

KINU 연구총서 11-03

# 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

최진욱 · 김진하



KINU 연구총서 11-03

# 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

최진욱·김진하



## 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

인 쇄 2011년 12월  
발 행 2011년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 북한연구센터  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)  
인 쇄 처 도서출판 오름 (02-585-9122, 3)

ISBN 978-89-8479-611-9 93340

가 격 ₩ 5,500

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337



# 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

□ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 목 차

요약 .....	vii
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구 목적 .....	3
2. 재건의 개념과 기간 .....	5
3. 연구 내용과 방법 .....	6
<b>II. 새로운 통일환경과 통일 시나리오 .....</b>	<b>7</b>
1. 새로운 통일환경 .....	9
2. 통일 시나리오 .....	15
3. 통일의 청사진 수립 및 대내외 확산 .....	22
<b>III. 재건 목표와 원칙 .....</b>	<b>25</b>
1. 목표 .....	27
2. 원칙 및 방향 .....	38

통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

IV. 정치분야 신질서 구축의 방향과 전략 .....	45
1. 신질서 구축의 방향 .....	47
2. 추진전략 .....	51
V. 경제분야 재건의 방향과 과제 .....	69
1. 경제재건의 방향 .....	71
2. 재건 추진전략 .....	79
VI. 결론 .....	93
참고문헌 .....	97
최근 발간자료 안내 .....	101



# 그림 목차

<그림 I-1>	4단계 통일 프로세스 .....	5
<그림 II-1>	통일 프로세스 비교 .....	21



## 요 약

본 연구의 목적은 한국이 주도하는 북한 재건 사업에 대한 계획을 수립하는 것으로서 북한의 체제전환 이후 새로운 지도부가 남북협력에 적극적으로 임할 경우를 대비한 것이다. 이를 위해 재건의 목표와 원칙을 제시하고 정치적으로 새로운 질서구축과 경제적으로 재건을 위한 방향과 전략을 제시하고자 한다.

점진적 통일과 급변사태의 중간 시나리오로 김정일 이후 북한에 개혁적이고 한국에게 우호적인 정권이 등장하여 한국의 경제지원과 남북경협을 확대하는 경우를 상정할 수 있다. 이 경우 한국이 주도하는 급작스러운 통합 과정이 시작될 수 있으며, 남북경협, 인도적 지원, 개발지원과 같은 개념보다는 ‘재건’이라는 개념으로 접근할 필요가 있다.

본 연구에서 북한 재건의 개념은 북한의 개혁·개방 이후 통일로 향한 과도기에 정치, 사회, 법, 교육 등 모든 분야에서 새롭게 탈바꿈한 후 통일로 가는 독특한 방식이라고 할 수 있다. 이 과도기는 북한이 수령제 사회주의에서 자유민주주의 체제로 전환되는 시기이며 한국이 북한의 체제전환과 재건을 적극적으로 지원하여 합의통일을 이루는 단계이다. 즉, 북한의 재건을 지원하여 통일을 이루는 기초적이고 예비적인 작업이다.

통일과정을 ① 현재와 같은 2국가 2체제, ② 북한에 개혁·개방적인 정권의 등장, ③ 북한의 체제전환이 이루어진 2국가 1체제, ④ 제도적 통일이 이루어진 1국가 1체제의 4단계로 가정할 때, 세 번째 단계가 북한 재건을 지원하는 단계라고 할 수 있다.

북한 재건은 경제적 재건뿐만 아니라, 정치적으로 신질서의 구축과

• 4단계 통일 프로세스

1단계	2단계	3단계	4단계
현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	2국가 1체제	1국가 1체제

사회적으로 의식의 변화와 남북한 동질성의 확대 및 새로운 체제에 대한 충성심 등을 포함한다. 무엇보다 통일을 지향하는 단계로서 단순히 북한 체제를 회생시켜 독자적으로 생존을 하는 경제적 재생이나 정치적 안정을 넘어선 개념이다.

북한 재건 지원 기간은 『민족공동체통일방안』의 남북연합 단계와 유사성도 있으나 북한의 체제전환을 분명히 한다는 점에서 한국의 주도권을 보다 분명히 하고 있다. 북한 재건 지원 기간은 북한의 정치적 안정과 남북한 경제적 격차, 통일에 대한 남북한 국민들의 의식 등을 감안하여 조정될 수 있을 것이다. 당시의 주변 정세도 영향을 미칠 것이다. 최소 5년에서 최대 10년간의 기간을 상정한다.

본 연구에서는 기술적이고 구체적인 북한 재건의 과제를 기술하기 보다는 재건의 목표와 원칙을 제시하고 정치, 경제분야에서의 재건 방향과 전략을 제시한다. 재건의 목표와 원칙은 구체제의 해체를 통한 신질서의 구축과 통일준비이다. 정치분야에서는 안정성과 효율성이라는 방향하에 새로운 제도의 창출과 엘리트 관리문제에 초점을 맞추었다.

제1단계는 비상통치 단계로서 북한 체제 전환 및 재건의 핵심은 건설이고, 이는 안보와 치안에 의해 뒷받침되어야 한다. 공공질서 및 치안의 확보는 향후 발전을 담지할 인프라스트럭처로 기능한다. 특히 이 단계에서는 북한 내에 강력한 군정 등을 실시하여 비상통치체제를 갖추어 구체제의 핵심 세력에 대한 인적 청산작업을 실행하는 한편, 사법적 정의를 실현하여 인적 통치체제의 구태를 극복하는 데 주력해 나가

야 할 것이다.

제2단계는 신체제 도입단계로서 당-국가 및 일당 독재 체제를 해체하거나 민주제도를 이식하는 단계이다. 새로운 질서 구축은 기존 당-국가 체제의 해체로부터 시작될 것이다. 노동당의 권력 독점이 종식되고 복수의 정당이 실질적으로 경쟁하는 체제가 만들어질 것이다. 그러나 북한 체제는 수십 년간 일당 독재 체제가 유지되었고 개혁경험의 부재로 대안세력이 매우 취약하다고 할 수 있다. 이 상태에서 정치적 참여가 전면적으로 허용될 경우 구노동당 핵심세력이 의회세력으로 재집결하여 정권을 위협하거나 심지어 정권을 차지할 가능성도 배제할 수 없다.

행정의 책임자인 대통령은 국민들의 직접선거보다는 선거인단이나 의회에 의한 간접선거를 검토할 수 있을 것이다. 정부를 지도했던 노동당의 역할을 대체할 새로운 기구를 조직함으로써 집행부를 지도, 감독할 수 있는 시스템을 구축한다. 국정을 총괄하는 조직으로는 집권당 조직을 활용하거나 새로운 총괄기구를 만들 수 있다. 행정부와 의회의 관계에서는 행정부의 권한을 월등히 강화시킴으로써 행정부가 효율적으로 국정을 운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 만약 이상의 제한적 민주주의 또는 민주제도 정착을 위한 한시적 권위주의 체제의 도입이 정치적 혼란 등으로 힘들어질 경우 전 단계에서 설치된 비상체제의 시한을, 통제 수준을 완화하면서 연장할 필요도 있을 것이다.

제3단계는 안정화 단계이다. 통일 전 신체제 정착을 위한 마지막 예비 단계는 주민 안정화 및 구지도층 재교육 후 복귀를 지원하면서 전반적 안정화 단계이다. 사회 안정도는 체제 전환에 따른 일반 주민의 동요를 막으면서 일상생활로부터의 일탈을 제어하고 다른 한편, 반란 및 동요 세력의 확산을 저지하는 데 달려있다. 후자의 구 엘리트 청산 등의 문제가 2단계에서 다뤄져야 할 주 이슈였다면, 전반적인 주민 안정

화 작업으로 신체제 안착을 유인하는 것이 3단계에서의 과제라 할 수 있다.

경제분야에서는 북한의 오발전 경제를 수정하고, 체감경제 지표를 제시하며 남북한 통합을 준비한다는 목표하에 북한경제 흡수력을 증대하기 위한 인프라 구축, 분절적 경제구조를 극복하기 위한 지역별 거점 구축, 기존 질서와의 갈등 극복을 위한 신기업 창출, 한국경제와의 연관성을 위한 미래 비교우위에 입각한 성장 모색, 정치적 기대 욕구를 맞추기 위한 성장과 복지의 조화를 제시한다.

특히 재건 과정에서 의식주 등 북한 주민들의 기본적인 생활안정은 거창한 미래 구호나 비전보다 더 중요할 수 있다. 북한 주민들의 생활 안정은 통일과정과 통일 후 대규모 월남을 억제함으로써 북한지역에 노동력이 유지되고 남한지역의 사회혼란을 방지하는 효과도 있다.

북한 재건은 북한의 안정과 재건을 넘어서 남북통일과 번영을 향한 준비 단계라는 점에서 북한 주민들의 적극적인 지지와 참여가 필수적이다. 이를 위해 북한 주민들이 재건의 주체가 되어 주도적이고 적극적으로 앞장서고 한국은 뒤에서 지원하는 형태를 갖추는 것이 북한 재건 성공의 요체라고 할 수 있다.

# I. 서론



통일 진입과정에서의 북한 재건 방향



## 1. 연구 목적

탈냉전 이후 한국의 통일정책은 남북한 간에 교류협력을 통해서 경제공동체와 사회공동체를 이루고 이를 통해 정치공동체를 이룬다는 단계적이고 점진적인 통일 방안에 기초하고 있다. 한국의 통일정책은 북한의 변화를 낙관적으로 전망하였고 사실상 통일을 먼 훗날의 일로 미루었다는 지적을 받고 있다. 무엇보다 점진적이고 단선적인 통합과정에서 벗어나는 시나리오의 배제함으로써 다양한 상황에 대한 대응전략이 미흡하였다고 할 수 있다. 이러한 비판은 북한의 3대 세습과 핵무기에 대한 집착에 의해 더욱 뒷받침되고 있다.

점진적 통일과 반대되는 시나리오는 김정일·김정은 정권의 붕괴가 체제붕괴를 거쳐 궁극적으로 국가의 붕괴, 즉 통일로 이어진다는 가정에 입각한 통일이다. 그러나 북한정권의 붕괴 가능성에 대하여 회의적 시각이 많으며 설사 정권이 붕괴되더라도 국가붕괴는 중국의 개입 등으로 어려울 것이라는 주장을 반박할 근거를 찾기도 쉽지 않다. 실제로 중국은 북한의 안정을 한반도 정책의 최우선 목표로 상정하고 있다. 무엇보다 이 시나리오는 과도한 통일비용과 사회혼란 등이 문제시되면서 과연 바람직한 시나리오인가 하는 점이 지적되고 있다.

점진적 통일과 급변사태의 중간 시나리오로 김정일 이후 북한에 개혁적이고 한국에게 우호적인 정권이 등장하여 한국의 경제지원과 남북 경협을 확대를 희망하는 경우를 상정할 수 있다. 이러한 상황은 대규모 소요나 권력 투쟁 등 혼란 뒤에 올 수도 있고, 북한정권 스스로의 결단에 의해서도 가능하다. 이 시나리오는 앞의 두 시나리오에 비해 현실적이고 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 이 시나리오는 저절로 오기 보다는 한국의 준비와 노력이 있어야 한다. 예컨대, 북한 내 대규모 혼란

이후 친중국파, 친남한파, 자주파 등 다양한 세력이 각축을 벌일 가능성이 있으며 이 가운데 친남한파가 정권을 잡도록 한국이 사전에 북한 엘리트들을 육성·관리해야 할 것이다. 즉, 북한 내 개혁적이고 대남 우호적인 정권의 수립을 위해서 지원책을 수립해야 할 것이다.

이 경우 한국이 주도하는 급작스러운 통합 과정이 시작될 수 있으며, 남북경협, 인도적 지원, 개발지원과 같은 개념보다는 ‘재건’이라는 개념으로 접근할 필요가 있다. 독일의 경우 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 후 동독의 호네커 정권이 물러나고 크렌츠(Egon Krenz) 총서기와 모드로브(Hans Modrow) 총리와 같은 개혁적인 정권이 들어선 후 동독이 3~4년간 독립된 국가를 유지하는 상황을 가정해 보자. 이 기간 동안 콜 총리의 요구대로 동독이 공산당의 권력독점과 중앙계획경제를 포기하고 서독이 동독에 대규모 경제지원을 제공하였다면, 수년 내 동서독 간 경제적 격차를 상당히 줄일 수 있었을 것이며 독일 통일은 훨씬 더 안정적일 수 있었을 것이다.

남북한 경협 확대를 통한 남북경제공동체 형성, 북한의 핵포기를 전제로 한 대규모 지원, 인도적 지원 등에 대한 기존 연구는 북한의 변화와 호응도, 능력에 대하여 매우 낙관적인 입장을 보였으나 북한은 개혁·개방을 거부하고 핵무기를 고집함에 따라 한국의 대북 포용정책은 한계에 봉착하였으며 북한 상황은 갈수록 악화되고 있다. 통일 미래상에 대하여도 많은 연구가 있었으나 구체적인 연구보다는 이념, 정치, 경제, 사회, 군사 등 다양한 분야에 대하여 추상적인 연구에 머물고 있다.

본 연구의 목적은 한국이 주도하는 북한 재건 사업에 대한 계획을 수립하는 것으로서 북한의 체제전환 이후 새로운 지도부가 남북협력에 적극적으로 임할 경우를 대비한 것이다. 이를 위해 재건의 목표와 원칙을 제시하고 정치적으로 새로운 질서구축과 경제적으로 재건을 위한



방향과 전략을 제시하고자 한다.

## 2. 재건의 개념과 기간

본 연구에서 북한 재건의 개념은 북한의 개혁·개방 이후 통일로 향한 과도기에 정치, 사회, 법, 교육 등 모든 분야에서 새롭게 탈바꿈한 후 통일로 가는 독특한 방식이라고 할 수 있다. 이 과도기는 북한이 수령제 사회주의에서 자유민주주의 체제로 전환되는 시기이며 한국이 북한의 체제전환과 재건을 적극적으로 지원하여 합의통일을 이루는 단계이다. 즉, 북한의 재건을 지원하여 통일을 이루는 기초적이고 예비적인 작업이다.

통일과정을 ① 현재와 같은 2국가 2체제, ② 북한에 개혁·개방적인 정권의 등장, ③ 북한의 체제전환이 이루어진 2국가 1체제, ④ 제도적 통일이 이루어진 1국가 1체제의 4단계로 가정할 때, 세 번째 단계가 북한 재건을 지원하는 단계라고 할 수 있다.

●그림 1-1 4단계 통일 프로세스

1단계	2단계	3단계	4단계	4단계 통일방안
현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	2국가 1체제	1국가 1체제	

북한 재건은 경제적 재건뿐만 아니라, 정치적으로 신질서의 구축과 사회적으로 의식의 변화와 남북한 동질성의 확대 및 새로운 체제에 대한 충성심 등을 포함한다. 무엇보다 통일을 지향하는 단계로서 단순히 북한 체제를 회생시켜 독자적으로 생존을 하는 경제적 재생이나 정치

적 안정을 넘어선 개념이다.

북한 재건 지원 기간은 『민족공동체통일방안』의 남북연합 단계와 유사성도 있으나 북한의 체제전환을 분명히 한다는 점에서 한국의 주도권을 보다 분명히 하고 있다. 북한 재건 지원 기간은 북한의 정치적 안정과 남북한 경제적 격차, 통일에 대한 남북한 국민들의 의식 등을 감안하여 조정될 수 있을 것이다. 당시의 주변 정세도 영향을 미칠 것이다. 최소 5년에서 최대 10년간의 기간을 상정한다.

### 3. 연구 내용과 방법

본 연구에서는 기술적이고 구체적인 북한 재건의 과제를 기술하기 보다는 재건의 목표와 원칙을 제시하고, 정치, 경제분야에서의 재건 방향과 전략을 제시한다. 재건의 목표와 원칙은 구체제의 해체를 통한 신질서의 구축과 통일준비이다. 정치분야에서는 안정성과 효율성이라는 방향하에 새로운 제도의 창출과 엘리트 관리문제에 초점을 맞추었다. 경제분야에서는 북한의 오발전 경제를 수정하고, 체감경제 지표를 제시하며 남북한 통합을 준비한다는 목표하에 북한경제 흡수력을 증대하기 위한 인프라 구축, 분절적 경제구조를 극복하기 위한 지역별 거점 구축, 기존 질서와의 갈등 극복을 위한 신기업 창출, 한국 경제와의 연관성을 위한 미래 비교우위에 입각한 성장 모색, 정치적 기대 욕구를 맞추기 위한 성장과 복지의 조화를 제시한다.

## II. 새로운 통일환경과 통일 시나리오



통일 진입과정에에서의 북한 재건 방안



# 1. 새로운 통일환경

## 가. 북한의 미래에 대한 회의감

한국의 대북 포용정책은 20여년 전 국제적으로 탈냉전과 국내적으로 민주화라는 시대정신 속에 시작되었다. 화해와 협력은 남북관계에서 지고지순한 원칙으로 등장하였다. 과거 불신과 대결을 끝내고 다방면에 걸친 남북 간 교류와 협력을 통해 동질성을 회복하는 과정에서 경제공동체, 사회공동체를 거쳐 정치공동체를 이룬다는 기능주의 통합론이 통일정책을 주도하였다. 1989년 등장한 『한민족공동체통일방안』은 화해협력, 남북연합을 거쳐 통일국가를 이룬다는 단계적이고 점진적인 통일방안을 공식화하였다. 『한민족공동체통일방안』은 이전의 국가 중심, 정치 중심에서 사회·문화 중심, 민족 중심의 통일로 논의의 틀을 전환한 것이다.<sup>1</sup> 이러한 통일구상은 북한의 개혁·개방을 전제로 한 것으로 냉전의 종식과 함께 이는 불가피한 것으로 생각되었다. 북한이 중국이나 베트남과 같이 개혁·개방의 길을 택하고 남북이 진정으로 다양한 분야에서 협력을 도모함으로써 자연스럽게 통일이 이루어진다는 것이었다.

그러나 북한의 변화와 점진적이고 단계적인 통일을 가정한 20여 년간의 대북 포용정책에도 불구하고 북한 체제는 더욱 경직되었으며 경

---

\* 이 장은 최진욱, “통일비전과 통일 시나리오: 도전을 넘어서,” 최진욱 편저, 『통일외교 과제와 전략』 (서울: 두일, 2011)과 “통일담론의 새로운 패러다임: 분단관리에서 통일대기로,” 최진욱 편저, 『한반도 통일과 주변 4국』 (서울: 늘품, 2010)을 바탕으로 새롭게 작성된 것이다.

<sup>1</sup> 이홍구 전 총리 인터뷰, “1989년 ‘한민족공동체 통일방안’ 수립배경 및 남북관계,” 통일노력60년 발간위원회 편, 『통일노력 60년: 하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』 (서울: 도서출판다해, 2005), p. 209.

I
II
III
IV
V
VI

제사정은 개선의 기미가 보이지 않는다. 더욱이 북한은 핵무기를 고집함으로써 상황을 더욱 어렵게 하였다.

1990년대 중반 이후 폭정의 성격이 강한 북한에서 통제 위주의 통치가 강화되면서 당의 기능과 역할이 축소되고 당-국가 체제가 왜곡되기 시작하였다. 한편, 외부의 위협을 막고 내부의 일탈행위를 억압하는 군, 국가안전보위부, 인민보안부의 역할이 두드러지게 강화되었다. 즉, 당의 상대적 위상약화는 군과의 관계에서뿐만 아니라 억압과 통제를 담당하는 국가안전보위부나 인민보안부와와의 관계에서도 나타났다.

폭정은 체제 성격상 경제발전이나 주민들의 삶의 질 향상에 대한 무관심을 넘어서 이를 체제 유지에 부정적 요인으로 인식하고 있기 때문에 개혁·개방을 거부한다. 삶이 풍요로워지면서 주민들이 각성하는 것 보다는 생존문제에 매달리는 것이 주민들을 통제하기에 용이하기 때문이다. 따라서 체제 유지를 위하여 고립을 선호하며 외부의 지원이나 경제협력 역시 체제에 위협이 되지 않는다는 전제하에 제한적으로 허용할 뿐이다.

실제로 북한의 폭정하에서 인민경제는 붕괴되었으나 수령경제, 당경제, 제2경제에는 부족한 자원이 집중적으로 배분되었고, 국가안보보다 정권안보가 중요시되고 있다.

북한은 만성적인 경제난으로 체제의 보루인 엘리트들에게마저 제공할 자원이 고갈되어 가고 있으며 외부로부터의 지원을 받아야만 되는 절박한 상황이다. 최근 북한의 경제난은 화폐개혁 실패, 남북경협이 축소와 국제제재 등으로 더욱 악화되었다.

궁지에 몰린 북한은 중국과의 관계 강화를 통해 위기를 극복하고자 하였다. 김정일 위원장은 2010년 5월 이후 네 차례 중국을 방문하였고, 2007년 19억 불이던 북·중교역은 2011년 50억 불을 넘어설 것으로 예

상된다. 북한의 편향된 중국의존은 개혁·개방에 장애가 되고 있다.

북한은 2009년 들어서 핵무기 보유국으로서 인정받기를 원한다는 것을 숨기지 않고 핵문제에 대한 북한의 입장을 지속적으로 표명하였다. 2011년 7월 뉴욕에서 개최된 미·북 핵회담에서도 북한은 비핵화에 앞서 평화협정이 체결되어야 한다는 주장을 반복하였다. 즉, 북한은 평화협정을 통한 미·북 신뢰조성이 있어야만 핵시설 가동 중단을 넘어서 핵무기 문제까지 논의할 수 있다는 입장이다.<sup>2</sup>

## 나. 통일의 비전과 가치 재조명

남북 간 경제력 격차의 확대와 남한 사회에서 급증하는 대북 자신감이 통일에 대해 소극적인 태도를 부분적으로 변화시켰다. 특히 김정일 위원장의 건강 악화와 3대세습, 연평도 포격 등 북한에 대한 부정적 인식이 남한의 주도적이고 적극적인 통일논의를 고무시키고 있다. 2010년 광복절 기념식에서 이명박 대통령의 ‘통일준비’ 필요성에 대한 연설 이후 한국사회에서는 통일의 관심과 의지가 높아지고 있다. 이명박 정부가 북한의 급변 사태 가능성이나 당장 통일을 염두에 두고 새로운 통일 패러다임을 제시한 것은 아니다. 그러나 통일준비에 대한 논의가 활성화되면서 통일의 당위성과 필요성에 대한 국민들의 의식이 높아졌다. 2011년 8월 광복절을 맞아 KBS에서 실시한 여론조사에 의하면, 통일에 대한 인식에서 “통일이 돼야 한다”는 응답은 74.4%로 2005년 65.2%에 비해 9% 이상 상승하였다. 통일준비는 미래의 통일세대가 짊어질 통일비용을 함께 분담한다는 의미도 있다.

---

<sup>2</sup> 박형중, “북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망,” (Online Series CO 10-34, 2010. 9.8).

한국사회에서 통일에 대한 자신감은 냉전 종식 이후 한 차례 있었다. 북한의 식량난을 비롯한 경제난과 김일성의 사망으로 북한이 곧 붕괴할 것이라는 인식이 확산되었다. 그러나 독일통일의 후유증에 대한 인식과 1997년 IMF 구제금융 등으로 통일에 대한 희망은 곧 사라졌다. 최근 통일의 필요성에 대한 자각과 의지의 증대는 북한의 상황뿐만 아니라 UAE 원전수출, G20과 핵안보정상회의 주최 등 국제적 위상 제고에 기인한다고 할 수 있다.

통일 준비 논의가 시작되면서 통일의 무한한 비전과 가치가 새롭게 조명되고 있다. 통일을 통해 북한 주민들의 복지와 인권의 개선, 분단으로 인한 고통 해소, 한반도와 동북아의 평화 등 무한한 가치가 창출될 수 있다. 비용에 비해 편익도 무궁무진하다. 코리아 디스카운트의 소멸로 인한 경제적 이득, 분단 비용 제거, 내수시장의 확대, 국제적 위상 증대 등이 있다. 통일을 통해 북한의 재래식 군사력, 핵무기, 미사일 위협 등의 문제가 해결된다면 한반도뿐만 아니라 동북아와 세계에 엄청난 긍정적 성과가 아닐 수 없다. 통일준비는 한국의 미래 성장동력을 준비하는 투자이다. 통일준비가 전혀 없었을 때 갖던 통일에 대한 막연한 불안감은 통일준비가 어느 정도 진행되면서 통일에 대한 의지와 자신감으로 전환될 것이다.

## 다. 주변국의 현상유지 선호

남북통일은 한국의 힘만으로 되는 것이 아니라 주변국의 협력이 절대적으로 필요하다. 그러나 주변환경이 그다지 우호적인 것은 아니다.

중국은 북핵문제 등과 관련 2008년까지 대체적으로 미국의 입장에 동조하였으나, 2008년 여름 김정일의 건강 악화와 2009년 화폐개혁의 실패 이후 북한의 붕괴 가능성을 현실적인 우려사항으로 인식하고 북



한의 안정을 최우선시하고 있다. 실제로 북·중 정상회담에서 후진타오 중국 주석은 ‘전략적 의사소통의 심화’와 ‘국가건설 경험교류의 강화’ 등 2010년 북·중 정상회담 시 드러낸 중국의 대북 영향력 행사에 대한 의지를 다시 한번 표명하였다.

한미동맹이 강화될수록 중국이 원하지 않는 한반도 통일의 가능성에 대한 우려로 중국은 북한정권을 유지하기 위해 모든 지원을 아끼지 않을 것이다. 북한이 남한에 흡수되는 형태의 통일이 가져다주는 비용과 북한을 유지하는 비용을 비교해 볼 때 아직도 중국은 유지 비용을 부담하는 것이 더 낫다고 생각하고 있는 것으로 보인다.

중국의 입장에서는 2010년 천안함 폭침이후 고조된 미국과의 긴장 상태를 2011년 1월 미·중 정상회담을 통해 일단 봉합하였으나, 미국과 미국을 축으로 하는 동맹으로부터 위협을 느끼는 상황에서 한국이 대중 봉쇄의 한 축이라고 인식하고 있다. 중국의 경제적 성장이 지속된다면 이를 바탕으로 중국은 아시아에서 미국을 몰아내고 지역 패권국이 되려고 할 것이다. 이는 불가피하게 미·중 간의 충돌로 이어질 수밖에 없다.<sup>3</sup> 중국은 미·중갈등 구도 속에서 북한을 완충지대(buffer zone), 나아가 전략적 자산(strategic asset)으로 인식하고 있다.

미국은 장기적으로 자유민주주의와 시장경제에 입각한 한국 주도 통일을 지지하나, 단기적으로 북핵문제에 집중하면서 한반도 현상유지를 선호하고 있다. 미국은 2차 북핵위기가 시작된 이후 북한과의 양자회담을 거부하고 다자틀 속에서 중국에게 북핵문제 해결의 책임을 맡기는 소위 ‘중국우선정책’(China First Policy)을 추진하였으며 오바마 정부 역시 중국우선정책하에 ‘전략적 인내’(strategic patience)를 선택

<sup>3</sup> John Mearsheimer, “The Rise of China and the Fate of South Korea” (외교안보연구원 주최 세미나, 신라호텔, 2011.10.7).

I
II
III
IV
V
VI

했다. 미국의 입장에서는 중국이 북핵문제에 대해서 미온적으로 대처할 경우 한·미·일 동맹의 강화라는 대가를 치러야 한다는 것이며 이는 미국의 동북아 전략에 결코 나쁘지 않다는 것이다.<sup>4</sup> 이 같은 압력으로 중국에게 북한관리를 맡기는 현상유지 정책이라고 할 수 있다.

최근 미국은 한반도 긴장고조와 농축우라늄 프로그램의 공개로 야기된 위기를 관리하기 위해 북한과 대화를 모색하고 있다. 미국의 대북 대화시도는 일차적으로 위기관리를 위한 것이나,<sup>5</sup> 미국의 대화모색이 보다 근본적인 정책 변화로 이어질 수 있다는 견해도 있다. 북한의 대륙간탄도미사일과 핵무기 개발이 미국에 직접적인 위협이 되고 있다는 판단하에 북핵 문제의 근본적 해결 가능성을 탐색하기 위한 것이라는 주장이다.<sup>6</sup> 이 경우 과거 클린턴 행정부의 대북 포용정책이나 오바마 행정부 출범 이전 대북 포용정책 구상으로 돌아갈 수 있다. 그러나 ‘중국우선정책’과 마찬가지로 한반도의 급격한 현상타파를 바라지 않는 미국의 입장은 변함없을 것이다.

---

4- G. John Ikenberry, “American Grand Strategy toward East Asia and North Korea,” Choi Jinwook (ed.) *US-China Relations and Korean Unification* (Seoul: KINU, 2011), pp. 204~206.

5- 북한의 연평도 포격 도발 이후 미국 내에서 ‘전략적 인내’는 3차 핵실험과 도발이라는 대가를 치르게 될 것이며 북한의 붕괴에 대해서도 여전히 준비되어 있지 않기 때문에 북한이 원하는 식량지원과 대화가 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 결과를 기대하고 하는 협상(negotiation)과 달리 상대방의 의견을 청취하고 내 의견을 전달하는 대화(communication)에 그칠 가능성이 높다. Victor Cha, “The Dangers Ahead,” The Fourth USIP-KINU Workshop, (The Beacon Hotel, Washington, D.C., March 10, 2011); David M. Lampton, “Beijing, Washington, and the Korean Peninsula,” Choi Jinwook (ed.) *US-China Relations and Korean Unification* (Seoul: KINU, 2011).

6- 아이켄베리 교수는 2011년 6월 7일 싱가포르 상그리라 회의에서 게이츠 국방장관이 북한의 장거리 미사일 개발이 미국 본토에 대한 직접적인 위협이 된다고 한 평가는 미국의 정책변화를 암시하는 것이라고 주장하였다. Ikenberry, “American Grand Strategy toward East Asia and North Korea.”

요컨대, 주변국들이 한반도 현상유지를 원한다는 냉정한 현실은 한국의 통일노력에 대한 도전이다. 북한의 붕괴 시 주변국의 개입 가능성을 감안하면, 붕괴보다는 한국 주도의 북한의 변화를 통한 합의통일의 형식을 취하는 방법을 강구해야 할 것이다. 특히 통일 이후 주한미군의 한반도 주둔 문제, 중국 동북지방 등에 민감한 중국과 불필요한 마찰을 일으키지 않도록 대비하고 미국의 동북아 정책과 조화를 이루도록 해야 할 것이다. 궁극적으로 한미동맹을 강화하면서 중국과의 협력을 강화하는 것을 어떻게 조화시키느냐가 통일외교의 관건이다.

## 2. 통일 시나리오

### 가. 통일의 원칙

#### (1) 한국 주도의 통일

대한민국의 성공모델을 적극적이고 주도적으로 북한에 확산시키는 통일정책이 필요하다. 한국의 민주주의 확립과 경제성장에 대한 자부심을 바탕으로 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 수행하여야 할 것이다. 한국의 자유민주주의와 시장경제는 지난 60년간 한국 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해서 성취한 소중한 자산이다. 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외된 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며 이를 개선하기 위해 최선을 다해야 할 것이다. 북한의 변화에 대한 회의감이 커지고 이념, 인권, 민주주의, 경제력 등 남북 간 격차가 너무 벌어져서 수렴론과 일대일 통일과 같이 한때 통일논의를 주도했던 담론들에 대한 회의감이 커지고 있는 것은

I
II
III
IV
V
VI

당연한 결과이다.<sup>7</sup>

한국이 추구해야 할 통일의 종착지는 남북한 주민 모두가 인권과 복지를 향유하는 것이다. 이를 위해서는 한국 주도하에 북한 주민들이 한국의 자유민주주의와 시장경제체제에 평화적인 방법으로 편입되어야 할 것이다.

## (2) 통일비용 절감

대다수 국민들의 통일에 대한 부정적 인식은 독일과 같이 갑작스러운 흡수통일에 크게 영향을 받았다고 할 수 있다. 특히 1조 7천억 유로에 달하는 막대한 통일비용과 같은 부담을 남북 통일 시 한국도 경험하게 될 것으로 예상하고 있다.

통일비용은 정의상 한시적인 것이고 통일편익은 영구히 계속되는 것이기 때문에 총편익이 총비용보다 언제나 크다. 통일비용은 포괄적이고 추상적인 개념으로 연구자의 목적과 방법, 통일의 방식, 북한 주민의 생활수준 향상 목표치 등에 따라 달라지는데 천문학적 수치만 센세이션날하게 제시됨으로써 통일에 대한 두려움을 조장하였다는 것이다.<sup>8</sup> 그러나 통일편익에 대한 새로운 인식이 통일비용에 대한 우려를

- 
7. 첫째, 과거 서독의 동방정책을 예로 들어 통일한국의 정치체제가 남북 양자가 조금씩 양보하는 수렴론에 입각해야 한다는 주장이 있으나, 현 상태의 북한을 수렴한다는 정책의 실현 가능성에 대한 의문이 커졌다. 사실 동방정책 역시 서독이 형성한 게임의 장으로 동독을 포용하는 것이었다. 더욱이 독일과 달리, 남한의 경제적 우위에도 불구하고 북한은 남한을 ‘미제의 식민지’라고 주장하며 정통성을 폄하하고 있는 현실이다. 둘째, 연방제든 ‘낮은 단계의 연방제’든 일대일 통합은 비현실적이다. 북한은 남북 간 엄연히 존재하는 체제·이념 등 이질적 요소에도 불구하고 당장 정치적 통합을 이룰 수 있다고 주장하고 있으나 북한의 변화를 전제로 하지 않은 수령제와 통합체제를 이룰 수 있다는 것은 역사적으로 존재한 적이 없는 비현실적인 주장이다.
8. 따라서 천문학적 통일비용을 한국이 감당할 수 없기 때문에 통일이 되면 한국이 큰 피해를 입게 되니 어떻게 해서든지 북한의 붕괴를 막고 통일을 지연시켜야 한다는

완전히 해소할 수 있는 것은 아니다. 통일비용은 통일시점부터 일정기간 집중적으로 발생하는 반면, 그에 따른 편익은 통일비용이 투자된 후에야 비로소 본격적으로 발생하기 때문이다.<sup>9</sup> 다시 말해서 통일비용은 당장 현세대가 겪어야 할 부담인 반면, 통일편익은 대부분 다음 세대가 미래에 누릴 이득이라는 것이다.

이와 같이 통일비용과 통일편익의 발생 기간별 불일치로 비용 대 편익의 논쟁은 평행선을 달릴 수밖에 없다. 아무리 편익이 비용보다 크다고 하더라도 통일을 추진해야 할 통일세대가 과중한 부담 때문에 통일에 부정적인 태도를 취할 가능성은 여전하다는 것이다. 따라서 통일비용을 개발하고 통일비용이 과장되었으며 통일편익이 과소평가되었음을 밝히는 것을 넘어서 통일비용을 줄이는 방법을 강구하고 이에 대한 국민적 합의를 도출한 후 이를 실행하는 것이 통일준비의 핵심이라고 할 수 있다.

통일비용을 줄이기 위한 방법으로 통일 이전 남북경협을 고려할 수 있는데 그 규모와 속도 등 조건에 대한 국민적 합의가 필요하다. 대규모 경협이 조기에 실현되기 위해서는 남북경협을 담당하는 북한의 경제주

---

논리는 잘못된 것이라는 것이다. 통일비용은 통일을 통해서 얻을 수 있는 이득은 계산하지 않고 투입된 비용만 계산한 것이나, 실제로 통일이득이 비용보다 훨씬 크다는 것이다. 여기에는 통일과 동시에 자동적으로 소멸되는 분단비용, 통일비용을 투입해서 북측의 경제건설과정에서 얻게 되는 남측의 경제적 이득, 장기적 소득 증대를 중심으로 하는 편익의 증대 등은 포함되지 않았기 때문이다. 과장된 통일비용 계산의 문제점을 지적하고 다양한 통일편익에 대하여 주목하는 것은 우리의 통일에 대한 관심과 의지를 회복시키기 위한 가장 중요한 노력이라고 할 수 있다. 김정수, “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제,” 『통일정책연구』, 19권 2호 (2010.12), pp. 1~26; 신창민, “통일비용 및 통일편익,” 『분단관리에서 통일대비로』 (통일연구원 세미나, 2010.9.1), p. 22.

<sup>9</sup> 통일비용과 통일이익의 발생 시차로 인해 발생하는 경제적 문제점과 해결방안에 대하여는 이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제12권 8호 (2010.8), pp. 7~11을 참조.

I
II
III
IV
V
VI

체가 남한과 시장경제에 우호적이라는 조건이 반드시 수반되어야 할 것이다.<sup>10</sup> 이는 단순한 남북경협을 넘어 북한 체제의 질적 변화를 전제로 북한경제의 재건을 체계적으로 지원하는 것을 의미한다. 가장 바람직한 환경은 북한이 자유민주주의 체제와 시장경제를 받아들이는 것이다. 통일 이전의 남북경협은 상대적으로 북한 주민들의 의사와 관계없이 한국의 의사대로 추진할 수 있다는 장점이 있다.

조기통일 시 비용부담을 절감하기 위해 통일 후 급진적 경제통합보다는 점진적 경제통합을 추진하는 것을 고려할 수 있다. 급진적 경제통합의 경우 통일 직후 북한지역에 한국사회와 유사한 교육·훈련·복지 혜택을 제공하고 사회경제적 인프라를 구축하는 것이다. 한편, 점진적 경제통합의 경우 북한지역을 경제적으로 분리·관리하여 경제적 비용과 편익의 발생 스케줄이 장기간 걸쳐 발생되도록 조정할 수 있을 것이다. 예컨대, 중국·홍콩식의 일국양제, 특별행정구역, 경제특구 등이 고려될 수 있다. 점진적 경제통합의 추진 여부와 형태는 통일 이전에 결정되어야 할 것이다. 일단 정치통합이 이루어지면 통일한국의 동등한 유권자가 된 북한 주민들이 한국과 똑같은 권리와 의무를 갖게 되며 이들은 당연히 급진적 경제통합을 원할 것이다. 이는 통일 이후 북한지역에 대한 투자 통제가 더 이상 통일 이전과 같지 않음을 의미한다.

## 나. 두 가지 시나리오

한국이 수용할 수 있는 통일 시나리오는 ‘북한의 급변사태 통일’과 ‘북한의 체제전환 이후 통일’ 두 가지이다.

---

<sup>10</sup> 이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각,” p. 22.

## (1) 북한의 급변사태 이후 통일

첫 번째 시나리오는 북한이 개혁·개방을 끝내 거부하다 정권과 체제가 붕괴되어 한국이 떠맡는 통일 상황이다. 물론 북한의 갑작스러운 국가 붕괴로 인한 통일은 통일비용이나 사회혼란 등 부정적 영향을 피할 수 없기 때문에 한국이 이를 바라거나 추진할 이유는 없다. 그러나 북한의 붕괴 가능성을 지나치게 두려워하고 이를 부인함으로써 준비를 회피하는 것 역시 책임있는 자세라고 할 수 없다.

새로운 통일정책이 반드시 북한의 급변사태를 전제로 하는 것은 아니다. 그러나 “북한의 붕괴는 바람직하지도 않고 가능하지도 않다”는 가정하에 통일 준비를 소홀히 하는 것은 잘못된 것이며 북한의 급변사태에 의한 통일 시나리오에 대해서도 분명히 대비해야 한다. 통일은 반드시 단계적이고 점진적으로 오는 것만은 아니기 때문이다.

북한의 붕괴 대비를 논할 때, 붕괴 가능성이 얼마나 되는가를 둘러싼 논쟁은 문제의 본질을 흐리게 할 뿐이다. 북한이 붕괴할 가능성이 붕괴하지 않을 가능성보다 더 높다고 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 북한의 붕괴 가능성을 배제할 수 없고 그 가능성이 점점 커지고 있다는 것은 대부분 동의한다. 미국, 일본, 러시아는 물론 중국까지도 북한의 붕괴 가능성에 대비하는 것은 이들이 한국보다 북한의 붕괴 가능성을 더 높게 평가하거나 더 많은 영향을 받기 때문은 아니다.

북한의 붕괴 대비에 대한 한국의 소극적 자세는 남북 관계에 대한 부정적 영향, 국내 정치적 합의 부재로 인한 전쟁에 대한 우려, 합의통일에 대한 집착 등 다양한 이유가 있을 수 있지만, 가능성도 적고 당장 가시적 성과를 거둘 수도 없는 일에 대하여 경시하는 풍토도 한 몫 하였다고 할 수 있다. 이러한 풍토는 국력이 약했을 때 핵심 사업 이외에는 집중할 여력이 없었던 관행에 기인하는 것이다.

북한의 급변 가능성에 대한 대비는 북한을 급변사태로 유도하기 위한 조치와는 구별된다. 북한의 급변 가능성에 대한 대비 자체는 북한의 난민발생, 소형 무기의 확산, 동북아 지역의 불안정 등으로부터 한국 자신의 이익을 지키기 위한 것으로 한국의 권리이다.

## (2) 북한의 체제전환 이후 통일

한국 주도의 통일과 통일비용의 절감이라는 원칙에 맞는 통일 시나리오는 북한의 체제전환 이후 북한정권이 한국과 통일을 희망하는 단계적 통일이다. 이 시나리오는 바람직할 뿐만 아니라 북한이 점진적으로 개혁·개방을 거쳐 체제전환을 이루고 그 정권이 한국과 통일에 합의할 수 있다는 점에서 비교적 현실적이기도 하다.

한국이 주도하는 현실적인 통일 프로세스의 핵심은 북한이 한국과 동일한 체제로 변화되면서 ‘2국가 1체제’로 진입하는 것이다.<sup>11</sup> ‘2국가 1체제’를 통일과정에 포함시키는 것은 『민족공동체통일방안』의 우리 주도권을 보다 구체화, 명료화하는 것이다. 『민족공동체통일방안』에서는 남북이 교류협력을 통해 이질화를 극복하고 남북연합을 거쳐 통일이 이어진다고 가정하였으나 북한의 체제전환을 전제하지는 않았다. 즉, 북한 체제의 성격은 물론이고 권위주의체제의 존속 여부에 대한 명확한 입장을 밝히지 않고 있다.<sup>12</sup> 그러나 북한이 한국과 같은 시장경

---

<sup>11</sup> 이 단계는 북한의 체제변화 이후 ‘2개의 국가로 기능하나 하나의 체제를 공유한 나라’로 관계가 발전된 상태라고 할 수 있다. 이상우, “통일과제의 성격 변화와 통일연구원의 새 역할,” 『통일연구원 20주년 기념 학술회의』 (플라자 호텔, 2011.4.8).

<sup>12</sup> Francis Fukuyama나 Larry Diamond 같은 민주주의 학자들은 권위주의 정권이 유지되는 북한 체제를 인정하는 국가연합식 통일과정에 대하여 강한 회의감을 표시하고 있다. 2011년 6월 7일 워싱턴 National Endowment for Democracy(NED)에서 개최된 KINU-NED Forum.



제와 자유민주주의 체제로 전환된다면, 한국 정부와 체제에 우호적인 태도를 보이는 북한정권과 협력해 주도적으로 통일을 추진할 수 있을 것이다.<sup>13</sup> 이는 북한의 체제전환 없이도 단순히 남북 교류협력만 확대하면 통일은 언젠가 점진적으로 온다는 과거의 경험 만능주의와 구별된다.

북한의 체제전환 필요성을 공론화하여 단계별로 대북 정책의 우선순위를 정하고 이를 추진하기 위해 국내적으로 준비하고 국제적 협조를 이끌어내야 할 것이다.

북한의 체제전환을 전제로 한 통일프로세스를 굳이 도식화하여 『민족공동체통일방안』과 비교하자면 <그림 II-1>의 A형이 될 것이다. 즉, ① 현재와 같은 2국가 2체제, ② 북한에 개혁·개방적인 정권의 등장, ③ 북한의 체제전환이 이루어진 2국가 1체제, ④ 제도적 통일이

그림 II-1 통일 프로세스 비교

	1단계	2단계	3단계	4단계	
A	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	2국가 1체제	1국가 1체제	<b>4단계 통일방안</b>
B	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	남북 연합	1국가 1체제	<b>민족공동체 통일방안</b>
C	현 2국가 2체제	북한의 개혁·개방	남북 연합	사실상의 통일 ??	<b>햇볕정책</b>

13. 물론 북한의 개혁·개방 정권 등장과 같은 상황에서 한국의 의지와 관계없이 독일과 같이 조기 통일 가능성도 배제할 수 없다.

이루어진 1국가 1체제의 4단계를 거치는 것이다.

A형에서는 북한이 첫 단계에 머무르면서 지금까지처럼 완강히 변화를 거부하는 한 한국이 남북관계 차원에서 할 수 있는 일은 제한적일 수밖에 없다. 과거 햇볕정책하에서는 북한은 변하고 있고 이미 변했다고 보았기 때문에 두 번째 단계에서 할 수 있는 일들을 첫 단계에서 하려고 하였다. 예컨대, 북한의 비핵화와 분리하여 남북관계를 발전시킬 수 있다고 믿었다. 그러나 첫 단계가 장기간 지속되면 북한의 대중국 의존이 심화되어 중국의 속국과 같은 상태로 전락하여 통일의 기회가 멀어질 수도 있다. 실제로 북핵 제거를 조건으로 미국이 중국의 대북 영향력을 용인하는 경우를 대비해야 할 것이다.

의미있는 통일 프로세스는 북한에 개혁·개방 정권이 등장하는 두 번째 단계에 진입할 때 비로소 시작될 수 있다. 대규모 남북경협이 가능한 분위기가 조성되기 때문이다. 이 단계에서 한국에게 우호적인 정권이 등장할 수 있도록 사전에 주도면밀한 대책이 필요하다. 베트남이나 중국처럼 몇 번의 정권 교체를 거치면서 두 번째 단계가 장기화될 가능성도 없지 않다. 이 경우 분단의 장기화를 의미한다.

### 3. 통일의 청사진 수립 및 대내외 확산

통일의 과정과 통일의 목표에 관한 분명한 통일 청사진을 제시하는 것은 효율적이고 체계적인 대북정책 추진에 가장 중요한 일이다. 현실적이고 바람직한 통일 청사진은 통일의 비전과 가치를 확산하고 한국의 통일 의지와 관심을 회복하는 데 기여할 수 있다. 특히 현 대북정책이 직면한 여러 가지 도전을 극복하기 위해서는 한국이 주도하는 통일 청사진을 당당히 제시하고 이를 차근차근 실천해 나가는 것이 필요하

다. 반면, 분명한 통일 청사진의 부재는 대북정책에 관한 혼선과 논란을 야기하고 정책집행을 위한 역량의 결집을 저해할 수 있다.

통일과정은 북한의 체제전환이 전제되어야 하며 통일한국의 정치체제는 자유민주주의와 시장경제체제임을 분명히 해야 한다. 한국이 주도하는 통일프로세스에서는 기존의 북한 체제가 청산되고 통일한국의 새로운 체제에 흡수되어야 한다. 구체제의 기득권 세력이 정치세력화하여 새로운 체제에서 기득권을 유지하지 않도록 해야 한다. 이는 기득권 세력을 처벌하거나 무조건 배제하는 것을 의미하는 것은 아니다. 기득권 세력이라 하더라도 개별적으로 새로운 체제에 동참하는 것은 무방하다.

장기적인 관점에서 볼 때 통일은 제도의 통일로서 끝나는 것이 아니라 국민의 통합인 것이다.<sup>14</sup> 국민통합을 달성하기 위해서 정통성있고 민주적인 정치체제가 정착되어야 한다는 것이다. 참다운 민주주의는 국민들의 정치참여가 보장되고 사회의 다원적 이익을 수렴할 수 있는 정치체제하에서 가능한 것이다.

그러나 새로운 정치체제는 체제전환의 혼란기에 질서와 안정을 유지하고 북한지역의 경제재건과 통일한국의 경제발전을 효율적으로 추진할 수 있어야 한다. 새로운 정치체제 창출과정에서 밀려난 구 기득권 세력의 반발을 제어하고 외부로부터의 위협에 적절히 대처할 수 있는 체제여야 한다.

또한 국민들은 통일이 가져다 줄 혜택에 대한 높은 기대로 여러 가지 통일후유증에 대해서 매우 비판적일 것이며 통일 이후에는 국민의 참

<sup>14</sup> 통일을 광의로 보는 시각은 그 개념을 전 사회로 확대하여 정치통합뿐만 아니라 생활공간의 통합, 경제체제의 통합, 문화통합, 의식통합까지 모두 이루어진 상태로 본다. 이상우, “남북한 정치통합: 전망과 과제,” 『남북한 통합과 21세기의 한국』 제5차 미래정책 공개토론회 (서울: 대통령자문 21세기위원회, 1992).

여욕구가 더욱 커질 것이다. 체제의 능력이 감당할 수 없는 정치적 요구의 급증으로 정치적 불안정이 초래될 가능성에 대비해야 할 것이다.

효율성을 고려하는 과정에서 생겨날 수 있는 남북한 차별과 갈등에 대해서는 특별히 관심을 기울여야 할 것이다. 예컨대, 차별을 해소하고 화합을 위해 대폭적인 교육 투자가 필요하다. 통일 시점에 북한의 기성세대들은 새로운 통합체제에서 경쟁력이 약할 수밖에 없다. 그러나 남북 간 경쟁력 차이가 대물림되지 않기 위해서는 교육투자에 집중할 필요가 있다.

대외적으로 남북통일의 당위성과 통일과정에서 한국이 주도적 역할을 수행해야 한다는 통일 청사진을 주변국과 공유하고 지지를 확보하기 위한 통일외교를 강화하여야 할 것이다. 남북통일은 동북아 평화와 안정, 지역통합에 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

특히 통일의 전 과정에 걸쳐서 중국의 중요성이 커지고 있음을 감안하면 중국에 대해서 한국 주도 통일의 당위성과 필요성을 충분히 인식시키는 데 최대한의 노력을 쏟아야 할 것이다. 중국의 대북 영향력 확대로 북한이 개혁·개방 시 급격히 친중국화할 경우, 혹은 개혁·개방을 거부하면서 중국에 종속될 경우 분단의 장기화가 우려된다. 북한의 급변사태 시에도 중국이 남북통일에 대하여 부정적 태도를 보인다면 한국 주도 통일에 장애가 아닐 수 없다.

### Ⅲ. 재건 목표와 원칙





## 1. 목표

북한 재건은 북한 구체제(ancien regime)를 안정적으로 해체하여 시장경제에 기반한 민주체제를 정착시키는 것을 목표로 한다. 북한 구체제는 김일성 가계 및 가신 그룹이 국가귀족(sate nobilities)화하여 정치, 경제, 사회 제 부분에서 특권적 지위와 렌트(rent) 수취권을 배타적으로 소유하거나 그 분배권을 행사하는 폐쇄적 가산제(patrimonial) 구조를 가지고 있다. 또한 이들은 국가폭력의 독점적 행사를 통해 폭압적 전제 정치로 체제를 유지하고 있다.

북한 구체제는 시장 경제 및 민주제도가 표상하는 가치 체계와는 양립될 수 없는 체제이다. 그 정점에는 유일수령제로 대변되는 인치(人治)형 독재구조가 자리잡고 있다. 구체제가 유지되는 한, 시장 경제 및 민주정치 제도의 일부분이 방편적, 단편적으로 수용되더라도 곧 왜곡되기 쉬우며 오히려 차후의 전면적 개혁에 대한 구체제의 방어력을 키워주는 역효과를 낼 수 있다. 따라서 구체제의 해체는 북한의 재건은 물론 한국 주도 통일을 위해 반드시 완수되어야 할 필수전제 조건이라 할 수 있다.

구체제 해체가 북한의 재건 및 민주통일한국 건설에 필수적인 반면, 그 방법과 속도는 전략적이어야 한다. 체제 전환은 광범위한 혼란과 불가예측성을 수반한다. 구체제 핵심 세력들을 이러한 불안 요소를 확대 재생산하여 복귀를 획책할 수 있다. 이식된 신제도들이 안착 전에 발생할 수 있는 기득권 세력의 저항과 체제 전환에 순응하지 못하는 북한 주민들의 반감으로 불확실성과 혼란이 증폭될 수 있다. 이러한 위험성을 줄이기 위해서는 프로그램화된 전략적 순서에 따라 구체제의 해체 및 신제도의 도입을 체계적으로 추진해 나아가야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

‘기획된 혁명’을 이뤄내기 위해서는 정부의 주도적 역할이 중요하나, 동시에 북한인 스스로가 개혁의 최전방에서 의욕적으로 일해나갈 수 있는 환경을 조성하는 데도 노력을 경주해 나가야 한다. 즉, 혼란의 최소화 및 개혁의 현지 재생산이 제2의 목표로서 추구되어야 한다.

## 가. 구체제의 해체

북한 구체제의 구조를 해부하여 근본적 변화와 개혁이 봉쇄되어 온 연유를 설명한 후, 그 혁파의 당위성을 검증한다. 절대적 정치우위 구조와 유일수령체제하 가산제적 정치질서의 타파가 핵심 목표이다.

### (1) 정치적 지배의 절대성

북한 구체제는 정치권력에 따라 사회 제반 영역이 통제되는 절대적 정치 우위의 구조를 갖고 있다. 경제, 사회, 문화 각 영역이 독자적 운영 구조와 게임 규칙에 따라 움직이지 아니하며, 상위 부문으로서 정치적 결정에 따라 좌우된다.<sup>15</sup> 예컨대, 재화의 분배와 유통도 필요의 충족이나 경제적 이익 추구 등의 목적에 따라 작동되지 아니하며 정치적 결정에 따라 결정된다. 결국 권력집단이 전체를 좌우하는 권위의 독점 획일화 증상이 국가 사회를 지배하게 되며 약한 행위자는 생존을 위해 이러한 구체제 질서에 순응하게 된다. 가령, 계획 경제 붕괴 후 등장한 신흥 상인 세력도 규제 및 통제의 권한을 가진 관료 통치 그룹과 결탁하게 될 수밖에 없으며 그들의 상업 활동의 과실도 부패와 뇌물의 형

---

<sup>15</sup> 정치적 권위와 폭력 수단을 독점하는 특권 집단이 사회의 질서를 유지하고 그 대가로 자원에 대한 우월적 접근권을 부여 받는 렌트 수취형 폐쇄 질서에 관해서는 다음을 참조. Douglass C. North, John J. Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).



식으로 공유하게 된다. 시장 경쟁이 아닌 권력과의 유대 여부가 그 상인의 운명, 즉 부를 축적 할 수 있는가 또는 퇴출되는가를 결정하게 된다.

정치적 권력의 획득이 개인과 집단의 운명을 결정하는 구체제에서는 권력의 쟁취와 독점을 위한 극렬한 투쟁 현상이 만연된다. 북한정권 수립 후 지속적으로 반복되어 온 파벌 투쟁과 숙청은 국가 및 사회 운영이 절대적으로 정치 중심으로 이뤄지는 정치 공동체에서 필연적으로 나타나는 적자생존의 원칙의 현재적 발현이라 하겠다. 이러한 갈등 경쟁구조에서 정치적 안정을 얻는 방법은 ① 공식적·비공식적 제도를 통해 경쟁과 권력 공유의 룰을 정착시키는 것(스탈린 이후의 소련의 관료제적 과두정치; 집체적 지도체제로 운영되는 일당 독재), 또는 ② 최고 지도자에 권력을 집중 체화시키고 그가 경쟁의 구도와 권력 배분을 절대적으로 결정하는 인치형 독재체제를 수립하는 방식이 있으며 북한의 유일수령체제가 이에 해당한다. 북한정권 수립 초기 극렬한 권력 투쟁이 절대권력 탄생의 배경이 되는 것이다.

## (2) 가산제적으로 운영되는 인적독재체제

권력이전의 방법으로 김정일로의 가계계승이 결정된 이후, 특히 1970년대를 기점으로 당적 독재의 제도적 특징들이 가산제적 인적통치구조로 변형되면서 북한에 가산제적 통치 구조가 정착되게 된다. 가산제적 인치형 통치체제에서는 권력 피라미드의 정점에 위치한 신격화된 인격체로서 수령과의 인적 관계에 따라 권력의 분배가 결정된다. 이러한 체제에서는 공식적으로 설정된 기구 간 서열보다는 수령을 허브(hub)로 하여 바퀴살(spokes)처럼 연결된 비공식적 친연 및 후원관계(patron-client relations)상에서의 위치가 권력구조상의 위계를 결

I

II

III

IV

V

VI

정한다.<sup>16</sup>

현재 북한에서 보이다시피, 당의 경우 공식적 최고 의사 결정 기관인 정치국이나 중앙위원회보다는 수령의 정책결정을 지원하거나 이를 직접 집행하는 비서국이나 조직지도부 등의 권력이 더 큰 것도 이러한 이유 때문이다. 권력 조직의 위계질서상의 위치나 기능 배분 자체가 최고지도자의 결정에 따라 변경되게 된다.

어떤 권력 정치인이나 조직의 부침도 제도가 아닌 최고지도자의 정치적 필요에 따라 불가측하게 유동적으로 변화하게 된다. 한나 아렌트(Hannah Arendt)는 이를 ‘기획된 무정형’(planned shapelessness)이라 표현한 바 있다.<sup>17</sup> 이러한 체제에서는 최고지도자를 제외한 어떠한 개인이나 조직도 안정된 정치적 지위를 보장받을 수 없다. 결국 이는 최고지도자로의 절대적 권위의 집중 그리고 추종 집단과 조직 간의 무한한 생존 경쟁으로 귀결되게 되며 또한 충성심 제고와 몰갈이를 위한 숙청이 주기적으로 반복된다.

절대적 정치 우위 사회인 북한에서 유일수령체제의 도입은 가공할 결과를 초래하게 되는데, 전체 정치 공동체의 운명이 수령의 의사와 안위에 직결되게 된 것이다. 소위 ‘김일성당’, ‘백두산 혈통’, 또는 ‘김일성 민족’의 구호는 단순한 상징조작이 아닌 북한의 현실을 그대로 반영하고 있는 것으로 외부인이 아닌 구조 내에서 생존을 영위해 나가야 하는 내부인들의 입장에서는 부정적으로 또는 긍정적으로 해석되든 그

---

<sup>16</sup> 북한 지배구조의 허브-스포크 비유는 다음에서 인용. Alexandre Y. Mansourov, “Emergence of the Second Republic: The Kim Regime Adapts to the Challenges of Modernity,” Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (eds.), *North Korea: The Politics of Regime Survival* (Armonk: M.E. Sharpe, 2007).

<sup>17</sup> Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt, 1966), p. 402.

의미하는 바를 피부로 절감할 것임을 미뤄 짐작할 수 있다.

피압박 계층의 입장에서는 이를 운명적 질곡으로 본다면, 수령 가계와 밀접한 관계를 맺으며 특권을 대대로 승계해온 가신그룹과 국가 귀족 집단의 입장에서 수령체제의 옹위는 자신들의 권리를 지키는 최후의 보루로서 마지막까지 옹위하려 들 수 있다. 따라서 전자의 구조적 속박과 후자의 영속화된 특권체제의 역파가 구체제 변혁의 핵심적 목표가 되어야 할 것이다.

### (3) 특권 경제의 수탈 구조

전제적 가산제는 비단 정치 질서상의 문제가 아니다. 지도자는 직접 관할하는 방대한 인적 후원관계를 유지하기 위해 사회부문으로부터 재정 자원을 각출해 내야 하는 한편, 추종자들과 그들 조직의 유지비용을 충당해 주기 위해서 거대한 렌트 경제를 건설하지 않을 수 없다. 사회주의 공적 경제 지배 구조가 이들 특권계급의 사유물화하는 데는 그리 긴 시간이 필요치 않았다. 전제군주적 권력을 행사해온 김일성 가문으로서 결집된 정치적 도전 세력이나 시장이 존재하지 않은 상황에서 국가 경제를 분할하여 전유물화하는 것은 그리 어려운 일이 아니었다. 수령경제나 군경제의 수립은 전체 국민경제를 분할하여 통치 비용을 각출하는 구조적 수단이다. 국가경제가 사금고화 되는 현상이 정착된 것이다.

후기 김정일 체제에서의 엘리트 집단 내부 갈등 예컨대, 김영철 등 신군부 집단과 오극렬 등 구 군부 간 알력, 장성택 행정부장 주도하에 당에 의한 군 경제 산하 외화벌이 및 무역회사들에 대한 감찰 등은 특권집단 내에서 렌트 수취권의 재분배를 둘러싸고 마찰을 빚게 됨으로써 더욱 파열음을 내게 된 것이다. 특권적 렌트 경제의 운영은 결국

최고 권력자로서 김정일의 권위를 강화시키는 방향으로 전개되기 마련이다. 충성집단 간 알력의 조정자이자 특권의 이전 및 배분의 최종 결정자로서 김정일의 권력은 더욱 강화될 수밖에 없는 것이다. 물론 국민경제의 사유화 및 정치적 논리에 따른 비효율적 운영, 상부로의 자원흐름의 일방적 흐름의 구조적 폐해는 결국 북한 주민들에 전가되었으며 북한은 거대한 ‘약탈조직’으로 변모되었다. 식인국가가 탄생한 것이다.

전체 국민경제가 렌트 수취집단과 국가조직의 봉토로 분할 된 것만 큼이나 치명적인 현상은 부패의 구조화이다. 주민경제와 직접 접촉하게 되는 정부, 당, 군의 에이전트로서 개별 행위자들 역시 개인적 차원의 렌트 수취자로 변신하게 된다. 마치 정부 조직이 국민 경제를 가문의 장원으로 유용하는 것과 유사하게, 개별 집행자들도 부여된 권한과 직책을 사유화하여 뇌물 수취권자로서 활동하게 된다. 이들이 소속 조직의 리더들과 긴밀한 인적 후원관계를 유지하는 한, 그리고 소속 집단과 파벌의 수장이 김정일이나 핵심 측근과 긴밀한 관계를 유지하는 한, 그들의 사적 렌트 취득권도 유효하게 유지되는 것이다. 특히 배급경제가 붕괴되고, 국가의 재정능력이 파탄에 이른 북한 권부로서는 이를 용인할 수밖에 없었다. 이들 렌트 수취인들은 밑바닥에서 싹터온 원시적 장마당 경제에 기생하면서 또 다른 착취 세력으로 자리 매김하고 있다. 주민들로서는 국가에 의한 구조적 착취에 더하여 이들 개별 포식자들에게 이중으로 수탈당하는 처지에 놓이게 된 것이다.

#### (4) 극단적 불확실성과 비민주성

유일수령체제로 대변되는 북한 구체제의 근본적 모순은 극단적 ‘불확실성과 비효율성’ 그리고 ‘폭압적 비민주성’으로 요약될 수 있다. 수령체제가 가지는 본질적 불가예측성은 사회 제 분야의 안정적 발전을

저해한다. 즉, 제도적 발전이 저해되면서 예측 가능성이 더욱 저하되게 되었다. 더욱이 최고지도자의 변덕과 전술적 운용에 따른 정책 결정자 그룹의 널뛰기 교체는 미래 예측에 기반한 어떠한 장기적 사업의 계획적 추구를 불가능하게 한다. 최고지도자와 핵심적 보위 세력이라 할 수 있는 선군연합이 집착하고 있는 핵무기 개발 사업 이외에 어떠한 경제적, 재정적, 사회적 정책도 일관성 있게 추진된 바가 없음을 주지의 사실이다. 오늘의 선택이 언제 뒤집힐지 모르는 상황에서는 정책 결정자 그룹도 주도권을 행사하며 정책 집행에 매진할 가능성이 희박해진다. 화폐개혁을 추진했던 ‘박남기’의 최후는 이를 여실히 보여준다.

정치적 판단에 따라 결정되는 자원 및 인력 배분이라는 북한적 현상을 고려할 때, 또한 이러한 결정마저도 지도자의 변심에 따라 언제 뒤집힐지 모르는 상황에서는 경제, 사회 활동이 효율적으로 규칙적 방식으로 이뤄지리라고 믿는 것은 오류이다. 공식 경제가 아닌 시장에서 활동하는 행위자조차도 효율성의 원칙에 따라 움직일 수 없다. 상업 활동의 존속 자체가 부패의 고리로 연결된 먹이사슬 구조하에서 비정상적으로 결정될 수밖에 없기 때문이다. 부의 축적은 결국 특권을 향유하는 계층이 비공식적으로 허여된 렌트 수취권을 활용하여 이뤄질 수밖에 없으며 부분적 시장제도의 도입은 결국 정치화된 단기이익 추구형 상업 활동 그리고 매판적 경제 활동을 초래할 수밖에 없는 것이다.

특권적 착취 구조와 불평등은 최종적으로 국가 폭력으로 수호될 수밖에 없다. 사회주의권 붕괴 후 야기된 사회주의 배급경제의 붕괴, 최고 권력의 세습으로 야기된 근대 사회주의 이데올로기의 파탄은 이념과 교육, 즉 문화적 헤게모니를 활용한 지배를 불가능하게 만들었다. 최후의 수단으로 독점적으로 지배하고 있는 국가의 폭력 기제를 동원, 폭압을 통해 구질서를 유지할 수밖에 없게 된 것이다. 이는 극단적 비

I
II
III
IV
V
VI

민주성과 비인간화를 초래하였다. 이제 북한 민주화는 단지 정치 경제 질서의 효용성 회복이라는 차원을 넘어서서 도덕적 책무에 의해 요구 되는 상황에 이른 것이다.

### (5) 소결론

가산제적 정치경제 질서의 정점에는 유일수령체제가 따리를 들고 있다. 구체제의 구조적 개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 북한의 세습적 독재 체제를 미래 통일 한국에 조율될 수 있는 민주적, 또는 과도기적으로 ‘경쟁적(즉, 선거하는) 권위주의’ 지배구조로 전환해야만 한다.<sup>18</sup>

또한 북한의 구체제는 앞서 지적했듯이 정치와 경제 구조가 맞물려 움직이는 구조를 갖고 있으므로 북한 체제 개혁의 목표 달성을 위해서는 소위 탈사회주의 체제로의 점진적 접근법이 제시하는 경제 개혁의 우선 추진 해법이 적합하지 않을 수 있다. 인적 전제주의 정치구조와 수탈 경제를 동시에 개혁하는, 즉 정치 및 경제 부문에서의 동시적 민주화 전략이 북한의 경우에는 더 적합하다 할 수 있다.

## 나. 기획된 변혁

체제의 변혁은 혼란을 수반한다. 반세기가 넘게 지속되어온 북한 구체제는 나름의 강력한 옹위세력에 의해 옹위되어 왔다고 보는 것이 타당하다. 비록 본 연구가 친한 개혁세력의 북한 내 흥기를 가정하고는

---

<sup>18</sup>- Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) 참조.

있지만, 체제 전환에 따른 혼란과 일시적이지만 집중적으로 주민들에게 나타날 수밖에 없는 물질적, 심리적 공황 상태는 이들 구체제 세력에 있어 체제 탈환의 호기로 여겨질 수 있다.

경제 및 정치 민주화를 동시에 추구하는 급진개혁을 추진하면서도 정치·사회적 혼란을 최소화하기 위해서는 기획된 순서와 시간표에 따라 개혁을 단계별로 추진하는 프로그램식 개혁을 추진할 수밖에 없다. 이를 위해서는 효율적이면서도 강력한 개혁 집행 기구로서 국가기관을 먼저 재건하고, 이를 통해 ‘위로부터의 혁명’을 전개해 나아가야 한다. 기획된 체제전환은 정치적 불확실성의 최소화에 목표를 둔다.

### (1) 위로부터의 혁명

친한적 구체제 혁파세력의 국가권력 장악과 이를 통한 체제 전환을 모색한다. 체제혁파 세력이 기원이 구체제 기득권 세력에서 비롯되었든, 또는 가능성은 작지만 피지배 억압층에서 연유되었든 이들 세력이 정부 권력을 장악하여 국가 주도로 체제 혁파 프로그램을 추진해야 한다.

위로부터의 혁명노선은 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 구체제의 관료적 제도의 유산을 구체제 청산을 위해 재활용할 수 있다. 북한은 정부 수립 이후 현재까지 강한 정부의 통제하에 통치되어 왔다. 동유럽 탈사회주의 과정에서 교훈을 얻을 수 있듯이 이념성이 비교적 약한 또는 이념적 전환이 가능한 전문 관료층을 재교육하여 개혁 현장에 복귀·재활용할 수 있다.

또한 정부 통제의 타성에 젖어있는 일반 주민들도 익숙한 방식과 인물들에 의한 개혁 프로그램 추진에 대해서는 상대적으로 안정감을 느낄 수 있을 것이다. 둘째, 정부 주도하 계획적 개혁 프로그램을 추진함

으로써 총괄적 지휘 및 조정이 가능해진다. 개혁 추진에 따른 혼선과 혼란을 최소화 할 수 있다. 또한 북한 내 개혁 지도부를 단일적 계통으로 조직화함으로써 한국 정부와의 커뮤니케이션상의 혼란과 중첩을 사전에 예방하며 효율적 협상과 협의가 가능해진다.

반면, 밑으로부터의 체제 혁파는 과도한 혁명적 상황의 발생은 물론 정치적 혼란을 증폭시키는 불안요소로 작용할 수 있다. 개혁세력 간 조정과 타협이 힘들어질 뿐만이 아니라, 한국 정부와의 소통 면에서도 매우 불리하게 작용할 것이다. 무엇보다도 조직적이며 일관된 개혁 진척이 어려워지면서 구체제 세력에 반전의 기회를 제공할 수 있는 위험성도 내포하고 있다.

## (2) 한국형 개발 모델의 북한화

정부 주도로 경제 복구 및 시장 경제 정착 과제를 수행해야 한다는 점에 주목한다면, 한국 정부가 이에 대한 역사적 경험을 축적해 올 수 있었다는 점은 매우 다행스러운 일이다. 한국형 개발 모델은 여타 제3 세계에서 추진되었던 발전 모델과 달리 빠른 시간 내에 재건 및 산업화를 일궈냄으로써 그 효율성을 이미 검증받은 바 있다.

한국의 역사적 경험을 빠른 시간 내에 북한 내 개혁세력은 물론 일반 주민에 확산시켜 현지화할 수 있는가가 성패를 좌우할 것이다. ‘북한인의 얼굴을 가진 한국형 개발 모델’을 어떻게 이식할 수 있는가의 문제이다. 한국형 모델을 본 딴 중국과 베트남은 개발 전략의 현지화에 성공하여 이룩에 성공한 반면, 카자흐스탄 등 중앙아시아 국가는 아직 그 효과를 보지 못하고 있다. 중국과 베트남의 경우 권위주의 정치체제에도 불구하고 정부와 당이 비교적 제도적으로 정착하여 개혁을 추진하는 엔진으로 기능할 수 있었던 반면, 후자의 경우 소비에트 체제 몰



략의 공백을 부족, 친족, 지역 기반에 근거한 가산제적 정치가 메움으로써 개혁과 개발을 견일한 조직적 근거로서 공식적 국가 조직의 효율성과 객관성이 훼손되었다는 점에서 그 차이를 찾을 수 있다.

이러한 차이점이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 수령체제로 대변되는 기존의 가산제적 통치 질서를 근본에서 극복해 내면서 근대적, 탈인격적 제도의 정착에 총력을 기울여야 한다는 점이다. 단순한 제도의 도입만으로는 불충분하며 엘리트층은 물론 일반 주민을 대상으로 하는 공공 교육 프로그램을 동시에 가동해야 한다. 둘째, 단순한 인적 교체나 청산 작업만으로는 구체제에서 뿌리를 내린 관행과 인식을 극복해 낼 수는 없다는 점이다. 단지 친한파라는 이유만으로 지역 및 혈연에 근거한 어떤 집단을 통치 집단으로 활용하는 안이한 정책으로는 구체제의 조속한 극복이 어렵다. 개혁의지와 능력에 근거하여 사명감 넘치는 집단이 양성될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 문제는 제도이다.

### (3) 정치체제의 단계적 진화 프로그램

전면적 민주화를 통해 체제개혁 단계에서 한국에 필적할 수준의 민주정부를 수립하려 한다면 난관에 봉착하게 될 것이다. 첫째, 민주 정치 교육과 경험이 전무한 엘리트층이나 일반 주민은 이에 적응하지 못할 것이다. 둘째, 초래된 정치적 혼란과 경제적 어려움은 구체제에 뿌리를 둔 반개혁세력의 반개혁 선동에 쉽게 노출될 것이다. 한국 건국 직후 서구식 민주주의 제도의 전면적 도입이 초래한 혼란과 그 반작용으로서 권위주의 권력구조의 성립의 역사적 경험으로부터 교훈을 얻어야 할 것이다.

대안으로 한국 정치발전의 단계를 축약한 정치발전 프로그램을 작성하여 이에 따라 민주제도 정착에 노력해야 할 것이다. 잠정적으로 1단

계는 개발 권위주의의 하의 제한적 민주체제 또는 소위 경쟁적 권위주의 체제의 도입, 2단계는 과도기적 혼합 민주정체의 도입, 마지막으로 한국과 동일한 민주정부를 구성한 뒤 통일의 3단계 과정을 생각해 볼 수 있다. 1단계는 한국의 유신 이전 개발 권위주의와 유사한 체제로 지방 자치체나 의회의 권한에는 제한을 가하지만 정부수반 및 국회의원 선거 등 주요 선거를 진행함으로써 선거권자 및 피선거권자에 대한 민주 정치교육을 실행하는 단계이다. 특히 이 단계는 경제재건 및 치안 확보의 측면에서 권위주의적 중앙집중주의를 채택함으로써 혼란을 극소화하고 효율적 경제 발전에 주력할 수 있는 통치구조 확립에 주력해야 한다. 두 번째 단계는 첫 번째 단계의 성공적 졸업을 기반으로 사회 및 경제 부문에서의 자발적 활동을 부분적으로 보장하는 한편, 지자체 선거 등을 단계적으로 도입 통일 민주국가 수립의 준비를 마무리 짓는 단계이다. 마지막 단계는 남북 국가의 통합으로 1체제 1국가 수립으로서 통일을 마무리짓는 단계이다.

## 2. 원칙 및 방향

이상에서 분석한 북한 구체제의 특징과 체제 전환이라는 목표의 설정에 근거하여 북한 재건의 원칙과 방향에 대해 살펴본다.

### 가. 한국인의 정책결정 주도권과 북한인의 개발 주도권

북한의 구체제를 무너뜨리고 통일에 적합한 신질서를 구축하는 데 있어 한국 정부 및 국민의 지원이 절대적이다. 한국 정부는 초기 재건 비용의 상당 부분을 부담해야 할 것이며 국제적 신용불량 상태에 빠져 있는 북한 정부를 대신하여 신용을 제공함으로써 개발의 재정적 토대

를 구축해 주어야 할 것이다.

물질적 재정적 지원은 한국이 제공해야 할 지원의 일부분에 불과하다. 정부 부문의 재건을 지원할 법률 및 행정 지원단을 구성해야 할 것이다. 경제재건 계획을 마련할 기획단과 자문관을 파견해야 할 것이다. 교육, 치안, 지방 행정 모든 부문에서 과거 경험과 축적된 개발 노하우를 전수하는 정부 및 민간 부문의 다양한 정책 자문단과 최고정책결정과정을 감독 지휘할 고문관의 파견도 고려해야 할 것이다. 실질적으로 중요한 결정 자체는 북한 측의 참가하에 한국 정부 주도로 행해져야 한다.

다른 한편, 정부 및 정당 차원에서 북한 내 개혁세력과 한국 내 통일세력을 묶어내는 조직적, 인간적 유대관계를 만들어 내야 한다. 체제 전환의 혼란과 불안에 노출된 북한 내 개혁 지도부를 다독이는 한편, 이탈을 방지해야 하는 이중적 목표의 실현을 위해서라도 공식적, 비공식적 남북한 통일 세력 간 채널을 확보하고 공동운명체적 정책연합 형성에 총력을 기울여야 할 것이다.

그러나 현장에서의 집행 그리고 전술적 차원에서의 결정, 개발 이익의 재분배 면에서는 북한 측의 주도권을 양보하여야 자발적 참여와 헌신을 기대할 수 있을 것이다. 개발지원에서 원조 수혜자가 개발 프로젝트에 참여 주도권을 행사하도록 환경을 조성하는 것이 개발 효과에 매우 긍정적임은 익히 알려진 사실이다. 재건의 최전방에 투신할 세력이 종국적으로 바로 북한 내 체제 전환 세력일 수밖에 없다는 사실을 인식해야 할 것이다. 이 점에서 제도적 청산에 중점을 두면서 기존 엘리트층을 최대한 개혁 주도 세력에 포섭하여야 할 것이며 인적 청산의 경우 핵심 및 위험 세력에 대한 단죄 및 사전 봉쇄에 중점을 두어야 할 것이다. 특히 정치적 보복 및 사적 복수 차원에서의 인적 제재를 규제하는 데

I
II
III
IV
V
VI

중점을 두어야 할 것이다. 핵심은 구속에서 해방된 북한 주민의 에너지가 보복이 아닌 건설에 쏟아 부어질 수 있도록 노력할 필요가 있다.

## 나. 정치적 안정의 동시 추구

구체제 변환과 개혁은 정치적 불안을 최소화시키려는 노력과 병행하여 추진되어야 한다. 북한 반란 세력의 준동이나 외세 개입을 방지하기 위해서는 불확실성의 요인을 선제적으로 차단해 나아가야 할 것이기 때문이다.

인적 청산은 최소비용/최대효과의 시각에서 접근해야 한다. 인적 청산과 단죄의 범위는 필요 충분한 범위 내에서 최소화 시켜야 할 것이다. 특히 인적 청산은 구 엘리트층의 분열과 차후 선별적 구제의 유연성을 확보하는 차원에서 주요 청산 대상은 김씨 일족 및 선군정치연합 핵심 가담자 등 인치형 구체제의 핵심 가담자를 가려내어 수뇌부를 도려내는 ‘선별적 참수작전’(decapitation)의 형태로 이뤄져야 한다. 그러나 핵심인물들을 신속하게 격리·단죄하거나 무력화하여 구체제의 불능화를 급속히 추진하는 한편, 대다수의 일반 기술 관료층 및 중하위 엘리트층에 대한 회유 및 보장을 동시에 추진하여 후자를 전자로부터 가능한 한 빠른 시간 내에 분리해 내야 할 것이다. 또한 단죄 대상의 선정과 징벌은 향후 저항 세력에 주는 경고 차원에서 정치적 효과를 충분히 거둘 수 있도록 배려해야 함도 물론이다.

초기 혼란기의 빠른 수습을 위해서 비상계엄 등을 통하여 군정을 설치하고, 한시적으로 비상통치체제를 도입할 필요도 있다. 이 체제를 통해 인적 청산 및 구체제 혁파를 도모할 수 있을 것이다. 비상 통치기간 중 현존하는 치안기구를 한시적으로 재활용하여 반란 및 혼란 유인 세력에 대한 통제와 감시에 동원할 수도 있을 것이다. 북한 군부 및 보위

부 등 핵심무력 및 정치경찰 부분은 우선적으로 불능화하거나 엄격히 통제할 필요가 있지만, 인민보안성 등 비교적 일반적인 경찰기구 또는 민생 치안 및 사회 통제 기구는 신속한 인적 교체와 제도적 보완을 전제로 조속히 일선에 복귀시킬 필요가 있다. 치안 공백 상태는 민심 동요는 물론 정치적 혼란으로 연결될 소지가 크기 때문이다.

정치적 안정을 유지하기 위해서는 무엇보다도 민심을 수습하고 신체제 수혜계층의 저변을 확대하여야 한다. 경자유전 원칙 하의 토지개혁·적산처리 등을 실시하여 북한 내 통일지지 세력의 저변을 넓히는 한편, 민생경제를 안정시켜 혼란을 초래할 수 있는 군중의 이탈 및 일탈 현상을 최소화할 수도 있을 것이다. 새로이 성립된 신(新)수혜층을 동원·조직화하여 지역사회 및 시민사회에 전반에 대한 간접적 통제력 강화를 꾀할 수도 있을 것이다.

#### 다. 재교육(re-education), 재사회화(re-socialization), 및 복귀(rehabilitation)

구 엘리트층의 재교육 재사회화를 통한 현업 복귀는 체제전환 및 통일 비용을 최소화하면서 신체제의 토착화 및 지지세력 확충을 동시에 기할 수 있는 방안이다. 핵심세력을 제외한 정부, 산업, 및 군 부문에서의 기술 관료 및 지식인층은 재교육 및 이념적 재사회화 과정을 걸쳐 비교적 빠른 시기 내에 현장에 재투입되어 신체제 건설 및 안정화 작업에 투입될 수 있을 것이다. 이는 북한인의 얼굴을 한 개혁이라는 또 다른 원칙과도 궤를 같이 하는 것이다. 한국 모델의 북한화에도 기여할 수 있을 것이다.

일반 주민을 대상으로 한 민주주의 정치문화의 교육 및 재사회화 과정 그리고 기술교육 등을 통한 자본주의 적응력 강화 프로그램의 실행

I
II
III
IV
V
VI

도 신체제의 조기 안착에 기여할 수 있을 것이다. 통일의 당위성 및 민주 시장제도의 우월성 등에 대한 이념적 교육을 강화하여 체제 안정성을 고양할 수도 있을 것이다. 준비 작업으로 한국에서 시행되어 왔던 일반시민 대상 통일교육 프로그램 및 탈북자 대상 적응교육 프로그램을 확대·재적용하는 방안도 모색하여야 할 것이다.

## 라. 국제보장 및 협력 강화

궁극적으로 한국의 통일은 동맹국과 주변국 모두에 도움이 되는 지역 안정화의 수단으로서 기여할 수 있어야 할 것이다. 이 점에서 통일 후 한국의 평화적 미래상과 지역 안정 세력으로서의 의지를 설득하여 중국 등 한국 주도 통일에 의심과 회의를 가질 개연성이 높은 이웃 국가들의 재보장에도 관심을 기울여야 할 것이다.

체제 전환기 중에는 중국과 소련 방면 새 국경선의 경비를 강화하여 통제되지 않은 주민 또는 적대세력의 이탈 및 유입을 억제하여 역내 안정화에 노력하는 모습을 가시적으로 보여 주어야 할 것이다. 반면, 저항세력에 대한 이념적·외교적·물질적 지원 등 통일 직후 정치적 혼란과 치안 약화를 초래할 수 있는 주변국의 반통일 정책에 대해서는 단호히 대처하여 이행기 중 혼란도 동시에 줄이는 데에도 주의를 기울여야 할 것이다.

국제협력을 얻는데도 노력해야 한다. 우방국 및 국제기구 등으로부터 한국 주도 통일에 대한 외교적 지지 및 경제적 지원을 확보하여 통일비용 충당에도 도움을 받아야 할 것이며 동시에 북한의 체제 변환 및 한국 주도 통일 과정에 대한 국제적 보장을 얻어낼 수 있어야 한다. 이들의 지지와 동의는 향후 통일 한국의 위상을 국제적으로 정립하는 데에도 일조할 수 있을 것이다. 또한 국제사회의 우호적 여론을 조성하

여 통일반대 국가 및 세력에 대한 견제로 활용할 수 있도록 방도를 강구하는 데에도 노력을 기울여야 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---





## IV. 정치분야 신질서 구축의 방향과 전략



통일 진영과정에서의 북한 재건 방안 방향



# 1. 신질서 구축의 방향

## 가. 효율적 정치체제

자유민주주의 체제를 바탕으로 하는 새로운 헌법질서가 출범하고 개혁적 지도부가 정권을 잡았으나 새로운 제도가 뿌리를 내리고 경제재건이 성공적으로 추진되기 위해서는 질서와 안정이 유지되어야 할 것이다. 북한의 체제전환 이후 각 주체들 사이에서 향후 북한경제의 발전 방향과 관련한 합의와 공동의 목표설정보다는 대립과 반목의 가능성이 더욱 크게 나타날 개연성이 높다. 현재의 북한경제는 사회주의 경제 질서에 근거한 특권계층과 새롭게 성장하는 시장을 바탕으로 삶을 영위하는 일반 주민들 사이의 양극화가 더욱 심화되고 있다. 따라서 향후 본격적인 북한경제의 재건방향과 관련 가능한 사회주의적 질서를 온전하고 새로운 시장질서에 대항하려는 세력과 그 반대의 세력들 사이에 갈등이 나타날 가능성이 높다.

특히 주목해야 할 점은 이러한 갈등이 정치적인 양상을 보이게 될 경우 경제재건 과정 자체에 타격이 가해진다는 사실이다. 실제로 과거 동유럽 이행경제의 경우를 살펴보면, 경제수준이 낮고 시민의식이 성숙되지 않은 사회일수록 시장경제 및 민주주의로의 이행에 대한 기대감은 높은 반면, 이를 뒷받침할 경제적 성과는 미미하여 주민들의 기대가 일순간 실망과 불만으로 전환되는 경향이 나타났다. 또한 이를 근거로 (구)사회주의를 대변하는 정치세력들이 또다시 정권을 장악함으로써 전체의 이행과정이 부정과 부패로 만연되는 등 차질이 빚어지는 경우가 존재한다. 정치적 불확실성 및 혼란 증대가 구세력의 반격기회 확대로 그대로 이어질 수 있는 것이다. 특히 구체제 청산이 완료되지 않은 따라서 구 지배세력이 온존하고 있을 가능성이 높은 현 단계 북한

에서는 더욱 치명적일 수 있다.

따라서 북한 정치체제의 재건은 국민들의 참여를 극대화하고 화합적이고 민주적인 체제를 구축하는 것보다는 체제전환의 혼란기에 질서와 안정을 유지하고 경제재건에 기여하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 대규모 민중봉기와 몇 차례의 정권교체를 경험한 후의 북한은 개혁 시도부의 출범에도 불구하고 여전히 과도기적 불안정 상태를 쉽게 벗어나지 못할 것이다. 더 많은 개혁과 자유를 갈망하는 국민들의 요구와 새로운 정치질서의 창출과정에서 밀려난 구 기득권 세력의 반발을 제어하고 외부로부터의 위협에 적절히 대처할 수 있어야 할 것이다.

사전에 조율된 체계적 국가개조 프로그램의 필요함은 물론이고 이를 실효적으로 집행할 강력한 정부를 수립할 당위성이 여기에 있다. 군정 등 한시적 비상통치체제를 운영하면서 비상계엄 또는 국가비상상태를 선포하여 새로이 도입된 민주 헌법적용의 유예기간을 설정할 필요도 있을 것이다. 민주제도의 점진적 도입과 실행을 전제로 치안확보 및 위로부터의 혁명추진을 위한 제한적이지만 강력한 권위주의 정부를 구성 초기 단계 혼란과 무정부 상태를 극복하면서 개혁 정책을 효과적으로 추진해 나아갈 필요가 있다.

한편, 북한 엘리트와 주민들이 체제전환으로부터 혜택을 누림으로써 새로운 체제를 환영하고 나아가 통일에 대한 기대감이 팽배해지도록 해야 할 것이다. 이를 위해 북한 주민들이 당장의 물질적 혜택뿐만 아니라 미래의 비전을 공유하고 북한 체제의 존속보다 통일을 선호하게 되어야 할 것이다. 민심 확보의 정치적 효과를 충분히 고려하여 다수의 북한 주민과 동요하는 엘리트 이탈 세력이 한국화 및 통일과정에 대한 적극적 동조자로 변환될 수 있는 방향으로 토지개혁 및 적산 처리 방안을 고안하여 신질서의 안착에 주력해야 할 것이다.

## 나. 북한 엘리트들의 친남한화

새로운 정치질서는 안정적이면서도 현 상태에 안주하는 것이 아니라 동시에 통일지향적인 정치체제가 되어야 할 것이다. 이를 위해 북한 엘리트를 친한국화하는 전략이 필요할 것이며, 대폭적인 교육투자를 통해 남북한 차별을 감소시킴으로써 2세까지 남북 간 격차가 대물림되지 않도록 하여야 할 것이다.

한국 정부의 대북정책과 남북관계가 북한 엘리트들의 대남 의식에 미치는 영향이 지대하다는 점은 두 말할 필요가 없다. 지금처럼 남북관계가 극도로 경색되어 있는 상황은 자연히 북한 권력층과 엘리트에게 대남 적대감과 흡수통일에 대한 공포심을 유발하고 북한 내부의 불만과 위기의 책임을 외부로 전가하는 기회로 악용될 소지가 높다. 또한 북한의 대내외, 대남정책 결정과정에서 지도부와 정책에 불만을 가지고 있거나 남북관계의 개선과 협력을 바라는 ‘온건파’가 위축되고 강경세력이 득세하는 결과를 초래할 수밖에 없다. 그렇다고 북한의 지속되는 대남 도발과 핵 개발을 묵인하면서까지 포용일변도의 대북정책을 추구할 수도 없는 것이 김정일 정권을 상대해야 하는 한국 정부의 딜레마이다. 지금까지 역대 한국 정부들이 추구해온 대북정책은 김정일 독재정권이 유지되는 한 북한의 권력층과 엘리트에 대한 친한국화 전략에는 한계가 있을 수밖에 없다는 교훈을 주고 있다.

그러나 북한에서 지도부 교체가 이루어지고 대내적 개혁·개방과 함께 대남도발의 중단, 남북 교류·협력의 개시, 핵문제의 해결의지 표명 등 중대결단이 내려질 경우 한국의 대북정책 수정에 따른 남북관계의 변화와 더불어 북한 엘리트에 대한 친한국화 전략도 본격적으로 탄력을 받을 수 있다. 다시 말하여 한국의 대북정책이 남북 교류와 협력, 대북지원 등 현 수준을 초월하여 북한의 경제재건과 남북 경제공동체

형성단계로까지 이행하는 과정에서 북한의 각 분야에 종사하는 엘리트들에게 새로운 정치·경제적 기득권과 리더십 발휘, 자유민주주의와 시장경제원리의 전수를 위한 다양한 기회가 보장될 것이다. 또한 남북 접촉과 교류가 급속히 증가하는 과정에서 연관분야의 남북한 엘리트들 사이에 광범위한 인맥과 친분관계가 형성될 수 있다. 이러한 상황은 결국 한국 정부의 북한 엘리트 친한국화 전략에 매우 유리한 여건과 환경이 마련된다는 것을 의미한다.

북한 엘리트들을 친한국화 한다는 것은 첫째로, 이들이 한국이 주도하는 자유민주주의 체제로의 통일에 저항하지 않고 긍정적으로 협조해 나올 수 있도록 이들의 대남의식을 변화시키는 것과, 둘째로, 이들이 장차 통일과정에서 북한의 각 분야를 통일 지향적인 방향으로 변모시켜 나가며 북한 주민들을 한국 주도의 통일로 인도해 나갈 수 있는 선구자적인 자질과 능력, 리더십을 갖추도록 준비시킨다는 것, 셋째로 북한 권력층 내에 남한에 대한 긍정적 마인드를 가진 친한국 세력을 형성하고 확대하며 이들의 권력 입지와 정책결정과정에서의 역할을 제고시킴으로써 북한 지도부의 체질 자체와 정책을 한국 주도의 통일에 유리한 방향으로 변화시켜 나가는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이처럼 북한 엘리트들의 친한국화는 심리적, 교육적, 환경조성 차원에서 의식화와 조직화 방향으로 추진되어야 할 것이다.

## 2. 추진전략

### 가. 단계화된 구체제 해체 및 신정치 질서 안착 프로그램의 실행

#### (1) 제1 비상통치 단계: 청산 및 질서 확립

북한 체제 전환 및 재건의 핵심은 건설이고 이는 안보와 치안에 의해 뒷받침되어야 한다. 공공질서 및 치안의 확보는 향후 발전을 담지할 인프라스트럭처로 기능한다. 특히 이 단계에서는 북한 내에 강력한 군정 등을 실시하여 비상통치체제를 갖추어 구체제의 핵심 세력에 대한 인적 청산작업을 실행하는 한편, 사법적 정의를 실현하여 인적 통치체제의 구태를 극복하는 데 주력해 나가야 할 것이다. 우선 시한을 정한 청산 기간을 선포하고 효과적인 과거 청산 작업 및 구체제 해체 작업을 주도할 군정 등의 강력한 중앙집중형 비상 통제 정부를 임시적으로 가동하여 잠정적으로 당-국가 체제를 대체할 필요가 있다. 이 기간 중에는 북한 주민의 헌법적 기본권 향유를 부분적으로 억제하면서 참정권 및 집회 결사의 자유도 잠정적으로 통제할 필요가 있다. 조속한 질서 재확립 및 혼란 방지를 위한 조치라 할 수 있다.

북한군 및 보안기관의 신속한 무장 해제를 진행하고 핵심 책임자를 구금 등의 방식으로 감독해야 한다. 한편, 무장은 해제하나 조직 및 병영체제를 유지하여 일반 사병 및 하위 장교단의 신속한 재사회화 및 재교육 기반으로 활용할 필요가 있다. 즉, 병영의 국민 교육을 위한 학교화를 추진할 필요가 있는 것이다. 각 단위 부대의 고위 장교단은 직위해제 후 격리 수용하고 친한적 장교들을 승진 재배치하여 한국군 파견 장교단 또는 고문단 감독하에 학교화된 비무장 단위 부대를 통솔하게 하여야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

남북 대치 상황에서 평양-원산 이남에 배치된 북한군의 대규모 감축이 불가피할 것이다. 재교육 과정을 이수하여 재신임된 장교들과 그 통솔 부대는 북·중 국경지역의 통제와 해안선 방위를 위해 동원할 수 있을 것이다. 해산된 군인들은 반드시 재교육과 재취업을 거쳐 새로운 체제의 책임 있는 성원이 되도록 한다. 일부 적응이 우수한 인민군 부대를 차출·활용하여 군정의 치안유지 부대 또는 계엄 집행군으로 활용할 필요가 있다. 미군의 이라크 점령 후, 후세인 군대를 해산시켜 군인들을 집으로 돌려보내자 직업이 없는 군인들이 반군에 합류한 교훈을 되새겨야 할 것이다. 특히 군 장성들과 장교들은 세심한 관리 시스템을 적용해서 반체제 활동에 가담하지 못하도록 예방조치를 해야 할 것이다.

새로운 체제의 안정을 위협하는 다양한 움직임을 사전에 포착하고 대비하기 위해서는 능력 있는 정보기관이 필수적이다. 기존의 국가안전보위부를 대폭 개편하여 불순한 움직임 포착, 주요 인물 및 주요 시설물 경호에 만전을 기하여야 할 것이다. 이를 위해 정보기관 간, 남북 간 긴밀한 협조관계를 만들어야 할 것이다. 보안 및 정보기관의 접수 후, 결정은 한국 출신 또는 신임을 받는 친한파 인물이, 집행은 북한 출신의 테크노크라트가 진행하는 분업체제를 효과적으로 가동하여 저항세력의 고립 및 분쇄에 활용할 수 있어야 한다. 또한 초기단계에서 탈북자 출신 지식인층을 적극 등용하여 인적 청산작업에 따른 공백을 최소화하는 한편, 북한 주민들 및 동요 계층에게 몰모델을 제공하여야 할 것이다.

일반 치안은 주민들과 직접 접촉하는 부서이기 때문에 현지 실정에 밝으면서도 주민들로부터 원성을 사지 않도록 세심한 주의가 필요하다. 기존의 인민보안부 조직에 의존해야 할 것이나 주민들과의 관계를 고려해서 부분적인 물갈이가 불가피할 것이다. 정치 및 경제 개혁 계획



의 목표를 정확히 명시하여 급격한 해방을 원하는 주민의 불만을 무마하고 설득하는 작업도 병행되어야 할 것이다. 기존 북한의 주민 성분 분류 정보를 신속히 입수해 이를 역으로 활용할 필요도 있다.

명백한 시점과 목표를 적시한 청산 및 개혁 프로그램을 투명하게 공표하고 군정 초기 사전 계획에 따라 격리 수감 대상자를 신속히 구금해야 한다. 격리 및 처벌 대상자를 최소화하면서 구속 요건을 명확히 적시하여 대다수의 구 엘리트층의 동요를 방지해야 할 것이다. 소수의 처벌에 그치면서도 청산 효과의 극대화를 위해서는 법의 지배 원칙에 따른 처벌 및 격리 수용이 요구되며 반인륜 및 준(準)전쟁 범죄에 대한 재판소를 설치하여 국제적 기준에 적합한 재판의 공정성 확보에 노력할 필요가 있다. 경우에 따라서는 국제사법 기관이나 재판관의 참여와 조사활동을 허용하여 공정성과 투명성을 제고할 필요도 있다. 한편, 재판 절차 및 과정을 전 주민에 홍보하여 인치에 익숙한 북한 주민들을 위한 법치 교육의 장으로 활용할 수도 있을 것이다. 이 과정에서 사적 복수 등의 일탈 행위는 철저히 통제하여야 할 것이다.

장기간의 재교육 및 격리가 필요한 계층을 대상으로 한 교정 시설 및 프로그램을 제도화할 필요도 있다. 이들 구 핵심세력을 북한 주민 및 잠재적 동조 세력과 분리해내기 위해 이러한 장기 교정시설을 한국(남한) 내 존치도 심각히 고려해 볼 사안이다. 이러한 시설에서의 교육은 ① 민주주의 및 시장 제도의 역사적 이념적 토대 교육, ② 왜곡된 김일성주의 사관 극복을 위한 역사 교육 및 탈의식화, ③ 인권 교육, ④ 자유 시민으로서 기본적 문화 및 예절 교양 등을 주 내용으로 삼아야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

## (2) 제2 신체제 도입단계: 당-국가 및 일당 독재 체제의 해체 및 민주제도의 이식

새로운 질서 구축은 기존 당-국가 체제의 해체로부터 시작될 것이다. 노동당의 권력 독점이 종식되고 복수의 정당이 실질적으로 경쟁하는 체제가 만들어질 것이다. 그러나 북한 체제는 수십 년간 일당 독재 체제가 유지되었고 개혁경험의 부재로 대안세력이 매우 취약하다고 할 수 있다. 이 상태에서 정치적 참여가 전면적으로 허용될 경우 구노동당 핵심세력이 의회세력으로 재집결하여 정권을 위협하거나 심지어 정권을 차지할 가능성도 배제할 수 없다. 구소련이 붕괴된 후 러시아에서 의회를 중심으로 한 구공산당 세력이 열린정부를 위협한 경험이 재현될 수 있다. 새로운 체제에서 구노동당 세력의 재등장을 막도록 제도적 장치를 만드는 것이 중요하다. 구노동당 핵심세력은 정치규제 대상으로 묶어서 당분간 정치활동을 제한해야 할 것이다. 사회주의체제가 자유민주주의 체제로 이행되는 과도기에 한시적으로 정치적 안정과 질서가 보장되는 제한적 권위주의 체제 또는 완화된 군정체제가 절대적으로 필요하다. 따라서 새로운 정치체제도 일정기간 국민들의 정치적 참여가 제한되고 정치적 안정과 질서를 보장하는 데 주력해야 할 것이다. 예컨대, 정당이 난립하거나 집권당이 소수당으로 전락하여 국정이 불안정해질 경우 효율적인 국정운영을 기대하기 어려울 것이다.

행정의 책임자인 대통령은 국민들의 직접선거보다는 선거인단이나 의회에 의한 간접선거를 검토할 수 있을 것이다. 정부를 지도했던 노동당의 역할을 대체할 새로운 기구를 조직함으로써 집행부를 지도, 감독할 수 있는 시스템을 구축한다. 국정을 총괄하는 조직으로는 집권당 조직을 활용하거나 새로운 총괄기구를 만들 수 있다. 행정부와 의회의 관계에서는 행정부의 권한을 월등히 강화시킴으로써 행정부가 효율적

으로 국정을 운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 만약 이상의 제한적 민주주의 또는 민주제도 정착을 위한 한시적 권위주의 체제의 도입이 정치적 혼란 등으로 힘들어질 경우 전 단계에서 설치된 비상체제의 시한을 통제 수준을 완화하면서 연장할 필요도 있을 것이다.

동유럽 체제전환 사례에서 확인할 수 있었던 이 당-국가 체제의 해제의 핵심은 당을 국가로부터 분리 독립시키는 일이다. 법제적으로 당과 정부 및 사회·기업 조직을 분리함과 동시에 인적 청산 및 재배치 작업을 통해 당으로부터 국가를 떼어내면서 정부기관은 2단계 권위주의 정부 또는 군정 정부가 직접 통제 및 총괄하면서 당-국가 체제를 기능적으로 대체할 필요가 있다.

탈이념화한 협조적 엘리트층 중심으로 노동당을 한국통합에 동조하는 탈사회주의-민족주의 정당화하는 정치적 시도도 있어야 할 것이다. 동유럽 체제 전환 시에 보았듯 구정치인이나 주민 모두 사회주의 몰락의 이념적, 조직적 공백을 민족주의 부활을 통해 극복해 나아갔던 경험 이 있다. 반민주적 극우단체로 변질되는 것을 방지할 수 있는 한 노동당 후속의 보수-민족주의 변환정당은 신체제의 정치적 기반을 넓혀 나가 는 데에도 기여 할 수 있을 것이다. 물론 민주헌법 질서에 맞지 않는 당규의 개정 및 이념 변경이 선행되어야 할 것이다. 정당 변조가 불가능할 경우 중앙당 해체 및 지방당의 분리·독립 추진하여 복수정당화하는 노력이 병행될 필요도 있다. 그러나 노동당의 무계획적 전면적 해체 작업은 역풍을 맞을 가능성이 높으므로 신중히 결정해야 할 것이다.

신정부 또는 군정과의 긴밀한 감독하에 복수정당제를 부분적으로 도입할 필요도 있다. 이 경우 정당 및 단체 설립권을 무한정 부여하거나 한국 정당의 진출을 방관하기보다는 노동당의 산하 조직 또는 꼭두각시 정당 역할을 해 온 천도교청우당 등을 독립 및 정당화하여 노동당

또는 그 후계정당과 정당하게 경쟁케 하는 북한인의 얼굴을 한 방식의 도입이 우선시 돼야 할 것이다. 전면적 민주 복수정당제도의 도입에 앞서 예방주사를 접종한다는 의미에서 북한 신정부 또는 한국 정치교문단의 끊임없는 관리 및 교양작업이 동시에 실행되어야 한다.

부분적 복수정당제 허용을 통해 유능한 정당(또는 정치인들)이 발굴될 경우 이를 노동당의 대체 정당으로 육성할 필요가 있으며 지역 수준에서는 노동당의 지방당 및 산화 조직의 이합집산을 조직적으로 유도하여 '일당 독재' 전력이 있는 노동당의 권위를 인위적으로라도 삭감해 나가야 할 것이다. 다른 한편, 각 정당의 당내 민주화 및 정책 결정 투명성을 법적으로 고양 제도화하는 노력도 병행되어야 하며 전면적 자유선거 제도의 도입과 민주적 참여 제도의 전면적 허용에 대비하여 미래의 자유 유권자인 북한 주민들의 정치 교양 수준을 높이는 데에도 투자하여야 할 것이다.

### (3) 제3 안정화 단계

통일 전 신체제 정착을 위한 마지막 예비 단계는 주민 안정화 및 구지도층 재교육 후 복귀를 지원하면서 전반적 안정화 단계이다. 사회안정도는 체제 전환에 따른 일반 주민의 동요를 막으면서 일상생활로부터의 일탈을 제어하고 다른 한편, 반란 및 동요 세력의 확산을 저지하는 데 달려있다. 후자의 구 엘리트 청산 등의 문제가 전 2단계에서 다뤄져야 할 주 이슈였다면, 전반적인 주민 안정화 작업으로 신체제 안착을 유인하는 것이 이번 단계에서의 과제라 할 수 있다.

북한 주민 대다수를 체제 동조 세력화하면서 체제 전환에 따른 동요 및 일탈을 감소시키고 동시에 만성적인 식량난을 단기간 해소하는 방편으로서 토지개혁을 실시할 필요가 있다. 이 단계에서 토지개혁 문제

는 단순 경제 생산 및 분배에 관련된 문제가 아니라 신체제의 저변을 뿌리내리게 하는 데 결정적 기여를 할 수 있는 정치적 문제로 인식되어야 할 것이다.

경자유전의 원칙 및 선배분 후지불 방식에 의한 토지 사유화 및 재분배 정책 실시하여 자본주의 시장의 완전 정착 전 자급적 가족주의를 보급하면서 농촌 공동체의 재건과 안정을 꾀할 수 있다. 농촌 경제 및 장마당 시장의 활성화를 위한 토대가 되는 국가적 사업으로서 농지 개혁은 식량자급 등 장기적 사회 안정화를 위한 초석이 될 뿐만 아니라 광범위한 대중적 지지를 유인해냄으로써 체제 안착을 촉진할 수 있을 것이다. 제대 군인 및 구체제 해체에 따른 실직자군 등 방대한 유휴 노동력을 토지에 묶어둠으로써 사회 혼란을 미연에 방지하면서 농촌 재건 및 계몽 캠페인을 통해 이들을 재교육할 수 있는 시간을 확보하는데도 유익할 것이다. 적산 처리 등 북한 국유자산 처리 문제에도 동일 원칙을 적용하여 매니저 계층의 친한국화 및 노동자 계급의 이탈 방지를 꾀하여야 할 것이다.

재건 과정에서 가장 중요한 것은 북한 주민들이 스스로 재건에 동참하고 이 과정을 거치면서 궁극적으로 한국과의 통일이 자신에게 유리하다는 확신을 갖게 하는 것이다. 따라서 학교교육과 사회교육, NGO 활동, 종교단체, 언론매체 등 다양한 방법을 통해서 새로운 질서에 대한 사회화과정이 중요하다. 그러나 사회화 과정이 기존 문화와 정체성을 훼손하거나 강압적으로 외부의 힘에 의해서 추진된다고 인식되지 않도록 주의해야 할 것이다. 북한에 남아 있는 전근대적이고 비효율적인 문화는 스스로 변화시킬 수 있도록 인내력 있게 외부에서 도와주는 것이 안정적인 체제전환에 기여할 수 있을 것이다. 탈북자 출신 한국인의 적응 모델을 적용해 북한인 기술관료 및 기업 경영층 등을 단기간

사상 교육과 직업 교육으로 복귀할 수 있도록 지원하여야 한다. 사회 복귀 및 자구 노력을 지원하면서 적응 우수자에 대한 지원 확대는 물론 이를 모범 사례화하여 보급할 필요도 있다.

## 나. 북한 엘리트의 대남 의식구조와 친한국화 전략\*

### (1) 북한 엘리트들의 대남 의식구조

장기간에 걸친 경제위기와 식량난, 생활고는 북한의 일반 주민들은 물론 권력층과 엘리트들의 의식구조에도 많은 변화를 가져왔다. 당과 수령에 대한 충성과 사회주의 이념은 더 이상 체제수호의 핵심 비결로 간주되지 않는다. 경제와 행정부문 간부들은 말할 것도 없고 체제수호의 담당자들인 당과 군,公安 분야의 중하층 간부들과 공권력 종사자들조차도 현 김정일 지도부의 노선과 정책, 통치행태에 대해 불신과 불만의 시선을 보내고 있는 것이 현실이다.

특히 2008년 김정일의 건강에 적신호가 나타난 이후 현저히 가시화되고 있는 그의 장악력과 통치력의 저하와 연이은 정책의 혼선과 실패, 지도부의 세대교체와 김정은의 권력세습 부각에 따른 권력층의 내부 갈등은 권력층과 엘리트들로 하여금 극심한 위기의식과 장래에 대한 대비의식에 빠져들게 하는 요인으로 작용하고 있다. 노선과 정책의 변화에 대한 욕구와 변화를 거부하는 현 지도부의 존재 이유, 3대 권력세습의 당위성에 대한 의문의 확산은 이제 확실한 대세로 자리매김하고 있는 양상이다.

북한 엘리트들 속에서 나타나고 있는 이 같은 의식변화는 김정일 정

---

\* 본 항은 국가안보전략연구소 현성일 박사의 자문에 기초한 것임을 밝힙니다.

권이 붕괴되거나 김정은의 3대 권력세습이 실패할 경우 북한의 진로와 관련한 여러 가지 예측과 시나리오를 가능케 하고 있다. 김정일 이후 출현할 차기 북한 지도부가 김정일 정권의 노선과 정책을 계승하기 보다는 차별화를 통한 체제 안정과 경제회생을 추구할 것이라는 데 큰 이견은 없다고 볼 수 있다. 그러나 남북관계와 한반도 통일문제와 관련해서는 이들의 장래 입장을 예측하기 어려운 것도 사실이다. 만일 오늘이라도 북한에 개혁 지향적인 지도부가 출현할 경우 이들이 즉각적인 남북 협력과 평화통일을 모색해 나설 정도로 권력층과 엘리트들의 대남 의식구조가 충분히 변화되어 있는지에 대해서는 여전히 확신할 수 없기 때문이다.

이로부터 북한의 변화를 지체없이 한반도 평화통일로 이어나가기 위해서는 무엇보다도 북한의 현재와 미래를 이끌어 나갈 엘리트들의 현대남 의식구조 실태에 대한 면밀한 검토와 이에 기초한 북한 엘리트 친한국화 전략의 수립이 중요한 문제로 제기된다. 다시 말하여 북한의 분야별, 계층별 간부들과 엘리트들이 한국에 대해 가지고 있는 다양한 인식과 이러한 인식 형성의 배경, 이들의 대남 인식을 긍정적으로 변화 시키거나 이들 속에 친한파 세력을 구축하고 확대해 나갈 수 있는 방법과 실행 방도에 대한 보다 적극적이고 다방면적인 연구가 어느 때보다 중요해지고 있다.

북한의 정치, 경제, 사회, 군사, 공안, 외교 등 각 분야에 포진되어 있는 간부들과 엘리트들이 한국에 대해 가지고 있는 지식과 평가는 고위층과 일반 주민 사이의 차이만큼이나 천차만별이라고 할 수 있다. 잘 알려진 것처럼 북한의 일반 주민들은 지난 60여 년간 대남정보에 대한 접근 가능성을 철저히 봉쇄당한 채 미국과 남한에 정복될 경우 ‘계급적 원수’들의 노예와 머슴이 될 것이라는 일방적이고 편향된 계급

I
II
III
IV
V
VI

교양에만 노출되었다. 그러다 보니 이들은 아무리 북한의 현실이 가혹하다 해도 남한의 흡수통일만큼은 도저히 용납할 수 없다는 인식에서 오랫동안 벗어나지 못하였다.

그러나 북한의 지속적인 식량위기 악화에 따른 시장의 확대와 밀무역, 대량 탈북, 한국과 국제사회의 대북 지원과 남북교류 등은 하층 주민들의 대남 적대의식과 흡수통일에 대한 피해의식에 적지 않은 변화를 초래하였다. 한국의 경제 발전상과 국제적 위상, 남북 간 국력 격차 등은 이제 북한 주민들 속에서 하나의 상식이 되었다. 북·중 국경과 휴전선, 해외로부터 지속적으로 유입·확산되고 있는 남한의 정보와 ‘한류’는 북한 주민들의 대남 인식을 동경과 환상을 넘어 흡수통일에 대한 기대심리로 이어지도록 하고 있다.<sup>19</sup> 이는 향후 한국 주도의 통일이 일정에 오를 때 최소한 일반 주민들은 이에 저항하거나 부정적인 태도를 보일 가능성이 그만큼 줄어들 수 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

문제는 김정일 이후 북한의 향후 진로와 통일문제의 결정권을 행사할 권력 엘리트들의 대남 의식구조이다. 아무리 대중이 한국의 흡수통일을 원한다 해도 실질적으로 북한을 이끌어갈 이들 권력 엘리트가 이에 동조하지 않는 한 북한의 급변사태가 평화통일로 이어질 가능성은 요원할 것이다. 그렇다면 이들 엘리트의 대남 의식수준은 현재 어떤 상황이며 통일과정에서 이들은 어떤 입장을 취할 것인가.

한국 주도의 통일은 북한의 각 계층 엘리트와 주민이 처한 사회·정치적, 계급적 처지에서 비롯되는 이해관계에 따라 다양한 모습으로 받아

---

<sup>19</sup> 북한당국의 엄격한 통제와 단속에도 불구하고 북한에서 한국 드라마나 영화, 한국 상품 등 이른바 한류의 유입과 확산현상이 끊기지 않는 가운데, 올해 7월에는 량강도 혜산에서 지방인민회의 대의원 후보자를 선전하는 벽보에 “리명박 대통령을 지지한다”는 낙서가 발견되어 파문을 일으킨 사건도 발생하였다. 『데일리NK』, 2011년 7월 28일.



들여진다. 특히 일반 주민들의 경우 통일의 결과로 자신의 운명이 지금보다 나아지거나 최소한 더 나빠지지는 않을 것이라고 간주하는 것과 달리, 권력층과 엘리트 계층은 비록 하층 주민들보다 남한에 대한 정보의 접근이 훨씬 용이하고 따라서 남한의 현실을 누구보다 잘 알고 있다고 해도 현재 자신들이 누리고 있는 기득권과 특권, 이권의 정도에 따라 한국의 흡수통일에 대해 보다 신중하고 조심스러운 입장을 취할 수 밖에 없을 것이다.

우선 김정일 정권의 유지와 강화에 앞장서 반인민적 폭행과 대남도발을 주도하였거나 적극적으로 관여한 당, 군, 공안, 대남 등 분야의 고위층 간부들은 체제 붕괴와 남한에 의한 통일을 자신의 파멸과 죽음으로 받아들이고 있다. 그러나 김정일 정권 붕괴나 김정은의 3대 세습 실패의 결과로 차기 지도부가 출현하였다고 가정할 때, 북한 권력층은 이미 변화 지향적으로 내부 정리가 완성되었거나 최소한 이러한 방향으로 가닥을 잡고 있을 가능성이 높다. 이들은 국민의 변화 욕구를 억압하기 보다는 이에 부응해야 정권을 유지할 수 있다는 점을 분명히 인지할 것이며 이로부터 기존 노선의 계승보다는 경제의 희생과 인민생활 향상을 위한 개혁·개방정책을 선택할 것이다. 또한 이러한 개혁정책의 성공을 위해 외부세계의 경제 및 금융지원과 투자, 협력을 본격 요청할 것이며 이 과정에서 미·북, 북·일 관계를 포함한 대외관계와 남북관계의 정상화를 위해 핵문제 해결과 군축, 평화체제 구축 등 대외안보분야 전반에 걸쳐 긍정적으로 호응해 나설 것으로 예상해 볼 수 있다.

문제는 차기 북한 지도부의 이러한 노선변화가 한국 주도의 통일에 관한 합의까지 이뤄낼 정도로 발전할 수 있을 것인가 하는 점이다. 현재 북한 권력층은 한국 주도의 통일이 이루어질 경우 모든 기득권을 상실하는 것은 물론 ‘살아남지 못할 것’이라는 피해의식에 철저히 함몰

I
II
III
IV
V
VI

되어 있다. 이러한 피해의식은 이들이 김정일 이후 변화를 모색하는 과정에서도 크게 달라지지 않을 것이다. 이들이 변화과정에서 바라는 것은 어디까지나 남측의 협력과 지원을 통해 개혁에 성공함으로써 현 기득권을 계속 유지하는 것일 뿐, 남측에 자신의 기득권을 모두 넘겨주고 2류 계층으로 전락하는 것은 절대로 수용하지 않을 것이다. 그러나 북한에서 현 지배층에 반기를 든 세력이 민중혁명을 통해 권력을 장악한다면 몰라도 현 지도층이 새로운 개혁지도부로 변신하여 북한을 계속 이끌어나가는 한, 한국이 이들을 제쳐두고 통일문제를 논할 수는 없다. 이들에 대한 제재보다 친한국화 전략이 더 필요한 이유가 여기에 있는 것이다.

당, 군, 공안, 대남분야의 중하층 간부들과 일선의 공권력 종사자들 역시 김정일 정권과의 공동운명체 의식에 함몰되어있다는 의미에서 흡수통일에 부정적인 태도를 보이기는 마찬가지이다. 그러나 독일의 통일과정에서 나타난 바와 같이 이들 중하층 공권력 종사자들은 대부분 상부의 명령과 지시에 복종할 수밖에 없었다는 이유를 내세워 사면과 재생의 기회를 보장받으려 할 것이다.<sup>20</sup> 통일문제가 본격적으로 대두될 때 이들의 입장과 태도에 영향을 미칠 주요 요인은 자신의 과거 행적에 대한 평가와 처리방향, 자기의 전문지식과 능력의 재활용 가능성, 새로운 체제하에서도 생계를 유지해 나갈 수 있을 정도의 자산축적 여

---

20. 통일 후 독일정부는 동독의 정권적 범죄의 처벌과 관련하여 보복적 성격을 배제한 채 자유민주주의적 법치국가의 기본원칙과 절차에 준하였다. 통일조약은 동독에서 이루어진 인권유린과 탄압 등을 동독의 법과 규정에 따라 이루어진 행위로 간주함으로써 과거청산에 많은 제약이 있었다. 1996년까지 검찰에 접수된 동독의 정권차원의 범죄행위는 19,972건이었으나 실제 기소된 것은 2.5%인 367건에 불과하였다. 특히 국경 탈출자에 발포 명령을 내린 고위 장성 9명은 3~6년 형이 선고되었으나 36명의 병사들은 상부 명령에 따랐을 뿐이라는 이유로 집행유예로 석방되었다. 염동재, 『독일통일의 과정과 교훈』 (서울: 평화문제연구소, 2010), pp. 307~309.

부, 그리고 자기의 상관인 핵심 권력층의 의중이라고 볼 수 있다. 이러한 조건들이 충족되었다는 확신이 설 때 비로소 이들은 한국 주도의 통일에 협력적 태도를 취하거나 최소한 저항해 나서지 않을 것이다.

한국 주도의 통일에 극심한 피해의식을 갖고 있는 체제수호 기구의 특권층과 권력 엘리트들과 달리 경제와 행정, 사회문화 등 분야의 기술 전문 엘리트들은 흡수통일에 대한 거부감이 비교적 덜하거나 일부는 긍정적 인식을 갖고 있다는 것이 고위층 출신 탈북자들의 증언에 의해 확인되고 있다. 주로 경제와 문화부문에 종사하고 있는 기술관료 및 전문가들은 현 체제와 정책에 대한 불만과 변화 욕구가 어느 계층보다 강하다고 볼 수 있다. 특히 이들은 보수적인 권력 엘리트들이 독점하고 있는 노동당 정치국과 군사위원회, 국방위원회와 같은 정책결정기구와 측근정치와 같은 정책결정과정에서 철저히 소외된 반면에 모든 정책실패의 책임은 자신이 져야 하는 현실에 강한 불만을 품고 있다. 또한 이들은 체제의 붕괴나 변화, 나아가 흡수통일을 자신의 파멸로 간주하는 권력 엘리트와 달리 자신이 가지고 있는 전문지식과 기술을 가지고 어떤 체제에서도 살아남을 수 있다고 생각하고 있다.

더욱이 김정일 이후 차기 지도부 등장 과정에서 이들 개혁세력이 권력을 장악할 경우 이는 북한 엘리트의 친한국화에 지름길을 제공하는 결과를 가져다 줄 것이다. 이와 관련하여 중국의 덩샤오핑에 의한 개혁·개방 과정과 구소련의 고르바초프에 의한 개혁과정은 중요한 시사점을 제공해주고 있다. 덩샤오핑은 1970년대 후반 본격적인 개혁·개방을 앞두고 이에 저항하는 보수적인 ‘혁명 엘리트’들에게 인센티브를 제공하는 방식으로 이들의 은퇴를 유도하는 데 성공하였다. 그리고 실용주의적 사고방식으로 무장한 기술전문 엘리트들을 공산당 정치국을 비롯한 권력 상층부에 대거 영입함으로써 개혁의 견인차 역할을 하도록

I
II
III
IV
V
VI

하였다.<sup>21</sup> 반면에 고르바초프는 개혁에 저항하는 권력층에 맞서 사회의 지식인 계층과 국민들의 비판과 개혁 참여를 뜻하는 공개적 토론(glasnost)을 주창하였으나 이는 결국 정치개혁의 빌미를 제공함으로써 공산당의 몰락과 연방국가의 붕괴를 초래하였다.<sup>22</sup>

북한에서도 김정일 정권을 대체하여 등장한 새로운 지도부가 개혁을 표방할 경우 초기에 권력 엘리트들의 반발과 저항에 직면할 가능성이 높다. 이에 지도부가 기득권 보장을 명분으로 보수파를 은퇴시키고 내각과 행정, 경제부문의 기술전문 엘리트들을 정치권력에 영입하여 명실상부한 개혁지도부를 구성하고 북한의 대내외, 대남정책을 주도해 나가는 상황을 예상해볼 수 있다. 이러한 상황은 지도부의 확고한 개혁 의지와 함께, 군부와 공안 등 체제수호세력이 감히 반기를 들지 못할 정도의 확고한 국민적 지지와 광범위한 여론이 형성될 때 가능할 것이다. 이렇게 구성된 개혁성향의 지도부는 보수성향의 정치 엘리트가 주도하는 지도부에 비해 남북관계의 개선과 협력에 적극성을 보일 가능성이 높으며 나아가 자신의 능력과 일정한 역할 행사를 담보로 한국 주도의 통일문제 논의에도 긍정적으로 호응해 나올 가능성이 높다.

이상에서 본 바와 같이 김정일 정권의 붕괴나 3대 세습의 실패가 현실화됨으로써 제3의 인물이나 집단이 차기 지도부를 구성하고 본격적인 개혁·개방을 추진한다고 해도 이들이 스스로 모든 기득권을 포기하고 한국에 흡수되는 방식의 통일을 선택할 가능성은 매우 낮다. 따라서 이들을 남북통일의 장으로 이끌어내기 위해서는 이들이 가지고 있는 대남 피해의식과 흡수통일에 대한 우려를 해소해주고 친한국세력으로

---

21. 이흥영 저, 강경성 역, 『중국의 정치엘리트, 혁명간부 세대로부터 기술관료 세대로』 (서울: 나남출판, 1997).

22. 존 M. 톰슨, 김남섭 역, 『20세기 러시아 현대사』 (서울: 사회평론, 2004).

변모시키기 위한 대북전략을 지금부터 착실히 준비해나갈 필요성이 제기된다.

## (2) 북한 엘리트의 친남한화 전략

### (가) 북한 엘리트의 대남 적대감과 피해의식의 해소

북한 엘리트 친한국화를 위해서는 무엇보다 먼저 한국 주도의 자유민주주의 통일에 대한 북한 엘리트들의 우려와 피해의식을 해소시켜야 할 것이다. 통일논의 과정과 본격적인 통일실현 과정에서 북한의 엘리트들이 가장 우려하는 부분이 바로 자신의 독재정권 시절 행적에 대한 평가와 처리에 관한 문제라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 한국은 변화와 통일을 선택한 북한의 차기 지도부의 의지와 결단을 높이 평가해주고 한국 주도의 통일에 협조해 나오는 엘리트들에 한해 과거를 불문하고 적극 포용한다는 대원칙을 제시해야 할 것이다. 특히 보복성 차원의 과거 행적 평가를 철저히 배제하고 취직과 인사문제 등에서 남북 엘리트 간 차별과 편견을 금지하며 공정하고 객관적인 적재적소의 등용 원칙이 견지될 것임을 확약해 주는 것이 중요하다.

북한 엘리트의 대남 적대감과 흡수통일에 대한 피해의식을 해소한다는 것은 사실 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 설사 한국이 이들에 대한 포용과 화해, 용서를 강조한다고 해도 이들은 이를 통일과정에서의 필요에 따른 유인책 정도로 간주할 것이며 통일이 완성되고 한국의 주권이 한반도 전역에 확고히 정착하면 자신들은 ‘토사구팽’ 될 것이라는 점을 끊임없이 우려할 것이다. 특히 통일과정과 통일 이후 자신의 전문지식과 능력이 더 이상 쓸모없게 된다는 점을 구소련과 동구 사회주의권의 붕괴와 체제전환과정을 통해 실감한 정치 및 이념분야 엘리트들의 불안감은 더욱 클 수밖에 없다. 때문에 흡수통일에 대한 이들의 우

력을 해소해주기 위해서는 포용과 용서라는 기본적인 원칙의 제시도 중요하지만 이를 입증해 줄 수 있는 구체적인 실천조치들과 구체방안도 함께 제시함으로써 정책에 대한 이들의 신뢰를 얻어야 할 것이다.

한국에 정착한 탈북 엘리트들의 지위와 역할도 북한 엘리트들의 인식전환에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 북한에서 일정한 지위를 가지고 있던 탈북 엘리트들은 현재 한국 정부의 보호와 관리차원에 머무르고 있거나 정부의 대북정책과 전략수립에 필요한 정보제공이나 분석, 안보계도 역할과 민간단체를 통한 대북 인권투쟁에 치중하고 있는 것이 현실이다. 이들이 한국에서 정치, 경제, 사회 등 각 분야의 책임적인 위치에 등용되어 자신의 전문성과 능력에 맞는 역할을 충분히 해낸다면 이는 북한의 권력층과 엘리트들에게 통일 후 장래운명과 진로를 가늠할 수 있는 하나의 모델로 될 수 있다. 한국이 북한 엘리트의 친한국화를 목표로 한 어떤 정책과 대책을 제시해도 이미 한국에 온 탈북 엘리트들이 자유민주주의 체제에 적응하지 못하거나 선도적 역할을 충분히 행사하지 못한다면 그 진정성을 의심받을 수밖에 없다. 한국이 자신들을 일시적 이용대상이 아니라 협력자, 조연자, 동반자로 대한다는 신뢰가 형성될 때 이들은 비로소 마음의 문을 열고 자신의 기득권을 국가와 민족을 위해 희생하려는 의지를 갖게 될 것이며 통일과정에서 선구자적 역할을 하게 될 것이다.

끝으로 북한 엘리트들의 대남 피해의식을 해소시켜 주기 위해서는 한국의 정부와 민간단체들이 추진하고 있는 대북 심리전의 내용도 변화되어야 할 것이다. 김정일 독재정권이 건재해 있는 상황에서 이루어지고 있는 심리전은 당연히 주민들의 의식계몽을 통한 민주화혁명이나 체제변화를 추동하는 데 집중되어야 할 것이다. 그러나 북한에 변화를 선택한 새 지도부가 들어선 다음에는 대북 심리전의 방향과 내용도 마

땅히 북한 엘리트의 대남 적대감과 피해의식을 해소시키는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 북한 권력층과 주민들 사이의 이간을 조성함으로써 권력층의 피해의식을 조장하거나 자극하는 내용을 가급적 지양해야 한다. 이와 함께 권력층과 엘리트들로 하여금 남북 협력과 교류, 나아가 자유민주주의 통일에 기대와 환상을 가질 수 있는 다양한 비전과 정책적 사례들과 함께 제시해야 할 것이다.

#### (나) 북한 엘리트의 자질과 능력의 제고

북한 엘리트들을 친한국화 하기 위해서는 다음으로 이들이 통일과정과 통일 이후 북한 재건과정에서 전문성과 리더십을 발휘할 수 있는 자질과 능력을 키워주는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 북한의 지도층, 특히 당과 군,公安 등 대(對)주민 통제와 감시, 사상교육 등 분야에 종사하는 엘리트들은 경제와 무역, 외화벌이 분야에 종사하는 엘리트에 비해 시장경제와 자유민주주의 체제에 대한 이해와 인식수준이 매우 낮다. 비록 이들 특권층 가운데 많은 인물들이 직·간접적으로 ‘혁명자금’ 명목의 김정일 비자금과 체제유지비용 조성에 간여하고 있지만 현장의 실무자들에 비해 자본주의 체제의 작동원리나 시장경제 원리에 대해서는 거의 문외한이나 다름없다.

포스트 김정일 시대를 이끌어 나갈 이들 권력 엘리트가 개혁·개방과 자유민주주의 통일에 자신감을 가지고 나오도록 하려면 이들에게 민주주의적 법치주의 정치방식과 인권, 시장경제 원리 등에 대한 지식과 경험을 전수해 주는 것이 필요하다. 그리고 이러한 체제전환 지향적인 사고방식의 전수는 중국이나 다른 국가가 아니라 반드시 한국이 주도권을 행사함으로써 이들의 의식전환이 친한국화로 연결되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 한국은 차기 북한 지도부와의 남북 교류와 협력

I
II
III
IV
V
VI

을 적극 추진하는 과정에서 가능한 많은 북한 최고위층 인사들과 접촉하고 이들이 교류와 협력 사업에 직접적으로 연관되도록 하며 이들이 한국의 정치와 경제 현실을 직접 배우고 체험할 수 있는 기회를 끊임없이 만들어 주어야 한다.

이러한 대북정책은 결국 북한 체제 변화의 근본 장애물인 당과 군, 공안, 근로단체 등 체제수호 분야에 종사하는 권력층과 엘리트로 하여금 시장경제와 자유민주주의 체제에 적응하고 새로운 분야에 진출할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써 궁극적으로 북한 체제의 성격과 체질을 근본적으로 변화시키는 데 기여할 것이다. 지방으로부터 중앙으로, 하부로부터 상부로 올라가면서 더욱더 많은 정치 엘리트들이 민주정치와 시장, 시민사회 분야를 선호하고 이 분야로 이동하면 할수록 북한의 독재통치기구는 그 규모와 장악력이 서서히 축소·약화되고 결국은 붕괴할 것이다.

북한 권력 엘리트에 대한 한국의 포용이 북한 일반대중의 저항을 초래할 가능성도 주목해야 할 것이다. 자칫 일반 주민들은 이러한 정책을 추구하는 한국 주도의 통일을 부정적 시선으로 바라볼 수도 있기 때문이다. 주민불만을 해소하면서 동시에 엘리트들의 협조를 이끌어내기 위해서는 결국 기존 엘리트의 '재활용'과 함께 기존 체제의 피해자들 중 자질과 능력을 갖춘 인물들의 발굴과 양성, 충원과 등용도 적절히 배합하는 원칙이 지켜져야 한다. 아울러 한국에 미리 정착한 하층 출신 탈북자들의 체제적응력을 제고하여 이들의 성공사례를 최대화함으로써 이들 중에서 향후 통일과정을 이끌어갈 수 있는 리더십과 자질을 갖춘 엘리트들을 대거 육성하는 것도 중요한 과제라고 볼 수 있다. 한국에서 새롭게 육성된 북한 하층 출신 엘리트들은 앞으로 북한 엘리트들과 주민들 사이의 가교 역할과 융합 역할을 충분히 해낼 수 있을 것이다.



## V. 경제분야 재건의 방향과 과제



통일 진영과정에서의 북한 재건 방향

\* 본 장은 KDI 이석 박사의 자문에 기초한 것임을 밝힙니다.



# 1. 경제재건의 방향

## 가. 경제재건의 개념

일반적으로 경제재건이란 전쟁과 자연재해 등으로 피해를 입은 물리적인 경제능력(physical economic capacity)을 과거의 일정 수준 이상으로 회복시키는 것을 의미한다. 물론 여기에는 일정한 제도적 개선이나 기술적 진보와 같은 경제의 생산성 증대에 영향을 미치는 제반 요인들도 포함되겠지만, 그 주류는 경제의 물리적 능력을 확대시키고 복원시키는 것에 주로 초점을 맞추는 것이다. 왜냐하면 경제재건은 주로 개념상 경제외적인 충격에 의해 파괴된 실물적 생산능력을 비교적 단기간 안에 과거의 수준으로 회복시키는 것을 의미하기 때문이다.

따라서 경제재건은 그것의 대상이 되는 특정 경제에 대한 일정한 가정을 내포하는 개념이라고 할 수 있다. 즉, 해당 경제가 어떤 이유에서건 물리적 경제능력이 피해를 입었을지라도 이와 연관된 제도적, 기술적, 인적 능력은 여전히 일정 수준 이상으로 유지되고 있으며 또한 그와 관련된 자연자원 역시 일정 수준 이상을 보유하고 있다는 암묵적 전제가 존재하는 것이다. 이러한 경제에서는 일시적으로 피해를 입은 물리적 경제능력이 복원되는 경우 전반적 경제활동이 매우 빠른 속도로 과거의 수준으로 복귀할 가능성이 존재한다. 물리적 경제능력을 제외하고는 전반적 경제활동과 관련한 여타의 요인들은 여전히 과거의 높은 수준을 유지하고 있기 때문이다.

이러한 의미에서 경제재건은 일반적인 의미에서의 경제개발과 차별성을 보인다. 경제개발이란 단순한 물리적 경제능력의 확충뿐만 아니라 그와 연관된 각종 제도적, 기술적, 인적 능력의 상향 발전을 의미하기 때문이다. 예컨대, 2차 대전 이후 미국의 원조가 중심이 된 유럽의

I
II
III
IV
V
VI

경제재건 과정은 경제개발과 차이가 있다.

북한경제는 이러한 일반적인 경제재건 개념이 적용되기에는 불가능한 매우 독특한 경제구조를 보유하고 있다. 물론 북한은 1990년대의 경제위기를 겪으면서 물리적인 경제능력이 사실상 모두 파괴되거나 사용 불능 상태가 되었다는 점에서 이를 빠른 속도로 복구해야만 하는 것이 급선무라고 판단된다.

그러나 북한경제에서는 이러한 물리적인 경제능력뿐만 아니라 이를 체계적으로 조직화하고 활성화하기 위한 제반 인적, 제도적, 기술적 기반 역시 사실상 전혀 존재하지 않는다. 이는 북한경제의 발전을 위해서는 단순히 피폐화된 물리적 경제능력을 회복시키는 것으로는 충분하지 않다는 것을 의미한다. 실제로 북한경제의 역사를 되돌아보면 과연 북한에서 주목할만한 성장 동력이 존재했고, 이를 나름대로 체계화시켜 경제발전에 원용했던 경험이 있는가도 의심스러운 지경이다.

또한 북한은 현재까지 사회주의라는 잘못된 경제발전 경로를 장기간 유지해온 일종의 오발전 경제(mis-developed economy)라는 특징을 보이고 있다. 실제로 이러한 사회주의적 제도, 관행, 기술, 인식 등이 합리적인 경제발전의 심각한 장애라는 사실은 이미 경제학적으로 충분히 입증된 사실이다. 따라서 이러한 오발전 경제체제를 유지하는 한 단순한 물리적 경제능력의 회복이 북한의 장기적인 성장 동력 확보로 이어질 것이라고 기대하기는 어려운 실정이다.

문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은 한국경제의 입장에서 볼 때 북한은 ‘향후의 남북통합의 대상’이 되는 일종의 분단형 경제(divided economy)라는 사실이다. 따라서 만일 북한경제의 재건이 한국의 주도로 이루어지거나 또는 적어도 한국이 이에 적극 참여한다면, 그 재건의 방향은 단순히 물리적인 측면에서 설정되기보다는 향후의 남북통합이

라는 정치적·역사적 합목적성을 띠고 설정될 수밖에 없을 것이다.

이렇게 보면 북한경제의 재건이란 단순히 사전적인 의미의 물리적 경제능력 회복을 훨씬 뛰어넘는 별개의 개념으로 정립될 수밖에 없는 상황이다. 실제로, 만일 앞서 언급한 북한경제의 특징을 감안한다면, 한국이 목표로 하는 북한경제의 재건은 단순히 북한의 경제수준을 1990년대 경제위기 이전의 수준으로 회복시키는 것이 아니라 오히려 ‘새로운 성장 동력을 갖춘 시장 친화적인 통합 준비형 경제체제’를 북한에 새롭게 이식시키는 과정으로 설정할 필요가 있다.

첫째, 북한경제의 재건은 응당 1990년대의 경제위기 이후 피폐화된 북한의 물리적 경제능력을 복구하고 증대시키는 것으로부터 출발해야 할 것이다. 특히 현재 북한경제의 기본적 장애라 할 수 있는 에너지, 교통, 항만 등 인프라와 식량 및 생필품 등 기초적 물자의 생산을 재건의 최우선 목표를 설정할 필요가 있다.

그러나 이와 더불어 기존의 북한경제에는 사실상 존재하지 않는 새로운 성장 동력을 창출하고, 특히 이를 위한 인적, 물적, 제도적, 자연적 자원의 효율적 조직화 메커니즘을 형성할 필요가 있다. 앞서 언급한 물리적 경제능력의 복구가 단기적이며 일차적인 재건의 목표라면, 이를 토대로 한 새로운 성장동력의 창출과 안착은 재건의 궁극적이고도 장기적인 목표라고 할 수 있다.

둘째, 이제까지 북한경제를 지배해온 제반 사회주의 경제 질서에 대한 최소한의 청산 또는 수정과 이를 대체할 새로운 시장경제 질서의 도입이 필요하다. 이는 북한경제가 기존의 오발전 경제에서 벗어나 본격적인 성장형 경제로 도약하기 위해서는 반드시 거쳐야 할 개혁과정이라는 인식을 정립할 필요가 있다.<sup>23</sup>

셋째, 북한경제의 재건과 발전이 북한이라는 국민경제공간을 기준으

I
II
III
IV
V
VI

로 일어나는 것이 아니라, 한반도 전체 경제권 또는 한국경제와의 연관성하에 일어나도록 설계함으로써, 향후의 남북통일 및 단일한 한반도 경제의 형성에 도움이 되도록 유도할 필요가 있다.

이를 위해 한국은 북한경제의 재건 및 발전과정의 초기부터 일종의 조언자인 동시에 협력자로서 그리고 필요하다면 전체의 재건과정을 사실상 설계하고 집행하는 주관자로서의 역할을 수행해야 할 것이다. 물론 북한은 여전히 국제법상 하나의 별개 국가이므로 이러한 한국의 개입을 정당화하고 제도적으로 뒷받침할 수 있는 남북한 간의 특별 협약 등 관련 근거가 마련되어야 할 것이다.

이상과 같은 경제재건의 개념을 북한경제에 적용하는 데는 북한경제가 처한 특수한 상황으로 인해 현실적으로 많은 어려움이 존재한다. 우선 경제발전의 관점에서 보면 현재의 북한경제는 외부로부터의 자본 유입에 대한 경제적 흡수력이 극도로 제한되어 있는 상태이다. 즉, 현재의 북한경제는 GDP 120억 달러 내외의 소국경제로 특히 전력 등 에너지와 도로, 교통, 항만과 같은 기초 인프라가 절대적으로 미비하여 경제적으로 수용 가능한 해외의 자본유입량 자체가 매우 제약되어 있다. 이에 따라 한국 등 외부 국가들이 북한의 경제재건을 위해 막대한 자금을 투입하고 싶어도 현실적으로 이러한 자금투입이 단기간 안에 이루어지기 힘든 실정이다. 이는 현재의 북한경제 여건상 본격적인 경제재건을 위해서는 해외의 대규모 자금 유입이 불가피하지만, 북한경제 자체가 이러한 자금유입을 제대로 받아들이기 힘든 구조여서 전체적인

---

23. 물론 재건과정에 있는 북한의 정부형태가 여전히 사회주의적이라도 최소한의 경제 개혁은 가능하다. 구체적으로 ① 기존의 경직적인 명령형 사회주의 경제를 보다 유연하고 분권적인 시장 양립형 경제체제로 전환하는 구조개혁과, ② 기존의 사회주의 계획경제 외부에서 자라나고 있는 시장 질서를 보다 제도화하고 체계화하는 제도구축 등 두 가지 경제이행 프로그램이다.

재건과정이 빠르게 진행되기 힘든 상황을 의미한다. 또한 북한은 지역별로 경제구조가 커다란 차이를 보이고 있으며 이처럼 커다란 차이를 보이고 있는 지역별 경제를 전체 국민경제공간의 차원에서 하나로 조직화해 본 경험이 거의 없는 경제이다. 이에 따라 북한경제의 재건과정은 지역별로 매우 다른 형태로 설계될 수밖에 없으며 또한 이를 북한 전체의 차원에서 하나로 조직화해야 하는 매우 어려운 과정을 수반한다. 예를 들어, 현재 상대적으로 부가 집중되어 있고 해외부문과의 연계가 활발한 평양의 경제를 재건하는 일과 외부와는 지리적·경제적으로 완전히 고립되어 만성적인 식량난을 경험하고 있는 동북지역(양강도, 함경도 등)의 경제재건 과정은 매우 다르게 설계되어야 할 것이다.

## 나. 정책 목표

앞서 언급한 북한경제의 제약요건을 고려할 때, 북한의 경제재건이 성공하기 위해서는 이를 통한 재건의 구체적 성과 또는 목표가 뚜렷이 제시되고, 이에 대다수의 북한경제 주체가 적극 지지, 합의, 동참하도록 유도하는 것이 성패의 관건이다. 이러한 합의가 존재할 때에만 비로소 한국을 비롯한 주변국들의 참여 역시 가능하며, 주변국들의 참여가 있을 때에만 본격적인 의미에서의 북한의 경제재건이 가능하기 때문이다. 또한 기술적으로 보면, 이러한 합의가 존재할 때에만 비로소 앞서 언급한 “새로운 성장 동력을 갖춘 시장친화적 통합 준비형 경제체제”의 형성에 요구되는 각종 경제적 개혁의 고통을 일반 북한 주민들이 감내하려 들 것이기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 앞서 언급한 북한경제 재건의 기본적 방향성을 구체적이고, 직관적이며, 실현 가능한 각각의 경제적 정책 목표로 전환하여 제시할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

## (1) 정책 목표 1: 구체화된 성장률 또는 소득 규모

우선 북한의 재건 또는 발전이라는 추상적 목표를 '직접 만져질 수 있는 성장률 또는 소득 수준'이라는 구체적 정책목표로 전환하여 제시하는 것을 고려할 수 있다. 이와 관련 주의해야 할 점은 '성장률 및 소득'과 관련한 정책 목표를 설정할 경우 주민들에게 공표하는 외부적 목표와 실질적으로 중요한 내부적 목표를 적절히 혼합하여 설정하고 또한 운영할 필요가 있다는 점이다. 왜냐하면 외부로 공개되는 목표는 전체 재건과정에 대한 일반 주민의 지지를 이끌어 내기 위해 직관적으로 납득 가능한 형태로 제시되어야 하는 반면(예컨대, 1970년대 한국의 '1,000불 소득, 100억 불 수출'), 실질적으로 이보다 더 중요한 것은 북한경제의 성장 동력 창출을 위한 경제적 메커니즘의 창출로 이는 대다수 경제주체들에게 직관적 호소력을 갖기가 쉽지 않기 때문이다.

외부적 목표로는 다음과 같은 단계적 정책목표를 고려할 수 있다. 첫째, 현실적으로 가장 달성하기 쉬운 목표로 재건과정 돌입 이후 10년 안에 북한의 경제수준을 1980년대 초반 수준으로 회복시키는 것이다. 이는 1인당 소득 기준으로 약 1,000~1,500달러의 경제 수준이며 앞서 언급한 사전적 경제재건에 부합한다. 둘째, 현실적으로 달성이 가능한 다음 수준의 목표로는 10년 내 북한 GDP 800억 달러, 1인당 소득 3,000달러의 목표를 고려할 수 있다. 이는 현재 한국 정부가 표방하고 있는 '비핵 개방 3000'의 목표와 거의 유사한 수준이다. 셋째, 마지막으로 현실적으로 가장 달성하기 어려우나 일반 북한 주민 대다수의 기대를 감안하는 목표로 10년 내 북한의 1인당 소득수준을 중국과 유사한 규모로 끌어 올리거나, 또는 한국 소득 수준의 약 1/5 규모에 근접하도록 설정하는 것이다.

한편, 내부적 목표로는 무엇보다 재건과정 돌입 이후 향후 10년간



최소한 연평균 10%대의 성장률을 유지하기 위한 성장 동력 창출에 주력하는 것으로 설정할 필요가 있다. 이를 위해 북한의 각 (경제)권역별로 특화된 최소한의 성장산업과 인프라를 건설하고, 이를 유기적으로 연결할 수 있는 물적, 제도적, 기술적 기반 구축이 필요하다. 한편, 이러한 과정에서 북한 주민들에 대한 최소한의 사회 안전망을 제공함으로써 현재와 같은 인도주의적 위기가 재발하지 않도록 해야 할 것이다.

## (2) 목표 2: 오발전 경제의 수정을 위한 이행 프로그램

기존의 사회주의적 제도 및 관행에 따른 오발전 경제의 수정을 위한 최소한의 이행 프로그램(transition program)을 실시할 필요가 있다. 이러한 이행 프로그램은 과거 동유럽의 이행경제에서 보듯이 북한에만 고유하게 적용되는 것이 아니라 하나의 표준적인 정책적 처방전(recipe)이 존재한다. 구체적으로 이러한 이행 프로그램은 크게 기존 사회주의경제의 구조조정 또는 개혁 프로그램과 새로운 시장경제제도의 도입 프로그램으로 양분된다.

우선 사회주의 경제의 구조조정 프로그램이란 통상 자유화(liberalization), 사유화(privatization), 안정화(stabilization) 정책을 지칭한다. 경제 자유화의 경우 기존의 사회주의적 복수 환율 체계를 새로운 단일한 시장환율체계로 전환하는 환율 자유화를 필두로 사회주의 계획 가격 체계를 전면 또는 부분적으로 철폐하고 시장가격제도를 도입하는 가격 자유화, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 복수 금융제도의 설립과 자유화 및 기업 설립 및 경영 자유화 등을 수행한다. 또한 사유화의 경우에도 개별 가구의 주택 및 주변 토지에 대한 실질적 자산 사유화를 필두로 중요 기업을 포함한 국영기업의 사유화, 그리고 협동농장 및 농업토지의 사유화를 추진한다. 마지막으로 이러한 과정에서 나타날

I

II

III

IV

V

VI

수 있는 극심한 인플레이션과 재정압박에 대응하기 위해 국가재정의 건전성 목표 도입, 정부와 기업의 재정 및 예산의 분리, 최소한의 물가 상승 억제 목표제의 도입을 추진한다.

한편, 북한경제의 시장경제로의 진입을 위한 최소한의 제도 구축(institutional building) 프로그램의 실시를 목표로 설정한다. 그리고 여기에는 두 가지의 요인을 고려할 필요가 있다. 첫째, 시장제도의 도입은 빠르면 빠를수록 좋으나 북한의 사회주의 정부가 존재하는 한, 무리한 시장제도의 도입은 오히려 북한 내부의 반발과 우려를 불러일으킬 가능성도 있다는 사실이다. 둘째, 북한경제의 재건과 발전은 결국 해외로부터의 원활한 자본유입에 성패가 달려 있으므로 이를 보다 촉진시킬 수 있는 시장제도의 도입을 우선 추진한다.

보다 구체적으로 재건과정 돌입 이후 10년간 우선 기존의 국가통제하의 노동시장을 철폐하고 자유로운 고용이 가능한 새로운 노동시장을 도입할 필요가 있다. 이것이 북한으로의 자본유입을 추동하는 가장 기본적인 제도이기 때문이다. 또한 북한 및 해외투자기업의 자유로운 활동을 보장하고 지원하기 위한 자율적 금융시장의 도입도 추진한다. 기존의 국가통제하의 단일은행제도(mono-bank)를 철폐하고, 상업은행을 중심으로 하는 이중적 금융제도의 설립을 의미한다. 가능하다면 적어도 부분적인 자본시장의 도입을 추진한다.

### (3) 정책목표 3: 남북통합 준비를 위한 남북 간 경제협력

북한의 재건은 결국 이에 대한 한국의 지원과 노력에 크게 의존할 것이며, 따라서 한국은 북한의 경제재건을 통해 향후의 남북통합에 대비한 물리적, 제도적, 기술적, 인적 준비를 시작할 필요가 있다. 무엇보다 한국은 북한의 재건에 합법적이며 국제적으로 공인된 형태로 개입

또는 참여할 수 있는 별도의 제도적 장치를 마련하여, 이를 북한당국과 협상할 필요가 있다. 이를 위해 ‘(가칭)남북한 공동경제발전을 위한 특별협약과 같은 남북한의 공동 협약을 통해 한국의 개입에 대한 제도적 안정성을 확보하는 것도 한 가지 방법이다.

동 협약을 통해 ① 남북한의 내각수반을 단장으로 하고, 전체 경제부처의 장관들이 공동 참여하는 정책협의체는 물론, ② 각 경제부처 및 중앙은행을 중심으로 하는 별도의 북한경제 재건 지원 자문기구를 운영하거나, ③ 궁극적으로는 북한정부 안에 경제재건 및 남북협력을 위한 별도의 경제부처를 신설하고, 한국은 이를 통해 정책적, 제도적, 물적 지원을 수행하는 방안을 모색한다. 한편, 이러한 과정을 통해 이루어지는 한국의 대북 경제재건 지원은 무엇보다 먼저 ‘북한경제의 한국 경제와의 연관성 증대’를 우선 추진하는 방향으로 전개할 필요가 있다.

예를 들어, 북한경제 재건에 있어 중요한 기초적 인프라의 건설에 있어 우선적으로 한국과 북한경제를 물리적으로 연결하는 인프라의 구축을 선행시킬 수 있다. 북한경제의 재건과정에서 나타날 새로운 제도와 관행, 표준의 확립에 있어서도 한국의 기준을 우선 적용하는 방안이 있다. 또한 북한 내부의 기업 활동 활성화를 위해서도 해당 북한기업과 그에 상응하는 한국기업을 제도적으로 매칭(matching)시켜 이를 추진하는 방안도 모색할 수 있다.

## 2. 재건 추진전략

현재의 북한경제를 재건하는 데 장애가 되는 제약조건들을 감안하면 재건목표를 달성하기 위해서는 정교한 실행 전략이 필요하다. 실제의 재건 과정에서 북한경제의 제약조건들을 어떻게 극복하는가가 관건이라고 할 수 있으며 이를 위해 여기서는 크게 다음과 같은 다섯 가지의

실행 전략을 고려할 수 있다.

## 가. 기본전략

### (1) 인프라를 통한 성장: 북한경제 흡수력의 증대

북한경제 재건을 어렵게 하는 가장 커다란 요인은 재건에 필요한 해외자본의 유입을 원천적으로 제약하는 북한경제의 미약한 흡수력이다. 따라서 북한경제의 재건전략은 응당 이러한 흡수력의 확대를 추진하는 방향으로 설정될 수밖에 없으며, 이는 결국 재건의 최우선 순위가 북한경제의 기본적 인프라의 건설에 주어질 수밖에 없다는 사실을 의미한다. 따라서 북한경제의 재건과 발전은 인프라의 정비와 건설에 기반한 인프라적 성장에 초점을 맞출 필요가 있다.

이를 위해 우선 북한경제의 인프라를 물적 인프라와 인적 인프라로 나누어 별도로 접근하되, 물적 인프라의 경우에는 ① ‘항만-에너지(전기)-통신-교통’ 등 기본 인프라를 토대로, ② 이 모두를 각 지역별 하나의 패키지로 일괄 정비·건설하는 방안을 추진할 필요가 있다.

또한 인적 인프라(자본)의 개발과 관련 ① 상대적으로 북한경제 재건의 주역을 담당할 20~40대 연령의 직업별·직종별 재교육 훈련을 필두로, ② 초·중·고등학교 및 대학의 국가 공교육 시스템을 정비하며, ③ 상대적으로 경제재건 과정에서 소외될 가능성이 있는 50대 이상의 특수 세대 재교육 등으로 그 우선순위를 설정하여 접근할 필요가 있다.

### (2) 지역별 거점을 통한 성장: 분절적 북한경제 극복

북한경제가 갖고 있는 분절적 성격을 감안하여 경제의 재건과정을 지역별로 차별화하여 각 지역에 맞는 나름의 성장 동력을 창출하는 방

식으로 진행할 필요가 있다. 예를 들어, 현재의 북한권역을 ① 개성/해주권역(황해도), ② 남포/평양권역(평안남도), ③ 신의주권역(평안북도), ④ 원산/함흥권역(함경남도/강원도), ⑤ 청진/나선권역(함경북도) 등으로 구분할 수 있으며, 이들 각 권역을 다시 권역 내부의 주요 항구 및 배후의 경제단지로 구분하는 방법 역시 고려할 수 있다.

따라서 각 권역의 주요 항구를 중심으로 외부(해외)의 수요처를 연결하며(개성/해주-서울 및 수도권, 남포/평양-전반적 주요 해외 소비지, 신의주-요녕성, 원산/함흥-포항/울산, 청진/나선-길림성/러시아 등), 이러한 소비지와 연결된 산업을 해당 배후 경제단지와 연계시켜 육성하는 방안을 고려할 수 있다.

특히 각 경제권역에 별도의 경제자유지역을 선정, 해당 권역에의 해외투자 유치 등 기초적 경제활동 활성화 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 각 권역의 원활한 경제활동을 위해 해당 권역의 항만 및 경제자유지역을 중심으로 필요 인프라를 패키지의 형태로 우선 건설한 후, 이를 점차 배후 경제단지로 확산하는 전략을 추진하는 것이 바람직하다.

### (3) 신(新)기업 창출을 통한 성장: 기존 질서와의 갈등 극복

북한경제의 재건을 위한 성장 동력의 창출은 기존 북한기업의 활동을 개선하는 것으로부터 시작하기 보다는 새로운 북한기업을 창출하는 것으로부터 출발하는 것이 바람직하다. 기존 북한기업의 활동을 개선하기 위해서는 상당한 고통과 반발을 수반하는 내부 개혁이 필요하다는 점에서, 여기에 많은 중점을 둘 경우 자칫 전체 재건과정에 대한 경제적, 사회적, 정치적 비용의 증대가 우려되기 때문이다. 따라서 북한경제 재건의 방향은 기존 북한기업의 회생과 발전을 목표로 하는 것이 아니라 새로운 기업의 창출을 목표로 하여 진행해야 할 것이다. 과거

I
II
III
IV
V
VI

동유럽의 사례에서도 기존 사회주의 국영기업의 회생시도는 상대적으로 비효율적이며 결국에는 국민경제 전체에 부담으로 작용하는 경향이 나타났다.

다만, 기존 북한기업에 대한 회생에 대한 지원이 필요하다고 판단될 경우에는 이것을 일종의 사회복지 지출이라는 관점에서 매우 엄격한 기준을 통해서 실시할 필요가 있다. 즉, 기존의 중요기업이 일거에 청산될 경우 발생하는 경제적 사회적 불안정성을 방지하는 비용으로 간주해야 할 것이다.

또한 기존 북한기업의 회생을 지원하는 경우 이에 상응하여 ① 여타의 회생 불가능한 국영기업에 대한 조기 청산 또는 사유화 등 적극적 처리를 유도하는 한편, ② 북한 신기업이 자유롭게 설립되고 자율적으로 활동할 수 있도록 관계 제도의 도입과 정비를 추진할 필요가 있다.

#### (4) 미래의 비교우위에 입각한 성장: 한국경제와의 연관성

북한경제의 재건은 단순히 특정 시점에서의 북한경제발전뿐만 아니라, 동시에 미래 시점에서 예상되는 남북한 경제통합을 미리 준비하는 예비적 성격을 보유했다. 이에 따라 북한의 재건과정에서 나타나는 주요 전략산업의 선정과 육성의 기준을 현 단계에서 북한경제 자체가 갖는 비교우위와 더불어 미래의 통합 시점에서 전체 한반도 경제권역 안의 북한지역이 갖는 비교우위를 동시에 고려하여 선정한다.

따라서 농업, 수산업, 단순 채취업 등과 같은 1차 산업에 대한 지원은 신중하게 접근해야 할 것이다. 비록 이들 산업이 현재 북한에서 비교우위가 있을지도 모르나 이는 남북한 통합 이후의 시점을 고려해 볼 때 전체 한반도 경제 차원에서 결코 적극적으로 육성하기가 쉽지 않은 산업들이기 때문이다.

이러한 관점에서 본다면, 북한의 재건 과정에서 일차적으로 육성해야 될 산업은 대규모 장치산업 등을 위주로 한 제조업에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단되며 경우에 따라 일부 첨단 제조업의 육성 역시 일종의 신성장 동력으로 전략적으로 육성을 추진할 필요가 있다. 또한 앞서 언급한 각 경제권역별 경제자유지역을 중심으로 해서는 해외의 자본투자가 활발해질 것으로 전망되며 또한 이를 적극 유도한다는 차원에서도 다양한 전통적 또는 첨단 서비스업의 육성을 고려할 수 있다.

요컨대, 산업측면에서 북한의 재건은 상대적으로 한국이 단기간 안에 북한으로 이전하여 육성할 수 있는 장치산업 위주의 제조업을 중심으로, 여기에 첨단 제조업과 서비스업을 전략적으로 병행 육성하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

#### (5) 성장과 복지의 전략적 조합을 통한 발전: 정치적 기대와 경제적 현실의 불일치 가능성에 대한 극복

일반 북한 주민들은 경제재건의 초기 과정에서부터 그 성과에 대한 높은 기대를 가질 가능성이 있으며 만일 이러한 기대가 현실로 나타나지 않을 경우 자칫 이와 관련된 경제적 불만이 전체 재건과정에 대한 정치적 불만으로 확대될 위험성마저 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재건 초기부터 북한 주민들의 삶의 질 또는 복지 수준이 이전보다 가시적으로 향상되는 것이 필요하다.

그러나 북한경제 재건의 핵심은 이러한 복지 그 자체에 있다기 보다는 이를 가능하게 만드는 경제적 능력, 다시 말해 새로운 성장 동력의 창출과 확보에 있다. 따라서 북한경제 재건 과정에서의 각 경제주체들에 대한 복지 수준은 기본적으로 성장을 통한 분배로부터 해결하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

다만, 재건 초기의 특정 기간 또는 재건과정에서 소외될지도 모를 특정 세대 및 계층에게는 이러한 성장을 통한 복지가 제한적일 수 있으므로 이들 기간 또는 세대, 계층에 한해 (한국 및 북한)정부가 최소한의, 그러나 적절한 복지혜택을 제공하는 것을 고려할 수 있다.

이러한 복지는 ① 한국 정부에 의한 대북지원과, ② 개인 및 기업의 자산 사유화를 통한 재정확보를 토대로 북한정부가 직접 제공하는 방법을 모두 고려할 필요가 있다. 이러한 복지혜택이 적절히 병행될 때에만 비로소 일반 북한 주민들 사이에서 나타날 수 있는 재건에 대한 정치적 기대감과 경제적 현실의 불일치를 최소화할 수 있을 것이다.

## 나. 북한경제 재건 프로그램

이상과 같은 북한경제의 재건을 위해 재건 과정 돌입 이후 향후 10년간 고려할 수 있는 경제재건 프로그램은 다음과 같다.

### (1) 정책 및 제도 개혁 프로그램

#### (가) 화폐개혁 또는 신화폐의 도입

북한경제의 재건을 위해서는 기존의 과잉화폐(monetary overhang) 문제를 적절히 해결하는 것이 급선무이다. 왜냐하면 이러한 과잉화폐가 존재할 경우 사실상 유효성 있는 통화정책의 실사가 불가능하며 경제에 만연되어 있는 극심한 인플레이 심리를 통제할 수 없다. 무엇보다 환율이 극도로 불안정해짐으로써 해외로부터의 자본유입 및 대외거래의 활성화도 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 재건 초기 우선적으로 실시해야 할 경제정책은 이러한 북한의 과잉화폐문제를 해결하기 위한 화폐개혁이라고 할 수 있다.



화폐개혁은 기본적으로 현재의 북한화폐를 시장 환율에 기초하여 일종의 평가절하를 단행하는 방식으로 수행될 것이다. 즉, 기존 화폐에 대한 국정(공정) 환율과 시장 환율의 차이를 반영하여 새로운 화폐단위를 형성하고, 이를 기초로 발행한 화폐를 구화폐와 교환하는 방식이다.

물론 신화폐의 시장 환율이 재차 상승하거나, 신화폐의 과다 발행으로 실질 구매력이 저하될 경우 급속도로 인플레이션이 진행되어 화폐개혁은 실패로 귀결될 것이다. 따라서 이를 방지하기 위해 화폐개혁과 더불어 동시에 북한의 환율개혁을 단행하고, 한국 정부가 북한 신화폐의 실질 구매력을 유지시키기 위한 통화안정기금의 형태로 한국 원화 또는 달러화 등의 경화를 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

#### (나) 환율 개혁

기존 북한의 환율체계를 철폐하고, 이를 시장 환율에 기초한 새로운 단일 환율체제로 전환한다. 환율제도는 다양한 방식이 고려될 수 있으나, 적어도 초기의 일정 기간 동안에는 대외거래의 혼란을 방지하기 위해 고정 환율제를 실시할 수 있다. 환율 수준은 당시 북한의 시장 환율을 기초로 하되, 여기에 여타 거시경제지표를 토대로 조정할 수준으로 결정된다.

이를 위해 적어도 초기에는 중앙은행 통제하의 외환집중제를 실시하는 방안을 검토한다.

한편, 이러한 환율개혁과 관련하여 한국 정부는 ① 신 환율의 적정 수준을 검토하여 이를 북한정부에 제시, ② 북한의 환율을 방어할 수 있는 환율안정기금을 제공하는 방안을 고려한다. 동 환율안정기금은 우선은 북한의 연간 대외무역규모(약 40~50 달러) 정도로 책정하되 이후 상황에 따라 북한의 2~3년 치의 대외무역규모에 해당하는 자금

을 한국은행이 북한의 중앙은행에 통화스와프의 형태로 제공하는 방안을 검토할 수 있다.

(다) 이원적 금융제도의 도입

화폐 및 환율 개혁과 더불어 본격적인 경제재건을 지원하기 위한 금융제도의 개혁을 실시한다. 이는 사실상 현재 북한의 사회주의적 단일은행 시스템을 해체하고, 상업은행(commercial) 중심의 이원적 금융제도를 도입하는 것을 의미한다. 즉, 기존의 북한 중앙은행에서 상업은행적 기능을 분리하여 새로운 상업은행을 중심으로 중앙은행-상업은행 시스템을 도입한다는 의미이다.

또한 기존 북한은행들을 통폐합함으로써 이들의 부실여신을 정리하는 한편, 이로부터 파생되어온 북한 재정의 부실 역시 해결한다는 의미이다. 물론 이에 소요되는 구조조정 비용은 한국과 국제금융기구 등 해외의 경제주체들에 의한 지원으로 충당하는 것을 고려할 수 있다.

이러한 금융제도의 정비와 더불어 경제재건에 소요되는 성장통화의 공급을 위한 북한개발은행(한국의 산업은행에 해당)이나 (국제자본이 참여하는) 북한개발금융공사의 설립 역시 검토할 수 있다.

(라) 초기 자유화 및 사유화 조치, 그리고 신기업법

경제재건을 위한 내부적 자원마련과 함께 새로운 기업의 태동을 위한 전제 조건으로 적어도 일정 범위 이상의 자유화 및 사유화 조치를 실시하는 한편, 신기업법의 도입과 같은 제도정비를 단행해야 한다. 일반 경제주체들의 주택 및 이에 부속된 토지의 사유화를 실시함으로써 한편으로는 새로운 경제정책에 대한 주민들의 지지를 이끌어내고, 다른 한편으로는 동 경제정책이 정치적으로 불가역적인 성격을 가지고

있음을 공고화한다.

이와 더불어 협동농장을 해체하고, 농업용 토지에 대한 사유화를 진행한다. 만성적인 식량난의 해결과 농업부문에서의 자생적 자본축적을 지원한다. 산업부문에 있어서는 거대 기간산업이 아닌 중소 국영기업을 대상으로 또한 중앙이 아닌 지방기업을 대상으로 점진적인 사유화를 진행한다. 이를 통해 새로운 기업이 태동할 수 있는 제도적, 재정적 기반을 제공한다.

한편, 이상의 사유화와 더불어 기존 계획부문의 사회주의적 가격체계를 전면적으로 철폐, 모든 경제행위가 시장가격으로 이루어지도록 제도화한다. 물론 국가의 가격설정 기능이 필요한 경우 예를 들어, 국가가 제공하는 서비스의 가격이나 국가가 구매하는 물품의 구매가격, 주요 에너지와 통신 등 주요 인프라의 사용 가격 등은 국가가 그 가격을 일정 부분 통제하는 새로운 공공가격 체계를 형성한다.

마지막으로 경제재건의 핵심이 되는 일체의 기업활동을 자유화하는 신기업법의 제정을 고려한다. 여기에서는 국가의 간섭 없이 자유롭게 기업을 설립하며 또한 일체의 경영활동에 있어 국가에 대한 의무와 개입을 철폐하는 조항을 명시적으로 삽입한다. 궁극적으로 신기업의 창출과 활동을 제도화한다.

#### (마) 배급제의 사회복지체계로의 전환

기존의 사회주의적 배급제도는 철폐하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 재건 초기과정에서 한계 계층의 삶의 질 문제가 제기될 가능성이 있으므로 동 배급제도를 한계계층을 대상으로 하는 복지제도로 전환하여 운영한다. 한계계층을 대상으로 하는 복지 서비스에는 ① 식량과 생필품, ② 의료, ③ 기초 생활안전 서비스 등 제반 필요 서비스를 모두

포함한다. 이를 계층의 성격에 따라 무상 또는 염가의 유상으로 제공한다. 이러한 복지 서비스에 유입되는 제품은 국가가 시장가격 또는 공공가격으로 구매하며, 이에 소요되는 비용은 북한의 재정이나 한국의 지원으로부터 충당한다.

## (2) 산업 육성 프로그램

### (가) 전략적 인프라 건설

앞서 언급한 것처럼 북한의 경제권을 5대 권역으로 세분하여, 각 권역의 주요 항구 및 경제자유지역을 중심으로 에너지, 통신, 항만, 철도, 도로 등 기초 인프라를 패키지로 건설한다. 동 인프라의 건설과 관련해서는 ① 각 권역별 패키지의 내용도 중요하지만, ② 무엇보다 비용 충당과 관련한 차별성에도 주목할 필요가 있다. 즉, 동 인프라의 건설비용이 북한의 내부자원으로 충당되어야 하는가, 한국의 지원을 중심으로 충당되어야 하는가, 아니면 국제금융기구의 지원이나 국제사회의 상업적 대북투자자로 충당되어야 하는가에 특히 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

이와 관련 한국은 전략적으로 ① 초기 거의 대부분의 인프라에 대한 건설 지원을 수행함으로써, ② 이후 국제사회의 대북 인프라 건설지원을 이끌어 내는 선도적 역할을 담당하는 것은 물론, ③ 각 해당 인프라의 제도와 표준, 기술을 한국에 일치시키고, ④ 동 인프라와 한국과의 연계성을 확립하며, ⑤ 무엇보다 북한경제 재건의 전 과정에 있어 한국의 주도권을 확립하는 데 노력할 필요가 있다. 즉, 적어도 초기의 북한 인프라 대부분은 한국이 주도적으로 건설함으로써 북한 재건과 관련된 한국의 배타적 접근권을 확보할 필요가 있다.

(나) 전략적 육성 산업의 선정과 자원집중

효과적인 경제재건을 위해 북한의 산업을 ① 선도(leading)산업, ② 중심(core)산업, ③ 보전산업으로 구분하여 각 산업에 별도의 정책을 실시한다. 예를 들어, 선도산업으로는 인프라 건설, 대규모 장치산업, 일부 첨단 기술산업 등을 선정한다. 반면, 중심산업은 전통적 제조업과 광업 등을, 그리고 보전산업은 농업 및 수산업 등을 선정한다.

이를 토대로 북한의 경제재건은 ① 중심산업에 대한 회복을 기초로, ② 선도산업에 대한 투자를 늘리며, ③ 보전산업에 대한 보호를 통해 성장과 성장과정에서 나타날 수 있는 불안정성의 극복이라는 두 가지 목표를 동시에 추구한다.

각 산업에 대해서는 차별적인 투자정책을 구사한다. 선도산업의 경우에는 한국 등 해외자본의 직접 진출 및 신규 기업 창출에 의한 발전 전략을 모색한다. 중심산업에 대해서는 한국기업 등과의 전략적 제휴, 매칭, 매각 및 이에 대한 남북한 정부의 재정 지원 전략을 통해 발전시킨다. 마지막으로 보전산업과 관련해서는 북한 내부의 제도적, 기술적 이노베이션에 의한 생산성 향상을 유도하는 전략을 실행한다.

(다) 국제협력

IMF/World Bank에의 가입이 북한경제 재건을 국제적으로 인정받고, 이를 실행하기 위한 현실적 출발점이다. IMF/World Bank 가입-파리클럽에서의 채무협상 체결-국제금융기구 자금지원-해외 정부차원의 ODA 수혜-국제민간금융기구의 자금지원-국제민간자본의 투자 등의 시퀀싱이 필요하다.

이를 위해 ① 별개 국가인 북한의 이름으로 모든 일을 수행하되, ② 한국이 북한의 대외협상을 조언 및 지원하며(예컨대, 빈곤감축보고서

의 작성 및 부문별 경제개발계획의 작성), ③ 북한에 대한 최대의 자금 지원국으로서 실질적으로 대북 원조국 회의를 주도하는 등, ④ 국제사회의 대북지원 노력이 한국의 지원노력과 어긋나지 않도록 집중한다.

#### (라) 한국과의 특별경제협약 체결

한국의 개입을 정당화하고 남북경제협력을 촉진하기 위한 다양한 조약이 필요하다. 여기에는 한국과의 정부 간 정책공조 협약, 남북한 통화안정협약, 남북한 관세 및 상품이동, 남북한 노동력 이동에 대한 특별협약, 투자에 대한 특별협약, 남북한 공동 경제특구 형성 및 운영을 위한 특별협약, 남북한 빈곤 해소 및 사회복지 증진을 위한 특별협약, 남북한 경제통합 및 제도 개선을 위한 특별협약, 국제사회에서의 남북한 공동이익 보호를 위한 특별협약 등이 포함될 수 있다. 또한 남북경제협약의 실질적 수행을 위한 별도의 기구를 설립할 필요가 있다. 경제 부총리 혹은 총리를 단장으로 하는 ‘남북한 공동경제 발전을 위한 내각 협의체’를 조직한다.

#### (3) 일상 생활

재건 과정에서 의식주 등 북한 주민들의 기본적인 생활안정은 거창한 미래 구호나 비전보다 더 중요할 수 있다. 이는 새로운 질서의 안정과 남북통일에 대한 지지와 직결될 수 있다는 점에서 세심한 주의를 기울여야 할 것이다. 이를 위해 현재 거주하고 있는 주거지와 농지에 대해 개인별로 소유권을 인정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 또한 체제 전환 후 산업화와 도시화가 진행되면서 부족한 주택문제를 해결하고 주민들의 주거안정을 위해 대규모 임대 아파트 단지의 조성이 불가피할 것이다. 식생활과 관련 서민용 푸드 스탬프제를 도입하여 먹는 문제

를 우선적으로 해결해야 할 것이다.

교육문제도 일상생활 차원에서 접근해야 할 것이다. 의식주와 함께 자녀 교육만 해결되면 기본적인 생활 안정은 이루어질 것이다. 자녀 교육은 미래에 대한 희망이라는 점에서 양질의 교육은 새로운 체제에 대한 북한 주민들의 지지로 이어져 체제 안정에 크게 기여할 수 있을 것이다.

북한 주민들의 생활안정은 통일과정과 통일 후 대규모 월남을 억제함으로써 북한지역에 노동력이 유지되고 남한지역의 사회혼란을 방지하는 효과도 있다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---





## VI. 결론





20여 년 전 냉전이 종식되면서 한국은 남북한 체제경쟁에서 승리를 선언하였다. 그러나 이후 적극적으로 남북통일을 추진하기 보다는 남북관계를 잘 관리하는 데 일차적인 관심이 있었다. 우리의 경제성장과 정치발전에 대한 자부심을 바탕으로 통일을 주도하지 못하고 남북 간 교류협력의 확대가 통일로 이어진다는 낙관적 가정에 근거해서 북한에 대한 지원을 확대하는 데 관심을 두었다. 통일에 대한 주도권도 적극성도 없이 시간이 흐르면서 통일비용을 두려워하고 통일을 지연하려는 현상유지정책에 안주했다.

한편, 북한은 여전히 경제를 제외한 정치, 군사, 사상의 강국임을 주장하고 있다. 2012년에는 경제문제마저 해결하고 강성대국의 문을 활짝 열겠다고 하였으나 북한의 경제회생을 기대하는 사람은 없다.

본 연구에서는 북한의 체제전환 이후 한국이 주도하는 통일시나리오를 바탕으로 북한의 재건전략을 제시하였다. 즉, 자유민주주의와 시장경제의 분명한 목표에 입각한 통일을 주도하는 것이다. 북한의 개혁·개방 이전까지 대규모 남북경협이 어렵지만 북한의 체제전환이 이루어지면 본격적인 재건사업이 시작될 것이다.

우리 주도의 통일시나리오에 입각한 북한 재건은 통일의 최대 걸림돌인 통일비용을 절감하고 남북한 합의에 의해 통일을 이룬다는 점에서 현상유지 정책을 선호하는 국제사회의 영향을 최소화시킬 수 있다.

북한 재건 지원에서 정치분야와 경제분야의 전략은 기본적으로 차이가 있다. 경제분야에서는 ‘북한경제의 한국경제와의 연관성 증대’를 우선시하는 반면, 정치분야에서는 북한 정치체제가 통일을 지향하는 과도기적 체제임을 인정하되 북한 체제의 안정성과 독자성을 우선시한다.

북한 재건은 북한의 안정과 재건을 넘어서 남북통일과 번영을 향한 준비 단계라는 점에서 북한 주민들의 적극적인 지지와 참여가 필수적

I
II
III
IV
V
VI

이다. 이를 위해 북한 주민들이 재건의 주체가 되어 주도적이고 적극적으로 앞장서고 한국은 뒤에서 지원하는 형태를 갖추는 것이 북한 재건 성공의 요체라고 할 수 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 염돈재. 『독일통일의 과정과 교훈』. 서울: 평화문제연구소, 2010.
- 이홍영 저, 강경성 역. 『중국의 정치엘리트, 혁명간부 세대로부터 기술관료 세대로』. 서울: 나남출판, 1997.
- 존 M. 톰슨, 김남섭 역. 『20세기 러시아 현대사』. 서울: 사회평론, 2004.
- Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, 1966.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

## 2. 논문

- 김정수. “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제.” 『통일정책연구』. 19권 2호. 서울: 통일연구원, 2010.
- 신창민. “통일비용 및 통일편익.” 『분단관리에서 통일대비로』 통일연구원 세미나, 2010.9.1.
- 이상우. “남북한 정치통합: 전망과 과제.” 『남북한 통합과 21세기의 한국』. 제5차 미래정책 공개토론회. 서울: 대통령자문 21세기위원회,

1992.

\_\_\_\_\_. “통일과제의 성격 변화와 통일연구원의 새 역할.” 『통일연구원 20주년 기념 학술회의』. 플라자 호텔, 2011.4.8.

이 석. “통일의 경제적 문제: 개념과 시각.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제12권 8호, 2010.8.

최진욱. “통일담론의 새로운 패러다임: 분단관리에서 통일대비로.” 최진욱 편저. 『한반도 통일과 주변 4국』. 서울: 늘품, 2010.

\_\_\_\_\_. “통일비전과 통일 시나리오: 도전을 넘어서.” 최진욱 편저. 『통일 외교 과제와 전략』. 서울: 두일, 2011.

Cha, Victor. “The Dangers Ahead.” *The Fourth USIP-KINU Workshop*. The Beacon Hotel, Washington D.C., March 10, 2011.

Ikenberry, G. John. “American Grand Strategy toward East Asia and North Korea,” Choi Jinwook (ed.) *US-China Relations and Korean Unification*. Seoul: KINU, 2011. pp. 186~229.

Lampton, David M. “Beijing, Washington, and the Korean Peninsula,” Choi Jinwook (ed.) *US-China Relations and Korean Unification*. Seoul: KINU, 2011. pp. 232~264.

Mansourov, Alexandre Y. “Emergence of the Second Republic: The Kim Regime Adapts to the Challenges of Modernity,” Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (eds.). *North Korea: The Politics of Regime Survival*. Armonk: M.E. Sharpe, 2007.

Mearsheimer, John. “The Rise of China and the Fate of South Korea.” 외교안보연구원 주최 세미나, 신라호텔, 2011.10.7.

### 3. 기타

『데일리NK』.

박형중. “북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망.” Online Series CO 10-34, 2010.9.8.

이흥구 전 총리 인터뷰. “1989년 ‘한민족공동체 통일방안’ 수립배경 및 남북관계.” 통일노력60년발간위원회 편. 『통일노력 60년: 하늘 길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 도서출판다해, 2005.

KINU-NED Forum, National Endowment for Democracy(NED), Washington D.C., 2011.6.7.





연구출서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(1)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(1)	김규륜 외	13,000원

2010-15(11) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(11)	김규륜 외	13,000원
2011-01 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02 북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원

### 학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원

### 협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵. 개방. 3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03 비핵. 개방. 3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04 비핵. 개방. 3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05 비핵. 개방. 3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06 비핵. 개방. 3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02 북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03 북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안(총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원

2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

## 논문

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vd. 18, No. 1 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vd. 18, No. 2 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vd. 19, No. 1 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vd. 19, No. 2 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vd. 20, No. 1 (2011)		20,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

## 기타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 2010 독일통일백서		13,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원

2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

### 연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010		7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011		7,000원

### 통일정세분석

비매품

2008-12	한-러 정상회담 결과분석		여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중	
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영	
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태	
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준	
2009-05	2008년 북-중 무역의 주요 특징	임강택, 박형중	
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태	
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신	
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외	
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영	
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤	
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아	
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕	
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤	
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하	
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외	
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외	

2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박제적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈		비매품
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원욱
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

Studies Series		비매품
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon Cho Jeong Ah, Cha Moon Seok, Hyun Sung Il	

- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoon, Jang Hyung Soo  
Cho Han Bum, Choi Tae Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects  
for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula  
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung  
Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

## 기타

## 비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

## ■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









KINU 연구총서 11-03

[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

# 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향

최진욱 · 김진하