

# 통일대계 탐색연구

조민 · 박형중 · 전봉근 · 이수석

KINU 연구총서 09-12

# 통일대계 탐색연구

조민 · 박형중 · 전봉근 · 이수석

## 통일대계 탐색연구

인 쇄 2009년 12월  
발 행 2009년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 통일정책연구센터  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 4-19길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300  
(직통) 901-2523  
(팩시밀리) 901-2544  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)  
인 쇄 처 (주) 세원문화사 (02-2265-1141)

가 격 ₩ 8,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

통일대계 탐색연구 / 조민, 박형중, 전봉근, 이수석. -- 서울: 통일연구원, 2009

p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 09-12)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-511-2 93340 : ₩8,000

남북통일[南北統一]  
통일정책[統一政策]

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2009003846



## 통일대계 탐색연구

- 본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

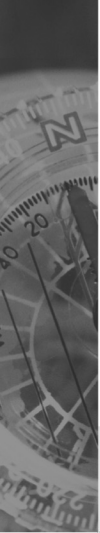




# 목 차

<b>I. 새로운 통일정책 수립 : 통일대계</b> .....	1
1. 통일 : 21세기 국가전략 .....	3
2. 통일대계 수립 .....	9
3. 통일 기반 구축 .....	15
4. 민족공동체의 정치적 통일 : 남북연합/연방제 .....	24
5. 통일코리아 : ‘13도 연방제’ 디자인 .....	29
<b>II. 북한체제의 변화와 통일 대비</b> .....	41
1. 북한정세와 체제변화 .....	43
2. 북한체제 단기 전망 .....	48
3. 북한의 돌발상황 전망 .....	57
4. 북한체제 중장기 전망 .....	68
5. 통일대비 주요 분야 통합 .....	74
<b>III. 평화통일국가 비전 : 비핵평화체제</b> .....	81
1. 통일대계와 평화 .....	83
2. 한반도 평화체제 구축 .....	86
3. 통일국가 비전 : ‘비핵·평화·개방국가’ .....	93
4. 한반도 비핵평화체제 구축방안 .....	96

<b>IV. 대북 개발지원과 경제통합</b> .....	117
1. 남북한의 변화와 통일 .....	119
2. 북한 경제의 궤적과 미래 .....	121
3. 역대 정부의 대북지원 정책 구상 .....	130
4. 경제적 통합과 통일 .....	135
5. 분권형 통일국가 .....	145
<b>V. 통일로 가는 길</b> .....	147
1. 통일준비 .....	149
2. 통일외교 .....	150
3. 위기관리 .....	151
4. 공유와 나눔의 철학 .....	151
5. 통일 리더십 .....	152
6. 8천만 코리아연방공화국 .....	153
<b>참고문헌</b> .....	155
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	161



# 표 목 차

<표 Ⅲ-1> 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』 .....	91
<표 Ⅲ-2> 추진 환경 : 기회와 위협 요인 .....	97
<표 Ⅳ-1> 취약국가 유형론의 북한 적용 .....	137
<표 Ⅳ-2> 북한 정책 선택에 따른 통일 경로 .....	140
<표 Ⅳ-3> 북한 상황별 대북지원 관련 남북관계의 개괄 .....	141
<표 Ⅳ-4> 급변사태 발생 시 복구 및 체제전환 3단계 .....	143

# I. 새로운 통일정책 수립 : 통일대계





# 1. 통일 : 21세기 국가전략<sup>1)</sup>

## 가. 통일 비전

한국의 21세기 국가전략 수립은 한반도 통일 상황 속에서 접근되어야 한다. 국가발전 전략은 통일대계(A Grand Design for Korean Unification)의 수립으로 마련된다. 국가발전전략은 한반도 통일을 최종 목표로 삼아 통일 청사진(Blueprint for Korean Unification)으로 제시되어야 한다. 국가발전전략 차원에서 분단의 평화적 관리 차원을 넘어 보다 적극적으로 통일을 지향하는 정책 수립이 요구된다. 지금은 통일을 향한 결단의 시기이다.

### □ 2020년 : 통일원년

2020년은 한반도 통일의 원년(元年)으로 상정할 수 있다. 2020년 세계는 미국과 중국이 주도하는 ‘G2 체제’로, 이들 쌍두마차가 이끄는 세계질서가 구축된다. 지난 20세기 중·후반의 반세기 동안 미·소 냉전 체제 아래서 세계는 이념적 대결 구도 위에서 ‘적대적 공존체제’를 형성했다. 2020년 미국과 중국이 이끄는 세계는 ‘협력과 경쟁’ 구도 속에서 상호 교착적이고 다양한 네트워크 체제를 형성하게 된다. 그와 함께 미국과 중국의 세계적 헤게모니 축을 중심으로 인도, 일본, 독일(EU), 러시아, 브라질, 남아공 등의 지역패권국들은 미·중 중심국과 그들 국가 상호간의 종적·횡적 연계를 통한 국가발전전략을 추

<sup>1)</sup> 이 장은 통일연구원 개원18주년 기념 학술회의 발표 논문, “새로운 통일정책 모색: 통일대계,” 『분단시대를 넘어 통일시대로』 (서울: 통일연구원, 2009.4.8)를 수정·보완하였음.

I
II
III
IV
V

구할 것이다. 한국은 국가발전전략을 성공적으로 추진함으로써 이러한 국가들의 대열에 함께 합류할 수 있다. 특히, 한반도 통일을 어떻게 관리하느냐에 따라 세계 속의 한국으로 떠오르느냐, 그렇잖으면 좌초하고 마느냐 하는 기로에 서게 된다.

2020년 한반도의 분단구조는 극적인 전환 국면을 맞이할 가능성이 높다. 이러한 국면의 전개는 세 측면에서 다가온다. 첫째, 21세기의 세계사적 변화와 더불어 한반도를 둘러싼 국제질서의 변화로 현재의 분단 상태는 더 이상 존속되기 어렵다. 한반도 분단구조는 동북아 지역의 평화와 번영을 가로막는 걸림돌이다. 인류사의 불가역적인 ‘시장과 민주주의’의 흐름에 역행하는 한반도 북부 지역의 ‘예외적’ 지속은 상상하기 힘들다. 따라서 머잖은 시기에 한반도 분단구조는 허물어질 수밖에 없다.

둘째, 분단구조의 와해는 분단구조의 한 축인 북한의 존립 한계에 서기인한다. 북한체제의 생존력(viability)은 거의 회복 불가능하며, 점점 빠른 속도로 존립의 한계상황에 다다르고 있다. 20세기 후반 북한이 폐쇄체제의 고수 속에서 핵개발 노선을 선택하지 않고 사회주의 국가들의 체제전환의 세계사적 흐름에 부응하여 스스로 개혁·개방의 길로 나왔더라면 북한의 미래에 대한 우울한 전망은 필요 없을 지도 모른다. 그러나 북한은 스스로 자멸의 길을 걸어왔다.

2020년에 이르기 전, 우리는 2012년을 주목할 필요가 있다. 북한은 스스로 2012년을 획기적인 국가발전의 목표년도로 천명하였다. 북한은 2012년 “강성대국의 문패”를 달아야 한다. 북한은 최근 “새로운 혁명적 대고조”를 외치면서 ‘자력갱생’의 기치를 드높이고 있다. 그러나 자력갱생은 한국과 국제사회의 지원과 투자 없이는 불가능하다. 이 사실을 북한 당국은 충분히 인식하고 있다. 국제사회의 지원과 협

력은 미국의 대북정책 변화를 요구한다.

이에 북한은 미국의 대북정책 변화를 끌어내기 위해 사활적인 노력을 쏟고 있다. 핵·미사일 개발로 미국과 전 세계의 이목을 집중시킨 가운데 벌리는 ‘쇼 비즈니스’는 그야말로 북한의 처절한 생존투쟁이다. 미사일이든 인공위성이든 북한의 ‘쇼 비즈니스’는 어느 정도 대가를 얻을 수도 있다. 그러나 핵과 미사일이 북한 경제의 회복과 북한 정권의 미래를 보장할 것으로 여기는 사람은 아무도 없다.

역사의 신(神)은 결코 북한의 손을 들어주지 않을 것이다. 시간은 북한 편이 아니다. 당장 핵포기 결단과 함께 개혁·개방을 단행하지 않는다면 2012년 북한은 참담한 실패와 좌절을 맞이할 수밖에 없다. 더욱이 경제 회복의 전망이 없는 가운데 후계자 구도 확립은 불투명하다. 후계자 세습이 이루어지더라도 세습정권의 연착륙을 낙관하기는 쉽지 않다. 국민통합을 위한 국가전략의 목표 시한 설정의 성공 사례는 한국과 중국에서 찾을 수 있다. 한국의 서울 올림픽의 1988년, 중국의 베이징 올림픽의 2008년은 국가의 전략적 목표연도의 성공적 달성으로 국가의 위상을 한층 높였고 국민통합을 이루었다. 그와 반대로 2012년 북한은 국가목표의 ‘필연적인’ 실패로 2천4백만 북한 주민의 인내가 한계점에 이르면서, 국가 존망의 전환점을 통과하게 될 것이다.

셋째, 한민족의 미래를 이끌어 갈 한국의 미래는 밝다. 미국 발 금융위기로 인한 세계경제의 전반적인 위기 속에서도 한국 경제의 전망은 어둡지 않다. 한국은 창조적 기술력과 문화적 역동성을 한층 강화한다면 세계 경제와 문화의 새로운 모델로 부각될 수 있다. 2020년 이전에 한국은 세계 10위권 내의 경제 규모의 국가로 떠오를 것이다. 2020년 무렵 한국적 모델은 아시아 지역뿐만 아니라, 동유럽과 남미

I
II
III
IV
V



등지에서 더욱 성공적인 모델로서 각광받게 된다.

2020년 이전에 북한체제의 존속 가능성의 한계점에 이르러 한반도 통일은 가시권에 들어온다.<sup>2</sup> 2020년 이전에 북한의 미래를 ‘떠안을’ 수도 있다. 2020년 통일에 이르는 두 가지 경로를 상정할 수 있다. 하나는 미국의 오바마 행정부 전반기에 북핵 문제에 대한 미·북간 합의구도가 마련되고, 북한의 개혁·개방이 추진된다. 그러나 북한이 마침내 개방·개혁의 충격을 극복하지 못하고 통일을 수용하는 시나리오가 가능하다.<sup>3</sup> 다른 하나는 2012년 이후 경제회복과 후계자구도의 안착이 실패할 경우 통제하기 힘든 일련의 정치변동 과정이 예상된다. 이러한 상황을 충분히 대비하고 북한 내부 상황과 국제관계를 효율적으로 관리한다면 한반도의 분단구조 타파와 함께 통일의 길을 열 수 있다.

## 나. 통일 필요성

### (1) 북한 주민의 인간다운 삶의 보장

통일은 북한 주민의 인간다운 삶을 회복하는 길이다. 북한 주민은 20세기 초반부터 지금까지 백 년 이상 빈곤과 억압의 굴레 속에서 인간다운 삶을 향유할 수 없었다. 자유와 인권, 빈곤해방과 민주주의

---

<sup>2</sup> 미국 국가정보위원회는 남북연합 형태의 한반도 통일을 2025년으로 상정하고 있다. NIC(National Intelligence Council), *Global Trends 2025: A Transformed World* (November 2008 NIC 2008-003), <[http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.p](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.p)>, p. 62.

<sup>3</sup> Kurt M. Campbell & Victor D. Cha & Lindsey Ford, Kazuyo Kato, Nirav Patel, Randy Schrive, and Vikram J. Singh, *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance* (Center for a New American Security, Feb., 2009), pp. 28~32.

가 무엇인지 모른 채, 백 년 동안 내버려진 사람들의 삶을 정상적으로 회복시켜야 한다. 노예상태에 처해 있다는 사실조차 깨닫지 못하고 살아가는 2천4백만 사람들의 삶을 외면하는 태도도 바람직하지 않다. 한민족 가운데 통일을 절실히 바라는 사람들은 북한 사람들이다. 통일은 만성적인 빈곤과 기아, 그리고 폭압적 기만체제 속에서 살아가는 북한 주민들을 해방시키는 길이다. 통일은 북한 사람들에게 새로운 삶을 여는 기회이며 희망의 등대이다.

남한 사회의 대부분의 사람들은 통일을 항상 타산적으로 바라보고 있다. 통일을 반대하지도 않고, 그렇다고 통일을 적극 바라는 마음도 아니다. 통일로 인한 불확실한 미래보다는 현 상태에 마냥 안주하려고만 든다. 그에 따라 통일보다는 현 상태가 안정적으로 지속되는 상태 즉, 평화 상황을 바란다. 평화와 안정이 깨질지도 모르는 통일을 우려한다. 대부분의 남한 사람들은 통일보다 평화와 안정의 가치를 앞세운다. 그러나 작은 희생을 감내하면서 미래를 열어가는 의지와 용기가 필요하다.

다른 한편, 통일을 가장 두려워하는 측은 극소수의 북한 지배층이다. 그들은 통일로 특권을 잃을 뿐만 아니라, 설 땅조차 찾을 수 없는 불안한 미래를 예견하고 통일을 결사코 거부한다. 그들은 북한 주민들의 삶을 개선시킬 능력도 의지도 전혀 없다. 우리는 북한 주민의 생존권과 민족의 미래 앞에서 북한의 극소수의 특권적 지배층과 결코 타협할 수 없다. 우리 시대의 한반도에서 살아가는 사람들의 이러한 비인간적인 존재 양태는 반드시 타파되어야 한다. 통일은 북한 동포의 생존권과 최소한의 인간다운 삶을 회복하는 길이다. 통일은 절실하고, 그야말로 아주 절박한 과업이 아닐 수 없다.

I
II
III
IV
V

## (2) 남한 주민의 삶의 정상화

대한민국은 섬이다! 차로 기차로 이웃 나라에 갈 수 있는 길이 동서 남북 어느 쪽에도 없다. 인구 밀도 세계 1위로 이 좁은 섬에 갇혀 살아 간다. 안타깝게도 남한 사람들은 64년 째 섬에 유폐되어 살고 있다는 사실조차 모르고 지낸다. 이미 정상적인 심성을 잃었기 때문이다. 통일로 남한 사람들은 ‘정상적인’ 삶을 온전히 회복할 수 있다. 한반도 전역에서 민주주의를 확대·심화시켜 나갈 수 있으며, 인간의 가치와 인권 증진 문제도 본격적으로 접근할 수 있게 된다. 통일로 한민족은 대륙적 기질을 되찾을 수 있다. 통일로 오랫동안 ‘분단의 섬’에 유폐된 채 우리도 모르는 사이에 ‘달힌 마음’ 상태에 젖어 있는 민족적 심성이 대륙적 기질을 회복하는 장쾌한 순간을 맞이하게 된다.

## (3) 한국 경제의 활로 개척

한국 경제는 좁은 국토와 작은 시장으로 경제성장의 한계를 더 이상 극복하기 힘들다. 현재 세계 13~14위 경제규모로 G20 회원국의 지위를 인정받고 있으나 한반도 경제권이 통합된다면 한국의 경제적 위상은 한층 강화될 수 있다. 7천5백만 한반도 인구나 더불어 만주와 시베리아 등 북방지역으로 확대된 시장은 새로운 성장동력 확충으로 한국인의 창의성과 도전적 모험심을 자극하여 한반도는 동아시아의 중심으로 자리잡게 된다. 남한의 자본과 기술, 북한의 인적 자원과 관광·지하자원 결합으로 한반도 번영의 시너지 효과를 극대화할 수 있다. 나아가 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR) 연결로 오래 동안 단혀왔던 한반도는 대륙과 해양, 동서양을 잇는 허브 국가이자 경제 강국으로 우뚝 발돋움하게 된다. 따라서 통일 구도 위

에서 한반도 북부 지역과 대륙을 향한 ‘북방경제전략’을 적극적으로 추진해야 한다.

#### (4) ‘녹색한반도’와 새로운 문명 선도

우리는 더 이상 통일 상황을 두려워해서는 안 되며, 충분히 예상하고 면밀히 대비해야 한다. 통일은 세계로 나아가는 한국 경제의 활로 개척의 돌파구가 된다. 통일은 한반도의 공고한 평화와 활기찬 번영으로 한국의 발전적 도약을 기약하는 블루오션이다. 통일 과정에서 우리는 새로운 성장 패러다임을 통하여 ‘녹색한반도’를 구축해야 하며, 인간 존중의 문화 속에서 높은 수준의 민주주의를 구가해 나가야 한다. 한민족의 역동적 삶과 미래 개척 의지는 21세기 인류 문명의 새로운 길잡이가 된다. 통일은 위기이자 기회이며, 부담이기보다는 한민족 모두의 축복이다. 민족사의 미래를 열어가는 한편, 21세기 새로운 문명 전환을 선도하는 통일을 준비해야 할 때이다. 이제 ‘기다리는 통일’ 보다는 ‘다가가는 통일’이 필요하다. ‘떠맡는 통일’ 보다는 ‘끌어안은 통일’이 기대된다.

## 2. 통일대계 수립

### 가. 대북정책의 목표 = 통일

대북정책은 통일을 향한 ‘전략적 목표’ 위에서 추진되어야 한다. 대북정책의 전략적 목표를 어디에 설정하느냐 즉, ‘평화인가, 통일인가’에 따라 대북정책 추진방향과 추진전략이 달라진다. 지금까지 우리 정부의 대북정책은 한반도 분단의 평화적 관리에 초점을 맞춰 왔다.

I

II

III

IV

V

이런 점에서 ‘선 평화, 후 통일’의 기조가 지속되었다. 그 결과 체제와 이념이 아주 다른 한반도의 두 개의 분단국가의 존립을 전제로 한반도 평화체제의 구축을 추구해왔다. 그러나 평화체제는 궁극적인 목표일 수 없으며, 평화체제 구축 과정에서 통일을 적극적으로 모색해야 한다. 이에 ‘평화를 위한 통일, 통일을 위한 평화’를 모토로 삼아야 한다.

통일은 흔히 하나의 민족이 하나의 국가를 수립하는 ‘1민족 1국가’ 상태를 말한다. 그런 점에서 통일은 한반도에서 한민족의 유일한 합법정부의 형태로 하나의 국가체제가 수립된 상태를 의미한다. 통일에 대한 우리 국민들의 일반적 인식은 대한민국 헌법 제3조의 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서”에 규정한 영토조항의 온전한 구현을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 물론 북한의 통일에 대한 입장도 이와 크게 다르지 않다.<sup>4</sup> 한반도 통일은 단순히 동북아지역의 정치지도의 변화에만 그치는 것이 아니라, 동북아 지역의 헤게모니를 둘러싼 미국과 중국의 역학 관계에 심대한 변화를 초래하는 사안이라는 점에서 결코 ‘우리 민족끼리’만의 문제일 수는 없다. 한반도의 통일은 주변국의 지지와 협력 위에서만 가능하다.

통일과 통합은 서로 다르다. 통일(unification)은 서로 다른 국가 또는 정치적 실체(political entity)가 하나로 결합되는 정치적·국제법적 ‘사건(event)’으로 볼 수 있다. 이와 달리 통합(integration)은 민족 또는 국가 내부의 다양한 구성부문 가운데 상호 동질적인 부문 간의 조화와 융합의 ‘과정(process)’을 뜻한다. 예컨대 경제통합, 제도

---

4. 조선노동당 규약 전문: “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 보장하며 전국적(한반도전체) 범위에서 민족해방, 인민민주주의의 혁명과업을 수행하는 데 있으며, 최종목적은 공산주의를 결합하는 데 있다.”

통합, 사회통합 등으로 나타난다. 그러나 통일은 단순한 정치적·국제법적 사건에 그치는 것이 아니라, 정치적 국제법적 사건으로부터 그 후 제도적·사회적·문화적 각 부문의 통합을 거쳐 민족적 삶 자체가 하나로 되는 일련의 과정으로 파악될 수 있다. 따라서 통일은 모든 부문의 통합과정을 포괄하는 하나의 총체적 과정으로 이해할 수 있다.

대북정책의 목표는 통일이다. 남북대화는 이러한 대북정책을 추진하는 다양한 전략 가운데 하나로서 남북관계를 잇는 중요한 채널이다. 지금까지의 대북정책은 주로 남북대화와 남북경협 등의 남북관계에 초점이 맞춰지면서 통일 문제가 유보·배제되는 모습을 보여 왔으나, 이제 보다 포괄적인 통일정책에 수렴되어야 하며 통일정책의 하위체계로 자리매김 될 필요가 있다.

### (1) 통일대계와 통일정책

통일정책은 통일대계 수립을 통해 추진방향, 추진전략, 정책과제 등을 살필 수 있다. 통일대계는 통일과 관련된 다양한 영역의 과제를 범주화하고 체계화시키는 작업이다. 통일대계는 △통일철학, △통일비전 및 필요성, △통일프로세스, △통일전략, △통일국가의 체제, △통일비용, △통일 후 국민통합방안, △통일코리아의 미래상 등을 담아야 한다. 특히, 통일코리아가 추구하는 통일국가의 이념과 체제 등을 확립하는 한편, 법적·제도적 통일의 목표 지점을 명확히 설정하는 작업이 먼저 요구된다. 통일정책은 이러한 통일대계를 지침으로 삼아 각 분야의 다양한 정책적 과제를 발굴하고 추진하는 과업이라 하겠다. 먼저 통일대계는 현실적으로 도달 가능한 통일 형태에 초점을 맞출 필요가 있다.

I
II
III
IV
V

## (2) 통일대계와 통일방안

### (가) 「민족공동체 통일방안」을 넘어

우리 정부의 공식 통일방안은 「민족공동체 통일방안」으로 알려져 있다. 이는 국가 체제의 조립보다는 먼저 ‘민족’의 통일을 강조하면서, 민족적 삶의 양식의 통합을 제안한 논리이다. 요컨대 “민족공동체 복원과 건설을 통해 통일국가를 달성한다”는 접근법이었다. 따라서 국가 통합의 핵심 요소인 정치적 측면을 뒤로 하고, 선차적으로 비정치적 부문인 경제적, 사회문화적 삶의 양식을 통합하자는 데에 초점을 두었다. 「민족공동체 통일방안」은 유럽통합을 이끈 기능주의적 이론에 토대하여 적대적 남북관계의 현실 속에서 정치적·군사적 통합논의는 불가능하다는 인식하에 남북한 상호 이익을 공유할 수 있는 경제분야의 교류협력을 통한 경제통합의 가능성을 기대하였다.

그러나 자유민주주의와 시장경제체제를 공유한 유럽의 통합논리가 이념과 체제가 전혀 다른 남북한에 적용되기에는 처음부터 한계를 지녔다. 공동체 논리가 동일한 이념과 체제의 유사성에 기반한 논리였다면, 민족 논리는 사회주의적 계급 논리와 더욱이 북한의 ‘김일성 민족’ 주장과는 전혀 어울릴 수 없는 개념이었다. 그럼에도 우리 스스로 한편으로는 혈연 중심적 민족 논리에 대한 맹목적 친화성과, 다른 한편으로 ‘더불어 사는’ 관념에 대한 가치론적 정당성에 기반한 공동체 논리가 자연스럽게 수용되면서 ‘민족공동체’에 대한 장밋빛 전망을 극복하기가 힘들었다.<sup>5</sup> 더욱이 북한의 대남 경계와 개방 거부 방침

---

5. 그럼에도 통일과정에서 민족 관념을 전혀 배제할 이유는 없다. 한겨레 의식은 남북한 동포를 하나로 잇는 집단적 유대감의 원천으로 통일의 추동력으로 승화될 수 있는 힘이다. 특히, 문화적 민족의식은 한겨레의 정체성으로 인류문화의 다양성에 기여할 수 있다. 물론 동아시아 지역에서 아직도 정치적 영향력을 지닌 민족주의는

속에서 제한적·선별적 접촉은 남북관계의 발전을 통한 공동체 회복의 한계를 드러냈다.

세계화 시대에 민족 중심 논리를 강조하는 것은 바람직하지 않으나, 통일과정에서 민족 논리가 포기되어서는 곤란하다. 남한과 북한은 두 개의 정치적 실체이지만, 일반적인 국제관계의 ‘국가 대 국가’의 관계로 환원시킬 수 없는 ‘특수 관계’를 부각시킬 필요가 있다. 특히, 남북한이 각각 UN 가입국이라고 하더라도 남북한의 ‘특수 관계’를 국제사회에서 공인받는 노력이 중요하다. 이러한 노력을 통해 통일과정에서 한반도 문제에 대한 한반도 주민의 ‘특수의사’를 UN을 비롯한 국제사회에서 인정받을 수 있으며, 통일문제에 대한 주변국의 개입과 간섭을 최소화시킬 수 있기 때문이다.

#### (나) 통일방안 : 국가체제의 새로운 구성 원리

‘민족공동체’ 통일은 북한의 ‘계급’ 논리를 거부하면서, 남북한 주민의 동일한 ‘겨레 의식’에 호소하여 민족이 하나로 되는 ‘민족의 통일’을 앞세운 측면이 있다. 그러나 하나의 민족이 반드시 하나의 국가를 형성해야 한다는 당위론은 점점 호소력이 약화되고 있으며, 세계사적으로도 ‘1민족 1국가체제’ 자체가 예외적인 현상이기도 하다. 즉, 하나의 민족이 여러 국가를 형성한 경우와, 여러 민족이 하나의 국가를 형성한 다민족 국가가 일반적인 현상이다. 그러나 한반도 7천만 주민의 대다수는 동일한 고유성과 정체성을 가진 한겨레가 하나의 국가를 수립하는 것을 매우 바람직하고 자연스러운 상태로 여긴다. 이런 점에서 한겨레의 ‘고유성과 정체성 의식’을 통일의 자산으로 긍정적으로

---

21세기 동아시아의 미래와는 결코 어울리지 않는다.





로 받아들일 필요가 있다. 여기서 ‘민족공동체’는 하나의 통일국가 형태라기보다는 한겨레가 ‘더불어 살아가는’ 삶의 공동체로 바라볼 수 있다. 따라서 이제 통일방안은 삶의 공동체에 초점을 맞춘 접근 방식보다는 실제적으로 법적·제도적 측면과 관련된 ‘국가체제의 새로운 구성 원리’를 중심으로 제시될 필요가 있다.

## 나. 통일 프로세스

### □ 한반도 평화구조 정착 + 남북경제공동체 형성

#### ⇒ 다(多)연방제 통일

통일 프로세스 추진을 위한 통일정책은 △북한체제 변화 요인, △한국의 통일대비 역량, △국제정세 및 주변국 입장 등을 충분히 고찰해야 된다. 북한 요인이 무엇보다 중요하다. 정치 분야에서 김정일 리더십과 후계구도, 당·정·군 역할분담, 엘리트 결속력 등이 주목된다. 여기에다 군사, 외교, 경제, 사회 분야의 변화도 주목할 필요가 있다. 국내 요인으로는 대북정책 기조, 통일추진 역량, 통일 의지, 국내정치 상황 등이 고려되어야 한다. 국제요인으로는 미국의 대북정책과 한반도 통일에 대한 기본입장, 미·중의 동북아전략 등이 중요한 변수로 작용한다. 요컨대 새로운 통일정책은 통일대계 위에서 한국의 미래에 대한 확신, 동북아 국제질서의 추세, 그리고 북한체제의 전망을 파악하면서 통일 과정을 관리해 나가야 한다.

### 3. 통일 기반 구축

#### 가. 한반도 평화구조 창출

‘새로운 한반도 평화구조’는 북한의 비핵화와 한반도 군축, 미·일·중·러와의 우호적 협력관계와 동북아시아의 지역협력안보체제의 구축, 그리고 남북경제공동체의 토대를 마련함으로써 창출된다.<sup>6</sup> 이처럼 평화구조 창출은 북핵문제, 미·북관계, 남북관계 개선, 동북아 평화협력체제 등을 포함해 다차원적으로 추진해야 할 복합적 과제이다.<sup>7</sup> 특히, 북한 비핵화와 한반도 군축의 병행 추진이 요구된다.<sup>8</sup> 북한 비핵화가 미·북 협상과 6자회담을 통해 접근될 수 있다면, 한반도 군축은 남북 간에 추진될 수 있는 사안이다.

##### (1) 북한 비핵화

북한의 비핵화는 모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기를 통해 달성된다. 이는 핵무기와 플루토늄 추출량, 농축우라늄 프로그램(UEP), 그리고 핵확산 의혹 등 세 가지 사안에 대한 완전하고 철저한 검증을 통해 이루어진다. 미·북간 핵협상은 농축우라늄 프로그램과 핵확산 의혹에 대한 합의는 유보된 상태에서 플루토늄 관련 사안에 대해 북한의 신고서가 제출된 상태이다. 북한의 핵 신고서는 핵관련 시설 목록, 플루토늄 생산 및 추출량과 사용처, 우라늄 재고량 등 크게

6. 대북정책실명자료, 『이명박정부 대북정책은 이렇게입니다』 (서울: 통일연구원, 2008.8), p. 13.

7. 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 111~132.

8. 이명박 대통령, 2009년 8·15 경축사.

세 파트로 나뉘져 있다. 북한의 검증 수용은 비핵화 실천 의지를 가늠하는 잣대가 된다.

### (가) 미·북 협상

미국은 북한의 ‘비핵화’를 궁극적인 목표로 삼고, ‘비확산’을 실질적 대북 협상 전략으로 추진할 가능성이 높다. 여기서 미·북 핵협상은 ‘비확산’에서 잠정적인 접점을 찾게 된다. 미국은 ‘비확산’ 레드 라인을 중시하게 된다. 그럼에도 세계적 핵감축을 추진하려는 미국이 북한 핵보유를 용인하는 것은 아니다. 미국은 북핵 문제를 ‘비확산 ⇒ (미국과 러시아 등 핵과위) 핵감축 ⇒ 핵폐기’의 장기적 전망 위에서 북한 비핵화 문제에 접근할 것이다. 이에 따라 ‘선 비확산, 후 비핵화’ 구도로 진전될 가능성이 크다.

### (나) 북핵 관리 : 국제통제레짐 구축

북한 핵프로그램은 미국을 비롯한 6자회담 참가국들의 ‘안정적인 통제’의 전망 위에서 국제통제레짐 구축을 추진한다. 즉, 북핵 관리 단계로 들어간다. 이를 위해 미국은 포괄적 협상안(Comprehensive Package)을 제시하는 한편, 핵폐기의 장기적 전망 위에서 미·북 관계 정상화를 향한 대북 포용정책을 추진한다. 평양-워싱턴 외교채널이 개설되고 대북경제지원과 아울러 북한의 경수로 공사가 재개되는 가운데, 북한은 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀하게 된다. 북핵 투명성이 완전히 밝혀지지 않은 상태에서 미국이 주도하는 국제사회의 ‘느슨한’ 국제통제레짐 구축으로 북핵은 국제사회의 관리 단계에 접어든다.

## (2) 남북한 군축

한반도 평화구조는 두 기둥으로 떠받쳐져 있다. 하나가 북한 핵문제 해결이라면, 다른 하나는 남북한 군축 문제라고 할 수 있다. 핵문제가 미·북관계를 중심으로 하는 국제적 안보협력 사안이라면, 군축 문제는 남북 간 신뢰구축을 통해 달성 가능한 사안이다. 그럼에도 한반도 평화구조 창출과 관련하여 군축 문제는 전혀 진전을 이루지 못했다.

남북 간에 군사적 신뢰조성과 군축 문제는 비교적 일찍이 합의되었다. 「남북기본합의서」에 따라 남북 사이의 불가침을 이행·보장하고 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기 위하여 ‘남북군사공동위원회’ 구성·운영에 대해 합의한 바 있다(「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 1992.5.7 발효). 군사적 신뢰구축에 대해 남북한의 입장은 첨예하게 다르다. 남한은 한반도의 군사적 신뢰구축은 남북한 당사자 문제로 남북한 군사대화를 통해 해결해야 한다는 입장이다. 반면 북한은 군사적 신뢰구축을 비롯한 한반도 군사문제는 북한과 미국과의 문제로, ‘주한미군 철수’ 및 ‘유엔사 해체’를 한반도 군사문제 해결의 핵심 과제로 주장하면서 남북 군사대화를 거부해왔다. 그 결과 두 차례에 걸친 남북 국방장관회담(제1차 2000.9.25~26, 제주; 제2차 2007.11.27~29, 평양)은 한반도 평화에 대한 선언적 합의 수준에 그쳤고 남북한 군사적 신뢰구축 조치에 관한 뚜렷한 진전을 볼 수 없었다.

### (가) 남북군사공동위 가동

한반도 평화구조 창출을 위한 협상 과정에 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제를 포괄하는 군축 문제를 반드시 의제로 설정해야 한다.

I

II

III

IV

V

무엇보다 우선 한반도의 전쟁 발발 가능성을 원천적으로 봉쇄해야 한다. 이를 위해 남북대화 채널을 통해 남북군사공동위 가동을 촉구할 필요가 있다. 남북군사공동위가 가동되면 먼저 군사적 신뢰구축을 위한 운용적 군비통제의 내용을 협의·추진해야 한다. 다음으로 구조적 군비통제의 경우 단계적인 접근이 현실적이다. 남북한 상호 방어적 전력배치로 전환하고 대량살상무기 및 공격용 무기 감축·제거와 더불어 점차적으로 본격적인 군축으로 나아가는 단계적인 군축 과정을 예상할 수 있다.

(나) 북한 : 과도한 군사체제 조정, 남한 : 정예강군체제 구축

남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제의 실현이 가능하지 않은 상태에서는 한반도 평화구조 창출뿐만 아니라, 남북경제공동체 형성을 기대하기조차 힘들다. 남북한 상호 위협의 감소와 함께, 북한의 국가경제의 회복을 위해 과도한 군사체제를 조정할 수 있는 방향으로 추진된다면 남북한 군축 협상의 가능성은 크게 확대된다. 북한은 군사 부문의 인력을 산업 부문 인력으로 대체할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이를 위해 남북한 경제협력과 함께 북한의 적극적인 경제개발 추진 노력이 기대된다. 남한은 한반도 통일의 전망 위에서 자주국방 체제 확립과 더불어 정예강군체제를 구축해야 하며 중국, 일본에 대한 억지력을 행사할 수 있는 수준의 군사력을 확보해야 한다.

(3) 동북아 다자협력안보체제 구축

남북한과 미·중·일·러의 한반도 주변 4국은 6자회담의 ‘9·19 공동성명’을 통해 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하면서, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서

한반도의 항구적인 평화체제(a permanent peace regime)에 관한 협상을 가질 것”에 대해 합의하였다. 여기서 “적절한 별도 포럼(an appropriate separate forum)”이 주목된다. ‘한반도 평화포럼’(a peace forum on the korean peninsula)의 출범으로 북한 비핵화 차원을 넘어 동북아 다자협력안보체제 구축을 위한 산실이 될 수 있다. 동북아 다자협력안보체제는 궁극적으로 동북아 지역의 경제통합과 협력안보를 통한 평화공동체를 지향한다. 이와 함께 UNDP(국제연합개발계획)가 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개 국가에 지역개발을 위한 협력기구 창설로 제의한 ‘두만강계획’(Tumen Programme, 1991)을 되살려 동북아 지역의 평화와 공동번영의 모델로 추진하는 방안도 필요하다.

#### □ 한국 : 동북아 평화와 동북아 공동시장의 허브

한국은 동북아 다자협력안보체제 구축을 위한 주도적 역할을 수행할 수 있다. ‘직접 관련 당사국들’ 또는 6자를 비롯한 태평양지역 국가들까지 포함한 형태의 동북아 다자안보협력체제 구축과정에서 한국의 ‘균형자’ 역할이 기대된다. 한국, 중국, 일본 3국을 아우르고 있는 동북아 지역은 중국이나 일본 어느 국가도 일방적인 주도권을 장악할 수 없는 지역이다. 이는 역사적으로 충분히 검증된 사실이다. 여기서 한국은 그리고 통일코리아는 지정학적 이점을 충분히 활용하여 중국과 일본 즉, 해양세력과 대륙세력을 견인·융합하는 세력으로 부상할 것이다.

한반도의 항구적인 평화체제는 궁극적으로 통일로 달성될 수 있다. 통일코리아는 동북아의 평화의 축이자 균형자로서의 위상을 확보하게 된다. 나아가 러시아 극동지역을 포함한 동북아시아 지역 공동시

I
II
III
IV
V

장의 리더이자 물류, 교통, 문화·예술 등의 차원에서 동북아시아의 공동번영의 ‘허브’로 솟을 수 있다.

## 나. 남북경제공동체 형성

### (1) 추진방향 : 민족공동체의 실질적 기반 회복

남북경제공동체는 민족공동체 회복을 통한 평화통일로 나아가는 실질적인 기반이라 할 수 있다. 이는 한반도 평화구조의 토대 위에서 북한 주민의 자립적 경제수준을 달성하고 남북 간 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구축된다.

남북경제공동체 형성은 두 단계로 접근할 수 있다. 첫 단계는 남북 경제협력 활성화로 남북한 경제통합 수준을 높여나간다. 다음 단계로 한반도 시장통합을 통한 경제공동체 형성을 추진한다. 한반도 시장통합은 단절된 공간 확보 차원을 넘어 동북아경제권으로까지 확장될 수 있다. 한반도 시장통합은 ‘사실상의’(de facto) 통일 단계라고도 하겠다. 이처럼 남북경제공동체는 북방경제권 형성을 이끌고, 이를 통해 대륙으로 세계로 나아가는 통로가 된다. 남북경제공동체와 북방경제권 형성은 한국 경제의 블루오션으로 떠오르게 된다.

### (2) 상생과 호혜의 남북경협

남북경제협력의 방향은 상생과 상호보완적 형태의 질적 도약을 모색해야 한다. 남북 간 산림분야협력, 농·수산업협력, 자원개발협력 등으로 북한의 자립적 경제기반 확립과 더불어 남한경제 살리기에도 기여할 수 있다. 개성공단 활성화와 대북투자사업 등을 통해 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 활용하는 상호보완적 경협구조를

창출해 나간다. 특히, 북한지역 개발프로젝트의 추진으로 한국 사회의 엄청난 유동자본을 대북투자자로 끌어낼 수 있다.

#### 다. 「비핵·개방·3000 구상」 이행

「비핵·개방·3000 구상」은 남북경제공동체 형성을 위한 구체적인 실행계획으로 제시되었다. 이는 국제사회와 협력하여 북한 핵문제 진전에 따라 북한이 자립적 경제기반을 구축하도록 돕겠다는 정책적 구상이다.<sup>9</sup> 남한의 적극적인 대북협력과 지원을 토대로 국제사회의 대북지원·투자를 기대할 수 있다. 따라서 남한의 지원과 협력이 가장 중요하다.<sup>10</sup> 여기서 ‘비핵’은 남북경협 조건(condition)이 아니라, 궁극적인 핵폐기에 이르는 하나의 과정(process)으로 이해할 수 있다.

남북경협의 체계적 추진은 북한의 핵문제 진전에 따라 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 등 5대 중점 프로젝트를 단계적으로 추진하게 된다. 「비핵·개방·3000 구상」 추진과정에서 필요한 남북 간 협의체 구성과 남북경제협력협정 체결 등 남북경협을 위한 법적·제도적 장치를 마련한다. 이는 북한의 경제 발전뿐만 아니라, 한국경제의 새로운 성장 동력 확보와 활로 개척에도 상당한 기여를 한다. 북한 경제의 자립기반 확립과 더불어 북한 주민의 중산층 수준의 경제성장이 이루어지면 통일비용 문제가 해결되면서 평화통일의 토대 마련이 가능해진다.

<sup>9</sup> 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 5~21.

<sup>10</sup> 김규륜, “새로운 대북정책 추진의 기본구도,” 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 27~28.



## (1) 북한 주도·남한 지원

남북경협 본격적인 궤도 진입 후 북한의 경제개발은 북한의 이니셔티브에 남한의 가이드와 협력이 조화되는 방식이 바람직하다. 대북 개발지원 단계에 이르면 북한지역 경제개발전략에 대한 북한의 주도권을 존중하면서 남한은 정부 및 민간 레벨에서 대북지원·투자 방향을 설정하는 한편, 국제기구의 대북원조·개발을 끌어내는데 지원하고 협력해야 한다.<sup>11</sup>

남북경제공동체 형성을 위해서는 상당기간 북한의 경제적 자율성이 보장되는 가운데, 남한에 대한 북한의 열린 태도가 요망된다. 열린 태도로 개방과 협력의 폭을 확대하는 과정에서 경제통합의 진전을 기대할 수 있다. 남북 간 본격적인 남북경제공동체 형성의 전 단계로 ‘경제통합특구’ 추진도 기대된다. 이 경우 개성지역과 금강산 지역에서 시범적인 남북 경제통합 특구 설정을 시도할 수 있다.<sup>12</sup>

## (2) 북한지역 산업 특화전략 추진

남북경제공동체 형성 전략으로 남북 간 차별화된 발전전략이 필요하다. 북한 지역의 산업적 특성을 반영한 특화된 발전전략을 추진해야 한다. 이를 위해 지리적 위치와 자연조건, 배후지 여부와 배후지의 특성, 투자 가능성 등을 충분히 검토해야 한다. 여기에는 경공업 중심의 개성과 남포, 물류 및 금융업 중심의 신의주, 관광 및 농·수산물 중심의 금강산 지역 등을 구분할 수 있다. 그리고 나진·선봉·청진 지

---

<sup>11</sup> 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』 (서울: 해남, 2007), pp. 123~141.

<sup>12</sup> 박종철·최태욱·김양희·임강택 외, 『2020 선진한국의 국가전략(II): 경제전략』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 237~252.

역을 대상으로 조선·철강 등을 비롯한 중공업과 물류·교통의 중심지역으로 삼아 산업별로 특화된 방식으로 접근할 수 있다.<sup>13</sup> 러시아, 중국, 일본 경제권을 잇는 가교로서 청진항의 개발도 기대된다. 또한 남측으로부터 이전 가능한 업종이나 산업을 북한 지역에 유치하는 경우에도 지역적 특성에 따른 특화된 접근전략이 바람직하다.

### (3) 북한 지역 자생적 성장기반 조성

남북 경제발전 단계의 현격한 차이에 따른 남북한 주민의 삶의 질의 수준 차이는 점차적·단계적으로 해소되어야 한다. 남북경제공동체는 서로 상이한 경제체제의 상호 침투를 통해 수렴적인 경제체제로 통합되는 과정이 아니다. 이는 세계사적으로 불가역적인 시장경제체제로 북한경제의 통합을 의미한다. 이러한 시장경제는 개방체제로 북한 지역에서 상품, 노동, 자본, 정보 등의 이동과 자유가 보장되는 사회를 동반하게 된다.

남북 간 본격적인 경협과 경제통합 과정에서 북한 주민들의 경제적 및 정치사회적 요구는 증폭할 것이다. 이에 북한 주민의 열망을 존중하면서 미래 비전 제시를 통해 관리해 나가야 한다. 남북경제공동체는 북한 지역의 자생적 성장기반을 조성함으로써 북한 주민의 경제적으로 안정적인 삶의 토대를 마련하는 방향으로 추진되어야 한다. 그와 더불어 남북 간 경제력 격차를 줄여가면서 궁극적으로 통일에 따르는 충격과 비용을 최소화하는 방향으로 추진되어야 한다.<sup>14</sup>

한편 북한 스스로 자립을 향한 노력 속에서 사회주의 정상국가로의

<sup>13</sup> 임성훈, 『북한을 사라』 (서울: 한울출판사, 2008), pp. 142~165.

<sup>14</sup> 김국산·이유진, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1992.12), pp. 90~132.

I
II
III
IV
V

회복도 가능하다. 그 후 어느 정도 체제안정화를 이루었다고 판단되는 시점에 개방사회로의 이행을 통해 통일 의지가 나타날 수 있다. 거꾸로 개혁·개방의 답보상태로 성공적인 체제안정화를 이루지 못했을 경우, 만성적 체제위기로 인한 붕괴로 급속한 통일 분위기가 형성되면서 ‘떠맡는 통일’ 형태가 나타날 수 있다.

#### 4. 민족공동체의 정치적 통일 : 남북연합 / 연방제

통일은 한겨레의 경제적, 사회문화적 생활양식의 통합을 추구하는 공동체 형성 논리도 중요하지만, 법적·제도적 차원의 통합이 더욱 본질적인 과제로 접근되어야 한다. 남한의 공동체 통일방안과 북한의 ‘연방제’ 통일방안은 서로 대립되어 왔다. 그러나 공동체 통일방안은 국가체제의 통합을 배제한 점에서 한계를 지니며, 북한의 연방제는 초기의 적극적·공세적 통일론에서 점차 수세적·방어적 논리로 바뀌면서 사실상 통일을 거부하는 체제보존의 ‘반(反)통일론’으로 전락하였다.<sup>15</sup>

##### 가. 남북연합

###### (1) 선(先) 민족통일 / 후(後) 국가통일

『민족공동체 통일방안』은 민족통일을 통하여 국가통일로 나아가는 취지에서, 통일의 접근시각으로 민족공동체 건설을 제시하였다.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> 조민, “남북한 통일방안의 재검토,” 『한반도 평화체제와 통일전망』 (서울: 해남, 2007), pp. 190~199.

<sup>16</sup> 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』 <기본해설자료> 1989.9, p. 23.

이는 ‘선 민족통일, 후 국가통일’ 방식이다. 여기서 남북이 연합하여 단일 민족공동체 형성을 지향, 궁극적으로 단일 민족국가를 건설한다는 목표를 설정하고 남북 간 공존을 제도화하는 중간과정으로서 과도적 통일체제인 남북연합 단계를 구상하였다. 남북연합 단계에서는 남북 간 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영된다.<sup>17</sup>

‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한 정치, 외교, 군사권을 비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호 인정과 존중을 전제하고 있다. ‘낮은 단계의 연방제’ 또는 ‘느슨한 연방제’는 모두 본격적이고 보다 ‘높은 단계의’ 연방제를 상정하고 있다. 이를 통해 북측의 연방제는 남측 통일안의 점진적·단계적 접근 방식을 수용하게 되었다. 따라서 ‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 남북한 체제의 공존을 전제로, 장기적인 평화적 교류·협력과 과도체제를 상정한 데에서 접점을 찾을 수 있다.

통일로 가는 중간과정인 과도적 통일체제인 남북연합은 남북한 양측의 통일방안의 접점이다. 즉, 남북한은 남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 서로 인정하였다. 이처럼 남북연합 형성 방안은 남북한 주민 모두에게 낯선 방식이 아닌 충분히 알려진 통일방안이다. 즉, 남북한은 독일, 예멘, 베트남처럼 곧바로 완전 통일을 이루겠다는 것이 아니라, 연합제 방식을 통한 단계적 과정을 거치는 데에 합의했다고 하겠다. 남북 간 경제공동체 형성을 통한 실질적인 통합이 이루어지고, 군사적·정치적 분야에서도 상호신뢰가 쌓이는 가운데 한반도 평화구조가 정착되는 단계에 들어서면 남북연합

17. 통일원, 『통일백서 1994』 (통일원 통일정책실, 1994.12), pp. 60~67.

구성의 추진이 가능해진다.

북핵 문제 해결과 한반도 평화구조 창출로 남북 정상회담과 고위급 회담이 정례화되고 남북국회회담이 개최되는 한편, 서울-평양 상주 대표부가 개설되면 ‘사실상의 남북연합’이 이루어질 가능성이 크다. 남북연합은 유럽연합(EU)에 비해 낮은 수준의 연합 형태로 출발할 수 있으나, 상호 신뢰와 남북 주민의 열망에 따라 점차 높은 단계의 통합으로 나아가게 된다.

## (2) 남북연합 : 통일상황 통제·관리

남북연합은 북한 체제의 급변상황을 통제하는 한편, 북한 주민의 급속한 통일 열망을 관리하는 제도적 장치가 된다. 즉, 남북연합은 남북 간 궁극적인 통일을 지향하는 중간과정인 측면도 있지만, 더욱 중요한 점은 남북한 통일과정의 통제불능 상태를 제어·관리할 수 있는 장치라는데 있다. 이러한 역할 장치가 마련된다면 통일은 일단 가시권에 들어온 것이나 다름없고, 통일과정에서 우려되는 충돌상황을 통제하면서 평화통일을 가능케 한다. 이처럼 통일과정을 평화적으로 관리할 수 있다는 점에서 남북연합은 반드시 거쳐야 할 단계이다. 또한 남북한의 서로 다른 이념과 체제를 곧바로 통합하기는 쉽지 않기 때문에 우선 느슨한 결합 형태의 과도기를 거치면서 통일과정을 관리해 나가야 한다.<sup>18</sup>

남북연합은 남북 간 공통의 이익과 최소한의 가치공유가 있어야 하며, 이러한 최소한의 공통성마저 없다면 남북연합은 가능하지 않다.

---

<sup>18</sup> 조민, 『평화통일의 기본방향과 추진전략』, 연구총서 06-12 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 102~103.

『남북연합현장』 마련으로 남북연합 기구 창설·운영 사안뿐만 아니라, 상호 규율적인 규범을 확인해야 한다. 남북 간 상호 체제보장을 전제로, 시장경제 및 민주주의에 대한 최소한의 합의를 바탕으로 『남북연합현장』을 마련할 수 있다. 남북 간 실질적인 통합 수준이 상당히 높아지면 남북연합은 대외관계에서 공통의 외교정책을 취할 수 있고, 안보 측면에서도 점진적인 군 통합을 지향하면서 남북연합 공동안보 체제를 확립하게 된다. 경제적 측면에서는 단일 화폐의 사용, 물자·인력·자본·정보 등의 자유로운 이동을 보장한다. 특히, 남북연합 아래서 상호 남북 주민들의 생존권과 기본권 상황을 존중하고 보장하는 의무를 규정해야 한다. 남북연합은 민족공동체 통일방안에 따른 과도적 통일체라고 할 수 있으나 남북한 현실과 미래 전망에 비추어 볼 때 실현 가능성은 높지 않다. 한반도 다연방제 국가형태의 통일이 가장 바람직한 통일방안이며 추진가능하다.

## 나. 연방제 = ‘多 연방제’

국가체제는 일반적으로 두 형태로 대별되는데 하나는 단일국가체제(unitary state)이며, 다른 하나는 연방제(federal state)가 있다. 통일 코리아의 국가체제도 이 두 형태 가운데 하나를 택할 수밖에 없다. 단일국가체제 통일방안은 ‘1민족 1국가’ 체제를 의미한다. 그러나 통일국가는 단일국가체제 보다는 다양한 지역정부와 중앙(연방)정부로 구성된 연방제 국가 형태가 바람직하다. 이러한 연방제 국가는 지역정부의 자치와 자율성 위에서 지역정부 스스로의 책임아래 발전을 추구해 가는 제도라 할 수 있다.

통일대계와 관련하여 연방제 통일이 추진되어야 할 이유는 다음과 같다. 첫째, 한반도의 통일이 주변국의 긴장과 우려를 유발하는 상황

I
II
III
IV
V

을 회피해야 한다. 말하자면 한반도의 통일로 통일코리아의 국가팽창 또는 국가의지의 외향성(外向性)은 주변국의 불필요한 긴장과 우려를 촉발하는 요인이 된다. 따라서 주변국의 우려를 불식시키고 우호적인 지지를 얻기 위해서 한반도 통일국가는 반드시 ‘평화 지향적 체제’로 나아가야 한다.

둘째, 통일과정에서 북한 사회의 민주주의의 기반을 확충하고 보장하는 제도를 구축해야 한다. 민주주의는 주민의 자치와 자율을 존중하고 보장하는 법적·제도적 장치를 마련하는 데서 비롯된다. 더욱이 통일국가 수립과정에서 남한의 과도한 주도 방식은 남한의 엄청난 부담과 함께 북한 주민의 반발을 초래할 가능성이 높다. 이런 점에서 통일국가의 틀 위에서 북한의 여러 지역 중심의 자치와 자율의 정치 원리가 뿌리내리도록 해야 한다.

셋째, 통일국가 수립 과정에서 남한 사회의 구조적 정치균열 요인인 지역갈등 문제를 해소시켜 나가야 한다. 남한 사회의 지역갈등은 근대화 과정의 산물이지만, 남북한 분단구조에 의해 더욱 왜곡되었고 생활 영역으로까지 확대되면서 정치사회적 단층(斷層)으로 깊이 각인되어 왔다. 그 결과 지역갈등은 분단구조 속에서 해소시키기 매우 어려운 난제가 되고 말았다. 다른 한편, 지방의 공동화(空洞化)와 함께 서울에 집중된 경제와 과잉인구로 한국 사회의 정치경제적 가치체계는 대부분 ‘서울-중앙’ 중심으로 구축되었다. 그에 따라 지방(지역)은 더욱 저발전의 함정에 빠지면서 ‘서울 대 지방’, ‘지방(지역) 대 지방(지역)’의 갈등의 골이 깊어지게 되었다. 이러한 악순환적 균열구조의 극복은 ‘국가체제의 개조’ 없이는 불가능하다. 여기서 한반도 통일은 이러한 남한 사회의 정치사회적 균열구조를 타파할 수 있는, 그야말로 국가체제의 재구조화 또는 국가체제 개조의 역사적 계기가 아닐 수 없다.

통일은 ‘평화, 민주주의, 지역갈등 해소’를 위한 국가개조 차원에서 접근되어야 한다. 이를 위한 합당한 대안으로 연방제 이외의 통일방안을 찾을 수는 없다. 즉, ‘평화와 민주주의=다원주의 구현’을 위한 정치이념과 정치제도로써 전 지구적 차원에서 확대 추세를 보이는 연방주의(Federalism)를 통일방안으로 삼아야 한다.<sup>19</sup> 더욱이 연방제는 한반도 통일방식 뿐만 아니라, 구조적인 정치 갈등 해소의 방안으로 적극 도입할 필요가 있다. 여기서 북한이 주장하는 남북 연방제 방식은 무의미하며 고려할 가치가 없다. 따라서 북한이 제안한 연방제 통일은 단연코 거부되며, 우리가 추구하는 연방제와는 아무런 상관이 없다. 통일코리아 국가체제는 한반도의 전국적 차원에서 대략 13개 지역(지방)정부를 포함하는 연방제 국가로 나아가야 한다.

## 5. 통일코리아 : ‘13도 연방제’ 디자인

### 가. 연방제 = 21세기 국가 유형

연방(federal)의 어원은 라틴어 *foedus*에서 유래한 것으로, 이는 계약(covenant)을 뜻한다. 정치적 연방주의는 연방 이념의 구현이다. 현재 세계적으로 다양한 형태의 연방주의가 나타나고 있는데, 연방주의는 일련의 정치사회적 태도 및 제도를 포함한다. 연방주의에 함축된 정치사회적 태도는 ‘자치’(自治)의 관행화·제도화를 지향하는 것으로, 이를 위해 정치적 권위와 권력의 조직에 대해 ‘계약’을 통한 실

<sup>19</sup>-Daniel J. Elazar, “Federalism and the Way to Peace Reflections,” *Paper No. 13*. (Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston Ontario Canada, 1994), pp. 1~32.

I
II
III
IV
V



질적 적용을 추구한다.

(1) 연방제 = 계약(covenant)

연방주의는 의식, 문화, 제도 등의 세 차원을 포괄한다. 연방주의는 정치구조와 관련을 지닌 것으로 이해되어 왔는데, 사실 연방주의는 기본적으로 인간관계의 성격을 반영한다. 성경 속의 계약(covenant) 관념에 뿌리를 둔 것으로 인간은 자율적인 동등한 존재 즉, 자치 제도와 지배를 수립하는 계약을 맺는 능력을 가진 존재로 인식한다. 또한 연방주의는 협력 증진을 위한 모든 파트너들의 각각의 고결성을 보존하는 방식의 계약을 존중하며, 공동의 목표 획득에 협력하기 위한 공동의 틀을 구축하는 가운데 이루어진다.

연방제 협정은 계약에 의해 확립되고 규제된 파트너십의 일종이다. 연방제의 내부적 관계는 각 파트너의 성실성에 대한 상호 인정과, 그들 사이의 어떤 특별한 통일을 향한 시도에 기반한 파트너들 사이의 특별한 종류의 공유의식을 반영한다. 계약의 기반은 기본적인 제권리를 보유하고 근본적인 평등을 재확인하는 방식에서 정치체(polity) 수립에 동등한 권리로서 사람들이 함께하는 데에 있다.

연방주의에 입각한 연방제는 2개 이상의 지역정부로 구성된 국가 제도이다. 연방제는 21세기 세계 속에서 민주주의 국가의 기본적인 국가 유형으로 채택되고 있다. 21세기 초 세계는 민족국가들의 세계로부터 국가주권의 축소와 더불어 헌법적 차원에서 연방제 국가로 패러다임 전환이 일어나고 있다. 최근 유엔 가입국 중심으로 세계를 세 개의 국가 유형으로 분류할 수 있다. 즉, ▽연방제국가들, ▽연방제로 전환과정의 국가들, 그리고 ▽중앙정부의 지방정부로의 권력양양(devolution) 국가들로 구분된다.

- ① 연방제 국가: 현재 세계 인구의 40%를 상회하는 28개국이 연방제를 채택하고 있다. 이러한 연방국가는 4개 형태로 분류 가능하다. ▽성숙한 연방제 국가로 미국, 스위스, 캐나다, 호주, 오스트리아, 독일, 인도 등의 7개국 ▽신흥연방제 국가로는 멕시코, 말레이시아, 파키스탄, 스페인, 벨기에, 러시아, 아르헨티나, 에티오피아, 남아공, 나이지리아, 베네수엘라 등의 11개국 ▽소(小)연방제 국가로 마이크로네시아, 벨라우, 세인트 키츠 앤 네비스, 코모로스 등 4개국 ▽연합-연방 혼합형로는 아랍토후국, 유럽연합(EU)의 2개국, 그리고 ▽분쟁후 연방제 국가(Post-Conflict Federal Experiment)인 보스니아-헤르체고비나, 수단, 이라크, 콩고의 4개국이 있다.<sup>20</sup>
- ② 연방제 전환과정 국가: 스리랑카, 네팔 등은 연방주의로 간주되고 있는 국가들이며, 브라질은 연방제 국가로 전환 중이다.
- ③ 단일국가의 권력이양: 연방제를 채택하지 않더라도, 중앙정부의 고유한 권한을 지방정부로 대폭적인 ‘권한 이양’(devolution)을 추진하는 영국, 이태리, 프랑스, 일본, 콜롬비아, 페루 등이 있다. 일본,<sup>21</sup> 이태리, 콜롬비아는 상대적으로 강력한 지방정부를 가

<sup>20</sup>- Ronald L. Watts, 3rd ed. *Comparing Federal Systems* (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, McGill-Queen's University Press, 2008), pp. 29~61.

<sup>21</sup>- 하토야마(鳩山由紀夫) 일본 총리는 연방주의가 프랑스 혁명의 ‘자유, 평등, 우애’의 가치 가운데 21세기 가치인 ‘우애’를 실현할 수 있는 정치원리이자 정치제도임을 강력히 역설하고 있다. 그럼에도 하토야마는 ‘공생의 사회’를 추구하기 위한 일본 정치의 현실적 개혁논리로 ‘관료주도의 중앙집권 정치’를 타파하기 위해 일본의 모습을 ‘지역 주권국가’로 바꾸는 정치의 근본적인 재건을 주장했다. 즉, 하토야마는 정치개혁의 목표를 ‘지역주권국가의 확립’에 두면서, “중앙집권 국가인 현재 나라(일본)의 모습을 ‘지역주권의 국가’로 변혁하는 것”으로 선언했다. “나의 정치철학” (월간 『보이스』, 2009.8.10) 참조.

지고 있다. 프랑스, 페루는 이전에는 중앙집권화된 단일국가였으나, 지금은 선출된 지역정부에로 권력이양을 추진하고 있다. 특정지역으로부터 권력이양에 대한 강력한 정치적 압력을 받고 있는 경우도 있다. 영국은 스코틀란드 의회에 특히 교육, 건강 그리고 지역적 사안 등에 대해 실질적인 권력을 이양하였다. 인도네시아는 최근 아체(Aceh)지역 특별조정안처럼, 지역과 지방에 많은 책임을 이양하고 있다.

## (2) 연방제와 민주주의<sup>22</sup>

연방제 국가의 특징은 우선, 거대 영토 혹은 많은 인구를 가진 대부분의 민주주의 국가들은 연방제 국가들이라는 점이다. 그러나 보다 중요한 사실은 아르헨티나, 브라질, 그리고 멕시코 등은 민주화와 더불어 점차 연방제로 되고 있으며, 이전에는 단일국가들이었던 벨기에, 에티오피아, 그리고 스페인은 연방제국가로 되었다는 사실이다. 다른 한편, 보스니아, 콩고, 이라크, 수단, 남아공은 분쟁 이후 연방주의를 채택하였다. 이처럼 연방제(Federalism)는 21세기 세계의 국가형태로 점점 더 확대되고 있는 추세이다.<sup>23</sup>

국가 인구의 많고 적음이나, 영토 크기 등의 객관적 요인이 연방제 형성의 필요조건은 아니다. 어디에나 적용될 수 있는 유일하고 순수

---

<sup>22</sup> George Anderson, *Federalism: An Introduction* (Oxford University Press, 2008), pp. 12~13.

<sup>23</sup> 더욱이 선진민주국가에서는 점차 중앙정치가 약화되면서 지역·지방의 다양한 시민사회 영역에서 '생활정치'가 일상화되고 있다. 특히, 정보통신기술의 발달로 인해 직업정치인들이 점차 사라지게 되면서, 이미 40여 년 전부터 의회민주주의, 대의민주주의의 2백년 역사가 수명을 다하고, 신직접민주주의, 전자민주주의로 향하고 있는 추세이다. 이는 중앙정치의 한계와 약화 속에서 지역·지방정치의 활성화를 가져온다. 중앙정치의 약화와 지방정치의 강화 현상으로 미래 국가형태에서 연방제의 가치는 더욱 높아지고 있다.

한 형태의 연방제 모델은 존재하지 않는다. 연방제는 변화해왔고 또한 다양한 형태로 계속 변화하고 있다. 연방제는 지방정부의 자치 (regional self-rule)와, 단일 정치시스템 내에서 중앙정부의 공치 (shared-rule)와의 조합을 포함하는 개념이다. 즉, “지역적 자치 및 공치”(regional self-rule plus shared-rule)의 원리를 말한다.<sup>24</sup>

### (3) 연방제와 평화

냉전 종식 이후 세계는 인종 갈등과 고양된 민족주의로 새롭고 위협스런 분열 상황을 맞이했다. 평화의 약속은 이루어지지 않았다. 그러나 연방제는 두 측면에서 평화로 이끈다. 우선 시민사회의 자율성과 관련된 것으로, 전쟁 방지를 위해서는 시민사회의 민주적인 자치가 필요하다. 국민들이 국가통치 영역에 참가하여 통치계급을 통제할 경우 전쟁 가능성은 적기 때문이다. 사회주의체제전환 과정에서 시민사회의 부활은 전체주의 철폐의 횃불이 되었다. 인권 또는 인간의 자연권으로서 정부가 개입할 수 없는 사적 공간이 보장되지 않는다면 어떠한 정치적 질서도 정통성을 부여받을 수 없다. 사적 공간의 존재는 정부의 당연한 역할일 뿐만 아니라, 시민사회의 고유한 영역이다. 여기서 연방주의는 자치와 시민사회의 형성에 기여하는 가치 및 제도로 즉, 자치와 공치의 결합 형태인 연방제는 갈등적인 사회를 평화로 이끄는 제도적 방안이라 할 수 있다.<sup>25</sup> 특히, 국가사회의 정치관계를 규율하는 방식으로 성찰, 선택 그리고 계약을 통한 방식이 존중되면 민주주의와 평화의 토대는 한층 굳건해진다. 즉, 성찰적 협약과 동의

<sup>24</sup>- Daniel J. Elazar, *Exploring Federation* (Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press, 1987) 참조.

<sup>25</sup>- Daniel J. Elazar, “Federalism and the Way to Peace Reflections.”

의 협정에 의한 동등한 기반 위에서 공동체 수립을 통한 방식이야말로 민주주의와 평화를 보장하는 길이다.

한편 연방주의는 국제정치적 측면에서 민족주의 및 민족국가 중심의 중앙집권적 논리를 거부한다.<sup>26</sup> 지난 세기를 돌이켜보면 어떠한 중앙집권적 단일국가도 결코 평화와 번영을 가져오지는 않았으며, 오히려 전쟁과 억압을 가져왔다. 근대적 국제정치는 중앙집권적 단일국가 사이의 갈등과 전쟁의 역사였다. 이런 점에서 21세기 평화의 시대는 중앙집권적 단일국가 유형이 점차 퇴조할 수밖에 없으며, 단일국가 형태로부터 다양한 지방정부의 역할이 강화되는 연방제가 보편화될 개연성이 높다. 그리하여 분권과 자치 이념이 구현되는 국가 유형인 연방국가가 늘어나면서 국제관계에서의 ‘국가 대 국가, 국가 대 지방정부, 지방정부 대 지방정부, 지방정부 대 국제기구, 지방정부 대

---

26. 서구사회의 경우, 민족주의는 기본적으로 두 측면의 정치적 신화에 의해 끌려왔다. 하나는 민족 분열 즉, 하나의 민족이 여러 개의 국가로 분열되는 것은 바람직하지 않으며 그리고 국가는 이 세계에서 하나의 특별한 지위를 부여받고 특별한 속성을 지닌 단 하나의 민족에게 봉사해야 한다는 신화로, 이러한 가치와 신념에 기반한 민족주의는 전쟁을 통해서라도 민족국가의 능력에 최대한으로 발휘할 수 있는 민족영토를 확보·확대해야 한다는 신화를 낳았다. 그와 더불어 또 하나의 신화는, 단 하나의 중앙에 권력이 집중된 중앙집권적인 단일정부가 민족국가를 유지하고 민족의 신성한 과업을 추구할 수 있다는 신념으로 나타났다. 이러한 신념들은 밖으로는 여러 민족들의 분리와 영토 확장을 추구하는 끊임없는 전쟁을 유발한다면, 안으로는 동일 민족 내부에서 새로운 국가를 창설하려는 정치적 입장이나 세력을 억압하는 형태로 드러난다. 사실 20세기는 이러한 민족주의적 신념과 이데올로기로 인해 전체주의적 억압이 초래되었다. 불행히도 유럽에서 발생한 양차 세계대전은 이러한 민족주의의 산물이었음을 잘 보여준다. 그러나 엄청난 전쟁과 혁명에도 불구하고 전근대 민족과 국가가 완전히 겹치는 그런 사례는 드물었다. 잉글리쉬, 웨일즈, 스코틀랜드, 아일랜드까지 포함하여 조화롭게 지내는 방안을 고안했던 영국처럼, 각 국가마다 여러 민족으로 구성되었거나, 독일의 경우처럼 개별 민족이 여러 국가로 흩어져 있거나 하는 경우가 오히려 일반적인 형태였다. 민족주의는 더 이상 21세기의 정치이념으로 가치를 지니지 못한 퇴영적 논리에 불과하다. 그럼에도 전 세계적으로 쇠퇴하고 있는 이러한 민족주의는 한국·일본·중국의 동아시아 3국에서 여전히 강력한 정치문화로 상존해 있는 현실이다.

기업' 등의 복잡다기한 상호 협력적 관계망의 확대를 통한 평화의 증진에 기여할 것으로 보인다.

#### 나. 코리아연방공화국(Federal Republic of Korea) :

##### ‘평화/민주주의/지역주권’ 이념 구현

연방주의는 통일성과 자율성의 원리에 기반한 ‘자치’(self-government)와 ‘공치’(shared-government)의 결합이라는 원칙에 근거한다.<sup>27</sup> 연방주의의 정치 이념은 조화와 균형을 추구하면서, ‘자율성 속의 통일성’, ‘통일성 속의 자율성’을 지향한다. 연방제는 이러한 연방주의 이념이 제도화된 형태이나, 연방권력의 집중과 분산의 방식과 각국의 역사적 경험에 따라 다양한 연방제가 나타날 수 있다.<sup>28</sup> 연방제는 각국의 사회적 그리고 경제적 구성과 제도에 따라 아주 다르다. 연방에는 큰 나라거나 작은 나라, 부유하거나 가난한 나라 또는 동질적이거나 아주 다양한 인종으로 이루어진 나라 모두에게 해당되기도 한다. 어떤 연방제는 오래 유지되어온 민주주의 국가인 반면, 어떤 국가들은 신생 민주주의거나 갈등의 역사를 지니기도 한다.

통일코리아는 평화, 민주주의, 그리고 ‘자치·분권’의 이념에 기반하여 각 지방정부의 ‘지역주권’이 보장되는 방식의 연방제 틀을 만들어

<sup>27</sup>- W. H. Riker, "Federalism," in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.), *Government Institution and Processes* (Massachusetts: Addison Wesley, 1975), p. 99.

<sup>28</sup>- 최근 중국은 타이완과의 관계에서 서로 다른 체제를 포용하는 ‘일국양제(一國兩制)’의 원칙을 존중하면서 중국, 타이완, 홍콩을 비롯하여 티벳, 신장, 내몽골 등을 포괄하는 연방제 추진을 구상하고 있다. 중국의 경우 자치권 요구와 분열적 요소를 각 지역정부의 자율성을 보장하는 연방제를 추구함으로써 분쟁을 해결할 수 있는 미래지향적 대안으로 평가된다. Michael C. David, "The Case for Chinese Federalism," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2 (April 1999), pp. 124~137.

야 한다. 연방제 통일에 의해 ‘코리아연방공화국’은 하나의 중앙(연방)정부와 다수의 지방정부로 구성될 수 있다. 코리아연방공화국은 지리적, 문화전통적, 교통권 및 경제권을 기준으로 대략 8도 내지 13도 지방정부로 구성할 수 있다. 코리아연방공화국은 남한의 다수의 지방정부를 비롯한 북한 여러 지역의 자치와 지방주권을 보장하는 국가체제이다. 여기서 명심해야 할 점은 북한 전체를 하나의 정치체(polity)로 끌어안는 통합 방식은 위험하며 또 다시 쪼개질 가능성이 크다고 하겠다. 이는 예멘의 통합 사례가 여실히 증명한다. 더욱이 남한의 과도한 주도 방식은 엄청난 부담과 함께 북한 주민의 반발을 초래하기 쉽다.

### (1) 통일코리아와 평화

한반도의 통일로 주변국의 긴장과 우려를 촉발시키는 상황은 회피되어야 한다. 연방제는 ‘평화 지향적’ 국가체제로, 한반도 통일로 인한 주변국의 우려를 불식시켜 통일우호적인 지지를 획득할 수 있다. 연방제는 국제정치적 측면에서 민족주의 및 민족국가 논리에 입각한 단일국가 체제를 거부하는 한편, 중앙집권적 논리를 극복할 수 있다. 연방제는 근대국가 형성과정에서 중앙집권적 국가 중심 논리에 의해 국제사회의 갈등과 전쟁이 유발되었던 역사를 지양할 수 있다. 21세기 중앙집권적 단일국가 유형이 퇴조하는 속에서 다양한 지방정부의 역할이 강화되는 연방제 국가유형이 강화되는 추세에 있다. 이처럼 연방제는 국제관계에서의 국가 대 국가, 국가 대 지방정부, 지방정부 대 지방정부, 지방정부 대 국제기구, 지방정부 대 기업 등의 복잡다기한 상호 협력적 관계망의 확대를 통한 평화 증진에 기여한다는 점에서 ‘코리아연방공화국’(가칭)의 체제는 세계평화와 동북아 평화체제

구축에 기여하게 된다.

## (2) 연방제와 민주주의

통일 후 북한 지역은 자유민주주의와 시장경제의 기본 방향 위에서 각 지방정부의 이념적 포용성과 시장경제의 조정 수준을 그들 스스로의 자율적 판단과 결정에 맡겨야 한다. 연방제는 자치와 분권의 이념에 기반하여 중앙정부와의 관계 속에서 지방정부의 정치적 자율을 헌법적으로 보장받는 체제이며, 지방정부 스스로 다른 지방정부와의 경쟁과 협력 속에서 발전을 도모해간다. 통일 후 중앙정부 주도로 북한 사회를 끌고 가려고 할 경우 북한 지역 주민의 기대 수준을 충족시키지 못하거나 북한의 구 통치엘리트층의 반발과 저항으로 통합이 깨지고 새로운 분단으로 치달을 수 있다. 따라서 한반도 전역의 연방제 통일로 북한 각 지역정부의 자율성을 보장함으로써 중앙정부 중심·주도로 인한 정치적·경제적 부담을 덜고 북한 지역 전체의 민주주의적 자치·자율성을 제고시켜 나가야 한다.

한편 연방제는 ‘지역주권’ 차원에서 지방정부의 정치적 독자성을 주장할 수 있으며, 지방정부의 자율적인 운영과 발전을 위해 시민사회의 민주적인 참여가 활성화 되어야 한다. 통일 후 북한 지역의 민주주의 훈련은 외부로부터의 지원과 가이드가 필요하지만 근본적으로는 북한지역 주민의 자발적인 정치참여와 시민운동의 활성화를 통해 이루어질 수 있다. 따라서 연방제는 북한 지역의 지방정부 스스로 지역주민들의 민주적 의식과 가치의 배양·함양을 이끌 수 있는 제도적 틀이라고 할 수 있다. 또한 코리아연방공화국의 헌법체제 아래 북한 지방정부의 헌법체계를 통해 다당제가 도입됨으로써 북한의 민주주의 정착을 앞당길 수 있다. 이처럼 북한 지역 주민의 자치·자율을 존

I

II

III

IV

V



중·보장하는 헌법적 제약 위에서 지역적 다원주의의 정치문화가 자리 잡을 수 있고, 지역전통의 존중, 지역적 생활정치 영역 보장·확대로 민주주의가 뿌리내릴 수 있게 된다.

### (3) 연방제와 한국 사회의 지역균열 구조 타파

한국 사회의 지역갈등과 지역균열구조는 근대화 과정의 산물이지만, 남북한 분단구조에 의해 더욱 왜곡되었고 심지어 생활영역으로까지 확대되면서 정치사회적 단층(斷層)으로 깊이 각인되어왔다. 그 사이 지방의 공동화(空洞化)와 함께 서울에 집중된 경제와 과잉인구로 한국 사회의 정치경제적 가치체계는 대부분 ‘서울-중앙’ 중심으로 구축, 그에 따라 지방(지역)이 저발전의 함정에 빠지면서 ‘서울 대 지방’, ‘지방(지역) 대 지방(지역)’의 갈등의 골이 한층 깊어졌다. 이러한 악순환적 균열구조의 극복은 국가체제의 개조 없이는 불가능하며, 여기서 ‘국가체제의 개조 = 연방제’로 고질적인 지역균열구조를 타파할 수 있다.

연방제는 민주적 구조 속의 정치적 통합을 가능케 하는 정치제도이다. 한반도 통일도 남한 사회의 정치사회적 균열구조를 타파할 수 있는 기회이며, 국가체제의 재구조화 또는 국가체제 개조의 역사적 계기가 아닐 수 없다. 코리아연방공화국은 대략 8개~13개 정도의 지방 정부를 포함하는 연방제국가체제이어야 한다.

남북한은 고전적이고 전형적인 연방제 국가의 역사적 경험과 연방 형성의 조건이 다르다. 더욱이 이념과 체제적 간격이 현격한 남북한 사이에 하나의 연방헌법 아래 국가적 통일성을 이루어 외교권, 군통수권 그리고 주요 내정권을 갖는 연방 정부를 수립하는 것은 결코 간단한 일이 아니다. 그럼에도 남북한 두 국가 상태인 분단체제를 극

북하기 위해 연방주의의 ‘통일성과 자율성’의 원리를 수용하면서 남북한 현실에 맞게 연방제의 변용을 통해 한반도의 평화와 번영의 틀을 구축할 수 있다. 따라서 한반도 통일은 민족공동체의 통합을 지향하는 가운데, ‘분권·자치’의 원칙이 구현되는 정치제도적 차원에서 접근해야 한다.

코리아연방공화국 창립은 헌법을 통해서만 가능하다. 이제 통일헌법이 마련되어야 할 시점이다. 이를 위해 먼저 남한에서 헌법 개정이 이루어져야 한다. 남한에서 헌법개정을 통해 통일코리아의 연방제 국가형태를 합의하고, 그 다음 통일과정에서 북한 주민들의 동의와 동참을 구하는 방식이다. 연방제 통일국가 헌법은 통일국가에서 북한 통치엘리트의 미래를 보장할 뿐만 아니라 북한 주민의 자주성과 자존심을 존중하는 통합 방식이라는 점에서 북한 통치엘리트층과 일반 주민들의 호응과 지지를 기대할 수 있다. 이 경우 통일은 북한 주민의 자발적 의사에 의한 ‘합의통일’이자 ‘합류통일’ 방식으로 이루어진다. 헌법 개정은 현 단계에서 통일코리아 즉, 코리아연방공화국의 연방제 국가형태의 원칙과 기본방향을 규정하는 수준이 합당하다.

I

II

III

IV

V



## Ⅱ. 북한체제의 변화와 통일 대비





# 1. 북한정세와 체제변화

## 가. 북한정세와 한반도의 미래

김정일 국방위원장의 건강이상설 이후 북한의 후계문제와 함께 북한체제의 변화가 큰 관심을 끌고 있다. 김정일의 건강과 후계구도의 불확실성으로 인해 북한의 권력엘리트 사이의 역학관계에 관심이 집중되는 한편, 1990년대 중반 주목을 받았던 북한의 급변사태 가능성도 다시 제기되었다. 북한은 김정일의 건강 이상과 후계 문제, 급변사태 가능성 등으로 가까운 장래에 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 그 변화는 북한체제 내부에 그치지 않고 남북관계와 한반도 통일에 큰 영향을 미치게 된다.

김정일의 후계구축과 경제발전 전략의 성공여부에 따라 북한이 현재와 같은 정치체제를 유지하면서 북한이 주장하는 강성대국으로 진입하든가, 아니면 북한지도부의 권력누수로 북한체제 전반에 동요가 발생하는 양상으로 전개될 수 있다. 북한의 변화가 어떤 경로를 밟느냐에 따라 통일이 앞당겨질 수도, 늦춰질 수도 있다. 북한이 2020년경 정상국가로 전환해 국제사회에 진입하여 체계적인 경제발전을 이룩할 수 있을 것인가, 아니면 체제내구력 저하와 주민들의 불만으로 인한 지도부의 통치력 상실로 체제유지에 실패하여 자체 몰락할 것인가는 현재 북한의 대내외 정책에 달려있다.

최근 북한의 권력구도 변화와 체제전반에서 나타나고 있는 현상은 향후 북한체제를 전망하는 근거가 된다. 북한은 김정일이 생존해 있는 한 통치구도에 큰 변화가 없을 것이며 권력투쟁은 발생하지 않을 것이다. 그러나 김정일 이후 북한이 순조로운 권력 이양에 실패하거나 경제난으로 북한 주민의 생활이 기본적 의식주를 해결하지 못하는

I

II

III

IV

V

상태에 처한다면 북한내부는 큰 소용돌이에 빠져들 가능성이 크다.

이 과정에서 한반도 주변국의 개입을 초래할 수 있어 한반도 정세가 혼미상태에 처할 수 있다. 향후 10년 간 북한은 많은 변화를 겪을 것이라는 점에는 별다른 이견이 없다. 이런 북한체제의 변화로 2020년 한반도 지형이 지금과는 완전히 달라질 가능성이 많다. 북한이 중국에 종속되는 국가로 남을 수도 있고, 남북한이 자유민주주의를 지향하는 통일국가를 형성할 수도 있다. 어떤 시나리오로 가더라도 한국은 통일을 대비하지 않으면 안 된다.

## 나. 체제변화 이론과 북한상황

체제변화에 관해서는 여러 가지 개념정의가 있다. 대표적인 것이 코르나이(Kornai)가 말한 고전적 사회주의체제를 기본으로 하여 그 이탈 정도에 따라서 ‘변화’(change), ‘개혁’(reform), ‘체제전환’(transformation 또는 transition)으로 규정하는 접근방식이다.<sup>29</sup> 사회주의체제의 변화를 연구하는데 사용하는 대부분의 용어는 이 개념 정의와 유사하다. 이런 개념정의를 바탕으로 체제 내 변화와 체제자체의 변화를 의미하는 체제 간 전환으로도 구분할 수 있다. 체제 내 변화란 체제가 놓여 있는 환경이 끊임없이 변함에 따라 새로운 환경에 적합한 형태로 변화하지만 체제의 속성은 유지되는 것을 의미한다. 체제 간 전환은 체제유지 기능이 한계에 부딪혔을 때 발생한다. 즉, 체제가 자기유지에 필요한 조절기능을 원활히 수행하지 못해 붕괴되거나 새로운 체제로 전환되는 것을 의미한다.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 360~365.

<sup>30</sup> 조민, 『평화통일의 기본방향과 추진전략』, p. 33.

북한 연구에서 사용되는 변화도 앞에서 언급한 분류를 대체로 따른다. 북한체제의 변화를 연구하기 위해서는 북한이 처해있는 특수한 상황과 여건을 이해해야 되는데, 김정일이란 1인의 지도자가 있는 한, 북한의 정책 변화는 별로 중요하지 않다. 황장엽은 북한에서 수령체제의 변화가 이루어지지 않는 상태에서 경제나 문화에서의 변화는 별 의미가 없기 때문에 “본질의 변화에 기초하여 현상의 변화 의미를 파악해야 할 것”이라고 주장한다.<sup>31</sup>

북한의 변화상황을 체제내구력 혹은 체제정통성 위기와 대안의 존재 여부에 관한 관점에서 보는 연구도 있다. 아담 쉐보르스키는 체제정통성의 위기보다는 대안세력이 존재할 때 정권이 교체되거나 체제가 변화한다고 주장한다. 그는 어떤 정권이든지 정권의 생존을 위해서는 정통성이나 지지 혹은 최소한의 목인이라도 필요하며, 정통성을 상실하면 그 정권은 반드시 붕괴한다는 정통성 상실이론을 비판한다. 즉, 정권의 안정성은 정통성이 아니라 보다 나은 대안의 존재 여부에 달려있다는 것이다.<sup>32</sup>

자신의 기대수준에 비해 그 결과가 만족스럽지 못하고, 자신의 노력에 비해 충분한 이익과 혜택을 향유하지 못했다고 생각하는 사람들이 다수를 형성한다고 해서 곧장 저항이나 혁명을 통한 정권붕괴를 시도하지 않는다. 일반적으로 한 체제의 변화가 이루어지기 위해서는 먼저 그 체제의 정통성에 위기가 발생해야 하고, 그 위기에 따른 대안이 반드시 있어야 주도세력들이 등장하고 혁명과 같은 권력대체 상황이 발생한다. 즉, 집단차원에서의 대안이 존재하고 있을 때에만 정치

<sup>31</sup>- 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』 (서울: 시대정신, 1999), p. 318.

<sup>32</sup>- Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 54~55.



사회 내에서 고립화된 개인들이 자신감을 갖고 정치적인 선택을 할 수 있기 때문에 사회 내의 대안세력이 조직화되기 전까지는 어떤 정권이든 결코 붕괴하지 않는다.

현재 북한 주민들은 외부사회에 대한 정보의 부족, 물자구입을 둘러싼 특권층과의 위화감, 북한 간부층의 부패상 등으로 상대적 박탈감을 현저하게 느끼고 있다. 그러나 북한 내 엘리트층이나 지식인, 관료들을 비롯한 북한 주민들이 모든 객관적인 조건이 완비되었다고 해서 반드시 저항을 하거나 체제에 등을 돌리지 않는다. 북한에서도 존재할 가능성이 있는 김정일 정권 비판계층이 침묵을 지키는 이유는 북한당국의 강력한 물리력과 함께 집단적으로 조직화된 대안이 없기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>33</sup>

또한 북한체제의 변화는 북한 이데올로기의 현실적응력 여부에서 살펴보아야 한다. 일반적으로 사회주의 국가는 핵심이데올로기와 실천이데올로기 혹은 하위이데올로기간의 관계가 원활하게 이루어질 때 지속된다. 중심과 주변부 벨트이론에 따르면 중심이데올로기를 보호하기 위해 주변부 이데올로기가 등장한다. 사회주의의 핵심이데올로기인 공산당의 지도와 사유재산 불인정 등을 유지하는 한, 실천이데올로기들이 어떤 이름으로 사용되더라도 체제자체가 변화했다고는 볼 수 없다.

북한에서는 사회주의를 유지하기 위해 60년 동안 실천이데올로기들이 많이 등장했다. 주체사상도 사회주의를 유지하기 위한 실천이데올로기이다. 실천이데올로기는 1990년대 들어와서는 붉은 기 사상, 선군사상이란 이름으로 등장했다. 선군사상은 김정일 시대를 개막하

---

<sup>33</sup> 이수석, 『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』 (국회 외교통상통일위원회 연구보고서, 2008), p. 14.

면서 사회주의 북한을 유지하기 위한 김정일 시대를 대표하는 실천이 테올로기인 것이다. 2009년 개정헌법에 김정일시대 사상인 선군사상을 국가의 지도이념으로 삽입하여 주체사상과 동일한 반열에 놓은 것도 이런 맥락이다. 북한은 선군사상이라는 실천이테올로기 없이는 체제가 유지되기 어렵기 때문이다. 따라서 2012년과 2020년에도 실천이테올로기의 작동여부가 북한체제 전망의 근거가 된다. 어쩌면 2020년에도 북한이 현재의 체제를 유지하기 위해서는 새로운 실천이테올로기를 생성, 발전시키고, 유지해야만 체제를 정당화시킬 수 있을 것이다.

한편 동구사회주의 체제전환의 유형과 시나리오에 대한 연구들도 우리의 관심을 끈다. 여기서 시민사회의 존재와 역할에 관한 연구를 주목할 필요가 있다. 공산주의 하에서 시민사회가 성장할 여력이 없었다는 점에도 불구하고, 소련 및 동구사회주의 국가의 체제전환 과정에서 나타난 시민사회의 역할은 매우 흥미롭다.<sup>34</sup> 사회주의체제의 붕괴사례들이 보여주듯이 시민사회의 국가에 대한 도전이나 저항이 천편일률적으로 진행되지는 않았다. 개별 국가가 처해 있는 역사적 상황과 사회적 성격, 그리고 당이나 국가권력의 견고성에 따라 정치체제의 변화 양식이 판이하게 전개되었다. 특히 집권세력과 저항세력 상호간의 전략적 선택에 따라 체제변화 양식이 다양하게 달라졌다.<sup>35</sup>

<sup>34</sup>- Giuseppe D. Palma, "Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural Change in Eastern Europe," *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (October 1991) p. 63.

<sup>35</sup>- 서진영, "탈사회주의에로의 다양한 길은 열려 있는가," 『사회주의의 위기와 생존 전략』 (서울: 고려대 아세아문제연구소, 1993), pp. 311~324; 동구혁명에서 각 국가의 개별적 사례에 관해서는 Peter Cipkowski, *Revolution in Eastern Europe*(John Wiley & Sons, Inc., 1991); Bernard Gwertzman and Michael T. Kaufman, *The Collapse of Communism* (The New York Times Company, 1990) 참조.

북한에서는 시민사회의 형성 자체가 불가능하므로 북한의 체제 전환 과정에서 시민사회의 역할을 기대하는 것은 어렵다. 북한의 체제 변화는 북한이 처한 대내외적 상황 즉, 대미관계, 남북관계, 경제상황 그리고 후계자 문제 등 다양한 변수들에 의해 결정될 것이다.

## 2. 북한체제 단기 전망

### 가. 후계체제와 권력기구 재편

현재 김정일의 3남 김정은이 후계자로 내정된 것으로 알려져 있다. 북한에서 후계내정은 북한내부의 권력이동이 시작되었다는 의미이다. 권력이동은 북한의 정치와 사회분야에서의 새로운 기구개편과 사회운동을 야기시킨다. 북한은 현재 2012년 강성대국의 문턱에 들어서기 위해 북한 내부의 체제정비와 북·미관계 개선, 경제발전 등을 추진하고 있다. 2차 핵실험도 핵을 보유하는 것이 후계체제의 안정에 훨씬 도움이 된다고 판단해서 나온 결과로 볼 수 있다.

또한 북한은 4월 중순에 시작된 ‘150일 전투’가 종료된 직후 다시 ‘100일 전투’를 이어가는 총 250일 전투라는 이전에 없던 장기간의 노력동원 운동을 전개하고 있다. 그만큼 북한의 내부 상황이 좋지 않다고 볼 수 있다. 북한은 2012년 강성대국의 목표를 달성하기 위해, 향후에도 ‘100일 전투’와 유사한 대중동원 운동을 통해 가시적 경제성과를 내는데 몰두할 것으로 예상된다. 북한이 2012년 강성대국의 문턱에 진입하는 것이 성공할 경우, 후계자 김정은의 업적으로 선전하려 할 것이다.

후계자는 어떤 방식으로 어떤 조직을 통해 등장할 것인가? 북한에서 중요 정책에 대한 최종결정권은 김정일에게 있지만 김정일의 정책

을 뒷받침하는 부서는 당중앙위원회의 각 전문부서들이다. 특히 당의 2대 기간조직인 조직지도부와 선전선동부의 역할이 북한권력 구조에서 매우 중요하다. 김정일은 60년대부터 조직지도부와 선전선동부에서 차근차근 단계를 밟아서 경력을 쌓고 자신의 인맥과 지휘체계를 구축했지만, 지금의 후계자에게는 김정일의 물리적 나이와 건강이상으로 후계수업을 받을 만한 충분한 시간이 없다.

김정일의 후계자는 단기간에 이 두 개의 조직을 활용, 통치하려 할 가능성이 크다. 후계자로 내정된 김정은은 먼저 당 조직지도부 부부장 및 선전선동부 부부장 직책을 갖고 북한의 당과 정부를 통치할 것으로 보인다. 이후 제1부부장 자리를 차지할 것이다. 북한의 당조직에서 제1부부장은 때로는 부장보다 더 김정일의 신임을 받는 경우도 있어 권한이 막강하다. 이는 김정일의 측근정치의 영향으로 발생한 북한만의 특수한 현상인데, 부장과 제1부부장을 각각 배치하여 상호 견제케 하는 동시에 김정일에 대한 충성심을 경쟁시키는 방식이다. 특히 당 조직지도부 제1부부장은 일반 당비서나 부장보다 더 큰 권력을 향유하고 있다. 조직지도부 부부장은 몇 십 명이 있으며, 제1부부장은 현재까지 리제강, 리용철, 김경옥 등 3명으로 알려져 있다. 김정은이 네 번째 제1부부장에 취임하여 북한 내 권력기반을 다지고 김정일 유고시 조직비서에 취임하는 시나리오도 생각할 수 있다.

후계체제에서는 국방위원회가 주목될 것이라는 점은 2009년 개정된 북한 헌법에서 잘 드러난다. 원래 국방위원회는 김일성 주석부와 같은 상징적 수뇌기구로서 북한 내 전반적인 당·정 분야의 업무까지 총괄할 수 있는 부서는 아니다. 또한 국방위원회는 군인과 군 관련 인사들로 구성되었기 때문에 북한체제를 대표할 수가 없다. 그동안 국방위원회의 위상과 역할의 강화는 김정일이 국방위원장이었기 때

I
II
III
IV
V

문에 가능했다. 따라서 현재의 국방위원회 체제로서는 김정일 이후 북한정치에 대한 영향력을 발휘하지 못하므로 김정일의 후계자를 위해 대대적인 권력기관의 정비가 필요하다.

김정일로서는 본인 사후 북한정치에서 헌법기관의 중요성을 인식하고 있을 것이다. 김정일의 후계자는 당기구의 권력 장악 못지않게 헌법기구에서의 권력 장악도 염두에 두어야 한다. 2009년 4월 개정된 헌법은 이런 정치적 필요에서 나온 것으로 보인다. 국방위원장의 권한과 역할이 새로 삽입되었으며, 국방위원회의 권한이 이전보다 더 강화되었다. 개정헌법에 따라 국방위원회가 북한체제를 통치하는 공식적 기구로 그 위상이 높아진 것이다. 국방위원장과 국방위원회의 임무와 권한강화는 권력행위의 제도화를 추구한 것으로서 후계문제와 연관된다. 김정일의 후계자 구축 과정에서 발생할 혼란을 방지하여 후계자가 국방위원회를 통해, 특히 국방위원장직에 취임해서 통치할 수 있는 근거를 마련한 것으로 판단된다.

후계자로 내정된 김정은은 헌법기관에서의 위상 확보를 위해 국방위원회 위원직을 보유할 가능성이 높다. 그는 당에서의 지위 획득과 함께 국방위원직을 보유하고, 이어 국방위원회 부위원장 직책을 동시에 가질 수도 있다. 정상적인 사회주의체제에서는 국방위원회의 강화가 이론상 불가능하지만, 북한은 선군정치를 통치이데올로기로 내세우고 있어 군이 통치전면에 나서는 것을 정당화시키고 있다. 2012년까지 국방위원회는 그 역할이 계속 확대되어 공식적인 북한권력의 중심기구가 될 것으로 예상된다.

물론 북한체제에서 통치의 중심체는 여전히 당이다. 후계체제 구축은 당기구의 정상화와 함께 이루어질 가능성이 많으므로 기존의 유명무실했던 당 정치국의 복구도 예상된다. 그리고 군에 대한 당 우위의

원칙에는 변함없을 것이다. 실제로 당과 국방위원회는 대립적, 경쟁적 관계가 아닌 상호보완 관계이다.

한편 김정일의 후계자가 누구인가에 못지않게 3대 세습으로 가는 과정에서 누가 권력을 장악할 것인가도 북한체제의 변화에서 중요하다. 장성택 당 행정부장과 김영춘 인민무력부장을 비롯한 북한지도부 내 권력엘리트들이 3대 세습 구축과정에서 갈등, 협력, 긴장관계를 구성하면서 향후 권력관계가 다양하게 변화될 수 있다.

후계 내정에도 불구하고 북한의 권력구도 전망에 관해 3대 세습이 무난히 이루어질 것인지는 의문이 많다. 후계체제의 성립과 지속은 김정일의 물리적 생명에 달려있다. 다른 한편, 김정일은 마지막까지 후계자에게 권력을 완전히 이양하지는 않을 수도 있다. 김일성과의 공동통치 경험이 있는 김정일은 비록 아들이라 할지라도 권력을 양분하면 급격하게 권력의 추가 이동할 수 있다는 점을 잘 간파하고 있기 때문이다. 이런 점에서 후계자에게 권력을 단계적으로 넘겨준다고 할지라도 마지막까지 군권은 김정일 자신이 보유할 가능성도 있다.

## 나. 2012년 상황전개와 통일지향

북한체제의 변화를 야기하는 변수들에 관한 견해는 대체로 비슷하다. 다만 특정 상황에서 어떤 변수가 좀 더 강력하게 작동될 것이라는 정도의 입장 차이가 있다.<sup>36</sup> 2012년 상황전개에 영향을 미치는 변수

<sup>36</sup> 북한 내 권력변동의 변수로 김정일의 건강상태, 대체세력의 존재와 도전, 주변국의 대북정책과 개입, 경제난을 들고 있는 입장으로는 전봉근, “북한의 권력변동 시나리오,” 『주요 국제문제 분석』 (서울: 외교안보연구원, 2008.9), pp. 124~127; 사회적 불만의 강도와 표출양상, 권력엘리트 내부에서의 갈등양상과 정권의 안정성정도, 외부환경적 요인 등을 언급한 글로서는 서진영, “북한의 급변사태의 유형과 대응방안,” 『평화연구』, 6호 (서울: 평화연구소, 1997), p. 154 참조.



들을 보자. 제일 큰 변수는 김정일의 건강이상과 후계구도이다. 김정일의 건강이 급속도로 악화되면 북한권력층 내부의 의사결정에 혼란이 초래되어 체제변화가 발생할 가능성이 높다. 물론 북한체제의 특성상 김정일이 중태에 빠지더라도 생존해 있는 한, 북한의 수령체제는 그대로 유지될 것이다.<sup>37</sup>

김정일이 생존해 있는 상태에서 3대 세습으로 후계구도가 안착되면 북한은 현재의 수령 유일체제를 그대로 유지할 것이다. 김정일이 후계체제를 제대로 구축하지 않고 사망하거나 사망과 유사한 유고 상태에 처할 경우, 3대 세습 구축은 어려움에 처할 것이다. 3대 세습 구축 과정을 둘러싸고 군부, 당료, 김정일 측근 비선그룹들 사이에 갈등이 발생하면 북한 내부는 권력투쟁 상태에 처하게 된다. 권력투쟁으로 인한 내분 발생이 심각해지면 급변사태를 초래할 수 있다. 그러나 2012년 경에는 김정일 유고상태가 도래하지는 않을 것으로 예상된다.

둘째, 국제사회와의 관계이다. 북한이 핵을 포기하지 않고 도발적 행동을 계속한다면 국제사회의 대북제재가 강화되고 북한의 경제난은 더 심각해질 것이다. 이로 인해 북한의 체제내구력이 과거보다 더 저하되면서 주민들의 탈북사태도 증가일로에 처하게 된다. 대북제재가 강화되면 북한 정권이 필요로 하는 물품의 금수조치가 뒤따르고, 이로 인해 김정일의 충성유인용 특전적 재화 부족현상이 초래될 것이다. 재화의 부족은 특전과 특권을 쟁취하려는 갈등을 심화시키고, 그 결과 권력층내 파벌이 형성되어 소외파벌의 반정권화 경향을 낳을 수도 있다.<sup>38</sup> 그리고 현재와 같은 북·중 우호관계의 지속 및 북·미관

---

37. 현성일, “북한의 권력구조변화 가능성과 한반도 평화,” 평화문제연구소 학술회의 발표문 (2008.10.27), pp. 19~20.

38. 조민, 『평화통일의 기본방향과 추진전략』, p. 54.

계 정상화 여부도 북한체제의 변화에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 엘리트층과 주민들의 의식구조이다. 지난 반세기 동안 북한 주민의 체제에 대한 충성심은 놀라울 정도로 강하다. 특히 90년대 ‘고난의 행군’을 겪으면서도 김정일에 대한 충성의 분위기와 행동들은 여전했다. 그러나 현재와 같은 경제난을 향후 몇 년간 겪으면서도 북한 주민들이 당과 지도부에 대해 충성심을 유지할 지는 의문이다.

넷째, 북한지도부의 장악력과 통제력, 위기관리 능력이다. 즉, 북한의 지도부가 과거에 했던 방식으로 북한 주민들을 계속 통치할 능력을 갖고 있을 것인가의 여부이다. 2012년 북한이 강성대국의 문턱에 들어서려면 일정한 정도의 북한 주민들의 요구사항을 수용하고 경제 발전을 이룩해야 한다. 주민들의 기대 수준과 지도부의 대응이 일치하지 않을 경우 주민들의 불만이 점증되어 소극적 태업이 발생할 가능성도 있다.

2012년 경 북한체제가 어떻게 변화되고 달라질 것인가? 앞에서 언급한 북한체제의 변화를 야기하는 변수들에 따라 여러 형태의 시나리오가 나올 수 있다.<sup>39</sup> 대체로 세 가지 시나리오 즉, 현상유지 상황, 위기구조 상황, 그리고 내파 상황 가운데 하나가 될 것으로 예상된다.

### (1) 현상유지 상황

김정일의 권력에 별 다른 이상이 없는 상태에서 3대 세습 체제가 어느 정도 구축되고, 대외관계에서는 북·미관계가 개선되어 체제가 안정되는 상황이다. 핵협상이 타결되고 국제사회의 제재가 완화되고

<sup>39</sup>- 김정일 후계자의 순조로운 계승, 후계과정에서의 경쟁, 계승의 실패 등에 대한 연구로, Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” *Council Special Report*, No. 42 (January 2009) 참조.

I
II
III
IV
V



이후 북·미관계가 개선되면 북한 내 시장경제의 일부 도입과 북한의 국제사회의 진입이 가능해진다. 북한이 국제 금융질서에 편입되고 국제사회의 규범을 따르게 되면, 북한체제는 일부 개혁·개방으로 나아가는 정책전환이 불가피하다. 즉, 북·미관계 개선으로 북한은 체제보장을 받을 수는 있지만, 다른 한편으로는 불가피하게 북한 내 경제사회의 변화가 초래될 수 있다.

그렇기 때문에 북한으로서는 미국과의 전면적인 경제사회 교류를 진행하지 않고 정치군사적 측면에서 양국 간의 쟁점들을 해결하려 할 것이다. 이 시기에 북한내부는 김정은 후계구도가 가시화되면서 김정은 관련 각종 선전선동 구호가 이루어지고 우상화를 위한 문건들이 출간될 것이다. 북한 주민들은 북한체제의 급격한 변화에 대한 기대를 접고 3대 세습을 사실상 인정하면서 김정은 시대가 김정일 시대보다는 생활환경이 좋아질 것이라는 기대감하에 현실순응적 태도를 보일 것으로 예상된다.

## (2) 위기고조 상황

2012년까지 북핵문제가 제대로 해결되지 않아 북·미 간 대결구도가 지속되고 미국을 비롯한 국제사회의 대북압박이 거세지면서 북한의 경제력이 심각할 정도로 피폐해지는 경우이다. 이 상황은 김정일의 건강과 맞물려 북한의 통치체제의 이완을 가져올 수 있다. 만일 김정일의 건강이 정상적인 상태라면 북·미 간 대결이 오래 지속되더라도 북한체제에 별다른 영향을 미치지 못한다. 북한은 외부의 압력이나 고립에 대해 일정기간 견딜 수 있는 내성이 있기 때문이다.

그러나 김정일이 뇌졸중으로 쓰러진 이후는 다르다. 김정일의 건강에 언제 다시 이상이 올지 모르기 때문에 김정일로서는 북·미관계 진

전을 빨리 매듭짓고 자신의 후계자에게 안정된 북한체제를 넘겨주려 할 것이다. 그렇지만 북핵문제 해결 과정에서 검증 문제가 제대로 해결되지 않아 북·미관계가 악화되면, 북한은 전면적인 대결을 선포하면서 대외 강경정책을 구사할 것이다. 이로 인한 국제사회의 점증하는 대북제재로 북한경제는 급속하게 하락할 것이다. 따라서 이 상황에서는 2012년 북한이 목표로 삼는 ‘강성대국의 문턱’에 이르는 것이 힘들며 체제내부의 위기가 가속화될 것으로 예상된다.

### (3) 내파 상황

북한 내부에서 촉발된 원인으로 인해 북한이 변화되는 상황이다. 즉, 북한 내부에서 심각한 경제난과 대형사고로 북한 스스로 혼란을 수습할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 물론 이 상황은 흔히 말하는 급변사태와는 다르다. 급변사태는 북한정권의 몰락을 재촉할 정도로 그 정도가 심하나, 여기서 언급하는 상황은 정권이 유지되면서 다만 ‘혼란상황’을 해결하기 위해 국제사회의 도움을 필요로 하는 정도이다. 예컨대 식량난, 자연재해, 전염병 확산으로 인한 의료대란, 2004년 용천폭발사고나 1986년 우크라이나의 체르노빌 원자로 사고와 같은 대형 산업재해 등이 해당된다. 이런 사고로 북한은 국제사회의 지원을 요청할 수밖에 없고, 내부적으로도 유화정책을 전개할 수밖에 없을 것이다.

2012년 북한체제의 향방은 북한이 어떤 대내외 정책을 선택하는가에 따라 달라진다. 북한이 지금과 같은 대외 강경정책보다는 미국을 비롯한 국제사회와의 조화를 도모한다면 북한은 큰 혼란없이 현재의 체제를 유지하면서 세습후계체제 구축으로 나아갈 것이다. 물론 북한 지도부 내 강경파가 주도권을 잡아 핵실험이나 장거리 미사일과 같은

I
II
III
IV
V

도발행위를 계속할 가능성도 있다. 이럴 경우, 국제사회의 고립을 자초하여 북한의 장래는 매우 어두울 것이다.

대체로 북한이 2012년까지 미국과의 대결을 지속할 것으로 보이지는 않는다. 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재가 예상보다 강력한데다가 러시아와 중국마저도 대북제재에 동참함으로써 북한의 고립화가 심화되었다. 현재 북한은 외화 부족과 경제적 곤란으로 체제의 기본적 운영도 힘들 정도이다. 또한 북한으로서는 장거리 미사일 발사와 핵실험 등으로 새로운 군사기술을 축적했으므로, 대외강경정책을 구사할 이유가 없다.

최근 북한의 대외유화정책은 이러한 상황을 반영한다. 향후에도 북한의 대외정책은 평화공세 정책으로 전개될 것이다. 따라서 ‘현상 유지 상황’이 2012년 북한체제 전망에 더 적실성이 있을 것으로 예상된다. 2012년 김정일이 건재하고 있는 한 북한에서의 정치적 변화를 기대하기는 어렵다. 다만 권력구도에서 후계자 중심으로 권력재편이 발생할 것으로 보인다. 그렇다고 후계자 중심으로 세대교체를 한다는 의미는 아니다. 후계자를 보위하는데서 충성스러운 노장파와 실무를 관장할 수 있는 소장파들을 적절하게 배합하여 배치할 것으로 보인다.

결론적으로 2012년 경 북한은 앞에서 언급한 김정일의 건강 이상으로 유고상황이 발생하지 않는 한, 김정일의 권력에 별 다른 이상이 없고 현재의 북한체제가 그대로 현상 유지될 것으로 보인다. 김정일이 추구하는 세습체제가 제대로 구축되고, 북·미관계도 개선되어 체제가 안정적으로 자리잡는 상황이다. 후계구도가 김정일의 후견 하에 무사히 안착하는 초기 단계에 접어들게 된다. 그럼에도 이 시기 북한은 일부 개혁·개방 정책을 취하지 않을 수 없다.

### 3. 북한의 돌발상황 전망

#### 가. 급변사태 발생 가능성

급변사태는 권력관계의 변동에서부터 시작된다. 2012년 이후 북한에서는 김정일이 존재하지 않을 가능성이 많다. 김정일의 유고상황에서는 김정일이 존재하는 것을 전제로 한 기존의 북한체제 전망과는 달라야 한다. 김정일 이후 북한은 군부쿠데타와 같은 권력지도부의 변동, 주민 소요와 폭동, 대량학살, 대량난민 발생과 같은 북한 내 급변사태가 발생할 개연성이 있다.

김정일의 유고는 북한의 새로운 지도부의 등장을 의미하며, 어떤 세력이 등장하는가에 따라 체제전환의 유형이 달라질 것이다. 포스트 김정일 시대 권력구도의 안착여부에 따라 급변사태의 가능성이 높아지든가 낮아질 것이다. 물론 후계체제가 김정일 생존 시 안정화되면 급변사태가 발생하지 않을 가능성도 있다. 포스트 김정일 시대의 권력 구도에 관해서는 세습체제, 군부중심의 집단지도체제, 군부 내 실력자에 의한 타 세력제압을 통한 1인 부각 등으로 예상할 수 있다.

(1) 첫 번째 상황은 3대 세습체제의 형성이다. 그러나 김정일의 연령과 경력의 일천함으로 인해 김정일 와병 이후 중요한 역할을 한 장성택의 후견체제가 성립되는 상황이다. 장성택은 한때 실각했지만 2006년부터 북한권력층에서 김정일 다음가는 역할을 수행하고 있다. 김정일을 대신하여 북한내부의 흐트러진 기강을 바로잡고 북한의 주요 정책결정을 충분히 수행하고 감당할 능력이 있다면, 김정일은 3대 세습을 위해 그에게 상당한 권력을 위임할 수 있다. 2009년 4월 장성택의 국방위원회 위원 임명은 당·정 뿐만 아니라 군의 정책결정에도 깊이 관여시키려는 김정일의 의도가 내재해 있다. 그의 임명은 후계

I
II
III
IV
V

체제와 밀접한 연관을 맺고 있는 것이다. 당과 행정뿐만 아니라 군마저도 그를 통해 지시하고 관리시켜 후계체제에 대해 군부의 반발이 나타날 경우, 이를 무마시키기 위한 것으로 판단된다.

장성택이 자신에게 위임된 권한을 남용하지 않고 국방위원으로서, 당 행정부장으로서의 역할을 잘 수행하여 그에게 믿고 맡길 수 있다는 신뢰가 쌓인다면 김정일은 다른 중요한 직책을 맡길 수도 있다. 김정일 이후 권력구도에서 후계자가 조직지도부 부장이나 조직비서가 되기에 경험이 부족하다면, 일단 장성택이 조직지도부 부장에 취임할 가능성도 배제할 수 없다. 그래서 일정시기 동안 장성택 부장, 김정은 1부부장 체제로 북한정국이 운영될 수 있다.

(2) 다음으로 군부를 포함한 집단지도체제의 등장도 생각해볼 수 있다. 김정일 시대 정치이데올로기이자 사회통제 방식인 선군정치로 그 역할이 강화된 군이 전면에 등장하여 포스트 김정일 시대 북한정국을 수습하는 상황이다. 군이 물리력을 사용하여 정권을 장악하는 것이 군부쿠데타인데, 이중삼중으로 감시하는 북한체제에서 군부쿠데타는 현실적으로 불가능하다. 따라서 김정일 이후 군을 비롯해 당과 정부의 집단지도체제 형태로의 등장이 가능하다. 세습 후계자 김정은을 상징적 지도자로 놓고 당·정·군의 고위간부들이 집단지도체제를 구성하는 것도 가능할 것이다. 그러나 수령유일체제가 완전히 사라지지 않는 한, 북한에서 집단지도체제는 힘들다. 집단지도체제는 과도기적 현상이라고 볼 수 있다.

(3) 군부나 당의 실력자에 의한 타 세력제압을 통한 1인 지배자의 등장이다. 당·정·군의 엘리트들이 포스트 김정일 시대 초기에는 상호 협력을 할 것이다. 그러나 권력은 집단지도체제보다는 한 사람의 유력자에게 집중될 가능성이 많다. 특정집단에서 두각을 나타낸 인물이

결국은 북한의 권력을 장악할 것으로 예상된다.

김정일 이후 북한은 과도체제를 구성하여 일시적으로 북한을 통치할 기구와 사람을 선정할 것이다. 이 과정에서 북한체제는 앞에서 언급한 세 가지 상황 중 어느 특정한 상황에 직면할 것이다. 그러나 정치엘리트들간에 권력구도의 합의가 이루어지지 않는 경우는 바로 급변사태로 전이될 가능성이 높다.

## 나. 급변사태의 영향

### (1) 대내적 영향

급변사태로 북한은 내부적으로 큰 변화를 겪게 된다. 그 중에는 북한의 개혁·개방을 유도하는 긍정적 변화도 있는 반면, 북한이 정상적 체제를 유지할 수 없게 만드는 변화도 있다. 첫째, 급변사태는 무엇보다 권력내부의 갈등으로 인한 정치적 혼란을 초래한다. 김정일의 후계체제가 제대로 안착되지 못하고 김정일의 유고가 이루어졌을 경우, 김정일의 직계가족은 배제되고 국방위원회 중심의 집단지도체제나 당 중심의 지휘체제가 구축될 가능성이 높다. 이 와중에 권력층 내부의 반발과 권력압투가 가중될 것으로 예상된다. 특히 당과 군부간에 후계자 옹립을 중심으로 권력 갈등이 나타날 수 있다.

또한 체제모순에 대해 자각한 엘리트들이 소요사태 발생시, 이에 대한 처리를 둘러싸고 강경파와 온건파로 대립될 것이다. 북한 내 반체제 지하조직은 존재하기 어렵고 존재하더라도 정권을 교체하거나 체제를 전환하는데 역량이 부족하다. 다만 반체제 조직이나 대중소요를 둘러싼 처리방식을 놓고 집권엘리트 내부의 균열을 초래할 수는 있다.

I
II
III
IV
V

둘째, 군부의 등장이다. 과도정부의 등장으로 인한 혼란기에 부정 부패 만연과 이로 인한 생필품부족 현상이 발생하고, 이는 내란과 폭동의 도화선으로 이어질 가능성이 많다. 북한 내 에너지 부족으로 전기와 교통시설이 마비되고 사회가 혼란에 빠지는 등 치안이 마비될 경우 군의 등장 가능성이 한층 높아진다.

또한 미국과의 관계 등 대외관계가 북한정치에서 많은 비중을 차지하고 있는 정세에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기 등을 관리하는 군부의 비중은 더 커질 것이다. 북한 군부의 등장은 일견 북한의 강경 정부가 들어서는 것으로 볼 수 있지만, 한편으로는 기존의 당 중심의 국가체제에 변화가 발생한다. 즉, 80년대 폴란드의 군사 쿠데타로 군부사회주의가 수립되었듯이 북한에도 군부사회주의가 수립될 가능성을 배제할 수 없다.

셋째, 북한지도부의 대남강경 도발이 발생할 수 있다. 앞에서 언급한 부정부패로 인한 주민들의 불만이 증대되고,<sup>40</sup> 전염병 발생과 같은 비상위기가 발생했지만, 의료장비와 약품 부족으로 많은 주민들이 치료받지 못하고 방치되는 상태가 지속되면 소요사태가 발생할 가능성이 높다. 또한 개혁·개방 요구 및 정부정책에 반발하는 대규모 태업, 파업이 발생할 가능성도 있다. 이런 상황에서 북한 집권층이 내부의 소요사태를 억누르고 불만을 밖으로 돌리기 위해 한반도에서 국지전을 도발할 수 있다.

넷째, 대량학살 사태와 이로 인한 북한정권의 붕괴가능성이다. 북한 주민들 사이에 생존권에 대한 요구가 커지면서 조직적 시위 발생도 가능하다. 시위발생으로 전체 주민의 20%인 핵심계층의 동요가

---

<sup>40</sup> 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안,” 『북한의 급변사태와 우리의 대응』 (서울: 한울, 2007), pp. 95~96.

일어난다. 또한 북한 주민을 직접 통제하는 지역당 비서, 국가보위부 요원, 인민보안원들은 북한 주민의 소요에 대해 진압을 하지만 한편으로는 두려워한다. 이들의 불안감은 지도부의 동요로 이어지며, 주민 시위나 소요를 놓고 지도부 간에 강경과 온건의 입장대립이 발생한다. 지도부의 의견대립은 정권 붕괴의 서막이다.

주민소요에 대한 대응으로 지도부가 대량학살을 자행하게 되면 국제사회의 개입을 초래하는 한편, 후에 책임규명 문제가 발생하므로 당과 군대의 하부조직에서는 학살지시를 거부할 가능성이 있다. 대량학살 이후 일부 군인들의 이탈이 초래되며, 일부 주민들의 무장화가 이루어질 수도 있다. 주민소요가 전국적인 현상으로 전개되면 군부 중 개혁적 성향을 지닌 지역 사령관급이나 평양 주변 군 부대장들이 중립적 태도를 취할 가능성도 있다. 따라서 북한지도부의 일선 당과 행정부서에 대한 권력행사가 불가능한 상황이 초래된다.

## (2) 대외적 영향 : 급변사태의 국제문제화

북한에서의 변화는 북한 자체에서 끝나는 것이 아니라 국제문제화될 가능성이 많다. 북한의 급변사태 발생 시 북한 내 치안을 성공적으로 유지하기 위해서는 인구 1,000명 당 5~10명의 병력이 요구될 경우, 2,300만 북한 인구에 최대 46만 명의 병력이 요구된다는 분석도 있다.<sup>41</sup> 이 경우 한국과 미군만으로는 이런 사태에 대응하는게 불가능할 수 있으므로 국제공조가 불가피하다. 급변사태 발생 시, 대외적으로 영향을 끼치는 사안은 다음과 같다.

<sup>41</sup>- Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," pp. 21~22.

I
II
III
IV
V



첫째, 핵과 대량살상무기(WMD)의 관리이다. 북한에서 급변사태로 핵과 대량살상무기의 관리가 제대로 되지 않아 외부로 유출될 경우, 국제사회에 엄청난 영향을 미친다. 가장 민감하게 반응할 국가는 미국이다. 북한이 붕괴하는 경우에 미국의 최우선 관심사는 북한의 핵, 생화학, 미사일 시설의 위치를 확인하고 통제하는데 있다.<sup>42</sup> 미국으로서는 북한의 대량살상무기에 대한 통제를 책임질 세력이 없는 상황이 발생해서 북한의 대량살상무기가 테러세력이나 이란, 시리아 등 제 3국으로 유출되는 경우가 최악의 상황이다. 핵무기 통제만을 놓고 볼 때, 미국은 김정일 정권의 붕괴가 김정일체제 유지보다 더 위험할 수 있다고 본다.

북한 내 혼란 상태에 대한 미국의 개입은 전면적인 군사개입보다는 핵무기와 핵물질을 확보하는 특수작전에 국한할 가능성이 많다. 이는 김정일의 유고를 비롯한 북한 내 위기사태가 발생했을 때 북한 전역에 배치돼 있거나 저장된 핵무기와 핵물질, 생화학무기 등을 확보하고 보관하는 일련의 군사 임무를 미국이 주도적으로 수행하겠다는 의미로 해석된다.<sup>43</sup> 특히 북한에는 탄도미사일과 함께 6개 내지 8개로 추정되는 핵무기 및 핵 물질, 4,000톤의 화학무기, 생화학무기 등이 있어 북한 붕괴 시 이들 무기의 위치를 파악하고 확보하는 것이 가장 시급한 문제이다.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>- Derek Mitchell et al., *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (CSIS, August 2002), p. 6.

<sup>43</sup>- 미국은 유엔을 통해 해결하려 하나 상황이 급박하거나 유엔에서 중국이나 러시아의 반대가 가시화될 경우, 한·미연합의 예방적 자위권을 행사하려 할 수도 있다. 신범철, “안보적 관점에서 본 북한급변사태의 법적 문제,” 『서울국제법연구』, 제 15권 1호 (2008), p. 89.

<sup>44</sup>- Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea,” p. 23.

중국 역시 북한의 핵무기에 관해 우려하는 국가이다. 중국 전문가들은 북한 급변사태 시 북핵 통제력이 상실될 가능성이 크며, 핵 위협의 심각성을 고려하여 중국은 UN이나 국제사회의 승인없이 단독으로도 개입할 수 있다는 주장을 전개한다. 이는 핵관리 부재 시 핵폭탄이나 핵물질을 확보하고 북·중 국경 가까이에 있는 북핵 시설에 대한 공격으로 발생하는 핵오염을 청소하기 위한 ‘환경통제임무’라고 주장한다.<sup>45</sup> 핵처리 기술력을 갖고 있는 중국은 급변사태 시 북핵 시설들을 해체하는 것을 도울 수 있는 기술능력을 갖고 있으며, 원자로 건설, 핵폐기물 처리, 액체연료 대륙간 탄도미사일의 개발 분야 등에서의 협력적 위기감소 활동에 대한 중국의 경험이 유용하게 쓰일 수 있다고 주장한다.<sup>46</sup>

둘째, 북한 주민의 대량탈북사태가 초래할 한반도 주변의 불안이다. 90년대 식량난 이후 북한당국은 주민이동에 대한 통제를 완화시키면서 탈북자 문제가 발생하였다. 김정일의 유고 이후 권력투쟁이나 북한체제의 붕괴로 북한 당국의 주민통제력이 사라지면 북한 주민들의 대량탈북 문제는 이전과 비교할 수 없을 정도로 심각한 국제적 문제가 된다.

대량탈북사태로 중국국경, 동서해상과 비무장지대를 통한 대규모 북한난민이 유입될 가능성이 높는데, 미국은 정전협상의 당사자로서 비무장지대를 개방하는 문제에 직면할 것이다. 미국이 한국과 함께 북한의 피난민에게 비무장지대의 국경개방을 허용하면, 이는 중국에

<sup>45</sup>-Bonnie Glaser, Scot Snyder, John S. Park, *Keeping an Eye on an Unruly Neighbor*, USIP and CSIS Joint Working Paper (January 3, 2008), p. 19.

<sup>46</sup>-Joel S. Wit & Jon Wolfsthal & Choong-suk Oh, “The Six Party Talks and Beyond: Cooperative Threat Reduction and North Korea,” *A report of the CSIS International Security Program* (December 2005, CSIS), p. 40.

계 미국이 한국과 함께 북한의 흡수통일을 시도하고 있다는 강력한 신호로 인식되어 중국의 반발을 불러일으킬 수 있다. 중국 역시 북한 급변사태 발생 시, 북한의 체제안정을 위해 국경을 폐쇄할 것이지만, 북·중 양국 간 1,300km가 넘는 국경선으로 인해 국경폐쇄 등을 통한 난민유입 저지가 성공적으로 달성될 수 있을지에 대해서는 스스로도 자신감이 부족한 상황이다.<sup>47</sup>

셋째, 북한내 대량학살 사태이다. 그동안 인도적 문제에 대해 국제사회가 개입할 수 있는 지에 대해서는 논란이 되어왔다. 일반적으로 국내문제에 대해서는 유엔이 간섭을 할 수가 없다. 국내문제를 유엔 현장이 정한 해결 방법, 즉 총회나 안보리의 심사와 분쟁해결을 위한 권고 당부를 회원국에 요구하는 것도 허용되지 않는다.<sup>48</sup>

그러나 국내문제지만 필요에 따라 유엔이 개입할 수 있는 근거는 있다. 바로 유엔 헌장 2조 7항과 유엔 헌장 7장이다. 2조 7항에서 국내문제 불개입 원칙은 유엔 헌장 7장에 의한 강제조치의 적용을 배제하는 것은 아니라고 한다. 7장은 국내문제라도 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위의 단계로 발전되면 유엔 안보리는 강제조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 유엔의 합법적 개입이 제도적으로 보장되어 있는 것이다. 북한내 대량학살 사태가 발생할 경우, 국제사회는 어떤 방식으로 개입할 것인지를 논의할 것이다.

---

47. 박병광, “북한 급변사태와 중국의 입장,” 『동아시아 브리프』, 제3권 4호 (2008), p. 110.

48. 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할,” 『국제법연구』, 6권 2호 (국제법연구원, 1999), pp. 379~382.

## 다. 급변사태와 통일대비

김정일의 후계자세습 과정에서 예기치 못한 북한체제의 변화가 발생할 수 있다. 북한체제의 변화 양상에 따라 경착륙과 연착륙으로 대별된다. 북한의 경착륙이란 민중폭동, 군부쿠데타, 내란으로 북한체제 내부가 대혼란에 빠지면서 북한체제가 붕괴되는 상황을 의미한다. 즉, 북한이 스스로 그 혼란을 극복하지 못하면서 외부의 정치군사적 개입을 초래하여 북한정권의 향방을 전혀 가늠할 수 없는 상황이다. 북한체제의 붕괴는 한반도 통일의 기회일 수도 있으나 오히려 대량살상행위, 대남도발로 인한 위기가 초래되어 한반도의 운명이 돌이킬 수 없는 비극적 상황에 처할 수도 있다. 따라서 북한의 연착륙을 위한 여건을 마련해야 한다.

### (1) 연착륙

북한의 연착륙이란 북한정권 스스로 순조로운 권력이양에 성공하거나, 위기가 발생했지만 그 위기를 수습하고 안정된 통치를 할 수 있는 일련의 과정과 결과를 의미한다. 과정적 측면에서 연착륙을 본다면 내란, 폭동, 군부쿠데타 등이 발생했지만, 그 혼란의 규모를 최소화하면서 조속히 수습하여 정상적인 체제로 복귀하는 경우를 의미한다. 또한 그 과정에서 핵을 비롯한 대량살상무기가 안전하게 보호되고 대량난민이나 유혈사태가 발생하지 않거나, 유혈사태가 발생했다라도 그 피해가 최소한도로 축소될 경우에 해당된다.

결과론적 측면에서는 세 가지 경우를 연착륙이라고 할 수 있다. ① 김정일의 후계자나 군부 혹은 당의 측근들이 김정일 사후에 공식적으로 권력승계가 이루어져 북한의 현 체제가 유지되는 상태이다. ② 급

I
II
III
IV
V

변사태가 발생했으나 지금의 북한 고위인사들이나 군부가 권력을 장악하여 과거와 크게 다름없이 북한을 통치하는 상태이다. ③ 사회주의체제는 유지하지만 현재의 수령통치체제에 변화가 일어나는 상태이다. 급변사태를 겪거나, 혹은 급변사태를 겪지 않고 북한에서 권력을 장악한 세력이 일정한 변화 요구를 받아들여 김정일과 다른 통치행위와 경제사회적 운영방침을 보일 경우 연착륙이라고 한다. 이상과 같은 세 가지 상황 모두를 광의의 연착륙 개념으로 볼 수 있지만, 바람직한 연착륙은 북한이 개혁·개방을 받아들여 중국식 사회주의체제를 지향하면서, 기존의 수령유일지도체제와는 다른 형태의 체제가 수립되는 경우이다. 이는 한국을 비롯한 국제사회가 기대하는 바람직한 상태의 연착륙이라고 볼 수 있다.<sup>49</sup> 북한이 과정과 결과에서 바람직한 연착륙으로 전개되도록 한국의 대응과 국제사회의 공조가 필요하다.

## (2) 한국의 대응

김정일 이후 북한의 연착륙과 북한체제의 안정적 관리를 위해 한국이 추구해야 할 정책 방향은 다음과 같다. 첫째, 한반도의 안정과 평화 관리이다. 한국의 관점에서 통일과 관련된 어떤 유리한 상황이 발생하더라도 기본적으로 한반도의 평화와 안정을 해치지 않도록 유의해서 추진한다. 이를 위해 북한의 핵을 포함한 대량살상무기의 평화적 관리가 무엇보다 중요하다. 북한에서 핵 관리는 김정일 이후 대북정책에서 매우 중요한 과업이다. 김정일 이후 급변사태 시 북한의 핵관련 활동으로 한반도 안보를 저해하는 상황이 발생할 수 있으므로 핵

---

<sup>49</sup> 이수석, 『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』, pp. 21~22 참조.

문제는 6자회담을 통하거나 국제사회의 협력을 통해 실질적인 해결책을 추구한다.

둘째, 북한 급변사태 시, 내정불간섭 원칙을 지지하여 북한정권과 주민의 자체 해결을 존중한다. 한국의 개입은 자칫 국제사회의 논란을 초래하기 쉽다. 그래서 김정일 이후 북한 내 어떤 사태가 발생하더라도 한국은 내정불간섭을 천명하여 북한당국과 주민의 의사결정을 존중한다. 그러나 대량학살 사태 발생 시, 인도주의적 차원에서 제한된 개입을 할 수 있다는 입장 정도는 유지한다. 특히 식량 등 인도주의적 지원을 지속하여 북한 내 소요사태가 대량유혈 사태로 가지 않도록 한다. 이를 위해 북한정권에 의한 반인륜적 행위가 자행되지 않도록 감시하는 기제가 필요하다.

셋째, 유엔중재와 결의를 존중한다. 유엔은 국제분쟁이나 갈등에서 일정한 역할을 수행해왔다. 물론 처음부터 유엔이 국제분쟁에 개입할 수는 없다. 국제법과 규범이 정당한 개입이라고 인식되고 있는 상황에서 인도적 개입의 명분하에 국제사회는 개입할 수 있다. 즉, 조직적인 대규모 인권침해, 대량난민의 발생, 무정부상태, 북한의 무력도발 등과 같은 상황에서 유엔은 북한에 개입할 수 있다는 것이다.<sup>50</sup> 이런 유엔의 역할을 인식하여 한국은 북한의 급변사태 시 유엔의 중재와 결의를 존중함으로써 유엔의 개입을 통한 북한의 연착륙을 도모한다.

넷째, 북한의 특수성을 인정한 통일정책을 추진한다. 지난 60여 년 동안 남과 북은 다른 체제를 운영해왔기 때문에 김정일 이후 북한에 대해 성급한 통일을 추구하는 것은 북한 당국과 주민들의 흡수통일에 대한 우려를 자아낸다. 뿐만 아니라 중국과 러시아는 미국에 대항한

<sup>50</sup> 라미경·김학린, “북한급변 사태와 국제사회의 개입,” 『분쟁해결연구』, 제4권 제2호 (단국대학교 분쟁해결연구소, 2006), p. 42.

I
II
III
IV
V

북한의 완충국가화를 원하기 때문에 한국의 흡수통일에 대한 우려를 표명할 수 있다. 이런 우려를 불식시키기 위해 한국은 북한에 신정부 가 들어서고 나서 일정기간 동안 남북한 공존시기를 거쳐 평화적인 통일을 하겠다는 기초하에 통일정책을 추진한다. 물론 대한민국 헌법에 표명된 자유민주주의에 기반한 통일원칙을 견지해야 한다.

## 4. 북한체제 중장기 전망

### 가. 권력구도의 재편과 변화 양상

김정일 이후 북한체제는 2020년에 이르러서는 많은 변화가 있을 것으로 전망된다. 2020년까지 북한이 현재의 당국가체제에 기초하여 정치적 안정을 유지하고 경제적으로 일부 개혁·개방정책을 꾸준히 추진할 수도 있지만, 기존체제를 유지하지 못하고 붕괴할 가능성도 있다. 당국가 시스템이 그대로 유지된다고 해도 현재 노동당과는 다른 기능과 역할을 수행하는 정치단위체들이 작동될 수도 있다.

2020년 북한의 변화는 여러 가지 변수에 달려있다. 중국의 역할과 위상, 북·미관계 정상화 수준, 북한 엘리트들의 북한체제 지속성에 대한 기대 여부, 북한 체제내구력 수준, 군부 엘리트의 위상, 남북관계의 활성화 정도 등이 대표적인 변수들이다. 가장 중요한 변수는 김정일의 유고 여부이다. 2020년까지 김정일이 생존해 있다면 북한체제는 큰 변화가 없을 것이나, 2020년은 북한체제를 지탱해온 김정일이 사망했을 가능성이 매우 높은 시기이다. 김정일이 없는 북한의 수령유일체제는 지속하기가 힘들기 때문에 수령유일체제에 근본적 변화가 발생할 수밖에 없다. 또한 2020년 즈음에는 북한의 엘리트층이 기존

의 사회주의를 이념으로 한 북한체제로는 유지가 힘들며, 국제사회에 적응하기 위해서는 체제변화가 필요하다는 점을 자각하여 북한의 체제전환을 모색하는 시기로 예상된다.

김정일의 유고 못지않게 북한체제의 변화를 촉발하는 것은 북한의 통치이데올로기의 쇠퇴이다. 앞에서 언급했듯이 북한에서는 사회주의를 유지하기 위해 실천이데올로기들이 등장했다. 주체사상이나, 90년대 등장한 붉은 기 사상, 선군사상은 사회주의를 유지하기 위한 실천이데올로기이다. 그런데 2020년에도 이런 실천이데올로기가 등장하여 사회주의 북한을 정당화시키는 것이 가능한지에 대해서는 회의적이다.

2020년은 북한체제의 권력관계에서 큰 변화가 발생할 것이다. 첫째, 정치제도의 정상화이다. 그동안 노동당은 북한정치의 중심이자 북한체제를 통치하는 근간이었다. 이런 기존의 노동당 중심의 정치체제에서 변화가 발생하여 당이 과거처럼 무소불위의 권력으로 북한의 행정, 사법, 군대, 주민생활을 통제할 수는 없다. 당의 역할이 매우 약화된다는 것은 당을 대신해서 다른 기구들의 권한이 강화된다는 의미로서 당 대신에 헌법에 규정한 기구들의 역할과 기능들이 정상화될 것이다. 이 점은 2009년 개정된 북한 헌법에서 잘 나타난다. 예컨대 기업소에 대한 국방위원회의 권한강화는 굳이 규정하지 않아도 될 사안임에도 명문화한 것은 김정일 이후의 통치형태가 법제도에 기반하여 점차 제도화될 가능성을 대비한 것이다.

특히 당·정 관계에서 당보다는 정부의 역할이 강화될 것이다. 즉, 북한체제를 실제로 운영하는 주체가 내각으로 변모하면서 내각 총리의 권한이 강화된다. 이는 북한의 경제발전을 위해 당연한 현상이다. 북한에서 내각 총리는 희생양 자리로서, 경제난을 비롯한 책임을 지

I
II
III
IV
V



는 사태가 발생하면 언제든지 물러나는 자리였다. 2020년 북한의 통치자들은 불필요한 권력기관의 간섭과 남용을 막고, 비용이 많이 들어가는 사상적 투쟁방식의 통치를 지양하고, 경제와 행정 분야는 관련 전문가에게 맡기게 될 것이다. 특히 자력갱생 대신 해외시장과의 교류를 통해 경제발전을 추구한다면 이념관료들보다는 전문관료들에게 국가의 행정 분야를 대폭 이양할 것이다.

둘째, 북한 지도자 선발 방식에서의 변화이다. 김정일 이후 북한 지도부는 지금과 같은 초법적인 수령유일체제를 계속해서 유지할 수는 없다. 그래서 주민들의 경제난 해결을 위해 북한 지도부 내에서 유희적·개혁적 정책을 추진할 인물들이 등장할 가능성이 많다. 이때 수령의 유일독재체제는 집단지도체제로 변모하고 이를 정당화하기 위해 헌법 개정도 이루어질 것이다. 2009년에 이어 2020년에는 김정일 헌법이 아닌, 포스트 김정일 시대에 맞는 헌법이 개정될 것이다.

현재 사회주의 헌법에서는 국방위원장이 국가의 최고직책으로 되어 있으나 ‘포스트 김정일헌법’에서는 국방위원장 직책을 국가최고지도자로 규정한 조항이 사라지고 내각 총리와 최고인민회의의 권한이 강화될 것이다. 현재 북한에서는 헌법에 정해놓은 정치제도, 기구들이 제 역할을 못하여 유명무실한 기구들도 많은 실정이다. 이런 헌법상 제도들이 복원되고, 지도자 선출 방식도 변경될 것이다. 국방위원장을 최고인민회의에서 선출한다는 조항이 사라지면서 국방위원간의 호선으로 선출되거나, 최고인민회의 상임위원장이거나 다른 국가원수급이 겸임할 것이다. 국방위원장은 상징적 직책이 될 가능성이 많다.

북한에서 최고지도자는 내각 총리가 될 가능성이 있다. 최고인민회의의 대의원들이 내각총리를 선출하는 방식을 통해 북한체제를 대표하는 최고직책으로 내각 총리가 부상할 수 있다. 대의원들은 지금과 같

이 당에서 일방적으로 추천한 인물이 아닌 각 지역·직능별로 직접 또는 비례대표 방식으로 북한 주민이 선거하는 방식으로 선출될 것이다. 최고인민회의 대의원들이 직접 내각총리를 선출하게 되면 내각총리는 최고인민회의에 대해 책임을 지는 국정의 최고책임자가 될 수 있다. 나아가 권력구조 개편에 대한 국민의 새로운 기대와 요구에 따라 노동당 이외의 다른 정당들도 허가하는 일종의 다당제가 출현할 가능성이 있다. 내각 총리와 최고인민회의의 권한 강화는 결국 자유주의 정치제도의 회복과 연계된다.

셋째, 군관련 기구의 대폭 정비이다. 당의 역할 약화는 당의 군대였던 북한인민군 체계에도 영향을 미쳐 과거와 다른 방향으로 개편될 것이다. 북한의 군대는 그동안 김정일의 군대, 노동당의 군대였다. 2020년에 이르면 북한군은 당의 지시를 받는 종속적 위치에서 벗어나 국방을 담당하는 군 본연의 독자적 영역으로 돌아갈 것이다. 군 총정치국의 역할이 약화되면서, 인민무력부 중심으로 군대 기능의 정상화가 이루어진다. 군대 내 정보와 감찰을 담당했던 보위사령부와 북한 주민들의 사상적 검열과 통제·관리 등을 담당했던 국가안전보위부 등은 변화되거나 새로운 기구로 재편성될 것이다.

## 나. 북한의 개혁·개방과 통일

2020년은 통일을 위한 최적 기준이 마련되는 시기로서 북한체제가 과거와 다른 정상국가로 들어서야 한다. 이는 김정일의 후계정권이 어떤 식으로 구성되는가에 달려 있다. 비록 후계정권이 별 다른 저항 없이 안착되더라도 2020년에 이르면 개혁·개방 정책을 취하지 않을 수 없다. 개혁·개방 정부는 일종의 통일지향 정부라고 볼 수 있다. 과거 김정일 정권의 수령유일체제는 통일을 지향한다고 스스로 이야

기하지만, 남북 교류협력에 대해 소극적이고 국제사회의 책임있는 일원으로 나서기를 거부한다는 데서 사실상 분단지향적 정권이라고 볼 수 있다.

2020년 북한 정권은 외교적으로는 국제사회의 보편적 원칙에 따르려고 할 것이다. 무엇보다 미국을 비롯한 미수교국 자본주의 국가들과 국교정상화가 진행되어 이들 국가의 외교공관이 평양에 설립되고, 북한의 해외공관이 미국을 비롯한 서구 국가들에 설립될 것이다. 또한 북한은 국제 경제기구에 가입하여 외자도입을 추진하면서 자국의 경제발전을 위해 전력 질주할 것이다.

국내적으로 시장경제를 도입하면서 일부 자유민주주의 체제를 도입할 수 있는 여건이 조성된다. 이것은 북한의 사회주의체제 존속 여부와 관련된다. 북한이 완전한 자유민주주의 체제로 전환할 지의 여부는 중국에게 달려있다. 중국은 북한이 시장경제질서와 자유민주주의체제를 받아들이면 미국의 영향권아래 들어가는 것으로 간주하기 때문에 용납하지 않을 것이다. 중국은 자신들처럼 북한이 개혁·개방을 하되, 사회주의체제를 그대로 유지하는 것을 선호한다. 미국으로서도 중국과의 관계를 고려하여 북한이 완전한 시장경제와 자유민주주의체제로 전환하기보다 중국식 사회주의체제로 전환하는 정도에 만족할 수 있다.

김정일 이후 새로운 후계체제의 구축과 함께 세대교체가 진행된다면 사회 각 분야의 엘리트들은 새로운 정치세력을 갈구할 것이다. 이 과정에서 중국식 개혁·개방을 지향하는 사회주의를 추진하는 한편, 정치적 측면에서는 중국보다는 다원화될 가능성이 많다. 중국은 등소평 이후 순차적으로 개혁·개방을 해왔고, 개혁·개방 이후에는 정치범수용소와 같은 북한식의 비인도적인 통치를 자제하였다.

그러나 북한에서는 김정일 이후 그동안 억눌렸던 북한 주민들의 불만이나 정치적 요구가 폭발할 가능성이 높다. 또한 정치범 수용소에서 석방된 인사와 지식인 중심으로 새로운 정치사회단체의 결성이 추진될 수 있다. 즉, 반(反)수령유일체제를 지향하는 단체나 정당이 진정한 사회주의 구현이라는 강령하에 사회단체나 정당을 구성하게 될 가능성이 있다. 이 경우 북한은 다원주의 정치체제, 혹은 다원화된 사회시스템을 갖게 된다.

통치이데올로기도 군사 중시의 선군정치의 이데올로기 대신 평화와 경제발전 지향의 이데올로기가 나올 것이다. 즉, 선군노선이 아닌 평화노선과 경제개발을 위한 새로운 담론 제시가 기대된다. 평화사상, 평화노선의 도입을 위해 헌법개정은 필수적이다. 한편 예산통합은 정상국가로 가는 첩경이다. 당, 군부, 정부예산이 따로 분리되어 있으면 국가사무를 제대로 관장할 수 없다. 군경제와 당경제가 하나의 국가 예산으로 통합될 것이다. 새로운 예산시스템이 확립되면, 군과 당에 과도하게 배정되는 예산이나 불필요한 예산이 주민 생활 향상과 경제 발전으로 돌려지게 된다.

이처럼 북한의 개혁·개방은 북한체제 전환과 밀접한 관련이 있다. 개혁·개방의 와중에서 북한 주민들 사이에 남한을 동경하고 남한과의 통일을 기대하여 직접 행동으로 나서려는 조직도 발생할 수 있다. 이에 따라 북한 당국 스스로 통일기반 조성을 위한 노력을 적극적으로 추진해야 하는 상황이 전개될 것이다.

---

I

II

III

---

IV

V

---

## 5. 통일대비 주요 분야 통합

### 가. 정치 분야 통합

정치통합은 남북한 간의 통일과정의 완결 분야로서 여타 부문의 통합이 이루어진 후 통합의 최종적인 형태로 달성될 수 있다. 남북한 정치 분야 통합의 추진전략은 다음과 같다.

첫째, 북한의 정치엘리트에 대한 적극적 접근이다. 북한의 정치엘리트나 간부들은 북한체제를 지탱하는 중심축이다. 북한의 권력층 혹은 간부층은 그동안 체제유지적 성격을 지녀왔다. 체제에 적극 협력하는 태도를 지니게 될 수밖에 없는 것은 약간이라도 체제에 대한 비판이나 개인적인 불만을 털어놓는 간부들은 여지없이 권력기관에서 숙청되고, 일상적 생활을 할 수 없을 정도로 그 사회에서 추방되므로 체제에 대한 저항의식은 생각할 수 없었다. 이 점은 70년대 유일사상체제가 확립되고 김정일 후계구도가 자리 잡으면서 더욱 심해졌다.

김정일 체제가 무너진 이후 북한의 정치엘리트들의 불안감은 커질 수밖에 없다. 북한에 자본주의체제가 들어서거나 남한체제로 흡수통일 되는 것은 자신의 기득권과 삶의 터전을 빼앗기는 것이므로 수령체제가 마음에 들지 않지만 현 체제를 그대로 유지하는 것이 그나마 자신과 가족의 삶을 보장하는 것이라고 생각할 수 있다. 더구나 동구 사회주의 국가의 붕괴 이후 그들 나라가 자본주의화 과정에서 겪은 문제들을 목도하면서 체제몰락이나 남한으로의 흡수통일은 좋지 않다는 사고를 가질 수 있다. 특히, 김정일 주변의 고위 정치엘리트들은 체제보위를 목숨처럼 여기는 운명공동체 의식을 지닌 사람들이다. 이들은 김정일의 유고가 급변사태의 발생으로 이어지는 것을 막아야 한다는 공감대를 갖고 있기에 권력구조의 급격한 변화를 기피할 가능성이 높다.

그러나 이들도 김정일 이후 북한체제의 미래에 관해서는 불안해 할 것이다. 김정일 이후 체제위기가 심화되면 지배집단 내 분열이 발생할 가능성이 높다. 이 과정에서 김정일 주변 인사나 간부들에 대한 인맥관리가 필요하다. 이들 인사들 중 친자본주의, 개혁·개방 인사가 생겨나도록 유도해야 한다.

둘째, 정치보복 금지가 중요하다. 북한이 자유민주주의 체제로의 전환이나 개혁·개방 지향적인 중국식 사회주의체제로 전환되더라도 북한의 정치엘리트 혹은 간부층이 처벌이나 보복을 받지 않을 것이라는 메시지를 줄 필요가 있다. 대북방송, 대북선전물, 한국의 단독 혹은 미국, 일본과의 공동선언, 국제기구를 통한 성명 등을 통해 수령유일 체제하에서 복무했다고 할지라도 처벌이나 보복을 하지 않는다는 점을 밝힌다. 그래서 과거 정권에 봉사했던 계층에 대한 화해사면 정책을 통해 북한 내 보복의 악순환이 발생하지 않도록 호소하는 한편, 정치범수용소에 수감되어 있는 사람들에 대한 석방도 화합차원에서 이루어지도록 국제사회 여론을 조성한다.

셋째, 남북통합대비 자유민주주의 정치제도의 구축이 필요하다. 기존의 수령체제와 노동당 기구대신 일반적인 자유민주주의 체제에 따른 법질서와 정치규범, 그리고 다당제의 도입이 필요하다. 한국은 통일과정에서 북한 정치제도의 정상적인 복원을 위해 남북 간 정치회담, 엘리트간의 교류회동 등을 지속적으로 제기할 필요가 있다.

## 나. 군사 분야 통합

군은 남북한 체제를 유지하는 최후의 보루이다. 군이 해체된다는 것은 남북한의 체제가 적대적 관계에서 상호신뢰의 단계, 통합의 단계로 접어든다는 의미이다. 즉, 남북한의 군대제도, 각종 병참기구와

I
II
III
IV
V

군인력 등이 통합되기 위해서는 어떤 방향으로 진행되어야 하는가를 결정해야 한다. 군사 분야의 통합은 각기 다른 조직체를 하나의 조직과 기능으로 통합하는 것으로서, 예상되는 일련의 갈등을 조절해야 하는 것도 포함한다.

군사통합의 원칙을 살펴보자. 첫째, 차분하게 단계적으로 진행되어야 한다. 단기간에 군사통합을 추진하는 것은 위험한 방식이다. 북한과의 격차를 줄이기 위해서는 군부 상층부인 수뇌기구부터 통합하여 말단까지 차례로 통합하는 방식을 고려해야 한다. 선부른 군사통합은 남북한 내부로부터 반발을 초래할 수 있다.

둘째, 군사통합은 다른 분야와 달리 한반도 주변국가의 안보와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 주변국과의 관계에서 결정해야 한다. 통일한국이 군사적으로 막대한 인력과 장비를 소유하고 있는 군사강국이 된다면 주변국의 우려와 견제가 있을 것이다. 군사통합은 단순히 한국 내부의 정책 결정으로 이루어지는 것이 아니라 국제사회의 군축 관련 레짐의 영향을 받는다. 통일한국의 전단계에서 남북한은 군축 논의를 진행해야 하고, 이런 군축 논의를 바탕으로 상호신뢰 조성이 이루어진 후에 군사통합 논의가 가능하다.

셋째, 각 단위체, 특성별을 고려해서 군사통합이 진행되어야 한다. 통합 이전에 남북 간 군사통합위원회 구성이 필요하다. 북한 전역에 산재해있는 군사 지역에 대한 현장조사도 있어야 한다. 더구나 북한의 군사기지는 지하에 많이 있는 관계로 이들에 대한 면밀한 조사를 통해 이들 기지들을 향후 군수산업으로 활용하든가, 아니면 민간기업의 중화학공업단지로 조성하는 방안 등을 논의한다.

육·해·공군별로 군사통합이 어떻게 이루어지는가도 관건이다. 남북한의 지상군은 막대한 병력을 갖고 있으므로 이들을 효율적으로

관리하는 방안이 모색되어야 한다. 모병제 제도의 개선으로 지원병제를 추진하거나 복무기간을 단축하는 방안도 생각할 수 있다. 지상군만을 통합하는 문제뿐만 아니라 고도의 기술장비를 보유하고 있는 공군과 해군의 통합도 고려해야 한다. 기술장비들을 일방적으로 해체하는 것이 아니라면, 이 군사장비들을 효율적으로 관리사용하는 지침이 마련되어야 할 것이다. 또한 기존의 남북한 군장교들을 통합하는 방식에서 정치사상분야 관련 장교들은 따로 분류하고, 과학기술계통의 장교를 비롯한 직업군인들은 과학산업 분야의 인력으로 전환시키는 것을 고려한다.

넷째, 군사 분야의 민영화 과정에서 발생할 부작용을 최소화한다. 각종 군사장비와 군사기지의 민영화는 초기에 배분 원칙을 정해야 한다. 한꺼번에 모든 시설들을 민영화하기보다는 순차적으로 하되, 반관반민형태의 기구를 조성하여 추진한다. 즉, 국영기업처럼 기업이 나 국민들의 자금으로 주식회사를 설립하여 당분간은 국가가 운영하고 일정한 시일이 지나면 완전 민영화를 고려한다. 시설의 매각 시에 특정 대기업에 매각되지 않도록 품목을 세분화하여 분리하는 것도 필요하다. 특히, 북한의 군 시설 및 군수산업 중에는 생화학무기 관련 시설이 포함되어 있어 환경오염과 생태파괴와 같은 문제에 직면할 수 있으므로 환경평가와 함께 진행되어야 한다.

## 다. 사회문화 분야 통합

사회문화 분야는 광범위하다. 포괄적인 통합방향을 세 단계로 구분하면, 제1단계는 사회문화공동체 저해요인을 제거하고, 제2단계는 남북한이 동의할 수 있는 가치와 규범 및 정체성을 위한 공동모색을 추진하고, 마지막 제3단계에서는 남북한 사회문화제도와 단체들이

I

II

III

IV

V



통합되는 방향으로 진전시켜 나가야 한다.

통합 원칙으로는 첫째, 사회문화공동체 저해요소들이 제거되어야 한다. 북한의 수령체제하에 진행되었던 주민세뇌교육 관련 모든 프로그램을 해체하고 대남 적개심을 고취시켰던 관련 정책들을 폐지해야 한다. 또한 대북지원을 통해 북한 주민들이 남한 국민들에 대해 가지는 심리적 경계선을 약화시키는 것이 중요하다. 남한 주민들이 자신을 무시할 것으로 생각하는 북한 주민들에 대해 우호적 정책들이 필요하다. 가장 좋은 예가 한국에 있는 탈북자문제로서 이들을 어떻게 대우하고 처리하는가가 향후 북한 주민에게 영향을 미칠 것이다.

남북한 통합에 대비하여 다원화된 북한사회를 만들기 위한 다양한 조직과 단체 구성이 필요하다. 기존의 청년동맹, 여성동맹 등과 같은 북한의 대중동원 조직을 새로운 북한체제에 맞는 적합한 조직으로 개편하는 것이 필요하다. 그래서 청년, 학생, 여성단체 등 자발적 민간 단체의 활동을 장려한다. 또한 이들 단체들의 남한단체들과의 교류를 통해 남북한 통합을 대비하게 한다.

둘째, 사회분야 통합에서 중요한 것은 교육분야 통합이므로 이 분야에서의 남북상호간의 차이점을 해소하는 방향으로 법적, 제도적 기반을 구축한다. 교육전문가 양성프로그램을 개설하여 북한의 교육 전문가를 재교육시키고, 교육제도의 통합을 추진한다. 또한 북한의 학제는 남한과 다르기 때문에 상호 학제 간 조정·통합을 이루어야 한다. 한편 통합교육에 필요한 남북 공통의 통합교과서를 준비한다. 예컨대 국민윤리를 대치하는 「민족전통」 명칭의 교과목을 공통의 내용하에 초·중·고 수준에 따라 집필하여 남북한의 각급 학교에서 사용하도록 한다.

셋째, 언론 분야, 보건 분야의 통합도 북한 주민이 남한에 대한 우호

적 인식을 갖는 방향으로 추진한다. 남북통합 언론 네트워크 구축을 위해 남북통합방송 법인인 가칭 ‘한반도방송공사’ 설립과 남북공동 통신사와 신문사를 설립한다. 또한 남한 언론사들의 북한 언론사 투자 및 인수, 합병 준비를 한다.

북한지역 의료·보건복지체계에 대한 혁신도 필요하다. 현재 북한의 의료체계는 특권층 위주로 되어 있고 동의학 수준은 상당히 발전되어 있지만 첨단장비를 동원한 진료는 열악한 실정이다. 남북 간 의료통합을 위해 먼저 북한의 의료 인프라를 갖추고, 최신 의료교육을 위해 북한의료진을 남한이나 서구 국가에 파견한다. 특히 북한의 노인, 아동 문제에 대한 공동대처가 필요하다. 그동안 소외되거나 제대로 관리되지 않았던 노인과 아동 문제에 대해 체계적 관리를 통해 한국에 대한 북한 주민의 긍정적 이미지를 확산시키도록 한다.

넷째, 민족동질성 회복을 효율성 있게 추진할 수 있는 방안을 구축한다. 통일국가를 대비하여 분단지향적인 사회문화공동체를 개편하여 남북한 사회구성원들이 동의하는 일정한 가치와 규범이 존재하는 공동체 조성을 추구해 나가야 한다. 이를 위해 다양한 시민교육을 추진하여 다원주의 사회로의 이행과 더불어 자본주의 사회의 법과 제도 그리고 가치에 대한 교육이 필요하다. 단군제, 단오제, 대보름제, 추석, 설날 등 각종 전통의식의 공동행사를 통해 문화행사의 단일화를 추구하고, 남북한 언어와 생활양식들을 정리하여 표준화시키는 일종의 ‘한민족 생활양식 복원운동’을 전개한다.

청소년 문화운동을 위해 통일관련 교육시설을 설치하여 남북 청소년 간 교류와 연수, 국내외 스포츠 행사의 공동개최를 추진한다. 또한 북한 주민들도 참여하는 환경문제와 같은 시민운동을 전개하여 식수원 보호와 폐수와 환경공해 등에 남북한 시민 공동참여를 추구한다.

I
II
III
IV
V



### Ⅲ. 평화통일국가 비전 : 비핵평화체제





## 1. 통일대계와 평화

평화는 일반적으로 현상유지적 성격을 갖는다. 따라서 종종 한반도 평화체제 구축 노력이 한반도의 분단을 고착시킨다는 비판을 받기도 한다. 또한 북한체제의 성격으로 인해 과연 평화스러운 통일이 현실적으로 가능할까 하는 의문이 제기된다. 이런 문제점에도 불구하고, 여기서 통일대계 연구는 평화를 통한 통일에 초점을 맞추고자 한다.

역사적으로 볼 때, 국가 간 통합 또는 통일은 전쟁을 수반한 사례가 많다. 그런데 우리는 이미 한국전쟁과 그 피해를 경험하였기 때문에 전쟁을 통한 통일을 거부한다는 국민적·민족적 공감대가 확고하다고 본다. 냉전 종식과 더불어 일부 동구권 공산국가가 붕괴한 사례를 본다면, 북한의 붕괴 또는 급변사태로 인한 통일의 가능성도 배제할 수 없다. 그런데 본 연구는 평화적 통일 시나리오를 대상으로 하므로, 여기서 급변사태 시나리오에 대한 논의는 제외한다.

통일대계 수립에 있어 ‘평화’는 세 가지 의미를 갖는다. 첫째, 통일 과정이 평화적이어야 한다는 뜻이다. 이 원칙과 정신은 대한민국 헌법 전문에 “평화적 통일의 사명에 입각하여”로 표현된다. 또 헌법 4조 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”에서 잘 나타나 있다. 우리 통일정책의 대원칙인 ‘평화적 통일’ 또는 ‘평화통일’에서 헌법 규정의 취지를 찾을 수 있다. 이는 우리의 평화적 통일정책에 따라 통일과정도 평화적이어야 한다는 뜻이다. 더욱 중요한 것은 마지막 통일단계에서 충돌, 전쟁, 점령과 같은 폭력적인 방법이 아니라, 투표, 협상, 합의 등과 같이 비폭력적이며 평화적인 방법으로 통일을 달성해야 한다는 의미이다.

I

II

III

IV

V

둘째, 통일한국의 대외정책노선이 평화 지향적이어야 한다. 이는 ‘통일한국의 평화노선’이란 표현에서 사용되는 평화의 의미이다. 과거 통일한국의 대외정책노선으로 영세중립국이 거론되기도 하였다. 이는 통일한국의 대외정책노선은 진영 간 갈등에서 벗어나 평화를 추구해야 한다는 점을 부각시킨 것으로, 통일한국이 평화 지향적 대외정책을 가져야 한다는 당위론에 기반하고 있다. 그와 더불어 평화적인 노선을 표방해야만 통일이 가능하다는 현실적 인식에 근거한 논리로 이해된다. 따라서 통일국가의 특성을 ‘(비핵)평화통일국가’로 설정하는 것은 단순히 통일 이후 대외정책노선의 문제만이 아니다. 통일 이전부터 통일 코리아의 ‘(비핵)평화통일국가’의 위상을 대외적으로 천명함으로써 한국의 통일정책과 한반도의 통일에 대한 국제사회와 주변국의 지지를 확보할 수 있기 때문이다.

셋째, 통일을 위해 적대적이며 대치적인 정전체제를 극복하고 평화공존을 가능케 하는 평화체제를 조기에 구축해야 한다. ‘한반도 평화체제, 또는 평화구조 구축’이란 표현에서 보듯이 통일에 이르는 과도기적 ‘체제’ 또는 ‘구조’의 평화적 성격을 말한다. 평화체제 구축은 지금 필요한 현실적인 과제이나, 남북 간 군사적 대치와 북한의 핵개발 현실에 부닥쳐 그 진전이 지체되고 있다. 그런데 상기 2개의 ‘평화’가 일반적으로 수용되고 있는 반면, 평화체제는 아직 논쟁적인 요소를 포함하고 있다. 특히 평화체제의 목적, 실현시기, 방법론 등에 대한 국내적 합의가 아직 충분치 않다.

상기 3개의 평화 문제는 시기적·개념적으로 다소 차이가 있음에도 불구하고, 상호 긴밀하게 연관되어 있다. 우리는 흔히 통일이 되면 한반도에 평화가 정착될 것으로 기대한다. 통일이 되면 남북 분단이 소멸되고, 남북 대치에 따른 갈등과 분쟁도 소멸되니 평화가 정착된

다는 것은 자명하다. 그러나 통일이 되면 평화가 정착된다는 이러한 설명은 문제가 있다. 폭력적이며 충돌적인 방법으로 통일이 되었을 때 과연 한반도의 평화가 정착되었다고 말할 수 있을 것인가. 이 때 남북 분단에 따른 군사적 대치국면은 소멸되었지만, 한반도 내에서 지역적, 계층적, 이념적 단면에서 새로운 충돌과 분쟁이 이어져 통일 국가로서 기능이 어려울지도 모른다. 통일과정이 평화적이지 않다면 통일 자체가 매우 어려울 것이며, 또한 통일국가의 평화도 보장할 수 없다. 평화는 통일을 가능하게 하므로, 평화는 통일을 위한 수단이며 전략이다.

종래 우리의 통일정책은 교류협력을 중시해왔다. 평화협력이 확대되고 심화되면, 자동적으로 통합과 통일의 길이 열린다고 가정하였다. 그런데 최근 탈냉전 이후 남북관계를 본다면, 교류협력의 확대가 반드시 긴장완화와 통일을 앞당긴다고 볼 수 없다. 북한은 여전히 정치 군사 우선의 ‘선군정치’ 국정운영 방식을 유지하고 있어 교류협력은 언제라도 축소되고 중단될 수 있다. 북한의 21세기 생존전략인 ‘통미 봉남’ 전략과 핵개발은 남북관계를 언제든지 위기로 몰아넣을 가능성을 갖고 있다. 따라서 한반도의 평화와 평화통일을 위해서는 교류협력과 병행하여 별도로 평화를 만들기 위한 노력을 기울여야 한다. 교류협력이 평화를 위한 필요조건이 될 수는 있지만 결코 필요충분조건이 될 수는 없기 때문이다.

마지막으로 통일을 지향하는데 있어서 평화체제 구축 문제의 중요성이 강조되어야 한다. 북핵문제, 군사문제, 정전체제 등을 도외시킨 교류협력 중심의 대북정책으로 통일에 쉽게 다가갈 수는 없다. 즉, 평화 문제의 진전 없는 교류협력 중심의 대북정책은 결국 정체되거나 중단될 가능성이 높고, 금전적인 손해뿐만 아니라 상호 깊은 불신감

I
II
III
IV
V



을 남기는 역효과를 초래한다. 교류협력을 통한 관계개선과 평화증진의 기반을 조성하는 효과도 결코 경시되어서는 안 되지만, 이에 대한 과신과 집중은 곤란하다.

요약하면, 통일대계에서 평화 문제는 중요할 뿐 아니라 시급한 과제이다. 교류협력이 일부 긴장을 완화하거나 평화적 분위기를 조성하는 효과를 갖는 점은 부정할 수 없다. 그러나 교류협력이 결코 평화를 보장할 수는 없다. 특히 한반도에서 평화 문제는 교류협력 노력만으로는 해결될 수 없는 독자적 영역을 갖고 있으며, 또한 생존 여부와 관련된 상위의 영역이다. 따라서 평화 문제가 아무리 어려운 과제라고 하더라도 이를 정면으로 해결하지 않으면 안 된다.

## 2. 한반도 평화체제 구축

### 가. 평화체제 접근방법

한반도 평화체제 접근방법으로는 대략 ‘한·미동맹 우선론’, ‘남북 중 심론’, ‘질충론’ 등의 세 갈래가 있다. 우선 전통적인 접근법으로 ‘동맹론’을 들 수 있다. 한·미동맹론 또는 안보론적 접근을 중시하는 입장에서는 평화협정과 평화체제의 논의 자체에 신중한 입장이다. 이들은 핵문제 해결에 앞서 평화체제 구축 논의를 본격화할 경우, 미국의 적대시 정책이 핵무장 원인이며 북·미 평화협정이 해결책이라는 북한의 논리를 정당화시키는 결과를 초래할 것이라고 주장한다. 이렇게 되면 6자회담의 초점이 북핵 해결에서 북·미 수교로 전환되고, 국내적으로 주한미군 철수론이 대두할 것으로 우려한다.

따라서 ‘선(先) 비핵화·긴장완화·실질적 평화정착, 후(後) 남북평

화협정·북·미관계 개선'을 주장한다. 또한 평화체제 구축의 전제조건으로 한·미동맹의 비전 합의를 제기하기도 한다. 대부분 안보전문가들이 이러한 동맹론의 입장을 견지하고 있으며, 한반도 평화체제 구축을 위해서는 진정한 의미의 한반도 긴장완화와 신뢰구축, 그리고 실질적 평화정착이 선행되어야 한다고 주장한다. 이 입장은 북핵 폐기 완료로 북한의 위협이 사라진 이후에 평화체제가 완성된다는 논리에서 '평화체제 출구론(出口論)'으로 불리기도 한다.

둘째, '남북 중심론' 또는 '포용론'은 북한의 안보위협 해소, 미국의 대북 적대시정책 종식, 북·미관계 개선 등으로 한반도 긴장완화와 비핵화를 촉진할 수 있다는 접근법이다. 특히 여기에서 미·북 간 구조적인 적대관계 속에서 관계개선의 틈을 만들기 위하여 한국의 역할이 매우 중요하다는 입장이다. 남북한이 한반도 문제의 해결에 주도권을 행사해야 하며, 그렇게 못할 경우 주변국이 한반도의 운명을 결정하는 사태가 발생할 수 있다고 경고한다. 그리고 한반도의 항구적인 평화정착을 위해서는 미군의 전시작전통제권 환수, 주한미군의 지위와 역할 변경, 유엔사 해체 수용이 불가피하다는 입장이다.

마지막으로 위의 두 입장이 상충하고 있는 가운데 현실적인 절충 방안을 제시하는 제3의 실용적 접근 방법이 있다. 사실 위의 두 입장은 다소 교조적이며 끊임없이 변화하는 현실을 간과하는 경향이 있다. 현실주의적 '절충론'은 비핵화, 평화협정, 북·미 수교, 동북아다자 안보협력의 병행 협상방안을 수용하고, 단계적 이행과정에 전략적 상호주의 원칙을 적용한다. '9·19 공동성명'(2005)과 그 외의 6자합의는 이런 절충론적 시각을 반영하고 있다.

I
II
III
IV
V

## 나. 한반도 평화체제 구축 경과

과거 한반도 평화체제 구축 문제는 주로 북한의 대남 및 대미 평화 공세로 제기되었다. 북한은 1950년대에 간헐적으로 한반도 평화에 대한 다양한 구상을 내놓다가, 1962년 남북평화협정 체결을 제안하면서 본격적으로 평화체제에 대한 구상을 제시하기 시작하였다.

1962년 당시 김일성 수상은 평화체제의 요소로 남북평화협정 체결, 주한미군 철수, 남북 간 10만 이하 감군을 제기하였다. 냉전체제 하에서 북한의 이러한 주장은 대남 적화통일전략의 일환으로 간주되어 무시되었다. 북한의 남북평화협정 제안은 대남 평화공세의 일환이며, 무엇보다 주한미군 철수를 위한 명분을 만들기 위한 것이었다.

북한은 1974년 ‘미 의회에 보내는 편지’에서 처음으로 ‘북·미 평화협정’을 제기한 이래 지금까지 이 주장을 견지하고 있다. 북한은 휴전협정 당사자론을 내세워 북·미 간 평화협정을 제기하였다. 그 이전에 북한은 ‘선 주한미군 철수, 후 남북평화협정’을 주장하였는데, 새로운 입장은 ‘선 북·미 평화협정, 후 주한미군 철수’로 바뀌었다. 이러한 입장 전환은 북한이 억지로 주한미군 철수를 주장하기 보다는 다소 양보를 하더라도 주한미군 철수를 위한 명분을 강화하는 우회적인 방법을 모색한 것으로 볼 수 있다.

북한은 1984년 1월 10일 ‘북·미 평화협정, 주한 미군철수, 남북 불가침선언’을 주장하였다. 여기서 북한은 남북 간에 평화협정이 필요하다는 주장을 불식시키기 위해 남북 간 불가침선언을 제기하였다. 북한은 90년대 들어 북·미 평화협정 체결 주장을 강화하기 위하여 정전체제를 훼손하여 정전협정을 사문화하기 위한 조치를 단계적으로 취하였다. 우선 1991년 한국군 장성이 유엔 측 군사정전위원회 수

석대표로 임명되자 북한은 군정위 본회의 참석을 거부하였다. 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명에서 ‘새로운 평화보장체제’ 수립을 주장한 후, 군사정전위에서 북한 측 대표와 중국 측 대표를 각각 철수시켰다. 북한은 또한 군정위를 대신할 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치(1994.5.4)한 이후 북·미 장성급회담을 주장하였다. 나아가 북측 중립국감독위원회 사무실을 폐쇄하고, 북한 측 지역에 대한 출입제한 조치를 취하여 ‘정전체제 무실화’를 시도했다. 그 후 북한은 1996년 2월 22일 외교부 담화에서 ‘북·미 잠정협정’을 체결하여 평화협정 체결 이전의 과도기 동안 비무장 지대의 관리와 돌발사건 대처를 위해 북·미 군사공동기구를 구성할 것을 제안하였다. 동년 6월 29일 북한 외교부 비망록은 당장 평화협정을 체결할 수 없다면 이미 무실화된 군정위와 중감위를 감안하여 즉각 ‘유엔군사령부 해체’를 주장했다.

북한의 평화체제 공세는 한국과 미국의 반응을 강요하였다는 측면에서는 일부 성공하였다고 볼 수 있다. 한국과 미국 정부는 1996년 4월 16일 ‘한반도에 항구적인 평화체제 구축을 위한 남북한, 미, 중 등이 참가하는 4자회담’ 개최를 공동제안하였다. 4자회담을 제안한지 20개월 만에 마침내 1997년 12월 제네바에서 1차 본회의가 열렸다. 4자회담은 초기 정체 국면을 거쳐 1998년 10월 3차 본회의에서 긴장 완화 분과위원회와 평화체제구축 분과위원회 등 2개 분과위를 설치하는데 합의하는 등 작은 성과를 거두기도 하였다. 그러나 1999년 8월 6차 본회담을 마지막으로 4자회담은 사실상 종료되었다. 북한은 4자회담 참가를 통해 한반도의 평화증진보다는 북·미 간 대화, 주한 미군 철수, 북·미 간 평화협정 체결, 미국의 경제지원 및 경제제재 완화 등을 추구하는데 전력하였다. 이러한 북한의 접근방법이 한반도의 긴장완화와 신뢰구축을 우선적으로 추구한 한·미와 충돌하면서 결

I
II
III
IV
V

국 4자회담은 중단되고 말았다.

북한은 2000년 말 ‘북한식’ 평화체제 구축을 위한 좋은 기회를 맞이하였다. 조명록 차수 방미 시 발표된 북·미 공동코뮤니케(2000.10.12)는 “(미북) 두 나라 사이의 쌍무관계를 근본적으로 개선하는 조치들을 취하기로 결정”하고 또한 “1953년 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는데 대하여 견해를 같이하기로” 합의하였다. 그러나 곧이어 부시 공화당 후보가 대통령에 당선되어 클린턴 대통령의 방북과 북·미 공동코뮤니케의 실현이 무산되고 말았다.

2003년 출범한 노무현 정부는 한반도 평화체제 구축을 대외정책의 최우선 목표로 설정하고 이를 진전시키기 위해 노력하였다. 한국 정부의 요구에 따라, 6자회담은 ‘9·19 공동성명’과 ‘2·13 합의’(2007)에서 “직접 관련 당사국들이 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제 대한 협상”을 갖기로 합의하였다. 6자회담을 통해 평화체제 논의가 진전될 가능성을 보이자, 국내에서 ‘안보론’과 ‘남북론’의 시각이 충돌하는 사태가 발생했다. 전시작전통제권 환수와 용산기지 이전 결정 등으로 한·미동맹이 이미 크게 훼손되었다고 보는 한·미동맹론은 평화체제의 논의가 확산되면 한·미동맹이 더욱 손상되고 심지어 주한미군 철수 주장이 난무할 것이라고 우려하였다. 그런데 북한의 핵실험(2006, 2009) 이후 모든 외교노력이 북한 비핵화에 집중되면서, 평화포럼의 개최는 무기한 연기되었고 평화체제에 대한 논쟁도 사라졌다.

#### 다. 이명박 정부의 한반도 평화구조 구상

이명박 정부는 기존의 평화체제 구축 방안에서 한층 발전된 형태의 ‘한반도 평화구조 창출’을 제시하였다. ‘한반도 평화구조’는 비핵화와 평화체제 구축, 동북아 안보협력, 한·미 전략동맹, 동북아 다자안보협력체제 구축 등을 포괄하는 거대 전략개념이다.

● 표 III-1 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』  
(청와대, 2009.3)

4대 전략 과제	상생·공영의 남북관계	협력 네트워크 외교	포괄적 실리외교	미래지향적 선진 안보체제
16개 중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 한반도 비핵 평화구조 공고화</li> <li>▪ 남북경제공동체 기반 조성</li> <li>▪ 남북 사회문화 공동체 기반조성</li> <li>▪ 인도협력 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 21세기 한·미 전략동맹 구축</li> <li>▪ 주요국 관계 강화</li> <li>▪ 동북아협력체제 구축</li> <li>▪ 글로벌파트너십 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 에너지 협력외교 강화</li> <li>▪ FTA 체결 다변화</li> <li>▪ 기여외교 확대</li> <li>▪ 재외국민 보호와 재외동포 활동지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 선진 군사능력 확충</li> <li>▪ 국방경영 효율화</li> <li>▪ 대외군사협력 확대</li> <li>▪ 포괄안보 역량 구비</li> </ul>

이명박 정부의 ‘한반도 새로운 평화구조’ 창출 전략은 지난 10년간 대북 포용정책과 북핵 외교의 성과에 대한 회의에서 시작된다. 지난 10년 간 대북정책은 ‘한반도 냉전구조 해체’를 표방하였으나, 사실 그런 ‘냉전구조’는 본질적으로 존재하지 않으며, ‘북한문제’의 해결에 외교적 노력이 집중되어야 한다고 한다. 이에 이명박 정부는 종래 대북 포용정책과 한반도 평화체제 전략에 대한 대안으로 한반도의 안전과 번영뿐만 아니라 지역의 공동번영을 보장하는 ‘한반도의 새로운 평화구조’ 창출을 제시한다. 한반도의 새로운 평화구조는 남북관계의

I
II
III
IV
V

특수성, 한반도 문제의 국제성, 국제사회의 공동번영을 위한 중층적 접근에 입각하고 있다. 이때 중층적 접근은 남북관계, 한·미동맹, 다자안보와 동아시아 협력의 병행적 접근을 말한다.

#### □ 새로운 평화구조 창출

새로운 평화구조 창출을 위한 구체적인 정책은 다음과 같다. 첫째, 비핵화와 남북경제공동체를 제시하였다. 대북정책은 6자회담을 통한 비핵화 최우선 정책을 기반으로, 철저하고 유연한 전략적 접근을 추진한다. 대북정책의 근간인 「비핵·개방·3000 구상」은 북한의 비핵화 진전에 병행하여 5개 포괄적 패키지(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 지원을 통해 북한 주민의 국민소득을 현재 500달러 수준에서 3,000달러 수준으로 향상시킨다는 정책이다. 또한 남북경제공동체 협력협정(KECCA)을 통해 남북경제공동체의 토대 구축을 추구하고 있다.

둘째, 한·미 21세기 전략동맹의 실현이다. 한반도 주변의 전략 환경의 변화를 반영하여 한·미 군사동맹을 공동의 가치를 공유한 전략동맹으로 업그레이드한다. 따라서 21세기 한·미동맹은 자유민주주의와 시장가치를 공유하는 가치동맹, 정치·경제·사회적 차원에서 양국 간 신뢰를 유지하는 신뢰동맹, 세계와 지역 차원의 안정과 평화에 기여하는 평화구축동맹을 지향한다. 셋째, 마지막으로 동북아 협력안보체제 구축을 추진한다. 특히 6자회담을 ‘동북아 협력안보체’를 발전시킨다는 구상이다. 이를 위해 동북아안보협력대화를 점진적으로 유럽안보협력기구(OSCE)와 유사한 동북아 안보협력기구로 발전시킨다는 구상을 제시하였다.

### 3. 통일국가 비전 : ‘비핵·평화·개방국가’

외교군사안보 분야에 있어 통일 코리아의 비전은 ‘비핵·평화·개방국가’이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 통일코리아는 외교·군사·안보 분야에서 최고의 가치로 비핵, 평화, 개방을 추구한다. 이런 가치는 대외정책의 원칙으로 선언될 뿐 아니라 국가형태, 조직과 제도에서도 구현될 것이다. 비핵평화의 비전은 통일코리아의 대외정책으로서 의미가 있지만, 보다 중요한 것은 이런 비전을 가져야 통일코리아의 등장을 주변국이 지지할 수 있다는 점이다. 다시 말해 통일코리아가 핵국, 군사강국, 또는 폐쇄국가를 지향한다면 주변국이 통일코리아의 등장을 지지하기는커녕, 오히려 이를 적극적으로 반대할 가능성마저 높다. 통일을 촉진하기 위해서는 이런 비전에 대해 국내적 합의를 공고히 하는 한편, 이를 국제사회 특히, 동북아지역에 적극적으로 홍보해야 한다. 또한 이런 비전에 대해 주변국의 공감과 지지를 얻기 위해서는 비전이 단순히 선언에 그치지 않는다는 점을 인식시켜야 한다. 기회가 있을 때마다 우리의 비전을 알려야 하며, 이를 실현할 수 있는 대외정책과 국가조직도 구성해야 한다.

비전이란 국가의 목표를 효과적으로 수행함으로써 달성할 수 있는 최종적 결과이자, 국가가 지향하는 미래상을 말한다. 구체화된 미래로서 비전은 일정 시한 내 우리 국민들 노력으로 도달할 수 있는 국가의 미래, 그리고 국민들이 열망하거나 성취하고자 하는 미래상에 대한 합의라고 할 수 있다. 국민들의 합의를 획득한 구체적인 비전이 있다면, 이를 위한 목표와 전략을 수립하는 것이 보다 명료하며 용이하다. 현실적이고 공감대가 있는 비전은 국민들로 하여금 미래의 공동 목표를 향해 매진할 수 있도록 한다. 국가 비전이 국민적 공감을

I
II
III
IV
V



얻기 위해서는 실제적이며 실현가능하며 간단명료해야 한다. 예컨대 슬로건이나 홍보 문구처럼 단순명료하게 부각되어야 한다. 그렇다면 비핵평화국가 비전으로 비핵, 평화, 개방은 각각 무엇을 의미하고 어떤 내용으로 채워져야 하는가?

## 가. 비핵국가

통일코리아의 ‘비핵국가’ 비전은 명료하다. 우선 북한은 반드시 모든 핵무기와 핵개발 프로그램을 포기하여 비핵화해야 한다. 따라서 통일코리아는 비핵국가로서 핵확산금지조약(NPT)와 그 외 국제비확산규범을 준수한다. 다만 ‘원자력의 평화적 이용권리’는 NPT에서 보장되었듯이 비확산의 의무를 충실히 준수하는 범위 내에서 충분히 활용한다.

그런데 국내 일각에서 나타나고 있는 북핵에 대한 민족주의적이며 동정적인 언동, 그리고 핵개발 옵션을 염두에 둔 ‘핵주권’ 주장 등은 통일코리아의 비확산 신뢰도를 저하시킬 수 있다는 점에서 우려된다. 통일코리아의 핵 비확산 신뢰도는 통일과정에서 주변국의 지지를 얻는 데 매우 중요한 변수가 된다. 따라서 북한의 2차 핵실험 이후 국내에서 제기된 ‘핵주권’ 논쟁은 바람직하지 못하며, 오히려 핵문제 해결에 부정적인 효과를 가져올 수 있다. 국내 일각에서 제기되는 ‘핵주권론’은 우리도 최소한 무기용 핵물질의 생산을 위한 농축과 재처리를 추진하여 핵무장 잠재력, 또는 핵 옵션을 가져야 한다는 주장이다. 핵주권론은 미국과 중국에게 보다 적극적으로 북핵 문제 해결에 나서도록 하는 압박 효과도 있다고 주장한다. 그러나 오늘날 국제사회에서 핵무장을 염두에 둔 ‘핵주권론’이 설 땅은 없다. 국제핵비확산규범과 국제정치 환경이 이를 허용하지 않을 것이다. 또한 ‘핵주권’ 주장으

로 인해 자칫 우리의 정당한 ‘원자력의 평화적 이용권리’마저 침해당할 우려가 있어 조심해야 한다.

□ 비핵화 원칙의 철저한 견지 및 한반도 비핵화 의지 과시

핵주권론과 관련하여 분단국가이면서 통상국가로서의 한국의 특수성을 충분히 고려해야 한다. 우선 한국은 분단국으로서 통일을 국정최고목표로 삼는다. 통일을 위해서 주변국의 지지가 필수적인데 주변국이 핵무기, 또는 핵 잠재력을 가진 통일코리아의 등장을 결코 지지할 리 없다. 북핵도 마찬가지로 통일의 장애물이다. 비핵화 통일코리아의 이미지를 부각시킬 때 비로소 통일에 대한 주변국의 지지가 가능할 것이다. 더욱이 한국은 약 75%에 달하는 경제적 대외의존도, 에너지의 95%를 수입에 의존하는 통상국가이다. 우리의 번영과 복지 그리고 대북 우위는 핵무장과 핵주권이 아니라, 경제력과 통상력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 더욱이 2001년 ‘9·11 테러’ 이후 국제통상에서 핵 비확산 규범이 대폭 강화되었다. 국제통상의 혜택은 철저히 비확산규범 이행국만이 누릴 수 있다. 이런 점에서 ‘핵주권’은 매우 신중하지 못한 주장이며, 우리는 철저히 비핵화 원칙을 견지하면서 대외적으로 한반도 비핵화 의지를 적극 과시해야 한다.

## 나. 평화국가

통일코리아는 ‘평화국가’이다. 사실 비핵화는 평화국가가 되기 위한 필요조건에 불과하다. 진정한 평화국가가 되기 위해서는 이에 합당한 외교·군사·안보 정책, 재래식 무장력, 그리고 평화국가로서의 국민의식 등이 요구된다. 평화국가가 된다는 것이 반드시 모든 군사력

I
II
III
IV
V

을 축소하고 해제해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 국가의 안위를 유지하는 데 필요한 방위력과 억지를 위한 군사력 등은 보유해야 하나, 주변국가의 군비경쟁을 촉발할 수 있는 군사력 확장은 자제해야 한다. 그리고 21세기 통일코리아의 안전보장을 위해 한국 자신만의 군사력으로 모든 군사적 상황에 대비해야 할 필요는 없다. 한·미 동맹, 동북아 안보협력, 국제사회의 지지와 협력 등을 모두 활용한 종합적 방위력을 구축할 필요가 있다.

#### 다. 개방국가

마지막으로, 통일코리아는 국제사회에서 가교적인 역할을 자임하는 ‘개방국가’이다. 특히 통일코리아는 동북아 지역의 가교이며, 허브가 되어야 한다. 동북아에서 언제든지 재연될 수 있는 일·중·간 지역 패권경쟁은 우리의 행동 반경을 축소시키는 부정적인 영향을 초래한다. 따라서 동북아 국가 간 소통자 역할, 허브 역할을 자임하여 일·중·간 패권경쟁의 발생을 미연에 방지하거나, 그 갈등을 최소화시켜야 한다. 통일코리아는 국가 규모가 확대될 것이므로 더 이상 중소국의 식에 머물러 있어서는 안 된다. 통일코리아는 중국, 일본보다 높은 개방성, 소통성, 민주성을 자랑하는 튼실한 중견국(中堅國)이 되어야 한다.

### 4. 한반도 비핵평화체제 구축방안

한반도 비핵평화 체제 구축방안은 복합적이며 안정적인 평화구조를 창출하는 것을 목표로 한다. 초기 합의의 비용을 줄이고 실현성을

높이기 위해 이미 합의된 6자회담 기본 틀을 활용할 필요가 있다. 6자회담 참여국은 2005년 ‘9·19 공동성명’에서 한반도 비핵화, 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단 모색, 한반도 평화체제의 직접 관련 당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상 추진, 북·미, 북·일 양자관계 개선 등에 합의하였다. 따라서 여기서 제기하는 비핵평화체제 구축전략은 6자회담 프로세스와 병행 추진을 전제로 한다. 6자회담 틀에, 재래식 군비통제, 한·미동맹 조정 등을 추가한다.

비핵평화체제 구축전략은 이상적인 환경 속에서 추진되는 것이 아니라 많은 제약을 가진 현실을 바탕으로 해서 추진된다. 비핵평화전략을 추진하게 되는 환경의 현주소를 아래에서 간략히 표로 정리하였다.

● 표 III-2 추진 환경 : 기회와 위협 요인

	기회요인	위협요인
북한 (체제)	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한의 개혁·개방 실험</li> <li>김정일의 건강이상으로 인한 권력교체 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 핵개발 지속</li> <li>김정일 유고와 권력공백, 권력투쟁</li> <li>북한 경제난 식량위기 지속</li> <li>체제 불안정성 증대 및 급변 가능성</li> </ul>
한반도	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류협력 확대</li> <li>한반도 평화체제 협상포럼 구성 합의(9·19 공동성명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 핵개발 지속</li> <li>북한 급변사태 가능성</li> <li>북한의 통미봉남, 대남 강경책</li> <li>북한 급변사태 시 중국 개입 가능성</li> </ul>
동북아	<ul style="list-style-type: none"> <li>6자회담 가동</li> <li>다자협력 추세 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>역내국가 간 상호 불신</li> <li>역내 패권 및 군비 경쟁</li> <li>역내 국가 간 상호 전략적 불신</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

## 가. 북한 비핵화

북핵 문제에 대한 근본적인 해결책을 찾기 위해서는 당면과제에 대한 미시적인 대응책을 찾는 한편, 거시적인 시각과 대응책이 필요하다. 이를 위해 아래에서 북핵 협상 ‘4단계 순환주기 패턴’을 제기하고 그 특징을 분석한다.

첫째, 북핵 협상의 전형적인 패턴은 일반적으로 ① 북한의 핵 도발, ② 핵위기 발생, ③ 일괄타결식 핵합의, ④ 합의 붕괴 등 4 단계 순환 주기로 구성된다. 예를 들면, 최초 북핵 협상 주기는 1980년대 말 북한 영변에서 대규모 핵시설단지가 발견되고 북한이 NPT 안전조치협정 체결을 거부하는 핵 도발에 의해 시작되었다. 이후 위기상황 해소를 위해 남북 간 핵협상이 처음으로 열렸고, 그 결과 「한반도 비핵화 공동선언」(1992.2.19 발효)을 도출하였다. 그러나 채 1년도 안되어 북한의 남북 상호사찰 거부로 공동선언은 사실상 무효화되고 말았다. 두 번째 주기는 북한이 특별사찰을 거부하는 핵 도발에서 비롯되었다. 1993년 3월 NPT 탈퇴로 발생한 ‘1차 북핵 위기’를 계기로 북·미 핵협상이 개시되었고, 1994년 10월 북·미 기본합의문이 만들어졌다. 그러나 2002년 10월 북한의 농축핵개발 의혹이 불거지면서 제네바합의가 폐기되고 말았다.

둘째, 북핵 협상은 통상적으로 북한이 IAEA 사찰 거부, NPT 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리시설 재가동, 폐연료봉 인출 등 도발적 행위를 한 이후에 미국의 사후적인 대응조치로 시작되는 경향이 있다. 따라서 북한과의 핵합의는 일반적인 협상과정이지 아니라, ‘위기’의 긴박한 순간을 거쳐 만들어진다. 북한은 벼랑끝 협상 전술을 효과적으로 구사하면서 상대의 협상과 합의를 강요한다. 북·미 양국은 위기

로 인한 긴박성이 있어야 진지한 협상에 들어가고 타협책을 모색하는 경향이 있다. 예를 들면, 1994년 5월 북한이 임의로 핵 연료봉을 인출하여 전쟁위기가 발생한 이후에야 제네바합의가 타결되었으며, 2006년 10월 핵실험이 ‘2·13 합의’를 촉진시켰다. 셋째, 위기 국면에서 급조된 핵합의는 지킬 수 없는 약속, 핵심 사항의 명문화 누락, 애매한 합의문 등을 포함하고 있어, 재해석 또는 불이행을 필연적으로 수반하고 결국 해체되는 경향을 보인다.

### (1) 핵협상의 악순환 고리

그렇다면 왜 북핵 협상이 악순환 되는가? 이렇게 비정상적인 협상 행태와 합의 불이행 현상이 반복되는 이유로 다음 4가지를 들 수 있다. 첫째, 미·북 간 극단적인 불신, 근본적인 이해관계의 충돌, 적대감 등이 파행적인 협상의 배경이 된다. 특히 북한과 미국은 양국의 신뢰 정도에 비추어 너무 높은 협상 목표를 추구한다. 미국은 북핵 시설과 능력의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID)’를 북핵 외교의 목표로 추구한다. 그에 반해 북한은 미국의 대북 적대시정책 중단, 불가침협정, 경제제재 해제, 경제지원, 수교 등의 선 이행을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때, 단계적인 신뢰구축 없이는 달성 불가능한 목표들이다. 상호 신뢰가 전혀 없는 상태에서 양국은 상대의 요구와 약속을 액면 그대로 수용할 여유가 없다. 체제위기와 경제위기를 겪고 있는 북한으로서는 핵 옵션을 쉽게 포기하기 어렵다. 동구 국가의 붕괴와 이라크의 패망도 교훈이 되었을 것이다. 또한 북한은 미국의 궁극적인 대북 정책목표가 북한의 체제전환과 정권교체라는 의구심을 항상 갖고 있다. 미국도 북한이 핵을 쉽게 포기할 것이라고 생각지 않는다. 따라서 양측은 합의에도 불구하고 상대의

I
II
III
IV
V

선 조치를 요구하며 다시 충돌하는 경향이 있다.

둘째, 북핵 해결을 위한 미국의 외교적 노력은 적극적이고 정교한 전략에 따른 것이 아니라 북한의 외교공세에 대한 반응적(reactive) 행동으로 나타났다. 북핵 문제의 완전하고 신속한 해결을 위한 로드맵과 전략을 갖고 체계적으로 접근하지 못하고, 북한의 벼랑끝 전술과 위기조장 전술에 말려들어 뒤늦게 위기해소 차원에서 최소한의 반응만을 보이는 경향이 있다. 여기서 불완전한 핵합의는 결국 합의의 해체와 새로운 핵사태의 반복을 초래하였다.

셋째, '90년대 초반 미국은 핵 비확산이라는 도덕적 당위론을 과신한 나머지 북한의 핵개발 의지와 능력, 체제내구력, 대외 불신감, 협상 능력 등을 과소평가하였다. '90년대 초 유행하였던 북한 붕괴론도 이러한 미국의 성급한 판단에 기여한 것으로 보인다. 미국 내 일각에서는 북한의 조기붕괴를 전제로 하여 제네바합의에 동의했다는 분석도 있었다.

마지막으로, 미국의 대북 협상팀은 대북 협상 자체와 합의의 창출에 집착한 나머지 합의 이행을 보장하기 위한 장치 마련에 소홀하였다. 합의 내용을 좀 더 명확히 하고 합의 이행보장 장치를 강화하려고 시도하였을 경우, 협상이 지체되거나 또는 합의 자체가 불가능하였을 지도 모른다는 점도 북핵 협상과 해법의 한계를 말해 준다. 결과적으로 합의문을 작성하는 데 성공하였으나 합의 이행체제를 확보하고 보장하는 데 실패하였다.

## (2) 북핵문제 해결의 새로운 접근전략

북핵 문제 해결을 위한 새로운 접근 전략이 요구된다. 첫째, 북핵 위기의 재발을 방지하고 핵합의의 이행구조를 강화하기 위한 처방으

로서 6자회담을 재점검할 필요가 있다. 특히 ‘9·19 공동성명’에 구현된 다자적 접근 방법은 위에서 제기한 문제에 대한 처방을 담고 있다. 6자회담은 과거 남북, 북·미 양자회담에 비해 안정적인 협상 틀을 갖고 있고, 또한 보다 효과적인 이행보장 장치를 갖고 있다. 양자합의는 원래 깨어지기 쉬운 합의 이행구조를 갖기 때문이다. 또한 6자회담은 단계적 접근 방법의 장점을 갖는다. 6자회담의 포괄성과 다면성도 북핵 문제의 해결 가능성을 높이는 데 기여한다. 6자회담을 통해 비핵화 뿐만 아니라, 북·미와 북·일 관계개선, 경제에너지 지원, 동북아다자 안보체제 구축, 평화체제 구축 등을 병행 추진함으로써 이슈 간 상호관련성을 높여 이행가능성을 증진시켰다.

둘째, 6자회담과 병행하여 북·미 대화가 지속되어야 한다. 과거 북핵 협상 과정을 돌이켜 보면 미국의 북한 방치와 압박조치는 핵사태를 오히려 악화시키는 경향을 보였다. 부시 1기 행정부가 북한의 핵합의 위반을 계기로 기본합의문을 파기한 이후, 영변 핵시설이 재가동되어 북한의 플루토늄 보유량이 4배 이상 증가하고 핵실험 사태까지 발생하였다. 반면 미국의 협상외교는 성과를 거두었다. 비타협적이고 강경한 북한을 상대로 원칙과 인내심을 갖고 협상에 임하여 6자 공동성명과 후속 합의의 성과를 얻었다. 그렇다고 북한에 대한 무조건 관용은 해결책이 아니다. 원칙 없는 선의적인 접근은 오히려 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고, 합의 불이행을 초래하므로 주의해야 한다. 당분간 안보리 결의 1874호 제재 체제를 유지하며, 합의 이행과 지원에 있어 ‘전략적 상호주의’와 ‘전략적 유연성’의 원칙을 유지한다.

셋째, 북핵 ‘해법’을 찾기 위한 노력을 배가해야 한다. 6자회담이 형식이라면, 해법은 그 틀을 채우는 내용이다. 북핵 해법 없는 6자회

I
II
III
IV
V



답은 공전하기 쉽다. 6자회담의 진전에도 불구하고, 북한 이외 6자회담 참여국간 이견이 종종 노출되는 것은 북핵 해법에 대한 합의가 없기 때문이다. 미국은 북핵 해법으로 리비아의 비핵화 방식을 따라 ‘선 핵포기의 전략적 결단, 후 보상’을 염두에 두고 있다. 한편, ‘안전보장 및 경제지원의 동시교환’을 핵심으로 하는 우크라이나식 또는 제네바합의식을 선호하는 입장도 있다. 체제변화로 핵포기의 자발적 결정을 내린 남아공식을 북핵에 적용해야 한다는 주장도 있다. 결국 대북 핵협상이 추동력을 갖기 위해서는 ‘한반도식’ 북핵 해법을 개발하고 이에 대한 합의를 조성해야 할 때이다. 한반도식은 리비아식, 우크라이나식, 그리고 남아공식의 복합적인 모델이 될 가능성이 높다.

마지막으로, 대북 핵협상이 추동력을 갖고 성과를 거두기 위해서는 한국과 미국 내, 그리고 한·미 간에 존재하는 다양한 대북 정책노선을 조정하여 정책적 합의와 일관성을 유지해야 한다. 대북정책에는 북한 붕괴론, 방치론, 협상론, 포용론 등 상충하는 정책노선이 혼재하여 종종 방향성과 일관성을 상실한다. 정책 혼선은 대북정책에 대한 국민적 합의와 한·미공조를 해치며, 대북 협상력과 6자회담 추동력을 약화시키고, 북한이 합의를 불이행하는 명분을 제공하기도 한다.

## 나. 한반도 평화체제 구축

북한의 전통적인 평화체제 공세에 대해, 과거 우리 정부는 수세적인 자세를 보였다. 그 후 김영삼 정부 들어 처음으로 4자회담을 제기하면서 적극적으로 대응에 나섰다. 이후 노무현 정부 들어 처음으로 평화체제 구축전략이 보다 체계적으로 정립되었다(『참여정부의 안보정책 구상: 평화변영과 국가안보』 (2004) 참조).

노무현 정부는 한반도 평화체제 구축을 위한 추진 원칙으로 단계적

이며 점진적 추진, 평화체제 전환까지는 정전체제 준수, 그리고 남북 당사자 원칙 등 3개 원칙을 제시한 바 있다. 그리고 단계적 추진원칙에 따라, 북핵문제 해결과 평화 증진 가속화, 남북협력 심화 및 평화체제 토대 마련, 평화협정 체결 및 평화체제 완성 등 ‘3단계 평화체제 구축 로드맵’을 제시하였다. 또한 당사자 원칙에 따라 평화협정 체결은 남북한이 중심이 되어 추진하며, 주변국과 국제사회의 지지와 보장을 확보한다는 입장을 제시했다. 평화체제 구축을 위한 많은 외교적 노력에도 불구하고, 이 분야에서 성과는 ‘9·19 공동성명’에서 “직접 관련 당사국들이 적절한 포럼에서 한반도의 영구적인 평화체제에 관한 협상”에 합의한 것에 그쳤다. 노무현 정부는 ‘선 평화체제 여건 조성(북핵 해결, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축), 후 평화체제 제도화(평화협정 체결, 유엔사 해체, 주한미군 지위와 역할 변경)’ 입장을 지녔다. 이에 반해 북한은 즉각적인 북·미 평화협정과 수교를 주장하였다. 즉 일단 제도를 갖춘다면 적대관계가 해소되어 실질적인 평화도 자동적으로 정착된다는 입장이나, 미국과 한국은 이에 반대하는 입장이었다.

이명박 정부 들어 북핵문제의 우선 해결에 집중하면서 한반도 평화체제 문제에 대한 관심은 급감하였다. 사실 북핵문제의 해결 진전에 따라 북·미 대화가 본격화되면, 평화체제 문제도 본격적인 협상이 시작될 가능성이 있다. 그러나 최근 북한이 2차 핵실험을 실시하는 등 매우 공세적인 대미 도발 자세를 보여, 가까운 미래에 평화체제 구축 협상이 시작될 가능성은 낮아 보인다. 그럼에도 불구하고 역내 모든 국가들이 정전체제를 영구적인 평화체제로 전환하는 문제에 관심을 갖고 있는 만큼 이에 대한 철저한 준비가 필요하다.

I
II
III
IV
V

□ 평화체제 공동성명 채택 ⇒ 핵폐기/미·북 수교 ⇒ 평화협정 체결

현 단계에서 '9·19 공동성명'에서 제기된 '평화포럼' 가동을 시작점으로 하여 평화협정에 이르는 로드맵을 설정하고, 이에 따른 단계별 조치를 검토할 필요가 있다.

우선 첫 단계에서 평화포럼이 가동되면 평화체제에 대한 공동성명을 채택한다. 북핵 불능화가 완료되고 핵폐기 협상이 진전되면, 평화체제 구축을 위해 남·북·미·중 등 4개국에 참여하는 별도 '평화포럼(또는 평화체제 4자 협상)'을 개최한다. 여기서 먼저 '한반도 평화체제 구축을 위한 공동성명(공동성명)' 채택을 추진한다. 평화포럼은 공동성명, 평화체제 구축을 위한 이행조치, 평화협정 작성을 위한 기본 회담틀로 기능하지만, 최우선적으로 '평화체제에 대한 공동성명' 합의를 목표로 삼아야 한다.

평화체제 공동성명은 '9·19 공동성명'과 같은 성격으로 한반도 평화체제 구축의 목표와 원칙, 향후 전개방향의 원칙을 포함한다. 또한 공동성명에는 남북기본합의서 이행과 이에 대한 국제적 지지와 보장을 적시하고, 특히 기본합의서에 나타난 남북 간 '잠정적 특수관계', 상호 불가침, 교류협력의 지속 원칙 등을 재확인한다.

다음 평화협정 체결은 최종 단계에서 추진한다. 특히 평화협정 체결 등 정전체제의 법·제도적 변화를 초래하는 조치는 중·장기적 과제로서 핵폐기와 북·미 수교 이후로 미룬다. 평화협정은 평화체제 구축의 최종 단계로서 남북관계, 북·미관계, 한·미관계의 정치군사적 측면에서 많은 제도적 실제적 변화를 초래할 것이다. 따라서 평화협정은 북핵 문제 해결, 한반도의 긴장완화와 군사적 신뢰구축, 북한의 군사적 위협 소멸 및 실질적 평화 정착 이후에야 가능하다.

## 다. 한·미동맹과 한·중 협력체제 유지

한반도 통일과정에 직접 참여할 의사와 역량을 가진 나라로 미국과 중국을 꼽을 수 있다. 미국과 중국은 각각 정치, 외교, 군사적으로 세계 최강국으로서 이미 G-2로서 면모를 보이며, 앞으로 세계무대에서 협력과 경쟁이 더욱 확대될 것으로 보인다. 또한 미국과 중국은 한반도 문제에 대해 역사적, 정치외교적, 군사적, 지리적, 경제적으로 특별한 연고와 이해관계를 갖고 있다. 이들 양국은 협력을 통해 통일을 지지할 수도 또는 이를 거부하고 현상고착을 추구할 수도 있다. 심지어 양국 간 경합이 치열해지면 한반도에서 대리분쟁을 초래할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 한국의 통일대체는 통일과정과 통일이후 미국과 중국의 긍정적인 참여를 확보하는 한편, 한반도 통일과정에서 미국과 중국의 합당한 위상과 역할을 기대할 수 있어야 한다.

### (1) 주한미군

한국이 주도하는 한반도 통일과정에서 미국의 지지와 참여는 각별한 의미를 갖는다. 미국은 국력의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 향후 수십 년간 경제적으로 군사적으로 패권적 지위를 계속 유지할 것이므로, 동북아 지역에서 상대적으로 한국에 있어 미국은 자연적 동맹국이다. 미국은 한국의 유일한 동맹국이며, 다양한 가치와 이해관계를 공유하며 한국 주도의 통일에 대해 역내 유일한 지지 세력이 될 수 있다.

통일 이후 한·미동맹을 유지하는데 있어 최대 쟁점은 주한미군의 주둔 여부와 그 규모가 될 것이다. 통일 이후 주한미군 주둔의 최대 변수는 과연 통일코리아가 주한미군을 원하느냐 하는 데 달려 있다.

I
II
III
IV
V

이 문제는 끝없는 논쟁의 대상이지만, 대체로 통일코리아도 자신의 안전보장을 위해서 주한미군을 필요로 한다는 점에 대해 전문가 그룹에서 최소한의 공감대가 형성되어 있다. 통일코리아의 안보 우려 요인으로 중·일 간 경쟁체제, 한·중 및 한·일 간 분쟁 가능성 등이 있다. 사실 중국과 일본은 한국에 비해 월등히 큰 국력을 보유하고, 중·일 간 분쟁, 또는 한·일, 한·중 간 분쟁 시 한국이 피해를 입을 가능성이 높기 때문에 이런 상황을 예방하기 위해 미국의 개입이 필요하다.

주한미군의 주둔 문제와 관련하여, 미국의 주둔 희망 여부와 중국의 반대 여부가 주목되지 않을 수 없다. 미국 내에서 주한미군의 철수 주장도 예상되나, 다수는 주한미군 주둔을 기대할 것으로 보인다. 특히, 2004년 한·미 양국 정부가 주한미군의 전략적 유연성을 인정하기로 합의하였고, 또한 2012년 주한미군의 전시작전통제권이 한국으로 전환되어 주한미군의 한국 방위에 대한 부담도 크게 축소될 것으로 보여, 미국은 주한미군을 운영하는데 있어 재량권을 최대한으로 확보하게 된다. 따라서 미 정부는 다양한 용도를 가진 전진배치군으로서 주한미군을 활용하기 위해 지속적인 주둔을 요구할 것으로 예상된다. 한반도 통일과정에서 보다 중요한 변수는 중국의 태도이다. 중국은 주한미군이 중국을 겨냥하고, 또한 압록강을 두고 중국군과 미군이 대치하는 상황이 발생하는 것에 대해 큰 거부감을 갖고 있다. 그런데 최근 미·중 간 경쟁보다는 전략적 협력의 가능성이 더욱 부각되고, 향후 이런 경향이 더욱 강화된다면 그만큼 주한미군에 대한 중국의 거부감도 약화될 가능성이 있다.

2009년 현재 한국에 약 2만 8,500명의 주한미군이 있다. 우리 정부는 2004년 미 정부에게 주한미군의 전략적 유연성을 인정하고, 또한 주한미군 3만 7,500명을 2008년 말까지 2만 5,000명 수준으로 감축하

기로 합의하였다. 그런데 미 정부는 2008년 중반 북한의 핵개발 등 한반도 정세를 고려하여 주한미군을 일단 2만 8,500명 수준에서 감축을 동결했다. 미 정부는 2012년 전시작전 통제권 이양 후에도 2만 5,000명~2만 8,000명 규모의 주한미군을 주둔시킨다는 입장이다. 그러나 이런 계획은 향후 미 국방비 축소와 아프가니스탄 추가 파병 수요 등에 따라 변화가 예상된다.

현재 주한미군 주둔의 주목적이 북한의 대남 공격 억제와 동북아의 안정과 평화유지에 있다. 그러나 통일이후 주한미군은 대북 억지 임무가 해제되고, 동북아의 안정과 평화 그리고 동북아를 넘어 아시아 전역의 광범위한 지역에서 미국의 이익과 세계평화를 유지하기 위한 전진배치 기지의 임무를 맡게 될 것이다. 미국의 해외 군사개입이 축소되고 또한 군사비 지출이 감소되는 경향을 감안한다면, 주한미군의 담당구역이 확장된다고 하여 주한미군이 증강될 가능성은 없다. 따라서 통일코리아의 주한미군은 현 감축 목표인 2만 5,000명에서 다소 축소되지만, 다양한 군사작전이 가능하도록 하기 위해 해·공군 위주의 2만 명 내외 규모를 유지할 것으로 예상된다.

## (2) 통일과 한·중관계

통일과정에서 한·중관계는 매우 중요한 변수가 된다. 중국은 1950년 한국전에 중공 인민의용군을 파병하였고 정전협정도 서명하였기 때문에 한반도 평화체제 구축에 핵심 당사자로서 참가해야 한다는 입장을 갖고 있다. 중국은 한반도 평화체제 구축뿐만 아니라, 향후 통일과정에서 다양한 형태로 참여하여 긍정적 또는 부정적 영향력을 행사할 것으로 보인다. 특히 중국은 현재 한국과 고도의 전략적 동반자 관계를 유지하면서도, 상당기간 북한과 특수한 관계를 유지하기

I

II

III

IV

V

위해 한반도 문제에 대해 영향력을 행사할 것이다. 따라서 한국은 통일과정에서 중국의 지위와 역할을 일정부분 수용할 수밖에 없을 것이다. 이미 한국과 미국 정부는 ‘한반도에 항구적인 평화체제 구축을 위한 남북한, 미, 중 등이 참가하는 4자회담’ 개최를 공동제안(1996.4.16)하여 한반도 문제에서 중국의 지위를 공식적으로 인정한 바 있다. 여기에다 미국이 북핵 문제를 해결하기 위해 6자회담을 제안하자, 중국 정부는 6자회담 의장국 지위를 자임하였다.

중국은 2002년 후진타오 체제가 출범한 이후 평화와 조화의 외교 노선을 추진하면서 경제성장에 유리한 환경을 조성하고 역내 안정을 추구하기 위해 대미협력 외교 노선을 추진하여 왔다. 중국은 자신의 경제적 이익을 보호하고 국제적 지위 향상을 위하여 국제비확산규범에도 적극 참여하는 등 점차 국제사회에서 책임 있는 강대국의 면모를 갖추기 위해 노력 중이다. 그런데 북한 핵실험으로 중국은 크게 체면을 잃었을 뿐 아니라, 동북아 핵확산 가능성 증가, 동북아의 독점적 핵국 지위 훼손 등 안보상의 실질적인 피해도 입었다. 이런 배경에서 중국은 대북 유엔제재를 지지하고, 북한에게 6자회담 참여를 압박하고 있다. 그러나 중국은 기본적으로 북한에 대하여 비핵화와 체제 유지의 상호 모순적인 목표를 견지하면서, 당분간 전자를 위해 후자를 희생하지는 않을 것으로 보인다. 이것은 다시 말해 중국이 상당기간 북한체제의 존속을 지지하고, 한국 주도의 한반도 통일에 대해 유보적인 입장을 보일 가능성을 시사하고 있다.

중국은 한국 주도의 통일이 불가피하다는 것을 인정하고 있으나, 통일 이후의 상황이 초래할 불확실성과 위험에 대한 우려 때문에 상당기간 통일을 거부할 가능성이 높다. 중국의 입장에서는 통일코리아의 핵문제와 군사외교노선, 한·미동맹과 주한미군, 통일코리아의 영토 문

제, 중국 동북지역의 조선족 문제 등을 잠재적인 위협요소로 간주할 것이다. 따라서 통일과정에서 중국의 긍정적인 역할을 유도하고 지지와 협력을 얻어내기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 통일코리아의 비전과 대외 노선을 명확히 제시하고, 통일코리아가 동북아의 평화와 공동번영에 긍정적으로 기여할 것이라는 점을 설득시켜야 한다.

## 라. 동북아 안보평화협력기구 구성

동북아 역내 국가들은 1990년대부터 간헐적으로 동북아 다자안보 대화의 가능성을 모색하여 왔지만 그 성과가 미미하였다. 동북아 다자안보는 정부 차원의 업무이기보다는 학자들의 주요 연구과제에 그치는 경향이였다. 그러나 마침내 2003년 8월 북핵 문제를 해결하기 위해 시작된 6자회담이 다자안보협력기구로 발전할 가능성을 제공하였다.

그 동안 축적되었던 역내 다자안보 대화의 필요성에 대한 공감대를 배경으로 하여, 동북아 6개국은 ‘9·19 공동성명’에서 “동북아시아의 안보협력을 증진하기 위한 방법과 수단을 모색하기로 합의”하였다. 또한 ‘2·13 합의’에서는 ‘동북아 평화안보체제 실무그룹’을 설치하고 “6자 장관회담에서 동북아 안보협력을 증진”하기로 합의하여 구체적인 행동조치까지 제시하였다. 이에 따라 2007년 3월 16일 베이징 러시아 대사관에서 열린 1차 ‘동북아 평화안보체제’ 실무회의는 동북아 지역 최초의 정부 간 다자안보협력대화로 기록된다. 여기서 크리스토퍼 힐 미국 측 대표는 동북아 평화체제에 대해 “가장 긴급한 과제는 아니지만, 가장 중요한 과제”라고 평가하였다.

아직 동북아 평화안보협력의 제도화를 낙관하기는 이르지만, 6자회담을 계기로 동북아 안보협력의 가능성이 점점 확대되고 있다. 동북

I

II

III

IV

V



아 안보협력이 이상적이고 필요함에도 불구하고 아직 그 실현 가능성은 매우 낮다. 특히 유럽의 안보협력 경험을 동북아에 적용하기는 쉽지 않다. 유럽과 달리 동아시아지역의 정치체제, 역사, 종교, 문화적인 배경의 동질성 결여, 경제발전 면에서 국가 간의 극심한 격차, ASEAN과 같은 안보대화기구가 이미 존재함에 따른 추가 대화기구의 신설의 어려움, 공통의 위협인식 결여, 미국 중심의 양자동맹의 우세, 일·중 간 지역 패권 경쟁, 과거사 등을 요인으로 지적할 수 있다.

#### □ 동북아 안보협력의 공동목표와 가치 확산

동북아 지역에서 다자안보협력을 제도화하는데 많은 문제점과 장애요인이 남아 있음에도 불구하고 이를 적극적으로 추진해 나가지 않으면 안 된다. 이를 위해 점진적인 추진 방안을 제시하고자 한다. 무엇보다 먼저 역내 안보위협 요소에 대한 공감대 구축이 필요하다. 위에서 언급했듯이 역내에는 북핵 문제 이외에도, 중국의 급부상과 균현대화, 일본의 재무장과 우경화, 미국의 안보전략 변화, 역내 국가의 강한 민족주의 성향, 과거사 문제와 영토 분쟁, 군비 경쟁, WMD 확산, 환경, 마약, 인권, 테러, 난민, 질병 등 많은 전통적·비전통적 안보위협이 산재해 있다. 이들 요인이 다자협력의 장애요인이 되지만, 또한 그 필요성을 부각시켜 촉진요인으로 작용할 수도 있다. 동북아 지역에서의 위기의식을 바탕으로 다자대화의 필요성에 대한 공감대가 우선 만들어져야 한다.

다음으로, 6자회담을 본격적인 다자안보협력체로 전환시키는 데에 많은 시간이 소요된다. 그러나 1차 실무그룹 회의에서 한국 정부가 제안하였듯이 현 단계에서도 역내 해상 수색구조 연습을 시행하거나, 공통의 안보협력 목표와 가치를 논의하는 것이 가능하다. 이런 조그

만 성과가 더 큰 다자협력 합의와 조치를 위한 기초가 된다.

마지막으로, 6자회담 진전 과정에서 6자 외무장관회담 또는 정상회담이 추진된다면 이것을 동북아 다자안보협력을 강화하는 기회로 활용해야 한다. 특히 유럽의 성공적인 다자안보협력체인 유럽안보협력회의(CSCE)와 유럽안보협력기구(OSCE) 사례를 벤치마킹하여 6자회담을 ‘동북아안보협력회의’(Conference on Security and Cooperation in Northeast Asia)로 출범시키고 이를 점진적으로 ‘동북아안보협력기구’로 발전시킨다. 현 단계에서는 공감대 확산을 위해 안보협력체의 공동목표와 가치, 장애요소와 극복 방안, 초기 신뢰구축조치 등에 대한 역내 전문가 간 트랙-투 공동연구가 필요하다.

## 마. 한반도 군비통제와 통일코리아 군사력

지난 20년간 북핵 협상에도 불구하고 북한 비핵화에 실패하고, 오히려 그 기간 동안 북한의 핵역량이 증가했다는 사실은 남북 간 군축 협상과 이행이 불가능에 가까운 난제라는 점을 시사한다. 그럼에도 불구하고 통일과정을 촉진하고 통일에 대한 주변국의 지지 확보를 위해 한반도 군비통제와 군축은 불가피하다. 특히 통일코리아의 적정 군사력을 추산하고 이를 제시하는 것이 바람직하다. 이를 위해 통일코리아의 안보환경, 그리고 한·미동맹, 한·중관계, 민주화, 동북아다자안보기구 등을 전망하는 작업이 동반되어야 한다.

### (1) 남북한 군비통제

통일을 지향하는 평화체제 구축 과정에서 당면한 군비통제의 과정과 절차를 살펴볼 필요가 있다. 한반도의 평화는 협정과 합의로서 보

I
II
III
IV
V

장되는 것이 아니다. 그 협정과 합의를 실천하고자 하는 의지가 보다 중요하다. 남북한은 이미 남북기본합의서와 불가침부속합의서에서 무력사용 금지와 우발적 충돌방지, 그리고 5대 군사적 신뢰구축조치에 합의하였다. 5대 군사적 신뢰구축조치는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, DMZ의 평화적 이용, 군 인사교류 및 정보 교환, 대량살상무기와 공격능력의 제거 등 단계적 구축조치, 검증 등을 포함한다. 그러나 이 합의의 이행을 위한 남북대화는 '90년대 북핵 문제가 불거지면서 중단되었다. 이후 남북 간 군사적 긴장완화와 군비통제는 계속하여 실천의 문제로 남아있다. 앞으로도 한반도의 평화구조 정착 과정에서 이러한 신뢰구축조치는 반드시 실천되어야 한다. 그런데 북한의 핵개발 동향과 탈냉전 이후 북한의 체제위기 등을 감안할 때 북한이 신뢰구축 조치와 군비통제방안의 이행에 동의할 가능성은 매우 낮다. 마찬가지로 남북 간에 긴장완화 및 군사적 신뢰구축 조치 없이 서둘러 평화체제 구축을 추진하는 것은 실현 가능성이 높지 않다. 평화체제는 평화협정 문서로만 실현되는 것이 아니므로, 군사적 신뢰구축이 평화체제의 선결조건이 된다.

## (2) 군사공동위원회 가동

신뢰구축을 위한 제도적 조치로써 군비통제 담당기구가 가동되어야 한다. 국내적 제도정비를 기반으로 남북 간 다양한 차원의 군사회담이 추진되어야 한다. 군사회담에는 남북 국방장관회담, 고위장성급 회담, 군사실무회담 등 3개 수준의 회담이 있다. 이미 한차례 열린 국방당국자회담은 모든 남북 군사회담의 상위 모회담으로서 의미가 크므로, 이를 정례화 시켜야 한다. 각급 회담을 통하여 한반도의 군사적 대치관계를 종식시킬 수 있는 단계적 조치를 강구하고 구체적인

이행 계획을 수립해야 한다. 예를 들면, 남북 교류협력에 대한 군사적 보장, 육해상의 우발적 무력충돌 방지조치, 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 등에 대한 조치가 필요하다. 이중 일부 조치는 이미 합의가 되어 그 실천을 위한 회담과 검증조치가 필요하다.

초보적인 수준의 군사적 신뢰구축 조치들은 남북 간 긴장완화와 기습공격의 가능성을 낮추는 효과가 있다. 이를 위해 대규모 군사훈련과 부대이동 등 군사 활동의 상호통보, 국제군비통제기구 및 지역 안보체제가 추진하는 조치의 이행, 학술연구 목적의 군 인사의 교환 방문 및 국제회의의 공동 참여 등을 추진해야 한다. 군사력 및 방위예산의 공개, 군사당국 간 직통전화의 설치 등도 이미 자주 제기된 초보적 군사신뢰조치이다. 초보적인 군사적 신뢰가 조성되면, 전면적인 신뢰구축 조치와 군비통제에 관한 광범위한 협의를 진행한다. 남북 간에 이미 합의된 군사공동위원회를 가동하여 상호불가침 보장, 군비통제, 군축 조치 등을 협의하고 이행한다. 전면적인 신뢰구축 조치 중 초보적 조치로서 군사훈련의 상호 참관, 특정 군사력의 특정 배치 제한, 비무장 지대의 비무장화 등이 있다. 이들 조치는 실질적으로 군축을 초래하지 않는 운용적 군비통제이다. 운용적 군비통제는 현재 군사력 유지를 용인한 채, 사용과 배치, 운용 등을 규제하는 조치이다. 이 조치는 평시 무력충돌 가능성을 감소시키고 전쟁을 예방하며, 기습공격의 가능성을 줄이는 효과적인 방안이다.

### (3) 3자(남북한+미국) 군비통제회담

다음으로 남북한 군비감축은 우선적으로 대량살상무기의 제거에 초점을 맞춘다. 북한의 생화학무기, 핵무기 등이 그런 군축의 대상이

I
II
III
IV
V

다. 사실 이 조치는 국제비확산협약을 이행하는 차원에서 반드시 추진되어야 한다. 한반도의 대량살상무기는 평화체제 구축뿐만 아니라 통일에도 거대한 장애요인이 되기 때문이다. 재래식 군사력의 감축도 매우 어려운 과제이다. 북한의 정권 성격상 남북 간 긴장과 대치가 체제유지에 더욱 유리하다고 보기 때문이다. 또한 북한이 탈냉전 이후 체제위기를 극복하기 위해 내세운 ‘선군정치’도 이런 재래식 군축을 추진하는 데 장애물이 된다. 남북 군축은 한반도 평화체제 구축, 군사적 긴장완화, 정치군사적 신뢰구축 등이 전제되어야 실질적 진전이 가능하다. 6자회담과 한반도 평화회담의 진전, 그리고 이에 대한 국제적 보장 등은 남북 군축을 촉진하는 효과를 갖는다. 군축을 촉진하기 위해 남북한과 미국이 참여하는 3자간 군비통제회담을 가동한다. 한반도에서 군사력을 유지하면서 상호 위협을 느끼고 있는 실체는 남북한과 미국이므로 이들이 모두 참여하는 군비통제협상이 불가피하다. 또한 한반도 군비통제는 한·미동맹의 재조정을 촉진할 것이므로 한·미 간에 긴밀한 대화와 철저한 준비가 동반되어야 한다.

#### (4) 통일코리아의 적정 군사력

마지막으로 통일코리아의 군사력은 비핵평화국가의 비전에 부합하도록 국가안보에 필요한 적정 군사력을 유지하는 것을 목표로 한다. 통일코리아는 북한 재건을 위해 천문학적 규모의 재정을 장기간 투입해야 하는 만큼 대규모 병력을 유지할 경제적 여력도 없다. 특히 남북 상호를 겨냥한 대부분 무기체제와 병력구조는 통일 후 군사적 효용이 매우 낮으므로 대규모 군축이 가능하다. 통일코리아는 최소 병력을 유지하고, 첨단 군사장비 중심의 기술군으로 운영될 가능성이 높다. 따라서 병력은 현재 남북한 총 180만을 상회하는 규모에서 50만 수준

으로 대폭 감축하는 방안이 합리적이다.

적정 병력 규모를 기준으로 안보환경, 인구 대비 병력 비율, 징병제 또는 모병제 등 징병 방식, 첨단화 수준 등이 있다. 이런 변수들을 고려할 때, 통일코리아의 병력 규모로서 인구 대비 1% 즉 70만은 다소 과도한 수준이다. 여기서는 0.7% 수준인 50만 병력을 적정 수준으로 본다. 통일 한국군은 육군이 대폭 축소되어 50%대 수준으로 되고, 해·공군이 강화된다. 해·공군과 장거리 투사 능력을 갖는 첨단장비에 대한 투자확대로 국방비는 상당 기간 높은 수준을 유지할 수밖에 없다. 동북아 주변 4국 중 미국, 중국, 러시아가 핵국이고, 일본도 핵잠재력 국가로 분류되는 만큼 한국도 핵무기 잠재력을 가져야 한다는 주장이 있으나, 통일코리아는 앞에서 밝힌 이유로 인해 반드시 비핵평화국가로서 비핵화 원칙을 철저히 견지해야 한다.

---

I

II

III

---

IV

V

---



## IV. 대북 개발지원과 경제통합







## 1. 남북한의 변화와 통일

남북한은 지난 60여 년간 다른 원칙에 의해 발전해왔다. 그 결과 남북한 사이에는 많은 측면에서 현저한 차이와 격차가 존재한다. 물론 천 여 년 이상의 역사를 공유해왔던 집단으로서의 공통성은 양측에 현저하게 남아있다. 그러나 지난 60년의 과정은 천 여 년 동안에 일어났던 변화 이상으로 남북한 사회를 크게 변화시켰다.

남북한 차이가 현격하게 벌어지게 된 계기는 근대화 과정이었다. 근대화 과정은 전통적 봉건적인 농촌사회에서 개인과 시장 중심의 근대 도시사회로 사회의 근본 패턴을 바꾸는 과정이었다. 이는 사회의 조직과 운영, 그 원칙과 규범, 그 안에 살고 있는 사람의 도덕 및 인식 체계를 심대하게 변형시킨다. 전통적인 봉건 농촌사회와 근대적 도시 사회에는 상당한 불연속성이 존재한다.

그런데 남북한은 근대화 과정을 이룩하는 데서 근본적으로 다른 원칙에 입각했다. 북한은 국가의 개인에 대한 통제를 가능한 한계 수준까지 극단적으로 확대하고, 원자화된 개인을 국가가 생산력 증대에 총체적으로 동원하는 방식을 추진했다. 이는 전체주의적 동원 방식이다. 한국에서는 사유재산과 시장경제에 바탕하여 국가주의적 통제와 동원의 원칙과, 이에 저항하고 갈등하는 좌파 혁명주의 및 자유민주주의의 원칙이 상호 경쟁하고 투쟁하는 속에서 근대화 과정이 진행되었다.

1990년대 이래 북한에서 진행되고 있는 국가 및 사회체계의 붕괴와 재편은 남북 간의 격차를 더욱 넓히고 있다. 1990년 이래 북한이 겪고 있는 붕괴와 재편을 요약하면 이렇다. 첫째, 근대국가 기본 서비스 체계의 붕괴이다. 물론 폭력 장치는 아직 기능한다. 그러나 근대국

가의 다른 주요한 기본 서비스 체계가 기능 저하 상태에 빠지거나 붕괴했다. 이에는 법·질서의 유지, 행정서비스, 보건과 교육, 전기·가스·수도나 교통·통신, 국민연금이나 의료보험과 같은 사회보험, 금융 감독, 거시경제 및 기타 경제 정책 기능 등 거의 모든 분야에서 기능 정지 상태에 빠졌다. 둘째, 현재 북한 경제는 사회주의적 과거와 자본주의적 미래의 혼합물의 형태를 보여준다. 한편에는 와해되고 재편되는 과정에 있는 전체주의적 관료지배의 기본 체계가 존재한다. 다른 쪽에는 현재 발생 중인 시장 관계 및 시장적 행위주체가 존재한다. 이 양자가 부정과 부패 행위를 매개로 결합되어 있다. 셋째, 이 두 가지 사항의 결과로서, 북한 사회는 ‘영원한 위기’라는 악순환 속에 빠져들었다. 1990년대 이후 현재까지 20년 동안 끊임없이 ‘북한 붕괴론’이 등장했고, 그것이 ‘상식적’으로 볼 때 그다지 틀릴 것 같지 않아 보이는 ‘위기’ 상황이 전개되어 왔고, 현재에도 그러하다.

이러한 북한에 대한 한국 정부의 대북 정책 구상은 세 가지가 존재해 왔는데, 최근에는 개발지원론이 학계와 실무자를 중심으로 논의되고 있다. 역대 정부의 정책 구상 세 가지를 보면 이렇다. 첫째, 남북경협 확대를 통한 남북경제공동체 형성론을 들 수 있다. 둘째, 북한이 비핵화하면 대대적으로 경제원조를 하겠다는 제안도 부각되었다. 셋째, 대북 인도지원론을 지적할 수 있다. 이와 더불어 대북 개발지원론이 최근 2004~2005년 사이에 본격적으로 제기되기 시작했다.

역대 정부의 세 가지 구상의 일반적 특징은 매우 낙관적이라고 할 수 있다. 예컨대 북한은 개혁·개방을 빠른 속도로 성취하여 남북경협의 능력이 신속히 증대할 것이라는 관념, 북한의 비핵화는 조만간 이루어질 것이며 그 후 한국은 대대적으로 대북경제지원을 할 수 있고 북한은 수용능력이 있을 것이라는 주장, 북한 당국에 물자를 직접 전

달하고 모니터링은 하지 않으면서도 한국은 ‘인도주의’ 원조를 하고 있고, 북한은 ‘인도주의’ 원조를 받고 있다는 판단 등이 그것이다.

남북한 사이에 의미있는 경제통합 또는 통일이 이루어지기 위해서는 무엇보다 북한이 크게 변화하여야 한다. 경제적 측면에서만 보자면, 북한은 경제성장과 주민복지증진을 이루는 가운데 경제제도와 운영 체계를 시대 조류에 맞는 방향으로, 또한 한국과의 통합이 가능한 수준으로 변경시켜야 한다. 현재 상황에서 그 지점에 도달하는 다리를 놓아 가는 것이 경제적 통합의 과정이 될 것이다. 개발지원론은 어떻게 하면 견고한 다리가 놓일 수 있는가에 대한 원칙과 방법을 제시한다.

이러한 문제 의식을 전제로 북한 경제의 궤적과 미래 경로를 서술하고자 한다. 여기서는 경제정책적 측면, 경제구조 및 운영에 관한 것으로 구체화·분권화된 약탈, 그리고 미래 변화 경로 등을 살펴볼 필요가 있다. 다음으로 역대 정부의 대북경제관계의 구상을 밝혀보면서 북한경제의 변화를 보다 실효적으로 유도할 수 있는 정책적 원칙과 개선되어야 할 점을 밝혀보고자 한다. 여기에는 국제사회의 개발지원의 이론적 규범이 적용되어야 한다. 그리고 남북한 경제통합과 통일의 정책과 단계에 대해 접근하고자 한다.

## 2. 북한 경제의 궤적과 미래

남북한 경제적 통일 과정을 상정하는 데서 중요한 것은 북한 경제의 현황과 진행 방향에 대한 판단이다. 이에 대한 판단이 적합해야, 그에 대한 한국의 정책도 적합할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 중요한 것은 북한의 경제정책의 측면, 그리고 경제 구조와 운영의 측

I

II

III

IV

V

면이다. 후자와 관련하여 1990년대 이후 분권화된 약탈 구조의 등장과 7개 구획으로의 경제 분할을 설명한다.

## 가. 경제정책의 측면

1990년대 이래 북한 변화는 5개의 단계로 구분할 수 있다. 이는 북한 당국의 경제정책 방향과도 연계되어 있다. 첫째 단계는 1990~1993/4년으로 전통체제의 붕괴 단계이다. 둘째 단계는 1994~1998년 간으로 ‘고난의 행군’과 분권화된 약탈의 성립 단계이다. 셋째 단계는 1998/9~2000년간으로 정권 재공고화 단계이다. 넷째 단계는 2001/2~2005/6년간으로 개혁 국면이다. 다섯째 단계는 2006년 이후 지속되고 있는 보수적 단계이다. 여기서는 다섯째 단계 이후를 중심으로 서술한다.

북한의 경제정책은 2001~2005년간은 전반적으로 개혁적이었다. 정책 전환의 징조는 2005년 말경부터 나타났다. 2004년 초 좌천되었던 장성택은 2005년 10월 경 평양에 복귀했다. 이를 전후하여 2005년 인물과 정책에서 중요한 변화가 있었다. 9월 박남기가 비서국의 재정경제부장에 취임했다. 이 직책은 내각을 견제하고 경제정책에 개입하기 위해 신설된 것으로 보인다. 10월에는 국가배급제 부활시도가 있었고, 동시에 시장 활동에 대한 억압이 시작되었다. 12월에 장성택이 ‘혁명화’로부터 복귀하여 근로단체와 수도건설 제1부부장에 취임했다. 과거 직책과 비교할 때 보잘것없는 직책이었다. 2006년 3월 사적고용이 금지되었다. 2006년 장사 연령 제한의 도입을 비롯하여 시장 활동에 대한 제한이 점차 강화되었다.

2007년 4월 총리 박봉주는 김영일에 의해 교체되었다. 퇴진하기 전에 이미 박봉주는 힘이 빠져 있었다. 그는 국내 수요를 위해 석탄

수출을 제한하는 정책을 펴고 있었는데, 군부가 2006년 10월 핵실험 이후 이를 반복했다. 그 후 그는 당에 의해 비판받았고 근신처분을 당했다. 2007년 1월 박봉주는 시급, 일급, 주급제를 도입할 것을 주장하다가 심한 비판을 받았다. 김영일이 내각 총리가 된 후, 박봉주의 개혁 조치는 취소되었다. 즉 기업이 생산물의 30% 보유, 6개월 토지 등이 폐지되었다. 2007년부터 소토지 경작에 대한 역제가 시작되었다. ‘2·13 합의’에 의해 식량이 들어올 것이기 때문에 소토지가 경작될 필요가 없다고 했다. 9월에 통전부가 내각으로부터 남북경협 주도권을 되찾았다. 2007년 10월 2차 정상회담은 북한이 대내정책에서 보수 정책을 강화하던 시기와 일치했다. 같은 달, 장성택이 중앙당 행정부장에 임명되었는데, 이 직책은 내부 치안과 관련한 사회안전성, 국가보위부와 같은 기관을 관장하는 직책이었다. 그의 영향 하에서 인민보안성의 역할이 강화되고 시장 활동에 대한 억압이 강화되었다. 시장구역 바깥에서의 거래가 금지되고, 장사하는 근로자는 국영기업의 원래 직장으로 복귀해야 했다.

북한은 2008년부터 대내정책과 대외관계에서 네 가지 좌절을 맞보았다. 첫째, 한국에서는 두 전임 자유주의 정부를 대신하여 보수정부가 10년 만에 들어섰다. 둘째, 2008년 말 북한은 ‘10·3합의’를 자신의 맥락에 따라 완수할 수 없었다. 셋째, 8월부터 김정일의 건강 문제가 대두했다. 넷째, 9월 세계경제 침체가 취약한 북한경제에 새로운 도전을 제기했다.

2007년 말 이래 대내 측면에서 두 가지 변화가 두드러졌다. 하나는 북한 당국이 농민으로부터 징발을 통해 군대와 수도 평양을 위한 쌀을 확보하려는 노력을 강화했다. 다른 하나는 시장 활동에 대한 통제 강화이다. 식량 전선을 보자. 2007년 11월 ‘극도로 엄격한 비사교

I
II
III
IV
V

루빠'가 황해도에 파견되어 군대와 평양을 위한 쌀을 징발했다. 이와 같은 '무자비한 검열'은 황해도의 쌀 거래를 거의 중단시켰고, 그 결과 국가의 곡창이라 알려진 황해도에 2008년 초 준 기아 상태가 발생했다. 식량 징발은 2008년에도 계속되었다. 8월 중앙당은 지방당 조직을 통해 협동농장에 명령을 내려보냈다. 이에 따라 농민들은 수확물을 우선적으로 전시비축창고에 그 다음으로 군대에 보내야 했다. 시장 활동에 대한 억압은 2007년 10월부터 강화되었다. 2007년 12월 23일 군부의 대외무역기관과 허가받지 않은 무역기관을 정리하라는 명령이 내려졌다. 이 명령에 따라 신의주를 포함한 북·중 국경지역과 군부 무역기관이 2008년 3월부터 중앙집중검열을 받았다. 북·중 무역 일반과 특히, 중국에서 북한으로의 곡물 수입이 심각한 타격을 받았다. 2008년 2월 지방에는 당이 군부대에 우선하라는 지시가 떨어졌다. 2008년 11월 상업성은 2009년 1월 1일부터 시장이 농민시장으로 재편되며, 식량은 양정사업소를 통해서만 구입될 수 있으며 공업 소비재는 국가상업망을 통해서만 판매된다는 지시를 내렸다. 2009년 초 이 지시의 실행은 비현실성 때문에 6개월 연기되었다고 알려졌다.

2009년부터 내부적 보수기조는 한층 강화되었다. 2009년 신년공동사설은 내각 강화를 더 이상 언급하지 않았다. 그 대신 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 강화하는 것만 강조되었다. 또한 '계획경제'라는 단어가 신년사설에 10년 만에 처음으로 등장했다. 공동사설에는 '계획경제의 우월성'이 발양되어야 하며, '계획이 개선되어야 한다'고 했다. 나아가 1950년대 천리마 운동과 같은 '혁명적 대고조'가 2012년까지 강성대국을 건설하는 방법으로 설정되었다. 이밖에도 보수적 기조는 2009년 시장 활동의 억압과 '혁명적 대고조' 정책에 나타나고 있다. 이 두 가지는 불가분의 관계이다. 2009년도에 전반적으로 시장 활동

에 대한 단속이 강화되고 있다. 아울러 시장 경기의 침체 현상이 나타나고 있다. 북한은 5월 10일부터 ‘150일 전투’를 시작하여, 10월 10일까지 진행되었다. 이는 내부 동원과 통제 강화라는 이중의 목표달성을 지향하고 있다.

## 나. 분권화된 약탈과 경제의 7개 구획 분할

1990년대 이래 경제난 속에서 북한의 변화는 다양한 측면에서 파악될 수 있다. 가장 중요한 측면 중의 하나는 북한의 정치경제가 그 이전의 ‘집중화된 도적통치’로부터 ‘분권화된 도적통치’로 변화했다는 것이며, 경제가 통일적 구조를 갖추지 못하고 7개 독립적 구획으로 분할되었다는 점이다. 그 특징을 살펴보면 아래와 같다.<sup>51</sup>

### (1) 집중화된 도적통치에서 분권화된 도적통치로

첫째, 1990년대 이래 경제난 속에서 발생한 가장 특징적 상황의 하나는 기존 경제관리 구조와 체제 규율 구조의 붕괴 속에서 고위급으로부터 최하 말단에 이르기까지 부정부패의 급속한 증가와 함께 국가 자산에 대한 전면적 절취 현상이 발생했다. 이 시기 대부분의 생산기업소들이 도난과 약탈로 설비파괴, 재고손실을 당하였다. 지배인 이하 전 종업원이 항시적으로 공동재산 절도의 기회를 노리는 기업 문화 및 기업 환경에 빠져 들었다. 그와 더불어 당, 행정, 사법 관료의 전면적 부정부패가 만연되었다. 중앙과 지방의 행정체제도 붕괴하여 신뢰할 수 없게 되었다. 중앙은 비상설 검열소조를 지방에 상주시

<sup>51</sup> 박형중, “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성: 1990년대 이래 분권화된 약탈,” 『통일문제연구』(2009년 상반기) 참조.





키거나 번갈아 파견하면서 체제를 유지하고자 노력하였으나, 이 조차도 현지의 부패 토착관료에 매수당하거나 또는 오히려 뇌물을 요구하고 상부에 허위보고하는 위법행위가 상습화되었다. 군인 및 보안요원들도 보급물자가 부족해지자, 특권을 이용해 강탈 및 수탈 행위를 일상화하였다.

둘째, 부정부패의 급증과 국가자산의 전면적 약탈과정에서 권력자들의 횡령과 개인축재가 발생했다. 1990년대 양정이 마비되고 (국가배급) 미공급이 확산되었는데, 중요 요인 중의 하나는 권력자들의 횡령이었다.<sup>52</sup> 횡령된 쌀은 장마당으로 흘러 나갔다. 국가의 식량배급이 끊겨 식량공급이 심각하게 부족하게 된 상황은 국가와 중하급 권력자가 공공 식량을 횡령하여 장마당에서 높은 가격에서 팔 수 있는 기회를 제공했다. 일반 주민의 ‘고난의 행군’은 중간 및 하급 관료가 오히려 축재할 수 있는 기회를 제공했다. 이와 함께 지배인 등 경영간부에 의한 사적인 횡령과 함께 공장을 가동시키기 위한 자재 구입을 목적으로 하는 ‘공적’인 횡령, 이 과정에서 당이나 사법의 묵인 대가로 지분을 나누거나 뇌물을 받는 행위, 노동자들의 절도 행위, 만연한 검열과 그 과정에서 증·수뢰 등의 메커니즘에 의한 개인축재가 일어났다. 권력자들의 횡령과 증·수뢰의 기회와 규모의 크기는 권력 위계에 따라 달라졌다. 횡령과 증·수뢰의 노획물이 비싼 가격으로 거래되는 공간은 장마당이였다. 따라서 미공급과 ‘고난의 행군’에도 불구하고 사회에는 ‘중고자전거 바람’, ‘녹화기 바람’ 등이 불었다. 만약 계획경제가 제대로 돌아가고, 미공급이 없다면, 장마당을 활용한 중간 권력자들의 막대한 이윤 실현도 존재할 수 없었을 것이다.

---

<sup>52</sup> 류경원, “조선경제관료 극비 인터뷰: 우리나라의 경제형편(중),” 『립진강』, 제2호 (2008.3), p. 72.

셋째, 기본적으로 권력기관의 특권에 의한 독점권에 바탕한 시장적 활동에 안정적 이윤을 보장받던 특권경제에 김정일 이외에도 당, 정, 군의 각종 권력기관이 참여하게 되었다. 이러한 특권경제에 소속한 기업은 국유기업과 구별된다. 대체로 원래는 영리적 경제활동을 해서는 안 되는 공공기관 특히, 권력기관 소속으로 기본 영업 형태는 외국과의 무역이다. 회사는 외국 무역 및 원조품 관리에 관한 사업 독점권, 기관의 공적 권한의 남용 등에 의해 대체로 막대한 이윤을 안정적으로 보장받는다. 이는 경제가 극도로 어렵고 국가재정이 고갈된 상황에서도 특권 기관에게는 안정적 기관운영, 그에 의해 생계를 유지하는 계층에게 안정적 생활수준을 보장하는 기능을 한다. 이와 같은 회사는 과거 주로 김정일의 사금고와 관련된 궁정경제, 수령경제 소속으로 분류할 수 있는 수많은 회사를 포괄했다. 궁정경제의 핵심은 당 경제로서 대외무역, 외화별이가 그 중심이다.<sup>53</sup> 그런데 1990년대 들어 당, 정, 군의 각종 권력 기관의 운영에 필요한 공공재정이 충분히 공급되지 않게 되자, 거의 모든 권력기관이 자력갱생형 회사를 운영하고 있다. 이 회사의 설립과 운영의 핵심은 중앙권력 (또는 김정일)이 허가하는 회사설립허가이며, 그들이 할당 또는 허가해준 일정 분야에 대한 독점 무역권 또는 원조물자 처리권이다. 이 회사의 설립과 운영에 동원되는 기초 자산은 특권기관이 관리하는 국가자산인 건물, 설비, 노동력이다. 특권기관의 회사는 국가자원을 원래의 사용 용도가 아닌 기관·기업소 또는 개인의 이익을 위해 헐값으로 또한 약탈적으로 사용한다. 여기서 발생한 잉여는 기관 자력갱생용 예산, 회사 운영 관련자의 부정축재, 일부 상부 상납 등으로 사용된다.

<sup>53</sup> 김광진, “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대,” 『수은경제』 (2008년 봄호).

I
II
III
IV
V

## (2) 7개 경제구획의 세력판도

이와 같은 변화의 결과로 북한경제의 7개 구획 간에 세력 판도의 변화가 발생했다.<sup>54</sup> 여기서 7개 구획이란 김정일 경제, 기관별 회사 경제, 내각경제(계획경제), 제2경제, 동원/지원경제, 농촌경제, 장마당 경제이다. 이와 같은 구획의 획정 기준은 누가 최종인여를 차지하는가와 경제활동이 시장적 거래, 계획 그리고 강제 중에서 어느 곳 또는 어떤 혼합을 기초로 하는가이다. 7개 구획은 북한경제가 어떤 하나의 경제법칙에 의해 통합된 경제가 아니라 상호 독립적인 경제구획으로 분할되어 있음을 보여준다. 이와 같은 경제의 구획화는 1990년대에 비로서 발생한 것이 아니라, 북한 경제의 역사에 깊게 연관되어 있었다.

1990년대에 들어와 경제구획 간 세력판도에 변화가 발생했다. 앞서 언급했던 특권경제는 전통적 공정경제 이외에 1990년대에 각종 특권 기관이 설립한 회사가 참여함으로써, 그 세력을 확대했다. 내각경제의 세력은 현저히 약화되었다. 내각이 관장하는 계획경제에서 이익을 낼 수 있는 대부분의 국유기업은 당, 정, 군의 주요 기관으로 이관되었다. 또한 내각경제의 자원은 국정가격으로 거래되지만, 특권경제나 장마당 경제에서는 현저히 높은 시장가격으로 거래되면서 자산과 자원이 계획경제로부터 이탈했다. 내각은 대부분이 부실화된 국유기업을 떠맡고 있을 뿐 아니라 국유기업이 장마당을 상대로 물품을 생산하거나 독자적으로 물자교류 시장에 참여하는 등에 의해 구래의 계획경제적 감시·감독 체계가 이완됨으로써 내각의 국유기업의 잉여생산물에 대한 측정과 추출 능력이 현저히 약화되었다.

---

<sup>54</sup> 7개 구획론은 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기계의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』 (2009년 상반기) 참조.

제2경제는 일종의 특권 계획경제로써, 경제난에도 불구하고 우선적 자원배분을 보장받았다. 특히 국방위원회가 국방공업을 관장하는 2002년 9월부터 ‘국방공업 우선’론이 내세워지고 있다. 동원·지원경제는 기관·기업소·가계를 당 또는 군의 목적을 위해 지령을 통해 무상으로 동원하는 방식이다. 과거 수령과 당이 주도하던 동원경제에 국방위원회가 추가로 참여하기 시작했으며 기관, 기업소 및 일반 주민에게 부과되는 각종 세외부담(예를 들어 파철 수집, 도토리 공출, 퇴비 공출 등) 증가 경향을 발견할 수 있다. 장마당 경제에는 거의 모든 경제주체가 참가하고 있는데, 이는 고립된 경제구획을 연결시키고 통합하는 역할을 한다. 1990년대 장마당 경제는 주민 필수품 조달이라는 한계를 넘어서서 기관·기업소의 일부 물자가 거래되는 규모로 확장했다. 또한 전민이 전국적으로 망을 형성하여 참여하고 있다.

#### 다. 미래의 변화 경로

2009년 후반기 시점에서 보았을 때 북한 경제의 진로는 밝지 않다. 2006년부터 시작된 보수적 경제정책, 1990년대 이후 고착화된 분권화된 약탈과 7개 구획으로의 경제 분할 구조 등은 북한 경제가 내부 구조적으로 ‘영원한 위기’ 상황에 빠져 들었다는 것을 의미한다. 경제 내부적으로 경제성장과 주민복지증진을 끌어낼 수 있는 행위 주체와 메커니즘을 결여하고 있다. 이는 북한 경제의 위기가 1990년대 초부터 현재까지 거의 20여 년 동안 지속되고 있음에도 이러한 상황이 개선될 만한 희망을 보여주는 마땅한 징후가 존재하지 않는다는 데서도 나타난다. 북한 당국의 보수적 경제정책 방향은 북한 경제 회생의 원동력이 될 수도 있을 민간 영역에서의 창의력 발휘를 억압하고 있으며, 분권화된 약탈 구조는 각종 경제 주체가 더 열심히 노력해야할

I
II
III
IV
V

유인을 제거하였다. 더욱이 7개 경제구획 구조는 김정일 구획, 기관별 회사경제 구획, 제2경제 구획, 동원·지원 구획과 같은 특권화된 구획이 여타의 생산적이거나 공공재적 성격의 구획을 약탈하는 구조를 고착화시키고 있다.

### 3. 역대 정부의 대북지원 정책 구상

그렇다면 북한경제에 대한 역대 한국 정부의 정책 구상은 어떠했는가? 역대 한국 정부의 대북정책 구상에 대한 평가는 과연 북한 경제가 ‘위기 영속형 구조’를 타파하는데 적절한 자극을 가하는 방향으로 이루어졌는가, 아니면 오히려 그 ‘위기 영속형 구조’를 공고화시켜주는 방향으로 작용했는가 하는 문제이다. 그에 대한 평가는 결코 긍정적이지 않다. 여기서 역대 한국 정부가 제시했던 경제관련 네 가지 정책 구상을 앞서 제기했던 질문과 관련하여 살펴보자. 네 가지 구상이란 첫째, 남북경협 확대를 통한 남북경제공동체 형성론, 둘째, 북한이 비핵화할 경우 대대적 경제지원론, 셋째, 인도지원론, 넷째, 대북개발지원론 등이다.

#### 가. 남북경제공동체 형성론

경제공동체론이 한국 정부의 공식 언어로 등장한 것은 노태우 정부 시기였고, 후임 정부에 의해 계승되었다. 그 주요 내용은 남북은 서로 협력함으로써 경제적 이득을 크게 얻을 수 있기 때문에 남북경협을 확대해야 하며, 이러한 가운데 남북경제공동체가 형성된다는 논리였다. 남북경제공동체 수립은 남북 모두에 즉각적으로 이득을 주며, 정

치공동체 수립에 비해 갈등 요인이 작아 용이한 것으로 간주되었다. 또한 남북경제공동체는 남북연합 단계에서 완성되어, 그 다음 단계인 통일 국가 형성의 기반을 마련해 주는 것으로 인식되었다.

남북경제공동체를 형성하는 데 있어서 남북경협 확대는 핵심 수단이었다. 김대중 정부는 적극적으로 남북경협 확대 정책을 추진했다. 이와 관련하여 핵심적으로 제기된 것이 2000년 3월 9일의 베를린 선언이었다. 김대중 대통령은 “대한민국 정부는 북한이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 수 있는 준비가 되어있다”고 선언했다. 나아가 본격적 경제협력을 실현하기 위해서는 사회간접자본 확충, 안정된 투자환경조성, 농업구조 개혁이 필요한데, 이를 위해서는 민간 경협방식을 넘어 정부 당국 간의 협력이 필요한 때라고 천명했다. 그런데 ‘남북경제공동체’라는 개념은 2000년 ‘6·15 남북공동선언’에 진입하지 못했다. 그 대신 “민족경제의 균형적 발전”이라는 문구가 채택되었다. 김대중 정부는 대북인도지원도 ‘민족공동체 및 경제공동체’ 형성에 도움이 되는 것으로 이해되었다.<sup>55</sup>

노무현 정부에서도 남북경제공동체 개념이 사용되었다. 그러나 그 의미는 약간 달라졌다. 김대중 정부 시기까지 남북경협은 “남북한 상호 이득을 본다”는 취지에서 확대 추진이 예견되었다. 그런데 노무현 정부 시기 사실상 ‘대북지원’과 ‘남북경협’은 거의 동의어로 사용되었으며, ‘남북경협’을 확대할수록 남북관계는 확대되고 한국은 이를 통해 북한의 행위 변화라는 자신의 대북정책 목표를 달성시킬 수 있다는 것이었다. 노무현 정부에서 남북경제공동체는 평화변영정책 3단계로 추진될 것이 예견되었다.<sup>56</sup> 첫째 단계는 당면 안보위기 해결 단

55. 통일부, “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여” (2002.5), p. 23.

56. 통일부, “국민과 함께 하는 열린 통일포럼(제10회)” (2003.8.6), p. 2.

I
II
III
IV
V

계이다. 둘째 단계는 한반도 평화체제 구축단계이다. 셋째 단계는 남북경제공동체 형성 단계로, 남북 경제협력을 실질화·제도화를 통해 경제공동체를 형성하며, 동북아 경제네트워크 속에서 남북관계 증진을 모색한다고 제시했다. ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(‘10·4 선언’)은 ‘6·15 공동선언’에서와 마찬가지로 경제공동체라는 용어를 사용하지 않았다.

남북경제공동체 개념은 이명박 정부에서도 공유되었다. 다만 그 맥락과 전제가 다시 한 번 달라졌다. 이명박 정부가 내세운 ‘상생공영의 대북정책’은 기본 방향으로 세 가지를 제시한다.<sup>57</sup> “첫째, 북한의 변화와 함께 남북관계가 더욱 발전한다. 둘째, 평화와 경제의 공동체 구축을 통해 선진 한반도가 실현된다. 셋째, 남북한 주민이 행복하게 살고 평화통일의 기반을 마련하는 것이 우리의 목표이다.” 이를 통해 이명박 정부는 평화통일의 실질적 토대 구축을 강조한다. 이를 위해 첫째, 새로운 평화구조를 창출하고, 둘째, ‘남북경제공동체’를 구축하여 민족의 삶의 질을 획기적으로 높이며, 셋째, 장기적으로 한반도를 하나의 경제 번영권으로 만들어 궁극적으로 ‘민족공동체의 정치적 통일’이 가능한 환경을 이루어야 한다고 밝혔다. 여기서 ‘남북경제공동체’는 새로운 한반도 평화구조의 토대 위에서 북한 주민의 3천 달러 소득수준의 경제를 달성하고 남북한 간에 자본, 노동, 서비스 이동의 자유화를 이룸으로써 구축된다고 한다. 이러한 기본 구상은 이명박 대통령이 행한 2009년 8월 15일 광복절 경축사에서 반복되었다.

---

57. 이하 통일부 홈페이지 정책자료/상생공영정책 참조.

## 나. 비핵화 보상론

1993년 이후 북한의 핵무기 개발 문제가 대두한 이후로 한국의 역대 정부는 북한의 핵무기 개발 포기와 북한에 대한 대대적 경제지원을 연계시켜 제안해왔다. 이러한 발상은 김영삼 정부에서 시작하여 이명박 정부에까지 계승되었다. 이와 관련한 최초의 제안이 김영삼 정부가 민족공동체 통일방안의 일환으로 1994년에 발표한 ‘민족발전 공동계획’이었다. 김대중 정부는 2001년 3월 북한과 ‘세 가지를 주고 세 가지를 받는’ 포괄적 상호주의를 제안했다.

노무현 대통령도 재임기간 동안 핵포기와 경제 지원을 교환하는 것에 대해 말했다. 노무현 정부는 애초 “북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할 시 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력을 단행”한다는 입장을 견지했다.<sup>58</sup> 그런데 초기 입장은 2005년 경 ‘핵문제 해결 과정에서 포괄적·경제적 협력 구상’으로 바뀌었다.<sup>59</sup> 이는 대대적 경제지원이 핵폐기 단계에 맞추어 단계적으로 진행된다는, 다시 말해 사후적으로 또는 동시에 보상으로 제공된다는 초기 개념이 대대적 경제적 지원을 통해 핵폐기를 설득한다는 선불(=선공후득) 개념으로 바뀐 것을 의미했다.

이명박 정부는 핵문제 해결을 최우선시 하면서 이에 연계하여 남북 대화, 대북지원, 경협 사업 등을 추진한다는 원칙을 가지고 있다. 핵문제가 해결되는 경우의 북한은 ‘남북한 경제공동체 협력 협정’의 파트너가 될 수 있고, 핵문제 해결 단계에 따라, 「비핵·개방·3000 구상」을 단계적으로 추진한다는 것이다. 이러한 기본 입장은 그 후 상생공영의

<sup>58</sup> 통일부, “평화번영정책 해설자료” (2003.3.10).

<sup>59</sup> 통일부, “출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망” (2005.8.26), p. 4.



대북정책에도 변함없이 나타나고 있다. 전체적으로 볼 때, 비핵화에 대한 대대적 경제보상론은 김영삼, 이명박 정부 시기에는 순차적 조건문으로 되어 있었다. 즉, 핵문제에서 개선을 보이면 지원한다는 식이다. 김대중 정부 시기에는 ‘포괄적 상호주의’로 개념화 되었다. 이 역시 동시적 상호주의의 조건문으로 볼 수 있다. 그것이 노무현 정부 시기에는 명시적으로 ‘남북경협(=대북지원) 확대를 통한 북한 설득론’ 즉, 지원을 통해 행위변화 유도론 또는 ‘선공후득’론으로 변화했다.

#### 다. 대북 인도지원론

한국의 대북 ‘인도’ 지원은 김영삼 정부에 의해 1995년에 시작되었다. 이는 한국에서 대북 인도지원 정책관념이 시작되는 계기였다. 대북인도지원은 김대중 정부 시기에 활성화되었다. 김대중 정부는 대북 인도지원을 세 측면에서 정당화했다.<sup>60</sup> 첫째, 인도주의적 목적 달성, 둘째, 화해협력 증진과 전쟁위협 감소, 셋째, 평화를 통한 한국경제 대외신인도 유지 등이다.

노무현 정부에서 대북지원의 기본개념은 북한 당국의 행위변화 유도를 위한 핵심 수단이라는 데에 있다. 대북 식량지원도 이와 같은 맥락에서 설정되었다. 노무현 정부가 2003년 5월 발행한 “대북 쌀 제공 관련 해설자료”<sup>61</sup>는 식량지원의 효용을 남북관계 관리에서의 효용성 측면을 제시했다. 다시 말해 인도주의적 측면은 언급되지 않았다.

이명박 정부는 인도적 지원은 인도주의적 상호주의 원칙에 의해 추진할 것을 천명하였다. 즉, 한국 정부는 “북한 주민들이 어려움에

<sup>60</sup> 통일부, “정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 향하여,” p. 23; 통일부, “인도적 대북지원 - 사실은 이렇습니다” (2001.5.24), p. 2.

<sup>61</sup> 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료” (2003.5).

처하고 있는 데 대해서 협력을 계속할 것”이지만, “북한도 거기에 상응하는 조건은 아니지만은, 인도적 차원에서 협력을 할 수 있어야 한다”<sup>62</sup>는 논리다.

## 4. 경제적 통합과 통일

### 가. 대북 개발지원론의 의의

한국에서 개발지원론이 대두하기 시작한 것은 2004~2005년이다. 대북 인도지원 10주년을 맞아 그간의 인도주의적 구호 중심의 대북지원에 대한 반성을 계기로 나타났다. 마침 북한도 비슷한 시기 인도주의 원조를 개발원조로 바꾸어 줄 것을 요구하였다. 개발지원론은 아직까지도 정부 정책에 확고하게 반영되지 못했다. 다만 2005년부터 개발협력 개념과 대북지원을 연계시키고자 하는 연구 작업이 일각에서 활발하게 진행되었다. 사실 개발지원론의 핵심이라 할 수 있는 북한의 경제성장과 주민복지 증진이라는 발상은 이미 역대 정부의 정책 구상들에 암묵적으로 존재해 왔었다. 가장 최근에는 2007년 대통령 선거 과정에서 등장했고, 2008년에 공식화된 이명박 정부의 「비핵·개방·3000 구상」 역시 개발지원을 주요한 내용으로 한다고 할 수 있다. 그런데 여기에는 인도지원이라는 개념은 등장하지만, 개발지원이라는 개념은 등장하지 않고 있다.

개발지원론을 가장 단순하게 이해하면 식량, 의약품, 의류 등의 단순한 물자 지원에서 농업 및 보건의료 분야에 대한 지원으로의 전환을 의미한다. 그러나 개발지원론이 우리 사회의 북한 관련 분야에서

<sup>62</sup> 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀, 2008.03.26.

제기하는 문제는 이와 같은 차원을 넘어선다. 개발지원론이 제기하는 문제는 대북지원의 목적과 방법의 양 차원에 걸쳐져 있다. 목적의 측면에서 대북지원은 북한에서의 경제성장과 주민복지향상 또는 ‘사회적·경제적 진보와 빈곤축소’에 기여해야 한다. 물론 대북지원의 목적은 다양할 수 있지만, 궁극적으로 대북지원은 이와 같은 개발지원형 목적을 지향해야 한다는 데에 있다.

#### □ 대북 개발지원론: 남북한 ‘쌍방향적’ 관계

개발지원론은 한국의 대북지원에 대한 구상이 한국적 관심에서 일방적으로 작성되고 제안되는 것이 아니라, 남북한 ‘쌍방향적’이어야 한다. 여기서 쌍방향적이란 무엇보다도 북한 당국이 경제성장과 주민복지 향상에 대한 자발적 의지를 기반으로 한국 및 외부 기관과의 원조·수혜 관계에서 주도성을 발휘해야 하며, 원조 공여국은 북한 당국의 정책과 제도 개선에 대한 의지와 수준에 맞추어 지원을 제공해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 입장에서 보면 이제까지 대북지원 정책 구상에서 가장 일반적인 오류는 마치 북한당국이 경제성장과 주민복지 향상에 대해 충분한 의지와 능력을 가지고 있을 뿐 아니라, 한국정부가 바라는 바에서 최선의 협력관계를 맺어갈 용의가 있는 것으로 상정하고, 그 경우에 무엇을 할 수 있는가를 중심으로 사고하는 데 있다. 이러한 사고는 지극히 비현실적이다. 이는 북한의 현실과 상황에 맞지 않으며, 북한 내부에서 부정적 효과를 발생시키는 대북지원 정책을 제시하고 실행할 위험이 있기 때문이다.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵문제 해결방향과 북한 체제의 변화 전망』, KINU 학술회의 총서 09-01 (서울: 통일연구원, 2009), p. 53, p. 78.

이에 대한 대안으로써, 북한 상황을 네 유형으로 구분하고 그에 맞게 대북(개발)지원 정책의 목적과 수단을 선택할 수 있어야 한다. 북한 상황은 첫째, 내부 안정 장악이나 개혁·개방 미추진, 둘째, 개혁·개방 추진이나 내부 난제가 많은 경우, 셋째, 급변사태 등으로 중앙정부가 약화되고 내부 혼란의 경우, 넷째, 북한에 자유민주정부가 들어서서 개발정책을 추진하는 경우로 나눈다. 각 유형에 따른 한국의 대북 지원 정책은 아래 <표 IV-1>과 같이 제시된다.<sup>64</sup>

● 표 IV-1 취약국가 유형론의 북한 적용

	능력 (무)	능력 (유)
의지 (유)	의지가 있으나 능력이 부족 (II)	의지와 능력을 겸비 (I)
	개혁·개방 추진이나 난제가 많음	자유민주정부가 경제성장 및 복지 증진 정책 추진
의지 (무)	의지도 부족하고 능력도 부족 (III)	능력은 있으나 의지가 부족 (IV)
	중앙정부 통제력 약화, 급변사태	내부장악 확고하나 개혁·개방 정책 미실시

#### 나. 통일 경로와 단계

남북한의 경제적 통합과 통일은 하나의 과정으로 파악된다. 북한이 경제성장과 주민복지 향상을 성취하며, 내부 경제정책과 제도개혁을 지속적으로 추진하여 양 측면에서 한국 경제와 호환 가능성을 갖추어 가는 과정이라 할 수 있다. 그렇다면 통일 과정에서 한국의 대북지원 정책은 북한의 경제성장과 주민복지 향상의 촉진, 그리고 정책과 제도의 개혁을 촉진하는 자극으로 기능해야 한다. 여기서 경제성장과

<sup>64</sup> 위의 글, pp. 49~50.

주민복지 향상을 위한 지원은 개발지원의 개념 정의이다. 또한 정책과 제도개혁의 촉진은 개발지원이 목적을 달성하기 위해 사용하는 핵심 수단이다. 이와 같은 네 유형의 상황을 경제적 측면에서 현재의 상황으로부터 통일에 이르는 경로와 연계시켜 생각할 수 있다.

첫째, 북한의 2009년 후반기 현재의 상황은 IV 유형이다. 개발지원이라는 차원에서 볼 때, 이러한 상황에서 한국이 생산적으로 북한과 관계할 수 있는 방안은 지극히 제한적이다. 북한이 이러한 정책을 앞으로도 장기 고수한다면, 내부적으로 정권이 붕괴하는 ‘급변사태’에 직면할 수 있다. 이러한 상황은 한국이 직접 개입할 수 있는 기회를 열어준다. 한국은 북한 내부의 혼란을 수습하기 위한 구호원조를 제공하는 한편, 경제재건과 체제복구를 동시에 추진할 수 있다. 한국과 북한은 이 단계에서 한국 측의 지식과 자원을 대량으로 북한으로 이전하는 과정에 기반한 대규모 교류와 협력을 조정하기 위한 정치·행정 체제를 필요로 한다. 이의 제도적 형태는 ‘남북연합’이 될 수 있다. 이를 통해 남북한의 경제 관계가 다면적으로 높은 수준에서 발전할 수 있을 것이다. 즉 남북경제공동체가 성립한다는 것이며, 이를 통해 남북 간 생활수준 및 정책과 제도의 격차를 줄일 수 있다. 이러한 과정이 진행된다면 북한에 시장경제와 민주주의가 기능할 수 있는 제도와 환경이 갖추어 질 수 있게 될 것이고, 그러면 남북한이 통일을 시도할 수 있다.

둘째, 북한은 앞으로 어느 시점에 핵무기 개발을 포기하고 내부적으로도 개혁·개방 정책을 추진할 수도 있다. 이른바 ‘비핵·개방’의 상황이다. 여기서 중요한 것은 북한이 단순히 외부에 대해 ‘개방’하는 것으로 그치지 않고 내부 경제의 정책과 제도를 개혁해야 한다는 것이다. 이러한 개혁에는 국민경제의 이익에 부합하는 방식으로 개방정

책을 입안하고 이행하는 것도 포함된다. 이러한 경우 한국은 북한에 개발지원의 원칙과 규범에 입각하여 원조를 제공한다. 북한은 정책과 제도 개혁을 바탕으로 경제성장과 주민복지 증진을 성취한다. 이와 같은 경우에 한국은 북한에 대량의 경제원조를 제공할 수 있다. 이 원조는 정책과 제도 개혁의 덕택으로 북한 내부에서 건설적이고 생산적으로 사용될 수 있다. 이를 통해 남북경제공동체의 형성이 가능하다. 또한 이와 같은 대규모의 남북 간 교류와 협력은 불가피하게 이를 조절하기 위한 정치·행정적 체계를 요구하게 된다. 이는 남북한 국가 연합으로 나타난다. 남북한 국가연합이라는 체계 속에서 북한에 점진적으로 시장경제 제도가 성립하며, 인권 증진과 함께 자유민주주의적 기본질서 수립을 위한 정치 개혁이 추진된다. 북한에 시장경제와 민주주의 제도가 정착하면, 남북한은 그 다음 단계인 국가 통일을 도모할 수 있다.

셋째는 북한에 시장경제와 민주주의를 지향하는 개혁이 추진되는 경우이다. 북한이 현재의 상황에서 곧바로 이와 같은 개혁을 추진하거나 성공할 가능성은 거의 없다. 북한이 이와 같은 성격의 개혁 단계에 도달하자면, 반드시 위에서 언급한 둘째 또는 셋째 경로를 거쳐야 할 것으로 판단된다. 어쨌든 만약 북한에 이와 같은 기본질서가 수립된다면, 한국의 대북지원 그리고 교류와 협력은 통일 국가를 수립해도 될 만큼 증폭될 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V

표 IV-2 북한의 정책 선택에 따른 통일 경로

	북한의 정책 또는 상황	통일 경로
경로 I	현 체제 고수	공동이익의 도모를 위한 협력 가능 통일 논의 불가
경로 II	급변사태	복구 및 체제전환 단계 ⇒ 국가연합 ⇒ 남북경제공동체(남북 경제협력 고도화) ⇒ 분권형 통일국가
경로 III	비핵·개혁·개방 추진	남북기본합의서 전면이행 ⇒ 남북경제공동체(남북 경제협력 고도화) ⇒ 남북연합 ⇒ 분권형 통일국가
경로 IV	민주주의 시장경제 개혁	II 또는 III의 경로 이후 단계로 설정 가능

이상의 서술에서 본다면, 경로 I 및 경로 III은 통일 국가에 이르는 과도형태로 간주할 수 있다. 급변사태인 II 경로의 경우에는 국가연합이 먼저 성립하고 이를 토대로 남북경제공동체가 형성되어간다. 북한이 스스로 ‘비핵·개혁·개방’을 추진하는 III 경로의 경우에는 남북경제공동체가 형성되며, 이를 토대로 국가연합이 성립한다. 이하에서는 이 두 가지 경로에 대해 자세히 서술한다. 다음으로 이 두 과도 단계를 거쳐 도달하게 되는 경로 IV에서의 통일국가 모델에 대해 살펴본다.

#### 다. 통일 지향적 대북지원정책

남북한 경제적 통일은 북한 지역에서 경제성장과 주민복지 증진 과정에 괄목할 만한 진척이 있으며, 동시에 시장경제와 민주주의 기본 질서의 기초가 닦이는 경우에 가능해진다. 현재 상황으로부터 목표 지점에 도달하는 과정, 다시 말해 통일 과정이라고 하는 것은 북한이 언급한 목표들을 성취해나가는 방향으로 변화해 가는 과정이다. 한국의 대북 경제정책은 북한이 언급한 목표를 성취해나가는 것을

돕고 육성하는 방향에서 추진되어야 한다. 이러한 문제 해결의 열쇠를 제공하는 것이 개발지원론이다. 개발지원은 수원국의 경제성장과 빈곤축소 또는 주민복지 증진을 목적으로 제공되는 지원이다. 그 방법론상의 핵심은 수원국이 자발적으로 정책과 제도를 변화시켜 스스로 경제성장과 빈곤축소를 이루어 나갈 수 있는 방향에서 지원 정책을 수립한다는 것이다. 앞의 네 가지 북한 상황론에 맞추어 개발지원론이 제안하는 지원방식을 요약하면 <표 IV-3>과 같다.

●표 IV-3 북한 상황별 대북지원 관련 남북관계의 개괄

북한 상황	북한의 대내 경제정책	한국의 대북지원정책
(IV) 유형 의지 부족+능력 존재	체제유지+국방공업우선	(주) 정치거래성 지원 (시법적) 개발협력성 지원
(II) 유형 의지 존재+능력 부족	경제성장+복지증진	(주)개발협력성 지원 (종)정치거래성 지원
(III) 유형 의지 부족+능력 부족	내부혼란, 인도주의 재난	구호·복구 및 개발협력 지원
(I) 유형 의지 존재+능력 존재	경제성장+복지증진 +양질의 거버넌스+경제적 자유+인간에 대한 투자	개발협력성 지원

① 먼저 제IV의 유형을 보자. 이는 현재의 북한이라고 할 수 있다. 이와 같은 국가의 경우는 대규모 개발지원이 사실상 불가능하다. 지원이 주어졌을 때, 수원국이 그것을 건설적이고 생산적으로 사용하는 데 대한 의지와 능력이 의심되기 때문이다. 따라서 일반적으로 이러한 국가에 대한 지원은 매우 제한적이다. 이러한 유형에 대한 국제원조업계의 표준적 처방은 다음과 같다.<sup>65</sup> 첫째, 원조를 삭감하고, 둘째,

<sup>65</sup>- Nicholas Leader and Peter Colenso, "Aid Instrument in Fragile States," PRDE Working paper 5 (Department for International Development, 2005), <<http://purl.umm.edu/12818>>. p. 4.



원조는 예산에 대한 직접 지원(program 원조)이 아니라, 비정부단체나 인도지원 프로젝트를 통한 현물과 서비스 제공을 중심으로 하는 프로젝트 원조를 주로 하며, 셋째, 단기 원조로 한정된 활동에 국한하고, 넷째, 기술 원조를 통해 정부가 정책을 개선하도록 설득하며, 다섯째, 해당 국가가 정책을 개선해감에 따라 프로젝트 원조로부터 예산 지원으로 원조 방법을 바꾼다. 여섯째, 모범적 사례는 원조 제공국들이 상호 원조 목표와 수단을 수용국 정부의 입장에 부합하게 조화시킨 후 원조의 실행이 해당국의 국가체계를 통해 이루어지도록 하는 것이지만, 이것이 불가능하기 때문에 원조 제공자간의 일방적인 상호 정책 조율만이 가능하다.

② 다음 제Ⅲ의 유형을 보자. 이는 급변사태 유형이다. 북한이 내란 상태에 처해 있어, 내부에 실효적이고 통일적 중앙정부가 존재하지 않는 상황이다. 이 경우에는 외부 지원자가 내부에서 적절한 협력 대상을 찾기가 어렵다. 외부 지원자는 해당 지역에 들어가 독자적 사업을 펼치는 것이 쉽다. 급변사태가 발생하는 경우, 북한의 내부 상황은 질서유지와 인도주의 재난 방지를 위한 외부의 신속하고 막대한 규모의 개입을 요구하게 될 것이다. 이는 국제사회에서 일반적으로 말하는 ‘갈등이후 재건’(Post Conflict Reconstruction)의 경우와 유사하게 진행될 수 있다. 갈등이후 재건은 통상적으로 1단계인 안정/이행, 2단계인 변형/제도건설, 3단계인 공고화를 거쳐 이루어진다. 이를 간략하게 도표로 나타내면 <표 IV-4>와 같다.

●표 IV-4 급변사태 발생 시 복구 및 체제전환 3단계<sup>66</sup>

단계	시간 지평	원조 흡수 능력	경제성장
안정/이행	12개월	낮음	낮음
변형/제도건설	12~36개월	증가	낮음
공고화	36~120개월	높음	높음

한국이 갈등이후 재건에서 주도적 역할을 하고, 이를 관리하는 체계로서 남북연합의 수립이 제기될 수 있다. 외부 개입의 주요 임무는 북한을 재안정시켜 내부적으로 경제적으로나 정치적으로 지속가능한 제도를 건설하면서, 새로운 성장과 발전의 기초를 만들어 내는 데 있다. 이러한 과정에서 북한에는 외부로부터 막대한 원조가 흘러들어가지만 초기 단계에서는 긴급 구호 중심의 원조가 행해질 것이며, 차차 주민생활 안정과 경제성장을 지향하는 개발원조가 이루어질 것이다. 북한 내부의 혼란상으로 인하여 초기에는 원조 수용능력이 낮으나, 차츰 내부 질서가 정비되고 경제재건 사업이 추진되기 시작함에 따라 원조 흡수능력이 높아져 보다 대규모의 원조가 행해질 수 있다. 이러한 경제적 지원과정에서 남북한 간의 경제적 교류와 협력은 대규모로 다면적으로 전개될 것이며, 이는 남북경제공동체의 성립을 의미하게 된다.

③ 제Ⅱ의 유형을 보자. 이는 북한이 ‘비핵·개혁·개방’을 택하는 경우이다. 이 경우는 북한이 스스로 ‘비핵·개혁·개방’을 선택한 사례이기 때문에, 현존하는 북한 당국의 기본 체계가 개혁·개방에서 주도적 역할을 하게 될 것이다. 이 경우는 북한 정부가 주도적으로 경제성장과 주민복지 증진에 부합하는 경제정책과 제도개혁 정책을 수립하고

<sup>66</sup>- UNDP, World Bank and UNDG, *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (August 2004), p. 6.

추진한다. 한국은 북한 정부의 주도성을 인정하는 한편, 정책과 제도 개선에 초점을 두고 지원하고, 이것이 추진되는 정도에 맞는 물량 지원을 확대해야 한다. 정책과 제도가 제대로 되어있는 수준에 부합하게, 제공된 자원이 건설적이고 생산적으로 사용될 능력이 신장되었기 때문이다. 다시 말해, 북한에서 정책과 제도의 개혁 수준이 높아질수록, 북한의 원조 수용능력이 높아간다.

이 경우 지원원칙은 부분적으로 예산 원조를 시행하되 재무감사를 철저히 하며 기술 원조를 통해 능력 함양에 주력하는 방식의 원조가 기본형태가 된다. 북한이 ‘비핵·개방’을 선택하는 경우에는 정치적 의지가 존재함에도 불구하고 정부의 재정관리 구조가 취약하고, 정치 및 행정제도가 취약하여 경제성장과 복지증진을 위해 국가 자원을 동원하는데서 어려움을 겪게 될 것이다. 이러한 상황에서는 긴급적 수원국인 북한 당국의 주도성과 정부 체계의 적절한 활용이 중요하다. 그러나 여건 미비로 인해 정책 형성과 집행에서 원조국 측의 역할이 필요하다. 이러한 과정은 남북경제공동체가 형성되어 가는 과정에 다르지 않다. 또한 한국이 대량으로 북한을 지원하게 되면, 이 지원을 관리하기 위한 남북 간 정치 및 행정기구가 불가피하게 수립되어야 할 것이다. 이러한 기관은 남북연합으로 나가는 출발점이 될 수 있다.

④ 마지막 제 I의 유형을 보자. 이 경우는 북한 지역에 시장경제와 민주주의의 기본 질서가 성립하고 기능하고 있는 경우이다. 이러한 상황에서 남북한은 통일국가를 수립할 수 있는 가능성이 매우 높다. 통일 국가는 분권형이 바람직하다. 이 시기 북한 지역에는 상당한 자율권을 갖는 지방정부가 성립해 있을 것이다. 이 지방정부는 건전한 정책과 제도의 토대 위에서 경제성장과 주민복지 증진을 목표로 하는 정책을 추진하게 된다. 즉, 좋은 정책의 수립과 실행에의 의지와 능력

을 가지고 있다. 이 단계에서 수원국은 완전히 주도적 역할을 하며, 원조국은 주로 현금 형태의 지원을 통해 수원국의 정부 체계의 정책 및 예산 주기에 맞추어 지원하되, 수원국 정부가 스스로 원조 사업을 시행하게 한다. 이로써 수원국 정부의 문제 해결능력이 커지며, 나중에 독자적 문제 해결이 가능해지기 때문이다.

## 5. 분권형 통일국가

남북한 사이에 의미있는 경제통합 또는 통일이 이루어지기 위해서는 무엇보다 북한이 크게 변화하여야 한다. 북한은 경제성장과 주민 복지 증진을 이루는 가운데 경제의 제도와 운영 체계를 현재의 시대 조류에 맞는 방향으로, 또한 한국과의 통합이 가능한 수준으로 변경시켜야 한다. 이에 한국의 대북지원 정책은 북한의 이러한 의미있는 변화를 촉진하는 것이어야 한다. 그러나 과거 한국 정부가 내세웠던 남북경제공동체형성론이나, 비핵화하면 경제지원론, 대북인도지원론 등은 이러한 문제의식에 철저했다고 할 수는 없다.

한국의 대북구상은 대체적으로 지나치게 낙관적이고 안이한 측면이 있었다. 북한이 개혁·개방에 대한 충분한 의지와 능력을 가지고 있다는 관념, 따라서 남북경협은 신속히 증대하고 북한 변화도 가속화되리라는 관념, 북한의 비핵화는 조만간 이루어질 것이며 또한 비핵화한 북한은 개혁·개방을 적극 추진하며, 한국은 대대적으로 경제 지원을 할 수 있을 것이라는 관념 등이다. 이러한 지나친 낙관론은 북한에 대한 적절한 정책사고의 발전을 저해한다. 이에 대한 해답은 북한이 선택할 수 있는 상황의 유형을 상정하고 그 상황에 따라 차별적인 정책 수단을 선택하는 것이다. 여기서는 네 가지 상황을 상정했

I
II
III
IV
V

다. 즉 첫째, 내부 안정 장악이나 개혁·개방 미추진, 둘째, 북한이 개혁·개방을 추진하는 경우, 셋째, 급변사태가 발생하는 경우, 넷째, 북한에 자유민주정부가 들어서서 개발정책을 추진하는 경우로 나눈다.

북한이 현상을 유지하는 경우, 합리적 대북지원 정책은 매우 제한적이다. 급변사태의 경우, 한국은 복구 및 체제전환형 지원을 거쳐, 시장경제와 민주주의 기초질서를 북한에 건설하고 궁극적으로 통일을 성취할 수 있다. 개혁·개방의 경우, 북한 정부가 정책과 제도 개혁에서 주도적인 역할을 하며, 한국이 이를 지원하는 가운데 경제성장과 주민복지 증진 그리고 시장경제와 민주주의의 제도적 기초를 건설할 수 있다. 자유민주주의와 시장경제의 토대 위에서 남북한은 다(多)연방제 통일국가로 나갈 수 있다.

남북한이 통일국가를 이룰 수 있는 경우는 북한 지역에 상당한 정도의 경제성장과 주민복지 증진 그리고 시장경제와 민주주의 질서가 수립된 이후이다. 북한에서 정책과 제도 개혁을 추진하는 것이 가능해지면, 남북한은 국가연합 수립을 통해 상호 관계를 더욱 긴밀히 해야 할 것이다. 그런데 남북연합이 성공적으로 진행되어, 통일국가가 성립할 수 있는 단계에 도달하더라도, 남북 간의 제반 차이와 격차는 현저하게 또한 상당 기간 지속될 것이다. 즉 통일 이후에도 상당한 기간 동안 남과 북의 지역은 과거의 상이한 사회 발전 수준과 정책 과제에 직면할 수 있다. 통일국가는 이러한 문제를 처리할 수 있는 적절한 체계를 갖추어야 한다. 그것은 각 지방정부에 정책결정권과 재정사용권을 대폭 이양하는 분권형 국가체제로 볼 수 있다. 따라서 연방제 국가형태에 기반한 분권형 국가체제 위에서 자율적인 지방 정부는 체제전환 지역이자 낙후지역인 북한 지역의 경제와 사회가 당면하는 문제를 보다 적절하게 처리할 수 있게 된다.

## V. 통일로 가는 길





## 1. 통일준비

통일을 서두를 필요는 없으나, 이제는 통일을 준비해야 할 때이다. 그동안 우리는 남북한 장기지속을 전제로 통일을 역사의 먼 지평에 설정하는 ‘실질적’ 통일 상태를 추구해왔다. 이런 가운데 ‘선 평화, 후 통일’ 논리 속에 한반도 평화체제 구축을 선결과제로 접근해왔다. 그러나 북한체제의 미래에 대한 낙관적 전망이 점차 약화되는 가운데, 두 개의 분단국가 체제에 기반한 한반도의 평화 구축도 결코 쉽지 않은 과제임이 확인되고 있다. 통일을 지향하는 한민족의 의지와 열망과, 그에 반(反)하는 주변 강대국의 ‘투 코리아’ 분할체제에 의한 ‘갈라먹기 식’ 현상유지론은 서로 조화되기 힘들다. 분단국가 상태로는 주변 강대국의 영향권에서 벗어나기 어려울 뿐만 아니라, 세계적 패권국가의 구심력에 견인당하는 상태를 극복하기가 더욱 불가능해진다. 다른 한편, 남북한 간 확대일로에 있는 국력차로 인한 북한체제의 위기의식과 생존전략 자체가 한반도의 평화와 안정을 위협하는 요인이 되고 있다. 북한은 한반도의 평화와 안정에 위협적인 실체이기도 하지만, 다른 한편 매우 위험한 존재라는 점에서 더욱 우려된다. 따라서 불안정한 분단국가 상태를 극복하는 한반도의 통일이 한반도와 동북아 지역의 평화와 번영을 보장하는 길이라고 하겠다.

통일은 매우 고통스럽고 힘든 과정이나, 통일을 언제까지나 유보하고 회피할 수는 없다. 더욱이 머잖은 시일에 ‘떠맡는’ 형태의 통일 상황에 맞닥뜨릴 수도 있다. 통일은 점진통일과 급변통일로 나뉘볼 수 있다. 점진통일은 단계적인 통일 방식이며, 급변통일은 북한의 붕괴에 의해 남한이 통일을 떠맡는 형태의 통일 방식이다. 그러나 어느 경우에도 통일은 남북한 주민의 합의에 의해 추진되어야 한다. 점진

I

II

III

IV

V



통일이든 급변통일이든, 통일 상황에 대한 예측과 대비책을 마련하는 일이 무척 중요하다. 북한의 ‘선군정치·선군사상’ 아래서 완전한 핵포기와 획기적인 개혁·개방을 바라는 것은 힘들다. 그럼에도 북한을 관리하는 한편, 점진적인 변화를 유도해 나갈 수밖에 없다. 북한 정권은 인민의 삶을 최우선시하고 인민의 생활개선을 국정 최고목표로 삼는 ‘선민정치’로 탈바꿈해야 한다. 선군정치의 소극(笑劇)이 막을 내리고 선민정치의 시대가 개막되어야 한다. 우리는 그 날을 준비해야 한다.

한편 북한의 미래 전망의 회복을 위한 대북지원과 협력을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 북한 체제의 향방에 대해서는 북한 지도부와 주민들 스스로 선택하도록 해야 하나, 그 과정에서 북한의 불확실성은 적절히 통제·관리되어야 한다. 따라서 ‘북한관리’는 불가피하며, 신중하고 면밀하게 추진되어야 한다. 북한관리는 서로 떨어진 상태로는 비효율적이며 불가능하다. 이를 위해 우리는 가까이 다가가야 한다. 대북지원과 남북협력을 통해 가까이 다가가면서 한민족의 미래를 함께 열어가야 한다.

## 2. 통일외교

한반도 통일은 단순히 동북아 지역의 정치지도의 변화에만 그치지 않는다. 이는 동북아 지역의 헤게모니를 둘러싼 미국과 중국의 역학관계에 심대한 변화를 초래하는 사안이다. 통일은 결코 ‘우리 민족끼리’만의 문제일 수는 없으며, 주변국의 지지와 협력 위에서만 가능하다. 특히, 한반도 통일과정에서 미국의 적극적인 지지와 협력이 기대된다. 한·미동맹의 가치와 방향은 한반도 통일에 대한 중국, 일본, 러시아 등 주변국가의 반응에 중요한 영향을 미친다.

한반도 통일의 필요성을 주변국에 설득하는 통일외교가 필요하다. 한반도 통일을 ‘동북아의 평화와 협력의 틀’ 속에서 추진한다는 한국의 통일정책의 기본입장을 국제사회에 널리 알려야 한다.<sup>67</sup> ‘핵 없는 한반도’ 통일의 비전을 제시하는 한편, 한반도 평화와 동북아의 공동 번영에 대한 신뢰를 심어주는 통일외교가 중요하다.

### 3. 위기관리

한반도 통일은 상당히 우려되는 결과를 초래할 수 있으며, 많은 불확실성을 안고 있다.<sup>68</sup> 통일은 바람직하며, 역사의 필연이다. 그러나 새로운 통일 한반도는 재건 과정에서 엄청난 정치적·경제적·재정적 부담을 겪을 것이다. 한반도 통일로 대량난민사태, 경제재건 등과 같은 새롭고 지속적인 도전들을 극복해야 하며, 이러한 위기와 불확실성을 충분히 해소해 나가야 한다.

### 4. 공유와 나눔의 철학

통일을 위해서 공유와 나눔의 철학이 요구된다. 남북 간, 계층 간 차별이 철폐되고 차이를 줄여야 한다. ‘함께 살고, 함께 나누는’ 영역이 많을수록 통일은 보다 빨리 오고 성공적으로 성취할 수 있다. 남북

67- 박영호·홍우택·김영호·전봉근, 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』, pp. 135~143.

68- Charles Wolf Jr. & Kmil Akramov, *North Korean Paradoxes : Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification* (RAND National Defense Research Institute, 2005), pp. 27~49.

I
II
III
IV
V

한 통일과정에 요구되는 엄청난 통일비용에 대한 우려가 크다. 통일 비용은 통일에 따른 남북한 간 격차 해소 및 이질적인 요소를 통합하는데 소요되는 체제통합비용이라 할 수 있다. 여기에는 남북한 경제력 격차 해소 및 경제통합비용, 정치·사회·문화적 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등해소비용 등을 포함한다.

그러나 통일비용은 소모적 비용이기보다는 미래 투자비용이라 할 수 있다. 통일비용 마련을 전제로 통일을 준비해야 한다는 주장은 불합리하며 비현실적인 접근방식이다. 통일비용은 소모적인 ‘분단비용’을 해소시키면서 통일코리아의 미래를 위한 투자 성격의 비용이며 통일에 따른 무한대의 유무형의 편익을 가져온다. 재정측면의 통일준비도 중요하나, 미래와 참된 통일을 위해 남한 사회의 희생과 양보의 미덕이 절실하다. 통일과정은 어느 면에서 남북한 주민 모두의 희생과 인내를 요구하는 상황이기도 하다.

## 5. 통일 리더십

지금 우리에게는 통일리더십이 절실히 요망된다. 평화와 통일은 만 들어 가야하며, 머지않은 시기에 들이닥칠 수 있는 ‘역사적 계기’를 반드시 통일로 이끌어야 한다. 바로 이 역사적 순간에 대한 정확한 판단과 결단력을 갖춘 정치적 리더십이야말로 통일과업에 결정적인 덕목이 아닐 수 없다. 통일리더십과 함께 민족의 미래에 대응하는 냉철한 전략가 그룹의 존재와 역할이 기대되는 상황이다. 국가지도자 그룹의 통일 의지와 리더십으로 국민통합을 이끌어내야 한다. 통일 문제에 대한 정치권의 상호 설득적인 논리 개발과 함께 초당적인 합

의 도출의 관행도 기대된다. 통일을 향한 정치권의 의지와 국민적 열망을 묶어내어야 한다.

통일에 대한 우리 사회의 국민통합과 남북한 간 민족화합이 중요하다.<sup>69</sup> 민족화합과 국민통합은 절절한 수사(修辭)로서 이루어지는 것은 아니다. 법적·제도적 대안으로 정치적 타결을 이루어내는 데에는 연방제 통일방식이 대안이라 할 수 있다.

북한체제에 대한 불합리한 미련은 분단 현실과 민족의 미래에 대한 합리적 대안 마련을 어렵게 하며, 북한 주민들의 입장과 고통을 외면하는 결과를 초래할 우려가 있다. 반면에 북한의 정상국가화를 유도하기 위해 북한으로 하여금 국제적 규범의 준수를 요구하는 논리는 바람직하지만, 남북한 문제를 단순히 국제사회의 ‘국가 대 국가’ 관계로 접근함으로써 자칫 남북한 ‘특수관계’의 의미를 상실하는 우를 초래하거나 또한 북한의 특수성을 무시함으로써 대북접근 자체를 스스로 봉쇄하는 결과가 초래되어서는 곤란하다. 통일 리더십은 ‘전략적 마인드’만으로 충분하지 않다. 차가운 전략 마인드와 더불어, 한민족=한겨레의 역사와 영혼을 끌어안는 ‘혼’(魂)이 담긴 리더십이 요구된다.

## 6. 8천만 코리아연방공화국(Federal Republic of Korea)

코리아연방공화국은 8천만 인구의 통합된 경제규모로 세계경제 속에서 미래지향적이고 한층 탄탄한 경제력을 유지할 수 있다. 경제문제가 통일의 결정적 요인은 아니나, 경제력은 통일과정에서 강한 추

<sup>69</sup> 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』, 연구총서 06-19 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 67~71.



동력으로 작용한다. 통일은 남한 사회의 인구 감소 문제를 해결할 수 있다.<sup>70</sup> 이제 통일코리아는 대륙문명과 해양문명의 허브이자 평화와 번영의 가교로 우뚝 섰다. 코리아연방공화국은 ‘평화/민주주의/지방주권’의 창조적 국가 모델로서 세계 문명의 새로운 발신지로서 인류사에 기여하게 된다.

---

<sup>70</sup> 세계 최저출산율, 노령사회, 노동인구 감소로 인한 인구 구성의 변화는 생산가능 인구의 증가세를 둔화시켜 성장 잠재력을 크게 약화시킨다.  
<[http://www.kosis.kr/html/autoJipyo/jipyo\\_h\\_view.jsp](http://www.kosis.kr/html/autoJipyo/jipyo_h_view.jsp)>.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국토통일원. 『한민족공동체 통일방안』. <기본해설자료> 1989. 9.
- 김국신·이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원, 1992. 12.
- 박영호·홍우택·김영호·전봉근. 『한반도 통일 외교 인프라 구축 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철·최태욱·김양희·임강택 외. 『2020 선진한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조』. 서울: 해남, 2007.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이수석. 『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』. 국회 외교통상통일위원회 연구보고서, 2008.
- 임성훈. 『북한을 사라』. 서울: 한울출판사, 2008.
- 조 민. 『평화통일의 기본방향과 추진전략』. 연구총서 06-12. 서울: 통일연구원, 2006.
- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 연구총서 06-19. 서울: 통일연구원, 2006.
- 통일원. 『통일백서 1994』. 통일원 통일정책실, 1994. 12.
- 황장엽. 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』. 서울: 시대정신, 1999.
- Anderson, George. *Federalism: An Introduction*. Oxford University Press, 2008.

- Cipkowski, Peter. *Revolution in Eastern Europe*. John Wiley & Sons, Inc. 1991.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federation*. Tuscaloosa, Al: The University of Alabama Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Federalism and the Way to Peace*. Institute of Intergovernmental Relation Queen's University Kingston, Ontario Canada K7L 3N6, 1994.
- Glaser, Bonnie & Scot Snyder, John S. Park. *Keeping an Eye on an Unruly Neighbor*. USIP and CSIS Joint Working Paper. January 3, 2008.
- Gwertzman, Bernard and Michael T. Kaufman. *The Collapse of Communism*. The New York Times Company, 1990.
- Kornei, Janos. *The Socialist System : The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Kurt M. Campbell, Victor D. Cha, Lindsey Ford, Kazuyo Kato, Nirav Patel, Randy Schrive, and Vikram J. Singh. *Going Global: The Future of the U.S.-South Korea Alliance*. Center for a New American Security, Feb., 2009.
- Mitchell, Derek et al. *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*. CSIS, August 2002.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- UNDP, World Bank and UNDG. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*. August 2004.

Watts, Ronald L. 3rd ed. *Comparing Federal Systems*. Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, McGill-Queen's University Press, 2008.

Wolf, Charles Jr. & Kmil Akramov. *North Korean Paradoxes : Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification*. RAND National Defense Research Institute, 2005.

## 2. 논문

김광진. “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대.” 『수은경제』. 2008년 봄호.

김 규. “새로운 대북정책 추진의 기본구도.” 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.

남성욱. “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안.” 『북한의 급변사태와 우리의 대응』. 서울: 한울, 2007.

라미경·김학린. “북한급변 사태와 국제사회의 개입.” 『분쟁해결연구』. 제4권 제2호. 단국대학교 분쟁해결연구소, 2006.

류경원. “조선경제관료 극비 인터뷰: 우리나라의 경제형편(중).” 『립진강』. 제2호. 2008. 3.

박병광. “북한 급변사태와 중국의 입장.” 『동아시아 브리프』. 제3권 4호. 2008.

박형중. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조.” 『북한연구학회보』. 2009년 상반기.

\_\_\_\_\_. “대북지원과 대북정책.” 『북핵문제 해결방향과 북한 체제의



- 변화 전망』. KINU 학술회의 총서 09-01. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성: 1900년대 이래 분권화된 약탈.” 『통일문제연구』. 2009년 상반기.
- 서진영. “북한의 급변사태의 유형과 대응방안.” 『평화연구』. 6호. 서울: 평화연구소, 1997.
- \_\_\_\_\_. “탈사회주의에로의 다양한 길은 열려 있는가.” 『사회주의의 위기와 생존전략』. 서울: 고려대 아세아문제연구소, 1993.
- 신범철. “안보적 관점에서 본 북한급변사태의 법적 문제.” 『서울국제법연구』. 제15권 1호. 2008.
- 전봉근. “북한의 권력변동 시나리오.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2008. 9.
- 제성호. “한반도 유사시 유엔의 역할.” 『국제법연구』. 6권2호. 서울: 국제법연구원, 1999.
- 조 민. “남북한 통일방안의 재검토.” 『한반도 평화체제와 통일전망』. 서울: 해남, 2007.
- \_\_\_\_\_. “새로운 통일정책 모색: 통일대계.” 서울: 통일연구원, 개원 18주년 기념 학술회의 발표 논문. 『분단시대를 넘어 통일시대』. 서울: 통일연구원, 2009. 4. 8.
- 현성일. “북한의 권력구조변화 가능성과 한반도 평화.” 평화문제연구소 학술회의 발표문. 2008. 10. 27.
- David, Michael C. “The Case for Chinese Federalism.” *Journal of Democracy*. Vol. 10, No. 2, April 1999.
- Elazar, Daniel J. “Federalism and the Way to Peace Reflections.”

- Paper* No. 13. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University. Kingston Ontario Canada, 1994.
- D. Palma, Giuseppe. "Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural Change in Eastern Europe." *World Politics*. Vol. 44, No. 1, October 1992.
- Riker, W. H. "Federalism." in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.). *Government Institution and Processes*. Massachusetts: Addison Wesley, 1975.
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. "Preparing for Sudden Change in North Korea." *Council Special Report*. No. 42, January 2009.
- Wit, Joel S. & Jon Wolfsthal & Choong-suk Oh. "The Six Party Talks and Beyond: Cooperative Threat Reduction and North Korea." *A report of the CSIS International Security Program*. CSIS, December 2005.

### 3. 기타자료

- 대북정책설명자료. 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2008. 8.
- 이명박 대통령, 2009년 8·15 경축사.
- 통일부. "정상회담 2주년 참고자료: 평화와 협력을 위하여." 2002. 5.
- 통일부. "국민과 함께 하는 열린 통일포럼(제10회)." 2003. 8. 6.
- 통일부. "평화변영정책 해설자료." 2003. 3. 10.
- 통일부. "출범 전반기를 마친 참여정부의 대북정책 성과와 향후 전망." 2005. 8. 26.

통일부. “평화와 협력을 향하여.” 2001. 5. 24.

통일부. “인도적 대북지원 - 사실은 이렇습니다.” 2001. 5. 24.

통일부. “대북 쌀 제공 관련 해설자료.” 2003. 5.

청와대 대통령 동정 발언록. 통일부 업무보고 모두말씀. 2008. 3. 26.

Leader, Nicholas and Peter Colenso. “Aid Instrument in Fragile States.” <<http://purl.umm.edu/12818>>.

<[http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)>.

<[http://www.kosis.kr/html/autoJipyo/jipyo\\_h\\_view.jsp](http://www.kosis.kr/html/autoJipyo/jipyo_h_view.jsp)>.

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘출	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	0,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞區域合作的新關係	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영윤	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원

2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민	외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜	외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택	외 공저	10,000원

### 학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

### 협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원

2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	9,500원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	8,500원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	5,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	7,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	8,500원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	7,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	공저	6,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	7,500원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	8,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	6,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	6,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	6,500원

## 논문

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	공저	20,000원

## 기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원

## 연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

## 통일정세분석

비매출

2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영

2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영준, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

## KINU정책연구시리즈

## 비매출

2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중



2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	1) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(1): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	2) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하

#### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

#### 월간 북한동향

비매출

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터

- 2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호  
허문영, 김수암, 여안근, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim Soon-Hee  
2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung Young-Tai  
2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability  
Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo  
2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea  
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System  
Kim Young-Yoon  
2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the  
July 1 Measures Choi Soo-Young  
2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath  
of their Economic Difficulties Cho Jeong-Ah  
2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's  
Republic of Korea Kim Soo-Am  
2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai  
2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun  
2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security  
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo  
2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins  
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon  
2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean  
2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il  
2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean  
Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Pyoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum,  
Choi Tae-Uk  
2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja  
2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy  
Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong



## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

### 1. 회원 구분

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

### 2. 가입방법

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

### 3. 회원 특전

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

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







# 통일대계 탐색연구

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)