

통일 전략과 대북 전략의 조화 필요성

전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)

최근 한국 사회에서 통일대박론이 제시되어 통일에 대한 기대와 통일준비 필요성에 대한 인식이 높아져 가고 있다. 장기간 지속된 북핵 문제와 한국 내 다양한 정치 사회변화로 통일에 대한 열망이 줄어드는 가운데 통일대박론이 통일편익을 강조하면서 통일논의를 활성화하는 것은 바람직한 현상이다. 동시에 유의해야 할 점으로는 첫째, 통일의 경제적 편익을 지나치게 강조하는 경향을 벗어나 정치, 사회, 외교적 편익을 종합적으로 고려해야 하고, 둘째, 통일 한국의 국가이익뿐 아니라 동아시아와 세계에 미치는 편익을 함께 강조해야 하며, 셋째, 구체적인 통일 방안을 가다듬어 흡수통일 유도론으로 비치지 않도록 노력해야 하고, 넷째, 통일의 상대인 북한의 상황에 주의를 기울여야 한다는 점 등이다. 통일논의가 본격화되면서 대북 정책을 향한 고민이 통일론에 흡수되어버리는 경향이 있는바, 북핵 문제와 남북 교류, 협력 등 해결이 쉽지 않은 문제라 하더라도 대북 정책 자체를 고민하는 노력도 동시에 진행되어야 한다. 향후 대북 정책이 통일의 가능성을 높이는 방향으로 진행될 수 있도록 통일 전략과 대북 전략의 조화가능성을 최대화해야 할 것이다.

* JPI정책포럼 세미나(2014.3.21.) 발표자료

목 차

1. 통일대박론의 의의
2. 통일대박론에 관한 우려 사항
 - 가. 통일대박론의 경제편익론 편향의 문제점
 - 나. 통일대박론의 희망적 사고 경향
 - 다. 통일방안의 정비 필요성과 통일대박론
3. 통일 시나리오와 북한 급변사태 후 통일의 문제점
4. 통일 전략의 방향
 - 가. 통일편익론의 국제정치적 재구성
 - 나. 통일 전략과 통일 외교
 - 다. 통일 전략과 대북 전략의 정합성 증진 노력

1. 통일대박론의 의의

- 최근 한국 사회에서 통일 대박론 및 통일기반 조성의 국정과제에 대해 다양한 관점이 제기되고 있음.
 - 주요 언론들이 통일에 관한 특집 논의들을 제시하면서 통일에 대한 논의가 강조되고 있는 분위기가 강화됨.
 - 장성택 사건 이후 북한 정치 불안정 및 향후 급변사태 발발에 대한 예측이 강화되는 추세에 있음.
 - 핵안보정상화회의를 계기로 대통령의 유럽 순방 역시 한국의 통일지향성을 공개적으로 강화함.
- 이러한 논의들은 다음과 같은 장점을 가짐.
 - 통일의 당위성 및 통일의 편익에 대한 논의들이 한국 사회에서 약화되고, 젊은 세대 통일 인식이 약화되어 통일 관심 환기의 장점을 가짐. 1997년과 2008년 경제 위기 이후 취업난 및 경제성장 부진 등의 상황에서 젊은 세대들은 민족주의적 정체성이 약화되는 가운데 통일에 대한 당위성은 인정하지만, 이를 위한 적극적 비용지출 의지가 약화된 것이 사실임.
 - 통일에 대한 민족주의적 당위성 논의를 확장하여 현재 한국의 경제 문제 등 새로운 문제와 접합한 편익론은 통일 지향 노력을 배가할 수 있는 장점이 있음.
 - 급격한 통일보다 통일 기반 확보로 목표를 현실화함으로써 단계적 통일 지향성을 강화하는 방향이 강조되고 있음.
- 통일대박론은 통일편익을 강조하여 통일을 막연한 당위적 사업이 아닌 한국 경제의 성장동력 회복 및 선진국 진입이라는 구체적이고 가시적인 목표라는 점을 강조하는 의미가 있음.
 - 통일편익은 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”임.
 - 골드만삭스 보고서는 2050년 경제력 순위를 중국, 미국, 인도, 브라질, 러시아, 인도네시아, 멕시코, 통일한국, 영국, 터키, 일본, 프랑스, 독일 등의 순서로 전망함.
 - 세계 경제력 평가에서 통일한국의 국력이 일본, 프랑스, 독일을 앞지를 수도 있다는 것. 한반도 통일이 동아시아의 평화와 공동번영 및 세계 평화에 크게 기여하게 될 것을 예측하게 함.¹⁾
- 2050년 통일한국의 인구는 7,350만 명으로 세계 26위가 될 것이며, 명

목 GDP는 6조 560억 달러로 세계 8위의 위상을 가지게 될 것임.

- 생산가능인구도 전체 인구의 58%로 4% 포인트 증가할 것으로 전망됨.
- 1인당 GDP도 8만 6,000달러를 기록할 것으로 예상됨. 북한의 유망 광물자원이 한국 내수의 50%를 담당할 경우, 2011년 기준으로 연간 153.9억 달러의 수입 대체 효과를 기대할 수 있음.
- 2010년 현재 GDP 대비 2.7%인 국방비 지출은 2013년부터 매년 0.1%씩 줄어들어 2027년부터는 독일 수준인 GDP 대비 1.4%를 지출한다고 가정하면, 통일한국의 국방비 절감효과는 1조 8,862억 달러의 누적을 기대할 수 있다고 평가됨.²⁾

○ 독일통일 사례를 보면 통일 초기에 동독 경제가 고도성장하여 동서독 간 소득수준 수렴이 빠른 속도로 이루어짐.

- 동독의 1인당 소득이 서독의 60%를 넘은 후부터는 동독의 성장 속도 및 동서독 간 소득수렴 속도가 크게 느려짐.
- 독일통일 사례는 소득수준 격차가 큰 두 지역이 경제적으로 통합할 경우 저소득 지역이 초기에는 고도성장, 이후 시일이 흐름에 따라 점차 성장속도가 느려질 가능성이 높다는 점을 시사함.
- 통일 이후 북한경제도 기본적으로 동일한 변화를 겪게 될 것임. 주요 동아시아 국가들 못지않은 고도성장이 기대되고 남한으로부터의 대규모 통일비용 지원 덕분에 초·중기 상당 기간 동안 동아시아 국가들보다 훨씬 더 빠른 성장실적을 기록할 수 있을 것으로 예상됨.
- 통일 초기 5년간 북한지역은 연평균 20% 이상, 다음 6년은 연평균 10~20% 수준의 초고속 성장, 그 후에는 연평균 10% 미만으로 성장세가 둔화될 것으로 전망됨.

○ 통일이 실현될 경우 세계적으로 유례를 찾기 힘든 고도성장이 기대되지만 소득수준 상승에 따라 성장세는 점차 둔화될 것으로 예상됨.

- 남한 대비 북한의 1인당 GDP 비율은 통일시점인 2030년에 지금과 비슷한 5% 근방에서 출발하여 10년 후에는 24%, 20년 후에는 39%에 도달할 것으로 예상함.
- 북한지역의 초고속 성장 덕분에 남북 간 소득 격차가 빠르게 좁혀지지만, 통일시점에서 남북 간 소득격차가 워낙 크기 때문에 20년이 경과한 후에도 여전히 남북 간에는 큰 격차가 남게 된다는 것이 문제가 될 것임.
- 북한지역 GDP 중에는 남한 자본 소유자가 거두는 이익도 포함된다는 점을 고려하면, 남한주민 대비 북한주민 1인당 GNP 비율은 더 낮을 것으로 추측됨.³⁾

**통일대박론은
통일편익을 강조하여
통일을 막연한 당위적
사업이 아닌
한국경제의 성장동력
회복 및 선진국
진입이라는
구체적이고 가시적인
목표라는 점을 강조**

**통일편익론이
한국만의 국가이익을
위한 통일 계기론으로
정착되는 것은
바람직하지 않으며,
주변국들과
국제사회가 한국
통일의 편익을
공유할 수 있다는
논리를 제시하는 것이
필요**

2. 통일대박론에 관한 우려 사항

가. 통일대박론의 경제편익론 편향의 문제점

- 통일편익론이 한국만의 국가이익을 위한 통일 계기론으로 정착되는 것은 바람직하지 않음.
 - 통일편익의 주된 청자가 한국민들에 한정되는 경향이 강함. 통일한국이 강한 선진국으로 부상할 수 있다는 논의가 주종을 이루는 한편, 통일 한국의 외교적 지향에 대한 명확한 비전이 없는 상황에서 주변국들은 강한 통일한국 출현에 대해 우려를 할 소지가 있음.
 - 주변국들과 국제사회가 한국 통일의 편익을 공유할 수 있다는 논리를 제시하는 것이 필요함. 통일한국이 미중 간의 지역 리더십 경쟁에서 어떠한 외교전략을 추진할 것인지, 지역의 평화를 위한 전략이 무엇인지 등에 관해 논의가 병행되어야 함.
 - 북한의 정권과 주민도 통일편익론의 향방에 민감한 관심을 가질 것임. 한국 통일론의 철학적 기초가 북한에게 전파된다는 생각하에 북한 주민들을 포용하고자 하는 한국의 노력, 북한 정권의 정상화를 환영하여 개혁, 개방을 지원한다는 정치적 방향을 설득시킬 필요가 있음.
 - 통일론의 확산은 북한 정권으로 하여금 흡수통일에 대한 불안감을 느끼게 할 가능성이 높는데, 북한의 도발 자제 및 협상 노력의 긍정적 효과를 낼 수도 있지만 소극적 태도 및 개혁, 개방 거부 등의 부정적 효과를 낼 수도 있음. 이들을 정확히 파악하여 대처하는 것이 필요함.

나. 통일대박론의 희망적 사고 경향

- 통일이 막대한 편익을 제공해주기 때문에 통일이 바람직한 것이며 따라서 통일을 이루어야 한다는 명제가 도출된 이후, 이를 조속히 이루기 위한 정책 방향이 설정될 소지가 있음.
 - 통일이 어떻게 이루어질지에 대한 대북 전략, 통일 전략, 통일 방안 등의 논의와 통일 후 편익론이 연결되지 않아 통일 과정에 대한 명확한 인식이 결여됨.
 - 신뢰프로세스가 구체적인 남북관계의 현황과 전략적으로 연결되지 않는다는 문제점이 제기되고 있는 상황이 발생함. 신뢰프로세스에 기반한 대북 전략과 통일기반 확보 노력 간의 논리적 연결점이 불명확함.
- 통일대박론이 북한의 급변사태 후 통일론에 대한 전망을 강화하고 이를 위한 정책적 노력으로 연결되는 것은 희망적 사고의 이상주의적 경

향을 보일 수 있음.

- 장성택 처형 후 북한 내부 불안정론이 급격히 확산되면서 급변사태 대비론이 등장하는 것은 일정 부분 의미가 있으나, 현 상황에서 통일론이 강조되면 급변사태 대비보다 급변사태 유도로 보일 소지가 다분함.
- 급변사태 유도에 의한 통일이 가능할지에 대한 명확한 전략이 없는 상황에서 급변사태가 통일로 이어지는 과정에 대한 전략이 부재하다는 비판이 가능함.

다. 통일방안의 정비 필요성과 통일대박론

- 현 정부는 기존의 민족공동체 통일방안 계승 입장을 보이고 있기에, 북한 상황에 대한 정확한 평가, 국제정세의 변화 반영, 통일편익론과의 연결성을 고려한 정비된 통일방안 제시가 필요한 상황임.
 - 1980년대 말 이후 다양한 통일 방안들이 제시되어 왔는데 이들은 대개 남북 교류협력에 기반한 점진적 통일론들이고, 이들이 공식 정부 견해임.
 - 현 정부의 통일방안이 명확히 제시되지 않은 상황에서 통일론이 대두하는 것은 통일 과정에 대한 비전이 불명확하다는 비판의 소지가 있음.
 - 신뢰프로세스의 구체적 로드맵에 대한 질문을 가지고 있는 주변국들, 특히 중국의 경우 국내 통일론이 어떠한 함의를 가지는지 더 큰 의문을 제기할 수 있음.
- 통일의 편익을 강조하는 것도 중요하지만 민족공동체 통일방안의 수정 방향을 구체화하는 작업이 선행되어야 함.
 - 탈냉전기 북한의 구조적 변화에 대한 고려를 보다 적극적으로 반영할 필요가 있음.
 - 교류, 협력을 상정했지만, 관여(engagement)정책, 특히 구조적 관여에 대한 논의가 없었음. 민족공동체 통일방안이 제안될 당시 남북 간의 국력격차는 지금처럼 크지 않았고, 북한에 대한 국제적 외교상황도 지금과는 크게 달랐음.
 - 민족공동체 통일방안은 국가차원의 행위자만 주로 고려함. 변화하는 통일환경을 생각해 볼 때, 거버넌스적인 접근이 필요함.
 - 한국사회변화에 대한 고려를 보다 적극적으로 포함할 필요가 있음. 한국의 탈민족적, 세계적 경향 등이 강화되면서 통일에 대한 새로운 시각과 접근법이 필요함.
 - 국제정치에 대한 고려를 보다 적극적으로 할 필요가 있음. 1980년대 말 국제정치는 여전히 냉전적 상황에 의해 규정되고 있었던 반면, 향후 통일환경은 미국 패권의 약화, 중국의 부상, 동북아 세력구도의 급격한 변화, 이와 더불어 세계화와 민주화, 정보화의 경향 등으로 거버넌스적,

통일의 편익을 강조하는 것도 중요하지만 통일편익론과 연결성을 고려한 정비된 통일방안을 제시하는 것이 필요

네트워크적 국제정치 성격의 강화, 초국경적 문제의 증가 등 다양한 변화를 포함하게 될 것임.

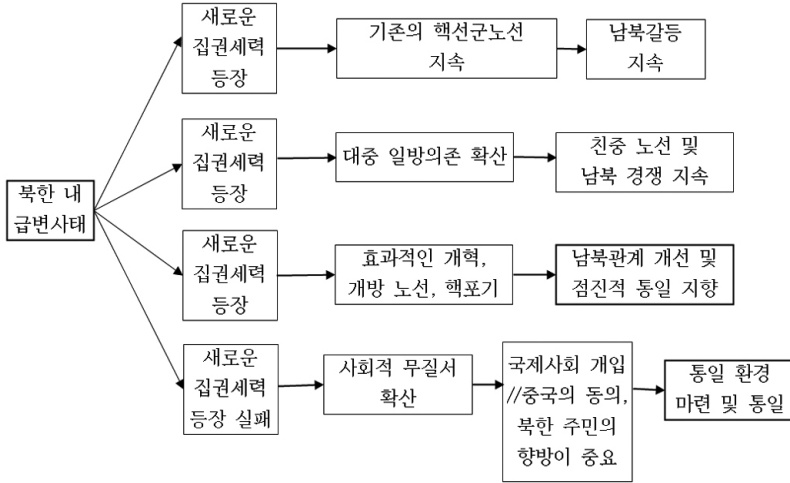
**우선 통일 시나리오를
현재 상황에서
재구성하여 통일 전략
및 통일 방안, 대북
전략과 연결시켜
설정하는 작업이 필요**

3. 통일 시나리오와 북한 급변사태 후 통일의 문제점

- 통일대박론은 우선 구체적인 통일 시나리오를 현재의 상황에서 재구성하여 통일 전략 및 통일 방안, 대북 전략과 연결시켜 설정하는 작업이 필요함.
- 통일 전략에 대한 명확한 비전이 부재한 상황에서 환경 분석, 전략 목적 설정, 구체적 실행방안 등의 논의를 진행하는 데 많은 어려움이 있을 수 있음.
- 통일의 구체적 과정에 대한 가능한 로드맵과 장단점을 생각해 보면 다음과 같음.

| 고려요소들 | 흡수통일유도론 | 관여, 타협에 의한 통일 | 연성, 네트워크 통합 |
|------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 가능성: 국제적, 남북 간, 국내적 차원에서 가용한 정책 수단이 있는가? | 북한의 급변사태 발발가능성, 중국의 대북 정책에 따른 실현 가능성 | 북한의 피관여 거부를 극복할 수 있는가의 문제, 북한 내 관여찬성론자, 시장세력의 형성가능성 고려 필요 | 통일 개념에 대한 비판, 한국 내 여론의 문제, 동아시아 세력균형과 지역통합의 가능성 |
| 정당성: 목적과 수단의 정당성 | 목적은 정당할 수 있으나, 수단은 강압적 | 목적과 수단 모두 타당 | 수단은 타당하나 목적에 대한 문제제기가 가능 |
| 이익; 통일과정, 통일 이후 통합에서 이익 정도 | 통일 이후 막대한 통합 비용, 통일 이후 북한에 대한 차별가능성 | 남북간 동질성 회복, 국력격차 감소, 이후의 통일로 이익 증가 | 평화적 통합 상태에 의한 이익, 그러나 단일근대국가 형성 안 된 손해의 문제 |

- 북한 김정은 정권 등장 이후, 지배연합 내부의 균열 양상, 경제적 어려움의 가중, 지도자의 경험 부족 등을 들어 급변사태가 발생하면 통일이 도래할 것이라는 막연한 기대가 생길 수 있음.
- 구체적인 상황을 전제로 급변사태가 발생하더라도 통일로 이어질 가능성에 대해서는 다양한 경로를 생각해 볼 수 있음.



- 급변사태가 통일로 자동 연결되지 않는다는 전제하에 한국이 급변사태에 대비하며 통일을 지향하되, 급변사태 자체를 유도/지향하지 않는다는 전략 목표를 명확히 할 필요가 있음.
 - 급변사태 유도 노력은 1. 중국의 강한 반발, 2. 북한 주민들의 한국에 대한 우려 및 불안감 증폭, 3. 이로 인한 지역 불안정을 염려하는 미국 및 일본의 의구심 증폭 등의 외교적 손실이 있을 수 있음.
 - 더욱이 급변사태 발생 시 중국 등 주변국의 지지가 없을 경우 북한이 더욱 중국에 편향되거나 한국에 반대하는 세력의 북한 집권의 부작용을 우려할 수 있음.
 - 급변사태로 인한 급격한 통일 시 통일 비용 상승, 북한 지역 정상화를 위한 노력 난관 등의 문제로 통일 이후 통합 과정을 위한 국제적 연대 형성에 어려움을 겪을 수 있음.
- 급변사태 대비를 위한 사전 정지(整地) 외교적 노력도 매우 중요함.
 - 통일 한반도의 외교 지향에 대한 주변국의 합의를 도모해 놓을 경우, 급변 사태 시 국제연합에서의 한국의 입지 확보, 이후 북한 내 안보불안 시 한국의 개입 정당성 확보 등의 이점이 있고 이를 위해 노력해야 함.
 - 급변사태 이후 통일로 이어지지 않고 새로운 북한 내 세력이 집권할 수도 있음. 이 경우 한국과의 우호적 관계 유지를 독려할 중국, 러시아 등 외교적 지원을 확보하는 것이 필요함.
 - 급변사태 이후 새로운 남북관계가 형성될 경우에 대비하여, 한국이 새로운 세력의 개혁, 개방을 지원하며 점진적 통일을 향해 나아갈 것이라는 로드맵도 미리 제시해 놓을 필요가 있음.
- 급변사태 이후 북한 안정화 작업에 들어가는 비용은 통일 편익에 대한

구체적인 상황을 전제로 급변사태가 발생하더라도 통일로 이어질 가능성에 대해서는 다양한 경로를 생각해 볼 수 있어...

**통일편익을 경제적
관점에서만 아니라,
국제정치적 관점에서
국가전략을 고려하여
생각해 볼 필요가
있어...**

위의 계산을 급격하게 변화시킬 수 있음.

- 한 연구는 북한 안정화 작업에 필요한 구체적 비용과 어려움을 제시하고 있음.⁴⁾ 특히 북한 지역 안정화를 위한 한국군의 규모가 막대함을 들어 대비 필요성을 강조함.
- 급변사태는 물론 점진적 사태 전개에 의한 통일이 가시화될 경우, 북한 내 군부세력의 우발적 도발 행동의 가능성, 안정화 과정에서의 사태 대처를 위해 한미 간 군사협력 프로그램, 대량살상무기 해체를 위한 미중과의 협력 프로그램 등을 구체화해 놓을 필요가 있음.

4. 통일 전략의 방향

가. 통일편익론의 국제정치적 재구성

- 통일편익을 계산할 때, 어떠한 통일을 이루는가, 어떠한 통일 과정을 거치는가가 매우 중요함.
 - 통일 과정을 통일 준비과정, 통일 진행과정, 통일 후 통합과정, 통합 후 통일 국가 발전 과정으로 나누어 생각해 볼 필요가 있음.
 - 통일편익을 경제적 관점에서만 생각할 것이 아니라, 국제정치적 관점에서 국가전략을 고려하여 생각해 볼 필요가 있음.
- 한반도 통일이 한국의 강대국화라는 좁은 의미의 국익이 아니라 현재 세력전이가 활발히 이루어지고 있는 동북아 정세 안정에 도움이 되고, 주변국들의 개별이익에도 도움이 된다는 국제정치적 편익 논리 개발이 필요함.
 - 현재 통일 편익론은 협의의 한국 국익에 국한된 논의이며, 이는 보다 강대해진 한국의 출현을 국가이익 침해라고 생각하는 국가가 있을 경우 한국의 통일 노력에 불리하게 작용할 것임.
- 이를 위해 한국의 통일은 동북아 국제정치 비정상상의 정상화라는 논리를 고려해 볼 수 있음.
 - 동북아 국제정치 비정상상의 가장 큰 문제점은 단위들의 근대 이행의 불완전성과 이에 근거한 강한 경쟁성에 있다고 보아야 함.
 - 분단된 중국과 한국의 통일 노력, 그리고 2차 대전 이후 비보통국가인 일본의 보통국가화 등의 상황들이 얽혀서 많은 문제점이 발생함. 또한 역외 세력이 이러한 동북아의 비정상상태를 활용하려는 전략이 합해지면서 문제가 더욱 악화됨.

- 한국의 통일은 통일된 중국, 보통국가화된 일본과 함께 상호 공존하고 협력하는 동북아 다자협력에 공헌할 수 있다는 논리개발이 필요함.
 - 각 단위의 정상적 공존을 전제로 한 주권평등, 타국의 주권존중, 전쟁 방지, 다자 협력 등의 규범이 확립되는 방향으로 통일론을 전개해야 함.
- 통일된 강한 한반도가 동북아 강대국 정치의 경쟁성을 완화할 수 있는 기초가 된다는 규범적 견해를 확립할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 현재 한국 외교전략이 중요한바, 한국의 중견국적 규범 외교, 강대국 간 협력 촉진 외교, 다자주의 지향 외교 등을 강조할 필요가 있음.
 - 통일 한반도는 현재 한국의 지역적 중견국 외교를 더욱 강화할 것이라는 확신을 줄 필요가 있음. 강대국 간 충돌을 막을 수 있는 보다 강한 한반도의 완충 역할론을 제시할 필요.
 - 이러한 외교전략을 정초로 하여 향후 한미동맹, 한미일 협력, 한중 전략 협력관계를 상호 조정하는 비전을 제시.
 - 그러할 때 통일 한반도가 친미, 반중 세력이 될 것이라는 중국의 우려, 통일 이후 한미동맹 약화, 대중 편향될 것이라는 미국과 일본의 우려를 잠재울 수 있음.

나. 통일 전략과 통일 외교

- 통일 전략을 위해 통일 외교의 목적과 주된 영역을 생각해 보아야 함. 상호 중첩되는 부분이 있으나 다음과 같은 목적을 생각해 볼 수 있음.
1. 통일의 당위성 및 국제적 공헌도에 대한 논리 개발 및 홍보
 2. 한국의 대북 정책이 통일로 이어질 수 있도록 통일을 전제로 한 국제적 대북 공동 노선 강화
 3. 통일 이후 통일 한반도의 외교노선에 대한 비전 개발 및 홍보
 4. 통일이 가시화될 경우 통일 과정을 안정적으로 관리하기 위한 군사적 억제력 확보
 5. 북한과의 통합을 순조롭게 하기 위한 국제적 대북 지원 확보
 6. 급변사태 발생 시 한국 주도의 통일 과정이 이루어질 수 있도록 외교적 지지 확보
 7. 통일 비용을 줄이기 위한 북한 지역 정상화 촉진
 8. 통일 한반도의 외교 전략에 대한 국제적 지지 확보
- 통일 외교 추구 과정에서 특히 미국과 중국의 외교적 지원을 획득하는 것이 중요함.

통일된 강한 한반도가 동북아 강대국 정치의 경쟁성을 완화할 수 있는 기초가 된다는 규범적 견해를 확립할 필요가 있어...

점진적 통일을 전제로 한 통일과정을 고려할 경우, 대북 전략과 통일 전략, 통일 방안을 일치시키고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있어...

- 한국이 통일을 장기적, 점진적으로 도모한다는 메시지를 전달하고, 이 과정에서 한반도와 중국 간의 국경 안정, 통일 한반도의 군사적, 외교적 중견국 역할을 강조할 필요가 있음.
- 북한의 정상화를 유도하기 위한 남북 간의 교류협력은 물론 북한의 개발, 발전을 위한 국제적 대북 공조, 지원 체제를 마련하고 한국이 이를 주도하는 노력이 필요함. 이러한 노력이 궁극적으로 통일을 지향한다는 명확한 메시지 전달도 필요함.

다. 통일 전략과 대북 전략의 정합성 증진 노력

- 과거 대북 관여/포용정책을 추진할 경우 통일 담론의 공식화를 의도적으로 회피하는 경향이 존재했음.
 - 북한의 급변사태 후 통일을 추진할 경우, 대북 관여전략은 북한을 약화시키기보다 강화시키는 경향이 존재하므로, 급변사태 유도론 혹은 기대론은 전략적 대북 정책 추진과 모순 관계에 있음.
 - 점차 통일의 가능성을 염두에 두고 대북 전략을 추진해야 하는 상황이 도래했으며, 향후 대북 교류, 협력을 추진하면서 통일의 가능성을 높일 수 있는 방법을 추진해야 함.
 - 이전 대북 관여정책에서 흡수통일 불용을 흡수통일 대비로 내용을 바꾸고 대북 억제와 교류협력 추진을 해야 할 상황이 도래함.
- 점진적 통일을 전제로 한 통일과정을 우선적으로 고려할 경우, 대북 전략과 통일 전략, 통일 방안을 일치시키고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있음.
 - 북핵 폐기, 북한 개혁, 개방 유도 등 어려운 대북 정책의 과제를 우회하기위해 통일정책에 몰두하는 것 같은 인상은 경계해야 함.
 - 통일 친화적 대북 정책의 핵심은 북한 주민들의 통일 염원을 강화시키는 것임.
 - 남북 교류 협력이 증가하면서 한국 및 국제상황에 대한 북한 주민의 인식을 제고시키고 통일에 대한 한국의 비전과 준비상황을 알리는 것이 필요함.
 - 더불어 대북 지원이 북한 정권의 강화에 오용되지 않도록 교류, 협력의 방향을 조절하는 것이 필요함.
 - 정부 대 정부 간 대규모 경제지원 보다는 인도적 지원을 시작으로 민간 단체가 주도하는 대북 협력을 추진하는 노력이 중요함.
- 통일 전략과 대북 전략 간의 정합성을 증가시키기 위해서는 북한 정권의 안정성에 대한 정확한 평가가 필요함.

- 이를 위해서는 대북 정보의 적절한 공유 및 정책활용 환경을 조성하는 것이 필요함.
 - 향후 북한은 단기적 안정, 중장기적 불안정성 증가의 전망을 해볼 수 있음.
 - 북한은 경제적 어려움이 가중되고 북핵 보유를 선언하면서 대중 경제 의존도가 심화됨.
 - 동시에 광물자원을 수출하여 대내적 생산성은 증가되지 않은 채 정권 유지 및 분파의 경제적 이익 확대에 몰두하는 지대추구국가화의 경향이 증가됨.⁹⁾
 - 이러한 상황에서 북한 내 분파 간 정치적 불안정성 동향, 경제적 쇠퇴의 가능성을 정확히 평가하는 것이 필요함.
- 향후 대북 정책 자체에 관해서는 별도의 연구가 필요하나, 당분간 경제 제재를 통해 북핵 폐기를 유도하는 한편, 중장기적 평화공존의 전망을 제시할 수 있는 평화체제 구축 노력, 동시에 개혁, 개방 지향 북한 내 세력 독려 및 지원 등의 순차적 노력을 기울일 필요가 있음.
- 북한은 단기적 안정 기간 중 핵보유, 경제발전의 병진전략을 추구할 가능성, 군부세력의 강경한 대외 노선을 예상할 수 있음.
 - 이산가족 상봉 이후, 금강산 관광 재개, 5.24 제재 조치 수정방향 제시, 북한의 개혁, 개방을 이끌 수 있는 구조적 관여의 전반적 방향 제시 등의 노력이 필요함.
 - 북한은 2월 1차 고위급 회담 이후 한국의 대북 정책 전반에 대한 비전을 듣고 싶어 할 것임. 드레스덴 성명은 본격적 대북 교류를 시작하기 위한 준비단계에 관한 것이 주요 내용이므로, 북한은 지속적인 도발과 무력 시위를 통해 향후 한국과 미국의 본격적 대북 교류 로드맵을 촉구하려 할 것임.
 - 이러한 가운데 통일의 가능성을 증가시킬 수 있는 대북, 외교 노력의 총체적 로드맵을 제시할 필요가 있음.

**한편 중장기적
평화공존의 전망을
제시할 수 있는
평화체제 구축 노력,
동시에 개혁, 개방
지향 북한 내 세력
독려 및 지원 등의
순차적 노력을 기울일
필요가 있어...**

주석

- 1) Goohoon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I)," *Global Economics Paper*, No.188(September 21, 2009).
- 2) 통일연구원 · 한국전략문제연구소 외, 남북공동체 기반조성사업 중간보고회 자료집(I) (2011.3.31), pp.179-182.
- 3) 조한범 · 김규륜 · 김석진 · 김형기 · 양문수 · 이명진 · 임강택 · 정성철 · 황선재, 『정치, 사회, 경제분야 통일비용, 편익 연구』(서울: 통일연구원, 2013) 참조. 이 연구는 점진적 3단계 통일 방법을 상정하고 있으며 통일 시기로 2030년을 설정하고 있음.
- 4) Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," *International Security*, vol.36, no.2(Fall 2011), pp.84-119.
- 5) 박형중 · 임강택 · 조한범 · 황병덕 · 김태환 · 송영훈 · 장용석, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』, 통일연구원 연구총서(2012) 참조.

❖ 저자 약력

■ 전재성

現 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 외교학과 졸업 후, 1997년 미국 노스웨스턴 대학교에서 “회의주의로서 고전적 현실주의: E.H. 카아, 한스 모겐소, 라 인홀드 니버의 현실주의”로 박사학위를 취득함. 현재 서울대 국제문제연구소장이며, 일본 게이오 대학교 방문교수로 재직함.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구위원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760