

북한의 변화와 남북통일전망

정지웅 (통일미래사회연구소 소장)

우리가 다양한 시나리오를 상정할 수 있지만 통일을 이룩한 나라들을 살펴볼 때 정체성의 확립 없는 통일은 사상누각이라는 것, 내면적인 융합 없는 정치적·군사적 통합은 완전하지 않아 자칫 전쟁으로 치달을 수 있다는 사실을 깨닫게 해준다. 그러므로 한반도에서는 문화적·사회적·경제적 통합이 자연스럽게 이루어져서 내전 또는 한쪽의 소외 없는, 말 그대로 녹아서 하나가 된다는 의미로 융해되어 화합하는 통일이 바람직하다.

그러한 통일을 이룩하기 위해서는 우선 남북한의 대화를 좀 더 진지하게 시작하여 서로 이익이 되는 부문부터 실질적으로 진전을 이룩하여 점차 어려운 문제로 나아가야 한다. 모든 것을 상대방의 탓으로 돌리고 무조건 안 된다는 사고방식을 정책에 반영해서는 진보가 있을 수 없다.

평화적 통일을 위해서는 양측이 각 부문의 상호보완적 교류를 통해 신뢰가 깊어지고 이것을 바탕으로 더욱 상호의존적으로 되어 분리가 오히려 양측에 치명적인 손실을 가져올 것이라는 확신을 갖게 되는 과정이 필요하다. 이 과정에서는 물론 상호이익을 주는 물질적 측면의 교류 내지 통합뿐만 아니라 정신적·문화적 방면의 서로의 이질감을 극복하기 위한 총체적인 부문에서의 노력과 의지가 반드시 뒤따라야 한다.

동시에 한국전을 법적으로 종식시키고 한반도에 군비 축소를 가져올 수 있는 협상을 추진할 필요가 있다. 이때 미국은 틀림없이 개입할 것인바, 중국을 참여시키는 것이 안정에 도움이 될 것이다. 장기적으로는 일본과 러시아를 참여시켜 동북아 지역 안보를 위해 쌍무적인 동맹관계나 잠정적인 지역결속에 의존하기보다 더욱 항구적인 다자간 안보장치를 모색하는 것이 바람직할 것이다.

목 차

1. 북한의 현실
2. 현 단계 동북아 정세 전망
 - 가. 북한 핵문제 해결 시
 - 나. 북한 핵문제 미해결 시
3. 이론상의 북한변화
 - 시나리오 양상
4. 다양한 통일 유형
 - 가능성 변수
 - 가. 경험을 기초로 한 통일 유형 도출
 - 나. 'SRI 시나리오기법'을 기초로 한 통일유형 도출
 - 다. 경제적 측면에서 본 시나리오
5. 융합통일의 제기 및 정책 제안
 - 가. 융합통일의 제기
 - 나. 정책 제안

1. 북한의 현실

- 어려운 경제여건으로 대규모의 군대와 군수공업을 유지하고 있음.
 - 군사비 지출 및 군수공업은 북한 GDP 중 15~30% 차지함.
 - 군대규모는 아시아에서 중국 다음이며 인도와 비슷함.
- 북한경제는 '지대추구형(rent-seeking)' 경제체제를 보유함.
 - 일종의 공급 독점을 통하여 이익을 추구함.
- 미사일 등 각종 무기 수출과 수단을 가리지 않는 경화 확보를 노력함.
 - 경제활동을 통해 확보된 경화(hard currency)는 김정일이 관리하여 군부 및 관료 엘리트들의 충성을 얻고, 이들을 지원하며 체제를 유지하기 위해 사용함.
 - 충성을 바치게 되는 엘리트들은 2,200만 인민들을 억압과 공포 그리고 가끔의 혜택을 통해 지배함.
- 1994년 김일성의 사망은 북한정권의 붕괴가 임박했다는 추측을 낳았지만, 후에 이러한 추측은 사라짐.
 - 1994년 이후 북한정권이 안정적이라는 점이 드러나게 되었음.
 - 북한정권 붕괴 여부에 대한 관심이 북한 핵개발 문제에 의해 대체되었기 때문임.
- 붕괴를 예측했던 관찰자들이 붕괴의 조짐이 보이지 않아 주기적으로 놀랐는데, 최근 김정일의 건강이상으로 다시 북한 붕괴론이 등장함.
 - 여러 정보에 의하면 김정일의 북한 장악은 아직 견재하며, 최근 3남 김정은으로 권력승계가 이루어지고 있음. 필자는 권력승계 그 자체는 성공하리라 예상하지만 그 이후는 장담할 수 없음. 하지만 북한 체제의 특성상 오래 유지될 가능성도 배제하지 못함.

2. 현 단계 동북아 정세 전망

현 단계 동아시아 국제정치 지형에서 가장 중요한 키는 북핵문제임.

가. 북한 핵문제 해결 시

북한에 대한 미국의 테러지원국은 해제되고 적성국 교역법 해제가 이루어짐. 이후 핵문제가 확실하게 풀릴 경우 북미관계 해소와 나아가 북일관계가 해소됨. 이후 북미 평화협정이나 북일협정 체결 가능성이 있으며 북한의 정상국가화를 유도할 수 있음.

1) 단기적 전망

- 남북관계 해소 시 남북경협이나 북한 개발을 위한 지원 추진될 것임.
 - 북한 개발과 동아시아의 공동번영 추구 가능함.
- 북한이 의도적으로 남북 대립각을 세울 경우 남북관계 경색될 것임.
 - 북한은 주변국가와 친선관계를 유지하나 남한에 대해서는 정치적 의도로 통미봉남정책을 지속할 것임. 이것이 여의치 않을 경우, 표면적 화해 제스처를 통한 대북 지원 요구 가능성 있음. 그러나 현 정부 동안 화해는 쉽지 않을 것으로 예상됨.

2) 장기적 전망

- 제 1 시나리오
 - 핵문제의 원활한 타결과 대일수교의 성취로 거액의 경제원조(전후보상액)에 힘입어 경제난을 극복하고 주민들의 인내와 노력으로 사회 안정을 회복하면서 북한의 현 정권과 통일노선이 유지되는 경우임. 이러한 조건으로는 북한의 냉전체제가 그대로 지속될 경우 이른바 소강국면에 접어들어 통일의 가능성은 점점 어렵고 복잡해진다는 예측임.
- 제 2 시나리오
 - 미 행정부의 대북한 연착륙 정책기조로 북한정권은 경제적 현상유지를 하면서 점진적인 개혁개방으로 국력을 회복시킬 것이라는 예측임.

북한 핵문제 해결 시, 북한에 대한 미국의 테러지원국은 해제되고 적성국 교역법 해제 후, 핵문제가 확실하게 풀릴 경우 북미관계 해소와 북일관계가 해소될 것임. 이후 북미 평화협정이나 북일협정 체결 가능성이 있으며 북한의 정상국가화를 유도할 수 있음

나. 북한 핵문제 미해결 시

1) 단기적 가능성

- 남북관계는 현재와 같은 지지부진한 상황이 지속될 것임.
- 북한의 식량난이나 경제난이 지속될 것임.

**단기적 가능성으로는
북한의 고립화가
지속되어 북한은
중국과 러시아로의
돌파구를 마련할
것이고, 미국과 일본의
북한에 대한 압박
등으로 긴장 관계가
형성될 가능성이 있음**

○ 북한의 고립화가 지속되어 북한은 중국과 러시아로의 돌파구를 마련할 것임.

○ 미국과 일본의 북한에 대한 압박 등으로 긴장 관계가 형성될 가능성이 있음.

2) 장기적 가능성

○ 제 1 시나리오

- 북한은 중국과 러시아의 지원을 받으며 현재와 같은 지지부진한 상태를 유지함.

○ 제 2 시나리오

- 경제파탄에 의한 김정일의 지도력 상실, 권력 분열, 귀순자의 급증, 주민소요, 대대적인 숙청으로 점진적인 붕괴의 길을 걷는다는 예측임. 여기에는 과도정부가 탄생할 수 있음.

○ 제 3 시나리오

- 국내·외적인 극한상황에 빠진 북한의 권력층은 군부 주도의 강경 노선으로 지탱, 고난의 행군 지속, 무모한 국지전 도발, 전쟁 확대 가능성이 상존하게 됨.

○ 제 4 시나리오

- 식량난으로 인한 내부 폭동과 대량의 난민 발생으로 북한정권이 갑자기 붕괴하며 결국은 남한 주도의 흡수통일의 형태로 발전됨.

3. 이론상의 북한변화 시나리오 양상

유형	변수			시간			행위			(변화내용) 성공한 경우
	단기	중기	장기	목적	조직규모와 성격	수단				
쿠데타	+			정권탈취	소(소수정예, 비밀, 행위의 신속성 필수, 중앙정부수뇌부 혁파, 장악)	무력	정치수뇌부 교체			
혁명		+		기존정권 및 체제 대체	소, 중, 대(새로운 대체이념, 새 이념 추종 세력·조직 필수)	무력포함 여러 가지 수단	정권 및 체제 대체			
개혁	+	+	+	기존정권 및 체제 유지를 위한 개혁	소(소수 기존 집권세력의 새 정책·전략개발 필수)	평화적·점진적 새 정책 개방·집행	정권·체제 개선 및 활성화			
시민전쟁		+	+	기존정권 정통성의 도전·향전	대(기존 중앙정부에 중·장기간 도전·향전할 수 있는 지역·지방 지지기반 필수)	무력행위	기존정권·체제의 붕괴			

개혁	목적	수단	추진가능성
시나리오1a	현 체제 · 정권 유지 · 고수	부분적 · 제한적 개방 · 개혁	높다
시나리오1b	현 체제 · 정권 부분적 · 제한적 개혁(현 체제 유지를 위해서)	부분적 · 제한적 개방 · 개혁	높다
시나리오2	현 체제 · 정권 점진적 개혁(현 체제 개혁을 위해서)	부분적 · 제한적 개방 · 개혁	낮다
시나리오3	현 체제 · 정권 대체/전환(구동구 소련과 같이 정치적 민주화와 경제적 시장경제 도입 시도)	부분적 · 포괄적 개방 · 개혁	아주 낮다
시민전쟁	가능성 상존		

4. 다양한 통일 유형 가능성 변수

가. 경험을 기초로 한 통일 유형 도출

1) 흡수통일 가능성

- 첫 번째는 베트남이나 예멘의 2차 통일과 같은 무력 흡수통일로, 이것은 전쟁 결과 힘이 우세한 측이 승리하여 자신의 체제로 통합하는 것임.
 - 지금 상황에서 어떤 형태로든 전쟁이 발생하면 미국과 한국군의 연합군이 결국은 승리할 것이라는 전망이 지배적임. 그러나 현대전의 가공할 파괴력은 민족의 존망을 위협할 가능성이 많기에 전쟁을 통한 통일은 결코 추진되어서는 안 됨.
- 두 번째는 독일과 같은 평화적 통일유형 변수임.
 - 북한에 의한 남한의 흡수통일 가능성은 희박함. 왜냐하면 사회주의의 몰락과 남북 간의 국력에서 북한이 뒤지고 일당체제로의 통합을 통일의 주역이 될 남한의 중산층이 결코 선호하지 않기 때문임.
 - 남한에 의한 북한의 흡수통일 변수는 북한체제의 붕괴로 갑작스럽게 이루어지는 경우와 시간이 흐른 뒤 점진적으로 이루어지는 경우로 나누어 생각할 수 있음. 그런데 후유증의 측면에서 볼 때 후자가 보다 바람직하다고 볼 수 있음. 이는 기능주의적 방식에 의해 북한 사회를 민주적인 시장경제체제로 변화시키고 남한도 동시에 힘을 길러 준비를 하자는 입장을 반영하고 있음.
 - 남한이 추구하는 기능주의적 방식은 자동적으로 정치적 통합을 이끄는 것은 아님. 또한 그 과정에서 적대감을 낳을 수도 있기에 한반

**남한에 의한 북한의
흡수통일 방식은
기능주의적 방식에 의해
북한사회를 민주적인
시장경제체제로
변화시키고 남한도
동시에 힘을 길러
준비를 하자는 입장을
반영하고 있음**

**북한이 주장하는
연방주의는 정치적
분야에서의 일괄적
타결이 선행하게 되면
다른 모든 분야의
문제는 자동적으로
해결된다는 논리를
전개하고 있음**

도 통일의 경우 신기능주의적 접근은 시사점이 크다고 하겠음.

2) 북한이 주장하는 연방제 통일 유형 모델

- 하나의 국가 속에 이념과 체제를 달리하는 두 체제가 공존하는 모형임. 그러나 단일국가 아래 상이한 이념을 지향하는 두 체제가 장기적으로 존립할 가능성은 현실적으로 볼 때 희박하며 내전의 가능성이나 다시 분단되어 원상태로 돌아갈 가능성이 있다는 한계가 있음.
- 북한이 주장하는 연방주의는 정치적 분야에서의 일괄적 타결이 선행하게 되면 다른 모든 분야의 문제는 자동적으로 해결된다는 논리를 전개하고 있음. 연방은 폭력 수단에 대한 효과적인 통제와 자원의 배분 결정에 관한 권력을 위임받음으로써, 각 개체가 무임승차(free-rider)의 길을 가는 것을 제재하고 통일이라는 공동선으로 가계끔 강제할 수 있는 것임. 그러므로 연방주의적 접근에서는 연방제 문제에 관해 자치권을 포기하는 정치적 협약의 과정을 중시하고 있음.
 - 연방주의의 문제는 어떻게 초국가적 권위를 형성하느냐에 있음. 왜냐하면 분단국가들이 자발적으로 폭력 수단을 연방에 위임한다는 것은 참으로 어려운 선택이기 때문임. 따라서 북한이 주장하는 연방주의적 방안의 한계는 군사적 긴장이 계속되는 현실에서는 더욱 두드러지게 드러나고 있음.

3) 예멘의 1차 통일과 같은 비례대표 유형

- 예멘의 1차 통일에서 통치기구의 직책은 남북예멘 지도자 사이에서 공정하게 배분되었음. 예멘 통일은 예멘의 지정학적 정치환경인 행정을 남과 북이 1:1의 평등원칙에 의한 대등한 관계에서 이루어졌다고 볼 수 있음. 이 같은 통일예멘의 권력구조 배분은 두 정부 지도자들이 양측의 전반적인 국력을 바탕으로 비례 배분한 것으로 보임. 북예멘이 통일정부를 주도하되 남예멘도 무시하지 못할 견제세력의 직위를 보장받았던 것임.
 - 정치와 경제체제에서는 북예멘의 자유 민주와 시장경제원리에 의해 통합되었는데, 정치는 복수정당제도로, 경제는 사유권 인정과 자유시장경제에 바탕을 둬.
 - 외교노선에서는 남북예멘이 함께 아랍국가로서 원칙적으로 추구하고 있던 비동맹 중립노선을 고수하기로 하였음.
- 이처럼 남북한 간에도 예멘의 1차 통일의 경우처럼 주도권을 가지는

측(남한이 될 가능성이 높다)에 의해 한쪽의 이념으로 통일의 가닥이 잡히고, 비례식으로 권력 배분을 하는 방법도 있음. 그러나 이는 예멘의 경우에서 보듯이 갈등과 내전의 복선을 내포하고 있기에 준비를 철저히 하는 것이 반드시 필요함.

4) 제3의 대안으로 수렴통일 모델

- 두 체제가 각자의 부정적 측면을 버리고 수정을 통해 하나로 수렴됨으로써 동일한 체제를 갖는 통일방안임. 즉 남북한 쌍방이 각각 변화를 추구하고, 이를 전제로 두 체제가 접근·수렴하여 합의통일을 이루려는 방안임.
 - 이는 체제상으로는 사회적 민주주의로부터 서구적 사회민주주의까지 다양한 스펙트럼을 가질 수 있음.
 - 수렴론과 절충주의는 도덕적 관점에서는 단순 흡수론보다 더 설득력이 있으나 선언을 넘어 현실화되는 데는 많은 어려움이 있음.
 - 이 모델은 서구 복지국가의 위기와 신보수주의의 대두가 보여 주듯 물질 토대의 위기에 따라 실패할 가능성도 있음.
- 오히려 이것을 교훈으로 삼아 한반도에서는 좀 더 발전된 형태를 모색해 볼 만한 충분한 가치는 있음.
 - 두 제도가 갖고 있는 장단점을 가려 자주적으로 취사선택하되 그 공간을 개방적 민주주의로 삼아 통일된 민족국가 형성에서 가치와 이상을 살려 가는 것을 이념적 기조로 삼아야 할 것임.

5) ‘흡수’도 ‘수렴’도 아닌 ‘발전적 통합모델’

- 남과 북이 지금까지 집착해 온 가치들에서 벗어나 새로운 민족공동체의 삶에 필요한 가치체계를 다시 창조하여 적용하는 모델임. 변혁기인 현 시점에서 통일을 앞당기기 위해서 뿐만 아니라 바로 미래를 위한 선택을 할 때 택할 수 있는 새로운 좌표가 필요하기 때문임.²⁾
 - 평화적 통일을 달성하기 위해 우선 남북한의 우리 한민족은 그 상극성과 대결성을 초월해야 함. 그 초월이 없이 평화적 통일은 불가능함. 두 체제와 두 이데올로기의 초월, 곧 변증법적 지양이 있어야 함. 그 초월의, 곧 변증법적 지양의 기본정신이 바로 민족적 화합이요, 민족적 대단결임.
 - 한민족의 경우에도 체제에서의 발전적 통합모델뿐만 아니라, 이념에서도 바로 민족주의라는 상위의 개념으로서 체제와 이데올로기의 차이를 초월해야 할 필요가 있음.³⁾

**제3의 대안으로 수렴
통일 모델로서 수렴론과
절충주의는 도덕적
관점에서는 단순
흡수론보다 더 설득력이
있으나 선언을 넘어
현실화되는 데는 많은
어려움이 있음**

**기본적인 통일과정과
통일형태를 결정적으로
규정하는 기본 요소는
북한 리더십(강경노선,
연성노선)과 한미 대북
정책(지원정책,
봉쇄정책) 변수임**

- 이상의 다양한 모델들은 북한의 변화가능성에 따라, 그리고 남북한의 관계, 국제적 변수들, 우리의 의지 등 다양한 요인에 의해 결정될 것임. 평화적이기는 했지만 독일식의 흡수통일은 한쪽의 소외를 가져왔고 예멘식의 어설픈 비례대표는 내전을 초래했음.
- 한반도의 통일은 이들의 과오를 밟지 않는 좀 더 발전된 형태의 통일을 이룩해야 함. 통일은 한민족 전체의 자유, 평등, 복지를 향상시켜 나가는 과정으로, 한민족 전체가 평화와 번영을 누리기 위한 방향으로 나아가야 함.

나. 'SRI 시나리오기법'⁴⁾을 기초로 한 통일유형 도출

중국, 러시아, 일본 등의 주변 국가도 변수로 작용하고 있으나 기본적인 통일과정과 통일형태를 결정적으로 규정하는 기본 요소는 북한 리더십(강경노선, 연성노선)과 한미 대북정책(지원정책, 봉쇄정책) 변수임. 이 변수 2개를 추출하여 그것을 시나리오 구성의 축으로 설정할 경우 다음과 같은 표가 형성됨.

〈표 1〉 4개의 통일유형도출

북한리더십 한미대북정책	연 성	강 성
지 원	유도적 통일	합의적 통일
봉 쇄	자멸적 통일	충돌적 통일

- 한미 대북정책이 지원이나 봉쇄냐에 따라 표처럼 통일시나리오가 달라질 수 있음.
- 북미관계가 정상화되면 한반도 평화체제를 추진하는 탄력을 받을 수 있고, 미국의 북한봉쇄정책은 사실상 가능성이 희박해진다고 볼 수 있음. 따라서 주변국들의 지원을 받으면서 북한정부가 어떻게 경제를 안정화시키고 체제를 유지하느냐에 따라 향후 북한정권의 존립여부, 남북경협 활성화 여부 등도 결정된다고 하겠음(물론 중국, 러시아 변수는 가장 큰 외적 요인이기 때문에 논의의 과정에서 다루고자 함).

1) 유도적, 합의적 통일 시나리오

- 북한정부가 한국과 미국, 일본의 지원을 받음.

- 중국식 모델을 채택함.
 - 경제시스템을 점차 자유화함.
 - 국제교역과 자본거래를 개방함.
 - 중앙집권적인 경제 통제를 약화시킴.
 - 경제활동의 탈중앙화와 시장화를 추진함.
- 남북한의 경제는 중국-대만의 경제와 같이 좀 더 서로 어울리게 됨.
- 대만과 중국경제는 재화 및 자본의 거래가 증가했을 뿐만 아니라, 서로 어울리게 되었음.
- 이러한 상황에도 북한정부가 연성이라서 주민 통제가 불가능하다면 남한체제 중심으로 자연스럽게 통일을 추진할 수 있는 유도적 통일이 가능할 것임. 그러나 북한체제의 정체성이 강하고 통제가 확실할 경우 오히려 남한과의 통일 가능성이 낮을 수 있지만 통일을 포기할 수는 없으므로 이때는 합의적 통일로 특정한 형태의 정치적 연방제를 생각해 볼 수 있고 과정으로서의 통일개념에 입각하여 장기적 통일 입장을 견지해 나가야 함.

2) 자멸적 통일 시나리오

- 북한정권은 생각보다 경제적 난관 속에서 잘 버텨왔음.
- 이렇게 버텨오게 된 가장 큰 힘은 외부로부터 ‘경제적 지대(經濟的地代 economic rent)’와 다른 지지의 원천들(sources of support)을 확보하는 북한정권의 수완과 효과성임.
- 이렇게 확보한 경제적 자원들은 북한주민들의 기아(飢餓)와 이에 따른 아사(餓死), 그리고 국내적 저항의 조짐에 맞서는 데 있어 북한정권의 중앙집권적 통제력을 강화시키는 데 이용함.
- 이런 일이 계속될 수 있을지는 의문이라는 의견이 다수임.
- 다시 경제적 어려움을 겪게 되는 상황에서, 북한정권이 더 이상 외부적 자원을 확보하여 막대한 군사비 지출을 감당할 수 없게 되는 경우, 상황은 과거와 달라질 것임.
- 이러한 경우, 당 지도부 내부에서 균열이 발생할 것이며, 김정일, 김정은의 권위는 훼손될 것임.

북한체제의 정체성이 강하고 통제가 확실할 경우 오히려 남한과의 통일 가능성이 낮을 수 있지만 통일을 포기할 수는 없으므로 이때는 합의적 통일로 특정한 형태의 정치적 연방제를 생각해 볼 수 있고 과정으로서의 통일개념에 입각하여 장기적 통일 입장을 견지해 나가야 함

미국과 중국의 충분한 협조가 있다면, 일종의 남북한 연방제 형태를 취하게 될 가능성이 높으며, 통일연방 정보는 중국의 용인으로 남한식의 체제를 가지게 될 가능성이 높음.
정치적으로는 미국뿐만 아니라 중국과도 우호적 관계가 되거나 중립적 입장을 취하게 될 것임

- 김정일 사망 이후 김정은의 능력 부족이나 분열로 급격한 권력 누수가 발생할 경우, 가능성은 높지 않으나 북한체제는 흔들릴 수도 있음.
 - 남북한 교류가 미리 있었던 상황인 경우, 남북한 간 일종의 이해와 협력체제가 만들어 질 수 있음.
 - 적절한 경제적 유인(誘引)에 의해, 북한의(핵을 포함한) 무장해제를 유도할 수 있게 됨.
 - 북한정권의 남한으로의 흡수통합으로 이어질 수도 있음.
 - 북한의 붕괴에 따라 여러 세력들 간의 투쟁이 가시화될 가능성과 중국의 직접적 개입을 배제 못함.
- 3) 충돌형 통일 시나리오**
- 남북한(무력) 충돌은 다음의 원인에 의해 발생할 수 있음.
 - 북한의 국지전 혹은 전면적 남침.
 - 미국의 핵저거 위한 폭격에 대응하기 위해 혹은 여기에 남한이 연루되어 있는 도발로 해석함.
 - 북한 내부의 무력충돌이 남한으로까지 번지게 됨.
 - ‘충돌의 번짐’을 사전에 막기 위한 남한 측의 ‘예방적’ 무력 개입.
 - 어떠한 경우라도, 미국과 중국은 암묵적, 명시적으로 상호협력함.
 - 질서를 회복 유지시키기 위해, 또는 상황악화를 막기 위해, 자국의 이익을 위할 것임.
 - 양국 모두 무력개입을 하게 될 것임.
 - 이러한 과정에서 무력충돌로 인해 남한의 자본재가 훼손당하게 될 위험이 있음.
 - 이것은 통일비용에 남한 재건비용 덧붙이게 될 것임.
 - 북한 내에 반란이 발생하게 된다면, 통일에 따른 경제적 부담은 더욱 커질 것임.
 - 미국과 중국의 충분한 협조를 가정하는 경우
 - 남북한 통일은 시간이 많이 걸릴 것이며, 일종의 남북한 연방제 형태를 취하게 될 가능성이 높으며, 통일연방정부는 중국의 용인으로

남한식의 체제를 가지게 될 가능성이 높으나, 정치적으로는 미국뿐만 아니라 중국과도 우호적 관계가 되거나 중립적 입장을 취하게 될 것임.

- 통일에 따라 주한미군은 철수하게 되거나 상당히 감축될 수도 있음.

다. 경제적 측면에서 본 시나리오

1) 시나리오 I

북한이 통제력을 보유한 중앙집권적체제(centralized government)를 그대로 유지한 채 점진적으로 그러나 제한적으로 개방화로 나아가고 국지적으로 시장경제체제를 받아들이는 경우에는 이때 상황이 안정되면 언젠가 과거로 회귀(set back)도 할 수 있음.

- 북한정부의 의도대로 상황이 전개된다면 북한 체제는 당장은 현상유지가 가능하겠지만 이 경우 장기적으로는 개방 요구의 하중을 견디지 못하고 심각한 체제 위협에 직면할 가능성이 있음. 더욱이 북한정부의 의도대로 진행되지 않는다면 혼란은 더욱 빨리 도래할 가능성이 있음.
 - 북한 측이 이와 같은 방안을 선택했을 때, 남한 측으로서는 그에 대해 뚜렷이 대응할 만한 방안들이 별로 없음.
- 단기적으로는 지속될 수 있을지 몰라도 장기적으로는 하이에크의 지적처럼 인센티브 제도의 부재, 시장 메커니즘의 부재 등으로 성공하기가 쉽지 않음. 아무리 군부로부터 강력한 지지를 받는 정권이라 하더라도 점차 주민에 대한 통제력을 상실하게 되면 결국 그 체제는 유지하기가 어려워질 것임. 그럼에도 불구하고 단기적 실현가능성에 대한 매력으로 인해 현재의 북한 지배세력으로서 이 시나리오를 선택할 가능성이 가장 높아 보임.

2) 시나리오 II

북한이 통제력을 보유한 중앙집권적체제(centralized government)를 그대로 유지한 채 전면적이고 광범위하게 개방하는 시나리오임.

- 현 북한의 정권 속성으로 볼 때 그 실현 가능성이 그리 높아 보이지는 않음. 다만 북한이 이 시나리오를 택한다면 장기적으로는 성공할 가능성, 즉 연착륙할 가능성은 높다고 하겠음. 이때 개방 과정에서

단기적 실현가능성에 대한 매력으로 인해 현재의 북한 지배세력으로서 북한이 통제력을 보유한 중앙집권적체제를 그대로 유지한 채 점진적으로 그러나 제한적으로 개방화로 나아가고 국지적으로 시장경제체제를 받아들이는 시나리오를 선택할 가능성이 가장 높아 보임

현 시점에서 가장 가능성이 높은 것은 북한이 정치·경제·사회주의 계획경제라는 기존의 체제운영 방식을 그대로 유지·강화하지만, 몇 개로 한정된 개방 지역에서 자본주의 시장경제 방식을 도입하는 이원적 경제운영방식을 택할 것임

북한 내부의 갈등이 표출될 가능성이 높지만 성공한다면, 그리고 이때 남한과의 관계가 좋지 않다면 분단이 고착화될 가능성도 있다 하겠음.

3) 시나리오 III

북한에 통제력을 상실한 정부가 들어서고, 결국은 남한에 흡수 통합되는 시나리오나 중국의 개입이 강화되는 시나리오임.

○ 전개과정

- 북한 집권세력의 실패로 인한 북한 내의 정변으로, 새로운 지배세력이 등장하고 그들이 전면적으로 개방화에 나서는 경우.
- 다음으로 정변에 의한 새로운 집권세력의 등장이 아니라 김정일의 자연사로 인해 김정은으로 자연스럽게 권력이 넘어 갔지만 통제력을 상실할 경우를 가정할 수 있음.

○ 문제점

- 북한 내 반발세력의 대두.
- 대량 실업자 문제.
- 실향민들의 재산권 문제.
- 통일비용의 급격한 증가.
- 사회혼란과 갈등 발생.
- 중국의 개입 가능성이 아주 높음.

4) 평가

- 북한 사회가 남한에 흡수되는 경우는 유도형 통일 또는 자멸형 통일로 분류될 수 있을 것임. 물론 이때 자멸형보다는 유도형 통일이 통일로 인한 부담도 최소화할 수 있고, 실현 가능성도 있기에 이상적임.
- 한민족의 끈질긴 특성, 동독 주민들과 달리 자존심 강하고 명분에 집착하는 태도, 주체사상의 종교화와 반서구주의식의 내재화 등을 감안할 때 동독이 무너지는 것만큼 쉽게 북한이 무너지리라 예상하는 것은 선부른 판단일 수 있음. 여기에서 남한의 유연한 통일정책과 지속적인 남북경협이 대두된다고 하겠음.

5) 정리

- 현 시점에서 가장 가능성이 높은 것은 시나리오 I 임. 시나리오 I 에서 북한이 강조하는 개혁개방이란, 정치는 유일적 지배체제, 경제는 사회주의 계획경제라는 기존의 체제운영 방식을 그대로 유지·강화 하지만, 몇 개로 한정된 개방 지역에서 자본주의 시장경제 방식을 도입하는 이원적 경제운영방식을 의미함.
- 이것과 중국, 베트남, 구소련 등의 개혁방식과의 차이는 아래 표와 같음.

〈표 2〉 공산권 국가들의 개혁개방 방식 비교

		북한	중국	베트남	구소련
개혁	정치	공산주의 고수 (유일적 지배)	공산주의 고수 (당 우위)	공산주의 고수 (당 우위)	자유민주 주의전환
	경제	개방지역에만 시장 경제방식 제한도입	시장경제방식 점진도입	시장경제방식 전면도입	시장경제 방식 전면도입
개방		點개방지역확대	點 → 線 → 面 개방지역 확대	전면동시개방	전면동시 개방

- <표 2>처럼 중국과 베트남이 미국과의 관계 개선을 통해 개혁 개방을 성공적으로 추진하고 있는 것은 북한에게는 좋은 사례가 될 것임.

5. 융합통일의 제기 및 정책 제안

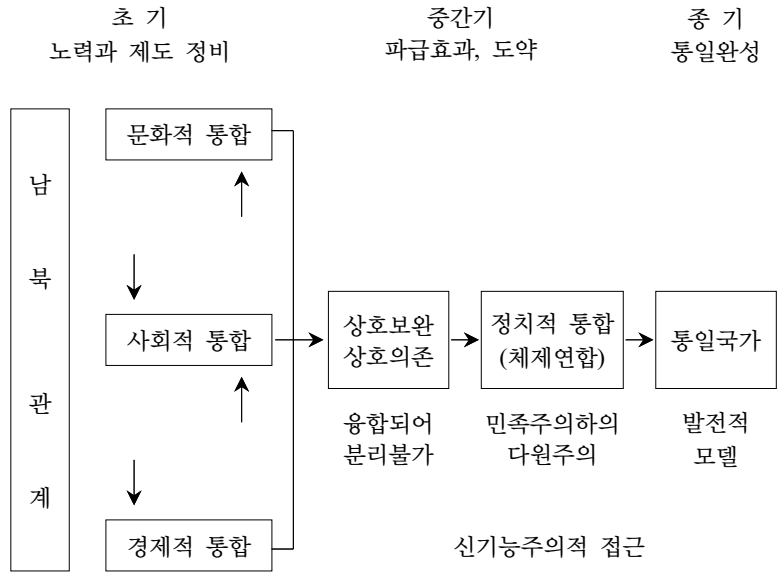
가. 융합통일의 제기

- 우리가 이상과 같은 다양한 시나리오를 상정할 수 있지만 통일을 이룩한 나라들을 살펴볼 때 정체성의 확립 없는 통일은 사상누각임. 내면적인 융합 없는 정치적·군사적 통합은 완전하지 않아 자칫 전쟁으로 치달을 수 있다는 사실을 깨닫게 해 줌. 그러므로 한반도에서는 문화적·사회적·경제적 통합이 자연스럽게 이루어져서 내전, 또는 한쪽의 소외 없는, 말 그대로 녹아서 하나가 된다는 의미로 융해되어 화합하는 통일이 바람직함.⁵⁾

*한반도에서는 문화적·
사회적·경제적 통합이
자연스럽게 이루어져서
내전, 또는 한쪽의
소외 없는, 말 그대로
녹아서 하나가 된다는
의미로 융해되어
화합하는 통일이
바람직함*

한반도 통일은 현실과의 접목을 통한 자연스러운 결과를 유도함으로써 적대적 공존 → 중립적 공존 → 협조적 공존으로 바뀌어 가는 과정이 필요함

〈그림 1〉 남·북의 융합 통일 과정



- 가치관의 문제를 떠나 현재 남한의 우위는 인정되고 있음. 그리하여 한반도 통일은 남한의 힘의 우위를 의도적으로 무시하면서까지 인위적인 방향으로 몰고 갈 것이 아니라 오히려 현실과의 접목을 통한 자연스러운 결과를 유도하는 것이 바람직하다고 볼 수 있음. 따라서 적대적 공존 → 중립적 공존 → 협조적 공존으로 바뀌어 가는 과정이 필요하다고 하겠음.
- 평화적 통일을 위해서는 양측이 각 부문의 상호보완적 교류를 통해 신뢰가 깊어지고 이것을 바탕으로 더욱 상호의존적으로 되어 개성공단의 경우처럼 분리가 오히려 양측에 치명적인 손실을 가져올 것이라는 확신을 갖게 되는 과정이 필요함. 이 과정에서는 물론 상호이익을 주는 물질적 측면의 교류 내지 통합뿐만 아니라 정신적·문화적 방면의 서로의 이질감을 극복하기 위한 총체적인 부문에서의 노력과 의지가 반드시 뒤따라야 함.

나. 정책 제안

북한의 변화 과정에는 여러 가지 변수들이 작용하게 될 것이므로 우리는 어느 때 어떤 경우에도 적절하게 대응해야 함. 이런 대응정책은 대내정책·대북정책·대외정책의 세 가지 차원에서 고려될 수 있음.

1) 대내정책

- 첫째는 국론의 규합임. 통일정책을 수행할 때 여론을 수렴하고 사회 세력과의 협의과정을 거쳐 국민의 공감을 얻도록 해야 함. 지금까지 북한은 보다 조속하고 포괄적인 통일방안을 제기한 반면, 남한은 점진적이고 보다 기능적인 방안을 내놓음. 그러나 구체적 정책과 관련해서는 남한 내에서조차 첨예한 의견대립이 있음.
- 둘째는 경제력 강화임. 통일에는 많은 비용이 듦. 경제력이 충분히 준비되지 않으면 통일의 기회가 와도 통일을 성취하지 못할 수가 있음.
- 셋째는 유사시 북한동포가 남한을 선호하여 남한 주도 통일을 받아 들일 수 있도록 우리의 제도와 정책을 정비·발전시켜야 함.
- 넷째는 위기 관리능력을 제고해야 함.
- 한국은 시민사회의 자율성 회복과 국가와 시민 간의 균형을 목표로 하여, 전체로서의 민족이익과 개체로서의 개인 및 집단이익이 상호 조정될 수 있는 내부적 협상의 틀을 조성해야 함. 나아가 부와 권력의 재분배에 의해서 실질적 민주주의와 복지국가가 실현되도록 노력해야 함.

2) 대북정책

- 첫째, 한국이 평화통일·자주통일의 원칙을 추구한다는 기본입장이 흔들림 없이 유지되어야 함.
- 둘째, 북한에 대한 충분한 정보의 제공과 홍보의 강화가 필요함.
- 셋째, 지금부터라도 북한이 통일한국의 이익을 해칠 수 있을 정도로 중대한 이익을 장기적으로 중국에 공여하지 않도록 대북교섭 등 대책을 강구해야 할 것임.
- 넷째, 다양한 형태의 북한 내 연고권 확보가 필요함.
- 다섯째, 북한주민이 남한으로의 통일을 원하도록 하는 대북정책을 추진함.

**한국은 대내정책으로
시민사회의 자율성
회복과 국가와
시민 간의 균형을
목표로 하여,
전체로서의 민족이익과
개체로서의 개인 및
집단이익이 상호 조정될
수 있는 내부적 협상의
틀을 조성해야 함**

**통일에 있어서 한미,
한중 공조체제의 강화와
한국 주도통일을
지시하는 국제적
보장체제의 형성을
추진할 필요가 있음**

- 남한의 대북한 정책은 남북한 이해관계의 상황에 따라 적절히 대처해야 함. 긴장 국면에 들어서서 철저한 냉전사고가 지배적일 때는 오히려 탈냉전을 꾸준히 추진해야 하고, 전쟁방지와 군축 등의 문제를 다룰 때는 직접 대화를 통한 주도적이고 양보적인 신뢰구축 정책을 추구해야 하며, 상호교류가 어느 정도 정착된 이후에는 집단안전보장체제, 민간인 접촉 등을 포함한 여러 차원의 장기적이고 정기적인 접촉이 필요함.

3) 대외정책

- 첫째, 한미, 한중 공조체제의 강화임. 통일에 있어서 미국의 힘은 강력하고 그 역할은 중요함. 미국의 대북정책은 한국과의 사전협의를 거쳐 한미공조로 이루어지되, 한국의 의사와 이익이 올바르게 반영되어야 함. 또한 한중 공조체제도 중요함. 지금 한중관계는 경제 분야에만 치우쳐 있음. 중국이 북한에 대한 원조를 확대하여 오히려 대남 적대적인 북한리더십을 강화하여 남북관계를 악화시키거나 통일을 지연시키는 일이 없도록 대중 외교를 강화시켜야 함.
- 둘째, 한국 주도통일을 지지하는 국제적 보장체제의 형성을 추진함. 통일 분위기가 성숙되거나 돌발 사태의 발생으로 한국이 남한 주도 통일을 달성할 때 미국·중국·일본·러시아가 이를 방해하지 않고 적극 지원하도록 미리 장치를 마련해야 함. 특히 통일에 대한 거부권을 행사할 능력과 가능성이 있는 중국과의 외교가 중요함. 러시아에 대해서도 같은 방식으로 접근하여 중국 설득과 통일지원을 요청하고 러시아가 호의적으로 호응하여 남북한 통일에서 미·러 공조체제가 형성되도록 해야 함. 한국은 일본에 대해서도 난민문제 해결과 동북아 평화를 제의하면서 통일을 지원해줄 것을 요구해야 함.
- 한국전을 법적으로 종식시키고 한반도에 평화를 가져올 수 있는 협상을 추진할 필요가 있음. 이때 미국과 중국, 일본과 러시아를 참여시켜 동북아 지역 안보를 위해 쌍무적인 동맹관계나 잠정적인 지역 결속에 의존하기보다 더욱 항구적인 다자간 안보장치를 모색하는 것이 바람직함.
- 북한정세가 계속 악화되어 가능성이 높지는 않지만 체제붕괴의 상태가 사실화되고 북한주민이 남한으로의 통일을 원한다면, 쉽지는 않겠지만 미국, 중국, 일본, 러시아 등과의 협력과 설득을 통해 정부는

북한지역을 특별구역으로 설정하고 긴급원조를 펴면서 급격한 통일이 주는 혼란에도 불구하고 남한주도의 정치통합을 단행해야만 할 것임.

- 다양한 통일 가능성에 대한 대책과 세부적 전략을 짜고 이를 실행할 수 있는 능력 확보를 위해 지금부터 철저한 준비가 반드시 필요함.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

오은정 (제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 정지웅

現 (사)통일미래사회연구소 소장. 서울대학교에서 문학사를 취득함. 1997년 “분단통일국과 한반도 통일-힘과 통합이론의 관점에서”라는 논문으로 박사학위를 취득함. 한국교육개발원 통일교육팀에서 연구원으로 근무함. 뉴욕주립대학교에서 포스터 닥터 과정을 이수. 현재 동료들과 통일미래를 준비하는 연구에 매진하고 있음.

주석

- 1) 신기능주의에서는 어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙 기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추구한다면 이 집단들은 충성심이 점차로 민족 국가를 초월한 주체로 이전하게 되며 제도적·정치적 측면에서의 통합이 일정한 단계에 이르면 필연적으로 사회·심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다고 본다. 그러므로 서로 다른 남북한 통일정책의 한계는 절충 내지 대안으로 신기능주의의 의미를 강화시키고 있다.
- 2) 안청시, “북한주민까지 포용할 새로운 통합모델,” 『2000년에 열리는 통일시대』 (서울: 동아일보사, 1993), p.145.
- 3) 김학준, 『한국 민족주의의 통일논리』 (서울: 집문당 1983), pp.18-19.
이러한 관점에서 볼 때 해방 직후 남북의 집권세력이 스스로의 권력 구축을 위해 민족주의 세력을 질식시키고 도태시켰다는 사실은 반드시 지적되어야 할 과오이다. 그 같은 민족주의 지도자나 세력이 근절당하다시피되어 오늘날 남북 간의 상극이나 분열은 더욱 골이 깊어졌고 통일에의 한을 가중시켰으며 허무주의적이고 파괴적인 민족성격을 형성시키기도 했던 것이다. 이러한 상황을 극복하기 위해 남은 개방화, 자유화, 개인화에서 절제 있게 민족화로 가치지향을 하고, 복은 폐쇄화, 통제화, 사회화에서 개방화, 국제화로 가치 지향을 함으로써 보다 높은 가치실현을 위해 서로의 관용과 유연성을 발휘해야 한다.
- 4) SRI(Stanford Research Institute) 「시나리오기법」은 아래와 같이 총 6개 단계로 구성된다.
 - 제1단계: 意思決定(decision making)
 - 제2단계: 主要決定要素(key decision factor) 파악
 - 제3단계: 주요 결정요소의 미래에 영향을 미치는 내적·외적요인 도출
 - 제4단계: 시나리오 축 개발
 - 제5단계: 시나리오 기본 축을 토대로 하여 시나리오를 작성·서술
 - 제6단계: 시나리오에 따른 시사점 및 대응책 도출
- 5) 이를 ‘융합통일’이라고 명명할 수 있을 것 같다(융합: 녹아서 하나로 합침. 융해하여 화합함).



Jeju Forum for Peace & Prosperity

Community Building in East Asia



www.jejuforum.or.kr

제주포럼 기획단

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 제주평화연구원 (697-120)
Tel. 064-735-6532 또는 533 email. jejuforum@jpi.or.kr
homepage. www.jejuforum.or.kr

제주평화연구원은

2011년 5월 27일부터 29일까지 3일간 해비치 호텔 & 리조트, 제주에서 '제6회 평화와 번영을 위한 제주포럼' 을 주관하였습니다. 제6회 제주포럼은 '새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여(New Asia for Peace and Prosperity)' 라는 대주제 아래 평화와 안보, 경제, 경영, 환경, 문화, 여성, 의료, 도시디자인 등 여러 분야에서 다양한 의제를 가지고 진지한 토론과 의견 교환을 통해 새로운 국제 환경변화에 부응하는 아시아 지역내 협력방안을 모색하는 좋은 계기가 되었습니다.

제6회 제주포럼은 김황식 국무총리, 아로요 필리핀 전대통령, 자오치청 중국 인민정치협상회의 외사위원회 위원장 등 국내외 고위인사 등이 참석하여 새로운 아시아 지역협력의 방향에 대한 의견을 제시하여 주었고, 64개 세션에 세계 22개국에서 해당분야 최고의 전문가들이 참여하여 포럼의 질적 수준을 향상시켰으며 중국 중견기업인 100여명을 포함, 국내외저명인사 1,800여명이 참여함으로써 규모면에서도 가장 큰 회의로서 종합국제포럼으로서 면모를 갖추고 성대하게 마무리 되었습니다.

제6회 제주포럼 개최식에서 공식화된 바와 같이 이제 제주포럼은 격년제 개최에서 매년 개최하기로 되었으며, 이에 따라 제주평화연구원은 **제주포럼 기획단을 발족하여 2012년 5월-6월 중 제7회 제주포럼 개최를 목표로 준비하고 있습니다.** 제주평화연구원은 앞으로 '평화와 번영을 위한 제주포럼' 이 명실상부하게 국내 최대의 종합국제포럼으로 발전할 수 있도록 제7회 제주포럼 부터는 포럼의 의제와 목적에 동의하는 국내외 기관과 단체가 세션에 직접 참여할 수 있도록 세션을 대폭 개방할 예정입니다. **제7회 제주포럼에 대해 귀기관과 귀단체의 많은 관심과 참여를 기대합니다.**

제주포럼에 대해서는 포럼 공식홈페이지를 참조하여 주시기 바라며, 포럼 참가문의는 제주포럼 기획단으로 연락하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2011년 8월
제주평화연구원 제주포럼 기획단





제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

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

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

ISSN: 2005-9760