지들이 따라오기 힘들 정도의 폭넓은 주제를 다루는 논문들이 실리고 있어 가히 백가쟁명의 느낌을 주고 있다.

이렇게 통일과 북한, 그리고 평화라는 큰 줄거리를 다양한 시각과 방법론으로 연구하는 융복합적 연구 학술지라는 성격이 『통일과 평화』의 첫 번째 특징이라고 할 수 있다. 『통일과 평화』가 이렇게 융복합 연구의 보급자리가 된 것은 서울대학교라는 국내 최고의 연구역량을 가진 종합대학의 부속연구소라는 기관적 특성을 반영하고 있기 때문이다. IPUS는 창설초기부터 통일학 연구를 위한 편당을 조성하여 다양한 전공의 연구자들에게 제공하는 “통일학 연구 지원사업”을 벌인 바 있다. 이 통일학 연구 지원사업은 다양한 전공을 가진 서울대의 연구자들에게 통일 및 북한 관련 연구 주제들을 개발하고 참여하는 기회를 제공하였다. 이 통일학 연구 지원 사업에 지원한 연구자들은 비단 사회과학 뿐만 아니라 인문학, 자연과학, 법학, 공학 등 전 분야에 걸쳐 있었고, 그 결과 IPUS의 통일학 연구 지원 사업은 다른 연구 기관에서는 흉내내지 못할 수준의 융복합적 연구 결과를 내놓을 수 있었다. 예를 들어 최진용 외 2인의 “북한 가뭄 특성 분석 및 가뭄 우심 지도 작성” 연구, 박상민 외 1인의 “남한에 정착한 북한의사의 의료전문직 재교육 프로그램 개발 및 통일 후 남북한 의사인력 통합방안 모색”, 이항 외 2인의 “야생동물 계통분류 남북공동연구: 한반도 다람쥐의 종 분류와 계통지리” 같은 연구가 있었다. 따라서 『통일과 평화』의 융복합적 성격은 이러한 통일학 연구 지원사업의 특징이 일정부분 반영된 것이다.

두 번째로, 『통일과 평화』가 다른 통일·북한 관련 학술지들과 구별되는 특징은 평화학과 생태주의 시각이 강하게 반영되고 있다는 점이다. IPUS는 2011년 연구재단의

HK평화인문연구단 사업에 선정되면서 “평화학”이라는 새로운 연구 영역을 개척하기 시작했다. 연구원의 인적 구성도 기존의 정치학 및 사회학 전공자 위주에서 문학, 역사학, 인류학, 종교학, 교육학 등으로 다변화했다. 이러한 변화를 반영하여 2011년 이후 『통일과 평화』에는 평화 및 생태, 환경 등에 대한 논문이 집중적으로 수록되기 시작했다. 이러한 변화는 객관적인 수치로도 확인가능하다. 2018년 현재까지 『통일과 평화』에 수록되었던 논문 중 21.4%가 이 평화 및 생태에 대한 주제를 다루고 있었다(〈표 2〉 참조).

위에서 지적한 바와 같이 통일학 연구지원 사업에 영향받은 융복합적 성격의 연구들, 그리고 평화 및 생태와 관련된 연구들이 풍부하게 수록되었다는 것이 『통일과 평화』를 다른 학술지와 구분짓는 특징이라고 할 수 있다. 하지만 통일과 대북정책, 북한 핵문제 및 북한 이탈주민 등 정책 현안에 대한 논문 또한 결코 그 양과 질에서 뒤지지 않는다. 이렇게 전통적인 사회과학적 시점에서 통일과 북한, 대북정책 및 북핵 문제, 한반도 주변국가들과의 관계 이슈 등을 다루는 논문들이 꾸준히 실리고 있다는 것을 『통일과 평화』의 세 번째 특징이라고 할 수 있을 것이다. 예를 들어 〈표 2〉에서 정리된 것처럼, 남북한 교류협력(11편), 통일정책(12편), 대북정책(7편), 북핵정책(5편) 등 정책 현안과 관련된 것으로 분류할 수 있는 논문들은 총 35편에 달하며, 이는 전체 수록 논문의 22.6%에 달하는 것이다.

이렇게 『통일과 평화』는 서울대 IPUS의 기관적 성격을 반영하면서, 다른 학술지와 구분되는 뚜렷한 성격을 보여주는 저널로 지난 10년간 성장해왔다. 그 특징을 다시 한 번 요약하자면 IPUS의 통일학 연구지원 사업에서 비롯된 융복합적 연구의 풍성함, HK평화인문학 연구단의 성격이 반영된 평화 및 생태적 접근의 연구, 그리고 전통적인 통일학 연구의 중심 주제들에 대한 꾸준한 탐구라고 할 수 있을 것이다.

### 3. 논문 주제별 분석

『통일과 평화』에 지난 10년동안 출판되었던 142편의 논문을 주제별로 다시 분류해보면 아래 〈표 2〉와 같다. 하나의 논문이 복수의 주제를 다루고 있는 경우를 중복해서 계산해보면 총 154개의 논문이라고 할 수 있다. 이 표에서는 총 15개의 세부 주제를 선정

하여 논문들을 정리했는데, 이 15개의 세부 주제는 5개 정도의 중간 수준 카테고리로서 다시 묶일 수 있을 것이다. 이 다섯 개의 중간 수준 카테고리는 아래와 같다.

1. 교류협력과 통일·대북·북핵정책 및 남북관계론
2. 북한연구
3. 통일의식 및 북한 이탈주민, 인권
4. 분단사 및 해외 사례연구
5. 평화와 생태, 환경, 그리고 통일인문학
6. 통일교육과 연구방법론

이하에서는 각 카테고리 별로 어떠한 논문들이 포함되었는지를 살펴보고, 그 특징과 경향에 대해 간략히 논의해 볼 것이다.

〈표 2〉 『통일과 평화』 수록 논문 주제별 분류

주제	편수	비율(%)
교류협력	11	7.1
통일정책	12	7.8
대북정책	7	4.5
북핵정책	5	3.2
남북관계론	4	2.6
북한연구	18	11.7
통일의식 및 여론	14	9.1
북한이탈주민	6	3.9
인권	5	3.2
분단사	11	7.1
해외분단사례	6	3.9
평화 생태 환경	33	21.4

통일인문학	14	9.1
통일교육	3	1.9
연구방법론	5	3.2
합계	154	100.0

## 가. 교류협력과 통일·대북·북핵정책 및 남북관계론

### 1) 교류협력

북한과의 교류협력 정책을 다룬 논문은 총 11편이 수록된 것으로 조사되었다. 큰 틀에서 보면 교류협력 정책과 관련된 논문은 대북정책 논문의 하위 분야로 보아야겠지만, 그 숫자가 적지 않아 별개의 분야로 분류해보았다.

교류협력을 직접 다룬 논문들은 2009년부터 2015년까지 꾸준히 발표되고 있으나, 2016년과 2017년에는 교류협력 정책 주제와 관련된 논문을 찾아볼 수 없었다. 이는 연달은 북핵 실험과 미사일 발사, 그리고 사드 배치등으로 한반도를 넘어 동북아 전체의 안보위기가 심화되었던 당시 상황과 관련이 있는 것으로 보인다. 2018년도에는 세 번째 남북정상회담과 최초의 북미정상회담이 예정되어 있는 만큼, 남북간의 실질적 교류협력이 재개될 가능성이 매우 높다. 따라서 지난 2년간 출판되지 못했던 교류협력 관련 연구가 앞으로는 더 늘어날 것이라고 전망할 수 있을 것이다.

교류협력 정책을 다룬 11편의 논문은 아래와 같다.

- 박정란. 2009. "연구논문 : 중국과 베트남에서의 국제 NGO 활동이 북한 개발 지원에 주는 함의." 『통일과 평화』 1 (1):171-206.
- 김영봉. 2010. "녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용." 『통일과 평화』 2 (1):75-103.
- 김영윤. 2010. "녹색평화의 시각에서 본 남북경협과 대북지원." 『통일과 평화』 2 (1):45-74.
- 강동완. 2011. "남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안 -"개발협력 관점에서

의 식량지원"을 중심으로." 『통일과 평화』 3 (1):253-300.

- 장경호. 2011. "남북 농업의 상호보완성 증대를 위한 농업협력의 발전단계와 협력과제." 『통일과 평화』 3 (1):345-84.
- 박동훈. 2013. "특집 : 동북3성과 한반도 경협 비전과 과제: 한중 전략적 협력관계 내실화의 관점에서." 『통일과 평화』 5 (2):26-53.
- 심재은. 2014. "논문 : 영양불량의 이중부담: 북한 어린이 영양지원 정책에의 함의." 『통일과 평화』 6 (1):118-54.
- 유병호. 2014. "논문 : 금강산국제관광특구 연구." 『통일과 평화』 6 (1):48-80.
- 김성훈 · 김용현. 2015. "한국의 대북한 농업개발지원의 6차 산업형 민관협력 모델 연구." 『통일과 평화』 7 (2):110-57.
- 문소정. 2015. "일본군 "위안부" 문제와 남북여성연대." 『통일과 평화』 7 (2):213-46.
- 박명규 · 임수진. 2015. "연대과학기술대학의 비전과 실제: 국제성, 민족성, 공동체성을 중심으로." 『통일과 평화』 7 (1):135-75.

교류협력은 전통적인 대북정책 연구의 주제라고 할 수 있는데, 『통일과 평화』에 실린 논문들은 여기에서도 그 융복합적 특징과 평화 및 생태주의에 대한 관심이 드러나 있다. 예를 들어 비무장지대의 활용과 관련된 김영봉의 2010년 논문은, 비무장지대의 활용에 대해 구체적인 정책적 방안을 제시하면서도, 그 원칙으로 "녹색평화"라는 생태주의적 관점을 제시하고 있다. 또 문소정의 2015년 논문은 초국적 여성연대를 통해 일본군 '위안부' 문제를 해결하는 방법을 제시하는 논문이다. 문소정은 1991년부터 2015년까지 이 위안부 문제를 해결하기 위해 작동된 남북여성연대를 "연대의 무갈등, 긴밀성, 통일성"을 성취하였다고 평가한다. 이 논문은 위안부의 인권 문제를 국경을 초월한 여성학의 시각에서 접근하면서도, 이를 통해 남북간의 교류와 협력의 계기를 마련하는 방안을 보여준다는 점에서 또 하나의 융복합적 접근이라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 통일 · 대북 · 북핵정책

『통일과 평화』는 아카데미한 성격이 강하면서도, 정책현안과 관련된 논문들의 비중이 결코 약하지 않다는 장점 또한 가지고 있다. 구체적으로 살펴보면 통일정책을 다루고 있는 논문이 12편, 대북정책 논문이 7편, 북핵관련 논문 5편을 발견할 수 있었다. 총 24편의 논문은 『통일과 평화』에 수록된 논문 142편 중 17.0%를 차지하고 있다. 이는 『통일과 평화』가 순수 아카데미즘에 경도되어 현실과 유리되지 않았음을 보여주는 지표이다.

하지만 약간 놀라운 것은 북핵 직접 관련된 논문이 5편 밖에 없다는 사실이다. 한반도 비핵화라는 주제는 IPUS가 천착하고 있는 평화 및 생태주의와도 직접적으로 관련되어 있기 때문에 『통일과 평화』에서 북핵 관련 논문이 의외로 숫자가 적은 것은 좀 아쉽다고 할 수 있다. 일반적으로 핵 문제에 대해서는 군비 경쟁이나 합리적 선택이론, 동맹이론 등 전통적인 국제정치 이론들에서 분석하는 것이 일반적이며 『통일과 평화』에 실린 북핵 관련 논문들도 이 전통적 국제정치 이론에서 크게 벗어나지 않았다. 생태주의나 평화학의 시점에서 북핵문제를 접근해보는 시도가 필요하다고 보인다.

양적인 차원에서 보면 정책현안과 관련된 논문들은 비슷한 수준에서 매년 적절한 숫자가 출판되고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 2015년에는 정책관련 논문이라고 할 수 있는 것이 없었고, 2016년 이명권의 논문은 서평이어서 본격적인 정책관련 논문이라고 할 수 없다. 2017년에는 북핵 문제와 관련된 논문이 2편, 그리고 각종 대북정책의 바탕에 존재했던 북한 붕괴론을 역사적으로 정리한 정지웅의 논문 한편이 있었다. 따라서 2014년 이후로는 북핵 대응 정책 논문 두 편을 제외하면 통일이나 대북정책에 대한 논문이 실제로 출판되지 않았다는 것을 알 수 있다. 이 역시 극도로 경색되었던 남북관계를 반영하고 있는 결과라고 생각된다.

- 김병로. 2009. "연구논문 : 실용주의 대북정책 구상: 대북지원과 인권의제를 중심으로." 『통일과 평화』 1 (1):207-42.
- 김병조. 2009. "특집 : 민주화 선호경향과 통일의식 간의 관계 분석: 통일정책에 대한 한 제언." 『통일과 평화』 1 (2):63-102.
- 류길재. 2009. "특집 : 대북정책 추진체계와 스마트파워." 『통일과 평화』 1

(2):3-33.

- 전재성. 2009. "특집 : 한반도 통일에 관한 이론적 고찰." 『통일과 평화』 1 (1):72-109.
- 황지환. 2009. "서평 : 제2차 북한 핵 위기의 세 가지 이야기." 『통일과 평화』 1 (1):365-80.
- 강동완. 2010. "서평 : "한반도 통일", 축복인가 재앙인가? 허구와 실제 사이에서." 『통일과 평화』 2 (2):159-80.
- 구갑우. 2010. "녹색, 평화국가론과 한반도 평화체제." 『통일과 평화』 2 (1):3-44.
- 박명규. 2010. "특집 : 통일연구와 통합지수: 지수화의 방법론과 이론적 과제." 『통일과 평화』 2 (2):3-34.
- 이현경. 2010. "이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망." 『통일과 평화』 2 (1):145-80.
- 김동명. 2011. "한반도 평화체제 구상." 『통일과 평화』 3 (1):73-128.
- 문병철. 2011. "동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성." 『통일과 평화』 3 (2):65-92.
- 이수형. 2012. "연구논문 : 한반도 통일의 외적 거래비용에 관한 시론적 연구." 『통일과 평화』 4 (2):157-84.
- 조성렬. 2012. "한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근 포괄적 잠정협정을 중심으로." 『통일과 평화』 4 (1):3-36.
- 김경일. 2013. "특집 : 한반도 평화통일 프로세스와 중국." 『통일과 평화』 5 (2):3-25.
- 박영호. 2013. "특집 : 한국의 북한 핵개발에 대한 인식과 대응: 3차 핵실험 이후." 『통일과 평화』 5 (1):3-38.
- 채건. 2013. "특집 : 북한 핵위기와 중국의 대응." 『통일과 평화』 5 (1):39-78.
- Rouben, L. Kazariyan. 2014. "Review of Moon Chung-In's "The Sunshine Policy. In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea". " 『통일과 평화』 6 (1):202-22.

- 김천식. 2014. "탈냉전기 이후 한국 통일정책의 민족주의와 국가중심주의 성격." 『통일과 평화』 6 (2):3-38.
- 박태균. 2014. "논문 : 남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책." 『통일과 평화』 6 (1):3-47.
- 심재은. 2014. "논문 : 영양불량의 이중부담: 북한 어린이 영양지원 정책에의 함의." 『통일과 평화』 6 (1):118-54.
- 이명권. 2016. "한반도 평화 통일전략의 선구적 선례들." 『통일과 평화』 8 (1):144-60.
- 이중구. 2017. "북핵문제의 출구는 없는가?" 『통일과 평화』 9 (1):389-403.
- 정지웅. 2017. "북한 붕괴론 논쟁 탐구." 『통일과 평화』 9 (1):162-94.
- Park, Jisun. 2017. "Critical Analysis on the Development of North Korea's Nuclear/Missile Technology in the View of Strategic Theory." 『통일과 평화』 9 (2):263-319.

### 3) 남북관계론

위의 교류협력 및 통일·대북 정책 논문들과 구분되는 남북관계론 논문들은 국제정치학 혹은 사회학 등의 이론을 바탕으로, 남한과 북한의 관계를 거시적인 관점에서 해석하는 내용의 연구들이다. 총 4편의 논문이 이 주제를 다루고 있었다. 이 중 박명규 전 통일평화연구원장의 논문은 “비대칭적 분단국체제론”이라는 관점에서 남북관계를 볼 것을 제안하고 있다. 이 논문에 따르면 기존 남북관계를 국가와 민족의 관점에서 바라보던 해석은 ‘사회’라는 차원을 덧붙일 필요가 있다는 것이다. 남한에 활발하게 운동하는 시민사회가 존재하는 반면, 북한에는 그와 유사한 시민사회가 부재하다는 점에서 남한과 북한은 “비대칭적”이라고 할 수 있으며, 여기에서 “비대칭적 분단국체제론”이라는 명칭이 유래하고 있다. 이에 비해 김천식의 2014년 논문은 민족과 국가라는 두 개념을 중심으로 한국의 통일정책을 분석하고 있는데, 앞의 논문과 비교해 읽어볼 때 매우 흥미로운 대조를 찾을 수 있다.

- 박명규. 2009. "특집 : 남북관계와 비대칭적 분단국체제론." 『통일과 평화』 1 (1):3-28.
- 김준형. 2012. "반복게임과 엔드게임 사이에 갇힌 한반도." 『통일과 평화』 4 (1):141-51.
- 김천식. 2014. "탈냉전기 이후 한국 통일정책의 민족주의와 국가중심주의 성격." 『통일과 평화』 6 (2):3-38.
- 박석삼. 2015. "남북통합지수 고찰: 구조적 특성 분석과 활용도 제고 방안." 『통일과 평화』 7 (2):42-73.

박석삼의 2015년 논문은 IPUS가 2008년부터 발표해온 ‘남북통합지수’를 분석한 논문이다. 남북통합지수를 다룬 논문은 역시 박명규 전원장이 2010년에 발표한 논문 1편이 더 있었다.

### 나. 북한연구

한편, 『통일과 평화』는 북한의 정치와 사회, 문화 및 시스템 등을 분석하는 북한연구 논문도 상당수를 출판해왔다. 이 주제를 다루고 있는 논문은 총 18편으로, 전체 『통일과 평화』 논문의 12.7%를 차지하고 있어서 결코 비중이 작다고 할 수 없었다. 아래의 논문 목록에서 확인할 수 있는 것처럼, 북한연구 논문은 창간호부터 2017년 발간분까지 꾸준히 계속 발표되고 있다. 특히, 2012년 공식적으로 김정은이 북한의 지도자로 등장한 이후에는 김정은에 대한 연구가 많이 발표된 것이 눈에 띈다. 총 5편의 논문이 김정은의 리더십 혹은 김정은 시대의 북한에 대해 분석하는 내용이었다.

앞에서 이야기했지만 2015년 이후 『통일과 평화』에서는 통일 및 대북정책 현안과 관련된 논문들이 거의 출판되지 않았다. 그 빈 자리를 메꾸고 있는 것이 바로 이 새로운 김정은 체제에 대한 분석 논문들이다. 남북관계의 경색에 따라 통일과 대북정책, 교류협력에 대한 관심이 줄어들고, 북한의 3대 세습 성공가능성과 김정은 시대 북한의 향후 추이를 분석해야 할 필요성이 증대된 것에 따른 결과로 보인다. 이러한 추이는 『통일과 평화』가 현실과 유리된 아카데미즘의 벽 속에 갇혀 있는 대신, 환경 변화에 유연

하게 대응하여 현안과 직접 관련된 주제의 연구들을 적극적으로 발굴해왔다는 것을 보여준다.

역시 북한과 관련된 연구에서도 『통일과 평화』만의 색깔이 드러나고 있는데, 최원준의 2016년 논문이 대표적이다. 아프리카로 수출된 북한의 정치적 기념비들을 건축과 미술 측면에서 다루고 있는 논문으로, 학술적·이론적 가치는 높다고 할 수 없지만 매우 신선한 방식으로 북한의 문화와 대외 관계를 접근하고 있는 흥미로운 연구라고 할 수 있다.

- 김갑식. 2009. "연구논문 : 김정일 시대 권력엘리트 변화." 『통일과 평화』 1 (2):103-39.
- 정은미. 2009. "연구논문 : 북한의 시장경제로의 이행과 체제적응력." 『통일과 평화』 1 (1):141-70.
- 김근식. 2010. "연구논문 : 사회주의 체제전환과 북한 변화 -비교사회주의 관점에서." 『통일과 평화』 2 (2):111-36.
- 최영진. 2010. "아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의." 『통일과 평화』 2 (1):105-44.
- 강호제. 2011. "선군정치와 과학기술중시 정책 -경제발전 전략의 핵심." 『통일과 평화』 3 (1):174-218.
- 권성아. 2011. "『조선력사』를 통해서 본 북한 이념교육의 변화와 남북통합의 방향." 『통일과 평화』 3 (2):93-129.
- 전미영. 2011. "사회변혁기 북한지식인의 역할과 정치의식 -북한 학술지 분석을 중심으로(1998~2008)." 『통일과 평화』 3 (1):301-44.
- 김태우. 2014. "서평 : 일본 평화사학자의 북한에 관한 내재적 이해." 『통일과 평화』 6 (2):166-83.
- 정향진. 2014. "논문 : 북한 가족주의 체제의 모성적 토대: 보건의료부문을 중심으로." 『통일과 평화』 6 (1):81-117.
- 강동완·김현정. 2015. "북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응." 『통일과 평화』 7 (1):95-134.

- 이무철. 2015. "서평 : 김정은의 "북한호"는 어디로?" 『통일과 평화』 7 (1):253-70.
- 신희영, 이해원, 안경수·전지은. 2016. "김정은 시대 북한 보건의료체계 동향 전 달체계와 조직체계를 중심으로." 『통일과 평화』 8 (2):181-211.
- 이수원. 2016. "북한 국방위원회의 위상, 역할 변화 분석." 『통일과 평화』 8 (2):149-80.
- 차승주. 2016. "김정은 시대 북한 교육부문에서의 대중운동." 『통일과 평화』 8 (1):79-108.
- 최원준. 2016. "기념비적인 여행 아프리카의 북한 기념비들." 『통일과 평화』 8 (2):251-69.
- 김성은. 2017. "교류(交流)하지 못하는 북·중 문화 - 2006년 이후 예술영화 교류를 중심으로." 『통일과 평화』 9 (1):195-222.
- 김인수. 2017. "북한 권력엘리트의 김정은 친화성 지수 개발 - 장성택 숙청 이후 현지도도 수행 인원의 변화를 중심으로." 『통일과 평화』 9 (1):131-61.
- 정지웅. 2017. "북한 붕괴론 논쟁 탐구." 『통일과 평화』 9 (1):162-94.

#### 다. 통일의식 및 북한이탈주민, 인권

##### 1) 통일의식

언론 및 일반인들에게 가장 널리 알려진 IPUS의 연구업적은 아무래도 2007년부터 계속되어온 통일의식조사일 것이다. 통일연구원이나 동아시아 연구원 등에서 통일 및 북한 인식에 대한 여론조사가 실시되고 있으며, 그 밖에도 관련 주제의 조사가 적지는 않다. 그러나 IPUS의 조사는 10년 이상 핵심 문항들이 유지되어왔으며, 조사 방법 등에서도 일관되어 여론 변화의 추이를 잘 보여주고 있다는 점에서 그 학술적 가치가 매우 높다. 통일 및 대북정책 수립 과정에서도 여론의 동향을 살피기 위해 가장 기본적으로 참고해야 하는 자료로 인정받고 있으며, 그 로데이터가 일반에 공개되어 있어 많은 연구자들이 이 통일의식조사 데이터를 이용하여 활발한 연구활동을 벌

이고 있다.

『통일과 평화』에서도 이 통일의식조사 데이터를 분석한 논문 등이 여러 편 실려 있다. 통일의식조사 이외에도 탈북자 의식조사 및 다른 여론조사 데이터를 분석한 양적 연구 등 통일 여론에 관련된 논문이 총 14편 수록된 것으로 조사되었다. 이러한 통일의식 관련 논문들의 시계열적 분포도 2009년 이후 거의 빠짐없이 매해 한 두편 정도 발표되고 있는 것으로 나타나, 『통일과 평화』의 중요한 한 축을 차지하는 연구 주제임을 보여주고 있다.

- 김병조. 2009. "특집 : 민주화 선호경향과 통일의식 간의 관계 분석 -통일정책에 대한 한 제언." 『통일과 평화』 1 (2):63-102.
- 김재한. 2009. "연구논문 : 북한 및 미국 관련 남남갈등의 변화추세 -조선일보 및 한겨레신문 사설 분석을 중심으로." 『통일과 평화』 1 (2):140-61.
- 김재한. 2010. "연구논문 : 남남갈등의 연계성 - 대북정책에 관한 조선일보-한겨레신문 태도 간 연계성 및 대북정책-대중정책-대미정책 태도 차이 간 연계성을 중심으로." 『통일과 평화』 2 (2):137-58.
- 박명규 · 이상신. 2011. "현상과 이미지 -북한 이미지의 측정과 분석." 『통일과 평화』 3 (1):129-73.
- 황지환. 2011. "북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성." 『통일과 평화』 3 (2):3-32.
- 김병로 · 최경희. 2012. "남북한 주민의 통일의식 비교 분석." 『통일과 평화』 4 (1):101-39.
- 이성우. 2013. "논문 : 통일의식에 영향을 미치는 통일여건의식의 상호관계: LISREL을 통한 구조방정식모델 분석." 『통일과 평화』 5 (1):115-53.
- 정은미. 2013. "논문 : 남북한 주민들의 통일 의식 변화: 2011~2013년 설문조사 분석을 중심으로." 『통일과 평화』 5 (2):74-104.
- 김병로. 2014. "탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한주민의 대남인식 변화." 『통일과 평화』 6 (2):39-65.
- 김병조. 2015. "한국인의 통일인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대내 분화." 『통일과 평화』 7 (2):3-41.

- 정은미. 2015. "북한 중간계층의 결정요인과 특성 북한이탈주민의 설문조사를 중심으로." 『통일과 평화』 7 (2):74-109.
- 정동준. 2016. "북한주민의 남한 문화 경험이 통일의식에 미치는 영향 2011년부터 2016년까지 북한이탈주민 설문조사를 중심으로." 『통일과 평화』 8 (2):111-48.
- 최규빈. 2016. "남북한 주민의 주변국 인식 비교 -설문조사 분석을 중심으로." 『통일과 평화』 8 (1):109-43.
- 김병로. 2017. "남북관계의 사건이 통일의식에 미치는 효과." 『통일과 평화』 9 (2):157-84.

한가지 아쉬운 점은, 『통일과 평화』에 실린 통일의식조사 관련 연구들이 대부분 통일의식조사에 직접 참여한 연구자들의 글이라는 것이다. 물론, 통일의식조사 데이터에 가장 익숙한 연구진들이 활발히 집필활동을 하는 것을 이상하다고 말할 수는 없다. 그러나 통일의식조사 지난 12년간 축적된 통일의식조사 데이터는 정치학과 사회학 전공자들 뿐만 아니라 인류학, 심리학, 사회복지학 등 여러 학제에서 이용할 수 있는 가능성을 갖고 있는 자료다. 외부 연구자들에게 이 데이터를 이용한 연구를 추천하고 그 결과를 『통일과 평화』에 지속적으로 발전한다면 앞으로 더 큰 시너지 효과가 있을 것을 생각된다.

## 2) 북한이탈주민과 인권연구

『통일과 평화』에는 북한이탈주민에 대한 논문 6편과 인권 관련 논문 5편이 수록되었다. 매해 한편 꼴로 수록되었다고 말할 수 있는데, “평화학”을 지향하는 IPUS의 목표를 생각하면 약간 적다고 생각될 수 있는 분량이다. 흥미로운 것은 북한 인권 문제를 다룬 논문은 최영진의 2011년 논문 한 편 뿐이라는 점이다. 그나마 최영진의 이 논문도 북한 내부에서의 인권침해에 관련된 것이 아니라 탈북 난민들이 아시아의 여러 국가들을 거치면서 탈북하는 과정에서 겪는 인권침해 문제를 다루고 있는 것이다. 이명박-박근혜 두 보수 정권 하에서는 정책적으로 북한인권에 대한 끊임없는 문제 제기가 있었고, 이를 북한에 대한 압박의 도구로 삼았다. 그러나 『통일과 평화』에서

는 이러한 시류에 편승하지 않고 의연하게 학문 본연의 임무를 수행하고 있었다는 증거라고 할 수 있을 것이다.

그러나 북한 인권을 대북정책과 국내정치 하나의 수단으로 생각했던 보수정부의 시각과는 별개로, 북한 내부에서 심각한 인권침해가 이루어지고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 북한인권법이 발효되고 법무부에서 북한 인권 침해 사례에 대한 데이터베이스가 만들어지고 있으며, 유엔에서도 총회 결의로 북한 인권 사례에 대한 연구가 이뤄지고 있는 상황이므로, 이에 대한 연구를 계속 외면할 수는 없을 것이다. 평화학과 인문주의적 접근이라는 IPUS의 성격을 생각하면 앞으로는 오히려 북한 인권 문제에 대한 연구가 많아져야 할 필요가 있다.

### | 북한 이탈주민 관련 논문 (6편) |

- 김현아. 2009. "연구논문 : 새터민의 남한 사이버학습 경험에 대한 질적 연구." 『통일과 평화』 1 (2):275-336.
- 최명애 · 최정안. 2009. "연구논문 : 새터민 중고령자의 남한에서의 치료추구행위 경험에 대한 연구." 『통일과 평화』 1 (1):285-316.
- 김화순. 2010. "특집 : 고학력 북한이탈주민이 인지하는 차별과 직업계층 변화에 대한 인식." 『통일과 평화』 2 (2):76-110.
- 김병로. 2014. "탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한주민의 대남인식 변화." 『통일과 평화』 6 (2):39-65.
- 김성훈 · 최재용 · 이윤희. 2015. "북한이탈주민 범죄의 실태와 원인에 대한 이론적 고찰." 『통일과 평화』 7 (1):49-94.
- 권수현 · 이성우. 2017. "북한이탈주민의 복지태도 : 서울 · 경기 · 인천지역 거주 북한이탈주민 조사를 중심으로." 『통일과 평화』 9 (2):217-62.

### | 인권 관련 논문 (5편) |

- 이동기. 2011. "평화와 인권: 서독 정부의 대동독 인권정책과 대북 인권정책을 위한 합의." 『통일과 평화』 3 (1):27-72.

- Young Jin, Choi. 2011. "Human Right Infringement on North Korean Refugees, Migration Networks and Policy Implications in Asia." 『통일과 평화』 3 (1):385-429.
- 유영근. 2012. "연구논문 : 국제형사재판소의 전쟁범죄 규정과 그 의의." 『통일과 평화』 4 (2):87-109.
- 문소정. 2015. "일본군 "위안부" 문제와 남북여성연대." 『통일과 평화』 7 (2):213-46.
- 최원근. 2016. "국제정치와 유엔난민최고대표사무소(UHCR)." 『통일과 평화』 8 (2):271-83.

### 라. 분단사 및 해외 사례연구, 그리고 국제관계

IPUS가 HK평화인문학연구단으로 지정되면서 역사학을 전공한 연구자들이 보강되었으며, 이에 따라 남북한 평화의 문제를 역사적 시각에서 조명한 분단사 연구와 독일 통일 및 해외 분단 사례를 연구한 논문들이 적지 않게 출판되었다. 서평을 포함, 분단사 연구로 분류할 수 있는 것은 총 11편이고, 해외 사례 연구는 6편이 발견된다. 또, 한반도 문제를 국제정치의 시각에서 분석하고 있는 국제관계 관련 논문도 양이 많아, 총 20편이나 된다.

양적으로는 적다고 말할 수 없으나, 해외 사례연구에서 독일에 지나치게 편중되어 있다는 것을 문제로 지적할 수 있겠다. 6편의 해외 사례연구 중 서평인 2편을 제외하면 연구논문은 4편인데, 이 4편 모두가 독일을 다루고 있다. 유일하게 독일이 아닌 해외사례는 김동진의 2015년 서평에서 아일랜드 사례를 다루고 있는 것 뿐이다. 물론 독일 통일 사례는 남북통일을 준비하기 위해 소중히 참고해야만 한다. 실제로 국책연구원인 통일연구원이 1991년 개원한 것도 독일통일의 영향을 받아서였으며, 초기 통일연구원의 연구자들은 독일에서 학위를 받고온 독일 연구자들이 주축이었다고 할 정도였다. 그러나 독일 통일 문제는 90년대이후 무수히 반복되어 왔기 때문에 이제는 식상한 감이 없지 않다. 그리고 자주 지적되지만, 남북한 관계와 동서독 관계는 크게 상이한 부분이 많아서 독일 통일이 우리의 전범이 될 수 있을 지에 대한 회의론도 존재하는

상황이다. 따라서, 통일을 위해 참고할 수 있는 새로운 해외 사례에 대한 연구가 필요한 바, 앞으로 『통일과 평화』에서 이 부분에 좀 더 진력해주기를 기대한다.

국제관계에 대한 20편의 논문을 보면 의외로 미국의 한반도 정책을 분석하고 있는 논문이 거의 없다는 것이 눈에 띈다. 박홍서의 2016년 논문이 미국의 한반도 개입을 다루고 있기는 하지만 이는 4.3, 4.19, 5.18에서의 미국의 역할에 대한 역사적 접근 연구이다. 따라서 한반도 현안을 미국의 입장에서 분석한 논문은 한미동맹을 분석한 이수형의 2009년 논문이 유일하다고 할 수 있다. 오히려 중국, 러시아, 일본에 대한 논문은 적지 않게 발표된 것을 알 수 있다.

또한, 유럽 연합과 캐나다, 영국 등이 한반도 문제에 적극적으로 관심을 갖고 그 해결을 위해 노력하고 있는 상황이다. 많은 유럽의 연구자들은 과연 북핵 문제와 북한 인권 문제 해결을 위해 유럽이 할 수 있는 일이 무엇일가에 관심을 갖고 있으며, 이를 위한 연구 네트워크 확장에 애를 쓰고 있다. 실제로 스웨덴이나 독일의 민간 연구소들이 남북을 중재하기 위한 2트랙 혹은 1.5트랙 대화를 개최하고 있으며 그 성과도 적지 않다. 하지만 아쉽게도 『통일과 평화』에서는 이러한 유럽의 한반도 문제에 대한 역할을 다룬 논문이 한편도 눈에 띄지 않았다는 점을 지적하고 싶다.

### 1) 분단사

- 이명자. 2009. "연구논문 : 미,소 군정기(1945~1948) 서울과 평양의 극장연 구." 『통일과 평화』 1 (2):199-230.
- 이상신. 2009. "서평 : 연옥의 안과 밖: 북송(北送)과 탈북(脫北)의 이야기 들." 『통일과 평화』 1 (2):337-51.
- 조은희. 2009. "연구논문 : 남북한 정통성 만들기 역사와 비교." 『통일과 평 화』 1 (1):243-84.
- 김진환. 2010. "서평 : 대결의 시대에 추억하는 화해의 노력." 『통일과 평화』 2 (1):181-92.
- 노경덕. 2011. "냉전연구의 새로운 시각과 관점." 『통일과 평화』 3 (2):173-87.
- 김준형. 2012. "반복게임과 엔드게임 사이에 갇힌 한반도." 『통일과 평화』 4

(1):141-51.

- 조은희. 2012. "연구논문 : 역사적 기억의 정치적 활용; 북한의 『항일빨찌산 참가자들의 회상기』 분석을 중심으로." 『통일과 평화』 4 (2):111-55.
- 강성현. 2013. "서평 : 폭격은 제노사이드다: 폭격의 역사로 본 대량학살의 구조." 『통일과 평화』 5 (2):219-29.
- 박태균. 2014. "논문 : 남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책." 『통일 과 평화』 6 (1):3-47.
- 조관자. 2015. "재일조선인 담론에 나타난 "기민(棄民)의식"을 넘어서: "정치 적 주체성"을 생각하다." 『통일과 평화』 7 (1):176-216.
- 박홍서. 2016. "냉전기 한국의 국가폭력과 미국의 대응 -4.3, 4.19, 5.18을 사례로." 『통일과 평화』 8 (1):45-78.

### 2) 독일통일 및 해외 분단사례 연구

- 이동기. 2009. "연구논문 : 독일 분단과 통일과정에서의 "탈민족" 담론과 정 치." 『통일과 평화』 1 (2):162-98.
- 이동기. 2011. "평화와 인권 -서독 정부의 대동독 인권정책과 대북 인권정책 을 위한 합의." 『통일과 평화』 3 (1):27-72.
- 홍민. 2011. "서평: 전환사회 엘리트 변동의 위상학: 불순한 동맹과 도덕적 자본." 『통일과 평화』 3 (1):430-44.
- 김상무. 2013. "논문 : 내적통일 관점에서의 독일 통일 이후 중등 역사 교과 서의 동독사 서술에 대한 평가." 『통일과 평화』 5 (2):105-49.
- 라이콜모르겐. 2013. "논문 : 독일 통일 및 동독연구의 담론들: 20년 후의 비 판적 회고." 『통일과 평화』 5 (1):193-219.
- 김동진. 2015. "서평 : 북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축." 『통일과 평화』 7 (2):290-303.

### 3) 한반도와 국제관계 (20편)

- 이수형. 2009. "특집 : 한반도 평화체제와 한미동맹 -동북아 평화체제와의 구조적 연계성." 통일과 평화 1 (2):34-62.
- 김성철. 2011. "일본의 대전략에서 중국 요인: 한반도에 미치는 영향." 통일과 평화 3 (2):130-72.
- 김치욱. 2011. "남북관계와 코리아 디스카운트(Korea Discount) 상관성 분석 -외국인 증권거래형태를 중심으로." 통일과 평화 3 (1):219-52.
- 노경덕. 2011. "냉전연구의 새로운 시각과 관점." 통일과 평화 3 (2):173-87.
- 문병철. 2011. "동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성." 통일과 평화 3 (2):65-92.
- 서보혁. 2011. "북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문." 통일과 평화 3 (2):33-64.
- 황지환. 2011. "북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성." 통일과 평화 3 (2):3-32.
- 오승렬. 2012. "북,중관계 결정요인과 한국의 대응전략." 통일과 평화 4 (1):37-68.
- 김준형. 2012. "반복게임과 엔드게임 사이에 갇힌 한반도." 통일과 평화 4 (1):141-51.
- 장용석. 2012. "북,중관계의 성격과 중국의 부상에 대한 북한의 인식." 통일과 평화 4 (1):69-99.
- 김정일. 2013. "특집 : 한반도 평화통일 프로세스와 중국." 통일과 평화 5 (2):3-25.
- 박동훈. 2013. "특집 : 동북3성과 한반도 경협 비전과 과제: 한중 전략적 협력관계 내실화의 관점에서." 통일과 평화 5 (2):26-53.
- 장즈창. 2013. "특집 : "거대분단"의 극복과 이상적 동아시아의 가능성: "한중 인문유대 강화"가 지역의 미래에 주는 의미." 통일과 평화 5 (2):54-73.
- 조지톨로라야. 2013. "특집 : 러시아와 2013년 한반도 위기: 러시아와 한국은 안보 협력을 위해 무엇을 할 수 있는가?" 통일과 평화 5 (1):79-113.

- 채건. 2013. "특집 : 북한 핵위기와 중국의 대응." 통일과 평화 5 (1):39-78.
- 알렉산더보론초프. 2013. "논문 : 한반도 통일에 대한 러시아의 시각." 통일과 평화 5 (1):221-63.
- 박지선. 2015. "6자회담 틀 내에서 한반도 중장기 평화번영을 위한 러시아의 "숙련된 중재자(New Seasoned Facilitator)" 역할." 통일과 평화 7 (2):247-89.
- 박홍서. 2016. "냉전기 한국의 국가폭력과 미국의 대응 -4,3, 4,19, 5,18을 사례로." 통일과 평화 8 (1):45-78.
- 최원근. 2016. "국제정치와 유엔난민최고대표사무소(UNHCR)." 통일과 평화 8 (2):271-83.
- 김성은. 2017. "교류(交流)하지 못하는 북·중 문화 - 2006년 이후 예술영화 교류를 중심으로." 통일과 평화 9 (1):195-222.

### 마. 평화와 생태, 환경 그리고 통일인문학

앞에서도 언급한 바와 같이, 『통일과 평화』를 다른 통일·북한 관련 학술지와 구분하는 것은 그 융복합적 성격과 통일인문학에 대한 지향이다. 평화론 및 생태·환경을 다룬 논문은 총 33편이 출판되었으며, 통일인문학적 성격의 논문은 14편으로 모두 47편이다. 이는 지금까지 『통일과 평화』에 발표된 논문 전체의 30.5%에 달하는 분량이며, 평화학과 생태학, 인문학이 바로 『통일과 평화』의 본령이라고 말해도 과장이 아닐 정도이다.

#### 1) 평화론 및 생태·환경 (33편)

평화론과 생태주의를 다룬 논문들은 총 33편이나 출판되었다. 그러나 세부적인 내용을 살펴보면 앞으로 수정·보완해야 할 필요가 있는 부분도 적지 않게 발견된다. 우선, 평화학 관련된 논문 중 적지 않은 것들이 유명 정치인이나 연구자, 사상가들의 평화 사상을 정리한 것들이다. 특히 2017년에 특집으로 여러 주요인물들의 평화 사

상을 다룬 논문이 많이 발표되었는데, 조봉암, 김대중, 전봉준, 한용운, 리영희, 윤이상, 정약용, 최시영 등의 평화 및 통일 사상에 대한 논문들이 그것이다. 2016년에도 소태산, 함석헌, 장일순 등의 개인에 대한 평화사상 연구 논문들이 발표된 바 있다. 이러한 개인에 대한 연구는 총 10편으로, 평화학 관련 논문의 3분의 1 가까운 비중을 차지하고 있다. 물론 이런 연구들의 갖는 중요성이나 의의를 폄하할 수는 없겠지만, 좀 더 현안과 관련되어 평화학이 할 수 있는 역할이 있을 것이라는 생각을 하지 않을 수 없다. 오히려 2010년에는 한반도 평화체제와 DMZ, 남북경협 등의 현안 문제를 “녹색평화”라는 하나의 주제로 묶어 해석하는 논문들이 발표되었는데, 한반도의 안보문제가 심화된 최근에 있어서는 오히려 이러한 경향이 실증되었다. 전쟁위기가 심화될수록 평화가 무엇이며 어떻게 평화를 성취할 수 있을 것인지에 대한 연구가 절실하게 필요하다. 평화학을 우리가 당면한 문제와 접목하여 분석하는 연구들이 요청된다고 할 수 있다.

- 구갑우. 2010. "녹색, 평화국가론과 한반도 평화체제." 『통일과 평화』 2 (1):3-44.
- 김영봉. 2010. "녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용." 『통일과 평화』 2 (1):75-103.
- 김영운. 2010. "녹색평화의 시각에서 본 남북경협과 대북지원." 『통일과 평화』 2 (1):45-74.
- 기미야다다시. 2011. "일본의 평화연구와 한반도 -평화연구와 한반도 연구의 접점 모색." 『통일과 평화』 3 (1):3-26.
- 구도완. 2012. "특집: 생태와 녹색평화-사상, 문학, 운동 ; 생태민주주의 관점에서 본 한국 반핵운동." 『통일과 평화』 4 (2):57-86.
- 박희병. 2012. "특집: 생태와 녹색평화-사상, 문학, 운동 ; 한국의 전통적 생태사상과 평화주의: 홍대용의 경우." 『통일과 평화』 4 (2):3-25.
- 서보혁. 2012. "서평 : 요한 갈통의 평화, 인권론." 『통일과 평화』 4 (2):185-96.
- 신문수. 2012. "특집: 생태와 녹색평화-사상, 문학, 운동 ; 생태중심적 사회로의 전환과 문학." 『통일과 평화』 4 (2):27-55.
- 기타지마기신. 2013. "논문 : 일본 불교의 평화실현 운동: 조도신슈(淨土眞宗)의 반(反)원전 및 반(反)야스쿠니 운동을 중심으로." 『통일과 평화』 5 (2):181-

- 218.
- 김대식. 2013. "논문 : 종교 간 고통에 대한 해석학적 성찰과 유동적(liquid) 종교." 『통일과 평화』 5 (2):150-80.
- 이찬수. 2013. "서평 ; 제사의 정치학: 일본 국가신도의 형성과 동아시아의 비평화 구조." 『통일과 평화』 5 (1):265-76.
- 정주진. 2013. "논문 : 평화연구로서의 갈등해결 연구: 평화적 과정과 평화 성취에의 기여." 『통일과 평화』 5 (1):155-91.
- 김은혜. 2014. "서평 : 일본 원자력신화와 원전소송: 그 역사와 현재를 둘러싼 해방의 기초." 『통일과 평화』 6 (1):188-201.
- 김태우. 2014. "서평 : 일본 평화사학자의 북한에 관한 내재적 이해." 『통일과 평화』 6 (2):166-83.
- 남기정. 2014. "베트남전쟁의 현실과 일본의 평화담론: 베평련과 전공투를 중심으로." 『통일과 평화』 6 (2):66-103.
- 김동진. 2015. "서평 : 북아일랜드 평화 프로세스와 지속가능한 평화구축." 『통일과 평화』 7 (2):290-303.
- 장영권. 2015. "평화의 존재론적 의미와 구축 전략: 한반도 "DMZ평화" 구상을 중심으로." 『통일과 평화』 7 (1):3-48.
- 김대식. 2016. "함석헌의 평화사상 비폭력주의와 협화주의(協和主義)를 중심으로." 『통일과 평화』 8 (2):45-79.
- 김민수. 2016. "헌법의 평화원리 실현에 관한 고찰." 『통일과 평화』 8 (1):3-44.
- 원영상. 2016. "소태산의 평화사상." 『통일과 평화』 8 (2):5-44.
- 이찬수. 2016. "모방 욕망, 소수자 재생산과 그 극복의 동력 르네 지라르의 폭력 이론을 중심으로." 『통일과 평화』 8 (2):212-49.
- 전호근. 2016. "장일순의 평화사상 한국 전통불교와의 관련성을 중심으로." 『통일과 평화』 8 (2):80-109.
- 김용휘. 2017. "해월 최시형의 공경과 살림의 평화사상." 『통일과 평화』 9 (2):5-28.
- 김일한. 2017. "평화의 섬 교동도를 가다." 『통일과 평화』 9 (1):359-87.
- 김태우. 2017. "조봉암의 평화사상 - 적극적 평화론의 관점에서의 고찰." 『통

일과 평화』9 (1):99-129.

- 김학재. 2017. "김대중의 통일·평화사상." 『통일과 평화』9 (2):59-90.
- 박맹수. 2017. "전봉준의 평화사상." 『통일과 평화』9 (1):72-98.
- 박재현. 2017. "만해 한용운의 평화사상." 『통일과 평화』9 (2):29-58.
- 서보혁. 2017. "리영희의 반전반핵 평화사상." 『통일과 평화』9 (2):121-55.
- 이경분. 2017. "윤이상의 음악과 평화사상." 『통일과 평화』9 (2):91-120.
- 이도흠. 2017. "폭력 유형별 화쟁의 평화론." 『통일과 평화』9 (1):5-42.
- 권순정. 2017. "평화를 교육하는 유엔 평화대학." 『통일과 평화』9 (2):321-33.
- 황병기. 2017. "정약용의 평화사상." 『통일과 평화』9 (1):43-71.

## 2) 통일인문학 (14편)

종교, 문학, 사상, 음악, 영화, 드라마 등을 다룬 통일인문학 논문이 14편 출판되었다. 이 논문들은 상당부분 앞 절의 평화·생태주의 논문들과 내용이 겹친다. 이러한 주제의 논문들은 모두 2012년 이후 발간된 것으로, IPUS의 HK평화인문학연구단 선정 이후 연구원의 연구 주제 확대 노력이 결실을 맺은 것이라고 할 수 있다.

그러나 의외로 북한의 문화를 직접 다룬 연구논문들이 보이지 않는다는 것을 지적하고 싶다. 예전과 달리 북한의 영화, 문학작품, 미술작품들에 대한 접근이 어렵지 않으며, 많은 연구자들의 2000년대부터 활발하게 북한의 문화에 대한 연구를 진행해온 기존 연구들을 생각하면 『통일과 평화』에서 북한의 문화와 예술에 대한 논문이 없다는 것은 이해하기 힘든 부분이기도 하다. 앞 절의 북한연구 관련 논문에서 김성은의 2017년 논문이 북·중간 예술영화 교류를 분석하고, 최원준이 2016년 논문에서 아프리카의 북한 기념비들을 일종의 여행기를 통해 소개하는 것을 제외하면 북한 문화를 직접 다룬 논문들은 사실상 『통일과 평화』에서 다뤄진 적이 없다.

- 신문수. 2012. "특집: 생태와 녹색평화-사상,문학,운동 ; 생태중심적 사회로의 전환과 문학." 『통일과 평화』4 (2):27-55.
- 구도완. 2012. "특집: 생태와 녹색평화-사상,문학,운동 ; 생태민주주의 관점에서 본 한국 반핵운동." 『통일과 평화』4 (2):57-86.

- 기타지마기신. 2013. "논문 : 일본 불교의 평화실현 운동: 조도신슈(淨土眞宗)의 반(反)원전 및 반(反)야스쿠니 운동을 중심으로." 『통일과 평화』5 (2):181-218.
- 김대식. 2013. "논문 : 종교 간 고통에 대한 해석학적 성찰과 유동적(liquid) 종교." 『통일과 평화』5 (2):150-80.
- 쉰겨. 2014. "리얼리즘의 유토피아: 가와미즈 신이치의 「류큐공화사회 헌법C사(시)안」읽기." 『통일과 평화』6 (2):104-36.
- 오세종·이한결. 2014. "논문 : 국민문학의 경계지대 "조선부락": 1940~50년대의 문학작품을 중심으로." 『통일과 평화』6 (1):155-87.
- 이찬수. 2014. "식탁에서 평화까지: 식맹(食盲)을 넘어 식안(食眼)을 열다." 『통일과 평화』6 (2):137-65.
- 방민호. 2015. "월남문학의 세 유형: 선우휘, 이호철, 최인훈의 소설을 중심으로." 『통일과 평화』7 (2):158-212.
- 이경분. 2015. "북한의 망명음악가 정추 연구: 초기 교향악을 중심으로." 『통일과 평화』7 (1):217-52.
- 김대식. 2016. "함석헌의 평화사상 비폭력주의와 협화주의(協和主義)를 중심으로." 『통일과 평화』8 (2):45-79.
- 전호근. 2016. "장일순의 평화사상 한국 전통불교와의 관련성을 중심으로." 『통일과 평화』8 (2):80-109.
- 김성은. 2017. "교류(交流)하지 못하는 북·중 문화 - 2006년 이후 예술영화 교류를 중심으로." 『통일과 평화』9 (1):195-222.
- 장문석. 2017. "통일을 기다리는 나날들 - 7·4 남북공동성명 직전의 최인훈과 『소설가 구보씨의 일일』." 『통일과 평화』9 (1):254-316.
- 현주·안지호. 2017. "남한드라마 해석을 통한 북한 주민의 심적 습성에 관한 연구 - 파노프스키(Erwin Panofsky)의 도상해석학을 중심으로." 『통일과 평화』9 (1):223-53.

## 바. 통일교육과 연구방법론

문재인 정부는 통일 및 북한 관련 공약에서 통일에 대한 국민 공감대를 넓히고, 통일교육을 확대할 것을 약속했다. 특히 서울대는 이미 지난 2016년에 통일교육선도대학으로 지정되었으며, 이에 따라 IPUS의 역할이 더욱 커질 것으로 기대된다. 2017년 김민수의 2인이 발표한 논문, 그리고 배영애가 같은 해 발표한 논문은 모두 이 대학에서의 통일교육 문제를 다루고 있다. 앞으로 통일교육 기관으로 IPUS가 더욱 확고히 자리매김 하기 위해서는 통일교육에 대한 좀 더 정치한 연구들이 필요할 것이라 생각된다.

### 1) 통일교육

- 설규주. 2009. "연구논문 : 학교급에 따른 학교 평화교육 실태의 차이와 의미 연구 -평화교육의 관점에서 본 사회과를 중심으로." 『통일과 평화』 1 (2):231-74.
- 김민수 · 이정은 · 김미혜. 2017. "통일과 평화를 위한 문화예술 교과목 <북한의 일상과 문화예술> 개발 연구." 『통일과 평화』 9 (2):185-216.
- 배영애. 2017. "대학 통일교육의 현황과 개선방향 연구." 『통일과 평화』 9 (1):317-57.

### 2) 연구방법론

- Daniel Schwekendiek. 2009. "Incorruptible Information on North Korea? An Overview and Review of Anthropometric Assessments." 『통일과 평화』 1 (1):317-64.
- 고유환. 2009. "특집 : 북한연구 방법론의 현황과 과제." 『통일과 평화』 1 (1): 29-71.
- 박형중. 2009. "특집 : 통일학과 시나리오 방법론." 『통일과 평화』 1 (1):110-40.

- 은기수. 2010. "특집 : 통일과 북한에 관한 사회조사의 동향과 실태." 『통일과 평화』 2 (2):35-75.
- 박석삼. 2015. "남북통합지수 고찰: 구조적 특성 분석과 활용도 제고 방안." 『통일과 평화』 7 (2):42-73.

## 4. 평가 및 제언

올해로 발간 10년을 맞는 『통일과 평화』는 그 양과 질 모든 측면에서 한국을 대표하는 통일·북한 관련 학술지로 성장해왔다. 특히 그 융복합적 성격과 평화 및 생태주의에 대한 연구의 양과 깊이는 다른 학술지와 『통일과 평화』를 구분짓는다고 할 수 있으며, 이런 측면에서 『통일과 평화』는 매우 독보적인 학술의 장이라고 말할 수 있다. 앞으로 『통일과 평화』가 더 나은 학술지로 성장하여 한국을 대표하는 저널로 발전하기 위해서, 그리고 한반도의 통일과 평화를 위해 공헌하기 위해서 몇 가지 제언을 드리고자 한다.

1) 먼저 사소한 것부터 지적하고 싶다. 현재 『통일과 평화』는 서울대에서 자체적으로 제공하는 S-Space와 한국학술정보(Korean Studies Information Service System, KISS)의 두 온라인 데이터베이스에서 접근가능하다. 특히 S-Space에서는 무료로 개별 논문들을 pdf로 받을 수 있다는 장점이 있다. 그러나 아쉽게도 S-Space에서는 서지정보들이 통일성 있게 정리되어 있지 않다. 어떤 논문은 초록이 빠져 있기도 하며, RIS 포맷으로 서지정보를 다운받아 Endnote 같은 서지정보 정리 프로그램을 사용하려고 하면 발간년도와 권호, 페이지 번호 같은 가장 기본적인 정보들이 누락되어 있는 것이 발견된다.

2) 앞에서 지적한 바와 같이 IPUS는 개원 직후부터 통일의식조사와 남북통합지수 사업을 벌여 지금까지 꾸준히 지속해오고 있다. 이중 통일의식조사 데이터는 외부에 공개되어 있어 활발히 활용되고 있는 반면, 상대적으로 남북통합지수를 이용한 연구는 드문 편이다. 『통일과 평화』에서도 남북통합지수에 관련된 논문은

오직 두편이다. 2010년에 박명규 전원장의 논문 “통일연구와 통합지수: 지수화의 방법론과 이론적 과제”가 있고 2015년 박석삼의 “남북통합지수 고찰: 구조적 특성 분석과 활용도 제고 방안” 두 편만이 발견된다. 『통일과 평화』의 지면을 이용해 남북통합지수를 이용한 연구들을 더욱 활성화시킬 필요가 있다.

- 3) 마찬가지로, 통일평화연구원에서 실시하고 있는 북한이탈주민 조사에 비해 『통일과 평화』에 실린 이탈주민 관련 논문은 6편 뿐이다. 통일평화연구원에서는 2008년부터 「북한주민통일의식조사」라는 제목으로 북한 이탈주민을 대상으로 한 면접조사를 실시하고 있다. 2008년과 2009년에는 하나원 교육생들을 조사하였으나 2011년부터는 탈북한지 1년에서 1년 4개월 미만인 사람들을 대상으로 조사하고 있다. 이 자료는 남북통합지수를 산출하는데 이용되고 있지만, 그 자료를 가지고 『통일과 평화』 출판된 논문은 김병로 교수의 2014년 논문, “탈북자 면접조사를 통해 본 최근 북한 주민의 대남인식 변화”가 유일하다. 이 귀중한 자료들을 사장시키지 않고 활용하는 방법으로 『통일과 평화』를 이용할 수 있을 것이라 생각된다.
- 4) 앞의 분석에서 지적한 바 있지만, 북핵 및 북한 인권, 미국의 대한반도 정책 등 남북관계 현안에 대한 분석을 강화할 필요가 있다. 물론 이러한 현안관련 논문들은 구태여 『통일과 평화』가 아니더라도 일반적인 정치학 및 국제정치 관련 저널이 많다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 그러나 IPUS 고유의 장점을 반영하여 융복합적 접근을 한다거나, 평화학 및 생태주의적 시각을 반영한 현안 분석이 가능할 것으로 생각된다.
- 5) 마찬가지로 이미 지적한 부분이지만, 독일에 너무 치우친 해외사례 분석의 문제도 시정할 필요가 있다. 꼭 분단과 통일을 경험한 나라에 한정할 것이 아니라, 북한과 유사한 체제와 경험을 가진 나라들로 분석의 폭을 넓힌다면 한반도 통일 문제를 이해하는데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 과학과 실용 사이의 북한연구의 과제: Back to the Basic †

송영훈(강원대학교)

### 1. 문제제기: 북한연구의 양적 확산 vs. 질적 심화

학문체계로서의 북한학을 정립하기 위한 노력은 다층적 차원에서 오랜 시간 동안 진행되었다. 1990년대 이후 거의 10여 년을 주기로 북한 및 통일 분야 연구 현황이 정리되기도 하였다. 1990년대는 북한연구의 인식론적 논쟁이 주목을 받았고,<sup>1)</sup> 2000년대 이후에는 과학적 학문으로서의 북한학 정립을 위한 방법론에 대한 성찰이 많이 발표되었다.<sup>2)</sup> 2010년대에는 연구 분야의 확산으로 인해 북한영화, 북한기후연구, 일상생활연구, 도시연구, 북한과학기술 연구 등으로 북한연구의 외연의 확대가 이뤄졌다. 북한연구학회 설립 20주년을 맞아 출간한 『북한연구학회 20년사』도 이러한 현상을 반영하여 ‘북한연구의 어제, 오늘, 내일’을 <북한연구학회보>에 게재된 논문들을 바탕으로 정

† 이 발제문은 서울대학교 통일평화연구원의 학술심포지엄(2018.4.18.)에서의 발표를 위해 준비되었으며 진행 중인 연구의 일부이기 때문에 질문과 제안은 이메일(younghoon.song@kangwon.ac.kr)을 통해서 해주시기 바랍니다.

- 1) 강정인, “북한연구방법론: 내재적 방법론에 대한 비판적 성찰” <동아연구> 26집(1993); 김연철, “북한연구 방법론의 현황과 쟁점” <현대북한연구> 창간호(1998); 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?” <사회와 사상> 12월호(1988); 이종석, <새로 쓴 현대북한의 이해> (서울: 역사비평사, 1988); 이종석, “기획 1: 남북한 연구방법론 비판 북한 연구방법론, 비판과 대안.” <역사비평> (1990): 75-98.
- 2) 구갑우, “북한연구와 비교사회주의 방법론.” 경남대학교 북한대학원 편. <북한연구방법론> (2003): 280-305; 박순성, 고유환, 홍민, “북한 일상생활 연구의 방법론적 모색.” <현대북한연구> 11.3 (2008): 9-57; 고유환, “북한연구 방법론의 현황과 과제” <통일과 평화> 창간호(2009).

치, 경제, 군사, 사회문화, 외교안보정책, 문학예술 등의 연구 동향을 분석하였다.<sup>3)</sup>

북한연구의 외연의 확산은 전문학술지에 나타난 북한연구의 동향에서도 나타난다. 고유환(2005)의 계량적 평가에 의하면 2002년부터 2014년까지 10개의 전문학술지에 1,594편이 게재되었다. 이 중에서 사회문화 분야의 논문이 약 25.1%를 차지하였다. 이를 북한연구자들의 관심이 정치, 외교, 통일 분야에 대한 관심이 많았지만, 북한주민들의 일상사를 통한 사회문화의 다양한 주제로 확산되었다고 해석할 수 있다. 사회문화라는 분류가 광범위한 의제들을 포함하고 있다는 점을 고려할 때 연구의 내용에 대한 상호검증은 앞으로 더욱 확대되어야 할 것이다.

이 글은 과학적 탐구의 영역으로서 북한연구의 현황과 과제를 분석하는 것을 목적으로 기획되었다. 그런데 원고 작성을 위해 주어진 한 달이라는 시간은 최근 북한연구의 현황을 종합적으로 분석하는 데에 턱 없이 부족하였다. 아울러 그러한 작업은 필자의 역량 밖의 일에 해당한다. 그럼에도 불구하고 이러한 발제문 작성에 도전하게 된 것은 북한연구의 과학화, 체계화를 위해 필자가 평소 고민하던 바를 논의의 장으로 가져올 수 있을 것이라는 기대감 때문이었다.

필자가 북한연구의 전문가들과 교류하고 배움의 기회를 가지기 시작한 7년 동안 많은 배움의 기회를 가질 수 있었지만, 사회과학 연구방법론의 관점에서 가지게 되는 호기심도 계속 커졌다. 과학적 연구는 과학적 기준(scientific standards)에 부합하고 인식공동체(epistemological community)가 수용할 수 있는 소통의 방식을 따르는 과정에서 더욱 엄밀한 상호평가가 가능해진다.<sup>4)</sup> 따라서 필자의 북한연구에 대한 호기심은 연구가 북한의 현상을 얼마나 사실적으로 서술하고 있는가보다 연구가 얼마나 과학적으로 진행되고 있는가에 대한 것에 있다.

이 글은 북한 관련 연구논문들의 연구 퍼즐과 질문, 연구설계와 연구방법론, 자료의

3) 북한연구학회, <북한연구학회 20년사: 1996-2016> (서울: 늘봄플러스, 2016).

4) Earl Babbie, *Practices of Social Research* (Cengage, 2016); John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Cambridge University Press, 2017).

생성 및 활용, 연구와 교육의 구조와 같이 네 가지 호기심을 중심으로 향후 북한연구의 과제를 제시하고 있다. 시간적 제한으로 이 글은 2011년 이후 <북한연구학회보>, <통일정책연구>, <현대북한연구>, <북한학연구>에 게재된 논문들을 분석의 대상으로 삼고 있다. 이 저널들에 투고된 논문들의 현황에 대해 계량적으로 분석하는 것은 시간상 충분히 수행할 수 없었기 때문에 생략되었다. 따라서 이 글은 주로 저자가 가지고 있는 다섯 가지 호기심이 여기에 게재된 논문들을 바탕으로 어떻게 변화되었는지를 설명하고 있다.

## 2. 퍼즐과 질문하기

북한연구를 접하면서 가지게 된 첫 번째 호기심은 논문이 다루는 퍼즐이 무엇인가에 있다. 연구자가 어떤 현상에 대해서 관심을 가지게 되는 됴므로써 연구는 시작된다.<sup>5)</sup> 예를 들면, 상식적, 과학적으로 알려진 일반적인 현상과 다른 것을 관찰하게 될 때 연구자는 왜 그런 현상이 나타나는지 궁금해 한다. 같은 현상에 대해서 연구자마다 다른 분석의 결과를 내놓을 때, 왜 그런 상충된 결과가 도출되는지에 대한 연구자의 궁금증은 더 커진다. 또한 같은 조건이나 외적 요인에 대해서 행위자들이 달리 반응한다면, 연구자들은 왜 각각의 행위자들이 다른 선택을 하는지 등에 대한 호기심을 가지게 된다.

연구가 왜 시작되었는지를 압축적으로 설명하는 것은 독자의 지적 호기심을 자극할 수 있기 때문에 매우 중요하다. 예를 들면, 진희관(2017)은 김정은의 로작이 발표된 시기와 공개되는 시기가 다른 것에서 연구를 시작하였으며, 이영훈(2015)은 북한이 경제개발구를 운영하려는 의지를 강력히 피력함에도 불구하고 그것이 실현되지 않는가라는 퍼즐에서 연구를 시작하고 있다.<sup>6)</sup> 정영철(2016)은 분단이 만들어 낸 북한의 군사력에 대한 신화적 담론이 현실에 부합하지 않는 현상이 왜 발생하는가라는 퍼즐을 다루

5) Dina A. Zinnes, "Three Puzzles in Search of a Researcher: Presidential Address." *International Studies Quarterly*, vol. 24, no. 3, 1980, pp. 315-342.

6) 진희관, "북한의 로작 용어 등장과정과 김정은 로작 분석" <북한연구학회보>(2017); 이영훈, "북한화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션·달러라이제이션·사금융을 중심으로." <북한연구학회보>(2015).

고 있다.<sup>7)</sup> 이와 같이 퍼즐이 명확할수록 연구의 질문도 구체적으로 제기할 수 있게 되어 연구의 논리적 엄밀성이 높아질 수 있다.

연구퍼즐을 분명히 제시하지 않는 경우 연구의 질문도 구체적이기 어렵기 때문에 연구자들은 연구의 목적을 단순 나열하는 방식을 취하게 된다. 즉 연구의 목적이 연구 논문의 각 절마다의 내용으로 전개되는 경우가 대부분이다. 연구논문이 하나의 연구질문을 밀도 있게 다루어야 함에도 불구하고 연구자는 마치 서너 가지의 연구목적 가지고 구성된 것처럼 기술하는 경향을 발견할 수 있다. 특히 이런 연구는 어떤 현상의 특징을 분석하고 그것을 다른 사례에 적용하겠다는 식의 기술을 하는데, 이렇게 병렬적 구조로 기술함으로써 처음부터 저자의 주장을 명확히 하지 못하게 된다.

연구퍼즐이 분명하지 않음으로 인해 연구 질문의 구체성이 떨어지는 경우 있다. 예를 들면, 김정수(2011)는 북한의 연극코드도 북한의 사회변화를 반영하고 있을 것이라는 의미 있는 전제를 기반으로 진행된 연구이지만, “1990년대 북한 연극의 코드는 어떻게 변화했을까”라는 질문이 왜 중요하며 연구의 주제와 방향을 정할 수 있을 정도로 구체적인지를 알 수 있는 퍼즐이 제시되지 않았다.<sup>8)</sup> 북한 사회의 변화를 관찰하면서 본인의 관심 영역에서 어떤 변화가 발생하는지를 궁금해 하는 것은 너무나 당연하지만, 그것만으로 독자들의 관심을 끌어당길 수 없을 가능성이 높다.

이러한 경향은 연구의 목적을 ‘고찰한다’ 또는 ‘검토한다’라는 식으로 기술한 연구에서 자주 나타난다. 류경아, 김용호(2012)는 “이 글은 북한의 체제변화에 대한 기존 연구들에서 노정된 북한중심적인 시각, 사회주의권에 한정된 비교, 그리고 진보와 보수간의 이념 논쟁적 경향을 비판적으로 고찰하고 동유럽은 물론 남미권과 재스민 혁명으로 통칭되는 아랍권의 체제변화 사례비교를 통해 대안적 논의를 제시하고자 작성되었다”라는 문장으로 시작한다.<sup>9)</sup> 이 문장은 자칫 비판적 고찰의 대상과 범위, 비교의 대상이 광범위하게 모호하며, 대안적 논의가 무엇이며 왜 필요한가라는 질문에 직면할 수

있다. 이와 같이 연구목적이 병렬적으로 진행되는 이유는 연구의 퍼즐과 연구의 질문이 명확하지 않기 때문이다.

연구의 퍼즐과 연구질문에 대한 호기심은 연구논문을 읽는 독자들의 시간도 소중하기 때문에도 중요하다. 연구논문의 수요자는 연구자가 아니라 논문을 읽을 독자이다. 따라서 연구자는 독자가 연구의 퍼즐과 질문을 명확하게 함으로써 해당 논문을 계속하여 읽을 것인지 말 것인지를 결정하는 단초를 적극적으로 제공해주어야 한다.

연구의 퍼즐과 질문이 본문에서만 제시되는 것이 아니라 ‘국문요약’ 또는 ‘초록’ 등에서는 더욱 압축적으로 나타나기 때문에 연구자들이 초록을 어떻게 작성하였는지도 독자의 결정에 영향을 미친다. 그것은 일반적으로 초록이 문제제기가 이뤄지는 첫 페이지에 제시되기 때문이다. 이 글의 분석 대상이 된 논문의 80% 이상이 초록 또는 국문요약을 두 문단 이상 세 문단 이상으로 구성되었다. 심지어 일부 논문의 초록은 한 페이지가 넘기도 하였다.

왜 연구자들이 요약과 초록을 길게 작성할까? 혹은 왜 어떤 연구자들은 요약과 초록을 작성할 때 문장마다 문단을 구성하는 것일까? 그 이유를 정확히 알 수 없지만, 개인적인 교류의 과정에서 저자가 이해할 수 있는 단초는 저자들이 요약 또는 초록 작성에 많은 공을 들이지 않으려 한다는 것이었다. 다수의 연구자들이나 대학원생들이 요약을 본문에 작성한 문장들을 가져와 병렬적으로 나열하면 되는 것으로 이해하거나, 논문의 장별로 요약을 하면 된다는 인식을 가지고 있었다. 그런 경우 대부분 초록이 길게 작성될 수밖에 없다. 독자들은 이미 초록을 읽는 것으로만도 피곤하거나, 초록을 읽지 않고 논문을 판단할 가능성이 높아진다.

초록의 구성에 대해서는 연구자의 노력도 중요하지만, 학술지 편집위원회의 역할도 연구논문 작성과 관련도 문화를 바꾸는데 중요하다. 학술지 편집위원회가 peer-review의 취지를 잘 살려 건전한 비판적 심사의 환경을 조성하고, 논문구성의 원칙을 세우고 지켜나가기 위한 스스로의 노력이 필요한 것이다.

7) 정영철, “신화와 현실: 북한 정규군 ‘100만’ 신화 비판” <북한연구학회보>(2016).

8) 김정수, “『조선예술』로 본 1990년대 북한연극의 핵심코드” <북한연구학회보>(2011).

9) 류경아, 김용호, “북한체제변화 연구방법론에 대한 비판적 고찰과 대안의 모색” <북한연구학회보>(2012).

연구자마다 연구논문을 작성하는 스타일이 다르지만, 연구의 결과는 해당 분야의 전문가가 아니더라도 그 흐름을 이해할 수 있는 일반적인 기준에 따라 진행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 연구자마다 연구의 퍼즐과 질문을 제기하는 방식이 다르며, 연구의 목적도 다르기 때문에 일괄적으로 평가하기 어려움도 존재한다. 그럼에도 불구하고 저널마다 연구자마다 과학적 기준과 인식공동체의 소통방식에 부합하지 않는 논문을 작성하고 게재하는 것은 지식 생산자와 지식서비스 제공자로서의 책무를 관행이라는 명분으로 소홀히 하는 것은 아닌지 성찰이 요구된다.

### 3. 연구 설계, 방법, 방법론

연구의 설계가 중요한 이유는 아름답고 튼튼하며 목적에 맞는 건축을 하기 위해서는 설계가 정밀해야 하는 이유와 같다. 건축주가 단독주택을 짓는 과정을 고려해보자. 건축주는 자신이 원하는 스타일과 사용할 목적에 맞게 건축사와 설계를 먼저 해야 한다. 건축설계가 정밀할수록, 일반적인 기준에 맞게 설계될수록 설계도면만 보아도 대략 어떤 형태의 집이 나올지 예측해볼 수 있다. 또 어떤 시공사가 건축을 하더라도 그 집을 짓는 과정과 결과는 거의 똑같거나 비슷하다.

과학적 연구도 연구설계가 엄밀할수록 연구의 성과가 분명해진다. 연구자의 관심에 따라 연구 분야와 연구의 주제는 달라질 수 있다. 이 단계에서 연구자의 호기심과 자율성이 최대한 발휘될 수 있다. 그런데 연구 질문을 가지고 나면, 그 다음의 작업은 어떻게 그 질문에 대한 답을 제시할 것인가에 집중하게 된다. 가설적 주장의 구체화, 연구 방법의 선정, 자료수집, 분석과 해석, 비판적 검토 모두가 연구질문에 대한 답을 가장 효율적이고 효과적으로 제시하는 데에 기여해야 하는 것이다. 그리고 이 연구설계가 모두 투명하게 공개되면, 다른 연구자들이 그 과정의 오류를 검증해주고 연구설계에 따라 연구를 반복(replication)했을 때 유사한 결과를 도출됨을 보여주어야 한다.

이러한 관점에서 연구의 방법(method)과 방법론(methodology)은 구분되는 것이다. 우선, 방법은 자료를 분석하는 하나의 수단에 해당하는 것이다. 북한연구에서 자주 등

장하는 문헌연구, 비교연구, 사례분석, 통계분석 등은 방법에 해당하는 것이다. 그런데, 양적 연구방법 또는 질적 연구방법을 활용했다고 하는 것은 연구설계의 타당성을 높이는 데에 긍정적이지 못하다. 양적연구와 질적연구는 범주에 해당하는 개념으로 그 개념 안에 너무나 다양한 세부 연구방법이 포함될 수 있기 때문이다. 이에 대한 구분을 하지 않고, 양적 방법을 활용했다거나 질적 방법을 활용했다고 기술하는 북한연구들이 아직까지 자주 접할 수 있다는 것은 북한연구가 과학적 엄밀성을 기하는 데에 극복해야 할 과제로 남아 있다.

방법론은 방법과 달리 논리추론(inference)의 전과정을 의미한다. 그렇기 때문에 방법론은 문제제기, 이론적 주장, 변수의 개념화와 조작화, 자료의 수집 및 생성, 분석과 해석, 검증의 전과정이 얼마나 논리적으로 유기적으로 연계되어 있는가라는 질문에 대한 답을 연구자가 독자를 설득하는 과정을 포괄한다. 그렇기 때문에 북한연구를 내재적 접근을 통해서 수행했다고 논문에서 밝히는 것은 방법론을 설명하는 것이 아니라 연구자가 현상을 설명하기 위한 인식론적 접근 방식을 설명하는 것이다. 그럼에도 불구하고 일부 논문에서 연구자들은 자신의 방법론을 내재적 접근이라고 밝히곤 한다.

북한 관련 최근의 연구 논문에 '문헌연구'를 방법 또는 방법론으로 삼았다는 표현이 종종 등장한다. 저자들은 로동신문, 조선중앙통신, 김일성 저작집 등을 활용한 문헌연구방법을 이용하였다고 하였다. 그리고는 바로 각 매체 또는 소설, 연극 등에 나타난 내용을 분석한다. 그런데, 로동신문, 조선중앙통신을 비롯한 북한의 정부공식간행물을 이용하여 진행되는 연구방법이 문헌연구인가라는 질문을 제기할 수 있다. 어쩌면 연구자는 내용분석(content analysis)을 하고자 한 것은 아닐까라는 생각도 지울 수 없다.

역사가들이 역사적 문헌 또는 아카이브에 있는 외교문서 등이 공개되었을 때 그 문서들을 집중 분석하는 것을 문헌연구라고 할 수도 있다. 그런데 이 경우에도 문제는 제기될 수 있다. 문헌자체를 분석하는 것인가? 문헌을 통해서 드러난 내용을 분석하는 것인가? 아마도 대부분의 연구는 후자에 해당할 것이다. 문헌이 어떤 형태로 작성되고 보완되었는지를 연구하는 것이 아니라면 내용분석이라고 표현하는 것이 더욱 적절할 것임에도 불구하고 연구방법론으로 문헌연구를 채택하였다고 기술하고 바로 본인의

주장을 전개하는 것은 논리적으로 타당한 접근이 될 수 없다.

일부 연구자들은 비교의 방법을 선택하였다고 한다. 이 경우 대부분이 세 개 미만의 사례들을 연구하였다. 그런데 거의 모든 연구들이 왜 이 소수의 사례들이 중요한지, 왜 선택되었는지에 대한 충분한 설명이 결여되어 있다. 그리고 소수 사례들을 병렬적으로 설명하는 것은 비교의 방법을 활용한 것이라고 할 수 없다. 비교방법(comparative method)를 채택하는 경우에도 비교의 준거와 지표들이 무엇인지, 그것이 어떻게 도출된 것인지 설명이 보완되어야 한다. 달리 말하면, 어떤 기준에 의해서 소수사례들이 비교 가능한 것인지에 대해 설명해야 하는 것이다. 연구퍼즐과 질문에 따라서 같은 조건에서도 차이가 발생하는 원인을 설명하는 것인지 또는 다른 조건임에도 유사성이 발견되는 원인을 설명하고자 하는 것인지를 명확히 밝혀야 연구의 성과를 검증할 수 있게 되기 때문이다.

탈북민 연구를 통해 북한현상을 이해하고자 하는 연구들은 주로 심층면접, 참여관찰 등의 방법을 주로 사용하고 있다. 북한에 가볼 수 없는 상황에서 북한에서 발생하는 현상들을 분석하기 위해서 여러 가지 제약에도 불구하고 연구자들에 의해 가장 선호되는 연구방법이라고 할 수 있다. 탈북민들의 고향이 지역적으로 편중되고 계층도 다양하지 않기 때문에 그들의 경험과 증언을 북한현상을 일반화하기 위한 자료로 활용하는 것에 신중할 필요가 있다.

그런데 세 개의 교과서를 분석하는 소수 사례이나 10명 미만의 심층면접을 바탕으로 북한현상을 설명할 때 연구자들이 어떤 기준에 의해서 분석하고, 결과를 해석하고 있는지를 명확하게 밝히지 않는 경우가 아직까지 더 많다. 이러한 연구들의 대부분은 자신의 주장과 해석 두 세 문장으로 제시하고 인용구를 한 문단으로 제시한다. 이는 인용구에 대한 해석을 연구자가 독자에게 해주는 것이 아니라 독자에게 알아서 판단하라는 식의 논문전개이다. 그러다 보면 일관된 연구자의 주장을 뒷받침하게 일관되게 자료를 제시하는 것이 아니라 수집된 자료를 설명하는 데에 연구자가 매몰되어 연구질문에 대한 답을 효율적으로 제시하지 못하게 된다.

일부 연구를 제외하고 북한연구 논문들에서 제시되지 않는 것이 개념화(conceptualization)과 조작화(operationalization)이다. 개념화의 과정은 연구퍼즐과 연구의 질문에서 도출될 수 있는 가설적 관계를 설정하기 위해 반드시 필요한 것이다. 좋은 개념은 좋은 이론을 낳고 좋은 이론이 좋은 개념을 낳는다는 것이 일반적으로 받아들여 지지만 연구자가 지나치게 개념의 정의에 골몰한다면 개념의 감옥에서 헤어나기 어렵다. 그렇지만 개념화를 한다는 것은 퍼즐과 질문을 통해 핵심적 변수 간의 상호작용의 방향, 크기, 속도 등을 설정하는 과정이다. 반면 조작화는 개념을 관찰가능하고 측정가능하게 만들어 내가는 과정에 해당한다.

이 연구의 대상이 되는 연구논문 중에는 이와 같은 논의가 생략된 채 연구자가 중요하다는 문제에 해당하는 부분만을 인용하고 있다. 따라서 이들이 자신의 논문에서 주장에 부합하는 면접조사의 내용을 혹은 문헌의 내용을 자의적으로 제시한 것인지 판단하기가 어려워진다. 추론의 논리적 타당성을 확보하기 위해서는 북한 공식문헌의 내용을 연구자가 제시하는 방식으로 이해해야 할 이유를 밝혀야 하는 것이다.

연구설계의 이런 부분이 생략됨으로써 나타나는 더욱 심각한 부작용은 본인 이외에 그 누구도 그 연구를 반복적으로 수행할 수 없다는 것이다. 연구자의 연구를 본인 이외의 연구자가 반복할 수 없다면, 해당 연구가 자의적 판단이 개입된 것이 아님을 스스로 독자를 설득시킬 수 없게 된다. 이러한 연구자는 인식공동체 안에 있는 것이 아니라 혼자 1인 1공동체를 구성하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 이 연구의 학술적 정책적 기여는 현저하게 낮아지게 된다.

연구설계가 중요한 이유는 연구가 선행연구와 어떻게 차별화될 수 있는 것을 보여줄 수도 있다. 그렇기 때문에 선행연구와의 차별성은 논문전체에서 반복적으로 드러날 수 있어야 한다. 이런 것을 전제로 한다면, 가장 피해야 할 형태의 선행연구는 기존의 연구들을 표로 제시하는 것이다. 이는 선행연구의 목적은 기존 연구들을 나열하거나 그것과 자신의 연구가 다르다는 점을 부각시키는 데에만 있지 않기 때문이다.

선행연구들의 성과들을 긍정적으로 평가하는지 또는 부정적으로 평가하는지와 상관

없이 선행연구 검토는 연구자의 가설적 주장을 뒷받침하고 검증과정의 논리적 타당성을 높이는 데에 선행연구들이 기여하는지를 분석하는 것이다. 그렇기 때문에 연구주제와 유사한 기존의 연구들은 다음과 같다는 방식의 기술과 표로써 연구현황을 제시하는 것은 학술논문 작성에는 적절치 못하다. 연구용역보고서를 제출할 때는 다양한 목적이 있기 때문에 그러한 형식이 활용될 수 있지만, 그 때도 상당히 제한적인 경우에만 이용될 수 있는 방식이다.

연구설계 과정에서 꼭 필요한 것이 분석수준을 어떻게 설정하는가이지만, 북한연구에서는 종종 분석수준에 대한 논의가 생략되거나 분석수준의 불일치 현상이 나타난다. 예를 들어, 국가수준에서 분석의 결과를 개인수준을 분석하는 데에 활용하는 것이 타당하지 못하며, 개인수준에서 분석한 결과를 국가수준에서 일반화하는 것에 대해 경계를 해야 한다. 또한 남북관계에 대한 연구질문이 있다면 이는 쌍의 관계(dyadic relationship)에서 발생하는 상호작용이 분석의 대상이 될 수 있다. 그런데 이를 설명하면서 국가차원의 일원적 관계(monadic relationship)의 요인만을 제시할 수 없다는 것이다. 즉 남북관계를 설명하고자 한다면 북한이 남한과의 상호작용을 어떻게 인식하는지와 남한이 북한과의 상호작용을 어떻게 인식하는지를 쌍의 관점에서 분석해야 하는 것이다.

#### 4. 자료의 생성 및 분석

북한연구의 외연의 확대와 질적 심화에도 불구하고 지난 10년간 북한 관련 자료의 수집과 활용이 제한적이었기 때문에 연구자의 상상력도 제한되는 경향이 있었다. 지역 연구이든지 분과학문의 연구이든지 상관없이 연구의 과학화의 기초는 자료에 대한 접근가능성이 담보되어야 한다. 이것은 모든 연구자가 현지 조사연구를 바탕으로 진행되어야 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 다만, 필요하다면 언제든지 현장연구를 통해 자료의 수집과 분석이 가능하다는 것이 담보된다면, 자료의 수집과 분석 과정이 더욱 과학적일 수 있다.

최근 학술연구의 자료들은 인터넷을 통해서 접근 가능한 것들이 많아지고 있는데, 북한 관련 자료들은 인터넷을 통한 접근이 제한되어 있어 창의적 연구 및 연구의 상호검증에 제한적이다. 로동신문과 조선중앙TV, 우리민족끼리 등의 웹사이트 접근이 차단되고 있다. 국가보안법으로 접근이 통제되기 때문에 지정된 장소에서 허락받은 연구자만이 실제 자료를 활용할 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 로동신문과 조선중앙TV 등을 활용한 연구의 논리적 타당성을 높이기 위한 노력이 추가적으로 요구된다.<sup>10)</sup>

경험적 자료에 대한 접근성이 제한됨으로써 연구자들은 북한의 매체가 제공하는 발표와 성명을 해석하는 데에 더 많은 시간을 할애하고, 더 많은 자료가 있음에도 그 자료들을 활용하려는 시도 자체를 하지 못하게 된다. 북한처럼 폐쇄적인 국가일수록 정부매체가 공개하는 발표와 성명은 정권의 의도와 계산이 깔려 있는 것들이다. 이러한 것들은 기존의 내용분석기법으로 충분히 밝혀내기 어려운 것으로 학제 간 연구를 통해 교차검증이 필요한 사안이다. 달리 말하면, 매체를 통해 전달되는 북한현상을 어떻게 해석할 것인지 자료에 포함된 정보의 해석이 더욱 중요해지고 있다는 점이 북한연구에 더 많이 반영되어야 할 것이다.

앞 절에서 일부 논의되었지만, 심층면접을 통해 수집된 자료를 어떻게 활용할 것인가는 자료생성과정의 과학화와 관련된 것이다. 심층면접의 전후 맥락을 고려했을 때 연구자가 제시하는 자료들이 어떻게 자신의 주장을 뒷받침하는지 구체적 설명이 더 필요해진다. 연구설계를 통해서 어떤 분석틀로 자료들을 생성해낼 것인지에 대한 기준을 마련하여야 연구의 타당성을 검증받을 수 있는 것이다. 심층면접 연구방법이 자료의 신뢰성을 담보할 수 없기 때문이다.

자료생성 과정의 중요성은 북한의 통계연구에서 더욱 중요하다. 첫째 북한의 통계자료들은 OECD 국가들의 통계자료처럼 시계열 자료가 정확하게 정리되어 있지 않기 때문에 누락된 자료를 어떻게 처리하는가에 따라 분석의 결과가 달라진다. 분야별 전문기관에서 이런 자료들을 바탕으로 추정치를 제시하면, 개별 연구자들이 이를 활용하여

10) 물론 연구자들이 VPN 등을 통해 해당 웹사이트에 우회적으로 접근하기도 하며, 연구자들이 비공식적으로 구축한 DB를 이용하여 이와 같은 자료들을 활용하고 있다.

연구를 진행하였다. 즉 일차적 자료가 아니라 다른 연구자에 의해 가공된 자료를 활용하면서도 그것의 위험성에 대해 충분히 알리지 않는 사례가 있다.

## 5. 연구와 교육의 구조적 조건

북한연구의 과학화와 체계화를 위해서는 학문후속세대의 양성이 꾸준히 이루어져야 한다. 동국대학교 고유환 교수는 북한연구를 1세대, 2세대, 3세대, 4세대 등으로 나누기도 하였지만,<sup>11)</sup> 4세대 연구자들이 안정적으로 연구할 수 있는 제도적 기반은 충분해보이지 않는다. 북한을 전공한 전문연구자들이 의제의 다양화를 주도하고 있지만, 그러한 역량을 안정적으로 펼칠 수 있는 일자리는 턱없이 부족한 것이다. 학술연구활동의 불안정성은 창의적이고 도전적인 주제를 연구하는 문화를 형성하기보다 정책연구 프로젝트에 집중할 수밖에 없는 분위기를 조성하고 있다.

신진연구자들의 연구논문 중 정책방안 연구의 비중이 높아진 것도 이와 같이 학술분야 일자리의 감소와 무관하지 않다. 이는 지난 10년 동안 지속된 남북관계의 단절이 초래한 사회적 분위기를 반영한다. 대학교에 개설된 북한학과들은 취업률이 낮다는 이유로 통폐합되었고, 명맥을 유지하고 있는 동국대학교도 입학정원이 꾸준히 줄어들고 있다. 그리고 북한연구에 특화된 대학원도 북한대학원대학교, 동국대학교 북한학과, 이화여대 북한학과 등이 있고, 주요 대학의 협동과정 등에서 신진연구자들 배출하고 있다.

이러한 신진연구자 양성을 위한 교육구조 속에서 이뤄지는 북한연구의 주제의 다양화는 명과 암이 있는 현상이다. 정치, 경제, 외교 분야가 주도했던 전통적 북한연구 이외에 도시사, 일상사, 과학기술사, 문화사 등으로의 연구 확산이 진행되고 있지만, 이러한 연구들에 대한 방법론적, 인식론적 교육이 제도적으로 충분히 보장될 수 없다는 것이다. 그렇기 때문에 모든 분야의 방법론이 북한에 적용되고 있을 정도로 북한연구의 다양화가 이뤄지고 있음에도 불구하고, 그러한 방법론에 대한 이해는 신진연구자들

이 대학원 때부터 자신이 스스로 찾아서 습득해야 한다. 이러한 구조는 자칫 방법론적으로 고아가 되거나 지나친 일반화의 오류를 범할 수 있기 때문에 북한전문 연구자들이 관련 분과학문의 연구자들과 교류할 수 있는 장의 확산에 북한연구학계가 적극적인 관심을 기울일 필요가 있다.

북한 관련 대형 연구프로젝트 및 교육프로젝트가 줄어들고 있는 것도 앞으로 학문의 발전에 어떤 영향을 가져올지 관찰할만한 현상이다. 한국연구재단과 한국학중앙연구원 등에서 발주하는 BK21교육사업, SSK연구사업, 일반공동연구사업, 중점연구소사업, 토대연구사업 등에서 북한 관련 분야 선정률이 계속 낮아지고 있다. HK사업 마지막 단계의 건국대학교 통일인문학사업단과 서울대학교 평화인문학사업단이 앞으로 어떻게 발전되는가는 이러한 연구 및 교육환경 속에서 매우 중요한 관심사가 아닐 수 없다.

이 외 ‘통일교육선도대학사업’ 등은 연구와 교육을 진흥하기보다 정부의 정책을 확산하기 위한 사업으로서의 성격을 지니고 있다. 4년의 기간 동안 대학생들에게 다양한 통일교육을 실시하고 통일교육의 문화를 확산시키는 것을 목적으로 한다. 그런데 이러한 사업이 연구와는 단절됨으로써 발전적으로 진화하기는 어려워 보인다. 통일과 북한 관련 문제들을 전문적으로 다루는 정부에서 장기적인 관점에서 연구자들을 육성할 수 있는 프로그램을 과감하게 시행할 필요가 여기에 있다. 현재 진행되고 있는 신진연구자프로그램은 계속 유지를 하고, 국내의 북한전문가들에 대한 연구지원을 확대하여 이들의 성과를 해외로 확산시킬 수 있는 프로그램의 운영이 요구된다. 해외의 북한 관련 연구자들에게 제공되는 연구프로그램도 중요하지만 그만큼이나 한국의 연구자들에 장기적인 학술연구가 가능하도록 연구프로그램을 국가적 차원에서 운영하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

11) 고유환, “분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰” <통일정책연구> (2015).



Session 02

한반도 비핵화와  
평화체제의 접점

---

3차 남북정상회담과 남북관계  
발전 전략

발표: 문인철(서울대)

---

북미정상회담과 비핵화:  
북미간 접점은 가능한가?

발표: 박인휘(이화여대)

---

# 3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략

문인철(서울대 통일평화연구원)

---

## 1. 들어가며

2000년 6월 13일 제1차 남북정상회담이 개최되었다.<sup>1)</sup> 그리고 회담 마지막 날인 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 ‘6·15 공동선언’을 채택하였다. 이 선언문은 첫째, 통일문제를 자주적으로 해결할 것, 둘째, 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제 안으로 통일을 지향해나갈 것, 셋째, 인도적인 문제를 해결할 것, 넷째, 경제 및 기타 제반분야의 협력과 교류를 활성화할 것, 다섯째, 합의의 이행을 위하여 빠른 시일 내에 당국 간 대화를 개최할 것이라는 5개 항으로 구성되었다. 제1차 남북정상회담 이후 다양한 분야에서 남북 당국 간 대화가 진행되었고, 민간 차원의 교류도 활성화되었다.

그러나 제2차 북핵 위기가 발생했고, 북핵문제를 둘러싼 남북 및 북미 간 타협과 조정, 위기와 갈등이 혼재하게 되면서 제1차 남북정상회담으로 이룩한 한반도 평화체제 구축의 모멘텀이 상실되었다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화와 번영, 북핵문제 해결이라는 노무현 정부의 지속적인 일관된 노력과 의지는 제2차 남북정상회담 개최

---

1) 일반적으로 정상회담에는 차수를 붙이지 않는다. 그러나 본 논문은 편의에 의해서 2000년 남북정상회담, 2007년 남북정상회담, 2018년 남북정상회담을 제1차, 제2차, 제3차로 구분하고자 한다.

로 이어질 수 있었다. 따라서 2007년 10월 2일에 개최된 제2차 남북정상회담은 북핵 문제를 둘러싼 위기와 갈등 속에서 비핵화를 위한 국제사회의 노력 가운데 이루어졌다는 점에서 남북 및 북미관계, 나아가 동북아 국제질서 변화에 많은 영향을 미쳤다. 특히, 제2차 남북정상회담에서 채택된 '10·4 선언'은 상실했던 한반도 평화체제 구축의 모멘텀을 되살리는 계기가 되었다. 다시 말해, '10·4 선언'은 '6·15 공동선언' 이행과 더불어 상호 적대적 군사행동을 중지하며 현 정전체제 종식과 항구적 평화체제 구축의 기틀을 마련하였다. 그러나 노무현 정부의 임기가 얼마 남지 않은 상황이었고, 또 북핵 문제가 다시 불어지기 시작하면서 한반도 평화체제 구축을 위한 노력들은 한순간에 물거품이 되었다.

2008년 이명박 정부 등장 이후 남북관계는 극도로 경색되기 시작했다. 이명박 정부는 이전 정권과 다른 대북정책을 표방했다. 이명박 정권은 출범 당시 김대중, 노무현 정부의 대북 정책을 잃어버린 10년으로 규정했다. 이는 이전 정권이 오히려 북한의 핵개발을 부추겼다는 비판적 인식에서 나온 것이었다. 그 때문에 이명박 정부는 '비핵·개방·3000'이라는 대북 정책 구상을 출범과 동시에 제시하였다. 즉, 이는 북한 핵폐기의 진정성 있는 행동과 이에 상응하는 남한의 대규모 보상으로 함축된다. 그러나 결과적으로 이명박 정부의 대북정책은 일종의 '봉쇄정책'이 됨으로써 북한의 비핵화 및 개혁·개방 유도를 비롯하여 남북 간 신뢰도 쌓지 못했다. 오히려 이명박 정부의 대북정책은 남북 간 불신을 증대시켰다.

그러한 점에서 박근혜 정부는 남북관계 개선을 비롯한 북한의 비핵화, 그리고 개혁·개방을 위해서는 남북 간 신뢰 구축이 무엇보다도 중요하다는 '한반도 신뢰프로세스'를 내놓았다. 한반도 신뢰프로세스는 통일기반 구축을 위해 남북 간 신뢰가 필요하고, 신뢰를 구축하기 위해 북한의 도발에는 단호히 대처하고, 협력에는 적극 응하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 남북 간 신뢰 구축은 커녕 불신만 가중되었고, 한반도 비핵화는 커녕 북한은 제6차 핵실험을 단행하였다. 결국 이명박, 박근혜 정부의 대북정책은 김대중, 노무현 정부가 마련한 한반도 평화체제의 기틀을 와해 시켰고, 나아가 남북관계를 수십 년 후퇴시켰다.

그러는 가운데 문재인 정부가 새롭게 출범하였다. 많은 사람들이 남북관계 개선에 대해 많은 기대를 했다. 그러나 문재인 정부는 북한의 핵무력 완성 선언, 국제사회의 최강 대북제재 등 한반도의 위기가 극도로 고조된 상황 속에서 출범하였다. 게다가 북한

과 미국의 강대강 대결로 인해 한반도 전쟁 위기설이 확산된 상황이었다. 하지만 5.24 조치와 개성공단 폐쇄 등 문재인 정부가 활용할 수 있는 남북 간 소통의 창구가 전무한 상황이었다. 또한 북핵과 대북제재의 구조적 제약은 남북관계 개선을 위한 문재인 정부의 활동 폭을 극도로 제한했다. 더군다나 지난 9년 여 동안의 남북관계 단절로 인해 북핵문제가 북미를 중심으로 전개됨으로써 한반도 문제에서 남한이 소외되는 모습이 전개되면서 문재인 정부는 많은 어려움에 직면했다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 출범 초기부터 지속적으로 한반도 평화와 남북관계 개선 의지를 피력했다.<sup>2)</sup> 주지하는 바와 같이 문재인 대통령은 평창 동계올림픽 참가를 북한에 반복적으로 제의했다. 또 대화도 제의했다. 마침내 2018년 북한이 이에 응했다.

북한의 평창 동계올림픽을 계기로 남북 간 대화가 재개되었고, 한발 더 나아가 4월 27일 제3차 정상회담을 개최하기로 합의하였다. 또한 문재인 정부의 적극적 중재로 5월 말에는 북미정상회담이 계획되어 있다.

많은 사람들이 남북정상회담의 성패는 북핵문제 해결에 달려있다고 보고 있다. 다시 말해, 남북정상회담에서 북한의 비핵화에 대한 의미 있는 결과가 도출되지 않는 한 북미정상회담도 불확실하며, 나아가 이전보다 더 큰 대립과 갈등이 발생할 가능성이 존재할 것이라는 해석이 일반적이다.<sup>3)</sup> 하지만 남북관계가 북핵문제의 종속변수가 되어서는 안 될 것이다. 남북 간에 신뢰가 구축되고, 한반도 평화체제가 구축될 경우 오히려 북핵문제가 해결될 수 있을 것이다. 그렇게 볼 때 문재인 정부는 제3차 남북정상회담에서 의미 있는 북한의 비핵화 조치를 이끌어 내기 위해 조바심을 가질 필요가 없다. 따라서 문재인 정부는 제3차 남북정상회담을 북핵문제 해결에만 초점을 두어서는 안 될 것이다. 문재인 정부는 이번 회담을 계기로 한반도 평화 체제를 구축하기 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 이러한 방법이 북핵문제를 비롯하여 북한의 변화를 유도하는 효과적인 방법이라는 것을 명심해야 할 것이다.

2) 이는 김대중, 노무현 정부의 대북 유화정책 기조인 평화공존, 흡수통일 배제, 화해·협력 등을 전제로 했다. 따라서 문재인 정부가 설정한 평화는 적극적 평화로 북핵문제의 평화적 해결, 남북 간 정치·군사적 신뢰 구축, 한반도 평화체제 구축을 지향한다. 여기서 평화체제란 비핵화, 평화협정, 군사적 신뢰구축, 북미 및 북일 수교를 포괄한다. 또한 평화체제는 실질적, 제도적으로 보장된 상태를 추구한다. 김수암, "한국의 대북정책과 남북관계 개선 전략," 북한연구학회 춘계학술회의 자료집 (2018), pp. 17-18.

3) 안제노, "문재인 정부 대북정책 환경 평가와 과제: 동북아 환경을 중심으로," 북한연구학회 춘계학술대회 자료집 (2018), p. 2.

제1차 및 제2차 남북정상회담과 이후 남북관계를 살펴보면, 남북관계가 북핵문제의 독립변수라기보다는 종속변수였다는 것을 알 수 있다. 남북관계가 북핵문제의 독립변수가 되기 위해서는 무엇보다 남북 간 신뢰구축이 필요하며, 나아가 일관성 있고 지속적인 대북정책이 추진되어야 한다는 것을 알 수 있다. 그러한 점에서 본 논문은 2000년 제1차 남북정상회담과 2007년 제2차 남북정상회담을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 통해 제3차 남북정상회담 이후 남북관계 발전 전략을 모색하고자 한다.

## 2. 2000년 제1차 남북정상회담

### 가. 과정 및 경과

1998년 2월 김대중 대통령은 취임사에서 남북정상회담 개최 의사를 나타냈다. 이후에도 김 대통령은 남북정상회담 추진과 특사 교환을 수시로 언급하였다. 그러나 당시 북한은 김대중 정부의 남북정상회담 개최 제의에 부정적 입장을 보였다. 그럼에도 불구하고 2000년 1월 3일 김대중 대통령은 신년사에서 남북화해협력을 강조했고, 더불어 남북경제공동체 건설을 위한 남북국책연구기관 간 협의를 제의하였다. 또한 김대중 대통령은 1월 25일 연두기자회견에서도 남북정상회담을 북한에 제의하였다.<sup>4)</sup> 이에 따라 통일부는 정상회담 성사에 대비한 회담 대책 수립 마련에 대한 보고를 김 대통령에게 올렸다. 그러나 남북정상회담 성사에 대한 통일부의 보고는 구체적인 계획이 부재한 부처 차원의 일반적인 보고에 그쳤었다. 왜냐하면 여전히 북한은 남한의 남북화해 협력 정책에 대해 불신하고 있었고, 실질적인 남북 간 접촉이 이루어지지 않은 상황이었기 때문이다.

그러한 가운데 현대그룹 정몽헌 회장이 1999년 12월 말부터 현대증권 이익치 회장에게 남북정상회담 성사 방안을 마련해 볼 것을 지시했고, 이에 따라 이익치 회장이 한국

4) 김대중 대통령은 연두기자회견에 “남북정상회담은 4.8 총선이 끝난 뒤 어떤 방식으로, 어떤 제안을 할 것인지를 최종 결정하겠다”고 언급했다. 통일부, 『남북한 통일·대화 제의 비교』 제5권(1997.5~2001.6), p. 276.

계 일본인 요시다 다케시와 접촉하였다.<sup>5)</sup> 현대그룹은 1997년 초부터 금강산 관광 사업을 따내기 위해 일본 아사히 신문 서울지국장을 지낸 고바야시 게이지(小林慶二)를 통해 북한 고위층과 접촉을 시도하고 있었다. 이때 현대그룹과 고바야시 간 정보 전달자 역할을 한 것이 요시다 사장이었다. 고바야시가 현대 측의 제안을 전화나 팩스로 받으면 이를 요시다 사장이 평양에 직접 전달하였고, 다시 평양의 반응을 고바야시에게 전달하면, 고바야시가 이를 현대 측에 알려주었다.<sup>6)</sup> 마찬가지로 이번에도 현대그룹은 이익치 회장을 통해 요시다 회장과 접촉하였고, 요시다는 현대그룹의 요청에 따라 조선아시아태평양위원회 부위원장 송호경과 접촉하여 남북정상회담 개최 의사를 전달하였다. 이후 북한으로부터 남북정상회담 개최에 대한 긍정적 의사가 현대그룹에게 전달되었고, 2000년 1월 초 정몽헌 회장은 이를 김대중 정부에게 전달하였다. 2000년 2월초 박지원 문화관광부 장관이 한국을 방문한 요시다 회장과 남북정상회담 성사 문제에 관해 논의하였다. 이후 2월 말 요시다 회장은 북한이 3월 9일 싱가포르에서 남북 특사 접촉을 희망한다는 제의를 남측에 전달하였다. 이에 김대중 대통령은 박지원 장관을 특사로 임명했다. 북한의 제의에 따라 3월 9일 박지원 장관은 싱가포르에서 송호경 조선아시아태평양평화위원회 부위원장과 만남을 가졌다. 박지원 장관은 남북정상회담의 필요성을 북한에 전달했고, 송호경 부위원장 일행도 이를 긍정적으로 받아들였다.<sup>7)</sup>

남북 간 비밀 접촉이 개최되고 있는 가운데 김대중 대통령은 ‘한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해·협력 선언(일명 베를린 선언)’을 통해 북한의 안전보장, 경제원조, 국제사회에서의 적극적 지원 등을 약속하였다. 베를린 선언은 남북경협을 통한 북한경제 회복 지원, 냉전 종식과 평화 공존, 이산가족 상봉 문제, 남북 당국 간 대화 상설화(남

5) 요시다 다케시(吉田猛)는 일본에 귀화한 친북인사인 요시다 다쓰오의 아들로 김정일의 신뢰를 얻는 인물이었다. 요시다 다쓰오는 1952년 신일본산업을 만들어 철강재 광물, 수산물 등을 북한에 수출했다. 그 과정에서 그는 김일성 주석과 친분을 쌓았고 1970년대부터 북-일 간 비밀 파이프 역할을 해왔다. 임동원, 『피스 메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 26-28.

6) 요시다 사장은 아버지인 요시다 다쓰오 회장이 사망한 이후 아버지가 만든 회사와 북한 인맥을 그대로 물려받았다. 그는 1년의 절반은 평양에서 보낼 정도로 북한과의 관계가 매우 깊었다. 그는 1990년 3월 일본과 북한이 첫 비밀 접촉을 했을 때와 1995년 일본 자민당 가토 고이치(加藤紘一) 간사장이 대북 쌀지원을 할 때도 대북 밀사 역할을 했었다. 고바야시 게이지는 북한의 아태평화위 김용순 위원장과 친분이 깊었다. 요시다 사장과 고바야시 교수는 80년대 중반부터 외무성 관료들과 함께 만든 비공식 북한 접촉 서클의 멤버로 매우 가까운 사이였다. 두 사람은 정주영 현대그룹 명예회장이 소떼를 끌고 판문점을 통해 방북했을 때도 미리 북한에서 정 회장을 기다렸다. “對北 뒷거래밀사 日요시다는 누구?” 『동아일보』, 2002년 9월 27일.

7) 박지원, “6.15 정상회담 어떻게 이루어졌나?” (서울: 박지원 의원실, 2008), pp. 7-13.

북상설협의기구 설치) 등 남북한 지속적인 대화·협력의 내용을 담고 있었다.<sup>8)</sup> 그리고 동시에 김대중 대통령은 북한 핵무기 및 장거리 미사일 개발과 무력 도발 포기를 촉구하였다.<sup>9)</sup>

베를린 선언과 남북 간 비밀 접촉 이후 박지원 장관과 송호경 부위원장은 중국(상하이, 베이징)에서 세 차례(3월 17일, 3월 22일, 4월 8일) 비밀 접촉을 더 가졌다. 그 결과 남한과 북한은 6월 12일부터 14일까지 평양에서 정상회담을 개최하기로 합의(4월 8일)하였다. 4월 10일 오전 10시 박재규 통일부 장관, 박지원 문화관광부 장관은 남북정상회담 개최 합의를 공식 발표했다. 북한도 마찬가지로 같은 시간에 남북정상회담 개최를 발표하였다.

#### 나. 남한의 제의 배경

1981년 제5공화국 정부가 들어선 이래로 김대중 정부까지 역대 정부 모두 다양한 방법으로 남북정상회담을 성사시키기 위해 노력하였다. 그러나 역대 정부 중 남북정상회담 개최가 합의된 경우는 1994년 김영삼 정부에 불과했다. 하지만 김일성 주석 사망이라는 북한 대내적 변수에 의해 실제로 남북정상회담은 개최되지 않았다. 그런데 김일성 주석 사망은 북한에 있어 매우 중요한 사건이지만, 오히려 북한에게 있어 남북 정상회담 개최는 체제의 안정성을 대내외에 과시할 수 있는 좋은 정치적 수단이 될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북정상회담을 취소한 것은 그것이 남북관계를 개선시키기 위한 자의라기보다는 북핵 위기 해소를 위한 카터 전 미국 대통령의 중재라는 타의의 영향이 더 컸기 때문이다. 또한 김일성 주석 사망 이후 남북정상회담이 개최되지 못했던 것은 김영삼 정부의 대북 정책이 남북한 신뢰를 제고시키기 어려웠기 때문이다. 김영삼 정부는 김일성 주석 사망 이후 북한붕괴론에 근거한 흡수통일 노선을 추구했다.<sup>10)</sup> 따라서 2000년 남북정상회담은 남북 간에 최초로 일어난 정상회담일 뿐만 아니라 상호 신뢰를 기반으로 했다는 점에서 큰 의미가 있었다.

8) 통일부, 『2001 통일백서』(서울: 통일부, 2001).

9) 오일환, "평양 남북정상회담의 평가와 과제," 『북한연구학회보』 제4권 제1호 (2000), pp. 27-28.

10) 김근식, "남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가," 『북한연구학회보』 제10권 2호 (2006), p. 41.

2000년 남북정상회담 성사의 조건과 배경으로 우선, 김대중 정부의 확고하고 일관된 '남북 화해 협력 정책' 즉, '햇볕정책' 추진을 지적할 수 있다. 김대중 정부의 햇볕정책 추진은 남한에 대한 북한의 신뢰를 증대시켰다. 기존 정권과는 달리 김대중 대통령은 '흡수통일 배제'와 '화해협력'을 큰 축으로 하여 남북 대화를 지속적으로 북한에 제의하였다. 김대중 정부는 북핵문제, 금강산 관광객 민영미씨 억류, 서해교전 등 크고 작은 갈등 상황에서도 남북 대화와 협력 정책을 지속하였고, 이는 결국 북한과의 신뢰형성에 기여하였다. 앞서 언급했듯이, 김대중 정부 출범 초기 북한은 남한의 대북정책에 대해 "선임자와 다른 전환적인 정책표명을 보여주지 못했다"면서 "민족에게 실망을 가져다 줬다"고 비판했었다.<sup>11)</sup> 그러나 이후 북한은 "김대중 정부가 과거 역대정권의 반북한 정책을 허물었"으며, "평양의 관점에서 가장 중요한 것은 남한의 정책이 다른 국가들로 하여금 북한과 대화와 유대를 강화하도록 고무하고 있다"고 긍정적으로 남한의 대북정책을 평가했다.<sup>12)</sup>

두 번째로 남북정상회담은 미국을 비롯한 국제사회의 대북 우호적 분위기가 긍정적 배경으로 작용하였다. 북미 제네바 합의 이후 미국을 비롯한 국제사회는 김대중 정부의 햇볕정책을 긍정적으로 평가했다. 가령, 페리 전 국방장관은 1999년 방북 이후 한국의 대북 포용정책을 수용하는 '페리보고서'를 작성하였다.

결국, 김대중 정부의 대북 포용 정책의 노력은 남북 신뢰 회복에 기여했고, 이러한 노력은 국제적 지지를 얻을 수 있었다. 따라서 2000년 남북정상회담은 남북 간 신뢰 구축 과정과 이를 가능하게 하는 우호적 환경이 복합적으로 작용하여 개최되었다고 할 수 있다.

#### 다. 북한의 수용 배경

우호적인 국제적 환경과 김대중 정부의 지속적인 화해·협력 노력에도 불구하고 북한의 의지가 없었다면 2000년 남북정상회담은 개최되지 못했을 것이다. 그렇다고 오로지 북한의 의지만 있다고 가능한 것도 아닐 것이다. 2000년 남북정상회담이 개최된 것

11) "북한 로동신문, 김대중대통령 취임사에 유감반응," 『MBC NEWS』, 1998년 2월 28일.

12) The DPRK Report, No. 21(Nov.-Dec. 1999); 김근식, "남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가," p. 41, 재인용.

은 북한의 대내외 환경이 복합적으로 작용하였기 때문이다. 그러한 점에서 북한이 정상 회담을 수용하게 된 또는 수용할 수밖에 없었던 대내외 요인을 살펴볼 필요가 있다.

우선 북한이 남북정상회담을 수용하게 된 첫 번째 배경으로 북한의 극심한 경제난과 식량난을 들 수 있다. 알려진 바와 같이 1994년대 중반부터 북한은 극심한 식량난과 경제난을 겪기 시작했다. 북한은 1990년대 이래 매년 130여만 톤 이상의 식량이 부족했다. 특히, 1995년부터 1997년까지 자연재해는 매년 150만 톤에서 200만 톤 식량부족을 야기했다. 당시 북한의 식량 수요는 연간 540만에서 600만 톤 정도로, 1991년 실질생산량은 443만 톤, 1992년 427만 톤, 1993년 388만 톤, 1994년 413만 톤, 1995년 345만 톤, 1996년 369만 톤 등 매년 약 200만 톤 이상 부족한 것으로 추정되었다.<sup>13)</sup> 물론 북한은 매년 식량을 수입했지만, 경제난으로 인한 외화부족, 그리고 대외지원 중단 등으로 인해 이를 충당하기에는 한계가 있었다. 또한 북한은 식량난과 함께 생필품 부족 현상도 겪고 있었으며, 에너지 부족으로 인한 생산 원자재 공급도 심각한 부족현상을 겪고 있었다. 그 때문에 북한은 사실상 제조업뿐만 아니라 군수 경제에도 심각한 위기를 겪고 있었다.

경제적 위기는 주민 생활에 매우 직접적으로 영향을 미친다는 점에서, 북한 정권은 체제 위기감을 느꼈을 수 있다. 당시 사회에 대한 북한 정권의 강력한 억압과 통제에도 불구하고 1990년대부터 탈북자가 지속적으로 증가했다. 특히, 1997년 2월 황장엽 당비서의 망명은 북한의 대내적 상황 악화를 상징적으로 잘 나타내었다. 경제난과 식량난으로 인한 정권에 대한 북한 주민들의 낮은 지지도는 억압과 통제만으로는 해결하기 어렵다. 더군다나 김일성 사망 이후 김정일 체제에서는 과거에 대한 향수가 확산됨으로써 생활에 대한 주민의 상대적 박탈감이 더 가중될 수밖에 없었다. 이러한 맥락에서 일각의 주장에 따르면, 극심한 식량난과 경제난은 당의 사회통제력 약화로 이어졌고, 이로 인한 김정일 정권의 체제 위기감은 북한으로 하여금 유화적인 대외 정책 즉 남북 정상회담을 받아들이게 만들었다.<sup>14)</sup> 그러나 앞서 언급했듯이, 탈북민의 지속적 증가나 황장엽의 망명 등이 이를 방증할 뿐, 당의 사회통제력이 약화되었다거나, 김정일 위원장이 정권 또는 체제 위기감을 느꼈다는 객관적 증거는 발견되지 않았다.

13) “북한의 식량사정과 대외의존도 평가,” 통일부 보도자료(1999년 9월 17일); 정규섭, “김정일 체제의 위기구조와 안정성 분석,” 『북한연구학회보』, 창간호(1997), p. 55.

14) 오일환, “평양 남북정상회담의 평가와 과제,” p. 29.

그럼에도 불구하고 식량난과 경제난은 북한 정권 유지에 있어 큰 부담으로 작용했을 개연성이 존재한다. 가령, 1990년대 후반 이후 북한은 기존의 중앙집권적인 계획 경제 시스템을 유지하면서도 경제 관리 방법에서는 변화를 추구했다. 즉, 북한은 경제난을 해소하기 위해 상품 화폐 관계와 가치 법칙을 전제로 한 실리주의 원칙을 강조하기 시작했다. 북한은 경제 실리주의를 위해 독립 재산제 강화, 원가·가격·수익성과 같은 가치 범주를 강조했다. 여기서 독립 재산제는 기업의 책임성, 창발성, 독자성을 강조함으로써 경제적 효율성을 높이는데 초점이 맞춰져 있다. 물론 북한의 독립 재산제는 원칙적으로 국가의 통제 하에 놓여 있다. 그러나 이러한 실리주의 원칙은 북한이 그토록 꺼려하는 자본주의 경제 작동 원리인 물질적 관심성의 원칙과 가치 법칙의 적극적인 이용을 전제로 한다는 점에서 당시 경제난 해소에 대한 북한 정권의 노력을 엿볼 수 있다. 하지만 북한에는 경제 회복 또는 정상화에 필요한 원자재, 에너지, 자본과 설비, 기술 등이 전반적으로 부족했다.<sup>15)</sup> 그렇게 볼 때 북한은 남북정상회담을 통해 경제난과 식량난을 해소하고자 했을 가능성이 크다.

다음으로 같은 맥락에서 북한은 경제난과 식량난을 해소하기 위해 남한을 포함한 서방국가와의 본격적인 관계개선이 필요했다. 다시 말해, 북한에게 있어 서방국가와의 관계 개선은 체제 발전을 위한 물질 조건 마련에 반드시 필요한 작업이었다. 그러나 당시 북한은 미국에 의해 테러지원국으로 지정되어 있었다. 그 때문에 북한 스스로 대외 관계를 개선시키는데 한계가 존재했다. 따라서 북한이 남북정상회담을 수용한 이유는 미일 수교를 포함한 대외관계 개선을 위한 남북 간 긴장완화 조치의 필요성에서 비롯되었다고 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

## 라. 평가

김대중 대통령은 햇볕정책이라는 유화적 대북정책을 통해 북한과 관계를 개선하고자 하였다. 그러나 흡수통일 배제, 화해 협력을 추구한다는 김대중 대통령의 발언에도 불구하고 북한은 남한의 햇볕정책을 부정적으로 평가하였다. 왜냐하면, 김대중 정권의

15) 이태섭, 『북한의 경제위기와 체제변화』(서울: 선인, 2009), pp. 358-359.

16) 김근식, “남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가,” p. 42.

햇볕정책은 단순히 군사력이 아닌 총체적 관점에서 남한 국력의 우월성을 상징했기 때문이다.<sup>17)</sup> 따라서 북한은 김대중 정부의 대북정책을 신뢰하지 않았고, 오히려 핵무기 개발에 심혈을 기울였다.<sup>18)</sup> 그럼에도 불구하고 김대중 대통령은 햇볕정책에 기반을 두고 오히려 갈등 해소를 위한 대북 지원과 남북 교류 협력을 추진했다. 그러나 북한은 1998년 11월 또 다시 대포동 미사일 발사 실험을 준비했다. 더불어 12월 2일 북한은 미국에 대한 비판과 더불어 제네바 합의 파기는 선전포고와 같다고 협박했고, 12월 9일에는 방미 중인 북한 외무성 부상 김계관을 통해 지속적인 미사일 발사 계획을 언급했다.<sup>19)</sup>

1998년 말 북한의 미사일 발사 실험 조짐과 당시 금창리 핵 의혹 문제는 미국과 일본 등 국제사회의 대북 강경 정책에 탄력을 받게 만들었다. 반면, 김대중 정부는 대북 포용정책을 미국과 일본에게 설득하기 위해 노력했다. 그러나 북한은 남한의 유화정책이나 미·일의 강경정책은 방법만 다를 뿐 궁극적으로 체제 변화 또는 붕괴를 목표로 한다고 인식했다. 그리고 무엇보다 당시 극심한 식량난과 경제난은 북한의 이러한 우려를 고조시켰다. 1999년 5월 북한은 또 다시 동해안에서 대포동 미사일로 추정되는 미사일 발사 실험을 준비하기 시작했다. 관계국들의 경고에도 불구하고 북한은 발사 실험 준비를 계속했으며, 7월 말에는 발사대가 거의 완성되었다.<sup>20)</sup> 김대중 정부의 지속적인 대북 유화정책에도 불구하고 북한은 1999년 6월 15일 서해 NLL 지역을 침범하여 남한 해군에 포사격을 가함으로써 ‘연평해전’을 일으켰다. 또한 얼마 지나지 않은 6월 20일에 북한은 금강산 관광객 민영미 씨를 억류하였고, 6월 말 예정이었던 남북차관급 회담도 비료문제를 핑계로 결렬시켜버렸다.<sup>21)</sup>

17) 특히 경제력의 측면에서 남한의 GNP는 북한의 약 27배에 달하며, 무역 규모는 100배가 넘는다. 이러한 국력 차이는 남쪽이 주도하는 남북관계로 이어질 수밖에 없는 환경을 조성하였다. 김연철, 『햇볕정책10년: 평가와 과제』, 『역사와 문화』, 15호(2008), pp. 104-108.

18) 1998년 8월 31일 오후 12시 7분 발사, 1단계 추진체는 95초 후에 본체에서 분리돼 251km(156마일) 떨어진 일본 부근 해상에서 떨어졌다. 2단계 추진체는 일본 혼슈 북단을 지나 1,644km(1,022마일) 떨어진 태평양 위에 떨어졌다. Don Oberdorfer & Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History*, pp. 319-320.

19) 미치시타 나루시게 지음, 이원경 옮김, 『북한의 벼랑끝 외교사』, p. 242.

20) 위의 책, p. 247.

21) 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력: 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조 변화를 중심으로,” p. 124.

미국을 비롯한 국제사회로부터의 압박 및 제재 등 고립의 상황은 북한으로 하여금 남한과의 화해 협력을 통해 이를 벗어나는 것이 합리적이었다. 더군다나 남한은 이전 정권과 달리 북한의 강경책에도 불구하고 대립적 자세를 고수하지 않고 있었다. 또한 당시 서해는 북한의 중요한 경제적 수입인 꽃게잡이가 한창이었고, 금강산 관광도 직접적인 현금 수입이라는 점에서 이익이었다. 그리고 비료문제도 농사와 관련된다는 점에서 큰 경제적 이익이었다. 그럼에도 불구하고, 남북 간 신뢰 부족으로 인해 여전히 북한은 남한의 유화정책을 의심했다. 그 때문에 북한은 반복적으로 적대적 군사 행동을 일으켰고, 이로 인해 미국의 대북 강경 정책과 남한의 유화정책이 갈등을 일으켰다. 그러나 1998년에 제시된 강성대국론과 모순된 대내적 상황은 북한 정권 유지에 있어 긍정적일 수는 없었다. 또한 북한의 적대적 군사 행동 지속은 남한과 미국 내에서 대북 유화정책에 대한 회의감을 확산시킴으로써 대북 강경 정책에 힘이 실리고 만들고 있었다. 결국 1999년 9월 북한은 협상이 진행되는 동안 미사일 발사를 유예하기로 미국에게 약속하였다. 미국은 이에 대한 대가로 대북 수출입 제재조치를 해제시켰고, 식량을 지원하기로 북한과 합의하였다.<sup>22)</sup> 또한 북한은 김대중 정부의 남북정상회담을 수용하였다.

2000년 남북정상회담 이후 한미 간 대북공조는 더욱 긴밀해졌다. 남북정상회담은 김대중 대통령의 대북 유화정책 효과를 입증한 셈이 되었다. 미국은 남한의 대북정책을 더욱 지지하게 되었다. 남북정상회담으로 갖가지 교류 협력이 봇물 터지듯이 활성화되었다. 제1차 남북정상회담의 결과는 다음과 같다. 우선 남한과 북한은 남측의 연방제와 북측의 낮은 단계의 연방제방안에 대한 공통성을 인정했고, 한반도 통일의 자주적 노력을 지향하기로 합의하였다. 두 번째로 남한과 북한은 15회의 이산가족 상봉과 비전향 장기수 송환과 같은 인도적 문제의 지속적 해결을 위해 노력하였다. 세 번째로 남한과 북한은 개성공단, 금강산 관광, 철도와 도로 연결 등 교류협력 사업이 활성화되었다. 네 번째로 장관급 회담(21회), 남북경제협력추진위원회(13회), 남북장성급군사 회담(5회)이 실시되었다. 다섯 번째로 비무장지대 상호 비방방송 중단, 서해상 군사충돌 방지안 등이 마련되었다.<sup>23)</sup>

22) 김형기, 『남북관계 변천사』, p. 235.

23) 이규정, “남북관계의 국내정치적 제약요인에 관한 연구: 2007 남북정상회담을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제2호 (2014), p. 148.

이러한 상황 속에서 2001년 부시 대통령이 취임하게 되었다. 그리고 미국의 9·11테러 발생은 북미관계에 전환점이 되었다. 9·11테러 이후 2002년 1월 29일 부시 대통령은 상하원 합동회의에서 발표한 연두교서에서 북한을 '악의 축(axis of evil)'으로 지칭했다. 마찬가지로 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보 보좌관도 부시 대통령의 발언을 이어받아 북한을 “세계 제일의 탄도탄 판매상”이라고 몰아붙였다. 이에 대해 북한은 '조선중앙통신'을 통해 “집권 초기부터 망발과 험담만 일삼아 온 부시지만 이번 망발에는 불순한 정치적 의도가 있다”고 주장했다. 그러나 이내 북한도 미국과의 대화를 염두에 두었기 때문에 “가는 말이 고와야 오는 말이 곱다”고 보도했다.<sup>24)</sup> 하지만 당시 북한은 남북관계 개선과 미국, 일본과의 관계 개선 기대 등으로 인해 미국과의 직접적인 갈등을 회피했다. 북한은 남한의 특사 파견 제안에 동의함으로써 2002년 4월 3일 임동원(대통령 외교안보통일 특별보좌역)이 특사로 평양을 방문하기도 했다. 2002년 4월 7일 남북은 경의선과 동해선 철도 및 도로를 조속히 연결하기로 했다. 2002년 5월 중으로 남북경제협력추진위원회 2차 회의를 개최하기로 하였고, 개성공단 건설·임진강 수해방지 대책을 위해 실무협의회를 가동하기로 했다. 또한, 군사당국자 회담을 재개하고, 금강산 관광 활성화 논의 회담, 4차 이산가족 방문단 교환 사업 실시, 7차 남북 장관급 회담 개최에도 합의했다. 한편, 북한은 일본과 베이징에서 적십자 회담을 개최(2002년 4월 29일)해 '피랍 일본인' 문제에 대해 합의함으로써 북일 관계 개선에도 노력했다. 이러한 상황에서 미국도 2002년 6월 25일과 27일 두 차례에 걸쳐 북한에 특사 파견을 제안했다.<sup>25)</sup>

그러나 북한은 돌연 2002년 6월 29일 '제2연평해전'을 일으켜버림으로써 그동안의 긴장완화 분위기를 한순간에 무너뜨려 버렸다. 제2연평해전은 '2002 한일월드컵'이 한창이던 때에 일어났다는 점에서 국제사회의 이목을 더 집중시켰다. 국제사회의 비난여론이 증대됨은 물론이고, 미국의 대북 강경론이 다시 확산되기 시작했다. 남한의 포용정책도 그 실효성을 의심받음으로써 대북 유화정책에 대한 회의론이 확산되었다. 그러던 와중에 2002년 8월 미국이 북한의 고농축우라늄(high-enriched uranium, HEU) 방식의 핵 개발 의혹을 본격적으로 제기하기 시작했고, 이에 남북 및 북미 갈등은 한층

24) “부시 ‘북한 무기수출 중단’ 대화,” 『매일경제』, 2002년 2월 2일.

25) 안정식, 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책의 갈등과 협력: 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조 변화를 중심으로,” pp. 159-161.

더 심화되었다.

이처럼 북핵문제로 인해 남북정상회담 이후 남북관계는 제한적으로 발전했다. 다시 말해, 남북관계가 북핵문제로 종속됨으로써 남북정상회담으로 마련한 한반도 평화 분위기가 제대로 확산되지 못했다.

### 3. 2007년 제2차 남북정상회담

#### 가. 과정 및 경과

김대중 정부와 마찬가지로 노무현 정부도 남북관계 발전을 위해 남북정상회담이 필요하다는 입장을 지속적으로 나타냈다. 다만, 노무현 정부는 남북정상회담이 단순한 남북한 관계 개선의 차원이 아닌 실질적인 북핵문제 해결과 한반도 평화 번영에 도움이 될 경우 추진될 수 있을 것임을 분명히 했다. 2005년 6월 정동영 통일부장관은 '6.15' 5주년 기념 남북공동행사에 정부 대표단장 자격으로 평양에 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담 개최 문제를 논의하였다. 그러나 남북정상회담 개최 합의는 도출되지 않았다.<sup>26)</sup>

2005년 7월 노무현 대통령은 국내 언론 보도, 편집국장 간담회에서 남북정상회담 개최 문제를 언급했다. 이 간담회에서 노무현 대통령은 정상회담 그 자체가 목적이 아닌 북핵문제 해결과 한반도 평화 번영의 차원에서 남북정상회담이 개최되어야 한다는 입장을 재확인했다.<sup>27)</sup> 당시 남북정상회담 개최에 대한 노무현 대통령의 입장 변화는 가속화되고 있는 북핵 문제의 심각성에 기인한다. 주지하는바와 같이, 2002년 10월 평양에서 개최된 북미 고위급 회담에서 북한은 핵무기 개발 계획을 시인했다.<sup>28)</sup> 당시 북한은 핵개발 명분을 자주권과 생존권에 둬으로써 미국의 핵불사용 포함한 불가침조약

26) 정동영, 『개성역에서 파리행 기차표를』 (서울: 랜덤하우스, 2007), pp. 41-65.

27) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영 백서』 (국정홍보처: 2008), p. 284.

28) “우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵 압살 위협에 대처해 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다.” 『조선중앙통신』, 2002년 10월 25일.

을 전제로 협상을 통한 문제 해결의 입장을 나타냈었다.<sup>29)</sup> 그러나 미국은 북한을 불신하였다. 미국은 북한의 핵개발 계획 즉각 폐기, 그리고 검증을 통한 기존 핵 관련 합의 사항 준수 여부를 전제로 대화와 지원 가능성을 나타냈다.<sup>30)</sup> 하지만 북한도 미국을 신뢰하지 않았다.<sup>31)</sup> 왜냐하면 북한은 지속적으로 미국에게 제네바 합의 이행을 촉구했고, 미국의 강경 입장에도 불구하고 협상 여지를 계속 천명했었기 때문이다.<sup>32)</sup> 2002년 11월 14일 KEDO 집행이사회는 12월부터 대북 중유지원을 중단하겠다고 발표함으로써 대북 제재를 본격화하기 시작했다. 결국 2003년 1월 10일 북한은 정부성명을 통해 NPT 탈퇴를 선언했다.<sup>33)</sup>

북핵문제를 둘러싼 북미 간 갈등이 지속되는 가운데, 2006년 10월 9일 북한은 제1차 핵실험을 단행하였다. 북한은 10월 11일 핵실험에 대한 성명 발표에서 “만일 미국이 우리를 계속 못살게 굴면서 압력을 가중시킨다면 이를 선전포고로 간주하고 연이어 물리적인 대응조치들을 취해나갈 것”이라고 밝혔다.<sup>34)</sup> 미국의 강경정책에도 불구하고 북한이 핵실험을 단행함으로써 부시 정부의 대북정책에 대한 국내외 비판이 고조되었다. 이에 미국은 북한과 대화를 진행시키는 방향으로 정책을 전환하기 시작했다. 10월 31일 북한과 미국은 베이징에서 회의를 개최하여, 6자회담과 별개로 대북 금융제재에 대한 해결 용의를 나타냈다.<sup>35)</sup> 결국 11월 1일, 북한은 6자회담 복귀를 발표했다.<sup>36)</sup>

2007년 2월 8일, 제5차 3단계 6자회담이 개최되었다. 그리고 2월 13일, 앞서 베를린에서 북미 간 약속한 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’를 공식화하는 소위, ‘2·13합의’가 발표되었다. 회담 참여국들의 ‘대북 지원 부담 분담에 관한 합의 의사록’도 체결되었고, 국제사회의 참여를 환영한다는 내용도 포함되었다. 2007년 7월 18일

29) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』(서울: 명인문화사, 2012), p. 150.

30) 미국은 ‘완전하고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 핵 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)’ 이후 북한과 협상할 수 있다는 입장을 고수하였다.

31) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 151.

32) 최진욱, 『김정일 정권과 한반도 장래』(서울: 한국외국어대학교출판부, 2005), p. 170.

33) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, pp. 151-152; 양무진, “제2차 북핵문제와 미북 간 대응전략,” pp. 87-89.

34) 조선외무성 대변인, “미국이 압력을 가중시킨다면 선전포고로 간주한다.” 『조선중앙통신』, 2006년 10월 11일.

35) 미치시타 나루시게 지음, 이원경 옮김, 『북한의 벼랑끝 외교사』, p. 345.

36) 조선외무성 대변인, “6자회담재개, 금융제재해제의 논의해결 전제.” 『조선중앙통신』, 2006년 11월 1일.

부터 20일까지 제6차 6자회담이 개최되었다. 제6차 회담에서 참여국들은 9·19공동성명과 2·13합의 의무 이행을 다시 확인했다. 또한 북한에 대한 보상으로 중유 95만 톤에 상당하는 경제, 에너지, 인도적 지원 제공을 합의하였다.

이러한 가운데 2007년 2월 제20차 남북장관급회담이 평양에서 개최되었다. 4월에는 경제협력추진위원회 제13차 회의가 평양에서 개최되어, 경의선 철도 시험 운행과 경공업 원자재 제공 및 북측 지하자원 조사 등이 남북 간에 합의되었다. 북핵문제 해결 진전과 남북관계 개선 분위기 속에서 노무현 정부는 기존 입장대로 북핵문제 해결과 한반도 평화 번영을 전제로 다시 한 번 남북정상회담 의지를 피력하였다. 김만복 국가정보원장은 2007년 5월 말 서울에서 개최된 제21차 남북장관급회담에서 북측 대표단에게 남북정상회담 논의를 위한 대통령 특사 파견 의향을 간접적으로 나타냈다. 그리고 7월 초 노무현 정부는 김만복 국정원장과 김양건 통전부장 간 접촉을 직접적으로 제의했다. 이에 북한은 김만복 국정원장이 비공개로 방북해줄 것을 요청하였다. 8월 초 김만복 국정원장은 대통령 특사 자격으로 두 차례 평양에 방북하여 김양건 통일전선부장과 남북정상회담을 위한 사전 협상을 진행하였다.

8월 8일 오전 10시 남한과 북한은 정상회담을 8월 28일에 개최할 것을 동시에 발표하였다. 그러나 8월 18일 북한은 수해로 인해 회담 일정을 연기할 것을 요청하였고, 구체적인 회담 일자 지정을 남측에 일임하였다. 남한 정부는 10월 2일로 회담 일정을 결정하고, 이에 대한 의사를 북한에 물었다. 2007년 10월 2일 노무현 대통령은 1차 회담 때와 달리 도보로 군사분계선을 넘어 방북하였고, 10월 4일까지 평양에서 제2차 남북정상회담이 개최되었다. 10월 4일 남북 양측은 ‘6·15 남북공동선언’에 기초한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4남북정상선언)’을 채택했다.<sup>37)</sup>

## 나. 남한의 제의 배경

노무현 정부는 제2차 북핵위기로 인해 한반도 불안정성이 그 어느 때보다 고조된 상황에서 출범하였다. 그 때문에 노무현 정부에게 있어 한반도 평화와 북핵문제 해결은 그 어떤 문제보다 중요한 사안이었다. 노무현 대통령은 취임사에서 한반도 평화와 번

37) 통일부, “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” 『정책보고서』, 2007년 10월 4일.

영, 그리고 북핵문제 해결을 위해 ‘평화번영정책’을 제시했다. 노무현 정부의 평화번영 정책은 김대중 정부의 대북정책을 계승했다는 점에서 흡수통일 배제, 화해·협력을 기본 전제로 ‘한반도 평화증진’과 ‘공동번영’을 목표로 내세웠다. 따라서 노무현 정부의 평화번영정책은 남북관계 개선을 위해 주변 국가와 긴밀히 협력하여 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는데 초점이 두어져 있었다. 물론 이 과정에서 평화번영정책은 남북 간 협력 증진과 군사적 신뢰구축을 지향했다. 또한 평화번영정책은 북미 및 북일 관계 정상화를 지원하여 남북 공동번영을 통한 평화통일의 실질적 기반을 조성하는데도 초점이 맞춰져 있다. 나아가 평화번영정책은 동북아 경제 중심국가 건설의 토대를 마련하는데도 초점이 두어져 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 노무현 정부는 평화번영정책의 네 가지 추진 원칙을 제시했다. 즉 평화번영정책은 ‘대화를 통한 문제 해결’, ‘상호 신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’, ‘국민과 함께하는 정책’이라는 네 가지 추진 원칙을 제시했다.<sup>38)</sup>

평화번영정책의 네 가지 원칙을 보면 알 수 있듯이, 노무현 정부는 한반도 평화와 북핵문제 해결을 위해 기본적으로 협력과 대화, 그리고 상호 신뢰 구축을 추구하였다. 특히, 평화번영정책은 김대중 정부의 대북정책을 계승했다는 점에서 노무현 정부는 제1차 남북정상회담의 결과인 6·15 공동선언의 정신을 발전시킬 책임이 존재했다. 그 때문에 참여정부는 노무현 대통령 취임 초부터 남북정상회담 합의 여부가 최대 관심사로 떠올랐다. 그러나 노무현 대통령은 북핵문제 우선 해결의 입장을 표명하며 남북정상회담을 서두르지 않았다.<sup>39)</sup> 노무현 정부가 남북정상회담을 서두르지 않았던 이유는 본인이 밝힌 바대로 북핵문제를 둘러싼 국제적 여건이 아직 마련되지 않았다고 보았기 때문이었다.

38) 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』(통일부, 2003).

39) 노무현 정부의 이러한 입장은 2004년 7월 21일 한일 정상회담 공동기자회견에서도 다시 한 번 나타났다. 노 대통령은 “남북정상회담과 같은 큰 행사는 정치하는 사람에게서는 매우 매력적인 행사인 것은 사실입니다. …… 그러나 우리에게 북핵문제를 해결하고 한반도 평화와 번영의 토대를 마련하는 것이 더욱 더 중요합니다. 그래서 정상회담을 하느냐 마느냐는 결국 북핵문제, 그리고 남북관계 진전에 얼마만큼 도움이 되느냐 하는 판단이 먼저 앞서야 합니다”라고 강조하였다. 또한 노무현 대통령은 2005년 7월 국내 언론 보도, 편집국장 간담회에서도 “남북정상회담 자체가 목적이 아니다. 북핵문제를 풀고 남북관계를 진전시키는데 전략적으로 유효하면 정상회담은 좋은 것이고, 유효하지 않으면 정상회담 자체가 좋은 것만은 아니다”라고 밝혔다. 국정홍보처 편, 『참여정부 국정운영백서』(국정홍보처, 2008), pp. 284-285.

제2차 남북정상회담 개최는 여러 가지 배경적 요인이 복합적으로 작용했기 때문에 가능했다. 즉, 남북한 당국의 의지와 신뢰 구축, 그리고 등이 복합적으로 작용함으로써 제2차 남북정상회담이 개최될 수 있었다. 그러한 맥락에서 제2차 남북정상회담 개최의 배경과 요인으로서는 첫째, 한반도 평화체제 구축을 위한 노무현 정부의 의지가 크게 작용했다. 다만 제2차 남북정상회담이 노무현 대통령의 임기가 불과 5개월여 밖에 남지 않은 시점에서 개최됨으로써 국내정치적 이해관계를 고려한 이벤트성 회담이라는 비판으로부터 자유롭지 못했다. 그러나 제1차 남북정상회담 이후 총선이나(2000.4.3.) 제2차 남북정상회담 이후 대선(2007.12.17.)에서 집권 여당이 승리하지 못했다는 것을 볼 때 이러한 비판은 설득력이 떨어진다.<sup>40)</sup> 물론 의도와 결과는 다를 수 있다. 그러나 이미 2000년 정상회담을 경험한 참여정부로서는 선거보다는 남북관계 지속 발전에 더 큰 관심을 기울였다고 볼 수 있다. 오히려 노무현 대통령이 남북정상회담을 개최한 것은 향후 정상회담이 정례화 될 수 있는 가능성을 열어 놓았다는 점에서 오히려 긍정적으로 평가받아야 할 것이다.<sup>41)</sup>

두 번째로 북핵문제 해결에 진척이 있었기 때문에 제2차 남북정상회담 개최가 가능했다. 제1차 남북정상회담 개최와 마찬가지로 북한 핵문제 해결은 제2차 남북정상회담에 있어 매우 중요한 사안이었다. 제2차 남북정상회담은 6자회담 재개와 2·13합의가 도출되었기 때문에 가능했다.<sup>42)</sup>

마지막으로 미국의 대북정책 변화를 지적할 수 있다. 부시 정부 출범 당시 미국은 북한을 ‘악의 축’으로 규정하였다. 그 때문에 노무현 정부의 대북 유화정책과 갈등을 일으키기도 하였다. 그러나 부시 정부 2기에 들어서면서 미국의 대북정책은 온건한 방향으로 변화했다.

40) 오충석, “남북정상회담에 대한 한국 정부의 차별적 대응과 성사 요인: 전두환, 노태우, 김대중, 노무현 정부의 추진 과정을 중심으로,” 연세대학교 박사학위논문집, p. 37.

41) 또한 제2차 남북정상회담이 국내적으로 비판을 받았던 이유는 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 노무현 정부의 대북정책에 대한 비판적 평가를 근간으로 수립되었기 때문이었다. 이창현, “노무현 정부 대북정책의 성과와 평가,” 『정치·정보연구』, 제11권 1호(2008), p. 74.

42) 조민, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스,” 『통일정책연구』, 제16권 1호(2007), pp. 79-103.

## 다. 북한의 수용 배경

2003년 4월 18일 북한은 8,000개의 폐연료봉 재처리 작업 진행을 발표하였다.<sup>43)</sup> 핵문제를 둘러싼 사태가 점차 악화되자, 중국은 이를 해소하기 위해 북한과 미국에게 3자 회담을 제의하였다. 북한과 미국은 중국의 제안을 받아들여,<sup>44)</sup> 2003년 4월 23일부터 24일까지 베이징에서 북·중·미 3자 회담을 개최하였다. 3자 회담에서 북한은 북미 적대관계 청산 및 관계정상화와 연계하여 핵 폐기 문제를 일괄타결하자고 제안했다. 그러나 미국은 북한의 제안을 거절했다. 이에 북한은 미국의 행동 여하에 따라 핵 무기를 실험하거나 수출할 수 있다고 응수하였다. 북핵 폐기 문제를 둘러싼 북미 간 대화가 진척이 없자, 2003년 7월 12일 중국은 또 다른 대안으로 다자 회담 형식의 핵문제 해결 방안을 북한에 제안했다. 또 다시 북한은 중국의 제안을 수용했고, 2003년 8월 27일~29일, 제1차 6자 회담이 개최되었다.

제1차 6자 회담에서 미국은 ‘선 핵 폐기, 후 보상’을 주장한 반면, 북한은 ‘선 대북 적대적 조치 해제, 후 핵 폐기’를 주장했다. 결국 제1차 6자 회담은 아무런 성과 없이 마무리되었다. 2004년 2월 25일~28일, 제2차 6자 회담이 개최되었다. 1차 때와 마찬가지로 북한과 미국의 입장은 좁혀지지 않았다. 2004년 6월 23일~26일, 베이징에서 제3차 6자 회담이 개최되었다. 이전과 달리 이번 회담에서 미국은 북한과 한반도 비핵화를 위한 가능한 한 조속히 초기 조치들을 취하자고 제안하고, 핵 폐기를 위한 3개월의 준비기간 즉, 단계적 과정의 필요성을 강조하기 시작했다. 첫째, 3개월의 준비기간 동안 핵시설에 대한 봉인과 안전장치 및 감시카메라 설치 등을 통해 시설을 무력화한다. 이 기간 북한은 핵 프로그램 폐기 및 제거에 대한 성명 발표를 준비해야 한다. 둘째, 핵 관련 장비 및 관련 기술을 북한 밖으로 완전히 이전한다. 이러한 행동들은 국제 기구에 의해 검증되어야 하며, 현존하는 북한 내 모든 핵시설이 포함된다.<sup>45)</sup> 이러한 제

43) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 152

44) 미국은 이라크 전쟁에서 고전을 겪고 있었고, 이로 인해 국내외적으로 많은 비판을 받고 있었기 때문에 둘러싼 군사적 긴장 고조는 큰 부담으로 작용했다. 마찬가지로 북한도 고조된 북미 갈등을 완화시킬 필요가 있었다. 그 때문에 북한은 미국과의 협상 가능성을 열어 놓았다. <이라크戰> <佛,美-英 전쟁 고전 속 '입단속'>, 『연합뉴스』, 2003년 4월 1일.

45) 박성화, “한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 북핵해결과 다자협력을 중심으로,” 동국대학교 학위논문집 (2006), pp. 130-131.

안을 북한이 받아들여 성실히 이행하면, 미국은 핵동결 기간에 중유제공, 잠정적 다자 안전보장, 테러지원국 명단 삭제, 경제제재 해제 협의 개시 등을 실행한다.<sup>46)</sup> 분명, 미국의 태도는 이전에 비해 유연해졌지만, 근본적으로 ‘선 핵 폐기, 후 보상’이라는 원칙은 변하지 않았다.<sup>47)</sup> 그 때문에 북한은 미국의 적대적 태도가 무의미한 회담을 만들었다고 비판했고, 2004년 9월로 예정된 실무회의에 불참을 선언했다.<sup>48)</sup>

북한은 12월 미국 대선 결과까지 시간을 벌기 위해 실무회의 불참을 선언했다. 북한은 부시보다는 케리와 협상하는 편이 낫다고 판단했을 가능성이 높다. 그러나 부시 대통령이 재선되었고, 북한 핵문제는 새로운 국면을 맞게 되었다.<sup>49)</sup> 부시 대통령은 취임사에서 미국의 목표는 ‘자유의 확산’과 ‘폭정의 종식’이라고 언급함으로써 공세적인 대외정책 지속을 예고했다.<sup>50)</sup> 북한은 미국의 ‘폭정의 전초기지’ 지목과 이에 대한 ‘종식’ 및 ‘자유의 확산’을 심각한 위협으로 인식하였다. 이에 2005년 2월 10일 북한은 6자 회담의 무기한 참가 중단과 더불어 핵무기 보유국 선언을 했다. 그리고 4월 8일 북한은 ‘자위적인 핵억제력’을 늘려나갈 것이라는 입장을 나타냈다.<sup>51)</sup> 또한 4월 25일 북한은 6자 회담 재개 조건으로 ‘폭정의 전초기지’ 발언 철회를 요구하면서, 유엔 안보리 대북제재에 대해 ‘선전포고’로 간주할 것이고 경고했다.<sup>52)</sup> 그럼에도 불구하고 4월 29일 집권 2기 출범 기념 기자회견장에서 부시 대통령은 김정일을 ‘위험한 인물,’ ‘폭군’이라고 또 다시 비난했다.<sup>53)</sup> 이러한 상황에서 북한은 4월 29일~5월 1일 단거리 탄도미사일 발사 실험을 강행했다. 또한 5월 11일 북한은 5MWe 원자로에서 8,000개의 폐연료봉 인출 작업을 마치고, 50MWe와 200MWe 원자로 건설 재개를 선언했다.<sup>54)</sup> 이에 미국은 일

46) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, p. 356.

47) “볼튼, 리비아식 해법 강조,” 『YTN』, 2004년 7월 21일.

48) “북한 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2004년 8월 16일.

49) “2기 부쉬행정부의 정책정립과정을 지켜보려 한다.” 『조선중앙통신』, 2004년 12월 4일.

50) “부시 공세적 취임사 파문,” 『부산일보』, 2005년 1월 24일.

51) 김영춘 참모총장, “자위적인 핵억제력을 늘려나갈 것,” 『조선중앙통신』, 2005년 4월 8일.

52) 조선외무성대변인, “제재를 곧 선전포고로 간주할 것,” 『조선중앙통신』, 2005년 4월 25일.

53) 앞서 부시 대통령은 김정일을 폭군으로 지칭한 적이 있었지만, 북한의 핵보유 선언과 6자 회담을 앞두고 한 발언이라는 점에서 그 파장은 이전과 달랐다. “부시 ‘김정일은 위험한 인물,’” 『세계일보』, 2005년 4월 29일.

54) 조선외무성 대변인, “8,000대의 폐연료봉을 꺼내는 작업이 끝났다.” 『조선중앙통신』, 2005년 5월 11일.

종의 비공식 안전보장책으로 간주했던 북한 내 미군 유해 발군 작업팀을 철수시키고, 한국에 F-111 스텔스 폭격기 15대 배치를 발표했다.<sup>55)</sup> 그러나 북미 간 군사적 긴장 고조는 북한과 미국 모두에게 부담이 되었고, 북미 모두 이를 완화시킬 필요성을 공감하게 만들었다.

2005년 7월 26일 제4차 6자회담이 개최되었다. 극심한 갈등 이후에 개최된 회의였기 때문에 최대한 이견을 좁히기 위해 무제한 회담 형식으로 8월 7일까지 13일 동안 진행되었다. 그러나 여전히 북한과 미국은 이견을 좁히지 못했고, 3주가 지난 9월에 가서야 회담이 재개되었다. 그러나 그 과정에서 미국은 돈세탁 의혹을 이유로 방코델타 아시아(BDA)의 북한 계좌를 동결시켰고, 북미 간 협상은 다시 교착상태에 빠지게 되었다. 북한은 금융제재 해제를 요구하였지만 미국은 이를 받아들이지 않았다. 같은 달 미국은 대북 식량 지원 중단을 발표했고, 한반도에너지개발기구(KEDO)도 경수로 사업 중단을 고려하기 시작했다. 게다가 미국은 북한 정부의 인권 탄압에 대한 비난 결의안을 유엔 총회에 제안했으며, 12월에는 결의안이 채택되었다. 이에 북한은 미국을 비난하며 6자회담 재개 여부를 협박했고, KEDO는 2006년 1월 경수로 건설에 투입된 모든 근로자를 철수시켜버렸다. 미국은 금융제재를 지속하겠다는 입장을 밝혔다. 결국, 북한은 5월부터 미사일 발사 실험을 준비하여<sup>56)</sup> 7월 4일에 스커드, 노동, 대포동 2호 미사일을 연달아 발사했다. 7월 15일 유엔 안보리는 만장일치로 결의 제1695호를 채택하고, 모든 회원국에 대해 북한 미사일 및 관련 품목, 기술 조달 및 관련 자금 송금 중지를 요구하였다.<sup>57)</sup>

북핵문제 해결에 대한 형식적 진전과 실질적 교착 상태 속에서도 남한은 지속적으로 대북 유화정책을 전개했다. 그러나 남북관계도 형식적 관계 진전 상태를 벗어나지는 못했다. 북한 핵문제가 심각한 상황이었음에도 불구하고 2005년 7월 9일 제10차 ‘남북

55) “<초점> 북미 뉴욕접촉과 미 대북정책,” 『연합뉴스』, 2005년 6월 7일.

56) 일각에서는 북한이 미국의 독립기념일에 미사일을 발사함으로써 협상력을 극대화하기 위한 것으로 평가한다. 그러나 북한의 미사일 발사는 이전에도 있어왔다는 것에서 설득력 있는 해석은 되지 못한다. 만약 북한이 미사일 발사 효과를 극대화시키고자 한 것이라면 소위 ‘하’를 찌르는 상황이어야 하는데, 그렇지 못했기 때문이다. 게다가 미국 독립기념일에 북한이 미사일을 발사했다고 해서 문제가 더 심각해졌거나 비난 여론이 확산되었다는 증거도 없다. “미 독립기념에 북 미사일 발사, 왜?” 『노컷뉴스』, 2006년 7월 5일.

57) 이 채택문에서 주목되는 점은 중국이 이를 지지했다는 점이다. 그리고 미국은 북한 문제를 점차 다자적 방식으로 압박하기 시작했다.

경제협력추진위원회’ 회의가 개최되었다. 회의에서 남북한은 농업·수산업·경공업·광업 등 경협 산업의 범위를 확대시켰다. 그리고 8월에는 남북 경협 관련 13개 합의서가 국내 비준 절차를 거쳐 공식 발효되었다. 또한 2006년 3월 2일 제3차, 5월 16일 제4차 남북장성급 군사회담이 개최되었다. 그러나 군사회담에서 북한이 서해 해상 경계선(NLL)을 주장함으로써 어떠한 남북 합의도 도출되지 못했다. 하지만 남한 정부는 그동안 단절됐던 남북대화가 재개됐다는 것만으로도 큰 의미를 부여했다.

2006년 7월 20일 남북장성급 군사 실무대표회담이 개최되었고, 그 결과 8월 31일 남북 군 당국 간 유·무선 통신연락소가 설치되었다.<sup>58)</sup> 그러나 북한은 2006년 10월 9일 핵실험을 단행하였다.<sup>59)</sup> 그러나 미국은 북한과 대화를 진행시키는 방향으로 정책을 전환했고<sup>60)</sup> 북한이 6자회담 복귀를 발표함으로써<sup>61)</sup> 12월 18일, 2단계 5차 6자회담이 재개되었다. 이 회의에서는 9·19 공동성명 이행방안과 비핵화 초기 단계 조치에 대한 협의가 진행되었다. 여전히 북미 간 입장 차이는 확고했기 때문에 가시적인 성과 없이 폐회했다. 그러나 2007년 1월 16일~18일 간의 북미 접촉은 해결에 대한 가시적 성과를 도출하기에 이른다. 미국은 30일 이내에 BDA 관련 금융제재 해제를 약속했고, 북한은 60일 이내에 영변 핵시설을 폐쇄하는 대신 중유 지원을 받는데 합의했다. 또한 북한과 미국은 다음 6자회담에서 이를 공식화하기로 합의했다. 2007년 2월 8일, 제5차 3단계 6자회담이 개최되었다. 그리고 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’를 공식화하는 ‘2·13합의’가 발표되었다. 더불어 회담 참여국들의 ‘대북 지원부담 분담에 관한 합의 의사록’도 체결되었고, 국제사회의 참여를 환영한다는 내용도 포함되었다. 2007년 7월 18일부터 20일까지 제6차 6자회담이 개최되었다. 제6차 회담에서 참여국들은 9·19공동성명과 2·13합의 의무 이행을 다시 확인했으며, 북한에 대한 보상으로 중유 95만 톤에 상당하는 경제, 에너지, 인도적 지원 제공을 합의하였다.

지금까지 살펴보았듯이, 제2차 남북정상회담은 북핵문제 해결에 대한 진전이 있었기 때문에 개최가 가능할 수 있었다. 물론 남한의 대북 포용정책이 미국의 강경정책으로

58) 김계동, 『북한의 외교정책과 대외관계』, p. 213.

59) 조선외무성 대변인, “미국이 압력을 가중시킨다면 선전포고로 간주한다.” 『조선중앙통신』, 2006년 10월 11일.

60) 미치시타 나루시게 지음, 이원경 옮김, 『북한의 벼랑끝 외교사』, p. 345.

61) 조선외무성 대변인, ‘6자회담재개, 금융제재해제의 논의해결 전제,’ 『조선중앙통신』, 2006년 11월 1일.

부터 발생하는 한반도 위기를 완화시켰으며, 나아가 남북 간 신뢰도 어느 정도 쌓였기 때문에 가능했다.

## 라. 평가

2007년 남북정상회담은 8개 항의 합의 내용을 담은 '10·4 남북공동선언'을 발표했다. 10·4 남북공동선언은 북핵문제를 둘러싼 한반도 위기 고조라는 배경에서 도출되었다는 점에서 남북 상호 존중과 신뢰 구축, 군사적 적대관계 종식과 평화 협력, 항구적 평화체제 구축을 위한 종전 선언 추진, 남북경협 확대 발전, 사회문화 분야 교류 협력, 남북 간 상시 대화 개최 등의 내용을 담고 있다. 특히, 10·4 남북공동선언은 6·15공동선언 이후 진전된 남북관계를 반영하고 있다는 점에서 한반도 평화와 번영 및 교류협력 분야의 개선 사항들을 담고 있다.<sup>62)</sup>

그러한 점에서 제2차 남북정상회담은 첫째, 남북 간 평화와 경제의 선순환적 구조가 창출될 수 있는 기반이 되었다. 둘째, 남북한이 중심이 된 한반도 평화의 기반을 마련하였다. 셋째, 남북경협을 한 단계 발전시킬 수 있는 기틀을 마련함으로써 북한 경제난 해소를 비롯하여 우리 경제의 활로를 마련하였다. 그러한 점에서 넷째, 남북경제공동체 건설의 기틀을 마련하였다. 다섯째, 남북관계 발전의 실질적 제도화가 이룩될 수 있는 단초를 마련하였다.<sup>63)</sup> 그러나 2008년 남한에 보수정권이 등장하면서 남북관계는 지속되지 못하고 점점 악화되기 시작했다. 이명박 정부는 '비핵·개방·3000'을 북한에 제의하였다.<sup>64)</sup> 이명박 정부의 제안은 이전 정권의 정경분리라는 대북 정책과 비교

62) 전동진, "제2차 남북정상회담의 평가와 전망," 『통일전략』, 7권 3호 (2007), pp. 97-131.

63) 윤항·김수민, "제2차 남북정상회담의 성과와 과제: '10·4선언'의 평가와 쟁점," 『통일전략』, 7권 3호 (2007), pp. 293-348.

64) 일반적으로 핵무기의 경제성에 대해서는 '최소 비용, 최대 안보 효과'로 대변된다. 그러나 핵무기 개발은 초기 투자비용이 굉장히 크다는 점에서 이러한 의견은 일반화되기 어렵다. 핵 보유에 따른 군비 경쟁의 경제적 부담 감소는 모든 핵 개발 계획이 성공·완료 된 이후부터가 가능하게 된다. 박형중 외, 『북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응』, (서울: 통일연구원, 2010), p. 66. 한편, 북한의 경우처럼 모순된 기형적 경제구조나 파탄 상황에서 핵무기 개발에 대한 지속적 지출은 다른 부문의 연쇄적 악화를 초래한다. 때문에 북한에게 있어 핵 개발은 초기 개발 경비의 크기도 문제지만 성공 이후에도 경제적 부담은 쉽게 줄어들지 않는다. 더군다나 악화된 경제 상황에서 핵무기 보유를 고수했다는 것은 단순 수치로서만 그 가치를 평가할 수 없다. 주지하듯이 북한에게 있어 핵무기 보유 과정에서의 대내외적 경비 지출에 대한 높은 체감도는 주변국이 단순히 평가할 수 있는 부분이 아니다.

해서 볼 때, 단순히 북한 핵무기와 대북지원을 교환하겠다는 의미가 아니었다. 그리고 이명박 정부는 단순히 이전정권과의 차별화 전략으로서 강경한 대북정책을 전개하겠다는 것도 아니었다. 이명박 정부는 이전 정부에서 사실상 실패한 북한 핵문제 해결과 개혁·개방 유도에 대한 '선 행동, 후 보상'이라는 원칙을 전제로 대북정책을 전개하겠다는 것을 나타낸 것이었다.<sup>65)</sup> 이명박 정부의 대북정책은 북한의 비핵화를 이끌어 내지도 못했고, 오히려 북한은 핵무기를 고도화해 나갔다. 물론 이명박 정부의 대북정책은 북한의 변화도 유도하지 못했다. 오히려 이 시기 북한은 김정은 후계체제를 완성했다.

## 4. 2018년 제3차 남북정상회담과 남북관계 발전 전략

2018년 제3차 남북정상회담은 약 9년여에 걸친 남북 간 적대관계를 청산하고 지속적인 우호관계의 계기가 될 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 제3차 남북정상회담은 앞선 두 차례의 정상회담보다 한층 더 북핵문제 또는 북미관계에 종속되는 양상을 보이고 있다. 그 때문에 제3차 남북정상회담에서는 남한의 외교력이 그 어느 때보다 돋보임에도 불구하고 한반도 문제의 당사자라는 느낌보다 북미 갈등을 중재하는 중재자의 모습을 나타내고 있다. 더군다나 북중정상회담을 비롯하여, 러시아와 일본도 북한과의 정상회담을 개최하려고 한다는 점에서 한반도 문제에서 남한의 비중이 약해질 가능성이 존재한다.

앞서 살펴보았듯이, 1, 2차 정상회담은 남한과 북한이 주체가 되었고, 두 주체는 남북관계 문제에 집중하는 모습을 보였다. 다시 말해, 1, 2차 남북정상회담은 남북 간 적대관계 청산 및 종식, 선린우호관계 지속, 평화체제 형성과 통일을 지향했다. 그 때문에 1차 정상회담 이후 가 지속되었지만, 남북관계는 극도로 경색되지는 않았었다. 그러나 2차 남북정상회담 이후 남한 정부는 남북관계를 외교관계로 접근했고, 또 그 스스로 남북관계를 북핵문제의 종속변수로 만들어 버렸다. 결국 이명박, 박근혜 정부 시기 남북관계는 북핵문제에 종속됨으로써 남북관계는 단절되었다.

따라서 남북관계가 북핵문제에 종속되지 않고 제3차 남북정상회담을 한반도 평화 구

65) 박세일·나성린 공편, 『21세기 대한민국 선진화 4대 전략』, (서울: 한반도선진화재단, 2007), pp. 13-22.

축의 계기로 삼기 위해서는 비록 북핵문제 해결이 무엇보다 중요함에도 불구하고 남한 정부는 남북관계 개선 문제에 좀 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 다시 말해, 남북관계 개선이라는 맥락에서 북핵문제 해결에 접근할 필요가 있다. 오로지 북핵문제 해결에만 초점을 둘 경우 남북정상회담이 실패할 경우 또 다시 남북관계가 경색될 가능성이 크기 때문이다. 북핵문제를 남북관계 개선이라는 맥락 속에서 접근할 경우 비록 제3차 정상회담에서 의미 있는 북한의 비핵화 조치를 이끌어 내지 못하더라도 한반도 평화체제 구축이라는 좀 더 긴 호흡으로 볼 때 북한 스스로의 변화를 유도하는데 도움이 될 것이기 때문이다.

그러한 점에서 제3차 남북정상회담 이후 다음과 같이 남북관계 발전 전략을 구상해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 북핵문제 해결을 위한 남북관계의 신뢰 구축에 초점을 맞추어야 할 것이다. 우선 남한과 북한은 '6·15 공동선언'과 '10·4 공동선언' 이행을 위해 노력해야 할 것이다. 특히, 남한과 북한은 군사 분야에서의 대화와 협력에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 최근 북한은 북미 정상회담 실무접촉에서 비핵화의 대가로 군사 위협 해소 및 체제 안전 보장 방안을 미국에 제시했다. 따라서 남한은 남북 군사적 신뢰 구축이 북한이 느끼고 있는 미국의 군사 위협 해소에 도움이 될 수 있다는 것을 느끼도록 만들어야 할 것이다. 또한 남한은 남북한 군사적 신뢰 구축이 비록 북미 정상회담이 실패로 끝나더라도 북한으로 하여금 미국의 군사적 위협을 상쇄시킬 수 있을 것이라는 믿음을 심어줄 수 있어야 할 것이다.

둘째, 남북정상회담을 정례화해야 할 것이다. 남한은 민족공동체통일방안에 나와 있는 남북연합 기구인 '남북정상회의' 구성과 '남북각료회의'를 상설화를 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 점차 남북연합 기구를 사회, 문화, 경제, 군사 분야로 확대해야 할 것이다.

셋째, 남북한은 통일이라는 표현 대신 남북관계 발전 또는 한반도 평화 공존이라는 상대적으로 온건한 표현 하에 교류와 협력을 추진할 필요가 있다. 그리고 남북관계 발전의 중심에는 민족이 중심이 되어야 함을 끊임없이 강조할 필요가 있다.

그러한 점에서 넷째, 남한 정부는 정부 주도의 남북한 교류와 협력을 민간 및 지자체 주도로 확대시켜야 할 것이다. 민간 및 지자체 주도의 남북한 교류, 협력은 그 시작은 다소 어려울 수 있지만, 한번 시작될 경우 자기주도적인 힘을 갖는다는 점에서 확대 발전될 수 있을 것이다.

따라서 다섯째, 남한은 남북관계 발전을 위한 법률적, 제도적 장치들을 정비하고 또 마련해야 할 것이다. 물론 이는 남한에서만 이루어져서는 안 될 것이다. 북한도 조선노동당 규약을 개정하거나 필요한 법률적, 제도적 장치들을 마련해야 할 것이다.

여섯째, 남북 관광 및 스포츠 교류·협력을 상시화 해야 할 것이다. 관광의 경우 금강산 관광을 재개해야 하며, DMZ나 백두산을 비롯하여 다양한 지역의 관광 자원을 발굴하여 교류를 활성화해야 할 것이다. 스포츠의 경우 남한과 북한만이 참여하는 '한반도 올림픽'을 주기적으로 개최하는 것도 좋은 방법이다. 또한 북한 지역과 남한 지역에 대규모 스포츠 훈련 센터를 건설하여 다양한 종목의 운동선수들이 전지훈련 장소로 활용할 수 있게 하는 방법도 구상해 볼 수 있다.

일곱째, '한반도학'이라는 개념 하에 다양한 학문 분과가 참가하는 정기 국제학술회의를 개최하는 것도 남북관계 지속 발전을 위해 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 물론 이러한 국제학술회의는 남한과 북한이 주최가 되어야 하며, 장소는 평양과 서울을 번갈아 개최하는 것이 좋을 것이다. 그리고 이러한 국제학술회의는 순수학문에 국한할 필요가 있다. 국제학술회의 개최는 남북한 학술 교류뿐만 아니라 한반도 문제에 대한 국제사회의 관심도를 불러일으킬 것이다.

마지막으로 경제협력을 확대해야 할 것이다. 우선 남한은 제3차 남북정상회담 이후 개성공단 재개를 위해 노력해야 할 것이다. 만약 개성공단이 재가동되면 정치·군사적 문제로 쉽게 폐쇄되지 않는 법률적, 제도적 장치를 정비 또는 마련해야 할 것이다. 그리고 남한은 새로운 경제협력 지대를 창설하기보다는 북한 지역에 있는 기존의 경제개발구를 확대하는 방향으로 경제협력을 추진함으로써 자본과 시간을 절약해야 할 것이다.

## 5. 나오며

본 논문은 1, 2차 남북정상회담이 한반도 평화 체제 구축의 기틀을 마련했음에도 불구하고 북핵문제에 종속되었기 때문에 남북관계 개선에 지속적인 영향력을 행사하지 못했음을 지적하였다. 그러한 점에서 본 논문은 북핵문제 해결이 무엇보다 중요한 사안임에도 불구하고 제3차 남북정상회담의 비중이 남북관계 개선에 있어야 한다고 보았다. 따라서 본 논문은 제3차 남북정상회담이 단지 북미정상회담의 성공을 위한 예비회

담적 성격이 되어서는 안 된다고 본다. 즉, 남한은 북미 중재자가 아닌 한반도 평화 구축을 위한 당사자이며 또 주도자가 되어야 할 것이다.

그렇게 되기 위해서 우선 남한은 남북관계 개선을 통한 한반도 평화체제 구축이 궁극적으로 북한의 체제 생존에 도움이 되고, 또 북핵문제 해결에 도움이 될 수 있다는 점을 북한과 미국에 인식시켜야 할 것이다. 특히, 북한이 느끼는 미국으로부터의 안보 위협은 남북관계 개선을 통한 한반도 평화체제 구축을 통해 충분히 해결될 수 있다는 것을 북한이 인식할 수 있도록 남한 정부는 노력해야 할 것이다. 마찬가지로 남한 정부는 북핵문제의 궁극적 원인이 북한문제에 있다는 점에서 강압적 방법보다는 교류와 협력을 통한 스스로의 변화를 유도할 때 좀 더 쉽게 북핵문제가 해결될 수 있다는 것을 미국이 인식할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 그러나 이러한 모든 것은 남북 간에 신뢰가 구축되어야 가능할 것이다. 따라서 제3차 남북정상회담 이후 남한은 남북 간 신뢰 구축을 위해 끊임없이 노력해야 할 것이다. 신뢰구축을 위해서는 무엇보다 지속적인 대화와 교류 및 협력이 수반되어야 할 것이다. 또 상호 적대적 행위를 중지해야 하며, 이를 보장하기 위한 법률적, 제도적 장치들을 마련해야 할 것이다. 그리고 국민과 국제사회로부터 지지를 획득해야 할 것이다.

북한은 그동안 비핵화는 절대 없을 것이라고 주장해 왔다. 그러나 현재 북한은 비핵화의 의지를 나타내고 있다. 게다가 북한은 남한뿐만 아니라 미국과도 정상회담을 계획하고 있다. 일반적으로 북한의 평화 공세에 대해 두 가지 해석이 가능하다. 첫 번째로 북한이 더 이상 대북제재를 버티지 못했기 때문이다. 두 번째로 핵 무력 완성에 따른 경제 건설의 필요성이다.

첫 번째 해석의 경우 북한은 남북정상회담에서 원하지 않은 결과가 도출되지 않더라도 남북관계를 급속도로 악화시키지는 않을 것이다. 왜냐하면 결국 남한과의 협력이 경제 회복에 도움이 되기 때문이다.

두 번째 해석과 관련하여, 북한은 그동안 정치·사상 강국, 군사강국, 경제강국 건설을 외쳐왔다. 현재 북한은 경제강국 건설만을 남겨놓고 있다. 그렇게 볼 때 북한은 경제강국 건설을 위해 남한뿐만 아니라 미국, 나아가 국제사회와의 협력이 필요한 상황이다. 이 경우 정상회담에서 북한이 원하는 결과가 도출되지 않았을 때 남북관계가 다시 경색될 가능성이 크다.

첫 번째 해석의 경우 북한이 대북제재로 인해 혹독한 경제적 어려움을 겪고 있는지의

객관적 증거가 존재하지 않는다. 만약 그렇다면 두 번째 해석에 무게가 실린다. 하지만 현재 북한은 그렇게 거부하던 비핵화 의지를 나타내고 있다. 그렇다면 첫 번째 해석도 여전히 유효하다. 그러나 두 해석 모두 궁극적으로 북한의 경제와 관련된다. 그리고 이는 관계개선을 필요로 한다. 그렇게 본다면, 비록 정상회담에서 유의미한 북한의 비핵화 문제 해결이 도출되지 않아도 남한 정부는 조급해할 필요가 없다. 남한 정부는 오히려 이번 기회를 통해 남북관계를 개선하고, 이를 토대로 북한이 스스로 핵무기를 폐기할 수 있는 여건을 조성하기 위해 노력하는 것이 더 확실한 북핵문제 해결 방법이기 때문이다.

---

# 북미정상회담과 비핵화: 북미간 접점은 가능한가?

박인휘(이화여대)

---

## 1. 북한 문제의 근본적 접근

### 가. 기존 대북정책의 실패 원인

#### 1) 기능주의 혹은 거래적 접근

- 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언 이후 우리 정부는 다양한 대북정책을 추진. 거시적으로 보면 보수정권과 진보정권이 교차적으로 집권하면서, 결과적으로 보수적 접근과 진보적 접근이 있었음.
- 보수적 접근은 '원칙에 입각한 대북정책' 및 '압박과 제재의 대북정책'으로 상징되고, 진보적 접근은 '관여주의적 대북정책' 혹은 '햇볕정책'으로 상징
- 그런데 지금까지의 모든 대북정책은 기능주의(functionalism)에 기반 한 접근
- 즉, 북한의 포기를 전제로 한 한국과 국제사회의 지원이 일종의 대가성으로 제시됨. '핵포기 및 북한의 변화'와 '경제적 지원' 사이의 거래 상정
- 그동안 많은 국내외 전문가들이 '안보-경제 거래'의 문제점을 지적

#### 2) 북한의 핵 = 생존 논리

- 북한 일관되게 '핵 = 생존'의 논리를 개발 및 주장

- 핵은 생존적 차원의 대상이라는 북한의 주장은 집요하게 일관성을 유지
- 문제의 핵심은, 북한이 핵을 생존과 동일한 지위에 올려놓음으로써, 앞서 지적한 기능주의적 차원의 대북정책을 원천적으로 무효화시키는 결과
- 다시 말해, 핵 보유가 일종의 생존이라면, 생존과 거래할 수 있는 교환의 대상은 존재하지 않기 때문임.
- 결국 비핵화와 등가성을 가지는 대안이 무엇인가의 문제?

### 3) 한·미·중 이익구조의 차이

- 현재의 동북아 지역질서는 한국전쟁을 전후로 정착. 이 시기부터 근대 주권 개념에 기반 한 동북아 행위자들이 국제질서를 형성하였고, 특히 안보 영역의 차원에서는 그 질서의 중심에 미국이 위치
- 북핵문제와 한반도 안보상황을 이해하는 각자의 안보이익구조는 다름.
- 한국의 입장과 비교하여 미국의 경우 북핵문제에 대한 심각성이 고조된 것은 상대적으로 최근의 현상. 반면, 중국의 경우 '북핵문제의 심각성'과 '북한 존재의 전략적 가치'는 차별적으로 공존
- 많은 노력이 있었지만, 여전히 미국과 중국을 상대로 한반도평화통일에서 벗어지는 구체적인 이익을 상대방의 입장에서 설명하지 못하고 있음.
- 남북한 간 평화, 장기적으로 한반도에 들어설 통일된 하나의 국가 등은 동북아 지역 질서의 구조적인 변화를 의미하는데, 이와 관련한 우리의 치밀한 전략이 부족

## 나. '안보-안보 교환'과 평화체제

### 1) 문재인 정부의 대북 정책

- 한반도 평화체제 제안
- 이 과정에서 한국의 운전자 역할 강조
- 2017년의 위기를 일관된 '평화 메시지'로 극복한 측면은 인정
- 한편으로 평화체제는 결국 한반도 문제의 국제적 성격에서 접근해야 하므로,

미국을 포함한 국제행위자의 역할이 중요

- 문재인 정부는 '북핵 문제의 평화적 접근'과 '한미동맹의 중요성'을 모두 잘 인식하고 있다는 점을 지속적으로 강조
- 동시에 보수화된 한국 국민의 정서도 이해(평창 올림픽 당시의 상황)

### 2) 대북정책의 구조적 한계

- 한반도 문제의 특성 상 북한 발 위기가 고조되면 될수록 한국 정부 대북정책의 자율성은 실종 ⇨ 2017년 당시의 '운전자론' 홀대
- 북한 역시 이러한 점을 잘 알고 있으며, 전통적으로 핵개발을 생존전략으로 선택한 이유 역시 미국과 중국의 한반도 관여를 일정 수준에서 상수화시켜, 우리정부의 자율성을 제약시키려는 북한의 의도
- 2018년 이후 북한의 태도 변화

## 2. 2018년 국면 전환의 배경은?

### 가. '제재 효과' 관련 논쟁

- 경제적으로 제재 효과는 현실적으로 분명히 존재하는 부분
- 이와 관련하여 북한 체제의 내구력이 과거와 비교하여 어떠한지에 대해서는 전문가들마다 의견이 다양하고 정확히 예측이 어려운 측면 존재
- 군사 옵션의 가능성에 대한 두려움
- 군사옵션의 실현가능성 자체가 높지는 않지만, 작년 말부터 미국 정부에서 구체적으로 고민하기 시작한 것은 사실. 북한이 여기에 대한 두려움을 느끼는 점 역시 사실. 특히 작년 12월 당시 Tillerson 국무장관의 언급, "북한 급변사태 이후의 문제에 대해서 미중이 의견 교환"
- 다만 이러한 분석이 향후 남북대화에 도움이 주지 않는다는 점 역시 인정

## 나. 국제적 차원의 배경

- 미중경쟁의 심화와 동아시아
- 김정은의 북한은 아시아에서 미국과 중국의 경쟁이 심화되는 환경을 자국의 안보적 입지를 강화하는 결정적인 기회로 인식. 특히 이러한 인식은 대미관계에서는 물론이고 대중관계에서도 나타나고 있음.
- 미중간 경쟁관계를 영구적인 생존을 위한 전략적 공간의 확장 기회로 삼고 있음. 대표적인 사례가 사드 배치 논쟁
- 추가적으로 '트럼프 효과'까지 고려

## 다. 병진전략의 2단계 추진(국내적 요인)

- 김정은은 집권 초기부터 대내외에 강조한 '핵·경제병진전략'이 안고 있는 모순적인 논리를 잘 알고 있음.
- 북한의 위상과 인민의 행복을 위해 핵과 경제를 국가목표로 동시에 제시했지만, 핵문제가 핵심 현안으로 남아 있는 한, 경제건설은 불가능
- 따라서 가능한 한 빠른 시간 안에 핵문제를 해결하고 넘어가야만 경제건설(국제재제 극복 등)이라는 국가 비전을 실천할 수 있음.
- 이와 함께 핵 미사일 개발 단계에서 기술적인 측면도 중요한 설명 변수로

## 라. 핵무력 완성의 자신감

- 2017.11.29. 화성15호 발사 실험 이후 핵무력완성 발표
- 기술적인 결함이 남아있지만 여러 가지 변수(군사옵션 거론, 평창올림픽 등)들이 서둘러 핵무력 완성을 선언케 만든 것으로 판단됨. ⇨ 평화공세 예고

## 마. 문재인 정부의 일관된 노력

- 북한의 관점에서 문재인 정부의 높은 지지도 역시 통 큰 협상국면을 초래하게 만든 주요 요인
- 북한의 입장에서 과거 진보정보의 실수를 만회하고, (일종의) 북한과 미국을 모두 끌어안고 가는 평화체제를 추지하는 문재인 정부를 매력적인 대화 상대자로 인식
- 과거 진부정권으로부터의 학습 효과

## 3. 트럼프 행정부의 아시아 전략과 미중경쟁

### 가. '인도-태평양' 구상

- 전략적으로 완성된 아이디어는 아니지만 일종의 구상(initiative) 차원으로 제시
- 정리된 definition이 있는 것은 아니지만 대체로 다음과 같은 내용을 포함<sup>1)</sup>

#### 1) 중국에 대한 containment 차원의 거대 아시아 전략의 수립

- 기존의 태평양 수호에 대한 확실한 의지에 덧붙여 인도를 구체적으로 거명하면서 중국의 외연을 둘러싸는 전략
- 중국의 서태평양 진출을 막고 동시에 중국의 서쪽 진출을 사전에 차단
- '일대일로' 국가발전전략에 대한 보다 구체적인 대응 전략 수립 필요

#### 2) '미국-호주-인도'로 이어지는 거대한 삼각 협력 네트워크의 추진

- 과거 '테러와의 전쟁' 당시 형성한 일종의 중국 포위 전략, '아프칸-파키스탄-호주-싱가포르-태국-일본' 네트워크의 업데이트 버전
- 안보는 물론 경제 협력 네트워크로서의 성격도 가짐

1) 킬러슨 미 국무장관 CSIS 연설문은 좋은 참고 자료가 됨. 참고, Rex Tillerson, "Defining Our Relationship with India for the Next Century," Oct 18, 2017, CSIS Headquarters

### 3) South China Sea(남중국해)로 상징되는 미국 중심의 무역질서(SLOC) 수호

- 남중국해 문제가 어떤 형태로든 쟁점화 될 것을 예상하고 있음.

### 4) 전 세계적으로 경제적 dynamic를 모두 포함하겠다는 의지

- 오바마 행정부의 'Re-balancing Asia 전략'을 확실하게 대체하는 지는 아직 정확하게 판단키 어려움.<sup>2)</sup> 왜냐하면, 현실적으로 아시아재균형 정책과 '인도-태평양 구상'이 추진 과정에서 상당한 유사성이 있을 것이기 때문임.

## 나. 미중경쟁 현황

- 기본적으로 트럼프 대통령 취임 첫 해인 2017년의 경우 미중간 갈등이 구체적으로 표출되지는 않고, 수면 아래에서 서로 지속적으로 견제만 하는 상황
- 2018년 시작과 함께 & 11월 중간선거가 가까워 오면서 미국의 본격적인 대중 압박이 전개.
- 일단 중국이 협조적 기조를 유지하는 듯한 스탠스를 취하고 있고, 자동차산업 및 금융시스템에 있어서 지속적인 구조개혁을 약속. 중국에게 치명적인 피해가 발생하지 않는 분야라는 평가 다수
- 전문가들의 분석에 의하면, 시간이 흐를수록 미중 양강이 안정적인 국제질서의 유지를 위해 '긴장을 전제로 한 협력'을 선택할 수밖에 없다는 설명이 가능

## 다. 미중경쟁과 북한 문제

- 대체로 2017년 트럼프 대통령의 아시아정책은 '동맹국의 안보 확약'과 '경제적 실리'라는 두 가지 목적을 동시에 취하려다 보니까, 결과적으로 어느 한쪽도 확

2) 흥미롭게도 전임 오바마 대통령의 '아시아 재균형 정책'의 구상 역시 2009년 11월 싱가포르에서 열린 APEC 정상회의에서 처음으로 제시되었음.

실히 부각시키지 못했다는 평가가 지배적임.

- 부상하는 중국의 실체에 효과적으로 맞서지 못했다는 비난
- 2018년 이후 한반도 문제의 급변을 미국과 중국은 어떤 전략적 계산으로 접근하고 있는가? 그리고 최근 미중관계의 악화는 한반도 및 북한 문제 해결에 부정적으로 작용할 것인가?
- 21세기 이후 대체로 외교관계는 특정 정책 영역에 종속되기 보다는 개별 영역별 차별적인 작동 원리가 작용함. 즉 무역과 안보 문제는 병렬적 작동이 가능함.
- 단 한반도 문제의 경우는 조금 복잡한 변수들이 함께 작용하고 있다는 특징을 보임

### 1) 아시아 지역 세 개의 사활적 point

- 미국과 중국은 역사적으로 베트남, 대만, 한반도 이 세 곳의 전략적 지점이 동시에 어느 한 나라의 영향력 하에 놓이게 되는 상황을 수용하지 못한 경향
- 트럼프 대통령이 대만 문제(대만여행법 등)를 미중간 게임 차원에 더 깊숙이 끌어들이려 한다면, 이 결과는 쉽게 예측하기 어려운 부분이 있음.
- 분명한 사실은 최근 북미간 전격적인 정상회담 합의와 관련하여 한반도 전역에 걸친 미국의 영향력 확대를 중국은 그대로 수용하지는 않을 것이라는 점이 확실해짐.
  - ⇒ 김정은의 전격적인 중국 방문과 북중정상회담 개최
  - ⇒ 문화혁명 기간, 92년 한중수교 직후, 김정은 집권 직후 모두 6년간의 외교적 공백을 경험하고 다시 양국관계가 복원하는 패턴을 보이고 있음.
- 소위 '키신저 카드'와 맞물려 미국 역시 중국의 이러한 외교적 전략과 셈법을 잘 파악하고 있을 것으로 판단됨.

### 2) 북한의 전략적 선택

- 김정은의 북한은 아시아에서 미국과 중국의 경쟁이 심화되는 환경을 자국의 안보적 입지를 강화하는 결정적인 기회로 인식. 특히 북한의 이러한 인식은 미국은 물론 대중관계에서도 잘 나타난다는 점에서, 과거 한국이 동맹 파트너인 미국과 맺었던 전략적 관계와 비교할 때, 매우 흥미로운 점이라고 생각함.

- 남중국해 문제, 무역분쟁, 영토분쟁, 지적재산권 문제 등 미중간 외교전선이 다양한 차원에서 동시 다발적으로 진행된다면, 어쨌든 북한문제에 대한 관심의 분산은 불가피하다는 판단 ⇨ 북미정상회담이 우리에게 ‘절반의 성공’으로 남을 가능성
- 2013년 북한은 일관되고 치밀한 생존전략 수립 (※ 북한 version의 그랜드 전략)
- 우리도 외교안보환경을 있는 그대로가 아니라 새롭게 변화시키겠다는 의지 필요

#### 4. 북미정상회담과 핵심 쟁점 이슈

##### 가. 북한과 미국의 진정성, 북한은 과연 핵을 포기할 것인가?

북한의 성급한 핵무력 완성 선언 이후 평화공세가 예상된 것은 사실이지만, 북한이 워낙 광폭 행보를 보이고 있는 까닭에 북한의 진의를 파악하기가 쉽지 않기 때문이다. 결국 문제의 핵심은 과연 북한이 이번에는 핵을 포기할 것인가? 남북한 및 북미간 험난한 협상과정이 예상되는 상황에서 특히 북한과 미국은 서로의 행동을 신뢰할 수 있을까? 그리고 한반도가 전쟁의 위협으로부터 벗어나 안전하고 신뢰할만한 평화 상태를 확보할 수 있을까에 달려있다.

한 가지 분명한 사실은 우리 정부는 물론 국제사회가 이번엔 말로 북핵 문제의 해법이 과거와 같은 방식을 절대로 되풀이 하지 말아야 한다는 견고한 공감대를 공유하고 있다는 점이다. 또한 만약 북미정상회담이 성사된다면 이는 분명히 역사적인 사건이라는 전제 하에, 북한과 미국 모두 정상간 합의사항을 어기기는 어려울 것이라는 전망이 지배적이다. 물론 이와 동시에 김정은 위원장은 북한 체제의 인정을 목표로 나름대로 최선을 다하겠지만, 마지막 순간까지 핵을 포기하지 않으려고 할 것이라는 회의적인 시각 역시 공존하고 있는 것이 사실이다.

##### 나. 평화체제란 무엇이고, 북한 문제를 완전히 해결할 수 있을까?

잘 알려진 바와 같이 한반도 평화체제가 처음으로 논의되기 시작한 것은 1954년 ‘제네바 정치회담’이었고, 그 후 남북관계 상황과 동북아 안보환경의 변화에 따라 평화체제 관련 논의는 가끔씩 수면 위로 부상하곤 했다. 그러다가 1990년대 이후 북핵 문제가 한반도 및 동북아 안보의 핵심 현안으로 등장하면서, 북핵문제를 해결할 의미 있는 대안으로 구체적으로 언급되기 시작하였다.

과거 1차 북핵위기 시 1994년 10월 ‘제네바 기본합의’가 체결되었고, 그 핵심내용은 북한의 핵동결 및 경수로 건설, 미국의 북한에 대한 핵무기 불위협 및 불사용 약속, 북한의 한반도 비핵화 공동선언 이행, 북미관계 정상화 등이다. 또한 당시 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 새로운 평화보장 체계를 수립하기 위한 북미협상을 요구한 바 있다. 북한은 한국이 평화협정이 당사자가 아니라고 부정하였고, 미국은 북미 양자대화를 통한 문제 해결에 부정적인 입장을 보였다. 한미 양국은 1996년 4월 북한에 4자회담을 제안한 바 있고, 1997년12월부터 1999년8월까지 진행된 총 6차례의 4자회담은 정전협정과 평화협정의 당사자 문제, 북미회담에 대한 미국의 거부감, 북한의 정치공세, 상호간 불신 등의 요소들의 겹치면서 성과 없이 막을 내린 바 있다.

2005년 9월 6자회담의 최대 성과라고 할 수 있는 ‘9.19 공동성명’이 채택되었다. 핵심내용은 북한의 핵무기와 모든 핵 프로그램 포기, 미국의 대북 불가침 약속과 북미관계 정상화, 그리고 직접 관련국들로 구성된 ‘한반도 평화체제 협상’ 등으로 요약된다. 하지만 BDA(Banco Delta Asia: 방코델타아시아) 문제로 9.19 공동성명은 아무런 진척 없이 교착상태에 빠졌고, 6자회담이 여전히 유효한 국면에서 북한은 2006년 10월 1일 제 1차 핵실험을 전격 단행하게 된다. 문제의 핵심은 북미 상호간 불신에 있었다. 북한이 핵을 포기할 것인가 그리고 미국의 북한 체제를 인정할 것인가를 둘러싼 근본적인 불신이 자리 잡고 있었고, 북미간 이러한 상황을 목도한 다른 관련국들 역시 9.10 공동성명을 이행할 동력을 전혀 확보하지 못했었다.

그렇다면 현재의 대화국면이 향후 성공적으로 이어질 것인지, 그리고 북한의 비핵화 약속이 이번에는 현실화 될 것인지 등의 문제와 관련하여, 2018년의 남북 대화 국면이

과거에 북한이 국제사회와 약속한 기존 합의들과 어떤 차이점을 보이고 있는지 살펴보는 일은 중요한 의미를 가진다.

대표적으로 제네바합의, 9.19공동성명, 2.13합의, 2.29합의 등과 비교할 때 이 번 북한 행동의 특이점은 무엇이고, 그러한 특이점이 향후 대화국면을 긍정적으로 전망할 근거라고 볼 수 있는가? 대체로 현 대화국면을 북한이 과거 참여한 협상국면과 비교할 때 다음과 같은 차이점을 발견하게 된다.

- 대가성이 없는 북한의 선제적 선언(핵·미사일 활동 중단, 비핵화 약속 등)
- 핵무력 완성을 통한 협상의 자신감
- 역사상 최초의 북미정상회담 제의
- 이번이야 말로 북핵 문제를 해결하겠다는 국내외의 포괄적인 합의
- 국제적 고립에서 탈피하겠다는 김정은의 강력한 의지
- 결국 비핵화-평화체제 Deal이 유일한 해법이라는 공감대 확산
- 북미정상회담의 성사는 향후 양국의 행동에 커다란 구속력으로 작용

#### 다. 비핵화 과정의 입장 차이: ‘일괄 타결 vs. 단계적 접근’의 진의는?

최근 북중 정상회담에서 김정은 위원장은 비핵화와 평화 실현을 위해 “단계적·동시적 조치(progressive and synchronous measures)로 평화 안정 분위기”를 조성할 것을 강조한 바 있다. 이러한 발언을 계기로 한국 정부와 미국이 원하는 ‘일괄 타결’ 방식과 북한이 희망하는 ‘단계론적 타결’ 사이에 심각한 간극이 존재하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되고 있다. 실제로 존 볼튼 안보보좌관이 보좌관으로 임명되기 이전 사석에서 북한에도 소위 ‘리비아식 모델’이 적용되어야 한다고 주장한 바 있다고 알려지면 서, 북미간 이해 차이를 좁힐 수 있을까 하는 의구심이 커지고 있는 상황이다.

하지만 이는 ‘타결 방식’과 ‘실행 방식’을 혼동한데 기인하는 오해에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 북한 비핵화 문제는 그 속성상 ‘체제 인정’에 준하는 약속과 로드맵만 제시된다면, 북한 역시 비핵화를 보장하는 ‘일괄 타결’ 방식의 약속에 합의할 수밖에 없다. 다만 김정은 위원장이 언급한 ‘단계적 및 동시적 조치’는 일괄 타결 합의 이후 실행 차

원에서 예상되는 문제점들을 고려하여 입장을 표명한 것으로 이해된다. 결국 문제의 핵심은 일괄 타결 이후 얼마나 정교하고 실행 가능한 평화로드맵의 제시가 가능할 것인가에 달려 있다고 볼 수 있다.

#### 라. 북미정상회담 논의 가능한 의제들

- 북미정상회담 성사 조건: “체제 보장만 약속해 준다면 어떤 약속도 가능”
- 비핵화 실행이 매우 복잡하고 장기적인 시간이 걸릴 것이라는 점에서 일단 북한은 미국이 요구하는 CVID를 선언적으로 약속할 가능성 있음.
- 단 북한은 미국에게 체제 인정을 의미하는 상징적인 조치를 요구할 가능성이 있는데, 예를 들어 다음과 같은 요구 사항 제시가 가능함.
- 미 의회 차원의 대북 대북적대시 정책 및 군사옵션 불사용지지 입장
- 주한미군 축소 및 한미군사훈련 단계적 폐지
- 모든 유엔 제재 해제 및 주요 국제기구 멤버십(WB, IMF 등) 인정

북미정상회담에서 여하한 합의가 이뤄지더라도 결국 세 개의 근본적인 문제점이 제기될 것인데, 1) 북한을 (일종의) 잠정적인 핵보유국으로 간주하고 비핵화를 유도하느냐 혹은 핵보유국 지위를 인정하지 않은 상황에서 비핵화를 유도하느냐의 문제, 그리고 2) 북한 비핵화 프로세스에서 북미관계 정상화를 어디에 위치시키느냐의 문제가 문제, 마지막으로 3) 향후 비핵화 협상 초기에 북한이 요구하는 체제안전이 무엇이고 이러한 요구를 어떻게 수용하느냐의 문제인데, ‘대북 적대시 정책 철폐, 정전협정의 평화협정 대체, 주한미군 철수’ 등과 같은 북한의 기존 주장을 어떤 방식에 의해 현실적으로 수용 가능한 대안으로 전환하느냐가 핵심 관건으로 예상됨.

#### 마. 과거와 다른 새로운 비핵화 로드맵(단계별 해법)은?

현실적인 대안으로 결국 1) 기존 9.19방식의 로드맵을 창의적으로 재배치(rearrange)

하거나 혹은 2) 북한이 핵폐기를 선언적으로 보장만 해주면 비핵화 과정은 장기적인 프로세스로 설정하고 대신 북한에 대한 적극적인 관여정책을(제재해제 및 체제보장 등) 추진하여 실질적으로 핵무기를 무력화시키는 비핵화 전략을 상정해 볼 수 있음.

하지만 현 시점에서 북한 문제에 관한한 보수화된 우리 국민들의 정서와 미국 정책 결정자들의 성향, 그리고 무엇보다도 김정은 위원장의 적극적인 평화공세를 고려할 때 을 고려할 때 두 번째 방안은 구체화하기 어려운 현실이다.

또한 비핵화 로드맵에서 제재 상태를 언제까지 유지할 것인지? 그리고 제재 국면의 전환을 가능케 하는 조건은 무엇이어서 하는지 등과 관련한 논의 역시 필요한 상황임. 이 과정에서 과거 합의 이행 실패는 결국 사찰·검증 문제였다는 점을 거론하면서 북한 전역에 걸쳐 도처에 산재한 핵 프로그램을 완전하게 검증 및 폐기할 수 있을까하는 회의적 시각이 분명히 대두할 것으로 예상함. 이와 관련하여 비핵화 및 한반도 평화 프로세스에 거부감을 가지는 국민들을 대상으로 한 설득 가능한 논리 개발 역시 매우 중요한 과제로 판단된다.

## 바. 정책 대안: '코리아 모델'

### 1) '코리아 모델'의 세 가지 전제 조건

첫째, 현재 조성된 대화국면은 2017년 수차례에 걸친 한반도 전쟁위기를 겪은 다음 어렵게 조성된 모멘텀이다. 뿐만 아니라 이번에는 말로 진정한 비핵화를 이뤄야 하며, 또 그 과정에서 과거와 같은 대북정책의 실수가 반복되어서는 안 된다는 우리 사회 내부와 국제사회의 공감대가 견고한 실정이다. 이럴 때일수록 북한 문제 접근에 있어서 급격한 방향선회나 신중하지 못한 접근은 피해야 할 것이다. 대북한 관여가 북한 사회 내부의 자연스러운 변화를 야기할 것이라는 전망, 또한 북한은 가까운 장래에 붕괴할 것이라는 전망 등은 모두 그릇된 정보와 판단에 기인한 바가 크다.

둘째, 현 시점에서 만들고자 하는 한반도 평화는 한국전쟁 당시 성립된 정전체제를 대체하는 단순한 개념의 평화체제가 되어서는 안 된다. 한반도 평화는 명시적으로 규정되어 있는 고유한 개념이 아니라, 남북관계와 주변국 관계 사이 모두에서 새롭게 정착시키고 만들어 나가야 할 한반도가 가지 않은 새로운 '평화레짐'(peace regime)의 길이다. 정전협정이 다른 약속으로 대체하고, 북한을 상대로 한 국제사회의 관계 정상화가 이뤄지고 하는 등의 과정에서 한반도 및 동북아의 공동체 정신이 창출되는 새로운 개념의 평화를 만드는 과정이어야 할 것이다.

셋째, '코리아 모델'은 통일, 국가, 민족, 분단, 교차승인 등과 같은 근대적 가치만을 지향하지 않는다. 비핵화와 한반도 평화가 근대적 사고에 기반 한 국가주의 패러다임에 갇혀있는 경우 한반도 문제에 이해관계를 가지고 있는 핵심 주변국은 각자의 이익을 추구하는 데에만 매몰되어 오히려 한반도 평화 만들기가 어려워질 가능성이 크다. 북핵 문제의 해결과 한반도 평화는 동북아 및 동아시아 공동체 및 평화를 견인하는 보다 상위 차원의 가치와 맞닿아 있다는 점을 지향하여, '평화로운 동아시아' '협력하는 동아시아' 등의 가치들을 창출할 수 있어야 할 것이다.

## 2) 원칙과 내용

### 가) '코리아 모델'의 5대 원칙

- ① Trust but Verify!
- ② 비핵화를 통한 북한정상화가 아닌 '북한정상화를 통한 비핵화' 실천
- ③ 북한 스스로 비핵화를 실천할 수 없다는 현실적 인식
- ④ '안보-안보 교환'과 '안보-경제 교환'의 최적화된 결합
- ⑤ 한반도를 둘러싼 안보환경을 새롭게 만들어 가는 능동적 외교

### 나) 3대 정책 영역별(비핵화, 평화협정, 북미관계정상화) '100일간 액션 플랜' 제안

- One Hundred Days Action Plan (루즈벨트 대통령의 '첫 100일')
- 비핵화: 예시, 확실한 북핵 검증시스템 복원
- 평화협정: 예시, 평화협정 추진을 위한 고위급실무회의 추진

북미관계정상화: 예시, 대북적대시정책 폐기 정부 성명

## 5. 한국의 스탠스와 주요 고려 사항

### 가. 북미정상회담과 한국정부의 스탠스

- 향후 발생할 수 있는 북한과 미국의 이탈 가능성을 차단할 수 있을까?
- 지금까지 주어진 외교안보환경을 있는 그대로 상수로 받아들이는 관성에서 벗어나 우리 주도의 외교안보환경 변화를 주도하려는 의지가 있는가?
- 여러 가지 우려(북미정상 실패 가능성 등)가 제기되지만, 남북정상회담이 성공하고 두 정상은 한반도 평화를 약속하게 된다면, 그 이후 미국이 북한에 대한 군사옵션 가능성을 꺼내드는 것은 현실적으로 불가능해 짐.
- 결국 남북정상회담 이후 북미정상회담의 성공적인 개최를 위한 아젠다 셋팅 과정에서 우리 정부의 얼마나 적극적이고 창의적인 가교 역할을 할 것인가의 문제
- 북한 비핵화의 공을 철저히 미국 정부로 돌리는 전략이 필요
- 북한이 확실한 비핵화 입장만 밝힌다면, 북한 사회의 구조상 북한 스스로 완전한 핵 포기는 불가능하다는 점을 설명하고, 한국과 미국이 협조해서 북한의 비핵화를 도와야 한다는 설득 및 공감대 확보 필요

### 나. 한반도 문제와 '동북아 체스판': 한반도 평화를 위한 Int'l division of labor

	북한 비핵화 및 한반도 평화체제 관련 국가별 핵심 interest
한국	확실한 비핵화 프로세스, 항구적인 한반도 평화체 구축, 한반도 신경제 공동체
북한	체제인정을 통한 정상국가, 고질적인 외교적 고립 탈피, 경제건설
미국	북핵 CVID, 한미동맹 중심의 한반도 안보, 중국부상 견제와 동북아 영향력 유지
중국	북한의 전략적 가치 보존, 한반도에서 미국 영향력 강화 차단, 주변국관계 안정화
일본	납북자 문제 해결과 인간안보, 한미일 안보 협력, 완전한 북핵 문제의 해결
러시아	동북아국제정치에 중요한 행위자로 역할 회복, 한반도 문제를 통한 극동경제 활성화

미국은 물론이고 중국, 일본, 러시아 모두는 비핵화 및 한반도 평화체제를 접근하는 이익구조가 매우 복잡하다. 최근에는 미중간 전례가 없는 무역전쟁이 전개될 조짐을 보이고 있는데, 이는 어떤 형태로든 북한 문제 해결 과정에서 미중간 합의를 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용. 관련 핵심국가들 사이에 북한 비핵화 및 한반도 평화를 위한 일종의 '국제분업구조(International division of labor)'를 만들어 나가야 할 것이다.

관련하여 현 시점에서 우리 정부가 전개해온 '한국의 4강 외교'와 현재 혹은 향후 북한이 전개할 것으로 예상되는 '북한의 4강 외교'가 어떻게 비교되는지 살펴보는 일이다. 궁극적으로는 남북미 플러스 4강의 한반도 이해관계의 교집합과 점점을 확보해 나가는 노력이 필요

#### 〈남북의 4강 외교 전략〉

한미	견고한 공조, 북한 비핵화 추진의 핵심 주체, 미국의 이탈 방지	+	체제 생존을 건 담판, 각종 제재 해제 및 한반도판 마샬플랜 요구	북미
한중	중국의 한반도 이익 이해, 비핵화 이후 미중간 균형 유지 등		전통적인 동맹 확인, 최후의 후원인, 북미회담 결렬 시 북한 지원, 경제 제재 해제 등	북중
한일	일본의 facilitator 역할 주문, 한미일 자유주의 연대 공고화		고이즈미 정부 당시 성과 계승, 배상금 지급 및 대규모 경제 지원	북일
한러	남북러 경제협력, 공정한 감시자 역할 주문 등		북중러 연대, 경제교류 활성화, 미국을 견제할 수 있는 카드	북러

### 다. 주요 개념의 분명한 정의

잘 알려진 바와 같이 현재의 비핵화 논의는 '북한의 비핵화' 문제에 초점을 맞추고 있다. 전통적으로 북한은 한반도 전체를 의미하는 '조선 반도의 비핵화'를 주장해 왔고, 중국 역시 북한을 특정하지 않고 한반도 전체의 비핵화를 주장하고 있다. 방어적 동맹을 분명히 하고 있는 한미동맹의 성격과 6차에 걸친 핵실험과 스스로 장거리 미사일 실험을 성공했다고(화성 15형) 주장하는 북한의 군사적 위협은 동일선상에 놓기 어려운 차원이다.

또한 북한 핵문제 해결은 시기적으로 구분하지 않고 과거 핵, 현재 핵, 미래 핵 모두를 포함한 비핵화이어야 한다. 특히 이 문제는 북한 핵을 ‘동결’(freezing)의 차원에서 접근하는 입장이 안고 있는 위험 요소를 함께 보여주고 있는데, 북한이 핵무력 완성을 선언한 상황에서 동결은 현 상태에서 북한이 주장하는 핵무력 완성을 묵인하는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

#### 라. 비핵화 프로세스 수준과 남북 교류협력 프로세스 수준 사이의 균형

지금까지의 대북정책 추진 과정에서 가장 대표적인 논쟁의 하나는 비핵화의 진척 수준과 교류협력의 진척 수준이 합리적으로 병행되어야 한다는 것이었다. 이러한 문제의식은 비핵화보다는 교류협력을 먼저 추동하여 추후 비핵화 문제로 확산되는 전환효과(spill-over effect)를 노렸던 햇볕정책도, 또한 비핵화에 대한 북한의 진정한 제스처가 선행되어야 경제협력을 포함한 교류협력이 활성화될 수 있다는 보수주의적 접근도 모두 정답은 아니었다는 교훈을 담고 있다. 따라서 향후에 전개될 비핵화 과정과 교류협력 과정은 적절한 수준에서 균형을 이루며 진행되어야 할 것이다.

물론 이 두 개 이슈 영역 사이에 물리적 차원의 균형은 있을 수 있으며 때로는 각종 대북 경제 사업이 비핵화 과정을 자극하면서 둘 사이의 선순환구조를 이룰 수도 있을 것이고, 또한 때로는 북한의 비핵화 의지와 실천이 한국은 물론 국제적 차원의 대북 긍정적 관여정책을 촉진할 수도 있을 것으로 전망된다.

#### 마. 한미동맹의 근간이 흔들릴 가능성에 대한 우려

현재 문재인 정부가 추진하고 있는 한반도 평화 정착은 기존 대북정책과 중요한 차이점을 보이고 있다. 지금까지의 대북정책은 북한이 희망하는 안보적 문제인 생존과 우리가 제시하는 경제적 성격의 지원 사이에서 근본적인 미스매치가 있었던 까닭에, 문재인 대통령은 작년 7월 ‘베를린 구상’ 및 8월 ‘광복절 연설’ 등을 통해 한반도 평화체제를 제시했다. 기본적으로 문재인 정부의 이러한 시도를 긍정적으로 평가하면서도, 한

편으로 전문가와 국민들 모두는 이러한 평화체제 문제가 궁극적으로 한미동맹의 근간을 훼손할 가능성에 대해서 우려하고 있다. 한반도 평화체제 논의가 북한 체제의 인정을 일정 부분 수용하는 부분이 불가피하다면, 그 과정에서 완전한 비핵화를 대가로 북한이 오랫동안 주장해온 주한미군 문제 등과 같은 한미동맹의 근간이 훼손될 가능성에 대해서 우리 정부는 보다 신중한 접근이 필요하다고 생각한다.

#### 바. 미국에 우호적인 혹은 적대적이지 않은 북한을 중국은 수용할 수 있을까?

지난 3월 말 김정은 위원장의 전격적인 중국 방문 및 북중 정상회담에서 알 수 있듯이, 시진핑 주석 집권 이후 북중관계가 예전과 다른 것은 분명하지만, 그렇다고 하더라도 중국의 국가이익에서 차지하는 북한정권 존재의 가치가 크게 변한 것은 아니다. 북미 정상회담 관련하여 과연 중국은 한반도 및 동북아 지역 정세의 급격한 변화를 어떻게 받아들일까? 현재로서는 중국이 한반도 대화국면이 힘겨운 문턱을 넘어서는 순간에 맞춰 휘방꾼(spoiler)을 자처하지는 않을 것으로 생각한다. 하지만 자국의 사활적인 안보이익이 침해된다고 판단되는 순간 대북한 경제관계 개선 및 북중동맹 강화 카드를 통해 한국 정부와 미국 정부의 역할을 제한시키는 전략을 구사할 것이라고 예상된다.

#### 사. 만약 현재의 긍정적인 비전과 시나리오가 실패했을 경우

마지막으로 만에 하나 현재의 대화국면이 의미 있는 결실로 이어지지 못하고, 또 다시 한반도 위기국면으로 귀결될 가능성에 대해서도 대비할 필요가 있다. 북미정상회담이 만에 하나 성사되지 못하고, 설사 군사 옵션까지는 가지 않는다고 하더라도 북미 정상회담 이후 회담이 ‘성공도 아니고 실패도 아닌’ 즉, 미국에게 직접적인 위협이 되는 문제들(ICBM 폐기 & 미래 핵 동결)만 해결하고 한반도의 위기가(북한의 핵 보유) 그대로 상존하는 상황이 재현될 수 있다. 이 경우 정부가 취할 바람직한 입장은 무엇이고, 또한 트럼프 행정부에게 요구할 수 있는 사안은 무엇인가에 대한 포괄적인 전략적 준비가 마련되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김근식, 대북포용정책의 진화를 위하여, 서울: 한울, 2011.
- 민화협정책보고서, 남북관계 재정립을 위한 새 정부의 남북협력 로드맵 제안 (2017.6)
- 박명규, 김병연, 남북통합지수: 2008~2013 변화와 함의 (2013)
- 박인휘, 북핵 20년과 한미동맹: 주어진 분단 vs. 선택적 분단, 국제정치논총 53권 3호(2013)
- 박인휘, “북한 변화를 유도하는 긍정적 관여정책 개발 방안”, 이영 편, 통일준비를 위한 학제적 연구, 한국조세재정연구원(2015)
- 북한연구학회, 김정은 시대의 정치와 외교, 파주: 한울, 2014
- 윤영관, 외교의 시대: 한반도의 길을 묻다. 미지북스, 2015.
- 이석, 조병구 편, 동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략, KDI 출판부(2017.1)
- 일민국제관계연구원, IIRI Working Paper “평화협정의 의미와 사례: 한반도에서의 시사점” (2017.7)
- 전재성, "분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북관계의 조명," 『통일정책연구』, 24권 1호(2015)
- 정근식 · 김병로 외, 통일의식조사: 2016. 서울: 서울대출판문화원, 2016.
- 정성장, 백학순, 임을출, 전영선. 김정은 리더십 연구. 성남: 세종연구소, 2017.
- CRS, CRS Report R41481 "U.S-South Korea Relations" (May 2017)
- Scott Snyder, "Can the U.S.-Korea Alliance Survive the Trump-Moon Era?," Asia Unbound CFR Blog, May 18, 2017
- Troy Stangarone, "Going Nuclear Wouldn't Be Easy for South Korea," The National Interest, Feb 29, 2016.
- U.S. State Department, "Joint Statement by Secretary of State Rex Tillerson, Secretary of Defense James Mattis, Director of National Intelligence Dan Coats," April 26, 2017
- Kang, David, "The Security of Northeast Asia," Pacific Focus, Vol. 24, No. 1 (2009).
- Kang, David and Victor Cha, "Thank Again: North Korea," Foreign Policy, Mar 2013.
- Lee, Sunny Seong-hyon. 2013. "Chinese Perspective on North Korea and Korean Unification," On Korea: Academic Paper Series 2013 Vol.6.
- Mearsheimer, John J. The Tragedy of Great Power Politics (New York: W. W. Norton & Company, 2001).
- Pollack, Jonathan D. "Is Xi Jinping Rethinking Korean Unification?" a paper presented at the 3rd Korea Research Institute for Security-Brookings Joint Conference on "Cooperating for Regional Stability in the Process of Korean Unification: Contingency Preparations with the ROK-U.S. as Anchor" in Seoul, Korea. January 20, 2015.



