

KINU 정책제안서 12-14

## 통일대비를 위한 대북통일정책의 모색

## 정책제안서(12-14)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 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) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

# 정책제안서

## 통일대비를 위한 대북통일정책의 모색

연구책임자: 박형중(통일연구원 선임연구위원)

공동연구자: 고재홍(국가안보전략연구소 선임연구위원)

류길재(북한대학원대학교 교수)

이우영(북한대학원대학교 교수)

전봉근(국립외교원 교수)

전재성(서울대학교 교수)

김규륜(통일연구원 국제관계연구센터 소장)

한기범(통일연구원 초청연구위원)

이승열(통일연구원 프로젝트 연구위원)

...

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 .....	2
3. 정책제언 .....	5
가. 남북 당국 간 대화 전략 .....	5
나. 경제교류 및 인도·개발 지원 전략 .....	7
다. 사회문화교류 추진 전략 .....	9
라. 북한의 대남정책 및 도발 대비 전략 .....	10
마. 주변국 외교 전략 .....	12
바. 북한 비핵화 전략 .....	14
사. 통일대비 대북정책 .....	17
4. 기대효과 .....	19
참고자료 .....	21



## 1. 배경 및 문제점

그간 대내외적으로 역대 한국정부의 대북정책에 대한 평가는 그다지 후하지 못했다. 가장 중요한 이유 중의 하나는 정책 여건에 대한 신중하고 현명한 고려 없이 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 큰 폭으로 변화했다는 것이다.

이렇게 되면, 첫째, 북한과 관련 주변국은 어느 시기든 당시 한국 정부의 대북정책, 나아가 외교능력에 대해 낮은 신뢰를 보일 것이다. 둘째, 새로이 출범한 정부는 큰 폭의 정책 변화가 초래한 기타 대내외적 후유증을 처리하는 데 상당한 비용과 시간을 지출해야 한다. 셋째, 대북정책의 진폭이 큰 것은 한국 사회 내부에 이견이 존재함을 반영하며 이를 통해 상처를 더욱 악화시킨다.

18대 대통령의 한국 정부 취임에도 유사한 상황이 벌어질 가능성이 높다. 그렇지만 이후에는 이러한 상황이 극복되어야 한다. 어떻게 하면 그러할 수 있는가? 그것은 다음의 두 가지 전제가 성립하는 때이다. 첫째, 그간 ‘좌충우돌’ 경험에 기반을 둔 학습효과와 덕택으로 18대 대통령 정부가 탁월한 외교능력(statecraft)의 구사에 불가결한 신중성(prudence)과 현명성(wisdom)의 체득 수준을 높였다는 것을 보여 줄 때이다. 둘째, 한국을 포함하여 북한, 그리고 미국 및 중국도 그간의 상호 행마가 발생시킨 좋고 나쁜 경험으로부터 남북관계, 그리고 연관된 외교관계가 운신할 수 있는 진동의 폭과 성취할 수 있는 목표, 성사될 수 있는 타협에 대해 보다 현실성 있는 통찰의 수렴도를 높일 수 있을 때이다.

이 모든 사항을 고려하여 전략적 방향을 잡는 것이 쉽지 않다. 무엇보다 개별 요소와 상호관계는 상황에 따라 변동한다. 여러 고려 요소 중에서도 가장 중요한 것은 우리의 정책목표와 수단구사에 대해 북한 측이 이를 어떻게 해석하고 대응할 것인가에 관해서 고려하는 것이다. 우리는 정책목표 설정과 수단구사의 여러 대안을 놓고, 이에 대한 북한의 대응과 우리의 반대응, 이에 대한 북한의 반대응 등에 관하여 여러 차례 시나리오 작업을 해보는 것이 반드시 필요하다.

그렇지 않은 경우, 정책과 수단이 지나치게 주관적이고 희망으로 흐를 수 있고, 이러한 허점은 상대방에 의해 활용당할 것이다. 그간 대북정책의 역사적 경험에서 볼 때, 한국의 대북정책은 이점에 대해서 반성해야 한다. 한 가지 편향은 북한의 대응 능력을 너무 알보거나 적대감에만 사로잡혀, 우리의 의도와 정책에 대해 상대방이 취할 수 있는 가능한 반응의 여러 가능성을 제대로 고려하지 않은 채, 대북정책을 추진할 수 있다.

이상의 것을 고려하면서 이 글은 통일대비와 국민통합이라는 관점에서 과거 대북통일정책과 관련하여 보완이 필요한 항목과 분야를 설정하고, 각 항목 및 분야 별로 개선점을 고려한 향후 정책 방향을 제안하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 주요 연구결과

본 연구는 통일을 지향하는 대북정책이라는 화두아래 첫째, 2013~2017년간 대북정책이 당면하게 될 정책환경을 검토하고, 둘째, 이에 기초하여 각 분야마다 구체적으로 어떤 정책이 추진되어야 할 것인가를 제시한다. 분야별 주제로, 남북 당국 간 대화, 대북 경제교류 및 인도·개발지원, 사회문화 교류, 북한의 대남정책 및 도발 대비, 주변국 외교, 비핵화, 통일대비를 다루었다. 본 연구의 내용을 간략히 요약하면 아래와 같다.

첫째, 2013~2017년간의 북한관련 정세는 두 가지 핵심 불확실성 변수에 의해 결정될 것이다. 하나는 북한 핵 문제를 놓고 국제적 타협이 재차 성립하는가 아닌가의 여부이다. 다른 하나는 북한 당국이 내부적으로 개혁 정책을 취하는가 아니면 반개혁 정책을 고수하는가이다. 이 두 불확실성 변수의 향배에 따라 북한 정세가 다양하게 전개할 수 있다. 한국의 대북통일정책은 이러한 다양한 상황에 대해 충분히 대비해야 한다. 2013년 이후 북한관련 정세를 네 가지로 구분하면 다음과 같다.

(A)의 상황은 2008년 이후 북한의 정책 방향을 보여준다. 핵 문제 협상이 결렬되면서, 대외원조가 줄어들고 반개혁 정책으로 내부 생산성이 저하한다. 이는 정권이 확보할 수 있는 자원의 양이 현저하게 줄어든다는 것을 의미하며, 이에 따라 한정된 자원을 놓고 정권 내부의 경쟁, 정권 대 사회 간의 경쟁이 격화된다. 정권 대 사회 간의 경쟁은 국가의 수탈 증대로 나타난다. 내부 경쟁은 기관 간에 외화 벌이 이권을 놓고 다툼이 증가하는 것으로 나타난다. 대외적으로는 핵 외교 및 대남정책에서 공격적 행동이 나타난다.

<표 1> 2013년 이후 북한 내부 변화 향배 규정의 주요 요소와 시나리오

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

(B)의 상황은 2007년 10월 남북정상회담 개최와 관련하여 북한이 추진했던 정책 방향을 보여준다. 북한은 2005년부터 반개혁 정책을 지속 추진하는 가운데, 2007년 2.13과 10.3 합의로 핵 문제와 관련한 협상이 타결되자, 한국과 대대적으로 경제관계를 확대할 기회가 발생했다. 따라서 북한은 내부적으로는 반개혁 정책을 강화하는 한편, 한국과는 대대적으로 지원성 및 외화벌이 경제관계를 확대하는 방향으로 정책 방향을 설정했다.

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

만약 북핵 타결이 없는 상황에서 북한 당국이 대내 개혁 조치를 다시 취한다면, 북한 상황은 (D)유형에 부합하게 된다. 북핵 및 남북관계 교착 상태, 제재 지속 상태에서, 북한 당국이 외부 원조 감소와 내부 생산성 저하로 경제 위기에 직면하게 될 수도 있다. 이때 북한 당국은 그대로 버티기로 결정할 수도 있고, 아니면 더는 버틸 수 없다고 판단하여, 내부 개혁을 허용함으로써 경제 생산성을 높여 경제 위기와 그에 따른 내부 정치 위기를 완화한다. 그러나 이 경우 내부 개혁은 정권의 입장에서 좋아서 하는 것이 아니라 막다른 골목에서 다른 선택이 없기 때문에 실시하는 것이다. 따라서 개혁 정책은 실천되지만, 그에 대한 정치적 적대는 강하

게 존속한다.

둘째, 한반도 통일 및 대북정책과 관련된 국제환경과 관련 핵 문제의 해결방향을 포함한 국제적 환경을 분석한 결과, 북한은 김정일 시대와 마찬가지로 핵무장 정책은 계속하면서 핵 역량을 강화할 것으로 예상되었으며, 그 결과 북핵 협상의 악순환 패턴이 지속될 것으로 예상되었다. 국제환경은 향후 미국과 중국의 동아시아 정책에 따라 크게 영향을 받을 것으로 분석되었다.

우리의 대응책으로는 북한 핵 문제와 관련해서는 북한 비핵화 정책목표를 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)’로 설정하되, 한반도와 동북아 평화체제 프로세스를 연계한 복합적 비핵화 전략과 적극적 제재 및 대화 병행의 협상 전략을 추진할 것을 제시하였다. 이를 위해서는 한반도형 비핵화 모델 개발이 필요하며, 대북정책의 지속성과 국제적 공조체제의 중요성에 대한 강조가 필요하다는 점이 제시되었다.

이와 같은 북한 핵 문제의 해결책 제시와 함께 한반도 통일을 위해서는 주변국 외교가 중요하다는 인식하에 한국 외교의 주요 목적을 지구적 중견국으로서 위치 확보 및 향후 선진국 진입을 위한 다양한 분야의 국가전략 추진, 동아시아의 세력 균형 및 세력전이 체제를 평화롭게 관리할 수 있는 새로운 구조 창출에 노력 경주, 북한의 정상화를 위해 북한문제의 근본적 해결 도모 및 궁극적 통일 추구, 미국 및 중국과의 협력 강화 등을 제시하였다. 이러한 목적의 달성을 위해서는 북한문제에 대한 지식과 비전을 바탕으로 한 정책자원을 중심으로 대북 및 통일정책을 이끄는 국제적 공감대 확산 및 인식공동체를 형성하는 일이 필요하다는 점이 강조되었다. 또한 통일에 대한 주변국들의 안심과 지지를 확보하는 통일외교의 구사가 필요하다는 점을 제시하였다.

셋째, 위와 같은 통일 환경의 분석을 바탕으로 본 연구에서는 대북정책의 각론이라 할 수 있는 경제 및 사회문화 분야의 추진전략을 제시하였다. 우선적으로 대북한 경제교류와 관련, 민간기업의 상업적 경제교류, 한국 정부의 북한 당국에 대한 물자 인도, 인도적 지원, 개발지원의 네 가지를 식별하고, 남북관계에서 발생하는 여러 상황적 필요에 맞추어 적정하게 구사되어야 한다는 점을 제시하였다. 한편, 사회문화교류와 관련해서는 사회문화교류의 위상 정립과 사회적 합의 기반을 마련한 바탕 위에서 사회문화교류 관련 법 및 제도 개선, 사회문화교류의 안정화를 위한 남북한 간 제도 구축, 정부와 시민사회의 관계 재정립, 전문가 및 실무자 양성 등의 정책방안을 제시하였다.

이와 같은 통일 환경 변화의 분석과 분야별 대북정책 추진전략은 통일대비 대북정책의 틀에서 추진되는 것이 바람직한 것으로 사료되는 바, 대북정책은 실효성이 있어야 하며, 국민적 합의에 기반을 둔 것이라는 점이 강조되었다. 또한 대북정책 자체적으로는 북한 정세변화를 주도면밀하게 추적하는 가운데 추진되어야 하므로 대북정책 목표를 북한 정세 변화에 대응할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 목표와 수단들의 연계와 관련한 문제를 정리하였다. 한편, 대북정책 추진시 고려사항으로는 목표 지향성, 실용주의적 접근, 일관성 유지가 중요하다는 점을 지적하였으며, 국제공조 및 국민적 합의가 대북정책 실현에 필요하다는 점이 제시되었다.

이상과 같은 대북 및 통일정책의 모색 노력은 사실상 통일대계를 효과적으로 추진하기 위한 것으로써 본 장에서는 결론을 대신해서 향후 통일대계의 원칙과 추진방향 및 정책화 관련 고려사항을 제시하고자 한다.

우선적으로 통일대계의 원칙으로서는 ① 포괄성, ② 체계성, ③ 실현성의 세 가지 요소가 담보되는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 우선 남북 합의통일의 마스터플랜으로서의 통일대계는 대남, 대북, 국제 측면을 포괄하는 내용을 전반적으로 담고 있어야 하며, 본 연구에서는 이러한 점을 고려해서 앞에서 요약한 바와 같은 분석결과를 제시하였다. 한편 이러한 포괄적 통일대계는 가능한 체계적으로 구성되어야 하며 각론적 내용들이 동일한 기준하에 분석되는 형태가 되는 것이 바람직하므로, 본 연구에서는 지난 5년간의 정책 환경 분석과 향후 5년의 정책 환경 변화의 분석을 기반으로 한 우리의 대응책을 제시하였다. 마지막으로 실현성의 담보를 위해서 본 연구에서는 총론적 및 각론적 세부적인 정책 사안을 제시하였다.

### 3. 정책제언

#### 가. 남북 당국 간 대화 전략

향후 남북 간에 벌어질 당국 간 대화는 장밋빛 미래가 보장되어 있지 않다. 남북관계는 과거 시기의 경험에 의해 규정되는 부분이 크다. 북한의 대남 인식과 정책이 특히 그러하다. 더구나 북한이 현재 직면하고 있는 상황은 현 북한 지도부조차 예상하기 어려울 것이다. 북한은 나름대로 정권의 안정성을 유지해 나가면서 체제를 개선하기 위한 조치를 취하려고 할 것이고, 대남정책은 그런 필요성에 부

응했을 때 전향적으로 나올 것이다. 북한은 자신들의 취약점이 한국에 의해 이용당하는 것을 두려워한다. 때문에 오히려 공격적으로 나올 가능성도 있으며, 심지어 한국이 저자세로 나올 것을 요구할 수도 있다. 당국 간 대화에 세심한 준비를 갖추지 않은 상태에서 대화를 시도하게 되면 과거에 반복적으로 보아 왔던 전진과 후퇴를 오가는 파행적인 남북관계를 다시 또 보게 될 것이다.

여러 불확실성과 어려운 여건에도 불구하고, 대북정책은 남북 간 긴장을 완화하고 당국 대화를 복원하는 방향에서 가닥을 잡을 필요가 있다. 필요하다면 정상회담도 개최할 수 있다. 다만 이러한 공식 접촉에서 한국의 이익이 훼손지 않아야 한다.

### (1) '남북 당국 간 대화' 추진을 위한 세부 원칙

첫째, 고위급 회담을 정례화 시키는 것을 목표로 고위급 회담을 위한 프로토콜이 마련되어야 한다. 시간을 정해서 정례적으로 개최할 필요는 없다고 하더라도 어떤 의제나 사안이 발생할 경우에는 어떤 고위급의 대화를 개최할 것인지에 대한 규범은 확립되어야 한다.

둘째, 당국 간 대화뿐만 아니라 당국과 민간을 결합한 1.5 트랙 대화 채널을 마련해야 한다. 북한의 학계나 외곽기구들이 우리의 민간 파트너가 될 수 있을 것이다. 중요한 것은 비공개적, 비공식적 소통 채널이 있어야 한다는 것이다.

셋째, 당국 간 대화와 민간 대화를 통해 회담의제를 다양화해야 한다. 환경, 에너지, 기후변화, 자연재해와 관련된 국제적인 포럼을 만들 수 있다.

넷째, 정부 간 대화의 범위를 통일부에서 모든 부처로 확대할 필요가 있다. 산업협력의 심화가 요구될 경우 협력이 전문성을 필요 하고, 실제로 협력 사업이 진전되어야 할 때에는 해당 부처인 지식경제부가 대화에 나서야 한다.

다섯째, 남북관계 관련 정부부처들의 대북정책을 전략적으로 추진하기 위해서는 가칭 '통일위원회'와 같은 기구를 두는 것도 고려해야 한다. 이 기구는 대통령 직속으로 두면서 대북정책을 포함, 대북정책과 관련이 있는 외교안보 정책의 전략을 기획하고, 대북 관련 정보를 종합적으로 체계화시키는 기능도 갖는 것이 바람직하다.

## (2) '남북정상회담 추진'을 위한 세 가지 정책제안

첫째, 개최 시기와 관련해서 정책 환경 및 국내정치를 고려해서 결정해야 한다. 김정은 정권의 안정성과 정책 변화의 경과, 미·중 양국의 대북정책, 국민들의 대북 인식과 정상회담에 대한 여론 등을 고려하여 추진해야 한다. 정부의 대북정책 방향을 수립하고 그에 맞추어 시점을 고려해야 한다. 이를 기초로 판단하면 적어도 2013년 상반기를 넘어 하반기 또는 2014년 상반기에 개최하는 것이 바람직할 것으로 예상된다.

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

셋째, 정상회담에서 남북관계의 모든 현안을 일거에 해결하려는 태도를 갖지 말아야 한다. 남북관계에서 제기되는 의제들이 당국 간 대화에서 논의될 수 있는 방향을 정상회담이 제시할 수 있을 것이다. 정상회담이 실무 회담에서 논의할 수 있는 의제까지 담아서 결정할 필요는 없다.

### 나. 경제교류 및 인도·개발 지원 전략

남북한 사이에 각종 경제교류와 대북지원이 활성화될 뿐 아니라 지속가능해지려면, 최소한 네 가지 전략적 조건이 전제되어야 한다. 첫째, 북한이 주변국과의 안보 정세를 완화하는데 협조해야 하며, 둘째, 내부적으로 경제성장과 민생개선에 우호적인 정책을 취해야 한다. 셋째, 각종 잠재적 갈등문제에 대한 포괄적이고 전략적인 타협을 바탕으로 남북관계가 안정되어야 한다. 넷째, 셋째 사항과 관련한 정부의 대북정책에 대해 한국 내부의 정치적 지지가 충분해야 하며, 역으로 북한 내부에서도 대남정책 거래조건에 대한 내부적 합의가 존재해야 한다.

이 네 가지 조건이 공히 충족되는 수준이 높을수록, 경제관계와 대북지원을 포함한 남북관계가 확장적 지속성을 가질 수 있다. 그 반대도 성립한다. 물론 이 네 가지가 긍정적이든 부정적이든 동시에 어느 한 방향으로만 진행될 수는 없을 것이다. 역사적 상황에 따라 네 가지 구성 요소들이 다소 상이한 방향으로 움직이는 것도 가능하며, 그 개연성이 더 높다. 다만 네 가지 요소가 상이한 방향으로 움직이면 남북관계 전반에 불안요소가 증가할 것이기 때문에, 남북관계가 유지되려면

남북 당국에 의한 전략적 관리에 대한 필요성이 더 높아질 것이다. 만약 향후 5년 동안 한반도 정세의 전체적인 전략적 방향이 이 네 가지 조건을 충족하는 방향으로 움직이게 된다면, 그 유효유로서 남북 간에 상업적, 정치적 경제교류와 인도·개발 지원이 활성화될 수 있고 또한 지속가능할 것이다.

이와 같은 인식을 토대로 향후 5년간의 경제교류 및 인도개발지원과 관련한 정책은 다음과 같이 취해져야 한다.

### (1) 남북 간 경제관계를 네 가지 유형으로 구분하고 각 유형에 맞는 정책을 취해야 한다.

첫째, 상업적 차원에서 이윤을 목적으로 한국의 민간기업과 북측 관련 당사자들 간에 발생하는 민간 경제교류는 기본적으로 민간 책임하에 자율에 맡겨야 한다.

둘째, 남북한이 상호주의에 입각한 정치거래를 하고, 그 보답으로 한국정부가 북한 당국에 물자를 인도한다. 이는 북한 당국이 한국이 원하는 행위를 취했을 때, 그에 상응하는 보상으로 한국정부가 북한 당국에 물자를 직접 제공하는 것이다.

셋째, 인도지원이다. 이는 북한 내부에 발생한 인도주의적 재난이 북한주민에게 발생시키는 고통을 완화할 목적으로 물자와 서비스를 응급구호를 위해 일회적으로 제공하는 것이다. 인도지원에서 중요한 것은 제공된 물자가 목표 주민에게 적절하게 배달되는가의 여부를 확인하는 것이다.

넷째, 개발지원이다. 이는 북한에서의 빈곤감소와 경제성장을 유발할 목적으로 한국의 공공기관이 북한 내부의 파트너에게 제공하는 물자, 서비스와 현금으로 구성된다. 이러한 개발지원은 북한 당국이 정책과 제도 개선을 통해 대내정책을 빈곤감소와 경제정책을 지향하고 있고 또한 남북한 당국 간의 정책협약이 순조로울 때 성사될 수 있다.

### (2) ‘경제교류 및 인도·개발지원’을 위한 세부원칙

첫째, 식량지원 추진 방안이 마련되어야 한다. 인도지원, 개발지원, 정치적 지원이라는 3대 목적에 맞는 식량지원이 이루어져야 한다. 최소한 국제적 표준에 맞는 모니터링을 통해 식량지원의 투명성을 확보해야 한다. 북한의 식량문제를 근원적으로 해결하기 위해 북한의 농업생산성 향상에 투자해야 한다.

둘째, 보건의료지원 추진 방안이 마련되어야 한다. 정부 차원에서 북한 보건의

료 체제의 자생력을 지원하기 위한 개발지원의 추진 비중이 높아져야 한다. 보건 의료지원은 북측의 주도에 의한 사업 결정이 주를 이루었는데, 앞으로는 국제적 보건의료 지원 원칙을 지향해야 한다. 평양인근을 중심으로 한 지원에서 북한 전체의 보건의료에 대한 필요 충족을 지향하는 방향으로 전환이 되어야 한다. 분배 투명성과 모니터링이 취약했는데, 중요성에 대한 인식을 고양하고 모니터링을 강화해야 한다.

셋째, 개발지원 추진 방안이 마련되어야 한다. 북한이 스스로 개발전략을 수립하여 국제사회의 공인을 받는 절차를 거치도록 한다. 북한이 국제사회에 통용되는 일반적 규범과 정책 개혁을 수용하도록 설득하며, 북한이 이를 받아들이는 정도와 연계하여 지원을 확대한다. 북한이 국제사회와 관계를 정상화하고, 이들로부터 원조를 받을 수 있도록 지지·협력할 필요가 있다.

#### 다. 사회문화교류 추진 전략

2013년 이후 남북관계는 새로운 국면을 맞을 가능성이 크며, 이러한 가운데 사회문화교류를 활성화하자는 주장이 적극적으로 제기될 가능성이 있다. 물론 구체적인 차원에서는 2013년 이후에도 사회문화교류 활성화를 추동하는 요인과 억제하는 요인이 공존할 수 있다.

##### (1) ‘사회문화교류’를 위한 다섯 가지 정책제안

첫째, 사회문화교류의 위상을 정립해야 한다. 사회문화교류가 선순환과정에 들어가면 통일에 대한 관심을 촉진하고 남북한 체제 내부의 변화를 유도하는 가장 중요한 관계가 될 수 있다. 이와 같은 과정이 지속되면서 남북이 사회문화공동체와 민족공동체 구성으로 나아갈 수 있다는 것이다.

둘째, 사회문화교류 관련 법 및 제도를 개선해야 한다. 이를 위해서 사회문화교류의 활성화를 대비하여 ‘사회문화교류진흥원’(가칭) 설립을 검토하여야 한다.

셋째, 사회문화교류의 안정화를 위한 남북한 간 제도를 구축해야 한다. 남한 내의 법제도 정비와 더불어 시급한 것은 남북관계 관련 법제도의 완성이다.

넷째, 정부와 시민사회의 관계를 재정립해야 한다. 사회문화교류 부문의 부진을 극복하기 위한 대안으로 민간이 주도하되 정부가 지원하는 민관협력기구로서 새로운 법정기구인 ‘남북사회문화교류협회’(가칭)를 설립할 필요가 있다.

다섯째, 전문가 및 실무자를 양성해야 한다. 남북관계의 발전 속에서 사회문화 교류의 의미를 살리고 발전적으로 전개하기 위해서는 사회문화 분야의 교류 현황에 대한 반성을 바탕으로 방향을 모색해 보아야 할 것이다.

## (2) ‘사회문화교류’를 위한 세부 원칙

첫째, 사회문화교류의 사회적 합의 기반을 마련한다. 이를 위해 다음과 같은 조치를 취한다. 북한 관련 정보를 적극적으로 공개한다. 정부와 국회의 연계체제를 강화하며, 정부의 적극적인 참여를 활성화한다. 민주평화통일자문회의를 적극 활용하고 통일교육을 재정비한다.

둘째, 사회문화교류의 사회적 합의 기반의 단계별 진전에 따라 북한과 사회문화 교류 정책을 추진한다. 적대적 상황인가, 화해협력의 상황인가, 아니면 평화정착의 단계인가에 따라 사회문화교류의 주안점과 구성은 다를 수 있다. 또한 단계적인 접근, 특히 북한이 수용하기 쉬운 교류부터 추진할 필요가 있다.

셋째, 남북 간의 직접 교류와 더불어 제3자를 포함한 교류를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어 체육교류에서처럼 다양한 국제체육단체와 같은 국제기구를 교류과정에 참가시킨다면 북한의 입장을 일정 수준 제어하는 데 도움이 될 수 있다. 국제기구가 존재하지 않는다고 하더라도 재외국민들이 동참하는 교류 등을 활용한다면 교류의 활성화에 도움이 될 수 있다.

넷째, 사회문화교류를 재정적으로 지원할 수 있는 제도를 구축한다. 사회문화교류에 대한 북한의 소극적 입장을 고려할 때 교류 비용을 남한이 비대칭으로 부담하는 것은 당분간 불가피하기 때문이다.

## 라. 북한의 대남정책 및 도발 대비 전략

북한의 대남정책은 “북측의 이익에 부합하도록, 혹은 북측의 이익을 저해하지 않도록 ‘한국정부’에 대해 다양한 방식으로 압력을 가하면서 ‘한국정부’를 움직이는 정책영역”이라고 이해할 수 있을 것이다. 반면 대남도발은 대남정책의 목표를 달성하는 유용한 도구 중의 하나로서 대화 혹은 협상 위주의 정치방식이 아니라 무력공격, 긴장고조, 위협비난, 테러, 암살, 폭파 등 강압 위주의 군사 방식이라고 할 수 있다. 강경한 대남정책과 대남도발 위협은 새롭게 등장한 김정은체제하에서도 변함없이 지속될 것으로 보인다.

한국은 북한의 대남정책의 성격을 전환시키면서 대남도발을 저지하고 약화시켜야 한다.

### (1) ‘북한의 대남정책 및 도발대비’를 위한 다섯 가지 정책제안

첫째, 김정은 정권과 새로운 관계를 모색하면서, 한국이 북한정권의 안정과 불안정에 주요 영향을 끼칠 수 있다는 것을 각인시킴으로써, 도발을 억제해야 한다. 북한의 대남정책은 김정은 시대에도 기본적으로 변화하지 않을 것이다. 이러한 상황에서 북한을 효과적으로 억제하려면, 한국은 필요에 따라 김정은이 대내외적으로 명실상부한 지도자로서 입지를 굳히는 것을 지원해 줄 수도 있지만, 김정은의 입지를 약화시킬 수 있는 방해자 역할도 할 수 있음을 북한 당국에 인지시켜야 한다.

둘째, 남북 간 군사대화 채널을 확보할 필요가 있다. 도발 억제를 위한 강력한 군사대비태세를 확립함과 동시에, 남북 간 상호 군사위협을 감소시키고 안보효과를 높이기 위한 군사대화를 추진한다. 2015년 한·미간 전작권 전환이 예정대로 이루어질 경우, 한국이 전작권을 가지기 때문에 남북 간 군사대화의 폭을 넓히고 주도권을 쥌 수 있는 여지가 넓어질 것이다. 남북한은 남북 간 단거리 미사일 협상, 우발충돌방지, 경계선상 군비증강 중지, 공세적 군사전략 포기 등 남북 간 군사문제를 본격적으로 논의할 수 있는 계기로 작용할 수 있다.

셋째, 북한 내에서 군부의 위상을 약화시키고 민간관료의 정치적 영향권이 확대할 수 있는 방향의 정책을 추진한다. 남북한 군사대화에도 민간관료를 포함시키며, 한국의 대북지원이 군부 쪽으로 흘러들어가지 않도록 예방장치를 강화하며, 경제테크노크라트의 위상을 강화시키고, 북한군의 전력 불균형을 더욱 약화시키는 데 집중할 필요가 있다. 그리고 북한군의 갈등과 균열을 확대함으로써 군의 응집력을 약화시킬 수 있다.

넷째, 비핵화 입장을 강조한다. 지속적인 비핵화 강조는 북한군의 모든 간부들이 대북제재만을 가져오는 핵개발 정책에 ‘금지’를 갖는다고보다는 오히려 ‘회의’를 갖는 간부들이 점차 늘어날 수 있다.

다섯째, 미·중과 협력 관계를 유지하며, 북한의 대남도발문제를 국제문제화 한다. 미·중 협조가 강화되면 북한의 도발위협이 현저히 억제된 경험이 있기 때문에, 미국과 중국에 대한 영향력 확대에 노력한다. 또한 동북아에 긴장을 고조시키는 북

한의 도발은 한국에 대한 이익 침해일 뿐 아니라, 미국, 중국, 일본의 이익을 침해한다는 것을 분명하게 밝힘으로써, 북한 도발문제를 국제화한다.

## (2) ‘북한의 대남정책 및 도발대비’를 위한 세부 원칙

첫째, 남북 군사대화를 추진한다. 핵·장거리 미사일문제 등 국제적 협력을 요하는 군사문제와 서해해상 우발적 충돌방지문제, 상호 비방 중지문제 등 남북 간 협력을 요하는 군사문제를 구별하고, 양자의 균형 진전에 초점을 둔다. 대북 지원을 물론 남북 교류와 경협 확대를 남북한 군사적 긴장완화의 진전과 연계시킬 필요가 있다.

둘째, 2015년 전작권 전환으로 인한 대북 억제력의 공백을 완충할 수 있는 방비책을 조기에 마련한다. 2015년 한·미 간 전작권 전환이 예정대로 이행될 경우 해체되는 한·미연합사를 대체하는 새로운 연합기구를 창설하여 주한미군과 안정적 협조체제를 존속시키는 것이 중요하다.

셋째, 대북 비대칭 레버레지를 개발한다. 대북지원, 대북심리전, 글로벌 협력강화, 최고 수준의 정보통신 기술 활용 등 북한의 대남정책을 억제시킬 수 있는 대북 비대칭 전략을 개발한다. 대북 지원이 대북 심리전과 연계되어 수행될 경우 북한 변화의 시너지 효과는 더욱 커질 것으로 전망된다. 한중 협력의 강화와 북한의 대외 군사교류를 차단시키는 노력이 필요하다.

넷째, 군사적 대비태세를 확립한다. 북한의 군사적 도발에 대비하기 위해서는 강력한 응징보복 전략이 요구된다. 우리 자체의 위기대응체제와 합동작전강화, 정보와 작전간 협력 증대, 정보능력강화, 민군협력네트워크체계를 강화할 필요가 있다는 것이다. 한미동맹을 기반으로 주변국과의 협력을 강화해 나갈 필요가 있다.

## 마. 주변국 외교 전략

2013년에 출범할 새 정부가 처하는 정책 환경은 변화하게 될 것이다. 첫째, 한국에서는 남북관계개선에 대한 필요성이 부각되었다. 따라서 차기 정부는 현 정부의 대북정책을 비판하고 새로운 돌파구를 마련하고자 할 것이다. 둘째, 북한의 새 정권 등장이 큰 변수로 대두되어 있다. 김정은 정권은 단기적으로 안정세를 보이고 있지만, 정권 내 합의 기반 공고화, 주민들로부터의 지지 확보, 경제발전에 필요한 외부지원 확보 등의 필요성을 더욱 느끼게 될 것이다. 중장기 전망을 예측하

면서 향후의 대북정책을 추진해야 하는 새로운 환경이 펼쳐지고 있다. 셋째, 동아시아의 세력균형이 서서히 변화하고 있다. 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 특징되는 동아시아의 변화는 한반도의 상황에도 지대한 영향을 끼치게 될 것이다. 미국과 중국 모두 새로운 지도자가 등장하는 상황에서 대북정책의 환경이 어떻게 바뀔지 예상해서 대처해야 한다.

### (1) '주변국 외교 전략'을 위한 다섯 가지 정책제안

첫째, 북한문제 해결과정에서 한국이 다시 주도권을 쥐고 대북 외교 과정을 이끌어가기 위해서는 구체적 실천계획이 필요하다. 무엇보다 북한문제에 대한 가장 심도 있는 지식과 비전을 보유하고 있어야 한다. 그리고 이러한 지식과 비전을 뒷받침하는 국내 자원의 네트워크가 필요하다.

둘째, 이들 정책 자원을 중심으로 대북통일정책을 이끄는 국제적 공감대 확산 및 인식공동체를 형성하는 일이 필요하다. 6자회담에서 경험한 바와 같이 한국이 잘 준비된 로드맵이 있을 때 주변국들의 노력을 주도할 수 있다.

셋째, 미·중 간의 새로운 경쟁과 협력 구도는 이전에는 볼 수 없었던 정책 환경이다. 한국은 한미동맹을 정책적 자산으로 활용하면서 동시에 대중 전략 협력도 도모해야 한다. 이 과정에서 북한문제는 한국의 외교적 위상을 강화하는 외교적 자원으로 삼아야 한다.

넷째, 통일에 대한 주변국들의 안심과 지지를 확보해야 한다. 이는 한국외교가 강대국 치중 외교가 아닌 동아시아지역 변환외교라는 평소의 확신을 심어줄 때 통일한국의 외교에 대한 신뢰와 연결될 것이다.

다섯째, 북한 정상화 및 통일 지원과정에서 실제로 필요한 경제적 지원, 정책적 지원을 얻기 위해 주변국과 국제기구, 그리고 유럽과 같은 국가들의 지원을 평소에 확보해 두어야 한다. 이를 위해서는 북한문제 해결과정에서 주변 행위자들이 얻을 수 있는 실질적 이익을 명확히 할 필요가 있다.

### (2) '주변국 외교 전략'을 위한 세부 원칙

첫째, 대미 외교는 다음과 같이 추진한다. 한·미 양국에서 새로운 정부가 들어섰을 때, 북한문제의 장기적 해결을 위한 비전과 전략 목표, 로드맵에 관해 긴밀한 협의를 할 필요가 있다. 한미동맹의 향후 발전에 관한 방향 설정에 지속적인 합의

를 이루어 가야한다. 한반도 통일의 필요성을 미국에게 강하게 각인시키고 통일이 미국의 전략적 이익과 합치한다는 인식을 강화할 필요가 있다. 또한 북·미 관계의 점진적 개선을 위해 한국 정부가 적극적 노력을 기울일 필요가 있다. 미국의 동아시아 재개입 전략의 성공적 추진을 위해 한국이 중요한 파트너임을 인식시켜야 한다.

둘째, 대중 외교는 다음과 같이 추진한다. 북한문제의 중장기적 해결 방안에 관해 한·중 간의 긴밀한 전략적 대화의 창구를 마련하고 인식의 합의를 도모할 필요가 있다. 북한에 대한 중국의 영향력의 성격과 범위에 관해 한·중 간 전략적 합의를 이루어가야 한다. 한·중 간의 대화채널을 다양화하여 정부 간 대화 뿐 아니라 전문가 대화, 민간 대화 등 ‘트랙2’ 대화 채널을 다양화할 필요가 있다. 한·미·중 간의 삼자 대화 채널을 확보하고 다루는 이슈를 점차 넓혀가야 한다. 북한문제를 둘러싼 한중 협력을 통해 장차 중국이 책임 있는 강대국 외교를 펼쳐갈 수 있도록 한국의 역할을 발전시켜갈 필요가 있다.

셋째, 대일, 대러 외교는 다음과 같이 추진한다. 차기 정부가 한·일 관계개선을 위한 중장기적 로드맵을 그릴 수 있도록 노력해야 한다. 일본이 한국 주도의 대북, 통일 외교에 동참할 수 있도록 향후 한반도 상황에 대한 한·일 간의 전략적 인식 합의에 도달해야 한다. 한국은 러시아의 동아시아 전략의 현황을 이해하고 향후 한·러 간에 어떠한 전략적 이해관계 일치가 가능한지 철저히 연구할 필요가 있다. 북핵 및 북한문제 해결에 있어서 러시아의 영향력을 어떻게 활용할 수 있을지 구체적 사안별로 한·러 간의 합의를 이루어나가야 할 것이다. 남·북·러 가스관 연결 공사와 같이 한·러 양국의 경제이익을 도모하면서 동시에 남북관계 발전에 필요한 사업을 좀 더 다양하게 구상할 필요가 있다.

## 바. 북한 비핵화 전략

김정일의 사망(2011.12.17)과 더불어 전개되었던 북핵 국면과 북한 정세의 급격한 변동은 북핵 협상 환경에 대한 새로운 평가와 더불어 새로운 비핵화전략의 모색을 요구한다. 북한의 2차 핵실험(2009.5) 이후 비핵화 전망에 대한 비관론이 비등하기 시작했다. 김정일의 사망 이후 김정은체제가 등장하면서 비핵화 전망이 더욱 어두워지는 추세이다. 2011년 미·북 핵 대화와 남북 핵 대화가 열리고 2012년 들어 미·북 간 2.29 핵합의가 발표되어 일시적으로 북핵 국면의 개선이 기대되

었다. 그러나 곧 이은 북한의 로켓 시험발사(2012.4.13)와 3차 핵실험설로 인해 다시 북핵 국면이 악화되었다. 김정은 체제는 김정일 체제의 핵 정책을 계승할 전망이다. 권력승계에 따라 김정일의 정책을 전면적으로 계승한다는 원칙뿐만 아니라, 북한의 대외적 환경이 거의 변하지 않고 내부정세는 오히려 악화되었다는 점도 핵무장 정책을 견지할 것이라는 결론을 뒷받침하는 배경이 된다. 김정은 체제도 김정일 체제와 같이 ‘경제강국’의 실패를 만회하고 무마하기 위해 ‘군사강국’에 더욱 치중하고, 특히 대내외적 과시성이 높은 핵무기와 로켓과 같은 거대무기의 증강을 추구할 전망이다.

그러나 2013년 국내와 미국에서 신정부의 출범을 앞두고 새로운 남북 및 미·북 관계와 북핵 정책에 대한 기대가 일고 있다. 이러한 새로운 환경을 맞이하여 새로운 비핵화전략 그리고 이를 추진하는 배경이 되는 북한 정세와 북핵 협상의 구조를 보면 아래와 같다.

### (1) ‘북한 비핵화 전략’ 추진을 위한 다섯 가지 정책제안

첫째, 비핵화 목표를 제시해야 한다. 북한 비핵화 정책 목표는 ‘북한 핵개발 프로그램과 핵무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)를 통해 완전한 비핵화를 달성’하는 것이다.

둘째, 비핵화 원칙으로서 평화체제 프로세스와 연계한 복합적 비핵화 전략 추진해야 한다. 핵합의의 붕괴를 예방하고 합의 준수를 강화하기 위해서도 비핵화와 필수적으로 연관된 대북 경제지원과 한반도평화체제 구축이 포괄적으로 합의되고, 구체적인 세부사항을 다층적, 단계적으로 상호연계 이행해야 한다.

셋째, 비핵화 원칙으로서 적극적 제재와 대화 병행의 협상전략 추진해야 한다. 북한 방치론과 정권교체론은 북한의 체제 내구성을 과소평가하고, 포용론자는 핵무장 의지를 과소평가하는 오류를 보였다. 적극적인 ‘제재와 협상 병행론’은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화 협상전략이다.

넷째, 비핵화의 원칙으로서 대북정책의 지속성과 전략적 유연성 확보를 추진해야 한다. 북핵 협상은 북한의 핵 도발-핵 위기와 핵협상 개시-핵협상 타결-핵합의 붕괴 등 악순환을 반복하는 바, 새로운 북핵 협상은 ‘악순환’을 사전에 차단하기 위한 사전준비를 철저히 해야 한다.

다섯째, 비핵화의 원칙으로서 단기적 북핵 위기 관리전략 추진해야 한다. 김정은 체제하에서 내부 체제적, 정권적 취약성을 보완하기 위해 대외긴장 고조와 핵능력 과시 전략이 예견되는데, 이를 예방하기 위해 적극적인 미·북 대화와 남북대화도 필요하다. 유엔 등 국제사회 전체의 개입도 필요하다. 이는 한반도 긴급 상황 관리를 위한 비상조치에 해당된다.

## (2) 비핵화 추진 전략을 위한 세부 원칙

첫째, ‘한반도형’ 비핵화 모델을 개발한다. ‘한반도형’ 비핵화모델은 안보-경제 교환의 우크라이나식, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 새로운 한반도 비핵화 해법은 9.19 공동성명(2005)을 기본으로 하되, 제재와 보상체제, 역할 분담, 이행일정, 이행보장체제 등을 보강해야 한다. 이를 가지고 우선 5자 간 합의를 조성하고, 6자회담에서 북한과 새로운 일괄타결에 합의해야 한다.

둘째, 비핵화-평화체제-남북관계 연동의 ‘그랜드바겐’ 비핵화 전략 추구이다. 우선 관련국들의 요구와 관심사항이 포괄적으로 다루어져야 한다. 북한의 북·미 수교, 경제제재 해제, 체제보장 요구, 미국의 비핵화(플루토늄, 고농축우라늄)·비확산·반테러·인권 요구, 한국의 남북관계개선과 군사적 긴장완화, 일본의 남북자문제 등에 대한 포괄 타결을 추진한다. 북한 비핵화는 미·북 관계개선뿐만 아니라, 한반도평화체제 구축, 동북아평화협력체 구축 등을 포함하여 다면적으로 접근해야 한다.

셋째, 핵 활동 긴급 동결 및 3차 핵실험 중단이다. 북한의 추가 핵 활동을 중단시키고 핵실험을 차단하기 위해 단기적으로 2.29 미·북 핵합의(2012)의 복구가 시급하다. 다른 한편, 3차 핵실험 방지를 위해 6자회담 참가국과 양자, 다자 회의를 적극 추진하여 대북 설득과 압박 분위기를 조성해야 한다. 넷째, 적극적 협상과 제재 병행의 비핵화협상 전략 추진이다. ‘강화된 협상과 제재 병행론’은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화 추진전략이다. 북한 비핵화를 위해 적극적인 대화를 추진하되 상당기간 안보리 결의 1718호와 1874호 제재체제를 유지하여 북한의 협상 이탈과 합의 불이행을 억제하도록 한다.

## 사. 통일대비 대북정책

한반도 통일은 어느 일순간에 찾아오지 않는다. 미리 준비하고 다가서야만 가능하다. 대북정책을 통일과 적극적으로 연계하지 않으면 통일에 다가설 수 없으며, 설사 예기치 않은 상황이 도래한다 해도 제대로 된 통일을 이룩할 수 없다. 이와 관련하여 다음의 문제를 논의할 필요가 있다. ① 왜 이 시점에서 통일을 준비하는 대북정책이 필요한가, ② 통일이 궁극적인 대북정책 목표라면 이를 달성하기 위한 하위 정책목표들은 무엇인가, ③ 설정된 대북정책목표들에 접근하기 위해서는 어떤 정책 수단들의 동원과 연계가 필요한가, ④ 통일대비 대북정책은 어떤 원칙과 정책기조로 추진되어야 하며, 국제공조와 국민적 합의문제는 어떻게 균형을 잡아야 하는가. 통일을 최상위의 대북정책목표로 설정했을 때 목표·수단의 계층구조와 연계방법의 대강을 밝히고, 과거 정부의 정책경험과 시행착오를 토대로 치밀한 통일 전략지도가 필요함을 주장하고자 한다. 여기서 거론하는 ‘대북정책’은 북한을 상대로 한 한국의 정책, 즉 좁은 의미의 대북정책에 국한한다. 개략적인 내용은 다음과 같다.

### (1) ‘통일대비 대북정책’ 추진을 위한 다섯 가지 정책 제안

첫째, 대북정책은 통일을 지향한다. 이러한 대북정책 목표는 북한의 ① 개혁·개방 촉진, ② 대남의존구조 심화, ③ 북한주민들의 시장화·다원화 욕구 분출, ④ 대남 우호심리 및 통일열망 확산, ⑤ 북한의 대남위협·도발 관리(평화관리), ⑥ 남북 당국 간 신뢰구축 및 소통확대, 그리고 ⑦ 당국관계가 경색된 상황에서의 북한주민 접근 정책으로 요약된다.

둘째, 통일을 지향하는 ‘평화관리’를 추진한다. 평화와 안보 관리는 당장 공개적으로 추진해야 할 목표이나, 통일준비는 차분하고 내실 있게 추진해야 할 중장기 목표이다. 평화와 통일의 관계는 ‘통일을 지향하는 평화’로 설정되어야 한다.

셋째, 통일을 지향하는 대북정책으로 ‘신뢰구축’을 추진한다. 신뢰는 평화와 통일에 공통적으로 요구되는 가치이며, 양자를 연결해 주는 매개변수이다. 누적된 갈등과 대립을 해소하고, 불신의 벽을 허물지 않으면 진정한 평화를 이룩할 수가 없다. 통일도 하나의 공동체에서 공존 공영할 수 있다는 믿음이 있어야 가능하다.

넷째, 통일을 지향하는 대북정책으로 ‘북한변화(개혁·개방)’를 추진한다. 북한이 개혁과 개방의 길로 갈 수 있도록 적극적인 대북정책이 필요하며, 이를 위한 국내

여론과 주변국과의 협력이 필요하다.

다섯째, 통일을 지향하는 대북정책으로 ‘통일여건 조성’을 추진한다. 당면한 현상 대처에 급급하다보면 목표는 표류하게 되기 때문에, 문제해결이 지연될지라도 들레 길에서 머물기 보다는 정상을 향해 한걸음, 한걸음 나아간다는 자세가 필요하다.

## (2) ‘통일대비 대북정책’ 추진을 위한 세부 원칙

첫째, 북한정세 변화와 대북정책 목표를 상호 조율한다. 통일여건을 만드는 것을 궁극적인 목표로 북한 정세 변화와 남북관계 상황에 대북정책 목표를 구체적으로 맞추어 가면서 다양한 접근 수단을 동원하는 조율된 정책추진을 추진한다. 동시에 남북현안에 대해 북한과 허심탄회하게 논의할 수 할 수 있는 기회를 만들며, 북한이 개혁·개방하는 경우 적극 지원하는 등 북한에 기회의 창을 넓게 열어 놓는다. 김정은 집권 중·후반기에 들어서면 체제 모순과 함께 김정은 리더십의 한계가 드러날 수 있다는 것에 대비한다.

둘째, 대북정책 목표와 정책수단들을 상호 연계한다. 평화관리를 위해 우선 대북 억제력을 견고히 하는 가운데 ‘도발 불용(不容)’ 입장을 확고히 하고, 남북 간 소통채널을 복원하여 우발상황을 관리하면서 상호 체제비방으로 긴장이 증대되는 현상을 차단할 필요가 있다. 신뢰구축을 위해서는 남북대화의 외연과 심도를 늘리면서 상호불신 요인 제거, 인적·물적 교류 및 경협·안정장치 보강, 군사적 충돌 방지를 위한 노력을 강화한다. 북한변화 유도를 위해 북한의 개혁·개방을 직간접적 및 지속적으로 촉구하는 가운데, 시장화·개방화를 지원하면서 변화와 연계한 협력을 확대해야한다. 통일여건 조성을 위해 북한의 반응이 필요한 신뢰구축과 북한변화문제보다 다양하고 진취적인 방법으로 접근이 가능하다.

셋째, 대북정책 대상과 접근방법을 확장한다. 대북정책의 대상과 접근법도 당국·공식 접근, 당국·비공식 접근, 주민·공식 접근, 주민·비공식 접근으로 다양하게 개발한다. 남북 간의 교류의 원칙을 정해 놓을 필요는 있지만, 분명한 점은 통일을 위해서 남북관계가 열려있어야 한다는 것이다.

넷째, 대북정책 목표와 수단을 조합하고 선택하는 기준을 마련한다. 평화, 신뢰, 변화, 통일대북정책이 추구해야 할 이 네 가지 가치는 병렬적일 수 없다. 평화는 기본이고 통일은 목표이며, 신뢰와 변화는 그 과정이다. 북한과 신뢰를 쌓고, 북한

의 변화를 도모하기 위해서는 북한의 선의(善意)에만 의존할 수 없다. 대북정책의 핵심은 연계(連繫)에 있으며, 연계의 핵심은 필요성의 준별과 일관성에 있다.

#### 4. 기대효과

본 연구는 2013~2017년 대북통일정책이 당면할 주요 정세의 방향을 검토하며, 각 분야별로 통일을 지향하는 대북정책이 어떻게 추진되어야 할 것인가를 제시했다.

각 부분별 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 2013~2017년에 북한관련 정세가 전혀 예기치 못한 방향으로 흐를 가능성에 주목했다. 본 연구는 시나리오 기법을 사용하여, 앞으로 5년간 북한 정세 향배에 가장 큰 영향을 미칠 주요 불확실성 변수 두 개를 추출했다. 하나는 비핵화 문제 협상이 국제적으로 타결될 것인가 아닌가의 여부이며, 다른 하나는 북한이 개혁을 실시할 것인가 아닌가이다. 이 두 가지 변수의 조합에 의해 북한관련 정세는 크게 보아 네 가지 방향으로 변화할 수 있다. 이러한 네 가지 시나리오는 앞으로 5년간 직면할 수 있는 여러 문제를 숙고하는데 필요하다. 이러한 문제에는 앞으로 어떠한 정세 패러다임이 전개될 수 있는가, 이러한 상황에 대비하여 어떠한 심리적, 정책적 준비를 해야 하는가, 우리에게 가장 좋은 상황을 유도하려면 어떻게 해야 하는가, 또는 우리에게 불리한 상황을 회피하자면 어떤 예방 정책을 취해야 하는가 등이 있다.

둘째, 본 연구는 앞으로 5년간 남북관계를 어떻게 형성해야 하는가에 대한 정책 입장을 제시했다. 남북관계의 진전을 북한 핵 문제와 완고하게 연계시킬 필요는 없다. 하지만 북한이 비핵화에 성의를 보이지 않으면, 남북관계 진전은 여러 측면에서 지속가능성이 떨어질 것이다. 남북관계의 진전에 대해 지나치게 낙관하고 높은 기대를 세우지 말아야 하며, 현실적이고 신중하게 그러나 지속가능한 남북관계를 추진해야 한다.

셋째, 본 연구는 대북지원과 남북경제관계 형성 및 사회문화 교류에 관한 정책 대안을 제시했다. 남북한 사이에 각종 경제 사회 교류와 대북지원이 활성화되자면 네 가지 전략적 조건이 충족되어야 할 것이다. 북한은 비핵화에 성의를 보이며 내부적으로 경제성장과 민생개선에 노력해야 하며, 남북 사이의 여러 난제에 대한 정치적 타협이 존재해야 하고, 이에 대한 한국 내의 지지와 북한 내의 합의가 있어야 한다. 북한이 이러한 방향으로 호응하면 대북지원과 교류협력은 증가할 수

있다. 그러나 그렇지 않으면 많은 장애가 돌출할 것이다. 한국은 각종 대북지원과 교류협력을 추진하는 데 있어서 보다 체계적인 대응을 해야 한다.

넷째, 본 연구는 북한 비핵화에 대해 어떠한 정책이 필요한지를 제시했다. 북한은 핵무기 능력을 확장할 것이고 핵무기 보유를 기정사실화하려는 노력을 계속할 것이다. 한국은 북한 핵 능력 증가에 대해 적극적 제재와 대화 병행의 협상전략을 추진하여야 한다. 아울러 비핵화-남북관계-평화체제의 진전을 상호 연계하는 전략을 추진해야 한다. 한국의 정책목표는 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적 폐기(CVID)’이다.

다섯째, 본 연구는 앞으로 5년간 북한의 대남정책이 어떠한 것이며, 특히 어떤 도발이 가능한지를 연구하고 이에 대한 대책을 제시했다. 북한은 남북관계에서 한국을 압박하기 위한 대남정책과 대남도발을 지속할 가능성이 있다. 한국은 억지와 응징으로 대응하는 한편 북한 체제 변화를 추동하는 전략적 관여를 강화할 필요가 있다.

여섯째, 본 연구는 앞으로 5년간 동북아 정세 변화, 특히 미·중 간의 갈등 양상이 대북정책과 한국의 외교정책에 어떠한 영향을 주는 가를 분석하고 정책 대안을 제시했다. 대북정책과 관련한 외교정책은 2013년 이후 동북아시아에서의 새로운 변화를 고려하면서 추진되어야 한다. 북핵 문제 해결에 한국의 외교가 발목 잡히지 않아야 하며, 북핵 문제 해결을 통해 한국의 외교 역량을 강화해야 한다. 그리하여 지역과 지구적으로 한국의 입지를 강화하고, 북한문제 해결에 외교의 역할을 더 높여야 한다.

일곱째, 본 연구는 대북정책이 현안 해결에만 매달리지 말고 궁극적으로 통일을 지향하는 방향에서 설정되어야 한다는 것을 밝히고, 그 내용이 구체적으로 어떠한 가를 서술했다. 한반도 통일은 어느 일순간에 찾아오지 않는다. 미리 준비하고 다가서야만 통일의 기회가 왔을 때 포착하는 것이 가능해질 것이다. 통일이 궁극적 목표라면 대북정책도 이러한 상위 목표에 적절하게 지향되어야 한다. 통일을 지향하는 대북정책은 실용적이어야 하며 일관성을 가지고 있어야 한다. 또한 국제공조와 국민적 합의를 지향해야 한다.

## 참고자료

### 1. 단행본

국가안보전략연구소. 『2011년도 정세평가와 2012년도 전망』. 서울: 국가안보전략연구소, 2011.

고미 요지, 이용택 역. 『안녕하세요 김정남입니다』. 서울: 중앙M&B, 2012.

고재홍. 『김정일체제의 북한군 연구』. 서울: 국가안보전략연구소, 2011.

김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에의 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.

김석향 외. 『지속적인 협력과 발전을 통한 북한보건의료체계 발전 방안 연구』. 서울: 보건복지가족부, 2008.

김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』. 서울: 통일연구원, 2001.

김연철. 『냉전의 추억』. 서울: 후마니타스, 2009.

대한민국. 『천안함 피격 백서』. 서울: 국방부, 2011. 3.

박명규 외. 『2011 통일여론조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2012.

박형중 외. 『통일대비를 위한 북한변화 전략: 향후 5년(2012-2016)간의 정세를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.

서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.

이상영 외. 『남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구: 인도적 대북 지원사업을 중심으로』. 서울: 보건사회연구원, 2008.

이용필 외. 『위기관리론: 이론과 사례』. 서울: 인간사랑, 1992.

이승열. 『김정일의 선택』. 서울: 시대정신, 2009.

이화여대 통일학연구원. 『남북관계사』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 2009.

조한범. 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안』. 서울: 통일연구원, 2004.

척 다운스, 송승중 역. 『북한의 협상전략』. 서울: 한울 아카데미, 1999.

통일연구원 편. 『재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2011.

황장영. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 2008.

Pridham, Geoffrey. *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*. London and New York: Continuum, 2000.

-1차 자료-

김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』. (발행처불명) 1989.

## 2. 논문

- 강태완. “사이버전의 전략적·작전적 개념 정립필요.” 『국방저널』. 제449호 (국방홍보원, 2001.5).
- 고재홍. “북한 군부의 대남강경노선 약화방안.” 『북한조사연구』. 2권 2호 (국가안보전략연구소), 1999.
- \_\_\_\_\_. “남북 군사회담의 실태와 추진방안.” 『국제문제연구』. 6권 3호 (국가안보전략연구소), 2006.
- \_\_\_\_\_. “실용정부 출범후 북한의 대남정책 변화양상분석.” 『군사논단』. 통권 58호 (한국군사학회), 2009.
- 김근식. “이명박 정부의 대북정책 평가: 비포용(non-engagement)의 실패.” 『10.4 남북정상선언 5주년』. 한반도평화포럼 주최 토론회, 2012.10.4.
- 김병로. “2011 통일의식 및 북한 인식의 변화.” 서울대 통일평화연구원 통일의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21.
- 김병조. “천안함 피격사건에 대한 국론분열양상과 원인분석.” 한국국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22.
- 김영훈. “대북 식량지원” 남북협력기획단 편. 『남북한 교류·협력 발전방안』. 서울: KBS 한국방송 남북협력기획단, 2012.
- 김정일. “온 사회를 김일성주의화 하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여 (1974. 2. 19).” 『김정일선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- \_\_\_\_\_. “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자(1974. 4. 14).” 『주체혁명위업의 완성을 위하여3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- 김진무. “김정은 체제하 남북관계 전망과 대북정책 방향.” 세종연구소 학술세미나 발표논문, 2012.3.14.
- 김태서. “최근 북한의 대남정치, 사상공작과 우리의 대응책.” 『북한조사연구』. 1권 2호 (국가안보전략연구소), 1998.
- 김현경. “북한의 남북대화 중단 및 재개 요인분석 - 2000년 이후 사례를 중심으로.” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2007.
- 리규이. “변화하고 있는 ‘조직생활’의 나라.” 『임진강』. 통권 9호, 서울: 임진강출판사, 2010.
- 문순보. “북한의 장거리 로켓 발사와 동북아 정세.” 『정세와 정책』. 통권 193호 (세종연구소), 2012.
- 박정란. “세대별 통일의식과 통일준비.” 서울대 통일평화연구원 통일의식조사 학술심포지엄 발표논문, 2011.9.21.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영정책 비교: 도전과 전략적 선택.” 『이명박 정부 대북정책 비전과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.

- 박창권. “천안함 피격사건의 군사적 교훈과 한국의 대응방향.” 한국국방정책학회 천안함 폭침 1주년 회고 특별심포지움, 2011.3.22.
- 송대성. “남북군사공위 의제별 협상전략 및 세부실천 방안.” 2000년도 국방부 연구용역보고서.
- 윤규식. “북한의 사이버전 능력과 위협전망.” 국가안보전략연구소. 『2012년 한국 정치일정과 북한의 대남도발 전망』. 국가안보전략연구소 학술회의, 2011.6.29.
- 이도향. “북한의 대남정책 결정구조와 특징.” 국가안보통일정책연구소 편. 『북한조사연구』. 제10권 2호 (국가안보전략연구소), 2006.
- 이지용. “미중정상회담 이후 한반도 안보정세.” 『주요국제문제분석』. 봄호 (외교안보연구원), 2011.
- 이윤규. “정치심리전에 대한 연구.” 국방심리전 정책연구소 (합동참모본부 민사심리전참모부), 2008.
- 조 민. “국가비전과 통일전략.” 평화재단. 『국가비전과 통합적 통일전략』. 심포지엄 자료, 2012.6.19.
- 전봉근. “북핵 협상 20년의 평가와 교훈.” 『한국과 국제정치』. 27권 1호 (경남대 극동문제연구소), 2011.
- 평화재단 편집부. “현안진단-현 남북한 군사적 긴장상황을 어떻게 볼 것인가?.” 평화재단, 2009.3.7.
- 한기범. “북한 간부들의 계층별 관심사를 고려한 대남 친화력 증대.” 조민 외. 『남북 친화력 확대 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 허문영. “북한의 변화와 대남정책 전망.” 『전략연구』. 통권 제7호 (한국전략문제연구소), 1996.
- Department of Defense. “Joint Operational Access Concept.” (January 17, 2012)
- Lobell, E. Steven. “The Grand Strategy of Hegemonic Decline: Dilemmas of Strategy and Finance.” *Security Studies*. Vol. 10, No. 1, 2000.
- MacDonald, K. Paul and M. Joseph Parent. “Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment.” *International Security*. Vol. 35, No. 4, Spring 2011.
- Schmitter, C. Philippe “Liberalization by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule of Portugal.” *Armed Forces and Society*. Vol. 2, 1974.
- Snyder, Richard. “Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives.” H. E. Chehabi and Juan J. Linz (eds.). *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

