

# 이명박 정부의 남북경협 방향과 과제

양운철 (세종연구소 수석연구위원)  
ucyang@sejong.org

## 보수정권의 등장

지난 가을부터 시작되었던 선거의 열기는 대선과 총선을 거치면서 보수성향의 이명박 대통령의 당선과 한나라당의 과반수 확보로 막을 내렸다. 총선에서 기타 보수적 성향을 지닌 세력의 기대 이상의 선전을 감안한다면 보수 세력의 완승으로까지 표현할 수 있다. 따라서 향후 이명박 정부의 대북정책은 노무현 정부의 진보적인 정책과는 많은 면에서 차별화될 것으로 예상된다. 이명박 대통령은 지속적으로 대북정책의 기조인 비핵·개방·3000을 통해 핵문제 해결 후 북한을 지원한다는 원칙적인 면을 강조하였다. 이명박 대통령의 대북 정책관은 당선자시절 외신기자 인터뷰에서(2008.1.17) 언급한 대북 실용정책과 동아일보와의 인터뷰에서(2008.2.1) 언급한 북한의 정상국가화를 통한 북핵문제 해결, 경제자립, 남북관계 정상화 등에 나타나 있다. 종합해 보면 이명박 대통령이 언급해 온 비핵·개방·3000은 북한이 핵을 포기하고 개방에 나설 경우 한국은 북한의 국민소득이 3천 달러가 되도록 돕는다는 구상이다.

한동안 한국의 대북정책에 대해 관망을 하고 있던 북한은 지난 1월 남북 회동 체의가 거절당한 후 비난의 수위를 높여가고 있다. 비핵·개방·3000에 대해 조선신보는(2008.3.29) “비현실적이며 일방적인 주장”이라고 비난하고, 이명박 대통령의 실용주의에 대해 “이념 없는 실용주의는 큰 위험성을 띠고 있음을 절대로 간과할 수는 없다”라고 비판하였다. 노동신문도(2008.4.11) 비핵·개방·3000에 대해 “동족을 한갓 장사거래의 상대로 여기고... 남북관계 발전과 통일운동을 가로막기 위해 들고 나왔던 상호주의의 재판”이라며 비난했다. 아직도 북한은 비핵과 관련하여 완강한 입장을 고수하고 있다. 그러나 북한도 향후 식량 및 비료지원 등 한국으로부터의 도움이 필요하기 때문에 지나친 비판을 하기 어려운 상황이다. 이명박 정부를 강하게 비판하

여 남북관계가 악화될 경우 북한의 경제적 어려움이 가중되기 때문이다. 물론 북한이 한반도 비핵화 달성을 위한 관계 정상화, 대북 에너지 지원 등이 진전되지 않는 데 대한 불만으로 돌출행위를 할 가능성도 배제할 수 없지만, 이것이 한반도의 안정을 해칠 정도의 큰 사건으로 비화될 것을 기대하기는 어렵다. 현재 이명박 정부는 북한이 우선 핵문제 해결의 실마리를 풀기를 기다리고 있는 상황이다. 비핵·개방·3000은 북한에 대한 일종의 조건부 지원의 성격을 띤 정책이다. 비핵·개방·3000이 단계론적인 개념이라는 견해도 있고, 비핵·개방·3000 구상을 조건적으로 추진할 경우, 대북정책의 경직성과 비핵개방 완료까지의 과도기 처리 문제 때문에 비현실적인 정책이 될 것이라는 주장이 있지만, 핵문제가 해결되지 않는 경우 북한에 대한 지원은 지금보다 크게 감소할 것은 자명하다.

비핵·개방·3000은 북한에 대한 일종의 조건부 지원의 성격을 띤 정책이다. 비핵·개방·3000 구상을 조건적으로 추진할 경우, 대북정책의 경직성과 비핵개방 완료까지의 과도기 처리 문제 때문에 비현실적인 정책이 될 것이라는 주장이 있지만, 핵문제가 해결되지 않는 경우 북한에 대한 지원은 지금보다 크게 감소할 것은 자명하다.

## 포용정책의 한계와 장점 승계

이명박 정부는 지난 10년간 김대중, 노무현 대통령 정부가 시행해 왔던 포용정책에 기초한 남북관계의 활성화 우선 정책도 일부 수용할 것으로 예상된다. 그 동안 대북 포용정책은 효과를 거두어 2차례의 남북정상회담을 포함하여 많은 실무회담과 교류를 이끌어 내었다. 그러나 지속적인 경제협력과 지원이 북한의 변화를 유도하여 궁극적으로 핵 문제를

해결할 수 있을 것이라는 포용정책의 논리는 핵 문제를 기본적으로 북미간의 문제라고 생각하는 북한의 입장과 대립된다. 아울러 핵은 선군사상의 완성이라고 할 수 있을 정도로 북한의 자존심이고, 기존의 재래식 무기의 열세를 일거에 반전할 수 있는 전략적 가치를 가지기 때문에 북한이 핵을 쉽게 포기하기는 힘들 것이다. 따라서 지난 정부의 대북 정책은 북한의 핵포기를 설득하지 못할 구도였다는 점도 인정해야 한다. 즉, 한국의 지원여부와 관계없이 북한 핵문제는 독립된 별개의 사안이었던 것이다. 이러한 근본적인 제약에도 불구하고 한국은 평화협력과 인도적인 면을 부각시켜 핵개발과 관계없이 북한을 지원했지만, 북한 경제가 회복 되지 못했을 뿐만 아니라 여러 인도주의적인 사안들이 해결의 기미를 보이지 않게 되면서 포용 정책의 실효성은 그 당위성에 심각한 도전을 받게 되었다.

향후 남북경협과 관련한 정책은 국민적 합의에 기초하여 국제정세와 북한의 현실을 냉정하게 분석한 후 속도를 조절하는 것이 바람직하다. 북한에 대한 인도적 지원과 병행하여 국제규범에 반하는 정책의 포기를 강력하게 설득하고, 때에 따라서는 적절한 압박도 가할 필요도 있다.

비핵·개방·3000은 북한을 개방으로 인도하는 정책이다. 지난 정부 정책과의 차이는 비핵·개방·3000은 비핵화와 북한경제의 개발 및 재건이라는 두 개 목표의 시차가 최소화되는 방식을 선호한다는 점이다. 북한개발의 경우, 이미 2차 남북한 정상회담에서 합의가 된 사항이다. 북한에 대한 지원은 북한이 핵을 포기하는 시점에서 새로운 도약단계로 진입하게 된다. 이 과정에서 우선적으로 시행되어야 할 것은 지속적인 여론수렴의 과정이다. 핵문제, 경제난, 인권실종, 이산가족 상봉의 어려움 등 근본적 문제의 해결이 따르지 않는 대북지원은 그 명분과 설득력을 잃을 수밖에 없다. 인도주의에 기초한 지원이라 할지라도 분배의 투명성을 북한에 요구하는 것이 명분을 찾는 길이고 향후 대규모의 추가 지원이 소요될 때 국민적 합의 도출에도 절대적으로 유리하다. 한국정부의 북한에 대한 지원의 기대효용이 낮은 현 시점에서는 그 당위성과 필요성을 정치권과

국민에게 충분히 설득한 후 시행하는 것이 바람직하다. 지난 정부는 개성공단의 가동을 포함한 많은 업적에도 불구하고 대북 지원의 여론 수렴과 정책의 공론화에 취약성을 보여, 한국이 북한에 대해 갖고 있는 가장 효과적인 정책수단인 남북경협이 기대만큼의 효과를 발휘하지 못하였다. 이를 반영하듯 정책에 대한 국민적 반발도 높아지게 되었다. 일례로 2008년 민주평통이 주관한 1000명을 대상으로 한 여론조사에 의하면 북한핵 문제와 남북경협을 연계해야 한다는 견해가 약 77%에 달하고 있다.

### 이명박 정부의 과제

최근의 여러 여론 조사에 의하면 화해협력을 중시한 지난 정부의 대북 정책에 대해 일반적으로 긍정적인 평가를 내리지만 상호주의 원칙 실종, 핵무기 개발과 경협 연계 미흡, 국민여론 수렴 실패 등에 대해서는 매우 부정적인 성향을 보이고 있다. 지난 10년간의 포용정책은 기여에도 불구하고 한국정부는 북한 설득의 한계를 노출하였다. 향후 남북경협과 관련한 정책은 국민적 합의에 기초하여 국제정세와 북한의 현실을 냉정하게 분석한 후 속도를 조절하는 것이 바람직하다. 북한에 대한 인도적 지원과 병행하여 국제규범에 반하는 정책의 포기를 강력하게 설득하고, 때에 따라서는 적절한 압박도 가할 필요도 있다. 향후 북미간의 협상이 어떤 결과를 가져올지는 짐작하기 어려우나 북한 핵문제만 해결된다면 남북경협은 상당히 신속하면서도 큰 액수로 진전될 것이다.

비핵·개방·3000은 북한을 개방으로 인도하는 정책이다. 지난 정부 정책과의 차이는 비핵·개방·3000은 비핵화와 북한경제의 개발 및 재건이라는 두 개 목표의 시차가 최소화되는 방식을 선호한다는 점이다.

이명박 정부는 북한이 핵을 포기하는 과정에 진입하는 순간부터 포괄적이고 구체적인 대북지원을 제공하고, 최우선으로 북한의 사회간접자본 시설에 대한 투자, 농업협력 사업 강화 등을 고려하여야 한다. 이는 노무현 대통령이 정상회담에서 합의한 북한 사회개발 지원을 이행하는 것이기도 하다. 반면 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 언제까지 북한

을 지원해야 하는가에 대한 계획도 준비 해야 한다. 만약 북한에 대한 압박이 필요할 경우, 그 범위는 경제적 틀 안에서 이루어져야 한다. 북한이 핵을 포기하지 않을 경우에도 꼭 필요한 북한에 대한 인도적 차원의 지원은 한국의 재정 상태를 감안하여 국제사회와 보조를 맞추어 진행하는 것이 바람직하다. 이 경우 북한의 태도에 따라 대북 지원의 폭을 결정하는 상호주의 원칙의 확립은 절대적으로 중요하다. 북한에 대해 핵 포기의 대가는 기대 이상의 경제적 지원이라는 점을 구체적으로 명시하고, 반대의 경우 한국의 정책 선택의 폭은 줄어들 수밖에 없다는 점도 북한에게 주시시켜야 한다. 아울러 북한에서의 식량권, 탈북자, 국군포로 등과 같은 사안에 대해서도 한국의 입장을 명확하게 북한에 통보하여 북한의 정치적 결단을 요구하여야 한다.

북한에서의 식량권, 탈북자, 국군포로 등과 같은 사안에 대해서도 한국의 입장을 명확하게 북한에 통보하여 북한의 정치적 결단을 요구하여야 한다. 북한의 자존심을 고려하여 조심스럽게 북한을 설득하는 것도 논리적 명분은 있을 수 있지만, 소극적 접근 방법은 이미 정책적 시의성을 잃었다고 판단된다.

북한의 자존심을 고려하여 조심스럽게 북한을 설득하는 것도 논리적 명분은 있을 수 있지만, 앞서 언급한 현안들이 이미 오래전부터 한국사회에서 문제가 된 점을 감안할 때 소극적 접근 방법은 이미 정책적 시의성을 잃었다고 판단된다. 북한이 완강하게 부인하는 이런 사안들에 대한 다양한 요구와 견제는 북한과의 갈등요소를 공론화하여, 국내적으로도 지원의 합의와 명분을 얻을 수 있게 된다. 설사 북한의 격렬한 반대나 국내에서의 합의도출이 실패하더라도 차후에 다시 문제를 제기할 수 있는 명분을 축적하게 된다. 지난 정부가 시행했던 비상호주의적인 대북 지원은 남북의 화해와 협력을 유도할 수는 있겠지만 북한의 핵실험과 같은 급작스런 변화에 신속히 대처하지도 못하였다. 진정한 정치적 신뢰관계가 구축되지 않는 한 경제협력은 한순간에 사상누각이 될 수 있다. 북한이 근본적으로 변하지 않는 한 대북 정책은 수정되어야만 한다. 비록 북한이 선군정치를 중시하더라도 지난 몇 년간 북한의 플러스 경제성장

이 한국의 지원에 있었기에 가능했었다는 점을 지속적으로 주시시켜야 한다. 향후 대북 정책의 방향은 북한이 핵을 포기하여 국제규범을 갖춘 국가로 국제사회에 당당하게 편입될 때의 정치적 손실보다 경제적 편익이 크다고 판단할 수 있도록 하는 정책개발에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

향후 대북 정책의 방향은 북한이 핵을 포기하여 국제규범을 갖춘 국가로 국제사회에 당당하게 편입될 때의 정치적 손실보다 경제적 편익이 크다고 판단할 수 있도록 하는 정책개발에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

### 장기 전망

북한이 핵을 포기하고 개방을 통해 체제변화가 발생하고 남북한의 화해와 협력이 강화된다면 북한경제의 한국경제에 대한 의존도는 높아질 것이다. 단기적으로는 북한은 부족한 공공재를 확충하고 산업구조의 재편을 통해 새로운 도약의 전기를 마련할 것이다. 이 시점에서는 북한을 하나의 저개발 국가의 시장으로 간주하여 경제발전을 위한 경험을 추진하는 것이 효율적이다. 식량지원, 기초 생필품 보급, 도로 및 철도망 확충 등 개발의 성격을 지닌 사업이 필요하다. 북한경제가 기초 체력을 조금이나마 회복하여 국가차원에서 대대적인 산업구조의 변화를 도모한다면 남북경협은 질적으로 더욱 발전하고 분업에 따른 교역의 수익성이 증대하고 교역조건도 개선될 것이지만, 이는 궁극적으로 체제전환과 맞물려 있기 때문에 단기적으로 기대하기는 어렵다. 장기적인 경우에는 북한체제의 선진화를 위한 산업 구조재편과 같은 구조조정 차원에서의 경제협력이 이루어 져야 할 것이다. 이 경우, 북한경제의 성장으로 인한 열매가 나타나 남북간에 상당한 분업효과가 발생할 것으로 예상된다. 이는 북한에서의 산업발전과 고용의 증대뿐만 아니라, 한국의 국익도 경제규모를 감안할 때 남북 경제협력의 증대로 인해 총량 면에서 북한의 국익을 추월할 가능성도 높다. 이때는 한반도에서 남북한 경제공동체가 본격 가동하게 되는 시점일 것이다.

# 세종연구소 학술지 안내

『국가전략』 제14권 1호 | 2008년 봄

## - 목 차 -

### 논문

외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언	김 태 현
한국의 국가안보전략에 대한 소고(小考): 참여정부의 평화번영정책	신 성 호
한국 미사일 방어에 관한 주요 쟁점 분석	박 휘 락
한국 방위산업의 발전전략에 대한 연구 - 박정희 시대의 방위산업 발전전략을 중심으로 -	김 진 기
부시(George W. Bush) 행정부의 외교정책이념과 대북한 정책	김 현
미국-이란의 핵 갈등과 미국의 에너지 안보	조성권 · 장노순
동유럽의 체제전환-유럽통합 관계에 대한 연구	윤 덕 희

## 회원제 안내

세종연구소는 아래와 같이 회원제를 실시하여 관심있는 연구자들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공해 주기 위해 노력하고 있습니다.

### 【회원가입방법】

- 연구소 홈페이지(www.sejong.org)에서 회원가입을 신청하고 회비를 납부함으로써 연간 회원자격이 취득됩니다.
- 연회비 : 일반회원 : 50,000원(1년), 120,000원(3년)  
학생회원 : 30,000원(1년), 70,000원(3년)  
기관회원 : 150,000원(1년), 360,000원(3년)  
개인평생회원 : 1,000,000원  
단체평생회원 : 3,000,000원

### 【회원권리】

연구소 주최 연구행사 초청 / 연구소발행 출판물 무료 제공 / 기존 출간도서 구입시 20% 할인

### 【회원신청서 제출 및 문의처】

주 소 : 461-370 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 400  
| 세종연구소 연구지원팀 |  
연락처 : Tel. 031-750-7618 / Fax. 031-723-8800  
e-mail: public@sejong.org

## 정세와 정책 | 2008년 5월 1일

발행인 | 박기덕 편집인 | 이상현 편집기획위원 | 이태환, 정은숙, 강명세, 정성장  
편집간사 | 원영주 발행처 | 세종연구소  
주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 400 (461-370)  
전화 | (031)750-7614 팩스 | (031)754-0100  
홈페이지주소 | www.sejong.org

- \* 『정세와 정책』은 세종연구소에서 매월 발간하는 블러틴으로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는 데 목적이 있습니다.
- \* 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.