

남북관계와 북한 변화: 남북관계 발전 과제를 중심으로*

김갑식(경남대 극동문제연구소 연구교수)

1. 서론

북한의 ‘주체사회주의’는 냉전체제라는 국제적 상황과 사회주의 저발전이라는 국내적 조건이 맞물리면서 형성되고 발전했다. 그러나 그동안 북한체제의 안정성을 제공했던 사회주의권의 붕괴에 따른 냉전의 해체와 시장경제의 전 세계적 확산은 북한으로 하여금 체제위기 인식을 심각하게 느끼도록 했다. 더욱이 좀처럼 회복되지 않은 경제적 상황과 부시 행정부의 대북강경책에 따른 대외적 환경의 악화는 북한의 위기를 한층 더 심화시켰다. 이러한 안보위기와 경제위기에 봉착한 김정일 정권이 내세운 국가발전전략이 바로 ‘선군 중심의 실리사회주의’이다. 경제적으로는 부분적 개혁·개방에 나서는 한편, 정치사상적으로는 이를 철저히 통제하고 사회주의 체제를 고수하고자 ‘실리’와 ‘선

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-005-J04802).

군(주체)’을 결합하고자 한 것이다. 물론 이는 1990년대 ‘고난의 행군’ 이래 주민생활에서의 변화를 제한적으로나마 반영한 측면도 있었다.¹⁾

그러나 북핵 문제의 긴장과 부시 행정부의 대북강경책으로 인해 선군 중심의 실리사회주의에서 핵심은 ‘선군’인바, 북한은 이로 말미암아 국제사회에 나오기를 주저하고 있고 북한의 정치·경제·사회적 변화는 좀처럼 진전되지 않고 있다. 행정경제사업을 내각에 맡기는 내각 책임제의 도입으로 당정분리가 초보적 수준에서 이루어지고는 있으나 정치체제 전반의 변화로 보기에는 역부족이고 인민군대를 앞세우는 선군사상의 일색화로 북한 사회가 경직된 군사국가화되고 있다.²⁾ 개방에 소극적이고 내부 자원이 고갈된 상태이기 때문에 2002년 7·1 경제관리개선조치도 큰 성과를 내지 못하고 있다. 더욱이 선군정치로 인한 국방공업 우선정책을 추진함으로써 자원의 효율적 배분도 어려운 상태이다.

그럼에도 최근 북한의 ‘변화 의지’는 지난 1980~1990년대의 그것과 사뭇 다르다. 이전에는 상상하지도 못할 ‘시장적 공간’을 허용하고 있고 대내외적 관계에서 명분보다는 실리를 중요시하고 있다. 북한은 때때로 이러한 흐름을 제어하고 있지만 그 모멘텀을 완전히 사상시키지는 않고 있다. 이는 국내적 어려움과 국제 정치경제적 환경의 변화에 기인한 바가 크지만 남북관계 발전이 기여한 바도 크다. 2000년 6월 남북정상회담 개최 이후 남북 간에는 교류와 협력, 군사적 신뢰

1) 김갑식, “세계화·정보화와 북한의 국가정체성: ‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』, 13권 2호(2004); 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이종전략과 실리사회주의』(서울: 선인, 2004); 김근식, “김정일 시대 북한의 신발전전략: 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제43집 4호(2003) 참조.

2) Kap-sik Kim, “Suryong’s Direct Rule and the Political Regime in North Korea under Kim Jong Il,” *Asian Perspective*, 32/3(2008), pp.98~100.

등 다방면에 걸쳐 부침과 우여곡절 속에서도 상당한 발전을 이룩했다. 국제사회의 비우호적 환경 속에서 남북관계의 발전마저 없었더라면 북한은 ‘변화’에 상당히 소극적인 채 과거로 회귀했을 것이고 한반도 상황은 대단히 불안정해졌을 것이다.

이러한 배경에서 이 글은 북한 변화와 남북관계의 상관성을 분석하고 향후 남북관계 발전의 기본 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 사실 북한이 본격적인 변화에 진입하려면 한반도 평화체제가 구축되고 남북관계가 질적으로 향상되어야 한다. 그런데 이 과정에서 가장 중요한 것은 북핵 문제의 해결이다. 한반도 평화 프로세스와 남북경제 공동체 구상이 북핵 문제로 인해 더 진척되지 못하고 있기 때문이다. 북핵 문제가 해결되지 않고서는 남북관계 발전이 북한의 개혁·개방에 미치는 효과는 제한적일 수밖에 없고 다른 분야의 발전도 제약한다. 따라서 남북관계 발전의 수준과 범위, 그리고 그 역할은 북핵 문제 해결 과정과 연동해 달라지기 때문에 이 글에서는 남북관계 발전의 과제를 북핵 문제 이전과 북핵 문제 이후로 나누어 달리 제시한다.³⁾

2. 북한 변화와 남북관계 상관성

1) 북한 변화와 국제협력

일반적으로 전체주의에서 탈전체주의로의 이행 방식은 ‘선택(choice)

3) 북핵 문제 이후 증장기 과제의 경우 그 과제의 달성이 성과의 누적적 축적에 의한 질적 변화를 요하기 때문에 그 과제의 시작은 북핵 문제 해결 이전에도 실시되어야 한다.

에 의한 탈전체주의’, ‘퇴락(decay)에 의한 탈전체주의’, ‘사회적 쟁취(social conquest)에 의한 탈전체주의’ 등 세 가지인데, 실제 이행 과정은 이 세 가지의 상호 혼합에 의해서 진행되지만, 경우에 따라 어느 한 측면이 지배적일 수 있다.⁴⁾

북한의 경우 1990년대 고난의 행군 시기 퇴락에 의한 전체주의 약화 현상이 일부 일어났다. 주체사상에 대한 사회적 영향력이 퇴색하고 정치교육과 사회동원의 참여율이 상당 부분 떨어졌다. 주민들의 공식제도와 규범에 대한 불신, 준법의식의 부재 등이 일반화되었다. 그러나 7·1 경제관리개선조치에 이은 일련의 개혁조치들은 아래로부터의 압력에 의해서만 아니라 나름대로 위로부터의 선택에 의해서 단행되었다고 볼 수 있다. 따라서 북한의 경우 선택에 의한 탈전체주의 경로와 퇴락에 의한 탈전체주의 경로를 명확히 구분하기 힘들기 때문에, 북한 체제전환의 경로는 ‘위로부터의 주도에 의한 선택’과 ‘급변사태에 의한 변화’ 등 크게 두 가지로 나누는 것이 타당하다.

북한에서는 아직까지도 사회 영역을 당국가 영역이 압도하고 있고 주민들이 국가정통성을 완전히 저버린 상황이 아니므로 북한의 변화는 위로부터의 주도에 의한 선택으로 발생할 개연성이 높다.⁵⁾ 사실 북한 정권은 1990년대 이래 제한적 당정분리, 7·1 경제관리개선조치

4) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press 1996), p.293.

5) 사회주의 체제전환 과정에서 경제위기가 사회주의 체제의 정당성을 크게 훼손했지만 이것이 곧바로 정치적 변화를 유발하지는 않았다. 체제전환은 정치사회적 요인에 의해 발생했다. 현재 북한체제의 안정성을 평가하면, 정치사회·이념 분야에서는 체제안정화 요인이 강하고 경제·대의 분야에서는 체제불안정화 요인이 강하므로 지금 당장 급변사태가 발생할 가능성은 그리 높지 않다. 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』(서울: 통일연구원, 2006); 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』(서울: 통일연구원, 2007).

등 사회로부터의 변화 요구에 대해 보수적 위기타개책을 지속적으로 추진해왔다.⁶⁾ 그러나 이 경로의 경우 자원 부족, 불리한 국제정치적 구조, 북한 주민들의 인식 변화 등 북한 정권이 극복해야 할 과제들이 산적해 있다.

한편 북한에서 급변사태에 의한 변화가 일어날 가능성도 점차 높아지고 있다. 북한을 둘러싼 외생적 요인(exogenous factors)과 내생적 요인(endogenous factors)의 심화로 인해 북한에서 급변사태가 촉발될 가능성이 높아지고 있는 것이다.⁷⁾ 북한이 벼랑끝 전술을 극한적으로 구사할 경우 중국으로부터 정치·경제·군사적 지원과 남한으로부터의 경제협력과 인도적 지원이 감소되어 경제난과 외교난이 더욱 가중될 수 있다. 북핵 문제로 인한 한반도 상황이 극단으로 치달을 때에는 미국은 북한에 밀봉(seal)정책을 구사할 것이고 경우에 따라서는 중국이 이를 묵인할 수도 있다. 이 과정에 대중소요가 발생할 가능성은 언제든지 있다. 처음에는 지방 차원에서 소규모로 진행되다가 전국적으로 그리고 평양 시내에서 대규모로 폭발할 수 있다. 이 상황에서는 당연히 엘리트들은 분열될 수밖에 없다. 대중투쟁, 개혁개방과 국제적 압력, 후계체제 등에 대한 의견대립을 중심으로 엘리트들은 파편화되고 권력투쟁으로 비화될 수 있다. 이러한 촉진요인들의 결합하는 방법(순서와 강도)에 따라 급변사태의 경로로는 민중봉기, 군부 쿠데타, 긍정 쿠데타, 군사적 패망, 김정일 유고 등을 예상해볼 수 있다. 그런데 어떠한 경로이든 급변사태가 발생하면 북한체제는 급속도로 불안정해지고 한반도는 매우 유동적인 상황이 될 것이다.⁸⁾

6) 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004), 242~243쪽.

7) Ivan Szelenyi and Balazs Szelenyi, "Why Socialism Failed," *Theory and Society*, 23/2 (1994), pp.221~222.

그러면 한반도 상황을 상대적으로 안정화시키고 북한 스스로 보수적 발전전략을 수정하도록 할 수 있는 북한 변화의 경로는 어떠한가? 당연히 현재 북한 권위구조의 특성, 북한지도부의 선호, 남북관계와 국제환경 등을 고려해야 하므로 ‘위로부터의 주도에 의한 선택’이 실현 가능하면서도 바람직하다.⁹⁾ 즉, 북한 스스로 국제적 규범을 따르고 국제사회에 편입하도록 유도해야 한다. 그러나 북한은 내적 변화의 두려움과 비우호적인 국제적 환경 때문에 국제사회에 나오기를 주저하고 있다. 북한의 변화를 유인하기 위해서는 북한이 심각하게 느끼고 있는 안보위기를 해소해야 하며 북한의 경제적 개혁이 성공할 수 있도록 국제사회의 적극적 협력이 필수적이다. 이래야 북한은 국가 발전전략에서 ‘선군’을 탈각시키고 ‘실리’를 더욱 강화할 수 있다.

우리가 예상할 수 있는 국제협력의 내용은 무엇인가? 그것은 북미관계 개선, 남북관계 발전, 동북아 안보·경제협력, 국제 정치·경제기구의 북한 지원 등이다. 그런데 이 가운데 가장 우선적으로 중요한 역할을 해야 할 것이 북핵 문제 해결에 따른 북미관계 개선이다. 국제협력이 북한에 본격적으로 투입되기 위해서는 이를 위한 여건 조성이 필요한데 그것이 바로 북미관계 개선인 것이다. 북미관계가 개선되지 않은 상황에서의 남북관계 발전, 동북아 경제·안보협력, 국제기구의 지원 등은 제한성을 가질 수밖에 없다. 일단 북미관계가 개선되어 현

-
- 8) 이에 대한 자세한 설명은 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안,” 『신아세아』, 제13권 제4호(2006); 서진영, “북한의 급변사태의 유형과 대응방안: 북한의 체제위기와 체제변화과정에 대한 4가지 시나리오,” 『평화연구』, 제6호(1997); 박관용 외 지음, 21세기국가발전연구원(NDI)·고려대학교 북학학연구소 엮음, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(과주: 도서출판 한울, 2007); Robert D. Kaplan, “When North Korea Falls,” *Atlantic Monthly*, October(2006) 등 참조.
- 9) 김갑식, “북한 정치체제의 변화: 특성과 한계 그리고 전망,” 『현대북한연구』, 10권 3호(2007), 35쪽.

재의 교착 국면이 돌파(breakthrough)되면, 남·북·미 선순환구조가 정착되고 이 기반에서 한미 간 긴밀한 협조와 조정(coordinate)체계가 구축됨으로써 본격적인 국제협력이 진행될 가능성이 높다. 동북아 경제협력과 국제금융기구의 북한개발이 탄력을 받을 것이고 동북아 다자안보체제가 북한의 개혁·개방의 보호벽(safe-wall) 역할을 담당할 것이다.

하지만 한반도 평화 프로세스와 남북경제공동체 구상이 북핵 문제 해결과 연동해 진행될 것은 확실하나 남북관계를 북미관계의 종속변수로만 설정해서는 안 된다. 본격적인 남북관계 발전은 북핵 문제가 어느 정도 해결되어야 하겠으나 그 이전에도 혹은 그 이후라도 남북관계가 북미관계와 병행해서 발전해야 하고 때로는 남북관계 발전이 북미관계 개선을 촉진하는 역할도 담당해야 한다.¹⁰⁾ 즉, 북한이 본격적인 변화 과정에 돌입하도록 유도하기 위해서는 북미관계가 장애물을 뚫어주더라도 이것만으로는 불완전하며 한미관계와 남북관계가 뒷받침해주어야 한다. 남북·북미·한미관계 등 3각 관계가 선순환구조에 들어서야만 북한이 본격적인 개혁개방에 적극적으로 나설 수 있는 것이다. 이러한 점에서 남북관계 발전은 북한의 개혁개방 과정에서 독립변수로서의 역할도 수행해야 한다.

10) 노무현 정부는 남북 당사자 원칙을 기초로 한 국제협력 그리고 민족공조와 국제공조를 동시에 추진하고자 했고, 이명박 정부는 상생과 공영의 대북정책 추진원칙 중 하나로 국제협력과 남북협력의 조화를 내세우면서 또한 남북관계를 통한 북핵 문제 해결의 촉진·지원을 강조하고 있다. 구체적 정책 집행과 상관없이 지난 10여 년 이래 현재까지 남북협력과 국제협력의 조화, 그리고 남북관계 발전을 통한 북미관계 개선 등은 우리 정부의 일관된 원칙이라 할 수 있다.

2) 북한 변화와 남북관계

1998년 이후 우리 정부는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력 적극 추진 등 3원칙하에 대북 화해협력정책을 적극 추진하여 2000년 6월 남북정상회담을 개최하고 6·15 공동선언에 합의함으로써 남북관계가 새로운 단계로 도약하게 되었다. 남과 북은 남북장관급회담을 구성해 남북관계 개선을 위한 조치를 협의·추진했으며, 그 결과 남북 간 인적·물적 교류의 증대, 이산가족교류의 활성화, 3대 경제협력사업(금강산, 개성공단, 남북 철도·도로 연결)의 본격 추진, 군사적 긴장 완화 도모 등 남북관계가 획기적으로 진전했다.

그리고 2002년 10월 제2차 북핵 문제가 발발하자 우리 정부는 북핵 3원칙(북핵 불용, 대화를 통한 해결, 주도적 역할)하에 유관국과 긴밀히 협력하면서 북핵 문제 해결을 위해 노력했다. 2005년 제4차 6자회담에서 9·19 공동성명 및 2007년 제5차 6자회담 3단계 회의에서 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2·13 합의)와 제6차 6자회담 2단계 회의에서 9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10·3 합의)라는 진전된 합의를 도출했다.

특히 지난 10년 동안 남북관계에서 두드러진 발전을 이룬 분야는 경제·사회 분야였다. 남북 왕래인원 연 10만 명, 남북교역 연 10억 달러 시대에 진입했다. 이를 구체적으로 살펴보면, 지난 10년 동안 남북회담은 225회로 그 이전에 비해 8배, 남북 간 합의서는 145건이 체결되어 24배 증가했다. 남북교역액은 705억 5,000만 달러로 5.7배, 남북경제협력사업은 209건으로 35배 늘어났다. 또한 남북 왕래인원은 37만 5,000명으로 216배, 이산가족 상봉인원은 3만 1,000명으로 200배 증가했다. 2003년 6월에 착공한 개성공단은 현재 100개에 달

하는 기업에 북한 근로자 약 2만여 명이 근무하고 있으며 생산액은 2억 달러를 상회하고 있다. 하지만 경제·사회 분야의 진전에 비해 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축이 상대적으로 미진했다.¹¹⁾

한편 남북관계의 돌파가 6자회담의 진전을 가져오기도 했다. 참여 정부 시기 남북관계의 분수령은 2005년 6월 정동영 대통령특사의 김정일 위원장 면담이었다. 한미공조 불협화음 우려와 조속한 북핵 문제 해결 과제를 안고 출범한 참여정부에서의 남북관계는 그리 순탄하지 않았다. 3차례에 걸쳐 6자회담이 열렸는데도 북한은 2004년 하반기 김일성 주석 사망 10주기 조문방북 불허, 서해 북방한계선(NLL)에서의 긴장 조성 문제, 탈북자 468명 입국 등을 빌미로 남북관계를 전면 중단시켰고 2005년 2월 10일에는 외무성을 통해 핵무기 보유 주장 및 6자회담 참가 중단을 발표했다. 남북관계와 북핵 문제 해결이 심각한 교착상태에 빠진 것이다. 그런데 2005년 6월 정동영 특사와 김정일 위원장의 면담 이후 6자회담이 재개되었고 남북 간 경공업·농업·수산업 협력 등 협력사업이 확대되었으며 나아가 6자회담에서 9·19 공동성명이 채택되었다. 남북관계와 북핵 문제 해결에 있어 새로운 전환이 이루어진 것이다. 특히 남북은 면담 이후 3개월 동안 유무상통의 경제원칙하에 경공업 자재지원과 북한 자원개발을 연계했고 북한 민간선박이 제주도 영해를 통과했으며 북한 대표단이 국립 현충원을 참배했다.

그런데 지난 10년 동안 남북관계가 발전되고 있는 동안 북한 사회 내부에서는 ‘의미 있는 변화’의 조짐이 두드러지게 나타났다. 북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 부분적이지만 시장기능을 강화하

11) 통일부, 『제1차 남북관계 발전 기본계획』(2007.11), 5~7쪽.

는 개혁정책을 추진하고 있고 북한 주민들의 인식도 ‘실리’ 위주로 변모하고 있다. 평양에 40여 개, 북한 전역에 300여 개의 종합시장이 조성·운영되고 있다. 매년 300~400명 규모의 관료·전문가·학생들을 시장경제 학습을 목적으로 해외에 파견하고 있다. 즉, 최근 북한에서는 계획경제의 유지를 천명하고 있음에도 시장화, 분권화, 사유화 등의 현상이 발생하고 있는 것이다. 특히 가격자유화, 시장의 형성과 발전, 상품화·화폐화 등 시장화 수준이 상당하고, 지방분권화, 기업분권화 등 분권화도 상당히 진전되고 있다. 시장화와 분권화에 국한해볼 때 북한은 계획개선행 개혁 단계를 지나 시장사회주의 개혁 단계에 진입했다는 주장도 설득력이 있다. 이제 북한 주민들은 우리 상표가 부착된 지원물품을 거부감 없이 받아들이고 남북한 접촉 확대로 대남 인식도 호조되고 있다. 김정일 위원장은 2005년 6월 정동영 특사 면담 시 비료지원에 대해 남쪽 정부와 국민들에 대해 사의를 표명하기도 했다.¹²⁾ 또한 남북협력의 발전 속에서 북한의 대남협력의 필요성이 증대되었고 북한의 대남의존은 심화되고 있다. 남한의 직·간접적 대북지원이 북한경제 운용에서 중요한 역할을 하고 있는 것이다.¹³⁾

이처럼 남북관계 발전이 북한 변화에 긍정적으로 작용한 측면이 강하다. 그런데 역으로 북한이 처한 국내외적 상황 때문에 북한이 남북관계에 더욱더 적극적으로 나온 측면도 있다. 탈냉전 이후 북핵 문제 등 세계적 차원 또는 동북아시아 차원의 국제정치의 급변에 따른 위

12) 김갑식, “대북정책 추진현황과 평가,” 『정책연구』, 155호(2007), 91~94쪽.
 13) 이는 그동안 북한이 남한 정부의 정통성을 부정하고 남한을 해방의 대상으로 간주해왔던 반면, 김정일 시대에 들어서서는 남한 정부를 실체적으로 인정하고 남한과의 실질적 관계 개선을 통해 자신의 체제생존을 보장하고자 하는 실사구시적 접근을 했기 때문에 가능한 점도 있다. 김수민·윤황, “김정일 통일론 분석: 한반도 통일의 전략과 전술,” 『한국동북아논총』, 39집(2006), 213쪽.

기 상황에서 한미공조를 배격하고 민족공조를 내세우면서 남북관계 진전에 적극 호응했다고 할 수 있다. 그리고 일반 주민의 정권과 체제에 대한 충성심이 약화되는 상황에서 김정일 선군정치 정당성과 대외관계 개선을 확보하기 위해 남북관계와 통일 문제에 능동적으로 대처한 것이다. 또한 남한으로부터의 경제적 지원을 얻어내기 위해서 남북관계를 활용한 경우도 있었다.¹⁴⁾

그런데 남북관계 발전에 따라 북한의 변화가 일어나고 또한 북한의 필요에 따라 남북관계가 발전했지만, 이 과정에서 북한의 고민은 결국 남북관계 발전이 사회주의 체제의 변화 또는 몰락으로 이어질까 하는 두려움이다. 대표적인 사례로 2000년 남북정상회담 이전 북한은 햇볕 정책에 대해 “한마디로 말하여 미국의 평화적 이행전략의 변종으로서 화해와 협력의 미명하에 우리를 개혁, 개방으로 유도하여 자유민주주의 체제에 흡수통일하려는 모략책동”¹⁵⁾이라고 강한 적대감을 드러냈다. 더욱이 최근 이명박 정부에서 대북정책의 목표가 ‘북한 주민의 삶의 질 향상’, ‘북한을 개혁과 개방으로 이끌어 남북 주민이 자유, 인권, 행복을 향유하는 통일’, ‘내부적으로 체제개혁과 대외적으로 자본주의 세계체제에 재편입하는 것’ 등임을 명확히 하자,¹⁶⁾ 북한은 ‘비핵개방 3000’이 대결기도의 산물이라며 반발하고 있다.

반역패당은 집권초기부터 이미 거덜이 날 대로 난 ‘개방’의 북통을 영약스럽게 두드려대면서 시종일관 대결일변도로 나갔다. 리명박의 ‘자

14) 김용현, “북한 내부정치와 남북관계,” 『통일문제연구』, 통권 42호(2004), 291~292쪽.

15) 『로동신문』, 1999년 8월 18일.

16) 김석우, “새 정부의 실용주의 외교·안보·통일정책 방향,” 『통일경제』(2008년 봄호); 서재진, “신정부 대북정책: 과제와 전망,” 『북한경제리뷰』(2008년 3월호).

유민주주의체제하의 통일' 망발과 악랄한 반공화국 '인권' 소동, 뼈라살포와 모략방송 강화책동 등은 온 민족의 경악과 분노만을 자아내는 것이었다. 그들이 거짓말도 백 번 하면 진실로 될 수 있다는 허황한 망상에 사로잡혀 그렇듯 분별없이 우리의 체제를 어찌보려고 광기어린 '개방' 소동을 일으켰지만 그것은 속에 칼을 품은 자들의 정체를 드러내 보였을 따름이다.¹⁷⁾

이러한 점에서 남북관계 발전이 꼭 북한 변화에 긍정적으로만 작용하는 것은 아니다. 북한은 2002년 7·1 조치와는 달리 2006년 이래 보수적 대내정책으로 선회하고 있다. 2005년 10월 식량전매제(배급제 재도입)를 실시하고 장마당을 억제하려는 시도가 있었다고 한다. 2007년 4월에는 6개월 농사와 기업개혁 조치를 취소했다. 이 시기는 남북관계가 그리 나쁘지 않았을 때였다. 이명박 정부 출범 이후인 2008년 11월 내각 상업성 지시문에 따르면, 2009년 1월 이후 전국시장을 농민시장으로 개편하고 식량은 양정사업소에서, 공업품은 국영상점에서만 거래하는 조치가 예정되어 있다. 북한의 정책선회의 배경이 북한체제에 대한 남한의 영향력을 축소하고 분권화 과정에서 일부 출몰하는 반체제성향을 억제하기 위한 것이라는 의견이 있다. 즉, 남북관계 발전 및 대외관계 개선이 북한 변화에 정(正)의 영향만을 미치는 것은 아니라는 것이다.¹⁸⁾

1989년 중국의 천안문 사태도 미중관계가 대체로 우호적이었던 시

17) 『로동신문』, 2009년 2월 2일.

18) 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며,” <http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?page=4&num=479&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA01&ses=&category=1> (검색일: 2009.1.27).

기에 당내 권력투쟁의 연장선상에서 발생한 측면이 강하다. 학생·지식인의 민주화 요구에 어느 정도 부응하면서 운동을 수습할 것인가 혹은 이것을 반혁명폭동으로 탄압할 것인가를 놓고 당내에서 격렬한 논쟁이 벌어졌고 문화혁명의 재현을 우려하는 당내 원로들에 의해 보수파의 주장이 관철되었다. 이에 서방 측과의 외교·무역은 후퇴되고 민주화와 정치개혁은 지체되었으며 경제개혁마저 후퇴되었다.¹⁹⁾

결국 남북관계(대외관계)와 북한 변화의 관계는 서로 긍정적 방향으로 시너지화되는 측면도 있지만 역으로 급격한 대외환경의 변화에 따른 반체제적 요소의 증가로 인해 보수정책으로의 선회 가능성은 항상 열려 있다. 하지만 천안문 사태 이후 중국이 개혁개방으로 다시 나아갔듯이, 북한도 자신들이 처한 대내외적 위기 상황을 극복하려면 더 진전된 변화를 모색할 수밖에 없다. 다만 북한이 변화하려고 해도 남북관계(대외관계)가 경색되고 한반도 상황이 불안정하면 체제단속에 집중할 것이고, 만약 남북협력이 강화되면서 북한이 정치·군사적 그리고 경제적 이익을 취할 수 있다면 한걸음 더 변화에 다가갈 것이다. 이러한 점에서 남북관계 발전을 통한 북한 변화의 추동이라는 주장은 의미가 있다.

19) David Shambaugh, "Patterns of Interaction in Sino-American Relations," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh(eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp.197~223; 최연식, "경제발전, 정치안정, 그리고 이념적 조정: 신권위주의로부터 신보수주의로의 연속성과 불연속성," 『국제정치논총』, 41/1(2001), 223~241쪽.

3. 남북관계 발전의 단기 과제

북핵 문제 해결 이전인 비교적 가까운 시일 내에서 남북관계는 북미관계가 잘 풀리도록 한미관계를 발전시키는 이른바 남·북·미 선순환구조의 형성에 경주해야 한다. 이 3각 선순환구조를 바탕으로 해야 남북관계가 남북교류협력을 공고화하고 남북한 군사적 신뢰조치를 진전시키며 대북개발협력 프로젝트를 가동하고 남북정상회담을 정례화할 수 있기 때문이다.²⁰⁾

1) 남북협력 심화

북핵 문제가 해결되기 이전에도 해결 과정에 맞추어 또는 해결을 추동하기 위해서 먼저 남북경협 발전의 외연 확대와 심화를 위한 법적·제도적 차원의 지원을 확대하면서 3대 경협사업(개성공단, 관광사업, 철도·도로 연결)을 비롯해 농업 부문을 포함한 포괄적 남북협력·북한개발 프로젝트를 실시해야 한다.²¹⁾ 그 방식은 남북 상호 간에 이익이 크고 남북관계 발전에 파급효과가 큰 사업부터 단계적으로 추진하고,

20) 남북관계 경색이 지속되고 있는 현시점에서 남북관계 발전과제를 제시하는 것이 다소 무리가 있으나 그럼에도 향후 남북관계가 복원될 경우에 대비해 일정한 방향성을 제기하는 것은 나름의 의미가 있다.

21) 이명박 정부의 ‘비핵·개방 3000’ 구상에서 경제, 교육, 재정, 인프라, 복지 등 5대 프로젝트가 수행되기 위해서는 비핵화와 개방이 선행되어야 함은 분명하나, 그 집행 과정이 엄격한 연계론이나 조건론이 아닌 유연한 단계론 또는 병행론과 단계론적 연계의 조화라는 주장이 있다. 조민, “새정부 대북정책 추진방향,” 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』, 외교안보연구원 대외의실(2008.3.12), 16쪽; 서재진, “‘비핵개방 3000’ 실현을 위한 추진체계 및 정책과제,” 『이명박 정부의 대북정책 과제 및 추진방안』, 대외경제정책연구원(2008.4.23), 46쪽.

우리의 산업정책 등을 고려한 경제협력을 통해 새로운 성장동력을 확보하고 북한의 경제성장 기반 확충을 지원해야 한다.

먼저 3대 경제협력사업이 확대·발전되어야 한다. 개성공단 1단계 개발사업을 조속히 완료하고 안정적 발전을 추진한다. 통행·통신·통관문제를 획기적으로 개선하고 주요물자 반출·원산지 문제 등 물류·해외 판로 문제를 해결하기 위해 노력한다. 즉, 개성공단의 국제경쟁력을 제고하기 위한 지원 시스템을 강화해야 하는데, 인건비·물류비 등 생산원가 절감을 지원해 생산제품의 가격 경쟁력을 높이고 양질의 북한 노동력을 확보하며 현장적응형 기술교육 체계화 등을 통해 품질 경쟁력을 높이고 경의선 철도 이용 및 출입절차를 개선한다. 또한 해외시장 개척을 통해 개성공단 생산제품의 판로를 확대하기 위해 개성공단이 한미자유무역협정에서 합의된 역외가공구역(OPZ)으로 지정되도록 노력하며 EU 등과의 FTA 협상 시에도 개성공단 생산제품이 국내산으로 인정되도록 노력한다. 그리고 ‘금강산관광지구관리위원회’를 구성해 금강산특구 개발을 촉진하기 위한 물적·제도적 기반을 마련한다. 금강산관광을 백두산·개성 관광사업과의 연계를 통해 남북간 관광협력을 확대한다. 경의선과 동해선의 철도 개통 및 정기운행을 추진한다. 경의선은 개성공단의 인력과 물자 수송에, 동해선은 금강산 관광객 수송과 대북지원 물자 수송에 활용한다. 또한 개성 - 신의주 철도와 개성 - 평양 간 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개·보수를 추진한다.

다음으로 새로운 경협사업을 추진한다. 농업(협동농장 공동협력, 농업 부문 기술협력 및 시설지원, 농산물 협업체계 구축, 농업생산기반 정비 등), 임업(산림자원 생산 확대, 산림병해충 공동방제, 황폐지 복구와 홍수 관리, 연료림 조성 지원 등), 해양수산(남북 공동어로 추진, 해운항만 및 해양 분야

협력, 조선협력단지 건설, 수산물 생산·가공·유통 분야 협력, 제3국 어장 진출 및 북한선원 양성 추진 등), 경공업(경공업 원자재 및 기술 지원, 경공업제품 입가공 활성화 여건 조성, 생산시설 개선 및 건설 등), 광업(지하자원 개발 투자, 광물자원 공동개발 특구 조성 등), 과학 분야(남북기상협력, 과학 분야 인력 양성사업, 과학기술 인프라 지원 등), 환경(환경정보 교류협력, 환경 기술협력, 국제 환경협력 등), 보건의료(보건의료 기본협정 체결, 보건의료 인력 교류 및 기술협력, 전염병 공동방지, 북한 보건의료체계 현대화, 질병 치료 지원 등), 백두산 관광사업 등 남북경협이 새로운 어젠다를 발굴·추진해야 하며, 에너지(개성공단 및 금강산관광지구 전력 공급, 북한 에너지시설 현대화 지원, 동북아 및 남북 간 에너지협력 연계 등), 물류유통(육상 인프라 향상, 해상 인프라 지원 및 현대화, 항공 인프라 지원을 위한 기본조사 등), 정보통신(남북 간 통신망 연결 확대, 교류협력 확대 등) 분야 등 사회간접자본 확충에도 노력해야 한다.²²⁾ 그런데 새로운 경협사업을 추진할 경우, 사업의 우선순위를 설정하고 경제성이 없는 분야는 경제성을 가질 수 있도록 재조정해야 재정투입에 대한 국민적 합의를 강화할 수 있을 것이다. 또한 남북경협을 한반도 내부의 시각에서만 아니라 동북아 역내 국가의 협력과정으로 발전시키려는 목적의식적 노력이 필요하다.²³⁾

한편, 남북 간 사회문화 교류는 다양한 분야의 접촉이 진행되므로 남북 주민 간 적대감 해소와 신뢰감 구축에 기여한다. 특히 민간 사회문화 교류는 당국 회담의 진전에 기여하고 전반적인 남북관계 발전에 큰 추동력이 되고 있다는 점에서 그 의미가 크다. 이제는 사회문화

22) 통일부, 『제1차 남북관계 발전 기본계획』(2007.11), 22~30쪽.

23) 동용승, “비핵·개방·3000 구상과 남북경제협력 방안,” 평화재단 주최 19차 전문가포럼(2008.3.19).

교류협력의 제도화와 북한개발에 전향적 태도를 가져야 한다. 현재 남북관계와 관련한 법제는 「남북관계발전법」, 「남북교류협력법」, 「남북협력기금법」 등이며 이 법령에 제도화되어 있지 않은 사항은 각종 지침과 고시 등을 통해 이루어지고 있어, ‘사회문화교류진흥법’과 같이 특정 분야에 대한 분야별 법제화가 필요한 상황이다. ‘사회문화교류진흥법’이 제정된다면 사회문화 교류가 정부의 관리체제에서 지원체제로 전환되며, 남북 사회문화통합을 위한 장기적 추진과제의 선정, 새로운 사업의 발굴 및 기획, 일부 한정된 분야를 벗어난 균형 있는 사업의 추진, 시민사회 활동 지원 등 교류협력사업에 있어 선택과 집중을 보장할 수 있다. 관련 법안이 제출되고도 2년 이상 국회 통일외교통상위원회에 계류 중인데 새 정부는 이 법안 통과를 위해 노력해야 하고 법안에 따라 교류 추진 주체를 체계적으로 지원할 전담기구인 ‘사회문화교류진흥원’을 구성해야 한다.

또한 향후 북한개발을 본격적으로 추진하기 위해 일반적 의미의 공적개발원조(ODA)를 원용해 (가칭)‘북한개발협력단’을 설립하는 방안을 심각하게 고려해야 한다. 이 ‘북한개발협력단’은 공적 재단법인 형식으로 출범하는 것이 좋고, 그 역할은 대북개발지원의 종합계획 수립과 조정, 개발지원 사업에 대한 지원, 긴급구호, 민간단체의 육성과 지원 등일 것이다. ‘북한개발협력단’이 출범한다면 ‘대북지원민관정책협의회’와 상호 협조하는 방식으로 대북지원이 체계화될 수 있다.

그리고 우리 정부가 남북관계를 자신 있게 발전시키려면 대북정책의 초당적 협력과 국민적 동의기반 강화가 절대적이다. 「남북관계발전법」이 제정된 만큼 남북관계 발전기본계획의 수립, 남북관계발전위원회의 구성 등을 통해 여야를 초월해 실질적인 중장기 대북정책이 입안되어야 한다.²⁴⁾ 더 나아가 민족문제 정쟁화의 재생산 구조를 해

소하고 대북정책 추진기반의 강화를 위해 여야 정치권, 시민사회, 언론, 사회지도층, 종교계, 노동계·재계, 진보와 보수가 망라된 대표자들이 참여해 최소주의적 합의 방식에 따라 일종의 초정파적 사회협약인 이른바 ‘통일국민협약’의 체결에 큰 관심을 가져야 한다. 남북관계발전법과 통일국민협약이 제대로 가동되면 국민적 합의기반 조성을 위한 인프라 구축에 있어 상당한 진전이 있을 것이다. 이것을 기반으로 우리 정부가 「국가보안법」 개폐를 우선적으로 또는 북한의 노동당 규약 전문 폐지와 연동해 추진할 수 있을 것이다.

2) 남북한 군사적 신뢰 구축

남과 북은 1991년 12월 남북기본합의서를 채택해 불가침 및 군사적 긴장 완화에 합의한 바 있다. 여기서 “현 정전 상태를 남북 간 평화상태로 전환”하며 남북군사공동위원회를 구성·운영할 것을 규정했으며, 1992년 9월에는 이것의 이행에 필요한 ‘남북불가침 부속합의서’를 채택했다. 이후 1997년 말부터 1999년까지 한반도 평화체제 수립을 위한 4차회담이 여섯 차례 개최되었으나 한국과 미국은 한반도 긴장 완화와 평화체제 수립 등을 회담의 주요 의제로 설정한 반면 북한은 주한미군 철수 및 북미 간 평화협정 문제를 우선 협의하자고 주장하여 별 소득이 없었다.

그러다 2000년 남북정상회담과 국방장관회담의 결과를 바탕으로 2007년 9월 현재까지 38차례의 남북군사회담을 통해 해상충돌 방지

24) 김수암, “남남갈등의 극복을 위한 정부와 시민사회의 역할,” 『2007 정상회담 이후 남북관계와 남남관계』, 이화여대 통일학연구원 가을학술회의 자료집 (2007.11.15), 64쪽.

를 위한 긴급연락체계 구축, 군사분계선 일대 선전활동 중지 및 선전 수단 제거 완료 등 군사적 긴장 완화를 위한 실천적 조치를 합의·시행 해오고 있다. 그리고 개성공단 사업, 철도·도로 연결 사업 등 경제협력에 대한 군사적 지원 과정에서 비무장지대 내 ‘평화회랑’ 조성, 군사직통전화 운용 등 군사적 협력을 추진했으며 2007년 5월에는 남북 철도연결구간 열차시험운행을 위해 한시적인 군사보장합의서를 채택했다. 이처럼 남북 간 실시된 군사적 긴장 완화는 남북교류협력의 군사적 보장방안, 군사적 신뢰 구축 등 두 가지 차원에서 진행되었는데, 군사적 긴장 완화 자체보다 남북경제협력을 위한 기능적 차원에서 군사적 신뢰 구축이 추진되었고, 남북한 간 군사적 긴장 완화 자체를 위한 신뢰 구축은 북한의 반대로 인해 제한적으로 실시되었다.²⁵⁾ 더욱이 2009년 1월 30일 북한 조국평화통일위원회는 이명박 정부의 대북정책에 대응해 ‘남북 사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항을 무효화’하고 ‘기본합의서에 있는 NLL 관련 조항을 폐기’하기로 하는 등 남북한 군사적 신뢰 구축 수준은 그리 높은 편이 아니다.

향후 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축의 방향은 한반도 평화 문제에 대한 남북 당사자 간 해결 노력을 강화하고 한반도 안보 상황과 상호 신뢰 구축 조치 이행 정도를 고려하면서 남북 간 군비통제 등 실질적 평화보장이 이루어지도록 해야 한다. 먼저 군사 분야의 대화와 협력을 확대해야 한다. 국방장관회담, 장성급회담 등 군사 당국 간 대화를 정례화하고, 실현이 용이한 분야부터 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 위한 구체적 이행계획을 협의·실천해야 한다. 또한 남북 군사 당국

25) 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호 (2008), 206~208쪽.

간 협력을 통해 철도·도로 본격적 통행, 임진강 수해 방지, 남북공동어로, 한강하구 공동 이용, 백두산 관광 등 남북 간 교류협력 사업의 원활한 추진을 뒷받침해야 한다.

그리고 남북불가침 부속합의서의 단계적 이행을 추진해야 한다. 군사직통전화의 설치·운영, 군 인사 교류 등 신뢰 구축 조치를 확대하고, 비무장지대의 실질적 비무장화를 비롯한 무력충돌 방지 조치 등 군사적 긴장 완화에 필요한 공동의 절차와 제도적 장치를 마련한다. 또한 남북 간 군사력 운용통제 및 상호 검증 등 군비통제의 토대가 되는 조치들에 대한 협의도 추진한다. 다음으로 남북 간 우발적 충돌이 우려되는 지역을 평화벨트로 지정해 군사적 긴장 완화 및 신뢰를 구축하고 경제협력과 평화정착이 선순환하면서 발전해나가도록 해야 한다. 즉, 2007년 남북정상회담 합의 사항인 해주-한강 하구-서해 5도서를 연결하는 서해접경지역을 평화번영벨트로 지정하는 것을 심각하게 고려하고, 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강 하구 공동 이용 등을 추진한다.

3) 남북대화의 정례화 및 제도화

간헐적 남북책임자의 회담을 넘어 지속적인 남북관계 유지는 예측 가능한 남북관계 형성의 핵심적 수단이다. 남북대화가 일정 수준 복원되면 다양한 부문에서 남북대화를 제도화·정례화하며 정치·군사적 대화와 더불어 경제협력과 인도적 지원을 병행하는 유기적 정책이 추진되어야 한다. 특히 남북정상회담의 정례화는 중요하다. 2000년, 2007년 두 차례에 걸쳐 남북정상회담이 개최되었고, 2007년 남북정상선언

에서 남북관계발전을 위해 남북정상들이 수시로 만나 현안을 협의하기로 합의했는데, 남북정상회담이 정례화된다면 한반도 평화 구축에 결정적 기여를 할 것이다. 남북정상회담을 통한 남북관계의 중장기적 발전이 궁극적으로는 한반도 냉전체제의 해체에 기여함으로써 한반도 평화 구축의 우회로가 될 수 있다는 것이다. 남북정상회담이 정례화되어야 당국 간 대화의 제도화와 안정화에 기여할 수 있을 것이며 이는 남북관계를 질적으로 업그레이드할 것이다. 그리고 남북정상회담이 북한이 국제사회에 진입하는 계기가 되기 때문에 김정일 국방위원장이 개혁·개방에 의지를 피력한다면 국제협력의 호조건이 마련될 것이다.

그리고 남북 간 협의채널을 확대하고 체계화해야 한다. 남북 간 협의 채널은 남북정상회담을 최고위급 회담으로 하여 산하에 총리회담-남북경제협력공동위 등 분야별 회담 체계로 제도화해나간다. 총리회담은 정상회담 합의사항 이행을 위한 중심협의체로서 남북 간 합의사항 이행을 전반적으로 총괄·조정하고, 분야별 회담은 경제, 법률, 군사, 사회문화, 인도 등 각 분야별로 구성하며 분야별 회담을 실무적으로 뒷받침하기 위하여 산하에 실무이행기구를 설치한다. 또한 경제협력대표부를 설치·운영하는 방안도 검토한다. 경제협력의 진전을 고려해 경제협력대표부 및 경제협력거점 지역사무소를 설치한다. 그리고 남북관계 심화·발전에 따라 연락업무, 방문·체류자 보호 기능 등을 수행하는 서울-평양 연락사무소로의 격상을 추진한다. 이와 동시에 상대 측 지역을 방문하거나 체류하는 주민을 보호하기 위해 필요한 정보통신 인프라도 구축해야 한다.

4. 남북관계 발전의 중장기 과제

북핵 문제가 해결되고 단기 과제가 달성된다면 남북한 간에 평화협정 체결 협상이 시작될 것이고, 평화협정 체결에 즈음하여 남북한은 경제협력의 제도화와 단기적 효율성 제고를 통해 경제적 실효성을 창출할 수 있는 관계로 발전할 수 있으며 종국적으로는 한반도 평화협정이 체결되고 남북경제공동체가 강화되면 남북은 사실상 남북연합 단계에 진입할 수 있다.²⁶⁾

1) 한반도 평화체제 구축

북핵 문제가 해결되고 남북 간 실질적인 평화보장조치가 마련되며 정치·군사적 신뢰가 구축되면 남북한은 평화체제 구축을 위한 포괄적 합의를 통해 평화협정 체결 논의를 해야 한다.²⁷⁾ 한반도 평화협정 체

26) 이명박 정부도 남북관계의 3대 비전으로 한반도 비핵화와 군사적 긴장 완화가 실현되는 ‘평화공동체’, 새로운 한반도 평화구조의 토대 위에서 호혜적 경제협력관계가 형성되는 ‘경제공동체’, 남북 간 인도적 문제의 해결과 남북한 7,000만 주민의 행복을 추구하는 ‘행복공동체’를 제시하고 있다. 통일부 통일교육원, 『자주 묻는 통일이야기 50』(2008), 18쪽.

27) 일반적으로 한반도 평화체제를 역사특수적 형태, 즉 민족공동체의 역사적 구조로 정의하는데, 이념, 물적 능력, 제도의 세 가지 힘이 상호작용하는 관계로 본다. 여기서 제도란 평화협정 체결(정전협정의 평화협정으로의 대체), 남북 간 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축(그리고 북핵 문제의 평화적 해결과 북미·북일 관계 개선) 등을, 물적 능력이란 군사력에 바탕을 둔 힘의 균형 또는 비대칭 힘의 균형, 경제협력을 통한 경제공동체의 물적 토대 능력 등을, 마지막으로 이념이란 국익을 넘어서는 민족이익, 안보를 넘어서는 평화 등 평화문화·평화활동 등을 중심으로 한 사회문화공동체 이념의 모색을 의미한다. 따라서 평화체제 구축은 평화협정 체결과 같은 일시적 사건이 아니라 포괄적이고 장기적 과정이라는 데 그 특징이 있다. 함택영 외, 『한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2007), 13쪽. 이러한 점에서 한반도 평화체제 구축

결은 전쟁의 법적 종결 및 전쟁 방지와 평화 유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전 상태를 평화 상태로 전환하는 의미가 있다. 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장 요인들을 완화·해결함으로써 항구적 평화 정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 것이다.

한반도 평화체제 논의는 교전 당사자 및 정전협정 서명국 논리, 9·19 공동성명과 2·13 합의의 별도 포럼 구성 합의를 고려하면 남·북·미·중 4개국이 주도할 수밖에 없다. 그러나 한반도 평화체제 논의와 관련해 평화관, 평화협정 당사자, 평화협정 내용, 평화체제 구축 과정, 주한미군 문제, 유엔사(UNC) 문제, 평화보장관리 문제 등 각종 쟁점에서 남과 북의 입장차는 크다. 현재 미국의 입장은 남한의 입장과 중국의 입장은 북한의 입장과 크게 다르지 않은데, 향후 한반도 평화체제에 대한 구체적 논의가 전개될 경우 한미 간, 북중 간 이견이 도출될 여지는 있다.

남과 북의 쟁점 중 가장 중요한 부분이 평화체제 구축 과정과 평화협정 당사자 문제이다. 먼저 비핵화와 평화체제 순서(sequence)의 문제이다. 9·19 공동성명에 비핵화와 병행해 한반도 평화체제 문제가 포함되어 비핵화의 이행과 평화체제 구축의 순서가 쟁점이 되고 있다. 이는 ‘선 비핵화, 후 평화체제 구축’, ‘선 평화체제 구축, 후 비핵화’, ‘비핵화와 평화체제 구축의 조율’ 등 세 가지 경로를 상정할 수 있다.

첫째, ‘선 비핵화, 후 평화체제 구축’ 방안은 미국이 선호하고 있다. 이것은 비핵화를 완료하고 북한과 미국의 신뢰가 조성되어 실질적으로 평화체제 조건이 성숙한 후에 최종적으로 한반도 평화협정을 체결

논의는 북핵 문제가 해결된 이후인 중장기 과제만이 아니라 북핵 문제 해결 과정과 연계해 진행되어야 한다.

<표 1> 한반도 평화체제 관련 남북 간 주요 쟁점

	남	북
평화관	· 한반도에서 전쟁 방지와 평화제 도화, 북한의 국제사회 참여로 안보적 불안정성 제거	· 북미수교, 미국의 대북 적대시정 책 철회로 북미 간 평화공존 실 현 및 남북 간 자주적 통일의 여 건 조성
평화협정 당사자	· 기본적으로 남북 당사자 해결원 칙, 평화협정은 남북이 중심에 서 고 국제사회(미, 중)가 지지·보장 ▶ 참여정부는 당사자 문제에 신축적	· 1974년 이후 북미평화협정 체결 견지 ▶ 최근 한국 참여에 긍정적, 평화 협정 논의는 남·북·미·중 4개국
평화협정 내용	· 남북 간 긴장 완화와 불가침 · 국제적 지지·보장	· 대북 적대시정책 철회, 주한미군 철회 ▶ 최근 주한미군철회 불언급
평화체제 구축 과정	· 선(先) 평화 증진, 후(後) 평화협 정 체결 ▶ 참여정부는 순서에 얽매이지 않 는 입장에 관심	· 북핵합의 → 평화체제 수립 → 관계정상화 → 비핵화 실현
주한미군	· 주한미군 문제는 기본적으로 한 미상호방위조약에 따르는 것 · 남북 또는 북미 간 협의 의제 아님	· 평화협정 체결과 병행해 주한미 군 철회 요구 ▶ 최근 잠정협정에서 주한미군 성 격전환 시 주둔 가능 입장 표명
유엔사 (UNC) 문제	· ‘정전협정’ 제17항에 따라 정전 체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기 능이 유지되어야 한다. · 다만 평화협정이 체결되고 새로 운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능	· 유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 해체되어야 하 며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연
평화보장 관리 문제	· ‘비무장지대’를 평화지대로 전환 하고 ‘남북 군사공동위원회’를 구성해 남북 공동관리	· 평화협정에 앞선 잠정협정 체결 및 ‘조미공동군사기구’ 설치 제외 · 1998. 10. 새로운 군사공동기구 인 남·북·미 3자 간 군사안전보 장위원회 설치 제외

하고 평화체제를 정착시키는 방안이다. 그러나 비핵화만 진행되고 이
에 상응하는 북미관계 정상화와 평화체제 구축에 진전이 없을 경우,

북한이 비핵화에 협력하지 않을 수 있다. 둘째, ‘선 평화체제 구축, 후 비핵화’ 방안은 북한이 선호하고 있다. 이것은 비핵화에 진전이 없는 상황에서 평화체제 구축을 먼저 실시함으로써 북한체제를 보장하고 북핵 폐기의 여건을 조성하는 것이다. 그러나 비핵화의 진전이 없을 때 미국이 한반도 평화체제 구축에 동의할 가능성은 없다. 셋째, ‘비핵화와 평화체제 구축의 조율’ 방안은 참여정부가 선호했던 것인데 핵 폐기, 평화체제 구축, 북미 및 북일관계 개선을 단계적으로 연계한 것이다. 이것은 핵 폐기의 진행 과정을 기준으로 이에 상응하는 수준에서 평화체제 구축과 북미관계 진전을 추진하는 것이다.

그런데 2·13 합의 및 10·3 합의에 의한 비핵화 과정이 핵프로그램의 폐쇄·봉인, 불능화 및 신고, 폐기로 세분화됨에 따라 어느 시점에서 한반도 평화체제 논의를 시작할지가 쟁점이다. 2·13 합의에 의해 2007년 상반기 중 핵프로그램의 폐쇄·봉인이 이루어졌다. 그리고 10·3 합의에 따라 2007년 말까지 완료될 예정이었던 불능화 및 신고가 어느 정도 진행되었다. 이러한 상황에서 어느 시점에서 어떤 형태로 한반도 평화체제 논의를 시작할지에 대해 당사국 간 견해가 다르다. 미국은 불능화가 완료되고 완전한 핵프로그램의 신고도 이루어져야 평화협상이 가능하다는 입장인 반면, 참여정부와 중국은 불능화 문제가 실질적 진전을 이룰 때 평화협상을 시작하는 것이 좋다는 입장이다.²⁸⁾ 현재의 남북관계를 감안하더라도 불능화 및 신고의 성실성 및 폐기의 진척에 따라 한반도 평화포럼을 본격적으로 가동해야 한다. 한반도 평화포럼이 제대로 가동되어야 한반도 평화 프로세스의 진전을 기대할 수 있다.²⁹⁾

28) 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 191~193쪽.

29) 조성렬, 『한반도 평화체제』(파주: 푸른나무, 2007), 350쪽. 평화협정 논의로

다음은 평화협정 당사자 문제이다. 우선 3자인지 4자인지가 문제이고 이것은 결국 중국을 포함시킬지 여부로 귀착된다. 4자를 주장하는 사람들은 중국이 실질적 교전 당사자이며 휴전협정 조인자로서 사실상 동북아에서의 중국의 영향력을 무시할 수 없고 북한의 태도가 애매하기는 하나 대체로 중국을 포함하는 것에 부정적이지 않기 때문에 중국을 포함하자고 주장한다. 3자를 주장하는 사람들은 정전협정 서명 당사자가 ‘중국인민해방군’이 아니라 현재 해체된 ‘중국인민지원군’의 사령관인 평덕화이(彭德懷)이기 때문에 중국이 참여할 명분이 없다고 주장한다.

평화협정의 형태는 ‘양자협정’, ‘남북 + 미중협정’, ‘4자협정’, ‘3자협정’, ‘4자 기본협정하 남북·북미 양자 부속협정’ 등 다섯 가지를 상정할 수 있다. 첫째, 남북협정 또는 북미협정 등 양자협정인데 이는 남한과 북한이 극도로 반대하고 있기 때문에 불가능하다. 둘째, 남북 + 미중협정인데, 남북 당사자에 미국과 중국의 하기(下記)서명을 통한 미중 보장 방식의 ‘한반도 평화협정’을 체결하는 것이다. 한반도 문제의 당사자 원칙을 견지하고 국제적 지지의 보장을 담보할 수 있다는 장점이 있지만 북한이 부정적으로 나올 가능성이 높다. 셋째, 4자협정으로 한반도 평화체제에 관련 당사자인 남북미중이 평화협정을 체결하는 것이다. 이는 평화체제에 대한 당사자 문제와 국제적 보증을 한꺼번에 처리할 수 있으나 중국 참여에 대한 국제법적 문제가 제기될 가능성이 있고 주변국의 역할을 과하게 평가하고 있다는 우려가 있다. 넷째, 3자(남북미)협정인데, 한반도 평화체제에 관련한 실질적 당사자인 남북미가 평화협정을 체결하는 것이다. 그러나 중국의

바로 진입할 수도 있고 그 중간 단계에 종전선언 또는 종전협정 논의부터 시작할 수 있다.

반발이 예상되고 한반도 문제가 미국에 과도하게 종속될 여지가 있다. 마지막으로 4자 기본협정하 남북·북미 양자 부속협정인데 이는 한반도 문제의 국제적·지역적·남북관계 차원을 동시에 포괄하는 방안으로서 정전협정체제의 대체로서의 평화체제라는 명분에 부합하지만 한반도 문제에 대한 주변국 역할이 과도할 우려가 있고 주변국의 한반도 문제 개입을 제도화하는 문제점을 내포하고 있다. 체결 당사자 문제에 있어 ‘한국이 배제되는 비정상적 시나리오’가 아닌 한 우리 정부의 신축적 자세가 필요한데, 명분(한반도 문제의 당사자화)과 현실 가능성을 함께 고려하면, 두 번째 안이 최적으로 보이거나 다섯 번째 안도 검토할 만하다.

2) 남북경제공동체 발전 및 심화

북핵 문제가 해결되고 남북 간 경제협력 공간이 한반도 전역으로 그리고 남북 간 상호보완적 협력관계가 심화·발전하면 남북경제공동체를 본격적으로 형성·강화할 수 있다. 남북경제공동체는 남북경제통합의 전(前)단계로서 기본적으로 남과 북이 자율적인 국민경제체제를 유지하면서 경제활동에 있어서 남과 북을 각각 독자적 단위로 사고하는 것이 아니라 한반도를 하나의 단위로 사고하는 것을 의미한다. 그리고 남북경제공동체는 남한경제의 차원, 북한경제의 차원, 남북관계의 차원 등 세 가지 차원을 포괄한다.³⁰⁾ 특히 북한경제의 재건, 북한경

30) 양문수는 남북경제공동체 구상과 관련해 ‘개방적 한반도 경제권’을 주장하면서 세 가지 차원 이외에 동북아협력의 차원을 추가한다. 양문수, “한반도경제 구상의 의미와 발전방향,” 『남북경제공동체 건설의 과제와 전망』, 대통령자문 동북아시아대위원회 토론회(2007.8.29), 10쪽.

제의 자생력 확보, 나아가 북한경제의 발전기반 구축 등에 대한 지향성이 중요하다.

먼저 북핵 문제 이전이라도 남북경제공동체 건설을 위한 기본협력 계획을 수립해야 한다. 남북경협을 북한개발전략을 고려하면서 추진하기 위해서는 북한경제개발을 포함한 한반도 전체의 발전 비전 및 방향을 기초로 하여 경제협력이 이루어져야 한다. 이렇게 해야 이명박 정부가 주장하고 있는 ‘상생과 상호 보완적 경제협력’이 가능하고 ‘북한의 경제발전뿐 아니라 우리 경제에도 새로운 성장동력을 제공’할 수 있다.³¹⁾ 따라서 포괄적인 남북한 경제협력 계획을 수립하고 이를 이행해나갈 수 있는 체계의 구축이 필요하다. 기존의 남북경제협력추진위원회 산하에 남북 공동의 상설기구를 설치하는 방안을 검토해볼 만하고 남북경제공동체 건설을 위한 기본 협력계획을 남과 북이 함께 작성하고 세부 협력 프로젝트를 공동으로 모색할 필요가 있다.

다음으로 남북경제공동체 본격화 국면에서 가장 중요한 부분은 남북 간 산업협력이다. 남북한 경제의 실질적인 연관성을 제고하는 데 핵심적 역할을 수행하는 것이 산업협력이기 때문이다. 즉, 현재의 북한 산업구조나 생산능력하에서는 남북 산업협력을 통한 북한산업의 육성이 전제되어야 한다. 남북한 산업협력은 북한의 전략산업 육성을 중심으로 진행되어야 하는데, 일차적으로 섬유산업을 중심으로 산업 협력을 추진하며 이어 전기전자 산업을 육성해야 한다. 그리고 전력 등 에너지 지원, 도로·철도·항만 등 기반시설 개발 등을 위한 지원이 확대되어야 하는데, 이때 이 분야의 지원을 남북한 산업협력이 집중되는 지역과 연계함으로써 북한 산업의 육성과 남북한 산업협력 촉진

31) 조동호, “남북경협 20년의 평가와 발전과제,” 통일연구원·현대경제연구원 공동 주최 ‘한반도 정세 전망과 남북관계 발전방향’ 세미나(2008.11.10).

효과를 극대화해야 한다. 막연하게 특정 규모의 전력을 북한 전역에 지원하기보다는 전력 지원을 경제특구나 남한기업 전용공단, 그리고 지하자원 개발협력 등의 구체적 사업과 연계해야 한다.

그리고 북한 기업의 재건과 역량 강화를 지원함으로써 남북한 기업 간 분업체계 구축을 위한 기반을 마련해야 한다. 현행 개성공단 사업은 북측 기업의 참여 없는 남측 기업만의 독자적 사업으로서 단지 북측의 노동력과 토지를 활용하는 데 그치고 있다. 남북한 산업협력을 더욱 발전시키려면 위탁가공, 하청관계 형성 등 다양한 방법으로 남북한 기업 간의 분업체계를 구축할 필요가 있으며 이를 위해서는 북한 기업의 역량 강화가 필요하다. 정부, 공공기관, 민간기업이 함께 협력하여 북한 기업에 대해 시장경제적 경영 교육, 노무·품질관리 기법 전수, 설비 지원, 기술자 파견 등 포괄적 지원을 실시해야 한다.³²⁾ 이와 더불어 북한의 산업구조를 수출지향적 개방형 구조로 개편하고 군수공업의 축소와 민수전환을 통해 비효율성을 개선해야 한다.³³⁾

3) 남북연합 진입

우리 정부는 ‘민족공동체 통일방안’을 통해 평화적·점진적 통일의 과정으로 화해협력, 남북연합, 통일국가 완성 등 3단계를 제시하고 있다. 여기서 화해협력 단계는 남북 간 대립과 적대의 관계를 한반도 평화체제 구축을 통해 평화공존과 공동번영의 관계로 발전시켜 나가

32) 이석기, “북한경제 개발계획과 남북경협,” 『남북경제공동체 건설의 과제와 전망』, 대통령자문 동북아시아위원회 토론회(2007.8.29), 102~106쪽.

33) 양운철, “남북한 경제협력의 바람직한 방향과 추진전략,” 세종연구소 주최 18차 국가전략포럼(2008.4.24).

는 시기이고, 남북연합 단계는 남북연합기구를 구성·운영하여, 경제·사회공동체를 형성·발전시키면서 ‘사실상의 통일’ 상황을 실현해나가는 시기이며, 통일국가 완성 단계는 민주적 방식과 절차에 따라 통일헌법을 확정·공포하여 법적·제도적 통일을 이룩하고, 정치·경제·사회·문화 등 부문별 통합을 완성해나가는 시기이다.

한반도 평화체제가 구축되고 남북경제공동체가 확대되면 화해협력 단계를 지나 남북연합³⁴⁾ 단계로 진입할 수 있다. 그리고 남과 북은 2000년 6·15 공동선언에서 “통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해나가기로” 합의한 바도 있다. 남북연합으로의 진입은 남북관계의 일정한 진전을 정치적으로 마무리하는 작업인 동시에 북한 체제전환의 결정적 계기이자 그 결과가 될 것이다.³⁵⁾

제도적 측면에서 보면 현재 남북관계는 교착 국면에 있지만 2007년 남북정상회담, 총리회담 개최를 계기로 남북 간에는 당국 간 대화가 일정 정도 제도화되고 협의기구가 상설화되어 있다. 남북연합단계에서 필요한 공동기구가 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 등이 라고 할 때,³⁶⁾ 현재 상태를 더 발전시켜 공식적으로 공동기구를 가동·

34) 국가연합(confederation)은 복수의 국가가 개별적인 주권을 유지하면서 특정한 권한을 공유하는 연합기구를 구성해 특정한 영역의 사항에 대해 협의해 공동의 기능을 수행하는 국가결합을 뜻한다. 이에 따른다면 국가연합은 그 결합 주체가 각기 완전한 국제법 인격을 갖는 국가와 국가의 결합이고 결합국 상호 간의 지위도 상호 대등한 병렬적 관계에 있는 경우이다. 유병화, 『국제법 1』(서울: 진성사, 1988), 397쪽; 장명봉, “국가연합에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 33/3(1990), 32쪽.

35) 김근식, “남북관계 중장기 발전전략: 정치분야,” 『동북아 구상과 남북관계 발전 전략』, 통일연구원 학술회의(2006.6.28), 106쪽.

36) 조민, 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』(서울: 통일연구원, 2005), 94~95쪽.

운영한다면 사실상의 통일 과정이 시작되는 남북연합 단계로 진입할 수 있다. 물론 남북연합은 남북정상회의에서 합의한 가칭 ‘전민족장정’과 ‘연합규약’을 법적 기초로 삼아야 한다. ‘전민족장정’은 남북연합을 규율하는 기본법으로 통일헌법이 제정될 때까지 유효하다. ‘연합규약’은 민족통일의 과도단계로서의 남북연합의 설치·운영에 관한 합의, 통일실현까지 남북관계 전반에 걸친 기본적 질서와 운영기구 설치방안 등이 포함되어야 한다. ‘전민족 장정’과 ‘연합규약’은 이행을 보장하기 위해 남북이 각기 내부적으로 의회의 비준을 거쳐 법적 구속력을 갖도록 하는 것이 바람직하다.

남북연합 진입에 즈음하여 공동사무처가 필요한데, 처음에는 서울과 평양의 연락사무소를 설치하다가 시간이 지나면서 제3의 도시에 통합된 공동사무처를 만들어야 한다. 또한 남북공동생활권을 영유해야 하며, 통일 과정 발전의 핵심적 추동력인 전면적 통행·통상·통신협정을 체결하고 이행을 달성해야 한다. 남북경제공동체의 진척 과정과 연동해 생산요소의 자유이동, 화폐단일화 추진, 남북한 공동 국토개발, 남북공동시장 형성 등도 가능할 것이다.³⁷⁾

5. 결론

이 글에서는 북한의 변화를 유도하기 위한 남북관계 발전의 기본방향과 과제를 제시했다. 북한의 변화를 유도하기 위한 근본 요인은 북핵 문제 해결에 따른 북미관계 개선이지만 남북관계 발전이 그 종속

37) 김영운, “남북연합과 경제공동체 형성 방안,” 신정현 외, 『국가연합 사례와 남북한 통일과정』(과주: 도서출판 한울, 2004), 282~284쪽.

변수라기보다는 오히려 북미관계와 병행해서 발전해야 하고 때로는 남북관계 발전이 북미관계 개선을 촉진하는 독립변수로서의 역할도 수행해야 한다고 주장했다. 그리고 핵 문제 해결 이전의 비교적 가까운 시기에서는 남북교류협력을 공고화하고 남북한 군사적 신뢰조치를 진전시키며 대북개발협력 프로젝트를 가동하고 남북정상회담을 정례화하는 단기 과제를 제시했다. 또한 북핵 문제가 상당히 진척된 이후에는 한반도 평화체제 프로세스를 본격 가동시키며 남북한 경제협력의 제도화와 경제적 실효성을 창출하는 남북경제공동체를 발전시켜야 하고 이 과제들의 성과 위에서 남과 북은 사실상 남북연합 단계로 진입해야 함을 강조했다.

하지만 지난 10년간을 돌이켜볼 때, 남북관계 발전이 북한 체제변화에 항상 정의 관계에만 있었던 것은 아니다. 남북 간의 교류·협력이 심화됨에 따라 북한 주민의 남한에 대한 적대감이 상당 부분 약화되었지만 이러한 변화에 대해 북한 정권은 간헐적으로 때로는 규칙적으로 북한 내부통제를 강화하고 변화에 반하는 조치를 단행했다. 2006년 이래 최근 북한의 보수화가 이에 해당된다. 또한 북한 내부의 변화가 남북관계의 발전을 추동하기도 했다. 북한은 경제개혁을 뒷받침하고 대내적 정통성을 강화하며 외부적 위협에 대처하고자 남북협력에 적극적인 태도를 보이기도 했다. 따라서 남북관계의 측면에서 북한의 변화를 바라볼 때 그 긍정성과 더불어 그 부정적 효과를 동시에 살펴야 하고 또한 북한의 내부변화를 제대로 읽어내 이것이 남북관계 발전에 기여하도록 유도해야 한다.

마지막으로 북한과의 남북협력을 포함한 국제협력을 강화하기 위해서는 북한의 전략적 가치에 대한 심도 있는 이해와 미래지향적 관점이 요구됨을 잊어서는 안 된다. 현재 남한 및 국제사회는 북핵 문제

때문에 북한의 군사안보적 측면만을 과도하게 강조한 채 북한의 지경학적 가치를 경시하는 경향이 있다. 그러나 기본적으로 개혁개방에 대한 북한의 능동적 노력이 있어야 실질적 국제협력이 가능하겠지만 북한의 동북아에서의 지경학적 가치를 국제사회가 인식하고 이러한 방향에서 대북한 국제협력을 강화하려 한다면, 북한의 개혁개방과 국제협력(남북협력)은 시너지 효과를 낼 수 있을 것이며 종국적으로 북한 변화와 통일여건을 더 향상시킬 수 있을 것이다.³⁸⁾

■ 접수: 2월 28일 / ■ 채택: 4월 3일

38) 김규륜, “북한 개방과 국제협력,” 통일연구원 주최 건국 60주년 기념 심포지엄 (2008.7.18).

참고문헌

- 김갑식, “세계화·정보화와 북한의 국가정체성: ‘주체 사회주의’의 지속과 변화,” 『통일정책연구』, 13권 2호(2004).
- _____, “대북정책 추진현황과 평가,” 『정책연구』, 155호(2007).
- _____, “북한 정치체제의 변화: 특성과 한계 그리고 전망,” 『현대북한연구』, 10권 3호(2007).
- 김규륜, “북한 개방과 국제협력,” 통일연구원 주최 건국 60주년 기념 심포지엄(2008.7.18).
- 김근식, “김정일 시대 북한의 신발전전략: 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제43집 4호(2003).
- _____, “남북관계 중장기 발전전략: 정치분야,” 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』, 통일연구원 학술회의(2006.6.28).
- 김석우, “새 정부의 실용주의 외교·안보·통일정책 방향,” 『통일경제』, 2008년 봄호.
- 김수민·윤황, “김정일 통일론 분석: 한반도 통일의 전략과 전술,” 『한국동북아논총』, 39집(2006).
- 김수암, “남남갈등의 극복을 위한 정부와 시민사회의 역할,” 『2007 정상회담 이후 남북관계와 남남관계』, 이화여대 통일학연구원 가을학술회의 자료집(2007.11.15).
- 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안,” 『신아세아』, 제13권 제4호(2006).
- 김영윤, “남북연합과 경제공동체 형성 방안,” 신정현 외, 『국가연합 사례와 북한 통일과정』(파주: 도서출판 한울, 2004).
- 김용현, “북한 내부정치와 남북관계,” 『통일문제연구』, 통권 42호(2004).
- 동용승, “비핵·개방·3000 구상과 남북경제협력 방안,” 평화재단 주최 19차 전문가포럼(2008.3.19).
- 박관용 외 지음, 21세기국가발전연구원(NDI)·고려대학교 북학연구소 엮음, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(파주: 도서출판 한울, 2007).
- 박종철, “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호(2008).
- 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004).

- _____, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며,” <http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?page=4&num=479&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA01&ses=&category=1> (검색일: 2009.1.27).
- 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』(서울: 통일연구원, 2007).
- _____, “‘비핵개방 3000’ 실현을 위한 추진체계 및 정책과제,” 『이명박 정부의 대북정책 과제 및 추진방안』, 대외경제정책연구원(2008.4.23).
- _____, “신정부 대북정책: 과제와 전망,” 『북한경제리뷰』(2008년 3월호).
- 서진영, “북한의 급변사태의 유형과 대응방안: 북한의 체제위기와 체제변화와정에 대한 4가지 시나리오,” 『평화연구』, 제6호(1997).
- 양문수, “한반도경제 구상의 의미와 발전방향,” 『남북경제공동체 건설의 과제와 전망』, 대통령자문 동북아시아위원회 토론회(2007.8.29).
- 양운철, “남북한 경제협력의 바람직한 방향과 추진전략,” 세종연구소 주최 18차 국가전략포럼(2008.4.24).
- 유병화, 『국제법 1』(서울: 진성사, 1988).
- 장명봉, “국가연합에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 33/3(1990).
- 이석기, “북한경제 개발계획과 남북경협,” 『남북경제공동체 건설의 과제와 전망』, 대통령자문 동북아시아위원회 토론회(2007.8.29).
- 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』(서울: 통일연구원, 2006).
- 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』(서울: 선인, 2004).
- 조동호, “남북경협 20년의 평가와 발전과제,” 통일연구원·현대경제연구원 공동 주최 ‘한반도 정세 전망과 남북관계 발전방향’ 세미나(2008.11.10).
- 조민, 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』(서울: 통일연구원, 2005).
- _____, “새정부 대북정책 추진방향,” 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』, 외교안보연구원 대회의실(2008.3.12).
- 조성렬, 『한반도 평화체제』(파주: 푸른나무, 2007).
- 최연식, “경제발전, 정치안정, 그리고 이념적 조정: 신권위주의로부터 신보수주의로의 연속성과 불연속성,” 『국제정치논총』, 41/1(2001).
- 통일부, 『제1차 남북관계 발전 기본계획』(2007.11).
- 통일부 통일교육원, 『자주 묻는 통일이야기 50』(2008).
- 함택영 외, 『한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2007).

- David Shambaugh, "Patterns of Interaction in Sino-American Relations," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh(eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*(Oxford: Clarendon Press, 1994).
- Kaplan, Robert D., "When North Korea Falls," *Atlantic Monthly*, October (2006).
- Kim, Kap-sik, "Suryong's Direct Rule and the Political Regime in North Korea under Kim Jong Il," *Asian Perspective*, 32/3(2008).
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996).
- Szelenyi, Ivan and Balazs Szelenyi, "Why Socialism Failed," *Theory and Society*, 23/2(1994).

Inter-Korean Relationship and North Korea's Change: Focusing on Tasks of Their Relationship Advance

Kim, Kap-Sik(Kyungnam University)

This paper intends to propose a framework and tasks of South-North Korea's relationship development for inducing North Korea's change. The fundamental factor for NK's change is NK-U.S. rapprochement. However, two Korea's and NK-U.S. relationships should progress side by side. Sometimes two Korea's relationship advance is necessary for NK-U.S. reconciliation to activate NK's change. Short-term tasks of two Korea's relationship advance are as follows. Solidifying exchanges and cooperation between two Korea's; moving toward military confidence building; launching NK development and cooperation projects; regularizing inter-Korean summit talks. Mid to long-term tasks are as follows. Launching peace regime processes; institutionalizing two Korean economic cooperation and developing inter-Korean economic community for generating economic effectiveness; Entering into the

South and North Korea's confederation stage. Inter-Korean relationship development has not always had positive effects on NK's change. NK people's hostility toward the South has brought down considerably resulting from exchanges and cooperation between two Korea's. However, NK government facing these changes intermittently or regularly has strengthened interior control and taken anti-change measures. Meanwhile, NK inside changes has introduced inter-Korean relationship advance at times. NK has ever adopted a positive attitude regarding inter-Korean cooperation to prop up economic reform, solidify internal legitimacy, and respond to external threat. Therefore, we should focus on both of positive and negative effects in NK change resulting from inter-Korean relationship and analyze NK internal changes elaborately which would be led to two Korea's relationship advance.

Keywords: Inter-Korean relationship, North Korea's change, NK-U.S. relationship, International cooperation