

# 성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략

## IV. 남북관계 패러다임의 변화와 통일경제 시대의 준비

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원

[일시] 2011. 06. 22 (水) 14:00~16:00

[장소] 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스 A룸

<사회> 김주현 현대경제연구원 원장

<발표> 장달중 서울대학교 교수

이봉조 前 통일부차관

조동호 이화여자대학교 교수

헤럴드경제 정책세미나 - 2011년 6월 진행(案)

1. 시 기 : 6월 22일(수) 오후 2:00 ~ 4:00
2. 장 소 : 롯데호텔 **신관** 14층 콘퍼런스 A룸
3. 주 최 : 헤럴드경제, 현대경제연구원(HRI)
3. 大주제: **성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략**  
 小주제: **④ 남북관계 패러다임의 변화와 통일경제 시대의 준비**

〈 토론회 내용 및 발표자 〉

구분	시간	주제 및 목차 (例示)	발표자
주제 1	10분	- 새로운 남북관계 패러다임의 필요성 .최근 북중 협력의 가속화와 남북관계 .동북아시아의 환경 변화와 6자 회담 전망 .세계국가 도약을 위한 새로운 남북관계 패러다임 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표	장덕중 교수(서울대)
주제 2	10분	- 남북 교착상태의 타개와 통일기반 조성 .교착상태에 빠진 남북관계와 지정학적 리스크 고조 .상호신뢰 및 통일기반 조성을 위한 전략과 로드맵 .남북교류 활성화 방안 (인도적, 사회-문화적 교류 등) 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표	이병조 前통일부차관
주제 3	10분	- 남북 경제협력과 통일경제 시대의 준비 .입체적, 다원적 시각으로의 전환 필요성 .현재 남북경협의 성과와 한계, 새로운 비전 .통일경제 시대 준비를 위한 과제 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표	조동호 교수(이화여대)
종합토론			사회: 김주현(HRI 원장)
- 정책제언과 종합토론을 중심으로 세미나 결과를 정리하여 발표			

## 1. 새로운 남북관계 패러다임의 필요성

장달중(서울대 교수)

동아시아 시대의 도래에 따른 한반도 전략의 최우선 과제는 북핵문제 해결이다. 그 동안 북핵문제는 6자회담 등 여러 채널을 통해 해법이 모색되었으나 결과는 북한의 2차례에 걸친 핵실험 강행으로 나타났다. 미국을 비롯한 국제사회는 유엔안보리의 대북제재조치(결의 1874호)를 통한 “압박”과 6자 회담을 통한 “대화”의 이중전략을 추진해왔으나 북한의 저항에 부닥쳐 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있는 실정이다. 이명박 정부에 의한 “비핵개방 3000” 전략이나 그랜드 바게인 구상도 북한의 비핵화를 이끌어내는데 실패했다.

그렇다면 대화와 압박의 이중전략이 실패한 현시점에서 다른 대안이 있는가? 그리고 미국이 비핵화(denuclearization)정책에서 비확산(nonproliferation)정책으로 선회할 경우 우리의 대응 전략은 무엇일까? 지금 우리가 직면하고 있는 절박한 문제들이다. 이러한 상황에서 천안함 사건과 연평도 사건으로 대화 채널인 6자 회담 창구도 닫히고 있다. 비핵우선 전략의 차질이 불가피해지고 있다. 천안함 사건과 연평도 포격사건 해결 없이 6자회담에 응하지 않겠다는 것이 우리 정부의 입장이기 때문이다. 북핵문제가 북한의 3차 핵실험과 같은 새로운 위기 국면으로 치달을 가능성을 배제하기 어려운 상황이 전개되고 있다.

어떻게 해야 하나? 고립 압박 정책이 별 성과를 거두지 못하고 있다면 다른 대안을 강구해야 한다. 대화를 통한 외교적 노력으로 당장 성과를 거두기는 어려울 것이다. 그러나 상황의 악화를 막으면서 단계적인 해결책을 모색하는 방법 외에 다른 현실적인 대안은 없어 보인다. 때문에 “선 천안함-연평도, 후 6자회담”의 속박에서 하루 빨리 벗어날 필요가 있다. 6자 회담은 북핵해결은 물론 한반도의 평화와 안정에 중요한 역할을 담당할 안보대화의 틀이다. 한반도의 안정에 직접적인 이해관계를 갖고 있는 주변 4강이 동북아에서 처음으로 시도하고 있는 다자적 협조체제이기도 하다. 물론 한반도 정세가 계속 악화되고 북한이 3차 핵실험을 감행할 경우 이에 대비한 Post-6자 회담 전략도 검토하지 않으면 안 될 것이다.

“선 핵문제 해결, 후 남북관계 개선”의 전략은 이미 유효기간을 넘겼다고 봐야 한다. 기대했던 것과는 정반대의 결과인 핵문제의 악화, 3대 세습체제의 강화, 그리고 북중 동맹의 유착을 초래하고 있기 때문이다. 이런 상황의 악화 속에서 미국의 “전략적 인내 (strategic patience)”도 한계에 다다른 느낌이다. 따라서 이제는 핵문제와 남북관계를 디커플링(decoupling)하여 따로 따로 접근하는 평행(parallel)전략을 고려해 볼 필요성이 제기되고 있다. 핵문제는 6자회담을 통해서 다루고, 천안함과 연평도 사건은 남북관계의 차원에서 해결하는 평행적 접근이 천안함 이후 긴장이 고조되고 있는 한반도 정세에 출구를 만들어 줄 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

기다리는 전략의 수정에는 우선 정부의 대북인식 전환이 전제되어야 한다. 북한을 “악의 집단”으로 매도하는 것과 이러한 집단과 협상을 벌이는 것을 구별할 필요가 있다. 우리가 이러한 악의 집단에 대한 전복을 시도하지 않는 한 최선의 방법은 이런 집단의 체제적 속성을 변화시켜 평화와 통일의 장정에 참여시키는 것이다. 김갑식 박사의 표현대로 지난 정부가 북한의 변화를 “유인”하는데 실패했다면, 현 정부는 북한의 변화를 “강제”하는데 실패했다. 지난 정부의 포용정책 과 차별화된 “비 포용 무시정책”을 택한 현 정부는 “기다리는 전략”으로 북한의 변화를 강제하려 했으나 결과는 남북관계의 파탄이요 북핵문제의 악화로 나타났다.

따라서 새로운 전략은 포용정책과 비 포용정책의 장단점에 대한 점검에서 부터 시작해야 한다. 지난 정부의 포용정책은 남북관계의 진전을 가져왔지만 북한의 일방주의에 끌려 다녔다는 비난을 면키 어려우며, 이명박 정부의 비 포용정책은 북한의 자세를 고치는 “학습효과”는 있었지만 남북관계를 파탄시켰다는 비난을 면키 어렵다. 여기서 우리가 심각히 고려하지 않으면 안 될 것은 비 포용정책이 북한의 변화를 강제할 수 없을 뿐만 아니라 한반도 정세가 남북의 차원을 넘어 국제화되어 버리는 결과를 초래하고 있다는 사실이다. 한반도 문제가 다시 국제적 세력에 의해 좌우되는 것을 막기 위해서도 포용정책을 통한 한반도 문제의 한반도화 전략이 필요한 이유가 여기에 있다.

그러나 포용정책을 택하더라도 우리는 과거의 실수를 되풀이해서는 안된다. 포용정책이 북한의 변화를 도모하는데 일정의 효과를 거두었다는 점은 인정하지만 의미있는 변화를 유인하지 못했다는 반성 하에서 보다 효율적인 개입방식을 모색해야 할 필요가 있다. 그러한 개입방식은 남북관계의 특수성을 국제적 현실과 조화시키는 동시에 남남관계와 남북관계의 갈등을 극복할 수 있는 국민적 합의에 바탕에서 출발하지 않으면 안된다.

그렇다면 북한의 변화를 유인할 수 있는 대책은 어떤 것이 있을까? 무엇보다도 시급한 것은 대국적인 견지에서 남북문제 해결이다. 남북관계에 돌파구를 마련 할 수 있는 특단의 조치가 필요하다. 그것이 정상회담이 되든, 특사파견이 되든 위기로 치닫고 있는 남북관계에 출구를 마련 할 수 있는 대책을 모색해야 한다. 이러한 바탕위에서 북핵문제 해결을 위한 북미 간 대화를 재개해야 할 것이다. 오바마 정부가 “전략적 인내” 정책의 한계를 실감하고 새로운 접근법의 필요성을 모색하고 있는 상황에서 남북관계의 돌파구는 북미관계와 선순환 구조를 이룰 수 있을 것이다. 이를 위해서는 한미동맹이 주변을 위협하는 것이 아니라 한반도의 안정을 담보하는 공공재로서 기능하도록 하는 정책마인드가 필요하다.

그 다음으로 그동안 방치하다시피 했던 한반도의 평화관리와 분단 극복의 통일외교 전략을 다시 한 번 가다듬을 필요가 있다. 한반도의 평화관리와 통일문제가 동아시아의 질서 재편과 시기적으로나 구조적으로 맞물려 제기되고 있기 때문에 한미동맹의 재정리와 재강화가 북중동맹을 결속시키는 방향으로 이루어지지 않도록 해야 한다. 주한미군이 지니는 공공재적 성격을 중국이나 북한에 납득시키는 전략이 무엇보다도 필요할 것이다. 북한은 우리의 주요한 위협이지만 다른 한편으로는 통일의 길을 열어갈 대화와 협력의 대상이라는 이중적 성격을 고려에 넣으면서 한반도 평화체제 구축, 남북 경제협력의 확대 심화, 남북대화의 정례화 및 제도화를 추진해야 한다.<sup>1)</sup>

동아시아 시대의 도래에 따른 이러한 한반도 전략의 성공여부는 한미동맹과 남북관계에 대한 우리와 중국의 시각차를 얼마나 좁힐 수 있느냐에 달려 있음은 재론의 여지가 없다.

앞에서 지적했다시피 동아시아 시대에 한국이 직면한 최대의 전략과제는 중국이다. 중국과 어떻게 공통의 이익을 만들어 낼 것이며, 또 어떻게 중국이 우리의 안보와 통일에 방해가 되지 않도록 할 것인가가 무엇보다도 중요하다. 상호의존적인 경제에도 불구하고 긴장하고 있는 정치 안보 관계를 개선하기 위해서는 중국의 건설적인 역할을 담보할 수 있는 중층적인 지역 다자 협력체제의 구축이 절실하기 때문이다.

주지하다시피 북중관계는 남북관계와 역비례하는 모습을 보이고 있다. 남북관계의 악화가 북중간의 “전략대화”관계를 만들어 내고 있다는 사실에 우리는 주목할 필요가 있다. 이러한 고위급 전략대화는 보다 활발한 경제협력, 그리고 6자회담과 한반도 비핵화에

대한 중국의 주도적 역할로 이어져 그동안 우리정부가 주도적으로 추구하고져 했던 6자 회담 노력을 비틀거리게 하고 있다.

그 동안 신문 지상을 메운 황금평 개발착공식과 라선 경제무역지대의 착공식, 신 압록강 대교 건설 등의 사업을 보면서 우리 국민들은 악화된 남북관계가 북한을 중국 쪽으로 더욱 몰아넣고 있다는 우려를 나타내고 있음도 현실이다. 북한의 중국 동북 4성화론은 이제 단순한 길거리의 담론이 아닌 것으로 나타나고 있다.

물론 동아시아에서 다자적 지역협력 체제를 구축하기에는 아직 여건이 미비하기 짝이 없다. 실제로 경제규모나 발전단계의 차이는 말할 것도 없고 이데올로기나 정치체제의 차이, 그리고 불안정한 안보환경 등으로 인해 다자적 지역협력 체제를 추진하기가 쉽지 않기 때문이다. 하지만 바로 이러한 대립과 갈등 때문에 이를 극복하기 위한 다자적 지역 협력체제가 절실히 요구되고 있는 것이다. 중국은 한미동맹을 냉전시대의 유산으로 간주하여 부정적으로 보고 있을 뿐만 아니라, 그동안 6자회담에 대해서도 소극적이었던과는 달리 주도적 역할을 모색하고 있다. 중국은 6자회담을 한반도 위기관리를 위한 최적의 다자적 메카니즘으로 간주하기 시작한 것 같다.

지금 한중관계는 "경열정랭"으로 표현되고 있다. 언제까지 정치와 경제가 따로 따로 진행되기는 어렵다. 동북공정은 물론 북한 문제를 둘러싼 국민감정의 악화에 따라 정치적 긴장관계가 발생하면 정치가 경제를 압도하고 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중국의 부상에 따라 갈 것이냐 아니면 대항 할 것이냐의 선택지에 휘말릴 것이 아니라 중국의 건설적 역할을 유도할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 특히 중국은 근대화를 위하여 주변 안보환경의 안정을 바라고 있고, 이 때문에 동북아시아에서의 무력충돌 방지와 북한 정권의 안정적 존립을 전략적 이해로 간주하고 있다. 따라서 남북대화 선행론을 내세우면서 6자 회담에 대해 주도적 역할을 모색하고 있는 우리로서는 중국과 어떻게 서로 타협할 수 있는 대화방식을 만들어 내느냐 하는 과제를 안고 있다.

우리는 G20정상회의를 성공적으로 개최한 세계 15위권의 경제강국이다. 또 2012년 핵안보 정상회의를 서울에 유치한 중견국가(middle power)이다. 동아시아 시대의 도래와 더불어 우리에게 이러한 위상에 걸맞은 국제적 역할이 요구되고 있다. 그렇다면 한국이 앞으로 취해야 할 전략의 방향은 어떠한 것이 되어야 할까.

무엇보다도 중요한 것은 우리가 동아시아 시대의 도래에 “관객”으로 머물러 있어서는 안 된다는 것이다. 미국, 중국, 일본 등과 함께 새로운 질서 구축의 “주역”으로서 적극적인 역할을 모색해야 한다. 비록 우리가 양적으로는 중국 경제에 필적할 수 없지만 질적인 차원에서 중국에 대해 영향력을 지속하고 있다.

지금 중국이 한국 외교 안보의 최대 전략과제로 등장하고 있다. 어떻게 경제적 상호의존관계를 유지하면서 긴장을 관리할 것인가를 고민하지 않으면 안된다. 자연 한미동맹의 강화만으로 충분하겠는가 하는 의문이 일어나지 않을 수 없다. 전략좌표의 수정이 불가피해지고 있다. 동맹 재강화 일변도가 아니라 재정의에 바탕을 둔 재강화가 요구되고 있기 때문이다.

하지만 이러한 정책 수정은 정치적인 혼란을 야기할 수 있다. 중국도 북한도 한미동맹을 시험하고 있기 때문이다. 중국이 한미동맹을 자신들에 대한 견제로 간주하지 않도록 하는 정책지혜가 우리에게 필요하다. 따라서 한반도 상황이 신 냉전체제로 흐르는 것은 막아야 한다. 우리가 중국과 협조 관계를 유지하면서 북한문제 때문에 중국과 갈등하는 모습은 될 수 있으면 극복해야 한다. 감이를 위해 감정적인 국민 여론이 합리적인 정책수정의 발목을 잡지 않도록 국민적 합의 도출 과정을 소홀히 해서는 안 된다.

## 2. 남북 교착상태의 타개와 통일기반 조성

이 봉 조(前 통일부 차관)

### (1) 정세변화

- 한반도 문제 관련 미·중 협력 강화
  - 연초(1.19) 미·중정상회담 공동성명(제18항)에서 '한반도에서의 평화와 안정 유지가 중요'하며 이를 위해 '건설적인 남북대화가 필수적임'과 '6자회담 프로세스의 조기 재개를 위해 필요한 조치를 취해 나갈 것'에 합의
  - 성명은 남북관계 개선과 긴장완화를 위한 남북대화와 「9.19공동성명」 이행을 위한 6자회담 재개에 초점이 맞추어져 있음
  - \* 미·중은 지난 5.9-10 워싱턴에서 제3차 미·중전략경제대화를 열어 1월 정상회담에서 논의된 한반도 관련 사항의 이행을 재확인하고 '미·중전략 안보대화(US-China Strategic Security Dialogue: SSD)'를 개최하고 '미·중아태사무협의기구(US-China Consultation on the Asia-Pacific)' 운영에 합의
  - 현 동북아의 역학구조 상 이 지역에서의 헤게모니 장악을 위한 미·중간의 경쟁과 협력 불가피, 2010년의 교훈을 바탕으로 한반도 문제에 대한 미·중의 협력과 영향력이 증대되는 추세
- 북한, 남북관계 경색과 긴장국면에 대처하는 방편으로 2009년 이래 協中通美 전략을 노골적으로 추구 (중국의 요구와 북한 내부의 필요성이 일치하기에 가능)
  - 이를 촉진하기 위해 남북대화에 적극적인 자세 견지
  - 지난 1.5 북한은 '정부·정당·단체 연합성명'을 통해 "당국간 회담의 무조건 조속 개최"를 주장
  - 과거 진행되었거나 중단된 모든 남북대화의 재개 제의→ 전 방위적 남북대화 공세 전개
  - 이런 맥락에서 비밀접촉도 진행 (6.1.6.9 북 국방위, 베이징 비밀접촉 관련 사실 공개)



- 작년 말부터 WFP 등 국제기구, 국제사회에 대해 대북 식량지원 요청, 국내 민간단체 들도 인도적 차원에서 조건 없는 지원 허용 촉구
  - 보스워스 특별대표, 대북식량지원 검토 시사 (3.1 미 상원 외교청문회)
  - 킹 북한 인권대사, 새로운 대북행정명령 발효(4.18)에도 불구하고 미국의 대북제재가 식량지원에 영향을 미치지 않는다는 입장 천명
  - 지난 5월말 킹대사는 북한 식량상황 조사를 위해 미 정부 조사단과 함께 방북, 미국 정부는 금번 조사결과를 바탕으로 대북 식량지원 여부 결정할 예정
  
- 지난 4월초 중국 우다웨이 한반도사무특별대표, 북핵문제 해결과 관련 남북수석대표 회담→ 북미접촉→ 6자회담의 3단계 접근방안 제안
  - \* 작년 초에는 중국이 북미접촉→ 6자 예비회담→ 6자회담의 3단계 접근방안을 제시하였으나 북미접촉 성사 직전에 천안함 사건으로 무산
  
- 5.25 김정일-후진타오 정상회담에서 김정일은 “한반도 정세 완화를 희망하고 한반도 비핵화 목표를 견지해 나갈 것이며 6자회담의 조속한 재개를 주장한” 것으로 알려짐

## (2) 평 가

- 천안함 사건과 연평도 포격 도발로 2000년 이후 유지되어온 소위 ‘6.15 체제’는 가동 불능의 상태로 무력화되었으나 이를 대체할 새로운 패러다임은 정립되지 못한 상황에서 남북관계는 표류 중
  
- 북한은 두 가지 사건을 통해 ‘비핵-경제 보상’에서 ‘비핵-평화체제’로 협상의 수위를 높여 북핵문제와 평화체제문제를 동시에 협상 카드화하는 전략을 구사하기 시작
  - 농축우라늄 시설 공개로 북핵문제 해결의 시급성을 다시 환기하고,
  - 연평도 포격을 통해서는 정전체제의 불안정성을 제기함으로써 평화체제 구축 논의를 본격화하려는 것임→ 북미대화의 필요성 강조
  
- 반면 남북간 군사적 긴장 고조와 대화 부재는 한반도 문제의 국제화 (미·중의 개입)를 심화시키는 계기로 작용하였고 이는 지난 ‘1.19 미·중 정상 회담 공동성명’에 그대로 반영

- 따라서 앞으로 미·중 양국의 대북정책은 압박 보다는 협상에 무게를 두면서 남북 모두에게 대화를 통한 관계개선을 지속적으로 요구할 것임을 시사하고 있음
  - o 북한은 중국이 제안한 '3단계 접근방안'과 관련하여 비밀접촉 공개에서 확인된 것처럼 어떤 성과나 합의를 이루기가 어려운 남북회담(1단계)에서 무작정 시간과 동력을 소진하기 보다는 북미접촉(2단계)으로 건너뛰려는 전략 구사
  - 비밀접촉 공개도 이러한 의도를 염두에 두고 북미대화과 6자회담 조기 재개를 위해 미·중을 압박하기위한 명분 축적으로 볼 수 있음.
- ⇒ 비밀접촉 공개를 전후하여 북한이 현 정부와는 “더 이상 상종하지 않겠다”는 입장을 강력히 천명함으로써 향후 한반도 정세는 6자회담의 재개와 진전 여부가 중요한 변수로 작용할 전망

### (3) 향후 대처방향

- o 미·중의 협력으로 남북관계는 더 이상 악화되지 않으면서 서서히 6자회담 재개 쪽으로 움직일 가능성이 높다고 봄
- 미국의 입장에서는 UEP문제를 묵과하고 마냥 시간을 보내기 어렵기 때문에 선 남북대화가 바람직하나
- 여의치 않을 경우 이에 구속되기보다는 역으로 6자회담 재개 프로세스가 남북대화를 전인케 하는 대안( fresh option)을 적극 검토할 필요
- o 남북관계 개선을 위한 '남북대화 트랙'과 북핵문제 해결을 위한 '6자회담 트랙'의 two track을 선·후구도로 접근하기 보다는 병행구도로 접근하는 전략적 유연성을 최대한 발휘
- 북한이 말로는 MB정부와의 대화거부를 천명했으나 체제생존을 위해 남북관계 개선이 필수적이며, 남북대화 없이는 북미대화의 진전이 어렵다는 점도 인식하고 있기 때문에 어떤 형태로든 남북대화가 재개될 가능성은 상존(남북수석대표회담은 6자회담 테두리 내에서 성사 가능)
- 다만 인도적 차원의 대북지원 등이 이루어지면 두 가지 협상 트랙 모두에게 긍정적 영향을 줄 것임.

- 향후 대북정책은 지금까지의 국면 대응적(tit for tat) 정책구사에서 벗어나 다각적인 요소를 고려한 종합적이고 입체적인 대북정책의 수립 및 추진이 절실히 요청됨.
- 그렇지 않으면 남북관계와 한반도 문제에 있어 우리 정부의 역할은 되돌이킬 수 없는 한계상황에 직면할 가능성을 배제할 수 없음.

#### (4) 한반도 평화프로세스를 통한 통일기반 조성

- 통일은 과정으로 접근해야하고 한반도의 지정학적 위치와 동북아의 역학구조의 특성상 평화와 안정 없는 통일은 실현 불가능
- 우리가 한반도 문제 해결에 주도권을 장악하기 위해서도 현 단계에서 한반도 평화프로세스 추진은 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 시급한 과제
- \* 급변사태나 북한 붕괴에 대비한 계획 등은 말 그대로 contingency plan으로 준비하면 될 것이지 이것 자체가 대북정책이 될 수는 없는 것임.
- 1970년대 이후 정부의 대북정책에는 몇 가지 일관된 흐름이 존재
- 첫째, 한반도 문제는 당사자인 남과 북이 주도하여 평화적으로 해결해 나가야 한다.
- 둘째, 한반도 문제는 민족 내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있기 때문에 민족공조와 국제공조가 상호보완적으로 이루어져야 한다.
- 셋째, 북핵문제 해결과 남북관계 개선은 병행 추진한다. 남북관계 개선을 통해 우리의 영향력을 확보하면서 북핵문제 해결에 기여한다.
- 넷째, 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환한다.

이 네 가지 일관된 입장은 향후 한반도 평화프로세스의 모색과 구축과정에서 기본원칙이 되어야 할 것임

- 한반도 평화프로세스는 그동안 북한에만 초점을 맞춘 대북정책을 동북아라는 보다 큰 틀 속에서 북한문제에 접근하는 정책으로 전환이 필요
- 한반도 평화는 동북아와 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있을 뿐만 아니라 한반도는 동북아라는 지리적 공간을 정치, 경제, 문화적으로 결합된 '하나의 지역'으로 만드는 연결고리
- 한반도의 정치, 경제, 사회 공동체가 안정적이고 발전적일 때 대륙세력과 해양세력 사이의 교량적 역할 수행이 가능하기 때문

- 북한은 작년 9월 서둘러 후계체제를 공식화하고 지도체제를 정비하면서 김정일 유일 영도체제 강화
  - 이는 북한체제의 안정성을 과시하고 후계구도 완성과 강성대국 건설에 필수적인 평화 체제, 북미관계 개선, 북핵문제 등에 대해 관련국과 협상할 준비가 되어있음을 분명히 하려는 의도가 내포
  - 김정일이 최근 일 년 사이 세 차례나 중국을 방문한데서 보듯이 이 일은 누구도 김정일을 대신하여 할 수 없는 일이기 때문에 김정일 자신의 주도 하에 해결해야할 과제로 인식
  - 북한의 이러한 생존전략을 고려해 볼 때 지금이 한반도 평화프로세스에 대한 북한의 호응을 유도해내기에 적절한 시기
  - 북한의 생존전략을 한반도 평화프로세스 구축에 활용하는 전략 구사

#### (5) 한반도 평화프로세스 모색을 위한 실천적 과제

- 한반도 평화프로세스를 시작하기 위해서는 미·중의 협력 분위기를 최대한 활용하면서 다음과 같은 실천적 해법 모색
  - ① <9.19 공동성명> 이행방안을 강구
    - 미·중 정상회담에서 합의한 대로 6자회담 프로세스를 조기에 재개하는 방안을 우리가 마련
    - 남북관계 개선의 전망이 보이지 않는다하더라도 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개 프로세스는 추진
  - ② 6자회담을 남북관계의 진전과 연동시키는 대안을 적극적으로 모색
    - 6자회담의 진전을 남북관계 정상화와 우리 주도의 평화체제 구축의 계기로 활용하는 세밀한 정책 조정(road map) 필요
  - ③ 남북 직접대화 채널 가동
    - 어떤 경우에도 남북 간에 대화채널은 상시 가동하는 유연전략을 구사
    - 남북 경색국면이 장기화되면 북핵문제의 긴급성으로 인해 북미대화과 6자회담 흐름이 가시화될 것이 분명

- 우선 인도적 차원의 지원 확대와 금강산 관광재개 같은 교류협력 활성화 조치를 통해 남북관계 개선의 통로를 확보하고 남북관계 개선과제와 비핵화과제를 분리해서 접근

### ④ 한미동맹의 기초위에 중국과 협력 강화

- 북한을 비확산, 비핵화로 유도하기 위해서는 중국의 협력이 반드시 필요하며 한미 동맹과 한·중 협력을 결합하는 전략 구사가 바람직
- 한·중 협력을 통해 남북관계로 인해 초래된 상호 입장 차이와 불신을 해소하고 남북대화와 6자회담 진전에 대한 담보를 확보

### ⑤ 우리가 돌파구를 열어 나가야

- 남북이 모두 더 이상 실패하지 않으려면 우리 정부로부터 새로운 돌파구가 나와야 함
- 북한 붕괴론, 통일 임박론 같은 허구에 매달리기 보다는 먼저 통일기반 조성에 역점을 두는 것이 바람직
- 이를 위해 역대 정부가 계승하고 발전시켜온 네 가지 원칙에 입각하여 한반도 평화 프로세스를 다시 시작하는 것이 중요 <끝>

### 3. 남북 경제협력과 통일경제 시대의 준비

조동호(이화여대)

#### (1) 북한의 생존전략 새 판 짜기

- 김정일은 최근 일 년 사이에 세 번이나 중국을 방문
  - 김정일의 고령과 건강 상태를 고려하면 쉽게 납득하기 어려운 매우 이례적인 일
  - 이에 따라 경제협력 강화, 후계 인정 등 방중 목적에 대한 다양한 분석이 제기되고 있으나, 보다 큰 틀에서 김정일 방중의 의미를 분석해야 할 필요
  
- 만약 경제협력이 목적이었다면 굳이 김정일이 직접 가지 않아도 될 것
  - 이미 작년 두 차례의 방중과 중국 고위층의 평양 방문 등을 통해 경제협력의 기본 방향과 내용이 결정
  - 이제는 실무선에서 논의해도 되는 상황
  
- 김정은으로의 후계구도를 인정받기 위한 것이라는 분석도 설득력이 낮은 것으로 판단
  - 중국이 북한의 후원자 역할을 하는 현재의 상황에서 후계 문제에 대한 중국의 '이해'는 필요하겠지만, '승인'은 지나친 과장
  - 중국은 '내정 불간섭'을 외교정책의 핵심으로 설정하고 있는데다가 이미 김정은으로의 세습을 양해한다는 입장을 표명
  - 북한의 자존심으로 볼 때도 승인을 받는 모양새를 보이지 않을 것임
  
- 결국 김정일의 방중은 북한이 향후 10년을 바라보면서 나름대로 새로운 생존전략, 새로운 외교전략을 짜기 위한 것일 가능성
  
- 지난 20여년 동안 북한의 생존전략은 '북미관계 정상화를 통한 체제보장의 모색'이라고 요약 가능
  - 냉전의 종식 이후 미국이 세계 유일의 초강대국으로 등장한 상황에서 북미관계의 개선만이 체제보장의 가장 확실한 방책으로 인식

- 이는 북한으로서는 적절하고 당연한 전략이었다고 평가
- 그런데 한미일 동맹의 존재로 인해 워싱턴으로 가자니, 그 전에 서울과 동경을 들려야 했고, 그래서 남북관계와 북일관계 개선에 신경을 쓸 수밖에 없었던 것

□ 그러나 국제정치 질서가 변화하고 있는 상황

- 2008년 세계 금융위기 이후 중국이 명실상부한 G2로 부상함에 따라 유일의 초강대국 체제가 무너지고, 미국과 중국이 세계의 패권을 분점하는 상황이 전개
- 게다가 앞으로 우여곡절은 있겠지만, 중국의 부상은 가속화되고 미국의 상대적 쇠퇴가 예견

□ 이에 따라 북한 지도부는 중국을 중심으로 하면서 미국을 활용하는 생존전략의 필요성을 느끼게 된 것으로 평가

- 마치 과거 김일성이 중소 간에서 밸런스 외교를 하던 것처럼, 중국과 미국 사이에서 21세기형 밸런스 외교를 하려는 셈
- 북한이 중국과 가까워지면 아시아-태평양 지역에서의 패권 유지를 희망하는 미국으로서는 북한에 유화적인 정책을 취할 수밖에 없을 것이고 결국 한국과 일본도 미국의 정책을 따라올 것이라고 판단했을 가능성

□ 중국의 입장에서 북한과의 관계 강화는 필요

- 중국은 공산당 창당 100주년이 되는 2021년의 비전으로 이미 소강사회의 건설을 설정
- 따라서 앞으로 10년 동안도 경제성장은 최고의 화두일 수밖에 없으나 앞으로의 경제성장은 지난 30년 동안의 경제성장에 비해 매우 어려운 작업
- 내부적으로는 30년의 고속 경제성장 과정에서 쌓인 부정부패, 지역 간 격차, 빈부 문제, 정치적 민주화 요구 등을 해결하는 동시에 외부적으로는 중국의 부상에 대한 미국 등 국제사회의 견제에 대응해야 할 필요
- 지난 30년이 평탄한 길에 뒷바람까지 불어준 형국이라면, 앞으로 10년은 거센 맞바람 불어치는 험난한 오르막길인 셈
- 결국 중국은 경제성장과 정치적 안정을 추구하는 동시에 이를 위해 안정된 외교환경을 만들어야 하는 입장

□ 바로 여기에 북한과 중국의 이해가 일치

- 한반도에 불안정 요인이 생기면 미국의 개입이 불가피하고 이는 중국의 국익과 당면한 목표 추진에 부정적인 영향을 미치기 때문
- 북한의 입장에서조차 밸런스 외교를 통해 더 커다란 이익을 얻을 가능성

□ 따라서 한미동맹을 중심으로 북한 문제를 풀어 나간다는 우리의 대북정책도 재검토할 필요

- 이제는 우리도 변화하는 새로운 환경 속에서 과거에 비해 훨씬 더 복잡한 시선으로 북한과 통일 문제를 바라보아야 하는 것
- 북한의 입장에서 남북경협의 중요성은 과거에 비해 떨어질 것으로 전망

#### (2) 남북경협의 성과와 한계

□ 1989년 한국전쟁 이후 최초로 남북교역이 성사된 이래 남북경협은 외형적으로 크게 성장

- 1989년 1,900만 달러에 불과하던 남북교역 규모는 2010년 19억 1,200만달러로 무려 100배 이상 증가
- 투자도 다양한 형태로 추진
- 남북경협과 관련한 제도적 장치도 구축

□ 그러나 실질적인 내용 측면에 있어서는 크게 미흡

- 남북경협의 목적은 민간 차원에서는 수익의 확보이며, 정책 차원에서는 북한의 변화 유도를 통한 남북관계의 개선과 통일에의 기여라고 정리 가능
- 그러나 민간 차원의 경협은 수익 모델을 창출하지 못하고 있으며, 정책 차원에서도 북한의 변화 유도에는 한계를 노정

□ 김대중·노무현 정부의 적극적 포용정책, 즉 햇볕정책은 북한의 조기 붕괴가 바람직하지 않다는 인식 하에 분단 상황을 안정적으로 관리하는 것을 주요 정책목표로 설정

- 분단 상황의 안정적 관리라는 정책 목표를 달성하는 데 햇볕정책은 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가
- 대규모 인도적 대북지원은 북한사회를 안정화하여 북한체제의 혼란을 막는 데에 기여
- 또한 경제 분야를 비롯한 각 분야의 교류협력 확대로 남북 간 긴장 완화 효과도 나타남



- 그러나 대북·통일정책의 궁극적 목표인 북한의 개혁·개방 촉진 효과는 미미했던 것으로 판단
  - 햇볕정책은 북한의 점진적 개혁·개방 가능성이 높고, 남북관계의 발전이 이를 더욱 촉진할 수 있다는 인식에 기초
  - 그러나 햇볕정책이나 남북경협에도 불구하고 북한당국의 정책에는 큰 변화가 없었음
  - 오히려 각종 남북경협을 통해 북한당국이 획득한 외화수입, 특히 대북송금처럼 상응한 경제적 대가 없이 취득한 현금수입은 정권의 통제력을 강화하고 개혁의지를 저해하는 효과를 발휘했을 가능성
  - 북한당국은 각종 남북경협에서 시장경제 원리를 제대로 수용하지 않고 있으며, 개성공단 사업도 중국의 경제특구에 비해 현저히 후진적인 사업방식으로 전개
  
- 이명박 정부의 상생공영 정책도 공식적으로는 포용정책의 기조를 표방
  - 상생공영 정책도 현 북한체제가 유지된다는 전제 아래 대화·교류·협력을 통해 남북간 긴장 완화, 상호 경제 이익 도모, 북한의 경제발전과 국제사회 참여를 유도하겠다는 의도
  
- 그러나 상생공영 정책은 몇 가지 중요한 단서를 붙이고 있다는 점에서 종전의 햇볕정책과 차별화
  - 상생공영을 실현하는 주요 정책수단으로 '비핵·개방·3000'을 표방함으로써 북한의 비핵화를 경협의 전제조건으로 설정
  - 4대 경협원칙(북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의)을 강조함으로써 남북경협에 대해 종전보다 엄격한 입장
  - 국군포로·납북자 문제 해결과 북한 인권 개선 등 북한이 민감하게 여기는 정치적 사안 역시 현안 문제로 설정
  
- 이명박 정부의 대북정책은 햇볕정책의 문제점으로 지적된 무원칙한 접근을 지양한다는 점에서 원칙적인 측면에서는 진일보한 측면이 있으나, 실제 남북관계의 진전에는 성과를 거두지 못하고 있는 실정
  
- 결국 현재까지의 남북경협은 '바람직한 원칙'과 '북한의 수용 가능성' 사이의 충돌이라는 딜레마를 해결하지 못하는 상황

(3) 향후 남북경협의 추진방향

□ 향후 남북경협은 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 모두 존재

□ 긍정적 요인

- 북한 새 지도부의 새로운 시대의 새로운 슬로건: 생존논리에서 발전논리로의 변화
- 개방에 대한 중국의 압박: 중국의 정치적, 경제적 지원이 필요한 상황에서 어느 정도의 수용은 불가피
- 시장과 주민의 요구: 시장 자체의 동력과 생계를 위한 주민의 요구

□ 부정적 요인

- 북한의 밸런스 외교 추진에 따른 북중 관계의 심화: 남북경협을 과거에 비해 부차적 수단으로 인식
- 20여 년간 남북경협 경험에서 비롯된 우리 기업의 소극적 태도: 수익창출 모델이 없는 실정, '5.24 조치'에서 확인된 남북경협의 불확실성

□ 통일경제 시대에 대비하여 남북경협을 한 차원 높게 끌어올리기 위해서는 더욱 복합적인 전략이 필요

- 정경연계와 관민분리
- 중국을 활용한 다자적 접근
- 프로젝트가 아닌 프로그램 방식의 남북경협 추진
- 북한경제 내부와 남북경협의 연계
- 우리 경제의 지속적 성장과 재정 건전성 유지