

〈통일학세미나〉

# 남북관계와 통일평화의 諸쟁점

- 일시 2014. 9. 23 (화) 14:00~18:00
- 장소 서울대학교 아시아연구소 삼익홀



서울대학교 통일평화연구원  
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University



## <목 차>

1. 통일 한국, 민족공동체 혹은 다문화사회?.....	1
2. 통일 한국의 바람직한 정치제도: 논쟁.....	6
3. 남·북한 경제통합 연구의 방향 및 과제.....	21
4. 통일 과정에 문화의 역할과 통일국가의 문화비전을 묻다 .....	27
5. 북한 체제전환 없이 평화통일 가능한가?.....	35
6. 북한의 핵억제 전략: 목표, 효용, 운용방식은?.....	42
7. 미국과 중국, 한반도 통일 수용할까?.....	51
8. 군사안보에 대한 경제적 접근은 유용한가?.....	58

# 통일 한국, 민족공동체 혹은 다문화사회?

이수정 (덕성여대)

## 1. 무엇을 위한 통일?

- 남북의 공식적/근본적 입장은 민족공동체 형성/회복
  - 남북한 구성원들이 같은 민족이라는 집단적 정서를 가지고 민족과 국가의 일치를 원한다는 것을 전제
  - 인지할 수 있는 수준에서의 공통된 언어, 혈연, 생활문화 등 전근대적 요소 + 일제 식민지배, (외세에 의한) 분단에 의한 민족국가 수립의 좌절 등 근대적 경험 + 분단 국가 수립+성장 과정에서의 동원 등이 근간
  - 민족공동체 개념은 동질성, 단일성, 민족중심성에 기반
- 그러나 글로벌/다문화 시대, 통일은 최소한 남한사회 구성원들에게는 주요한 관심사가 아님
  - 세월의 힘: 분단이 자연스런 삶의 조건인 인구의 증가
  - 분단문화의 영향: 북한에 대한 부정적 인식 + 부담 담론
  - 글로벌/다문화화의 영향: 민족 =/= 국가라는 인식 확대, 이질적 역사/문화를 가진 구성원들의 증가, 글로벌 정체성, 배타적 민족주의에 대한 비판
- 여전히 '통일'이 필요한 이유 (통일 방향)
  - 한반도 구성원들의 민주, 복지, 평화를 해치는 분단을 극복하기 위해, '탈분단'
  - 정치/경제/군사적 대립으로 인한 낭비와 공포 + 사회/문화/심리적 제약 극복을 위해

## 2. 통일코리아의 구성원?

“저는 남북의 사람들이 하나의 민족인가에 대해 심각한 의문을 가지고 있습니다. 남쪽으로 와 보니, 남북은 이미 다른 민족이 되지 않았나 싶거든요. 문화, 언어, 가치, 모든 것이 이미 너무 달라져 있어요. 무엇보다 사람이 다르다 싶어요.

- 한 북한출신 대학생이 남북을 고루 경험한 자신의 시각에서 예상되는 통일의 어려움에 대해 언급하며

“왜 모든 걸 다 새로 배워야 한다고, 바꿔야 한다고 해요? 우리는 장점이 하나도 없어요?”

- 한 북한출신 청소년이 하나원 교육내용에 대한 불편함을 표현하며

“한 민족이라고 비자도 내 주고 돈 벌어도 하게 해주고 고맙지, 뭐. 그런데 사람 욕심이 끝이 없는 것 같아. 북조선 사람들은 집도 주고 직장도 구해주고 그런다니까, 같은 민족인데 왜 우리는 그렇게 안 해 주나 싶더라고.”

- 한국에서 일하고 있는 중국 조선족 여성

“어떻게 미래 통일의 주역이 될 탈북청소년들을 베트남, 필리핀 엄마를 둔 그런 다문화청소년들과 함께 논의할 수 있어요?” “그렇게 차별적인 발언을 하시면 안 되죠. 국제결혼가정 아이들도 대한민국 국민이예요. 그 아이들은 통일의 주역이 될 수 없나요?”

- ‘이주배경을 가진 청소년 토론회’에 초청받은 통일부 공무원의 질책과 초청자인 활동가의 응대

○ 한반도의 역사적 과정에 삶이 깊이 연루(implication)된 사람들

- ‘한민족’을 주축으로 하지만, 이질성과 다중성이 증가
- 선형적 요소에 의한 동질적 주체 X

○ 남한 사회의 다인종/다종족/다문화화

- ‘한민족’의 역사와 경험을 공유하지 않는, 혈통적/문화적으로 다른 정체성을 가진 사회구성원들의 증가 (2006년 ‘다문화 사회’ 선포)
- 코리안 디아스포라들도 다양한 방식으로 연계됨
- 법적, 사회문화적, 정치경제적 영역에서 배제/포섭이 불균형하게 이루어짐
- 민족/국가/문화/귀속감 등 고정된 경계에 대한 문제제기, 삶의 혼종성에 대한 담론 활성화

○ 남북한 차이

- 남북한의 차이(개별 국가성 강화 과정에서 형성된 이질적 가치관, 정서, 생활양식 ... 탈북자의 예 ... ‘사람이 다르다’)
- 비대칭성 현저
- 남한 주도로 통일이 될 경우 대립과 갈등 가능성 (북한 사람들의 ‘소수집단화,’ ‘문화권’ 주장이 가시화될 가능성?)

○ 기타 내부적 차이들 (외적 차이보다 더 큰 내적 차이? 복합적 차이의 매트릭스)

### 3. 통일코리아의 조직 원리/문화적 이상?

○ 통일은 민족의 재결합이 아닌 창조적 기획

- 한반도 내외적 환경 변화

○ 단기적으로는 ‘민족주의 유포리아’에 휩싸일 가능성

- 동질성 복제 욕망 (상상된 것이라는 인식도 민족을 해소시키지 못한다)
- ‘다른 몸’을 견디지 못하게 함
- 보편/타자의 자리를 둔 갈등 (가치, 문화, 역사, 생활습관, 언어...)
- ‘새로운 민족들’의 탄생?

○ 다양한 레벨에서 ‘차이의 조직화’가 관건

- 차이 인정(다를 수 있는 권리) + 자원 접근성의 평등성 강화 (차이로 인한 배제와 주변화 극복) ... 통합 조건의 개정
- 차이의 병렬적 공존이 아닌, 차이에서 배우고 유사성에서 공감하는 가운데 서로의 지평을 확장하여 공통적인 삶의 기반을 마련해 나가는 삶의 창출
- 공유된 시민적 공동체 의식 창출
- 경우에 따라서는 차별적 시민권 (differentiated citizenship) 부여 필요
- 한계?

○ 안정화를 돕는 조건?

- 공동의 가치? 공동의 정체성?
- 종속보다는 배양을 통한 보다 큰 공동체의 소속 (소속 방식의 다양성 인정)
- 정의롭지 못한 안정성은 궁극적 불안정을 가져옴. 해결되기보다는 끊임없이 협상되어야 함

○ 적절한 제도/형식?

**4. 차이에 대한 북한사람들의 인식? ‘차이’를 매개로 한 말걸기와 협상 가능성?**

최근 남조선에서 우리 민족의 본질적 특성을 거세하고 <다민족, 다인종사회>화를 추구하는 괴이한 놀음이 벌어지고 있다. 이 소동의 연출자들은 남조선이 미국인 등 여러 인종의 피가 섞인 <혼혈의 지역> 이라느니, <폐쇄적인 민족주의 극복>이니, 미국과 같은 <다민족국가의 포용성과 개방성>이니 하는 황당한 설을 들고 나오고 있다. 말마디 자체도 민족적 감정에 칼질하는 것이지만 보다 엄중한 것은 이 반민족적인 <다민족, 다인종사회>론이 벌써 론의 단계를 벗어났다는데 있다.....결론부터 말한다면 남조선의 친미 사대매국세력이 운운하는 <다민족, 다인종사회>론은 민족의 단일성을 부정하고 남조선을 이민족화, 잡탕화, 미국화하려는 용납 못할 민족말살론이다

- 한국의 다문화담론에 대한 북한 로동신문 사설 -

‘인간의 기본적인 형상조차 없는 광대,’ ‘원숭이의 모습을 한 피가 불분명한 잡종,’ ‘인간의 초보적인 면모도 갖추지 못한 추물,’ ‘세계 최대의 아프리카 동물원에서 구경꾼들이 던져주는 빵 부스러기나 훔으면서 원숭이들과 함께 살아야 한다’ ‘인간추물’ ‘인간오작품’ ‘시대의 폐물’

- 북한 조선중앙통신이 한미정상회담 이후 북한 주민들의 반향이라며 소개한 오바마에 대한 비난 -

우리는 다문화 아니에요. 한민족인데, 우리는 외국인 아닌데, 왜 자꾸 다문화라고 그래요? 다문화 얘기 좀 그만 해요.

- 북한이탈주민 관련 이슈를 다루는 관점 중 하나로 다문화주의를 소개하자 북출신 학생의 분노-

여기는 다문화사회잖아요. 영국사람도, 북한사람도, 남한사람도, 타밀사람도 차별 안 해요. 훨씬 편해요.

- 영국으로 재이주한 '북한난민'이 영국사회의 장점에 대해 얘기하며 -

- 북한은 전반적으로 차이에 대한 관용 수준이 매우 낮다는 것이 일반적 관찰임
  - 특히 인종적, 문화적 차이에 대한 관용의 수준 매우 낮음, 순혈 민족주의
  - 이는 한국 사회의 다문화 담론에 대한 부정적 반응이나 오바마에 대한 인종주의적 발언에 의해서도 파악할 수 있음
  - '북한이탈주민'들의 '다문화' 담론에 대한 부정적 인식도 부분적으로 북한사회 전반의 민족주의적/반다문화적 문화에 기인한 것일 수 있음
- 영국으로 재이주한 '북한난민'들의 다문화 환경에 대한 반응은 북한 주민들의 문화적 차이에 대한 인식의 변화 가능성을 엿보게 함
  - 사회적 소수자로서 차이에 대한 관용, 다원성이 주는 안도감
  - 기대의 차이
  - 한국 상황에 대한 재해석 가능
- 차별/배제의 기제가 무엇인가에 따라 변화 가능

## 5. 지금 할 일?

- 통일에 대한 재의미화
  - 탈분단 과정
  - 자유, 민주, 평등, 연대에 기반한 새로운 사회 형성
  - 통일은 다중적 주체들이 성찰하고 소통하며 끊임없이 만들어가는 과정
  - 공존을 넘어선 변화와 창조의 과정: "차이는 내가 변화할 수 있는 고마운 기회"
- 내부의 이질성, 혼종성을 긍정하고 서로 변화하면서 새로움을 만드는 훈련
- 북한사회 변화의 환경 조성
  - 차이와 만날 수 있도록
  - 접촉지대(contact zone) 활성화 환경 조성





# 통일 한국의 바람직한 정치제도: 논쟁

강원택 (서울대학교)

## 1. 서론

통일에 대한 논의가 최근 활발해진 듯하다. 여기에는 신년 기자회견에서 박근혜 대통령이 말한 이른바 ‘통일 대박’론이 큰 영향을 주었으며, 일부 언론에서의 문제 제기도 사회적 관심을 높이는 데 도움을 준 것으로 보인다. 그러나 통일과 관련된 전반적인 논의는 여전히 통일의 과정에 놓여 있는 듯이 보인다. 어떻게 통일할 것이며, 어떤 과정을 거쳐 통일 혹은 통합을 완수할 것인가에 대한 논의가 주종을 이룬다. 통일 논의와 관련하여 최근 들어 달라진 것이라면 통일이 가져다 줄 혜택에 대한 강조이다. ‘통일 대박론’이 그것의 좋은 사례인데, 통일로 인한 남한 사회의 새로운 기회와 도약의 가능성에 주목한다. 이러한 관점의 변화에는 여러 가지 이유가 존재하겠지만, 한 가지 분명한 점은 분단이 장기화되면서 분단이라는 현상유지를 선호하고 통일을 부담스럽게 생각하는 사람들이 점차 늘어났기 때문일 것이다.

예전보다 통일에 대한 우리 사회의 논의가 활성화되었지만 통일 이후의 우리의 삶의 모습에 대한 고민은 그동안 그다지 활발하지 못했던 것이 사실이다. 통일이 ‘대박’이 되기 위해서는 통일 이후의 남북한 주민의 삶이 지금보다 더 나아져야 할 것이고, 물리적 통일을 넘어선 사회적 통합도 원만하게 이뤄내야 하는 것이다. ‘지금보다 더 나은 삶’이라는 것은 비단 경제적인 성장이나 군사적, 외교적 역량의 강화뿐만 아니라, 일차적으로 두 지역 주민 간의 진정한 통합이 이뤄져야 하고 그것이 정치제도를 통해 안정적이고 지속적으로 유지될 수 있어야 하는 것이다. 더욱이 그간 전체주의인 북한은 말할 것도 없고, 자유민주주의 체제라는 남한 역시 분단으로 인해 시민적 자유와 권리의 제약을 받아 왔다는 점을 감안하면, 통일 이후의 ‘지금보다 나은 삶’이란 이러한 분단으로 인한 한계를 극복하는 기회를 마련하는 것이기도 하다. 그런 점에서 볼 때 통일 한국이 어떤 정치체제, 정치제도를 마련해야 할 것인가 하는 문제의식은 현실적으로 매우 시급하고 중요한 것이다.

더욱이 동서독과 비교해 볼 때, 남북한은 너무나도 이질적인 환경에서 장기간 분리되어 존속해 왔다. 같은 민족이라고는 하지만 결코 짧지 않는 70년의 세월 동안 완전히 상이한 체제와 조건 속에서 교류 없이 살아왔기 때문에, 통일 한국이 정치적으로 ‘지금보다 더 나은 삶’을 제공하기 위해서는 이와 같은 역사적 조건에 대한 고려가 제도적으로 반영되어야 한다. 그런 점에서 볼 때 통일은 우리에게 “자연스러운 원래 상태로의 복귀”라기보다는 장기간 분리된 이질적인 사회의 결합이라는 관점이 보다 적절해 보인다 (강원택 2011: 18). 따라서 통일 이후의 정치제도 역시 서로 완전히

격리된 상이한 체제에서 장기간 살아온 ‘서로 다른 두 세계의 주민들’을 하나로 통합시킬 수 있어야 하고 또 그것을 통해 정치적 안정을 이뤄내야 한다는 결코 쉽지 않은 목표를 추구해야 하는 것이다.

그런 점에서 통일 이후의 정치제도를 고민한 적지 않은 연구자들은 통일 한국의 기본적 정치 제도 디자인의 출발점을 레이파르트(Lijphart 1977: 1984)가 말하는 합의제(협의제) 민주주의(consociational democracy or consensu democracy)에서 찾는 경우가 많았다. (박종철 1994; 최진욱 1996; 임혁백 1999; 박종철 외 2004; 강원택 2011; 정병기 2014 등). 이러한 관점은 결합하게 될 두 사회가 이질적이고 또한 사회 균열 역시 이념, 지역, 계층, 세대 등 다차원적으로 나타날 가능성이 크며, 남한과 북한의 인구 규모가 커다란 차이를 보인다는 점 등을 고려한 것이다. 이러한 조건 하에서 다수의 의사가 관철되는 다수결 원칙이 그에 따른 권력의 독점은 정치적 안정과 사회통합을 위해서 바람직하지 않으며, 합의와 권력의 분점 그리고 다당적 체제가 보다 바람직하다는 것이다.

큰 틀에서 이에 대한 공감대가 존재한다고 해도 구체적인 제도에 대해서는 학자들마다 각기 다른 견해를 보인다. 이는 통일 이후의 정치적 균열을 어떻게 정의하고 그에 따른 갈등 해소의 제도적 방안에 대한 시각의 차이를 반영하기 때문일 것이다. 이와 함께 학자들마다 바람직하다고 판단하는 정치체계의 선호가 각기 다르기 때문일 것이다. 이 글에서는 통일 이후의 한국 민주주의를 고려할 때 중요하게 검토되어야 할 몇 가지 정치제도에 대한 상이한 시각을 비교하며 평가하고자 한다. 구체적으로 여기서는 연방제, 양원제, 선거제도, 권력 구조 등을 중심으로 논의한다. 이 네 가지 제도에 주목하는 것은 통일 이후의 권력 배분이나 정치적 대표성 등의 문제에 있어서 매우 중요한 제도적 장치이기 때문이다.

## 2. 연방제

연방제는 사실 오랫동안 우리 사회에서는 공개적으로 주장하기 어려운 금기의 대상이었다. 논란이 생겨나게 된 까닭은 이것이 북한이 주장해 온 통일 방안이었기 때문이다. 이승만 정부가 붕괴되고 제 2 공화국이 들어서면서 김일성은 통일을 대비하는 과도적인 형태의 연방제를 주장했다. 이러한 주장은 박정희 정권 시기에도 계속되었다. 북한의 연방제 주장은 1980년대에도 계속되지만, 과도적 상태로서의 연방이 아니라 통일이 완성된 단계로서의 연방제로 그 내용이 다소 달라지게 된다. 이에 비해 민주화 이전 남한에서 연방제는 '적화(赤化)'를 노리는 북한의 의심쩍은 기만전술일 뿐이었다. 따라서 남한에서 연방제를 주장하는 것은 북한의 주장에 동조하는 것으로 받아들여질 수밖에 없었다 (강원택 2011: 106). 즉 “연방이라는 단어에 이미 역사적으로 고착화되어 있는 이데올로기적 ‘낙인’이 존재”했던 것이다 (김근식 2003: 164). 이러한 변화는 민주화 이후 노태우 정부에서 한민족공동체 통일 방안을 제시하면서부터 달라지기 시작했고, 김대중-김정일 정상회담에서는 “남측의 연합제와 북측의 낮은 단

계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향”시켜 나간다는 합의에 도달하는 수준으로 변화했다. 이처럼 연방제에 대한 논의가 우리 사회에서 자유로워진 것은 민주화 이후의 일이다.

그런데 통일 이후의 한국 정치체제를 디자인하면서 대다수의 학자들은 연방제를 불가피한 형태로 간주한다. 그 까닭은 남북한이 장기간 상이한 체제에서 단절된 채 살아왔기 때문에 통일이 된다고 하더라도 삶의 양식이나 가치관, 정치문화 등에서는 큰 차이가 존재할 수밖에 없기 때문이다. 역지로 두 사회를 동질화시키기 위해 획일적인 가치나 제도를 강요하기보다는 각 사회의 차이를 인정하고 하위 단위의 자율성을 허용하는 것이 현실적으로 보다 바람직하기 때문이다. 예컨대, 허문영과 이정우(2010: 123-124)는 “권력집중 권력분산 모델과 다수결 민주주의 합의제 민주주의 모델을 통해 볼 때 단방제보다는 연방제가 민주주의의 질을 더 높이는 것으로 평가된다....일방주의적이고 경쟁적인 권력집중 모델과 다수결 민주주의 모델에서는 북한 인민의 상대적 박탈감을 키우고 남북한 간의 지역갈등과 계급의식을 조장할 것이다 그러나 상대방에 대한 배려와 관용을 내포하고 있고 합의와 협상을 통해 동의를 극대화할 수 있는 권력분산 모델과 합의제 민주주의 모델은 남북한 간의 체제와 사회 및 문화를 하나의 단일체로 이끌어낼 수 있을 것이다”고 보았다.

이에 비해 이내영(1999: 81-81)은 “연방제가 남북한의 통합을 지연시킬 가능성이 높기 때문에 연방제는 통일 한국의 정부 구조로서는 바람직하지 않을 것으로 보인다. 따라서 우리는 단일정부제 (unitary system)을 유지하면서 어떻게 중앙정부와 지방정부 간의 권력을 배분할 것인가를 논의할 필요가 있다”고 보았다. “통일 이후 불안정과 무질서가 만연한 초기 단계에서는 중앙정부로의 권력의 집중이 필요하고 불가피할 것이다. 지나친 자율성을 갖춘 지방정부들은 새롭게 통일된 한국의 안정성 (stability)과 일체감(unity)을 약화시킬 수 있”기 때문이라는 것이다. 그러나 이내영의 관점은 통일의 완성 상태에 대한 것보다는 과정의 측면을 강조한 탓으로 볼 수도 있을 것 같다. 이와는 달리 대부분의 연구는 연방제의 필요성을 인정하고 있다.

통일 이후의 중앙-지방 관계가 연방제의 형태로 이뤄지는 것이 바람직하다고 해도 중요한 두 가지 고려사항이 있다. 하나는 연방을 구성하는 하위 단위를 무엇으로 할 것인가 하는 점과 두 번째는 연방정부와 주 정부 간의 권한 배분을 어떻게 나눌 것인가 하는 점이다.

강원택 (2011: 123-124)은 “역사적 기반이나 의미를 무시한 채 인위적으로 행정체계 개편의 차원에서 연방제의 하위 단위를 나누는 것은 그 효과나 타당성에서 볼 때 그리 바람직해 보이지 않는다”고 보았다. 즉 “연방 성립 이전 다양한 공동체가 민족, 경제, 종교, 정치 등은 물론 다른 지역과 격리된 자연환경 같은 요인들의 영향으로 성립되었기 때문에, 통일 국가를 형성하는 과정에서나 이후에도 개별성과 특수성이 존재하게 된다는 것이다.” 따라서 “상이한 체제 하에 장기간 분리되어 존재했던 남한과 북한이 개별 단위가 되어 연방을 형성하는 것이 보다 바람직”하다는 것이다.

그러나 남한과 북한만으로 연방을 구성하면 통합에 오히려 도움이 되지 않는다는

시각도 있다. 임혁백 (1999: 23-24)은 남북한을 10개의 주로 편성하는 방안을 제시하면서, “통일 한국의 연방제는 남북한의 분단국가가 기본 단위로 연방을 구성하는 거시 연방보다는 미국식 연방제 즉 다수의 주(스위스의 칸톤, 독일 란트)가 연방을 구성하는 중위 연방주의가 바람직하다”고 보았다. 그 까닭은 “남북 연방제는 남과 북의 두 자치정부가 대치할 경우 이를 중화할 수 있는 완충지대가 없다는 것이다. 이는 남북간의 폭력적 대결과 체제 붕괴로 이어질 가능성이 크다. 거시 연방주의는 안정적이지 못하다. 왜냐하면 연방의 구성 단위가 독자적 생존 능력이 있기 때문에 연방에 잔류해야 할 유인이 상대적으로 적고, 상황의 변화에 따라 연방으로부터의 이탈할 가능성이 크며 구성 단위 간에 주도권을 잡기 위한 투쟁이 극심해질 뿐만 아니라 구성 단위 내부의 이질성과 불평등이 증가하는 문제도 발생한다”는 것이다. 이옥연 (2014: 6) 역시 “내전을 경험한 두 지역 간 분단의 역사가 길었고 무엇보다 그 기간 동안 상호 이질적 사회·정치제도를 유지한 점을 고려하면, 이러한 지역 양분은 오히려 통일 한국의 통합을 저해할 가능성이 크다. 따라서 남한과 북한 자체보다 남한 및 북한을 구성한 도 단위를 연방제의 비중앙을 구성하는 집합체 단위로 활용하는 편이 좋다”고 평가했다. 김용호(2012: 218) 또한 남북한을 하나의 주로 만드는 것보다 여러 개의 주로 나눠 구성하는 것을 보다 바람직하게 보았다. 한편, 남북한을 기준으로 하는 연방제보다 아예 도 단위 이하로 세부화시킨 개념으로 지역을 나누어 자치적 제도를 수립하는 연방제에 대한 주장도 있었다 (라종일, 강량 1997: 521).

주 정부와 연방 정부의 권한 배분에 대해서도 상이한 시각 차이가 존재한다. 연방 정부가 강한 힘을 가져야 한다는 주장과 주 정부에 최대한의 권한이 부여되어야 한다는 주장의 차이이다. 임혁백(1999: 326)은 “통일 한국 연방은 보충성 원리에 따라 외부 효과가 크고 일반 이익적 성격이 강한 문제를 제외하고는 모든 문제를 지방정부에 이양하는 분권화된 국가를 지향해야 한다. 연방 정부는 국방, 외교, 거시 경제, 지역 및 계층 간 격차를 해소하기 위한 재분배, 환경, 복지, 교육 등에 전국적 표준을 설정하고 관리하는 문제를 담당하는 반면에 그 외의 문제, 즉 지역개발, 주택, 도로, 민생치안 등 지방정부가 담당할 수 있는 문제들은 모두 지방정부에 위임할 필요가 있다. 그리고 이를 가능하게 할 수 있도록 지방정부가 입법권, 과세권, 인사권, 행정권 등을 독자적으로 행사할 수 있도록 제도적, 법적으로 보장해 줄 필요가 있다”는 것이다. 이에 대해 강원택 (2011: 23 120)은 “이질적일 뿐만 아니라 상호 적대적이었던 남한과 북한을 각각 하위단위로 두고 연방을 형성할 때, 하위단위에 많은 권한을 부여하면 통일 이후의 통합에 오히려 걸림돌이 될 수 있다는 우려도 가능할 것 같다...따라서 연방제를 도입하더라도 하위 단위 정부에 배분하는 권한을 최소화하고 중앙의 연방정부가 강한 권력을 갖도록 하는 것이 바람직”하다는 것이다. “어떤 형태이든 현실적으로 볼 때 통일 한국이 연방체제가 되더라도 중앙정부의 권한은 어느 정도 강한 형태로 유지될 필요가 있다”는 것이다.

한편, 이옥연 (2014: 12-14)은 통일 한국의 연방제를 캐나다처럼 “중앙과 비중앙이 행정 뿐 아니라 입법권을 공유하는 권력분산 구조”를 갖지만 “실제로 행정적 집행기

능이 중앙보다 비중앙에게 치우쳐 분배”되어 있는 체제를 구상한다는 점에서 임혁백에 가까운 입장이다. 그러나 이옥연의 관심은 “원론적으로 중앙과 비중앙 모두 입법권을 공유”하는 “바로 이 이중주권은 주권 간 격돌로 치달을 위험을 내포한다”는 데 있다. “통일 한국의 연방제도는 장기간 분단 체제를 겪으며 이질성이 심화된 구성단위로 편성된다. 따라서 중앙과의 수직적 관계에 앞서 비중앙 구성단위 간 상호 신뢰와 우호에 대한 협약을 준수하려는 의지가 선행되어야 한다. 만약 비중앙 구성단위 간 일탈이 지속되면, 이는 연쇄작용으로 중앙과 비중앙 간 수직적 권한분산이 영구하게 존속할지 나아가 중앙이 비중앙 구성단위와 관계에서 형평성을 유지할지에 대한 의구심으로 비화될 소지를 지닌다”는 것이다. 이런 점을 고려하여 유럽연합의 자문기구인 유럽경제사회위원회(EESC)와 유사한 기능의 헌법 외 기구로서의 ‘지역협의회’와 사법적 통제의 부의 사법 심사권의 중요성을 강조했다.

### 3. 양원제

통일 한국의 의회제도는 권력구조나 선거제도, 중앙-지방 관계, 정당체계 등 여러 가지 요인에 의해 영향을 받을 것이다. 그러나 앞서 논의한 대로, 통일 한국의 중앙-지방 관계를 연방제로 상정한다면 양원제 도입은 큰 논란의 여지가 없을 것 같다. 연방제를 제시한 모든 학자들은 그에 상응하는 의회제도의 형태로 양원제를 제시했다. 하원이 남북한 모든 주민을 대표하는 성격을 지니는 반면, 상원은 남한과 북한이라는 두 지역을 대표하도록 해야 한다는 것이다. 즉 인구를 대표하는 하원과 지역을 대표하는 상원의 양원제를 두어야 한다는 것이다. 예컨대, 손병권(2014: 5)은 “통일 이후 남북한 간 진정한 통합을 위해서는 의회 구성이 인구비례에 의한 단원제보다는 지역 대표성도 함께 보장되는 양원제 방식이 적합할 것이다. 하원에서는 철저한 인구비례에 의해서 의원을 선출하고, 상원에서는 인구수와 무관하게 남한과 북한이 각각 동일한 수의 의원을 선출하는 것이다. 이런 경우 하원에서는 의원수가 남한과 북한 출신 간 2:1의 격차가 존재하더라도 상원에서는 동수로 구성되므로 지역 간 이해관계의 상충을 조정할 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다.”는 것이다. 양원제의 필요성에 대한 이러한 시각은 기존 여러 연구에서 잘 나타난다 (박종철 1994; 최진욱 1996; 임혁백 1999; 박종철 외 2004; 허문영, 이정우 2010; 강원택 2011; 김용호 2012; 국립외교원 2014; 이옥연 2014; 손병권 2014 등).

이처럼 통일 한국의 의회가 양원제로 구성되어야 한다는 데에는 대체적인 합의가 기존 연구에서 존재하지만, 여기서 중요하게 고려해야 하는 것은 상원과 하원의 권한 배분을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 상원과 하원에 동등한 권한을 부여할 것인지 아니면 하원이 상원보다 우위에 놓이게 해야 하는지의 문제이다. 또한 하원이 보다 우위에 놓이더라도 상원에 법안의 지연 권한을 부여할 것인지 아니면 거부 권한을 부여할 것인지도 중요한 차이를 낳을 수 있다.

강원택 (2011: 147-148)은 통일 한국에서 양원의 정치적 권한 배분은 비대칭적인 형태, 곧 하원이 우위에 놓이는 약한 양원제(weak bicameralism)을 보다 바람직한 형태로 보았다. 통일한국이 복잡하고 다양한 정치적 요구를 신속하고 효과적으로 처리하기 위해서는 양원을 거치는 것보다 하원이 주도적으로 입법을 추진하는 것이 보다 나은 방식이라는 것이다. 그 까닭은 “공평한 지역 대표성을 통한 통합도 중요하지만, 동시에 안정적인 통치를 위한 제도적 장치의 마련 역시 중요하기 때문”이라는 것이다. 또한 상원의 권한에 대해서도 “양원제의 도입의 중요한 이유가 남북이라는 두 지역 대표성과 관련된 것이므로, 상원이 다룰 수 있는 사안을 남북한의 지역 문제와 관련된 사안에 국한하도록 하고, 이에 대해서도 절대적 거부권을 부여하기보다는 하원의 재의결에 의해 반복될 수 있는 여지를 두도록 하는 것이 필요하다”고 보았다. 또한 “만약 상원의 결정을 단순 과반으로 하원에서 재의결할 수 있도록 하는 보다 비대칭적인 양원제를 채택하는 경우라고 해도, 상원에게 특정 정책 사안에 대해서는 거부권(veto)은 아니더라도 최소한 지연(delay)할 수 있는 권한을 부여하는 것은 고려해 볼 필요가 있다. 상원의 지연 권한은 보다 신속하고 효율적인 법안의 처리를 막을 수 있다는 점에서 부정적으로 평가할 수도 있지만 또 한편으로 본다면 그만큼 어떤 논쟁적 사안에 대해서 사회적 합의가 이뤄질 수 있도록 논의와 타협의 시간을 제공하는 것으로 볼 수도 있다”고 보았다. 즉 강원택의 시각은 상원의 권한이 강해지는 경우, 상원과 하원의 지배 정당이 서로 다르거나 양원 간 갈등이 생겨나는 경우 정치적 위기가 생겨날 수도 있는 상황을 우려 한 것이다. 김용호(2012) 역시 하원 우위 양원제가 더 바람직하다고 보았다.

한편, 이옥연(2014: 11)은 연방제 논의와 관련하여 상원에 대해서 언급하면서, “상원의원은 지역 이권에 관련된 재정법안에 관한 거부권이나 수정을 요구하거나 최소한 의결을 지연시킬 수 있는 권한을 소지해야 한다”고 보았다. 이옥연은 양원의 권한에 대해 상세한 논의를 하지 않았지만, 여기서의 지적을 보면 하원에 보다 권한의 우위가 놓이는 비대칭적 양원제를 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

이에 비해 임혁백 (1999: 326)은 상원이 동등한 권한을 가진 대칭적 양원제가 보다 바람직하다고 보았다. 협의주의와 연방주의 정신을 존중하여 상원에서 지역 대표가 동등한 권한을 행사하려면 하원과 동등한 지위를 누려야 한다는 것이다. 즉 “소수파가 과잉 대표 또는 등가 대표되는 연방의회[상원]에 국민의회[하원]와 동등한 권력과 권한을 부여함으로써 소수 주의 자율성을 보장”해야 한다는 것이다 ([ ]의 설명은 여기서 추가한 것).

손병권 (2014: 9) 역시 대칭적 양원제를 선호했지만, 조세 및 재정에 관한 권한은 하원에 부여하도록 하는 ‘일부 제한적 양원 평등주의’를 주장했다. 즉, “통일한국의 경우 ... 통일 이후 북한지역의 대표성을 인정하는 문제가 매우 중요하기 때문에 상원의 입법권한은 상당한 수준 하원의 권한과 대등할 필요가 있으며, 이런 의미에서 대칭적인 양원제도, 평등주의적 양원제도를 구현하는 것이 바람직하다. 그러나 일반적으로 국민으로부터 세금을 징수하는 권한과 징수된 세금을 토대로 국가의 재원을 어떻

게 사용할 것인지를 결정하는 권한은 실질적으로 국민을 직접적으로 대표하고 재정정책을 실행하는 하원 다수당 혹은 다수 세력에게 부여되는 것이 일반적이므로, 양원 간 대칭성을 원칙으로 하되 일부제한적 평등주의를 바탕으로 해서 상원에 대해서 권한을 부여하는 것이 바람직할 것으로 보인다”는 것이다. 그리고 이러한 대칭적 양원주의로 인해 양원 간 갈등이 생겨날 수 있기 때문에, “가장 적절한 양원 간 법안 조정방식은 해당 법률안을 담당한 양원의 상임위원회 대표위원들이 모여서 법안 조정위원회(미국의회의 경우 양원 협의위원회)를 통하는 것이 바람직하다”고 보았다.

박종철 외(2004: 155) 역시 대칭적 양원제를 우선적으로 고려했다. “상원이 실질적으로 북한 지역의 이익을 대표하기 위해서는 상원의 권한이 하원과 대등해야 한다”고 보았다. 그러나 “상원의 권한이 하원에 비해 상대적으로 하위라고 하더라도 지역 대표성에 입각한 상원의 구성은 남북 지역 간의 갈등을 해소하는데 도움이 될 것”이라고 해서 다소 애매한 입장을 취했다.

#### 4. 선거제도

선거는 정치 참여, 대표성, 권력의 배분, 정당체계 등에 커다란 영향을 미치는 대의민주주의의 핵심적 제도이다. 적절한 선거제도의 도입은 이질적인 두 지역이 다시 결합할 때 갈등을 최소화하면서 정치적 통합을 이루는 데 대단히 커다란 중요성을 갖는다. 따라서 남한과 북한이 통일이 되고 통합된 정치체제로 작동하기 위해서는 남한과 북한의 이질적 체제를 통합할 수 있는 선거제도가 필요한데, 동질적 정치문화와 제도에 기초한 선거제도보다 다양한 정치 균열과 이해관계가 존재하는 국가에 적합한 선거제도가 필요하다는 데 대한 공감대가 존재한다 (임성학 2014: 4). 기존 연구들은 대체로 단순다수제 방식이나 비례대표제 방식 중 어느 한 가지 제도를 채택하는 것보다 두 제도의 혼합형을 보다 바람직한 형태로 보았다. 즉 지역구 선거에서의 다수대표제와 정당 투표를 통한 비례대표제 방식을 혼합한 형태의 선거제도를 통일 한국의 바람직한 제도로 보았다. 그러나 혼합형 선거제도라고 해도 크게 두 종류로 나뉜다. 하나는 다수제 방식과 비례대표제 방식으로 각각 별도로 선출하여 이를 합하는 방식으로 다수제적 특성이 강한 혼합형 선거제도(Mixed Member Majoritarian: MMM)이다. 오늘날 남한의 선거제도가 여기에 속한다. 또 다른 혼합형은 정당이 얻은 의석의 총수를 정당 투표를 통해 얻은 득표율로 결정하고, 여기서 지역구 당선자의 수만큼을 뺀 의석을 비례대표 의석으로 배분하는 방식이다. 현재 독일이나 뉴질랜드에서 사용하는 제도이며, 비례대표제 특성이 강한 혼합형 선거제도(Mixed Member Proportional: MMP)로 불린다. 이와 함께 혼합형 방식에서 다수제 의석과 비례대표 의석의 비율을 어떻게 조정할 것인가 하는 점도 선거제도의 효과와 관련하여 중요한 점이다. 또한 정당 투표에 따른 의석배분 때 진입장벽(electoral threshold)을 둘 것인가, 설정한다면 어느 정도의 수준으로 할 것인가 하는 것도 중요한 논쟁점이 된다. 그러나 기존의 연구는 대체로 개괄적인 수준에서의 선거제도에 대한 논의에 머물러

있는 경향이 있다.

박종철 (1994: 54-57)은 후보자 개인에 대한 선호를 중시하는 유권자의 투표성향과 정치적 안정을 고려하여 다수 대표제를 실시하면서도 사회적 갈등을 체제 내로 수렴하고 다양한 이익현상을 정치 과정에 반영하기 위해서 비례대표제를 병행 실시하는 것이 바람직하다고 보았다. 한편, 박종철 외(2004: 165)에서는 “통일 후 정당 정치의 발전을 위해서 독일식 혼합형이 바람직하다”고 보았다. 그러나 “독일식에 따른 산정 절차의 복잡함과 국민들이 이러한 선거제도에 익숙하지 않은 점을 고려할 때 일본식과 같은 단순 병행제가 실시될 수도 있다”고 하여 혼합형의 방식에 대해서 분명한 입장을 취하지 않았다.

이내영 (1999: 86) 역시 혼합형 선거제도를 선호했다. “일인소선거구제가 통일 한국에서 적용된다면 북한 지역의 대표성을 저해할 가능성이 있다. 선거제도에 의한 북한 지역의 배제는 다시 지역 갈등을 심화시키고 정치 안정성을 해칠 수 있다. 반면 비례대표제는 정당체제의 분절화를 초래하는 약점도 가지지만 북한 지역의 소수당이 획득한 투표수에 따라 의석을 확보할 수 있도록 한다. 따라서 통일 한국에서는 다수결 제도와 비례대표제를 혼합한 선거제도가 바람직한 선택”이라고 보았다. 이와 함께 비례대표제에서 발생할 수 있는 소수정당의 난립을 막기 위해 초기 진입조항의 설치가 필요하다고 보았다. 이내영은 구체적으로 어떤 혼합형인지 밝히지는 않았지만 MMM에 가까운 형태로 보인다.

임성학 (2014: 6)은 “포괄성, 최소한의 왜곡, 연합을 위한 유인, 개별적 책임성, 단순성의 다섯 가지 고려사항과 북한의 현 상황을 생각하면 단순다수제와 비례대표제를 혼합한 형태의 선거제도가 바람직”하다고 보았다. 임성학이 생각하는 혼합형 방식도 MMM인 듯이 보인다. “현재 남한에서 실시하는 선거제도는 단순다수제와 비례대표제를 모두 적용한 혼합형 선거제도이다. 현재 단순다수제에 의한 대표성의 왜곡이 나타나고 있어, 단순다수제를 줄이거나 현 상태로 유지하면서 비례대표를 늘이는 방안에 대해 대부분의 선거 전문가가 동의하고 있다. 통일 과정 속에서 새로운 선거제도를 실시할 경우 남한 국민들의 동의도 필요할 것이다. 남한 방식의 선거제도가 계속 유지된다면 익숙한 제도이기 때문에 이런 설득작업은 매우 수월해질 것이다”고 주장했다. 다만 통일 한국 선거제도의 안정적 정착을 위해 비례대표를 늘이는 방향으로의 선거개혁이 사전에 남한에서 선행되어야 한다고 보았다.

강원택 (2011: 88-101)은 양원제 의회를 전제로 하여 하원과 상원의 선거제도를 각기 분리하여 제시했다. 하원의 선거제도는 대다수 연구에서 제시한 바와 같이 혼합형 선거제도가 적절하다고 보았다. 그런데 MMM과 MMP의 두 가지 혼합형 가운데서는 “민주적 원칙, 지역 통합에 기여, 엘리트 충원 및 정치적 안정성 등의 원칙”을 고려할 때, 독일과 같은 MMP의 방식이 보다 적절한 것으로 보았다.

한편, 상원의 경우에는 아일랜드에서 사용되고 있는 단기이양식 선거제도(single transferable vote: STV)를 우선적으로 제시했다. “이 제도 하에서는 정치인들이 자기가 소속된 집단에서 제 1 선호의 지지를 이끌어 내려고 할 뿐만 아니라, 다른 집단



소속 유권자들로부터도 제 2 순위의 지지를 이끌어내려고 노력할 것이기 때문에, 분열된 사회 집단을 가로질러 표를 모으려는 유인을 제공”할 수 있다는 특성에 주목했다. “더욱이 제 2 선호로 선택될 수 있는 정당은 극단적이기보다는 중도적인 성향을 가진 정당일 가능성이 크기 때문에, 북아일랜드의 사례에서 보듯이, 정당이 지나치게 강한 성향을 갖는 것을 피하게 만드는 효과도 있다” (Reilly 2006: 31)는 것이다. 그리고 두 번째 대안으로는 제한연기투표 방식을 제안했다. 과거 양원제를 채택했던 남한의 제 2 공화국의 상원 격인 참의원 선거제도가 바로 제한연기투표였다. 참의원 선거제도는 선거구의 단위를 ‘서울특별시, 도 단위로 하고 의원 정수를 2인 내지 8인으로 한 대선거구제’였으며, 유권자가 여러 명의 후보를 선택할 수 있으나 선거구에서 선출하는 당선자의 수보다는 적은 수를 선택하도록 했다. 여러 후보를 동시에 선택할 수 있기 때문에, 한 명만을 선택하도록 하는 방식에 비해, 군소정당 후보로서는 상대적으로 유리하기 때문에 통일 이후의 정치적 대표성의 확대에 도움이 될 것으로 보았다. 이러한 논의를 제외하면, 상원의 선거제도에 대한 논의는 그다지 활발하지 않다고 볼 수 있다.

## 5. 권력구조

가장 첨예하게 시각이 갈리는 분야는 역시 권력 구조와 관련된 것이다. 대통령제, 내각제, 이원정부제 등 연구자마다 상이한 대안을 통일 이후의 권력 구조로 제시했다. 우선 대통령제가 바람직하다고 보는 시각은 통일 이후 정치적 안정과 강한 리더십을 근거로 내세우고 있다. 그러나 현재의 한국 대통령제가 그대로 적용되어서는 안 된다는 점에도 다수 학자들이 동의하고 있다.

대표적으로 이내영 (1999: 80-81)은 “통일의 초기 단계에서는 대통령제가 적절할 것으로 생각한다. 통일 한국은 많은 혼란과 무질서에 직면할 것으로 예상되고 어려운 결정을 내릴 수 있는 강력한 지도력을 요구한다. 이러한 정치 상황에서 대통령제가 훨씬 적합하고 내각제가 제대로 운영될 수 있는 정치 조건이 통일 한국에서는 당분간 존재하지 않을 것이다. 남한이 내각제를 운영한 경험이 없고 남북한 모두 집중된 권력 구조를 갖고 있다. 따라서 내각제라는 새로운 정치제도를 불확실성과 혼란의 시기에 실험하는 것은 대단히 위험부담이 클 것”으로 보았다. 그러나 “대통령제가 채택되더라도 대통령제가 본질적으로 안고 있는 문제점을 완화시켜 주기 위해서 몇 가지 제도적 보완이 필요할 것으로 생각된다. 부통령제를 신설하든가 총리의 위상을 강화시킨다면 대통령 권력의 남용의 위험성을 줄일 수 있을 것”이라고 해서, 대통령제 하에서의 권력 집중의 문제를 우려했다.

허문영과 이정우(2010: 131)는 대통령제를 통일 한국에서 채택하더라도 현재의 제도를 그대로 적용하기보다는 개선책이 필요하다고 보았다. 이들은 “통일한국에서 대통령제를 지속한다면 현재의 대통령제를 개선하면서도 북한을 통합시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다 한국형 다수결 민주주의 하에서 제왕적 대통령제와 승자독식 정

치는 북한 인민과 사회를 남한 국민과 사회에 융합시킬 수 없다 합의제적 민주주의로의 이행이 필요하고 대통령제를 유지한다고 하더라도 남북한이 완전한 하나의 사회로 융합되기 전까지는 남한과 북한 각각을 대표하는 대통령이 있어야 한다. 다수결주의에 의거한다면 인구에서 배가 넘는 남한 출신에서 대통령이 선출될 개연성이 높지만 통일한국의 정당에서 남한과 북한 양쪽을 대표할 수 있는 대통령과 부통령 각각의 후보가 나와야 한다. 가령이 제도는 남한에서 대통령이 선출되면 북한에 부통령을 안배하는”형태가 바람직하다고 보았다. 통합을 위해서는 승자독식의 특성을 갖는 대통령제를 보완해야 한다는 점은 공감할 수 있지만, 중간 과정에서 두 명의 대통령을 둔다는 것은 그다지 현실성 있는 대안으로 보기 어렵다.

한편, 내각제를 선호하는 연구도 적지 않다. 최진욱(1996: 292)은 “통일 한국의 권력구조로서는 통일이 무엇보다 민족의 통합이어야 한다는 측면에서 국민 화합에 기여하는 권력구조가 되어야 하며 따라서 통일 이후의 권력구조는 의원내각제가 바람직하다. 의원내각제에서는 무엇보다 단독이든 연합이든 의회의 다수파가 권력을 장악하게 되어 있기 때문에 여소야대의 위험성을 예방하고 안정적인 정권을 이룰 수 있다. 또한 권력의 독식보다는 권력의 공유를 통한 여러 정파 간의 타협이 가능하며 권력의 독점에 의한 지역적 소외감을 방지함으로써 국민화합에 긍정적”일 것으로 보았다.

강원택 (2011:149-164) 역시 통일과 함께 성립된 기반이 연약한 새로운 체제의 유지와 정치적 갈등에 대한 보다 유연한 대응이라는 측면을 고려할 때, 대통령제보다는 내각제가 보다 적합한 통치 형태로 보았다. 통일 한국이라는 이질적 사회의 결합을 고려할 때, 정파 간의 타협을 통한 권력 공유, 최고 권위와 실제 권력 간의 분리, 이질적 사회 포용과 국민 화합 등의 특성을 고려할 때 내각제가 보다 적합하다는 것이다. 다만 정치적 안정을 보장하기 위해서 내각제를 채택하는 경우에도 독일에서처럼 불신임 투표가 통과될 경우를 대비하여 후임 총리를 미리 선정하도록 하는 ‘건설적 불신임제’가 도입되어야 하고, 내각 출범 이후 일정 기간 불신임을 금지하도록 하며, 불신임 발의 후 정치적 타협을 위한 일정한 기간을 설정하도록 했다. 이런 제도적 보완을 통해 내각의 잦은 실각으로 인한 정치적 불안정의 가능성을 크게 낮추자는 것이다.

정병기 (2014: 14-15)는 통일 이후의 갈등 구조에 주목하면서, 통일 한국의 권력구조로 내각제가 보다 적합하다고 보았다. “통일이 평화적이고 민주적으로 이루어진다고 가정할 때, 통일 한국의 초기 갈등 구조는.....통일 이후 국제 관계에 따른 민족 자주성을 둘러싼 정책 갈등, 새로운 기득권 세력과 비기득권 계층의 계층 갈등, 통합 문제를 둘러싼 남과 북의 지역 갈등이라는 세 가지 갈등으로 구성될 것”으로 보았다. 따라서 “통일 한국의 정부 형태는 협의 민주주의에 기반해 이러한 갈등을 조정하고 특히 지역 갈등을 해결할 수 있는 화합적인 권위를 갖추되 다양한 문제들을 효과적으로 해결하고 정치적 안정을 이룩할 수 있는 효율적인 권력을 필요로 한다. 따라서 국가 원수는 전 국민들로부터 존경받는 권위 있는 인물로서 통합의 상징적 위상을 갖고 대내적으로 국민 통합을 일구어내고 대외적으로 통일 국가를 대표하며, 행정부 수반

은 국민의 의사를 대신해 직접 통치하면서 효율적 권력을 행사하는 내각제가 바람직하다”는 것이다. 정병기는 정치적 안정을 위해 “의회중심제의 원형보다는 총리의 권력을 강화해 정국 안정을 꾀할 수 있는 총리정부제에 가까운 형태”가 되어야 한다고 보았다. 따라서 “대통령은 의회를 포함한 별도의 선출 회의를 통한 간선으로 선출하며, 총리는 다수당 혹은 다수연합 대표로서 의회에서 간선으로 선출하지만 총선에서 후보를 공개해 직선에 버금가는 정통성”을 갖도록 해야 한다고 보았다. 이와 함께 독일에서와 같이 건설적 불신임제를 도입해야 한다고 보았다.

대통령제와 내각제의 특성이 혼합된 혹은 절충적인 혼합형 정제, 이원정부제 혹은 반대통령제에 대한 입장은 학자들마다 비교적 큰 시각의 차이를 보인다. 박종철 외(2004: 142)는 이원정부제에 대해 비판적인 입장을 보였다. 이원정부제는 복잡한 권력 구조 및 운영상의 문제점으로 말미암아 통일한국의 정부 형태로는 적합하지 않다는 것이다. “이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 장점을 모두 포함한 측면이 있으나 대통령제와 의원내각제의 단점을 모두 포함한 것일 수 있다. 의원집정부제는 외교 국방을 대통령이 담당하고 대내정치를 수상이 담당함으로써 대내외적 통합성을 유지하면서도 다양한 정치 세력 간에 권력이 분점되는 효과를 거둘 수 있다. 그러나 대통령과 수상 간 권력 분점의 모호성이라는 문제점을 지니고 있다 또한 대통령과 수상의 소속 정당이 다르므로써 정치적 갈등이 발생할 수도 있다. 통일 이후 정치적 통합성과 화합성이 동시에 요구되는 상황에서 한국인이 경험하지 않은 절충적 정부 형태를 운영하는 것은 불확실성과 불안을 수반”한다는 것이다. 최진욱(1996: 288) 역시 비슷한 입장을 보였다. 이원정부제와 같은 “혼합형 정부형태의 경우 불분명한 권한 배분 문제로 인하여 문제의 소지가 있기 때문이다. 통일 한국의 권력 구조는 복잡한 이해관계의 산물일 것이기 때문에 해석상 오해의 소지가 있는 복잡한 제도보다는 단순하고도 분명한 제도가 바람직하다”고 보았다.

그러나 임혁백(1999: 25-26)은 대통령제와 내각제라는 두 제도의 혼합형에 주목했다. 두 제도 가운데 내각제를 기본으로 하고 여기에 대통령제가 가미되는 형태를 통일 한국의 바람직한 권력구조로 보았다. 즉, “통일 한국 연방의 권력 구조를 디자인할 때 고려해야 할 점은 대통령제 대 의원내각제라는 이분법적 구조 내에서 선택(binomial choice)이 아니라 연방주의가 지향하는 복합다수를 보장할 수 있는 권력구조는 무엇인가이다. 통일한국의 경우 의원내각제를 기본으로 대통령제를 가미한 혼합정이 바람직할 것이다. 의원내각제가 기본이 되어야 하는 이유는 의원내각제가 다중적인 접근 통로를 열어주기 때문이다.....그러나 통일 한국 연방은 순수한 의원내각제는 아니다. 통일 한국 정체의 연속성, 안정성과 통일성을 보장하기 위해 대통령제를 가미한 수상-대통령제(premier-presidentialism)와 같은 혼합형이다. 이는 수상 우위의 반대통령제(semi-presidentialism)이다. 이는 기본적으로 의원 내각제이나 정치공동체의 연속성을 보장하기 위해 대통령제를 가미한” 형태이다. 이 구조 하에서 “대통령은 국민들의 직접 또는 간접투표에 의해서 선출되며 고정된 임기를 갖고 있고 의회와는 그러나 대외적으로 국가를 대표하는 상징적 권한을 제외한 모든 실질적 권한

은 수상에게 귀속”되도록 했다. 이와 함께 내각의 안정을 위해 건설적 불신임제의 도입 필요성도 제시했다.

한정훈(2014: 15-21)도 통일 한국의 바람직한 정체로 이원정부제를 구상했다. 이원정부제가 도입되어야 하는 까닭은 “통일한국 사회의 대통령과 정부가 서로 상이한 정통성에 근거하여 국가발전에 기여할 수 있도록 하기 위한 것”으로, “대통령을 중심으로 복잡한 대외정책환경의 변화에 효율적으로 대처할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정부는 의회와의 연계를 중심으로 사회적 갈등해소하고 대표성을 보장함으로써 통일 이후 민족적 통합의 지속과 민주주의 발전을 꾀하고자 한 것”이다. 세계적으로 가장 오랫동안 이원정부제를 시행하고 있는 핀란드 사례에 대한 검토를 통해 통일 한국의 이원정부제 구성을 위한 구체적인 제도적 대안을 제안하였다. “통일한국의 이원정부제 하에서 대통령은 남북한 각 지역으로부터 동수로 구성된 충분한 인원의 선거인단에 의해 선출되는 간접선거방식”으로 해야 하며, “내각의 구성은 전적으로 의회에 맡기고 내각의 의회 의존성을 강화함으로써 내각과 의회의 연계성을 높여야”하며, “대외정책영역은 대통령이, 대내정책영역은 내각이 담당하는 방식으로 행정권을 분할하며, 일련의 제도적 장치를 통해 이러한 분할이 권한경쟁을 유발하지 않도록 보완되어야 할 것”으로 보았다. 그리고 “대통령과 의회는 상호 견제 기능을 수행할 수 있도록 각각 의회 해산권과 탄핵심판권을 지닐 필요가 있다”고 보았다. 이러한 제안은 두 개의 권력 간의 갈등이나 마찰을 피하기 위한 조치로 보인다.

한편, 소수의 의견이지만 협의체 민주주의를 기반으로 하는 스위스 식 연방제 (나종일, 강량 1997: 520)를 대안으로 제시한 주장도 존재한다. “남북한을 통해 전국적인 지지를 통한 정통성 확보 차원에서 특히 예상되는 남한의 권력 독점 현상과 북한의 소외감을 해결하기 위해 북한 출신 인사를 포함하는 6-7명의 대통령 위원회 또는 국가운영위원회가 정국 운영을 해 가는 양태가 바람직하다”는 것인데, 적지 않은 혼란과 갈등이 예상되는 통일 초기에 윤번제에 의한 대통령 위원회 방식이 강한 리더십과 정치적 안정을 이뤄낼 수 있을지는 의심스럽다.

## 6. 결론

지금까지 통일 이후의 바람직한 정치 제도에 대해서, 중앙-지방 관계, 의회제도, 선거제도, 권력 구조 등 네 영역으로 나눠 살펴보았다. 학자들마다 통일 이후의 상황, 그리고 통일 한국의 바람직한 정치 구조를 어떻게 설정하느냐에 따라 각기 상이한 대안을 제시하였다는 것을 알 수 있다. 중앙-지방 관계는 대체로 연방제의 필요성에 대한 인식이 많았지만, 어떤 형태로 연방을 구성하고 연방정부와 주 정부 간의 권한을 어떻게 나눌 것인가에 대해서는 입장의 차이가 확인되었다. 의회제도는 연방제를 전제로 하는 경우 자연히 양원제의 필요성에 대한 인식이 컸지만, 상원과 하원의 권한의 배분에 대해서는 학자들마다 입장의 차이가 컸다. 선거제도는 다수제와 비례대표제를 혼합한 혼합형 선거제도에 대해 대체적인 합의가 존재한다고 볼 수 있다. 그러

나 다수제를 기반으로 할 것인지 비례대표제를 기반으로 할 것인지 보는 시각에 따라 혼합형 선거제도의 구체적인 방식에는 차이가 나타났다. 가장 입장의 차이가 컸던 것은 역시 통일 한국의 권력구조에 대한 것이었다. 대통령제, 내각제, 이원정부제에 대한 주장이 모두 제기되었다. 그러나 특정 권력구조의 이상형보다는 제도적 보완책이 가미되는 형태를 전반적으로 선호하는 것으로 나타났다.

그러나 전체적으로 본다면 아직까지 통일 이후의 정치제도에 대한 논의는 그다지 활발하다고 보기 어렵다. 제도적 디자인을 하지만 제도의 구체적 작동 방식, 권한의 배분에 대한 깊이 있는 논의를 가진 연구는 그다지 많지 않다. 통일 이후의 한국 정치에 대한 상호 연계된 구체적인 제도적 디자인을 행하기보다는 여전히 대부분의 연구가 규범적 수준이거나 단편적인 논의에 그치고 있다는 인상을 주고 있다. 또한 일부 연구에서는 자신의 주장을 분명히 제시하기보다 ‘상황이 A라면 B가 적절하고, C를 고려한다면 D가 더 나올 수 있다’는 식의 원론적 차원에서 논의를 끝내는 경우도 있었다.

또 다른 문제점은 일부 연구에서 통일 이후의 정치 제도의 디자인을 통일 초기와 그 이후의 시기로 나눠 통일 초기에는 A, 그리고 통일 이후 시간이 지난 뒤에는 B가 바람직하다는 식으로 제도 디자인을 제시하는 경우이다. 물론 이렇게 구분하여 접근한 의도는 충분히 이해할 수 있다. 통일 이후의 한국 민주주의를 고려할 때 최종 단계 혹은 과정으로 보느냐에 따른 차이일 수도 있다. 그러나 한번 만들어진 제도는 그리 쉽사리 바꿀 수 없으며, 특히 통일 한국 초기에 만들어진 제도는 경로의존성을 가지며 이후의 정치적 행위와 제도에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 통일 초반과 그 이후의 시기를 분리하는 방식은 사실 그다지 현실적이지 않은 접근인 듯이 보인다.

무엇보다 강조해야 할 점은 통일 한국의 정치제도에 대한 디자인의 출발점은 통일 한국이 어떤 공동체가 되어야 할 것인가 하는 점이 되어야 한다는 것이다. 그저 두 개의 분리된 사회가 통합되었고 따라서 갈등과 혼란이 유발할 수 있다는 이유에서 출발하여 이러한 문제점을 완화하기 위해 정치공학적인 차원에서 제도적 대안을 제시해서는 안 된다는 것이다. 통일 이후의 한국 민주주의를 위한 제도적 디자인은 통일 한국의 삶과 관련된 정치적 가치에 대한 고민이 선행되어야 한다는 것이다. 즉 “정치제도는 그 제도를 디자인할 때 담은 정치적 가치를 반영하여 작동한다. 통일 이후의 한국 민주주의가 현재 분단으로 인한 여러 가지 한계와 문제점을 극복하고 질적으로 보다 진전된 단계로 나아가기 위해서는 어떤 가치를 구체적 정치제도 속에 담아야 할 것인가에 대한 고민이 필요하다”는 것이다(강원택 2011: 179). 그동안 적지 않은 연구 성과가 제시되었지만, 통일 한국의 바람직한 정치 제도에 대한 보다 폭넓은 논의와 토론이 필요할 것으로 보인다.

## <참고문헌>

- 강원택. 2011. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 나남.
- 국립외교원. 2014. 「2040 통일한국 비전 보고서: 글로벌 리더 통일한국」.
- 김용호. 2012. “통일 한국 정치제도에 대한 종합적인 구상.” 『의정연구』 18권 2호, 215-224.
- 라종일, 강량. 1997. “통일 한국을 대비한 권력 구조.” 국제평화전략연구원 엮음. 『한국의 권력 구조 논쟁』. 풀빛, 479-529.
- 박병석. 1993. “통일 한국의 정당체계와 선거제도: 사회적 균열구조 위에서의 전망.” 한국정치학회 편. 『통일 한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 580-615.
- 박종철, 김인영, 김인춘, 김학성, 양현모, 오승렬, 허문영. 2004. 「통일 이후 갈등 해소를 위한 국민 통합 방안」. 통일연구원.
- 박종철. 1994. 「통일 한국의 정당제도와 선거제도」. 민족통일연구원.
- 성경룡. 1997. “분권형 통일국가 모델의 탐색: 연방주의의 논리.” 송실대 사회과학연구소 세미나 발표 논문.
- 손병권. 2014. “통일한국의 의회제도.” 미간행 원고\*
- 이내영. 1999. “통일한국의 정치통합과 정치제도.” 『아태연구』 6권 2호, 73-89.
- 이옥연. 2014. “통일한국의 중앙-지방 관계.” 미간행 원고\*
- 임성학. 2014. “통일한국 정치제도: 선거제도와 선거 거버넌스.” 미간행 원고.\*
- 임혁백. 1999. “통일 한국의 헌정 제도 디자인”. 『아세아연구』 101호, 301-335.
- 정병기. 2014. “통일 한국의 정부 형태: 내각제.” 미간행 원고\*
- 최진욱. 1996. “통일 시대를 대비한 새로운 권력 구조의 모색.” 『한국정치학회보』 29권 3호, 273-293.
- 한정훈. 2014. “통일한국과 이원정부제.” 미간행 원고\*
- 허문영, 이정우. 2010. 「통일 한국의 정치체제」. 통일연구원.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Reilly, Benjamin. 2006. "Dealing with Divided Societies," in L. Diamond and M. Plattner (eds.). *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 27-41.

\* 책 출간 준비 중 (가제: 통일한국의 정치제도)



# 남·북한 경제통합 연구의 방향 및 과제

이영훈 (SK경영경제연구소)

## 1. 연구 현황 및 과제

- 1) 기존의 통일경제 비전 관련 연구는 "통일이 성공적으로 이루어진다면"이라는 가정 하에 다양한 결과들을 제시
  - 조선일보(2014.1)의 보도 내용에 따르면, △“올해부터 경제사회 통합작업 시작되면, 1인당 국민소득 8만 달러, 인구 8천만 명, 2050년 종합국력 세계 5위(경제력 세계4위)”
  - △“북한 매년 10%대의 성장, 35년 뒤에 1인당 국민소득 110배 증가하여 남북한 경제력 격차 8배로 줄어”
  - 그외 권구훈 등의 추정이 있는데, 가정과 추정방식에 따라 다른 결과를 도출(통일비용 추정과 비슷한 현상)
- 2) 이상의 통일비전 제시는 그동안 통일비용 논쟁의 부정적 영향을 해소하는 데 기여했음. 그러나 다음과 같은 문제들이 제기될 수 있으며 그에 따른 후속 작업이 요구될 수 있음

## 2. 문제 제기

- 1) 통일 준비 연구에서 ‘시나리오플래닝’ 접근의 중요성
  - (1) 최종 목표지점을 설계하는 작업 못지않게 그 목표지점에 도달하기 위한 방법, 경로 등을 연구하고 실현 방안을 마련하는 작업이 중요
    - 목표지점에 도달하는 과정이 자연스럽게나 순탄할 것이라 예상할 수 없는 상황이라면, 준비과정이 배제된 비전 제시는 공허할 수 있음
    - 그런 의미에서 현 시점은 목표(What) 이상으로 실현방법(How)이 중요
  - (2) 그러나 정부의 최근 프로젝트들은 대부분 ‘통일 이후’의 주제들에 집중되고 있음
    - 최근 통일 관련 연구들, 특히 정부의 수요를 반영한 연구들은 통일 이후의 상황에 집중하고 있음.
      - 현재 정부의 통일 준비는 현실에서 통일되기까지의 과정은 생략된 채, 통일된 이후 북한경제를 어떻게 전환하고 개발할 것인가에 집중되어 있다는 것임.



- (3) 그렇다면 왜, 정부의 통일준비는 현재에서 통일까지의 과정을 생략하고 ‘통일 이후’에 집중하고 있는가?
- 이는 점진적 변화보다는 혁명, 붕괴 등의 단층적 변화를 가정하고 있기 때문임
  - 즉 정부의 통일방안이 북한의 급변사태(또는 붕괴론)에 따른 급진적 통일에 근거하기 때문인 것으로 보임(‘13년 국정원장의 발언 등)
    - 또한 연구자들도 복잡한 통일과정을 다루기보다 통일되었다는 가정에서 출발하는 것이 논리를 전개하기 편리하기 때문인 것으로 보임
- (4) 여기서 제기되는 문제는 과연 북한의 붕괴, 그리고 그에 따른 급진적 통일이 가능한 것인가?
- 이러한 급진적 통일 가능성은 독일의 통일이 예기치 않게 찾아 왔고<sup>1)</sup> 지금의 북한 상황도 매우 불안하여 붕괴 가능성이 높다는 점에 근거
  - 그러나 상당수의 전문가들은 이와 상반된 견해를 갖고 있음. 즉, 북한의 경제 현실(장기 침체 그러나 체제 안정)이나 주변 정세(남북 갈등과 중국의 부상) 등을 고려할 때, 급변사태의 가능성 및 그에 따른 흡수 통일 가능성을 낮다고 평가하고 있음
- (5) 그렇다면 이처럼 불확실성이 높은 상황, 그래서 논리보다 wishful thinking 또는 이데올로기적 주장이 우세할 수 있는 상황에서 어떻게 통일 준비를 할 것인가?
- 이처럼 불확실성이 높고 정책 입안자의 주관이 크게 작용하는 상황에서는 ‘시나리오 플래닝’(Scenario Planning) 접근을 통해 문제를 해결하는 것이 최선일 수 있음
  - 시나리오 분석으로 점진적 통일, 붕괴 후 급진적 통일과 분리 운영 후 통일 등의 시나리오를 상정해 볼 수 있을 것이며, 그에 따른 전략을 수립할 수 있음
- (6) 그렇다면 통일 관련 기존의 시나리오플래닝 연구는 어떠한가?
- 시나리오플래닝에 근거한 연구도 드물지만, 그들 연구에는 시나리오 결과만 있을 뿐, 그 결과에 이르는 변화 동인과 그들의 인과관계 분석이 없음
  - 이로 인해 북한이 어떻게 붕괴에 이르는지, 그리고 어떻게 남북이 통일되는지 과정을 제시하지 못한 채, 북한이 붕괴되고 남북이 통일된다는 시나리오를 제시하고 있음<sup>2)</sup>
  - 이러한 논리적 비약으로 인해 각 시나리오의 현실성 여부를 판단하지 못하며, 변화의 중요한 signpost를 추출할 수 없음. 이로 인해 대응 전략을 수립하는

1) 독일의 브란트 수상은 1989년 한국을 방문하여 “독일보다 한국이 먼저 통일될 것으로 봅니다”라고 언급한 바 있음. 당시 거의 대부분의 정치가나 학자들이 통일을 예견하지 못했다고 증언하고 있음.

2) 시나리오플래닝은 ①선정된 핵심이슈의 의사결정요소와 변화동인 등을 추출하고 ②그들 간의 인과관계에 근거하여 시나리오를 수립하고 ③그에 따른 대응전략을 마련하는 것임

데도 한계가 있음

⇒ 엄밀한 의미의 시나리오플래닝을 하기 위해서는 ①선정된 핵심이슈의 의사결정요소와 변화동인 등을 추출하고 ②그들 간의 인과관계에 근거하여 시나리오를 수립하고 ③그에 따른 대응전략을 마련해야 할 것임

### 3. 통일 준비 연구에서 '성장과 분배'의 균형적 접근의 중요성

1) 최근 통일경제는 한국경제의 신성장동력 확보 차원에서 고려되고 있음. 그런데 한국경제의 과제를 신성장동력 확보와 양극화 해소에 요약할 수 있다면 통일을 신성장동력 확보와 함께 양극화 해소의 길로서 고려할 수는 없는가?

○ 21세기 한국경제는 성장이 곧 복지로 연결되는 단계를 지났기 때문에, 신성장동력을 확보한다고 양극화의 문제를 해결할 수 있다는 가정은 성립하지 않을 수도 있음

- 2010년 OECD의 평균 지니계수는 0.314인데 반해, 2012년 우리나라의 지니계수는 0.353로 상대적으로 불평등한 상황임

- 더욱이 우리 사회의 빈부갈등 심각 정도를 0~10점 수치로 표시하게 한 결과 평균 점수는 8.18점으로 '매우 심각하다'고 평가되고 있음(「2014 한국인 의식조사」<sup>3)</sup>)

○ 그런데 독일의 경우, 동독지역의 산업구조는 정부의 산업정책보다는 시장에 의해 조정되었고, 국유 기업은 대부분 서독 출신의 기업인들에 의해 인수되었음

○ 한국의 경우도, 독일 통일의 사례처럼 정부의 '보이는 손'보다는 시장의 '보이지 않는 손'에 의해 통일 이후의 자원배분이 맡겨질 가능성이 높음. 이 경우 현재 한국경제가 안고 있는 양극화의 문제를 확대재생산할 가능성을 배제할 수 없다는 것임

⇒ 양극화의 문제가 심화되고 있는 상황임을 고려하여, 향후 통일논의는 통일 준비 차원에서 사전적으로 성장뿐 아니라 분배의 관점에서도 접근해야 할 것임

⇒ 이는 정부와 기업, 대기업과 중소기업 간 partnership을 어떻게 design 할 것인가

---

3) '전혀 심각하지 않다'(0~2점), '심각하지 않다'(2~4점), '보통이다'(4~6점), '심각하다'(6~8점), '매우 심각하다'(8~10점) 등 다섯 단계로 구분할 경우 '매우 심각하다'에 해당. 응답자들은 한국 사회의 '지역갈등'(7.45점)과 '이념갈등'(7.21점), '세대갈등'(7.18점)에 대해서도 모두 평균 7점 이상을 주었으며, 4가지 갈등 유형 중 '가장 극복하기 힘든 갈등'으로는 응답자 2명 중 1명이 '빈부갈등'(46.7%)을 꼽았음(이념갈등(24.0%), 지역갈등(22.1%), 세대갈등(7.2%)이 뒤를 이었음). 통계청이 지난해 발표한 '2013년 사회조사'에서 응답자의 46.7%가 현재 자신의 사회경제적 지위를 '하층'이라고 여겼음(주간 동아 2014.9.15)

가 등의 이슈를 제기하고 있음

#### 4. 통일 준비 연구에서 남북한 '경제 및 사회적 통합'의 균형적 접근의 중요성

- 1) 기존의 통일경제 비전을 제시한 연구들은 "통일이 성공적으로 이루어진다면", "2050년 종합국력 세계 5위(경제력 세계4위)", "남북한 경제력 격차 8배로 줄어" 든다고 추정하였음. 그러나 8배의 남북한 경제력 격차로 남북한 노동시장 통합, 화폐통합 등이 순조롭게 진행될 수 있는가?
    - 지역간 경제력 격차는 인구이동을 유발. 지금까지 사례 연구들에 의하면, 지역간 소득격차가 60% 수준에 이를 때까지, 인구이동은 지속되는 것으로 나타나고 있음
    - 독일의 경우, 서독/동독 1인당 국민소득은 3배였으며, 동독의 임금수준이 서독의 60% 수준에 달하는 1994년까지 대규모 인구이동이 나타났음(1989~1993년 동안 동독주민은 140만명(동독 인구의 9%)이 서독으로 이주)
    - 한편, 화폐통합의 경우, 경제논리만으로 화폐교환 비율을 결정할 수 없었던 독일의 사례처럼, 인구이동 억제에 위한 교환비율도 동시에 고려해야 할 것임
    - 동서독의 경우에는 경제력 격차가 상대적으로 크지 않기 때문에, 교환비율(동독 M:서독DM)이 1:1이나 2:1이냐의 문제를 야기했으나, 남북한의 경우에는, 경제력 격차가 매우 커서 노동생산성, 통화량 등 경제적 기준의 교환비율과 노동력 이주 억제를 위한 교환비율 간에는 엄청난 차이가 발생할 가능성이 큼. 이 경우, 적정 통화량을 산정하기 어려움
    - 이처럼 8배의 경제력 격차 하에서도 순조로운 경제통합이나 사회적 통합을 이루지 못할 가능성이 있음. 이로 인해, 다른 한편으로는 남북한의 경제사회적 통합은 자칫 제국주의-식민지의 통합이 될 가능성도 배제할 수 없음
- ⇒ 북한 지역에서 연간 10% 이상의 경제성장을 이룰 수 있는 북한 지역의 개발 전략 (기존 연구보다 훨씬 높은 수준의 경제성장률 목표)을 모색하고
- ⇒ 동시에 북한 주민들과의 사회적 갈등을 완화할 수 있는 사회통합 방안들을 마련해야 함

#### 5. 통일 준비 연구에서 '정부와 기업'의 균형적 역할의 중요성

- 1) 이처럼 성장과 분배의 균형, 남북한의 순조로운 경제·사회적 통합은 향후 통일의 시대적 과제로 요구될 가능성. 그러나 이러한 과제의 수행은 기존의 연구방법으로 가능하겠는가? 즉, 당위적 또는 추상적인 결론을 도출하는 데 그치지 않겠는가?
  - 지금까지 경제통합 연구는 주로 정부의 정책과 전략 분석에 머물렀고 국가 경제 활동의 실제 주체인 기업들의 행위와 전략 등에 대한 분석은 거의 없었음

⇒ 구체적인 답을 찾기 위해서는 정부 차원뿐 아니라 실제 경제활동의 중심인 기업 차원의 분석이 수반되어야 할 것임.

○ 일례로, 경제특구는 한국경제의 주요 과제(성장과 분배)를 해결할 수 있는 수단일 수 있음을 입증: 개성공단의 사례를 확장하여 신성장동력 확보 및 산업연관 효과 증대, 대기업과 중소기업간 동반성장, 고용창출과 노동의 유연안정성 등의 확보 가능성을 검토

○ 또한 경제특구는 북한의 체제전환과 고도성장을 위한 최상의 전략일 수 있음을 입증: 북한의 점진적 체제전환과 고용창출, 임금경쟁력 유지 및 생산성 향상을 통한 고도성장의 가능성을 검토



# 통일 과정에 문화의 역할과 통일국가의 문화비전을 묻다

박영정 (한국문화관광연구원)

## 1. 문화적 동질성 회복인가 다원적 문화 공동체의 실현인가?

### 1) '통일국가'에서 추구할 문화적 가치의 기본방향은?

- 그동안 당위론적으로 주창되어온 '남북간 문화적 동질성의 회복'이 통일 과정과 통일 이후 '통일국가'에서 추구해 나갈 문화적 가치의 기본 방향인가?
- 남북한의 문화적 이질성을 극복하는 목표점을 동질성의 회복이라 할 수 있는가?

### 2) 우리의 '민족공동체통일론'은 '단일민족의 신화'에 기초하여 '분리된 조각의 재통합을 통한 완전체'의 형성, 즉 '민족 차원에서 문화적 동질성 회복을 지향'하고 있음.

- 우리 민족은 본래 '단일한 문화'를 지니고 있었는데, 분단으로 인해 '이질화가 심화'되었고, 이제 다시 그 이질화를 극복하고 동질화하는 것을 통일의 목표이자 결과로 인식
- 동질성 회복의 기본 구조 : 분단이전-동질성 → 분단이후-이질성 → 통일이후-동질성
- 여기에는 정치 체제 차이에서 오는 이질성을 '문화적 동질성', 좀 더 정확하게는 '민족적 동질성'으로 극복할 수 있다고 믿는 '순혈주의적 의식'이 내재되어 있음.

### 3) 북한 또한 '단일민족론'에 강하게 경사되어 있고, 타문화의 수용에서 폐쇄적 태도를 강하게 표출하고 있음. 외부 세계의 '개방 압력'에 대응하여 체제 수호의 관점에서 '우리 민족제일주의'를 표나게 내세우고 있음.

- 북한의 비공식 문화에서 인종, 성별, 신체장애에 대한 차별의식은 매우 후진적 양상을 보이고 있음.
- 최근 논란이 되었던 오바마에 대한 북한의 비난은 정치적 내용보다는 문화적 가치관 차이에서 오는 의미의 파열음이 더욱 강하게 작용하였음.
- 2000년대 이후 북한에서는 여성의 권리가 신장되는 양상을 보이고 있고, 장애인에 대한 사회적 지지 체계를 가시화하는 등 변화의 조짐이 있으나 '다문화'에 대해서는 극단적인 경계의식을 가지고 있음.
- 북한의 '연방제통일방안'에서도 '1민족'에 기반한 통일국가 구상을 견지

### 4) 남북한 통일을 이루고자 한다면 구원(舊怨)과 대결관계를 '청산'하고 미래지향적 가치 속에서 '통일국가'의 새로운 비전을 수립해야 하는데, 그 비전의 하나로 '다원

적 문화 공동체 형성'이 포함되어야 함.

- 다원적 문화 가치를 기반으로 하는 '문화 다양성' 실현을 문화분야의 핵심 가치로 설정해야 할 필요성이 제기됨.
- 공감, 공유, 관용, 소통에 기반한 다원적 가치관이 형성되어야 통일 이후 예상되는 사회 갈등을 최소화하고 사회통합을 실현하며, 진정한 '통일 문화 공동체'를 만들어 나갈 수 있을 것임.
- 더욱이 문화 다양성 및 다원적 문화 인식은 국제화 시대의 기본 덕목에 해당
- 이에 '문화적 동질성 회복'이라는 관용화 된 가치에 대한 재검토 필요

5) 현재 우리의 통일론은 민족의 원상회복 차원에서 추구하는 당위적 통일론에서 사회경제적 편익을 고려하여 통일을 추진한다는 현실론적 통일론으로 전환되고 있는 상황이지만, 통일 이후의 사회통합까지 고려할 때 다원적 문화공동체를 지향하는 가치론적 통일론을 준비해야 함.

- 제도의 통합, 시장의 통합을 넘어서는 '마음의 통합'을 어떻게 준비할 것인가?

6) 그러므로 통일 이후 사회통합을 고려하여 통일 이전 단계에서부터 통일국가에서 만들어 나갈 사회와 문화에 대해 적극적으로 논의하고 준비하는 과정이 예비되어야 함.

- 다행히 남한은 이미 다문화 사회에 들어서 있고, 전 사회적으로 다문화 가치를 수용하려 노력하고 있음.
- 또한 남한은 세계 유례가 없는 다종교 사회이면서도 종교간 갈등이 '거의 없는' 특이한 경험을 축적하고 있음.
- 그렇지만 우리 사회에는 이주 외국인에 대한 차별적 인식이 여전하고, 심지어는 동일 민족에 내국인 지위를 얻고 있는 탈북자에 대해서도 편견과 차별이 해소되고 있지 않고 있음. 또한 지역 갈등이 여전하고 세대 갈등이 심화되고 있음.
- 북한 당국이나 주민들의 의식 속에는 '순혈주의적 의식'이 강하게 뿌리내리고 있음.
- 이러한 상황에서 통일이 이루어지면, 그것은 단지 영토의 확장을 의미할 뿐 사회적 갈등과 경제적 격차가 심화되어 '현재보다 더 나아진 게 없는 현실'에 불과할 수도 있음.

## 2. 통일 이후 '남북 문화 공동체' 형성을 위한 기본 동력으로서 남북 공동문화자산의 보존 및 활용 방안은?

1) 통일국가의 문화가 다원적 문화 가치를 지향한다고 하더라도 이미 남북한은 언어, 문화유산 등 공동 문화자산을 풍부하게 보유하고 있으므로 이의 적극적인 보존과 활용 방안 마련이 요구됨.

- 당위적인 동질성 회복의 관점이 아닌 공동문화자산의 보존과 활용이라는 실용적 관

점의 접근이 필요함.

2) 문화자산은 그 존재 자체가 사회의 문화적 상징성과 구성원의 자존감 형성에 기여하고, 그러한 공통성을 기반으로 사회 통합에도 기여하며, 나아가 관광자원으로서 경제적 가치 형성에도 기여하는 바가 큼.

- 또한 문화자산 보존 및 활용을 위한 국제적 협력(유네스코)을 통해 문화적 다양성 실현에도 크게 기여하고 있음.

3) 남북 공동문화자산은 통일 이전 단계에서는 남북한이 상호 교류와 협력을 증진할 수 있는 매개영역이 될 수 있으며, 통일 이후에는 사회 통합의 매개체이자 관광자원으로서 자산 가치가 있음.

4) 첫째, 남북 공동문화자산의 보존과 활용을 위한 남북한의 협력은 정치·군사적 대결과 긴장 속에서도 남북관계를 개선하고, 통일을 준비해 나가는 '작지만 지속적인 통로' 역할을 할 수 있을 것임.

- 북한의 거부감이 가장 작은 교류·협력 영역임.

- 공동문화자산에 대한 조사·연구, 활용 방안 교류 및 협력사업 추진 등

- 유네스코 등 국제기구와의 공동 사업 추진

- 북한의 문화유산보호법 제정 등 무형문화유산에 대한 보존의 입장이 제도화됨에 따라 문화유산에 대한 남북한 공통성이 강화되고 있음.

- 오랫동안 남한은 무형문화유산의 '원형 보존'에 북한은 '현대화'에 중점을 둔 정책 기조를 보였지만, 최근 북한이 남한의 법제와 유사한 법률의 제정으로 정책 기조가 변화하고 있음.

- 특히 무형문화유산의 '원형보존'과 관련 남북한의 차이가 많이 해소되었음.

5) 둘째, 남북 공동문화자산은 통일 이후 사회통합의 핵심 동력으로 기능할 수 있음.

- 사투리의 존재, 정치체제에 의해 침윤된 언어 이질화 현상에도 불구하고 남북한은 공동의 언어자산과 문화를 가지고 있음.

- 이러한 언어 자산은 통일 이후 사회통합에서 결정적 역할을 수행할 것으로 기대

- 따라서 통일 이전 단계에서 언어 자산의 보존 및 공동 관리, 활용 등에 대한 포괄적이고 지속적인 협력 사업이 이루어져야 함.

- 이 경우에도 '단일한 언어체계로의 통합'을 강조하기보다 현재의 이질성을 다양한 언어 자원으로 자산화하는 방향으로 협력 사업이 이루어져야 할 것임.

- 역사유적이거나 유물, 자연유산 등도 통일국가의 사회통합을 형성해 나가는 유대감 형성에 기여할 것으로 기대됨.

- 분단과 전쟁 과정에서 형성된 '분단 유물 및 유적'(대표적 사례-DMZ)도 통일 이후



사회 통합을 위한 자원으로 재활용될 수 있으므로 분단 자원도 남북 공동문화자산으로 고려해야 함.

- 한편 현재 북한의 '사회주의 문화 자산'에 대해서 통일 이후 어떠한 관점에서 바라보고 어떻게 '처리'할 것인지도 충분히 검토되어야 함.

6) 셋째, 남북 공동문화자산은 관광자원으로서 경제적 가치 생산에 기여하고 국제사회에 통일국가의 인지도 및 이미지 개선에 기여할 수 있음.

- 남북 공동문화자산의 활용을 위해서는 통일 이전 단계에서부터 남북한 사이 협력사업이 활성화되어야 함.
- 예) 개성역사지구 고려 궁궐 복원 및 가칭 '고려박물관' 건립 등 관광 인프라 구축 관련 협력 사업 등
- 통일 이후 '분단 자원'의 관광자원화 가치가 높은 것으로 예상됨.
- 남한은 2000년대 들어 관광산업 육성에 집중하여 외래관광객 1,000만 명 시대에 돌입하였으며, 북한도 관광산업 활성화에 노력하고 있으므로 관광산업은 남북한 사이 협력사업이 가장 활발하게 전개될 수 있는 분야임.
- 남북 관광협력 과정에서 통일 이후의 활용까지 고려하여 북한지역에 산재해 있는 문화자산의 보존이 이루어질 수 있도록 견인 필요

7) 남북 공동문화자산은 보존 그 자체가 목적이 되기보다 통일국가의 문화 공동체 실현을 위한 강력한 동력이자 유용한 자원의 개념으로 재평가되어야 함.

### 3. 남북 교류.협력에서 문화분야의 독자적 동력 형성은 필요한가? 또는 가능한가?

1) 군사.외교 또는 정치체제의 통일에 비해 경제 및 사회문화 분야에서는 남북한이 연성 전략에 따라 교류.협력 활성화가 가능하다는 것이 일반적 인식

2) 그러나 남북한은 체제/이념 대결만이 아니라 군사적 대치까지 이루어지고 있기 때문에 남북한 관계를 결정짓는 제1의 요소는 군사적 사항임.

- 핵문제를 포함한 북한의 군사적 도발이 유지되는 한 남북한 사이에서는 정상적인 교류.협력이 불가능한 상황
- 따라서 지속성과 안정성이 필수적인 경제협력과 사회문화교류가 '5.24조치', '유엔 제재' 등 군사.외교적 요인에 의해 직접 '통제'를 받는 상황에 놓여 있음.

3) 통일 이후 새로운 공동체 형성에서 '사회통합'이 중요한 과제이고, 따라서 사회문화분야의 역할이 중요할 것으로 예상되는데, 그러한 역할이 제대로 이루어지기 위해서는 통일 이전 단계에서 지속적인 남북 사회문화교류협력이 축적되어야 함. 이

를 위해서는 남북한 사이에 ‘정문분리의 원칙’에 입각한 남북 사회문화교류협력의 지속적 추진이 이루어져야 함.

4) 경제분야의 ‘정경분리 원칙’의 적용(예-개성공단)과 같이 사회문화분야에서 ‘정문분리의 원칙’ 적용이 필요함.

- ‘남북문화협정’과 같은 제도적 장치를 통해 정치, 군사적 상황에 관계없이 사회문화 분야 남북 교류협력 사업이 지속될 수 있는 환경 조성 필요

5) 그러나 남북 사회문화교류.협력도 전체 대북정책의 기초를 수용해야 하므로 ‘정문분리의 원칙’을 절대화하기는 쉽지 않음.

6) 특히 북한에서는 문화예술의 정치성을 강조하고 있고, 자본주의 사회의 문화를 적대시하고 있기 때문에, 정치적 상황이나 관계를 넘어서 문화교류를 추진하는 것에 대한 강한 거부 의 태도를 보이는 것도 ‘정문분리 원칙’ 구현에 장애 요소임.

7) 따라서 북한이 지속적으로 남북 문화교류.협력의 장애 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치로서 남북한 사이 ‘남북협정체결’이 시급히 추진되어야 함.

### ‘남북문화협정’ 체결 및 후속과제의 추진

#### 필요성 및 목적

- 정치.군사적 상황변수로부터 자유로운 조건에서 남북 문화교류.협력이 지속성과 안정성을 가지고 진행될 수 있도록 남북한 사이의 문화교류협력과 관한 협정의 체결 필요
  - 문화교류.협력 사업의 성과는 지속성이 보장되어야 성취 가능한데 그동안의 남북 문화교류.협력 사업은 일회성 이벤트의 성격이 강했고, 정치.군사적 상황변화에 따라 부침이 심했음.
- 남북문화교류.협력이 통일 이후 사회통합을 위한 실질적 준비과정이 될 수 있도록 하려면 교류.협력사업의 범위와 로드맵의 제시를 통해 체계적 추진 필요함.
- 남북한 사이에 가칭 ‘남북문화협정’이 체결되면, 남북한 사이 문화교류.협력을 활성화할 뿐만 아니라, 보다 안정적.지속적으로 추진할 수 있을 것임.
  - 또한 ‘남북문화협정’은 남북한 주민들의 직접적이고 정서적인 동질성 회복에 기여할 것임.

- 따라서 ‘남북문화협정’의 체결은 통일 과정에서 로드맵의 기능을 할 뿐만 아니라, 통일 이후의 민족 동질성 회복이나 사회 안정에도 크게 기여할 것임.

□ 주요 내용

- 가칭 ‘남북문화협정’은 ‘남북기본합의서’의 내용과 정신에 기초하여 문화분야 교류·협력의 범위와 사업 추진 원칙 등을 포괄적으로 규정해야 함.
  - 독일 문화협정(1986)에서는 문화분야만이 아니라 교육·학술분야까지 포괄하고 있음.
  - 예) 문화유산, 문화예술, 체육, 관광, 언론 및 방송, 교육 및 학술의 6개 분야에서의 교류·협력에 관한 기본원칙 등을 규정
- 주요 추진 방안은 포괄적인 협정과 분야별 협정, 세부 사업에 대한 합의서 등 다양한 층위의 협약이 가능함.
  - 가장 포괄적인 가칭 ‘남북문화협정’을 체결한 후 그 시행과정에서 분야별, 세부 분야별 부속합의서를 체결해 나가는 것이 가장 바람직함.
  - 세부 분야에는 교육, 학술, 언어, 문화유산, 체육, 관광, 언론, 예술, 도서관, 저작권 등등
  - 그러나 ‘남북저작권협정’과 같이 시급하고 체결 가능성이 높은 세부 분야별 협정을 우선 체결한 후 포괄적인 ‘남북문화협정’ 체결을 추진하는 것도 동시에 고려

□ 추진시 유의 사항

- ‘남북문화협정’ 체결 이후에는 그 후속과제를 개발하여 추진
  - ‘남북문화협정’의 체결은 남북문화교류·협력의 본격적인 시작을 의미함. 따라서 협정의 체결 이후 분야별 후속과제를 개발하여 추진해야 함.
  - 독일에서는 문화협정 후속과제로 양독간에 100대 과제 추진을 합의한 바 있음.
- ‘남북문화협정’ 체결을 전후하여 ‘남북장관회담’ 등 남북한 사이에 문화교류·협력을 관장하는 정례화된 교류 채널 확보

4. 북한의 한류 현상은 어느 정도이며, 통일 과정에서 어떠한 역할을 할 것인가? 한류는 남북한 문화갈등의 요소인가? 통합의 요소인가?

- 1) 북한 한류 현상이 지속되고 있고, 더욱 확대될 것으로 전망됨.
  - ‘한류’, 즉 한국의 대중문화 열풍 현상이 2000년대에 들어와 북한의 일부 특수계층을 사로잡기 시작한 이래, 오늘날에는 북한 전역으로 빠른 속도로 확산
  - 북한 내 중국과의 접경지역과 대도시는 한류의 온상과 같은 지역으로, 영화.드라마.가요.생활용품.패션 등에서 한류 현상이 지방 중.소도시나 농촌지역으로 전파
  - 특히 과거 간부나 부유층 등 상류계층과 젊은이들을 중심으로 불었던 ‘자본주의 황색 바람’이 이미 40대 이상 중.장년층과 일반 서민계층에게까지 일반화되고 있는 추세
  - 1990년대 중반 이후 식량난에서 비롯된 장마당의 변성과 ‘한류’ 등 외부문화의 확산으로 말미암아 북한 주민들은 기존의 의식과 가치관에 큰 혼란과 변화를 겪고 있음.
  - 이러한 의식과 가치관의 혼란과 변화는 북한의 체제에 대한 위협요인으로 작용할 소지가 매우 크기 때문에 상시로 북한 당국을 긴장시키고 있음.
  
- 2) 이에 북한 당국에서는 한류 확산에 대한 적극적 단속을 실시하고 있음.
  - 북한 당국은 ‘제국주의 사상과 문화’의 유입을 차단하기 위해 CDR, DVD를 통칭하는 ‘알판’과 라디오 등에 대한 단속을 강화하라는 방침을 내렸으며, 각 도에 ‘중앙당검열대’를 파견하여 집중 검열하는 작업을 벌이고 있음.
  - 비사회주의 행위 검열을 전담하는 조직체로 ‘비사회주의 그루빠(Group)’가 있는데, 이들은 통칭 ‘비사그루빠’나 ‘타격대’라고 불리고 있으며, 2006년에는 일명 ‘109타격대’라고도 부르는 ‘109그루빠’가 조직되기도 하였음.
  - 남한 영화 및 드라마를 단속하는 기관인 ‘130상무’가 2010년 1월 30일에 조직되었으며, 현재 평안남도 개천교화소에는 이를 통해 적발된 북한 주민이 1,200여 명에 달한다는 보도도 나왔음.
  - 김정은이 집권한 2012년 이후, 김정일 시대에 비해 상대적으로 비물리적.사상교양적인 대응 방식이 약화된 반면, 직접적인 검열.단속과 처벌 방식이 대폭 강화됨.
  
- 3) 그러나 북한 한류가 중국의 시장경제화 속에서 형성된 ‘중국 한류’의 영향을 받아 이루어진 것이고, 중국의 북한에 대한 영향을 고려할 때 향후에도 지속.확산될 것으로 전망됨.
  - 또한 북한 내 ‘시장화’가 가속화되고 있고, 북한 한류의 확산이 이 ‘시장화’를 기반으로 하고 있기 때문에 북한 당국의 단속에 불구하고 더욱 확산될 것으로 전망됨.
  
- 4) 단기적으로 북한 한류는 남북한 사이의 갈등요소가 될 수 있으나 장기적으로 남북한 주민 사이의 문화적 교류를 확대하여 통일 이후 문화적 통합의 중요한 기반으로 기능할 것으로 전망



# 북한 체제전환 없이 평화통일 가능한가?

장용석 (서울대 통일평화연구원)

## 1. 북한 변화를 둘러싼 인식의 차이는 왜 발생하는가?

- 북한의 변화를 둘러싼 한국사회의 논의에는 이념적 편향과 정치적(정략적) 목적이 강하게 결합되어 작용하고 있음.
  - 북한이 변하지 않고 있다는 입장에서는 북한의 억압적, 호전적, 도발적 성격이 체제와 정권의 특성에서 비롯된 것으로 현재와 같은 체제나 정권이 지속되는 한 결코 변하지 않았거나 변할 수 없다는 인식 하에 북한 붕괴 촉진을 위한 압박과 내부 교란을 위한 심리전 등의 중요성을 강조함.
    - \* 이들은 대북관여정책을 소위 '종북'으로 규정하고 이를 선거과정에서 보수층 결집의 담론으로 활용함.
  - 반면 북한이 변하고 있다는 입장에서는 북한 내부가 과거와는 다른 모습으로 이미 변화해가고 있으며 대외적으로 호전적이거나 도발적으로 보일 수 있는 행태들도 외부의 적대적인 환경이나 정책에 대한 대응의 성격이 크다는 인식 하에 이러한 북한의 변화를 촉진할 수 있는 환경 조성 and 관여의 필요성을 강조함.
    - \* 이들은 남북 간 협력과 이를 위한 평화정책의 문제를 적극적으로 제기하면서 대결적 남북관계의 부정적 여파들을 부각시킴.
- 북한의 변화를 둘러싼 상반된 주장들은 각기 입장에 맞는 측면들만 집중적으로 주목하면서 다른 측면에 대해서는 관심을 두지 않거나 의도적으로 무시하기도 함.
  - 북한이 변하지 않고 있다는 입장에서는 정치적인 측면에서 북한 정권이 지닌 독재정권으로서의 특성, 군사적인 측면에서 핵무기 등 대량파괴무기 개발과 재래식 군비증강, 이를 바탕으로 한 국제질서 교란과 대남 긴장조성 행태만 주목함.
  - 반면 북한이 변하고 있다는 입장에서는 사회경제적인 측면에서 북한 내에서 시장을 매개로 한 사적 경제활동이 확산되고 외부 문물에 대한 주민들의 인식이 변하고 있으며, 북한도 대외협력을 희망하고 있다는 점만 강조함.

- 따라서 북한의 변화에 대한 공정하고 객관적인 평가를 진전시키기 위해서는 우선 이념적 편향과 정치적(정략적) 의도를 배제하고 둘째, 정치와 군사안보, 사회경제적 측면들을 종합적으로 인식해야 하며 셋째 내부와 외부의 상호작용하여 퇴행적 행태를 강화하거나 발전적 행태를 보여줄 가능성을 복합적으로 평가하고 전망하기 위한 노력을 기울여야 함.
- 특히 대북정책 측면에서는 외부 환경은 내부의 제도나 세력관계 등을 매개로 굴절되며 내부의 제도나 세력관계도 외부와의 관계에 영향을 미침에 유의해야 함.<sup>4)</sup>

## 2. 평화적 공존이나 통일의 관건은 (급진적 또는 점진적) 체제전환이 아닌가?

- 분단국가가 통일을 이룩한 사례는 독일, 베트남과 예멘 등을 들 수 있고, 분단된 국가가 평화적 공존을 이룩한 사례로 중국과 대만의 관계를 생각해 볼 수 있으며, 분단된 국가가 적대적 대치를 지속하고 있는 사례로 남북관계를 들 수 있음.
- 이 가운데 베트남은 무력으로 통일을 이룩한 대표적 사례이고, 예멘은 상이한 정치세력과 체제가 상호 합의에 기초하여 평화적으로 ‘기계적인’ 통합을 이루었으나 결국 내전을 거쳐 무력으로 통일을 마무리한 사례이지만 지금도 분리 독립운동이 지속되고 있음.
- 남북 간 평화적 통일이나 공존의 관점에서 보면 과거 냉전시기에 이념적 차이에 기초하여 상이한 체제를 수립하였으나 평화적인 방법으로 통일을 달성한 독일이나 내전까지 겪었으나 평화적인 공존을 이룩해가고 있는 중국-대만 관계가 주요한 참고 사례일 수 있음.
- 독일과 중국-대만 관계에서, 독일의 경우 동독의 급격한 체제 전환이 ‘평화적’ 통일을 가능하게 하였으며, 중국-대만관계의 경우 중국의 점진적 체제전환이 간헐적인 군사적 긴장의 고조에도 불구하고 양안관계의 평화적 공존을 가져온 출발점이었다는 점을 우선적으로 주목하고자 함
- 독일의 경우 동독에서 1989년부터 폭발하기 시작한 정치적 변화가 1990년 3월 선거를 통해 통일을 지향하는 세력의 집권으로 이어지고 7월의 화폐·경제·사회통합이 이루어지면서, 급진적인 체제전환과 통일이 동시에, 평화적으로 진행되었던 바, 정치 및 경제 체제가 모두 전환되면서 합의에 의한 평화적 통일을 달성함
- 중국-대만관계의 경우 중국이 정치적으로 1978년 11기 3중 전회에서 개혁개방을

4) 로버트 코헤인 외, 김기석 외 옮김, 「국제화와 국내정치」, (서울: 한울아카데미, 1999) 참조.

결단한 후 1979년 대만에 대해 ‘3통 4류’를 제안하고 경제성장에 필요한 외부자본을 유치하기 위한 노력의 일환으로 대만에 대한 문호를 개방하면서 양안 간의 교류협력이 이루어지기 시작하였고, 1980년대 말 대만에서도 정치적 민주화와 함께 새로운 정치세력이 등장하여 중국과의 공식적인 관계개선에 나서면서 양안 교류협력이 새로운 국면으로 발전하였는바,

- 특히 대만에 대한 ‘평화적 흡수통일’을 지향하면서 양안관계를 주도하고 있는 중국의 경우를 보면 <정치적인 측면>에서 기본적으로는 기존의 일당독재체제 또는 권위주의 체제가 지속되지만 내부에서 주도세력 교체가 이루어지고, <이념적으로> 단절의 과정이 있었으며, <경제적>으로는 기존의 중앙집권적 계획경제 대신 다원적 시장경제체제가 자리 잡았고, <사회적>으로는 다원성과 개방성이 보장되며, <대외정책>에서도 기본적으로는 협력적이고 평화적인 공존을 지향하는 전환이 이루어짐.

\* 대만의 경우는 과거 무력에 의한 대륙병합을 포기하고, 오히려 중국에 대한 흡수통일을 방지하기 위해 통일 자체도 반대하는 양상임.

- 따라서 ①통일 지향 세력의 주도로 정치체제와 경제체제의 급격한 전환이 일어날 경우 합의에 의한 평화적 통일이 가능하지만, ②경제체제가 전환되고 사회적 개방성과 다원성이 증진되는 가운데 대외적으로 협력적인 정책전환이 이루어지더라도 기존의 정치체제는 유지되는 경우 상호 이익을 바탕으로 한 경제협력 등 다방면의 교류와 협력은 가능하지만 통일은 이루어지지 않는 평화적 공존이 지속성과 안정성을 확보할 수 있는 상황이 가능하다고 볼 수 있음.

- 결국 평화적 통일이 실질적으로 평화적 통일을 지향하는 정치세력이 주도적인 위치를 차지할 때만 가능하다는 점에서, 북한 내에서 평화적 통일-남한과의 통합-을 지향하는 세력이 등장하고 이들이 주도적 위치에서 통일문제를 풀어갈 때 남북 간의 평화적 통일은 가능하다고 볼 수 있음.

- 차선으로 평화적 공존이 지속성과 안정성을 확보하기 위해서라도 북한 내에서 개혁개방과 협력적 대외관계 구축을 추진하는 정치세력이 주도적 위치를 차지하고, 이들에 의해 점진적이거나 사회경제적인 체제전환이 이루어지고 협력적인 대외관계가 구축되어야 한다고 볼 수 있음

\* 이는 물론 앞서서도 지적하였듯이 북한 내부만의 문제일 수 없고, 북한 내부와 외부가 상호작용하는 가운데 이루어질 수 있는 변화이기에 남한을 비롯한 주변국들의 대북정책이나 관여가 북한 내부 요인과 함께 중요한 의미를 지님.



### 3. 북한의 변화를 어떻게 볼 것인가?

- 대외환경: 소련의 붕괴로 냉전이 종식되었음에도 불구하고 미국이나 일본과의 관계정상화가 이루어지지 않았고 남한과도 평화적 공존관계를 구축하지 못한 가운데 지역적인 차원에서는 미국과 중국 간의 대립 구도가 가시화됨
- 정치(자유화): 1990년대 이후 탈냉전기에 김일성 주석과 김정일 국방위원장의 사망에도 불구하고 국수주의적 분파(선군세력)의 주도하에 최고지도자를 중심으로 한 노동당의 유일적 영도체계 구축을 추구하면서 정치적 자유화를 강하게 거부함
  - 다만 정권의 책임성(accountability)이라는 측면에서 이전보다 대중적인 요구-압력에 민감해지는 경향도 보이고 있는바, 이는 권력승계나 사회적 다원성이나 개방성 증대 등과 결합된 정당성 확보 문제가 중요해지는 내부정치상황을 반영한 것으로 향후 더욱 중요한 의미를 지닐 가능성이 주목됨.
- 이념(민족주의): 김정은 정권은 김일성 정권과 김정일 정권의 주체사상과 선군사상을 온전히 계승하고 여기에 김정일 애국주의라는 민족주의적 담론까지 결합함으로써 정권의 정통성을 확보하고 정치적, 사회적 통합을 유지하려고 시도하고 있음.
- 경제(시장화): 정권이 국방이나 관련된 산업부문을 중심으로 핵심적인 부문을 장악하고 이에 대한 국가적 계획과 통제를 강화하는 가운데, 주민들의 생활과 관련된 사적경제활동이나 기존의 예산제 기관까지 포함한 여타 부문에서의 자율적인 책임 경영 공간 확대를 통해 정권의 경제적 부담을 완화하면서 내부자원 동원의 극대화를 추구하는 이원적 구조(시장과 계획, 핵심부문과 여타부문 간의 복합적 혼합구조)로 변형되고 있는 것으로 보임.
  - 다만 비록 제한적이었지만 50년대 중반 소련이나 70년대 초 중국의 대외개방이 이후 개혁개방에 미친 영향을 고려하면, 최근 들어 가속되고 있는 대외 개방과 경제협력 움직임이 향후 대외적 요인의 북한 내 영향력을 증가시키면서 분화되고 있는 다양한 사회경제적 집단들의 선호를 변화시키고 개혁 확대의 기반으로 작용할 가능성은 주목할 필요가 있음.<sup>5)</sup>
- 사회(계층화): 기존의 정치적 계층질서가 여전히 온존되는 가운데 사적 경제활동을 통해 형성된 신흥부유층이 중간층으로 부상하는 등 사회경제적 계층질서가 형성되고 있으나,<sup>6)</sup> 현재로서는 이들이 정경유착 구조 하에서 정치적 민주화를 포함한 체

5) 로버트 코헤인 외, 김기석 외 옮김, 「국제화와 국내정치」 참조.

제전환의 담지세력이기보다는 기존 정치질서에 편승하면서<sup>7)</sup> 적응적 체제변형을 촉진하는 요인으로 작용하고 있으며 사회적 다원성과 개방성이 증가하고는 있으나 대외적이나 대내적으로 여전히 폐쇄적인(교류와 이동 제한) 특성을 보이고 있음.

○ 대외정책(국제협력): 북한은 한반도가 해양과 대륙을 연결하는 가교로서 지정학적인 요충지라는 점을 강조하면서 힘을 가질 때 지정학적 숙명론에서 벗어나 전략적 요충지로서의 위상을 확보하고 핵심 국익을 실현할 수 있다고 보고, 선군정치와 경제-핵무력 병진노선에 입각하여 자주-자위-자립에 기초한 강성국가 건설을 추구하는 가운데 핵보유 등에 따른 국제사회의 제재와 비핵화 압력에 맞서 남한을 포함해 국제사회에 대한 대결적 태도를 유지하면서 이를 정권의 정당성 확보에도 활용하고 있음.

- 다만 대외적으로 핵보유로 인한 제재와 비핵화 압력에 직면해 있으면서도 외자유치 등 경제협력 확대를 모색하고 있다는 점에서 상충하는 과제를 둘러싸고 상이한 이해관계를 지닌 세력들(자주·선군과 내부지향 국수주의 연합 vs 평화·경제와 대외협력 지향의 자유화연합) 간의 갈등이 존재하고,<sup>8)</sup> 이러한 갈등이 절충적 형태의 병진노선으로 나타나고 있을 가능성이 주목됨.

○ 결론적으로 북한은 정치적으로 김정은을 중심으로 한 당의 유일적 영도체계 구축을 추구하면서 대외적으로 대결적 태도를 크게 완화시키지 않고 있으나(불변), 부분적이고 제한적이거나 개혁개방의 확대를 모색하는 가운데 경제적으로 시장경제 활동과 경제주체들의 자율성을 확대시키고 외자유치를 위한 대외협력도 적극적으로 추진하면서, 사회적으로 새로운 계층이 등장하는 등 점진적인 체제전환(개혁개방)의 길로 들어서고 있는 것으로(변화) 볼 수 있음

- 문제는 정치인바, 변화의 방향이 ‘자주·선군을 지향하는 국수주의 세력’이 주도하는 정치구조 하에서 사회경제적 변화의 정치적 파급영향이 차단됨으로써<sup>9)</sup> 민주적인 정치질서보다는 제3세계의 관료 지배 사회에서<sup>10)</sup> 나타날 수 있는 일당독재 또는 개인독재와 일당독재가 결합된 혼합독재 체제를<sup>11)</sup> 향하고 있지만, 대중에

6) 박명규 외, 『북한사회변동 2012-2013』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2014) 참조.

7) 최봉대, “북한의 국가역량과 시장 활성화의 체제 이행론적 의미,” 『통일문제연구』, 제26권 1호(2014년); 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호(2011년) 등 참조.

8) 장용석, “북한의 대외정책 변화와 6자회담: 대내정치적 요인을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 11월호 참조.

9) 이와 관련하여 북한의 비핵심 엘리트들(중상층 테크노크라트들)도 국가와 정권을 구분하는 인식을 갖고 있지 않고 정권 붕괴에 대한 두려움을 갖고 있다는 북한주재 전 영국 대사의 평가가 주목됨(존 에버라드, 이재만 옮김, 『영국 외교관, 평양에서 보낸 900일』, (서울: 책과 함께, 2014), pp. 131-134.

10) Elsenhans, Hartmut, *State, Class and Development*, (New Delhi: Radiant Publishers, 1996) 참조.

11) Natasha M. Ezrow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding*

대한 정권의 책임성이 중요해지고(accountability) 정권 또한 대중적 요구에 민감해지고 있으며(responsiveness), 대외개방 확대과정에서 내부의 변화 추동세력이 형성되고 외부의 영향력이 작용할 공간도 확대될 수 있는 상황에 처하고 있음.

<표 1> 중국, 독일(동독), 북한 비교<sup>12)</sup>

대외환경 <sup>13)</sup>	정치(세력, 체제)	이념	경제(시장)	사회(계층)	대외정책	관계 유형
미일과 수교 (대만 고립) 미중경쟁	지속(주도세력교체)/일당/포섭	부분 단절	개혁개방 (시장경제)	사회경제질서 우위	협력적 (대결적)	평화적 공존 (중국-대만)
헬싱키 프로세스와 CSCE, 소련붕괴	전면적 교체/ 다당/참여	전면 단절	제도이식 (시장경제)	-	협력적	평화적 통일 (동독-서독)
소련붕괴 미중경쟁	지속/일당/포섭	지속	개혁개방 (계획우위)	정치질서 우위	대결적 (협력적)	대결적 공존 (남북한)

#### 4. 평화적 통일을 위한 목표와 과제는 무엇인가?

- 이러한 평가를 바탕으로 남북관계나 통일을 고려하면 남북 간에는 평화적 통일의 가능성이 매우 낮은 반면 향후 대결적 공존이 평화적 공존으로 전환되면서 중장기적으로 남북이 공존하는 구조가 지속될 가능성이 높은 것으로 보임
- 따라서 평화적 통일을 위한 대북정책 목표나 과제는 북한 내부에서 정치적 지배집단의 교체나 최소한 주도세력의 변화라도 촉진함으로써 북한의 체제전환을 가속시키는 것이 중장기적으로 가장 중요하고, 대결적 공존을 협력적이고 평화적인 공존으로 전환시키는 것이 중단기적으로 가장 중요함.
- 이러한 과정을 통해 결과적으로 남한과의 평화적 통일을 지향하는 정치세력의 집권을 촉진하는 것이 평화적 통일의 관건이 될 것인바, 북한의 국제화를<sup>14)</sup> 촉진하기 위한 남북과 국제사회의 협력이 긴요함.

Authoritarian Regimes and their Leaders, (New York: Continuum, 2011), pp. 266-268.

12) 국력의 격차라는 변수를 고려하여, 대만의 경우 중국에 의한 흡수통일을 방지하는데 주력하고 북한의 경우는 남한에 의한 흡수통일을 저지하는데 주력하고 있다는 점에서 '중국-남한/대만-북한'의 구도로 비교할 필요도 있음.

13) 중국-대만 1970년대 말 이후, 독일: 1990년, 북한: 1990년대 이후. 대외환경이 각국에 미친 영향은 해당시기 세계 및 지역질서, 대외의존도, 국내정치구조 등에 따라 상이하였음. 중국의 경우 우호적인 환경이 점진적 체제전환(개혁개방)에 긍정적 촉진요소로 작용하였다면 독일(동독)의 경우는 급진적 체제전환에 핵심 요소 중 하나로 작용하였고 북한의 경우는 체제전환을 억제하고 기존 구조를 온존시키는 부정적 요소로 작용하였다고 볼 수 있음.

14) 박명규 외, 「북한국제화 2017」, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013) 참조.



# 북한의 핵억제 전략: 목표, 효용, 운용방식은?

김성철 (서울대학교 통일평화연구원)

본 연구에서 다루고자 하는 질문들은 다음과 같다. 첫째, 북한의 핵억제는 어떤 의도와 전략적 목표를 가지고 있는가이다. 여기서는 북한 문헌을 추적해 분석하는 동시에, 모호성을 드러내는 부분은 그 논리를 추론하고자 한다. 여기서는 비대칭성에 유의하는바, 북한의 핵억제는 미국의 확장억제에 훨씬 못 미치므로 북한의 핵교리 및 핵억제 전략은 핵강대국과 다를 것이기 때문이다.

둘째, 북한의 핵교리가 미국의 안보전략과 어떤 관계를 가지고 있는가이다. 북한은 자신의 핵억제론이 미국의 선제공격론에서 기인했음을 일관되게 주장하고 있지만, 이외에도 북한 핵기술의 진전, 북한 대내정치, 북미 간의 인식차, 한미관계 등과도 연관되어 있을 수 있다. 북한의 핵교리가 특히 2012년부터 수사에서 뿐만 아니라 내용에서도 변화를 겪었는바, 그 변화의 배경에 대한 분석은 물론 핵운용 방식과의 관계에 대해 주목할 필요가 있다.

셋째, 북한의 핵억제가 어떤 효용성을 가지고 있는가 하는 질문이다. 북한의 핵억제가 미국의 확장억제에 비해 열세이므로 전략적 효용에 한계를 지닌 것이 사실이지만, 이 같은 열세를 북한은 모호성과 공갈(blackmail)을 통해 보완하고 있는 것으로 보인다. 특히 비합리적 요소를 의도적으로 노출하는 동시에 위협의 고저 조절을 통해 자신의 요구사항을 관철하려 하고 있다.

넷째, 북한이 사용 가능한 유형을 열거해 보고 실제 운용방식의 변화를 분석할 필요가 있다. 이 논문에서 한편으로는 핵위협, 핵의 물리적 사용으로 나누고, 다른 한편으로는 군사적 용도와 상징적, 외교적 용도로 나눈다.

## 1. 핵교리

북한은 2003년 6월 9일 처음으로 핵억제라는 용어를 사용하였다. 북한은 『조선중앙통신』 논평을 통해 “미국의 적대 정책”에 대해 핵억제 이외에 다른 방도가 없다고 선언했다. 북한 당국은 이전까지는 핵의 평화적 이용과 이에 대한 자신의 권리를 내세워왔으며 비핵화는 김일성의 유훈이라고 말해왔다. 예를 들어, 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 동년 1월 10일의 정부 성명도 “핵무기를 만들 의사는 없으며... 핵활동은 오직 전력생산을 비롯한 평화적 목적에 국한될 것이다”라고 표현했다. 그러나 5개월 후의 핵억제 주장은 기존의 입장에서 급격히 선회한 것이었다.

핵억제의 핵심은 핵무기를 통해 자신의 안보를 꾀하는 전략이다. 이론가들에 의하면, 억제는 상대방으로 하여금 어떤 군사적 행동이 낳을 비용이 잠재적 이득보다 훨씬 크다는 것을 납득시켜 행동을 자제토록 하는 위협이다. 여기서 납득시키는 방법은

처벌에 대한 공포이므로 강제의 의미를 수반하며 또한 미연에 방지하는데 목적이 있다는 점에서 예방의 의미도 갖게 된다. 그 수단으로서 핵은 다른 어떤 군사적 수단과 비교가 되지 않을 정도의 파괴력을 지니고 있어 핵억제는 가장 높은 수준의 억제로 간주된다.

북한은 핵억제가 필요한 이유로 미국의 적대 정책(구체적으로는 선제공격의 대상)을 내세워왔다. 북한이 핵억제를 공개한 것은 냉전종식 후 이른바 불량국가들 중에서 최초의 사례인 셈이다. 북한이 당시 핵실험을 하지 않은 상태에서, 즉 핵무기의 경험적 검증이 없는 상태에서 핵억제를 내세운 것은 이례적이었다. 이후 북한은 2006년, 2009년, 2013년, 모두 3차례의 핵실험을 통해 기술을 진전시키는 동시에, 핵이 협상의 대상이 아니라 자신의 주권보호와 자위를 위한 억제 수단이라는 수사를 되풀이하였다.

북한은 핵보유국임을 2012년 4월 개정헌법 전문에 명시함으로써 대내외적으로 핵무기의 상징적 의미를 공식화, 극대화하려 했다. 대내적으로 북한은 핵보유를 김정일의 업적으로 꼽으면서 자신감, 긍지를 보여주려 했고, 대외적으로는 핵보유국으로 인정받으려는 뜻을 내비쳤다.

북한의 핵억제에 관한 중요한 문건은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 행한 후인 4월 1일 최고인민회의에서 택한 <자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법>(이하 핵보유국법)이다. 핵보유국법은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 핵무기는 미국의 적대시정책과 핵위협에 대처하는 정당방위 수단이다. 둘째, 핵무기는 외부침략과 공격을 억제, 격퇴하고 보복타격을 가하는데 사용한다. 셋째, 핵억제력과 보복타격력을 질적, 양적으로 강화해 나간다. 넷째, 핵무기는 최고사령관의 명령에 의해서만 사용할 수 있다. 다섯째, 적대적 핵보유국과의 연합을 제외하고는 비핵국가들에 대해 핵무기 사용을 금한다. 여섯째, 핵무기 보유 및 실험의 안전성을 보장한다. 일곱째, 핵무기 기술 및 물질의 불법적 유출 방지를 위한 관리체계를 세운다. 여덟째, 국제적 비확산 노력에 협조한다. 아홉째, 국제적 핵군축을 지지한다. 열째, 법령집행을 위한 실무대책을 세운다 등이다.

핵보유국법은 핵이 자위 목적이고 1차 공격의 수단이 아니며, 비핵국가에 대해서 핵을 사용하지 않고(적대적인 핵보유국과의 연대 제외), 궁극적으로 비핵화를 추구한다는 등 공식적 핵교리로 채워져 있다. 하지만 핵보유국법이 채택된 이후 북한은 매체를 통해서 핵억제가 위에서 언급한 공식적 교리만이 아님을 보여주고 있다.

주목할 것은 첫째는 북한이 핵을 협상의 대상으로 생각하지 않으며 핵보유를 경제적 보상 목적으로 간주하지 않는다는 점이다. 이는 지금까지 6자회담을 통한 한국과 국제사회의 비핵화 노력을 실망시키는 것이며, 정전협정을 대체하는 평화체제 구축 논의에도 부정적 여파를 주고 있다. 북한은 “미국의 핵위협과 공갈이 청산될 때까지” 핵을 보유할 것임을 밝히고 있다.

둘째, 북한이 추구하는 비핵화는 북한 비핵화가 아니라 미국과의 핵군축 협상을 통한 비핵화라는 점을 알리려 하고 있다(특히 2013년 3차 핵실험 이후). 북한은 『조선

중앙통신』 등 매체를 통해 세계의 비핵화를 위한 노력에 동참할 것이며 핵군축 필요성을 역설하고 있다. 이 핵군축은 한반도 및 동북아 전체 군사적 균형의 변화를 뜻하는 것이다.

셋째, 북한은 핵을 자위 수단이며 비핵국가에 대한 사용을 금한다고 하는 동시에, 미국의 선제공격에 대해 핵무기를 사용할 수 있음을 시사하고 있다. 즉 “핵전쟁” 또는 “핵전면전”이라는 용어를 사용하면서 억제에 실패하는 경우 보복타격 수단으로 핵을 전투력으로 활용할 수 있음을 시사하고 있다.

넷째, 북한은 지속적인 핵무기의 개발을 강조해왔으며 2014년 4월에는 4차 핵실험을 암시하는 듯 풍계리 핵실험장 주변의 활동을 증가했는데, 이는 모두 핵억제력을 꾸준히 제고하고 있음을 국제사회에 알리려는 의도임을 알 수 있다. 북한은 핵억제의 심리적 요소, 즉 상대방에게 위협에 대한 신뢰성을 입증해 주어야 한다는 일반 핵억제론의 원리를 실행하려 하고 있음에 분명하다.

## 2. 미국 안보전략과의 관계

### 1) 부시행정부 시기

부시는 2002년 6월 1일 웨스트포인트에서 행한 연설에서 테러리스트와 독재자의 위협으로부터 평화를 지키기 위한 수단으로 선제공격과 예방전쟁(preventive war)을 시사하였는데, 이즈음 백악관은 이같은 내용의 『국가안보전략보고서』(The National Security Strategy of the United States of America)를 마련하는 중이었다. 북한의 『노동신문』 6월 24일자는 이런 상황을 의식하면서 미국이 적대국가들에 대해 선제공격을 할 것이라면서 『국가안보전략보고서』 내용을 일찌감치 비판하기 시작하였다. 실제로 9월 20일에 공표된 『국가안보전략보고서』는 테러조직들의 위협을 사전에 파악하고 이를 파괴하기 위해 모든 수단을 강구할 것임을 밝혔다. 이에 9월 22일자 『노동신문』은 보다 구체적으로 보고서의 내용을 분석하면서 비판하였다. (1) 부시행정부가 대테러 전쟁의 기본 수단으로 선제공격을 택하고 있는데 이는 6월 14일 공화당 대회에서 정식화되었다는 점, (2) 재래식 보복전략은 테러조직 대처, 불량국가의 대량살상무기 확산 저지에 한계가 있어 미국은 기존의 억제전략과는 다른 전략을 가지게 되었다는 점을 상세하게 보도했다.

2006년 미국이 공표한 두 가지의 안보관련 문건은 북한의 핵실험 감행과 직접 관계가 있어 보인다. 미국 국방성이 2006년 2월 6일 공개한 『4개년국방검토보고서』(Quadrennial Defense Review Report: QDR)는 맞춤형 억제(tailored deterrence)를 구체적으로 제시하고 있는바, 기존의 단일형(one-size-fits-all) 핵억제 전략에서 벗어나 대상의 능력과 상황을 고려할 것을 제시했다. 맞춤형 억제는 냉전기 소련봉쇄 전략과는 크게 다른 것으로서, 선진 군사 경쟁국, 지역 대량살상무기 보유국, 비국가 테러조직 등 다양한 대상과 상황에 따른 억제전략이라고 할 수 있다. 한편 미국 백악

관이 동년 3월 공개한 『국가안보전략보고서』는 북한을 포함해 이란, 시리아, 쿠바, 벨라루스, 미얀마, 짐바브웨 등에서의 독재정치의 종식 및 민주주의 실현을 통한 인간 존엄성의 회복을 안보전략 목표의 하나로 보았다. 동 보고서는 2002년판 보고서 공개 이후에도 대량살상무기와 관련해 이란과 북한의 핵문제가 심각한 도전(serious challenges)으로 남아있다고 지적하였다. 즉 미국 부시행정부 2기의 안보전략(구체적으로는 이상의 주요 안보관련 문서)도 테러조직 및 불량국가에 대한 대응에 초점이 맞추어졌던 까닭에, 북한은 여전히 미국의 선제공격 위협을 핵심 안보위협으로 판단했던 것으로 보인다.

## 2) 오바마행정부 시기

오바마행정부 출범을 며칠 앞두고 북한은 핵역제론에 기반한 압박외교를 행했다. 즉 북한은 북미수교와 핵프로그램 사이의 관계를 직접적으로 밝혔다. 2009년 1월 13일 외무성 대변인 담화를 통해서 “비핵화를 통한 (북미)관계 개선이 아니라 바로 관계 정상화를 통한 비핵화”라고 말하면서 두 과정 간의 선후관계를 밝혔다. 그리고 북한 외무성은 1월 17일자 『조선중앙통신』에서 미국과의 수교없이는 살아도 핵역제 없이는 살 수 없으며, 두 가지는 별개의 문제라고 주장했다.

주목할 것은 오바마행정부의 핵역제 정책은 기본적으로 부시행정부를 이어받았으나 안보전략에 있어서 미묘한 변화가 있었다는 점이다. 첫째, 안보위협의 주체에 대한 인식 변화이다. 대테러전 및 민주주의 확산 중심의 부시행정부 안보전략과는 달리, 오바마행정부에서는 과거 냉전시절처럼 강대국 중심으로 변화했다. 이런 맥락에서 북한은 관심대상의 영역에서 더 멀어졌다고 보아도 과언이 아니다. 둘째, 이상과 같이 주체 혹은 대상에 대한 인식이 바뀐 만큼 주 관심지역도 바뀌었다. 재균형(rebalance)이라 불리는 대외노선에서는 정치, 경제뿐만 아니라 군사전략 면에서도 아시아-태평양 지역에 우선순위를 두는 쪽으로 바뀌었다. 여기에 중국의 부상이 주요 변인이었다. 재균형 노선에는 중국에 대한 견제와 역할 기대가 동시에 존재했다. 2010년 『4개년국방검토보고서』는 미군 능력의 재균형 및 국방성의 제도와 과정의 효율을 내세우고, 불확실성(대응)작전에 초점을 맞추면서 동맹국과의 협력에 의한 문제해결에 중점을 두는 동시에, 미중 2개 대국 정책 하에서 북핵문제 해결에서도 중국의 역할에 의존하게 되었다.

2010년 4월 6일 미국방성이 공개한 『핵태세검토보고』는 북한에게 여전히 선제공격의 가능성을 열어놓는 동시에 전략적 억제와 동맹관계에 바탕한 지역억제(확장억제)를 강조하였다. 이 보고는 미국이 “NPT회원국으로 핵비확산 의무를 따르는 비핵국가에 대해서는 핵무기를 사용하지도 위협하지도 않는다”라는 이른바 소극적 안보 보장(negative security assurance)이란 개념으로 요약되는 내용을 담았다. 북한은 NPT를 탈퇴하고 핵역제를 주장하고 있어 소극적 안전 보장에 해당되지 않음이 분명하다. 다른 한편, 미국의 중국에 대한 역할 기대가 높아진 만큼 북핵에 대한 직접적 대응



(긍정적이든 부정적이든) 의지가 현저히 줄어든 것으로 보인다.

### 3. 핵억제 전략의 효용과 한계

핵억제의 핵심은 핵 위협(공격시 회복 불가능한, 수용하기 힘든 보복)을 통해 자신의 안보를 꾀하는 전략이다. 기존의 주류 핵억제 이론가들에 의하면, 안보 위협, 정체성, 국가적 위상, 기술수준 등 다양한 이유로 인해 핵보유를 선택한 국가라도 핵억제가 실제 가능하려면 “위협의 신뢰성”과 “2차 공격능력”을 가져야 한다는 것이다. 북한도 핵능력의 비대칭성에 따른 핵억제의 한계를 인식하고, 따라서 다른 어떤 핵보유국보다도 모호성(ambivalence)을 잘 활용하고 있는 것으로 보인다.

모호성을 취하는 쪽은 억제 효과를 거둘 수 있겠지만, 상대방은 자신에게 어떤 해를 가할지(특히 의도 면에서) 정확히 파악하기 어렵다. 따라서 모호성은 핵억제력을 높이기 위해 적절히 포함할 수 있는 방법이라고 말할 수 있다. 하지만 모호성을 취하는 쪽이 핵억제의 신뢰성을 입증해 보이기 어렵다면 모호성은 억제보다 공갈이 된다. 북한이 거듭되는 핵실험을 통해 핵능력을 제고시키는 것이 입증의 방법이기도 하지만, 핵능력이 비대칭적인 경우 상대방에게 수용할 수 없는 보복을 가할 수 있다는 신뢰성을 입증하기는 쉽지 않다.

북한은 모호성으로 상대방이 여러 가지로 추측하도록 한다. 예를 들어, 북한이 핵실험장 주변의 활동을 늘려 핵실험 추측을 불러일으키거나, 미국의 분석을 인용하는 방식으로 핵무기 소형화, 경량화 추진 가능성을 추측하게 하거나, “핵재앙”이라는 용어를 사용해 핵전쟁 위험을 시사하는 등이다. 또 북한은 비핵보유국(실제는 한국을 의미)에 대해 선제공격을 하지 않는다고 하면서도 핵보유국(미국)이 자신을 공격할 때 연대하면 핵공격 대상이 된다는 이중적 수사를 사용하기도 한다.

모호성은 간혹 의도적으로 자신의 행동을 비합리적인 것으로 보이도록 하여 억제를 위한 위협인지 아니면 공갈인지 분간하기 힘들게도 한다. “합리적 비합리성의 연출”이다. 또는 과장된 핵능력으로 공갈의 행태를 취해, 거짓말쟁이의 늑대 이야기를 한다. 북한은 핵위협의 수준을 지나치게 높이면 상대방의 저항이 높아지고, 그렇지 않으면 저항은 낮지만 이익이 없음을 인지하고 있다. 따라서 위협을 적절히 올려 상대방으로부터 달래기(appeasement)를 불러오고, 달래기가 충분하지 않으면 위협의 수준을 올리는 행동을 반복한다. 이런 방식으로 요구사항을 올려간다. 위협 수준을 높이는 타이밍과 관련해, 김홍철의 경험연구는 권력승계와 미국의 대외전쟁 등 국내외적 상황과 관련이 있음을 보여주고 있다.

북한의 핵억제 전략을 분석할 때 유의할 것은 모호성으로 인해 그 실체를 정확히 파악하기 힘들다는 점인데, 핵자살에 기초한 전략적 요소를 가질 수 있다는 점도 중요하다. 핵억제 이론의 주류는 아니지만 핵능력의 비대칭성에도 불구하고 억제 효과 발휘할 수 있다는 견해가 있다. 프랑스의 군사전략가인 삐에르 갈로와(Pierre M. Gallois)는 핵무기의 가공할 파괴력 때문에 핵능력이 냉전기 소련 대 프랑스처럼

비대칭해도 공포의 균형이 존재할 수 있다면서 이른바 비례억제전략을 주장한 바 있다. 그는 상대적 핵약소국이 핵강대국의 군사목표에 대한 공격뿐만 아니라 민간시설에 대한 공격을 중요하게 여기며 특히 대도시 파괴전략(counter-city strategy)에 의한 적대국 손실의 상대적 중요성을 강조하였다. 한국안보의 핵심인 미국의 확장억제가 북한 핵능력에 비해 월등한 우위를 유지하겠지만, 북한의 핵억제 전략이 한국을 향한다면 군사목표는 물론 대도시와 기반시설도 공격대상으로 삼을 것이다.

#### 4. 핵운용 유형

<표 1> 북한의 핵운용 유형: 범위와 용도를 중심으로

		범위			
		핵위협		핵사용	
		현상유지적	현상타파적	수세적	공세적
용도	군사적	(I) 선제공격 방지 (보복 위협)	(III) 남북한 균형타파	(V) 영내/경계선 사용	(VI) 영외 사용
	상징적, 외교적	(II) 전쟁 방지 (핵전쟁 위협)	(IV) 핵군축 협상	해당무	해당무

주: 이 표는 북한의 대외적 핵운용을 상정한 것으로 대내적 정당화는 제외한다.

일반적으로 핵억제는 현상유지를 추구한다. 핵억제는 상대방이 자신의 행동 결과에 대한 공포 때문에 그 행동을 자제하도록 하는 강제의 속성을 지니고 있다. 이런 의미에서 핵억제는 직접 대화는 없지만 일종의 협상으로서, 나를 이해하는데 실패하면 재앙이 올 수 있다는 메시지를 담고 있다. 주목할 것은 북한의 핵교리가 현상유지에서 점차 현상타파를 피하는 쪽으로 옮겨간다는 점이다. 즉 북한은 핵을 통한 안보에 그치지 않고 남북한간 군사적 우위, 핵군축 협상을 추구하는바, 이는 한반도와 동북아에서의 세력균형을 타파하려는 전략이다.

여섯 가지의 유형들 중에서, 북한의 핵운용은 (I), (II)의 유형에서 점차 (III), (IV)의 유형을 강화하는 쪽으로 변화하고 있다. 이는 2010년 천안함 및 연평도 도발, 2012년 헌법전문에서의 핵보유국 명기, 2013년 핵보유국법 제정 및 핵군축 주장, 이후 대남 핵위협 등 일련의 움직임에서 확인할 수 있다. 이같은 변화는 김정은 체제의 등

장, 그리고 2차 및 3차 핵실험을 통한 억제력 제고와 연관된 것으로서 향후 유의해 분석해야할 대상이다. 여기서는 (III)과 (IV)만을 살펴본다.

(III) 남북한 균형타파: 핵보유가 국제관계에 미치는 영향에 관해서는 상반된 주장이 있다. 예를 들어, 왈츠(Kenneth Waltz)는 핵의 가공할 파괴력으로 핵보유국들이 조심스레 행동하게 만들며 핵보유국들 사이에 세력균형이 생겨 행동이 안정될 것으로 본다. 반면 세이건(Scott Sagan)은 국가를 하나의 행위주체로 보지 않고 관료정치 관점에서 핵억제가 실패할 수 있음을 우려하며, 특히 민간통제에서 벗어난 군부의 오산 가능성에 대해 경계한다. 이들 논의는 논리적 타당성을 지니고 있으나, 경험적인 입증이 문제로 남는다.

안정-불안정의 역설(stability-instability paradox)에 관한 경험적 연구가 북한 행동의 분석에 시사점을 줄 수 있다. 핵전쟁의 위험은 피하면서 저강도 무력 갈등에 빠질 가능성이 있다. 이 경우 북한은 핵억제의 신뢰성을 높이기 위해 저강도 국지도발을 시도하고 남북한 간 군사적 우위를 확인하려 할 것이다. 북한의 도발 대상은 막강한 핵능력을 보유한 미국이 아니라 재래식 무기체계에 의존하는 한국이다. 이는 비대칭적 위협으로 군사적 균형을 타파하는 이른바 “핵 인질론”이다. 2010년 3월 26일 천안함 침몰 및 11월 23일 연평도 공격은 과거 휴전선이나 NLL에서의 도발보다도 강도가 높은 것이었다.

한 가지 주목할 점은 핵억제에 바탕한 국지도발 시 굳이 핵전쟁 위협을 병행하지 않을 가능성이 있다. 도발 시 핵전쟁 위협을 언급하면 과도한 저항(상대방으로부터의 강도 높은 위협 또는 군사적 대응)을 초래할 수 있기 때문이다. 2010년 당시 북한의 행동방식이 여기에 해당될 수 있다. 물론 북한의 『조선중앙통신』은 도발 10일 전인 3월 16일 한미연합훈련을 핵공격 연습이라고 비판하면서 키 리졸브(Key Resolve), 폴 이글(Foal Eagle) 등이 전쟁 시나리오로서의 작전계획 OPLAN 5027에 상응하는 것이라고 저항한 바 있다. 그러나 천안함 사건 발생 후 자신의 핵위협을 고조시키지는 않았다. 11월 23일 연평도 포격 후에도 마찬가지로 각종 공세적 언사에도 불구하고 핵위협을 새삼 높이려 하지는 않았다. 북한으로서는 상대방(천안함의 경우 한미 양국, 연평도 포격의 경우 한국)이 강력히 대응하지 못하는 것을 원했을 뿐, 자신의 핵위협으로 상황이 통제불가능으로 치닫는 것을 원하지 않았을 수 있다. 북한으로서는 사실상 핵억제의 신뢰성을 보여주는 것이 목적이었다는 뜻이다. 여기서 통제불가능한 상황이란 예를 들어 한미 양국 또는 한국이 북한의 공격을 전쟁 징후로 파악하는 경우이다. 북한은 이렇게 긴장의 수준을 조절하면서 핵위협을 지속해나가고 있다.

(IV) 핵군축 협상: 북한은 핵실험 이전부터 한반도 비핵화 문제를 북한의 비핵화가 아니라 미국의 핵우산이 제거되어야 한다는 주장을 해왔다. 2005년 6자회담에서 9.19 공동성명을 채택하려는 과정에서도 북한은 이같은 주장을 되풀이했다. 그러나 북한이 보다 체계적으로 핵교리 차원에서 핵군축을 주장한 것은 3차 핵실험 이후이다. 북한은 2013년 4월의 핵보유국법에서 국제적 핵군축을 주장하였고 동년 10월 유엔 총회 기조연설에서 북한의 박길연 외무성 부상이 핵군축을 요구했는바, 이는 자신의 핵억

제와 미국의 확장억제를 직접 대치시키는 전략이다.

북한이 핵군축을 내세우는 데는 두 가지 의도가 있을 수 있다. 하나는 실제 미국의 핵우산 또는 확장억제를 대상으로 협상하려는 것이다. 앞으로 6자회담 재개시 이같은 의도를 실현하려 하거나, 미국의 오바마 행정부와는 그같은 협상이 불가능하다고 보고 차기 행정부의 출범을 기다리고 있을 수 있다. 다른 하나는 최근 핵억제는 협상용이 아니라고 일관되게 주장하고 있는 점에 비추어 보아, 억제력 강화를 위한 기간 동안 핵군축 문제라면 협상이 가능하다는 메시지를 전달하려는 것이다. 북한의 핵군축 거론은 기본적으로 한반도 주변 또는 동북아 차원의 세력균형에 변화를 꾀하려는 것이다.



# 미국과 중국, 한반도 통일 수용할까?

송영훈 (통일연구원)

## 1. 민족문제와 국제문제로서의 통일

○ 통일은 남북한 민족 내부의 과제이면서 동시에 동북아시아와 국제질서의 변화를 초래할 수 있는 국제적인 과제임.

○ 따라서 한반도 통일이 한반도와 지역내 불안정을 야기하지 않고, 국제사회의 협력적 환경 속에서 이뤄질 수 있을 것인가는 오랫동안 고민해 온 문제이지만 여전히 지속되는 문제임.

○ 한미동맹을 강조하는 미국의 오바마 대통령: “자유와 존엄을 향한 간절한 열망을 사라지지 않을 것입니다. .... 모든 한국인이 소망하는 그 날은 쉽게, 커다란 희생 없이 오지는 않을 것입니다. .... 핵무기 없는 세상을 향한 비전처럼, 하나가 되는 한국의 비전 역시 금방이루지 못할 수 있습니다. 하지만 오늘부터 그때까지, 그리고 그 이후에도, 우리가 추구하는 안보와, 우리가 원하는 평화가, 위대한 한미동맹과 한국인의 존엄과 자유에 대한 우리의 지지 덕분에, 가까이에 있다는 점이 위안이 될 것이다” (2012년 한국외국어대학교 연설문).

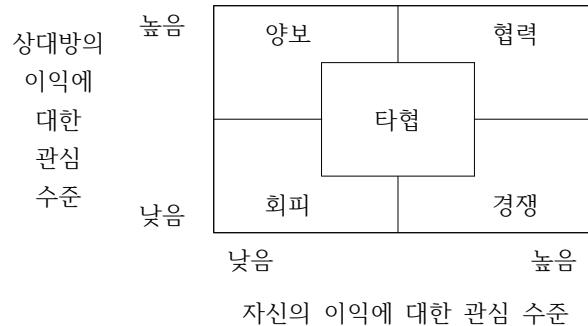
○ 한반도에서 미국의 영향력을 견제하려는 중국의 인식: “남북관계 개선을 위해 기울인 한국측의 노력을 적극적으로 평가하였다. 또한, 남북이 대화를 통해 관계를 개선하고 화해와 협력을 해 나가는 것을 지지하고, 한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며, 궁극적으로 한반도의 평화적 통일이 실현되기를 지지하였다” (2014년 7월 한중 정상회담 공동선언문).

○ 미국과 중국이 ‘재균형정책’과 ‘신형대국관계’ 등을 천명하는 것은 G2 국가들이 현재와 향후 여러 분야에서 견제와 균형, 경쟁과 타협, 갈등과 협력이 지속적으로 나타날 것임을 시사함. 따라서 한반도 통일의 문제에 대한 미국과 중국의 이해관계를 분석하여야 할 필요가 있음.

○ 분석을 위한 질문: 미국과 중국은 어떤 조건에서 한반도의 통일을 수용할 가능성이 높은가?

## 2. 한반도 통일과 미중의 이해 분석틀: 이중관심모델의 적용

○ 사회적 갈등해결 분석을 위한 이중관심모델(dual concern model)을 적용하면, 미국과 중국이 한반도를 둘러싼 갈등을 해결하는 방법은 다음과 같이 분류할 수 있음.



- ① 경쟁: 자신에게 유리한 결과를 도출하기 위해 상대방의 이익에 대한 관심이 없이 자신의 이익만을 극대화하고자 함. Win-Lose.
  - ② 타협: 상대방의 이익과 자신의 이익을 고려하여 양측 모두에게 최선은 아니지만 차선의 해결책을 찾음. Win-Win?
  - ③ 양보: 상대방의 힘이 월등하거나 상대방에게는 중요하나 자기에게는 중요하지 않은 경우, 이를 통하여 미래의 이익을 도모함. Lose-Win.
  - ④ 회피: 협상을 거부하고 갈등 자체를 회피하며 갈등해소를 장래로 미룸.
  - ⑤ 협력: 상대의 이익과 자신의 이익에 대한 높은 관심은 서로의 이익을 충족시킬 대안을 찾기 위한 적극적으로 협상에 임함.
- 한반도 통일 문제는 미국과 중국 모두 상대방의 요구에 순응하여 일방적으로 자국의 이익을 포기하는 ‘양보’의 전략을 선호할 가능성이 매우 낮음.
- 미국과 중국은 한반도 통일 문제에 대하여 ‘경쟁’, ‘협력’, ‘타협’의 전략을 취할 가능성이 높으며, 서로에게 긴급하거나 중요하지 않은 경우 우선적으로 다루지 않는 ‘회피’ 전략을 선호할 가능성이 높음.
- 그런데 이러한 분석접근은 미국과 중국의 통일의 주도적 결정자라는 것을 가정하는 것이 아님. 한반도 통일의 주도적 행위자는 남한과 북한이지만 미국과 중국이 한반도 통일에 협조적이거나 혹은 적어도 적극적 반대를 하지 않을 조건을 탐색하는데 유용할 것임.

**쟁점 1) 미중의 동북아 전략과 미중관계: 낙관론 vs. 비관론**

○ 중국의 부상과 미국의 재균형 정책을 분석할 때 다음의 질문들에 직면함: 미중관계는 상호이익의 보완이 가능하며 공통의 이익을 형성하며 발전할 수 있을 것인가? 중국이 단기적으로는 미국과의 갈등을 회피하고자 하나 장기적으로는 아시아에서의 패권적 지위를 추구하고자 할 것인가? 이와 같은 상반된 시각의 질문에 대한 답은 다음의 사항들을 고려하여야만 함. 첫째, 미중간의 “재정적 공포의 균형”<sup>15)</sup>은 긍정적

협력관계의 필요조건일 수 있으나 충분조건은 아닐 수 있음. 중국은 미국의 최대 채권보유국이며, 미국은 중국의 최대 소비시장이기 때문에 양국간의 상호의존성은 심화되고 있음.

둘째, 경제적 상호의존성은 정치적 갈등요인을 충분히 제어하지 못할 수 있음. 미국의 대만에 대한 무기수출, 남중국에서 미국정찰기와 중국 전투기의 충돌, 중국잠수함의 대미 정찰활동 등은 양국간 갈등을 심화시키지만 동시에 양국의 국내정치적 요인에 의해 갈등의 심화현상이 제어되는 사례들임.

- 중국은 미국과의 직접적 충돌을 자제하면서도 역내 국가들과의 협력을 통한 미국의 영향력 견제라는 비대칭균형전략을 추구하고, 이를 위하여 상하이 협력기구와 같은 다자안보협력에 적극 참여함. 반면, 미국은 미일동맹을 기반으로 역내 국가들이 미국의 영향력에서 완전히 벗어나는 것을 최소화하기 위한 아시아 전략을 취함. 중국이 역내 국가들의 적극적 지지를 끌어내기 보다는 미국이 역내 국가들의 지지 철회를 저지하는 것이 상대적으로 수월한 환경임.<sup>16)</sup>
- 이러한 조건에서 미국과 중국은 한반도 통일을 어떻게 인식할 것인가? 양국의 동북아 전략차원에서 한반도 통일은 쟁점으로 부상되기 어려울 것임. 현상유지와 현상변경<sup>17)</sup>을 추구하는 과정에서 한국과 북한은 각각 중요한 행위자로 인식될 뿐 통일 혹은 통합되어야 하는 대상으로 인식되기 어려움.
- 통일한국의 미래에 대한 예측불가능성으로 인해 양국의 동북아전략에서는 의도적으로 '회피'할 수 있음.

## 쟁점 2) 미중의 안보와 한반도에 대한 지정학적 이해: 버퍼존 vs. 안보의 최전선

○ 미국과 중국에게 한반도는 어떠한 의미를 지니는가? 한반도가 지니는 지정학적 의미가 무엇인가에 따라 양 국가의 전략적 행태가 달리 나타날 것임. 이는 양국이 바라보는 국가이익과 대전략, 그리고 동북아시아에서의 상호 견제와 균형에 대한 시각의 변화와 지속을 이해할 것을 요구함.

○ 중국 시진핑 주석은 2014년 서울대학교 연설에서 “한반도의 양국 관계가 개선되길 희망하고, 한반도의 자주적 평화통일이 최종적으로 실현되는 것을 지지한다” 그리고 “남북 양측이 힘을 합쳐 남북관계 개선을 지속적으로 추진하다면 한반도의 자주적인 평화 통일이 꼭 실현될 것”이라고 함. 이와 더불어 시진핑 주석은 국제관계에서 “제로섬 사고방식은 포기해야 한다”고 강조함으로써 한중관계의 강화가 한미동맹의 이익

15) Joseph S. Nye, “American and Chinese Poser after the Financial Crisis,” *The Washington Quarterly* Vol. 33, No. 4 (October 2010).

16) 반군의 딜레마(Rebel's Dilemma) 상황과 유사하다고 평가됨.

17) 세력전이 이론이 제기하는 현상타파와는 달리 강대국의 지위를 인정하면서도 자국에게 유리한 환경을 조성하기 위한 시도를 '현상변경'으로 함.



을 해치지 않을 것임을 시사함.

○ 중국의 한반도 통일에 대한 표면적 긍정적 입장 발표에도 불구하고 중국은 남북관계의 개선과 남북한 협력을 강조하는 것에서 짐작할 수 있듯이 한국주도의 통일에 대한 우려와 견제의 의도가 있음.

- 북한은 중국의 동북아 안보와 안정을 위한 버퍼존으로서의 역할을 함. 중국의 앞마당에서 새로운 안보의 위협이 대두되는 것은 중국의 핵심이익에 반하는 것임. 결국 중국이 국제사회의 대북제재에 동참할 수 있으나 북한이 급변사태에 빠지거나 그로 인하여 한국과 미국 주도의 흡수통일이 되는 것을 용인하기 어려움.

○ 미국에게 한반도는 국가안보의 최전선임. 핵심적인 국가이익이 존재하는 지역이지만 미국 본토와의 거리 등으로 인하여 한반도 상황에 대해 중국보다 상대적으로 전략적 선택의 폭이 넓을 수 있음. 따라서 미국은 미국의 국제전략적 이해에 따라 한반도 통일에 대한 자기관심도와 상대방에 대한 이해의 수준이 낮아질 수 있음. 같은 이유로 북한의 비핵화를 선제조건으로 내세우고 한반도 통일문제를 접근할 수 있음.

○ 남중국해에서의 미중간 영향력 충돌, 북핵문제 해결을 둘러싸고 관계가 악화되는 경우 양 국가가 한반도 통일의 중요성보다는 현상유지에 초점을 둔 전략을 선택할 가능성이 높음. 미중관계의 악화 속에서 한국의 영향력을 유지할 수 있는 전략과 정책이 필요함.

### 쟁점 3) 미국과 중국의 한반도 분단비용과 통일이익

○ 쟁점 3-1) 통일과정과 통일 후 주한미군의 역할 및 활용을 어떻게 이해할 것인가?

- 미국은 주한미군을 유지하는 분단비용을 중국은 한미일이 중국을 견제하는 것에 대한 분단비용을 지불하고 있음.

- 또한 미국은 한국에 대한 안보제공자의 역할과 국가이미지, 중국은 북한보호자로서의 국가이미지 때문에 국제사회에서 부정적인 시선을 피할 수 없었음.

- 한국 주도의 한반도 통일에 대해서는 미국과 중국이 모두 우려를 가질 수 있음. 한국의 통일이 미국에 우호적일지 중국에 우호적일지에 따라 주한미군의 역할이 달라질 것이기 때문임.

○ 쟁점 3-2) 북한의 핵무기를 비롯한 대량살상무기 개발프로그램을 어떻게 할 것인가?

- 미국과 중국이 북한의 핵무기와 대량살상무기 개발프로그램에 대한 입장은 원칙적으로 반대를 하지만 해결의 접근은 달랐음.

- 그런데 북한이 실질적 핵무장 능력을 갖추면서 미국과 중국의 '책임 있는 대국'으로서의 이미지에 부정적인 영향이 있음.

- 양국은 한반도의 비핵화를 전제로 한반도의 통일을 인정할 수 있겠지만, 중국은 북한의 핵무장의 원인을 미국에 의한 대북안보위협에 있다고 보고 미국은 중국의 책임 있는 역할론을 주장함.

○ 쟁점 3-3) 동맹과 조약에 대해 통일된 한국의 정책은 무엇이어야 하는가?

- 한미동맹, 조중우호조약 등 남북이 각기 미국과 중국과 맺어온 국제관계를 어떻게 통일한국이 계승할 것인가에 따라 미국과 중국의 통일 수용가능성은 달라질 것임.

- 동맹과 조약에 따른 관계를 극복할 수 있는 다자간 안보협력체를 구성할 수 있는가에 따라 4자간 안보동맹 혹은 안보조약의 내용이 달라질 수 있음.

#### ○ 평가와 함의) 통일한국의 미래상과 미중의 통일 수용 선결조건

- 미국과 중국의 한반도 전문가들 모두 북한의 급변사태에 의한 한반도 통일은 역내 불안정과 중국과 미국이 모두 수용하지 못하는 결과를 초래할 것임을 강조함.<sup>18)</sup>

- 즉 두 강대국 모두 역내 질서의 안정을 최우선의 가치로 둬.

- 한국 주도의 통일은 민주주의와 시장경제 체제의 유지 혹은 절충의 형태로 이어질 가능성이 높을 것임.

이 경우 중국은 중국의 민주화에 대한 국내외적 요구에 직면할 가능성이 있음.

- 한반도의 통일이 중국식 개혁개방체제가 민주주의와 시장경제체제에게 패배한 결과에 해당하는 것으로 비춰지는 것에 대한 중국의 우려가 있을 수 있음.

- 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 이원화된 정책적 노력이 필요함.

- 미국과 중국이 모두 남북한의 관계개선과 협력을 강조하고 있기 때문에 남북한도 주도적으로 관계개선에 나서야 함.

- 북핵문제의 해결은 반드시 필요한 사안이지만 북핵문제의 해결은 동북아시아와 국제적 차원의 협상채널을 활용하고, 남북관계 개선과 전제조건으로 연계하는 접근을 지양

- 남북관계 개선을 북핵문제와 2차원적으로 접근하는 것에 국제사회의 저항이 있을 수 없으며, 북핵문제 해결에서도 다자협력기구를 통해 문제해결을 위한 국제적 접근에 그 일원으로서 문제해결에 기여할 수 있음.

○ 남북간 비대칭적 경제발전 수준이 통일 후 지역의 경제안보를 위협하지 않을 것임을 설득시키기 위해서는 남한의 북한에 대한 개발지원이 점차적으로 확대되어야 할 것임.

- 중국이 우려하는 역내 탈북자의 대량이주 등은 북한 사회의 발전 수준에 따라 달라질 수 있음.

18) 한반도 통일과 한중협력 비전 (서울대학교 통일평화연구원 자료집, 2014); 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일연구원, 2013)

- 통일 후 경제적 편익을 분석하고 추정하는 것도 중요하지만 남북간의 경제협력이 실질적으로 역내 경제발전에 기여한다는 점을 이해한다면, 미국과 중국이 한반도 통일에 비협조적일 근거가 약해짐.
- o 앞서 논의하였지만 미국과 중국은 역내 질서의 안정과 자국의 영향력의 유지 혹은 확대에 관심을 두고 있기 때문에 한국과 북한만큼 통일 문제에 직접적인 관심의 정도가 달라질 수 있음.
- o 미국과 중국의 통일 수용성은 한반도 통일 환경에 대한 평가에 해당함. 다양하게 펼쳐질 수 있는 통일 환경을 우호적으로 전화하기 위해서는 남한과 북한이 적극적인 협조와 노력이 필요함.
- 이를 위하여 북한의 정권을 인정할 수 없다고 하지만 북한의 주민들의 인간안보와 한반도의 평화적 관계 유지를 위해 북한 정권과도 대화를 할 수 있는 자세가 요구 됨
- 미국과 중국의 외교적 수사에 기반을 둔 통일에 대한 희망적 사고는 주변국에 통일의 주도적 역할을 넘겨주게 됨. 강대국들의 현상유지 혹은 현상타파 정책에 의해 한반도 통일 문제가 역사적 조명을 받지 못하는 일이 없도록 남한과 북한의 주체적 노력이 필요하며, 그 정도에 따라 미국과 중국의 외교적 수사는 실질적 통일에의 지지와 협력으로 전환될 수 있을 것임.



# 군사안보에 대한 경제적 접근은 유용한가?

## - 한반도문제의 진전과 3단계 평화론

조성렬 (국가안보전략연구소)

### 1. 문제제기

- 1) 근년 들어 동아시아 기존질서의 동요와 신질서의 형성 움직임에 따른 '協力的 南北關係'의 필요성 증대
- 2) 협력적 남북관계의 추진원리로서의 韓半島平和論(적극적 평화)
- 3) 경제-안보 교환에 따른 한반도평화 증진의 한계(경제제재, 경제보상)
- 4) 안보-안보 교환에 따른 한반도평화 추진(경성균형의 대안으로서의 연성균형)과 고려사항

### 2. 한반도문제의 접근법: 경제-안보 교환 對 안보-안보 교환

#### 1) 경제-안보 교환 접근법 : 선불제와 후불제

##### (1) 경제적 제재를 통한 안보문제 해결 방식

- 유엔 헌장은 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위'(39조)에 대해 7장 41조와 42조에서 비군사적 강제조치와 군사적 강제조치의 제재를 규정
  - 비군사적 강제조치의 대표적인 경제제재는 분쟁 중에 있는 상대국가의 정책을 변화시킬 목적으로 행하는 경제적 관계의 제한이나 단절을 의미
- 유엔 안보리는 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후 지금까지 북핵·미사일과 관련해 6건의 결의안을 채택했으며, 이 가운데 제재 내용이 포함된 것은 모두 4건
  - 이 중 2013년 3월 7일에 채택된 유엔안보리 결의 2094호는 이전의 결의안과 달리, 유엔헌장 제7장을 원용해 41조의 비군사적 조치에 따른 강제조항 포함

- 유엔의 대북제재 효과(effectiveness)와 관련, 2006년 대포동미사일 발사와 1차 핵실험 이후 채택된 유엔안보리 결의(UNSCR) 1695호 및 1718호에 관한 심층연구들은 대북제재가 북한의 수출입에 그다지 영향을 미치지 못한 것으로 분석
  - 북한의 2, 3차 핵실험에 대한 유엔안보리 대북결의 1874호, 2094호를 비롯해, 5.24조치도 북한의 핵개발을 저지하는 데 성과를 거두지 못한 것으로 평가
- 대북 경제제재의 효과와 관련, 북한의 핵포기라는 효과성에 대한 기대보다 국제사회가 북한의 핵무기보유에 반대한다는 상징효과(symbolic effects)나 평판효과(reputation effects)가 더 큰 것으로 평가
  - 결국, 경제제재만으로 북한 핵문제를 해결하는 것은 사실상 기대하기 어렵다는 것을 보여준 것으로 판단

(2) 경제적 보상을 통한 안보문제 해결 방식: 경제-안보 교환의 선불제와 후불제

- 핵개발의 초기에 북한은 에너지 부족 때문에 전력생산용으로 원자료를 가동하고 있다는 명분을 제시
  - 그렇기 때문에 6자회담 초기에는 어느 정도의 경제적 보상으로 북한 핵문제의 진전을 이루는 성과를 거양
- 1차 북핵 위기 이후 미·북 양국은 고위급회담을 갖고 여기서 「제네바 기본합의」를 체결하면서 영변 핵시설들의 해체 대가로 북한에게 경수로 2기 제공 및 미·북 관계정상화 협의를 제공하는 교환을 약속
  - 이러한 합의에 따라 영변 핵시설들의 가동이 동결되고 워싱턴 및 평양에 연락 사무소 설치가 논의되는 등 어느 정도 진전이 있었지만, 북한이 비밀리에 우라늄 농축 프로그램을 추진하는 바람에 이 합의는 파기
- 노무현 정부와 이명박 정부의 북핵 접근전략은 보상의 제공시점이 달랐음에도 불구하고, 두 정부의 북핵 접근전략이 모두 ‘경제적 보상으로 비핵화를 달성한다’는 기본 구상에 입각해 있다는 점에서 볼 때 ‘경제-안보 교환’ 접근법으로 평가
  - 제2차 북한 핵위기의 발생 직후 출범한 노무현 정부는 6자회담에서 경제적인 보상을 통한 북한 핵문제의 해결에 매우 적극적

- 그 뒤를 이은 이명박 정부는 '비핵'을 전제로 하여 '개방.3000'을 추진한다는 '비핵.개방.3000 구상'을 제시
- 노무현 정부와 이명박 정부의 접근전략은 북한 핵문제의 해결과 경제적 보상의 제공을 어느 순서대로 하는가 하는 점에서 서로 상반
  - 노무현 정부의 전략은 먼저 경제적 보상을 제공하면서 점차 북한의 비핵화를 유도한다는 '선 보상, 후 비핵화'의 **선불제(先拂制) 접근법**
  - 이명박 정부의 전략은 먼저 북한이 비핵화 조치를 취하면 경제적 보상을 제공하겠다는 '선 비핵화, 후 보상'의 **후불제(後拂制) 접근법**
- 결과적으로 노무현 정부는 「9.19공동성명」 및 「2.13합의」, 「10.3합의」를 통해 경제적 보상이 제공되는 동안 동결, 불능화와 같은 비핵화 프로세스를 진전시킬 수는 있었지만 북한의 핵개발을 막는 데는 실패
  - 이에 비해 이명박 정부는 북한의 비핵화 추진을 전제로 경제보상을 약속했기 때문에, 처음부터 남북관계가 경색되면서 6자회담이 중단되는 등 북핵문제의 해결이 답보

## 2) 안보-안보 교환 접근법 : 경성균형과 연성균형

### (1) 안전의 제공을 통한 안보문제 해결 방식: 안보-안보 교환방식

- 과거 북한은 옛소련과 중국에 편승함으로써 미국과 세력균형을 취하는 동맹외교정책을 선택
  - 하지만 냉전종식 이후 한국이 잇달아 러시아 및 중국과 국교를 정상화함으로써 전통적 북방삼각구조가 해체되어 한반도세력균형이 깨지면서 북한에게 불리한 구도로 전변
  - 이에 대응하여 북한은 핵무기 개발을 통한 억제력 확보로 독자적인 세력균형을 이루려고 한 것으로 평가
- 그렇기 때문에 북한이 핵 포기를 받아들일도록 하기 위해선 핵무기를 보유하지 않더라도 안전할 수 있다는 확신이 들도록 해 주는 것이 필요

- 이와 같은 생각에서 중국은 2009년 7월 제1차 미·중 전략 및 경제 대화에서 북핵문제의 해결을 위해 △합리적 안보우려 △미·북 직접대화의 필요성 제기
- 북한 핵문제를 외교적으로 해결하기 위해서는 협상상대들의 의견을 완전히 무시할 수 없는 만큼, 당사자들 간의 안보우려를 해소할 수 있는 한반도 평화의 큰 틀 속에서 접근하는 것이 필요
  - 6자회담의 핵심당사국들이 한국과 미국 등의 우려사항인 ‘북핵 문제’와 북한이 희망하는 ‘불가침보장 문제’를 외교테이블 위에 올려놓고 정면으로 논의
  - 이처럼 서로의 안보적 관심사를 협상을 통해 해결하려는 안보-안보 교환방식은 크게 경성균형(hard balancing)과 연성균형(soft balancing)으로 구분
  - 첫째, **안보-안보 교환에 의한 경성균형 방식**은 북한의 핵무기 포기 대가로, 그에 상응하여 북한에게 확장억제력을 제공하거나, 또는 미국이 남한에 제공했던 핵 억제력을 제거함으로써 한반도의 세력균형을 이루는 방식이
    - 전자는 중국이 핵우산을 제공함으로써 미국의 핵우산/확장억제력 제공과 균형을 이루어 북한이 핵무기를 갖지 않고서도 체제의 안전을 보장해 주는 방식
    - 후자는 미국의 핵우산 철폐를 통하여 북한과의 핵 불균형을 해소함으로써 북한체제의 안전을 보장해 주는 방안
  - 둘째, **안보-안보 교환에 의한 연성균형 방식**은 북한의 핵포기 대가로 외교, 국제법, 국제제도 등으로 체제안전을 도모하는 방식
    - 옛소련 및 중국과의 동맹관계가 오늘날과 같이 미국의 초군사력을 상대할만한 국가가 없는 상태에서 더 이상 경성균형은 이루어지기 곤란
    - 그렇기 때문에 북한은 줄곧 대미 접근을 통해 미·북 수교나 한반도 평화체제 등을 통해 체제안전을 추구
  - 연성균형에 따른 안보-안보 교환 방식으로 △북한의 상하이협력기구(SCO) 또는 집단안보조약기구(CSTO) 가입, △미·북 불가침조약 체결, △한반도평화조약 체결, △동북아안보기구 창설 등이 거론
    - 연성균형을 통한 북한 핵문제의 외교적 해법이 성공하기 위한 관건은 무엇보다 핵심당사자 미국과 북한이 이러한 안보-안보 교환을 ‘등가’로 인식하느냐 여부



- 다시 말해, 북한의 핵무기를 포함해 북한과 한·미 사이에서 안보-안보 교환이 이루어지기 위해 무엇보다 북한이 보유하고 있는 핵능력에 대한 협상당사자의 평가가 합의점에 도달해야 가능
- 만약 이러한 평가가 합의점에 도달하지 않을 경우 아무리 협상을 잘 하더라도 지켜지기 어렵지만, 은닉성이 강한 핵문제의 성격상 북한핵능력에 대한 평가가 쉽지 않고 북한이 요구하는 불가침 장치의 마련도 곤란

### 3. 협력적 남북관계의 추진원리로서의 ‘3단계 한반도 평화론’

#### 1) 3단계 한반도평화론 : 대북 억제력 확보에서 평화통일까지

- 소극적 평화(Passive Peace) : 군사적 억제에 의해 전쟁이 일어나지 않는 상태를 의미
- 적극적 평화(Active Peace) : 군사적 신뢰구축과 운용적·구조적군비통제를 통해 남북관계가 평화적인 구조로 이행·관리되고 있는 상태를 지칭
- 항구적 평화(Perpetual Peace): 궁극적으로 남북한의 분단이 극복되고 통일이 이루어져 전쟁의 위협이 구조적으로 사라진 상태로서, ‘사실상’ 통일에서 ‘법적인’ 통일로 연결되는 것이 정상경로

※ 아베 정권이 제창하고 있는 ‘적극적 평화주의(Proactive Pacificism)’는 일본이 솔선해 아시아 평화를 주도적으로 만들어간다는 주장

#### 2) 적극적 평화의 추진과 안보-안보 교환

- 한반도의 적극적 평화는 한반도 비핵화 과정에 맞춰 평화체제가 구축되는 **안보-안보 교환의 연성균형** 방식으로 이루어지는 것이 불가피
- 이를 위해 훼손된 남북 간의 신뢰관계를 최우선적으로 복원한 뒤, 북핵 포기나 해상경계선, 주한미군 문제와 같은 민감한 안보사안들을 우회하여 낮은 수준의 안보-안보 교환에서 점차 중간 수준, 높은 수준의 안보-안보 교환으로 이행
- 안보-안보 교환의 연성균형을 통해 이루어지는 적극적 평화는 남북기본협정→ 남북평화협정→ 한반도평화조약으로 단계적인 제도화 실현

낮은 수준의 안보-안보 교환

북 한	남 한
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3대 확산억제 조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- IAEA 사찰관 복귀</li> <li>- 우라늄농축시설 가동 중단</li> <li>- 플루토늄 핵시설 불능화 완료</li> </ul> </li> <li>○ 중장거리 탄도미사일의 시험발사 유예</li> <li>○ 6자회담 재개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북대화 채널 복원 및 남북기본협정 체결</li> <li>○ 초보적 신뢰구축조치 복원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 남북평화협정 쟁점협의 착수</li> </ul> </li> <li>○ UN안보리 대북제재(1718, 1874, 2094) 유예</li> <li>○ 북미 및 북일 수교협상 착수</li> </ul>

중간 수준의 안보-안보 교환

북 한	남 한
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3대 비핵화 조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPT 복귀</li> <li>- 플루토늄 핵시설 해체 및 검증</li> <li>- 우라늄농축활동 중단 및 IAEA 사찰</li> </ul> </li> <li>○ 중장거리 탄도미사일의 발사 유예 유지</li> <li>○ 북한의 비확산 국제 레짐 가입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- CWC, MTCR 가입</li> <li>- 제네바의정서, BWC 의무 준수</li> </ul> </li> <li>○ 남북평화협정 핵심쟁점 타결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔사 해체조건부 주한미군의 한강 이남 주둔 인정</li> <li>- 서해평화협력지대안에 기초, NLL을 해상경계선으로 합의</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북간 군사적 신뢰구축조치 및 군비 통제 실시                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서해5도의 신뢰구축 조치 시행</li> <li>- 한·미 연합연습의 제한, 축소</li> <li>※ 한국군 전시작전통제권 환수</li> </ul> </li> <li>○ →남북한 미사일 통제협정」 체결</li> <li>○ 남북평화협정 체결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔사 위임하에 남북군사공동위가 정전협정 임무 수행</li> <li>- 남북한 상주대표부 설치 (서울-평양)</li> </ul> </li> <li>○ 유엔안보리 대북제재 유예(1718, 1874)</li> <li>○ 동북아 냉전구조의 해체 착수                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북·미 연락사무소(평양-워싱턴)</li> <li>- 북·일 연락사무소 (평양-도쿄)</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 다자안보체제 발족</li> </ul>

높은 수준의 안보-안보 교환

북 한	남 한
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북핵 폐기 (△핵시설 해체 및 검증, △ 기폭장치해체, △핵물질 해외반출)</li> <li>○ 남북 재래식 군비통제(군사적 신뢰구축 및 운용적 군비통제)</li> <li>○ 대량살상무기 확산방지 국제레짐(NPT, MTCR, CWC, BWC, AG) 가입에 따른 의무 이행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화조약 체결</li> <li>○ 교차승인의 완성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북·미 수교 및 북·미 무역협정 체결</li> <li>- 북·일 수교 및 북·일 무역협정 체결</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 안보협의회의(CSC-NEA) 발족</li> </ul>

4. 맺음말

- 북한은 '7.7 공화국 정부성명' 이후 핵무기 보유를 전제로 한 남북관계 정상화를 요구하고 있기 때문에, 6자회담 재개는 물론 남북관계 정상화조치 착수가 곤란

- 남북대화가 본격화될 경우, 안보문제(북핵 포함) 해결을 위해서 경제적 보상만이 아닌 안보우려를 해소해 줄 수 있는 긴장완화 및 안전보장 방안의 제공에 대한 적극적인 자세가 불가피

