



통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜

# 통일대계연구: 4년 연구 종합논의

박형중 · 이승열

## 통일대계 연구: 4년 연구 종합논의

인쇄 2013년 12월 발행 2013년 12월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

ISBN 978-89-8479-738-3 93340

가격 8,000원

©통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: •매장: 734-6818 •사무실: 394-0337

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,

당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 통일대계 연구: 4년 연구 종합논의

박형중 · 이승열



## 『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』

통일연구원은 4년(2010~2013)에 걸쳐 연구과제 『통일대계 연구: 남북 합의통일 마스터플랜 수립』을 수행하고 있다. 본 연구는 4차년도 연구과제이다.

『통일대계 연구』의 목표는 남북 합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었으며, 비전확산사업은 국제회의, 국내 강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다. 4차년도에는 국내강연과 통일홍보자료 발간은 없다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 ‘합의통일 환경 조성’이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의체제 전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC/포스터/메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 ‘합의통일 추진전략’이었다. 2차년도 연구사업으로 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁·개방이 본격화된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다. 통일비전 확산사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 ‘통일추진을 위한 대북정책과 대외정책의 과제’이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경

이 제기되는지와 어떻게 대응해야 하는지를 규명했다. 그리고 통일  
일이 미국, 중국, 일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을  
제공하는지를 분석했다. 또한 통일비전 확산을 위한 국내포럼과  
국제포럼도 계속 진행되었다.

연구 4차년도인 2013년도 연구과제의 대주제는 ‘북한의 민주화  
와 시장화’이다. 이 연구는 중장기적 관점에서 북한에 민주주의  
와 시장경제를 건설하는 데 어떠한 문제가 존재하고 어떻게 풀어  
가야 하는지를 분석했다. 통일외교포럼은 박근혜정부의 신뢰정  
책과 통일에 관련한 주변국 전문가의 견해를 수집했다.

2010년 이후 연구사업의 결과로 발간된 출판물은 다음과 같다.

1차년도 사업 (2010)
01 통일환경 평가 (박종철 외)
02 통일비전 개발 (조민 외)
03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
04 사회주의 체제전환이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

1차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼  
결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다.

2차년도 사업 (2011)
01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
01-2 북한변화를 위한 한·중 협력방안 (임강택 외)
02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
06 통통통일 (통일연구원)

2차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다.

### 3차년도 사업 (2012)

- 01 통일대비를 위한 대북통일정책 모색 (박형중 외)
- 02 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (박종철 외)
- 03 Korean Unification and a New East Asia Order (최진욱 외)

3차년도 사업에서 01, 02는 연구과제이다. 03은 통일외교포럼의 결과이다.

### 4차년도 사업 (2013)

- 01 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (박형중 외)
- 02 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (임강택 외)
- 03 통일외교포럼 2014 The Trust-Building Process and Korean Unification (최진욱 외)
- 04 통일대계 연구: 4년 연구 종합논의 (박형중 외)

4차년도 사업에서 01, 02는 연구과제, 03은 통일외교포럼의 결과, 04는 4년 연구를 종합했다.

# 목차

요약	xiii
I. 서론	1
II. 통일대계 연구 1차년도 사업: 남북합의통일 토대연구	7
1. 남북합의통일을 위한 '통일환경 평가'	9
2. 남북합의통일을 위한 '통일비전'	26
3. 남북합의통일을 위한 '사례분석': 사회주의 체제전환 국가와 독일	31
4. 한반도 통일에 대한 주변 4개국의 입장	42
III. 통일대계 연구 2차년도 사업: 남북합의통일을 위한 전략	51
1. 남북합의통일을 위한 북한변화 전략	53
2. 남북합의통일을 위한 남북 친화력 확대 방안	68
3. 남북합의통일을 위한 국내과제	73
4. 남북합의통일을 위한 통일외교의 과제와 전략	86
IV. 통일대계 연구 3차년도 사업: 남북합의통일을 위한 구체적 정책 시행	99
1. 통일대비를 위한 대북통일정책	101
2. 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익	127



V. 통일대계 4차년도 사업:	
북한 지역의 민주화와 시장화	141
1. 민주화와 양질의 거버넌스 수립	143
2. 시장화와 빈곤축소형 경제감소형 경제질서의 수립	162
참고문헌	177
최근 발간자료 안내	179

## 표목차

〈표 II-1〉 요인별 변수 및 평가지표	12
〈표 II-2〉 통일환경 요인의 종합평가 결과	16
〈표 II-3〉 개혁·개방과 체제전환이 한반도에 주는 시사점	32
〈표 II-4〉 독일의 평화통일과 통일 20년 성과가 한반도에 주는 시사점	37
〈표 III-1〉 비핵화 정책의 3변수와 여덟가지 조합	54
〈표 III-2〉 2012년 이후 북한 내부 변화 향배 규정 주요 요소와 시나리오	59
〈표 III-3〉 독일사례를 통해 본 분야별 통일대비 목표	74
〈표 III-4〉 ‘제도통합’과 ‘가치통합’의 비교	75
〈표 III-5〉 통일대비 분야별 과제	84
〈표 IV-1〉 김정은 체제의 SWOT 분석	102
〈표 IV-2〉 남북관계 변화와 사회문화	114
〈표 IV-3〉 북한 비핵화-평화체제 4단계 로드맵	121
〈표 IV-4〉 북한정국 변화와 대북정책 중점	124
〈표 IV-5〉 대북정책목표와 주요 정책수단	125
〈표 IV-6〉 한반도 통일에 대한 미국의 우려사항	130
〈표 IV-7〉 한반도 통일에 대한 미국의 우려해소 방안	131
〈표 IV-8〉 통일한국의 대미국 편익	131
〈표 IV-9〉 한반도 통일에 대한 중국의 우려사항	132
〈표 IV-10〉 한반도 통일에 대한 중국의 우려해소 방안	133
〈표 IV-11〉 통일한국의 대중국 편익	133
〈표 IV-12〉 한반도 통일에 대한 일본의 우려사항	134
〈표 IV-13〉 한반도 통일에 대한 일본의 우려해소 방안	135
〈표 IV-14〉 통일한국의 대일본 편익	135
〈표 IV-15〉 한반도 통일에 대한 러시아의 우려사항	136
〈표 IV-16〉 한반도 통일에 대한 러시아의 우려해소 방안	137
〈표 IV-17〉 통일한국의 대러시아 편익	137

---

## 그림목차

〈그림 II-1〉 통일을 위한 네 가지 요인 간 상관관계	11
〈그림 IV-1〉 통일여건 개척을 위한 대북정책 과제	122
〈그림 IV-2〉 통일과정, 대북정책목표 및 수단들	123



## 요약

『통일대계 연구』의 목표는 남북합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행 전략을 제시함으로써 남북통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이었다. 이러한 연구를 탄생시켰던 것은 2009년도의 시점에서 “북한체제의 불확실성이 심화되고 있는 상황에서 남북 간의 합의통일을 유도하기 위한 체계적이고 통합적인 통일대계 마련이 절실하다”는 인식이었다. 따라서 과거 연구가 “본격적인 통일대비 연구라기보다는 남북관계 개선을 위한 대북정책 연구에 치중되었던 것” 그리고 “분야 별로 산발적이고 단편적으로 진행되었던 것”을 극복하고, “향후 10년 내 북한의 변화와 통일에 대비한 중장기적이고 실질적인 연구”를 수행한다는 것이었다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었다. 비전확산사업은 국제회의, 국내강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다. 비전확산사업은 그 동안 우리 국민들 사이에서 통일에 대한 의지가 약화된 것을 극복하기 위한 목적에 수행되었다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 ‘합의통일환경 조성’이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의 체제전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 통일비전개발에서는 통일의 원칙과 기본방도, 통일전략, 통일의 미래상, 통일준비 등을 다루었다. 통일환경 평가는 국내요인, 남북한 상대적 역량 평가, 북한요인 평가, 국제요인 평가, 통일의식을 연구했다. 통일독일 20년과 사회주의 체제의 발전상에서는 독일의 평화통일 과정 및

지난 20여 년간의 발전상을 다루었다. 아울러 중국, 베트남, 중동부 유럽 국가에서의 사회주의 체제전환과 발전상을 다루었다. 비전확산 사업으로는 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC·포스터·메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 ‘합의통일 추진전략’이었다. 2차년도 연구사업으로는 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁·개방이 본격화 된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다. 북한변화전략은 정치, 경제, 사회의 변화를 재검토하고, 앞으로 5년 동안 북한 변화 시나리오에 기초하여 대북통일정책을 제안하였다. 북한변화를 위한 한중협력과 관련해서는 북중 접경지역에서 양국 간의 경제협력, 북한 변화를 위한 한중 협력 방안을 논의했다. 통일대비를 위한 국내과제에서는 법 제도, 정치행정, 경제, 사회, 인력양성, 통일교육 등 분야별로 국내적 준비과제를 제시했다. 통일외교의 과제와 전략과 관련해서는 한반도 통일과 관련하여 미중, 유럽연합(European Union: EU), 국제기구, 다자기구와의 협력 방안을 제시했다. 통일비전 확산 사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 ‘통일추진 위한 대북정책과 대외정책의 과제’이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경이 제기되는가, 어떻게 대응해야 하는가를 규명했다. 이와 관련하여 남북 당국 간 대화전략, 경제교류 및 인도개발지원전략, 사회문화교류추진 전략, 북한의 대남정책 및 도발 대비 전략, 주변국 외교전략, 북한의 비핵화 전략, 통일대비 대북정책 등을 논하였다. 그리고 통일이 미국, 중국,

일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을 제공하는가를 분석했다. 여기서는 통일한국에 우호적 국제환경을 어떻게 정의하고 마련할 것인가, 통일한국에 대한 주변국의 우려를 어떻게 해소하고 편익을 어떻게 설득할 것인가를 미국, 중국, 일본 등 국가별로 논하였다. 또한 통일비전 확산을 위한 국내포럼과 국제포럼도 계속 진행되었다.

연구 4차년도 2013년도의 대주제는 ‘북한의 민주화와 시장화’였다. 남북한의 통일과 통합의 성공 또는 ‘행복한 통일’은 궁극적으로 북한 지역에서 민주화와 시장화가 성공할 때에만 가능할 것으로 상정되었다. 또한 현재의 북한은 민주주의와 시장경제가 성공적으로 건설되는 데 있어서 매우 많은 장애 요소를 가지고 있기 때문에 북한지역에서 민주주의와 시장경제의 수립은 장기적 과정일 것으로 상정되었다. 민주주의와 시장경제가 성공적으로 수립되는 데, 무엇이 필요하며, 어떠한 성격의 장애가 존재하고, 그것들을 어떻게 극복할 수 있을 것인가를 규명하는 것이 연구의 초점이었다. 민주화와 관련해서는 세 가지로 분류하여 일곱 가지 주제를 다루었다. 정치발전과 경제발전의 상관관계와 관련해서는 성공국가와 실패국가의 특징과 변화, 양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교, 법치 및 반부패 그리고 민주주의와 관련해서는 체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스 수립의 과제, 민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’를, 독재정권의 민주화와 관련해서는 독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인, 독재국가에 대한 민주주의 원조, 독재국가와 비폭력평화 저항을 다루었다. 시장화와 관련해서는 여섯 가지 주제를 다루었다. 이를 보면 비공식경제와 정치적 자본주의, 시장화와 사회주의체제 국가 행위성, 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형, 탈사회주의 후발산업화와 빈곤감소, 독재국가에 대한 개발원조를 다루었다. 아울러 통일외교포럼은 한반도 신뢰 프로세스의 성공적 추진을 위한 국제협력 증진방안이었다.

본 연구의 기여는 다음과 같다. 첫째, 통일 의식을 고취하고 통일에 대한 비전과 통일 편익을 새롭게 제시했다. 둘째, 통일대비 및 통일과정에서 직면할 수 있는 다양한 문제를 발굴하고, 현실점에서 상정 가능한 정책 대안을 제시했다. 셋째, 통일성취와 관련한 국제환경을 분석하고, 관련국에 통일의 당위성과 이점을 설득할 수 있는 논리를 개발했다. 넷째, 통일론을 거대 담론 수준에서 뿐만 아니라 북한 지역의 민주화와 시장화라는 관점에서 각론적 세부 연구의 장을 열었다. 통일연구원의 통일대계 연구는 이번 4년간의 연구에 이어 앞으로 새롭게 다양한 방식으로 계속될 것이며 심화될 것이다.

**주제어:** 통일, 통일환경, 대북정책, 북한, 민주화, 시장화, 미국, 중국, 통일편익



## Abstract

### Synthesis Discussion of a 4-Year Research

*Park, Hyeongjung et al.*

The Korean Institute for National Unification conducted four year study for Grand Strategy for National Unification. Its purpose has been to identify major issues to be dealt during the process of Korean unification. The research project was made of two major parts. The one is to take research on the major topics related with Korean unification, the other was to conduct public relations works to promote consciousness and readiness for unification among targeted audiences. The topic of the first year was how to promote conditions for unification based on mutual agreements between the two Koreas. That of the second year was the strategies for promote the unification based on mutual agreements. The third year topic was major issues of North Korea and foreign policy in the process of promoting unification. The topic of the last year was how to promote democratization and marketization in North Korea.

**Keywords:** Unification, North Korea, Democratization, Marketization, China, the United States





I

# 서론





통일연구원은 4년(2010~2013)에 걸쳐 연구과제 ‘통일대계 연구: 남북합의통일 마스터플랜 수립’을 수행했다. 이 책은 4년간 수행된 연구의 요약 보고서이다.

『통일대계 연구』의 목표는 남북합의통일을 기본 전제로 포괄적인 통일대계를 수립하고 단계별 통일의 과제를 확인한 후 구체적인 실행 전략을 제시함으로써 남북한 통일에 대한 종합적인 대응책을 마련하는 것이었다. 이러한 연구를 탄생시켰던 것은 2009년도의 시점에서 보았을 때, “북한체제의 불확실성이 심화되고 있는 상황에서 남북 간의 합의통일을 유도하기 위한 체계적이고 통합적인 통일대계 마련이 절실하다”는 인식이었다. 따라서 과거 연구가 “본격적인 통일대비 연구라기보다는 남북관계 개선을 위한 대북정책 연구에 치중되었던 것” 그리고 “분야별로 산발적이고 단편적으로 진행되었던 것”을 극복하고, “향후 10년 내 북한의 변화와 통일에 대비한 중장기적이고 실질적인 연구”를 수행한다는 것이었다.

본 연구는 연구사업과 비전확산사업의 두 가지로 진행되었다. 연구사업은 출판물로 간행되었다. 비전확산사업은 국제회의, 국내강연, 통일홍보자료 발간 등으로 진행되었다. 비전확산사업은 그 동안 우리 국민들 사이에서 통일에 대한 의지가 약화된 것을 극복하기 위한 목적에서 수행되었다.

연구 1차년도 2010년의 대주제는 ‘합의통일환경 조성’이었다. 1차년도 연구사업은 통일의 비전과 가치, 통일의 대내외 환경 평가, 독일통일과 사회주의 체제전환 이후 발전상 등을 규명하였다. 비전확산사업으로 국내포럼과 국제포럼, 통일 UCC·포스터·메시지 공모전을 시행하였다.

연구 2차년도 2011년의 대주제는 ‘합의통일 추진전략’이었다. 2차년도 연구사업으로 북한변화 전략, 남북 친화력 확대 방안, 통일대비

를 위한 국내외 과제 등을 규명했다. 북한변화 전략은 현 시점부터 5년 정도의 기간 동안 북한을 변화시키는 전략에 대한 연구이며, 남북 친화력 확대 방안은 그 이후, 즉 대내외 환경 변화로 인해 북한의 개혁·개방이 본격화 된 시점부터 통일을 추진하는 단계를 의미한다. 통일비전확산사업으로 국내포럼과 국제포럼이 진행되었다.

연구 3차년도 2012년도의 대주제는 ‘통일추진 위한 대북정책과 대외정책의 과제’이다. 3차년도 연구사업으로 통일을 위한 대북정책을 추진하는 데 있어서 앞으로 5년 동안 어떤 도전과 환경이 제기되는가, 어떻게 대응해야 하는가를 규명했다. 그리고 통일이 미국, 중국, 일본과 러시아라는 주요 국가에 어떠한 편익을 제공하는가를 분석했다. 또한 통일비전확산을 위한 국내포럼과 국제포럼도 계속 진행되었다.

연구 4차년도 2013년도의 대주제는 ‘북한의 민주화와 시장화’다. 남북한의 통일과 통합의 성공 또는 ‘행복한 통일’은 궁극적으로 북한지역에서 민주화와 시장화가 성공할 때에만 가능할 것으로 상정되었다. 현재의 북한은 민주주의와 시장경제가 성공적으로 건설되는 데 있어서 매우 많은 장애 요소를 가지고 있기 때문에 북한지역에서 민주주의와 시장경제의 수립은 장기적 과정일 것으로 상정되었다. 민주주의와 시장경제가 성공적으로 수립되는 데, 무엇이 필요하며, 어떠한 성격의 장애가 존재하고, 그것들을 어떻게 극복할 수 있을 것인가를 규명하는 것이 연구의 초점이었다. 아울러 통일외교 포럼은 한반도 신뢰 프로세스의 성공적 추진을 위한 국제협력 증진 방안을 모색했다.

2010년 이후 연구사업의 결과로 발간된 출판물은 다음과 같다.

### 1차년도 사업 (2010)

- 01 통일환경 평가 (박종철 외)
- 02 통일비전 개발 (조민 외)
- 03 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상 (황병덕 외)
- 04 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도 통일 (황병덕 외)
- 05 전환기의 북한과 통일담론 (배정호 외)
- 06 한반도 통일과 주변 4국 (최진욱 편저)
- 07 Korean Unification and the Neighboring Powers (최진욱 편저)

1차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 국내포럼 결과이며 06과 07은 통일외교포럼 결과이다.

### 2차년도 사업 (2011)

- 01-1 통일대비를 위한 북한변화 전략 (박형중 외)
- 01-2 북한변화를 위한 한중 협력방안 (임강택 외)
- 02 남북 친화력 확대 방안 (조민 외)
- 03 통일대비를 위한 국내과제 (박종철 외)
- 04 통일외교 과제와 전략 (최진욱 외)
- 05 US-China Relations and Korean Unification (최진욱 편저)
- 06 통통통일 (통일연구원)

2차년도 사업에서 01, 02, 03, 04는 연구과제이다. 05는 통일외교 포럼 결과이다. 06은 통일의 비전과 가치를 국민들에게 보다 쉽게 알리기 위해 발간한 책자이다.

### 3차년도 사업 (2012)

- 01 통일대비를 위한 대북통일 정책 모색 (박형중 외)
- 02 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (박종철 외)
- 03 2012 통일외교포럼 Korean Unification and a New East Asia Order (최진욱 외)

#### 4차년도 사업 (2013)

- 01 북한의 민주화 및 양질의 거버넌스 수립 (박형중 외)
- 02 북한의 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립 (임강택 외)
- 03 2012 통일외교포럼 Trust-building Process and International Cooperation (최진욱 외)

3, 4차년도 사업에서 01, 02는 연구과제이다. 03은 통일외교포럼의 결과이다.

본 연구의 기여는 다음과 같다. 첫째, 통일 의식을 고취하고 통일에 대한 비전과 통일 편익을 새롭게 제시했다. 둘째, 통일대비 및 통일과정에서 직면할 수 있는 다양한 문제를 발굴하고, 현시점에서 상정 가능한 정책 대안을 제시했다. 셋째, 통일성취와 관련한 국제환경을 분석하고, 관련국에 통일의 당위성과 이점을 설득할 수 있는 논리를 개발했다. 넷째, 통일론을 거대 담론 수준에서 뿐만 아니라 북한 지역의 민주화와 시장화라는 관점에서 각론적 세부 연구의 장을 열었다. 통일연구원의 통일대계 연구는 이번 4년간의 연구에 이어 앞으로 새롭게 다양한 방식으로 계속될 것이며 심화될 것이다.





Ⅱ

통일대계 연구 1차년도 사업:  
남북합의통일 토대연구





## 1. 남북합의통일을 위한 ‘통일환경 평가’

### 가. 통일환경의 요인 분석

우리에게 가장 필요하고 바람직한 통일은 무엇인가? 한국의 국력, 남북한 간 상대적 역량, 북한의 상황, 그리고 주변 여건 및 환경 등을 현재적 관점에서 고려할 때, 남북통일은 “한국 주도의 합의 통일”로 귀결될 가능성이 높다. 그렇다면 한국 주도의 합의통일이란 무엇인가? 이는 “한국이 강화된 위상과 국력을 바탕으로 북한의 변화를 유도하고 주변국을 설득하여 지지와 협력을 이끌어 내는 것”을 의미한다.

남북통일에 영향을 미치는 요인에는 크게 국내요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한요인, 국제요인의 네 가지가 있다. 이 네 가지 요인은 남북한이 통일을 이룩하는 데 필수적인 것들이다. 통일을 이루기 위해서는 1차적으로 통일의지와 국민의 합의, 그리고 그에 대한 준비가 되어 있어야 한다. 다음으로는 한국의 역량이 북한에 비해 월등히 뛰어나야 통일을 추진할 생각을 하게 된다. 이러한 대내외적 통일 역량을 바탕으로 주변국의 협조를 얻어내고 북한의 변화를 유도할 수 있다. 따라서 한국이 주도하는 합의 통일을 위해서는 이 네 가지 요인의 유기적 조합이 필요하다.

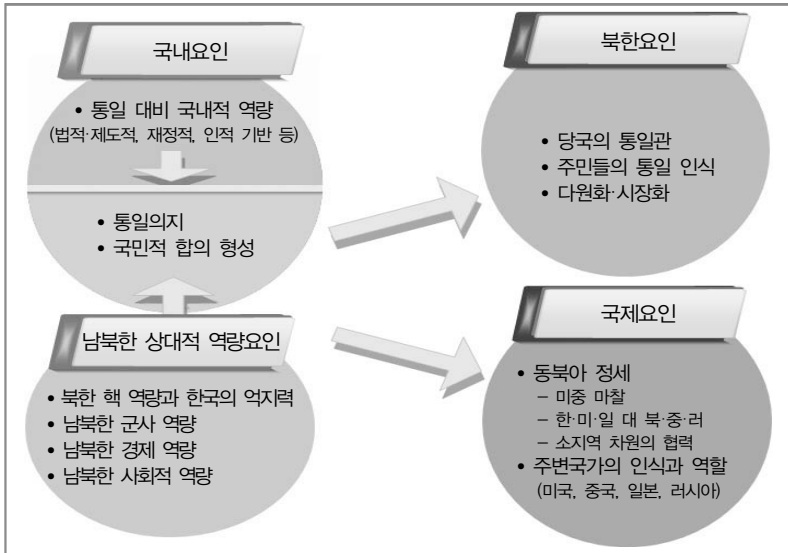
첫째, 통일을 이루기 위해 가장 중요한 것은 국내요인이다. 국내 요인에는 주관적 역량인 통일의지와 국민적 합의 형성이 있고, 객관적 역량인 통일 대비 국내 역량이 있다. 통일을 이룩하려는 국민의 의지와 이러한 의지를 하나로 묶어내는 합의 형성도 중요하지만, 그에 못지않게 중요한 것이 통일을 성공적으로 이루기 위한 준비(법적·제도적, 재정적, 인적 기반 등)이다. 아무리 통일을 하겠다는 의지가 강하고 국민 공감대가 형성되어 있다 해도, 통일에 대한 준비가 허술

하면 그것은 공허한 메아리로 그칠 수밖에 없다. 역으로 통일에 대한 준비와 철저한 대비를 위해서는 통일을 이룩하려는 국민의 의지와 합의가 선행되어야 한다. 따라서 통일에 핵심이 되는 요인은 국내요인이며, 이에 대한 준비가 얼마만큼 이뤄져 있느냐가 통일의 성공 여부를 결정한다.

둘째로 중요한 것은 남북한 상대적 역량 요인이다. 이는 국내요인을 활성화하는 것으로 통일의지와 전 국민적 합의 형성을 강화하고, 이를 통해 통일에 가속도를 붙여주는 역할을 한다. 한국 주도의 통일을 이룩하는 데 모든 분야에서 북한을 능가하는 역량 강화는 필수적이다. 한국의 분야별(군사, 경제, 사회) 역량이 북한보다 우위에 있어야만 통일을 달성하겠다는 생각을 가질 수 있고, 북한도 이것을 수용하게 된다.

이러한 두 가지 요인, 즉 국내요인과 남북한 상대적 역량요인을 바탕으로 우리가 원하는 형태의 통일을 이뤄내기 위해 북한을 어떻게 변화시켜야 하는가, 또 주변국을 어떻게 설득해 지지와 협조를 얻어낼 것인가 하는 방안을 강구해야 한다. 따라서 통일을 위해서는 통일의지와 국민적 합의를 뒷받침할 철저한 대비와 함께, 남한의 역량이 북한보다 상대적으로 높아야 한다. 이를 바탕으로 북한의 변화를 유도할 수 있으며, 주변국의 지지와 협조를 이끌어낼 수 있다. 이를 정리하면 다음 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 통일을 위한 네 가지 요인 간 상관관계



한편, 요인별 지표와 세부 항목 등을 정리하면 다음과 같다. ‘국내 요인’에는 남북한이 합의통일을 이룩하는 데 필수적인 통일의지, 국민적 합의 형성, 통일 대비 국내적 역량이 있다. ‘남북한 상대적 역량 요인’에는 북한의 핵 역량과 한국의 억지력, 남북한 군사적, 경제적, 사회적 역량이 있다. ‘북한요인’에는 북한 당국의 통일관, 북한 주민들의 통일에 대한 인식, 북한의 다원화·시장화가 있다. 이러한 지표를 바탕으로 북한의 변화 여부를 평가하고자 하는 것이다.

셋째, ‘한반도 통일을 위한 국제요인’에는 동북아 정세와 주변 4국의 한반도 통일에 대한 인식, 영향력, 역할 등이 있다. 남북한 통일을 위해서는 주변국의 지지와 협조가 필수적이므로 이를 살펴보고자 하는 것이다. 이를 도식화하면 다음 <표 II-1>과 같다.

〈표 II-1〉 요인별 변수 및 평가지표

요인	변수	지표	
국제 요인	동북아 정세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미중 마찰 심화</li> <li>• 한·미·일 대 북·중·러 간 대결 구도 재현</li> <li>• 소지역 차원의 협력 논의 진전</li> </ul>	
	주변국가 - 미국 - 중국 - 일본 - 러시아	한반도 통일 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일 방식</li> <li>• 통일 과정</li> <li>• 통일한국 미래상</li> </ul>
		한반도 통일의 영향력과 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영향력 행사 수단</li> <li>• 영향력 행사 방식</li> <li>• 영향력 행사 가능성</li> </ul>
국내 요인	통일의지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일의 당위성 인정</li> <li>• 통일로 인한 이익의 기대</li> <li>• 통일한국의 미래상에 대한 긍정적 전망</li> <li>• 북한과 북한 동포에 대한 우호적 이미지 보유</li> </ul>	
	국민 합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 정책 및 이슈에 대한 인식 및 지지 수준</li> <li>• 남북갈등 수준</li> <li>• 국민적 합의를 구현해내는 메커니즘의 작동 여부</li> </ul>	
	통일 대비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적·제도적 기반</li> <li>• 인적 기반(인력 양성)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정적 기반</li> </ul>
남북한 상대적 역량 요인	핵 역량	북한의 핵 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 플루토늄 프로그램</li> <li>• 고농축우라늄 프로그램</li> <li>• 핵장치의 설계·제조 및 고폭 실험</li> <li>• 두 차례의 핵실험</li> <li>• 핵장치의 소형화·경량화와 보유 가능한 핵장치 수</li> <li>• 핵확산: 북한-시리아 커넥션</li> </ul>
		한국의 핵 역지력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미동맹</li> <li>• 미국의 핵우산</li> </ul>
	군사 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대량살상무기</li> <li>• 재래식 군사력 및 군수지원 능력</li> <li>• 후방전투 능력 및 군수산업</li> <li>• 군대의 질과 사기</li> <li>• 군대조직의 효율성</li> </ul>	
	경제 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 측면: 지하자원, 산업생산, 대외무역, 국민소득</li> <li>• 질적 측면: 주민생활의 불안정, 대외경제의 취약성, 경제체제의 갈등</li> </ul>	
	사회 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회적·소통적 역량</li> <li>• 이념적 통합력·남북한 통합 의식</li> <li>• 개방성·포용성</li> </ul>	

요인	변수	지표
북한 요인	당국의 통일관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 당국 통일관의 변화 가능성</li> <li>• 한국의 통일정책에 대한 수용 가능성</li> <li>• 남북합의통일에 대한 가능성</li> </ul>
	주민의 통일 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 기존 대남 인식</li> <li>• 2000년대 이후 북한 주민들의 대남 인식 및 통일 인식</li> <li>• 북한 주민의 남한 및 통일에 대한 인식 변화</li> </ul>
	다원화 · 시장화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가권력의 연성화</li> <li>• 민주절차의 제도화</li> <li>• 시장요소의 제도화</li> <li>• 시민사회의 자율성</li> <li>• 경제구조의 민주화</li> <li>• 대외경제의 개방화</li> </ul>

## 나. 국민여론조사

이 여론조사는 2010년 8월 9~27일 3주에 걸쳐 당시 주민등록상 인구를 기준으로 제주도를 포함한 전국의 만 19세 이상 성인 남녀 가운데 성·연령·지역·이념·직업·학력·가구소득별 비례할당표집에 따라 추출한 1,000명을 조사대상자로 하여 다단계 비례할당 및 체계적 추출법(Proportionate Quota & Systematic Sampling)을 사용하여 실시했다. 면접원이 가구를 방문해 일 대 일 면접을 하는 방식이 사용되었다. 실제 표집은 다음과 같이 4단계로 이루어졌다.

1단계에서는 ‘2010 주민등록 통계’에 의거하여 제주도를 포함한 전국의 만 19세 이상 남녀를 성·연령·지역·지역별 인구 비율에 따라 표본수를 배분하였다. 2단계에서는 읍·면을 선정하고 3단계에서는 동에서 통·반을, 읍·면에서 리를 선정하였다. 이 같은 방식에 따라 전국에서 99개의 최종표집단위를 선정하였다.

마지막 단계에서는 최종표집단위인 반과 리에서 성별 및 연령에 근거하여 할당량을 부여하는 할당표집방법을 택하여 각 표집단위별로 12명 내외의 조사대상자를 선정하고 조사대상자가 부재하거나 응답을 거절할 경우 동일 지역 내에서 성별, 연령 등이 같은 다른 응답

자로 대체하였다.

설문 작성은 조사에 앞서 분야별로 조사 항목을 정한 다음 분야별 항목에 대해 구체적인 설문을 작성하였으며, 사회조사연구 경험이 많은 전문가에게 이에 대한 기술적 문제를 검토하게 하였다. 그리고 2010년 7월 초 연구원 내에서 자체 예비조사(pre-test)를 실시해 그 결과를 바탕으로 문항의 타당성을 검토하고, 설문을 간결하고 쉬운 용어로 수정하여 최종 문항을 확정하였다.

표집된 자료는 응답 내용의 논리성 및 범위 검토와 Editing-Coding-key-in-Programming 과정을 거쳐 통계패키지인 사회과학 통계(Statistical Package for Social Science: SPSS)로 처리했다. 항목별로 기본빈도(frequency)를 구하고 성별·연령·지역·이념·직업·학력·가구소득·복합 친척 유무 등 배경 변수와 교차분석(cross-tabulation)하여 조사결과를 분석하였다.

이 여론조사에서 사용된 교차분석은  $P < 0.05$ 의 유의도가 있는 것만을 분석 대상으로 삼았다. 또한 결과의 오차는 95% 신뢰구간에서  $\pm 3.1\%$ 를 넘지 않는다.

본 여론조사는 만 19세 이상인 성인 남녀를 대상으로 하고 있기 때문에 표집된 1,000명의 인구학적, 사회·경제적 측면에서 이러한 조사대상자의 특성을 대표한다. 현지조사결과 총 1,000개의 설문지는 모두 회수되었다. 여론조사 응답자의 일반적 특성은 약간의 편차는 있으나 2010년 7월 말 주민등록 인구수를 기준으로 하였기 때문에 모집단의 특성을 대체로 잘 반영한다고 할 수 있다.



## 다. 통일환경 평가 결과

### (1) 종합평가

한반도 통일과 관련된 환경이 어떤 상태인지를 알아보기 위해 국내요인, 북한요인, 남북한 상대적 역량요인, 국제요인 등을 중심으로 통일환경을 평가했다. 그 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 통일을 이룩하기 위한 주관적 여건인 국민의 통일에 대한 의지와 열정은 높은 수준을 유지하고 있었다. 그러나 통일에 대한 국민의 합의가 아직 형성되어 있지 않았다. 그리고 통일을 이룩하기 위한 객관적 여건인 통일대비 국내역량 역시 아직 구체적으로 확보되어 있지 않았다. 특히 재정적 부분에 대한 준비가 너무나 미흡하여 통일을 이루는 데 많은 어려움이 발생할 것으로 예견된다. 따라서 이에 대한 조속한 대책 마련이 필요할 것이다. 통일을 이루어 가는데 구성원들의 의지와 열정만큼 중요한 것도 없지만, 의지와 열정 다음으로 중요한 것이 바로 통일에 대한 구성원 간의 합의이다. 그리고 무엇보다 중요한 것이 이러한 의지와 합의를 뒷받침해 줄 물질적 역량이다.

둘째, 한국 주도의 통일을 이룩하는 데 있어서 국민의 통일 의지와 국민적 합의, 통일 대비 역량 강화도 중요하지만, 이를 뒷받침해 줄 남북한 간 상대적 역량요인도 중요하다. 한국의 분야별(핵, 군사, 경제, 사회) 역량이 북한에 비해 우위에 있어야 통일을 달성하겠다는 생각을 가질 수 있고 실행에 옮길 수 있다. 현재 남한의 경제적 역량과 사회적 역량은 북한보다 월등히 우위에 있고, 앞으로도 그 격차는 더 크게 벌어질 것이다. 군사적 역량 역시 전반적으로 남한이 질적 우위에 있으며, 양적으로 부족한 부분은 한미 공동방어를 통해 충분히 억지할 수 있다. 하지만 북한의 핵 역량이 우리보다 앞서 있다는 것이

문제이다. 물론 미국의 핵우산이 한국의 안보를 보장하고 있기는 하지만, 북한의 핵보유가 위협이 되고 있는 것은 사실이다. 따라서 북한을 비핵화하고 남북한 상대적 역량에서 한국이 우위에 있는 부분은 유지하면서, 부족한 부분은 보완하는 노력이 필요하다.

이렇게 볼 때 아직 통일에 대한 준비가 전반적으로 크게 미흡하다는 결론에 도달할 수 있다. 즉, 북한의 변화를 유도하고 주변국을 설득하여 지지와 협조를 이끌어낼 수 있는 동력이 약한 것이다. 따라서 통일을 위해서는 통일의지와 국민적 합의를 뒷받침할 통일대비 역량 확보와 함께, 한국의 상대적 역량이 북한을 능가할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 바탕으로 북한의 변화를 유도하고, 주변국의 지지와 협조를 이끌어 낸다면 통일이 달성될 수 있다. 이상의 결론을 정리하면 아래 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 통일환경 요인의 종합평가 결과

요인	변수	지표	평가
국내 요인	통일의지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일의 당위성 인정</li> <li>• 통일로 인한 이익의 기대</li> <li>• 통일한국의 미래상에 대한 긍정적 전망</li> <li>• 북한과 북한 동포에 대한 우호적 이미지 보유</li> </ul>	+
	국민합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 정책 및 이슈에 대한 인식 및 지지 수준</li> <li>• 남남갈등 수준</li> <li>• 국민적 합의를 구현해내는 메커니즘의 작동 여부</li> </ul>	-
	통일대비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적·제도적 기반</li> <li>• 재정적 기반</li> <li>• 인적 기반(인력 양성)</li> </ul>	-

요인	변수	지표	평가
남북한 요인	핵 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 플루토늄 프로그램</li> <li>• 고농축우라늄 프로그램</li> <li>• 핵장치의 설계·제조 및 고폭실험</li> <li>• 두 차례의 핵실험</li> <li>• 핵장치의 소형화·경량화와 보유 가능한 핵장치 수</li> <li>• 핵확산: 북한-시리아 커넥션</li> </ul>	-
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 핵 억지력</li> <li>• 미국의 핵우산</li> </ul>	
	군사역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대량살상무기</li> <li>• 재래식 군사력 및 군수지원 능력</li> <li>• 후방전투 능력 및 군수산업</li> <li>• 군대의 질과 사기</li> <li>• 군대조직의 효율성</li> </ul>	-
	경제역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 측면: 지하자원, 산업생산, 대외무역, 국민소득</li> <li>• 질적 측면: 주민생활의 불안정, 대외경제의 취약성, 경제체제의 갈등</li> </ul>	+
	사회역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회적·소통적 역량</li> <li>• 이념적 통합력·남북한 통합 의식</li> <li>• 개방성·포용성</li> </ul>	+
북한 요인	당국의 통일관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 당국 통일관의 변화 가능성</li> <li>• 한국의 통일정책에 대한 수용 가능성</li> <li>• 남북합의통일에 대한 가능성</li> </ul>	-
	주민의 통일 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 기존 대남 인식</li> <li>• 2000년대 이후 북한 주민들의 대남 인식 및 통일 인식</li> <li>• 북한 주민의 남한 및 통일에 대한 인식 변화</li> </ul>	-
	다원화 · 시장화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가권력의 연성화</li> <li>• 시민사회의 자율성</li> <li>• 민주절차의 제도화</li> </ul>	-
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제구조의 민주화</li> <li>• 시장요소의 제도화</li> <li>• 대외경제의 개방화</li> </ul>	

요인	변수	지표	평가	
국제 요인	동북아 정세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미중 마찰 심화</li> <li>• 한·미·일 대 북·중·러 간 대결구도 재현</li> <li>• 소지역 차원의 협력 논의 진전</li> </ul>	-	
	주변국가 - 미국 - 중국 - 일본 - 러시아	한반도 통일 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일방식</li> <li>• 통일과정</li> <li>• 통일한국 미래상</li> </ul>	-
		한반도 통일의 영향력과 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영향력 행사 수단</li> <li>• 영향력 행사 방식</li> <li>• 영향력 행사 가능성</li> </ul>	

※ 있다(+) vs 없다(-)/ 높다(+) vs 낮다(-)/ 유리(+) vs 불리(-) 등을 모두 같은 값으로 처리하였음.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국내요인에서는 통일 의지는 높으나, 국민적 합의 형성과 통일대비 역량은 낮아서 전체적으로 아직 준비가 미흡한 것으로 결론 내릴 수 있다. 첫째, ‘통일 의지’ 평가에서는 통일의 당위성과 통일로 인한 이익의 기대 측면은 높은 것으로 나타났으나, 통일한국의 미래상과 북한과 북한 동포에 대한 이미지 부분에서는 중간 정도의 수준을 나타냈다. 통일에 대한 우리 국민의 의지와 열정은 높으나, 아직 북한과 통일 미래에 대한 두려움이 있는 것으로 보인다. 둘째, ‘국민적 합의 형성’ 평가에서는 국가의 주요 정책 및 이슈에 대한 인식 및 지지 수준에서는 중간 정도를 기록했으나 남남갈등 부분과 국민적 합의를 구현해내는 메커니즘 작동 여부에서는 낮은 수준을 나타냈다. 따라서 우리 국민 사이에 아직 통일에 대한 합의가 이루어졌다고 볼 수 없다. 셋째, ‘통일 대비 국내역량’ 평가에서는 법적·제도적 기반, 재정적 기반, 인적 기반 모두에서 통일에 대한 준비가 이뤄지지 않았음을 알 수 있다. 특히 재정적 기반과 관련해서는 남북협력기금 이외에 통일에 대한 준비가 거의 이루어지지 않고 있다.

다음으로, 남북한 상대적 역량요인과 관련해서는 경제적 역량과

사회적 역량은 북한보다 월등히 높아서 통일의지를 강력히 뒷받침할 수 있으나, 군사적 역량과 핵 역량이 북한에 비해 부족한 것으로 나타났다. 특히 핵 역량의 경우는 미국의 핵우산에 의해 커버(cover)가 가능하다고는 하나, 북한의 핵개발이 한국의 안보와 통일에 가장 큰 위협인 것은 분명하다. 또한 군사적 역량 역시 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)를 제외한 모든 영역에서 우리가 월등하고 한미연합 내지 공동방위를 통해 억지력을 지니고 있지만, WMD가 한국 안보를 위협하고 있음은 분명한 사실이다. 첫째, ‘북한의 핵 역량과 한국의 억지력’ 평가에서는 북한이 플루토늄 및 고농축 우라늄(High Enriched Uranium: HEU) 프로그램, 핵장치의 설계·제조 및 고폭실험, 핵실험 횟수, 핵장치의 소형화 및 경량화, 핵보유 등 모든 면에서 압도적인 우위를 차지하고 있다. 둘째, ‘남북한 군사 역량’ 평가에서는 대량살상무기를 제외한 모든 영역, 즉 재래식 군사력 및 군수지원 능력, 후방전투 능력 및 군수산업, 군대의 질과 사기, 군대조직의 효율성 등에서 한국의 군사역량이 북한에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히 양적인 측면보다 질적인 측면에서 한국의 역량이 북한에 비해 월등히 뛰어난 것으로 나타났다. 셋째, ‘남북한 경제역량’ 평가에서는 양적인 측면, 질적인 측면 모두에서 한국이 북한에 비해 월등히 우수한 것으로 나타났다. 넷째, ‘남북한 사회역량’ 평가에서는 시민사회적·소통적 역량과 개방성 및 포용성에서 한국이 월등히 뛰어난 것으로 나타났고, 이념적 통합력과 남북한 통합 의식에서는 한국의 역량이 좀 더 뛰어난 것으로 나타났다.

북한요인과 관련하여 우선 북한 주민의 통일 인식 평가에서는 비교적 변화된 모습을 보였으나, 북한 당국의 통일관과 북한의 다원화·시장화에서는 통일에 대한 준비가 되어 있지 않은 것으로 결론 내릴 수 있다. 첫째, ‘북한 당국의 통일관’ 평가에서는 북한 당국 통일관의

변화 가능성, 한국의 통일정책에 대한 수용 가능성, 남북합의통일에 대한 가능성이 모두 낮은 것으로 나타났다. 둘째, ‘북한 주민의 통일 인식’ 평가에서는 2000년대 이후 북한 주민들의 대남 인식 및 통일 인식과 북한 주민의 남한 및 통일에 대한 인식 변화는 중간 정도의 수준으로 나타났다. 셋째, ‘북한의 다원화·시장화’ 평가에서는 국가권력의 연성화, 시민사회의 자율성, 민주절차의 제도화, 경제구조의 민주화, 시장요소의 제도화, 대외경제의 개방화 모두에서 낮은 수준을 보여 통일을 위한 북한의 변화는 여전히 쉽지 않을 것이란 결론에 도달했다.

마지막, 한반도 통일을 위한 국제요인에서는 동북아 역내 정세와 개별국가들의 한반도 통일에 대한 인식, 영향력, 역할을 중심으로 평가했다. 그 결과 미중 마찰의 심화와 한·미·일 대 북·중·러 간의 대결 구도가 형성되는 것은 한반도 통일에 긍정적이지 않았다. 낮은 차원의 협력이라 할지라도, 역내 국가 간 협력을 통한 평화구도가 한반도 통일에 도움이 된다는 것을 알 수 있다. 한반도 통일과 관련된 주변국의 입장은 먼저, 통일 인식의 측면에서 미국은 한반도 통일을 지지하고, 중국은 현상유지를 선호하며, 일본은 원칙적 입장에서 지지하고, 러시아는 현상유지에 더 가깝다. 통일방식과 관련해서 미국은 평화통일과 남북합의통일을 지지하고, 중국은 남북한의 점진적 통일을 지지하며 흡수통일에는 반대하고, 일본은 당사자 원칙을 중시하며, 러시아는 남북합의통일을 지지했다. 통일의 과정과 관련해서는 주변국 모두 점진적 통일을 지지하는 공통된 입장을 보이고 있었다. 통일 한국의 미래상과 관련해서는 주변국 모두 입장을 달리하고 있었다. 통일에 대한 영향력과 관련해서는 미국과 중국의 영향력이 막강하였으며, 일본과 러시아의 영향력도 비교적 크게 작용하였다. 이렇게 볼 때 한반도 통일에 대한 주변국의 입장 및 인식과 이해관계, 그리고

영향력과 역할 등은 모두 다르며, 특히 미국과 중국에 대한 지지와 협조가 필수적임을 확인할 수 있다.

종합하면, 현재 통일에 대한 환경은 그다지 좋다고 볼 수 없다. 통일에 대한 국민의 의지와 열정은 강하나, 이에 대한 준비가 부족하기 때문에 북한을 변화시킬 역량도 부족하고 주변국의 지지와 협조를 이끌어낼 통일외교 역량도 약할 수밖에 없는 것이다.

## (2) 결과의 함의

국민의 통일에 대한 생각은 어떠한지 ‘2010 통일문제 국민여론조사’에서 나타난 결과를 중심으로 비교·검토해 볼 필요가 있다. 이를 통해 통일환경에 대한 전문적인 분석과 국민의 생각 사이에 어떠한 공통점과 차이점이 있는지를 발견하고자 한다. 그 결과 통일환경에 대한 객관적 분석과 국민의 인식 가운데 일치하는 부분은 국민적 합의 형성의 시사점으로 삼고, 일치하지 않는 부분은 그 간격을 메워 나가야 할 것이다.

먼저, 국내요인에서는 전문가들의 평가와 국민의 생각 사이에 큰 차이가 발생하지 않았음을 알 수 있다. 통일의지는 전문가와 국민 모두에게서 비교적 높게 나타났다. 하지만 국민적 합의 형성 부분과 통일대비 국내역량 부분에서는 둘 다 낮게 나타났다. 이는 통일에 대한 의지는 있으나, 준비와 대비가 미흡하다는 것을 보여주는 것이다.

다음으로, 남북한 상대적 역량요인에서도 전문가들의 평가와 국민의 생각 사이에 큰 차이가 없음을 발견할 수 있다. 여론조사 결과 경제적 역량과 사회적 역량 부분에서는 한국이 북한에 비해 월등하게 우위에 있는 것으로 나타났다. 그러나 핵 역량 부분에서는 한국이 북한에 비해 밀리는 것으로 나타났고, 군사역량에서도 비대칭 전력에서

한국이 열세에 있다는 인식이 우세하였다. 그런데 여기서 한 가지 특기할 만한 사항은 군사역량 부분에서 북한의 핵무기 및 WMD 등의 비대칭 전력의 우세가 반드시 종합적 군사역량의 우세로 직결되는 문제가 아님에도 불구하고, 국민은 비대칭 전력의 우세를 종합적 군사역량의 우세로 판단하고 있다는 것이다. 국민은 북한의 군사위협으로 인한 적화통일 가능성(69.9%)과 무력침공 가능성(68.1%)을 높게 보고 있었다.

또한, 북한요인과 관련해서도 마찬가지로 전문가의 평가와 국민의 생각 사이에는 큰 차이가 존재하지 않았다. 북한 당국의 통일관, 북한 주민들의 통일 인식, 북한의 다원화·시장화 모두에서 변화 가능성은 낮게 평가되었다. 하지만 여기서 주목할 만한 사항은 북한 주민들의 통일 인식과 관련된 부분에서 전문가의 평가와 국민의 인식의 차이이다. 전문가는 2000년 이후 북한 주민들의 남한 및 통일 관련 의식은 긍정적인 방향으로 변해가고 있다고 평가하였다. 그 이유는 정치적 화해로 인한 남한에 대한 적대적 인식 약화, 시장 활성화 및 대북지원의 활성화로 인한 남한에 대한 동경, 남한 드라마의 영향 등 다양하다. 하지만 국민여론조사에서는 “북한 주민의 한국에 대한 인식이 적대적일 것이다”라는 평가가 68.9%로 매우 높게 나타났다. 이러한 결과는 실제로 북한 주민들이 남한에 대한 인식이 우호적으로 바뀌어가고 있는 것과는 상반되는 것으로써 향후 남북한 주민의 접촉 과정에서 유념해야 할 사항이다.

마지막으로, 한반도 통일에 대한 국제요인과 관련해서도 전문가의 평가와 국민의 생각 사이에는 큰 차이가 발생하지 않았다. 한반도 통일과 관련해 가장 영향력 있고 협력해야 할 중요한 국가로 미국(69.7%)을 높게 평가하고, 나머지 국가들을 낮게 평가한 것은 큰 틀에서 일치하는 부분이다. 다만, 한반도 통일에 있어 미국이 가장 중요



한 국가인 것만은 사실이지만, 나머지 국가들과의 협력도 소홀히 해서는 안 된다는 여론 동향이 주목된다. 여기서 주목할 만한 사항은 중국과 관련된 국민의 부정적 인식의 확대이다. 2005년 조사에서 보면, 한반도 통일에 중국이 우호적 태도를 보일 것이라는 의견이 15.8%, 통일을 위해 중국과 협력해야 한다는 의견이 35.6%로 나타났다. 이는 2010년의 각각 8.8%와 24.5%에 비해 차이를 보이는 수치이다. 이는 천안함 폭침 이후 한중관계의 악화와 최근 중국의 행보에 대한 국민의 부정적 인식을 반영한 것으로 해석된다.

종합하면, 전문가들의 평가와 국민의 생각이 모든 부분에서 반드시 정확하게 일치하지는 않았지만, 큰 틀에서는 차이를 발견하기 어려울 정도로 유사한 측면이 많았다.

### (3) 정책적 시사점

한반도 통일에 대한 전문가들의 평가와 국민의 의견을 종합해 본 결과, 다음과 같은 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 우리가 원하는 형태의 통일을 이룩하기 위해서는 가능요인은 극대화하고, 제약요인은 극복해야 한다. 현재 통일의 가능요인은 우리의 통일에 대한 의지와 북한에 비해 월등히 우세한 경제적 역량과 사회적 역량 등이다. 이러한 경제적 역량과 사회적 역량의 확대를 통해 우선 국민의 통일의지를 더욱 더 고취 및 함양시키고, 이를 국민적 합의 형성의 동력으로 삼아 통일대비 국내적 역량 강화로 연결시켜야 한다. 또한 통일가능요인을 바탕으로 주변국의 지지와 협조를 얻어내고 북한이 우리가 원하는 통일을 수용하게끔 변화시키는 추진력으로 삼아야 할 것이다. 그리고 현재 통일의 가장 큰 제약요인은 북한의 핵문제라고 할 수 있다. 북한의 핵무기는 통일을 위해서도 그

리고 한반도 및 역내 안보를 위해서도 도움이 되지 않는다는 것을 확실하게 주지시키고, 북한의 비핵화를 위해 주변국과의 공조를 강화해 나가야 할 것이다.

둘째, 통일을 현실화하기 위해서는 철두철미한 통일 대비가 이루어져야 한다. 본 연구의 결론에서 잘 드러나고 있는 바와 같이, 현재 한반도 통일에 대한 여건과 환경은 그리 좋은 편이 아니다. 통일의 가능성이 증대하였으나, 아직 그 준비는 미흡하다. 따라서 통일을 실현하기 위해서 전방위적 통일대비가 이루어져야 한다.

먼저, 통일은 국가 전략적 차원에서도 필수적이라는 것을 전 국민이 알 수 있게끔 홍보하는 것에서부터 시작해야 한다. 국민이 원하지 않고 국민이 합의하지 않는 통일은 무의미한 것이다. 한국이 세계 일류국가로 발전하는 데 통일이 필수불가결한 과제라는 것을 홍보하고 설득해 국민이 통일 전도사가 되도록 해야 한다. 그리고 이를 바탕으로 통일대비 국내역량 확보에 국가적 노력을 기울여야 한다. 통일은 국민이 원하고 국민이 합의했다고 이루어지는 것이 아니다. 통일을 이루기 위해서는 법적·제도적, 재정적, 인적 등 물질적 기반이 갖추어져야 가능해진다. 마지막으로, 이러한 전 국민적 성원과 물질적 기반을 바탕으로 국제사회를 설득해야 한다. 한반도의 통일은 마지막 남은 냉전의 섬을 탈냉전적 평화지대로 만드는 상징적 조치이기 때문에 세계 평화를 위해서도 반드시 필요하다는 것을 적극 홍보해야 한다. 이러한 국민적 성원, 물질적 기반 확보, 국제사회에 대한 홍보 강화 등의 전방위적 통일대비만이 통일을 현실화할 수 있다.

셋째, 한국 주도의 합의통일을 이끌어 내기 위해서는 통일의 또 다른 한편인 북한을 변화시켜야 한다. 현재 북한 당국의 통일관은 과거 냉전 시대와 달라진 것이 거의 없으며, 한국이나 한국 주민에 대한 북한 주민의 인식 역시도 크게 변화한 것이 없다. 그리고 세계는 인류

보편의 가치인 자유민주주의, 시장경제, 인권을 추구하고 있음에도 불구하고 북한만이 이를 부인하며 변화를 거부하고 있다. 북한은 여전히 냉전적 통일관, 적대적 대남관, 그리고 유일지배체제에 기반한 사회주의를 고수하고 있다. 하지만 이러한 북한이 우리와 공존해야 할 상대라는 것이 우리가 직면한 현실이다. 한편으로는 북한 변화를 위한 노력을 지속적으로 기울이고, 또 다른 한편으로는 포스트 김정일 체제를 대비해야 할 것이다. 구체적으로 개혁지향적 북한지도층의 등장과 북한의 시장화를 활성화할 방안을 강구하는 등의 노력이 필요하다.

결론적으로, 현재 한반도 통일에 대한 환경은 그리 좋은 편이 아니다. 국민의 통일의지는 높으나, 통일에 대한 준비가 전반적으로 부족하다. 통일에 대한 열망은 매우 강함에도 불구하고 막연하게 통일에 대한 두려움을 가지고 있는 것 같다. 통일을 주도해야 하고, 통일한국에서 살아야 할 구성원의 생각이 소극적이라면, 주변국의 지지와 협조를 이끌어 내는 데도 한계가 있을 수밖에 없고, 북한의 변화를 유도하는 데도 어려움이 있을 수밖에 없다. 그런데 문제는 이러한 부정적 상황과 무관하게 통일은 이미 가까이 다가왔다는 것이다. 통일을 맞이할 준비가 되어 있지도 않은데 통일이 가까이 와 있는 것이다. 따라서 지금부터라도 불리한 여건과 환경을 유리한 조건과 상황으로 변화시키기 위한 분야별 대비와 준비가 철저히 이루어져야 한다. 이를 통해 현재 우리 앞에 다가온 통일을 우리가 원하는 형태로 완성해야 할 것이다.

## 2. 남북합의통일을 위한 ‘통일비전’

통일비전은 한민족의 ‘밝고 풍요롭고 안락하고 행복한 미래’에 대한 이상을 담아야 한다. 통일한국은 한민족 모두에게 인간의 존엄성과 행복추구·자유·평등·복지·정의를 보장되는 사회 기반 위에서 ‘세계중심국가’로 우뚝 서게 될 것이다. 남한 지역과 마찬가지로 북한 지역에도 민주주의의 구현과 동시에 시장경제의 이념과 제도가 도입됨으로써 북한 주민이 억압과 통제, 그리고 예측의 굴레에서 벗어나 자유롭고 풍요한 미래를 창출할 수 있다.

통일한국의 건설은 통일 이후 한반도의 미래발전전략 차원에서 접근해야 한다. 한반도는 북한 지역을 넘어 대륙으로 진출하는 거점이요, 남한 지역을 통해 해양으로 전진하는 거점이다. 한반도가 대륙과 해양의 교두보임에도 불구하고, 통일신라시대의 청해진을 중심으로 해상 왕국을 구축한 장보고(張保臯) 이후 지금까지 한반도 중심의 해양 진출을 위한 국가전략을 제대로 실행한 바가 없다. 21세기 한민족은 한반도의 울타리를 뛰어넘어 해양과 대륙으로 뻗어 나가기 위한 국가발전전략을 적극적으로 추진해 나가지 않으면 안 된다. 나아가 아시아와 세계 인류에게 매력·희망·평화의 연대감을 주는 ‘멋진 국가’를 창조해야 한다. 그러므로 통일한국은 아시아를 넘어 세계 차원에서 인류문제의 해결에 적극 기여하는 국가를 지향해야 한다.

## 가. 통일의 원칙

### (1) 평화통일의 원칙

지난 60여 년간 한반도에는 국토분단, 국가분단, 민족분단의 상태가 지속되고 있다. 분단 이후 남북한은 상호 대립적인 체제 속에서 서로 다른 정치·경제·사회체계를 유지해 왔다. 이에 따라 한반도에서의 지속적인 평화유지와 평화적 통일이 우리의 민족사적 과제로 자리 잡게 되었다.

우리가 평화통일의 원칙을 견지해야 하는 또 다른 이유는 우리의 헌법정신과 관련이 있다. 대한민국 헌법 전문에는 “평화적 통일의 사명에 입각하여”라고 규정되어 있고, 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 규정되어 있다. 평화통일의 원칙을 분명히 하면서 통일과정이 평화적이어야 한다는 의미를 함축한 것이다.

### (2) 합의통일의 원칙

평화통일 원칙의 연장선에서 ‘절차와 내용의 합의통일’을 지향해야 한다. 합의통일이란 남북한이 신뢰를 구축하고 교류와 협력을 통한 합의를 바탕으로 평화적인 통일을 이루는 것을 의미한다. 그동안 남북한은 ‘7·4공동성명’(1972)과 ‘남북기본합의서’(1992)에서 상대방의 체제를 인정하고 존중하기로 약속한 바 있다. 또 ‘6·15정상회담합의문’(2000)에서 연방제와 연합제의 공통점을 인정하고 함께 노력하겠다는 합의를 도출한 바도 있다. 이 선언들을 통해 상대방을 병합하겠다는 의도를 포기하고 단계적 통일을 이룬다는 대원칙을 남북한 양

정상이 대외적으로 천명하였다.

남북한이 함께 만들어가는 통일만이 남북한 모두에게 이익이 된다. 한쪽이 다른 한쪽을 일방적으로 흡수하는 방식으로 이루어지는 통일은 엄청난 희생을 초래한다. 또한 한반도 통일은 베트남식 무력통일을 거부하는 동시에 일 대 일 통합방식에 의한 예멘식 합의통일의 방법론적 한계를 극복하면서 남북한 주민의 합의에 의한 통합방식을 추진해야 한다. 설령 북한에 급변사태가 발생하더라도 남북한 간 평화적 합의통일의 원칙이 존중되는 것이 중요하다. 한반도 통일의 경우 북한이 남한에 합류·편입되기를 원하고, 남한도 이를 기꺼이 받아들일 수 있어야 한다.

### (3) 복지통일의 원칙

통일은 남북한 주민 모두의 번영과 행복을 가져오는 복지통일이어야 한다. 통일은 분단체제로 인하여 남북한의 구성원이 인권과 복지를 보장받지 못했던 현실을 극복한다는 당위성에서 출발해야 한다. 통일로 인한 부정적 영향을 줄이면서 동시에 남북한 주민 모두의 삶의 질을 높이는 데 통일이 기여할 수 있어야 한다. 이는 더 큰 경제적 성과를 이루고 이 성과를 더 평등하게 분배하며 통일된 사회의 모든 구성원들이 인간답게 살 수 있는 복지 수준을 향상시킴으로써 가능하다.

한반도의 통일과정은 북한의 산업화와 민주화, 더 나아가 복지사회를 동시에 이룩하기 위한 과정이다. 북한의 ‘자립을 위한 지원’을 통해 남북한 국민 모두 통일의 대역사에 기여한다는 자긍심과 더불어 오늘보다 내일이 더 풍요롭다는 희망의 통일과정을 이룩해야 한다. 통일정책은 통일 이후 민족의 생존과 지속적인 번영, 그리고 행복을

보장하는 미래지향적 목표를 추구해야 한다. 한반도 통일은 단순히 북고적인 ‘민족국가로의 회귀’가 아니라 ‘새로운 한반도국가’의 기초를 세우는 역사적 과업이다.

## 나. 통일의 기본방향

### (1) 자유민주주의 지평의 확대

대한민국 헌법 제4조는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 규정하고 있다. 이는 통일 국가의 형태가 자유민주주의의 이념과 원칙에 부합하는 평화적 합의 통일이어야 함을 의미한다. 헌법재판소는 ‘자유민주적 기본질서’를 “모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치 질서”로 규정하고, “구체적으로 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산제와 시장경제를 골간으로 하는 경제질서 및 사법권의 독립 등”으로 정의하였다.

이에 따라 통일한국의 정치모델은 다음과 같은 방향에서 구상되어야 한다. 첫째, 다원주의 정치체제이다. 둘째, 권위주의적이고 전체주의적인 체제가 청산되고 아래로부터의 자율성을 기반으로 한 정치가 이루어지도록 하는 것이다. 셋째, 인류의 공동가치를 추구하는 방향으로 통일한국의 정치이념이 구현되는 것이다. 넷째, 지역적 배타성을 제거하고 충원의 기회가 보장되는 정치구조를 지향하는 것이다. 다섯째, 통일한국이 인류의 평화와 보편적 발전에 기여하는 세계공헌 국가를 지향하는 것이다.

## (2) 공정하고 투명한 시장경제체제의 모색

대한민국 헌법 경제조항 제119조 1항 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라는 선언적 규정과, 2항 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 천명하고 있다. 이는 자본주의적 시장경제를 바탕으로 국민경제의 성장과 안정, 공정한 소득분배 및 경제의 민주화를 위한 정부의 규제와 조정을 도입함으로써 사회적 시장경제질서의 원리를 수용한 것이다.

이러한 관점에서 통일한국의 발전적 경제모형을 다음과 같은 방향으로 구상하는 것이 바람직하다. 첫째, 소유권의 다양성을 인정한다. 통일한국의 경제모델은 소유권의 다양화와 사회성의 강화를 통해 구성원의 경제활동에 더 유리한 방향으로 구상되어야 한다. 둘째, 시장경제의 원칙 아래 계획과 시장이 조화를 이루는 체제를 갖추어야 한다. 셋째, 복지국가모형을 채택한다. 통일한국의 가장 큰 목적은 분단된 민족의 통합만이 아니라, 그동안의 결손국가체제에서 완성된 민족국가체제로의 변화 건설, 그리고 복지와 번영의 체제를 건설하는 것이다. 넷째, 개방경제를 추구하고 국제 경제질서에 적극적으로 참여하는 경제체제를 추구한다.

## (3) 복지국가의 지향

사회정의는 통일한국이 선진화되는 데 필요한 전제조건이다. 사회정의가 결여된 국가는 지속적인 발전을 하기 어렵고 사회구성원의



행복과 복지도 담보하지 못한다. 사회정의를 위해서는 법적·제도적 개선뿐만 아니라 사회구성원들이 정치적·도덕적 의무를 다하는 것이 중요하다. 이러한 점에서 복지국가의 지향은 사회정의를 위한 구체적 방안이 된다. 통일이 어떠한 방식에 의해 이루어지든 남북한의 통일 과정은 사회체제의 대변혁을 수반하게 될 것이다. 남북한 간에 사회경제적 조건의 격차를 줄이고 통일 국가의 사회구성원 모두의 삶의 질을 높이는 사회체제 구상이 필요하다.

이러한 관점에서 통일한국의 발전적 복지모형을 다음과 같은 방향으로 구상하는 것이 바람직하다. 첫째, 복지통일 국가는 남한의 ‘능동적 복지체제’를 바탕으로 보편주의를 강화하고 고용 및 인적 자원의 개발에 역점을 두어야 할 것이다. 둘째, 통일을 지향하는 과정에서 내적 통합에도 관심을 기울여야 한다. 그 일환으로 북한 청소년에 대한 교육 투자가 필요하다. 셋째, 통일한국은 민주·복지공동체의 토대 위에서 세계와 적극 소통하고 협력하는 자율·책임·공정성의 주체로서 시민이 중심이 되는 ‘시민공동체’를 구현해 나가야 한다.

### 3. 남북합의통일을 위한 ‘사례분석’: 사회주의 체제전환 국가와 독일

#### 가. 사회주의 체제전환 국가의 발전상과 한반도의 시사점

중국과 베트남의 개혁·개방과 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 과정은 현재 북한이 처한 상황과 과제, 개혁·개방 및 체제전환의 편익과 문제점 그리고 남북합의통일과의 연관성 측면에서 한국

의 국민과 정부, 북한의 지배층과 주민들에게 적지 않은 시사점을 제공하고 있다.

〈표 II-3〉 개혁·개방과 체제전환이 한반도에 주는 시사점

행위자		시사점
한국	한국 국민	(가) 체제전환은 분단비용·통일비용 감소 (나) 시민사회의 적극적 역할 중요
	한국 정부	(가) 포용과 관용의 관점에서 사회통합 프로그램 마련 (나) 북한의 '격차 축소형 경제성장' 발전전략 유도 및 지원 (다) 점진적 합의를 위한 대북·통일정책 강화
북한	북한 지배층	(가) 개혁·개방과 사회주의 병행 가능 (나) 개혁·개방의 과실 분배는 지배층에 유리 (다) 개혁·개방의 성공조건은 국제협력과 남북협력
	북한 주민	(가) 개혁·개방은 주민의 정치적 지위 향상 (나) 개혁·개방은 주민의 삶의 질 개선 (다) 노력한 사람만이 개혁·개방의 과실 획득

### (1) 한국에 주는 시사점

첫째, 체제전환으로 인한 분단비용 및 통일비용 감소가 기대된다. 분단비용과 통일비용을 경감하려면 북한의 개혁·개방과 체제전환이 이루어져야 한다. 물론 이 과정에서 주도적 역할을 담당하는 주체는 북한이지만, 북한이 개혁·개방 노선을 택하고 내부적으로 정책과 제도를 개선하려는 의사가 확실하다면 한국은 북한을 적극적으로 지원해야 한다. 현실적으로 이 지원은 지출이기보다는 투자의 성격이 강하다. 이를 통해 한국의 안정과 번영이 보장되는 한편, 투입된 자금이 실제로 이윤을 내어 한국에 다시 제공될 수 있기 때문이다.

둘째, 시민사회의 적극적 역할이 중요하다. 중동부 유럽 국가의 사회주의 체제전환 과정에서 시민사회는 중요한 역할을 하였는데, 특

히 폴란드의 교회와 연대노조는 매우 중요한 위치를 점하고 있었다. 향후 북한의 개혁·개방 과정에서도 북한 시민사회의 역할이 중요할 것으로 예상된다. 그러나 현재 북한에는 종교적 자유가 전혀 없고 시민사회가 부재하므로 이를 육성하기 위한 한국 시민사회의 노력이 각별히 요청된다. 북한 주민들에게 시민의식을 함양하기 위해서는 한국의 시민사회가 국제사회의 시민사회와 협력하여 기회가 있을 때마다 북한 주민들과 접촉하여 더 나은 삶의 질을 확보하기 위한 길을 알려주어야 한다. 이러한 노력은 당국에서 하는 것보다 민간 차원에서 진행되는 것이 더 효과적이기 때문이다.

셋째, 한국 정부는 포용과 관용의 관점에서 사회통합 프로그램을 마련해야 한다. 사회적 변동이 일어나면, 그것도 격변인 경우에는 새로운 체제에 적응하지 못한 사람들이 있게 마련이고 이들의 상당수는 외부로 탈주하곤 한다. 베트남의 경우, 1975년 통합 이후 약 150만 명이 통합사회에 적응하지 못하고 태국·홍콩·한국 등을 경유하여 중국·미국·캐나다·유럽·호주 등지로 탈출하였다. 또한 체제전환 이후 중동부 유럽 국가에서도 정치경제적 문제로 인한 해외 노동이주가 급증했다. 따라서 북한에서 체제전환이 일어날 경우, 과거 기득권 세력에 대한 보복적 조치보다는 그들이 보유하고 있는 전문성을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 포용과 관용을 바탕으로 한 진실규명이 사회통합에 더 효율적일 수 있기 때문이다.

넷째, 북한의 ‘격차 축소형 경제성장’ 발전전략 유도 및 지원이 필요하다. 저개발국가가 빠르게 성장할 경우 소득분배 구조가 효율적으로 정착하지 못하고 빈부격차가 확대되는 현상이 나타나게 된다. 베트남의 경우, 개혁·개방 추진 과정에서 대두되고 있는 소득격차의 심화, 당원 및 관료의 부정부패, 관료주의와 이에 대한 일반민중의 저항의식 대두, 각종 범죄 확산 등이 체제 유지에 심각한 위협 요소가 되

고 있다. 중국 또한 국가 주도 발전정책을 시행하고 시장 세력과 동반하여 세계 자본주의에 대해 후발 개방을 했는데, 이것이 경제적으로 유복한 소수와 궁핍한 다수라는 양극화된 사회경제구조를 발생시켰다. 따라서 북한 또한 사회주의 체제전환 직후 상당한 정도의 소득불균형이 예상되는 만큼 이에 대한 한국 정부의 준비는 매우 중요하다. 물론 북한을 발전시키는 주체는 당연히 그들이다. 그러나 이 발전 과제는 그들 혼자만으로는 가능하지 않다. 즉, 국제사회와 한국의 적극적 지원이 없이는 불가능하다는 것이다.

## (2) 북한에 주는 시사점

첫째, 개혁·개방과 사회주의 병행은 가능하다. 사회주의 국가의 개혁·개방과 체제전환 과정에서 지배층들이 개혁정책을 선구적으로 취한다면 이를 통해 전체 주민의 복지와 자유를 향상시켜 정치적 정당성을 확보하게 되고, 그러면 지배층의 기득권은 유지될 수 있다. 특히 중국의 경험은 개혁·개방을 추구하더라도 사회주의체제의 근간이 유지되며 급격한 정치사회적 변동에 따른 혁명적 변화가 발생하지 않을 수 있음을 보여준다. 여기에서 중요한 것은 개혁·개방에 대한 지배층의 주도적 역할이다. 베트남에서는 정치체제의 전환과 정치개혁에 근본적인 변화가 진행 중이다. 그런데 그 과정이 베트남 지배층을 약화시키는 것이 아니라 오히려 그 지지도를 높이는 데 도움을 주었다. 이는 당과 정부가 정책적 시행착오를 스스로 인정하고 수정했기 때문이다.

둘째, 개혁·개방에 따른 과실 분배는 지배층에 유리하다. 중국의 경험에서 보듯이, 개혁·개방 과정에서 지배층은 자신의 기득권을 안정적으로 유지하는 데 유리한 많은 자산을 가지고 있다. 실제로 개혁·

개방 과정에서 가장 많은 이득을 얻은 계층은 중앙·지방의 지도자 또는 관료 출신의 새로운 상업적 상류층이었다. 정치권력과 유착하고 정치권력을 조작하여 국가가 관리하고 있는 자원을 배타적으로 접근하고 활용할 수 있는 기회를 가질 수 있었기 때문이다. 북한이 개혁·개방을 본격적으로 추진하면, 국제사회는 다양한 지원 프로그램을 제공할 것이고 이 과정에서 지배층들은 우선적으로 새로운 정보와 기술을 습득할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 이 기회를 잘 활용하는 지배층들은 개혁·개방 과정에서 북한 변화의 주역으로 활동할 수 있으며 새로운 분야의 개척자·선두주자로 부상할 수 있다. 그리고 베트남의 개혁·개방 초기에 부동산 관련 사업자들이 부자가 되었던듯이, 북한에서도 본격적 개발이 진행된다면 지배층을 중심으로 부동산을 다루는 사람들이 쉽게 부를 획득하는 현상이 나타나게 될 것이다.

셋째, 개혁·개방의 성공조건으로서의 국제협력과 남북협력이 중요하다. 개혁·개방과 경제성장의 성공적 추진을 위해서는 국제사회와의 관계 개선이 절대적이다. 중국은 경제 발전과 사회 안정을 위해 주변 환경을 안정시키는 대외정책의 기초를 일관성 있게 유지하였다. 베트남의 개혁·개방도 국제환경과의 연계 속에서 진행되었다. 특히 미국과의 관계개선은 베트남 개혁·개방의 성공을 위한 가장 중요한 국제정치적 환경이었다. 만약 베트남이 미국과의 관계를 개선하지 못했다면, 미국의 베트남 경제제재로 인하여 국제사회의 경제적 지원이 제한되었을 뿐만 아니라 민간자본의 투입도 미미한 수준에 머물렀을 것이다. 북한 역시 개혁·개방의 실질적 편익을 획득하기 위해서는 한반도 국제정세가 안정되어야 하며 이것은 주변 국가들이 제기하고 있는 북한이 초래한 안보상 위협이 제거되는 것에서 시작되어야 한다. 북한과 국제사회와의 관계가 개선되지 않는다면 개혁·개방의 성과는 매우 제한될 수밖에 없을 것이다. 그런데 여기서 빠뜨려서는 안 될

것이 남북협력 및 한반도 통일이 북한 지배층이나 주민에게 모두 엄청난 편익을 제공할 수 있다는 점이다. 한국 경제성장의 경험, 한국의 기술력과 자본력, 한국의 세계시장 장악력 등은 북한경제 도약의 확실한 지원군이 되기 때문이다.

넷째, 개혁·개방을 통한 주민의 정치적 지위 또한 향상 된다. 사회주의 체제전환 이후 중동부 유럽 국가들에서는 일반 국민들의 정치사회적 이익이 증가하였다. 헝가리의 경우 체제전환 직후 과도기적 현상으로 사회적 불안이 다소 있었으나 이후 사회가 안정됨으로써 국민들이 정치적 이익을 향유하게 되었다. 북한에서 개혁·개방과 체제전환이 진행된다면 북한 주민들은 오랫동안 절대주의적 통치와 지배체제 속에서 겪어보지 못한 정치적 참정권, 대의 민주주의 등을 경험하게 될 것이고, 사회적으로는 사회주의 국가의 구성원이 아니라 국가의 주체로서 적극적·능동적으로 북한 사회에 기여하는 기회를 갖게 될 것이다. 베트남의 개혁·개방을 통해서도 그 정치적 편익이 상당함을 알 수 있다. 즉 개혁·개방을 통해 축적된 정치적 안정의 부산물로 개인 역시 정치적 지위가 향상되었다는 것이다. 1997년에 통과된 ‘개정 선거법’에 따라 베트남 국민은 21세 이상이면 피선거권을 갖게 되었고 자기 추천에 의해 국회의원 선거에 나갈 수 있게 되었다. 이처럼 국민들의 이러한 정치적 지위 향상은 개혁·개방과 체제전환이 이루어지면서 가능해진 것이라 할 수 있다.

## 나. 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점

독일의 신동방정책과 이에 기반을 둔 동서독 간의 인적, 물적교류는 독일통일에서 중요한 역할을 했다. 그리고 독일통일 이후 20년의 성과와 발전상을 보면 물론 부정적 측면이 아직까지도 상존하고 있지

만 통일의 효과를 누리고 있음을 알 수 있다. 이러한 독일의 통일정책과 추진과정, 그리고 통일 이후의 성과 등은 점진적 합의통일을 추구해 나가야 할 남북한에게 적지 않은 시사점을 제공하고 있다.

〈표 II-4〉 독일의 평화통일과 통일 20년 성과가 한반도에 주는 시사점

행위자		시사점
서독의 통일정책과 평화통일	한국 국민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 점진적 합의통일방식의 필요성 인식</li> <li>• 분단피해자의 고통 완화와 북한 주민 삶의 질 개선을 위한 남북교류협력</li> </ul>
	한국 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북·통일정책의 일관성 유지</li> <li>• 남북교류협력의 내실화 필요성</li> </ul>
	북한 지배층	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 개혁·개방 유도과 점진적이고 평화적 합의 통일 선택</li> </ul>
	북한 주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국사회에 대한 객관적 정보의 획득</li> </ul>
독일통일 20년의 발전상	한국 국민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사안보적 통일편익의 증대</li> <li>• 시민의식의 고양과 민주주의의 확대</li> <li>• 사회경제적 통일편익의 증대</li> </ul>
	한국 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진상규명과 용서와 화해의 과거 청산 방식 마련</li> <li>• 통일비용의 최소화 방안 강구</li> <li>• 남북한 지역균형 발전 추구</li> </ul>
	북한 지배층	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일의 과거 청산에 대한 오해 불식</li> <li>• 통일 이후의 경제적 혜택과 지위 유지</li> </ul>
	북한 주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민족의 동질성 회복과 삶의 질 향상</li> </ul>

### (1) 한국에 주는 시사점

첫째, 점진적 합의통일방식의 필요성이다. 신동방정책이 한국 국민들에게 주는 시사점으로 첫째, 기본적으로 한반도 통일은 현상유지의 평화질서 창출을 전제로 해야 한다는 것이다. 둘째, 북한을 개혁·개방의 길로 유도하는 정책의 성과는 일정 시간이 소요된다는 것이다.

셋째, 신동방정책은 분단관리 정책이자 동시에 통일 이후를 준비하는 목적과도 불가분의 관계가 있다는 점이다.

둘째, 분단 피해자의 고통 완화와 북한 주민 삶의 질 개선 위한 남북교류협력의 필요성이다. 동서독 인적·물적교류가 한국 국민들에게 주는 시사점으로는 첫째, 분단의 아픔을 가장 크게 직접 겪고 있는 남북한 이산가족 문제를 비롯한 인도주의적 현안들(국군포로 및 납북자 문제 등)이야말로 시급히 해결돼야 할 과제이고 남북교류협력의 시발점이 되어야 한다는 것이다. 둘째, 상호 필요에서 촉발되는 경제교류·협력은 양국 주민들의 생활 개선과 양국 관계 개선에 매우 유용한 실질적 방안이라는 것이다.

셋째, 대북·통일정책의 일관성 유지가 필요하다. 서독의 신동방정책은 정책적 측면에서도 시사점을 제공하고 있다. 첫째는 신동방정책이 주변 국제정세의 안정화를 전제로 한 거시적인 접근이었다는 사실과 관련된다. 둘째, 신동방정책은 앞서 설명한 분단관리 정책이자 동시에 통일 이후를 준비하는 정책이라는 점이다. 마지막으로 신동방정책은 정치권력의 변동과 상관없이 소련 및 동유럽 그리고 동독을 개방적으로 유도해내려는 지속적인 노력 속에서 이루어졌다.

넷째, 남북교류협력의 내실화 필요성이다. 동서독 인적·물적교류협력의 사례가 한국 정부에게 주는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 분단의 아픔을 가장 크게 직접 겪고 있는 남북한 이산가족 문제를 비롯한 인도주의적 현안(국군포로 및 납북자 문제 등) 해결에 주력해야 한다. 둘째, 남북한 주민들의 실질적인 생활의 개선과 양국 관계의 개선에 매우 유용하고 실질적인 방안을 마련해야 한다. 셋째, 남북교류협력이 국민적 통일의지를 지속적으로 고양시킨다는 측면에서 그 중요성을 다시 확인할 수 있다.

다섯째, 군사안보적 통일편익의 증대이다. 독일통일 20년이 우리



에게 보여주는 것은 통일비용보다는 통일편익이 우세하고, 그 결과를 독일인들이 누리고 있다는 것이다. 이러한 통일편익 가운데 군사안보적 통일편익을 빼놓을 수 없다. 앞서 지적한 대로 패전의 결과 분단된 독일은 자국의 안보문제를 동맹국에 의존하는 ‘안보수입 국가’였으나 통일 이후에는 오히려 ‘안보수출 국가’로 국제평화에 기여하고 있다.

여섯째, 시민의식의 고양과 민주주의 확대이다. 통일한국을 준비해야 하는 한국의 입장에서 통일독일의 과거 청산 모델은 가까운 미래의 현실에 적용될 가능성이 있다. 물론 통일방식에 따라 과거 청산 방법은 달라질 수 있지만, 독일의 과거 청산 방식이 시사하는 바는 크다 하겠다. 과거 청산은 민주주의의 좋은 교본이 될 수 있다. 따라서 과거 청산을 어떻게 하느냐에 따라서 우리가 선진국 수준의 민주주의로 진입할 수 있는 절호의 기회를 갖게 될 수도 있는 것이다. 다시 말해, 과거 청산을 제2의 민주화로 삼을 수 있을 것이다.

일곱째, 사회경제적 통일편익의 증대이다. 통일 이후 독일은 동독 지역에 서독지역 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)의 5%가량의 막대한 통일비용을 지불했다. 그러나 20년이 지난 현재 동독지역으로 이전하는 비용은 점차 감소하여 동독지역이 스스로 자립하는 모습을 보이고 있다. 서독지역은 통일비용을 지불한 반면 더 이상 분단비용은 지불하지 않고 있다. 동서독 갈등이나 군비경쟁의 부담에서 자유로워진 것이다. 그리고 안보 불안으로 인한 경제적 염려도 하지 않는다. 오히려 통일 이후 확대된 경제력을 바탕으로 유럽 통합의 중심적 역할을 수행하고 유럽 경제의 핵심동력이 되고 있다.

여덟째, 남북한 지역균형 발전 추구이다. 한반도 지역의 커다란 강점은 우선 반도로서의 지경학적 입지 잠재력이다. 북쪽으로는 유라시아 경제권으로, 남쪽으로는 환태평양 경제권으로, 서쪽으로는 환황해 경제권으로, 동쪽으로는 환동해 경제권으로 진출이 자유롭다. 4통

8달의 교통의 입지요건을 두루 갖추고 있는 매우 유리한 자연조건을 지니고 있어서 미국-일본-한국-중국-러시아-유럽으로 이어지는 국제물류의 ‘허브’ 역할에 매우 유리하다.

## (2) 북한에 주는 시사점

첫째, 북한의 개혁·개방 유도과 점진적이고 평화적 합의 통일의 선택이다. 북한 지배층의 입장에서는 남북한의 인적교류 및 경제, 사회문화교류의 현실적 필요성을 인지하고 있음에도 불구하고 독일 사례를 비롯한 사회주의 붕괴에 대한 학습효과 때문에 체제 위협이 되지 않는 선에서의 교류협력을 원하고 있는 것으로 보인다. 그러나 제한적인 교류협력 사업이라 할지라도 이를 통해 얻게 되는 이득의 중요성, 그리고 현재 경색된 남북관계로 인해 중국과의 협력에 치중하고 있지만 궁극적으로 북한에게 실질적 도움을 줄 수 있는 상대는 남한뿐이라는 점에서 남한과의 교류협력 사업을 포기할 수도 없는 상황이다.

둘째, 한국사회에 대한 객관적 정보의 획득이 필요하다. 북한 주민들에게는 남북 간의 지속적인 인적교류와 경제교류 및 협력은 제한적이거나 실질적인 생활 향상에 기여할 뿐만 아니라 남한사회에 대한 객관적인 상을 가지도록 할 것이다. 동서독 간의 지속적인 인적교류와 경제교류·협력은 동독주민들이 서독사회에 대해 객관적으로 인식하고 판단할 수 있도록 하였다. 그리고 서독사회에 대한 동독주민들의 이러한 의견 형성이야말로 1980년대 말~1990년대 초 “우리가 바로 인민이다(das Volk, the people)”에서 출발한 동독시민들의 행진 슬로건이 “우리는 한 민족이다(ein Volk, one nation)”로 모이게 한 기본적 원천이었다. 매해 100만여 명 이상의 동독주민들이 서독을 방

문하기도 했고, 거꾸로 300만여 서독주민들이 동독의 친지·친구들을 방문하여 상호 교류하였다. 그뿐만 아니라 서독 생산품을 선물로 받거나 직접 방문하여 구매할 수도 있었다. 동독주민들이 서독사회에 대해 나름의 판단을 가질 수 있었던 것은 인적교류와 경제교류협력이 지속되었기 때문이다.

셋째, 독일의 과거 청산에 대한 오해를 불식할 수 있다. 북한 지배층의 입장에서 인적 차별에 대한 두려움을 크게 가질 필요가 없을 것이다. 사실 통일은 분단된 둘이 하나가 되는 것인데 어느 한쪽이 점령군이 되어 패전군을 차별하겠다는 식으로, 즉 과거청산을 징벌 위주로 하겠다고 하면 그것은 또 다른 전쟁의 시작을 알리는 격이 된다. 따라서 통일한국의 과거청산은 징벌 위주보다는 진상규명과 용서와 화해의 과거청산 방식으로 이루어질 필요가 있다. 북한 지배층들도 차별에 대한 두려움보다는 진상규명에 적극 협조하고 용서를 구하는 자세를 가져야 할 것이다.

넷째, 통일 이후의 경제적 혜택과 지위 유지이다. 독일통일 이후 동독지역의 경제적 변화가 북한지역 지배층에게 주는 시사점은 상당히 고무적이다. 통일 후에도 동독 지역의 지배층은 사회 내에서 유리한 입지를 차지할 수 있었기 때문이다. 동일한 이유로 북한지역의 지배계층이 남북한 통합 이후에도 그 지위를 유지할 가능성이 높다. 실제로 한국사회에 거주하는 북한이탈주민들에게서도 유사한 양상이 나타나고 있는 것으로 보고되고 있다. 생산성이 보상의 기준인 시장경제의 특성상 이러한 현상은 피할 수 없을 것으로 예상된다. 특히 북한 내에서 고급교육을 받은 계층일수록 지배집단으로 유지될 가능성이 높고 높은 경쟁에 노출된 경험이 많을수록 시장경제의 혜택을 누릴 가능성이 높다.

다섯째, 민족의 동질성 회복과 삶의 질 향상이다. 과거 청산이 제

대로 이루어져 진상규명과 함께 용서와 화해가 이루어진다면 북한 주민들은 통일한국의 주체로서 민족적 자긍심과 함께 남한사회를 진심으로 받아들일 수 있을 것이다. 과거 청산 과정에서 북한 주민들이, 특히 피해자 스스로가 이런 과거 청산의 중심에 서 있다고 느낄 수 있을 때 통일 국가에서 인권, 민주주의, 법치, 자유, 시장경제 등을 비로소 자신의 것으로 받아들일 수 있을 것이다. 이것은 통일한국에서 북한 주민들이 당연히 누릴 수 있는 혜택이며 특권이다.

#### 4. 한반도 통일에 대한 주변 4개국의 입장

##### 가. 북한실패 및 정책 방향에 대한 주변국의 인식

###### (1) 향후에도 북한의 체제 불안정은 계속될 것이다.

주변 4국은 대체로 북한의 태도 불변과 이에 대한 국제사회의 제재 구도가 지속되고 있어 북한체제의 불안정성이 점증하고 있다고 보고 있다. 북한의 3대 세습이 현실화되면서 북한의 미래에 대한 관심과 불안이 증폭되고 있다. 미국은 2010년 10월 8일 워싱턴에서 열린 제42차 한미연례안보협의회 공동성명에 ‘북한의 불안정 사태’라는 문구를 포함시키며 대응책을 모색하고 있으며, 중국은 북한의 권력 세습을 인정하면서 체제 붕괴를 막기 위해 후계 구도를 지원하는 모습을 보이고 있다.

김정은 후계 체제는 선대에서 승계한 권력과 함께 극복하기 어려운 과제를 유산으로 넘겨받을 것이며, 경제적 피해와 국제사회의 압박을 극복하기 위해서 긴밀한 북중관계라는 외교적 자산과 핵무기와

선군체제라는 내부적 자산을 함께 활용할 것이다. 또한 선군체제를 개혁·개방 체제로 전환하기 위해서는 북한 내부의 군 우위 권력구조를 바꿔야 하기 때문에, 개혁·개방 정책의 추진은 상당 기간 어려움을 겪을 것이다.

### (2) 북한의 체제 붕괴 가능성은 높아지고 있다.

주변 4국은 북한이 지금과 같은 노선과 정책을 고수하면 대내외 위기가 더욱 가속화되어 결국 붕괴 가능성이 그만큼 커질 것으로 전망하고 있다. 여기서 북한의 붕괴는 정권의 붕괴를 의미하며 이는 곧 체제 붕괴로 이어지리라는 데 큰 이견은 없다. 그러나 체제의 붕괴가 국가의 붕괴, 즉 남북통일로 이어지리라는 데 대해서는 확신이 없다.

북한식 사회주의가 동유럽과 달리 높은 내구성을 보여왔더라도, 오늘날의 시대적 조류와 북한 내부의 상황을 볼 때 북한체제의 수명도 한계에 도달하고 있다고 보는 것이 온당하다. 시간이 갈수록 북한 체제가 붕괴할 가능성이 커지는 이유 중 하나는 가중되는 경제난이다. 경제난과 식량난의 여파는 인구에 누적될 것이며, 근본적인 개혁·개방이 이루어지지 않는 한 북한 경제 체제의 생산성은 더욱 낮아질 것이기 때문이다. 붕괴 가능성 때문에 개혁을 요구하지만 바로 그 개혁으로 말미암아 붕괴가 촉진되는 모순적 관계가 형성되어 있는 것이다.

### (3) 북한은 핵무기 개발을 포기하지 않을 것이다.

핵무기에 대한 북한의 집착은 갈수록 커지고 있다. 북한은 핵무기 보유국임을 주장하며 한반도 비핵화는 미국과의 핵 군축 협상 차원에서만 다를 수 있다는 입장이다. 이마저도 미국의 대북 적대시 정책

포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 파기를 전제 조건으로 제시하고 있다.

북한의 핵무기는 3대 세습을 정당화해줄 뿐만 아니라 2012년 목표인 강성대국 진입의 상징이다. 또한 북한체제를 지키는 마지막 카드이다. 북한은 계속해서 핵 폐기 가능성을 가지고 게임을 즐기며 남한과 미국, 그리고 국제사회로부터 무언가를 얻어내려 할 것이다. 따라서 현재 상황에서 북한이 핵무기를 포기하도록 만들 카드는 없어 보인다.

북한은 성공적 권력 세습이 군부 중심의 지배구조 덕분이라고 판단하고 있다. 이러한 판단은 핵무기 관련, 선군정치 관련 발언과 개편된 북한지도부 중 군부의 비중 등을 볼 때 쉽게 이해할 수 있다. 따라서 김정은 체제 하에서도 핵무기 포기의 가능성은 매우 희박하다고 볼 수 있다.

#### (4) 북한의 개혁·개방 가능성은 낮다.

분단국의 한쪽인 남한이 자본주의 시장경제체제와 다원적 민주주의 정치체제로 번영을 누리고 있는 한, 다른 쪽인 북한이 유사한 방향으로의 전환을 의미하는 개혁·개방 정책을 택할 가능성은 구소련, 동구, 베트남, 그리고 중국보다 월등히 낮다. 개혁이란 곧 그들 체제의 실패를 의미하는 것이고, 남한에 대해 북한체제가 상대적으로 열등하다는 것을 고백하는 것이며 결국 체제 붕괴로 연결될 수 있다고 보기 때문이다. 극도로 어려운 식량 사정 및 경제 상황과 중국 등 외부의 권고와 압력에 따라 개혁·개방 노선을 취하더라도 그것은 나진·선봉 지역의 개방처럼 부분적인 것이 될 것이고 그마저도 실패로 끝날 가능성이 크다.

외국 유학 경험이 있는 젊은 지도자의 이미지를 이용해 개방정책을 추구할 것이라는 예상도 있으나 아버지에게서 권력을 세습 받은 처지에서 선대의 정책을 부정하기는 어렵다고 판단된다. 개혁·개방 정책이 가장 크게 기대할 수 있는 것이 미국, 일본, 한국의 투자와 원조라고 볼 때 핵무기 완전 포기가 동반되지 않은 개혁·개방은 성공하기 어렵다.

## 나. 한반도 통일에 대한 주변국의 인식

### (1) 주변국은 남북한이 합의하는 통일이라면 반대하지 않는다.

주변 4국은 모두 남북합의에 따른 평화 통일을 지지한다. 남북한 당국이 공식적으로 합의하거나, 남북한 주민의 중의(衆意)에 의한 합의가 담보된 다른 방식의 통일이라면 주변국들이 드러내놓고 통일을 반대할 명분이 없다. 사실 한반도 주변 국가들은 공식적으로는 한반도 통일에 대해 구체적인 언급을 피해 왔다. 단지 평화적인 방법에 의한 합의 통일을 지지한다는 매우 일반적인 입장을 견지해 왔다.

남한이 주도하는 통일에 대한 주변 4국의 태도는 각국의 이익에 따라 다양하다. 한미동맹이 공고한 이상, 미국은 남한 주도의 한반도 통일을 환영한다. 한반도의 분단과 특히 북한의 도발적 행동이 자국의 직접적 안보 이익과 동북아 국제정치의 안정을 저해하는 정도를 참작하여 일본은 이제 남한 주도 통일을 분단과 북한의 도발이라는 현상에 비해 선호하는 것으로 보인다. 중국은 현재의 미중관계, 한미관계 등을 고려하여 북한의 불안정과 도발적 태도에도 불구하고 남한이 주도하는 통일에는 유보적 태도를 보이고 있다. 러시아는 한 발 물러선 상태에서 상황을 전략적으로 저울질할 것으로 전망된다. 즉

한반도 통일의 직접적 의미보다는 미-중-러 삼각관계라는 전략적 변수에 따라 좌우된다는 뜻이다.

(2) 북한 급변사태 시 한 국가의 일방적 개입은 다른 국가(들)의 대응 개입을 초래하여 국제분쟁으로 비화될 수 있다.

북한 내에서 정권의 총체적 붕괴, 정권 내 집단 간의 권력 투쟁, 민주화 투쟁 등 때문에 정치적, 군사적 혼란이 일고 내부 통제가 불가능해지는 급변사태가 발생하면 북한 당국 또는 북한 내 일부 세력의 요청이나 묵인 하에 중국이 단독으로 북한에 개입할 가능성이 있다. 중국은 “북한은 엄연히 국제연합(United Nation: UN)에 가입한 주권국가이며, 남한이 자의적으로 개입할 권리는 없다.”라는 태도를 갖고 있으며, 한국이나 미국이 개입하면 자신도 개입할 수밖에 없다는 견해를 보이고 있다.

한반도 통일 문제에서 주변국들의 대응 개입은 불가피한 문제이다. 미·중·일·러 모두 한반도 문제를 통해 자국의 이득을 챙기려는 행태를 보일 것이다. 그러나 북한이 원한다면 중국이 배타적으로 북한에 개입할 가능성이 있다. 예를 들어 북한 현 정권에 반대하며 개혁·개방을 요구하는 세력이 부상한다고 해도 북한 정권의 요청이라는 명분에 따라 중국이 개입하면 냉전 시대의 체코, 헝가리와 같은 사태가 재연될 가능성을 배제할 수 없다.

(3) 한반도 통일에 있어서 국제기구의 지지와 협조가 중요하다.

UN은 한국전쟁의 당사자이므로 북한 급변사태 시에도 개입할 수 있는 근거가 있다고 생각된다. 그러나 UN이 군사적 활동을 하게 된



다면 안보리 소관 사항이기 때문에 상임이사국인 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 등 주변국의 생각이 매우 중요하다. 중국이 UN의 개입에 대해 부정적일 수는 있지만, 미국 등 강력한 개입이 예상되면 중국이나 러시아도 UN의 개입에 긍정적인 태도를 보일 수 있을 것이다.

결국 UN과 같은 국제기구가 한반도 통일에 역할을 하기 위해서는 국제기구에 속한 구성원 다수가 한반도 통일의 필요성과 당위성, 그리고 북한 급변사태가 강대국 간 경쟁의 빌미를 제공해서는 안 된다는 인식을 공유하고 강대국들의 자제와 평화적 위기관리를 요구하는 분위기가 형성되어야 한다.

국제기구는 한계를 지니고 있지만 여러 국가의 이해관계가 상충할 수 있는 상황일 경우 UN과 같은 국제기구 또는 변형된 형태의 6자회담 등이 한반도 안정에 이바지할 수 있다는 주장도 개진되었다. 특히 남북 간 합의가 아닌 갑작스러운 북한정권의 붕괴 후 생기는 사회 혼란의 경우, 탈북 난민 문제나 치안 문제 등을 해결하기 위한 국제평화유지군의 역할을 기대할 수 있고, 이러한 상황이 발생하면 일부 특정 국가의 영향력 확대를 사전에 예방할 수 있다는 장점이 있다.

## 다. 우리의 통일 정책 방향

### (1) ‘한국 주도의 통일’을 위한 적극적인 통일외교가 필요하다.

급변사태 시에는 국제역학 및 국제정치의 틀 속에서 국제사회의 개입 여부가 결정될 것이다. 즉 한국 정부에 실질적 권한이 어느 정도로 위임 또는 이양될 것인지의 문제(달리 말하면 한국 정부의 북한지역 통치에 대한 실질적 참여도)는 한국 정부의 통치 및 행정 능력 전

반에 대한 국제사회의 평가와 밀접한 연관이 있다.

한반도 통일을 위한 국제환경 조성의 핵심은 우호적인 미중관계이며, 이는 한국 외교의 중요한 전략적 목표가 되어야 한다. 한미동맹은 한국의 안전보장을 위해 필수불가결한 장치이며, 장기적으로 일본이나 중국을 견제하기 위해 주한미군은 일정한 효용이 있다. 중국의 국력이 강해졌다고 해서 당장 미중 중심의 G2 시대가 열리지는 않을 것이다. 하지만 천안함 폭침 처리 과정과 그 이후 상황에서 보듯이 중국의 목소리가 커질 것만은 분명하다. 그리고 중국의 부상을 불안해하는 일본이나 러시아 혹은 다른 국가들이 나서서 대중 견제 정책을 펴므로써 동아시아 내에서 미국과 중국 간의 갈등 구도가 심화할 경우 우리 입장은 매우 난처해질 수 있으며, 통일은 더욱더 어려워질 수 있다. 따라서 미중관계가 나빠질 것에 대비한 우리의 통일 정책과 통일·외교 방안을 사전에 연구하고 마련해야 할 필요성이 있다.

## (2) 대중국 통일외교를 강화해야 한다.

중국이 한반도의 통일을 원하지 않는 이상 중국은 북한 정권을 유지하기 위해 모든 지원을 아끼지 않을 것이지만, 중국은 북한을 근본적 의미에서 지지하지는 않으며 북한에 대한 인내심도 한계가 있다. 그러나 북한이 남한에 흡수되는 형태의 통일이 가져다주는 비용과 북한을 유지하는 비용을 비교해 볼 때 아직도 중국은 유지비용을 부담하는 것이 더 낫다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

북한 정세와 관련해 한중 양국은 경쟁과 갈등의 구도를 공동 대응의 구도로 전환하는 협력 관계를 구축해야 한다. 중국에 대해서는 한국 주도 통일의 당위성과 필요성을 충분히 인식시키는 데 최대한의 노력을 쏟아야 할 것이다. 통일 한국이 중국에 결코 위협이 되지 않을

것이라는 점을 강조하고 중국과의 경제 협력을 강화하여 상호의존성을 높이며 민간 차원의 교류 활성화로 상호 이미지 쇄신을 도모해야 할 것이다. 비공개, 비공식 채널을 통해 한국, 미국, 그리고 중국이 함께 북한의 급변사태에 관해 논의하고 대비하는 기회를 자주 갖는 것도 중요할 것이다.

### (3) 국내적으로 북한의 급격한 체제 변화에 대비한 공론화 과정이 필요하다.

북한 내부 및 남북관계의 변화에 따른 상황 전개를 염두에 둔다면 복합적 전략 수립이 필요하다. 북한의 (예상보다 빠른) 급작스러운 붕괴, 예상을 뛰어넘는 북한의 개혁·개방 정책, 독자적 흐름에 따른 남북관계의 전개 등 북한 및 한반도의 상황 전개는 매우 가변적이다. 그러나 그 어떤 것도 우리나라와 민족의 이익에 치명적인 영향을 미칠 것이기 때문에, 정부는 어느 특정 상황을 염두에 둔 대책 수립보다는 ① (아마도 북한의 의도적, 비의도적 조치에 따른) 촉발적 상황, ② 북한 내부의 상황 전개, ③ 각국의 대응, ④ 각국 및 한국의 대응에 따른 북한 내부 상황의 굴절, ⑤ 최종 목표지에 비춘 각 상황의 좌표 설정과 각 좌표에서의 대응책 등을 포괄하는 다면적이고 복합적인 전략을 수립할 필요가 있다.

북한의 급격한 체제 변화에 대한 대비는 난민, 무기 유출, 도발 등의 상황에서 우리의 국익을 보호하기 위한 자위권 차원에서 고려되어야 한다. 미국은 물론이고 중국이나 러시아도 북한의 급변사태에 대한 대비책을 강구하고 있다. 그런 점에서 북한 급변사태 논의가 금기시 된 것은 문제가 있다. 중요한 것은 공론화를 통해 통일에 대해 국민과 공감대를 형성하는 것이다.





Ⅲ

통일대계 연구 2차년도 사업:  
남북합의통일을 위한 전략





# 1. 남북합의통일을 위한 북한변화 전략

## 가. 2012년 이후 정세 변화 주요변수

### (1) 주요변수 1: 2013년 이후 북한 핵문제-타협인가 대결인가

한국과 미국, 그리고 북한은 2013년 한국과 미국에 새 정부가 수립된 이후에 핵문제에 대하여 보다 적극적인 협상을 진행하게 될 것이다. 세 나라가 한국과 미국에 새 정부가 들어선 이후 보다 본격적이고 진지한 협상을 진행하게 될 이유는, 현재와 같은 상황이 지속되는 것은 한국과 미국 그리고 북한에게 공히 이익이 되지 않기 때문일 것이다. 만약 세 나라가 한국과 미국 대통령 임기의 전반부 즉, 2013, 2014, 2015년까지의 시기에 협상을 성공시키지 못하면, 북한 핵문제는 또 다시 장기 공전될 가능성이 높아진다.

그런데 설령 2013년 세 나라 사이에 협상이 본격적으로 시작된다 하더라도, 이 협상이 궁극적으로 성공할 것이라는 보장은 없다. 한국과 미국 그리고 북한 사이에 핵문제 협상을 둘러싸고 견해차이가 크기 때문이다. 그러나 한국과 미국, 그리고 북한 그 어느 쪽도 자신이 극대목표를 일방적으로 달성할 수 있을 가능성은 크지 않다. 그렇다면, 한국과 미국, 그리고 북한은 양측의 극대목표를 연결한 직선상의 어느 지점에서 타협점을 찾아야 한다. 그 타협점이 한국과 미국의 극대목표에 또는 북한의 극대목표에 더 가까운 것은 전적으로 협상과정 이 진행되는 동안 상호가 협박과 회유를 통하여 상대방으로부터 얼마나 많은 양보를 받아낼 수 있는가에 달려있다.

한국과 미국의 정책 선택에서 내용상으로 핵심적인 것은 북한 비핵화 전략에 함축되어 있는 세 가지 구성요소의 배합이다. 첫째, 북한

내구성에 대한 판단으로 중장기 생존인가 조기 붕괴인가, 둘째, 비핵화를 추구하는 데서, 두 가지 접근, 즉 당근과 채찍의 배합으로 관여와 안전제공을 주요 수단으로 하는가 아니면 제한과 예방을 중심으로 하는가, 셋째, (속전속결형) 일괄타결 또는 그랜드 바겐(grand bargain)과 (중장기형) 단계적 비핵화론 중에서 어느 것을 선택 하는가로서 비핵화의 중장기 타결추구인가 또는 조기 타결 추구인가이다. 이 같은 각각 두 상충하는 선택을 포함한 세 가지 요소가 발생시키는 경우의 수를 보면, 다음과 같은 여덟 가지가 등장한다.

〈표 III-1〉 비핵화 정책의 3변수와 여덟가지 조합

	붕괴박두론과 중기존속론	당근론과 채찍론	일괄타결과 단계적 접근
1	붕괴 박두	관여와 안전보장	단계적 접근
2	중기 존속	관여와 안전보장	단계적 접근
3	붕괴 박두	제한과 예방	단계적 접근
4	중기 존속	제한과 예방	단계적 접근
5	붕괴 박두	관여와 안전보장	일괄타결 접근
6	중기 존속	관여와 안전보장	일괄타결 접근
7	붕괴 박두	제한과 예방	일괄타결 접근
8	중기 존속	제한과 예방	일괄타결 접근

위의 여덟 가지 사례 중에서 역사적으로 구체화되어 실시된 경우가 있었다. 먼저 위에서 제1유형은 제네바 합의라고 볼 수 있다. 노무현 정부의 정책은 위의 제2유형에 해당한다. 즉 ‘중기 존속+관여와 안전보장+단계적 접근’이다. 이명박 정부의 정책은 제7유형이 전면에서 나섰고 있지만, 내부적으로 제2유형을 시도하지는 주장도 혼재되어 있었다고 볼 수 있다. 제1기 부시 정부의 경우는 제7유형 또는



제3유형 즉 ‘붕괴 박두+제한과 예방+단계적 접근’에 접근했다. 제2기 부시 정부는 제2유형에 근접했다. 오바마 정부의 ‘전략적 인내’ 정책은 ‘중기 존속+제한과 예방론’을 주축으로 전개되고 있다.

2013년이 되어서 한국과 미국에 등장하는 새로운 정부는 어떠한 조합을 선택하게 될 것인가? 먼저 ‘붕괴 박두론’ 대 ‘중기 존속론’을 보자. 이에 대한 논쟁은 계속될 것으로 보인다. 북한이 보여주는 현실은 여전히 매우 불안정한 상태를 발생시킬 인자를 내재하고 있기 때문이다. 다음으로 ‘관여와 안전보장론’ 대 ‘제한과 예방론’을 보자. 이 역시 팽팽한 긴장관계를 유지할 것으로 보인다. 우선 일방적으로 ‘관여와 안전보장’을 강조하는 논리가 설득력을 얻기가 어려울 것이다. 그 이유는 그동안 북한에 대한 불신이 매우 깊어졌기 때문이다. 다음으로 ‘일괄타결’과 ‘단계적 접근’을 보자. 한국과 미국에서는 ‘(속전속결형)일괄타결’을 선호할 것이지만, 이는 북한이 저항할 것이다. 그렇다고 해서 과거 노무현 정부 시기나 부시 2기와 같은 ‘(중장기형)단계적 접근론’도 한국과 미국에서 내부적으로 큰 저항에 부딪힐 것이다.

협상 결과가 어떻게 귀결되는가는 한국과 미국, 그리고 북한이 여러 쟁점에 대해 전략적·전술적 손익계산을 어떻게 하는가이다. 먼저 북한의 입지는 다음과 같은 네 가지 사항에 의해 결정될 것이다.<sup>1</sup> 첫째, 북한이 한국과 미국과의 타협(다시 말해 핵능력의 (단계적) 포기라는 양보의 대가로 한국의 대량 경제원조 수취)에 기대지 않고 내부 경제문제를 완화할 수 있는 대안(예를 들어 중국과의 경제관계 확대)을 찾을 수 있는가, 또한 그 대안이 얼마나 강력하고 유효한가의 문제이다. 둘째, 북한이 핵능력을 확장하고 핵무기를 실제 전장 사용이 가

---

<sup>1</sup> 이에 대해서는 제VI장 2절에서 다시 다룬다.

능한 무기로써 완성도를 높였다는 것과 미국 본토를 유효하게 공격할 수 있는 투발 수단인 장거리 미사일을 개발하여 실전 무기로 확보했다는 증거를 얼마나 확실하게 국제사회에 과시할 수 있는가의 여부이다. 셋째, 북한이 각종 도발을 통해 한국을 얼마나 효과적으로 교란할 수 있는가, 넷째, 관련 주변국을 분열시켜 북한에 대한 통일 전선이 수립되는 것을 얼마나 막을 수 있는가이다.

다음으로 한국과 미국의 입지는 다음과 같은 요인에 따라 달라질 것이다. 첫째, 위에서 언급한 ‘제한과 예방’을 통해 그리고 각종 외교적·경제적 압력을 통해 핵무기 추가 개발을 방해하는 한편, 핵국가 지위를 고수하고자 하는 북한정권의 생존 조건을 얼마나 어렵게 할 수 있는가이다. 둘째, 북한은 협상들이 자신의 전략구도에 부합하지 않을 경우 한국에 대한 각종 도발, 그리고 대량살상무기 능력을 과시하는 것을 통해 입지를 개선하고자 시도할 것인데, 이를 두 나라가 얼마나 효과적으로 억제 또는 제압할 수 있는가이다.

## (2) 주요변수 2: 2013년 이후 북한 내부 정책 - 개혁인가 반개혁인가

북한은 2005년 이후 반개혁적 정책을 취해오고 있다. 주요 내용은 국내 시장 활동에 대한 억압, 무역회사에 대한 통폐합, 계획경제 강조 등을 통한 국영부문 활성화, 2009년 11월 화폐개혁에서 보이는 바와 같이 시장 세력에 대한 직접 공격 등으로 이루어져 있다. 그리고 동전의 다른 면으로 시도되었던 정책이 외화벌이 사업의 대대적 확대이다. 즉 대내 반개혁정책으로 인한 대내경제가 불모화가 됨으로써 발생하는 여러 곤란을 외화벌이 사업 확대를 통해 상쇄하는 것이다.

2010년 중반부터 북한의 경제정책은 한마디로 ‘반개혁+외화벌이

사업 확대' 정책이라고 요약할 수 있다. 2005년부터 시행된 '반개혁+ 반시장' 정책에 의해 국내경제의 생산성이 위축되고 있는 가운데, 대외원조 수취가 현격히 감소했고, 2010년 말부터 식량난을 호소하기 시작했다. 위에서 언급했다시피, 2007년 남북정상회담은 '반개혁+(남북경협 확대를 통한) 외화벌이 사업 확대' 정책이라고 할 수 있었다. 그러나 2008년 2차 정상회담 합의가 무산된 이후로, 북한의 경제정책은 일방적 '반개혁' 정책이라고 할 수 있었다. 이러한 정책은 사실상 2009년 11월 화폐개혁을 거쳐 2010년 5월까지 계속되었다.

이러한 상황이 유발하는 경제적 어려움을 타개하기 위해 북한당국은 특히 중국을 대상으로 외화벌이 사업을 대대적으로 확대하고자 시도하고 있다. 다시 말해 북한당국은 '반개혁+(중국을 대상으로 한) 외화벌이 사업 확대' 정책을 취하기 시작한 것이다. 이것이 본격 시작된 것은 2009년 10월 원자바오 총리의 평양방문이다. 이후 2010년 5·24조치에 대한 대항으로 광물 수출이 현격히 늘어나기 시작했고, 2010년부터는 적극적 무역확대 정책이 나타나기 시작했다. 대중국 외화벌이 사업 확대 정책에는 광물 수출 증대, 황금평과 나진 선봉과 같은 폐쇄형 특구 설치, 관광 사업 확대, (북중 접경지역 중국 도시 공단에) 인력 수출 등이다.

이러한 상황은 북한당국이 정책의 갈림길에 서 있음을 보여준다. 그 내용은 이렇다. 현재 정책은 두 축으로 이루어지고 있다. 즉 '반개혁+(중국 상대) 외화벌이 사업 확대'이다. 그런데 이 정책은 '(중국 상대) 외화벌이 사업 확대'를 통해 충분한 외화를 벌어들여, 반개혁정책 추진으로 발생한 내부경제 곤란을 상쇄해야지 지탱할 수 있다. 만약 외화벌이 사업이 충분한 외화를 벌어들이지 못하는 가운데 '반개혁'을 고수하면, 내부경제가 위기에 빠질 수밖에 없다. 2009년 말 화폐개혁 이후의 실상은 북한이 이러한 상황에 도달했다는 것을 시사해

준다. 그래서 북한은 2010년 중반 및 말부터 대중국 외화벌이 사업 확대에 전면 매진하고 있는 것이다. 그러나 대중국 광물 수출이 어려움에 도움이 되지만, 다른 사업에서는 이렇다 할 성공을 거두지 못했다. 만약 앞으로 상당 기간 동안 북한이 광물 수출 이외의 수단으로 외화를 충분히 벌어들일 수 있는 계기를 찾는다면, 북한은 앞으로도 상당기간 동안 내부 반개혁 상태를 유지할 수 있을 것이다.

그러나 만약 그렇지 못한 경우, 북한정권은 두 가지 중에 한 가지를 선택할 수 있다. 첫 번째 선택은 반개혁정책을 고수하는 것이다. 이러면 내부 경제는 더욱 어려워질 것이며, 이로 인한 정치 불안의 잠재력이 높아갈 것이다. 북한당국은 정치 불안을 통제하기 위해 철권 테러 정치를 강화해야 할 것이다. 이 경우 북한 붕괴론이 재등장할 가능성이 높다. 두 번째 선택은 개혁을 재시도하는 것이다. 그 목적은 경제적 어려움과 내부정치문제를 완화하기 위해서이다. 반개혁 지속인가 또는 개혁 재시도인가 에서의 선택은 단지 경제 사정뿐 아니라 지도부 내의 분파적 이익과 세력균형이 개입하게 될 것이다. 어떤 정책이 추진되는가에 따라 분파적 손익관계와 세력관계가 상당한 영향을 받기 때문이다.

## 나. 북한 내부 변화의 네 가지 시나리오

### (1) 기본구도

이상의 서술에서 볼 때, 2012년 이후 북한 정세를 규정하는 주요 변수는 두 가지이다. 하나는 한국 및 미국과 핵 협상이 결렬인가 타결인가이다. 다른 하나는 북한이 내부적으로 개혁정책을 추진하는가 아니면 반개혁정책을 추진하는가이다. 이 두 가지 변수의 조합에 따라

북한 내부 변화는 크게 달라질 수 있다. 이를 도표로 나타내 보면 이렇다.

〈표 Ⅲ-2〉 2012년 이후 북한 내부 변화 항배 규정 주요 요소와 시나리오

구분		북핵 협상 타결 여부	
		타결	미타결
내부 정책 방향	반개혁 우세	(B) 국가에 의한 부정합적 '이중경제' 관리정책의 추구	(A) (대외 종속적인) 국가의 수탈적 행태의 강화
		선택적 교류 확대 정책	대남 적대 및 교류 억제 정책
	개혁 우세	(C) 국가기관들의 지대 '전유'와 시장 활성화의 병행적 전개	(D) 제한적 경제개혁과 국가의 시장 관리를 통한 체제 생존 모색
		전면적 교류 확대 정책	대남 적대 및 교류 확대 정책

(A)의 상황은 2008년 이후 북한의 정책 방향을 보여준다. 핵문제 협상이 결렬되면서, 대외원조가 줄어들고, 반개혁정책으로 내부 생산성이 저하한다. 이는 정권이 확보할 수 있는 자원의 양이 현저하게 줄어든다는 것을 의미하며, 이에 따라 한정된 자원을 놓고 정권 내부의 경쟁, 정권 대 사회 간의 경쟁이 격화된다. 정권 대 사회 간의 경쟁은 국가의 수탈 증대로 나타난다. 내부 경쟁은 기관 간에 외화벌이 이권을 놓고 다툼이 증가하는 것으로 나타난다.

(B)의 상황은 2007년 10월 남북정상회담 개최와 관련하여 북한이 추진했던 정책 방향을 보여준다. 북한은 2005년부터 반개혁정책을 지속 추진하는 가운데, 2007년 2·13합의와 10·3합의에 의해 핵문제

와 관련한 협상이 타결되자, 한국과 대대적으로 경제관계를 확대할 수 있는 기회가 발생했다. 따라서 북한은 내부적으로는 반개혁정책을 강화하는 한편, 한국과는 대대적으로 지원성 및 외화벌이 경제관계를 확대하는 방향으로 정책 방향을 설정했다.

(C)의 상황은 2000년부터 2002년(또는 2004년)까지의 상황과 유사하다. 이 시기까지 1994년의 제네바 합의는 유효했다. 북한은 내부 개혁을 추진하는 가운데 한국, 미국, 일본과 관계 개선을 시도했다. 이러한 상황은 2001년 부시 정부의 등장으로 인해 장애에 부딪쳤고, 2003년부터 북핵 2차 위기가 전면 전개함에 따라 종결되었다. 그러나 아직 한국이 북한과 관계를 유지했으며, 북한은 개혁정책을 2004년까지 추진했다.

만약 북핵 타결이 없는 상황에서 북한당국이 대내개혁 조치를 다시 취한다면, 북한 상황은 (D) 유형에 부합하게 된다. 북핵 및 남북관계 교착 상태, 제재 지속 상태에서, 북한당국이 외부 원조 감소와 내부 생산성 저하로 경제 위기에 직면하게 될 수도 있다. 이 때 북한당국은 그대로 버티기로 결정할 수도 있고, 아니면 더 이상 버틸 수 없다고 판단하여, 내부 개혁을 허용함으로써 경제 생산성을 높여 경제위기와 그에 따른 내부 정치 위기를 완화하는 것이다. 그러나 이 경우 내부 개혁은 정권의 입장에서 좋아서 하는 것이 아니라 막다른 골목에서 다른 선택이 없기 때문에 실시하는 것이다. 따라서 개혁정책은 실천되지만, 그에 대한 정치적 적대는 강하게 존속한다.

## (2) 2012년 이후 정세 진로의 네 가지 유형

- 시나리오 (A): 핵 보유 고수와 반개혁정책 하에서 국가의 수탈적 행태 강화

- 시나리오 (B): 핵 협상 타결과 반개혁정책 하에서 외자유치 증대
- 시나리오 (C): 핵 협상 타결과 개혁정책 하에서 정권기관 주도 하에서 시장확대
- 시나리오 (D): 핵 협상 결렬 상태에서 제한적 경제개혁

2008년 이후 현재까지의 북한의 상황은 기본적으로 위의 (A)에 해당한다. 현재에 상당한 경제적 어려움이 존재함과 동시에, 이 어려움을 타개하기 위한 미래형 노력도 전개하고 있다. 여기서 북한은 두 가지 선택 중에서 하나를 택할 수 있다. 첫 번째 선택은 2012년에도 지금의 정책을 고수하는 것이다. 이는 북한이 기본적으로 (A) 상황을 고수하는 것이다. 북한이 만약 대내 반개혁을 고수하지만 외화벌이 사업에서 성공한다면, 시나리오 (A)를 고수할 수 있다.

그러나 만약 외화벌이 사업에서 실패함으로써 경제위기가 위험 수위에 도달하거나 지도부 분란이 발생한다면, 북한은 (D)로 보다 분명하게 옮겨 갈 수도 있다. 즉 핵문제 타결이 이루어지지 않은 상태에서 대내 개혁조치를 다시 채택하는 것이다. 이를 보다 자세히 보면, 2012년 말까지 한국 및 미국과의 관계에서 또한 핵문제에서 커다란 돌파가 이루어지지 않을 가능성을 놓고 볼 때, 2012년 말까지 또는 한국 및 미국 정부와 핵문제에 대한 새로운 타결을 이룰 때까지 북한에 대한 대외 지원은 의미 있는 수준으로 증가하지 않을 가능성이 있다. 여기에다가 중국과의 외화벌이 사업에서도 실패가 거듭되었고 주민들의 정치 동요가 심상치 않는 상황이 발생한다.

이러한 전망에 직면하여 북한은 2012년 4월경, 다시 말해 김일성 출생 100주년 및 강성대국이 문을 열기 시점에 즈음하여, 대주민 유

화책으로써 일련의 경제 개혁 조치를 취할 가능성이 있다. 이렇다면 한편에서 대중국 외화벌이 사업 확대와 더불어, 대내 경제의 생산성이 일정하게 증대함으로써, 북한경제는 어려움을 얼마간 완화시킬 수 있다. 이 경우 북한의 상황은 (D)로 이전하게 된다.

2013년 이후 어느 시점에서 한국과 미국 그리고 북한 사이에 비핵화 문제를 둘러싸고 본격적 협상이 진행된다고 하자. 협상이 타결되는 경우, 한국과 미국의 북한에 대한 대대적 지원이 이루어질 수 있다. 북한당국은 대외 지원 증대를 바탕으로 대내 개혁을 회피하고 지연하는 정책을 선택하게 된다고 하자. 그러면 북한의 상황은 (B)로 이전하게 된다. 또 다른 선택의 하나는 비핵화 협상의 타결과 함께 내부 개혁에 대한 합의가 강화된다. 이는 비핵화 협상 타결에 따라 대량살상무기 세력 연합이 약화되는 대신, 시장 확대를 희구하는 국내 상인층과 내각의 발언권이 강화되었기 때문이다. 그러면 북한의 상황은 (C)로 이전한다.

#### 다. 시나리오별 대북정책 고려사항

이상에서는 기본적으로 북한의 비핵화 복귀 및 의미 있는 비핵화 조치 이행, 그리고 내부 개혁정책 추진 촉진이라는 목표를 지향하는 대북정책의 일반 원칙을 서술했다. 이는 한국의 기본입장이 되어야 할 것이며, 상황 변화에 관계없이 대체로 견지되어야 하는 입장이다. 이하에서는 일정기간이 지나 상황 변화가 발생했을 때 한국이 이에 어떻게 대응해야 하는가에 대해 서술한다. 여기서는 두 가지 변수, 즉 비핵화 추진 여부와 개혁 추진 여부에 따라 대북정책의 방향에 무엇이 가미되어야 하는가를 염두에 두면서, 이 두 가지 변수의 조합이 발생시키는 네 가지 시나리오 상황에서 대북정책이 무엇을 고려해야



하는 가를 서술한다.

(1) 시나리오 (A): 핵 보유 고수와 반개혁정책 하에서 국가의  
수탈적 행태 강화

북한이 핵 보유 고수 정책을 취하는 한에서 기본적으로 북한에 대한 대화와 압력 정책을 추진해야 한다. 그럼으로써 핵 보유가 북한당국 자신에게 많은 비용을 초래한다는 것을 인식시켜야 한다. 핵 교착상태의 경우이라도 만약 북한당국이 국군 유해 발굴, 납북자 송환, 이산가족상봉행사 개최와 같이 한국의 이익에 부합하는 행위를 하는 경우에 대해서는 상호주의 원칙에서 보상할 수 있다. 대북지원은 최소한의 인도지원에 국한할 수밖에 없다. 민간차원의 소규모 대북인도 지원은 모니터링 규범 준수의 원칙 하에서 지속되어야 한다. 이와 같은 정세에서는 폐쇄특구 확대 사업 등을 추진할 것이나 이와 같이 비개혁 체제를 존속시키기 위한 단순 외화벌이용 사업에 적극 호응하는 것은 회피해야 한다. 내부적으로 반개혁정책이 추진되는 한에서 내부 경제 불모화 및 내부 통제 강화로 인하여 정권 대 주민 간의 긴장이 높은 수준을 유지할 것이다. 한국은 이러한 긴장이 유발할 수 있는 불확실성에 유의하면서, 내부 개혁 압력을 높이는 방향에서 행마해야 한다.

(2) 시나리오 (B): 핵 타결과 반개혁정책 하에서 외자유치  
증대

핵 타결 하에서 북한은 외부와의 관계를 현저히 개선하며 외부와의 여러 사업을 진행한다. 그러나 이러한 사업의 주요 내용은 외화벌

이를 증대하여, 내부 반개혁 체제를 유지하는 것이다. 이러한 정책은 그 자체로 심각한 모순을 가지고 있다. 대외교류의 확대를 허용하면서도 주민을 그로부터 격리시키는 것이며 통제를 강화하는 것이다. 이러한 상황에서 주요 정책은 일단 우리 측이 남북교류 및 대외교류를 적극적으로 확대함으로써 북한정권이 설치한 격리가 스스로 해제되도록 만들어야 한다. 또한 예를 들어 안변 조선소 건설과 같은 외화벌이 사업을 실시하는 경우, 이러한 사업이 제대로 진행되기 위해서는 3통(통행, 통신, 통관)이 보장되고 북한 내부 경제제도가 현격히 개혁되어야 함을 전제로 내세우는 개혁 촉구 정책을 추진해야 한다.

### (3) 시나리오 (C): 핵 타결과 개혁정책 하에서 정권기관 주도 하 시장확대

이는 일반적으로 한국이 상정하고 있는 가장 이상적인 상황이다. 한국은 정부 및 민간차원에서 북한과의 교류협력을 적극 확대해야 한다. 또한 한국은 북한의 정책과 제도를 개선하는데 우선적으로 대량의 지원을 해야 한다. 그 다음으로 교육, 보건과 같이 인간자본을 개선할 수 있는 데 중점을 두어야 한다. 이와 같은 전제가 갖추어져야 한국의 대북 인프라 투자, 그리고 상업적 투자가 생산적인 성과를 낼 수 있는 조건이 마련되기 때문이다.

### (4) 시나리오 (D): 핵 협상 결렬 상태에서 제한적 경제개혁

이 경우는 북한이 가장 취약한 상태이다. 따라서 북한정권의 내부 행태는 1990년대 중후반과 같은 양상을 보일 가능성이 많다. 한편에

서는 시장 확대를 허용 하면서도, 이것이 발생시키는 정권 불안 요소를 제어하기 위해 공개처형의 증대와 같은 극단적 수단을 동원하는 것이다. 또한 정권이 이러한 상황에 몰리게 되면, 한국에 대한 도발을 현저히 강화할 가능성이 높다. 따라서 이러한 경우 한국은 북한 도발 억지에 대해 철저히 대비하는 한편, 북한 내부 불안정 가능성을 높게 보고 대비책을 세워야 한다. 또한 북한에 대한 인도지원, 그리고 대북 민간교류를 지속적으로 추진해야 한다.

### 라. 향후 5년간 북한변화 촉진을 위한 대북정책 방향

향후 대략 5년은 북한 내부 변화와 남북관계에 매우 중요한 시기가 될 것인데, 이는 두 가지 점에서 그렇다. 첫째, 이 기간 동안 북한이 핵무기 보유 국가로 등장하는가 아니면 비핵화 궤도에 다시 진입하는가가 결정될 것이다. 둘째, 북한이 현재의 내부적 반개혁정책을 유지하면서 외화벌이 사업 확대를 통해 생존을 모색하는 노선에 안착할 것인지 아니면 이러한 노선이 벽에 부딪치면서 내부 개혁을 다시 추진해야 할 것인지가 결정될 것이다.

향후 5년간 한국이 기대할 수 있는 최선의 상황은 북한이 협조하는 가운데 조속한 비핵화를 실현하고 한국 등 주변국과 관계를 개선시키며, 한국이 적극적인 역할을 하는 가운데 내부 개혁을 통해 경제 생산성을 증가시키고 점진적으로 자유화를 실현해 가는 것이다. 그러나 북한은 한국의 이러한 정책목표와 충돌하는 목표를 추구하고 있다. 북한은 2005년부터 추진해왔고 2009년부터 강화되고 저돌적으로 추진하고 있는 다섯 개의 정책목표를 가지고 있다. 이 전략목표는 앞서 지적했듯이 첫째, 핵능력을 증강하며 핵 보유 국가로 인정받는다. 둘째, 핵 보유국의 자격으로 미국과 평화협정을 체결하고 관

계를 정상화한다. 셋째, 한국과는 핵문제를 거론하지 않으며, 남북관계는 한국이 북한정권을 지원하는 관계로 형성한다. 넷째, 내부적으로 반개혁정책을 취하며, 외부적으로 외화벌이 사업을 적극 확대한다. 다섯째, 내부 통제를 강화하는 것을 바탕으로 권력세습을 안착시킨다. 북한은 당분간 이 목표를 지속적으로 추진할 것이며, 한국을 비롯한 주변국이 이를 수용하게 만들기 위한 대화와 압력 수단을 활용할 것이다.

앞으로 5년간 한국이 추구해야 하는 정책목표는 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 북한의 핵능력 증강을 저지하고, 북한이 '진정으로' 비핵화 협상궤도에 복귀하도록 한다. 둘째, 북한이 비핵화 궤도에 진입하여 단계적으로 미국 및 주변국과 관계 개선을 이루도록 하며, 비핵화 협상 시작과 함께 한국 및 주변국과 평화체제 협상을 시작하고, 비핵화가 완료되는 시점에서 평화체제 수립 및 북미 국교정상화를 비롯하여 주변국과 관계를 개선하도록 한다. 셋째, 한국은 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 협상에 주도적으로 참여하며, 대북지원은 북한을 비핵화와 내부 개혁을 촉진하고 남북한 사이 당국과 민간의 접촉과 협력을 강화하는 방향에서 전략적으로 추진한다. 넷째, 북한은 내부 개혁을 추진하여 생산성을 높여 경제 자생력을 기르며, 대외 원조 및 경제협력은 북한의 개혁을 촉진하고 뒷받침하는 방향에서 주어져야 한다. 다섯째, 북한은 점진적으로 정치적 '해빙' 또는 '자유화'를 이루어가는 가운데 인권을 개선하고, 마약, 인신매매, 불법거래를 근절한다.

앞으로의 대북정책은 위와 같은 북한을 상정하면서, 다음과 같은 원칙을 견지해야 한다. 첫째, 전략적 선제와 적극적 대응이다. 앞으로의 대북정책은 우리가 북한의 정책과 조치에 반응하는 수동적 상황에서 사고되지 말아야 한다. 즉 상대방의 전략에 반응하는 것이

아니라 우리가 능동적으로 상황의 틀을 만들어내고 우리의 전략적 틀로 상대방을 유도하고 반응하는데 초점을 두고 사고해야 한다. 둘째, 북한의 도발에 철저히 대비해야 한다. 북한은 핵 협상이 시작되기 이전, 과정, 이후에도 한국에 대한 도발을 끊이지 않고 시도할 것이다. 특히 핵 보유 국가 인정을 추진하는 북한이 크고 작은 도발을 일으킬 가능성이 현저히 높다. 셋째, 북한정권에 대해서 이익을 주는 것에 대해서는 철저한 상호주의를 추진해야 한다. 북한이 스스로는 하지 않았을 것이지만, 우리의 요구를 들어주기 위해 수고를 하거나 비용을 지출하는 경우, 이에 대해 우리가 상호주의적 원칙에 입각하여 보상할 수 있다는 원칙을 견지한다. 넷째, 북한 대북정책은 정권과 주민을 구별하며, 주민의 역량강화를 촉진한다는 화두를 모든 정책 사안을 숙고할 때마다 고려해야 한다. 다섯째, 북한의 내부 취약성을 적극 활용할 수 있는 정책 방향 추진한다. 앞으로 정권 대 주민 간의 갈등 양상이 보다 복잡 다양해지며 그 강도도 증가할 것을 예견하면서 북한 내부에서 전향적 요소의 세력이 확대되는 것을 적극 지원하고, 여기에 한국의 정부와 사회가 영향력을 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 취약성을 활용하자면 다소간 적극적 관여 정책이 필요하며, 이에 따른 손익 계산을 전략적으로 할 수 있어야 한다.

## 2. 남북합의통일을 위한 남북 친화력 확대 방안

### 가. 친화력 의미 및 필요성

남북 친화력 확대는 어느 면에서 북한 사회의 광범위한 부문에서 친남화 현상을 이끌어 내는 일이다. 이는 ‘이념적 차원’에서 자유민주주의와 시장경제 자체에 대해 거부감을 줄이고, 선군정치에 의한 전쟁 논리의 거부, 미국 등 서방세계에 대한 적대감 약화, 대남 적대감 해소, 그리고 궁극적으로는 남북한 통일을 지향하는 분위기를 확산시키는 데 있다. ‘가치론적 차원’에서는 남한의 정통성, 남한의 세계적인 위상과 성공에 대한 긍정적 평가, 민족 미래에 대한 공유, 남한 문화 예술의 선망 등 남한 사회에 대한 이해를 내면화하면서 선택적 결정을 내릴 수 있는 분위기를 조성해 나가야 한다.

그리고 ‘정책적 차원’에서는 시장경제를 수용하면서 개혁·개방에 대한 의지와 함께 북한체제의 전환을 추구할 때 대남 친화력은 최고조에 달하게 될 것이다. 요컨대 대남 친화력의 확대는 남한과 더불어 공존·공영하려는 가치의 내면화 또는 그 같은 태도의 형성을 의미한다. 북한 고위 간부들이 북한 내부에 다원화·시장화의 필요성을 인정하면서 남한에 대해 우호적인 태도를 갖도록 해야 한다. 이를 위해 다양한 방법을 동원하여 일관되게 대남 적대의식을 완화시키는 한편 남북한이 함께 가는 미래 제시를 통해 그들의 태도를 바꾸는 것을 대북정책의 목표로 삼아야 한다.

## 나. 정권진화(regime evolution) 및 의식전환(mind change)

북한의 정권교체는 현실적으로 실현가능한 옵션이 아니며, 더욱이 북한 붕괴론도 비약적인 논리라고 할 수 있다. 그럼에도 북한은 정권(regime) 차원에서 적절한 변화가 불가피하며, 이를 적극적으로 유도할 필요가 있다. 이런 점에서 북한의 ‘정권진화(regime evolution)’ 문제를 신중하게 논의해야 할 것이다. 그와 함께 수령독재와 사회주의체제에 갇혀 오랫동안 순응적 존재가 된 북한 주민의 왜곡된 의식을 일깨우는 ‘의식전환(mind change)’의 문제도 중요하다.

북한의 정권진화와 관련하여 첫째, 일인 중심의 수령독재체제가 적어도 사회주의체제의 기본 형태인 ‘당-국가’ 중심체제로 변화되어야 한다. 북한의 정권진화는 선군정치에서 선민정치, 선경정치로의 변화를 의미한다. 이를 위해 우리가 먼저 북한 통치엘리트층의 생존 및 미래를 위한 출구(exit)를 제시할 필요가 있다. 이에 ‘대화합’을 위해 북한 통치엘리트층 대상의 ‘과거 불문 원칙’ 선언과 함께, ‘북한 주민, 통일 최우선 수혜 원칙’ 선언이 기대된다.

한편 대북정책 기조로 원칙과 유연의 조화 및 실용주의적 접근이 바람직하다. 무엇보다 장기적 포석과 탈정치화 기조 위에서 대북정책 방향 설정의 일관성 확보가 중요하다. 그와 더불어 정책집행의 일관성을 위해 컨트롤 타워 보강, 관여집단의 전문화가 절실하다. 우리의 대북정책은 이제 과거를 부정하는 형태를 지양하고 ‘정·반·합(synthese)’으로 나아갈 때다. ‘단절과 청산’이 아닌 ‘계승과 발전’의 관점에서 대북정책을 냉정히 평가하여 공(功)은 이어받고 과(過)는 과감히 버려야 한다. 우리는 북한 입장만을 고려한 일방적 시혜와 포용, 남한 사회 내부를 지나치게 의식한 압박에서 탈피하여 진정한 의미의 실용주의적 대북정책을 추구해야 한다.

## 다. 대북통일정책 추진 방안

### (1) 정치 분야

남북대화 다변화로 대남 친화력 증대 계기를 조성해야 할 때이다. 따라서 남북대화를 통해 당면 현안을 해결하고 신뢰관계도 구축하는 것이 바람직하나, 당장 현안 해법에 대해 점점 찾기가 어려울지라도 자주 만나 대화하는 자체에도 의미를 부여할 필요가 있다. 남북대화의 내용면에서도 북한 간부나 주민들이 남한이나 서방세계에 자주 접근할 수 있는 사업을 창출해 내면 대남 친화력 증대에 유리할 것이다.

한편 포스트 김정일 정권의 개혁·개방 노선을 견인해 나가야 한다. 북한의 개혁·개방은 북한체제의 연명이나 강화가 아니라 체제 변화를 통해서 경제난을 해결하고, 남한에 대한 북한의 의존도를 증가시킴으로써 남북협력 속에서 남한의 주도 아래 궁극적으로 남북통일로 이어지는 길이다. 즉, 북한의 개혁·개방은 하나의 프로세스로서 통일을 지향하는 정상국가화 과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 특히 북한 간부들의 계층별 관심사를 고려하여 친화력 증대 방안을 모색해야 한다.

### (2) 안보 분야

북핵문제와 남북관계는 연계 전략에서 두 트랙(two track) 전략을 추구하는 것이 바람직하다. 북핵문제와 남북관계를 엄격히 연계하는 전략을 지양하고, 북핵문제는 안보정책 차원에서 대응하고 남북관계는 통일을 염두에 두고 치밀하게 관리해 나가는 두 트랙 전략을 구사하는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다. 이를 통해 대북정책의



일관성이 유지되고 남북관계의 연속성이 보장되면 중장기적으로는 북한 정권과 주민들의 대남 신뢰감도 제고될 것이다. 이는 궁극적으로는 남북 친화력이 증대되는 길이기도 하다.

한반도 신(新)평화체제(new peace regime)의 가동이 기대된다. 향후 평화체제 구축 협상은 남북한이 주도하는 것이 바람직하며, 평화체제 구축의 속도에 있어서는 비핵화 협상과의 동시성을 견지할 필요가 있다. 그와 함께 남북 군비통제 추진을 통한 북한의 선민, 선경 정책으로 전환을 유도해 나가야 한다.

### (3) 경제 및 사회·문화 분야

새로운 대북 지원과 경제협력 정책을 추진해야 한다. 대북지원의 경우 국제규범을 존중하면서 ‘기본에 충실한’ 인도적 지원의 지속 추진이 필요하며, 개발지원도 ‘기본에 충실한’ 방식으로 추진되어야 한다. 물론 대북지원과 경협 추진 시 국제규범의 원칙을 존중하면서 신축적으로 적용해야 한다. 경제협력과 함께 남북 주민 간 교류도 확대시켜 나가야 한다. 남북 친화력 확대라는 측면에서만 보면, 개성공단 사업이 금강산 관광사업보다 효과적이다. 특히 2007년 남북정상선언 중 가운데 경협 내용은 남북 간 친화력 확대 방향의 중요한 지침이 된다.

북한의 개혁·개방을 위해 국제사회 편입을 지원해야 하며, 이를 통해 국제협력의 중요성과 필요성, 그리고 현실성을 인식시킬 필요가 있다. 남북 친화력 확대 방안의 큰 그림은 북한의 개혁·개방을 지원 하는 것이다. 통일을 위해서는 북한 주민의 마음을 얻고 북한 정권의 변화를 추구해야 한다. 궁극적으로 북한 경제의 ‘시장화’ 확대를 추구해야 한다. 이는 ‘아래로부터’의 변화를 추동하여 북한 정권의 개혁·

개방이 불가피하도록 이끌 수 있기 때문이다. 시장경제의 확대는 자연히 남북 친화력 확대에 긍정적인 방향으로 작용할 것이다.

한편 사회·문화 분야에서 국제사회를 활용한 ‘지식공유(knowledge sharing)사업’을 추진해야 할 것이다. 현재까지 환경, 수자원, 에너지, 교통, 통계, 지역통합 등의 영역에서 북한 관리들에 대한 지식공유 사업을 실행하였다. 외국방문 프로그램이나 위탁교육 형태로 국제사회의 지식공유사업에 자금과 물자 지원을 확대함으로써 북한의 개혁·개방과 국제사회에의 편입을 지원하는 방식이 기대된다.

#### (4) 국제관계 분야

중장기적 관점에서 동북아 다자안보, 협력안보의 증진은 한반도 통일이 임박했을 때 주변 강대국 간 합의를 촉진하는 유용한 협력틀로 기능할 수 있다. 다자안보가 작동할 경우 중국은 통일한국이 미국 중심의 양자 동맹 구조에 일방적으로 편입되리라는 우려를 하지 않아도 되며, 미국은 양자 동맹과 다자안보의 보완적 성격을 주장할 수 있을 것이다. 동북아 다자안보에 대한 논의는 6자회담 합의에 따라 2회 정도 개최된 동북아 평화안보체제 워킹그룹(working group)을 다시 가동하는 데에서 시작할 수 있다.

### 3. 남북합의통일을 위한 국내과제

#### 가. 국내과제의 의미와 내용

이 연구는 남북 간 평화적 방법에 의한 통일을 상정하고 이에 대한 국내적 대비방안을 제시하고자 한다. 본 연구는 통일대비를 위한 국내과제를 도출하기 위해서 통일과정을 두 단계로 구분하였다. 첫 번째 단계는 북한 변화단계로, 북한에 개혁·개방 정권이 등장하여 비핵화와 경제적 개혁·개방을 실시하고 사회부문의 자율성이 허용되는 기간이다. 이 기간은 독일의 경우 베를린 장벽이 붕괴되기까지의 단계에 해당한다. 그리고 두 번째 단계는 통일 추진단계이다. 북한에 개혁·개방 정권이 등장하여 시장경제와 민주제도 도입이 추진되고 본격적으로 통일협상이 추진되는 단계이다. 이 기간은 독일에서 베를린 장벽이 붕괴된 후 통일이 선포되기까지의 기간이다.

통일대비 국내과제에는 많은 사항이 포함될 수 있다. 본 연구는 독일사례의 시사점을 토대로 여섯 가지 분야에 대한 통일대비 국내과제를 제시하고자하였다. 첫째, 법·제도 분야로서 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장과 북한 법·제도의 변화 유도에 대한 것이다. 둘째, 정치·행정 분야로서 통일에 대비한 권력구조 및 행정체계 개편에 대한 것이다. 셋째, 경제 분야로서 통일대비 재정 건전화 및 재정수요의 조달방안, 금융구조 개편, 산업구조 개편, 통일리스크 감소 등에 대한 것이다. 넷째, 사회 분야로서 사회복지 분야, 노동시장, 북한 주민 포용, 사회통합 등에 대한 것이다. 다섯째, 인력양성 분야로서 통일에 대비한 공공부문 및 민간부문의 인력양성에 대한 것이다. 여섯째, 통일교육 분야로서 통일에 대비한 민주시민교육 및 통일교육의 체계화 및 제도화에 대한 것이다.

〈표 III-3〉 독일사례를 통해 본 분야별 통일대비 목표

구분	목 표
법·제도	북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화와 법·제도 인프라 마련
정치·행정	권력구조 및 행정체계 개편
경제	통일대비 재정 건전화 및 재정수요의 조달방안 마련
	전국균형발전을 위한 산업구조 조정의 기획 및 추진
	금융 및 화폐통합 대비
사회	사회보험 및 복지분야의 통일대비 재정비 계획 마련
	경제사회구조의 재정비 및 노동시장의 변화 대비
	북한이탈주민 정책 분야
인력양성	통일대비 전문 인력양성에 대한 환경 조성고 국내외적 지지와 협력 확보
	통일대비 전문 인력양성 인프라 구축 필요
	통일대비 전문 인력의 활동 강화를 통한 통일과 국제 경쟁력 강화
	동북아 경제중심 국가 건설과 세계 일류 국가로의 도약
통일교육	민주시민교육 내지 통일교육의 체계화 및 제도화

한편, 통일대비 국내과제는 제도통합의 과제와 가치통합의 과제를 다 같이 포함하고 있다. 법·제도 분야, 정치·행정 분야, 경제 분야, 사회 분야는 주로 제도통합에 대한 것이다. 그리고 인력양성 분야와 통일교육 분야는 가치통합에 관련된 것이다. 통일이 갈등을 조정하고 새로운 국가정체성을 창출하기 위해서는 제도통합과 가치통합이 병행되어야 한다. 이렇게 볼 때, 통일대비 국내과제도 제도통합과 가치통합을 병행해야 한다.

통일 사례를 보면 외적 통합(영토·체제 통일)의 어려움뿐만 아니라 통일 추진단계에서 내적 통합(사회심리적 통일)문제가 심각하게 대두할 수 있음을 보여준다. 외적 통합은 영토라는 물리적 경계를 무너뜨리는 정치적 결단에 의한 것으로 법·제도적 통합으로 나타난다.

내적 통합은 국민들의 사회적 관계에 의해 결정되는 것으로서, 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려있다. 따라서 진정한 의미의 국민 통합을 이루기 위해서는 제도통합과 가치통합이 병행 추진되어야 한다.

〈표 III-4〉 ‘제도통합’과 ‘가치통합’의 비교

구분	제도통합	가치통합
주체	국가, 정부	사회, 국민·민족
대상	영토, 법, 정치·사회·경제체제	문화, 규범, 개인과 집단의 공동체의식
목표	국가의 안보와 발전	국민통합을 통한 국가 사회질서 및 역량제고
추동원리	당위성과 손익계산에 따른 정치적 결단	상호의존, 의사소통, 상징조직, 규범적 통제
주안점	영토·체제와 같은 통일의 외적 조건완성	통일의 내적 조건형성 및 진행 과정

## 나. 법·제도 분야 과제

법·제도 분야의 목표는 북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화와 통합대비 법·제도 인프라 구축이다. 법·제도 분야의 정책추진방향으로 남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장, 북한 변화를 위한 법제 지원, 남북한법제 통합 방안 마련 등이 설정되어야 한다.

첫째, 북한 변화단계에서는 남한의 국내법적 상황을 점검하고 북한의 변화를 위한 남한의 법제 정비에 초점을 두어야 한다. 북한의 변화를 이끌어 내기 위한 남북교류협력에 초점을 두고 이를 위한 법제 개선방안을 마련해야 한다. 따라서 법·제도분야의 과제는 남북경

제교류협력 활성화를 위한 법적 조치(남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선), 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 체제와 개성공단 활성화, 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)와 남북교류협력 활성화, 북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법제 마련, 북한인권법 제정, 남북한 이산가족 관련 법제 정비, 북한 이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법, 북한체제전환을 위한 법제 정비 지원 등이다.

둘째, 통일 추진단계에서는 남북한의 상호 적대적 법제를 개선함과 아울러 남북공동기구를 설치해 추진하는 공동노력이 필요하다. 남북기본합의서의 체결과정에서 ‘남북 간 법률적·제도적 장치의 개폐’ 문제가 제기되었으며 남북한은 남북합의서상 ‘남북법률실무협의회’에서 이 문제를 협의·해결할 것을 합의하였다. 이와 관련된 남북당국 자회담을 통해 ‘남북법률실무협의회’를 구성하거나 또는 ‘남북법률공동위원회’를 구성하여 남북한의 상호 적대적 법제를 개선하는 조치가 필요하다. 따라서 법·제도 분야의 과제는 남북교류협력 심화를 위한 법제 개선, 친족·상속법상 문제 해결에서 취적과 호적 정정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결, 남북한법제 통합 추진, 통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견, 북한지역 토지 문제 처리 대비 등이다.

마지막으로 통일에 대비한 법·제도 분야의 과제는 어느 한 분야에만 국한되는 것이 아니라 전반적인 면에서 다양한 법적 인프라를 갖추는 것이다. 따라서 가장 중요한 것은 남한과 북한 주민들이 법제 통합을 통해 하나의 국가, 하나의 국민으로 성립된다는 사실을 인식하는 것이다. 이러한 법적 기초 하에 새로운 통일국가로 거듭나기 위해서는 상대방 인권 존중이 기본 전제가 되어 새로운 국가 체제로 거듭나도록 법제 시스템을 정비해야 할 것이다.

## 다. 정치·행정 분야 과제

정치·행정 분야의 목표는 권력구조 및 행정구조 개편에 대한 대비이다. 이 분야의 정책추진 방향은 전략적 통일대비 추진, 일관적이며 지속적인 통일대비 추진, 네트워크 중심의 대비 체제 구축 등이다.

첫째, 북한 변화단계에서 정치 분야의 과제는 통일을 위한 국내정치적 역량 강화, 북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적, 지속적인 남북대화 등이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 우리 사회의 정치적 역량을 강화하는 것이다. 통일 후 북한지역을 정상적인 국가로 이끌어내기 위해 가장 필요한 것은 남한의 정치적 안정이다. 또한 여러 형태의 정치적 갈등을 최소화하여 통합된 사회를 유지하는 것도 통일대비를 위한 필수적인 사항이다. 이밖에 여러 면에서 북한 정세에 대한 정확한 정보를 수집하고 꾸준한 남북 대화와 교류협력을 유지하는 것도 통일을 준비하는 방안이라 할 수 있다. 그리고 북한 변화단계에서 행정 분야의 과제는 북한 행정체제에 대한 정확한 이해, 통일 행정인력의 양성 및 관리, 남북한 행정교류 추진 등이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 행정적으로 통일행정인력을 양성·관리하여야 하며 남북한 정부, 특히 지방 간 교류협력을 확대하는 것이다.

둘째, 통일 추진단계에서 정치 분야의 과제는 통일한국의 정부형태 합의, 통일한국의 의회제도 결정, 북한지역 정당 체계 구축 등이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 통일조약을 채택하고 헌법의 개정 또는 통일헌법의 제정 여부를 결정하는 것이다. 통일헌법의 제정은 한 국가의 국체와 정체성을 결정짓는 최고의 정치적 결단으로 가장 중요한 과제라 할 수 있다. 만약 통일헌법이 제정된다면 통일헌법에는 국가의 명칭, 통일국가의 정부형태, 의회제도, 정당체계 등이 명시되어야

한다.<sup>2</sup> 또한 행정적으로는 남북한 교류의 강화 방안, 통일정부의 구성에 관한 문제, 북한 및 남한 정부조직의 변화에 관한 문제, 지방자치제 실시에 관한 문제, 통일국가의 관료제 구축에 관한 문제 등에 대해 논의하고 합의하여야 한다. 그리고 통일 추진단계에서 행정 분야의 과제는 통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편, 통일한국 행정체제에 관한 구상, 통일한국 관료제 구축에 관한 구상, 행정 인력 파견 대비 등이다.

마지막으로 한반도 통일은 단순히 북한지역과 북한지역이 연결되는 지리적 통일만을 의미하는 것은 아니며 행정의 민주화와 정치·행정체제의 발전 계기인 것이다. 따라서 남북한은 통일 이전 단계에서 북한지역 지방자치제 실시 문제를 논의되어야 하며 이에 대한 가시적인 결론을 도출해야 한다.

## 라. 경제 분야 과제

경제 분야의 목표는 통일대비 경제적 대응 능력 강화, 통일대비 전국균형발전을 위한 산업구조 조정, 남북한 경제통합 계획 마련 등이다. 경제 분야의 정책추진 방향은 국내 경제 체질 강화를 위한 재정 건전성 확보 및 외화 확보, 경제성장과 경제통합을 위한 산업구조조정 노력, 거시경제 안정화와 경제성장을 고려한 경제통합 준비, 통일 리스크 관리를 위한 국내외 대책 마련 등이다.

첫째, 북한변화단계에서 경제 분야의 과제는 우선 재정 건전화를 위한 국가 자원의 효율적 배분, 자본 관련 세제 개편, 재정지출 증가

---

<sup>2</sup> 통일국가의 정부형태, 의회제도의 변경 등은 통일헌법 제정이 아닌 헌법개정을 통해서도 가능하다. 그러나 통일헌법을 제정한다는 것은 곧 통일 국가의 명칭(국호) 등 포함해서 새로운 국가건설을 의미하는 것이다.



억제, 신축적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등이 필요하다. 그리고 외환 건전성 확보를 위해 외화 보유액의 적정선 유지, 외화 포트폴리오의 다변화가 필요하다. 통일비용 조달 논의의 공론화와 통일편익의 부각도 요구된다. 아울러 통일대비 국제사회와 연계망 확대도 추진되어야 한다.

둘째, 통일 추진단계에서 경제 분야의 과제는 재정건전성 유지, 통일재원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대, 사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정, 화폐통합을 위한 전환율 검토, 통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화, 주식시장, 환율, 외환시장의 안정화이다. 아울러 물가 안정을 위한 국내외 공급 기반 확대와 내수시장 확대, 산업간 구조조정과 산업 내 구조조정, 경제통합 로드맵과 프로그램 마련, 통일리스크 관리 시스템 구축, 국제금융기구 등 국제사회와 협력방안 강구도 필요한 사항이다.

마지막으로 전체적으로 통일리스크를 관리하는 시스템을 구축하고 경제통합 추진 프로그램을 만드는 것이 필요하다. 재정과 외환, 그리고 산업구조조정은 개별적으로 실시되어서는 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 통합적인 경제정책과 리스크 관리시스템을 통하여 정보를 공유하고 효과적으로 위협요인에 대처하는 것이 필요하다. 그리고 리스크 관리시스템을 통하여 분석된 자료를 통한 남북한 경제통합의 우선순위와 경제통합의 로드맵을 설계하는 것도 요구된다.

## 마. 사회 분야 과제

사회 분야의 목표는 사회보험 및 복지 분야의 통일대비 재정비 계획 마련과 사회통합계획을 준비하는 것이다. 사회 분야의 추진 방향

은 남한 사회복지제도 위주의 통합방안을 지향하되 남북한의 경제적 격차와 사회복지 재원의 한계를 감안하여 ‘보편성’과 ‘효율성’의 원칙 하에 점진적으로 개편하는 것이다.

첫째, 북한 변화단계에서 사회복지 분야의 과제는 남한의 사회복지 부문의 자원 확충, 북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용, 과도기적 사회복지 통합모델의 시험적 운용이다. 북한 변화단계에서 노동시장 분야의 과제는 북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원, 경험 확대를 통한 북한 노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응력 제고이다. 그리고 북한이탈주민 정책과 관련하여 사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선, 북한이탈주민의 일반적 사회복지체제로의 편입 등이 실시되어야 한다.

둘째, 통일 추진단계에서 사회복지 분야의 과제는 기초생활보장을 중심으로 사회보장제도의 다층화, 사회복지 자원확충을 위한 제도 개선, 북한지역 내 사회복지 인센티브 강화, 북한 주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련이 강구되어야 한다. 노동시장 분야에서는 차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합, 북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억제방안 등이 필요하다. 또한 가치통합을 위한 사회적 합의 조정 기구 설립, 관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화 등이 실시되어야 한다.

마지막으로 우리는 주로 통일 이후 사회통합의 중요성을 지적한다. 하지만 통일되기 이전부터 남북한 간의 사회통합은 시작되어야 한다. 북한체제의 불안정성 및 탈북주민의 증가 추세에 비추어 보았을 때 단기적으로는 남한정부의 공공부조의 재정적 능력을 제고하는 방향으로 사회복지체제를 정비할 필요가 있다. 노동시장의 통합에 대비하여 남북한 경험을 확대하여 더 많은 북한 주민이 자본주의 경제를 학습할 수 있는 기회를 늘리고 남한주민은 북한의 생산문화와 조

직문화를 경험할 수 있어야 할 것이다. 장기적으로는 남한은 국민의 사회권이나 평등에 더 관심을 기울여 계층 간의 갈등을 해소하고, 북한은 자체적으로 개혁과 개방에 성공함으로써 남북한의 사회경제 제도상의 동질성을 점진적으로 강화하는 것이 이상적이면서도 현실적인 사회 분야의 대비 방향이 될 것이다. 또한 통일 추진 과정에서 발생할 수많은 사회적 갈등을 조정하고 합의할 수 있는 구속력 있는 사회적 합의기구가 마련되고 관용적인 시민의식을 함양할 수 있는 사회 교육이 동반되어야 한다.

## 바. 인력양성 분야 과제

인력양성 분야의 국내 대비방안이다. 인력양성 분야의 목표는 통일대비 전문 인력의 양성 및 활용이다. 이 분야의 추진방향은 단계별 인력양성, 전문적, 다각적, 실용적 인력양성, 통일대비일반전문가 및 고도전문가의 양성 및 활용이다. 그리고 공공부문이나 민간부문 공통으로 인력 수요 예측(파악) 및 기본 방향 설정, 인력 육성 및 활용 기본계획수립(일정, 대상, 내용 등), 육성 기관 및 예산 확보, 육성 프로그램 작성, 육성 시스템 구축, 평가 및 재교육(보수교육훈련) 등에 대한 계획을 수립해야 한다.

첫째, 북한 변화단계에서 인력양성 분야의 과제는 우선 공공부문의 경우, 대상(행정 관료 및 공사와 공기업) 및 분야(법·제도, 정치·행정 등)를 선정하고 북한체제 변화 전략 및 관련 지식 교육을 실시하며 이를 위해 ‘통일대비 통합인력교육원’을 설립하는 한편, 부처 및 자치단체별 인력양성도 추진되어야 한다. 민간부문에서는 공공부문의 인력양성을 참조하여 준비하는 한편 관련 정보 및 자료 확보, 관련 인프라 구축 준비, 수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보 등을 추진해

야 한다.

둘째, 통일 추진단계에서 공공부문의 과제는 통일행정요원의 육성, 정책분야별 대북 지원 전문 인력 육성, 관련 조직 및 단체에 인력 배치 및 활용, 남북한 관련 전문가 인력교류 확대 및 활용 등이다. 또한 민간부문의 인력양성 과제는 북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영, 북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련, 교사·강사의 양성 및 파견, 북한지역 인력양성을 위한 ‘북한산업기술교육원’ 설립, 북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도 등이다.

마지막으로 통일 추진단계에서 공공부문의 전문 인력양성은 북한 변화단계의 연속선상에서 추진할 필요가 있다. 북한 변화단계에서 추진한 인력양성 과정 및 성과를 평가하여 수요와 공급에 대한 조정을 통한 양성 공급의 지속적인 추진이 중요하며 특히 활용 차원의 평가를 통해 양성 과정 및 프로그램에 대한 지속적인 개선 및 보완이 필요하다. 한편 민간부문의 전문가 양성은 북한지역 주민의 생산성 제고와 경제 및 직업 안정을 목표로 하여 북한지역의 사회적 안정을 도모하고, 남북한 경제의 경쟁력 제고에 큰 기여를 할 수 있는 분야라고 볼 수 있다.

## 사. 통일교육 분야 과제

통일교육의 목표는 통일준비를 위한 가치통합능력 함양, 통일 후 갈등 해소와 화합을 위한 가치관과 공동체의식 배양이다. 통일교육을 실시하기 위한 추진방향은 통일단계를 고려한 통일교육 실시, 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시, 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시이다.

첫째, 북한 변화단계에서는 국내적 차원으로, 우리 사회 내부의 체제정비 및 강화 차원에서 우리 국민 대상의 통일교육을 강화하는 것이 먼저 진행하도록 해야 한다. 또한 2만 2,000명에 달하는 북한이탈주민을 통해 북한 주민의 의식구조와 생활 풍습 및 문화에 대한 이해를 돕도록 진행되어야 한다. 그리고 동시에 이들과 더불어 사는 훈련도 전개해야 한다. 마찬가지로, 국제적 차원에서도 미·일·중·러 주변 4국에 흩어져 있는 재미교포, 재일동포, 재중동포, 재러동포들에 대한 통일교육을 추진하도록 해야 한다. 이를 위해 통일교육 분야의 과제는 통일교육원의 기능 확대, 통일교육 확대, 남남갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진, 방송·언론의 토론문화 개혁 등이다.

둘째, 통일추진단계에서는 우선적으로 대북 차원에서 북한 주민들의 남한체제에 대한 적응교육이 통일교육의 주요 내용이 되도록 해야 한다. 이 과정에서는 북한 변화단계에서 교육한 북한이탈주민 및 재중동포, 그리고 재외 동포들의 역할이 크게 작용할 것이다. 이를 위해 통일교육 분야의 과제는 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘 구축 및 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립, 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시, 사회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회분야 교육 실시 등이다.

마지막으로 북한 변화단계에서부터 통일 추진단계에 이르기까지 정치, 경제, 사회 문제 등 해결해야 할 문제들이 산재해 있다. 그 중에서도 특히, 각 분야에 대한 교육 문제는 여러 문제 해결에 대한 기본 토대가 될 것이다. 그리고 교육의 형태는 냉전기 통일교육 형식이었던 공급자 중심 교육에서 벗어나 수요자 중심 교육 형태로 전환되어야 한다.

〈표 III-5〉 통일대비 분야별 과제

구분	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
법·제도분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한지역에 남한 법체계 도입을 통한 법적 안정화</li> <li>통합대비 법·제도 인프라 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류협력의 제도화를 위한 법적·제도적 기반 확장</li> <li>북한 변화를 위한 법제 지원</li> <li>남북한법제 통합 방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북경제교류협력 활성화를 위한 법적 조치: 남북교류협력법 및 남북협력기금법 개선</li> <li>WTO 체제와 개성공단 활성화</li> <li>한미 FTA와 남북교류협력 활성화</li> <li>북한경제특구 및 북한경제발전 지원 법적 마련</li> <li>북한인권법 제정</li> <li>남북한 이산가족 관련 법적 정비</li> <li>북한이탈주민의 법적 지위 인정을 위한 입법</li> <li>북한체제전환을 위한 법제정비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류 협력 심화를 위한 법적 개선</li> <li>친족 상속법상 문제 해결: 취득과 호주 지정, 혼인과 관련된 문제, 재산법 문제, 상속문제 등 해결</li> <li>남북한법제 통합 추진</li> <li>통일한국의 법무조직 설계 및 인력 파견</li> <li>북한지역 토지 문제 처리 대비</li> </ul>
정치·행정분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>권력구조 개편 대비</li> <li>행정체계 개편 대비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략적 통일대비 추진</li> <li>일관적이며 지속적인 통일대비 추진</li> <li>네트워크 중심의 대비 체제 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일을 위한 국내정치적 역량 강화</li> <li>- 북한 정세에 대한 정확한 정보수집 및 자료 축적</li> <li>- 지속적인 남북대화</li> </ul> </li> <li>행정 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 행정체제에 대한 정확한 이해</li> <li>- 통일행정인력의 양성 및 관리</li> <li>- 남북한 행정교류 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일한국의 정부형태 합의</li> <li>- 통일한국의 의회제도 결정</li> <li>- 북한지역 정당 체계 구축</li> </ul> </li> <li>행정 분야                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일에 대응하기 위한 국내 정부조직 개편</li> <li>- 통일한국 행정체제에 관한 구상</li> <li>- 통일한국 관료제 구축에 관한 구상</li> <li>- 행정 인력 파견 관련 사항</li> </ul> </li> </ul>
경제분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일대비 경제적 대응 능력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 경제 체질 강화를 위한 재정건전성 확보 및 외화 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정건전화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 자원의 효율적 배분</li> <li>- 자본관련 세제 개편, 재정지출 증가 억제, 신속적 예산 배분, 성과관리의 강화, 공기업 예산 조절, 국가 재정법의 제정, 국회 예·결산 심의제도 개선 등</li> </ul> </li> <li>외환건전성 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외화 보유액의 적정선 유지</li> <li>- 외화 포트폴리오 다변화</li> </ul> </li> <li>통일재원 조달 논의의 공론화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일비용 조달 논의, 통일편의 부각</li> </ul> </li> <li>통일대비 국제사회와 연계망 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정건전성 유지</li> <li>통일재원 마련을 위한 재정수입의 다변화 및 확대</li> <li>사회보장제도 다층화를 통한 재정 지출 조정</li> <li>화폐통합을 위한 전환을 검토</li> <li>통화안정화를 위한 통화정책의 독립성 강화</li> <li>주식시장, 환율, 외환시장의 안정화</li> <li>물가 안정을 위한 국내외 공급 기반 확대와 내수시장 확대</li> <li>산업간 구조조정과 산업 내 구조조정</li> <li>경제통합 로드맵과 프로그램 마련</li> <li>통일리스크 관리 시스템 구축</li> <li>국제금융기구 등 국제사회와 협력방안 강구</li> </ul>

구분	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
사회분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보험 및 복지 분야의 통일대비 재정비 계획 마련</li> <li>• 사회통합계획 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한 사회복지제도 위주의 통합방안 지향</li> <li>• 남북한의 경제적 격차와 사회복지 자원의 한계를 감안하여 '보편성과 효율성의 원칙하에 점진적으로 개편'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한의 사회복지부문의 재원 확충</li> <li>- 북한의 사회복지 실태 파악과 국제기구의 활용</li> <li>- 과도기적 사회복지통합모델의 시험적 운용</li> </ul> </li> <li>• 노동시장분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 노동력의 남한 노동시장으로의 단계적 편입 지원</li> <li>- 경험 확대를 통한 북한노동력의 시장경제에 대한 이해와 적응력 제고</li> </ul> </li> <li>• 북한이탈주민 정책분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회통합 기능을 강화한 북한이탈주민 정책 개선</li> <li>- 북한이탈주민의 일반적 사회복지체계로의 편입</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활보장을 중심으로 사회복지제도의 다층화</li> <li>- 사회복지 재원확충을 위한 제도 개선</li> <li>- 북한지역 내 사회복지 인센티브 강화</li> <li>- 북한 주민 수용을 위한 종합적 복지 프로그램 마련</li> </ul> </li> <li>• 노동시장 분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 차등적 동질화전략에 따른 노동시장 및 노동조직의 통합</li> <li>- 북한 노동력 재교육과 특정지역의 노동력 집중화현상 억제</li> </ul> </li> <li>• 가치통합분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가치통합을 위한 사회적 합의 조정 기구 설립</li> <li>- 관용적 시민의식 함양을 위한 사회교육 강화</li> </ul> </li> </ul>
인력양성분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일대비 전문 인력양성</li> <li>• 통일대비 전문 인력활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단계별 인력양성</li> <li>• 전문적, 다각적, 실용적 인력양성</li> <li>• 통일대비 일반 전문가 및 고도 전문가의 양성 및 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 변화단계에서 공공부문 우선</li> <li>- 대상: 행정 관료 및 공사와 공기업 (전-현직 공무원, 전문가 등)</li> <li>- 분야: 법-제도, 정치-행정 등</li> <li>- 준비: 관련 조직 및 인력 구성</li> <li>- 내용: 북한체제 변화 전략 및 관련 지식 교육</li> <li>- 활용: 활용 전략 수립 (북한변화 유도 정책 수립 등)</li> <li>- 통일대비 통합인력교육원 설립</li> <li>- 부처 및 자치단체별 인력양성</li> </ul> </li> <li>• 민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공부문의 인력양성 사례 참조(연계)한 준비</li> <li>- 관련 정보 및 자료 확보</li> <li>- 관련 인프라 구축 준비</li> <li>- 수요 인력 및 예산 관련 연구 및 확보</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일행정요원의 육성</li> <li>- 정책분야별 대북 지원 전문 인력육성</li> <li>- 관련 조직 및 단체에 인력배치 및 활용</li> <li>- 남북한 관련 전문가 인력교류 확대 및 활용</li> </ul> </li> <li>• 민간부문 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한지역의 인적 자원개발 및 활용을 위한 관련 직업교육훈련 기관 설립 운영</li> <li>- 북한지역 산업 및 직업 안정화를 위한 직업교육훈련 실시</li> <li>- 교사, 강사의 양성 및 파견</li> <li>- 북한지역 인력양성을 위한 북한산업기술교육원 설립</li> <li>- 북한 인력양성을 통한 북한지역경제 활성화 유도</li> </ul> </li> </ul>

구분	목표	추진 방향	북한 변화단계의 과제	통일 추진단계의 과제
통일외교분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일준비를 위한 가치통합능력 함양</li> <li>• 통일 후 갈등해소와 화합을 위한 가치관과 공동체 의식 배양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일단계를 고려한 통일교육 실시</li> <li>• 국내적 차원, 대북 차원, 국제적 차원을 고려한 통일교육 실시</li> <li>• 수요자 중심의 쌍방향 통일교육 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일교육원의 기능 확대</li> <li>• 통일교육 확대</li> <li>• 남북갈등 해소를 위한 정치·사회단체 간 통일 관련 합의 형성 촉진</li> <li>• 방송 언론의 토론문화 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일한국의 갈등해소와 통합을 위해 사회적 갈등해결 메커니즘을 구축하고 남북한주민의 동질성 회복과 북한지역 민주화를 위한 시민교육방안을 수립</li> <li>• 남북한주민의 경제적 가치관 차이를 줄일 수 있는 맞춤형 통일교육 실시</li> <li>• 사회적 상호관계 재구축, 가치통합과 사회교육, 시민사회를 통한 가치 및 규범 공유의 형태로 사회 분야 교육 실시</li> </ul>

#### 4. 남북합의통일을 위한 통일외교의 과제와 전략

##### 가. 분단관리, 급변대비, 중장기 통일비전을 동시에 균형 있게 추진

대북정책은 현 분단 상태의 지속, 북한의 붕괴, 북한의 체제전환 등 세 가지 경우를 동시에 염두에 두고 종합적이고 균형 있게 추진되어야 할 것이다. 다시 말해서 통일 이전까지 분단 상태를 평화적으로 관리하는 분단관리, 통일의 비전과 통일방안을 개발하고 재정, 외교, 교육, 법과 제도 등 다방면에서 통일에 대한 준비, 북한의 급변사태에 대한 대비 등 세 가지가 균형 있게 이루어져야 할 것이다.

통일은 단지 교류협력의 확대를 통해서 저절로 이루어지는 것이 아니며 북한의 급변사태만 기다릴 수도 없는 일이다. 통일로 가는 길은 무엇보다 통일의 비전과 가치에 대한 국민들의 공감대 형성으로부터 시작되어야 한다. 여기에 통일에 대한 지도자의 결연한 의지와 치밀한 전략이 뒷받침되어야 할 것이다. 한국이 주도하는 분명한 통일



청사진을 제시함으로써 앞장서 국민들의 에너지를 모으고 국제사회의 지지를 이끌어내야 한다. 국민들이 통일의 비전과 가치를 공유하는 것이야말로 통일의 의지를 회복하고 통일을 준비하는 힘이 될 수 있다. 통일의 비전을 바탕으로 통일 청사진을 제시하는 것은 현재의 분단관리에서 무엇을 어떻게 할 것인지에 대한 정확한 방향성을 말해 줄 것이다. 우리가 주도하는 통일방안을 제시해야 하는 이유이다.

#### 나. 동시가입 국제기구 내 남북한 직·간접 대화 및 교류 활성화 모색

공식적인 남북대화는 정책기조나 상황변화에 따라 제약을 받는 경우가 많다. 따라서 유사시를 대비하여 비공식적으로라도 좀 더 안정적이고 확실한 창구를 마련해둘 필요가 있다. 그런 목적에 유용하게 활용할 수 있는 것이 남북한이 동시에 가입하고 있는 국제기구이다. 현재 남북한이 동시 가입하고 있는 기구는 총 46개인데, 이들 중에는 유엔과 같이 크고 정치적 영향을 많이 받는 기구도 있지만, 매우 전문적이고 기능적인 협력에 주로 초점을 둔 기구들도 많다. 그런 국제기구 내에서는 남북한 대표들 사이의 접촉도 부담이 적을 수 있다.

따라서 그런 접촉과 교류를 전략적으로 잘 활용할 필요가 있는 것이다. 전문가들이 해당 분야에 대한 인식의 공유로 인해 개인적으로 상호 이해와 신뢰가 높아질 가능성이 크고, 또 일단 한 분야에서 신뢰가 구축되면 점차 다른 분야로까지 확대해 볼 수도 있다. 그리고 남북한만의 교류가 어려울 경우는 다른 회원국들까지 함께 포함해 공동 프로젝트를 수행하는 것도 방법일 것이다.

## 다. 주변국과 국제사회의 통일 지지 기정사실화 추진

통일을 위해서는 주변국은 물론 국제사회의 폭넓은 지지와 지원이 필수적인데, 이를 국제기구를 통해 기정사실화하는 방안을 추진할 필요가 있다. 구체적으로 우선 국제기구나 다자협력체의 협의과정에서 기회가 될 때마다 한반도 평화통일의 필요성과 당위성을 의제화하고 될수록 많은 국가들의 지지를 받아 반복해서 명문화하는 방안이다. 또 유엔 조직 내 회의는 물론 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting), 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum) 등 여러 다자협력체의 연례회의 시 공동성명이나 선언문에 통일에 대한 국제사회의 지지를 포함함으로써 향후 통일논의가 본격화될 때 국제법적 근거로 활용하는 것이다. 당연히 정부 간 국제기구뿐만 아니라 비정부 국제기구들의 회합에서도 우리 통일의 필요성과 당위성을 설파하여 민간차원에서도 범세계적인 지지를 확대해야 할 것이다.

그리고 현 상황에서 가장 중점적으로 관심을 가져야 할 부문은 통일에 대한 중국과 러시아의 지지를 확보하는 데 국제기구를 활용하는 방안이다. 특히 중국의 지지와 지원확보를 위해서는 한국이 통일 이후에도 중국에 위협이 되지 않을 것이며, 오히려 상생 공영의 파트너가 될 수 있다는 점을 지속적으로 설득해 나가야 한다. 또 지구적이건 지역적 차원이건 가능한 이슈영역에서 중국 또는 러시아와 양자 및 다자적 공동 프로젝트를 추진하여 점차 이익의 공통영역을 확대시킴으로써 행동을 통해 통일에 대한 중국과 러시아의 우려를 불식시켜 나갈 필요가 있다.

## 라. 북한 불안정사태 시 국제기구의 참여 가능성 검토와 선제적 대비책 마련

중국의 부상과 친북화 경향 등을 고려할 때 북한에 불안정사태가 발생할 경우 주변국들의 개입할 가능성이 매우 커지고 있다. 또 신속한 사태수습을 위해 외부로부터의 물적 지원은 어차피 필요할 것이다. 따라서 유사시 주변국들의 일방적 또는 양자적 개입을 허용하기보다 아예 국제기구의 개입을 통한 좀 더 중립적이고 다자적 접근을 모색하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 물론 국제기구 내 정책 결정이 갖는 정치성이나 비효율성은 감수해야 하겠지만 국제기구를 통한 다자적 관리의 경우가 우리의 입장에서는 양자적으로 주변국들을 상대하는 것보다는 오히려 통일과정을 주도적으로 이끌어나가기 쉬울 수도 있다.

현재로서 가장 가능성이 큰 시나리오는 유엔 평화유지군이나 유엔 안보리로부터 권한을 위임받은 다국적군이 개입하는 경우이다. 그 경우를 대비해선, 우선 참여국의 수를 최대한 줄이는 노력이 필요할 것이다. 지원규모가 줄어들 수도 있겠지만 협상이나 합의집행의 효율성을 고려할 때 가능하면 적은 것이 낫다. 하지만 중재적 역할을 해줄 수 있는 제3의 국가나 국제기구 내 인사의 참여는 고려해봐야 한다. 주변국들의 이해관계를 고려할 때 자칫 6자회담 체제의 재판이 되지 않도록 각별한 노력을 쏟아야 할 것이다. 주변 4강을 모두 참여시키되 그들 간 역할을 차별화하여 각기 분담하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 마지막으로 중요한 점은 국제기구의 참여 속에서도 우리가 주도적으로 통일을 추진해나갈 수 있도록 논리를 개발하는 일이다. 이를 위해선 미국은 물론이고, 중국까지도 포함한 3자 협력방안을 비공식적으로나 또는 트랙2 차원에서 조심스럽게 모색해보는 것도 방법이다.

#### 마. 미중관계에 영향을 미치기 위한 전략적 사고

북한 핵문제뿐만 아니라 한반도의 안보 현안에 관한 한 한미정책 공조는 필수 요건이다. 그러나 미국과 중국 사이의 관계는 가변적이다. 설사 많은 조건이 갈등적, 경쟁적 방향으로 이끈다고 하더라도 그것은 가역적이다. 그 많은 조건 중에 한반도 정치도 포함되어 있다. 미중관계가 한반도 국제정치를 결정하는 인과적 방향 못지않게 한반도 국제정치가 미중관계에 영향을 미치는 인과관계도 존재한다.

남북관계는 남과 북의 주민들과 그들의 정치지도자들이 이끌어나가는 관계다. 첫째는 남한의 국가지도자들이, 둘째는 그 국민들이 전략적이고 변환적인 시야를 넓히고 그에 따른 전략을 개발하여 한반도 정치의 변환을 시도할 때 세계정치의 변환에도 일조하게 될 것이다.

요컨대 미중관계와 관련하여 다음과 같은 정책적 원칙을 견지해야 한다.

- ① 우리 정부와 국민은 미중관계를 단일선상의 평면에서 제로섬적인 관계로 전제하고 그것을 흑백논리로 접근함으로써 통일정책을 포함한 우리나라 정책의 선택지를 스스로 제한하는 것을 절대 피해야 한다.
- ② 그렇더라도 한미관계나 한중관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다.
- ③ 특히 남북관계를 관리함에 있어 그것이 입체적 구도 속에서 미중관계, 한중관계, 한미관계에 미칠 영향을 염두에 두고 전략적으로 행동해야 한다. 남북관계는 ‘우리’의 일이므로 주변국

이 상관할 바가 아니라고, 정서적·당위론적으로 생각하고 주장하는 일은 득보다 실이 많다는 것을 반드시 명심해야 한다.

## 바. 북한 비핵화를 위한 새로운 패러다임 구상

6자회담은 북한 비핵화라는 목표를 이루는 데 실패했고 3년 이상 개최되지 못한 채 용도 폐기된 것이라는 평가가 일반적이다. 6자회담 실패의 가장 큰 원인은 비핵화에 대한 북한의 진정성이 결여돼 있고, 의장국인 중국이 적극적으로 북핵 포기를 위한 대북 압박 노력을 기피해왔기 때문이다. 중국의 대북전략은 북한을 ‘완충지대’로 파악하는 ‘순망치한(唇亡齒寒)’ 개념으로서, 한미 또는 한·미·일 세력의 한중 국경 접근을 사전 봉쇄하는 것이다. 따라서 중국은 북한의 안정을 해치는 대북압박에 주저하고 있다.

한편, 북한은 6자회담을 ‘시간벌기’로 이용하면서 핵을 매개로 북미 평화협정 체결을 목표로 하고 있다. 북한은 한국의 개입이 배제된 상태에서 미국과의 직접 협상을 통해 ‘핵포기’와 ‘주한미군 철수’를 맞교환하려고 시도할 우려가 있다. 월남사례를 되풀이해 보려는 시도다.

이런 점에서 한국의 대북 비핵화 정책 수단이 매우 제한되어 있음을 알 수 있다. 그러므로 북한을 의미 있는 협상 테이블로 끌어내기 위해선 북한 핵개발 중단을 목표로 미국과의 강력한 공조 속에 북한을 실제로 압박할 수 있는 실효성 있는 대북제재가 필요하다. 먼저 일시적인 한반도 긴장 고조상황을 각오하는 심정으로 제재를 강화해 나가야 한다. 북한 비핵화를 위한 대북제재 방안은 전통적으로 한미 양국이 중심이 돼 추구해 온 가장 강력한 대북전략 도구였다. 그다음 북한이 탈출구를 찾기 위해 협상테이블로 나올 때 약간의 당근을 사용해야 한다.

## 사. 평화와 통일의 선순환 구조를 만들기 위한 통일담론 형성 및 통일교육 실현

우리는 오랜 기간 ‘평화통일’을 이야기하였으나, 이는 대부분 ‘평화로운 과정을 통한 통일’을 의미하였다. 즉, 평화를 통일의 전 단계, 또는 통일의 방법으로만 인식하였다. 이제 이러한 인식에서 벗어나, 평화는 통일 이후에도 지속적으로 추구해야 할 중요한 가치라는 점을 부각시킬 필요가 있다.

이를 위해서는 통일교육에 있어서, 단순히 한반도 통일문제만을 이야기하기보다는 세계화 시대에서의 평화의 중요성을 강조하고, 평화적인 통일과정, 그리고 평화를 지향하는 통일한국이 지역 및 세계 평화에 어떤 기여를 할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다. 아울러 일부에서 나타나고 있는 평화와 통일에 대한 이분법적 시각(예를 들어 평화의 강조는 분단 고착화 논리라는 주장 등)을 지양하고 평화와 통일의 조화로운 선순환 관계에 기반을 둔 통일담론을 조성하기 위한 노력이 필요하다.

## 아. 대북 경험을 국제적 프로젝트로 발전시켜 다자 접근 강화

양자 차원의 노력을 넘어 북핵문제 해결을 위한 국제적 노력을 다양한 다자적 기제 속으로 끌어들이어 다자적 접근을 강화할 필요가 있다. 국제기구 및 다자적 접근의 활용(예를 들면 6자회담의 워킹그룹 활용), 동아시아 네트워크 속에서의 협력 등을 고려할 수 있다. 우리가 고려할 수 있는 다자적 접근의 예로서는, 북한이 추진하려는 황금평 개발을 중국 외에 국제기구나 EU 등이 참여하는 다국적 프로젝트로 추진하는 방안을 들 수 있다. 북중 경험을 국제적 프로젝트와

연계시키면 북한이 협상과정을 역전시키지 못하도록 하는 데 큰 도움이 될 것이다.

또한, 최근 급격히 논의가 가속화되고 있는 남·북·러 가스관 연결 사업도 좋은 계기가 될 것이다. 한국, 미국, 일본이 대북 경제제재의 고삐를 늦추지 않는 상황에서 북한의 경제상황은 갈수록 심각해지고 있다. 중국의 대북 경제원조는 식량 부족을 국부적으로 완화시켜 줄 뿐이다. 따라서 북한으로서는 한국행 가스관에서 생기는 통행료의 유희를 거절하기 어려울 것이다. 다만, 문제는 북한 지역을 통과할 경우 북한 리스크를 어떻게 최소화할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 러시아로부터 막대한 가스를 도입하는 유럽의 안전 보장 장치를 참고해 북한의 정치적 변덕에 미리 대비할 필요가 있다.

### 자. 한국, 미국, 일본, 중국이 일상적으로 협의·협력하여 신뢰를 구축하고 갈등을 완화할 수 있는 제도적 틀 구축

한국의 안전보장에 있어서 궁극적으로 한미동맹은 필수불가결한 요소이다. 그러나 그것이 한국의 외교통일 전략의 전부는 아니다. 한미동맹의 공고화가 한국의 대미 종속을 의미하는 것은 아니다. 미국과의 굳건한 신뢰관계가 전제되면 오히려 우리의 역할이 강화되고 우리에게 중요한 문제에 있어서 우리의 입장을 주장할 수 있는 여지도 커질 수 있다.

중국이 부상하고 일본이 침체하는 가운데 미국은 아시아에서 전략적으로 한국이 필요하다. 냉혹한 국제관계의 현실을 인정하는 가운데 현상유지를 선호하는 미국을 포함한 한반도 주변국들의 한반도 통일에 대한 입장과 논리를 분석하여야 하지만, 동시에 미국이 사실상 한반도의 현상유지를 선호하고 통일에는 반대한다는 것을 기정사실

화하려는 일부 사람들의 소극적이고 부정적인 인식에서 벗어나 적극적으로 평화통일을 추진할 방안을 도출할 필요가 있다.

한편, 중국은 한국을 불필요하게 압박하여 한국이 미국에 더욱 밀착되는 것을 바라지는 않을 것이다. 그 사이에서 한국이 외교적 역량을 발휘할 수 있는 여지가 있다.

한국의 입장에서는 아시아에서 미중간의 긴장 고조, 갈등의 확대 재생산, 군비경쟁 등이 벌어지는 것은 대단히 바람직하지 않다. 미중 또는 중일관계가 적대적 대립관계가 되면 중국은 이들 국가와 직접적인 충돌을 회피하기 위해 한반도를 완충지역으로 유지하려 할 것이다. 주변 강국이 서로를 견제하기 위해 남한 또는 북한을 지원하면서 한반도의 분단 상태를 극복하기가 더욱 어려워질 것이다. 따라서 우리는 그러한 신냉전적인 상황이 벌어지지 않도록 노력해야 할 것이다. 미·중·일 3국 관계가 우호적으로 유지되는 것이 한반도 통일에 보다 긍정적인 국제환경일 것이다.

무엇보다 우리는 통일한국이 미국, 러시아, 중국, 일본 등 한반도 관련국에 위협이 되지 않을 것임을 지속적으로 알리는 외교적 노력이 필요하다. 또 이들 주변국 간의 긴장완화, 신뢰구축을 위해 가능한 수단을 최대한 활용하며, 이들과 일상적으로 다양한 사안에 대해 협의·협력할 수 있는 제도적 틀을 만들도록 노력한다. 우선은 현실적으로 필요하고 실천 가능한 분야를 꾸준히 발굴하여 협력을 강화한다. 장기적으로 이러한 협의·협력의 틀을 제도화하고 확대하여 신뢰구축, 이해 조정, 갈등해소, 우발적인 충돌 방지를 도모하고, 나아가 통일과정에서의 적대적 군사 개입이나 혼란 방지 등에 대해 논의할 수 있도록 하며, 북한지역의 경제 재건에 있어서 일본을 비롯한 주변국의 적극적인 역할을 논의한다.



### 차. 북한 민주화를 위한 탈북자의 역할 강화

북한체제 변화와 통일을 대비하기 위해 탈북자들의 새로운 역할이 기대되며 그들의 역량 강화를 위한 정책과 노력이 이루어져야 한다. 첫째, 탈북자들에 대한 인식과 지위가 바뀌어야 한다. 탈북자들은 태어나면서부터 대한민국 국민이었으나 동시에 잠정적으로 북한을 이탈한 사람들이다. 탈북자들이 국내 정착하는 순간 자동으로 국적이 부여되지만 이들은 적극적으로 대한민국을 선택한 북한의 공민들이다. 따라서 북한과의 관계를 고려하거나 국내 일부 부정적 시각을 감안하여 이들에게 ‘새터민’이란 칭호를 부여했던 것은 법적으로나 정치적으로 합당치 못하다. ‘새터민’ 명칭을 정부가 앞장서 제정할 때부터 탈북자들의 반대가 있었지만 받아들여지지 않았는데 앞으로는 보다 적극적이고 전향적으로 이들에 대한 정당한 평가와 지위 부여가 이루어져야 한다.

둘째, 이제까지 탈북자들에 대한 우리의 대책은 신속하고 안정적인 국내 정착에 있었다. 실제 대다수 탈북자들이 국내 정착에 있어 많은 어려움을 겪은 것은 사실이고 또 그런 과정에서 발생하는 문제점들을 개선하는 데 많은 진전이 있었던 것도 사실이다. 그러나 탈북자들이 제3세계 난민이나 이민자와 같이 취급되어서는 안된다. 탈북자들의 대다수가 북한이라는 특수 사회에서 출생하고 성장한 탓에 그들의 욕구와 가치를 실현하는 데 어려움이 있었던 점을 간과해서는 안 된다. 탈북자들 스스로 대한민국 국민으로서의 가치를 추구하는 동시에 떠나온 또 다른 고향인 북한에 대한 인식과 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 법적·제도적 토대가 마련되어야 한다. 헌법, 국적법, 보안법 등에서 탈북자들의 북한 공민성의 이중성에 대한 논의와 함께 전략적 검토가 이루어져야 한다. 탈북자들 스스로 결성한 20여개 각종

단체들을 규합해 북한민주화위원회가 설립된 것은 바로 이러한 탈북자들의 열망을 반영한 결과이며 이러한 노력을 남한 국민들과 정부는 배려하고 후원해야 한다.

셋째, 국내에 정착한 탈북자들과는 달리 해외 거주나 제3국으로 망명한 탈북자들은 북한 공민으로서의 국적을 보유할 수도 있다. 해외 거주 북한 공민들은 스스로 북한체제 변화를 위한 단체를 결성하고 역량과 준비가 갖추어지면 북한임시정부를 구성할 수도 있다. 북한과의 관계를 고려하거나 남북관계의 현실상 북한임시정부에 대한 승인이 어렵고 또한 우리 헌법 체계상 북한을 독립된 국가로 인정하지 않기 때문에 법적으로도 불가능한 경우이지만 국제법상, 그리고 현실상 북한을 탈출한 탈북자들이 해외에서 북한임시정부를 구성할 경우 이에 대한 적극적 대응책이 마련되어야 한다. 가칭 '북한지방임시정부'는 우리 헌법체계나 국제법상 용인될 수 있는 조직이며 이러한 조직을 통해 북한체제의 적극적 변화를 촉구해나갈 수도 있을 것이다. 현재 우리 국내에 조직되어 있는 이북5도청이 북한을 미수복지구로 상정하여 구성되어 있으나 향후 이북5도청의 법적, 현실적 기능과 역할의 확대가 이루어져야 한다.

넷째, 탈북자들은 북한체제의 변화를 누구보다 갈구하면서 북한 변화를 북한 외부에서 주도적으로 추구할 수 있는 집단이다. 이러한 탈북자들은 대한민국이나 제3국에 정착하면서 훌륭하고 성공적인 삶을 누릴 자격이 있고 이는 최대한 존중되어야 한다. 북한 내 반체제활동이 증대하고 주민들의 소요가 확산될 경우 내정불간섭의 원칙이 적용됨으로써 남한의 역할은 보편적 인권차원에서 개선을 추구하고 최대한 지원하는 데 한정되어 있다. 북한체제 변화를 위해 북한 인민들의 각성과 희망을 제공하는 데 탈북자들의 역할이 무엇보다 중요한 시점이다. 현실적으로 북한 인민들과 소통할 수 있는 창구로서 대북

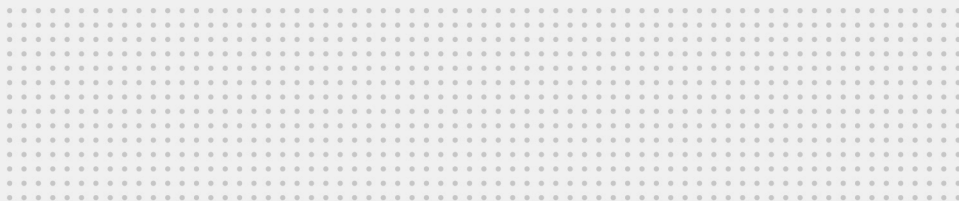
방송의 역할이 증대되고 있고 이들 방송 매체와 인터넷을 통한 북한 민주화운동이 국가 차원의 지원을 받을 수 있는 조치들이 보다 증대되어야 한다. 이미 미국 등 국제사회로부터의 지원도 활성화되고 있는 만큼 우리 국내에서도 더욱 적극적인 지원이 함께 이루어져야 한다. 이를 통해 관련 탈북자들의 지위와 역할, 그리고 그들의 역량이 지속적으로 안정적으로 증대될 수 있을 것이다.





IV

통일대계 연구 3차년도 사업:  
남북합의통일을 위한 구체적 정책 시행





## 1. 통일대비를 위한 대북통일정책

### 가. 2013년 이후 북한 정세 전개 방향

2013년 이후 북한의 변화는 향후 5년이 가장 중요한 시기라고 할 수 있다. 앞에서 설명했듯이 김정은의 경우 유일지도체제의 핵심인 조직체계가 확립되지 못한 상태에서 최고지도자가 되었기 때문에 과거 김정일과 같은 권력 장악력을 갖는 것이 불가능하다. 따라서 권력 엘리트 집단, 특히 장성택과 김경희에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다.

그러나 만약 김정은이 향후 5년 이상을 최고지도자로서 통치력을 잘 발휘한다면, 점차 권력 엘리트의 의존도에서 벗어나 독자적인 유일지도체제를 형성할 가능성 또한 높아진다. 따라서 2013년 이후 북한 정세 변화의 핵심은 향후 5년간 김정은과 권력 엘리트 사이에 국정운영에 대한 합리적 선택과 타협이 안정적으로 갈 수 있는가에 달려있다.

그렇다면 김정은과 엘리트 집단에게는 어떤 선택이 달려 있는가? 앞에서 살펴보았듯이 김정은의 유일지도체제의 실체와 북한 엘리트의 분화 및 경쟁구도, 대외 정책의 혼란과 국제적 고립의 심화 등 김정은 체제가 안고 있는 모든 요인들을 종합하여 김정은 체제에 대한 ‘스왑(Strength, Weakness, Opportunity, Threat: SWOT)’ 분석을 다음의 <표 IV-1>과 같이 나타낼 수 있다.

〈표 IV-1〉 김정은 체제의 SWOT 분석

강점 (strength)	약점 (weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혈통 정통성 유지(만경대, 백두의 혈통)</li> <li>• 수령체제의 관성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직체계 미비</li> <li>• 통치경험부족</li> <li>• 인격적 리더십의 부재</li> <li>• 어린 나이(1984년생)</li> </ul>
기회 (opportunity)	위기 (threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6·28 방침</li> <li>• 인민생활향상(시장의 확대)</li> <li>• 제한된 개혁·개방 조치</li> <li>• 북미, 북일관계개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수령과 인민 대중의 통합체계 상실</li> <li>• 장성택 중심의 지배엘리트 집단의 등장</li> <li>• 엘리트 집단의 분화와 권력 투쟁</li> <li>• 핵보유 강행</li> <li>• 대외적 군사 긴장 관계 유지</li> </ul>

2013년 이후 김정은 체제의 정세 변화의 경로를 분석하고자 할 때, 크게 두 가지 경로를 예상할 수 있다. 첫째, 김정은 체제의 정세 변화가 안정적으로 점진적(gradual) 변화의 유형을 따를 것인가이다. 둘째, 매우 불안정한 정치 변동으로 인해 급진적(radical) 변화의 유형을 따를 것인가이다. 이를 판단하기 위해서는 현재 김정은 체제가 갖고 있는 ‘강점’과 ‘약점’, 그리고 ‘기회’와 ‘위기’ 요인 중 무엇이 김정은 체제에 더 큰 영향을 줄 것인가를 설명해야 한다.

먼저 초기조건에 해당하는 것이 김정은이 안고 있는 태생적 강점과 약점이다. 이 요인들은 서로 상쇄작용을 할 수 있다. 즉, 김정은 개인이 안고 있는 약점은 그가 갖고 있는 강점인 혈통 정통성과 수령체제의 관성을 통해 어느 정도 극복할 수 있는 것이다. 따라서 김정은 체제의 변화 전환의 유형은 김정은을 포함해서 엘리트 집단의 정책선택에 따라서 결정되는데, 이때 가장 중요한 것은 북한의 엘리트들이 과연 ‘기회 요인’을 선택할 것인가 혹은 ‘위기 요인’을 선택할 것인가에 따라 점진적 혹은 급진적 전환의 길 또한 결정될 것이다.

첫 번째 정세 변화의 시나리오는 김정은 체제가 ‘기회 요인’을 활



용할 때이다. 앞에서 언급한 대로 김정은과 지배엘리트 집단으로 등장한 장성택 중심의 체제보위 엘리트 집단 간에 김정은의 권력 유지와 인민경제 성장에 대한 정책의 유효성에 대한 합의가 이루어지고, 이를 구체적인 실행으로 옮기는 과정이다. 앞에서 언급한 대로 김정은 체제가 현재의 경제위기를 극복하는 길은 주민들의 먹고 사는 문제를 해결하는 것이다. 이를 위해서는 필수적인 대내 부분의 개혁과 개방을 추구해야 하며, 무엇보다 안정적이고 우호적인 대외관계를 유지해야 한다. 그리고 주민들의 삶의 터전이 된 시장을 보다 활성화하는 조치를 취하는 것이 가장 최선의 선택일 것이다.

그러나 현 단계에서 확인할 수 있는 김정은과 장성택이 선호하는 개혁·개방의 방식은 6·28 방침에서 알 수 있듯이 협동농장 및 기업소 관리방식의 변화에 초점이 맞춰져 있다. 그마저도 이런 조치들이 원래의 약속대로 제대로 실행에 옮겨질 것이라는 신뢰는 아직 확인할 수 없다. 최소한의 개혁과 매우 제한된 공간 내에서 황금평과 나선과 같은 경제특구 위주의 개방을 통한 경제개발은 주민들의 비사회주의 행태는 최소화하고 김정은과 장성택 등 지배층의 물적 토대를 안정적으로 확대할 수 있는 정책이다.

두 번째 정세 변화의 시나리오는 김정은 체제가 ‘위기 요인’을 활용할 때이다. 크게 두 가지 요인이다. 우선 경제개혁 조치를 추진하는 과정에서 김정은의 6·28 방침과 장성택 등 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단의 경제개선 방향(외자 도입)이 서로 맞지 않는 경우가 발생할 수 있다. 김정은에게 있어서 6·28 방침의 목적은 인민들의 지지 획득을 통한 통치 기반의 강화인 반면, 장성택의 경제개선 추진 목적은 새로운 물적 토대를 확보하여 권력 기반을 강화하려는 것이다. 따라서 김정은과 장성택 사이에 권력 유지와 경제 발전을 둘러싼 합의는 장차 깨질 가능성 또한 존재한다.

지배엘리트 집단의 수장으로서 장성택과 최고통치자인 김정은 사이에 갈등은 체제보위 엘리트 세력에 의해 통제를 받고 있던 신군부 엘리트들이 선군정치를 명목으로 대외적인 도발과 군사적 긴장 국면 조성을 통해 김정은과 정치적 연합을 시도하게 수 있다. 북한 핵무장의 지속적 강화, 남한 및 미국과 일본 등 이웃 국가들과의 군사적 긴장 국면 조성 등을 통해 빼앗겼던 국내정치적 주도권을 다시 장악하기 위해 장성택을 중심으로 당과 공안 계통의 체제보위 엘리트 집단과 권력 투쟁을 시작할 수 있다.

결과적으로 2013년 이후 북한 정세 변화의 방향은 점진적 방향과 급진적 방향이 뚜렷하게 구별되기보다는 두 양상이 혼합된 변화가 일어날 가능성이 높다. 즉, 초기에는 장성택 등 체제보위 엘리트 세력의 정책 의도대로 점진적 방향의 개혁이 진행되겠지만, 향후 5년을 기점으로 김정은의 통치력이 점차 기반을 닦게 되면, 서로가 개혁의 방향이 맞지 않게 되고, 장성택 등의 후견체제를 거부할 가능성이 높다. 그 결과 김정은과 장성택의 갈등과 장성택 그룹과 신군부 그룹 사이의 권력 투쟁 등 급진적 정세 변화를 일으킬 가능성이 높다.

## 나. 남북 당국 간 대화전략

### (1) 정상회담 개최 전략

첫째, 개최 시기와 관련해서 정책 환경 및 국내정치를 고려해서 결정해야 한다. 무엇보다 정책 환경의 측면을 고려해야 한다. 김정은 정권의 안정성과 정책 변화의 경과, 미중 양국의 대북정책, 국민들의 대북 인식과 정상회담에 대한 여론 등을 고려하여 추진해야 한다. 또한 정부의 대북정책 방향을 수립하고 그에 맞추어 시점을 고려해야

한다. 이를 기초로 판단하면 적어도 2013년 상반기를 넘어 하반기 또는 2014년 상반기에 개최하는 것이 바람직할 것으로 예상된다.

둘째, 정상회담을 이벤트성 역사적 ‘사건’으로 부각시키지 말고, 차분한 실무형의 회담으로 이끄는 것이 바람직하다. 그리해서 향후 5년의 임기 안에 2회 이상의 정상회담이 개최될 수 있다면 정상회담이 기타 다양한 급과 분야의 당국 간 대화를 이끄는 동력이 될 수 있을 것이다.

셋째, 정상회담에서 남북관계의 모든 현안을 일거에 해결하려는 태도를 갖지 말아야 한다. 남북관계에서 정상회담의 중요성은 인정되지만, 정상회담이 실무 회담에서 논의할 수 있는 의제까지 담아서 결정할 필요는 없다.

## (2) 어떤 급의 대화를 어떻게 제도화시킬 것인가에 대한 고려

과거 남북 간에는 총리를 대표로 하는 고위급회담, 그리고 장관급 회담이 당국 간 대화의 중요한 형식으로 자리 잡은 바 있다.<sup>3</sup> 향후에도 이와 같은 형식은 크게 바뀌지 않을 것이다. 2000년대에 당국 간 대화의 틀에서 가장 비중이 컸던 장관급 회담은 향후에도 재개를 위해 노력해야 할 것이다.

첫째, 장관급 회담이다. 과거에도 장관급 회담의 정례화에 관한 논의가 제기된 바 있지만, 남북관계에 신뢰와 협력의 선순환이 이뤄질 때까지 정례화는 현실적으로 쉽지 않다.<sup>4</sup> 따라서 무리하게 정례화

---

<sup>3</sup> 장관급 회담은 6·15 남북정상회담 이후 7년간 총 21차례 개최되어 평균 1년에 3회 개최되었다.

<sup>4</sup> 한일관계처럼 외교관계가 있는 경우에도, 정례화가 쉽지 않다는 점을 보면 남북 간에는 더더욱 어렵다는 사실을 알 수 있다.

를 위한 시도를 할 필요는 없다고 보인다. 그러나 적어도 대화 개최를 위한 프로토콜 정도는 마련되어야 한다. 반드시 시간을 정해서 정례적으로 개최할 필요는 없다고 하더라도 어떤 의제나 사안이 발생할 경우, 어떤 급의 대화를 개최할 것인지에 대한 규범은 확립되어야 한다.

둘째, 민간급 대화이다. 남북 간에는 사실 당국 간 대화조차도 제도화가 마련되어 있지 않은 상태이기 때문에 이의 제도화에 진력해야 하지만, 당국과 민간을 결합한 1.5 트랙 대화 채널을 마련하는 것도 향후 관심을 가져야 할 부분이다. 물론 북한에 ‘민간’이라고 할 만한 대화 상대가 없다는 것은 자명하다. 그러나 과거 남북교류협력의 경험에 비춰 볼 때 대화 자체가 공개되는 당국 간 대화는 제한성을 가질 수밖에 없다. 따라서 당국 간 대화에서 논의되는 의제가 민감할 경우 1.5 트랙을 통해 비공개적으로 소통할 기회를 가짐으로써 당국 간 대화 이전에 조율할 수 있을 것이다.<sup>5</sup>

셋째, 특사 교환이다. 과거 당국 간 대화에서 회담이 교착 상태에 빠지고 대화 중단 시기가 길어질 경우 특사를 파견한 사례들이 있다. 2005년 6월 당시 전 정동영 통일부 장관이 대통령 특사 자격으로 평양을 방문하여 김정일 위원장을 만나고 북한의 6자회담 참가와 남북 대화 전면 재개를 약속받았다.<sup>6</sup> 이와 같이 특사 파견은 당국 간 대화의 물꼬를 트기도 하고, 교착을 돌파하는 유효한 수단이 될 수 있다.

---

5 이명박 정부 초기에 이런 구상이 있었고, 실제로 청와대 외교안보수석실이 1.5트랙 대북 전략 대화팀을 구성하여 예산까지 배정한 바 있다. 그러나 금강산 관광객 피살 사건이 발생하기 직전 유아무야 돼 버렸다.

6 상세한 내용에 대해서는 김현경, “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석: 2000년 이후 사례를 중심으로,” (경남대학교 석사학위 논문, 2007), 참조.

### (3) 정부내 통일정책 컨트롤 타워의 가동

남북 간에 교류와 협력이 확대되고 발전되면 통일부 장관을 대표로 하는 장관급회담만이 아니라 다양한 교류협력 분야에서의 정부 부처들의 당국 간 대화가 필요해질 수 있다. 예컨대 산업 협력의 심화가 요구될 경우 통일부 장관이 나서서 그 문제를 논의할 수는 없다. 이 분야 대화의 초기 단계에서는 과거처럼 통일부가 대표를 담당하는 회담체를 통해 당국 간 대화를 가질 수 있지만, 협력에 전문성을 필요로 하고, 실제로 협력 사업이 진전되어야 할 때에는 해당 부처인 지식경제부가 대화에 나서야 한다.

그러나 이런 구상을 위해서는 남북관계 관련 부처들의 장관급, 또는 차관급 회담이 개최될 가능성에 대비하여 정부 차원의 대북정책 추진체계를 체계화시켜야 하고 일원화시켜야 한다. 이와 같은 정비 없이 각 부처별로 각개약진하듯이 회담을 개최하게 되면 남북 간의 교류협력도 파행적으로 이뤄질 수 있고, 우리 정부 내에 혼선이 올 것이 자명하다. 이를 방지하고, 부처 간 협력체계를 구축하면서 전략적인 대북정책 추진을 위해 업무 협조가 긴밀하게 수행되어야 한다. 이를 보완하고 향후 대북정책을 전략적으로 추진하기 위해서는 ‘통일위원회’(가칭)와 같은 기구를 두는 것도 고려해야 한다. 직접적으로 대북정책을 수행하는 통일부와 국정원을 포함하여 정부 각 부처와 민간을 결합한 조정기구가 있어야 한다. 이 기구는 대통령 직속으로 두되, 민간의 원로를 위원장으로 하면서 대북정책을 포함, 대북정책과 관련이 있는 외교안보 정책의 전략을 기획하고, 대북 관련 정보를 종합적으로 체계화시키는 기능도 갖는 것이 바람직하다.<sup>7</sup> 그래야만 이

---

<sup>7</sup> 노무현 정부 당시의 국가안전보장회의보다 더 광범위한 기능과 조직, 인원을 편성하는 것을 말한다.

기구에서 각 부처의 업무 분담과 조정을 효율적으로 수행할 수 있다. 이는 최근 그 요구가 비등하고 있는 국가안보의 컨트롤 시스템으로 작동할 수 있을 것이다.<sup>8</sup>

## 다. 경제교류 및 인도·개발지원 전략

### (1) 남북경제교류의 네 가지 분류

첫째, 상업적 차원에서 이윤을 목적으로 한국의 민간기업과 북측 관련 당사자들 간에 발생하는 민간경제교류이다. 여기는 이를 상업적 남북경제교류라고 하자.

둘째, 상호주의에 입각한 한국 정부의 북한 당국에 대한 물자 인도이다. 이는 북한 당국이 한국이 원하는 행위를 취했을 때, 그에 상응하는 보상으로 한국 정부가 북한 당국에 물자를 직접 제공하는 것이다. 여기서는 이를 정치적 남북경제교류라고 하자.

셋째, 인도지원이다. 이는 북한 내부에 발생한 인도주의적 재난이 북한 주민에게 발생시키는 고통을 완화할 목적으로 물자와 서비스를 응급구호를 위해 일회적으로 제공하는 것이다.

넷째, 개발지원이다. 이는 북한에서의 빈곤감소와 경제성장을 유발할 목적으로 한국의 공공기관이 북한 내부의 파트너에게 제공하는 물자, 서비스와 현금으로 구성된다.

---

<sup>8</sup> 위기관리와 같은 긴급 상황에 대한 대처는 이와는 별도로 청와대 안에 편성하되, 긴밀한 협조체계를 구축하면 될 것이다.

## (2) 정책수단으로서의 특징과 활용

첫째, 식량지원 추진 방안이다. 한국의 대북지원에서 가장 중요한 부분을 차지했던 식량지원과 관련하여 세 가지 문제점이 지적된다.<sup>9</sup> 첫째, 식량지원은 여러 목적으로 행해졌는데, 목적에 따라 지원 방식이 달라야 함에도 불구하고 이에 대한 구별이나 정책이 존재하지 않았다. 따라서 식량지원 목적별로 그에 합당한 방식과 절차를 확립해야 한다. 둘째, 지원 식량의 분배 투명성이 확보되지 않았다. 이는 한국의 대북 식량지원과 관련하여 가장 치열한 논쟁점이 되어 왔지만, 모니터링의 목적, 개념과 체계에 대한 인식이나 구체적 작업은 가시적으로 진전되지 않았다. 따라서 다음 한국 정부는 주요 국제 식량지원 단체의 경험을 활용하여, 대북 식량지원 모니터링 체계를 구축해야 한다. 셋째, 오랜 기간의 적지 않은 식량지원에도 불구하고 북한이 식량 부족 현상이 여전히 해소되지 않았다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 농업 부문에 대한 개발지원이 필요하다. 다시 말해, 북한이 식량생산을 증가시킬 수 있는 능력을 갖추는 것을 돕는 식으로 지원이 행해져야 한다는 것이다.

둘째, 보건의료지원 추진 방안이다. 대북 보건의료지원 사업의 개선점은 아홉 가지로 요약할 수 있다.<sup>10</sup> 첫째, 보건의료에 대한 정부 지원이 저조했다는 것이다. 따라서 정부 차원에서 북한 보건의료 체제의 자생력을 지원하기 위한 개발지원의 추진 비중이 높아져야 한다. 둘째, 일회성 구호사업 위주에서 개발지원을 지향해야 한다. 이제까

<sup>9</sup> 김영훈, “대북 식량지원,” 남북협력기획단 엮음, 『남북한 교류·협력 발전방안』 (KBS 한국방송 남북협력기획단, 2012), pp. 6~7.

<sup>10</sup> 이상영·황나미·윤강재, 『남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구: 인도적 대북지원 사업을 중심으로』 (보건사회연구원, 2008); 김석향 외, 『지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구』 (보건복지가족부, 2008) 참조.

지의 시설 개선 위주에서 보건의료 정책과 제도의 개선, 보건의료 행정관리의 체계화, 보건의료 종사자 교육 등으로 방향 전환이 있어야 한다. 셋째, 보건의료지원은 북측의 주도에 의한 사업 결정이 주를 이루었는데, 앞으로는 국제적 보건의료지원 원칙을 지향해야 한다. 넷째, 평양 인근 중심 지원에서 북한 전체의 보건의료 필요 충족을 지향하는 방향으로 전환이 있어야 한다. 다섯째, 분배 투명성과 모니터링이 취약했는데, 이의 중요성에 대한 인식을 고양하고 모니터링을 강화해야 한다. 여섯째, 민간단체 위주 사업 추진의 약점을 보완하기 위해 정부의 기획능력 강화, 합동사업 추진을 강화해야 한다. 일곱째, 이제까지 사업 전략이 부재한 경향이 있었는데, 정부 차원의 대북지원 기획 및 관리 능력 강화가 이루어져야 한다. 여덟째, 지원 단체의 보건의료 전문성 부족을 극복하고 전문성 향상 사업을 추진해야 한다. 아홉째, 한국 측의 거버넌스 문제가 취약했는데 이를 정부의 관리자적 역할을 강화하여 극복해야 한다.

셋째, 개발지원 추진 방안이다. 한국 정부의 북한에 대한 개발지원은 개발지원에 관한 국제사회의 통찰과 원칙을 준수해야 한다. 이는 아래와 같은 다섯 가지로 요약할 수 있다.<sup>11</sup> 첫째, 대북지원의 규모는 북한이 한국 및 국제사회와 얼마나 협력하고 개혁과 개방 노력을 기울이느냐를 고려하여 탄력적으로 결정한다. 둘째, 북한이 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 하며, 이를 토대로 한국 및 국제사회가 함께 북한과 합의하여 지원전략과 프로젝트를 결정한다. 셋째, 북한이 국제사회에 통용되는 일반적 규범과 정책 개혁을 수용하도록 설득하며, 북한이 이를 받아들이는 정도와 연계하여 지원을 확대한다. 넷째, 북한이 국제사회와 관계

<sup>11</sup> 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에의 시사점』 (서울: 산업연구원, 2009).



를 정상화하고, 이들로부터 원조를 받을 수 있도록 지지·협력할 필요가 있다. 다섯째, 북한이 민간기업의 상업투자를 유치할 수 있도록 정책과 제도 개선을 도우며, 공적 개발원조는 공공지출 분야에 초점을 맞춘다.

## 라. 사회문화교류 추진 전략

### (1) 사회문화교류의 사회적 합의 기반 마련

첫째, 북한 관련 정보의 적극적인 공개가 필요하다. 남북관계와 관련된 논란은 자료나 정보의 부족에서 비롯된 경우가 적지 않다. 예를 들어, 북한에 대한 식량지원 여부에 대해 보이는 견해 차이는 북한의 식량 생산량이나 재고에 따라 해소될 수 있다. 폐쇄적인 북한체제 특성상 모든 정보를 획득하기 어렵겠지만, 정부가 가능한 많은 정보를 공개하고 적극적으로 제공함으로써 불필요한 논쟁이나 갈등은 축소될 수 있다.

둘째, 정부와 국회의 연계체제를 강화해야 한다. 그동안 대북정책과 관련된 남남갈등에서 특히 문제가 되는 것은 ‘밀실결정’이었다. 남북관계의 특수성을 고려할 때, 협상 등이 공개되는 것은 문제가 있다고 하겠지만 정치적 결정이 필요할 때, 여야 모두가 참여하고 공동으로 책임지는 것이 필요하다.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 독일에서 브란트(Willy Brandt) 정부가 아데나워(Konrad Adenauer) 정부의 통일정책과 크게 다른 동방정책을 펴기 시작하였으나, 중요한 의사결정에 당시 야당인 기사당을 참여하게 하고 이들의 견해를 충실하게 수용하였다. 반면에 역사적인 6·15 정상회담은 전격적으로 발표됨으로써 그 효과를 독식하려고 하였으나, 김대중 정부는 오히려 밀실결정, 불투명성 등으로 비판받으면서 남남갈등의 토대를 마련하였다고 볼 수 있다. 통일이나 남북관계는 정치적으로 대단히 민감한 주제로서 국민적 동조나 지지 여부도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 국민을 대표하는 국회가 통일문제에 보다 적극적으로 참여하는

셋째, 정부의 적극적인 참여가 요구 된다. 정부는 사회적 합의 과정에 적극적으로 개입할 필요가 있다. 과거 권위주의 정부 시절과 같이 물리력을 동원하거나 강제적으로 ‘국론 통일’을 지향하라는 것은 아니다. 사회적 논란이 발생하면 정부는 서로 다른 의견을 가진 사람들이 서로 소통할 수 있는 장을 마련하고, 국민적 합의가 가능할 수 있는 환경을 조성하여야 할 의무가 있다는 것이다.

넷째, 민주평화통일자문회를 적극적으로 활용해야 한다. 대통령 자문기관인 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)는 다양한 의견들이 수렴되는 장으로서 의미가 있다. 민주평통을 다양한 사회적 의견들이 모여서 소통하고 때로는 충돌하는 명실상부한 장이 되도록 하여야 한다.

다섯째, 민족화해협력범국민회의를 비롯한 관련 사회조직들의 활용이 요구 된다. 현재 다양한 입장의 단체들이 함께 참여하고 있는 ‘민족화해협력범국민회의(이하 민화협)’이나 ‘통일교육협의회(이하 통교협)’ 등을 우선적으로 활용하는 것을 고려하여야 한다. 민화협이나 통교협은 이미 이념이 다른 단체들 간의 소통 경험이 있다는 점에서 유리하다고 할 수 있다.

여섯째, 통일교육을 재정비해야 한다. 통일교육을 정략적 이해의 대상으로 삼거나 통일교육을 통하여 정책을 홍보하려는 생각을 극복하여야 한다. 가능한 객관적인 북한 및 통일에 대한 정보교육도 필요하고, 통일을 대비하는 내용의 교육도 필요하지만, 이에 못지않게 필요한 것은 통일 및 북한과 관련된 다양한 의견들을 통일교육 과정에서 수용하는 것이라고 할 수 있다.

---

것도 생각해볼 만하다. 단순히 국회 관련 상임위에 보고하고 지적하는 정도가 아니라, 대북 관련 정책의 입안과 시행에서 국회와 정부의 상시적 의견 소통 통로를 마련하고 공동으로 정책 수립과 실행에 참여하는 것이다.

## (2) 사회문화교류의 사회적 합의 기반 마련 단계별 사회문화교류 정책 추진

남북 사회문화교류는 가능한 이념적 요소를 배제하는 원칙을 견지하면서 사회문화교류협력을 통한 남북한의 상호 이질화 극복 및 동질화를 지향하는 민족 문화 중심의 교류협력을 추진하여야 한다. 이와 더불어 북한의 열세적 입장과 소극적 태도를 고려하여 실현 가능성이 높은 분야부터 우선 실시할 수 있을 것이다. 또한 파급 효과를 고려하여 북한의 개방·개혁과 남북관계 개선에 큰 영향을 미칠 수 있는 분야부터 우선적으로 실시하고, 남북 화해협력 분위기의 확산·심화와 남북한 간 생활 문화에 대한 이해를 도모하기 위해 대중문화 교류를 적극 추진하는 것이 바람직하다.

남북 사회문화교류를 유기적으로 연계 추진할 수 있는 방안을 모색하면서 사회문화교류협력의 원칙 수립 및 정치적 조정은 정부가 담당하고 실천 사항은 민간단체들이 집행하는 민관 협조체제를 구축하고 정부 차원의 지원과 협조를 확대·강화하여야 할 것이다. 이러한 원칙하에 남북관계를 고려하면서 단계적으로 사업을 추진하여야 하는데 향후 5년 동안 추진할 정책이 <표 IV-2>이다.

〈표 IV-2〉 남북관계 변화와 사회문화

구분	대결단계	협력단계(2013~2015)	평화공존단계(2016~2018)
주안점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적대감 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화해분위기 정착</li> <li>• 상대 문화 접촉기회 확대를 통한 상호 이해 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회문화교류의 양적 확대 및 정례화 추진</li> <li>• 남북한 주민의 공동체 의식의 함양</li> <li>• 통일문화 구현대비</li> </ul>
제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류관련법을 및 제도 재검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보안법 등 교류저해 법령 폐기</li> <li>• 저작권 등 관련 법령 정비</li> <li>• 남북문화협정 체결</li> <li>• 사회문화교류 창구정비</li> <li>• 사회문화교류협의 발족(가칭)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회문화교류지원법 제정</li> <li>• 사회문화교류지원기금 확충</li> <li>• 문화유통기구 설립</li> <li>• 사회문화교류지침 작성</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상징적 교류사업</li> <li>• 국제대회 공동참여</li> <li>• 교류전문기양성</li> <li>• 교류 프로그램구축</li> <li>• 북한 문화연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한문화 국내출판 사업</li> <li>• 교류행사(음악회, 전람회)</li> <li>• 분야별 남북한 공동연구 확대</li> <li>• 상대편 각종 행사에 참여 확대</li> <li>• 방송, 인터넷 등 교류 활성화를 위한 기술문제 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 교류행사의 정례화 추진</li> <li>• 남북이 공동으로 주최하는 행사 확대</li> <li>• 국제기구에 남북한 공동 진출</li> <li>• 민족문화사 복원을 위한 공동연구</li> <li>• 공동창작실시</li> <li>• 언론인을 포함하여 상대지역에 장기 파견 및 연수</li> </ul>
교류 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 및 공공기관이 주도</li> <li>• 민간단체 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 민간단체 공동 주도</li> <li>• 정부는 기반 확충, 민간단체를 실질적 주체로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정분야를 제외하고 민간단체가 중심</li> <li>• 정부는 지원체제 확충에 치중</li> </ul>
기타 고려 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제기구 활용</li> <li>• 비정치적 분야</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류 사업이 상호 이익에 부합하도록 추진</li> <li>• 경쟁적 교류사업 경계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화충격 대비</li> <li>• 상업화 경향 경계</li> </ul>

## 마. 북한의 대남정책 및 도발 대비 전략

### (1) 남북 군사대회 추진

북한의 대남 도발의 배경은 매우 다양할 수 있다. 남북 군사대화 개최는 북한지도부의 안정적인 북한군 통제를 담보로 하기 때문에

북한군이 우발적으로 감행하는 대남 도발을 감소시킬 수 있을 뿐 아니라 육·해·공해 상에서 우발적으로 발생할 수 있는 남북 간 무력 충돌이 ‘확전’으로 전개되지 않도록 차단할 수 있는 수단으로 기능할 수 있다. 또한 북한지도부가 대내외 관계개선을 정책 방향으로 설정할 경우 남북 군사대화는 남북관계 개선의 촉매수단으로서 유용할 것이다.<sup>13</sup> 따라서 남북 군사대화의 재개와 지속은 북한의 대남 도발을 대비하는 유용한 전략방안 중의 하나라고 할 수 있다. 문제는 북한군이 어떻게 대화테이블로 유도하느냐의 문제라고 할 수 있다.

## (2) 2015년 전작권 전환문제와 관련한 신정부의 조기 입장 천명

향후 북한은 한미 전작권 대비 강경한 대남 도발위협은 물론 남측 내 지원역량 구축에 매진할 것으로 예상된다. 2015년 12월 한미의 전작권 전환 일정과 관련하여 한국 정부 혹은 남측 내 보수세력들의 전작권 전환의 무기한 연기 움직임을 저지하고, 전환 자체를 무효화시키지 못하도록 다양한 압박전술 구사와 한국 내 북한의 지지역량을 확대하는 정책을 구사할 것이다.

2015년 12월 한미 전작권 전환 이전 북한이 3차 핵실험 혹은 장거리 미사일 시험을 발사하거나 천안함 폭침, 연평도 포격도발과 같은 국지도발을 자행했을 경우 이는 북한의 핵 불포기 의지는 물론 대남 무력통일 전략에 변함이 없다는 것을 의미하기 때문에 ‘북한의 비핵화 진전이 확인될 때까지’ 무기한 연기 입장을 미국 등 주변국에게

---

<sup>13</sup> 반면 남북 군사대화의 역기능으로 북한이 남북 군사대화의 주도권을 잡기 위해 대남 도발을 활용하게 만들 수 있으며 북한의 내적 필요에 의해 자행되는 대남 도발로 인해 남북 군사대화의 무용론이 부상할 수 있다.

밝히는 방안을 고려할 필요가 있다. 북한의 비핵화가 달성되지 않은 상태에서 2015년 한미 간 전작권 전환이 예정대로 이행될 경우 해체되는 한미연합사를 대체하는 새로운 연합기구를 창설하여 ‘주한미군’을 존속시키는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

### (3) 대북 비대칭 레버리지(leverage)의 개발

북한의 대남정책과 도발에 영향을 미칠 수 있는 대북 비대칭 전략의 개발이 시급하다. 이를 위해 첫째, 북한군의 내부 취약점을 공략할 필요가 있다. 한국은 북한군의 취약점을 찾아내어 공략하는 대북 비대칭 전략을 집중적으로 연구 개발할 필요가 있다. 둘째, 한중 협력의 강화와 북한의 대외 군사교류를 차단하는 노력이 필요하다. 한중 협력은 중국의 대북 영향력을 활용해 대남 도발 차단 및 북한군의 위상을 약화시키는 데 매우 유용한 방안이 될 수 있다.

### (4) 군사적 대비태세의 확립

첫째, 북한의 군사적 도발에 대비하기 위해서는 강력한 응징보복 전략이 요구된다. 지난 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발에 대해 강력한 응징을 통한 대비태세 확립이 중요하다는 점이 국민의 여론에 의해 지지를 받고 있다. 둘째, 군사 대비태세를 강화할 필요가 있다. 지난 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발은 다양한 군사적 교훈과 대응조치 마련을 요구하였다.<sup>14</sup> 대표적으로 북한의 도발 대비 능력으로 우리 자체의 위기대응체제와<sup>15</sup> 합동작전 강화, 정보와 작전

---

<sup>14</sup> 보다 자세한 설명은 박창권, “천안함 피격사건의 군사적 교훈과 한국의 대응방향,” (한국 국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22) 참조.

간 협력 증대, 정보능력 강화, 민군협력 네트워크체계를 강화할 필요가 있다는 것이다. 셋째, 한미동맹을 기반으로 주변국과의 협력을 강화해 나갈 필요가 있다. 북한의 도발에 대비하기 위해서는 한미동맹을 중시하고 이를 기반으로 주변국과의 군사협력 체제를 발전시킬 필요가 있다.

## 바. 주변국 외교 전략

### (1) 대미외교

첫째, 한미 양국에서 새로운 정부가 들어섰을 때, 북한 문제의 장기적 해결을 위한 비전과 전략 목표, 로드맵에 관해 긴밀할 협의를 할 필요가 있다. 둘째, 한미동맹의 향후 발전 방향에 관한 방향 설정에 지속적인 합의를 이루어갈 필요가 있다. 북한 문제의 해결은 한미동맹의 미래와 긴밀하게 연결되어 있는 상황이다. 한미동맹은 여전히 북한의 도발 가능성에 대비하고 한국의 안보를 추구하기 위해 존재하는 기제이다. 셋째, 한반도 통일의 필요성을 미국에 강하게 각인시키고 통일이 미국의 전략적 이익과 합치한다는 인식을 강화할 필요가 있다. 넷째, 북미관계의 점진적 개선을 위해 한국 정부가 적극적 노력을 기울일 필요가 있다. 한국의 대북정책이 성공하기 위해서는 북미관계가 개선되는 것이 필요하다. 현재까지 미국의 대북 인도적 지원은 거의 증가되지 못하고 있다. 한국 차기 정부의 대북정책이 전향적으로 바뀔 경우 정책이 성공하기 위해서는 북미관계의 점진적 개선도

---

<sup>15</sup> 북한의 도발 시 위기관리시스템의 하나로 국방부 장관을 수장으로 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 대응시스템을 발동시켜 관련 부처에서 국방부 장관하에서 효율적으로 대처하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

아울러 필요하다. 다섯째, 미국의 동아시아 재개입 전략의 성공적 추진을 위해 한국이 중요한 파트너임을 인식시킬 필요가 있다. 북한 문제 해결과 한반도의 새로운 위상 확보는 한국의 차기 정부뿐 아니라 미국 차기 정부의 이익을 위해서도 매우 중요한 일이다.

## (2) 대중외교

한국은 향후 북한 관련 문제를 해결하는데 한국이 다시 주도권을 획득하고, 북한 문제를 축으로 한중관계 발전 및 미중 간 전략적 협력 도모의 목적을 달성하기 위해 대중외교의 방향을 설정해야 할 것이다. 첫째, 북한 문제의 중장기적 해결 방안에 관해 한중 간에 긴밀한 전략적 대화의 창구를 마련하고 인식의 합의를 도모할 필요가 있다. 둘째, 북한에 대한 중국의 영향력의 성격과 범위에 관해 한중 간에 전략적 합의를 이루어갈 필요가 있다. 셋째, 한중 간의 대화채널을 다양화하여 정부 간 대화뿐 아니라 전문가 대화, 민간 대화 등 트랙 2 대화 채널을 다양화할 필요가 있다. 넷째, 한·미·중 간의 삼자 대화 채널을 확보하고 점차 다루는 이슈를 넓혀갈 필요가 있다. 다섯째, 북한 문제를 둘러싼 한중 협력을 통해 장차 중국이 책임 있는 강대국 외교를 펼쳐갈 수 있도록 한국의 역할을 발전시켜갈 필요가 있다.

## (3) 대일, 대러외교

일본과 러시아는 미국과 중국보다는 북한 문제 해결에 직접적인 주변국은 아니지만, 한국과의 협력으로 많은 도움을 줄 수 있는 국가들이다. 차기 정부는 대북통일정책 추진과정에서 일본과 러시아의 협력을 극대화하기 위해 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다.



첫째, 일본외교에서 차기 정부는 한일 관계개선을 위한 중장기적 로드맵을 그릴 수 있도록 노력해야 한다. 또한 일본이 한국 주도의 대북통일정책에 동참할 수 있도록 향후 한반도 상황에 대한 한일 간의 전략적 인식 합의에 도달해야 한다.

둘째, 러시아 외교에서 한국은 러시아의 동아시아 전략의 현황을 이해하고 향후 한러 간에 어떠한 전략적 이해관계 일치가 가능한지 철저히 연구할 필요가 있다. 또한 북핵 및 북한 문제 해결에 있어서 러시아의 영향력을 어떻게 활용할 수 있을지 구체적 사안별로 한러 간의 합의를 이루어나가야 할 것이다.

## 사. 북한의 비핵화 전략

### (1) ‘한반도형’ 비핵화 모델 개발

첫째, 한반도비핵화 공동선언에 나타난 ‘상호사찰’ 해법은 ‘아르헨티나-브라질식’을 모방하였다. 아르헨티나와 브라질은 80년대까지 핵 경쟁을 벌이다가 1991년 ‘브라질-아르헨티나 핵물질 계량통제 기구 (Argentine-Brazilian Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials: ABACC)’로 불리는 핵통제위원회를 설립하여 상호 사찰을 실시하고 핵투명성을 보장하는 데 성공하였다.

둘째, 제네바 합의에 적용되었던 ‘우크라이나식’ 비핵화 모델이 있다. 소련의 해체로 2,000여 기의 핵탄두를 계승한 우크라이나는 1994년 초 미국, 러시아와 3국 협정을 체결하고 핵을 포기한 대가로 안전보장과 경제지원을 보상받았다. 탈냉전기 들어 우연히 소련의 핵 무기를 물려받은 우크라이나는 자발적으로 핵을 포기하려는 확고한 정치적 의지를 갖고 있었기 때문에 비핵화가 가능했다.

따라서 새로운 ‘한반도형’ 비핵화 모델은 안보-경제 교환의 우크라이나 식, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 한국이 역사적 비핵화 사례를 참고하되, 창의적인 ‘한반도형’ 비핵화 해법을 개발해야 한다. 새로운 비핵화 해법은 9·19 공동성명을 기본으로 하되, 제재와 보상체제, 역할 분담, 이행일정, 이행보장체제 등을 보강해야 한다. 이를 갖고 우선 5자간 합의를 조성하고, 6자회담에서 북한과 새로운 일괄타결에 합의해야 한다.

## (2) 비핵화-평화체제-남북관계 연동의 ‘그랜드 바겐’ 비핵화 전략 추구

북한 비핵화를 위한 새로운 구상으로 비핵화의 초기조치, 기반조성, 심화, 완료 등 4단계 진전에 따라 한반도 평화체제 구축과 남북관계 개선을 연동시키는 4단계 비핵화 로드맵을 제시하고자 한다.

첫 단계에서 북한 핵 활동 동결, 핵시설 폐쇄, 핵실험 모라토리움(moratorium) 등 북한 ‘비핵화 초기조치’가 추진된다. 둘째, 핵사찰 검증, 핵시설 폐기개시 등 ‘비핵화 기반조성’ 단계가 진행된다면, 이에 상응하는 6자회담과 남북관계 프로세스가 활성화된다. 셋째, ‘비핵화 심화’ 단계에서는 북한 핵시설 폐기 완료, 핵무기 폐기 개시, 핵물질 이전 개시, 북한의 핵확산금지조약(Nuclear Non-proliferation Treaty: NPT) 잠정복귀 등이 진행될 것이다. 마지막으로 ‘비핵화 완성’ 단계에서는 북한의 핵무기 폐기 완료, 핵물질 이전 완료, NPT 완전복귀 등 비핵화 조치가 있어야 한다. 이 단계에서는 미·북 수교, 남북 평화협정 체결 등이 병행 추진되고, 대북 경수로사업도 본격적으로 검토된다.

〈표 IV-3〉 북한 비핵화-평화체제 4단계 로드맵

비핵화 단계	6자회담 프로세스: 관계개선, 경제지원, 평화체제 구축	남북관계 프로세스: 화해협력, 그랜드 바겐 구상
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1단계: 비핵화 초기조치</li> <li>- 핵 활동 동결: 핵시설 폐쇄: 신고(Pu, UEP)</li> <li>- 핵실험·미사일시험발사 모라토리움</li> <li>- 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀</li> <li>- 비핵화 원칙 재확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북미, 북일 대화 재개: 수교협상 개시</li> <li>• 에너지지원(중유 100만 톤) 재개</li> <li>• 동북아안보협력 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북(군사)대화 재개</li> <li>• 남북정상회담 개최</li> <li>• 남북경협 확대</li> <li>• 식량지원 재개</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2단계: 비핵화 기반조성</li> <li>- 사찰검증</li> <li>- 핵시설 폐기개시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북제재 완화</li> <li>• 국제금융기구 가입 협의</li> <li>• 동북아 안보협력기구 협의</li> <li>• 마북 연락사무소 개소</li> <li>• 평화체제 위한 4자 평화포럼 가동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북정상회담 정례화</li> <li>• 인도지원 전면제공</li> <li>• 남북연계 인프라 건설</li> <li>• 남북 군사신뢰구축, 군비통제 협의</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3단계: 비핵화 심화</li> <li>- 핵시설 폐기 완료</li> <li>- 핵무기 폐기 개시 및 핵물질 해외이전 개시</li> <li>- NPT 잠정 복귀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 안보협력체 창설</li> <li>• 국제금융기구 잠정 가입</li> <li>• 경수로 제공 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경제공동체 구축</li> <li>• 남북군비통제 추진</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4단계: 비핵화 완성</li> <li>- 핵무기 폐기 및 핵물질 이전 완료</li> <li>- NPT 완전 복귀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북미 수교: 북일 수교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북군비통제</li> <li>• 남북평화협정 체결과 국제적 보장</li> </ul>

## 아. 통일대비 대북정책

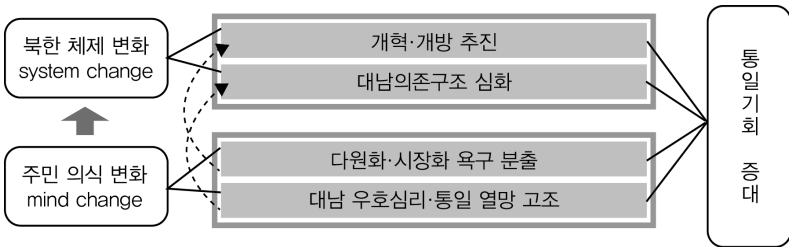
### (1) 통일대비 대북정책의 목표와 도전

#### (가) 통일여건 개척을 위한 북한 변화 과제

일을 성취하기 위해 추구할 북한변수로는, 구조적으로 ① 북한의 개혁·개방, ② 대남 의존구조 심화가 필요하며, 심리적으로는 북한 구

성원들의 ③ 다원화·시장화 욕구 확산, ④ 대남 우호심리·통일열망 확산이 요구된다. 통일의 길로 가기 위해서는 북한 내부와 남북관계 양면에서, 북한 당국과 주민차원에서 구조적·심리적 변화가 선행되어야 하며 이 같은 변화는 저절로 성취되지 않는다. 한국이 적극적인 관여로 북한에 변화 여건을 마련해주고 북한 주민의 민심을 사는 노력을 경주해야 가능하다.

〈그림 IV-1〉 통일여건 개척을 위한 대북정책 과제



#### (나) 도전과 장애 요인

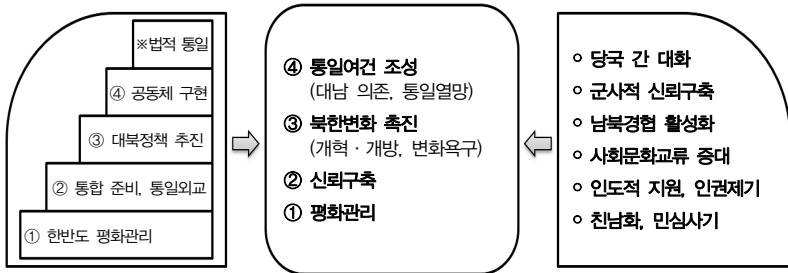
북한변화와 통일여건 조성이라는 관문에 진입하기에 앞서 ‘평화 관리’와 ‘신뢰구축’이라는 추가적인 과제가 제기된다. 평화는 강력한 억제력에 바탕을 두어야 된다. 신뢰는 북한 당국의 입장만을 고려한 단기적 처방을 넘어서, 남과 북의 구성원들 모두를 포괄하면서 중장기적으로 유지될 수 있는 믿음이 되어야 한다. 북한의 표현대로 ‘누가 누구를 먹고 먹히는 관계’가 아니라 공통의 이익을 창출하면서, 당장에는 ‘쓴 약’일지라도 손상된 상처를 위해 필요한 처방은 해야 한다. 절제하되, 할 말은 하는 전통은 유지되어야 한다. 동시에 신뢰를 위해서는 베푸다는 관점보다 서로 양보하고 배려한다는 자세가 요구된다. 그 어느 때보다도 남북관계 개선에 도전과 장애 요인이 놓여있어서

두르지 말고 차분하게 기초를 튼튼히 해가며(slow and steady) 접근할 필요가 있다고 본다.

### (다) 대북정책목표와 접근법

통일을 지향하는 대북정책의 접근법은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 통일이 대북정책의 궁극적인 목표임을 명확히 하고, 통일을 지향하는 평화관리, 통일을 고려한 신뢰구축과 북한변화를 도모해야 한다. 둘째, 북한사정과 남북관계 상황변화에 맞춰 중점 정책목표 혹은 접근대상을 조율할 필요가 있다. 정세 변화에 따라 정책목표의 중점을 조율하는 것이다. 셋째, 당면한 문제 상황 해결이 시급할 경우라도 위의 네 가지 가치를 반영하는 전략적 사고가 필요하다. 현상 치유에 급급하다보면 목표가 표류하게 되기 때문에, 문제 해결이 지연될 지라도 돌레 길에서 머물기 보다는 정상을 향해 한걸음, 한걸음 나아가간다는 자세가 필요하다.

〈그림 IV-2〉 통일과정, 대북정책목표 및 수단들



## (2) 대북정책목표의 우선순위와 수단

### (가) 북한 정세 변화와 대북정책목표의 조율

북한의 미래는 김정은 정권이 쉽게 붕괴되기 보다는 김정은이 보다 권력을 다져나가다가 여러 가지 체제모순으로 불안정성이 점차 증대될 것이라는 것이 일반적인 전망이다. 북한의 미래를 김정은의 권력 강화 → 정책 딜레마 노정 → 체제 모순 표출 → 정국불안 단계로 변화된다고 가정하자. 어느 단계는 장기화될 수도 있고, 어느 단계는 건너뛴 수도 있을 것이다. 정책 딜레마 상황에서 개혁·개방을 선택하여 정국이 안정되어가는 상황도 있을 수 있다. 중장기적으로 북한 정국의 변화단계를 미리 예측해 놓을 필요가 있는 점은 정세 변화에 상응하여 대북정책목표들의 강조점을 달리하고 차별적인 정책수단을 동원하는 전략적인 접근이 요구되기 때문이다. 예컨대 다음 <표 IV-4>에서 보듯이, 김정은 권력이 권력을 다져가는 초기에는 평화관리에, 정책딜레마 노정기에는 북한변화 유도에, 체제모순 표출 시기에는 통일여건 조성, 정국불안 증대 시기에는 평화관리와 변화 유도라는 정책목표에 치중할 필요가 있다.

<표 IV-4> 북한정국 변화와 대북정책 중점

구분	김정은 권력 강화기	정책 딜레마 노정기	체제 모순 표출시기	정국불안 증대시기
북한정국 양상	금 권력 공고화에 집중 정책답습, 통제강화	① 선군-폐쇄노선 고수 ② 개혁·개방 일부 선택	① 민심이반, 파벌형성 ② 변화욕구 분출	① 권력 투쟁, 정국혼미 ② 수습한계→불안
평화관리	대남 도발위협 차단, 원칙 있는 대화, 협력	신뢰구축과 경험연계 비핵화의 가시적 진전	다자틀 활용 관여확대 평화체제 적극 검토	도발 가능성 경계 대량탈북 사태 대비

구분	김정은 권력 강화기	정책 딜레마 노정기	체제 모순 표출시기	정국불안 증대시기
북한변화 유도	개혁·개방 촉구 정상회담 탐색	개혁·개방 여건 조성 주민 의식변화 유도	개혁·개방 필요성 확산 실용·개혁 세력 지원	포괄적 지원구상 제시 개혁세력 지원
통일여건 조성	인도적 지원 인적 접촉면 확대	대남 경제의존도 확대 간부들과의 유대 강화	민심사기 노력 강화 통일 기대감 조성	핵심간부 친남화 사업 강화

### (나) 대북정책목표와 정책수단들의 연계

평화, 신뢰, 북한변화, 통일의 가치를 실현하기 위한 정책수단들은 다양하다. 우선 국제사회와의 협력을 통한 방법과 남북관계 차원의 방법으로 대별된다. 다시 민족적 차원의 조치는 북한 당국을 상대한 주로 공식적인 접근과 북한 주민들을 대상으로 한, 주로 비공식적인 접근방법으로 구분할 수 있다. 아래 <표 IV-5>는 개별적인 대북정책목표를 달성하기 위한 레버리지들을 개략적으로 열거한 것이다.

<표 IV-5> 대북정책목표와 주요 정책수단

평화관리	신뢰구축
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 억제력 강화</li> <li>• 확고한 '북한도발 불용' 원칙</li> <li>• 남북 간 소통채널 복원, 우발상황 관리</li> <li>• 상호 체제인정, 비방·위협 중단</li> <li>• 북핵 동결, 단계적 비핵화 진전</li> <li>• 한반도 평화체제 문제 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북대화 다양화·제도화</li> <li>• 불신·반목 요인 해소방안 협의</li> <li>• 방북인원 안전보장, 형사협력, 관광재개</li> <li>• 경험원칙 정착, 경험 안정성 보장</li> <li>• 북방한계선(NLL)·비무장지대(DMZ) 충돌방지 문제 협의</li> <li>• 군사적 신뢰구축(훈련 통보·참관)</li> </ul>
북한변화	통일여건
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 당국에 개혁·개방 촉구, 여건조성</li> <li>• 북한 시장경제 학습, 국제사회진입 지원</li> <li>• 북한체제 정상화와 교류협력의 연계</li> <li>• 북한 개혁세력 확대, 입지제고 지원</li> <li>• 북한사회 외부소식 전파, 변화욕구 확산</li> <li>• 북한 인권문제의 지속적 제기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한경제의 대남의존도 증대</li> <li>• 통일대비 북한 산업·사회간접자본(SOC) 개발지원</li> <li>• 북한 민심사기 노력, 인도적 지원</li> <li>• 남북 사회·문화·체육교류, 접촉면 확대</li> <li>• 북한사회 내 대남 우호심리 확산</li> <li>• 북한 구성원들과 접촉 확대, 친화력 조성</li> </ul>

### (다) 대북정책 대상 및 접근방법의 확장

남북관계의 활성화를 위해서는 북한체제의 특성상 당국 간의 공식관계가 중요하다. 당국 간의 공식관계를 제도화하고 손상되지 않도록 남과 북이 함께 노력하는 자세가 절실히 요구된다. 그러나 이미 경험했듯이 당국 간의 공식관계가 단절되는 경우는 흔히 발생한다. 그 경우에도 남북관계는 전반적인 경색으로 확산되지 않고 당국 간 공식관계 잠정중단으로 그치면서 여타 부문은 소통과 교류가 유지되는 관계로 발전시킬 필요가 있다.

북한 당국을 대상으로 하지 않는, 비공식적 정책수단들은 일정한 유용성에도 불구하고 한계가 있을 수 있다. 북한 당국을 자극하거나 북한 당국이 남측 당국의 의도를 오해해 접근 노력을 저감할 수 있고, 공식적 접근 노력과 상충되거나 선택과 집중에 지장을 초래해 정책 혼선을 유발할 수 있다. 그러나 통일에 다가서기 위해서는 대(對)주민·비공식 정책수단들이 당국·공식 정책수단들보다 적실성이 있을 수 있다. 인권문제에서 보았듯 필요한 문제제기는 해야 된다.

### (라) 대북정책목표와 수단: 조합과 선택의 기준

대북정책수단들을 가능, 불가능, 연계의 3대 영역으로 구분하는 것도 방법이다. 대북정책수단들을 크게 되는 것, 안 되는 것, 융통성이 있는 것으로 나누어 이를 분명히 할 필요가 있다. 첫째, '가능 영역'은 남북관계가 경색되어도 되는 것이고, 둘째, '불가능 영역'은 북한의 반발이 극심해도 안 되는 것이다. 셋째, '연계 영역'은 북한의 태도변화에 따라 선택될 수 있는 수단들이 해당된다. 이상 3대 영역으로의 분류기준을 대북정책 원칙으로 정해 공개적으로 천명할 필요가 있다.

북한과 신뢰를 쌓고, 북한의 변화를 도모하기 위해서는 북한의 선



의(善意)에만 의존할 수는 없다. 대북정책의 핵심은 연계(連繫)에 있으며, 연계의 핵심은 필요성의 준별과 일관성에 있다. 연계가 구체적이고 균형을 유지하면 바람직하나, 선택과 유연의 여지를 남겨놓을 필요가 있다고 본다. 결국 연계를 준별하는 문제는 전략적 판단의 문제가 된다. 연계 영역에 해당되는 정책수단들은 구체적인 연계목표와 공여수단의 관계를 일련의 조합표로 만들어 정책집단이 공유하면서 적용할 때 정책의 일관성이 증대될 수 있을 것이다. 정책목표와 수단의 연계표 작성에는 상위 대북정책목표, 정세추이, 역대 정부의 경험, 남북관계 활로의 타개 가능성 등을 참고할 수 있을 것이다

## 2. 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익

### 가. 통일한국에 우호적인 국제환경의 의미

본 연구의 목적은 한반도 통일에 대한 주변국의 이해와 우려, 그리고 한반도 통일이 주변국에 가져다줄 수 있는 편익을 분석함으로써 한반도 통일문제에 대한 주변국의 우려를 불식시키고 통일의 이익을 강조함으로써 한반도 통일에 보다 우호적인 국제환경을 조성하는데 필요한 시사점을 찾는 데 있다.

통일한국의 편익에 대한 연구는 다음 세 가지 차원을 함께 고려할 필요가 있다. 첫째, 통일한국이 한반도에 이해관계를 갖고 있는 주변국에게 어떤 이익을 가져다 줄 것인지를 분명하게 제시할 필요가 있다. 둘째, 통일한국으로 인해 주변국이 겪을 수도 있는 불이익이나 비용을 완화, 혹은 해소할 수 있다는 것을 설득할 필요가 있다. 셋째, 통일한국으로 인해 초래되는 이익과 불이익 또는 비용을 종합적으

로 고려했을 때, 이익이 불이익을 상회한다는 점을 주지시킬 필요가 있다.

통일한국의 비전을 주변국에게 설득하는 과정에서는 다음과 같은 사항들이 보다 구체적으로 고려되어야 할 것이다. 첫째, 통일한국으로 인해 초래되는 이익의 크기에 대해 가늠하기 어렵다는 점이다. 한국은 통일한국의 실현과정과 그 이후에 발생하는 이익을 구체적으로 제시하는 노력을 기울일 필요가 있다. 주변국에 대해 제시하는 이익을 구체화할수록, 주변국들로부터 협력을 구하는 일이 용이해질 것이다. 현 시점의 협력이 통일한국을 가능하게 하는 측면이 있기도 하지만, 역으로 통일한국의 미래를 구체화한 비전이 현 시점의 협력을 촉진하는 측면도 있는 것이다.

둘째, 이익과 비용 또는 손실 사이의 관계이다. 주변국들이 통일한국으로 인해 발생하는 이익을 향유하는 데 관심을 가질 것으로 예상되지만, 이 과정에서 발생하는 비용 또는 손실에 대해서 매우 민감하게 반응할 것이라는 점도 분명하다. 문제는 주변국들이 통일한국으로 인해 발생하는 이익보다 손실을 더 심각하게 받아들일 수 있다는 점이다. 전망이론(prospect theory)에 의하면 국가는 자신의 권력 또는 이익을 극대화하려고 노력하는 것보다 현재 자신이 보유하고 있는 권력과 이익에 대한 침해를 방어하는 데 더 적극적이라고 한다. 즉, 대부분의 국가들은 현상유지 경향을 강하게 보인다는 것이다. 이에 따르면 통일한국으로 인해 발생하는 이익이 크더라도 그보다 작은 손실에 대한 우려 때문에 주변국들은 통일한국의 실현을 위해 적극적으로 협력하지 않을 가능성이 있다. 따라서 통일한국으로 인해 발생하는 이익을 구체적으로 제시하는 것 못지않게, 주변국들이 가질 수 있는 손실 또는 우려에 대해 충분히 공감하고 이를 해소하는 노력을 적극적으로 기울일 필요가 있다.

셋째, 이익과 비용 또는 우려를 종합적으로 고려한 통일한국의 편익을 구체화할 필요가 있다. 주변국들이 통일한국으로 인해 발생하는 이익 또는 손실 가운데 하나만을 고려하지는 않을 것이기 때문이다. 주변국들이 궁극적으로 통일한국이 자신들에게 손실보다는 더 많은 이익을 가져다 줄 것임을 확신할 수 있을 때, 통일한국의 비전은 더욱 설득력을 얻을 수 있을 것이다. 이를 위해서 한국은 주변국들에 대하여 통일한국의 이익을 구체화하고 손실 또는 비용은 최대한 완화하는 노력을 하여 편익의 크기를 최대화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

본 연구의 목적인 통일한국이 주변국에 주는 편익을 계산하는 데 초점을 맞추기 위해 시나리오를 단순화하고자 한다. 첫째, 통일 시점은 잠정적으로 20년 후를 상정함으로써 점진적인 통일 과정을 전제하고자 한다. 물론 이 과정에서 예상치 못한 급속한 변화가 나타날 수 있다. 그러나 이러한 상황은 별도의 연구주제이다. 본 연구는 이러한 상황을 하나의 시나리오로 분석하기보다는 편익에 손상을 줄 수 있는 상황으로 보고 편익 계산에서 하나의 '우려'사항으로 고려한다.

둘째, 본 연구는 평화적·민주적 방법에 의한 점진적 통일을 전제하고 있다. 본 연구는 남북한 간의 평화적 통일 과정의 관리와 군사적 충돌 방지, 그리고 한반도 평화정착과 경제협력의 증진에 의한 점진적·단계적 통일을 상정하고자 한다. 이 경우 북한의 개혁·개방과 체제 변화, 그리고 남북한의 합의에 의해 통일이 달성되는 것을 전제하고 있다. 이러한 통일 과정은 북한의 급변사태를 상정한 통일 시나리오를 배제하거나 비용의 증가 차원으로 다루게 될 것이다.

셋째, 한반도 통일로 인한 국제적 편익에 대해 시간 요소를 고려하였다. 통일 후 5년 이내에 국제사회에 제공할 수 있는 편익을 단기적 편익으로 상정하고, 통일 후 5년 이후 국제사회에 대한 편익을 중장기 편익으로 상정하였다.

## 나. 통일한국에 대한 주변국의 우려해소와 편익

### (1) 통일한국에 대한 미국의 우려해소와 편익

한반도 통일에 대한 미국의 우려사항을 정리하면 아래의 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 한반도 통일에 대한 미국의 우려사항

구분	한반도 통일에 대한 미국의 우려사항
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미동맹의 약화</li> <li>• 동아시아 안보 지역주의</li> <li>• 한국의 친중 반일 정책</li> <li>• 탈미적 안보관계로의 다변화</li> <li>• 핵무장(주권)론 대두</li> <li>• 북한지역 WMD 존속 가능성</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동아시아 배타적 경제공동체</li> <li>• 한미 FTA의 북한지역 적용 비용</li> <li>• 북한 재건을 위한 미국의 인적·물적 비용</li> <li>• 한반도 안정화 관련 비용(한국 경제력 약화시)</li> <li>• 북한지역 WMD 해체 비용</li> <li>• 미국 무기 구매 감소</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주한미군 및 한미동맹에 대한 반미 여론</li> </ul>

이상과 같은 우려사항을 해소하기 위해서는 통일한국의 등장으로 인해 한국과 미국 양국이 공유할 수 있는 편익에 대한 이해를 증진시키는 한편, 미국의 우려사항 중 일부는 비록 미국에 대해 비용으로 현실화하더라도 한미동맹의 기초를 바탕으로 하여 동맹의 신뢰라는 차원에서 수용할 수 있는 부분임을 설득할 필요가 있다. 통일한국에 대한 미국의 우려해소 방안을 정리하면 다음의 <표 IV-7>과 같다.

〈표 IV-7〉 한반도 통일에 대한 미국의 우려해소 방안

구분	한반도 통일에 대한 미국의 우려해소 방안
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일 후 한미동맹의 로드맵 제시</li> <li>• 포괄적 동아시아 안보 공동체 추진</li> <li>• 비핵국가로서 핵주권론 또는 핵무장론 배제</li> <li>• 한반도 정세 안정으로 발생하는 추가 편익 제시</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP) 수용</li> <li>• FTA 북한지역 확대로 경제교류 확대</li> <li>• 북한 재건 참여로 경제적 실익 발생</li> <li>• 무기 구매 합리화 방안 협의</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미동맹의 호혜성 강조</li> <li>• 열린 민족주의의 사회적 정체성 강조</li> </ul>

통일한국에 대한 미국의 우려는 수동적으로 해명하는 방식 이외에 통일한국이 미국에 제공할 수 있는 편익을 적극적으로 발굴하고 홍보하는 방식으로 해소하는 노력을 병행해야 보다 효과적으로 최소화할 수 있다. 통일한국의 대미 편익을 단기와 중장기로 구분하여 정리하면 <표 IV-8>과 같다.

〈표 IV-8〉 통일한국의 대미국 편익

구분	단기 편익	중장기 편익
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한위협감 감소</li> <li>• 외교안보적 부담 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아시아-태평양지역에서 효과적 안보 아키텍처 구축에 일조</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한지역에 경제적 진출 기회</li> <li>• 한미 경제교류 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 주도의 아시아-태평양 경제 지대 구축에 긍정적 효과</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미 사회 분야 교류 확대 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국적 핵심가치의 확산에 기여</li> </ul>

## (2) 통일한국에 대한 중국의 우려해소와 편익

한반도 통일에 대한 중국의 우려사항을 정리하면 아래의 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 한반도 통일에 대한 중국의 우려사항

구분	한반도 통일에 대한 중국의 우려사항
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현상변경에 따른 혼란, 불안정</li> <li>• 통일 과정에서 한미, 한일 군사협력 강화</li> <li>• 통일 이후 한미동맹 지속, 주한미군 38선 이북 배치</li> <li>• 통일 이후 한국이 중국 동북지역 영토 주장</li> <li>• 중국정치 민주화 자극, 사회주의체제 안정 위협</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한붕괴 과정에서 중국의 경제 부담</li> <li>• 통일 이후 한국의 대중 투자 감소</li> <li>• 북한 자원과 노동력 독점 지위 약화</li> <li>• 북중 경제협력 합의 파기</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조선족 친한화, 중국 소수민족 동요</li> <li>• 대량 탈북자 중국 진입</li> <li>• 한반도 통일 이후 한중 불신 심화</li> <li>• 재북 화교지위 위협</li> </ul>

중국은 한반도 통일에 대해 우려하고 있으나, 한반도 통일은 남북한 주도에 의해 이루어질 것이며, 평화적인 방식에 의해 점진적으로 실현될 가능성이 높다. 한국도 한반도 통일 과정에서 중국의 지지를 유도하기 위한 노력을 할 것이기 때문에, 중국이 우려하는 문제들이 실제 발생할 가능성은 높지 않을 것으로 전망된다. 통일한국에 대한 중국의 우려해소 방안을 정리하면 다음의 <표 IV-10>과 같다.

〈표 IV-10〉 한반도 통일에 대한 중국의 우려해소 방안

구분	한반도 통일에 대한 중국의 우려해소 방안
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일한국의 외교안보정책 기초를 동맹외교에서 협력외교로 변화</li> <li>• 중국과 군사안보협력을 통한 신뢰 증진</li> <li>• 북중 간 국경조약 준수</li> <li>• 중국내정 불개입</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국 동북지역 경제발전 촉진</li> <li>• 한중 경제협력 제도화</li> <li>• 북한에 대한 중국 경제이익 존중</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일한국, 개방적 민족주의 지향</li> </ul>

한반도의 통일이 중국에게 우려를 제기할 수 있는 측면도 존재하지만, 자주적이고 평화적인 방식에 의해 한반도에서 통일국가가 실현 되면 정치·안보, 경제, 사회 분야 등 제반 영역에서 중국에게 적지 않은 편익을 제공해 줄 것이다. 통일한국의 대중 편익을 단기와 중장기로 구분하여 정리하면 <표 IV-11>과 같다.

〈표 IV-11〉 통일한국의 대중국 편익

구분	단기 편익	중장기 편익
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵, 북한문제 해결</li> <li>• 북중 국경지역 안정</li> <li>• 외교안보 부담 경감</li> <li>• 지역 평화·안정에 기여</li> <li>• 한중 정치 불신 해소, 신뢰 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대만문제 해결</li> <li>• 동북아 평화체제 구축</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한지역 복구에 중국자본 참여</li> <li>• 중국 동북지역 경제발전 촉진</li> <li>• 한중 경제관계 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 경제통합 촉진</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한중 사회문화교류협력 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국의 '중진국 함정' 극복 기여</li> </ul>

### (3) 통일한국에 대한 일본의 우려해소와 편익

한반도 통일에 대한 일본의 우려사항을 정리하면 아래의 <표 IV-12>와 같다.

<표 IV-12> 한반도 통일에 대한 일본의 우려사항

구분	한반도 통일에 대한 일본의 우려사항
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 이후 미국 및 일본과의 관계 소원화</li> <li>• 한반도 통일 이후 친중적 대외정책 선회</li> <li>• 한반도 통일 이후 행정책 변경 및 핵무장 추구</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 이후 북한지역에 대한 청구권 자금 규모 비대화</li> <li>• 한반도 통일 이후 북한지역에 대한 한국측의 자금지원 요청 확대</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 과정에서 북한지역 탈북자 대량 발생 및 일본 열도 유입</li> <li>• 한반도 통일 이후 배타적 내셔널리즘 고양 및 반일 감정 분출</li> <li>• 한반도 통일 이후 독도 등의 영유권 주장 강화</li> </ul>

한국 정부가 일본에 대해서는 앞에서 언급한 외교안보적인 측면, 경제적인 측면, 사회적인 측면에서 그들이 가질 수 있는 우려사항을 직시하고, 이를 사전 대화와 협의를 통해 해소시킬 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 통일한국에 대한 일본의 우려해소 방안을 정리하면 다음의 <표 IV-13>과 같다.



〈표 IV-13〉 한반도 통일에 대한 일본의 우려해소 방안

구분	한반도 통일에 대한 일본의 우려해소 방안
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 이후 미국 및 일본과의 전통적 우호 관계 중시 방침 표명</li> <li>• 한미동맹 및 주한미군의 존재 유지 입장 표명</li> <li>• 한반도 통일 이후에도 국제규범에 따른 기존 한반도 비핵화 정책 유지 방침 표명</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 이후 북한지역 경제개발 계획 추진과 일본의 동참 요청</li> <li>• 한반도 통일 이후 북한지역에 대한 일본측 청구권 자금 규모 합리적 설명</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일 과정에서 북한지역 탈북자 발생 관리</li> <li>• 한반도 통일 이후 배타적 내셔널리즘 적절 관리</li> <li>• 한반도 통일 이후 주변국과의 다자간 사회문화협력 추진</li> </ul>

통일 과정에서 한국 주도에 의해 점진적, 평화적 방식으로 통일을 추진하고, 통일 이후에도 미국 및 일본과의 전통적 동맹 및 우호협력 관계를 지속하고, 군사적인 측면에서 한반도 비핵화의 방침을 견지하면서, 방어적 충분성에 입각한 전력 수준을 보유하게 될 경우, 이러한 통일한국의 이미지는 일본의 국가이익에도 도움이 될 것이다. 통일한국이 일본에 가져다 줄 통일편익은 다음의 <표 IV-14>와 같이 정리될 수 있을 것이다.

〈표 IV-14〉 통일한국의 대일본 편익

구분	단기 편익	중장기 편익
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 핵 및 미사일 위협 배제</li> <li>• 일본의 안보불안요인 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중 잠재적 위협 공동 대응 가능</li> <li>• 동아시아 다자간 안보협의 촉진</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일한국 시장 출현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한지역 개발로 인한 경제적 기회 제공</li> <li>• 장기 경제불황 타개 가능</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한지역 사회문화교류 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본 소프트파워 및 국제 이미지 제고</li> </ul>

#### (4) 통일한국에 대한 러시아의 우려해소와 편익

한반도 통일에 대한 러시아의 우려사항을 정리하면 아래의 <표 IV-15>와 같다.

<표 IV-15> 한반도 통일에 대한 러시아의 우려사항

구분	한반도 통일에 대한 러시아의 우려사항
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아가 배제된 상태의 통일 과정 진행</li> <li>• 미국의 일방주의적 동북아 질서 형성 가능성</li> <li>• 핵무장한 통일한국의 반러 한미동맹 블록 형성 가능성</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주변국으로의 통일비용 파급</li> <li>• 급속한 통일 과정으로 인한 역내 경제적 불안정 요인의 증가</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급속한 통일 진행 시 난민 유입과 사회적 갈등 가능성</li> </ul>

한반도 통일 과정이나 통일한국에 대한 러시아의 우려는 기본적으로 통일이 급진적으로 진행되는 경우와 이 과정에서 러시아의 영향력이 배제될 수 있다는 우려에서 비롯되고 있다. 따라서 러시아의 우려는 이 두 부분에 대한 한국의 입장을 보다 분명히 함으로써 해소할 수 있다. 통일한국에 대한 러시아의 우려해소 방안을 정리하면 다음의 <표 IV-16>과 같다.

〈표 IV-16〉 한반도 통일에 대한 러시아의 우려해소 방안

구분	한반도 통일에 대한 러시아의 우려해소 방안
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일 과정에 대한 로드맵 제시</li> <li>• 통일 과정 참여로 러시아의 국제적 위상제고와 동북아 질서 재편과정에서의 참여</li> <li>• 포괄적 동아시아 안보공동체 추진</li> <li>• 비핵국가로서 핵주권론 또는 핵무장론 배제</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한러 대규모 경협사업 실현 가능성 제고</li> <li>• 러시아가 추구하는 '유라시아 공동체' 발전 가능성 제고</li> <li>• 새로운 시장형성으로 한러 경제관계의 질적 성장</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 점진적 통일 과정으로 난민·이주민 발생 억제 및 통제레짐 구축</li> <li>• 양질의 노동력 활용으로 극동지역 노동력 부족문제 완화</li> <li>• 사회자본의 활용으로 러시아 극동지역의 사회간접자본 확충 효과</li> </ul>

한반도 통일 과정은 러시아에게는 동북아지역에서 약화된 영향력을 증가시키고 공공외교를 통해 러시아의 이미지 개선과 대중적 지지 기반을 마련할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다. 통일한국이 러시아에 가져다 줄 통일편익은 다음의 <표 IV-17>과 같이 정리될 수 있을 것이다.

〈표 IV-17〉 통일한국의 대러시아 편익

구분	단기 편익	중장기 편익
정치·안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화 대량살상무기 확산위험 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아시아 태평양지역에서 효과적 안보 아키텍처 구축</li> <li>• 공공외교와 함께 국제적 위상·이미지 개선</li> </ul>
경제 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한인구 활용을 통한 극동지역 만성적 노동력 부족문제 완화</li> <li>• 북한지역에 경제적 진출</li> <li>• 러시아 극동지역 경제활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아시아 태평양지역 경제협력 확대</li> <li>• 대규모 경제사업의 진척</li> <li>• 통일한국과의 경협을 통한 새로운 경제발전 동력 마련</li> </ul>
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아 극동지역의 교육 등 공공재 공급 확대와 사회안정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아 언어·문화의 확산</li> <li>• 한러 사회관계망의 발전 및</li> <li>• 사회 안정→러시아 극동지역 인구 안정</li> </ul>

## 다. 통일외교 추진 방향

한반도 통일을 위한 미·중·일·러에 대한 정책 가운데 공통적으로 적용 가능한 정책은 ① 다자주의적 협력의 강화, ② 통일편익의 규모 확대를 위한 경제협력의 증진 및 이익 교집합의 다양화와 이러한 편익의 적극적인 제시와 설득, ③ 정부 간, 민간, 그리고 1.5 트랙의 협력 네트워크 다원화 및 다층화, 그리고 ④ 한반도 통일의 편익에 대한 이해와 통일한국 및 동아시아의 비전 확산을 위한 공공외교의 강조이다.

첫째, 미·일·중·러에 대한 통일정책 가운데 이들이 공통적으로 수용할 수 있는 입장은 한반도 통일 과정에서 다자주의 협력의 강화라고 할 수 있다. 한반도 문제 해결의 다자주의적 접근은 북핵문제 해결을 위한 6자회담 등에서 이미 실시되고 있는 정책이다. 한반도 통일에 대해 다자주의 접근이 적용될 경우, 개별국가는 다자주의 접근에 참여함으로써 자국의 국가이익을 증진시키고자 할 것이다. 또한 다자주의적 접근은 개별국가의 이익 표출을 억제하는 효과가 있다는 점에서 유용한 접근이 될 수 있다.

둘째, 통일외교의 보다 구체적인 내용은 통일편익의 규모 확대를 위한 경제협력의 증진과 이익 교집합의 다양화, 그리고 이러한 편익의 적극적인 제시를 통해 한반도 통일에 대한 공감대와 협력을 도출해야 할 것이다. 통일의 편익을 증가시키기 위해 제도적 접근과 함께 실질적인 경제협력의 범위를 확대할 필요가 있다. 특히 통일의 편익은 정치, 안보, 경제, 사회 등 다양한 영역에서 발견될 수 있으며, 통일한국이 한반도 주변국에 어떠한 편익을 제공할 수 있으며, 이러한 편익이 향후 통일한국으로 인해 초래될 것으로 우려되는 불이익이나 비용을 어떻게 완화하거나 해소할 수 있을지를 보다 종합적이고 구체

적으로 제시할 필요가 있다.

셋째, 통일외교의 기반은 다자간 혹은 쌍무관계의 발전을 위한 협력 네트워크의 구축이라고 할 수 있다. 이미 동아시아에는 많은 지역적 아키텍처가 존재하고 있다. 그러나 이러한 아키텍처에도 지역협력이나 쌍무관계에서의 네트워크에는 편차가 크다. 예를 들어 미국과의 관계에서는 비교적 광범위하고 다양한 협력 네트워크가 작동하고 있다. 이는 그동안의 동맹관계를 반증하는 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 중국이나 러시아와의 네트워크는 ‘전략적 동반자관계’로 선언했지만 여전히 다양하다고 보기 어렵다. 특히 중국과 러시아의 경우 북한과 소비에트 시기의 경험을 공유하는 학자나 관료층 가운데에는 북한의 정책이나 입장을 지지하는 경향이 있으며, 정책우선순위가 낮은 한반도 관련 정책에서 이들의 영향력이 확대되어 반영될 가능성도 있다. 따라서 이들에 대한 한반도문제와 통일의 편익을 설득하려는 노력과 함께 이들의 입장에 균형을 유지할 수 있는 새로운 협력 네트워크를 지속적으로 개발할 필요가 있다.

넷째, 한반도 통일에 대한 지원을 획득·강화하기 위한 공공외교의 추진이다. 정부 간 접근도 중요하지만 개별국가들 모두 공공외교를 강조하고 있다. 대부분 자국의 이해를 보호하고자 추진하는 맥락이기는 하지만 공공외교의 필요에 대해서는 공감하고 있는 것이다. 특히 한반도 통일과 관련해서는 한반도 분단의 비용과 통일의 편익, 통일 한국의 비전, 그리고 나아가 동아시아 비전에 대한 공감대를 확산할 필요가 있다. 다만 공공외교의 수단과 내용에는 개별국 수준에서 차이가 나타날 수 있다. 예를 들어 미중, 미러 간의 갈등 시 한국의 통일 정책이 가지는 어려움에 대한 이해를 확산하는 문제는 공통적으로 추진될 사안이다.

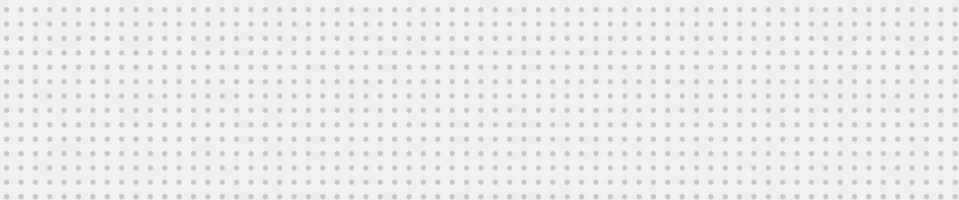
주변국의 우려와 관련해 근본적인 문제는 통일과 남북관계에 대

한 기본적인 입장의 천명이라고 할 수 있다. 한반도 통일을 지원하는 중요한 요소 가운데 하나는 남북관계의 개선이다. 북한의 도발과 남북관계 악화, 그리고 국제적 긴장 고조는 미중, 미러관계의 긴장을 초래할 수 있으며, 이러한 상황에서 한미동맹과 한국주도의 통일은 중러의 입장에서 본다면 바람직하다고 보기 어려울 수 있다. 남북관계의 악화는 한중관계나 미중관계에 악재로 작용할 수 있으며, 이러한 악재를 줄이기 위한 노력이 필요하다. 이러한 의미에서 볼 때 중국이나 러시아의 경우 북한의 주권존중이라는 공식적 입장 표명과 별개로 대북관계에서 실질적으로 객관적이고 합리적인 입장을 견지할 필요가 있음을 설득할 필요가 있을 것이다.



V

통일대계 연구 4차년도 사업:  
북한 지역의 민주화와 시장화







## 1. 민주화와 양질의 거버넌스 수립

### 가. 통일과 북한 지역 민주화의 전략적 지평

2013년 출범한 박근혜정부는 ‘작은 통일에서 큰 통일’을 지향하며 궁극적으로 ‘국민이 공감하고 국제사회가 환영하며 한반도 구성원 모두가 행복한 통일’을 성취하고자 한다.<sup>16</sup> 여기서 작은 통일이란, 먼저 실질적 평화를 기초로 군사적 대결을 완화하고, 경제공동체를 건설하는 것이다. 다음 단계로서 정치통합을 통한 큰 통일을 이룬다는 것이다. 통일로 가는 여정에서 가장 필요한 것은 국민적 공감대인데, 이를 위해 자유민주주의 질서에 기초한 민족공동체통일방안을 계승·발전시켜야 한다. 또한 통일외교를 꾸준히 추진하여 국제적 통일 공감대를 증가시키면서 통일이 주변국 이해와 부합한다는 것을 설득시켜야 한다. 통일의 목적은 한민족 구성원 모두가 행복한 삶을 누리는 ‘행복한 통일’이 되어야 하는데, 특히 북한 주민의 고통을 방치해서는 안된다. 이러한 통일은 기다리는 통일이 아니라, 다가서는 통일, 국민의 역량을 결집하고 국제사회와 협력을 통해 실질적으로 준비하는 통일이 되어야 한다.

이와 같은 통일 관념은 그 동안 한국 정부가 견지해오던 통일관과 크게 차이를 보이지 않는다. 예를 들어 통일부 통일교육원이 간행한 『통일문제의 이해 2011』은 통일을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 “통일이란 분단이전 상태로의 회귀가 아니라 서로 다른 두 체제를 하나로 통합하여 자유민주주의와 시장경제, 인간의 존엄과 가치 존중을 기반으로 하는 민족공동체의 건설을 의미한다”는 것이다.

---

<sup>16</sup> 박근혜, 「외교안보통일 정책발표 기자회견」, (2012.11.5); 18대 대통령직 인수위원회, 「박근혜정부 국정과제」 (2013.2), p. 189.

이와 같은 통일을 실현하는데 있어서 핵심 과제 중의 하나는 북한에 민주주의와 시장경제 체제를 건설하는 것이다. 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 공고화시키는 것은 경제공동체 건설을 통한 ‘작은 통일’, 정치통합을 통한 ‘큰 통일’, 자유민주주의 질서에 기초한 민족공동체 통일방안, ‘한민족 구성원 모두에게 행복한 삶’을 보장하기 위한 기본 배경이 되는 작업이 된다.

물론 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 것은 당면과제는 아니다. 이러한 과업은 매우 오랜 시간에 걸쳐서 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 궁극적으로 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 구체적 도정은 한 가지만 존재하는 것이 아니라, 매우 다양한 방식과 경로가 존재한다. 이러한 의미에서 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 과정은 아직 그 경로와 방식이 결정되지 않는 열린 과정이다. 이러한 과정은 특히 더 많은 변화를 경험해야 하는 북한 지역 주민의 자발성과 협조 없이는 불가능하게 될 것이다.

우리는 통일한국이 궁극적으로 민주주의와 시장경제에 기반을 뒀야 한다는 것을 전제로 하면서도, 그 과정과 방법 및 속도에 대해서는 열린 자세를 취해야 한다. 물론 민주주의와 시장경제가 내재적 갈등과 문제가 존재하지 않고 자동으로 자유와 번영을 선사하는 완전한 체제는 아니다. 민주주의와 시장경제를 성립시켜 가는 과정도 어렵고 지난하지만, 일단 성립한 민주주의와 시장경제가 자유와 번영을 생산하도록 유지하는 것도 매우 지난한 과정이며 그 내부에 상당한 갈등을 내포하고 있다.

통일한국이 민주주의와 시장경제를 지향해야 하는 이유는 이러한 두 제도가 인류가 실제로 성립시켜 가동시킨 것들 중에서 최선의 체제이기 때문이다. 민주주의와 시장경제는 그 어떤 유토피아적 도면도 아니며, 자신의 견해가 올바름을 절대 확신하는 소수의 전위가 다수

에게 강요한 제도도 아니다. 민주주의와 시장경제는 인류가 전 역사 과정 속에서 수많은 시행착오, 그리고 다른 종류의 여러 정치 및 경제 체제와의 경쟁 속에서 발전시켜온 실존하는 체제이다.

역사적 경험에서 볼 때, 민주주의와 시장경제라는 문패를 달고서도, 구체적으로는 매우 다양한 정치체 및 경제체가 존재할 수 있으며 그 성과도 다양했다. 이는 해당 국가의 역사적 궤적, 주어진 국제적 환경, 내부 체제의 발전 수준 및 국민의 선호에 따라 결정된다. 또한 역사적 경험에서 볼 때 모든 민주주의와 시장경제가 정치적 자유를 보장하거나 경제적 성과를 산출하는데 효과적인 것은 아니다. 경우에 따라 민주주의는 정치적 혼란을 조장하며, 극단주의자들에게 정권을 잡을 기회를 제공하였다. 또한 시장경제는 많은 정치적 권력자 또는 경제적 독과점의 지배 하에서 경제성장과 복지 보다는 정체와 불평등을 조장하기도 했다. 또한 많은 나라는 민주주의 정치체제 하에서가 아니라 권위주의적 정치체제 하에서 급속한 경제성장을 이루기도 하였다.

이를 보면 민주주의와 시장경제가 반드시 자유와 번영을 자동적으로 보장하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 민주주의와 시장경제는 자유와 번영을 산출할 수 있는 방식으로 건설되어야 한다. 이제까지 역사적 경험에서 보면, 이러한 민주주의와 시장경제를 성취한 국가는 지구상에서 오히려 예외적 소수에 불과하다. 한국은 아직 미비한 점이 많기는 하지만, 역사적으로 이러한 소수 집단에 속하게 된 행운스러운 국가이다. 우리가 지향하는 ‘행복한 통일’은 통일된 남북한이 자유와 번영을 구가하는 방식으로 민주주의와 시장경제를 건설하는 것이다. 앞서 언급하였다시피, 이제까지 인류가 경험한 다양한 정치체 및 경제체 중에서 자유와 번영을 구가하는 것을 보장하는 것은 불완전하지만 민주주의와 시장경제가 최선이다.

‘행복한 통일’의 성취 다시 말해 남북한이 공히 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제를 공유하게 만드는 작업은 결코 쉬운 작업이 아니며, 반드시 성공이 보장된 시도도 아니다. 역사적으로 볼 때, 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제의 달성은 때로는 매우 험악하고 대부분 장기간에 걸치는 지난한 내부 갈등을 통과하는 과정 속에서 성취되었다. 이는 1950년대 빈곤과 독재로부터 출발하여 점진적으로 경제성장과 민주화를 달성하였던 한국의 경험이 가장 잘 보여준다. 그런데 이러한 한국의 경험은 시간상으로 선후는 있지만 보다 먼 과거의 역사에서 현재의 서방 선진국가들이 경험했던 것과 정도의 차이는 있지만 유사하다고 할 수 있다. 이러한 사례에서 나타나듯이 대부분의 민주화와 시장화는 해당 국가의 내생적 과정으로 진행되며, 민주주의와 시장경제를 외부로부터 급속하게 이식하고자 했던 시도는 대체로 실패했다.

남북한에 공히 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제를 건설하여 ‘행복한 통일’을 성취하겠다는 시도는 역사적으로 유례가 없는 시도라고 할 수 있다. 한국은 이미 불완전하더라도 자유와 번영을 구가하며 끊임없는 개선장치를 내장한 민주주의와 시장경제를 달성하였다. 그러나 북한은 아직까지도 전체주의적 잔재를 그 내부에 담지하고 있는 개인독재국가에 머물러 있으며, 지난 20여년 동안 경제는 정체 상태에 있었고 주민 생활은 매우 우려스러운 상태를 지속하고 있다. 따라서 통일한국이 민주주의와 시장경제에 바탕을 두고자 한다면, 북한 지역에서 민주주의와 시장경제가 건설되어야 하며, 이것이 한국의 그것과 통합이 되어야 한다.

결과적으로 통일 한국의 민주주의와 시장경제를 건설하는 이중 과정이 되어야 한다는 것을 보여준다. 그런데 두 가지 과정 모두가 지난한 과정과 과업이 될 것이다. 먼저 북한 지역에 자유와 번영을 구가하

는 민주주의와 시장경제를 건설하는 작업은 매우 장기적 과정이 될 수밖에 없다. 한국의 경우 1950년대의 빈곤과 독재로부터 ‘민주화’와 ‘산업화’를 달성하는 데는 (1987년 대통령 직선제 성취를 하나의 전환점으로 본다면) 적어도 30~40년이 소요되었다. 북한의 ‘자연발생적’ 진화도 매우 행운스러운 경우에 그 정도의 시간이 걸릴 것으로 일단 상정할 수 있다. 또한 한국의 경험이 보여주듯이, 이러한 과정은 정치적으로 매우 극심한 갈등을 통과해야 할 수도 있다. 나아가 북한 지역에 민주주의와 시장경제가 정착되어가는 것에 맞추어, 한국과의 정치적·경제적 통합이 점진적으로 진행되어야 한다. 이러한 남북한의 통합과정에는 아직 경험하거나 상상하지 못한 여러 난제가 그 해결을 기다리고 있을 것이다. 선진국으로부터 후진국으로의 제도 이식 또는 정책 개념 수출은 대체로 실패한다는 것이 이제까지 국제원조업계가 경험적으로 체득한 교훈이다.

이상의 논리 전개에 바탕하여 다음과 같은 몇 가지 결론을 끌어낼 수 있다.

첫째, 남북한이 ‘행복한 통일’의 성취를 위해 북한 지역에 민주주의와 시장경제를 건설하는 것이 필요하다.

둘째, 그렇지만 민주주의와 시장경제의 건설이라는 것이 어느 경우든 매우 지난하고 시간이 걸리는 과정이었음에 비추어 볼 때, 북한지역에 민주주의와 시장경제의 건설이 한국의 통일정책의 즉각적 당면 목표가 되어서는 안된다.

셋째, 북한 지역에 민주주의와 시장경제의 건설은 매우 지난하며 그 안에 격렬한 갈등과 혼란을 내포할 수도 있는 장기적으로 과정으로서 북한 주민의 자발적인 지향을 통해서만 성공적으로 성취될 수 있다.

넷째, 궁극적으로 ‘행복한 통일’을 지향하지만, 한국이 북한 지역

에서의 민주주의와 시장경제 성립을 건설적으로 축성할 수 있는 방법 또는 그 바람직성 또는 그 효과에 대해서는 아직도 불명확한 것이 매우 많다.

다섯째, 남북한에서 각각 상이한 역사적 궤적과 품질 및 사회정치적 배경을 가지는 민주주의와 시장경제 또는 유사 체제를 하나의 민주주의와 시장경제로 통합하는 문제를 해결하는데도 많은 예기치 않은 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 기존의 문헌은 불충분한 실마리만 제공한다.

여섯째, ‘행복한 통일’이 성취되려면 통일한국에서의 민주주의와 시장경제는 자유와 번영을 보장하는 방식으로 성립되어야 한다. 그러나 많은 경우 민주주의와 시장경제가 자동적으로 자유와 번영을 보장하는 것은 아니며, 그 역의 효과를 낼 수도 있다. 민주주의와 시장경제가 자유와 번영을 보장하는 방식으로 기능하도록 만드는 것에 대해서는 여러 견해가 존재하며, 이에 대해 충분히 숙고하고, ‘행복한 통일’을 위해 활용해야 한다.

이러한 인식을 바탕으로 북한에서 민주주의와 시장경제를 건설하는 것을 장기적 과제로 설정하면서, 그와 관련된 여러 문제를 발굴하고 그 해결책을 탐구하는 것을 목표로 한다. 물론 북한에 민주주의와 시장경제가 건설되는 방식과 속도에는 다양한 가능성이 있고 또한 남북한의 체제가 통합되는 방식과 속도에도 무한한 변종이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 민주주의와 시장경제 건설과 관련한 그리고 남북한의 두 체제가 통합하는데서 발생할 수 있는 가장 기본적인 문제와 과제들을 포착해보고자 하는 시도는 시작할 수 있다. 보다 구체적이고 실무적인 과제는 연구가 심화되어 감에 따라 또한 북한에서 변화가 진전함에 따라 보다 구체적으로 제기될 수 있고, 또한 보다 구체적 해법이 제시될 수 있을 것이다. 이러한 연구는 최근 남북한의

통일과 통합의 연구가 거대담론 위주의 논의에서 벗어나 보다 세분화된 분야별 연구로 발전해야 한다는 요구에도 부합한다.

본 연구는 두 개의 프로젝트로 나뉘어서 추진된다. 하나는 ‘민주화 및 양질의 거버넌스 수립’이고 다른 하나는 ‘시장화와 빈곤감소형 경제질서의 수립’이다. 이러한 문제 설정은 민주화가 반드시 양질의 거버넌스의 추진을 의미하지 않는다는 것, 또는 그 반대도 성립한다는 것을 염두에 두면서, 양자를 동시에 추구해야 한다는 목표 설정을 보여준다. 아울러 시장화의 경우도 이것이 반드시 경제성장의 발생과 등치되지 않으며 또한 나아가 시장화와 경제성장이 반드시 빈곤감소와 등치되지 않는다는 것을 보여준다. 따라서 자유와 번영을 보장하는 민주주의와 시장경제 건설을 위해서는 ‘민주화 및 양질의 거버넌스 수립’ 그리고 ‘시장화와 빈곤감소형 경제질서의 수립’이 각각 동시에 추진되어야 하며, 이러한 성격의 민주화와 시장화가 상호 결합하여야 한다.

이러한 문제설정과 연구는 한국에서의 관련 연구에 다양한 기여를 하게 될 것으로 기대된다. 먼저 독재국가 또는 저발전국의 시장화 및 경제발전과 관련하여 최근 국제학계에서는 다양한 새로운 이론과 개념이 전개되고 있으나, 한국에서의 북한 변화 연구 또는 대북정책 수립 연구 그리고 통일 과정 및 이후 이질적 체제 통합의 연구와 관련하여 국제학계의 이론과 개념 그리고 정책 대안이 소개되어 있지 않다. 따라서 한국에서의 논의가 국제사회의 정치학계의 정치변화론 그리고 경제학계의 경제발전론과 유리되어 전개되는 경향이 있는데, 본 연구는 이러한 간극을 메우는데 도움이 될 것이다. 둘째, 북한의 변화 그리고 궁극적으로 시장화 및 경제발전 과정에서 당면하게 되는 여러 정책 문제에 대해 한국학계에서는 아직 착안되어 있지 않거나, 단순하게 반복되는 저널리즘적 발언만 존재(예를 들어 ‘박정희식 개

발독재'론)한다. 또한 그 실질적 구체적 가능성과 타당성을 현재 국제 학계에 축적되어온 이론과 개념 및 통찰에 접맥하여 검토하고자 하는 시도는 지나치게 취약한 경향이 있는데, 본 연구는 이러한 간극을 메우는데 도움이 될 것이다. 셋째, 한국에서의 통일과 민주적 정치체제 그리고 변영하는 시장경제 수립에 관한 연구 경향은 현재의 북한체제가 충분히 변화해있거나, 또는 붕괴할 것을 전제로 연구를 하는 경향이 있지만, 현재의 독재 상태를 어떻게 변화시킬 것인가, 그리고 그러한 과정에서 당면하게 되는 정책적 문제가 무엇인가에 대해서 적극적인 발상을 전개하는 경향이 취약하다. 다시 말해, 본 연구는 통일이 된 다음에 무엇을 어떻게 할 것인가가 아니라, '행복한 통일'을 이루기 위해서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 다룬다.

본 연구는 국제적·역사적으로 변영하는 민주주의와 시장경제 성립에서의 다양한 경험과 이론을 연구하여 북한 지역에 변영하는 민주주의와 시장경제를 수립하는 데서 발생하는 도전과 정책과제를 규명하는데, 본 연구가 다른 기존 연구와 차별화되는 연구 목적은 다음과 같은 세 가지 점에 있다.

첫째, 이론과 정책의 접맥이다. 본 연구는 민주주의와 시장경제 건설과 관련하여 이론적으로 탄탄하게 뒷받침되는 정책 발상을 전개할 것이다. 독재국가의 정치 변화 및 민주주의 수립 그리고 경제발전의 발동을 위하여 현재 국제학계에서 전개하고 있는 다양한 논의를 이해하고 우리의 현실에 맞게 정책으로 실행하는(operationalization) 것을 학문적으로 소화해 낼 것이다.

둘째, 국제와 국내의 접맥이다. 본 연구는 민주주의+시장경제와 관련한 국제학계의 주요 경향 및 주요 국제기관이 채택하고 있는 정책사상을 국내에서 북한 변화와 남북통합에 관련하여 전개하고 있는 연구와 접맥한다. 국내에서의 북한 변화 연구 및 남북통합 연구가 국



제학계 및 주요 관련 기관의 정책 사상 및 수단과 동떨어지게 되는 경우, 국제사회를 대상으로 한국의 견해를 설득력 있게 전개하기 어려우며, 나쁜 경우에는 오해를 불러일으킬 수 있다.

셋째, 변화 및 통일 이후가 아니라 변화와 통일을 만들기 위한 문제 설정이다. 위에서 설명하였듯이, 북한과 같은 체제가 ‘민주화’ 및 번영하는 시장경제 수립과 관련된 조치가 생각할만한 수준으로 변화하는 것은 매우 어려운 것이라는 것이 일반적인 학계의 인식이다. 또한 북한 급작스러운 붕괴에 대하여 우리가 대비하는 작업은 반드시 수행되어야 할 사항이지만, 다른 하나는 현재의 체제가 당분간 존속한다는 전제하에 현존 체제를 변화하게 만들 수 있는 대북정책의 여러 측면, 그리고 위로부터든 아래로부터든 내부 변화가 발생했을 때 이를 보다 건설적인 방향으로 확대시킬 수 있는 방안에 대해 생각하는 것도 매우 중요하다. 본 연구는 후자에 중점을 둘 것이다.

이러한 차원에서 본 연구는 북한의 정치 변화 및 궁극적으로 민주화 추동 그리고 서방형 시장경제 수립이라는 전략적 목적을 시야에 두면서, 첫째, 이러한 방향으로 변화가 발생하도록 만드는 데 있어서 우리가 정책적으로 착안하고 고민해야 하는 주요 사안을 선정하고, 둘째, 이에 관한 국제학계의 주요 논의 내용, 주요 관련 국제기구의 정책 논의를 북한 문제에 어떻게 적용할 것인가를 기본 틀로 각 사안을 다룰 것이다.

『민주화 및 양질의 거버넌스 수립』은 3부로 나누어 일곱 가지 주제를 다룬다. 제1부는 경제발전과 정치발전에 관한 것으로 성공/실패하는 국가의 특징과 변화, 그리고 양질의 거버넌스와 개발독재론의 비교, 제2부는 법치 및 반부패와 민주주의에 관한 것으로 체제전환국의 부패와 양질의 거버넌스 수립의 과제와 민주적 시장경제의 기초로서 ‘법의 지배’를 다룬다. 제3부는 독재정권의 민주화와 관련된 세 가

지 문제를 다룬다. 독재국가에서 민주정치 수립 저해 요인과 극복의 과제, 독재국가에 대한 민주주의 원조, 독재국가와 비폭력 저항이다.

## 나. 북한 민주화 관련 세부 주제

### (1) 북한을 ‘실패국가’에서 ‘성공국가’로 전환시키는 문제

이 문제의 핵심은 북한에 성립해 있는 제도를 바꾸는 것이다. 기본적으로 어떤 국가가 실패하는 국가가 되느냐, 성공하는 국가가 되느냐를 결정하는 것은 그 나라에 존재하는 제도에 의해서 결정되기 때문이다. 1,300년의 역사를 같이하던 남북한이 현재와 같은 격차를 보이게 된 근본 원인은 북한 이후 남북한에 성립하게 된 상이한 제도 때문이다.

그런데 실패국가의 성공국가로의 전환에 관해서 애석하게도 현재의 사회과학은 효과적인 처방을 제시하지 못하고 있다. 다만 효과가 없는 처방이 어떠한 것인가에 대한 일정한 합의는 존재한다. 그것은 선진 산업 국가에 기초한 개발 수단은 개발도상국의 목표를 달성하는데 있어 부적절하다는 것이다. 가장 대표적으로 선진국가에서 기능하는 제도와 정책을 곧바로 개발도상국에 이식하는 시도이다. 이러한 시도는 피이식 국가에 이식된 정책과 제도의 존속과 운영에 대해 깊은 이해관계를 가지는 세력이 존재할 때만 성공 할 수 있다. 그러나 애초부터 이러한 정책과 제도가 그 나라에 성립하지 않았던 이유는 그러한 정책과 제도를 지지하는 정치세력이 존재하지 않기 때문이다.

제도의 성격을 국가의 성공과 실패의 기준이라는 것을 주장했던 노스(Douglass C. North) 등의 학자들은 실패국가를 성공국가로 전

환시키는데 있어서 2단계 접근을 제안한다. 첫 단계의 문제는 개발도상 사회가 일인당 소득을 400달러로부터 8,000달러로 끌어올릴 수 있도록 하는 것이다. 둘째 단계는 개발문제를 제한접근질서로부터 개방접근질서로 이행하도록 하는 것이다. 즉, 일인당 소득을 8,000달러로부터 35,000달러로 올리는 것이다. 첫 단계와 둘째 단계의 전환은 근본적으로 다른 성격을 갖는다. 그 이유는 첫 단계의 전환은 노스 등의 이론에서 제한접근질서 속에서의 변화이지만, 둘째 단계의 전환은 제한접근질서를 개방접근질서로 바꾸는 전환이기 때문이다. 단순화시킨다면, 제한접근질서는 접근의 제한, 지대창출 그리고 경쟁의 선택적 억압을 특징으로 하고 개방접근질서는 개방 접근과 경쟁을 특징으로 한다. 정당, 의회, 미디어, 시장, 은행 등이 두 제도에 공히 존재하지만, 그 존속과 기능의 배경이 다르기 때문에, 동일한 제도 형태도 두 사회 질서에서 상이하게 작용한다. 그런데 지구상의 대부분의 나라는 제한접근질서로 분류되는데, 여기에는 크게 세 가지 유형이 존재한다. 취약한 제한접근질서, 기초적 제한접근질서, 성숙한 제한접근질서이다. 앞서 말한 첫 번째 단계의 변화는 취약한 또는 기초적 제한접근질서에 속하는 국가를 성숙한 제한접근질서로 변화시킨다는 것이다. 이러한 변화에서 핵심 과제는 민간 조직을 등장시키는 것이며, 상당한 정도의 빈곤감소를 성취하는 것이다. 둘째 단계의 변화는 성숙한 제한접근질서를 개방접근질서로 변화시키는 것을 의미한다. 이러한 변화에서 핵심은 법치와 결사의 자유를 일반 사회 전체로 확장하는 것이며, 군대와 경찰과 같은 폭력에 대한 중앙집권적이고 공고화된 통제를 수립하는 것이다. 북한의 변화도 이와 같은 2단계 도식에 따라 상정할 수 있을 것이다.

## (2) 양질의 거버넌스 우선론과 개발독재론

위에서 실패국가의 전형이라고 할 수 있는 북한에서의 제한접근 질서를 성공국가의 전형이라고 할 수 있는 개방접근질서로 바꾸는 데 있어서 2단계적 사고가 필요하다고 했다. 현재 국제사회에서 이러한 단계적 접근방법의 첫 단계 이행과 관련하여 주류적 사고를 형성하는 것이 양질의 거버넌스 우선론이다. 그런데 한국에서는 이와는 달리 개발독재론이 빈번하게 거론된다. 이 두 가지 사고 모두는 북한에 적용되기에는 상당한 문제점을 내포하고 있다.

양질의 거버넌스는 재산권 보호, 정부신뢰도 증가 등과 같은 제도들의 발전이 빈곤감소와 투자와 경제성장에 기여할 수 있다는 주장이다. 세계은행(World Bank)이 제시하는 양질의 거버넌스의 실현을 위한 주요 아젠다는 다음과 같다. 첫째, 사법 개혁이다. 둘째, 반부패 전략이다. 셋째, 친시장 거버넌스(pro-market governance)이다. 이와 같은 양질의 거버넌스의 실현을 위한 세계은행의 주요 아젠다의 기본적인 목적은 ‘발전’이다.

한국에서 개발독재 담론은 경제성장과 관련하여 가장 중요한 담론 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 개발독재론은 정치권과 언론 등에 의해서 만들어져 확산된 이데올로기적 담론의 성격을 가지고 있다. 개발독재는 통상적으로 “경제성장을 위해서는 정치적 안정이 불가결하다는 이유로 정치참여를 크게 제한하는 독재를 정당화하는 체제”로 규정되고 있다.

북한체제의 변화와 경제발전을 위해서는 점진적인 개혁조치를 추진하는 ‘충분한 양질의 거버넌스(good enough governance)’론이 일정정도 가능성을 가지고 추진될 수 있다. 북한체제가 단기간의 급속한 개혁을 추진하는 것을 기대하기 어려운 상황에서 최선의 것을 찾

기 보다는 ‘충분한 양질’을 찾는 것이 바람직할 것이다. 첫째, 현재 북한체제에 가장 중요한 것은 ‘생산의 복원’이다. 둘째, 경공업 부문에 대한 획기적인 투자확대가 진행되어야 한다. 물론 경공업과 농업 부문의 개혁은 제도적 개혁을 동반해야 한다. 충분한 양질의 거버넌스론은 정책적 우선순위를 고려하여 사회의 시스템 개혁과 시민사회의 위상과 역할의 변화를 모색한다.

### (3) 체제전환국에서의 관료부패 문제와 북한 변화에의 시사점

북한을 변화시키고 궁극적으로 민주주의를 성립하게 하는 데 있어서 지금까지 간과되었던 문제가 부패문제이다. 국제투명성기구(Transparency International) 그리고 세계은행의 평가에 따르면 북한은 전 세계에서 가장 부패가 심한 국가 중의 하나이다. 민주주의의 근간은 법의 지배인데, 부패는 법의 지배가 실현되지 않고 있다는 것을 가장 분명하게 보여주는 것이다. 또한 부패는 권력을 가진 자의 부익부와 권력을 가지지 못한 자의 빈익빈을 조장하고, 사회불안의 잠재력을 증가시켜줌으로써 안정된 정치체제 수립에 저해 요인이 된다. 아울러 부패가 만연한 사회는 개인들의 투자가 생산성 증대가 아니라 정치권력과의 결탁을 통해 이권을 획득하고자하는 방향, 즉 비생산적 투자를 조장함으로써 경제성장에도 부정적 영향을 미친다.

북한의 관료부패, 특히 일반적 관료부패의 경우에는 체제전환국들의 관료부패와 어느 정도 유사점을 지니고 있다. 그렇지만 북한은 이 나라들과 비교할 수 없을 정도로 사적 부문 자체가 취약하고, 주민들이 국가의 정치적·경제적 통제로부터 별로 자유롭지 못하다는 점에서 질적인 차이가 크다. 즉 러시아나 중동부 유럽 나라들이든, 중국이든 체제전환국들의 관료부패가 양질의 거버넌스에 미치는 부정적

영향을 검토한 위의 논의와 비교할 때 북한의 경우에는 그 영향이 훨씬 더 부정적이다. 첫째, 북한 지배자의 과도한 권력 집중에서 기인하는 정치적 부패가 양질의 거버넌스의 잠재적 가능성을 심각하게 제약하고 있다. 둘째, 국가기관의 조직적 부패가 법의 지배 가능성을 크게 침식하고 있다. 셋째, 간부들의 일반적 관료부패가 사회적 신뢰를 약화시키고, 시민사회의 자율적 주체 형성의 잠재적 가능성을 매우 어렵게 하고 있다.

북한이 장차 ‘급진적’ 또는 ‘점진적’ 방식으로 체제전환을 한다고 상정할 때 관료부패를 억제하고 양질의 거버넌스의 실현 가능성을 실현한다고 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 그런 가능성을 전적으로 배제해서는 안되는 이유는 체제전환국들의 관료부패는 해당국의 정치·경제체제 특성이나 국가의 경제개혁정책에 영향을 받는 사회구조적 요인에 의해 일차적으로 규정되기 때문이다. 따라서 체제전환과 정치·경제개혁의 효과적인 추진에 의해 관료부패를 억제할 수 있는 국내의 정치경제적 조건과 국제적인 대북 관여 등이 복합적으로 작용할 경우, 관료부패와 양질의 거버넌스의 악순환적 관계를 약화시킬 수 있는 가능성을 찾을 수 있을 지도 모른다.

#### (4) 북한에서 민주화와 경제발전을 위한 법의 지배 실현의 과제

법의 지배는 경제발전과 민주화라는 두 가지의 목표 달성을 위해 반드시 필요하다. 민주적 지배체제에서 법의 지배는 경제성장을 위한 수단이며 양질의 거버넌스가 확보되고 유지되는 안전판이다. 또한 독재국가 또는 사회주의 국가에서 체제를 전환하는 국가에게 법의 지배는 국민의 안전을 확보하기 위한 수단이며 인권을 보호하는 역할을

한다. 사회주의 저개발국가에서 민주적 경제발전을 도모하는 국가로 전환된 사례들은 법의 지배와 높은 수준의 민주체제가 정착되는데 오랜 시간이 소요됨을 보여 주고 있다.

북한에서의 법의 지배 정착은 현재로서는 매우 비관적이다. 북한의 경우 법치주의가 지배하고 있다기보다는 북한 당국의 최고통치자의 결단을 더욱 중시하는 경향이 있기 때문에, 실제의 법적용이 어떠한 모습으로 나타날지에 대한 예측이 곤란하다. 북한은 외국인투자유치를 필요로 하면서도 이로 인한 경제개방이 국내정치체제에 미칠 부정적인 영향을 우려하여 외국인투자기업의 경제활동의 자유를 일정한 한도로 제한하고 있으며 외국인투자법제의 근본적인 문제점으로 지적되어온 투자자 보호를 위한 절차규정이 제대로 마련되어 있지 않다.

국제사회에서 사회주의 개도국이 법의 지배를 수용하는 과정을 고려할 때 북한의 경우에도 법의 지배를 위한 첫 작업에서부터 법의 지배가 시행될 수 있는 토대가 만들어지기까지의 단계는 다음과 같은 ‘법의 지배를 통한 경제사회개발 프로세스’로 구성될 수 있다.

첫 단계는 북한의 헌법 및 법령을 개정하여 경제행위주체들의 권리를 실정법의 규정에 따른 권리를 넘어 자연권에 기초한 권리로 확대하고 법령을 통한 권리실현 및 구제의 절차를 명확하게 규정하고 공개하는 단계이다. 두 번째 단계는 사법개혁을 이행하는 것이다. 사법개혁은 당과 정치권력으로부터 독립된 사법부를 수립하고, 법률가 직업을 전문직화함으로써 기반이 조성된다. 또한 사법적 효율을 제고하기 위한 절차의 투명성을 확보하고, 법률에 따른 권리의 침해가 발생한 경우에 사법부에 대한 접근가능성을 제고하여야 한다. 세 번째 단계는 양질의 거버넌스를 통한 보다 광범위하고 심도 있는 입법 및 행정체제의 개혁을 추진하는 것이다. 네 번째 단계는 법률지원 프로

그럼과 정부기관이 아닌 단체를 통해서 법적 권리의 주장과 사법적 구제절차의 접근성을 제고하는 것이다. 다섯 번째 단계는 경찰, 검찰 그리고 교도소 개혁 등 사법 집행조직의 개혁을 통해 사법적 정의실현을 위한 조직정비를 대대적으로 진행하는 것이다.

#### (5) 독재국가에서 민주정치 저해 요인의 극복과 북한

민주주의는 현실에서 다양하게 사용되지만, 우리가 말하는 민주주의는 서구 사상에서 발전한 민주주의를 의미한다. 그 중요 요소들은 권리와 자유, 경쟁, 참여, 책임성이다. 이와 같은 민주주의의 핵심 요소를 제도적 차원에서 보면, 정치참여와 직접 또는 대의민주주의제도, 통치자의 선출, 선거제도, 집행부, 입법부, 사법부, 헌법과 법률에 기반을 둔 법치주의, 다원주의 정책결정과정, 정치커뮤니케이션, 복수 정당, 이익집단, 매스미디어 등의 존재로 표현할 수 있다.

이러한 민주주의 원칙을 실현하지 못하는 나라가 권위주의 또는 독재국가이다. 이들 국가에서 민주주의가 실현되지 못하고 독재가 유지되는 이유는 다양한 각도에서 포착될 수 있다. 그 중에서 21세기 독재국가의 특징은 두 가지이다. 첫째, 권위주의체제들이 전통적인 통제억압의 수단뿐만 아니라 발달된 소통의 수단들을 권위주의체제의 지배기제의 정당화에 활용하고 있다는 점이다. 둘째, 강력한 지배기제, 즉 강압기구 등 제도적 장치가 잘 되어 있다는 점이다. 전통적인 권위주의체제의 경우에도 억압기제를 독재자의 장기지배에 활용한 공통점이 있으나, 이들 제도들은 변화하는 상황에 스스로를 적응시키지 못했다.

북한은 21세기의 혁명적 변화의 시대에 가장 오랜 기간 독재정권을 유지하고 있는 국가이다. 북한은 독재국가 또는 권위주의국가의



민주화를 저해하는 공통적인 특징들을 보유하고 있다. 예를 들어 단일의 신정주의적 이데올로기, 유일 패권정당, 경찰·비밀경찰 등 폭압적 억압기제, 소수의 권력엘리트 집단과 그들 간의 높은 응집력, 부와 권력이 극단적인 편중, 독재자와 엘리트 간의 과도적 지배연합, 경쟁선거·자유 미디어·법의 지배·시민사회의 부재, 강한 국가능력, 강력한 군부와 군부의 높은 체제 충성심 등 독재국가를 장기간 유지시킬 수 있는 조건들이 잘 갖추어져 있다.

이처럼 북한은 독재국가에서 민주화를 저해하는 제반 요소들이 어떤 독재국가들보다 잘 갖추어져 있으며, 그 작동체제도 비교적 원활하다. 그렇지만 독재국가에서 민주화로의 이행을 저해하는 구조적 조건과 환경, 그리고 그 원인은 영원불변의 것이 아니다. 독재정권의 민주화로의 이행은 많은 경험사례에서 알 수 있듯이 상당한 시간을 요구하며 또 소요된다. 독재의 수준이 매우 높고 강하며 그 적용 범위 또한 매우 광범위하고 깊은 북한에 대해서도 마찬가지다.

## (6) 민주주의 지원론과 북한 민주화

일반적으로 대북지원은 경제지원에 한정되어 생각되고 있다. 그러나 이제까지 논의에서 나타난 것처럼 한 나라의 경제가 번영을 기약하도록 만들자면, 재산권 보장, 계약 준수 장치, 법의 지배와 같은 추가적 보장이 필요하다. 그런데 이러한 보장은 해당국가에 민주주의가 성립해 있을수록 그 확실성이 증가한다. 따라서 해당 국가의 경제를 발전시키기 위해서는 단순히 경제원조가 아니라 경제성장의 법적·정치적 배경이 될 수 있는 민주주의를 성립하게 만드는 차원의 지원이 불가결해진다.

민주주의 지원은 시민문화, 제도 등을 안정화시켜 민주주의를 더

욱 공고하게 만드는 것을 돕는 지원이다. 민주주의 지원은 강압적 또는 무력을 사용하는 것과는 다른 수단을 통해 민주주의 수립을 지원한다. 이러한 지원방식은 다양한 방법을 활용한 지원이 가능하다는 점과 특정 국가의 정치적 의도가 분명히 드러나지 않기 때문에 반감이 낮을 수 있다는 점이다. 민주화를 정착시키기 위한 행위자(actor)들의 대부분이 정부가 직접 나서서 방식이 아닌 비정부기구(Non-Government Organization: NGO), 전문기관과 같은 행위자들로 구성되어 있기 때문이다. 그러나 이러한 방식은 장기적이면서 점진적인 특성을 가지고 있기 때문에 많은 시간과 비용이 투자되는 반면 다양한 변수가 민주주의 발전을 저해시키는 요소로 작용한다. 따라서 외부지원에서 오는 정형화된 선입견을 부과하기 보다는 수원국의 지역적 특수성과 창의성을 강조할 필요가 있는 것이다.

미국과 EU회원국들에 의해 주도되고 있는 민주주의 지원전략은 개발협력의 목적과 전략이 동시에 이루어진다는 것과 양자 및 다자협력 구조에 따른 이해관계 형태로 동시다발적으로 진행되고 있다는 특징을 갖고 있다. 이러한 현상은 민주주의 확산을 좀 더 효과적으로 진행하기 위한 이들의 전략이었던 것이었다. 북한의 변화를 이끌어내기 위해서는 미국의 ‘통합형’과 EU의 ‘분산형’의 장점을 살리되 한반도 상황을 고려한 창조적인 제도 구축이 필요하다. 한반도 및 주변국들은 아직 민주주의와 인권을 매우 이념적이고 정파적으로 이해하려는 경향이 강하다. 그러므로 이러한 차이를 고려한 제도적 구상이 필요하다.

## (7) '비폭력 평화 저항론'의 북한 정치변화에의 함의

비폭력 평화 저항론은 독재와 투쟁하는 데 있어서 폭력적 방법을 배제하고 민중 스스로의 역량에 의거하여 강력한 내부 저항력을 창출하는 가운데 독재를 평화적으로 타도하는 방법에 관한 이론이다. 독재체제는 겉으로 보기에 난공불락(難攻不落)처럼 보이지만 실제적으로는 여러 가지 취약점을 가지고 있다. 비폭력 평화 저항론은 독재자가 구사하는 통제방식이 쉽게 효과적으로 효력을 볼 수 없게 만드는 다양하고 복합적인 투쟁의 방법에 관한 이론이다.

비폭력 평화 저항론은 군사적 무력 투쟁에 비해 희생을 줄일 수 있기 때문에 강조되고 있다. 평화적인 정치적 저항을 통한 비폭력 투쟁과 군사적 무력 투쟁의 사상자 수는 비교할 필요가 없을 정도다. 그리고 이 과정에서 대중의 반향을 불러일으키게 되어 흔히 독재체제에 순응적인 일반 대중이나 관망적인 제3세력까지 동조세력으로 끌어들이 수 있다. 뿐만 아니라 비폭력 평화 저항론은 독재와 폭력적 억압에 대한 두려움을 해소시키기도 하는데, 사실 두려움의 해소야말로 독재 권력을 분쇄하는 핵심 요소라고 할 수 있다. 독재정권을 무너뜨리는 정치적 투쟁의 성공 여부는 민중 스스로의 의지와 역량에 따라 판가름이 난다. 이를 위해 신중하고 철저한 사전 준비가 필요하다. 따라서 충분한 전략적 기획 아래 정치적 저항 운동을 전개해 나가면서 궁극적인 목표인 독재 와해와 더불어 지속가능한 민주주의 구현을 위한 준비 작업을 추진해 나가야 한다.

그런데 과연 북한에서 이러한 비폭력 평화 저항론에 기초한 반체제 민주화 활동이 가능할까? 어느 누구도 현재의 북한체제아래서 민주화 운동의 가능성을 말하기는 힘든 실정이다. 이는 북한체제의 특수성에서 기인한다. 세계사의 유례가 없을 정도로 오랜 기간 동안 외

부 세계와의 단절을 유지해온 폐쇄체제에다 엄청난 수준의 정보공안 통치의 효율적 작동은 전체 속에 매몰된 개인 이외의 인간 존재를 허용하지 않고 있다. 그렇지만 시장의 확대, 외래사조의 유입확대, 국제 사회와의 접촉면 증가 등은 북한에도 변화가 불가피하다는 것을 보여 준다. 이러한 변화가 북한 내부의 정치적 상황에 중대한 영향을 끼치게 될 때 비폭력 평화 저항론은 점차 의미를 가지게 될 것이다.

## 2. 시장화와 빈곤축소형 경제감소형 경제질서의 수립

### 가. 통일과 북한 지역 시장화의 전략적 지평

통일 한반도에 경제민주화와 빈곤감소형 경제성장을 성공적으로 완수하는 것은 그리 쉽지 않다. 남북합의통일은 수많은 갈등을 극복하고 통합된 질서를 갖추는 지난한 ‘신뢰 프로세스’를 거쳐 이루어질 수 있을 것이다. 이 과정에서 서구 선진국가 수준의 민주화와 함께 이루어져야 할 중요한 과제는 정치사회적 신뢰와 합의에 기반한 ‘민주적 경제질서’를 구축하는 것이다.

그 근거는 크게 세 가지이다. 첫째, 최소한 법제도적으로 남북이 합의할 수 있는 통일이념이 ‘민주’이기 때문이다. 둘째, 우리 정부차원에서도 ‘경제민주화’는 당면의 과제이기 때문이다. 셋째, 더욱이 신뢰에 기반한 과정으로서의 남북통일과 이후 질적 통합을 사고할 때 ‘민주적 경제질서’ 형성은 핵심적 과제이다. 이로부터 남북합의 통일의 마스터플랜 즉, 통일대계 실현의 장기적 윤곽(a long-term outline)이 그려질 수 있다.

특히 우리가 지향하는 통일대계의 미래상은 남한과 비교할 때 경

제적 격차가 큰 북한지역 주민들의 빈곤을 감소시키면서도 경제성장을 담보할 수 있는 자유민주적 시장경제이다. 그러나 아직 우리에게 북한지역에 빈곤감소형 경제성장을 이룰 수 있는 시장경제의 설계도가 존재하지 않는다. 자유민주적 시장경제라는 지향점은 있으나 통일 미래상에 걸맞는 총적 디자인이 완성되지 못하고 있다. 즉, 남북합의통일 사회건설 전후 과정에서 형성해야 할 새로운 경제질서의 기본이 되는 계획이자 장기적 마스터플랜이 미(未)수립된 것이다.

북한통일 연구 분야의 남북합의통일 마스터플랜 수립 시각으로 본다면, 근대 국민국가 건설 이후부터 탈사회주의 체제에 존재했거나 나타나고 있는, 총체적 시장경제질서와 경로에 대해 학술적 측면과 정책적 측면 체계적으로 접근하지 못하고 있다. 학술적 원인을 크게 두 방향에서 짚어 볼 수 있다.

하나는 학문적 칸막이 현상이다. 이는 근대의 분과학문 전통에서 아직 벗어나지 못함으로 인한 것이다. 정치·경제·사회 등 영역별 범주화에 따라 통일과 통합의 학문분과별 계획이 연구되고 설계되다 보니, 정작 각 영역의 상위에서 전체를 아우르는 통일의 기본이 되는 계획, 즉, 마스터플랜을 제대로 설계하는 데는 한계가 있었다.

또 다른 하나는 국가체제 수준 및 국제수준의 비교분석과 교차분석이 제대로 수행되지 못함으로 인한 것이다. 21세기 시대사적 조류에 조용하며 남북한의 합의 통일을 상대적으로 원활히 이루기 위한, 국제수준의 시장경제와 경제성장에 대한 상당한 경험 및 교훈이 다양한 이론과 사례분석과 맞물려 국제학계에서 논의됨에도 불구하고, 이에 대해 천착하며 북한통일 연구 분야에 적용하려는 시도가 미진하였다.

이는 남북합의통일 마스터플랜 연구가 지난 20여 년간 난항을 겪은 이유이기도 하다. 기간 통일과 통합 논의 및 연구의 상당수는 서구

선진국 모델의 이식계획을 포함하여 추상 수위가 높은 미래의 이상형을 상상하여 서술하거나, 남한의 정치·경제·사회 등등 여러 구획된 제도와 정책을 모델로 한 분야별 제도 이식형 세부 시나리오를 나열하는 식으로 다루어졌다.

즉, 한편으로는 그 총적 형상을 파악하기 힘든 제도·체제 통합류의 추상적 초벌 스케치가 주를 이루고, 또 다른 한편으로 어디를 대상으로 무엇을 수립하겠다는 것인지가 불분명한 가치 통합류의 숲이 보이지 않는 나무 스케치가 주를 이루었다.

이러한 문제의식에 기초한 본 연구는 1990년대 이후 지난 20년 이상 전개된 북한의 시장화와 빈곤이란 현실 진단으로부터 출발하여, 역사적 맥락과 국제적 수준에서의 자본주의·사회주의·탈사회주의를 비교하며 교차체계 분석을 수행하려 한다. 또한 북한·통일·통합 연구의 학술·정책적 분석력을 높이기 위해서, 경제학·정치학 등 개별 분과학문의 개념과 이론적 성과 뿐 아니라, 경제사회학·정치사회학·정치경제학 등 다양한 융합학문의 이론·분석틀·방법론들을 적용해 보려 한다.

시장화(marketization)는 다양한 층위의 개념과 영역을 포괄하고 있다. 시장(market)과 시장경제(market economy), 그리고 시장시스템(market system) 등이 동의어가 아니기 때문이다. 보편적으로 수요와 공급이 만나는 모든 거래의 장소를 시장(marketplace)이라고 정의하는 것에 반해, 시장에서 가격이 형성되는 경제를 시장경제라 한다. 한편 시장시스템은 중앙집권적 명령에 의해서가 아니라 행위자의 필요에 따른 거래로, 시장경제의 여러 기관과 주체들이 상호작용을 통해 사회 전체적으로 인간 활동을 조율하는 경제체계를 의미한다.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 따라서 그 유형도 노동시장, 농산물 시장, 산업이 소비자에게 제공하는 재화와 서비스 시장, 다른 생산자를 위해 생산된 재화와 서비스를 취급하는 중간재시장(예를 들어 컴퓨터

따라서 주체와 영역에 따라 시장화를 다양한 의미로 개념 정의할 수 있다. 그러나 학계에서 보편적으로 동의하는 공통의 의미는 있다. 즉, 일반적으로 시장화는 시장질서 또는 시장 메커니즘의 도입과 확대, 그리고 시장의 발생과 확산을 포괄한다. 즉, 시스템으로서 시장과 거래 장소로서 시장 개념 둘 다를 포괄하며 전체로서 수요와 공급을 기반으로 한 가격 결정구조의 확산을 의미한다.

1990년대 이후 현재까지 북한은 아래로부터의 자생적 시장화를 넘어서, 시장 행위자의 자기조직화와 경제질서의 진화를 경유하며 탈사회주의 시장화 사회로 진입하였다. 90년대 말까지의 자생적 시장화가, 2000년을 기점으로 김정일 정권의 2002년 ‘7·1경제관리개선조치’와 2003년 ‘종합시장제’로 대표되는 시장경제질서의 부분적으로 허용으로 발전하였다. 즉, 사회주의 경제시스템을 부분 개혁하여 계획과 시장이 공존하는 체제로서 시장화가 작동하였고 시장시스템이 자리 잡았다.<sup>18</sup>

그리고 2005년을 기점으로 정권이 ‘아래로부터의 시장화’를 본격적으로 규율하며, 통치와 체제유지 비용을 마련하기 위해 ‘위로부터’ 시장질서를 조율하여, 정치권력이 시장시스템을 조절하는 ‘가산제 자본주의(patrimonial capitalism)’로 시장화의 방향을 통제하였다. 즉, 국가권력이 관장하는 교역권과 각종 인허가권 등 지대를 매개로 수령 경제와 군수경제가 시장시스템을 조절 및 주도하는 탈사회주의 시장 경제 양상으로 진화한 것이다.<sup>19</sup>

---

조립업체에 판매되는 컴퓨터 부품 같은 중간 재화를 다루는 시장) 및 자본시장(대부시장과 증권시장 및 여러 유형의 투자시장, 대개 자본주의에서 중간재시장과 자본시장의 주요 참여자는 일반인이 아니라 기업가와 기업체 및 금융기관 등) 등으로 다양하다. 린드블롬, 한성석 옮김, 『시장체제: 시장체제란 무엇이고, 어떻게 움직이며, 무엇을 할 수 있는가』 (서울: 후마니타스, 2009), pp. 15~17.

<sup>18</sup> 박영자, “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제19집 제3호 (서울대 한국정치연구소, 2010).

이 시장화 과정에서 북한은 전체적으로 정치적 자본에 의한 지대 추구(rent-seeking) 사회 양상이 뚜렷이 드러났다. 또한 김정일에서 김정은으로 이어지는 독재정권의 권력유지와 세습의 필요로, 독재 정치와 권력엘리트층을 중심으로 한 지배연합이 ‘후견-피후견의 이익 공생’ 구조를 제도화하였다. 정치관료들을 중심으로 한 위계적 관계망과 부패가 체계화되어, 최소한 230여 만 평양주민 수준의 지지집단을 유지하며 정권유지에 긍정효과를 발휘하는 가산제 독재정치의 정치경제(political economy of patrimonial dictatorship)가 일상적으로 작동하게 되었다.<sup>20</sup>

이러한 양상의 탈사회주의 시장화를 통한 분배와 재분배 과정에서 계층화 현상이 심화되었다. 사회적 불평등과 빈부격차가 심화되었고, 중앙부터 지역단위까지 모든 경제활동 공간에서 자유·민주적 시장경제 제도가 아닌, 정치권력의 수위에 따라 안면관계와 연줄관계 등 각종 후견-피후견 관계망이 일상적으로 작동하는 체계적 부패(systematic corruption)가 하나의 시장경제 제도로서 자리 잡히게 되었다. 이와 함께 비사회주의 검열 강화와 탈북자 증대 상황에서 외부정보 유입 및 비공식 제도가 주민들의 생존양식과 맞물려 뇌물을 매개로 활발히 작동하고 있다.<sup>21</sup>

이와 같은 북한의 시장화 현실을 전제로 하여, 중장기적으로 북한 지역에 민주적 시장경제 수립에 시사점을 제공할 수 있는 시장화 및 자본주의의 다양한 경로와 빈곤감소를 위한 국가 및 국제 차원의 경험과 처방을 살펴본다. 그리고 이에 기초하여 세부 주제별로 대북통

---

19 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,” 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (한국정치학회, 2012).

20 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』, 제56권 제2호 (안보문제연구소, 2013).

21 박영자, “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열,”



일정책과 남북통합에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 시장화 및 탈사회주의 경제질서의 다양한 유형과 경로에 대한 교차비교 분석과 진단에 기초할 때, 예측력과 적합도 높은 남북합의 통일 마스터플랜이 수립될 수 있기 때문이다.

이를 위해 비공식 경제부문의 활성화와 정치적 자본주의라는 키워드로 해석할 수 있는 북한의 시장화와 탈사회주의의 20년 이상의 전개 양상과 성격을 염두에 두고, 이에 대한 풍부하고 다양한 국제적·역사적·비교사회주의적 이론과 경험 사례를 살펴본 후, 북한 지역에 빈곤감소형 민주적 시장경제 수립에 기여할 수 있는 대북통일정책과 남북통합에 시사점을 도출하려 한다.

본 연구는 서론과 결론 외 총 3부 여섯 가지의 주제로 구성되어 있다. 비공식 경제와 정치적 자본주의를 키워드로 한 제1부에서는 제2부와 제3부의 바탕이 되며 이론적으로 관통할 수 있는 북한의 시장화 현실과 특성을 대표하는 두 주제를 다룬다. 즉, 저개발국가의 비공식 경제와 정치적 자본주의론이다. 시장화와 탈사회주의의 시장경제를 키워드로 한 제2부에서는 시장화와 사회주의체제 국가 행위성 및 탈사회주의의 시장경제의 경로와 유형을 비교분석 한다. 빈곤감소와 후발산업화 및 개발원조를 키워드로 한 제3부에서는 탈사회주의의 후발 산업화와 빈곤감소 및 독재국가에 대한 개발원조를 살펴본다.

## 나. 북한 시장화 관련 세부 주제

### (1) 저개발국가의 비공식 경제

대북통일 정책과 남북통합에 대한 주요 시사점은 비공식부문 경제에 대한 다양한 시각과 새로운 접근을 통해 찾을 수 있다. 남북합의

통일로 나아가는 신뢰 프로세스 과정에서 북한 시장화 진전에 중요한 부문을 차지하는 비공식 경제부문을 일거에 소거해야 할 부정적 경제 질서로만 인식하지 말아야 한다는 최근 국제경제학계의 독창적 교훈 및 시사이다.

비공식부문의 경제에 대한 다양한 시각은 일차적으로 비공식부문의 역할과 기능에 대한 평가에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 비공식부문의 장단점에 대해서 견해들을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 남아 프리카에서 발견되는 비공식부문의 장단점에 대한 설명을 살펴보면, 장점으로 경제에 대한 일정한 기여, 실업과 빈곤의 감소, 진입의 용이함, 향후 공식부문에 진입할 경우 필요한 경영기술 습득 등이 지적되었으며, 단점으로는 조세 회피와 정부의 수입 감소, 통제 불가능(불법적이고 안전하지 않은 활동 유발), 공식적인 경영부문의 혼란을 야기하는 등의 문제가 강조되고 있다.

특히 최근 학계에서는 비공식경제가 새롭게 재조명되고 있는 데 이에 대해선 크게 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫 번째는 비공식 경제가 궁극적으로 사라질 것이라는 전망에도 불구하고 비공식 경제는 여러 국가들에서 확대되고 있을 뿐 아니라 새로운 모습으로, 예기치 않은 장소에서 부상하고 있다는 점이다. 두 번째는 비공식 경제의 특징을 정의하는 것에 대한 논쟁이 지속되고 있음에도 불구하고, 비공식 기업에 대한 지원과 비공식 일자리에 대한 개선은 성장 촉진 및 빈곤 감소를 위한 핵심적인 정책수단으로 인식되고 있기 때문이다.

무엇보다 북한의 시장화와 탈사회주의가 비공식 경제부문으로부터 진화했다는 점과 북한지역에서 정치권력과 일정한 거리감이 있는 시장행위자들이 일정한 경제성장을 담보해야만, 남북합의통일이 효과적으로 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때 이는 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다. 비공식부문에 대한 이중적인 시

각은 ‘Big Push’ 이론과 비공식부문의 생산을 공식부문의 생산으로 전환시키는 제도적인 유인체계의 중요성에 대한 가정에서 출발하기 때문이다.

## (2) 정치적 자본주의론

비공식 경제부문의 확대로부터 생겨나는 잉여를 정권과 권력엘리트들이 수탈하는 과정에서 나타나는, 정치적 자본주의의 특징은 이윤 추구의 핵심적 실현 수단이 정치엘리트들이 주도하는 정치적 제도라는 점이다. 정치적 자본주의 이론에 따르면 정치권력에 의존하는 이윤 추구는 결과적으로 국민경제 수준에서 경제성장을 담보할 수 있는 시장의 합리성을 저해한다.

그 주요 이유는 첫째, 공식적으로 제도화된 자유민주적 시장시스템 수립보다는 비공식적 시장화로 기형적인 경제시스템을 형성하게 하기 때문이다. 둘째, 경제성장을 주도할 수 있는 합리적 자본가 계급과 생산성에 따른 노동 대가를 기대하는 합리적 노동자 계급의 형성을 지체시키기 때문이다. 셋째, 그 결과 국가의 경제성장이 담보되지 않는 시장화와 상당수 국민의 빈곤이 심화되는 경제질서를 초래하기 때문이다.

이는 1989년을 기점으로 다양한 탈사회주의 체제전환 과정의 시장화와 새로운 자본주의 경제질서 형성과정에서 드러났으며 2013년 현재까지도 진행형에 있다. 그러므로 정치적 자본주의 특징을 드러내는 북한 역시 사회적으로 혁명적인 변화를 수반하지 않는 시장화 과정이 진전될 경우 유사한 상황을 예측 할 수 있다.

북한의 정치·경제·사회적 자원을 독점하고 있는 지배엘리트들은 점진적 또는 급진적 시장화 과정에서 지대추구 및 불법적 경제행위를

통해 정치적 특권을 경제적 이익으로 전환할 능력을 지니고 있다. 시장화 과정이 진전될 경우 북한의 중앙집권적인 명령경제체제 및 국가의 경제에 대한 간섭의 대폭적 축소는 필연적이다.

그러나 경제의 탈중앙화가 국가권력 및 공적 권위의 약화 및 통제 능력의 상실로 이어질 경우 이익집단들이 비합법적으로 경제권력을 행사할 수 있다는 문제가 발생한다. 탈사회주의 시장화 특성상 과도기적 혼란상태가 발생할 가능성이 높으며 범죄적 지하경제화 현상도 심화될 수 있다. 경제체제의 혼란 상태와 지하경제의 확산은 관료엘리트들의 정치적, 비제도적 간섭을 증가시키게 될 것이다.

그러므로 정치적 자본주의의 특성을 이해하고 증장기적 시각에서 북한지역에 민주주의와 시민사회를 구축해야 한다. 이는 남북합의통일을 위한 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의를 제공한다.

### (3) 시장화와 사회주의체제 국가 행위성

이 주제에서 밝힌 대북통일 정책과 남북통합에 중요한 함의는 제도의 중요성과 함께 제도의 변화를 감당할 수 있는 정치적 능력의 문제이다. 시장화는 작은 제도 변화에 발 맞춰 기술적이고 물질적인 조건이 충분히 조응할 수 있는 속도 속에서 진행될 때 사회적 충격을 최소화하면서 진행될 수 있기 때문이다.

시장화는 그 진화 지표상 첫째, 제품시장의 발달, 둘째, 정부와 시장의 관계의 변화, 셋째, 비국유 섹터의 발전, 넷째, 시장중개조직의 발달과 법제 환경의 변화, 마지막으로 요소시장의 발달 정도의 순서가 된다. 시장의 제도적 변화의 과정은 동시적으로 이루어지지 않고 지표 영역별 특성에 따라 비동시적으로 발달한다. 시장화는 각 지표 영역이 상호 구성적으로 포개지고 맞물리면서 서로를 지지하고 강화

하는 일련의 연쇄적 과정이다. 따라서 시장화는 일련의 제도적 보완 과정이고 제도를 통한 이해관계의 안정화 과정이기도 하다.

시장화 지표상 각 영역의 비동시성은 합법과 불법의 경계가 변화하는 과정이기도 하다. 자본가들은 제도적 공백을 이용하고 경제적 자원의 분배권을 가진 각급 정부 관리들과 비공식적인 관계를 이용해 독점적 이윤을 얻는 경우가 많다. 시장화와 제도 사이 속도의 비동시성으로 인해 나타나는 제도적 공백은 부의 획득 공간이다. 시장화의 속도와 제도화 정비 속도가 시장화에서 중요하다고 할 수 있다.

한편 북한의 경우에 시장 또는 자본가는 언제든지 검열을 통해 정치적 부담이 될 여지가 있을 경우 언제든지 정리될 수 있다. 사회에 대한 정치적 지배에 치명적이지 않은 수준에서 시장 또는 자본가를 관리하는 전략이다. 이에 기반하여 제도를 인격화된 정치권력이 대체하고 있는 북한의 현재 수준에서 시장을 얼마나 탈인격적인 제도로 전환시키느냐가 향후 북한의 시장화 진전에 중요하다.

그럼에도 불구하고 시장 제도가 미비한 북한에서 인격적 사회적 관계가 상당 기간 동안 북한 시장화의 불확실성을 해소시키는 역할을 할 것으로 보인다. 또한 경제에 대한 국가 소유제를 폐기하지 않는다면 사용권, 이용권, 점유권 등등 준재산권적 형태의 다양한 권리를 어떻게 정치적 제어 수준 내에서 제도화하는가를 주목해야 한다.

#### (4) 탈사회주의 시장경제의 경로와 유형

탈사회주의에서 각기 다른 형태의 경제질서가 발생하게 된 주요인은 첫째, 다양한 세력과 집단의 관계 및 상호작용에 의한 역학, 둘째, 경제발전 수준과 선발 자본주의 경제체제와의 지리적 근접성, 셋째, 공산주의 이전(以前) 체제와의 연계성이다. 특히 산업구조 뿐

아니라 역사문화적 유산이다. 넷째, 가장 중요한 점으로 이 요소들의 결합 결과로, 가산제·변종·자유 경제시스템 등 탈사회주의 시장경제의 유형을 규정짓는 계급 연합·동맹의 구축이다.

이를 북한의 탈사회주의 시장화에 적용해 볼 때, 러시아로 대표되는 ‘위로부터의 가산제 자본주의’에 가장 근접해 있으나, 중국으로 대표되는 ‘아래로부터의 변종 자본주의’ 특성도 지니고 있다. 즉, 북한의 시장화가 진화되며 나타나는 정치 및 사회와의 공진화는 중국식·러시아식·중·동 유럽식 탈사회주의 시장경제와는 또 다른 경로를 창출할 수 있다. 따라서 북한 경제시스템 내부에서 창발하는 변종성을 주목해야 한다.

정책적 시사점 및 설계와 관련하여 특히 중요한 점은 정치 제도 측면이다. 앞선 위로부터와 아래로부터의 자본주의 유형론을 북한에 적용할 때, 대부분의 척도들을 가지고 현재 북한의 탈사회주의 시장화가 위로부터의 가산제 유형에 가장 근접해 있고, 아래로부터의 변종 자본주의 유형과도 유사한 특성을 공유한다는 점을 확인했다. 그러나 정치제도들 측면에서만 북한적 특성을 두 유형 모두에서 확인할 수 없었다.

대북통일 정책과 남북통합을 고려할 때 이 같은 경험과 이론의 적용은 현재 북한에서 전개되고 있는 국가와 시장 및 다양한 시장행위자들의 상황·성격 관계를 보다 객관적으로 드러나게 한다. 특히 경제 활동 주체들과 시장화 실태, 그리고 북한의 거시경제 및 산업 특성을 이해하는 데 중요한 통찰을 제공한다. 또한 빈곤감소형 경제질서 수립을 고려할 때 북한지역에 자유민주적 주체형성과 계급동맹은 중요한 시사점을 제공한다.

북한의 탈사회주의 시장화가 빈곤감소형 경제질서로 진화하기 위해서는 정치제도 변화를 초래할 수 있는 요인과 동력에 주목해야

한다. 관련하여 중요한 지점은 기술관료·지식인·신흥상인·노동자 계급 등 정치적 기회 구조를 창출할 수 있는 행위주체의 형성 및 강화와 그들 간의 계급동맹을 촉진하기 위한 ‘선순환 고리’를 찾는 것이다.

중장기적 기본 계획은 북한의 지배연합에 대당할 수 있는 기술관료와 자립적 지역사업가, 상인, 지식인 형성과 그들의 임파워먼트(empowerment) 강화 전략을 설계하는 것이다. 중단기적으론 북한의 시장화 과정에서 새로운 변화·기회를 모색하는 국경-도시 지역·중류층·40대 이하 주민들과 하층 간부들을 주목하며 그들과의 네트워크를 구축하는 것이다.

정책실행을 계획할 때 기본 원칙은 첫째, 북한의 정치제도 변화가 경제제도 발전의 결정적 요인이라는 것에 대한 인식 및 공유, 둘째, 북한 시장화의 복잡한 ‘무질서 속의 질서’의 원리를 이해하고 열린 접근질서로의 열쇠를 찾는 것, 즉, 북한 엘리트들은 언제 그들의 현재적 기득권을 포기하고 중장기적 이익을 추구하는가를 규명하는 것이다. 셋째, 빈곤과 불평등은 끝이 좋지 않음을 여러 네트워크와 경로를 통해 알리는 것이다.

#### (5) 탈사회주의 후발산업화와 빈곤감소

이 주제의 대북통일 정책과 남북통합의 시사점은 지난 200여 년 산업화의 유형과 21세기 신산업혁명의 특징인 산업화의 역사적 시점과 기술혁신, 그리고 국가와 기업가의 역할이라는 세 가지 차원에서 빈곤감소형 경제성장을 위한 북한의 21세기 후발 산업화를 모색한 것이다. 그 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 21세기라는 역사적 시점은 북한이 후발 시장화와 후발 산업화를 동시에 진행시켜야 한다는 것을 의미하며, 이는 곧 ‘시장화 개혁

을 수반하는 산업화'라는 이중의 과제, 이중의 부담을 풀어나가야 한다는 것을 의미한다. 즉 북한에 포괄적인 시장개혁을 시도하는 동시에 희소자원을 제조업으로 배분하는 정책이 필요하다.

둘째, 기술혁신과 관련 북한 산업화의 향후 방향을 20세기 후발 산업화의 경우에서처럼 혁신보다는 기술의 모방과 습득으로 후진성의 이점을 최대한 활용하면서 재산업화를 수행하고 성장을 추구하는 경로이다. 이 경우 북한에게는 산업화의 재원으로서 광물자원을 통한 외화와 더불어 외국 자본의 유치가 필수적이며, 경제의 완전개방 이전까지는 경제특구를 투자 유치 및 기술 습득의 주 원천으로 삼는 것이 유용할 것이다.

셋째, “경제발전 단계에 따라 국가-기업가간 역할이 변화되어야 한다”라는 관점에서 볼 때, 북한은 20세기 후발 산업화의 경우에서처럼 국가가 산업화를 주도해야 할 여지가 크다. 더욱이 사부문의 미발달로 기업가 역량이 희소한 북한에서는 국가가 기업가로서 역할 해야 할 필요성이 가중된다. 북한에서 산업정책의 핵심은 현재의 자원중속 경제, 1차 산업에 편중된 경제구조를 바꾸는 동시에, 비교우위 또는 경쟁우위 산업부문을 개발하고 육성하는 문제이다. 특히 중국 소비자들을 대상으로 하는 경공업 제품의 생산이 북한에 유망할 수 있다.

그러나 21세기 북한이 당면하고 있는 최대 경제 문제 중 하나는 ‘가산제라는 정치적 지배연합 하에서 과연 지속적인 경제성장과 빈곤 감소가 가능할 것인가’, ‘발전적 가산제가 과연 가능할 것인가’라는 문제이다. 이는 빈곤감소형 경제성장을 위한 남북한의 통일 마스터플랜에 창발적인 정치해법의 중요성을 시사한다.



## (6) 독재국가에 대한 개발원조

부패가 만연하고 경제적 생존과 기회가 뇌물을 주고받는 체계에 의해 결정되는 독재국가에서 개발원조의 빈곤감소 효과는 발생할 수 없다. 이로부터 다음과 같은 정책적 시사점이 도출된다. 첫째, 개발원조가 긍정 효과를 발생하게 하기 위해서 긴급상황에 활용할 수 있도록 조건부 개발지원을 하는 것이 긍정적 경제성장을 이끌 수 있다. 둘째, 첫째가 성공적이기 위해선 독재자에게 개발지원이 장기적 이뤄질 것이라는 확신을 주어야 한다. 그러나 지속적인 조건부 단기 개발 지원은 그 한계효용을 감소시킴으로써 독재자에 대한 영향력을 감소시키는 악순환을 초래할 수 있다는 점을 명심해야 한다.

한편 남북한의 개발원조와 인도적 지원은 국제정치 상황과 남북관계 특수성에 영향을 받을 수밖에 없다. 2013년 3월~4월 북한의 핵 개발을 둘러싸고 벌어진 한반도의 긴장고조시 어떤 대북지원도 용인되지 않았다. 그럼에도 남북관계는 교류와 갈등을 반복하여 왔기 때문에 개발원조와 인도적 지원이 정치적 상황에 의해 최소한의 영향만 받을 수 있도록 국제적 수준에 맞는 정책의 개발과 실행이 필요하다.

이 같은 논의에 따른 대북통일 정책과 남북통합의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 대북개발원조 정책은 정부의 국민들에 대한 책임성과 북한 주민들에 대한 책임성이 동시에 강조되는 상황에서 이뤄져야 한다. 개발원조는 기본적으로 국민의 세금으로 진행되기 때문에 국민적 합의를 구하는 과정이 필요하다. 둘째, 한시적 개발원조에만 치중하는 경우 많은 지원이 장기적 경제성장을 유도하는데 기여할 수 없었고 장기적인 개발원조 프로젝트들이 독재자에 의해서 오용되는 사례들이 많았던 점을 고려할 때, 대북개발지원은 단기·중기적 프로젝트들을 중심으로 진행하되 끊이지 않고 유지할 필요가 있다.

셋째, 아프리카지역의 개발원조 경험에 기초할 때 원조의 조건들이 단순할수록 효과적이었던 점을 고려하면, 대북개발원조에 너무 많은 조건을 부여하는 것은 적절하지 못한 것으로 볼 수 있다. 북한 주민들도 자유민주적 시장질서에서의 활동방식에 익숙하지 않기 때문에 개발원조에 대하여 조건을 부과한다면 그 절차와 내용을 아주 단순하게 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

넷째, 개발원조의 행위주체는 반드시 정부기구이어야 할 필요는 없다. 그러나 민간부문이 대북개발지원을 전적으로 책임지기에는 시민단체의 정치적 역량에 따라 북한정권의 권력엘리트들의 이익을 도와주는 개발지원이 이뤄질 수도 있다. 따라서 민간부문을 통한 개발지원을 수행한다면, 이들이 정부 및 국민들에 대하여 활동에 대해 공개하고 심사를 받는 절차가 확립될 필요가 있다. 다섯째, 대북비정부기구에 대한 정부의 지원을 늘리는 경우 비정부기구의 책임성을 어떻게 물을 것인가에 대하여 정책마련이 필요할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에의 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 김석향. 『지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구』. 서울: 보건복지가족부, 2008.
- 린드블롬 지음. 한성석 옮김. 『시장체제: 시장체제란 무엇이고, 어떻게 움직이며, 무엇을 할 수 있는가』. 서울: 후마니타스, 2009.
- 이상영·황나미·윤강재. 『남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축 방안 연구: 인도적 대북지원 사업을 중심으로』. 서울: 보건사회연구원, 2008.

### 2. 논문

- 김영훈. “대북 식량지원.” 남북협력기획단 역음. 『남북한 교류·협력 발전방안』. (KBS 한국방송 남북협력기획단), 2012.
- 김현경. “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석: 2000년 이후 사례를 중심으로.” (경남대학교 석사 학위 논문), 2007.
- 박영자. “김정은 체제의 통치행위와 지배연합.” 『국방연구』. 제56권 제2호 (안보문제연구소), 2013.
- \_\_\_\_\_. “체제변동기 북한의 계층·세대·지역 균열.” 『한국정치학회보』. 제46집 5호 (한국정치학회), 2012.
- \_\_\_\_\_. “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로.” 『한국정치연구』. 제19집 제3호 (한국정치연구소), 2010.
- 박창권. “천안함 피격사건의 군사적 교훈과 한국의 대응방향.” (한국국방정책학회 천안함 폭침1주년 회고 특별심포지움), 2011.

### 3. 기타자료

- 박근혜. 『외교안보통일 정책발표 기자회견』, 2012.11.5.
- 18대 대통령직 인수위원회. 『박근혜정부 국정과제』, 2013.2.



연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병근, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원리와 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안		
	- EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

### 학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 대한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원

2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일공공외교 실태	조한범 외	6,000원

## 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

## 기타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략배정호, 구재희 편		22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China Bae Jung-Ho, Ku Jae H.		22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구소 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	통일대계 연구: 4년 연구 종합논의(통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원



- 2013 전환기 중국의 정치경제  
(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)  
배정호 외 15,500원
- 2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia  
(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)  
Bae Jung-Ho, Ku Jae H. 17,500원

### 연례정세보고서

- 2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012 6,000원
- 2012 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013 7,000원
- 2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014 7,000원

### 통일정세분석

비매품

- 2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
- 2011-02 미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항 배정호 외
- 2011-03 2011년 미·중 정상회담 평가 동북아 및 한반도에의 함의 황병덕 외
- 2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 이규창
- 2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점 임순희
- 2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석 임강택, 최진욱
- 2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의 배정호, 박영호, 박재적, 이기현
- 2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향 임순희, 김수암, 이규창
- 2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서 최진욱 외
- 2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
- 2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향 임순희, 조정아, 이규창
- 2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응 배정호 외
- 2012-04 제4차 당대표자대회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석 박형중 외
- 2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향 이금순, 한동호
- 2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석 전성훈 외
- 2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책 전성훈 외
- 2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석  
전병곤, 이기현
- 2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향 박형중, 박영호, 김동수
- 2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의 임강택
- 2013-06 한미정상회담 결과 분석 김규륜 외
- 2013-07 한중정상회담 결과 분석 이기현
- 2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향 박영자
- 2014-01 2014년 북한 신년사 집중분석 박형중 외

## KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

## Studies Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army

	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03 Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.



## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





이 책은 4년 동안 진행되었던 [통일대계] 연구를 요약·정리한 것이다. 연구주제는 남북합의 통일 토대연구, 합의통일전략, 구체적 정책 시행, 북한지역의 민주화와 시장화이다.