

통 일 및 대 북 정 책 학 술 회 의

# 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전

A Vision for Unification in the Changing Environment  
on the Korean Peninsula of the 21<sup>st</sup> Century

2009년 5월 18일(월) 프레스센터 국제회의장(20층)

Monday, May 18, 2009 Korea Press Center, International Conference Hall(20<sup>th</sup> fl.)

주관



대통령 직속  
미래기획위원회  
Presidential Council for Future & Vision



통일연구원  
Korea Institute for National Unification

후원



통일부  
MINISTRY OF UNIFICATION

금번 학술회의는 전문가들이 자유로운 견해를 발표하는 장으로서 정부 입장과 일치하지 않을 수 있음을 알려드립니다.

The views and opinions expressed by the Symposium presenters are their own, and do not necessarily reflect those of the government.

## 프로그램

9:00~ 9:30 등록

9:30~10:00 개회식

개회사 : 곽승준 미래기획위원장

축사 : 이흥구 통일고문회의 의장

기조연설 : 현인택 통일부장관

10:00~12:00 제1세션 미래지향적 통일 비전 모색

사회 : 서재진 통일연구원장

발표 미래 통일환경 변화와 통일 논의의 필요성

전재성 (서울대학교 교수)

이명박 정부의 미래지향적 통일비전

윤덕민 (외교안보연구원 교수)

토론 배명복 (중앙일보 논설위원), 안드레이 란코프 (국민대학교 교수),

이근 (서울대학교 교수)

12:00~13:30 오찬

13:30~15:30 제2세션 새로운 한반도 평화구조의 창출

사회 : 송대성 세종연구소장

발표 북핵문제의 평화적 해결 방안

박종철 (통일연구원 선임연구위원)

한반도 평화체제 구축 방안

백승주 (한국국방연구원 안보전략연구센터 센터장)

토론 김영희 (중앙일보 대기자), 김용호 (연세대학교 교수),

전성훈 (통일연구원 선임연구위원)

15:30~16:00 휴식 Coffee Break

16:00~18:00 제3세션 남북 녹색성장 경제공동체 구축

사회 : 남성욱 국가안보전략연구소장

발표 상생과 호혜의 남북경협 추진방안

조동호 (이화여자대학교 교수)

비핵·개방·3000 구상과 남북경제공동체 형성

동용승 (삼성경제연구소 연구전문위원)

토론 강성진 (고려대학교 교수),

경규상 (통일부 남북회담본부 상근회담대표),

신석호 (동아일보 기자),

조명철 (대외경제정책연구원 통일국제협력팀장)

## Program

- 9:00~9:30 **Registration**
- 
- 9:30~10:00 **Opening Ceremony**  
Opening Remarks  
Seung-Jun Kwak, Chairman, Presidential Council for Future & Vision  
Congratulatory Remarks  
Hong Gu Lee, Chairman, Presidential Advisory Council for Unification  
Keynote Speech  
In-Taek Hyun, Minister, Ministry of Unification
- 
- 10:00~12:00 **Session 1. Searching for a Unification Vision**  
Moderator : Jae Jean Suh, President, Korea Institute for National Unification  
Presentation  
Changing Environments for Unification, and the Need for a Unification Discourse  
Chaesung Chun (Seoul National Univ.)  
The Lee Myung-bak Government's Vision for One Korea  
Duk Min Yun (Institute of Foreign Affairs and National Security)  
Discussion  
Myung-bok Bae (Joongang Ilbo), Andrei Lankov (Kookmin Univ.)  
Geun Lee (Seoul National Univ.)
- 
- 12:00~13:30 **Lunch**
- 
- 13:30~15:30 **Session 2. Creating a New Peace Structure on the Korean Peninsula**  
Moderator : Dae Sung Song, President, the Sejong Institute  
Presentation  
A Plan for the Peaceful Resolution of the North Korean Nuclear Issue  
Jong-Chul Park (Korea Institute for National Unification)  
A Plan for Establishing a Peace Regime on the Korean Peninsula  
Seung Joo Baek (Korea Institute for Defense Analyses)  
Discussion  
Young Hie Kim (Joongang Ilbo), Yong Ho Kim (Yonsei Univ.),  
Seongwhun Cheon (Korea Institute for National Unification)
- 
- 15:30~16:00 **Coffee Break**
- 
- 16:00~18:00 **Session 3. Building an Inter-Korean Economic Community Embracing Green Growth**  
Moderator : Sung-Wook Nam, Director, Institute for National Security Strategy  
Presentation  
A Promotion Plan for Mutual Benefits and Common Prosperity in Inter-Korean Economic Cooperation  
Dongho Jo (Ewha Womans Univ.)  
'Vision 3000: Denuclearization and Openness' and the Creation of an Inter-Korean Economic Community  
Yong-Sueng Dong (Samsung Economic Research Institute)  
Discussion  
Sungjin Kang (Korea Univ.),  
Kyu-Sang Kyung (Deputy Minister and Senior Delegate to Inter-Korean Dialogue, Ministry of Unification),  
Suk-Ho Shin (Dong-A Ilbo),  
Myung-Chul Cho (Korea Institute for International Economic Policy)

금번 학술회의는 전문가들이 자유로운 견해를 발표하는 장으로서 정부 입장과 일치하지 않을 수 있음을 알려드립니다.

The views and opinions expressed by the Symposium presenters are their own, and do not necessarily reflect those of the government.

# 목 차

<b>제1세션</b> 미래지향적 통일 비전 모색		
제1 발표	<b>통일 환경의 변화와 통일논의의 필요성</b> 진 재 성 (서울대학교 교수)	3
제2 발표	<b>새로운 한반도 통일비전을 찾아서</b> (New Vision for One Korea) 윤 덕 민 (외교안보연구원 교수)	15
<b>제2세션</b> 새로운 한반도 평화구조의 창출		
제1 발표	<b>북핵문제의 평화적 해결방안</b> 박 중 철 (통일연구원 선임연구위원)	25
제2 발표	<b>MB정부 통일비전과 한반도평화체제 구축방안</b> 백 승 주 (한국국방연구원 안보전략연구센터 센터장)	55
<b>제3세션</b> 남북 녹색성장 경제공동체 구축		
제1 발표	<b>상생과 호혜의 남북경협 추진방안</b> 조 동 호 (이화여자대학교 교수)	77
제2 발표	<b>비핵·개방·3000과 남북 경제공동체 구축 방안</b> 동 용 승 (삼성경제연구소 연구전문위원)	91



제1세션

# 미래지향적 통일 비전 모색





## 통일 환경의 변화와 통일논의의 필요성



전 재 성

(서울대학교 교수)

### I. 통일 환경의 변화

현재 한국사회에서 통일에 대한 논의는 가라앉아 있다. 남북관계가 악화되어 있고, 북핵 문제를 둘러싼 협상 역시 난관에 봉착하여, 북핵문제와 연결되어 있는 한반도 평화구조 논의도 진전이 없기 때문이다. 한반도 평화구조는 평화적 통일과정과 밀접하게 연관되어 있는 만큼, 현재의 상황에서 통일에 대한 논의가 활성화되지 못하고 있는 것은 이해할 만한 일이다.

통일은 한반도 미래의 거버넌스, 혹은 권력구조에 관한 논의이다. 현재까지 한국은 단일민족과 단일국가로 역사상 존재해 왔기 때문에, 근대국제체제에서도 단일한 민족 국가로 존재해야 한다는 당위에 이론의 여지가 없었다. 그러나 분단의 상황에서 통일은 합의에 의한, 자주적, 평화적 통일을 상정하고 있음에도 불구하고, 남과 북이 서로 경계하고, 조심하는 주제로 남아있다.

북핵문제와 남북관계는 남과 북의 생존과 관련된 문제이다. 특히 북핵은 북한의 생존과 직결된 정치적 문제이다. 한반도 미래 모습에 대한 적극적 논의와 노력 없이 북핵 문제와 같은 개별 이슈를 해결해 나간다는 것은 불가능한 일이다. 남과 북이 미래 한반도에 대한 합의를 이를 준비를 하고, 한국도 스스로 내부에서 통일에 대한 논의와 토론을 활성화해 나갈 때, 한반도의 미래에 대한 모습이 가시화되고, 그 속에서 북핵 및 남북대화와 같은 개별 이슈들이 해결되어 나갈 것이다.

풀리지 않는 북핵과 더불어, 남과 북의 사태 변화는 통일에 대한 토론과 논의를 더 활성화해야 한다는 당위를 명확하게 보여주고 있다. 무엇보다 북한의 미래가 어떠한 모습으로 변화될지 점차 가변적이 되어간다는 것이다. 자료의 부족과 북한에 대한 정확한 연구방법론이 한계가 있는 현 상황에서 북한의 미래를 정확히 점치는 것은 불가능하다. 그러나 북한 체제의 속성상 김정일 위원장의 후계 계승과정이 본격화되었을 때, 새로운 북한 지도부가 이끄는 북한의 모습이 현재와 같지 않을 것이라는 점은 명확하다. 이러한 상황에서 남북관계와, 북한을 둘러싼 외교관계, 그리고 통일의 전망이 변화될 것도 확실하다.

보다 구체적으로 북한 내 불안요소들이 강화되면, 남북관계가 변화되고, 급작스런 통일의 계기가 제공될 것이라는 예상이 증가하고 있다. 북핵 위기가 지금과 같이 심화될 경우, 북한의 경제상황이 더욱 나빠질 것은 명약관화하다. 현재 북한은 체제 내부를 단속하면서, 북미협상을 유리한 위치로 이끌기 위해 미사일 발사와 같은 강경책을 사용하였다. 향후에도 대륙간 탄도미사일 실험발사, 북핵 2차 실험 등 긴장을 상승시키기 위한 노력을 가속화할 확률이 있다.

이러한 상황이 진행되는 동안, 미국은 북한에 대해 어떠한 인센티브도 제공하지 않는다는 원칙 하에, 북한의 긴장조성을 비판하면서, 북미 양자대화를 신중하게 바라보고 있다. 미국의 인도적 지원도 거부되고, 남북관계도 악화된 가운데, 북미 간의 대화가 진행되어 북핵 문제가 해결의 실마리를 잡지 못한다면 북한의 경제는 더욱 악화될 것이다. 북한의 경제사정 악화가 정치적 불안으로 이어질 것이라는 보장은 없다. 북한과 같은 체제 하에서 경제와 정치의 연관성이 어떠한 형태로 나타날지는 지극히 불확실하기 때문이다. 경제악화가 정치불안으로 이어질 것이라는 전망이 급변사태의 형태를 제공한다면 보다는, 불확실성 자체가 급변사태의 핵심적 내용이라고 보아야 할 것이다.

북한 상황이 급변할 경우, 남북관계 역시 영향을 받을 가능성이 높다. 특히 주민의 탈북 사태가 본격화되어 북한이 정치상황을 통제하는데 한계를 보일 경우, 통일에 관한 자연스러운 담론이 형성될 것이다. 현재 한국 내에서는 이러한 급변사태가 발생할 경우, 어떠한 대책을 가지고, 대처할 것인지에 대해 활성화된 논의가 충분하지 않다. 급변사태 시 주변국의 정책, 통일에 대한 주변국의 인식, 그리고 통일과정이 진행될 경우, 그 속도와 단계별 대책에 관한 논의, 국제법적 문제 등이 체계적으로 진행될

필요가 있다.

경제악화 및 정치불안과 같은 불확실한 급변사태에 비하여, 김정일 위원장 이후의 승계구도가 언젠가 벌어질 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 급변사태라기 보다는 완변사태라고 보아야 할 것이다. 북한 내 세 번째로 등장할 지도자가 어떠한 체제를 추구할 것인지는 명확하지 않다. 그리고 그러한 과정이 안정되고, 통제된 형태로 이루어질 경우, 남북관계와 통일이 어떠한 형태로 진행될 지도 알 수 없다. 만약 새로운 지도부가 현재의 선군체제와 강성대국 지향 체제를 계승할 경우, 큰 변화를 기대하지 못할 수도 있다. 문제는 이러한 상황에서 새롭게 등장할 체제와의 통일논의 활성화를 위하여 우리가 어떠한 준비를 하고 있어야 하는 점이다. 새로운 체제가 추구할 수 있는 다양한 정책 노선을 검토하여, 이를 자연스러운 통일과정으로 연결시킬 수 있도록 보다 활성화된 논의를 진행시켜 나갈 필요가 있다.

북한 내의 변화와 더불어, 주변국의 관심도 통일 논의를 활성화해야 하는 중요한 이유로 등장한다. 1991년 독일의 통일은 예상하지 못한 채, 급작스럽게 찾아왔다. 많은 학자들은 통일과 같은 사건이 예측될 수 없는 형태로 도래할 수 있다는 점에 주목하여, 한국이 이에 대해 어떠한 대책을 가지고 있는지 궁금해 하고 있다. 한국이 급변사태를 적극적으로 통일과 연결시키려 할지, 아니면 사태를 관리하면서 장기적이고 점진적인 통합을 추진할 지 궁금해 하고 있다.

더 나아가 주변국은 한국이 통일한국의 대외관계를 어떻게 상정하고 있는지 또한 궁금해 하고 있다. 변화하는 동북아의 정세 속에서, 미국과 중국, 일본과 러시아가 협력과 경쟁을 함께 하는 가운데, 7천만 이상의 통일한국이 출현할 경우, 통일한국의 외교적 지향은 주변국의 관심을 끌기에 충분할 것이기 때문이다. 그간 한국은 통일한국의 모습에 대한 원칙들, 즉, 자유민주주의와 시장경제, 평화지향의 통일한국의 모습에 관해서는 이야기해 왔으나, 구체적으로 통일한국이 어떠한 외교정책을 추진할지에 대해 많은 논의를 하지 않은 것이 사실이다.

한국이 장기적으로 통일을 지향하고, 이 과정에서 주변국의 도움을 얻으려 한다면, 통일한국의 구체적 모습과 외교적 지향, 지역정책에 관한 논의도 함께 진행해야 할 것이다.

한국의 대북 정책 패러다임 변화 역시 통일논의의 필요성을 증가시키고 있다. 지난 10년간의 대북 정책은 적극적인 대북 포용을 기조로 하였다. 북한에 대한 관여(engagement)를 추진하여, 북한의 개혁, 개방을 이끌고, 더 나아가 경제공동체를 통하여, 평화와 협력, 통일의 길로 나아가야 한다는 점에서 한국 시민사회의 합의는 점차 공고화되고 있다. 다만 이를 추진하는 방법에서 북한에 대해 원칙적인 관여의 모습을 강화할 지, 혹은 장기적 상호성을 기대한 채, 지속적인 협력기조를 유지해야 할지에 관한 정책적 차이가 존재하고 있다.

대북 포용정책이 한반도의 평화와 공동체를 지향한다는 정책 목표를 가지고 있었기 때문에, 통일에 대한 구체적 담론이 약화된 것은 사실이다. 북한이 포용정책과 통일을 함께 바라볼 때, 자연스럽게 흡수통일을 상정하기 때문에, 통일 논의가 대북 포용정책을 오히려 방해할 수 있다고 인식하였기 때문이다.

그러나 대북 포용이 일정하게 진행된 가운데, 북한의 변화를 이끌어내고 개혁, 개방 단계에서 공동체로 나아가야 한다는 전략에서 보면, 통일의 논의는 어느 단계에선가는 좀더 적극적으로 개진되어야 한다. 북한이 한국으로부터의 경제지원을 자체적인 체제 강화에 사용하고, 분단을 더욱 고착화하는 동시에, 다시 경쟁과 대결구도로 들어가 통일을 저해하는 방향으로 나갈 수도 있기 때문이다. 대북 관여가 일정부분 진행된 가운데, 이후의 상황이 공동체와 통일로 방향잡을 수 있도록 적절한 시점에서 통일을 고려한 북한정책을 추진할 필요가 있는 것이 사실이다.

현 정부는 북핵 문제를 해결하는 과정에서 지난 정부와는 달리 원칙을 강조하며, 관여정책과 조심스럽게 병행하는 것을 내세웠다. 과연 북핵문제와 대북 경제협력이 자연스럽게 조화될 수 있을지가 관건이다. 그러나 확실한 점은, 대북 정책을 일정부분 재조정하는 현 상황에서 통일에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다는 점이다. 통일과 미래 한반도에 대한 명확한 그림이 없는 상황에서 대북 관여를 지속하는 것은 미래에 대한 불확실성을 가속화시키기 때문이다.

분단의 시간이 깊어지면서, 고착화는 심화된다. 무엇보다 남북 간의 경제격차가 급속하게 심화되면서 통일비용이 증가하고 있는 것에 대한 한국민의 우려가 깊어져 가고 있다. 통일을 상정할 경우, 북한주민이 한국국민의 생활수준에 도달하도록 하는데 지불되는 통일비용은 남북 간 경제격차 심화와 더불어 더욱 증가할 것이다. 한국민은 실제적인 경제부담을 고려하여 통일에 대한 당위성, 혹은 당장의 통일의 필요성을 다

른 관점에서 생각할 가능성이 더 크다.

특히 현재와 같은 경제위기 속에서 실업률이 증가하고, 경제적 어려움을 직접 겪는 가운데, 한국민이 통일을 우선적 국가전략적 과제로 재인식하기 위해서는, 어떠한 통일을 언제, 어떠한 방식으로 해야 할 것인가에 대한 본격적인 논의를 해야 할 것이다.

또한 세대변화가 빠른 속도로 일어나고, 새로운 세대가 세계화의 조류 속에서 살아가는 가운데, 민족적 통일에 대한 당위성이 감소하고 있는 것도 사실이다. 국제결혼이 증가하고, 한국 내 외국인의 비중이 급격하게 증가하는 가운데, 한국은 이미 다민족국가적 모습을 띠어가고 있다. 그 가운데 남북의 통일이 가장 중요한 국가적 목적으로 계속 설정되는 것이 옳은가에 대한 논의가 증가할 것이다.

남과 북의 상황 뿐 아니라 동북아와 세계정치의 변화 역시 통일논의의 필요성을 증가시키고 있다. 동아시아 차원에서는 중국의 부상, 일본의 보통국가화 및 강대국화, 러시아의 강화 현상 등이 향후 동아시아 정세를 예측하는 것을 더욱 어렵게 하고 있다. 향후 동북아는 미국 패권의 지속, 미중 양극 협력 혹은 경쟁 체제, 다극체제, 다자협력체제 중 하나의 모습을 띠게 될 확률이 높다. 그러나 어떠한 체제가 도래할 지에 대해서 쉽게 예측하는 것은 불가능하다. 이러한 상황에서 통일이 미래에 어떠한 가능성을 가지게 될지 예측하기가 매우 어렵다. 그러나 변화하는 국제정치를 최대한 예측하고, 각각의 가능성에 대한 대비책을 세우며, 통일을 고려한 한국의 동아시아 정책을 함께 세워나갈 필요가 있는 것이다. 예를 들어, 향후 미중 간의 양극적 경쟁체제가 본격화되고, 남과 북이 냉전기와 같이 미국과 중국의 양대 진영에 각각 포함될 경우, 통일의 국제적 환경은 더욱 어려워질 것이라고 예측할 수 있다. 반면 한반도의 평화구조 정착과정에서 한반도를 둘러싼 외교환경이 진화하고, 강대국들 간의 다자협력력이 더 증가되도록 한국이 노력한다면 한반도의 통일과 동북아의 통합이 선순환 관계를 맺어갈 수 있을 것이다.

## II. 통일 논의의 필요성

지금 한국은 경제발전과 민주주의의 동시적 달성 이후, 새로운 국가 비전을 위한 발전 원동력을 찾아야 할 시기에 접해 있다. 새로운 성장동력을 찾고, 국내적 민주화

를 공고히 하는 것은 물론이고, 지구적 차원의 중진국으로 발돋움함과 동시에, 동아시아의 평화와 성숙한 상생의 관계를 이루어 나가기 위하여 새로운 전략적 비전을 공고화해야 할 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 분단으로 인한 고통과 국력 낭비를 극복하고, 한반도의 평화와 안정을 바탕으로 지역과 지구로 뻗어나갈 수 있는 한반도 전략을 확립하는 것이 중요하다. 그 핵심에는 통일에 대한 논의가 있다. 한반도가 통일될 경우, 한국은 인구 7천만 이상의 강대국이 되며, 더욱 강력한 힘을 가지게 될 것이다. 물론 통일과 통합의 과정은 많은 어려움을 발생시키겠지만, 장차 한반도의 새로운 거버넌스를 어떻게 단계적으로 이루어갈지의 문제는 한국의 국가발전전략과 밀접한 관계를 가지고 있다.

따라서 한편으로는 국가전략의 패러다임을 바꾸고, 더욱 발전하는 한국을 상정함과 동시에, 이와 걸맞는 한반도 전략을 함께 세워 나가야 할 것이다.

그러나 현재 남북관계는 매우 악화되어 있고, 북핵문제의 해결은 더욱 요원한 상황이다. 북핵 문제가 해결되고 있지 못한 것은, 북한이 자신의 미래에 대해 명확하고 안정적인 비전을 가지고 대처할 수 없기 때문이다. 북핵 문제의 핵심에는 북한 전체의 문제가 도사리고 있으며, 따라서 북한의 미래와 한반도의 미래에 대한 명확한 비전이 없으면 북핵문제를 해결해 나가는데 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 그러나 한국 내부에서도 북핵문제의 미래와, 북한 문제의 향후 방향, 그리고 한반도의 미래 거버넌스의 일관된 연속성에 관해 논의가 여전히 부족한 것이 사실이라고 보여진다. 현재 남북 관계 악화와 북핵 문제 해결의 가능성이 희미한 가운데, 오히려 더 대북 정책의 대전략을 새롭게 설정하고, 대북정책의 최종상태를 설정할 필요가 증가하고 있는 것이다.

보다 구체적으로는 대북 관여정책과 통일정책 간의 명확한 조율이 필요한 시기이다. 북한이 핵을 포기하고, 개혁개방의 길로 나설 때, 그러한 북한과 한국이 어떠한 관계를 가질 것인지, 특히 북한의 변화를 통일의 기회로 적극 활용할 것인지, 아니면 북한 스스로의 변화를 지켜보면서 통일을 장기적 과제로 추진할 것인지, 양자를 어떻게 종합할 것인지 등, 각 단계의 정책이 조율되어 나타나야 할 것이다. 현 행정부는 북한에 대한 실용적 접근을 내세우며, 북핵이 해결되는 과정에서 남북의 경제공동체를 강력히 추진하려고 하고 있다. 남과 북의 경제적 협력과 통합이 증가하여, 사실상의 통일과 같은 협력상태가 진전되면 통일이 자연스럽게 이루어질 수 있다는, 혹은

그러한 단계에서는 이미 정치적 통일이 이미 급박한 임무로 등장하지 않아도 될 것이라는 가정을 할 수도 있기 때문이다.

따라서 북핵문제는 미래의 북한과 한반도에 대한 미래의 그림자 속에서 다시 현재적으로 추진되어야 할 과제인 것이다. 그리고 한반도 미래거버넌스에 대한 비전이 한 국민과 북한, 주변국에 확실히 인지될 때, 대북 정책을 한국이 주도하며, 이끌 수 있는 가능성이 증가할 것이다. 현재의 대북 관여정책이 주변국의 적극적인 동참과 협력이 없이 불가능하다고 생각한다면, 대북 관여정책의 장기적 경로에 대한 비전을 주변국에 알리고, 이에 대한 협력을 확보하는 것이 필요한 일이다.

향후 발생할 수도 있는 급변사태에 명확한 전략적 비전을 가지고 대비하기 위해서는 통일에 대한 국내외의 합의를 이끌어 내는 것이 중요하다. 급변사태가 발생할지를 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 만약의 경우로 급변사태를 상정하여, 이를 어떻게 관리하고, 궁극적으로 한국의 한반도 전략목적에 부합하는 방향으로 이끌어갈지를 생각해야 하는 것이다. 급변사태가 한국 및 주변국이 원하지 않는 상황으로 가는 것을 막기 위해서는 통일에 대한 한국정부의 명확한 비전을 설정해 놓는 것이 중요하다.

더불어 한국이 통일될 경우, 통일한국의 정치적 정향을 명백히 해놓을 필요도 존재한다. 앞에서 논의하였듯이 통일 한국의 외교정책에 대해 중국 등 주변국이 우려하고 있을 확률이 높으므로 이에 대한 명확한 답론을 준비해 놓아야 할 필요가 있는 것이다.

다음으로 한국 내 통일에 대한 생각, 세대변화가 심해지는 가운데, 새로운 세대와 환경에 맞는 통일관을 정립하는 것이 필요하다. 한국 내 이민자의 숫자가 증가하고, 세계화의 영향으로 한국의 다민족사회화가 진행되는 가운데, 향후 한국민에 대한 정체성이 변화되고 있다. 반면 북한은 한국과는 매우 다른 방향으로 내향적, 닫힌 민족성을 강조하며 한반도의 미래를 추측하고 있다.

남북의 경우, 세대가 지나면서 지난 2000년간 유지해온 전통적인 민족 정체성이 상대적으로 약화되는 점을 알 수 있다. 전체적으로 볼 때, 남북은 이미 많은 문화격차를 보이고 있다. 우선, 한국은 개인의 창의성과 자율성을 중시하는 개인주의적 특성을 갖고 있는 반면, 북한은 집단주의를 중요시 한다. 이러한 특성은 기본적으로 한국

이 추구하는 자유민주주의가 각 개인의 독자적인 정체성과 가치를 인정하는 개인지향적 성격을 갖고 있고, 북한이 견지하고 있는 사회주의는 개인보다 사회와 집단성원의 단결에 더 큰 의미를 두는 집단 지향적 성격을 지니고 있기 때문일 것이다.

둘째, 한국 문화의 다양성과 북한 문화의 획일성을 들 수 있다. 남한은 자유주의 가치를 중시하는 다원주의를 지향하는 반면, 북한은 집단주의와 전체주의의 정치적 환경 속에서 다원주의를 허용하지 않고 있다.

셋째, 한국은 민주화의 추세와 더불어 자유와 평등을 강조하는 정치문화를 보유하고 있는 반면, 북한은 계급문화의 특성을 강화하고 있다.

넷째, 한국 문화의 개방성과 북한 문화의 폐쇄성을 들 수 있다. 한국은 해방 이후 이질적 외래 문화와의 접촉을 통해 문화변용에 따른 급속한 변화를 경험하였다. 특히, 매스미디어의 발달에 따라 외부 사조의 유입이 빠르고 광범위하게 진행되었다. 반면, 북한은 조선의 봉건사회, 일제하의 군국주의를 거쳐 곧바로 폐쇄적 공산정권을 경험하여, 이러한 대외 개방을 전혀 경험하지 못한 상태에서 정체성을 구성해나가고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 이질화 현상은 한국, 특히 젊은 세대의 대북 정체성 변화에서 두드러지게 나타나고 있다. 2007년 전국 성인 1005명을 대상으로 실시한 한 여론조사에 따르면, 20대의 절반 이상(53.2%)은 한국전쟁이 몇 년도에 일어났는지를 모르는 것으로 나타났으며, 특히 대학생들의 경우 41.7%가 6·25를 북한의 남침이라고 대답하였다고 보고하고 있다.<sup>2)</sup>

또 다른 연구를 보더라도 한국 젊은 세대의 대북관은 시간의 흐름에 따라 많은 변화를 보이고 있다.<sup>3)</sup> 통일에 관한 인식을 살펴보면, 통일이 반드시 되어야 한다고 응답한 학생은 25.4%에 그쳤다. 현상유지가 좋다는 통일에 대한 반대, 무관심도 23.5%나 되어, 적극적 찬성과 비슷한 비율을 나타낸 것을 알 수 있다.

---

1) 길은배, “남북한 청소년의 이질성과 동질성 비교를 통한 남북 사회통합적 대안 모색,” 『청소년학 연구』, Vol.13, No.6, pp. 276-304, 2006 참조.

2) 「조선일보」, 2007년 6월 25일자.

3) 길은배, “남북한 청소년의 이질성과 동질성 비교를 통한 남북 사회통합적 대안 모색”의 논문 참조. 여기서 조사된 대학생들은 정보화와 세계화시대에 사이버공간에서 다양한 욕구를 충족과 새로운 가치체계 창출, 정보검색 등의 기회를 통하여 성장한 N세대들이다. 대학생들의 대북한 및 통일문제에 관한 의식을 분석하기 위하여 이들이 평소 북한에 대하여 가지고 있는 인식, 통일에 관한 의식, 참여정부시기에 들어 추진되고 있는 ‘평화변영정책’의 이해 정도와 평가 등 크게 3개의 영역으로 구분, 구조화된 설문지를 이용하여 총 조사대상 1,050명 중 회수된 설문지를 검토하여 1,048부를 분석에 사용하였다고 한다.

결국 남과 북의 전반적인 이질성 심화와 정치적, 문화적 정체성의 차이는 전통적으로 한국인이 가져왔던 민족정체성의 약화로 이어지고 있다고 볼 수 있다. 이는 냉전기 분단의 구조적 문제를 탈냉전기에 효과적으로 해결하고 있지 못한 현실에서 비롯된 것이며, 그간의 대북 포용정책을 통해서도 북한의 개방이 제한되어 있는 상황에서 여전히 문제가 심화되고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 동북아의 지역통합 경향이 증가하는 가운데, 북한이 보다 적극적으로 지역통합과 상호의존에 참여하도록 독려하는 과정이 필요하다. 여러 가지 문제가 있음에도 불구하고, 동북아의 경제적, 사회적, 문화적 상호의존은 심화되고 있다. 북한도 지역통합에 참여하여, 한반도의 안정은 물론, 동북아의 평화에 기여할 수 있도록 담론을 만들어 놓는 것이 필요하다.

### III. 향후 통일 논의의 방향

향후 통일을 논의함에 있어 무엇보다 중요한 것은 한반도의 미래 모습을 상정하는 것이다. 한반도의 바람직한 미래를 상정하는 일은 한편으로는 매우 쉬워 보이지만, 변화하는 한반도와 국제정세를 생각해 보면 또한 매우 어려운 일이다. 단일한 근대적 단일국가로 통일되는 것이 가장 바람직하다는데 동의하더라도, 북한의 변화가 상당 기간 진행된 이후에 통일로 가는 것이 바람직한가, 아니면 통일의 기회가 구체화되었다고 판단할 때, 보다 적극적으로 정치적 통일을 우선적으로 추구하고 단일한 민족국가가 되면 이후의 사회, 경제, 이념적 통합을 점차적으로 추구할 것인가도 결정해야 한다. 전자의 길을 따를 경우, 통일의 전망이 불확실해지는 문제가 있지만, 통일비용을 줄이고, 안정된 통합의 과정을 이룰 수 있는 장점이 있을 것이다. 후자의 길을 따를 경우, 정치적 통일의 가능성이 더욱 구체화되지만, 이후의 사회통합이 지남할 수 있다는 점을 예상해 볼 수 있다.

보다 먼 미래에 통일이 구체화될 경우, 반드시 근대적 민족국가 통일을 이루어야 할 것인가에 대한 논의도 있을 수 있다. 세계화의 정도가 심화되고, 동아시아의 통합도 이에 따른다면, 북한의 세계화와 동아시아 통합이 더욱 중요할 것이며, 적극적으로 변화된 북한과의 관계는 세계와 동아시아 통합 속에서의 다면적 네트워크로 귀결될

수도 있기 때문이다. 그럴 경우, 정치적 통합, 주권국가적 통일보다, 사실상의 통일, 지역통합 속의 연결이 가장 중요한 관건이 될 수도 있을 것이다.

따라서 통일논의를 하는 경우, 한반도의 장기적 최종상태를 상정하고, 구체적인 통일논의를 진행해야 할 것이다. 이에 따라 남과 북의 정책방향, 단중기적 전략적 목적이 상당한 차이를 가지게 될 것이다.

대북정책과 통일정책을 일관되기 만다는 것도 필요하다. 지난 10년 간의 경험에서 보듯이 통일에 대한 담론을 최소화하고, 협력과 화해를 강조하는 것도 역설적이지만 통일정책의 한 유형이라고 할 수 있다. 보다 적극적으로 통일의 과정을 강조하면서 대북 정책과의 일관성을 강조하는 것도 한 유형이다. 후자의 경우, 북한의 흡수통일 우려를 자극하여, 현재의 경험도 좌초될 수 있다는 문제가 있다.

따라서 북한의 생존에 대한 우려와 흡수통일에 대한 두려움을 불러일으키지 않으면서, 북한 스스로 바람직한 방향으로 변해가도록 하고, 그 과정을 한국이 적극적으로 지원할 수 있는 방안을 만들 필요가 있다. 그리고 그러한 북한의 변화가 한국이 원하는 한반도의 거버넌스 형태와 최대한 넓은 공감대를 가지도록 하여, 장차의 통일과 통합과 연결될 수 있도록 해야 할 것이다.

이는 쉬운 일은 아니다. 북한의 정권/체제안정감과 개혁개방의 가능성은 상호 모순되어 있기 때문이다. 북한이 개혁개방의 길을 걸어 시장요소를 도입할 경우, 북한이 현재 유지하고 있는 수령체제에 대한 비판이 가속화될 수도 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 현재의 북핵 정책, 북한에 대한 장기정책, 그리고 통일정책이 일관성을 가질 수 있도록 노력해야 하는 것은 반드시 필요한 일이다. 북한의 미래에 대한 논의를 피한 채, 북핵 포기정책에만 집착할 경우, 성공을 거두기란 매우 어려울 것이다.

기존의 통일방안과의 연속성을 확보하는 것도 중요한 일이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 통일의 환경은 급변하고 있으며, 통일의 필요성에 대한 논의 역시 새로운 관점에서 등장하고 있다. 그러나 통일한반도가 딛고 서야 할 기본적인 가치와 원칙이 변할 수는 없을 것이다. 자유민주주의와 시장에 기초한 자유로운 경제체제라는 큰 틀을 유지하면서도, 과거 통일방안의 장점을 유연하게 이용하는 자세가 필요하다. 냉전기 한국과 북한의 통일정책은 통일을 목적으로 하지만, 사실상 상대방에 대한 우위를 확

보하고, 자신 중심의 통일을 이루려는 국가전략적 성격을 강하게 띠었던 것이 사실이다. 자신 중심의 통일을 강조할 수도록, 오히려 합의에 의한 통일이 오히려 어렵게 되는 역설도 존재했다. 따라서 향후의 통일방안은 이러한 과거의 수단적 자세를 탈피하여, 진정한 화해에 기초한 단계를 상정해 나가야 할 것이다. 각 단계에서 북한은 상당한 변화를 겪어야 하겠지만, 전략적 결단을 북한 스스로 자신과 한반도의 미래를 위하여 내릴 수 있도록 환경을 조성하는데 한국이 노력해야 할 것이다.

한반도의 미래에 대한 비전이 마련되고 그 과정에서 많은 국민들이 활발한 토의에 참가할 수 있다면, 국민적 에너지를 자연스럽게 통일에 집중시킬 수 있을 것이다. 현재의 통일교육은 빠르게 변화하는 통일환경을 적절히 반영하고, 새로운 전략환경 속에서 통일의 필요성을 설득력있게 제시하는데 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 여전히 과거의 통일비전과 통일방안적 접근법에 집중하고 있기 때문이다.

앞으로는 통일 담론의 활성화와 더불어 통일 교육도 현실화해야 할 것이다. 통일의 당위성에 대한 국민의 인식을 현실적으로 향상시킬 수 있는 비전을 만들고, 구체적인 통일과정에 대한 내용을 만들어냄으로써 통일에 대한 국민의 열망과 에너지를 증가시킬 필요하다.

마지막으로 통일에 대한 노력이 변화하는 한반도와 지역정치에 부합하여, 보편적 목적과 부합하는 방향으로 이루어지도록 노력해야 할 것이다. 우선 다민족성의 증가로 인한 국가 비전과 통일국가 비전이 일치해야 할 것이다. 남과 북의 정체성 이질화 경향이 심화되는 것에 비해, 20세기 말부터 지속된 지구화, 정보화, 민주화의 경향으로 한국인의 정체성은 확대되고 있음을 알 수 있다. 민족주의가 정치커뮤니케이션에 의한 공동체성 상상력의 범위라는 앤더슨의 지적은, 탈민족주의에도 적용가능하다. 근대적 국민국가의 영토성을 넘는 공동체적 상상력이 다양한 기제를 타고 증가됨에 따라, 이제는 동아시아 지역, 더 나아가 지구적 정체성을 갖는 것이 가능해졌기 때문이다.<sup>4)</sup>

---

4) 강휘원, “한국 다문화사회의 형성 요인과 통합 정책,” 『국가정책연구』, Vol.20, No.2, pp. 5-34, 2006; 김수재, “외국인 노동자의 문화적 갈등과 대응 -인도네시아 노동자를 중심으로” 『민족문화논총』, Vol.38, pp. 153-184, 2008; 김재원, “인구이동의 현황과 전망 ; 세계적인 인구이동 동향,” 『민족연구』, Vol.34, pp. 6-28, 2008; 김지선, “한국의 외국인노동자 ; 외국인공동체의 현황과 활동: “외국인 공동체”, 한국 속 작은 이국들,” 『한국민족연구원 민족연구』, Vol.28, pp. 20-29,

반면 북한은 여전히 “우리 민족끼리”의 통일을 주장하고 있으나, 이미 세계는 우리 민족끼리 합치고 발전할 수 없도록 다차원적으로 네트워크화된 세계이다. 따라서 한국이 장차 지구적 중진국이자, 열린 세계화된 국가로 발전하는 비전과 전통적 민족 공동체의 비전을 일치시킬 수 있도록, 한국의 미래 모습에 대한 구체적 비전을 제시해야 할 것이다.<sup>5)</sup>

또한 한국의 통일과정이 동북아의 평화와 안정, 지역통합을 증진시키는데 기여할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 한반도의 분단과 이후 분단을 둘러싼 정치상황은 필연적으로 동북아 국제정세를 반영해 왔다. 그리고 한반도의 변화가 동북아의 변화를 이끌면서 나아간 적이 그리 많다고 볼 수는 없다. 그러나 탈냉전기에 접어들면서, 북핵위기 등의 한반도 문제를 다루는 과정에서 세력균형논리에 기반한 동북아시아 국가들의 협력형태가 진화된 것은 사실이다. 6자회담이 진행되는 가운데, 세력을 반영한 협상도 있었지만, 상호논의와 협상에 기초한 다자적 관계도 새롭게 심화되었다. 다자주의 지역협력이 결여된 동북아의 안보상황에서 한국의 통일과정은 지역통합을 더욱 발전시킬 수 있도록 하는 하나의 부분이 될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 통일한국이 분단한반도보다 동북아의 평화와 안정에 더욱 유리한 요소가 될 수 있다는 점을 설득시키는 현실적 논리를 동시에 개발할 필요가 있다. 그리고 이러한 설득은 통일과정에서 동북아 주변국들의 협력을 적극적으로 유도하는 노력에서 가능해 질 것이다.

---

2006.; 김희선, “한국의 인구가동의 현황과 전망 : 단순기능인력, 결혼이민 급증,” 『민족연구』, Vol.34, pp. 100-123, 2008; 류지성, “외국인 노동자정책 적정성의 개념화에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, Vol.46, pp. 275-293, 2008 등 참조.

5) 현실에서의 변화는 한국인이 민족, 혹은 시티즌십을 생각하는 방식에 점차적인 변화를 가져오고 있음을 볼 수 있다. 한국여성개발원이 “다문화 사회에 대한 한국인의 의식조사”라는 제목으로 한국 갤럽에 의뢰해 2007년 6월 20일부터 7월 11일까지 실시된 설문조사 결과에 따르면, 이제 한국도 문화적-인종적 다양성을 포용하고, 다문화 사회로서의 한국에 부합하는 시티즌십 제도를 수용하는 초보적인 변화를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 이 연구에 따르면 한국인으로 인정받기 위한 요건이 점차 혈통보다는 정치적 요인으로 옮겨가고 있다는 것이다.

## 새로운 한반도 통일비전을 찾아서 New Vision for One Korea



윤 덕 민

(외교안보연구원 교수)

- 이명박 대통령 취임사 (2008년 2월 25일)  
“남북통일은 7천만 국민의 염원입니다. 남북관계는 이제까지 보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다. 남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표입니다.”
- 이명박 대통령 63주년 광복절 및 건국 60주년 경축사 (2008년 8월 15일)  
“남북한이 통일되면, 해양과 대륙이 연결되어 한반도는 닫힌 공간에서 열린 공간으로 바뀌게 될 것입니다... (중략) 해양시대와 대륙시대를 동시에 열면서 통일한국은 세계중심국가로 도약할 것입니다.”

### 1. 문제의 제기

- 2009년은 베를린 장벽이 무너져 독일통일이 이루어진지 20년이 되는 해
- 건국 60년의 대한민국은 분단된 조국을 정치적·인위적인 접근이 아닌 기능주의적이고 실용주의적 접근을 통해 하나로 하는 장기적이고 점진적인 비전을 적극적으로 추진해야 할 시점
- 평화통일은 새로운 도약을 위한 대한민국에게 ‘뉴 프론티어’(new frontier)가 될 수 있음.

## 2. 국민들의 통일에 관한 인식

### 가. 일반국민의 통일인식

#### ○ 통일 중요성 인식의 증대

'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
56.2%	63.4%	80.7%	82.3%	80.4%

\* 우리사회 10명중 8인이 통일이 중요하다는 인식

#### ○ 통일에 대한 견해

긍정	부정
81.1%	18.8%

#### ○ 통일시기

점진적	당장	현상유지	불가능
63.9%	17.2%	12.2%	6.6%

\* 출처: 민주평통자문회의 2009. 3 『국민통일여론조사』, 1007명 대상, 에이스리서치센터

### 나. 통일비용 부담 의사

#### ○ 재정부담 의향

의향없다	의향있다
50.6%	49.4%

#### ○ 정부담 용의 금액

10만원 미만	10~19만원	20~29만원	30~49만원	50~99만원	100~199만원	200만원 이상	무응답
41.6%	28.2%	4.2%	3.0%	3.6%	6.8%	1.2%	11.3%

\* 출처: 민주평통자문회의 2009. 3 『국민통일여론조사』, 1007명 대상, 에이스리서치센터

### 다. 청년의 통일외식

○ 통일외식 유무

유 59.4%	
많이	어느 정도
14.3%	45.1%

무 40.6%	
별로	전혀
36.5%	4.1%

○ 통일시기

하루빨리	점진적	현상유지
11.5%	72.7%	15.0%

○ 통일이 되어야 하는 이유

선진국이 되기 위해	같은 민족이니까	전쟁위협 해소	이산가족 해결	북한주민 삶 개선
47.1%	25.6%	16.3%	7.5%	3.5%

\* 출처: 갤럽, 2008. 5, 『청년통일외식 조사』, 19~39세 1023명 대상

### 3. 통일문제의 현상 평가

○ 국민의 인식과 정부 정책에의 차이

- 통일 중요성에 관한 국민의식 상승
- 무조건적 대북지원 반대 (에이스리서치 65.7%)

청년 여론조사(갤럽): 식량지원

무조건	다른 인도적 사안과 연계	국제기구 통해
16.1%	67.2%	16.7%

○ 독일통일 경험을 통해 통일에 관한 부정적 인식 확산

- 천문학적 비용과 국민부담

- 정부차원의 통일논의 실종
  - 북한 자극 우려
  - 국제사회에서는 한반도 미래를 둘러싼 논의 활발
- 20년의 포용정책에도 불구하고 남북간 상이성의 극복 어려움
  - 사회문화적 이질감
  - 경제격차, 정치경제제도차이 좁혀지지 않음.
  - 외형적 팽창에도 불구하고 내면에서의 차이는 여전히 존재
- 북한의 핵무기 개발과 정세의 불확실성
  - 핵무장의 마지막 승부
  - 만성적인 후진국형 빈곤의 늪 현상
  - 건강이상, 후계구도, 선군체제의 강화 ???

#### 4. 민족공동체 통일방안 평가

- 남북한 통일방안 비교

	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
원칙	자주·평화·민주	자주·평화·민족대단결 (남조선혁명, 연공합작, 통일 후 교류협력)
주체	민족 구성원 모두	프롤레타리아 계급
철학	자유민주주의 (인간중심)	주체사상 (계급중심)
전제조건	무	국가보안법 폐지, 공산주의 활동 합법화, 주한미군철수
통일과정	화해·협력→남북연합→통일국가 완성(3단계) ※ 민족사회 건설우선 (민족통일 → 국가통일)	연방국가의 점차적 완성(제도통일은 후대에) ※ 국가체제 존립우선(국가통일 → 민족통일)
과도통일 체제	남북연합 - 정상회담에서 『남북연합헌장』을 채택, 남북연합 기구 구성·운영 ※ 남북합의로 통일헌법초안 → 국민투표로 확정	무

	민족공동체 통일방안	고려연방제 통일방안
통일국가 실현절차	통일헌법에 의한 민주적 남북한 총선거	연석회의 방식에 의한 정치협상
통일국가 형태	1민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가	1민족 1국가 2제도 2정부의 연방국가
통일국가 기구	통일정부, 통일국회(양원제)	최고민족연방회의, 연방상설위원회
통일국가 미래상	자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주 국가	구체적 언급 없음

\* 출처: 통일부 통일교육원 자료

- 민족공동체통일방안 평가
  - 지난 20년간 한반도 전략환경의 변화
  - 인위적 정치통합 문제로 남남갈등 소지(남의 연합제와 북의 낮은 단계 연방제)

## 5. 왜 새로운 통일비전이 필요한가?

- 민주화와 경제성장을 이룩한 건국 60년의 대한민국에게 ‘분단극복’은 역사적 사명
  - 남북간의 현격한 격차는 민족적 비극
  - 이산가족 및 국군포로 문제의 해결
- 대한민국의 국민적 에너지를 하나로 모으는 새로운 국가비전과 성장동력이 필요한 시점
  - 평화통일은 우리에게 ‘New Frontier’가 될 수 있음.
  - 지리적 분단을 극복하고 ‘대륙과 해양의 가교’ 역할
- 세계화 시대의 글로벌 거버넌스 참여 위한 발판 마련
  - 통일한국은 인구 8천만을 갖는 중견국가로 부상
    - \* 독일·프랑스·영국 등과 같은 규모
  - G8 및 안보리 상임이사국 자격 기반 확보
- 규모의 경제로 새로운 성장동력 확보
  - 국가브랜드 가치의 상승과 Korea Discount 현상의 해결

- 8천만 시장과 지리적 분단 극복
- 대대적인 북한지역 개발은 한국기업의 새로운 성장활로 개척
- 체계적인 통일준비 필요
  - ‘운명의 날’은 예고 없이 찾아올 수 있음
  - 통일의 충격을 완화하기 위한 장치 마련
  - 단시일 내 사회 긴장·갈등 치유 및 SOC 확보 불가능
- 국제적 수용을 위한 환경조성
  - 통일과정에서 한국의 주도적 역할을 인식시키는 계기
  - 주변국들의 기대 및 이익에 부합하는 조율된 통일논의 모색
  - 국제사회의 관심과 지원 속에 세계평화에 기여할 수 있는 기회

## 6. 새로운 평화통일비전

### 가. 통일과제

- 평화문제 해결
  - 남북한 군비통제 실현
  - 비핵화와 공고한 평화체제 구축
- 동질성 확보
  - 제도적 동질성
  - 사회·문화적 동질성
- 경제적 차이 극복
  - 북한경제의 도약 필요
- 통일비용의 준비
  - 어떻게 통일하느냐에 따라 비용 다름
- 주변국의 이해와 협력

## 나. 7대 기본원칙

① 점진·장기·기능주의적 접근, ② 자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주국가 지향, ③ 민족공동체 통일방안의 계승·발전, ④ 국민적 컨센서스 기반, ⑤ 국제협조 중시, ⑥ 남북 협력·국제협력의 병행, ⑦ 포괄적·열린 시각

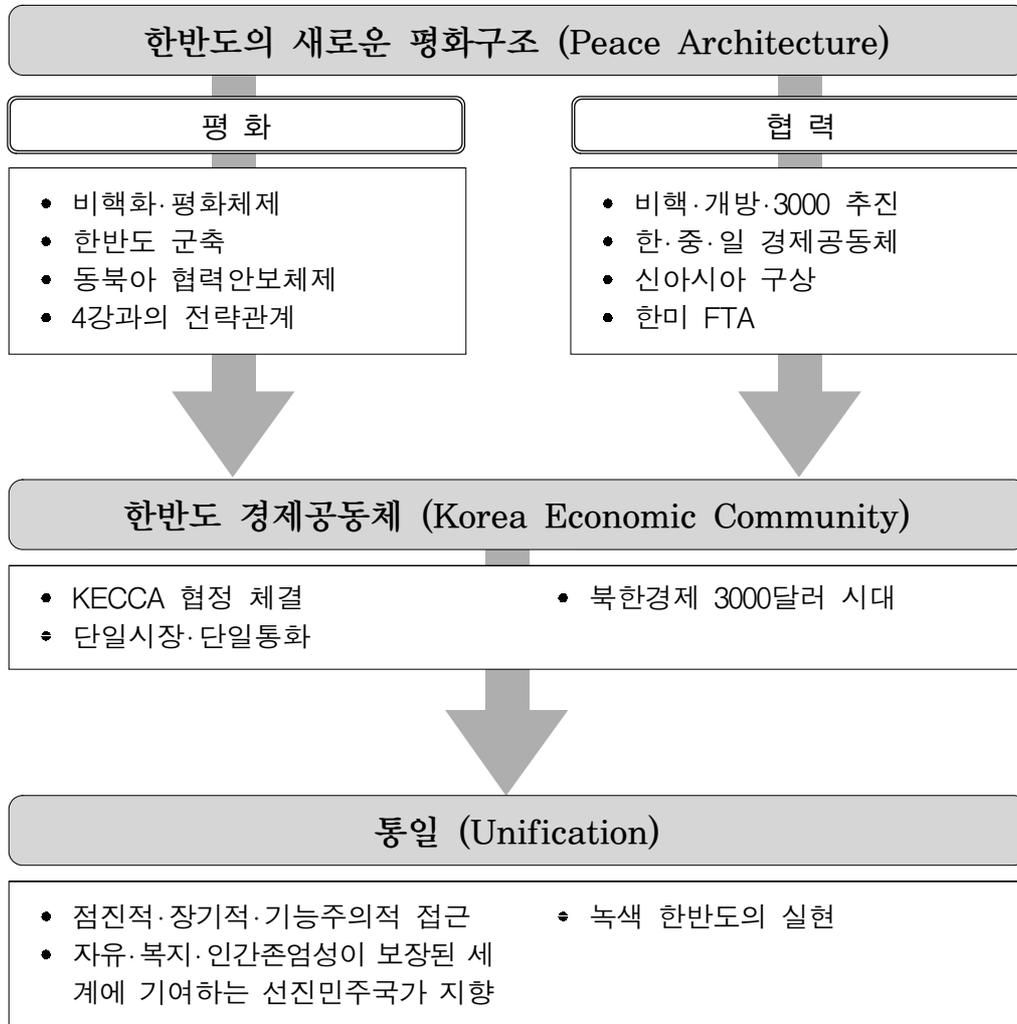
- ① 북한의 핵무기 개발, 남북관계의 특수성, 상이한 정치·경제 체제와 정치·군사적 신뢰부족, 그리고 현격한 경제격차 등을 고려, 한반도 통일은 인위적 정치통합을 배제한, 점진적이고 기능주의적인 접근을 통해 장기간(20년 이상)에 걸쳐 추진
- ② 민족구성원 모두에게 자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주국가 지향
- ③ 민족공동체 통일방안의 계승·발전 (화해·협력, 평화공존, 점진적 통일)
- ④ 국민적 컨센서스에 입각한 통일정책 추진
- ⑤ 국제협조를 중시, 통일은 주변국의 안보위협이 아닌 동아시아 평화·번영을 촉진
- ⑥ 남북협력과 국제협력을 통한 접근(신아시아구상, 시베리아 개발, 동아시아 다자 안보협력, 한미 FTA, 한·중·일 경제공동체)
- ⑦ 이념의 틀에 갇혀 있는 좁은 시각이 아닌 포괄적이고 열린 시각  
(더 이상 단일 민족국가가 아님)

## 다. 통일비전 구축의 방향

① 남북교류 심화와 급변하는 한반도 주변 전략환경에 적극 대처, ‘새로운 한반도의 평화구조’(Peace Architecture)를 창출,  
② 새로운 평화구조를 배경으로 ‘남북경제공동체’(KEC)를 구축,  
③ 인위적인 정치통합을 지양, 공동번영을 통해 민족의 ‘삶의 질’을 획기적으로 높여 점진적·장기적으로 ‘하나의 경제번영권으로 만들어 정치적 통일’을 모색

- ※ 인위적 정치통합 논의를 지양하고 남북의 교류를 심화시키는 가운데 자유로운 인적·물적 왕래가 가능한 사실상의 경제통일이 이루어진다면, 정치적 통일 방향은 자연스럽게 결정될 수 있을 것임.
- ※ 자유의사에 따른 남북한 주민들의 결정은 인간의 존엄성·자유·복지·민주에 입각한 정치체제로 귀결될 것임.

## 〈 통일비전 구축 방향 개념도 〉



### 7. 통일한국의 미래 비전

- 민족구성원 모두에게 자유·복지·인간존엄성이 보장되는 선진민주국가
- 대륙과 해양을 잇는 G8 규모의 세계중심국가
- 세계의 안전과 번영에 적극 기여하는 비핵·평화국가

제2세션

## 새로운 한반도 평화구조의 창출





## 북핵문제의 평화적 해결방안



박 중 철

(통일연구원 선임연구위원)

### I. 머리말: 북핵문제와 통일비전

북핵문제는 남북관계와 통일비전에 가장 중요한 영향을 미치는 변수이다. 북핵문제가 어떤 양상으로 전개되느냐에 따라 남북관계의 양상, 북한의 대외관계, 북한의 경제적 진로, 동북아안보질서, 통일전망 등이 달라진다. 북핵문제는 이러한 복잡한 문제를 해결하는 마스터 키와 같다. 그러나 마스터 키의 형태와 기능에 대해 다양한 해법이 충돌하고 있어서 완전한 해결까지의 길이 멀기만 하다.

북핵문제는 여러 가지 이유에서 남북관계 및 통일의 최우선적 과제이다. 첫째, 북핵문제가 해결되어야 남북협력의 질적 발전이 가능하다. 북핵문제가 해결되지 않은 상태에서 제한적으로 경제교류협력이 추진될 수 있지만, 핵문제가 해결되지 않는 한 질적 도약이 어렵다. 핵문제는 언제라도 남북교류협력의 걸림돌로 작용할 수 있다. 핵문제가 해결되지 않는 한 남북경협에 국제투자를 유치하기는 어렵다. 더욱이 핵으로 무장한 북한이 전략적 우위를 지닌 상태에서 한반도긴장완화와 군비통제가 이루어질 가능성은 희박하다.

둘째, 북핵문제는 동북아지역질서와 관련되어 있다. 북한의 핵개발은 동북아의 핵개발 도미노를 불러 올 수 있으며 핵도미노는 동북아지역의 안보질서를 근본적으로 뒤흔들어 놓을 것이다. 동북아지역의 불안정은 남북관계의 안정적 발전과 통일전망을 어렵게 한다.

셋째, 북핵문제는 통일비전과 관련되어 있다. 핵을 보유한 북한을 상대로 평화적 통

일이 이루어질 가능성은 없다. 또한 통일과정에서 주변국의 협력을 얻고 통일한국이 우호적 대외관계를 유지하기 위해서는 한반도의 비핵화가 필요하다.

넷째, 북한의 생존과 발전을 위해서 핵문제가 해결되어야 한다. 핵문제가 해결되지 않는 한 북한은 경제적 침체와 국제적 고립에서 벗어날 수 없다. 핵과 개방이라는 두 가지 상충되는 목표를 추구하려는 북한의 바람이 실현될 가능성은 없다.<sup>1)</sup>

이명박정부의 대북정책인 상생공영정책은 이러한 문제의식 하에 핵문제해결을 최우선적인 정책과제로 설정하고 있다. 상생공영정책의 추진수단인 비핵·개방·3000구상은 비핵화에 우선순위를 두고 있다. 비핵·개방·3000구상은 비핵화의 이유를 구체적인 측면에서 제시한다. 첫째, 비핵·개방·3000구상은 북한이 핵을 포기해야 할 구체적인 이유를 보여준다. 북한이 핵을 포기해야 미·북관계 정상화 등을 통해 대외개방정책을 실시하고 3000달러로 상징되는 경제발전을 할 수 있다는 것이다. 둘째, 비핵·개방·3000구상은 비핵화와 미북관계 정상화가 관련되었다는 것을 설명한다. 비핵화가 이루어져야 북한이 희망하는 미·북관계 정상화가 이루어지고 일·북관계정상화가 이루어질 뿐만 아니라, 국제금융기구에 대한 북한의 가입을 통해서 북한이 국제사회의 책임있는 일원이 될 수 있다. 셋째, 비핵화가 이루어져야 3000달러로 상징되는 대북 경협사업의 5대 과제(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상)가 추진될 수 있다. 핵시설의 불능화 완료, 핵폐기 이행, 핵폐기 완료의 3단계에 따라 단계적으로 5대 경협과제의 구체적인 프로젝트가 추진될 수 있다.

한국은 다층 구조를 통해서 비핵화를 추진하고자 한다. 우선 한국은 6자회담에 참여함으로써 중요한 역할을 하고 있다. 한국은 6자회담 내에서 다양한 양자대화를 할 뿐만 아니라 에너지·경협 실무그룹의 의장국으로 활동하고 있다. 또한 한미공조를 중심으로 한·일공조, 대중·러 협조를 통해서 6자회담의 성공 여건을 조성하고자 한다. 아울러 남북대화를 복원함으로써 비핵화의 진전에 상응하여 남북관계를 진전시킴으로써 핵문제 해결과 미·북관계 진전, 남북관계 진전의 선순환관계를 형성하고자 한다.

이러한 문제의식 하에 본 논문은 우선 9가지 쟁점사항을 기준으로 1차 및 2차 북핵 협상의 특징을 정리하고 3차 북핵협상의 쟁점에 대한 미국과 북한의 입장을 비교분석하고자 한다. 그리고 미국과 북한이 취할 수 있는 우호적 조치와 적대적 조치를 기준

---

1) 서재진, [남북상생·공영을 위한 비핵·개방·3000정책의 이론적 체계 연구] (서울: 통일연구원, 2008).

으로 협상국면과 위기국면을 왔다 갔다 하는 협상의 미래를 전망하고자 한다. 마지막으로 위기국면의 관리 및 협상재개 대책과 협상국면 대책에 대해 한국의 정책적 고려 사항을 제시하고자 한다.

## II. 1차 및 2차 북핵협상의 유산

1993년 북핵위기가 발생한 후 16년이 경과했지만 북핵문제의 완전한 해결을 위한 출구는 여전히 안개 속에 쌓여 있다. 그런데 북핵문제를 둘러싸고 과거에 어디서 본 듯한 일련의 일들이 반복되는 데자뷰현상이 되풀이 되고 있다. 그동안 북한의 긴장고조, 미국 및 국제사회의 대북압박, 대화재개, 부분타협의 과정이 주기적으로 반복되었다. 그러는 동안 북한은 핵실험을 통해 사실상의 핵보유국가가 되었으며, 장거리 로켓을 개발하였다. 북한의 벼랑끝전술과 살라미전술도 낫설지 않고, 미국 및 국제사회의 압박과 대화의 병행전략도 익숙한 것이 되었다.

그동안 미국에서는 클린턴 정부 8년, 부시 정부 8년을 거쳐서 오바마 정부가 출범하였다. 한국에서는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부를 거쳐 이명박 정부가 출범하였다. 북한에서는 김일성 주석이 사망하고 김정일 위원장 체제가 출범하여 미국과 한국의 정부들을 상대하였으며, 2009년 4월 3기 김정일국방위원장 체제가 출범하였다.

1차 북핵협상 기간(1993-2002) 동안 클린턴 정부와 김영삼정부 및 김대중정부, 1기 김정일국방위원장체제(1998-2002)가 격돌하였다. 1차 북핵협상 기간에 핵동결에 관한 제네바합의가 도출되고 미북관계 개선과 1차 남북정상회담이 이루어졌다. 2차 북핵협상 기간(2002-2008) 동안 부시 정부와 노무현정부, 2기 김정일국방위원장 체제가 해법을 둘러싸고 씨름하였다. 2차 북핵협상 기간에 6자회담에서 핵불능화에 관한 합의가 이루어지고 미국의 대북경제제재 완화와 2차 남북정상회담이 이루어졌다.

이제 북핵문제는 3차 북핵협상으로 접어들었다. 북한은 장거리 로켓을 발사하고 6자회담합의에 따른 핵불능화를 무효화시킴으로써 또 한번 정면 대결을 선언하였다. 2009년 오바마행정부가 출범하고 3기 김정일국방위원장체제가 출범함에 따라 북핵문제는 다시 한번 위기고조, 대북압박과 대화의 병행, 부분타협의 주기의 시발점에 놓여

있다.

3차 북핵협상은 미, 북, 한국의 새로운 리더십이 힘겨루기를 통해 새로운 판짜기를 모색하는 양상으로 전개될 것이다. 그동안 북핵위기는 몇 차례의 반복되는 주기를 거치면서 북한의 핵개발능력이 발전되고 회담 틀이 바뀌고 관련 이슈가 다원화되고 참여자도 다원화되었다. 3차 북핵협상은 1차 북핵협상 및 2차 북핵협상의 유산을 지닌 가운데 새로운 틀을 모색하게 될 것이다. 새로운 틀이 북핵문제를 완전히 해결할 수 있을 지 아니면 또 한번의 부분타협으로 그치고 북핵문제의 완전해결이 미완의 과제로 남겨질지는 아직 불확실하다.

3차 북핵협상을 전망하기 위해 1차 및 2차 북핵협상의 주요 쟁점을 분석하고 이를 토대로 새로운 틀을 가늠해 볼 필요가 있다. 이를 위해 9가지 변수를 설정하고자 한다.

- (1) 북한 핵능력: 북한은 플루토늄에 의한 핵무기개발 및 농축우라늄에 의한 핵무기개발을 시도하였으며, 핵실험을 통해 사실상의 핵보유 국가가 되었다.
- (2) 협상 틀: 미북대화과 6자회담이 활용되었으며, 앞으로 미북대화과 6자회담의 역할을 조정하는 것이 중요하다.
- (3) 합의문: 1차 북핵협상은 제네바합의문에 의해 봉합되었으며, 2차 북핵협상은 9.19 공동성명과 이것의 세부 이행합의서인 2.13합의 및 10.3합의에 의해 해결방안을 마련하였다. 앞으로 미북 합의문과 6자회담 합의문이 보완적으로 채택될 수 있다.
- (4) 비핵화대상: 비핵화의 대상은 영변의 흑연감속로 및 관련시설이 일차적 대상이었으나 2차 북핵협상에서 농축우라늄프로그램, 핵무기까지 포함하는 것으로 확대되었다.
- (5) 비핵화의 우선순위: 1차 북핵협상에서는 핵시설의 동결에 초점이 맞추어졌으며 2차 북핵협상의 목표는 불능화, 폐기였다. 앞으로 불능화의 재개, 핵시설 폐기, 핵무기·부품·기술의 이전금지, 핵무기폐기의 순서로 우선순위가 설정될 것이다.
- (6) 안보이슈의 연계 여부: 핵과 미사일, 평화체제와의 관련성 여부이다. 1차 북핵협상시 세가지 사항이 분리되어 접근되었으며, 2차 북핵협상 시에는 핵과 평화체제가 간접적으로 연계되었다. 앞으로 이 세 가지 안보이슈의 상호관계를 설정하는 것이 과제다.
- (7) 경제보상: 북핵포기의 대가로 제공되는 경제보상에는 중유, 경수로, 무역 및 투자

확대, 경제제재 해제 등이 있다.

- (8) 관계정상화: 북핵포기에 대한 정치외교적 보상인 미북관계정상화를 언제 어떤 양상으로 추진할 것인가, 아울러 일북관계정화를 어떤 시점에서 추진할 것인가도 쟁점사항이다.
- (9) 비용부담: 북한에 대한 경제보상을 누가 얼마만큼 부담할 것인가 하는 것은 북핵문제 및 한반도문제에 대한 관련국들의 역할과 밀접히 관련되어있다.

### 1. 1차 북핵협상의 유산

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴로 시작된 1차 북핵위기는 막 출범한 클린턴정부에게 큰 도전이었으며 확대와 클린턴 정부의 개입·확대정책(enlargement and engagement policy)의 시험대였다. 핵문제를 계기로 한국전쟁이후 미국과 북한은 협상테이블에 마주 앉았으며, 회담결렬, 김일성 사망, 군사제재 검토의 극적 고비를 넘어 1994년 10월 제네바합의문을 도출하였다. 제네바합의문은 이후 북핵문제 해결 뿐만 아니라 미북관계 진전과 남북관계 진전의 기본 틀이 되었다. 그러나 제네바합의문은 북핵문제를 완전히 해결하지 못한채 무효화되고 북핵개발을 허용하는 것으로 귀결되었다.

- (1) 북한 핵능력: 북한은 5Mw 흑연감속로에서 추출된 플루토늄을 사용하여 핵무기 개발을 시도하였다. 북한이 국제원자력기구에 신고한 내용과 과거 핵활동에 의해 추출된 것으로 추정되는 플루토늄간의 중대한 불일치(significant discrepancy)가 문제의 발단이었으며, 미신고시설에 대한 특별사찰이 쟁점사항이었다. 제네바합의문은 과거 핵활동에 대한 조사를 미래의 문제로 남겨두고 현재 핵활동을 동결하고 미래의 핵활동을 방지하는 것으로 문제를 봉합하였다.
- (2) 협상 틀: 북한의 미북대화 제의를 미국이 수용함에 따라 미북대화가 협상틀로 가동되었다. 미국과 북한은 한국전쟁후 처음으로 직접 대화를 함으로써 상대방의 협상문화와 협상논리를 탐색하고 상호 적응하는 과정을 겪었다. 미북대화가 진행되는 한편, 남북대화가 중단됨으로써 한국은 회담결과를 미국으로부터 통보받는 국외자의 지위에 머물러야 했다. 회담 장소로는 베를린 등 제 3국이 이용되었으며, 북한의 유엔대표부가 있는 뉴욕의 미북접촉도 활용되었다.
- (3) 합의문: 미북협상 과정에서 몇차례 중간합의문이 채택되었으며, 최종합의문은 제

네바합의문(Agreed Framework)이었다. 제네바합의문은 조약이나 협정이 아니라 신사협정과 같은 합의문이었기 때문에 이행의 구속력이 보장되지 않았다. 북한은 미국의 경수로제공에 대해 클린턴대통령의 서한을 별도로 요구하였다. 또한 북한은 미 행정부의 교체로 제네바합의문의 이행이 의문시되자 향후 미북합의에 대해 의회의 비준이 필요하다는 점을 지적하였다.

- (4) 비핵화대상: 비핵화의 일차적 대상은 북한이 국제원자력기구에 신고한 영변의 5Mw 흑연감속로 및 관련 시설이었다. 북한의 미신고 시설에 대한 비핵화는 경수로건설 이후로 미루어졌다.
- (5) 비핵화의 우선순위: 핵시설의 동결(freezing)이 우선 목표였으며, 궁극적으로 해체하도록 되었다. 그리고 경수로제공 계약 체결시 국제원자력기구의 정기 및 비정기사찰을 실시하고 동결되지 않았던 시설에 대한 사찰을 실시하도록 하였다.
- (6) 안보이슈의 연계 여부: 핵, 미사일, 평화체제가 각각 별도로 논의되었다. 주목할 것은 핵문제와 미사일문제가 분리되었지만 다 같이 미북회담에 의해 논의된 반면, 한반도평화체제문제는 4자회담이라는 다자회담에 의해 논의된 점이다. 1차 핵협상 당시 1993년 북한의 노동미사일 발사는 회담의 고려대상이 아니었다. 그러나 1998년 북한의 미사일 발사는 금창리 지하핵시설 의혹과 함께 제네바합의 이행의 난관으로 부상하였다. 따라서 미국은 1999년 페리프로세스의 일환으로 미북 협상에 의해 북한으로부터 미사일발사 유예를 얻어냈다. 미북 미사일협상에서 북한의 미사일개발 중단의 대가로 보상방안이 논의되기도 하였다. 그리고 한반도 평화체제문제에 관해 4자회담(남한, 북한, 미국, 중국)이 6차례(1997.12-1999.8) 개최되었으나 성과없이 중단되었다.
- (7) 경제보상: 북한의 핵동결에 대한 대가로 중유와 경수료가 제공되었다. 중유는 경수로건설시까지 에너지 손실을 보상하는 차원에서 제공되었으며, 경수로는 흑연감속로를 대체하는 방안으로 제공되었다. 경수로에는 많은 비용이 소요되며, 첨단 과학기술이 제공될 뿐만 아니라 [미북원자력협정]을 필요하다는 점에서 여러 가지 논란이 제기되었다. [미북원자력협정]은 미국이 사실상 북한을 적성국 대상에서 제외시키고 협력대상으로 인정하는 효과를 지니고 있다. 또한 북한의 낙후된 전력체계 및 전력망을 고려할 때 경수료가 불필요하다는 견해도 대두하였다. 아울러 경수료가 농축우라늄을 사용하기 때문에 흑연감속로의 가동에 의한 플루토늄 추출을 방지한다는 효과를 지니고 있지만, 농축우라늄에 의한 핵개발 가능

성이 있다는 점도 지적되었다.

- (8) 관계정상화: 미북관계정상화는 북핵문제의 해결을 위해서 북한체제 보장과 북한의 대외관계 개선이 필요하다는 점 때문에 핵문제와 연계되었다. 북한은 핵포기의 대가로 경제보상과 함께 북한체제 보장과 미국의 대북적대시정책의 철회를 주장하였으며, 미북관계정상화를 보상 목록에 포함시키는데 성공하였다. 미북관계 진전의 지표로 대북무역 및 투자의 제한을 완화하고 연락사무소를 개설하며, 대사급외교관계를 개설하기로 하였다. 이에 따라 미북간 연락사무소개설을 위한 실무협회가 진행되었으나 미국 외교행랑의 관문점 통과에 대한 북한의 반대, 연락사무소 운영비용문제 등으로 연락사무소 개설은 빛을 보지 못했다.
- (9) 비용부담: 대북경제보상의 2가지 핵심 가운데 하나인 중유제공에 대해서는 미국이 책임지기로 하였다. 그러나 경수로제공에 대해서 미국은 회담에 직접 참여하지 않은 한국, 일본, 유럽연합과 함께 KEDO를 구성하여 이들에게 비용을 분담시켰다. 특히 한국은 경수로건설 비용의 70%를 과도하게 부담하였다. 그러나 한국은 이를 발판으로 한국형경수로를 북한에 건설하고 경수로건설사업을 주도하였다.

## 2. 2차 북핵협상의 유산

2001년 부시행정부의 등장으로 제네바합의는 무효화되고 북핵문제는 새로운 양상으로 전개되었다. 부시행정부는 클린턴행정부의 정책을 전면 재검토하는 소위 ABC (anything but Clinton)방침에 입각하여 제네바합의에 대해 비판적이었다. 더욱이 2001년 9.11 테러로 부시행정부는 세계적 차원의 반테러·비확산 정책을 채택하여 북한을 이란, 이라크와 함께 악의 축(axis of evil)으로 설정하고 아프카니스탄과 이라크를 공격함으로써 북한에 대한 군사제재 가능성을 배제하지 않았다.

이라크전의 종결후 부시행정부는 6자회담이라는 다자회담을 통해 북핵문제를 해결하는 방식을 도입하였다. 6자회담에서 9.19 공동성명이 도출되는 성과가 있었으나 BDA 문제로 인한 긴장국면을 거쳐 2006년 10월 북한은 핵실험을 하기에 이르렀다. 2006년 말 미국의 중간선거에서 부시행정부가 패배함에 따라 미국은 북한과 대화를 추진하는 방향으로 정책을 변화하였다. 이에 따라 6자회담이 복원되고 9.19 공동성명의 후속합의서가 채택되어 핵시설의 불능화가 추진되었다. 그러나 불능화는

검증문제로 난관에 부딪혔으며, 부시행정부는 북핵문제를 미완의 과제로 남겨두고 퇴장하였다.

- (1) 북한 핵능력: 북한은 플루토늄에 의한 핵무기개발 뿐만 아니라 농축우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도하였다. 북한은 플루토늄을 사용한 핵무기를 실험함으로써 사실상의 핵보유 국가가 되었다.
- (2) 협상 틀: 부시행정부 1기(2001-2004) 기간에는 6자회담이 협상틀로 작용하였다. 부시행정부는 중국과 함께 한국, 일본이 참여하기를 희망한 반면, 북한은 러시아의 참여를 희망함으로써 6자회담으로 회담 틀이 정해졌다. 부시행정부는 미북양자회담이 북한의 의무이행을 준수하는 방법을 결여하였다는 판단 하에 6자회담을 통해 북한의 의무이행 준수에 대한 국제적 합의를 형성하고자 하였다. 중국이 6자회담 의장국으로 미국과 북한의 입장을 조정하였으며, 6자회담 내에서 미중, 한미, 남북 등 다양한 양자회담 및 3자회담이 개최되었다.  
부시행정부 2기(2005-2008) 기간에는 6자회담과 함께 미북대화가 주된 협상틀로 작용하였다. 특히 북한이 핵실험(2006.10)을 한 후 미북대화를 통해 주요 사항에 대한 합의가 이루어진 뒤, 6자회담에서 미북합의사항이 추진되었다.
- (3) 합의문: 6자회담에서 9.19 공동성명이 채택(2005. 9.19)되었다. 9.19 공동성명은 2006년 BDA 금융제재, 북한의 미사일 발사, 핵실험 등으로 사문화되는 상황에 봉착하였다. 그러나 2007년 9.19 공동성명의 세부 이행합의서인 2.13합의와 10.3 합의에 의해서 단계적 이행방안이 마련되었다.
- (4) 비핵화대상: 2차 북핵협상에서는 모든 핵무기와 현존하는 핵계획이 비핵화대상에 포함되었다. 5Mw 원자로와 재처리시설을 포함한 모든 핵시설과 핵무기가 비핵화대상이었다. 그러나 농축우라늄문제는 향후 과제로 남겨졌으며, 시리아에 대한 북한의 핵기술 이전문제는 북한이 묵인하는 것으로 일단락되었다.
- (5) 비핵화의 우선순위: 1차 북핵협상에서는 핵시설의 동결에 초점이 맞추어졌으나 2차 북핵협상에서 폐쇄·봉인, 신고, 불능화, 폐기로 비핵화의 단계가 세분화되었다. 특히 동결이 불충분하다는 판단 하에 핵시설의 재가동을 불가능하게 하는 불능화(disablement)가 목표로 설정되었다. 아울러 불능화와 폐기에 대한 검증이 주요 과제로 설정되었다. 그러나 검증에 대한 북한의 반발로 말미암아 2차 북핵협상이 무산되는 결과가 초래되었다.

- (6) 안보이슈의 연계 여부: 핵과 한반도평화체제문제는 간접적으로 연계되었으나 미사일문제는 방치되었다. 9.19 공동성명에서 6자회담과 별도의 포럼에서 한반도평화체제분제가 논의되도록 명시되었다. 비핵화와 한반도평화체제분제가 간접적으로 연계되었으나 비핵화의 어느 단계에서 어떤 방식으로 한반도평화포럼(가칭)을 구성할지는 명확하지 않았다. 그리고 6자회담과 별도의 포럼을 구성하기로 함으로써 6자가 아닌 방식으로 한반도평화포럼을 구성하기로 되었다. 한반도평화체제와 관련하여 한국전쟁의 종전선언, 3자(미, 남북한) 또는 4자(미, 남북한, 중) 정상회담의 종전선언 등이 논의되기도 하였으나 구체적 성과는 없었다.
- 한편 북한이 미사일을 발사(2007.7) 함으로써 페리프로세스에 의한 미사일발사유예 합의가 무효화되었다. 그러나 미북 미사일 협상은 2001년 이후 개최되지 않았으며 미사일문제는 관심에서 제외된 채 방치되었다.
- (7) 경제보상: 북핵포기에 대한 경제보상으로 중유가 제공되고 에너지·교역·투자의 양자 및 다자협력을 추진하기로 하였다. 그리고 건설이 중단된 경수로건설은 적절한 시기에 논의하기로 하였다. 경수로건설의 적절한 시점이 언제인지, 경수로건설이 재개될 경우 KEDO 방식을 재적용할 것인지 아니면 다른 방식을 도입할 것인지 등은 향후 과제로 남겨졌다. 그리고 한국이 남북대화를 통해 제안하였던 200만 Kw 전력공급도 재확인되었다.
- (8) 관계정상화: 비핵화에 따라 미북관계정상화 및 일북관계정상화를 추진하기로 하였으며, 2.13합의에서 미북관계정상화와 일북관계정상화에 관한 실무그룹이 구성되었다. 2008년 미국은 북한에게 식량 50만 톤을 제공하기로 하였으며 미 의회는 대북지원을 위한 특별예산을 배정하였고 북한이 테러지원국가 명단에서 제외(2008.10)되었다. 일북대화는 일본인 납치문제로 진전을 보지 못했다.
- (9) 비용부담: 북한의 핵프로그램 신고 및 불능화에 대한 보상으로 제공되는 중유 100만톤의 비용에 대해 참가국이 ‘평등과 형평의 원칙’에 의해 비용을 분담하기로 하였다. 단, 일본은 납치문제가 해결되는 대로 동일한 원칙에 의해 참여하기로 하였다.

<1차, 2차, 3차 북핵 협상의 쟁점 비교>

	1차 북핵협상(1993-2002)	2차 북핵협상 (2002.10-2008)	3차 북핵협상 (2009--)	
			미국	북한
북한핵능력	플루토늄 추출	플루토늄 보유, 우라늄농축 프로그램, 핵실험	핵보유 실체 인정	핵보유국 지위 주장
협상틀	미북대화	6자회담 +미북대화	6자회담+미북대화	미북대화+6자회담(?)
합의문	제네바합의문(1994.10)	9.19공동성명(2005) 2.13합의(2007) 10.3합의(2007)	미북합의문, 6자회담합의문	미북합의문, 6자회담합의문
비핵화대상	영변 5Mw 원자로와 관련시설	모든 핵무기와 현존하는 핵계획(원자로, 재처리시설 포함 모든 핵시설)	모든 핵무기와 핵계획	모든 핵프로그램, 핵무기(?)
비핵화순서	동결-->해체	핵시설의 폐쇄·봉인-->신고-->불능화-->폐기	불능화재개-->비확산-->폐기	불능화재개, 비확산, 폐기(?)
안보이슈 연계여부 (핵, 미사일, 평화체제)	<핵, 미사일, 평화체제 분리접근> 핵(미북대화), 미사일(미북대화, 1999 페리프로세스에 의한 미사일 발사유예), 한반도평화체제(4자회담, 1997.12-1999.8)	<핵, 평화체제 간접 연계> 핵(6자회담) 한반도평화체제(별도포럼) 미사일문제 방치(북한의 미사일 발사 2006.7)	<핵, 미사일, 평화체제 연계> 핵, 평화체제 간접 연계 미사일: 미북대화 또는6자회담	<핵, 미사일, 평화체제 연계> 미북대화에서 일괄타결
경제보상	매년 중유 5만톤 200만 Kw 경수로제공	중유제공 에너지·교역·투자의 양자 및 다자협력 경수로제공(적절한시기논의) 한국의 200만 Kw 전력공급	중유 및 식량지원, 대북제재 완화, 양자 및 다자경제협력	중유 및 식량지원, 대북경제제재 완화양자 및 다자경제협력, 경수로건설
관계정상화	대북 무역 및 투자제한 완화 연락사무소 개설, 대사급 외교관계 개설	북한의 테러지원 국가 제외, 적성국교역법 적용 제외 미북관계정상화 일북관계정상화	중간단계 외교관계(이익 대표부)	대사급외교관계
비용부담	중유: 미국 경수로: KEDO구성 (미, 한국,일, EU)	6자회담 5개국의 평등과 형평의 원칙(일본은 납치문제 해결시까지 제외)	6자회담 참여국의 분담	비용부담 보장 요구
미행정부	클린턴행정부(1993-2000)	부시행정부(2001-2008)	오바마행정부(2009-2012)	
북한체제	1기 김정일국방위원장체제 (1998-2002)	2기 김정일국방위원장체제 (2003-2008)	3기 김정일국방위원장체제 (2009-2013)	
한국정부	김영삼정부(1993-1997), 김대중정부(1998-2002)	노무현정부(2003-2007)	이명박정부(2008-2012)	

### Ⅲ. 3차 북핵협상의 서막: 미, 북의 전략과 쟁점

#### 1. 오바마독트린과 북한의 강성대국론

##### 가. 오바마독트린

오바마행정부의 대외정책 과제 가운데 북핵문제가 차지하는 중요성은 그다지 높지 않다. 미 대선기간 중 민주당전당대회(2008. 8. 25-28)에서 발표된 민주당 정강정책은 ‘미국의 리더십 쇄신’(Renewing American Leadership)이라는 제목 하에 7대 외교정책 목표를 발표하였다.<sup>2)</sup> 그리고 오바마 행정부 인수팀은 2008년 11월 19일 오바마-바이든 플랜(Obama-Biden Plan)이라는 정책 구상을 발표하였다. 오바마-바이든 플랜에 의하면, 대외정책 우선순위는 1) 아프카니스탄-파키스탄 2) 핵무기 3) 이란 4) 에너지안보 5) 미국외교 쇄신 6) 이스라엘로 선정되었다.<sup>3)</sup> 미 대선후 조정된 대외정책 우선순위를 보면, 이라크철군문제가 부각되지 않는 반면, 아프카니스탄·파키스탄문제가 1순위로 부각되었으며, 미국 군사력 활성화와 국제사회의 공동안보 증진이 강조되지 않는 반면, 이스라엘문제가 부각되었다.

이처럼 북핵문제의 우선순위가 높지 않음에도 불구하고 오바마행정부에서 북핵문제가 방치되지는 않을 것이다. 오바마행정부의 대외정책 기조에서 보면, 북한은 비확산과 관련하여 관심대상이다. 행정부의 교체에도 불구하고 미국은 북한이 핵개발에 의해 비확산체제를 위협하고 인권 등 보편적 규범을 위반하는 비정상국가라는 인식을 지니고 있다.

미국의 행정부 교체에 따라 주목할 점은 이러한 북한을 다루기 위해서 어떤 접근법과 수단을 동원할 것인가 하는 것이다. 클린턴행정부 이후 미국이 북핵문제를 다룬 접근방식에는 세 가지 유형이 있다. 첫째, 클린턴행정부는 1차 북핵위기시 북핵문제를 비확산차원에서 접근하였으나 점차 한반도안보 및 동북아안보와 북한체제문제를 포함한 것으로 인식하였다. 그 결과 제네바합의가 도출되었으며, 2000년 클린턴행정부 말기 미북관계는 절정에 이르러 당시 미 국무장관인 올브라이트(Albright)의 방

---

2) 7대 외교정책 목표는 이라크 전쟁, 테러리즘과의 투쟁, 대량살상무기의 확산 및 사용 방지, 미군의 군사력 활성화, 국제사회의 공동안보 증진, 민주주의 및 경제개발의 촉진과 인권 존중, 에너지안보 및 기후변화 대책이다. 2008 Democratic National Convention, Renewing America's Promise, <http://www.demconvention.org>.

3) *The Obama-Biden Plan*, [http://www.change.gov/agenda/foreignpolicy\\_agenda](http://www.change.gov/agenda/foreignpolicy_agenda).

북, 조명록 차수의 방미, 조미공동성명 발표, 클린턴대통령의 방북 검토 등이 이루어졌다. 둘째, 1기 부시행정부는 클린턴행정부의 성과를 무효화하고 대북압박정책을 구사하는 가운데 6자회담을 통해 북핵문제의 관리에 중점을 두었다. 셋째, 2기 부시행정부는 북한의 핵실험과 중간선거 패배이후 2007년부터 북미양자대화를 통해 북한과 협상하였다.

오바마행정부는 대북협상에 관한 이러한 세 가지 유형의 유산을 선별적으로 취합하는 가운데 변화를 추구할 것으로 예상된다. 오바마행정부는 2기 부시행정부의 대북협상의 틀에서 출발해서 클린턴행정부 시기의 성과를 달성하는 것을 지향할 것이다. 오바마행정부는 제네바합의의 무효화, 북한의 핵실험, 미사일발사, 6자회담의 역할 등을 고려하여 새로운 대북정책을 모색할 것이다.

다음에서 오바마행정부의 대북정책을 목표, 방법, 접근법을 기준으로 살펴보고자 한다.

(1) 오바마행정부의 대북정책의 일차적 목표는 비핵화이다. 오바마행정부는 세계적 차원의 비핵화를 달성하기 위해서 북핵문제에 접근하고 있다. 오바마행정부는 ‘핵무기없는 세계’(nuclear free world)를 목표로 핵군축을 실시하고 이를 위해 러시아와 핵군축협상을 추진하고자 한다.<sup>4)</sup> 또한 오바마행정부는 부시행정부가 채택하였던 선제공격독트린을 철회하고 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에서 북한을 핵공격 대상으로 포함시켰던 입장을 철회할 것으로 예상된다. 1991년 부시대통령의 전술핵 폐기 선언이 북한으로 하여금 「한반도비핵화공동선언」을 수용하게 하는 배경이 되었던 것과 마찬가지로 미국의 핵군축과 선제공격론의 포기는 북한에게 핵무기를 포기하라는 압력으로 작용할 것이다.

(2) 오바마행정부는 비핵화를 달성하기 위한 방법으로 부시행정부와 달리 대화와 협상을 강조한다. 대화와 협상을 강조하는 오바마독트린은 이란, 베네수엘라, 쿠바, 러시아 등에 제안되었으며, 이들 나라로부터 긍정적인 반응을 얻고 있다.

오바마행정부는 북한의 비핵화를 위해서도 ‘강력한 직접외교’(tough, direct diplomacy)를 적용하고자 한다.<sup>5)</sup> 이것은 첫째, 비핵화를 완전히(fully) 추구하겠다는 것이

---

4) 핵무기없는 세계를 지향하는 민주당의 정강정책과 오바마-바이든 플랜은 조지 솔츠, 헨리 키신저, 윌리엄 페리, 샘 님 등의 주장을 반영하였다. George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *Wall Street Journal*, January 4, 2007; George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger and Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World," *Wall Street Journal*, January 15, 2008.

다. 오바마는 부시행정부가 대북압박정책의 수사에도 불구하고 결과적으로 북한의 핵 실험을 막지 못했기 때문에 비핵화가 완벽하게 달성되어야 한다고 주장했다. 둘째, 협상틀로서 6자회담을 활용하되 미북 대화를 적극적으로 활용하겠다는 것이다. 셋째, 수단으로 인센티브와 압력을 동시에 활용하겠다는 것이다. 넷째, 비핵화의 철저화를 위해서 검증을 중시하겠다는 것이다.<sup>6)</sup>

오바마행정부는 대화원칙을 지닌 한편, 북한의 긴장고조 행위에 대해 제재를 병행하고 있다. 오바마행정부는 대화원칙을 실행에 옮기기도 전에 북한이 장거리 로켓을 발사함으로써 제재수단을 동원하지 않을 수 없게 되었다. 유엔 안전보장이사회는 유엔의 대북결의안 1718호의 적용을 구체화하는 내용의 의장성명을 채택(2009.4.13)하였다. 이에 따라 미국이 제재대상 북한기업으로 11곳, 일본이 14곳을 제안하였으며, 대북제재에 신중한 입장을 보인 중국과 러시아의 반대로 대상기업이 3곳으로 축소되었다. 유엔 안전보장이사회 산하 제재위원회는 북한의 조선광업개발무역회사, 단천상업은행, 조선령봉종합회사를 제재대상으로 선정하여 이들 기업의 금융자산을 동결하고 거래도 금지할 것을 결정하였다.

(3) 오바마행정부는 북핵문제의 해결을 위해 관련 이슈를 포괄적으로 해결하는 포괄적 접근법을 택하고 있다. 힐러리 클린턴 미 국무장관은 아시아지역 4개국(한국, 중국, 일본, 인도네시아) 방문을 앞두고 아시아 소사이어티 연설에서 대북협상의 기본방향에 대해 “북한이 진정으로 완전히 그리고 검증가능하게 핵무기 프로그램을 폐기할 준비가 되어 있다면, 오바마행정부는 양국관계를 정상화하고 한반도의 오랜 휴전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하며 그리고 북한주민들의 에너지 및 기타 경제적 요구를 충족하기 위해 지원할 용의가 있다”고 밝혔다.<sup>7)</sup> 힐러리 클린턴 미국무장관은 북한이 핵을 포기할 경우, 북미관계 정상화, 평화협정 체결, 경제지원을 제공하겠다는 9.19 공동성명의 틀을 재확인하였다.

5) 오바마-바이든 플랜 가운데 이 점에 관한 원문은 다음과 같다. “Eliminate Iran’s and North Korea’s Nuclear Weapons Programs Through Tough, Direct Diplomacy: Use tough diplomacy-- backed by real incentives and real pressure--to prevent Iran from acquiring nuclear weapons and to eliminate fully and verifiably North Korea’s nuclear weapons program,” The Obama-Biden Plan, [http://www.change.gov/agenda/homeland\\_security\\_agenda](http://www.change.gov/agenda/homeland_security_agenda).

6) 전성훈, “오바마 행정부의 핵전략과 북한 핵문제,” 『미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진방향』, 통일연구원 주최 학술회의 (2008. 12. 2).

7) Hillary Rodham Clinton Secretary of State Remarks at the Asia Society, New York, “U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers,” February 13, 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>.

## 나. 북한의 강성대국론

북한에게 핵개발과 미북관계정상화는 2012년의 강성대국건설과 관련되어 있다. 북한은 김일성의 탄생 100주년 및 김정일의 70세인 2012년에 사상 강국, 군사적 강국, 경제적 강국을 달성하고자 한다. 북한이 강성대국을 달성하기 위해서는 군사적으로 핵무기 및 장거리미사일을 개발하고, 외교적으로 미북관계정상화를 통해서 북한체제의 안전을 확보하고 국제사회의 일원이 되는 것이 필요하다. 이것은 또한 경제지원 및 해외투자 확보를 통해 경제강국을 건설하기 위한 조건이기도 한다. 북한은 강성대국 건설을 위해 오바마행정부를 상대로 핵협상의 게임을 하고 있다.

북한의 강성대국 건설은 대내적 상황과도 관련되어 있다. 북한은 김정일의 후계체제문제, 경제적 어려움, 사회통합 등의 문제를 안고 있다. 2009년 4월 김정일 국방위원장 3기체제의 출범은 후계체제문제 및 대내통합과도 관련되어 있다. 북한에게 핵협상과 대미관계정상화는 강성대국건설을 위한 외적 환경인 동시에, 대내적 정치·경제문제를 해결하기 위해서도 필요하다.

다음에서 북한의 전략을 목표, 방법, 접근법을 기준으로 살펴보고자 한다.

(1) 북한은 핵무기를 보유하려는 목표와 핵무기를 협상카드로 사용하려는 두 가지 목표를 동시에 지니고 있다. 북핵개발의 의도에 관한 이 해묵은 질문은 아직까지 명확한 답을 찾지 못하고 있다. 북한이 핵실험에 의해 사실상의 핵무기보유국가가 됨으로써 핵협상론의 근거가 약화되기는 하였지만, 북한이 핵보유국가로 공인되기 전까지 그리고 핵협상이 지속되는 한 이 문제를 둘러싼 논란은 지속될 것이다.

북한은 미북관계정상화라는 목표를 지속적으로 추구해왔다. 한국전쟁 이후 대미관계정상화는 북한에게 체제존속의 조건으로 인식되었다. 특히 사회주의권의 붕괴후 대미관계정상화는 북한에게 안보와 경제문제 해결의 전제조건으로 여겨졌다. 북한은 핵개발을 통해 미국과 대화의 물꼬를 열었으며, 밀고 당기는 협상을 통해 미국과의 관계개선을 조금씩 얻어냈다.

(2) 북한이 강성대국 건설을 위해 사용하고 있는 방법은 벼랑끝전술과 살라미전술이다. 북한은 위기를 고조하여 미국의 관심을 끌고 미국과의 대결을 불사함으로써 미국과의 담판에서 양보를 얻어내는 벼랑끝전술을 반복적으로 사용하여 왔다. 아울러 북한은 이슈를 세분화함으로써 협상수단을 다양화하고 이익을 극대화하는 살라미전술을 사용해왔다. 북한의 핵개발이 진척됨에 따라 북한이 사용할 수 있는 카드가 다양화되고 벼랑끝전술로 위협할 수 있는 위협의 수준도 높아졌다. 그러나 그만큼 북한

이 감당해야 위협과 압력의 수준도 높아졌다.

북한은 또 다시 벼랑끝전술과 살라미전술로 오바마행정부와 대결하고자 한다. 북한은 오바마행정부의 대화방침에 대해 장거리로켓발사(2009.4.5)로 대응하였다. 그리고 북한은 유엔 안전보장이사회의 의장성명(2009.4.13)에 대해 6자회담 불참, 경수로 건설, 핵시설의 원상복구와 정상가동화, 사용후연료봉의 재처리 등으로 응수하였다.<sup>8)</sup> 또한 북한은 유엔 안보리 제제위원회가 북한 3개 회사를 제재대상으로 선정(2009.4.24)하자 핵실험, ICBM 발사, 경수로 건설을 위한 핵연료 기술개발 등을 추진하겠다고 함으로써 위기고조의 가능성을 시사하였다.<sup>9)</sup>

(3) 북한은 전체주의적 접근법(holistic approach)과 일 타결방식에 입각하여 협상에 임한다. 북한은 전체주의적 접근법에 입각하여 세부적 안보문제를 냉전체제와 분단체제의 역사성, 한반도 및 동북아의 안보, 북한체제의 안전보장 등 구조적이고 거시적 문제와 관련시킨다. 이것은 기술적 문제의 해결을 강조하는 서구의 실용적 협상론에 비해 근본적인 문제의 해결을 강조하는 접근법이다.

또한 북한은 관련 문제들을 동시에 연관시켜 해결하는 일괄타결방법을 주장해왔다. 북핵문제가 비핵화문제에서 시작하여 경제보상, 북한체제보장, 미북 및 일북관계정상화, 한반도평화체제, 동북아안보체제 등 여러 사안들을 포괄하게 된 것은 북한의 포괄적 접근법이 수용된 결과라고 할 수 있다.

#### <미국과 북한의 전략>

	미국: 오바마독트린	북한: 강성대국론
목표	비핵화(핵없는 세계)	핵보유, 미북관계정상화
수단	대화, 제재	벼랑끝전술(미사일발사, 핵실험), 살라미전술
접근법	포괄적 접근법	전체주의적 접근법과 일괄타결

## 2. 3차 북핵협상의 쟁점

오바마독트린과 북한의 강성대국론이 대립하고 있는 가운데 3차 북핵협상을 위한 미국과 북한의 줄다리기가 진행되고 있다. 3차 북핵협상은 1차 및 2차 북핵협상의 유

8) “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” [조선중앙통신], 2009. 4. 14.

9) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명,” [조선중앙통신], 2009.4.29.

산을 지닌 가운데 오바마독트린과 북한의 강성대국론이 새로운 지형을 모색하는 양상으로 전개될 것이다. 다음에서 9가지의 쟁점에 대한 오바마행정부와 북한의 입장을 살펴보고자 한다.

#### (1) 북한 핵능력

북한은 여러 개의 핵무기를 만들 양의 플루토늄을 비축하고 있으며 핵무기실험에 성공하였고 소형 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정된다. 또한 북한은 농축우라늄에 의한 핵무기개발도 시도한 것으로 여겨진다. 북한이 핵프로그램의 불능화중단을 선언하고 사용후연료봉을 재처리함으로써 추가로 플루토늄을 추출할 것으로 전망된다. 더욱이 북한이 추가로 핵실험을 하게 되면 핵무기개발 능력이 향상될 것이다.

미국은 북한의 핵능력을 어떻게 평가해야 하는가 하는 문제에 직면해 있다. 미국은 북한의 핵보유 실체를 사실상 인정하면서도 북한을 핵보유국가로 공식 인정할 수 없는 딜레마를 안고 있다. 이와 관련하여 미국의 정부기관들이 북한의 핵보유능력을 인정하는 보고서를 발간한 점이 주목된다.

미 국방부 산하 합동군사령부(JFCOM)의 [2008 합동작전 환경평가보고서](The Joint Operation Environment 2008)는 아시아대륙 연안의 중국, 인도, 파키스탄, 북한, 러시아가 핵을 보유했다고 기술하였다.<sup>10)</sup> 또한 리언 파네타(Leon Edward Panetta) 미 중앙정보국(CIA) 국장 지명자는 상원 정보위원회 인사청문회에서 북한이 2006년 핵무기를 폭발시켰다고 함으로써 북한이 핵장치(nuclear device)가 아니라 핵무기(nuclear weapon) 시험에 성공했다는 점을 공개적으로 지적하였다.<sup>11)</sup> 이러한 언급들로 인해 미국이 북한을 사실상의 핵보유국가로 인정한 것일 수 있다는 견해가 대두하였다.

미국측의 이러한 평가들은 북한이 핵무기를 보유한 현실을 인정한 것이라고 할 수 있다. 그러나 미국이 북한 핵무기 보유의 실체를 인식하고 이에 대한 중장기적 대비책을 마련해야 한다는 것과 북한을 핵보유 국가로 대우하는 것과는 다르다. 미국이 북한의 핵개발 능력 및 핵무기 보유의 현실을 직시하더라도 북한을 사실상의 핵보유국가로 인정하기는 어렵다.

10) *United States Joint Force Command. The Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force.* <http://us.jfcom.mil/sites/J5/j59/default.aspx>.

11) Hearing, Statement of Leon Panetta, February 5, 2009. p. 3, <http://intelligence.senate.gov.090205/panetta.pdf>.

NPT에 가입하지 않은 사실상의 핵보유국가와 미국과의 관계를 분석해 보면, 미국이 북한을 핵보유 국가로 인정하지 않을 것이라는 것을 알 수 있다. 미국은 이스라엘, 인도, 파키스탄의 핵보유를 사실상 인정하고 이들과 국교를 맺고 있으며, 더 나아가서 인도, 파키스탄과는 반테러 연합네트워크 차원에서 평화적 핵기술이전 등 유대를 강화하고 있다. 그렇다면, 미국이 핵보유국인 이스라엘, 인도, 파키스탄과는 관계정상화를 하는 반면, 핵을 보유한 북한과의 관계정상화를 수용할 수 없는 이유는 무엇일까?

그 기준은 국가의 성격과 전략적 위협정도이다. 이스라엘, 인도, 파키스탄은 사실상의 핵보유 국가이지만 이들은 대체로 국제규범을 준수하고 있다. 파키스탄은 핵개발과 관련된 해외 커넥션의 자료 공개 등을 통해서 비확산에 동조하였다. 또한 이스라엘이나 인도, 파키스탄의 핵보유로 인해 중동과 서남아시아에서 핵확산이 이루어질 가능성은 낮다. 그리고 미국은 이스라엘을 통한 중동 지역의 세력균형, 인도 및 파키스탄을 통한 중국 견제와 서남아 및 중아아시아 지역의 세력균형 등 전략적 고려사항도 염두에 두고 있다.

반면, 북한은 테러지원국이며, 독재국가이고, 국제규범과 국제질서를 위반하는 비정상국가이다. 북한의 핵개발은 일본, 대만 등의 핵확산을 촉발하고 동아시아 안보를 불안하게 한다. 요컨대 북한의 핵보유는 전략적 위협정도가 높다. 이러한 이유 때문에 미국은 북한의 핵을 용인할 수도 없고, 핵을 가진 북한과 관계정상화를 할 수 없다.

<사실상 핵보유 국가의 유형>

		전략적 위협 능력	
		높음	낮음
국가의 성격	정상국가		이스라엘, 인도, 파키스탄
	비정상국가	이란, 북한	

한편, 북한은 핵보유국가의 지위를 공식화하는 한편, 미국과 핵군축협상을 주장하고 있다.<sup>12)</sup> 북한은 주한미군기지 사찰과 함께 한반도핵우산 철폐 등 한반도비핵화를 주장하는 한편, 핵폐기의 조건으로 경수로제공, 북미관계 정상화, 북미군사회담 등을 요구할 것이다.

12) 북한 외무성 대변인, [조선중앙통신], 2005. 3. 31.

## (2) 협상 틀

오바마행정부는 6자회담의 필요성을 중시하면서도 미북대화의 역할을 인정하고 있다. 오바마행정부는 6자회담의 합의과정이 복잡하고 북한의 핵포기를 이끌어내는데 부족했다는 판단하에 미북대화의 필요성을 인정한다. 오바마행정부는 부시행정부 2기에 미북대화에 의해서 교착상태가 해소되었던 경험을 적극적으로 활용하고자 한다.

오바마행정부는 대북정책에 관해 세 가지의 업무분담체계를 수립하였다. 보스워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표는 비상임으로 미북대화 업무를 담당하고, 성 김(Sung Kim) 국무부 북핵특사는 6자회담 수석대표로 6자회담을 담당하고, 캠벨(Kurt Campbell) 국무부 동아태차관보는 동아태정책의 틀 속에서 미북관계와 북핵문제를 조율하는 역할을 할 것이다. 이러한 업무분담은 미국이 미북대화, 6자회담, 동아태정책의 세 차원에서 핵문제, 미북관계, 한반도평화, 동북아다자안보 등을 추진하겠다는 것을 의미한다.

중요한 문제는 미북대화와 6자회담의 역학관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 북한이 6자회담을 거부함에 따라 대화의 실마리는 미북대화에 의해서 풀릴 것으로 예상된다. 미북대화를 6자회담내 미북접촉으로 설정할 것인가 아니면 6자회담의 틀 밖의 미북회담으로 설정할 것인가는 미묘한 문제다.

미북대화가 핵문제의 교착상태를 해소하는 선도적 역할을 하는 것에 대해서 한국, 일본, 중국, 러시아는 대체로 긍정적이다. 그러나 관련국들은 적절한 시점에서 미북대화와 6자회담이 병행될 것을 희망한다. 미국의 입장에서도 대북보상에 대한 비용을 분담시키고 한반도평화정착과 동북아다자안보에 대한 관련국들의 협력을 위해서도 6자회담이 필요하다.

북한은 6자회담을 거부하고 미북대화를 선호한다. 북한은 한국전쟁이후 일관되게 미북대화를 주장하였으며, 미북대화에 의해 1차 북핵협상을 한 것도 북한의 요구가 받아들여진 것이었다. 북한은 2차 북핵협상시 중국의 중재로 6자회담을 수용하였으나 러시아의 참여를 요구하여 6자회담내 입지를 확보하고자 하였다. 북한은 6자회담에서 중국의 중재, 러시아의 우호적 입장, 한국의 조정 등에 힘입어 일방적으로 수세에 몰리지 않고 미국을 상대로 협상력을 유지할 수 있었다. 또한 일본이 납치문제를 6자회담의 의제로 주장하고 다른 문제에 대해서는 방관적 입장을 보임으로써 6자회담내 역할이 축소된 것도 북한에게는 유리하게 작용하였다. 요컨대 6자회담에서 북한

은 한미일 공조를 방지하고 중국과 러시아의 우호적 입장을 활용하여 협상공간을 확보할 수 있었다.

북한은 오바마행정부가 출범하자 6자회담을 거부하고 미북대화에 전력투구하려고 한다. 북한은 미북대화의 필요성을 인정하는 오바마행정부의 입장을 확대해석하여 미북대화에 올인하고자 한다. 오바마행정부의 출범후 한미일 공조에 대한 북한의 우려도 북한이 6자회담을 거부하게 하는 요인이 되었다. 오바마행정부와 한국의 이명박정부, 일본이 비핵화에 대해서 단호한 입장을 보이고 오바마행정부가 한미동맹 및 미일 동맹을 강조함에 따라 북한은 6자회담내 입지가 약화될 것을 우려한다. 또한 중국이 북한의 입장을 전적으로 지지하지는 않으며 유엔 안보리 의장성명에 동의하는 등 중국을 전적으로 신뢰할 수 없다는 점도 북한으로 하여금 6자회담을 거부하게 하는 요인이 되고 있다.

### (3) 합의문

미북대화와 6자회담이 병행되면 미북합의문과 6자회담 합의문이 보완적으로 채택될 수 있다. 기존 6자회담의 틀내에서 미북관계정상화 실무그룹이 존재했기 때문에 미북합의문이 6자회담내 부속합의문으로 여겨질 수 있다. 그러나 미북대화가 6자회담 틀 밖의 회담으로 진행된다면, 미북합의문은 공식적으로는 6자회담과 무관할 것이다. 이런 경우에도 미북합의문과 6자회담합의문은 간접적으로 관련될 것이다.

미북합의문은 미북공동커뮤니케(2000.10)를 확인하는 수준의 공동성명이 될 수 있다. 그리고 비핵화 3단계의 기본방향에 대한 6자회담 합의문이 채택될 수 있다. 비핵화 3단계에 관한 합의문은 핵폐기 과정, 검증방법, 경수로건설, 미북 및 일북관계 진전, 한반도평화체제 전환, 동북아평화 등에 대한 기본방향을 포함할 것이다.

### (4) 비핵화대상

미국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 비핵화대상으로 삼을 것이다. 원자로, 재처리시설, 연료봉 제조공장 등 모든 핵관련 시설이 일차적 비핵화 대상이다. 또한 비축된 플루토늄, 사용후연료봉, 농축우라늄 시설도 비핵화대상이다. 그리고 핵무기도 비핵화대상이다.

그러나 북한은 핵프로그램을 폐기하더라도 핵무기를 보유함으로써 핵보유국의 위상을 유지하고자 할 것이다. 북한은 핵무기보유를 용인받는 대신 미사일발사 중단과

핵물질 및 핵무기 이전 금지를 협상수단으로 제시할 수도 있다. 북한은 핵무기를 탑재한 미사일이 미국 본토에 도달할 수 있다는 점과 핵무기 이전에 대한 미국의 우려를 해소하는 대신 핵무기보유를 묵인받으려고 할 것이다.<sup>13)</sup>

#### (5) 비핵화의 우선순위

비핵화대상에 여러 가지 사항이 포함되어 있기 때문에 비핵화는 단계적으로 추진될 것이다. 비핵화의 우선 과제는 불능화를 재개하는 것이다. 북한의 불능화 중단으로 퇴행한 비핵화프로세스를 복원하는 것이 일차적 과제가 될 것이다. 그 다음 단계에서 핵시설의 폐기, 핵무기 및 부품·기술의 이전금지가 추진될 것이다. 그리고 비핵화의 마지막 단계는 핵무기폐기가 될 것이다.

미국의 입장에서 볼 때 비핵화의 퇴행이 반복되는 것을 방지하는 것이 중요한 과제다. 비핵화의 퇴행방지를 위해 불능화과정을 단축시키고 각 단계에서 검증을 강화하는 방안이 강구될 것이다.

그러나 북한은 비핵화과정을 최대한 지연시키고 검증을 거부하고 비핵화과정의 중단 카드를 보유하려고 할 것이다. 특히 북한은 비핵화의 최종 단계인 핵무기폐기는 마지막까지 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다.

#### (6) 안보이슈의 연계 여부

오바마행정부는 핵문제와 한반도평화체제문제를 간접적으로 연계시킨 6자회담 방식을 유지할 것이다. 클린턴 미 국무장관도 핵문제와 한반도평화체제의 포괄적 해결방안에 긍정적 입장을 표시하였다. 미북대화에서 핵문제 해결과 한반도평화체제에 대한 기본방향이 논의될 수도 있다. 미북고위급회담이 개최되면 부시행정부에서 논의되었던 한반도종전선언문제가 재부상할 수도 있다.<sup>14)</sup> 미북대화에서 핵문제와 한반도평화체제문제에 대한 기본방향이 논의된다고 하더라도 본격적인 회담은 6자회담과 한반도평화포럼이라는 다자회담에 의해 진행될 것이다.

미사일문제를 어떤 회담틀에서 논의할 지가 관심사항이다. 북한의 장거리로켓발사

13) 조민, “오바마 행정부와 한국의 대북정책,” 『미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진방향』, 통일연구원 주최 학술회의 (2008. 12. 2).

14) 한반도종전선언문제에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “한반도평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 1호 (2008년 봄), pp. 181-216.

로 3차 북핵협상의 서막이 올랐기 때문에 2차 북핵협상에서와 같이 북한 미사일문제가 방치될 수는 없다. 미사일문제를 6자회담의 의제로 포함시키는 방안도 있다. 미사일문제를 6자회담에서 다루게 되면, 미사일문제 실무그룹이 구성되어야 할 것이다. 6자회담에서 미사일문제를 다루면 북한에 대한 보상문제도 6자회담의 틀에서 논의될 것이다. 그러나 6자회담 의제에 미사일문제를 포함시키면 의제가 다원화되고 복잡화되는 문제가 있다. 또한 6자회담 의제에 미사일문제를 포함시키는 것에 대해서 중, 러는 긍정적 반응을 보이지 않을 것이다.

북한은 미사일문제도 미북대화에 의해서 논의하기를 희망할 것이다. 북한은 장거리 로켓발사와 앞으로 있을지도 모르는 대륙간탄도미사일 발사에 의해서 북한이 미국을 위협하는 미사일능력을 보유하고있음을 과시함으로써 미북협상을 요구할 것이다. 북한은 클린턴행정부기간에 진행되었던 미북미사일협상을 재개하고자 할 것이다. 특히 북한은 올브라이트 미국무장관의 방북시 논의되었던 대북보상방안을 검토하는 것으로부터 대화를 시작하려고 할 것이다.<sup>15)</sup>

#### (7) 경제보상

북한에 대한 경제보상으로 9.19 공동성명의 내용에 따라 중유 및 식량지원, 경제제재 해제, 양자 및 다자경제협력방안이 논의될 것이다. 다자경제협력방안으로 농업, 에너지분야에서 남북한·중 삼각경제협력방안, 가스·철도 등의 분야에서 남북한·러 삼각경제협력방안이 추진될 수 있다. 그리고 북한이 IMF, IBRD 등 국제금융기구에 가입하는 방안이 추진될 것이다.

이상과 같은 경제보상 외에 북한은 경수로건설을 요구할 것이다. 그런데 북한이 독자적으로 경수로건설 계획을 밝힘으로써 이 문제가 조기에 부상할 수 있다. 북한이 건설이 중단된 신포 경수로건설을 재개할 지 아니면 다른 지역에 새로운 경수로건설을 시도할 지도 관심사항이다. 북한이 신포 경수로건설을 재개할 경우 한국과의 협력이 필요하다. 경수로는 농축우라늄을 사용하기 때문에 경수로건설이 농축우라늄을 이용한 핵개발에 활용될 수 있다는 우려가 제기될 것이다.

---

15) 미북미사일 협상에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, [북미미사일 협상과 한국의 대책] (서울: 통일연구원, 2001)

## (8) 관계정상화

북핵포기에 대한 최대의 쟁점은 미북관계정상화이다. 미북관계정상화를 언제 어떤 양상으로 추진할 것인가, 아울러 일북관계정화를 어떤 시점에서 추진할 것인가 하는 것도 쟁점사항이다.

오바마행정부는 북핵문제 및 미북관계에 대해 크게 보면 2단계의 접근방안을 지니고 있다.<sup>16)</sup>

첫 단계는 부시행정부에서 마무리되지 못한 비핵화 2단계를 종결하고 비핵화 3단계에 대한 합의문을 도출하는 것이다. 우선 9.19 공동성명에 입각한 비핵화 2단계의 10.3 선언을 마무리해야 한다. 여기에는 플루토늄 시설의 불능화 완료, 대북에너지 보상의 완료, 검증의정서 작성 등이 포함된다.

아울러 비핵화 3단계의 핵폐기에 대한 새로운 합의문을 만드는 것이다. 비핵화 3단계에 관한 합의는 앞에서 설명한 바와 같이 미북합의문과 6자회담 합의문의 이원적 체제가 될 수 있다.

미북간 밀고 당기기와 진통이 예상되지만, 1단계에서 비핵화 3단계의 기본방향이 마련되고 미북관계 진전이 이루어질 가능성이 있다. 이 과정에서 미국 특사의 방북이나 고위급인사의 워싱턴 및 평양의 상호방문이 이루어질 수 있다.

이 상황에서 관심사항은 대사급외교관계 이전에 중간단계의 외교관계가 개설될 수 있는가 하는 것이다. 미국은 중간단계의 외교관계 개설이 북한핵폐기 과정을 감독하고 북한 상황을 직접 관찰하는 한편, 북한의 개방화를 촉진할 수 있는 기회라고 판단할 수 있다. 그러나 미국은 중간단계 외교관계 개설이 북한의 국가인정이나 핵보유국 지위인정이 아니라는 점을 명확히해야 할 것이다.

미북관계 진전의 신호로 평양과 워싱턴에 이익대표부가 설치될 경우, 북핵문제를 비롯해서 양국간 현안에 대해 상시적으로 대화가 이루어질 수 있다. 이럴 경우 북핵문제 해결 뿐만 아니라 미국 여기자 역류문제, 미군유해 송환, 경제지원, 문화교류 등

---

16) 미국의 전문가들은 북핵문제 및 미북관계 진전에 대해 대체로 5단계의 접근방안을 제안하였는데 이것을 종합하면 2단계로 구분될 수 있다. 된다. Joel S. Wit, "Enhancing U.S. Engagement with North Korea," *The Washington Quarterly*, (Spring 2007), pp. 53-69; K. A. Namkung and Leon V. Sigal, "Setting a New Course with North Korea," *Policy Forum Online 08-086A*, Nautilus Institute, November 12, 2008; A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia, *The Atlantic Council Policy Paper* (April 2007); 박형중, "오바마행정부의 대북정책과 북한의 수용능력, 그리고 남·북·미관계 전망," 『미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진방향』, 통일연구원 주최 학술회의 (2008. 12. 2).

다방면에 걸친 미북대화가 예상된다.<sup>17)</sup>

두 번째 단계는 핵프로그램의 폐기, 핵무기폐기, 핵활동에 대한 검증완료가 이루어지는 가운데 미북간 대사급 외교관계가 성사되는 단계다. 2단계에서 미국과 북한은 대타협, 파국, 부분타협의 기로에 서게 될 것이다. 세계적 차원의 비확산을 위해 북한 핵문제의 완전 해결을 추구하는 미국과 핵보유국으로서의 위상을 유지하고 강성대국을 달성하고자 하는 북한이 정면대결을 피할 수 없을 것이다.

미북관계 정상화를 위해서는 비핵화 외에도 북한의 인권문제, 미사일개발, 국제불법행위 등이 걸림돌이 될 것이다. 오바마행정부는 세계적 차원에서 인권개선을 위해 노력하겠다는 입장을 표명하였으며, 이 기준에서 북한도 예외는 아니다. 물론 오바마행정부는 부시행정부와 같이 정치적 기본권과 체제의 성격을 문제시하기 보다는 포괄적 의미의 기본권과 생존권적 기본권을 중시할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 북한의 인권문제는 미북관계정상화에서 중요한 고려요인이 될 것이다.

북한은 중단단계 외교관계 개설보다 대사급외교관계 개설을 희망할 것이다. 북한은 2012년 이전에 미북관계정상화를 이룩함으로써 북한체제보장과 국제사회 진출을 달성하고자 할 것이다. 또한 북한은 미북관계정상화에 즈음하여 미북정상회담을 개최함으로써 선전효과를 극대화하고자 할 것이다.

그런데 북한의 입장에서 보았을 때, 핵포기, 미북관계 정상화, 인권개선은 체제의 성격변화와 관련된 문제이다. 북한지도층의 인식과 전략, 대내외정책의 기본방향이 변화하지 않는 한 북한은 체제변화를 수반할 수 있는 미국과의 대타협을 주저할 것이다.

#### (9) 비용부담

북한에 대한 경제보상을 누가 얼마만큼 부담할 것인가 하는 것은 북핵문제 및 한반도문제에 대한 관련자들의 역할과 관련되어 있다. 관련국들은 과도한 경제부담을 하기를 희망하지 않지만 동시에 일정한 위상 확보를 위해 이에 상응하는 경제부담을 하고자 한다.

경제적 보상 비용에는 중유 및 에너지지원 뿐만 아니라 앞으로 핵시설 폐기, 핵무기 폐기, 환경정화, 핵관련 전문가 및 기술자 재교육 등을 위한 비용도 포함될 것이다.

---

17) 조엘 위트는 미북접촉 수준의 다양화, 접촉분야의 다원화, 의제의 다양화를 목표로 대담한 접근(bold approach)을 제안하였다. Joel S. Wit, "After the Launch: The Obama Administration and North Korea," 한국국제정치학회 발표논문, 2009.4.21.

그리고 경수로건설 비용도 필요할 것이다. 또한 미사일문제가 미북대화에 의해 타결되든 또는 6자회담에서 타결되든 경제적 보상문제가 대두할 것이다.

미국은 경제적 보상의 비용을 6자회담 참여국에게 분담시키고자 할 것이다. 일본이 납치문제 해결 수순에 따라 대북경제보상에 참여하는 것이 필요하다. 또한 유럽연합을 경제보상에 참여하게 하는 것도 고려될 수 있다. 북한은 경제보상을 보장받기 위해 6자회담에서 별도 문건을 요구하거나 미국측의 보장각서를 요구할 수도 있다.

대북경제보상에 여러 가지 사안이 관련되어 있기 때문에 사안별로 실무그룹이 추가로 구성될 수도 있다. 현재 6자회담 산하의 에너지·경제실무그룹이 대북에너지 제공을 담당하고 있다. 이외에 경수로건설 실무그룹, 미사일보상 실무그룹, 핵폐기비용 실무그룹이 구성될 수도 있다.

#### IV. 전망

1993년 북핵문제가 발생한 후, 미국과 북한은 상호 협상카드와 압박카드를 가지고 힘겨운 싸움을 지속해 왔다. 시간이 지남에 따라 협상카드가 다원화되고 협상양식이 복잡화되었으나 미국과 북한의 기본입장이 대립하는 구조는 변하지 않았다. 이런 가운데 북핵협상은 교착상태--->위기고조--->대화재개--->부분타협의 양상을 주기적으로 반복해 왔다.

2차 북핵협상에서 미국의 일괄타결안(1)과 북한의 일괄타결안(2)이 절충하여 9.19 공동성명과 후속합의문을 도출했으나 실행과정에서 좌초되었다. 미국의 일괄타결안은 先 비핵화 後 관계정상화, 또는 이보다 조금 완화된 형태로 검증이 보장된 비핵화과정에 상응하여 관계정상화가 병행되는 것이다. 반면 북한의 일괄타결안은 先 관계정상화 後 비핵화, 또는 이보다 조금 완화된 형태로 검증과 핵무기폐기를 최대한 유보하는 가운데 비핵화를 이행하면서 관계정상화를 이룩하는 것이다. 미국의 일괄타결안과 북한의 일괄타결안이 절충되어 테러지원국 해제와 불능화가 조응한 A에 이르렀으나 그 이상 진척되지 못하고 교착상태(3)에 빠졌다.<sup>18)</sup>

교착상태에 빠진 이후 북한과 미국을 위시한 국제사회가 대응조치를 번갈아 취하면

---

18) <그림 1-1>과 그 내용은 하영선 편, 『북핵위기와 한반도 평화』 (서울: 동아시아연구원, 2006)를 상황변화를 반영하여 수정한 것임.

서 북핵문제는 그림 1-1의 삼사분면의 위기국면으로 접어들었다. 북한의 장거리로켓 발사에 대해 유엔 안보리 의장성명이 발표된 B, 북한의 불능화중단 및 재처리시설 가동에 대해 북한 3개 기업에 대한 경제제재가 발표된 C로 위기가 고조되었다. 앞으로 북한이 2차 핵실험, ICBM 발사, 핵물질 이전 등 위기고조 수순을 밟고 이에 대해 경제제재 확대, 군사적 압박, PSI 적용 등으로 대응압박조치가 행해지면 D, E, F로 상황이 악화될 수 있다(4).

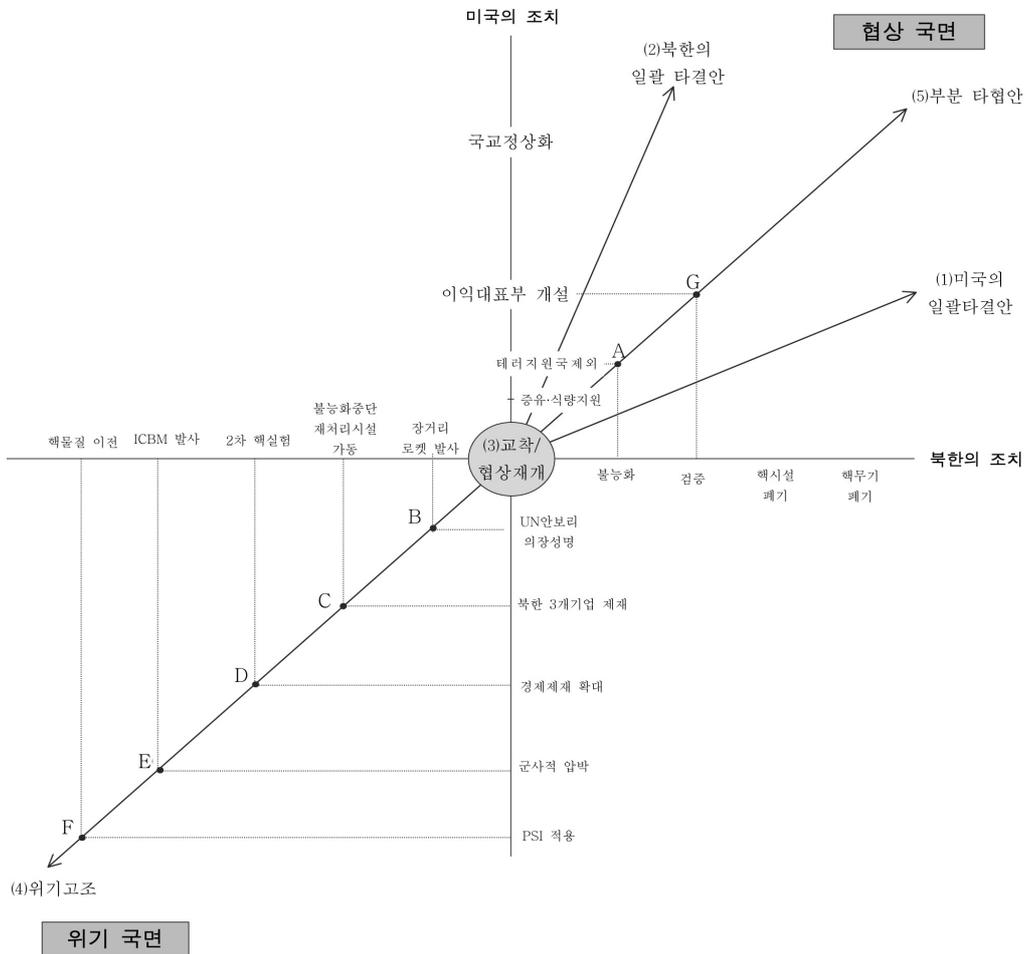
그렇다면 위기국면이 지속될 경우 대충돌(big clash)이 발생할 것인가? 미국 및 국제사회가 군사적 조치를 포함한 대북압박조치를 동원함으로써 북한과 전면승부를 할 것인가? 미국과 북한은 군사적 충돌과 같은 최악의 파국은 피하고자 할 것이다. 북한은 위기고조의 카드를 사용하지만 국제사회의 동향을 면밀히 살피고 대화를 재개할 기회를 모색할 것이다. 미국도 경제제재, 군사적 압박, PSI 적용 등과 같은 압박조치를 취하겠지만 대화의 창구를 열어둘 것이다. 더욱이 군사적 공격은 이로 인한 한반도의 재앙을 고려할 때 미국이 택하기 어려운 대안이다.

이런 점을 고려할 때 새로운 판짜기에 대한 미국과 북한의 힘겨루기가 일단락되면 미국과 북한은 협상재개를 할 것으로 예상된다. 그러나 위기국면이 장기화되고 위기 지수가 너무 높아지면 그만큼 협상재개가 어려울 것이다. 따라서 위기국면을 단기화하고 위기조치들을 적절한 수준에서 통제하는 것이 필요하다.

협상재개가 이루어지면 협상국면인 일사분면으로 다시 이동할 것이다. 그러나 협상국면으로 재진입한다고 하더라도 이전보다 훨씬 악화되고 복잡한 환경에서 협상이 전개될 것이다. 미북간 신뢰가 더욱 훼손되고 양측의 강경카드 활용으로 상호불신이 심화되고 협상의제가 다원화된 환경에서 협상이 전개될 것이다.

협상국면에서 어디 지점을 협상 출발점으로 삼을 것인가 하는 것도 고민거리다. 협상이 중단되었던 A점에서 협상을 재개할 것인가, 아니면 원점에서 다시 시작할 것인가 하는 점이 고려될 것이다.

<그림 1-1 북핵문제의 전개 경로>



## V. 한국의 정책적 고려사항

### 1. 위기관리 및 협상재개를 위한 국제공조

미국과 북한의 대립이 상승작용을 하는 위기국면에서 한국은 어려운 상황에 직면해 있다. 한국은 북핵문제로 인한 위기국면의 당사자이면서 전반적 상황전개에 대해 영향을 미칠 수 있는 능력은 제한되어 있다. 더욱이 한국은 핵문제의 교착상태에서 남

북관계를 관리해야 하는 문제도 안고 있다.

이런 상황에서 우선 위기국면을 관리하는 방안을 모색해야 한다. 북한이 위기고조 카드를 모두 소진하고 협상국면으로 전환하는 선택을 하기까지 북한의 조치에 대해서 과민하게 반응하지 않아야 한다. 앞으로 북한이 핵실험, ICBM 발사 등의 조치를 취할 가능성에 대해서 면밀히 검토하고 이에 대해 대비책을 마련해야 한다.

그리고 위기국면을 단기화하고 협상국면으로 전환할 수 있는 환경을 조성하는데 주력해야 한다. 위기국면이 장기화되거나 돌이킬 수 없는 상황이 되기 전에 협상재개 노력을 통해 협상국면으로 재진입해야 한다. 남북관계가 교착상태에 빠져있는 점을 감안하면, 위기국면 관리와 협상재개를 위해 국제협력체제 공공화에 중점을 두어야 한다.

첫째, 국제공조의 우선순위는 한미공조다. 한미 정부차원의 각급 수준에서 정책협조체제를 긴밀히 해야 한다. 아울러 정부출연기관을 중심으로 한 1.5 트랙과 민간차원의 협력 등 협력 수준을 다원화해야 한다. 한미의 싱크탱크간 북핵문제에 대한 공동보고서를 작성하는 것도 고려될 수 있다.<sup>19)</sup>

한미공조를 통해 한미는 비핵화의 목표를 재확인하고 3단계 핵폐기이행, 북한체제 보장방안, 경제보상 등에 대해서 북한과 협상하기 전에 사전조율하여 공동입장을 마련해야 한다.

우리의 국가목표와 전략적 이해관계를 명시한 입장을 토대로 한미간 정책조율에 임해야 한다. 한국은 미국에게 대북정책의 조건으로 투명성, 검증, 상호이익을 제시하고, 3단계 비핵화 일정, 6자회담내 한국의 역할 확보, 한국의 검증단 참여 등을 주장해야 한다. 그리고 한미는 미북관계와 남북관계의 병행 진전, 한반도평화체제 정착, 동북아 평화 등에 대해서도 공감대를 형성해야 한다.

미국으로 하여금 미북접촉시 다음 사항을 북한에게 명확하게 지적하도록 해야 한다. 북한이 한국과 실질적 대화를 하지 않으면, 미국도 북한과 대화를 하지 않겠다는 메시지를 북한에 주지시켜야 한다. 그리고 미북관계가 진전되더라도 미국이 북한이 요구하는 모든 것을 제공할 수 없으며, 한국의 협력이 있어야 한다는 점을 지적해야 한다. 또한 미국이 한국을 소외시킨 채 미북관계를 진전할 경우, 미국에게 외교적 부담이 된다는 점을 지적하도록 해야 한다.

---

19) 배정호, “이명박정부 대북정책과 국제공조의 전략적 중요성 및 정책적 과제,” 통일연구원 주최 학술회의, [분단시대를 넘어 통일시대로], 2009.4. 8.

둘째, 한미일공조체제를 구축해야 한다. 한미공조와 한일공조, 미일공조를 연계하여 한미일 3자 공조체제를 강화해야 한다. 특히 대화와 제재의 병행방침, 3단계 비핵화 과정, 대북경제보상 등에 대해서 한미일간 공감대를 형성하고 이를 토대로 중, 러와 협조체제를 구축해야 한다. 일본에게는 납치문제와 미사일문제 등 일본의 우선적 관심사항을 비핵화과정과 병행하여 해결하도록 하고 대북에너지지원 등 경제보상에 대한 일본의 기여를 촉구해야 한다.

셋째, 대중러 협조체제 구축이 필요하다. 6자회담의 구도가 한미일 대 북중러로 양분화되지 않도록 하기 위해서 중국 및 러시아와의 협조체제가 필요하다. 중, 러가 한미동맹 및 미일동맹 강화에 대한 불안감을 느끼고 있는 점을 감안하여 이들과의 협력체제를 강화해야 한다. 특히 중국에 대해서는 비핵화원칙에 대한 확고한 지지와 함께 6자회담 재개를 위해 노력할 것을 요청해야 한다.

## 2. 협상국면의 대책

협상국면에서 협상을 재가동하기 위해서는 북한에게 두 가지 방안 가운데 한 가지를 분명하게 선택하도록 해야 한다. 북한에게 핵개발을 포기하고 미북관계정상화와 경제발전의 길을 택할 것인가 아니면 핵보유국가로서 국제적 고립과 경제적 침체를 감수하는 길을 택할 것인가에 대해 선택하도록 해야 한다.

협상국면에 진입하더라도 힘겨운 협상이 예상된다. 미국의 가치 및 전략적 이해관계와 북한식 사회주의체제의 유지가 정면으로 충돌하고 있기 때문에 대타협에 이르기까지 많은 난관이 잠복해 있다.

따라서 현실적 대안은 미국의 일괄타결안과 북한의 일괄타결안이 상호 수렴하여 부분타협안(5)에 접근하도록 하는 것이다. 부분타협안은 비핵화와 경제보상, 북한의 대미·일관계정상화, 한반도평화정착을 단계적으로 연계한 것이다. 1차 북핵협상의 제네바합의와 2차 북핵협상의 9.19 공동성명도 부분타협안의 일종이었다.

부분적 타협안을 이행함으로써 최종적 타결에 도달하도록 해야 한다. 1차 및 2차 북핵협상에서 부분타협안은 비핵화와 관계진전에서 부분적으로 성과를 이룩했음에도 불구하고 비핵화 완료와 북한체제 보장, 한반도평화정착을 이끌어내지는 못했다. 부분타협안이 이행되는 데에는 오랜 시간이 필요하며, 그 과정에서 예상하지 못한 돌발상황과 장애요인이 등장할 수 있다. 그럼에도 불구하고 부분타협안을 단계적으로 이

행하면서 북한의 의도를 평가하고 이에 대해 상황별 대책을 마련하는 것이 현실적 방안이다. 이 과정에서 북한이 합의이행을 역행하는 것을 방지하기 위한 방안을 마련해야 한다.

협상국면에서 부분타협안의 일차적 목표는 비핵화 3단계의 로드맵과 검증방안을 마련하고 핵시설 폐기를 이행하는 것과 병행하여 미북간 이익대표부와 같은 외교관계를 개설하는 G점을 달성하는 것이다. G점을 발판으로 북한체제 보장, 경제보상, 한반도평화체제 전환 등에서 진전을 이룩하고, 이를 바탕으로 최종적으로 핵무기폐기와 미북관계정상화가 이루어지도록 해야 한다.

협상국면에서 3차 북핵협상의 주요 쟁점에 대해서 한국은 다음과 같은 기본방향을 정립해야 한다.

첫째, 철저한 비핵화를 목표로 설정해야 한다. 비핵화는 불능화, 핵시설폐기를 거쳐 최종적으로 모든 핵시설과 핵무기의 폐기를 달성해야 한다. 핵물질 및 기술의 제 3국 이전 방지가 미국의 정책 우선순위일 수 있으나, 이것은 완전한 비핵화를 달성하기 위한 중간목표이며 최종적 핵폐기는 포기되어서는 안된다.

둘째, 비핵화과정에서 완벽한 검증체계 수립이 필수적이다. 검증체계의 수립을 통해 매 단계마다 검증을 실시하며 북한의 비핵화를 돌이킬 수 없는 것으로 만들어야 한다.

셋째, 북핵폐기 및 검증과정에서 한국의 참여 및 역할을 확보해야 한다. 한국이 검증과정에 참여하는 것은 핵관리 능력을 제고하고 비핵화 과정 전반에 대한 입지를 넓히기 위해 필요하다. 이를 위해 한국의 독자적 검증능력을 향상시키기 위한 방안을 강구해야 한다.<sup>20)</sup>

넷째, 미북대화를 지지하되 6자회담 재개 방침을 확인해야 한다. 핵문제의 위기국면을 돌파하기 위해 미북대화가 선도적 역할을 할 수 있다. 미북대화를 통해 북한의 의도를 파악하고 위기국면이 더 이상 악화되지 않도록 관리하는 것이 필요하다. 그러나 미북대화의 중요한 목적은 6자회담 재개를 위한 여건을 조성하는 것이며, 미북대화가 6자회담을 대체해서는 안 된다.

다섯째, 핵·미사일문제와 한반도안보문제를 분리하여 접근해야 한다. 미북대화가 진행되면 북한은 미북군사회담을 개최하여 핵문제, 미사일문제와 함께 한미동맹, 주

---

20) 전성훈, “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항,” 통일연구원. 『이명박 정부 대북정책: 비전 및 추진 방향』 (서울: 통일연구원, 2008). pp. 97-103.

한미군의 역할, 한반도평화체제 등 한반도안보문제를 논의할 것을 주장할 것이다. 그러나 한반도안보문제는 한국의 안보와 밀접하게 관련된 문제로 한국이 제외된 채 미 북회담에서 다루어지면 안 된다. 한반도안보문제는 한국의 참여와 주도적 역할이 보장된 조건하에 논의되어야 한다.

한반도평화체제문제는 한미의 긴밀한 협의를 전제로 비핵화의 진전에 따라 논의되어야 한다. 앞으로 한반도평화체제문제가 논의될 것에 대비해서 비핵화와 한반도평화체제의 관련성, 한반도평화포럼의 구성 및 운영방안, 한반도평화협정의 내용 및 절차, 종전선언의 문제의 해법 등에 대한 한국의 입장을 정립해야 한다.<sup>21)</sup>

여섯째, 대북경제보상의 비용은 형평성과 공평성의 원칙에 입각하여 분담되어야 한다. 비용분담을 통해 비핵화과정에서 한국의 활동영역을 확대하고 비용분담에 상응하는 역할을 해야 한다. 특히 한국은 대북에너지·경제협력을 주도함으로써 북한에 대한 지렛대를 확보하고 이를 남북경제협력의 고리로 활용해야 한다.

일곱째, 미북관계 진전에 상응하여 남북관계 진전을 이룩해야 한다. 미북간 이익대표부와 같은 외교관계가 개설될 경우 서울·평양에 남북연락사무소 설치, 남북경협 확대 등 남북관계의 진전방안을 강구해야 한다.

---

21) 박종철, “한반도평화체제 구축: 현황과 과제,” pp. 181-216.

# MB정부 통일비전과 한반도평화체제 구축방안



백 승 주

(한국국방연구원 안보전략연구센터 센터장)

## I. 이끄는 서

MB정부에 통일비전이 있는가? 한반도평화체제를 구축할 의지와 방안이 있는가? 이러한 중요한 질문에 대한 대답은 MB정부의 「상생·공영정책」 및 「성숙한 세계국가」라는 외교안보비전에서 찾아야 한다.

지난 2008년 3월 26일 MB정부의 대북정책이 통일부 업무보고 형태로 발표됐다. 이어서 2008년 8월, 통일부는 3월의 보고내용을 골격으로 하여 MB정부의 대북정책을 「상생과 공영의 대북정책」이라고 명명하고, 남북관계의 비전과 대북정책 추진원칙을 제시했다. MB정부는 실용과 생산성에 기초해 「상생·공영의 남북관계 발전」을 추구하여 새로운 한반도 평화구조를 창출하고 남북경제공동체 형성에 진입함으로써 한반도평화통일의 실질적 토대를 확충해 나가겠다는 것이다.

MB정부가 대북정책의 목표를 ‘한반도 평화통일의 실질적 토대 확충’으로 둔 것에 대해 두 가지 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 대북정책의 궁극적 지향성이 ‘제도적 통일’을 염두에 두고 있다는 점이다. 둘째, 향후 5년 이내에 사실상 제도적 통일 자체를 달성하기 어렵다는 현실 인식을 전제로 하고 있다. ‘실질적 토대 확충’을 강조한 것은 통일을 위한 기초공사 이후에 진행될 본공사는 아직 시작할 시기가 아니라는 인식과 관련되어 있다.

‘사실상의 통일(de facto unification)’을 넘어 ‘제도상의 통일(de jure unification)’

을 지향하고 있다는 점에서 국민의 정부 이후 사회일반에서 진행된 ‘통일논의 중단 상황’을 극복하려 하고 있다. 전략목표에 있어 차별성은 ‘제도상의 통일준비’를 전면 에 내세운 점이라 하겠다. 북한당국과 사회는 스스로 통일을 강조하면서도, 우리정부가 통일을 강조하면 ‘먹는 통일(흡수통일)’ 운운하며 경계하는 입장을 보였다. 하지만 우리통일방안에 대한 북측의 부정적 입장을 무시하고, 우리는 우리 헌법과 1994년에 제시한 공식적 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’을 전략목표로 다시 설정하고 있다. 최근 「민족공동체 통일방안」에 대해 정부 안팎에서 수정 필요성이 제기되는 것 자체가 통일방안에 대한 새로운 관심이라고 볼 수 있다.

향후 5년 간 통일기반 강화를 강조함과 동시에 통일과정에서 ‘새로운 평화구조 창출’이 필요하며, 그러한 평화구조 창출에 일정한 시간이 필요한 것을 인정하고 있는 것이다. 이명박 대통령은 2008년 4월 19일 CNN과의 인터뷰에서 “결국은 통일되어야 한다고 강조하면서도 통일에 시간이 걸릴 것이고, 평화정착이라는 과정이 필요하다”는 인식을 나타내었다.

MB정부는 통일기반의 주요한 과정, 조건으로서 새로운 평화구조 창출을 강조하고 있다. MB정부가 강조하는 「새로운 평화구조」는 통일정책, 대북정책의 하위체계 또는 중간 과정으로 위치시키고 있는 것이다.

이 글에서는 평화체제와 관련한 MB정부의 구상을 MB정부의 대북정책 및 외교정책 비전 관련 문건에서 1차적으로 찾아내고, 그 구상을 기존의 한반도평화체제 논의와 비교하여 한반도평화체제에 대한 비전을 제시하도록 하겠다.

## II. MB정부의 비전과 새 평화구조 구상

### 1. 취임 초기 평화체제 논의

이명박 대통령은 취임사를 통해 “인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는” 글로벌 외교를 대외정책의 기본가치로 제시하였다. 글로벌외교 역시 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정운영의 기본철학 속에 다음과 같이 다섯가지 정책과제를 설정하였다. 첫째, 한미관계를 미래지향적 동맹관계로 발전시키겠다. 둘째, 동아시아 국가들과 평화와 공동번영을 모색하겠다. 셋째, 우리의 신장된 국가역량에 맞는 대외 기여외교를 펴겠다. 넷째, 자원외교를 강화하겠다. 다섯째, 한국

을 매력 있는 국가로 만들기 위한 문화교류를 강화하겠다.

MB정부는 국제적 현실주의에 입각해 대미외교를 강조하고 있다. 현실적으로 세계는 미국 중심의 단극적 질서를 유지하고 있다. 경제 분야에서 중국 등 후발 산업국들이 양적인 경제성장을 하고 있고, EU 및 중동국가들이 블록경제로 미국에 맞서고 있지만 미국에 도전할 정도는 아니다. 군사적 측면에서 미국은 9.11 테러이후 새로운 안보환경에 ‘군사혁신’ 및 ‘새로운 동맹정책’을 통해 영향력을 확대하고 있다. 전체적으로 미국의 영향력은 다른 나라에 비교할 바가 아니다. 이명박 정부는 이러한 국제적 현실 앞에서 우리가 다져온 한미동맹을 유지, 강화하는 기반위에서 외교비전을 구현하겠다는 입장을 투명하게 밝혔다.

둘째, 정부는 평화와 공동번영이라는 동북아 신질서 형성에 적극 동참할 의지를 밝혔다. 한미관계 강화가 자칫 중국과 러시아 등 동아시아국가들과의 쓸데없는 마찰을 형성할지 모른다는 우려를 차단하기 위한 입장이라고 보아야 한다. 우리나라와 제1의 교역대국이 되어 있는 중국, 자원대국 러시아는 우리 신정부의 한미동맹 강화 입장에 예민할 수밖에 없다. 특히 중국정부는 MD에 우리나라가 적극 가담할 것인가의 문제와, 주한미군의 전략적 유연성 문제에 예민한 입장을 갖고 있다. 러시아 역시 한반도에 대한 영향력 확대를 추구하고 있다. 일본은 미일동맹을 축으로 동북아시아에서 중국, 러시아를 견제하는 입장에서 한국의 입장을 예의주시하고 있다. 새 정부는 이들 국가 모두가 갖고 있는 외교정책을 동북아시아의 다자안보논의 구도 속에서 해결되기를 바라는 입장을 제시했다.

셋째, 정부는 국제사회에 대한 공여외교를 강조하여 국제사회 속에서 우리나라의 위상을 제고하겠다는 것이다. 우리나라는 급격한 근대화를 추진하면서 미국 등 선진 국가는 물론 세계개발 은행 등 국제기구로부터 많은 도움을 받았다. 특히 한국전쟁 기간 중 많은 국가들로부터 군사적 도움을 받아서 자유민주주의체제를 지켜냈다. 민주화를 이루어 가는 과정에서도 많은 지지를 받았다. 불과 10여년 전에 금융위기로 국가재정이 부도날 정도의 위기를 겪을 때 국제기구로부터 도움을 받았다. 우리가 국제사회로부터 얻은 도움과 경제적 이익을 국제사회로부터 일정부분 환원시켜 국제사회와 우리나라의 협력관계를 보다 탄탄하게 만들겠다는 의지로 본다.

넷째, 정부는 문화외교를 통해 매력 있는 국가를 만들기 위한 외교적 노력을 다하는 동시에 우리의 정체성을 유지하는 대외정책을 유지하겠다는 입장이다. 정체성 있는 우리문화를 외교적 수단으로 적극 활용하는 문화외교를 통해 인류 공동의 문화자

산으로 만들고, 문화를 매개로 우리나라의 국가이미지를 한 단계 업그레이드 하겠다는 것이다.

상기한 내용을 바탕으로 취임사를 분석해 볼 때 MB정부는 직전정부가 추진해온 「한반도평화체제」, 「한반도평화체제 구축 방안」, 「종전선언」에 대해 소극적 수용입장을 밝혔다고 볼 수 있다. 그러나 청와대는 2008년 4월 19일 캠프데이비드에서 열린 부시대통령과의 첫번째 한미정상회담에서 한반도평화체제에 대해 깊은 관심을 보여 주었다. 정상회담 이후 양측 대통령의 기자회견에서는 발표되지 않았지만 한국 외교통상부는 「한국 외교통상부의 한미정상회담 결과 분석」<sup>1)</sup>을 통해 양측 정상이 한반도 평화체제와 관련하여 의미 있는 대화를 나누었음을 밝혔다. 양측 정상은 “북한핵문제의 진전이 가시화될 경우에 한반도평화체제를 논의”하기로 한 것이다.

당시 한미정상이 한반도평화체제를 논의하기로 한 것은 다음 몇 가지 측면에서 상당히 의미가 있다. 첫째, 양측 정상이 ‘9.19선언’에 대해 포괄적 지지 뿐만 아니라 세부내용에 대한 이행에 깊은 관심을 가진 것이다. 9.19선언에는 한반도평화와 직접 관련 당사국들이 ‘별도의 포럼’을 만들어 평화체제 문제를 논의하도록 규정되어 있다. 둘째, 한반도의 정치·군사적 근본문제가 ‘국제법적 교전상황’, ‘정치·군사적 분단’이라고 공통 인식하고 있음을 확인한 일이다. 셋째, 한국의 새 정부 역시 국정정의 주요과제로 ‘한반도평화체제’를 상정하고 있음을 확인한 것이다.

‘북핵의 완전한 폐기’를 국정정의 최우선 과제로 설정한 MB정부는 출범초기 한반도 평화체제 구축을 위한 종래의 추진방안에 대해 비판적 입장을 유지했다고 볼 수 있다. 한반도평화체제 논의자체는 북핵문제가 해결된 이후에 논의되어야 할 사안으로 우선순위가 조정된 것이다. 그런데 한미정상회담을 통해 MB정부는 ‘한반도에 새로운 평화구조를 창출’하는 과정에서 한반도평화체제 논의와 구축을 결코 우회할 수 없다는 기본인식과 입장을 보인 것이라고 볼 수 있다.

## 2. 100대 국정과제와 한반도평화 구상

MB정부는 2008년 10월 7일 국무회의에서 ‘이명박 정부의 20대 국정전략과 10대 국정과제’를 확정했다. 정부는 대통령직 인수위원회가 마련한 국정과제 193개를 정책여건에 맞게 능동적으로 수정, 보완하였다고 밝혔다. 국정과제를 조정, 확정하면서 정

---

1) 외교통상부, 내부 자료(2008.4)

부는 그 특징을 다음의 네 가지로 제시했다. 첫째, 국정과제의 틀을 체계화했다. 둘째, 국정과제의 목표를 알기 쉽게 표현했다. 셋째, 취임 이후 발표된 내용을 포함하는 등, 국정과제를 포괄적으로 체계화했다. 넷째, 일부 국정과제를 조정했다.

외교안보전략과 관련한 국정전략은 「성숙한 세계국가건설」이라는 핵심과제 하에 ‘4개 전략, 20개 국정과제’로 제시되고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

<이명박정부의 외교안보전략과 과제(2008.10.7)>

전략	과제	
전략17: 한반도의 새로운 평화구조형성	81	북핵폐기 지속 추진
	82	비핵·개방·3000구상(나들섬구상 포함)
	83	한미관계 지속 발전
	84	남북 간 인도적 문제 해결
	85	신아시아 협력외교 추진
전략18: 국익우선, 세계평화 기여 실용외교	86	에너지 협력외교 강화
	87	FTA체결국가 다변화
	88	지구촌문제 해결에 적극 기여
	89	인권외교와 문화외교 노력 확대
	90	재외국민 보호 목적 네트워크구축
전략19: 굳건한 선진안보체계	91	국방개혁 2020 보완·추진
	92	전시작전권 전환 적정성 평가
	93	남북간 군사적 신뢰구축, 군비통제 추진
	94	군사시설보호구역 조정, 국민부담 완화
	95	방위산업 신성장 동력으로 육성
전략20: 품격 있고 존중받는 국가 건설	96	세계적인 국가브랜드가치 창출
	97	문화·체육생활 수혜 환경 개선·확대
	98	전통과 현대가 조화된 문화국가
	99	외국인과 함께하는 열린사회 건설
	100	선진국 수준의 양성평등 구현

100대 국정과제에서 확정된 외교안보분야의 내용은 ‘범주와 우선순위 측면에서 다음 의 몇 가지 특징’을 찾아 볼 수 있다. 첫째, 우선순위 측면에서 「한반도평화-외교-국방-미래비전」순서로 되어 있다. 순서가 전략목표의 중요성 차이를 의미하지 않는다. 그러나 현 정부는 임기 중에 ‘새로운 한반도 평화구조’를 구현하려는 의지를 강조

한 것으로 본다. 이는 「외교-국방-비전」이 지정학적 요소 등 고정적 요소라는 틀 속에서 규정될 수밖에 없는 담론적 성격을 갖고 있기 때문에 실질적으로 ‘가용자원, 포지션 조정’을 통해 변화를 유발할 수 있는 ‘새로운 한반도평화 구조’를 우선순위로 강조한 것으로 해석된다.

둘째, ‘새로운 한반도 평화구조 형성’을 강조하면서도 이전에 논의되어온 ‘평화체제 구축 정책’들을 적극적으로 수용하지 않고 있다. ‘한반도평화체제 논의는 북핵문제가 해결되었을 때 시작되어야 한다’는 MB정부의 상황인식이 반영된 것으로 본다. 다만 ‘새로운 한반도평화구조’를 만들어 가는 주요 컨텐츠로서 “북핵폐기, 한미관계, 남북 간 인도적 문제 해결, 신아시아 협력외교”를 강조하고 있는데, 이는 단순히 정전체제로 유지되는 불안정한 상태의 청산을 목표로 하기보다는 여러가지 요소가 함께 고려된 평화구조를 상정한 것으로 볼 수 있다.

### 3. 「성숙한 세계국가」비전과 평화구상

2009년 3월 MB정부는 「성숙한 세계국가」라는 문건으로 된 외교안보 비전과 전략을 발표했다. 동 문건에서 MB정부는 「정의와 평화, 공동번영, 세계주의」라는 3개의 핵심가치와, 「국민통합·실용적 성과·국제협력」이라는 3개의 실천원칙을 제시했다. 아울러 4개의 전략과, 전략별 4대 중점과제를 제시했는데, 총 16개의 중점과제를 다루면서 ‘한반도평화체제’라는 말을 직접 사용하지 않았다.<sup>2)</sup>

MB정부는 한반도평화체제라는 용어를 직접 사용하지 않았지만 「한반도 비핵평화구조의 공고화」라는 과제를 통해 한반도평화체제 진전에 필요한 역사적 과제를 식별하고 해결방법을 제시하고 있다. MB정부는 「한반도비핵평화구조」를 만들기 위해서는 다음의 세 가지 여건이 충족되어야 한다고 인식하고 있다.<sup>3)</sup> 첫째, 남북 당국 간 군사적 신뢰가 만들어져야 한다. 둘째, 북한당국의 핵 위협이 소멸되어야 한다. 셋째,

---

2) 4개의 전략은 ①상생·공영의 남북관계, ②협력네트워크 외교, ③포괄적 실리외교, ④미래지향적 선진안보체제를 말한다. 한반도평화체제와 깊이 관련이 있는 ①상생·공영의 남북관계라는 전략목표를 위해 “△한반도비핵평화구조 공고화, △남북경제공동체 기반조성, △남북 사회문화공동체 기반 조성, △인도적 협력증진협력이라는 정책과제를 제시하고 있으며”, ④미래지향적 선진안보체제미래라는 전략목표의 정책과제로는 “△선진 군사능력 확충, △국방경영효율화, △대외군사협력 확대, △포괄안보 분야 역량 구비 등을 제시한 데서 알 수 있듯, 한반도평화체제라는 말은 직접사용하지 않고 있다. 청와대, 『성숙한 세계국가』(청와대, 2009.3), p.11

3) 청와대, Ibid, pp.17.

북한의 군사위협에 대비한 철저한 국방대비태세가 구축되어야 한다.

일반적으로 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 우리는 네 가지 조건을 만들어 가야 한다. 첫째, 국제법적 차원에서 정전체제를 대신하는 법적 체제를 통하여 평화상태를 더욱 안정적으로 제도화시켜야 한다. 둘째, 남북군사관계에서 유엔사령부(정전위원회)를 대신하여 한반도군사문제를 관리, 조정해야 할 뿐만 아니라, 한반도 평화가 파괴되었을 경우 이를 예방, 복원하는 집행력이 있는 ‘평화관리기구’를 갖추어야 한다. 아울러 평화유지에 대한 의지를 확인시킬 수준의 의미 있는 군비통제노력을 진행시켜야 한다. 셋째, 국제정치적 조건에서 새로 만들어지는 평화체제를 담보할 수 있는 국제적 평화보장체제를 갖추어야 한다. 넷째, 북핵문제가 해결되어야 된다.

MB정부는 북핵문제 해결을 평화체제 구축의 중요한 전제조건으로 보고 있으며, 이러한 전제조건이 해결되어야 평화체제가 구축될 수 있다고 판단을 하고 있는 것으로 보인다.

#### 4. 소결론

MB정부는 「새로운 한반도평화구조 창출」이란 비전속에 역대 정부가 추진해온 한반도평화체제 추진방안과 차별성을 추구하고 있다. 기본적으로 “한반도 평화체제를 위한 한국의 정책이 단순히 정전체제의 평화체제로의 전환, 즉, 종전선언, 전후처리, 군비축소, 군사적 평화를 위한 국제적 보장 등 제도적 정비 마련에 주력한다면 상당한 한계를 가질 수밖에 없다”는 인식을 갖고 있는 것이다.<sup>4)</sup> 앞서 소개한 MB정부의 국정과제 및 비전문서에 나타난 평화구상을 중심으로 다음의 몇 가지 특징을 찾아 볼 수 있다.

첫째, 단순히 남북 간 정전체제 청산방식의 평화체제 구상 대신에 한반도문제의 포괄적 해결방식을 지향하고 있다. 북핵폐기, 「비핵·개방·3000」 실현, 한미관계 발전, 남북 간 인도적 문제 해결, 신아시아 협력외교 추진이라는 한반도문제의 해결과정을 통해 「전체 한반도에 새로운 평화구조」를 만들 수 있다는 비전을 갖고 있다.

둘째, 한국입장을 우선 고려하는 평화구상을 지향하고 있다. 평화체제 논의, 추진과 관련하여 북한 입장 보다는 한국이 처한 외교적 과제를 우선적으로 고려하고 있다.

---

4) 전재성, 「한반도 평화구조」 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』(서울: 통일연구원, 2008), p.138.

북핵폐기, 북한개방, 한미관계 발전, 인도주의문제 해결, 신아시아 협력외교 등은 평화구조의 과제인 동시에 한국의 외교목표들이다. 한국외교의 목표가 달성되면 자연스럽게 한반도에 새로운 평화구상이 형성된다는 인식을 보이고 있다. 이와 관련하여 전재성 교수는 “자본주의 시장을 매개로 한 평화”라고 평가하고 있는 바<sup>5)</sup>, 한반도 평화는 체제경쟁에서 승리한 한국 주도로 이루어져 한다는 인식을 보여준다.

셋째, 한반도평화체제 문제를 남북관계 측면 보다 국제구조 측면에서 다루려 하고 있다. 이전 정부가 한반도평화체제를 남북 간 정부당국이 주도할 수 있다는 인식을 가진데 비하여 MB정부는 국제적, 체제적 조건을 더욱 중요시 하고 있다. 이러한 인식 때문에 한반도평화문제를 다룰 때 마다 거론되는 당사자문제, 구체적인 추진방식을 거론, 담론을 만들고 있지 않고 있다.

넷째, 북핵문제 해결노력과 한반도평화체제 구축 노력을 ‘선차적 관계’에서 다루고 있다. 참여정부가 병행노력 속에 선순환효과를 강조한데 비해 MB정부는 상대적으로 핵폐기를 우선적으로 해결한 이후 한반도평화체제를 다룰 수 있다는 입장을 보이고 있다.

다섯째, 취임 이후 2009년 3월 외교비전을 제시하기 까지 새로운 평화구조 구상은 ‘정책과제 지향적’으로 다듬어지고 있다. 2009년 3월에 발표된 안보비전 속에서 새로운 평화구상으로 △남북 당국 간 군사적 신뢰 구축 △북한당국의 핵 위협 소멸, △북한의 군사위협에 대비한 철저한 국방대비태세 구축이라는 정책과제로 압축, 제시되고 있다.

### Ⅲ. 한반도평화체제의 일반적 논의와 과제

#### 1. 한반도 평화상태 인식: 정전상태

기본적으로 정전체제 하에서 한반도평화체제 문제가 거론되는 원인은 현재 한반도에 형성된 평화가 ‘항구적이지도 않고, 안정적이지도 않다’는 인식에서 출발한다. ‘항구적’이지 못하고 잠정적, 일시적이라는 인식은 정전협정의 성격에 토대를 두고 있다. 현재 한반도 평화는 전쟁을 종식시키는 평화협정(종전협정)에 의해 보장된 것이 아니

---

5) Ibid, p.118

라 전쟁을 일시 중단시킨 정전협정(휴전협정)에 의해 구축되어 있기 때문에 영구적이지 못하다는 것이다. 따라서 남북한은 언제라도 휴전에서 교전으로 진행될 수 있는 상태에 있다.

정전협정은 국제법상의 ‘일반휴전협정’(general armistice agreement)과 그 내용과 형식이 거의 동일하다. ‘일반휴전협정’이란 교전하고 있는 쌍방 군사령관들이 교전당사자들간의 모든 적대행위를 중단시키기 위해 체결하는 협정이다.<sup>6)</sup> 국제법상의 일반휴전협정에서 가장 중요한 특징은 법률상으로는(de jure), 사실상으로는(de facto) 전쟁상태를 종료시키지 않는다는 점에 있다. 따라서 대부분의 학자들은 “적절한 정치적 협정으로 현 정전협정을 대체할 때까지는 적어도 국제법상으로는 한국전쟁은 종결되지 않았다”는 견해를 지지하고 있다. 이는 정전협정의 주요 내용에서도 잘 드러난다.

정전협정의 주요 구성내용들은 영구적인 평화 보다는 교전상태의 일시중지라는 앞서의 분석과 주장을 뒷받침하고 있다. 정전협정 제 1 조에서는 「군사분계선과 비무장지대」, 제 2 조에서는 「정화(停火) 및 정전의 구체적 조치」, 제 3 조에서는 「전쟁포로에 관한 조치」, 제 4 조에서 「쌍방관계 정부들에의 건의」를 규정하고 있다.

정전협정이 영구적 평화를 보장하지 못한다는 점은 정전협정 제 4 조 자체가 명시적으로 인정하고 있다. 정전협정 4조는 “한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한반도로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 건의 한다”라고 규정하고 있다. 평화적 해결문제들을 협의하여 타결할 때까지 평화유지 기능을 가진다는 의미를 가지고 있다. 즉 정전협정의 한시적 특징을 보여주고 있다.

정전협정의 관리책임이 전적으로 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원에 귀속시킴으로써 한국의 위상이 정전협정상으로 매우 취약하다. 실제 휴전선을 사이에 두고 북한군과 대치하여 ‘정전협정’을 지키고 또 상대방의 ‘정전협정’ 준수를 감시하는 당사자가 한국군임에도 불구하고 ‘정전협정’의 관리유지 책임이 유엔군사령관에 귀속되어 있다.

---

6) 1907년 체결된 「육전의 범규 및 관습에 관한 협약」(1907, 헤이그) 부속규칙 제36조: 교전 당사자의 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지된다. 그 기간의 정함이 없을 때에는 교전당사자는 언제라도 다시 작전을 개시할 수 있다. 단, 휴전 조건에 따라 소정의 시기에 그 뜻을 적에게 통고한다.

뿐만 아니라 정전상태 하에서 진행되고 있는 남북한 군비경쟁은 ‘잠정적 평화상태’ 자체를 위협하고 있다. 잠정적 평화의 안정성을 위협하고 있다. 북한이 핵무기를 개발하고, 남북한 군사적 신뢰구축에 소극적 입장을 보이는 것은 정전상태가 ‘항구적 평화상태’로 이행할 것이라는 믿음을 손상시키고 있다.

## 2. 한반도평화체제 논의의 과제

1960년대 초반 북한이 남북 간 평화협정을 제안<sup>7)</sup>하고, 1970년대 초 북한이 미국에 대하여 평화협정 체결을 주장한 이후 정부 및 민간차원의 논의를 토대로 발전, 정립되어온 한반도평화체제란 광의적으로 “남북한 간의 군사적 대결상태를 종식시킬 뿐만 아니라 적대적인 관계를 협력적인 관계로 전환시켜 평화를 정착·유지시키기 위한 원칙, 규칙, 규범 등 제도적인 틀을 마련하고 국제적으로 보장하는 체제 구축”으로 정의되어 왔다. 협의로는 “정전협정에 의해 유지되고 있는 한반도의 군사적 대치상황을 관련국간 새로운 협정을 통해 보다 항구적인 평화체제를 수립”하는 것<sup>8)</sup>을 의미하였다.

광의적으로, 협의적으로 논의된 한반도평화체제를 주요 구성요소를 포괄적으로 고려하면 “한반도 평화체제란 정전협정 및 군사적 대결구조를 통하여 유지되고 있는 남북한 및 관련국간의 관계를 새로운 조약 및 관련국간 관계의 개선으로 평화상태가 공고하게 된 한반도 주변의 국제질서”로 정의할 수 있다.

한반도평화체제와 관련한 정책과제는 크게 네 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째는 정전체제를 종전체제로 전환하는 데 따르는 평화협정체결과 관련한 범주의 과제이다. 한반도평화체제를 논의하면서 정전체제의 전환문제를 우회할 수는 없다. 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 필연적으로 한반도의 영구적 평화를 보장하는 ‘평화협

---

7) 북한은 1960년대 초반부터 ‘남북평화협정’을 제안하였다. 김일성은 1962년에 개최된 최고인민회의에서 “미국 군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을 데 대한 평화협정을 체결하고, 남북의 군대를 10만 또는 그 이하로 축소”것을 제안하였다. 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1963), P.33

8) 류길재, 「남북한 관계와 한반도 평화체제: 이론적 검토와 실질적 대응」, 『평화연구』(고려대학교 평화연구소, 1996.12), p.167. 이론적 차원에서 한반도평화체제 논의는 국제정치학자들이 논의하는 안보체제(security regime)이라는 차원, 평화조약(treaty of peace)라는 차원에서 엄격하게 구분되지 않은 채 논의가 진행되고 있음을 저자는 지적하고 있다. 북한은 1990년대 이전은 후자적 차원에서, 1990년대 이후는 전자적 차원에서 이 문제를 제기하고 있다.

정 체결문제’가 거론될 수밖에 없다.

“평화조약”(treaty of peace)은 전쟁 종료를 목적으로 하는 교전당자간의 문서에 의한 합의를 말한다. 일부는 평화조약을 “강화조약”이라고도 부른다. 선전포고 또는 사실상 적대행위로 시작된 전쟁은 ①적대행위의 중지, ②정복, ③평화조약의 체결 등으로 종료된다. 그 중 평화조약은 가장 일반적이고 또 가장 만족스러운 전쟁의 종료 방법이다. 왜냐하면 평화조약은 적대당사자들의 주장과 이익을 정확한 용어와 조문으로 명백히 정리할 수 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

한반도의 평화상태를 공고하게 하는데 평화조약이 어떠한 기능적 관계를 갖고 있는가의 문제는 ‘평화조약이 체결되었을 때 상황과, 체결되지 않았을 때 한반도의 안정과 평화에 어떠한 영향을 미치는가’의 문제와 직결되어 있다. 일반적으로 평화협정은 평화체제로의 전환을 위한 하나의 수단일 뿐이다. 그리고 평화협정을 체결해야만 전쟁상태가 종결된다는 국제법규는 아직 존재하지 않는다. 하지만 평화협정이 전쟁상태 내지 정전상태를 종료하는 가장 전형적이고 정상적이며 통상적인 법형식인 것은 부인할 수 없다.<sup>10)</sup>

평화협정이 항구적 평화체제 구축과 동의어는 아니지만 다음 몇 가지 점에서 평화조약의 체결은 한반도평화체제 구축에 순기능관계를 갖고 있다. 첫째, 적대행위의 재발을 방지하는데 기여할 수 있다. 1953년 휴전협정에는 그 유효기간에 관해서 아무런 규정이 없다. 휴전상태에서 휴전당사자는 상대방에게 통고하는 조건으로 언제든지 적대행위를 하는 것이 합법적인 것으로 인정된다. 평화협정은 새로운 적대행위의 재발을 방지하는데 기여할 것이다. 둘째, 한반도평화의 제도화에 중요한 전기를 마련할 수 있다. 남북한은 현재 기술적으로 교전상태에 있으며, 평화협정 체결은 제도적으로 종전상태에 진입하게 된다. 셋째, 국지충돌이 전면적으로 확산될 가능성을 줄여 줄 것이다. 남북 간에 발생할지 모른 군사적 충돌이 전면적으로 파급될 수 있는 가능성을 줄여 준다.

둘째 범주의 과제는 잠정적 평화상태를 위협하는 군사적 요소를 제거하는 과제이다. 현재 한반도평화상태를 위협하는 가장 큰 요소는 북한핵문제, 남북 간 군비경쟁이다. 한반도평화체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 ‘한반도비핵화’구현이라는 전략적 여건을 형성해야 한다. 북한이 현재 보유하고 있는 핵무기의 완전한 폐기에 모든

9) 김명기, 『한반도평화조약의 체결』(서울: 국제법 출판사, 1994), pp.22~31 참조

10) 제성호, 『한반도평화체제의 모색』(서울:지평서원, 2000), p.234

노력이 집중되어야 한다. 6자회담을 통해서든, 국제제재를 통해서든 북핵폐기가 이루어지지 않고는 한반도평화체제 구축 노력은 실질적으로 진전을 이룰 수 없다. 북한이 핵무기를 보유한 가운데 평화체제가 구축될 수 없다는 명료한 인식을 가져야 한다. 아울러 남북간 진행되고 있는 군비경쟁을 대신하여 남북 간 군사적 신뢰구축이 형성되어야 한다.

셋째 범주의 과제는 평화상태를 보장하는 국제체제를 구축하는 과제이다. 한반도의 평화를 보장할 국제적 보장체제를 새로운 평화협정의 틀 속에서 만들 수도 있지만 한반도의 안정과 평화를 보장할 국제구조를 중층적으로 구축해야 한반도 평화를 담보받을 수 있다.

넷째 범주의 과제는 한반도평화체제를 추진하는 기제의 선택문제이다. 1996년 김영삼 대통령과 클린턴 대통령은 정상회담을 통해 휴전체제를 대체하는 항구적인 평화체제를 논의하기 위한 「남·북·미·중의 4자회담」을 제안하였다. 1997년 12월 1차회담을 시작으로 1999년 6차회담까지 진행된 4자회담이 한반도평화체제 추진기구로 운영되었다. 4자회담이 별다른 중단선언 없이 중단된 이후 16차 장관급회담에서 남북은 평화회담을 논의하자는 데 합의하였고<sup>11)</sup>, 6자회담 공동성명을 통하여 ‘한반도평화의 직접 당사자’들이 한반도 평화를 논의하기로 하였으며, 2.13선언에서도 재확인하였다. 적어도 남북당국이 당국자회담을 통하여 평화회담을 논의하는 공간(이하 남북평화포럼)이 마련되었으며, 한반도평화체제의 직접 관련국들이 평화회담(이하 한반도평화포럼)을 하게 되었다. “9·19 공동성명”에 따라 한반도평화의 실질적 당사자들은 6자회담과는 별도의 평화회담(한반도 평화포럼)을 열도록 되어 있다. 그러나 아직 어느 국가가 참가하고, 언제 회담을 개최하고, 운영은 어떻게 할 것인가에 대하여 관련국간에 구체적인 합의는 결여되어 있다. 한편, 평화포럼을 개최할 경우, 어떤 주제를 의제로 삼아 무엇을 논의할 것인가에 대한 협의도 사전에 해 둘 필요가 있다. 한반도평화체제를 어떠한 기제를 통해 추진할 것인가도 중요한 논의주제와, 정책과제가 되어왔다.

---

11) 남북은 한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며 6.15시대에 맞게 군사적 긴장완화를 위한 실천적인 방안들을 적극 모색해 나가기로 하였다.(16차 남북장관급합의문 2조, 2005.9.16) ‘회담기구’에 대한 합의보다는 ‘공동노력’에 대한 합의이지만, 우리 정부는 별도의 설명자료를 통하여 우리측은 남북이 선도적으로 평화체제 문제를 다루자고 적극 주장하였고, 북측이 이에 호응하였다고 밝혔다.(제16차 남북장관급회담결과 해설자료, 통일부, 2005.9.16)

## IV. 새로운 평화구조 구상 추진 방안과 보완방향

### 1. 추진방안

새로운 한반도평화구상과 관련하여 MB정부가 추진하고 있는 정책의 가장 큰 특징은 ‘평화협정 체결’을 통해 ‘평화상태의 잠정성’을 청산하기 보다는 ‘실질적 평화구조’를 정착시키는 데 있다. 현재의 평화상태를 위협하는 것이 ‘정전협정’이 아니라 ‘북핵문제, 남북한 군비경쟁, 북한체제의 내부문제’ 등 현실적인 군사적 위협이라고 보고 있는 것이다. 추진전략과 관련해서도 ‘북핵문제 해결 + 평화구조 구축’에 대한 ‘선순환적 해결’에 대한 믿음 보다는 북핵문제가 우선적으로 해결되어야 평화구조가 논의되고 추진될 수 있다는 ‘선차적 해결방식’에 정책기조를 두고 있다. 이러한 특징을 고려할 때 MB정부가 잔여 임기 동안에 추진할 정책과제도 평화협정 체결 등 평화상태의 국제법적 상태를 변경시키는 노력 보다는 현실적 군사위협을 제거, 완화하는데 집중할 것으로 보인다. 따라서 외교비전서에서 강조된 새로운 평화구조 구상의 정책과제들인 △남북한 군사적 신뢰구축, △북핵해결, △국방태세 강화를 통해 새로운 평화구조 여건을 구축해 갈 것으로 본다. 이러한 정책과제들을 추진하는 과정에서 새로운 평화구조와 어떻게 연계시킬 수 있는지가 ‘새로운 평화구조 구상’의 정책적 성과를 얻는데 중요한 관건이 될 것이다.

#### (1) 통일과 북핵폐기의 연계 강화

「새로운 평화구상」을 성공적으로 추진하기 위해서는 국민적 공감대를 얻어야 한다. MB정부는 대북정책의 목표를 ‘남북통일의 실질적 기반’을 공고하게 하는 것으로 설정했다. 한반도가 통일되기 위해서는 국제협력이 필요하고 국제협력을 만들어내기 위해서는 주변국 및 국제사회의 합의인 「한반도비핵화」를 외면할 수 없다. 그런 점에서 ‘비핵화’는 단순히 북핵문제 해결이라는 차원 보다 실질적으로 통일기반을 다지는 중요한 정책비전으로 이해시킬 필요가 있다.

근대 국제체제에서 국가 간 평화상태는 여러 가지 요인들에 의해 만들어지지만 가장 완전한 평화는 국가 간 통합의 증대, 더 나아가 안보공동체에 의해 만들어진다. 한반도의 경우는 근대국가적 통일이 이러한 목적에 부합할 것이다.<sup>12)</sup> 남과 북은 통일

12) 전재성, op.cit., p.118

이 한반도 평화의 가장 적극적 조건이라는 합의가 필요하다. 새 평화구조 구상은 통일을 지향해야 하고, 정책적 연계성을 강화시켜 나가야 한다. 통일정책, 안보정책의 연계구도 속에 평화구조 구상이 접목되어야 한다.

이를 위하여 다음 몇 가지 방안을 적극 고려될 수 있다.

- (1-1) 6자회담을 북핵폐기 차원뿐만 아니라 한반도통일을 위한 주변국 간의 전략대화 목적으로 활용할 필요가 있다. 6자회담을 통해 주변국들이 한반도의 분단과정, 한반도의 현실, 통합의 필요성을 학습하는 회담체로 활용할 필요가 있다. 북핵폐기와 관련한 유용성이 낮아져도 6자회담을 지속하여야 한다. 궁극적으로 주변국이 한반도 통합을 이해하고 협력할 수 있는 태도를 형성하는데 활용할 필요가 있다.
- (1-2) 6자회담 실무위원회의 상설적 운영을 추진할 필요가 있다. 실무위원회가 상설적으로 운영, 가동되면 북핵문제 해결진전에 일정한 기여를 할 것으로 판단된다.
- (1-3) 남북 핵통제 공동위원회 재가동을 추진할 필요가 있다. 남북한은 1992년 2월 19일의 한반도비핵화공동선언 제5항에 근거하여 1992년 3월 19일 남북핵통제 공동위원회 구성·운영에 관한 합의를 채택했다. 남북핵통제공동위원회는 13차 회의를 끝으로 중단되었다. 북한의 태도가 중요하지만 지속적으로 추진의지를 갖고 추진할 필요성이 있다.

## (2) 남북한군비통제 정책과 연계 추진

평화구조의 목적은 한반도의 평화상태를 법적·제도적으로 공고히 하는데 있고, 군비통제 역시 군사적 충돌의 가능성을 감소시키는 기본 목적을 갖고 있다. 평화체제 구축을 제도적 평화장치라고 한다면, 군사적 신뢰구축은 실질적 차원의 평화장치 노력이라고 할 수 있다. 신뢰구축은 다양하게 정의될 수 있지만 가장 보편적인 정의로서 “양국 간 또는 지역적 및 세계적 차원에서 군비경쟁의 주요 원인이 되고 있는 불신, 공포, 긴장, 적대감을 제거하거나 감소시키는 국가 차원의 조치”<sup>13)</sup>라고 정의된다.

---

13) 이와 같은 개념규정은 유엔 특별보고서를 따르고 있다. 유엔 특별보고서는 “신뢰구축조치의 궁극적 목적은 국제평화와 안전을 강화하며...”라고 하여 유엔 창설 목적 구현을 강조하고 있다. United Nations, Comprehensive Study on confidence-Building Measures(New York, 1982), p. 6. 한편, 유엔 특별보고서에도 나타나고 있듯이 신뢰구축이라는 개념은 군비통제의 일부로 간주되어 왔다. 특히 위기의 발생을 통제 또는 예방(crisis stability or prevention)하기 위해

목적 측면에서 평화체제 구축노력과 군비통제 노력은 완전히 일치한다고 할 수 있으며, 수단적 측면에서는 다르다.

기능적 상호관계라는 측면에서 평화체제가 구축되지 않은 가운데 군비통제가 가능한가의 문제와, 군비통제가 없는 평화체제 구축이 가능한가의 문제가 제기될 수 있다. 평화체제 구축 없이도 군비통제 논의는 가능하고, 일부 군비통제 노력은 실현될 수 있다. 그러나 평화체제가 없는 가운데 군비통제는 군사적 신뢰구축 단계 이상으로 진전되기 어렵다. 남북은 평화가 파괴되는 상황에 대비해야 하기 때문에 구조적 균축을 하려 하지 않을 것이기 때문이다.

군비통제 없는 제도적인 평화체제도 평화의 보장정도, 실효성 측면에서 많은 문제를 갖고 있다. 평화체제 구축 당시 위정자의 의지나 정책에 의존한 평화체제는 정권 교체나 정책변화에 따라 항상 파괴될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 파괴를 막을 수 있는 안전장치가 군비통제이다. 제도적 평화장치를 파괴하여도 군사적으로 이익이 없는 상황을 만들어 내는 노력이 군비통제의 목적이기 때문이다.

결국 제도적 평화체제 구축은 군비통제노력의 성과에 의하여 안정성을 보장 받고, 군비통제노력은 제도적 평화체제 구축 노력에 의하여 진행정도가 영향을 받는다. 평화체제구축의 실질적 구축지표는 군비통제 노력의 성과에 달려있다고 할 수 있을 것이다. 따라서 한반도에서 진행될 군비통제에 대해서는 평화체제의 당사자들 간에, 특히 남북한 당국 간에 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비축소조치가 진행되어야 평화체제구축 노력에 대한 대내외적 신뢰가 주어질 것이다. 역으로 그러한 신뢰가 구축되지 않을 경우에 평화체제가 항상 위약상태(fragile)에 있게 될 것이다.

(1-1) 남북간 군사적 신뢰구축 노력을 강화해야 한다. 국방장관회담, 고위장성급회담, 군사실무회담 등 진행 중인 군사 당국자 간 회담을 정례화해 나갈 필요가 있

---

군사작전이나 전력배치를 분쟁당사국간에 조정, 규제하려는 “운용적 군비통제(operational arms control)”를 신뢰구축으로 간주해왔다. 그러나 1975년 헬싱키 구주안보협력회의에서 신뢰구축이 공식의제로 채택된 후부터, 군비통제와 별개의 개념으로 다루어지기 시작했다. Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the Pacific*(Sydney:Allen & Unwin, 1988), p.258. 문정인 교수는 신뢰구축과 군비통제를 엄격히 구분하고 있다. 그에 의하면 군비통제와 군축이 군사억지전략의 전쟁수행능력(capability)을 제한, 축소, 조정하려는 노력인 것에 반해, 신뢰구축은 군사억지의 소프트웨어에 해당하는 의도(intention)와 의지(will)의 화해조정을 통해 전쟁의 가능성을 축소시키고 군비통제와 군축이라는 하드웨어 부분의 함의를 도출하려는 노력으로 규정할 수 있다. 문정인, 「남북한 신뢰구축-그 가능성과 한계」, 경남대학교 극동문제연구소, 『남북한군비경쟁과 군축』(서울, 경남대학교 출판부, 1992), p.189.

다. 각급 회담을 통하여 한반도의 군사적 대치관계를 종식시키기 위한 단계적 조치를 강구하고, 구체적인 이행 계획을 조기에 수립한다.

(2-1) 남북한 군사공동위원회를 재가동하여 상설적으로 운영할 필요가 있다.

### (3) 동북아 다자안보대화를 활용한 평화보장체제 기반 강화

(3-1) 동북아 6자회담 참가국간 혹은 기타 동북아 국가 간 ‘포괄적 동북아평화협약’ 체결을 위해 노력한다. 참가국간 분쟁 관련 국제법에 의한 평화적 해결 및 무력사용 포기 등 상식적이고 원론적인 부분을 공동선언 혹은 안보협정을 체결한다.

(3-2) 군사협의채널 개설/유지한다. 국방장관회담, 국방대학원장 회의 및 기타 군사 분야 신뢰구축조치 관련 고위실무급 대화 및 협의체를 구성, 운영(Track I, II 회의와 세미나) 한다.

(3-3) 국제군축활동에 대한 공동의 입장을 조율한다. NPT, CTBT, CWC, BWC, MTCR 등 국제군축활동에 역내국가간 공동의 입장을 조율하는 프로세스를 발전시킨다.

(3-4) 군 관련인사/기관 간 친선·유대관계를 제도화한다. 동북아 역내 원로지도자간 회의체(Wisemen Group) 결성 추진, 군인사/군사기관 및 안보관련 연구기관 간 접촉과 교류, 협력을 강화한다. 해군함정 교환방문 등을 추진한다.

(3-5) 안보환경에 대한 공동의 입장을 형성, 노력한다. 역내 안보환경에 대한 각국의 인식을 교류한다. 역내 안보 저해요인 및 해결방안을 공동모색한다. 국방백서 등 국방정보 공개를 통해 투명성을 제고한다.

(3-6) 군사정보 교류를 통한 신뢰구축을 도모한다. 참가국 군사훈련 참관, 주요 군사력 전개 및 이동, 훈련 사전 통보한다.

(3-7) 대테러 및 해로안전 조치를 강구한다. 대 테러부테 간 정보·기술 교류, 형무기 거래, 조직범죄, 마약, 위조화폐 등에 공동 대응한다. 해적 행위 근절 등 해로 안전을 위한 협력 및 정보를 공유한다.

(3-8) 위기관리/재난 구호 조치를 강구한다. 위기에방과 관리방안 공동연구 및 훈련을 실시한다. 각종 재난구호, 수색구조활동, 인도적 구호작전 관련 자료와 정보 공유 등 협력한다.

(3-9) 공동의 평화유지 활동을 한다. 평화유지 관련 회의 개최 및 파병을 공동으로

논의한다. 동북아 역내 평화유지 센터 설립 등의 활동을 한다.

- (3-10) 동북아 역내 공동의 안보연구기구 설립한다. 안보개념 및 모델 개발을 공동연구한다. ‘동북아안보상황평가’ 공동 프로젝트를 마련하고, 역내 국가간 행동강령과 지침, 평화공존 원칙과 규범을 연구한다.

#### (4) 평화구조 구축을 군사력으로 뒷받침하는 안보태세 확보

탈냉전 이후 세계 군사력 건설 원칙은 ‘외부 위협평가’에 기초하는 것이 아니라 ‘자국의 경제적 위상’에 걸맞는 수준의 군사력을 건설하고 있다. 세계13위라는 양적 수준 뿐만 아니라 ‘질적 역량’에 맞는 군사력을 건설해야 한다. 「국방개혁2020」의 방향성과 내용은 이러한 평가기준 속에서 ‘계승과 보완’이 지속적으로 진행되어야 한다. ‘군사력 건설 기준’의 기초가 북한 위협이나 외부 위협에서 ‘주변국가와의 군사력 격차 해소’방향에 두어야 한다. 주변 국가와 대등한 군사력 건설은 가능하지도 않고, 필요하지도 않다. 다만 군사력의 격차가 확대되는 데 대비를 어떻게 해야 할 것인가에 대한 국민적 합의를 만들어야 한다. 군사력 격차가 유지 내지 줄이는 방향으로 국민적 합의를 형성, 유지할 필요가 있다.

- (4-1) 북한핵문제 해결과 연계하여 군사태세를 점검해야 한다. 북한핵문제가 외교적으로 교착국면에 빠져있다. 군 입장에서는 북한이 보유하고 있는 핵병기(device)가 완전히 해체되었다는 검증결과가 나오기 까지 핵관련 군사대비태세를 지속적으로 발전시켜야 한다. 이와 관련하여 미국의 핵우산정책을 반드시 유지해야 한다.
- (4-2) 미국과의 동맹외교를 강화, 발전시킴으로써 우리의 안보외교적 핵심이익을 지킬 수 있다는 인식을 가져야 한다.
- (4-3) 북한내부 상황 변화에 대비한 태세를 갖추어야 한다. 북한 급변사태란 북측에서 불안정이 발생하고, 이를 북한당국 스스로 안정을 회복하지 못하는 상황을 말한다.
- (4-4) 핵심이익을 중국적으로 지킬 수 있는 ‘한국적 전략무기체계 획득’에 집중적인 관심을 가져야 한다. 주변국이 우리의 핵심이익을 위협할 때 이를 거부할 수 있는 군사력은 갖추어야 하는 것이다. 잠수함 전력과 ‘국제경쟁력 있는 크루즈 미사일’이 결합된 무기체계의 ‘전략적 가치’에 깊은 관심을 가질 필요가 있다.

## 2. 보완방향

종래의 한반도평화체제 논의 수준을 넘어서서 추진하고 있는 「새로운 평화구조 구조」를 만들려는 구상은 포괄적 조건에 맞춤형 평화구상이라 할 수 있고, 현실주의적 접근이라고 할 수 있다. 그래서 “새로운 평화구조 구상은 남북경협, 남북간 군축, 신뢰조성, 비핵화 그리고 국제적 대북레짐, 어느 하나의 측면만 실현되어 완수될 수 있는 것이 아니라 이 모두가 함께 갖추어져야만 이루어질 수 있다”는 평가가 나오고 있다.<sup>14)</sup>

그러나 새로운 발상에 중점을 두었기 때문에 다음 몇 가지 측면에서 보완이 필요하다. 첫째, 한반도평화체제와 관련되어 종래에 논의되었던 고착적 과제인 ‘평화협정’에 대한 소극적 태도를 극복해야 한다. 한반도평화체제를 구축하기 위한 평화협정문제는 ‘4자회담’에서 이미 주변국이 공감을 갖고 추진했던 적이 있다. 그리고 국내외 많은 전문가들이 한반도 평화문제를 다룰 때 이를 우회한 적이 없다. 평화협정이 평화체제 구축과 관련해서 갖는 기능적 관계에 대한 논란에도 불구하고 평화협정에 대한 적극적인 입장을 가질 필요가 있다.

정전협정이 영구적 평화를 보장하지 않고 있기 때문에 한반도평화체제를 구축하는 과정에서 새로운 평화협정 논의는 불가피하다. 평화협정 체결이 평화체제 구축의 동의어는 아니다. 그러나 평화협정은 한반도평화체제를 구축하는 과정에서 목적 자체가 아니라 수단적 성격을 가지고 있음을 인식해야 한다. 이러한 인식을 바탕 속에서 새로운 평화구상과 평화협정의 관계를 설정해야 한다. 평화협정 내용으로 거론되는 쟁점 중 ‘반드시 포함될 내용’, ‘가능하면 포함되어야 할 내용’, ‘포함되지 않아야 할 내용’으로 나눌 수 있다. 반드시 포함되어야 할 내용은 한반도평화관리기구 및 국제적 보장체제, 군사경계선이다. 정전협정의 수정, 폐기 절차에 따라 새로운 평화협정이 체결되지 않더라도 정전협정의 평화유지기능을 담당하고 있는 정전위원회, 군사경계선을 대신하는 내용이 반드시 포함되어야 한다. 아울러 베트남평화협정의 교훈을 고려할 때 미국이 참가하는 실효적 보장체제가 반영되어야 한다.<sup>15)</sup>

둘째, 한반도평화체제 추진체계를 수립해야 한다. 한반도평화체제를 추진할 추진메카니즘, 콘트롤타워를 만들어 추진해야 한다. 4자회담, 6자회담, 한반도평화포럼이든

14) 전재성, op.cit., p.136

15) 백승주. 「한반도평화협정의 쟁점; 주제, 절차, 평화관리방안」 『한국과 국제정치』(경남대 극동문제연구소, 2006년(봄) 통권 52호), p.284

한반도평화체제를 추진할 추진기구를 만들 필요가 있다.

셋째. 한반도평화논의를 보다 활성화시켜야 한다. 남북대화가 중단되고, 북핵문제가 교착되어 있는 상황이 평화구조 논의자체를 위축시켜서는 안된다. 방안의 추진환경과 논의환경은 구별되어야 한다.

## V. 끝내면서

MB정부의 '새로운 평화구조 창출'은 종래의 한반도평화체제 개념과 추진방식에 대한 성찰에서 시작하고 있다. 직전정부가 의욕을 갖고 추진하였던 '종전선언, 평화협정, 평화추진기제' 모두가 일정한 성과를 내고 있지 못하고 있다고 평가하고, 그러한 방식이 가까운 장래에도 한반도에 평화를 보장하는데 한계가 있다고 진단하고 있다. 그 진단을 토대로 새로운 처방으로 '새 평화구조'라는 비전을 제시하고 있다. 새 비전은 다음의 몇 가지 특징을 갖고 있다.

- (1) 한반도문제의 포괄적 해결을 통해 평화구조가 만들어질 수 있다. 북핵문제, 북한문제, 군사적 신뢰구축 문제 등이 모두 해결되어야 평화구조가 만들어질 수 있다.
- (2) 체제경쟁에서 승리한 한국의 외교비전과 입장이 우선적으로 고려되어야 한다. 북한입장을 고려하고 절충하는 방식 보다 체제경쟁 과정에서 구축한 한미관계 강화 등 우리 외교비전을 구현해 나가는 가운데 평화체제를 만들 수 있다.
- (3) 남북관계 측면 보다 국제구조 측면에서 다루려 하고 있다. 평화구조를 완성시키는 과정에서 남북이 주도하는 측면 보다 세계체제, 동북아구조 등과 연계하여 추진해야 한다.
- (4) 북핵문제 해결노력과 한반도평화체제 구축 노력을 '선차적 관계'에서 다루고 있다. 북핵문제 해결노력과, 구체적인 평화구축방안이 선순환관계를 갖고 병행추진하는 것보다 북핵문제를 우선 해결해 나가야 한다.

이러한 비전 속에서도 MB정부는 2009년 3월 발간한 외교비전서를 통해 「한반도 비핵평화구조」라는 개념을 제시하고 이를 위해 △남북당국 간 군사적 신뢰 구축, △북한 핵위협 소멸, △북한 군사위협에 대비한 철저한 국방대비태세 구축을 강조했다.

이러한 정책과제 중에서 우리정부가 북한당국과 논의, 협조 없이 할 수 있는 정책과제는 철저한 국방대비태세 구축이다. 우리정부가 주변국과 철저한 협조를 통해 일정한 성과를 기대할 수 있는 과제는 북한핵위협 소멸이다. 그리고 남북당국 간 구사적 신뢰구축은 철저하게 북한의 협조를 받을 때 추진이 가능하다. 새 평화구조 구축은 본질적으로 북한당국과 협조없이 단기간에 성과를 내기 어려운 정책과제이다. 설사 북핵문제가 해결되었다 해서 평화구조가 기계적으로 만들어지는 것도 아니다. 북한이 핵을 보유하지 않았던 기간에도 남북관계, 한반도가 평화체제가 자동적으로 구축되지는 않았다.

그런 점에서 새 평화구조 구상은 궁극적으로 통일정책과 외교비전과 연계할 필요가 있다. 한반도의 중국적 평화구조는 통일상태이고, 통일이 되려면 다양한 한반도안보 현안이 해결되어야 한다. 다양한 안보현안에 대한 포괄적 해법체계(comprehensive solution)가 평화구축방안이 된다.

그러나 한반도평화구조의 수단적 가치로서 종래 논의되어온 정전체제 청산 차원의 한반도평화체제 구축의 쟁점들에 대한 실행계획들도 다듬어 나가야 한다. 새로운 평화협정, 한반도평화체제를 구축하기 위한 평화포럼 개최 자체가 목적으로 인식되어서는 안된다. 평화협정체결 노력 등도 평화구조 구축의 중요한 과제의 하나로 위치시켜야 한다. 평화상태를 위협하는 군사위협을 해결하지 않고 평화협정 체결 하나만으로 평화가 보장된다고 믿는 안보전문가는 없다. 그러나 평화구조를 만드는 과정에서 평화협정이라는 수단을 철저하게 외면하는 평화구조 구축방안은 없다. 중동 등 세계 각 지역의 분쟁을 해결하는 수단으로 평화협정 체결이 활용되고 있다. 종래의 한반도평화체제 구축 논의와 MB정부의 새 평화구조의 차별성 보다는 창조적으로 결합하는 노력이 필요하다. 결론적으로 큰 틀에서 통일정책, 외교비전, 대북정책과 연계된 새 평화구조를 효과적으로 구축하기 위해서는 종래의 한반도평화체제의 과제들도 함께 논의되고 연계시켜야 한다.

제3세션

## 남북 녹색성장 경제공동체 구축





# 상생과 호혜의 남북경협 추진방안



조 동 호

(이화여자대학교 교수)

## 1. 서언

작년 이후 남북경협이 경색국면에 놓여 있다. 더욱이 개성공단 현대아산 근로자의 억류가 장기화되고 지난 4월 21일에는 북한이 개성공단에 대한 특혜를 재조정하겠다고 나섬으로써 그나마 남북경협과 대북 접촉의 거의 유일한 통로로 여겨졌던 개성공단의 미래조차 불투명한 상황이 전개되고 있다.

물론 남북경협의 경색이 반드시 나쁘다고 할 수는 없다. 마치 지난 10년간 남북경협의 외형적 진전이 반드시 남북경제관계의 질적인 발전을 의미하는 것은 아닌 것처럼 현재와 같은 남북경협의 경색 또한 반드시 남북경제관계의 퇴보를 의미하는 것으로 해석할 수는 없는 것이기 때문이다. 더욱이 경색국면을 통해 남과 북 양측의 모든 관련된 주체들이 그동안의 문제점을 시정할 기회와 여유를 가진다면 경색은 오히려 바람직한 일이다.

이를 위해서는 과거와의 연장선상에서 대북정책을 결정할 것이 아니라 한 단계 발전한 시각에서 지난 대북정책을 평가하고 미래의 업그레이드된 대북정책의 방향을 논의해야 한다. 그러나 아직은 지난 정부의 잘못을 비판하는 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이제는 변화된 상황을 배경으로 대북정책의 질적 향상을 이루어야 하나, 아직 지금까지의 대북정책과 같은 레벨에서 논의가 진행 중일 뿐이다.

더욱이 최근 북한이 보이고 있는 ‘초조함’도 우리의 대북 인식 패러다임의 변화를

요구하고 있다. 즉 그동안 우리는 5년 임기의 대통령인 반면 상대는 북한은 종신제의 김정일이어서 어느 정권이든 대북정책의 성과에 초조할 수밖에 없었으나, 이제는 김정일의 건강상태와 모호한 후계구도, 그리고 내부적 곤경으로 인해 오히려 북한이 초조함을 보이고 있는 것이다. 따라서 이는 우리가 처음으로 남북관계에서 주도권을 지니게 되었음을 의미하는 것이며, 그만큼 우리의 전략이 중요해졌음을 시사하는 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 이제는 본격적인 경제공동체 형성에 관한 준비를 해야 하는 시점이다. 경제공동체 논의에 있어서도 남북경협이 진전되면 자연스럽게 경제공동체 형성으로 연결될 것이라는 지난 시절의 막연한 기대에서도 탈피할 필요가 있다. 사실 이러한 막연한 희망만으로는 남북경협에서 ‘상생과 호혜’는 실현 불가능하다.

이런 시각에서 이하에서는 우선 현재의 상황을 점검한다. 그 후 제3장에서는 남북경협과 경제공동체와의 상관관계에 대해 검토한다. 마지막으로 향후 경제공동체 형성을 바라보며 남북경협을 발전시키기 위한 정책과제에 대해서 논의한다.

## 2. 현 상황의 인식: 초조해진 북한

20년 전인 1989년 남북경협이 시작된 이래 늘 시간은 북한의 편이었다. 임기 5년의 남한의 대통령과 종신제인 썬인 북한 김정일과의 협상은 구조적으로 우리가 불리할 수밖에 없었다. 더욱이 분단국가의 대통령으로서 남북관계 개선을 외면하기란 불가능한 일이었다. 만약 남한의 대통령이 “나는 남북관계 개선에 관심이 없다”라고 말한다면, 그 순간 그는 더 이상 대통령의 자격을 잃을 것이었다.

그런데 남한의 대통령은 임기가 5년으로 제한되어 있었으므로 초조해지기 마련이었다. 예컨대 이산가족 문제를 진전시키지 못한 대통령, 남북경협을 발전시키지 못한 대통령은 아무리 다른 업적이 많아도 평균 이상의 평가를 받기란 어려웠다. 각종 선거 등 국내 정치적으로도 타격을 받을 수밖에 없었다. 따라서 임기 내에 일정한 성과를 거두고 싶고 거두어야만 하는, 그래서 조금할 수밖에 없는 남한 대통령을 상대로 김정일은 버티기만 하면 되었다. 그러면 원하는 것을 얻을 수 있었다.

결국 그동안 남한 대통령의 선택은 나쁜 놈 하고 아예 상대를 하지 않거나, 치사한 놈 하면서도 할 수 없이 원하는 것을 주거나 둘 중의 하나였을 뿐이다. 예컨대 “핵 가진 자와는 악수도 할 수 없다”고 한 김영삼 대통령은 전자의 경우였고, 임기 말이라

도 정상회담을 추진한 노무현 대통령은 후자의 경우였다. 김대중 대통령은 아예 정권 초기부터 후자를 선택한 경우였다.

그러나 어느 것을 택하든 정치적으로는 힘든 것이었다. 전자의 경우는 수구반동이니 분단고착이니 하는 비난을 들어야 했고, 후자의 경우는 친북좌파니 퍼주기라니 하는 비판에 마주쳐야만 했다. 둘 중에서 무엇을 택하든 보수와 진보 중 어느 한 진영은 반발하기 마련이었다. 따라서 남남갈등은 피할 수 없는 결과였다. 그래서 역대 어느 정권이든 대북정책은 ‘국민적 공감대’ 하에서 추진하겠다고 말할 수밖에 없었다. 그러나 실제로는 도저히 그럴 수 없음을 뻔히 알고 있었다. 그럼에도 그렇게 말 할 수밖에 없는 것이 남한의 정치 지형이었고, 분단구조가 초래한 어쩔 수 없는 운명 같은 것이었다.

김정일은 이런 구조를 잘 알고 있었다. 가만 놔둬도 남한 내부에서 스스로 치고받고 싸울 것이고, 설사 임기 초엔 강경하더라도 결국 임기가 끝나기 전엔 선물을 보내올 것이라는 것을 알았다. 지금 정권이 안 주면 다음 정권은 줄 수밖에 없다는 것도 알았다. 그래서 김정일은 느긋하게 즐기만 하면 되었다. 어차피 시간은 임기가 없는 그의 편이었던 것이다. 물론 고난의 행군 이후 체제가 불안해지기 시작한 것도 오히려 대남관계에서는 호재로 작용했다. 남한은 북한의 돌연한 붕괴를 걱정해야 했고, 따라서 북한은 언제 터질지 모르는 일종의 폭탄 같은 것으로 인식되었으므로 ‘벼랑 끝 전술’이 먹힐 수밖에 없는 환경이 조성된 것이다. 그러므로 김정일은 버티기만 하면 되었다.

그러나 이젠 사정이 변했다. 김정일의 건강이 크게 악화된 것이다. 아무리 임기가 무한이라고 하더라도 어차피 건강이 받쳐주지 않으면 아무 소용없는 것이다. 차라리 임기라면 언제까지인지 알고 준비라도 할 수 있지만, 한 번 쓰러지고 나면 두 번째 쇼크가 언제 올지 모른다. 이제 다급해진 건 오히려 김정일이다.

게다가 대내외 모든 상황이 여의치 않다. 후계는 아직 확실하지 않다. 속마음이야 있겠지만, 그게 누구든 확고한 권력기반을 만들어 주기에는 시간이 촉박하다. 어느 날 자신이 죽어도 우리 식 사회주의는 영원무궁해야 할 텐데, 그래야 부관참시 없이 그의 사후도 편안할 텐데, 체제보장은 아직 막막하다. 미사일을 쏘도 미국은 별 동요를 보이지 않는다. 중국도 예전 같지 않다.

2012년 강성대국의 대문을 열겠다고 했고, 그래서 올해엔 강성대국의 문패라도 달겠다고 선언했지만 실제 속사정은 답답할 뿐이다. 말만 계획경제일 뿐, 경제계획을

세워본지 오래다. 심지어 배급조차 제대로 못주는 형편이다. 주민들은 일거리 없는 공장에 나가는 대신 시장에서 알아서 벌어먹는다. 그래서 겉으로 보기에 경제가 호전되는 듯이 느껴지지만, 속으로 경제시스템은 무너져 내리고 있는 것이다. 흥흥한 민심이 감지되고 당국의 명령은 먹히지 않는다. 올 초부터 시장을 폐쇄하려 했지만 그러지도 못했다. 주민들의 반발이 만만치 않았던 탓이다. 과거엔 상상조차 할 수 없었던 일이다.

우선은 내부부터 추스르는 것으로 시작할 수밖에 없는 상황이다. 당연히 가장 시급한 과제는 경제를 살리고 이완된 민심을 하나로 잡는 것이다. 할 수 없이 김정일은 불편한 몸을 이끌고 예년의 두 배가 넘는 현지도도를 강행하고 있지만,<sup>1)</sup> 그런다고 해결될 일이 아니다. 말로 지시한다고 해서 풀릴 문제라면 진작 풀렸을 것이기 때문이다. 부러 수척한 모습을 주민들에게 보여 동정심을 자극하려는 방법까지 동원할 만큼 다급한 실정이다.

최근 개성공단에 대한 북한의 자세는 이러한 김정일의 다급함을 보여준다. 지난 4월 21일 북한이 개성공단에 주었던 특혜를 재검토하겠다는 방침을 보였다. 이에 대한 분석은 대체로 북한이 돈을 더 뜯어내려고 하는 것이라는 분석과 공단 폐쇄의 책임을 남측에 전가하려는 수순이라고 하는 분석의 두 가지로 나뉜다. 정부 고위당국자 역시 기자간담회에서 북한의 의도에 대해 공단은 유지하며 경제적 이득을 확대하거나 공단을 파탄으로 몰고 가되 책임을 남측에 전가하려는 “양쪽 가능성을 다 보고 있다”고 말한 것으로 보도된 바 있다.<sup>2)</sup>

그러나 실제로는 둘 다 아닐 가능성이 크다고 판단된다. 북한이 요구한 것은 임금 재조정, 토지임대차 계약 재조정, 토지사용료 유예기간 재조정 등 3가지인 것으로 알려져 있다. 우선 임금의 경우 작년에 북한이 개성공단 노동자 임금으로 받은 액수는 약 3,000만불 정도이다. 따라서 만약 50%를 인상한다면 1,500만불, 100% 인상한다면 3,000만불 정도의 추가 수입을 얻게 된다. 토지임대차 계약의 경우는 2004년 한국토지공사 1단계 100만평을 임대차하는 조건으로 당시 지장물 철거비 등을 포함해서 1,600만불을 지불한 상태이다. 그러므로 이를 재조정하여 100%를 추가로 받는다고 하면 북한의 수입은 1,600만불이 된다.

---

1) 이종주 통일부 부대변인은 2009년 5월 11일 정례브리핑에서 “(북한 언론의)김정일 위원장의 현지도 보도가 계속 이어지고 있다”면서 “올해 들어서 총 61회 현지도한 셈으로, 작년 같은 기간과 비교하면 2배를 넘어선다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2009.5.11.

2) 『파이낸셜뉴스』, 2009.5.8.

토지사용료의 경우는 본래 10년간 유예하여 2014년부터 지불하기로 하였지만, 북한은 유예기간을 6년으로 조정하여 2010년부터 받겠다는 것이다. 아직 토지사용료가 어느 정도 수준일지는 남북 간에 합의되지 않았지만, 대략 평당 3불 정도로 이야기되고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 설사 토지사용료를 조기에 지불하기로 해도 올해 당장 북한의 수입이 되는 것은 아니며, 1단계 100만평 전체에 대해 사용료를 납부한다고 하여도 북한의 수입은 300만불 정도인 셈이다.

결국 임금과 토지임대차 계약의 재조정 및 토지사용료 유예기간의 재조정을 통해 북한이 얻을 수 있는 수입은 설령 100%씩 인상하고 올해부터 받는다고 해도 기껏해야 5천만불 정도에 지나지 않는다. 물론 이 액수가 작은 것은 아니지만, 아무리 북한이 경제가 어렵다고 해도 무역액이 50억불은 되는 나라임을 감안하면 이 정도의 액수가 정책목표가 될 것으로 보기는 어렵다. 더욱이 자존심 강한 북한이 이 정도를 더 얻자고 '역도(逆徒) 이명박 정부'에게 이런 경색국면에서 먼저 대화를 제의했을 것으로 판단되지는 않는다.

공단 폐쇄의 수순을 밟되 남측에 책임을 전가하려 한다는 분석 또한 설득력이 높지 않다고 판단된다. 북한은 작년 초부터 남한 정부에 대한 비난의 공세를 늦추지 않고 있었다. 심지어 해상에서의 도발은 물론 육상에서의 무력 충돌가능성까지 언급하였고, 북한 영공을 지나는 민항기에 대한 위협까지 하였다. 지난 4월에는 미사일 발사까지 하였다. 현 단계에서 북한이 할 수 있는 모든 방법을 총동원해서 긴장을 높이고 있었던 것이다.

그런 상황에서도 개성공단 사업만은 그대로 진행하고 있다. 이해하기 어려운 일이다. 해상이든 육상이든, 혹은 공중이든 무력 사용 가능성을 거론하며 남북 간의 긴장을 조성할 것이라면 진작부터 진행되어 오던 개성공단부터 중단시키는 것이 순서상 합리적이기 때문이다. 게다가 개성공단은 외형적으로는 민간의 사업이지만, 실제적으로는 초기 단계에서부터 당국이 깊이 개입된 민관 합동의 사업이라는 점에서도 북한이 가장 우선적으로 중단시켰어야 할 사업이다.

비록 작년 11월 개성공단을 방문한 북한 군부 조사단은 사업을 중단할 듯한 발언을 하기도 하였으나, 12월 1일부터 개성공단에 대한 출입을 제한하는 조치를 실시하는

---

3) 조명철, 「개성공단 특혜조치 재검토의 의미와 파장」, KDI 주최 전문가 토론회 발표자료, 2009.5.7. 한편 기업은행 경제연구소의 조봉현 연구위원 역시 동일한 견해를 보이고 있다. YTN FM '강성욱의 출발 새아침' 인터뷰 내용, 2009.4.27.

데에 그쳤다. 더욱이 김영철 북한 국방위원회 정책실 국장이 이끄는 북한 군부 일행은 12월 18일 개성공단 기업인과 가진 면담에서 “근로환경과 생활조건 보장이 좋지 않다. 생산을 잘하려면 생활조건 보장부터 해야 한다”고 발언하기도 하였다. 남북관계의 경색과 강력한 대남 비난에도 불구하고 개성공단의 경우는 중단을 원하지 않는다는 속내를 비춘 것으로 해석할 수 있는 것이다. 지난 3월 북한의 군 통신선 차단으로 공단의 출입 중단 사태가 있었지만, 장기화되지 않고 바로 해결된 것도 개성공단 지속에 대한 북한의 의중을 드러내는 것이라 할 수 있다.

실제로 북한은 개성공단의 중단 혹은 축소논커녕 확대를 유도해 오고 있다. 개성공단 입주기업의 경우는 2007년 말에는 65개였으나, 2008년 말에는 93개로 43%가 증가하였다. 입주기업이 증가함에 따라 생산 규모도 크게 늘어났고 공단을 방문하는 차량이나 공단에 체류하는 인원의 수도 늘어났다. 개성공단을 폐쇄할 의사가 있었다면 북한은 진작 이러한 증가를 용인하지 않았을 것으로 추정할 수 있는 것이다.

<표> 개성공단 현황 비교

구분	입주기업 (개) <sup>1)</sup>	생산액 (만달러)	북한근로자 (명) <sup>1)</sup>	공단방문차량 (대)	공단체류인원 (명) <sup>1)</sup>
2007년	65	18,478	22,538	42,399	811
2008년	93	25,142	38,931	85,626	952
비교	43% ↑	36% ↑	73% ↑	102% ↑	17% ↑

주: 연말 기준.

자료: 통일부.

특히 주목할 만한 것은 개성공단에서 근무하는 북한 근로자의 수이다. 북한 근로자는 2007년 말 22,538명에서 2008년 말에는 38,931명으로 증가하였다. 무려 73%가 증가한 것이다. 개성의 인구는 정확히 알려져 있지 않으나, 김동근 전(前) 개성공업지구 관리위원장은 16만명, 정세현 전(前) 통일부 장관은 20만명이라고 언급한 바 있다. 따라서 4만명에 가까운 북한 근로자란 개성의 북한 가정에서 평균적으로 1명씩은 개성공단에서 근무하고 있다는 뜻이 된다. 부모 중 1명, 혹은 자식 중 1명은 개성공단에서 일하는 셈이다. 결국 북한 도시 중에서 다섯 째 째 째에 해당하고 황해도에서 가장 큰 도시인 개성을 남한의 자본으로 이루어진 개성공단이 먹여 살리고 있는 것이다.

결국 북한의 개성공단 특혜 재조정 요구는 트집일 뿐, 스스로 초조해진 김정일의

대화 제의이고 도와달라는 제스처로 읽는 것이 타당하다는 판단이다. 물론 겉으로는 공단 폐쇄 불사라는 모습을 보이겠지만, 진정한 속내는 개성공단의 지속은 물론 개성을 넘어서는 대형 경협과 지원을 원하고 있을 개연성이 큰 것이다. 돈을 더 얻거나 폐쇄할 요량이었으면 일방적으로 통보했지 2차 접촉을 요구하진 않았을 것이다.

결국 이제 시간은 우리의 편으로 넘어오고 있다. 지난 수십 년 지속되어 온 남북관계의 근본 틀이 바뀌고 있는 것이다. 따라서 제대로 이 호기를 활용해야 한다. 이제는 과거 정부가 대하던 ‘그나마 운영되던 북한’이 아니라 ‘작동이 멈추기 시작한 북한’이기 때문이다. 우리의 대북정책도 지난 수십 년 간의 대북정책의 연장선상에서 논의될 것이 아니라 이제는 한 단계 업그레이드된 수준에서 논의되어 하고, 단기는 물론 장기 계획도 수립되어야 한다. 이제는 그만큼 다차원적 관리의 필요성이 커지고 있는 것이다.

### 3. 남북경협과 경제공동체의 상관관계에 대한 재인식

그동안은 남북경협이 발전하면 경제공동체로 자연스레 연결될 것이라는 인식이 일반적이었다. 김대중 및 노무현 정부 시절 현 단계에서의 남북경협 진전에 초점을 맞추었을 뿐, 경제공동체 및 통일에 관한 논의는 거의 없었던 이유 중의 하나도 바로 이러한 인식에 기초하고 있었던 것으로 여겨진다. 예를 들어 2007년 정상회담 결과인 10·4 선언에서 합의된 사업들을 추진하는 것은 “남북경제공동체 건설에 기여”한다든가<sup>4)</sup> 우선적으로 “화해협력을 통해 민족공동체를 건설”해 나간다는 설명<sup>5)</sup> 역시 이러한 기능적 인식에 바탕을 두고 있는 것이다.

물론 이러한 인식이 틀린 것은 아니다. 사실 경제공동체를 형성하기 위해서는 그 전 단계에서 당연히 경제협력의 발전이 있어야 하기 때문이다. 또한 경제협력의 발전이 없는 상태에서 경제공동체를 형성하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 경험과 경제공동체 간의 일반적인 상관관계가 현재의 남북한에도 적용될 수 있는지에 대해서는 재검토가 필요하다는 판단이다. 적어도 지난 정부까지는

---

4) 통일부, 『통일백서』, 2008.2.15, p.31.

5) 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2008』, 2008.7.25, p.65.

이러한 상관관계에 대한 인식을 토대로 대북정책을 추진하는 것이 타당할 수 있었다. 북한은 그나마 어느 정도 운영되고 있었고, 북한의 최고 지도자는 정상적인 통치활동을 하고 있었기 때문이다. 따라서 실제 현실가능성 여부 혹은 북한의 수용 의지를 떠나 남북경협을 통해 북한의 변화를 유도할 수 있을 것이라는 희망이 존재했다.

그러나 이제는 적어도 두 가지 측면에서 경협이 경제공동체로 연결될 수 있을 것인가에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 현재의 남북관계에서 경협이 반드시 경제공동체로 연결될 것인가에 대한 질문이다. 경제공동체는 이질적인 경제체제 사이에는 성립될 수 없는 법이다. 두 경제체제가 어느 정도 동질적으로 변한 이후에야 경제공동체는 가능해진다. 이는 예컨대 유럽연합의 경우를 보면 명확하다. 그런데 우리가 경제공동체를 추구하는 이유는 전체 한민족의 한 단계 격상된 삶의 질을 위한 것이고, 따라서 자유민주주의와 시장경제체제는 경제공동체 형성 이전이든 이후든 결코 포기할 수 없는 가치이다. 이는 결국 경제공동체 형성을 위해서는 북한 경제체제의 변화가 있어야 한다는 것을 의미한다. 그런데 현재로서는 북한이 스스로 혹은 남북경협을 통해 사회주의 계획경제체제를 포기하고 시장경제체제로의 개혁을 시도할 것으로 보이지 않는다. 더욱이 김정일의 건강이 악화되고 사회적 동요가 심화되고 있으며 어쩔 수 없이 내부적으로 후계구도에 대한 논의와 갈등이 전개되고 있는 국면에서 북한 스스로의 변화는 더욱 기대하기 어려워졌다고 할 수 있다. 그러므로 이제는 남북경협의 진전이 자연스레 경제공동체로 연결될 수 있을 것이라는 희망은 거의 실현 불가능한 것이 되었을 가능성이 크다.

둘째, 설령 북한의 변화가 가능한 것이라고 해도 과연 현재 북한의 상황을 볼 때 남북경협이 실질적으로 진전될 수 있을 것인가 하는 질문이다. 실물 차원의 경협이란 교역과 투자의 두 가지로 나뉜다. 따라서 경협의 진전이란 교역 혹은 투자의 증가를 의미한다. 그런데 경제난으로 인해 사오려고 해도 사올 만한 제품이 없고 팔려고 해도 돈이 없어 살 수 없는 경제를 대상으로 교역이 증가하는 데에는 한계가 있기 마련이다. 이는 북한과의 교역에 참여하는 업체의 수가 10년 전이나 지금이나 거의 차이가 없다는 점에서도 확인된다.<sup>6)</sup> 또한 2007년 교역업체에 대한 조사에 의하면 10년 이상 장기적으로 참여하고 있는 업체는 17%에 불과하고 5년 이하 업체가 60%인 것으로 분석된다.<sup>7)</sup> 이러한 사실은 장기적으로 참여하는 업체보다 남북교역의 수익성을

6) 예를 들어 남북교역에 참여하는 업체의 수는 1998년 419개, 2007년 425개이다.

7) 한국무역협회, 「남북교역 2007년 평가·2008년 전망 및 애로사항」, 2008.1.

기대하고 참여했다가 손실을 입고 곧바로 탈퇴하는 기업의 수가 훨씬 많음을 의미한다. 투자의 경우는 더욱 곤란하다. 전기도 없고, 도로·철도도 부실하고, 노동시장도 내수시장도 없는 북한에서 경제성 있는 사업을 찾기란 불가능하다. 더욱이 내 공장에 전화도 못하고, 가보고 싶을 때 마음대로 가보지도 못하는 상황에서, 투자를 결정하는 것 자체가 이상하게 보일 정도이다. 더욱이 최근 개성공단 사태에서 보는 것처럼 이미 합의된 사항조차 마음대로 뒤집는 북한에 투자를 한다는 것은 무모한 것으로까지 비추어는 실정이다. 게다가 북한 경제정책의 변화는 아직 보이지 않는다. 만약 북한이 시장경제체제로의 변화를 추구하면서 본격적인 개방·개혁에 착수하였다면 경제난도 해소되었을 것이고 교역 및 투자환경도 크게 개선되었을 것이다. 그러나 북한은 2009년 현재에도 여전히 ‘주체경제’만을 외치고 있을 뿐이다.

결국 북한 경제체제의 변화가 없이는 경제공동체는 실현 불가능한 셈이다. 또한 북한의 경제난이 해소되고 경제정책이 변하지 않는 한 남북경협은 진전될 수 없는 것이고, 그 당연한 결과로 경제공동체의 형성도 불가능한 것이다. 따라서 우리가 남북한 간 경제공동체의 형성을 진정으로 원한다면 우선적으로 북한 경제체제와 정책의 변화를 유도해야 하고, 북한의 경제회복을 통해 남북경협이 확대될 수 있는 환경을 조성해야 한다. 또한 남북경협 내용 역시 경제공동체를 지향하고 경제공동체 형성에 실질적으로 기여할 수 있는 것이 되어야 한다. 그렇지 않는 상태에서 남북경협 진전과 경제공동체 형성을 이야기한다면 이는 무의미한 것이다. 보다 심하게 표현한다면, 국민에게 환상만을 심어주는 정치적 술수일 뿐인 것이다.

## 4. 추진방향

### 1) 유연한 접근의 강화

이미 언급한 바와 같이 그동안 남북경협이 기대만큼 활성화되지 못한 근본적인 원인은 아직도 지속되고 있는 북한의 경제난과 개방·개혁으로의 변화를 두려워하는 경제정책·체제에 있다. 따라서 남북경협이 발전하기 위해서는 북한이 경제난 해소는 물론 자생력 있는 성장기반을 마련하는 한편 개방·개혁으로의 적극적인 변화가 있어야 한다. 그렇지 않고서는 남북경협은 정체 상태에서 벗어나기가 불가능하다. 현재의 이명박 정부는 상생·공영의 대북정책이라는 이름하에 “실용과 생산성에 바탕을 둔 상

생·공영의 남북관계 발전을 추구”라는 비전을 내세우며, 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체의 형성을 목표로 제시하고 있다. 추진원칙으로는 실용과 생산성, 철저한 원칙과 유연한 접근, 국민적 합의, 남북협력과 국제협력의 조화 등을 설정하고 있다.

따라서 이명박 정부의 대북정책은 방향에서는 바람직한 것으로 평가된다. 우선은 북한의 변화 자체를 전제조건으로 요구하고 있으며, 희망적 기대에 기초한 일방적이고 무조건적인 지원이나 외형적이고 가시적인 성과를 중시하는 접근은 지양하겠다는 것이기 때문이다. 실제로 이명박 정부는 지난 시절의 대북정책에 대해 “우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 변화를 끌어내지 못했다”고 남북경협 역시 “외형적 성장에 비하여 질적 발전은 이에 미치지 못했다”고 평가하고 있다.<sup>8)</sup> ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 보이는 것처럼 국제사회의 현안이 되고 있는 핵문제의 해결과 개방을 요구하는 것도 동일한 맥락으로 이해된다. 사실 이는 2007년 정상회담 직후 북한에 대해 개방·개혁이란 말을 하지 말자고 한 노무현 대통령의 발언에 비하면 커다란 발전이다.

그러므로 현재 남북경협이 정체의 모습을 보이는 것은 당연한 결과이다. 남북경협 확대에 앞서 북한의 변화를 강조할 것이고, 정부의 주도적 노력보다는 기업의 자율적인 수익성 판단을 중시할 것이기 때문이다. 이는 기본적으로 올바른 방향이며, 남북경협의 정체가 반드시 나쁜 것도 아니다. 그동안 남과 북 모두의 잘못된 관행을 바로잡는 의미도 지니고 있기 때문이다.

이처럼 큰 틀의 방향에서는 바람직한 것으로 평가되지만, 전략적 차원에서는 보다 정교해질 필요가 있다. 북한의 변화를 요구하고 변화될 때까지는 그저 ‘기다림의 전략’을 사용하겠다는 것은 높이 평가하기 어렵다.

더욱이 제2장에서 살펴본 현재의 상황 인식을 전제로 한다면 보다 정교한 전략이 추진될 필요가 있다. 이제는 북한이 초조해지기 시작했고 시간은 우리의 편으로 넘어오고 있다. 그러나 그렇다고 해서 무작정 밀어 붙이는 것은 바람직하지 못하다. 북한의 속성으로 볼 때 먼저 ‘굴복’의 모습을 보이기를 기대하기 어렵다. 게다가 체제수호가 최우선 과제인 현재의 상황 하에서 북한이 먼저 ‘숙이고 들어오는’ 모습을 보이지는 않을 것이다. 또한 밀어 붙일 때 막다른 골목에 들어선 북한이 보일지도 모르는 행동이 우리 경제·사회에 미칠 리스크도 고려해야 한다.

결국 향후 대북정책은 ‘작동이 멈추기 시작한 북한’이라는 판단 하에 다차원적 관리로 나아가야 한다. 이는 원칙과 명분은 지키되, 전략적으로는 보다 유연한 자세를 보

---

8) 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 어떻습니까』, 2008, p.43

일 필요가 있음을 의미한다. 이를 통해 ‘초조해진 북한’을 우리가 원하는 방향으로 이끌어 가야 한다. 따라서 그동안은 채찍 위주였다면 이제는 당근을 적절히 배합하는 정책이 필요하며, 경제적 차원에서는 인도적 지원, 민간 차원의 경험, 정부 차원의 협력을 나누어 고려할 필요가 있는 것이다.

## 2) 현실성 있는 경제공동체 청사진 및 플랜 B의 마련

빠른 시일 내에 남북경협을 장기 구상을 담은 청사진이 마련되어야 한다. 사실 6·15 공동선언이 ‘민족경제의 균형 발전’에 대해 합의했으므로 남북 양쪽 정부는 이에 대한 청사진을 만들었어야 한다. 민족경제의 균형 발전이라는 것의 비전이 무엇이고, 추진전략은 무엇이며, 단계별로 추진해야 하는 사업은 무엇인지 등등에 대한 남북 간 공동의 작업이 있어야 했던 것이다. 만약 그랬다면 당연히 사전 실태조사도 이루어져 보다 타당성 있는 사업이 추진되었을 것이며, 남북 상호 간에 무엇을 우선적으로 필요로 하는 지에 대해서도 파악할 수 있었을 것이다. 그러나 지금까지 그러한 작업이 없었던 것은 남북 정부 모두의 직무유기였던 셈이다.

그런 측면에서 보면 10·4 선언에서 구체적으로 다양한 사업들을 합의한 것도 바람직한 것이 아니었다. 더 우선적으로 필요한 것은 청사진이었던 것이기 때문이다. 만약 2007년 정상회담에서 6·15 공동선언의 합의대로 조속히 남북경협을 청사진을 만든다는 정도에 합의했다면 현 정부도 우리 내부적으로는 물론 남북 간에도 불필요한 갈등 없이 이를 그대로 계승하였을 것이다.

따라서 이제라도 정부는 현안 문제 해결의 시각을 넘어 장기적인 청사진 작업에 착수해야 한다. 향후 북한과의 대화가 이루어지기 전에 우리의 안을 가지고 있어야 한다. 청사진 마련에 있어서는 다음과 같은 점들이 중요하게 고려되어야 한다. 첫째, 현실성 여부이다. 이미 지적한 바와 같이 남북경협을 진전은 쉬운 과제가 아니며, 남북경협을 진전이 자연스럽게 경제공동체로 연결되지는 않을 가능성이 크다. 따라서 지난 시절 논의의 연장선상에서 경제공동체 구상을 하는 것은 현실성이 결여될 우려가 있다. 이제는 현실에 대한 정확한 분석을 토대로 새로운 경제공동체 구상이 전개되어야 한다.

둘째, 남북경협이 우리 경제에 어떤 의미가 있는지, 우선순위는 어떠한지를 검토해야 한다. 이런 의미에서 현 정부의 ‘상생·공영의 대북정책’도 부족한 측면이 있다. 즉

북한에 대해 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하고 있으나, 그를 통해 남한이 얻게 되는 것은 무엇인지에 대한 설명이 부족한 것이다. 물론 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 통해 남북 경제공동체를 실현한다고 제시하고는 있지만, 그것이 무엇인지 그리고 남한경제에는 어떤 영향을 미치는지에 대한 구체적인 논의는 크게 부족한 것이다. 그래야만 실제로 현 정부의 대북정책이 밝히고 있는 것처럼 ‘상생과 상호 보완적 경제협력’이 이루어질 수 있고, “북한의 경제발전뿐만 아니라 우리 경제에도 새로운 성장동력을 제공”할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

셋째, 경제공동체 형성을 위한 바람직한 남북경협 추진방안 뿐만 아니라 예기치 않은 사태에 대비한 플랜 B도 마련해야 한다는 점이다. 플랜 B는 흔히 이야기하는 북한의 급변사태 대비책만을 의미하는 것이 아니다. 우리가 희망하는 경제공동체 형성 경로는 그대로 실현되는 것이 아니라 현실적으로는 북한의 변화 양상에 따라 매 단계마다 새로운 경로로 전개될 가능성이 크다. 그러므로 상정할 수 있는 경로 각각에 대해 사전에 플랜 B가 마련되어 있어야 한다.

### 3) 프로그램 접근방식의 도입

이미 언급한 바와 같이 현재의 상황에서 남북 교역이나 투자의 진전에는 한계가 있다.

결국 남북경협이 발전하려면 북한경제가 발전해야 한다. 그래야 사울 물건도 생기고, 파는 것도 가능해진다. 투자를 위해서는 북한의 정책이 바뀌어야 한다. 개방·개혁으로 투자환경을 개선해야만 기업의 대북진출이 늘어난다. 여기에 정부의 필요성이 있다. 북한경제의 발전이나 개방·개혁 유도를 일개 기업이 할 수는 없기 때문이다. 따라서 정부의 대북정책은 바로 이러한 점을 염두에 두어야 한다.

이를 위해서는 프로젝트 접근방식에서 벗어나야 한다. 그동안은 정부조차 기업처럼 프로젝트 단위의 사업에 매달려 왔다. 경의선·동해선 연결이나 경공업 원자재 제공과 같은 일개 프로젝트로 북한경제를 발전시키기란 무리이고, 개방·개혁의 촉진에도 별다른 영향을 줄 수 없다. 게다가 민간 차원은 물론 정부 차원에서도 경제성 있는 프로젝트를 찾기란 거의 불가능하다. 그동안의 대북정책이 ‘퍼주기’ 비난을 받게 된 근본적인 이유는 여기에 있다. 현재 북한의 경제상황으로 볼 때 프로젝트 접근으로는 성과에는 한계가 있을 수밖에 없었던 것이다.

9) 통일연구원(2008), 『이명박 정부 대북정책은 어떻습니까』, pp.24-25

따라서 이제는 프로그램 접근방식으로 전략이 변화해야 한다. 종합적인 패키지로 접근해야 한다는 뜻이다. 에너지를 제공한다면 근처 공장들의 설비 개보수 사업과 연결하고, 그 공장들을 우리 기업이 임가공 공장 등으로 활용할 수 있도록 하면서 고용·임금 문제의 개선은 물론 3통 문제까지 하나의 프로그램으로 해결하는 방식이다. 그런 경우에는 남북경협이 북한의 경제회복에 실질적으로 기여할 수 있을 것이며, 북한 경제정책의 변화에도 영향을 미칠 수 있을 것이다. 지금까지 추진되어 온 것처럼 북한 내에 ‘남한 단지’를 만드는 형식으로는 정책성과에 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 일련의 계획을 우리가 제공하는 것도 고려해야 한다. 사실 남북경협에서 우리의 비교우위는 자본과 기술에 있지 않다. 자본이나 기술은 북한이 필요하다면 중국에서도 얼마든지 들여올 수 있다. 우리의 진정한 비교우위는 과거 경제발전을 수행하는 과정에서 축적된 개발경험에 있다. 이제는 그것을 활용해야 한다.



# 비핵·개방·3000과 남북 경제공동체 구축 방안



동 용 승

(삼성경제연구소 연구전문위원)

## 1. 남북한 경제공동체의 개념과 방식

언제부터인지 “한국의 통일방안은 무엇인가”라는 질문을 받으면 이렇다할 답변을 못하는 경우가 많다. 반면 “북한이 주장하는 통일방안은 무엇인가”라는 질문에는 ‘고려연방제 통일방안’이라는 답을 쉽게 하는 것을 볼 수 있다. 2000년 남북정상회담에서는 ‘낮은 단계 연방제’라는 개념이 나오기도 했다. 그러나 한국은 “민족공동체 통일”이라는 분명한 통일방안을 가지고 있다. 화해협력-연합국가-통일한국의 3단계에 걸쳐 통일을 이루어 나간다는 내용이다.

여기에서 가장 중요한 개념이 바로 공동체이며, 경제공동체는 민족공동체 통일방안의 핵심이라고도 할 수 있다. 공동체(community)의 사전적 의미는 ‘같은 환경을 공유하는 집단’<sup>1)</sup>이다. 같은 환경은 제도적 측면 뿐만 아니라 공동의 관심사를 가지고 상호간에 영향을 미치면서 형성됨을 의미한다. 따라서 경제공동체는 경제적 측면에서 유사한 제도와 관심사를 공유하는 같은 환경에 놓여진 집단이라고 할 수 있다.

민족공동체 통일방안에서 “경제공동체를 형성해 나간다”는 개념은 경제공동체 형성이 최종적 상태를 의미한다기 보다는 공동체를 만들어 나가는 과정으로 이해할 수 있다.<sup>2)</sup> 일반적으로 경제공동체와 경제통합을 같은 개념으로 사용하는 경우가 많다.

1) <http://en.wikipedia.org/wiki/Community>

2) 조동호 외, 『남북경제공동체 형성을 위한 남북경협 추진전략 및 부문별 주요 과제』, pp18~21,

용어적 의미로 놓고 본다면 경제공동체는 동태적이며 기능적 개념의 ‘과정’에 초점이 맞춰져 있다면 경제통합은 제도적이며 최종적 모습을 지칭하는 ‘목표’ 달성에 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있다.

상기와 같이 정리된 내용을 기초로 남북한 경제공동체(South-North Korea Economic Community)의 개념을 정리해 보면 “교역이나 투자 등 남북한 사이 경제관계의 심화 및 발전을 통해서 시장경제를 중심으로 공동의 단일경제권을 형성해 나가는 과정”이라고 할 수 있다. 그리고 남북한이 경제공동체를 형성해 나가는 과정에서 상호간의 경제를 통합하는 것을 최종목표로 삼는 것이다. 경제통합이란 서로 다른 국가사이의 상품과 생산요소 자유이동을 제한하는 요인을 제거함으로써 시장 확대를 도모하고, 이를 통해 경제적, 기술적 이익을 향유하는 동시에 남북한 경제 전체의 후생을 증진하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 Balassa의 5단계<sup>3)</sup>에 걸친 경제통합 과정을 거칠 수도 있다.

한편 세계 각 지역에서 진행된 경제공동체 과정을 살펴보면 남북한이 경제공동체를 형성해 나가려고 한다면 최소한 3가지의 전제조건이 해결돼야 한다는 것을 알 수 있다. 첫째, 남북한 사이에 정치적 의지를 공유해야 한다. 현재 남북한은 분명한 정치적 실체를 가지고 있다. 이들 사이에 경제공동체를 형성하지는 정치적 의지를 공유하지 않은 채, 일방의 필요에 의해 강요될 경우 실질적 성과를 거두기 어려울 것이다. 유럽 국가들이 경제공동체를 형성하는 과정에서 관련국들은 정치적 합의를 통해 공동체 형성의 분명한 의지를 보였다. 동서독 통일에 따른 경제통합 역시 급진적 방식에 의해 동독지역의 체제전환이 이루어지고, 통일독일 정부의 정치적 의지에 따라 급진적으로 경제공동체가 형성된 것이라고 할 수 있다. 물론 이 과정에서 수많은 부작용을 낳기도 했지만 기본적으로 동서독이 서로 상이한 정치적 의지를 가지고 있었다면 실현시키기 어려운 작업이었다고 할 수 있다.

둘째, 비슷한 경제적 수준을 들 수 있다. 유럽통합이 시작되던 당시는 물론 현재에도 유럽통합을 주도하는 국가들의 경제적 수준은 어느 정도 평준화되어 있는 상태였다. ASEAN 국가들이 경제공동체를 형성해 나가는 과정에서 대체로 경제적 수준이 비슷했음을 알 수 있다. 동서독의 경우도 역설적으로 급진적 통합을 추진하기로 결정하는데 있어서 경제적 격차가 약 1/4 수준이라는 추정이 있었기 때문에 가능했던 것

---

한국개발연구원(2001)의 내용을 중심으로 재정리  
3) 자유무역지역, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전경제통합

이라고도 볼 수 있다. 즉 서독의 경제력을 바탕으로 동독의 부족분을 충분히 채울 수 있다는 자신감이 있었다는 것이다. 그러나 실제 동독이 무너진 이후 동독의 경제적 수준은 당초 추정했던 것보다 훨씬 낮은 수준에 있었기 때문에 급진적 통합에 많은 어려움을 겪었던 것으로 평가받고 있다.

셋째, 유사한 제도이다. 냉전 시절 자본주의 국가와 사회주의 국가가 경제공동체를 형성하고자 시도했던 사례는 찾아볼 수 없다. 상호 이념과 체제의 차이로 인해 시도조차 하지 않았기 때문으로 볼 수 있지만, 기본적으로 운영시스템 자체가 다르기 때문에 상호간에 같은 환경에 놓여 있어서 공동의 관심사를 가지기가 근본적으로 어려웠다고 볼 수 있다. 동구권 국가들의 경우 붕괴 이후 급진적인 체제전환 과정을 거친 후 유럽연합에 편입해 들어가는 것을 볼 수 있다. 기존 경제공동체를 형성하고 있는 구성원들이 동구권 국가들이 체제전환 이후 유럽경제공동체로 편입해 들어오는 것을 허용한 것이다. 현 시점에서는 중국과 홍콩, 중국과 대만은 상호 다른 경제 체제 하에서 경제공동체를 형성하고 있다. 그러나 중국의 경우도 역시 만일 중국이 개혁개방 정책을 취했기 때문에 일국양제 방식의 공동체 형성을 시도할 수 있었다고 볼 수 있다.

경제공동체를 구축하는 방식은 다양한 형태로 분류할 수 있지만 크게 보면 제도적 통합을 주축으로 방식과 기능적 통합을 주축으로 하는 방식으로 대별해 볼 수 있다. 우선 제도적(institutional) 통합을 통한 경제공동체를 구축한 사례는 유럽통합이 대표적이다. 이는 경제공동체 참여국들 사이에 경제통합을 해나갈 수 있는 기본 조건이 충족되어 있던 상태에서 추진한 것이다. 유럽국가들은 자유무역지대-관세동맹-공동 시장-제도 및 화폐 통합-경제통합 등 단계적으로 제도적인 통합을 추구해 나가는 과정에서 경제공동체를 형성하고 있다. 반면 기능적(functional) 통합을 통한 경제공동체 구축 방식은 중국과 대만의 경제교류를 들 수 있다. 상이한 경제체제와는 별도로 경제적 필요성에 의해 교역이나 투자 등을 통해 상호 의존관계를 심화시켜가는 방식이다. 그러나 이 경우에도 앞서 지적한 바와 같이 중국의 개혁개방을 통한 시장경제로의 체제 전환이 사전에 취해졌기 때문에 경제공동체 형성을 위한 기본 조건이 제한적으로 충족된 상태였으므로 가능했다고 볼 수 있다.

## 2. 경제공동체 형성의 관점에서 본 남북경제협력의 현 주소

이상의 관점에서 볼 때, 기존의 남북경제협력은 기본 조건이 형성되지도 않은 상태에서 기능적 통합은 물론 제도적 통합까지 시도함으로써 모순된 상황을 초래하고 있다는 평가를 할 수 있다.

남북한 경제교류는 1988년 7.7 선언에서부터 시작됐다. 그러나 이 선언은 북한과의 교류를 허용한 최초의 선언이었음에도 불구하고 북한이 남한과의 교류를 인정하지 않은 채, 일방적 선언에 머물렀기 때문에 출발부터 불안정했다고 할 수 있다. 이후부터 한국의 대북정책은 “점진적 교류와 협력을 통해 북한의 개혁개방을 유도하고 남북한 경제통합을 달성”이라는 기능적 통합의 정책 방법론을 가지기 시작했으며 이러한 방법론은 현재도 유효하고 향후에도 지속될 것으로 보인다. 1992년 남북기본합의서를 통해 제도적 통합 방식을 가미하기 시작했다. 남북한은 특수관계에 있기 때문에 무관세를 실시한다는 내용을 중심으로 다양한 제도적 통합을 시도했다. 그러나 남북기본합의서는 실질적 효력을 발휘하지 못하고 10년 가까이 남북한은 간접적 방식을 취할 수밖에 없었다. 북한은 남한과의 경제교류를 공식적으로 인정하지 않았다. 2000년 남북정상회담을 계기로 다시 기능적 통합방식에 제도적 통합 방식이 가미되기 시작했다. 당시 남북 정상간에 합의된 내용은 비록 남북기본합의서의 정신을 살리고 있다고는 했지만, 오히려 기본합의서보다도 후퇴한 모습을 보였다. 다만 남북간에 경제교류를 한다는 점을 북한이 공식적으로 인정하기 시작했다는 점은 주목된다. 광의로 해석하면 경제공동체 실현의 기본조건 가운데 ‘정치적 의지의 공유’ 조건의 첫발을 내딛었던 것이다. 그러나 10년이 지난 현 시점에서 평가해 보면 표면적으로 정치적 의지를 공유한 듯 보였지만, 실제로는 동상이몽이었다고 볼 수 있다. 북한은 점진적으로 체제를 전환할 생각보다는 체제를 수호하는 쪽에 역점을 둔 반면, 남한은 여전히 교류를 통한 변화유도라는 방식에 머물러 있었던 것이다.<sup>4)</sup>

금번 개성공단 문제에서도 여실히 드러나고 있다. 개성공단의 출발은 남북한이 상

---

4) 이러한 현상은 ‘민물과 바닷물고기론’으로 설명할 수 있다. 기존 대북정책은 북한이라는 민물 지역에 교류와 협력이라는 바닷물고기를 투입하면 민물이 바닷물로 바뀔 것이라고 기대한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 민물에 바닷물고기를 투입하면 물고기만 희생될 뿐 민물이 바닷물로 바뀌는 것은 아니며, 외부로 보여지는 북한의 변화 현상이 마치 민물이 바닷물로 바뀌었다는 착각에 빠질 수 있다. 더욱이 북한의 변화 현상은 당국간 대화체널에서 파악되는 것이 대부분이었기 때문에 정보의 왜곡현상이 발생할 여지가 컸다. 그러나 민물이 바닷물로 바뀌려면 북한 스스로 민물을 바닷물로 바꾸는 작업(개혁과 개방)을 해야 하는 것이다.

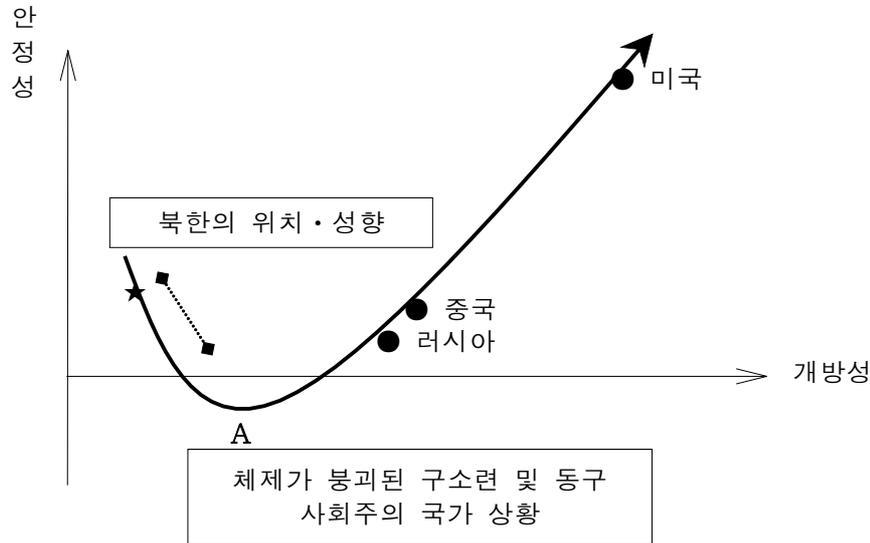
이한 경제체제 및 경제적 격차 등을 점진적으로 극복해 나가기 위한 수단으로 정치적 의지를 공유하면서 출발했다. 경제공동체의 세 가지 기본조건이 충족되지는 않았지만 적어도 이를 충족시키기 위한 노력은 공동으로 이루어진 것이었기 때문에 의미를 부여할 수 있었다. 그러나 일방적인 폐쇄조치, 근로자 억류 사태 및 일방적 임금인상 요구 등 최근에 보이는 북한의 모습을 보면 개성공단에 대한 남북한의 정치적 의지가 너무도 달랐음을 확인할 수 있다. 남한은 개성공단을 통해 우리기업들의 이익을 보장하는 한편, 북한에 대해 시장경제를 경험할 수 있도록 하는 한편 경제적 지원도 병행한다는 대북 시혜적 개념이 크게 자리 잡고 있었다. 반면 북한은 저렴한 북한 노동력을 공급해 주어 남한기업들이 돈 벌 수 있는 기회를 제공했다는 시혜적 판단이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있었다.

북한의 대응은 폐쇄국가의 정치적 안정성과 개방성의 상관관계를 설명하는 J-curve 이론<sup>5)</sup>을 이용해서 설명할 수 있다. 한 국가의 상태는 J 커브의 가장 저점인 A 점을 기준으로 왼편에 위치할 경우 폐쇄적인 독재국가 형태를 유지한다. A점의 오른편의 경우 개방성과 안정성이 같은 방향으로 발전하는데 민주적이고 합법적인 정권이 가능해 진다. 현재까지 어떤 나라도 A점을 통과하지 않고 발전궤도로 진입한 사례를 찾아볼 수 없다. 이 그래프에서 북한의 현재 위치는 안정성이 약화되고 있는 반면, 개방성은 약간 진행되고 있는 ★ 점이라고 평가할 수 있다. 그러나 북한은 아직 A점의 왼편에서 체제를 유지하려는 성향을 강하게 보이고 있을 뿐만 아니라, 점선의 영역에서 움직이고 있다. 북한은 남북경협을 통한 경제적, 비경제적 수익을 점선 상에서 움직이는데 활용해 왔다고 볼 수 있다.

---

5) Ian Bremmer 저, 진영욱 옮김, 『J 커브』, 베리타스북스(2007)

<J-curve 상에서 북한의 현 주소>



결국 남북한 경제공동체를 형성하는 관점에서 남북한 경제교류의 현주소를 평가해 보면 다음과 같은 지적을 할 수 있다. 첫째, 경제공동체를 형성해 나갈 수 있는 최소한의 세 가지 기본조건이 충족되지 않은 상태에서 동상이몽의 경제공동체를 추구했다. 이로 인해 남한은 북한의 변화를 유도해 내고 있다는 오류에 빠지게 되고, 북한은 남한의 지원을 체제유지에 활용하는데 머물게 된 것이다. 둘째, 한국의 대북경협정책은 큰 모순에 직면해 있다는 점이다. 국가의 첫 번째 임무는 국민의 생명과 재산을 위협으로부터 안전하게 보호하는 것이다. 그런데 한국의 대북경협정책은 교류와 협력을 통해 북한을 변화시키는데 있어서 위협에 처해있다는 것을 간과한 채 국민의 생명과 재산을 활용해 오고 있었다. 최소한에 안전장치를 마련했어야 함에도 불구하고 그렇지 못했다는 비난을 면하기 어렵다. 셋째, 분명한 목표의식이 부족했다는 점을 들 수 있다. 남북한이 경제공동체를 형성해 나가기 위해서는 어떤 방식을 주축으로 해 나갈 것인가, 어떤 환경이 조성돼야 할 것인가에 대한 분명한 입장이 없었다. 이로 인해 북한이 핵이나 미사일 실험과 같이 국제질서에 어긋나는 행동을 취해도 남북경협은 유지해 나갔기 때문에 질적 도약을 이루기 어려웠던 것이다.

### 3. 남북한 경제공동체 구축과 비핵개방3천

남북한 경제공동체 구축을 위해서는 일정 정도의 단계 설정이 필요하다. 단계를 설정한다는 것 자체는 현실적인 측면에서 실효성이 떨어진다는 지적이 많은 것은 사실이지만, 앞서 살펴본 바와 같이 명확한 기준이 없이 동시다발적으로 경제협력을 추진하는 것 역시 많은 혼란을 야기하는 측면이 존재한다.

따라서 남북한 경제공동체 구축을 경제통합을 최종 목표로 하는 일련의 과정으로 인식하고 두개의 단계를 구분해 본다. 단계를 구분하는 기준은 경제공동체 구축을 위한 기본조건이 형성되기 이전과 이후의 단계로 설정한다. 남북한 경제공동체 형성의 기본조건은 앞서 살펴본 바와 같이 최소한의 세가지 조건을 남북한의 현실에 맞게 도입한다. 즉 북한이 시장경제체제 도입을 통한 개혁과 국제사회의 건전한 일원으로 참여하는 개방을 선택하는 것이다. 이는 비슷한 제도를 바탕으로 남북한 경제공동체를 공동으로 구축해 나간다는 정치적 의지의 상호공유를 의미한다. 한국은 북한과의 정치적 의지가 공유될 경우 비슷한 경제수준을 유지할 수 있는 대북지원을 국제사회와 함께 실시한다.<sup>6)</sup>

#### <1단계 : 남북경제협력체의 형성>

1단계는 북한이 스스로 개혁과 개방을 택하고, 국제사회의 건전한 일원으로 참여할 것을 결정하기 이전 단계이다. 이 단계에서는 북한의 체제 유지를 위해 국제사회와 비타협적 행태를 지속함으로써 정치군사적 긴장이 지속되는 환경적 특성을 가질 수밖에 없다. 따라서 이 단계에서는 현상의 안정적 유지 및 북한의 변화선택 기회의 제공이라는 방식으로 접근할 필요가 있다.

1단계에서 취할 수 있는 노력은 세 가지를 정리해 볼 수 있다. 첫째, 남북한 경제 교류의 질서를 재정비하는 작업이 필요하다. 우선적으로 국내 자분을 보호하는 차원으로 국내의 제도적 장치와 정책적 포지션을 정비해야 한다. 이는 북한이 여전히 체제방어적 태도를 취하고 있기 때문에 실질적으로 우리 국민을 보호할 수 있는 장치, 즉 당연히 있어야 하는 것들을 마련하지 못했다는 반성에서 출발해야 한다. 예를 들

---

6) 이명박 정부의 대북정책은 “상생과 공영”으로 대표된다. 남북경제공동체 형성과정에서 일관되게 흐르는 개념이라고 할 수 있다. 남북한이 상생하고 공동으로 번영할 수 있는 길을 모색하는 것이다. 그리고 방법론으로써 비핵개방3천을 북한에 제시하고 있다.

면 평양을 방문하는 인원들은 북한의 항공기를 타는 순간부터 한국은 물론 다른 어떤 나라로부터도 최소한의 안전을 보장받을 수 없게 된다. 전적으로 북한당국에 의존할 수밖에 없다. 비록 남북간에 4대 보장합의서가 체결됐지만 이를 가동하기 위한 협의체 조차 구성되어 있지 못한 상태다. 대금결제는 남북한 은행간에 직접적으로 이루어지는 것이 아니라 해외은행에 개설된 북한측 기관의 계좌에 입금하는 방식으로 이루어지고 있다. 북한방문시 최소한의 안전장치라고 할 수 있는 신변안전보장각서도 2008년 8월 이후부터 북한은 발급하지 않고 있다. 그런데 남북간에는 개성공단을 포함해서 연간 18억2천만달러(2008년말 기준) 상당의 교역이 이루어지고 있다. 항상 위험이 도사리고 있음에도 불구하고 관행적으로 진행되고 있는 것이다. 이를 제도적 장치 마련을 통해 정상적으로 자리매김해야 한다. 필요하다면 4대 보장합의서 가운데 청산결제와 관련된 합의를 가동해서라도 국내기업과 자본을 보호하는 장치를 마련해 나가야 한다. 개성공단의 경우도 같은 기준으로 접근해야 한다. 개성공단에 진출한 기업들은 북한을 믿고 간 것이 아니라 우리 정부를 믿고 진출했다. 그런데 금번 억류사태나 출입폐쇄조치 등의 사례에서 보듯이 북한의 일방적 행동에 대해서는 속수무책일 수밖에 없는 현실적 한계를 지니고 있다. 즉 정부가 말하는 “원칙있는 대북포용정책”을 구체화시키기 위한 작업이 필요하며, 남북간에 대화가 단절되어 있다면 국내부터 정비를 시작을 해야 한다. 남북간에 합의된 사항을 하나로 묶어서 기본적인 교류시스템을 구축하는데 부족한 점과 보완해야 할 점 등을 파악해야 한다. 그리고 이를 기준으로 남북 당국간대화의 협의 의제로 삼아야 한다.

둘째, 북한이 선택할 수 있는 대내외적 환경을 조성해 나가야 한다. 전세계는 글로벌화와 함께 지역협력이 활발히 이루어지고 있다. 더욱이 글로벌 금융위기를 맞이하여 위기극복을 위해 세계 각국의 정부는 물론 기업들도 협력하고 있다. 한국은 G20 회의에서 글로벌 금융위기 극복을 위해 중심적 역할을 수행하고 있다. 이러한 협력 분위기를 기반으로 북한을 둘러싼 주변 환경을 북한이 동참할 수밖에 없는 상황으로 조성해 나가야 한다. 한미 FTA는 물론 한중 FTA, 한일 FTA 등에 대한 협의를 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 세부적으로는 아직도 많은 걸림돌이 존재하고 있으며, 각국과의 FTA 체결의 선후관계 및 상호 역학관계 등 고려해야 할 점들이 많지만, 북한도 동참하지 않으며 고립은 심화될 수밖에 없다는 전반적인 분위기를 조성할 필요는 분명히 있다. 또한 동남아 및 중앙아시아 국가들을 주 대상으로 하는 신아시아 외교를 적극적으로 추진하여 이른바 한국이 아시아 지역의 “원더 브릿지” 역

할을 수행해야 한다. 윈더 브릿지의 개념은 한류의 적극적 활용을 통해 유쾌한 분위기를 연출하는 한편, 한국의 경제개발 경험을 아시아 각국에 적극적으로 전수하는 일종의 다리역할을 한다는 개념이다. 특히 중국과의 협력은 필수적이다. 현재 중국은 북한경제의 실질적인 젓줄역할을 하고 있다. 2008년 12월 이후부터는 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 북한이 한국을 비롯해 서방국가들과 비타협적 행태를 지속하는 가운데 중국에 대한 의존도는 더욱 높아지고 있기 때문이다. 남북간에는 당국간 대화를 재개하는 것이 필요하다. 북한은 대화재개를 거부하는 것은 물론 대화자체의 필요성마저 부인하고 있지만 실제로는 대화재개의 명분을 찾지 못하고 있는 면도 있다. 개성공단의 임금인상을 위해 협상을 하자는 요구도 긍정적으로 해석하면 명분을 찾는 일환일 수 있다. 어떤 행태로든 대화를 재개하여 필요한 환경을 조성할 수 있는 기회를 마련해야 한다.

셋째, 북한에 대한 인도적 지원은 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 한국정부의 진정성을 북한에 전달하는데 가장 좋은 수단이기 때문이다. 인도적 지원이 지난 시기와 같이 대규모일 필요는 없다. 국내외의 인도적 지원단체를 통한 지원을 활용할 수 있다. 특히 북한의 영유아를 대상으로 한 지원과 소외계층을 대상으로 한 식량 지원은 단절 없이 추진돼야 한다. 인도적 지원단체의 도덕적 해이 문제는 정부와 인도적 단체간에 해결할 문제라고 봐야 한다.

### <비핵개방3천의 역할>

1단계에서 2단계로 넘어가는 간극을 비핵개방3천이 연결한다. ‘비핵개방3천’은 북한이 2단계의 본격적인 경제통합을 선택할 수 있도록 하기 위한 대북제안 카드로써 남북한 경제통합을 위한 기본 전제조건을 만족시킬 수 있는 방법론이자 과정이라고 볼 수 있다. 국내외적으로 비핵개방3천에 대한 부정적 인식이 다양하게 존재한다. “비핵과 개방이 전제조건이라면 북한이 비핵과 개방을 택하기 이전에는 아무것도 안하겠다는 것인데 이는 비현실적이다”는 지적과 함께 “비핵과 개방은 북한이 근본적으로 받아들일 수 없는 문제인데 이를 전제조건으로 내세운다면 결국 남북간에 대결국면으로 가겠다는 것 이외에 다른 해석 방법이 없다” 등등의 비판이 존재한다. 북한도 이에 대해 노동신문을 통해 조목조목 비난하는 글을 게재하기도 했다. 그러나 남북한이 경제공동체를 형성해 나가기 위해서는 비핵과 개방은 반드시 풀어야 할 숙제다. 북한경제가 일인당 소득 3천달러 정도까지 발전을 해야 남북간 진정한 경제 협력할 수 있는

수준, 즉 남북간의 경제력 격차가 대략 1/10 수준에 달하게 된다. 그런데 이를 위해서는 한국은 물론 국제사회의 협력이 필요하다. 비핵이 이루어지지 않을 경우 국제사회의 협력을 이끌어 내기 불가능하다는 점은 주지의 사실이다. 개방이 이루어지지 않으면 북한경제를 3천달러로 끌어올릴 수 있는 투자가 들어갈 수 없다.

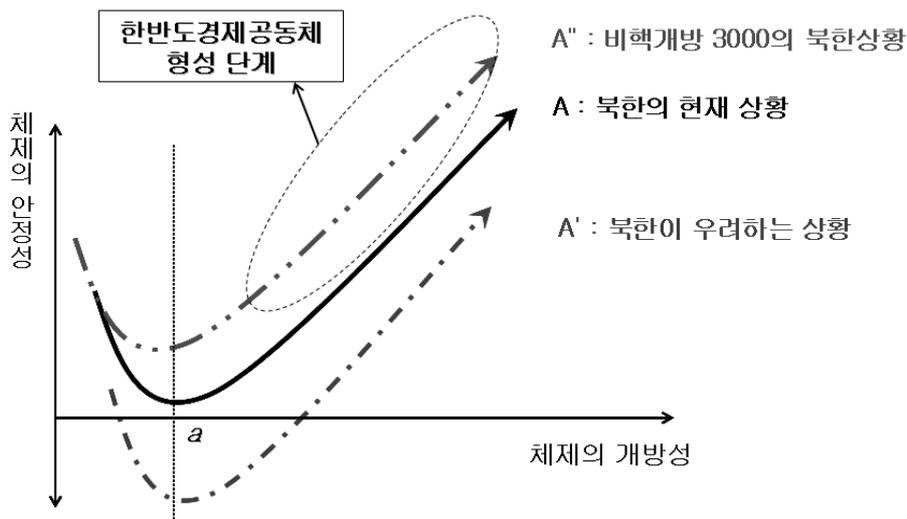
이러한 당위론 이외에 비핵개방3천은 이미 이명박 정부의 대북정책으로 각인된 상태다. 그리고 북한은 구체적인 내용과 의미를 들어보기도 전에 제목만 가지고 거부감을 강하게 표현하고 있다. 그렇기 때문에 대화를 통해 우리 정부의 실질적 의도를 전달할 수 있어야 하며, 이것이 바로 남북한 협상의 카드가 될 수 있는 것이다. 비핵개방3천 구상은 한마디로 북한경제재건방안이다. 북한이 핵을 포기 시에 얻게 될 분명한 청사진을 제시함으로써 북한의 선택을 유도하는 전략적 방안이다. 이를 위해 정부는 북한 핵문제 진전에 따라 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 등 5대 분야 중점 프로젝트를 단계적으로 추진한다는 계획을 내놓고 있다. 남북간 협의체 구성과 경제협력협정 체결 등 필요한 제도적 장치를 강구하고 400억 달러의 국제협력자금을 조성한다는 계획도 가지고 있다. 비록 북한이 거부한다고 해도, 인내와 진정성을 가지고 북한에게 설명할 수 있어야 한다. 오히려 이 문제를 풀어내기 위해 남북간에 공동협의체를 구성하여 연구하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다. 다른 한편으로는 5대 중점 프로젝트를 포함하여 비핵개방3천 구상을 보다 입체적이고 구체화 시키는 작업이 필요하다.

## <2단계 : 남북경제통합체 형성>

북한이 비핵개방3천 구상을 수용하고 북한경제개발을 본격화하게 되면 남북한은 사실상 경제통합의 대장정에 돌입할 수 있는 합의를 한 것이나 다름없다. 즉 경제통합을 위한 기본적인 조건들이 갖춰짐으로써 본격적인 경제통합과정을 진행 할 수 있다. Balassa 식의 5단계 제도적 통합 방식을 활용한 남북한 경제통합을 추진한다. 특히 초기단계에서 북한경제를 인당 소득 3천달러 수준으로 올리기 위한 본격적인 작업들이 진행된다. 또한 북한개발 프로젝트를 중심으로 동북아 지역국가들의 적극적인 참여를 유도함으로써 궁극적으로 동북아 경제공동체를 형성하는 계기를 만들어 나갈 수 있게 될 것이다. 이를 위해 남북한경제공동체를 단지 남북한이라는데 국한시키는 개념에서 벗어나 “한반도경제공동체”라는 명칭을 사용할 필요가 있다. 즉 국가개념보다는 지역개념을 도입함으로써 중장기적으로 지역적 협력틀로 발전해 나갈 것이라는

미래비전을 포함함과 동시에 남북한만의 경제공동체가 아니라 동북아 국가들 모두가 참여하는 공동체를 인식을 초기부터 확산시킬 필요가 있다. 이를 J-Curve를 통해 설명해 보면 다음과 같다.

그래프 A'는 과거 구소련 및 동구권 국가들이 경험했던 바와 같이 체제의 붕괴 및 전환을 통해 안정성과 개방성을 동시에 추구하는 경우이다. 북한은 A' 상황의 발생을 가장 우려하기 때문에 그래프 A 저점 a의 왼편에서 벗어나지 못하고 있는 상태이다. 그래프 A''는 북한이 비핵개방3000의 결단을 내릴 경우 북한이 우려하는 A' 상황을 A''로 그래프 자체를 이동시킬 수 있도록 한국과 국제사회가 협력한다는 의미이다. 그래프 A''의 점선으로 표시된 원형 부분, 즉 북한의 소득수준이 3000달러 수준에 근접해 지면서 자연스럽게 남북경제공동체가 형성되는 단계에 진입함을 의미한다.



#### 4. 경제공동체 형성을 위한 남북한 경제협력(중점 프로젝트의 예시)

북한이 비핵개방3천을 받아들이고 본격적인 개발에 돌입하게 될 경우 남북한은 공동으로 5대 중점프로젝트를 추진하게 된다. 특히 5대 중점 프로젝트 가운데 경제부문은 일종의 브레인 역할에 해당한다. 북한경제를 인당 소득 3천 달러 수준으로 끌어올리기 위해 다방면의 지원과 협력이 이루어져야 하지만, 이를 총괄적으로 이끌어 내는 것이 바로 경제 부문이라고 할 수 있다. 비핵과 개방의 프로세스가 이루어지는 과정

에서 북한은 주도적으로 경제발전을 위한 노력을 경주하게 된다. 여기에 대해 한국은 북한의 경제발전 자구노력에 최소의 비용으로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 효과적인 지원을 하는 것이다. 특히 한국은 세계에서 가장 빠른 경제개발의 성과를 거둔 경험을 가지고 있기 때문에 북한의 경제지구 노력을 효과적으로 지원할 수 있는 노하우를 제공할 수 있다. 따라서 경제부문은 한국의 경험을 바탕으로 정책적 지원 방식은 물론 경제개발의 주요 중심축 등으로 구성된다. 또한 북한 전역을 개발하는 방식이 아니라 북한경제를 개발하는 핵심 포인트를 지원함으로써 자체적인 발전동력을 가동할 수 있는데 초점을 맞추고 있다. 대북지원은 어디까지나 개발 주체가 북한이지 결코 남한 및 국제사회는 아니라는 점을 분명히 해야 한다. 북한의 경우 현재까지 자체 개발을 강조하고 있지만 지름길로 갈 수 있는 방안을 채택하지 않고 비효율적 방식을 고집하는 경향이 강하다고 할 수 있다.

## <경제협력부문>

### (1) 경제개발 정책의 지원

경제개발 정책의 지원은 경제부문에서 가장 중요한 내용이라고 할 수 있다. 결론부터 언급하면 북한의 경제재건을 위한 정책의 근간을 한국의 60년대 경제개발정책에 둘 수 있도록 최대한 지원하는 것이다. 북한이 경제개발을 본격적으로 추진하는 시점은 내부적으로 개발자원이 고갈된 상태이다. 북한이 활용할 수 있는 경제개발을 위해 활용할 수 있는 자원은 인적자원과 지하자원 정도라고 할 수 있다. 그런데 지하자원의 경우 이를 활용한 경제개발을 추진할 수밖에 없는 환경 자체가 한국의 60년대 초반 상황과 유사하기 때문이다. 더욱이 한국의 경제개발 경험은 중국을 비롯한 아시아는 물론 중남미, 아프리카 국가들 가운데 경제개발을 모색하는 국가들이 가장 선호하는 모델이기도 하다. 한국의 경제개발 모델을 북한에 적용시킬 경우 다음과 같은 3가지의 기본 방향을 설정할 수 있다.

첫째, 국가주도의 경제개발정책을 추진하는 것이다. 이를 위해 북한은 우선적으로 민간경제문제를 주로 다루는 내각의 기능을 대폭 강화할 필요가 있다. 예를 들면 현재의 국가계획위원회를 남한의 경제기획원 기능으로 재편하여 경제개발 정책을 주도해야 한다. 여기에 국가지도자가 가장 큰 힘을 실어 줌으로써 경제개발정책이 국가의 최우선 과제가 될 수 있도록 환경을 만들어야 한다. 기존의 무역성을 산업정책과 수

출을 동시에 관장하는 형태로 재편해야 한다. 한국의 상공부와 같은 형태라고 할 수 있다. 북한경제도 현재는 중공업 중심으로 편재되어 있지만, 결국 수출주도형으로 전환해야 함은 의심의 여지가 없기 때문이다.

둘째, 북한의 노동력을 활용한 수출주도 산업으로의 전환이 필요하다. 북한은 가용 자원이 빈약하고 시장이 협소하다는 점에서 신흥공업국(남한, 홍콩, 싱가포르, 타이완 등)과 다를 바 없다. 수출주도 경제발전전략이 성공하기 위해서는 수입대체와 병행하는 ‘복선형 산업화’가 필요하다. 수출증가는 수입증가를 유발함으로써 외화가득을 이 하락할 수 있기 때문에, 일방적인 수출주도가 아니라 수입대체가 병행되지 않으면 곤란하다. 이런 차원에서 한국은 북한산 제품의 최대 소비시장으로서의 역할을 수행하는 한편 북한지역은 남한기업의 최적의 해외투자 대상지역이 될 수 있다는 점을 활용할 필요가 있다. 이를 위해 남북한 경제협력강화약정(CEPA)을 체결<sup>7)</sup>하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 이를 위해 수출 및 경제특구를 추진할 필요가 있다. 의류, 신발, 직물, 가전제품 등 경공업 위주의 위탁가공 및 경공업 수출상품 생산기반을 확대해 나가야 한다. 이들 분야의 생산기지로서 북한 주요 지역에 개성공단과 유사한 경제특구형 공단을 다수 개발하여 운영할 필요가 있다. 또한 경제개발 초기의 주력산업으로 수출산업으로서 노동집약적인 경공업, 외화벌이산업으로 관광산업, 경제재건산업으로 건설업 등을 중시하는 방향으로 경제정책은 구사되어야 할 것이다.

셋째, 북한 인력을 최대한 활용하기 위한 생산효율성 제고 방안을 강구해야 한다. 북한이 본격적인 경제개발에 들어가면 예상되는 최대 애로요인은 인력부족 현상일 것으로 판단된다. 기존 조직과 인력을 최대한 활용하는 방안으로 생산효율성을 제고하는 방식을 선택하여 전반적인 경영구조 개선을 추진하는 것이 필요하다. 경영구조 개선은 산업구조조정이나 가격현실화에 비해 산업간 또는 생산단위간 갈등을 줄이고 경제불안정의 가능성을 최소화하는데 효과적이다. 생산담당자에게 물질적 자극을 부여하는 것은 큰 비용을 들이지 않고 시장경제 원리를 습득시킬 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 물자가 부족한 상태에서 산업구조조정에 들어가면, 기득권 세력의 반발로 실패할 가능성이 크다. 경영구조 개선을 통해 근로자들의 소득증대를 꾀하고, 이 과정에서 경쟁력 있는 산업을 점진적으로 선별·성장시킬 수 있어야 한다.

한편 이러한 일들은 사람이 하게 되어 있다. 남북한의 학자 및 관료들이 공동 참

---

7) 자세한 내용은 임수호, “남북한 경제협력강화약정의 의의와 가능성”, 삼성경제연구소 2007.8. 참조.

여하는, 또는 북한이 주도적 역할을 하고 한국측에서는 자문형태로 참여하는 싱크탱크를 만들어야 한다. 한국의 KDI와 같은 싱크탱크를 설립하여 전문인력 인력공급 및 정책 수립에 활용하는 것이 필요하다. 여기에 인력풀의 개념을 적용하여 남한내 경제·법률·금융 분야의 전문 컨설팅 인력을 파견하는 것이 필요할 것이다. 아울러 기존 한국이 가지고 있는 하드웨어 및 소프트웨어를 북한이 활용할 수 있는 기회를 제공한다. 예를 들면 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 해외네트워크는 한국기업들의 해외진출을 지원하는 창구역할을 해왔다. 이로 인해 세계 각국을 진출하는데 중요한 노하우를 축적해 놓은 상태다. 북한이 초기 단계부터 KOTRA와 같은 기관을 해외에 설치하는 것은 비현실적이므로 북한기업들이 KOTRA를 직접 활용할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

## (2) 연 300만 달러 수출기업 100개 육성 지원

북한 경제의 개발초기는 수출산업 육성에 주력해야 한다. 한국의 경우는 물론 대부분의 개발도상국들은 예외 없이 세계의 수출산업기지로써의 역할을 거쳐 갔다. 60년대에서 80년대에 이르기까지는 이른바 4마리 아시아의 용으로 지목된 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등은 세계의 중저가 대량생산 제품의 공급지 역할을 하면서 국부를 축적하는 과정을 거쳤다. 이들 국가들이 발전단계에 돌입하면서 태국, 말레이시아 등 아세안 국가들에게 생산기지의 역할이 옮겨가기 시작했다. 현재는 중국과 베트남이 그 역할을 담당하고 있다. 그러나 중국과 베트남 역시 인건비 및 지가 등 생산비 상승으로 생산기지의 역할에 한계를 보이기 시작하고 있다. 조만간 북한이 바통을 이어 받을 기회가 도래하고 있다. 특히 북한은 최초의 경험을 가지고 있는 한국의 전폭적인 지원을 받을 수 있다는 장점을 가지고 있다. 한국은 경제개발 초창기에 의류, 신발, 가발 등 노동집약적이면서 대량 생산을 할 수 있는 노하우를 가지고 있을 뿐만 아니라, 북한지역에 그와 관련된 기업투자를 추진할 수 있는 여건을 가지고 있다. 한국내 생산에 한계를 느낀 기업들은 오래전부터 저렴한 생산비를 찾아서 동남아, 중국 등지로 생산기지를 이전해 오고 있다. 최근 중국진출 기업들 가운데 상당수가 생산기지의 이전을 희망하고 있는 실정이라고 본다면 그 대상은 북한이 될 수밖에 없을 것이다. 북한은 한국기업들에게는 다른 조건이 동일하다고 할 때, 가장 중요한 노동력과의 의사소통이 원활하고 본국과의 지리적 인접성으로 북한만큼 좋은 생산기지를 찾아보기 힘들다고 할 것이다. 북한의 입장에서는 당장 시장을 확보하고 있을 뿐만 아니라 생

산의 노하우를 축적하고 있는 한국기업들이 본격적으로 북한에 진출할 경우 북한 경제가 수출산업 중심으로 전환하는데 큰 역할을 담당할 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다.

이런 관점에서 진출 즉시 300만 달러이상 수출을 달성할 수 있는 기업 100개 정도를 초기에 집중 육성할 경우 생산기지의 이전은 빠른 속도로 진행될 것이다. 이들 기업이 한해에 수출할 수 있는 금액은 3억 달러에 불과하다. 그렇지만 현지 원료 조달을 위한 클러스터가 형성되고 이들의 전후방 생산 유발효과가 발생할 경우 엄청난 파급효과를 기대할 수 있다. 100개의 수출 기업은 상징적 의미를 가진다. 개성공단에 진출한 한국기업은 이미 70여개를 넘어서고 있지만, 북측과 공동사업을 전개하는 것이 아니라 독자사업으로 진행되고 있다. 즉 북한이 주도하는 사업이 아님을 의미한다. 반면 북한 내륙지역에 진출한 한국기업은 위탁가공업이 주를 이루고 있는데, 이는 북한 기업이 직접 시장을 개척하거나 기술적 노하우를 축적할 수 있는 기회가 거의 없다해도 과언이 아니다. 다만 북한입장에서는 위탁가공비를 벌어들이는 효과에 머물고 있다. 따라서 북한기업이 주축이 되면서 한국기업의 기술과 노하우가 전수될 수 있는 수출기업을 100개 육성한다는 목표는 곧바로 북한의 수출산업 육성책의 구체적인 실천 목표가 될 것이며, 나아가 연관 산업들의 발전을 추동할 수 있는 계기를 마련할 것이다.

### (3) 10개 수출가공지대의 설치 지원

경제개발 초기 단계에서 활용하는 일반적인 경제발전전략은 수입대체형과 수출주도형으로 대별할 수 있다. 수입대체형은 종래 수입에 의존하고 있던 국내 수요 물자를 국내에서 생산·공급함으로써 국제수지의 균형과 국내산업의 육성을 통해 경제성장을 달성하려는 전략이다. 반면 수출주도형은 차관 등을 통해 자본을 조달하여 특정분야를 집중적으로 육성함으로써 국제경쟁력 상승, 수출 및 외화수입 증대를 통해 경제성장을 달성하려는 전략이다. 1960년대 이후 수출주도형 경제성장전략을 택한 국가들인 타이완, 한국, 홍콩, 싱가포르 등이 높은 경제성장률을 기록한 바 있다. 높은 경제성장률은 급격한 수출의 팽창과 밀접한 관련이 있음을 의미한다. 상기 4개국의 경제성장률은 수입대체형 전략에서 수출주도형 전략으로 정책전환이 일어난 이후에 크게 상승하였다. 지속적인 높은 경제성장률은 대외 지향적인 경제정책을 더욱더 촉진시켰을 뿐만 아니라, 희소한 자원의 효율적인 배분을 통한 수익도 보장하였다. 그러

나 북한의 산업구조가 대부분 수입대체형 산업구조라고 한다면 결국 수출주도형으로 전환시키는 것이 관건이다. 북한은 자립적 민족경제건설노선에 기초하여, 사회주의 초기부터 수입대체형 전략을 취해 왔다. 즉 “내부축적을 원천으로 국내시장수요를 자체생산으로 충족시키며 자기자원, 자본, 기술, 인재를 활용하여 국내 경제를 건설”하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 국내에서 필요한 재화를 충족하기 위해, 외국으로부터 중간재를 수입하고 국내의 기술과 자본을 이용하여 국내에서 가공 및 조립생산을 하는 산업구조가 형성된 상태이다. 문제는 경제개발 초기단계에서 북한전역을 수출주도형으로 급격히 전환하는 것은 비현실적 전략이라고 할 수 있다. 현재 북한이 당장 경쟁력을 가질 수 있는 분야는 1차 산업 제품이나 단순한 전기·전자 제품만으로는 외화가득률이 낮을 것이며, 중장기적으로도 고부가가치 산업이나 기술 집약적 산업으로 전환하기 어려울 것이다. 또한 북한전역의 인프라 수준을 일시에 끌어올리는 것은 현실적으로 불가능하다. 북한 국내시장의 확대에도 부정적으로 작용함으로써 북한경제의 자생력 확보라는 목표를 달성하는데 어려움이 발생할 수 있다.

따라서 과도기 전략으로서 경제특구를 설치할 필요가 있다. 북한의 현실을 감안하여 투자환경을 단기간에 개선할 수 있는 자유무역지대를 중심으로 산업설비와 생산구조를 현대화하는 것이다. 자유무역지역에서 경쟁력 있는 상품생산능력을 확보함으로써 고도성장을 가능하게 하는 수출주도형 전략의 기반을 구축한다. 경제특구(Special Economic Zone)<sup>8)</sup>는 세계시장을 상대로 수출시장을 개척하기 위한 생산기지를 의미한다. 북한과 같이 오랫동안 고립된 경제체제는 경제특구를 통해서 세계 여러 나라와의 분업에 참여함으로써 외화벌이, 기술이전, 국내의 고용과 소득창출의 효과를 거둘 수 있다. 경제특구를 이용한 재건정책은 산업활동에 있어서도 전·후방 연계효과를 거둬으로써 북한의 경제회생에도 크게 기여할 것이다. 재건초기 단계에 가장 적절한 경제특구형태는 수출가공지역<sup>9)</sup>이다. 단순히 수출입의 규제를 완화하는 자유무역지대보다는 원자재나 기계를 수입해서 가공한 후 재수출하는 산업을 활성화하는 수출가공지역이 북한에게 적절한 경제특구일 것이다.

수출가공형 경제특구의 기대효과는 우선 고용증대 효과를 기대할 수 있다. 싱가포르

8) 일반적으로 특정한 지역에 대하여 국가가 규제를 완화하여 각종 혜택을 부여함으로써 수출·입과 투자유치를 통해서 국가간의 경제활동을 촉진시키기 위한 지역을 말한다.

9) 경제특구는 자유무역지대(Free Trade Zone), 수출가공지역(Export Processing Free Zone), 수입가공지역(Import Processing Free Zone), 기업장려지역(Free Enterprise Zone) 등으로 대별된다.

르, 말레이시아의 경우 총 제조업 고용 증가의 50%를 상회하고 있다. 여기에 원자재 및 부품을 국내에서 조달하면 간접적인 고용창출효과를 기대할 수 있다. 대만과 중국의 경우 직접적 효과에 더해 약 20%의 고용창출효과가 있는 것으로 평가받고 있다. 다음으로 자본형성 효과가 있다. 경제특구를 통해서 외국기업의 자본유치뿐만 아니라 기업경영에 대한 노하우나 기업가 정신을 전수받을 수 있고, 시장경제제도에 대한 지식과 경험을 습득할 수 있는 기회를 확보할 수 있다. 경제특구에서는 기업이 스스로 주도권을 가지고 책임경영을 하면서 자체적인 시장을 개발하는 역량을 배우게 된다. 학습효과를 극대화하기 위해 경제특구와 특구 이외의 지역의 연계를 통해 상호간의 피드백관계가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 경제특구 이외 지역의 산업 보호 및 육성 효과를 기대할 수 있다. 경제특구 지역 내에서는 일부 산업에 대해서 조건 없이 즉각적으로 외국상품과 서비스의 수입에 대한 규제를 해제하는 반면, 경제특구 이외의 지역은 개방정책이 일정한 기간을 두고 점진적으로 이루어질 수 있다. 이를 통해 경제특구 이외의 산업에 대해서는 일정기간 동안 국가의 보호 속에서 산업을 육성할 수 있을 것이다. 그러나 산업발전과 국내의 경쟁을 촉진하기 위해서는 국내산업의 보호를 시간적으로 명시할 필요가 있다.

이러한 수출가공형 경제특구를 북한 전역에 약 10개 정도를 설치하면 북한의 수출 산업은 대부분은 경제특구에 유치할 수 있을 것이다. 당장의 인프라가 열악한 북한으로써는 단기간에 경제구조를 전환함과 동시에 경제발전의 기초 자본을 형성할 수 있는 효과적인 방법이 될 것이다. 지역별로는 우선 개성, 남포, 신의주 등을 중점 개발 지역으로 활용하면 효과적이 것이다. 이른바 서해안 축이라고 할 수 있는데 개성과 남포지역은 남한을 상대로 한 수출가공공단으로 개발하고, 신의주는 중국시장을 대상으로 중점적으로 개발함으로써 북한경제의 실질적인 외부시장과 인접한 지역을 집중 개발하는 것이다. 그밖에 항만을 끼고 있는 주요 산업도시들을 대상으로 할 수 있다. 동해안 지역에 나진, 청진, 원산, 단천, 신천, 흥남 등을 들 수 있다. 서해안 지역은 해주를 포함할 수 있다.

한편 경제특구와 내지의 공단과의 연계를 통한 국내산업의 육성도 도모할 수 있다. 장기적으로 경제특구의 범위를 넘어서 북한 전 지역에서 수출산업 육성을 위한 정책으로 나아가야 한다. 이를 위해 특구건설 초기부터 특구와 공단과의 연계를 통해서 국내산업을 육성하는 것도 바람직하다. 또한 경제특구의 투자환경을 정비해서 남한 및 외국으로부터 새로운 자본장비 등의 기술이전을 가속화해야 한다. 해외로부터 탁

월한 신기술을 활용하는 자본장비를 수입할 수 있게 되면 총요소생산성(TFP)을 향상시킴으로써 기존의 생산요소의 생산성을 높일 수 있다. 한국을 비롯한 대만, 홍콩, 싱가포르 등이 7~80년대 급속한 경제성장을 이룬 것은 우수한 자본재를 사용하여 낮은 기술수준의 노동력을 보완함으로써 생산성을 높이는 것이 가능했기 때문이다.

#### (4) 식량문제의 근본적 해결을 위한 지원

식량문제를 해결해야 양질의 노동력을 확보할 수 있기 때문에 북한경제 개발을 지원하는 차원에서 식량문제 해결은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 북한이 경제문제를 해결해 나가는데 가장 최우선적으로 해결해야 할 것은 바로 식량문제이다. 북한의 식량난은 이미 수십년 동안 계속되고 있다. 북한의 지리적 특성상 북한주민 2천만명이 자급자족할 수 있는 농지를 가지고 있지 못하다. 평균적으로 전체 최소 필요량의 1/3 정도는 항상 외부에서 들여와야 한다. 그런데 90년대 초반 사회주의권 붕괴 이후 북한은 외부에서 들여올 수 있는 상대편을 상실하게 됐다. 북한의 식량난은 이 시점부터 심각해 지기 시작했다고 볼 수 있다. 여기에 90년대 중반부터 빈번하게 발생하기 시작한 이상기후로 인해 북한의 열악한 농업 인프라는 대부분 붕괴되고 농지마저 황폐화되기에 이르렀다. 북한은 이 시기를 ‘고난의 행군’ 시기라고 일컫는다. 북한주민들은 그 당시 상황은 생각조차 하기 싫다고 할 정도로 심각했던 시기였다. 90년대 후반부터 남한을 비롯한 국제사회의 지원이 이루어지면서 북한은 ‘고난의 행군’시기는 벗어나기 시작했다. 그럼에도 불구하고 여전히 부족한 상황은 지속되고 있다.

이러한 상황을 감안할 때 북한의 식량문제는 일회성 지원으로는 도저히 해결할 수 없는 복합적 문제를 안고 있음을 알 수 있다. 단기간에 효과를 볼 수 있는 가장 좋은 방법은 북한 스스로 외화획득 수단을 마련하여 외부로부터 식량을 수입해 들여올 수 있는 능력을 제고하는 것이다. 그러나 북한의 경제현실은 경쟁력 있는 수출 상품을 만들 수 있는 상황이 아니라는 것을 보여 준다. 자체 생산력을 높이기 위해서는 세가지 문제를 해결하면 된다. 첫째, 절대 농지를 확보하는 것이다. 현재 북한은 토지정리 사업을 대대적으로 벌리고는 있지만, 농자재 부족 등의 원인으로 형식적인 정리사업에 그치고 있다. 생산성이 높을 수가 없는 것이다. 따라서 기존 농지들의 생산성을 높이기 위한 토지정리작업을 대대적으로 전개해야 한다. 그리고 이를 위한 제반 지원 설비들이 공급되어야 한다. 둘째, 종자를 확보해야 한다. 북한은 오랜 식량난으로 인해 대부분의 종자를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 종자가 없기 때문에 개량사업은 물

론 매년 파종할 종자 조차 구하기 어려운 실정이다. 셋째, 농장원들의 의욕을 높여야 한다. 현재 시스템에서는 아무리 생산을 해도 자신들에게 돌아가는 것이 작기 때문에 크게 힘을 들이지 않고 오히려 생산된 식량을 사적으로 취할 수 있는데 몰두하는 경우가 많다. 주체농법에 규정된 대로만 하려고 할 뿐 아니라 그것 조차도 제대로 지키지 않기 때문에 생산은 형편없이 낮을 수밖에 없다. 그밖에도 수많은 구조적 모순을 안고 있지만 적어도 이 세 가지 정도만 우선 개선되면 일단 자체 생산성은 높아질 수 있을 것으로 본다.

일회성 지원이 아니라 북한 식량문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 추진할 필요가 있다. 예를 들면 북한의 자체 식량생산량을 높이기 위한 5개년 계획을 들 수 있다. 종자개발 및 협동농장 개선 프로그램의 공동 운영, 비료공장의 정상화를 위한 원재료 수급 및 공장개보수 프로그램 등을 장기 계획으로 제안한다. 이를 위해 국제사회에서 십시일반 펀드를 모을 수도 있으며 핵문제 해결에 따른 종합지원계획의 일환으로 움직일 수도 있을 것이다. 그리고 이 프로그램이 가동되어 성과를 거두기 이전에 몇 년 동안 고정적으로 식량을 지원하는 계약을 체결하는 것이다. 이러한 것이 가능할 수 있는 이유는 북한의 식량난은 여타 국가들과는 달리 힘이 있는 정부가 존재하고 있음에도 불구하고 발생하고 있기 때문이다. 즉 북한당국의 결심 여하에 따라 문제를 해결할 수 있는 문제임을 의미한다. 만일 북한이 이 방안을 받아들이지 않을 경우 북한은 국제사회로부터 인도적 차원의 식량지원도 받지 못할 상황이 되도록 국제사회와 연대하는 노력도 아울러 경주해야 한다.

### <재정 부문>

재정부문은 북한경제개발을 지원하는 자원 조달의 문제이다. 기본적으로 북한경제 개발지원을 위해 국내외 자원 약 400억 달러를 상정할 수 있다. 대략적으로 한국의 남북협력기금 100억 달러, 국제금융기구 및 세계 각국으로부터의 차관도입 약 200억 달러, 그밖에 해외직접투자 유치에 약 100억 달러를 예상할 수 있다. 그런데 재정 부문은 사전에 기금을 형성하여 대북지원을 추진하는 방안을 고려해 볼 수도 있지만, 현실적으로는 전체적인 투자유치 목표액의 개념으로 접근하는 것이 바람직하다. 그 이유는 한국정부가 주도적으로 활용할 수 있는 자원은 남북협력기금이 유일하다 해도 과언이 아니기 때문이다. 국제금융기구 및 세계 각국으로부터 차관을 도입하는 경우

일괄적인 차관제공 방식이 아니라 북한에서 제시한 개별 프로젝트를 대상으로 사업성과 북한과 상대편 국가간의 관계를 고려하여 규모가 결정되는 것이 상례이다. 이를 사전에 규모를 정해놓고 기금을 형성하는 방식은 다소 비현실적이기 때문이다. 따라서 북한경제의 개발을 지원하는 10년의 기간을 설정하고 매년 약 40억 달러 규모의 투자를 유지한다는 목표를 세우는 것이 현실적이다. 그리고 그 목표를 달성하기 위한 다양한 프로젝트를 계획하는 것이 필요하다. 재정 부문 역시 북한이 주동이 돼서 투자 재원을 확보하는데 초점을 맞춘다. 북한 스스로 경제성 있는 투자 프로젝트를 구성하고 직접 투자유치에 나설 수 있는 토대를 남한에서 제공하는 방식이라고 할 수 있다.

### (1) 남북협력기금의 효과적 활용

한국의 남북협력기금은 가장 유용한 재원이 될 수 있다. 즉 북한이 개발사업을 추진하는데 마중물(priming water) 역할을 할 수 있다. 남북협력기금은 매년 약 5억~10억 달러 규모로 조성되어 오고 있다. 남북한의 화해와 협력을 위해 다양한 용도로 활용되고 있지만, 대부분 북한에 대한 식량 및 비료 지원에 주로 사용되었고, 지금은 중단된 경수로 건설비용에도 활용된 바가 있다. 향후 북한경제 개발지원이 이루어질 경우 남북협력기금은 투자 프로젝트를 추진하는데 주로 사용될 수 있다. 그런데 기금 사용방식에 있어서 기존 사고방식에서 탈피를 해야 한다. 개발 프로젝트에 한 국가의 재원만이 투입될 것이라는 고정관념에서 벗어나는 것이다. 예를 들면 북한의 최대 기간산업이라 할 수 있는 김책제철소를 정상 가동시키는 프로젝트를 추진한다고 가정하자. 전체 투자금액이 약 10억 달러가 필요하다고 가정할 경우 남북협력기금은 전체 투자금액의 약 10%를 출연할 수 있다. 나머지 금액은 경제성 있는 프로젝트를 개발하여 해외투자를 유치하는 방식을 취해야 한다. 여기에는 일본의 국교정상화 자금이 들어올 수도 있고, 국제금융기구로부터 차관을 도입할 수도 있다. 또한 개별 해외펀드들이 수익성을 보고 진출할 수도 있다. 남북협력기금을 10년간 약 100억 달러를 투입한다고 가정할 경우 단순계산으로 전체 약 1,000억 달러의 투자재원을 가동할 수 있는 것이다.

## (2) “국제투자유치단(가칭)”의 남북공동 구성 및 운영

이를 현실화하기 위해 남북한은 공동으로 “국제투자유치단”을 구성할 수 있다. 이 조직에서는 북한개발 프로젝트를 개발하고 이를 국제적으로 세일즈 하는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 주요 투자대상은 에너지, 철강, 인프라 등 기간산업이 중심이 될 수 있다. 즉 세계의 자금이 북한으로 몰릴 수 있는 아이디어와 사업성 있는 프로젝트를 발굴하는 것이 재정부문의 가장 큰 과제이며 재원 조달 방안이라고 할 것이다. 70~80년대 한국경제의 발전을 이끌었던 일종의 종합상사의 개념을 도입할 수 있다. 종합상사는 단순무역에서부터 지역개발 사업에 이르기 까지 다양한 사업들을 전개하는 기업이다. 북한 개발을 위한 종합상사의 기능을 접목시킬 경우 북한내에 개발 프로젝트에 대한 사업화를 보다 효율적으로 추진할 수 있을 것이다.

## (3) “북한개발투자은행”의 남북공동설립 및 운영

또한 남북협력기금을 활용하여 “북한개발투자은행”을 설립하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 현재의 협력기금은 매년 단위로 기금을 소진하고 이를 재정에서 다시 충당하는 방식을 사용하고 있다. 이러한 방식을 발전시켜 기금에 출연하는 재원을 매년 일정 금액(예를 들면 전체 국가예산의 1%를 협력기금에 출연)을 북한개발투자은행에 출연토록 하는 것이다. 그리고 동 은행에서는 북한개발프로젝트의 사업성을 판단하여 투자자금을 지원하는 방식을 취할 수 있다. 물론 동 은행에는 한국의 자금 뿐만 아니라 일본, 미국, 중국 등 국제사회의 자금을 공동으로 투입하는 것이 바람직하다. 북한 개발 프로젝트 자체를 다국적 프로젝트로 가져가려고 한다면 이를 지원하는 은행도 역시 다국적 형태를 유지하는 것이 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

이와 같이 북한 개발을 위한 재원조달 방식은 기존의 사고방식에서 벗어나는 것부터 시작해야 한다. 기존의 방식은 한국의 남북협력기금, 국제금융기구의 차관, 북일 수교자금 등등의 예상을 바탕으로 전체를 합산하는 형태에서 벗어나지 못했다. 그러나 북일 수교자금의 경우 아직 규모가 정해져 있는 것도 아니고 양국간 관계를 고려할 때 한국이 북한의 개발을 지원하는데 있어서 활용할 수 있는 재원이라고 하기에는 문제가 있을 수 있다. 따라서 수교자금이 일본에 의해서 북한에 지원이 이루어질 때 관련된 사업을 공동으로 개발하는 방안을 모색하는 것이 현실적이라고 할 수 있다. 한국과 일본의 수교자금이 약 5억 달러 정도 투입이 되었기 때문에 북한에 대해서는 현재가치로 환산할 때 50억~100억 달러 정도 투입될 것으로 가정하는 것은 전체적

인 범주를 산정하는데는 유용할 수 있지만 실질적 활용에 있어서는 큰 도움이 되지 않을 것이다.

### <인프라 부문>

인프라 부문은 북한경제 개발 사업을 추진할 수 있도록 하는 기본 사업이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 특히 북한은 인프라 상황이 대단히 열악하다. 북한 당국자들은 전력과 교통문제의 심각성을 많이 거론한다. 북한의 교통망은 전철이 주를 이룬다. 전철화 비율이 거의 90% 수준에 달하고 있다. 그러나 전력 부족으로 인해 전철의 운행은 사실상 어려운 실정이다. 이런 상황이 지속되는 가운데 철로에 대한 개보수 작업이 지연됨으로써 대부분의 노반이 노후화된 상태이다. 그나마 운행되는 구간의 평균속도도 시속 40km 미만에 불과한 것으로 알려지고 있다. 도로의 경우 포장도로는 평양-개성, 평양-원산, 평양-남포 등 일부 구간에 불과하고 대부분 비포장 군사도로가 주를 이룬다. 그나마 개보수가 이루어 지지 않아 차가 다닐 수 없는 구간도 상당수에 이른다. 결과적으로 북한은 지역과 지역을 연결할 수 있는 교통 인프라가 대단히 미비되어 있음을 알 수 있다. 이는 지역적으로 고립되어 있는 상태임을 의미한다. 그런데 북한경제는 주요 기간산업이 전국에 산재해 있으면서 이들 공장에서 기초 자재를 공급해 주면 하부단위 공장들이 부가가치를 창출하는 형태로 구성되어 있기 때문에 비록 공장들이 일부 돌아간다고 하더라도 자재 조달이 원활할 수 없을 것으로 보인다.

이러한 북한의 현실을 감안할 때 인프라 부문은 교통망 확충과 전력공급의 두 가지 차원에서 우선적으로 진행되어야 한다. 교통망 확충은 북한경제의 피가 흐를 수 있는 혈관을 만드는 작업이라고 한다면 전력공급은 피를 공급하는 것이라고 할 수 있다.

#### (1) 新 경의고속도로 건설 지원

한국의 경제개발 초기 당시 경부고속도로의 건설은 수많은 국내의 반대에도 불구하고 결과적으로 볼 때 한국경제 발전의 견인차 역할을 했다고 평가받고 있다. 한국경제의 핵심이 집중되어 있는 서울 중심의 수도권에 경제력을 전국적으로 확산 및 연계할 수 있는 기틀을 마련해 주었기 때문이다.

---

10) 독일 통일의 사례를 보면 동서독이 통합된 직후 서독 정부가 가장 먼저 추진한 투자는 동독지역의 교통인프라는 서독의 수준으로 끌어 올리는 것이었다.

서울과 평양, 신의주를 잇는 고속도로를 개발하면 역시 북한경제 발전의 견인차 역할을 할 수 있을 것이다. 북한 전역의 교통인프라를 단기간내에 확충하는 것은 시급한 과제이긴 하지만 북한경제의 상황을 감안할 때 불가능한 일이라고 볼 수 있다. 따라서 가장 중요한 기간 도로를 우선적으로 건설함으로써 장기적 파급효과를 기대할 수 있을 것이다. 이것이 바로 신 경의고속도로이다. 국토연구원이 추정한 자료에 따르면 개성-신의주간 고속도로를 전면 개보수하는데 약 6조 8,000억원 정도가 소요되는 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 약 70억 달러 규모의 대형 프로젝트라고 할 수 있다. 물론 토지보상가격, 원자재 조달 등을 북한 현지 가격을 기준으로 할 경우 규모는 상당히 축소될 수 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 결코 작은 규모의 사업은 아님이 분명하다. 따라서 신경의고속도로 개발사업은 국제적인 민자참여가 가능한 프로젝트로 개발해야 한다.

특히 경의고속도로의 개발은 남북 분단 이후 60여년 가까이 섬나라 아닌 섬나라로 살아왔던 한국이 대륙국가로 거듭나게 하는 계기를 마련한다. 국민의 정부 시절에 경의선 철도 연결사업이 진행됐지만, 남북연결 구간에만 시범운영이 이루어졌을 뿐, 실질적으로는 전혀 가동이 되질 않고 있다. 2007년 10.4 정상선언에서도 개성-평양간 고속도로 건설에 합의한 바 있지만 추진되지 못하고 있다. 다양한 이유가 있지만 결국에는 자금 문제인 것이다. 북한은 투자회수에 대한 개념은 없이 남한이 일방적으로 투자하기를 기대하고 있다. 엄청난 자금이 투입됨에도 불구하고 자금을 회수할 수 있는 방법을 찾을 수가 없기 때문에 현실적으로 사업을 추진하기 어려운 측면이 있다. 신경의고속도로는 중국 신의주와 바로 연결이 됨으로써 통행수입을 통해 투자비용을 회수할 수 있는 기본적인 방안을 강구할 수 있다. 한중간 인적, 물적교류를 육상으로 연결할 경우 통행수입은 남북간 물동량을 포함하여 충분히 개발이 가능한 사업이 될 수 있을 것이다.

## (2) 에너지난 해소를 위한 협력

북한은 비교적 풍부한 수력자원을 보유하고 있으며, 무연탄의 매장량도 풍부해 기본적으로 전력생산에 유리한 입지여건을 구비하고 있다. 반면 연평균강수량은 1,150mm로 남한지역의 1,280mm보다 적은편이며 계절별, 지역별로 큰 편차를 보여 안

11) 이상준 외, 『남북인프라협력사업의 통합적 추진방안 연구』, 국토연구원, 2005, p. 8.

정적 용수확보가 불리하고 기뭄 및 홍수가 잦은 편이다. 비교적 풍부한 수자원에 지형상 낙차가 큰 산악지대가 많아 수력발전에 매우 유리한 입지조건은 갖추고 있다. 압록강을 비롯하여 두만강, 청천강, 대동강과 같은 큰 하천뿐만 아니라 동해로 흘러드는 작은 강, 하천들이 많아 북한 전역에 걸쳐 댐 건설에 적합한 장소는 200여 곳 이상이 된다.

또한 무연탄이 풍부하게 매장되어 있어 화력발전에 유리한 조건을 갖추고 있다. 무연탄과 유연탄이 다같이 풍부하게 매장되어 있는데, 총 매장량은 무연탄 117억 톤, 유연탄 30억 톤 정도이며 그 중 채굴이 가능한 가채량은 약 79억톤으로 추정되고 있다. 따라서 북한은 석탄공업부문을 다른 산업에 앞서 우선적으로 발전시켜야 할 ‘선행 부문’으로 규정하고 석탄생산증대에 주력하고는 있다.

그럼에도 불구하고 북한의 전력 절대부족 현상은 북한경제의 최대 걸림돌로 작용하고 있다. 우선 전력생산설비의 노후화를 들 수 있다. 북한의 화력 및 수력 발전소의 설비는 대부분 70년대 이전에 설치되었으며, 추가적인 개보수가 부진한 상태이다. 최대 규모인 북창화력발전소의 가동율이 10%에 불과한 실정이라고 알려지고 있다. 전력 생산을 위한 에너지원 조달상의 문제도 심각하다. 최근 신규탄광의 개발부진, 채굴의 심부화(深部化), 채탄장비 노후화 및 구형화 등으로 석탄생산이 부진한 상태이고 증산일변도 정책으로 인해 석탄의 품질도 떨어져 화력발전에 있어 저질탄의 사용이 증가하고 있다. 화력발전의 경우 석탄과 함께 코크스탄의 공급이 필요한데, 석탄의 생산이 부진할 뿐만 아니라 중국 및 러시아로부터의 코크스탄 수입이 급격히 감소한데 기인한다. 수력발전의 경우 저수지의 하상이 높아짐에 따라 담수율이 낮기 때문에 실제로 발전할 수 있는 수력발전소가 그렇게 많지 않는 것이 현실이다. 이에 따라 발전량 자체도 급격히 줄어든 상태다. 또한 북한경제는 전력과소비형 구조를 가지고 있다. 군산복합체의 대규모 공장들은 대부분 지하에 배치됨으로써 과도한 전력을 소비하고 있을 뿐만 아니라, 민간 주택들은 전력을 이용한 난방시설을 사용하고 있다. 물론 전력공급이 없어서 다른 형태로 바꾸고 있지만 기본적으로 전력을 이용한 난방시설을 사용한다. 철도도 90% 가까이 전철화 되어 있다. 여기에 전력 송배전의 문제는 문제를 더욱 어렵게 만들고 있다. 송배전 설비의 노후화로 전력누수율이 40% 이상에 달한다고 한다. 일반 주민들은 송배전 시설에서 직접 집으로 끌어다 전기를 사용하는 사례가 많다.

### 전력개발 주요사업 및 예상비용

구분	대상 사업		예상비용(억원)
발전설비	기존설비 개보수	수력 407만 kW 화력 215만 kW	8,344 8,385
	신규설비 건설	석탄화력 50만 kW	5,915
송배전설비	변전소	345kV급 이상 신설 345kV급 이하 복구, 신설	3,850 9,198
	배전선	고압배전선 복구 저압배전선 복구, 신설	2,516 4,936
합계			43,144

자료 : 김원배 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구( I )』, (국토연구원, 2006) p88

이러한 북한의 현실에서 최소한의 산업전력을 공급하기 위해서는 약 4조 3천억원의 비용이 소요될 것으로 예상된다. 우선 기존 발전설비들을 보수하거나 성능을 향상 시킴으로서 발전소의 가동율을 제고시켜야 한다. 기존 발전설비용량을 약 760만kW로 추정할 때, 전력설비 가동율을 단기간에 30% 이상 향상시키는 것을 목표로 추진할 수 있다. 이 경우 현재의 가동율이 20% 내외임을 감안할 때 약 50% 이상의 가동율을 유지하게 됨으로써 경수로 공급에 따른 200만kW 이상의 용량을 보강하는 결과가 된다. 한편 발전용 석탄과 전력을 남한이나 인접국에서 도입하는 방안을 추진하는 것이다. 발전용 석탄(코크스탄)의 수입과 함께 개성공단에 연결된 전력 송배전망을 이용한 남한의 직접 송전을 추진한다. 수력댐에 쌓여진 토사를 제거하여 용수율을 높이는 방식으로 수력발전량을 제고하기 위해 남한에서 중장비를 지원하는 방안도 활용할 수 있다. 이와 함께 송배전시설을 개보수 및 신설함으로써 전력 누수율을 낮추는 것도 전력 활용도를 높이는데 기여할 수 있을 것이다.



통일 및 대북정책 학술회의

# 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전

A Vision for Unification in the Changing Environment on the Korean Peninsula of the 21<sup>st</sup> Century

2009년 5월 18일(월) 프레스센터 국제회의장(20층)

Monday, May 18, 2009 Korea Press Center, International Conference Hall(20<sup>th</sup> fl.)

## 〈질 문 지〉

소속:

성명:

내용:

통일 및 대북정책 학술회의

# 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전

A Vision for Unification in the Changing Environment on the Korean Peninsula of the 21<sup>st</sup> Century

2009년 5월 18일(월) 프레스센터 국제회의장(20층)

Monday, May 18, 2009 Korea Press Center, International Conference Hall(20<sup>th</sup> fl.)

〈질 문 지〉

통일 및 대북정책 학술회의

# 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전

A Vision for Unification in the Changing Environment on the Korean Peninsula of the 21<sup>st</sup> Century

2009년 5월 18일(월) 프레스센터 국제회의장(20층)

Monday, May 18, 2009 Korea Press Center, International Conference Hall(20<sup>th</sup> fl.)

〈질 문 지〉

통일 및 대북정책 학술회의

# 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전

A Vision for Unification in the Changing Environment on the Korean Peninsula of the 21<sup>st</sup> Century

2009년 5월 18일(월) 프레스센터 국제회의장(20층)

Monday, May 18, 2009 Korea Press Center, International Conference Hall(20<sup>th</sup> fl.)

〈질 문 지〉