

IDP 정책연구

# 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상

박순성 | 민주정책연구원 원장 | 김종욱 | 민주정책연구원 객원연구위원 |



민주정책연구원  
The Institute for Democracy and Policies



---

# 요약

본 정책연구 보고서의 목적은 현재 전개되고 있는 남북관계에 대한 평가를 통해 대립과 갈등의 남북관계 복원을 위한 대북정책의 전환 필요성을 밝히려는 것이다. 또한 향후 평화와 통일을 위한 한반도 구상의 방향을 거시적인 차원에서 제시했다. 이 보고서는 우선, 남북관계의 현황을 평가하고, 현 정부 이후 진행된 대북정책에 대한 국민여론을 살펴보고, 시급히 해결해야 할 현안을 정리했다. 이에 근거, 현재 남북관계와 대북정책에 있어서 핵심 쟁점을 네 가지로 정리했다. 첫째, 현 정부의 대북정책이 북한의 태도변화를 가져왔는가? 둘째, 북한 핵 문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가? 셋째, 남북 경제협력과 대북지원이 북한 변화와 어떤 상관관계가 있는가? 넷째, ‘북한 붕괴론’이 남북관계에서 어떤 의미와 파장을 가지고 있는가? 등이다. 이러한 쟁점의 검토 결과, 현 정부의 대북정책이 북한의 ‘긍정적 변화’를 유인했는지에 대해 회의적이며, 새로운 정책 전환의 궤도수정이 없다면 남북관계는 지속적으로 대립과 갈등 국면을 벗어나기 어렵다고 판단된다.

따라서 대북정책의 전환을 위한 구체적인 논의와 실천이 전개되어야 한다. 특히 남북관계로 인해 불안과 위협을 느끼며 안정적인 남북관계로의 변화를 요구하는 국민여론을 감안하더라도 절실히 요구되는 것이다. 따라서 평화로운 남북관계를 만들기 위한 차원에서 대북정책의 전환을 위한 기본적인 관점과 실천방향을 제시했다. 이와 같은 기초 속에서 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책에 대한 성찰적 반성과 진지한 논의가 전개되어야 한다. 현 정부도 이제 국민여론에 귀를 기울이고 정책전환을 위한 구체적인 논의와 실천방안에 대한 진지한 검토가 필요하다. 이러한 노력을 통해 남북관계의 변화를 위한 새로운 구상들이 현실에 발을 딛고 착수되어야 한다. 이를 위해 남북관계의 진전과 한반도의 항구적 평화 그리고 공동의 번영을 위한 ‘한반도 구상’의 예비적 검토와 방향을 제시했다.

미네르바의 부엉이는 황혼이 저물어야 그 날개를 퍼듯이, 남북관계의 미래를 예측할 수는 없지만 이제라도 남북관계의 전환을 위한 새로운 정책을 통해 평화와 통일을 위한 한반도의 미래를 만들어야 할 것이다.

# 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상

박순성\_민주정책연구원 원장

김종욱\_민주정책연구원 객원연구위원

## Contents

<b>I. 남북관계 전환의 필요성</b> .....	1
1. 남북관계 현황 평가 .....	1
2. 남북관계에 대한 국민여론 .....	2
3. 남북관계 현안 진단 .....	4
<b>II. 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 1</b> .....	6
1. 현 정부의 대북정책은 북한의 태도 변화를 가져왔는가? .....	6
2. 북한 핵문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가? 10	
<b>III. 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 2</b> .....	16
1. 남북경협·대북지원과 북한 변화 .....	16
2. '북한붕괴론'의 비현실성 .....	19
<b>IV. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점과 실천방향</b> .....	22
1. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점 .....	22
2. 대북정책의 전환을 위한 실천방향 .....	23



<b>V. 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’</b> .....	28
1. ‘한반도 구상’을 위한 예비적 검토 .....	28
2. ‘한반도 구상’을 위한 몇 가지 제언 .....	31
<b>[ 표 1 ] 대북지원 현황(1998~2011.1월)</b> .....	18
<b>[ 표 2 ] 2011년 정부의 대북정책 방향 비중</b> .....	27
<b>[ 그림 1 ] 현 정부와 이전 정부 대북정책 비교</b> .....	24
<b>[ 그림 2 ] 북한 대중무역과 남북관계의 월별 추이</b> .....	26
<b>[ 그림 3 ] 남북정상회담 추진에 대한 국민여론조사 결과</b> .....	33

\*보고서의 모든 내용은 집필자들의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

# I 남북관계 전환의 필요성<sup>1)</sup>

## 1. 남북관계 현황 평가

- 이명박 정부 출범 3년이 지난 현재, 경색된 남북관계와 남한 정부의 대북정책을 바라보는 대표적 시각은 정부와 야당에 의해 제공되고 있음

### 「통일백서 2010」(통일부 2010) 등

- 정부는 북한의 핵문제를 해결하여 한반도에 새로운 평화구조를 창출하고, 상생과 호혜의 남북경제공동체를 형성하며, 남북 간 인도적 협력을 증진시켜 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련해 나가고자 하였음
- 정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 실현하기 위해 북한의 비핵화를 가장 중요한 원칙으로 삼고 북한 핵문제 해결을 최우선적 과제로 다루어왔으며, 남북 간 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화와 협력을, 인류 보편적 가치에 근거한 남북관계 발전을 추구하였음
- 북한은 이러한 정책에 대해 왜곡·비난과 강경 조치로 대응하였으며, 결국에는 천안함 어뢰 공격, 연평도 포격 등의 무력도발을 감행하였음
- 정부는 북한의 도발에 대응하여 실질적이고 단호한 조치를 취함으로써 '도발의 악순환'을 차단하고, '정상적이고 건강한 남북관계', '원칙과 신뢰에 기초한 남북관계'를 만들어가려고 함

1) 이 글은 박순성, "남북관계 전환의 조건과 과제: 남한 정부의 정책전환을 중심으로"(민화협 정책토론회, 『2011년 남북관계 전환, 어떻게 만들어 나갈 것인가』, 2011.4.19)와 박순성, "평화와 통일이 함께 가는 한반도 구상"(권영세 의원 주최 콘라드 아데나워 재단 후원 토론회, 『진보와 보수, 통일을 말한다』, 2011.3.9)을 수정·보완한 것임

## 「MB정부 역주행 3년 평가보고서」(민주당 2011)

- 현 정부의 '의지도, 전략도, 비전도 없는 대북정책' 때문에, 한반도는 민주정부 10년 동안 어렵게 형성된 '평화와 협력의 시대'에서 위기가 상존하는 '냉전의 시대'로 되돌아갔음
- 특히 북한 체제 조기 붕괴에 대한 기대에 바탕을 둔 대결적 대북정책으로 무력 충돌이 발생하였고, 이후 남북대화·남북교역·민간교류 등의 남북관계가 전면 단절되었음
- 인도적 지원의 단절 및 금강산·개성 관광사업의 중단, 개성공단 사업의 정체 등으로 남북관계 발전의 동력이 상실되고 있음
- 북핵문제 해결을 위한 6자회담은 장기 표류하고 있으며, 북한의 핵능력은 확장되고 있음
- 결국, 한국은 '한반도 문제의 아웃사이더'가 되어버렸음

## 2. 남북관계에 대한 국민여론

- 국민들 대다수는 남북관계의 경색과 한반도 안보정세의 불안에 대한 일차적 책임이 남한 정부보다는 북한 정부에 있다는 점을 인정하면서도, 남북관계의 안정·개선과 현 정부 대북정책의 변화를 바라고 있음

### 남북관계 관련 여론조사

- [동아일보](2011.2.21) 집권 3주년 여론조사: '대북관계'가 가장 잘못된 분야(18.4%)로 뽑혔으며, 남은 2년 동안 가장 집중해야 할 과제로 '경제성장'(28%), '대북관계'(18.8%) 등이 나왔음<sup>2)</sup>

2) <http://news.donga.com/3/all/20110221/34984595/1>. 이에 대한 해석도 주목할 만하다. "이명박 정부가 그동안 가장 잘해온 분야를 묻는 질문에는 제시된 8개 항목 중에서 '대미외교'를 선택한 응답자가 28.2%로 가장 많았다.···대미외교가 좋은 성적표를 받았음에도 한미 공조를 통해 수위를 높여온 대북 압박정책이 낮은 점수를 받은 것은 아이러니다. 이는 지난해 천안함 폭침 및 연평도 포격사건으로 북한 도발에 의한 희생자가 잇따랐고, 북한의 추가 도발 가능성이 높아진 것에 대한 국민의 불안감이 반영된 결과로 해석할 수 있다.···북한군의 연평도 포격도발 직후인 지난해 말(12월 26일) 조사에서는 같은 질문에 '대북관계'(30.2%)가 가장 높은 응답을 기록했다."

- **[경향신문] (2011.2.24) 집권 3주년 여론조사:** 가장 잘못된 국정운영 분야로 '경제'가 1위(26.0%), '남북관계'가 2위(17.1%)로 꼽혔으며, 향후 중점 추진 과제로는 '서민경제 안정'(57.9%), '경제성장'(14.3%), '교육개혁'(6.3%), '복지혜택 확대'(6.2%), '남북관계 개선'(6.0%) 등이 꼽혔음<sup>3)</sup>
- **[한국경제] (2011.2.20) 집권 3년 여론조사:** 가장 잘못된 분야는 경제(26.8%), 정치(15.9%), 남북관계(13.6%) 등임; 대북정책 평가는 '잘못했다' 49.6%, '잘했다' 34.0%임; 단, 일방적인 '퍼주기식 지원' 중단에 대해서는 좋은 평가가 우세; '북한이 핵 폐기에 대한 진정성 있는 태도를 보이지 않으면 대화나 지원을 하지 않겠다'는 정부의 대북정책에 대해 찬성 58%, 반대 27%<sup>4)</sup>

### 대북관계 관련 여론조사

- **[동아일보] (2011.1.3) 연말 여론조사(2010.12.26):** '핵 포기에 대한 진정성을 보일 때까지 현재의 원칙적인 입장을 계속 유지해야 한다'는 답변(47.3%)과 '대화 타협을 통한 온건한 정책으로 바뀌어야 한다'는 답변(48.4%)이 비슷하게 나왔음<sup>5)</sup>
- **[아시아경제신문] (2011.1.1) 연말 여론조사(2010.12.23-24):** 남북관계가 2011년도에도 계속 나쁘거나(52.9%) 악화될(12.4%) 것으로 보는 답변이 65.3%였으며, 현 정부의 주요 정책과제로는 '생활물가 안정 등 친서민정책'(25.6%)과 '남북관계 개선을 통한 한반도 긴장 완화'(24.3%)가 뽑혔으며, 정책 방향과 관련해서는 '햇볕정책의 수정·보완'이 45.5%, '햇볕정책의 폐기'가 32.4%, '그대로 유지'가 13.0%로 나왔음<sup>6)</sup>

3) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201102242134185&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201102242134185&code=910100). 신문 날짜는 인터넷 게재일임.

4) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011022039141>.

5) <http://news.donga.com/3/all/20110103/33664036/1>. 또 하나 주목할 내용은 "북한의 연평도 포격 도발 후 조성된 한 반도 안보 위기상황과 관련해 '북한의 잇단 도발이 걱정스럽지만 북한이 전면전을 벌이지는 못할 것'이라는 응답이 58.7%로 가장 많았으며 '우리 국방력의 우위와 확고한 한미안보동맹으로 전쟁 걱정은 하지 않는다'는 응답도 20.8%였다."

6) <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010123114195818785>. 햇볕정책과 관련한 국민들의 답변을 제대로 해석하기는 쉽지 않다고 판단된다. 여론조사에서 언급된 '햇볕정책'이 무엇을 의미하는지, 또한 이명박 정부가 실제로 추진하고 있는 정책이 햇볕정책과 어떤 차이점과 유사점이 있는지에 따라, 이 여론조사의 해석이 달라질 것이다.



- [미디어오늘] (2011.1.1)의 방송 3사 연말 여론조사 요약: 대북정책 기초와 관련하여, SBS 여론조사에서는 대북제재 55.9%, 햇볕정책 32.1%였으며, MBC 여론조사에서는 '군사적으로 강경책을 유지하되, 북한과의 대화를 병행하는 게 바람직하다' 58%, '대화와 타협을 통한 정책으로 바꾸는 게 바람직하다' 22%, '현재의 강경책을 유지해야 한다' 18.5%였음; 한편, KBS 여론조사에서는 '남북관계 개선 방식'에 대한 답변으로 '주변국과의 공조' 52.4%, '사과 등 북한의 선행조치를 기다려야 한다' 25.3%, '남북대화 추진' 18.6% 순이었음<sup>7)</sup>

### 3. 남북관계 현안 진단

- 현 시점 남북관계에서 가장 시급하게 해결해야 할 현안은 ① 군사적 긴장 및 무력 충돌 위험, ② 당국 간 불신 심화 및 대화 단절, ③ 인도적 지원 및 인도주의적 협력의 축소·단절, ④ 경제협력의 정체·축소 및 불안정화, ⑤ 사회문화 분야 교류협력 단절 등이며, 이러한 현안을 해결하고 남북관계 전환·개선을 위해서는 현 정부의 대북정책 전환이 필요함
- 현 정부가 '상생과 공영의 남북관계', '정상적이고 건강한 남북관계', '원칙과 신뢰에 기초한 남북관계'를 대북정책의 핵심 목표로 내세우고 있음에도 불구하고, 최근 3년 간 나타난 남북관계 퇴보와 군사적 충돌, 긴장 지속은 정부가 대북강경정책을 재고하고 정책전환을 해주기를 요구하는 압력으로 작용하고 있음

7) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=93011>.

- 
- 남북관계 전환·개선 및 이를 위한 남한의 대북정책 전환을 위해서는 북한의 대남정책 전환이 반드시 필요하지만, 현재 북한이 대남 강경정책과 유화정책을 번갈아가면서 사용하고 있다는 측면에서 이 글은 남한 정부의 정책전환과 관련한 논의만을 전개하려고 함
  - 정책전환의 필요성에 대한 공감대가 국민들 사이에서 형성되어 가고 있지만, 현 정부가 대북정책의 기초를 바꾸기 위해서는 현실에 대한 판단의 기초가 되는 관점 또는 논리를 재점검할 필요가 있음
  - 정책의 결정이나 전환에서 논쟁이 발생하는 이유는 정책의 대상이 되는 사회 현상 또는 현실이 ‘하나 또는 몇 개의 단순한 사실’이 아니라 ‘사실들로 구성된 복잡한 체계’ 또는 ‘해석되거나 구성되어야만 하는 사실들’이기 때문임
  - 객관적으로 쉽게 확인되거나 인과관계 분석이 용이하지 않은 ‘사실들의 복잡한 체계’ 또는 ‘해석·구성되는 사실들’로서의 남북관계라는 현실은 (자연현상과 관련한 이론에서도 종종 나타나는) ‘이데올로기·관점의 우선성’과 ‘인과성 원리의 불확실성’이라는 두 가지 문제에 직면할 수밖에 없음
    - ⇨ 바로 이런 점에서 국가나 사회의 정책결정자에게는 ‘성찰’과 ‘신중’이라는 태도가 언제나 필요함
  - 남북관계는 남한과 북한이라는 두 행위자뿐만 아니라 주변 강대국들이 참가하는 다면적·다자적·다층적 관계이자 네트워크이기 때문에, 행위자들 사이에서 전술·전략 차원의 협조와 충돌이 발생하며, 또한 행동/대응행동 및 결과는 종종 예측을 벗어남
  - 자연히 남북관계의 동학과 관련한 설명·전망에서나 남한의 대북·통일·외교정책의 결정·전환 과정에서 절대적 우위를 확보할 수 있는 지배적 이론·담론이 나타나기 어려움

- 특히 세계적 차원의 냉전체제가 붕괴되고 한반도 차원의 분단체제가 동요하기 시작하면서, 한국 사회에서도 정책의 결정·전환과 관련하여 지배이데올로기에 바탕을 둔 단일한 이론·담론의 시대는 끝났다고 할 수 있음
- 이러한 관점에서 이 글은 남북관계의 주요 현안에 대한 분석이나 정책 대응 또는 한반도 평화·통일의 현실과 미래에 대한 해석이나 전망 등을 체계적으로 비교·검토하거나 구체적 대안을 제시하기보다는 정책 결정·전환에서 논쟁을 야기하는 몇 개의 쟁점을 관점이나 논리 차원에서 개별적으로 검토하고 정책기조의 전환과 관련한 시사점을 도출하려고 함

## Ⅱ 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 1

### 1. 현 정부의 대북정책은 북한의 태도 변화를 가져왔는가?

- 정부는 3년여에 걸친 대북강경정책이 북한의 태도 변화를 가져오기 시작했다고 평가하고 있으며, 현 시점의 긴장에도 불구하고 향후 남북관계에 대해 낙관적 전망을 가지고 있음<sup>8)</sup>

8) 『오마이뉴스』 (2011.4.12). 「MB "내가 대통령 돼 북한 태도 대단히 바뀌었다"」; 이명박 대통령은 12일 자신이 대통령 이 된 뒤 북한이 보이는 대남 태도에 대해 "대단히 많이 바뀌었다"고 평가하면서 기존의 대북 자세를 고수할 것임을 재 확인했다. 이 대통령은...한정회 회원들을...초청한 오찬에서 "남북관계에 대해 혹자들은 제가 너무 뻑뻑한 것 아니냐고 하는데, 저는 남북관계는 정상적인 궤도에 올려놓은 그 이후에 모든 것을 이룰 수 있다고 생각한다"며 천안함 사건과 연평도 포격 사건을 언급했다. 이 대통령은 이어 "세계 모든 나라들이다. 대한민국이 또 그런 일 있으면 아마 그대로 있지 않을 것이라고 확신하고 있다. 그래서 걱정하는 나라가 많다. 한국이 너무 강하게 대응하지 않나 생각하는 것 같다"

- 현 정부의 이러한 평가 또는 판단은 세 가지 질문과 관련되어 있음
  - [질문 1] 북한의 태도는 변했는가?
  - [질문 2] 남한의 대북강경정책이 북한의 태도를 변화시켰는가?
  - [질문 3] 향후 남북관계는 획기적으로 개선될 수 있을 것인가?
  
- ‘남한 정부의 대북정책에 따라 북한의 태도가 변했다’는 평가는 대북정책 추진에서 함의하는 바가 큼
  
- 북한 체제나 지도부의 본질 또는 속성이 불변적이지 않고 변화할 수 있다는 사실을 인정한 것이며, 이 변화를 야기한 주요 원인이 남한 정부의 대북 정책이라고 주장한 것임
  
- 따라서 향후 남한 정부의 대북정책을 평가할 때에는 북한의 태도를 어느 영역에서, 어떤 방향으로, 얼마나 변화시켰나 하는 것이 주요한 기준이 되어야 함
  
- ‘남한의 대북강경정책으로 북한이 남한을 존중하기 시작했으며 장차 남북 관계는 정상적 궤도에 올라갈 것이다’는 판단은 세 가지 관점에서 검토가 필요함
  
- 남한 정부의 대북강경정책이 북한으로 하여금 남한을 존중하도록 만들었다고 판단한다면, 역으로 북한 정부의 대남강경정책도 동일한 평가를 받을 수 있는 여지가 있음

---

며 “그러나 저는 그렇게 해야 한다고 굳에 이야기하고 있다”고 말했다. 이 대통령은 “앞으로 남북관계는 이런 어려운 고비에서 오히려 길이 트일 수 있다고 생각한다”며 “쉽게 쉽게 생각하면 영원히 현상유지밖에 할 수 없는 것”이라고 단언했다. 이 대통령은 “제가 대통령이 되어서 북에서 날아오는 공문을 보면 (초기에는) ‘몇 날 몇 시에 나오라’고 한다. 뭐 때문에 나오는지, 누가 나오는지 안 밝힌다. 나가서 알아보고 해야 했다”며 “저는 그걸 용납할 수 없었다. 대한민국이 국격으로 보나 뭐로 보나 (북한의 그런 태도는) 용납할 수 없다”고 말했다. 이 대통령은 “이제는 ‘며칠 몇 시에 이런 이런의 제로 면담하고자 하오니 귀족의 협조를 바랍니다’(라고 공문이 온다) 대단히 많이 바뀌었다”고 평가했다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001550761&CMPT\\_CD=P0001](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001550761&CMPT_CD=P0001)

---

- 바로 이러한 강경정책의 효과성에 대한 믿음이 남북관계의 퇴보와 불안정화, 남북 사이의 무력충돌을 야기한 주요 요인이라고 할 수 있음

- 남북관계가 정상적인 두 국가 사이의 관계로 발전하는 것이 바람직하다고 판단한다면, 남북기본합의서에서 강조한 ‘특수관계’라는 개념이나 노태우 정부 이후 강조되어 왔던 ‘남한 주도의 남북관계’라는 개념은 의미가 제한될 수밖에 없음
- 남한의 대북강경정책이 효과를 발휘할 수 있었던 맥락이나 환경, 또는 다른 변수들에 대한 분석을 통해 남한 정부의 대북정책이 독립변수로서 갖는 영향력을 평가할 수 있어야 함

■ 위의 두 논의를 합쳐서 판단해 보면, 남북관계 및 북한의 대남정책에 대해 두 가지 전망이 가능함

- **[전망 1]** 남한 정부의 대북강경정책에 대응하여 북한이 변화했다는 점을 인정하더라도, 향후의 남북관계는 북한 당국이 내외 정세 판단에 따라 남한의 태도 및 정책 변화를 유도하기 위해 대남강경정책을 펼 경우 다시 위기가 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 점임

⇒ 국민들은 바로 이 점을 걱정하기 때문에 대북정책의 변화를 기대하고 있음

- **[전망 2]** 북한의 태도가 (대북강경정책 덕분에) 남한 정부를 존중하는 방식으로 변했다고 하더라도, 향후 남한 정부가 어떠한 방식의 대북정책을 지속적으로 펼 수 있을 것인지에 대해 명확한 기준을 가지기는 쉽지 않기 때문에 남북관계는 불안정할 수밖에 없음

⇒ 엄격한 의미의 상호주의가 불가능하며 또한 남한의 대북정책이 유화적으로 변화(했다고 북한 당국이 판단)하면 북한의 태도가 다시 변화할

---

가능성이 높다고 한다면, 남한 정부는 다시 강경정책과 유화정책 사이에서 중요하지 않을 수 없음

- 물론 ‘원칙과 신뢰를 바탕으로 둔 남북관계’ 또는 ‘정상적이고 건강한 남북관계’라는 표현은 향후 남북관계가 순조로운 발전을 할 것이라는 의미를 담고 있지만, 현실에서 이러한 낙관적 전망을 할 수 있을지 또한 (현 정부가 변화했다고 판단하는) 북한의 대남정책이 내부 사정이나 환경 변화에도 불구하고 지속될 수 있을지 의문임
- 더욱이 남북관계가 남북한 사이의 상호 행동에만 의존하지 않고 북미관계나 미중관계, 한중관계로부터 직접적인 영향을 받는다면, 남북관계를 결정하는 요인 및 북한의 대남정책에 미치는 변수를 체계적으로 검토할 필요가 있음

#### ■ 시사점

- 북한 체제나 지도부의 속성이 근본적으로 고정되어 있지 않고 변화할 수 있다면, (현 정부가 판단하는) 북한의 태도 변화는 당연히 ‘근본적이고 본질적인 변화’ 또는 ‘또 다른 변화를 겪지 않을 최종적 변화’로 평가되어서는 안 됨
- 이런 점에서, 변화 자체보다 변화를 일으킬 수 있는 조건·환경의 조성과 지속적이고 안정적인 관계 유지가 중요함
- ‘새로운 변화의 가능성을 완전히 없애는 최종적 변화’가 불가능하고 북한의 태도 변화를 유도하기 위한 강경정책에 따른 안보 불안과 무력 충돌이라는 위험을 상시적으로 감수해야 한다면, 안정적 남북관계 관리를 통해 북한의 변화를 증장기적으로 모색하는 것이 더 효과적일 뿐만 아니라 실제로 성과

---

를 빨리 얻는 방법임)<sup>9)</sup>

- 향후 새로운 정책을 구상하기 위해서는 1980년대 말 이후 한국 정부의 대북정책의 성과와 한계, 북한 체제의 성격 변화 및 지도부의 태도 변화, 미국·중국의 대한반도 정책, 한반도 평화·통일 정세 변화 등을 이러한 관점에서 체계적으로 재평가할 필요가 있음

## 2. 북한 핵문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가?

- 현 정부는 <비핵·개방·3000 구상>에서뿐만 아니라 <상생과 공영의 대북정책>에서도 북한의 핵 개발 포기 또는 북한 핵문제의 최우선 해결을 내세우고 있으므로, 북한 지도부의 핵무기 개발 전략에 대해 정확한 전략적 평가를 내릴 필요가 있음
- 북한 지도부의 핵무기 개발에 대한 해석

**[질문 1]** 북한 지도부가 핵무기 개발을 추구하는 것은 그 자체가 목적인가, 체제 자체나 지도부의 본질적 속성인가, 아니면 더 높은 수준의 목적을 달성하기 위한 수단인가?

---

9) “북한 변화의 여건 조성론의 실효성을 과도 또는 과소평가해서는 안 된다. …진보에게 북한 변화는 여건 조성의 문제로 환원되는 경향이 있다. …반면 보수는 이러한 논리를 보다 적극적으로 수용해야 한다. 북한 변화가 이루어져야 많은 일이 제대로 성취될 수 있다는 것은 올바른 입장이다. 그러나 이러한 입장만으로는 그것이 성취되기 이전까지의 오랜 기간 동안 정책 공백과 허점을 발생시킬 위험이 존재한다. 또한 여건 조성이 북한 내부에 아무 효과도 없을 것이라는 입장도 옳지 않다(박형중 2009, 28-29).”

- **[해석 1]** 북한의 핵무기 개발 및 보유를 북한 체제의 군사주의적 성격에 따른 필연적 결과 또는 북한 지도부의 본질적 속성에 따른 정책으로 파악한다면, 핵문제 해결은 체제나 지도부의 전환 또는 변화를 통해서 가능할 것임  
 ⇨ 이 경우, 빠른 해결을 위해서는 대북강경정책, 특히 무력사용이나 봉괴 유도 등이 (남북관계 불안정화 및 전쟁 위험에도 불구하고) 유력한 방안으로 제시될 가능성이 높음
- **[해석 2]** 핵무기 개발·보유가 북한 체제의 안전 보장 또는 지도부의 정권 유지라는 궁극적 목적을 위한 정책수단들 중의 하나라면, 이러한 목적을 달성할 수 있도록 해주는 더 효과적이고 확실한 수단이나 방안을 외부에서 제공한다면, 북한 지도부는 핵무기를 포기할 수도 있을 것임<sup>10)</sup>

#### ■ 핵무기 개발·보유와 체제 개혁·개방

**[질문 2]** 북한 지도부가 핵무기 개발을 포기하는 것과 체제의 개혁·개방을 시도하는 것 사이에는 아무런 관련이 없는가, 아니면 밀접한 연관이 존재하는가?

- **[관점 1]** 북한은 핵무기 개발 문제와 개혁·개방 문제를 분리해서 바라보고 있으며, 이는 일종의 북한식 정경분리전략 또는 북한의 전통적인 군사문제/민족문제 분리접근의 연장이라는 관점에서 해석되어야 함  
 ⇨ 북한 지도부가 핵 개발을 미국의 군사적 위협으로부터 체제안보를 보

10) "The primary analytical failure consists in a fundamental misreading of North Korea's intentions. The DPRK's objectives are regime survival, national security, and economic strength, in that order. Nuclear deterrence, military confrontation, and diplomatic negotiation are means to those ends." John Delury and Chung-in Moon, "Analytical Failure and the North Korean Quagmire", <http://38north.org/2011/04/quagmire>.



---

장할 유일한 수단으로 인식한다면, 남한은 북한 핵문제를 단독으로 또는 주도적으로 해결하기가 쉽지 않기 때문에 6자회담이나 한미공조에 힘을 기울여야 함

⇒ 안보가 국가의 사활적 이익이라는 관점에서 본다면, 남한은 자국의 안보에 직결되어 있는 핵문제 해결에 조금이라도 도움을 얻기 위해 북한이 필요로 하는 경제적 이익을 담보로 협상을 해야 함 (‘핵-경협 연계 전략의 논리’)

- **[비판]** 이러한 논리에 의거한 전략은 북한이 경제적 이익을 다른 국가, 예를 들면 중국이나 러시아 등으로부터 얻을 수 있는 방법을 발견할 경우 제대로 작동하지 않을 것임

⇒ 더 큰 문제는, 남한의 정책목표와 무관하게 미국이 북한 핵문제를 해결하려고 할 경우, 남한 정부가 정책적으로 개입할 수 있는 가능성이 낮아지고, 자칫 남한은 북미협상의 결과에 따라 대북정책이나 통일·외교정책을 수정해야 한다는 점임

- **[관점 2]** 북한 지도부의 관점에서 핵무기 개발·보유와 체제 개혁·개방은 분리된 정책이 아니라, 체제 유지 및 정권 안정을 위해 필요한 두 가지 방향의 정책임

⇒ 각각의 정책이 갖는 장단점과 성과에 따라, 두 정책은 보완적일 수도 있고, 대체적일 수도 있음

⇒ 북한의 체제 유지 및 정권 안정이 단순히 외부요인에 의해 결정되지 않고, 내부요인과 외부요인의 결합에 의해 그리고 궁극적으로는 내부요인에 의해 결정된다면, 핵문제 해결과 개혁·개방 유도라는 두 가지 목표 중에서 쉬운 것부터 분리해서 점진적으로 접근하는 것이 현실적 방안일 수 있음

## ■ 북한 핵문제 해결과 남북관계

**[질문 3]** 북한 핵문제의 최우선 해결은 그 자체로 남한 정부의 최우선 정책목표인가, 아니면 다른 정책목표들과의 관련 하에서 추진되어야 할 정책과제들 중의 하나인가?

- **[관점 1]** 북한의 핵무기 개발·보유는 남한의 안보에 최대의 위협이므로, 다른 무엇보다도 이 문제를 해결하는 데에 전력을 기울여야 함  
⇒ 핵문제 해결이 이루어지지 않은 상태에서 진행되는 남북 사이의 교류협력이나 당국간 대화는 정상적인 것이 아니며 또한 남북관계 개선이나 한반도 평화 증진 차원에서 실질적 성과를 거둔 것이라고 할 수 없음
- **[관점 2]** 핵문제 해결을 위해 남북관계 개선을 이루는 것은 오히려 핵문제 해결을 위한 좋은 정책수단 하나를 포기하는 것이며, 또한 핵문제 해결을 위한 협상 과정에서 나타날지도 모르는 상호 불신 및 힘겨루기에 따른 한반도 긴장과 불안을 방지하는 것임
- 최근 3년 동안 나타난 한반도의 정세 불안과 미국 부시 행정부 시기부터 시작된 북한의 핵 능력 증대 및 이후 재개된 6자회담을 통한 북한 핵문제 해결 시도 등을 평가한다면, <관점 1>보다는 <관점 2>가 더 현실적이라고 판단됨
- 더욱이 분단체제 하에서 정치·경제·외교·군사 등 모든 분야에서 우위에 있는 남한의 존재 자체가 북한에게 근원적 위협이 되기 때문에, 안보문제 이론가인 부잔(Barry Buzan)은 분단국가의 경우 같은 민족의 존재가 오히려 국가안보에 위협이 된다고 주장했다. 분단국가의 경우 현상의 변경을 필요

---

로 하는 통일이 언제나 선이 되기 때문에<sup>11)</sup> 남북관계 개선 자체가 북한 지도부가 느끼는 체제위협을 감소시켜줄 뿐만 아니라 핵무기와 같은 비대칭적 무기를 전략적으로 개발하려는 의지를 약화시킬 것임

#### ■ 정책적 시사점 또는 논의의 결론

- 북한 핵문제를 최우선적 과제로 설정하고 추진한 핵 포기 조치 요구 및 대북제재 등의 대북압박정책은 충분한 성과나 효과를 거두기보다는 오히려 한반도 위기 고조 및 북한 핵능력 증대라는 더 위험한 결과를 낳은 것으로 평가됨
- 상존하는 한반도 위기와 증대된 북한의 핵능력으로부터 가장 직접적으로 피해를 입는 국가나 집단은 남한과 남한 국민들임
- 이러한 정세가 지속되고 남한 정부가 정책전환을 하지 않는다면, 남한 정부의 정책적 개입은 한반도 정세가 평화의 방향으로 움직일 때에는 실효를 거두지 못하고 전쟁이나 위기의 방향으로 움직일 때에는 상황을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 것임

---

11) “안보문제 이론가인 부잔(Barry Buzan)은 분단국가의 경우 같은 민족의 존재가 오히려 국가안보에 위협이 된다고 주장했다. 분단국가의 경우 현상의 변경을 필요로 하는 통일이 언제나 선이 되기 때문에 국력에서 우세한 한 쪽이 열세인 다른 한 쪽의 국가안보에 심각한 위협을 제기한다는 것이다. 북한에게 있어서도 남한의 존재는 심각한 위협이며 대남 관계의 핵심적 고려사항은 안보사항이다(최진욱 외 2009, 256-257).”

---

**통일연구원의 정책연구 보고서(최진욱 외 2009)로부터 이 부분의 논의를 잘 요약해 주는 정책제안을 발견할 수 있음<sup>12)</sup>**

북한의 개방과 비핵화는 별개의 문제라기보다는 상호 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 비핵화는 개방을 촉진시킬 수 있고, 개방이 되면 북한이 핵에 집착할 필요성이 감소할 것이다. 이러한 논리에 따르면, 결국 북한 핵문제의 근본적 해결은 북한 체제의 변화를 요구하며, 이런 점에서 북한 핵문제 해결은 중장기적 과제로 설정되어야만 한다. 따라서 본 연구에서 비핵화 결정 이후 개방 유도 전략은 보다 엄밀히 말하면 '개방 지원 전략' 혹은 '개방 촉진 전략'이라고 할 수 있다. (최진욱 외 2009, 297)

북한이 핵을 고집하는 상황에서 당장 김정일 정권을 변화시키겠다는 전략이나 김정일 정권과의 빅딜을 통해서 핵문제 해결에 극적인 돌파구를 마련하겠다는 생각보다는 인내심을 갖고 북한 변화라는 중장기적 목표를 추진하는 것이 필요하다. ...단번에 북한이 핵을 포기하고 전격적으로 중국이나 베트남식의 개혁·개방과 같은 변화를 기대하는 '빅 딜(big deal)'보다는 '스몰 딜(small deal)'을 목표로 하는 것이 현실적이다. 대북정책의 단기 목표를 한반도 긴장완화, 남한 내 정치적 안정을 통한 경제적 이득 등에 맞출 필요가 있다. 예컨대, 북한이 한계상황에 이르렀을 때 우리를 공격하는 것이 아니라 우리에게 도움을 청할 수 있는 분위기가 조성될 수 있도록 해야 할 것이다. (최진욱 외 2009, 252-253)

- 
- 12) 인용문의 전후에 있는 내용이 필자와 의견이 다른 부분이 있지만, 인용한 부분 자체는 필자의 의견과 잘 일치하고 있다고 판단한다. 추론 과정에서 동일한 내용이 다른 방식으로 해석될 수 있다는 점이 논리 전개 또는 추론의 어려움을 야기하는 것은 너무나 당연하다.
  - 13) 이러한 논리에 따르면, 결국 북한 핵문제의 근본적 해결은 북한 체제의 변화를 요구하며, 이런 점에서 북한 핵문제 해결은 중장기적 과제로 설정되어야만 한다.

---

# Ⅲ 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 2

## 1. 남북경협·대북지원과 북한 변화

- 남북경협 및 대북지원과 관련한 논의에서 제기되는 주요 쟁점은 세 가지 정도라고 판단됨
  - 남북경협은 실제로 남북관계 개선과 북한 체제 변화를 가져올 수 있는가?
  - 대북지원은 실제로 북한 주민들의 삶에 도움이 되고 의식 변화를 가져올 수 있는가?
  - 남북경협과 대북지원은 북한 체제의 붕괴를 지연시키는 역할을 하지 않는가?
- 남북협력은 한반도 긴장완화와 상호 협력 레짐(regime)을 구축할 수 있는 주요한 역할을 수행했으며, 향후 남북한 통합과정에서 느리지만 가장 효과적인 수단이 될 것임
  - 남북 교류협력사업은 북한 주민들에게 세계로 향하는 창의 역할을 하고 있으며, 남한 문화가 들어가는 주요한 창구 중에 하나임. 즉 북한정권이나 북한주민들에게 ‘협력을 통한 변화’를 보여줄 수 있는 상징적이며 실질적인 역할을 하고 있다는 것임
  - 현재는 중단되어 있지만 군사분계선 근방의 전략적 요충지로서 금강산·개성 지역의 개방으로 각종 연결 인프라의 구축이 가능했다는 사실은 단순히 경제위기를 극복하기 위한 정책적 결정으로만 평가될 수 없으며, 경제전략 및 남북관계 차원에서 북한 지도부의 전략적 변화로 평가되어야 함

통일연구원의 정책연구보고서(최진욱 외 2009)는 남북경협이 남북관계 개선 및 북한의 변화에 어떤 영향을 미쳤는지 잘 보여주고 있음

북한에게…남한의 존재는 심각한 위협이며 대남관계의 핵심적 고려사항은 안보사항이다… 이러한 상황에서 남북관계의 긴장은 북한에게 체제유지와 흡수통일에 대한 불안감을 고조시키고 경제협력을 방해하여 개혁·개방 정책의 추진을 어렵게 만든다. 따라서 북한정권의 개혁·개방을 유도하기 위해선 남북관계 개선과 활성화가 긴요하다. 단, 대남관계의 활성화가 북한사회의 통합과 체제유지에 부정적 영향만을 주는 것은 아니라고 북한정권이 확신할 수 있도록 조심스럽게 접근할 필요가 있다. (최진욱 외 2009, 257)

남북한 간의 경제협력이 북한으로 하여금 개방화를 촉진시켰는지에 대한 논의는 지속되고 있는 중이다. 하지만 남북한 간의 경제협력을 제외하고 북한을 변화시키기 위한 유효한 다른 대안을 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 적어도 남북한 경협이 북한의 개방화를 촉진시킬 수 있는 계기들을 증가시킨다고 보아도 무방할 것이다. (최진욱 외 2009, 260)

- 대북지원은 그 자체 인류 공동의 인도적 차원이라는 점과 함께, 북한 주민들의 점진적인 남한에 대한 태도 변화를 유인하고, 대남 적대감을 완화시킴으로써 남북관계의 평화적 진전을 위한 중요한 역할을 했다는 점을 상기할 필요가 있음
- 대북지원사업이 남한 정부의 대북포용정책과 결합했을 때 북한의 대남정책 변화와 남북관계 개선에 긍정적 역할을 했다는 점을 고려할 때, 현 정부의 대북정책 전환의 신호로서 대북지원사업은 상징적 의미를 가질 것임
- 또한 북한 주민의 어려운 상황의 개선에 실질적으로 기여할 수 있다는 점

과 동시에 북한 주민들의 남한에 대한 태도와 심성을 ‘아래로부터’ 변화시킬 수 있다는 점에서도 상당한 의미를 갖는 것임

**[표 1] 대북지원 현황(1998~2011.1월)**

(단위: 억원)

구분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.1	합계	
정부차원	무상지원	154	339	944	913	1,075	1,016	1,211	1,240	2,139	1,767	197	217	112	72	13,514
	민간 기금지원액			34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	1,153
	식량차관	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	8,728
	계	154	339	2,607	975	3,147	2,273	3,488	438	2,273	133	438	294	133	72	23,395
민간차원(무상)	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	-	8,462	
총액	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	332	72	31,856	

출처: 통일부(2011, 66)

**아래의 두 개의 연구결과는 대북지원과 북한 변화와의 관계를 잘 보여주고 있음**

지난 10여 년간의 대북지원을 평가할 때 주목할 점은 무엇보다 북한주민의 인도적 상황의 개선에 실질적으로 기여를 했다는 것이다. (최대석 2009, 12)

북한이 변하려면 북한주민의 의식이 먼저 변해야 한다는 점에서 대북지원은 대남 적대감을 완화시키는 가장 효과적인 기제라고 해도 과언이 아니다. (최대석 2009, 13)

대북지원을 지나치게 수단화했던 것에 대한 반성[에도 불구하고]...대북지원의 급격한 감소가 남북관계 전반에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서 문제가 아닐 수 없다. ...대북지원이 남북한 당국 간 상시적인 접촉창구의 역할을 수행해 왔으며, 신뢰를 형성하고 대화를 촉진하는 역할을 수행해 왔기 때문이다. 이명박 정부 출범이후 남북한 당국 간에 회담다운 회담이 단 한 차례도 열리지 않은 것이 이를 간접적으로 말해준다. (최대석 2009, 16)

---

대북지원은 영유아와 여성, 고령자 등 북한 취약계층의 건강 및 생활조건 개선이라는 인도적 목적뿐만 아니라, 북한 주민들의 대남인식 개선과 인적 접촉에 따른 남한 문화의 유입이라는 측면에서 주민들의 의식 변화와 '아래로부터의 개방화'를 촉진하는 효과를 가지고 있다. (최진욱 외 2009, 273)

- 현 정부도 남북경협이나 대북지원 자체를 부정하지 않고 또한 북한 정권과 주민을 분리해서 주민들에게 우선 접근하려고 한다는 점에서, 위에서 제시된 논의 자체를 부정하지는 않을 것으로 판단됨
- 정상적인 남북관계를 형성하려는 정책목표, 핵문제와 남북관계 사이의 연관성 여부, 북한 붕괴에 대한 기대 등이 남북경협이나 대북지원에 대한 현 정부의 소극적 또는 유보적 태도를 설명할 수 있을 것임

## 2. '북한 붕괴론'의 비현실성

- 최근 북한 붕괴 자체를 대북·통일정책의 목표로 설정하거나 북한 붕괴에 대한 대비책을 구체화해야 한다는 주장이 나오고 있는데, 이러한 주장은 현실적이지도 전략적이지도 못함

### [논의 1]

- 북한 체제의 붕괴가 일어난다면, 이는 외부의 압박보다는 안팎의 다양한 요소와 조건의 복합적 작용에 따른 체제 기반 약화 및 내부 반발 때문에 발생할 것임
- 1990년대 중반과 비교해서 북한 체제의 붕괴를 야기할 조건들(예를 들면,



---

경제위기나 주민들의 의식 변화)이 특별히 더 증가하였거나 지도부가 약화되고 있다는 증거는 현 시점에서 존재하지 않음

- 한반도 분단이 한반도를 넘어서는 지역적 차원의 체제로서 작동하고 있다는 사실을 고려할 때, 동북아 지역의 세력균형이 유지되고 있는 상황에서 북한의 체제 위기가 체제 붕괴로까지 이어질 가능성은 낮다고 판단됨
- 최근 중동과 북아프리카에서 나타난 아래로부터의 민주화 운동이 북한 사회에서도 일어날 수 있기 위해서는 일정 정도의 경제발전과 대외개방에 따라 국민들의 물질 역량 증대와 의식 변화가 진척되어야 할 것임<sup>14)</sup>

## [논의 2]

- 북한 체제의 붕괴가 한반도 통일로 이어질 것이라는 판단에 대해서 유보적일 수밖에 없는 이유는 ① 북한이라는 전략적 요충 지역에 대한 중국의 국가전략 차원의 관심, ② 북한 지역에 대한 한국의 주권 행사와 관련한 국제사회의 불확실한 태도, ③ 북한 지역을 안정적으로 관리할 수 있는 한국의 역량 부족 등임
- 더욱이 북한 지도부의 몰락 또는 교체가 북한 내부에서 심각한 사회적 혼란이나 내란을 유발할 경우, 한국의 개입 여지는 더욱 줄어들 가능성이 높으며, 한국 주도의 통일도 가능성이 매우 낮아질 것임

---

14) 재스민 혁명의 영향 및 북한 붕괴·급변사태 가능성에 대한 신중한 평가로는 남성욱(2011), J. Delury and C. Moon(2011), 유승경(2011) 참조.

---

### [논의 3]

- 북한 체제의 혼란이나 붕괴와 관련한 다양한 시나리오를 체계적으로 검토하는 작업과 대비책 구상은 필요하지만, 붕괴 자체를 목표로 설정하거나 붕괴 자체를 상정한 대북·통일정책은 비현실적임
- 이러한 정책은 의도된 결과를 가져오기보다는 오히려 남북관계의 악화 및 한반도 긴장 고조를 야기함으로써 분단을 고착화할 가능성이 더 높음

#### ■ 정책적 시사점

- 남북경협 및 대북지원을 통한 남북관계 개선과 북한 주민의 의식 변화는 북한 변화의 충분조건이 되지는 못하지만 현재 시점에서는 북한 변화를 유도할 수 있는 가장 기본적인 조건이며, 특히 남한이나 외부 세계가 가지고 있는 거의 유일한 정책대안임
- 북한 붕괴나 급변 사태는 한반도 평화나 남한 주도의 한반도 통일에 긍정적 요인으로 작용하기보다는 부정적 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에, 오히려 북한 붕괴를 억제할 수 있는 정책이 필요함

---

## IV 대북정책의 전환을 위한 기본 관점과 실천방향

### 1. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점<sup>15)</sup>

- 남북관계 및 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책을 만들어내기 위한 기본관점<sup>16)</sup>
- 이념·정책 갈등을 민주사회의 기본 요소로 인정해야 함
  - 대북·통일정책을 둘러싼 갈등은 남한 사회의 민주화 및 남북관계의 개선으로부터 시작된 것임
  - 이우영(2010)은 사회적 이견이나 갈등이 ‘상대에 대한 부정’으로 비화하거나 ‘국가 중심의 복고적 형태의 국론결집 추구’를 정당화해서는 안 된다고 경고하고 있음
- 이념 중심의, 또는 진영 논리에 따른, 정책 선택이나 논의 구도 형성을 피해야 함
  - 이념 중심의 논의 또는 진영 논리에 따른 정책 선택은 근본주의적 성향과 정치적 결과 중시 때문에 남남갈등을 점화·격화시키고 구조화하는 경향

---

15) 대북정책의 방향과 관련해서, 민족화해협력범국민협의회는 남북관계 및 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책을 만들어내기 위해 소통의 장을 지속적으로 열어왔으며, 특히 아래 세 번의 회의는 주목할 만함. ①민족화해협력범국민협의회, 『2008 정당·종교·시민사회단체 공동회의: 남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』(2008.12.11.). ②민족화해협력범국민협의회·중앙일보, 『2009남남대화 \_ 제1차 화해공영포럼: 남남합의를 통한 지속가능한 대북정책 모색』(2009.5.14.). ③민족화해협력범국민협의회, 『2010남남대화 \_ 제4차 화해공영포럼: 한반도 안보위기와 사회갈등』(2010.7.14.).

16) 현재까지 민족화해협력범국민협의회에서 나온 내용 중에서 주요한 시사점들은 박원철·이승환(2008), 박형중(2009), 이우영(2010)에서 가져왔음.

---

을 가질 수밖에 없음

- 바로 이러한 성격 때문에 한국 사회에서 진행되고 있는 정치사회 및 여론 주도층 차원의 논쟁은 국민여론을 통합하기보다는 분열시키는 경향을 보이고 있음
- 박원철·이승환(2008)은 대립하는 진영 내부에서 나타나는 ‘배제의 근본주의화 경향’ 또는 ‘극단적 대결요소의 강화 경향’을 회피·최소화해야 한다고 강조함
- 진보와 보수의 차이보다는 공통성에 주목해야 함
  - 진보와 보수 모두 과거의 경험으로부터 적절한 교훈을 도출하고 사안별·쟁점별로 대립하는 주장들에도 불구하고 존재하는 공통성을 찾아서 정책에 반영해야 함
  - 박형중(2009)은 ‘진보와 보수 사이에 대북정책과 관련한 기대 이상의 합의’가 존재한다고 강조하면서, 대북정책 기조에서 ‘북한 당국을 대화와 협상의 상대로 인정하고 적극적으로 관계 증진 및 문제 해결을 모색해야 한다’고 주장하고 있음
  - 무엇보다도 남북관계가 교착되어 있는 상황에서 새로운 돌파구를 마련하기 위해서는 보수적 관점과 진보적 관점의 융합에 바탕을 둔 창의적 정책 대안의 발굴이 필요함

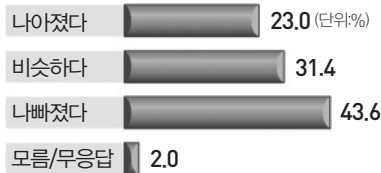
## 2. 대북정책의 전환을 위한 실천방향

- 지금까지 남북관계 및 대북정책 전환을 위해 검토하고 수정해야 할 몇 가지 관점이나 논리를 제시하였음
- 북한은 변화하지만, 근본적 또는 최종적 변화를 요구하거나 기대하는 것은 개념 자체로 불가능하기 때문에, 오히려 변화를 유도하고 지속시키기

위한 조건·환경의 조성이 필요하며, 그중에서도 남북관계의 안정과 개선이 필수적임

- 북한 핵문제 해결과 북한 체제의 개혁·개방이 상호 밀접히 연관되어 있으며, 남북관계의 개선을 통한 ‘개방 지원·촉진 전략’이 북한 핵문제 해결을 근본적으로 또한 가장 효과적으로 실현할 수 있는 방안임
  - 북한 붕괴나 급변 사태에 대한 기대를 갖거나 그러한 상황을 정책 목표로 설정할 것이 아니라, 남북경협과 대북지원을 활성화함으로써 남북관계 개선과 북한 주민의 의식 변화를 실현하고, 이를 통해 중장기적으로 북한 체제 및 지도부의 변화를 모색해야 함
- 국민여론에서도 이미 나타났지만, 현 시점은 대북정책 전환을 통해 남북관계 전환 및 한반도 안정화를 추구해야 할 때임
- 정부의 대북정책 3년에 대한 국민의 평가가 객관적 사실로서 가치를 가지며 또한 현재 남북관계가 불안정하고 위험하다는 점 등을 고려할 때, 현 정부는 대북정책 전환을 통해 남은 임기 동안 남북관계를 안정화시키고 새로운 발전의 계기를 만들어야 할 것임

[그림 1] 현 정부와 이전 정부 대북정책비교



출처: 「국민일보」 2011년 2월 22일<sup>17)</sup>

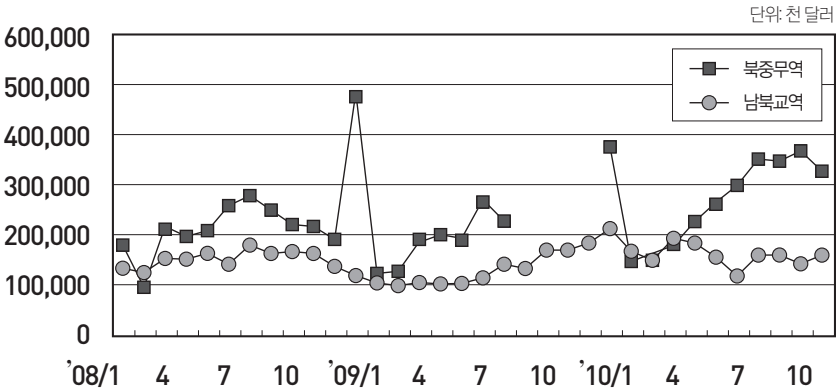
17) <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0004664677&cp=du><검색일: 2011.4.20>.

- 경제적 관점에서도 남북관계의 악화는 개성공단에 투자하고 있는 중소기업들과 토지공사, 금강산관광사업을 주도하는 현대아산과 관광공사, 항로를 우회해야 하는 항공사 등에 직접적 피해를 주고 있으며, 또한 대북 쌀 차관 및 경공업 지원과 관련한 북한으로부터의 환급 및 대가 지급 문제도 야기하고 있음
- 국제사회의 대북제재가 실제로 제대로 작동하는지 또는 효과가 있는지 등을 면밀히 검토해야 하며, 특히 북한과 중국 사이의 정치·경제적 관계가 더욱 긴밀해지고 있다는 점에 주목할 필요가 있음(북·중 경제관계는 [그림 2] 참조).<sup>18)</sup>
- 6자회담 재개를 위한 접촉을 비롯하여 한반도 정세를 안정화시키려는 외교적 노력이 중국과 미국 중심으로 일어나고 있는 상황에서, 한국 정부는 환경 변화에 대응하여 인식을 전환하고 적극적인 외교정책을 펴나가야 할 것임
- 북한 핵문제가 국제문제이자 한반도문제라는 점을 간과하지 않는다면, 한국 정부는 때로는 한국의 정책적 자율성을 확보하려는 노력을 해야 하지만, 때로는 관련국의 외교협상으로부터 소외되지 않으려는 대응도 할 필요가 있음<sup>19)</sup>

18) 북·중 관계가 긴밀해지는 것이 한반도 안정에 반드시 부정적인 것은 아니지만, 향후 한반도 평화·통일을 남한이 주도 하려고 한다는 점에서, 그리고 북·중 관계와 한미동맹이 대립적 성격을 보일 수도 있다는 점에서, 북·중 관계의 변화에 대해서는 신중한 검토가 필요함

19) 사실 북한 핵문제와 관련하여 북한 핵능력의 향상이나 핵협상의 실패를 전적으로 한국 정부의 실패로 간주하기는 힘들. 하지만 한반도 문제와 관련하여 한국 정부의 발언권과 자율성이 높아졌다는 사실과 미국 정부가 한국 정부의 정책을 존중한다는 사실을 고려할 때, 핵문제와 관련하여 한국 정부의 권한과 책임이 점점 더 높아지고 있다는 점은 분명함. 한국의 외교·안보정책에서 나타나고 있는 '한미동맹의 구조적 제약'과 '한국 정부의 자율성' 사이의 관계 및 이에 대응한 북한의 전략에 대해서는 박홍세(2010) 참조.

[그림 2] 북한의 對中무역과 남북교역의 월별 추이



\* 통일부 및 한국무역협회, 2009년 8~11월 중국의 월별해관통계 미발표  
출처: 배종렬(2010, 23)

### ■ 대북정책 전환의 기초

- 앞에서 이미 언급했던 대북정책이나 남북관계와 관련한 남남갈등을 극복하기 위한 가장 기본적인 관점·방안을 지금부터 착실하게 실천할 필요가 있음 - 특히 보수적 관점·논리와 진보적 관점·논리의 융합을 통해 창조적 정책과 전략을 개발함으로써 국민적 합의를 끌어내고, 이를 바탕으로 북한과 주변국을 설득할 필요가 있음
- 북한 붕괴나 흡수통일의 거부, 기존 남북합의의 진정성 있는 실천 등에 대한 한국 정부의 분명하고 확고한 의지를 다양한 방식을 통해 일관성 있게 북한 당국에게 전달할 필요가 있음
- 독일 통일의 가장 중요한 교훈이라고 할 ‘접촉을 통한 변화’ 패러다임을 현 시점에서 새롭게 평가하고, ‘사과 및 재발방지 약속 이후 대화’라는 방식에서 ‘대화를 통한 사과 및 재발방지 약속’이라는 방식으로 정책전환을 해야

할 것임<sup>20)</sup>

- 최근 정부 내부에서도 천안함·연평도 문제와 6자회담 재개 사이의 관계(전제, 연계 등)를 재검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 현대경제연구원의 조사(2011.1)에 따르면 “대부분의 전문가들은 6자회담 재개와 연평도 사건을 별도 추진하는 ‘투-트랙 접근(two-track approach)’(69.4%)이나 ‘무조건적인 조속한 관계 개선’(6.5%)을 주문”하고 있음(홍순직·이해정 2011, 88)

**[표 2] 2011년 정부의 대북정책 방향 비중**

2011년 대북정책 방향	비중
6자회담 재개와 천안함·연평도 사건을 별도 추진하는 투-트랙 접근	69.4%
북한의 책임 있는 사과가 있기 전까지 강경 기조 유지	24.2%
연평도 도발과는 관계없이 조속히 남북 관계 개선을 모색	6.5%

#### ■ 정책전환과 관련한 몇 가지 제안

- 남북한 당국 간 대화와 합의를 필요로 하는 대북 인도적 지원, 이산가족상봉을 포함한 인도적 문제 해결, 개성공단 확대, 금강산관광 재개 등 비교적 ‘쉬운 문제’부터 남한이 적극적으로 해결하는 태도를 보일 필요가 있음<sup>21)</sup>
- 특사교환이나 정상회담 등 고위급 차원의 당국 간 대화가 필요하지만, 남북관계가 충분히 안정되지 않은 상태에서 남북관계의 획기적 개선을 성급하게 추진하는 것은 실현되기가 어려울 뿐만 아니라 오히려 역효과가 날

20) “우리가 그동안 북한을 신뢰했기 때문에 대화를 하고 화해협력력을 추구한 것이 아닙니다. 불신하기 때문에 화해협력 조치가 필요했던 것이고 신뢰를 만들어 내기 위해 대화를 했던 것이라고 할 수 있습니다(고경빈 2011, 7).”

21) “우리 정부의 주도적인 대화 재개 노력을 비롯, 주변국들과의 공조를 통한 북한 변화 유도 등 대북 ‘유화적’ 태도와 ‘선이후난(先易後難)’ 방식을 남북 관계 개선의 최선책으로 제시(홍순직·이해정 2011, 91).”



---

가능성이 큼

- 남북관계 개선에 대한 남한 정부의 진정성을 보이기 위한 방안으로 대북정책 및 외교·안보정책과 관련한 정부 부처의 시스템 및 인적 구성 재편을 고려할 필요가 있음
- 지난 정부에서 만들어진 이후 현 정부에 들어와서 변경이 심의되었던 「남북관계발전 기본계획」을 적극적 방향으로 수정하여 발표하는 것도 북한에 긍정적 메시지를 보내는 방안이 될 수 있음
- 6자회담 재개의 전제조건을 완화하고, 농축 우라늄 프로그램을 포함한 북한 핵문제와 관련한 사안들은 6자회담에서 논의하도록 함

## V 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’

### 1. 한반도 구상을 위한 예비적 검토

- 남북관계의 변화를 위한 대북정책의 전환은 궁극적으로 한반도에서 항구적인 평화체제가 구축되고 이를 기초로 통일로 가기 위한 중요한 계기가 될 것으로 판단되며, 이러한 정책전환에 기초하여 실질적인 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’에 대한 논의를 전개할 필요가 있음
- 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 1: 강

---

## 대국 세력균형의 변화와 한반도 질서의 새로운 논리

- 미국의 쇠퇴와 중국의 부상으로 미국 중심의 단일패권 체제가 한계에 도달하였으며, 동북아에서는 미국과 중국 사이에 패권 경쟁이 본격화되고 있음
  - 한편으로는 세계질서의 유지 및 관리를 위해 미국이 중국에게 협력을 요구할 수밖에 없는 (따라서 긴장과 갈등이 나타날 수밖에 없는) 상황(G-2 체제)이 많아지게 되었으며, 다른 한편으로는 미국과 중국의 협력에도 불구하고 강대국들의 힘의 한계 때문에 또는 강대국들 사이의 실질적 경쟁 때문에 지구촌의 여러 문제들이 강대국(들)의 전략적 구상에 따라 해결되지 않는 상황(G-0 체제)이 발생하고 있음(김연철 2011)
  - 한반도에서는 미국과 중국이 자신들의 국가전략에 따라 상황 변화를 주도하고 양국의 의도에 따라 정세의 기본 향방이 여전히 결정되는 경향이 나타나고 있지만, 동시에 상대적 약소국들인 남북한이 자신들의 전략을 밀고 나감에 따라 강대국들이 약소국들의 전략을 수용하거나 활용하는 방식을 통해서만 상황을 자신에게 유리한 방향으로 끌고 갈 수 있는 경향도 나타나고 있음
- 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 2: 남북한 간의 비대칭성 증대와 남북관계의 불안정성
- 분단국가인 남북한 사이에 경제력과 군사력 차원에서뿐만 아니라 내적 통합력과 정권의 정당성 차원에서도 비대칭성이 증대함
  - 한편으로는 남한이 한반도 정세나 남북관계를 주도할 수 있는 객관적 역량을 더 많이 확보하게 되었지만, 다른 한편으로는 북한이 비대칭성 증대에 따른 흡수통일의 위협에 대비하기 위해 비대칭적 군사력/무기의 개발/보유

---

및 체제 유지에 대한 국제적 보장에 더 큰 관심을 기울이게 되었음

- 남한 정부가 대북 강경정책을 펴면서 흡수통일의 가능성에 관심을 보일수록, 북한 지도부는 위기의식을 더 가지게 될 것이며, 자연히 중국의 정치적·경제적 지원에 더 의존하면서 대미 협상에 중점을 두게 될 것임
- 한반도 문제에서 남북한의 주도력이 증대되었지만, 갈등이 심화되면서 역설적으로 미국과 중국의 영향력이 다시 증대하는 양상도 나타나고 있음

■ 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 3: 국민들의 의식 변화와 남남갈등, 대북·통일정책에 대한 관심 하락

- 민주화가 심화되면서, 국가가 외교·안보·국방 문제를 완전히 장악하고 평화·통일·대북 정책 등에서 절대적 권위를 누리던 시대가 끝나고, 정부 당국이 국민들의 여론을 고려해야 할 시대가 시작됨
- 특히 국가가 안보 위협에 대한 정보와 해석을 독점한 상태에서 대북 강경정책이나 군사중심 외교·안보 정책을 여론의 영향을 받지 않고 자유롭게 펼칠 수 있는 가능성은 거의 사라졌다고 판단됨
- 이는 1987년 이후 민주화가 외교·안보 영역으로 확장되었다는 의미이기도 하며, 또한 1990년대 말 이후 남북관계 개선 및 안정화에 따라 국민들 일반의 분단의식 또는 반공·안보제일주의가 약화되었음을 의미함
- 역설적으로 이러한 상황 속에서 한편으로는 대북·통일정책을 둘러싸고 시민사회 내부에서 남남갈등이 발생하였으며, 다른 한편으로는 대북지원이나 통일문제에 대한 일반국민들의 관심이 저하되는 결과도 나타났음
- 남남갈등은 친미/친중, 동맹/민족, 반북/친북, 강경/유화, 안보/평화, 반핵/반전 등 도식적이고 극단적인 여론 균열 현상으로 나타나고 있으며, 이

---

는 때로는 정치권과 언론, 때로는 시민사회의 여론주도 집단에 의해 만들어지고 있음

- 이념지향이 강한 극단적 세력들이 남남갈등을 주도하는 가운데, 일반국민들은 (남북관계가 악화되고 남·북한의 대북·남 강경정책이 지속됨에 따라) 대북지원이나 통일문제에 (더욱 더) 무관심해지고 있음

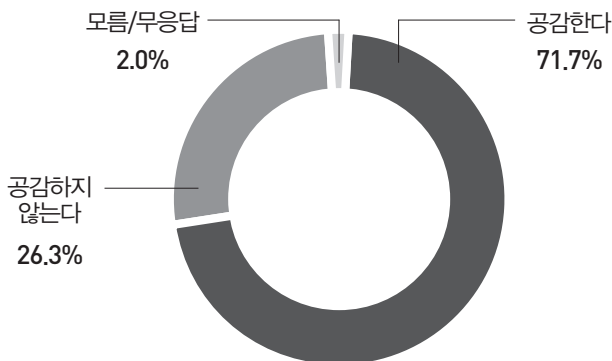
## 2. ‘한반도 구상’을 위한 몇 가지 제언

- 분단 극복과 통일 지향의 한반도 구상이 한국 사회 전반에 걸쳐 설득력 있는 형태로 제시되기 위해서는 시민사회 차원의 활발한 논의가 이루어져야 함
- 국가가 통일 논의를 주도하거나 정부 차원에서 통일구상이 논의·제시된다면, 국가나 민족공동체 중심의 통일담론·방안에 대한 논의가 시민사회 차원의 분단 극복에 대한 논의를 압도해 버릴 가능성이 큼
- 자연히 우리 사회의 통일역량이 강화되기보다는 통일담론·방안을 둘러싼 갈등·분열이 지속되거나 강화될 것임
- 최근 변화된 시민들의 의식 변화가 적절히 표출되고 반영될 수 있는 소통과 토론의 장이 마련될 때, 한국 시민사회의 역량이 자연스럽게 평화와 통일을 향한 한반도 구상으로 모아질 수 있을 것임
- 최근 정부가 평화공동체/경제공동체/민족공동체라는 개념을 중심에 놓은 ‘3대 공동체 통일구상’을 제시하면서 ‘민족공동체 통일방안’의 수정·보완 작업이 진행되고 있는데, 최근 제시된 연구 결과(박종철 2010)와 관련하여 몇 가지 우려가 존재함

- 통일방안과 통일구상 사이의 구분과 연관성이 명료하게 제시되지 않고 있음. 즉 ‘민족공동체 통일방안’의 3대 공동체(경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체)와 ‘3대 공동체 통일구상’의 3대 공동체(평화공동체, 경제공동체, 민족공동체)를 비교할 때, 평화공동체라는 개념의 중요성에도 불구하고 이론적으로나 실천적으로나 ‘3대 공동체 통일구상’의 3대 공동체는 체계성이나 일관성이 떨어지는 것으로 판단됨
  - ‘평화문제의 해결이 가장 선결되어야 할 과제이며, 북한의 비핵화와 평화정착에 정책의 우선순위를 두어야 한다’는 주장은 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대한 비판으로부터 자유롭지 못함
  - ‘북한변화가 정책목표이며 이를 위해 다양한 수단이 강구되어야 한다’는 주장에도 불구하고, 기존의 민족공동체 통일방안에 기초해서 추진되던 화해·협력정책 또는 대북포용정책의 핵심 요소인 경제·사회·문화 분야 교류·협력 사업과 구분되는 구체적이고 현실적인 정책 방안이나 수단이 제시되지 않고 있음
  - 북한변화를 최우선 목표 또는 과제로 내세우는 통일구상은 남한의 주도성을 지나치게 강조하고 북한을 통일정책의 대상으로 객체화함으로써, 남북관계를 발전시키는 정책으로 구체화되기보다는 남북관계를 악화시키는 요인으로 작용할 가능성이 큼
  - 지난 정부 하에서 여야 합의로 만들어진 남북관계발전기본법에 따라 남북관계를 점진적으로 발전시켜 나가는 것이 북한 변화를 유도할 수 있는 지름길임
- **정상회담과 남북대화의 복원**
- 최근 여론조사에 의하면 국민의 약 72%가 남북정상회담의 추진에 대해 공

감한다는 결과가 나왔는데, 이는 남북관계의 불안정성에 대한 국민들의 불안심리의 표출임과 동시에 남북정상회담이라는 모멘텀을 통해 남북관계를 안정적으로 전환시켜야 한다는 의견으로 판단됨

[그림 3] 남북정상회담 추진에 대한 국민 여론조사 결과



출처: KSOI(2011. 9). 한국사회여론연구소의 2011년 3월 정기여론조사 결과임

- 그러나 정상회담을 통해 악화되고 교착된 남북관계를 돌파하려는 전술은 남북한 사이에 적대정책이 유지되고 있는 상황에서 발생할 수밖에 없는 여러 우발적 사건 때문에 성공할 수 없음
- 따라서 남북한 사이에 정상적인 대화관계가 회복되기 위해서는 정상회담 개최 논의보다 상호 적대정책 및 흡수통일 의지의 포기 천명이 더 급하며, 이러한 안정적 기반 위에서 정상회담 개최 문제가 추진되고 일회성이 아닌 안정적·정기적인 정상회담으로 정착되어야 함

---

## ■ 통일비용·통일세 논의

- 북한 붕괴를 상정한 통일비용·통일세 논의는 남한의 대북정책에 대한 북한의 불신을 심화시키는 결과를 낳을 것임
- 예상하지 못한 북한 붕괴에 대비한 통일정책의 주요 수단으로서 '통일세를 통한 통일비용 조달 방안'은 경제적 논리 차원에서 지금부터 공개적으로 논의될 필요가 없으며, 오히려 필요한 시기에 통일비용을 단기간에 마련할 수 있는 국민경제의 역량 강화 및 국가신인도 향상 등이 더 중요함

## ■ 한반도의 평화·통일과 '동아시아 공동체'

- 한반도의 평화와 통일은 동아시아 공동체 건설과 상호 긴밀히 연계되는 선순환 구조 속에서 진행되어야 함. 현재와 같은 동북아시아의 동맹 구조 및 냉전질서의 재생 개연성 속에서 한반도의 평화와 통일은 지역 및 외부적 영향에 의해 규정될 가능성이 높기 때문임
- 동아시아 지역 국가들이 경제적 측면에서 호혜에 입각한 지역경제공동체를 구성하고, 문화적 측면에서 동아시아적 정체성에 근거하여 공동의 분모로서 지역문화공동체를 구성하는 과정에서 한반도의 평화와 통일의 가능성은 더욱 높아진다고 판단됨
- 동북아시아 및 동아시아 지역의 지정학적 변화는 특정 국가들의 실존적 불안 야기하게 되어 안보위험에 노출될 수 있으며 이는 지역적 공동체 구성을 어렵게 하는 구조가 되고 있는 상황임. 이런 구조 속에서 한반도의 평화와 통일은 불가능하기 때문에 동아시아 공동체 추진을 통해 지역적 정체성, 경제적 호혜성, 문화적 유대감을 구성하면서 이런 공감대 속에서 지역 문제를 해결할 때 한반도의 평화와 통일은 '현실성'으로 시야에 들어올 수 있을 것임

---

## 참고문헌

**고경빈. 2011.** “붕괴론 스무고개: 문제는 우리 운명을 주도하려는 의지입니다.” 한반도평화포럼 월례토론회.

**김연철. 2011.** “G-제로 시대, 평화 없으면 복지도 없다.” 『프레스이안』 (2011-02-04).

**남성욱. 2011.** “북한 3대 세습과 통일 전망: 현재 상황진단과 향후 시나리오 분석.” 권영세 의원 주최 학술회의 『진보와 보수, 통일을 말하다』.

**민주당. 2011.** 『MB정부 역주행 3년 평가보고서』 서울: 민주당.

**박순성. 2011.** “평화와 통일이 함께 가는 한반도 구상.” 권영세 의원 주최 학술회의 『진보와 보수, 통일을 말하다』.

**박순성. 2011.** “남북관계 전환의 조건과 과제: 남한 정부의 정책전환을 중심으로.” 『2011년 남북관계 전환, 어떻게 만들어 나갈 것인가』. 민화협 정책토론회(2011.4.19).

**박원철·이승환. 2008.** “국민 합의 틀 마련을 위한 분야별 쟁점과 합의수준 검토.” 민족화해협력범국민협의회 주최 토론회. 『2008 정당·종교·시민사회단체 공동회의: 남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』.

**박종철 외. 2010.** 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원.

**박형중. 2009.** “지속 가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년의 정책을 중심으로.” 민족화해협력범국민협의회·중앙일보 공동주최 토론회. 『2009 남남대화\_제1차 화해공영포럼: 남남합의를 통한 지속가능한 대북정책 모색』.



- 
- 박흥서. 2010.** “대북정책, 게임의 구조를 변화시켜라!” 코리아연구원 『현안진단』 180호.
- 배종렬. 2010.** “최근 北中경제관계의 특징과 시사점.” 『수은북한경제』 겨울호, 한국수출입은행.
- 유승경. 2011.** “북한에게 시장영역은 항상 위협인가.” 『LG Business Insight』 (2011.04.06).
- 이우영. 2010.** “안보위기와 사회갈등: 천안함과 안보 그리고 남남갈등.” 민족화해협력범국민협의회 주최 토론회. 『2010남남대화\_제4차 화해공영포럼: 한반도 안보위기와 사회갈등』.
- 최대석. 2009.** “대북지원 논의의 현황과 과제.” 민족화해협력범국민협의회·중앙일보 공동주최 토론회. 『2009남남대화\_제2차 화해공영포럼: 남북관계와 인도주의 - 현황과 전망』.
- 최진욱 외. 2009.** 『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 2011.** “대북정책 이렇게 해왔습니다.” 『이명박 대통령 취임 3주년 대북정책 설명자료』(2011.2월).
- 홍순직·이해정. 2011.** 『한반도 평화지수, 남북관계 긴장 상태 지속』. 『통일경제』 제1호, 현대경제연구원.
- Delury, John and Moon, Chung-in. 2011.** "Analytical Failure and the North Korean Quagmire." <http://38north.org/2011/04/quagmire>.
- KSOI. 2011.** 『동향과 분석』. 서울: 한국사회여론연구소.

# 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상

---

**발행일** 2011년 4월 29일

**발행인** 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

**홈페이지** 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

**전화** 02-2630-0114

**팩스** 02-2630-0194

**주소** 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

**디자인** 진애드(02-2264-0608)

---