

## 새로운 대북 정책 구상과 전략 로드맵

– 평화통일을 위한 화해·상생 프로세스

- 일시 | 2011년 11월 15일 (화) 오후 2:00–6:00
- 장소 | 프레스센터 20층 국제회의장
- 주최 | 평화재단

### ■ 프로그램

13:30	(30)	접 수	
14:00	(5)	개 회	
14:05	(5)	평화재단 활동보고 (동영상)	
14:10	(10)	축 사	박재규 (전 통일부 장관)
14:20	(10)	인사말	법륜스님 (평화재단 이사장)
14:30	(10)	사 회	길정우 (전 중앙데일리 발행인)
14:40	(20)	발표 1	대북 정책의 유형과 대안적 대북 정책구상 김학린 (단국대학교 분쟁해결연구센터 교수)
15:00	(20)	발표 2	화해상생 통일을 위한 전략로드맵 추원서 (산은경제연구소 선임연구위원)
15:20	(20)	휴식	
		토론 1	원희룡 (한나라당 국회의원)
		토론 2	원혜영 (민주당 국회의원)
15:40	(60)	토론 3	윤영관 (서울대학교 정치외교학부 교수)
		토론 4	백학순 (세종연구소 수석연구위원)
		토론 5	박영호 (통일연구원 선임연구위원)
		토론 6	이영훈 (SK 경영경제연구소 연구위원)
16:40	(70)	질의응답 및 전체토론	
17:50	(10)	닫는말	윤여준 (평화재단 평화연구원 원장)
18:00		폐회	

## 모시는 글

평화재단 평화연구원 원장 윤 여 준

현 평화재단 평화연구원 원장  
한국지방발전연구원 원장  
전 여의도연구소 소장  
16대 국회의원  
환경부 장관



중국의 급격한 부상과 미국의 아시아 복귀로 한반도를 둘러싼 통일 환경이 크게 바뀌어가고 있습니다. 작년에 벌어졌던 일련의 서해사태와 해양영유권을 둘러싼 주변국들의 갈등, 그리고 최근 전개되고 있는 북·중 초국경개발사업의 본격화와 남북러 가스전 연결 사업의 추진 움직임은 앞으로 전개될 동북아 신질서 재편의 방향이 예전과는 다를 것임을 예고하고 있습니다.

이러한 변화는 우리 민족에 위기이자 도전이기도 합니다. 변화는 외부에서 오는 것이지만, 이를 평화통일로 연결시키는 것은 오로지 우리 민족의 몫입니다. 만약 새로운 질서의 형성에서 우리가 주도적으로 대처하지 못한다면, 강대국들이 만들어놓은 동북아 신질서의 하위 편입자로 전락할 수도 있습니다. 하지만 우리 민족이 변화에 올바르게 대처한다면 평화통일을 위한 기회가 만들어질 수도 있습니다.

그동안 우리 정부는 평화통일을 이루기 위해 남북관계의 개선과 함께 주변 국제환경을 개선하기 위해 노력해 왔습니다. 하지만 우리 정부의 대북정책은 이념대립으로 점철된 채, 초당적인 합의로 추진되지 못하였습니다. 특히 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 이명박 정부의 대북정책은 극명한 차이를 보이고 있습니다. 이명박 정부는 집권 이후 지난 두 정부의 대북정책에 대해 전면적인 수정을 꾀하였습니다.

2012년 대선을 앞두고 차기정부의 대북정책 방향을 새롭게 정립해야 한다는 목소리가 높아지고 있습니다. 현재 차기정부의 대북정책 방향과 관련된 논의는 크게 두 방향에서 이루어지고 있습니다. 하나는 김대중, 노무현 정부의 대북정책인 햇볕정책으로 되돌아가야 한다는 것이고, 다른 하나는 김대중, 노무현 정부의 것도 아니고 이명박 정부의 것도 아닌 제3의 대북정책이어야 한다는 것입니다.

그동안 (재)평화재단은 특정 이념에 사로잡히거나 정파에 얽매이지 않고 오로지 민족의 장래와 평화 통일에 도움되는 길만을 추구해 왔습니다. (재)평화재단에서는 창립 7주년을 맞이하여 “새로운 대북구상과 전략로드맵”이라는 주제를 갖고 기념심포지엄을 개최하고자 합니다. 이번 주제는 변화된 한반도 환경 속에서 바람직한 우리의 대북정책 방향을 모색하는 것으로, 제3의 대북정책에 대한 요구에 대한 (재)평화재단 나름의 대안을 마련한 것입니다.

우리 민족의 진로를 걱정하고 함께 고민할 분들께서 많이 참석하셔서 저희 (재)평화재단의 창립 기념 행사를 축하하고 격려해 주시기 바랍니다. 또한 저희 평화재단이 내놓는 새로운 대북정책 구상에 대해서도 많은 조언을 해 주시기 부탁드립니다. P

사회



길정우

현 운산그룹 부회장  
전 평화재단 이사  
중앙 M&B 대표이사, 중앙데일리 발행인  
중앙일보주미특파원, 통일문화연구소장, 논설위원  
통일연구원정책연구실장, 통일 부총리 자문관  
주미한국대사관의회담당관

발표



김학린

현 단국대학교 경영대학원 교수  
단국대학교 분쟁해결연구센터 연구위원  
한국갈등해결센터 이사  
전 서울대학교 사회과학연구원 선임연구원



추원서

현 산은경제연구소 선임연구위원, 남북물류포럼 부회장(비상임)  
전 중국 <랴오닝성 사회과학원> 객원연구위원  
산업은행 상하이지점장, 산업분석단장  
<북한경제전문가100인포럼> 사무총장  
산업은행 동북아연구센터장



**원희룡**

현 제18대 국회의원  
한나라당 최고위원  
전 제16, 17대 국회의원  
한나라당 쇄신특별위원회 위원장  
국회 외교통상통일위원회 위원장  
한나라당 사무총장



**원혜영**

현 제18대 국회의원  
전 (주) 풀무원식품 창업·경영  
민선 2·3대 부천시장  
제14, 17대 국회의원  
국회 예산결산특별위원회 위원장  
민주당 원내대표



**윤영관**

현 서울대 사회대학 정치외교학부 교수  
서울대 국제문제연구소장  
전 외교통상부 장관 (32대)  
(사) 한반도평화연구원 원장  
(사) 미래전략연구원 원장  
미국 캘리포니아대학 교수



**백학순**

현 세종연구소 수석연구위원  
통일부 남북관계발전위원회 민간위원  
전 한국정치학회 부회장  
통일부 자체평가위원장  
외교통상부 정책자문위원  
서울-워싱턴포럼 사무총장



### 박영호

현 통일연구원 선임연구위원  
통일부 정책자문위원  
전 통일연구원 통일정책연구실장  
통일연구원 국제관계연구실장  
통일연구원 기획조정실장  
북한인권연구센터 소장 역임



### 이영훈

현 SK경영경제연구소 수석연구위원  
전 한국은행 금융경제연구원 차장  
세종연구소 북한연구센터 객원연구위원  
캠브리지대학교 동양학연구소(영국) 초청연구위원  
고려대학교 아세아문제연구소 선임연구위원  
통일연구원 책임연구위원

# 새로운 대북 정책 구상과 전략 로드맵

평화통일을 위한 화해·상생 프로세스



## ■ 차례

머리말

- 제1장 통일의 ‘기회의 창’과 새로운 대북 정책의 필요성 10
- 제2장 대북 정책의 유형과 새로운 대북 정책구상 13
1. 대북 정책의 유형별 구분
  2. 관여정책 기조의 대북 정책구상들
  3. 기존 대북 정책구상의 평가
- 제3장 대안적 대북 정책구상 : 화해·상생 통일프로세스 26
1. 역사적 맥락에서 본 화해·상생 통일프로세스
  2. 화해·상생 통일프로세스의 대내외 추진환경
  3. 화해·상생 통일프로세스의 추진 원칙과 성공조건
- 제4장 화해·상생 통일프로세스 제1단계 전략로드맵 40
1. 제1국면: 남북 간 신뢰관계의 재구축
  2. 제2국면: 낮은 수준의 안보-안보 교환과 경제공동체 기반형성
  3. 제3국면: 높은 수준의 안보-안보 교환과 경제공동체 심화발전
- 제5장 맺음말 : 통일국가의 완성을 향하여 51
1. 제2단계: 사실상의 통일- 남북경제공동체 완성과 남북연합
  2. 제3단계: 법적인 통일- 통일국가의 완성

참고문헌

중국의 급격한 부상과 미국의 ‘아시아 복귀(Return to Asia)’로 한반도를 둘러싼 통일 환경이 크게 바뀌어가고 있다. 작년에 벌어졌던 일련의 서해사태와 해양 영유권을 둘러싼 주변국들의 갈등, 그리고 최근 전개되고 있는 북중 초국경 경제협력사업의 본격화와 남북러 가스전 연결 사업의 추진 움직임은 앞으로 전개될 동북아 신질서 재편의 방향이 예전과는 다를 것임을 예고하고 있다.

이러한 변화는 우리 민족의 위기이자 기회이다. 변화는 외부에서 오는 것이지만, 이를 평화통일로 연결시키는 일은 오로지 우리 민족의 몫이다. 만약 새로운 질서를 형성하는 데 우리가 주도적으로 대처하지 못한다면, 강대국들이 만들어 놓은 동북아 신질서의 하위 편입자로 전락할 수도 있다. 하지만 우리 민족이 변화에 올바르게 대처한다면 평화통일을 위한 기회가 만들어질 수도 있다.

그동안 우리 정부는 평화통일을 이루기 위해 남북관계 개선과 함께 주변 국제환경을 개선하고자 노력해 왔다. 하지만 우리 정부의 대북 정책은 이념대립으로 점철된 채, 초당적인 합의를 끌어내지 못하였다. 특히 김대중, 노무현 정부의 대북 정책과 이명박 정부의 대북 정책은 극명한 차이를 보이고 있다. 이명박 정부는 집권 이후 지난 두 정부의 대북 정책에 대해 전면적인 수정을 꾀하였다.

2012년 대선을 앞두고 현재 차기 정부의 대북 정책 방향과 관련된 논의는 크게 두 방향에서 이루어지고 있다. 하나는 차기 정부의 대북 정책이 김대중, 노무현 정부의 햇볕정책으로 되돌아가야 한다는 것이고, 다른 하나는 김대중, 노무현 정부의 것도 아니고 이명박 정부의 것도 아닌 제3의 대북 정책이어야 한다는 것이다.

그동안 평화재단은 특정 이념에 사로잡히거나 정파에 얽매이지 않고 오로지 민족의 장래와 평화통일에 도움되는 길만을 추구해 왔다. 평화재단에서는 창립 7주년을 맞이하여 ‘새로운 대북 정책 구상과 전략로드맵’이라는 주제를 갖고 기념 심포지엄을 개최하고자 한다. 이번 주제는 변화한 한반도 환경을 통일에 유리한 기회로 만들기 위해 바람직한 우리의 대북 정책 방향을 모색하기 위한 것으로, 새로운 대북 정책 요구에 대한 평화재단 나름의 대안을 마련한 것이다.

이번에 제안하는 새로운 대북 정책은 현 단계에 맞는 새로운 통일방안으로 제시한 ‘화해상생통일론’(2009)<sup>1)</sup>과 북핵 해법으로 제시한 ‘포괄적 안보교환론’(2010)<sup>2)</sup>에 이어지는 것이다. 우리 민족의 진로를 걱정하고 함께 고민할 분들에게서 많이 참석하여 평화재단의 창립 기념행사를 축하하고 격려해 주시기 바란다. 또한 저희 평화재단이 내놓는 새로운 대북 정책구상에 대해서도 많은 조언이 있기를 기대한다.

1) 평화재단, 「민족 화해와 상생의 통일구상 - 화해·상생통일론, ‘기다리는 통일’이 아닌 ‘함께 만들어가는 통일’」, 평화재단 창립 5주년 기념 심포지엄 자료집, 2009. 11. 17. ‘화해·상생 통일론’은 민족공동체 통일방안의 기본 취지를 계승하되, 합일통일뿐 아니라 편입통일의 가능성도 인정하는 열린 통일론이며, 어떤 길이든 화해와 상생의 두 원리에 의한 남북한 구성원의 동의를 통일의 필요충분조건으로 보고 있다.

2) 평화재단 평화연구원, 「북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법 - ‘포괄적 안보교환’을 제안한다」, 평화재단 창립 6주년 기념 심포지엄 자료집, 2010. 11. 16.

## 제1장

# 통일의 '기회의 창'과 새로운 대북 정책의 필요성

지금 동아시아지역에서는 중국의 급부상과 그에 따른 미국의 '아시아 복귀'로 동북아 질서 재편 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 그리고 북한의 핵무기 개발과 해상영토를 둘러싼 빈번한 해양분쟁도 이러한 질서재편에 영향을 미치고 있다. 특히 최근 벌어지고 있는 북중 국경지대에서의 초국경 경제협력 사업은 동북아 질서재편에 새로운 변수로 떠올랐다. 이런 가운데 미국과 한국, 일본의 전통적인 쌍무동맹체제가 어떻게 변할지도 변수로 작용할 것으로 보인다.

현재와 같은 새로운 질서재편의 결과, 마중 협력으로 갈지 아니면 마중 갈등으로 갈지는 아직 분명하지 않다. 하지만 한 가지 분명한 것은 냉전시대의 기존 질서가 해체되고 새로운 동북아 질서가 형성되어가고 있다는 것이다. 중국의 부상으로 동북아에서 새로운 경제중심이 등장하고, 북한마저 여기에 의지하면서 체제생존의 길을 모색하고 있다. 이에 따라 북한이 지극히 제한적이지만 조심스럽게 개방정책으로 나아갈 조짐을 보이고 있다.

이러한 변화는 우리 민족에게 기회이자 도전이 될 수 있다. 만약 우리가 새로운 동북아 경제권 형성 과정에 일정한 역할을 한다면 한반도 긴장완화와 평화정착의 기회가 될 수 있다. 반면 이를 간과한다면 우리는 평화와 번영의 한반도, 그리고 통일한국을 열어갈 기회의 창을 스스로 닫아 버리고 자칫 강대국들이 만들어 놓은 동북아 질서의 하위 편입자로 전락할 수도 있다.

만일 제3차 민족통일의 '기회의 창(window of opportunity)'이 열렸을 때, 과연 우리는 기회를 최대한 살려 통일을 이룰 자세와 준비가 되어 있는가? 만약 이번에 통일을 위한 '기회의 창'에 편승하여 평화통일의 기반을 구축하지 못하다면 상당 기간 '기회의 창'이 다시는 열리지 않을지도 모른다. 기회는 내적, 외적으로 주어질 수 있지만, 이를 통일로 연결시키는 일은 오로지 우리 민족의 몫이다.

분단, 전쟁, 핵문제로 점철된 한반도문제는 일회성 사업으로 해결될 수 없는 지난한 과정이다. 이 문제는 전쟁종식과 핵위협 제거를 통해 평화를 정착시키고 통일을 이룩하는 단계적 프로세스로 해결하지 않으면 안 된다. 한반도문제의 주체적 해결은 기본적으로 우리 정부의 대북 정책에 좌우된다. 변화하는 국제정세에 대응하여 노태우 정부는 1988년의 「7·7선언」 이래 대북 관여정책을 취해 왔으며, 이는 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 통해 발전해 왔다. 특히 김대중, 노무현 정부는 보다 적극적인 관여정책

을 통해 역사적인 남북정상회담을 개최하였고 군사적 긴장을 완화하고 교류협력을 크게 확대하였다.

뒤를 이은 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 내걸면서 지난 정부의 대북 정책에 대해 전면적인 수정을 꾀하였다. 이명박 정부는 지난 정부의 대북 정책을 ‘저자세’, ‘피주기’라고 비판하며, 잘못된 남북관계를 바로 잡겠다고 나섰다. 김정일 국방위원장의 건강이 악화된 후에는 이른바 ‘기다림의 전략’을 통해 북한의 조기붕괴에 기초한 대북 압박정책으로 급선회하였다.

하지만 북한 당국이 이에 크게 반발하면서 남북관계가 크게 나빠졌다. 이와 같은 남북관계 악화는 남측 금강산관광객 피격사망사건으로 증폭됐고 뒤이은 남북한 군사충돌의 원인이 되었다. 그 결과 이명박 정부 들어 우리 국민의 대북 비판의식이 크게 증가(2007년 31.1%→2008년 49.5%→2009년 54.9%→2010년 55.1%→2011년 55.0%)했지만,<sup>3)</sup> 다른 한편으로 대다수 국민이 우리 정부의 대북 정책을 크게 불신(불만 60%, 국민 의사 미반영 69.3%)하는 계기도 되었다.<sup>4)</sup>

이처럼 이명박 정부의 대북 정책에 대한 불신과 비판의 목소리가 높아지자, 차기 정부의 대북 정책이 어느 방향으로 나아가야 할 것인지에 대해 논의할 필요성이 대두되었다. 차기 정부가 취할 수 있는 새로운 대북 정책의 방향은 크게 두 갈래가 가능하다. 하나는 김대중, 노무현 정부의 햇볕정책을 계승하는 것이고, 다른 하나는 햇볕정책도 아니고 비핵·개방·3000도 아닌 새로운 대북 정책으로 나아가는 것이다.

김대중, 노무현 정부의 대북 정책인 햇볕정책을 계승해야 한다는 주장은 주로 진보개혁진영에서 제기되고 있다. 노무현 정부 때 통일부 장관을 지냈던 이는 과거 햇볕정책을 그대로 계승해야 한다며 “햇볕정책의 수정은 민주당이기를 포기하는 것”이라고 주장한 반면, 손학규 민주당 대표는 “햇볕정책이 모든 것을 다 치유하고 해결하는 만병통치약이 아니다.”라면서 ‘원칙 있는 포용정책’을 강조하며 기존 햇볕정책의 수정을 추구하고 있다.<sup>5)</sup> 한편 백낙청 교수는 지난 시기의 햇볕정책을 발전시킨 ‘햇볕정책 2.0’이 필요하다고 역설하고 있다.<sup>6)</sup>

반면, 제3의 대북 정책이 필요하다는 목소리는 주로 보수진영을 중심으로 나오고 있다. 2007년 대권 예비후보 시절에 ‘원칙 있는 포용정책’을 주장했던 박근혜 한나라당 전 대표는 한반도에서의 신뢰외교를 실현하기 위하여 지금까지의 대북 정책을 새롭게 발전시켜야 하며 이를 위해 타협정책도 압박정책도 아닌 제3의 길인 ‘균형정책(Alignment Policy)’이 필요하다고 주장한다.<sup>7)</sup> 선진통일연합의 박세일 교수도 포용정책을 대폭 수정한 ‘선진화포용(통일)’ 정책을 제시하고 있다.<sup>8)</sup>

본 보고서는 북한 핵문제의 해결 부진, 중국 주도의 초국경 경제협력사업 착수, 악화된 남북관계 상황 등 이명박 정부가 등장한 후 변화된 한반도 상황을 반영하면서 차기 정부에서 평화통일의 기회를 극대화하기 위해 새로운 대북 정책구상을 제시한다는 목적을 가지고 있다. 이 보고서에서 제시한 새로운 대북 정책구상은 평화통일이 일회적인 사업으로 달성될 수 없는 과정이며 평화재단에서 2009년 11월에 발표한 화해상생 통일론에 바탕을 두고 있다는 점을 반영하여 ‘평화통일을 위한 화해상생 프로세

3) 김병로, “2011년 통일외식 및 북한인식의 변화”, 「2011년 통일외식조사 발표: 통일외식과 통일준비」, 서울대 통일평화연구원, 2011. 9. 21., p. 43.

4) 강원택, “차기 대선과 대북 정책”, 앞의 글, p. 101.

5) 『연합뉴스』, 2010. 12. 1.

6) 백낙청, “포용정책 2.0버전이 필요하다”, 「전환기에 선 한반도: 통일과 평화의 새로운 모색」, 2009화해상생마당 심포지엄, 2009. 9. 2.

7) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 2011. 남경필 한나라당 의원(국회 외교통상통일위원장)도 대북 정책에서 중도실용주의의 필요성을 내세우며 제3의 길을 주장했다. 남경필, “남북관계, ‘제3의 길’로 풀어가자!”, 동북아미래포럼 발표문, 2011. 9. 6.

8) 박세일, “한반도위기의 본질과 선진화포용통일론”, 「전환기에 선 한반도: 통일과 평화의 새로운 모색」, 2009화해상생마당 심포지엄, 2009. 9. 2.

스'를 간단히 '화해상생 통일프로세스' 또는 일명 '왕건(王建) 프로세스'라고 부르기로 한다.

이러한 목적을 위해 본보고서는 먼저 대북 정책의 평가기준을 제시하여 기존의 대북 정책을 평가하고 더 나아가 새로운 대북 정책구상의 가능성에 대해 타진해 보았다. 아울러 여러 정파들이 내놓은 대북 정책구상들이 과연 어떠한 성격을 갖는지에 관해서도 평가해 보았다.

다음으로, 새로운 대북 정책구상으로서 '화해상생 통일프로세스'가 가진 역사적 의미를 되새기기 위해 제1, 2차 민족통일의 과정과 제3차 민족통일의 여건을 살펴본다. 그리고 '화해상생 통일프로세스'를 성공적으로 추진하기 위해 우리가 처한 한반도 안팎의 국내외 환경을 분석하고 새로운 대북 정책구상의 추진 원칙과 방향, 3단계 프로세스에 관해 살펴보기로 한다.

끝으로, 새로운 대북 정책구상인 '화해상생 통일프로세스'에 따라 사실상의 통일을 달성하기 위해 차기 정부들이 추진해야 할 3단계 프로세스 가운데 제1단계 프로세스의 전략로드맵을 구체적으로 제시한다. 이어서, '화해상생 통일프로세스'의 제2, 3단계 프로세스에 따른 통일국가 구상을 비전으로 제시하는 것으로 맺음말을 대신한다.

## 대북 정책의 유형과 새로운 대북 정책구상

### 1. 대북 정책의 유형별 구분

#### (1) 대북 정책의 운용기조: 유화, 관여, 봉쇄

우리 사회에서는 북한이 핵개발을 시도한 이후 대북 정책의 방향을 둘러싸고 서로 다른 태도를 취해 왔다. 대북 정책의 운용기조는 국제정치이론상 북한을 고립·압박하여 북한의 행태를 변화시키고 더 나아가 붕괴를 촉진시키려고 하는 봉쇄정책과 북한에 대한 접근을 통해 북한 체제 및 행태의 변화를 유도하는 관여정책, 그리고 북한의 압박에 굴복하여 양보하는 유화정책으로 대별될 수 있다. 기본적으로 유화정책이 약자가 전쟁을 회피하기 위해 강자에게 취하는 정책이라면, 관여정책은 강자가 약자에게 취하는 정책이다.<sup>9)</sup>

첫째, **유화정책(appeasement)**은 독일이 오스트리아를 점령한 데 이어 체코슬로바키아 영토인 수데텐란트의 합병을 추진하자 영국, 프랑스, 이탈리아 등 주변국이 독일과의 전쟁을 우려해 이를 승인하는 「뮌헨협정(Munich Agreement)」을 체결하는 등 끊임없이 양보했음에도 결국 히틀러의 제2차 세계대전 도발을 막지 못했던 서유럽국가들의 대독일 정책을 가리켰던 용어이다. 김대중 정부 시절 임동원 통일부 장관(당시)은 김영삼 정부에 대해 ‘변하지 않는 북한 정부를 상대로 너무 서둘러 양보했다’며 유화정책이라고 비판한 바 있다.

둘째, **관여정책(engagement policy)**은 운용방식에 따라 크게 셋으로 구분될 수 있다. 유화적 관여정책은 당근 위주로 북한의 변화를 유도하려는 운용방식을 가리킨다. 전략적 관여정책은 체찍 사용을 배제하지 않으면서도 북한의 특수성을 감안해 포괄적 상호주의를 강조한다. 초기에는 북한을 대화의 장으로 끌어들이기 위해 관용과 양보를 내세우며 상호주의를 엄격히 요구하지 않지만, 남북관계가 정상궤도

9) 이하는 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007, pp. 205~208에 기초하여 일부 내용 수정·보완한 것임.

에 오르게 되면 상호주의 원칙을 강화해 나간다는 전략을 내포하고 있다. 김대중, 노무현 정부의 전략가들은 스스로 자신들의 정책을 전략적 관여정책이라고 평가하지만, 이에 비판적 입장을 가진 사람들은 유화적 관여론이라고 비판적으로 평가한다.

한편, 노무현 정부 당시 이와 차별화된 부시 미 행정부의 대북 정책을 가리킬 때 매파적 관여론이라고 불렀다. 매파적 관여정책은 북한의 특수성보다는 보편성을 강조하며 엄격한 상호주의와 검증을 강조한다. 매파적 관여론은 경제협력과 인도적 지원을 철저히 군사문제와 연계시킨다.<sup>10)</sup>

셋째, **봉쇄정책(containment policy)**은 소련이 일정한 경계선 밖으로 팽창하지 못하도록 장기간 봉쇄해 두면서 미국이 인내를 갖고 기다린다면 소련은 그 압력을 견디지 못하고 내부에서부터 붕괴할 것이라는 조지 케넌의 대소전략에서 비롯된 것으로 냉전(cold war)의 기원을 이룬 것이다.<sup>11)</sup> 봉쇄론자들은 북한과 대화하기보다는 군비경쟁을 통한 압박으로 김정일 정권의 종식을 이끌어내야 한다고 주장한다.

이상과 같은 운용기조에 따른 대북 정책을 유형화하여 정리한 것이 <표-1>이다.

<표-1> 대북 정책의 기조

	유화정책 (Appeasement)	관여정책(Engagement)			봉쇄정책 (Containment)	
		유화적 관여론	전략적 관여론	매파적 관여론		
군사-비군사 연결방식	비군사적 타협	병행론	병행론	연계론	군사·경제 봉쇄	
정책목표	전쟁방지	행태변화	행태변화	행태변화	체제변환	
정책수단	당근	당근	당근·채찍 병행 (무력제재 반대)	당근·채찍 병행 (무력제재 포함)	채찍(봉쇄 통한 붕괴유도)	
주 요 이 슈	반전과 반핵	반전	반전	반핵 반전	반핵 (전쟁불사)	반핵 (대응 핵무장)
	위기고조 시 교류·협력	무관하게 진행	무관하게 진행	지속하되 속도·범위 조절	사업축소	전면중단
	인도적 지원	조건 없는 지원	조건 없는 지원	국제기구 수준의 투명성, 접근성 보장	투명성, 접근성 보장 조건부로 지원	반대
	북한인권	불제기	불제기	단계적 제기 (역할분담)	핵심이슈	핵심이슈

<출전> 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007, p. 208에서 일부 수정.

10) Victor D. Cha, "Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea," in Jong-Chun Back and Young Jae Kim, eds., *Peace and Stability on the Korean Peninsula*(Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001), pp. 85~98.; Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer 2002, pp. 40~78.; Victor D. Cha, *Nuclear North Korea :A Debate on Engagement Strategies*, Columbia University Press, November, 2003.

11) X, "The sources of Soviet conduct", *Foreign Affairs*, July, 1947.; George F. Kennan, "American and Russian Future", *Foreign Affairs*, April, 1951.

## (2) 대북 정책구상의 구분기준

위에서 소개한 유화정책, 관여정책, 봉쇄정책은 모두 대북 정책으로서 가능한 운용방식을 나타낸 것으로, 엄밀하게 말해 대북 정책의 전략구상을 제시하는 것은 아니다. 우리 정부의 새로운 대북 전략구상을 설명하기 위해서는 한반도문제의 당면 최대 현안인 북핵 해법과 중국의 부상에 따라 부각되고 있는 북한문제의 주도권에 대한 추가적인 분석이 이루어져야 한다.

### ① 북핵문제 접근법: 경제와 안보의 교환 관계

1948년 두 개의 단독 정부가 수립된 후 남북 간 대립은 첨예화되어 결국 수많은 인명과 재산 피해를 낳은 한국전쟁으로 이어졌다. 남북한은 휴전 이후에도 군사적 긴장이 해소되지 않은 채 충돌이 계속되고 있을 뿐만 아니라, 1990년대 이후 북한이 핵무기를 개발하여 남북 간 군사력 불균형이 깨짐에 따라 안보문제가 한반도문제 해결의 최대 걸림돌로 등장했다.

하지만 한반도문제가 미국과 중국으로 대표되는 해양세력과 대륙세력 간의 지정학적 경쟁과 밀접히 관련되어 있기 때문에 안보문제를 전면에 내세울 경우 현실적으로는 오히려 해결을 어렵게 만드는 측면이 있었다. 그래서 등장한 것이 경제협력을 강화해 나가고 이에 대한 군사적 보장을 점차 넓혀 나감으로써 안보문제를 해결하는 데 유리한 환경을 만든다는 ‘안보-경제 교환론’이다.

안보-경제 교환의 경우도, 단계적 경제협력을 통해 안보문제를 해결한다는 선불제(先拂制) 방식과 대규모 경제협력의 약속을 내세워 안보문제의 해결을 피하는 후불제(後拂制) 방식이 존재한다. 안보-경제 교환의 선불제 방식을 채택했던 노무현 정부, 후불제 방식을 채택했던 이명박 정부 모두 최대 안보 현안인 북핵문제의 해결에는 성공하지 못했기 때문에, 새로운 방안을 모색할 필요성이 대두하고 있다.

‘경제협력과 안보문제’의 관계로 볼 때, ‘안보-경제 교환론’ 외에도 ‘안보-안보 교환론’을 상정해 볼 수 있다. 안보-안보 교환의 경우는 엄격한 상호주의에 따른 군비통제와 같은 ‘엄격한 안보-안보 교환’이 있고, 안보-안보 교환을 기본으로 하면서 경제원조와 같은 비군사적 인센티브를 포함시키는 ‘포괄적 안보-안보 교환’이 있다.

‘포괄적 안보-안보 교환’이란 먼저 대화와 협상을 통해 주요한 안보사안의 양보를 서로 교환(trade-off)하여 군사적 긴장 수위를 낮춘 조건 위에서 교류협력을 진행하고, 교류협력의 성과를 바탕으로 핵심적인 안보 사안을 단계적으로 해결해 나가는 방식이다. 이처럼 포괄적 안보-안보 교환론은 남북한의 엄연한 국력격차를 반영하여 한반도 내에서 급격한 세력균형의 파괴를 피해 북한의 체제붕괴 우려를 해소해 주면서 ‘사실상의 통일’을 지향해 나가는 방식이다.

### ② 북한문제 주도권: 남북관계와 동북아공동체의 선후 관계

전후 한반도 냉전구조의 형성이 남북 간의 갈등과 대립을 넘어 자유주의와 사회주의 간의 진영갈등에서 비롯되었다는 점에서, 동북아공동체의 형성으로 강대국 간의 대립구조를 완화시켜 한반도문제를 해결해 나갈 것인지, 아니면 진영모순의 집약체인 한반도문제의 해결을 통해 동북아 냉전구조를 해체하고 동북아공동체를 건설해 나갈 것인지 하는 북한문제 해결의 주도권을 둘러싼 선택지가 존재한다.

첫째는 동북아공동체 우선론이다. 먼저 마중으로 대표되는 강대국 간의 이해조정을 통해 동북아 냉전구조를 크게 완화한 뒤에, 북한 핵문제나 한반도 평화체제 등 한반도문제를 풀어 나가는 방식이다. 이와 유사한 것으로 유럽 냉전구조의 해체를 통해 동서독이 평화공존체제를 구축하고 나아가 통일을 달성한 사례가 있다. 동북아지역에서는 지역공동체의 형성을 통해 한반도 평화공존과 통일을 모색하는

접근법이 가능하다. 동북아공동체의 형성 방법에는 동북아경제공동체 구축을 우선시하는 접근법과 동북아안보공동체 형성을 우선시하는 접근법 두 가지가 존재한다.

동북아공동체의 경제적 접근은 한중일 FTA를 체결하고 남북한과 중알러가 동북아 국제공동개발사업에 참가하여 경제협력을 강화한 뒤에, 이러한 역내 국가 간의 신뢰구축과 경제적 상호의존을 바탕으로 북한 핵문제와 한반도 평화체제 등 한반도문제를 풀어 간다는 구상이다. 동북아공동체의 안보적 접근은 6자회담을 통해 동북아안보협력체를 만들어 북한의 핵포기에 따른 대북 체제 안전보장 제공으로 먼저 동북아지역의 불안정요인을 제거한 뒤에 동북아경제공동체나 한반도 평화체제를 만들어간다는 구상이다.

둘째는 남북관계 우선론으로, 동북아지역의 화약고인 한반도에서 안정과 평화를 제도적으로 구축한 뒤, 이를 토대로 동북아지역에서 대륙-해양 세력 간 대립구조를 해체해 나가는 접근법이다. 해양세력과 대륙세력의 지정학적 대립구조가 완화되거나 해소될 때까지 남북한이 아무것도 하지 않는다면, 마중간 세력균형이나 이익균형이 이루어지더라도 남북한이 민족자결로 평화체제와 통일을 이루어 나갈 수 있는 기회를 놓치게 된다.

아무리 지정학적 대립구조가 견고하다고 해도, 한민족의 역할공간이 있다는 것이 이 접근법의 인식이다. 노무현 정부 때 미국 부시 행정부의 강한 거부감이 있었음에도 대북 관여정책을 지속하였고, 마침내 북한이 1차 핵실험에 나선 뒤 미국도 이를 수용한 전례가 있다. 이와 반대로 남북한의 군사적 대립이 오히려 마중간의 갈등을 초래하기도 한다.<sup>12)</sup> 이것은 한반도문제를 해결하기 위해 동북아의 지정학적 대립이 완화되어야 하는 것은 사실이나, 남북한이 협력한다면 민족자결로 한반도문제가 해결될 수 있다는 점을 보여주는 것이다.

현재 중국 주도로 북중 접경지역을 중심으로 경제협력사업이 전개되고 있다. 그렇기 때문에, 이러한 현실을 바탕으로 대북 정책구상을 만들지 않으면 안 될 것이다. 다시 말해 남북관계나, 동북아공동체나 양자택일적인 구상이라기보다 남북관계와 동북아공동체의 추진을 병행하되, 어디에 정책 중점을 두느냐 하는 차이일 뿐이다. 그런 점에서 남북관계 우선론이란 먼저 한반도평화체제 혹은 남북경제공동체를 만든 뒤에 이를 토대로 동북아 지정학적 경쟁을 완화해 동북아공동체의 건설을 촉진하고, 이 과정에서 한반도 평화통일을 달성하는 접근이라고 할 수 있다.

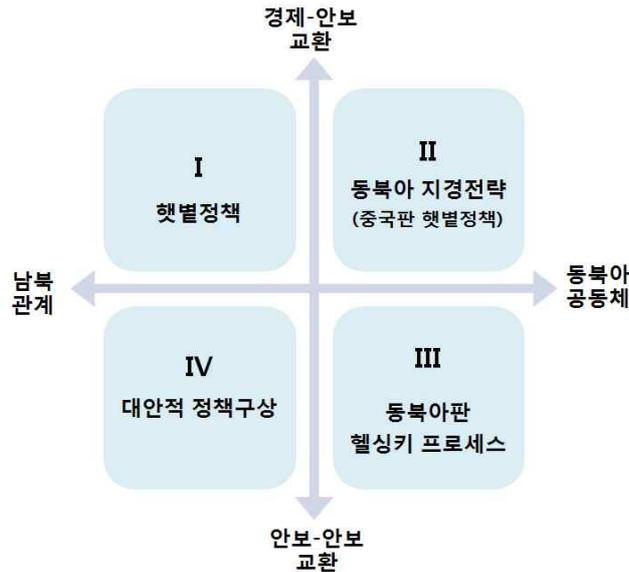
## 2. 관여정책 기조의 대북 정책구상들

현재 북한문제의 해결을 둘러싸고 국내외에서 여러 가지의 해법이 나와 있다. 이 해법들의 공통점은 바로 대북 관여정책의 기조를 취하고 있다는 점이다. 북한의 장거리 우주로켓 발사와 제2차 핵실험으로 북한에 대한 유엔의 대북 제재가 부활하고, 일련의 서해사태로 한국이 5·24조치를 취하고 미국과 일본도 사실상 제한적인 봉쇄정책을 시행하고 있다. 하지만 이러한 국제사회의 대북 제재 조치에도 불구하고

12) 2011년 3월 천안함 사건 이후 한반도에서 군사적 긴장이 높아지자 미국이 동서 해상에서 잇달아 해상연합훈련을 실시하고 중국도 해상실탄사격훈련을 하는 등 미·중 간 갈등이 고조된 전례가 있다.

하고, 한국을 비롯한 국제사회의 전반적인 대북 정책 기조는 관여정책이라고 할 수 있다.

그런 점에서 앞에서 언급한 세 가지 대북 정책 운용기조 가운데 관여정책의 토대 위에서, 북핵문제 접근법(안보-경제/안보-안보 교환론)과 북한문제 주도권(남북관계/동북아공동체 우선론)의 선택지를 중심으로 대북 정책구상을 햇볕정책, 동북아 지정전략(중국판 햇볕정책), 동북아관 헬싱키 프로세스, 대안적 정책구상 등 넷으로 나누어 살펴보기로 한다.



<그림-1> 대북 정책구상의 기본유형

**(1) 햇볕정책: 남북한 주도권, 경제-안보 교환**

햇볕정책(Sunshine Policy)은 한반도 주변 환경이 안정적으로 유지되는 가운데 남북협력을 통해 상호 신뢰를 구축해 나가면서 점차로 북한 핵문제, 한반도 평화체제, 통일 등 한반도문제를 해결해 나간다는 전략구상이다. 이 구상의 특징은 전 세계 차원의 냉전구조가 해체된 조건 위에서 냉전의 유산인 한반도문제를 남북한이 주도권을 갖고 추진하고자 한 데 있다. 그 결과 김대중, 노무현 정부의 두 차례 정상회담을 거쳐 남북관계가 민족공동체 통일방안에서 제시한 제1단계인 화해협력 단계를 넘어 제2단계인 남북연합 단계 직전까지 접근하는 성과를 거둘 수 있었다.

김대중 정부는 출범 직후 1998년 6월 한미 정상회담을 개최하고 10월에는 일본을 방문해 한일 정상회담을 하고 IMF 사태를 해결하기 위한 30억 달러 차관을 제공 받기로 하고 현안이던 신어업협정을 타결하고 ‘성숙한 동반자 관계’를 선언하였다. 같은 해 11월 중국 국민방문을 통해 가진 한중 정상회담에서 ‘21세기 한중 협력적 동반자 관계’를 구축하기로 합의했다.

이처럼 김대중 정부는 미국, 일본, 중국 등 한반도 주변 국가들과의 정상회담을 통해 외교환경을 우호적으로 만든 뒤에, 본격적으로 남북대화에 나서 2000년 6월 역사적인 남북정상회담을 개최하였다. 하지만 김대중 정부의 외교적 노력은 동북아 냉전의 벽을 허물거나 낮추는 데 있었던 것이 아니라, 한국의 주도권에 대해 협력과 양해를 요청하는 수준이었다는 점에서 동서유럽의 화해협력과는 차이가 난다.

남북정상회담에서 채택된 「6·15공동선언」의 제1항에서는 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.”라고 민족자결의 원칙을 분명히 하

었다. 또한 제4항에서는 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회문화체육보건의환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.”라고 밝혀 북한문제에서의 민족자결원칙을 명확히 하였다. 다만, 김대중 정부의 햇볕정책은 교류협력을 통해 한반도 안보문제를 해결하고자 하였지만 임기 말에 터진 2차 북핵 문제로 위기를 맞게 되었다.

## (2) 동북아 지경전략: 강대국 주도권, 경제-안보 교환

동북아 지경전략(Geoeconomic Strategy in Northeast Asia, 일명 중국판 햇볕정책)은 동북아 경제공동체의 형성을 통해 경제적 인센티브를 북한에 제공함으로써 한반도의 안정과 평화를 이룩하고 장기적으로 한반도 비핵화를 달성한다는 전략구상이다. 이 지경전략은 중국이 이미 아프리카에서 시행하고 있는 전략으로,<sup>13)</sup> 중국 정부의 동아시아 경제통합전략과 맞물려 중국학자들을 중심으로 제기되고 있는 것이 특징이다.<sup>14)</sup> 2009년 가을 원자바오 중국 총리의 방북 이후 중국 중앙정부 차원의 대북 경험의 본격화되고 있으며, 북한 핵무기의 잠정적인 인정, 북한인권문제의 불제기와 3대 세습의 목인을 전제로 북한을 국제협력의 장으로 끌어내고 있다.

베이징대 국제대학원의 왕지스(王緝思)는 지속적인 외교접촉과 경제협력, 인도적 지원을 실시하여 김정은 후계정권이 개혁의 길로 가도록 유도하며 경제성장을 위해 핵무기 보유가 불필요하고 비용이 크다는 사실을 믿도록 하는 것이 북핵문제의 바람직한 해결방법이라고 주장하고 있다.<sup>15)</sup> 라오닝사회과학원의 김 철도 “북한문제를 해결할 수 있는 현실적인 길은 북한의 경제발전을 가져오면서 북한의 대외관계개선을 통해 핵을 포기하는 방식”이라고 주장하고 있다.<sup>16)</sup>

베이징대 한반도연구센터의 김경일과 연변대 동북아연구소의 김강일은 공동연구를 통해 지정학이란 고정불변의 것이 아니라 국가끼리의 관계와 국제사회의 정세변화에 따라 달라지는 것이며, 한반도의 지정학적 의미도 변했다고 진단하였다. 그는 과거와 달리 한반도의 지정학적 가치가 크게 높아졌다고 평가하며, 중국의 발전수요와 국제적 환경을 종합해 볼 때 동북아지역에서 높은 수준의 국제협력을 실현하는 것이 중국은 물론 한반도의 번영과 평화통일에도 기여할 것이라고 주장한다.<sup>17)</sup>

이와 같은 중국 주도의 동북아 지경전략에 따르면, 북한 핵문제의 완전한 해결이 당분간 유예되고 중국 동북 3성과 북한-러시아의 연계개발을 통해 한반도의 안정과 평화가 추진된다. 이 전략은 북핵의 불능화 및 비확산, 핵실험금지 상태에서 창지투 개발과 북한의 접경지역 일부의 연계개발 및 남북경협이 활성화되고, 여기서 만들어진 소지역협력의 토대 위에서 한반도 평화체제가 구축되고 궁극적으로 한반도의 통일과 동북아지역통합이 이루어진다는 구상인 것이다.

13) P. Carmody, F. Owusuin, “Competing Hegemons? Chinese vs. American Geoeconomic Strategies in Africa”, *Political Geography*, Volume 26, Issue 5, June 2007, pp. 504~524.

14) 方長平, “東亞一體化與中國的東亞戰略”, 『現代國際關係』 2011年 第2期, pp. 35~40.

15) Wang Jisi, “Resolve and Patience: A Chinese View of the North Korean Nuclear Issue”, Northeast Asia Forum, “North Korean Nuclear Problem and Northeast Asian Security Architecture”, The Asan Institute for Policy Studies, Seoul, Korea, Feb. 23, 2010; 王緝思, “朝核問題與當前中韓關係(북핵문제 및 당면 한·중 관계)”, 『2010 한·중 평화포럼: 한중 양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』, 민주평통자문회의 주최, 2010. 9. 28, p. 49~50.

16) 김 철(라오닝사회과학원 한반도연구센터 비서장), “중북관계의 현황과 향후과제”, 코리아정책연구원·경제인문사회연구회 주최 국제학술회의 「한반도와 중국: 비전과 과제」, 대한상공회의소, 2011. 9. 24, p. 75.

17) 金景一·金強一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究”, 『延邊大學學報』(社會科學版), 2008年 第41卷, 第04期(08.4.5~12).

### (3) 동북아판 헬싱키 프로세스: 강대국 주도권, 안보-안보 교환

이 전략구상은 유럽의 동서냉전을 완화하고 동서독 통일의 국제환경을 만들어준 헬싱키 프로세스(Helsinki Process)를 동북아에 적용하여 한반도문제를 해결해 보려는 구상이다. 유럽은 유럽안보협력회의(CSCE)를 만들어 동서진영의 냉전구조를 완화한 바탕 위에 교류협력을 확대강화하여 동서독의 평화공존 및 통일 여건을 마련한 헬싱키 프로세스를 채택했다. 헬싱키 프로세스가 성공할 수 있었던 것은 미·소 양대 강국이 ‘공포의 균형(balance of terror)’을 이룬 조건에서 서독 할슈타인 원칙의 단계적 폐기(1967~1970), 상호 무력행사 포기 및 현 유럽 국경선의 인정을 내용으로 하는 「서독소련 불가침조약」(1970. 8.) 및 오데르-나이세 국경선의 인정과 독일계 주민의 이주를 다룬 「서독폴란드 국교정상화조약」(1970. 11.) 등 동서냉전의 벽을 낮추는 안보적 조치가 잇달아 취해졌기 때문이다.<sup>18)</sup>

이러한 냉전구조가 완화된 조건에서 「동서독 기본조약」(1972)이 채택됐고, 마침내 1975년에 「헬싱키협약」에 따라 유럽안보협력회의(CSCE)가 창설되어 동독의 체제안전이 제도적으로 보장되었다. 이와 같은 협력안보의 틀 속에서 동서독을 비롯해 동서 양진영 간에 인도적 지원과 자본투자 등 교류협력이 활발히 전개되었다.<sup>19)</sup> 이러한 교류협력을 통해 정치군사적 신뢰가 축적되어 유럽안보협력회의(CSCE)는 「스톡홀름협약」(1986), 「비엔나협약」(1990)의 체결로 이어져 마침내 1995년 유럽안보협력기구(OSCE)로 발전하였다.<sup>20)</sup> 동서독은 안보-안보 교환의 조건 아래에서 교류협력을 지속하다가 동독의 후견국이었던 소련의 국력이 쇠퇴하여 개입능력이 한계에 봉착하면서 통일의 ‘기회의 창’이 열린 것이다.

이러한 헬싱키 프로세스를 한반도문제에 적용한 동북아판 헬싱키 프로세스란 동북아 안보협력회의(CSE-NEA)를 수립하여 탈냉전기 대륙국가와 해양국가 사이의 대립구조를 완화한 뒤, 이를 기반으로 한반도의 안정과 평화를 달성한다는 구상이다.<sup>21)</sup> 유럽과 같이 지역안보협의체를 만들어서 한반도문제를 해결한다는 구상으로, 지리적으로 너무 넓고 문화적으로 이질적인 동아시아의 범위보다는 동북아의 범위에서 출발한다.

이 전략구상은 절대안보의 원칙에서 상대방의 안보도 동시에 고려하는 협력안보의 원칙으로 전환한다면 동아시아 다자안보협력이 가능하다는 점을 전제한다. 동서유럽 다자안보협력의 현실주의적 기반이 군사력 균형이 달성된 균형적 양극체제인 반면, 동아시아의 경우 일초다극체제에서 마중의 불균형적 양극체제로 변화되어 가고 있는 과도기 체제이다.<sup>22)</sup> 이 전략구상은 대륙-해양 두 세력의 군사적 세력 불균형을 감안하여 동아시아 다자안보협력을 추진함으로써 북한이 핵무기를 포기할 수 있는 조건을 마련해 주고자 하는 것이다.

18) 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』, 도서출판 두리, 2000, p. 15. 「서독·소련 불가침조약」의 전문은 『경향신문』 1970. 8. 12, 「서독·폴란드 국교정상화 조약」의 전문은 『동아일보』 1970. 11. 21에 소개.

19) 「헬싱키협정」은 안보, 경제협력, 인권의 세 축으로 구성되어 있지만, 전체의 헬싱키 프로세스는 안보적 틀을 먼저 마련한 뒤 교류·협력하여 신뢰를 구축하고, 구축된 신뢰 속에서 한 단계 높은 안보틀을 짜서 교류·협력을 확대해 나가는 과정이다. 조성렬, “동북아 안보레짐의 구축 전망: 냉전기 유럽과 현시기 동북아의 안보레짐의 조건 비교”, 『동서문제연구』 제21권 제1호, 2009.

20) 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』(개정판), 봉명, 2003, pp. 269~88; 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004, p. 374; 김기정 외, 『동북아 다자안보협력 제도화 추진방안』, 동북아시아대위원회, 2005. 4., pp. 33~36.

21) 최종건, “다자안보협력 체제와 헬싱키 프로세스 모델의 한반도 적용: 한반도 프로세스를 위한 제언”, 『서해평화와 동북아협력』, 6·15 남북공동선언 11주년 기념 한겨레-인천 국제심포지엄, 인천 송도 컨벤시아, 2011. 6. 7~8.

22) 황병덕, 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』, 통일연구원, 2005. 12, pp 111~112.

<표-2> 헬싱키 프로세스의 발전방향

	헬싱키 협약 (1975)	스톡홀름 협약 (1986)	비엔나 협약 (1990)
특 징	제1세대 신뢰구축조치(CBMs)	제2세대 신뢰안보구축조치(CSBMs)	제3세대 신뢰안보구축조치(CSBMs)
목 표	군사훈련(Military Maneuvers) 통제	군사활동(Military Activities) 통제	군사정보교환
구속력	자발적 준수	정치적 구속	제도화, 의무화

〈출전〉 조성렬(2007), 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007, p.112에서 재인용.

#### (4) 대안적 대북 정책구상: 남북한 주도권, 안보-안보 교환

북핵문제의 접근법에서 볼 때, 햇볕정책은 남북관계 중심으로 경제-안보교환 방식을 적용하나 현실적으로 한계를 보였으며, 동북아 지경전략도 역시 경제-안보교환 방식이라는 점에서 핵문제 해법으로서 한계가 있을 뿐 아니라 중국 주도라는 점에서 중국의 대북 영향력이 지나치게 커져 통일에 부정적인 영향을 미치지 않을까 하는 우려가 제기된다. 동북아판 헬싱키 프로세스는 효과적인 동북아 다자안보체를 수립하기까지 오랜 기간이 소요된다는 문제점을 안고 있다.

대안적 모델로 상정하는 대북 정책구상은 아직 현실적인 정책으로 시도된 적이 없는 새로운 것이다. 북핵문제의 접근법에서 볼 때 경제-안보 교환이 아닌 안보-안보 교환을 통해 북한 핵문제를 해결해 나가고, 북한문제 해결의 주도권을 남북한이 갖고자 한다는 점에서 앞에서 살펴본 대북 정책(구상)들과 일정한 차별성을 갖는다. 또한 이 구상은 냉전시대의 모순이 집약된 한반도문제가 해결된다면 결과적으로 동북아공동체의 건설을 촉진할 수 있다는 입장을 가지고 있다. 즉, 유럽과 달리 동북아공동체(안보, 경제)의 건설을 통해 한반도문제를 해결하려는 것이 아니라, 그 반대의 경로를 취하는 것이다.

이 정책구상에 따른다면, 남북한의 합의로 낮은 수준의 한반도 안보 틀을 마련한 뒤 이를 토대로 남북 간 교류협력을 강화해 나가며, 교류협력을 통해 쌓인 신뢰를 바탕으로 높은 수준의 안보문제(북한 핵문제, 한반도 평화협정 등)를 해결한다. 이처럼 한반도 평화체제가 만들어진 토대 위에서 남북경제공동체가 완성되고 궁극적으로 평화통일이 달성되는 것이다.

이 정책구상은 한반도문제가 일회적이 아니라 경제와 안보 문제의 포괄적이고 단계적인 과정을 통해 해결될 수 있다는 점에서 ‘프로세스’로 접근해야 한다는 유럽의 성공경험을 교훈으로 삼고 있다. 따라서 이 구상은 낮은 수준의 안보-안보 교환이 이루어져 정치안보적 틀이 만들어진 조건에서 남북 경제협력을 강화하고, 이러한 성과의 토대 위에서 북한 핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축 등 높은 수준의 안보-안보 교환을 이루며, 이 과정을 통해 동북아공동체(안보, 경제)를 촉진한다는 일련의 프로세스로 이루어져 있다.

남북관계의 주도권을 강조한다고 해서 이 정책구상이 6자회담과 같은 다자간 노력이나 최근 이루어지고 있는 북중, 북러 간의 북방협력을 도외시한다고 볼 이유는 없다. 북방협력을 능동적으로 활용하기 위해서라도 한반도 긴장을 완화할 수 있도록 남북 간의 정치적, 안보적 틀을 재정비해야 할 필요가 있기 때문이다. 그런 점에서 이 정책구상은 적어도 한반도문제에 대해서만큼은 한민족의 주도권(민족자결권)을 그대로 유지하려는 정책적 의지 표현으로 볼 수 있다.

### 3. 기존 대북 정책구상의 평가

우리 정부는 노태우 대통령의 「7·7선언」 발표와 한민족공동체통일방안 제안 이후 적극적인 대북 관여정책을 시행해 왔다. 김영삼 정부도 대북 관여정책을 펼쳤지만, 본격화한 것은 김대중 정부 들어 남북정상회담이 개최된 후부터이다. 그런 점에서 기존 대북 정책에 대한 평가는 김대중 대통령 이후를 대상으로 한다. 대통령 후보 시절에 제안한 대북 정책 구상의 경우는 그들이 내세운 주의 주장을 근거로 평가하는 수밖에 없으나, 집권했을 경우는 해당 정부가 시행한 정책 접근법의 결과를 근거로 평가한다. 그런 점에서 김대중, 노무현, 이명박 정부의 대북 정책 접근법은 실제 시행한 정책을 근거로, 박근혜 전 대표, 손학규 민주당 대표 등의 대북 정책은 그들이 제시한 정책구상을 중심으로 평가한다.<sup>23)</sup>

#### (1) 김대중·노무현 정부의 햇볕정책

김대중 정부는 노태우 정부 때 시작된 대북 관여정책을 구체화시키고 본격적으로 추진하였다. 김대중 정부는 3원칙(일체의 무력도발 불용, 흡수통일 불추구, 교류협력의 적극추진)에 입각해 안보와 화해 협력을 병행하는 햇볕정책(정식명칭 ‘화해·협력정책’)을 제시했다. 또한 김대중 정부는 남북 간의 국력 격차를 고려하여 엄격한 상호주의보다는 포괄적 상호주의의 원칙을 견지하였다. 하지만 그런 점 때문에 김대중 정부의 대북 정책은 ‘대북 퍼주기’ 논란과 함께 보수세력으로부터 유화적 관여정책이라는 비판을 받기도 하였다.

김대중 정부가 대북 정책을 추진할 당시에는 북핵문제가 본격화되지 않았고 역내의 동북아공동체 건설문제도 논의 차원에 머물러 있었다. 이 때문에 금창리 핵시설 의혹사건이 발생하고 미국이 페리 전 국방장관을 대북정책조정관으로 임명해 ‘페리보고서’의 작성에 나섰을 때, 김대중 정부는 북한 핵문제를 장기과제로 놓고 당면한 남북관계의 개선을 우선시하는 태도를 취하였다. 2002년 10월 미국이 북한의 우리나라농축프로그램(UEP)을 문제 삼고 이에 북한이 반발하면서 2차 북핵 위기가 발생했을 때는 이미 김대중 정부가 손을 쓸 수 없는 임기 말이었다.

김대중 정부는 남북 간의 교류협력을 통해 남북경제공동체를 형성하고 평화체제를 구축함으로써 ‘사실상의 통일’의 길을 닦고자 하였다. 하지만 김대중 정부의 햇볕정책이 일정한 성과에도 불구하고 전적으로 성공했다고 평가하기는 어렵다. 그렇게 된 가장 큰 이유는 북한이 햇볕정책을 받아들이는 데 주저했기 때문이다. 동독이 서독의 동방정책을 받아들인 것과 달리, 북한이 햇볕정책의 수용을 망설인 것은 북한의 체제안전을 위한 보장장치가 제대로 마련되지 않았던 측면이 주요하게 작용하다.

앞서 설명했듯이, 동서독의 경우에는 서독이 할슈타인 원칙을 폐기하고 소련, 폴란드와 불가침조약 및 국교정상화조약을 맺어 스스로 동서냉전의 벽을 낮추었고, 동독에는 여전히 소련군 35만 명이 주둔하고 있었다. 따라서 동독지도부가 서독의 동방정책을 받아들여도 최소한 체제붕괴는 막을 수 있는 안전보장책이 마련되어 있었다. 반면에 북한지도부의 입장에서 볼 때, 국제법상 전쟁상태인 군사정전체제 아래에서 남한의 경제력이 우위인데다가 미군이 주둔해 있으며 최소한의 안전장치라고 할 수 있는 평화협정조차 없어 체제안전을 보장할 수 없었다. 이 때문에 북한은 남북정상회담에 따라 정치적 신뢰

23) 대선 예비후보 중 박근혜, 손학규 두 사람만 거론한 것은 이들의 당내 위상에 대한 고려와 대북 정책 구상을 평가할 수 있는 근거자료가 있기 때문이다.

구축이 이루어졌음에도 불구하고 핵개발의 고삐를 늦추지 않았던 것이다.

한반도 안보위기가 최고조에 달한 시점에 출범한 노무현 정부는 우선 ‘북핵문제의 평화적 해결’이라는 원칙 아래 북한의 완전 핵폐기를 조건으로 ‘대북 안전보장과 경제협력’을 제공한다는 해법을 제시하였다.<sup>24)</sup> 노무현 정부는 햇볕정책의 계승발전 차원에서 대북 정책 및 동북아정책으로 ‘평화번영정책’을 밝히고, 이와 함께 경제발전전략으로서 ‘동북아경제중심’, 그리고 미래 국가비전으로 ‘동북아시아 구상’을 밝혔다.<sup>25)</sup> 이처럼 노무현 정부의 대북 정책구상인 햇볕정책(정식명칭 평화번영정책)은 동북아 경제협력과 한반도 문제를 병행해서 풀어 간다는 문제의식을 갖고 출발했다.<sup>26)</sup> 이 정책은 경제와 안보를 포괄하는 지역공동체를 창설함으로써 우리의 안전을 확보하려는 포괄적 안보 프로젝트였다.

이 점에서 남북관계를 중심으로 한반도문제를 풀려던 김대중 정부의 접근법과 차이가 있었다. 노무현 정부 초기 인수위 팀들은 북핵문제의 조기해결을 전제로 임기 중에 한반도 평화체제의 구축과 이를 바탕으로 한 동북아경제중심의 역할을 구상했다. 그러나 기대와 달리 북핵문제가 장기화되고 한국 주도의 동북아경제중심 혹은 동북아시아 구상에 대한 주변국들의 호응이 기대에 미치지 못하였다. 이처럼 동북아 차원의 접근법이 성공할 가능성이 희박해지면서 노무현 정부의 대북 정책은 남북관계를 중심으로 하는 햇볕정책의 기조로 돌아왔다.<sup>27)</sup> 안보 우려가 해소되지 않았다고 판단한 북한은 김대중 정부 때와 마찬가지로 노무현 정부의 햇볕정책을 수용하는 데에도 소극적이었다.

노무현 정부 때 채택된 「9·19공동성명」은 북한의 핵 포기에 대한 대가로 대북 제재의 해제와 경제지원, 그리고 한반도평화체제, 동북아다자안보, 북미 및 북일 수교 패키지를 담은 포괄적인 해법이다. 하지만 실제 이루어진 제1, 2단계의 ‘2·13합의’와 ‘10·3합의’에서는 중유 100만 톤 제공과 대북 제재의 일부 해제를 대가로 북한 핵시설의 불능화를 약속하는 경제안보 교환의 방식으로 진행되었다. 특히 정동영 통일부 장관(당시)은 ‘평화경제론’을 주창하며 ‘평화와 경제의 선순환’을 주장하였다. 이러한 ‘평화와 경제의 선순환론’이 경제협력을 통한 평화를 의미한다는 점에서 안보-경제 교환론의 선불제 모델에 속하는 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상

이명박 정부는 2차 남북정상회담에 따라 남북관계가 진전되고 「10·3합의」에 따라 북한 핵문제가 원만히 관리되고 있는 좋은 조건에서 출범하였다. 하지만 이명박 정부가 남북관계를 이른바 ‘갑을관계’로 재편하려고 시도하자 북한이 강하게 반발하였고,<sup>28)</sup> 마침내 금강산관광객 피격사망사건과 김정일 국방위원장의 와병설이 터지면서 남북관계는 점차 악화일로로 치닫게 되었다. 그런 점에서 이명박 정부의 대북 정책은 당초 제시했던 정책구상과 실제 정책에는 커다란 차이가 있기 때문에 이 둘을 구분해서

24) “NSC 참여정부 외교·안보 2년 설명자료”, 『연합뉴스』, 2005. 2. 22.

25) 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』, 2003. 3., pp.18~19.

26) 서보혁, “민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제”, 『김대중·노무현 정부의 계승과 발전』, 『복지국가와 민주주의를 위한 싱크탱크네트워크』 창립대회 및 기념심포지엄, 2011. 5. 3., p. 32.

27) 조성렬, “낙관했던 북핵에 발목 잡혀 ‘우선순위 함정’ 빠지다. 노무현 2003-2008, 빛과 그림자 - 외교·안보”, 『신동아』 2008. 2., pp170~179.

28) 갑을관계론의 핵심은 다음 발언에 잘 나타나있다. “그동안 남북관계는 도움을 주는 자와 도움을 받는 자라는 ‘갑을(甲乙)’이 바뀐 채 진행돼 왔다...북한에 도움을 받는 처지라는 점을 명확히 인식시켜야 한다.” 삼성경제연구소 동용승 연구전문위원 인터뷰. 『동아일보』 2005. 10. 21. 서재진 통일연구원 북한인권연구센터 소장(당시)도 “남북 관계를 ‘갑을관계’로 보고 북한을 이끌어야 한다.”라고 주장했다. 서재진, “이명박 정부의 바람직한 대북 정책 방향”, 동아시아공동체연구회 제1회 동북아미래포럼, 2008. 2. 14.

볼 필요가 있다.

먼저, 이명박 정부의 대북 정책구상인 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북한에 대한 400억 달러에 달하는 대규모 경제지원을 제시하면서 핵 포기과 개방정책 채택을 요구하고 있다. 북핵문제 접근법에서 볼 때, 이 구상은 경제-안보 교환론의 후불제(後拂制) 방식으로 평가될 수 있다.<sup>29)</sup> 임기 중에 내놓은 북핵문제의 해결을 위한 ‘그랜드바겐 제안’이나 3대 공동체(평화경제민족) 통일구상도 역시 이 범주에 속한다. 이 제안들은 북한이 먼저 핵문제에서 일정 정도 진전된 태도를 보이지 않으면 어떠한 경제적 인센티브도 줄 수 없다는 입장을 취하고 있기 때문이다.

한반도문제 주도권의 관점에서 볼 때, 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 국제협력을 배제하지 않으면서도 우리 정부가 주도권을 가지고 한반도문제를 풀려고 하고 있다. 하지만 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북 이후 북중 경협, 그리고 최근 들어 북러 공동사업 등 동북아 초국경 경제협력 사업이 추진되고 있음에도 동북아공동체에 대해서 이명박 정부는 뚜렷한 비전이나 대책을 내놓지 못하고 있다. 큰 그림에 해당하는 동북아공동체(안보, 경제)의 개념이 없이 오로지 한미동맹, 한미일 군사협력체제 구축에 정책의 중심이 쏠려 있다.

다음, 실제의 정책 차원에서 이명박 정부의 대북 정책을 평가해 보자. 앞서 언급한 ‘비핵·개방·3000 구상’은 정부 출범 이후 ‘상생공영의 대북정책’으로 이름이 바뀌기도 했지만, 북한의 선 핵포기를 요구한다는 점에서는 변함이 없었다. 그러다가 2008년 하반기 김정일 위원장의 와병설이 제기되면서 이명박 정부의 대북 정책은 북한의 조기붕괴를 기다리며 관여를 유보하는 ‘보류된 관여정책(withholding engagement)’으로 흘러갔다.<sup>30)</sup>

2009년 들어와 북한이 장거리 우주로켓을 발사하고 2차 핵실험을 단행하는 등 남북관계의 여건은 더욱 나빠졌으며, 마침내 대청해전, 천안함 사건, 연평도 포격사건 등 일련의 서해사태가 발생하였다. 특히 천안함 사건을 계기로 한국정부가 5·24조치를 발표하였는데, 이는 남북교류협력과 관련된 인적·물적 교류를 잠정적으로 중단시킨 ‘잠정적 봉쇄정책’으로 볼 수 있다.<sup>31)</sup> 최근 들어 이명박 정부가 대북 정책의 ‘유연성’을 말하고 있지만, ‘관계개선을 위한 첫 조치가 비핵화의 착수’라는 전제를 유지하고 있어, ‘비핵·개방·3000 구상’의 골격이 그대로 고수되고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

### (3) 주요 대선후보의 정책구상

그밖에 아직 정책으로 구체화되지는 않았지만, 차기 정부의 대북 정책 방향을 엿볼 수 있다는 점에서 주요 대선후보의 대북 정책구상들에 대해 평가해 보기로 한다.

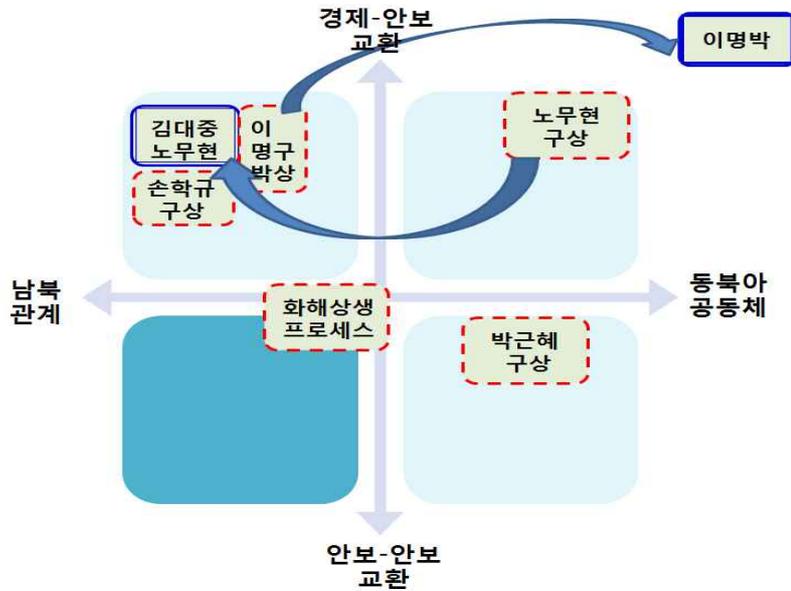
먼저, 한나라당의 유력한 대선예비후보인 박근혜 전 대표가 내놓은 대북 정책구상을 살펴볼 필요가 있다. 그는 최근 들어 자신의 대북 정책으로 ‘균형정책’을 제시하였다. 그는 이것이 단순히 강경과 유화의 중간입장을 취하는 것이 아니라 남북 간 안보와 교류협력의 균형, 그리고 남북대화과 국제공조의 균형을 의미한다고 설명하고 있다.<sup>33)</sup>

29) 경제-안보교환론의 선불제, 후불제 논의는 다음 글을 참조할 것, 평화재단 평화연구원(2010), 앞의 글, p. 27 및 pp. 32~34 .

30) 미국 유력지 『워싱턴 포스트』는 이에 대해 “withholding engagement while waiting for an unlikely concession”으로 평가하고 있다. Chico Harlan, “South Korea’s Lee defends stance on North”, *The Washington Post*, October 12, 2011.

31) 5·24조치의 내용은 남북교역 중단, 우리 국민의 방북 불허, 대북 신규투자 불허, 대북지원 보류, 기존 대북제재의 엄격한 시행, 개별적 추가제재 시행, 대북심리전 재개, 해상항로대 폐쇄, 연합 대잠훈련, PSI 훈련의 실시 등이다.

32) Chico Harlan, “South Korea’s Lee defends stance on North”, *The Washington Post*, October 12, 2011.



<그림-2> 역대 정부 대북 정책(구상)의 위치

이와 함께 박근혜 전 대표는 유럽안보협력기구(OSCE)의 성공을 얘기하면서 북한의 변화를 전제로 동북아국가들을 통해 북한의 체제생존에 필요한 경제적, 외교적인 이익을 보장해 줌으로써 북한지도자가 핵무기를 포기할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 그가 북한의 변화를 전제로 하기는 했지만, 남북 관계를 중심으로 하기보다 동북아 안보협력기구의 구축을 내세워 한반도문제에 접근한 것은 안보-안보 교환론에 입각한 동북아판 헬싱키 프로세스 구상에 가까운 것으로 평가할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup>

다음으로, 손학규 민주당 대표의 대북 정책구상을 생각해 볼 필요가 있다. 그는 한나라당을 탈당하기 이전부터 햇볕정책을 유지해야 한다고 주장했을 뿐만 아니라, 남북정상회담도 할 수 있다면 해야 한다는 입장이었다. 그는 북핵 폐기 이행과 국제협력을 전제로 한 ‘북한경제재건 10개년 프로그램’의 3단계 추진과정을 제시하면서, △1단계로 인도주의적 지원을 강화, 북핵 문제해결의 계기를 마련하고, △2단계로 수출형 경공업 위주로 북한경제의 자생력을 확보하는 한편 한반도 평화체제의 제도화를 이루며, △3단계로 북한경제를 글로벌 시장경제체제 편입시키고 북한의 인권보장과 법치를 확립하는 한편 동북아 평화체제 구축을 마무리 짓는다는 로드맵을 밝혔다.<sup>35)</sup>

손학규 민주당 대표는 기본적으로 ‘대북 관여정책’을 지지한다고 볼 수 있으며, 실제로 한나라당 대권 예비후보 시절부터 ‘원칙 있는 포용정책’을 주장하였다. 전반적으로 평가할 때, 그의 북핵문제 접근법은 안보-경제 교환론에 입각하고 있으며, 남북관계를 중심으로 한반도문제를 바라보고 있다. 다만, 그는 민주당 대표가 된 후 자신의 대북 정책이 북한의 개방을 촉진하는 정책이고, ‘원칙 없는 포용정책’은 북의 세습이나 핵개발을 찬성·지지하는 중북적 정책이라며 차별화를 시도하였다.<sup>36)</sup>

33) Park, *op. cit.*

34) 김근식 교수는 박근혜 의원이 내놓은 균형정책이 본질상 대북압박정책이라고 평가하고 있다. 김근식, “박근혜 대북 정책, YS식 냉온탕 오가기에 불과”, 『미래연 주간논평』, 한국미래발전연구원. (www.futurekorea.org 검색일 2011. 9. 23.)

35) 『내일신문』 2007. 2. 28.

36) 손학규 민주당 대표가 칸 나오토 일본총리(당시)와의 면담(2011. 6. 28.)에서 ‘원칙 있는 포용정책’을 강조한 데 대해 정동영 최고위원이 비판하자 이에 대한 답변으로 나온 발언. 『연합뉴스』 2011. 7. 1.

종합적으로 볼 때, 이들 예비 대선후보들의 대북 정책구상은 아직 구체성이 떨어진다. 또한 북한 핵 문제에 대한 해법도 명확히 제시되어 있지 않다. 또한 한반도 군사적 긴장완화 방안이나 한반도 평화체제의 구축에 대한 진지한 논의도 보이지 않는다. 남북 간 군사적 긴장고조로 활기를 잃은 남북 경협을 어떻게 할 것인지, 최근 활발히 전개되고 있는 북중 교류협력과 남북러 가스관 연결사업에 대한 입장도 분명하지 않다. 2013년 등장하는 차기 정부의 대북 정책 방향이 향후 한반도의 운명을 좌우할 수 있는 만큼, 대선 예비후보들은 국민적 합의를 얻을 수 있는 대북 정책구상을 제시해야 할 것이다.

<표-3> 역대정부의 대북 정책 환경

	김대중	노무현	이명박	차기 정부
북핵 문제	제네바 북미 합의로 관리 중 제2차 북핵 위기 발생	6자회담을 통해 북핵 관리하던 중 북한이 1차 핵실험 실시	한 차례 6자회담 열린 뒤 중단, 그 뒤 북한이 2차 핵실험 실시	3년 가까이 6자회담 중단, 회담의 모멘텀 약화
동북아 협력	제안 수준	6자회담 산하 동북아 평화안보 실무그룹 회의 개최(3회)	-동북아 다자안보 논의 중단 -북중 경협, 한중러 가스관사업 논의	-동북아지역 초국경 경제협력 활성화 -한중일 FTA -동북아 다자안보논의 재개

### 1. 역사적 맥락에서 본 화해 · 상생 통일프로세스

#### (1) 제 1, 2차 민족통일

우리 한민족의 역사에서 두 번의 통일이 있었다. 제1차 통일은 고구려, 백제를 아우르는 신라에 의한 민족통일이고, 제2차 통일은 신라, 후백제, 발해유민을 아우르는 고려에 의한 민족통일이다. 신라에 의한 통일은 영토의 대폭 축소를 가져왔지만 한민족 형성의 국가 건설(Korean Nation's Building)이었다면, 고려에 의한 통일은 분열된 국가를 재통합하는 과정으로서의 통일(Korean Nation's Unification)이다. 그런 의미에서 볼 때 앞으로 주어진 남북한의 통일과업은 신라에 의한 통일보다는 고려에 의한 통일과정에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

대외적으로 볼 때, 통일신라가 후삼국(892~936년)으로 분열된 시기는 중국대륙에서 번성했던 당나라가 쇠퇴하기 시작하고 통일왕조가 성립하기 이전의 시기와 겹친다. 907년에 당나라가 멸망한 뒤 979년에 송나라가 등장해 대륙통일을 이룰 때까지 70여 년 동안 대륙은 북방민족과 한족이 5대 10국으로 분열되어 있었다. 당시 고려 왕건이 민족자결(民族自決) 방식으로 후삼국을 재통일할 수 있었던 것은 바로 대륙국가들 간의 경쟁과 세력균형으로 이들이 한반도문제에 개입할 여력이 없었기 때문이다.

또 하나 주목할 것은 왕건의 통일은 비록 고구려 고토회복을 염두에 두긴 했지만, 영토문제에 있어 현상유지의 통일이었다는 점이다. 신라에 의한 통일이 광활했던 고구려 영토의 상당 부분을 상실한 통일이었다면, 고려에 의한 통일은 통일신라의 영토 범위를 크게 건드리지 않은 채 이루어진 통일이었다. 통일신라의 영토는 대동강~월산만 이남이었고, 통일 당시 고려의 영토도 대체로 평양 이북~월산만을 잇는 선의 남쪽이었다. 만약 고려가 고토수복의 기치를 내걸며 무리하게 영토 확장을 꾀했다면 대륙국가들이 한반도문제에 개입하여 그만큼 통일이 늦추어졌거나 어려웠을 공산이 컸다.<sup>37)</sup>

대내적으로 볼 때, 고려는 통일신라시대 지배세력에서 소외되었던 지방세력의 연합이 주체가 되어 통일을 이루었다. 고려 태조 왕건은 처음에는 비록 전쟁이라는 수단을 사용하였지만, 최종적으로는 당시 호족들의 지지를 얻어내고 신라와 후백제 지도부의 자발적인 투항으로 935년과 936년에 이 두 나라를 고려왕조에 편입(accession)시켰다. 분열됐던 국가와 민족의 통일에 성공할 수 있었던 것은 통일과정을 평화적으로 관리할 수 있던 태조 왕건의 지도력이 크게 작용했다.

고려왕조는 다양한 독립된 실체를 인정하는 가운데 이들을 서로 유기적으로 연결시켜 사회적 통합력을 발휘하여 제2차 민족통일을 이룩하고 민족을 통합하였다. 고려는 다양한 세력들을 그대로 인정하는 데에만 머물렀던 것은 아니다. 신라말기 이래 심화되어온 지역 간, 계층 간 갈등을 새로운 국가체제의 용광로에 집어넣어 새로운 사회통합, 민족통합을 이루어내는 데 성공하였다. 고려 초기 중앙정부는 지방세력에게 그들의 영역에 대한 지배권을 인정해 주고 그들의 자율성을 최대한 존중하면서도, 왕조 건국에 참여한 다양한 성향의 지방세력들을 하나의 국가체제로 통합할 수 있었기 때문에 새로운 사회가 성공적으로 건설될 수 있었던 것이다.

## (2) 제3차 민족통일과 화해·상생 통일프로세스

이제 우리 민족은 제3차 통일국가를 준비해 가는 시점에 서 있다. 통일의 과정은 수백만 명의 인명 피해와 막대한 재산 손실을 낳은 한국전쟁과 같은 비극을 피해야 한다. 현실적으로 북한은 남한에 비해 극복될 수 없는 국력 열세를 드러내고 있으며, 오랜 경제난으로 수많은 주민들이 기아에 허덕이고 있다. 그런 점에서 앞으로 다가올 통일은 남북한이 합의로 통일을 이루거나, 북한주민이 자발적으로 남한 체제에 편입할 것을 선택해 남한 중심의 통일이 이루어질 가능성도 있다.

현재의 분단구조와 군사정전체제는 한국전쟁의 산물이므로, 한반도 통일을 이루기 위해서는 그에 앞서 한국전쟁을 법적으로 종식하고 한반도 평화협정을 체결하지 않으면 안 된다. 남북한은 동서독과 달리 통일문제에서는 국제법적으로 자유롭지만, 군사정전체제에서 평화체제로 넘어가기 위해서는 한국전쟁 당사자의 일원이었던 미국, 중국의 동의가 필요하다. 그런 점에서 제3의 민족통일은 외세의 개입 없이 민족내부의 문제로 국한됐던 고려에 의한 통일보다 복잡한 양상을 띠 수밖에 없을 것이다.

한반도의 통일은 일시적인 역사적 행위에 의해 달성되는 것이 아니라 정치적인 화해와 군사적인 긴장완화, 경제사회적인 교류협력 등을 통한 역사적 과정으로 이해할 수 있다. 그렇기 때문에 제3의 민족통일은 일시에 최고 목표를 달성할 수 있기보다는 수많은 협상을 통해 작은 목표들을 달성해 나가는 일련의 과정(process)을 통해 이루어질 가능성이 높다. 현 분단상태에서 단번에 통일국가로 가는 것이 아니라 한반도 평화체제의 구축으로 남북한 주민들이 자유로이 왕래하면서 풍요로운 생활을 누리게 되는 ‘사실상의 통일(de facto unification)’단계를 거치는 것이다. 그리고 남북경제공동체가 완성되고 정치적 합의가 이루어졌을 때 비로소 진정한 ‘법적인 통일(de jure unification)’이 가능할 것이다.

이처럼 남북한의 통일은 남북한이 상호신뢰의 토대 위에서 합의통일을 이룩하던가, 아니면 북한주민들이 자력으로 북한체제를 개혁한 뒤 남한과의 편입통일을 추진할 때 평화적으로 이루어질 수 있다. 이와 같은 평화통일은 화해를 필요조건으로, 상생을 충분조건으로 하지 않으면 안 된다.<sup>37)</sup> 그런 점에서

37) 고려의 통일은 통일신라에서 분열된 후삼국뿐만 아니라 934년 발해 세자 대광현과 대규모 유민들도 받아들인 명실상부한 민족통일이었다. 후삼국을 통일한 직후 태조 왕건은 북진정책을 펴서 고려의 영토를 청천강~영흥만까지 확장했다.

38) 평화재단(2009), 앞의 글.

이러한 기본원리에 입각한 새로운 대북 정책구상을 ‘화해·상생 평화통일 프로세스’라 부르고, 민족의 재통일을 이룩한 고려태조 왕건의 이름을 따서 일명 ‘왕건 프로세스(王建 Process)’라고도 부르기로 한다. 이 평화통일의 프로세스는 먼저 정치군사적 틀을 만든 뒤 남북경제협력을 강화하고, 이러한 신뢰와 협력의 성과 위에서 한 단계 높은 한반도 평화체제를 구축한 뒤 남북경제공동체를 완성하여 평화통일에 이르는 일련의 과정으로 이루어진다.

<표-4> 제1, 2 민족통일의 성격과 제3 민족통일의 환경

	제1차 민족통일 (676년)	제2차 민족통일 (936년)	제3차 민족통일
통일 성격	한민족국가의 건설 (Korean nation building)	분열된 민족국가의 재통합 (Korean nation unification)	양분된 민족국가의 재통합 (Korean nation unification)
분단 원인	자생적 고대국가들의 존재	통일신라 쇠퇴에 따른 분열	외세에 의한 식민지해방 및 전쟁에 따른 분열
국제 환경	전성기 당의 유일패권시기	당 멸망 후 성립된 5대 10국간 세력균형으로 개입 최소화	미국 유일패권 쇠퇴와 중국의 급부상으로 새로운 세력균형 아래 이익균형 가능성 점증
통일 주도권	군사동맹 통한 외세 의존적 통일	연합정치에 의한 자주통일	전쟁 없는 자주적 평화통일 공감대 (무력통일, 흡수통일 반대)
국가 형태	고대 민족국가의 완성	호족세력들과 일종의 연방 국가로 출발했다가 광종개혁으로 명실상부한 단일국가화	남북연합을 경유하여 통일 국가 완성

## 2. 화해·상생 통일프로세스의 대내외 추진환경

최근 들어와 한반도와 이를 둘러싼 주변 환경이 크게 변화하고 있다. 한반도에서 정치적, 군사적 긴장이 지속되는 가운데, 후계문제를 안고 있는 북한이 15년 만에 국가경제개발 전략계획에 시동을 걸었고, 동북아지역에서는 북중 경험과 남북러 가스관 연결사업이 본격 검토되는 등 새로운 협력의 분위기가 만들어지고 있다. 무엇보다 2012년에 있을 역내 관련국가들의 정권교체는 새로운 동북아 질서 재편의 기폭제가 될 수 있다.

### (1) 높아지는 한반도의 지경학적 가치

현재의 한반도 군사정전체제는 해양세력인 미국, 일본과 대륙세력인 중국, 러시아(옛소련) 간 세력균형의 산물이다. 한국전쟁이 발발하자, 미국의 방위선에서 한반도를 제외한다며 떠났던 미국이 즉각 참전을 결정하고, 장제스(張介石) 정권을 타이완섬으로 몰아내고 공산정권을 갖 출범시킨 중국이 어려운

국내사정에도 불구하고 인민지원군을 파병한 이유는 한반도가 갖는 지정학적인 위치 때문이다. 한국전쟁이 끝난 지 60년이 지난 오늘날, 중국의 부상에 따라 한반도를 둘러싸고 마중 양국 간에 새로운 세력균형이 형성되면서 한반도가 갖는 지정학적 의의가 달라지고 있다.<sup>39)</sup>

현재 마중 관계는 ‘다투되 판을 깨지 않는다(鬪而不破)’는 말로 묘사되듯이,<sup>40)</sup> 양국은 경제적 상호의존도가 높기 때문에 때로 갈등하면서도 결코 양국관계의 기본 틀이 깨지지 않을 것으로 보인다. 이제 마중 양국은 당분간 세력균형을 유지하는 가운데, 새로운 이익균형을 추구하고 있다. 2010년에 한반도의 군사적 위기, 동중국해에서의 중일 마찰, 남중국해를 둘러싼 중국과 주변국들과의 갈등이 발생하자, 2011년 1월 19일 마중 정상회담이 만나 모든 갈등과 분쟁을 평화적으로 대화를 통해 해결해 나가기로 합의하였다. 그밖에도 양국 장관급의 마중 전략 및 경제대화(S&ED)를 통해 양국 및 국제적인 안보, 경제현안에 대해 지속적으로 협의하고 있다. 이처럼 강대국 간의 위기는 충돌을 회피하기 위한 타협을 촉진하여 이익균형을 이루게 된다.<sup>41)</sup>

과거 소련은 중앙계획경제를 유지하며 미국과 세계시장을 양분하고 있었고, 이 때문에 미소 양국은 어느 한쪽의 세력 확장이 다른 쪽의 세력을 위축시키는 제로섬 관계에 있었다. 하지만 오늘날 G2의 다른 축인 중국은 미국과 마찬가지로 시장경제를 채택하고 있다. 2001년에는 WTO에도 가입했다. 중국은 3조 2천억 달러를 넘는 외환보유고를 자랑하고 있으며 그 가운데 1조 1,600억 달러는 미국 국채이다. 지정학의 시대에는 한반도가 대륙세력과 해양세력 간 제로섬(zero-sum) 게임의 장이었지만, 지정학의 시대에는 한반도가 양대 세력을 잇는 플러스섬(plus-sum) 게임의 장으로 바뀌게 된다.

이러한 양대 강국의 이익균형은 한반도의 평화와 안정에 매우 유리한 환경을 가져다줄 수 있다.<sup>42)</sup> 미국과 중국이 한반도를 둘러싸고 나눠 가질 수 있는 이익균형은 한반도의 지정학적 가치를 높여준다. 특히 국경을 넘어 정보화, 세계화가 진행되고 동북아 경제가 통합으로 나아가는 추세 속에서, 중국이 자국의 지속적인 발전을 위해 한반도의 평화와 안정을 대외정책의 핵심과제로 설정하였다.<sup>43)</sup> 이에 따라 전통적인 한반도 지정학의 가치를 넘어 지정학적 가치의 비중이 높아지고 있다.

북한 핵문제도 여전히 긴장이 해소되지 않은 가운데, 한반도의 지정학적 가치가 부각된 데에는 중국의 동북3성 개발정책이 커다란 영향을 미쳤다. 2009년 8월 중국국무원이 ‘창지투(長吉圖) 선도구 개발 계획’을 비준하면서 제2차 두만강 개발 붐이 일어나고 있다. 제2차 두만강개발 프로젝트는 북중 협력을 특징으로 하고 라선시 개발을 출발점으로 하고 있다. 2011년 6월 9일 라선시에서 북중 간 5가지 협력 개발 항목을 체결하였다.<sup>44)</sup> 북중 두 나라는 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중 공동지도위원회 계획분과위원회의의 명의로 「조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강」(2010)을 작성하였다.<sup>45)</sup> 이에 따라 중국의 지린성(吉林省), 랴오닝성(遼寧省) 지역개발사업과 연계하여

39) 金景一, 金强一, 앞의 글.

40) 한국전략문제연구소 편, 『동북아 전략균형』, 2011. 1, p. 151.

41) Vadim V. Udalov, "The Concept of Balance of Interests and U. S.-Soviet Interaction", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, Resolving Regional Conflicts: International Perspectives (Nov., 1991), pp. 165-176; 박홍서, "오바마 시대의 미중관계: 세력균형과 이익균형 사이", 『동아시아 브리프』 제4권 제1호 통권13호, 2009. 3., pp. 146~153.

42) 서보혁, "이익균형을 이용한 한반도 평화체제 재론", 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010, pp. 1~22.

43) 2011년 1월 6일 양제츠(楊潔篪) 중국외교부장은 미 외교협회(CFR) 초청연설에서 중국의 한반도정책 목표를 '평화, 안정, 비핵화(peace, stability and nuclear freedom)'라고 요약한 바 있다. 그러면서 미국과 중국은 한반도의 평화와 안정, 비핵화에 가장 큰 공통의 이해를 가지고 있으며 양국은 한반도문제와 관련한 밀접한 연락과 조율, 협력이 필요하다고 역설했다. Yang Jiechi, "A Conversation with Yang Jiechi", January 6, 2011, New York, Council on Foreign Relations. ([http://www.cfr.org/publication/23777/conversation\\_with\\_yang\\_jiechi.html](http://www.cfr.org/publication/23777/conversation_with_yang_jiechi.html)) 검색일 2011. 1. 20.)

44) 현동일(중국연변대학교 경제관리학원), "나선시 투자환경분석-항만을 중심으로", 『중국 길림성-조선 나선시 간 경제협력과 한국의 역할』, 연변대학교 동북아연구원-한국평화문제연구소 2011년 공동학술회의, 2011. 8. 30., p. 7.

45) 조봉현(IBK경제연구소), "나선특구 공동개발과 한국의 역할", 『중국 길림성-조선 나선시 간 경제협력과 한국의 역할』,

북한에서도 라선 경제무역지대와 황금평 경제지대 사업이 추진되고 있다.<sup>46)</sup>

여기다가 남북러 가스관 연결구상은 한반도의 지정학적 가치를 한껏 올려놓고 있다. 2011년 8월 김정일 위원장의 러시아 방문에 이은 11월 이명박 대통령의 러시아 방문을 계기로 남북러 가스관 연결이 본격적인 검토단계에 들어갔다. 이번 가스관 연결사업과 향후 추진될 철도연결사업은 한반도 전체에 대한 영향력을 확보하려는 러시아의 의도와 맞물려 동북아의 지정학적 구도를 크게 뒤바꿔 놓을 수 있는 사업이다.<sup>47)</sup> 이 사업들은 천문학적인 비용이 필요한 초대형 프로젝트로서 미국도 북한의 핵문제, 지정학적인 전략적 방위적 판단, 미국 석유가스 업계의 이해관계 등을 고려할 때 민감하게 생각하는 것이다. 일본도 중국, 러시아의 한반도 영향력 확대를 그냥 눈뜨고 볼 수는 없을 것이다.

이제 한반도는 강대국 간의 지정학적 각축장에서 벗어나 지정학적 중요성을 가질 수 있는 기회를 맞이하게 되었다. 한반도를 둘러싸고 중국과 러시아가 서로 지정학적 경쟁을 벌이고 있는 가운데, 6자회담 재개를 고리로 미국과 일본도 이 경쟁에 뛰어들 준비를 하고 있다. 이번 게임은 한국전쟁이나 북핵 문제와 달리 주변 강대국들에게 제로섬 게임이 아니라, 잘만 하면 모두에게 이익이 될 수 있는 플러스섬 게임이 될 수 있다. 다시 말해 이번 프로젝트에 대해 동북아 역내 모든 국가의 이해관계가 일치할 수 있으며, 그 결과에 따라 동북아 지역의 평화와 안정, 나아가 평화통일에 유리한 환경이 펼쳐질 수 있다.

## (2) 북한의 경제개발계획 및 개방 움직임

북한은 1960년대 들어서면서부터 본격적으로 국가 주도의 사회주의 경제개발계획에 착수하였다. 1960년대에 들어 제1차 7개년 계획(1961~1970), 1970년대 및 80년대에 6개년 계획(1971~1976)과 제2차 7개년 계획(1978~1984)을 실시했다. 그렇지만 이 세 번의 경제개발계획 실시에는 매번 완충기를 둘 정도로 원래의 목표달성이 제대로 이루어지지 못했다. 북한의 마지막 경제개발계획은 제3차 7개년 계획(1987~1993)인데, 사회주의국가들의 체제전환, 냉전 해체로 인한 북한 경제난의 도래 등으로 사실상 제대로 시행되지도 못했다. 이후 북한은 15년째 국가 차원의 경제개발계획을 수립조차 못한 채, 핵무기로 국제사회를 위협하여 원조를 얻어 살아가는 처지로 전락했다. 북한의 지난 15년은 비정상적인 행태를 취하며 북한이 체제생존을 위해 발버둥 치던 시기였다.

그러던 북한당국이 2020년을 강성대국의 대문을 여는 해로 정하고 그 출발점을 2012년으로 잡으면서 다시금 국가경제개발계획을 추진하고 있다.<sup>48)</sup> 북한은 이번 계획이 “2012년에 강성대국의 대문으로 들어설 기틀을 마련하고 2020년에는 앞선 나라들의 수준으로 당당하게 올라서는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 당당한 강국으로서 뿐만 아니라 동북아시아와 국제경제관계에서 전략적 지위를 차지하게 된다.”라고 주장하고 있다.<sup>49)</sup>

북한은 2009년 하반기부터 10개년 전략계획을 수립하기 시작한 뒤, 2011년부터 ‘국가경제개발 10개

---

연변대학교 동북아연구원-한국평화문제연구소 2011년 공동학술회의, 2011. 8. 30.

46) 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망”, 『북-중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가?』, 북한정책포럼 국제학술회의 제18차 국제세미나, 2011. 4. 12., pp. 33~43.

47) Lauren Goodrich, “Russia: Rebuilding an Empire While It Can”, *STRATFOR*, October 31, 2011. (www.stratfor.com, 검색일 2011. 11. 1.)

48) 북한은 사상·정치강국(주체사상), 군사강국(핵무기)에 이어 2020년까지 경제강국을 실현하여 강성대국을 완성한다는 목표를 제시하고 있다.

49) 『조선중앙통신』 2011. 1. 15.

년 전략계획'에 착수하였다. 이 전략계획은 12개 사업 분야, 총투자 1천억 달러의 규모로 계획되어있다. 주요 사업 분야를 보면 다음과 같다. △농업개발, △5대 물류산업단지 조성(라선, 신의주, 원산, 함흥, 청진), △석유에너지 개발, △2,000만t 원유가공, △전력 3,000만kW 생산, △지하자원 개발, △고속도로 3,000km 건설, △철도 현대화 2,600km, △공항·항만 건설, △도시 개발 및 건설, △국가개발은행 설립, △제철 2,000만t 생산이다.

북한당국은 내각 결정을 채택하여 '국가경제개발 10개년 전략계획'을 승인하였고, 이 계획을 추진할 정부기구로서 국가경제개발총국을 설립하였다. 새로 설립된 국가경제개발총국은 "국가경제개발 전략대상들을 실행하는 데에서 나서는 문제들을 총괄하는 정부적 기구"로 성격이 규정되어 있다. 그리고 "내각은 국가경제개발 전략계획에 속하는 주요 대상들을 전적으로 맡아 실행할 것을 조선대풍국제투자그룹에 위임"했다고 밝히고 있다.<sup>50)</sup>

여기서 당면한 최대문제는 경제개발에 필요한 자본을 어떻게 조달할 것인가 하는 것이다. 북한당국은 우선 국내의 가용자본을 조성하고 당국에 의한 경제적 통제를 보다 수월하게 할 목적으로 2009년 11월 30일에 화폐개혁을 단행했다. 이처럼 북한의 화폐개혁은 북한 내 자금을 당국이 흡수하여 종자돈으로 활용하고 암시장을 통제하려던 의도였으나 물자공급이 절대적으로 부족하여 급격한 인플레이션만 유발한 채 실패한 것으로 평가받고 있다.

또한 북한은 2010년 1월 20일 조선대풍국제투자그룹 이사회 1차 회의에서 국방위원회의 결정으로 국제금융기구 및 국제상업은행 등으로부터 외자를 유치하고 국가 중요 대상사업에 대한 투자업무를 수행할 목적으로 '국가개발은행'을 설립한다고 발표하였다. 같은 해 3월 10일 국가개발은행은 첫 이사회를 열어 전일춘 노동당 39호 실장을 이사장으로 선임하였다. 국가개발은행은 등록자본금 100억 달러에 용자규모 1,200억 달러를 운용한다는 계획을 발표했다. 그러나 이 계획은 현재 별다른 진척을 가져오지 못한 채 지지부진한 상태에 있다.

이와 더불어 북한당국은 외국인투자를 유치하기 위해 노력하고 있다. 2009년 5월 「조선민주주의인민공화국 외국인기업법」을 제정하였다.<sup>51)</sup> 12월 17일에는 김 위원장이 라선시를 방문한 뒤 2010년 1월 4일에 라선특별시로 승격시켰고, 2010년 1월 27일에 「라선경제무역지대법」을 개정하고 「라선 자유경제무역지대 외국인투자기업 및 외국인 세금규정규칙」을 발표하였다.<sup>52)</sup> 이를 뒷받침하기 위해 2011년 6월 6일 북한 최고인민회의 상임위원회는 「황금평, 위화도 경제지대(특구)에 대한 정령」을 발표하였다. 북한이 황금평, 라진 특구를 '강성대국 선도구역'이라 부르며 북한식 개방으로 나아가기 위한 본격적인 준비에 나서고 있다. 이렇듯 북한은 강성대국 건설을 목표로 중앙계획경제의 골격을 유지하는 가운데 가능한 수준에서 경제발전을 위한 제반조치와 개방 노력을 전개하고 있다.

### (3) 한반도 긴장 속의 남북관계 개선 가능성

근년 들어 한반도 안보환경이 크게 변화하였다. 이명박 정부 첫해인 2008년 7월 11일 금강산관광객의 피격사망사건으로 남북관계는 악화되기 시작했으며, 8월 말 이후 김정일 위원장의 건강악화로 북한

50) 같은 곳.

51) 方長平, 앞의 글, pp. 35~40.

52) 송홍근, "대풍그룹 내부 문건에 나타난 대풍그룹 실체- 대풍그룹인가, 허풍그룹인가 '북한이 박철수에게 속았다'", 『신동아』 2010. 7., pp. 308~311. ; 송홍근, "'대풍그룹 부총재'가 털어놓은 대풍그룹 흥망사, 그리고 대남사업", 『신동아』 2011. 5., pp. 430~445.

의 후계구도가 주요 관심사로 떠올랐다. 불편한 관계를 계속하던 남북관계는 마침내 2009년 11월의 대청해전과 2010년 3월의 천안함 사건, 같은 해 11월의 연평도포격사건 등 일련의 서해사태로 남북관계는 전쟁 일촉즉발의 위기로까지 치닫기도 했다.

무엇보다 권력교체를 맞이한 북한의 내부정세를 감안할 때, 정권이양이 원만히 이루어지고 후계체제가 안정될 때까지 북한지도부가 체제안전의 최종병기인 핵무기를 쉽게 포기하지 않을 가능성이 높다. 북한은 「9·19공동성명」에서 밝힌 핵 포기 의사를 무시하고 추가 핵실험을 단행했으며 새롭게 우리농축시설까지 가동하고 있어 자칫 사태가 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 서해에서의 일련의 군사충돌로 한반도 평화협정 체결의 핵심과제 중 하나인 NLL 문제의 평화적 해결 가능성이 크게 낮아졌다. 제2차 남북정상회담의 「10·4정상선언」에서 합의한 서해평화협력특별지대 방안으로 NLL 문제가 해결될 수 있을지 의문이 제기되고 있다.<sup>53)</sup>

이처럼 한반도의 군사적 긴장이 고조되고 평화정착에 난관이 조성되는 등 비관적인 상황 속에서, 2012년 한국의 권력교체 시기를 앞두고 2010년 들어 제3차 남북정상회담 추진설이 나도는 등 남북관계의 해빙 분위기가 감돌고 있다. 최근 논의되고 있는 남북러 3자의 러시아 가스전 연결사업이 남북 화해 없이는 불가능하다는 점에서 남북한 간에 ‘천안함 출구’ 마련이 불가피하다. 현재와 같이 적대적 대립 국면 속에서는 남북정상회담만이 이 문제를 해결할 유력한 돌파구가 될 수 있다.<sup>54)</sup>

남북관계 개선이 불가피한 또 다른 이유로는 우리 국민의 변화된 여론에 있다. 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사에 따르면, 국민들은 차기정부의 대북 정책 중 최우선과제로 ‘남북한 긴장해소와 교류협력’(46.6%)을 꼽고 있다. 그 다음이 ‘북한의 개혁개방 및 인권신장’(17.1%), ‘북한 핵 중단을 위한 국제협력’(14.6%), ‘평화협정 체결’(11.5%), ‘적극적인 통일정책과 통일재원 준비’(10.2%) 순이었다.<sup>55)</sup> 전체적으로 볼 때 차기정부의 대북 정책 방향에 정파적 시각의 차이는 있지만, 적극적 압박보다는 교류·협력으로 나아가야 한다는 데 대해 대체적으로 국민적 합의가 이뤄져 있음을 보여주고 있다.<sup>56)</sup>

<표-5> 차기정부 대북 정책의 최우선 과제

(단위: %)

		남북한 긴장해소/ 교류협력	북한의 개방개혁/ 인권신장	북한 핵 중단 위한 국제협력	평화협정 체결	적극적 통일정책/ 재원준비	합계
평 균		46.6	17.1	14.6	11.5	10.2	
정 파 별	한나라당	39.9	18.6	17.5	11.3	12.7	100.0
	민 주 당	54.3	14.7	13.6	7.6	9.8	100.0
	지지정당 없음	47.3	16.4	13.3	13.6	9.4	100.0

\* ‘차기정부 대북 정책 중 최우선과제’의 순서에 맞춰 정당지지별 최우선정책을 수정.

<출전> 강원택, “차기 대선과 대북 정책”, 서울대 통일평화연구원, 「2011년 통일의식조사 발표: 통일의식과 통일준비」, 2011. 9. 21, p. 106 및 p. 108.

53) 김연철, “이명박정부의 임기말 대북 정책 과제와 새로운 남북관계 구상: 정치안보분야”, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 50회기념 정책토론회, 2011. 9. 26, pp. 13~14.

54) 평화재단 평화연구원, “남북정상회담 ‘해도’ 그만, ‘안 해도’ 그만?” 『현안진단』 제37호, 2011. 11. 8.

55) 강원택, 앞의 글, pp. 106~107.

56) 같은 글, p. 108.

실제로 이와 같은 국민여론은 유력한 대선후보들이 내놓은 대북 정책구상에도 반영되어 있으며, 이들을 통해 차기정부의 대북 정책 방향을 엿볼 수 있다. 우선 2007년 민주당 대통령 후보였던 정동영 의원과 손학규 민주당 대표는 공통적으로 남북관계의 개선을 적극 지지하고 있다. 한나라당의 유력한 대권 후보인 박근혜 전 대표도 북한의 자세변화를 요구하면서도 기본적으로는 남북관계 개선을 지지하고 있다.<sup>57)</sup> 다만, 정몽준 한나라당 의원은 미국의 전술핵무기 재배치를 주장하는 등 대북 강경정책을 취하고 있다.

이처럼 일부 정치인을 제외한다면, 대다수의 차기 대통령 예비후보들은 남북 간의 대결보다는 화해·협력에 기초한 대북정책을 선호한다는 것을 알 수 있다. 따라서 차기정부에서는 남북관계가 대결국면에서 벗어나 화해와 상생을 위한 관계로 재정립될 가능성이 높아 보인다.

### 3. 화해·상생 통일프로세스의 추진 원칙과 성공조건

#### (1) 3대 추진원칙

##### ① 상호체제의 인정과 존중

1998년 8월 북한이 장거리 탄도미사일을 발사하고 1999년 6월에는 서해상에서 군사충돌이 일어났으며 북한이 두 차례 핵실험을 실시하며 국제사회로부터 문제국가가 된 시기는 공교롭게도 북한의 국가경제개발계획이 중단된 채 국가비전도 없이 체제생존을 모색하던 시기와 거의 일치한다. 이제 북한은 후계구도를 마무리하고 새롭게 국가경제개발계획에 착수하는 등 안정의 기미를 보이고 있다. 미국 외교전문지 『포린 폴리시』는 최근 발표한 ‘실패국가 지수(Failed State Index)’에서 북한이 ‘경계(Alert)’ 단계를 벗어나 ‘주의(Warning)’ 단계로 안정화됐다고 밝혀 이를 뒷받침하고 있다.<sup>58)</sup>

남북한이 새로운 동북아질서 재편과정을 평화통일이라는 민족의 이익에 맞도록 좋은 기회로 만들기 위해서는 무엇보다 남북한이 상호체제의 인정과 존중을 통해 평화공존을 제도화할 수 있어야 한다. 특히 북한이 착수한 국가경제개발계획의 추진이 개혁·개방으로 이어질 수 있도록 유도하기 위해서라도 내정불간섭을 핵심내용으로 하는 ‘상호체제의 인정과 존중의 원칙’이 견지될 필요가 있다.

남북이 대치하면서 경제적으로 취약한 북한이 외부세계로부터 자본과 기술을 도입하기 위해서는 무엇보다 북한이 개혁·개방에 나서더라도 체제 안전이 보장된다는 점을 믿도록 해주어야 한다. 북한의 개발은 필연적으로 개방을 수반하는데 북한이 개방하려면 체제붕괴의 불안감을 없애고 스스로 개방 성공에 대한 자신감이 필요하기 때문이다.

북한은 당초 「9·19공동성명」에서 밝힌 한반도평화체제 구축과 북미 및 북일 수교를 통하여 핵무기를 포기하더라도 체제 안전이 가능하다고 믿었던 것으로 보인다. 그러나 2008년 이명박 정부의 등장 이후 남북관계와 6자회담이 진통을 겪으면서 북한은 미국이나 한국이 북한체제를 무너뜨린다는 의도를

57) Park, *op. cit.*

58) 2005년부터 발표된 ‘실패국가 지수’에 따르면, 북한은 13위(2005~2007년)에서 15위(2008년), 17위(2009년), 19위(2010년)로 점차 안정화되다가 2011년 발표에서는 22위로서 1~20위권이 속해 있는 경계단계를 벗어난 것이다. “2011 Failed State Index”, *Foreign Policy*, September 2011. (<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>)

갖고 있다고 해석하고 핵무기 보유를 통해 독자적으로 체제안전을 도모한 것으로 보인다.

이것은 북한이 중국에 보여준 태도변화를 보면 잘 알 수 있다. 중국이 2009년 하반기 대북 정책의 전환을 통해 ‘경제협력을 통한 북한 핵문제의 해결 유도’, ‘김정은 후계체제의 인정’ 등 북한체제의 안정과 후계체제의 인정을 통해 북한을 안심시킴으로써 북한이 중국을 상대로 한 제한적인 개방정책으로 선회하기 시작한 것으로 평가된다.

따라서 북한이 개발협력에 나서게 하기 위한 정치·안보적 조건은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 핵물질 증가, 핵기술 추가개발, 핵물질 이동 등 북한의 핵확산 억제에 우선으로 두고, 둘째는 상호 내정에 간섭하지 않는다는 원칙을 견지하여 북한이 체제경쟁에서 오는 위기감을 떨쳐버릴 수 있도록 해 준다. 이를 통해 북한이 국제사회에 개방하고 개발협력에 나설 수 있는 환경을 만들어줄 수 있을 것이다.

## ② 상호 조율된 안보조치

남북관계를 개선하고 국제사회의 협조를 얻어 북한경제를 회생시키는 데 최대의 걸림돌은 북한 핵문제이다. 하지만 북한이 체제붕괴의 위기를 느끼고 있는 현실에서 체제안전에 대한 제대로 된 보장이 없다면 이미 개발한 핵무기를 포기할 가능성은 없어 보인다. 특히 핵개발을 포기한 리비아의 카다피 정권이 서방 측의 공격으로 붕괴된 현실 앞에서, 또다시 북한에 ‘선 핵포기, 후 관계정상화’의 리비아 모델을 강요할 수 없게 되었다. 실제로, 북한 외무성 대변인은 조선중앙통신과의 문답에서 “리비아 핵포기 방식”이란 바로 ‘안전담보’와 ‘관계개선’이라는 사탕발림으로 상대를 얼려 넘겨 무장해제를 성사시킨 다음 군사적으로 덮치는 침략방식”이라고 주장했다.<sup>59)</sup>

하지만 북한 핵확산의 억제가 이루어지지 않으면 남북경협이나 남북러 가스전 연결사업은 물론 중국이 주도하는 동북아 초국경 경제협력사업도 큰 성과를 거두기 어려울 것이다.<sup>60)</sup> 그렇기 때문에 화해·상생 통일프로세스가 제대로 작동되기 위해서는 무엇보다 북한의 이른바 ‘이유 있는 안보우려(reasonable security concerns)’를 해소해 주지 않으면 안 될 것이다. 이를 위해서는 남북한과 관련국 사이의 상호 조율된 안보조치(coordinated security measures)가 필요하다. 이와 같은 안보조치 없이는 남북 간의 교류협력도 미래 위에 쌓은 성에 지나지 않는다.

포괄적 안보교환론은 기본적으로 전략적 관여정책의 기초 아래 북한과의 대화를 통해 핵문제를 포함한 한반도 안보현안을 풀고자 하는 해법이다. 북한체제의 생존은 안전보장만으로는 미흡하며, 경제회생을 위한 경제적 인센티브도 필요하다는 점에서 포괄적 해법이 불가피하다. 또한 북한 핵문제 해결의 장기성을 고려할 때 항구적인 대북 안전보장책으로 평화협정을 체결하기 이전에 ‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)와 같은 중간과정을 설정하는 것이 필요하다.

## ③ 민족자결에 기초한 국제협력

왜 남북협력에서 시작해야 하나? 현재 진행되고 있는 동북아 질서재편이 강대국 간의 담합에 따라 결정될 경우 남북분단이 항구화될 위험성이 높다. 한반도문제의 해결에서 한민족의 주도권, 즉 민족자결권이 보장되어야 하는 이유는 민족배타주의 때문이 아니라 동북아공동체의 건설이 현상유지라는 미명 아래 민족분단의 항구화로 이어지는 것을 막기 위해서이다. 따라서 한반도문제에서 민족자결권을 행

59) “조선외무성 대변인 리비아에 대한 미국의 군사적 공격을 단죄”, 『조선중앙통신』 2011. 3. 22.

60) 1991년 10월 UNDP가 두만강 삼각주에 대한 개발을 시작하고 1992년 중국이 훈춘시를 연변 개방도시로 선포하며 두만강개발의 서막을 열었다. 하지만 중국 중앙정부의 정책우선순위에서 밀리고 북핵문제 등으로 외국투자의 유치가 이루어지지 않는 등 근 20년 동안 아무런 성과를 거두지 못해 왔다.

사하기 위해서는 남북협력을 축으로 하면서, 주변국과의 협력으로 확대해 나가야 한다. 그리하여 새로운 동북아 신질서가 통일의 촉진자 역할을 하도록 해야 한다.

민족자결권을 강조할 때마다 나오는 비판이 우리에게 과연 한반도문제를 해결할 수 있는 능력이 있느냐 하는 것이다. 하지만 이는 우리 민족의 역량을 과소평가하는 것이다. 특히 한국은 중견국가(middle power)로서 강대국 사이에 중재역할을 할 수 있으며, 외교적 노력에 따라 적어도 한반도문제의 해결과정에서만큼은 주도적 역할을 할 수 있다. 지난 2002년 미국의 부시 행정부가 북한을 ‘의축’으로 규정하며 적대감을 표시하는 와중에도 우리 정부가 대북 정책에서만큼은 주도권을 유지해 왔던 사실이 이를 잘 보여준다.<sup>61)</sup>

국내 일각에서는 중국이 주도하는 동북아 초국경 경제협력사업이 오히려 한반도문제를 푸는 데 유리하게 작용한다는 견해도 있다. 하지만 과연 초국경 경제협력사업이 북한경제 회복에 얼마나 기여할지, 또한 우리가 기대하는 대로 한반도 평화를 가져올 것인지는 의문이다. 중국이 북한을 이른바 ‘동북 4성’으로 만들 수 있을 것으로 보지 않는 견해도 있지만,<sup>62)</sup> 북한에 대한 중국의 영향력 확대는 통일의 전망에서 볼 때 결코 바람직한 일이 아니다.

그럼에도 동북아 초국경 경제협력사업이 이미 착수되었다는 점에서, 북중 경협이 진척 속도에 유의하면서 남북 경제협력을 발전시켜 평화통일에 장애요인이 되지 않도록 적극적인 정책을 구사해야 할 것이다. 최근 전개되고 있는 중국의 창지투 선도구 개발계획과 랴오닝 연해개발계획 및 북러 협력 확대 등 동북아의 지경학적 환경 변화를 반영하여, 민족자결의 원칙을 견지하되 한반도 평화체제 구축과 지역통합 과제의 결합이 필요하다.

## (2) 3대 성공조건

### ① 남북한 주도권과 강대국 이익 간의 조화

한반도는 임진왜란 이후 대륙세력과 해양세력 간의 지정학적 각축장이 되어 왔으며, 양대 세력이 한반도를 완충지대로 남겨두길 원했을 때 평화가 유지됐으나, 어느 한 세력이 자신의 영향권 아래에 두고자 했을 때는 평화가 깨졌다. 오늘날에도 미국이나 중국이 남북통일이 이루어져 한반도가 상대국의 영향력 아래에 들어가는 것을 원하지 않고 있는 것이야말로 통일의 큰 걸림돌이다.

그런 점에서 우리 정부의 대북 정책이 어떠한 통일로 귀결될지에 대해서 주변 강대국들은 예의주시하고 있다. 김대중 정부가 추진했던 햇볕정책은 클린턴 미 행정부와 중국 정부로부터 전폭적인 지지를 받았다. 하지만 부시 미 행정부는 햇볕정책에 대해 부정적인 태도를 취하였다. 노무현 정부에 들어와 햇볕정책을 둘러싼 한미 간의 갈등은 주한미군 재조정작업과 맞물리면서 심화되었다. 햇볕정책과는 다른 기초를 띤 이명박 정부의 ‘비핵개방3000 구상’에 대해 미국 정부가 지지를 표명했다. 하지만 중국 정부는 공개 지지 표명요구에 난색을 표하는 등 거부감을 드러냈다.

이처럼 햇볕정책 초기에는 미국과 중국이 똑같이 우리 정부의 정책을 지지했지만, 한국 내에서 한미 동맹에 대한 의구심이 제기되고 북한체제의 불확실성이 증폭되자 미국과 중국의 태도가 바뀌었다. 특히

61) IHT의 상하이특파원인 하워드 트렌치는 노무현 정부를 평가하며 한국의 대북 관여정책을 “주변부 작은 국가도 세계 질서 형성에 주도적인 영향력을 발휘할 수 있음을 보여준 모범적인 사례”라고 긍정적인 평가를 내렸다. Howard W. French, “Shuffled off to history, veneration of Ro Moo Hyun will follow”, *International Herald Tribune*, December 28, 2007.

62) Scott Snyder, “Responding to Economic Cooperation Between China and North Korea”, 북한정책포럼 제18차 국제세미나 『북·중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가』, 2011. 4. 12. p. 68.

중국이 급부상하고 한반도에 대한 영향력이 확대될 조짐을 보이자 미국은 ‘아시아 북귀’를 선언하며 대북 관여보다는 한미동맹을 강화하는 데 역점을 두기 시작했다.

하지만 최근 전개되는 양상은 미·중 두 강대국이 서로 충돌하기보다는 전략적 타협을 통해 이익균형을 추구해 가고 있는 모습을 보인다. 특히 중국은 적어도 2030년까지는 경제성장에 전념하며 안정된 주변국제환경이 유지되기를 원하는 현상유지국가(status quo state)로 남아 있을 가능성이 높다.<sup>63)</sup> 그런 점에서 미국과 중국이 세력균형을 깨면서까지 동아시아에서 패권경쟁을 할 가능성은 그다지 높지 않으며, 이것은 일정 기간 미·중 강대국이 한반도 평화를 지지할 수 있는 여건이 될 수 있음을 의미한다.

따라서 화해·상생 통일프로세스를 성공적으로 추진하기 위해서는 한반도를 둘러싸고 강대국 간의 세력균형이 유지되는 가운데, 지정학적 대립구도를 완화시키거나 와해시켜나갈 필요가 있다. 그런 점에서 지정학적 이점을 살려 한반도를 해양세력이 대륙으로 경제 진출할 수 있는 교두보 역할로 활용하거나, 동북아 초국경 경제협력프로젝트를 통해 지정학적 대립구도를 완화시키는 데 적극 이용할 필요가 있다. 이를 통해 남북한의 주도권을 유지하면서도 우리 민족과 강대국의 이해를 조화시켜 나가야 할 것이다.

## ② 북한지도부가 수용할 수 있는 화해·상생의 청사진 공유

화해상생 통일프로세스가 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다 북한지도부의 호응이 중요하다. 과거 우리의 햇볕정책에 대해 북한은 제한적으로만 받아들이고 체제생존에 이용하려고만 했다. 당시 북한지도부가 그렇게 소극적으로 나온 데에는 국제적인 고립 속에서 체제유지에 대한 자신감이 없었기 때문이다. 북한은 김대중, 노무현 정부의 진의를 의심하며 개혁·개방을 주저하다가 결국 경제회생의 기회를 놓치고 만 것이다. 그런 점에서 화해·상생 평화프로세스가 성공하기 위해서는 북한지도부가 체제안전과 경제개발의 성공에 대한 확신을 갖도록 우리의 청사진을 제시해야 한다. 이를 토대로 남북이 협력하여 한반도의 평화와 남북경제공동체에 대한 비전을 공유해야 한다.

다음으로 중요한 것은 북한지도부가 경제회생을 최우선 정책목표로 삼는다는 적극적인 의지이다. 김일성 정권이 항일무장독립투쟁과 한국전쟁을 통해 권력의 정당성을 확보했다면, 김정일 정권은 ‘선군정치’의 깃발을 내걸며 국가안보의 토대를 닦음으로써 인민의 지지를 확보하고자 했다. 후계자인 김정은 정권이 정당성을 갖기 위해서는 무엇보다 경제난 해소를 통해 북한주민의 고통을 해결해야 한다. 이를 위해서는 북한당국의 적극적인 경제개발 의지가 중요하다. 다행히 북한은 15년의 공백을 깨고 2011년부터 국가경제개발 10개년 전략계획에 착수했다. 여기서 관건은 북한당국이 외부적인 요인을 잘 관리하여 경제계획을 완수하느냐에 달려 있다.

끝으로 북한지도부가 경제개발을 성공시킬 수 있는 리더십이 필요하다. 북한의 개발을 위해 자본과 기술의 조달이 필요한데, 기존 군중동원방식으로 경제개발을 추진하거나 화폐교환으로 자본을 내부 조달하는 데는 한계가 있다. 국제사회로부터 차관과 직접투자를 받기 위해서는 어느 정도 북한경제를 개방·개혁하지 않으면 안 된다. 북한지도부가 개혁·개방의 속도와 폭, 그리고 소요자본 및 기술 조달을 어떻게 조화시키느냐에 경제개발의 성패가 달려 있다.

63) 야치 쇼타로(谷内正太郎), “새로운 세력균형 형성과 한반도 통일문제”, 『한반도 통일과 주변4국』 (KINU 통일외교포럼 2010), 늘품플러스, 2011. 2, p. 134.

### ③ 새로운 대북 정책에 대한 국민들의 공감과 지지 획득

화해상생 통일프로세스가 성공적으로 추진되기 위해서는 변화된 한반도 주변 국제환경을 적극 이용하여 평화통일을 앞당기고자 하는 정부의 추진 의지, 이에 대한 국민들의 공감과 지지, 그리고 이를 뒷받침할 초당파적인 협력이 필요하다.

첫째, 우리 정부가 변화하는 동북아 질서를 평화통일에 유리한 기회로 만들기 위해 남북관계의 개선 의지를 확고하게 가지고 ‘화해상생 통일프로세스’를 적극 추진해야 한다. 새로운 정부는 남북 간 교류·협력을 지지할 뿐만 아니라, 포괄적 안보교환을 통해 북한 핵문제와 한반도 평화협정의 체결을 주도적으로 이끌면서 국민을 설득해 지지를 만들어내야 한다. 남북 간 긴장해소와 교류·협력을 지지하는 국민여론이 높다고 하더라도, 정부가 이 방향으로 대북 정책을 이끌어내가지 않는다면 향후 남북관계도 쉽게 풀리기는 어렵기 때문이다. 더군다나 한반도 평화정착을 위한 절체절명의 과제인 평화협정의 체결에 대해 아직 국민들의 인식이 높지 않다는 점에서 차기정부의 올바른 인식과 정책의지가 매우 중요하다.(<표-5> 참조)

둘째, 새로운 대북 정책구상이 성공적으로 추진되기 위해서는 화해와 상생에 대해 국민들의 공감대를 얻을 수 있도록 지속적인 통일교육이 이루어져야 한다. 동서독의 경우 전범국가로서 공동의 죄의식에 기초하면서도 서로 전쟁을 한 것이 아니기 때문에 동서독 주민들 간의 적대감이 그다지 높지 않다. 반면, 남북한의 경우는 한국전쟁으로 동족상잔의 비극을 겪었기 때문에 독일보다 냉전문화가 보다 강고하게 뿌리내리고 있다. 이처럼 뿌리 깊은 냉전적 사고 때문에 북한이 한국의 햇볕정책을 제한적으로만 받아들여지고, 국내적으로도 대북 정책에 대한 국민적 합의를 도출하기가 어려운 것이다.

셋째, 차기정부가 추진하고자 하는 새로운 대북 정책이 성공하기 위해서는 초당파적인 협력을 모아야 한다. 기존의 보수-진보의 대립 구도를 뛰어넘어 국민들에게 다가갔을 때 비로소 새로운 대북 정책이 성공할 수 있는 가능성이 열릴 것이다. 하지만 이념대립이 첨예한 한국의 정치현실로 볼 때, 현재와 같은 한국의 정치지형에서 대북 정책에 대한 초당파적인 협력을 이끌어내기란 결코 쉬운 일이 아니다. 그런 점에서 차기정부를 이끌어갈 주도세력은 화해·상생 프로세스에 대한 초당파적인 지지를 이끌어낼 수 있는 국회 내의 안정적인 지지기반을 확보하는 것이 매우 중요하다.

### (3) 3단계 프로세스

남북한의 경우 북한이 여전히 폐쇄적인 사회주의 중앙계획경제를 고수하고 있어 아무리 경제협력을 강화한다고 해도 시장경제에 기반한 남북경제공동체 건설이 쉽지 않다. 중국과 대만은 우여곡절이 있기는 했지만, 중국이 시장경제를 받아들여 개혁·개방에 나섬으로써 적어도 경제적 측면에서 이질화가 약화된 상태에서 2010년에 경제협력기본협정(ECFA)을 체결하는 등 경제공동체 건설의 토대를 구축해나가고 있다.

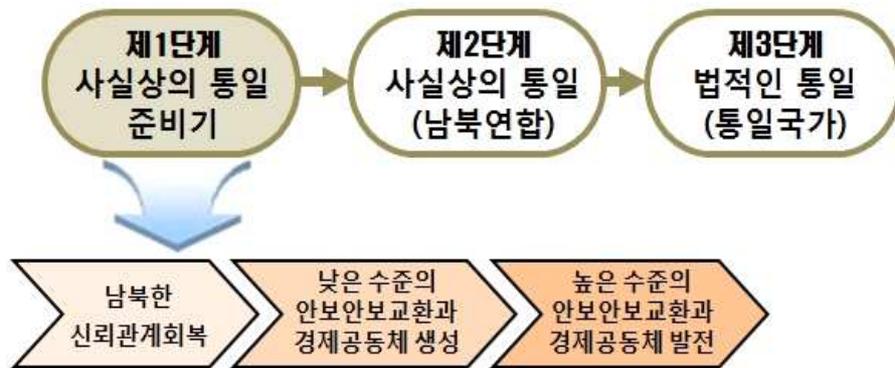
그런 점에서 북한이 최소한 중국이 채택하고 있는 사회주의 시장경제 수준을 수용하기 전까지는 남북 간 경제협력의 수준은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다. 이와 같은 북한의 특수한 상황을 고려하여 민족공동체 통일방안에서 제시한 3단계에 대응하여 ‘화해상생 통일프로세스’를 크게 세 개의 프로세스로 나누어 살펴본다.

제1단계 프로세스는 중앙계획경제를 유지하고 있는 북한과 경제 교류협력을 확대강화하여 남북경제공동체를 심화·발전시키고, 한반도 평화체제 구축을 통해 ‘사실상의 통일’을 준비하는 세 개의 국면으

로 이루어진 과정이다.

제2단계 프로세스는 한반도평화체제 구축에 따라 북한의 체제안전이 보장된 뒤 북한이 사회주의 시장경제를 받아들여 본격적인 개혁·개방에 나섬으로써 남북경제공동체가 자유무역 단계를 거쳐 관세동맹의 수준 정도로 성숙되며 이에 따라 남북연합을 완성하여 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 달성하는 과정이다.

제3단계 프로세스는 남북 간 경제통합이 관세동맹 수준을 넘어 공동시장 단계에 진입할 수 있을 정도로 제고되고, 정치적 통합기운이 무르익어 남북 당국 간의 합의 또는 남북주민의 평화적 투표행위를 거쳐 사회정치체도를 단일화시켜 최종적으로 ‘법적인 통일(de jure unification)’을 완결하는 과정이다.<sup>64)</sup>



<그림-3> 3단계 화해·상생 통일프로세스

다음 장에서는 제1단계 프로세스를 중점적으로 다룬다. 이는 현 시점에서 볼 때 가변성이 많기 때문에 제2단계 및 제3단계 프로세스는 마지막 장에서 원론적 수준의 언급에 머물 것이다. 제1단계 프로세스는 향후 약 10년에 걸쳐 다음과 같은 3국면으로 진행됨으로써 남북한 평화통일의 기틀을 마련하게 될 것이다.

여기서 전략로드맵을 10년간으로 설정한 이유는 미·중 관계에서 2020년께는 중국이 경제적으로 GDP 규모 면에서 미국을 추월할 것으로 예상되는 해이며,<sup>65)</sup> 군사적으로 장쩌민(江澤民)의 3단계 국가발전론에 입각해 역내 군사강국으로 부상하겠다는 목표를 세워놓은 해이다.<sup>66)</sup> 또한 북한이 현재 추진하고 있는 국가경제개발 10개년 전략계획이 마무리되고 이른바 강성대국을 완성하겠다는 목표연도이기도 하다. 이처럼 2020년 무렵이면 현재 진행되는 동북아 질서재편 과정이 마무리 단계에 들어설 것으로 예상된다.

64) 본 연구보고서에서 경제통합 수준의 측정 지표로 발라사(Balassa)의 5단계 경제통합론을 활용하고 있다. 발라사의 고전적 경제통합론은 이질적 경제체제를 가진 남북한 경제통합에 그대로 적용되기에는 무리가 있는 것은 사실이지만, 앞으로 경제통합이 점진적인 방식으로 이행되어 상호 의존관계 및 보완관계를 발전시켜 나간다면 이러한 단계별 통합론도 일정수준에서 적실성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다. 추원서, 『신기능주의적 관점에서 본 남북경제공동체 연구』, 고려대학교 정치학박사 학위논문, 2005. 12, p.63. 본 연구보고서에서는 북한이 제2단계 프로세스에서 최소한 중국식 시장경제체제를 수용하는 것으로 상정하고 있다.

65) 2020년 중국 경제의 미래를 전망한 논문에 따르면, 중국은 기본상황, 낙관상황, 위험상황의 어떤 경우에도 6%를 상회하는 성장률로 경제총량 면에서 미국경제를 앞지를 것으로 전망된다. He Jianwu, Li Shantong, Sandra Polaski, *China's Economic Prospects: 2006~2020*, (Carnegie Papers #83), Washington D.C.: Carnegie Endowment, April, 2007.

66) 중국은 2010년까지 국방건설의 기초를 확립하고, 2020년까지 국방의 기계화, 정보화 중대발전을 이룩하며, 2030년까지 국방현대화를 이룩한다는 목표를 세워놓고 있다(2010年前打下堅實基礎, 2020年前基本實現機械化並使信息化建設取得重大進展, 21世紀中葉基本實現國防和軍隊現代化的目標). 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, 『2010年中國的國防白書』, 北京: 人民出版社, 2009.

따라서 우리 민족으로서의 동북아 국제질서의 재편과정에 능동적으로 대처하고 한반도문제를 풀기 위해 최대한으로 노력해야 하는 시기이다. 따라서 차기정부(2013~2017), 차차기정부(2018~2022)의 10년 기간은 정권의 성격에 관계없이 안정적인 대북 정책을 펴야만 하는 시기이다. 그런 점에서 제1단계 프로세스에서는 한반도 비핵화와 평화체제의 완성을 지향하면서, 북한이 자발적으로 개혁·개방에 나설 수 있는 환경을 만들어나간다.

## 제4장

# 화해·상생 통일프로세스 제1단계 전략로드맵

화해·상생 통일프로세스는 남북한이 주도적으로 낮은 수준의 안보-안보 교환에 의해 안보 틀 (security arrangement)을 만든 뒤 이러한 토대 위에서 교류·협력을 심화 발전시키고, 이것을 통해 만들어진 경제공동체의 성과를 보장하기 위해 보다 높은 수준의 안보 틀을 만들어 가면서 궁극적으로 한반도문제를 해결해 가는 과정이다. 하지만 안보-안보 교환을 위한 협상을 위해서는 먼저 남북관계의 신뢰관계를 복원하는 데서 출발해야 한다. 이 장에서 다룰 제1단계 화해·상생 통일프로세스의 전략로드맵은 안보-안보 교환의 수준에 따라 국면을 셋으로 구분하며, 경제통합과정의 예상 소요기간에 맞춰 국면별로 제1국면(1~2년), 제2국면(3~5년), 제3국면(6~10년)으로 설정하였다.

### 1. 제1국면: 남북 간 신뢰관계의 재구축

#### (1) 이명박 정부의 사전조치 또는 차기정부의 초기조치

현재의 불편하고 소원한 남북관계는 결자해지(結者解之) 차원에서 이명박 정부 임기 안에 새롭게 구축하여 복원하는 것이 바람직하다. 개성관광, 금강산관광 및 남북이산가족 상봉행사의 재개, 남북장관급 회담 및 남북군사실무회담의 재개 등 임기 중에 5·24 조치를 해제하며 와해됐던 남북관계를 복원하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 대청해전(2009. 11. 10), 천안함 사건(2010. 3. 26) 및 연평도 포격사건(2010. 11. 23) 등 이명박 정부 임기 중에 발생한 일련의 서해사태를 원만히 해결하여 남북관계의 복원을 위한 발판을 마련할 필요가 있다.<sup>67)</sup>

67) 북한 당국은 2011년 5월 8일 베이징 비밀 접촉에서 남측이 “북측이 볼 땐 사과가 아니지만 남측이 볼 땐 사과로 해석할 수 있는 내용”을 타협안으로 요구했다고 폭로했다. 그럼에도 북한은 7월 하순 남북 비핵화 회담을 수용했고, 북한 언론들은 이명박 정부에 대한 표현을 순화하기 시작했다. 남한 정부도 5·24 조치의 잠금장치를 일부 해제하고, 사회 교류 차원에서 방북을 승인한 바 있다. 『문화일보』 2011. 11. 2.

그러나 현실적으로 국민을 설득할 수 있는 명분이 필요하기 때문에, 남북정상회담 등을 통한 남북 간 현안의 일괄타결이나 북한의 일정 수준 이상의 양보와 입장 표명 등이 전제되지 않고는 이명박 정부로서는 임기 중 남북관계 복원을 위한 정책전환에 선뜻 나서지 못할 수도 있다. 이렇게 되면 현 정부는 대북 압박정책을 고수할 가능성이 있으며, 남북관계의 복원을 위한 노력은 차기정부의 임무로 이월될 가능성도 배제하지 못할 것이다.

## (2) 인도적 사업의 재개

북한에 대한 인도적 지원은 남북한 신뢰관계 복원을 위한 또 하나의 방편이다. 북한인권문제는 자유권적 인권도 중요하지만 생존권적 인권이 더욱 시급하고 심각하다는 점에서, 그리고 한반도 전체를 아우르는 당위와 도덕적 관점에서 대규모 인도적 지원을 실행할 필요가 있다. 국제사회가 남한 정부에 대해 가장 이해하지 못하는 부분 중 하나가 같은 민족이라면서 북한 인민들의 굶주림을 외면하는 점이다. 물론 여기에는 식량이 군량미로 전용될지도 모른다는 우려가 작용하고 있지만 이 논리는 대북지원을 반대하는 명분으로 지나치게 확대해석된 점이 있다. 이러한 논란을 잠재우고 전달의 투명성을 높이기 위해서는 국제기구 등과 공조하는 방안을 검토할 필요가 있다.

남북관계가 복원되면 식량과 의약품, 비료 등 인도적 물자를 장기적이고 지속적으로 지원할 수 있도록 「북한 인도적 지원법」(가칭)을 제정할 필요가 있다. 법이 제정되면 앞으로 10년간 매년 일정량(예: 식량 50만 톤)을 지원하도록 하되, 북한과 협의를 거쳐 영유아, 노약자 등 취약계층에 우선적으로 분배할 것과 남한의 지원 사실을 북한 언론이 보도하는 조건을 부가하여 북한 주민의 자기 몫 찾기를 유도하여 자율적인 분배투명성을 확보하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

그 밖에 이산가족 재회 문제는 금강산 상설면회소를 정상 가동하여 상봉 규모를 지속적으로 확대할 필요가 있다. 이산 1세대의 고령화로 갈수록 대상자가 줄어드는 현실을 반영하여 대상자가 생존해 있을 때 재회의 꿈을 이룰 수 있도록 정부 차원의 각별한 노력이 필요하다. 이를 위해 비공식 차원에서 대북 식량을 지원하는 등 인도적 지원형식의 적절한 대가도 검토할 수 있을 것이다.

## (3) 남북당국자 회담의 복원 및 ‘남북관계발전 기본합의서’ 협의 착수

앞에서 지적한 대로 남북 간 신뢰 관계의 재구축을 위해서는 무엇보다 정부 당국자 간 회담의 복원이 필요하다.

첫째, 남북장관급회담을 재개하여 기존 경험사업의 복원을 결의하고 뒤이어 화해, 불가침, 교류협력 3대 분야의 합의사항을 담게 될 ‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)의 논의에 착수한다. 이 새로운 합의서에서는 1992년에 발효된 「남북기본합의서」와 마찬가지로 주한미군 문제를 직접 다루지 않고 해상군사분계선 문제는 대화를 통해 지속적으로 협의해 나간다는 규정을 포함시킨다.

둘째, 남북 장성급군사회담을 재개하여 기존 남북군사합의를 복원하고 미비한 사항은 추가협의를 통해 보완하는 조치를 취한다. 여기서는 우선 남북관계의 악화로 중단 내지 파기되었던 북한선박의 제주해협 통과를 허용하는 조치를 취하고 서해상 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중단 조치를 복원한다.<sup>68)</sup> 그리고 교류협력에 따른 각종 군사적 보장 조치를 재설정하거나 미비점을 보

완한다. 특히 금강산관광객 피격 사망사건에서 나타난 문제점을 반영하여 북한지역 내 남측 방문자의 안전을 위한 대책을 마련한다.

셋째, 북한은 우리농축축프로그램(UEP)을 전면 중단하고 IAEA 감시단의 복귀를 허용하며, 「2·13 합의」에 따라 이행했다가 중도에 원상 복원시킨 플루토늄 핵 시설의 불능화 작업을 조속히 재개하여 마무리해야 한다. 또한 북한으로 하여금 우리농축축프로그램의 가동을 전면 중단하는 조치를 취하도록 한다. 이에 상응하여 우리 측은 6자회담 참가국들과 협의하여 북한에 제공하기로 하고 아직 전달하지 않은 나머지 중유 공급을 완료한다.

#### (4) 남북경협 재가동 및 기반구축

지난 수년간 크게 훼손된 남북 간 신뢰 관계를 회복하기 위해 남북 양측의 노력이 전개되면서 핵문제 해결을 위한 대화의 실마리를 풀어가고, 한편으로 남북한 경제협력을 재가동한다. 지난 시기 남북 간 정상 및 정부당국 차원에서 상호 합의했던 내용을 최대한 존중하면서 지난 수년간 남북경협이 중단되었던 시기의 상황 - 즉 북중 간 초국경 경제 협력 사업, 북한의 국가 경제개발 10개년 전략 계획, 글로벌 금융 위기 이후의 남한의 경제 사정 - 등을 반영한 새로운 남북경협전략이 마련되어야 함은 물론이다. 북한 경제회생의 관건인 전력, 식량, 원재료 공급과 교통 인프라 개선을 위한 다각적 협력 방안을 염두에 두면서 우선 다음과 같은 사업을 중심으로 초기 협력을 추진한다.

첫째, 5·24 조치를 완전 해제하여 위탁가공 등 남북 간 교역과 투자가 종래의 수준으로 회복될 수 있도록 조치한다. 개성공단의 생산과 인적·물적 이동을 완전히 정상화시키고, 재발방지대책이 마련되는 대로 관계 복원의 상징적 사업으로 금강산과 개성관광을 재개한다. 둘째, 개성공단 생산 활동을 더욱 활성화하면서 개성공단 1단계 사업을 마무리하고 입주하지 못한 기업의 입주를 완료하도록 한다. 셋째, 라선, 황금평 등 특구 사업과 남북러 가스관 연결사업을 철도 및 송전선과 연계해 남한이 참여하는 방안을 검토하며 북측과 논의를 시작한다. 넷째, 중단되었던 남북농업협력을 재개하며 북한의 식량난 해소와 농업생산성 증대를 위한 지원협력에 착수한다.

## 2. 제2국면: 낮은 수준의 안보-안보 교환과 경제공동체 기반형성

### (1) 낮은 수준의 안보-안보 교환과 ‘남북관계발전 기본합의서’ 체결

제2국면에서는 안보적 측면에서 ‘낮은 수준의 안보-안보 교환 시행’을 핵심으로 한다. 북한이 3대 확산 억제조치(△우리농축축 중단, △플루토늄 핵시설의 불능화, △비확산과 추가 핵실험 금지의 약속)를

68) 「서해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 및 선전 수단 제거에 관한 합의서」(2004. 6. 10)

완료하고 중장거리 탄도 미사일의 시험발사에 대한 유예선언을 할 경우, 그에 상응하여 남한은 다음과 같은 조치를 취한다.

첫째, 제1국면에서 협의해오던 ‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)를 채택하고, 이에 따라 서울과 평양에 연락사무소를 설치한다. 또한 이 합의서가 국내법적 효력을 갖도록 하기 위해 남북한이 모두 비준 동의절차를 완료한다.

둘째, 북한이 위의 조치를 준수하는 동안 유엔안보리 결의 1718호 및 1874호에 따른 대북 제재를 유예하는 조치를 취하도록 미국, 중국 등과 긴밀히 협의한다.

셋째, ‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)의 채택 즉시 6자회담과 별도로 「9·19공동성명」에 따른 남북·미·중 4자 참가의 한반도 평화포럼을 개최하여 평화체제를 위한 협상에 착수한다. 또한 6자회담 산하 동북아 평화·안보 실무그룹을 통해 동북아 다자안보체제 논의를 본격화한다.

넷째, 미국과 일본이 대북 제재를 완화하고, 북미 및 북일 연락사무소(평양-워싱턴, 평양-도쿄)를 설치하도록 권고한다. 연락사무소 상호 설치 등 중간단계를 상정하여 북핵문제가 완전히 해결되기 전까지 미국이 북한체제에 대한 안전보장을 제공하고, 미국과 일본이 문화, 교육, 체육 등 비정치적 분야에서 교환 프로그램을 확대하도록 요청한다.

<표-6> 낮은 수준의 안보-안보 교환

북한	남한
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3대 확산억제 조치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우라늄농축활동 중단</li> <li>- 플루토늄 핵시설 불능화 완료</li> <li>- 비확산 및 추가 핵실험 금지 약속 이행</li> </ul> </li> <li>○ 중장거리 탄도미사일의 시험발사 유예</li> <li>※ 북한주민의 인권 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북관계발전 기본합의서 체결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 연락사무소 (서울-평양)</li> </ul> </li> <li>※ 한국군 전시작전통제권 환수</li> <li>○ 유엔안보리 대북 제재 유예(1718, 1874)</li> <li>○ 한반도 평화협정 논의 착수</li> <li>○ 동북아 냉전구조의 해체 착수                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미 연락사무소 (평양-워싱턴)</li> <li>- 북일 연락사무소 (평양-도쿄)</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 다자안보체제 논의 본격화</li> </ul>

‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)가 채택되고, 앞에서 언급한 낮은 수준의 안보-안보 교환이 이루어지면, 이 합의서가 이행될 수 있도록 관리한다. 이를 위해서는 다음 사항을 시행한다.

첫째로 제2의 남북기본합의서 성격을 띠고 있는 동 합의서에는 향후 남북연합기구를 염두에 두고 「6·15공동선언」 등 기존 합의와 「10·4정상선언」에 의한 남북총리회담, 국방장관회담·장성급회담 및 남북군사공동위, 남북경제공동위와 부문별 분과위, 서해평화협력특별지대추진위, 사회문화교류협력추진위, 적십자회담 등의 체계를 정비해 나간다.

둘째로 서해해상군계선 획정 문제를 평화적으로 해결하기 위해 「10·4정상선언」에서 합의한 서해평화협력특별지대 추진위원회를 발족하여 남북 간에 본격적인 협의에 들어간다. 이와 병행하여 남북장성급회담을 개최하여 서해 5도 지역에 대해 기존의 우발적 충돌방지 조치를 보완하고 새롭게 남북 공동으로 공격무기 제거 조치를 취한다.

셋째로 새로운 합의서에 따라 구성된 남북군사공동위원회에서는 해상군사분계선의 획정 문제를 포함

해 군비통제 문제를 본격 협상하고, 이에 따른 운용적 군비통제를 이행하도록 한다. 주변국들이 모두 군사강국인 점을 고려하여, 남북한 군비통제는 ‘군사적 신뢰구축 및 운용적 군비통제’를 우선 실시하고, ‘구조적 군비통제’는 동북아 다자안보 차원에서 주변국과의 논의를 통해 추진한다.

넷째, 한반도 평화협정의 핵심쟁점인 군사정전협정상의 외국군 철수문제는 주한미군의 지속적인 주둔을 보장하는 선에서 미국의 대북 불가침 약속 이행장치를 마련하기 위해 북측과 협의를 시작한다.

그 밖에 북한이 대량살상무기를 완전히 폐기하고 추가개발을 못하도록 제도적으로 보장하기 위한 조치로서 국제레짐의 가입 및 준수 문제에 대한 협의에 착수한다.

## (2) 남북경제협력의 본격화

제2국면에서는 안보차원에서 ‘낮은 수준의 안보-안보 교환’이 이루어짐에 따라 남북경제협력이 본격화 국면에 접어들게 된다. 초기 협력이 재가동된 지 2년여가 경과하여 남북협력이 활성화되는 시기로, 이 국면의 후반에는 경제통합 수준에서 자유무역의 초입단계에 접어들 것으로 기대되며 ‘남북경제공동체 건설을 위한 기반이 형성되는 시기’이다.

또한 제2국면에서는 대내외 여건에 밀려 그동안 실행에 옮기지 못했던 「10·4정상선언」의 합의사항들을 재추진한다. 다만, 변화된 사업환경을 고려하여 기존에 합의된 사업들의 우선순위와 속도를 정한다. 또한 최근 북한당국이 수립한 국가경제개발계획과 황금평, 라진 특구 등 초국경 경제협력사업에 맞춰 남북경협사업을 재조정할 필요가 있다. 분야별로 남북경제협력의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적정규모의 개성공단 2단계 개발을 추진하는 한편, 북방진출을 위한 교두보 확보 차원에서 라선 및 황금평 등 두 지역 특구에 대한 적정 수준의 참여를 추진한다. 특구사업이 북·중 간 공동개발 형태로 추진된다는 점을 감안하여 초기부터 중국과도 긴밀한 협력 관계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 「10·4정상선언」의 합의사항인 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 개보수 사업에 착수해 경의선 화물열차가 운행할 수 있도록 한다. 또한 남북 및 동북아 국가 간 물류인프라 개선 사업의 일환으로 라진항, 청진항의 개보수 사업에 참여하여 전용부두를 확보하고 보세공장을 건설하여 남북물류협력의 거점으로 삼는다.

셋째, 평양 등 입지가 양호한 지역에 위치한 경공업제품 공장에 대한 개발협력을 자원개발과 연계하여 추진한다. 아울러 북한 지역에서 생산한 지하자원은 기존의 남포항 외에도 라진항이나 청진항 등을 통해 남한의 동해안 항구로 반입이 가능하도록 협력한다.

넷째, 북한의 공장가동률을 높이기 위해 주요 발전소의 개보수에 선별적으로 참여한다. 이와 관련해 라선특구 지역의 전력문제 해결을 위해 중국, 러시아의 협력을 얻는 방안과 1국면에서 검토에 들어간 바 있는 가스관 연결 사업을 활용하여 전력 부문에서 러시아의 협력을 구하는 방법 등을 추진한다.

다섯째, 북한의 에너지난 해결을 위한 방안이자 향후 기후변화협약에 대응하기 위하여 풍력, 태양광 등 신재생에너지 분야와 환경과 생태를 고려한 환경산업에서 협력을 모색한다. 특히 「10·4정상선언」에서 합의된 바 있는 대단위 조립사업에 착수한다.

여섯째, 북한의 농업자생력 회복과 수출산업 육성을 위한 농업협력을 지속심화시켜 나간다. 태양열 온수시스템, 바이오가스를 활용하기 위한 장비 및 기술개발 등 농촌에너지 개발을 위한 협력도 추진한다.

일곱째, 금강산·개성 관광의 내실화를 기하면서 백두산 관광을 시행하도록 한다. 특히 북한이 의욕

적으로 추진하고자 하는 관광특구 국제공동개발사업에 남한기업의 참여를 적극 유도하되 과거 금강산 관광 중단조치 이후 발생했던 민간사업자들의 피해가 재발되지 않도록 관련 제도를 보완한다.

여덟째, 초보적 수준이나마 금융인력과 금융시장을 육성하여 내자 조달 및 외자유치를 위한 역할 수행과 함께 국제금융기구와 협력할 수 있는 체제를 준비하며, 특히 조선국가개발은행의 역할이 자리 잡을 수 있도록 남한의 관련 금융기관과 협력을 추진한다.

아홉째, 남북한 간에 국제무대에서 상호 윈-윈 할 수 있는 사업을 발굴하여 협력을 본격화한다. 남북한 국제협력의 핵심은 남쪽은 자본과 기술을, 북쪽은 노동력을 제공하여 공동으로 외국 시장에 진출하는 것이다. 자원대국인 중앙아시아 3개국, 몽골, 그리고 연해주 러시아 개발 등에 참여하는 형태로 '3각 협력개발 모델'을 추진할 필요가 있다.

끝으로, 북한 산업 정상화를 위한 무형의 토대를 구축하기 위하여 기술·관리·경제 분야에서 시장 경제에 밝은 전문 인력을 양성하는 것과 함께 경제협력 과정에서 문제가 되었던 관련 법률을 중심으로 법제를 정비하는 법제 교류협력에 나선다.

<표-7> 「10.4정상선언」의 경제분야 합의사항

분 야		의 제
경제분야	환경개선	① 투자 장려 및 우대조건과 특혜의 우선 부여
		② 기반시설 확충 추진
		③ 자원개발 추진
	서해평화협력 특별지대 설치	④ 해주지역 경제특구 건설
		⑤ 해주항 활용
		⑥ 민간선박의 해주직항로 통과
		⑦ 한강하구 공동이용
	개성공단	⑧ 1단계 조기 완공 및 2단계 개발 착수
		⑨ 문산-동봉 간 철도화물 수송 개시
		⑩ 통행 관련 제도적 보장장치 조속 완비
		⑪ 통신 관련 제도적 보장장치 조속 완비
		⑫ 통관 관련 제도적 보장장치 조속 완비
	신규 경협	⑬ 개성-신의주 철도 개보수 및 공동 이용
		⑭ 개성-평양 고속도로 개보수 및 공동 이용
		⑮ 조선협력단지(남포, 안변) 건설
		⑯ 농업 협력
		⑰ 보건의료 협력
		⑱ 환경보호 협력
	추진기구	⑲ 「남북경제협력공동위원회」 설치

### (3) 남북경제협력의 제도화

제2국면의 사업으로 의미 있는 것이 바로 남북경제협력을 제도화하는 작업이다.

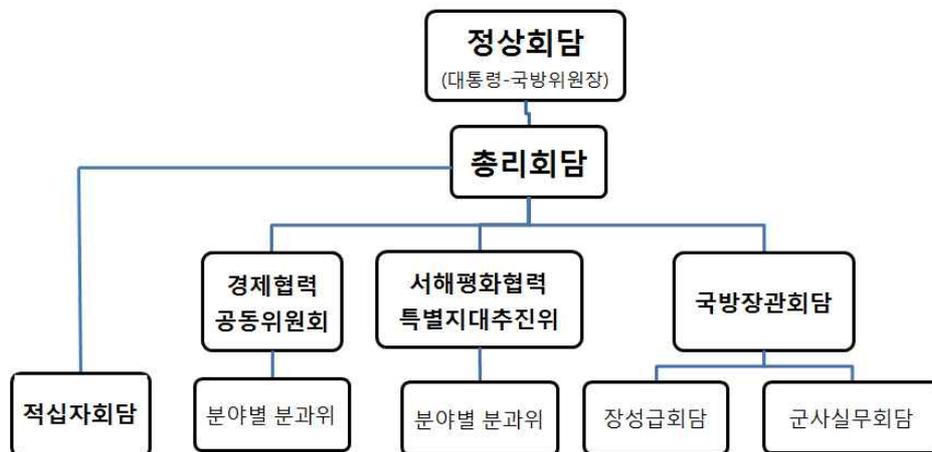
첫째, 기존 남북경협합의서의 제도적 이행보장조치를 강화해나가야 할 것이다. 지난 2000년 12월 채택된 남북 간 4대 경협제도 합의서(투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결) 가운데 유명무실하거나 이행이 담보되지 않는 부분들에 대해 남북 간 공동조사와 현황점검 작업을 거쳐 미흡한 부분을 보완하거나 이행보장방안을 강구해야 할 것이다. 또한 해운합의서 등 다른 합의서에 대해서도 동일한

작업이 진행되어야 한다.

둘째, 3통(통관, 통행, 통신) 문제를 개선하고 이를 제도화하여야 한다. 특히 개성공단 내에서의 통행, 통신, 통관 문제의 제도적 보장장치를 조속히 완비하는 것은 「10·4정상선언」의 합의사항으로 차제에 이를 매듭지어 추후 남한기업의 진출이 예상되는 라선이나 황금평 특구 등에도 적용될 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

셋째, 「10·4정상선언」의 합의사항으로 남북 경제사업의 원활한 추진을 위해 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상시켜 출범해 남북 간 체계적 경제협력을 위한 기구로 발전시킨다.(<그림-5> 참조) 남북경협을 촉진하고 제도 정비를 담당하기 위하여 남북이 함께 참여하는 ‘민족경제청’(가칭)을 ‘남북경제협력공동위원회’ 산하에 두며, 여기에서 북측과 협의하여 ‘남북경제협력 관련 종합계획(Master Plan)’을 마련한다.<sup>69)</sup> 이 기구는 추후 남북연합기구로 전환될 수 있을 것이다.

한편, 비핵화 과정의 진전에 따라 정부차원의 본격 투자와 민간 남북경협에 대한 재정지원 확대에 대비하는 차원에서 경제협력공동위원회 산하에 금융분과를 두어 북한개발은행 정착을 위한 지원사업과 함께 국제금융기구의 양허성 자금 및 국제상업자본 도입 등 재원마련을 위한 방안 강구와 자문을 수행하도록 한다.



<그림-5> 「10.4정상선언」에 따른 남북협력사업 추진기구

69) 북한과 중국은 라선, 황금평 공동개발에 합의, 착수하면서 중앙정부 차원의 개발협력 지도위원회를 만들고 실행 기구로서 성급 개발협력 지도위원회를 구성하였다.

### 3. 제3국면: 높은 수준 안보-안보 교환과 경제공동체 심화·발전

#### (1) 높은 수준의 안보-안보 교환 시행

6자회담이 성과를 거두어 「9·19공동성명」에 따라 북한에 대한 관련 국가들의 체제 안전보장 방안이 마련되면, 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 폐기하는 절차에 들어간다. 북한의 핵 폐기 대상은 모든 핵시설의 해체, 기폭장치 해체, 핵물질의 해외반출 등이며, 북한 핵 폐기의 절차가 완료되면 이와 동시에 북한에 대한 관련 국가들의 체제 안전보장이 제공되도록 한다.

북한에 대한 체제안전 방안으로는 한반도 평화협정의 체결을 비롯해 북미, 북일 수교를 통한 교차승인의 완성, 그 밖에 동북아 다자안보체제의 수립 등을 들 수 있다. 이 가운데 동북아 다자안보체제는 수립하기까지 상당한 기간이 소요되고 대북 체제 안전보장의 효과를 기대하기 어렵다는 점을 고려하여 북한의 핵 포기와 직접 연계하지 않는다.

제1단계 프로세스의 제2국면에서 남북 간 교류협력이 확대강화되고 군사적 신뢰구축이 성과를 거둬야 따라, 남북한은 남북한이 당사자가 되고 미국, 중국이 보증자로 서명하는 방식으로 한반도 평화협정 체결에 착수한다. ‘남북관계발전 기본합의서’(가칭)에 의거해 설치된 남북군사공동위원회에서 한반도 평화협정 체결을 위한 핵심쟁점에 대한 합의를 도출한다.

한반도 평화협정의 첫 번째 핵심쟁점인 서해해상군사분계선의 설정 문제는 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 합의된 서해평화협력특별지대 방안으로 해결한다.<sup>70)</sup> 남북장성급회담을 통해 제2국면에서 우발적 충돌방지 및 공격무기 제거조치를 취한 뒤, 제3국면에서는 공동어로구역과 북한 민간선박의 NLL 이남 통과해역 설정에 합의를 도출한다. 그 다음에, 서해평화협력특별지대추진위를 통해 「104정상선언」의 합의사항을 협의한 뒤 공식적으로 서해평화협력특별지대를 선포하고 남북이 공동운영한다.

한반도 평화협정의 두 번째 핵심쟁점인 군사정전협정상의 외국군 철수문제는 유엔사와 주한미군을 분리하여 처리한다. 북한의 남침에 따라 유엔안보리 결의로 구성된 유엔사는 해체하도록 하되, 성격 변화를 전제로 주한미군의 지속적인 주둔을 보장한다. 북한이 주한미군의 주둔을 용인하는 대가로, 「9·19공동성명」 제1항의 “미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.”는 조항을 원용하여 한반도 평화협정의 문안을 통해 북한에 대한 불가침을 서면 보장한다.

최종적으로 핵무기를 비롯한 북한의 대량살상무기가 완전히 폐기되었을 때 남북정상회담을 개최하여 한반도 평화협정에 서명, 발효하도록 한다.

또한, 북미 수교는 「북한관계법안」(가칭)에 맞춰 북한과 미국 간 수교협정이 미 상원에서 통과될 수 있도록 한미 간에 사전조율을 마친다.<sup>71)</sup> 이 법안에는 북한이 추가개발의 금지를 보장하기 위한 국제레짐의 통제 아래에 들어온 것을 포함한다.<sup>72)</sup> 북·미 수교 직후 미국의 경제협력이 폭넓게 이루어질

70) ‘서해평화협력특별지대’에 관한 종합구상은 2007년 8월 18일에 개최된 노무현 대통령 주재 청와대 남북정상회담 대책 회의에서 ‘서해평화번영벨트’라는 명칭으로 처음 제기됐으며, 이후 관계부처 협의를 거쳐 완성된 것이다.

71) 리처드 루가 미 상원의원(공화당)이 북한의 핵 폐기 과정에 따른 대북 인도적 지원 및 안전보장 제공, 북·미 관계 정상화 절차를 규정한 「북한관계법」 초안을 만들었으나, 북한이 1차 핵실험을 실시하는 바람에 미 의회에서 입법화가 무산된 경험이 있다. 따라서 위의 시안을 보완하여 한반도문제의 해결과 대북 안전보장 및 북·미 수교를 연동하여 추진하는 새로운 “북·미 관계 이행법안”을 만들도록 미 의회에 권유할 필요가 있다. 「북한관계법」 초안의 내용은 『연합뉴스』 2006. 5. 20.을 참조.

수 있도록 북·미 무역협정을 체결하여 최혜국대우(MFN) 지위를 보장받도록 한다.<sup>73)</sup> 북일 수교도 사전에 쌍방의 이해를 조절한 뒤, 북한의 핵 포기 절차에 맞춰 실시한다.

<표-8> 높은 수준의 안보-안보 교환

북 한	남 한
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북핵 폐기(△핵시설 해체, △기폭장치 해체, △핵물질 해외반출)</li> <li>○ 남북한 재래식 군비통제(군사적 신뢰구축 및 운용적 군비통제)</li> <li>○ 대량살상무기 확산방지 국제레짐(NPT, MTCR, CWC, BWC, AG 등) 가입과 비준 및 폐기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화협정 체결</li> </ul> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교차승인의 완성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미 수교 및 북미 무역협정 체결</li> <li>- 북일 수교 및 북일 무역협정 체결</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 안보협의회의(CSC-NEA) 발족</li> </ul>

## (2) 남북경제협력의 심화

남북 간 산업 개발협력이 진행된 지 5년이 경과하여 앞의 1, 2국면에서 추진한 개발협력이 가시적 성과를 거두기 시작함에 따라 북한의 산업이 경공업과 일부 중화학공업을 중심으로 정상화 궤도에 진입하고 ‘남북경제공동체가 심화발전 국면으로 접어드는 시기’이다.

이 국면에서 남북한은 큰 틀(FA: Framework Agreement)을 정한 뒤, 그동안 남북한이 이미 체결한 4대 경협합의서(투자보장, 이종과제방지, 청산결제, 상사분쟁해결)에 △상품교역 합의서, △서비스교역합의서 등을 추가하여 새롭게 포괄적 경제협정을 체결한다. 이렇게 되면 남북 간에 교역이 더욱 활성화되어 이 국면이 마무리되는 시점에서는 경제통합이 ‘관세동맹’ 초입 수준에 들어갈 것으로 기대된다.<sup>74)</sup>

이 국면에서는 북한 스스로 과감한 경제개혁조치를 단행할 필요가 있으며, 막대한 개발자금 수요가 예상되므로 자금조달 방안을 강구하는 데 남북이 지혜를 모아야 할 것이다. 이를 위해 남북 간의 협력 외에도 국제사회와의 협력을 강화하여 경제발전에 필요한 가용자원을 최대한 확보할 필요가 있다. 대표적인 것이 북·중 수교에 따른 일본으로부터의 배상금과 국제사회로부터의 ODA 자금, 그리고 국제금융기구로부터의 개발자금 원조 등이다. 이렇게 조성된 자금은 3국면에서 경제협력의 심화·발전을 이루기 위한 분야에 투입되어야 하며 남북 간에는 주로 다음과 같은 과제를 중심으로 협력이 추진될 필요가 있다.

첫째, 북한 전역에 걸쳐 경공업제품 공장 활성화를 지원하여 주민들의 소비생활 향상을 돕고 그중

72) 대량살상무기의 통제를 위한 국제레짐에는 NPT(핵확산금지조약) 외에 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 생화학무기 수출통제기구인 호주그룹(AG) 등이 있다.

73) 미국과 베트남은 수교 후 6년 만인 2001년에 무역협정이 발효돼 정상적인 무역관계가 시작된 반면, 리비아는 2004년 미국과 수교 직후 무역협정을 체결하였다.

74) 참고로 중국과 대만은 경제협력기본협정(ECFA·Economic Cooperation Framework Agreement)의 이름으로 체결한 바 있다. 이 협정은 관세장벽을 낮춰 양국 간의 교역을 증대시키려는 목적을 갖고 있다. 이 협정은 중국의 농산물수입과 인력시장 개방을 금지하는 등 대만에게 유리한 비대칭적인 성격을 갖고 있다. 토러스증권, 「제3차 국공합작, 중국과 대만의 ECFA영향 분석」, 2010. 7. 5.

비교우위의 노동집약적 경공업산업을 집중 육성하여 수출증대를 돕는다. 부족한 원자재 지원, 노후화된 시설 개체 외에도 개성공단을 활용하여 공단 내의 입주기업과 기술교육센터 및 연구시설 등에서 위탁 교육훈련을 실시하는 방안 등을 강구한다.

둘째, 개성공단 2단계 사업을 마무리하고 라선특구 및 신의주특구(황금평 등 포함)의 개발에 본격 참여하여 중국·러시아·일본과의 수출 전초기지로 육성한다. 개성공단과 황금평 특구는 경공업 제품 전문생산기지로, 라선특구는 중화학 및 물류종합기지로 특화·발전시켜 나간다.

셋째, 주요 중공업 공장에 대해 설비 개체를 통한 시설 개보수와 안변·남포 조선소 건설을 추진한다. 설비개체 시에는 과거 구소련과 중국의 지원으로 건설된 공장의 경우 러시아 및 중국과의 협력을 적극 모색한다. 아울러 이러한 사업의 연장선상에서 안변과 남포에 조선소를 건설하는 사업을 추진한다.

넷째, 해주경제특구 건설 지원을 중심으로 서해 평화협력지대 개발을 추진하여, 해주-개성-인천으로 연결되는 '북부수도권 남북경제협력벨트'를 구축한다. 이 구상은 현재의 남북 간 안보상황을 고려하여 일부 재조정한다.

다섯째, 특구지역을 제외한 일반지역에서는 단순교역보다 남한 내 유희설비들을 활용하는 설비제공형 위탁가공교역을 확대하는 한편, 제3국 중개상을 매개로 한 간접교역은 직접교역 형태로 전환하도록 유도한다. 특구 내에서는 단독진출을 위주로, 특구 외에서는 합작기업보다는 합영기업 형태의 진출을 추진한다.

여섯째, 산업정상화의 관건인 전력문제 해결을 위해 전력과 에너지 산업 육성을 위한 본격적 협력을 추진하면서 동시에 철도, 도로, 항만, 통신 등 사회간접자본(SOC)의 근본적 재구축을 위한 협력을 전개한다. 아울러 북한이 지난해 마련한 '국가경제개발 10개년 전략계획'의 에너지 및 SOC 관련 중점사업 중 실효성이 높은 사업을 선별하여 협력을 추진한다.

일곱째, 농촌 주민의 복지를 증진시키기 위해 상하수도, 주택, 공공시설 등 농촌생활환경과 농촌 문화, 의료, 교육 시설을 개선한다. 녹색성장을 추진하기 위해서는 기후변화에 대응한 남북한 농업분야의 협력이 요구된다.

끝으로 금융개혁과 산업정상화에 필요한 전문 인력 양성을 위한 협력을 가속화한다. 아울러 산업정상화에 필요한 기술 및 관리 인력 양성을 위해 교육 및 직업훈련을 보다 체계화하며 남한의 기업이나 기술연구소 등과 전문 인력 양성을 위한 인적교류 프로그램을 다양하게 운용하도록 한다.

한편, 지금까지 언급한 제1단계 프로세스의 전략로드맵이 당초 계획대로 순조롭게 추진된다면, 남북한은 평화통일의 전기를 마련하는 제2단계 프로세스로 접어들게 될 뿐만 아니라, 산업지도가 상호보완을 이룬 상태에서 중국 동북지역, 극동 러시아와 시베리아, 몽골을 거쳐 중앙아시아로 연결되는 동북아 경제공동체의 핵심국가로 부상하는 토대를 구축하게 될 것이다.

이상과 같은 화해·상생 통일프로세스 제1단계의 세 국면별로 안보-안보 교환 및 경제협력의 내용을 정리한 것이 <표-9>이다.

<표-9> 제1단계 프로세스 기간 중 남북경제협력 구상

국면	안보	경제협력	기간
1국면	남북한 신뢰관계의 재구축 (남북경협 복원)	남북 경제협력 기반구축 (2008년 이전의 협력수준으로 회복) ① 5·24조치 완전해제, 교역과 투자 조치 이전수준 회복, 금강산 및 개성관광 재개 ② 개성공단 1단계 마무리 및 기업 입주 완료 ③ 라산·황금평 특구, 남·북·러 가스관 등 참여방안 검토 ④ 남북 농업협력 재개	1~2년차
2국면	낮은 수준의 안보-안보교환 (남북경제공동체 기반형성기)	남북 경제협력 활성화 ① 개성공단 2단계 개발 착수 및 라산·황금평 특구 개발 참여 ② 남북 간 교통물류체계 획기적 개선(개성-신의주 철도, 개성-평양고속도로, 라진·청진항 개보수 사업 등) ③ 경공업제품 생산과 자원연계 개발협력 ④ 전력·에너지산업 협력 개시 ⑤ 신성장동력 및 환경산업 협력 ⑥ 농업협력 지속(자생력 회복과 수출산업 육성) ⑦ 백두산 관광 시행 ⑧ 초보적 수준 금융협력 및 '조선개발은행' 정착 지원 ⑨ 남북 국제사업 협력 ⑩ 전문인력 양성 및 법제교류 협력	3~5년차
3국면	높은 수준의 안보-안보교환 (남북경제공동체 심화발전기)	남북 경제협력 심화 ① 경공업제품 공장 활성화 지원 ② 개성공단 2단계 마무리 및 라산·신의주 특구 개발 본격 참여 ③ 주요 중공업 공장 설비개체 지원 및 안변·남포 조선소 건설 ④ 해주경제특구 건설 등 '서해평화협력지대' 설치 및 '북부수도권 남북경제협력벨트' 구축 ⑤ 교역방식 및 투자형태 개선 (간접→직접교역, 단독 및 합영기업 형태 진출) ⑥ 전력, 철도, 통신 등 SOC 재구축 및 산업·물류 연계 협력 추진 ⑦ 농민 복지와 녹색 성장 중심의 농업협력 ⑧ 금융개혁 착수 및 전문인력 양성 체계화	6~10년차

<출전> 추원서, “북한 산업개발 협력”, 미발표논문(평화재단)

## 맺음말 : 통일국가의 완성을 향하여

### 1. 제2단계: 사실상의 통일 - 남북경제공동체 완성과 남북연합

한반도 평화협정을 체결하기 전까지는 북한이 본격적인 개방 및 개혁 정책으로 나설 가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 그러므로 제1단계의 1, 2, 3국면까지는 북한이 사회주의 계획경제를 유지하면서 부분적인 개혁과 개방을 실행하는 수준에서 남북 경제협력이 진행될 것이다.

하지만 한반도 비핵화와 평화협정 체결이 이루어지고 북·미, 북·일 수교가 이루어지면, 북한은 체제유지에 자신감을 갖게 되고 남북 간에는 핵이라는 최대 갈등요소가 제거될 수 있다. 이러한 정치안보 환경이 주어지면 북한은 전면적인 개혁과 개방에 나설 수 있을 것으로 보인다. 경제시스템을 사회주의 계획경제에서 사회주의 시장경제로 전환하여 비로소 시장경제의 공동기반 위에서 남북한은 경제공동체를 구현할 수 있게 된다.

결국 제1단계를 거치며 심화발전된 남북경제공동체는 제2단계에서 성숙된 수준을 보이게 되며, 제2단계의 후반부가 되면 남북 간 경제력 격차가 줄어들면서 경제통합 수준은 관세동맹의 완성단계 또는 공동시장의 초입단계에 다다를 수 있을 것으로 보인다. 이것은 정치적으로 남북연합을 완성하는 토대가 된다. 남북경제공동체의 형성은 남북연합의 경제적 측면에서의 실천방안이자 완전한 정치적 통합을 향한 중간경로의 의미를 안고 있다.

이처럼 초보적 수준에서나마 명실상부한 정치경제 통합을 이루게 됨으로써 남북한은 ‘사실상의 통일’로 접어들게 된다. ‘사실상의 통일’이 이룩되면, 남북한은 공동으로 지향하는 1단계 정치통합인 남북연합을 필요로 하게 된다. 따라서 제2단계 프로세스는 바로 ‘남북연합’을 실현하기 위한 현실적인 노력의 과정이 될 것이다.

남북연합을 출범시키기 위해서 우선 정치 분야에서 남북총리급 회담을 총괄 회담체로 하고, 분야별 장관급 회담을 제도화·정례화한다. 또한 군사 분야에서 남북국방장관 회담을 정례화하여 평화시대의 유지, 관리를 비롯해 본격적으로 군비통제를 논의하는 장으로 발전시킨다. 경제협력 분야에서는 ‘경제협력공

동위원회'를 정례화하고 '민족경제청'(가칭)을 '한민족연합청'(가칭)으로 확대개편하여 남북 간 모든 경제 협력사업의 총괄기능과 남북연합 실현을 위한 준비기능을 부여한다. 사회문화 분야에서는 '사회문화공동위원회'를 가동하여 남북 사회문화교류를 제도적으로 발전시킨다.

다음으로, 남북정상회담을 개최하여 남북연합이라는 새로운 조직체의 본질적 성격, 구성목적과 발전 방향 등에 대해 남북 간 합의를 이루고 구체적 구성작업에 착수한다. 공동의회, 남북정상회의, 남북각료회담 공동사무처 등 구성 및 운영을 위한 합의를 이루도록 한다. 남북 동수가 참여하는 '한민족연합청'(가칭)에서는 남북정상회담의 결과와 분야별 교류협력 및 평화정착 성과들을 반영하여 남북연합을 제도화할 수 있는 준비를 착실히 진행시켜 나간다.

남북연합을 출범시킬 수 있는 준비가 마무리되면 최종 단계에서 남북공동의회를 개최하고 남북정상이 참가한 가운데 '1민족, 1국가, 2체제, 2정부'의 남북연합 결성을 대내외에 선포한다. '한민족연합청'은 남북각료회담 공동사무처로 격상시켜 남북연합의 운영을 위한 중앙실무부처의 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 입법과 행정절차 그리고 통치행위가 완료되면 남북은 '사실상의 통일'을 이루게 되는 것이다.

## 2. 제3단계: 법적인 통일 - 통일국가의 완성

남북연합은 그 자체가 통일로 가는 과도기 정치연합이자 '사실상의 통일'의 제도적 표현이다. 남북연합이 이루어지면 이것으로부터 남북연방제로 가거나 또는 단일정부 아래에서의 통일국가로 가는 것은 그렇게 어려운 일이 아니다.<sup>75)</sup> '사실상의 통일'이 이루어지면, 우선 남북 간에 인적·물적 이동과 교류가 자유롭게 이루어지고, 다음으로 남북주민 간에 통일국가라는 인식과 정서적 유대가 공유되기 시작하며, 마지막으로 법적인 통일로 가게 된다. 그런 점에서 남북연합은 절반의 통일을 의미한다고 할 수 있다.

진정한 통일국가의 면모를 갖추기 위해서는 적어도 남북 주민이 통일국가라는 정서적 유대를 공유하면서 외교와 군사적 측면에서 단일국가로 활동할 수 있어야 할 것이다. 통일국가의 형태는 국가의 구성 원리로 볼 때 단일제도에 의한 단일국가(단방제)와 지역정부의 권한이 강한 연방제국가가 있다. 남북한 처럼 제도와 정치 체제가 다를 경우, 일국양제 방식의 국가도 상정해 볼 수는 있다. 하지만 일국양제식 연방제는 남북한 현실에 비추어볼 때 현실성이 낮아, 일국일제식 연방제 국가 또는 단방제 국가로 전환되어 나갈 것이다.

남북한이 연합단계를 넘어 통일국가로 이행하기 위해서는 남북한 정부의 공식적 합의 또는 국민투표를 수반해야 하며, 단방제이든 연방제이든 그에 상응하는 남북통일협정을 체결할 필요가 있다. 경제적 측면에서는 그동안 보류했던 화폐·재정·경제통합이 이루어져 통일협정에 반영함으로써 경제통합이 마무리된다. 최종적인 정부 형태는 통일국가가 이루어지는 시점에서 당시의 정치·경제적 상황과 사회분위기, 국민적 정서 등을 고려하여 선택할 문제로 여겨진다. 이러한 절차에는 국제적인 승인을 필요로 하지 않으며, 남북통일협정을 통해 '법적인 통일'은 완성되는 것이다. **P**

75) 김학준, 『북한이 열리면 21세기가 보인다』, 동학사, 1997, p. 527.

- 김근식, “박근혜 대북 정책, YS식 냉온탕 오가기에 불과”, 「미래연 주간논평」, 한국미래발전연구원. (www.futurekorea.org 검색일 2011. 9. 23.)
- 김기정 외, 『동북아 다자안보협력 제도화 추진방안』, 동북아시아위원회, 2005. 4.
- 김병로, “2011년 통일의식 및 북한인식의 변화”, 「2011년 통일의식조사 발표: 통일의식과 통일준비」, 서울대 통일평화연구원, 2011. 9. 21.
- 김연철, “이명박정부의 임기말 대북 정책 과제와 새로운 남북관계 구상: 정치안보분야”, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 50회기념 정책토론회, 2011. 9. 26.
- 김영운·추원서·임을출, 『라진·선봉지역 물류분야 남북협력방안 연구』, 통일연구원, 2010.
- 김 철, “중북관계의 현황과 향후과제”, 「한반도와 중국: 비전과 과제」, 코리아정책연구원·경제인문사회연구회 주최 국제학술회의, 2011. 9. 24.
- 김학준, 『북한이 열리면 21세기가 보인다』, 동학사, 1997.
- 남경필, “남북관계, ‘제3의 길’ 로 풀어가자!!”, 동북아미래포럼 발표문, 2011. 9. 6.
- 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중 공동지도위원회 계획분과위원회의, 『조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강』, 2010.
- "북 대풍그룹 '경제개발 중점대상 개요(2010~2020년)", 인터넷 통일뉴스, 2011. 10. 6. www.tongilnews.com(검색일: 2011. 10. 6.)
- 서보혁, “민주정부 10년, 대외정책의 성찰과 과제”, 『김대중·노무현 정부의 계승과 발전』, ‘복지국가와 민주주의를 위한 싱크탱크네트워크’ 창립대회 및 기념심포지엄, 2011. 5. 3.
- 서보혁, “이익균형을 이용한 한반도 평화체제 재론”, 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010.
- 서재진, “이명박 정부의 바람직한 대북 정책 방향”, 동아시아공동체연구회 제1회 동북아미래포럼, 2008. 2. 14.
- 송홍근, “대풍그룹 내부 문건에 나타난 대풍그룹 실체- 대풍그룹인가, 허풍그룹인가 '북한이 박철수에 계 속았다' ”, 『신동아』 2010. 7.
- 송홍근, “대풍그룹 부총재가 털어놓은 대풍그룹 흥망사, 그리고 대남사업”, 『신동아』 2011. 5.
- 야치 쇼타로(谷内正太郎), “새로운 세력균형 형성과 한반도 통일문제”, 『한반도 통일과 주변4국』 (KINU 통일외교포럼 2010), 늘봄플러스, 2011. 2.
- 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망”, 『북-중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가?』, 북한정책포럼 국제학술회의 제18차 국제세미나, 2011. 4. 12.
- 조봉현, “나선특구 공동개발과 한국의 역할”, 『중국 길림성-조선 나선시 간 경제협력과 한국의 역할』, 연변대학교 동북아연구원-한국평화문제연구소 2011년 공동학술회의, 중국 연변대학교 종합청사 2층 회의실, 2011. 8. 30.
- 조성렬, “낙관했던 북핵에 발목 잡혀 ‘우선순위 함정’ 빠지다. 노무현 2003-2008, 빛과 그림자 - 외교·안보”, 『신동아』 2008. 2.
- 조성렬, “동북아 안보레짐의 구축 전망: 냉전기 유럽과 현시기 동북아의 안보레짐의 조건 비교”, 『동서문제연구』 제21권 제1호, 2009.
- 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007.
- 최종건, “다자안보협력 체제와 헬싱키프로세스 모델의 한반도 적용: 한반도 프로세스를 위한 제언”, 『서해평화와 동북아협력』, 6.15남북공동선언 11주년기념 한겨레-인천 국제심포지엄, 2011. 6. 7~8.
- 추원서, 『신기능주의적 관점에서 본 남북경제공동체 연구』, 고려대학교 정치학박사 학위논문, 2005. 12.
- 토러스증권, 「제3차 국공합작, 중국과 대만의 ECFA영향 분석」, 2010. 7. 5.
- 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』, 2003. 3.

- 평화재단, 「민족 화해와 상생의 통일구상 - 화해·상생통일론, '기다리느 통일' 이 아닌 '함께 만  
들어가는 통일」, 평화재단 창립 5주년 기념 심포지엄 자료집, 2009. 11. 17.
- 평화재단 평화연구원, “남북정상회담 ‘해도’ 그만, ‘안 해도’ 그만?” 『현안진단』 제37호, 2011.  
11. 8.
- 평화재단 평화연구원, 「북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법 - ‘포괄적 안보교환’ 을 제안한다」, 평  
화재단 창립 6주년 기념 심포지엄 자료집, 2010. 11. 16.
- 한국전략문제연구소 편, 『동북아 전략균형』, 2011. 1.
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004.
- 현동일, “나선시 투자환경분석-항만을 중심으로”, 『중국 길림성-조선 나선시 간 경제협력과 한국의  
역할』, 연변대학교 동북아연구원-한국평화문제연구소 2011년 공동학술회의, 2011. 8. 30.
- 홍익표·진시원, 『남북한 통합의 새로운 이해』, 도서출판 오름, 2004.
- 황병덕, 『미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략』, 통일연구원, 2005. 12.
- 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』, 도서출판 두리,  
2000.
- 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』 (개정판), 붕명, 2003.
- 『경향신문』 1970. 8. 12.
- 『내일신문』 2007. 2. 28.
- 『동아일보』 1970. 11. 21. ; 2005. 10. 21.
- 『문화일보』 2011. 11. 2.
- 『연합뉴스』 2005. 2. 22. ; 2006. 5. 20. ; 2007. 11. 13. ; 2010. 12. 1. ; 2011. 7. 1.
- 『조선중앙통신』 2011. 1. 15. ; 2011. 3. 22.
- 『한국경제』 2011. 11. 7.
- 金景一·金强一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究”, 『延邊大學學報』 (社會科學版),  
2008年 第41卷, 第04期( 08.4.5~12).
- 方长平, “东亚一体化与中国的东亚战略”, 『現代國際關係』, 2011年 第2期.
- 王緝思, “朝核問題與當前中韓關係(북핵문제 및 당면 한·중 관계)”, 『2010 한·중 평화포럼: 한중  
양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』, 민주평통자문회의 주최, 2010. 9. 28.
- 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, 『2010年中國的國防白書』, 2009.
- “2011 Failed State Index”, *Foreign Policy*, September 2009.  
(<http://www.foreignpolicy.com/failedstates> 검색일 2011. 11. 9.)
- Chico Harlan, “South Korea's Lee defends stance on North”, *The Washington Post*, October  
12, 2011.
- Howard W. French, “Shuffled off to history, veneration of Ro Moo Hyun will follow”,  
*International Herald Tribune*, December 28, 2007.
- Lauren Goodrich, “Russia: Rebuilding an Empire While It Can”, *STRATFOR*, October 31,  
2011. ([www.stratfor.com](http://www.stratfor.com), 검색일 2011.11.1.)
- Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”,  
*Foreign Affairs*, Sep/Oct, 2011.
- P. Carmody and F. Owusuin, “Competing Hegemons? Chinese vs. American Geoeconomic  
Strategies in Africa”, *Political Geography*, Volume 26, Issue 5, June 2007.
- Scott Snyder, “Responding to Economic Cooperation Between China and North Korea”, 북한  
정책포럼 제18차 국제세미나 『북중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가』, 2011. 4. 12.
- Vadim V. Udalov, “The Concept of Balance of Interests and U. S.-Soviet Interaction”,  
*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, Resolving  
Regional Conflicts: International Perspectives, November., 1991.
- Victor D. Cha, “Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea”, in Jong-Chun Back

- and Young Jae Kim, eds., *Peace and Stability on the Korean Peninsula*, Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001.
- Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula" , *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer 2002.
- Victor D. Cha, *Nuclear North Korea :A Debate on Engagement Strategies*, Columbia University Press, November, 2003.
- Wang Jisi, "Resolve and Patience: A Chinese View of the North Korean Nuclear Issue" , Northeast Asia Forum, "North Korean Nuclear Problem and Northeast Asian Security Architecture", The Asan Institute for Policy Studies, Seoul, Korea, Feb. 23, 2010
- X, "The sources of Soviet conduct" , *Foreign Affairs*, July, 1947.: George F. Kennan, "American and Russian Future" , *Foreign Affairs*, April, 1951.
- Yang Jiechi, "A Conversation with Yang Jiechi" , January 6, 2011, New York, Council on Foreign Relations. ([http://www.cfr.org/publication/23777/conversation\\_with\\_yang\\_jiechi.html](http://www.cfr.org/publication/23777/conversation_with_yang_jiechi.html) 검색일 2011. 1. 20.)

2011 평화재단 창립 7주년 기념 심포지엄  
**새로운 대북 정책 구상과 전략 로드맵**  
- 평화통일을 위한 화해상생 프로세스

## NOTES

2011 평화재단 창립 7주년 기념 심포지엄  
**새로운 대북 정책 구상과 전략 로드맵**  
- 평화통일을 위한 화해상생 프로세스

NOTES