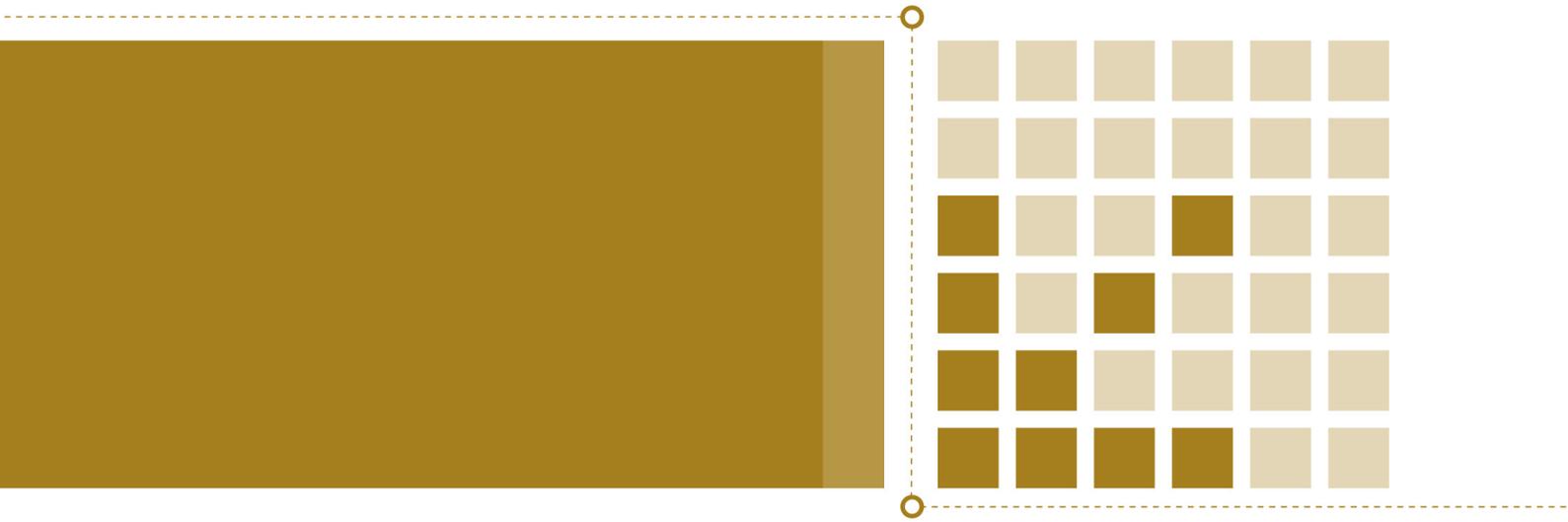


건국 60주년 기념 통일 심포지엄

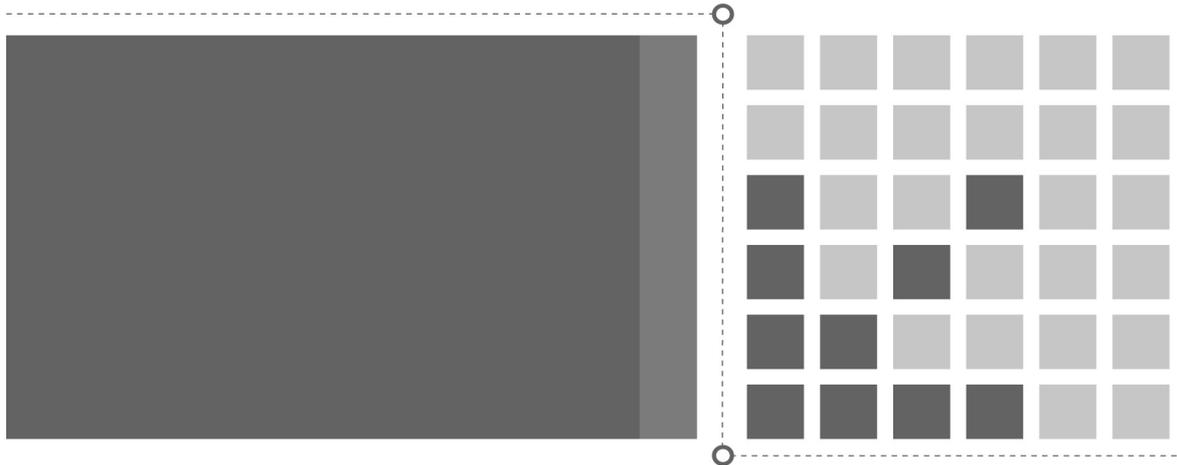


이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향

일 시 : 2008년 7월 18일(금) 09:00~18:00

장 소 : 롯데호텔 사파이어볼룸

건국 60주년 기념 통일 심포지엄



이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향

| 일 시 : 2008년 7월 18일(금) 09:00~18:00
| 장 소 : 롯데호텔 사파이어볼룸

본 자료집에 수록된 내용은 발표자 및 토론자들의 개인적 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아님을 밝힙니다.

● ● ● 프로그램

09:00~09:40	등 록	
09:40~10:00	개회식	
	개회사	여인곤 통일연구원장 대행
	축 사	홍양호 통일부차관
10:00~11:30	제1부	총 론
	사 회	김영희(중앙일보 대기자)
	발 표	이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표 서재진(통일연구원) 대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택 박종철(통일연구원) 「비핵·개방·3000 구상」의 기본방향과 추진전략: 평화와 협력을 향한 도약 조 민(통일연구원)
	지정토론	김영수(서강대), 김천식(통일부 통일정책국장), 이석(한국개발연구원)
11:30~13:00	오 찬	
13:00~14:30	제2부	외교·안보: 비핵화 및 새로운 평화구조 창출
	사 회	김구섭(한국국방연구원장)
	발 표	평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: ‘실용외교’의 실천 박영호(통일연구원) 북핵폐기를 위한 전략적 고려사항 전성훈(통일연구원) 북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향 허문영(통일연구원)
	지정토론	홍규덕(숙명여대), 최종철(국방대), 조성렬(국가안보전략연구소)

14:30~14:50	휴 식	Coffee Break
14:50~16:20	제3부	남북경제공동체: 북한 개방과 정상국가화
	사 회	김주현(현대경제연구원장)
	발 표	북한의 현실과 장래에 대한 판단과 대북정책
		박형중(통일연구원)
		북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안
		임강택(통일연구원)
		북한 개방과 국제협력
		김규륜(통일연구원)
	지정토론	유호열(고려대), 이석기(산업연구원), 조명철(대외경제정책연구원)
16:20~16:30	휴 식	
16:30~18:00	제4부	남북주민 행복추구: 북한 개발과 북한주민 삶의 질 향상
	사 회	오재식(아시아교육연구원장)
	발 표	북한의 경제현실과 발전방향
		최수영(통일연구원)
		북한인권: 개방과 삶의 질 향상
		이금순(통일연구원)·김수암(통일연구원)
		대북정책과 국민통합 방안
		조한범(통일연구원)
	지정토론	이영훈(한국은행), 김병로(서울대 통일연구소), 김근식(경남대)

목 차

제1부 총론

이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표	3
서재진 (통일연구원 북한연구실장)	
대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택	19
박종철 (통일연구원 선임연구위원)	
「비핵·개방·3000 구상」의 기본방향과 추진전략: 평화와 협력을 향한 도약	29
조민 (통일연구원 통일정책연구실장)	

제2부 외교·안보: 비핵화 및 새로운 평화구조 창출

평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: '실용외교'의 실천	47
박영호 (통일연구원 국제관계연구실장)	
북핵폐기를 위한 전략적 고려사항	59
전성훈 (통일연구원 선임연구위원)	
북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향	71
허문영 (통일연구원 선임연구위원)	

제 3 부 남북경제공동체: 북한 개방과 정상국가화

북한의 현실과 장래에 대한 판단과 대북정책 89

박 형 중 (통일연구원 선임연구위원)

북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안 101

임 강 택 (통일연구원 선임연구위원)

북한 개방과 국제협력 117

김 규 룬 (통일연구원 남북협력연구실장)

제 4 부 남북주민 행복추구: 북한 개발과 북한주민 삶의 질 향상

북한의 경제현실과 발전방향 133

최 수 영 (통일연구원 선임연구위원)

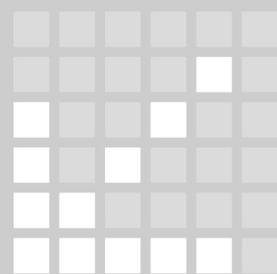
북한인권: 개방과 삶의 질 향상 149

김수암·이금순 (통일연구원 선임연구위원·북한인권연구센터 소장)

대북정책과 국민통합 방안 163

조 한 범 (통일연구원 통일학술정보센터 소장)

제1부



총론

이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표*

서 재 진 (통일연구원 북한연구실장)

1. 서 론

올해는 건국 60년, 분단 63년이 되는 해이다. 국제적 차원에서는 이미 냉전이 종식된지 20년이 가까워지고 있으나 한반도에서는 여전히 분단되어 있고 북한 핵문제로 말미암아 갈등과 긴장이 지속되고 있다.

21세기 우리의 최대의 과제는 남북통일이다. 21세기 탈냉전의 새로운 질서에 부응하기 위해서도 그렇고, 우리 경제의 한단계 더 발전을 위한 돌파구 마련을 위해서도 그렇고, 선진국 진입을 위해서도 그렇다. 통일은 21세기 미래산업이다. 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 생겼으며 남한에 대한 의존성이 높아진 점도 성과로 볼 수 있다.

그런데 지난 10년 동안에 실현한 남북관계 진전은 대단히 취약한 것이었음이 드러났다. 지난 10년 동안의 남북관계 물꼬뜨기의 성과를 바탕으로 남북관계의 물질 바로잡기로 정책목표를 변화시키고자 하는 시점에서 북한은 돌연 대남관계를 파국으로 몰아 가고 있다. 이명박 정부의 새로운 대북정책을 빌미로 제2의 6·25전쟁, 제3의 서해 교전이 일어날 수 있다고 위협하는 등 대남비방을 지속함으로써 남북관계를 의도적으로 경색시키려는 조짐이 보이고 있다. 이명박 대통령이 국회시정연설(7.11)에서 북한의 비핵화 진전을 인정하고 전면적 대화를 제의하고 식량난에 협력할 의사를 표명하였음에도 북한은 일고의 가치도 없다는 식으로 거부하였다.

이명박 정부는 북한의 이러한 태도변화가 진행되고 있는 상황에서 대북정책을 시작하게 된 셈이다. 북한의 대남태도가 북미관계가 진전되기 이전시기와 확연히 달라진 상황이기 때문에 이전정부가 취하던 방식의 대북정책을 추진하더라도 북한의 호응방식은 다를 수 있다. 즉 북한의 10.4정상선언 철저 이행 요구는 명분이며 실제로는 이를 핑계로 남북관계 속도조절을 지속할 것으로 볼 수 있다.

이처럼 남북관계가 취약한 원인은 무엇보다도 북한체제의 불안정성, 남한에 의한 흡수통일의 불안감 때문이다. 결국 남북관계가 정상적으로 발전하기 위해서는 북한의 이러한 근본적인 문제들이 해소되어야 한다고 볼 수 있다.

역설적으로 북한의 체제위기 상황과 불안감을 해소하기 위해서는 북한이 핵문제 해결에 더욱 적극적으로 임하여 국제사회의 신뢰를 얻는데 있다. 핵개발을 포기하고 국제사회의 정상적 일원으로 편입함으로써 경제발전에 주력한다면 북한은 체제위기를 해소할 수 있게 될 것이다. 상생·공영의 대북정책의 기초가 제시된 것도 이런 맥락에서이다.

다행히 작년의 2·13합의 이후 핵문제에 진전이 있기 때문에 미국과의 관계도 진전되고 있는 만큼, 북핵문제 해결과 북미관계 개선에 상응한 북한 발전 프로그램을 추진하는 것이 남북관계 발전을 위한 중장기적 정책으로 되어야 한다. 북한이 9·19공동성명과 2·13합의를 적극적으로 이행하는 전략적 선택을 할 수 있도록 지원하고 유도하는 정책이어야 한다. 비핵·개방·3000 정책은 이런 맥락에서 해석되고 추진되어야 한다.

이 글은 이명박 정부의 대북정책에 대한 내용 해석을 해석하고, 정책이 형성되어진 배경을 분석하고 나아가 정책의 목표를 모색하는 것이 목적이다.

2. 이명박정부 대북정책의 내용

가. 대북정책의 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 남북관계 발전이 가능하다.

이런 문제의식에서 이명박 정부가 추진하는 대북정책의 기초는 남북 상생·공영이다. 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·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 “남북관계에 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 목표로서 「비핵·개방·3000」 구상이 제시되었다. 북한의 비핵화 유도, 북한의 개방, 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적 인도협력을 추구한다는 것이 대북정책의 기초이다.

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 확대되도록 하는 정책이다. 시베리아로 직접 통하는 TKR-TSR 연결을 통하여 북방에서 가스 등 천연자원을 공급받고, 우리상품의 북방 수출을 도모하여 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.

나. 비핵·개방·3000 구상의 개념

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 국교정상화를 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 3000달러에 도달하도록 지원한다는 정책이다.

비핵화는 북한 핵문제의 해결을 의미하며, 개방화는 북한이 미국 및 일본과의 수교를 실현하여 국제사회의 정상적 일원으로 참여하는 것을 의미한다. 3000달러는 북한의 경제발전이 국민소득 3000달러에 이를 정도의 경제발전을 의미한다.

또한 북한의 국민소득 3000달러 실현을 위하여 국제사회와의 협력을 통하여 북한의 수출기업 육성, 산업인력양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운

삶을 위한 복지 지원 등의 5대 패키지 프로그램을 추진한다는 세부 정책을 담고 있다.

그런데 북한의 국민소득 3000달러는 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 3000달러를 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.

다. 정책의 특징

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 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 북미관계 개선과 국제사회 편입의 전략을 긍정적으로 평가하고 이를 촉진함으로써 남북관계 발전에 활용하는 방향으로 대응한다는

전략이다.

비핵·개방·3000과 평화변영정책의 가장 큰 차이점은 남북관계와 국제관계의 결합 방식이다. 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 북한 논리로 왜곡될 수밖에 없으며 언제든지 관계가 깨질 수 있는 취약성이 있기 때문이다. 북한이 국제사회에 편입되어 다각적인 관계가 형성되어서 국제규범에 따를 때 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다고 본다. 핵문제 해법도 이전정부는 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.

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.

비핵·개방·3000 정책과 평화변영정책의 세번째 차이점은 북한 체제변화를 보는 시각의 차이이다. 지난 10 여년동안 북한체제에 경제적·사회적으로 많은 변화가 있었다고 평가하는 점에서는 공통적이다. 그런데 차이점은 그 변화의 원인이 무엇이나는 점이다. 시기적으로는 북한의 내부변화와 대북 햇볕정책 추진 시기와 겹쳐있기 때문에 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·개방 외에는 다른 대안이 없었기 때문에 개혁·개방을 추진하였었다.¹ 그런데 북한의 경우, 부시 행정부 기간 동안 고립·봉쇄된 상황에서 남한에서의 인도적 지원과 금강산관광사업과 개성공단을 통한 경험은 북한

이 개혁·개방하지 않으면서도 체제를 유지할 수 있는 정치자금을 획득하는 통로가 되었다.

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

3. 형성배경

가. 국제환경의 변화 및 새로운 국가발전 전략의 모색

냉전의 시대가 종식을 고하고 맞은 21세기는 20세기와는 매우 다른 세계질서로 발전되고 있다. 중국 경제의 고도성장은 분명히 21세기적 질서의 결과이며, 미국이 이에 상응하는 새로운 동북아정책을 보이고 있다. 우리에게 위협요인이기도 하지만 기회요인으로 작용하는 측면도 많다.

남북관계 문제에서 우리를 조급하게 하는 것은 중국의 부상이며, 북한이 경제적으로 중국에 대한 의존성이 높아지고 있다는 사실이다.

미국의 시각에서 한국은 12대 경제대국이고 미국의 7대교역 상대인데다가 중국이 국제사회에서 책임있는 행동을 하도록 유도할 수 있는 가장 중요한 동맹국이 한국이다.² 이란 및 이라크에서 고전하고 있는 미국이 서둘러 북한 핵문제를 해결하고 한반도 문제에서 새로운 전략을 추구하고 있다는 것은 우리에게는 새로운 기회이다.

21세기 탈냉전 시대에 상응하는 남북관계 정립이 필요한 이유가 여기에 있다. 지난 10년간은 남북 교류협력을 활성화하는 것이 탈냉전 시대에 부응하는 남북관계로 간주하고 적극적인 대북정책을 추진하였으나, 큰 효과를 거두지는 못하였다. 그 까닭은 북한의 대남정책이 본질은 냉전적이고, 외양만 탈냉전의 흉내를 내었기 때문이다. 미국과의 적대관계가 해소되지 않았기 때문이다. 북미관계의 적대관계가 남북관계 정상화의 가장 큰 장애물이라는 것을 알 수 있다. 남북관계를 가장 긴장시키는 요인은 북·미간의 적대관계이다. 북한은 미국이 공격하거나 자기 체제를 붕괴시킬지 모른다는 불안감 때문에 미국에 대한 공세를 늦추지 않았고 미국과 동맹관계에 있는 한국을 불신하였다. 북한이 소위 통미봉남도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 그런 점에서 북·미관계 정상화가 남북간의 화해협력의 첫걸음이 된다. 북·미관계가 정상화 되면 북한은 미국으로부터 오는 안보불안에서 벗어나게 되며 국제사회에 정상적 일

원으로 참여할 수 있기 때문에 보다 안정적 안보환경속에서 남한과의 거래에 자신감을 갖게 될 것이다.

남북관계의 정상적 발전을 위해서는 북한과 미국과의 관계를 정상화시키는 것이 필요하다. 북미관계 정상화의 제일 선행조건은 핵문제 해결이다. 그리고 북한을 국제사회에 정상적 일원으로 편입시키는 것이다.

6자회담에서 비핵화 2단계 종료가 합의되면 미국은 북한에 대하여 테러지원국 해제, 적성국교역법 적용중지를 실행할 것이고, 핵폐기 3단계에 진입하면 우여곡절은 많겠지만 북미 국교정상화를 향해 북미간의 협상이 전개될 것이다. 미국과 북한의 이해관계가 합치되고 있기 때문에 이러한 방향으로 상황이 전개되고 있는 것이다.

북한이 미국과 관계정상화를 하면 북한의 국제사회 편입 및 국제금융기구에의 가입이 가능해질 것이며 외자유치도 기대할 수 있게 될 것이다. 북한이 안보불안 해소와 경제난 극복을 위하여 갈구해마지 않던 방향으로 상황이 호전되고 있는 것이다.

미국 대선에 오바마 후보와 메케인 후보 중에서 누가 대통령으로 당선되느냐에 따라서 미국의 대북정책은 다소 차이가 있겠지만 6자회담의 틀은 유지될 것으로 보인다. 북한핵문제의 해결과 북한의 북미관계 개선은 상호 국익이 합치하기 때문이다.

핵문제 해결과 핵문제 이후를 대비한 대북정책이 모색되어야 할 시점이며, 21세기에 걸맞는 새로운 남북관계 발전전략이 모색되어야 하는 시점이다. 이 시점에서 이전 시기의 대북정책을 재검토하고 보다 긴 호흡에서 북한 발전전략을 구상하는 것이 필요한 때이다.

나. 북핵문제 및 북한체제 생존전략의 요구

북한의 실태와 북한의 요구를 반영한 대북정책이어야 북한의 호응도를 높인다. 그런 점에서 북한의 생존전략이 무엇인지를 검토하는 것이 필요하다. 북한은 생존전략의 첫단계로서 미국과의 관계정상화에 관심을 집중하고 있다. 돌이켜보면 북한도 80년대 말에 일본과의 3당 공동선언을 하면서 북·일수교 협상을 시도하고 남한과 기본합의서를 채택해서 남북한 간의 경제 및 군사 공동위원회 등을 설치해서 운용하였으며, 안으로는 나진·선봉 경제특구를 설치하여 대외개방을 시작하였다. 그러다가 1992년 11월에 북한 핵문제가 돌출되면서 국제사회에 대한 재편입의 시도가 좌절된 경험이 있다.

북한의 재편입의 시도가 핵문제의 돌출 때문에 중단된 기간이 있지만 그동안도 북한이 나아간 방향은 미국과의 관계개선을 위한 노력이었다. 특히 북한은 미국과의 수교가 경제난, 정권안보 등을 다 보장받을 수 있기 때문에 핵문제 돌출이후 북한의 행보는 미국과의 수교를 위한 핵게임에 주력하였다. 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라고 알려져 있지만 실제로 핵문제 관련하여 가장 집중적으로 협상을 하고 있는 무국무부 차관보 크리스토퍼 힐은 북한이 가장 원하는 것은 미국과 수교하는 것이라고 증언한 바 있다. 북한의 미사일이나 핵개발의 의도가 미국과 수교하는데 상당히 무게를 두고 있다.

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

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.

그동안 북한이 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등으로 적대관계가 확대재생산되면서 미국과의 관계개선을 얻어내지 못하였다. 그런데 이제 2·13합의이후 미국의 대북정책의 방향도 변화하였고, 이 기회를 북한은 놓치지 않고 핵포기에 대한 최대의 보상을 받으면서 미국과의 관계개선을 선택할 것으로 보인다.

북한이 최근 영변 핵시설 냉각탑을 공개 폭파하는 이벤트를 연출한 것이나, 6자회담에 호응하여 핵신고 검증체제 논의에 적극적인 태도를 보이는 것 등은 미국과의 국교정상화에 대한 관심 때문이다.

다. 남북관계 개선의 과제 및 국민적 요구

21세기 탈냉전기에 한반도에서 냉전의 얼음을 걷어내는 것은 우리 국민의 여망이다. 그런데 한반도는 아직도 북핵으로 말미암아 냉전시대를 방불케하는 갈등과 기싸움이 기승을 부리고 있다. 북핵은 반드시 폐기되어야 하며 최우선 순위가 주어져야 한다는 입장이 이명박정부의 대북정책에 크게 반영되었다. 대북정책이 비핵 개방 개방 3000 이라는 이름을 갖게 된 것은 핵문제 해결의 중요성 때문이다.

지난 정부동안의 햇볕정책은 북한의 변화를 촉진하기 위한 정책이었는데 지난 10년간의 햇볕정책으로 북한이 얼마나 변화하였느냐는 논란이 많다. 실제로 북한이 많이 변화하기는 하였는데 그것이 한국정부의 대북정책 때문인지, 북한의 경제난에 기인한 자체 붕괴의 과정인지는 더 규명해 볼 필요가 있다. 북한체제의 변화의 핵심내용으로 지적할 수 있는 시장요소의 도입, 주민들의 가치의식의 변화 등은 계획경제의 붕괴에 기인한 것으로 보아야 한다.

통일을 열망하는 우리 국민들에게 북한은 아직도 스탈린주의적 체제가 온존해있고, 대남무력도발의 야욕을 버리지 못하고 있으며, 남북관계는 항상 단·속을 되풀이하면서 불안정하다고 인식되고 있다.

남북관계의 역학관계에 대해서도 국민들의 비판과 불만이 많이 제기되었다. 대규모 대북지원을 하고서도 남북관계를 북한이 주도하는 현실은 반드시 개선되어야 할 문제점으로 지적되고 있다. 북한의 선택적 호응에 의해 남북관계가 좌우속되는 상황에 대하여 많은 불만이 있다.

남북대화 유지 우선 정책으로 인해 북한에 끌려가기, 저자세, 일방적 지원 문제점에 이어 그간의 대북정책이 통일지향성을 제대로 살리지 못하고 분단체제의 현상유지 정책이라는 비판이 제기되기도 하였다.

이러한 남남갈등이 지속되는 동안에 통일에 대한 국민들의 관심도가 떨어졌고, 통일문제 피로 현상이 나타났다. 지난 정부동안 국민들이 자존심을 상했던 측면도 있다. 줄 것을 다주고 남북대화는 항상 끌려다니고, 북한은 핵실험까지 하였다고 보는 것이다. 상호주의와 한국의 주도권 회복이 강조되고 있는 것은 자연스럽다.

북한 핵문제의 해결, 북한체제의 개혁개방, 북한주민의 식량난으로부터의 해방 등이 국민이 바라는 방향의 대북정책이다. 비핵·개방·3000 정책은 이 세가지 국민적 요구를 반영한 정책이다.

4. 정책목표

가. 핵문제 해결과 새로운 평화구조 창출

남북간의 상생공영을 위해서는 북한 핵문제 해결에 정책의 우선 순위가 부여되어 있다. 왜냐하면, 북한 핵문제로 인하여 남북관계 발전과 남북경협에 장애가 되기 때문

이다. 예를 들어 개성공단에서 생산한 상품이 미국 및 자본주의 시장에 수출이 안되는 것이다. 또한 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하여 정상국가화되는 것에도 장애가 된다. 북핵문제가 해결되어야 북한이 국제사회의 정상적 일원으로 참여하고 자본주의 세계시장에서 금융거래와 무역거래를 자유롭게 할 수 있게 된다. 북한핵문제가 해결되어야 북한의 경제도 회생될 수 있다. 북한의 경제가 정상적으로 발전되어야 남북간의 상생·공영 관계가 실현될 수 있게 되는 것이다. 비핵화가 이처럼 남북관계 발전, 북한의 경제회생에 구조적 조건으로 작용하기 때문에 이명박 정부는 비핵화를 최우선 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 해법이며 시간이 소요되기 때문에 장기적 해법이기도 하다.

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. 그래야 북한이 비핵화의 중요성을 인식하고 비핵화의 전략적 결단을 내리는데 자극이 되기 때문이다.

이전 정부는 남북경협을 활성화하면 북한의 비핵화, 개방화, 경제발전을 촉진시킨다고 보았다. 그러나 지난 10년간의 정책이 이러한 목표 실현에 비효율적이었다. 정책 목표를 보다 효율적으로 추진하기 위하여 남북경협이라는 수단을 핵문제 진전과 신축적으로 연계하여 추진한다.

그런 점에서 비핵·개방·3000 정책은 비핵·개방을 전제로 하는 정책이 아니라 비핵·개방화를 추진하는 정책이다. 비핵·개방을 실현해서 북한의 경제발전을 위한 국내외적 환경을 구축한다는 개념이다.

북한의 핵폐기에 진전이 있을 경우, 북미, 북일관계 정상화와 동북아다자안보 협력체 및 한반도 평화체제를 구축해 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하는 작업이 본격화 될 것이다.

나. 북한의 개혁·개방 및 정상국가화

21세기에서 사회주의국가의 개방화의 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 되고 돈을 벌 수 있게 되는 것이다.

북한이 개방화되기 위해서는 무엇보다도 미국과 국교정상화를 필요로 한다. 또한 북한이 미국 및 일본과 국교를 정상화하기 위해서는 정상국가화의 길을 선택해야 가능한 것이다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고, 인권문제, 납치자문제, WMD 확산문제 등에 진전이 있어야 하는 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 미국과의 국교정상화가 어렵고, 미국과의 국교정상화가 실현되지 않으면 개방을 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화 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 정상국가화 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 갖추는 것을 의미한다. 국제적으로 자본주의 시장에 편입하는 것뿐만 아니라 국내적으로도 사회주의 시장경제로 이행하는 것을 의미한다.³ 이것은 북한이 체제생존과 경제회생을 위하여 추구하고 있는 정책목표이기도 하다.

다. 북한경제 재건 및 남북경제공동체 실현

비핵·개방·3000 정책의 궁극적 목표는 북한 경제를 재건해서 남북경제공동체를 실현하는 것이다. 비핵·개방·3000 정책에서 3000은 사전적 의미로는 북한이 국민소득 3000달러 수준의 경제발전을 실현하는 것을 의미한다. 여기서 3000이라는 숫자는 한국이 88올림픽을 개최하던 1988년 당시 한국 국민소득이 3000달러였다는 것을 감안한 수치이다. 즉 3000의 의미는 북한경제가 상당한 수준의 자립경제를 달성한 수준을

의미한다.

비핵·개방·3000 정책에서 3000달러 실현은 세가지 트랙으로 추진된다. 첫째는 비핵화와 남북경협을 병행하는 부분이다. 현재 핵문제 진전과 무관하게 금강산관광사업, 개성공단사업은 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 패키지⁴를 북핵문제 진전에 연계하는 부분이다. 북핵폐기 2단계가 종료되면 대북지원 5대 패키지 프로그램 가동에 착수하게 되며, 북핵폐기 3단계가 종료되면 5대 패키지 프로그램 가동을 본격화한다.

북한의 국민소득 3000달러는 이들 세가지 트랙이 결과적으로 달성하게 될 경제발전의 효과이다. 남북경협의 지속을 통하여 남북관계의 안정기조를 유지하고, 나아가서 북한의 비핵화 진전에 상응하여 대북경제협력과 경제지원을 확대하며, 북한의 비핵화, 개방화를 통하여 경제발전의 국내외적 조건을 개선할 경우, 10년내 국민소득 3000달러 달성이 가능하다는 것이다.

한국 정부가 일방적 지원으로 북한의 경제를 그 수준으로 올려놓겠다는 것이 아니다. 한국정부가 북한의 비핵화, 개방화를 유도하면서 북한에 대한 국제자본 유입을 촉진하고 국제기업 투자를 유치하고 한국의 기업도 활발히 북한에 투자를 하게 하면, 북한 경제가 비약적으로 발전하게 되어 10년내에 국민소득 3천달러를 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 국제 금융기구로부터의 차입, 외자 유치 등이 가능해지고 우리정부의 대북경협도 더욱 활성화되어 10년이내 국민소득 3000달러 실현이 가능해질 것이다.

5. 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 글은 출발한다. 이 글은 남북관계가 취약한 원인은 북한의 국제사회로부터의 고립으로 인한 안보불안, 경제난, 남한으로부터의 흡수통일의 우려 등에서 온다고 보고 이를 감안한 대북정책 개발에 초점을 맞추었다.

비핵·개방·3000 정책은 체제불안에서 벗어나기 위한 생존전략이 무엇인지에 대하여 파악한 토대위에서, 북한의 생존전략에 상응하는 방향의 대북전략을 추진함으로써 북한의 호응을 이끌어내고, 동시에 북핵문제 등 한반도 문제를 포괄적으로 해결하는 정책으로 개발되었다.

북한이 국제사회에 편입하는 것은 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.

이 정책이 현실성이 있는 이유는 핵협상을 통하여 미국과 국교정상화를 실현하여 국제사회에 편입함으로써 안보문제와 경제난을 해결하고자 하는 북한의 생존전략과 이명박 정부의 대북정책인 비핵·개방·3000 정책이 서로 이해관계가 합치한다는 사실에 있다.

북한이 단기적으로는 비핵·개방·3000 정책을 거부하고 있지만 이는 김정일 정권이 단기적인 국내적 정치논리에 의한 것이다.

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 지원해줌으로써 사회주의국가들이 체제위기에서 체제를 희생한 보편적 역사의 길을 북한도 동참할 수 있

도록 지원해주는 것이다. 북한의 역사에서 전환점이 될 정책방향을 제시해준 것이다.

비핵·개방·3000 정책은 궁지에 몰린 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.

* 이 글은 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 제언』 (통일연구원, KINU 정책연구시리즈, 08-01)의 일부를 이 심포지엄의 취지에 맞게 수정·보완한 것임.

1. 김석진, 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (산업연구원, 2008).
2. 에반스 리비아 코리아소사이어티 회장 발언, 『중앙일보』, 2008년 7월 11일.
3. 서재진 외, 『세계체제이론으로 본 북한의 미래』 (황금알, 2004) 참조.
4. 북한의 수출기업 육성, 산업인력양성, 국제협력자금 조성, 신경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원

대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택

박 종 철 (통일연구원 선임연구위원)

1. 패러다임의 비교: 포용정책과 상생공영정책

이명박정부의 대북정책인 상생공영정책은 실용주의와 남북관계의 제도화를 지향한다. 상생공영정책은 김대중정부의 대북포용정책 및 노무현정부의 평화번영정책에 대한 비판적 검토에서 출발한다. 지난 10년 동안의 대북화해협력정책에 의해서 경제교류협력과 인적교류가 증가했으며, 부분적으로 긴장완화가 이루어졌지만 남북관계의 제도화는 이루어지지 않았다. 남북대화는 북한의 의도에 의해서 중단되고 반복되는 관행을 되풀이했다. 남북경협은 북한의 대남경제의존이 증가했지만 호혜적 관점에서 남북한의 경제협력은 이루어지지 않았다. 북한은 대화에 응하거나 교류·협력 및 인도적 지원을 수용하는 데도 부수적 대가를 요구했다. 대북식량지원에도 불구하고 북한의 만성적 식량난이 해소될 기미는 보이지 않는다. 더욱이 그동안 북한은 핵개발을 하였으며 군사적 긴장도 완화되지 않았다.

남북관계의 비제도화는 대북포용정책 및 평화번영정책의 기능주의시각에 내재한 문제라고 할 수 있다. 비정치적이고 비군사적 분야에서부터 협력을 시작함으로써 군사적 긴장완화와 정치적 협력이 발생할 수 있다는 기능주의이론의 전제가 남북관계에서 작동하는 데는 한계가 있다. 경제협력에서의 성과는 정치적 신뢰구축이나 군사적 긴장완화로 확산되지 않았으며, 북한의 변화는 기대에 미치지 못했다.

상생공영정책을 대북포용정책 및 평화번영정책과 비교하면, 패러다임의 변화라고 할 수 있을 정도로 대조적이다. 과거 10년 동안의 대북정책과 상생공영정책을 다음과

같은 7가지 기준에서 비교하고자 한다.

첫 번째 기준은 목표와 수단의 우선순위이다. 지난 두 정부는 햇볕 또는 포용이라는 정책수단, 특히 경제적 지원이라는 정책수단의 효과를 강조하였다. 그러나 이명박정부는 북한의 비핵화와 개방이라는 정책목표를 우선시한다. 과거 정부들은 북한 변화에 대한 강조가 북한의 반발을 초래할 것을 우려했다. 포용정책은 바람보다 햇볕이 나그네의 외투를 벗기는 데 더 효과적이라는 이솝우화를 예로 들었다. 바꾸어 말하면 압박정책이 아니라 포용정책이 최종 목표인 북한의 변화에 대해 언급하지 않고도 결과적으로 북한의 변화를 이끌어내는데 더 효과적이라고 가정했다.

이명박정부는 포용정책이 북한의 개방·개혁과 대남화해협력정책을 이끌어내는 데는 분명한 한계가 있다고 전제한다. 이명박정부는 북한의 변화를 정책목표로 설정하고 이를 위해서 당근뿐만 아니라 때로는 압박수단도 포함하여 다양한 수단이 동원되어야 한다고 여긴다. 이명박정부는 남북관계의 성과를 양적 기준보다 북한의 변화라는 정책목표에 어느 정도 기여했느냐 하는 것을 기준으로 판단하고자 한다.

두 번째 비교기준은 정경연계의 여부다. 정치·안보 문제와 경제문제를 분리하고자 하는 정경분리는 대북포용정책과 평화번영정책의 핵심이었다.¹ 김대중정부는 수십년 동안 남북관계가 정치적 대립과 군사적 긴장문제에 의해 압도되었음을 감안하여 경제협력을 정치군사적 갈등과 분리함으로써 남북관계의 돌파구를 마련하고자 하였다. 2차 북핵위기가 발생한 상황에서 노무현 정부도 정경분리 원칙을 가급적 유지하고자 하였다. 지난 두 정부는 정경분리원칙 하에 핵문제의 와중에서도 경제협력의 동력을 유지하고 조금이라도 우호적인 여건이 조성되면 경협을 확대하고자 하였다.

그러나 이명박정부는 정경분리원칙이 북한의 변화를 유도하지 못했을 뿐만 아니라 북한의 핵개발을 방지하지 못했다고 여긴다. 이명박정부는 비핵화가 남북관계 전반, 특히 경제협력과 연관되어 있다고 여긴다. 이명박정부는 연계정책에 입각하여 경제적 수단을 북한의 핵개발 중단과 개방 유도의 수단으로 활용해야 한다고 여긴다.

이명박정부의 ‘비핵·개방·3000구상’은 북핵문제와 남북경협의 연관성에 대한 입장을 보여준다. 비핵화 및 개방이 대북협력의 전제조건이냐 아니면 일종의 상황설정이냐, 또는 완벽한 비핵화 및 개방이 남북경협의 전제조건이냐 아니면 비핵화의 진전에 따라 단계적으로 남북협력을 추진할 수 있느냐 등에 대한 여러 가지 견해가 있다. 그러나 적어도 비핵화 및 개방이 3000 구상의 변수 또는 고려사항이며, 비연계나 분리가 아닌 것은 분명하다. 이런 점에서 ‘비핵·개방·3000구상’은 정경분리를 표방했던 과거

정부의 대북정책과 다르다.²

한편, 정경분리원칙은 과거 대북정책을 둘러싼 한·미간 입장차이의 핵심사항이었다. 미국은 정경분리원칙이 북한의 비타협적이고 적대적 행위를 허용하는 것으로 해석될 수 있으며, 핵개발을 용인하는 듯한 오관을 하게 할 수 있고, 대북압박정책의 효과를 떨어뜨린다고 여겼다. 이명박정부는 한·미갈등의 핵심사항이 대북정책을 둘러싼 입장 차이였다는 점을 인식하고 비핵화에 우선순위를 줌으로써 한·미공조를 복원하고자 한다.

세 번째 기준은 이념과 경제적 실용주의이다. 남북관계는 이념적 갈등 및 정통성 경쟁과 밀접하게 관련된 문제다. 통일문제와 관련된 이념적 갈등은 남북한 사이에서만 아니라 소위 남남갈등이라는 형태로 한국 내부에서도 심각한 문제다. 보수세력은 이전의 두 정부가 대북정책에서 합리적 판단과 전략적 정책선택을 하기보다 이념과 선협적 정책목표에 우선순위를 두었다고 여긴다. 이들은 과거 대북정책이 북한의 현실을 객관적으로 판단하지 않았으며 북한의 변화 및 남북관계의 성과를 과대평가했다고 비판한다.

이명박정부는 남북관계에서 실용주의를 강조한다. 남북관계가 남한과 북한에게 경제적 이익을 제공해야 한다는 것이다. 남북관계는 비방·중상과 이념적 논쟁에서 벗어나서 실용주의에 입각해서 전개되어야 하며, 남북한 주민 모두에게 실질적 도움을 주어야 한다는 것이다. 남북관계는 이념적 기준이 아니라 구체적 성과와 결과에 의해서 평가되어야 한다는 것이다.³

경제적 실용주의에 기초하여 이명박정부는 남북경협의 4원칙으로 비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의를 제시하였다. 이것은 이전 정부들이 경제협력의 기준으로 북한경제회복 지원, 남북한의 균형발전, 통일비용 감소, 동북아경협과 연계한 남북경협 등을 고려했던 것과 대비된다.

네 번째 기준은 상호주의의 성격에 대한 것이다. 상호주의는 느슨한 상호주의(diffuse reciprocity)와 엄격한 상호주의(specific reciprocity)로 구분된다. 느슨한 상호주의는 비동시적인 협력을 상정한다. 느슨한 상호주의는 광범위한 협력을 촉진하지만 협정의 불이행이라는 문제를 초래할 수 있다. 엄격한 상호주의는 상호의무의 동시적 이행을 중시하며 매단계마다 합의의 이행이 평가된다. 엄격한 상호주의는 합의를 도출하기 어렵지만 일단 합의가 도출되면 이행이 보장된다.⁴

대북포용정책 및 평화번영정책은 남북관계에서 느슨한 상호주의를 적용하였다. 느

느슨한 상호주의는 '많이 주고, 적게 받고, 북한이 필요한 것을 주고, 북한이 줄 수 있는 것을 받는다'로 요약될 수 있다. 느슨한 상호주의는 신축적 상호주의이며, 비동시적이고, 불균등하고, 비대칭적 상호관계이다.⁵

상생공영정책은 엄격한 상호주의를 선호한다. 느슨한 상호주의가 북한의 비타협적 태도와 약속불이행을 유발했다는 것이다. 엄격한 상호주의는 동시적이고, 균등하며, 대칭적인 상호관계를 전제한다. 엄격한 상호주의에 의하면, 북한은 대북지원에 대해 고마움을 표시해야 하며, 이산가족 상봉, 남북자·국군포로문제 등 인도주의 사안에 대해서도 진지한 입장을 보여야 한다.⁶

다섯 번째 기준은 보편적 기준과 특수기준이다. 남북관계는 기본적으로 분단국가의 통일문제라는 특수성을 지니고 있다. 「남북기본합의서」 전문에 의하면, 남북관계는 '나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'이다. 따라서 남북관계에서는 국제적 보편적 기준에 입각하여 논의될 수 없는 사안들이 많이 존재한다.

대북포용정책과 평화변영정책은 남북관계에서 보편적 원칙보다 민족문제의 특수성에 비중을 두었다. 경제협력과 인도적 지원은 민족 내부문제라는 시각에서 이루어졌다. 북한의 인권문제나 남북자·국군포로 등 인도적 문제에서도 보편적 원칙보다 북한의 특수성이 감안되었다.

그러나 상생공영정책은 남북관계에서 보편적 원칙을 중시한다. 북한은 북한예외주의에서 벗어나서 국제적 보편적 원칙을 준수해야 한다는 것이다. 북한이 국제적 기준에 맞게 경제개혁·개방을 추진하고 인권개선과 인도주의 문제에도 관심을 보여야 한다는 것이다. 또한 남북경협도 보편적 원리인 경제논리에 보다 충실해야 한다는 것이다.

여섯 번째 기준은 남북관계의 제도화에 대한 것이다. 지난 10년 동안 남북간에는 장관급회담, 국방장관회담, 적십자회담, 경제협력추진위원회, 분야별 실무회담 등 여러 종류의 대화 통로가 있었다. 그럼에도 불구하고 대화통로가 제도화되지 않았다. 남북간 각종 대화 창구는 정규적인 대화통로라기보다 구체적 협력사업을 기능적으로 수행하기 위한 것이었다. 따라서 대화창구간에 상호관계나 역할이 명확하지 않았다. 더욱이 북한은 한미군사훈련, 안보위협, 북한체제 비난 등을 구실로 예정된 회담을 거부하고 상황이 변하면 회담을 재개하는 관행을 되풀이했다.

이명박 정부는 남북대화의 제도화를 중시한다. 남북대화가 비정규적이고 산발적으로

개최되던 관행에서 벗어나서 대화기구를 정례화하고 제도화함으로써 남북관계를 정상화시켜야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 이명박 대통령은 4월 미국 방문시 워싱턴포스트와의 인터뷰에서 서울과 평양에 상주연락사무소를 설치할 것을 제안했다.⁷

일곱 번째 기준은 남북협력과 국제협력의 상대적 비중이다. 남북관계는 기본적으로 남북한 차원과 국제차원이 상호작용의 결과다. 분단과 통일은 남북한의 주도권과 국제사회의 협력이 적절하게 배합된 결과물이다.

북한은 국제문제와 민족문제에 대해 분리대응 한다. 북한은 핵, 미사일, 평화정착 등 안보문제는 미국과 협상하고 경제, 사회문화교류협력 등 민족문제는 우리민족끼리 해결하자는 이중전략을 지니고 있다. 김대중정부와 노무현정부는 국제문제의 중요성을 인정하는 한편, 민족문제를 해결하는 데 있어서 남북한의 주도권을 확보하는데 비중을 두었다.

이명박정부는 북한문제 및 통일문제를 다루는 데 있어서 국제협력을 강조한다. 특히 이명박정부는 한·미동맹 강화 및 한·일협력 증진을 우선시한다. 이명박 대통령의 취임 후 첫 번째 한·미 정상회담(2008.4)에서 한·미동맹에 기초하여 북핵문제와 대북정책의 다른 문제들을 포괄적으로 논의하겠다는 것이 확인되었다. 부시 대통령은 한국의 '비핵·개방·3000구상' 및 남북한 상설연락사무소 설치 제안을 지지함으로써 한·미공조를 과시하였다.

2. 도전

이명박정부의 대북정책은 몇 가지 도전에 직면해 있다. 첫 번째 도전은 북핵문제와 남북관계의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 1993년 북핵문제가 대두한 이후 남북관계는 북핵문제라는 외생변수와 조율해야 하는 문제와 씨름해 왔다. 선 핵문제 해결, 선 남북관계 추진, 병행추진, 선순환관계 지향 등 여러 가지 대안이 제시되었지만 아직까지 양자 사이의 최적상태에 대한 만족할만한 해답은 제시되지 않고 있다.

김대중정부는 제네바합의에 의해 1차 핵위기가 봉합된 상황에 힘입어 남북정상회담과 남북관계 진전을 이룩할 수 있었다. 노무현정부는 출범 전부터 2차 북핵위기와 씨름해야 했으며, 6자회담에서 9·19 공동성명 등 합의의 틀이 마련됨에 따라 핵문제와 남북관계의 병행진전을 추진하고 2차 남북정상회담을 개최할 수 있었다.

핵문제 해결을 우선시하는 이명박정부에게 있어서 핵문제와 남북관계의 관계를 설정하는 것은 한층 어려운 문제가 아닐 수 없다. 이명박정부의 대북정책은 핵문제 해결을 중시함으로써 핵문제의 진전상황과 필연적으로 연관되어있다. 미·북간 싱가포르합의(2008.4.8)에서 비핵화의 방향에 대한 합의가 이루어지고 북한이 핵프로그램 신고를 함으로써 이명박정부가 남북관계를 진전시킬 수 있는 입지가 넓어졌다. 그러나 앞으로 비핵화의 완료까지 수많은 우여곡절이 있을 것으로 예상된다. 싱가포르 합의는 주로 플루토늄 프로그램에 관한 것이며, 우라늄농축프로그램(UEP)문제는 추가로 설명하고, 시리아 핵협력에 대해서는 북한이 이의를 제기하지 않는 방식으로 일단락된 불완전한 합의다. 따라서 앞으로 검증단의 구성, 검증대상 및 절차, 사용 후 연료봉의 처리, 경수로건설문제, 우라늄농축문제, 핵무기폐기 등 어려운 문제들이 산적해 있다. 더욱이 6자회담에서 한국의 역할에는 분명한 한계가 있다. 이런 점을 감안할 때, 앞으로 비핵화의 과정에서 상황변화가 발생할 때마다 남북관계의 보폭을 조정해야 하는 문제가 발생할 것이다.

두 번째 도전은 남북관계와 북·미관계를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 이것도 1990년대 이후 한국이 안고 있는 해묵은 과제이다. 한국과 미국가운데 북한에 대해서 누가 선한 경찰(good cop)과 나쁜 경찰(bad cop)의 역할을 할 것이냐, 남북관계와 북·미관계가 정합의 관계냐 아니면 부정합의 관계냐에 대해 여러 견해가 있다. 그러나 남한, 북한, 미국의 3자간에 이루어진 세 쌍의 양자관계가 선순환적으로 진전되는 정삼각형의 조합을 만드는 것에 대한 분명한 해답은 제시되지 않고 있다.

이명박정부의 출범 이후 북·미관계가 진전되는 가운데 남북관계의 경색국면이 지속됨으로써 해묵은 고민이 한층 깊어지고 있다. 싱가포르 잠정합의 이후 미국측 실무자가 북한을 방문하고 북한이 18,000 페이지에 이르는 핵활동 일지를 미국측에게 제공했으며, 핵신고를 마무리했다. 이에 상응하여 미국은 북한의 테러지원국가 명단 제외와 적성국교역법 적용 대상 해제에 박차를 가할 것으로 예상된다. 물론 앞으로 검증문제를 둘러싸고 어려움이 예상되지만 일단 신고를 둘러싼 북·미간 줄다리기는 한고비를 넘긴 셈이다. 또한 미국은 북한에게 식량 50만 톤을 제공하기로 하였으며 미 의회는 대북지원을 위한 특별예산을 배정하였다.

그러나 남북관계에서는 경색국면이 지속되고 있다. 북한은 개성경협사무소의 남측 인원을 추방하고 이명박 대통령의 남북상설연락사무소 제안을 거부했으며 옥수수 5만 톤 지원 제안도 거부했다. 더욱이 북한은 각종 매체를 통해서 한국정부와 이명박

대통령에 대한 원색적 비난을 지속하고 있다. 북한은 핵문제의 돌파구를 대미협상의 승리로 평가하고 대미관계 개선에 치중하는 한편, 남북관계 개선에 대해서는 부정적인 통미봉남 정책을 택하고 있다.

세 번째 도전은 남남갈등이다. 대북정책은 외교정책과 마찬가지로 북한과의 협상이라는 측면뿐만 아니라 대내적 합의 도출이라는 측면을 지니고 있다. 대북협상에 관련된 모든 사안은 곧바로 이를 둘러싼 대내적 입장 차이와 중첩되어 나타난다. 지난 10년동안의 대북정책에 의해서 남북관계가 양적으로 진전됨에 따라 이에 대한 지지세력이 형성되었다. 그리고 남북경협 및 대북인도적 지원사업에 관련하는 다수의 민간단체도 존재하고 있다. 또한 과거 정부들이 대북정책에 대한 거버넌스 구축을 중시함에 따라 대북정책에 대해 국민들의 다양한 참여가 이루어졌다.

그러나 이명박정부는 실용주의에 입각하여 실질적 효과를 중시함으로써 많은 노력과 시간이 소요되는 정책적 합의형성과 거버넌스 구축이 상대적으로 소홀하게 취급되고 있다. 그 결과 이명박정부의 대북정책이 신축적으로 변해야 하며, 국민들의 참여통로를 확대해야 한다는 견해가 존재한다. 이들은 이명박정부의 대북정책이 체계성과 실현가능성을 결여하고 있으며, 북한의 반응을 고려하지 않는다고 비판한다. 그리고 대북정책의 핵심내용인 '비핵·개방·3000구상'에 대해서도 경직성, 모호성, 비체계성 등을 지적한다.

특히 북한식량난이 심각한 것으로 알려진 가운데 대북식량지원의 조건 및 절차문제는 남남갈등의 핵심사안이 되고 있다. 그동안 식량지원은 남북관계를 이끌어가는 동력이었다. 북한은 매년 봄이면 식량확보를 위해서 남북대화에 응했으며, 이를 계기로 식량지원 및 이산가족상봉을 위한 적십자회담과 경협을 위한 각종 실무회담이 개최되었다. 남북대화는 연말까지 이어지다가 겨울이 되면 휴면기에 들어간 뒤 봄이 되면 식량지원을 계기로 남북대화가 재개되는 양상이 반복되었다.

그러나 이명박정부가 조건부 식량지원 방침을 밝힘에 따라 식량지원을 매개로 한 남북대화의 물꼬가 터지지 않고 있다. 유명환 외통부장은 대북식량지원에 대해 북핵 등 정치적 문제와 비연계, 북한요청시 식량지원, 식량난 악화 및 재난상황 시 북한의 요청이 없어도 식량지원의 원칙을 발표하였다(5.19). 그러나 이러한 원칙이 북한의 심각한 식량난을 도외시하고 원칙과 절차를 혼동한 것이라는 비판이 제기되고 있다. 대북지원에 관련한 민간단체들은 북한의 식량난이 매우 심각하며, 조건 없는 인도적 지원을 제공하고, 이를 계기로 남북대화를 복원해야 한다고 주장한다.

3. 전략적 대안

이명박정부의 대북정책은 실행단계에 접어들기도 전에 대내외 도전에 직면해 있다. 북한은 이명박정부의 대북정책을 비판하고 남북대화를 거부하고 있다. 북한은 한국의 대북지원에 의존하지 않고도 미국, 중국 및 국제사회의 지원에 힘입어 버티기로 작정한 것으로 보인다. 그러나 비핵화의 진전, 6자회담 재개, 북·미관계 진전, 북·일관계 진전, 북·중관계 강화 등 한반도를 둘러싼 상황이 급박하게 돌아가고 있다.

이러한 상황에서 한국이 택할 수 있는 전략은 어떤 것일까? 첫 번째 전략적 대안은 봉쇄정책이다. 국제적 차원과 남북관계 차원에서 북한을 압박하는 조치를 강화하여 북한의 어려움이 가중되도록 함으로써 북한이 굴복하게 하는 것이다. 그러나 북핵문제의 해결로 북미관계가 진전되는 상황을 감안할 때, 봉쇄정책의 실효성이 낮다. 또한 봉쇄정책의 일차적 피해자는 북한 주민이며, 봉쇄정책이 한반도긴장을 고조시킨다는 점도 바람직하지 않다.

두 번째 대안은 선의의 무시정책(benign neglect)이다. 이것은 북한의 비타협적 태도 및 대남비방에 대해서 일일이 대응하지 않고 의연하게 대처한다는 정책이다. 이것은 국제정세가 정태적이고 남북관계에도 현안이 존재하지 않을 때 가능한 정책이다. 그러나 핵문제와 북한을 둘러 주변국 정세가 급박하게 전개되고 있는 상황에서 이러한 정책은 적절하지 않다. 또한 남북간에는 경협, 이산가족, 평화정착 등 여러 가지 현안이 산적해 있기 때문에 북한에 대해 무관심과 무대응으로 일관하는 것도 부적절하다.

세 번째 대안은 포용정책이다. 이것은 북한의 의무불이행과 비타협적 태도를 용인하면서 대북지원과 협력을 지속하는 것이다. 그러나 포용정책은 북한의 대남정책 변화를 유도하지 못하며 한국의 주도권 상실을 초래한다.

네 번째 대안은 선택적 포용정책이다. 이것은 포용정책의 정책기조는 유지하되, 북한의 입장변화와 협상진전에 상응하여 대북지원 및 협력의 수준을 조절하는 것이다. 선택적 포용정책은 원칙과 보편적 기준을 중시하면서도 한반도상황을 안정적으로 관리하고 남북관계를 진전시킬 수 있는 현실적 방안이라고 할 수 있다.

북한이 선택적 포용정책에 호응하도록 하기 위해서는 후속조치가 필요하다. 우선 남북간 공식·비공식의 고위급 접촉 또는 특사회담이 필요하다. 상생공영정책을 설명하고 남북관계 발전의 틀과 각종 현안에 대한 남북한의 입장을 협의하기 위해 특사회

답이 필요하다. 과거에도 한국의 신정부 출범, 핵문제, 잠수함침투사건, 조문파동 등으로 인한 대화단절을 타개하기 위해 특사회담이 개최되었으며, 그 때마다 경색국면을 극복하는 돌파구를 열었다. 구체적 사업을 위한 분야별 실무회담으로는 남북관계의 새로운 틀을 정립할 수 없기 때문에 큰 틀에서 남북관계 전반에 대해서 협의하는 특사회담이 필요하다. 특사회담의 의제는 비핵화, 정부의 대북정책 설명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 남북한 기본합의사항의 이행방안, ‘비핵·개방·3000구상’의 실현방안, 대북지원과 인도주의문제 등 모든 현안을 망라해야 할 것이다.

한이 새로운 남북관계를 수용하도록 하기 위해서는 남북대화 재개라는 하드웨어와 함께 북한의 관심을 유도하는 콘텐츠가 필요하다. 이를 위해 비핵·개방·3000을 구체화하여 북한에게 실익을 설명하는 것이 필요하다. ‘비핵·개방·3000구상’을 구체화하고 북핵문제 진전에 따른 단계적 이행방안을 발표하는 것이 요청된다.

특히 북한이 중시하고 있는 6·15 공동선언 및 10·4 정상합의의 원칙적 존중에 대한 입장을 표명하는 것이 바람직하다. 다만 변화된 국내외 상황과 실현가능성 등을 고려하여 구체적 이행계획은 선별적으로 단계적으로 협의해야 한다는 것을 밝혀야 한다.

그리고 ‘비핵·개방·3000구상’과 10·4 정상선언을 종합적 패키지로 검토하여 단기과제, 중기과제, 장기과제로 분류하고 단계적 실행방안을 수립해야 한다. 10·4 정상선언과 ‘비핵·개방·3000구상’은 다양한 사업을 포함하고 있는 바, 현실적으로 단계적으로 실시될 수밖에 없다는 공통점을 지니고 있으며, 두 방안 간에는 상호 중첩·조정될 수 있는 부문이 있다. 따라서 경험 4원칙에 입각하여 ‘비핵·개방·3000구상’과 10·4 정상선언을 통합한 하나의 종합적 이행방안을 마련해야 한다.

그리고 남북대화 재개의 고리는 대북인도적 지원에서 찾아질 수 있다. 북한의 구조적 식량난을 고려할 때 대북인도적 지원은 남북관계를 이끌어가는 중요한 지렛대이다. 국제식량기구를 통한 간접지원과 남북한 직접 지원 등을 추진하는 것이 바람직하다.

북한은 그동안 자신의 필요에 따라 남북대화의 개최, 중단, 재개를 반복해 왔다. 특히 북한은 한국에서 새로운 정부가 출범할 때마다 정세판단과 새정부 길들이기 차원에서 대화를 중단해 왔다. 북한은 남북대화를 하다가도 조문문제, 대량탈북자 수용 등 체제유지와 관련된 문제가 발생할 때는 대화를 중단했다. 그런가 하면 남북교류협력이 진행되는 상황에서도 북한은 서해교전, 핵미사일발사 등 안보상황을 악화시키기도 했다. 이렇게 볼 때, 이명박정부 출범 후 북한의 대화거부가 새로운 것은 아니다. 그러

나 북한의 대화거부가 계속되는 것은 남북한 모두에게 바람직하지 않다. 남북대화 중단의 일차적 피해자는 식량난과 국제적 고립 등 대내외 어려움을 겪고 있는 북한이다. 더욱이 이러한 어려움의 가장 큰 피해자가 북한 주민이라는 것은 두말할 필요도 없다.

역사적 고비마다 북한의 정세판단, 전략, 전술은 북한이 안고 있는 문제를 해결하기 보다 오히려 북한의 어려움을 가중시켜왔다. 이제 공은 다시 북한에게 넘어갔다. 북한은 비핵화, 미·북관계, 남북관계를 선순환적으로 발전시킴으로써 체제생존과 발전의 길을 택하느냐, 아니면 한·미균열과 남한배제를 시도하다가 고립과 침체의 늪으로 빠져드느냐 하는 선택의 기로에 놓여 있다.

-
1. Jong Chul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework, and Conditions," *Korea and World Affairs*, Vol. 23, No. 1 (Spring 1999); Jong Chul Park, "The Policy of Peace and Prosperity: Its Characteristics and Challenges," *The Korea Society Quarterly*, Vol. 4, No. 1 (Spring 2004).
 2. 윤덕민, "비핵·개방 3000구상: 과제와 전망," 『주요 국제문제 분석』, 외교안보연구원 (2008.4.29); 조민, "새정부 대북정책 추진방향," 한국국제정치학회, 통일연구원 외 공동주최 학술회의 『이명박정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』 (2008.3.12).
 3. 김병연, "남북경제협력에서 기능주의와 실용주의," 서울대학교 통일연구소 학술회의 『통일, 평화, 그리고 실용주의』 (2008.5.20).
 4. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 146-147.
 5. 박종철, "평화변영정책의 이론적 기초 및 체계," 박종철 외, 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 45-48.
 6. 이명박 대통령, 4대 주요 경제신문과의 인터뷰, 2008년 3월 22일.
 7. *The Washington Post*, April 17, 2008.

「비핵·개방·3000 구상」의 기본방향과 추진전략: 평화와 협력을 향한 도약

조 민 (통일연구원 통일정책연구실장)

1. 「비핵·개방·3000 구상」의 의의

한반도의 평화와 남북관계는 새로운 차원의 접근이 요청된다. 우리 정부는 「비핵·개방·3000 구상」을 통해 한반도의 평화와 남북협력을 향한 도약을 준비하고 있다. 이에 대북정책의 중·장기적 전망 속에서 「비핵·개방·3000 구상」이 제시된 것으로 볼 수 있다. 그런 점에서 이 구상은 달리 말한다면, 한반도와 남북한 주민 전체의 ‘평화, 협력, 복지’의 추구를 지향한다고 하겠다.

「비핵·개방·3000 구상」은 북한이 핵을 폐기하고 개방을 하면 한국과 국제사회가 지원하여 10년 내 북한 경제를 일인당 국민소득(GNI) 3천 달러 수준으로 끌어 올린다는 구상이다. 이는 우리 정부의 ‘상생·공영의 대북정책’이 추구하는 중·장기적 목표로 설정될 수 있다. 이명박 대통령은 「비핵·개방·3000 구상」을 여러 차례 밝힘으로써 한반도 비핵화와 더불어 남북협력의 원칙과 기본방향을 제시하였다.

북한이 핵을 포기하지 않는다면 한반도의 공고한 평화상태의 구축은 불가능하다. 그러나 지난 10년 동안 한반도 평화 구축의 과제와 남북관계 발전의 문제는 만족할 만한 진전을 이루지 못했다. 최근 북·미 협상과 6자회담의 틀 속에서 한반도 비핵화가 어느 정도 진전을 보여주고 있으나, 북핵 문제의 완전한 해결 전망은 이지도 불투명하다. 15년 이상 끌어온 북한 핵문제는 7천만 한민족의 진운을 가로막는 가장 큰 걸림돌이 아닐 수 없다.

북핵은 북한체제의 자체 모순의 산물이자, 한반도를 둘러싼 동북아 국제정치적 역학관계의 응축적 사안이다. 더욱이 지금까지 북핵은 남북관계를 규정하는 결정적인 변수

로 작용해왔다. 따라서 우리 정부는 북한 핵문제를 회피하거나 우회적으로 접근하기는 힘들다. 이에 우리의 대북정책은 “북한의 비핵화를 최우선으로 하면서 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것이며,” 한반도의 진정한 화해와 협력을 위해 북핵 문제의 해결을 ‘선결과제’로 삼지 않을 수 없다.¹ 이를 위해 북한 핵 문제의 역사, 메커니즘, 현황, 그리고 해결 전망에 대해 보다 신중한 접근을 통한 대응책이 마련되어야 한다. 지금 우리 정부는 핵문제 해결을 위해 한·미 신뢰를 기반으로 6자회담의 다자간협력 틀 속에서 접근하고 있다. 이제 새로운 평화구조 창출과 본격적인 남북경협을 위해서는 한반도 비핵화 합의사항은 이행되지 않으면 안 된다.

대북정책의 패러다임 전환

우리 정부의 대북정책은 패러다임의 전환(paradigm shift)을 요구하고 있다.² 대통령 취임사에서 보듯이, 남북관계는 이제 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠다”는 인식의 전환이 나타나고 있다. 남북관계는 민족 중심의 논리도 중요하지만, 세계적 보편가치 속에서 국제협력을 한층 중시하겠다는 입장을 밝혔다.

남북경협 문제에 있어서도 새로운 접근법이 필요하다. 남북경협은 과거의 패턴과 관행을 뛰어넘어야 한다. 남북경협의 양적 확대 발전도 중요하지만, 남북경협 문제를 과거 경협 방식의 연장론에서 접근하는 것은 바람직하지 않다. 민족특수성의 논리보다는 경제 원리에 입각한 남북 간 상호 이익을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. 이처럼 대북정책의 새로운 패러다임 구축은 실천적 차원에서 남북협력의 목표와 논리를 바꾸는 데서 비롯된다.

지난 정부에서 대북정책은 항상 국정의 최고 과제로 부각되었다. 이러한 대북정책은 분명 분단시대의 민족사를 새로 쓰는데 크게 기여했다. 특히, 대북 화해협력정책은 남북관계를 질적으로 전환시키는 계기로 작용했고, 민족문제에 대한 인식의 폭을 확대하고 심화시켰다. 그와 함께 이 시기 국가전략은 대북정책을 통해 구현되는 듯했으며, 대북정책은 정치·사회적 논의의 한 가운데에 놓여있었다. 그러나 지난 정부는 한국의 대외전략 수립, 북핵 문제, 한미동맹 재조정 문제 등에서 국론통합을 이끌어 내지 못해 많은 부작용을 낳았다. 이에 새 정부의 대북정책은 한국의 위상과 역량 그리고 미래 비전에 부응하는 방향으로 차분히 추진되어야 한다.

대북정책의 새로운 패러다임은 발상의 전환을 요청한다. 여기서 세 측면이 강조될 수 있다. 첫째, 북한 핵문제는 결코 낙관적 전망을 허락하지 않는다는 점이다. 북핵의

국제정치 속에서 한반도 문제에 대한 북한의 이니셔티브와, 미국과 중국의 한반도의 분단유지 전략 아래 서울-평양 등거리 정책 등 상당히 우려되는 시나리오가 현실화될 수 있다. 이에 우리의 치밀한 상황 분석과 전망 예측에 따른 대처방안이 요구된다.

둘째, 북한에 대한 선의의 이해와 접근은 누구에게도 도움이 되지 않는다. 우리의 선의가 선한 보답으로, 바람직한 결과를 가져올 것이라는 기대는 무망하다. 따라서 대북정책은 북한체제의 고유한 특성과 미래 향방에 대한 '냉혹한' 인식에 기반해야 한다.

셋째, 남북관계는 인류 보편적 가치를 존중하면서 국제적 시야 속에서 접근해야 한다. 그럼에도 분단국가의 민족문제의 특수성을 간과해서는 안 된다. 따라서 민족화합의 가치와 국제협력의 현실을 적절히 조화시키는 균형감각의 유지가 중요하다. 이러한 배경 아래 새로운 평화구조 창출을 위한 한반도 비핵화, 북한의 개방을 통한 남북경제 공동체 형성, 그리고 북한 주민의 삶의 질의 개선을 추구해야 한다. 이처럼 변화된 환경에 부응하는 발상의 전환과 함께 대북정책의 새로운 패러다임으로 제시된 「비핵·개방·3000 구상」은 큰 의미를 지닌다.

2. 「비핵·개방·3000 구상」의 기본방향

가. 비핵화 / 개방

(1) 비핵화

비핵화는 특정한 '상태(status)'가 아닌, 일련의 '과정(process)'

북한의 비핵화는 한반도 평화와 북·미관계 개선의 핵심적 사안이다. 최근 북한이 '2·13 합의'와 '10·3 합의'에 기반한 핵시설 불능화와 핵프로그램 신고서를 제출함으로써 비핵화 제2단계는 일단 마무리되었다. 다음 단계인 비핵화 3단계는 본격적인 핵폐기 단계를 의미한다. 북한이 제출한 핵프로그램 신고에 대한 '완전하고 정확한' 검증·사찰이 이루어진다면, 다음 단계로 본격적인 핵폐기를 위한 북·미 간 협상이 제의된다. 검증이 완료된 다음 핵무기를 해체하고 핵물질을 반출하는 핵폐기 문제는 북한과 미국 차기 정부와의 협상 과제로 상당한 시일이 소요된다. 북한의 핵능력은 △플루토늄 생산시설, △확보한 플루토늄, △플루토늄 기반 기타 핵 시설, △우라늄 기반 비밀 핵계획 등을 포함한다.

비핵화(denuclearization)는 불능화(disablement)에서 핵폐기(dismantlement)에 이르는 전 과정을 포괄한다. 비핵화는 궁극적으로 북한 핵무기의 완전 해체 및 핵물질 반출 상태이나, 이러한 핵폐기 완료 상태는 비핵화의 최종적 단계를 말한다. 한반도 비핵화 프로세스의 최종 단계인 완전한 핵폐기는 상당한 비용·시간이 소요될 수밖에 없는 바, 비핵화는 핵폐기 완료 상태에까지 이르는 전 과정을 의미한다. 따라서 비핵화는 핵문제 해결의 특정한 ‘상태’(status)를 의미하는 것이 아닌, 핵문제 협상의 이행·실천의 일련의 ‘과정’(process)으로 보아야 한다. 이 경우 협상 결렬상태가 아닌, 교착상태를 포함한 협상들 유지 상태는 비핵화과정(denuclearization process)으로 간주할 수 있다. 이처럼 비핵화를 하나의 ‘과정’으로 해석함으로써 선결과제로서의 북한 비핵화의 최우선적 중요성과 실질적 해결과정에서 경직되지 않은 접근법과의 조화를 추구할 수 있다.

(2) 개방

북한의 개방은 국제사회의 정상적인 국가로서의 편입

개방은 단순한 지역적 개방을 넘어, 북한이 국제사회가 합의하고 존중하는 보편적 가치 및 규범 즉, 글로벌 스탠더드의 수용과 제도화 추진 과정을 의미한다. 북한이 개방을 통해 국제사회의 정상적인 일원으로 편입되어야 본격적인 남북협력과 국제협력이 이루어질 수 있다. 개방을 위해 미국과 일본과의 국교정상화가 필요하며, 이는 북한의 ‘정상국가’로의 변화를 통해 가능하다. 또한 정상국가화는 핵문제, WMD 비확산문제, 인권문제 등의 진전과정에서 달성될 수 있다. 북한은 정권과 체제유지를 위해 경제개발이 필요하며, 경제개발을 위해 개방을 하지 않을 수 없다. 즉, 북한은 스스로 개방을 추진하지 않으면 경직된 체제의 붕괴를 억제할 수 없다.

나. 정책목표

(1) 비핵화 프로세스 구축

우리의 정책 목표는 한반도 비핵화가 있으며, 이는 비핵화 프로세스의 구축으로 달성된다. 비핵화 프로세스의 구축은 핵폐기에 대한 명확한 합의 도출에 달려 있다. 비핵화 제3단계 협상을 통해 핵폐기의 ‘입구’(entrance) 및 ‘출구’(exit)에 대한 합의가 도

출되면 본격적인 비핵화 프로세스가 구축되었다고 할 수 있다. 따라서 핵 프로그램의 완전하고 정확한 ‘검증·사찰’ = 핵폐기 ‘입구’로 본다면, ‘핵무기 해체 및 핵물질 반출’ = ‘출구’로 이해할 수 있다. 한편 비핵화 진전에 맞추어 북·미/북·일 관계정상화, 새로운 평화구조 창출, 동북아 평화안보 메커니즘 구축 문제 등을 추진하게 된다.

북한 핵문제는 북한의 생존전략으로서 체제보장의 문제이다. 북한의 완전 핵포기 문제는 북한 혼자만의 문제가 아니고 북미 양자 간 상호작용에 달린 문제이다. 미국의 대북 체제보장에 대한 확신은 핵포기에 긍정적 영향을 줄 것이며, 미국의 대북압박은 핵보유 의지를 강화시킬 수 있다. 이는 일반적인 견해이나, 이와 반대의 가정도 성립된다. 즉, 미국의 대북 유화정책에도 불구하고 북한은 핵보유 의지를 굽히지 않을 수 있으며, 역으로 미국의 대북 강경정책으로 핵을 포기하지 않을 수 없는 상황에 부딪혀 핵포기를 결단할 수도 있다. 어느 경우에도 미국의 비핵화를 위한 대북정책은 북한 정권의 안정과 직접적인 연관성을 지닌다.

비핵화 과정에서 불능화와 신고, 검증 및 사찰 개시의 단계 이행, NPT(핵비확산조약) 완전 복귀 등을 준거로 비핵화 진행상태의 평가가 가능하다. 현재 북·미 간 핵시설 불능화(disable)는 되돌리기 힘든 상태로 진척되었고, 핵 프로그램 ‘신고’로 비핵화 2단계는 마무리되었다. 이후 핵폐기 합의를 향한 비핵화 제3단계 진입을 기대하고 있다. 이제 핵폐기의 ‘입구’ 및 ‘출구’에 대한 합의를 도출해야 한다.

(2) 북한 개방

북한은 지금 개방을 거부하거나 소극적으로 대응해서는 안 된다. 북한이 국제사회의 일반적 규범과 룰을 수용하는 개방정책을 추진할 때 국제사회의 대북 개발협력이 이루어질 수 있기 때문이다. 개방과 관련하여 3통 문제 해결, 경제자료 공개, 국제 금융기구가 인정하는 상업·신용은행 설립 등의 기준 제시가 필요하며, 중국의 시장사회주의 개념을 개방의 준거로 활용할 수 있다.

북한이 독자적으로 경제개발을 추진하여 성공적인 성과를 얻는다 하더라도 동아시아 지역의 개발국가 수준을 넘기가 어렵다. 그러한 경제발전은 한반도 주변국들의 발전 속도와 수준에 비교할 경우 호의적으로 평가하기는 힘들다. 그러나 다행히도 북한은 한국의 경제발전 노하우를 전수받을 수 있으며, 남북협력으로 비약적 경제성장을 기대할 수 있다. 이런 점에서 우리의 대북정책은 남북한 상생·공영의 모토에서 북한이 경제개발을 위한 개방의 물꼬를 트는데 적극 협력하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

다. 정책비전

한반도 평화통일의 실질적 토대 확충

우리 정부의 대북정책의 목표는 비핵화 개방이며, 장기 비전은 남북경제공동체 형성에 있다. 북한의 비핵화와 개방은 10년 내에 북한 주민의 국민소득 3,000달러 달성을 가능하게 만든다. 그리고 이러한 과정을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대 확충이 가능하다.

한반도 비핵화를 통한 새로운 평화구조 창출과 함께 개방으로 3,000달러 달성의 국내외적인 여건이 조성되면, 북한의 경제발전과 남북경제공동체 실현이 가능하다. 대북정책은 북한 주민의 '3,000달러' 달성을 통한 삶의 질 향상에 초점을 맞추어야 하며, 이를 통해 지속성장의 토대를 마련하고 주민의 기초생활을 보장하게 된다. 이러한 상태에 이르면 북한의 개방·개혁은 상당한 수준으로 진전되고, 본격적인 시장경제화와 함께 국제경제체제에의 동참이 가능해진다. 그리고 남북경제공동체 형성을 위해 체계적인 대북개발협력을 통해 북한의 결단을 촉구하는 한편, 북·미/북·일 관계정상화와 한반도 평화구조 창출을 적극 추진해 나가야 한다.

대북정책의 비전인 한반도 평화통일의 실질적 토대 확충을 위한 2008년도 전략목표는 「상생·공영의 남북관계 발전」에 있다. 추진 기조는 창조적 실용주의에 입각하여 생산성 있는 결과를 도출하는데 초점을 맞추면서, 국민합의를 바탕으로 국제협력과 조화해 나가면서 「상생·공영의 남북관계 발전」을 추구해야 한다. 「비핵·개방·3000 구상」은 한반도 비핵화 및 북한 개방을 통하여 한반도의 국제경쟁력을 강화하고 나아가 남북경제공동체 실현을 추구한다.

3. 추진원칙 및 추진전략

가. 추진원칙

한반도의 새로운 평화구조 창출과 남북관계 발전을 일관성 있게 추진하되, 다음의 같은 추진원칙이 요망된다. ① '실용과 생산성의 원칙' 아래 △비용 대비 성과, △북한 주민의 삶의 질 향상, △북한 경제의 자생력 회복에 기여할 수 있어야 한다. ② '원칙에 철저히 하되 유연한 접근'을 견지해야 한다. 이를테면 북핵 폐기 원칙은 철저히 견지하

면서, 접근방식은 유연하게 대처할 필요가 있다. ③ ‘국민합의의 존중’이 중요하다. 폭넓은 국민 의견 수렴과 투명한 정책 수행 속에서, 남북협력기금의 생산적 운용이 요망된다. ④ ‘국제협력과 남북협력의 조화의 원칙’ 아래 대북정책과 대외정책을 효율적으로 조율해야 한다.

새로운 경험 모델 창출

「비핵·개방·3000 구상」이 추진되면 남북관계에서 새로운 경험모델이 창출될 수 있다. 남북경협이 패러다임 전환은 시장경제원리에 입각한 경험 추진, 북한의 경제정책 및 시스템의 개선에 역점을 두고 있다. 대북 지원성 사업에 역점을 둔 접근방식의 한계를 극복하고 시장경제원리에 입각한 북한의 정책 및 시스템 변화를 유도하는 방향의 경험 모델이 요구되는 시기이다. 또한 북한경제의 자생력 회복을 위해 국제사회의 동참을 유도해야 한다.

한편 한반도 비핵화와 미국과 일본과의 관계 개선에 따른 개방 효과로 북한경제의 작동 시스템의 변화가 이루어지면, 비핵·개방의 선순환을 기대할 수 있다. 즉, 핵문제 해결 진전 ⇒ 북한 개혁·개방 시도 ⇒ 대북지원 확대 ⇒ 국제 사회의 대북지원 ⇒ 북한의 개혁·개방 확대의 발전적 순환구조가 자리 잡게 된다. 특히 이 과정에서 「비핵·개방·3000 구상」은 그에 상응하는 ‘평화·협력·복지’의 미래지향적 남북관계로 진전될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 단계별 추진전략

상생·공영의 남북관계

대북정책의 위와 같은 중장기적 추진구도 위에서, 통일부가 제시한 2008년도 「상생·공영의 남북관계」를 위한 3대 목표와 구체적 과제를 살펴볼 수 있다.³ 첫째 목표로 비핵·개방·3000 이행을 준비하면서(⇒북한의 비핵화 유도), 남북관계를 통한 북핵문제 해결 촉진·지원과 함께 비핵·개방·3000 이행계획 수립을 과제로 설정하였다. 둘째 목표로 상생의 경제협력 확대(⇒한반도 경제 선진화 기여)를 위해 남북경협기업의 애로 사항 해소, 산림분야 협력, 농수산 협력, 자원개발 협력 등을 과제로 선정했다. 셋째 목표로 호혜적 인도협력 추진(⇒남북 주민의 행복 추구)을 위해 이산가족 상시상봉

체계 구축, 국군포로·납북자 문제 해결 진전, 북한 인권 개선 노력 등을 과제로 삼았다. 이를 좀 더 구체적으로 검토할 수 있다.

(1) 「비핵·개방·3000 구상」 이행 준비

- ① 남북관계를 통한 북핵문제 해결 촉진·지원 : 북핵문제 해결 노력과 조율된 기조하에 남북관계를 운영하는 한편, 북핵문제 진전 상황을 보아가며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식 조정 등을 추진 방향으로 삼는다. 이행계획은 남북대화를 통해 북핵문제와 관련한 우리와 유관국의 입장을 직접 전달하고, 북한의 핵폐기 결단을 촉구해야 한다. 그리고 6자회담에서 합의한 대북 경제·에너지 지원을 적기에 제공하여 북한의 비핵화를 촉진하는 한편, 남북회담 개최 시 「비핵·개방 3000 구상」을 설명한다는 방침이다.
- ② 「비핵·개방 3000 구상」 이행계획 수립 : 추진방향으로 북핵 폐기 진행 상황에 따라 단계적으로 추진한다는 입장에서, 정부 중기재정계획에 이를 반영하는 한편 이행력 제도화를 추구하기 위해 범정부적 추진기구를 구성하여 체계적인 이행계획의 수립을 추진한다.

(2) 상생의 경제협력 확대

- ① 남북경협기업의 애로사항 해소 : ‘개성공단, 3통 문제 우선 해결’을 추진하여 통행, 통신, 통관 문제를 해결한다.
- ② 산림분야 협력 : ‘푸른 한반도’ 구현을 위해 북한지역에 나무심기를 추진하여 북한 산림을 복원하고 환경재해 예방 및 농업생산기반 복구 지원을 추진한다. 이를 위해 민간 차원의 대북 산림복구사업을 적극 지원하는 한편 북한지역 조림 CDM(Clean Development Mechanism : 청정개발체제) 사업 추진을 통한 국내기업의 탄소 배출권 여건을 조성한다.
- ③ 농수산 협력 : 남북간 비교우위를 통한 농업분업 생산체계 구축과 더불어, 우리 국민의 이익을 반영한 남북 공동협력을 추진한다.
- ④ 자원개발 협력 : 경제성을 고려하면서 단계적으로 접근한다는 방침 아래 민간투자(컨소시엄 방식)를 통해 추진한다.

(3) 호혜적 인도협력 추진

- ① 이산가족 상시상봉 체계 구축 : 금강산면회소 개소를 계기로 이산가족 상시상봉 체계를 구축하며, 80세 이상 고령 이산가족 문제 우선 해결 추진한다.
- ② 국군포로·납북자 문제 해결 진전 : 자국민 보호는 국가의 기본책무라는 관점에서 최우선과제로 추진하며, 인도적 견지에서 실용적 접근을 추구한다.
- ③ 북한 이탈주민 보호 강화 : 한국행 희망 북한 이탈주민 전원 국내 송환원칙을 견지한다. 또한 안정적인 지역사회의 정착을 위해 지방정부와 민간의 참여를 확대한다.
- ④ 대북지원 분배투명성 강화 : 북한 주민이 실질적 혜택을 받을 수 있는 방안을 강구하면서, 상주 모니터링 체계로의 발전을 추진한다.
- ⑤ 북한 인권 개선 노력 : 인류 보편적 가치 차원에서 적극 추진하며, 북한 인권 개선을 위한 국제사회 및 NGO 활동에 협력한다. 이를 위한 이행계획으로 북한인권 개선대책 수립과 함께 북한인권 관련 회의 개최 등을 통해 국민여론을 적극 수렴한다. 그리고 북한인권 관련 산재된 연구자료 등을 체계화하는 한편, 북한 인권문제에 대한 우리의 입장과 국제사회의 우려를 지속 전달할 계획이다.

북한의 「비핵·개방 3000 구상」에 대한 공식적인 반응은 아주 비판적이다. 북한은 「비핵·개방 3000 구상」을 핵 완전 포기과 개방을 남북관계의 전제조건으로 내걸어 남북관계를 파국으로 몰아넣는 반통일 선언으로 보고 있다. 그러나 ‘개방 및 3000’은 개방정책을 바라는 북한 지도층과 경제난을 극복하고 주민생활의 실질적 향상을 염원하는 북한 주민들 사이에 상당한 기대감을 불러일으킬 수 있다. 이에 우리 정부의 굳건한 정책 의지 속에서 일관된 정책 추진이 필요하다.

다. 실행계획⁴

「비핵·개방·3000 구상」 추진은 북핵문제 해결과 남북관계 진전에 맞춰 포괄적으로 접근하는 것이 바람직하다. 북한이 비핵화 합의사항을 이행·실천하면 북한의 경제회복을 지원하는 대폭적인 경협과 함께 국제사회의 지원을 촉진할 필요가 있다. 이 구상은 비핵화 단계에 조응하는 남북협력 시나리오로 상향적·단계적 접근법을 통해 북한의 전략적 결단을 유도해 나가는 실용적 프로젝트라 하겠다. 따라서 「비핵·개방·3000 구상」은 반드시 핵문제 해결과의 ‘연계론’으로 이해할 필요가 없으며, 또한 비핵화와

개방을 대북협력의 전제로 보는 ‘조건론’도 아니다. 이처럼 연계론이나 조건론은 과도 기적 과정에서 남북협력의 가능성을 차단하는 그릇된 이해 방식이다. 「비핵·개방·3000」은 단계적 추진을 통하여 북한이 호응함으로써 연계 될 인센티브를 명확히 제시한 데 특징이 있다.

「비핵·개방·3000 구상」의 구체적인 실행계획(action plan)은 이명박 대통령이 밝힌 ‘북핵진전, 경제성, 재정능력, 국민합의’의 대북경협 4원칙에 입각하여 추진할 수 있다. 나아가 이 네 가지 관점에서 ‘우선 할 것’, ‘나중에 할 것’, ‘못할 것’을 구분할 필요가 있다. 먼저 비핵화와 관련하여 보면, 핵폐기의 입구에서 출구까지는 상당한 기간이 소요될 것이므로 ‘성숙한 세계국가’의 핵심과제로 한반도 비핵화가 우선이나 현실적으로 개방 및 3000 분야의 동시 준비가 필요하다. ‘철저하고도 유연한 접근’ 원칙 위에서 비핵과 개방 및 3000의 동시 준비는 북한의 비핵화 결단을 촉구하는 부수적 효과를 극대화할 수 있다.

북한이 핵폐기 결단을 내리면 국제사회도 그에 상응하는 조치를 취할 것이다. 즉, ‘9·19 공동성명’이 완전히 이행되면, 한반도 평화체제 정착 및 북·미/북·일 관계정상화가 이루어져 「비핵·개방·3000 구상」 실현을 위한 국제환경의 조성이 가능해진다. 역으로 비핵화가 이행되지 않는다면 북한이 바라는 수준의 본격적인 남북경협은 힘들다는 메시지도 담고 있는 바, 북한의 ‘실리적인’ 판단을 유도할 수 있다. 그와 함께 「비핵·개방·3000 구상」을 통해 북한은 우리의 경협 의지 및 지원 폭을 예상할 수 있는 만큼 북한의 개방에 대한 단계적인 스케줄 확정의 기준점 설정도 기대된다.

「비핵·개방·3000 구상」의 실행계획은 세 단계로 구분할 수 있다. 비핵화의 진전을 종축으로, 대북개발지원과 관련된 개방을 횡축으로 실행계획을 <표 1>과 같이 구체화할 수 있다. 제1단계는 인도 지원, 긴급구호지원, 경협추진 준비단계로, 제2단계는 「비핵·개방·3000 구상」의 본격 추진과 완전 가동 단계로 볼 수 있다. 그리고 마지막 제3단계는 남북경제공동체 형성으로 마무리된다.

<표 1> 「비핵·개방·3000 구상」 실행계획

구분	비핵화	개방
제1단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불능화 완료 및 핵프로 그램 신고 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남북협력 현행 수준 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 개성공단, 금강산·개성관광 지속 ▪ 인도적 차원의 대북지원 추진 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 3통(통행·통신·통관) 문제 해결
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 검증·사찰 수용 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 「남북에너지공동체」 추진 ※ 신 경수로 공사 재개 ▪ 수해 방지, 산림녹화지원 ▪ 병원설비 개선, 의료인력 교류 ▪ 경제인력 양성 및 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 기술협력센터 설립, 국제기구를 통한 인력 양성, 경제개발연구기관 설립 지원 ▪ 주택·상하수도 개선 사업 협력 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 남북경제협력공동위원회 구성
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 프로세스 합의 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대북 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원 본격화 <ul style="list-style-type: none"> - 교육, 기초생활 보장 프로젝트 적극 가동 ▪ 북한 철도·도로 현대화 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 개성-신의주 철도 개보수, 新경의고속도로 건설 ▪ 주요 거점 통신 인프라 구축 ▪ 에너지 지원 및 에너지 공동개발 착수 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 자유무역지대화 착수
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 이행·실천 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5대 분야 포괄적 패키지 완전 가동 ▪ 국제협력자금 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 국제금융기구 가입 지원 ▪ 신의주, 나진·선봉지역 개발 등 자유무역지대 확대 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 북한 전면 개방
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 핵폐기 완료 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남북경제공동체 형성 <ul style="list-style-type: none"> ◎ 한반도 시장경제 통합 추진

4. 북한 개방

「비핵·개방·3000 구상」, 개방전략

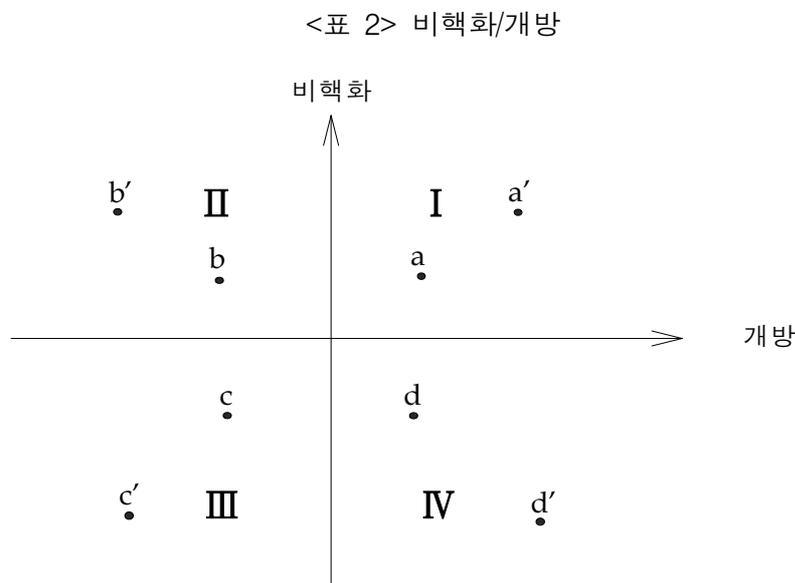
「비핵·개방·3000 구상」은 개방에 방점을 찍어야 한다. ‘비핵’은 북·미 협상을 중심으로 6자회담의 다자협력 틀을 통해 접근되는 사안으로 한국의 주도적 역할에는 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없다. ‘비핵’은 한·미 공조와 국제협력의 틀 속에서 접근되는

사안이라면, ‘개방’은 한국 주도의 전략적 접근이 얼마든지 가능한 사안이다. 따라서 대북정책은 북한의 ‘개방’에 전략적 초점을 맞추어 남북경협을 전술적 차원에서 보다 적극적으로 활용해야 한다.

이명박 정부의 대북정책은 지난 정부의 대북관 및 대북정책의 목표(telos) 설정에서 근본적으로 다르다. 지난 정부의 대북정책이 국민적 지지를 충분히 얻지 못한 데에는 대북관과 대북정책의 궁극 목표에 대한 광범한 국민적 합의를 도출하지 못했던 데에 기인한다. 그러나 이명박 정부의 대북관과 대북정책의 궁극 목표에 대한 국민적 합의를 토대로 북한 개방 전략의 목표가 설정된다면 남북경협, 사회문화교류 등 남북교류 협력 분야에서 지난 정부 시기의 남북협력 패턴의 재개를 주저해서는 안 된다. 오히려 그러한 남북협력 패턴을 한층 확대할 필요가 있다. 그런 점에서 먼저 ‘작은 것은 양보하고, 큰 것을 챙기는’ 입장이 바람직하다.

가. ‘비핵화 / 개방’ 시나리오

북한의 비핵화와 개방의 양자 관계를 통한 네 가지 시나리오로 북한의 변화방향을 전망해보자.⁵



(1) <시나리오 I> : 비핵화 진전 / 개방 진전
(a'는 a에 비해 비핵화 진전, 개방 진전)

이 국면은 북·미 핵협상의 순항 속에서 북한의 개방정책이 추진되는 상황으로, 가장 바람직한 시나리오이다. 여기서 비핵화 즉, 핵폐기는 북·미관계 개선을 의미한다. 핵폐기가 이행·실천 과정에 진입하면 한반도의 안정과 평화정착의 분위기 속에서 북한의 보다 전향적인 대외개방과 함께 남북경협도 활성화된다. 북·미 관계가 개선되고 개방 수준이 점차 높은 단계로 진전되면 주민들의 경제적 자유화와 정치적 개혁 요구도 나타나게 된다.

<a>에서 <a'> 이상으로 비핵화와 개방 수준이 상당히 높아지면 북한은 '정권진화'(regime evolution) 또는 체제전환의 대내외적 압력에 부딪히게 된다. 이러한 상황은 북한으로 하여금 개방을 체계적으로 관리하면서 연착륙을 하느냐, 그렇지 않으면 북한 체제의 '민주적' 전환의 계기를 맞게 되느냐 하는 문제로 귀결된다. 어느 경우에도 개방 국면 차제를 역전시키기 힘든 상황으로까지 진전될 필요가 있다.

(2) <시나리오 II> : 비핵화 진전 / 개방 퇴조
(b'는 b에 비해 비핵화 진전, 개방 후퇴)

이 국면은 북·미 핵협상 순항 속에서 대외 개방보다는 오히려 대내 통제를 강화하는 상황으로, 먼저 체제정비 후 개방을 모색하는 시나리오이다. 이 상황은 비핵화 협상 진전으로 북·미관계가 개선되어 한반도의 평화와 안정이 정착되어 가면서 대외적 차원에서는 우호적인 국면이 나타난다. 이 국면은 북한에 대한 국제사회의 우호적인 분위기가 조성되고 있는 상황임에도 불구하고 개방을 주저하거나 개방 수준이 아주 미약한 상황이다. 그러나 비핵화 진전으로 인한 북·미 관계개선 국면과 개방을 통한 경제발전의 필요성 사이의 불일치로 통제와 폐쇄를 오래 지속시키기는 어렵다.

(3) <시나리오 III> : 비핵화 거부 / 개방 퇴조
(c'는 c에 비해 비핵화 퇴행, 개방 후퇴)

이 국면은 북·미 핵협상이 결렬되거나 경색국면 속에서 핵보유를 부각시키면서 체제유지를 강화하는 상황으로, 개방 거부와 함께 북한사회의 시장화를 강력히 통제하면서 한반도 안보위기가 발생하고 남북관계가 경색되는 시나리오이다. 북한은 미국을 비롯한 외부세계와 거래할 수 있는 유용한 자산은 핵이든, 대량살상무기이든 위협을 가

할 수 있는 수단과 능력을 보유했기 때문에 가능하다고 여긴다. 핵이 없다면 세계의 어느 나라도 북한에 큰 관심을 가질 이유가 없다. 따라서 김정일 정권은 어떠한 경제적, 정치적 보상에도 불구하고 완전한 핵포기에 대한 결단을 쉽게 내릴 수가 없다.

북한의 핵보유 의지가 명확한 상황에 남한을 비롯한 국제사회가 북한의 개방에 협력적일수가 없으며, 북한은 폐쇄체제 속에서 자력갱생을 외치게 된다. 이러한 상황은 경제적 피해에도 불구하고 선군정치를 강화하는 한편, 주민통제와 억압의 수준을 높여야 한다. 그러나 현재보다 더 가혹한 통제와 억압은 장기간 지속될 수 없으며, 북한체제의 내부 파열(implosion)로 인한 체제붕괴의 가능성이 매우 높아지게 된다.

(4) <시나리오 IV> : 비핵화 거부 / 개방 진전 (d'는 d에 비해 비핵화 퇴행, 개방 진전)

이 국면은 북한이 핵포기에 대한 확신을 보여주지 못해 결국 북·미 핵협상이 결렬되거나 경색국면에 빠진 상황에서 북한의 대외 개방전략이 추진되는 시나리오이다. 북한이 핵포기 대가로 미국을 비롯한 국제사회가 수용하기 힘든 요구를 내세울 때 핵협상은 답보상태이거나 결렬될 수 있다. 경제적 자립구조를 구축할 수 있는 전폭적인 지원 요구, 북·미 수교에 따른 북한정권의 불안과 두려움, 주한미군 철수 요구 등으로 핵문제 해결이 지지부진한 상태에도 외부지원과 경제회생을 위한 최소한의 개방은 불가피하다.

미국의 대북 압박정책이 강화되는 분위기 속에서 북한은 중국과 남한의 대북지원을 기대하면서 특히, 정치적·경제적 대중(對中)의존도를 높여가게 된다. 이 시나리오에서 개방은 중국 쪽으로 열린 문이다. 이러한 상황이 지속되면 북한은 궁극적으로 중국의 영향권아래 편입되면서 친중(親中)국가로 전략되어 분단구조가 새로운 형태로 나타날 가능성이 높다. 이 국면에서는 북한 내부에서 대북지원 협력 파트너 문제와 관련하여 친중파와 친남파로 크게 나뉘지게 된다.

우리 정부의 대북정책의 방향은 위의 네 시나리오 가운데, '제 I 국면' 상황을 촉진·유도하면서 '제Ⅲ국면'이 나타날 수 있는 상황을 관리하고 억제시키는데 주력해야 할 것이다. 말하자면 비핵화 문제로 발목 잡히는 상황을 회피하면서, 북한의 개방을 위한 적극적인 협력과 대북지원을 아끼지 말아야 한다.

북한의 개방전략 : '통제된 개방', '개혁없는 개방'

북한은 2008년 후반기부터 핵시설 불능화 수준의 비핵화를 전제로 북·미 협상들을 유지하면서 '통제된 개방', '개혁없는 개방'을 추진할 가능성이 크다. 그런 점에서 현 단계 '비핵화/개방'의 수준은 위의 좌표 제 I 국면의 아주 낮은 단계(<a> 이하)의 상태로 파악할 수 있다. 북한의 대외 개방은 체제유지의 물질 토대 확보 수준에서 개방의 폭과 템포가 결정될 것이다.

북한의 개방전략은 식량 지원 등의 ①국제사회의 원조, ②자원(서해유전 탐사권 및 광물자원)개발권 양도, ③밀폐된 특구개발 ④노동력 송출 등의 네 측면에서 추진될 수 있다. 대외 개방의 방향은 남한을 일단 배제한 채 EU, 중동, 동남아국가 등을 타깃으로 삼을 것으로 보인다. 2008년 북한의 테러지원국 명단 해제가 이루어지면 경제개혁과 서방과의 경제관계를 확대하는 개방으로 나아가는 시발점이 될 수 있다. 북한이 국제금융기구의 요구 요건을 충족시키면서 국제사회의 도움을 받으려면 국제사회와의 접촉을 소화할 수 있는 적응능력을 길러야 하며 특히, 무엇보다도 비핵화 제3단계인 핵폐기에 협력적인 태도를 보여야 한다. 이 과정에서 본격적인 경제개발을 추진하기 위해서는 북한 정권의 변화 의지가 관건이다.

나. '비핵·개방·3000'과 「남북한 에너지 공동체」

북한의 경제회복과 자립적 경제기반 구축은 더 이상 북한 스스로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 북한 자체의 능력과 조건으로는 회복 불가능하다. 북한의 경제회복은 이제 우리의 문제로, 남한의 책임이자 남한의 역할이 요청된다. 공장 등 산업구조나 도로·철도 등 사회간접자본은 일제(日帝) 시대의 유물로 대부분 파쇄화된 상태이다. 사회적 자산은 대부분 노후·망실(亡失)된 상태로 활용이 거의 불가능하다.

공장을 돌리거나 농업기반을 재구축하기 위해서는 무엇보다 먼저 에너지 문제가 보장되어야 한다. 아무리 고유가 시대라지만 에너지 없이는 공장을 돌릴 수 없고, 농업도 정상화시키기 어렵고, 철도·도로 등 길도 닦을 수 없다. 따라서 북한은 안정적인 에너지 공급체계를 확보하지 않으면 안 된다. 이는 남북한 협력으로 해결할 수 있다.

‘비핵·개방·3000’, 「남북한 에너지 공동체」 추진에서

「남북한 에너지 공동체」형성이 급선무다. 즉, 석탄, 석유, 천연가스 등의 개발과 그리고 원자력의 연구와 활용 분야에 있어서까지 남북한 협력체계를 구축해야 한다. 남북한이 함께 손잡고 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등 세계 각지에서 공동으로 에너지 개발 사업이나 합작 사업을 추진할 필요가 있다. 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등지의 국가들과 북한의 전통적인 우호협력 관계는 「남북한 에너지 공동체」의 전망을 밝게 한다. 또한 한국, 북한, 러시아 사이의 에너지 협력 컨소시엄을 구성하여 에너지 공동 개발을 추진한다면 3자 모두에게 혜택이 되는 결과를 도출할 수 있다. 중국 또는 핵협상을 통해 에너지를 구걸할 수밖에 없는 북한의 절박한 에너지 사정을 충분히 고려하여 돌파구를 찾는데 협력해야 한다.

올해는 시범적으로 남북협력기금을 활용하여 남북한이 함께 사할린, 인도네시아 등 해외의 석탄광구 개발을 추진하여 당장 활용할 수 있도록 해야 한다. 「남북에너지 공동체」형성은 <표 1>에서 보듯, 한반도 비핵화 과정의 초기 단계에서 추진되어야 하며, 그와 함께 신 경수로 문제도 이 단계에서 한국이 주도가 되어 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국 ‘균등분담’의 원칙아래 공사재개를 적극적으로 제안해야 한다. 이는 남북한 신뢰를 회복할 수 있는 첩경일 뿐만 아니라, “평화와 협력을 향한 도약”으로서의 「비핵·개방·3000 구상」의 실천적 의지를 대내외적으로 천명하는 길이기도 하다. 마지막으로 「비핵·개방·3000 구상」이 보다 매력적인 대북정책이 되기 위해서는 한반도 평화통일의 목표와 비전을 함께 제시할 필요가 있다.

1. 이명박 대통령, 18대 국회 개원 연설, 2008-07-11.

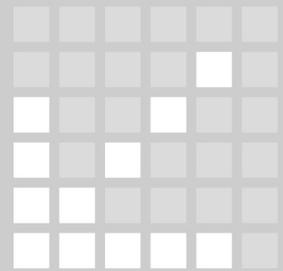
2. 조민, “새 정부의 대북정책 추진방향,” 통일연구원·한국국제정치학회·국방대 안보문제연구소·외교안보연구원 공동주최 특별기회 국내학술회의, 『이명박 정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』 (2008.3.12), pp. 4~5.

3. 통일부, 『2008년 통일업무 보고』 (2008.3.26) 참조.

4. 조민, “비핵화와 개방·3000 동시에 준비해야,” 『통일한국』, 2008년 6월호 (평화문제연구소); “「비핵·개방·3000 구상」의 의미와 실현방안,” 『교통』, Vol. 124 (한국교통연구원, 08.06) 참조.

5. 조민, “한반도 통일프로세스와 통일비전,” 2008평화재단심포지엄, 『건국 60주년 통일코리아를 바라보다』 (2008.7.10), pp. 58~63 참조.

제2부



외교 · 안보:
비핵화 및 새로운 평화구조 창출

평화와 협력을 위한 외교의 방향과 과제: ‘실용외교’의 실천

박 영 호 (통일연구원 국제관계연구실장)

1. 21세기 동아시아 국제정세

21세기의 국제질서는 지난 세기와는 달리 한마디로 패러다임 변화가 일어나고 있다. 무엇보다도 과학기술이 혁명적으로 발전하고 있다. 우주충돌(deep impact)을 실험하고, 인간 복제(human cloning)의 가능성에 도전하며, 지구를 하나로 만드는 정보화의 홍수(ubiquitous) 시대이다. 둘째, 이념 간의 대립 대신에 문화·종교 간 갈등, 자민족중심주의 부상, 인종 갈등, 무역자유화와 경제통합, 정보 및 문화 침투, 대량살상 무기 확산문제, 테러, 에너지·자원 확보 경쟁, 환경문제, 초국가적 범죄 등의 다양한 요인이 국제질서에 영향을 미치고 있다. 셋째, 고강도와 저강도의 분쟁이 사라지지는 않았으나 군사·안보적 요인의 비중이 상대적으로 약화되었다. 무역자유화, 시장개방, 에너지와 자원, 빈곤과 질병 퇴치, 생태 환경, 지속 가능한 삶의 문제 등이 국제정치的重要 이슈로 부각되었다. 넷째, NGO, NPO 등 전통적인 국가 행위자들의 정책 결정력을 위협하는 행위자들의 역할이 확대되었고 정보화의 확산은 새로운 정책결정체계인 거버넌스의 등장을 가져왔다.

이러한 요인들에 따라서 국제질서는 통합과 분열, 협력과 경쟁의 원리가 상호 작용하면서 위험과 소용돌이 속에서 복잡하고 다차원적이며 유동적인 형태를 띠고 있다. 이러한 구조 속에서 다양한 비정형의 갈등 요인이 존재하고 있다.

한반도를 중심으로 동아시아 지역을 조망하면, 한국, 중국, 일본의 역동적인 세 나라가 위치하고 있는 이 지역은 경제역량에 있어서나 국제사회에서의 역할 신장 등의 측면

면에서 가장 활력을 보여주고 있는 지역이다. 미래학자나 역사학자들이 21세기의 세계 역사는 아시아로 이동하고 있다고 평가한다. 지난 30년 동안의 중국의 경제 성장은 놀라우며 그에 기반을 두고 국제정치무대에서의 역할 또한 무섭게 성장하고 있다. 일본은 여전히 세계2위의 경제능력을 자랑하며 한국 또한 세계에서 주목 받는 나라로 성장하였다. 이들 3국 이외에도 전통적인 영향력을 유지하고 있는 미국과 최근 에너지 자원의 밀반침으로 경제와 국제정치에서의 영향력을 부활하고 있는 러시아가 있다. 그리고 국력에서는 비할 바가 되지 않으나 핵무기 프로그램으로 지역과 세계적 차원에서 안보 위협요인으로 작용하는 북한이 있다.

21세기의 두 번째 10년을 바라보는 현재 동아시아 국제정세는 다음과 같은 특징을 가지고 있다고 정리할 수 있다. 첫째, 미국, 일본, 호주의 세 나라간 안보 협력이 강화되는 한편, 중국과 러시아의 협력 강화와 중국이 주도하고 있는 상하이협력기구(SCO)의 강화 등으로 ‘미·일·호주 대 중·러·SCO’라는 경쟁과 대립구도가 나타나 있는 상황이다.

둘째, 그러나 이러한 역학구도 아래서 동북아 역내국가들 간 관계에서는 갈등과 대립 양상보다는 역내 안정을 중시하여 협력 양상이 강조되는 상황이다. 미국의 부시 행정부는 대선으로 국내문제에 역점을 두고, 외교에서도 안정적 관리 중심의 성과를 거두려는 입장을 보여주고 있다. 중국은 베이징 올림픽의 성공적 개최와 이에 따른 경제도약이 적어도 2020대에까지 지속되기를 바란다. 일본의 국내정치는 유동적이며, 메드 베데프-푸틴의 2원 권력 아래서의 러시아는 대외 팽창보다는 역내 정세의 안정을 중시할 것으로 예상되고 있다.

셋째, 지역 국가들 간의 안보 문제에 대한 협력이 이루어지고 있다. 대표적인 사례가 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진행이다. 이 밖에 대량살상무기 확산 방지, 테러·자연재해·환경 등 범세계적 문제, 양자 간 안보문제들에서 긴밀히 협력할 것으로 예상된다.

넷째, 북핵 문제는 불능화와 핵 신고, 그리고 이에 상응하는 경제·에너지 협력의 진행, 미·북 관계의 개선 등에서 보듯이 당분간 진전 양상을 보일 것이다. 그러나 북한의 최종적인 핵 폐기 과정은 검증 과정의 시간 소요, 핵무기 처리 문제 등 북한의 핵전략, 경수로제공 문제, 북·미 및 북·일 관계정상화 문제 등 가까운 시일 내에 급격한 변화가 발생할 가능성은 높지 않다.

다섯째, 지금까지와 마찬가지로 지역 정세에 미치는 북한 요인은 앞으로도 상당기간 핵심적의 요인의 하나로 작용할 것이다. 북한은 경제난 극복, 대외관계 개선을 통한 체제안정화에 주력하면서, 급격한 변동요인이 발생하지 않도록 ‘선군정치’의 노선 아

래 체제의 장기지속 전략을 추진하고 있다. 북한에서 중국과 베트남과 같은 혁명적인 개혁·개방으로의 노선 전환을 기대하기는 어려우며, 전체주의적 일인지배 독재체제의 자발적인 변화도 기대하기 어렵다.

2. 비전 : 성숙한 세계국가

이와 같은 국제정세 속에서 향후 5년 동안 국민들로부터 정책의 위임을 받은 이명박 정부가 받을 내딛었다. 이명박 정부는 대한민국의 역사를 ‘발전의 역사’로 인식하고 발전과 통합을 시대정신으로 파악하였다. 대한민국의 역사 발전과정에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면들이 있으나, 이명박 정부는 대한민국의 현대사를 적극적이고 긍정적으로 해석한다. 이명박 대통령은 18대 국회 개원 연설(2008.7.11)에서 대한민국의 지난 60년은 “5천년 한반도 역사로나, 18세기 이래 세계사로나, 가장 성공한 근대화 혁명”이었다는 건국 60주년 기념위원회의 규정을 인용하였다. 사실 대한민국은 60년이란 짧은 기간 동안에 세계 12~13위의 경제력을 가지며 동시에 자유민주주의를 성공적으로 정착시킨 나라이다. 자본주의 시장경제와 자유민주주의의 역사적 발전 과정에서 이처럼 짧은 기간에 두 가지를 성공적으로 달성한 나라는 거의 없다. 따라서 건국 → 산업화 → 민주화로 이어지는 대한민국의 발전과정은 자연스럽게 21세기의 도적적인 과제로 선진국으로의 진입을 상정하게 되는 것이다. 이명박 정부는 국가비전으로서 ‘선진화를 통한 세계일류국가’를 선정하였다.

선진일류국가의 국가비전은 지난 60년의 발전과정에 토대를 두고 있으나 단순한 연장선에 있는 것이 아니라 21세기의 국제정세를 배경으로 앞으로 다가올 미래를 대한민국이 한반도 차원을 넘어서는 세계 속의 국제 국가로서 역할을 할 수 있도록 질적으로 도약하는 문명국가를 만들자는 인식으로 해석된다. 이명박 정부는 이를 “인간 중심의 보편적 가치 확산 등 문명사적 전환기의 복합적 도전에 능동적으로 대응하는 자세가 요구”된다고 설명하고 있다. 동시에 그러한 도전적 과제를 튼튼하게 밀받침할 수 있도록 당대의 국민적 요구를 ‘경제 살리기와 국민통합에 대한 요구’로 파악하고, 구체적인 과제로 新성장동력 발굴, 민생경제 회복, 지역적 이념적 분열의 극복을 들고 있다.

대한민국의 장기 국가비전으로 선정된 ‘선진화를 통한 세계일류국가’의 내용은 “경제의 선진화, 삶의 질의 현대화, 국제규범의 능동적 수용과 창출 등을 통해 세계에서 인정

받는 고품격 국가(를) 지향”한다는 것이다. 비전 달성을 위한 행동규범으로는 ‘창조적 실용주의’가 제시되었다. 그리고 창조적 실용주의는 “실질적인 성과 중시, 현실적인 적합성, 새로운 목표와 방법의 창안, 체계적인 문제 인식과 해결”을 구성요소로 한다.

이러한 국가비전과 행동규범을 가지고 이명박 정부는 임기 5년 동안의 국정목표로서 ‘신발전체제 구축’을 제시하고, ‘섬기는 정부’, ‘활기찬 시장경제’, ‘능동적 복지’, ‘인재대국’, ‘성숙한 세계국가’를 5대 국정지표로 내걸었다. 앞의 4개 국정지표가 국내적 차원에 초점을 맞췄다면, ‘성숙한 세계국가’는 대외적 차원에 초점을 맞춘 것으로 볼 수 있다.

‘성숙한 세계국가’는 선진국으로 진입하고 그에 상응하는 역할을 수행하기 위한 기반을 구축하는 국정지표이다. 이를 달성하기 위해 이명박 정부는 새로운 한반도 평화구조 창출, 실용적 통상외교 및 능동적 개방, 세계로 나가는 선진 안보, 친환경 경제·에너지 구조, 아름다운 삶과 창의 문화 등 5대 전략을 세우고 그 아래에 10개의 핵심과제, 14개의 중점과제, 23개의 일반과제 등 총 47개의 과제를 마련하였다.

대북정책의 관점에서 보면, ‘성숙한 세계국가’가 되기 위한 전략 중에서도 북핵 문제의 해결을 통한 비핵화에 기초하여 한반도의 새로운 평화구조를 창출한다는 전략이 특히 중요하다. 사실 1990년대 이래로 역대 한국 정부는 북핵 문제의 해결에 노력해왔으나 아직까지도 북핵 문제는 남북관계의 핵심적인 걸림돌로 작용하고 있다. 6.15 공동선언 이후의 외형적인 남북관계 개선이 북핵 문제의 해결을 촉진하지 못했으며 결국 북한은 2006년 10월 핵실험을 하였다. 북핵 문제를 푸는 핵심적인 고리는 미국과 북한 간의 관계이지만, 한국의 역할이 등한시 되어서는 안 된다. 6자회담을 통한 북핵 문제의 해결 과정에서 한국이 지속적으로 창의적인 외교적 역할을 강화해야 하는 이유이다. 이명박 정부는 북한의 핵 폐기 및 개방의 추진과 포괄적 대북지원을 통해 10년 내 북한의 1인당 국민소득 3000달러의 달성을 지원한다는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 대북정책의 핵심과제로 제시하였다. 이 구상은 일종의 ‘패키지’ 구상으로서, 6자회담을 통한 비핵화의 달성을 추진하고, 북한의 경제를 회복하며 무엇보다도 북한 주민의 삶을 개선하기 위해서는 북한도 중국과 베트남 등이 선택한 것처럼 스스로의 경제정책 변화와 대외관계의 변화가 필요하며, 국내외적인 요소의 결합을 통해 북한 주민이 최소한도의 인간적 삶을 살 수 있을 정도의 소득을 향상시키는 데 지원·협력하겠다는 해석하는 것이 바람직하다. 특정 용어에 대한 북한의 선호여부로 평가하기 보다는 무엇을 실현하고자 하는가의 내용이 중요하다.

이러한 구상은 남북관계를 일방적인 선호 관계로부터 상호 호혜적이고 정상화된 관

계로 만들어 가는 것을 목표로 한다. 이는 남북한이 상생과 공영의 관계를 구축해나가는 과정이다, 이 과정에서 북한에게는 물론 우리의 국정목표인 신발전체제의 구축 측면에서도 한반도 경제공동체의 실현이 주요 과제로 제시되고 있다. 동 경제공동체의 실현은 북한 비핵화의 진전 상황에 따라 주요 과제를 협의·추진한다는 구상이다. 남북 당국 간의 중요한 기 합의를 어떻게 이행해 나갈 것인가를 진지하게 협의하기 위해서도 남북 당국 간 대화가 필요하다.

다음으로 ‘21세기 창조적 한·미동맹’이 핵심과제로 제시되고 있다. 대북정책과 관련하여 한·미동맹의 중요성을 새삼 거론할 필요는 없다. 북핵 문제의 해결을 위해서나 평화체제 구축을 통한 한반도 평화정착과 동북아 평화에의 기여, 북·미관계의 정상화 문제 등 다양한 북한 문제를 다루는 데 있어서 한·미 정책협력의 문제가 대두된다. 또한 한·미 양자관계는 군사안보동맹 중심에서 정치, 경제, 사회, 문화, 심리 등 제반 요소를 포괄하는 새로운 동맹관계로 발전해야 하는 필요성이 제기되어왔다. 이는 한국의 국가발전과 국제적 위상의 제고, ‘민족주의’적 자존심의 발흥 등에 따라 한·미동맹 관계를 비대칭적 관계로부터 전반적인 국력과 국가 위상, 전략 능력 등을 균형적(balanced)으로 반영하는 상호 의존의 관계로 발전해야 할 필요성을 의미한다. 특히 21세기의 한·미 동맹은 한국과 미국이 공동의 가치와 이해 및 상호 이익의 균형을 바탕으로 한반도 차원은 물론 동아시아 지역적 차원과 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 수 있는 전략적 동맹관계로의 발전을 지향한다.

그리고 한반도문제는 지역 국가의 전략적 이해관계와 밀접하게 연관된다. 따라서 이명박 정부는 ‘新아시아 비전 외교’를 내세우고 있다. 대북정책은 한반도의 현상 변경을 추진하는 것이다. 주변국들은 한반도의 현상 변경이 자국의 이익과 지역의 평화와 안정적 질서, 경제적 번영 등에 미칠 영향을 주시하고 있다. 한국은 대북정책 차원에서는 물론 국가발전 전략 차원에서 지역의 주요 국가들과의 협력 심화를 위한 상호 이해와 신뢰의 협력 체제를 구축하는 데 적극적으로 노력할 필요가 있다. 이러한 점에서 지역 국가 간의 다양한 양자, 다자적 협력 체제를 만들어 나가고 협력관계를 균형 있게 추진함으로써 새로운 협력질서를 도모하는데 한국의 주도적 역할을 강화해나가겠다는 과제가 제시되었다. 특히 세계 정치 경제의 주요 동력으로 부상하고 있는 아시아의 발전과 평화, 그리고 공동의 번영에 기여하는 역할을 강화하는 것이다.

3. 왜 ‘실용외교’인가?

대한민국은 자랑스러운 발전과 민주화의 경험을 가지고 있다. 또 국제적인 역할이 신장되고 세계에서 주목받는 국가로 성장하였다. 미국의 스탠리재단처럼 남한이 2025년이면 세계에서 9번째의 경제규모를 갖게 되고, 1인당 국민소득으로는 미국과 일본에 이어 세계 제3위의 국가가 될 것이라는 예측도 있다. 이러한 예측이 예측으로서 끝나는 것이 아니라 실현해야 할 목표라는 비전을 갖는 도전적 자세가 필요하다.

그러나 북핵 문제를 풀어나가는 과정에서 보듯이 우리의 역할에는 여전히 많은 제약이 있는 것도 사실이다. 과거 5천년의 역사에서나 근세 이후 제국주의 열강의 각축장, 일제 강점, 냉전의 최전선 지역 등의 경험에서 보듯이 한반도의 지정학적, 전략적 위치는 우리에게 선진국 도약을 위해 21세기의 국제정세에 능동적으로 도전하는 지혜를 요구한다.

미국 CIA 국가정보위원회의 「2020보고서」(2005)에 따르면, 그 때까지 세계경제는 현재보다 80%의 성장을 보일 것이며, 1인당 수입은 50% 증가할 것으로 예측되었다. 2020년까지 소강(小康)사회의 달성을 목표로 하고 있는 중국, 그리고 인도가 세계의 강대국으로 부상하고, 브라질, 인도네시아의 국력이 유럽의 국가들을 추월하며, 러시아가 다시 냉전시대처럼 강대국으로 진입하고, 일본은 중국에 대항하거나 또는 편승하는 정책 중 택일해야 할 것으로 예측하고 있다.

IMF가 산정한 2007년 현재의 명목 GDP는 미국 13조8,440억 달러, 일본 4조3,840억 달러, 중국 3조2,510억 달러, 러시아 1조2,900억 달러, 한국 9,570억 달러이다. 한국은행이 추산한 2006년도의 북한의 명목 GNI 256억 달러를 한국의 경제력에 포함시키도 9,820억 달러 정도에 불과하다. 한반도의 주변 강대국들은 여전히 남북한 통합의 경제력에 앞서 있다. 최근에 발생하고 있는 에너지와 식량 등 자원민족주의의 대두로 볼 때 한국의 경쟁력은 주변 강대국들에 비해 매우 불리하다.

연성권력(soft power)을 간접적으로 살펴볼 수 있는 스위스 국제경영개발원(IMD)의 2008년 세계경쟁력 평가에서 한국은 31위를 기록하였다. 부동의 1위인 미국과 17위인 중국, 22위인 일본이 우리를 앞서 있으며, 47위의 러시아가 우리에게 뒤쳐져 있다. 결국 한반도를 둘러싸고 있는 국가들의 경성권력(hard power)과 연성권력을 합친 총체적 국력은 한국에 비해 여전히 매우 강력함을 보여준다.

이러한 구조적 조건에서 ‘선진화를 통한 세계일류국가’ 달성이라는 국가비전 속에서

의 대북정책 관련 목표 과제들을 달성하기 위한 현명한 접근이 요구된다. 이 미 거론되었지만 21세기는 정보화, 세계화, 과학혁명, 무역자유화의 시대이다. 세계 경제는 극소수를 제외하고는 커다란 시장경제로서 공유되고 있으며, 정보화의 확산은 세계를 일일생활권으로 좁히고 있다. 이러한 시대적 변화는 국가발전의 새로운 패러다임을 요구한다. 대북정책에서도 이러한 시대적 변화가 수용되어야 한다.

남북관계 개선과 평화통일을 달성하기 위한 대북정책은 남한의 국가발전 전략과 떨어져 생각할 수 없다. 이명박 정부의 국가발전전략에는 남북관계의 질적인 변화를 포함한다. 따라서 남북관계는 선진국으로의 도약이라는 틀 속에서 접근되어야 하는 것이다.

그런데 세계의 우수한 나라들이 자국의 이익을 확보하는 것을 최대의 국가전략으로 삼는 오늘날 우리에게서 여전히 보수와 진보라는 이념적 구조가 남아 있다. 인간의 사고와 행동의 준거로서 이념의 역할이 작음하지만, 우리 사회에서는 이념의 틀에서 벗어나지 못함으로써 소모적인 갈등과 분쟁을 낳고 있기도 하다. 자유와 민주주의의 사고는 다양성과 다원성을 토대로 한다. 여러 가지의 이념이 공존할 수 있음을 말한다. 21세기는 더 이상 이념의 대결 시대가 아니다. 21세기의 엄청난 변화는 이념의 잣대로 재단할 수 없다. 우리의 지난 역사를 편협한 이념의 잣대로 재단할 때 스스로의 역사를 폄하하고 패배주의적 역사관에 빠지게 된다. 비록 굴곡은 있었으나 반세기만에 산업화와 민주주의를 모두 성공적으로 달성한 사례는 찾기 어렵다. 우리는 이념의 벽을 넘어 변화와 발전을 주도해 나가는 역사 발전의 선두에 나서야 한다. 국가이익의 경쟁의 시대에 우리에게 요청되는 것은 이념이 아니라 실용의 철학이다. 우리의 역사에서도 변혁을 주도한 역사는 실용의 철학, 즉 실사구시(實事求是)에서 왔으며, 산업혁명과 그에 따른 민주주의의 발전 등 세계 우수 선진국들의 발전과정에서도 실용주의가 반영되었다.

이러한 점에서 이명박 정부는 국가비전을 달성하기 위한 행동규범으로는 ‘창조적 실용주의’를 선택하였다. 정책적 차원에서 실용주의는 그 효용성, 실행가능성, 실용성을 중시한다. 이러한 실용주의는 때때로 결과만을 중시한다는 부정적 의미를 함축하기도 하지만 도덕적, 윤리적 차원과 분리되는 것은 아니다. 우리의 헌법이 지향하는 가치인 자유민주주의, 시장경제, 복지, 인간적인 삶 등을 반영한다, 실용주의는 또한 아이디어와 지식의 실천적 기능을 중시하며, 인간의 삶의 지속적인 변화 속에서 구성원과 공동체에 혜택이 되는 변화의 방식에 관심을 둔다. 그리고 지식의 실천은 행동계획을 통해 구현될 수 있다고 본다.

요컨대 끈임 없이 변화하는 국제정세 속에서 선진화의 실천과정이나 대북정책의 목표 달성을 위한 철학적 바탕은 우리의 능력과 자원, 아이디어와 지식, 다양한 국민의 의견 등을 어떻게 결합하여 우리의 목표를 달성함으로써 국가이익을 최대화할 것인가에 귀결된다고 할 수 있다. 창조적 실용주의가 제시한 실질적인 성과를 중시하고, 현실적인 적합성을 따지며, 새로운 목표와 방법을 창안하고, 체계적으로 문제를 인식하고 해결해 나간다는 내용으로 요약할 수 있다.

4. 동아시아 평화와 협력: ‘실용외교’의 방향과 과제

건국 60주년인 2008년은 남북대화의 역사로는 37년, 남북교역의 역사로는 20년이 되어가는 시기다. 동서독의 통일도 근 20년이 되어 간다. 이러한 점에서 21세기에는 분단의 구조를 극복하고 평화통일을 달성해야 한다는 주장은 단순한 말의 성찬이 아니다. ‘통일’ 그 자체에 대해서는 남한과 북한이 모두 각각의 이념적 기치나 믿음 체계에 따라 국가목표로 삼고 추진해왔다. 그러나 21세기적 상황에서 우리에게는 어떠한 방식으로 통일의 과정을 진척시켜 나갈 것인가의 문제가 중요하다. 6자회담 방식을 통해 당면한 북핵 문제를 해결하려는 노력은 평화통일을 향한 평화정착을 추진하기 위한 것이다. 또한 이명박 정부가 대북정책이나 통일정책의 추진과정에서 국민적 공감대를 형성하는 데 더욱 노력하고, 정권적 차원이 아닌 국가발전과 남북관계를 만들어 나가며, 정책의 우선순위에 대한 고려를 중시하는 것도 평화통일의 초석을 다지기 위한 것이다.

이러한 점을 고려하여 국가발전 전략차원에서 대북정책이 구상되고 추진되어야 한다. 바로 남북관계와 대북정책, 통일정책을 국가발전 전략의 일환으로 보아야 하는 이유이다. 그동안 우리의 대북정책은 남북관계 중심적이었으며 특히 2000년대에 들어서 어떠한 경우에도 남북관계를 지속시키는 것이 마치 남북관계의 발전인 것처럼 착각하는 오류를 범했다. 이에 따라 한·미관계와 우리의 외교적 역량이 제대로 발휘되지 못하는 결과를 초래하였다. 한반도의 평화와 번영이 동북아의 평화와 번영과 연계된다는 아이디어는 그럴 듯했으나, 그것을 실행해나가는 전략과 방식에 있어서는 이상주의적 한계를 벗어나지 못했거나 정책 수단의 잘못된 선택으로 인하여 국내외적인 논란만을 초래하였다.

한국의 선진화 국가전략은 한국의 대외적 역할이 한반도 차원을 넘어서 동북아 및 세계적 차원으로 확대됨을 의미한다. 세계 12~13위의 경제력은 당연히 한국으로 하여

금 그러한 역할의 발휘를 요구하고 있다. 사실 그동안 우리는 자신의 역할을 한반도차원의 문제를 해결하는 데 제한시킨 측면이 있다. 이명박 정부의 실용외교의 방향은 과거 한국 정부가 추진했던 이러한 결점의 반성 위에서 출발한다. 민족의 실질적인 화해와 협력을 통해 한반도문제를 해결해나가고 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 범세계적 차원의 평화와 공동 발전에 이바지하려면 우리의 전략적, 지정학적, 국제적 위상에 대한 냉정한 평가의 토대 위에서 창조적인 방안이 강구되고 실천되어야 할 것이다.

그런데 ‘외교는 예술’이라는 외교의 어려움을 거론하지 않더라도 국내의 정세의 복잡성과 다변성, 다지성 등 21세기의 국가이익을 확보하기 위한 외교는 매우 세련된 전략과 행동을 요구한다. 외교의 현장은 자국의 국익을 최대한 확보하기 위한 치열한 각축장이다. 이명박 정부 출범 이후의 정상외교의 결과에 대한 작금의 평가가 외교의 어려움을 설명해주는 실례이다. 한반도의 지·전략적 위치, 주변강대국들의 힘과 영향력, 국내정치적 합의구조의 미성숙성, 남북 분단 등의 구조적 요인 때문이다.

이명박 정부의 실용외교 전략은 한반도의 현상 변경에 이해관계를 가지고 있는 국가의 이익을 저해하지 않으면서 외교 교섭을 통하여 통일에 대한 지지와 지원, 그리고 협력을 확보하는 전략이다. 따라서 실용외교는 남북관계 차원만의 문제가 아니라 경제·통상, 문화, 주변국과의 안보와 국제사회에서의 안보, 국가 간 영역을 넘어서는 범세계적인 문제 등 국내, 국가 간 및 국제수준의 문제 등 다양화, 다변화된 사안을 포괄하게 된다. 다만, 대북정책에 초점을 맞추면 동북아지역의 국가들과의 관계로 귀착될 수 있다.

한마디로 말하여 이명박 정부의 실용외교의 방향은 ‘동아시아의 평화와 협력의 틀’ 속에서의 한·미 동맹관계를 기본 축으로 하여 주변국에 대한 실리외교를 전개해나가는 것이다. 한·미동맹관계를 21세기의 전략동맹으로 발전시키는 것은 우리의 이익과 미국의 이익을 상호 교호적으로 활용하겠다는 의미를 가진다. 그러나 현실적으로 한국과 미국의 능력과 국제사회에서의 역할, 그리고 주변국가와의 역학관계를 고려하지 않을 수 없다. 연성권력의 강화에서 우리의 외교적 역량을 신장시킬 수 있지만, 능력에 토대를 두지 않은 외교적 방안은 현실성이 없다. 이런 점에서 서독의 경험은 우리에게 여전히 유효하다.²

즉 서독은 안보차원에서 대미 의존적인 구조 속에 놓여 있는 자국의 외교정책의 한계를 미국을 통해 주변국, 특히 독일의 현상 변경에 참여한 이해관계를 가지고 있는 영국, 프랑스, 소련의 대 통일독일 우려를 완화하는 데 활용하였다. 서독의 선택은 유럽안보의 보장과 독일의 통일이 병행해야 한다는 미국의 전략을 활용한 것이다. 이를

통해 소련, 영국, 프랑스의 통일독일에 대한 위협 인식을 감소시키고 서독의 입장을 이해시켰다. 그리고 통일과정에서는 서독이 과거 유럽은 물론 세계 질서를 흔들어 놓은 독일 민족의 발흥의 재등장에 대한 주변국가의 우려를 인식하여 EC, NATO, CSCE와 같은 다자간 틀을 활용함으로써 안보적 제약에 따른 부담을 벗어나는 한편, 정치·경제적 발전을 적극적으로 활용할 수 있는 기회를 찾았다.

한국이 추구하는 21세기 한미 전략적 동맹은 한국이 미국에 대한 보다 성숙한 파트너로 성장했다는 의미이다. 따라서 한·미관계의 축이 기반이지만, 신장된 외교적 자율성을 통해 중국, 일본, 러시아와의 양자적, 다자적 정치·안보적 관계를 발전시켜 나가야 한다. 한국은 경제 재도약을 통하여 우리의 경제적 역동성을 외교적 수단으로 활용해야 할 것이며, 북한에서 급격한 체제전환과정이 발생할 경우 주변국으로부터의 지원을 획득할 수 있을 것이다. 동북아지역에서는 아직까지 유럽에서와 같이 경제 및 안보 차원에서 다자간 협력이 활성화되고 있지는 않으나 6자회담 참여국은 이미 동북아 다자안보협력 틀의 구축에 일정한 공감대를 형성해나가고 있다. 한국은 지역적 수준의 다자협력채널에 주도적으로 참여하고 역할을 발휘하는 노력을 배가해야 할 것이다.

이러한 실용외교의 방향 아래서 이명박 정부가 특히 강조하고 있는 과제는³ 첫째, 북핵 폐기를 통한 비핵화의 달성이다. 북핵 문제는 북한의 진정성 있는 변화내지는 개방과 연관된다. 북한의 개혁·개방은 남한이 거론하지 않더라도 북한 주민의 삶을 개선시키기 위해서는 필수적으로 이행되어야 할 사안이다. 북핵 문제의 해결은 또한 남북 관계를 개선하고 정상적인 관계로 발전시키며 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위해 최우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 이를 달성하기 위해서 이명박 정부는 북한의 핵무장 불용 원칙에 철저히 하면서, 이를 이끌어내기 위한 접근방식에 있어서는 유연하게 대처한다는 입장을 설정하였다.

그러나 북핵 문제의 해결이 남북관계를 개선하고 정상적인 관계로 발전시켜나가는 데 있어서의 전제조건은 아니다. 북핵의 완전 폐기를 통한 비핵화는 계속적으로 진전되어야 할 사안이지만 시간이 소요된다. 따라서 2.13합의, 10.3 합의에 따른 핵 불능화와 신고를 조기에 완료하고 핵 폐기 협상의 타결 및 이행을 계속 추진한다는 분명한 입장 위에서 정책이 추진되어야 한다. 특히 북핵 문제의 해결은 미국 등 6자회담 관련국 및 국제사회와의 긴밀한 정책 협력을 통해 추진하며, 북핵 해결의 진전 상황에 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실현을 통한 상생과 공영의 남북관계를 만들어 나갈 필요가 있다.

북한지도부의 핵 폐기의 결단이 빠르면 빠를수록 북한 주민들의 삶의 개선을 위한

남북관계 차원의 협력과, 국제사회 차원의 협력은 촉진될 것이다. 이러한 과정은 북한과 미국, 북한과 일본의 관계 정상화 과정을 또한 촉진하게 될 것이며, 동북아지역 차원의 다자안보 협력체 및 한반도 평화체제 구축에도 긍정적으로 작용함으로써 ‘한반도의 새로운 평화구조’ 창출이라는 전략목표의 실현에 도움을 줄 수 있다.

둘째, 21세기의 시대적 변화와 상황에 맞는 한·미 동맹관계의 발전이다. 1954년 한·미 상호방위조약이 발효된 이후 한·미 동맹관계는 우리의 안보와 경제발전에 크게 기여하였다. 그러나 대내외 환경의 변화와 미래의 안보 수요에 부합되도록 한·미 동맹은 조정되어야 하며 한·미 양국 간에는 신뢰의 제고가 필요하다. 한국과 미국은 공동의 가치와 이해 및 상호 이익의 균형을 바탕으로 한반도와 지역적, 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 수 있는 전략적 동맹관계의 미래 비전을 정립해야 할 과제를 안고 있다. 따라서 이명박 정부는 미국과 합의한 가치동맹·신뢰동맹·평화구축 동맹으로서의 발전을 지향하는 ‘21세기 한·미 전략적 동맹’의 구체화를 위한 공동의 작업이 필요하다.

세부적으로는 당면한 양국 간의 현안문제 조율을 위한 협력 체제를 가동함으로써 신뢰를 제고하고 상호 협력의 제도적 틀을 확충해 나갈 필요가 있다. 특히 지난 정부 기간 중 많은 비판의 대상이 되었던 북핵, 대북정책 등 주요 안보현안과 관련하여 정책 협력을 강화할 필요가 있다. 한·미간의 공고한 신뢰에 토대를 둔 상이한 대북정책은 신뢰가 없는 상태에서의 명목상의 공동의 대북정책보다 훨씬 그 실효성과 정책목표 달성 가능성을 높여줄 것이다. 또한 안보적 차원에서의 한·미 동맹관계의 미래지향적 발전을 위한 현안문제의 이행은 남북관계의 발전, 한반도의 군사적 안정도 등과 연관되어 추진되어야 할 것이다.

마지막으로 ‘동아시아의 평화와 협력 틀’ 구축 차원에서 동북아 주요 국가들과의 협력 심화를 위한 협력체제 구축의 과제가 중요하다. 이들 국가와의 협력관계 증진은 상호 이해와 신뢰를 구축하는 토대 위에서 새로운 협력질서를 형성해 나가는 것이다. 동아시아 지역은 세계의 다른 어느 지역보다도 역동적인 변화를 보이고 있으며, 역내 국가들은 각각의 국가발전 전략 차원에서 양자적, 다자적 차원의 협력관계 발전을 추진하고 있다. 한국의 입장에서는 대북정책의 원활한 추진과 평화통일의 추진을 위해서 한·미동맹 발전 기반의 내실화와 지역 내 평화와 공동 번영을 위한 주도적 역할 강화가 모색되어야 한다. 한국의 역할 신장은 남북관계의 개선과 한반도의 현상 변경이 주변국의 이해관계의 신장에 도움이 되며 지역의 새로운 평화 및 번영의 질서 구축에 기여한다는 신뢰의 외교로 이해되어야 한다. 그러나 이 과정에서 한국 정부는 ‘자민족

중심주의'에 따른 일본의 과거 역사왜곡이나 독도 문제 거론 등 영토 주권 침해, 중국의 고구려사 왜곡과 같은 갈등 유발 사안들에 대해 분명하고도 단호한 입장을 보여주고 견지할 필요가 있다.

5. 맺음말

이명박 정부의 '실용외교'의 철학적 토대는 '창조적 실용주의'이다. '실용'은 비전의 중요성을 간과하지는 않지만 비전의 실천을 위한 지식과 아이디어에 토대를 둔 행동 계획을 특히 중요시 한다. 결국 이명박 정부의 대북정책 목표를 달성하기 위한 실용외교는 비전과 국정지표와 그에 따른 과제들을 어떻게 구체적인 실천으로 담아내는가의 문제로 귀착된다. 그러나 구체적인 정책 방안과 행동계획은 목표 달성이라는 결과로만 판단되고 평가되어서는 안 될 것이다. 자유민주주의가 다른 어떤 체제보다 강력한 호소력을 갖는 이유는 아이디어와 지식에 대한 자유로운 접근과 표현을 허용하며 동시에 목표 달성과정에서 합의된 절차의 준수에 있다. 남북관계나 대북정책, 통일정책에 대한 논의와 정책 입안, 그리고 집행 및 평가의 과정에서도 이러한 원칙은 당연히 지켜져야 한다. 그것이 남북관계를 '상생과 공영의 길'로 들어서게 하며 '선진일류국가'의 국가비전을 실천하는 첩경이다.

-
1. 시대정신, 국가비전, 행동규범, 국정목표, 5대 국정지표 등의 항목으로 구성된 이명박 정부의 국정철화의 기본 요소들에 대한 설명은 청와대 홈페이지 '국정과제' 항목, 그리고 제17대 대통령직 인수위원회의 '이명박 정부 국정과제 보고'(2008.2.5) 등을 참조하여 작성하였다.
 2. 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 77-78.
 3. 이명박 정부의 국정과제 참조.

북핵폐기를 위한 전략적 고려사항

전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

1. 서론

북한이 지난 6월 26일 중국정부에 정식으로 신고서를 제출함으로써 북핵문제가 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 이번 신고는 그 형식과 내용 면에서 부족한 점이 많다. 우선 2007년 말까지로 되어 있던 신고기한을 반년이나 넘김으로써 ‘일정 지연과 정체의 반복’이라는 북핵문제의 특성에서 벗어나지 못했다. 신고의 내용이 불충분한 것은 더 큰 문제이다. 당초 2·13 합의가 체결되었을 때만 해도, 신고의 범위와 내용이 지금처럼 빈약할 것이라는 관측은 없었다. 북한이 갖고 있는 모든 핵프로그램을 폐기하기 위한 사전단계인 만큼, ‘신고’는 그러한 폐기를 가능할 수 있도록 완전하고 전면적으로 이뤄질 것이라고 한·미의 당국자들이 주장했었다. 그러나 결과적으로 드러난 신고의 내용은 많은 사람들을 실망시킬 뿐만 아니라 북핵폐기라는 목표 달성이 요원한 일이라는 사실을 확인시켜주고 있다.

소위 ‘싱가포르 합의’라고 명명된 신고 관련 합의의 골자는 플루토늄, HEU, 시리아 핵확산 세 가지 문제를 둘로 구분해서 플루토늄에 대해서는 자세한 신고와 철저한 검증, HEU와 핵확산 문제에 대해서는 재발방지에 중점을 두는 접근방식을 따르는 것으로 보여진다. 이러한 방식을 따르게 된 배경에는 플루토늄을 현존하는 실질적인 군사위협으로 간주하는 반면, HEU와 핵확산은 과거의 문제로서 더 이상 군사적 위협이 아니라는 부시 행정부 2기의 변화된 정책적 판단과 인식이 깔려 있다고 할 수 있다. 즉 시리아에 건설 중이던 핵시설은 2007년 9월 6일 감행된 이스라엘의 폭격으로 완전히 해체되었기 때문에 핵확산은 현존하는 위협이 아니며, HEU도 북한이 수입한 고강

도 알루미늄이 더 이상 사용되지 않고 있기 때문에 핵개발용 HEU 프로그램은 존재하지 않는다는 판단에 무게를 둔 것이다.

반면에, 플루토늄에 대해서는 자세하게 그간의 활동 상황을 공식 신고서에 담아 제시한 것으로 보인다. 북한이 중국정부에 제출한 신고서는 약 60페이지 분량이며 ①핵 관련 시설 목록, ②플루토늄 생산 및 추출량 그 사용처, ③우라늄 재고량 등 크게 세 파트로 나뉘어 있다고 한다. 그러나 플루토늄으로 만든 핵무기에 대한 신고는 북한의 거부로 이뤄지지 않았다. 미국이 핵무기에 관한 모든 문제는 다음 단계인 폐기협상에서 논의할 사항이라는 북한 정권의 입장을 바꾸지 못했기 때문이다.

한편 북한은 플루토늄 생산과 추출에 관련된 지난 20여 년 간의 활동기록을 미국 정부에 넘긴 바 있다. 미 국무부의 한국과장이 2008년 5월 초 북한을 방문, 모두 312권, 18,882쪽에 달하는 5MWe 원자로와 재처리시설 가동기록을 넘겨받았고, 미국 전문가들이 문건의 내용을 분석하고 있다. 이 문건은 북한이 6자회담 의장국인 중국에게 제출한 공식 신고서의 보충자료 성격을 갖고 있다.

현재 진행되고 있는 신고 과정은 정치적인 기반도 매우 취약하다. 우선 미국 내에서 북·미간 타협에 대한 비판 여론이 매우 높다. 임기말 외교적 성과를 내기 위한 무리한 대북협상 태도에 대해서 전통적인 공화당 보수파들뿐만 아니라 부시 행정부에서 몸담았던 인사들까지도 공개적으로 부시의 대북정책을 비판하고 있다. 의회에서도 부시 행정부의 무원칙한 대북정책이 이란 등 다른 핵개발국들에게 잘못된 신호를 보낼 수 있다는 우려가 많다. 북핵 신고에 대한 미국 내 기반의 취약함은 향후 신고내용을 검증하는 과정에서 북한이 검증에 소극적이거나 불성실 신고를 한 것으로 판명되는 경우 미 행정부의 대북정책에 막대한 영향을 미치게 될 것이다.

이명박 정부가 당면한 북한의 핵보유라는 엄중한 사태는 김대중·노무현 정부가 물려준 잘못된 유산이다. 지난 10년간의 대북정책이 남북관계 개선에 물적, 양적으로 기여한 사실을 인정하더라도, 북한의 핵포기를 막지 못했다는 역사적인 책임을 면하기는 어려울 것이다. 북핵신고는 기존 문제의 해결이라기보다는 새로운 문제의 시작이라고 보는 것이 적절하다. 신고를 관철시키기 위해서 그동안 소홀히 했거나(검증, 핵무기 폐기), 양보했던(신고의 범위와 내용 등) 문제들이 본격적으로 등장할 것이기 때문이다. 북핵문제는 이명박 정부 임기 5년 내내 그리고 그 이후에도 대한민국 정부와 국민들에게 무겁고 어려운 짐으로 남게 될 가능성이 크다.

2. 북핵폐기를 위한 기본구상

북한의 핵보유는 이명박 정부가 통일·외교·안보전략을 수행하는 데 있어서 부인할 수 없는 현실적인 출발점이자 좌표이다. 새 정부가 흐트러진 나라의 정체성을 바로잡고 북한의 핵위협으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하면서 평화통일의 토대를 닦기 위해서는 다음과 같은 정책이 추진되어야 할 것이다.

가. 기존 대북정책의 문제점 진단 및 교훈 도출

김대중·노무현 정부의 대북정책이 왜 북한의 핵보유 사태를 막지 못했는가에 대한 문제점을 진단하고 교훈을 도출해서 바람직한 미래로 나아가기 위한 좌표로 삼아야 한다. 지난 10년간 흐트러진 나라의 옷매무새를 바로잡는 일이야말로 새로운 대북정책과 북핵정책의 토대가 되어야 한다. 기존 정책에 대한 비판적 검토가 국민통합을 저해할 수 있다는 이유로 문제점을 덮어 둔 채로 새로운 대북정책을 추진하겠다는 것은 모래위에 성을 쌓는 것과 다를 바 없다.

대북정책과 남북관계에 대한 국민적 혼란을 해소하기 위해서도 과거 정책에 대한 공과를 분명히 해야 한다. 북핵문제의 완전한 해결이라는 목적을 이루기 위한 첫 삽은 지난 10년간의 대북정책을 다방면으로 심층 분석해서 잘된 점과 잘못된 점을 추려내고 그 원인을 진단해서 향후 대북정책 수립의 교훈으로 삼는 것이다. 이는 그동안 왜곡되어 온 대북정책의 방향을 바로잡아 한반도의 비핵화와 진정한 남북협력을 이끌어내기 위해서도 필요하지만, 올바른 역사와 바른 가치관의 정립을 통해서 후대에게 반듯한 나라를 물려주기 위한 우리의 책무이기도 하다.

나. 북핵의 역사적 중요성과 군사안보적 위협에 대한 인식

북핵문제는 한국전쟁 이후 대한민국이 당면한 최대 안보위협이자 한반도 현상변경의 기폭제가 될 수 있는 중대한 사안이다. 북한이 수십 킬로그램의 플루토늄을 생산했고 이를 무기화해서 다수의 핵탄두를 보유하고 있다는 데에 이견이 없는 만큼, 오늘의 북핵문제는 단순한 외교 혹은 통일문제가 아니라 핵심적인 국가안보 사안이다. 북한정권에게 있어서 핵무기는 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보할 수 있는 결정적

인 자산이자 지속적인 정권 유지를 보장하는 최후의 보루이다. 반면에 북한의 핵 보유는 한반도뿐만 아니라 동북아의 지정학적 지도와 국제 안보구도를 뒤흔들어 놓을 수 있는 역사적 사건이다. 북핵문제에 대한 주변 4강의 관심과 영향력 행사가 문제의 근본배경이라고 할 수 있는 한반도 분단상태의 중대한 현상변경으로까지 이어질 수 있다는 데에 당면한 북핵위기의 심각성이 있다.

북한의 핵보유를 막기 위해 지난 20여 년간 우리가 했던 노력이 물거품이 되어 버린 2006년 10월 9일은 적어도 대한민국 통일·외교·안보의 국가적 치욕일이다. 한국 전쟁의 쓰라린 역사적 경험과 155마일 휴전선에서 아직도 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 엄연한 현실을 감안할 때, 북한에게 핵보유를 허용했다는 것은 국가적인 수치일 뿐만 아니라, 강대국의 침예한 이해가 대립하는 한반도에서 앞으로 한민족이 민족의 존엄을 지키면서 나라다운 나라에서 살아남기 위해서 다시는 되풀이해서는 안 될 역사적인 과오이다. 북한의 핵보유는 6·25 전쟁 이후 가장 중대한 안보위협임과 동시에 김대중·노무현 정부의 대북정책이 실패했음을 보여주는 대표적인 사례이자 물려주어선 안되었을 잘못된 유산인 것이다.

다. 국민이 안심할 수 있는 통일·외교·안보 정책 추진

굳건한 안보를 바탕으로 국민이 안심할 수 있는 통일·외교·안보 정책을 추진해야 한다. 남북 교류협력의 증대에도 불구하고, 북한의 대남 군사위협은 줄어들지 않았다는 엄연한 현실을 직시하고, 남북관계가 정치·경제적으로 개선되더라도 안보가 약화되는 것은 아니라는 확신을 줄 수 있어야 한다. 강력한 반공주의자인 닉슨이 공산주의 중국과의 관계를 열었듯이, 굳건한 안보와 확고한 국가정체성에 토대를 둔 대북정책이 오히려 남북관계의 획기적인 진전과 평화통일의 계기를 마련할 수 있고, 광범위한 국민적 지지도 확보할 수 있다는 점을 유념해야 한다.

군사적 차원의 억지태세를 갖추는 것도 시급한 일이다. 북한의 핵무기에 대응한 한국 자체의 억지력은 존재하지 않으며, 미국의 핵우산도 선언적 차원에 머물고 있을 뿐, 핵우산 공약을 뒷받침할 수 있는 구체적이고 물리적인 조치는 없는 상태이다. 사실 핵우산은 선언적 약속에 불과할 뿐, 그 신뢰성에 대해서 끊임없는 논란이 있어 왔다. 예를 들어, 냉전시대에 서유럽은 미국의 핵무기가 배치되어 있었음에도 불구하고, 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심을 떨쳐버리지 못했다. 북한의 장거리미사일 능력이

개선되면 문제는 더욱 심각해지게 된다. 미국이 과연 부산이나 서울을 보호하기 위해서 뉴욕이나 워싱턴을 희생할 수 있을까 하는 지극히 현실적인 문제가 제기되기 때문이다.

한국이 취할 수 있는 가장 확실한 대응방안은 제한된 규모의 주한미군 전술핵을 북핵 폐기 완료시점까지 한시적으로 재배치하는 것이다. 현재 미국 정부는 이를 주저하고 있으나 미국을 설득하고 다른 6자회담 참가국들도 동의할 수 있도록 다각도의 노력을 기울일 필요가 있다.

라. 종합적인 국가전략에 토대를 둔 북핵해법 대구상

이명박 정부의 북핵해법은 21세기 국제안보질서를 고려하고 경제·통일·외교·안보를 포괄하는 종합적인 국가전략에 토대를 두어야 한다. 북핵문제는 이미 어느 한 분야의 문제로 단순화하기에는 너무 복잡해졌다. 따라서 대북정책과 유관 정책들 사이에 긴밀한 연계와 조율이 이뤄질 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 관련 부처들 사이의 연계와 조율을 통해서만 부처간 불협화음과 정책 실패를 예방하고, 종합적인 국가이익의 실현을 도모할 수 있다. 핵을 뛰어넘는 큰 틀에서 북한의 대남 안보위협 제거와 남한의 대북 경제지원을 맞바꿀 수 있는 “대구상”(Grand Design)을 마련할 필요도 있다.

마. 핵폐기를 미끼로 한 북한의 평화협정 공세 차단

2007년 7월 13일 북한군 판문점대표부 대변인은 외국군대의 철수를 비롯한 한반도 평화문제를 논의하기 위해서 북·미·유엔 3자회담을 제의하는 담화를 발표했다.¹ 이 담화는 한·미 동맹 무력화, 정전체제 와해 및 북한주도의 통일을 목표로 하는 북한의 오랜 전략이 그대로 살아있음을 보여주는 것이며, 핵무기를 자산으로 대미 핵군축 협상을 하겠다는 의도를 드러낸 것으로 해석된다. 결국 북한의 핵은 남한과의 체제대결에서 승리해야 한다는 북한 지도부의 숙원을 이루기 위한 전략적 포석이라고 할 수 있다.

햇볕정책에 토대를 둔 과거의 대북전략을 점검하는 것과 병행해서 북핵 폐기와 평화체제 구축 문제를 서로 연계하는 것이 과연 필요하고 바람직한 것인가에 대해서 전면적인 재검토를 단행해야 한다. 2005년 9월 체결된 9·19 공동성명에 왜 북핵과 평

화체제를 연계하는 내용이 담겨졌는가에 대한 분석도 필요하다. 2005년 여름 북한은 핵문제를 해결하기 위해서 한반도에 평화체제가 구축되어야 한다는 일련의 주장을 강력히 전개했다.² 따라서 한국이나 미국이 북한을 6자회담으로 끌어들이겠다는 단순한 생각에서 핵과 평화체제를 연계하려는 북한의 요구를 수용한 것은 아닌가에 대한 심층적인 검토가 필요하고,³ 이러한 검토의 결과를 토대로 새로운 접근방법을 도출해 내야 한다.

평화체제 구축과 북핵문제의 해결을 연계하는 것은 바람직하지 않다.⁴ 북핵문제 해결을 위해서 불완전한 정전체제를 새로운 평화체제로 바꿔야 한다는 논리는 핵문제의 근본 원인이 정전체제를 뒷받침하는 주한미군과 한·미 동맹 때문이라는 북한의 주장에 손을 들어주는 것과 다를 바 없다. 평화체제와 북핵의 연계는 북핵 폐기라는 6자회담의 초점을 흐리고 이 회담을 북한의 정치선전장으로 변질시킬 수도 있다. 이와 관련, 한반도 평화체제 구축에 관한 논의가 정전체제의 법적 정당성과 현실적인 가치를 무시하는 바탕에서 이뤄지는 것은 바람직하지 않으며 경계되어야 한다. 남북한 간의 대결과 군사적 긴장의 근본원인은 자유민주주의 체제와 공산주의 독재체제 사이의 체제경쟁이며, 이 체제경쟁이 지속되는 한 아무리 훌륭한 평화체제가 구축된다고 해도 군사적 긴장과 대결의식은 사라질 수 없다. 물과 불의 관계에 비유할 수 있는 자유민주주의와 공산주의의 체제 경쟁은 후자의 종말을 통해서만 해결되었다는 것이 역사가 우리에게 주는 분명한 교훈이다.

바. ‘당근과 채찍’의 병행 및 국제사회의 ‘상식과 규범’ 준수

협상에서 당근과 채찍은 상반되거나 상충되는 개념이 아니라 모두 협상력을 높이기 위한 수단이며, 협상의 목표를 효과적으로 또한 효율적으로 성취하기 위해서 상황에 따라 적절히 구사할 수 있는 상호보완적인 협상자산이다. 특히 핵문제와 같이 안보적으로 민감한 문제를 협의할 때 강력한 힘이 뒷받침되어야 한다는 것은 일반화된 상식이다.

한반도의 긴장고조와 북한의 도발에 대한 우려가 있지만 북한의 핵개발 자체가 이미 중대한 군사도발행위이고 북핵위기가 우리 국민의 생명과 재산에 대한 심각한 위협이라는 사실을 간과해서는 안된다. 상대의 군사적 위협행위에 대해 적절한 군사적 대응조치를 취하는 것은 자위권을 발동하는 것에 해당하는 정상적인 국가방어 행위로

다. 한 국가의 안보전략은 모든 가능성을 염두에 두고 만들어져야 하며, 북한을 자극하고 긴장을 유발할 수 있다는 이유로 압박전략을 구사하지 않는 것은 국가안보전략을 반쪽짜리로 만드는 것과 다름없다.

핵개발이나 위폐제조 및 마약밀매 등 국제사회의 우려를 자아내는 사안에 대해서는 민족공조를 주장할 것이 아니라, 국제사회의 상식과 규범에 부합하여 북한에 대해 엄격한 잣대를 적용하고, 잘못된 행동은 시정하도록 단호하게 요구해야 한다. 문제의 본말을 전도하는 민족공조론이나 감상적인 북한동정론은 국제사회로부터 남과 북이 한 통속이라는 오해를 불러일으킬 우려가 있을 뿐만 아니라, 남한마저도 국제사회의 신뢰를 잃게 만들 수 있다.

사. 한국의 분명한 지위와 역할 확보

북핵문제가 공론화된 1990년대 초에서부터 2008년 현재까지 북핵협상의 역사를 살펴보면, 한국이 북핵문제의 최대 당사자이자 중요한 비용 부담국으로서 상응하는 지위와 역할을 확보했다고 보기 어렵다. 제1차 북핵위기의 산물인 제네바 기본합의는 6·25 전쟁 이후 최초의 북·미 고위급회담을 통해서 만들어졌고, 이 과정에서 한국은 협상 테이블에 앉아보지도 못한 채, 협상 결과를 그때그때 미국 측으로부터 전달받는데 그쳤다. 그러나 막상 제네바 합의를 이행하는 데서는 가장 많은 비용을 부담한 나라가 한국이다. 예를 들어, 핵포기의 대가로 북한에 제공하기로 한 원자력발전소 2기 건설비용의 70%를 한국이 담당했기 때문이다.

2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 후에도 북핵협상은 북·미 구도에서 벗어나지 않았다. 클린턴 대통령의 대북정책과 제네바 합의를 강력히 비판했던 부시 행정부는 북한과의 직접 협상을 거부하고 6자회담이란 형식을 택했다. 약속위반이 다반사인 북한과는 1:1의 양자협상보다 다수의 증인을 세워두는 다자협상이 바람직하다는 생각에서였다. 그러나 시간이 지나면서 다자회담을 고집한 부시 행정부의 입장은 양자회담을 주장하는 북한에게 설복당하는 모습을 띄었다. 이제 6자회담은 안건을 협상하는 자리가 아니라 북·미가 양자회담에서 합의한 내용을 사후에 추인하는 기구로 전락했다고 해도 과언이 아니다. 2007년 2월의 2·13 합의가 직전에 열렸던 북·미 베를린 회담의 성과에 살을 붙인 것이고, 신고에 관련된 싱가포르 합의 역시 북·미간 합의사항이다.

6자회담을 진행하면서 중국이 상당한 역할을 했기 때문에 제2차 북핵위기의 협상 구도를 북·미·중 3자 형식으로 볼 수도 있겠지만, 어쨌든 한국이 적절한 역할과 지위를 확보하지 못했다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 북핵문제의 최대 당사국은 북한 핵으로 인해서 가장 큰 안보위협을 받고 있는 대한민국이다. 앞으로 새 정부는 북핵 협상과정에서 보다 적극적이고 건설적인 역할을 해야 한다. 북핵문제의 해결이 한반도의 현상변경과 직결되어 있다는 점에서, 한국의 분명한 지위 확보와 역할 수행의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 앞으로 한국에게 주어질 역할과 지위에 상응하는 부담은 할 수 있지만, 역할도 없이 비용만 대는 일이 반복되어서는 안될 것이다.

3. 북핵검증을 위한 전략적 고려사항

북핵 신고와 폐기의 관건은 검증이다. 북한의 핵신고로 비핵화 2단계(불능화·신고 단계)가 끝났으며 이제 3단계인 핵폐기로 넘어갈 수 있다는 의견은 검증의 어려움을 간과한 비현실적인 판단이다. 군비통제의 역사는 검증이야말로 군비통제의 성패를 가름하는 결정적인 요인임을 잘 보여준다. 마지막까지 군비통제협상의 발목을 잡고 모든 것을 수포로 만들 수 있는 것이 바로 검증이다. 이런 점에 비추어 볼 때, 향후 북핵 폐기 과정에서 추진할 수 있는 제대로 된 북핵폐기 검증전략을 수립하는 것이 매우 중요하다. 본 논문에서는 17가지의 전략적 고려사항을 제시한다.⁵

- <1> 성공적인 검증이 북한 비핵화의 관건이라는 인식 하에, 북한의 핵폐기 약속 이행을 보장하고 핵개발의 전모를 파악할 수 있는 검증체계를 수립해야 한다. 북한의 핵개발 전략, 핵폐기 의도, 핵폐기 이행 과정 및 비밀 핵개발 가능성 여부에 대한 실제적인 진실과 지속적인 투명성을 확보할 수 있는 검증체계가 필요하다.
- <2> 북핵폐기 협상과 동시에 검증에 대한 협상도 상호 긴밀한 조율 하에 병행 추진되어야 한다. 그래야만 북한의 비핵화라는 목표를 완전하게 달성할 수 있는 검증제도가 확립될 수 있다. 검증이 빠진 채 합의를 하면 이행과정에서 큰 문제가 생길 수 있으며, 그 대표적인 사례가 바로 남북한이 1991년 12월 31일 체결한 비핵화 공동선언이다. 이 선언은 검증을 담당할 기구인 핵통제공동위원회의 구성에만 합의하고 구체

적인 검증절차에 대한 협의는 뒤로 미루었다. 하지만 핵통제공동위원회가 주도한 1년 여 간의 검증협상은 실패했으며, 이로 인해 북핵 해결의 주도권이 남북한에서 북·미 구도로 넘어가고 말았다.

- <3> 북한 정권의 핵개발 전략을 총체적으로 파악할 수 있도록 포괄적인 대북 정보능력이 확충되어야 한다. 북한의 과거와 현재의 핵개발 실태에 대한 전모를 파악, '북핵 개발 실태 지도'를 작성하고, 핵폐기 완료 이후의 비핵화 상태를 지속적으로 확인할 수 있도록 대북 정보능력을 제고해야 한다. 북핵에 대한 기술적, 인적 정보뿐만 아니라 핵을 둘러싼 정치·외교적, 군사·전략적, 과학·기술적, 사회·문화적 차원의 폭넓고 깊이 있는 정보수집이 가능해야 한다.
- <4> 북핵을 포함하여 핵비확산 문제 전반에 대한 정부차원의 확고한 정책과 정책지원 시스템을 갖춰야 한다. 북한의 핵개발 의도와 그 역사, 남북관계의 현주소와 동북아 안보정세, 국제안보 질서와 핵비확산 실태, 대한민국의 중장기 국가이익과 통일을 고려한 정부차원의 확고한 정책과 방침이 정립되어야 한다. 정부의 정책입안과 집행에 참여하는 관료와 정책전문가들이 이러한 문제들에 대해서 일관된 입장을 가질 수 있도록 기본 교육체계를 갖추는 것도 필요하다. 즉 정책전문가들이 올바른 판단과 대응을 할 수 있도록 북핵에 관련된 제반 사항을 숙지할 수 있는 시스템이 개발되어야 한다.
- <5> 국민들이 북한 체제의 변화와 비핵화가 실현되고 있다고 자신할 수 있는 검증체제가 확립되어야 한다. 북한의 진정한 변화야말로 비핵화를 위한 궁극적인 해결책이기 때문이다. 이를 위해서는 단순히 핵폐기를 확인하는 차원을 넘어서 북한 정권의 사고와 입장 및 전략에 진정한 변화가 발생했다는 것을 확인할 수 있는 검증체제가 갖춰져야 한다. 북한이 수용하는 검증의 범위가 포괄적이고 강도가 높을수록 북한의 변화 의지가 그만큼 높다는 것을 의미한다. 검증이 북한 체제의 변화 여부와 그 정도를 측정할 수 있는 바로미터인 것이다. 결국, 북핵폐기를 위한 온전한 검증체계를 구축하기 위해서는 핵기술 차원의 협소한 범위를 넘어서 북한 정권의 변화 여부를 판단할 수 있는 포괄적이고 심도 있는 접근이 필요하다.
- <6> 북한의 약속 위반을 억지하고 위반 여부를 조기에 경보할 수 있는 검증체계가 필요하다. 합의사항의 위반이 비일비재한 북한 정권의 행태를 감안할 때, 비밀 핵개발이 불가능하도록 해야 하며 설혹 비밀 핵개발을 시도하더라도 이를 조기에 탐지할 수 있는 검증체계가 구축되어야 한다. 물론 조기경보는 적시에 필요한 정보를 수집하

고 이를 바탕으로 적절한 정책적 대응을 하는 것을 포함한다. 2002년 10월 제2차 북핵 위기의 발단이 되었던 HEU 문제의 경우 정보당국의 조기경보는 있었지만 수집된 정보를 바탕으로 정책적 대응을 하지 않은 대표적인 조기경보 실패사례로 꼽을 수 있다.⁶

- <7> 검증의 안보구축기능을 고려할 때, ‘先 북핵폐기와 검증, 後 평화체제 구축’이 바람직하다. 핵폐기를 통한 북한의 비핵화가 완벽하게 검증되어야만 기존 안보체제에 질적인 변화를 가져올 수 있는 여건이 형성되기 때문이다. 부연하면, 검증의 새로운 안보구축기능이 제대로 작동한 이후에 한반도의 기존 안보체제에 변화를 모색하는 것이 바람직하다.
- <8> 한국의 전반적인 국익을 위해서도 북한의 철저한 비핵화와 완전한 검증이 이뤄져야 한다. 북핵폐기와 검증은 남북한 간의 군사적 긴장을 완화하고 관계를 발전시키기 위한 전제조건임일 뿐만 아니라 한국의 국가이익에도 중대한 영향을 미칠 수 있는 사안이다. 북한에 대한 완전한 비핵화와 검증이 이뤄져야만 한국이 북핵이란 멍에에서 벗어나서 경제·외교적으로 운신할 수 있는 폭이 넓어지게 된다. 국제사회의 지지와 환영 속에서 평화통일 과정을 관리하면서 궁극적으로 통일을 완수하기 위해서도 완전한 비핵화와 철저한 검증은 필수불가결한 요건이다.
- <9> 북핵폐기와 검증 과정에서 한국의 참여와 역할을 적극적으로 확보해야 한다. 핵보유국이 아니라거나 전문성이 없다는 이유로 핵폐기와 검증 과정에 대한 참여 자체를 포기하는 일은 있을 수 없다. 불능화 조치를 협의하기 위해 2007년 9월 중순 방북한 전문가팀이 미국, 중국, 러시아 전문가들로 구성된 반면에 한국이 빠진 것은 첫 단추를 잘못 끼운 실책이었다. 북핵폐기와 검증 과정에서 이런 실수가 반복될 바에는 아예 북핵문제에서 손을 떼는 것이 낫다. 한국은 북핵문제의 당사국으로서 폐기와 검증의 전 과정에서 적절한 역할을 확보해야 하고 전체 과정을 상세하게 파악할 수 있어야 한다.
- <10> 핵무기 폐기와 핵시설 해체 및 검증에 소요되는 비용은 ‘평등과 형평의 원칙’에 기초하여 분담해야 한다. 핵무기 폐기 비용보다는 핵시설 해체와 환경오염 정화 비용이 더 많이 소요되기 때문에 미국을 비롯한 다른 6자회담 참가국들은 핵무기 폐기 비용만 분담하려 할 가능성이 크다. 따라서 모든 비용은 6자회담 당사국들을 중심으로 철저하게 ‘평등과 형평의 원칙’에 따라 균등하게 부담하는 것을 기본원칙으로 삼아야 한다. KEDO 식의 국제기구를 설립하고 다른 국가들을 참가시켜서

비용부담을 분산하는 방안도 고려할 필요가 있다.

- <11> 과거 핵폐기의 사례를 분석하고 시사점을 도출해서 북한의 실정에 맞는 핵폐기·검증의 행동강령과 지침을 마련해야 한다. 구소련 공화국들에 대해서 실시된 CTR 프로그램과 남아공, 리비아 등의 핵폐기를 추진하는 과정에서 나타난 시사점을 도출하고 이를 북한의 실정에 맞게 재해석한 행동강령과 지침을 마련하고 요원훈련용 교재를 준비하는 것이 바람직하다.
- <12> 북한의 비핵화와 검증 및 한반도 평화체제 구축 프로세스를 전담할 수 있는 장관급 특명전권대사를 임명해야 한다. 북핵폐기라는 사안의 중요성을 감안할 때, 6자회담과 북핵폐기 등 북한의 비핵화뿐만 아니라 평화체제 구축의 전 과정을 관리·감독하고 관련 현안들을 포괄적으로 해결할 수 있는 북핵 전담대사를 임명하고, 대통령에게 직접 보고하도록 하는 제도를 갖추는 것이 필요하다.
- <13> 북한의 비핵화는 남북한의 상생과 화해협력에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해서 남한이 핵무기 개발에 직간접적으로 관여했던 북한의 과학자와 기술자들에게 평화적인 분야에서 그들의 재능을 살릴 수 있는 기회를 주어야 한다.
- <14> 과거의 대북 협상 및 사찰 경험을 통해 축적된 시사점과 북한의 특성을 고려한 검증체계가 구축되어야 한다. 남북한은 1992년 초부터 1년 여간 핵통제공동위원회 회를 가동해서 핵사찰 문제를 집중적으로 협의한 경험이 있다. 미국은 1994년에 체결된 제네바 기본합의의 이행차원에서 전문가들을 영변에 파견, 핵물질의 관리와 핵사찰을 실시한 경험을 갖고 있다. 한·미 양국이 이러한 경험을 공유하고 협력한다면 검증제도의 효과와 효율을 높이는 데 크게 도움이 될 것이다.
- <15> 북한의 핵개발 과정에 정통한 내부고발자를 확보·활용해야 한다. 이란의 비밀 핵개발 사실이 발각되어 국제사회가 주목하기 시작한 것도 2002년 8월 내부고발자의 폭로가 결정적인 역할을 했었다.⁷ 북한의 내부고발자를 확보하기 위한 유인책과 이들의 신변안전을 보장할 있는 대응책을 준비해야 한다.
- <16> 북한의 급변사태에 대비하여 핵무기와 핵시설을 관리·통제하기 위한 한·미 합동계획을 수립해야 한다. 혼란의 와중에 핵탄두가 폭발하거나 핵물질과 장비가 외부로 유출되는 사태가 발생할 수도 있기 때문이다. 핵무기에 대한 통제계획은 화학·세균무기를 포괄하는 WMD 전반에 대한 통제계획으로 확대되어야 할 것이다.
- <17> 한국의 독자적인 검증능력을 확보하고 국가차원의 통합된 검증기구를 구성해서

북핵 전담대사의 통제 하에 두어야 한다. 폐기와 검증에 대한 기술적 능력이 확보 되어야만 적절한 역할을 맡아야 한다는 주장이 설득력을 가질 수 있다. 핵보유국이 아니기 때문에 핵폐기에는 참여할 수 없다는 소극적인 자세에서 벗어나서 원자력선진국들과의 협력 등 다양한 방법을 동원해서 폐기와 검증에 대한 기술적 능력을 높이고 제도를 확충해야 한다. 필요한 능력이 있어야만 북한의 비핵화 상황을 제대로 파악하고 우리가 원하는 방향으로 관리해나갈 수 있다.

4. 결론

궁극적으로 북핵문제의 해결 여부는 북한 정권에게 달려 있다. 현재의 김정일 정권이 핵에 대한 집착을 거두지 않는 한 한국은 상당기간 북한 핵과 공존해야 할 것이다. 이명박 정부는 이미 임기가 종료된 노무현 정부에서 그리고 곧 종료될 부시 행정부에서 만들어 진 현재의 북핵구도를 총체적으로 점검할 필요가 있다. 가장 인기없는 정부라는 평가를 받는 부시 행정부 하에서 구축된 기존의 구도를 미국의 차기 행정부가 그대로 답습하리라는 보장도 없다. 북핵문제 전반에 대한 정권 차원의 새로운 해석과 평가를 바탕으로, 차기 미 행정부와 공조할 수 있는 정책적 역량과 준비를 갖추는 일이야말로 2008년 이명박 정부가 당면한 가장 중요한 외교안보적 과제일 것이다.

-
1. 『조선중앙방송』, 2007년 7월 13일.
 2. 예를 들어, 한반도 평화체제 수립을 요구한 북한 외무성대변인 담화, 『조선중앙방송』, 2005년 7월 22일; 한반도의 항구적인 평화와 안정을 위해서는 미국의 핵위협이 제거되어야 하며 이를 위해 6자회담은 근축회담이 되어야 한다는 북한 외무성대변인 담화, 『조선중앙방송』, 2005년 3월 31일.
 3. 2005년 7월 서울을 방문한 라이스 미 국무장관이 북한 비핵화의 수단으로 평화체제 구축 문제를 거론하자 당시 반기문 외교통상부 장관이 라이스의 의견을 “쌍수를 들어 환영했다”고 한다. 후나바시 요이치, 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보시사미디어, 2007), pp. 569~576.
 4. 이에 대한 최근의 문제제기는 다음을 참조하기 바란다. Cheon Seongwhun, “Building a peace regime and adjusting the UNC,” *Korea Herald*, April 9, 2008.
 5. 아래의 고려사항은 필자의 다음 논문에 소개된 바 있다. 전성훈, “북한 비핵화와 평화체제 구축을 위한 사찰·검증 전략,” 박기덕·이상현 편, 『북핵문제와 한반도 평화체제』 (세종연구소, 2008년 2월).
 6. 전성훈, “북핵문제와 한국의 대응,” 『국제평화』, 제4권 1호, 2007년 6월, pp. 77~82.
 7. 전성훈, “이란 핵 사태로 본 北核 문제의 앞날,” 『신동아』, 2004년 1월, pp. 400~409.

북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향

허 문 영 (통일연구원 선임연구위원)

1. 문제 제기

2008년 상반기 남북관계는 예상보다 더 많이 경색되었다. 물론 조정 국면은 이미 예상되었던 일이다. 이명박 정부가 노무현정부의 평화번영정책을 수정할 것이고, 김정일 정권이 이를 지켜볼 것으로 전망되었기 때문이다. 그런데 기대보다 남북관계가 더 빨리, 더 많이 어려워지게 된 데에는 3가지 이유를 들 수 있다. 북한의 경제난, 남한의 대북정책 준비부족, 북핵문제의 교착상태 지속이다. 다시 말해 지속적인 경제난에 처해있는 북한이 북핵 신고문제를 갖고 미국과 대립하고 있는데, 남한의 이명박 신정부마저 대북 식량 및 비료지원을 진행하지 않으면서 포용정책 기조에서 벗어나는 모습을 보여주자, 이에 반발한 것이라 하겠다.

이 시점에 우리로서는 북핵문제와 연관된 대북정책을 다시 한 번 점검해 보는 것이 필요하다. 노무현 정부는 “북핵문제는 해결되게 되어 있다”는 낙관적 입장과 “다른 것은 깡판 쳐도, 남북관계만 잘 되면 된다”면서 민족중시적 자세를 과도하게 취한 바 있다. 그러나 이 같은 자세는 한반도문제(북핵·한반도평화·남북통일)를 풀어나가는 데 있어 결과적으로 한계를 노정했다.¹ 북핵문제를 해결하지 못한 채 오히려 핵실험만 초래했고, 나아가 한미 마찰과 남남갈등을 심화시켰다.

지금 이명박 정부는 “국제공조 강화를 통한 북핵 폐기”와 “핵 폐기를 전제로 한 대대적인 대북지원”을 강조하는 국제중시적 자세를 취하고 있다. 그러나 이 같은 과거회귀적인 또 다른 극단적 태도가 과연 북핵문제를 풀어내고 남북관계를 발전시켜 한반도 평화체제를 이뤘가는 데 과연 유효할 것인지 여부는 차분히 검토할 필요가 있

다. 이미 지난 3월말부터 북한은 이명박정부의 대북정책에 대해 강하게 반발하는 모습을 보여주기 시작하였다.² 그리고 남북관계는 급기야 7월 11일 금강산해안가에서 새벽 산책하는 여관광객을 북한군이 총격 살해하는 상황에 까지 이르렀다.³

이 글에서는 북핵문제의 본질을 먼저 간략히 살펴본 후, 북핵문제와 이명박정부의 대북정책에 대한 각국 입장을 분석한 후, 한반도에 새로운 평화구조를 창출하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 북핵문제의 본질

북핵문제를 풀기 위해서는 북핵문제의 본질을 정확히 이해하는 것이 필요하다. 어떤 이는 북핵문제를 김정일 정권의 야만성에 기인하는 것으로 본다. 그래서 김정일 정권의 결단에 달려있는 것으로 간주한다. 다른 이는 북핵문제가 미국의 대북 강경·압박정책 때문에 발생한 것으로 본다. 그리고 부시 행정부의 태도가 문제해결의 관건이라고 주장한다. 또 다른 이는 북핵문제를 과학기술 및 에너지 문제로 보고, 이 차원에서 풀어야 함을 강조하기도 한다. 모두 다 일리 있는 부분이 있다. 그러나 북핵문제는 보다 복합적으로 이해해야 그 해결의 실마리를 찾아낼 수 있다.

첫째, 북핵문제는 북한의 정권생존전략과 미국 세계패권전략의 충돌이다.⁴ 제1차 북핵위기(1993년)와 제2차 북핵위기(2002년)를 통해 북핵문제의 발발·확대 및 그 협상 진전 과정을 볼 때, 남북관계의 급진전에 따른 한·미 동맹관계의 이완문제가 그 배후에 있음을 알 수 있다. 따라서 북핵문제를 진정으로 풀기 원한다면, 우리의 입장만 주장할 것이 아니다. 북한 및 미국의 처지와 전략을 사려 깊게 배려하면서 상호이익을 추구해야 한다.

둘째, 북핵문제는 국제적 비중이 높은 한반도문제이다.⁵ 한반도문제는 기본적으로 2가지 이중성을 띠고 있다. 하나는 상황의 이중성이다. 탈냉전 조류와 냉전적 관성이 영향을 미치고 있다. 다른 하나는 구조의 이중성이다. 민족문제이자 국제문제임을 의미한다. 따라서 한반도 문제는 탈냉전적 시각과 냉전적 시각을 함께 갖고 보아야 제대로 볼 수 있다. 그리고 제대로 풀기 위해서는 민족문제와 국제문제 가운데 어느 비중이 높은 문제인가를 잘 구별하는 것이 우선적으로 필요하다. 예컨대 남북경협, 이산가족, 대북지원, 재래식 무기 등은 민족적 비중이 높은 문제다. 핵문제, 대량살상무기, 북한 인권 등은 국제적 비중이 큰 문제라 할 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 지난 시기

노무현정부의 '북핵문제 해결 3원칙' 중 '주도적 역할' 강조는 지나친 의욕과잉이라 할 수 있다. 이명박정부의 '비핵·개방·3000'정책 또한 비핵을 조건화해서 대북 경협을 강조하는 선·후 연계적 논리에 기초할 경우, 북핵문제를 여전히 풀지 못할 가능성이 높음을 예견할 수 있다.

셋째, 북핵문제 해결을 위해서는 문제풀이 수순을 제대로 설정해야 한다. 先 국민화합, 中 한미협력(대외협력), 後 남북관계발전 순이어야 한다.⁶ 2000년 남북정상회담이후 큰 틀에서 볼 때, 대북·통일정책과 관련한 우리의 당면과제는 3불난(국제적 불신, 남북 불만, 국내 불화)해결이라 할 수 있었다. 김대중정부와 노무현정부는 그 해결 수순을 남북관계 개선을 통해 북핵문제를 해결한 후, 국제적 지지를 이끌어 내고, 이를 통해 정권재창출을 이뤄내려는 모습을 보여주었다. 그러나 북핵문제는 해결되지 않았고, 미국의 대한국 불신과 남남갈등만 더욱 심화되었다. 한편 이명박정부는 한미관계 강화를 통해 북핵문제를 해결하려는 모습을 보여주고 있다. 이 또한 수순을 부분적으로 잘 못 설정한 것이라 평가할 수 있다. 국민화합을 이루지 못한 가운데 한미공조 강화를 중심으로 해서 북핵문제를 풀겠다는 것은 우리 사회의 이념적·지역적·세대적 분열양상의 심각성을 간과한 발상이다. 물론 국민화합은 쉽지 않은 과제이다. 그러나 국민화합 없이는 다른 과제를 해결하기 어렵다. 국민화합을 먼저 이루도록 노력하는 것이 더디 가더라도 바르게 가는 길이요, 북핵문제를 풀어나가는 길이 될 수 있다.

3. 각국의 입장

가. 북핵문제에 대한 평가

한반도 비핵화는 매우 어려운 과제이다. 북핵문제가 해결되어야 한다는 전제는 아래 <표 1>에서 보듯이 북한을 포함하여 한·미·일·중·러 모두 동의하고 있다. 그러나 그 방식에 대해서는 국가이익에 따라 상이한 주장을 내세우고 있기 때문이다.⁷

비핵화와 관련, 그 주장 강도는 한국과 미국, 중국, 일본이 모두 매우 높은 것으로, 러시아는 다소 높은 것으로, 북한은 다소 낮은 것으로 평가되었다.

북한 미사일 문제에 대해서는 일본이 가장 민감한 반응을, 그 다음으로 한국과 미국, 러시아, 중국 순으로 나타났고, 북한은 포기할 의사가 거의 없는 것으로 평가되었다.

탈북자문제에 대해서는 중국이 가장 민감한 반응을, 그 다음으로 한국과 일본 순으로 나타났다.

한반도 평화체제 문제에 대해서는 한국이 가장 깊은 관심을 갖고 있는 것으로, 그 다음으로 북한과 중국, 러시아가, 마지막으로 미국과 일본이 보통의 관심을 갖고 있는 것으로 평가되었다.

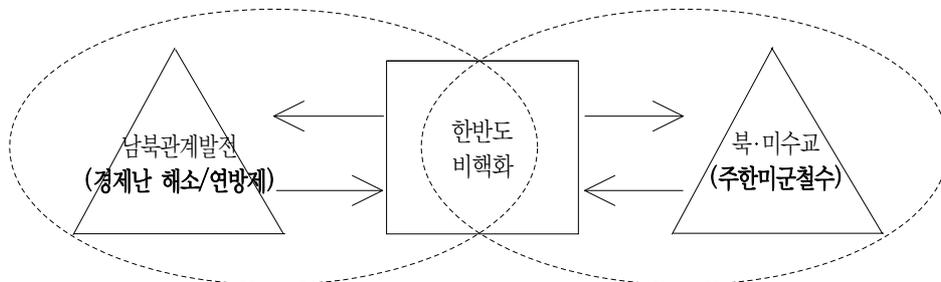
<표 1> 의제별 국가이익 현황

	한국	북한	중국	일본	러시아	미국
비핵화	●	◐	●	●	◐	●
미사일 문제	◐	○	◐	●	◐	◐
탈북자 문제	◐	◐	●	◐	◐	◐
한반도 평화체제	●	◐	◐	◐	◐	◐
남북관계 발전	●	◐	◐	◐	◐	◐
한반도 통일	◐	●	○	◐	◐	◐
동북아 협력체제	◐	◐	◐	◐	◐	◐



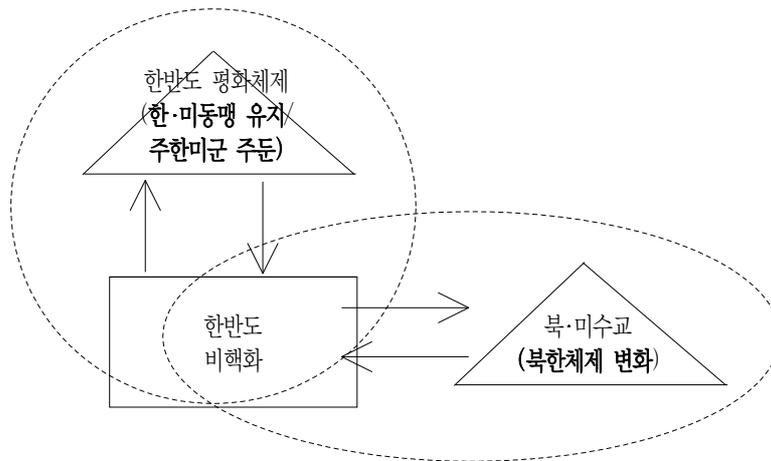
북한은 핵개발을 활용하여 체제안보를 최대한으로 확보하고자 한다. 그리고 비핵화를 해야만 할 경우, 미국에게는 대북 적대시정책 포기, 북·미 평화협정 체결, 유엔사 해체 및 주한미군 철수를 주장하고, 한국에 대해서는 ‘우리민족끼리’ 논리 위에 경제난 해소와 연방제(공산화) 통일의 기초를 구축하기 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다. (<그림 1>참조.)

<그림 1> 북한의 한반도평화프로세스 개념도



미국은 한반도 비핵화 주장을 통해 한반도에 대한 영향력을 확고히 구축하고자 한다. 예컨대 대한관계에 있어서는 한·미동맹 유지·강화 및 주한미군 주둔지속과 비용 분담을 확대하려는 의도를 보여주고 있고, 대북관계에서는 북한의 체제변환을 목표로 하면서 대북 대화·압박 병행정책을 구사하고 있다. (<그림 2> 참조.)

<그림 2> 미국의 한반도평화프로세스 개념도



나. 이명박정부의 대북정책에 대한 평가

이명박정부는 ‘선진 일류국가’건설을 비전으로 제시하고, 이를 위해 ‘글로벌 코리아’를 포함한 5대 국정지표를 제시하였다. 그리고 ‘새로운 평화구조 창출’을 5대 전략목표 가운데 하나로 강조하였고, 이를 달성하기 위한 4대 핵심과제 중 북한 핵문제의 우선적 해결을 강조하고 있다.⁸ 그 추진방식으로는 국제공조 강화를 통한 북핵폐기와 핵폐기를 전제로 한 대대적인 대북지원을 제시하면서, ‘일방적 퍼주기 정책’인 햇볕정책과 평화변영정책에서 벗어나 핵문제 해결에 연계된 상호주의를 추진할 것임을 밝혔다. 그리고 이를 통해 남북관계의 주도권도 확보할 것임을 주장하였다.

그러면 주변 4국은 이 같은 이명박정부의 대북정책에 대해 어떤 평가를 내리고 있는가?⁹ 먼저 미국은 이명박정부의 대북정책에 대해 높게 평가하는 모습을 보여주었다. 지난 5년간 표류해 온 한·미관계를 정상화하고, 미래지향적 동맹관계를 구축할 수 있는 계기로 인식하며 적극 환영하는 분위기이다. 이명박정부가 북핵문제 해결의지를 밝히고, 한·미동맹 강화를 중시하는 입장을 천명하고 있기 때문이다. 그리고 한·

미·일 공조체제 복원을 통한 대북 핵 포기 압력 강화도 가능함을 언급하고 있기 때문이다. 이에 미 국무성은 ‘완전하고 정확한(complete and correct)’ 핵 신고를 기대하며, 인내심을 갖고 해결할 것임을 밝히고 있다. 그러나 미 보수파 전문가들은 ‘북한이 핵개발을 포기하지 않을 것임’을 주장하면서 부시행정부의 대북 대화정책에 대해 비판하고 있다.

중국은 한·미 공조에 의한 대북 강경정책 가능성에 대해 우려하면서, ‘비핵·개방·3000’구상에 북핵 포기 유도방안이 부재함을 지적하였다. 그리고 핵문제 해결은 미국의 대북정책 조정에 달려 있음을 강조하고, 북한의 핵포기 미결단 상태를 지적하며, 핵폐기 과정의 장기화 가능성을 전망하였다. 또한 중국은 향후에도 북핵문제 해결과 관련해서 ‘성실한 조정자’ 역할을 지속할 것임을 천명하였다.

일본은 MB 대북정책을 합리·공정적 정책으로 평가하되, ‘비핵·개방·3000’의 세부적 실현가능성을 의문시하였다. 또한 북핵문제 해결의 불투명성(‘북한은 핵을 쉽게 포기하지 않을 것’)과 완전한 핵신고가 북한 체제유지에 큰 영향을 주는 국가기밀을 노출하는 것이므로 핵시설 불능화보다 더욱 어려운 과제가 되고 있음을 지적하였다. 따라서 일본 전문가들은 한국정부가 북핵문제 해결을 입구론보다 출구론적 관점에서 해결할 것을 권고하였고, 동시에 ‘한반도 비핵화선언’을 대북 핵포기 압박용으로 활용할 것과 한·미·일 대북정책조정감독그룹회의(TCOG) 재개를 제의하였다.

러시아는 MB정부에 대해 에너지외교 및 남·북·러 삼각 경험 등 큰 기대를 표출하고 있다. 그러나 북핵문제 해결이 남북문제와 직접 연관된 문제가 아님을 지적하면서 이명박정부가 북핵문제를 과도하게 강조하고 있음을 우려하고, 완벽한 남북협력 구상도 부재함을 지적하였다.

4. 한반도 평화체제 추진방향

가. 기본방향 : 리더쉽 안정과 발전을 통한 평화통일 준비

2008년은 남북체제 분단 60주년이다. 1948년 38선을 중심으로 이남에는 대한민국 정부가 수립(8.15)되었고, 이북에는 조선민주주의인민공화국 정부가 수립(9.9)되었다. 이후 체제분단을 극복하기 위해 많은 노력들이 있었다. 한국전쟁과 같은 폭력의 방법도, 남북대화과 같은 평화의 방법도 모두 구사되었다. 그러나 60년이 되도록 우리 민

족은 아직도 한 나라가 되지 못하고 있다.

지금 남북한 모두 리더십의 위기를 겪고 있다. 남한은 100만 촛불집회로 상징되는, 소통부재와 남남갈등 심화에 따른 리더십의 위기를 겪고 있다. 북한은 세뇌와 공포정치로 인해 표출되지 않았을 뿐이지, 만성적인 경제난과 식량난에 따른 리더십의 위기를 겪고 있다.

물론 남한은 건국, 산업화, 민주화의 3대 시대정신을 통해 2차대전 이후 독립한 국가 중 유일하게 정치·경제적 발전을 이룬 나라로 평가받고 있다. 그러나 21세기 들어와 '통일한국' 건설이 지연되면서, 민주화 세력과 산업화 세력의 갈등이 노골화되는 가운데 양극화현상이 더욱 심화되고 있다. 북한은 김일성의 주체시대와 김정일의 선군시대를 거쳐 오면서 자주성을 주창했으나, 결과적으로 만성적 빈곤과 국제적 고립 심화에 처하게 되었다. 더욱이 국가발전의 미래가 보이지 않는 다 점에서 더욱 비관적이다.

따라서 평화통일을 이제 제대로 준비해야 할 때다. 이를 위해 남북한의 리더십이 안정되는 것과 더불어 발전할 수 있도록 여건을 만들어 주어야 한다. 이런 맥락에서 평화통일의 철학을 재정립하고, 꾸준히 노력해야 한다. 남북 평화공존 논리와 화해 윤리에 기초한 다양성 속의 통일성을 지향한다. 또한 합리적 안보관(공동안보, 협력안보)과 주변 4국과의 협력관계 구축을 토대로 한 평화를 지향한다. 그리고 한반도 평화체제 구축이 각국에도 이익이 됨을 구체적으로 제시하도록 한다.

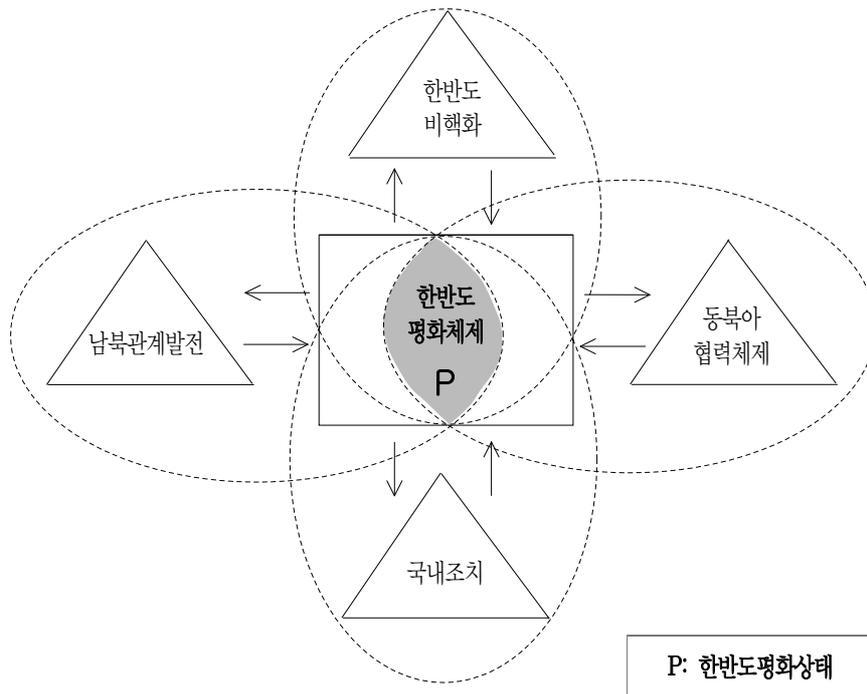
나. 세부 추진방안 : 동시·병행론

(1) 북핵문제 해결 : 병행 추진과 지정학 중시

첫째, 북핵문제 해결은 한반도 평화체제 구축과정과 병행 추진하도록 한다. 북핵문제에 대한 6국의 입장(목적·조건·절차 등)이 상이하기 때문에, 단순 국제공조에 의해서는 해결하기가 어렵다. 북핵문제는 중국의 지적처럼 아직 북한이 전략적 포기결단을 내린 것으로 보기 어려우며, 장기화 가능성이 매우 높기 때문이다. 노무현정부의 실패에서 보았듯이 우 극단적 발상인 단계론(선 비핵화, 후 평화체제 구축)이나, 좌 극단적 발상인 분리론(핵·경협 분리)에 의해 북핵문제를 풀기는 어렵다. 현상의 문제인 북핵문제를 풀기 위해 노력하기보다는 본질의 문제인 한반도 평화체제 구축문제를 해결하기 위해 노력할 때, 북핵문제 또한 부수적으로 풀 수 있다. 본질적 문제가 해결

되지 않고는 현상적 문제가 근본적으로 해결될 수 없다. 따라서 다음과 같이 한반도 평화체제 구축을 중심목표로 분명히 설정하고, 한반도 비핵화, 남북관계 발전, 동북아 협력체제 구축, 국내조치 시행(남한의 국민통합, 북한의 사회발전) 등 5대 목표를 균형·병행·창의·신축적으로 추진하는 것이 필요하다.¹⁰

<그림 3> 한국의 한반도평화프로세스 개념도



둘째, 북핵문제 해결을 위해 대화·압박 병행전략을 세밀하게 구사하는 것이 필요하다. 이는 당근과 채찍을 병행하여 북한의 합의(9·19/2·13/10·3)이행을 유도하는 동시에 대북경협과 북한의 비핵화 의무이행을 연계하여 추진함을 의미한다. 이런 맥락에서 한반도 평화체제 구축전략으로는 ‘상응전략’(Tit for Tat)과 ‘선의의 무시전략’(Benign Neglect)을 구사하도록 한다. 상응전략은 북한의 태도에 따라 강경·온건 정책을 병행하여 북한의 행동변화를 유도하고, 남북대화로부터 이탈을 방지함을 의미한다. 선의의 무시전략은 북한이 한미동맹 철폐, 주한미군 철수 등 한미 상호방위조약과 연관된 주장을 전개할 시, 이를 철저히 무시함을 의미한다.

최근 남북관계를 볼 때, 이명박정부는 한미관계 복원과 국내 경제살리기에 주력하

면서 대북정책으로는 선의의 무시 전략을 구사하려 했던 것으로 보인다. 그러나 결과적으로 어려움에 빠지고 말았다. 그 이유는 관련정책들을 세밀하게 추진하지 못했던 데 기인하는 것으로 판단된다. 북핵문제 진전과 대북 경협 확대를 연계한 것은 국내 보수적 관점에서 볼 때, 이전 김대중 및 노무현 정부와 비교해서 차별성 있는 의미있는 정책이 될 수 있다. 그러나 식량과 같은 인도적 지원까지 핵문제 해결과정에 연계시키는 것은 국제 인도주의적 관점과 남북관계의 동포애적 관점에서 볼 때, 지나친 처사가 될 수 있기 때문이다.

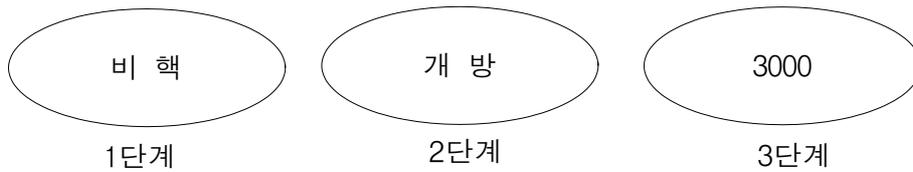
셋째, 북핵문제 해결과 관련, 단기 이데올로기 중심적 관점에서 장기 지정학 중심적 관점으로 점진적 전환에 기초한 정책을 적극 모색한다. 군사동맹관계에 토대를 둔 한·미관계와 자유민주주의 가치에 토대를 둔 한·미·일관계 중심적 동아시아 질서관에 기초한 북핵문제 해결노력과 더불어 해양세력인 미·일과 대륙세력인 중·러 사이에 끼인 남·북한과 통일한국의 반도적 입장을 고려한 우리의 북핵문제 해결전략을 재점검하도록 한다. 따라서 단기적으로는 한·미 동맹관계를 우선적으로 강화하되, TCOG 재개를 통한 대북 한·미·일 공조체제를 복원하고, 나아가 「대량살상무기확산 방지구상」(PSI) 참여를 추진하여 북한의 전략적 핵포기 결단을 강하게 촉구하도록 한다. 이 같은 조치를 취하는 것은 북핵문제의 국제적 의제화가 미국에 의해 제기되었다는 점을 고려하여 미국의 신뢰를 확보하기 위함이고, 일본의 일본인 납치문제 의제를 비핵화 후순위로 합의하기 위한 토대를 구축하려는 의도에 있고, 중국의 MD 참가 의혹을 해소하되 미국의 지지는 이끌어 내려는 복합적 구도에 기초하는 것이다. 핵 신고에 대한 미국의 신축적 방안 제시를 촉구하고, 동시에 납치문제에 대한 일본의 자제를 요구한다. 그리고 북한이 핵개발 완전 포기 안 할 경우, 한·미·일 3국이 수용 가능한 핵 폐기 수준을 결정 및 제시하고, 제2 핵실험 방지와 핵물질 및 부품의 제3국 수출을 PSI를 통해 감시하도록 한다.

동시에 한국은 21세기 지정학적 협력구도 속에서 미국·중국(러시아)과의 관계 강화를 통해 북한 비핵화 유도방안을 적극 모색한다. 예컨대 남·북·중 3국 철도·도로 연결 및 북한특구나 동북3성에 합작공장 건립과 같이 남·북·중 3자 경제협력 프로젝트를 구체적으로 적극 모색한다. 또한 철도, 가스관·송유관 연결, 송전망 건설 등과 같이 남·북·러 3각 경협을 통한 북한 인프라 개선지원을 적극 추진한다.

(2) 대북정책 발전 : 동시 추진과 나·선 및 철원 프로젝트

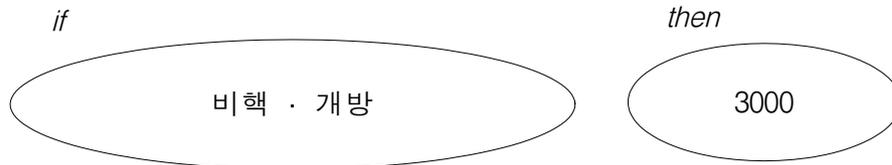
첫째, ‘비핵·개방·3000’(DOT)구상의 추진 기초를 단계론이나 조건론 이 아닌 동시론으로 전환하는 것을 적극 검토해야 한다.

<그림 4> 단계론



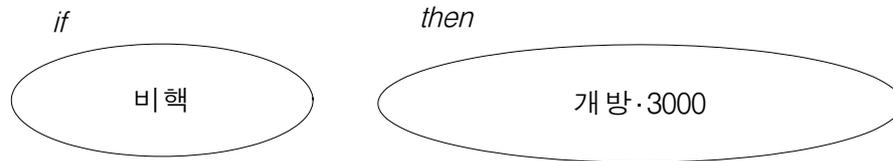
<그림 4> 단계론은 북한이 먼저 비핵화를 이룬 후, 2단계에서 개방을 이뤄야 하고, 마지막으로 3단계에서 남한의 지원과 경험으로 북한이 일인당 GNP 3000달러 시대에 돌입하게 될 것이라는 주장이다. ‘비핵·개방·3000구상’에 대한 이 같은 이해가 통일문제 전문가들의 논문에서 별로 눈에 띄지 않으나, 일반 국민들 사이에서는 심심치 않게 나타난다.

<그림 5> 조건론 1



<그림 5> 조건론(if-then)1은 북한이 핵을 완전히 포기하고, 개혁·개방을 수용할 때, 이명박정부가 대북경협을 전면적으로 확대하여 일인당 국민소득이 3000달러가 되도록 지원한다는 것이다.

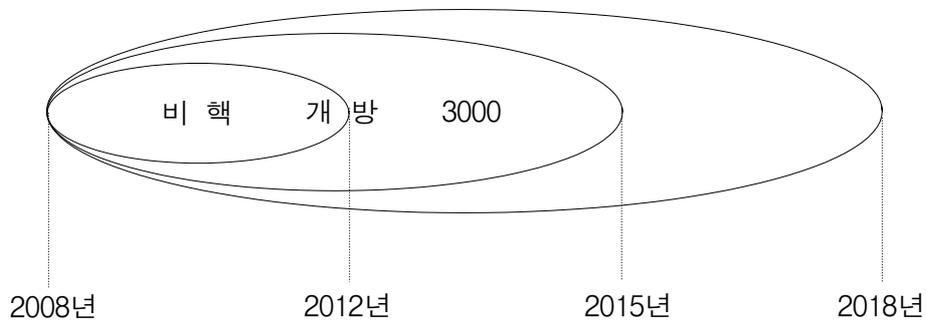
<그림 6> 조건론 2



<그림 6> 조건론2는 북한이 핵폐기를 결단한다면, 국제사회와 함께 경제·교육·재정·인프라·복지 등 5분야의 포괄적 패키지 지원을 통해 10년 내 북한의 일인당 국민소득이 3,000불이 되도록 지원함을 의미한다.

그러나 조건론 1이나, 조건론 2 모두 북한의 전략적 입장을 고려하지 않은 우리의 일방적 주장이라 할 수 있다. 우리의 자유민주주의, 자본주의적 합리성을 고려할 때 이는 매우 수용할만한 제안이라 할 수 있다. 그러나 북한은 경제를 무엇보다 중시여기는 자본주의 체제가 아니다. 정치이데올로기를 강조하는 수구적 사회주의체제이며 김정일정권의 안정성을 무엇보다 고려하는 수령제 사회주의체제임을 유념해야 한다.

<그림 7> 동시론



따라서 북한이 수용할 수 있도록 김정일정권의 안정성을 최대한 배려하면서 상호이익이 되는 방향에서 정책적 타협점을 찾아야 한다고 본다. 북한의 비핵화를 이끌어 내되, 김정일정권에 위해가 가해지지 않도록 북한이 안심할 수 있는 방식과 속도로 진행될 수 있도록 적극 협의해야 한다. 그리고 중기적으로는 2015년에는 남북한이 상당한 정도로 물적 및 인적 교류협력이 이뤄질 수 있도록 개방을 완료하도록 한다. 그리고 궁극적으로는 2018년에 북한의 일인당 국민소득 3000달러가 될 수 있도록 해서

남한의 일인당 국민소득 30000달러와 비교해서 1/10정도가 될 수 있도록 한다. 그 결과 남북한 국민소득 격차가 1/100에서 1/10로 줄어들게 함으로써 남북통일의 경제적 기반을 구축하자는 것이다. 즉 2008년에 북한의 비핵·개방노력과 남한의 대북지원 및 경협을 함께 시작함으로써 남북상호신뢰를 지속하되, 비핵완료시점은 이명박정부와 김정일 3기정부가 끝나는 2012년이 될 수 있도록, 북한의 개방완료시점은 국토분단 70년이 되는 2015년이 되도록 노력하자는 제안이다. 그리고 3000달러 소득이 완료되는 시점인 2018년에는 체제분단 70년을 극복할 수 있도록 해보자.

둘째, 「비핵·개방·3000 구상」을 다음 3가지 점에서 수정하는 것도 필요하다.

먼저 균형적 자세를 갖춰야 한다. 햇볕정책 및 평화변영정책이 ‘민중중시’적 자세를 취했던 반면, DOT는 ‘국제중시’적 자세로의 전환을 강조하고 있다. 그러나 이 둘은 함께 추진되어야 하는 것이다.

또한 남북협력적 자세가 진정으로 필요하다. 이명박정부는 이전 정책이 ‘북한주도’로 진행되었음을 비판하고, DOT를 통해 ‘남한주도’로 남북관계를 만들어 갈 것임을 강조하고 있으나, 남북관계는 누가 주도하느냐의 문제가 아니라 함께 노력하는 자세가 필요하다.

마지막으로 이전 정책이 ‘북한의 경제난 해소’를 위한 ‘피주기’정책임을 비판하고, DOT는 ‘남한경제살리기’에 주력할 것임을 강조하고 있으나, 이명박 정부는 이 두 정책을 보다 발전시켜 ‘북한의 경제난 해소와 인권문제 개선’을 위한 대북정책과 ‘남한 경제살리기와 사회발전’을 위한 국가발전전략을 ‘한반도 선진화’ 차원에서 ‘병행’추진하는 것이 바람직하다. 그리고 비핵·개방의 개념을 단순히 구호 차원에서 제시할 것이 아니라, 국제사회가 동의할 수 있고, 북한이 거부할 수 없는 수준에서 구체적으로 제시할 수 있어야 한다.

셋째, 이런 맥락에서 이명박정부에서 적극적으로 반드시 추진해야 할 두 가지 사업이 있다. 하나는 ‘나진·선봉 프로젝트’이다. 개성공단이 민족화해·협력을 위한 남북경협의 상징 사업이 된 것처럼, 나진·선봉공단을 6국 평화·협력을 위한 동아시아 경협의 상징사업이 될 수 있도록 시도해야 한다. 앞서서도 살펴보았듯이 한반도문제는 민족문제일 뿐만 아니라 국제문제이기 때문에, 한반도문제를 풀기 위해서는 국제적 도움이 절대 필요하다. 따라서 나진·선봉프로젝트를 통해 남북화해·평화통일이 이들에게도 반드시 도움이 되는 것임을 사전에 체험할 수 있도록 해주는 것이 필요하다. 그리고 동시에 이를 통해 북한 경제발전 및 체제 안정화를 도모할 수 있고, 궁극적으로

북핵포기를 유도할 수 있기 때문이다.

다른 하나는 ‘철원평야 프로젝트’이다. 김대중정부와 노무현정부는 금강산관광과 개성공단사업을 통해 동해와 서해에 남북교류협력의 물꼬를 텃다. 이제 이명박정부는 이 같은 성과를 부정할 것이 아니라, 한걸음 더 나가 중부지방에 남북교류협력의 틀을 정착시킴으로써 한반도 평화와 통일의 초석을 굳건히 해야 한다. 철원내 비무장지대 내에는 40평방km이상의 평야가 자리잡고 있다. 남북한 농업교류협력을 통해 북한의 최우선 과제인 식량난을 해소하는데 도움을 주고, 신뢰를 구축할 수 있다. 뿐만 아니라 한반도 지리적 중심지인 X자형 국토종단구조의 교차점으로 교통의 요충지로서 민족교류협력 활성화의 토대가 될 수 있다. 나아가 공예의 태봉국이 있던 지역으로서 남북한 역사학자들의 공동연구와 발굴을 통해 통일학술교류협력의 초석을 놓을 수 있다. 그리고 중장기적으로는 이 광활한 중부지역을 중심으로 사익(私益: 개체적 이익)에 기초한 자본주의 체제나 공익(共益: 집체적 이익)에 기초한 공산주의 체제가 아닌 홍익(弘益: 공동체 이익)에 기초한 제3의 체제도 실험해 봄으로써 통일한국의 구성방향을 대립의 양극이 아닌 상생의 3원체제로 발전시켜 나가는 것도 적극 모색해 볼 필요가 있다.

(3) 단기 전략 : 국민합의에 기초한 점진적 상호조치전략(GRIT) 추진

첫째, 2008년 하반기 이명박정부는 무엇보다도 국민합의에 기초한 대북정책 추진 기반을 조성하기 위해 적극 노력하는 것이 필요하다. 이를 위해 향후 대북정책을 추진하는 과정에서는 투명·공개·초당적 원칙을 지키도록 노력해야 한다. 그리고 이명박정부는 한반도 평화체제 거버넌스를 구성하기 위해 메타거버넌스적 역할을 잘 감당하는 것도 필요하다. 위계질서의 시대에서 네트워크의 시대로 시대가 변하고 있다. 정부 중심으로 일방적으로 대북관계를 만들어 갈 것이 아니다. 여야관계 및 정부와 의회관계, 그리고 중앙정부와 지방정부의 협력적 역할분담을 정립해야 한다. 동시에 민관협력 강화, 민간단체 적극 활용 등 민간부문에 일정 역할을 주어 참여 분위기를 고조해야 한다. 이같은 노력을 통해 국민화합을 이뤄나감으로써 북핵문제 해결노력과 대북정책을 힘 있게 추진할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 이 시기 남북관계 관리전략으로는 ‘긴장완화를 위한 점진적 상호조치전략’(Graduated Reciprocation in Tension-reduction: GRIT)을 구사하는 것이 필요하다. 이명박정부의 대북정책에 대한 북한의 반발이 매우 심하기 때문이다. 점진적 상

호조치전략은 한 국가가 일방적으로 선제 행위를 취함으로써 발생하는 협력 모델이다. 대상국가가 의미있는 행위로서 반응해오지 않으면 이 전략은 폐기된다. 반대로 긍정적으로 반응하면, 협력이 뒤따르게 된다. 이는 국가간 불신을 제거하여 긴장완화의 길을 트려는 제한된 목적을 갖고 있는 전략이다.

셋째, 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해서는 유일초강국 미국의 협력이 절대적으로 필요하기 때문에 이 기간에 대북정책에 대한 한·미간의 긴밀한 정책공조 복원에 주력하면서, 비핵화 진전과 북한의 호응에 따라 남북 경협확대, 당국대화, 남북 4대합의서(7·4, 기본합의, 6·15 및 10·4 공동선언) 이행 등을 추진함을 의미한다.

5. 결어

백 년 전 동아시아에서는 미국 루스벨트 대통령 특사인 육군장관 태프트(W.H.Taft)와 일본 총리 카쓰라 타로(桂太郎)사이의 밀약(Taft-Katsura Secret Agreement, 1905.7.29)이 체결되었다. 우리 민족이 국제정세에는 무지한 가운데 내정으로 갑론을박하고 있을 때, 미국과 일본은 대조선 권익과 대필리핀 권익을 교환하였다. 당시 세계에는 세력균형과 사회진화론적 사고에 따른 적자생존론으로 인해 무능한 야만인들을 유능한 문명인이 교화해야 한다는 생각이 만연해 있었다. 그리고 한·일 을사보호조약(을사늑약, 1905. 11)이 체결되었고, 태프트가 미국 대통령(1909)이 된 후 카쓰라 총리 아래서 우리 민족은 일제에 병합(1910)당하고 말았다.

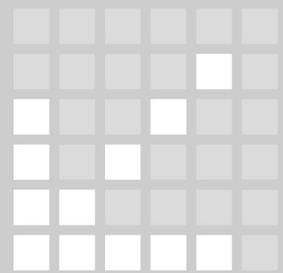
그로부터 100년이 지난 2005년 경, 미국과 중국 사이에 향후 북한 급변사태가 일어날 경우에 대비한 합의가 있었다는 설도 나온다. 물론 북한 정권 안정성과 관련해서는 미국·일본과 중국·러시아가 상이한 견해를 보여주고 있다. 미국은 북한 김정일정권의 급변사태 가능성을 강조하고 있다. 일본 또한 김정일정권 향방의 불투명성을 지적하고 있다. 그러나 중국은 적어도 향후 3~5년 이내에 김정일정권이 붕괴할 가능성이 낮음을 강조하고 있다. 러시아도 북한의 경제난이 더 이상 악화되고 있지 않음을 지적하면서 아직까지는 김정일정권이 안정적인 상태에 있음을 주장하고 있다.

앞에서 이미 언급했지만, 2008년은 남북 정부 수립 60년이 되는 해이자, 체제분단 60년이 되는 해이다. 우리가 민족의 미래와 동아시아 평화를 위해 노력하지 않을 때, 계속해서 핵 위기와 식량 위기, 그리고 정치적 불안정과 경제적 침체를 거듭할 때,

우리 민족의 운명이 다시 열강에 의해 좌지우지 되지 않는다는 보장은 없다. 주변국의 조롱거리가 아니라, 태평양시대 해양세력과 대륙세력의 접점에서 평화를 이뤄가는 존경받는 나라를 만들어가야 할 때다. 역사의 기회를 놓친 자는 역사의 보복을 받는다.

-
1. 물론 6자회담을 통해서 2005년 9·19 공동성명 및 2007년 2·13/10·3 합의를 도출하는 데 기여했다. 남북관계에서도 제2차 남북정상회담과 10·4선언을 이끌어 냈음은 성과로 인정할 수 있다.
 2. 통일부장관의 핵·경협연계 발언(3.19)과 합참의장의 선제공격 발언(3.26, 인사청문회)을 빌미로 개성공단 남북교류협력협약사무소 남측당국자 11명을 철수(3.27)시켰고, 서해 미사일발사(3.28)와 더불어 노동신문 (4.1)을 통해 이명박정부의 대북정책 ‘비핵·개방·3000 구상’과 이명박 대통령을 북한은 비난하였다.
 3. 북한은 “이번 사고의 책임은 전적으로 남측에 있다”고 강변하고 있다. ‘명승지종합개발지도국 대변인 답화’ 『조선중앙통신』, 2008년 7월 12일.
 4. 허문영, 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』 (통일연구원, 2005), p. 18.
 5. 허문영, “광복 60년, 남북관계 현황과 발전방향,” 『국방연구』, 제48권 제2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2005.12), pp. 127-129.
 6. 허문영 외, 『정상회담이후 한반도 정세와 정책방향』 (통일연구원, 2001).
 7. 2007년 10~11월. 통일연구원 원내·외 미·일·중·러·북한 전문가 10명 델파이 조사연구결과, 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, KINU연구총서 07-08 (통일연구원, 2007), pp. 61-65.
 8. 제17대 대통령직인수위원회, 『이명박정부 국정과제 보고』 (2008.2.5).
 9. 『특별기획 미·일·중·러 국제학술회의 결과 종합보고서』 (통일연구원, 2008).
 10. 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (통일연구원, 2007), p. 12.

제3부



남북경제공동체:
북한 개방과 정상국가화

북한의 현실과 장래에 대한 판단과 대북정책

박 형 중 (통일연구원 선임연구위원)

1. 서론

북한의 현실과 장래에 대해서는 다양한 판단이 있어왔다. 북한 붕괴임박론, 핵 포기 가능론과 불가능론, 개혁개방 가능론과 불가능론, 점진적 변화론과 급격한 변화론 등이 그것이다. 대체적으로 특정한 판단은 그에 부합하는 대북정책 현재 및 미래 구상과 맞물려 있었다.

이러한 북한 자체의 대내 체제와 대외 행태의 현실과 장래에 대한 판단은 비핵화, 북미, 북일 수교, 동북아 평화안보체제와 한반도 평화체제와 같은 주변 환경의 변화와 연계되어 사고되었다. 그런데 이와 같은 과정이 진행되는 동안 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 북한에 대한 영향력 경쟁이 언급되기도 했다.

이 글은 첫째, 과거 각 정부의 북한의 현실과 장래에 대한 판단 및 대북정책의 논리와 상호 연계를 검토한다. 둘째, 과거 각 정부 시기 북한문제를 둘러싼 동북아 국제관계의 특성과 그 변천과정을 살펴본다. 셋째, 이 두 사안에 대한 반성적 고찰로부터 현시점에서 북한의 현실과 장래에 대한 판단 및 그에 기초한 대북정책을 구상함에 있어서, 무엇이 주요 고려사항이 되어야 하는 것을 밝혀내고자 한다.

2. 북한 자체의 현실과 장래에 대한 판단과 대북정책

이에 관한 입장으로는 앞서 시사했듯이 붕괴 임박론, 북한 존속 및 점진적 변화론, 외부 주도 북한 변화 가속론 등으로 구별해 볼 수 있다.

북한 붕괴 임박론은 1993-1997년간의 김영삼 정부 시기 동안 주류 입장이었다고 볼 수 있다. 이는 당시 미국에서도 마찬가지였다. 붕괴의 모델로서는 루마니아식 인민 붕괴 또는 독일통일 방식이 주로 상정되었다. 이와 같은 ‘붕괴 박두론’은 한국정부의 대북태도와 정책에도 영향을 미쳤다. 한국정부는 북한정부와 거래와 협상에서 경직되고 소극적 자세를 취하는 한편, 전문가들은 ‘흡수통일’의 계기가 될 수도 있을 ‘급변사태’ 또는 ‘급작스러운 통일’에 대한 도상 준비를 행했다. 미국이 북한과의 제네바 합의에서 경수로를 제공하기로 한 것, 또한 한국정부가 그 비용의 70%를 부담하기로 한 결정 등은 북한 붕괴 임박론과 관련이 있었다. 어차피 조만간 북한이 붕괴하면, 경수로와 그 투자는 한국정부가 관리할 것으로 기대되었기 때문이다. 또한 1996년부터 개최되었던 남-북-미-중의 4자회담은 한국과 미국의 입장에서 볼 때, 북한 붕괴의 경우 국제적 관리틀로 활용하기 위한 부수적 목적도 있었다.

북한 존속 및 점진적 변화론은 1998-2007년간 김대중 노무현 정부 시기의 주류 입장이었다. 노무현 정부는 김대중 정부의 대북정책을 계승했다고 하지만, 전략적 주 방향과 주요 수단 설정에서 차이를 보였다. 김대중 정부는 북한의 변화가능성과 안보 위협의 상존을 인정하는 가운데, 접촉과 대화, 교류와 협력 그리고 무엇보다 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근을 통해 북한이 스스로 개방과 개혁을 추진할 수 있도록 여건과 환경을 조성해주고자 했다. 이와 같은 북한 변화의 모델은 중국과 베트남이었다.

노무현 정부는 북한 핵 문제의 평화적 해결을 토대로 남북관계에서 안보적 측면(평화)과 경제적 측면(번영)의 균형적 발전을 강조했다. 노무현 정부는 대북정책 추진 수단으로써 남북경협 확대를 무엇보다 강조했다는데, 이는 2005년 경 ‘평화경제론’으로 정리되었다. ‘평화경제론’을 보면, “경협은 남북관계 개선 및 평화증진의 기초”로서, “평화를 위한 경제”이자, “한반도 평화는 (한국) 경제발전의 필수요소”로서, “경제를 위한 평화”라는 것이다.¹ 이러한 맥락에서 ‘남북경협의 효과’를 보자면, “남북경협은 남북관계의 핵심변수”²로서, 1) 북한의 개방과 개혁 가속화, 2) 정치적 신뢰 강화, 3) 군사적 긴장완화, 4) 남북간 공동체 형성 촉진에 기여한다. 노무현 정부는 남북경협이 특히 북한의 내부 변화를 촉진하고 있다고 주장하면서 대북정책의 정당성과 효력을 옹호하는 핵심논리의 하나로 활용했다.

이명박 정부는 김대중 노무현 정부와는 다른 접근을 취하고 있다. 김대중 정부가 ‘여건과 환경 조성’을 통한 북한의 스스로 변화를 추진했다면, 노무현 정부는 한국정부가

남북경협 확대를 주도하고, 이를 통해 북한에 대해 바라는 바를 성취하고자 하는 입장을 취했다. 이에 대해 이명박 정부의 비핵개방 3000 구상은 북한이 비핵화와 개방을 실행하면, 남북경협을 대대적 확대한다고 약속하는 사후 보상론을 취하고 있다. 사실 이명박 정부의 비핵개방 3000 구상은 노무현 정부가 내세웠던 “북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할시 해결단계에 맞추어 대규모 대북경제협력을 단행”한다는 입장과 유사하다. 그러나 노무현 정부가 ‘핵문제 해결과 남북관계 진전의 병행’을 내세우면서, 사실상 남북경협 확대를 통한 남북관계 진전을 중시한데 반해, 이명박 정부는 “북핵문제 진전상황을 보아가며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식 조정”³한다는 북핵문제 해결 우선 입장을 견지하고 있다. 또한 이명박 정부의 비핵개방 3000의 구상은 북핵문제 해결과 북한의 적응 능력에 대한 매우 낙관적 평가를 전제로 하고 있다. 즉 비교적 조속한 시일 안에 3000 성취를 위한 대북지원이 개시되는 것을 정당화해줄 수 있는 비핵화 진전이 있을 것이며, 그와 함께 북한이 개방을 추진할 것이고, 또한 그 후의 3000의 실시 과정에서, 한국의 자금과 자원 그 밖의 지적인 서비스가 제공되는 것에 발맞추어 북한이 적극적으로 신속하게 또한 지속적으로 내부의 정책과 제도를 개혁해 나가며, 안정 속에서 정치적 사회적으로 전환적인 변혁을 치루어나가는 것이 가능하다는 것이다.

3. 북한문제를 둘러싼 동북아 국제정치의 변화와 대북정책

김영삼 정부로부터 이명박 정부에 이르기까지 북한 문제를 둘러싼 동북아 국제정치와 함께 한국정부의 이에 대한 대응 자세에도 변화가 있었다.

김영삼 정부 시기는 미북간 제네바 합의에 나타나듯이, 미북관계를 중심으로 북한 문제가 다루어지던 시기였다. 이 시기 한미간에는 ‘북한 붕괴 임박론’에는 큰 견해차가 없었지만, 남북한이 갈등하는 가운데 미국의 북한에 대한 직접 협상 문제를 놓고 한미간에 이견이 있었다. 중북 관계는 정체한 가운데 중국은 대체로 소극적 방관자 입장을 취했다.

김대중 정부 시기, 한국정부는 한-미-일 공조를 바탕으로 북한과 적극적 관계 개선을 시도했다. 또한 한국 정부는 북한이 미국과 일본을 비롯하여 서방의 미수교국과 북한이 관계를 정상화하는 것에 대해 긍정적인 자세를 취했다. 1998년 이후 중국은 북한과 관계를 개선하는 한편, 김대중 정부의 정책을 후원했다. 한편 북한은 1998년

이후 중국 및 러시아와 관계를 개선하는 가운데 미국과 일본 및 서방국가와의 관계 개선에 적극적 자세를 취했다. 그러나 2001년 부시 정부의 등장과 함께 그간 진전된 북미관계가 무효화하자 북한은 남북관계 진전에도 유보적 자세를 취했다.

노무현 정부 시기는 중국의 역할 증대, 일본과 러시아의 개입권 정착 등을 중심으로 북한문제가 보다 확고히 국제화되어 가는 양상이 전개되는 시기였다. 여기에는 몇 가지 이유가 있었다. 먼저 한국과 미국이 대북정책을 놓고 협력할 수 없었다. 대북정책에서 일치점이 많았던 한국과 중국 사이의 협력은 상대적으로 강화되었다. 한편, 새로운 경향은 미국과 중국 사이에 북한 문제를 둘러싼 협력도 강화되었다는 것이다. 그 이유는 부시 정부가 중동문제에 집중하고 북미직접 협상을 회피하는 한편, 북한문제의 악화를 막기 위해, 중국의 적극적 관리 역할을 유도했기 때문이었다. 이러한 맥락에서 6자회담이 성립했다. 이를 통해 미국과 중국과 더불어 일본과 러시아가 한반도 문제에 대한 발언권을 제도적으로 보장받는 구도가 성립했다. 또한 미국과 일본으로부터 고립된 북한은 좋든 싫든 더욱 짙은 중국의 그늘 하에 들어갔다. 중국은 독자적 대북외교를 통해 또한 6자회담 개최를 매개로, 미국과 북한 간의 갈등을 관리할 수 있었으며, 이러한 기여를 바탕으로 미국에 대한 교섭력을 높일 수 있었다.

물론 2006년 말부터 미북 직접 협상의 개시, 한국에서의 보수정부 등장 등으로 중국의 역할이 감소되기는 했다. 그러나 그사이 중국은 경제관계에서 북한에 대한 영향력을 현저히 증대시킬 수 있었다. 이는 새로운 전개였다. 중국은 북한 내수 소비재 시장의 80%를 점유하게 되었다. 북핵 문제에 따른 긴장이 급속하게 높아지던 2003년부터 중국과 북한 간의 경제관계가 과거 단순 교역 관계에서 투자 모색 및 확대 관계로 확대하기 시작했다. 또한 여러 여건이 한반도 문제에 대한 중국의 역할이 감소되지 않을 것임을 시사한다. 즉 1990년대와 비교할 때 강화된 중국의 경제력, 외교 역할에 대한 보다 적극적 의지, 미국의 중동 몰입에 따른 동아시아에의 집중도 저하, 북한 문제 처리에서 미국의 중국의 건설적 역할에 대한 신뢰 등이다.

이명박 정부는 동북아 국가들 간의 관계가 전반적으로 안정되기 시작하는 국면에서 시작되었다. 이에 비해, 노무현 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 긴장 그리고 한미갈등, 한-중-일-대만에서 민족주의 발흥에 따른 여러 갈등이 대두하던 시기에 출범하였었다. 이명박 정부의 등장은 무엇보다도 동북아에서 미국의 입지를 강화시켜주는 효과가 있었다. 한국의 한미동맹 강화 정책과 비핵 우선시 대북정책은 미국의 중국에 대한 입지, 미국의 북한에 대한 협상력을 강화시켜주는 효과를 내고 있다. 이와 함께,

한-미-중-일 관계의 안정화, 특히 이들 국가 사이에서 북한의 비핵화 진전에 대한 공감대 증가는 북한의 핵시설 가동중지와 불능화 이행에 대한 압박으로 작용했다. 그러나 북한이 이명박 정부의 대북정책 입장 변화에 반발함으로써 남북정부관계는 정체하고 있다. 한국 정부의 연례적이었던 쌀과 비료의 대북 지원 중단은 북한 내부 식량 사정의 악화의 한 원인이 되었다. 그러나 미국은 50만톤 대북식량지원 관련 모니터링 협상에서 북한에 대해 유리한 결과를 얻을 수 있었다. 북한은 북미관계 개선을 통하여 중국과 한국에 대한 견제력을 향상시키고자 하는 한편, 한미관계의 개선에 대응하여 2006년 10월 핵실험이후 소원해졌던 중국과의 관계를 개선하고자 노력하고 있다.

4. 과거 북한의 현실과 장래 판단의 평가

전반적으로 보았을 때, 냉전 붕괴 이후로부터 현재에 이르기 까지 한국의 대북정책은 그다지 성공적이었다고 볼 수 없다.

한국이 북한에 대해 외교, 경제, 군사, 정치 등 모든 면에서 압도적 우위를 구가하기 시작한 1990년으로부터 거의 20년이 경과했다. 하지만, 한국은 20년 전과 거의 다름 없는 북한문제에 직면해 있다. 먼저 북한 내부의 극도의 부자유와 빈곤은 여전히 큰 변화 없이 존속하고 있다. 한국 정부의 지난 20년간의 대북정책은 북한 주민의 부자유와 빈곤을 가시적으로 개선하는데 거의 기여하지 못했다는 것이다. 2008년도는 다시 한 번 북한 내 식량사정의 심각성이 사회적 정치적 논제로 등장하고 있다. 둘째, 2000년 이후 남북간에 진행된 거의 10년간의 ‘화해와 협력’에도 불구하고, 남북관계는 1991년의 남북기본합의서에서 남북 상호가 지향하기로 약속한 상태에 도달하지 못한 상태이며, 특히 남북정부간 관계는 여전히 공고한 기반 위에 서있지 못하다.

한편, 북한문제를 둘러싼 동북아의 국제관계는 한국의 입장에서 볼 때, 지난 20년간 상당한 정도로 악화되었다고 판단해야 한다. 북한문제의 관리와 해결과 관련한 과정에서 한국의 입지가 1990년과 현재를 비교하면, 상당히 정도로 악화되었기 때문이다. 분명 1990-1993의 시기는 북한이 고립된 상황에서 남북 양자 관계를 중심으로 남북관계의 여러 문제가 해결의 구조를 형성해가는 시기였다. 이는 아마도 역사적으로 다시 한번 도래하지 않을 한국에게 가장 유리한 구도로서 더할 수 없는 기회였다. 그러나 한국은 이 단계를 이렇다 할 영속적 성과없이 소진했다. 이에 비해 1993/4-1997까지의

시기는 북미관계 주도 하에서 한국이 미국과는 갈등, 북한으로부터는 외면당하던 시기였다. 그러나 이시기 북한은 여전히 극도로 고립되어 있었고, 내부적으로 취약했고, 북한문제를 다루는 주요 당사자는 갈등에도 불구하고 한국의 동맹국인 미국이었다. 미국은 유일 초강대국이었고, 중국은 아직 취약하여 소극적이었고, 북중관계 역시 좋다고 할 수 없었다. 러시아 역시 한국 일변도 정책을 추진했다. 그런데 한국은 이 시기에도 그냥 넘겼다. 1998-2000시기는 한국은 미-일로부터의 지지 하, 북한은 중국 및 러시아와의 관계 복원 단계 속에서 남북관계 중심으로 남북문제의 해결 구조가 모색되던 단계였다. 북한은 내부적으로 최악의 상황을 극복했고 대외적으로도 미국, 일본을 비롯하여 주요 서방국가와 관계를 개선하는 성과를 올렸다. 2000년 남북정상 회담 이후 남북한은 정부간 관계를 진전시키고 경제 및 인적 교류협력을 확대하기 시작했다. 그러나 이러한 정책은 한국 내부에서 정치적 갈등을 제대로 다루지 못했고, 또한 북한 '변화'의 속도, 방향과 능력에 대해서 지나친 낙관론을 견지했으며, 2001년 이후의 새로운 정세에 대해 지나치게 낙관적이고 안이하게 대응했다. 결국 2002년 10월 제2차 북한 핵 위기가 발생하고 북한과 미국간에 급속하게 긴장이 고조되었다. 이 같은 상황에서도 한국은 북핵 핵문제 해결에는 그다지 시간이 걸리지 않을 것이며, 핵문제 해결과 함께 한국이 동북아 평화 변영의 중심국가로 도약할 수 있다고 보았다. 그러나 2006년 10월에 북한은 핵실험을 했다. 이와 같은 과정에 대응하는 데서 한미관계의 악화와 대북정책에서의 상호 방해, 그리고 그 속에서 북한의 생존능력과 협상능력의 강화, 국내정치적 갈등의 증가 등이 초래되었다.

2001~2006의 시기는 한반도 문제가 동북아 문제로 정착하던 시기였다. 한국은 미-일로부터 고립된 상황에서 북한과 적극적으로 관계를 모색했다. 그러나 미국과 중국 간에 북한 문제를 둘러싼 합의체계가 공고화되면서, 미국에게는 북한을 다루는 데서 한국보다는 중국이 더 중요해졌다. 있다. 또한 그 동안 중국의 경제력과 국제적 영향력, 중국외교의 자신감과 세련미가 증가했고, 한편 일본 역시 외교적 군사적 역할의 적극적 확대를 지향하는 것이 분명해졌다. 러시아 역시 푸틴의 지도력하에서 경제적 정치적 자신감을 회복하면서, 보다 적극적 역할을 모색하기 시작했다. 이 모든 것이 북한문제를 다루는데서 한국의 지분을 약화시켰다. 그러나 한국의 지분 약화가 반드시 북한 지분의 영향력 향상으로 이어지는 것은 아니었다. 6자회담의 성립은 북한문제를 다루는 데서, 한국과 북한이 각각 6분의 1의 지분만을 행사하게 만들 수도 있는 구조를 성립시켰다고 볼 수도 있다.

또한 현재의 동북아 국제관계의 특징을 보면, 한국의 입지가 미국과의 동맹을 강화하는 것으로도 의미있게 향상할 수 있는 상황도 아니다. 현재와 미래의 상황을 보자면, 동북아에서 미국에게 가장 중요한 나라로 중국과 일본이 대두하고 있다. 다시 말해, 미국에게는 동맹인 한국과의 이해관계 조정보다 더 중요한 이해관계 조정의 필요성이 중국과 일본에 대해 존재한다는 것이다. 미국이 이 두 나라와 지구적 또는 동북아 지역적 이해관계를 조정하는 차원에서 한반도 문제를 수단적으로 간주할 가능성이 높아졌다는 것이다. 더욱이나 미국은 앞으로 상당기간 동안 중동에 몰입해야 하는 한편, 지역적 지구적 문제를 다루는 데서 중국과 일본의 협조를 더욱 필요로 하게 될 것이다. 마찬가지로 한국 역시 최대 교역국이자 그 영향력을 확대해가고 있는 중국과의 관계를 미국의 이익을 위해 희생할 수는 없는 구도가 대두하였다. 또한 동북아에서 영향력을 다투고 있으며 점차로 독자적 외교를 지향하는 중국과 일본 역시 한국 및 북한의 어깨 너머로 한반도 문제를 협의할 가능성이 높아진다. 만약 보통국가화하는 일본이 중국의 묵인 하에 유엔안보리 상임이사국이 되며, 미국과 일본은 이러한 중국의 '책임있는 당사자'로서의 역할을 포상하는 차원에서, 미-중-일 삼각체계가 성립한다면, 한반도 문제의 향배는 이와 같은 동북아 구도로부터 큰 영향을 받을 것이다. 결론적으로 한국의 입장에서 볼 때 한미 동맹의 유지와 강화는 최악의 상황에 대한 보험은 될 수가 있지만, 미국이 동북아에서 북한에 대한 이해관계를 포함하여 한국의 입장을 우선적으로 배려하는 확고한 보장이 될 수는 없다는 것이다. 한마디로, 미국이 동북아 또는 지구적 차원에서 한국의 이익과 일치하지 않는 자국의 이익을 추진하기 위해, 한국과의 관계를 편의적으로 활용하며, 필요에 따라 북한에 대한 독자적 정책과 접근을 취할 가능성이 존재한다는 것이다. 클린턴으로부터 부시로의 정권교체에 따라, 또한 부시 정부 임기 내에서 미국의 동북아 및 대북정책이 동맹국인 한국 또는 일본을 무시하면서 급격하게 변화할 수 있었다는 것은 미래에도 그러한 미국의 돌발적 정책전환의 가능성을 시사하고 있다고 볼 수 있다. 특히 한반도 문제가 한국 또는 북한의 이해관계와 상관없이 미-중 사이의 거래대상으로 등장할 수 있다.

5. 현실주의에 입각한 북한의 현실과 장래 판단과 정책 방향

한국이 이처럼 지난 20년 동안 대북정책에서 초라한 성과를 거둔데 대한 책임은 지난 시기 동안 집권한 여러 정부, 또는 특정 정부에 있다고 보는 것은 너무 편협한

판단이다. 이미 민주적 정권교체에 의해 보수와 진보 정권이 교차로 집권했는데, 보수 진보에 상관없이 동일한 성격의 실패를 반복하는 경향이 있는 한편, 또한 대북정책을 둘러싼 내부 갈등을 극복하고 보다 합리적이고 전략적 선택을 하지 못한 것은 보수나 진보 그 어느 한쪽에만 책임을 물을 수는 없다. 따라서 지난 년간에 추진된 대북정책의 초라한 성과의 책임은 한국 사회 자체의 외교적 전략적 역량부족에 있다고 보아야 할 것이다. 현재의 핵심 과제는 과거의 실패의 책임 소재를 찾는 것이 아니라, 과거로부터 배우면서 당면해있는 현실과 당면하게 될 수 있는 여러 장래들의 불확실성에도 불구하고, 한국이 피해를 최소화하는 한편, 전략적으로 바라는 바를 성취할 수 있는 전략적 태세를 찾아내는 것이다. 이하에서는 간략하게 이에 대해 언급한다.

첫째, 현실주의와 도덕주의 중에서 한국의 대북정책은 현실주의에 입각해야 한다. 도덕주의란 상대방에 대한 이데올로기적 또는 가치 판단에 기준하여 상대방과의 관계를 형성하는 것이다. 현실주의란 실리적 실용주의적 이익 추구라는 차원에서 상대방과의 관계를 형성하는 것이다. 현실주의와 도덕주의는 좌파 또는 우파의 어느 한쪽의 고유 특성이 아니라, 좌파와 우파에 공히 나타나는 자세라고 할 수 있다. 중국과 관계를 개선한 것은 반공주의자 닉슨이었지만, 동서독 관계의 개선을 추진한 것은 사민당의 브란트가 이끄는 사민당과 자민당의 연합 정권이었다. 한국에서도 남북기본합의서 체결에 이끄는 과정을 주도한 것은 보수적인 노태우 대통령이었던 한편, 남북정상회담과 이후의 남북관계 개선을 이끌어 낸 것은 진보적인 김대중 대통령이였다.

둘째, 한국의 현실주의는 주변환경의 변화 속에 내재하는 다양한 불확실성에 대비 하면서, 그 목표와 수단이 현실적으로 성과를 낼 수 있는 것이어야 한다. 지난 20년 동안의 동북아 국제정세의 변화에 따라 남북관계는 이제 양자게임이 아니라 선명하고 동지가 존재하지 않는 동북아에서의 6자게임의 맥락에 위치하게 되었다. 6자에는 민주주의 국가와 권위주의 국가가 섞여 있기는 하지만, 상호 또는 다자 관계는 실용과 세력균형을 지향하고 있다. 또한 남북관계가 6자게임으로 진행되고 있는 관계로, 그 진행과정에 매우 많은 불확실성이 작용해 왔고 하게 될 것이다. 각 6개국에서의 국내정치적 세력 변경, 각 국가의 전략적 정체성의 변화, 각 국가의 비중과 역할의 변화, 지구적 안보 및 경제상황의 변화 등이 남북관계의 진행에 작용하고 있다. 특히 이러한 6자게임에서 미국의 상황 형성력은 상대화되고, 대신 중국의 영향력이 증가하고 있다. 이러한 6자게임에서 남과 북의 어느 한쪽이 다른 쪽에 대해 양자적 차원에서 일방적으로 징벌하고자 한다면, 또는 5대 1 상황을 만들어 내는 것은 지극히 어렵

다. 1 대 1 국력대비에서 한국은 북한에 대해 압도적 우위에 있지만, 전략적 행위능력에서 반드시 한국이 북한에 대해 압도적 우위를 구가했다고 할 수 없다. 특히 한국은 국내정치적 분열 때문에 대북한 행위에서 일관성과 실효성을 유지하는 데 어려움을 겪어왔다. 북한은 주변 국가의 영향력을 활용하여 한국의 행동을 제약하고자 시도할 수 있는 위치에 있다.

셋째, 한국의 현실주의는 다양한 차원의 전략적 hedging의 구사에서 나타나야 한다. 과거에는 북한 붕괴 또는 북한의 존속과 개혁에 대해 지나치게 어느 한 방향으로 낙관하면서, 대북정책을 추진하곤 했다. 그러나 현실적으로는 설령 북한정권의 붕괴를 기대하더라도, 만약 그것이 존속하는 경우에도 손해보지 않을 정책을 취해야 한다. 역으로 북한의 개혁개방 가능성과 속도에 대해 매우 낙관하더라도 그렇지 않을 때에도 적절할 수 있는 정책을 구사해야 한다. 역대 한국 정부는 남북관계에 대한 낙관적이고 야망찬 장밋빛 미래 청사진을 내세우고 그 성취에 매진해오곤 했는데, 남북관계와 주변정세가 예기치 못한 방향으로 흘러가는 경우에 대한 전략적 대비가 부족했다. 한국은 북한과 화해 협력 정책을 추진하더라도, 북한의 안보도발을 야기할 가능성, 또는 북한이 약속을 배반하고 일방적 이익을 취할 가능성에 대해서도 대비해야 한다. 한국은 미국에 신뢰를 주면서 동맹을 강화하더라도, 미국이 한국의 기대를 배신하는 것을 매우 어렵게 만드는 안전장치를 마련해야 한다.

넷째, 한국은 북한의 현실과 장래에 대한 판단에서 현실주의적이어야 한다. 과거에는 조급하게 붕괴 임박론, 북한 변화의 방향, 속도와 능력에 대해 너무 낙관적 입장을 취하는 경우가 있었다. 그러나 지난 20년을 돌이켜 보면, 북한과 관련해서 독재와 빈곤의 상황이 쉽게 가시적으로 변화하지 않는다고 판단하는 것이 더욱 적합한 판단이었다. 현실적으로도 앞으로 북한의 내부체제와 대외행태가 한국이 만족하고 안심할 수 있을 만큼 충분히 빠른 시일 내에 변화할 것이라거나 그렇게 변화시킬 수 있다고 생각하는 것은 너무 안이한 생각이다. 또는 북한의 전반 사회에 가시적 변화가 발생했다고 또한 한국의 정책이 상당한 작용을 했다고 판단할 수 있는 경우에도, 북한 당국의 대내외적 의도와 정책은 변화하지 않았을 수 있다. 즉 사회의 변화와 당국의 정책의도의 변화는 일치하지 않는다. 한국은 앞으로도 장기간 동안 내부체제와 대외행태가 불만족스러운 북한당국을 다루어야 할 것이며, 대북정책은 이와 같은 상대를 다루는데 적합한 인센티브와 안전장치를 구비한 것이어야 한다. 그와 같은 정책의 핵심은 김정일 정권을 현실적으로 인정하고 대화와 협상을 추진하면서, 김정일 정권의

대내외 행태를 제약하고 또한 북한에 대한 한국의 영향력을 확대하는 것이어야 한다.

다섯째, 현실주의는 남북경제협력과 대북지원에도 적용되어야 한다. 북한과의 경제 협력은 북한당국이 정책과 제도를 적극 추진하는 상황에서만, 남북경제의 통합과 북한 주민의 생활 향상에 기여할 수 있다. 만약 그렇지 못한 경우에 남북경협 또는 여러 형태의 지원은 북한 정권의 의도에 따라 현존체제를 고수하는 한편, 생존에 필요한 외환공급을 증가시키는 방향으로 이용당할 수 있다. 이는 인도지원에서도 마찬가지이다. 북한정부 스스로가 인도주의적 위기 방지에 적극적으로 노력하지 않는 상태에서, 대량의 인도지원이 주기적으로 제공된다면, 인도주의 위기의 주기적 영속화를 구조화시키게 된다. 다시 말해 외부의 인도지원이 북한정부가 자신의 국민에 대한 책임을 태만하는 한편, 그 주민에 대한 지배 강화를 돕는 방향으로 작용할 수 있다. 따라서 한국의 경제협력과 인도 지원은 북한정부 스스로가 정책과 제도를 개선해나가는 것을 돕는 방향에서, 또한 스스로 자국민에 대한 책임감을 높여갈 수 있는 방향에서 추진되어야 한다.

여섯째, 한국의 현실주의에게 가장 필요한 것은 상충하는 도전과 목표에 대해 전략적 균형을 유지하면서, 신중하고 사려깊은 정책을 추진하는 것이다. 현실적으로 보았을 때 북한당국을 압력을 통해 변화시킬 수 없지만, 압력없이 북한 당국이 정책을 변화시키지 않는다는 것에 유의해야 한다. 한국이 경제협력 확대를 통해 북한 당국의 대내외 행태 변화를 유도할 수 있다는 것은 순진한 생각이지만, 북한 당국이 먼저 변해야 경제협력을 확대할 수 있다는 것도 어려운 일이다. 북한정부의 의도와 지향에 대해 너무 낙관적으로 신뢰해서도 안되지만, 너무 비관적으로 불신하면 북한을 나쁜 의지와 지향으로 더욱 유도하는 효과에 직면할 수 있다. 북한의 핵무기와 재래식 군사력이 제기하는 위협을 과대평가하여 최악의 시나리오에 기반하여 우리의 정책 선택을 제약해서도 안되지만, 그렇다고 과소평가해서도 안된다. 주변 국가와 가치를 공유한다는 것이 반드시 이익의 공유를 뜻하는 것은 아니지만, 주변에 우리가 지향하는 가치가 확산되지 않고서는 우리의 안전과 번영이 위협받을 수 있다. 관련 국가의 전략적 의심과 경쟁을 완화하지 않고서는 동북아 안보평화구조 및 한반도 평화체제를 형성해갈 수 없지만, 새로운 안보구조를 마련해 나가는 과정에서 전략적 의심과 경쟁이 악화될 수 있다. 남북관계의 개선과 확대가 너무 빠르게 진행되면 역작용을 불러 일으킬 수 있지만, 그것이 너무 지체하면 과정 자체가 붕괴할 수 있다.

결론적으로 일곱째, 한국의 현실주의적 대북정책은 도덕주의적 입장에서 또한 부문

별로 최선의 정책을 취합하는 것이 아니라, 현실주의 입장에서 부분적으로 서로 상충할 수도 있을 여러 정책 요소들을 전략적으로 총괄하는 것이어야 한다. 여러 상충하는 도전과 목표를 감안할 때, 한국의 대북정책은 적극적이고 공세적인 관여정책이 되어야 한다. 1990년대와 비교할 때, 북한은 이미 상당한 정도로 대외관계에서의 고립을 타파했다. 또한 당시와 비교할 때, 중국, 일본, 러시아의 외교적 자아인식과 적극적 역할 의지가 더욱 증가했다. 미국은 상대적으로 약화되었으며, 한반도 정책에서 언급한 나라들의 의지를 더욱 고려해야 한다. 만약 여기에 더하여 북한이 경제적 정치적으로 내부 안정을 한국 이외의 파트너(들)를 통해 달성한다면, 남북한은 더욱 대등해질 수 있다. 한국의 적극적이고 공세적 관여 정책은 현 정치체제의 안정과 고수를 위해서라도 대외경제협력의 확대를 추진해야 하는 한편, 내부적으로 그러한 대외경제협력의 확대를 저해하는 고루한 정치적 경제적 통제도 고수하고자하는 북한당국의 딜레마에 작용해야 한다. 이러한 맥락에서 한국이 10.4 선언의 이행을 적극적으로 주도하는 방안을 생각할 수 있다. 그 이행이 한국에 대해 제기하는 도전은 경제적 안보적으로 통제가능하지만, 북한에 대내 정치적으로 훨씬 큰 도전을 제기하게 될 것이기 때문이다. 또한 적극적이고 공세적 관여 정책은 남북경협 확대를 통해 북한정부의 정책과 행태의 변화를 매수하는 것이 아니라, 북한 사회의 수용능력 확대와 더불어 남북경협을 확대해야 한다. 이러한 정책은 현실적으로 일부분 김정일 정권과 이해 타협을 추구해야 할 수 밖에 없을 것이지만, 김정일 정권과 그 구성 엘리트, 그리고 북한 사회에 대한 한국의 영향력과 호감도를 증가시키는 한편, 자유민주주의와 시장경제 및 인권의 가치를 직간접적으로 과시할 수 있어야 한다. 이러한 정책은 최선의 경우에는 북한의 정책과 제도, 대외행태를 바꾸는데 촉매제로 기여할 수 있을 것이며, 그렇지 않은 경우에는 적어도 북한에 대한 한국의 영향력을 증대할 수 있다.

-
1. 통일부 교류협력국, 「“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?」 (2005.11), p. 1.
 2. 통일부, 「참여정부 3년 평화변영정책 추진성과」(2006.2.23), p. 11.
 3. 통일부, 「2008년 통일업무 보고」, (2008.3.26), p. 6.

북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안

임 강택 (통일연구원 선임연구위원)

1. ‘비핵·개방·3000 구상’의 주요 특징과 개선 방향

가. 과거 정부와의 차별성

남북 경제협력과 관련하여 아직까지는 가장 중요한 정책의 준거로 평가받고 있는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 중심으로 과거 정부의 대북경제협력정책과의 차이점을 파악하고 이를 적절하게 반영하여 보다 발전된 정책을 모색할 필요가 있을 것으로 판단된다.

첫째, 남북관계보다는 국제관계를 중시하겠다는 의지를 피력하고 있다. 이는 과거 10년 동안 미국을 중심으로 하는 서방국가와의 관계보다는 북한과의 관계 개선에 주안점을 두어 따라 우리에게 매우 중요한 한미동맹이 약화되었다는 판단에 기초한 것으로 보인다.

국제적인 환경을 기초로 이루어지는 남북관계는 3차원 게임의 결과라고 할 수 있다. 국내에서 진행되는 게임과, 대북한 차원에서 진행되는 게임 그리고 국제적인 수준에서 진행되는 게임이 그것이다.

남북관계의 진전에 직·간접적으로 영향을 미치는 이 세 가지 차원은 남북 간에 협상이 진행되는 과정에서 지속적으로 다른 차원에 영향을 주고받게 되며, 그러한 상호작용을 거치면서 일련의 협상결과를 도출하게 된다. 따라서 남북관계를 지속적으로 발전시키기 위해서는 위의 세 가지 차원이 균형과 조화를 이루면서 병행 발전되어야 한다고 할 수 있다.¹

지난 정부에서는 남북게임의 중요성을 인식하고 남북 경제협력의 확대를 통해서 남북관계를 개선해 나가고자 노력했지만, 국제게임의 핵심 행위자인 미국과 국내의 다

양한 이해집단을 설득하는데 성공하지 못함으로써 한계를 노출했다고 할 수 있다. 이에 신정부는 북한문제 해결에 있어서 핵심적인 플레이어인 미국과의 동맹관계 강화를 통해서 북한과의 계임을 효율적으로 풀어보겠다는데 초점을 맞추고 있는 것이다.

둘째, 추진전략의 측면에서는, ‘접촉을 통한 변화 유도’ 보다는 ‘변화(대외개방)와 경제협력을 적절하게 연계’하겠다는 의지가 강한 것으로 판단된다. ‘비핵·개방·3000 구상’이 ‘연계론’이나 ‘단계론’이나 논란이 있지만 과거 정부와 비교한다면 연계론적 성격이 강화된 측면이 있다고 할 수 있다. 이는 이명박 정부가 지난 정부의 대북정책이 잘못했다고 평가하는 이유로, ‘퍼주기 지원’ 및 ‘저자세 협상 태도’로 인하여 ‘북핵 실험 방지 실패’, ‘북한의 개혁·개방 유도 실패’, ‘북한 인권상황 개선 실패’ 등을 지적하고 있는 사실에서 알 수 있다.

이는 지난 정부의 병행론적 정책 기조와 차별화된다고 할 수 있다. 지난 정부 대북정책의 대명사라고 할 수 있는 ‘햇볕(대북포용)정책’의 특징은 지속적인 접촉(경제협력)을 통해서 북한의 변화를 유도하자는 것이라고 할 수 있다. 이를 통해서 북한 변화의 촉진과 남북 경제협력의 확대가 선순환 구조를 형성할 수 있도록 하자는 병행론적 접근이라고 할 수 있다.

이에 현 정부에서는 북핵의 해결 상황 및 북한의 개혁·개방의 진전 수준에 맞추어 북한에 대한 경제지원 및 협력사업의 규모와 영역을 확대하겠다는 생각이 강한 것으로 판단된다. 북한과의 경제관계를 북한의 변화를 기초로 하는 경제협력의 환경에 따라 조정해 나가겠다는 것이다.

셋째, 경제협력 정책의 이론적 기반이라는 측면에서는, 경제통합이론 보다는 개발협력이론에서 더 많은 시사점을 발견할 수 있다고 할 수 있다. 과거 정부의 대북경제정책은 ‘경제통합’에 초점을 맞추고 경제·사회부분의 접촉을 확대함으로써 북한의 변화를 촉진시키며, 경제적 교류 확대를 통해서 실질적인 통일의 상태에 도달하고자 하는 기능주의적 접근을 하였으며, 이를 위한 국내적 합의 도출을 위해 ‘Governance’라는 개념을 도입하였다고 할 수 있다.

이에 반해 신정부의 대북정책 근간이라고 평가되는 ‘비핵·개방·3000 구상’은 ‘개발협력’적 사고를 강하게 지니고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 ‘취약국가’인² 북한에 대한 효과적인 지원과 협력 방안을 모색하는 것과 유사한 고민과 접근방식을 보여주고 있으며, 특히 국제사회와의 협력이 갖는 중요성을 강조하고 있다고 할 수 있다.

‘비핵·개방·3000 구상’이 개발협력사업의 성격이 강하다고 한다면, 일차적으로는

국제사회의 협력을 효과적으로 도출할 수 있어야 할 것이며, 동시에 북한당국의 호응을 이끌어 낼 수 있어야 정책으로 성공할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 정부로서는 ‘비핵·개방·3000 구상’이 이행되는 상황에 대비하여 우선적으로, 다양한 이해관계와 추진체계 및 기준을 가지고 있는 국제사회와의 협력을 이끌어 낼 수 있는 역량을 강화해야 할 것이다. 다음으로, 개발협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서 가장 강조되고 있는 점 중의 하나가 수원국의 주인의식(ownership)과 자체적인 추진 역량의 확보라고 할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 지금의 북한 상황에서 근본적인 변화가 발생하고 우리 사회의 추진 역량이 강화되지 않는다면, ‘비핵·개방·3000 구상’이 성공적으로 추진되기 어렵다고 할 수 있다.

나. ‘비핵·개방·3000 구상’의 과제

첫째, ‘비핵·개방·3000 구상’은 선거 과정에서 국내 청중에 초점을 맞춘 측면이 강하기 때문에, 북한과 국제사회가 공감할 수 있도록 보완될 필요가 있다. 따라서 정치적 이슈의 차원에서 정책차원으로 ‘현실화’시키는 작업이 필요한 것이다. 북한에 입장에서 볼 때, 이 구상은 정책적 일관성과 공감성이 결여된 ‘흡수통일 구상’으로 인식될 가능성이 크다. 또한 ‘비핵·개방·3000 구상’은 국제사회가 참여하게 될 ‘개발협력’ 사업을 우리가 주도하겠다는 주장이나, 국제사회의 합의를 도출(또는 주도)할 수 있는 우리 사회의 추진 능력에 대한 객관적인 검토 과정이 생략된 것으로 평가되고 있다.

둘째, ‘비핵·개방·3000 구상’을 통해서 남북이 함께 이루고자하는 비전(청사진)이 명확하게 제시되지 않고 있다. 남북이 경제공동체를 이루어가기 위해서는, 단순한 경제협력 영역의 확대만으로는 부족하며, 기본적으로 경제공동체의 비전, 목표 그리고 실현 방식에 대한 남북 간 인식의 공유가 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 전제 조건의 비실용성이 지적되고 있다. 현 정부는 북한 핵폐기 문제에 진전이 있을 경우에 남북 협력을 위한 협의를 본격적으로 시작한다는 입장이다. 문제는 북핵 폐기과정의 진전 여부는 기본적으로 미국의 입장과 전략(정치)적인 이해관계에 따라 평가될 가능성이 크다는 점으로, 따라서 남북관계의 진전은 미국의 대북정책에 의해 결정되는 상황을 초래할 수 있다. 여기에 현 정부의 ‘한미동맹 강화를 통한 북핵 문제 해결 전략’은 북한으로 하여금 미국과의 협상에 주력하도록 ‘유도(?)’한 측면이 있어 남북관계 개선을 위한 우리 정부의 주도권이 약화될 가능성이 있다.

넷째, 비핵과 개방이라는 전제조건이 충족되지 않았을 때의 전략이 부재하다는 점이다. ‘비핵·개방·3000 구상’을 추진할 수 있는 조건이 충족되기 이전의 상황을 어떻게 관리하고, 조건이 충족되는 상황을 만들어 나갈 것인지에 대한 구체적인 전략 마련이 시급하게 요구된다.

다. ‘비핵·개방·3000 구상’의 개선 방향

첫째, ‘비핵·개방·3000 구상’의 현실성과 실용성을 제고해야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 구상의 실행을 위한 전제 조건의 현실화, 북한의 특수성 고려, 그리고 원칙 적용의 유연성 확보 등이 필요하다.

둘째, 장기비전으로서의 성격이 강한 ‘비핵·개방·3000 구상’으로 연결해 줄 수 있는 중·단기 추진 전략의 수립(‘비핵·개방·3000 구상’의 출구의 확보 방안)이 필요하다.

셋째, 우리 사회가 북한 및 국제사회와의 협력을 추진하는 역량을 강화해야 한다. 특히 북한과의 경제협력 사업을 국제사회의 협력을 통해서 추진해 나가기 위해서는 우리 사회의 추진 역량을 강화하기 위한 체계적인 작업이 필요하다. 같은 맥락에서 북한이 경제발전 과정에서 주인의식(Ownership)을 발휘하도록 하는데 있어서 우리의 역할에 대한 고민도 요구된다.

넷째, ‘비핵·개방·3000 구상’을 통해서 우리가 이루고자 하는 최종 목표와 비전, 방식에 대한 우리 사회 내부의 합의 도출 작업을 우선적으로 추진하며, 이를 기초로 북한 당국과 협의를 시작하고, 나아가 국제사회에 대한 설득 작업을 추진해야 한다. 특히 북한의 변화와 함께 실현될 것으로 예상되는 경제통합은 결과가 아닌 과정이라는 점에 유의해야 한다. 북한주민들의 삶의 질을 실질적으로 개선할 수 있는 방안 마련에 우선순위를 둘 필요가 있다.

다섯째, ‘비핵·개방·3000 구상’을 통한 경제공동체 형성에 남북이 합의하고 이를 실현해 나가기 위해서는 무엇보다 서로에 대한 신뢰가 필요한데, 이를 위해서는 역지사지(易地思之)의 자세가 요구된다. 북한이 ‘비핵·개방·3000 구상’에 호응하도록 하기 위해서는, 이 구상이 북한의 현재 체제와 (당분간) 공존할 수 있다는 가능성을 보여 줄 필요가 있다.

여섯째, 경제협력의 영역에 경제발전의 핵심 소프트파워라고 할 수 있는 북한의 경

제관리능력 제고 작업과 경제난 극복에 절대적인 에너지부문의 역량을 확충시키는 분야가 추가될 필요가 있다.

결국, ‘비핵·개방·3000 구상’이 현 정부의 대북정책의 근간으로 역할을 하기 위해서는 전면적이고 대폭적인 재구성 작업이 요구된다고 할 수 있다.

2. 경협정책의 추진 방향

가. 정책 목표로서의 ‘북한의 대외개방 촉진’

북한과의 경제협력을 통해서 북한의 대외개방을 촉진하는 것을 정책의 목표로 삼는다고 한다면, 먼저 ‘북한의 개방’이 무엇을 의미하는 가를 규정할 필요가 있다.

첫째, 국가의 차원에서 북한의 개방은 ‘정상국가화’를 의미한다고 할 수 있다. 북한의 정상국가화란 북한이 더 이상 불법적인 무역활동에 의존하지 않고 국제사회의 일원으로 보편화된 경제 질서를 준수한다는 것을 의미한다.

둘째, 경제체계의 차원에서 북한의 개방은 세계 자본주의 시장과의 소통을 확대해 나간다는 점에서 ‘시장화’를 의미한다고 할 수 있다.

셋째, 경제생활이라는 차원에서 북한의 개방은 생산자로서의 신체적 조건을 유지하면서, 소비자로서의 주민들이 자유로운 선택권을 확대해 나가는 ‘자율화(민주화)’를 의미한다고 할 수 있다.

따라서 우리의 대북한 경제협력정책이 북한의 대외개방 촉진을 지향한다면, 위의 3가지 측면을 복합적으로 고려하는 정책을 추진할 필요가 있는 것이다. 여기에서 강조하고자 하는 것은 북한 주민들이 우리의 정책에 주요 대상으로 인식되어야 한다는 점이다. 특히 1990년대 중반 이후 지속적이고 만성적인 식량난을 보내는 기간 동안 태어난 주민들이 북한경제의 주요 생산자로 사회에 진출하기 시작했다는 사실이 지니는 의미를 곱씹어 볼 필요가 있는 것이다.

나. 정책 기초

첫째, 창조적 실용주의를 추구한다. 창조적 실용주의란 ‘새로운 상황에 적응하여 인식과 접근 방식의 지속적인 변화를 모색하면서 실질적인 성과를 도출해 내는 것’이라

고 이해할 수 있다. 이를 정부차원에서 추진할 경제협력 분야를 선정하는데 적용한다면, 우리 경제의 활성화에 도움이 되는 부분과 북한 경제의 어려움을 해소하고 경제력 희생(시장화)에 필요한 부분이 교차하는 영역을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 이와 함께 민간차원에서의 협력에서는 일반 국민들의 생활과 직결되는 분야를 중시함으로써 남북 주민들이 남북 경제협력의 성과를 체감할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 장기적으로는 물리적·제도적으로 남북한 간의 연계망(소통구조)을 구축 및 확충해 나가므로써 경제통합의 기반을 강화해 나가도록 한다.

둘째, 협력적 상호주의를 표방한다. 협력적 상호주의란 ‘서로의 차이를 인정하는데서 기초하여 동반자적 협력관계를 구축하는 것’이라고 할 수 있다. 이는 경제협력을 추진하는 방식에 있어서 상대방의 입장을 배려하고 자존심을 살려주려고 노력한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 역지사지의 입장을 견지하는 것이 중요하다. 협력적 상호주의는 경제공동체를 형성해 나가기위해서 기본적으로 요구되는 신뢰(정서적 소통) 기반을 남북 당국 간에 또 일반 주민들 간에 구축해 나가자는 것이다.

셋째, 국민적 합의 기반을 기초로 추진한다. 여기에는 두 가지 측면이 존재한다. 하나는 당시에 형성된 국민적 합의 수준을 존중해야 한다는 점이고, 다른 하나는 우리 국민들의 수용 능력을 강화해 나가므로써 합의 수준이 진화해 갈 수 있도록 할 필요가 있다는 점이다. 전자의 경우에는 우리 국민들의 자존심을 훼손하지 않는 대북협상 태도도 포함된다고 할 수 있다. 후자의 경우에는 정부차원의 선도적 역할과 기능이 요청된다. 이를 위해서 정부는 경제협력의 목표 및 비전 제시를 통해서 우리 국민들에게 미래에 대한 희망을 줄 수 있어야 한다.

넷째, 국제사회와의 협력을 강화하기 위한 소통을 중시한다. 북한의 세계 시장경제로의 편입으로 촉진될 수 있는 ‘정상국가화’는 국제사회의 협력을 전제로 할 때 가능한 작업이다. 국제사회가 우리와 북한에게 요구하고 기대하는 것은 무엇인지를 잘 파악하고, 때로는 우리의 입장을 효과적으로 이해시킬 수 있도록 국제사회와의 소통 체계가 잘 구축되어야 할 것이다. 또한 국제사회의 북한지역에 대한 경제개발 지원사업이 본격적으로 추진되는 상황에 대비하여 우리의 국제사회와의 협력 추진 역량을 강화해 나가야 한다. 우리의 이해관계를 실현하기 위해서는 우리의 주도적인 역할이 요구되기 때문이다.

다. 추진 전략

균형과 조화의 추구, 그리고 소통의 확산

□ 점진적 협력과 통합

북한과의 경제협력을 효과적으로 추진한다는 것은 지속적으로 변화해 나가는 국내외 정치·경제적 환경과의 싸움이라고 할 수 있다. 따라서 장기적인 방향성과 목표, 그리고 비전을 제시하는 것과는 별도로 상황 변화에 탄력적으로 대처할 수 있는 전략적 유연성을 확보할 필요가 있다. 이와 함께 정책 목표와 추진 전략, 정책의 우선순위 등도 단계별로 구분하되 균형과 조화를 이루도록 하는 것이 바람직해 보인다.

단기적으로는, 남북한 경제의 현안문제 해결에 역점을 둔다. 우리의 입장에서는 중소기업의 애로사항인 생산비 상승으로 인한 기업들의 수익성 악화의 문제를 해소하는 기회로 활용하면서 북한문제의 안정적인 관리를 통해서 한반도 리스크를 줄여나가는 것이 중요하다. 북한의 입장에서는 식량문제를 중심으로 하는 경제난 해소와 경제회생을 위한 기반 마련이 주요 관심사로 제기될 것이다. 남북한의 관심사를 어떻게 효과적으로 교환, 실현할 것인가가 핵심 과제라고 할 수 있다. 이 과정에서 우리 정부는 북한 인권문제의 개선 및 이산가족 문제의 해결을 위한 정책적 배려가 필요할 것이다.

장기적인 관점에서는 경제통합을 위한 기반을 구축한다는데 역점을 두어야 할 것이다. 경제통합의 기반은 필요한 재원의 조달 능력, 인적 자원의 확보 및 법적·제도적 장치 마련 등을 통해서 형성될 수 있다. 이와 관련 지금부터 정부 차원에서 관심을 가지고 준비해야 하는 부분은 인재양성 사업이다. 경제통합이 구체적으로 추진될 경우 우리 사회와 정부의 다양한 영역에서 전문성과 지식을 가진 실무집단의 역할이 요구될 것이기 때문이다. 그 중에서도 경제·사회 외교·안보 등의 분야에서 국제사회와의 협력을 주도적으로 추진할 수 있는 인적 역량을 강화하는 작업은 매우 중요한 과제라고 하겠다.

북한이 통합기반을 구축하는 작업을 지원하는 노력도 필요하다. 북한 경제를 효과적으로 발전시키기 위해서는 결국 북한 당국의 자발적인 노력과 의지가 전제되어야 하기 때문이다. 특히 북한의 전문인력들이 국제사회의 경제 질서에 대한 이해도를 제고하고 필요한 지식을 습득할 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 이와 함께 북한의 인구학적 변화가 지니는 의미에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 첫째는 북한주민들과

관료 계층의 구성에서도 소위 전후세대가 주류를 이루고 있다는 사실이다. 이념적인 갈등 요소가 상대적으로 약할 뿐만 아니라 남한사회에 대한 적대감이 적다고 할 수 있다. 두 번째는 식량부족 상황이 최고조에 달한 1995년 이후에 출생한 사람들이 노동시장에 진입하기 시작하고 있다는 사실이다. 북한의 인적 생산기반이 취약할 수 있다는 것이다.

□ 실용적 정경분리

남북관계가 정치적 이유로 인한 주기적인 경색에서 자유롭지 못한 현실에 비추어, 경제협력을 통해서 남북관계를 개선하는 돌파구를 마련하고 장기적으로는 정치·안보 부문의 협력과 경제·사회부문의 협력이 선순환 구조를 형성할 수 있도록 해야 한다. 이런 점에서 정치와 경제를 효과적으로 분리하는 새로운 차원의 정경분리를 모색할 필요가 있다.

첫째는 당국 간의 관계에 있어서 정치 분야와 경제 분야를 분리한다. 이는 남북 당국 간에 정치적으로 긴장관계가 발생하더라도 경제·사회분야에서의 협력을 위한 대화와 접촉을 계속할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 경제·사회분야의 당국 접촉에 민간 전문가의 참여 폭을 확대할 필요가 있다. 또한 당국 간의 대화 창구를 분야별로 특성화함과 동시에 각각이 독립성을 유지할 수 있도록 한다. 예를 들면 정치회담은 통일부가 주관하고, 군사회담은 국방부, 경제회담은 경제부처, 인도적 사안은 적십자나 보건복지부가 주관하도록 하는 방안이다. 물론 범정부차원에 이들을 통합적·체계적으로 관리, 조정하는 기구와 기능은 마련되어야 할 것이다. 이러한 접근 방식이 성공하기 위해서는 북한당국이 이들 간의 차별성과 독립성을 인정하도록 하는 것이 관건이다.

둘째는 경제협력사업의 추진 주체 간에 역할 분담을 명확하게 한다. 지금까지의 경협사업은 정부가 주도적인 역할을 수행하는 가운데 기업들이나 민간단체들이 정부의 각종 지원에 의지해서 수익성 추구나 인도적 지원을 위해 사업을 추진하는 경우가 대부분이었다. 따라서 정부가 공식적으로는 정경분리원칙을 견지하더라도 정부의 정책방향이 바뀌거나 당국 간에 냉기류가 형성될 경우 경제협력사업도 영향을 받을 수밖에 없는 상황이다. 이러한 구조에서 탈피하기 위해서는 정부의 역할을 협력 기반의 형성과 재정적·제도적 지원 등 간접적인 부분에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

결국 경제협력사업은 기업가와 민간단체가 독자적인 판단에 근거하여 자율적으로 추진하도록 보장하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 북한 내부의 기업 환경이 매우 열악하고 일반 기업들은 정보가 부족하다는 점에 비추어 정보를 제공하고 자문에 응하는 역할은 강화할 필요가 있다. 이와 함께 북한 내 산업기반을 확충하는 작업은 당분간 민간기업이 독자적으로 추진하기 어려우며, 또한 북한의 산업기반 부족 문제가 해소되지 않는 한 북한의 투자환경은 개선되지 않을 것이라는 점을 고려할 때, 정부의 선도적 투자자로서의 역할은 불가피할 것으로 보인다. 다만 이 경우에도 정부가 전면에서 나서서 하는 것보다는 별도의 기금으로 기구(가칭, '남북협력지원공사')를 설립하여 독자성과 전문성을 가지고 움직이도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 인도주의적 지원사업은 정치적인 상황과 관계없이 추진되 좀 더 장기적인 계획 하에서 체계적으로 추진함으로써 식량문제의 근본적인 해결을 모색할 필요가 있다. 인도주의적 지원은 우리 정부와 사회가 북한주민과 소통하는 방법이라고 할 수 있으며, 경제통합 이후 건강한 시민으로서 기능할 수 있도록 배려하고 투자하는 것이라고 할 수 있다.

□ 영역별·부문별 연계

첫째, 국내부문, 남북관계부문 그리고 국제부문의 협력이 서로 균형과 조화를 이루도록 긴밀한 연계 속에서 추진한다. 이를 위해서 우선적으로, 국내 경제의 산업발전전략과 남북경협 연계 발전을 추구함으로써 상호 경제적 보완성을 제고해 나가며, 한반도 발전을 위한 새로운 성장동력을 공동으로 창출해 나간다. 이와 함께, 북한지역 개발사업에 대한 국제사회의 참여를 유도하고 제3국에서의 3국 협력을 확대해 나감으로써 남북협력과 국제협력의 연계성을 확대한다.

둘째, 다양한 연계망(네트워크)을 구축하고 이를 확산시킨다. 남북경제의 지역 간, 산업부문간, 계층 간 연계망 다층적으로 구축함으로써 경제통합과정의 주체적 행위자를 다양화하고 의사결정 과정을 최대한 분권화하는 것이다. 여기에서 남북 간의 산업연계망을 구축한다는 것은 남북을 하나의 경제권으로 묶기 위한 물리적 기반을 마련해 나간다는 것을 의미한다. 특히 남북 산업의 통합체계 구축을 위한 기반시설의 확보라는 점에서 중요성이 크다고 할 수 있다.

장기적으로는 남북한 간의 협력네트워크를 동북아지역 네트워크와 연계 발전시킴으로써 동북아차원의 네트워크 구축을 지향하도록 한다.

3. 현안 과제

가. 정부 정책의 우선순위 제시

정부차원에서 북한과의 경제협력사업의 우선순위를 결정할 때 고려할 수 있는 기준으로는 경제적 타당성, 긴급성, 통합성 그리고 합의 도출 용이성 등을 들 수 있다.

여기에서 ‘경제적 타당성’은 경제적 수익성을 의미하며 주로 우리 경제의 필요성에 근거하여 판단하게 될 것이다. ‘긴급성’은 식량난 등 북한경제의 당면 문제를 해소하기 위한 경제지원을 결정하는 근거로 활용될 수 있다. 또한 우리 사회의 이산가족문제도 이 범주에 포함할 수 있다. ‘통합성’은 경제통합의 기반 조성에 대한 기여 정도와 효과를 고려한다는 것으로, 경제협력의 제도화와 북한경제의 시장화 촉진 등과 같이 상대적으로 중장기적인 효과를 의미한다고 할 수 있다. 마지막으로 ‘합의 도출 용이성’은 우리 사회 내부에서의 합의 도출과 북한당국과의 협의를 통한 실현 가능성, 그리고 국제사회의 협력 유도 가능성 등을 복합적으로 고려하는 것이다.

또한 이와 같은 우선순위는 추진 환경의 변화에 따라 바뀔 수 있다.

북한과의 경제협력사업은 위의 4가지 기준이 복합적으로 고려하여 추진되어야 할 것이나, 현 단계에서 구태여 우선순위를 정한다면, 긴급성, 경제적 타당성, 합의 도출 용이성, 그리고 통합성의 순으로 할 수 있을 것으로 보인다. 긴급성의 측면에서는 북한주민들이 건강한 생산자로서의 기능을 회복하고, 협력사업의 동조자로서 성장할 수 있도록 지원하는 방안이 포함되어야 한다.

나. 새로운 경제협력 모델의 모색

남북 경제협력의 목적이 새로운 성장동력을 창출하고, 북한경제의 시장화를 촉진하는 것이라면, 북한경제가 지속적으로 발전할 수 있는 산업기반을 구축하는 과정에서 시장경제와의 공존을 모색하도록 유도할 필요가 있다.

이를 위해서는 첫 번째 협력 모델로는, 북한의 소비시장을 겨냥한 상품의 생산을 북한자본과 합영·합작의 형태로 추진하는 방식을 고려할 수 있다. 이를 통해서 북한 내부의 소비시장을 활성화하고, 이를 통해서 생산부문에 대한 국내외 투자의 증대로 연결되는 소비와 생산의 선순환 구조가 구축될 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해서는 외부 자분을 유치하기 위한 북한당국의 노력이 요구되는데, 특히 공식화된 시장

의 영역을 확대함과 동시에 제도화를 통해서 개인적인 이윤추구 활동을 보장할 필요가 있다.

두 번째 모델로는, 북한 내부에 투자재원이 고갈되어 있을 뿐만 아니라 산업기반시설도 취약한 상태인 점을 고려, 개성공단과 같은 공단건설 형태의 경협 거점 육성 방식을 추진한다. 지금의 북한경제 상황으로는 특정지역을 중심으로 SOC를 포함한 종합적인 투자를 통해서 개발지원식으로 경제협력을 추진하는 것이 불가피한 측면이 있다. 이 개발특구는 시장경제원리에 의해서 생산과 소비가 이루어지도록 하고 북한의 주민과 기업가들의 참여를 유도한다. 이를 통해서 지역경제 단위로 확대 재생산구조를 구축하고 이를 점차 확산시켜 나가자는 것이다.

세 번째 모델은 해외에서 북한 인력을 활용한 협력사업을 추진하는 것이다. 산림 채벌, 건설업 진출, 대규모 농장 운용 등을 들 수 있다. 이러한 사업은 러시아 극동지역이나, 중동, 몽골 등지에서 추진해 볼 수 있는데 해당 국가 자본과의 3자 협력의 형태로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이 사업의 경우 초기단계에서는 노무관리 문제가 가장 예민하고 중요한 쟁점으로 제기될 것으로 예상되는데 단기적으로는 조선족 동포나 고려인 동포를 중간관리인으로 활용하고, 장기적으로는 북한 인력 내부에서 중간관리자를 양성하는 방법도 고려할 필요가 있다.

네 번째로 고려할 수 있는 협력모델은 북한의 지하자원을 공동으로 개발하여 국내에 반입하거나 중국이나 러시아로 수출하는 방법인데, 이 사업을 추진하는데 있어서 주의해야할 점은 현재의 SOC 상황에서 채산성이 보장된 광산이나 탄광을 찾기가 어렵다는 점이다. 여기에 북한당국의 보수적인 태도와 제도적인 미비점이 문제를 더욱 어렵게 하고 있다는 점도 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

이와 함께 북한의 에너지 문제를 해결하기 위한 사업을 합영사업의 형태로 추진하고, 장기적으로는 남북한 전역 차원에서 에너지 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하며, 이를 위해 북한지역에 발전소를 건설하는 방안을 추진할 필요가 있다. 여기에는 러시아 극동지역의 에너지를 수입하기 위해서 송유관이나 가스관을 건설하는 사업도 포함될 수 있다.

다. 전략적 개발부문에 대한 선택

북한지역에 대한 개발사업이 본격적으로 진행될 경우, 투자 여건이나 투자 재원의 관점에서 볼 때 사업의 초기단계에서는 선택과 집중이 불가피할 것으로 예상된다. 따라서 초기단계에 전략적으로 집중할 부문을 선정할 필요가 제기된다. 이를 위한 계획 수립 및 준비작업은 지금부터 진행해야 하기 때문이다.

이를 위해서는 북한 경제의 필요와 우리 경제의 중장기 개발전략을 종합적으로 고려하여 선정할 필요가 있다.

전략적으로 우선해서 육성할 부문은 일차적으로 북한 경제의 긴급한 수요를 반영하고, 자생력을 확보할 수 있도록 산업기반을 구축하고 관리능력을 개선할 수 있는 분야에 집중할 필요가 있다.

따라서 초기 단계에서는 필수품을 생산하는 단순 경공업, 농·수산·임업, 광산업 부문의 생산 환경 개선에 관심을 가지면서 수출 관련 제조업부문에 대한 투자에 집중할 필요가 있다. 이를 통해서 북한경제가 활력을 회복하도록 한다.

다음 단계에서는 서비스부문과 중간기술 수준의 제조업 부문을 중점적으로 육성하는 것이 바람직 할 것이다. 이 단계에서는 북한 경제의 산업기반을 재건하는데 초점을 맞출 필요가 있으며, 이 과정에서 북한 내부에 시장화가 진전될 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다.

또한 장기적으로는 남북 산업의 분업화 차원에서 조선, 화학, 철강 및 물류와 관광 산업 부문을 집중적으로 육성하도록 한다.

4. 장기적 과제: 경제협력 추진 역량의 강화

가. 추진 방향

첫째, 국제사회와의 협력 증진을 위한 다차원적 거버넌스를 구축한다. 이를 위해서 국제사회에서는 북한에 대한 개발협력 거버넌스의 구축 작업을 주도적으로 추진한다. 남북한 관계에서는 남북 간 상설 협력기구를 구성하여 긴밀한 협력체계를 구축한다. 그리고 우리 사회 내부에서는 정부와 민간(특히 시민사회) 간의 효율적인 협력을 위한 추진체계를 수립한다.

둘째, 국제사회와의 협력을 주도할 수 있는 인적 역량을 강화한다. 이를 위해서 정부차원의 협력을 담당할 전문직 관료를 육성하고, 금융기구를 포함한 국제기구와의 협력을 담당할 전문인력(관료 포함)을 육성한다. 이와 함께 국제 NGO와의 협력을 추진할 국내 NGO의 전문성을 제고하기 위해 체계적인 지원방안을 마련한다. 또한 국제 민간자본과의 협력을 추진할 수 있는 금융 전문인력이나 북한의 개발협력 추진 작업을 지원할 전문인력을 양성한다.

셋째, 북한 스스로의 개발 추진 역량을 강화하는 작업을 적극적으로 지원한다. 북한에 대한 개발협력 사업이 장기적으로 지속되고 성과를 거두기 위해서는 북한 당국의 개발 추진 역량이 지속적으로 강화되어야 한다. 국제사회에서는 수원국이 주인의식(ownership)을 가지고 국제사회와의 협력에 능동적으로 참여하는 것을 가장 중요한 과제로 인식하고 있으며, 이를 위한 역량 강화(capacity building) 작업을 지원하는데 관심이 집중되고 있다.

넷째, 국제사회에서의 역할 확대를 통하여 국제기구에서의 위상을 제고한다. 이를 위해서는 국제기구에 대한 분담금을 확대하고, 국제기구를 통한 개발협력 사업 및 개도국에 대한 지원사업(ODA)도 확대한다. 또한 이를 바탕으로 주요 국제기구의 이사국 진출 및 의장단 참여 노력을 강화한다. 이와 함께 주요 국제기구의 지역 본부를 한국에 유치하기 위해 노력한다. 주요 국제기구 책임자급 등용 기회를 확대하기 위해 정부차원에서의 지원을 증대시켜 나간다.

나. 주요 추진 과제

□ 경제통합 및 국제사회와의 협력 관련 전문인력 양성 시스템 구축

첫째, 경제통합 및 국제사회와의 협력을 추진할 분야의 전문인력들에게 정부차원에서 다양한 교육·훈련 기회를 제공한다. 우선적으로, 관련 분야의 공무원에 대한 해외 관계 기관 파견 및 연수 기회 확대를 통해 관련 전문인력을 체계적으로 육성한다. 이와 함께 국제적 수준과 비교할 때 전문성과 경험이 부족하면서도 교육·훈련 기회가 상대적으로 부족한 민간단체(NGO) 및 연구기관의 개발협력 분야의 전문가 육성작업을 지원한다. 이와 함께 중장기적인 차원에서는 북한지역의 정부 관료와 전문가에 대한 교육프로그램을 지원한다.

둘째, 인재양성을 위한 장기적이고 종합적인 계획을 수립하여 체계적으로 추진한

다. 이를 위해 정부차원에서 국제기구와 업무협약을 체결하여 체계적으로 전문가를 양성하도록 한다. 여기에는 교육프로그램 제공과 함께 인턴십(internship) 제도 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 하며, 주요 대상 기관으로는, IMF, World Bank, ADB, EBRD, 그리고 UNDP와 같은 주요 유엔기구 등을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

□ 북한과의 경제통합을 추진할 정부의 통합적 추진체계 구축

정부간의 역할 조정 및 조율을 위한 정부차원의 추진체계를 구축한다. 남북경협 규모와 범위가 확대되고 북한지역에 대한 투자가 본격적으로 진행될 경우, 현재의 추진체계 하에서는 정부 부처 간의 역할 중복으로 갈등이 발생하는 사례가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 정부 간의 역할을 구체적으로 재정립하거나 새로운 형태의 추진체계를 구축해야 할 필요성이 제기될 것인바, 중장기적인 관점에서 이에 대한 대안 마련이 요구된다. 그러나 정부 부처 간의 이해관계를 조율하는 문제가 쉽지 않을 것으로 예상된다는 측면에서 정치적인 결단이 요구되는 작업이라고 할 수 있다.

따라서 (가칭), 『남북경제통합추진위원회』와 같은 별도의 조직을 설치할 필요가 있다. 이 기구는 북한과의 경제협력사업 관련 정부의 정책 방향을 수립하고 이에 따른 부처 간의 업무를 조정, 평가하는 기능을 수행하는 것이다. 다만, 북한이 지니고 있는 특수성에 대한 고려가 필요한 초기 단계에서는 NSC 상임의장이 위원장을 맡아서 회의와 정책결정 과정을 주재하도록 하고, 업무가 보다 방대해지면서 한국경제에 대한 영향력이 커지는 단계에서는 국무총리가 위원장을 맡는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

□ 국제기구와의 협력체계 구축

첫째, 국제기구와의 상시적 협력관계를 강화한다. 국내 관련기관과의 제도적 협력체계를 구축하는 작업과 함께 인적네트워크를 형성하기 위한 노력을 강화한다. 이를 위해서는 우선적으로 국제기구에 근무하는 우리의 정부 관료, 민간 전문가 등의 수를 늘리는 노력이 요청된다.

둘째, 국제사회와 우리 사회의 다양한 주체들의 협력을 통합적으로 이끌어 나갈 수 있는 협력 기반을 마련한다. 이를 통해서 북한지역 개발사업에 참여하는 국내외 다양한 주체들 간의 협력 및 조율을 이끌어 낼 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 북한도

주요 행위자로 참여할 수 있다.

셋째, 보다 장기적인 차원에서는 이질적인 성격의 집단을 분리시킨 복수의 협력체계를 구축함으로써 협력의 효과성을 증대시킬 수 있도록 한다. 최근 베트남에 대한 개발지원사업에서 나타나고 있는 것처럼, ODA 국가그룹, 은행그룹, 국제NGO그룹, UNDG 등으로 나누어 별도의 협의 채널을 구축할 필요가 있으며, 이러한 협의 채널의 주요 협상파트너로 북한 당국이 우리 정부와 함께 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

-
1. 임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』, (서울: 통일연구원, 2002), pp. 41-43.
 2. 국제기구나 국가가 제시하는 기본적인 조건을 갖추지 못한 국가에 대한 지원을 추진할 때 제기되는 문제를 다루는 개념

북한 개방과 국제협력

김 규 루 (통일연구원 남북협력연구실장)

1. 북한 개방의 정책환경

북한은 건국 이후 지속적으로 사회주의 경제체제를 견지하면서 자급자족적 경제운용을 추진하여 왔다는 것은 주지의 사실이다. 이에 따라 대내적으로 충족되기 어려운 생산요소만을 조달하기 위한 목적 하에 북한의 대외 경제관계는 매우 제한적으로 운영되어 왔다. 이러한 북한의 대외 경제관계 운용은 북한이 사회주의 국가완성이라는 목표를 달성하기 위한 적극적 의사의 표시이기도 하지만, 결과적으로는 북한 체제의 생존을 유지하는 가장 유효한 방식이라는 북한 지도부의 결정에 의한 것이라고 판단할 수 있다.

북한도 1970년대부터 대외개방을 시도하였으나, 주요한 대외개방 정책은 대내적 개혁조치 미흡과 비우호적인 국제경제 환경으로 인해서 매번 실패로 귀결되었다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 즉, 북한의 1970년대 개방노력은 오일쇼크에 의한 전세계적 불황으로 인해서 북한을 심각한 채무국가로 만드는 결과를 빚었으며, 1980년대 합영법 제정을 통한 대외개방 노력도 재일본 동포들에 의한 제한적 투자만을 유치했을 뿐 경제개방의 효과를 보여주지는 못했던 것이다. 1980년대 말부터 진행된 탈냉전과 사회주의권 붕괴의 여파로 경제적 어려움을 겪게 된 북한은 1990년대 초반에 나진·선봉 특구 설치를 통해서 돌파구를 마련하려고 하였으나, 국제사회는 북한의 열악한 투자환경으로 인해서 큰 관심을 보이지 않은 것도 사실이다. 이와 함께 북한이 지속적으로 추진한 핵무기 개발과 이를 둘러싼 핵 협상과정은 북한의 국제적 이미지를 호전적이며 신뢰할 수 없는 국가로 만드는 데 결정적 역할을 하고 있다.

북한 개방을 둘러싼 정책환경의 국제적 측면을 현 시점에서 평가한다면 매우 부정적이라 할 수 있다. 우선적으로 북한은 지구상에서 가장 폐쇄적인 국가이며 시장경제 체제 도입을 외면하고 있는 유일한 국가이기 때문에 경제적 측면만을 보더라도 북한의 경제개발에 적극적으로 나설 국가나 기업은 많지 않은 것이 사실이다. 사실상 냉전이 종식된 이후 수많은 사회주의 국가들이 체제전환을 모색함으로써, 자본주의 세계경제체제의 투자여력은 중동부 유럽과 중국 및 러시아를 포함한 신흥 경제부상국가들에 집중되고 있는 상황이다. 따라서 북한이 특별히 우월한 투자여건을 갖추지 못한 상황에서 북한이 정상적으로 대외경제협력을 추진한다 하더라도 성공 여부는 미지수라 할 수 있다. 그런데 북한은 핵무기 개발을 빌미로 국제사회의 관심을 유도하는 데는 성공하였지만, 경제개혁과 개방에 적극적으로 나서지 못함으로써 경제난을 타파하지 못하고 있다.

한편 북한은 세계적으로 유례없는 성공적 경제성장을 이룩한 남한과 1990년대의 경이적 경제성장의 결과 경제강국으로 부상한 중국 및 체제전환 이후 풍부한 자원보유를 바탕으로 경제력을 상승시켜 가고 있는 러시아와 인접해 있는 상황이다. 사실상 지난 20여 년간 동북아지역의 경제성장과 이에 따른 경제력 상승은 북한에게도 수많은 경제회생의 기회를 제공할 수 있는 여건을 마련해 주는 측면이 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 시장화에 바탕을 둔 전면적인 개방정책을 수용하지 않음으로써 사회주의권 붕괴로 비롯된 대외적 경제협력의 공백을 메우지 못하고 있다.

이러한 국제적 환경과 함께 우리가 생각해 보아야 할 문제는 남한이 과거 10여 년간 추진한 각종 경제협력사업을 통해서 북한의 경제회생을 위한 주된 협력자의 역할을 수행했다는 점이다. 남한이 1988년 '7·7선언'을 통해서 대북한 경제협력 의사를 밝힌 이래 20여 년간의 남북 경제교류협력 역사를 되돌아쳐 보면, 남한은 북한에 대해서 꾸준히 북한의 경제개발에 협력하겠다는 의사를 밝힘과 동시에 대규모 경제협력사업도 추진해서 정착시킨 바 있다. 물론 1990년대의 남북 경제 교류협력사업은 다양한 비경제적 요인으로 인해서 부침을 거듭한 측면이 있지만, 지속적으로 상승하는 양태를 보인 바 있다. 2000년대 들어서는 남북한간에 금강산 관광사업과 개성공단 개발사업이 추진되어 상당한 성과를 거두고 있는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 남한은 북한 경제회생의 가장 중요한 파트너의 역할을 수행하고 있는 것이다.

본 논문에서는 첫째, 북한의 개방과 관련된 발전방향을 양자간 협력과 다자간 협력 가능성을 중심으로 분석하고자 한다. 둘째, 이러한 분석을 바탕으로 대북한 국제협력

의 새로운 틀을 모색하여 제시하고자 한다. 마지막으로 본 논문에서는 북한의 개방을 둘러싼 국제협력을 추진함에 있어 남한의 역할을 제시하고자 한다. 이러한 분석을 위해서는 북한 개방의 정책환경을 남한내, 북한내, 국제적 요인 등 다양한 사안을 복합적으로 고려해야 하지만, 다른 논문에서 동 사안을 다루고 있는 점을 감안해서 본 논문에서는 핵심적 사안에 대해서만 간략히 언급하는 방식을 취하고자 한다. 우선적으로 중요시되는 북한의 대외개방에 대한 정책의지를 살펴보면, 북한은 대외개방에 적극적으로 나서고자 하는 정책의지가 미약한 것으로 판단된다. 왜냐하면, 북한은 근본적으로 체제유지를 우선시하고 있기 때문에 대외개방에 따라 수반될 있는 체제 불안정을 우려한 나머지 본격적 대외개방을 추진하려 하지 않고 있기 때문이다. 남한내의 북한 개방에 대한 정책의지는 매우 확고하다 할 수 있지만, 그 추진방식에 대해서는 이명박 정부 출범과 함께 제시된 ‘비핵·개방·3000 구상’을 둘러싼 논란으로 인해서 전국민적 합의가 이루어지지 않은 상황이라고 평가할 수 있다. 즉, 지난 10여 년간의 진보정권 하에서는 북한 개방을 남북 교류협력의 다방면 수행을 통해서 이룩할 수 있다고 생각하고 우선적으로 남북 교류협력을 양적으로 확대하는 정책을 추진해 온 것이다. 그러나 새로이 출범한 이명박 정부는 남북 교류협력의 추진이 북한의 비핵화에 도움이 되어야 하고, 북한 주민 삶의 질 향상에 우선적으로 긍정적 역할을 해야 한다는 사고 하에 북한 개방을 추진하려는 것으로 파악된다. 따라서 북한의 개방의지가 미약하다는 점을 감안하면, 이명박 정부가 추구하고 있는 남북 교류협력의 질적 전환 및 발전을 통한 북한의 개방효과는 미지수인 셈이다. 국제적 환경을 살펴보면, 북한이 대내적 경제개혁을 통한 대외개방을 천명할 경우에는 미·일·중·러 등 주변 4강 국가들을 포함한 다수의 국가들이 대북한 경제협력을 추진할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 경우에도 북한 핵문제 해결을 둘러싼 6자회담의 진전상황이 대북한 경제협력의 폭과 수준을 결정하게 될 것이라고 전망할 수 있다. 또한 수차례 개최된 6자회담에서 합의한 바 있는 대북한 경제지원의 정신과 다양한 실무그룹의 활동이 대북한 경제협력의 진전을 결정하는 변수가 될 것이다. 또한 다자간 협력의 경우에도 대북한 경제지원을 수행할 가능성이 있는 국제기구들에 대한 미국의 영향력을 감안하면, 미국의 대북한 관계개선의 속도에 따라 다자간 협력의 추진이 결정될 전망이다. 아래에서는 이러한 포괄적 정책환경의 틀 속에서 북한의 대외 경제관계를 분석하고자 한다.

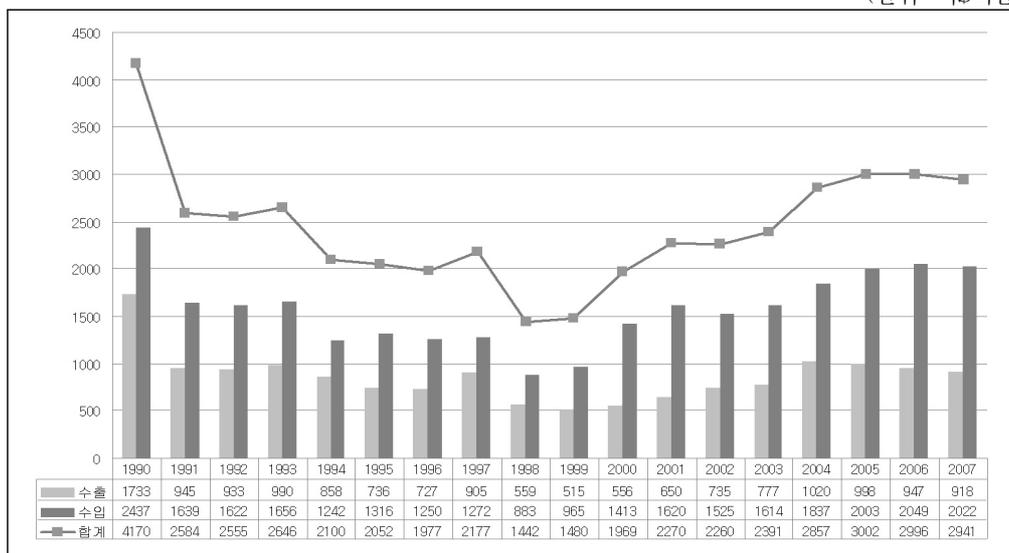
2. 북한의 대외 경제관계

북한의 대외 경제관계의 역사적 변천을 시기별로 요약하면 다음과 같다. 1980년대까지의 북한의 대외 경제관계는 소련 및 중국으로 대표되는 사회주의권과의 경제교류 및 협력으로 이루어져 있었다. 이 시기 북한의 대외 경제관계는 경제성을 위주로 한 것이 아니라, 북한의 전략적 중요성에 따른 소련 및 중국의 원조정책 및 우호적 경제협력 관계였다 할 수 있으며, 이 관계는 구소련 및 사회주의권의 붕괴에 따라 급작스럽게 전면적 개편을 해야 하였다. 이후 1990년대 북한의 대외 경제관계는 중국 및 일본과 남한을 중심으로 한 경제관계로 유지되었으며, 북한 자체의 경제난과 더불어 급격한 대외무역의 축소현상을 보이게 되었다. 2000년대 북한의 대외 경제관계는 남한과 중국을 중심으로 운용되게 되었으며, 특히 남한의 대북 경제교류협력 증대현상에 따라 남한의 상대적 중요성이 크게 부각되었다.

북한의 1990년도 대외무역은 약 41억 달러에 달하였으나, 사회주의권 붕괴 직후인 1991년도에는 15억 달러로 38% 감소하는 급격한 변화를 겪었다. 이후 1990년대 중반 북한 경제가 최악의 상황에 있을 시기의 북한의 대외무역은 19억 달러까지 감소되었으며, 아시아 금융위기 시기인 1998년에는 14억 달러 수준까지 감소된 바 있다. 이후 북한의 대외무역은 서서히 회복되어 2005년도에는 30억 달러까지 기록하게 되었다.¹

<그림> 북한의 연도별 대외무역 추이

(단위: 미\$백만)



출처: KOTRA, 『2007년 북한의 대외무역동향』 (서울: KOTRA, 2007), p. 5.

북한의 주요 무역상대국의 변화를 살펴보면, 1990년대에는 중국과 일본이 중요한 무역상대국의 위치를 차지하였다. 특히 중국과의 무역이 북한 대외무역에서 차지하는 비중은 2001년도부터 1/3 수준을 상회하게 되었으며, 점진적으로 증대하여 2007년도에는 67.1% 수준의 점유율을 보여주고 있다. 한편, 2003년도까지 북한의 대외무역 상대국 중 2위의 위치를 차지하고 있던 일본의 대북한 무역은 2004년 이후 급격히 감소하여 2006년 이후에는 북한의 10대 무역상대국에도 기록되지 않게 되었다. 즉, 북한 무역에서 중국이 차지하는 비중의 상승은 북·중 무역이 증대한 이유도 있지만, 다른 측면에서 보면 북·일관계 경색으로 인해서 일본이 대북한 무역을 단절한 결과에 기인하기도 하는 것이다.

북한의 대외교역 현황을 남한을 포함한 상태에서 살펴보면, 2001년도까지는 일본이 2위, 남한이 3위의 자리를 차지하고 있었으나, 2002년도부터는 중국에 이어 남한이 2위, 일본이 3위의 위치로 변동되었다. 이와 같은 결과는 남북한간 교역이 증대한데도 기인하기도 하지만, 일본의 2002년도 대북한 무역액 4억 7천만 달러가 2001년 무역액 3억 6천만 달러로 22% 급격히 감소한 때문이기도 하다. 남한의 점유율은 2002년도부터 20%대를 상회하게 되었으며, 2007년의 남북한 교역은 37.9%까지 기록하게 되었다. 한편, 2004년 이후 태국이 북한의 3대 교역대상국으로 집계되었지만, 태국과 북한간 경제관계가 특수한 상황인 것은 아닌 것으로 판단되며, 대부분 곡물류 수입으로써 남한 정부가 대북한 식량지원을 태국산 쌀로 충당한 결과 태국 통계에 반영된 것으로 분석된다. 사회주의 시절 북한의 전통적 우방국가이었으며 북한과 국경을 맞대고 있는 러시아의 대북한 교역은 총액면에서 보면 2억 달러 수준으로써 향후 북한의 경제상황이 호전되면 변경무역의 형태로 확대될 수 있는 여지가 있는 것으로 보인다.

이와 같은 지난 20여 년간 북한의 대외 경제관계의 역사적 변천을 한 마디로 요약하면, 북한이 대외적 경제관계를 주도하였다기보다는 북한의 경제적 불안정성에도 불구하고 전략적 필요성에 의해서 북한과 경제교류를 하겠다는 국가들만이 참여한 것으로 볼 수 있다. 또한, 중국과 남한만이 의미있는 대북한 경제교류를 수행한 것으로 평가할 수 있는 것이다. 특히 중국은 북한이 필요로 하고 있는 원유와 곡물류를 꾸준히 공급하고 있는 것으로 공식 통계에 의해서도 확인되고 있는 바, 중국은 약 50만 톤 내외의 원유와 10만-30만 톤 내외의 곡물을 북한에 수출하고 있는 것으로 집계되고 있다. 따라서 중국이 원조성으로 지원하는 분량을 상정한다면 북한의 대중국 의존도는 보다 심각한 상황이라 할 수 있는 것이다.

3. 대북한 국제협력 발전방향

가. 양자간 국제협력

북한은 기본적으로 개방형 경제체제 운용을 거부하고 있기 때문에 북한에 대한 국제협력은 핵문제 해결이 가시화되는 상황에서 국제사회가 주도적으로 북한에 제의하고, 이에 대해서 북한이 적극적으로 수용의사를 밝힐 경우에 본격적으로 추진될 수 있을 것이다. 따라서 아래에서는 주요국들의 대북한 경제협력 발전방향을 미래지향적 차원에서 예측해 보고자 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 중국과 러시아 및 일본 등 동북아 지역국가들은 북한과의 경제관계를 유지하여 왔으므로, 향후 북한의 경제개방에서도 주요한 역할을 하게 될 것으로 전망된다.

첫째, 중국은 북한의 전략적 중요성을 깊이 인식하고 있는 기반 하에 대북한 경제협력을 추진하는 정책을 추진하여 왔으며, 2006년 김정일 위원장의 방중시 “정부인도, 기업참여, 시장운용 (政府引導, 企業參與, 市場運作)”라는 원칙에 합의하였다. 이러한 중국의 대북한 경제협력 원칙은 중국의 기업들이 2000년대 들어서 다양하게 추진한 대북한 경제협력 프로젝트들이 기대한 만큼 성과를 거두지 못하고 실질적으로 추진되지 못한 결과를 반영한 것이라고 할 수 있다. 중국정부는 대북한 경제협력이 시장원리에 의해서 기업이 운영하는 형태로 이루어져야 한다는 점을 분명히 하면서, 정부가 대북한 경제협력 추진에 관여하겠다는 점을 명시하고 있는 것이다. 이러한 일견 모순된듯한 중국정부의 태도는 사실상 중국과 북한간 경제협력 추진과정에서 나타난 문제점들에 대처하고자 하는 고민을 드러내는 것이라 할 수 있다. 즉, 중국은 대북한 무역에서 흑자를 기록하고 있지만, 실질적 교역을 수행하는 과정에서는 개별 기업들이 손해를 보는 경우가 많다는 점에 주목하고 있는 것이다. 사실상 북한은 시장경제원리에 익숙하지 않기 때문에 중국 기업들이나 상인들에 대해서 시장원리에 맞지 않는 요구를 하는 경우가 많으며, 불필요한 비용이 항상 잠재되어 있다는 점이 지적되고 있다. 북한이 동일사업에 대해서 다수의 중국 기업들을 경쟁시키는 양상도 전개된 바 있으며, 중국기업이 추진한 대북한 지하자원 개발사업도 특별한 성과를 거두지 못한 경험도 중국기업들의 대북한 투자에 대한 부정적 인식을 확산하는 데 한 몫을 하였다고 할 수 있다. 한편 신의주 특구 건설과정에서의 불협화음으로 인한 실패경험도 중국이 북한에 대규모로 투자하기를 꺼리게 되는 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

중국은 북한을 전략적으로 중요하다고 인식하고 있지만, 북한의 투자환경이 매우 열악하기 때문에 대규모 투자를 추진하기는 시기상조라는 인식을 하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말하면, 중국이 북한에 투자해서 상업적 이익을 거두기 위해서는 북한내 경제상황이 기본적 인프라가 구축되어 있어야 하는데, 사실상 전력 및 수송문제 등 인프라가 정상적 경제활동을 보장하지 못하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 중국의 동북3성은 북한과의 접경지역을 포함한 경제발전계획을 추진하는 등 지방정부 차원의 구상은 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 한편, 중국의 중앙정부는 대북한 투자가 기대한 만큼 성과를 거두지 못하고 있는 점을 감안해서 대북한 경제협력은 경제성에 기초해서 추진한다는 방침을 내세우고 있다. 또한 중국의 중앙정부는 대북한 투자가 무질서하게 추진되는 것을 방지하기 위해서 정부차원의 지원이 필요한 사업에 대해서는 신중한 태도를 보이고 있는 상황이다.

중국의 대북한 경제협력을 좌우하는 요인으로는 중국의 동북3성 지역의 대북경협에 대한 큰 관심과 북한의 전략적 중요성을 인식하고 있는 중앙정부의 입장이라는 긍정적 요인이 있는 반면, 북한의 열악한 투자환경에서 비롯되는 각종 문제점과 시장경제 원리에 대한 이해부족이라는 부정적 요인이 상존하고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북·중 경제협력은 단기적으로는 북한의 부족물자를 공급하는 차원의 현행 교역 형태가 지속될 것으로 전망된다. 장기적 차원에서 보면, 중국은 북한의 경제적 중요성을 인식한 기반위에서 핵문제 해결 등 한반도 정세가 호전되면 보다 발전된 형태의 대북한 경제협력 사업을 추진하게 될 것으로 전망된다. 그러나 이러한 경우에도 중국은 철저한 시장경제원리에 입각한 경협사업을 추진할 것이기 때문에 북한경제가 시장경제화하지 않는 한 본격적이며 정상적인 경제관계로 발전하기는 어려울 것으로 예상된다. 한편, 중국은 북한이 필요로 하는 식량 및 원유를 공급하고 있으며, 향후에도 북한의 전략적 가치에 따라 중국정부의 지원은 지속될 것으로 전망된다.

둘째, 러시아는 구소련 해체 이전까지 북한에 대해서 전력, 도로 등 인프라와 정유, 제철, 화학 등 산업시설 건설을 지원해 왔다는 것은 주지의 사실이다. 러시아의 체제전환과정에서 TSR-TKR 연결과 한반도 종단 송유관 건설 및 연해주의 대북 송전 등 다양한 사업이 아이디어 차원에서 논의되었으나, 1990년대의 러시아는 자국의 경제적 어려움으로 인해서 대북한 경제협력에 나설 여력이 없었으며, 북·러 경제협력 추진은 지지부진한 상태였다. 이러한 북·러 경제협력은 2002년 러시아의 푸틴대통령이 북한을 방문해서 가진 북·러 정상회담에서 TKR-TSR 연결 실현, 북한의 발전소 현대화

추진, 북한의 대러 채무문제 합리적 조정 등에 합의하면서, 점진적으로 발전되어 가고 있는 상황이다. 러시아는 2007년 80억 달러에 달하는 채무액을 탕감하는 계획을 발표한 바 있으며, 철도연결사업은 2008년에 러시아 국영철도회사와 북한 철도성 사이에 핫산-나진간 철도를 개보수한다는 합의가 이루어지면서 실질적으로 진전되고 있다. 러시아의 북한 철도 및 나진항 개보수 사업 추진은 러시아가 북한의 전략적 중요성을 인식하고 있다는 점을 보여주는 사안이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 러시아는 단기적으로는 연해주와 북한의 접경지역간 교역과 북한의 근로자의 연해주 개발사업 활용 등을 추진하면서, 장기적으로는 북한 동해안지역의 인프라 개발과 구소련 시절 지원한 북한 산업시설 현대화에 관심을 기울이고 보다 큰 규모의 경제협력 사업을 추진할 것으로 전망된다.

셋째, 일본은 냉전시기에도 북한과의 경제관계를 일정부분 유지해 왔으며, 냉전이 해체된 이후에도 북한의 2대 교역대상국으로서 기록되는 등 북한의 대외경제협력에서 중요한 위치를 점하고 있었다. 2002년에는 북·일 정상회담을 개최하여 평양선언에 합의한 바 있다.² 동 선언은 양국은 국교정상화를 위해선 해방 이전의 일에 대해선 국가와 국민이 모두 재산청구권을 포기한다는 기본원칙에 합의하는 한편, 국교정상화 이후 무상자금 협력, 저금리 장기차관제공, 국제기구를 통한 인도주의적인 지원 등 경제협력을 실시하고, 민간경제 활동을 지원하기 위해 국제협력 은행 등에 의한 융자, 신용제공 등을 실시한다는 경제협력의 추진방향을 담고 있다. 그러나 이후 제기된 일본인 납치문제를 둘러싼 일본내 여론악화와 북한의 미사일 실험발사 및 핵실험으로 인해서 북한과 일본관계는 최악의 상황에 직면해 있다고 할 수 있다. 일본은 납치문제의 미해결에 따라 북한 선박에 대한 항만국 통제를 실시하였으며, 북한 핵실험 이후 채택된 유엔안보리 결의 1718호에 의한 대북한 경제제재에 가장 적극적으로 동참하고 있는 국가로서, 일본과 북한간 경제협력은 당분간 재개되기 어려운 실정이다.³

일본은 현재 6자회담에서 합의한 대북한 경제 및 에너지 지원에 동참하지 않고 있으며, 납치문제는 여전히 미해결인 상황이다. 따라서 핵문제와 납치문제가 획기적으로 해결되지 않는 한, 일본의 대북한 경제협력은 당분간 추진되기 어려울 것으로 전망된다. 장기적 차원에서 보면, 북한과 일본간 경제협력의 규모 및 추진방향은 국교정상화 교섭과정에서 협의될 것으로 전망되며, 최대치로 보면 약 100억 달러에 달하는 수교자금이 국교정상화 이후에 집행될 것으로 예상되고 있다. 따라서 일본의 기업들은 북·일 수교자금 집행의 향방에 주목하고 있었으나, 국교정상화 교섭과정의 장기간 교착상태

는 북한에 대한 관심을 저하시키고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고, 세계적 경제력을 보유하고 있는 일본이 북한의 경제재건 및 개발과정에서 수행할 역할은 막대할 것으로 예상되고 있기 때문에 북·일 경제관계의 향방은 매우 중요한 것으로 판단된다.

넷째, 미국의 북한과의 경제협력은 사실상 전무하다고 해도 과언이 아니지만, 최근 남북관계 소강상태에서 추진된 대북한 식량지원 실시 등 인도적 지원 재개로 인해서 미국의 역할이 다시 주목받고 있다. 북한은 또한 미국을 경제희생의 열쇠를 쥐 국가로 간주하고 있기 때문에, 미국의 대북한 경제정책의 향방은 매우 중요하다. 현재 미국의 대북한 경제정책은 북한의 핵문제 해결과 밀접한 연관 하에 추진되고 있으며, 2007년의 2·13합의에 따른 불능화 이행에 상응하는 경제제재 해제조치가 진행되고 있다. 북한이 정상국가화하기 전까지의 미국의 대북한 경제정책은 우방국에 대한 정책과 다를 수밖에 없으며, 단기적으로는 북한의 핵개발 포기를 유도하고 장기적으로는 북한의 미국에 대한 적대적 태도를 변화시키는 데 목표가 있는 것이다. 또한 미국의 대북정책은 일본의 대북정책과 남한의 대북정책에도 직접적 영향을 미치고 있으며, 북한의 대외경제관계 수립을 좌우하는 핵심적 역할을 하고 있다. 미국은 최근 북한의 핵 신고서 제출에 상응하는 조치로 대북한 테러지원국 지정 해제와 적성국교역법 적용 대상 제외 등 경제제재 완화 조치의 절차를 시작하였다. 미국은 1990년대에도 제네바 기본합의서의 합의에 따라 대북한 경제제재를 일부 완화한 바 있으며, 최근 진행되고 있는 경제제재 완화조치가 순조롭게 결말을 맺는다면 북한은 미국과의 경제관계를 정상화할 수 있는 단초를 갖게 될 것이다. 그러나 미국의 대북한 제재조치는 매우 광범위하기 때문에 최근 조치의 경제적 효과는 상징적인 것이 될 수밖에 없다. 즉, 미국은 북한에 대해서 상기 경제제재 조치 이외에도 다양하고 광범위한 형태의 제재조치를 적용하고 있으며, 상호간에 연관된 사안이 얽혀 있기 때문에 북한이 국제사회에서 정상적으로 국제적 경제활동을 하기 위해서는 수많은 제재 해제절차를 거쳐야 가능할 것이라는 점이 지적되고 있다.⁴

미국의 대북한 경제관계의 향후 발전방향을 전망하면, 우선적으로 경제제재를 완화하는 단계를 거치게 될 것이며, 북한의 핵개발 포기와 검증이 추진되는 동안에는 제한적으로 경제협력을 모색하는 과정을 거치게 될 것으로 전망된다. 한편, 북한의 핵폐기가 불가역적으로 진전될 경우, 미국은 대북한 수출입 제한조치의 철폐와 북한의 국제 금융기구 가입을 지원하는 조치를 취하게 될 것으로 전망되며, 북한의 핵폐기가 완성된 이후에는 북한과의 경제관계를 정상화하는 동시에 북한의 세계무역기구 가입도 지원하게 될 것으로 전망된다.

나. 다자간 국제협력

북한에 대한 다자간 국제협력은 단기적으로는 6자회담 추진과정에서 구성된 에너지 경제실무그룹에 의한 대북한 경제지원이 진행중이며, 향후 확대될 것으로 예상할 수 있다. 중장기적 차원에서 보면, 북한의 국제경제기구 가입에 따른 국제금융기구들의 대북한 경제지원과 새로운 형태의 대북한 원조조정기구에 의한 경제지원을 상정할 수 있다.

첫째, 6자회담 틀 내에서 운용되고 있는 에너지경제실무그룹은 2007년 2월 13일 합의에 따라 한국이 의장국으로써 활동하고 있다. 최근 개최된 제6차 6자회담에서 참가국들은 영변 핵시설 불능화의 진전과 함께 경제 및 에너지 지원을 위한 시간계획을 작성하였으며, 모든 참가국들은 2008년 10월말까지 중유 및 비중유 지원을 완료하기 위해 노력할 것임을 언론 발표문을 통해서 밝힌 바 있다. 한편 일본은 여건이 조성되는 대로 가능한 조속히 북한에 대한 경제 및 에너지 지원에 참여하겠다는 의지를 표명하였다.

둘째, 한반도에너지개발기구(이하 KEDO)의 진화적 발전형태에 의한 다자간 국제협력을 상정할 수 있다. KEDO는 1995년에 제네바 기본합의서 정신에 따라 한국, 일본, 미국의 주도에 의해 창설되었으며, 이후 1996년에 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드, 1996년에 아르헨티나, 칠레, 인도네시아, 1997년에 EU, 폴란드, 1999년에 체코, 2000년에 우즈베키스탄이 참여하게 된 다자간 기구이다. 2003년에 북한 핵개발 문제가 다시 불거지면서 KEDO는 대북한 경수로 공급공사를 중단하게 되었으며, 2006년에 경수로 프로젝트의 종료를 선언하고 북한의 공사현장에서 철수하게 되었다.⁵ KEDO 모델은 비록 북한의 핵동결에 대한 상응조치로써 시작되었지만, 회원국들이 다양하게 증가하는 양상을 보여줌으로써 대북한 다자적 국제협력의 틀로써 원용할 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 즉, 북한에 대한 특정 프로젝트를 추진할 경우, 한국과 미국 및 일본 등 관심국가들이 이니셔티브를 취하고 프로젝트의 운영과정에서 다양한 관심국가들을 초청하는 방식의 대북한 국제협력을 추진할 수 있다는 것이다.

셋째, 국제기구 가입 또는 가입 전단계에서 추진될 수 있는 대북한 국제협력을 상정할 수 있다. 북한은 과거에 아시아개발은행(이하 ADB) 및 세계은행(WB) 등 국제금융기구에 대한 가입을 타진한 바 있다. 현 단계에서 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 미국의 대북한 경제제재가 포괄적으로 해제되어야 한다는 것은 주지의 사실이다. 만약, 미국의 대북한 경제제재가 전면적으로 해제되는 과정에 진입한다면, 북한

도 여타 개도국과 같이 국제금융기구에 가입하는 절차를 시작할 수 있을 것이며, 이 과정에서 각종 금융지원을 받을 수 있을 것이다. 북한의 국제금융기구 가입에서 가장 유망하게 거론된 것은 ADB 가입이라 할 수 있으나, ADB의 신규회원국 가입에 대한 일본 및 미국의 절대적 영향력을 감안할 때, 현재 시점에서는 매우 어려운 상황이라 할 수 있다. 한편, 개도국들이 일반적으로 국제금융기구에 가입하는 경로는 국제통화기금(이하 IMF)에 가입하고, 세계은행(WB) 그룹에 가입하는 것인데, 이들 국제금융기구에 가입하기 위해서는 미국의 추인이 필요한 상황이다. 현재, 미국은 IMF 투표권(Voting Power)의 16.77%를 보유하고 있는 바, 미국의 동의 없이 IMF에 가입하는 것을 불가능하다고 하겠다.⁶ 또한 세계은행에 가입하기 위해서는 IMF 회원국이어야 한다는 조건이 있기 때문에 마찬가지로 상황이다.⁷ 세계은행 그룹은 국제부흥개발은행(IBRD)와 국제개발협회(이하 IDA)로 구성되어 있으며, 부속기관으로써 국제금융공사(IFC), 다자간투자보증기구(MIGA), 투자분쟁조정기구(ICSID)를 운영하고 있다. 북한이 국제금융기구로부터 지원을 받을 경우, 우선적으로는 최빈국에 대한 교육, 보건, 인프라, 통신 등에 대한 지원을 위주로 하고 있는 IDA의 원조 대상국가가 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 국제금융기구 가입을 위해서는 미국의 승인이 절대적으로 필요하다는 점이 중요하지만, 궁극적으로는 북한이 경제개혁과 개방을 통해서 세계경제체제의 정상적 일원으로써 활동할 것이라는 점을 증명해야 하는 것이 최우선 선결과제라 할 수 있다.

4. 대북한 국제협력의 새로운 모색

북한의 개혁과 개방이 전제되지 않는 한 전면적인 국제협력이 실시되기는 어려울 것으로 판단되지만, 비핵화에 대한 상응조치로서의 대북한 경제지원과 인도주의적 정신에 의거한 대북한 경제지원은 추진되고 있다. 물론 이 경우에도 대대적 원조가 추진되지 못하고 있으며, 국제적 NGOs에 의한 다양한 형태의 원조와 세계식량기구(WFP)에 의한 긴급구호차원의 식량지원이 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 개혁·개방과 북한 주민 삶의 질 향상을 동시에 촉진하는 새로운 형태의 국제협력 틀의 마련이 시급하다 하겠다.

첫째, 북한에게는 세계적으로 유례없는 성공적 경제성장을 이룩한 남한이라는 경제

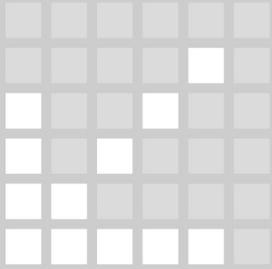
적 파트너가 있다는 점을 지적하고자 한다. 즉, 북한의 경제회생을 위해서는 남한의 도움이 필수적이며, 국제사회의 대북한 원조 및 경제지원이 가능하기 위해서도 남한이 북한에 대한 지원을 보증하는 유무형의 도움을 줄 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서, 북한의 중국과의 접경지역인 신의주를 남한과 북한 및 중국이 공동으로 개발하는 3각 협력 형태의 경제협력 모델을 추진하는 것을 제시하고자 한다. 또 다른 형태의 3각 협력은 남한과 북한 및 러시아가 공동으로 북한의 철도 개보수 사업 및 나진항 현대화 사업을 추진하는 것이다. 이러한 3각협력 형태의 경제개발사업은 북한의 경제를 재건하는 실질적 효과가 있음과 동시에 북한의 대남한 예측에 대한 경계심을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 즉, 남북한을 포함한 주변국가들 및 관심국가들의 3각 협력을 다층적으로 제시함으로써, 양자간 국제협력이 성취하기 어려운 문제들을 다룰 수 있을 것이다.

둘째, 기존의 대북한 국제협력 틀을 진화적으로 발전시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 6자회담 틀 내에서 구성된 에너지경제실무그룹의 활동을 바탕으로, 1990년대 초반부터 추진되었던 두만강유역개발사업(TRADP)과 같은 지역개발사업을 추진하는 것도 현 시점에서는 유용한 대안이 될 수 있을 것이다. 유엔개발기구(UNDP)는 두만강유역개발사업을 통해서 접경국가 그룹과 비접경국가 그룹을 구분한 형태의 지역개발사업 사업을 추진한 바 있다. 따라서 북한 개발사업을 위한 국제협력의 포괄적 틀을 한국 및 미·일·중·러 등 주변 4국을 직접 관련 당사국으로 하는 북한 개발그룹을 구성하고, EU 등 KEDO 참여 경험국가들을 간접 관련 당사국으로 초청하는 형태로 추진할 필요가 있다. 동 기구의 활동은 현재 진행중인 에너지경제실무그룹의 대북한 경제지원 역할을 확대하는 것을 포함해서, 북한 개발 관련 전반적 청사진을 마련하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 여기에서 중요한 점은 냉전이 종식된 이후 양산된 국제사회의 북한 전문가들을 활용할 수 있는 포괄적 틀을 마련하는 것이다.

마지막으로 대북한 국제협력의 활성화와 관련, 북한의 전략적 가치에 대한 보다 심층적 이해와 미래지향적 발전의 모색이 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 북한은 냉전의 종식과 함께 도래된 체제생존의 위기감으로 인해서 핵무기 개발을 통한 체제보장의 길을 선택하고 있다. 이에 따라 조성된 북한에 대한 부정적 인식은 북한의 경제적 중요성을 국제사회가 직시하지 못하게 하고 있다. 즉, 국제사회는 북한의 군사안보적 전략적 가치에 대해서는 중요하게 인식하고 있지만, 북한의 지정학적 중요성에 따른 전략적 가치는 경시하게 되었던 것이다. 따라서 북한에 대한 국제사회의 협력이 활

성화되기 위해서는 북한이 개혁·개방에 전면적으로 나서야 함은 물론, 북한의 동북아 지역에서의 지경학적 중요성을 적극적으로 활용한 다양한 형태의 협력사업을 전개할 수 있다는 점을 널리 알려야 할 필요가 있는 것이다.

-
1. KOTRA, 『2007년 북한의 대외무역동향』, KOTRA 자료 08-015 (2008).
 2. 2002.9.17 북·일 평양선언문.
 3. <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/572/07/PDF/N0657207.pdf?OpenElement>> Resolution 1718, Adopted by the Security Council at its 5551st Meeting, on 14 October 2006.
 4. Atlantic Council, *U.S.-North Korea Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*, Washington (D.C.: The Atlantic Council of the United States, 2007).
 5. <www.kedo.org>.
 6. <www.imf.org>. IMF Member's Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. Last Updated: June 20, 2008.
 7. <www.worldbank.org>. Basic Facts; IBRD Articles of Agreement: Membership in and Capital of the Bank.

A decorative graphic consisting of a 6x6 grid of squares. Some squares are white, while others are light gray, creating a pattern that resembles a stylized '4' or a specific data visualization.

제4부

남북주민 행복추구:
북한 개발과 북한주민 삶의 질 향상

북한의 경제현실과 발전방향

최수영 (통일연구원 선임연구위원)

1. 북한의 경제정책

북한은 사회주의권 붕괴 이후 1990년대 말까지 지속적으로 경제가 후퇴하였다. 북한 경제는 계속된 마이너스 성장으로 산업 전반에 걸친 축소재생산이 장기화됨에 따라 심각한 경제난과 빈곤의 악순환이 고착화되었다. 이런 경제후퇴의 늪에서 벗어나고자 북한은 1998년 김정일 체제의 공식적인 출범과 더불어 강성대국 건설을 내세우면서 경제 회복 전략을 수립하고 산업생산력 회복을 위해 노력해 왔다. 이와 함께 2002년에는 경제 개혁 조치인 ‘7.1경제관리개선조치’를 발표하고 이어 추가적인 개혁조치를 시행해 왔다.

가. 경제회복 전략

북한은 1999년부터 현재까지 경제회복 및 강성대국 건설을 위해 거시경제 정책적 차원에서 크게 4가지 전략을 기반으로 경제를 운용하고 있다. 그 첫 번째 전략으로 무엇보다도 ‘먹는 문제’를 해결함과 동시에 4대 선행부문(전력, 석탄, 기계금속, 철도·운수부문)의 회복을 통해 경제를 정상화해 나가고자 하였다. 이를 위해 북한은 농업부문 및 4대 선행부문의 예산증가율을 전체 예산증가율보다 높게 책정해 이 부문의 정상화에 역점을 두어 왔다. 2006년에는 ‘기간산업 및 농업 3년 연속계획’이라는 중기계획을 발표하기도 하였다.

2006년 미사일 발사 및 핵실험 이후 북한경제는 다시 뒷걸음질 치고 주민들의 민생 경제도 더욱 궁핍해지고 있다. 이런 상황을 반영하듯 북한은 2007년 신년공동사설에서 경제강국 건설의 가장 절박한 요구로서 경공업혁명을 4대 선행부문보다 앞서 강조

하고, 2008년 신년공동사설에서는 ‘인민생활 제일주의’를 강조하고 있다. 이처럼 선행 부문 생산력 회복을 통한 산업정상화 전략은 대북제재 강화와 같은 대외 환경의 변화에 따른 민생경제의 악화로 인해 우선순위가 흔들리고 있는 실정이다.

북한은 당면한 경제 정상화와 함께 장기적인 성장과 발전을 위해 사회주의 강성대국을 건설해야 한다고 주장한다. 이를 위한 정책 수단으로 북한은 과학기술중시정책을 1998년부터 채택하였다. 1999년을 ‘과학기술의 해’로 정하고, 2000년부터 매년 과학기술 관련 예산을 증액 편성하였다. 그리고 단계별 과학기술 발전을 목표로 한 ‘2차 과학기술발전 5개년계획(2003~2007년)’을 추진하였다. 그렇지만 북한이 강조하고 있는 과학기술의 대부분은 산업현장에서 즉시 활용될 수 있는 응용과학기술 및 기존 설비들의 효율적 사용을 위한 소프트웨어 중심의 IT기술에 국한되어 있다.

한편 북한은 선진경제를 따라잡고 일거에 사회주의 강성대국으로 진입할 수 있는 ‘단변도약’ 전략을 강조하고 있다. 이런 단변도약 전략의 일환으로 IT산업의 육성을 내세우고 있다. 2001년부터 모든 산업부문에서 IT기술을 응용한 기술개선 운동을 대대적으로 전개하고, 내각의 주도로 주요 산업시설을 정보화기술을 활용하는 시설로 대체하고 사무자동화를 추진하고 있다. 또한 IT인력 양성 및 컴퓨터 교육에도 노력하고 있다. 그러나 IT산업 육성을 통한 단변도약 전략은 정보통신 개방에 대한 북한의 거부감, 바세나르협약과 같은 국제적인 장애에 가로막혀 있다.

비록 여전히 제한적이지만 북한은 과거보다 진일보한 대외개방정책을 추진하기 시작하였다. 심각한 경제난에서 벗어나기 위해서는 해외자본을 활용할 필요가 있음을 절감한 것이다. 2000년 무역성 산하에 ‘자본주의제도 연구원’을 설립해 지속적으로 외자유치 관련 법규를 수정·보완하고 있고, 위탁가공무역 확대를 위한 가공무역법(2001년)과 남북경협 활성화를 위한 북남경제협력법(2005년)을 제정하였다. 그리고 신의주, 개성, 금강산지역을 특구로 지정해 개방지역을 확대하였다. 그렇지만 북한의 제한적 개방을 통한 해외자본 활용전략은 국가의 간섭 등과 같은 제약요인이 너무 많아 외국 투자자의 호응을 얻기에는 역부족이다.

나. 경제개혁 조치

북한은 경제회복 및 정상화를 위해 2002년 7월 이른바 ‘7.1경제관리개선조치’를 발표하고 2005년까지 개혁조치를 점진적으로 확대하였다. 7.1조치 및 이후 북한이 취한

개혁조치는 계획경제의 틀 속에서 시장경제의 일부를 수용하는 것으로 제한적이지만 경제의 분권화, 화폐화, 시장화를 지향하는 북한식 경제개혁이라 할 수 있다. 그러나 2006년부터는 시장화의 확대를 통제하거나 억제하는 조치가 내려지는가 하면, 2007년에는 이런 통제가 더욱 눈에 띄게 증가한 것으로 나타나고 있다.

경제개혁 조치를 통해 북한은 경제적 실리주의를 강조하면서 중앙집권적 경제관리 방식을 개선하였다. 기업의 경영권을 지배인에게 이양하고 세부적인 경제계획 및 생산지표 등 일부 경영지표들까지 공장·기업소 등에 이양하는 분권화 조치를 내였다. 기업소간 원자재 거래를 허용하는 ‘사회주의 물자교류시장’을 개설하여 기업이 자율적으로 원자재를 구입·생산할 수 있도록 허용하였다. 또한 독립채산제를 강화하기 위해 기업소와 협동농장에 ‘번수입’지표를 도입하였다. 농업부문에서는 새로운 분조관리제를 도입하여 초과생산물을 농민들이 자유롭게 처분하도록 하였다. 이렇게 북한은 7.1 조치 이후 경제단위의 분권화, 자율성 확대 및 독립채산제를 강화해 나갔다.

경제관리방식을 개선하면서 북한은 중앙계획 당국이 통제·관리하였던 노무관리의 일정 부분을 기업에게 부여하고, 특히 임금지불에 있어 일률적 지급방식이 아니라 계획 및 수익 달성 여부에 따라 차등분배하는 물질적 인센티브제를 도입하였다. 이에 따라 더 많은 수익을 올리는 기업소의 경우 같은 업종의 여타 기업소에 비해 더 높은 임금을 지불하고 있다. 농민의 경우 실적에 따른 분배원칙이 적용됨에 따라 높은 실적을 낸 농민이 보다 많이 분배받고 있다. 물질적 인센티브에 의한 차등 분배는 경제단위의 상호 경쟁을 유발함으로써 생산성 증대 및 효율성 제고를 어느 정도 가능하게 하고 있다.

7.1조치에 따라 북한은 가격체계를 현실화하였다. 재화의 국정가격은 7.1조치 당시의 시장가격과 비슷하게 평균 25배 인상하였고, 임금은 노동자, 사무원 등 모든 직종에 걸쳐 평균 18배 인상하였다. 북한의 가격현실화 조치는 국정가격과 (농민)시장가격 사이의 격차에서 발생하는 암시장에서의 상품거래 확산을 방지하고 저가의 국정가격 유지에 따르는 국가재정 부담을 줄이고자 한 조치이다. 그러나 전반적인 공급 애로가 해소되지 않은 상황에서 급진적인 가격 현실화는 극심한 인플레이션을 유발하여 7.1조치 당시 국정가격과 비슷한 수준이었던 시장가격은 국정가격의 수배에서 수십 배 수준으로 상승하였다.

경제개혁에 따라 가장 두드러진 변화는 상업부문에서 일어나고 있다. 7.1조치로 기업소간 생산재 및 중간재를 직거래할 수 있는 사회주의물자교류시장이 허용되었고,

2003년 3월부터는 시장을 사회주의 상품유통망의 한 부분으로 인정하면서 과거 농민 시장을 상설 종합시장으로 확대해서 개설, 운영하도록 하였다. 그 결과 상업유통망이 다양화되고 시장이 활성화된 반면 명목상 기관·기업소가 운영하지만 실질적으로는 개인이 운영하는 상점과 서비스업체가 등장하는 등 부작용도 늘어났다. 북한은 2007년에 종합시장의 장사꾼 연령 및 장사품목 제한, 높은 수익률을 내는 일반상점의 국영상점으로의 전환 등 개혁에 역행하는 시장화 억제 조치를 취한 바 있다.

북한은 경제개혁을 통해 배급제의 축소, 각종 보조금의 폐지 및 재정·금융부문의 개혁을 추진하였다. 재정부문 개혁의 핵심은 국가재정 건전화를 위해 재정 지출을 줄여 재정의 역할을 축소하는 것으로 북한은 사회보장제도 축소, 보조금 폐지, 배급제 축소, 독립채산제 기업소에 대한 정부의 재정자금 지원 중단 등을 시행하였다. 동시에 세입 확대를 위해 경제 주체들에게 다양한 세금을 부과하는 각종 새로운 조치들을 내놓았다. 금융부문에서는 「상업은행법」을 제정·발표(2006.1), 법적으로는 상업은행의 기능을 중앙은행으로부터 분리하는 이원적 은행제도를 도입하였다.

2. 북한의 경제상황

북한 경제가 마이너스 성장에서 벗어나 1999년부터 플러스 성장을 나타내기 시작한 것은 김정일 정권의 출범 이후 추진해 온 경제회복 정책과 개혁 조치로 일부 산업 부문이 활성화되었기 때문이라 할 수 있다. 이 기간 외부세계로부터의 각종 지원과 남북경협 확대를 통한 외화 유입은 플러스 경제성장의 기반으로 작용하였음은 분명하다. 그러나 2006년 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 국제사회의 대북제재가 강화되자 물가는 다시 상승하기 시작하고, 대외무역은 정체하는 등 북한경제는 다시 마이너스 성장으로 반전하였다.

가. 경제성장률

북한 경제는 1960년대 후반부터 성장 동력이 약화되어 저성장에 머물러왔다. 1990년대에 들어와서는 경제가 후퇴하는 마이너스 성장을 9년(1990~1998년) 연속 기록하였다. 이런 경제후퇴는 구소련 등 사회주의권 붕괴로 대외경제부문이 위축됨에 따라

원유, 원자재 등의 수입 감소로 산업 전반에 대한 공급부족 현상이 심화되었기 때문이다. 특히 1990년대 중반의 농업생산 부진은 이 기간 마이너스 성장의 직접적인 원인이 되었을 뿐만 아니라 대다수 주민들을 심각한 기근에 직면하도록 하였다.

1999년부터 북한은 플러스 경제성장을 나타내고 있으나 저성장 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 2005년까지 지속된 저성장은 북한의 자구 노력 및 7·1조치 이후 농업 및 일부 경공업 부문의 생산 증대와 외부세계의 지원 등에 기인한 것이다. 북한이 이렇게 저성장에 머물 수밖에 없었던 것은 산업설비 노후, 에너지·원자재·외화 부족, 북핵문제 등으로 인한 외자유치 부진 등이 여전히 개선되지 않았기 때문이다.

2006년 북한의 미사일 발사 및 핵실험 등에 따른 대외경제 여건 악화와 자연재해에 따른 농업생산 부진으로 북한 경제는 다시 마이너스 성장으로 돌아섰다. 한국은행은 2006년과 2007년 북한의 경제성장률은 각각 -1.1%, -2.3%로 추정 발표하였다. 이런 사실은 1999년 이후 북한 경제의 저성장은 본격적인 산업생산의 회복에 기인하지 않았음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 저성장의 배경에는 외부세계의 지원이 큰 몫을 차지하고 있었던 것으로 보인다.

1990년대의 마이너스 성장과 이후 저성장에 따라 2006년 북한의 명목 GNI(Gross National Income)는 266억 달러에 불과하다. 2006년 1인당 GNI는 1,108달러로 1990년의 1,146달러에도 못미치는 실정이다. 남북한의 경제총량 비교 자체가 무의미하겠지만 2006년 남한의 명목 GNI는 8,873억 달러, 1인당 GNI는 18,372 달러로 각각 북한의 34.7배, 16.6배로 나타났다. 북한이 마이너스 성장 과 저성장을 반복함에 따라 남북한의 경제력 격차는 지속적으로 확대되고 있다.

<표 1> 북한의 경제성장률 및 국민소득

	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
경제성장률(%)	-3.7	-4.1	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3
명목 GNI(억 달러)	232	223	126	158	168	157	170	184	208	242	256	
1인당 GNI(달러)	1,146	1,034	573	714	757	706	762	818	914	1,056	1,108	

자료: 한국은행.

나. 물가수준

고난의 행군기(1995~1997년)를 정점으로 1998년부터 2002년 7·1조치 이전까지 북한의 물가수준은 다소의 등락은 있었으나 전반적으로 하향 안정화 추세를 보여 왔다. 그러나 7.1조치 이후 2004년 말까지 북한의 물가수준은 급격히 상승하였다. 7.1조치 당시 국정가격과 거의 비슷한 수준이었던 시장가격이 국정가격의 수십 배 수준으로 빠르게 상승하는 초인플레이션이 진행된 것이다. 2004년 9월 쌀의 시장가격은 국정가격의 20배가 넘는 1,000원에 육박하였다.

경제 개혁 초기 시장가격의 급격한 상승은 실질소득의 증대에 따른 수요증가 때문에 유발되었기보다는 7·1조치에 따라 시중에 유통되는 현금이 증가하였기 때문인 것으로 파악된다. 전반적인 가격 인상, 기업간 직거래 허용, 기업보조금의 축소 등으로 기업소의 자금 수요는 급격히 증가하였다. 그리고 기업들은 늘어난 자금수요를 충당하기 위해 중앙은행으로부터 대출을 받았으며, 대출 자금의 상당 부분은 현금으로 인출되어 기업간 거래 등을 위해 시장에서 유통되었다. 종합시장의 허용으로 상업거래가 활성화됨으로써 시중에 유통되는 현금 통화량이 늘어났다. 즉, 근본적인 공급부족이 해소되지 않은 상황에서 현금 통화량의 급격한 증가로 초인플레이션이 나타나게 된 것이다.

2005년 들어와서 쌀, 옥수수, 식용유 등의 시장가격이 전년에 비해 다소 하락한 것으로 나타나 전반적인 물가수준이 하향 안정화되었음을 알 수 있다. 이것은 시간이 경과함에 따라 기업들이 새로운 가격체계에 적응함으로써 자금수요가 감소했고, 당국의 현금 및 은행대출과 같은 무현금에 대한 종합적인 통화량 조절 노력의 결과라 할 수 있다. 그렇지만 시장물가는 2006년 하반기 이후 서서히 상승하고 있고, 2007년 말에는 급격한 상승 조짐을 보여 다시 불안정해지고 있는 실정이다. 2007년 말 식량가격의 급격한 상승은 작황 부진에 따른 공급부족이 원인으로 10월 시장에서 쌀은 kg당 1,500원 내외에서 거래되고 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 북한의 식량가격

	2002.2	2003.7	2004.4	2004.9	2005.10	2005.12	2006.10	2007.5	2007.10
쌀 (원/kg)	47	156	350	1,000	705	850	950	1,050	1,500
옥수수 (원/kg)	32	116	150	400	222	286	430	460	-

자료: 좋은벗들 『뉴스레터』, 새터민 면담, 통일부(2006).

다. 재정·금융

북한은 7·1조치와 이후 개혁조치를 통해 재정의 건전성을 확보하고자 재정지출 삭감을 위한 각종 방안을 시행해 재정의 역할을 축소하였다. 재정지출 삭감을 위해 사회보장제도 축소, 보조금 폐지, 배급제 축소, 독립채산제 기업소에 대한 정부의 재정자금 지원 중단 등의 조치를 시행하였다. 이러한 재정 지출 삭감 조치에도 불구하고 재정수입의 증가가 용이하지 않아 북한은 2003년부터 계속 재정적자를 보이고 있다.

경제개혁 조치에 따라 북한은 세입 확대를 위한 각종 새로운 조치들을 시행하였다. 기업뿐만 아니라 협동농장과 개인들에 대해서도 토지사용료, 시장사용료, 시장 판매소득에 대한 국가납부금 등 다양한 세금을 부과하였다. 또한 북한은 조세징수를 위해 재정부문 계획관리 방식을 세부적인 계획보다 국가납부금인 세금납부 상황을 중점 관리하는 방식으로 전환하였다. 이러한 노력의 결과 세입구조는 개혁 초기에 비해 개선된 것은 분명하지만 여전히 취약해 재정수입의 확보가 어려운 실정이다.

북한의 재정수입은 1990년대 초반 수준에 미치지 못할 정도로 크게 위축된 것으로 보인다. 재정수입의 가장 큰 부분을 차지하는 국가기업이익금(과거 거래수입금과 국가기업이익금에 해당)이 산업활동의 위축으로 크게 줄어들었기 때문이다. 가격조정이 있기 전의 화폐가치로 환산해볼 때 2006년도의 재정수입은 2002년도 수입의 90% 정도에 불과하였다. “2005년 국가예산의 수입과 지출계획은 고난의 행군이 시작되기 전인 1994년에 비해 상당히 감소하고 있다”는 북한 학자의 보고를 통해서도 재정수입이 1990년대 초반 수준에도 미달함을 확인할 수 있다.

개혁조치에 의해 국가는 더 이상 기업소에게 재정적 지원을 하지 않게 되었다. 심지어 국가재정을 통해 공급하던 기업의 유동자금마저 은행 등을 통해 기업이 자체 조달토록 하고 있다. 북한은 상업은행의 역할을 동시에 수행하는 중앙은행의 기능상 문제를 해결하기 위해 「중앙은행법」을 제정(2004.9)하였고, 「상업은행법」을 제정·발표(2006.1)하여 상업은행의 기능을 중앙은행으로부터 분리하였다. 비록 법적으로는 이원적 은행제도를 도입하였으나 대출을 담당할 상업은행이 설립되지 않아 여전히 중앙은행이 기업소에 대한 대출을 담당하고 있다.

<표 3> 북한의 재정규모

(단위: 북한 만원)

	예산		결산		
	수입	지출	수입	지출	재정수지
2003년	-	-	33,232,356	32,344,936	-887,420
2004년	35,126,600		33,754,600	34,880,700	-1,126,100
2005년	38,851,545	38,857,100	39,162,357	40,566,812	-1,404,455
2006년	41,942,884	41,986,650	40,894,312	41,944,663	-1,050,351
2007년	43,307,076	43,328,837	43,393,690	44,065,427	-671,737
2008년	45,129,438	45,167,063	-	-	-

자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용을 근거로 작성

라. 대외무역

북한의 대외무역은 2000년대 중반까지 꾸준히 증가하였으나, 2006년과 2007년에는 정체 현상을 보이고 있다. 2000년대 대외무역의 증가는 북·중교역이 확대되었기 때문이다. 북한은 7·1조치 이후 중앙정부 중심으로 이루어지던 무역활동을 지방단위의 시·군 및 기업소까지 허용하는 등 무역 분권화를 통해 무역활성화를 도모해 왔다. 그 결과 무역회사뿐만 아니라 과거 무역에 종사하지 않던 지방단위의 기업과 기관들까지 운영자금 및 원자재를 확보하고자 중국과의 무역에 나서고 있다. 북한 당국은 분권화에 따른 무역활동에서의 불필요한 과당경쟁을 방지하고자 수출입 수속 등 무역행정 업무를 무역성으로 일원화하였다.

2007년 북한의 무역총액(남북교역 제외)은 29.4억 달러(수출 9.2억 달러, 수입 20.2억 달러)였다. 2005년 이래 북한의 대외무역 총액은 거의 정체상태에 놓여있다. 비록 북·중무역이 증가하고 있으나 일본 등 기타 주요 무역상대국과의 교역이 대부분 줄어들었기 때문이다. 대북제제가 강화되면서 북한의 대중 무역의존도는 더욱 심화되고 있다. 핵문제와 일본인 납치자 문제로 일본의 대북제제 강도가 최고조에 이르면서 2007년 북한의 대일본 수출은 전혀 이루어지지 않았다. 최근 3년간 수출보다는 수입이 더 빨리 늘어나 북한의 무역수지 적자규모는 확대되어 2006년과 2007년의 무역적자액은 11억 달러 수준에 이르고 있다.

북한경제의 대중국 의존도는 만성적인 성격을 띠면서 더욱 심화되고 있다. 북한의 대중 무역의존도(남북교역 제외)는 2004년 48.5%, 2005년 52.6%, 2006년 56.7%,

2007년 67.1%로 증가하였다. 이에 따라 북한의 산업생산은 원자재와 에너지, 설비와 부품을 중국에 의존해야 하는 구조로 고착되었고, 중국산 물품들이 북한 시장거래의 약 80%를 차지하고 있을 정도로 넘쳐나고 있다. 2002~2004년 기간 북한의 대중 무역적자 규모는 매년 2억 달러 정도에 불과하였지만, 북·중무역 확대로 적자규모는 2005년 5.8억 달러, 2006년 7.6억 달러, 2007년 8.1억 달러로 확대되었다.

<표 4> 북한의 대외무역 실적

(단위: 백만 달러, %)

	수 출		수 입		무역총액		무역수지
	금 액	증가율	금 액	증가율	금 액	증가율	금액
1999	515	7.9	965	9.3	1,480	2.6	-450
2000	556	8.0	1,413	46.4	1,969	33.0	-857
2001	650	16.9	1,620	14.6	2,270	15.3	-970
2002	735	13.1	1,525	-5.9	2,260	-0.4	-790
2003	777	5.5	1,614	5.9	2,391	5.8	-837
2004	1,020	31.3	1,837	13.8	2,857	19.5	-817
2005	998	-2.1	2,003	9.1	3,002	5.1	-1,005
2006	947	-5.2	2,049	2.3	2,996	-0.2	-1,102
2007	919	-3.0	2,022	1.3	2,941	-1.8	-1,103

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA).

마. 산업생산

2000년대 북한의 산업생산은 선행부문 정상화, 과학기술 육성 등 경제정책에도 불구하고 전반적으로 저성장에 머물렀다. 이러한 저성장은 산업설비의 노후, 에너지 부족, 기초 원자재 공급의 저하 등이 원인이라 할 수 있다. 에너지(전력, 석탄 등)와 주요 기초 원자재(철광석, 비철금속, 강철 등)의 국내 생산은 경제후퇴가 진행되었던 1990년 이후 계속 감소해 왔으나 회복기에 들어선 1999년 이후 약간의 증가를 보이고 있다. 그렇지만 2007년 현재 이들 에너지와 기초 원자재의 국내생산은 여전히 1990년대 초반에도 훨씬 미달하는 수준에 머물러 있다. 해외에 의존하는 원유, 코크스 등의 연료 수입은 최저 수준에서 벗어나지 못하고 있다.

북한의 산업 설비들은 1980년대 중반 이후 보수 및 대체투자가 거의 이루어지지 않아 상당 부분이 폐기 처분 대상인 것으로 알려져 있다. 북한이 선행부문 정상화 및 과학기술중시정책을 내세우며 이 부문에 대한 기술개진 및 현대화를 강조하고 있지만

투자재원 고갈로 인해 이를 해결하지 못하는 상황이다. 결국 원자재난, 에너지 문제, 생산설비의 노후화가 해결되지 않고서는 산업생산의 정상화와 빠른 성장을 기대할 수 없다.

개혁조치 이후 공장·기업소의 경영자율권이 확대됨에 따라 지배인들은 수익 창출에 주력해 왔다. 북한은 기초식품, 일용품, 방직 등 여러 부문의 경공업 공장을 보강, 현대화해 대중 소비품을 자체적으로 생산·제공하는 한편, 일부 소비품들은 타국으로부터 수입하는 방향으로 경공업 구조개선을 도모해 왔다. 이러한 노력에 힘입어 일부 경공업 제조업 부문에서 소폭이지만 생산성이 향상되고 있음을 북한 당국은 선전하고 있다.

농업부문에서도 7·1조치 이후 영농의욕 증대, 토지이용률 제고, 새로운 종자 도입 등으로 생산성이 향상되어 곡물생산이 꾸준히 증가하는 성과를 이룩하였다. 북한의 곡물생산량은 2000/01년 395만 톤에서 2005/06년에는 454만 톤으로 증가하였다. 7·1조치 이후 농업부문 생산 증대의 원인에 대해 북한 문헌은 실적분배원칙의 하급 조직까지 확대, 새로운 종자 도입 등으로 설명하고 있다. 그러나 2006년과 2007년에는 수해로 인해 생산량이 감소, 2007/08년 곡물생산량은 401만 톤으로 줄어들었다. 2008년 북한의 식량부족 사태는 작황 부진, 국제사회의 지원 감소 등으로 2000년대 들어 가장 심각한 것으로 보도되고 있다.

<표 5> 북한의 식량 생산량 및 수요량

(단위: 만 톤)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
국내생산량	359	395	413	425	431	454	448	401
수요량	613	626	632	639	645	651	650	650

자료: 농촌진흥청.

3. 북한경제의 발전방향

북한 경제는 많은 문제점을 안고 있다. 북한은 물가수준의 안정화, 적자재정 탈피, 대규모 무역적자 및 대중국 의존도 심화 시정, 산업 전반의 생산성 향상 등의 당면 과제에 직면해 있다. 선행부문 정상화를 비롯한 경제회복 정책의 지속적인 추진과 경

재개혁 조치의 시행에도 불구하고 식량, 에너지, 원자재 부족이 지속되는 가운데 산업 전반에서의 생산 증대 움직임은 뚜렷하게 포착되지 않고 있는 상황이다. 시장화를 지향하는 추가적인 개혁이 중단 없이 진행되어야 하지만 개혁은 주춤하고 있다.

최근 북한 경제는 내부적인 요인과 함께 외부환경에 크게 좌우되어 왔다. 북한은 내부 자원의 고갈로 자체적인 노력만으로는 자생적인 성장 기반을 갖추기는 어려울 것이다. 다행히 북핵문제의 진전으로 대북제재 완화 및 대북 지원 등이 예상되어 향후 북한의 경제상황이 다소간 호전될 것으로 보인다. 그렇지만 북한 경제가 경제난에서 벗어나 본격적인 발전을 이루기 위해서는 다음과 같은 방향으로 경제를 운용해야 할 것이다.

가. 공급애로의 해소

북한이 당면한 가장 큰 문제는 식량을 비롯한 각종 원자재 및 에너지 부족이다. 북한은 먹는 문제 해결과 4대 선행부문의 정상화를 지속적으로 강조해 왔으나 성과는 부진하였다. 북한산업의 침체는 사회주의 계획경제의 구조적 모순에서 기인하는 것이지만 산업 생산에 필요한 에너지 및 원자재의 공급이 제대로 이루어지지 않아 문제가 심화되었다.

에너지의 국내생산 저조와 해외도입 부진으로 에너지 공급이 큰 폭으로 감소하였을 때 산업활동은 파행적으로 운영될 수밖에 없다. 특히 북한은 중공업 위주의 에너지 다소비형 산업구조를 가지고 있는 만큼 에너지 부족에 따른 어려움은 더욱 심각하다. 에너지 부족과 함께 원자재 공급의 감소도 북한의 산업 활동을 크게 위축시켰다. 산업 활동에 직결되어 있는 원자재의 공급애로가 해소되지 않고서는 북한산업의 재건은 기대할 수 없다. 채굴장비의 개선 등 에너지 생산을 증대하기 위한 투자를 우선적으로 늘여나가는 한편 에너지 다소비형 중공업을 경공업 위주로 전환시켜 나가야 한다.

북한 경제의 재건을 위해서는 산업 활동에 직결되어 있는 에너지 및 원자재의 원활한 공급(국내 생산 및 해외로부터 도입)이 최우선적으로 보장되어야 한다. 그러나 현실적으로 북한이 에너지 및 원자재를 안정적으로 공급하기 위해서는 관련 산업에 대한 투자가 선행되어야 하지만 북한 내부에서 동원할 자원은 고갈된 상태이다. 따라서 해외로부터 투자를 유치하여 관련 설비와 장비를 현대화하는 등 연관 산업을 육성해야 한다.

북한 주민의 생계에서 큰 비중을 차지하는 식량공급이 부족하면 북한 경제는 인플레이션 압력에서 벗어날 수 없다. 에너지 및 원자재 부족으로 공장이 제대로 가동되지 않으면 산업생산의 확대를 기대할 수 없다. 북한은 농업부문의 국내생산 증대를 도모하는 동시에 외부로부터의 지원을 획득할 수 있도록 환경을 개선해야 한다. 에너지의 국내생산 증대와 함께 외부로부터의 조달 확대를 위한 노력(핵문제 해결과정에서의 에너지 지원 획득)에도 적극 나서야 한다.

나. 산업구조 개편 및 수출산업 육성

북한은 중공업부문을 주도산업부문으로 성장시키면 농업 및 경공업분야에서도 연쇄효과가 나타나 경제를 발전시켜 나갈 수 있다는 논리에 입각해 중공업 우선정책을 펼쳐 왔다. 그러나 북한의 중공업은 기술 혁신과 장비의 현대화가 이루어지지 않아 투자에 비해 생산성은 크게 떨어지는 것으로 보인다. 산업 생산성을 높이기 위해 북한은 중공업부문의 합리화 작업을 통해 방만한 조직을 축소하고 비효율을 제거해 생산단위의 채산성을 높여나가야 한다. 중공업부문을 축소함으로써 여기에서 확보되는 재원을 경공업부문에 투자해야 한다.

북한기업은 외국과의 기술교류가 적어 신기술의 도입이 거의 이루어지지 않고 있다. 그리고 낙후된 경공업기업의 현대화에는 막대한 자본투자가 요구되지만 외화부족과 외자유치의 부진으로 어려움을 겪고 있다. 기술정보, 인센티브 등과 같은 산업지원이 적절하게 이루어지지 않고 공장·기업소 및 각 부처 사이의 조정능력이 부족한 것도 경공업 발전을 저해하고 있다. 북한 경제의 발전을 위해서는 상대적으로 비대한 중공업부문 축소, 경공업 및 여타 산업부문 확대를 통한 산업구조의 개편 및 수출산업 육성이 시급하다.

대부분의 개발도상국은 수출지향적 정책을 추진하여 경제성장의 기반을 마련했다. 북한도 지금과 같은 저성장 또는 마이너스 성장에서 벗어나 고도성장으로 나아갈 수 있는 기반을 조성하기 위해서는 수출산업을 육성하는 것이 급선무이다. 북한의 주력 수출품은 수산물 및 어패류 중심의 동물제품, 철광석과 아연 등의 광물성 생산물, 부가가치가 낮은 반제품 형태의 철강·금속제품, 그리고 섬유제품 등으로 구성되어 있다. 즉, 주력 수출품은 대부분은 1차산품 위주로 제조업 제품은 일부 섬유제품을 제외하고는 전무한 실정이다.

수출을 통해 외화를 획득하고, 이것으로 해외로부터 원자재 및 설비를 조달할 수 있기 때문에 수출산업의 육성은 북한산업의 원활한 생산 활동을 보장하게 될 것이다. 북한의 섬유산업은 경공업부문 및 대외무역에서 차지하는 비중이 높은 비교적 발달된 분야이다. 의류부문에서는 내수용 의류는 제품의 질이 낮은 것으로 평가되지만 1980년대 중반 이후 설립된 몇몇 합영기업에서 생산·수출되는 의류제품은 해외에서 상당한 호평을 받은 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 북한은 노동집약적 경공업부문에서 수출산업을 우선 육성해야 한다.

중국으로부터 수입이 급증하면서 북한의 무역수지는 대규모 적자상태에 놓여 있다. 물자의 국내 공급능력이 부족한 상황에서 생산과 소비에 필요한 물자의 수입은 피할 수 없다. 이 문제는 수출산업을 우선 육성하고, 외국기업의 대북 투자 유치 등을 통해 생산기반을 확충함으로써 수출 확대와 산업 전반의 생산성 향상을 통해 해결해 나가야 할 것이다. 수출과 연계하여 임가공생산, 부품생산, 조립생산 등을 의류·섬유부문에서 전자·전기부문 등으로 확대·발전시켜 나가야 할 것이다. 대외경제부문의 개방 확대를 통해 외국자본 유치와 신기술을 도입함으로써 북한은 수출산업을 더욱 효과적으로 육성할 수 있을 것이다.

다. 시장지향적 개혁 추진

북한은 7.1조치 이후 2005년까지 나름대로 추가적인 경제개혁을 추진해 왔다. 그러나 이런 경제개혁의 결과 공식적인 계획경제부문의 위축, 사적 경제활동의 확대에 인한 시장경제의 확산, 인플레이션의 만성화와 같은 부작용이 발생하였다. 북한 당국이 최근 시장화를 억제하는 조치를 취하고 있는 것은 경제개혁의 부작용이 체제 안정을 해칠 수 있다는 판단을 반영한 것으로 보인다. 그러나 부작용이 있다고 해서 시장지향적 개혁을 중단해서는 경제위기를 돌파할 수 없을 것이다.

시장지향적 개혁은 농업, 상업유통, 재정·금융 등 경제의 모든 분야에서 추진되어야 한다. 북한은 재정지출 요인을 과감하게 축소했음에도 불구하고 재정의 건전성 확보에서는 성과를 보이지 못하고 있다. 자재정에서 벗어나 세입과 세출의 균형을 이루기 위해서는 세수확대를 위한 조세제도를 확립하고 불필요한 재정지출은 과감하게 억제해야 한다. 북한이 시장경제체제의 공식 도입과 사유재산권을 인정하지 않은 채 사회주의 경제체제의 개선에만 머무르고 있는 현 상황에서 근대적 의미의 조세제도를

도입하는데 분명 한계가 있을 것이다. 그렇지만 조세의 정당성과 재정제도의 효율성 제고를 위해 북한이 객관화된 조세체계를 마련해야 하는 것은 분명 매우 중요한 과제이다.

물가수준의 안정화를 유지하기 위해서는 물자의 공급부족 해소가 전제되어야 하지만 통화당국은 화폐유통량을 적절히 조절해야 할 것이다. 시장으로 유입되는 은행대출 자금 및 개인들의 유휴 자금을 은행으로 흡수할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 대출심사 기능 확충, 대출금리 인상, 대출상환 불이행에 대한 제재 수단 및 부실대출 회수방안 마련 등을 통해서도 통화 증발을 어느 정도 방지할 수 있을 것이다.

현재 북한이 안고 있는 대출자금 부족의 문제가 해결된다면 북한경제 회생에 도움이 될 것으로 판단된다. 북한의 중앙은행은 외부로부터의 자금유입이 제한되어 있어 자금부족 현상이 심각하고 주민들이 저금을 회피하고 있어 대출재원이 제대로 마련되지 않고 있다. 은행에 대한 주민들의 신뢰 회복을 위한 조치 및 예금금리 인상 등 개인과 기업들이 보유하고 있는 시중의 유휴자금을 흡수할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 이와 함께 기업들의 대출수요 증대에 대처하기 위해서 기업대출을 전담하는 여신전문은행과 같은 상업은행의 조속한 설립이 필요하다.

라. 외자유치를 위한 개방 확대

자본과 기술 부족으로 북한 경제는 회복과 발전의 기회가 제한되어 있다. 국내 자본이 부족한 개발도상국들은 해외 자본을 도입해 산업부문에 투자하고 사회간접자본 시설을 확충함으로써 경제개발을 추진해나갔다. 북한의 경우 차관 도입 및 외국인 투자유치는 북한의 폐쇄성 및 핵문제 등으로 인한 국제사회의 제재 때문에 사실상 거의 이루어지지 않았다. 그러나 북한을 둘러싸고 있는 외부환경은 북핵문제의 해결이 진전됨에 따라 개선되고 있는 중이다.

북한 경제의 발전방향으로 제시한 공급애로의 해소, 산업구조 조정 및 수출산업의 육성은 북한 자체의 힘만으로는 해결할 수 없다. 이를 위해서는 해외 자본의 유치가 필수적이고, 자본 유치를 위해서는 보다 적극적인 개방이 요구된다. 개방을 통해 북한의 대외경제관계는 확대되고 다변화 될 수 있다. 이 경우 북한의 대중국 무역의존도 심화는 자연스럽게 완화될 수 있을 것이다.

외자유치를 위한 북한의 개방 확대는 다른 국가에 비해 경쟁력 있는 법적·제도적

장치를 국제적인 기준에 맞게 정비해 잠재적인 투자자들을 유인할 수 있는 투자 환경을 제공할 수 있어야 성공할 수 있을 것이다. 중국의 개방과 베트남의 도이모이정책이 어떻게 이들 국가의 경제발전에 기여했는지를 학습해야 한다. 개방의 일환으로 현재 진행 중이거나 중단된 특구를 활성화 또는 재개할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 동시에 개방지역을 북한 내 여러 곳으로 확대하는 것도 검토되어야 한다.

북한이 남측에 개방하고 있는 개성공단은 매우 폐쇄적인 경제특구라 할 수 있다. 개성공단은 북측의 노동력만을 활용할 뿐 북한내 다른 지역 산업과의 연계, 북한 시장으로의 접근 및 북한 원자재의 활용 등은 전혀 이루어지지 않고 있다. 이런 폐쇄적인 형태의 경제특구를 고집할 때 북한이 필요로 하는 외자유치는 크게 기대할 수 없을 것이다. 북한이 특구를 통해 외자유치를 원한다면 폐쇄적 형태의 특구가 아니라 개방적인 특구를 개방지역으로 확대해야 한다.

북한인권: 개방과 삶의 질 향상

김수암·이금순 (통일연구원 선임연구위원·북한인권연구센터 소장)

1. 서론

북한인권문제는 단순한 북한내부의 문제가 아니라, 국제사회가 관심을 갖고 해결해 나가야 매우 중요한 정책 사안으로 부각되어 왔다. 우리 정부는 남북관계의 당사자로서 한반도의 비핵화와 함께 북한인권 개선을 주도적으로 추진해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 이제까지 북한인권문제는 남북한 교류협력을 증대하게 위협할 수 있는 매우 민감한 사안으로 간주되어 왔다. 이러한 맥락에서 정부의 대북인권정책은 국제사회와의 협력을 통한 구체적인 개선방식 마련에 소극적이었다.

이명박 정부의 출범과 함께 북한인권, 국군포로·납북자, 이산가족, 탈북자 문제를 포괄하는 ‘남북 간 인도적 문제의 해결’이 핵심국정과제로 설정되었다. 이명박 대통령은 “정부는 북한의 인권문제를 전략이 아닌 인류의 보편적 가치 차원에서 거론할 것이다. 북한주민에게 급한 것은 빵이다. 그러나 먹는 문제를 도와주면서 인권문제를 등한시할 수는 없다는 생각이다”라는 입장을 표명한 바 있다. 이러한 정책의지에 따라 이명박 정부는 북한인권 개선을 위한 유엔의 활동에 적극적으로 동참하고 있다. 2008년 3월 제7차 인권이사회 고위급 회기 기초연설문에서 정부는 “인류 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각하여 북한의 인권상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다. 또한 3월 27일 제7차 유엔인권이사회에 비탄 문타본 유엔북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장하는 결의안이 상정되자 찬성 의사를 표시하였다.

이명박 정부의 인권개선을 위한 정책의지는 통일부 업무계획에 보다 구체적으로 반

영되고 있다. 통일부는 ‘국민적 동의’, ‘비용 대비 성과’, ‘북한주민의 삶의 질 향상’, ‘북한의 발전적 변화 촉진’, ‘평화통일 기여’ 등의 기준에 맞추어 실용과 생산성을 달성하는 대북정책을 추진하겠다고 밝히고 있다. 또한 ‘국제협력과 남북협력의 조화’를 추진원칙의 하나로 설정하면서 ‘보편적 가치에 입각한 남북관계 발전 지향’을 구체적으로 제시하고 있다. 남북주민의 행복을 추구하기 위한 ‘호혜적 인도협력의 추진’이 통일부의 3대 정책목표로, ‘북한인권개선 노력’이 12대 과제중의 하나로 설정되어 있다. 이와 같이 정부가 북한인권문제를 핵심국정과제로 설정하고 있다는 점에서, 실질적인 정책추진방향에 대한 논의를 보다 활성화할 필요가 있다. 이러한 차원에서 본 논문은 인권문제가 전반적인 대북정책 추진과정에서 어떠한 의미를 지니고 있으며, 어떻게 접근되어야 하는지를 검토해 보고자 한다. 이를 통해서 이명박 정부의 북한인권문제에 대한 관심과 의지를 실질적인 정책으로 구체화하는데 기여하고자 한다.

2. 대북인권정책 추진방향

가. 인권외교의 수립과 대북인권정책 추진

이명박 정부는 ‘인권외교 및 문화외교 강화’를 일반국정과제로 설정하고 있다. 정부는 국제사회에 공헌하는 선진국형 인권외교 전략을 수립하고 ‘인간안보’ 위협 해소 등 국제사회를 위해 기여하는 외교를 강화해 나가야 한다. 아시아·태평양 지역에서 인권 선진국으로서 보편적 가치인 인권의 구현을 위한 선도적 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 점에서 ‘남북 간 인도적 문제의 해결’과 ‘인권외교 및 문화외교 강화’는 별개의 과제라기보다는 통합적 관점에서 접근되어야 한다.

대북인권정책이 정치적 논쟁에서 벗어나 국내외적 지지 속에 실질적인 개선효과를 거두기 위해서는 대북인권정책이 정부의 전반적인 외교정책 기조에 기반 한다는 점을 분명하게 천명해야 한다. 이를 위해 무엇보다도 먼저 국가전략으로서 전반적 인권외교정책을 보다 명확하게 수립하는 것이 필요하다. 특히 이명박 정부는 국제사회에서 보편적 가치로서 인권 존중을 위해 정립된 원칙과 기준을 국가정책에 반영하고 있다는 점을 보다 명확히 보여줄 필요가 있다.

정부 국내외 정책 입안과정에서 인간존엄성 실현을 중요한 가치로 설정하고, 인간존엄성 회복 차원에서 대북인권정책을 추진하여야 할 것이다. 대북인권정책은 연성국

력(soft power)의 강화 차원에서 접근시각을 정립할 필요가 있다. 연성국력을 강화함으로써 중장기적 국가이익을 도출해야 한다. 예를 들어 국제통상에서 기업 활동의 투명성 및 민주적 절차 등이 중시되고 있으며, 인권 침해적 요소를 포함하고 있는 기업의 생산물은 국제시장에서 불이익을 받도록 되어 있다. 또한 많은 국가들은 해외지원 사업에서 주민참여 및 법치지원 등 인권개선을 위한 실질적인 조치들을 포함하도록 하고 있다. 이와 같이 인권은 단순히 도덕적인 가치를 지닌 규범으로서 뿐만 아니라, 현실적인 국가이익과 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 연성국력 강화라는 국가이익의 관점에서 인권외교정책을 수립하고 이를 바탕으로 대북인권정책을 추진해나가야 한다. 나아가 북한인권정책은 국제사회에 대한 인권외교의 강화에 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 북한 등 인권이사회 보편적 정례검토(UPR) 수검 결과 등을 바탕으로 우리가 국제사회에서 인권개선을 위해 기여할 수 있는 분야를 발굴하고 지원해나가도록 한다.

나. 대북인권정책 추진방향

전반적 인권외교를 바탕으로 대북인권정책은 다음과 같은 기본방향 아래 정립되고 추진되어야 할 것이다.

첫째, 정부는 북한인권 개선이 중요한 대북정책의 목표라는 확고한 정책의지를 표명하고 북한에 분명하게 전달할 필요가 있다. 이미 언급하여 왔듯이 대통령은 기자회견, 경축사 등을 계기로 원론적 차원에서 북한인권 개선에 대한 정책 의지를 지속적으로 표명하여야 한다. 남북관계를 관장하는 통일부는 실질적으로 개선할 수 있는 전략 수립에 집중하고, 정부차원의 입장 표명은 국가인권위원회가 정책권고 형태를 통하여 표명하는 것이 바람직하다. 제도화된 유관부처간의 정책협의를 통해 남북교류·과정에서 북한인권을 개선할 수 있는 구체적 전략을 개발하여 실질적으로 개선효과를 거두는 유연하고 실용적인 방식으로 접근할 필요가 있다.

둘째, 북한인권 개선을 위해서는 자유권과 사회권 등 사안별 인권사안들을 통합적 관점에서 접근해야 한다. 1993년 빈 국제인권회의에서 보듯이 국제인권은 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등 4가지를 주요 원칙으로 삼고 있는 바, 북한주민의 생존권 보장과 시민적·정치적 권리의 개선을 병행하여 접근해야 한다. 자유권만을 주장하거나 생존권만을 주장하는 것은 북한의 현실에도 부합하지 않는다. 북

한의 생존권 위기는 식량의 절대적 부족뿐만 아니라 북한당국의 정책에도 기인한다는 사실을 인지할 필요가 있다. 북한인권 상황의 개선을 위해서는 생존권이 시급히 확보되고 개선되어야 하지만 이는 일정한 자유권 보장을 통해서만 비로소 성공적으로 수행할 수 있다. 또한 정치적·시민적 권리가 보장되기 위해서는 최소한의 생존권이 보장되어야 한다. 북한주민의 생존권 보장을 위해서는 이동의 자유, 경제활동의 자유 등의 초보적인 권리들이 시급히 보호될 필요가 있다. 이러한 초보적인 권리들이 안정적으로 보장되지 못하는 경우 북한주민들의 기초적인 생존권조차도 보장받기 어렵기 때문이다.

셋째, 북한인권 상황을 개선하기 위해서는 공개적 개선 요구와 포용전략을 병행해 나가야 한다. 현실적으로 특정 전략만으로 북한의 인권을 효과적으로 개선하기는 어렵다. 국제사회에서도 대상국가와 대상지역의 특성을 고려하여 다양한 개선전략들을 채택하여 인권개선 효과의 극대화를 도모하고 있다. 수령중심의 유일지배체제를 견고하게 유지하고 있는 북한체제의 속성을 고려할 때 북한당국이 스스로 인권개선정책을 추진하는 것을 기대하기는 어려운 현실이다. 또한 전체주의적인 폐쇄적 속성으로 인해 시민사회가 형성되어 있지 않은 상황에서 북한주민들이 아래로부터 개선 요구를 시도할 가능성은 희박하다. 따라서 단기적으로 북한당국으로 하여금 인권이 국제관계에서 중요한 의제라는 사실을 상기시키고 인권을 개선하도록 촉구해나가야 한다. 특히 유엔을 중심으로 북한당국의 인식과 정책을 변화시키기 위해 직접 개입 전략이 필요하다. 현재 고통을 당하고 있는 북한주민의 인권유린이 개선되기 위해서는 유엔기구 중심 압박전략의 효용성을 인정해야 한다. 그렇지만 일정 수준 이상으로 인권이 개선되기 위해서는 장기적인 과정을 거쳐야 한다. 따라서 개혁과 개방을 통해 북한당국의 인식 변화를 유도하고 국제사회의 일원으로 동참시킬 수 있는 여건을 조성해나가야 한다. 무엇보다도 북한 사회 내부에 인권인식이 형성·심화될 수 있는 전략을 개발해나가야 한다. 이 과정에서 북한당국의 정책 변화를 유도하기 위해서는 포용과 대화전략이 병행되어야 한다.

넷째, 한반도 분단 상황에서 북한인권문제의 해결은 당사자로서 우리의 책무이기도 하지만 인권이 보편적 가치라는 점에서 국제사회의 책무라는 점도 인정해야 한다. 북한인권이 우리에게 해결해야 할 ‘문제’로서 제기되는 과정은 다분히 국제적 성격을 띠고 있다. 국제기구들은 남북관계 개선과 한반도 평화 문제를 종합적으로 고려하여 전략적으로 접근하면서도 북한인권문제의 공론화 및 국제화에 주도적인 역

할을 수행하여 왔다. 따라서 북한인권문제 해결은 국제협력을 통해서 이루어지는 것이 필요하다.

다섯째, 대북인권정책에 대한 국민적 합의를 확대하기 위해서는 일반국민을 대상으로 체계적인 인권일반교육을 강화하면서 북한인권문제에 대한 올바른 인식이 정립될 수 있도록 해야 한다. 보편적 가치로서 인권 개념에 대한 인식을 바탕으로 균형된 시각에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 교육 프로그램을 개발하도록 해야 한다.

3. 북한인권과 규범친화적 개방

비핵·개방3000 구상과 관련하여 개방3000의 전략은 대개 경제 중심으로 구상되어 왔다. 그러나 개방은 단순히 특정지역에 대한 접근 허용 즉 물리적 개방을 의미하는 것에 그치지 않으며, 국제사회가 중요한 가치로 설정하는 규범의 수용을 포함하여야 한다. 이러한 차원에서 북한의 개방은 국제사회의 일원으로 참여하는데 있어서 준수해야하는 주요 인권규범의 수용을 의미한다. 앞으로 비핵개방3000 구상을 바탕으로 상생·공영의 대북정책을 추진해 나가는 과정에서 인권적 관점을 보다 철저하게 반영해나갈 필요가 있다.

대북인권정책은 무엇보다도 북한주민의 고통을 해소하고 인권을 개선하는데 1차적인 목표를 두어야 한다. 그렇지만 인권 개선 과정에서 북한사회의 발전적 변화를 촉진하도록 노력해야 할 것이다. 그동안 남북관계 개선을 중심으로 대북정책을 추진하면서 남북한 통합을 통하여 우리가 성취하고자 하는 미래상에 대한 고려는 상대적으로 적었다. 따라서 남북관계 개선을 통해 통합되는 미래상의 관점에서 대북인권정책을 추진해나가야 할 것이다. 대북인권정책은 북한주민의 인권개선, 남북 간 인도적 사안의 해결을 넘어 통합의 미래상, 특히 이명박 정부가 추구하는 한반도 선진화 관점에서 정립되고 추진될 필요가 있다.

북한주민의 고통을 해소하는 것이 대북인권정책의 목표이지만 인권개선 과정에서 북한이 정상국가로서 국제사회의 일원으로 동참할 수 있는 여건을 조성한다는 관점을 정립할 필요가 있다. 북한이 글로벌 스탠더드에 친화적인 개방을 추진하도록 유도해 나가되, 대북인권정책이 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 전략을 수립해나가야 할 것이다. 위에서 언급하였듯이 통일부는 2008년도 업무보고에서 ‘북한의 발전적 변화

촉진'의 기준에 맞추어 정책을 추진하겠다고 밝히고 있다. 인권정책도 이러한 '북한의 발전적 변화 촉진'이라는 관점을 반영하여 추진될 필요가 있다. 나아가 인권적 관점을 반영한 '북한의 발전적 변화 촉진'은 국제규범 친화적 개방의 형태로 추진되어야 할 것이다. 따라서 남북관계 개선을 통해 북한인권 개선 여건을 조성한다는 단순 인과관계를 넘어 인권개선을 통해 규범 친화적으로 북한의 변화를 발전적으로 촉진할 수 있는 전략을 개발해야 한다. 규범 친화적 방향으로 북한이 개방될 때 장기적으로 남북관계가 보다 공고하게 발전될 수 있다. 앞으로 남북관계 개선과정에서 중요한 가치들을 보다 체계적으로 반영해나감으로써 규범 친화적 개방으로 유도해나가야 한다.

첫째, 규범 친화적인 방향으로 북한의 개방을 유도하기 위해서는 우선적으로 '체제 안보적' 관점에서 인권문제를 바라보는 인식을 불식시켜나갈 필요가 있다. 이를 위해 남북대화 채널을 적극적으로 활용해나가야 할 것이다. 우선 현 단계의 남북대화 과정에서 공개적으로 인권대화를 추진하기 어렵다고 하더라도 비공개·비공식 방식으로 인권 관심사를 지속적으로 전달할 필요가 있다. 다양한 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하고, 인권문제에 대한 진전 없이는 국제사회와의 협력이 불가능한 현실을 설득해 나가야 할 것이다. 북한당국으로 하여금 인권의제를 체제위협으로만 인식할 것이 아니라 국제적 고립 탈피, 경제협력 등 경제발전을 위한 기회의 창으로 활용하도록 설득해나가야 한다. 중장기적으로 인권대화의 여건을 조성해나가고 인권분야에서 협력할 수 있는 프로그램을 개발하도록 해야 한다. 이러한 인권대화를 통해 인권분야 기술협력을 추진함으로써 국제규범을 수용하는 과정에서 북한 스스로 충격을 흡수할 수 있는 내적 여건을 조성해나갈 필요가 있다.

둘째, 법치라는 관점에서 남북 간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심 과제로 설정할 필요가 있다. 인권 개선 과정에서 규범 친화적 개방여건을 조성하기 위해서는 '법치 지원' 프로그램을 활성화해나가야 한다. 중국의 사례에서 보듯이 개혁·개방 과정에서 계약에 의한 사회활동이 확산되어 갈 것이다. 즉, 개혁개방 추진과정에서 계약제의 확산 등 비정치적 분야에서 법제 정비의 필요성이 확산될 것으로 예상되는 바, 우선적으로 비정치분야에서 법치를 지원할 수 있는 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 중국의 사례에서 보듯이 법치가 확산되는 과정에서 사법 및 법률 제도의 투명성과 책임성 문제가 대두될 것이다. 따라서 법률의 정비를 지원하는 동시에 사법기관 종사자들이 법 집행과정에서 주요한 인권원칙들을 숙지하고 이를 시행할 수 있도록 기본적인 인권교육 프로그램을 지원해나가도록 해야 한다. 사법기관의 인력교육

및 체계구축에 필요한 물자 등 재정적 지원과 기술협력을 추진해야 할 것이다. 그런데 국제사회는 법치지원 과정에서 특정국가의 법률 정비 및 사법부 인력의 교육 등의 방식을 넘어 주민들의 권리의식, 법의식을 형성하는 방향으로 전환해가고 있다. 따라서 법치 지원 과정에서 법률 정비 및 사법부 인력 교육을 1차적으로 추진해나가되, 장기적으로 주민들의 권리의식을 제고하는 전략들을 개발해나가야 한다.

셋째, 경제협력을 추진하는 과정에서 인권개념을 통합하여 접근하는 전략을 수립할 필요가 있다. 서독의 경우 대 동독 지원 시 인적·통신교류의 확대, 내독 간 국경에서의 수속절차 완화, 환경, 문화협정 회담 재개 등의 조건을 동독에 요구하여 관철시켰다. 따라서 이명박 정부도 북한에 대한 대규모 경제지원 제공 시 인권개선에 직간접적으로 기여할 수 있는 제도개선 조치 등을 요구하여야 할 것이다. 중국 사례, 개성공단 사례에서 보듯이 국제경제의 일원으로 참여하기 위해서는 노동의 권리 등 국제규범을 수용하지 않을 수 없다. 북한이 국제경제에 통합되는 과정에서 상거래를 위한 노동조건 개선 등 각종 제도의 개선이 필수적인 바, 이는 곧 인권문제라는 점을 설득해나갈 필요가 있다. 최근 기업 활동 과정에서 인권을 증진시키는 요소를 투입하는 것이 기업 활동에 유리한 환경을 조성한다는 인식이 정립되기 시작하고 있다.¹ 유엔 보고서 A Guide for Integrating Human Rights into Business Management에서 보듯이 유엔을 중심으로 기업 활동 과정에서 인권을 개선할 수 있는 구체적 프로그램들이 개발되고 있다. 따라서 대북 경제협력을 추진하는 과정에서 우리 기업들이 국제사회에서 논의되는 인권개선 기업경영 프로그램을 반영하여 인권개념을 기업운영에 통합하도록 유도해나가야 한다. 노동자들의 교육 훈련 및 복지제도 등을 통해 북한에 진출하는 기업이 북한의 인권개선에 기여할 수 있는 여건을 조성하는 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램을 적극적으로 개발함으로써 북한주민들의 인권인식을 제고해나가도록 한다. 단순히 행사성 교류를 지속하는 것은 상호간 신뢰구축에 한계를 가져올 수 있다는 점에서, 부문별 교류에서 각기의 공통관심사를 확인하고 논의하기 위한 장이 지속적으로 만들어져야 할 것이다. 예를 들어 여성 간 교류, 노동자 교류에서 성 평등 실현, 노동권 제고를 위한 방안들이 논의되고 구체적인 실천계획들이 마련될 수 있도록 해야 한다. 구체적인 인권침해 실태에 대한 비난이나 압박 없이도 이러한 노력을 통해 인권에 대한 인식 공유 등 인권보호를 위한 공동협력의 틀이 마련될 수 있을 것이다. 이를 통해 규범친화적 개방을 위

한 내적 여건에 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 헬싱키 프로세스에서 보듯이 인적 접촉과 정보 교류를 통해 인권인식이 향상되고 규범친화적 환경이 조성될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 헬싱키 프로세스에서 소련과 동구사회주의 국가들의 개방에 영향을 미친 것은 국가 간 관계를 규율하는 지도원칙 중 제7원칙인 ‘사상, 양심, 종교 및 신앙의 자유를 포함한 인권 및 기본적 자유의 존중’, 그리고 제3바스켓 「인도적 차원 및 기타분야 협력」이다.² 제7원칙은 소련과 동구사회주의 인권단체들이 자신들의 활동을 정당화하기 위한 근거로 인용하여 왔다. 그렇지만 실제로 개방과 인권개선에 직접적인 영향을 미친 것은 바스켓3라고 할 수 있다.

바스켓3에서 참가국들은 인적교류, 정보교류의 확장, 인도주의적 문제의 해결, 문화와 교류의 증진이 인종, 성별, 언어나 종교의 차별 없이 인격을 영적으로 풍요롭게 만드는 목적을 달성하는데 기여할 것이라는 점을 인정하고 있다. 따라서 우리의 경우에도 인도적 차원의 교류 및 사회문화 교류 차원의 교류 증진 과정에서 인간의 존엄성 증진에 기여한다는 인식을 정립할 필요가 있다. 바스켓3 중에서도 인권의 관점에서 개방을 촉진시킨 것은 ‘인적 접촉’과 ‘정보교류’ 분야라고 할 수 있다. 먼저 인적 접촉은 ① 가족적 유대에 기반 한 정기적인 만남과 접촉, ② 가족의 재결합, ③ 국제 결혼, ④ 사적 이유 혹은 직업상의 여행 ⑤ 개인 및 단체여행의 조건 개선, ⑥ 청년 교류, ⑦ 스포츠, ⑧ 교류의 확대 등의 내용을 포함하고 있다. 이러한 인적 접촉이 개방을 촉진하는 핵심 요소였는데, 가족 상봉 및 재결합이 중요한 역할을 수행하였다. 따라서 남북관계 개선 과정에서 인적 접촉을 확대할 수 있는 구체적인 전략들을 개발해나가야 한다. 인적 접촉은 우선 가족상봉과 접촉 및 재결합이라는 인도적 사안의 해결에 중점을 둘 수 있다. 나아가 가족 상봉과 재결합을 포함한 인적 접촉은 개방을 통한 북한의 변화라는 관점에서 추진되어야 할 것이다. 둘째, 정보교류는 ① 구두상의 정보, 문서정보, 영화와 방송 정보 등 정보의 유통, 접근, 교류의 증진, ② 정보분야의 협력, ③ 언론인 근무조건의 향상 등의 내용을 포함하고 있다. 정보 교류와 관련하여 경제협력, 개발협력을 제공하는 과정에서 정보교류를 촉진하고 점진적으로 확대할 수 있는 조건들을 관찰해나가야 할 것이다. 특히 북한의 IT산업과 인터넷 등을 통한 효율적인 정보 소통 구조를 구축해나가는 것이 필요하다. 또한 헬싱키 최종 의정서를 준비하는 협상 과정에서 언론인 활동 조건의 향상이 핵심 의제였던바, 앞으로 대규모 경제협력을 제공하는 과정에서 취재활동의 제약 조건들을 완화할 수 있는

다양한 방안들을 마련할 필요가 있다.

끝으로 남북관계 개선을 통해 북한 인권을 개선하고 규범 친화적 사회여건을 조성하는 데는 한계가 있다는 점에서 국제사회와의 협력이 무엇보다도 중요하다. 한국, 유엔, 미국 등 개별국가, NGO가 역할분담을 통해 북한인권문제에 접근할 필요가 있다. 이러한 역할분담의 시각에서 다양한 주체들이 자신의 상황에 맞게 압박과 포용전략을 구사하고 이러한 전략들이 북한 인권을 개선하는데 시너지 효과를 거둘 수 있도록 해야 한다. 나아가 각 주체들의 인권개선 활동들이 북한 내 규범 친화적 개방 여건을 조성하는데 기여하는 방향으로 추진될 수 있도록 우리정부는 주도적으로 조율할 수 있는 외교역량을 강화해나가야 할 것이다.

4. 북한개발과 인권개선

개발과정에서 인권개선 모색은 국제사회의 주요 원칙으로 설정되어 왔다. 북한인권 특별보고관은 2008년 3월 유엔인권이사회에 제출한 보고서에서 북한 개발과정에서의 공평성 결여(inequity)와 선군정치로 인한 군사화를 문제점으로 지적하면서, 북한개발과정과 인권개선과의 조화를 강조하고 있다.³ 즉 북한은 고도로 계층화된 정치구조 하에 개발과정을 정권의 정점에 있는 엘리트들이 주도함으로써, 나머지는 개발과정에서 소외되고 있다는 것이다. 북한인권특별보고관은 북한에서 정권생존 차원에서의 이념편향적인 중앙계획경제에 의해 불공평한 개발방식이 가속화되고 있다는 점을 주목하였다. 1968년 제1회 국제인권회의가 “인권증진이 사회개발과 경제개발관련 효율적인 국가정책 및 국제적 정책에 달려있다.”고 규정하였고, 1977년 유엔인권위원회는 “‘인권’을 개발과정에 투영해야 한다.”고 권고한 바 있다. 이 후 1990년대 들어 유엔기구들은 모든 활동에 보다 적극적인 차원의 인권개념을 적용시키고자 노력하여 왔다. 이와 같이 인권과 개발(development)은 상호강화(mutually reinforcing)작용을 하는 것으로 규정되어 왔다.⁴

국제기구들이 인권 개선을 위해 중요시하는 가치는 참여 및 비차별(inclusion and non-discrimination), 국가 및 지역단위 소유권(national and local ownership), 책임성과 투명성(accountability and transparency), 참여 및 세력화(participation and empowerment) 등이다. 이와 같은 가치들을 중심으로 국제사회는 지원과정에서 인권

의 증진을 피하기 위해 조건부과(conditionality), 긍정적 지원(positive support), 권리에 기반 한 접근(rights-based approach)을 시도하여 왔다.

첫째, 인권적 차원에서 구조전환 등과 같은 개발지원에 대한 조건부과의 목적이 기존정권의 경제적·정치적 영향력에 제약을 가하고자 하지만, 기존정권이 조건부과를 실행할 위치에 있다는 점이 근본적인 한계이다. 실제로 지원과정에서 국제사회는 지원계획 협의를 위해 기존권력과 대화하여야 하며, 집행을 담당하고 동시에 이에 따른 보상을 받는 것도 기존권력이라는 점에서 경제적·정치적 자유화 프로그램이 기존권력 엘리트들의 영향력 강화를 초래할 수도 있다. 지원에 대한 조건부과의 경우 인센티브로 차관예산지원 혹은 합의된 특정정치목표에 도달할 경우 부채탕감이 주워지며, 역 인센티브로는 수혜국 정부가 인권상황을 개선하지 않는다면 대외지원을 중단한다는 위협이 해당된다. 기존사례에서 인권은 외부에서의 일방적인 압력 등 조건부과를 통해 일시에 이루어질 수 있는 것이 아니며, 특정사회의 정치 및 사회변화가 필요한 사안이라는 점이 증명되어 왔다.⁵

둘째, 긍정적 지원은 수혜국에 대한 개발지원과정에서 지원을 매개로 특정 인권개선을 위해 적절한 여건을 조성하고자 하는 것이다. 인권기구들은 기부국들에게 단순한 조건부과를 넘어서 수혜국들에 대해 보다 향상된 법률을 채택 집행하고 정의의 질을 향상하고 과거 침해의 기록들을 조사하고, 선거, 언론자유 보장 등을 촉구하였다. 인권기구들은 도덕적 차원에서의 준수를 촉구하는 반면, 지원기구들은 현장에서 이를 구체화하고자 한다. 긍정적 지원의 경우 인센티브는 경찰이나 사법부에 대한 인권교육지원, 역 인센티브는 인권감시단 파견, 지역인권비정부기구에 대한 물적 지원 및 국제적 네트워킹 제공의 형식으로 이루어졌다.

셋째, ‘권리에 기반한 접근’은 ‘인간개발’의 관점에서 인권과 개발을 통합된 과정으로 인식하기 시작하였다. 빈곤이 인간의 존엄을 위협하는 중요한 요소라는 점에서 빈곤완화가 중요한 목표로 설정되었다. 빈곤은 단순히 경제적인 차원의 저소득만을 의미하지 않으며 보건이나 교육에 대한 접근부족, 취약성, 소외(voicelessness)와 무기력 등을 모두 포함한다는 점에서 효과적인 빈곤완화를 위한 다면적인 접근이 시도되었다. 개발지원과정에서 빈곤과 박탈에 대한 참여적 평가의 필요성이 강조된 것이다. 빈곤계층의 관점에서 박탈감은 사회적 열등감, 소외감, 신체적 허약감, 취약성, 계절적 박탈감, 무력감, 모멸감을 포함하며, 실제 저임금 자체보다 더 심각할 수 있다. 따라서 개발과정에서 개인의 존엄 및 문화를 존중하는 것이 주요원칙으로 설정되었다.

‘권리에 기반 한 접근’은 권리침해에 대한 처벌과 권리존중을 위한 의무 및 제도를 강조한다. 따라서 ‘권리에 기반한 개발’ 차원에서 인권에 대한 관심은 사업의 대상을 단순한 수혜자나 참여자의 개념으로 보지 않고 권리보유자(rights-holders)로 인식한다. 개발지원에 있어서 중요한 사안은 책임성(accountability)을 강화하는 것이며, 책임성은 인권의 보호 및 증진을 위한 중요한 요소가 된다. ‘권리에 기반 한 접근’의 주요한 측면은 개발지원 목표를 추구하는 과정에서 인권을 존중하고 실현해야 한다는 인식을 확인하는 것이다. 단순히 인권관행을 지원프로그램에 적용시킬 필요뿐만 아니라 지원 결과의 인권적 합의를 판단하려는 노력을 의미한다. 따라서 개발지원과정에서 중요시 되어야 하는 것은 정책결정과정과 정책결과 향유에 있어서 동등한 참여, 책임, 투명성이 보장되어야 한다는 점이다. 즉 빈곤층과 소외계층들의 참여가 매우 중요한 요소로 강조되어야 한다.

우리 정부는 향후 대북 개발지원과정에서 보다 적극적으로 인권개선방안을 모색할 필요가 있다. 첫째, ‘권리에 기반 한 접근’의 주요 출발점은 다양한 계층을 대상으로 한 광범위한 인권교육 실시(지원기구 요원, 특정 대상집단(군인, 언론, 교사), 전체 국민)를 포함하여야 한다. 이제까지 대부분 국내 대북지원단체들은 안정적인 지원활동을 위해 북한인권문제에 대해서는 공개적인 관심을 표명하지 않아왔다. 따라서 향후 대북지원단체 및 개발기구들에 대한 북한인권 관련 전문교육을 제도화할 필요가 있다. 이를 통해서 대북개발기구들이 유엔 등 국내외 북한인권감시기구들의 활동을 충분히 이해하고, 나름대로의 인권개선방안을 모색하도록 유도하여야 할 것이다.

둘째, 대북 개발지원주체들이 북한 내 잠재적 파트너들의 범위를 확대하고 지역기구들과의 협력을 증진할 수 있도록 하는 노력이 강화되어야 할 것이다. 이는 외부로부터의 일방적인 변화추구보다는 내부적인 변화를 지향하고 이를 위한 역량형성(capacity building)을 추구한다는 점에서도 필요하다.

셋째, 대북 개발지원기구들이 특정인권 침해 상황에 대한 사례조사나 정보수집 차원이 아니라, 북한에 대한 정책적 영향력을 확대하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 이는 인권적 차원에서 문제를 조명했을 경우만이 실제 북한사회 내의 소외나 차별의 구조적 원인을 규명해 낼 수 있기 때문이다. 다양한 권리간의 불가분성으로 개발지원기구가 특정분야 인권 개선을 위해 이미 존재하는 다른 분야의 인권을 제한하거나 축소시켜서는 곤란하다. 물론 모든 분야의 인권을 동시에 일률적으로 증진시키는 것은 현실상 거의 불가능하다. 지원기구들도 자체사업 실행과정과 관행이 인권적 기준

에 부합하는지 여부를 외부 인권기구들로부터 정기적으로 조사를 받는 것이 필요하다. 이를 통해 개발지원기구들이 해결하고자하는 문제의 구조적 요인들을 제대로 규명할 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, ‘권리에 기반 한 접근’의 내부구조와 관련된 원칙중 하나는 개발기구들이 명시적으로 모든 체제를 내부의 인권기준에 부합하도록 설정하는 것이다. 이를 통해 지역 요원들, 취약계층, 여성, 장애인들이 내부 지원정책 결정과정에 동등하게 참여하도록 보장되어야 한다. ‘권리에 기반 한 개발접근’을 통해 북한이 안고 있는 구조적인 식량난에 대한 새로운 전략을 수립하는 것이 필요하다. 기아 대책의 경우 이전의 개발지원의 방식은 수혜국에 대한 물자 투입을 증가시켜 국가 곡물생산량을 늘리는 것에 주력하였다. 이러한 방식이 취약계층에 대한 충분한 지원이 되지 못한다는 비판에 직면하여 소작농이나 여성에 대한 지원 사업을 추진하게 된다. 보건관련 활동은 어린이 및 임산부 등 취약계층의 영양공급 사업을 추진하고, 환경운동은 토양 침식 및 악화를 막기 위한 사업에 주력한다. 그러나 기아의 원인이 단순한 식량부족만이 아니라 소득의 부족에 기인한다고 한다면, 이를 극복하기 위해서는 빈곤층의 소득확대가 필요하다. 이를 통해 부족 식량의 수입, 국제무역 혹은 지역생산성의 증가가 이루어질 것이라는 점이다. 일각에서는 농업이외 고용 등을 통해 소득 다변화가 이루어져야 하며, 지역주도의 활동, 생산자 간 협력, 지역 저장체계 확보 등을 주장하고 있다. 이러한 접근법들은 기술적인 관점에 기초하고 있다. 인권적 차원에서는 북한주민의 식량에 대한 접근권을 중요시 하고, 특정 계층의 식량권의 저해를 방지하고 이를 증진하기 위한 근본적인 문제들을 해결하는 것이 필요하다. 즉 주민들이 스스로 식량을 구입할 수 있기 위한 역량, 취업, 토지, 신용, 상속 혹은 교육정책 등 전반에 대한 검토를 하게 되는 것이다. 또한 식량 독과점으로 인한 식량접근권의 문제, 지역 및 다국적 기업의 관행 및 폐해로 인한 식량접근권 문제 등 매우 광범위한 문제에 대한 접근이 이루어져야 한다.

다섯째, 대북개발기구들은 인권이라는 용어를 명백하게 명시하지 않더라도 개발의 과정에서 소외되는 계층의 세력화를 위한 정책을 통해 인간의 존엄을 실현하고자 노력하여야 한다. 개발기구들은 인권기구들처럼 단순히 ‘비난과 압력(naming and shaming)’의 접근방식을 취하기보다는, 지역조직을 통한 북한 내 가치 변화, 법률, 정책 및 조직 변화 추구, 차별에 대한 저항 등의 방식을 추구하여야 한다.

5. 결론

이명박 정부의 북한인권 개선을 위한 정책의지가 표명되자, 국제사회는 우리정부의 구체적인 북한인권 개선전략에 대해 매우 높은 관심을 갖고 있다. 본 논문은 우리정부가 전반적인 대북정책의 기초 하에서 인권문제를 어떻게 두고 접근할 것인가를 살펴 보았다. 정부는 인간존엄의 실현이라는 차원에서 인권개념을 재정립하고, 이를 대외정책 및 대북정책의 주요한 원칙으로 천명하는 것이 필요하다. 이를 통해서 북한인권문제가 안고 있는 정치적 논란을 최소화하고, 남북한 교류협력 추진과정에도 인권적 관심을 적극적으로 반영할 수 있을 것이다.

우리 정부는 호혜적 인도협력의 추진을 북한에 지속적으로 제의하여 왔다. 남북 간에는 납북자, 국군포로, 이산가족문제 등 시급히 해결해야 하는 인도적 사안들이 남아 있다. 또한 지난 10여 년 간 지속되어 온 북한의 절대빈곤 상황은 주민들의 인간의 존엄을 중대하게 위협하여 왔다. 이러한 점에서 이명박 정부는 대북정책 전반을 인간 존엄의 실현이라는 차원에서 재조명해 볼 필요가 있다. 우리는 다양한 채널을 통해 북한에게 인권문제가 정치적 위협을 위한 도구가 아니라, 국제사회의 일원으로 참여하기 위한 보편적인 규범의 수용이며 북한의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 요소라는 점을 설득시키는 것이 필요하다. 이를 위해서 북한과의 교류협력사업을 추진하고 있는 다양한 주체들이 북한인권문제의 중요성을 제대로 인식하고 구체적인 개선방안을 모색하고자 하는 노력을 강화하여야 할 것이다. 특히 대북 개발지원을 추진하고자 하는 주체들이 개발과정에 인권적 관심을 통합하는 방안을 추진해나가야 할 것이다.

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights and World Trade Agreements: Using general Exception Clauses to Protect Human Rights (New York, Geneva: United Nations, 2005).

² Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and The Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

³ Human Rights Council, Human Rights Situations that require the Council's Attention, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Vitit Muntarbhorn, A/HRC/7/20 February 15, 2008.

⁴ Philip Alston and Mary Robinson, eds., *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, (London: Oxford University Press, 2005).

⁵ Uvin. Peter, *Human Rights and Development* (Bloomfield, CT: Kumarin Press, 2004).

대북정책과 국민통합 방안

조 한 범 (통일연구원 통일학술정보센터 소장)

1. 대북정책과 국민통합의 필요성

보수적 색채의 이명박 정부 출범에 따라 과거정부의 대북정책에 대해서도 긍정적 평가에서부터 부정적 평가에 이르기 까지 다양한 평가들이 내려지고 있다. 김대중정부에서 부터 출발하여 참여정부에 이르는 대북정책에 대한 평가의 다양성에도 불구하고 개성공단과 금강산관광으로 상징되는 남북관계는 과거에 비해 비약적으로 변화했다는 사실을 부인하기는 어려울 것이다.

보수적 지향성을 지닌 이명박 정부의 특성상 대북정책은 과거 정부와 일정한 차별성을 보일 것이다. 그러나 분명한 사실은 이대통령의 언급대로 개성공단 등 기존의 대북사업과 남북관계의 큰 흐름은 지속될 것이라는 점이다. 남북관계는 이제 냉전적 과거와 다른 새로운 패러다임에 놓여 있으며, 정권차원의 변화에도 불구하고 일정한 지속성을 유지하는 단계에 와 있다. 적어도 남북관계에 있어서만큼은 ‘잃어버린 10년’의 평가 잣대를 적용하는 것은 무리라고 할 수 있을 것이다.

남북관계의 의미있는 발전과정에도 불구하고 그 동안의 대북정책과 남북관계발전 과정에 대한 성찰적 평가와 이로부터 얻어 지는 시사점은 이명박 정부의 정책수립과 집행에 있어 긍정적인 의미를 지니게 될 것이다. 특히 남북관계의 급속한 변화를 수용하지 못한 남한사회내부의 문제들에 대해서 주목할 필요가 있다. 보혁갈등 혹은 남남갈등이라는 형태로 우리사회내부에서 제기된 갈등구조는 국민통합을 저해하고 대북정책의 효율적 추진을 저해하는 핵심요인이었다. 여당은 야당으로부터 협력을 얻어 내는데 실패했으며, 야당은 여당의 대북정책에 대해 비판적 시각을 견지해왔다. 대북

정책을 둘러싼 보혁간의 상이한 평가가 평행선을 달려왔으며, 시민사회내부에서 보혁간의 대화는 단절되어왔다. 남북관계의 발전과 정비례하여 우리 내부의 문제들이 증폭되어 나타났으며, 이와 같은 갈등구조는 대북정책의 추진력을 약화시키는 주요 요인이었다.

대북정책 추진과정에서 나타난 남한사회 내부의 갈등구조의 부각문제는 남북관계의 ‘의미있는 발전’이라는 성과에도 불구하고 ‘잃어버린 10년’의 잣대를 적용한다 해도 변명의 여지가 있기 어렵다. 이와 같은 상황이 지속될 경우 그 어떤 정권도 대북정책의 강력한 추진력을 확보하기 어렵다. 남북관계개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 그 동안 경험했던 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 반드시 해소될 필요가 있으며, 대북정책의 추진과 통일문제에 대한 생산적인 합의구조가 형성되어야 한다. 남북문제를 둘러싼 보혁갈등과 정치구조의 양극화상황에서는 어떤 정치세력도 추진력있는 대북정책을 구사하기 힘들기 때문이다.

2. 대북정책과 남남갈등¹

대북정책추진과정에서 나타난 남남갈등은 분단과 냉전구조가 완전하게 해체되지 않은 상태에서 발생하는 일련의 과도기적 상황이라고 할 수 있다. 그러나 갈등상황이 안정적으로 관리, 해소되지 못함으로써 민족문제의 정쟁화와 대북정책추진기반의 약화 등 사회 전반에 걸쳐 국민통합을 저해하는 고비용 구조를 형성하고 있다는 점에서 문제가 있다.

갈등은 인간의 사회에 존재하는 보편적 현상이며, 갈등은 인간사회에 존재하는 다양한 측면들을 포함한다. 적대감, 전쟁, 경쟁, 긴장, 모순, 투쟁, 불합의, 불일치, 논쟁, 폭력, 반대, 혁명 등은 모두 갈등적 요소들을 내포하는 개념들이라 할 있다.² 갈등은 계급과 조직 등 집단적인 형태를 지닐 수도 있고, 개인적 차원에서 양상을 지닐 수도 있다. 예를 들어 싸움이 개인간의 갈등이라면, 혁명은 사회계급들 간의 갈등형태의 하나가 된다. 이와 같은 갈등은 부정적 기능과 아울러 긍정적인 사회적 기능을 수행하기도 한다. 따라서 남남갈등은 부정적 기능과 아울러 분단구조의 모순을 해소하는 계기가 될 수도 있다는 점에서 긍정적 가능성을 지닌다고 볼 수 있다.

탈 냉전은 생활세계의 근본적 지각변동과 아울러 다양한 이해관계의 상충을 낳을 수 있으며, 다양한 사회적 변화와 사회갈등의 여지도 증가한다. 한국사회에서도 남북 관계개선과 아울러 남남갈등 비례해서 증가하고 있는 것이 현실적 상황이다. 그리고 이는 분단체제에서 비롯된 냉전의 유제들이 아직 해소되지 못하고 있다는 데서 그 근본적 원인을 찾을 수 있다. 분단은 다양한 남남갈등의 원인이며, 한국전쟁 이후 최근에 이르기 까지 지속적으로 영향을 미치고 있다.³ 분단체제는 한국사회에 보수와 진보라는 대립적 양진영을 형성시켰으며, 이들은 남북문제의 전반에서 대립하고 있다. 북핵실험 직후 보수와 진보진영의 상이한 태도와 평가는 이를 상징적으로 나타내고 있다.⁴

분단으로 인한 남북한간의 대립과 이에 대한 외교안보적 상황의 전개는 한미동맹관계를 강화시켜왔으며, 이는 친미주의적 정서 및 문화를 남한사회에 확산시키는 계기로 작용했다. 세계적인 냉전체제와 한국전쟁을 거친 남북한간의 극단적 대립은 친미 정서와 문화에 대한 문제제기를 어렵게 만드는 조건이었다고 할 수 있다. 한미동맹관계와 친미주의적 정서에 반하는 행위들은 금기시 되었으며, 친북주의와 동일한 것으로 해석되었다. 그러나 친미주의의 형성과정은 동시에 반미주의를 형성시키는 과정이기도 했다. 정당성의 결여라는 태생적 한계를 지닌 군사정부가 한미동맹관계와 친미주의를 정권안보에 활용함으로써 반미주의는 남한의 민주화운동세력들에 있어서 주요한 운동이슈로 자리잡게 되었던 것이다. 특히 광주민주화운동 이후 미국의 존재에 대한 근본적 문제제기가 지속적으로 제기됨으로써 신군부와 미국은 민주화운동 세력들의 동일한 비판의 대상으로 자리매김하게 되었다.

권위주의정부체제하에서 '반미주의'적 인식은 공개적으로 언급되기 어려웠으며, 따라서 은밀한 저항문화의 형태로 형성, 발전되는 경로를 거쳤다. 물론 이 과정에서 친미주의와 반미주의를 지향하는 세력간의 평화적 대화와 인식의 교류는 원천적으로 가능하지 않았다. 이같은 상황은 반미주의가 극적이고 저항적인 방식으로 표출될 수 밖에 없는 근본적 요인이었다. 80년대 초의 미 문화원방화사건은 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있는 것이다. 광주민주화운동에서의 미국의 역할에 대한 문제제기는 그동안 확고하게 자리잡고 있던 '친구로서의 미국'의 존재에 대한 근본적인 재해석의 요구였다.

친미와 반공주의는 냉전체제의 해체와 남한사회의 민주화 및 시민사회의 성장, 그리고 북한에 대한 화해협력정책의 구사로 인해 새로운 변화의 요구에 직면해 있다.

남북정상회담이후의 남북관계 개선과정은 ‘적으로서의 북한’이라는 단순한 이미지에 복합적인 의미변화를 요구하고 있다. 세계적인 냉전체제의 해체이후 동서진영간의 대립은 의미를 상실했으며, 국제관계는 이념이 아니라 실리에 의해서 지배되는 경향을 보이게 되었다. 한반도 역시 이와 같은 상황에서 자유로울 수 없었다. 한미관계도 이념적 동질성에 기반한 과거의 동맹관계에서부터 새로운 변화를 수용해야만 하는 상황에 처하게 되었다. 남북관계의 패러다임변화라는 상황속에서 부시정부의 대북압박정책 및 여중생사망사건 등 일련의 과정은 남한사회의 대미인식에 상당한 변화를 가져왔다. ‘친구로서의 미국’과 ‘적으로서의 북한’이라는 도식에 변화가 야기되고 있는 것이다.⁵ 남한에서는 미국에 비해 북한정권의 위협성을 낮게 보고 있는 반면 미국의 대외정책에 대한 반감은 높아졌다. 반미적 정서의 확산은 아직 구조화된 상태라고는 할 수는 없으며, 미국에 대한 현실적 인식이 형성되는 단초로 해석될 수 있을 것이다.⁶

기아상황에 까지 다다른 북한의 위기구조심화는 북한이 더 이상 체제경쟁대상이 아니며, 지원의 대상으로 바뀌었음을 의미하는 것이었다. 체제경쟁이 의미를 상실한 상황에서 대북정책 역시 대립을 지양하고 남북간의 평화적 공존을 지향하게 되었으며, 대북 화해협력정책의 추진은 이와 같은 상황에서 나타난 당연한 변화라고 할 수 있다.

이와 같은 상황의 도래는 한반도 냉전구조의 내적인 표현형태라고 할 수 있는 남한사회의 냉전문화에도 변화를 요구하고 있다. 세계적인 냉전구조의 해체와 남북관계의 변화는 냉전적 패러다임속에서 안주했던 우리에게 새로운 질서의 구축과 적응을 요구하고 있으며, 이는 우리사회의 여러 분야에서 이미 나타나고 있다. 변화는 이에 맞는 새로운 질서의 형성을 요구하는 관성을 지니며, 이는 종종 과거의 질서와 충돌하는 경향을 보인다는 것은 역사의 평범한 상식이다. 냉전문화의 가장 큰 문제 중의 하나는 사회를 양극화시켰다는 점이다. 냉전문화는 문화적 다원성과 이념적 포용성의 형성을 극단적으로 억제했으며, 이는 한국사회의 다양한 갈등구조에 충첩되어 투영되어 왔다고 할 수 있다. 이는 이념과 가치에 대한 사회의 이분법적 대립구조의 형성을 의미하는 것이며, 대화와 타협보다는 배제와 거부가 사회의 지배적 특성으로 자리잡게 되는 것을 의미한다. 대북정책, 한미관계, 이라크파병 등에 대해서 나타나는 여론의 양극화와 보혁간의 극단적 의견의 대립은 냉전문화의 영향에 의한 구체적인 결과라고 할 수 있다.⁷ 이는 북한과 미국에 대한 현실적 인식의 형성을 저해하고 있다.

일방적 친미와 반미는 한국의 현대사 및 분단사의 과정이자 결과로서의 의미를 지니나, 양자 모두 상당한 문제점을 내포하고 있다. 한미동맹을 기초로 한 친미는 세계

적인 냉전체제의 형성과 전개과정에서 남한에게 생존을 위한 ‘강요된 선택’의 의미를 지녔으며, 반미 역시 친미적 독재정권에 대한 ‘우회적 저항의 담론’으로서의 의미가 더 컸다고 할 수 있다. 따라서 일방적 친미와 반미는 세계적인 냉전체제의 해체와 남북관계의 패러다임 전환이라는 상황에서 현실적합성을 잃어가고 있으며, 이는 우리에게 미국과 북한에 대한 새로운 현실적 인식이 필요함을 주지시키고 있다고 할 수 있다.

남북관계개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 대북정책추진기반의 강화는 남북 관계 개선과정에 있어 핵심적이며, 근본적 의미를 지닌다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환구조가 나타나고 있다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 따라서 대북정책추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있다. 대북정책과 관련된 국민통합은 남북관계의 안정적 발전 및 통일의 준비에 있어 전제로서의 의미를 지니고 있는 것이다.

대북포용정책과 평화번영정책에 이르는 대북정책의 추진은 남북관계를 과거와 다른 새로운 차원으로 변화시켰다는 점에서 중요한 평가를 받을 수 있을 것이다. 그러나 대북정책추진에 있어 가장 중요한 에너지인 국민적 합의와 국민통합의 차원에 있어서는 문제들이 지적되지 않을 수 없다. 남북관계의 특수성과 남북한에 공히 존재하는 냉전구조 및 냉전문화는 대북정책 추진에 근본적 제약요인 인바, 이에 대한 충분한 이해 위에서 정책이 진행되어야 한다는 것이다. 따라서 조금 늦더라도 대북정책추진에 있어 국민적 합의기반구축에 보다 많은 노력을 기울이고 이를 통한 대북정책추진이 필요했다고 할 수 있을 것이다.

김대중 정부는 대북포용정책의 방향성이라는 옳다는 전제속에서 비판적 평가를 남남화합적 차원에서 포용하는데 한계를 보였으며, 대북정책 및 통일정책에 대한 사회의 이분법적 대립구도의 형성을 차단하는 노력이 미흡했다. 이는 뿌리깊은 냉전문화와 야당의 비타협적 태도에 기인한 바 크다고 할 수 있으나, 대북정책추진과정에서 보다 효율적으로 대처할 가능성이 있었다는 점에서 문제제기가 가능할 것이다. 따라서 남북관계진전에 대응하여 대내적 인프라구축이 병행되는 양상보다는 보수와 진보라는 이분법적, 비타협적 구도로 재편되는 경향을 보였으며, 남남갈등이 형성되는 지

형을 초래했다. 냉전구조재편과정에서 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 상황이라 하더라도 이에 대한 대비를 적어도 타협적 구도를 설정할 수 있는 노력이 필요했다고 볼 수 있다.

이와 같은 점은 소수정권의 한계를 지닌 김대중정부의 대북정책추진력을 현저히 약화시키는 계기가 되었으며, 야당과의 협력구도를 설정하지 못함으로써 대북정책이 정쟁화되는 계기로 작용했다고 할 수 있을 것이다. 야당의 협조를 받지 못하는 상황에서 끊임없이 제기되는 비판여론에 효과적으로 대응하기 어려웠다고 할 수 있을 것이다. 김대중정부는 대북정책추진과정에서의 남남갈등에 대한 예측과 이에 대한 대비책을 가지고 있어야 했다. 그러나 정부는 소수의 정책결정자에 지나치게 의지하고 남북관계의 대형 이벤트를 통한 국면전환이라는 카드에 집착한 반면에 국민적 합의기반구축에 상대적으로 소홀, 결과적으로 국민들을 설득하는데 한계를 노정했다.

참여정부의 평화번영정책추진과정도 국민통합의 차원에서 가시적 성과를 거두었다고 보기 어려울 것이다. 남북관계발전과 북한과의 협상에 있어 정부의 원칙이 제대로 지켜지지 못함으로써 국민들에게 신뢰를 주는데 미흡했으며, 대북지원에 대해서도 국민을 설득하는데 성공적이었다고 할 수 없을 것이다. 대북정책추진에 대한 국민적 합의기반 구축 문제 역시 ‘국민과 함께’하지 못했다는 지적을 피할 수 없다. 참여정부하에서 남북문제는 정쟁화의 구도에서 벗어나지 못했으며, 보혁갈등의 주요 논쟁의 소지였다. 참여정부는 대북정책에 대한 보수진영 및 비판적 세력에 대한 설득에 적극적이었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 지지를 확보하는데 실패했다. 임기말 추진된 남북정상회담의 추진과정에서도 야당과 적절한 협의구도를 설정하지 못함으로써 이명박 정부 출범이후 정상회담합의의 이행에 대한 논란의 소지를 제공했다고 할 수 있다.

3. ‘통일국민협약’⁸⁾의 체결

이명박 정부의 대북정책추진환경은 노무현 정부와 근본적으로 다르지 않다는 점에서 변화의 폭이 제한적이라는 점을 주목할 필요가 있다. 우선 남북관계 진전의 전제로 제시된 북핵문제의 해결 즉, ‘비핵 개방 3000’ 정책의 전제는 노무현정부와 크게 다를 바 없다. 남북관계의 안정적 발전을 위해서는 불능화 등 현재 진행되고 있는 북핵문제 해결과정의 순조로운 이행과 이 과정에서 남한정부 노력의 가시화 및 성과가

전제되어야 한다는 점이다. 아울러 북핵폐기와 병행되어 진행될 평화체제구축 과정에도 주력해야할 필요성이 있다.

특히 대북정책추진기반으로서 국민통합의 달성과 초당적 대북정책 추진구도형성에 있어서의 가시적 성과가 필요하다. 과거에 비해 높은 지지율로 당선된 이명박 정부도 기본적으로 과반을 확보하지 못했다는 점에서 정책추진기반이 취약하다고 할 수 있으며, 이는 미국산 소고기 수입문제로 이미 가시화되었다고 할 수 있다. 대북정책추진의 문제는 보다 복합적 성격의 문제이며, 민족문제라는 점에서 보수진영의사의 대변만으로 정책추진기반이 마련될 수 없으며, 따라서 진보진영의 협력이 필수적이라 할 수 있다. 특히 향후 대북정책 추진에 필요한 비용은 과거와 비교할 수 없는 규모로 진행될 가능성이 큰 바, 대북정책에 있어 여야 협력구도는 필수적이라 할 수 있다. 참여정부에서 별다른 성과를 보이지 못한 초당적 대북정책추진구도는 이명박 정부에서 실현되어야 할 주요 과제인 것이다. 대북정책추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있는 만큼 통일문제에 대한 국민적 합의기반의 구축에 있어 가시적 노력이 필요하다.

특히 비핵·개방·3000 정책의 구체화는 막대한 자원과 국민적 합의를 바탕으로 한다는 점을 주목해야 할 것이다. 대북지원은 남남갈등이 가장 첨예하게 대립했던 영역으로 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조속에서 끊임없이 제기되는 ‘퍼주기’ 논쟁에서 자유롭지 못했다. 북핵문제의 해결이후 대북개발지원이 본격화될 경우 상당한 비용이 소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 통일문제에 대한 사회적 합의가 없이 막대한 비용이 수반되는 대북개발지원은 사실상 어렵기 때문이다.

대북정책추진기반의 강화는 남북 관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 다원주의적 시민사회의 특성상 일방적인 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다. 현재와 같은 보혁갈등과 정치구조의 양극화상황에서는 어떤 정치세력도 추진력있는 대북정책을 구사하기 힘들다.

여론의 양극화 상황에서는 북핵위기의 해소와 남북관계발전, 그리고 예상가능한 급격한 상황변화에 대처하기 쉽지 않다. 통일문제를 민족공통의 문제로 인식하고, 합의를 통한 정책추진기반을 마련한다면 ‘저비용 고효율’의 대북정책추진이 가능할 것이

다. 이는 현 상황에서 충분히 실현가능하다. 통일문제는 더 이상 특정 정치집단이 정치적 이득을 기대할 수 있는 이슈가 아니며, 통일문제는 민족모두의 안위와 미래와 직결되는 공통분모이기 때문이다. 이와 같은 점에서 통일문제에 대한 일종의 사회협약, 즉 가칭 ‘통일국민협약’을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다.

국민협약의 참여주체는 여야정치권, 시민사회, 언론, 사회지도층, 종교계, 노동계·재계, 진보와 보수를 망라해야 할 것이다. 이를 각 주체들의 대표들이 참여하는 ‘통일국민협약추진위원회’를 구성, 협약의 내용과 형식, 그리고 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 특히 정치권의 경우 여야의 각 진영에서 통일국민협약체결을 추진하는 주체의 형성 및 세력화가 필요하며, 여야간의 합의 및 협의를 통해 통일국민협약이 초당적으로 추진되는 것이 요구된다 할 것이다.

각 주체의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초위에서 민족문제의 정쟁화 방지라는 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범을 만드는 것이 필요하다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화지향과 국민통합에 대한 전 사회적 합의형식이 되어야 할 것이다. 국민협약은 ‘통일문제에 대한 대북정책의 국내정치 불이용’ 및 ‘민족차원의 정책추진 원칙’을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 구체화하는 노력으로 귀결되어야 할 것이다. 이와 같은 통일국민협약을 통해 분파적 이익에 따라 민족공통의 안위를 좌우할 가능성을 선언적으로 봉쇄하는 것이 필요하다.

이와 같은 통일국민협약을 구체적으로 실천할 각 분야의 구체적인 조치들이 수반되어야 할 것이다. 무엇보다 정치분야의 경우 여야간 협의를 통해 통일문제에 대한 협력의지를 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 특히 대북정책 추진을 위한 정책의 수립에 있어서 여야간의 협의를 제도화하는 것은 지속가능한 남북관계발전을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 ‘유명무실’한 기구가 아닌 상시적·초당적 차원의 대북정책 협의기구를 설치하여 남북관계발전에 대한 여야간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 경우 협약의 이행주체인 동시에 협약의 이행에 대한 감시와 평가의 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 시민사회는 언론과 정치권 등 민족문제에 민감한 영향을 미치는 주체들의 여론화와 정쟁화의 행태 및 협약이행과정을 모니터링하고 평가

하는 역할을 수행하는 것이 필요할 것이다. 시민사회자체의 제재수단에 한계가 있을 수 있으나, 시민사회의 평가자체는 도덕적제재로서 효과가 크다고 할 것이다. 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적일 필요가 있다. 남북관계에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁 진영간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다. 대북정책을 둘러싼 논쟁구도의 본질적 문제는 이견의 존재보다는 이견을 공론화하고 합의점을 찾아가는 장의 마련이 시민사회내에 존재하지 않는다는 점이며, 시민사회 스스로 이를 마련하는 노력이 부족했기 때문이다.

종교계는 이해관계와 이념을 초월하는 지도력을 발휘할 수 있다는 점에서 통일국민협약의 체결과 이행에 있어서 일정한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 특히 대표성있는 종교지도자들의 통합적 행보는 이념적 지향성이 다른 분파들을 유인할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

통일국민협약은 국민적 합의라는 점에서 이행과정에 있어 여론수렴기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체제를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대해 일사불란한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의구조를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다. 대북정책 합의구조의 형성은 국민참여시스템의 구축을 통해서 강화될 수 있을 것이다. 향후 남북관계는 과거와 비교될 수 없는 ‘상당한 비용’(북한개발 지원형 대북지원)을 수반하게 될 것인바, 대국민 홍보를 넘어 보다 적극적 차원에서 국민참여의 확대를 모색할 필요가 있다. 정책의 결정과 집행과정에서 대표성이 있는 민간단체와의 협력구도를 강화하고, 국민제안 등 일반시민들의 직접참여가 가능한 ‘열린 공간’을 활성화할 필요가 있다. 객관적 조사를 통해 대북정책에 대한 국민적 반응을 상시적으로 분석하여 정책에 반영하는 조치들도 강화될 필요가 있다. 대북정책의 추진과 통일문제는 객관적 정답의 모색이 아니라, 통일의 지난한 과정을 감내해야 할 국민들의 선택이기 때문이다.

2008년은 북핵문제의 평화적 해법과 한반도평화체제형성의 중요한 분기점이라는 점에서 중요한 의의가 있다. 북핵문제의 평화적 해결과 한반도평화체제형성이 가시화

될 경우 과거와 차원이 다른 남북관계와 아울러 상당한 비용이 소요되는 북한개발의 필요성이 증대될 것이다. 이 경우 국민적 합의가 필요하나, 현재와 같은 정쟁화의 구도에서는 쉽지 않은 과제가 될 것이다. 또한 보수정권의 출범과 아울러 지난 정부와 정반대의 남남갈등의 증폭소지가 있다는 점에서 통일국민협약 체결의 필요성이 있다.

통일국민협약의 체결은 그 자체로서 지난한 과정이 될 것이며, 쉽지 않은 난제일 것이다. 그러나 통일국민협약은 남남갈등과 민족문제의 정쟁화라는 시대착오적 현상에 대한 성찰적 반성의 시작으로 의미가 있다. 통일국민협약의 체결과 아울러 각 행위 주체들의 지속적 노력과 협약의 이행에 대한 사회적 감시노력이 요구된다 할 것이다.

대북정책과 관련하여 이명박 정부의 새로운 시도에 대해 생산적 협력구도가 모색되어야 한다. 집권층이 배타적으로 대북정책을 주도하거나 반대로 집권층에 대한 일방적 비판과 정책적 실패에 대한 반사이익을 기대해서는 안된다. 보혁 양 진영은 진지한 자세로 통일과 대북정책에 대한 협력의 가능성을 모색해야 한다. 민족문제는 정파와 진영의 이익을 넘어 우리 모두의 공통의 미래와 직결된 일이기 때문이다.

남북문제를 둘러싼 우리사회의 보혁간 분열상이 심각한 수준을 넘고 있다는 우려가 제기되어 왔다. 보혁간의 대립은 냉전적 대립에서 벗어나 민족화해라는 새로운 단계로 도약하기 위해 거쳐야 할 성장통이라고도 할 수 있다. 보혁이 존재한다는 것이 문제가 아니라 이 두 세력간의 공존이 어렵다는 현실이 문제인 것이다. 우리 스스로 화해하지 않으면서 남북의 화해를 이룰 수 없다. 통일국민협약이 필요한 이유이다.

1. 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 19-28.
2. J. H. 터너, 김진균 외 역, 『사회학 이론의 구조』 (서울: 한길사, 1983), p. 218.
3. 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 다른 전반적 이슈와 연계, 증폭되는 구조를 지니고 있다. “둘로 쪼개진 광복 60주년 기념 ‘8·15’였다. 남북한이 공동으로 ‘자주평화통일을 위한 8·15 민족 대축전’ 행사를 가진 15일 시민단체들은 따로따로 기념행사를 갖고, 서로 다른 주장과 색깔이 다른 구호를 외쳐댔다. 서로를 비난하고 규탄하는 두 진영의 반목과 갈등의 골은 깊었다. 같은 날 대학로, 광화문, 서울역에서 토해내는 이들의 180도 상반된 주장과 집단시위에도 불구하고 물리적 충돌이 일어나지 않은 건 그나마 다행이었다.” 『조선일보』, 2005년 8월 16일. 그러나 이 기사에서 말하는 ‘다행’은 최근 미국산 소고기 수입을 둘러싼 일련의 과정에서 ‘우려’로 바뀌고 말았다.
4. 북핵실험 직후 보수진영인 바른사회시민회의는 기자회견을 열고 “북핵보다 더 무서운 대한민국의 안보 불감증이 우려된다”고 밝혔다. 반면 진보진영인 통일연대는 기자회견을 열고 “부시 정부가 북한의 핵실험을 빌미로 대량살상무기(WMD) 확산방지구상(PSI)에 한국 정부의 참여를 강요하며 한반도에 전쟁 위기를 불러일으키고 있다”고 비판했다. 『연합뉴스』, 2006년 10월 12일.
5. 남북관계의 패러다임변화에 따라 미국에 대한 국내의 인식도 빠르게 변화하고 있다. 대북포용정책 이전인 93년에 한국갤럽이 ‘향후 한국의 안보에 군사적으로 위협이 될 나라’를 조사한 결과에서 북한(44%), 일본(15%), 중국(4%)에 이어 미국은 1%에 불과했다. 당시엔 주한미군이 한국 안보에 ‘중요하다’는 의견도 대다수인 72%였다. 그러나 2003년 9월 한국갤럽의 조사에서는 ‘북한의 김정일 국방위원장과 미국의 부시 대통령 중에 누가 더 우리나라의 평화에 위협적인가’란 물음에 김정일 위원장(42%)이란 응답과 아울러 부시 대통령(38%)도 유사하게 나와 대미인식이 악화되었음을 나타냈다. 그리고 2004년 1월초 리서치앤리서치의 전화조사에서 ‘우리나라 안보에 가장 위협적인 국가는 어디인가’란 질문에 미국(39%)이란 응답이 북한(33%)보다 더 많게 나왔으며, 중국(12%), 일본(8%) 순이었다(『조선일보』, 2004년 1월 12일).
6. 한국국방연구원의 안보관련 여론조사에서 응답자의 81.7%가 ‘한국에 도움이 되는 국가’로 미국을 꼽았으며, 중국이 6.1%로 뒤를 이었다. 또한 반미감정의 증폭의 원인으로 ‘주한미군범죄’(24.2%), ‘미국의 자국이기주의’(16.4%), ‘불공정한 한미주둔군 지위협정’(12.7%), ‘미국의 일방주의 외교 및 외교통상 마찰’(10.6%) 등으로 과거에 비해 미국에 대해 현실적 인식이 증가하는 추세를 보이고 있다. 한국국방연구원, 『안보여론조사』, 2006년 3월 19일.
7. 2003년 8월 MBC 조사의 경우 국내 보수-진보 진영간의 갈등에 대해서는 79.1%가 ‘심각하다’는 입장을 보였고, 편가름과 갈등을 조장하는 주체로는 정치인을 꼽은 사람이 73%로 가장 많았다. 이는 보혁갈등의 심각성과 정치권에서 주요한 정쟁화 소재로 활용되고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다. 또한 동 조사에서 응답자 자신의 경우 34.3%가 ‘중도’, 28.8%가 ‘진보’, 27.5%가 ‘보수’라고 응답, 보혁이 비슷한 분포를 나타냈다(『연합뉴스』, 2003년 8월 8일).
8. 통일국민협약의 개념은 사회협약(social pact)의 개념을 응용한 것이라 할 수 있다. 사회협약은 노동과 자본관계의 제도화와 관계가 있으며, 따라서 코포라티즘의 전통에서 생성의 기원을 찾을 수 있다. 사회협약 개념이 한국사회에서 주목을 받은 것은 1997년 IMF위기 때였다. 경제위기라는 당면 문제의 해소를 위해 노동과 자본을 동참시켜 국민적 공감대를 형성하려는 시도의 일환이었다. 통일국민협약은 통일문제의 핵심이 민족문제라는 점에서 경제적 이해관계를 축으로 하는 사회협약과 구별될 수 있을 것이다.

○ ***MEMO***

○ 이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향

 통일연구원

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원(우142-728)
Tel 02) 901-2587, 2553 Fax 02) 901-2541 www.kinu.or.kr