

2008년 한반도 정세 변화와 남북경협 발전 방안

전봉근 외교안보연구원 교수

< 요약 >

이명박 신정부는 김대중 정부가 대북 포용 정책을 추진한지 10년 만에 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다. 신정부가 표방하는 실용주의 대북 정책의 특징은 우선 포용 정책과 차별화에서 시작한다. 여기에는 포용 정책이 오히려 북한의 구체제를 강화시키며 개혁 개방을 지연시키고 핵무장을 방치하고 인권을 경시했다는 현실주의적 판단이 있다. 또한 실용주의 대북 정책에 따르면 북한의 비핵화, 개혁·개방, 정상국가화가 완료될 때 '비핵·개방·3000 구상'이 본격적으로 추진한다고 하여, 포용 정책의 목표가 조건으로 바뀌었다. 실용주의 정책은 포용론의 남북 중심론을 버리고 한미 동맹 우선주의를 선택하였다. 포용론은 한미간에 대북 정책 목표가 반드시 일치하지 않는다고 보아 남북 관계의 자율성을 확보하려고 하였으나, 실용주의 정책은 한미 관계 강화가 남과 북에도 좋다고 본다.

신정부 대북 정책의 핵심인 '비핵·개방·3000 구상'은 북한에 제공할 수 있는 종합 유인책이며 한반도 개발 비전으로서 가치가 있다. 그런데 그 실천이 쉽지 않을 전망이다. 우선 북한의 수용 여부와 수용 역량이 의문시 된다. 또한 전제 조건(비핵화, 한반도 평화 체제 정착, 북미 관계 정상화, 개혁·개방)의 기준이 높아 효과적인 유인책이 되기 어렵다. 3000 구상의 실현성을 높이기 위해서 그 실천 과정을 6자회담 프로세스와 조화시키는 방법이 있다. 6자합의는 비핵화, 관계 정상화, 평화 정착, 경제 에너지 지원 프로세스의 단계적 병행 추진을 원칙으로 하므로, 이에 상응하는 3000 구상의 단계적 실천 방안을 찾아야 한다.

신정부는 경협 추진 기준으로 비핵화 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등을 제시하였다. 이에 따르면 2007년 남북정상회담에서 합의한 신규 경협 사업은 현재 그 추진이 불투명하다. 다만 북핵 불능화와 신고가 완료되고 핵 폐기 협상이 진행되면 경협 확대의 긍정적인 환경이 조성된다고 볼 수 있다. 분단의 특수성을 감안하여, 화해 교류, 군사적 긴장 완화, 민족 동질성 회복 효과 등도 경협 기준이 되어야 한다. 또한 북한의 확산 위험성을 볼 때, 경협에 '수출통제' 기준을 강화해야 한다.

마지막으로 국정 중점 과제인 '나들섬' 경협 과제의 추진도 쉽지 않을 전망이다. 비용과 환경 문제는 차치하고, 북한이 개성 공단을 희생하면서까지 나들섬 개발에 협조하거나 자신의 통제권이 벗어난 지역에 노동력을 제공하기 어렵기 때문이다. 그러나 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 산업, 유통, 금융 등 복합 단지로 개발하여 '한반도의 맨하탄'으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다.

문제 제기

2008년 이명박 신정부의 출범으로 탈냉전 이후 대북 정책과 남북 관계가 2차 변화기를 맞이하였다. 김영삼 정부의 대북 정책은 기본적으로 냉전기의 대북 봉쇄 정책을 이어받았으나, 1998년 출범한 김대중 정부는 햇볕정책을 추진하면서 대북 정책의 패러다임을 포용정책으로 바꾸었다. 그 기조는 노무현 정부의 평화번영정책에도 계승되었다. 신정부는 대북 포용정책과 차별화하면서 남북 관계와 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다.

한국의 신 대북 정책은 앞으로 다방면에서 연쇄 반응을 불러일으킬 것으로 보인다. 왜냐하면 지난 10년간 포용정책은 시행 착오와 조정 과정을 거쳐 국내와 남북 관계뿐만 아니라 동북아 정치와 6자회담 과정에도 확산되었기 때문이다. 햇볕정책 전환이 남남갈등을 초래하였듯이, 신 대북 정책도 초기에 ‘신 남남갈등’을 초래할 수 있다. 포용정책이 요구하는 남북 관계에 겨우 적응하기 시작한 북한이 또 한국의 신 대북 정책에 대응하고 적응해야 하는 숙제를 안게 되었다. 포용적 요소를 포함한 6자회담 프로세스도 조정 국면을 거칠 것으로 보인다.

신 대북 정책으로 가장 크게 영향을 받을 부분이 남북경협이다. 포용정책은 남북간 교류 협력 확대 그 자체를 대북 정책의 목표로 삼았다. 그러나 실용주의 대북 정책은 교류 협력 추진에 비핵화와 개혁·개방의 조건을 부여하며, 또한 상호주의를 요구하고 있다. 그렇다면 앞으로 신정부의 대북 정책과 경협 정책은 어떻게 추진해야 하는가. 대통령 선거전에서 표출되었듯이 포용정책과 차별화 전략을 지속할 것인가. 아니면 포용정책의 공과 과를 재평가하고, 실용주의 대북 정책을 보완하고 재정립할 것인가.

이 글은 우선 우리가 처한 통일·외교·안보 환경을 평가한 다음, 이명박 신정부가 표명한 대북 정책을 정리하고 그 특징을 추출하고 평가하고자 한다. 마지막으로 신정부가 주창하는 실용주의 대북 정책의 전체적인 윤곽이 아직 드러나지 않았다는 전제 하에 신 대북 정책 추진 체계를 보완하고, 비핵화의 진전에 따른 단계적 경협 방안을 제기한다.

대북정책 추진 환경

북한 정세 전망

중장기적으로 북한 체제의 불안정성이 우리의 가장 큰 관심사이다. 북한

체제는 단기적으로 안정세를 유지할 것이나, 중장기적으로 볼 때 위로부터 후계와 김정일 건강 문제 등이 제기되고 아래로부터는 경제난과 식량난의 지속으로 거주지와 직장 이탈, 대량 탈북 사태, 시장 경제와 부정부패가 확산되고 주민 통제가 이완되어 점차 체제 유동성과 불안정성이 증가할 것으로 보인다. 북한은 이미 세계사적으로 소멸한 공산 체제를 아직 유지하는 ‘실패 체제’이다. 비록 북한이 근래 북미 대화를 이어가며 북미 관계도 일정 부분 개선되었으나 이러한 정치적 관계가 결코 장기적으로 북한 경제와 체제의 지속 가능성을 보장해주는 것은 아니다.

북한의 공장가동률은 90년대 이후 30% 이하에 그치며, 식량도 연간 필요량 600만 톤 중 내부 생산은 400~450만 톤에 그친다. 최근 경제사정이 좋아졌다고 하나 외부의 지원 확대에 따른 일시적인 현상으로 보인다.

남북 관계 전망

우선 남북 관계는 협력과 갈등의 이중성 속에서 비연속적으로 발전할 전망이다. 북한은 탈냉전기형 위기에 대한 타개책으로 핵 개발, 재래식 군사력 정비, 국내 통제 강화 등을 추진하였으며, 남북간 갈등을 재생산한다. 다른 한편, 북한은 남북 대화, 군사적 긴장 완화 조치, 남북경협, 교류 협력 확대, 인도적 지원 수용 등을 통해 생존에 필요한 외교적 환경과 물질적 기반을 조성하기 위해 노력하고 있는데, 이러한 조치는 긴장 완화와 협력 확대에 기여하고 있다. 이런 북한의 이중적인 탈냉전기 생존 전략을 반영하여 남북간에도 협력과 충돌이 병존하는 이중성이 지속될 전망이다.

북한은 2007년 남북정상선언에서 남측 요구를 대부분 수용하며 남북경협의 확대에 의욕을 보였다. 그러나 우리 신정부가 정상선언에서 합의한 경협에 대한 재검토를 시사하고 있으므로, 일단 합의 준수를 촉구하며 다소 관망할 것으로 보인다. 만약 북핵 사태가 악화되고 경협이 크게 축소된다면 북한은 단기나마 남북 관계의 단절을 시도할 가능성도 있다.

한편, 북핵 불능화와 신고 조치가 완료되고 북미 대화가 원만히 진행된다면, 이에 발맞추어 연내 한반도 '평화포럼'이 가동되어 평화체제 구축에 대한 협상이 시작될 전망이다. 9.19 6자 공동성명(2005)에서 한반도의 영구적 평화 체제를 논의하기 위한 '평화포럼'을 가동하기로 합의하고, 2007년 남북정상회담에서도 종전을 위한 3자 또는 4자선언을 추진하기로 합의하였다. 북핵 불능화와 신고 조치가 완료되면 9.19 6자 공동성명에서 제시된 원칙과 북미 관계 개선의 추세를 따라, 비핵화, 평화체제 구축, 북미 관계 정상화,

남북 관계 개선 등 4개 프로세스가 병행 추진될 것이다.

북핵 문제와 6자회담 전망

북한이 10.3 6자 합의(2007)에서 2007년 말까지 완료키로 약속한 “모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고”를 불이행함으로써 북한 비핵화와 북미관계 전망이 매우 불투명한 국면에 놓여 있다. 현재 미국과 북한은 상호 충돌을 자제하며 10.3 6자 합의 이행에 대한 기대를 저버리지 않고 있다.

향후 북핵 국면이 악화되어 핵 위기가 재발할 가능성도 있으나, 북한의 취약화로 과거와 같이 고강도 ‘벼랑 끝 전술’을 구사할 가능성은 높지 않다. 표면상 플루토늄 총량, 핵무기 개수, UEP, 시리아 핵 협력 등 신고 문제가 쟁점으로 부각되어 있으며, 내면에서는 북한의 핵 포기 결단 여부, 미국의 미북 관계 개선 의지 등 북핵 문제의 구조적 문제가 여전히 상충하고 있기 때문이다.

결론적으로, 2007년에 이어 2008년에도 적지 않은 난관과 우여곡절이 예상되지만 타협과 미봉책을 통해 북미간 관계 개선과 북한 비핵화가 진전될 것으로 전망한다. 상반기 내 불능화와 신고 문제를 매듭짓고 연내 북핵 폐기 협상 완료도 가능하다고 본다. 북한이 미국과 관계 개선을 절실히 바라고 있으며, 부시 행정부도 자신의 ‘성과외교’를 위해 북한에게 정치경제적 대가를 지불할 준비가 되어 있기 때문이다. 또한 북한은 2000년 클린턴 대통령 임기 마지막 해에 북미 관계 개선의 기회를 놓쳤으며, 미 대선 후에는 대북 정책이 다시 봉쇄 또는 방치로 돌아갈 가능성도 높다는 점도 북한의 타협적 태도를 예상케 하는 근거가 된다.

신정부의 대북 정책

신정부 대북 정책 구상과 특징

이명박 신정부의 대북 정책은 2007년 6월 14일 발표한 ‘비핵·개방·3000 구상(이하 “3000 구상”)’에 잘 정리되어 있다. 3000 구상을 추진하기 위한 대북 정책의 3개 원칙으로 한반도 비핵화 최우선 추구, 전략적 접근 배제, 철저하고 유연한 대북 정책 등이 제시되었다. ‘비핵화’를 최우선 원칙을 제시한 배경에는 “북한 핵문제가 해결되지 않은 상태에서 어떠한 대북 정책도 궁극적 목표를 달성할 수 없기 때문”이라는 상황 판단이 있다.

신정부 대북 정책은 3000 구상을 실천하기 위한 ‘조건’을 중시한다. 이 조건에 대하여 신정부측은 “9·19 공동성명이 완전히 이행되면 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일 관계 정상화가 이루어져 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실현을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원이 본격화할 수 있는 국제 환경이 조성”된다고 설명하고 있다. 이 조건들이 충족되어 3000 구상이 본격 가동되면, 우선 북한 경제를 수출 주도형으로 전환하고 국제협력자금 400억 달러를 투입한다. 그 결과 향후 10년간 매년 15-20%의 성장(평균17%)을 달성하여 현재 국민 1인당 소득 500 달러를 10년 후 3,000 달러로 만든다는 계획이다.

[비핵·개방·3000 구상의 5대 중점 프로젝트]

분야	중점 프로젝트	실천과제
경제	300만 달러 이상 수출기업 100개 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 경제·법률·금융 분야의 전문컨설팅 인력 파견 - 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치 - 年 300만 달러 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 - KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용
교육	30만 산업인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> - 30만 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 - 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 북한관 KDI 및 KAIST 설립 지원 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원
재정	400억 달러 상당 국제협력자금 조성	<ul style="list-style-type: none"> - World Bank 및 ADB 국제차관 - 남북교류협력기금 - 해외직접투자 유치 협력 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북지원금
인프라	新경의고속도로건설	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지난 해소를 위한 협력 - 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 - 400km 新경의(서울-신의주) 고속도로 건설 - 대운하와 연계
복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 - 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력 - 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

이명박 신정부가 표방하는 실용주의 대북 정책의 일반적인 특징은 무엇보다 노무현 정부의 포용정책과 차별화에서 시작한다. 신정부의 대북 정책 구상은 치열한 대선 과정을 거치면서 개발되었기 때문에 포용정책과 차별화하는 것은 당연하다. 실용주의 정책은 포용정책이 “정략적 접근, 퍼주기, 끌러다니기”의 실책을 범했으며, 성과 창출에 실패하였고, 북한에 이용당했으며 북한의 ‘도덕적 해이’를 부추겼다고 비판한다.

둘째, 포용정책은 남북 관계 개선, 민족동질성 회복, 통일 기여, 개혁·개방 유도 등 이념적 추상적 목표를 대북 정책 목표로 내세우나, 신정부는 경험으로 상호 이익 실현, 비핵화로 안보 강화 등 구체적이며 실증적 목표를 내세운다. 이에 대하여 탈정치적, 탈이념적 대북 접근으로 실질적인 성과에 집중하는 전략적 접근으로 보는 긍정적인 평가가 있으나, 통일과 민족 문제를 경시한다는 지적도 있다.

셋째, 신정부의 대북 정책에서는 종래 대북 정책의 목표가 조건으로 치환되는 경향이 있다. 그동안 교류 협력 사업은 모두 북한의 비핵화, 개혁·개방, 정상국가화, 인권 개선 등 전략 목표를 추진하는데 기여한다는 명제를 내세웠다. 그런데 신정부의 대북 정책은 북한이 비핵화하고, 개혁·개방하고, 정상국가화 할 때 ‘비핵·개방·3000 구상’을 본격적으로 추진한다고 주장하여, 과거 경험 목표가 경험 조건으로 바뀌었다. 이것은 포용적 경험이 북한의 핵 개발, 선군 정치와 체제 유지, 인권 탄압에 오히려 이용당했다는 비판에 기반한다.

마지막으로, 포용론이 한반도적 접근법을 채택한 반면, 실용주의 대북 정책은 한미동맹 우선주의 접근법을 채택하였다. 포용론은 한미간 대북 정책이 반드시 일치하지 않는다고 보아, 필요에 따라 남북 관계의 자율성을 보호하기 위해 미국과 일정 부분 거리를 두려고 하였다. 그러나 실용주의 대북 정책은 남과 북을 위해서라도 한미 관계 강화가 우리 대북 정책의 기초가 되어야 한다고 본다. 그런데 한미간 대북 정책의 유연성 차이로 인하여 한미 공조에 차질이 발생할 가능성이 있어 주의해야 한다. 미 행정부의 대북 정책은 자신의 정치적, 안보적 필요에 따라 국내 정치적 제약을 받지 않고 손쉽게 전환된다. 반면 우리의 대북 정책은 경직되어 한번 결정되면 쉽게 변하지 않기 때문에 한미 공조가 부조화할 가능성이 있다.

3000 구상은 지금까지 발표된 각종 대북 지원 방안 중에서 가장 포괄적이며 구체적인 방안이다. 이것은 한반도 경제공동체 개발을 위한 비전을 제시하며, 북한 비핵화를 위한 유인책 패키지에 해당된다. 그동안 경험과 지원이 북한이 동의하는 부분에 한정된 일회성의 땀질식 사업이었다면, 3000 구

상은 탑-다운의 프로그램적 접근을 시도한다는 장점이 있다. 또한 구호성 대북 지원이 이미 한계에 도달한 상황에서 개발 지원 개념으로 전환한다는 특징도 있다.

신정부의 대북 정책 보완 방안

신정부의 대북 정책은 프로젝트성 접근법을 선택하여 대북 정책의 추진 체계에 대한 이론적 구성이 다소 취약해 보인다. 이를 보완하기 위해 여기에서 대북 정책 목표와 추진 원칙을 제시한다. 우선 대북 정책 목표로서 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화체제 구축, 남북경제공동체 구축, 북한 인도주의(인권)문제 해결 등 4개를 제안한다. 이 목표는 정책 공동체에서 이미 충분히 논의된 목표이므로 구체적인 설명을 생략한다. 포용정책에 대하여, 일방적이며 이념적인 요소는 지양하되, 전략적이며 호혜적인 요소는 계승한다.

대북 정책의 접근 방법으로 포괄적, 호혜적, 전략적, 다중적 접근법을 제기한다. 우선 포괄적 추진 원칙에 따라, 정치, 경제, 군사, 문화적 다양한 측면을 포함하고 있으며, 이러한 다면적인 관계를 동시에 발전시켜 상호 시너지 효과를 내도록 한다. 특히 정치·군사와 경제 교류 분야는 수레의 두 바퀴처럼 상호 보완적으로 발전하지 못하면 결국 상호 부정적인 영향을 미치게 된다는 점에 유의한다. 둘째, 호혜적 접근은 엄격한 상호주의가 아닌 유연하고 전략적인 상호주의를 요구한다. 남과 북은 경제력, 군사력, 외교력에서 현저한 차이를 보이며, 또한 북한은 만성적인 체제 위기와 경제 위기로 인하여 ‘포위 의식’에 빠져있다. 이런 상황에 엄격한 상호주의를 요구하는 것은 자칫 북한을 자기 폐쇄와 도발로 몰고 갈 우려가 있어 주의해야 한다. 셋째, 전략적 접근은 성과 달성을 위한 게임 플랜이나 로드맵을 작성할 때 보다 거시적이며 장기적인 조망하는 시각을 요구한다. 자폐적이며 공격적인 북한과 합의하고 이행하기 위해서는 단계적으로 신뢰를 축적하면서 점차 요구를 높이는 것도 전략적인 접근법이다. 마지막으로 대북 정책의 효과성을 높이기 위해서 미국, 일본, 중국, 6자회담 등과 보조를 맞추는 다중적 접근법이 필요하다. 북한의 통미봉남 전략을 저지하기 위해서 한미공조 체제가 강화되어야 한다.

다음, 3000 구상이 ‘그림의 떡’이 아니라 진정한 대북 유인책이 되기 위해서는 6자회담 프로세스와 부합하도록 그 조건들을 완화할 필요가 있다. 6자회담 프로세스는 비핵화, 관계정상화, 평화정착, 경제에너지 지원의 ‘동시 병

행 추진' 을 원칙으로 한다. 각 프로세스는 수년 이상이 걸리는 장기 사업이므로 각 프로세스를 3~4 단계로 나누어 이를 다른 프로세스의 해당 조치와 횡적으로 연계하여 병행 추진하는 방안을 제안한다.

비핵화를 우선 불능화와 신고 - 핵 폐기 협상 - 핵 폐기 등 3단계로 나누어 각 단계에 상응하는 3000 구상을 실천하는 방안이 있다. 예를 들면, 400억 달러 경험 자금 조성, 국제금융기구 가입, 인프라 건설 지원 등에 있어서도 불능화와 신고 시 협의 개시, 핵 폐기 협상 시 시범 프로젝트 실시, 핵 폐기 시 본격 실시 등으로 병행 추진한다면 북한의 비핵화 동기를 강화하게 될 것이다.

[비핵화 단계별 추진 로드맵]

비핵화 단계	불능화/신고	핵폐기 협상과 폐기	핵폐기 완료
평화체제	평화포럼 가동 평화체제구축 공동성명	평화체제 잠정조치	평화협정 체결
6자회담 경제에너지 지원	중유 100만 톤 상당 지원	경수로제공 협상 CTR 제공 국제금융기구 가입 사전협상과 준비	경수로 제공 국제금융기구 가입
북미관계	테러지원국 해제	연락사무소 개설 경제제재 완전해제	북미수교
3000 구상	복지와 구호지원	나들섬 건설 개시 수출기업 100개 육성 개시 인력 양성프로그램 개시 400억 달러 협력자금 조성 준비 시범 프로젝트 실시	나들섬 완성 수출기업 100개 가동 남북연계인프라 건설 협력 자금 지원
남북관계	경협 타당성 조사	10.4 정상선언 이행 남북경제공동체 협력협정 협상 남북 상호연락사무소 설치	남북경제공동체 구축 북한(농업, 에너지) 개발기구 설립 개성공단 2단계 확장

남북경협 정책

남북경협 원칙

이명박 신정부는 통일·외교·안보 정책 전반을 통틀어 북핵 문제 해결을 최우선으로 내세운다. 남북경협에서도 북핵 문제 해결은 최우선적인 원칙이며 전제조건이다. 이명박 당선인은 최근 동아일보 등 3국신문 인터뷰(2008.2.1)에서 남북경협 추진 여부를 결정하는 기준으로써 북핵 해결의 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 등 4개 원칙을 제시하였다. 신정부는 이 기준에 맞추어 경협 사업을 우선 추진, 나중 추진, 추진 중단 등으로 분리 추진한다는 구상을 갖고 있다.

예를 들면, 신정부는 금강산 관광과 개성공단사업에 대하여 현상 유지하는 차원에서 ‘계속 유지’ 입장을 보였다. 그러나 신규 경협 사업은 추가 조사를 통해 경제적 타당성을 재확인하고, 또한 비핵화 진전에 맞추어 추진할 것으로 보인다. 2007년 남북정상회담에서 합의한 신규 경협사업은 타당성 조사와 비핵화 진전의 2개 기준을 통과해야 하므로, 현재 추진 여부가 불투명하다. 다만 곧 북핵 신고와 불능화가 완료되고 북핵 폐기를 위한 6자회담이 원만히 진행된다면, 일단 신규 경협 사업을 추진할 수 있는 정치적 환경이 조성되었다고 볼 수 있을 것이다.

상기 4개 원칙에 더하여 국제 교역의 보편적인 규제 기준인 ‘비확산과 수출 통제’ 기준을 적용할 것을 제기한다. 국제사회, 특히 미국은 남북 교역이 수출 통제 기준에 부합하는지 우려를 갖고 있다. 국제 수출 통제 레짐은 대량파괴무기 확산국가나 집단에 대하여 대량파괴 또는 재래식 무기에 사용될 수 있는 물자, 기술, 소프트웨어를 이전하는 것을 금지하고 있다. 핵 확산국이며 테러지원국인 북한은 국제사회와 미국으로부터 엄격한 수출 통제를 받고 있다. 따라서 우리나라가 국제 비확산 레짐에서 책임있는 국가로 인정받기 위해서는 남북 교역에 있었어도 수출 통제 규정을 엄격히 적용하여 북한이 한국을 통해 전략물자를 이전받는 일이 없도록 해야 한다. 북한은 개성공단을 첨단산업기지로 개발하고 싶어 하나, 북한이 핵을 포기하지 않는 한 수출 통제 규정에 따라 첨단시설을 개성공단에 이전할 수 없다. 이러한 수출 통제 규정의 적용은 북한에게 핵 프로그램을 포기토록 하는 압박요인이 된다.

그런데 남북경협 추진 여부를 결정하는 원칙에는 남북 관계 개선, 군사적 긴장 완화, 화해 교류 효과, 개혁·개방 효과 등도 고려되어야 한다. 예를 들

면, 개성공단의 경우에도 단순히 국내 중소기업들의 활로 모색뿐만 아니라 이러한 효과도 충분히 감안하여 추진하였다. 실제 남북 주민들이 매일 접촉하며 상호 이해를 높이고, 북한은 공단개발을 위해 군대를 재배치하였으며 시장경제 원리를 습득하고 있다. 따라서 이러한 비경제적인 효과도 경험 추진을 판단하는데 활용되어야 한다.

[신정부의 경험 과제 분류]

분류	경험 과제
우선 추진	구호 지원, 환경, 교류 분야: 긴급 구호 지원(식량, 보건, 의료, 영유아), 비료, 산림 및 환경 협력, 임진강 수해 방지, 베이징 올림픽 공동응원을 위한 열차이용(철도긴급보수) 경제 분야: 나들섬 구상(국정 중점과제), 한강하구 골재 채취(나들섬과 연계 추진), 개성공단 3통 보장합의 이행, 백두산 관광을 위한 사전준비, 기타 경험을 위한 사전조사
나중 추진 (조사 후 검토)	사회간접자본 사업(개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수), 서해평화협력특별지대(해주 경제특구 조성, 해주항 개발, 공동어로구역과 평화수역 설정, 한강하구 공동이용, 해주 직항로 이용 등), 조선협력단지 건설(안변, 남포), 개성공단 2단계사업
추진 중단	
계속 추진	금강산관광, 개성공단 1단계사업, 개성관광, 백두산관광, 경공업과 지하자원개발 협력

나들섬 구상

‘나들섬’ 구상은 3000 구상의 구체적 실천 방안의 하나로서 제시되었으며, 신정부 인수위가 발표한 국정 중점 과제에 포함된 유일한 경험 과제이다. 나들섬 구상은 한강과 임진강 하구의 퇴적지에 준설토를 축적하여 면적 약 30km² (약 900만평, 여의도의 10배)의 새로운 섬을 건설하여 남북 협력 공업 단지를 만든다는 프로젝트이다. (한나라당이 발표한 지도에는 나들섬 퇴적지가 군사분계선 이남에 위치하나, 구글 어스의 위성사진에는 군사분계선이 동 퇴적지의 중간을 지나고 있다.)

나들섬 구상은 개성공단 사업을 한 단계 더 발전시켜 북한의 노동력을 활용하되, 개성공단의 최대 장애물인 3통 문제, 수출 통제, 원산지 문제를 원천적으로 해결한다는 계산에서 출발하였다. 나들섬에는 북한 사람들이 자유롭게 드나들면서 시장경제 체제하에서 생산 활동에 참여하게 된

다. 또한 나들섬은 북한-나들섬-강화도-인천 등으로 연결되며 한반도 대운하와도 연결되어 한반도, 나아가 동북아의 산업 및 물류 허브가 될 수 있다.

그런데 나들섬이 성공하기 위해서는 전제 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 북한의 동의와 협조 여부이다. 북한은 현재 남북경협을 대표 사업으로 개성공단을 들고, 2007년 남북정상회담에서도 합의하였듯이 개성공단사업의 2단계 추진을 강하게 요구하고 있다. 한국이 나들섬과 개성공단사업을 동시에 추진할 재정적 여력이 없는 상황에서 개성공단 확장을 중지하고 나들섬 개발에 나설 경우 북한이 이에 반대할 것으로 보인다. 둘째, 북한의 노동력 제공 문제이다. 북한이 개성공단에서 인력을 제공한 것은 북한 영토 내에서 이들을 통제할 수 있다고 보았기 때문이다. 북한이 과연 나들섬에 노동력을 제공할지 의문시된다. 셋째, 나들섬에서 북한 근로자를 이용할 경우, 수출 통제와 원산지 문제가 여전히 제기될 가능성이 있다. 예를 들면, 미국 수출 통제 규정은 물자의 대북 이전뿐만 아니라, 북한 주민이 통제된 물자와 기술과 지식에 접근하는 것 자체를 통제하고 있다. 이외에도 북핵 해결이라는 공통의 장애물이 있다.

상기 장애물에도 불구하고, 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 제조, 유통, 금융의 복합 단지로 개발하여 동북아의 ‘맨하탄’으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다. 자치구역이 된다면 수출 통제와 원산지 문제도 해결된다.

결론과 제언

이명박 신정부는 김대중 정부가 대북 포용정책을 추진한지 10년 만에 대북 정책의 패러다임적 변화를 추구하고 있다. 신정부가 표방하는 실용주의 대북 정책의 특징은 우선 포용 정책과 차별화에서 시작한다. 여기에는 포용 정책이 오히려 북한의 구체제를 강화시키며 개혁·개방을 지연시키고 핵무장을 방치하고 인권을 경시했다는 현실주의적 판단이 있다. 또한 실용주의 대북 정책에 따르면 북한의 비핵화, 개혁·개방, 정상국가화가 완료될 때 ‘비핵 개방 3000 구상’을 본격적으로 추진한다고 하여, 포용정책의 목표가 조건으로 바뀌었다. 실용주의 정책은 포용론의 남북 중심론을 버리고 한미 동맹 우선주의를 선택하였다. 포용론은 한미간에 대북 정책 목표가 반드시 일치하지 않는다고 보아 남북 관계의 자율성을 확보하려고 하였으나, 실용주의 정책은 한미 관계 강화가 남과 북에도 좋다고 본다.

신정부 대북 정책의 핵심인 ‘비핵 개방 3000 구상’은 북한에 제공할 수 있는 종합 유인책이며 한반도 개발 비전으로서 가치가 있다. 그런데 그 실천이 쉽지 않을 전망이다. 우선 북한의 수용 여부와 수용 역량이 의문시된다. 또한 비핵화, 한반도 평화체제 정착, 북미 관계 정상화, 개혁·개방 등 전제 조건이 어려워 효과적인 유인책이 되기 어렵다. 3000 구상의 실현성을 높이기 위해서 그 실천 과정을 6자회담 프로세스와 조화시키는 방법이 있다. 6자 합의는 비핵화의 단계에 맞추어 관계 정상화, 평화 정착, 경제에너지 지원 등 조치의 병행 추진을 원칙으로 하므로, 이에 상응하는 3000 구상의 단계적 병행 추진 로드맵을 그려야 한다.

신정부는 경협 추진 기준으로 비핵화 진전, 경제성, 재정부담 능력, 국민적 합의 등을 제시하였다. 이에 따르면 2007년 남북정상회담에서 합의한 신규 경협사업은 현재 그 추진이 불투명하다. 다만 북핵 불능화와 신고가 완료되고 핵 폐기 협상이 진행된다면 경협 확대의 긍정적인 환경이 조성된다고 볼 수 있다. 분단의 특수성을 감안하여, 화해 교류, 군사적 긴장 완화, 민족 동질성 회복 효과 등도 경협 기준에 포함해야 한다. 또한 북한의 확산 위험성과 한국의 국가 신용도를 감안하여, 경협에 ‘비확산·수출 통제’ 기준도 추가해야 한다.

신정부의 대북 정책 목표로서 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화체제 구축, 한반도 경제공동체 구축, 남북한 인도주의 문제 해결 등 4개를 제안한다. 그리고 대북 정책의 접근 방법으로 포괄적, 호혜적, 전략적, 다중적 접근법을 제기한다.

마지막으로 국정 중점 과제인 ‘나들섬’ 경협 과제의 추진도 쉽지 않을 전망이다. 비용과 환경 문제는 차치하고, 북한이 개성공단을 희생하면서까지 나들섬 개발에 협조하거나 자신의 통제권이 벗어난 지역에 노동력을 제공하기 어렵기 때문이다. 그러나 만약 나들섬을 홍콩과 같이 특수한 법적 지위를 갖는 자치 구역으로 개발한다면 산업, 유통, 금융 등 복합 단지로 개발하여 ‘한반도의 맨하탄’으로 발전시킬 수 있는 잠재력이 있다고 본다.