

# 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구

서재진

Korea Institute for National Unification

# 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구

| 서재진

Korea Institute for National Unification

## 남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구

인 쇄 2008년 7월

발 행 2008년 7월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4-19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2525

(팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)

인 쇄 처 (주) 늘품플러스

가 격 비매품

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구 / 서재진. -- 서울 : 통일연구원, 2008  
p. ; cm. -- (KINU 정책연구시리즈 ; 08-01)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-459-7 93340 : 비매품

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2008002300

남북 상생·공영을 위한  
비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구

서재진

통일연구원 북한연구실장

## >>> 요약

이 보고서는 이명박 정부의 대북정책인 상생·공영과 비핵·개방·3000 정책을 설명하고 이론적 체계를 개발하는데 목적이 있다. 비핵·개방·3000 ‘구상’을 실행 가능한 ‘정책’으로 발전시키기 위하여 기존의 대북정책에 대한 평가, 북한의 생존전략, 6자회담과 미국의 대북정책의 방향, 국제사회의 요구, 우리 국민의 대북정책에서의 요구 등을 고려하여 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상을 재해석하고 이론적으로 체계화하였다.

사회주의 국가들이 자본주의 국제사회에 편입하는 것은 지금까지 사회주의 국가들이 걸어온 보편적인 길이었고 북한의 경우도 예외가 아닐 것이라는 것이 이 글의 인식론적 기초이며, 이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책은 이러한 보편적 세계사의 흐름에 북한을 편입시키고자 하는 것이어야 한다는 것이 이 글의 제안이다.

지난 10년간 대북포용정책의 추진 결과 남북관계 개선의 물꼬를 트는 성과가 있었지만 지난 10년간의 대북 포용정책에도 불구하고 남북관계는 취약하다는 사실이 드러났다는 데서 이 보고서는 출발한다. 이 보고서는 남북관계가 취약한 원인은 북한의 국제사회로부터의 고립으로 인한 안보불안, 경제난, 남한으로 부터의 흡수통일의 우려 등에서 온다고 보고 이를 감안한 대북정책 개발에 초점을 맞추었다. 이 보고서의 주요 요지는 다음과 같다.

### 상생·공영의 정책

남북관계의 정상적 발전을 위해서는 북한을 안심시키고 불안요인을 해소하게 하고 체제발전의 돌파구를 찾도록 지원하는 정책이 필요하다. 이런 문제의식에서 이명박 정부가 추진하는 대북정책의 명칭과 기조는 남북 상생·공영이다.

상생·공영은 두가지 의미가 있다. 첫째는 북한의 흡수통일의 우려를 불식하고, 남북이 공존·공영, 상생·공영한다는 의미이다. 비핵화 협상 과정을 통하여 미국과의 국교정상화를 지원함으로써 북한의 안보불안과 경제난 해소를 지원한다는 의미이다. 둘째는 북한의 경제발전과

남북경협의 활성화를 통하여 남한도 경제발전을 한 단계 도약시키는 기회를 얻게되는 것을 의미한다. 남북 상생·공영을 실현하기 위한 수단으로 비핵·개방·3000 정책이 제시되었다.

## 비핵·개방·3000 정책의 개념

비핵·개방·3000 정책은 북한을 국제사회에 편입시킴으로써 핵문제 해결, 체제개방, 그리고 경제발전을 지원한다는 정책이다.

비핵화 실현 방안은 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 편입함으로써 핵개발의 근원적 원인을 해소하도록 하는 것이다. 핵문제 해결을 통하여 미국 및 일본과 국교정상화를 실현하고, 국제사회에 정상적 일원으로 편입함으로써 경제발전을 추진하여 북한의 근본적 문제들이 해결되도록 지원하는 것이다.

북한의 개방화는 무엇보다도 북한이 미국 및 일본과 수교를 실현하여 국제사회에 편입하도록 지원하는 것이다. 북한이 미국 및 일본과 국교정상화를 실현할 때 북한이 안보불안에서 벗어나 국제사회에 편입하고 개방할 수 있는 자신이 생기게 될 것이다. 비핵화와 개방화는 동전의 양면인 셈이다. 비핵화와 개방화의 결과 북한은 정상국가화되는 것이다.

3000 비전은 비핵화·개방화와 동시에 북한이 처한 국제환경이 개선되어 국제금융기구의 차관을 받게 되고 외자유치가 활성화됨으로써 경제를 발전시키게 하는 것이다.

북한의 생존전략이 6자회담을 통한 비핵화의 시도, 그 결과로서 북한이 희구하는 미국과의 국교정상화를 통한 자본주의 세계경제에의 편입의 시도, 그러한 결과로서 경제발전을 추구하는 전략이라고 파악한다면, 북한의 생존전략과 남한의 비핵·개방·3000 정책은 이해관계가 합치한다는 점에서 비핵·개방·3000 정책은 현실타당성이 높은 정책이다.

## 비핵화·개방화·3000 비전 실현에서 정부의 역할

북한의 비핵화, 개방화, 3000 비전 실현과정에서 한국이 할 수 있는 역할은 인센티브와 디스인센티브를 유연하게 구사하는 것이다.

비핵화를 위해서는 국제사회의 편입을 지원하고 핵문제 진전에 상응하는 5대 개발지원 패키지 프로그램을 실행하는 것이다. 이로써 북

한이 핵개발을 시도하였던 근원적 원인을 해소함으로써 핵문제를 해결하는 것이다. 핵문제 해결을 지연하거나 거부할 경우 북한은 국제사회 및 남한이 제안한 많은 이득을 상실하게 된다는 사실을 인지시키는 것이 필요하다.

북한의 개방화를 위해서는 미국 및 일본과의 국교정상화를 지지·지원하고 정상국가가 되도록 촉구하는 것이다. 국제금융기구에 대한 가입을 지원하고 국제금융기구 가입이후 외자들의 대북투자를 촉진하는 역할을 할 수 있다.

국민소득 3,000달러 실현을 위해서 우리 정부는 3가지의 트랙으로 접근할 수 있다. 하나는 현재 추진중인 남북경협의 확대발전이다. 핵문제 진전에 상응하여 금강산관광사업, 개성공단 개발사업, 10·4정상선언에서 합의한 경협, 그 밖의 새로운 경협 사업을 추진할 수 있다. 둘째 트랙은 핵문제 진전에 따른 북한 경제발전을 위한 국제환경 개선을 지원하는 것이다. 셋째 트랙은 비핵·개방·3000 구상이 천명한 5대 개발 지원 패키지 프로그램의 실행이다. 이들 3대 트랙은 각각 핵문제와 병행해서 또는 연계해서 추진된다.

### 3대 정책목표간의 관계

비핵·개방·3000 정책은 비핵화, 개방화, 3,000달러 수준의 경제성장이라는 3대 정책목표를 추진하는 정책으로서, 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라, 비핵·개방을 실현하는 정책이며, 실현의 과정에서 그리고 결과로서 국민소득 3,000달러 달성을 추구하는 정책이다. 북한의 비핵·개방은 북한의 경제성장을 위한 국제적 및 국내적 조건이며, 비핵·개방을 추진하기 위한 정책이 비핵·개방·3000 정책이다. 비핵·개방 다음에 3,000달러 실현을 위한 경협을 시작한다는 조건적 정책이 아니다. 지금부터 북한의 비핵화·개방화·3,000달러를 위한 정책수단들을 가동한다는 것이며, 그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 비핵화, 개방화, 경제발전을 병렬적으로 추진한다는 정책이다.

### 북한 역사에서의 의미

북한이 경제난, 국제적 고립, 안보 불안 속에서 총체적 위기에 직면하였고 출구를 찾지 못하여 권력 엘리트층마저도 동요하고 있는 상황

에서, 비핵·개방·3000 정책은 북한에게 탈출구를 열어주는 것이며 생존 전략을 제시해주는 것이다. 북한이 희구하는 미국과의 관계정상화와 국제사회 편입이라는 돌파구 마련을 지원해줌으로써 사회주의국가들이 체제위기에서 체제를 희생한 보편적 역사의 길을 북한도 동참할 수 있도록 지원해주는 것이다. 북한의 역사에서 전환점이 될 정책방향을 제시해준 것이다.

북한은 인민경제의 개진·현대화를 해마다 신년공동사설에서 되풀이하고 있지만 아무런 정책의 수단도 없는 빈 구호일 뿐이다. 비핵·개방·3000 정책은 위기에 처한 북한을 한미간의 협의를 통하여 비핵화·개방화를 조속히 실현하도록 지원하고 도와주는 정책이다. 비핵·개방·3000 정책이 추구하는 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전은 북한이 가야 할 길이며 북한이 가기를 원하는 길이다.

북한을 비핵화시키고 개방화시켜서 국민소득 3,000달러를 달성하게 한다는 비핵·개방·3000 정책은 이미 북한 엘리트와 주민들의 높은 관심을 불러일으키고 있다. 이를 김정일 정권은 우려하고 있다. 그래서 대남 비방공세를 취하고 비핵·개방·3000 정책을 거부하는 측면이 있다. 북한 주민에게 이익에 되면 리더십에도 이익이 된다는 점을 북한에 설득해야 한다.

남북간에 합의한 6·15공동선언과 10·4정상선언이 남북간의 시각에서 합의한 남북관계 발전의 해법이라면, 비핵·개방·3000 정책은 국제관계의 맥락에서 북한의 생존의 길을 제시한 것이다. 그런 점에서 6·15 공동선언 및 10·4정상선언과 비핵·개방·3000 정책은 상충적인 것이 아니라 보완적인 것이다.

## 민족주의적 접근법과 국제공조의 병행

비핵·개방·3000 정책이 우리 통일정책에서 차지하는 역사적 의미는 역대 정부의 통일을 지향하는 기본정신을 계승하면서 창조적 실용주의 정신에 따라 새로운 목표를 추구한다는 데 있다. 박정희정부의 7·4공동성명, 노태우정부의 남북기본합의서, 김대중정부의 6·15공동선언, 노무현 정부의 10·4정상선언에서 남북화해협력이라는 기본정신은 계승되되, 기존정책의 문제점을 보완하고 변화된 국내외 환경과 국내외 기대를 수렴하여 개발된 정책이다.

이전 정부들이 남북관계에 초점을 맞추어 남북문제에 접근하였는데



비하여 이명박 정부는 북한의 변화를 사회주의 국가들의 개혁·개방의 역사적 보편성을 따라가도록 유도함으로써 국제적으로 정상화된 국가가 되게 하고 남북관계도 정상적으로 발전되도록 하는 전략으로 접근한다.

남북관계 발전을 위해서는 민족주의적 접근에 국제적 접근을 병행해야 한다. 남북관계는 민족문제이기 때문에 민족간의 대화와 교류협력으로 해결해야 한다는 주장이 그동안 우세하였지만 이것은 남북문제의 국제성을 도외시한 비현실적인 논리이다. 먼저, 남북관계를 가장 긴장시키는 요인은 북·미간의 적대관계이기 때문이다. 북한은 미국이 공격할지 모른다는 불안감 때문에 미국에 대한 공세를 늦추지 않았고 미국과 동맹관계에 있는 한국을 불신하였다. 그런 점에서 북·미관계 정상화가 남북간의 화해·협력의 첫걸음이 된다. 북·미관계가 정상화되면 북한은 미국으로부터 오는 안보불안에서 벗어나게 되며 국제사회에 정상적 일원으로 참여할 수 있기 때문에 보다 안정적 안보 환경 속에서 남한과의 거래에 자신감을 갖게 될 것이다.

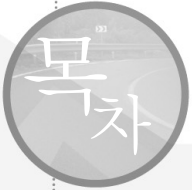
남북관계 발전을 위하여 국제협력이 필요한 두 번째 이유는 북한의 대남 경제심리 때문이다. 북한체제가 오랫동안 국제사회로부터 고립되어 있었고, 또한 북한체제가 남한에 대하여 가지고 있는 경제심리 때문에 남북관계가 정상적인 관계로 발전되는데 한계가 있었다는 것이 지난 10년간의 남북관계에서 얻은 교훈이다.

셋째, 북한이 국제사회와 활발한 교류협력의 경험을 가져야 남북관계에서도 국제적 규범에 상응하는 거래를 해야 한다는 사실을 알게 될 것이라는 점이다. 경험의 측면에서도 북한의 특수성에 맞춘 경제협력이 아니라 글로벌 스탠다드에 맞춘 경험을 추진하는 것이 바람직하다는 것을 북한이 알게하는 것이다.

## 전망 및 기대효과

단기적으로 북한은 미국 및 서방국가에 관심을 돌리고 통외봉남을 시도하면서 남한의 대북정책을 수정해보려는 기도를 하고 있지만 핵문제 해결과정의 장기화, 북·미관계 정상화의 장기화 등이 예상되기 때문에 북한은 남북경협에 관심을 가지고 남북대화에 호응하게 될 것이다. 북한에 끌려가는 정책이 아니라 북한을 끌고가는 정책을 구사할 필요가 있다.

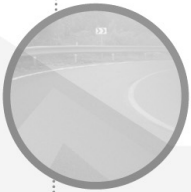
대북정책은 한국에도 도움이 되고 북한에도 도움이 되는 정책이어야 하며, 보수층에게도 진보층에게도 호응을 얻을 수 있는 보편성을 추구해야 한다. 비핵·개방·3000 정책은 사회주의 국가들의 역사적 보편성에 근거하고 있기 때문에 현실성이 있는 정책이다. 북한의 자본주의 세계시장 편입은 북한이 가기를 희망하는 길이며 동시에 가야할 길이다. 다른 사회주의 국가들이 모두 공통적으로 걸었던 길이며 역사적 사실이다. 비핵·개방·3000 정책은 북한을 국제사회에 편입시키면서 경제를 발전시켜 남북이 상생·공영의 방향으로 나아가게 할 수 있을 것이다.



<요 약>

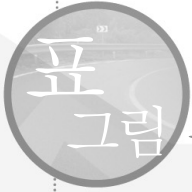
|   |    |
|---|----|
| I. 서론 .....                             | 1  |
| II. 이명박 정부 대북정책의 내용 해석 .....            | 5  |
| 1. 정책의 명칭과 기조: 남북 상생·공영 .....           | 6  |
| 2. 정책의 수단: 비핵·개방·3000 정책 .....          | 8  |
| 3. 정책의 3대 목표 .....                      | 10 |
| 4. 정책의 특징 .....                         | 15 |
| III. 비핵·개방·3000 정책의 이론적·역사적 배경 .....    | 23 |
| 1. 세계체제이론으로 본 사회주의 국가들의<br>변화의 궤적 ..... | 24 |
| 2. 변증법적 역사이론에서 본 변화의 궤적 .....           | 27 |

|  |    |
|--|----|
| IV. 비핵·개방·3000 정책과 북한의 생존전략 .....        | 29 |
| 1. 북한 당국의 생존전략과 국제사회 편입 시도 .....         | 30 |
| 2. 북한경제의 변화 실태 .....                     | 31 |
| 3. 북한사회의 변화 실태 .....                     | 34 |
| V. 비핵·개방·3000 정책과 북한핵문제 해결방안 .....       | 39 |
| 1. 북한의 국제사회 편입을 통한 핵개발의 근원 해소 .....      | 40 |
| 2. 6자회담 및 국제공조 .....                     | 41 |
| 3. 핵문제 해결과정에서 한국의 역할 .....               | 42 |
| VI. 비핵·개방·3000 정책과 북한 개방화 방안 .....       | 45 |
| 1. 개방화의 의미: 미국과의 국교정상화 .....             | 46 |
| 2. 국제사회 정상적 일원으로 편입하는 길<br>: 정상국가화 ..... | 51 |
| 3. 한국의 역할 .....                          | 51 |



|   |    |
|---|----|
| <b>VII. 비핵·개방·3000 정책을 통한 북한 국민소득 3000 달러<br/>실현 방안</b> ..... | 53 |
| 1. 핵협상과 남북경협 병행 .....   | 54 |
| 2. 개혁·개방을 통한 경제발전의 국제환경 조성 .....                              | 56 |
| 3. 대북 개발지원 5대 패키지 실행 .....                                    | 59 |
| <br>  |    |
| <b>VIII. 북한의 국제금융기구 가입의 조건과 한국의 지원 방안</b> ...                 | 61 |
| 1. 국제금융기구와 북한의 경제재건 .....                                     | 62 |
| 2. 북한의 국제금융기구 가입 노력 .....                                     | 65 |
| 3. 북한의 국제금융기구 가입 조건 .....                                     | 66 |
| 4. 북한의 국제금융기구 가입을 위한<br>한국정부의 역할 .....                        | 68 |
| <br>  |    |
| <b>IX. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북경제공동체<br/>실현 방안</b> .....            | 71 |
| 1. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북관계<br>정상화 유도 .....                       | 72 |

|  |    |
|--|----|
| 2. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북경제공동체<br>실현방안 .....   | 73 |
| <b>X. 북한의 호응 전망</b> .....                  | 77 |
| 1. 비핵·개방·3000 정책에 대한 북한의<br>비방공세의 배경 ..... | 78 |
| 2. 북한이 남북관계를 파국상태로 유지할 수 없는 배경 ...         | 80 |
| 3. 우리의 대응방향 .....                          | 83 |
| <b>XI. 맺음말</b> .....                       | 85 |
| <b>참고문헌</b> .....                          | 89 |



## 그림 목차

<그림 1> 북한의 계획경제와 시장경제의 관계 ..... 32

---

*I*

서론



탈냉전이후 국제사회가 경제논리에 따라 지역 블럭화에 주력하고 있는 상황에서 남북은 아직도 20세기 냉전시대의 유물인 이념에 의한 분단이 지속되고 있다. 우리의 주변국가들은 지속적인 경제발전으로 국력이 신장되고 있는 상황에서 우리는 아직도 분단에 의하여 남북갈등과 남남갈등의 고통을 받고 있다. 남북통일을 실현하여 민족 역량을 제고하지 않는다면 동북아와 세계에서 우리의 미래는 불확실하다. 통일은 21세기 미래산업이며, 분단은 우리의 가장 큰 장애이다.

다행히 지난 10년동안 남북관계가 상당히 진전된 성과가 있다. 두 번의 정상회담을 통하여 남북교류 협력이 진전된 성과가 있었으며 북한이 남한을 보는 인식에도 변화가 생겼고 남한에 대한 의존성이 높아진 점도 성과로 볼 수 있다.

그러나 또 한편 지난 10년 동안의 남북관계 진전은 대단히 취약한 것이었음이 드러났다. 북한은 남한의 대북정책을 핑계 삼아 돌연 대남관계를 파국으로 몰아가고 있다. 이명박 정부의 새로운 대북정책을 빌미로 제2의 6·25전쟁, 제3의 서해교전이 일어날 수 있다고 협박하는 등 비외교적인 대남비방을 지속함으로써 남북관계를 의도적으로 속도조절하려는 조짐을 보이고 있다. 이명박 대통령이 국회시정연설(7.11)에서 북한의 비핵화 진전을 인정하고 전면적 대화를 제의하며 식량난에 협력할 의사를 표명하였음에도 북한은 일고의 가치도 없다는 식으로 거부하였다.

이처럼 남북관계가 취약한 원인은 무엇보다도 북한체제의 불안정성, 남한에 의한 흡수통일의 불안감 때문이다. 결국 남북관계가 정상적으로 발전하기 위해서는 북한의 체제불안의 원인들이 해소되어야 한다고 볼 수 있다. 상생·공영의 대북정책의 기초가 제시된 것도 이런 맥락에서이다.

역설적으로 북한의 체제위기 상황과 불안감을 해소하기 위해서는 북한이 핵문제 해결에 더욱 적극적으로 임하여 국제사회의 신뢰를 얻는데



있다. 핵개발을 포기하고 국제사회의 정상적 일원으로 편입함으로써 경제발전의 주력한다면 북한은 체제위기를 해소할 수 있게 될 것이다.

북한이 다른 사회주의 국가들의 경우처럼, 체제가 개혁·개방되어 정상 국가화의 길을 시작하도록 유도하는 대북정책이 필요하다. 다른 사회주의 국가들은 경제난에 직면하였을 때 개혁·개방을 선택하였고 그 선택은 성공하였다. 탈냉전기 사회주의 국가들은 한결같이 자본주의 국제사회로부터의 고립에서 벗어나 자본주의 국제사회에 재편입함으로써 개혁·개방을 추진하고 경제를 발전시키는 길을 걸었다. 경제발전과 더불어 사회·정치 분야에서도 민주화되는 등 사회주의 국가들의 역사발전의 보편적 법칙이 형성되었다.

그러나 북한은 지난 10년동안 대내적으로 경제난이 극심하였고 대외적으로 핵문제로 인한 국제사회의 제재가 가해졌을 때도 개혁·개방을 하지 않고 ‘우리식 사회주의’를 구호로 현상유지를 추구하였다.

이제 북한도 다른 사회주의 국가들이 걸었던 국제사회 편입의 길을 걷고, 국제고립, 경제봉쇄에서 벗어나 경제적 자생력을 가질 수 있도록 유도하고 지원하는 방향으로 우리의 대북정책 방향을 전환해야 할 시점이다.

다행히 북핵문제가 진전되고 있고, 북·미관계도 진전이 기대되고 있기 때문에 북한을 국제사회에 편입시킬 수 있는 기회가 도래하고 있다. 이 기회를 활용하여 북한을 국제사회에 정상적 일원으로 편입시킴으로써 북한의 근본적 문제들을 해결하고 정상국가가 됨으로써 남북관계도 정상화 되도록 할 필요가 있다.

비핵·개방·3000 정책이 그러한 역사적·이론적 배경에 토대를 두고 있다. 북한 핵문제 해결을 통하여 남북문제의 근원적 해결과 북한의 근대화(modernization)를 지원할 필요가 있다.

북한은 이미 비핵·개방·3000 구상에 대해 거부와 저항을 하고 있다. 그러나 북한의 내부적 역량, 북·미관계, 한·미관계, 남북관계 등을 고려할 때 북한이 모든 것을 결정할 수 있는 것은 아니다. 또한 북한은 비핵화 협상을 통하여 미국과의 국교정상화를 희구하고 있고, 미국과의 국교정상화는 곧 국제사회에의 편입을 의미하며, 북한이 비핵화·개방화하면 경제발전을 위한 국제환경이 개선된다. 북한의 생존전략과 우리의 비핵·개방·3000 정책의 이해관계가 합치하는 측면이 많다는 점에서 비핵·개방·3000 정책은 현실 타당성이 높은 정책이다.

이러한 점을 감안하여 우리의 대내외적 역량을 활용하여 북한을 설득하고 지원하여 근대화의 길을 걷도록 해야 한다. 비핵·개방·3000 정책은 북한의 패러다임적 변화를 유도하는 정책, 북한역사에서 전환점이 될 전략적 선택을 하도록 유도하는 정책으로 추진되어야 한다. 한반도에도 냉전이 종식되고 21세기의 질서에 편승하는 대전환의 계기를 마련할 수 있어야 한다.

이 보고서는 북한의 국제사회 편입을 촉진하고 북한의 국제사회 편입을 남북관계 발전에 긍정적 환경으로 활용하자는 취지에서 남북관계 발전의 새로운 패러다임을 모색하는 것에 목적이 있다. 이 보고서는 기존 사회주의국가들의 변화·발전의 역사적 보편성에 이론적 근거를 두고 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계를 개발하는데 초점이 맞춰져 있다.



---

# II

## 이명박 정부 대북정책의 내용 해석

\* 이 절은 서재진, “신정부 대북정책: 과제와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 3월호;  
서재진, “이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략,” 『통일정책연구』  
18권 1호(2008)에서 발표된 내용을 수정·보완·발전시킨 것이다.

## 1. 정책의 명칭과 기초: 남북 상생·공영

남북관계가 정상적으로 발전되기가 어려운 것은 북한이 체제위기가 지속되는 상황에서 남한으로부터의 흡수통일을 우려하여 남북관계 진전 자체를 두려워하고 있기 때문이다. 최근 북한의 대남비방 공세는 이러한 맥락에서 의도된 남북관계 속도조절용이다. 북한의 흡수통일이나 체제붕괴에 대한 우려를 해소해주어야 남북관계의 발전이 가능하다.

이런 문제의식에서 이명박 정부가 추진하는 대북정책의 명칭이자 기초는 남북 상생·공영(co-existence and co-prosperity)이다. 상생·공영은 두가지 의미가 있다. 첫째는 북한의 흡수통일의 우려를 불식하고, 남북이 공존·공영, 상생·공영한다는 의미이다. 비핵화 협상과정을 통하여 미국과의 국교정상화를 지원함으로써 북한의 안보불안과 경제난 해소를 지원한다는 의미이다. 둘째는 북한의 경제발전을 통하여 남한도 경제발전을 한 단계 도약시키는 기회를 얻게 되는 것을 의미한다.

상생·공영 정책은 2008년도 통일부 업무보고에서 처음으로 대통령에게 보고되었으며, 7월 11일 국회 개원연설에서 이명박 대통령이 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다.”라고 밝힘으로써 상생·공영은 대북정책의 명칭과 기초로 정해졌다.

상생·공영은 1991년에 채택된 남북기본합의서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’ 지향으로 발전시킨 것으로 볼 수 있다.

이명박 대통령은 2008년도 통일부 업무보고회에서 상생·공영 정신의 뿌리로서 남북기본합의서의 중요성을 강조한 바 있다. 이대통령은 “남북



관계에 있어서 1991년에 남북기본합의서가 체결되었고 1992년부터 효력이 발생했으며 지금 북한에서도 남북기본합의서가 공식 인정되고 있다”면서, “그 이후에 남북정상이 새로 합의한 것이 있으나 가장 중요한 남북한 합의 정신은 1991년에 체결된 기본합의서로서 그 정신이 지켜져야 한다”고 지적하였다.

상생·공영의 남북관계 발전을 통하여 한반도 평화를 증진시키고, 평화적 통일의 기반을 구축한다는 것이다. 그리고 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 3대 정책수단과 목표로서 비핵·개방·3000 구상이 제시되었다. 북한의 비핵화 유도, 북한의 개방, 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적 인도협력을 추구한다는 것이 대북정책의 목표이다.

남북간의 상생·공영을 실현하기 위한 토대구축을 위하여 비핵·개방·3000 정책은 북한경제 발전의 국내외적 조건 형성과 북한경제 발전을 추구한다. 북한이 비핵화·개방화를 서둘러 경제활동의 국내외적 조건이 조성된다면 북한 경제가 고도성장할 수가 있게 된다. 국제금융의 차입이 용이해지고, 국제자본의 투자를 촉진하기 때문이다. 즉, 북한이 희망하는 국제 개발협력이 가능해질 것이다.

북한 핵문제 해결, 체제의 개방화의 과정들이 실현되면 북한 경제는 획기적인 발전을 기할 수 있다. 국제금융기구의 차관 도입이 가능하고, 외자가 유입될 것이며 남북경협도 활성화 될 것이다. 특히 일본 기업의 북한진출이 가장 활발하게 전개될 가능성이 높다.

이명박 정부의 상생·공영 대북정책이 추구하는 장기적 목표는 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것이다. 비핵·개방·3000 정책이 이행되면 우리의 대북정책은 남북관계 차원을 넘어서 우리경제를 한단계 더 도약시키는 출로로 기능할 수도 있다. 북한과의 관계개선을 통하여

철도 및 도로를 러시아에 연결하여 러시아의 천연가스 등 풍부한 자원을 육로로 수입하고, 나아가 우리기업의 활동무대가 북한과 대륙의 북쪽으로 확대할 수 있다. 시베리아로 직접 통하는 TKR-TSR 연결을 통하여 북방에서 가스 등 천연자원을 공급받고, 우리상품의 북방 수출을 도모하며 나아가 남북경제공동체를 실현에 이바지할 수 있을 것이다.

남북간에 경제공동체가 발전하면 장기적으로 남북간에 통일에 대한 협의를 시작할 수 있게 될 것이다. 북한의 경제가 발전되고 남북간의 경제공동체가 형성될 경우 남북간의 통일에 관한 협의는 동서독 유형의 통일보다는 EU 유형의 통합체 형태로 발전될 가능성이 높다.

## 2. 정책의 수단: 비핵·개방·3000 정책

비핵·개방·3000 정책은 북한의 체제불안의 원인이 국제사회의 고립으로 인한 안보불안과 경제난에 있기 때문에 이런 근본문제를 해결해주어야 남북관계가 정상적으로 발전할 수 있고 상생·공영할 수 있다고 본다. 비핵·개방·3000 정책은 북한이 핵문제를 해결하여 미국 및 일본과 국교 정상화를 실현하고 자본주의 국제사회에 참여함으로써 안보불안을 해소하고 경제발전을 실현하는 것을 지원하는 정책이다. 비핵·개방·3000 정책은 중국, 베트남, 러시아, 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계시장에 편입하여 경제가 고도성장하였던 보편적 발전의 궤적을 북한도 동참하도록 유도하고 지원하는 정책이다. 이로써 궁극적으로 한반도가 하나의 경제권으로 발전하여 남북이 상생·공영하는 남북경제공동체 실현을 추구한다.

보다 구체적인 정책수단의 측면에서 본다면, 북한의 비핵화, 개방화를 추진하고 북한이 국민소득 3,000달러에 도달하도록 지원한다는 정책이다.

비핵화는 북한 핵문제의 해결을 의미하며, 개방화는 북한이 미국 및



일본과의 수교를 실현하여 국제사회의 정상적 일원으로 참여하는 것을 의미한다. 3,000달러는 북한의 경제발전이 국민소득 3,000달러에 이를 정도의 경제발전을 의미한다.

또한 북한의 국민소득 3,000달러 실현을 위하여 국제사회와의 협력을 통하여 북한의 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 신경 의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등의 5대 패키지 프로그램을 추진한다는 세부 정책을 담고 있다.

그런데 북한의 국민소득 3,000달러는 이들 5개 패키지만으로 실현될 수는 없고 북한이 비핵화·개방화된다고 해서 자동적으로 되는 것도 아니다. 북한의 비핵화·개방화를 통한 국내외적 환경의 개선, 북한당국의 경제발전의 의지, 남한 및 국제사회로부터의 지원 등이 필요하다.

비핵·개방·3000 정책은 북한이 비핵화의 전략적 결단을 망설이거나 지연하고 있는 상황에서 비핵화와 개방화를 결단하여 조속히 해결하고 나아가서 국민소득 3,000달러를 달성하는 발전의 경로를 선택할 수 있도록 유도하고 설득하는 것을 주요 추진 전략으로 포함하고 있다.

결국 비핵·개방·3000 정책은 북한 근대화(modernization) 방안이다. 북한경제 발전과 국제적 협력을 유도해내기 위해서는 비핵화의 실현이 필요하며, 북한 스스로가 국제사회의 정상적 일원으로 편입해야 한다.

그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 북한의 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵·개방을 추진하는 정책이다. 비핵·개방·3000 정책은 북한의 체제전환이나 정권교체를 목적으로 하는 것이 아니라 북한의 국제사회 편입을 통한 생존전략에 호응하고 지원하는 북한발전 및 근대화 전략이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |



### 3. 정책의 3대 목표

이명박 정부는 남북간의 상생·공영을 실현하기 위하여 북한 핵문제 해결, 북한의 개방화, 북한의 경제발전을 대북정책의 3대 정책목표로 추진한다.

#### 가. 비핵화

이 세가지 정책목표 중에서 남북간의 상생공영을 위해서는 북한 핵문제 해결에 정책의 우선순위가 부여되어 있다. 왜냐하면 북한 핵문제가 남북관계 발전과 남북경협에 장애가 되기 때문이다. 예를 들어 개성공단에서 생산한 상품이 미국 및 국제 시장에 수출이 되지 못하고 있다. 또한 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하여 정상국가가 되는 것에도 장애가 된다. 북핵문제가 해결되어야 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하고 자본주의 세계시장에서 금융거래와 무역거래를 자유롭게 할 수 있게 된다. 북한 핵문제가 해결되어야 북한의 경제도 회생될 수 있다. 북한의 경제가 정상적으로 발전되어야 남북간에 상생·공영 관계가 실현될 수 있게 되는 것이다. 비핵화가 이처럼 남북관계 발전, 북한의 경제회생에 구조적 조건으로 작용하기 때문에 이명박 정부는 비핵화를 우선 순위로 추진한다.

비핵화를 위한 비핵·개방·3000 정책의 전략은 북한을 국제사회에 정상적 일원으로 편입시켜서 안보문제와 경제난을 해결하는 근본적인 길을 마련해줌으로써 핵개발의 근본적 원인을 해소시켜주는 것이다. 이것이 북핵문제의 근본적 해법이다.

단기적으로는 핵문제 해결을 위한 미국 및 국제사회와의 합의구도인

6자회담이 순조롭게 이행되도록 지원하는 것이다. 그런 점에서 단기적으로 비핵화의 의미는 6자회담에서 합의된 것이 성실히 이행되는 것을 의미한다.

남북간에는 비핵화를 촉진하기 위하여 북한이 요구하는 경제협력을 신축적 연계의 방식으로 추진한다. 즉, 비핵화의 진전에 상응하여 남북경협을 확대한다는 신축적 연계 전략을 추진한다. 그렇게 되어야 북한이 비핵화의 중요성을 인식하고 비핵화의 전략적 결단을 내리는데 자극이 되기 때문이다.

이전 정부는 남북경협을 활성화하면 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전을 촉진시킨다고 보았다. 그러나 지난 10년간의 정책은 이러한 목표 실현에 비효율적이었다. 정책목표를 보다 효율적으로 추진하기 위하여 남북경협이라는 수단을 핵문제 진전과 신축적으로 연계하여 추진한다. 그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵화·개방화를 추진하는 정책이다. 비핵·개방을 실현해서 북한의 경제발전을 위한 국내외적 환경을 구축한다는 개념이다.

## 나. 개방화 및 근대화

21세기에서 사회주의국가가 개방된다는 의미는 자본주의 세계시장에 편입한다는 것을 말한다. 자본주의 세계시장에 편입하는 것은 미국과의 국교정상화를 전제로 한다. 미국과 국교정상화가 되어야 자본주의 국제사회의 정상적 일원이 되며, 국제사회의 정상적 일원이 되어야 비로소 자본주의 세계시장에서 거래를 할 수가 있게 된다.

북한이 개방화되기 위해서는 무엇보다도 미국과 국교정상화를 필요로 한다. 또한 북한이 미국 및 일본과 국교를 정상화하기 위해서는 정상국가

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

화의 길을 선택해야 가능하다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고, 인권문제, 납치자문제, WMD 확산문제 등에 진전이 있어야 한다.

이와 관련하여 미국의 RAND 연구소와 한국의 POSCO 연구소, 국방대학교 안보문제연구소, 중국의 China Reform, 일본의 국제정책연구소, 러시아의 Contemporary Korean Studies가 공동 연구하여 발표한 북한의 근대화<sup>1</sup>를 위한 보고서<sup>1</sup>는 주목할 만하다. 이명박 정부 출범이후 국내에서 제기된 북한의 ‘정상국가화’ 개념과 같은 문제의식에서 나온 보고서이다. Rand 보고서에서 정상국가화(normalization)라는 개념은 북한을 자극할 우려가 있다는 중국과 러시아측의 주장을 받아들여 ‘근대화’(modernization)라는 개념으로 바꾼 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 미국과의 국교정상화가 어렵고, 미국과의 국교정상화가 실현되지 않으면 개방을 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화를 하기 위하여 간절히 노력하였지만 실패하였던 것은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 조건을 만족시키지 못하였기 때문이다. 중국을 비롯한 사회주의 국가들의 개방은 곧 미국과의 국교정상화와 동시에 진행되었다.

비핵·개방·3000 정책은 북한이 정상국가가 되도록 지원하고 국제사회의 정상적 일원으로서 국제사회에 편입을 유도하는 정책으로 운용될 필요가 있다. 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로 편입된다는 것은 곧 다른 사회주의 국가들이 걸어온 길과 마찬가지로 시장사회주의 또는 사회주의 시장경제로 이행하여 경제가 발전할 수 있는 대내외적 조건을

---

<sup>1</sup>-Charles Wolf, Jr. and Norman Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Methods, and Application*, (Rand: Center for Asia Pacific Policy, 2008).

갖추는 것을 의미한다. 국제적으로 자본주의 시장에 편입하는 것뿐만 아니라 국내적으로도 사회주의 시장경제로 이행하는 것을 의미한다.<sup>2</sup> 이것은 북한이 체제생존과 경제회생을 위하여 추구하고 있는 정책목표이기도 하다.

### 다. 3,000달러 수준의 경제발전

비핵·개방·3000에서 3000은 북한이 국민소득 3,000달러 수준의 경제 발전을 실현하는 것을 의미한다. 여기서 3000이라는 숫자는 한국이 88올림픽을 개최하던 1988년 당시 한국 국민소득이 3,000달러였다는 것을 감안한 수치로서 북한경제가 의식주 문제가 해결되어 상당한 수준의 자립경제를 달성하고 사회적으로는 중산층이 형성되는 수준을 의미한다.

비핵·개방·3000 정책에서 3,000달러 실현은 세가지 트랙으로 추진된다. 첫째는 비핵화와 남북경협을 병행하는 부분이다. 현재 핵문제 진전과 무관하게 금강산관광사업, 개성공단사업을 지속하고 있으며 향후에 더욱 확대할 계획이다. 이외에도 식량지원, 비료지원 등은 핵문제 진전과 무관하게 추진한다.

둘째는 북한의 비핵화와 개방화가 가져올 북한경제발전의 대내외 환경 개선이다. 북한이 비핵화되어 국제사회의 신뢰를 얻고, 개방을 통하여 외자가 투자할 수 있는 내부적 조건을 갖추는 것이다.

셋째는 선거공약으로 천명한 대북지원 5대 패키지<sup>3</sup>를 북핵문제 진전에 연계하는 부분이다. 북핵폐기 2단계가 종료되면 대북지원 5대 패키지 프로그램 가동에 착수하게 되며, 북핵폐기 3단계가 종료되면 5대 패키지

<sup>2</sup> 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (서울: 황금알, 2004) 참조.

<sup>3</sup> 북한의 수출기업 육성, 산업인력양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원

프로그램 가동을 본격화한다.

북한의 국민소득 3,000달러는 이들 세가지 트랙이 결과적으로 달성하게 될 경제발전의 효과이다. 남북경협을 지속을 통하여 남북관계의 안정기조를 유지하고, 나아가서 북한의 비핵화 진전에 상응하여 대북경제협력과 경제지원을 확대하며 북한의 비핵화, 개방화를 통하여 경제발전의 국내외적 조건을 개선할 경우, 10년 내 국민소득 3,000달러 달성이 가능하다는 것이다.

한국 정부가 일방적 지원으로 북한의 경제를 그 수준으로 올려놓겠다는 것이 아니다. 한국정부가 북한의 비핵화, 개방화를 유도하면서 북한에 대한 국제자본 유입을 촉진하고 한국의 기업도 활발히 북한에 투자를 하게 하면, 북한 경제가 자립적으로 비약적으로 발전하게 되어 10년내에 국민소득 3,000달러를 달성하게 된다는 전망이다.

북한이 비핵화·개방화를 적극적으로 추진한다면 한국도 북한에 외자유치를 적극 지원하고 담보할 수 있다는 것을 의미한다.

비핵화, 개방화가 진전되면 북한의 경제회생을 위한 국제적 여건이 개선되어 국제금융기구로부터의 차입, 외자 유치 등이 가능해지고 우리정부의 대북경협도 더욱 활성화되어 10년이내 국민소득 3,000달러 실현이 가능해질 것이다.

북한의 국민소득 3,000달러 달성은 북한의 대내외적 환경개선, 북한의 체제의 변화, 정책적 의지의 변화, 국제사회의 북한인식의 변화 등이 종합되어서 가능해지는 것이다. 현재의 북한체제에서 3,000달러 달성은 실현 불가능하지만, 시스템의 변화가 생길 경우 고도성장의 가능성은 열려 있다.



## 4. 정책의 특징

### 가. 3대 정책목표간의 관계

비핵·개방·3000 정책은 비핵화, 개방화, 3,000달러 수준의 경제성장이 라는 3대 정책목표를 추진하는 정책으로서, 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라, 비핵·개방을 실현하는 정책이며, 비핵·개방이 추진되는 과정에서 또는 그 결과로서 3,000달러 수준의 경제발전이 이루어진다.

북한이 비핵화되고 개방화되어야 경제발전을 위한 국제환경 조성과의 외자의 유입이 가능하다. 그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 북한의 비핵화, 개방화, 국민소득 3,000달러 실현을 병행적으로 추진하며, 핵문제 해결과 남북경협을 병행 추진하는 정책이다.<sup>4</sup> 북한의 국민소득 3,000달러 실현을 위한 위의 세가지 트랙(기존의 남북경협 지속, 북한의 경제발전을 위한 국제환경 조성, 5대 패키지 대북 개발지원) 중에서 세 번째 것은 핵문제 진전과 신축적 연계를 하지만 나머지는 핵문제와 병행해서 추진되고 있다.

그런데 실질적인 북한의 경제발전은 핵문제 진전과 상응해서 실현될 수밖에 없다. 핵문제가 국제적 문제인 상황에서 국제사회는 북한과의 경협을 기피하며, 북한이 국제사회에 개방이 안된 상황에서 북한에 투자를 하는 외국 기업은 없다.

남북간의 경협은 비핵화 및 개방화와 병행해서 갈 수 있다. 현재에도 금강산관광사업과 개성공단사업은 지속된다. 그런데 추가적인 경협 확대에 대해서는 핵문제 진전에 따라 신축적 연계도 적용한다. 북한이 핵폐기 2단계를 종료하면 개성공단 2단계 확대사업을 시작할 수 있고, 10·4 정

<sup>4</sup> 통일부 기자 브리핑, 『연합뉴스』, 2008년 6월 2일.

상선언에서 합의한 내용의 일부도 시행을 시작할 수 있다는 등의 원칙이 적용된다.

북한의 비핵·개방은 북한의 경제성장을 위한 국제적 및 국내적 조건이며, 비핵·개방·3000 정책은 이를 촉진·추진하기 위한 정책이다. 즉, 비핵·개방·3000은 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵·개방을 추진하기 위한 정책이다. 비핵·개방 다음에 3,000달러 실현을 위해 경협을 지원하는 조건적 정책이 아니다. 지금부터 북한의 비핵화·개방화·3000달러를 위한 정책수단들을 가동한다는 것이며, 그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 비핵화, 개방화, 경제발전을 병렬적으로 추진한다는 정책이다. 단기적으로는 행동 대 행동의 원칙에 의한 연계가 걸려있는 것은 사실이다. 가령, 비핵화의 진전이 있으면 개성공단 2단계 확대 사업을 추진할 수 있다는 원칙, 비핵화에 진전이 있으면 10·4 선언을 선별적으로 이행한다는 점 등이다.

그러나 비핵·개방이 완료되어야 남북경협이 시작된다는 연계론은 아니다. 현단계에서도 북한이 핵신고, 핵폐기 합의 이행을 촉진하기 위하여 인센티브와 디스인센티브의 다양한 정책수단을 활용하며, 현재에도 금강산관광사업과 개성공단사업은 지속한다. 다만 추가적인 경협 확대를 위해서는 핵문제의 진전이 요구된다는 점에서 신축적 연계는 적용되고 있다.

## 나. 비핵·개방·3000 정책의 역사적 의미와 이전 정부의 대북정책과의 비교

비핵·개방·3000 정책이 우리 통일정책에서 차지하는 역사적 의미는 역대 정부의 통일을 지향하는 기본정신을 계승하면서 창조적 실용주의 정신에 따라 새로운 목표를 추구한다는 데 있다. 박정희정부의 7·4공동

성명, 노태우정부의 남북기본합의서, 김대중정부의 6·15공동선언, 노무현 정부의 10·4정상선언에서 남북화해협력이라는 기본정신은 계승하되, 기존정책의 문제점을 보완하고 변화된 국내외 환경과 국내외 기대를 수렴하여 개발된 정책이다.

이전 정부들이 남북관계에 초점을 맞추어 남북문제에 접근하였는데 비하여 이명박 정부는 북한의 변화를 사회주의 국가들의 개혁·개방의 역사적 보편성을 따라가도록 유도함으로써 국제적으로 정상화된 국가가 되게하고 남북관계도 정상적으로 발전되도록 하는 전략으로 접근한다. 북한의 북·미관계 개선과 국제사회 편입의 전략을 긍정적으로 평가하고 이를 촉진함으로써 남북관계 발전에 활용하는 방향으로 대응한다는 전략이다.

비핵·개방·3000은 이전정부의 평화·번영과 논리적으로는 유사하다. 이전 정부가 평화와 번영을 정책목표로 삼았다면 이명박 정부는 비핵·개방·3000을 정책목표로 삼고 있다.

비핵화는 이전 정부의 평화·번영정책의 ‘평화’를 의미하고, 3000이 ‘번영’을 의미한다면 결국 논리적으로는 비핵·개방·3000은 평화·번영과 내용도 유사하다. ‘개방’이 더 추가된 것이다. 이전 정부의 평화번영 정책이 평화를 전제로 번영을 추구한 정책이 아니었듯이 비핵·개방·3000정책도 비핵·개방을 전제로 3000을 추구하는 정책이 아니다. 비핵·개방을 전제로 3000을 추진한다는 의미가 아니라 비핵·개방과 더불어 3000을 추진하는 정책이다.

비핵·개방·3000이 평화·번영과의 차이점은 정책목표의 구체성의 차이이다. 평화·번영이 보편적 가치의 측면에서 상징적 구호로 제시된 개념이라면 비핵·개방·3000은 현재의 구체적인 과제를 정책목표로 제시한 점이다.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |



비핵·개방·3000과 평화변영정책의 가장 큰 차이점은 남북관계와 국제관계의 결합방식이다. 평화·변영 정책이 민족적 시각에서 남북 경제협력을 주요 수단으로 사용하였다면, 비핵·개방·3000은 북한의 국제화, 국제사회 편입을 강조한다는 점이다. 북한이 국제사회에 편입하여 관계를 다각화하지 않는다면 남북만의 관계는 언제든지 북한논리로 왜곡될 수밖에 없으며 언제든지 관계가 깨질 수 있는 취약성이 있기 때문이다. 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되어서 국제규범에 따라 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다고 본다. 핵문제 해법도 이전 정부는 남북경협 활성화를 통하여 해결할 수 있다고 보았으나 비핵·개방·3000 정책은 북한의 미국과의 국교정상화, 북한의 국제사회의 정상적 일원으로서의 편입의 과정을 통하여 해결할 수 있다고 본다.

비핵·개방·3000 정책과 평화변영정책의 세번째 차이점은 북한 체제변화를 보는 시각의 차이이다. 지난 10여년동안 북한체제에 경제적·사회적으로 많은 변화가 있었다고 평가하는 점에서는 공통적이다. 그런데 차이점은 그 변화의 원인이 무엇이나는 점이다. 시기적으로 북한의 내부변화와 대북 햇볕정책 추진 시기가 겹쳐있기때문에 햇볕정책 때문에 북한에 이러한 변화가 온 것으로 생각할 수도 있다. 그런데 실제로 북한에서 일어난 변화는 경제난에 기인한 측면이 더 많다. 공장가동률이 10-20%를 밑돌 정도로 사회주의 계획경제는 허물어지고 주민들은 시장에서 장사를 통하여 생계를 유지함에 따라 사회의식도 시장논리에 상응하여 변화하였다. 경제난으로 인하여 암시장이 번성하고 계획경제가 무너졌고 주민들의 사회의식이 시장경제에 조응하여 변화하였다.

지난 10년 동안의 대북지원과 경험은 오히려 경제난 속에서도 개혁·개방을 추진하지 않고도 정권이 유지되는데 기여한 측면이 있다. 중국, 베트남, 소련 등 다른 사회주의국가들은 경제난이 극심하였을 때 개혁·개



방 외에는 다른 대안이 없었기 때문에 개혁·개방을 추진하였었다.<sup>5</sup> 그런데 북한의 경우, 부시 행정부 기간 동안 고립·봉쇄된 상황에서 남한에서의 인도적 지원과 금강산관광사업 및 개성공단을 통한 경험은 북한이 개혁·개방하지 않으면서도 체제를 유지할 수 있는 정치자금을 획득하는 통로가 되었다.

이명박 정부의 대북정책은 이와같이 북한내부에 미치는 효과에 대한 정밀한 영향을 고려하여 대북정책을 추구할 필요가 있다.

#### 다. 북한 역사에서의 의미

비핵·개방·3000 정책은 북한이 처해있는 체제불안의 원인에 대한 파악, 체제불안에서 벗어나기 위한 생존전략이 무엇인지에 대하여 파악한 토대위에서 북한의 생존전략에 상응하는 방향으로 대북전략을 추진함으로써 북한의 호응을 이끌어내고 동시에 북핵문제, 북한문제 등 한반도 문제를 포괄적으로 해결하는 정책으로 개발되었다.

북한이 국제사회에 편입하는 것을 체제유지에 부담이 되는 것으로 인식하는 경향이 있지만, 현재의 고립에서 벗어나지 않고는 경제발전도 체제유지도 점점 더 어려워진다. 고립의 끝은 내부로부터의 저항에 의한 붕괴 아니면 원조를 매개로 한 외부로부터의 개입이다.

북한이 경제난, 국제적 고립, 안보 불안 속에서 총체적 위기에 직면하였고 출구를 찾지 못하여 권력 엘리트층마저도 동요하고 있는 상황에서, 비핵·개방·3000 정책은 북한에게 탈출구를 열어주는 것이며 생존 전략을 제시해주는 것이다. 북한이 희구하는 미국과의 관계정상화와 국제사

<sup>5</sup> 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008).

회 편입이라는 돌파구 마련을 지원해줌으로써 사회주의국가들이 체제위기에서 체제를 희생한 보편적 역사의 길에 북한도 동참할 수 있도록 지원해주는 것이다. 북한 역사에서 전환점이 될 정책방향을 제시해준 것이다.

북한은 인민경제의 개진·현대화를 해마다 신년공동사설에서 되풀이하고 있지만 아무런 정책의 수단도 없는 빈 구호일 뿐이다. 북한이 경제를 개진·현대화하기 위해서는 비핵화, 개방화하지 않으면 안된다. 북한은 실제로 핵문제 해결을 희망하고 있지만 미국은 한동안 북한의 핵문제에 대하여 강경자세를 취하고 대화는 해도 협상은 하지 않는다는 전략을 추진해왔다. 소련 붕괴이후 북한은 미국의 주요 적대국으로 지목되면서 고립·봉쇄·고사를 당하고 있다. 북한이 살 길은 비핵화·개방화하여 미국으로부터 신뢰를 얻고 국교정상화를 실현하는 길이다.

비핵·개방·3000 정책은 위기에 처한 북한을 한미간의 협의를 통하여 비핵화·개방화를 조속히 실현하도록 지원하고 도와주는 정책이다. 비핵·개방·3000 정책이 추구하는 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전은 북한이 가야할 길이며 북한이 가기를 원하는 길이다.

남북간에 합의한 6·15공동선언과 10·4정상선언은 남북간의 시각에서 합의한 남북관계 발전의 해법이라면, 비핵·개방·3000 정책은 국제관계의 맥락에서 북한의 생존의 길을 제시한 것이다. 그런 점에서 6·15공동선언 및 10·4정상선언과 비핵·개방·3000 정책은 상충적인 것이 아니라 보완적인 것이다.

## 라. 국제사회와의 관계

비핵·개방·3000 정책은 북한에 대한 국제사회의 기대를 반영하였다. 북한의 비핵화와 개방의 기대를 정책의 주요 목표로 제시함으로써 국제사회의 지지를 받을 수 있도록 하였다. 실제로 미국, 일본, 러시아, 중국,

EU 등의 주요국의 지지를 받고 있다.

비핵·개방·3000 정책은 국제공조를 중시한다. 특히 북한이 관계개선에 가장 관심을 가진 나라인 미국과의 협의를 통하여 핵문제 진전과 북·미관계 개선을 촉진하는 정책을 추구한다.

국제사회의 기대에 부응하기 위하여 핵문제 해결은 6자회담 틀을 존중하고 6자회담 틀에 의거하여 추진한다. 비핵·개방·3000 정책은 6자회담 합의 이행에 대한 추가적인 인센티브를 천명하고 있다. 북핵문제에 진전이 있을 경우, 이명박 정부는 국제협력기금으로 400억 달러를 조성하겠다고 천명한 바 있다. 북한 핵문제에 진전이 있을 경우 국제사회도 북한에 대한 개발지원에 관심을 보일 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

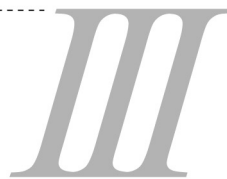
VIII

IX

X

XI





# 비핵·개방·3000 정책의 이론적·역사적 배경

\* 이 절은 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (서울: 황금알, 2004)의 일부에서 수정·보완한 것이다.

## 1. 세계체제이론으로 본 사회주의 국가들의 변화의 궤적

자본주의 세계체제와의 상호작용의 측면에서 본다면, 사회주의 국가들의 변화의 궤적을 다음과 같이 세 단계로 나누어볼 수 있다. 첫째, 사회주의 체제가 형성되어 자본주의 세계체제로부터 분리·단절하는 이탈기, 둘째, 미국을 중심으로 하는 자본주의 중심국들의 봉쇄전략에 기인된 자본주의 세계체제로부터의 고립기, 셋째, 자본주의 세계체제에 복귀하는 재편입기가 그것이다.

1917년 러시아 혁명을 기하여 사회주의체제라는 것이 성립된 것은 자본주의로부터의 이탈이다. 자본주의에 대한 추격발전 전략을 구사하였는데 자본주의보다 경제적으로 효율적이고 도덕적으로 우월한 체제라고 주장하면서 자본주의 세계체제로부터 이탈한 것이다.

이후 미국을 비롯한 자본주의권의 대외정책의 핵심은 사회주의에 대한 고립봉쇄 고사전략이었다. 그 결과 사회주의국가들은 사회주의라는 체제 내적인 모순으로 인한 경제난에 더하여 자본주의권의 고립봉쇄로 인한 경제난으로 체제유지가 어려운 상황에 직면했다. 사회주의체제가 실패하였던 까닭은 사회주의체제 자체의 문제점도 많지만 자본주의 세계체제로부터의 고립, 봉쇄, 고사전략이 주요하였기 때문이다.

사회주의가 더 이상 체제를 유지하기 어려울 정도로 경제가 침체되고 자본주의 국가들로부터 위협을 받게 되자 사회주의국가들이 선택한 불가피한 대안은 자본주의 세계체제에 재편입하는 것이다. 맑스·레닌주의 또는 스탈린주의, 마오이즘을 폐기하고 자본주의적 경제 질서를 재도입하는 것이 대부분의 사회주의 체제변화의 핵심인 것이다.

중앙계획경제체제의 실패에 직면한 사회주의 경제학자들과 개혁주의자들에게 있어서는 시장기제를 도입하는 것 이상으로 분명한 대안은 없



|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

는 것으로 인식되었다. 아울러 대외적으로는 미국을 비롯한 서방국가와 교역, 투자를 포함한 모든 경제관계를 가지게 되는데 이것이 자본주의 세계체제에의 재편입의 핵심이다.<sup>6</sup>

소련은 1917년 사회주의 혁명으로 자본주의 세계체제에서 분리된 이래 73년 만에 자본주의 세계체제에 재편입한 것이다. 고르바초프는 그의 개혁정책의 이론서 『페레스트로이카』에서 “고립은 죄악이다. 경제적인 교섭을 가져야만 정치적 우호관계를 쌓아올리기 위한 물질적 토대가 이루어진다. 경제적 교섭으로 생겨난 상호이익은 정치무대에서 도움이 된다. 소·미의 경제관계를 강화하고 무역을 늘리고 현재 불충분하게나마 이루어지고 있는 문화교류를 계속해 나가면, 상호신뢰를 쌓아올릴 수 있을 것이다”고 주장하였다. 고르바초프에게서 개혁의 본질은 고립에서 벗어나 자본주의 세계체제에 재편입되는 것이다. 고르바초프는 더 이상 ‘따라잡고 추월하자’는 대결적 슬로건에 부응하는 것이어서는 안 되고 경제발전의 전 세계적인 과정에 좀 더 유기적으로 편입되는 방향에 부응하는 것이어야 하며 소련이 이 영역에서 다른 한편과 대립하지 않고 그것과 협력해서 고유한 경제적인 문제들을 풀기위해 노력한다면 소련은 경제적 이득을 얻게 될 것이라고 주장하였다.<sup>7</sup>

1978년에 시작된 중국의 개혁개방을 시작으로, 1985년의 소련의 페레스트로이카, 베트남의 도이모이, 동유럽 사회주의국가들의 개혁개방은 모두 한때 자본주의체제에서 이탈하였다가 자본주의의 고립·봉쇄를 견디지 못하고 다시 자본주의 세계체제로 재편입하는 방식으로 체제 변화

<sup>6</sup>- Paul Sweezy, “U.S. Imperialism in the 1990s,” *Monthly Review*, Vol. 41, No. 5 (October 1989), p. 6.  
<sup>7</sup>- Michael Gorbachev, *Perestroika*, 고명식 역, 『페레스트로이카』 (서울: 시사영어사, 1990), p. 34.



의 궤적을 걸었다는 점에서 공통점이 있다. 이들 사회주의 국가들은 모두 봉쇄로 인해 고사된 경제를 살리는 길은 자본주의 세계체제에 재편입하는 것 외에는 대안이 없었다. 그런 점에서 모든 사회주의 국가들의 변화의 궤적이 동일하였다.

북한이 가야할 길도 예외는 아닐 것이다. 극심한 경제난을 해결하는 유일한 길은 내부적으로 체제개혁을 하고 대외적으로 자본주의 세계체제에 재편입하는 길이다. 실제로 북한은 사회주의권이 붕괴한 1990년대 초에 일본과의 수교를 추진하였고, 남북기본합의서를 채택함으로써 자본주의 세계체제에의 편입의 길을 모색하였다. 그리고 나진·선봉자유무역지대를 설치하여 외부자본 유치를 시도하였다. 그러나 1992년 11월 북핵문제 돌출로 이러한 생존전략은 좌절당하였다.

그 이후 15년의 시간을 낭비하였지만 북한이 갈 길은 여전히 다른 사회주의 국가들이 걸어갔던 궤적을 다시 갈 수 밖에 없다. 외자 유치를 위한 체제내 개혁과 대외적 개방이 불가피하다. 이러한 변화의 시도없이 체제생존 자체가 불가능하다. 다행히 북한이 6자회담 협상과정에서 미국과의 국교정상화를 궁극적 목표로 추구하는 것은 사회주의 국가들의 변화의 보편성과 궤를 같이 하는 측면이다.

북한의 개혁·개방의 길이란 다른 사회주의국가들과 같이 자본주의 세계시장에 참여하는 길이다. 이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책은 북한이 개혁·개방을 추진하여 자본주의 세계시장에 편입하도록 지원하는 정책이다.



|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

## 2. 변증법적 역사이론에서 본 변화의 궤적

사회주의 국가들의 변화궤적에서 일반적 특성으로 나타난 것은 자본주의세계시장에 재편입하였다는 것임을 위에서 살펴보았다. 그런데 자본주의세계시장에 재편입한 것은 경제적으로는 시장요소의 도입을, 정치적으로는 민주주의 요소의 도입을 의미한다. 사회주의체제가 인간의 기본 욕구인 생필품의 공급도 충족시키지 못하였을 뿐만 아니라 정치적·시민적 자유마저 억압하였기 때문에 사회주의 사회의 시민들이 사회주의를 거부하는 시민혁명을 일으키고 자본주의를 선택한 것은 역사적 변증법으로 이해할 수 있다. 동구 및 소련 사회주의 국가들이 사회주의체제를 포기하고 자본주의 및 민주주의로 이행한 것은 일부 나라의 경우처럼 지도부의 결단에 의한 측면도 있지만 민중봉기에 의한 측면도 많다.

이처럼 사회주의 국가들의 변화를 보면 결국은 역사적 변증법의 큰 원칙, 역사적 법칙에 의해서 움직이는 것이라 볼 수 있다. 소련이 무너진 것이라든지, 중국이 개혁·개방으로 간 것이라든지, 베트남이 오랫동안 내전을 거치다가 결국은 사회주의를 지키기 위해서 자본주의 국가인 남베트남을 점령하기 위해 노력하였지만, 역설적이게도 통일이 된 다음에 자본주의 체제의 길을 간 것은 역사적 변증법적인 법칙에 의한 것이라 볼 수 있다.

중국의 경우 개혁·개방이전에 중국의 주된 모순은 경제난과 정치적 억압이었다. 그런데 개혁·개방이후 경제성장을 담보하는 자본주의화와 자유를 담보하는 민주화로 역사가 전개되고 있다. 베트남의 경우 주된 모순은 외세 침략과 경제난이었다. 결국 베트남은 외세배격의 전쟁에 성공하였고, 남북 베트남간에 통일을 달성하였으며, 통일이 달성된 뒤에는 경제성장을 촉진하기 위하여 자본주의적 체제를 선택하였다.

소련의 식민지배 밑에 있었던 중앙아시아 국가들의 변화의 궤적도 유사하다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등의 국가들이 오랫동안 소련의 지배하에 있다가, 소련 붕괴이후 그들이 걸어간 길을 보면 예외 없이 시장화와 민주화라는 것을 알 수 있다. 이들 나라는 체제모순을 극복하는 역사적 필연성이 관철된 사례이다. 중앙아시아 국가들은 소련에 의한 식민지배에서 독립되는 것이 국가의 최대의 역사적 필연적 과제(historical imperatives)였다. 소련으로부터 독립이후 카자흐스탄과 우즈베키스탄에서 전개된 역사발전의 과정은 소련 식민지배에서 독립하여 민족국가와 민족경제를 건설하는 것으로 요약된다. 카자흐스탄의 나자르바예프와 우즈베키스탄의 카리모프는 모두 소련 식민 치하에서 민족독립을 주도적으로 추진한 것으로 권력의 정당성을 얻고 독립이후 지금까지 장기 집권을 하고 있다. 이들 나라들이 소련에서 독립한 뒤 민족주의를 실현하는 제2단계는 경제성장으로 민족의 역량을 확대하는 것이다. 민족독립의 2단계는 경제성장이 독재권력의 정당성의 근거가 되고 있다. 안정적 경제성장에 성공한 카자흐스탄은 정치권력이 안정적이지만 경제성장이 침체되고 있는 우즈베키스탄에서는 2005년 5월 안디잔 폭동이 일어나는 등 정국이 불안정한 측면도 있다.

사회주의국가들의 역사적 변증법과 중앙아시아국가들의 역사적 변증법적 발전과정은 북한에게 중요한 시사점을 준다. 북한이 직면하고 있는 것은 시장화와 민주화인데, 이것이 북한 대다수 주민들이 원하는 역사적인 방향이다. 당분간은 북한 체제가 변화를 시작하지 않고 있지만 역사 전환의 계기가 주어진다면 북한도 그 길로 갈 것으로 보인다. 위로부터의 주도에 의한 것이냐, 밑으로부터의 주도에 의한 것이냐의 차이가 있을 뿐이다.

---

# *IV*

비핵·개방·3000 정책과  
북한의 생존전략

북한에서 비핵·개방·3000 정책에 호응할 수 있는 내부 배경으로서 당 국차원의 생존전략과 경제적 측면 및 사회적 측면에서 일어나고 있는 변화들을 검토해 볼 필요가 있다.

## 1. 북한 당국의 생존전략과 국제사회 편입 시도<sup>8</sup>

사회주의권이 붕괴된 80년대말 이래로 북한체제는 총체적으로 위기적 상황에 처해있으며, 체제유지를 위해 안간힘을 쓰고 있다. 사회주의권의 붕괴가 대체로 밑으로부터의 붕괴의 형태로 이루어졌다는 점에서 북한 당국은 군부장악, 사상통제 등 내부단속에 총력을 기울였지만, 실제로 더 큰 체제위기의 근원은 경제위기였다. 북한은 풍전등화 같은 체제위기 속에서 생존전략으로서 크게 두가지 전략을 추진하였다. 하나는 핵개발이며 다른 하나는 일본 및 미국과의 관계개선이다. 핵개발과 미국 및 일본과의 수교는 서로 상충적이지만 최근 핵협상국면에서는 보완적인 측면이 있다.

북한은 80년대 말에 일본과의 3당 공동선언을 하면서 북·일수교 협상을 시도하고 남한과 기본합의서를 채택하고 남북한 간의 경제 및 군사 공동위원회 등을 설치해서 운용하였으며, 안으로는 나진·선봉 경제특구를 설치하는 등 대외개방을 시작하였다. 그러다가 1992년 11월에 북한 핵문제가 돌출되면서 국제사회에 대한 재편입의 시도가 좌절된 경험이 있다.

북한의 국제사회 재편입의 시도가 핵문제의 돌출 때문에 중단된 기간이 있지만 그동안도 북한이 나아간 방향은 미국과의 관계개선을 위한 노력이었다. 특히 북한은 미국과의 수교가 경제난, 정권안보 등을 다 보

---

<sup>8</sup>- 이 장은 서재진, 『북한의 경제난과 체제내구력』 (서울: 통일연구원, 2007)의 일부를 수정·보완한 것이다.



장받을 수 있기 때문에 핵문제 돌출이후 북한의 행보는 미국과의 수교를 위한 핵계임에 주력하였다.

북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라고 알려져 있지만 실제로 핵문제 관련하여 가장 집중적으로 협상을 하고 있는 미국무부 차관보 크리스토퍼 힐은 북한이 가장 원하는 것은 미국과 수교하는 것이라고 증언한 바 있다. 북한의 의도가 미국과의 국교정상화에 있다면 핵문제를 완전히 종결하지 않고 목적을 달성하기는 어려울 것이다. 그런 점에서 본다면 북한도 지향하는 정책방향이 자본주의 세계시장에의 재편입이라는 점에서 다른 사회주의 국가와 유사하다고 볼 수 있다.

북한의 지난 15년의 역사는 미국과의 관계개선의 역사라고 볼 수 있다. 1994년의 제네바 합의, 2000년의 조·미공동코뮤니케, 2005년 9·19공동선언, 2007년의 2·13합의는 모두 북한이 핵을 포기하고 미국이 북한과 국교정상화를 해주는 교환방식의 합의이다.

그동안 북한이 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등으로 북·미간 적대관계가 확대재생산되면서 미국과의 관계개선을 얻어내지 못하였다. 그런데 2·13합의이후 미국의 대북정책의 방향도 변화하였고, 북한은 이 기회를 놓치지 않고 핵포기에 대한 최대의 보상을 받으면서 미국과의 관계개선을 선택할 가능성이 있다. 북한의 전략적 선택을 촉진하는 대북정책이 요구되는 이유이다.

## 2. 북한경제의 변화 실태

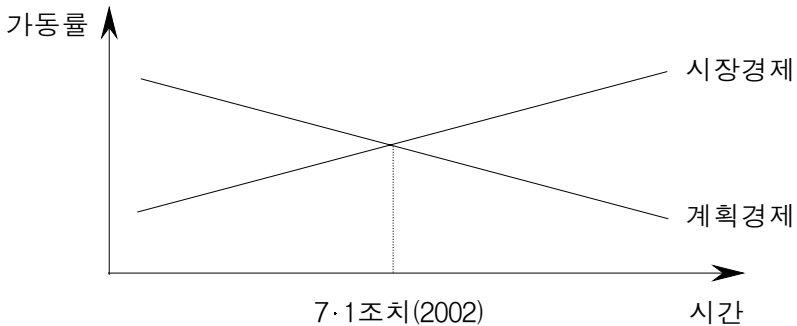
대북정책은 북한체제의 변화 방향에 대한 평가를 기초로 해야 한다. 북한 경제가 공식적으로는 계획경제이지만 주민생활은 시장경제에 더 많이 의존해 있다. 즉, 북한에서 계획경제는 마비되었으나 비공식 경제가

새롭게 생성하고 있다. 그런 점에서 경제난이 곧 체제붕괴의 조짐이라고 단언하기 어렵다.

북한의 공식경제는 공장 가동율이 10-20% 내외일 정도로 상당부분 붕괴하였고, 비공식부문에서는 암시장이 성행하고 있다. 인민무력부를 포함한 주요 국가기관이 기관별로 자체 무역기관을 운영하여 예산을 충당하는 실태이다. 일반주민은 국가기관이 설치한 무역기관에 취업하거나 국가기관에서 라이선스를 받아서 외화벌이 장사로 생계를 유지한다. 영세한 일반주민은 장마당에서 개인장사로 연명하는 등 사회주의 체제 전반의 와해 추세가 지속되고 있다.

그런데 북한체제의 본질을 ‘붕괴’라는 개념만으로는 설명할 수 없는 새로운 현상이 태동하고 있다. 시장경제가 계획경제를 대체하고 있는 것이다. 북한사회에서 쇠퇴하는 계획경제와 새롭게 생성하는 시장경제의 관계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 북한의 계획경제와 시장경제의 관계



사회주의 공식경제는 무너졌지만, 암시장 경제가 번성하여 삶의 새로운 터전이 되고 있다. 90년대 중반에는 대량아사 사태가 일어났지만 지금

은 대량이사 사태는 중단되었다. 북한의 중앙정부가 각 국가기관, 지방정부, 개별 가구에 예산과 배급을 주지 못하기 때문에 자력갱생을 종용하였고, 그 결과 중앙정부의 권위와 권한이 무너지고 가계, 기업, 지역정부 단위의 독자적인 생존체제가 구축되고 있기 때문이다.

다시말해서, 경제난 혹은 고난의 행군을 거치면서 북한의 사회주의체제의 원형은 해체되고 붕괴되었지만 지역의 각 경제주체들이 새로운 생존의 돌파구 마련 과정에서 개척해낸 원시 소상품경제, 원시시장경제, 분절경제, 연고경제의 요소들이 주민들과 각 기관들의 생존을 연명하는 기능을 하고 있다. 북한 주민들의 대부분은 장사, 농사, 채취, 가내수공업, 무역 등 각기 다양한 생존의 수단들을 개발해 내었다.

북한주민들은 각자 생존을 위하여 마련한 지구책 때문에 옛날처럼 굶어죽지는 않는 셈이다. 비효율적인 사회주의 경제는 허물어졌지만 우리 민족의 근면함과 시장요소가 결합하여 새로운 생존체제가 뿌리를 내리고 있다. 사회주의체제가 허물어진 자리에 새로운 원시시장경제가 대체하여 주민들을 먹여 살리기 때문이다. 마치 산불이 나서 쓸모없는 고목이 불타 버린 자리에 이듬해 봄에 먼 산에서 날아온 생산성 좋은 과실나무씨와 새 꽃씨와 새 풀씨가 무성하게 돌아나는 것과 같은 형국이다. 이것이 북한체제가 경제난속에서도 체제내구력이 유지되는 이유 중의 하나이다. 즉, 사회주의 경제는 무너졌지만 개인의 생존력은 강화된 것이다. 전화위복의 기묘한 현상이다.

북한에서 체제변화의 임계점(threshold)을 통과했으며, 되돌리기 어려운 상황으로 체제가 변화하고 있다. 북한당국은 ‘사회주의 본태’ 복원에 총력을 기울이지만<sup>9</sup> 효과는 미미하다. 시장화 추세가 확산되고 있기 때문이다.

<sup>9</sup> 신년공동사설, 『노동신문』, 2008년 1월 1일.



북한이 시장화의 추세를 양성화·묵인함으로써 현재의 체제변화의 흐름을 편승한다면 연락처가 가능해질 수도 있다. 2002년의 7·1조치 때에도 임금을 올려주고, 국영상점을 활성화하여 비공식 부문을 공식부문으로 끌어들이고자 시도하였으나 주민들의 참여 거부로 실패하게 되자 오히려 종합시장을 신설하여 장사를 양성화하는 쪽으로 정책방향을 선회한 바가 있다.

북한이 단기적으로는 ‘사회주의 본태’ 복원에 집착하지만, 연락처에 성공하기 위해서는 북한은 역사적 요구(historical imperatives)인 개혁·개방을 하지 않을 수 없다. 이전 사회주의 국가들이 경험했던 개혁·개방의 세계사적 추세를 외면하고 폐쇄체제를 지속시킨다고 해서 체제유지가 가능한 것도 아니다. 이미 북한의 경제부문에서의 통제력은 거의 상실되었기 때문에 기존의 원시 시장경제체제의 흐름을 역행하지는 못할 것이다.

선부른 붕괴론 보다는 체제 변화의 추세를 촉진하는 정책이 더욱 효과적일 수 있다. 북한이 당장은 비핵·개방·3000 정책에 저항하지만 북한 내부에 시장요소가 확산되어 개혁·개방에 호응할 수 있는 내부적 조건이 조성되고 있기 때문이다.

### 3. 북한사회의 변화 실태

북한에서 전개되고 있는 가치관 및 사회질서 측면의 변화에서도 북한 당국이 돌이킬 수 없는 임계점을 넘었다. 가치관이란 무엇을 중요하게 생각하느냐의 문제라고 본다면 북한주민들의 가치관 변화는 매우 근본적이다.

과거에는 개인의 입장에서 잘살기 위해서는 출신성분과 사상이 중요하였다. 그것이 사회적 선발의 기준이기도 하였다. 출신성분과 사상이



좋은 사람은 당원이 되고 당원이 되면 간부가 될 수 있는 자격이 주어졌다. 그러나 지금은 출신성분이나 당원보다는 돈 많은 것이 제일 중요하다고 인식되고 있다. 돈만 있으면 입당할 수 있고 공장의 지배인도 될 수 있다.<sup>10</sup>

이제는 가치관의 기준이 달라지고 충실성의 척도가 달라졌다. 충실성의 기준은 사상이 아니라 돈이다. 북한 주민들의 이러한 인식변화의 배경은 북한이 더 이상 사회주의가 아니라고 생각하기 때문이다. 북한이 더 이상 사회주의가 아니고 자본주의로 변화되었기 때문에 돈이 있어야 한다고 생각한다. 다른 사회주의 국가들이 모두 자본주의로 이행한 상황에서 북한만의 사회주의는 가능하지도 않으며 북한의 사회주의는 이미 붕괴하였다고 인식하고 있다. 국가가 공급해주는 것은 없고 자기가 벌어서 살기 때문에 앞으로도 국가를 믿으면 굶어죽게 된다고 인식하게 되었다. 국가에 대해서는 ‘안 믿어’가 입에 배어 있다. 국가를 믿었다가는 고난의 행군시기처럼 굶어 죽는다고 인식한다. 고난의 행군시기에 수많은 사람들이 굶어죽은 사실이 북한주민들의 인식구조를 근본적으로 바꾸어 놓았다.

‘돈 중시’ 가치관이 낳은 변화 중에서 가장 중요한 행위양식의 변화는 상업주의적 거래의 행위양식이다. 과거에는 사회주의 공동체의 상호부조, 집단주의적 공동생활이 가장 중요한 행위양식이었으나 이제 돈이 가장 중요한 가치가 된 상황에서 돈을 안 받고 자기시간을 소비할 수 없다는 인식이 싹트게 되었고 결과적으로 공짜라는 것이 없어졌다. 모든 행위에 비용과 가격을 따지게 되었다. 옛날에는 모든 것이 공짜였는데 이제는 공짜가 없어졌다. 가령, 자동차 타는 것도 옛날에는 아는 처지에 공짜로

<sup>10</sup>- 이○○ 증언.

태워주곤 했는데 이제는 돈을 내야 태워주는 식이다.<sup>11</sup>

북한에서 개인의 상업적 이익을 최우선시하는 ‘실리사회주의’라고 일컬어지는 제도가 현실적으로 정착하고 있는 셈이다. 돈을 받고 몸을 움직이는 시장적 가치로 태도가 변화되었다. 이제 북한사람은 옛날의 북한사람이 아니다. 옛날에는 보상없이 무상으로, 정치적으로 동원되었는데 고난의 행군이후 장사를 경험하고부터는 아이부터 노인까지 공짜 봉사를 거부하고 장사에 전념한다고 한다. 이제 정부에는 관심이 없으며, 자본주의든 사회주의든 사상에는 관심이 없다고 한다. 이제는 사람들의 생각이 다시 사회주의로 돌아가지 않을 것이고, 돈을 벌어야 산다는 것으로 변화하였다. 자본주의든 사회주의든 정치와는 상관없이 돈이 있어야 한다는 인식으로 확고히 변화하였다.<sup>12</sup>

북한에 변화가 일어난 영역은 경제와 사회부문인데 이는 한국의 대북 정책에 기인한 측면보다는 북한 자체의 경제난에 기인한 측면이 더 많았다. 경제난 때문에 계획경제가 붕괴되었고, 계획경제가 붕괴되자 개인들이 지구책 마련 차원에서 암시장과 가내수공업을 발전시켜 북한 경제가 시장경제로 전환하게 하는데 기여하였으며 그 결과 주민들의 사회의식도 시장체제에 조응하여 변화하고 있다.

비핵·개방·3000 정책은 북한에서 일어나고 있는 이러한 변화의 방향이 안정적으로 정착하도록 협력하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 북한을 국제사회에 편입시키는 정책이 단기적으로는 북한에 거부당할 가능성이 높지만 북한 사회내부의 변화는 이미 개혁·개방을 요구하고 있다. 머지 않아서 사회변화의 동력이 정책변화를 견인하게 될 것이다. 특히 북한 당국의 생존전략이 핵문제 협상과정을 통하여 미국과 국교를 정상화하고

---

<sup>11</sup>- 이○○ 증언.

<sup>12</sup>- 차○○ 증언.

국제사회에 정상적 일원으로 편입하는 것이라고 본다면 이는 이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책과 이해관계가 서로 합치하는 측면이 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI





# 비핵·개방·3000 정책과 북한핵문제 해결방안

\* 이 절은 서재진, “이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상과 북핵문제 해결의 전략,” 『통일 정책연구』 18권 1호 (2008)에서 발표된 내용의 일부를 이 보고서의 맥락에 맞게 수정·보완하고 발전시킨 것이다.

## 1. 북한의 국제사회 편입을 통한 핵개발의 근원 해소

비핵·개방·3000 정책은 북한이 핵 개발을 추진하는 근원적 원인을 해소해주어야 핵문제가 해결된다고 보고 북핵문제 해결에 접근한다. 이명박 대통령은 당선인 시절에 “북한의 핵개발 시도의 근원은 체제불안, 경제난에 있기 때문에 이 두가지 근원을 해소시켜 주어야 한다. 체제보장, 경제회생을 지원해주는 대가로 핵을 포기하라”는 지적을 한 바 있다.<sup>13</sup>

북한은 미국과의 관계정상화, 일본과의 관계정상화를 통하여 경제난과 안보불안을 해소하기를 추구하고 있는 바, 이러한 ‘북한 문제’들을 포괄적으로 해결하여야 핵문제가 근원적으로 해결가능하다.

이러한 접근법이 현실적인 이유는 북한이 미국과의 관계정상화를 생존전략의 최우선 순위로 추진하고 있다는 점이다. 북한 핵문제 해결을 위해서는 북한이 미국과 국교정상화를 실현할 수 있도록 우리정부가 지원해주는 것이 필요하다. 실제로 6자회담에서 실현된 북한과 미국 및 국제사회와의 합의의 요체는 북한이 핵을 폐기하고 미국과 국교정상화를 교환하는 것이다.

북한은 핵개발을 체제생존의 최후의 보루로 잘못 인식하고 있기 때문에 쉽게 포기하지 않으려고 한다. 그래서 핵폐기만을 목표로 삼아서는 실현이 불가능하므로 북한이 핵개발을 시도하는 근원적 원인을 해소해주어야 한다. 그래서 필요한 정책이 북한이 핵을 포기하는 대가로 북한의 체제생존을 위하여 필요로 하는 미국 및 일본과의 국교정상화, 한반도 평화체제 구축, 그리고 자립경제 실현을 지원하는 것이다. 즉 핵을 포기하는 대가로 포괄적인 대가를 지불한다는 정책이 비핵·개방·3000 정책의 핵심이다.

---

<sup>13</sup>- 이명박 당선인 신년기자회견, 2008년 1월 14일.



미국의 대북정책도 포괄적 접근법이다. 6자회담의 2·13합의 이행구도는 북한이 원하는 북·미 국교정상화, 평화체제 구축을 받아주고, 북한의 핵포기를 받아내는 것이다. 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 정책보좌관 필립 젤리코(Philip Zelikow) 버지니아대 역사학 교수가 작성한 ‘젤리코 보고서’가 북핵문제에 대한 포괄적 접근법의 제안서이며 이를 기초로 6자회담 2·13합의가 도출되었다. 젤리코 보고서는 “지금까지 미국의 대북 접근은 핵 폐기라는 한 개의 차로뿐이었다. 한 개의 차로로는 북핵이라는 복잡한 문제를 풀 수 없었다. 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다”고 주장했다. 즉 테러지원국지정해제, 에너지 및 경제지원, 대미관계정상화, 평화협정체결 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 입체적 접근이 북한의 핵 폐기를 끌어 낼 수 있다는 것이다. 이것은 북핵문제와 평화협정 체결을 동시에 논의하는 새로운 대북접근법으로서 북핵문제를 한반도 평화체제 구축으로 풀어야 한다는 완전히 새로운 발상으로서 ‘광범위하고 새로운 대북 접근법’ 또는 ‘포괄적 접근법’으로 불려지고 있었다.<sup>14</sup>

## 2. 6자회담 및 국제공조

비핵·개방·3000 정책은 핵문제를 해결하기 위해서는 남한만의 힘으로는 어렵기 때문에 한미공조를 중요한 수단으로 보며, 6자회담의 틀 안에서 해결하는데 주력한다. 비핵·개방·3000 정책은 6자회담 합의틀의 추가적인 인센티브로서 제시된 것으로 볼 수 있다. 이명박 정부의 북핵 정책은 북핵문제 해결의 열쇠를 미국이 가지고 있다고 보고 미국과의 관계개

<sup>14</sup>-Robert Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, February 26, 2007.



선을 통하여 미국과의 협의를 통해 북핵문제를 해결하려는 전략이라는 점에서 노무현 정부의 중국중시의 북핵 정책과 차이를 보인다.

비핵·개방·3000 정책은 한·미관계의 개선이 북·미관계 개선에 도움이 되며, 북·미관계 개선은 핵문제 해결에 도움이 된다고 본다. 북한이 가장 관계개선을 희망하는 나라는 미국인데 한·미관계가 나쁘면 북·미관계도 나빠질 수가 있고 북한이 고립화 될 수 있다. 지난 노무현 정부 동안 한·미관계가 경색될 때 북·미관계가 나빠졌다. 한·미관계가 나쁠 때는 미국이 북·미관계를 더 경색시키는 경향이 있었다. 노무현 정부는 중국의 북한에 대한 영향력을 활용하여 핵문제를 해결하고자 하였으나 북한이 중국의 과도한 영향력을 우려하여 중국을 경계함으로써 핵문제 해결에 큰 도움이 안되었다. 이명박 정부는 한·미관계 개선 → 북·미관계 개선 → 남북관계 개선의 선순환 구조로 추진한다는 점이 이전 정부와의 차이이다.

### 3. 핵문제 해결과정에서 한국의 역할

비핵·개방·3000 정책은 핵문제 해결은 기본적으로 6자회담을 통하여 그리고 국제적 협력을 통하여 해결되는 문제라고 보지만 한국이 이 과정에서 매우 중요한 촉매적 역할을 할 수 있다고 본다. 우선 6자회담에서 한국이 북한과 미국, 중국과 미국사이에서 협상과정에 제기되는 여러 가지 양자적 문제들을 남북관계의 시각에서 재해석하고 거중 조정하는 역할을 한다. 지금까지의 6자회담에서도 마찬가지이지만 향후 이명박 정부 시기 6자회담에서 한국의 역할은 더욱 적극적일 수 있다. 비핵·개방·3000이라는 새로운 전략적 로드맵이 있어 북한을 설득하는데 효과적인 수단이 있기 때문이다. 즉, 비핵·개방·3000은 북한이 6자회담 합의를



적극적으로 실천할 경우 5개 분야 개발지원이라는 추가적인 인센티브를 천명하고 있기 때문이다.

둘째, 한국은 미국과 더불어 북한이 9·19공동성명과 2·13합의를 적극적으로 이행하도록 설득하는 역할을 할 수 있다. 북한이 전략적 선택을 할 경우 얻을 수 있는 이득을 설명하고 나아가서 북한이 미국 및 국제사회에 대하여 가지고 있는 불신을 거두고 신뢰하도록 설득하는 것도 한국의 중요한 몫이 된다. 한국은 6자회담에서 양자간 접촉을 통하여 또는 특사 파견의 방식을 통하여 북한이 선택지간에 고민을 할 때 전향적 선택을 할 수 있도록 유도하는데 큰 도움이 될 것이다. 북한으로 하여금 전략적 선택을 하도록 유도하는 한국이 대북정책은 미국이 대북정책과 유사하다.

미국의 대북정책은 북한으로 하여금 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라서 북한이 전략적 선택을 할 수 있도록 유도하는 것이다.<sup>15</sup> 라이스 미국 국무장관은 리비아의 예를 들면서 이전의 적국이 전략적 선택을 하여 WMD를 포기하고 국제사회에 정상적 일원으로 참여할 경우 경제적 이익과 안보적 지원을 받을 수 있다고 지적하였다. 라이스 장관은 북한의 경우도 핵개발을 지속하여 동북아 지역의 안정을 교란하고 국제사회를 위협한다면, 유엔안보리 제재의 사례처럼 국제사회의 강력한 제재를 받게 되어 북한이 치러야 할 비용이 증가하지만, 북한이 전향적 선택을 할 경우 국제사회의 정상적 일원으로서의 인정과 안보지원을 얻게 된다고 지적하였다.

한국이 북한에 설득하고 촉구하는 것도 미국의 이러한 전략과 매우 유사하다. 북한이 핵폐기의 전략적 선택을 할 경우 얻을 수 있는 이익이 무엇인지를 지속적으로 설득하여 남북 상생·공영의 전략적 선택을 할 수 있도록 지원한다.

<sup>15</sup>-Secretary Condoleezza Rice, “U.S. Policy Toward Asia,” (Address at the Heritage Foundation, Washington, DC., June 18, 2008), p. 6.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |



---

# VI

비핵·개방·3000 정책과  
북한 개방화 방안

## 1. 개방화의 의미: 미국과의 국교정상화

북한체제의 개방화의 의미는 국제사회에 편입되는 것을 의미한다. 또한 북한이 국제사회에 편입한다는 말의 의미는 북한이 미국과 국교정상화를 한다는 것을 의미한다. 미국과의 적대관계가 해소되지 않으면 미국이 주도하는 국제금융기구 가입과 미국 수출시장에의 접근이 불가능하기 때문이다.

21세기에 사회주의 국가들이 개방을 한다는 것은 곧 자본주의 세계시장에 편입한다는 것을 의미한다. 자본주의 세계시장에의 편입은 이전의 사회주의 체제의 계획경제에 일부 또는 상당부분 시장요소를 도입하고 체제를 개혁하고 동시에 대외적으로 자본주의 세계시장의 규범과 질서를 따른다는 것을 의미한다.

그런데 사회주의 국가들이 자본주의 세계시장에 참여하는 것은 선택이 아니다. 선택한다고 해서 자본주의 세계시장의 일원이 되는 것이 아니다. 자본주의 종주국 미국의 승인이 필요하다. 미국의 승인을 얻어서 자본주의 세계시장의 일원이 되기 위해서는 양자관계에 있어서 미국의 이해관계가 맞아져야 되는 것이다. 중국이 자본주의 세계시장에 편입하게 된 것은 냉전기 소련을 견제하고자 하는 미·중 연대전략에 기인한 것으로 볼 수 있다. 1969년 1월에 출범한 닉슨행정부는 중·소 분쟁을 기회로 삼아 소련을 견제하기 위하여 중국과의 대화채널을 열기를 원했으며, 중국도 미국 대신 소련을 제1의 가상적으로 간주하고 대소 전략상 미국과의 관계 개선을 시도하게 되었다. 이런 두 나라 간의 이해가 맞아서 1971년 4월 10일 미국 탁구선수팀이 중국을 방문하게 되는 역사적인 ‘핑퐁외교’가 시작되었다. 이후 1971년 6월 10일 닉슨대통령이 대중국 금수 조치를 해제하고, 닉슨의 명령을 받은 키신저가 중국을 방문해 실무



적인 세부사항을 합의하였다. 닉슨은 1972년 2월 21일 중국을 방문하여 상해에서 중국 지도자들과 ‘상해공동성명’을 발표하였는데, 이 성명의 내용은 양국은 모든 국가의 이익에 합치되도록 국제관계를 유지하고 아태 지역에서 패권을 추구하지 않는다고 규정하고 있다. 또한 대만과 중국의 문제는 중국인 스스로가 외부의 간섭 없이 해결해야 하며, 대만은 중국의 한 일부분이라는 것을 인정한다고 되어있다. 이런 미국의 중국에 대한 유화정책은 1979년에 대만과 국교를 단절하고 대만 주둔 미군을 철수시키게 했다. 아울러 미국 의회에서는 ‘대만관계법’이 제정되고 미·대만 공동방위조약이 정식 폐기되게 되었다. 그리고 1979년 1월 1일에는 미국, 중국 간에 정식 수교가 체결되었다. 이렇게 중국이 미국과 수교를 하게 된 것이 1978년 12월 개혁·개방을 선언하게 된 결정적 계기가 되었다고 볼 수 있을 것이다.<sup>16</sup>

소련이 자본주의 세계시장에 편입하게 된 것도 미국의 초대가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 소련의 자본주의체제에 대한 재편입에 있어서 미국이 끌어당긴 요인이 중요하다. 미·소 간의 과도한 군비경쟁은 소련경제를 붕괴시켰지만 미국 경제에도 상당한 타격을 주었기 때문이다. 사회주의를 봉쇄시켜 고사하고자 한 미국의 전략은 성공했으나 오랫동안 소련과의 이전투구 끝에 미국도 쇠퇴해 버린 것이다. 미국 경제의 쇠퇴가 결정적으로 가속화된 것은 레이건 시대(1981-1988) 이다. 과거의 위대한 시대의 복원을 꿈꾸고 군비강화를 더 가속화한 것이 경제를 더 악화시킨 것이다. 레이건이 대통령으로 취임할 무렵만해도 미국은 세계최대의 채권국이었으나 레이건이 대통령직을 떠날 무렵에는 세계최대의 채무국으

<sup>16</sup>-Tim Luke, “The Other ‘Global Warning’: the Impact of Perestroika on the U.S.,” *Telos*, No. 81 (Fall 1989); Arthur MacEwan, “International Trade and Economic Instability,” *Monthly Review* (February 1989).

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

로 뒤바뀌게 되었다. 당시 자본주의 세계체제는 미국 헤게모니의 독무대가 아니라 일본과 독일을 중심으로 하는 3두체제로 이행하고 있었던 것이다. 1970년대 초의 브레튼우드 체제의 붕괴와 OPEC의 등장, EC의 독자노선 이후 미국의 지위는 소련에 의해 위협받는 것 보다는 자본주의 국가들 간의 경제적 분열로 더 많은 위협을 받게 되었다.<sup>17</sup>

베트남이 미국과 수교하게 된 과정은 중국 및 소련과 다소 차이가 있다. 미국은 베트남의 공산화 통일 이후 베트남에 대한 경제제재조치를 단행하고, 베트남의 재화, 용역 및 기술교류를 전면 금지시켰다. 특히 1978년 베트남군의 캄보디아 침공으로 서방관계가 악화된 이후 베트남이 전면적인 개혁노선을 채택했음에도 불구하고 경제제재조치를 지속적으로 추진하였다. 베트남은 미국을 비롯한 주변 아시아국가들과의 관계가 개선되지 않은 상태에서 경제발전을 위해 아무리 노력해도 성과가 없자 결국 베트남 지도부가 태국 및 중국과의 관계개선의 전략적 결단을 내렸고, 그 이후 경제성장의 효과가 뚜렷이 나타나기 시작하였다. 이처럼 대외관계 개선의 효과가 얼마나 큰지 베트남의 경제발전 전개과정에서 극명하게 드러난다.<sup>18</sup>

미국이 각종 원조기구와 투자기구에 대해 막강한 영향력을 행사하고 있을 뿐 아니라 미국 자체가 거대한 시장이기 때문에 베트남으로서는 미국과의 수교는 무엇보다도 중요하였다. 그래서 베트남은 미국과의 수교를 위해 많은 노력을 기울였다.

---

<sup>17</sup>- Luke, "The Other 'Global Warning'," p. 51.

<sup>18</sup>- Balazs Szalontai, "Crossing the Line between Muddling Thru and Radical Reform: The Influence of External Factors on Vietnamese and North Korean Economic Policies," (프리드리히 나우만 재단과 경남대 극동문제연구소 공동 워크숍, *North Korea's Path to Economic Modernization*에서 발표된 논문, 2008년 6월 10일).



1989년 베트남군의 캄보디아 철수를 계기로 주요 서방선진국의 대베트남 진출이 본격화됨에 따라 미국도 1990년 8월부터 캄보디아 문제를 중심으로 한 인도차이나 평화정착을 위해 베트남과의 대화를 재개하였다.<sup>19</sup> 미국은 실종미군문제(MIA) 해결을 전제로 베트남에 대한 관계정상화 일정을 제시하였다. 1991년 4월 미국무성 솔로몬 아태담당 차관보가 베트남에 국교정상화를 위한 로드맵을 제시하고, 단계적인 조치를 통해 베트남과의 점진적인 관계정상화를 추진하기 시작하여 1992년 12월 임시연락사무소를 개설하였다.

마침내 1995년 8월 양국간 국교가 정상화되었다. 국교 정상화 이후에도 정상적 무역협정은 체결되지 않았다. 국교정상화 이후 1996년부터 미·월 무역협정체결 교섭이 추진되어 왔으나, 베트남은 미국의 경제자유화 요구에 크게 반발하면서 갈등을 겪다가 1999년 7월에 무역협정 체결에 대한 기본합의에 도달하였다. 마침내 2000년 7월 13일 양국간에 무역협정이 타결되었다.

베트남과 미국은 2000년 7월 13일 무역협정 체결에 공식 합의함으로써 두 나라의 관계는 정치경제적으로 명실공히 정상화되었다. 베트남은 미국과의 무역관계 정상화로 베트남의 경제발전은 가속화되고 있다.<sup>20</sup>

북한의 경우는 아직 미국과 수교를 실현하지 못하고 미국의 정치적 경제적 봉쇄를 당하고 있는 경우이다. 북한은 소련 못지않게 미국으로부터 철저히 봉쇄를 당해왔다. 미국은 한국전쟁 발발 직후(1950.6.28) 북한에 대하여 경제관계 제재조치를 취한 이후 다양한 형태의 법적규정 포괄적이

<sup>19</sup>- 권율, 「미·베트남 무역협정 결과분석과 우리업체의 대응방안」 <http://bbs.kcm.co.kr/NetBBS/Bbs.dll/wdatavn/dwn/zka/B2-kBI3t/qqfdnum/11/qqfname/미,베트남의%20무역협정.doc>.

<sup>20</sup>- [http://www.kotra.or.kr/main/trade/foreign/vietnam/vietnam\\_01\\_01.jsp](http://www.kotra.or.kr/main/trade/foreign/vietnam/vietnam_01_01.jsp)



고 엄격한 제재조치를 유지하고 있는데 구체적인 내용은 무역 및 금융거래의 금지, 미국 내 북한자산의 동결, 경제적 지원 및 원조제한, 최혜국대우 부정, 북한과의 무기거래 및 군수산업관련 수출입 금지 등이다.<sup>21</sup>

북한이 미국과 관계 개선을 추구하고 있는 것은 소련을 비롯한 다른 사회주의 국가들이 미국과의 관계개선을 추구하였던 것과 유사하다. 그러나 북한이 자본주의 세계체제에 편입하기 위한 접근법과 미국의 북한에 대한 접근법은 다른 사회주의 국가들의 경우와 많이 다르다.

미국은 2007년의 2·13합의 이전까지 긴 기간동안 북한에 대한 국제사회 편입을 거부하였다. 냉전 종식과 더불어 미국은 한반도 정책에 대한 재검토를 시도한 적이 있지만 북핵문제 돌출이후 중단되었다. 오히려 미국은 북한을 테러지원국, 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등으로 규정하여 적대정책을 지속해왔다.

이제 미국의 대북정책에도 변화가 일고 있다. 2·13합의를 계기로 미국의 한반도정책이 재검토되고 있으며, 북한에 대한 정책도 변화가 일고 있다. 2·13합의에서 미국은 북한이 핵을 포기하면 관계정상화를 해주기로 약속하였다. 미국은 이미 북한의 핵불능화 및 핵신고에 호응하여 부시 대통령이 북한의 테러지원국 명단 해제를 의회에 통보하였다. 북한이 너무나 바라던 바이다. 북한이 미국의 테러지원국 명단에서 해제되는 것은 수출관리법, 대외원조법, 국제금융기구법, 국제무기거래규제법, 적성국 교역법 등의 적용대상에서 벗어나는 것을 의미한다.

미국이 북한과의 수교로 방향을 정한 이유는 북핵폐기만은 아니다. 미국의 한반도 정책이 냉전시기 전략에서 탈냉전시기 전략으로 변화하였고

---

<sup>21</sup>- Congressional Research Service, "Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea," (Washington, D.C.: the Library of Congress, November 29, 1994), pp. 21-36 참조.



중국에 대한 미국의 정책 때문이기도 하다. 2·13합의에서 동북아다자안 보협력체제 구축을 합의한 것은 그 예이다.

## 2. 국제사회 정상적 일원으로 편입하는 길: 정상국가화

북한이 미국과 관계정상화를 실현하기 위해서는 핵문제 해결이 선결 조건이다. 북한과 미국간의 극단적 불신을 감안한다면, 북한이 핵문제를 완전히 해결하지 않고 미국 의회의 동의를 얻기 어려우며 언론과 전문가들의 공감을 얻기가 어려울 것이다.

그런 점에서 문제는 북한이 미국과 국교정상화를 실현하기 위해서는 핵개발 포기만으로는 충분하지 않다는 사실이다. 미국이 북한과 수교하는 것을 미국 국내 정치가 수용해야 하는데 그 전제는 북한이 정상국가화 되어야 한다는 점이다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고 인권문제, 납치자문제, WMD 확산문제 등에 진전이 있어야 하는 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 미국과 국교수교를 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화 하기 위하여 간절히 노력하였지만 실패하였던 것은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 조건을 만족시키지 못하였기 때문이다.

## 3. 한국의 역할

비핵·개방·3000 정책은 북한의 개방화, 정상국가화 과정을 지원하고 국제사회의 정상적 일원으로서 국제사회에 편입을 유도하는 방향을 지향한다. 우리 정부가 할 수 있는 것은 북한과 미국의 중간에서 중재와 조정을 하는 것이다.

북·미관계 정상화에서 가장 큰 장애는 상호 불신과 적대감이라는 점이다. 미국은 북한을 신뢰하지 못하며, 북한은 미국을 신뢰하지 못한다. 그래서 핵협상에서도 한발 한발을 서로 확인(verification)하면서 진행한다. 따라서 북·미수교 과정에서 한국의 역할이 무엇보다도 중요한 촉매 역할을 할 수 있을 것이다. 미국에 대해서 우리 정부가 할 수 있는 것은 북한에 인권 등 너무 엄격한 기준을 요구하면 북한이 수용하고 실행하기가 어려우므로 핵문제 완전 폐기라는 적절한 수준에서 먼저 수교를 실현하고 나머지 문제를 차후에 개선하도록 설득하는 것이다.

비핵·개방·3000 정책은 미국의 이러한 대한반도 및 대북정책의 변화에 조응하여 한·미관계 강화와 더불어 북·미관계 개선을 이끌어내고 나아가서 북한을 국제사회에 편입시킴으로써 개혁·개방을 유도하는 정책이다.

한국은 또한 북한에 대해서도 국제금융기구 가입과 외자유치를 위하여 무엇을 준비해야 하는지에 대한 정보교류와 기술지원을 할 수 있을 것이다. 이로써 북한이 내부체제의 개혁을 통한 정상국가화의 길로 가도록 지원하는 것이 필요하다.



---

# VII

비핵·개방·3000 정책을 통한  
북한 국민소득 3000 달러 실현 방안

비핵·개방·3000 정책에서 3,000달러 실현은 세가지 트랙으로 추진한다는 것은 앞에서 지적하였다. 하나는 비핵화와 무관하게 남북경협을 지속하는 부분이다. 현재 핵문제 진전과 무관하게 금강산관광사업, 개성공단사업은 지속하고 있으며 향후에 더욱 확대할 계획이다. 이외에도 식량 지원, 비료지원 등은 핵문제 진전과 무관하게 추진한다.

둘째는 북한의 비핵화와 개방화가 가져올 경제발전의 대내외 환경 개선이다. 북한이 비핵화되어 국제사회의 신뢰를 얻고, 개혁·개방을 통하여 외자가 투자될 수 있는 내부적 조건 조성 및 생산성 향상의 조건을 갖추는 것이다.

셋째는 대북 개발지원 5대 패키지이다.<sup>22</sup> 이것은 북핵문제 진전에 연계되는 부분이다. 비핵화 진전에 따라 대북지원 5대 패키지 프로젝트가 가동에 착수하게 되며, 북핵폐기 합의단계에 이르면 5대 패키지 프로젝트 가동을 본격화한다.

북한의 국민소득 3,000달러는 이들 세가지 트랙이 결과적으로 실현하게 될 경제발전의 효과이다.

## 1. 핵협상과 남북경협 병행

핵문제가 완전히 해결되기 이전인 현 상황에서도 이명박 정부는 남북 경협을 추진하고 있다. 지금도 금강산관광사업과 개성공단사업을 지속하고 있다. 비핵화 2단계가 종료되면 개성공단 2단계 확장사업을 추진할 수 있을 것이다. 그 밖에도 10·4정상선언에서 합의한 경협사업 중에서 경협 4원칙에 합당한 사업을 선정하여 추진할 것이다. 약간의 연계적인

---

<sup>22</sup> 북한의 수출기업 육성, 산업인력양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등 5가지 대북개발지원 프로젝트를 의미한다.



측면은 있지만 기본적으로 남북경협은 지속한다는 입장이며 실제로 개성공단 사업과 금강산 관광사업은 이명박 정부 출범이후에도 지속 발전하고 있다.

당국간 대화중단에도 불구하고 민간차원의 교류·협력은 증가하고 있다. 금년 1월-4월 중 남북인적 왕래는 금강산과 개성의 관광객수를 제외하고 총 57,829명으로서 작년 동기대비 52% 증가한 수치이다. 증가원인은 개성공단 및 남북교역 등 경제협력 관련 방북인원 증가에 기인한다.

개성공단 입주기업의 경우, 1/4분기 생산액이 6,077만 달러로서 작년 동기 대비 71% 증가한 것이다. 4월말 현재 북한 근로자수는 26,885명으로서 작년동기 대비 106% 증가하였다.

남북교역 확대에 따른 교역도 증가추세이다. 반입은 2억 8,090만 달러로서 작년동기 대비 37% 증가하였고, 반출은 2억 8,063만 달러로서 작년동기 대비 36% 증가하였으며, 총액은 5억 6,153만 달러로서 작년동기 대비 37% 증가하였다.

금강산과 개성관광도 순조롭게 진행 중이다. 금강산관광의 경우 1-4월 중 100,510명으로서 작년동기 대비 76% 증가하였고, 개성관광의 경우 2007년 12월부터 4월 중 40,525명으로서 증가추세에 있다.

핵문제에 진전이 있는 경우 남북경협은 더욱 확대될 것이며, 비핵화 3단계에 진입하면 개성공단의 2단계 확대사업과 10·4 정상선언 합의 사항의 일부들이 추진될 가능성이 높다.

중국은 북한과 2005년 3월 ‘투자장려 및 보호협정’을 체결하고 대북투자를 확대하고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 중국은 대북투자의 70%를 광물자원 개발에 진출하고 있으며 제조업 분야에도 투자를 확대하고 있다. 담배, 컴퓨터, 슬레이트, 유리, 트랙터, 자전거, 슬리퍼 등의 소비재에 투자함으로써 내수시장을 장악하여 북한의 대중의존도 제고를

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

겨냥하고 있다.<sup>23</sup>

핵문제와 분리하여 경제논리의 관점에서 수익성이 있는 분야를 중심으로 남북경협 확대를 추진할 필요가 있다. 가령, 지하자원개발 협력과 경공업 연계를 하는 방식의 자본진출과 북한 내수시장에 접근할 수 있는 방안을 모색하고 공동영농협력사업<sup>24</sup> 등을 확대하여야 한다.

## 2. 개혁·개방을 통한 경제발전의 국제환경 조성

북한이 경제발전을 실현하기 위해서는 국제관계 재정립이 가장 중요하다. 이는 앞에서 충분히 강조되었다. 북한의 경제가 회생되기 위해서는 국제금융기구로부터의 차관 차입, 외국기업의 외자 유치, 수출시장의 확보가 절대적인데 이러한 목적을 달성하기 위해서는 미국 및 일본과의 관계개선 없이는 불가능하다.

한국의 경제가 고도성장할 수 있었던 것은 한국전쟁이후 미국 및 일본과의 관계가 우호적으로 정립되었기 때문이다. 한국전쟁을 계기로 미국은 한국에 미군을 주둔시키면서 군사동맹국이 되었고 이후 한국의 고도경제성장 과정에서 군사적 우산의 역할, 국제금융기구의 차관 공여 지원, 한국상품의 수출 시장으로서의 역할을 해주었다.

한국전쟁이후 일본과의 국교정상화가 이루어진 것도 한국의 고도경제 성장에 중요한 토대가 되었다. 1965년 일본과의 수교가 이루어질 당시 일본에서는 경공업주도에서 중화학공업주도로 산업구조가 고도화되었으며 일본의 노동집약적 경공업 산업이 사양산업화되어 출로를 찾던 중

---

<sup>23</sup> 김영근, “중국의 대북투자 동향과 정책적 시사점,” 『통일경제』 2008년 여름호, p. 62.

<sup>24</sup> 통일농수산사업단, 『금강산·개성 협동농장 영농사업』 (2008).

유휴설비의 일부가 한국으로 이전하게 되었다. 울산공단, 마산의 자유수출지역, 서울 구로공단, 대구의 제일모직 등으로 일본의 경공업 설비가 이전되어 한국의 풍부한 노동력과 결합하여 생산된 경공업 제품이 미국 시장에 수출되어 외화를 벌어들이기 시작한 것이다. 일본으로부터의 기술 및 설비 도입, 한국의 노동력, 미국의 수출시장의 결합되어 한국 고도 경제성장의 국제적 토대가 되었다.

북한은 아직도 일본 및 미국과 적대관계를 지속하고 있다. 북한은 미국 및 일본과 적대관계를 유지함으로써 한국이 미국 및 일본과 우호관계로 얻어낸 경제성장과 안보협력의 이득을 모두 포기한 셈이다. 북한은 김일성의 항일무장투쟁을 통치 이데올로기로 활용하기 위하여 일본에 대한 적대감을 지속적으로 동원하였다. 항일무장투쟁의 국가이데올로기는 일본과의 적대정책을 최우선 정책으로 추진한 나머지 식민지배가 끝나고 전쟁이 끝난 다음에도 일본과의 적대정책을 지속하였다. 또한 일본에 대한 적대정책 때문에 항일무장투쟁이 지속적으로 통치 이데올로기로서 타당성을 유지할 수 있었다. 북한은 아직도 항일 및 반미주의로 정권을 유지하면서 경제적 고립을 감수하고 있다.

항일과 반미가 북한의 선택이라면 핵문제는 북한의 선택이자 북한발전의 장애물이다. 북한이 핵폐기를 완료하지 않는 한 미국 및 일본과의 관계정상화를 얻어낼 수 없고 관계정상화 없이는 한국과 같은 우호적인 국제분업구조를 이용한 경제발전을 기대하기 어렵다.

북핵문제 해결이 6자회담의 틀에 의거하여 진전되고 있기때문에 6자회담 합의를 기 합의된 '행동 대 행동'의 방식대로, 그리고 비핵·개방·3000 정책을 원칙대로 추진한다면 북핵문제 해결이 가능할 수 있다. 그렇게 되면 6자회담의 2·13합의에 합의된 대로 북한은 미국 및 일본과의 국교정상화를 실현할 수 있게 될 것이다. 북한이 미국 및 일본과의 국교

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |



정상화에 성공하게 되면 국제금융기구의 자금지원 및 외자도입에서 획기적인 전기가 될 것이다.

## 개혁·개방을 통한 생산요소의 확보 및 생산성 향상 방안

북한 경제발전의 실질적인 조건은 생산요소를 확보하고 생산성을 향상하는 것이다. 북한은 자본, 기술, 원자재, 기술인력, 에너지, 그리고 전기, 통신, 도로 등 인프라의 생산요소에서 어느 것 하나 제대로 구비된 것이 없다. 모두 외부에서 수혈되어야 할 것들이다. 국제사회와의 관계가 정상화되어야 가능한 것들이다.

또한 생산성도 문제이다. 북한의 사회주의체제하에서 주민들의 노동의욕은 매우 낮다. 건설과 혁명의 주인은 인민대중이라는 주체사상의 구호로는 사람들을 움직이지 못하였다. 북한도 결국은 2002년 7·1조치를 기하여 물질적 인센티브제를 도입하였고, 일한 만큼 월급을 준다는 자본주의식의 임금노동제를 일부 도입하였다.

그러나 북한은 아직도 개인의 자유로운 계약에 의하여 노동시장에 참여하도록 허용하는 것이 아니라 모든 개인을 국가가 정한 직장이나 기관에 배치시켜 직업선택의 자유, 나아가서 인신의 자유마저 구속하고 있다. 북한에서 장사가 만연하고 있지만 장사행위에 참여할 수 있는 사람은 극히 제한되어 있다. 대부분의 남성들과 젊은 여성들은 전기, 연료, 자재가 없어서 가동이 중단된 직장에 출근하도록 되어 있다.

지금 북한에서는 돌아가지도 않은 공장에서 3대붉은기쟁취운동이니, 선군봉화상쟁취운동이니 하면서 생산경쟁운동을 추진하고 있다. 아이러니가 아닐 수 없다. 조선신보는 “지금 전국(북한)의 모든 생산단위에서는 집단적 혁신운동인 선군봉화상쟁취를 위한 사회주의 경쟁에 떨쳐나서고 있다”<sup>25</sup>면서 선군봉화상쟁취 운동이 각지 공장과 기업소에서 활발히 벌

어지고 있다고 보도하였다. 신문은 “선군봉화상쟁취 운동이 2000년부터 시작됐다”며 “선군봉화상쟁취 운동은 ‘3대혁명 붉은기쟁취운동과 더불어 진행되고 있는데, 국가가 제시한 생산계획 수행을 주요한 목표로 설정하는 특징이 있다”고 설명하였다.<sup>26</sup>

북한이 생산성을 올리기 위해서는 이와 같은 집단주의적 노동배치와 노동력 운용을 개선하여야 한다. 노동시장 제도를 도입하여 개인의 선택과 계약에 의하여 노동에 참여하고 보수를 받는 방식으로 전환되어야 한다.

북한이 대외개방을 하고 외국기업이 투자를 하게 되면 북한은 생산성 높은 노동시장 제도를 도입하게 될 것이다. 북한의 생산성을 높이는 길은 대외개방을 통하는 것이 가장 효과적이라고 볼 수 있다. 북한이 일본, 미국, 유럽 등 다양한 국제기업과 투자계약을 맺어서 북한 경제가 국제화 되는 것이 북한이 생산성을 높이는 길이다.

### 3. 대북 개발지원 5대 패키지 실행

기존의 경협 계획 외에도 비핵·개방·3000 정책은 북한에 대하여 대북 개발지원 5대 계획을 제시하였다. 앞으로 보다 구체적인 실행계획이 제시되어야 하지만 수출기업 육성, 산업인력 양성, 국제협력자금 조성, 新 경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지지원 등이 정책에 포함되어 있다. 이 정책들은 북한의 생산요소 지원과 생산성 향상을 위하여 중요한 것들이다.

북한의 비핵화 진전과 함께 이 계획들을 추진하기 위하여 북한과 협의하기로 계획되어 있다. 금년 하반기 6자회담이 개최되면 북핵신고 문제

<sup>25</sup>- 『노동신문』, 2008년 5월 2일.

<sup>26</sup>- 『조선신보』, 2008년 5월 21일.

가 검토되고 검증의 단계를 거치면 비핵화 2단계 종료가 선언되어 3단계로 진입할 수 있다. 비핵화 3단계에 진입하면 이들 5개 프로젝트 이행을 위한 정부기구가 설치되고 가동에 들어갈 계획이다. 그리고 핵폐기 단계에 진입하면 5개 프로젝트는 본격적으로 추진될 것이다.

남북경협을 통하여 남북관계의 안정기조를 유지하고, 나아가서 북한의 비핵화 진전에 상응하여 대북경제협력과 경제지원을 확대하며 북한의 비핵화, 개방화를 통하여 경제발전의 국내외적 조건을 개선할 경우, 10년내 국민소득 3,000달러 달성이 가능하다.

이러한 프로젝트들은 한국이 일방적으로 북한에 부과할 수 있는 것은 아니다. 반드시 북한의 협조가 필요하다. 북한의 협조란 남한의 지원을 순순히 받는다는 것이 아니라 북한이 경제발전을 위한 의지와 정책을 가져야 한다는 의미이다. 그래서 남북간에 협의해야 할 것은 북한이 개발의 프로그램을 만들고 그것을 실행하도록 남한과 국제사회가 지원한다는 점이다.

북핵문제가 해결되고 개방화가 추진되면 자연히 남한과 국제사회의 기업들이 북한의 저렴한 노동력을 찾아서 투자를 하게 될 것이다. 핵문제 진전과 개방화의 진전 정도에 상응하여 투자환경의 조성 정도가 진전될 수록 더 많은 기업들이 투자를 하게 될 것이다. 즉 북한이 단기간내에 비핵화하고, 충분한 정도로 개혁·개방화를 추진한다면, 10년이내에 국민소득 3,000달러 고지 달성은 무난하다. 그런데 비핵화가 지지부진하고 개혁·개방이 지지부진하다면 10년이 지나도 1,000달러 달성도 어려울 것이다. 비핵화, 개혁·개방화에 상응하여 경제가 발전하기 때문이다.

앞에서 비핵·개방·3000 정책이 비핵화, 개방화를 추진하는 정책이라고 강조하였듯이 북한의 비핵화, 개방화 정도에 따라 투자환경이 개선되면 북한의 경제발전 속도는 그만큼 빨라지게 된다.



---

# VIII

## 북한의 국제금융기구 가입의 조건과 한국의 지원 방안

\* 이 장은 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (서울: 황금알, 2004) 제8장  
“국제금융기구 가입의 진통”의 일부를 수정·보완한 것이다.

## 1. 국제금융기구와 북한의 경제재건

북한은 남한과 중국에 대한 경제의존성을 우려하여 국제사회로 경제 협력을 다각화하는 것에 관심이 많았으나 그동안 핵문제로 인하여 국제 사회로부터 외면당하였다. 핵문제가 해결될 경우 북한은 미국과의 국교 정상화를 거쳐 국제금융기구에 가입하고 개발지원을 받을 수 있을 것이다. 그런 점에서 핵문제가 진전을 보이고 있는 시점에서 북한은 국제금융 기구에 대한 관심이 매우 클 것으로 보인다.

국제금융기구는<sup>27</sup> 자본주의 국가들간의 금융협력과 자본주의 세계 경제체제에 편입하는 신생국들에 대한 금융지원을 목적으로 설립된 것이다. 또한 IMF와 세계은행은 사회주의 국가들의 개혁·개방 과정에서 개발과 성장에 필요한 다양한 물적 및 기술적 자원의 원천이 되는 동시에 이들의 자본주의 세계경제체제 편입에 필수적인 관문의 구실을 하였다. 이들 국제금융기구들은 계획경제체제에서 자유시장 경제체제로 전환한 나라들에 대하여 시장경제가 제대로 운영될 수 있는 정책들을 제안하고 시장경제체제를 제도적으로 뒷받침하는 역할을 하였다.

세계은행을 비롯한 국제금융기구의 정치적 성격에 관한 기존의 연구들을 참고할 필요가 있다. 이들 연구들은 원조협상 과정에 관하여 분석하였는데 피원조국이 외국원조를 계속받기 위하여 조건을 부과하는 데 있어서 IMF와 IBRD의 역할을 잘 보여주고 있다. 사회주의를 자본주의로 전환시키는 데는 개발원조를 주는 것보다 더 효과적인 방법은 없다는

---

<sup>27</sup> 북한개발에 자금지원을 할 수 있는 국제금융기구로는 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB)가 있다. 그리고 세계은행은 중장기 개발자금을 지원하는 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development)와 최빈국에 대한 양허성자금을 지원하는 IDA(International Development Association)로 구성된다.



것이다. 세계은행의 개발원조는 무역자유화와 투자자유화를 일관되게 요구하고 있기 때문이다.<sup>28</sup>

북한은 이러한 조건에도 불구하고 국제금융기구 가입이 불가피하다. 1990년대 중반에 심화된 경제위기 이후 국내저축을 통한 자본축적은 기대할 수 없고 결국은 외자에 의하여 개발자금을 조달할 수밖에 없기 때문이다.

또한 북한은 국제금융기구 가입을 통한 대외신인도 상승으로 민간투자자를 대규모로 유치할 수 있는 이점이 있다. 현실적으로 IMF를 비롯한 국제금융기구의 인정을 받지 못하는 나라에 투자하는 민간기업들은 거의 없다.

현재의 국제경제 질서 하에서 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구로부터 경제전반에 대한 인정을 받기 전에는 대규모 민간투자가 힘든 상황임을 감안할 때 북한이 경제난 극복을 위해서는 이들 국제금융기구로부터의 지원이 불가피하다. 국제금융기구를 통한 간접적인 경제지원을 받음으로써 특정국가에 대한 경제적 대외 종속 가능성을 방지하고 북한 정치권력의 체제유지에 유리하다고 볼 수 있다.

서방 민간기업의 경우 북한의 열악한 인프라, 열악한 기술수준, 국내구 매력 부재 등을 감안하여 투자 필요성을 거의 느끼지 못하는 상황이다. 남한의 민간기업들이 민족적 정서 등을 고려하여 적극 투자할 가능성이 있지만 국내정치의 지원이 필요하다. 따라서 북한은 안정적 저리자금과 높은 수준의 기술을 제공받을 수 있는 국제금융기구에 관심이 클 수밖에 없다.

특히 공단조성, 도로, 항만 구축, 제조업 활성화 등에는 외자 유치 없이는 자력으로 해결하기 어렵다. 북한이 외자유치를 위한 경제협력 파트너

<sup>28</sup>-Robert Wood, "Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries," *Politics and Society*, Vol. 10, No.1 (1980), pp. 5-6, 33.

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

로 가장 선호하는 것이 국제금융기구이다. 각 국가의 정부는 정치적 논리에 의하여 움직일 수밖에 없고, 민간투자는 이익여부에 따라 투자를 결정하기 때문이다. 민간금융기관은 북한에 투자하면 수익을 얻을 수 있다는 보장이 필요하다.<sup>29</sup>

북한이 국제금융기구에 가입해서 받게 될 자금지원의 규모는 다양한 변수에 의해 결정된다. 북한은 채무상환 능력이 취약한 최빈국이기 때문에 채무상환 능력이 있는 중저(中低)소득국이 공여받는 세계은행의 IBRD 차관이나 ADB의 정상재원(OCR) 차관은 거의 수혜할 수 없고 양허성 공여를 받을 수 있다. 세계은행의 IDA와 ADB의 아시아개발기금(ADF)이 공여하는 양허성 자금은 실적기준배분제도(Performance-Based Allocation system)에 의거하여 분배한다. 이 방식에 따르면 소득수준이 낮을수록 양허성 자금지원의 규모는 작아진다. 결국, IMF, 세계은행, ADB에 가입하여 회원국으로서의 의무를 다하고 이들 국제금융기구들과 상당히 양호한 협조관계를 유지한다면 연간 2-4억 달러의 양허성 자금지원 수혜가 가능하다고 한다.<sup>30</sup>

북한이 국제금융기구에서 받을 수 있는 규모가 이 정도 밖에 안된다면 북한이 왜 국제금융기구에 가입해야 하는가라는 의문이 제기된다. 북한의 국제금융기구 가입과 양허성 자금 지원 수혜는 무엇보다도 북한 경제개발을 위한 국제민간자본 유치를 위한 국제금융기구의 북한 경제전반에 대한 ‘인증서’를 받기 위한 필수적인 과정이기 때문이다. 다자간 국제협력은 양자간 협력보다 절차도 복잡하고 시간이 많이 걸리지만 그 효과는

---

<sup>29</sup>-남성욱, “6자회담 이후 북한경제 개발을 위한 국내 및 국제사회 재원조달 방안,” 한국산업은행 창립 50주년 기념 세미나 발표문, 2004. 4. 30.

<sup>30</sup>-장형수, “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안,” 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전 방안』, (통일연구원·현대경제연구원 공동주최 학술회의, 2008년 2월 21일), p. 55.



크다. 주요 선진국의 대 개도국 양자간 공적개발원조(ODA) 자금지원도 북한의 국제금융기구 가입여부와 가입이후의 협력정도에 상당한 영향을 받는다.<sup>31</sup>

## 2. 북한의 국제금융기구 가입 노력

북한이 내부 주민들에게는 국제금융기구의 차관 및 원조제공에 대하여 “제국주의의 지배와 약탈의 도구”라며 거부감을 심어주고 있지만 실제로는 국제금융기구의 지원을 고대하고 있다.

1990년대 중반 식량위기 이후 북한과 국제금융기구는 간헐적인 접촉이 있어왔다. 북한은 1997년 4월 아시아개발은행(ADB)에 대한 가입을 정식으로 신청하였는데, 당시 ADB 이사회에서는 미국과 일본의 반대로 가입신청을 거부한 바 있다. 이후에도 북한은 1997년 6월에 IMF 및 세계은행과 비공식적으로 접촉하였고, IMF는 1997년 9월 조사단을 북한에 파견하여 북한의 실태를 조사한 바 있으며, 세계은행도 1998년 2월 세계은행의 아시아·태평양 담당 부총재 선임자문의원이 북한을 방문한 바 있다. 2000년 남북정상회담 이후 비공식 접촉에 이어 북한을 IMF와 세계은행 2000년 연례회의에 ‘특별손님’ 자격으로 공식초청이 이루어졌다. 그러나 북한은 이 초대에 불응하였고, 이어서 공식접촉은 2002년 10월 제2차핵문제 돌출이후 단절되었다. 빌 클린턴 전 미국대통령의 평양방문이 거론되던 2000년까지만 해도 대두되었던 북한의 IMF 및 IBRD 가입 전망이 부시 행정부의 출범 이후 북·미관계가 악화되자 중단되었다.

북한과 국제금융기구와의 관계는 북한이 경제난을 해결하기 위하여 반드시 국제금융기구의 지원을 받겠다는 의지와 북·미관계와 북·일관계

<sup>31</sup>- 장형수, 위의 글.



등 한반도를 둘러싼 주변 환경에 의하여 결정될 사안이다. 북한이 1973년 WHO, 1979년에 UNDP에 이어 1986년에 UNICEF와 WFP에 가입했음에도 불구하고 이들 기구가 1990년대 중반에 식량난을 겪는 북한에 대하여 소극적인 태도를 보인 것은 북·미관계가 불편했기 때문이라는 분석이다. 미국 국내법에 따르면 북한이 테러지원국 명단에서 제외되지 않으면 미국이 대북지원을 원한다 하더라도 미 재무부의 지원이 테러지원국가를 지원하는 데 사용할 수 없도록 되어 있다. 테러지원국 명단에서 북한이 제외되지 않는 한 정치적으로 미국이 북한을 지원하려해도 재무부의 재원이 사용될 수 없다.<sup>32</sup>

아직 북한은 어느 국제금융기구에도 가입하지 못하고 있다. 공산주의 국가들 중 현재 지구상에서 세계은행의 회원국이 아닌 국가는 쿠바와 북한뿐이다.<sup>33</sup> 최근 북핵문제에 진전에 따라 부시대통령이 미의회에 북한의 테러지원국 명단 해제를 통보하였고 45일내 의회의 심의 절차를 거쳐 해제가 시행될 예정이다. 북한은 테러지원국에서 벗어나기 위하여 그동안 핵문제 해결에 적극적인 태도를 보였다.

### 3. 북한의 국제금융기구 가입 조건

북한이 국제금융기구에 가입하지 못하고 있는 원인은 북한과 국제금융기구의 양자관계에서 드러난 대로, IMF와 세계은행에 대해서는 북한이 국제금융기구의 정책개입을 우려하여 북한 스스로 기피하는 측면이 많다는 점이 지적되었다. ADB와의 관계에서는 역으로 북한은 가입을

<sup>32</sup>- 브래들린 밥슨, RFA 방송과의 인터뷰, 2000년 9월 16일.

<sup>33</sup>- 이재룡, 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』, (서울: 산업연구원, 2008), p. 43.

강력히 희망하지만, 미국과 일본의 반대 때문에 성사되지 못하고 있는 셈이다.

결국 문제는 북한 내부에서 준비되어 있지도 않으며, 미국과 일본이 허용하지도 않는 것이다. 이 두 가지 문제는 모두 쉽게 해결되기 어려운 변수들이다. 북한이 국제금융기구에 가입한다는 것은 이러한 기구들의 ‘게임의 법칙’을 따른다는 것을 의미하기도 하는데 ‘게임의 법칙’이란 국가경제 관련 통계자료와 수치 등을 공개하고 정기적으로 IMF나 세계은행에 의해 심사받는 것을 의미한다. 오랫동안 고립 속에 지냈던 북한에게 이것은 커다란 결정이 아닐 수 없다. 가장 큰 문제가 국제금융기구에 반드시 가입하겠다는 북한의 의지이다. 북한은 경제 개혁이라는 말을 싫어하지만 북한경제 체제가 제대로 작동하지 않고 있는 것은 현실이다. 국제시장에 진입하기 위하여 결단을 내리지 않으면 국제금융기구에 가입할 수 없게 되어 있다.<sup>34</sup> 북한이 IMF, 세계은행, ADB 등의 국제금융기구에 가입하기 위해서는 북한의 입장에서는 까다로울 수도 있는 가입조건을 충족시켜야 한다. 먼저 북한은 IMF에 가입하게 되면 북한의 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 하며, 세계은행에도 사회보장제도, 교육, 건강 등 사회지표를 정기적으로 제공해야 함은 물론 외채 통계도 국제기준에 맞게 제출하여야 한다.

또한 본격적인 자금지원을 받기 위해서 IMF, 세계은행과 협의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시해야 한다. 또한 이러한 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달하여야 하는 의무가 있다.

그러나 북한은 국제적으로 신뢰할만한 통계자료를 작성하지 못하고

<sup>34</sup> 브래들리 밥슨, RFA 방송과의 인터뷰, 2000년 9월 16일.

있으며 통계자료가 대외에 개방될 경우 자신의 체제유지에 장애가 된다는 판단을 하고 있는 것으로 보인다. 더욱이 IMF 정책협의회에 응하게 되면 각종 경제정책을 이 기구가 요구하는 수준으로 개혁해야 하기 때문에 북한이 이를 수용할지는 미지수라고 할 수 있다.

둘째는 북한이 세계은행에 가입하기 위해서는 최대 주주국인 미국, 일본과의 관계 개선이 선행되어야 한다. IMF의 쿼타는 2차대전 전승국인 미국, 영국, 프랑스가 상당부분을 차지하고 있어 결국 북한이 IMF에 가입하려면 이들 선진국들의 지지가 절대적인 요인이라고 할 수 있다.

#### 4. 북한의 국제금융기구 가입을 위한 한국정부의 역할

한국정부의 지원 없이는 북한의 국제금융기구 가입이 성사되기 어려운 것이 사실이다. 한국정부는 1991년부터 이미 여러 차례 IMF, 세계은행, ADB 총회에서 북한의 국제금융기구 가입에 찬성한다는 의향을 밝힌 적이 있다.

한국정부는 1991년 IMF 총회에서 이용만 당시 재무장관이 기초연설을 통하여 북한의 IMF 가입을 반대하지 않는다고 밝힌 데 이어 1997년 4월 필리핀에서 열린 ADB 총회에서는 강경식 부총리 겸 재정경제원 장관이 북한의 ADB 가입도 적극 지원하겠다고 선언하였다.

2000년 8월 전철환 한국은행 총재는 스리랑카 콜롬보에서 열린 동남아, 뉴질랜드, 호주 중앙은행기구 총재회의에 참석, 북한의 경제안정은 한반도 문제에 국한되는 것이 아니며 동남아와 태평양, 나아가 세계평화와 경제발전에 기여한다는 점에서 각국이 북한의 국제금융 기구 가입을 지원해 달라고 요청하였다.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> 『연합뉴스』, 2000년 8월 27일.



김대중 정부는 2001년 우리 외교의 중점 방향을 북한의 개혁개방에 둔다는 목표 하에 북한의 국제사회와의 수교중재, 국제금융기구 가입 등을 적극 추진키로 목표를 설정한 바 있다.

이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책은 핵문제의 조속한 해결과 북·미 관계 개선을 지원하여 북한에 국제금융자본이 유치될 수 있도록 여건을 조성해줄 필요가 있다.

또한 북한이 국제금융기구 가입을 촉진하기 위하여 우리 정부는 과거 사회주의국가들의 다양하고 복잡한 경험을 보다 심도있게 연구하고 국제기구 전문가, 북한의 개발담당 파트너와 함께 세미나, 학습 등을 통하여 공동으로 연구하는 방안도 추진할 필요가 있다.<sup>36</sup>

북한 개발재원 조달을 위한 국제협력 유도 방안으로서 우리정부가 할 수 있는 것은 가칭 ‘북한개발지원그룹’의 설립을 검토할 필요가 있다. 북한개발지원그룹은 주요 원조국의 양자간 ODA자금과 국제금융기구의 양허성 자금지원을 유도하고, 대북 기술지원이나 북한개발지원을 위한 다자간 기금으로서 ‘북한신탁기금’을 조성하며, 북한의 경제개발 및 개방 등에 대한 기술지원을 제공하는 역할을 수행할 수 있다. 또한 북한개발지원그룹은 북한과의 정기적인 정책협의 기구를 운영하여 북한과 함께 중장기 북한개발계획을 수립하고 이를 지원하기 위한 자원조달과 기술 지원 방안 등을 논의한다.<sup>37</sup>

북한이 국제금융기구에 가입하게 되면 남북관계 개선을 촉진하는 면도 있다. 가령, 북한이 ADB 자금을 지원받을 경우 ADB의 규정상 해당 프로젝트는 공개입찰에 붙여야 하고 사업의 진행과정을 ADB가 계속 모니터링하게 된다. 이 과정에서 ADB 직원들의 자유로운 해당국가 입출국

<sup>36</sup>- 이재룡, 위의 책, p. 104.

<sup>37</sup>- 자세한 논의는 장형수, “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안,” p. 59 참조.

이 보장되어야 한다. ADB 관계자들은 북한 내 프로젝트에는 현지 사정을 가장 잘 아는 한국기업들이 참여할 가능성이 높는데다가 ADB에는 한국국적의 직원이 수십명이 근무하고 있어 이들이 해당사업의 점검요원으로 북한을 드나들 가능성이 높다. 이러한 과정을 통해 남북한 간에 인력, 물자, 정보의 교류가 자연스럽게 활성화될 수 있는 계기가 마련될 수 있다.



---

# IX

## 북한의 국제사회 편입을 통한 남북경제공동체 실현 방안

## 1. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북관계 정상화 유도

남북관계는 민족문제이기 때문에 민족간의 대화와 교류협력으로 해결해야 한다는 주장이 있다. 이것이 지난 10년간의 대북포용정책의 논리이기도 하였다. 그런데 이 주장은 남북문제의 국제성 등을 도외시한 비현실적인 논리이다. 남북관계 발전은 북한의 국제화와 병행할 때 효과가 있다. 다음과 같은 이유 때문이다.

먼저, 남북관계를 가장 긴장시키는 요인은 북·미간의 적대관계이다. 북한은 미국이 공격할지 모른다는 불안감 때문에 미국에 대한 공세를 늦추지 않았고 미국과 동맹관계에 있는 한국을 불신하였다. 북한의 소위 통미봉남도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 그런 점에서 북·미관계 정상화가 남북간의 화해협력의 첫걸음이 된다. 북·미관계가 정상화되면 북한은 미국으로부터 오는 안보불안에서 벗어나게 되며 국제사회에 정상적 일원으로 참여할 수 있기 때문에 보다 안정적 안보환경속에서 남한과의 거래에 자신감을 갖게 될 것이다.

둘째, 북한이 국제사회와 활발한 교류협력의 경험을 가져야 남북관계에서도 국제적 규범에 상응하는 거래를 해야 한다는 사실을 알게 될 것이라는 점이다. 북한의 특수성에 맞춘 경제협력이 아니라 글로벌 스탠다드에 맞춘 경험을 추진하는 것이 바람직하다. 북한이 국제사회에 편입되어 경제논리가 지배하는 체제로 전환되면 개혁·개방이 실질적으로 진전될 것이다. 가령, 북한이 희구하는 국제금융기구에 가입하게 되면 국제금융기구의 자금지원을 얻기 위하여 개혁·개방이 불가피하다. 북한이 IMF에 가입하면 IMF협정문 제4조에 따른 정책협약에 호응해야 한다. 정책 권고는 법적 구속력은 없지만 IMF 자금지원을 희망하는 회원국은 이를 상당부분 수용해야 자금지원을 얻을 수 있다. 국제금융기구와의 정



책협의 의무 및 자금지원 조건이 실질적으로 미국 등 주요 이사국의 의사를 개도국 회원국의 경제정책에 반영시키는 통로 역할을 한다. IMF, 세계은행 등은 지속적으로 북한의 개방과 개혁을 요구할 것으로 예상된다.<sup>38</sup> 국내저축이 부족하여 국제금융기구의 자금지원이 없이는 경제를 회생할 수 없는 북한으로서는 IMF의 권고를 수용하지 않을 수 없을 것으로 보인다.

결국, 북한의 국제화가 남북관계 발전의 지름길임을 알 수 있다. 북한을 국제화 시켜야 남북관계가 잘 될 수 있다. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북관계 발전 시도는 남북관계를 외화시킨다는 비판이 있으나 북한을 외화시켜야 북한이 정상국가화되고 북한이 정상국가화되어야 남북관계가 잘 될 수 있다. 남북관계를 북한식으로 국수주의적으로 접근하면 남북관계 발전이 오히려 제약당할 우려가 있다. 북한식 논리에 끌려갈 수밖에 없어진다.

북한을 국제화시키는 것이 민족문제를 더 쉽게 해결할 수 있다는 것은 아이러니이지만 오랫동안 폐쇄주의를 유지해온 북한과의 거래에 있어서는 현실이다.

## 2. 북한의 국제사회 편입을 통한 남북경제공동체 실현방안

북한이 국제사회에 참여하여 국제규범에 맞는 경제관계를 경험해보아야 남북관계가 정상적 관계로 발전하게 되고 남북관계가 정상적 경제관계로 정립되어야 남북경제공동체 실현이 용이해질 것이다.

지금까지 한국의 대북지원은 경제논리보다는 정치논리에 치중하였고, 북한으로서는 다른 나라에서는 얻을 수 없는 경제적 이득을 얻었다. 특히

<sup>38</sup>- 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 2008년 봄호, p. 9.



지난 부시 행정부 기간동안 고립봉쇄된 상황에서 남한에서의 인도적 지원과 금강산관광사업과 개성공단을 통한 경험은 북한이 개혁개방하지 않으면서도 체제를 유지할 수 있는 정치자금을 획득하는 통로가 되었다. 결국 지난 10년동안의 대북정책은 북한의 개혁·개방을 저해하는 결과를 가져온 측면이 있다.

이명박 정부는 대북경협을 4대원칙으로서 비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정, 국민적 합의를 제시하였다. 그런데 북한은 이에 저항하고 있다. 북한은 10·4정상선언을 철저히 이행하라고 요구하면서 대남비방을 지속하고 있다. 북한의 대남 압박전략이 진정으로 의도하는 것은 10·4 정상선언의 이행이라기보다는 이명박 정부의 대북경협 4대원칙을 허물고자 하는 것이다. 핵문제 진전, 경제적 타당성, 재정, 국민적 합의의 기준을 모두 폐지하고 이전 김대중 정부나 노무현 정부시절처럼 핵문제 진전여부와 상관없이, 사기업의 경제적 수지가 맞지 않아도, 국가 재정을 투자해서, 국민의 반대에도 불구하고 포용정책의 논리로 옛날식의 남북경협을 하라는 것이다.

그에 반해서 이명박 정부가 지향하는 것은 경제논리로 볼 때 타당성이 없는데도 정부의 재정을 투입하여 민간기업의 참여를 유도해 마치 남북간에 민간차원의 경협이 활발히 진행되고 있는 것처럼 보이게 하지 않겠다는 것이다. 남북경협에서 경제논리가 적용되어야 남한과 북한이 공동으로 이익을 보는 항구적인 정상교역 관계로 발전시킬 수 있기 때문이다.

북한이 국제사회의 일원으로 참여하여 국제기업과 무역거래를 하고 시장논리에 적응될 때 남북관계에서도 정상적 경제논리로 거래를 할 수 있게 되고 북한이 경제논리에 적응하면 남한기업의 대북진출이 활발해져서 남북관계가 경제적 관계로 발전할 수 있다.

이명박 대통령은 「신화는 없다」라는 회고록에서 현대건설에 재직중이



던 1992년 시베리아 천연가스 개발을 위해 야쿠티아 공화국과 계약을 체결하면서 우리 민족이 남북경협을 통하여 북방에 진출하고 나아가 동북아경제권의 교두보를 마련할 수 있다는 북방정책을 구상하기 시작하였다고 쓰고 있다. 시베리아 천연가스를 운반해오기 위해서는 철도연결이 필요하며, 철도연결을 위해서는 남북관계가 잘되어야 한다. 북한과 상생·공영의 길을 찾는 노력이 현실적인 과제로 되고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

**IX**

X

XI



X

북한의 호응 전망

비핵·개방·3000 정책의 추진은 북한의 호응이 없이는 실행이 불가능하다. 최근 북한의 대남비방공세의 명분상의 주장은 6·15 공동선언과 10·4 정상선언의 철저히행, 비핵·개방·3000에 대한 거부, 실용주의 정책에 대한 거부 등이다. 그 의미를 살펴볼 필요가 있다.

## 1. 비핵·개방·3000 정책에 대한 북한의 비방공세의 배경

북한이 이명박 정부에 대하여 비방공세를 취하는 배경은 두가지로 볼 수 있다. 첫째, 북한의 표면적인 요구대로 10·4 정상선언의 이행 등을 통해 대북정책을 과거로 회귀시키려는 것이다. 둘째로 북한이 대남비방을 하는 실질적인 이유는 의도적으로 남북관계를 속도조절하는 것이다. 북한은 남한의 흡수통일 가능성을 경계하고 있기 때문에 남북관계 진전은 체제의 위협요인으로 인식한다.

최근 핵문제가 진전되고 미국과의 국교정상화가 가시화되자, 비방의 타깃을 미국에서 남한으로 바꾸고 있다. 북한은 지난 반세기 동안 반미주의를 내부체제 통합에 활용해왔고, 지난 부시행정부 기간동안 대북 강경책과 대북제재가 심화되자 위기를 넘기기 위하여 남한에서 식량, 비료, 달러를 지원받았다. 이제 북·미관계가 개선되는 조짐이 보이자 원래의 통미봉남의 전통으로 복귀하는 것이다.

지난 2000년 정상회담도 북한의 대남정책이 근본적으로 바뀐 것이 아니라 미국으로 가기 위한 징검다리로 활용한 측면이 많다. 그 이전까지 통미봉남 정책을 추진하다가 여의치 않자 서울을 거쳐서 워싱턴으로 가기 위한 전략이었다. 미국의 미사일 방어계획(MD)이 북한의 미사일을 타깃으로 추진되자 중국과 러시아가 그 명분을 없애기 위하여 북한으로 하여금 대남정상회담을 개최하여 한반도 평화분위기를 조성하도록 종용



한 바 있다. 2000년 6월 정상회담 개최를 합의하였을 때를 전후하여 2000년 5월 김정일이 중국을 방문하였고, 2000년 7월 푸틴이 북한을 방문하면서 제3국이 인공위성을 대신 발사해주면 북한이 미사일 개발을 포기할 용의가 있다고 발언한 바가 있다. 주변국의 중용과 더불어 미국과의 관계가 긴장된 상황에서 북한은 경제난을 피하기 위하여 일시적으로 서울카드를 활용한 셈이다.

그런데 지난 연말 연초에 북한은 우리민족끼리라는 구호하에 추진한 남북교류의 성과를 검토하고, 이것이 북한 내부에 미친 후유증을 우려하여 대남전략을 바꾸는 방향으로 정책변화를 추구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 노무현 정부 시기 대남사업을 담당하였던 권호웅, 정운업, 최승철 등을 면직시킨 것으로 알려지고 있다.

이 밖에도 향후 북한은 국제사회와의 협력증대를 위하여 다양한 시도를 할 것으로 보인다. 비핵화 2단계가 종료되면 북한은 북·미사이에 가시적인 이벤트를 전개하여 대외개방의 이미지를 만들고 일본과의 관계개선을 추구할 것이다. EU 국가들의 북한 진출이 이미 눈에 띄게 증가하고 있는 것은 이러한 맥락에서 일어나는 중요한 변화이다. 최근 프랑스 자본의 유경호텔 건축 재개 등을 그 예로 들 수 있다.

북한은 이제 북·미관계 개선이후 북·일관계 개선과 더불어 서방국가들과의 국제협력관계로 확대할 가능성이 높다. 남한에만 의존하던 지난 10년과는 전혀 다른 모습으로 국제사회와의 교류를 폭넓게 확대할 가능성이 있다. 북한은 미국, 일본, 베트남 등 아시아국가, 서방국가들과의 교류협력을 확대함으로써 국경을 접하고 있는 한국과 중국의 영향력을 상쇄하려는 전략을 추진할 것으로 보인다. 생존전략을 대남교류협력에서 국제협력으로 변화하고자 하는 셈이다. 북한은 가능하면 남북관계는 막고 대외관계로 생존의 돌파구를 마련하는 전략을 추진할 것이다.

김정일 체제의 생존전략은 다양한 외국자본 유치를 통하여 남한흡수통일을 억제함으로써 남한에 흡수통일 당하지 않고 살아남을 수 있는 전략으로 갈 가능성이 높다. 북한이 반통일적 방향으로 가고 있는 것이다.

## 2. 북한이 남북관계를 파국상태로 유지할 수 없는 배경

북한이 남북관계는 막고 세계로 교류협력 관계를 확대하는 전략은 성공할 가능성이 높지 않다. 왜냐하면 국제사회는 남북관계가 막힌 상태에서 대외교류를 시도하는 북한을 신뢰하지 않기 때문이다. 또한 아직은 북·미 관계가 그렇게 순조롭게 전개될 수 없기 때문이다. 비핵화 제3단계의 북핵 프로세스는 시간이 많이 소요되며, 북·미관계 정상화에도 시간이 많이 걸리기 때문이다.

북·미간에는 핵문제 외에도 미사일문제, 생화학무기, 인권문제 등의 현안이 있다. 미 국무부는 2007년 2월 5일 공개한 2008 회계연도 업무계획 보고서에서 북한과의 집중적인 협상이 필요한 과제들을 제시하였다. 9·19공동성명이나 2·13합의에는 전혀 언급되지 않고 있는 미사일문제, 생화학무기 등에 관한 미국의 협상과제가 이미 국무부에 의하여 제시되어 있다.

핵문제는 2008년 초까지 북핵협상을 마치고 핵무기 및 핵프로그램의 해체시작 및 검증체제 가동을 목표로 한다고 밝혔다. 미사일 문제에 있어서는 2008년에 북한의 모든 중·장거리 미사일의 해체를 위한 대북 미사일 협상의 개시도 목표로 제시하였다. 국무부는 특히 북한이 미사일 문제와 관련, 미사일기술통제체제(MTCR)의 1등급 대상인 탄두중량 500kg 이상, 사정거리 300km이상의 미사일과 관련 프로그램을 모두 제거하는 것을 포함해 북한의 미사일 프로그램에 대한 검증가능한 제한과 수출금



지 협상도 2008년에 시작하겠다고 밝혔다.

화학무기에 관해서는 미국무부는 2008년초 협상타결을 목표로 제시하는 한편 화학무기 수출통제체제인 호주그룹(AG)을 통하여 지속적으로 북한의 화학무기 거래를 감시하고 적절하게 대응할 것이라고 밝혔다.

또한 북한의 생물무기에 대해서는 북한의 생물무기 협약 준수를 계속 압박해나가면서 이를 위한 전략을 보강할 것이라고 국무부는 밝혔다.

이 밖에도 북한의 인권문제에 대한 미국의 입장 정리도 필요하다. 힐 차관보는 2007년 3월 26일 워싱턴에서 동아일보 주최로 열린 한반도문제 토론회에서 “미·북이 완전한 관계정상화, 즉, 좋은 관계를 맺기 위해서는 인권 등 북한이 제대로 부응하지 못하고 있는 국제적 기준들을 충족시켜야 한다”고 말했다.<sup>39</sup>

북한의 핵불능화 및 신고문제가 지연됨에 따라 이러한 문제들에 관한 협상이 아직 시작되지도 못하였으며 비핵화 3단계에서 시작될 것으로 보인다. 미국의 26개 정보기관을 관장하는 국가정보국 조지프 디트라니 대북담당관이 이러한 입장을 이미 밝혔다. 디트라니 대북담당관은 2008년 5월 29일 CSIS에서 열린 6자회담관련 토론회에서 “비핵화 3단계가 되면 북-미간에 관계정상화 문제가 논의될 것이며, 관계정상화로 가기 위해서는 인권이나 납북자, 미사일 문제 등을 다루지 않으면 안된다고 북측에 수없이 밝혀왔고 9·19공동성명과 10·3합의에도 명시되어 있다”고 강조하였다.<sup>40</sup>

북한의 통미봉남이 성공할 수 없는 또다른 이유가 있다. 북한이 남북관계를 대결구도로 유지할 경우 경제난이 더욱 가중될 가능성이 높기 때문이다. 북한의 경제난이 가중될 경우, 북한체제의 변화의 속도는 더욱 빨

<sup>39</sup>- 『조선일보』, 2007년 3월 28일.

<sup>40</sup>- 『동아일보』, 2008년 5월 30일.



라질 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 북한에서의 시장의 확산, 사회의식의 변화의 근본요인은 공식 계획경제가 무너졌기 때문이다. 남한으로부터의 황색바람이 북한체제에 미치는 부정적 영향보다 경제난이 미치는 부정적 영향이 더 크다는 의미가 된다. 북한 지도부가 이러한 사실을 안다면 남한과 관계를 끊고 체제내부를 단속하는데 주력한다는 전략이 얼마나 어리석은지를 알 수 있다.

또한 북한은 경제위기 상황에서 주민들의 동요를 진정시키기 위하여 2012년까지 강성대국을 건설하겠다고 약속을 거듭하고 있다는 사실도 주목할 필요가 있다. 북한은 금년도 신년공동사설에서도 김일성 출생 100주년이 되는 2012년까지 강성대국 건설을 천명하였다. 최근 노동신문은 ‘낙원으로 가는 길’이라는 정론을 통하여 “불과 4년후, 생각만해보아도 마음 설레인다. …아름답고 희망찬 미래가 저 끝까지 환하게 보인다”라고 하면서 강성대국의 환상을 전국에 확산시키고 있다.<sup>41</sup>

그 동안 북한주민들이 북한체제에 대하여 큰 불만을 가진 데는 정권 초기부터 “이밥에 고기국을 먹게 해주겠다”고 약속해왔으나, 대량 아사자를 낳은 고난의 행군을 겪었고, 10대 전망목표를 제시하여 휘황한 미래가 곧 온다고 집중적으로 선전하였으나 역시 구호에 그치고 말았으며, 해마다 크고 작은 약속을 했으나 지켜지지 않았다. 북한주민들은 이제 정부가 콩으로 메주를 쏜다고 해도 믿지 않는다고 한다. 정권에 대한 불신이 한층 심화되면 체제저항으로 이어질 수 있다는 것을 북한 지도부는 잘 알고 있다. 이제 2012년까지 강성대국 건설의 시늬이라도 내지 못하면 북한정권의 미래는 불확실해진다. 북한은 경제를 살리기 위하여 남한을 배제하는 방식으로는 성공하기 어려울 것이다. 남북관계가 경색

---

<sup>41</sup>- 『로동신문』, 2008년 6월 7일. ‘정론: 낙원으로 가는 길’.



된 상황에서 북한에 투자할 외국기업이 별로 없을 것이기 때문이다. 불과 4년 후에 북한이 어떻게 강성대국을 건설할 것인지 의문이다. 노동신문의 위의 글도 이 사실을 아는 듯하다. “4년, 짧은 시간이다. 이 기간을 어떻게 투쟁하는가에 따라 공화국의 백년대계가 결정된다”<sup>42</sup>라고 썼다.

북한이 대남정책을 변화시키지 않으면 안되는 또 다른 이유는 중국에 의 과도한 의존성이다. 지난 십수년간 경제난이 심화되면서 북한의 경제가 중국에 과도하게 의존하게 되었고 그 결과 북한에 대한 중국의 정치적 영향력도 커졌다. 그래서 중국의 영향력이 김정일의 권력유지에까지 영향을 미칠 수 있을 것으로 북한 지도부는 우려하고 있는 듯하다. 북한은 중국의 경제적 지원이 확대되기를 원하지만 정치적 영향력을 감소시키지 않으면 안되는 상황이다. 북중관계는 순망치한(唇亡齒寒)으로만 단순화할 수 없는 이면이 있다.

중국이 발전초기에 대만 및 화교자본에 크게 의존하였듯이 북한도 남한으로부터의 자본수입 없이는 경제발전이 쉽지 않다. 남한 자본이 북한에 진출하지 않는 한 북한은 국제사회로부터 신용을 얻기가 어려울 것이다.

### 3. 우리의 대응방향

북한이 중국의 대북 영향력을 우려하여 미국과 관계개선을 시도하는 측면도 있음을 감안할 때 북한이 남한과의 접촉확대를 기피하는 것은 예견된 바이다. 핵문제 해결과 더불어 북한의 생존전략에서 토대와 지평에 변화가 올 가능성이 높다.

북한이 남한을 기피하더라도 국제사회와 적극 교류협력을 확대한다면

<sup>42</sup>- 『로동신문』, 위의 글.

그것은 북한의 개혁·개방을 위하여 바람직한 일이다. 우리 주도의 북한 개혁·개방은 쉽지 않다는 것이 지난 10년간의 경험을 통하여 확인되었다. 그렇다면 미국이나 서방국가가 북한과의 접촉을 확대하여 현재의 체제를 개혁·개방시키는 것은 우리에게 좋은 일이다. 북한이 남한과는 소극적일지라도 다른 나라와 교류협력을 활성화하여 체제변화를 하는 것은 바람직한 일이다. 아무런 변화가 없는 것보다 훨씬 낫다. 굳이 남한과의 거래를 활성화하지 않더라도 국제사회와 교류를 활성화하면 언젠가는 남한과의 관계에 새롭게 관심을 가질 것이다.

이 상황에서 한국은 수동적으로 가느냐, 주도적으로 가느냐가 문제이다. 국제공조와 남북공조의 조화를 통하여 우리가 할 수 있는 역할을 하는 것이 필요하며, 더 나아가 북한의 대남태도를 견인할 새로운 유인동기를 부여하는 전략구사도 필요하다. 가령, 남북간의 신뢰구축을 위한 사업들, 남북간에 할 수 있는 작은 사업들을 축적해야 한다. 어떤 프로젝트에는 우리가 보증을 서지 않으면 국제사회가 투자를 하지 않기 때문에 북한이 순수하게 국제사회에만 의존하기가 어려운 경우가 많다. 어떤 식으로든 우리가 지원해야 북한이 외국자본을 유치할 수 있다. 그런 점에서 북한의 남한 배제전략에도 불구하고 남한이 영향력을 행사할 수 있는 여지가 있다. 결국 전반적으로 북한의 국제화를 통한 남북관계 정상화는 비용이 적게 들고 효율성이 높은 전략이다.



---

*XI*

맺음말

사회주의 국가들이 자본주의 국제사회에 편입하는 것은 지금까지 사회주의 국가들이 걸어온 보편적인 길이었고 북한의 경우도 예외가 아닐 것이라는 것이 이 글의 인식론적 기초이며, 이명박 정부의 비핵·개방·3000 정책은 이러한 보편적 세계사의 흐름에 북한을 편입시키고자 하는 것이어야 한다는 것이 이 글의 제안이다.

지난 10년간 대북포용정책의 추진 결과 남북관계 개선의 물꼬를 트는 성과가 있었지만 지난 10년간의 대북 포용정책에도 불구하고 남북관계는 취약하다는 사실이 드러났다는 데서 이 보고서는 출발하였다. 이 보고서는 남북관계가 취약한 원인은 북한의 국제사회로부터의 고립으로 인한 안보불안, 경제난, 남한으로 부터의 흡수통일의 우려 등에서 온다고 보고 이를 감안한 대북정책 개발에 초점을 맞추었다.

남북관계의 정상적 발전을 위해서는 북한을 안심시키고 불안요인을 해소하게 하고 체제발전의 돌파구를 찾도록 지원하는 정책이 필요하다. 남북 상생·공영의 정책이 요구되는 이유가 여기에 있으며, 남북 상생·공영을 실현하기 위한 수단으로 비핵·개방·3000 정책이 제시되었다. 비핵·개방·3000 정책은 북한을 국제사회에 편입시킴으로써 핵문제 해결, 체제개방, 그리고 경제발전을 지원한다는 정책이다.

이전 정부들이 남북관계에 초점을 맞추어 남북문제에 접근하였는데 비하여 이명박 정부는 북한의 변화를 사회주의 국가들의 개혁·개방의 역사적 보편성을 따라가도록 유도함으로써 국제적으로 정상국가가 되게 하고 남북관계도 정상적으로 발전되도록 하는 전략으로 접근한다.

북한의 생존전략이 6자회담을 통한 비핵화의 시도, 그 결과로서 북한이 회귀하는 미국과의 국교정상화를 통한 자본주의 세계경제에의 편입의 시도, 그러한 결과로서 경제발전을 추구하는 전략이라고 파악한다면, 북한의 생존전략과 남한의 비핵·개방·3000 정책은 이해관계가 합치한다는

점에서 비핵·개방·3000 정책은 현실타당성이 높은 정책이다.

이 보고서가 북한체제에 주는 함의는 북한이 경제난, 국제적 고립, 안보 불안 속에서 총체적 위기에 직면하였고 출구를 찾지 못하여 권력 엘리트층마저도 동요하고 있는 상황에서, 비핵·개방·3000 정책은 북한에게 탈출구를 열어주는 것이며 생존 전략을 제시해주는 것이다. 북한이 희구하는 미국과의 관계정상화와 국제사회 편입이라는 돌파구 마련을 지원해 줌으로써 사회주의국가들이 체제위기에서 체제를 회생한 보편적 역사의 길을 북한도 동참할 수 있도록 지원해주는 것이다. 북한의 역사에서 전환점이 될 정책방향을 제시해준 것이다.

북한을 비핵화시키고 개방화시켜서 국민소득 3,000달러를 달성하게 한다는 비핵·개방·3000 정책은 이미 북한 엘리트와 주민들의 높은 관심을 불러일으키고 있다. 이를 김정일 정권은 우려하고 있다. 그래서 대남 비방공세를 취하고 비핵·개방·3000 정책을 거부하는 측면이 있다. 북한 주민에게 이익에 되면 리더십에도 이익이 된다는 점을 북한에 설득해야 한다.

단기적으로 북한은 미국 및 서방국가에 관심을 돌리고 통외봉납을 시도하면서 남한을 이전 시기와 같이 북한주도로 통제하려는 기도를 하고 있다. 북한이 남북관계의 속도조절을 하고 있지만 장기전을 주도할 능력은 없다. 결국 핵문제의 장기화, 북·미관계 교착의 장기화 등이 예상되기 때문에 북한은 남북경협에 관심을 가지고 남북대화에 호응하게 될 것이다. 북한이 국제사회 편입을 거부한다고 하더라도 어쩔 수 없이 편입해야 하는 상황으로 북한상황이 진전되고 있다. 우리의 대북정책에서 북한에 끌려가는 정책이 아니라 북한을 끌고가는 정책을 구사할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 대북정책은 보편성을 추구해야 한다. 한국에도 도움이 되고 북한에도 도움이 되는 정책이어야 하며, 보수층에도 진보층

|      |
|------|
| I    |
| II   |
| III  |
| IV   |
| V    |
| VI   |
| VII  |
| VIII |
| IX   |
| X    |
| XI   |

에도 호응을 얻을 수 있는 보편성을 추구해야 한다. 비핵·개방·3000 정책은 사회주의 국가들의 역사적 보편성에 근거하고 있기 때문에 현실성이 있는 정책이다. 북한의 자본주의세계시장 편입은 북한이 가기를 희망하는 길이며 동시에 가야할 길이다. 다른 사회주의 국가들이 모두 공통적으로 걸었던 길이며 역사적 사실이다. 비핵·개방·3000 정책은 북한을 국제사회에 편입시키면서 경제를 발전시켜 남북이 상생·공영의 방향으로 나아가게 할 수 있을 것이다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 고르바초프, 고명식 역. 『페레스트로이카』. 서울: 시사영어사, 1990.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 서재진. 『북한의 경제난과 체제내구력』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 서재진 외. 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』. 서울: 황금알, 2004.
- 이재룡. 『북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 임을출. 『국제금융기구의 북한개입: 조건, 시나리오 및 과제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- Cheryl Player. *The Debt Trap: The International Monetary Fund and the Third World*. New York: Monthly Review, 1974.
- Hayter, Teresa. *Aid as Imperialism*. Great Britain: Penguin, 1971
- RAND. *Modernizing the North Korean System: Objectives, Methods, and Application*. 2008.
- Wolf, Charles Jr. and Norman Levin. *Modernizing the North Korean System: Objectives, Methods, and Application*. Rand: Center for Asia Pacific Policy, 2008.

## 2. 논문

- 김영근. “중국의 대북투자 동향과 정책적 시사점.” 『통일경제』. 2008. 여름호.



- 임을출. “북한 경제개발 지원을 위한 국제협력의 목표와 과제.” 『수은 북한경제』. 2007. 겨울호.
- 장형수. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008. 봄호.
- Libby, Ronald. “External Co-Optation of a Less Developed Country’s Policy Making: The Case of Ghana, 1969–1972.” *World Politics*, October 1976.
- Luke, Tim. “The Other ‘Global Warning’: the Impact of Perestroika on the U.S..” *Telos*, No. 81, Fall 1989.
- MacEwan, Arthur. “International Trade and Economic Instability.” *Monthly Review*. February 1989.
- Sweezy, Paul. “U.S. Imperialism in the 1990s.” *Monthly Review*. Vol 41, No. 5, October 1989.
- Wood, Robert. “Foreign Aid and the Capitalist State in Under-developed Countries,” *Politics and Society*, Vol. 10, No.1, 1980.

### 3. 기타

- 남성욱. “6자회담 이후 북한경제 개발을 위한 국내 및 국제사회 재원 조달 방안.” 한국산업은행 창립 50주년 기념 세미나 발표문, 2004. 4. 30.
- 브래들리 밥슨. RFA 방송과의 인터뷰. 2000. 9. 16.
- 장형수. “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안.” 『한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안』. 통일연구원·현대경제연구원 공동주최 학술회의, 2008. 2. 21.



Congressional Research Service. “Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea.” (Washington, D.C.: the Library of Congress, November 29, 1994).

Szalontai, Balazs. “Crossing the Line between Muddling Thru and Radical Reform: The Influence of External Factors on Vietnamese and North Korean Economic Policies.” (프리드리히 나우만 재단과 경남대 극동문제연구소 공동 워크숍, *North Korea's Path to Economic Modernization*에서 발표된 논문, 2008년 6월 10일).

Zoellick, Robert. “Long Division.” *The Wall Street Journal*. February 26, 2007.

## ■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)



## KINU 정책연구시리즈 08-01

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 띠도레도(표지)와 이라이트지(본문용지)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

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

남북 상생 · 공영을 위한 **비핵 · 개방 · 3000 정책**의 이론적 체계 연구

### ■ 서재진 (徐載鎭)

통일연구원 북한연구실장  
서울대 사회학과 졸업, 미국 하와이대 사회학 박사  
통일부 남북교류협력추진협의회 민간위원  
외교안보수석실 자문위원  
미국 국방연구원 자문위원(역임)

「북한의 경제난과 체제내구력」 (2007)  
「북한 핵문제에 대한 포괄적 접근맵으로서의 2·13합의: 형성배경과 이행전망」 (2007)  
「주체사상의 이반」 (2006)  
「세계체제이론으로 본 북한의 미래」 (2004)  
「7·1조치이후 북한의 체제변화」 (2004)  
「식량난에서 IT산업으로 변화하는 북한」 (2001)  
「사회주의 지배엘리트와 체제변화」 (1999)  
「또 하나의 북한사회」 (1995)