

KINU 정책제안서 12-06

2000년대 대북정책 평가와 정책대안: ‘동시병행 선순환 모델’의 원칙과 과제

정책제안서(12-06)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

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

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2523(직통) 팩시밀리 901-2543 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

2000년대 대북정책 평가와 정책대안: ‘동시병행 선순환 모델’의 원칙과 과제

연구책임자: 박종철(통일연구원 선임연구위원)

공동연구자: 최수영(통일연구원 선임연구위원)
김갑식(국회입법조사처 입법조사관)
엄상윤(세종연구소 연구위원)
황지환(서울시립대학교 조교수)

...

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

목 차

1. 배경 및 문제점	1
2. 주요 연구결과: ‘동시병행 선순환 모델’의 개념과 원리	2
3. 정책제언	9
가. 제안 1: ‘동시병행 선순환 모델’의 추진원칙	9
나. 제안 2: 북핵문제 해결방안	13
다. 제안 3: 군사적 긴장완화와 평화정착방안	15
라. 제안 4: 남북협력의 제도화방안	16
마. 제안 5: 북한의 정책 및 인식의 변화방안	19
바. 제안 6: 국내역량 제고방안	23
사. 제안 7: 국제역량 제고방안	26
4. 기대효과	27
참고자료	29

표 · 그림목차

<표 1-1> ‘동시병행 선순환 모델’과 기존 대북정책들 간의 차이 8

<그림 1-1> 외교안보수석실의 확대 개편 방안 24

1. 배경 및 문제점

세계적 탈냉전에도 불구하고 한반도에서는 아직도 냉전의 잔재가 해소되지 않은 채 분단국가체제가 지속되고 있다. 따라서 분단문제 해결은 여전히 우리에게 부여된 중대한 역사적 과제가 되고 있다. 이런 상황에서 21세기에 접어들어 역대 정부들은 상이한 대북정책을 구사·실험하면서 분단 극복의 활로를 찾기 위해 부단히 노력해 왔다. 이에 따라 남북관계, 대외관계, 국내 정치사회의 갈등과 협력도 적지 않은 부침을 겪어 왔다.

2000년대 역대 정부의 대북정책에 대해 다양한 평가가 내려질 수 있다. 동일한 대북정책을 둘러싸고 상반된 평가가 내려지고 있는 것도 사실이다. 그러나 정도의 차이는 있지만 어떤 대북정책도 유용성과 한계를 가지기 마련이다. 김대중·노무현 정부의 대북포용정책 하에서는 2차례의 남북정상회담, 분야별 남북대화, 교류협력 등이 적극 추진되었으나 북핵문제의 미해결, 교류협력의 비제도화, 군사적 긴장 지속, 남북관계의 불안정 등의 문제가 나타났다. 이명박 정부의 상생과 공영의 대북정책 하에서는 북한의 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방 유도, 교류협력의 제도화 등을 위한 남북관계의 패러다임 전환이 모색되었으나 남북관계 경색, 북한의 비타협적 태도 지속, 대남 군사도발 등의 문제가 나타났다.

이런 점들을 고려할 때, 기존 대북정책들이 가진 유용성은 크게 하고 문제점은 줄이는 방향으로 우리의 대북정책을 재정립할 필요가 있다. 또한 기존 대북정책들의 유용성과 한계를 심층 분석·평가해 보면 유용성과 현실성이 제고될 수 있는 참신한 정책대안 개발도 가능할 것이다. 이런 문제의식에서 본 연구는 2000년대의 대북정책 및 최근 대북정책의 환경 변화를 심층 분석·평가하고 이를 토대로 새로운 대북정책 대안을 모색하고자 한다.

본 연구에서 ‘대북정책’은 단순한 대북정책 이상의 의미를 함축한다. 본 연구에서 대북정책은 남북관계의 관리, 한반도 평화, 남북 교류협력 등과 관련된 정책뿐만 아니라, 통일준비를 포함한 통일정책, 남남갈등 해소와 관련된 국내정책, 북한문제 해결 및 통일을 위한 국제협력 등 여러 사안을 포괄하는 의미로 사용한다.

본 연구는 다음과 같은 접근법을 적용하고자 한다. 첫째, 본 연구의 목적은 대북정책 대안을 모색하는 것이다. 본 연구의 목적은 과거 정부의 대북정책의 공과를 평가하는 것이 아니다. 따라서 대북정책을 분석·평가하는 데 있어서 정부별로 대북정책을 분석하는 방식을 택하지 않았다. 그 대신 본 연구에서 설정한 분석 항목

과 분석틀에 의거하여 항목별로 지난 정부의 대북정책에 대해 통시적 접근을 시도하고자 한다. 항목별로 해당 이슈에 대해 시계열 분석과 정부별 접근을 하고자 한다. 또한 항목별로 대북정책의 핵심적 원칙 및 정책수행에 대한 각 정부의 정책을 성과 및 문제점을 중심으로 분석·평가하여 시사점을 도출한다. 이러한 분석·평가와 시사점을 토대로 향후 대북정책의 추진원칙과 항목별 정책과제를 제시한다. 둘째, 대북정책 및 대북정책 환경의 분석수준(level of analysis) 면에서는 대북(북한) 차원, 국제 차원, 국내 차원으로 대별하여 접근한다. 셋째, 대북정책의 분야 면에서는 정치, 군사안보, 경제, 사회문화, 인도적 지원 등을 망라한다.

이런 작업을 통해 본 연구는 기존 대북정책들의 성과를 발전시키고 문제점을 극복할 수 있는 대북정책의 청사진 마련에 기여하고자 한다.

2. 주요 연구결과: ‘동시병행 선순환 모델’의 개념과 원리

본 연구는 기존 대북정책들의 이런 문제점과 한계를 극복하는 한편, 제 I 부의 대북정책 평가 및 제 II 부의 대북정책의 환경 변화 분석을 통해 도출된 시사점을 반영하여 대북정책의 새로운 대안으로 ‘동시병행 선순환 모델’을 제시한다. 이 모델은 대북정책에 영향을 미치는 목표, 역량, 환경, 이슈, 수단 등을 모두 고려하는 복합적 접근을 지향한다. 그리고 국내, 북한, 국제 차원의 시안들을 모두 고려하는 다층적 접근을 지향한다. 아울러 복합적·다층적 접근에서 발생하는 모순과 충돌을 최소화시킬 수 있는 방안을 적극 강구한다. ‘동시병행 선순환 모델’을 구성하는 주요 개념과 원리를 소개하면 다음과 같다.

■ 목표·역량·환경의 연계와 조화

대북정책을 구성하는 목표, 역량, 환경은 상호 유리되어 작동되는 것이 아니라 직·간접적인 상호 영향관계에 놓여 있다. 따라서 ‘동시병행 선순환 모델’은 목표, 역량, 환경의 연계와 조화를 모색한다.

이를 위해 역량 및 환경과 부합되는 방향에서 대북정책의 목표를 설정한다. 대북정책의 목표가 설정된 후에도 역량 및 환경에 중대한 변화가 발생할 경우에는 대북정책의 목표를 신축적으로 재조정한다. 동시에 대북정책의 목표 달성을 뒷받침할 수 있도록 역량을 강화하고 대북정책의 목표 달성에 유리한 환경을 조성한다.

■ 동시병행

‘동시병행’은 대북정책을 구성하는 6개 항목을 동시에 병행하여 추진한다는 것이다. ‘동시병행 선순환 모델’은 대북정책을 구성하는 각각의 항목들이 상대적 자율성을 가지면서도 상호 연계되어 있다는 점에 주목한다. 따라서 4개의 목표 항목과 2개의 역량 항목을 동시에 병행하여 추진할 필요가 있다는 것이다. 여기서 ‘동시병행’은 다음과 같은 2가지 의미를 함축한다.

첫째, 시간적 차원에서 원칙적으로 항목별 추진의 시차 혹은 순서를 정하지 않는다. 의도적 계획하에 특정 항목을 먼저 추진하고 여타 항목들을 나중에 추진하는 방식을 취하지 않으며, 특정 항목의 충족을 여타 항목들 추진의 전제조건 혹은 선결조건으로 삼지 않는다는 것이다. 다만, 상황과 조건에 따라 항목별 추진의 시차와 순서가 다소 조정될 수는 있다. 특정 상황과 조건에서 추진이 가능한 항목(들)이 먼저 추진될 수 있다. 예컨대, 현재와 같이 ‘북핵문제 해결’이 답보상태를 지속하는 상황에서는 ‘남북협력의 제도화’나 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’과 관련된 정책들이 먼저 추진될 수 있다. 그렇다고 해서 ‘북핵문제 해결’을 경시하거나 먼 훗날의 과제로 미루지는 않는다.

둘째, 가치 비중의 차원에서 원칙적으로 모든 항목들에 거의 대등한 가치를 부여한다. 의도적 계획하에 특정 항목에만 절대적 가치를 부여하거나 특정 항목(들)의 가치를 경시하지 않는다는 것이다. 다만, 목표의 상대적 중요성을 감안하여 목표 항목과 역량 항목 간에는 가치 비중의 편차, 즉 목표 항목의 ‘상대적’ 가치 우위를 부여한다. 그러나 목표 항목들 사이 및 역량 항목들 사이에는 가치 비중의 편차를 부여하지 않는다. 서론에서도 언급한 바와 같이 목표 항목들 사이에서 ‘북한의 정책 및 인식 변화’는 여타 목표 항목들에 비해 상대적 가치 비중이 높지만, 대북정책이 가지는 영향력의 한계가 있기 때문에 상대적 가치 우위를 부여하지 않는다. 한편, 상황과 조건 여하에 따라 항목별 가치 비중이 다소 조정될 수는 있다. 예컨대, 북한의 무력도발로 한반도의 긴장이 크게 고조될 경우 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’과 관련된 정책들의 가치 비중이 ‘상대적으로’ 높아질 수 있다. 그러나 이 경우에도 남북대화나 남북 교류협력을 단절시키는 조치를 취하지는 않는다.

■ 선순환

선순환 논리는 (신)기능주의에서 강조되는 기능적 파급효과(spill-over effects)

에 기초한다.¹⁾ ‘선순환’은 우리의 대북정책에 의해 특정 항목(들)의 작동이 추동되고 그에 따른 특정 항목(들)의 2차적 영향력, 즉 기능적 파급효과에 의해 여타 항목들의 작동이 연쇄적·복합적으로 추동됨으로써 대북정책 항목들 간에 상호작용이 발생하는 것을 의미한다. 이런 선순환적 파급효과는 3가지 차원에서 발생할 수 있다. 첫째, 목표 항목들 간에, 즉 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화와 평화정착, 북핵 문제 해결, 북한의 정책 및 인식 변화 사이에서 발생할 수 있다. 둘째, 역량 항목들 간에도, 즉 국내역량과 국제역량 사이에서도 발생할 수 있다. 셋째, 목표 항목과 역량 항목 간에도 대북정책과 피드백을 매개로 하여 선순환 효과가 발생할 수 있다.

선순환적 파급효과의 위력은 상호작용의 여부 및 정도에 따라 결정된다. 따라서 선순환적 파급효과는 목표 항목들 간 및 역량 항목들 간에는 ‘직접적으로’ 발생할 수 있으며, 목표 항목들과 역량 항목들 간에는 ‘간접적으로’ 발생할 수 있다. 또한 상기한 3가지 차원의 선순환적 파급효과를 비교해 볼 때, 목표 항목들 간의 상호작용이 가장 크게 발생할 수 있기 때문에 목표 항목들 간의 선순환적 파급효과가 역량 항목들 간 및 목표 항목들과 역량 항목들 간의 선순환적 파급효과보다 상대적으로 크게 발생할 수 있다.

■ 동시병행과 선순환의 접맥

(신)기능주의는 다원주의적 정치체제, 고도의 경제발전, 이념적 동질성 등을 국가 간 협력 및 통합을 촉진하는 배경조건으로 상정한다. 이런 관점에서 볼 때, 북한 체제 및 남북한 관계의 특수성, 특히 북한의 유일지배체제, 북한경제의 후진성, 남북한 간의 이념적 차이 등은 대북정책을 통한 (신)기능주의적 혹은 선순환적 파급효과를 저해하는 요인으로 작용한다.²⁾ 더욱이 정치군사적 갈등과 대립이 남북한 관계를 지배하고 있는 현실에서 정치군사 분야의 성과 없이는 대북정책 구성 항목들 간의 선순환적 파급효과, 특히 목표 항목들 간의 선순환적 파급효과

1) 기능주의·신기능주의 및 기능적 파급효과에 관해서는 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); Ernst B. Hass, *Beyond the Nation State* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Amitai Etzioni, *Political Unification* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965); A.J.R. Groom & Paul Taylor, *Theory and Practice in International Relations* (London: University of London Press, 1975); 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』 (서울: 법문사, 2000) 등 참조.

2) 홍용표, “6·15 남북공동선언 재조명: 이론적 배경과 의미,” KINU 정책연구시리즈 2005-03 (서울: 통일연구원, 2005), p. 13.

도 크게 기대하기 어렵다.³⁾ 예컨대, ‘남북협력의 제도화’가 ‘북핵문제 해결’이나 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’에 미치는 2차적 영향력, 즉 선순환적 파급효과가 미미할 수도 있다는 것이다. 경우에 따라서는 역효과가 초래될 가능성도 배제할 수 없다.

이런 한계를 극복하고자 ‘동시병행 선순환 모델’은 ‘동시병행’과 ‘선순환’의 접맥을 강조한다. 어느 하나의 특정 항목만을 절대시하거나 특정 항목 추진에만 집중할 경우 선순환적 파급효과와 연계 및 역효과가 우려될 수 있기 때문에 여러 항목들을 동시에 병행 추진함으로써 다각적·선순환적 파급효과를 극대화하려는 것이다. 특히, 정치군사 분야와 관련된 정책들과 비정치군사적 분야와 관련된 정책들을 동시에 병행해서 추진하자는 것이다. 대북정책 구성 항목들, 특히 목표 항목들 간에 거의 대등한 가치를 부여하고 추진의 순서와 시차를 두지 않는 것도 선순환적 파급효과와 다각화·극대화를 고려하기 때문이다. 역으로, 여러 항목들의 동시병행에 의해 파생되는 선순환적 파급효과는 어느 하나의 특정 항목에 의해 파생되는 선순환적 파급효과보다 상대적으로 크고 다양할 것이기 때문에 여러 항목들을 동시에 병행 추진해볼 수 있다. 따라서 대북정책을 다양한 측면에서 구사해 볼 수 있는 여지도 상대적으로 커지게 된다. 이런 면에서 동시병행과 선순환은 상호보완관계에 놓여 있다고 할 수 있다.

■ 항목별 단계적 목표의 동시병행

전술한 바와 같이 ‘동시병행 선순환 모델’은 4개의 목표 항목에 거의 대등한 가치를 부여하고 동시병행 추진을 원칙으로 한다. 그러나 목표 달성의 효율성 제고를 위해서는 각 목표 항목 내의 단계 설정이 불가피하다. 이런 단계 설정은 상황 및 조건과의 부합성 여하에 따라 결정된다.

높은 단계의 남북협력의 제도화는 북핵문제 해결 및 평화정착이 크게 진척된 상태에서 기대할 수 있다. 평화정착은 북핵문제 해결과 밀접한 연관성이 있기 때문에 북핵문제의 완전한 해결 없이는 높은 단계의 평화정착을 기대하기 어렵다. 역으로 높은 단계의 평화정착 없이는 북핵문제의 완전한 해결도 기대하기 어렵다. 높은 단계의 평화정착은 높은 단계의 남북협력의 제도화가 크게 진척된 상태에서

3) 엄상윤, “제1·2차 남북정상회담의 교훈,” 『제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진방향』, 제22차 세종국가전략 포럼 발표문 (2010.4.15), p. 8.

나 기대해 볼 수 있다. 그러나 인도적 대북지원, 남북 교류협력 확대, 비정치군사적 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화, 북핵협상 재개와 같은 낮은 단계의 목표들은 현재와 같은 상황과 조건하에서도 그 성과를 기대해볼 여지가 충분히 있다.

한편, 김정은체제의 등장 이후 북한의 경제적 개혁·개방 조짐에도 불구하고 북한의 정책 및 인식 변화는 제한적일 가능성이 높다. 전술한 바와 같이 정책 및 인식 변화의 주체도 북한 지도부와 주민이기에 우리의 대북정책이 북한의 정책과 인식 변화에 미치는 영향력도 기본적으로 한계를 가진다.

이런 점들을 고려하여 현 시점에서는 낮은 단계의 목표들, 즉 인도적 대북지원, 남북 교류협력 확대, 비정치군사적 남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화, 북핵협상 재개 등을 단기적 동시병행의 추진 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출해야 한다. 그리고 높은 단계의 목표들, 즉 정치군사적 남북협력의 제도화, 평화체제 구축, 북핵문제의 완전한 해결, 북한의 전향적 정책 및 인식 변화를 보다 장기적인 동시병행의 목표로 연계 설정하여 시너지 효과를 창출한다. 그리고 낮은 단계의 목표 달성의 효과와 동력이 높은 단계의 목표 추구로 이어지도록 한다.

■ 기존 대북정책과 ‘동시병행 선순환 모델’의 차이

이상에서 설명한 ‘동시병행 선순환 모델’이 기존의 대북정책들과 완전히 유리된 것은 아니다. 이 모델의 구성 항목 자체가 기존의 대북정책들에서 추출된 것이라는 점을 감안하면 유사성을 가지는 것이 오히려 당연하다. 특히 이 모델의 핵심 개념인 ‘동시’, ‘병행’, ‘선순환’은 평화변영정책의 ‘구상’에서도 부각된 바 있다.⁴⁾ 그러나 이 모델은 기존 대북정책들의 한계를 극복하기 위해 기존 대북정책들의 장점은 살리고 단점은 보완하려는 취지에서 구상된 것이다. 그만큼 이 모델에는 기존의 대북정책들과 차별되는 특성이 있다. 이 모델은 평화변영정책과도 논리와 내용 면에서 확연한 차이가 있다. 이 모델과 기존의 대북정책들을 개념과 원리 면에서 비교해 볼 때, 구체적으로 다음과 같은 차이가 있다.

4) 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부 통일정책실, 2005), pp. 19~24; 대통령자문 동북아시아위원회, 『참여정부의 동북아시아 구상』 (서울: 동북아시아위원회, 2006), p. 25; 엄상윤, “제1·2차 남북정상회담의 교훈,” pp. 4~8. 그러나 평화변영정책에서 구상된 ‘동시병행’과 ‘선순환’ 논리가 노무현 정부의 대북정책을 통해 실제로 얼마만큼 ‘구현’되었느냐의 여부는 별개의 문제이다.

첫째, 목표 항목과 역량 항목의 구분이다. 기존의 대북정책들에서는 양자의 구분이 분명하지 않다. 그러나 이 모델은 양자를 분명히 구분하며 대북정책에 있어서 목표 항목과 역량 항목이 차지하는 위상과 역할도 규정한다. 특히, 기존의 대북정책들은 세부 목표에 대한 규정이 명확하지 않다. 평화변영정책 구상도 평화와 변영이라는 두 가지의 큰 테두리로 대북정책의 목표를 설정한다. 이에 비해, 이 모델은 현실적으로 고려될 수 있는 대북정책의 목표를 4개 항목으로 구체화하여 제시한다. 따라서 이 모델은 기존의 대북정책들에 비해 대북정책의 목표를 보다 구체적이고 선명하게 설정하였다.

둘째, 목표, 역량, 환경의 상호관계 및 상호작용에 대한 인식과 규명이다. 기존의 대북정책들은 이런 인식과 규명이 미흡하다. 그러나 이 모델은 이를 분명히 인식·규명하고 대북정책 작동원리의 기초로 삼는다.

셋째, 대북정책 구성 항목들의 동시병행에 대한 것이다. 대북포용정책 및 상생과 공영의 대북정책은 동시병행에 대한 인식 자체가 많이 미흡하다. 평화변영정책도 목표 항목들의 동시병행만 강조한다. 그러나 이 모델은 목표 항목들의 동시병행뿐만 아니라 역량 항목들의 동시병행 및 목표 항목과 역량 항목의 동시병행까지 강조한다.

넷째, 목표 항목(들)의 우선순위와 가치부여 문제이다. 대북포용정책은 ‘남북협력의 제도화’를 상대적으로 우선시하고 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’ 및 ‘북핵문제 해결’을 상대적으로 경시한다. 평화변영정책은 구상 면에서는 목표 항목들 간에 우선순위를 두지 않지만, 실제 면에서는 ‘남북협력의 제도화’ 및 ‘군사적 긴장완화와 평화정착’을 상대적으로 우선시하고 ‘북핵문제 해결’ 및 ‘북한의 정책 및 인식 변화’를 상대적으로 경시한다. 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 최우선시하고 여타 항목들, 즉 ‘남북협력의 제도화’, ‘군사적 긴장완화와 평화정착’을 상대적으로 경시하고 한다. 특히, 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 여타 목표 항목들 추진의 전제조건으로 삼는다. 그러나 이 모델은 시간·가치 비중의 양차원에서 4개의 목표 항목들에 거의 대등한 가치와 우선순위를 부여한다. 따라서 특정 항목만을 절대시하거나 특정 항목의 이행을 여타 항목 추진의 전제조건으로 삼지 않는다.

다섯째, 선순환적 파급효과에 대한 인식이다. 상생과 공영의 대북정책은 선순환적 파급효과에 대한 인식 자체가 미흡하다. 대북포용정책은 특정 항목(남북협력의 제도화)의 선순환적 파급효과를 낙관한다. 평화변영정책은 목표 항목들의 동시병

행을 통한 선순환적 파급효과를 낙관한다. 그러나 이 모델은 각 항목의 상대적 자율성 및 선순환적 파급효과의 한계를 인정하고 이런 한계를 극복하기 위한 대안으로 각 항목들의 동시병행 추진을 통한 다각적·선순환적 파급효과를 유도하여 선순환적 파급효과의 극대화를 도모한다.

여섯째, 단계적 목표 설정 문제이다. 대북포용정책은 비정치군사 분야를 낮은 단계로, 정치군사분야를 높은 단계로 설정하고, 낮은 단계의 성과가 높은 단계로 파급될 것을 기대한다. 평화변영정책은 단계적 목표를 설정하지 않고 여러 목표들의 연계 및 동시병행을 통한 시너지 효과 창출을 강조한다. 상생과 공영의 대북정책은 ‘북핵문제 해결’을 선행 단계의 과제로, 여타 목표 항목들을 후행 단계의 과제로 설정하고, 선행단계의 이행 이후 후행단계의 추진을 강조한다. 그러나 이 모델은 각 항목들 내에서 낮은 단계의 목표와 높은 단계의 목표를 설정하고, 낮은 단계에서 설정된 목표들의 동시병행 추진을 강조하고, 낮은 단계의 성과가 높은 단계로 파급될 것을 기대한다.

이처럼 개념과 원리 면에서만 보더라도 ‘동시병행 선순환 모델’은 기존의 대북정책들과는 차별되는 특성을 가진다. 위에서 설명한 ‘동시병행 선순환 모델’과 기존 대북정책들 간의 차이를 간단히 요약하면 <표 1-1>에서 보는 바와 같다.

<표 1-1> ‘동시병행 선순환 모델’과 기존 대북정책들 간의 차이

대북정책 유형 성격	대북포용정책 (김대중 정부)	평화변영정책 (노무현 정부)	상생과 공영의 대북정책 (이명박 정부)	동시병행 선순환 모델
목표 항목과 역량 항목의 구분	불분명	불분명	불분명	분명 (위상·역할도)
목표·역량· 환경의 상호관계 및 상호작용 인식·구명	미흡	미흡	미흡	분명 (대북정책 작동 원리의 기초)
대북정책 구성 항목들의 동시병행 추진	인식 미흡	목표 항목들의 동시병행 강조	인식 미흡	목표 항목들, 역량 항목들, 목표 항목과 역량 항목의 동시병행 강조

대북정책 유형 성격	대북포용정책 (김대중 정부)	평화변영정책 (노무현 정부)	상생과 공영의 대북정책 (이명박 정부)	동시병행 선순환 모델
목표 항목의 우선순위와 가치부여	차별 (남북협력의 제도화, 북한의 정책 및 인식 변화 우선)	구상-차별 × 실제-차별 (남북협력의 제도화, 군사적 긴장완화와 평화정착 우선)	차별 (북핵문제 해결 우선)	차별 × (4개의 목표 항목들에 대등한 가치와 우선순위 부여)
선순환적 파급효과	낙관 특정 항목 중시	낙관 동시병행 중시	인식 미흡	한계 인정 동시병행 중시
단계적 목표 설정	단계 설정 (비정치군사 분야 → 정치군사 분야)	단계 설정 × (여러 목표들의 연계 및 동시병행)	단계 설정 (‘북핵문제 해결’ → 여타 항목들 추진)	단계 설정 (각 항목별, 낮은 단계의 목표들 연계 및 동시병행 → 높은 단계의 목표들 연계 및 동시병행)

3. 정책제언

가. 제안 1: ‘동시병행 선순환 모델’의 추진원칙

(1) 대북정책과 통일정책의 연계

대북정책과 통일정책은 밀접하게 관련되어 있다. 대북정책은 분단관리와 화해 협력을 추진하고 통일여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 통일정책은 남북한의 협력과 남북한 주민의 합의, 국제적 지원을 바탕으로 중장기적으로 추진된다. 대북정책의 결과가 통일환경 조성으로 자연스럽게 연결되는 측면도 있다. 그러나 중장기적 통일의 비전과 미래상, 통일전략이 없는 대북정책은 한반도상황의 관리와 지향점 없는 남북관계 개선으로 귀결될 가능성도 있다. 따라서 중장기적인 통일비전과 통일전략의 큰 틀위에서 한반도안정과 남북화해·협력을 이끌어 낼 수 있는 큰 구도가 필요하다. 통일정책은 대북정책에 대해서 일종의 지침을 제공하는 가이드 라인이라고 할 수 있으며, 대북정책은 세부적 정책 이행에 의해서 최종 목표인 통일을 향해 가는 로드맵이라고 할 수 있다.

(2) 북핵문제 해결과 남북관계 개선 병행

남북관계 개선은 평화정착과 평화통일을 위해 반드시 필요하다. 그러나 한반도 현실은 남북관계 개선의 최대의 걸림돌로 북핵문제가 작용하고 있다. 이런 상황에서 안보우선론은 북핵문제 해결을, 통일우선론은 남북관계 개선을 가장 우선시 하고 있다. 그러나 양자 모두 북핵문제에 가로막혀 사실상 선순환적 효과를 만들어 내지 못하고 있다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진할 필요가 있다. 북핵문제 해결을 남북관계 개선의 전제조건으로 설정하는 것도 적절하지 않고 마찬가지로 북핵문제 해결을 방치한 채 남북관계 개선만 강조할 수도 없다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진할 필요가 있다.

북핵문제와 남북관계의 관계를 분석해 볼 때 남북관계 발전과 북핵문제가 밀접한 상관관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 남북관계의 발전은 북핵문제의 해결과정에서 가능하다. 또한 북핵문제는 남북관계의 발전과 연동하여 이루어질 수 있다는 점을 감안해야 한다.

북핵문제 해결을 위해 6자회담 및 미·북회담을 추진하는 한편, 남북회담 재개와 남북관계 발전을 병행해야 한다. 북한이 핵개발 프로그램을 포기하고도 체제 안전을 보장받을 수 있다는 점을 설득시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한체제 변화를 유도할 수 있는 교류협력 정책을 남북회담을 통해 구체화시켜야 할 것이다.

(3) 북핵문제와 평화정착의 동시적 접근

북핵문제와 한반도 평화정착은 상호의존적인 관계를 가지고 있음을 인식하고, 북핵문제와 한반도 평화정착을 위한 노력을 동시적으로 추진하여야 한다. 이를 위해 미·북회담, 남북회담, 6자회담을 통해 북핵문제와 평화정착의 문제를 동시에 논의하면서 시너지 효과를 확대시켜 나가야 할 것이다. 북핵문제의 진전이 이루어지는 과정에서 평화체제의 논의를 진전시키고, 동시에 평화체제의 논의를 통해 북한의 핵포기를 유도할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다.

또한 남북한의 상호위협 인식 해소, 군사적 신뢰구축 등을 통해 한반도 긴장을 축소하면서 이것을 평화체제로 연결시키는 노력이 필요하다. 북한으로 하여금 핵무기를 포기하더라도 체제위협을 느끼지 않고 한반도 평화프로세스에 동의할 수 있도록 하는 구조를 만들어야 한다.⁵⁾

(4) 선택적 관여정책의 추진

북한문제와 관련된 사안들에 대해 상황 및 조건에 따라 ‘선택적 관여’(selective engagement)에 입각한 정책을 적극 구사해야 한다. 봉쇄(containment) 일변도나 관여(engagement) 일변도 정책의 효과는 제한적이다. 선택적 관여정책은 보상 위주의 정책이나 제재 위주의 대북정책이 지녔던 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시될 수 있다. 선택적 관여정책은 관여정책의 정책기조를 대체로 유지하면서도 북한의 정책변화 및 협상의 진전에 따라 대북 포용 및 협력의 단계를 조절하는 것이다.⁶⁾ ‘선택적 관여’는 대북정책에서 상호성(reciprocity)의 원칙과 기준을 중시하여 ‘떠주기’ 논란을 피하면서도 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 대안적 방안이다. 이런 관점에서 북한이 ‘선택적 관여’ 정책에 호응하고 남북관계를 진전시키기 위해 다양한 후속조치를 개발해야 할 것이다.

(5) 정경분리의 단계적 접근

남북한의 교류협력 증진이 군사적 측면에서 부분적으로 긴장완화 효과를 가져온 측면이 있다. 하지만 핵문제를 비롯한 정치·군사적인 이슈가 난관에 봉착할 때마다 교류협력이 상당한 제약을 받아온 것도 사실이다. 따라서 정경분리 문제에 대한 세심한 고려가 필요하다. 단기적으로는 교류협력의 효과를 높이기 위해 정치·군사적 부문과 사회경제적 부문을 분리하여 접근하는 것이 필요하다. 대북지원과 경제협력 및 사회문화 교류를 핵문제 및 군사적인 이슈와 관계없이 확대하면서 정치·군사적 신뢰구축 기반을 만들어나갈 필요가 있다. 하지만 장기적으로는 단계적으로 정치·군사 분야의 진전과 경제·사회 분야의 교류협력을 연결시켜야 할 것이다.

(6) 유인과 압박의 배합

대북정책의 효율성 제고를 위해서 유인책 일변도나 압박책 일변도는 모두 한계를 지닌다. 따라서 상황별·단계별로 유용한 수단들을 적절히 배합하여 유인책과 압박책을 신축적·탄력적으로 구사할 필요가 있다. 북한의 도발에 대해서는 단호하

5) 황지환, “한반도평화체제 구상의 이상과 현실,” 『평화연구』, 제17권 1호 (2009), pp. 127~129.

6) 박종철, “북핵 관련, 남북한 미국의 3자관계와 대북정책 방향,” 『통일연구』, 제13권 1호 (연세대학교 통일연구원, 2009), pp. 22~24.

게 대응하면서 미국과 중국에 대해 대북제재의 정당성과 효율성에 대한 합의를 이끌어내는 것이 중요하다. 그러나 북한의 우호적 태도와 협력에 대해서는 보상을 제공한다는 것을 분명히 하고 보상의 규모를 사안에 따라 조절해야 한다.

그동안 한국이 보상과 제재의 북핵정책을 시도하는 과정에서 직면했던 가장 커다란 어려움은 국제협력을 이끌어 내는 것이었다. 국제사회가 북한의 일탈행위에 대해서 제재의 한 목소리를 내고, 북한에 대한 보상에 대해 공동분담의 입장을 지닐 때 대북정책은 성공할 수 있다. 이러한 차원에서 보상과 제재의 적절한 배합은 대북정책에 대한 국제사회의 지지를 이끌어내는 데도 중요한 요인이다.

(7) 국내역량·국제역량의 강화 병행

국내역량과 국제역량은 대북정책을 뒷받침하는 요인으로 작용하기도 하지만, 대북정책의 효율성 제고를 위해서는 국내역량과 국제역량을 주도적으로 강화하는 노력도 필요하다. 국내역량과 국제역량은 그 역할이 다를 수 있지만, 두 가지 역량 강화를 동시에 병행 추진해야 한다. 국내역량 강화를 위해서는 남남갈등 해소와 대 국민 소통 강화, 정책추진체계의 일원화 및 체계화, 안보교육과 통일교육 병행 등을 추진할 필요가 있다. 국제역량을 강화하기 위해서는 한반도 주변국들 및 국제사회와의 외교적·경제적 협력을 강화해야 한다. 특히, 한·미협력을 지속하면서 한·중협력을 강화하는 방식으로 대미외교와 대중외교를 조화롭게 조율해야 한다.

한편 국내역량과 국제역량은 상호의존관계에 놓여 있다. 국내역량의 강화는 국제역량의 강화를 가져올 수 있으며, 국제역량의 강화를 통해 국내역량 역시 다질 수 있을 것이다. 따라서 국내역량과 국제역량이 서로 강화되어 상호 간에 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다.

(8) 국민화합 형성

대북정책에 대한 국민화합이 필요하다. 북한과의 군사적 대치 상황에서 안보는 그 무엇과 바꿀 수 없을 정도로 매우 중요하다. 그렇지만 안보 위주의 대북정책은 남북관계의 발전을 요구하는 다수 국민의 수요를 충족시키기에는 부족하다. 대북정책은 남북관계의 발전과 안보를 동시에 고려하면서 적절한 합일점을 찾아야 한다. 정부의 성향에 따라 대북정책이 강경과 온건으로 선회하는 현상이 반복되어서는 국민적 합의를 이끌어낼 수 없다.

정권의 지지 기반에 부합하거나 특정 지역과 세대에 영합하는 정책은 국민적 갈등의 소지를 제공하게 된다. 대북정책은 국민이 양분되어 대립하는 구도에서 벗어나야 한다. 진보 또는 보수, 어느 한 쪽 집단에 경도된 정책은 국민적 대립과 분열을 초래한다. 남북관계 발전에 대한 요구가 크더라도 안보를 확고히 해야 하며, 안보를 중시하면서도 남북관계가 전진할 수 있도록 해야 한다. 국민화합 원칙에 입각한 대북정책은 국민의 이념적 성향, 지역 및 세대 차이 등에서 초래되는 남남갈등을 완화시켜 줄 것이다.

대북정책은 어느 정부의 전유물이 아니라 일관성 있게 추진되어야 한다. 국민화합의 원칙이 확립될 때 대북정책을 둘러싼 갈등은 최소화되고 국민의 합의 도출이 가능하다.

나. 제안 2: 북핵문제 해결방안

2000년대 북핵문제 전개과정을 살펴 볼 때, 문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 방향을 견지하는 것이 바람직하다. 첫째 협상 틀의 관점에서 미·북회담, 6자회담, 남북회담을 동시에 추진해야 한다. 둘째, 북핵문제에 대해 기존에 합의되었던 9·19 공동성명, 2·13 합의 및 2·29 합의를 앞으로의 북핵 협상에서 어떻게 활용할 것인지에 대해 고민해야 한다.

■ 미·북회담 + 6자회담 + 남북회담의 동시 추진

협상 틀의 관점에서 볼 때 미·북회담, 6자회담, 남북회담 모두 한계를 가지고 있다. 미·북회담에서는 미국과 북한의 우선순위에서 차이가 있다. 6자회담은 다자회담의 성격상 합의도출과 합의이행의 보장이 어려운 문제가 있다. 남북회담은 북한이 남한과의 직접 핵 협상을 꺼리기 때문에 한국이 주도권을 확보하지 못하는 문제가 있다. 한국과 미국 및 국제사회는 미·북회담과 6자회담, 남북회담을 동시적으로 추진하고 이를 통해 북한의 전략적 선택을 유도할 수 있는 외부적 환경을 조성하기 위하여 노력해야 할 것이다.⁷⁾

단기적으로는 미·북접촉을 통해 6자회담을 재개하려는 노력을 해야 한다. 2012년 2·29 합의에도 불구하고 4월 북한의 장거리 미사일 발사로 인해 북·미관계가 경색

7) 하영선·조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010).

되어 있다. 미국은 미·북합의 이후 로켓발사라는 북한의 일탈행위에 대해 매우 좌절하고 있으며, 2012년 11월 대통령 선거로 인해 당분간 구체적인 정책을 행동으로 보일 가능성은 낮다. 미국은 전략적 인내(strategic patience)의 관점에서 대북 정책의 시행을 유보하고 있지만, 미 대선이 끝난 이후 2013년 상반기에 대북정책에 대한 재검토를 바탕으로 미·북접촉을 재개하기 위한 여건을 탐색할 것이다.

6자회담 재개에 대한 참여국들의 합의를 이끌어내야 한다. 6자회담은 적지 않은 한계에도 현실적으로 북핵문제 해결을 위한 가장 유용한 대안일 뿐만 아니라 북한과 미국이 6자회담의 의미를 인정하고 있다. 따라서 미·북접촉을 통해 6자회담이 조속히 재개될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다.

북한은 북핵문제의 1차적 당사자를 북한과 미국이라고 보고 있으며, 북핵문제 해결을 둘러싸고 미국과 북한 양국은 극심한 견해 대립을 보이고 있다. 이런 상황에서 한국이 북핵문제 해결에 기여할 수 있는 여지는 제한적이다. 그러나 한국도 북핵문제의 가장 중요한 당사자이기 때문에 북핵문제 해결에 대한 우리의 부단한 노력이 필요하다. 이것이 남북회담을 통해 협상의 타결방안을 모색해야 하는 이유이다.

■ 북핵 관련 기본 합의 준수와 새로운 합의 타결

북핵협상의 기본적인 방향은 1994년 제네바 합의 이후 포괄적 일괄타결이었다. 미·북접촉 및 6자회담이 재개될 경우 북핵협상에서 포괄적 일괄타결을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 북핵문제에 대해 기존의 합의들인 2005년의 9·19 공동성명, 2007년의 2·13 합의 및 10·3 합의, 2012년의 2·29 합의를 앞으로의 북핵 협상에서도 활용해야 할 것이다.

9·19 공동성명에서 합의된 북한의 핵포기와 대북 보상방안인 한반도 평화체제 구축, 미·북 및 북·일 관계개선, 대규모 대북 경제지원 등을 포괄적으로 일괄타결하는 정책을 추진해야 한다.⁸⁾ 이 과정에서 한반도 평화와 북한 비핵화를 연계시키는 협력적 위협감축(CTR)이 구현될 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.⁹⁾

북핵협상이 재개되면 그동안 북한 핵개발 상황을 감안하여 새로운 합의문 타결

8) 엄상윤, “6자회담 재개는 시간문제다: 조속한 회담재개와 비핵화가 북한이 살 길,” 『북한』, 2010년 4월호 (북한연구소, 2010), pp. 44~47.

9) 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (서울: 통일연구원, 2011).

이 필요하다. 지난 20년의 북핵 협상이 기본적으로 포괄적 일괄타결의 형태를 지향했으며 동시행동(action for action)의 원칙을 유지했음을 감안하면 앞으로의 협상과정도 비슷한 경로를 걸을 가능성이 크다. 그러나 북핵문제는 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 북한이 우라늄 농축 프로그램을 공개하였고 두 번의 핵실험을 한 상황에서 협상내용이 달라질 것이다.

북핵문제의 현황을 재검토하고 협상구도를 재설정해야 할 것이다. 북핵협상의 기존 이슈였던 플루토늄 프로그램에서 북한의 핵실험 및 핵물질 보유, 농축우라늄 프로그램의 가동 등이 재검토 과정에서 논의될 것이다. 따라서 기존 합의내용에 기초하면서도 새로운 쟁점들을 정리할 필요가 있다. 북핵문제에 대한 기존 합의를 준수하되, 북한의 핵실험, 농축우라늄 프로그램 개발 등을 감안한 새로운 합의문이 필요하다.

다. 제안 3: 군사적 긴장완화와 평화정착방안

남북한 사이의 군사적 긴장완화와 한반도의 평화정착을 위해서는 다음과 같은 과제를 추진해야 한다. 첫째, 남북 간 군사적 긴장완화방안을 모색해야 할 것이다. 둘째, 평화정착의 방향을 제시해야 한다. 셋째, 실무적 군사회담을 추진하고 군사적 신뢰구축을 위해 노력해야 한다.

■ 교류협력을 통한 군사적 긴장완화 모색

남북한 교류협력이 군사적 긴장완화에 미치는 제한적인 효과에도 불구하고 어느 정도의 효과가 있다는 사실은 이를 한반도의 평화정착을 위해 활용할 수 있다는 점을 의미한다. 남북한의 교류협력이 지속되는 동안 군사적 충돌의 발생 자체를 막지는 못했지만, 교류협력이 중단되지는 않았으며, 군사적 충돌이 확대되지 않았다는 사실은 많은 점을 시사해 준다.

남북한의 경험은 근본적으로 군사적 충돌을 방지할 수는 없지만, 어느 정도 긴장완화의 효과를 가지고 있다. 따라서 단기적으로는 남북 교류협력을 강화하고 이와 연계하여 군사적 긴장완화의 효과를 확대할 필요성이 있다. 다만 장기적인 차원에서 교류협력이 얼마만큼의 긴장완화를 달성할 수 있을지는 미지수이지만, 남북한 관계의 진전 상황에 따라 군사적 긴장완화를 확대할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

■ 평화체제 논의 추진

한반도에서 군사적 긴장완화와 평화정착을 위해서는 한반도 평화체제 논의가 핵심적이다. 단기적으로는 미·북회담, 남북회담, 6자회담을 통해 북핵문제와 평화정착의 문제를 동시에 논의하면서 서로 간의 시너지 효과를 확대시켜 나갈 수 있다. 북핵문제의 진전이 이루어지는 과정에서 평화체제의 논의를 진전시키고, 동시에 평화체제의 논의를 통해 북한의 핵포기를 유도할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다.

따라서 북핵문제가 논의되는 과정에서 기존의 ‘한반도 평화포럼’ 논의를 되살릴 필요가 있으며, 한반도 평화체제 관련 6자회담의 기존 합의 내용을 발전시켜야 한다. 북핵문제의 협상과정에서 평화정착 문제를 보다 적극적으로 제기할 필요가 있다. 이 과정에서 평화체제 관련 실무그룹의 활동을 재가동할 수 있을 것이다.

■ 실무적 군사회담 추진 및 군사적 신뢰구축 확대

교류협력 촉진을 위한 보조적 차원의 군사적 실무회담은 어느 정도 효과가 있지만, 고위급 군사회담의 효과는 제한적이다. 따라서 낮은 단계의 군사회담부터 시작하여 군사적 신뢰구축을 위해 노력해야 할 것이다. 남북관계에서 군사부문은 그 속성상 체제의 생존 및 안정과 불가분의 관계에 있다. 사회경제적 이슈와는 달리 군사적인 이슈는 양보와 신뢰가 어렵기 때문에 협력이 어렵다. 따라서 남북한 교류협력의 과정에서 군사적 신뢰조치 없이 군사회담을 진행하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 단기적인 차원의 남북한 군사회담은 다른 분야의 협력을 지원하기 위한 낮은 단계의 실무적인 회담에서 시작되어야 한다. 이를 통해 군사적인 차원에서의 신뢰를 확대한 후 군비축소와 병력감축, 군사전략의 변화 등 본격적인 군사부문의 이슈에 대한 논의를 해야 할 것이다.

라. 제안 4: 남북협력의 제도화방안

■ 신정부의 ‘남북관계발전구상’ 발표

신정부는 남북관계 발전에 대한 의지와 비전을 보여주는 ‘남북관계발전구상’을 발표해야 할 것이다. 일단, 2013년 2월 25일 대통령 취임사에서는 미래지향적 남북관계에 대한 큰 틀을 표명하고, 3월 1일 기념사에서 남북관계발전에 대한 구체

적 비전을 제시할 수도 있다. 여기에는 5·24 조치에 대한 전향적 입장, 대북 인도적 지원, 남북경협에 대한 청사진 등이 포함될 수 있다. 남북협력의 복원 수순은 대북특사 파견, 우리 정부의 입장 표명, 5·24 조치 해제 및 긴급구호, 남북경협 청사진 제시, 인도적 지원 및 금강산관광 재개, 남북장관급회담 재개, 이산가족상봉 추진 순서일 것이다.

특히, 5·24 조치에 대한 정부의 입장을 표명하기 전에 사전 정지작업이 필요하다. 이 문제가 이명박 정부 대북정책의 상징이라 할 수 있고 이 문제의 해법에 따라 남북갈등이 증폭될 수 있기 때문이다. 신정부는 취임 직후, 5·24 조치 해제에 대해 여야·시민사회 인사들의 여론을 수렴하여 남북관계 현안의 해결방법을 모색해야 한다.

■ 남북대화 재개 및 남북정상회담 개최

남북 간 일정한 신뢰가 형성되면 남북장관급회담을 재개하여, 기존 합의사항을 점검하고 신규 합의를 추진해야 할 것이다. 남북대화의 행위규범을 만들고 이를 준수하도록 하기 위해 남북대화의 제도화에 역점을 두어야 한다. 또한 「남북정상회담-남북총리급회담-남북장관급회담-남북실무회담」 등 대화 수준별 남북대화의 체계화·정례화를 추진해야 할 것이다. 우선 남북장관급회담 또는 실무회담을 통해 남북한 간 신뢰를 회복하고 남북관계 복원의 실마리를 찾아야 한다.

남북관계가 일정정도 회복될 수 있는 시기에 남북정상회담을 추진할 수 있을 것이다. 김정은이 부담을 가질 수도 있으나, 북한의 내부 통합을 제고하고 국제적 인정을 받을 수 있는 절호의 기회이기 때문에 사전 조율이 되면 정상회담에 응할 가능성이 있다. 이후 연 1회씩 남북정상회담을 정례화하여 남북한 간 현안에 대한 남북협의를 이루어야 한다. 개성 또는 금강산에서 실무형 셔틀 정상회담도 가능할 것이다.

제3차 남북정상회담에서는 새로운 합의도 중요하지만 기존 남북합의의 이행방안에 대한 논의가 더 중요할 것이다. 특히 6·15 공동선언과 10·4 공동선언의 이행여부가 관건일 것이다. 북한은 이에 대한 명확한 이행의지를 밝히고 있고, 우리 정부는 이와 더불어 남북기본합의서, 7·4 공동성명까지 포함해서 남북한 간 합의된 합의서를 전부 이행해야 한다는 입장을 가지고 있다. 제3차 남북정상회담에서는 양 정상이 기존 합의의 포괄적 이행에 대한 내용을 포함한 ‘새로운 선언’을 채택하여, 향후 ‘이 선언’을 중심으로 남북협력을 추진해야 할 것이다.

■ 남북 공동발전을 지향하는 남북경협 추진

남북경협에 대한 포괄적 발전방안을 마련해야 한다. 남북공동발전의 기초하에 개성공단 확대, 제2의 개성공단 추진, 북한관광사업 확대, 남·북·러 가스관 연결, 철도-도로 연결, 광물자원 공동개발 등 남북경협의 청사진을 제시해야 한다.

남북경협 발전방안에서 사업의 우선순위를 설정하고 경제성이 없는 분야는 경제성을 가질 수 있도록 재조정해야 한다. 그리고 남북 상호 간에 이익이 크고 남북관계 발전에 파급효과가 큰 사업부터 단계적으로 추진하고, 우리의 산업정책 등을 고려해 경제협력 방안을 만들어야 한다. 특히 남북경협의 일방성·비효율성 등의 비판을 고려하여 남북경협이 남한 경제의 신성장동력임을 명확히 하고 이 기초 위에서 남북경협을 추진해야 한다.

또한 남북경협을 한반도 내부의 시각에서뿐만 아니라 동북아 역내국가의 협력과정으로 발전시키려는 노력도 필요하다. 개방적 한반도경제공동체를 구축하기 위해 한반도와 동북아를 연계시키는 남북경협 모델을 창출해야 한다. 특히, 한·중 합작으로 북한과 경협하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 북·중경협 심화에 대한 대응책의 의미가 있을 뿐만 아니라 북한의 일방적 약속이행 파기를 억제하는 효과도 있다.

다음 사업을 우선 중점적으로 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 금강산관광을 재개하여, 금강산-설악산-평창을 잇는 남북공동 국제관광 단지를 조성하고 금강산-백두산-개성 연계관광을 실시한다. 관광 재개 수순은 5·24 조치 해제 발표 이후, 북한의 권위 있는 기관의 유감 표명이 있으면, 금강산 관광 재개에 대한 합의문을 작성하고 신변보장 문제를 매듭짓는 수순이 적합할 것이다.

둘째, 개성공단을 확대하고 제2의 개성공단을 조성해야 한다. 개성공단은 남북 상생의 성공 사례로 2단계 사업으로 발전시켜야 한다. 그리고 휴전선 인근에 북한 리스크를 줄이는 제2의 개성공단을 조성해야 한다. 개성공단이 서부지역인 것을 감안하면 동부지역에 새로운 공단을 조성하여 동서부지역의 균형을 맞추는 것도 고려될 수 있다. 이들 공단과 DMZ를 연계하는 평화생태벨트 구상도 고려해 볼 사업이다. 또한 개성공단 생산제품의 판로를 확대하기 위해 타국과의 FTA 협정문에 개성공단이 역외가공구역(OPZ)으로 지정되도록 해야 한다.

셋째, 남북이 공동으로 지하자원을 개발해야 한다. 남북경협 및 대북투자 측면

에서 경제적 잠재력이 가장 큰 분야가 희귀광물을 비롯한 북한의 지하자원이다. 함경남도 단천과 황해도 정춘의 남북공동 자원개발 사업을 재개하고 확대해야 한다. 이 사업은 지리적 인접성, 파생효과 측면에서 남북한에게 모두 이익이 될 수 있다. 또한 지하자원 공동개발은 남북교역 및 대북투자의 대금을 결제하는 청산결제의 방법으로 활용될 수도 있다.

■ 「남북관계발전법」 개정 및 남북관계발전기본계획 수립

「남북관계발전법」(2005년 12월 제정)은 정부가 5년마다 ‘남북관계발전기본계획’을 수립하여 국회에 보고하도록 규정하고 있다. 동 법은 기본계획에 △남북관계발전 기본방향 △한반도 평화 증진 △남북 간 교류협력 등을 주요 내용으로 포함하도록 규정하고 있다. 대북정책의 일관성 유지를 위한 기본 틀이라 할 수 있는 5년 단위의 남북관계발전 기본계획이 수립되면, 대북정책 추진의 국민적 합의기반을 확대하고 투명성을 제고할 수 있으며, 북한의 호응을 유도함으로써 정책추진의 효율성을 증대할 수 있다. 또한 남북관계 발전의 청사진을 제시함으로써 우리 기업과 민간단체는 물론 북한도 예측성을 갖고 준비할 수 있는 효과가 있다. 그러나 5년마다 정부가 교체되고 국제환경과 북한의 변화를 예측하기 힘든 상황에서 약간의 법률 개정이 필요하다. 그런데 현행 법에 의하면 정부가 임기 마지막 해에 향후 5개년의 남북관계발전기본계획을 수립하도록 되어 있다. 따라서 새로 구성되는 정부가 취임 첫해에 남북관계발전기획계획을 수립하도록 하는 것이 현실적이다. 또한 북한상황 및 국제환경의 가변성을 감안하여 5개년 계획은 대원칙이나 기본방향만을 제시하고 연도별 계획은 상황에 맞게 수정할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

마. 제안 5: 북한의 정책 및 인식의 변화방안

■ 대북 긴급지원과 중장기적 개발지원의 균형적 결합

우리 정부는 민간단체와 더불어 북한에 대한 포괄적인 지원계획을 수립하고 이를 국제사회와 공유해야 한다. 대북인도적 지원 계획에는 북한의 취약계층에 대한 긴급구호를 확대하고 중장기적으로 개발지원으로 전환한다는 내용이 담겨 있어야 한다.

북한에 대한 긴급구호는 취약지역과 취약계층을 우선적으로 배려해야 한다. 평양과 같은 도시보다는 지방의 농촌지역에, 그리고 아동, 임산부, 노인, 장애인 등 취약계층에 대한 체계적이고 규모 있는 지원이 필요하다.

대북지원 분배투명성 문제는 국제적 규범에 기초하되 남북한의 특수한 관계를 고려한 현실적인 방안이 필요하다. 노무현 정부에서는 식량이 차관 형식으로 제공되었으며, 비료는 대가성으로 지원된 것이므로 투명성 문제를 제기하기 어려웠다.¹⁰⁾ 대북식량지원을 무상지원으로 변경하여 분배투명성을 확보해야 할 것이다. 대북지원 총량의 규모를 정하고 이를 적절한 시기에 단계적으로 지원하는 방안이 타당할 것이다. 당장 국제기구 수준의 모니터링이 쉽지 않지만, 사전조사, 현지방문확인, 지원효과평가 등을 통해 점진적으로 모니터링 수준을 높여야 한다. WFP가 제안한 수준의 투명성 확보를 목표로 설정하되, 지원식량이 시·군 단위 배급소까지 전달하는 것을 확인하고, 이를 점차 읍·면·동 단위까지 확대해야 한다. 당국자가 직접 현장방문이 여의치 않은 경우에는 국제기구나 남한 민간단체의 모니터링팀을 활용할 수 있다.¹¹⁾ 또한 지정기탁제가 정착되면 분배투명성이 향상될 것이다.

대북지원거버넌스 확대에도 심혈을 기울여야 한다. 현재 민간단체 간 협력체제도 미약하고 이들 간 과다경쟁도 발생하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 대북지원단체 간의 협의체인 대북협력민간단체협의회(북민협)를 활성화하고 그 역할을 체계화해야 한다. 대북지원은 정부만에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 정부도 지원주체의 하나로 참여해서 민간단체와 지방자치단체까지 포함해서 대북지원의 행동규칙을 만드는 것이 필요하다.¹²⁾

북한의 인도적 문제에 대한 근원적 처방을 위해서는 대북지원을 개발지원으로 전환해야 할 것이다. 2000년 유엔총회에서 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goals)에 부합하게 지속가능한 개발지원계획을 수립해야 한다. 개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 6자회담 참가국은 물론 국제금융기구, 국제 NGO, 유엔 산하기구 등과 협력체계가 구축되어야 한다. 이러한 맥락에서 공적개발원조(ODA)를 원용하여 가칭 ‘북한개발협력단’을 설립하는 방안도 고려될

10) 기존 차관 상환금을 남북공동사업(가령, 광물자원개발 등)으로 변제하는 방법도 고려할 만하다.

11) 최완규, “인도적 대북 지원사업의 현황과 남북관계,” 국회입법조사처 전문가간담회 (2011.8.9).

12) 이우영, “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안,” 『북한경제리뷰』, 제13권 제4호 (한국개발연구원, 2011.7), p. 90.

수 있다. 공적 재단법인 형식의 북한개발협력단은 대북 개발지원의 종합계획 수립, 지원 계획 조정, 긴급구호, 민간단체의 육성·지원 등의 업무를 담당할 수 있다.¹³⁾

■ 인도주의 문제의 해결

인도주의 문제의 3대 현안인 이산가족, 국군포로, 납북자문제는 분단에 따른 한민족의 고통을 완화하고 삶의 질을 향상시키기 위해 필요하다. 3대 현안은 ‘자국민보호’라는 국가책무 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 과제이다. 이것은 ‘국가의 본분과 도리에 관한 문제’로 국가가 반드시 책임지고 해결해야 할 사안이다.

따라서 이산가족·국군포로·납북자문제 등 인도주의적 문제의 해결에 적극적으로 나서야 한다. 이산가족상봉 확대를 위해 금강산 면회소를 정상 가동하는 한편, 개성 등에 제2면회소를 건립해야 한다. 상봉자 수를 늘리고 상봉을 위한 이동시간을 절약해야 한다. 특히, 국군포로·납북자문제는 북한이 부정하고 있기 때문에, 단기적으로 이산가족상봉에 국군포로·납북자를 포함하고 점차 이 문제에 대한 북한의 입장 변화를 이끌어내야 한다.

인도주의적 문제의 해결을 위해 서독이 비밀교섭을 통해 동독에게 경제지원을 하고 동독의 정치범을 서독으로 이주시켰던 방식(Frei Kauf)을 활용하는 것도 고려해야 한다.

그리고 대북지원의 두 가지 성격(무조건적 인도지원과 상호주의적 거래)을 분리하여 접근할 필요가 있다. 민간단체나 정부의 긴급구호 성격의 인도지원은 조건 없이 취약계층 또는 취약지역을 대상으로 하고 분배투명성 확보를 전제로 제공되어야 한다. 그러나 정치적 의미를 가지고 있는 대규모 대북지원의 경우에는 북한의 상응하는 행동을 요구해야 한다. 특히, 개발지원의 성격이 큰 정부의 대규모 지원에 대해 반대급부로 3대 인도주의 현안 및 북한인권 개선을 연계시키는 방안을 고려해야 한다.

13) 김갑식, “남북관계와 북한변화,” 『현대북한연구』, 12권 1호 (북한대학원대학교, 2009), p. 67.

■ 북한인권 문제와 재증탈북자 문제에 대한 현실적 접근

북한인권 문제의 해결을 위해서는 우리 정부가 허브 역할을 담당하며 그 바탕 위에서 역할분담과 상호보완의 시각에서 다양한 행위자들의 역량을 결집할 수 있는 중층적 네트워크를 형성해야 한다. 우리 정부는 국내 NGO, 개별국가, 국제기구, 국제 NGO 등과 협력을 강화하고 동아시아 인권레짐 형성에도 주도적 역할을 담당해야 한다.

북한인권 문제에 접근함에 있어 정책의 우선순위를 설정하고 개별 이슈들을 연계하는 통합적 시각이 필요하다. 가령 단기에는 북한이 수용하기 힘든 자유권보다는 사회권부터 접근하여 이를 중심으로 자유권을 연계하는 것이다. 또한 인권을 감시·보호(protect)하는 측면과 인권을 개선·증진(promote)하는 측면을 동시에 고려하는 통합적 시각을 견지하되, 단기에는 전자에, 후기에는 후자에 집중해야 할 것이다.

재증탈북자 문제에 대해서도 현실적으로 접근해야 한다. 우리 정부의 기본적 접근은 탈북자의 강제송환 방지를 위해 중국과 접촉하는 한편, 국제사회와 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이다. 그러나 중국이 탈북자를 난민으로 규정할 가능성은 그리 높지 않다. 다만 현실적으로 탈북자에게 조약난민 지위를 부여하는 것보다 인도적 ‘일시보호’를 제공하는 것에 대해 중국과 협상할 수 있다. 중국 베이징 당국과 홍콩특별행정구가 베트남 난민의 일시 체류를 허용한 사례를 원용할 수 있다.¹⁴⁾

■ 북한의 시장경제 교육 지원

북한이 시장경제를 학습시키기 위해 관료, 학생을 중국, 러시아 등에 보내는 것을 감안하면, 개성 등에 ‘북한 시장경제 교육센터’를 설립하고, 북한의 연구생을 위탁교육하는 체계를 추진할 필요가 있다. 북한의 대학에 이와 관련된 프로그램을 단기·중기·장기로 개설하여 북한 학생들을 교육시키는 것을 지원할 수도 있을 것이다.

14) 이수훈 외, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』 (서울: 국가인권위원회, 2010), pp. 329~330, 304~305.

■ 북한 주민의 의식 변화를 위한 접촉을 통한 변화

북한 주민의 의식 변화를 위해서는 남북 교류협력을 확대하는 가운데 인적 교류를 확대해야 한다. 특히, 다양한 한국방문 프로그램을 개발하여 북한 주민 스스로의 눈으로 남한의 시장민주주의의 현실을 확인하도록 해야 한다. 금강산 및 개성관광, 개성공단 등에서 남북한 주민의 접촉은 북한 주민 스스로 시장경제를 체험하게 하고 개방·개혁의 의미를 느끼게 하는 효과가 있다. 향후 대북지원과 남북 협력사업을 하는데 있어서 북한 주민의 의식변화에 효과가 있을 수 있도록 사업 선정이나 사후관리 등의 측면에서 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

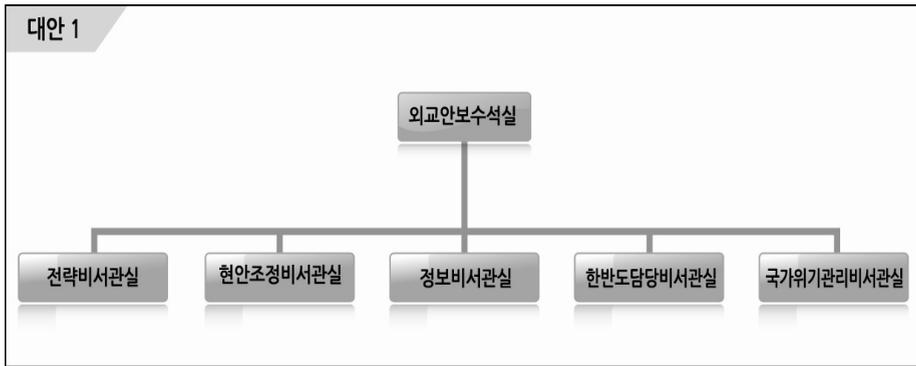
바. 제안 6: 국내역량 제고방안

■ 대북정책추진체계 개선

과거 NSC 및 NSC 상임위원회를 지원하기 위해 있었던 NSC 사무처가 폐지되고 외교안보수석실과 NSC가 분담하던 업무체계가 외교안보수석실로 일원화되었다. 그 과정에서 부처 간 이해와 입장을 조율, 조정하는 기능이 약화되었고, 각 부처의 의견을 수렴한 정책 도출도 어려워졌다. 특히 외교안보수석실은 정책조정 기능과 정무적 판단 기능을 해야 하는데 각 부처의 입장을 대변하는 경향으로 인해 종합적인 정책 수립이 어려운 점이 있다.

컨트롤 타워를 강화하는 첫 번째 대안은 외교안보수석실을 개편하는 것이다. 현행 대통령실 외교안보수석실을 부처별 편제에서 기능별 편제로 개편하고, 대북정책의 조정 및 감독을 전담하는 한반도 담당 비서관실을 설치하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이것은 기존의 외교, 통일, 국방비서관이 해당 부처의 이해관계를 우선시한 결과 나타난 범정부적 정책조정 문제점을 극복하기 위한 것이다. 즉 외교안보수석실을 기능에 따라 전략, 현안조정, 정보 등 3개 비서관실로 재편하고, 대북정책의 중요성을 감안하여 ‘한반도담당비서관’을 추가 설치하는 것이다. 그리고 외교안보수석실에 상근 전문가를 배치하고 외부의 전문가들과 협력관계를 유지하는 것도 고려할 수 있다. 이와 같은 컨트롤 타워 기능의 복원은 각 부처의 의견 수렴과 조정을 통해 균형 잡힌 대북정책을 추진하는데 기여할 수 있을 것이다.

<그림 1-1> 외교안보수석실의 확대 개편 방안



두 번째 대안으로 NSC 사무처를 복원하는 방안도 고려될 수 있다. NSC 사무처가 대북정책의 전반적인 방향을 설정하고 조율하도록 하는 것이다. 이는 정권이 교체될 때마다 변경되는 대북정책의 방향을 일관되게 유지하기 위한 것이다. NSC는 급변하는 북한 정세와 주변국의 동향에 관한 정보 수집 및 분석 능력도 지녀야 한다. 그리고 취합된 정보를 컨트롤 타워에 지원하는 기능이 강화되어야 한다. 각종 소스를 통한 정보들을 컨트롤 타워가 취합해 활용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 바탕 위에서 NSC 사무처가 대북정책을 조정, 조율하는 역할을 담당하는 것이다.

■ 정책네트워크 정비

아울러 정책네트워크를 재정비할 필요가 있다. 대북정책과 관련해 정부와 민간 전문가들이 상호 교류하는 정책공동체를 형성해야 한다. 그동안 민간 전문가들의 역할이 보조적인 수준에 머물러 있었다. 민간전문가들의 역할은 정부 정책의 홍보나 자문에 머물러 있었으며, 그것도 정부와 정책기조가 맞는 사람들에 한정되어 있었다. 향후 대북정책 수립에 있어 공감대를 형성하기 위해서는 이념적 편향성을 벗어나 다양한 민간 전문가들이 정책결정과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

국책 또는 민간 연구기관의 역할과 참여 폭을 확대할 필요가 있다. 이들 연구기관에서 제안된 다양한 방안들을 검토, 분석, 분류하고 컨트롤 타워에서 이를 조율하고 조정해야 한다. 그러기 위해서는 정부 관계자들과 민간 연구기관의 전문가들이 함께 논의할 수 있는 상설화된 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이런 과정은

대북정책의 설득력을 강화하고 정당성을 확보하는 데 기여할 것이다. 아울러 이런 과정을 통해 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 줄어들 것이다.

정책네트워크를 효과적으로 운영하기 위해서는 전문 인력이 필요하다. 정부 내에서도 대북정책을 논의하고 협의할 전문 인력을 양성하는 제도적 노력이 있어야 한다. 대북정책 담당 부처의 인적, 조직적 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 우선 전문지식을 축적하고 전문가를 양성할 필요가 있다. 또한 대북정책의 전문가 영역을 정치, 경제 뿐만 아니라 사회, 문화, 복지 등 다양한 분야로 확대해야 한다.¹⁵⁾

■ 국민적 합의 형성

첫째, 초당적 대북정책이 마련되어야 한다. 여야가 서로의 정책에 대해 발전적인 방향으로 타협을 이루어 합의점에 도달하는 것이 자유민주주의 정치체제의 바람직한 모습이다. 그러나 대북정책을 둘러싸고 대립과 투쟁만이 연출될 뿐 이런 모습을 찾기 어렵다. 정부는 대북정책의 주요 쟁점 사안에 대해서는 사전에 야권에 알리고 협조를 구해야 한다. 여권도 정부의 정책을 무조건 지지하기보다는 국민 통합이라는 차원에서 심사숙고해야 한다. 야권이 정부의 대북정책을 그대로 수용하기는 쉽지 않다. 그렇지만 반대를 위한 반대를 지양하고 정책대안을 제시해야 한다.

대북정책 관련 주요 사안에 대해서 여야가 함께 논의할 수 있도록 여야 간 사회의 등을 통해 정치권에서 사전 조율되어야 한다. 초당적인 대북정책이 구현되기 위해서는 국회 차원의 제도적인 조정·협의 기구(분과위원회 개최 등)도 필요하다. 정치권은 다수 국민이 무엇을 생각하는지를 우선 고려해서 정책방향을 수립해야 한다. 초당적 대북정책은 정권이 바뀌더라도 지속될 수 있다.

둘째, 국민 중심의 북한·통일 교육을 실시해야 한다. 대북정책에 대한 국민적 합의 유도를 위해서는 북한과 통일에 대한 국민의 바른 인식 정립이 필요하다. 북한·통일문제에 관한 국민적 합의 형성에는 교육이 매우 중요하다. 지금까지 일반 국민과 학생들을 대상으로 다양한 통일 교육이 실시되었으나 국민은 북한을 왜 지원해야 하는지에 대해 공감하지 못하고 있다. 통일의 필요성에 대해서도 다수의

15) 류길재, “대북정책 추진체계와 스마트 파워,” 『통일과 평화』, 제2호 (서울대학교 통일연구소, 2009), p. 27.

국민, 특히 젊은 세대에게 확신을 심어주지 못했다. 따라서 대북정책 역량 강화를 위해서 기존의 북한·통일 관련 교육 내용과 체계를 국민이 공감할 수 있도록 재구성, 개편할 필요가 있다.

사. 제안 7: 국제역량 제고방안

■ 미·북관계와 남북관계의 선순환 구조 형성

대북정책과 관련하여 한·미관계, 미·북관계, 남북관계가 서로 얽혀있는 구조로 되어 있다. 한·미 간에 대북정책에 대한 합의가 있을 때 정책의 효과가 발휘되었다. 따라서 한·미관계와 남북관계, 미·북관계가 선순환할 수 있는 구조형성을 위해 노력해야 한다.

우선 한·미 양자외교의 강화를 통해 대북정책에 대한 국제역량을 키워야 한다. 김영삼 정부나 노무현 정부 시기를 통해 알 수 있는 것처럼 미·북관계나 남북관계가 진전되더라도 한·미관계가 악화되는 경우 대북정책의 효과가 제한되었다. 따라서 한·미공조가 대북정책을 추진하기 위한 국제역량의 기초가 되어야 한다. 2012년 대통령 선거를 통해 한국과 미국에서 어떤 정부가 들어서더라도 한·미관계에 대한 공유의식을 공고히 하고 한·미동맹의 가치하에서 대북정책에 대한 합의를 이루어야 할 것이다. 내년 초 양국의 정부 출범 후 빠른 시일내에 한·미정상회담을 개최하여 새로운 대북정책에 대한 합의를 해야 할 것이다.

그리고 한·중, 한·일, 한·러 등 다양한 양자외교를 강화해야 한다. 중국에서는 시진핑을 비롯한 새로운 지도부가 등장할 것이다. 따라서 한·미정상회담과 한·중정상회담을 연이어 개최하여 미국과 중국이 동의할 수 있는 새로운 대북정책을 만들어야 한다.

또한 대북문제에 대해 한·미·일 3자대화, 한·미·중 3자대화 등 3자대화를 중첩적으로 추진하여 대북정책에 대해 주변국들의 입장이 교차적으로 중첩되도록 해야 한다.

■ 한·미 및 한·중관계에서 한국의 입지 확보

미·중관계의 변화 속에서 한·미동맹을 기반으로 역할 확대를 추진해야 한다. 미국이 소중히 하지 않는 한국을 중국이 중시하지는 않을 것이기 때문에 한·미동맹

은 한·중관계에서도 중요한 지렛대 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 미국과 중국 사이에서 어느 한쪽과의 관계만을 강조하는 정책을 추진하는 것은 적절하지 못하다. 한국은 정치·외교·군사적인 측면에서는 미국에 상당한 의존을 하고 있지만, 경제적인 면에서는 중국에 대한 의존이 커지고 있기 때문이다.

따라서 한·미동맹의 강화를 통해 한·중관계를 관리하고, 점진적으로 한·중의 전략적 협력동반자 관계를 한·미관계 수준으로 격상시키는 것이 필요할 것이다. 한·미동맹이 존재하는 상황에서 미국이 한국과의 관계를 전략적으로 강조하는 한 중국은 한국을 소홀히 할 수 없을 것이다. 마찬가지로 중국이 한·중관계를 중요하게 생각하는 상황에서 미국 역시 한국을 중요시하지 않을 수 없다. 이 과정에서 장기적으로는 한·미관계와 한·중관계를 동시에 발전시키고 강화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 미·중관계에서 중견국인 한국의 역할이 제한적일 수 있는데, 장기적인 차원에서는 우리의 국제적 역량을 강화하면서도 미·중이 모두 한국을 필요로 하게 하는 소프트파워를 신장시킬 필요가 있다.

■ 국제기구 및 다자외교를 통한 국제역량의 강화

대북정책을 추진하는데 있어서 국제기구를 활용하는 것은 한국 정부의 국제역량을 강화하는데 핵심적인 사안이며 앞으로 그 중요성이 더욱 증가할 것이다. 유엔안보리 등 유엔기구와 인도적 지원에 관련된 국제기구를 활용하여 대북제재와 대북지원 양 측면 모두에서 국제역량을 강화해야 한다.

북한의 도발에 대한 대북제재의 국제역량을 키우기 위한 유엔 안보리에서의 영향력 증대를 꾀하는 한편, 대북 인도적 지원을 담당하는 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP) 등과의 협력도 강화해야 할 것이다. 또한 북한지역의 개발을 위한 공적개발원조 등에 대해서도 국제사회와의 협력이 필요하다. 이러한 차원에서 개발협력을 위한 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 국제통화기금을 활용하는 노력을 확대해야 할 것이다.

4. 기대효과

본 연구의 기대효과는 다음과 같다. 제1부에서는 전술한 분석 항목 및 분석틀에 의거하여 2000년대의 대북정책을 평가하였다. 이것은 기본의 대북정책을 목표와 역량을 기준으로 객관적으로 평가함으로써 대북정책에 대한 새로운 분석틀을 제시하였다. 대북정책의 목표와 역량이라는 기준에 입각하여 김대중, 노무현, 이명박 정부 하에서 추진된 대북정책을 항목별로 통시적인 관점에서 분석·평가하였다. 제1장에서는 4개의 목표 항목별로 세부 평가대상을 추출·선정한 다음, 각 세부 평가대상에 대하여 시계열·정부별로 접근하여 성과와 문제점을 분석·평가하였다. 제2장에서는 2개의 역량 항목별로 세부 평가대상을 추출·선정한 다음, 각 세부 평가대상에 대하여 시계열·정부별로 접근하여 성과와 문제점을 분석·평가하였다. 제3장에서는 기존 대북정책들의 성과와 문제점을 종합·정리하면서 새로운 대안 모색을 위한 시사점을 도출하였다.

제2부에서는 동북아, 북한, 국내 차원으로 대별하여 대북정책의 환경 변화를 분석하였다. 대북정책의 환경변화에 대한 분석을 향후 대북정책을 수립·추진하는데 있어서 우선적으로 고려해야 할 사항을 점검함으로써 정책환경 분석의 분석틀과 점검내용을 제시하였다. 제1장에서는 중국의 부상 및 이에 따른 동북아 국제관계 변화에 초점을 맞추어 중국 부상의 실태와 의미, 미·중관계 변화, 북·중관계 변화, 한·중관계 변화, 남북관계·통일문제에 대한 중국의 영향력을 분석하였다. 그리고 이런 동북아의 정세 변화가 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 검토하였다. 제2장에서는 김정은체제의 딜레마와 정책 전망을 중심으로 북한정세의 변화를 분석하였다. 그리고 이런 북한의 정세 변화가 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 검토하였다. 제3장에서는 대북정책에 대한 국민여론과 통일의식의 변화를 분석하고 이것이 대북정책의 6개 항목에 미치는 영향을 종합·정리하면서 새로운 대안 모색을 위한 시사점을 도출하였다.

제3부에서는 제1부와 제2부의 분석·평가를 토대로 대북정책의 대안을 모색하였다. 이런 대북정책의 대안을 ‘동시병행 선순환 모델’로 명명하고 개념과 원리, 추진원칙, 정책과제를 제시하였다. 동시병행 선순환 모델의 추진원칙과 6대 분야별 정책과제는 2013년 새로운 정부가 우선적으로 고려해야 할 정책방향의 참고자료로 활용될 것으로 기대된다.

참고자료

1. 단행본

- 구영록. 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』. 서울: 법문사, 2000.
- 국가안전보장회의. 『평화변영과 국가안보』. 서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 글로벌리더십 편찬위원회. 『대한민국 글로벌 리더십』. 서울: 교보문고, 2012.
- 김학성. 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 대통령자문 동북아시아위원회. 『참여정부의 동북아시아 구상』. 서울: 동북아시아위원회, 2006.
- 박종철. 『평화변영정책의 이론적 기초와 한계』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박종철 외. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 사회과학출판사 편. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 엄상운. 『통일 회의의식의 검증: 배경 분석과 해결 방안』. 정책브리핑 2010-02. 성남: 세종연구소, 2010.
- _____. 『북한 핵무장의 전략적 유용성과 한계』. 세종정책연구 2011-2. 세종연구소, 2011.
- _____. 『한국의 ‘안보/통일 딜레마’와 파생효과 감소방안』. 성남: 세종연구소, 2012.
- 여인근 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이수훈 외. 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축』. 서울: 국가인권위원회, 2010.
- 이호재. 『21세기를 향한 한국외교』. 서울: 화평사, 1990.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙books, 2008.
- 장달중 외. 『북미대립』. 서울: 서울대 출판원, 2011.
- 장 석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 서울: 한양대학교 출판부, 2003.
- 통일부. 『2000 통일백서』. 서울: 통일부, 2000.
- _____. 『2005 통일백서』. 서울: 통일부, 2005.
- _____. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『2009 통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- _____. 『2012 통일백서』. 서울: 통일부, 2012.
- 통일연구원. 『국민여론조사』. 1998년, 2003년, 2005년, 2009년, 2010년.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원, 2010.

- 허문영 외. 『통일정책 추진체계 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- KBS 한국방송남북협력기획단. 『2010년 국민통일의식조사』. 서울: KBS, 2010.

- Etzioni, Amitai. *Political Unification*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications, 1996.
- Groom, A.J.R. & Paul Taylor. *Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 1975.
- Hass, Ernst B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Li, Rex. *A Rising China and Security in East Asia: Identity Construction and Security Discourse*. New York: Routledge, 2009.
- Maddison, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: OECD, 1998.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- SIPRI, *SIPRI Yearbook 2010*. New York: Oxford University Press, 2010.

2. 논문

- 김갑식. “남북관계와 북한변화.” 『현대북한연구』. 12권 1호. 북한대학원대학교, 2009.
- _____. “탈냉전기 동북아질서와 북한의 남북관계에 대한 인식.” 『한국정치연구』. 19집 3호. 서울대학교 한국정치연구소, 2010.
- _____. “북한과 중국의 황금평·나선 관리위원회 출범 합의.” 『이슈와 논점』. 제51호. 국회입법조사처, 2012. 8. 21.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김근식. “북한의 체제보전과 대외정책 변화.” 『국제정치논총』. 42집 2호. 2002.
- _____. “노무현정부의 평화변영정책: 구상과 현실 그리고 과제.” 『통일문제연구』. 16권 1호. 평화문제연구소, 2004.
- _____. “남북정상회담과 6·15 공동선언: 분석과 평가.” 『북한연구학회보』. 10권 2호. 북한연구학회, 2006.

- 김문성·조춘성. “한국의 대북정책 변동요인: 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책을 중심으로.” 『평화학연구』. 제11권 제3호. 한국평화연구학회, 2010.
- 김병로. “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화.” 『2011 통일의식조사 발표: 통일의식과 통일준비』. 서울대 통일평화연구원 학술심포지움 발표자료집, 2011. 9. 21.
- 김연철. “김대중정부의 대북정책 평가와 남북관계의 전망.” 『통일문제연구』. 통권 19호. 평화문제연구소, 2003.
- 김학노. “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담.” 함택영·남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- 김학성. “참여정부 대북정책 평가 및 향후 추진방향,” 통일부 정책실 전문가 워크숍 발표 논문, 2003. 11. 23.
- _____. “정치 분야에서의 남북관계 변화 평가와 발전 방안.” 평화나눔센터 자료집, 2006. 6. 13.
- _____. “남북화해 시대의 한·미관계.” 김계동 외. 『한·미관계론』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 김현욱. “미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석.” 『주요국제문제분석』. No. 2011-28. 외교안보연구원, 2011. 10. 13.
- 김흥규. “새로 쓰는 동북아 안보지도와 한국: 중국 부상의 안보적 함의.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 노정호·김용호. “대북화해협력정책과 북한의 변화에 대한 실증적 분석.” 『한국과 국제정치』. 18권 3호. 경남대학교 극동문제연구소, 2003.
- 량창일. “6·15북남공동선언은 21세기 조국통일 이정표.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 48권 2호. 김일성종합대학출판사, 2002.
- 류길재. “대북정책 추진체계와 스마트 파워.” 『통일과 평화』. 제2호. 서울대학교 통일연구소, 2009.
- _____. “이명박 정부 시대의 남북관계: 변화의 모색과 전망.” 『북한경제리뷰』. 제11권 제2호. 한국개발연구원, 2009. 2.
- _____. “이명박 정부 대북정책 추진체계의 개선 방향.” 『Korea Policy』. 창간호. 코리아정책연구원, 2010.
- 박재민. “김대중 정부 시기 남북한 간 상호성에 관한 연구.” 『국제정치논총』. 43집 1호. 국제정치학회, 2003.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호. 경남대학교 극동문제연구소, 2006.
- _____. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』. 제24권 1호. 경남대학교 극동문제연구소, 2008.
- _____. “북핵 관련, 남북한 미국의 3자관계와 대북정책 방향.” 『통일연구』, 제13권 1호. 연세대학교 통일연구원, 2009.

- _____. “남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점.” 통일연구원 학술회의 자료집, 2012. 2. 17.
- 박형중. “지속가능한 대북정책 모색(중).” 『국제문제』. 제40권 7호. 한국국제문제연구원, 2009.
- _____. “북한의 ‘6.28 방침’은 새로운 ‘개혁개방’의 서막인가?” 『On line Series』 CO 12-31. 통일연구원, 2012. 7. 23.
- 배종윤. “노무현 정부의 외교정책과 한미동맹.” 함택영·남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- 엄상윤. “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화.” 『세종정책연구』. 제6권 제2호. 세종연구소, 2008.
- _____. “6자회담 재개는 시간문제다: 조속한 회담재개와 비핵화가 북한이 살 길.” 『북한』. 2010년 4월호. 북한연구소, 2010.
- _____. “제1·2차 남북정상회담의 교훈.” 『제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진방향』. 제22차 세종국가전략 포럼 발표문, 2010. 4. 15.
- _____. “중국의 부상과 동아시아의 안보질서 변화.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- _____. “김정은체제의 개막과 북핵문제의 향방.” 『정세와 정책』. 2012년 4월호. 세종연구소, 2012.
- _____. “동아시아의 패권경쟁·안보질서와 미국의 전략.” 이태환 편. 『동아시아 경제와 안보: 미중의 패권경쟁과 대응전략』. 성남: 세종연구소, 2012.
- 여의도연구소. “이명박 후보의 대북정책 구상: ‘비핵·개방·3000’ 구상.” 여연 정책간담회 자료집. 2007년 11월 12일.
- 이근욱. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2012.
- 이기동. “노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교.” 『북한연구학회보』. 12권 2호. 북한연구학회, 2008.
- 이상현. “중국의 부상과 미국의 대응.” 이상현 편. 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보 함의』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 이신화. “전통적, 비전통적 안보측면에서 본 북한과 국제기구의 관계.” 『국제관계연구』. 제11권 1호. 고려대학교 일민국제관계연구원, 2006.
- 이영중. “북한의 통일전선전술은 우리에게 어떤 영향을 미쳤나.” 『북한의 통일전선전술 실태와 영향』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이우영. “민간단체의 대북지원 쟁점 및 개선방안.” 『북한경제리뷰』. 제13권 제7호. 한국개발연구원, 2011. 7.

- 이정철. “북미대립과 남북관계: 변화와 동조화.” 『정신문화연구』. 제32권 1호. 한국중앙학연구원, 2009.
- 이종석. “남북정상회담과 북한의 통일·대남정책 변화.” 제92회 흥사단 통일포럼 자료집. 2008. 7. 23.
- 이희준. “냉전·탈냉전 시대의 북한의 대 남한 인식과 남북 관계 상관성 분석.” 『인문사회과학연구』. 32집. 호남대학교 인문사회과학연구소, 2011.
- 임강택. “장성택의 방중 성고, 어떻게 평가할 것인가.” Online Series CO 12-36. 통일연구원, 2012. 8. 22.
- 전봉근. “이명박 정부 외교안보 조정체계의 특징과 의미.” 『정세와 정책』. 2008년 5월호. 세종연구소, 2008.
- 전봉근. “통일정책 추진체계 개선 방안.” 2012. 7. 10. 통일연구원 자문회의.
- 차창훈. “한미동맹과 한중 전략적 협력 동반자 관계.” 김계동 외. 『한·미관계론』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 최완규. “인도적 대북 지원사업의 현황과 남북관계.” 국회입법조사처 전문가간담회, 2011. 8. 9.
- 통일연구원 현안연구TF팀. “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가.” Online Series, 2012. 4. 25.
- 하정열. “상호주의 시각에서 본 남북관계 분석.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2010.
- 홍용표. “6·15 남북공동선언 재조명: 이론적 배경과 의미.” KINU 정책연구시리즈 2005-03. 서울: 통일연구원, 2005.
- 황지환. “6자회담과 북한의 비핵화: 딜레마와 가능성.” 『공공정책연구』. 제18권 1호. 한국공공정책학회, 2005.
- _____. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제1,2차 북한 핵 위기의 분석.” 『국제정치논총』. 제46집 1호. 국제정치학회, 2006.
- _____. “한반도평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구』. 제17권 1호. 고려대학교 평화와민주주의연구소, 2009.
- _____. “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기.” 함택영·남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론, 2010.
- _____. “네트워크의 시각으로 보는 북핵문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동향.” 『신아세아』. 제17권 2호. 신아시아연구소, 2010.
- _____. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서.” 『공공정책연구』. 제17권 2호. 한국공공정책학회, 2010.
- _____. “세계금융위기 이후 한반도 안보질서의 변화.” 하영선 편. 『위기와 복합: 경제위기 이후 세계질서』. 서울: 동아시아연구원, 2011.

- _____. “한반도 안보질서의 변환.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2012.
- _____. “남북한 관계의 국제정치학.” 구갑우, 서보혁 편. 『남북한 관계와 국제정치 이론』. 서울: 서울대학교 국제문제연구소, 2012.
- Gilboy, George J. “The Myth Behind China’s Miracle.” *Foreign Affairs*. 83(4), 2004.
- Josef Joffe. “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline.” *Foreign Affairs*. 88(5), 2009.
- Sanger, David E. “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea.” *New York Times*, May 16, 2006.
- Wilson, Dominic and Roopa Purushothaman. “Dreaming with BRICS: The Path to 2050.” *Goldman Sachs Paper*. No. 99, 2007.
- Galtung, Johan. “Theories and Methods of Peace Research and Korean Unification in the Global Era.” 서울대학교 통일평화연구원 특별강연, 2008년 3월 18일.
- Zelikow, Philip. “The Plan That Moved Pyongyang.” *Washington Post*, February 20, 2007.
- Zoellick, Robert B. “Long Division.” *Wall Street Journal*. February 26, 2007.