

한반도 정세 전망과

남북 관계
발전적 방향

일시: 2008년 11월 10일(월) 14:00~17:30 장소: 대한상공회의소 지하 2층 의원회의실

주최 : KINU 통일연구원 · IPUS 통일평화연구소 · ▲ 현대경제연구원
서울대학교

후원 : 대한상공회의소 · 매일경제신문사

프로그램

14:00

개회사 및 축사

개회사 김주현 현대경제연구원 원장

인사말 박명규 서울대 통일평화연구소 소장

축사 홍양호 통일부 차관

14:30 ~ 15:30

주제 발표

한반도 정세 변화 전망과 한국의 대응

윤덕민 외교안보연구원 안보통일연구부장

남북 경험 20년의 평가와 발전 과제

조동호 이화여자대학교 교수

상생·공영을 위한 바람직한 대북 정책 방향

박종철 통일연구원 선임연구위원

15:30 ~ 15:40

Coffee Break

15:40 ~ 17:30

종합 토론

사회 장달중 서울대학교 교수

토론 문정인 연세대학교 교수

오상봉 산업연구원 원장

이봉조 前 통일부 차관

제성호 외교통상부 인권대사

(가나다 순)

목 차

제 1 발표

한반도 정세 변화 전망과 한국의 대응

- 북한 정세와 6자회담을 중심으로

1

윤 덕 민 외교안보연구원 안보통일연구부장

제 2 발표

남북 경험 20년의 평가와 발전 과제

11

조 동 호 이화여자대학교 교수

제 3 발표

상생·공영을 위한 바람직한 대북 정책 방향

45

박 중 철 통일연구원 선임연구위원

토 론

장 달 중 서울대학교 교수

69

오 상 봉 산업연구원 원장

73

이 봉 조 前 통일부 차관

75

제 성 호 외교통상부 인권대사

79



한반도 정세 변화 전망과
한국의 대응
- 북한 정세와 6자회담을 중심으로

제1발표

윤 덕 민

(외교안보연구원 안보통일연구부장)

:: 요약

미국의 오바마 신 정부 등장이 한반도 정세에 어떠한 영향을 미칠 것인지 국내의 주요한 관심사가 되고 있다. 오바마 당선자는 후보 시절 북핵 협상과 관련 6자회담 틀 내에서 북미 직접 협상을 적극 추진하고 특히 필요하다면 김정일 위원장과의 정상회담에 나설 뜻을 밝힌 바 있다. 그러나 북한과의 직접 협상을 적극 추진하겠다는 것 이외에 현재 부시 정부가 추진하고 있는 북핵 협상의 틀에서 벗어나는 차별성 있는 정책을 밝힌 적은 없다. 사실 오바마 당선자는 북핵 문제와 관련 다소 모순된 입장을 개진하기도 했다. 적극적으로 북한과 직접 협상을 전개하겠다는 의지를 밝혔지만, 핵확산방지체제(NPT)를 위반하는 국가에 대해서는 강력한 제재가 필요하다는 인식도 개진한 바 있다.

오바마 진영의 외교안보팀이 클린턴 정부의 대북 노선을 계승한다고 보면, 어떤 의미에서는 클린턴 정권 말기 클린턴 대통령의 방북이 제기되던 시점에서의 정책이 재추진될 것이 아닌지에 관한 관측도 있다. 그러나 오바마 차기 정권의 대북 정책이 유화 일변도가 아니라 는 점도 분명히 인식할 필요가 있다. 페리 프로세스로 대변되는 클린턴 정부의 대북 정책은 레드라인(redline)이 사실상 존재하지 않았던 부시 정권과는 달리 redline이 존재했으며 redline을 넘을 경우에 대비한 plan B도 갖고 있었다. 오바마 차기 정부의 대북 정책은 검증 가능한 비핵화를 목표로 하여 외교를 통한 해결을 적극화하지만 북한의 일탈되는 행동에 대해서는 강력한 제재를 동원하는 선일 것이다.

북한은 한국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담의 틀을 매우 부담스러워 한다고 볼 수 있다. 북한은 오바마 정부 출범에 즈음하여 비랑 끝 외교를 재가동하여 6자회담을 형해화 시키고 북미양자구도를 끌어내려 할 것이다. 더욱이 소위 ‘통미봉남’ 전술도 강화될 가능성이 높다.

국내에는 북미 대화와 남북 대화가 동시에 진행해야 된다는 강박관념이 존재한다. ‘통미봉남’이든 무엇이든 간에 북미 대화를 통해 핵 문제가 해결될 수만 있다면 한국으로서는 불리한 일이 아니라고 본다. 북미 대화가 진행된다고 해서 북한의 눈높이에서 무리하게 남북 대화를 진행시킬 필요는 없다고 본다. 북핵 문제 해결 과정에서 궁극적으로 한국의 역할 없는 해결은 불가능하다. 북핵 협상이 잘 진행되어 핵 폐기 단계로 진전될 수 있다면, 결국 대북 지원이 가능한 국가는 한국과 일본뿐일 것이며, 북한에 대한 대규모의 지원 의지를 갖고 있는 국가는 한국뿐이라고 단언할 수 있다. ‘일희일비’(一喜一悲)하지 않는 의연한 자세가 필요하다. 북한은 필요하다고 판단할 때 한국과의 협상 테이블로 나오게 될 것이다.

한편 과거 클린턴 정부 시절, 한국 정부는 미국의 대북 유화 태도에 불만을 표하기도 했지만 막상 영변 핵 원자로로부터 일방적 연료봉 인출이라는 사태에 즈음하여 미국이 강경한 정책을 취하게 되자 이에 반대하는 혼선을 빚기도 했다. 오바마 차기 정부의 인수위원회에서 대북 정책에 대한 전면적 검토가 추진될 것으로 예상된다. 차기 정부의 대북 정책 형성 과정에서 우리의 생각과 정책 방향을 INPUT하는 노력이 필요하다. 핵 없는 한반도의 안전과 평화를 보장하기 위해서는 한미간의 조율된 대북 정책이 어느 때 보다 필요한 시점일 것이다.

1. 문제의 제기

2008년 8월 김정일 위원장이 북한 건국 60주년 행사에 모습을 드러내지 않고 건강 이상설이 제기되는 가운데, 향후 북한 체제의 향방은 국제사회의 초미의 관심사가 되고 있다. 한반도 장래와 관련하여 두 가지 가능성이 제기된다. 하나는 북한이 핵 포기 와 함께 개혁·개방을 추진하여 연착륙하는 가능성이다. 북한은 국제사회의 일원이 되고 남북 협력도 본격화함으로써 한반도는 기능주의적으로 점진적인 남북 통합이 가능한 길로 접어드는 것이다. 둘째로 북한이 핵 보유를 고집하고 국제사회도 북한에 대한 지원을 줄임으로써 자원이 고갈되고 체제의 불안정이 높아지며 김정일 이후 후계 구도의 불확실성으로 체제의 혼란이 초래할 가능성이 있다. 물론 국제사회의 대응여하에 따라서는 핵을 보유한 북한 정권이 상당기간 지속될 가능성도 배제할 수 없다.

본고는 최근 북한 정세를 평가하고 오바마 차기 정부 등장을 계기로 북핵 협상, 특히 6자회담의 향방에 관해 논하고 우리의 대응 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다.

2. 북한 정세 평가

90년대 북한은 주체 경제 체제의 구조적 모순과 사회주의권 붕괴에 따른 심각한 자원 부족 상황이 초래되었고 그 결과 통제·계획경제에 입각한 당과 정부의 기능이 기능부전(機能不全)에 처하게 됨으로써 심각한 위기 상황에 처하게 되었다. 이러한 상황에서 북한은 핵 카드를 통한 대외 지원을 확보하는 동시에 군을 정치 사회의 전면에 내세우는 비상 관리 체제의 제도화를 통한 자구 노력을 기울였다. 그러나 북한 체제 존속의 결정적 원인은 대외 환경에 있다. 즉 체제 붕괴를 초래할 자원 고갈이 북한 체제 붕괴의 지정학적 과정을 우려한 주변 관계국들의 지원으로 일어나지 않았으며, 그 결과 정부나 체제의 최소한의 기능을 유지할 수 있어 체제 붕괴가 일어나지 않았다고 볼 수 있다.

90년대의 심각한 정치·경제·사회적 어려움과 비교할 때, 북한의 현 상황은 일견 안정적일 것으로 보인다. 그러나 북한 체제의 취약성은 증가한 것으로 판단된다. 특히 현재 북한 사회 및 경제는 대외 환경에 보다 취약한 상황이다.

첫째, 북한 사회는 과거에 비하여 상당히 이완되어 있으며, 주민들의 체제에 대한

충성심도 약화되어 있다고 본다. 북한 사회는 지난 10여 년간 제한적이지만 외부 환경과의 접촉이 늘어왔으며, 중조 국경 지역, 탈북가족, 한국과의 금강산·개성 협력 사업 등을 통해 정보가 유입되고 있다. 주민들의 탈북 현상은 강력한 통제에도 불구하고 만성적인 현상으로 되었으며, 북한 관료 체제에 있어 부정부패가 만연되었다.

둘째, 선군 체제하의 북한은 제한적 물자조차 일반 경제 부문이 아닌 핵무기 개발 등 군사 부문에 우선적으로 배당하는 경향이 두드러짐으로써 경제적 어려움이 더욱 심화되는 악순환(downward spiral)을 보이고 있다. 경제 운용의 개혁과 선군 체제의 개선이 이루어지지 않을 경우, 악순환은 계속되며 체제는 오히려 더욱 불안정해질 가능성이 있다. 북한의 경제는 여전히 파산 상황으로 '빈곤의 늪'에 빠져 있으며, 산업 구조는 공업 기반의 붕괴로 전형적인 후진국형으로 뒷걸음치고 있다. 대외 지원 증대로 외견상 플러스 성장을 보였지만, 지속 가능한 성장 동력을 만들어내지 못하고 있는 것으로 평가된다. 북한은 90년대 위기 이후 이렇다할 경제 개혁 조치를 취하지 못했으며, 자연발생적인 암시장과 계획 경제가 혼합된 혼합 경제의 양상을 보이고 있다.

셋째, 북한 경제의 대외의존도가 크게 증가되었다. 특히 중국과 한국에 대한 북한 경제 의존은 심화되고 있다. 2007년 현재 한국과 중국과의 무역은 북한의 총 무역에서 80%이상을 차지하며 북한 GDP의 50%이상을 차지하고 있다고 판단된다.¹⁾ 특히 한국의 대북 수출은 비상업성 교역으로 사실상 지원 형태로 볼 수 있고 대중 교역은 상업적 교역 중심으로 북한에 대한 원조는 포함되어 있지 않다. 중국의 대북한 지원도 상당한 규모라고 볼 때, 북한 경제의 대남·대중 의존도는 상당히 심화되어있다고 볼 수 있다. 한국의 보수 정부 등장, 국제사회의 대북 지원에 대한 피로감 등으로 국제사회의 대북 지원은 크게 줄어들고 있는 형편이다. 특히 세계적인 금융 위기 국면에서 국제사회의 대외 원조 여력은 크게 줄어들고 있으며, 금융 위기의 여파가 북한과 같은 빈곤 국가들에게 가장 일차적 타격을 줄 수 있다. 국제사회의 대북 지원 감소는 이미 파산 상태에 있는 북한 경제에 심각한 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 북한 리더십에 있어서 후계 구도가 아직 공고화되지 않은 상황이며, 김정일 위원장은 건강에 이상이 있는 것으로 알려진다. 모든 사회가 수령을 정점으로 유기적으로 연계되어 있는 북한의 수령 체제에 있어서 김정일의 유고는 '뇌수'(腦髓)의 부재를 의미한다. 김정일 이후의 지도 체제가 확립되어 있지 않은 상황에서, 김정일의 유

1) 한국무역진흥공사(KOTRA)에 의하면, 2007년 남북한 교역은 17억9700만불, 중조교역은 19억7400만불로 총무역에서 80%이상을 차지하고 있다.

고는 북한 체제에 있어 심각한 상황이며 상당한 혼란을 수반할 수 있다.

결국 현재 북한 상황은 첫째, 만성적인 경제 파산 양상을 유지하고 이를 해소하기 위한 개혁 개방 정책이 부재하며, 둘째, 북한 경제의 대외 의존이 심화되는 가운데 국제사회의 대북 지원은 감소하고 있고, 셋째 그러한 가운데 지도 체제의 불확실성이 존재한다. 북한 체제의 존속 가능성은 세 가지 변수에 의해 좌우될 것으로 보인다. 비핵화 결단 가능성, 김정일의 리더십 변화 그리고 대외 환경이다. 특히 대외 환경은 북한 체제 존속에 있어서 결정적 중요성을 갖는다. 북한이 핵 무장 노선을 고수하는 한, 국제사회의 대북 압박은 강화될 것이며, 그 결과 체제의 불안정이 가중될 것이다.

현재 북한 사회는 경제·사회면에 있어서 대외 환경에 매우 취약한 상황에 있다고 판단되며, 북한 경제의 대외 의존은 심화되어있다. 북한의 경제 개선 노력에도 불구하고, 북한 경제의 회복 여부는 국제사회의 대규모 지원에 달려 있다. 북한이 핵 무장 의지를 포기하지 않는 한, 경제 재건을 위한 긍정적 대외 환경이 조성되기는 어려운 상황이다. 비핵화를 우선하는 한국의 실용 정부 출범과 중국의 대북한 피로감을 감안할 때, 북한이 핵 폐기를 이행하지 않을 경우 국제사회의 지원은 급격히 축소될 것이다.

이러한 상황에서 북한 지도 체제의 이상이 생길 경우, 북한 체제의 일대 혼란이 초래할 가능성이 있다. 후계 구도가 공고화되지 않은 가운데 김정일의 갑작스런 유고 상황은 북한 내 권력 투쟁을 야기할 수 있다. 북한이 핵 무장을 고집하고 그 결과 국제사회의 제재가 본격적으로 가동하면 자원 고갈 상황이 초래되어 국가의 체제 유지 기능이 마비된다. 이러한 상황에서 북한 지도부의 이상이 발생하면 급변 사태가 초래될 수 있을 것이다. 그러나 급변 사태에 임박하여, 국제사회가 어떠한 입장을 취할 것인지, 특히 중국, 한국, 미국 등 관련국들이 어떠한 입장과 행동을 취할 것인지가 그 방향에 있어 상당한 영향을 미칠 수 있다. 핵을 보유한 북한의 혼란에 대해 관련국들이 어떠한 입장을 취할 것인지가 관건이 될 것이다.

3. 6자회담 전망

2006년 10월 북한의 핵 실험은 미국의 대북 정책에 있어 중대한 전환을 촉발하였다. 우선, 잘못된 행동에는 보상할 수 없다는 원칙에서 벗어나 경제적 인센티브를 제공하는 방향을 전환되었다. 또한 6자회담을 통한 간접 대화 방식에서 북한과의 직접

대화에 나서게 되었다. 그러나 가장 중대한 전환은 핵 폐기 목표를 분리하여 초기 단계에서 플루토늄 핵 능력 제거를 우선하고 핵무기는 다음으로 단계로 넘기는 방향으로 바뀐 것이다. 9.19공동성명은 ‘핵무기를 포함한 모든 핵 프로그램의 폐기’가 명시되었지만, 핵 실험이후 2007년 2.13합의에는 ‘핵무기’ 부분이 삭제되었다. 이는 부시 정부가 핵무기 문제를 제기하지 않고 플루토늄 양산 체제 방지에 초점을 두는 쪽으로 정책 방향이 전환된 것을 의미한다. 더욱이 2007년 10.3 합의는 북한의 핵 프로그램 불능화와 신고에 있어서 핵무기와 우리농 농축 부분이 사실상 빠졌으며, 특히 2008년 10월 검증 합의에 있어서도 ‘신고되지 않은 시설에 대해서는 상호 동의에 의해 접근’한다는 구절이 들어감으로써 핵무기와 우리농 농축의 특성상 투명성을 확보하기 어려워졌다. 결국 미국은 핵실험을 한 상황에서 북한의 핵무기 능력을 잠정적으로 묵인했다고 보며 이와 관련 미국의 차기 정부가 어떠한 입장을 갖는지가 중요성을 갖게 되었다.

미국은 북한 관심사들에 대한 입체적 접근을 통해 북핵 문제 해결을 모색하여왔다. 북핵 문제 진전에 따라, 미국은 북한의 관심사들을 해결해 감으로써 완전한 북한의 비핵화를 달성하려고 한다. 비핵화의 단계를 ‘폐쇄 → 불능화 → 폐기’로 나누고, 미국은 각각의 단계에서 북한의 관심 사항들을 해결해 줌으로써 이를 북핵 해결의 동력으로 하여 비핵화를 끌어내려한다. 영변 핵 시설의 폐쇄와 관련, 미국은 BDA 동결 자금을 풀어주었고, 2단계인 불능화 단계는 테러지원국 지정 해제로 끌고 간다는 것이다.

<미국의 북핵 해결 로드맵>

핵 시설의 폐쇄	불능화	폐기
BDA 동결 자금 해제	대 테러지원국 지정 해제	대북 평화 협정 체결 대북 관계 정상화

최종의 핵 폐기 단계는 대북 관계 정상화와 평화 협정 체결을 동력으로 삼을 것이다. 즉 한국전쟁의 공식적 종결을 의미하는 평화 협정은 핵 폐기와 연계하여 가려할 것이다. 평화 협정 문제의 논의 시점과 관련, 미국은 보유인 50kg 상당의 플루토늄이 폐기되었을 시점에 평화 체제 논의가 가능하다는 입장을 개진한 바 있다.

국제사회는 핵 폐기 단계에서 핵무기를 포함한 모든 핵 프로그램의 폐기를 바라지

만, 북한은 핵 폐기 단계에서 핵무기는 분리하고 핵무기는 별도의 track에서 다루어야 한다는 입장이다. 2.13 합의에서 ‘핵무기’ 부분이 삭제된 이상, 북한의 주장을 부정하기 쉽지 않을 전망이다.

2002년 북한의 우라늄 농축 시인에서 불거진 2차 핵 위기 중에 핵 문제 해결의 틀로 마련된 6자회담은 북핵 실험과 미국의 정책 전환으로 중대한 기로에 서게 되었다. 미국의 차기 정부가 대북 직접 협상과 정상회담까지 시야에 둔 정책을 표방할 경우 6자회담의 유효성은 중대한 도전을 받게 될 것이다. 북한은 미국의 신 정부 출범에 즈음하여 6자회담을 무력화시키고 북미 직접 대화 방식으로 전환시키기 위해 2차 핵 실험 등의 벼랑 끝 외교를 재가동할 수 있다.

향후 북핵 문제는 6자회담보다 북미 직접 대화를 중심으로 전개될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 6자회담의 효용성은 여전히 크다. 6자회담은 미국은 물론 중국, 한국, 일본 그리고 러시아의 관심과 힘을 하나로 모아 북한의 합의 이행을 촉진할 수 있는 틀이다. 대포동 미사일 발사, 핵 실험 등 북한의 일탈되는 행동에 대해 즉각적으로 유엔 안보리 제재 결의안이 채택될 수 있었던 것은 6자회담의 틀이 있었기 때문이다. 그러나 향후 6자회담은 북핵 문제 해결의 틀로서의 중요성 이상으로 한반도는 물론 안전을 위한 협력의 틀로서의 효용성을 갖게 될 것이다.

북한 정세의 불확실성이 높아진 상황에서 6자회담은 관계국들의 입장 조정과 협력을 통해 북한 정세의 연착륙을 관리할 수 있는 효과적인 틀이 될 수 있다. 북한 정세에 있어 가장 직접적인 관심을 갖는 6자회담 참가국들이 참가하는 6자회담은 유사시 관계국들의 입장을 조율하고 협력을 통해 문제를 평화적으로 해결하는 중요한 틀로서 기능할 수 있다. 또한 6자회담은 북핵 문제 해결과 북한 정세의 연착륙을 관리하는 경험으로부터 지역의 안전을 협력하는 다국간 협력 안보(cooperative security)의 틀로서 발전할 수 있을 것이다.

4. 결어: 우리의 대응 방향

미국의 오바마 신 정부 등장이 한반도 정세에 어떠한 영향을 미칠 것인지 국내의 주요한 관심사가 되고 있다. 오바마 당선자는 후보 시절 북핵 협상과 관련 6자회담 틀 내에서 북미 직접 협상을 적극 추진하고 특히 필요하다면 김정일 위원장과의 정상

회담에 나설 뜻을 밝힌 바 있다. 그러나 북한과의 직접 협상을 적극 추진하겠다는 것 이외에 현재 부시 정부가 추진하고 있는 북핵 협상의 틀에서 벗어나는 차별성 있는 정책을 밝힌 적은 없다. 사실 오바마 당선자는 북핵 문제와 관련 다소 모순된 입장을 개진하기도 했다. 적극적으로 북한과 직접 협상을 전개하겠다는 의지를 밝혔지만, 핵 확산방지체제(NPT)를 위반하는 국가에 대해서는 강력한 제재가 필요하다는 인식도 개진한 바 있다.

오바마 진영의 외교안보팀이 클린턴 정부의 대북 노선을 계승한다고 보면, 어떤 의미에서는 클린턴 정권 말기 클린턴 대통령의 방북이 제기되던 시점에서의 정책이 재추진될 것이 아닌지에 관한 관측도 있다. 그러나 오바마 차기 정권의 대북 정책이 유화 일변도가 아니라는 점도 분명히 인식할 필요가 있다. 페리 프로세스로 대변되는 클린턴 정부의 대북 정책은 레드라인(redline)이 사실상 존재하지 않았던 부시 정권과는 달리 redline이 존재했으며 redline을 넘을 경우에 대비한 plan B도 갖고 있었다. 오바마 차기 정부의 대북 정책은 검증 가능한 비핵화를 목표로 하여 외교를 통한 해결을 적극화하지만 북한의 이탈되는 행동에 대해서는 강력한 제재를 동원하는 선일 것이다.

북한은 한국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담의 틀을 매우 부담스러워 한다고 볼 수 있다. 북한은 오바마 정부 출범에 즈음하여 벼랑 끝 외교를 재가동하여 6자 회담을 형해화 시키고 북미양자구도를 끌어내려 할 것이다. 더욱이 소위 ‘통미봉남’ 전술도 강화될 가능성이 높다.

국내에는 북미 대화와 남북 대화가 동시에 진행해야 된다는 강박관념이 존재한다. ‘통미봉남’이든 무엇이든 간에 북미 대화를 통해 핵 문제가 해결될 수만 있다면 한국 으로서는 불리한 일이 아니라고 본다. 북미 대화가 진행된다고 해서 북한의 눈높이에서 무리하게 남북 대화를 진행시킬 필요는 없다고 본다. 북핵 문제 해결 과정에서 궁극적으로 한국의 역할 없는 해결은 불가능하다. 북핵 협상이 잘 진행되어 핵 폐기 단계로 진전될 수 있다면, 결국 대북 지원이 가능한 국가는 한국과 일본뿐일 것이며, 북한에 대한 대규모의 지원 의지를 갖고 있는 국가는 한국뿐이라고 단언할 수 있다. ‘일희일비’(一喜一悲)하지 않는 의연한 자세가 필요하다. 북한은 필요하다고 판단할 때 한국과의 협상 테이블로 나오게 될 것이다.

한편 과거 클린턴 정부 시절, 한국 정부는 미국의 대북 유화 태도에 불만을 표하기도 했지만 막상 영변 핵 원자로로부터 일방적 연료봉 인출이라는 사태에 즈음하여 미

국이 강경한 정책을 취하게 되자 이에 반대하는 혼선을 빚기도 했다. 오바마 차기 정부의 인수위원회에서 대북 정책에 대한 전면적 검토가 추진될 것으로 예상된다. 차기 정부의 대북 정책 형성 과정에서 우리의 생각과 정책 방향을 INPUT하는 노력이 필요하다. 핵 없는 한반도의 안전과 평화를 보장하기 위해서는 한미간의 조율된 대북 정책이 어느 때 보다 필요한 시점일 것이다.



남북 경험 20년의 평가와 발전 과제

제2발표

조동호

(이화여자대학교 교수)

:: 요약

지난 20년 동안 남북 경협이 기대만큼 활성화되지 못한 근본적인 원인은 아직도 지속되고 있는 북한의 경제난과 개방·개혁으로의 변화를 두려워하는 경제 정책에 있다. 따라서 남북 경협이 발전하기 위해서는 북한이 경제난 해소는 물론 자생력 있는 성장 기반을 마련하는 한편 개방·개혁으로의 적극적인 변화가 있어야 한다. 그렇지 않고서는 남북 경협은 정체 상태에서 벗어나기가 불가능하다. 그러므로 우리가 남북 경협의 발전을 진정으로 원한다면 대북 경제 정책은 북한 경제난의 해소 및 경제 정책의 변화 유도에 초점을 맞추어야 한다.

그러나 노태우, 김영삼 정부는 아직 근본적 원인에 정책의 초점을 맞출 단계가 아니었다. 노태우 정부는 남북 경협을 재개하였으나 초기 단계에서의 정보 부족과 준비 소홀로 인해 경협이 본격적 발전을 이끌어내는 데에는 애초부터 한계를 지니고 있었다. 김영삼 정부는 남북 경협에 의욕적으로 나섰으나, 북한 핵 문제 발생(1993년 3월), 김일성 조문 파동(1994년 7월), 제86우성호 나포 사건(1995년 5월), 삼선비너스호 선원 억류 사건(1995년 8월), 무장 간첩 남파 사건(1995년 10월), 북한 무장 군인 군사분계선 침범(1996년 5월), 북한 잠수함 사건(1996년 9월) 등 끊임없이 이어진 남북 갈등과 긴장으로 인해 결국 강온을 오락가락하는 좌충우돌 식의 대북정책을 보여줄 수밖에 없었다.

김대중 정부는 남북 경협에 관한 한 상대적으로 유리한 환경에서 출범하였다. 이미 남북 경협을 10년 동안 추진해 오면서 북한 경제와 남북 경협에 대한 정보와 경험이 축적되어 있었고, 대외경제관계가 붕괴된 채 최악의 경제난에 빠져있던 북한은 남북 경협에 적극적인 자세를 보일 수밖에 없는 상황에 처해 있었다. 2000년에는 분단 이후 최초로 정상회담까지 성사되었다. 의지만 있었다면 남북 경협이 본질적 문제를 거론하고 그 해결 방안에 대해 남북한이 함께 노력하는 방향으로 나아갈 수도 있었다. 그랬더라면 남북 경협이 단기적 성과는 작아졌을지 모르지만 미래의 눈부신 발전을 위한 튼튼한 토대가 마련되었을 것이다. 그러나 김대중 정부는 당장의 성과를 선택하였다. 노무현 정부 역시 기본적으로는 김대중 정부의 정책 방향을 이어 받았을 뿐이다. 2007년의 정상회담도 남북 경협이 본질적 문제를 해결하려 했던 것이 아니라 오히려 본질적 문제는 도외시한 채 사업 합의라는 가시적 성과에만 관심을 가졌던 셈이다.

이런 상황에서 올해 출범한 이명박 정부는 상생·공영의 대북 정책이라는 이름하에 “실용과 생산성에 바탕을 둔 상생·공영의 남북 관계 발전을 추구”라는 비전을 내세우며, 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체의 형성을 목표로 제시하고 있다. 추진 원칙으로는 실용과 생산성, 철저한 원칙과 유연한 접근, 국민적 합의, 남북 협력과 국제 협력의 조화 등을 설정하고 있다. 따라서 이명박 정부는 우선은 본질적 문제를 거론하고 있는 것이라고 평가할 수 있다. 북한의 변화 자체를 전제 조건으로 요구하는 것이며, 일방적이고 무조건적인 지원은 지양하겠다는 것이기 때문이다. 실제로 “우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 변화를 끌어내지 못했다”고 남북 경협 역시 “외형적 성장에 비하여 질적 발전은 이에 미치지 못했다”고 평가하고 있다.

‘비핵·개방·3000’ 구상에서 보이는 것처럼 국제사회의 현안이 되고 있는 핵 문제의 해결과 개방을 요구하는 것도 동일한 맥락으로 이해된다. 현 상태가 유지된다면 굳이 남북 경협을 추진하려 애쓰지 않겠다는 의사인 셈이다. 그러므로 이명박 정부 초기 시점에서 남북 경협이 정체의 모습을 보이는 것은 당연한 결과이다. 그러나 이는 기본적으로 잘못된 방향

은 아니며, 남북 경협이 정체가 반드시 나쁜 것은 아니다. 그동안 남과 북 모두의 잘못된 관행을 바로잡는 의미도 지니고 있기 때문이다. 이제는 기교를 통해 양적 확대를 유도하기 보다는 절망의 본질을 해결함으로써 질적 발전에 관심을 가져야 할 시기이기도 하다.

그러나 몇 가지 혼란스러운 부분이 존재하는 것 또한 사실이다. 첫째, 핵 문제와 경제 협력의 상관관계이다. 예를 들어 정부는 비핵과 개방이 상태나 조건(condition)이 아니라 과정(process)으로 본다면서 “핵 문제 진전 과정에 따라 단계적으로 추진”하는 것이라고 설명하고 있으나, 비핵이나 개방이 매우 오랜 기간에 걸쳐 완결되는 것이라는 점을 감안하면 정확히 어떻게 하겠다는 뜻인지 모호해진다. 둘째, 실용과 생산성이라는 추진 원칙의 문제이다. 남북 관계는 ‘이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대’로 풀어진다는 선언은 올바른 방향으로 판단된다. 그러나 실용과 생산성을 판단하기 위한 기준으로 국민들이 동의하는가, 북한 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가, 비용 대비 성과가 있는가, 북한의 발전을 촉진하는가, 평화 통일에 기여하는가 등 다섯 가지를 제시하고 있는데, 이러한 각각의 기준들은 서로 상충하는 경우도 있고 어느 하나가 다른 것들을 포괄하기도 한다. 셋째, 원칙에는 철저하되 접근 방식에는 유연하다는 추진 원칙이다. 그러나 현실 정책에 있어서는 원칙과 접근 방식 중에서 어느 쪽에 무게를 두느냐의 문제로 귀결될 것이며, 어느 쪽으로 결정하든 그것은 정부가 추진 원칙을 스스로 지키지 않는 모습으로 비춰질 가능성이 크다. 넷째, 중점 과제로 제시하고 있는 ‘진정성 있는 남북 대화’의 문제이다. 그러나 여기에는 두 가지 문제가 있다. 하나는 ‘진정성’을 어떻게 판단할 것이냐의 문제이다. 결국 자의적인 판단이 될 수밖에 없고, 이는 원칙에 철저하겠다는 입장과 배치될 가능성도 있다. 다른 하나는 만약 북한이 ‘진정성 있는 대화’에 나서지 않으면 어떻게 할 것인가의 문제이다. 물론 현 정부의 임기 5년 동안 당국 간 남북대화는 한 번도 하지 않은 채 지나갈 수도 있을 것이고, 그것이 반드시 나쁜 것도 아니다. 그러나 분단국가의 대통령과 정부가 남북 관계 개선은 커녕 대화조차 한 번 하지 않는 것을 국내 정치적으로 참아낼 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 또한 현 정부의 초대 통일부 장관은 그럴 수 있어도, 둘째 셋째 장관으로 가면 갈수록 남북 관계에 대한 부담은 커지기 마련이다. 더욱이 그러한 경우 현 정부가 또 다른 중점 과제로 제시하고 있는 이산가족 문제의 근본적인 해결이나 국군포로·납북자 문제의 우선적 해결은 포기할 수밖에 없는 것이다.

따라서 남북 경협 발전을 위한 핵심 정책 과제는 다음과 같이 제안할 수 있다.

① 정부 역할에 대한 분명한 인식

현 정부는 지난 정부들과 마찬가지로 남북 경협에 있어서 정부와 민간의 역할에 대한 인식이 불충분해 보인다. 예를 들어 정부는 상생과 호혜의 남북 경협을 목표로 “진행 중인 경제협력사업은 더 내실화하고 불합리한 점들을 개선하며 추진”할 것이라고 밝히고 있다. 그러나 현재 진행 중인 사업에는 정부의 사업이 없고 모두 민간의 사업일 뿐이다. 따라서 내실화하고 불합리한 점들을 개선할 수 없으며, 만약 그렇게 한다면 ‘정부의 직접적 시장 개입을 통한 기업의 팔 비틀기’에 지나지 않는다.

더욱 중요하게 강조되어야 하는 것은 인프라 구축이라는 보다 적극적인 정부의 역할이다. 인프라에는 법·제도적 장치의 구축과 함께 정부가 담당할 수밖에 없는 물적·인도적 인프라의 구축도 포함된다.

정부는 북한 경제난 해소를 위한 물적 인프라 구축 사업에도 관심을 가져야 한다. 이는

단순히 지난 정부에서처럼 무조건 지원해야 한다는 것과는 다르다. 개성-평양-신의주 구간의 철도·도로 개보수 사업을 예로 들어 보자. 현재 북한 경제난의 중요한 원인의 하나가 물류 인프라의 부족임을 감안하면 북한의 경제 회복에 커다란 영향을 미칠 수 있는 사업인데다가 당연히 대북 진출 우리 기업은 물론 우리의 건설 부문 기업들에게도 긍정적인 영향을 미치는 '상생·공영'의 사업이다. 또한 사업의 성격상 정부 지원의 명분도 존재한다. 오히려 현 정부가 제시하고 있는 농수산 협력이나 자원 개발 협력은 정부가 해야 할 사업이 아니라 민간이 추진해야 할 성격의 사업이다.

이산가족 문제 해결을 위한 인도적 인프라 구축도 중요하다. 남북 관계의 개선이 기본적으로는 분단의 비용과 고통을 해소하기 위한 것이라면 국군포로·납북자를 포함한 이산가족 문제는 가장 우선적으로 해결되어야 한다. 그러나 이 문제가 아무리 인도적 차원의 것이라고 해도 북한이 인도적 문제라고 생각하지 않는다면 그에 상응하는 대가를 제공하지 않으면 해결되지 않는다고 한다면 정부는 그 대가를 제공하는 것이 바람직하다. 이를 북한에 끌려가는 것이라고나 '퍼주기'라고 평가할 이유는 없다. 이 경우의 대가 제공은 분명하고도 그 무엇보다 소중한 이익이 존재하는 것이기 때문이다. 더욱이 그 대가를 물적 인프라의 구축으로 설정한다면 이는 '일거양득'이 된다.

② 남북 경협외 청사진 마련

빠른 시일 내에 남북 경협외 장·단기 플랜을 담은 청사진이 마련되어야 한다. 사실 6·15 공동선언이 '민족 경제의 균형 발전'에 대해 합의했으므로 남북 양쪽 정부는 이에 대한 청사진을 만들었어야 한다. 민족 경제의 균형 발전이라는 것의 비전이 무엇이고, 추진 전략은 무엇이며, 단계별로 추진해야 하는 사업은 무엇인지 등등에 대한 남북 간 공동의 작업이 있어야 했던 것이다. 그런 측면에서 보면 10·4 선언에서 구체적으로 다양한 사업들을 합의한 것도 바람직한 것이 아니었다. 더 우선적으로 필요한 것은 청사진이었던 것이기 때문이다. 만약 2007년 정상회담에서 6·15 공동선언의 합의대로 조속히 남북 경협외 청사진을 만드는 것에 합의했다면 현 정부도 우리 내부적으로는 물론 남북 간에도 불필요한 갈등 없이 이를 그대로 계승하였을 것이다.

따라서 이제라도 정부는 청사진 작업에 초점을 맞추어야 한다. 북한과의 대화 및 공동 작업이 이루어지기 전에 우리의 안을 가지고 있어야 한다. 청사진 마련에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 하는 것은 남북 경협외 우리 경제에 어떤 의미가 있는지, 우선 순위는 어떠한지를 검토해야 한다는 점이다. 이런 의미에서 현 정부의 '상생·공영외 대북정책'도 부족한 측면이 있다. 즉 북한에 대해 '비핵·개방·3000' 구상을 제시하고 있으나, 그를 통해 남한이 얻게 되는 것은 무엇인지에 대한 설명이 부족한 것이다. 물론 '비핵·개방·3000' 구상을 통해 남북경제공동체를 실현한다고 제시하고는 있지만, 그것이 무엇인지 그리고 남한 경제에는 어떤 영향을 미치는지에 대한 구체적인 논의는 없는 것이다. 그래야만 현 정부의 대북 정책이 밝히고 있는 것처럼 '상생과 상호 보완적 경제 협력'이 이루어질 수 있고, "북한의 경제 발전뿐만 아니라 우리 경제에도 새로운 성장 동력을 제공"할 수 있을 것이다.

③ 6자회담과 남북 경협외 조화로운 분리

북한 핵 문제의 해결은 현 정부 대북 정책의 가장 우선적인 과제로 인식된다. 당연하고 바람직한 일이다. 우리의 입장에서 핵을 가진 북한과 상생·공영외하기란 불가능하다. 그러나

현실적으로 우리의 독자적인 힘과 설득으로 북한으로 하여금 핵을 포기하게 만들기란 불가능하다. 더욱이 이미 6자회담이라는 틀 내에서 북한 핵 문제의 해결 과정이 진전 중에 있으며, 북한은 핵 문제를 북미 관계 개선의 핵심적 도구로 사용하고 있는 실정이므로 우리가 직접 개입할 수 있는 여지도 많지 않다.

따라서 남북 경협은 전략적으로 6자회담과 분리하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 우리 정부는 북한 핵 문제의 진전 과정에 따라 남북 경협을 추진한다는 입장이다. 즉 조건론으로 이해하든 단계론으로 이해하든 남북 경협은 북한 핵 문제의 진전과 사후적으로 연계되어 있는 셈이다. 그러나 이미 지적한 대로 6자회담이라는 틀이 존재하고 현 정부의 대북정책 원칙인 폐기까지는 상당한 시일이 걸리는 것이므로 오히려 남북 경협을 북한 핵 문제 해결의 지렛대로 활용하는 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

물론 이는 남북 경협을 핵 문제의 해결과 무관하게 활성화시켜야 한다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 북한 핵 문제의 해결은 6자회담을 통해 진전시켜 나가되, 남북 경협을 북한 핵 문제 해결에 도움이 되도록 사전적으로, 그리고 우리가 주도적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다는 의미이다. 만약 현재의 추세대로 남북 경협이 정체되어 있는 상황에서 북한 핵 문제가 북미 양자 간의 합의를 바탕으로 해결이 된다면 우리는 사후적으로 대북 지원에만 나서게 될 우려가 존재하기 때문이기도 하다. 그런 상황이라면 정작 핵 문제 해결 과정에 기여하지도 못한 채 우리는 그저 부담만 지게 되는 셈이며, 남북 관계에 있어서도 주도권을 가지지 못하게 된다.

1. 서언

남북 경협이 경색 국면에 놓여 있다. 정부는 교역의 증가, 개성공단의 입주기업 및 생산량의 확대, 북한 방문자의 증가 등을 근거로 ‘경색’이란 평가에 동의하지 않는다는 입장이다.¹⁾ 그러나 남북 경협 논의를 위한 당국 간 대화가 단절되어 있고, 북한이 개성공단의 중단 자체를 거론하고 있는 현재의 상황은 경색으로 불리기에 충분하다. 더욱이 민간의 경협이 외형적으로는 활발히 진행되고 있으나, 심리적으로는 크게 위축되어 있다는 점도 단순히 수치의 증가를 토대로 남북 경협이 정상적으로 이루어지고 있다고 하기는 무리이다.

그러나 남북 경협이 경색이 반드시 나쁘다고 할 수는 없다. 마치 지난 10년간 남북 경협이 외형적 진전이 반드시 남북 경제 관계의 질적인 발전을 의미하는 것은 아닌 것처럼 현재와 같은 남북 경협이 경색 또한 반드시 남북 경제 관계의 퇴보를 의미하는

1) 2008년 10월 31일 김하중 통일부 장관의 이화여대 특강시 발언 내용.

것으로 해석할 수는 없는 것이기 때문이다. 더욱이 경색 국면을 통해 남과 북 양측의 모든 관련된 주체들이 그동안의 문제점을 시정할 기회와 여유를 가진다면 경색은 오히려 바람직한 일이다.

그럼에도 불구하고 현재의 경색 국면을 무조건 환영하기에는 불안한 마음이 드는 것 또한 사실이다. 경색 국면이 남북 경제 관계 발전을 위한 순기능을 하기 위해서는 우리의 입장에서는 경색이 '전략적으로 의도된 경색'이어야 하며, 그 과정에서 의도한 목적이 달성되는 것이어야 할 것이다. 그러나 현재의 상황은 그런 것으로 보이지는 않는다.

본 논문은 현재의 남북 경제 관계 상황을 바라보는 답답한 마음에서 비롯되었다. '원칙에는 철저, 접근 방식에는 유연'이라는 현 정부의 대북 정책 추진 원칙을 빗대어 말하자면, '원칙에는 동의, 접근 방식에는 걱정'이 들기 때문이다. 다른 식으로 표현하자면, 지난 10년이 '피주기'였다고 지금은 '안 주기'를 하는 것 같은 느낌이다. 문제는 '잘 주기'에 있음에도 말이다.

이런 시각에서 이하에서는 우선 남북 경협이 진행된 지난 20년에 대해서 평가한다. 평가에 있어서는 현재의 대북 경제 정책에 대한 교훈을 얻기 위한 목적에서 주로 문제점에 대해서 논의한다. 그 후 현 정부의 '상생·공영의 대북 정책'에 대해서 살펴보고, 마지막으로 향후 남북 경협 발전을 위한 정책 과제에 대해서 논의한다.

2. 지난 20년 남북 경협 추이와 평가

남북 경협은 20년의 역사를 지니고 있다. 한국전쟁 이후 중단되었던 남북 경협이 재개된 것은 1988년 노태우 대통령의 '7.7 특별선언'을 통해서였기 때문이다. 이에 따라 1989년 최초의 남북교역이 성사되었으며, 이후 남북 경협은 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 대통령을 지나 현재 이명박 대통령 정부에 이르기까지 20년 동안 진행되고 있다.

지금까지의 남북 경협 추이를 정부별로 분류하면 대략 노태우 대통령 시절의 시험기, 김영삼 대통령 시절의 모색기, 김대중 대통령 시절의 도약기, 노무현 대통령 시절의 확대기로 정리할 수 있으며, 지난 시기와는 다른 새로운 정책방향을 추진하면서 남북 경협 '숨 고르기'를 하고 있다는 점에서 이명박 대통령 시기는 일단 조정기로 표현할 수 있을 것이다.

그러나 이와 같은 시기별 분류는 남북 경협 외형적 성장 여부에 초점을 맞춘 분류이다. 즉 실제 남북 경협 질적 성장이 이루어졌는가의 여부는 무시한 채 교역 규모,

협력 사업 승인 건수, 남북 왕래 인원의 수, 경협 활성화를 위한 당국간 대화, 정상회담 성사 여부 등을 기준으로 한 것이다. 따라서 외형적으로는 남북 경협이 성장한 것으로 보여도 실제로는 정체 상태에 있는 상황일 가능성이 존재한다. 예를 들어 남북 교역의 규모가 크게 증가하였어도 주로 대북 인도적 지원의 증가에 기인한 것이라면 그만큼 남북 경협 성장의 의미는 축소된다. 대북 투자의 경우도 평양 및 인근 지역에 대한 투자 건수 증가와 개성공단 내의 투자 건수는 그 의미가 다를 수밖에 없다.

따라서 여기에서는 남북 경협 내용적 측면을 중심으로 노태우, 김영삼 정부의 10년을 절망의 시대, 김대중, 노무현 정부의 10년을 기교의 시대로 평가한다.²⁾ 그리고 이명박 정부의 경우는 아직 구체적인 남북 경협 정책이 수립·추진되지 않는 상태이므로 현재까지 알려진 대북 정책 방향을 기초로 평가하고자 한다.

1) 남북 경협 절망의 시대: 노태우 및 김영삼 정부

노태우 대통령은 1988년 ‘7·7 특별선언’을 통해 북한과 경제 관계를 맺을 의사를 표명하였고,³⁾ 이에 따라 각 부처별로 남북 경협을 추진하기 위한 방안이 마련되었다. 1988년 7월 13일 대한적십자사의 남북적십자 실무회담 개최 제의, 1988년 7월 15일 문교부의 남북 교육당국회담 개최 제의, 1988년 7월 16일 외무부의 전향적인 대북관련 외교정책 시행방침 발표, 1988년 9월 3일 문공부의 북한 및 공산권 자료개방 발표, 1988년 10월 7일 경제기획원의 대북한 경제개방조치 발표 등이 바로 그것이다. 특히 부총리 겸 경제기획원장관의 성명을 통해 발표된 대북한 경제개방조치는 남북 간의 교역을 발전시키고 이를 통하여 남한과 북한을 하나의 경제공동체로 형성해 나가고자 하는 것으로서, 남한과 북한간의 경제관계 정립의 기본방향이 되었으며 남북 간의 경제교류협력이 실행에 옮겨지는 되는 계기가 되었다.⁴⁾

이와 같은 남북 경협에 대한 긍정적 태도로의 변화는 남북한 경제력 격차에 대한

2) 이는 시인(詩人) 이상(李箱)의 “절망이 기교를 낳고 기교 때문에 또 절망한다”는 선언을 남북 경협 역사에 적용한 것으로서 이 부분의 논의는 조동호(2008)를 토대로 작성한 것임.

3) ‘7·7 특별선언’의 6개 정책방향의 주요 내용은 첫째, 남북 상호교류와 자유왕래, 둘째, 이산가족의 서신 왕래와 상호 방문, 셋째, 남북한 교역문화개방, 넷째, 우방국의 북한교역 불반대, 다섯째, 국제사회에서의 남북한 간 협조, 여섯째, 북한과 우방과의 관계개선 협조 등이다.

4) 대북한 경제개방조치의 주요 내용은 민간상사 북한물자 교역 허용, 민간상사 북한물자 중계 허용, 북한 원산지표시 상표부착 허용, 직·간접 교역물자 관세 미부과, 남북경제인 상호 접촉·방문 허용, 북한선적 상용선박 입항 허용, 남북경제교류 관련 법제 보완 등이다.

확실한 자신감과 1988년 서울 올림픽에 동구 사회주의국가들조차 초청하는 상황에서 북한에 대해 더 이상 적대적인 경제 관계를 유지할 필요가 없다는 인식을 배경으로 한 것이었다. 또한 당시 진행되던 구소련의 개혁·개방과 중국의 시장경제체제로의 전환으로 인해 대외경제관계의 기반을 잃어가던 북한의 입장에서는 남북 경협에 응할 수밖에 없을 것이라는 전망도 하나의 배경이 되었다.

이처럼 남북 경협은 희망 속에서 시작되었다. 더욱이 1990년 9월 남북고위급회담 개최, 1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입, 12월 남북 기본합의서의 체결, 1992년 4월 두만강유역 개발사업 관련 우리 대표단의 방북, 7월 북한 부총리 겸 대외경제위원장의 남한 방문, 10월 민·관으로 구성된 남포조사단의 파견 등으로 인해 남북 경협의 획기적인 발전이 조만간 이루어질 것으로 보였다.

정부 차원에서뿐만 아니라 기업 차원의 경협 모색도 활발히 이루어졌다. 고(故) 정주영 현대그룹 명예회장은 1989년 1월 평양을 방문하여 금강산 관광지구 개발, 러시아의 시베리아 및 극동 지역의 코크스, 암염, 천연가스 등의 자원 공동 개발, 원산 조선수리소와 철도차량공장 합작 등 3가지 사항을 담은 의정서를 체결하였다. 1992년 1월에는 김우중 대우그룹 회장이 방북하여 남포 경공업단지 조성에 합의하였고, 9월에는 장치혁 고합그룹 회장이 화학섬유 분야에서의 협력사업에 대해 논의하였다. 정치적으로도 1993년 2월 김영삼 대통령은 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없습니다”라고 선언하였고, 미전향 장기수인 이인모 노인을 조건 없이 북한에 송환함으로써 남북 관계는 일시에 좋아지는 양상을 보였다. 돌이켜 보면, 1990년대 초반은 2000년 남북 정상회담 직후와 함께 지난 20년간의 남북 경협 역사상 가장 고무적이었던 시기였다.

그러나 이와 같은 희망이 절망으로 바뀌는 데에는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴를 선언하면서 남북 관계는 냉각되었고, 핵 개발 문제로 인해 북한은 이때부터 불량국가로 낙인되기 시작하였다. 게다가 1994년 7월 김일성 사망에 따른 조문 파동으로 남북관계는 완전히 중단되었고, 남북 경협의 분위기도 일시에 얼어붙게 되었다. 이에 따라 남북한 간에 논의되던 투자 사업들은 1996년 운영이 개시된 대우의 남포공장을 제외하고는 모두 논의 상태에서 중단되었다. 그 결과 노태우 정부에서는 대북투자 자격 승인을 의미하는 협력사업자 승인은 오직 1건만 이루어졌으며, 김영삼 정부에서는 26건으로 늘어나긴 하였으나 실제 투자에 대한 승인인 협력사업 승인은 6건에 불과하며 그나마 실현된 것은 대우의 1건에 지나지 않는다.

<표 1> 노태우·김영삼 정부에서의 경제 협력사업자 및 협력사업 승인 추이
(단위: 건)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
사업자	-	-	-	1	-	-	6	4	16
사업	-	-	-	-	-	-	1	-	5

자료: 통일부(2008a).

교역의 경우에도 상황은 크게 다르지 않았다. 다만 교역의 특성상 투자에 비해 남북한 간의 정치적 긴장 여부에 상대적으로 덜 민감하게 반응하였을 뿐이다. 실제로 투자의 경우는 남북 관계가 악화되는 경우 투자 협의를 위한 기업인의 방북 신청조차 불허되는 것이 일반적이었다. 예컨대 1995년 8월 삼선비즈니스호 선원 억류사건이 일어나자 정부는 기업인 방북을 불허하는 방침을 발표하였다. 그러나 교역에 대해서는 아무런 조치도 취하지 않았다. 교역 규모를 보면 초기 준비기였던 1989, 1990년을 제외하면 1991년의 1억 1,200만 달러에서 1997년 3억 800만 달러로 약 3배 정도 증가하였을 뿐이며, 그나마도 1997년 남한의 무역 규모에 비하면 0.11%에 지나지 않아 우리 경제에 미치는 영향은 극히 미미했던 것이다. 이는 남북 경협이 재개되던 당시 남북 경협이 우리 경제의 신천지이자 희망이라고 지칭되던 기대와 흥분과는 전혀 다른 결과였다.

<표 2> 노태우·김영삼 정부에서의 교역 추이
(단위: 백만 달러)

연도	반출	반입	합계
1989	-	19	19
1990	2	12	14
1991	6	106	112
1992	11	163	174
1993	8	178	186
1994	18	176	194
1995	64	223	287
1996	70	182	252
1997	115	193	308

자료: 통일부(2008a).

그러나 사실 이러한 결과는 당연한 것이었다. 희망적으로만 보이던 남북 경협이 큰 진전을 보이지 못한 데에는 북한 핵 문제 등과 같은 경제외적 요인에서도 원인을 찾을 수 있지만, 근본적인 원인은 북한의 경제난과 폐쇄적인 경제 정책에 있었기 때문이다. 1990년대 초반 대외경제관계의 붕괴로 원자재 수입시장은 물론 수출시장까지 한꺼번에 잃게 된 북한은 마이너스 성장에서 헤어 나올 수 없었고, 중반에는 김일성이 돌연 사망하면서 급기야 북한붕괴론까지 대두되었다. 후반에는 극심한 식량난까지 겹치면서 북한 스스로 ‘고난의 행군’이라 이름붙인 최악의 경제난이 진행되었다. 사회주의 계획경제라고 하면서도 계획을 수립할 수 없었을 뿐만 아니라 배급조차 중단되었고 수십만 명의 아사자가 발생하였다. 자존심 강한 북한이 경제난을 인정하면서 국제사회에 긴급원조를 요청한 것도 이 무렵의 일이었다.

그런 북한 경제를 대상으로 수익성 있는 사업을 찾는다는 것 자체가 무리였고, 불가능이었다. 물건을 사오자니 품질이 조악해서 사올 것이 없었다. 그저 자연에서 나는 농수산물과 일부 광물을 제외하고는 도저히 남한에서 팔릴만한 물건을 찾을 수가 없었다. 그나마도 경제난으로 생산량이 부족했다. 게다가 물건을 팔기도 어려웠다. 북한이 살 돈이 없기 때문이었다. 어쩌다 돈이 생기면 값싼 중국산을 수입했다. 양이 중요하지 질을 따질 겨를이 없는 경제였기 때문이다. <표 2>에서 보이는 것처럼 반입이 반출을 크게 초과하는 것은 바로 이런 이유에 기인한다. 이런 상황에서 남북 교역의 크게 성장하지 못하는 것은 당연한 일이었다. 투자의 경우는 더욱 곤란했다. 전기도 없고, 도로·철도도 부실하고, 노동시장도 내수시장도 없는 북한에 투자를 할 기업은 없었다. 더욱이 내 공장에 전화도 못하고, 가보고 싶을 때 마음대로 가보지도 못하는 상황에서, 투자를 결정한다면 그 기업이 이상한 기업이었다. 설사 투자를 할 요량으로 북한을 방문하고 나면, 오히려 투자 의욕이 사라지는 실정이었다.

북한 경제 정책의 변화도 보이지 않았다. 만약 북한이 시장경제체제로의 변화를 추구하면서 본격적인 개방·개혁에 착수하였더라면 경제난도 해소되었을 것이고 교역 및 투자 환경도 크게 개선되었을 것이다. 그러나 북한은 여전히 ‘주체경제’만을 외치고 있었다. 예컨대 ‘고난의 행군’이 절정에 이르던 1997년 신년 공동사설에서도 북한은 “제국주의자들과 반동들은 우리식 사회주의를 압살하려고 계속 악랄하게 책동”함으로써 “우리의 사회주의 건설에서도 커다란 난관과 장애가 조성”되고 있지만, “우리 식 사회주의를 고수하고 더욱 빛내여 나가야 하며 주체의 사회주의 위업을 끝까지 완성”하여야 하고 “오늘과 같이 어려운 때일수록 우리는 사회 생활의 모든 분야에서 계급적 립

장을 고수하고 비사회주의적인 사소한 요소도 철저히 배격”해야 한다고 주장하고 있었다.

북한의 경제난이 지속되고 경제 정책이 변하지 않는 한, 남북 경협은 진전될 수 없었다. 따라서 남북 경협 초기에 지녔던 희망은 얼마 지나지 않아 바로 절망의 벽에 부딪칠 수밖에 없었다. 그리고 그 절망을 해결할 방도가 없었다. 기본적으로 절망은 우리 내부가 아니라 북한이라는 우리의 외부에서 초래된 것이었기 때문이다.

2) 남북 경협 기교의 시대: 김대중 및 노무현 정부

1998년 출범한 김대중 정부는 남북 경협의 절망을 그대로 두고 볼 수 없었다. 더욱이 남북 관계의 발전은 김대중 대통령 자신이 평생 꿈꾸어 왔던 것이었다. 그래서 김대중 정부의 대북 정책 목표는 ‘평화와 화해 협력을 통한 남북 관계 개선’으로 설정되었고, 3대 추진 원칙의 하나로 ‘화해 협력의 적극 추진’이 채택되었다. 이는 남북 관계 개선이라는 목표를 달성하기 위해 화해 협력, 즉 경제 분야를 중심으로 전 분야에서 북한과의 접근을 적극적으로 확대하겠다는 의지의 표명이었다. 바꾸어 말해 ‘퍼주기’를 해서라도 북한과의 협력을 추진하겠다는 공개적인 선언이었으며, 그래서 대북 정책의 추진 기조가 ‘안보와 화해 협력의 병행 추진’, ‘평화 공존과 평화 교류의 우선 실현’으로 설정된 것은 당연한 결과였다. 왜냐하면 안보와 화해 협력의 병행 추진이란 설사 북한과 군사·외교적인 충돌과 긴장이 발생하더라도 협력은 계속하겠다는 것이며, 평화 공존과 평화 교류의 우선 실현이란 북한과의 협력 확대에 정책의 우선 순위를 두겠다는 것을 시사하는 것이기 때문이다.

그러나 현실의 절망이 정책의 의지만으로 해결되는 것은 아니다. ‘햇볕 정책’을 추진한다고 해서 당장 남북 경협이 발전하는 것도 아니다. ‘햇볕 정책’은 성과가 필요했고, 따라서 돌파구를 마련해야 했다. 그러려면 이전과는 다른 방식이 있어야 했다. 남북 경협을 가로막고 있는 절망은 여전히 그대로 남아 있었고, 그 절망은 우리가 직접 해결할 수도 없는 것이었다. 결국 절망의 본질이 해소되지 않는 한 시장의 자율적 판단에 맡겨서는 경협이 발전할 수밖에 없으므로 정부가 주도하고 지원하는 형식으로 경협을 끌고 가겠다는 인식으로 연결된 것은 자연스런 결과였다.

고 정주영 명예회장 역시 절망에 빠져 있었다. 이미 1989년 북한을 방문해서 여러 가지 경협 사업에 합의했으나, 추진은 여의치 않았다. 그리고 10년이 흘렀다. 그의 나

이도 80대 중반에 이르렀고, 건강도 예전과 같지 않았다. 절망이 커지고 있었다. 고향이 통천이었던 그로서는 죽기 전에 고향 땅을 위해 무엇인가를 하고 싶었을 것이다. 한국 최대의 재벌이자 세계적인 기업으로 성장한 현대가 통일을 바라보면서 대북 사업에 있어서도 당연히 다른 기업에 앞서서 무엇인가 의미 있는 일을 해야 한다고도 생각했을 것이다.

김대중 대통령은 임기 전에 커다란 성과를 거두어야 했고, 정 명예회장은 죽기 전에 획기적인 사업을 만들어야 했다. 김대중 대통령과 정 명예회장의 절망은 의기투합했고, 드디어 역사적인 사업을 만들어냈다. 김 대통령은 2000년 남북 정상회담을 성사시켰고, 정 명예회장은 금강산 관광 사업과 개성공단 건설 사업을 차례로 이루어냈다. 그러나 이는 절망을 해결한 것이 아니라 해결한 것처럼 보이게 하는 기교였다. 절망의 근본 원인인 북한 경제난과 경제 정책을 그대로 둔 채 정상 간의 만남을 통한 사업 합의와 금강산과 개성이라는 북한 지역 내의 ‘남한 지역’을 만드는 것이었기 때문이다. 2008년 현재까지도 금강산 관광 사업과 개성공단 건설 사업을 제외하고는 제대로 진행되는 투자 사업이 없다는 점은 절망의 근본 원인이 그대로 남아있음을 입증한다.

게다가 기교로 절망을 우회하자니 비용이 수반되었다. 정상회담에는 뒷돈이 개입되었다.⁵⁾ 정상회담이라면 당연히 갖추어졌어야 할 의전에도 문제가 있었고, 일정에도 사전 합의가 부족했다. 그러나 어쩔 수 없는 일이었다. 절망을 해결하지는 못했어도 일단은 절망을 해결한 것처럼이라도 보이는 것이 더 중요했기 때문이다. 정 명예회장은 소떼를 몰고 가는 장면을 연출했다. 소를 실은 트럭 50대가 줄줄이 휴전선을 넘는 순간은 이루 말로 표현할 수 없는 가슴 뭉클한 감격이었다. 그 자체가 분단을 넘어서려는 역사적인 상징이었고, 절망을 뛰어 넘겠다는 황홀한 기교이자 이벤트였다. 그러나 그만큼의 대가를 지불해야만 했다. 금강산 관광 사업의 성사를 위해서는 관광객이 몇 명이 가든 상관없이 2005년까지 9억 4,200만 달러를 북한에 지급하기로 약속했어야 했다. 당시 환율로 1조 1,300억 원에 이르는 액수였다. 그러나 정 명예회장은 개의치 않았다. 현대가 그만큼 큰 기업이라는 자신감도 있었겠지만, 절망에서 벗어나기 위한 비용이자 기교를 위한 지출이라고 간주했을 것이다. 경제성을 따질 계제가 아니었다.

개성공단의 경우도 마찬가지였다. 현대는 애초 항만도시이며 인프라와 인력이 우수

5) 노무현 정부가 들어선 이후 착수된 대북송금 특검은 “현대의 4억달러는 대북 경제협력사업의 선(先) 투자금 성격이며, 정부 부담금 1억달러는 정책적 차원의 대북 지원금 성격”이라면서 “대북송금이 정상회담 전에 송금되어 정상회담과 연관성이 있는 것으로 판단되지만 대가성이 있는 것은 아니다”라고 규정하였다. 임동원(2008), pp.42-46, 716-720 참조.

한 남포를 원했지만, 북한은 끝내 이를 받아들이지 않았다. 그렇다고 공단사업을 아예 포기할 수는 없었다. 그렇다면 그대로 절망을 인정하겠다는 것에 다름 아니었을 테니까. 결국 2000년 정상회담의 개최로 남북 경협 활성화의 분위기가 한창 무르익게 되면서 현대는 김정일 위원장이 제안한 개성을 수용하게 된다. 항만을 끼지 않은 공단은 경제성이 떨어지고, 인프라도 없고 인력 조달도 쉽지 않은 개성이었지만, 선택의 여지가 없었다. 물론 개성이라는 지역이 가지는 장점이 없는 것은 아니다. 수도권에 인접해 출퇴근이 가능하고, 경의선 도로를 이용하면 물류비를 절감할 수도 있다. 이 지역이 군사적으로 매우 민감한 곳을 감안하면, 남북 긴장 완화에도 큰 도움이 된다. 그러나 무엇보다 중요했던 것은 공단 건설이 절망을 한순간에 뛰어넘을 수 있는 사업이라는 것이었다. 공단 사업은 모든 것이 열악하고 낙후된 북한 경제 안에서 사업을 하는 것이 아니기 때문이다. 말만 북한 땅이지 실제로는 개성을 우리 땅으로 편입하는 것이었고, 모든 것을 새로 건설하는 가운데 북한 노동자만 데려다 쓰는 사업이었던 것이다. 결국 나머지 북한 지역 모두가 경협 차원에서는 절망뿐이었어도 개성공단만은 우리의 희망대로 건설할 수 있는 것이었다. 그만큼 건설 비용이 더 소요되는 것이었지만, 절망을 우회하는 기막힌 기교였던 것이다.

그러나 남북 경협의 정체를 초래하고 있는 본질은 그대로 남아 있었으므로 비판이 제기될 수 있었다. 세밀하게 개성공단의 문제점을 분석해내려고 하는 사람들의 눈을 피해가기 위해서는 그만큼 커다란 기교가 필요했다. 그리고 그 기교의 핵심은 ‘통 크게’였다. 우선은 외형으로 사람들의 눈을 가려야 했던 것이다.

게다가 ‘통 크게’는 김정일 위원장의 스타일이기도 했지만, 현대의 문화와도 맞는 것이었다. ‘햇볕 정책’의 조급함도 ‘통 큰’ 규모를 선호했다. 물론 장차 경제성을 확보하기 위한 규모의 경제를 달성하려면 크게 시작하는 것이 필요하기도 했다. 그래서 총 부지는 800만 평의 공장부지와 1,200만 평의 배후지를 합해 총 2,000만 평으로 결정되었다. 무려 분당 신도시 전체 면적의 3.5배에 해당하는 면적이다. 남한의 국가산업단지 중에서 가장 크다는 반월공단이나 시화공단의 고용 규모가 8만 명 수준인데, 개성공단 건설이 완료되면 북한 노동자가 그 4배가 넘는 35만 명에 달할 것이라는 청사진도 발표되었다. 35만 명의 노동자를 확보하려면 그 도시의 인구는 최소한 100만 명은 되어야 한다. 개성의 인구 전체가 15만 명 수준으로 추정되므로 현재의 개성이 적어도 7배 정도 확대되어야 한다는 뜻이다. 단박에 절망을 잊어버리게 만들 정도로 야심찬 청사진이었지만, 그만큼 현실적 타당성이 없는 것이기도 했다.

규모뿐만 아니라 속도도 강렬했다. 용수도 없고 전기도 없고 도로도 없는 황량한 벌판에서 2003년 6월 착공식을 거행했고, 그리고도 불과 1년 반 만인 2004년 12월 첫 제품을 만들어냈다. 냄비부터 만든 것이 모양새가 훌륭한 것은 아니었지만, 해가 가기 전에 첫 제품을 출하하는 이벤트를 벌여야 하는 입장에서는 선택의 여지가 없었다. 공단 설계가 되지도 않은 상태에서 ‘패스트 트랙(fast track)’이라는 이름하에 설계와 시공은 동시에 진행되었다. 시범단지 입주기업들이 ‘협력사업 승인을 위한 사업계획서’를 제출해야 했으나 통일부에는 서식조차 준비되어 있지 않았을 정도의 속도였다. 당연히 많은 것이 무모했고, 제대로 검토되지 않았다. 우리 측 노동자의 신변 보장에 대한 합의는 없었고, 개성공단에 대한 법·제도도 갖추어져 있지 않은 상태에서 사업부터 추진되었다. 통신·통행·통관의 3통은 5년이 지난 현재도 문제로 남아있을 정도다. 우선 공장이 가동되는 모습부터 보이는 것이 급선무였으니, 임금 직불을 규정한 합의서를 북한이 무시해도 일단 넘어갈 수밖에 없었다.

우리 내부적으로는 개성공단이 ‘중소기업의 활로’라고 홍보되었지만, 개성공단 제품이 전량 수출되지 않는 한 국민 경제 전체적으로 보면 오히려 마이너스일 수도 있는 것이었다. 개성에 입주한 기업은 여러 가지 면에서 정부의 재정 혜택을 받아 물건을 싸게 만든 셈이고, 그래서 들어온 물건은 다른 국내 경쟁 업체를 그만큼 힘들게 하는 것이었다. 결국 국민의 세금으로 어느 기업은 살리고, 대신 어느 기업은 죽이는 일이 벌어지는 것이다. 이는 개성공단 고용만큼의 고용이 국내에서 사라지는 것이기도 했다. 따라서 개성공단이 건설이 가져 올 국내 고용 창출효과가 10만 명에 이를 것이라는 정부의 발표⁶⁾는 무모한 것이었다.

그러나 문제의 본질을 해결하려는 노력은 미흡했고, 노무현 정부에 이르러서도 이전 정부와 유사한 방식으로 사업은 추진되었다. 오히려 기교는 또 다른 기교를 낳고 있었다. 예를 들어 이동과 물류의 어려움은 문산-봉동 화물 열차 운행이라는 상징과 기교로 일단 덮어 버렸다. 봉동에는 역이 없고, 매일 실어 나를 물자도 부족한데 화물 열차 운영부터 합의한 것이다. 정작 개성에 입주한 기업으로서는 철로를 이용하는 것이 육로를 이용하는 것보다 물류비가 더 많이 소요되는 것이었음에도 불구하고 말이다. 그 결과 합의한 상태에서 화물 열차 운영을 중단할 수도 없고, 결국 열차는 상당 수 빈 상태로 운행되고 있는 실정이다⁷⁾

6) 통일부(2003), p.176.

7) 통일부 국정감사 자료에 따르면 2007년 12월부터 2008년 8월까지 화물열차는 163회 운행되었지만 이

더욱이 2007년 10월 정상회담에서는 해주 평화특별지대, 남포·안변 조선협력단지, 개성공단의 조속 확대, 백두산 직항로 개설 등 다양한 대규모 경협 사업에 합의가 이루어졌다. 이들 사업은 민간 기업이 추진해야 할 사업임에도 불구하고 정부가 나서서 합의한 것은 바람직한 일이 아니다. 타당성 조사도 사전에 이루어진 바 없다. 심지어 안변은 우리 기업이 방문조차 한 적이 없었던 지역이며, 남포 역시 우리 기업이 원하는 규모의 조선소를 짓기에는 지리적 조건이 크게 열악한 상황이다. 그런데 정상 간 합의한 사항이므로 추진하지 않을 수 없을 것이고, 수익성이 부족하므로 기업은 당연히 정부의 지원을 요구할 것이다. 국민의 세금으로 정부 차원의 대북 정책 성과를 만들어내기 위해 특정 기업을 지원해야 하는 셈이다. 반대로 만약 추진하지 않는다면 남북 간 신뢰의 문제가 발생한다. 특히 북한의 입장에서는 체제의 특성상 최고 지도자가 서명한 합의를 이행하지 않는 것에 대해 크게 반발할 수밖에 없다. 실제로 이는 현재의 경색 국면을 초래한 직접적인 원인이 되고 있다. 개성공단이 전체 3단계 중에서 이제 1단계 사업을 추진 중임에도 불구하고 개성과 당연히 상충(trade-off)이 존재할 수밖에 없는 해수에 새로운 단지를 만드는 사업에 합의한 것도 납득하기 어려운 일이다. 북한 핵 실험 이후 국제사회가 개성공단의 중단을 요구했을 때에는 민간의 사업이므로 정부가 나설 수 없다는 입장을 보였던 정부가 정상회담에서는 직접 나서서 개성공단 1단계의 조속 완료와 2단계 착수를 약속한 것도 앞뒤가 안 맞는 것이다.

이는 결국 노무현 정부 식(式) 기교에 다름 아니다. 노무현 정부 시절에 남북 경협이 크게 발전하였다는 모양을 만들고 싶었던 것이다. 금강산과 개성공단 1단계에는 ‘made by 김대중’이라는 표식이 붙어 있으니, 노무현 대통령으로서는 ‘made by 노무현’이라고 불릴 사업이 필요했을 것이다. 실질보다는 상징, 내용보다는 성과, 본질보다는 기교가 아직도 중요했던 것이다.

남북 경협에 있어서 김대중과 노무현 정부 시절 만들어진 기교는 이외에도 다양하다. 대북 쌀 지원이 대표적인 예이다. 국내외에서 ‘퍼주기’에 대한 비판이 커지자 정부는 2000년부터 쌀 지원을 차관 형식으로 제공하기 시작하였다. 10년 거치 20년 상환, 이자율 1%라는 조건은 실질적으로는 무상에 가까운 것이고 북한은 차관을 갚을 능력은 물론 의사도 가지고 있지 않는 것으로 판단된다.⁸⁾ 더욱이 정부 스스로 인도적 차원의

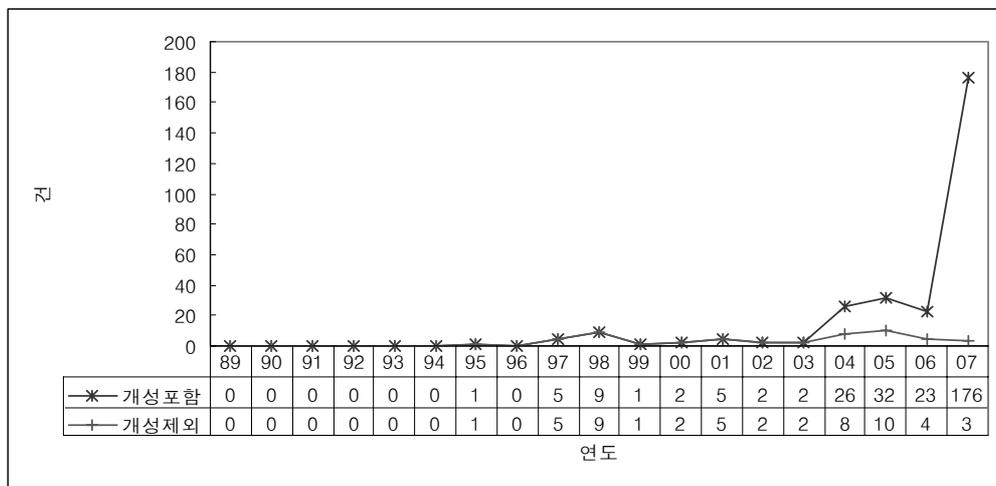
중 92%에 해당하는 150회는 화물 없이 운행되었다. 『조선일보』, 2008.10.24.

8) 2006년 11월 15일 『로동신문』은 “북남협력사업은 하나를 받으면 하나를 주는 식의 등가교환 형태의 상업거래가 아니라 철두철미 상부상조의 원칙에서 동족끼리 서로 도와주고 도움받는” 사업이라고 정의하면서 “북남협력사업을 그 누구에 대한 일방적인 퍼주기라고 우겨대면서 방해”하면 안 된다고 강

지원이라고 분류하면서⁹⁾ 차관으로 제공하는 것은 모순이다. 따라서 북한에 제공된 쌀의 분배 투명성을 요구하지만, 형식 논리로 따지자면 우리가 돈을 받고 판매한 것이므로 투명한 분배를 요구할 입장에 있지 않다. 북한에 제공한 쌀이 북한 군 부대에 배급되었다는 의혹이 여러 차례 제기되었지만, 북한이 유상으로 구입한 것이므로 북한이 어떻게 사용하든 우리의 입장에서는 할 말이 없는 것이다. 결국 ‘퍼주기’라는 비판을 피하기 위해 인도적 지원조차 ‘돈 받고 판매’라는 기교를 채택한 것이다. 북한과의 차관 계약이 서명되기도 전에 이미 첫 번째 선박이 준비되고 있었다는 것도 정부가 북한의 눈치를 보느라 너무 서두르는 것이 아니냐는 오해를 불러일으키는 것이었다.¹⁰⁾

이처럼 김대중, 노무현 정부에서는 남북 경협이 큰 발전을 이룩한 것처럼 보이지만, 이는 외형상의 착시일 뿐 정부 지원으로 추진된 금강산 관광 사업이나 개성공단 건설 사업을 제외하면 실제 경협은 여전히 정체 상태에 있다. 우선 투자를 보면, 노태우, 김영삼 정부 시절에 비해 획기적으로 증가한 것처럼 나타나지만, 이는 개성공단 입주 기업들 때문이다. 이들 기업을 제외하고 나면, 투자 승인을 받은 기업은 여전히 연간 한 자리 수를 벗어나지 못하고 있다.

[그림 1] 경제 협력사업 승인 추이



자료: 통일부(2006, 2008a, 2008b).

조하고 있다. 또한 북한이 쌀 10만톤 지원마다 남한의 분배 현장 방문을 허용한 것도 차관이 아니라 무상지원으로 인식하고 있음을 나타내는 것이다.

9) 통일부(2008a), pp.203-204.

10) 한국수출입은행과 북한의 조선무역은행 사이의 차관 계약은 2000년 10월 4일 체결되었는데 옥수수를 실은 첫 번째 선박은 10월 5일 북한 남포항에 하역을 하였다.

게다가 승인을 받은 기업이라 하더라도 실제 투자를 실행하고 있는 기업은 극소수에 지나지 않는다. 2006년 9월 현재 개성공단 이외의 지역에서 투자 사업을 운영 중인 업체는 4개에 불과하며, 그나마 경평인터내셔널과 아이니무역의 사업은 중단된 것으로 알려지고 있다.

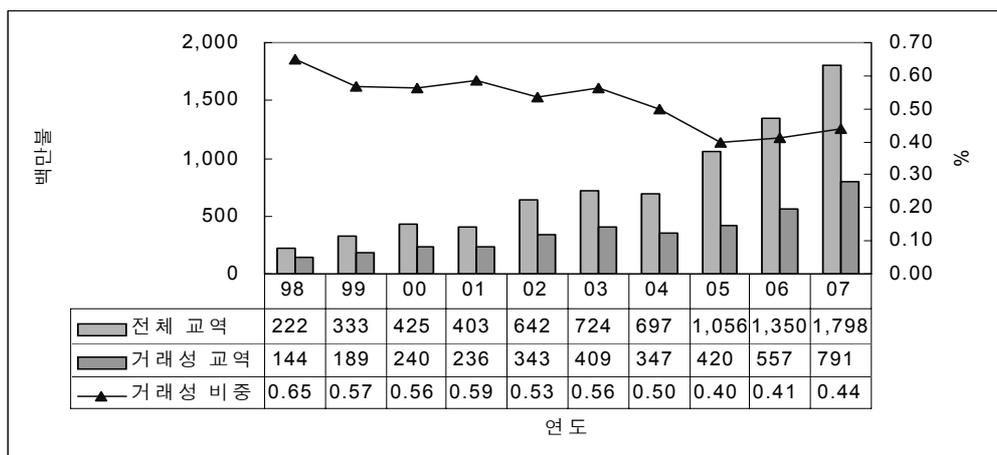
<표 3> 실제 투자사업 운영 중인 업체(2006년 9월 현재)

기업	사업내용	사업승인일	지역
태창	금강산 샘물 개발	1997.5.22	강원도
평화자동차	자동차 수리 및 조립공장 건설	2000.1.7	남포
경평인터내셔널	식품가공업(김치, 된장, 상황버섯음료 등)	2004.3.20	평양
아이니무역	다슬기 가공설비 투자 및 반입·판매	2005.6.15	원산

자료: 통일부(2006).

교역의 경우도 마찬가지이다. 김대중, 노무현 정부 시절 남북 교역은 커다란 성장세를 보이면서 2007년에는 사상 최대인 18억 달러에 달하였지만, 이는 비거래성 교역을 포함했기 때문이다. 비거래성 교역이란 대북 인도적 지원, 개성공단 및 철도·도로 공사용 자재 반출 등을 의미하는 것으로서 엄밀한 의미에서는 교역이라고 할 수 없는 것이다. 따라서 실제 교역이라 할 수 있는 거래성 교역(commercial trade)의 규모는 2007년 약 8억불로서 전제의 44%에 불과하다.

[그림 2] 김대중·노무현 정부에서의 교역 추이



자료: 통일부(2008c).

비거래성 교역은 교역 통계에 포함하지 않는 것이 원칙이며, 사실 김영삼 정부까지는 실제로 포함시키지 않았다.¹¹⁾ 그러나 김대중 정부 이후 비거래성 교역도 통계에 포함시키게 된 것은 교역 규모를 부풀림으로써 그만큼 ‘햇볕 정책’의 성과를 과장하기 위한 것이라고 해석된다. 또한 1998년 이래 전체 교역에서 거래성 교역이 차지하는 비중이 감소하는 추세를 보이고 있다는 점은 김대중 정부 출범 이후 그만큼 비거래성 교역의 비중이 크게 확대되고 있음을 나타낸다.

따라서 실제 거래성 교역만을 대상으로 살펴보면 외형적으로는 성장하였지만 상대적으로는 정체 상태에 있다. 예를 들어 2007년 거래성 교역이 남한 무역에서 차지하는 비율은 0.11%로서 김영삼 정부 말기인 1997년과 동일하다. 또한 남한의 IMF 외환위기로 인해 내수시장이 위축되면서 남북 교역도 감소할 수밖에 없었던 1998-1999년을 제외하면 2000년에서 2007년 동안 거래성 교역은 약 3.3배 성장함으로써 1991년에서 1997년까지의 증가율과 거의 유사하다. 이처럼 실제의 남북교역이 크게 진전되지 못하고 있음은 교역에 참여하는 업체의 수가 정체 상태에 있다는 사실에서도 확인된다. 더욱이 2007년 교역업체에 대한 조사에 의하면 10년 이상 장기적으로 참여하고 있는 업체는 17%에 불과하고 5년 이하 업체가 60%인 것으로 분석된다.¹²⁾ 이러한 사실은 장기적으로 참여하는 업체보다 남북 교역의 수익성을 기대하고 참여했다가 손실을 입고 곧바로 탈퇴하는 기업의 수가 훨씬 많음을 의미한다.

<표 4> 김대중·노무현 정부에서의 남북 교역 참여 업체 추이

(단위: 개)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
업체	419	516	536	506	432	481	462	523	477	425

자료: 통일부(2008a).

11) 노태우 정부에서는 비거래성 교역이 없었으므로 이러한 문제는 발생하지 않았다.

12) 이종근(2008), p.13.

3) 평가¹³⁾

① 외형의 중시

앞서 살펴본 바와 같이 그동안 남북 경협을 추진 과정을 살펴보면 남북 경협을 실질적 발전을 위한 사업보다는 외형적 과시 효과가 큰 사업에 치중하였다는 아쉬움이 있다. 예컨대 김대중 정부 시절에 홍보된 바와 같이 경의선 철도의 연결이 곧장 ‘철의 실크로드’로 이어지는 것은 아니다. 물론 언젠가는 연결해야 하고 언젠가는 ‘철의 실크로드’가 되도록 노력해야 하지만, 당장은 경의선을 이용해 운반할 물자나 사람이 없다는 현실도 직시하여야 한다. ‘철의 실크로드’가 되기 위해서는 10년 정도의 공사 기간과 10조 원 이상의 비용을 필요로 할 것으로 추정되는 북한 철도의 현대화가 필수적이다. 그 외에도 문제는 산적해 있다. 경의선을 제대로 활용하려면 이미 포화 상태에 있어 병목 현상을 보이고 있는 수도권 주변의 철도 운송 문제도 해결해야 하고, 남북간 철도 용어의 표준화, 기술의 호환성 확보, 신호 체계의 정비, 열차 운영 방식, 북측 인력의 훈련, 관련 제도의 통합 등도 한 두 번의 접촉으로 해결될 성질이 아니다. 게다가 동해선 철도의 경우에는 강릉에서 제진까지의 120km 구간은 철도가 없는 상태여서 단절 구간이 연결된다고 하여도 사용할 수가 없는 실정이다. 따라서 사업을 성사시키는 것도 중요하지만, 그 사업이 실질적으로 우리 경제와 남북 경협 발전에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 남북 경협을 여러 사업간 우선 순위는 어떠한지에 대해 사전에 고민할 필요가 있다.

사업의 성과에 대해서도 마찬가지이다. 예를 들어 개성공단이 의미 없는 사업이라고 말할 사람은 없을 것이다. 그러나 그동안의 추진 과정을 보면 외형적인 성공을 위해 지나치게 무리하는 느낌을 지울 수 없다. “남북 당국자 모두 사활을 걸고 추진하고 있는 과제”¹⁴⁾라거나 “개성공단은 우리 한계 기업의 출로이며 대륙으로 연결되는 기회의 창이 된다는 측면에서 반드시 성공시켜야 하는 경협 모델”¹⁵⁾이라는 발언은 우리 국민과 기업, 그리고 나아가 북한에게 잘못된 환상을 심어줄 가능성이 있다. 또한 개성공단은 민간 사업이라고 하면서 정부 당국자가 직접 이런 발언을 하는 것은 바람직하지 않다. 더욱이 본격적인 추진에 앞서서 문제점을 파악하는 것이 본질이어야 할 일종의 파일럿 프로젝트 단계인 시범공단에 대해 무조건 성공해야 한다는 자세로 접근했던

13) 조동호(2007)의 논의를 보완한 것임.

14) 김동근 개성공단관리기관 이사장, 『매일경제신문』 인터뷰, 2004.8.27.

15) 이종석 전(前) 통일부장관, 100인포럼 특강, 2006.6.9

것은 잘못이다. 또한 설사 개성공단에 진출한 우리 기업이 이윤을 내고 있다고 해서 그것이 대북 투자의 수익성을 의미하는 것으로 해석하는 것도 잘못이다. 개성공단은 우리 정부의 다양한 지원을 통해 추진되는 사업이므로 진출 기업이 수익을 내는 것은 당연한 것일 수 있기 때문이다.

식량 지원의 경우도 마찬가지이다. 이미 지적한 바와 같이 인도적 차원의 지원이라고 하면서 차관으로 제공한 것은 바람직한 것이 아니다. 그런데 식량 지원을 남북 교역 통계에 포함함으로써 교역 규모를 부풀린 것은 더욱 바람직한 것이 아니다.¹⁶⁾ 물론 기술적으로는 대북 반출로 분류할 수밖에 없겠지만, 남북 교역에 식량 지원이 포함되어 있음을 명확히 알리는 것이 정부의 보다 나은 자세였을 것이다.

② 희망적 기대

남북 경협이 확대가 북한 경제 체제의 변화 및 남북 관계의 발전으로 자동적으로 연결될 것이라는 기대는 현실적이지 않다. 물론 남북 경협이 늘어나면 늘어날수록 북한 경제는 변화할 것이다. 실제로 남한의 경협이나 지원으로 인해서 북한 주민의 경제 생활에 변화가 일어나고 있다. 예컨대 탈북자들은 “한국 쌀이 항구에 도착했다는 소리가 들리면 쌀 값이 내려간다”든가 “남한 지원 쌀이 일반 주민들에게는 별로 안 값지만 고아원, 탁아소, 유치원, 탄광, 발전소 이런 쪽으로는 보내진다. 거기는 어차피 그 물건이 안 들어오면 국내에서 절약해서라도 쥐어 짜내서라도 쥐야 될 대상이다. 그렇기 때문에 일반 주민들은 사실상 지원의 덕을 보고 있는 셈이다”라고 증언하고 있다.¹⁷⁾

그러나 이러한 현실 경제의 변화가 경제 체제 및 정책의 변화로 반드시 연결될 것으로 보기란 어렵다. 물론 현실의 변화가 장기화·구조화되는 경우 정책의 변화를 유도하겠지만, 북한 경제의 경우 체제의 특성상 변화가 쉽지 않을 뿐만 아니라 변화가 일어난다고 해서 이를 남북 경협의 영향이라고 연결하기도 곤란하다. 예를 들어 2002년 북한의 7·1 조치는 정부의 주장처럼 남북 경협에 의해 유도되었다기보다는 북한 내부의 자체적인 필요성에 의해서 추진되었다고 보는 것이 보다 타당한 것이다.¹⁸⁾ 또한 경제 상황이 회복되는 경우 북한 당국은 시장경제체제로의 전환이 아니라 기존 사회

16) 예를 들어 2005년의 경우 쌀 지원이 대북반출에서 차지하는 비중은 15.5%에 이른다.

17) 양문수(2007), p. 8.

18) 예컨대 정부는 남북 경협을 통해 “북한의 경제여건을 개선해 가면서 시장경제원리 도입 등 북한의 변화를 유도”하였으며, 7·1 조치 등 “북한으로 하여금 시장경제적 요소를 반영한 각종 제도를 마련하게 하였다”고 주장하고 있다. 통일부(2007), p.31.

주의 계획경제체제로의 복귀를 추구할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

따라서 이제는 남북 경협이 확대되면 자연히 북한의 경제 체제 및 정책의 변화가 야기될 것이라는 막연한 ‘희망적 기대’에 입각하여 남북 경협을 추진할 것이 아니라 어떻게 하면 보다 효과적으로 변화를 유도할 것인가를 염두에 두면서 전략적으로 추진해야 한다. 이와 관련하여 ‘퍼주기’ 논란은 정부가 자초한 측면이 있다. 정부 스스로 남북 경협의 목적이 북한의 변화 유도에 있으며, 실제로 북한은 변화하고 있다고 설명하였으나, 국민이 느끼는 북한의 변화는 미진할 뿐이었다. 그 결과 실제 북한에 ‘퍼 준’ 양을 떠나 남북 경협의 효과에 대한 의문이 제기되었고, ‘퍼주기’ 논란은 끊임없이 제기되었던 것이다.

③ 정부의 지나친 개입

경제 정책이란 민간 경제 활동의 내용과 범위를 규정하는 법적·제도적 틀인 것이지, 민간의 경제 활동을 직접 지시하는 것이 아니다. 즉 정부의 역할은 시장기능이 제대로 작동할 수 있도록 시스템을 만드는 것이며, 그 규정된 시스템 하에서 민간은 자유롭게 판단하고 선택할 수 있어야 한다. 만약 선택이 잘못된 것이었다면, 그 책임은 당사자가 져야 하는 것은 물론이다. 정부가 그 선택은 잘못된 것이니까 선택을 바꾸라고 강제할 수는 없는 것이며, 정부가 그럴 만큼의 정보와 능력을 지니고 있는 것도 아니다.

대북 경제 정책도 마찬가지이다. 대북 경제 정책도 경제 정책인 것이다. 물론 대북 경제 정책은 북한이라는 상대가 있는 것이므로 대내 경제 정책과 동일선 상에서 평가할 수는 없다. 그러나 이러한 사실이 대북 경제 정책의 경제 정책적 성격을 무시하는 것이어서는 안 된다. 대북 경제 정책은 크게 보면 대북·통일 정책의 한 부분이지만, 적어도 남북 경협에 참여하는 기업들에게 있어서는 대북사업의 내용과 범위를 규정하는 경제 정책인 것이기 때문이다. 만약 정부가 대북경제 정책의 성과에 너무 집착한 나머지 특정 사업의 진행 과정에 직접 개입한다거나 지나친 홍보¹⁹⁾를 한다면 이는 잘못된 일이다. 마찬가지로 정치적인 목적에서 대북 경제 정책의 방향이나 내용을 변경한다면 이 또한 잘못된 일이다. 정부는 남북 경협이 원활히 추진될 수 있는 환경을

19) 예컨대 현대아산의 금강산 관광 사업은 기본적으로 현대아산이라는 민간기업의 노력과 과감한 결단에 의해 성사된 사업이다. 물론 정부의 대북 화해협력정책이 있었기에 가능한 것이긴 하였으나, 금강산 관광 사업을 ‘햇볕 정책’의 성과라고 정부가 스스로 홍보를 하는 것은 문제가 있다. 어떤 이유로건 금강산 관광 사업이 실패로 귀결된다고 해서 ‘햇볕정책’ 자체가 실패한 것은 아니듯이 개별 기업의 사업을 정책의 성과로 홍보하는 것은 바람직하지 않은 것이다.

조성하면 될 뿐이다. 그런데 그동안 우리 정부의 대북 경제 정책에 있어서는 금강산 관광 사업의 경우처럼 민간의 활동 영역에 정부가 지나치게 개입하였던 경우가 다수 존재한다.

개성공단의 북한 노동자 숙소 문제도 마찬가지이다. 현재 개성공단 진출기업이 늘어남에 따라 북한 노동력의 채용이 증가하면서 숙소 건설 문제가 주요 현안 문제의 하나로 대두되고 있다. 북한은 경제난 등을 이유로 남측이 숙소를 건설해 줄 것을 요청하고 있으나, 남측 사업자인 한국토지공사는 노동력의 제공은 북측이 보장하기로 한 규정²⁰⁾을 근거로 북측이 자체적으로 알아서 해결해야 한다는 입장을 견지해 오고 있다. 당연히 바람직한 일이다. 그러나 정부가 개성공단 활성화 차원에서 노동자 숙소를 건설해 줄 수 있음을 시사함에 따라 북측은 보다 강력히 숙소 건설을 남측이 부담할 것을 요구하고 있다. 물론 아직 정부가 숙소를 건설해 줄 것임을 공식적으로 확정하지 않았다고 해도 남북 당국간에 “개성공단 근로자 증가에 따른 숙소·편의시설 건설 문제 등에 대하여 진지하게 토의를 진행”²¹⁾했다거나 2007년 4월의 제13차 경추위에서 “북측이 제기한 근로자 숙소 및 편의시설 확충 문제를 중점 협의”한 것은 바람직한 일이 아니라고 판단된다.²²⁾

2007년 남북 정상회담 시에 합의된 백두산 직항로 운행도 정부의 지나친 개입으로 판단된다. 물론 직항로의 개설은 정부 당국 간에 합의되어야 할 성질의 것이기는 하다. 그러나 직항로 개설 합의 이전에 사업을 추진하는 민간기업 차원에서 백두산 관광에 대한 구체적인 합의가 선행되었어야 한다. 그렇지 않은 상태에서 정부가 나서서 직항로 개설부터 합의하는 것은 순서가 잘못된 것이다. 게다가 직항로 개설을 한다면 현 단계에서 더욱 시급한 것은 서울-평양 간 직항로이다. 현재 남북 경협과 대북지원에 종사하는 많은 사람들은 중국을 거쳐 북한에 들어가는 형편이다. 그 결과 많은 시간과 비용이 추가적으로 소요되고 있다. 따라서 우선 순위로 본다면 아직 합의도 제대로 되

20) “중앙공업지구지도기관의 임무는 다음과 같다. … 6. 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장”(『개성공업지구법』 제22조), “중앙공업지구지도기관은 개발업자가 요구하는 공화국의 노력, 물자, 용수 같은것을 제 때에 보장하여야 한다”(『개성공업지구 개발규정』, 제18조), “공업지구의 기업에 필요한 노력을 보장하는 사업은 로력앞선기업이 한다”(『개성공업지구 로동규정』, 제8조).

21) 제2차 개성공단건설 실무접촉 공동보도문, 2006.6.21.

22) 실제로 통일부는 정부 부담으로 숙소 건설을 계획하고 있었다. 2007년도 통일부의 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서에 의하면 정부는 “08년 예산 확보 범위 내(540억원)에서 1만6천명 규모의 1차 숙소 착공, '10년까지 총 4만명 규모의 숙소를 단계적으로 건립”할 계획이라고 밝히면서 2008년 540억원, 2009년 714억원, 2010년 839억원의 예산을 확보하고 있다. 대한민국 정부(2008), pp.9-10.

지 않은 백두산 직항로보다는 서울-평양 간 직항로가 더욱 시급하고 중요한 사안인 것이다.

대북사업도 다른 사업과 마찬가지로 사업 추진 여부는 결정된 정책 하에서 개별기업이 경제성과 자신의 능력을 근거로 스스로 판단하는 것이다. 설사 무리한 결정이라고 해도 이는 제도적 장치로 해결해야지 정부가 직접 개입해서 해결하는 것은 바람직하지 않다. 마찬가지로 민간기업도 국내 경제 활동에 있어서는 시장경제 창달을 위해 정부의 개입이 축소되어야 한다고 하면서 대북사업에 있어서는 정부의 지원을 요구하는 형태를 보여서는 안 된다.

④ 모호한 정경분리와 상호주의

김대중 정부는 과거 김영삼 정부의 정경연계에서 탈피하여 정경분리를 남북 경협을 새로운 정책으로 제시하였다. 이는 경제 협력은 정치·안보 문제와 무관하게 경제 논리에 입각하여 실시한다는 정책이다. 이에 따라 서해교전과 같은 정치·안보상의 갈등이 발생하였음에도 불구하고 남북 경협을 꾸준히 지속하였으며, 이는 결과적으로 남북 경협이 안정적으로 발전하는 데에 기여를 하였다. 한편 노무현 정부의 평화변영정책은 김대중 정부의 화해협력정책을 발전적으로 계승한 것이라고 설명하고 있으며,²³⁾ 정경분리에 대해서는 동일한 인식을 지니고 있는 것으로 평가된다.

그런데 정경분리는 경우에 따라 상이하게 적용됨으로써 정부 스스로 원칙을 모호하게 한 측면이 있다. 예를 들어 2006년 7월 북한이 미사일을 발사하자 정부는 대북 쌀 차관 제공을 중단하였다. 그러나 10월 북한이 핵실험을 했을 때에 정부는 경협을 유지하였다. 미사일 발사 경우에는 정경연계 정책을 사용한 셈이고, 오히려 더 심각한 상황이라고 할 수 있는 핵실험 시에는 정경분리 원칙을 사용한 셈이다. 더욱이 정부가 대북 인도적 지원이라고 해운 쌀 차관 제공은 연계 수단으로 활용하면서 경제협력 사업은 그대로 유지하였다는 것은 쉽게 납득하기 어려운 측면이 있다. 그러면서도 정부는 “인도적 차원의 대북 지원은 지속적으로 추진하는 것이 필요”하며 “북한의 식량난이 지속되는 한 인도적 차원에서 동포인 우리가 할 수 있는 수준에서 대북 지원을 계속”해 나갈 것이라고 상충되는 입장을 보이고 있기도 하다.²⁴⁾

상호주의의 경우 노무현 정부는 명확한 원칙을 밝힌 적은 없으나 평화변영정책의

23) 통일부 통일교육원(2007), p.87.

24) 통일부 통일교육원(2007), p.93.

두 번째 추진 원칙으로 ‘호혜주의’를 제시하고 있으며 이는 일방주의를 배제하며 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구한다는 뜻이라고 설명하고 있으므로 기본적으로는 상호주의의 원칙을 채택하고 있는 것으로 보인다. 물론 노무현 정부의 상호주의는 ‘엄격한 상호주의’라기보다는 ‘신축적 상호주의’ 혹은 ‘느슨한 상호주의’이다. ‘느슨한 상호주의’는 남북 관계의 특성상 교환의 엄격성, 등가성, 동시 이행성 등이 쉽지 않다는 인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며, 이는 나름대로 설득력을 지니는 것으로 평가된다.

그러나 노무현 정부에서 추진된 경공업 원자재 제공과 북한의 지하자원 개발을 연계하는 협력 방안에 대해서는 이전과 다른 입장을 보이고 있다. 경공업 원자재 제공과 북한의 지하자원 개발을 연계하는 방식은 남한이 북한에 “의복류, 신발, 비누 생산에 필요한 경공업 원자재를 유상으로 제공하며, 북측은 지하자원개발 협력이 추진되는데 따라 자기 측 몫으로 분배되는 지하자원 생산물, 그리고 지하자원 개발권, 생산물 처분권 또는 기타 경제적 가치가 있는 것으로 그 대가를 상환”하는 것이다.²⁵⁾ 그런데 정부는 이 방식을 ‘상생의 새로운 방식’이라고 표현하면서 “그동안 일방적 지원 성격이 강했던 경협 사업을 상호 필요로 하는 것을 『주고받는』 협력의 형태로 전환”한 것이라고 홍보하였다. 그렇다면 두 가지 문제가 제기된다. 첫째는 그동안은 정부의 입장과는 달리 경협이 일방적인 지원의 형태로 진행되어 왔음을 스스로 인정하는 것이다. 둘째는 이전에 비해 보다 엄격한 상호주의로의 정책 전환을 의미하는 것이다.

이외에도 이 방식에는 정부의 의도와는 달리 근본적인 문제가 존재한다. 첫째, ‘이중 퍼주기’의 우려가 존재한다. 정부가 이러한 방식을 추진한 데에는 그동안의 ‘퍼주기’ 비판에 대한 부담이 있었던 것이 하나의 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 그러나 지하자원을 원자재 제공의 대가로 상환받기 위해서는 북한의 경제난으로 볼 때 광산 설비 개보수, 전력 제공, 운반 수단 제공 등이 이루어져야 할 가능성이 있다. 즉 원자재는 원자재대로 제공하고, 광산에 대한 지원 역시 이루어져야 하는 ‘이중 퍼주기’의 우려가 존재하는 것이다. 둘째, 설사 북한이 지하자원을 스스로의 힘으로 상환한다고 하더라도 이러한 사업이 정부가 해야 할 사업인가의 문제이다. 정부는 남북 경협을 활성화하기 위한 각종 법적·제도적 장치 및 인프라의 구축에 초점을 맞추어야 하는 것이기 때문이다. 따라서 아예 인도적 차원에서 무상으로 지원하든가 대가를 요구한다면 남북 경협 관련 제도나 인프라의 개선을 요구하는 것이 보다 바람직한 것이다.

25) 『남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서』, 2006.6.6.

3. 이명박 정부의 대북 정책

이미 언급한 바와 같이 남북 경협이 기대만큼 활성화되지 못한 근본적인 원인은 아직도 지속되고 있는 북한의 경제난과 개방·개혁으로의 변화를 두려워하는 경제 정책에 있다. 따라서 남북 경협이 발전하기 위해서는 북한이 경제난 해소는 물론 자생력 있는 성장기반을 마련하는 한편 개방·개혁으로의 적극적인 변화가 있어야 한다. 그렇지 않고서는 남북 경협은 정체 상태에서 벗어나기가 불가능하다. 그러므로 우리가 남북 경협의 발전을 진정으로 원한다면 대북경제 정책은 북한 경제난의 해소 및 경제정책의 변화 유도에 초점을 맞추어야 한다.

그러나 노태우, 김영삼 정부는 절망 단계에 머물고 있었다. 노태우 정부는 남북 경협을 재개하였으나 초기 단계에서의 정보 부족과 준비 소홀로 인해 경협의 본격적 발전을 이끌어내는 데에는 애초부터 한계를 지니고 있었다. 김영삼 정부는 남북 경협에 의욕적으로 나섰으나, 북한 핵 문제 발생(1993년 3월), 김일성 조문 파동(1994년 7월), 제86우성호 나포 사건(1995년 5월), 삼선비너스호 선원 억류 사건(1995년 8월), 무장간첩 남파 사건(1995년 10월), 북한 무장 군인 군사분계선 침범(1996년 5월), 북한 잠수함 사건(1996년 9월) 등 끊임없이 이어진 남북 갈등과 긴장으로 인해 결국 강운을 오락가락하는 좌충우돌 식의 대북 정책을 보여줄 수밖에 없었다.

김대중 정부는 남북 경협에 관한 한 상대적으로 유리한 환경에서 출범하였다. 이미 남북 경협을 10년 동안 추진해 오면서 북한 경제와 남북 경협에 대한 정보와 경험이 축적되어 있었고, 대외경제관계가 붕괴된 채 최악의 경제난에 빠져있던 북한은 남북 경협에 적극적인 자세를 보일 수밖에 없는 상황에 처해 있었다. 2000년에는 분단 이후 최초로 정상회담까지 성사되었다. 의지만 있었다면 절망의 본질을 거론하고 그 해결방안에 대해 남북한이 함께 노력하는 방향으로 나아갈 수도 있었다. 예를 들어 2000년 6·15 공동선언 제4항에서 민족 경제의 균형 발전에 합의하였으므로 이를 실현하기 위한 청사진 작성 작업을 북한에 요구할 수 있었다. 청사진의 작성 과정에서는 당연히 현 상태에서의 경제적 문제점과 앞으로의 경제 정책 방향, 그리고 이를 구체화하기 위한 남북 경협 추진방안 등이 논의되었을 것이다. 그랬더라면 남북 경협의 단기적 성과는 작아졌을지 모르지만 미래의 눈부신 발전을 위한 튼튼한 토대가 마련되었을 것이다. 그러나 김대중 정부는 당장의 성과를 선택하였다. 절망의 본질은 외면하고 기교로써 절망을 우회하였던 것이다.

노무현 정부 역시 본질은 외면한 채 기교에 치중하였다. 우리 내부적으로는 정부 지원 시 당사자의 자구 노력을 강조하면서도²⁶⁾ 대북지원에 있어서는 북한에게 최소한의 자구 노력도 요구하지 않았고, 그에 따라 북한의 농업 개혁의 착수가 아니라 지원 중독성을 강화시키는 결과만을 초래하였다. 그동안 정부는 대북지원이 북한의 개방·개혁 유도를 위한 것이라고 설명하였으나, 오히려 2007년 정상회담 직후에는 대통령 스스로 개방과 개혁을 이야기하지 말자고 발언할 정도였다. 결국 지난 10년을 거치면서도 남북 경협에 절망은 그대로 남아있었다.

이런 상황에서 올해 출범한 이명박 정부는 상생·공영의 대북 정책이라는 이름하에 “실용과 생산성에 바탕을 둔 상생·공영의 남북 관계 발전을 추구”라는 비전을 내세우며, 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체의 형성을 목표로 제시하고 있다. 추진 원칙으로는 실용과 생산성, 철저한 원칙과 유연한 접근, 국민적 합의, 남북 협력과 국제 협력의 조화 등을 설정하고 있다. 따라서 이명박 정부는 우선은 절망 그 자체를 해결하는 방향으로 정책을 추진할 것으로 보인다. 북한의 변화 자체를 전제 조건으로 요구하는 것이며, 일방적이고 무조건적인 지원은 지양하겠다는 것이기 때문이다. 실제로 “우리의 지원과 협력에 상응하는 북한의 변화를 끌어내지 못했다”고 남북 경협 역시 “외형적 성장에 비하여 질적 발전은 이에 미치지 못했다”고 평가하고 있다.²⁷⁾

‘비핵·개방·3000’ 구상에서 보이는 것처럼 국제사회의 현안이 되고 있는 핵 문제의 해결과 개방을 요구하는 것도 동일한 맥락으로 이해된다. 현 상태가 유지된다면 굳이 남북 경협을 추진하려 애쓰지 않겠다는 의사이며, 기교를 통해 우회하는 전략을 채택하지 않겠다는 의지인 셈이다. 그러므로 이명박 정부 초기 시점에서 남북 경협이 정체의 모습을 보이는 것은 당연한 결과이다.²⁸⁾ 남북 경협 확대에 앞서 북한의 변화를 강조할 것이고, 정부의 주도적 노력보다는 기업의 자율적인 수익성 판단을 중시할 것이

26) 예컨대 노무현 대통령은 2007년 4월 제6회 한국 수산업경영인대회에 보낸 축하 메시지에서 한·미 FTA 협상 타결로 인해 수산업계가 입게 될 피해에 대해 언급하면서 정부는 “보상할 것은 보상하고, 지원이 필요한 곳은 적극적으로 지원”하겠다고 하면서도 “무엇보다 중요한 것은 수산인 여러분의 의지와 노력”이라고 강조하였다.

27) 통일연구원(2008), p.43

28) 북한 역시 ‘비핵·개방·3000 구상’에 부정적일 뿐만 아니라 심한 비난을 하고 있어 남북 경협에 정체는 당분간 불가피해 보인다. 예컨대 2008년 4월 8일 『로동신문』은 ‘비핵·개방·3000 구상’을 ‘매국반역적인 <<대북정책>>’이라고 정의하면서 “리명박패당이 시작부터 우리와의 대결을 고취”하고 있다고 비난하고 있다. 4월 10일에는 “리명박이 들고나온 <<국민소득 3,000>>이라는것은 간혹한 간상배, 사기협잡군의 반공화국모략의 산물이다. 리명박과 그 패당이 그따위 불순한 광고판을 들고나와 풍수없이 놀아대고있는것은 우리에게 대한 참을수 없는 도발이며 모독이 아닐수 없다”고까지 표현하고 있다.

기 때문이다. 실제로 2008년 10월 말 현재 경협을 위한 남북 당국간 대화는 열리 않고 있으며, 북한은 오히려 개성공단의 중단조치 거론하고 있다. 그러나 이는 기본적으로 잘못된 방향은 아니며, 남북 경협의 정체가 반드시 나쁜 것은 아니다. 그동안 남과 북 모두의 잘못된 관행을 바로잡는 의미도 지니고 있기 때문이다. 이제는 기교를 통해 양적 확대를 유도하기보다는 절망의 본질을 해결함으로써 질적 발전에 관심을 가져야 할 시기이기도 하다.

그러나 몇 가지 혼란스러운 부분이 존재하는 것 또한 사실이다. 첫째, 핵 문제와 경제 협력의 상관관계이다. 예를 들어 정부는 비핵과 개방이 상태나 조건(condition)이 아니라 과정(process)으로 본다면서 “핵 문제 진전 과정에 따라 단계적으로 추진”하는 것이라고 설명하고 있으나, 비핵이나 개방이 매우 오랜 기간에 걸쳐 완결되는 것이라는 점을 감안하면 정확히 어떻게 하겠다는 뜻인지 모호해진다. 실제로 “대규모 재정이 투입되는 경제 협력 사업을 추진하기 위해서는 북핵 문제가 해결국면에 들어서”야 한다거나²⁹⁾ “북한은 먼저 핵을 조속히 폐기”해야 한다는 언급³⁰⁾은 여전히 조건으로 읽힌다.

둘째, 실용과 생산성이라는 추진 원칙의 문제이다. 남북 관계는 ‘이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대’로 풀어간다는 선언³¹⁾은 올바른 방향으로 판단된다. 그러나 그 구체적인 내용을 보면 세부 기준들을 어떻게 적용하겠다는 뜻인지 분명하지 않다. 즉 정부는 실용과 생산성을 판단하기 위한 기준으로 국민들이 동의하는가, 북한 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는가, 비용 대비 성과가 있는가, 북한의 발전을 촉진하는가, 평화 통일에 기여하는가 등 다섯 가지를 제시하고 있는데,³²⁾ 이러한 각각의 기준들은 서로 상충하는 경우도 있고 어느 하나가 다른 것들을 포괄하기도 한다. 따라서 이 기준들 중에서 무엇이 우선이고 각각의 관계는 무엇이며, 따라서 종합적으로는 어떻게 판단할 것인가가 모호하다.

셋째, 원칙에는 철저히 접근 방식에는 유연하다는 추진 원칙이다. “북핵은 반드시 폐기되어야 한다는 원칙을 일관되게 고수”하겠다는 입장 표명³³⁾으로 볼 때 정부가 생각하는 ‘원칙’은 북핵의 폐기인 것으로 여겨진다. 이처럼 지나치게 분명하고 큰데다가

29) 통일연구원(2008), p.9

30) 통일연구원(2008), p.13

31) 이명박 대통령 취임사. 2008.2.25.

32) 통일연구원(2008), p.15

33) 통일연구원(2008), p.37

장기간이 소요되는 사항을 원칙으로 설정한 상황에서는 접근조차 유연하기 어려울 수밖에 없다. 만약 유연하게 접근한다면 그것은 원칙을 훼손하는 것으로 보일 확률이 매우 높은 것이다. 결국 현실 정책에 있어서는 원칙과 접근 방식 중에서 어느 쪽에 무게를 두느냐의 문제로 귀결될 것이며, 어느 쪽으로 결정하든 그것은 정부가 추진 원칙을 스스로 지키지 않는 모습으로 비취게 될 가능성이 크다.

넷째, 중점 과제로 제시하고 있는 ‘진정성 있는 남북 대화’의 문제이다. 정부는 비핵화와 남북 경협에서부터 인도적 문제에 이르기까지 남과 북의 모든 문제를 대화로 풀어가겠다는 입장이다. 당연한 이야기이고, 지난 20년 동안에도 남북 관계를 대화로 하지 않은 적은 없다. 그렇다면 현 정부가 실제로 강조하는 것은 대화가 아니라 ‘진정성’의 문제로 보인다. 그러나 여기에는 두 가지 문제가 있다. 하나는 ‘진정성’을 어떻게 판단할 것이냐의 문제이다. 결국 자의적인 판단이 될 수밖에 없고, 이는 원칙에 철저하겠다는 입장과 배치될 가능성도 있다. 다른 하나는 만약 북한이 ‘진정성 있는 대화’에 나서지 않으면 어떻게 할 것인가의 문제이다. 물론 현 정부의 임기 5년 동안 당국 간 남북 대화는 한 번도 하지 않은 채 지나갈 수도 있을 것이고, 그것이 반드시 나쁜 것도 아니다. 그러나 분단국가의 대통령과 정부가 남북 관계 개선은커녕 대화조차 한 번 하지 않는 것을 국내 정치적으로 참아낼 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 또한 현 정부의 초대 통일부 장관은 그럴 수 있어도, 둘째 셋째 장관으로 가면 갈수록 남북 관계에 대한 부담은 커지기 마련이다. 더욱이 그러한 경우 현 정부가 또 다른 중점 과제로 제시하고 있는 이산가족 문제의 근본적인 해결이나 국군포로·납북자 문제의 우선적 해결은 포기할 수밖에 없는 것이다.

4. 남북 경협 발전을 위한 핵심 정책 과제

1) 정부 역할에 대한 분명한 인식

남북 관계 및 남북 경협에 있어서 정부의 역할을 명확히 인식해야 한다. 우선 현 정부는 지난 정부들과 마찬가지로 남북 경협에 있어서 정부와 민간의 역할에 대한 인식이 불충분해 보인다. 예를 들어 정부는 상생과 호혜의 남북 경협을 목표로 “진행 중인 경제 협력 사업은 더 내실화하고 불합리한 점들을 개선하며 추진”할 것이라고 밝히고 있다.³⁴⁾ 그러나 현재 진행 중인 사업에는 정부의 사업이 없고 모두 민간의 사업일

뿐이다. 따라서 내실화하고 불합리한 점들을 개선할 수 없으며, 만약 그렇게 한다면 ‘정부의 직접적 시장 개입을 통한 기업의 팔 비틀기’에 지나지 않는다. 대내적으로는 시장의 자율을 중요시하면서도 남북 경협에 있어서는 아직도 정부가 선도 혹은 지도해야 한다는 시각을 버리지 못하는 셈이다.

더욱 중요하게 강조되어야 하는 것은 인프라 구축이라는 보다 적극적인 정부의 역할이다. 인프라에는 법·제도적 장치의 구축과 함께 정부가 담당할 수밖에 없는 물적·인도적 인프라의 구축도 포함된다. 현 정부가 계획 중인 3통 문제의 해결, 신변 안전의 보장, 분쟁 해결을 위한 「남북 상사중재위원회」의 가동 등은 법·제도적 장치의 구축이라는 점에서 매우 다행하고 바람직한 방향이다. 그러나 물적·인도적 인프라 구축에 대한 구체적 방향이 아직 보이지 않는 것은 아쉬운 점이다. 현 정부도 남북 경협의 활성화에 관심이 없지는 않을 것이다. 그렇다면 이미 지적한 대로 그동안 남북 경협 절망의 근본 원인이었던 북한 경제난의 해소와 북한 경제 정책의 변화에 초점을 맞추어야 한다. 그리고 이것은 정부 아니면 할 수 없는 문제이기도 하다.

따라서 법·제도적 장치의 구축이 남북 경협에 있어서의 북한 경제 정책의 변화에 해당하는 것이라면 북한 경제난 해소를 위한 물적 인프라 구축사업에도 관심을 가져야 한다. 이는 단순히 지난 정부에서처럼 무조건 지원해야 한다는 것과는 다르다. 개성-평양-신의주 구간의 철도·도로 개보수 사업을 예로 들어 보자. 현재 북한 경제난의 중요한 원인의 하나가 물류 인프라의 부족임을 감안하면 북한의 경제 회복에 커다란 영향을 미칠 수 있는 사업인 데다가 당연히 대북 진출 우리 기업은 물론 우리의 건설 부문 기업들에게도 긍정적인 영향을 미치는 ‘상생·공영’의 사업이다. 또한 사업의 성격상 정부 지원의 명분도 존재한다. 오히려 현 정부가 제시하고 있는 농수산 협력이나 자원 개발 협력³⁵⁾은 정부가 해야 할 사업이 아니라 민간이 추진해야 할 성격의 사업이다.

이산가족 문제 해결을 위한 인도적 인프라 구축도 중요하다. 남북 관계의 개선이 기본적으로는 분단의 비용과 고통을 해소하기 위한 것이라면 국군포로·납북자를 포함한 이산가족 문제는 가장 우선적으로 해결되어야 한다. 그러나 이 문제가 아무리 인도적 차원의 것이라고 해도 북한이 인도적 문제라고 생각하지 않는다면 그에 상응하는 대가를 제공하지 않으면 해결되지 않는다고 한다면 정부는 그 대가를 제공하는 것이 바람직하다. 이를 북한에 끌려가는 것이라고나 ‘퍼주기’라고 평가할 이유는 없다. 이

34) 통일부(2008c), p.7

35) 통일연구원(2008), p.24

경우의 대가 제공은 분명하고도 그 무엇보다 소중한 이익이 존재하는 것이기 때문이다. 더욱이 그 대가를 물적 인프라의 구축으로 설정한다면 이는 ‘일거양득’이 된다.

2) 남북 경협외 청사진 마련

빠른 시일 내에 남북 경협외 장·단기 플랜을 담은 청사진이 마련되어야 한다. 사실 6·15 공동선언이 ‘민족경제외 균형 발전’에 대해 합의했으므로 남북 양쪽 정부는 이에 대한 청사진을 만들었어야 한다. 민족 경제외 균형 발전이라는 것외 비전이 무엇이고, 추진 전략은 무엇이며, 단계별로 추진해야 하는 사업은 무엇인지 등등에 대한 남북 간 공동외 작업이 있어야 했던 것이다. 만약 그랬다면 당연히 사전 실태 조사도 이루어져 보다 타당성 있는 사업이 추진되었을 것이며, 남북 상호 간에 무엇을 우선적으로 필요로 하는 지에 대해서도 파악할 수 있었을 것이다. 그러나 지금까지 그러한 작업이 없었던 것은 남북 정부 모두외 직무유기였던 셈이다.

그런 측면에서 보면 10·4 선언에서 구체적으로 다양한 사업들을 합의한 것도 바람직한 것이 아니었다. 더 우선적으로 필요한 것은 청사진이었던 것이기 때문이다. 만약 2007년 정상회담에서 6·15 공동선언외 합의대로 조속히 남북 경협외 청사진을 만드는 것에 합의했다면 현 정부도 우리 내부적으로는 물론 남북 간에도 불필요한 갈등 없이 이를 그대로 계승하였을 것이다.

따라서 이제라도 정부는 청사진 작업에 초점을 맞추어야 한다. 북한과의 대화 및 공동 작업이 이루어지기 전에 우리의 안을 가지고 있어야 한다. 청사진 마련에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 하는 것은 남북 경협외 우리 경제에 어떤 의미가 있는지, 우선 순위는 어떠한지를 검토해야 한다는 점이다. 이런 의미에서 현 정부의 ‘상생·공영외 대북 정책’도 부족한 측면이 있다. 즉 북한에 대해 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하고 있으나, 그를 통해 남한이 얻게 되는 것은 무엇인지에 대한 설명이 부족한 것이다. 물론 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 통해 남북경제공동체를 실현한다고 제시하고는 있지만, 그것이 무엇인지 그리고 남한 경제에는 어떤 영향을 미치는지에 대한 구체적인 논의는 없는 것이다. 그래야만 현 정부의 대북 정책이 밝히고 있는 것처럼 ‘상생과 상호 보완적 경제 협력’이 이루어질 수 있고, “북한외 경제 발전뿐만 아니라 우리 경제에도 새로운 성장 동력을 제공”할 수 있을 것이다.³⁶⁾

36) 통일연구원(2008), pp.24-25

또 하나 중요하게 간주되어야 할 것은 북한이 지니고 있는 생산요소인 토지와 노동의 질을 개선하여야 한다는 점이다. 북한의 토지는 도로, 전력, 용수 등이 갖추어진 용지가 아니라 허허벌판인 땅일 뿐이며, 노동은 숙달된 전문인력이나 기능공이 아니라 단순 노동력에 불과하기 때문이다. 이러한 실정에서 남북 경협이 상생·공영의 결과를 낳기란 쉽지 않다. 따라서 향후 남북 경협의 진정한 발전을 추구하기 위해서는 북한 생산요소의 질적 향상이 전제되어야 한다. 이는 향후 우리 정부가 단순한 지원이나 지하자원의 상황이 아니라 남북 경협과 관련한 북한의 사회간접자본 시설의 개선과 함께 북한 노동력의 교육·훈련에도 정책적 초점을 맞추어야 함을 시사한다.

3) 6자회담과 남북 경협의 조화로운 분리

북한 핵 문제의 해결은 현 정부 대북정책의 가장 우선적인 과제로 인식된다. ‘비핵·개방·3000’ 구상에 보이듯 가장 처음에 나오는 단어이기도 하다. 당연하고 바람직한 일이다. 우리의 입장에서 핵을 가진 북한과 상생·공영하기란 불가능하다.

그러나 현실적으로 우리의 독자적인 힘과 설득으로 북한으로 하여금 핵을 포기하게 만들기란 불가능하다. 더욱이 이미 6자회담이라는 틀 내에서 북한 핵 문제의 해결 과정이 진전 중에 있으며, 북한은 핵 문제를 북미 관계 개선의 핵심적 도구로 사용하고 있는 실정이므로 우리가 직접 개입할 수 있는 여지도 많지 않다.

따라서 남북 경협은 전략적으로 6자회담과 분리하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 우리 정부는 북한 핵 문제의 진전 과정에 따라 남북 경협을 추진한다는 입장이다. 즉 조건론으로 이해하든 단계론으로 이해하든 남북 경협은 북한 핵 문제의 진전과 사후적으로 연계되어 있는 셈이다. 그러나 이미 지적한 대로 6자회담이라는 틀이 존재하고 현 정부의 대북 정책 원칙인 폐기까지는 상당한 시일이 걸리는 것이므로 오히려 남북 경협을 북한 핵 문제 해결의 지렛대로 활용하는 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

물론 이는 남북 경협을 핵 문제의 해결과 무관하게 활성화시켜야 한다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 북한 핵 문제의 해결은 6자회담을 통해 진전시켜 나가되, 남북 경협을 북한 핵 문제 해결에 도움이 되도록 사전적으로, 그리고 우리가 주도적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다는 의미이다. 만약 현재의 추세대로 남북 경협이 정체되어 있는 상황에서 북한 핵 문제가 북미 양자 간의 합의를 바탕으로 해결이 된다면 우리는 사후적으로 대북 지원에만 나서게 될 우려가 존재하기 때문이기도 하다. 그런 상황이라면

정작 핵 문제 해결 과정에 기여하지도 못한 채 우리는 그저 부담만 지게 되는 셈이며, 남북 관계에 있어서도 주도권을 가지지 못하게 된다.

참고 문헌

- 남북교류협력지원협회, 『경공업 원자재 제공 및 북한 지하자원개발 협력사업의 의미와 전망』, 2007.
- 대한민국 정부, 『2007년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서(통일부 소관)』, 2008.2.
- 양문수, 『대북 인도적 지원의 성적표: 경제 사회적 효과의 분석』, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제30회 정책포럼 발표자료, 2007.3.23.
- 이종근, 『경공업 원자재 제공사업의 의미와 전망』, 남북교류협력지원협회·통일연구원 공동주최 세미나 발표자료, 2007.
- 임동원, 『피스메이커』, 중앙 books, 2008.
- 조동호, 『남북경제 상생모델의 모색』, 『통일경제』 통권 제89호, 현대경제연구원, 2007.
- 조동호, 『절망의 10년, 기교의 10년: 남북 경협 20년의 평가』, 『담론201』 제11권 제1호, 한국사회역사학회, 2008.5.31.
- 통일부, 『통일백서』, 2008a.
- 통일부, 『보도자료』, <http://www.unikorea.go.kr>. (검색일: 2008년 4월 18일), 2008b.
- 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』, 2008c.
- 통일부, 『통일백서』, 2007.
- 통일부, 『월간 남북교류협력동향』 제199호, 2008c.
- 통일부, 『2006년 국정감사 제출자료』, 2006.
- 통일부, 『통일백서』, 2003.
- 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2007』, 2007.
- 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』, 2008.



상생·공영을 위한 바람직한 대북 정책 방향

제3발표

박종철

(통일연구원 선임연구위원)

:: 요약

상생·공영의 대북 정책은 국제 환경, 국내, 북한의 3차원에서 제기되는 도전에 직면해 있다. 첫 번째 도전은 북핵 문제와 남북 관계의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 두 번째 도전은 남북 관계와 북미 관계를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 세 번째 도전 요인은 김정 일 위원장의 와병설로 인해 제기된 북한 미래의 불안정성이다. 네 번째 도전은 남남갈등이다.

상생·공영 정책은 이러한 네 가지 도전 요인에 대한 대책을 마련해야 한다. ① 비핵화와 남북 관계를 단계적으로 병행 추진해야 한다. 비핵화를 추진하면서 이와 병행해서 단계적으로 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다. ② 북미 관계를 고려, 남북 관계의 동력을 확보해야 한다. 한국의 대미 및 대북 입지 제고 및 주도권 확보를 위해 북한과 최소한의 대화 통로를 확보하고 남북 관계의 동력을 확보해야 한다. ③ 대북 정책에서 북한 변수를 중요하게 고려해야 한다. 대북 정책은 북한의 다양한 변화 가능성을 염두에 두고 이에 대한 대안을 탄력적으로 모색해야 한다. 그리고 대북 정책을 종합적이고 체계적으로 조정할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. ④ 남남갈등 해소 방안을 마련해야 한다. 통일 문제를 둘러싼 남남갈등을 해소하기 위해서는 정부와 시민사회 간의 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 필요하다. 그리고 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일 비전을 제시하고 국민 생활과 연관지어 통일 문제를 다루는 실용주의적 접근이 필요하다.

그리고 북한이 선택적 포용 정책에 호응하도록 하기 위해서는 후속 조치가 필요하다. 첫째, 남북간 공식·비공식의 고위급 접촉이 필요하다. 둘째, 6·15 공동선언 및 10·4 정상선언의 원칙적 존중에 대한 입장을 표명하되, 변화된 국내외 상황과 실현가능성 등을 고려하여 구체적 이행 계획은 선별적으로 단계적으로 협의해야 한다는 것을 밝혀야 한다. 셋째, '비핵·개방·3000 구상'과 10·4 정상선언을 종합적 패키지로 검토하여 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제로 분류하고 단계적 실행 방안을 수립해야 한다. 다섯째, 한반도 평화 체제에 대한 대책을 마련하는 것도 필요하다.

1. 머리말

이명박 정부의 상생·공영의 대북 정책은 실용주의와 남북 관계의 제도화를 지향한다. 상생·공영 정책은 김대중 정부의 대북 포용 정책 및 노무현 정부의 평화 번영 정책에 대한 비판적 검토에서 출발한다. 지난 10년 동안의 대북 화해 협력 정책에 의해서 교류 협력과 인적 교류가 증가했으며, 부분적으로 긴장 완화가 이루어졌지만 남북 관계의 제도화는 이루어지지 않았다. 남북 대화는 북한의 의도에 따라 중단되었다가 반복되는 관행을 되풀이했다. 남북 경험의 결과 북한의 대남 경제 의존이 증가했지만 호

혜적 관점에서 남북한의 경제 협력이 이루어지지 않는다는 것이다. 북한은 대화에 응하거나 교류·협력 및 인도적 지원을 수용하는 데도 부수적 대가를 요구했다. 대북 식량지원에도 불구하고 북한의 만성적 식량난이 해소될 기미는 보이지 않는다. 더욱이 그동안 북한은 핵 개발을 하였으며 군사적 긴장도 완화되지 않았다.¹⁾

남북 관계의 비제도화는 대북 포용 정책 및 평화 번영 정책의 기능주의 시각에 내재한 문제라고 할 수 있다. 비정치적이고 비군사적 분야에서부터 협력을 시작함으로써 군사적 긴장 완화와 정치적 협력이 발생할 수 있다는 기능주의 이론의 전제가 남북 관계에서 작동하는 데는 한계가 있다. 경제 협력에서의 성과는 정치적 신뢰 구축이나 군사적 긴장 완화로 확산되지 않았으며, 북한의 변화는 기대에 미치지 못했다.

이명박 정부의 대북 정책은 이러한 문제 의식에서 출발하여 국제 환경의 변화를 고려하여 새로운 국가 발전 전략을 모색하고, 북핵 문제를 해결하는 한편, 북한의 생존 방안을 제시하고자 하였다.²⁾ 이명박 정부의 대북 정책은 대선 기간 동안 비핵·개방·3000으로 대표되었으나 정부 출범 후 포괄적인 형태로 다듬어져서 상생·공영의 대북 정책으로 정리되었다.

상생·공영의 대북 정책은 남북 관계 미래와 비전으로 북한의 변화, 상생과 공영의 남북 관계 발전, 한반도 평화 통일의 실질적 토대 구축을 제시하였다. 대북 정책의 추진 원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민 합의, 국제 협력과 남북 협력의 조화가 설정되었다. 그리고 대북 정책의 중점 추진 과제로 진정성 있는 남북 대화, 한반도 평화 정착, 상생과 호혜의 남북 경험, 사회 문화 교류 활성화, 인도적 문제 해결의 다섯 가지가 제시되었다.³⁾

다음에서 상생·공영의 대북 정책의 특징과 실현 가능성을 검토하고자 한다. 우선 상생·공영 정책과 대북 포용 정책을 비교함으로써 상생·공영 정책의 특징을 분석하고자 한다. 그리고 상생·공영 정책이 직면하고 있는 국내외 도전 요인을 점검하고 이에 대한 정책 방향을 제시하고자 한다.

1) 이수석, “이명박정부의 대북 정책 형성배경,” 2008 한국정치학회 추계학술회의, [이명박정부의 대북 정책과 국제적 공조방안], 2008. 10.24

2) 서재진, [남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계], KINU 정책연구시리즈 08-01 (서울:통일연구원, 2008)

3) [이명박 정부의 대북 정책은 이렇습니다] (서울: 통일연구원, 2008)

2. 상생·공영 정책과 대북 포용 정책의 비교

상생·공영 정책을 과거 대북 정책과 비교하면 연속성과 함께 차별성을 지니고 있다. 상생·공영 정책은 ‘민족공동체통일방안’을 받아들이고 있다. 민족공동체통일방안(1994.8)은 ‘한민족공동체통일방안’(1989.9)을 발전시킨 것으로 점진적이고 기능적인 통일 방안이다. 1980년대 말 이후 역대 정부는 평화 통일과 단계적 통일이라는 기본 방향을 받아들였으며, 이명박 정부도 이 점에서는 연속성을 지니고 있다.

또한 상생·공영 정책의 다섯 가지 중점 과제는 과거 정부에서 우선 순위를 두고 추진하려고 했던 정책 과제와 거의 비슷하다. 남북 관계를 개선하고 한반도 평화 정착을 추구하며 평화 통일의 기반을 마련한다는 기본 인식에서 이명박 정부도 과거 정부와 동일한 문제 의식을 지니고 있다.

그러나 상생·공영 정책은 인식론, 접근 방식, 우선 순위 등의 측면에서 과거의 대북 정책과 차별성을 지니고 있다. 과거 10년 동안의 대북 정책과 상생·공영 정책을 다음과 같은 7가지 기준에서 비교하고자 한다.

첫 번째 기준은 목표와 수단의 우선 순위이다. 지난 두 정부는 햇볕 또는 포용이라는 정책 수단, 특히 경제적 지원이라는 정책 수단의 효과를 강조하였다. 그러나 상생·공영 정책은 북한의 비핵화와 개방, 또는 북한의 정상국가화라는 정책 목표를 우선시한다. 과거 정부들은 북한 변화에 대한 강조가 북한의 반발을 초래할 것을 우려했다. 포용 정책은 바람보다 햇볕이 나그네의 외투를 벗기는 데 더 효과적이라는 이솝 우화를 예로 들었다. 바꾸어 말하면 압박 정책이 아니라 포용 정책이 최종 목표인 북한의 변화에 대해 언급하지 않고도 결과적으로 북한의 변화를 이끌어내는데 더 효과적이라고 가정했다.

상생·공영 정책은 포용 정책이 북한의 개방·개혁과 대남 화해 협력 정책을 이끌어내는 데는 한계가 있다고 전제한다. 상생·공영 정책은 북한의 변화를 정책 목표로 설정하고 이를 위해서 당근뿐만 아니라 때로는 압박 수단도 포함하여 다양한 수단이 동원되어야 한다고 여긴다. 상생·공영 정책은 남북 관계의 성과를 양적 기준보다 북한의 변화라는 정책 목표에 어느 정도 기여했느냐 하는 것을 기준으로 판단하고자 한다.

두 번째 비교 기준은 정경 연계의 여부다. 정치·안보 문제와 경제 문제를 분리하고자 하는 정경 분리는 대북 포용 정책과 평화 변영 정책의 핵심이었다.⁴⁾ 김대중 정부는

4) Jong Chul Park, “Seoul’s Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework, and

수 십년 동안 남북 관계가 정치적 대립과 군사적 긴장 문제에 의해 압도되었음을 감안하여 경제 협력을 정치·군사적 갈등과 분리함으로써 남북 관계의 돌파구를 마련하고자 하였다. 2차 북핵 위기가 발생한 상황에서 노무현 정부도 정경 분리 원칙을 가급적 유지하고자 하였다. 지난 두 정부는 정경 분리 원칙하에 핵 문제의 외중에서도 경제 협력의 동력을 유지하고 조금이라도 우호적인 여건이 조성되면 경협을 확대하고자 하였다.

그러나 상생·공영 정책은 정경 분리 원칙이 북한의 변화를 유도하지 못했을 뿐만 아니라 북한의 핵 개발을 방지하지 못했다고 여긴다. 상생·공영 정책은 비핵화가 남북 관계 전반, 특히 경제 협력과 연관되어 있다고 여긴다. 상생·공영 정책은 연계 정책에 입각하여 경제적 수단을 북한의 핵 개발 중단과 개방 유도의 수단으로 활용해야 한다고 여긴다.⁵⁾

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’은 북핵 문제와 남북 경협에 대한 입장을 보여준다. 비핵화 및 개방이 대북 협력의 전제 조건이나 아니면 일종의 상황 설정이나, 또는 완벽한 비핵화 및 개방이 남북 경협에 대한 전제 조건이나 아니면 비핵화의 진전에 따라 단계적으로 남북 협력을 추진할 수 있느냐 등에 대해 여러 가지 견해가 있다. 그러나 적어도 비핵화 및 개방이 3000 구상의 변수 또는 고려 사항이며, 비연계나 분리가 아닌 것은 분명하다. 이런 점에서 ‘비핵·개방·3000 구상’은 정경 분리를 표방했던 과거 정부의 대북 정책과 다르다.⁶⁾

한편, 정경 분리 원칙은 과거 대북 정책을 둘러싼 한·미간 입장 차이의 핵심 사항이었다. 미국은 정경 분리 원칙이 북한의 비타협적이고 적대적 행위를 허용하는 것으로 해석될 수 있으며, 핵 개발을 용인하는 듯한 오판을 하게 할 수 있고, 대북 압박 정책의 효과를 떨어뜨린다고 여겼다. 상생·공영 정책은 한·미 갈등의 핵심 사항이 대북 정책을 둘러싼 입장 차이였다는 점을 인식하고 비핵화에 우선 순위를 둬으로써 한·미 공조를 복원하고자 한다.

세 번째 기준은 이념과 경제적 실용주의이다. 남북 관계는 이념적 갈등 및 정통성

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).

5) 이수석, “이명박정부의 대북 정책 비전 및 추진전략,” 이춘식 국회의원 주최 국회세미나, 2008. 10.1.

6) 윤덕민, “비핵·개방 3000구상: 과제와 전망,” 『주요 국제문제 분석』, 외교안보연구원 (2008.4.29); 조민, “새정부 대북 정책 추진방향,” 한국국제정치학회, 통일연구원 외 공동주최 학술회의 『이명박정부의 통일·안보·외교정책 추진방향』 (2008.3.12).

경쟁과 밀접하게 관련된 문제다. 통일 문제와 관련된 이념적 갈등은 남북한 사이에서 뿐만 아니라 소위 남남갈등이라는 형태로 한국 내부에서도 심각한 문제다. 보수 세력은 이전의 두 정부가 대북 정책에서 합리적 판단과 전략적 정책선택을 하기보다 이념과 선협적 정책 목표에 우선순위를 두었다고 여긴다. 이들은 과거 대북 정책이 북한의 현실을 객관적으로 판단하지 않았으며 북한의 변화 및 남북 관계의 성과를 과대평가했다고 비판한다.

상생·공영 정책은 남북 관계에서 실용주의를 강조한다. 남북 관계가 남한과 북한에게 경제적 이익을 제공해야 한다는 것이다. 남북 관계는 비방·중상과 이념적 논쟁에서 벗어나서 실용주의에 입각해서 전개되어야 하며, 남북한 주민 모두에게 실질적 도움을 주어야 한다는 것이다. 남북 관계는 이념적 기준이 아니라 구체적 성과와 결과에 의해서 평가되어야 한다는 것이다.⁷⁾

경제적 실용주의에 기초하여 상생·공영 정책은 남북 경험의 4원칙으로 비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정 부담 능력, 국민적 합의를 제시하였다. 이것은 이전 정부들이 경제 협력의 기준으로 북한 경제 회복 지원, 남북한의 균형 발전, 통일비용 감소, 동북아 경험과 연계한 남북 경험 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 매 단계마다 합의의 이행이 평가된다. 엄격한 상호주의는 합의를 도출하기 어렵지만 일단 합의가 도출되면 이행이 보장된다.⁸⁾

대북 포용 정책 및 평화 번영 정책은 남북 관계에서 느슨한 상호주의를 적용하였다. 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 상호 관계이다.⁹⁾

상생·공영 정책은 엄격한 상호주의를 선호한다. 느슨한 상호주의가 북한의 비타협

7) 김병연, “남북경제협력에서 기능주의와 실용주의,” 서울대학교 통일연구소 학술회의 『통일, 평화, 그리고 실용주의』 (2008.5.20).

8) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 146-147.

9) 박종철, “평화번영정책의 이론적 기초 및 체계,” 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 45-48.

적 태도와 약속 불이행을 유발했다는 것이다. 엄격한 상호주의는 동시적이고, 균등하며, 대칭적인 상호 관계를 전제한다. 엄격한 상호주의에 의하면, 북한은 대북지원에 대해 고마움을 표시해야 하며, 이산가족 상봉, 납북자·국군 포로 문제 등 인도주의 사안에 대해서도 진지한 입장을 보여야 한다.¹⁰⁾

한편, 포괄적 상호주의와 전략적 상호주의의 기준에 의해 상생·공영 정책을 과거 대북 정책과 비교하는 견해도 있다. 포괄적 상호주의(GRIT: graduated reciprocation in tension-reduction으로 구체화)는 상대방에게 협력적이고 우호적인 조치를 반복함으로써 상대방의 변화를 기대하는 전략으로 김대중 정부 및 노무현 정부의 대북 정책이었다는 것이다. 반면 전략적 상호주의(tit-for-tat으로 구체화)는 엄격한 상호주의에 입각하여 보상과 제재를 실시하는 것으로 이명박 정부의 대북 정책은 이것에 가깝다는 것이다.¹¹⁾

다섯 번째 기준은 보편성과 특수성 문제이다. 남북 관계는 기본적으로 분단국가의 통일 문제라는 특수성을 지니고 있다. 『남북기본합의서』 전문에 의하면, 남북 관계는 ‘나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’이다. 따라서 남북 관계에서는 국제적 보편적 기준에 입각하여 논의될 수 없는 사안들이 많이 존재한다.

대북 포용 정책과 평화 번영 정책은 남북 관계에서 보편적 원칙보다 민족 문제의 특수성에 비중을 두었다. 경제 협력과 인도적 지원은 민족 내부 문제라는 시각에서 다루어졌다. 북한의 인권 문제나 납북자·국군포로 등 인도적 문제에도 보편적 원칙보다 북한의 특수성이 감안되었다.

그러나 상생·공영 정책은 남북 관계에서 보편적 원칙을 중시한다. 북한은 예외주의에서 벗어나서 국제적 보편 원칙을 준수해야 한다는 것이다. 북한이 국제적 기준에 맞게 경제 개혁·개방을 추진하고 인권 개선과 인도주의 문제에도 관심을 보여야 한다는 것이다. 또한 남북 경협도 보편적 원리인 경제 논리에 따라 이루어져야 한다는 것이다.

여섯 번째 기준은 남북 관계의 제도화에 대한 것이다. 지난 10년 동안 남북간에는 장관급회담, 국방장관회담, 적십자회담, 경제협력추진위원회, 분야별 실무회담 등 여러 종류의 대화 통로가 있었다. 그럼에도 불구하고 대화 통로가 제도화되지 않았다. 남북

10) 이명박 대통령, 4대 주요 경제신문과의 인터뷰, 2008년 3월 22일.

11) 남궁영, 김형기, “이명박정부의 대북 정책 추진방향과 과제: 탈냉전기 역대 정부의 정책효과에 대한 경험분석을 중심으로,” 2008 한국정치학회 추계학술회의, [이명박정부의 대북 정책과 국제적 공조 방안], 2008. 10.24

간 각종 대화 창구는 상설적인 대화 통로라기보다 구체적 협력 사업을 기능적으로 수행하기 위한 것이었다. 따라서 대화 창구간에 상호 관계나 역할이 명확하지 않았다. 더욱이 북한은 한미 군사 훈련, 안보 위협, 북한 체제 비난 등을 구실로 예정된 회담을 거부하고 상황이 변하면 회담을 재개하는 관행을 되풀이했다.

상생·공영 정책은 남북 대화의 제도화를 중시한다. 남북 대화가 비정규적이고 산발적으로 개최되던 관행에서 벗어나서 대화 기구를 정례화하고 제도화함으로써 남북 관계를 정상화시켜야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 이명박 대통령은 4월 미국 방문 시 워싱턴포스트와의 인터뷰에서 서울과 평양에 상주연락사무소를 설치할 것을 제안했다.¹²⁾

일곱 번째 기준은 남북 협력과 국제 협력의 상대적 비중이다. 남북 관계는 기본적으로 남북한 차원과 국제 차원이 상호 작용한 결과다. 분단과 통일은 남북한의 주도권과 국제사회의 협력이 적절하게 배합된 결과물이다.

북한은 국제 문제와 민족 문제에 대해 분리 대응한다. 북한은 핵, 미사일, 평화정착 등 안보 문제는 미국과 협상하고 경제, 사회 문화 교류 협력 등 민족 문제는 민족 공조에 입각하여 우리민족끼리 해결하자는 이중 전략을 지니고 있다. 김대중 정부와 노무현 정부는 국제 문제의 중요성을 인정하는 한편, 민족 문제를 해결하는 데 있어서 남북한의 주도권을 확보하는데 비중을 두었다.

상생·공영 정책은 북한 문제 및 통일 문제를 다루는 데 있어서 국제 협력을 강조한다. 특히 상생·공영 정책은 한·미 동맹 강화 및 한·일 협력 증진을 우선시한다. 이명박 대통령의 취임 후 첫 번째 한·미 정상회담(2008.4)에서 한·미 동맹에 기초하여 북핵 문제와 대북 정책의 다른 문제들을 포괄적으로 논의하겠다는 것이 확인되었다. 부시 대통령은 한국의 '비핵·개방·3000 구상' 및 남북한 상설연락사무소 설치 제안을 지지함으로써 한·미 공조를 과시하였다.

3. 도전

상생·공영의 대북 정책은 몇 가지 도전에 직면해 있다. 상생·공영의 대북 정책의 결과는 국제 환경, 국내, 북한의 3차원에서 제기되는 도전에 어떻게 적응하고 현실적

12) *The Washington Post*, April 17, 2008.

인 해법을 제시하는냐에 따라 달라질 것이다.

첫 번째 도전은 북핵 문제와 남북 관계의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 1993년 북핵 문제가 대두한 이후 남북 관계는 북핵 문제라는 외생 변수와 조율해야 하는 문제와 씨름해 왔다.¹³⁾ 선 핵 문제 해결, 선 남북 관계 추진, 병행추진, 선순환 관계 지향 등 여러 가지 대안이 제시되었지만 아직까지 양자 사이의 최적 상태에 대한 만족할만한 해답은 제시되지 않고 있다.

김대중 정부는 제네바 합의에 의해 1차 핵 위기가 봉합된 상황에 힘입어 남북정상회담과 남북 관계 진전을 이룩할 수 있었다. 노무현 정부는 출범 전부터 2차 북핵 위기와 씨름해야 했으며, 6자회담에서 9·19 공동성명 등 합의의 틀이 마련됨에 따라 핵 문제와 남북 관계의 병행 진전을 추진하고 2차 남북정상회담을 개최할 수 있었다.

핵 문제 해결을 우선시하는 이명박 정부에게 있어서 핵 문제와 남북 관계의 관계를 설정하는 것은 어려운 문제가 아닐 수 없다. 이명박 정부의 대북 정책은 핵 문제 해결을 중시함으로써 핵 문제의 진전 상황과 필연적으로 연관되어 있다. 2단계 비핵화에 대한 10.3 합의(2007.10.3) 이후 교착 상태를 보이던 북핵 문제는 북미간 싱가포르 합의(2008.4.8)에서 비핵화의 방향에 대한 합의가 이루어지고 북한이 핵 프로그램 신고를 하였다. 북미간 싱가포르 합의에도 불구하고 북한과 미국은 미국의 대북 제재 해제 및 검증 합의서 문제로 갈등을 보였으며, 북한은 8월 말 핵 불능화 중단을 선언하고 핵 재처리 시설을 재가동하였다. 북한과 미국은 다시 베이징 협상(2008. 10)에 의해 북한이 핵 불능화와 검증 합의서 작성에 합의하는 한편 미국이 북한을 테러지원국가 명단에서 배제(2008. 10.11)하는 타협안은 마련했다.

그러나 비핵화에는 앞으로 어려운 문제가 산적해 있다. 북·미 합의는 플루토늄 프로그램에 관한 것이며, 우라늄 농축 프로그램(UEP) 문제는 추가로 설명하고, 시리아 핵 협력에 대해서는 북한이 이의를 제기하지 않는 방식으로 일단락된 불완전한 합의다. 또한 앞으로 검증단의 구성, 검증 대상 및 절차, 사용 후 연료봉의 처리, 경수로 건설 문제, 우라늄 농축 문제, 핵무기 폐기 등 많이 문제들이 잠복해 있다.¹⁴⁾ 더욱이 6자회담에서 북미 협상이 주된 협상 통로가 됨에 따라 한국의 역할에는 한계가 있다. 이런 점을 감안할 때, 앞으로 비핵화 과정에서 상황 변화가 발생할 때마다 남북 관계의 보

13) 박종철, [미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계] (서울: 오름2002), pp. 81-114.

14) 전성훈, “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항,” 통일연구원, [이명박정부 대북 정책: 비전 및추진방향] (서울: 통일연구원, 2008), pp. 87-104.;

폭을 조정해야 하는 문제가 발생할 것이다.¹⁵⁾

두 번째 도전은 남북 관계와 북미 관계를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 이것도 1990년대 이후 한국이 안고 있는 해묵은 과제이다. 이것은 북한이 미국과 관계 개선을 추진하는 반면, 한국과는 관계 진전을 거부하는 이른 바 통미봉남 문제이다. 한국과 미국 가운데 북한에 대해서 누가 선한 경찰(good cop)과 나쁜 경찰(bad cop)의 역할을 할 것이냐, 남북 관계와 북미 관계가 정합의 관계냐 아니면 부정합의 관계냐에 대해 여러 견해가 있다. 그러나 남한, 북한, 미국의 3자간 세 쌍의 양자 관계가 선순환적으로 진전되는 정삼각형의 조합을 만드는 것에 대한 분명한 해답은 제시되지 않고 있다.

이명박 정부의 출범 이후 굴곡이 있기는 하지만 기본적으로 북미 관계는 진전양상을 보여 왔다. 싱가포르 북미 합의 이후 미국 측 실무자가 북한을 방문하고 북한이 18,000 페이지에 이르는 핵 활동 일지를 미국에게 제공했으며, 핵 신고를 마무리했다. 미국은 북한에게 식량 50만 톤을 제공하기로 하였으며 미 의회는 대북 지원을 위한 특별 예산을 배정하였다. 검증 목록 작성 및 검증 방법을 둘러 싸고 북미간 의견 대립이 있었으나 북한이 검증합의서 작성을 받아들이는 대신 미국은 북한을 테러지원국가 명단에서 해제하는 조치를 실시했다.

그러나 남북 관계에서는 경색 국면이 지속되고 있다. 북한은 개성경협사무소의 남측 인원을 추방하고 이명박 대통령의 남북상설연락사무소 제안을 거부했으며 옥수수 5만 톤 지원 제안도 거부했다. 더욱이 북한은 각종 매체를 통해서 한국 정부와 이명박 대통령에 대한 원색적 비난을 지속하고 있다. 또한 금강산 관광객 피살사건으로 남북 관계는 완전히 얼어붙었다. 북한은 핵 문제의 돌파구를 대미협상의 승리로 평가하고 대미 관계 개선에 치중하는 한편, 남북 관계 개선에 대해서는 부정적인 입장을 견지하고 있다. 북한의 대남 긴장 고조 행위의 의도는 대남 차원에서 한국 내 갈등을 조장하여 이명박 정부의 대북 정책을 좌초하게 하는 한편, 대내 차원에서 체제 안정을 도모하기 위한 것이다.¹⁶⁾

세 번째 도전 요인은 김정일 위원장의 와병설로 인해 제기된 북한 미래의 불안정성이다. 김정일 위원장의 와병을 둘러 싸고 여러 가지 견해가 혼재하고 있지만 아직까지

15) 김일수, “북한핵협상과 6자회담: 한국의 전략과 선택,” 2008 한국정치학회 추계학술회의, [이명박정부의 대북 정책과 국제적 공조방안], 2008. 10.24.

16) 최진욱, “이명박정부에 대한 북한의 태도 및 평가,” 통일연구원 학술회의, [2008년 남북 관계의 진단과 과제], 2008.4.

명확한 진상은 파악되지 않고 있다. 북한의 내부 동향이나 대남 동향에서 아직까지 이상 징후는 발견되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 김정일 위원장의 건강이상설은 북한 문제와 남북 관계에서 여러 가지 충격파를 던져주고 있다. 북한과 같이 최고지도자에게 모든 권력이 집중되어있는 국가의 경우 최고지도자의 일거수 일투족과 신변이상이 대내외에 미치는 영향은 막대할 수밖에 없다.

김정일 위원장의 신변 이상은 몇 가지 중요한 문제를 되짚어보게 한다. 우선 북한 지도층의 불안정성은 북한의 고질적인 경제난과 식량난에 중요한 영향을 미친다. 권력 구조의 변화 과정에서 식량난이 증가되고 사회적 질서가 와해될 경우, 견잡을 수 없는 혼란이 뒤따르고 인도적 위기가 발생할 수 있다. 권력 구조의 변화가 안정적인 형태로 진행될 것인가 아니면 단절적이고 파국적인 형태로 진행될 것인가에 따라 북한의 미래는 달라질 것이다.

또한 북한의 안개 정국은 최대 현안인 북핵 문제의 향배에 있어서 결정적인 변수다. 북한의 정책 결정 과정이 최고지도자에게 집중되어 있다는 점을 감안할 때, 김정일 위원장의 건강이상설이 대두했을 때 국제사회가 핵 문제의 향방에 대해서 초미의 관심을 보이는 것은 당연하다. 한 가지 주목할 점은 김정일 위원장의 와병 이후 핵 불능화 조치의 중단과 일본인 납치 문제 진상조사위원회의 재구성 등 대외 문제에 있어서 강경노선이 취해졌다는 점이다. 북한의 강경노선이 김정일 위원장의 지시였는지, 아니면 와병 과정에서 제 3자의 결정이었는지에 따라 향후 핵 문제의 전개 양상이 달라질 것이다.

아울러 북한의 변화는 우리 사회에 직간접적으로 영향을 미친다. 그동안 남북한은 여러 가지 고리를 통해 얽혀졌으며 국제사회도 남북한을 별개로 보기보다는 한 묶음으로 파악하고 있다. 북한의 변화는 한국의 정치, 경제, 안보에 심각한 영향을 미칠 뿐만 아니라 대외 관계와 국제적 위상에도 결정적인 영향을 미친다. 북한의 불안정성이 증가할 경우, 한국의 대외신용도와 안보상의 위기지수를 관리하는 것이 핵심 과제가 될 것이다.

네 번째 도전은 남남갈등이다. 대북 정책은 외교 정책과 마찬가지로 북한과의 협상이라는 측면뿐만 아니라 대내적 합의 도출이라는 측면을 지니고 있다. 대북협상에 관련된 모든 사안은 곧바로 이를 둘러싼 대내적 입장 차이와 중첩되어 나타난다. 한국 사회의 남남갈등은 이념적 차이에서 비롯된다. 과거 정치적 갈등이 지역주의적인 기반을 가지고 전개되었던 것과 달리 남남갈등으로 불리는 이념적 대립과 갈등은 대북 정

책에 대해서 시각의 차이를 노정하고 있다. 남남갈등의 쟁점 사항은 퍼주기 논쟁, 인도적 지원의 분배 투명성, 북한 변화에 대한 시각, 남북 관계 경색의 책임 등으로 요약되며 이와 같은 논쟁에는 지역적 편차, 세대 간 인식, 한·미 관계에 대한 인식, 언론의 지향성 등이 배경 요인으로 작용한다.¹⁷⁾

이명박 정부 출범이후 남남갈등은 대북 정책과 관련된 시민사회의 역학 관계 변화와도 관련되어 있다. 지난 10년 동안의 대북 정책 결과 남북 관계가 양적으로 진전되었으며 이와 관련된 시민 사회의 참여 공간이 확대되었다. 특히 남북 경협 및 대북 인도적 지원 사업에 여러 종류의 민간 단체가 관여하고 있다. 또한 과거 정부가 대북 정책에 대한 거버넌스 구축을 중시함에 따라 대북 정책에 대해 국민들의 다양한 참여가 이루어졌다.¹⁸⁾ 그러나 상생·공영 정책이 남북 교류 협력의 실질적 효과를 중시함에 따라 많은 노력과 시간이 소요되는 국민적 합의 형성과 거버넌스 구축이 상대적으로 소홀하게 취급되고 있다. 그 결과 이명박 정부의 대북 정책이 신축적으로 변해야 하며, 국민들의 참여 통로를 확대해야 한다는 견해가 존재한다.

상생·공영 정책의 체계성과 실현 가능성도 쟁점의 하나이다. 상생·공영 정책에 대해서 비판적인 사람들은 상생·공영 정책이 체계성, 논리성, 실현 가능성을 결여하고 있으며, 북한의 반응을 고려하지 않는다고 비판한다. 그리고 이들은 대북 정책의 핵심 내용인 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대해서도 경직성, 모호성, 비체계성 등을 지적한다.¹⁹⁾

또한 북한 식량난이 심각한 것으로 알려진 가운데 대북 식량 지원의 조건 및 절차 문제는 남남갈등의 핵심 사안이 되고 있다. 그동안 식량 지원은 남북 관계를 이끌어가는 동력이었다. 북한은 매년 봄이면 식량 확보를 위해서 남북 대화에 응했으며, 이를 계기로 식량 지원 및 이산가족 상봉을 위한 적십자회담과 경협을 위한 각종 실무회담이 개최되었다. 남북 대화는 연말까지 이어지다가 겨울이 되면 휴면기에 들어간 뒤 봄이 되면 식량 지원을 계기로 남북 대화가 재개되는 양상이 반복되었다.

그러나 이명박 정부가 조진부 식량 지원 방침을 밝힘에 따라 식량 지원을 매개로 한 남북 대화의 물꼬가 터지지 않고 있다. 유명환 외교통상부장은 대북식량지원에 대해 북핵 등 정치적 문제와 비연계, 북한 요청시 식량지원, 식량난 악화 및 재난상황시 북한의 요청이 없어도 식량지원의 원칙을 발표하였다(5.19). 그러나 이러한 원칙이

17) 박종철 외, [통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의] (서울: 통일연구원, 2005), pp. 17-78.

18) 황병덕 외, [한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사] (서울: 통일연구원, 2006)

19) 성경룡, 윤황, “이명박정부의 대북 정책: 주요 쟁점과 추진현황,” [평화학연구], 9권 2호(2008)

북한의 심각한 식량난을 도외시하고 원칙과 절차를 혼동한 것이라는 비판이 제기되고 있다. 대북 지원에 관여한 민간단체들은 북한의 식량난이 매우 심각하며, 조건 없는 인도적 지원을 제공하고, 이를 계기로 남북 대화를 복원해야 한다고 주장한다.

4. 정책 방향

1) 기본 방향

이명박 정부의 대북 정책은 실행 단계에 접어들기도 전에 대내외 도전에 직면해 있다. 북한은 이명박 정부의 대북 정책을 비판하고 남북 대화를 거부하고 있다. 북한은 한국의 대북 지원에 의존하지 않고도 미국, 중국, 국제 사회의 지원에 힘입어 버티기로 작정한 것으로 보인다. 그러나 비핵화의 진전, 6자회담 재개, 북미 관계 진전, 북중 관계 강화 등 한반도를 둘러싼 상황이 급박하게 돌아가고 있다.

이러한 상황에서 한국이 택할 수 있는 전략은 어떤 것일까?

첫 번째 전략적 대안은 봉쇄 정책이다. 국제적 차원과 남북 관계 차원에서 북한을 압박하는 조치를 강화하여 북한의 어려움이 가중되도록 함으로써 북한이 굴복하게 하는 것이다. 그러나 북핵 문제의 해결로 북미 관계가 진전되는 상황을 감안할 때, 봉쇄 정책의 실효성이 낮다. 또한 봉쇄 정책의 일차적 피해자는 북한 주민이며, 봉쇄 정책이 한반도 긴장을 고조시킨다는 점도 바람직하지 않다.

두 번째 대안은 선의의 무시 정책(benign neglect)이다. 이것은 북한의 비타협적 태도 및 대남 비방에 대해서 일일이 대응하지 않고 의연하게 대처하는 정책이다. 이것은 국제 정세가 정태적이고 남북 관계에도 현안이 존재하지 않을 때 가능한 정책이다. 그러나 핵 문제와 한반도 주변 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 것은 부적절하다.

세 번째 대안은 포용 정책이다. 이것은 북한의 의무 불이행과 비타협적 태도를 용인하면서 대북 지원과 협력을 지속하는 것이다. 그러나 포용 정책은 북한의 대남 정책 변화를 유도하지 못하며 한국의 주도권 상실을 초래한다.

네 번째 대안은 선택적 포용 정책이다. 이것은 포용 정책의 정책 기조는 유지하되, 북한의 입장 변화와 협상 진전에 상응하여 대북 지원 및 협력의 수준을 조절하는 것이

다. 선택적 포용 정책은 원칙과 보편적 기준을 중시하면서도 한반도상황을 안정적으로 관리하고 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안이다. 상생·공영정책은 선택적 포용 정책의 기초에 입각하여 남북 관계를 진전시키되, 북한의 상응하는 변화를 이끌어내고 남북 관계의 제도화를 지향해야 한다.

한편, 상생·공영 정책은 앞에서 지적된 네 가지 도전 요인에 대한 대책을 마련해야 한다.

① 비핵화와 남북 관계를 단계적으로 병행 추진해야 한다.

북핵 문제의 해결에는 앞으로도 많은 시일이 소요되며 우여곡절과 시행착오가 있을 것으로 예상된다. 북핵 문제는 1993년 이후 악화와 부분 타협이 반복되는 사이클을 밟아왔으며, 결과적으로 북한은 사실상의 핵 보유 국가가 되었다. 북핵 문제 해결에는 크게 보면 네 가지 접근 방식이 있다.

첫 번째 방식은 부분적 연계(partial linkage) 방식이다. 이것은 비핵화와 경제보상, 북한의 대미·일 관계 정상화, 한반도 평화 정착, 남북 관계 진전을 부분적으로 연계한 것이다. 1차 북핵위기의 해결 방안을 마련한 제네바 합의(1994.10)와 2차 북핵위기에 대한 9.19 공동성명이 부분적 연계방식에 입각한 것이다. 부분적 연계는 비핵화 관계 진전에서 부분적으로 성과를 이룩했음에도 불구하고 최종적인 비핵화와 북한 체제 보장, 한반도 평화 정착을 이끌어내기에는 근본적 한계를 지니고 있다. 미국의 가치 및 전략적 이해 관계와 북한식 사회주의 체제의 유지라는 문제가 정면으로 충돌하고 있기 때문에 부분적 해결 방식은 잠정적 타협을 넘어 완전 해결을 향한 문턱을 넘기 힘들다.

두 번째 방식은 일괄 타결(package deal) 방식이다. 이것은 비핵화와 북한 체제 보장, 관계 정상화, 한반도 평화 체제 정착, 남북 관계 발전 등을 포괄적이고 동시에 이행하는 것이다. 이 방안은 미국의 자유의 확산 정책과 북한의 수령유일체제가 근본적인 타협을 해야 가능한 방안이다. 미국과 북한이 가치 및 전략적 이익에 관해 대타협을 하지 않는 한 이러한 방식이 성공할 가능성은 희박하다.²⁰⁾

세 번째 방식은 분리 접근(separation approach)이다. 이것은 북한을 사실상의 핵 보유 국가로 인정한 가운데 평화 관리와 관계 개선을 추진하는 것이다. 그러나 미국과

20) 미국과 북한의 가치 및 전략적 이해관계에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “한반도비핵화와 관계정상화,” 하영선 편, [북핵위기와 한반도평화] (서울: 동아시아연구원, 2006), pp. 70-1-1.

한국이 분리 접근 정책을 공식적으로 채택할 수는 없다. 또한 비핵화와 남북 관계를 완전히 분리 접근하는 것도 어렵다. 비핵화의 과정과 무관하게 남북 관계를 진전시키기에는 핵 문제는 이미 남북 관계에 영향을 미치는 외생 변수로 작용하고 있다.

네 번째 방식은 대충돌(big clash)이다. 이것은 미국 및 국제사회가 군사적 조치를 포함한 대북 압박 조치를 동원함으로써 북한과 전면 승부를 하는 것이다. 그러나 북한이 국제 경제망에 포함되지 않은 국가이기 때문에 경제 제재의 효과가 제한적이며, 중국 및 한국이 동참하지 않는 한 경제 제재의 효과는 제한적이다. 더욱이 군사적 조치가 한반도의 대재앙을 초래할 것이라는 점은 재론할 여지가 없다.

북핵 문제와 남북 관계에 대해 별다른 대안이 없는 것이 현실이다. 가능한 대안은 협상을 통해 부분적 연계 방식을 추진하면서 실질적으로 일괄 타결과 비슷한 결과를 도출하기 위해 노력하는 것이다. 비핵화를 남북 관계 진전의 전제 조건으로 설정하거나 강력한 연계 정책을 실시하는 것은 바람직하지도 않고 현실적이지도 않다. 그렇다고 비핵화와 남북 관계를 완전 분리하는 것도 비현실적이다. 따라서 비핵화를 추진하면서 이와 병행해서 단계적으로 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

그리고 비핵화와 관련하여 한국의 입장에서 철저한 비핵화, 완전한 검증, 검증체계 수립, 북핵 폐기 및 검증 과정에서 한국의 참여 및 역할 증대, 핵 폐기 및 검증에 소요되는 비용의 공평한 분담, 한국의 독자적 검증능력 확보 등의 조치를 취해야 한다.²¹⁾

② 북미 관계를 고려 남북 관계의 동력을 확보해야 한다.

북미관계와 남북 관계의 상관 관계를 정립하는 것도 해묵은 과제이다. 특히 미국의 행정부가 교체될 때마다 한국은 미국의 대북 정책과 조율해야하는 과제를 안고 있다. 1기 클린턴 행정부 기간(1993-1996)에 미국의 개입 확대 정책과 김영삼 정부의 대북 정책이 엇박자를 이루었으나 2기 클린턴 행정부 기간(1997-2000)에는 미국의 대북 정책이 김대중 정부의 햇볕 정책과 좋은 협조 관계를 이루었다. 2001년 부시 행정부가 출범하면서 미국의 대북 압박 정책은 김대중 정부 및 노무현 정부의 대북 포용 정책과 조화되기 어려웠다.

미국의 대선 결과에 따라 대북 정책이 바뀔 경우 이명박 정부는 미국의 신 행정부와

21) 전성훈, “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항,” pp.97-103.

정책 조율을 해야 하는 과제를 안고 있다. 오바마가 대통령에 당선될 경우 6자회담보다 북미 양자회담을 선호하고 북한의 호응 여부에 따라 포괄적 이슈들에 대해 협상을 할 가능성이 있다. 매케인 후보는 부시 행정부보다 강경한 대북 정책을 시사하고 있다. 그러나 부시 대통령이 후보 시절에 비해서 대통령에 당선된 후 시간이 흐름에 따라 북한과의 협상 노선을 택했듯이 매케인이 대통령에 당선되면 현실적으로 어떤 정책을 택할지는 두고 보아야 한다.

북미 관계와 남북 관계의 상관 관계에 대해서는 북미 관계 및 남북 관계의 병행 개선, 북미 관계 개선 및 남북 관계 경색, 북미 관계 경색 및 남북 관계 개선, 북미 관계 및 남북 관계의 경색이라는 네 가지 유형이 가능하다. 우려되는 사항은 현재와 같이 남북 관계가 경색된 상황에서 북미 관계가 개선될 가능성이 있다는 점이다. 이럴 경우 한국은 미국 및 북한에 대해서 입지가 악화될 뿐만 아니라 한반도 문제에 있어서 주도권을 상실하게 된다. 이런 상황을 방지하기 위해서 북한과 최소한의 대화 통로를 확보하고 남북 관계의 동력을 확보해야 한다.

③ 대북 정책에서 북한 변수를 중요하게 고려해야 한다.

김정일 위원장의 외병설에 대한 진상은 시간이 흐르면 밝혀지겠지만, 그 진상 여부와 관계없이 이것은 향후 대북 정책의 방향을 근본적으로 재검토해야 할 필요성을 제기했다. 그동안 대북 정책은 북한의 실체나 변화 방향과는 무관하게 이론적 정교함, 논리성, 대내외적 설득력 등을 위해 불필요하게 많은 에너지를 낭비한 측면이 있다.

앞으로 대북 정책은 북한의 다양한 변화 경로라는 측면을 고려해야 한다. 북한의 다양한 변화 가능성을 염두에 두고 이에 대한 대안을 탄력적으로 모색해야 한다. 그리고 대북 정책을 종합적이고 체계적으로 조정할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. 관련 정보를 종합하고 활주로 전체를 조망하는 관제탑에서 국제적 요인과 북한 요인, 국내적 요인을 종합하고, 외교통상부, 국방부, 통일부 등 관련 부처간 적절한 역할 분담 체계를 마련해야 한다.

④ 남남갈등 해소 방안을 마련해야 한다.

통일 문제를 둘러싼 남남갈등을 해소하기 위해서는 정부와 시민사회 간의 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 필요하다. 시민사회의 정책

참여는 정부의 일방적인 정책 결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 견해를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 이유 때문이다. 대북 정책의 입안 및 결정에서 시민사회의 참여를 제도화함으로써 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고해야 한다. 정부와 시민사회간 참여를 제도화하기 위해서는 정책네트워크를 통해 예방적 갈등 관리 시스템 구축, 시민 참여의 사회적 합의 형성 제도 마련, 갈등 조정을 위한 제도적 기구에 역할 부여, 시민사회 내부의 통합성 제고 등을 추진해야 한다.

한편, 남북갈등의 이슈에 대해 정부가 일방적으로 해명하고 설득하는 방법으로는 국민적 합의를 달성하기 어렵다. 각 이슈들에 대해 일일이 반증하려는 방식으로는 공감대를 형성하기 어렵다. 왜냐하면 대북 정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일 논의를 이끌어가는 것이 필요하다.

이를 위해서는 통일 한국의 미래에 대한 희망과 통일 비전을 제시해야 한다. 그리고 통일 문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 또한 국민 화합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 아울러 통일 문제와 관련된 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일 논의가 필요하며, 국민 생활과 연관지어 통일 문제를 다루는 실용주의적 접근이 필요하다.

2) 정책 제안

북한이 선택적 포용 정책에 호응하도록 하기 위해서는 후속 조치가 필요하다.

첫째, 남북간 공식·비공식의 고위급 접촉이 필요하다. 상생·공영 정책을 설명하고 남북 관계 발전의 틀과 각종 현안에 대한 남북한의 입장을 협의하기 위해 고위급 회담이 필요하다. 과거에도 한국의 신정부 출범, 핵 문제, 잠수함 침투 사건, 조문 파동 등으로 인한 대화 단절을 타개하기 위해 고위급 회담이 개최되었으며, 그 때마다 경색 국면을 극복하는 돌파구를 열었다. 구체적 사업을 위한 분야별 실무회담으로는 남북 관계의 새로운 틀을 정립할 수 없기 때문에 큰 틀에서 남북 관계 전반에 대해서 협의하는 고위급 회담이 필요하다. 고위급 회담의 의제는 비핵화, 정부의 대북 정책 설명,

남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 남북한 기본합의사항의 이행 방안, '비핵·개방·3000 구상'의 실현 방안, 대북 지원과 인도주의 문제 등 모든 현안을 망라해야 할 것이다.

둘째, 북한이 새로운 남북 관계를 수용하도록 하기 위해서는 남북 대화 재개라는 하드웨어와 함께 북한의 관심을 유도하는 콘텐츠가 필요하다. 특히 북한이 중시하고 있는 6·15 공동선언 및 10·4 정상선언의 원칙적 존중에 대한 입장을 표명하는 것이 바람직하다. 다만 변화된 국내외 상황과 실현 가능성 등을 고려하여 구체적 이행 계획은 선별적으로 단계적으로 협의해야 한다는 것을 밝혀야 한다.

북한은 10.4 선언의 전면 이행을 한국 정부의 남북 관계 발전 의지를 가늠하는 시금석으로 여기고 있다. 북한은 10.4 선언의 전면 이행을 통해 지난 10년 동안의 남북 관계 관행을 지속하고 대북 지원의 혜택을 누리하고자 한다. 북한은 김정일 시대에 합의된 6.15 공동 선언과 10.4 정상 선언을 금과옥조로 여기는 반면, 남북기본합의서 등 기존 합의 사항은 무시하고 있다. 더욱이 북한은 6.15 공동 선언의 합의 사항이었던 김정일 위원장의 답방 불이행과 같이 자신들의 합의 불이행에 대해서는 침묵하고 있다.

한국은 6.15 공동 선언과 10.4 정상 선언을 포함하여 남북한간 기존에 합의된 모든 합의문을 존중하되 현실적 여건과 실현 가능성을 고려하여 실행 방안을 논의하는 입장을 지니고 있다. 이것은 남북 합의 사항을 준수하는 관행을 수립하고 남북 관계를 제도화하는 것이다. 그동안 통일부 장관은 이러한 입장을 여러 차례 공식적으로 밝혔으며, 대통령도 국회 개원 연설(7.11)에서 이러한 입장을 표명하였다.

10.4 정상 선언은 남북 협력의 기본 방향에 대해서 개괄적으로 언급한 것이며, 구체적인 이행 방안을 마련하기 위해서는 남북한의 협력이 필요하다. 따라서 10.4 선언의 무조건적 전면 이행을 주장하기 보다는 남북한 당국이 대화를 재개하고 허심탄회하게 실천 가능한 현실적인 방안을 함께 모색해야 한다.

10.4 선언의 이행을 위해서 몇 가지 현실적 고려가 필요하다. 우선 10.4 정상 선언은 차원이 다른 여러 문제를 포함하고 있기 때문에 순차적이고 선별적으로 이행될 수밖에 없다. 10.4 선언에는 이산가족 상봉, 보건 의료 협력, 환경 기상 협력 등 비교적 용이하게 단기간에 이행될 수 있는 사안들이 있다. 개성공단사업도 기존 사업을 확대하는 차원에서 추진될 수 있다. 그러나 서해평화협력 특별지대 설정, 공동 어로 수역 설정 등과 같이 군사 문제와 관련된 사항은 군사적 긴장 완화와 군사 협상을 필요로 한다. 또한 종전 선언 문제도 한반도 평화 체제 구축과 관련하여 복잡한 문제를 안고

있다. 국회 회담이나 남북한의 법·제도적 정비 등 정치적 파장이 큰 사안은 국민적 합의를 필요로 한다.

또한 10.4 선언을 이행하기 위해서는 막대한 비용이 필요한 것도 고려되어야 한다. 10.4 선언의 전체 40개 합의사항 가운데 철도·도로의 개보수, 조선협력단지 건설, 해주 특구 건설 등 경협 사업은 약 16개이다. 이러한 경협 사업의 이행을 위해서는 10조 이상의 막대한 재원이 소요될 것으로 추산된다. 따라서 경협 사업은 북핵 문제의 진전, 경제적 타당성, 재원 조달 방법 등에 입각하여 면밀하게 검토되지 않을 수 없다.

셋째, ‘비핵·개방·3000 구상’과 10·4 정상 선언을 종합적 패키지로 검토하여 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제로 분류하고 단계적 실행 방안을 수립해야 한다. 10·4 정상 선언과 ‘비핵·개방·3000 구상’은 다양한 사업을 포함하고 있는 바, 현실적으로 단계적으로 실시될 수밖에 없다는 공통점을 지니고 있으며, 두 방안 간에는 상호 중첩·조정될 수 있는 부분이 있다. 따라서 경협 4원칙에 입각하여 ‘비핵·개방·3000 구상’과 10·4 정상 선언을 통합한 하나의 종합적 이행 방안을 마련해야 한다.

넷째, 남북 대화 재개의 고리는 대북 인도적 지원에서 찾아질 수 있다. 북한의 구조적 식량난을 고려할 때 대북 인도적 지원은 남북 관계를 이끌어가는 중요한 지렛대이다. 국제식량기구를 통한 간접 지원과 남북한 직접 지원 등을 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 한반도 평화 체제에 대한 대책을 마련하는 것도 필요하다. 한반도 평화 체제 문제는 9.19 공동 성명(2005.9)에서 비핵화와 연관되었으며, 별도의 한반도 평화 포럼(가칭)을 구성하여 논의하도록 하고, 추진 절차와 관련하여 종전 선언 문제가 대두되기도 하였다.²²⁾ 그러나 2008년에 비핵화의 지연과 함께 한반도 평화 체제 문제도 수면 밑으로 잠복하였다. 상생·공영의 대북 정책에서 상대적으로 한반도 평화 체제에 대한 관심이 소홀하다. 미국의 신 행정부 출범과 함께 비핵화와 북미 관계 개선이 탄력을 받게 되면 한반도 평화 체제 문제도 재부상할 가능성이 있다. 이에 대비해서 비핵화와 한반도 평화 체제의 관련성, 한반도 평화 포럼의 구성 및 운영 방안, 한반도 평화 협정의 내용 및 절차, 종전 선언의 문제의 해법 등에 대한 한국의 입장을 정립해야 한다.

북한은 그동안 자신의 필요에 따라 남북 대화의 개최, 중단, 재개를 반복해 왔다. 특히 북한은 한국에서 새로운 정부가 출범할 때마다 정세 판단과 새 정부 길들이기 차원에서 대화를 중단해 왔다. 북한은 남북 대화를 하다가도 조문 문제, 대량 탈북자 수용

22) 박종철, “한반도평화체제 구축: 현황과 과제,” [한국과 국제정치], 제 24권 1호 (2008년 봄), pp.181-216.

등 체제 유지와 관련된 문제가 발생할 때는 대화를 중단했다. 그런가 하면 남북 교류 협력이 진행되는 상황에서도 북한은 서해교전, 핵 미사일발사 등 안보 상황을 악화시키기도 했다. 이렇게 볼 때, 이명박 정부 출범 후 북한의 대화 거부가 새로운 것은 아니다. 그러나 북한의 대화 거부가 계속되는 것은 남북한 모두에게 바람직하지 않다. 남북 대화 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 정세 판단, 전략, 전술은 북한이 안고 있는 문제를 해결하기 보다 오히려 북한의 어려움을 가중시켜왔다. 북한은 비핵화, 북미 관계, 남북 관계를 선순환적으로 발전시킴으로써 체제 생존과 발전의 길을 택하느냐, 아니면 한미 균열과 남한 배제를 시도하다가 고립과 침체의 늪으로 빠져드느냐 하는 선택의 기로에 놓여 있다.



토론회

장 달 중 (서울대학교 교수)
오 상 봉 (산업연구원 원장)
이 봉 조 (前 통일부 차관)
제 성 호 (외교통상부 인권대사)

한반도 정세와 남북 관계 발전 방향

장 달 중 (서울대학교 교수)

남북 관계의 장래에 대한 예측이 오늘보다 어려웠던 시기는 없었던 것 같다. 왜냐하면 지금 남북 관계에 영향을 미칠 변수들이 너무나 많이 발생하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 남북 관계는 지난 일 년간처럼 교착 상태에 빠져있을 것 같지는 않아 보인다. 어떤 형태로든 변화가 일어날 것으로 보인다. 그 이유는 우선 오바마 정부의 Two-Korea Policy가 가시화될 것으로 보이기 때문이다. 한미 동맹의 복원이 오바마 정권에서 어떤 형태로 작동할지 아직 가늠하기 어렵다. 다만 분명한 것은 미국의 대북 정책이 지금 보다는 더 포용적으로 될 것이라는 점이다. 우리 정부가 어떻게 미국과 대북 정책을 조율하느냐가 남북 관계의 발전에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

1기 부시정부와 마찬가지로 이명박 정부의 가장 특징적인 대북 정책은 “북한문제”를 자신들이 원하는 방향으로 끌고 갈 수 있다는 지나친 확신 같은 것이 아니었을까 한다. 그러나 북핵 위기가 보여주었듯이 한반도의 역사는 우리가 원하는 대로 만들어지고 있지는 않았다. 북핵 위기에 대한 해법도 우리가 제시한 조건에 따라 찾아지기 보다는 우리에게 주어진 여건에 더 영향을 받아왔던 것이다. 향후 남북 관계도 이와 같은 여건에 의해 크게 영향을 받을 것으로 보인다.

첫째로 가장 결정적인 변수는 미국이다.

지난 일 년간 한반도 정세에서 가장 이해하기 어려운 수수께끼 중의 하나는 북미 관계와 남북 관계가 엇박자를 내고 있었다는 사실이다. “한미동맹의 복원”에도 불구하고 미국은 대북포용정책을, 한국은 대북압박정책을 고집하는 반대상황이 계속되었기 때문이다. 우리의 대북 정책과 미국은 제한적이거나 대북포용정책을 추진하고 있었던 것이다. 오바마 정권의 등장으로 이러한 경향은 더욱 심화될 것이며 이로 인해 한미간의 갈등 폭은 더욱 넓어질 것으로 보는 견해가 지배적이다.

일각에서는 오바마가 핵무기에 대해서는 부시행정부의 zero-tolerance approach를 답습하고 있고, 또 민주당 정부가 공화당 정부보다 핵 확산 문제에 더 엄격하다는 측면에서 볼 때 지금의 부시 행정부 정책과 크게 다르게 나타나지는 않을 것으로 보는 견해도 있다. 하지만 오바마의 그동안 연설들을 분석해보면 미국의 신 행정부는 북핵 문제를 풀기 위해 “grand bargain”, 예컨대 HEU의 중단과 완전한 핵사찰 대가로 외교 관계 수립이나 경제제재의 종결 등과 같은 보상책을 들고 나올 가능성이 높다. 따라서 우리 정부는 새로이 천명한 “상생과 공영의 대북 정책”을 적어도 2기 부시행정부의 대북 포용 정책과 같은 궤도에 올려놓는 작업을 서두르지 않으면 안 될 것으로 보인다. 미국의 테러지원국 명단에서의 삭제와 오바마의 대통령 당선으로 북-미 직접 대화의 통로는 더욱 넓어질 것으로 보이며, 이와 같은 북미 직접 대화의 활성화는 어떤 형태로든 우리에게 지금까지의 대북 정책을 고수하기 어렵게 만들 것이다. 어쩌면 이제 우리는 미국의 two-Korea policy에 휘둘리는 일이 발생하지 않도록 주의를 기울이지 않으면 안 될 것이다.

두번째로 한반도 정세와 남북 관계에 영향을 미칠 여건으로 우리는 6자회담의 방향에 주의를 기울이지 않으면 안 된다. 그동안 중국에 아웃소싱되었던 6자 회담이 앞으로는 북미 양자구도로 진행될 가능성이 높아지고 있기 때문이다. 더구나 6자 회담은 “행동 대 행동”의 원칙에 따라 북핵문제의 해결뿐만 아니라 동북아 평화안보 메커니즘의 산파역을 맡을 것으로 보이기 때문에 한반도 평화 관리의 측면에서도 우리의 주도적 역할이 필요하다.

세번째로 남북 관계의 교착 상태에 돌파구를 마련해야 한다. 지금 남북 관계는 매우 어려운 국면에 접어들고 있다. 그 동안 한반도 평화 관리를 최우선시 해왔던 대북 포용 정책을 배척하고, 북한 길들이기 식의 압박 정책을 계속할 경우 자칫 잘못 하면 정책 우선순위에 혼동이 발생할 수 있다. 다른 말로 하면 인권이나 민주주의 등 인류 보편의 가치는 안보나 평화 못지않게 중요한 가치임에는 틀림없지만 이들 가치들은 서로 다른 시간적 차원의 해결을 필요로 한다는 점이다. 따라서 한반도 평화 관리의 정책이 우선적으로 추진되어야 한다. 그러기 위해서는 6.15 공동선언과 10.4 정상선언의 존중은 물론 당면 현안인 금강산 관광객 피격 사건의 조속한 해결을 통하여 그 동안 단절되어온 당국간 대화를 정상화 시킬 필요가 있다.

끝으로 남북 관계는 단순히 국가 이익의 차원 물론이고 민족 이익의 차원에서 검토되어야 한다. 북한을 단순히 국가 이익의 관점에서 다루기에는 우리의 민족적 정체성

요구가 너무 강하기 때문이다. 미국의 Two-Korea Policy가 가시화 할 경우 그 형태에 따라 좌우를 가리지 않고 반미 감정이 싹틀 가능성이 높으며 이는 다시 심각한 남북갈등으로 이어 질 가능성이 높다. 오바마 정부의 대북정책이 모습을 보이기 전인 지금이야 말로 우리의 대북 실용주의 정책이 어떤 것인가를 보여 줄 때이다.

남북한 산업 협력의 활성화 과제

오 상 봉 (산업연구원 원장)

남북한 산업 협력의 가장 큰 장애물인 북핵 문제가 최근 북핵 6자회담의 재개 노력에 따라 시간은 걸리지만 해결 방향으로 한 걸음씩 나아가고 있다. 이에 따라 남북한 산업 협력은 서서히 활력을 되찾을 것으로 기대되며 이에 대비한 구체적 추진 방안을 미리 마련하는 것이 필요하다.

향후 남북한 산업 협력의 활성화를 위해서는 기본적으로 3가지 원칙에 입각해서 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 첫째, 남북한 산업 협력은 북핵 문제의 진전, 대북 투자 여건의 변화, 북한의 산업 발전 및 인프라 구축 정도 등에 따라 단계적으로 확대·발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 둘째, 남북한 상호 비교우위에 기초하여 상호 보완적 분업 구조를 형성함으로써 한반도 전체의 산업 경쟁력과 생산성을 제고하고 남북한 각각의 산업 구조 조정을 촉진하여 상호 윈-윈 할 수 있는 협력 체제를 구축하는 것이 중요하다. 셋째, 한반도 전체의 효율적 이용이 이루어질 수 있도록 북한 내 선도 산업들을 도출하여 각 지역에 효과적으로 분산 발전시킴으로써 지역 발전을 도모하는 것이 필요하다.

앞에서 언급한 3가지 원칙의 테두리 내에서 남북한 산업 협력을 활성화시켜 나가기 위해서는 기본적으로 지역간 연계와 협력을 통한 상생 발전이라는 새로운 지역 발전 패러다임에 기초하여 추진하는 것이 필요하다. 남한은 신성장 선도산업을 통해 글로벌 경쟁 거점을 구축하고자 하며 이 과정에서 기존 산업의 구조 조정이 수반된다. 반면 북한은 저렴한 양질의 노동력과 입지, 부존자원 등을 활용하여 이러한 산업들을 수용, 발전시킬 수 있는 여건과 잠재력이 갖추어져 있다.

따라서 광역경제권 차원에서의 남북한 산업 협력을 통해 남북한의 상생 발전 모델을 도출할 수가 있다. 신정부에서는 2~3개의 행정구역을 통합한 광역경제권을 중심

으로 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역 발전의 거점을 구축하고자 한다. 이에 따라 5+2 광역 경제권별로 특화 선도 산업의 발전을 도모하면서 지역간 연계, 상생 및 규모의 경제를 달성하기 위한 선도 프로젝트의 추진과 관련 기반의 구축이 동시에 추진될 예정이다.

한편 그동안의 남북한 산업 협력은 개성공업지구로 대표되는 특정 경제특구를 중심으로 점 개발 방식에 따라 추진되어 왔다. 이같은 사업 추진 방식은 북한의 특정지역 개발에는 유효할지 모르지만 개발에 따른 파급 효과의 확산이나 규모와 네트워크 경제의 확보 측면에서는 많은 문제점을 내포하고 있다.

따라서 북한도 광역경제권 중심의 거점 개발 방식을 도입함으로써 산업 및 입지 경쟁력을 강화하는 것이 바람직하다. 예를 들면 북한을 5~6개의 광역경제권(평양·남포, 개성·해주, 원산·함흥 등)으로 구분하고 각 광역경제권 특성에 맞는 선도 산업을 선정하여 각 지역간 연계 및 상생 발전시켜 나가는 전략이 필요하다.

남북한간에는 지리적 인접성과 교통 연계를 고려하여 초기에는 1+1 매칭 방식으로 남북한 경제권역간 연계 발전을 추진하는 것이 바람직하다. 남한은 가격경쟁력을 상실하여 중국, 베트남 등 동남아 지역으로 해외 이전된 산업의 대북 투자를 통해 투자의 효율성을 제고하는 한편, 남한에는 저탄소 녹색 성장을 중심으로 한 신성장동력 분야를 새로이 육성·발전시킴으로써 산업구조를 선진화·고도화시킬 수 있게 된다.

반면 북한은 공정간 분업과 제품차별화 분업을 통해 상대적으로 우위에 있는 노동 및 자원집약적 공정이나 부품, 중저가 제품에 특화함으로써 산업 발전은 물론 고용 및 소득의 창출이 기대된다.

이러한 초기 단계의 남북한 광역경제권간 연계 사업이 활성화되면 이를 공간적으로 확대하고 협력 사업을 보다 강화하여 최종적으로는 남한의 초광역권 개발사업과 연결시켜 한반도 초광역 산업벨트를 구축하는 것도 바람직하다. 즉 한반도의 서해안, 동해안을 따라 남북한내 각 광역경제권별 주력 산업을 상호 연계시킴으로써 2개의 한반도 산업 발전의 축이 형성되도록 유도할 수 있게 된다. 이를 통해 한반도 전체가 각 지역별로 유기적으로 연계되어 산업 및 입지경쟁력을 획기적으로 한 단계 더 강화하고 국토의 효율적 발전을 도모할 수 있게 된다.

한반도 정세 전망과 남북 관계 발전 방향

이 봉 조 (전 통일연구원장, 전 통일부 차관)

두루미가 겨울을 나기위해 히말라야를 넘으려면 반드시 바람을 타야한다. 한반도에 서 지속되고 있는 냉전을 극복하고 통일을 이루려면 우리의 노력도 있어야 하겠지만 무엇보다 국제 정세의 변화를 활용하는 것이 중요하다.

강물을 거슬러 올라가는 배는 멈추면 뒤로 밀린다. 통일로 나아가기 위해서는 어렵더라도 남북 관계 개선을 위한 노력은 중단 없이 계속 되어야 한다. 세계적 차원에서 냉전이 해소되었음에도 불구하고 우리는 아직도 민족 분단이라는 20세기의 문제를 아직 해결하지 못하고 있다. 20세기에 태어나서 21세기를 살아가는 우리가 해결해야 할 역사적 과제이다. 더욱이 남과 북에 각기 정부가 수립된 지 60년을 맞아 세월의 무게가 무겁게 느껴지는 시점이다.

우리 정부가 국제 정세의 변화를 적극적으로 활용하면서 스스로의 전략을 갖고 대북 정책을 추진한 것이 1988년 노태우 대통령의 「7.7 특별선언」이었다. 이후 우리 정부의 대북 정책은 「7.7 특별선언」의 연장선에서 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다. 1991년의 「남북기본합의서」도 이 선언의 성과물이었다. 이 합의는 전반적 이행이 이루어지지는 못하였지만 이후의 남북 관계는 사실상 「남북기본합의서」의 이행 과정이었다. 돌이켜 보면 지난 20년 시간의 길이에 비해 남북 관계의 진전 속도는 너무 느리다. 지금까지와 같은 속도와 내용으로는 한반도 주변 정세의 변화에 주도적으로 대처하기 어렵다. 평화 통일의 실질적 토대를 확충해 나가기 위해서도 남북 관계의 질적, 양적 전환이 이루어져야 할 시기를 맞고 있다.

향후 5년간은 동북아와 한반도 정세에 근본적 변화가 예상된다. 북핵 문제의 진전과 북미 관계 개선의 움직임은 이러한 변화의 단초를 제공하고 있다. 이미 6자회담에서 북미 양자간 전면적 외교 관계로 나가기로 합의한 바 있다. 아울러 1953년 정전협정에

기초한 정전체제를 2005년 「9.19 공동선언」에 입각한 비핵·평화체제로 전환하기로 하였다. 이 과정에서 북미 적대 관계는 완화 해소가 불가피하게 이루어 질 것이다.

올해는 1998년 김정일 위원장이 전면에 나서 북한을 통치한지 꼭 10년이 되는 해이다. 그럼에도 만성적 경제난은 해소되지 않고 있고, 미국 등 서방국과의 관계 개선도 남북 관계도 기대한 만큼 성과를 거두지 못하고 있다. 그기에 김정일 위원장의 건강 이상설까지 겹쳐 북한 체제의 불안정성은 그 어느 때보다 높아지고 있다. 그렇기 때문에 북한은 북미 관계의 진전에 기초하여 기존의 생존 전략에서 한 단계 더 나아가 강성대국 건설을 추진하기 위한 정책 변화를 본격화할 가능성도 배제할 수 없다.

현재 북한은 힘의 공백 시대이다. 한반도 주변 4국은 중장기적 국가이익의 관점에서 한반도 문제에 접근하면서 한반도에 대한 영향력 확대를 추구하고 있다. 경제 협력 증진 방안을 모색하면서 한반도 평화체제, 급변 사태 등에 대비하여 각기 나름대로 대책을 강구하고 있는 것으로 보인다.

이러한 상황에서 우리는 무엇을 해야 하나. 우리가 선택할 수 있는 option은 ① 봉쇄 정책(containment policy) ② 무관심 정책(benign neglect policy) ③ 개입 정책(engagement policy) 의 3가지다. 한반도의 평화와 안정, 북한 변화 유도, 동북아에서의 허브 역할 수행, 한반도의 지정학적, 지경학적 위상을 극대화하기 위해서는 개입 정책만이 유일한 대안이라 할 수 있을 것이다. 이명박 정부의 상생 공영의 대북 정책도 과거 정부와 차별성을 갖지만 기본적으로는 개입 정책의 범주에 속한다.

지난 7.11 이명박 대통령은 “남북 당국간 전면적인 대화 재개”를 제의하였지만 대화 재개를 위한 여건 조성이 이루어지지 않고 있다. 현 단계 남북 관계는 당국간 대화가 정상화 되지 못한 상황에서 조정기를 맞고 있으나, 전면 중단 상태는 아니다. 남북 관계의 전면 중단은 남북 어느 쪽에도 이득이 될 수 없다. 뿐만 아니라 그동안 남북 관계에서 단속(on-off)이 술하게 반복되었지만 상호 비용만 증대 시키는 결과를 초래했다. 북핵 문제의 완전한 해결과 한반도 정세 변화에 대처하기 위해서도 남북 당국간 대화의 정상화는 반드시 필요하다. 새 정부 출범 상황에 맞는 새로운 남북 관계 질서를 만들어 가기 위해서도 의사교환의 통로가 있어야 한다. 김정일 위원장 건강 악화 등에 따른 북한 상황의 안정적 관리를 위해서도 신뢰할 수 있는 대화 채널을 구축해야 한다. 나아가 한반도 문제의 해결과정에서 우리의 역할 강화를 위해서도 앞으로 남북 대화는 중단 없이 진행되어야 한다.

어느 경우에도 남북 교류 협력의 물꼬는 지속적으로 확대하는 것이 바람직하다. 이

것이 북한 변화와 한반도 평화(peace building), 그리고 상생 공영의 남북관계 형성을 위한 확실한 leverage이자 정책 수단이기 때문이다. 남북 경험은 가능한 다른 문제와 연계시키지 말고 비즈니스 그자체로 접근해야 주고받는 ‘시장형 남북 관계’로의 전환이 촉진될 것이다. 우선 남북 당국간 협의를 전제로 금강산 관광을 재개하는 방안을 강구해야 한다. 금강산 관광을 재개하여 남북 대화의 여건을 조성하고 현재의 경색 국면을 전환하는 실마리가 되었으면 한다.

대북 정책을 북한에 대한 정책으로 국한하지 말고 『선진 한국 건설』이라는 비전 달성을 위해, 한반도의 국제적 경쟁력 강화를 위해 남북관계를 어떻게 설정해 나갈 것인가의 관점에서 대북 정책 추진하는 것 이것이 ‘생산적, 창조적 실용주의적 대북 정책’의 요체이다. 이러한 맥락에서 정부는 한반도 주변 정세의 변화를 내다보면서 보다 발전적 남북 관계 형성을 지향하는 포괄적·종합적 대북 정책 구상을 제시(MB Doctrine, 제2의 「7.7 특별선언」)할 필요가 있다. 이는 남북 관계의 정상적 발전의 로드맵이 되고 국제사회에 대해 우리가 한반도 문제 해결 과정에서 주도적 역할을 하겠다는 분명한 의지의 표명이 될 수 있을 것이다.

끝으로 북한에 대한 올바른 인식(知彼知己)이 대북 정책의 성공적 추진 기반이라는 점을 첨언하고자 한다. 대북 정책에 대한 국민적 합의 그리고 국제사회와의 원만한 공조를 이끌어 내기 위해 반드시 필요하다. 북한을 정사진으로 보지 말고 동사진으로 보면 북한은 예측하기가 어렵지 않다. 북한 동향에 대해 피상적, 감성적 접근에서 벗어나야 본질을 파악할 수 있는 것은 자명하다.

향후 한반도 상황은 지금까지 우리가 경험한 것과 전혀 다른 상황이 전개될 것으로 보인다. 과거에 집착하기 보다는 미래의 상황 변화에 대비한 준비와 우리 주도의 면밀한 대처 방안 강구가 핵심적 과제로 대두되고 있다. 지금의 기회를 놓치지 말고 한반도의 평화와 안정, 상생과 공영의 시대를 열어 나가자.

남북 관계 현황과 대북 정책 방향

제 성 호 (외교통상부 인권대사, 중앙대학교 교수)

- 이명박 정부가 출범한지 8개월이 지나고 있으나, 남북 관계는 아직 정상화되지 못하고 있는 실정임.
- 그러나 현재의 상황은 남과 북의 체제적 특성에 기인하는 것으로, 또한 한국의 정권 교체에 따른 필연적인 정책 조정 과정(그러한 외형적 현상 형태의 단면)이라고 할 수 있음.
 - 북한의 대남 강경 자세는 이명박 정부의 대북 정책 길들이기의 측면과 더불어, 수령의 유일적 영도 체제를 근간으로 하는 ‘주체의 사회주의’ 나라 북한이 추진하는 ‘강성대국 건설노선’의 대남 전략적 측면이라고 할 수 있음.
 - 김정일 건강 이상설 등 북한 내부의 어려움과도 관련이 있는 것으로 볼 수도 있음(박왕자씨 피격사건의 의도성?).
- 일부에서는 북한의 통미봉남 정책을 우려하고 있으나, 90년대 중반의 통미봉남이 재현되기는 어려운 상황임.
 - 한·미동맹 강화 추세, 6자회담 틀의 존재, 대북지원 등 외부세계 의존의 제한성 등은 통미봉남이 성공할 수 없는 환경을 이루고 있음.
 - ※ 6자회담 산하 경제·에너지 지원실무그룹 회의가 판문점에서 2차례 열려 남북 당국자들이 만난 것은 완전한 통미봉남이 불가능하다는 점을 단적으로 말해주는 것
 - 그러나 북한이 이명박 정부에 대해 전개하는 통민봉관의 전술은 기본적으로 여전히 유효한 것으로 보아도 무방할 것임.

- ※ 최근 전단지 살포문제로 10월 2일 및 27일 두 차례 열린 남북군사실무회담 및 군사실무접촉은 통민봉관 전술 아래
- 오마바 민주당 행정부의 등장으로 북미 관계 개선(가속화)에 대한 북한의 기대감이 매우 클 것이나, 북핵 문제가 여전히 발목을 잡을 것으로 보임.
 - 가령 오바마 대통령 당선자가 후보시절인 7월 6일 퍼듀대학에서 행한 연설은 북핵문제에 대한 접근이 부시 행정부와 크게 다르지 않을 것임을 시사하고 있음.
 - ※ 오마바는 “핵무기가 존재하는 한 우리는 강력한 제재 정책을 유지할 것이며, 핵무기 제거야말로 우리 핵 정책의 중심요소가 될 것이다”
 - 물론 오마바 신 행정부가 북핵 문제에 대해 보다 적극적이고 유연한 포괄적 접근과 해결을 모색할 가능성은 존재함.
 - ※ 하지만 북한의 본질적 태도 변화가 없을 경우, 북미 관계가 부시 행정부 시절 못지않게 삐걱거릴 가능성을 배제할 수 없음.
- 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 골자로 하는 ‘상생·공영 정책’은 햇볕 정책과 평화 번영 정책에 대한 반성에 입각, (1) 원칙 철저 및 유연성 배합, (2) 실용주의(비용 대비 생산성 향상 및 실효성 확보), (3) 남북 및 국제 협력 병행, (4) 국민적 합의 등의 4원칙을 바탕으로 추진하는 바람직한 정책이라고 할 것임.
- 우리 정부는 긴 호흡을 가지고 차분하고도 의연하게 남북 관계를 운영해 나가면 될 것임.
 - 이산가족 문제, 대북지원 문제, 금강산 관광 재개 문제, 전단지 살포 문제, 우발적 무력충돌 방지 문제 등 남북한은 모두 당국간 대화의 수요를 가지고 있는 만큼, 상황과 여건이 무르익으면 대화는 재개된다고 보아야 할 것임.
 - 현재는 한반도 평화를 관리하고 민간 차원의 남북교류협력을 일관성 있게 추진하면서, 당국간 대화 재개에 대비하는 것이 바람직한 대북 정책이라고 할 것임.
 - ※ 장관급회담 등 남북대화 중단에 너무 민감하게 생각할 필요는 없음.
 - 또한 박왕자씨 피격사건에 대한 사과, 신변안전보장방안 마련, 재발방지 대책 강구 등의 절차를 밟지 않고, 아무런 일도 없다는 듯 결코 그냥 넘어가서는 안 될 것임.
 - ※ 남북 당국간 대화 재개 시 이 문제를 반드시 짚어야 함.

- 다만, 적절한 시기에 북한의 식량 사정을 현지실사 등의 방법으로 평가한 후 인도적 지원을 재개하는 것은 필요할 것임.
 - 옥수수 5만 톤 제공 문제는 식량사정 현지 실사 이전에 대화 분위기 조성 차원에서 실시

- 요컨대, 지금은 국민적 중지를 모으면서 오마바 행정부 시대의 다양한 남북 관계 시나리오를 준비하고, 그에 대한 대비책을 마련하는 등 남북 관계 개선 및 평화 관리를 위한 노력을 경주하는 것이 타당하다고 할 것임.