

# 차기 정부의 대북 경제협력: 정책방향과 추진전략

김 영 윤 (통일연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

김대중 정부의 대북 경제협력 정책은 기본적으로 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 남한의 1민족, 1국가, 1체제, 1정부로의 통일방안이 북한에 있어서는 사회주의 체제의 포기 와 함께 남한 체제로의 변화를 요구하는 것이기 때문에 남한과의 교류협력이 심화될수록 체제 존속에 대한 우려감이 작용, 적극적인 경제협력에 나서는 데는 한계가 있다는 점이다. 둘째, 남북한간의 경제 교류협력이 활성화되기 위해서는 이를 뒷받침하고 이끌어 갈 수 있는 북한의 변화, 다시 말해 북한 정치경제질서의 획기적 변화, 궁극적으로는 체제전환과 맥을 같이 하는 변화가 전제되어야 하나, 현 상태에서 북한의 그와 같은 변화를 이루어내기는 쉽지 않다는 것이다. 이와 같은 문제점은 북한의 실질적인 변화를 이끌어내지 못했으며, 대북 정책의 국내여론 조성이라는 측면에서도, 또한 일반 국민의 폭넓은 지지를 이끌어

내는 데도 기대만큼의 성공을 거두지 못했다. 그 뿐만 아니라 북한과 주변국과의 관계를 개선시키고 상호 협력을 이끌어내는 데에도 기여하지 못했다. 북한의 실질적 변화와 대내 여론으로부터의 지지를 얻기 위해서는 지금까지의 대북 교류협력정책은 보다 새로운 모습으로 바뀌어져야 하며, 그 전략적 선택은 대북 유회론과 강경론을 조화시키는 상응전략(tit for tat)의 적용에 있다. 상응전략에 근거한 정책을 추진하기 위해서는 먼저 남북한을 대등한 관계 속에 두어야 할 필요가 있다. 기존의 대북 명칭을 변경하고 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 요구된다. 북한과 평화적 공존이 전제될 수 있는 정치군사문제의 우선적 해결에 주력하면서, 북한의 협력에 대해서는 보상해 줄 수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 응징할 수 있는 능력(외교력, 군사력)을 겸비할 수 있도록 해야 할 것이다.

## I. 서론

남북한간의 경제협력은 대단히 중요하다. 이는 우리의 통일방안이나 대북 정책에서 잘 나타나고 있다. 남한의 통일방안<sup>1)</sup>은 남북 교류협력 활성화를 통해 북한의 변화를 유도, 남북연합을 구성한 뒤, 궁극적으로는 한반

도에 통일국가를 실현하는 것이다. 즉, 우리는 화해·협력→남북연합→통일 국가라는 3단계 과정을 거쳐 통일에 이르는 방안을 설정해 놓고 있다. 이 중에서도 화해·협력은 통일로 향한 첫걸음으로 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

김대중 정부는 출범 이후 대북정책의 기본 원칙으로 ‘무력불용’, ‘흡수통일배제’, ‘교류협력활성화’를 채택했다. 이 세 가지 원칙 중에서도 가장 중요한 것은 교류협력활성화 정책이라고 할 수 있다. ‘무력불용’과 ‘흡수통일배제’는 선언적 성격이 강하지만 ‘교류협력의 활성화’는 대북 관계의 개선 및 통일에 이르는 가장 기본적인 정책이 될 수 있기 때문이다.<sup>2)</sup>

그러나 남북간 화해와 교류협력의 활성화가 한반도의 평화정착에 이바지하고 통일실현에 이바지한다는 도식은 그 동안 추진되었던 대북 관계를 반추할 경우, 쉽게 성립되는 사안이 아니었다. 왜냐 하면 김대중 정부가 지금까지 추진해 온 교류협력정책이 상기 언급한 목표를 달성할 수 있는 전략적 수단으로 작용하지 못했기 때문이었다. 특히, 대북 교류협력 정책이나 전략이 그 방법적 측면에서 북한의 실질적 변화를 유도해 내는 데 미흡했기 때문이었다.

이 글에서는 차기 정부가 추진해 주기를 바라는 대북 경제협력 정책의 방향과 전략을 제시하고자 한다. 차기 정부가 어떤 형태의 대북 교류협력 정책을 추진하는 것이 남북한간의 관계를 실질적으로 진전시킬 수 있으며, 우리가 원하는 방향으로 북한을 이끌어 나갈 수 있는 지를 제시하는 데

- 
- 1) 남한 정부의 통일방안은 화해협력→남북연합→통일국가에 이르는 「민족공동체 통일방안」이다. 김정부 정부가 「민족공동체통일방안」을 통일방안으로 삼고 있음은 다음과 같은 언급에서 알 수 있다. 「민족공동체통일방안」은 1989년 국회 통일특별위원회의 공청회 등 국민적인 의견수렴 과정을 거쳐 채택되었으며, 이후 현재까지 우리 정부의 공식적인 통일방안으로 자리잡고 있습니다. 「국민의 정부」 역시 「민족공동체통일방안」을 토대로 대북 화해협력정책을 일관되게 추진해 왔습니다.” 통일부, 『통일방안에 대한 이해』(2002, 5)
  - 2) 김대중 대통령 또한 1998년 2월 자신의 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”임을 밝히면서 이는 「국민의 정부」가 추진할 대북 정책의 기본방향을 천명한 것으로서 현 단계에서 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하는 데 주력하겠다는 것이었다. 통일부, 『2001 통일백서』(2001), p. 16 및 통일부, 『2002 통일백서』(2002), p. 17.

이 글의 목적이 있다.

논의에 앞서 한 가지 분명히 해 둘 점은 한반도 주변정세의 흐름과 북한 및 남북관계를 종합할 때, 대북 교류협력 활성화가 한반도의 평화와 안정을 공고화하고, 남북관계를 개선시켜 나가는 현실적인 대안이라는 데에는 이견이 없다는 점이다. 다만, 우리가 중요하게 다루고자 하는 것은 그와 같은 교류협력 정책을 어떻게 실천하며, 어떤 형태로 남북관계에 적용시키는 것이 더 효율적인가 하는 것이다. 이 글은 그와 같은 대북 경제협력정책의 방법론적 측면에 초점을 맞추고 있다.

또 한 가지 언급하고 싶은 점은 기존의 대북 경제협력의 정책 방향을 제시하는 데 있어서는 대부분 남북 경제교류협력상의 문제의 개선, 예를 들어 물류비용의 과다, 북한의 경제난, 법·제도상의 미비 등과 같은 문제를 다루는 경향이 강하나, 이 글에서는 그와 같은 문제 의식에서 탈피, 보다 정치·경제적 문제에 초점을 두고 대북정책의 일단을 제시하려고 한다는 점이다. 물론, 그와 같은 대북 경제협력관계에서의 기술적인 문제점을 해결하는 데 정책적인 방향을 설정하는 것도 의미있는 일이라는 하다. 그러나 여기에서는 논의의 초점을 한 군데로 집중시키기 위해 생략했다.

먼저 남북 경제교류협력상의 근본 문제를 지적(Ⅱ)하고 난 뒤, 대북 경제협력 정책의 방향과 추진전략(Ⅲ)을 제시하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 대북 경제협력 추진을 위한 정책적 과제를 제시하고 있으며, 제Ⅴ장은 결론이다.

## Ⅱ. 남북 경제협력에 있어서의 근본 문제

### 1. 남한의 통일방안과 남북 경제협력 활성화 문제

노태우 정부의 「민족화합민주통일방안」, 김영삼 정부의 「한민족공동체 통일방안」과 같이 김대중 정부의 통일방안도 비록 통일과정에서 1민족, 2국가, 2제도, 2정부의 과도체제인 「남북연합」이라는 형태를 두고 있지만 궁극적으로는 1민족, 1국가, 1제도, 1정부의 통일국가의 실현을 지향하고 있다. 즉, 김대중 정부의 통일방안에는 상호 교류와 협력을 통해 남북한간

의 냉전구도와 대결의식을 해체·극복하고 평화적이면서도 점진적인 단계를 거쳐, 그리고 기능주의적 접근방법을 통해 궁극적인 목표인 '1민족 1국가 1체제 1정부'라는 형태의 통일 의지를 담고 있는 것이다.

반면, 북한은 통일국가의 완결된 형태로서 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 「고려민주연방공화국 창립방안」을 지향하고 있다. 따라서 「남북연합」안에서 남북관계는 민족내부의 특수관계인 반면, 「고려민주연방공화국 창립방안」에서의 남북관계는 지역정부간의 관계다.

남북한의 통일방안을 교류협력 사안과 연결시켜 고찰하면 남한은 화해협력을 통해 1제도, 1정부의 통일을 지향하고 있으나, 북한은 화해협력과는 별도로 남북이 각기 다른 2제도와 2정부를 갖는 통일을 지향하고 있다고 할 수 있다.

남한의 통일방안에 따른 통일을 이룩하기 위해서는 북한의 변화가 선행되어야 한다. 왜냐 하면 1체제 1정부로의 통일의 내용이 바로 자유민주주의와 자본주의 시장경제로의 단일화를 지향하고 있기 때문이다.<sup>3)</sup> 이런 점에서 남한의 통일방안은 북한 스스로 사회주의 체제의 포기와 함께 남한체제로의 변화를 요구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 극단적 이질체제를 견지하고 있으며, 사회주의 체제고수를 최우선적 국가목표로 내세우고 있는 북한이 스스로 변화하여 남한의 통일방안을 그대로 수용하리라는 기대는 현 상태로서는 무리다. 따라서 남한의 1민족 1국가 1정부 및 자유민주주의와 자본주의 시장경제질서의 1체제로의 통일은 이의 절대적 당위성과 높은 효율성에도 불구하고 북한에 있어서는 흡수통일로 비취질 수밖에 없다. 바로 이런 점 때문에 북한은 남북한간에 화해·협력이 제고될수록 이에 따르는 경제 내적 역동성과 주민에 대한 영향 때문에 사회주의 체제의 정체성을 상실, 궁극적으로는 남한에 의해 붕괴·흡수당할지도 모른다는 우려를 가지게 된다. 남북한간에 원만한 경제협력관계가 지속되기 어려운 것은 바로 이 때문이라고 할 수 있다. 자그마한 정치적 사안에도 남북이 곧바로 대결관계로 치닫게 되기 쉬운 것은 화해·협력 속에 내재하고 있는 존재에

3) 이에 대한 이론적 검토는 정용길, “통일의 기본철학과 통일원칙,” 민족통일연구원, 『「한민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천방향』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 31 이하 및 타 논문 참조.

대한 위협 때문이라고 할 수 있다. 교류협력의 궁극적인 결과가 체제 붕괴로 이어질 수 있는 단서가 된다면 북한이 이를 받아들일 수 없음은 어쩔 수 없는 당연한 것인지도 모른다. 통일을 위해 우리가 원하는 교류협력이지만 바로 통일 때문에 북한은 원하지 않게 되는 것이다. 북한이 남한과의 교류협력을 지향하고 있다면 그것은 우리의 통일방안과는 전혀 상관이 없는 문제다. 남한이 추구하고 있는 교류협력을 통한 통일에의 접근이 아닌, 교류협력을 통한 경제적 실리주의의 확보를 위해서일 것이다.

## 2. 경제협력 활성화를 위한 북한 변화의 어려움

남북한간의 경제 교류협력이 활성화되기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 이를 뒷받침하고 이끌어갈 수 있는 북한의 변화가 선행되어야 한다. 여기서 말하는 변화란 북한이 당면한 경제적 어려움이 비교적 빠른 시간 내 긍정적인 방향으로 바뀔 수 있는 바탕을 마련하는 것으로 이는 북한 정치·경제질서의 획기적 변화, 궁극적으로는 체제전환과 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이와 같은 북한 변화의 지표는 코르나이<sup>5)</sup>나 라빈<sup>6)</sup>에서

---

4) 북한 변화와 관련해서는 지금까지 여러 차원에서 다각도로 논의된 바 있다. 그러나 대부분의 논의는 북한의 현상적인 변화에 의미를 부여하고 있어 코르나이나 라빈식의 변화와는 큰 거리가 있으며, 향후 변화의 방향 또한 도식적인 결과만을 도출하고 있다. 북한의 개혁·개방을 통한 변화를 읽고 있는 논문은 수없이 많으나, 신지호의 「북한의 '개혁·개방'」은 6·15 남북공동선언 이후 나타나고 있는 북한 변화를 해석해 낼 수 있는 바탕을 제시하고 있다는 점에서 평가된다. 신지호는 북한의 개혁을 “시장경제 메커니즘 내지 그것에 준하는 것의 도입”, 개방을 “자본주의 국가 또는 국제기관과의 경제교류”로 정의하고 다음과 같은 5가지 질문을 통해 북한의 ‘개혁·개방’을 진단하고 있다. 첫째, 북한 경제파탄의 실상은 어떠하며 그것이 북한의 미래와 어떤 연관성을 갖고 있는가? 둘째, 북한은 경제파탄에 어떻게 대응하고 있으며, 그와 같은 대응이 실효성을 갖고 있는가? 셋째, 북한이 추진하고 있는 ‘개방’정책의 실태는 어떠하며, 어떤 한계와 문제점을 갖고 있는가? 넷째, 북한의 개혁·개방은 어떤 조건하에서 가능하며 다섯째, 변화의 현실적 예로 북한의 주체사상과 시장경제의 공존은 과연 가능할 수 있는가 하는 점이다. 이에 대해 신지호는 다음과 같은 논리로써 답하고 있다. 우선 북한 경제는 그 자체가 안고 있는 구조적 모순과 사회주의권 붕괴에 따른 우호무역의 소멸이 현재의 경제파탄을 초래하였다고 전제하고, 북한 경제는 현재 지하경제에 의해 주도되고 있다고 말하고 있다. 따라서 북한이 다

찾을 수 있다. 코르나이는 사회주의 국가의 개혁을 첫째, 공식적인 이데올로기 또는 공산당 지배에 의한 권력구조와 국가소유권 및 관료적 조정메카니즘 중 한가지 이상이 바뀌는 변화가 따라야 하며 둘째, 그와 같은 변화가 사회주의체제 자체를 소멸시킬 만큼 급진적일 필요는 없으나, 어느 정도 감지할 수 있는 수준이 되어야만 개혁이라고 강조하고 있다. 이는 북한의 변화가 급진적이고 충격적인 요법을 통한 내적 개혁의 당위성을 제시하고 있지는 않지만 경제체제 전반에 걸쳐 포괄적이며 지속적으로 나타나야 함을 의미하고 있다. 한편, 라빈(M. Lavigne)은 개혁의 성격을 사

---

시 계획경제로 복귀하는 것도, 경제를 자체 힘으로 재건하는 것도 불가능한 것으로 보고 있다. 또한 북한이 추진하고 있는 분조관리제의 개선이나 나진·선봉지구의 개방을 비롯해 금강산관광 개방과 같은 제한적 ‘개혁·개방’은 중국이나 베트남과 같은 경제발전의 노선과는 전혀 다르기 때문에 실효성을 거두기 어려울 것으로 보고 있다. 이와 같은 견해를 신지호는 북한이 추진한 경제개방의 과정을 통해, 특히 북한의 조조사업 및 경제특구 실패에 대한 분석을 통해 증명하고 있다. 그리고 1989년 이후 북한의 대내적 상황변화와 대외관계 속에서 나타나고 있는 북한 ‘개혁·개방’을 평가하면서 북한이 국가 목표를 체제유지로 바꾸는 한편, 이를 실천하기 위해 핵개발과 일본과의 국교정상화, 한국과의 본격적인 경제교류를 선택하게 되었다는 분석 결과를 제시하면서, 북한의 군중심체제는 변함없이 유지되어 갈 것이며, 어떠한 경우라도 서방이 원하는 ‘개혁·개방’으로는 나아가지 않을 것이라는 강한 주장을 하고 있다. 신지호에 의하면 북한이 취할 수 있는 개혁·개방은 다만 체제유지를 위한 ‘개혁·개방’ 정도에 머물 것이라는 인식이 가능하다. 이는 정경분리형 ‘개혁·개방’, 다시 말해 사상과 정치개혁은 불가능하지만 경제분야에서 점진적으로 지하경제를 제도권으로 흡수해 이를 양성화하는 변화 정도를 말한다. 여기에서 중요한 것은 신지호가 주장하고 있는 바와 같이 북한이 정권유지 차원에서 얼마나 주체사상을 수정 또는 재해석할 수 있을 것인가라는 점이다. 그러나 신지호는 그와 같은 체제유지를 위한 북한의 정책도 중국적으로는 국가해체현상을 가속화할 것이라는 점을 제시하고 있다. 이미 시작된 북한의 국가해체현상은 현재 국제정치역학적 관계 속에 있는 주변국가들의 경제지원과 북한의 핵·미사일 카드를 이용한 경제적 보상획득, 남북정상회담을 통해 억제·지연되고 있기 때문이다. 이상과 같은 신지호의 주장은 북한 연구자로 하여금 북한의 변화와 관련된 과거와 현재 및 미래를 파악하고 북한 변화에 대한 막연한 인식을 선명하게 해주는 데 큰 기여를 하고 있다. 신지호, 『북한의 개혁·개방』 (서울: 한울, 2000).

- 5) Janos Kornai, *The Socialist System: The political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) pp. 387~392.
- 6) Marie Lavigne, *The Economic of Transition from Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press, Inc. 1999) pp. 29~43.

회주의 경제체제의 특성인 공산당의 엄격한 통제(one party), 단일한 국가소유제(one property), 중앙의 단일계획(one plan) 체계의 일부 또는 전부를 교정하는 작업으로 인식하고 있으며, 사회주의 국가들에서 나타나는 개혁작업은 첫째, 공산당 통제완화를 통한 의사결정의 분권화 둘째, 국가소유 독점 완화를 통한 소유제도의 다양화 셋째, 시장적 요소 도입을 통한 정부의 계획과 시장의 조화라는 3가지 형태로 추진된다고 설명하고 있다.

그러나 북한은 이와 같은 라빈이나 코르나이식 변화를 이루어내기가 어려울 것으로 판단된다. 그 이유를 필자는 아래와 같이 정리하고자 한다.

### 1) 김정일 위원장의 인식과 북한의 개혁·개방

정치·사회가 수령체제에 입각해 있는 상황에서 북한 변화의 가장 중요한 변수는 개혁·개방에 대한 최고 정책결정자의 인식이다. 즉, 최고결정권자가 대내외적 상황을 각각 어떻게 인식하고 있으며, 국가 이익을 무엇으로 보고 있는가에 달려 있다고 본다.

김정일 위원장은 북한의 변화를 리드할 수 있는 가장 핵심적인 인물이다. 김정일은 또한 그와 같은 변화를 가능하게 할 수 있는 권력의 안정성을 확보하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 봉건적인 가부장 체제의 권력을 독점하고 있으며, 전체주의적 성격과 절대권력의 초독점 구조 속의 김정일이기 때문에 바깥에서 북한을 볼 때에는 김정일이 오히려 더 폐쇄적이고 통제된 북한식 사회주의 정치·사회체제를 유지하는 데 더 매력을 느낄 수도 있다는 점이다.

최근 남한 사회의 일각에서는 북한의 변화를 제시하는 실례로 김정일의 '신사고'와 '과학기술중시사상'을 들고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 김정일이 '신사고와 과학기술중시사상', 즉 국가 경제력 강화를 위해 낡은 관념을 버리고 새 시대의 요구에 맞게 사상 관점과 사고 방식에서의 근본적인 혁신을 강조

7) 북한의 과학기술 중시 정책에 대한 비판적 견해와 IT산업으로의 관심에 대해서는 김근식, "김정일 시대의 북한 경제 정책 변화: 혁명적 경제 정책과 과학기술 중시 정책," 현대경제연구원 『통일경제』 2001.1~2, pp. 36~45 참조.

하고 있는 것이 자립적 민족 경제건설 노선의 한계를 인식, 개혁과 개방을 위한 정책적인 전환을 의미한다고 할 수는 있으나, 그것이 시장경제로의 변혁과 개혁을 의미한다고 할 수는 없다. 북한 신사고와 개혁·개방이라는 용어는 사실 남한 언론들이 붙인 것이다. 북한은 개혁·개방이라는 용어 대신 전환, 일신, 변혁, 혁신 등의 단어를 사용함으로써 우리의 변화 개념과는 다른 표현을 사용하고 있다.<sup>8)</sup> 김정일이 국제사회의 변화추구에 대해 “내게서 어떠한 변화도 바라지 말라”, “사회주의 계급진지를 0.1mm도 양보할 수 없다”면서 변화에 상당한 알레르기적 거부 반응을 보인 것은 북한 변화에 대한 최고결정권자의 인식을 잘 반영하고 있다고 하겠다.<sup>9)</sup>

김정일 위원장의 2001년 1월 15일 중국 방문에 대한 서방언론 보도에 대해서도 북한은 다음과 같이 언급하고 있다. “서방언론은 조선의 최고지도자의 상해시 참관을 ‘신사고’란 용어를 쓰면서 제멋대로 해석하였다. 조선의 90년대 노정을 외면하고 다른 나라의 전례를 기계적으로 적용함으로써 그것을 중국식 개혁·개방을 배우는 참관으로 묘사했다. 김정일 총비서의 방문시 중국 측은 주권존중, 내정불간섭이라는 원칙에 따라 ‘개혁·개방’과 관련한 그 어떤 권유도 하지 않았다.”<sup>10)</sup> 이런 점에서 볼 때 김정일 위원장의 새로운 사고 또한 한계를 가지고 있음을 알 수 있다.

## 2) 개혁·개방이 북한에 주는 의미

북한이 중국이나 베트남과 같은 시장경제로의 개혁·개방이 불가능한 이유는 또 다른 곳에도 있다.

북한이 대내적 개혁과 대외적 개방을 시도하는 것은 주체사상으로 무장된 기존의 이념적 질서를 무너뜨리는 일이 된다. 중국이 중국식 개혁·개방에 성공할 수 있었던 것은 등소평을 중심으로 형성된 광범위한 반좌파 개혁 연합세력의 존재가 있었으며, 이들 세력이 모택동과 문화혁명좌파의 껍

8) 홍순직, “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 현대경제연구원, 『통일경제』, p. 56.

9) nk.joins.com/article.asp?key=2002072209371450005000 참조

10) 『조선신보』 “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어나간다” (2001. 2.

박을 받았던 구관료, 지식인, 그리고 군인들이 등소평을 정점으로 결집, 이들은 모택동과 좌파가 지배하던 시대에 대한 공통적인 적개심을 바탕으로 개혁과 개방에 대해 상당한 공감대를 형성했기 때문이었다. 모택동 시대의 좌파적 정책과 제도로 말미암아 국가와 인민들에게 대해서는 과감한 개혁과 개방이 필요하다는 의견의 일치를 보았던 것이다. 중국의 지도부는 거의 모두 철저하게 실용주의적 입장을 견지하면서 현실 검증을 통해 개혁·개방의 성과를 입증하려고 했었고 그렇게 입증된 개혁·개방 정책에 대해서는 보수파와 개혁파 모두가 수용했다.<sup>11)</sup>

이런 점에서 볼 때, 북한의 개혁·개방은 먼저 주체사상에 대한 거부로 시작되어야 한다. 그러나 김정일 자신은 물론, 김정일 시대의 북한에서 김일성 시대를 부인하거나 비판하면서 개혁과 개방을 추진할 수 있는 세력을 기대하기 어렵다.<sup>12)</sup>

김정일이 중심이 된 위로부터의 개혁이 추진되기 위해서는 개혁·개방의 과정에서 다양한 세력간의 갈등을 조정하면서 국가경제력 강화논리를 강하게 설득시킬 수 있는 리더십이 필요하다. 김일성 시대의 혁명원로들을 퇴진시키고, 기술관료들을 대거 등용하면서 실용주의적인 신진기술관료-고급지식인-직업군인들간의 지배동맹체제가 형성해야 한다. 그러나 이를 김정일로부터 기대하는 것은 현 상태에서는 불가능한 것으로 평가된다.<sup>13)</sup>

이런 점에서 북한 지도부가 추구하는 개혁과 개방은 기존의 체제와 이념을 비판적으로 극복한다는 적극적 의미의 개혁과 개방이 아니라, 기존의 제도와 사상을 개선하려는 소극적 의미의 개혁이라고 할 수 있다. 북한의 개혁·개방이 이처럼 제한적일 수밖에 없는 이유는 현 체제의 정당성이 바로 김일성 사상과 김일성 체제의 계승이란 점에 있기 때문이다.

11) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” 경남대 극동문제연구소 『통일전략포럼 보고서: 북한의 개방』, 2001-1, No. 22 (2001. 2), p. 8~9.

12) 현재 북한에서 나타나고 있는 자력갱생의 개념을 재해석하려는 노력, 예를 들어 북한이 자력갱생에 대한 올바른 인식을 강조하면서 “오늘날의 자력갱생은 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생이다” “자력갱생도 실리를 철저히 보장하는 원칙에서 하는 것이 또한 중요하다”는 주장은 북한 자신의 체제를 더욱 더 공고화하기 위한 하나의 수단일 뿐, 그 자체가 근본적인 변화와는 차별을 두어야 할 것이다.

13) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” p. 11.

### 3) 대외 환경 조성을 통한 북한의 변화 가능성

중국의 개혁개방은 사회주의 경제질서의 핵심부분에서 어느 정도 분리되어 있는 농촌경제와 대외경제부분에서 시작하여 점차로 도시지역의 국유기업으로 확산되었다.<sup>14)</sup> 이러한 단계적 전략은 사회주의 경제질서의 핵심부분을 훼손하지 않으면서도 중국경제의 활력을 불러일으킬 수 있다는 점에서 효율적이었다. 그와 같은 전략이 성공할 수 있었던 것은 농촌경제 개혁에 대한 농민들의 적극적인 호응, 그리고 대외경제개방에 대한 미국 등 서방국가들의 적극적 참여와 지원에 힘입은 바가 컸다. 그러나 북한에는 거대한 내수시장이 존재하고 있는 것도 아니고 북한이 전략적 가치가 높은 대상도 아니다.<sup>15)</sup> 미국이나 서방국가의 자본과 기술을 대규모로 유인할 수 있는 조건도 구비하고 있지 못하다.

더구나 2001년 1월 부시 미행정부가 등장하면서 미국은 럽스펠드 국방장관 주도하에 군사안보전략에 대한 전면적인 재검토를 실시했다.<sup>16)</sup> 9·11테러사태가 발생하자, 10월 1일 미 국방부는 새로운 국방정책의 중점을 다양한 형태의 기습공격에 대한 대응능력의 강화, 특히 테러, 생화학무기, 사이버공격, 미사일 등 비대칭적 위협에 대한 대응에 초점을 맞추면서 「윈·윈」 전략을 「윈 플러스」 전략으로 수정, 1개 대규모 분쟁지역에서 신속 확실한 승리를 거두고 여타 소규모 분쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행능력을 유지한다는 방침을 세웠다.

대북 정책에 있어서도 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 유효정책으로 비판하면서, 클린턴 정부가 북한이 핵확산금지조약을 위반하고 불법적으로 핵개발을 추진했음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대

14) 중국의 개혁·개방에 대해서는 산업은행, 『중국의 개혁전략과 성과: 부문별 추진과정과 전망』 (서울: 산업은행, 2001) 참조.

15) 서진영, “북한의 중국식 개혁·개방 전망,” p. 12.

16) 2001년 5월 초 한국을 방문한 아미티지 국무부 부장관은 새로운 국방정책으로 ①유럽에서 아시아로 전략중심축의 이동, ②해외기지 등 전방배치 전략감축, ③정보력의 절대 우위 유지, ④군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙을 제시했다. 즉 첨단과학기술에 기반을 둔 군사혁신이라고 할 수 있다. 김국신, 『미국의 대북정책과 방한의 반응』, 통일연구원 연구총서 2001-22 (서울: 통일연구원, 2001), p. 25.

한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례가 되었다고 언급한 바 있다. 동시에 증유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵개발을 완전히 포기할 것이라는 기대는 지나치게 순진한 발상이며, 북한이 농축농축시설 등을 이용한 새로운 핵개발을 비밀리에 계속하고 있다고 주장하기도 했다.<sup>17)</sup> 이어 투명성, 검증가능성, 상호주의를 기반으로 대북 정책을 추진한다는 입장과 함께, 북한을 이라크·이란과 함께 '악의 축(axis of evil)'으로 지정하기까지에 이르렀다. 이어 2002년 9월 미 제임스 켈리 특사의 방북을 통해 북한이 농축 우라늄을 이용하여 핵개발을 하고 있다는 사실을 시인 받음으로써 북한 핵개발 프로그램에 대한 포기와 핵 개발에 대한 정보제공 및 핵사찰 수용을 강하게 요구하고 있다.<sup>18)</sup>

이상과 같은 대북한 국제 정치적 환경은 안보와 군사문제에 대한 북한의 양보와 자세전환을 얻어낼 수는 있겠지만, 남북한간의 교류협력 활성화를 위한 북한의 실질적인 변화를 얻어낼 수 있을 것이라는 보장은 없다. 북한의 대남 교류협력의 활성화는 오히려 그와 같은 대북 정치·군사적 압력을 회피하기 위한 수단으로 작용할 뿐이다.

#### 4) 최근 북한 변화에 대한 평가

북한은 2002년 7월과 9월 경제 정책적 측면에서 두 가지의 큰 개선조치를 내놓았다. 하나는 대내경제관리개선이라는 측면에서 시행한 임금 및 물가인상 조치였고, 다른 하나는 대외경제 개방이라는 측면에서 신의주지역을 자본주의 경제관리 시스템이 작동되는 특별행정구로 지정한 것이었다. 그 외에도 2002년 11월 금강산 관광지역과 개성공단 지역을 특구로 지정했다. 금강산 지역과 개성공단에 대한 특구 지정은 남북한 관계의 차

17) 위의 책, p. 39. 이와 같은 사실이 실제 밝혀진 것으로 평가된 것은 제임스 켈리 미 특사의 2002년 9월 북한 방문이었음.

18) 2001년 11월 29일 미 국무부 필립 리커부대변인은 북한에 건설중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 IAEA의 핵사찰을 당장 수용해야 할 것임을 주장했다. IAEA 역시 최근 북한의 핵개발 사실과 관련, 핵개발 프로그램 포기와 함께 핵사찰의 수용을 강하게 요구한 바 있다. 『중앙일보』, 2002. 11. 30.

원에서 남한을 겨냥한 사업이기 때문에 앞서 언급하고 있는 북한 변화의 관점에서 고찰할 때, 다소 제한적인 의미를 가진다고 할 수 있다. 여기에서는 「경제관리개선조치」와 「신의주 행정특구」지정에 국한하여 북한의 변화를 평가하고자 한다.

### (1) 경제관리개선조치

북한의 「경제관리개선」조치와 신의주 특별행정구의 지정에 대해 The Wall Street Journal은 국제사회로부터 격리된 북한으로 하여금 실질적인 변화의 길로 접어들게 하는 하나의 징표가 될 것이라고 평가한 바 있다.<sup>19)</sup> 물론 7·1 경제관리개선조치는 경제난 극복의 실질적인 효력을 발휘하기에는 크게 미흡하나, 적어도 생산증가를 위한 하나의 단서 내지는 방편이 될 수는 있을 것으로는 보인다. 그러나 북한 경제의 질적 변화, 다시 말해 시장경제화하고는 거리가 먼 것으로 판단된다.

7·1 경제관리개선조치의 핵심은 ①국정가격의 현실화, ②임금의 대폭적인 인상이다. 이번 조치를 통해 쌀의 국정가격은 종전의 8전에서 44원으로 550배 인상되었으며, 옥수수 가격도 종래 6전에서 24원으로 인상됐다. 그러나 식량배급제는 폐지하지 않았다.<sup>20)</sup> 이와 동시에 임금인상과 관련, 생산직 노동자의 월급도 110원에서 2,000원으로 인상되었다. 대외무역 기업소에서 근무하는 과장급 월급은 150원에서 3,000원으로 인상되었으며, 광산노동자의 경우에는 4,000원까지 인상되었다. 그러나 이와 같은 가격의 현실화 조치가 시장경제화와 연관을 가지기 위해서는 다음과 같은 핵심적인 조치들이 이루어져야만 한다.

첫째, 임금이 위로부터 결정되는 것이 아닌, 즉 일한 만큼 얻을 수 있는 체계가 먼저 이루어져야 한다. 주민들의 생산의욕을 높이는 수단으로 북한이 언급하고 있는 '많은 일을 하고 많이 번 사람에게는 많이 분배하고 적

19) *The Wall Street Journal*, 2002. 9. 24.

20) 이에 대한 조선신보의 보도를 보면 “식량을 전민에게 고루고루 나누기 위하여 배급표를 발급하고 쌀을 구입할 수 있도록 근로자들에게 로임을 보장한다. 인민들의 입장에서는 8전으로 구입한 것을 44원으로 구입하게 되었을 따름이다”라고 보도하고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26

개 번 사람에게는 적은 몫을 분배하는' 원칙이 성립하기 위해서는 획일적 임금체계가 바뀌어야 하며 이를 기업 스스로가 결정할 수 있어야 한다. 북한 주민의 임금은 그 분야와 질에 따라 엄격하게 구분되어 있기 때문에 이와 같은 의도를 실현시키기에는 한계가 있다.

둘째, 북한 주민에 대한 임금의 차등지급이 물질적 인센티브로 기능하기 위해서는 직업선택과 직업전환의 자유가 보장되어야 하며, 같은 직업 내에서도 노력에 따라 얼마든지 차이가 나는 임금구조를 형성하고 있어야 한다. 그러나 북한 지역에서 현재 이를 기대하기는 불가능하다.

셋째, 북한은 기업의 자율성을 '기업의 운영을 전적으로 기업운영자에게 맡겨 자재확보에서부터 판매를 통한 이윤창출까지 전적인 책임을 지게 하는 것'<sup>21)</sup>이라고 하나, 이것이 생산성 향상으로 이어지고 실질적인 인센티브로서 기능하려면 기업의 생산품목, 생산량, 판매방법 등도 자율적으로 결정될 수 있어야 한다. 그러나 이는 사회주의 경제원칙과 배치되는 것이기 때문에 불가능하다.

넷째, 생산의 실질적 증가를 위한 환경이 먼저 조성되어야 한다. 북한이 추진해 온 독립채산제는 기업이 국가로부터 생산에 필요한 물자와 자금을 받아 생산을 진행하나, 실제 생산에 지출하는 노력, 설비 자재 등은 자체의 힘으로 해결해야 하는 것을 바탕으로 하고 있다. 그리고 임금은 기업 자율적으로 노동자들의 성과에 따라 지급해도 되고, 목표량이 초과 달성되어 남게된 이익을 상여금 형태로 지급할 수도 있게 되어 있다. 그러나 독립채산제라 하더라도 국가가 생산을 계획하고 통제하는 기본 원리에는 변함이 없다. 기업의 실질적인 생산증가를 유도하기 위해서는 생산환경과 체계의 질적 개선이 이루어지는 것이 현재의 북한 상황에서는 더 중요하다. 즉 원자재의 원활한 수급, 전력공급 등 생산 요인이 먼저 충족되어야 한다.

이런 점에서 경제관리개선 조치를 생산의 시장경제화 조치로 연결시키는 것은 무리다. 북한이 모든 가격을 원래의 가치대로 계산했다고는 하나, 이것은 실제 가치가 반영된 계획가격일 뿐이지 시장가격을 의미하는 것은 아니다.<sup>22)</sup> 북한 스스로도 "로임과 전반 가격의 인상은 사회주의원칙에 기

21) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

초하여 단행된 조치"로서 "경제활동이 화폐에 의한 유통의 형태를 취하게 되어도 그것은 생산수단의 전인민적 소유에 기초한 계획경제의 테두리 속에서 진행"23)되며 스스로도 가격이 철저히 중앙과 지방행정단위들에서 조절되는 체계가 세워져 있기 때문에 "시장의 원리가 그대로 가격에 반영되는 일은 없다"24)고 말하고 있어 이번 조치를 북한 경제의 시장화 조치의 일단으로 보는 것은 성급한 측면이 있다.

## (2) 신의주 특별행정구 지정

북한은 지난 9월 12일 최고인민회의 상임위원회를 통해 평안북도 신의주시를 「특별행정구」로 지정한 바 있다. 총 6장 101조로 구성된 「신의주 특별행정구기본법」에 의하면 북한은 신의주 지역을 기존의 라진선봉 경제특구와는 전혀 다른 특별지구로 개발하려는 의도를 가지고 있음을 알 수 있다. 신의주 행정특구 지정 조치에서 인식할 수 있는 점은 북한이 신의주 행정특구를 독자 관리방식을 택해 관리25)하고 있으며, 자본주의 시장경제 원리에 바탕을 둔 경제개발구 개발 방식을 적용26)하고 있는 점이다.

22) 이번 조치에도 불구하고 북한의 「무료의무교육제」, 「무상치료제」, 「사회보험제」와 「정·휴양제」, 「영예군인우대제」 등은 계속 유지된다. 북한은 이와 같은 부문의 계획가격들을 사회주의 원칙에 맞게 보다 강화발전시켜 나갈 것임을 분명히 하고 있다. 『조선신보』, 2002. 7. 26.

23) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

24) 『조선신보』, 2002. 7. 26.

25) 북한은 행정구에 입법·행정·사법 등 3권을 부여함으로써 독자적인 관리가 이루어질 수 있게 하고 있다. 행정특구 장관은 행정부 성원, 구검찰소 소장 등을 임명·해임할 수 있도록 규정함으로써 행정특구에 대한 직접적인 통제가 가능할 수 있도록 하고 있다. 다만, 중앙은 장관을 임명함으로써 국가권력의 간접적인 권력행사를 통해 통제할 수 있도록 조처하고 있다. 신속하고 탄력적인 특구 운영을 위해 자체적인 개발·이용·관리권, 대외사업권·여권발급권 등의 독자성을 부여하고 있으며, 독자적 구장·구기를 사용할 수 있게 함으로써 내각이나 중앙기관의 직접적인 간섭을 배제하고 있다. 또한 신문·잡지와 같은 정기간행물과 체신·방송망을 자체 발행·운영할 수 있으며, 그 곳에 사는 주민들은 성별이나 국적, 민족, 인종, 언어, 재산 및 지식정도와 정견, 신앙에 따라 차별을 받지 않으며, 언론·출판, 집회·시위, 파업의 자유와 함께 구내 거주이전과 여행의 자유를 가질 수 있도록 하고 있다.

신의주 행정특구는 하나의 '국가 속의 국가, 즉 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 하나의 별개 운영체라고 할 수 있다. 이와 같은 신의주 개발 계획은 대외개방의 실험이라는 점에서 상당한 의미를 지닌다. 그러나 그와 같은 실험이 북한의 질적인 변화를 대변하는 것이 아니며, 또한 현재까지 나타나고 있는 정황으로 보아서도 성공보다는 실패의 가능성이 더 큰 것으로 판단된다. 이의 근본적인 이유는 첫째, 북한의 대외개방이 사상적 뒷받침을 결여하고 있다는 점이다. 신의주 특별 행정구의 지정은 김정일 최고 정책결정권자의 개방에 대한 의지의 표현이라고 할 수 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 김정일은 '신사고와 과학기술중시'를 바탕으로 국가 경제력 강화를 위해 낡은 관념을 버리고 새 시대의 요구에 맞게 관점과 사고 방식에서 근본적인 혁신을 강조하고 있다. 이는 북한으로 하여금 자립적 민족 경제건설 노선의 한계를 인식한 정책적 전환을 의미할 수 있다. 그러나 여기에는 북한 경제제도상의 질적 전환을 위한 사상적 뒷받침이 결여되어 있어 성공을 담보하기에는 역부족이다.

둘째, 신의주 특별행정구 지정은 그 조치의 내용으로 보아 사전 준비를 거쳐 이루어진 것으로 인식되나, 이의 발표는 북한이 국제 정치적으로 당면한 어려움, 즉 미국의 대북 압박정책을 회피하려는 의도에서 비롯된 측면이 강하다. 국제환경적 측면에서 볼 때 신의주 행정특구의 지정은 부시 미행정부의 대북한 악의 축 발언, 이라크 공격 의지 표명과 관련된 대북 압력을 북한의 대외개방을 통해 완화시키려는 목적을 가지고 있는 것으로 분석된다. 기 설명한 바와 같이 2001년 1월 등장한 부시 미정부는 클린턴 정부와 달리 대북 '압박' 정책을 채택, 김정일 위원장에 대한 '회의 (skepticism)'적 태도를 견지하면서 북한을 '악의 축'으로 분류하고 김정일 정권과 주민간의 분리 정책을 추구하고 있으며, 특히 이라크 공격 이후 북한을 공격할 것이라는 추측도 불려일으켰다. 미국의 '신안보전략'은 '불

- 
- 26) 2052년까지 토지를 이용할 수 있는 권한 및 경제활동을 위한 투자환경을 보장하고 있으며, 행정특구에서는 개인의 재산과 상속권을 보장받음은 물론, 그것을 국가소유로 할 수 없도록 하고 있다. 특구 내에서는 자체 화폐정책이 추진되며 외화의 반출입에도 제한이 없도록 되어 있다. 이를 통해 북한은 신의주 지역을 국제적인 금융·무역·상업·공업·첨단과학·오락·관광지구로 개발하려는 계획을 세워놓고 있다.

량국가'에 대한 '선제공격(preemptive strike)'까지도 명시해 놓고 있기 때문에 당시 북한으로서는 부시 정부의 대북 '압박'정책을 변화시켜야 하는 부담을 안고 있었던 것이 사실이다. 이의 연장선상에서 북한은 북일 정상 회담(02·9·17)에서 대미 대화의지를 표명하는 한편, 남한과의 관계개선에도 적극적인 의지를 표명했던 것으로 평가된다. 이는 남북관계개선을 통해 이루어지는 한반도 화해분위기가 미국의 대북한 압박을 회피하는 수단으로 작용할 수 있게 하려는 의도 때문이었을 것이다. 사실 북한은 제2차 서해교전(6·29)이 일어난 이후 한달 만에 유감의 뜻을 전한 이후 제7차 남북장관급 회담(8·12)과 남북경제협력추진위원회 2차 실무회의(8.27~30)를 계기로 경의선·동해선 연결공사 착공(9·18), 남북적십자 회담(9·6~8)과 이산가족상봉(9·13~18), 금강산 관광특구지정(11.13), 개성공업지구 지정(11·27)을 비롯하여 기타민간교류(통일축구대회, 태권도시범단 평양서울 교환방문, 국회의원 대표단 방북, 남북합동음악회, 아시아경기 참가, 경제시찰단 방문 등)를 통한 남북관계개선에 적극 임하고 있다. 미 제임스 켈리 특사의 방북 이후 북한 핵문제가 최대의 현안으로 떠올랐음에도 불구하고 남북관계를 개선하려는 노력에는 변함이 없다. 이는 신의주 행정특구 지정과 같이 북한의 변화된 모습을 보이려는 의도이며 그 이면에는 부정적 국제 정치적 환경에서 벗어나려는 예방외교 차원의 의도가 잠재해 있기 때문인 것으로 판단된다.

### 3. 김대중 정부 대북 경제협력정책의 문제점

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 대북 정책을 '대북화해협력정책'으로 공식화하여 추진해왔다. '대북화해협력정책'은 '대북포용정책', '햇볕정책' 등의 이름으로 불리운다. '대북화해협력정책'은 "튼튼한 안보에 바탕을 두고, 남북간에 화해와 교류협력을 실현하여 한반도에 평화를 정착시키려는 정책"이다.<sup>27)</sup>

'대북화해협력정책'의 목표는 '평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선'이며, 이는 한편으로는 "안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는

27) 통일부, 『2002 통일백서』, p. 29.

화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북간 평화공존을 실현시키자는 것"이다.<sup>28)</sup> 그러나 지금까지 추진된 교류협력정책적 방법을 통해서도 북한을 남한이 기대하는 목표, 다시 말해 북한 변화를 통한 통일국가 달성이라는 목표에 근접시키기는 힘들 것으로 판단된다. 국민의 정부가 대북 포용정책(햇볕정책)이라는 이름으로 추진해 온 교류협력 정책은 다음과 같은 측면에서 한계를 드러내고 있기 때문이다.

첫째, 대북 정책의 목표라고 할 수 있는 북한의 실질적인 변화를 이끌어내지 못했다는 점이다. 남한이 설정하고 있는 교류협력을 통한 남북통일애의 접근은 교류협력을 통한 북한의 변화, 다시 말해 북한이 남한의 통일철학인 자유민주주의와 자본주의 시장경제체제와 제도를 받아들이는 변화를 전제하고 있다. 그러나 북한의 이와 같은 변화는 남한의 희망사항이었을 뿐, 북한의 호응을 유도해 낼 수 없었다. 남한 정부의 정책을 교류협력을 추진하고 북한을 지원하면 언젠가는 북한의 변화를 얻어낼 수 있다는 기대로만 일관한 측면이 강했다. 따라서 북한으로부터 나타나는 일련의 변화적 현상, 예를 들어 북한이 남한주민을 위한 금강산 관광사업을 추진할 수 있게 하고 남북정상회담에 임한 것을 애써 북한의 실질적인 변화로 보려는 시각을 가지려는 경향이 강했다. 그러나 지난 2002년 9월 미 켈리 특사의 방북에 따라 밝혀진 북한 핵 개발 시인행위는 남북한간의 화해협력을 통한 한반도의 평화정착이라는 기대에 의구심을 던져주기에 충분했다. 사실 앞에서 언급한 바와 같이 남한이 화해협력을 통한 통일국가 실현이라는 현재의 통일방안을 견지하고 있는 한, 북한이 교류협력에 적극적으로 임해올 것이라는 기대 자체가 무리다. 교류협력을 통한 통일국가의 실현<sup>29)</sup>이라는 남한의 통일방안은 북한에게 있어서는 북한 사회주의체제의 소멸을 의미하기 때문이다.

둘째, 대북정책의 국내여론 조성이라는 측면에서 일반 국민의 폭넓은

28) 위의 책, p. 30.

29) 통일국가의 질적인 형태는 사회주의체제가 아닌 자유민주주의 체제와 자본주의 시장경제체제를 의미하는 것이다. 이와 다른 질적인 형태는 수용할 수도 생각할 수도 없다.

지지를 이끌어 내는 데 실패했다. 대북 교류협력 활성화 정책이 ‘북한 퍼주기’라는 비판적 여론을 형성시킴으로써 정책추진에 대한 지지 획득에 성과를 거두지 못했던 것이다. 비록 많은 국민이 교류협력의 활성화라는 대북 포용정책의 기조에는 동의를 해도, 정책이 실제적으로 추진되는 방법면에 있어서는 비판적 견해를 내보이고 있기도 하다.

사실 대북 지원에 대한 ‘퍼주기 식’ 비난<sup>30)</sup>이 의미하는 것은 실제로 우리 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원을 비롯한 대북 포용정책이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적 입장을 반영하고 있거나, 또는 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것이라 하겠다. 다시 말해 북한이 우리의 포용정책에 대해 호응하는 자세에서 변화를 보이지 않고 있음에도 불구하고 정부가 북한에게 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있지 않는가 하는 점을 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다. 결국 우리 사회 일각에서 제기하고 있는 ‘일방적 퍼주기’ 지원이라는 비판은 지원량의 과다 또는 우리의 능력 범위를 벗어난 무리한 지원 규모라는 점에 초점을 맞추고 있기보다는, 대북 지원이 우리가 바라는 남북관계 개선효과 등 본래의 취지를 달성했는가 하는 점에서 바라보아야 할 것이다.<sup>31)</sup>

셋째, 대북 경제협력 주체인 남한 기업의 영리성을 확보하는 데 실패했

30) ‘퍼주기’라는 비판이 타당성을 지니고 있는 지에 대해서는 다음의 두 가지 측면을 생각해 볼 필요가 있다. 첫째는 과연 대북 지원에 대규모의 ‘퍼주기’가 이루어졌느냐는 점이다. 두 번째는 대북 지원이 남북관계에 미치는 긍정적인 효과가 무엇이며, 실제로 그와 같은 효과가 나타나고 있는가 하는 점이다. 우선 대북 지원 규모를 살펴보면 「국민의 정부」가 들어선 이후 1988년에서 2000년까지 3년간에 걸쳐 북한에 지원한 규모는 모두 1억 9,249만 달러에 달한다. 이는 김영삼 정부 집권 당시 1995년~1997년까지의 3년간 지원한 2억 8,408만 달러의 ⅔ 수준이다. 그나마 대북 지원 총액 중 정부차원의 대북 지원은 1억 1,788만 달러로서 김영삼 정부시 같은 기간 동안 지원했던 2억 6,172만 달러의 절반 정도다. 또한 「국민의 정부」 들어 차관형식을 통해 북한에 제공한 50만 톤의 식량은 약 9천만 달러로서 과거 문민정부 시대 제공한 쌀 15만톤의 비용 2억 3천만 달러의 절반에도 미치지 않아 대북 지원시 국민부담을 최소화하면서도 효과를 극대화하려고 했음을 알 수 있다. 조동호, “남북경협 성과의 평가와 향후 정책과제,” 한국개발연구원 『KDI 북한경제리뷰』, 2001. 6, p. 4; 통일부 통일교육원, 『통일문답』 (서울: 삼일문화사, 2001), pp. 114~115.

31) 통일부 통일교육원, 『통일문답』, pp. 115~116.

다. 대북 경제교류협력을 추진하고 있는 대부분의 업체들은 대북 사업에서 실질적인 이익을 확보하기가 상당히 어렵다는 점을 토로하고 있다.<sup>32)</sup> 이의 주요한 이유는 남북 교역과 경협이 안고 있는 법제도상의 미비, 설비 및 입지적 여건의 부족뿐만 아니라 남북 교류협력사업의 성사를 담보하는 북한의 '웃돈' 요구 및 경제적 이익을 확보할 수 있는 사업 안정성에 대한 북한측 배려가 결여되어 있는 때문이라고 지적하고 있다.<sup>33)</sup>

넷째, 김대중식 대북 교류협력 활성화 정책은 북한과 주변국과의 관계를 개선시키고 상호 협력을 이끌어내는 데에도 기여하지 못하고 있다는 것이다. 특히, 미 부시 행정부의 검증과 상호주의의 적용이라는 대북 정책적 측면에서 공조를 이루어내지 못했다. 남한 정부는 미 부시 정부의 대북 강경책과 북한이 시도하는 대남 관계개선의 중간에서 표면적으로는 미국의 입장에 동조하는 자세를 견지하고 있으면서도 실질적으로는 북한의 의도를 실천에 옮기는 양상을 보이고 있다.

#### 4. 소 결

북한은 개방 확대를 필요로 하고 있음에도 불구하고 개방개혁의 여파가 정권에 미칠 영향을 두려워하여 대내개혁이 부진한 소극적인 개방 정책에 그치고 있음을 알 수 있다. 북한으로서는 개방의 필요성을 인식하면서도 대내적인 충격을 최소화하며 경제회복을 모색하는 수준에서 문제를 풀려고 하고 있는 것이다.

북한이 견지하고 있는 개방은 자본주의 국가들과의 경제교류를 활성화 하고 의화와 기술만을 유치하는데 집착한 것으로서, 대내 개혁을 수반하지

32) 이의 대표적인 예는 현재 누적적자를 시현하고 있는 현대의 금강산 관광사업이라고 할 것이다. 2002년 1월 현재 적자액은 6,000억원에 달하고 있다. 『한국일보』, 2002. 1. 24. 또한 지금까지 대북 협력사업 승인 업체 중 실질적인 이익을 확보하고 있는 기업은 거의 없으며, 대부분 적자를 면치 못하거나 이로 인해 사업이 중단되어 있는 업체도 많다.

33) 국회 문화관광위 2002년 9월 27일 국정감사에서는 KBS와 MBC가 북한에 들어가 공연을 하고 방송을 하면서 북측에 막대한 달러를 제공하고 있다고 지적한 바 있다. 그 외 대북 사업 웃돈 거래와 관련해서는 『월간조선』, 2002년 5월호 참조.

않은 경제영역에 국한된 제한된 개방이다. 이러한 대외 개방정책과 대내 통제 정책은 북한 내부적인 관점에서 보면 결코 모순되거나 잘못된 형태가 아니다. 왜냐 하면 현재 북한의 입장에서 가장 합리적인 선택이란 김정일 체제를 보다 강력하게 구축하는 것이기 때문이다.

따라서 북한은 기존 체제를 더욱 공고히 하면서 외부세계로부터 실익을 얻고자하는 북한의 기본 노선에는 변화가 없을 것으로 판단된다. 서방국들과의 관계개선은 경제적 지원 획득과 자본기술의 유치로 어려운 경제난을 타개하는 한편, 국제적 위상도 높히려는 방편이다. 대내적으로는 대외교류 증가에 따른 외부 영향 차단을 위해 해외 유입을 선별적으로 수용하는 동시에 내부 단속을 강화할 것으로 판단된다. 그러나 북한의 실질적인 변화가 이루어지지 않는다면 남북한간의 실질적인 경제협력의 활성화는 이루어지기 어려울 것이다. 경제협력의 활성화가 이루어진다고 하더라도 이는 제한적일 수밖에 없으며, 북한의 실질적 변화와는 큰 거리가 있을 것이다. 그러므로 북한의 변화는 전적으로 북한의 의지에 달려있다. 남한의 교류협력 정책이 북한의 질적인 변화를 가져올 수 있도록 하는 것은 극히 제한적일 수밖에 없다. 남한이 할 수 있는 일은 단지 북한이 남한과의 경제협력에 성실하게 임하게 하는 태도와 자세를 가지게 함으로써 경제협력의 활성화를 기할 수 있을 것이다. 이런 점에서 북한의 실질적 변화와 대내 여론으로부터의 지지를 얻고, 대북 정책에 대한 한미간의 실질적 공조를 이끌어내기 위해서는 지금까지의 대북 교류협력정책도 보다 새로운 모습으로 바뀌어져야 한다. 그리고 그 방향은 우리가 원하는 형태로서의 통일이 될 수 있도록 하면서도, 북한의 가시적 변화와 남북한이 당면한 대내적 환경과 주변 당사국의 이해에 순기능적으로 작용할 수 있어야 할 것이다.

이하에서는 남북한간의 경제협력 활성화를 위해 어떤 대북 전략이 요구되는 지에 대해 논의하고자 한다.

### Ⅲ. 대북 경제협력 정책의 방향과 추진전략

#### 1. 대북 정책적 유형과 김대중 정부의 대북정책

경제 교류협력 관련 남한의 대북정책은 어떤 방향으로 추진되어야 할 것인가? 일반적으로 대북정책은 다음과 같은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째는 교류협력 정책에 있어서의 대북 강경론이다. 그러나 실제 대북 강경책은 남북관계는 물론, 남한의 국익에도 기여하지 못하는 결과를 초래하였음을 알 수 있다. 위기상황 속에서 외부로부터 가중되는 압력은 내부의 결속을 강화시키기 마련이다. 1994년 남한의 강경 해외교, 김일성 조문파동, 주사파 파동 등은 극심한 경제위기와 김일성 사망에 다른 정치력 부재 등으로 위기에 처한 북한은 권력투쟁보다는 당장 직면한 체제존립의 위기를 내부적 단결로 극복했던 극명한 사례라고 할 수 있다. 강경 일변도의 남한에 대해 북한은 한반도 문제를 자연히 미국을 상대로 해결하려고 했다. 국내외적으로 위기에 몰려 더 이상 물러 설 곳이 없는 북한은 중국에 미국으로부터 당근을 얻어내는 결과로 이어졌다. 협상은 오히려 북한에 의해 주도되는 양상을 띠게 되었고, 남한은 협상에도 참여하지 못한 채 북미관계의 진전을 바라보아야만 했다. 당시 남한의 우월한 경제력과 사회주의권 붕괴로 인한 탈냉전의 국제질서, 김일성 사망으로 인한 북한의 정치·경제적 위기와 변화 가능성 등은 남북관계 개선에는 아무런 성과를 가져 오지 못했던 것이다.

두 번째 유형은 대북 유화론이다. 대북 유화 정책은 누적된 적대관계를 풀어나가고 남북한간 평화를 관리할 수 있는 전향적 대북 화해·협력 정책이다. 현 정부의 햇볕정책과도 맥을 같이 한다. 분단을 평화적으로 유지·관리하여 평화공존과 지원, 교류협력을 통해 민족공영을 추구하는 정책으로 남북간의 갈등과 반목을 지양하고 평화정착을 추구한다는 점에서 바람직하다. 그러나 평화라는 목적을 달성하기 위한 실천적 전략이 부재할 경우에는 오히려 북한에게 이용당할 가능성도 있다. 김영삼 정부가 대북 유화정책을 취하고도 이것이 협력으로 이어지지 않았던 원인이 바로 여기에

있었다. 협력이라는 상호이익을 기대하고 행동을 취했지만 북한으로부터 배반을 당하는 결과를 초래했던 것이다. 1995년 6월 남한은 인도적 차원에서 쌀 15만톤을 지원했지만 북한은 오히려 인공기 계양을 강요했다. 당시 쌀 제공은 6·27 지방선거라는 국내상황과 일본의 쌀 제공이 압박해 오는 국제상황으로 인해 급박하게 진행되느라 원산지 표시를 거부하는 북한 요구까지도 수용하는 무리를 보였다. 결국 협력이라는 상호이익을 기대하고 행동을 취했지만 배반당하여 교착상태보다도 더 큰 손실을 본 것이다.

김대중 정부 역시 의욕적인 대북 포용정책 추진과 그에 상응하는 조치들에 힘입어 정상회담 개최라는 가시적인 성과를 도출하기도 했으나, 경제 교류협력 사안은 국내의 정치적 환경, 특히 북한의 수용여부에 달려있는 상황을 벗어나지 못했다.

김대중 정부의 상호주의 원칙은 대북포용론의 한계를 보완해 줄 수 있는 전략으로 남북한이 서로 실사구시적 관계를 정착시켜 상호 이익을 추구하는 데 기여할 수 있는 정책이었음에도 불구하고 실제 상황에서는 일관성 없이 적용된 면이 없지 않았다. 1998년 4월 베이징 비료회담에서는 상호주의 원칙에 집착, 협상이 결렬되는 결과를 가져왔던 반면, 같은 해 7월 잠수함 사건에 대해서는 강력한 정경분리 원칙을 적용, 금강산 관광사업을 관철했다.<sup>34)</sup> 즉, 남한 정부는 필요에 따라 햇볕정책에 따른 정경분리 또는 상호주의를 내밀어 북한에 대응한 측면이 강했다. 이는 햇볕론과 상호주의의 관계가 명확하지 않아 실질적인 적용이 혼란을 겪었기 때문에 야기되었던 것으로도 평가된다.

사실, 김대중 정부의 대북정책은 상호주의라는 보완책이 있지만 정경분리원칙으로 인해 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간분야로부터의 경제적 지원과 협력을 이끌어낼 수 있는 바탕을 확보할 수 있도록 만들었던 측면이 강했다. 다시 말해 남한의 정경분리원칙은 남북간 정치·

34) 베이징 회담의 상호주의와 기존의 대북 협상전략과는 상충되는 것으로 「기본합의서」 채택 관련하여 당시 우리 정부는 ‘건별합의, 즉시실천’의 원칙을 견지했으나, 특정 분야에서 안전이 합의되어야 상호주의가 실현되는 것으로 간주한 베이징 회담의 상호주의는 앞의 원칙과 서로 모순되는 측면이 있었다. 통일연구원, “대북 상호주의에 대한 정부의 기본입장(안)”, 통일연구원 정책보고서 1998-17, 미발간 논문, 1998.

군사적 사안과 경제교류협력을 직접적으로 연계시키지 않음으로써 남북한이 정치적인 갈등을 빚는 상황에서도 북한이 원하는 방향으로 경제협력사업이 추진될 수 있는 가능성을 제공했던 것이다. 예를 들어 잠수함 침투와 같은 북한의 배반적 행동이 나타났을 때에도 정경분리 원칙이 적용되었기 때문에, 북한이 경제적으로 엄청난 손실을 입을 수 있다는 인식을 심어주지 못했음을 알 수 있다.

국민의 정부가 적용한 상호주의는 그 적용과 관련, 다음과 같은 문제를 야기했다.

첫째, 상호주의가 상호 이해와 호혜를 바탕으로 화해와 협력을 실천해 나가는 남북관계의 틀로 기능하지 못했다. 김대중 정부의 상호주의는 그것이 동시 교환적 성격을 띠고 있다는 점에서 현실성을 결여했다. 북한도 상호주의를 대북 지원 등 남한의 남북관계개선 노력에 대해 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 하는 것으로 인식함으로써 보상만을 상호주의로 인식했던 것으로 보여진다. 물론 상호주의에서 남북한간 등가적 상호주의의 적용을 배제하는 것은 바람직하다. 그럼에도 불구하고 상호주의가 동시 교환적으로 적용됨으로써 현실적으로 불가능한 이상이 되는 경우가 많았다. 1998년 비료회담과 이산가족 상봉이 결국 실패로 돌아간 것은 상호주의가 동시 교환적으로 적용되었던 데에도 원인이 있었다고 본다. 상호주의를 경제협력과 연결시킬 경우 기업에 대한 제도적 차원의 배려 등을 포함하여 통행, 통신, 통상거래의 자유화와 같은 경제협력의 활성화를 위한 조치와도 연계시킬 수 있었어야 했다.

둘째, 대북 포용정책의 상호주의에는 보복조치가 결여되어 있어 북한의 대남 경제협력을 유도하는데 한계가 있었다. 기존의 상호주의로는 북한의 배반적 행동에 대해 남한이 적절한 보복조치를 취할 수 없었다. 따라서 북한이 언제라도 배반행위를 할 수 있는 가능성을 열어놓고 있었다. 이는 남한의 상호주의가 북한의 잘못된 행위에 대해 엄청난 기대손실을 초래할 것이라는 두려움을 북한에게 심어주지 못했기 때문에 남북한간의 협력 활성화의 가능성을 차단시키는 결과로 이어질 수 있었다. 대북 햇볕정책에 대한 비판은 대부분 여기에서 비롯되는 것이라고 판단된다.

셋째, 상호주의는 그 적용방법 여하에 따라 북한을 변화시킬 수 있는

매우 실질적인 전략임에 틀림없으나, 상호주의가 현실적으로는 정경분리 원칙 때문에 오히려 그 효용성을 상실하는 측면이 강했다. 앞서 언급한 바와 같이 북한의 배반적 행위(도발, 약속불이행 등)에 대해서는 상호주의에 입각, 적절한 경제적 보복조치를 취함으로써 북한으로 하여금 대남 정책을 바꿀 수 있게 했음에도 불구하고, 정경분리원칙 때문에 북한이 대남 정책을 바꾸지 않고도 남한의 민간기업으로부터 경제적 협력과 지원을 받을 수 있었다.<sup>35)</sup>

내독 관계에서 서독은 동독체제의 궁극적인 변화를 겨냥한 정경연계형 정책을 추진했다.<sup>36)</sup> 교류협력 과정에서 정경연계 수단으로 이루어진 서독의 대동독 대가지급은 정치와 경제사안을 함께 묶는 상호주의로 작용했던 것이다.<sup>37)</sup> 정경연계와 상호주의는 동전의 양면으로 상호 보완적 역할을 함으로써 경제협력에 대한 동독의 적극적인 협력을 유도할 수 있었다. 이에 따라 이루어진 동서독간의 많은 인적·물적 교류가 동독주민으로 하여

35) 이는 「정경분리」가 남한 정부 독자적인 결정과 추진의 대상인 정책이나 「상호주의」는 북한의 반응과 관련된 ‘상대가 있는’ 정책이기 때문이다. 만약 북한이 상호주의에 호응해 오지 않음에도 불구하고 정경분리 원칙에 따라 정부 또는 비정부 차원의 대북 교류협력 및 투자가 활성화된다면 상호주의는 形骸化할 수밖에 없다. 통일연구원, 『대북 상호주의에 대한 정부의 기본입장(안)』, 통일연구원 정책보고서 1998-17, 미발간 논문, 1998.

36) 서독의 경우, 대동독 협력관계에서 ‘상호주의’라는 용어를 공식적으로 사용하지는 않았으나, 실제 상호주의 성격을 엄격하게 띤 교류협력을 바탕으로 발전했다. 양측은 경제협력 대 인도주의 문제, 경제지원 대 정치범 석방 등의 교차협상 방식으로 일정 수준의 정치적·경제적 양보를 통해 상호이익을 추구했다. 또한 ‘분야간’ 연계방식에 상호주의가 적용되었다. ‘분야내’ 상호주의적 협력은 다수의 각종 협정과 조약의 체결 및 실천에서 찾을 수 있는 바, 이는 서독의 대동독 경제지원과 동독의 대서독 정치적 양보의 형태를 띠었다. 후자의 경우에 서독은 양독간의 특수관계 강조 및 민족적 동질성 유지 차원에서, 동독은 내독 경제교류를 통한 경제적 이익확보 차원에서 상호 이해관계가 부합될 수 있었다. 동독은 서독으로부터의 경제적 이득을 기대하여 서독의 상호주의적 교류협력 요구에 부응했다. 1970년대 동서독간에 이루어진 수많은 대화를 통해 양측은 상호 협상전략을 충분히 파악할 수 있었기 때문에 각각 상대방의 최대목표치와 최소기대치를 서로 구분함으로써 협상의 성공가능성을 높일 수 있었다. 통일연구원, 앞의 보고서 pp. 17~18.

37) 김영윤, “동서독 교류·협력과 대동독 대가지급,” 통일연구원 『통일정책연구』, 제10권 2호 (2001), pp. 298~300.

금 자유민주주의와 부유한 서독의 실체를 확인시켜 주는 기회를 안겨주고, 민주화와 자유화 의식제고에도 크게 기여했다. 이것이 동독의 서독체제로의 편입을 통한 통일을 이룰 수 있었던데 결정적인 역할을 했던 것이다.<sup>38)</sup>

이런 점에서 볼 때, 대북 경제협력정책은 정경분리정책을 포기하고 정경연계정책과 순차적이면서도 탄력적인 상호주의를 적용하는 것이 바람직하다.<sup>39)</sup> 예를 들어 비료지원에 대한 비무장지대 생태공원조성과 같이 순차적 상호주의를 적용, 남북한간 평화를 증진시킬 수 있는 제도적 장치를 북한으로부터 반드시 얻어낼 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이다. 순차적 상호주의를 통해 협력행위에는 보다 큰 협력이, 배반적 행위에는 엄격히 응징하고 더 큰 손실이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용되도록 해야 했다. 이는 일변도적인 우화론도, 강경론도 아닌 당근과 채찍을 적절히 섞어주는 전략이 될 것이다.

## 2. 유화론과 강경론의 조화: 상응전략의 적용

북한으로 하여금 대남 긍정적 방향으로의 변화를 촉진하기 위해서는 이에 걸맞는 남북한 교류협력 정책과 전략이 요구된다. 여기에서는 '상응전략'에 기초한 대북 교류협력 정책을 추진할 것을 제의한다. 상응전략을 제의하는 것은 첫째, 상응전략에 기초한 정책이 그나마 북한으로 하여금 실질적 변화를 가져오게 하는데 도움을 줄 수 있으며 둘째, 대북 정책 추진에 있어 남한 내 국민적 합의를 이끌어내는 데 유리하며 셋째, 국내기업이 경제성에 기반을 둔 사업추진이 가능할 것으로 판단되기 때문이다. 이와

38) 이에 대한 자세한 논의는 김영윤, "통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점," 민족통일연구원, 『통일연구논총』, 4권 2호 (1995), pp. 277~311 참조.

39) 중앙일보, 2002년 1월 23일 대북지원 예산의 1% 사용과 관련된 특집 참조. 2001년 9월 중앙일보 창간기념 여론조사에서도 국민의 63.4%는 '남북 관계가 상호주의에 따라 진행돼야 한다'는 의견을 보인 바 있다. [service.joins.com/asp/search\\_article.asp?aid=161877&serv=money&sec=3100&servcode=](http://service.joins.com/asp/search_article.asp?aid=161877&serv=money&sec=3100&servcode=)

같은 점은 차기 정부로 하여금 대북 정책 추진에 있어 자신감을 불러일으키는 데 기여할 것으로 평가된다. 이하에서는 상용전략의 개념과 대북한 정책적 전략으로서의 적용 가능성 여부에 대해 논의하고자 한다.

상용(Tit for Tat)전략의 이론적 근거는 죄수의 딜레마 게임(Prisoner's Dilemma Game)에 연유하고 있다. 죄수의 딜레마 게임은 1950년 경 Merrill Flood와 Melvin Dresher에 의해 처음 고안된 후 Robert Axelrod<sup>40)</sup>가 발전시킨 대표적 게임이론으로 협력과 배반이라는 선택에 따라 상이한 결과를 창출하는 게임이다.<sup>41)</sup>

두 명의 죄수(A, B)를 떨어지게 하여 감금시킨 후 그들에게 자백할 기회를 한 번만 주어 상대방이 어느 선택을 할 지 모르는 상태에서 나타날 결과에 따라 각각 차등화된 처벌을 가하는 것으로 한다. 여기에서 누구라도 자백을 하면 석방을 시키지만 상호 협력하여 자백하지 않을 경우(CC)에는 각각 징역 1년형, 한쪽은 배반하나 다른 한쪽은 침묵을 지키는 경우(DC), 자백(배반)한 죄수는 면죄, 침묵을 지킨 죄수는 5년형을 가하고, 둘 다 배신의 경우(DD)인 경우에는 각각 징역 3년형에 처한다. 이 경우 두 죄수가 가장 선호하는 형태는 다음과 같은 순서가 될 것이다. 두 죄수가 각각 가장 선호하는 형은 자신은 상대방을 배신하나 상대방은 자신에게 협력하는 DC형, 그 다음으로는 서로 협력하여 같이 1년을 살게되는 CC형, 상호배반의 DD형, 가장 싫어하는 형으로 본인은 상대방에 협력하나, 상대방은 자신을 배신하는 경우인 CD(협력해 준 본인이 5년형을 사는 경우)가 될 것이다.

죄수의 딜레마 게임은 상호배반 즉 DD로 귀결될 가능성이 가장 높다. 왜냐 하면 주어진 상황에서 상대방이 선택하였을 때, 자신 혼자만이 선택을 바꾸어 더 선호하는 결과를 얻을 수 없는 상태가 배반이기 때문이다. 예를 들어 만약 A가 배반을 선택하였을 때, B가 배반에서 협력으로 바꾼다면 B는 최악의 경우인 CD에 처하게 된다. 이는 DD보다 덜 선호하는

40) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

41) Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (London: Westview Press, 1989) 참조.

것이므로 B로서는 선택을 바꾸지 않을 것이다. 따라서 결국 상호배반으로 결과로 귀착하게 된다. 즉 항상 상대를 배반하는 것이 최상의 전략이 되는 것이다. 이는 죄수의 딜레마 게임에서는 그 자체로 협력이 이루어질 수 없음을 이야기하고 있다.

그러나 죄수의 딜레마 게임은 단회성 게임일 경우에 해당하는 것으로 게임이 연속적으로 이루어질 경우라면 협력의 가능성은 충분할 수 있다. 실제로 국제사회는 구성원간의 일회적 관계로 형성되지 않기 때문에 행위자들은 여러 차례의 게임을 치르게 되므로 협력은 현실적으로도 가능해질 수 있다.

이런 점에서 국제질서 속에서 협력을 유도해 내는 효과적인 전략 중의 하나는 바로 틱-포-탯 전략이라고 할 수 있다. 틱-포-탯은 최초의 게임에서는 협력하고 그 다음부터는 상대방이 마지막으로 한 행동을 똑같이 반복하는 전략이다. 말 그대로 한 대 맞은 것에 대해 나 역시 한방을 때리는 것으로 '눈에는 눈, 이에는 이'로 대응하는 것을 말한다. 그러나 이것이 결코 보복만을 의미하는 것은 아니다. 보상과 보복을 포함하는 전략이다. 상대방이 배반했을 때 다음 게임에서 배반전략을 채택하고, 상대방이 협력했을 때는 마찬가지로 협력에 응수하는 것이다. 상대방이 배반할 경우 다음에 자신도 배반당하여 게임은 상호배반(DD)이 될 것이기에 이보다 선호도가 높은 상호협력(CC)으로 유도하는 것이다. 반대로 상대방이 협력할 경우, 다음 게임에서도 협력으로 응하게 되어 게임이 CD가 되지 않으므로 상대방은 안심하고 협력전략을 취할 수 있다.

어떤 형태이든지 기본적으로 틱-포-탯은 상대가 행동한대로 맞대응 한다는 것을 원칙으로 한다. 여기에는 다음과 같은 정책적 유형을 포괄하고 있다. 첫째, 협력 형태다. 즉 상대방이 협력할 경우는 물론이고, 절대로 처음 게임에서 배반하지 않는 것이다. 둘째는 용서다. 이는 수정된 틱-포-탯 전략으로 Tit for Two Tat가 행해지는 형태라고 할 수 있다. 즉 상대방이 연속하여 두 번을 배반할 경우에만 배반전략으로 응수하는 것이다. 한번의 배반은 용서하는 것으로 당장의 손해를 감수하고 장기적인 관점에서 협력적인 관계를 유지하기 위해 관용을 베푸는 것이라고 할 수 있다. 마지막으로 세 번째로 복수하는 형태다. 먼저 배반하는 것이 아니라 상대

방의 선행된 배반에 대해서 배반전략을 취하는 것을 의미한다. Tit For Tat 유형의 어느 전략도 게임에의 참여자가 배신의 경우에는 벌을 받게 되는 것이다. 즉 보복의 위협이 항상 존재한다. 보복능력의 과시는 바로 “우리도 살고 남도 살리자”는 관용적 특징을 가지고 있다. 그렇지 않으면 상처를 서로 주는 상호 보복의 견디기 어려운 사태를 진정시키는데 한 몫을 하게 된다.<sup>42)</sup>

엑슬로드트는 무한히 반복되는 죄수의 딜레마 게임을 컴퓨터에서 실행해 본 결과(200회), 토너먼트에서 승리한 전략이 바로 틱-포-탯 이었다. 그의 연구에서 항상 협력하는 전략을 600점으로, 항상 배반하는 전략을 200점으로 놓았을 때, 틱-포-탯은 평균 504.5라는 높은 점수를 기록했다.<sup>43)</sup>

이런 점에서 볼 때 우리는 다음과 같은 결론을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 항상 배반이 행해지는 세계에서도 협력이 이루어질 수 있다는 것이다.<sup>44)</sup> 둘째, 호혜주의 원칙에 입각한 전략은 무수히 많은 전략이 존재하는 세계에서도 살아남을 만큼 강건하다는 것이다. 셋째, 일단 협력이 이루

42) Richard Dawkins, *The Selfish Gene* 홍영남 역 『이기적 유전자』 (서울: 을유문화사, 2001) 제11장 참조.

43) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) 참조.

44) 국제관계에서 죄수의 딜레마게임의 전략들이 적용되는 경우들을 쉽게 찾을 수 있다. 국가들 사이에서 일어나는 협동(고백)과 비협동(변절)의 관계에서 그 통찰력을 얻을 수 있다. 1950년대와 1960년대 미국과 소련사이에 격화된 군비경쟁은 한번의 죄수의 딜레마게임으로 이해할 수 있고, 1980년대와 1990년대 미국과 구소련의 군비제한축소협정은 TFT 전략으로써 설명할 수 있다. 무역수지를 둘러싸고 일어난 무역분쟁에서 제기되는 보복조치 보복위협, 협상과정도 죄수의 딜레마게임이론을 통해 이해할 수 있다. 이기적 행위자들로 이루어진 세계에서의 협동이 이루어지려면 플레이어가 미래에도 서로 만나 계속 게임을 하는, 즉 반복적 죄수의 딜레마 게임(Iterated Prisoner's Dilemma Game, IPDG)이 이루어져야 한다는 것이다. 즉 한 수(move)로 된 죄수의 딜레마게임으로 끝나지 않고, 일련의 수가 되풀이 될 경우에는 협동이 이루어질 가능성은 높아진다. IPDG에서는 틱-포-탯 전략이 가장 큰 성공을 거둘 수 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 IPDG가 되풀이 될 수록, 상호 도움이 협동의 가능성은 높아지고, 변절의 가능성은 낮아지게 된다는 것이다. [edupark.kongju.ac.kr/uni/5/83216.htm](http://edupark.kongju.ac.kr/uni/5/83216.htm).

어지면 협력 그 자체만으로 비협력적인 전략들에 의한 침입을 방어할 수 있다는 것이다. 이런 점에서 볼 때 티트-포-탯 전략은 대북 관계에서도 충분히 적용할 수 있는 가능성을 가지고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>45)</sup>

#### IV. 향후 대북 경제협력의 정책적 과제

남북 경제교류협력의 목표는 교류협력을 통한 경제적 이해관계의 확대, 이를 통한 한반도 통일 실현에 있다. 즉, 교류협력을 통해 우리가 원하는 형태의 통일이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 실현하기 위해서는 적어도 다음 세 가지와 같은 정책적 과제들의 추진이 요구된다.

##### 1. 남북한 대등 관계의 확립: 대북정책 명칭 변경과 북한의 실질적 인정

대북 경제협력 정책 추진에 있어 가장 중요한 것은 남북한간에 대등한 관계가 확립되어야 할 것이라는 점이다. 남북 대등 관계의 성립은 상응전략 추진을 위해 필수적이다. 북한이 대남한 대등 관계 속에 존재하지 않는다면 상응전략 추진이 그만큼 어렵다. 대등 관계의 성립이란 남북한이 정치·경제적 협력을 취하는 당사자로서의 권한과 의무를 동시에 지니고 있음을 의미한다. 다시 말해 경제난을 겪고 있는 북한이라고 해서 무조건 지원하고 도와주어야 하는 종속 관계에 존재하는 것이 아니라 지원과 도움을 받을 수 있는 권한을 부여하되, 그에 상응하는 의무를 지는 관계를 형성하

---

45) Tit-For-Tat 전략은 경영관리 이론에서도 많이 쓰이고 있는 데, 다음과 같은 규칙이 적용되고 있다. ①신사적일 것. 내가 먼저 상대방을 속이거나 배반하지 않고, 최초에 설정했던 게임정신이나 둘 사이의 관계규정을 먼저 파괴하지 않는다. ②반드시 보복할 것. 반칙을 범했을 때에는 반드시 즉시 보복한다. ③용서할 것. 규칙을 어긴 상대가 반성을 하고 정상으로 되돌아오면 용서를 해준다. 그러나 성급한 용서는 배제한다. ④행동을 명백히 할 것. TFT전략은 단순하기 때문에 상대가 금방 알아차릴 수 있는데, 상대가 이 전략을 알아차리게 하는 것이 이 전략의 목적이다. [www1.inhatc.ac.kr/jhpark/source/topic/tit-for-tat.html](http://www1.inhatc.ac.kr/jhpark/source/topic/tit-for-tat.html)

는 것을 말한다. 물론, 경제적 관계에서는 질적으로 대등한 관계가 성립되기 어렵다. 따라서 지원을 통한 협력이 이루어질 수밖에 없다. 그러나 그와 같은 지원을 통한 협력이 북한의 변화를 유도하기 위해서는 남북한 대등한 정치관계의 형성이 필히 전제되어야 한다. 또한 대북 지원 과정에서 우리의 지원 능력을 충분히 고려하는 한편, 분배의 투명성 확보를 비롯하여 북한의 성의있는 태도를 요구해야 할 것이다.

남북한간에 대등 관계가 성립하기 위해서는 우선 다음 두 가지 조치가 필요하다. 첫째는 대북 포용정책 명칭의 변경이다. 지금까지 경제협력은 대북 “포용정책”이나 “햇볕정책”이라는 명칭하에 추진되었다. 이와 같은 명칭사용은 남쪽이 북측을 시혜적 차원에서 조망하고 있다는 인식 또는 상대의 변화를 ‘햇볕’을 통해 강제하는 시각을 불러일으킴으로써 남북한 모두 또는 남한 내부적으로도 불필요한 갈등을 초래하기 쉽다. 물론, 경제적으로 훨씬 우월한 남한이 북한을 경제적으로 지원할 수밖에 없는 것은 당연한 것인지도 모른다. 그러나 그와 같은 경제적 지원이 시혜적 차원으로 인식됨으로써 ‘대북 퍼주기’라는 비판을 받을 수 있다. 따라서 대북 정책에 있어 특별한 명칭을 사용하기보다는 일반적인 의미의 대북 ‘교류협력정책’과 같은 용어를 사용하는 것이 바람직할 것이다.

두 번째로는 북한을 실질적으로 인정하는 것이다. 북한의 실질적 인정은 남북간의 상호 기본적인 신뢰관계 형성의 첫걸음이다. 북한을 실질적으로 인정한다는 것은 남북한간에 현존하거나 향후 발생할 문제를 ‘통일’과 결부된 문제 또는 ‘통일’을 이름으로써 해결될 수 있는 정책적인 문제로 파악하여 이를 해결하려는 자세가 아닌 한반도에 평화를 정착시키기 위한 교류협력의 문제로 인식하여 해결하려는 자세와 직결된다. 분단현실을 인정하고 평화를 정착시켜 상호신뢰를 확대하고, 군사적 긴장을 해소하고 민족 구성원이 각자 자유롭게 잘살 수 있는 상황을 만드는 것과 관련을 가진다. 이런 점에서 통일의 의미는 국경을 초월하여 인간의 삶의 질을 향상시키려는 방향으로, 또한 자본, 기술, 노동력 그리고 문화, 사상 등이 국경을 초월하여 넘나들며, 삶의 질을 향상시키는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 통일이 갖는 진정한 의미는 남북한 주민이 평화롭고 풍요롭게 다정한 이웃으로 잘 사는 것이다. 남북한이 군사적 긴장을 해소하고 평화롭

게 잘 살며 국경을 초월하여 생산요소의 왕래가 이루어지고 누구든지 방문과 관광이 가능하다면 정치·제도적인 통일은 자연스런 요식 행위에 불과할 것이다. 이와 같은 통일의 의미가 적실성을 발휘하기 위해서는 서독의 브란트 수상의 대동독 정책과 같이 북한을 실질적으로 인정하고 이에 상응하는 조치를 취하는 것이 당연하다.

## 2. 정치·군사적 문제 우선 해결을 통한 남북 경제협력 활성화

남북한 교류협력에 있어 가장 중요한 관건은 북한과의 평화적 공존이 전제되어야 하는 것이다. 이는 이를 실질적으로 담보할 수 있는 여건과 환경이 마련되어야 만 가능하다. 남북한간의 평화공존을 실질적으로 담보할 수 있는 여건 마련은 무엇보다도 남북한간의 관계가 실질적인 차원에서 대등한 관계가 형성되어야 함은 물론, 북한의 체제불안을 불식<sup>46)</sup>시킬 수 있는 조치가 필요하다. 다시 말해 북한으로 하여금 남한과 다분야대규모의 교류협력을 추진한다고 하더라도 체제가 붕괴하지 않을 것이라는 믿음과 확신을 심어줄 수 있어야 한다.

이런 점에서 교류협력의 질적인 활성화를 위해서는 먼저 남북간 정치·군사문제의 해결을 우선해야 할 필요가 있다. 교류협력 활성화에 두어진 대북 정책의 중점을 정치·군사문제 해결에 두거나, 적어도 정치·군사문제의 해결과 교류협력을 병행하는 조치가 필요하다.

여기에는 남북한 군사적 긴장을 완화할 수 있는 합의, 정전체제의 평화체제로의 전환, 비무장지대의 평화적 이용 등을 적극 추진할 필요가 있으며, 남북한 실질적인 군축까지도 이루어질 수 있어야 한다. 여기에는 또한 대북한 주적관계의 포기 및 북한 체제를 실질적으로 인정하는 선언을 포함하여, 「통일부」를 「남북협력부」으로의 변경 등도 포함될 수 있다. 정치·군사적 문제가 해결되어야만 남북한간 체제를 위협하는 불안요소가 없어짐으로써 상호 진정된 신뢰가 구축될 수 있으며, 이를 통해 남북 교류협력은 크게 활성화될 수 있을 것이다.

46) 1체제, 1정부의 통일을 설정하면서 교류협력을 활성화하려는 의도는 북한에게 체제변화(붕괴) 유도도 비칠 수밖에 없을 것이기 때문이다.

### 3. 능력과 의지의 견비

남한의 대북 경제협력정책은 다음과 같은 전략적 선택이 중요하다. 즉 북한이 취한 행동에 따라 다음 행동을 취하되, 새 정권 초기 협조적인 행동을 취함으로써 상대방에게 신뢰를 줄 수 있도록 해야 할 것이다. 미래가 현재의 행위에 영향을 미친다는 것을 보임으로써 현재의 보상과 비교하여 미래의 보상이 높게 평가될수록 현재의 배반동기를 감소시켜야 할 것이다. 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용해야 한다.

따라서 북한의 협력에 대해서는 보상을 줄 수 있는 능력(경제력)과 배반에 대해서는 응징할 있는 능력(외교력, 군사력)을 견비해야 하며, 배반과 같은 상황이 발생할 경우, 경제봉쇄 정책 등 실제 실천에 옮길 수 있는 의지를 가져야 한다. 북한의 비협조적 행동에 대해서는 엄격히 응징하고, 협력적 조치에는 그에 상응하는 보상을 지급하는 순차적·탄력적 상호주의가 적용되어야 할 것이다. 북한에 응징할 수 있는 강력한 군사안보태세를 갖추어야 하는 동시에 우화론 일변도도, 강경책 일변도도 금물이다. 당근과 채찍을 때때로 섞는 전략적 선택이 요구된다. 이는 북한의 태도와 협력 여부에 맞추어 우리의 정책을 적용하겠다는 단호함과 정책적 기조의 일관성을 유지하는 것과 밀접한 관련이 있다.

## V. 결론

대북 경제협력 활성화를 위한 차기 정부의 정책은 김대중 정부의 정경분리와 상호주의라는 두 개의 대북 기본원칙을 전략적으로 활용, 대남 경제협력에 대한 북한의 태도를 바꿀 수 있는 방향으로 적용되어야 할 것이다.

이를 위해서는 북한의 대남 협력행위에는 협력이, 배반행위에는 배반이 초래한다는 규칙이 정확하게 적용되어야 한다. 현재의 배반행위에는 미래의 엄청난 손실이, 현재의 협력행위에는 미래의 큰 이익을 가져올 것이라는 것을 인식시켜 줄 수 있어야 한다. 그래야만 상호협력이 궁극적으로 이

익을 가져올 것을 기대할 수 있으며, 북한과의 지속적인 경제협력 관계가 형성되기 위해서는 북한 체제의 안정을 담보하는 조치, 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 단행되어야 한다. 이는 남북한이 대등한 관계를 유지하는 방향으로의 질적인 변화가 이루어지는 정책을 취할 필요가 있다.

북한 체제의 근본적인 불안정성을 해소하기 전의 남북경협은 일회성 협력 관계만 반복되는 상황이 연출될 가능성이 크다. 따라서 경제협력을 통한 북한의 변화를 창출해 내기 어렵다. 북한이 화해협력을 흡수통일의 수단으로 보는 한, 남한의 대북 경제협력 활성화 정책이 북한의 동기유인으로 작용하기 어렵기 때문이다. 북한은 남한과의 교류협력에 따르는 경제적 실리 추구에는 지대한 관심을 가지고 있으나, 이를 통해 잃게되는 정치·체제적 안전에 대해서는 거부감을 가지고 있다. 남한으로서는 이 점을 충분히 감안, 북한을 실질적으로 인정하는 조치를 취함으로써 이질적인 제도가 존재하는 가운데 남북한간 생산요소가 결합되는 기능적 차원에서의 교류협력이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.