

## 2007년 남북 관계와 경협 전망<sup>1)</sup>

홍순직 (현대경제연구원 수석연구위원)

- I. 도입
- II. 최근 한반도 정세와 남북 관계 변화
- III. 향후 북핵 및 남북 관계 전망
- IV. 남북 경협 회고와 전망
- V. 시사점 및 과제

### < 요약 >

남북 문제는 민족 내부 문제인 동시에 국제적 문제라는 이중적 성격을 갖고 있다. 이로 인해 남북 경협도 남북간의 경제적 요인과 함께, 한반도를 둘러싸고 있는 정치·외교적 환경 변화, 즉 남북 관계와 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인에 매우 민감한 영향을 받는다.

향후 북핵 문제는 북미간의 근본적인 입장 차이와 양자간의 깊은 상호 불신의 존재로 현재와 같이 긴장이 지속되는 ‘중장기화’ 시나리오의 가능성이 가장 높으며, 북한의 추가 핵실험 가능성도 배제할 수 없다. 한편, 2007년 남북 관계는 북핵 사태의 중장기화와 대선 정국 진입에 따르는 대북 포용 정책 운용 폭의 제약 등의 불안 요인으로 정체될 가능성이 높다. 다만, 대선을 앞둔 시점에서 정부의 특사 파견과 제재 국면을 탈출하기 위한 북측의 호응이 있을 경우에는 남북 관계에 새로운 전기가 마련될 수도 있다.

따라서 2007년 남북 경협은 남북 관계의 불안정성과 경협에 대한 미국의 투명성 제고 및 속도 조절 요구 증대, 북한 변화 유도라는 경협의 순기능 약화 등으로 당국 차원의 지원 사업과 민간의 신규 경협 사업은 북핵 및 남북 관계의 진전 추이에 따라 ‘지체와 서행’이 불가피할 것으로 우려된다.

북핵 문제 해결 없이는 대규모 경협 사업의 활성화에는 한계가 있는 만큼, 남북 관계 개선과 경협 활성화를 위해선 북핵 문제의 평화적인 조기 해결이 무엇보다 요구된다. 이를 위해 우리 정부는 북핵 상황이 악화되거나 중장기화되지 않도록 북미 양측에 대한 위기 관리 능력을 제고하고, 주변국들에 대한 다각적인 외교 노력을 강화해야 한다. 또한 민족공조와 국제공조의 균형 속에서 남북 관계의 모멘텀을 유지하기 위해 민간의 남북 경협을 더욱 확대해나가야 하며, 경협의 제도화를 통해 사업의 안정성을 확보해야 한다.

1) 이 자료는 한국수출입은행, 『수은 북한경제』, 2006. 겨울호, pp. 25 ~ 44.에 게재된 것이다.

## I. 도입

지난 2006년의 한반도 정세는 그 어느 때보다 긴장감이 감돌았었다. 특히, 하반기 들어 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 한반도의 2006년은 긴장과 위기 국면이 조성된 한 해였다고 할 수 있다. 그런 와중에서도 다행인 것은 남북 경협이 단절되지 않았다는 점이다. 금강산 관광객이 줄어들기는 하였으나, 개성공단 사업과 일반 교역의 증가로 남북 경협은 최고치를 경신하였다. 이는 남북 경협이 북한의 핵·미사일 사태에도 불구하고 남북 관계의 장에서 유일한 협력 틀을 유지하고 있다는 것을 의미하며, 그만큼 남북 경협의 중요성을 일깨워주는 상징적 결과라고 할 수 있다.

북핵 문제는 2007년 남북 관계와 한반도 정세, 남북 경협을 결정짓는 가장 중요한 변수이다. 6자회담의 재개로 북핵 문제가 위기 국면에서 대화와 협상 국면으로 진입하기는 하였으나, 북미간에는 양자간의 입장 차이와 상호 불신이 존재하여 회담 성과를 낙관할 수 없는 상황이다. 더욱이 금년 말에 있을 한국의 대통령 선거를 비롯하여, 내년 말의 미국 대통령 선거 등은 한반도 정세 변화의 중요한 결정 요인으로 작용할 것으로 보여, 2007년 정해년은 한반도에 있어서 매우 중요한 한 해가 될 것이다.

따라서 본고에서는 북핵 실험을 중심으로 한 최근의 한반도 정세 변화를 토대로 2007년 남북 관계와 남북 경협을 전망하고 간단한 정책 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 지난해의 한반도 정세와 남북 관계 변화 등을 살펴본 후, 향후 북핵 전망과 2007년 신년공동사설을 통한 북한의 대내외 정책 변화 및 남북 관계 전망을 진단해보기로 한다. 그리고 남북 경협 부문에서는 이상의 경제 외적 환경 변화 요인과 지난 한 해의 남북 경협 실적 평가를 바탕으로 2007년 경협 전망과 활성화 과제를 살펴보기로 한다.

## II. 최근 한반도 정세와 남북 관계 변화

### 1. 최근 한반도 정세 변화

미사일 발사에 이은 북한의 핵실험은 한반도는 물론, 동북아 정세 전반에 걸쳐

안보 환경이 질적 변화와 패러다임의 변화를 예고하고 있다. 미사일 발사는 미국과 일본의 미사일방어(MD) 체제 구축의 명분을 제공함으로써 어느 정도 용인될 수 있으나, 핵실험은 동북아의 핵확산을 초래할 수 있기 때문에 결코 용인되기 어려운 상황이다. 특히 중국은 북한의 핵실험이 한국과 일본, 대만의 핵보유를 촉발함으로써 일본의 군사대국화를 촉진하여 군국주의 부활의 구실이 될 것을 우려하고 있다. 이것이 바로 중국이 유엔안보리 제재 결의안에 찬성표를 던졌고, 북한으로 하여금 6자회담에 복귀하도록 각종 제재안을 검토했던 배경인 것이다.

북한 입장에서 보면 핵실험은 내부의 체제 결속과 함께, 대미 직접 대화를 통해 체제 안전 보장과 대규모 경제 지원 확보를 위한 ‘북한식의 과감한 접근법’이라고 할 수 있다. 사실 그동안 미국은 북한의 직접 대화 요구와 금융제재 해제 요구에 대해 의도적 무시 전략으로 대응해왔었다. 다시 말해 북핵 실험은, 비록 국제사회로부터 제재와 압박으로 고립을 초래할 수는 있지만, 북한의 입장에서는 미국의 무시 전략에 맞서 충격 요법을 통한 국면 전환 차원에서 강행한 것이라고 할 수 있다.

북핵 실험은 미국의 대북 정책에도 변화를 초래하고 있다. 미국은 북핵 실험에 맞서 유엔안보리 제재 결의안 채택과 함께, 북한의 사실상의 핵 보유국 인정을 방지하기 위해 협상에 나설 수밖에 없는 상황이다. 즉 북한의 핵실험은 미국의 무시 행정부로 하여금 그동안의 대북 ‘무시’ 전략에서 ‘협상’ 전략으로의 자세 전환을 유도한 데 대해서는 일단은 성공적이라고 자평하는 듯하다.

특히 부시 대통령은 11월 18일의 하노이 한미 정상회담에서, “북한이 핵을 폐기할 경우, 한국전 종전을 선언한 문서에 김정일 국방위원장과 공동 서명할 수 있다”고 밝혔다. 이는 정전협정의 평화협정으로의 전환으로 북미 교전 상태의 청산을 의미하며, 나아가 미국의 대북 적대시 정책 철회와 체제 안전 보장, 북미 관계 정상화 등의 북측 요구를 수용하겠다는 정치적 선언으로 해석된다. 또한, 부시 대통령이 ‘폭군’으로 지칭한 김 위원장과 공동 서명하겠다는 것은 그를 대화 상대자로 인정하고, 무력을 통한 인위적인 대북 정권 교체(regime change) 시도가 없음을 시사한다.

미국의 이러한 적극적인 자세 변화 움직임은 북한의 핵실험과 부시 행정부의 중간 선거 패배, 이라크 전쟁 실패와 반미주의 확산 속에서 북한에게 핵 폐기 명분을 제공함으로써 북핵 해결의 돌파구를 찾아보겠다는 의도도 포함된 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

중국의 입장에서조차 북한의 미사일 발사와 핵실험 이후 실추된 위신을 만회하고, 안보 우려를 해소 차원에서 북미간의 보다 적극적인 중재자로 나설 수밖에 없다. 후진타오 주석의 특사인 탕자쉬안 국무위원은 워싱턴과 평양을 오가면서 양측 당국을 설득하여 6자회담 재개를 이끌어냈다. 이로써 중국은 6자회담 의장국으로서, 그리고 북핵 해결의 주도적 국가로 재부각되고 있는 것이다.

그러나 13개월만에 열린 제5차 2단계 6자회담은 방코텔타아시아(BDA) 문제로 대치하다가 차기 회담 일정도 잡지 못한 채 폐막됨으로써 일각에서는 6자회담 무용론이 제기되고 있다. 미국은 핵폐기 이행 과정(동결→신고→검증→폐기) 가운데 ‘동결과 신고’ 단계의 ‘초기 이행 조치’에 해당하는 여러 조치와 함께, 이에 따른 상응 조치도 패키지로 묶어 제공하겠다는 내용을 상세히 담아 북측에 공식 제안한 것으로 알려졌다.

초기 이행 조치에는 제1단계에서 북한이 영변 원자로 가동을 중단하고 사찰을 수용하면 미국이 체제 안전 보장과 종전 협정에 서명하고, 제2단계에서는 북측이 핵 보유 현황을 신고하고 재처리 시설을 폐쇄하면 미국이 인도적·경제적 지원에 착수한다는 내용이 포함된 것으로 전해지고 있다. 일각에서는 미국은 북한이 핵 폐기 조치를 수용할 경우, BDA와 관련하여 합법 계좌 일부의 동결 해제나 중국 당국에 위임하는 방안 등의 탄력적인 조치를 시사하는 적극적인 자세를 보였다고도 한다.

그러나 북한은 미국의 제안에 조건부 수용 의사를 밝히기는 했으나, BDA 문제의 우선 해결 원칙을 고수함으로써 결렬되었다. 더욱이 북한은 기조 연설에서 핵 보유국으로서의 핵 군축 회담을 주장하였을 뿐 아니라, 경수로 제공과 완공 시까지의 대체 에너지 공급 등을 요구하기도 하였다.

결국, 지난 6자회담은 북핵 협상과 BDA 협상을 ‘연계’하려는 북한과 ‘분리’하려는 미국의 입장이 팽팽히 맞서면서 별다른 성과 없이 끝난 것이다.

## 2. 2006년 남북 관계 회고

2006년 남북 관계는 북측의 5월말로 예정된 남북 철도 시범 운행에 대한 북측

---

2) 고유환 교수는 미국의 이러한 변화 움직임에 대해 북핵 실험 이후 한반도에 대한 ‘현상 유지’ 정책에서 ‘현상 변경’ 정책으로의 정책 전환 가능성을 시사하는 것이라고 한다.(고유환, “2007년 한반도 정세와 남북 관계 전망”, 『통일경제』, 통권 제87호, 현대경제연구원, 2006. 12. pp. 4~10)

의 일방적인 연기 통보와 6월의 김대중 전 대통령의 방북 무산을 시작으로 불안한 조짐이 나타나기 시작했다.

특히 하반기 들어 북측의 미사일 시험 발사와 핵실험 강행은 남북 관계에 심각한 영향을 미쳐 경색 국면으로 빠져들게 하였다. 북한의 미사일 발사에 대응하여 우리 정부는 쌀과 비료의 대북 지원을 유보하였고, 이에 북한은 이산가족 상봉의 중단과 금강산 이산가족 면회소 공사의 중단 조치로 맞서면서 긴장감이 맴돌았다. 이로 인해 남북 열차 시험 운영을 조건으로 8월부터 비누, 신발 등 경공업 제품 원자재를 제공기로 합의한 내용도 무산되었고, 2008년 북경 올림픽 단일팀 구성을 위한 제3차 남북체육회담도 무산되었다. 북한의 수해에 따른 우리 정부의 대북 지원 조치로 남북 관계가 다소 회복 징후를 보이는 듯 하였으나, 10월의 전격적인 핵실험 강행으로 남북 관계는 심각한 경색 국면으로 접어든 상태이다.

이 같은 남북 관계는 상반기와 하반기의 남북간의 회담 개최 수에 있어서도 확연히 구분된다. 지난 한 해 동안의 남북 회담 회수는 전체 회수에 있어서도 2005년의 34회보다 1/3 정도가 줄어든 23회에 불과하였다. 이 가운데서도 하반기에 열린 회담은 제19차 남북장관급 회담과 군사실무접촉 수석대표 접촉, 대북 수해 복구 지원 관련 남북 적십자 실무접촉, 남북단일팀 구성을 위한 제3차 남북체육회담의 4회에 불과하였다.

이로써 남북 관계는 양측 모두 화상 상봉과 6자회담장에서의 대화 유지와 같이 현재의 상황에서 더 이상 악화되지 않는 차원에서 겨우 명맥을 유지하고 있는 상태이다.

**< 표 1 > 남북회담 개최 추이**

(단위 : 회)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
경 제 (비율)	-	-	3 (11%)	3 (38%)	14 (42%)	17 (45%)	13 (52%)	11 (32%)	8 (35%)
정치·군사	4 (80%)	8 (100%)	22 (81%)	4 (50%)	14 (42%)	13 (34%)	9 (36%)	13 (38%)	9 (39%)
사회·문화	1	-	2	1	5	8	3	10	6
총 계	5	8	27	8	33	38	25	34	23

자료 : 통일부 홈페이지

**< 표 2 > 2006년 남북회담 개최 현황**

분야	회담 명	일자	장소
정치 분야 회담(5)	제18차 남북장관급 회담	4. 21 ~ 24	평양
	김대중 전 대통령 방북 실무접촉	5. 16 ~ 17	금강산
	6.15 공동행사 당국간 실무접촉	5. 23	개성
	김대중 전 대통령 방북 실무접촉	5. 29	개성
	제19차 남북장관급 회담	7. 11 ~ 13	부산
군사 분야 회담(4)	남북장성급군사회담 실무대표 접촉 3차 수석대표 접촉	2. 3	판문점
	제3차 장성급 군사회담	3. 2 ~ 3	판문점
	제4차 장성급 군사회담	5. 16 ~ 18	판문점
	군사 실무접촉 수석대표 접촉	10. 2	판문점
경제 분야 회담(8)	제2차 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉	1. 19 ~ 20	개성
	제11차 철도·도로 연결 실무접촉	2. 27 ~ 28	개성
	제3차 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉	5. 3 ~ 4	개성
	제12차 철도·도로 연결 실무접촉	5. 11 ~ 12	개성
	제4차 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉	5. 18 ~ 19	개성
	남북경제협력추진위원회 제12차 회의	6. 3 ~ 6	제주
	제2차 개성공단 건설 실무접촉	6. 20 ~ 21	개성
	제1차 임진강 수해방지 실무접촉	6. 26 ~ 27	개성
사회·문화 분야 회담(6)	제7차 남북적십자 회담	2. 21 ~ 23	금강산
	제7차 남북적십자 회담 합의사항 이행을 위한 실무접촉	3. 17 ~ 22	금강산
	제3차 안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉	3. 20	개성
	남북단일팀 구성을 위한 제2차 남북체육회담	6. 29	개성
	대북 수해복구 지원 관련 남북적십자 실무접촉	8. 19	금강산
	남북단일팀 구성을 위한 제2차 남북체육회담	11.30 ~ 12.2	카타르

### Ⅲ. 향후 북핵 및 남북 관계 전망

#### 1. 향후 북핵 전망 시나리오

향후 북핵 문제는 3가지 시나리오를 상정할 수 있다. 최선의 시나리오는 북핵 위기 국면이 해소되는 ‘평화 시나리오’의 경우로 그 가능성이 낮다. 북한이 핵·미사일의 개발 및 추가 발사 유예를 선언하고 미국이 요구한 초기 이행 조치를

이행하는 한편, 미국은 방코델타아시아(BDA) 등에 대한 금융제재를 해제하고 체제 안전 보장과 인도적·경제적 지원에 착수하는 경우이다. 그러나 북한이 대미 협상과 체제 수호 등을 위한 최대의 전략적 수단인 핵 개발 카드를 쉽게 포기하지는 않을 것이며, 미국도 국제사회의 제재 명분을 확보한 상황에서 북한의 요구를 먼저 수용할 가능성은 낮을 것으로 판단되기 때문에 실현 가능성이 높지 않다.

두 번째는 북미간 입장 차이가 지속되어 현재와 같은 긴장과 대결 국면이 지속되는 ‘장기화 국면 시나리오’로, 현재로서는 이 가능성이 제일 높다. 미일을 비롯한 국제사회의 대북 제재 강화 속에, 6자회담은 뚜렷한 성과 없이 교착 상태를 보이고 북한은 내부 결속을 강화하면서 제2의 고난의 행군을 준비하는 경우이다. 이럴 경우, 미국은 인권 문제 개선 요구와 함께, 전면적인 대북 경제제재와 UN을 통한 대북 제재 본격화, 북한의 모든 교역품에 대한 해상 검문 검색 강화, 주변국들의 동참 촉구 등의 조치를 취할 것이다.

마지막으로는 북미간 무력 충돌이 현실화되어 ‘과국 국면’으로의 진입하는 최악의 시나리오인 경우로, 그 가능성은 낮으나 전혀 배제할 수 없다. 예컨대, 북한의 추가적인 핵실험과 미사일 발사 등의 위기 고조에 대해, 미국도 북한에 대해 정밀 폭격(surgical strike)을 시도함으로써 국지적인 무력 충돌이 일어나는 경우이다. 특히, 해상 무력 봉쇄를 강화하는 과정에서 해상에서 무력 충돌 가능성이 있는 것으로 예상된다.

이상의 3가지 경우 가운데, 현재와 같은 긴장 지속의 장기화 국면 시나리오가 가장 가능성이 높으며, 북한이 재차 핵실험을 추진할 가능성도 배제할 수 없어 당분간 한반도의 긴장 상태가 지속될 것으로 예상된다. 이는 북미간의 근본적인 입장 차이와 양자간의 깊은 상호 불신의 존재로 단기간 내에 쉽게 해결될 것 같지 않기 때문이다. 또한 한반도의 지정학적 특수성으로 인해 무력 충돌도 쉽게 발생하지 않을 것으로 예상될 뿐 아니라, 북한은 이미 미사일 발사 및 핵실험을 강행하였고, 미국도 UN 안보리 결의안 채택으로 국제사회의 명분을 확보한 만큼, 북미 모두 어느 한쪽의 일방적 양보가 쉽지 않아 평화 시나리오 가능성이 낮기 때문이다.

다시 말해, 북한은 미사일과 핵 개발을 당연한 주권국가로서의 권리로 인식하며, 군사강국으로서의 자긍심 고취를 통한 내부 결속, 핵 보유국으로서의 대미 협상력 제고 수단으로 인식하고 있기 때문에, 명확한 체제 안전이 보장되지 않는

한 체제 생존권으로 인식하고 있는 핵을 쉽게 폐기하지 않을 것이다. 또한 핵실험에 대한 국제사회의 압력을 강화되면 추가 핵실험이나 UN탈퇴 등으로 반발하면서 핵무장을 기정사실화하려고 할 것이다. 내부적으로는 미국의 차기 행정부와 협상을 기대하면서 체제 결속을 더욱 강화하고 제2의 ‘고난의 행군’으로 버틸 가능성도 존재한다. 다만 부시 행정부가 자신의 임기 동안 일정한 성과를 도출하기 위해 BDA의 일부 합법 계좌의 동결을 해제할 경우, 북한도 영변 핵 원자로의 가동을 중단하고 사찰을 수용하면서 대타협을 시도함으로써 완전한 핵폐기는 아니더라도 초기 단계의 북핵 해법이 도출될 수 있을 것으로 기대된다.

한편으로, 향후 북핵 협상과 미국의 대북 정책 방향에 대해서도 전망이 엇갈리고 있다. 미국과 일본 내 일각에서는 6자회담이 북핵 사태 해결에 실질적 진전을 이루기보다는, 북한이 부시 행정부가 아닌 차기 정부와의 협상을 기대하면서, 그동안 추가 핵개발을 위한 ‘시간 끌기’의 기회로 활용될 수 있다며 6자회담 무용론이 제기되고 있다.<sup>3)</sup> 특히 이번 회담에서 부시 행정부가 중간 선거 패배 이후 상황 반전을 기대하면서 ‘종전 선언’ 등 유연한 자세를 보였다는 점에서, 일부 전문가들은 이번 회담의 결렬로 미국이 대북 강경책으로 선회할 가능성도 있다고 지적하고 있다. 실제로 제5차 2단계 6자회담 이후 미 정보 총괄기구인 국가정보국(ODNI)을 비롯하여 미 연방수사국(FBI)과 중앙정보국(CIA) 등 미국 정보기관 수장들은 북한을 이란과 함께 세계 안전의 심각한 위협 요인으로 지적하였다.

그러나, 중간 선거에서의 민주당 승리와 세계적인 반미·반전 분위기 확산, 대북 제재에 대한 회원국들의 동참 미흡 등으로 미국의 대북 정책은 강경책보다는 유화책으로 전환될 가능성이 높다고 보는 시각도 만만찮다. 네오콘의 신보수주의 외교 전략은 사실상 중동에 한정해 왔으므로, 한반도와 동북아에 대한 외교 정책은 크게 바뀌지 않을 것이다. 다만, 압박 위주보다는 6자회담이란 대화틀 내에서 양자 접촉을 확대하면서 ‘북핵 해결 실패에 대한 비난’을 듣지 않도록 신중한 접근을 해나갈 것으로 예상된다.

미국의 전략 및 국제문제연구소의 선임고문인 윌리엄 테일러는 주미 대사관 홍보원이 주최한 특강(1. 11)에서 부시 행정부는 중동 문제에 깊이 빠져 있어, 북미 관계를 긴장과 대치 관계로 몰고 가지 않고 현실적인 접근 전략을 펼칠 것이라고

3) 미국의 ABC 방송은 1월 5일, 복수의 국방관리 말을 인용하여 “핵실험을 실제로 할 지에 대해서는 알 수 없으나, 북한의 준비 상황은 지난해 10월 9일의 1차 핵실험을 하기 전에 취한 조치들과 유사하다”면서 북한이 2차 핵실험을 위한 준비를 마친 것으로 보인다고 보도하였다. 반면, 로이터통신은 한 정보관리 말을 인용하면서 “아직 까지 추가 핵실험을 시사하는 증거는 없다”고 보도하였다.

전망하였다. 이에 대한 증거로 그는 최근 한미 외무장관회담(1. 5)에서 “북한이 6자회담에서 건설적 반응을 보이면 전향적인 조치를 취할 준비가 되어 있다”고 언급된 점과 미국이 대북 요구 수준을 1년반 전의 ‘CVID’(원전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기) 원칙에서 최근에는 영변 핵 원자로 가동 중단 등으로 낮은 사실을 지적하고 있다. 또한 그는 이런 방향으로 나간다면 향후 미국은 고위급 대표단의 평양 파견과 북미 직접 대화, 대북 금융제재의 부분 해제 등의 당근책을 제시할 것이라고 전망했다. 여기에는 핵실험 이후 UN 안보리의 대북 제재도 회원국들의 참여 미흡으로 효과를 발휘할 수 없는 상황도 한 요인으로 작용한 것으로 지적된다.<sup>4)</sup>

따라서 미국은 6자회담의 틀을 유지한 채, UN 결의안을 근거로 대북 금수 및 금융제재의 압박 수위를 높여나가는 동시에, 인권 개성 등의 비군사적 ‘체제 전환’(regime transformation) 압박 조치도 병행해나갈 것으로 예상된다. 다만 북한이 테러리스트에게 핵물질이나 핵무기를 이전하지 않는 한, 미국은 북핵 해결을 위해 군사적 수단을 고려하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 북한이 판단 착오로 추가 핵실험 등 모험적 행동을 취한다면 북핵 문제를 둘러싼 협상 분위기는 냉각되는 동시에, 제재 필요성이 제기되면서 보다 강력한 안보리 제재 결의안이 채택될 것으로 보인다.

## 2. 신년사를 통한 북한의 대내외 정책 전망

북한이 매년 초 발표하는 신년공동사설은 우리의 국가 운용 계획과 유사하여 북한의 대남 정책과 남북 경협을 전망하는 데 있어서 매우 유용하다. 2007년 신년공동사설에서 북한이 강성대국 건설 강조와 민족 중시 및 남한내 反보수 대연합 실현을 촉구한 점 등이 특징적이다. 이는 2007년 남북 관계와 경협을 밝게 해주는 요인으로 지적된다. 또한 미국에 대한 비난을 자제하고 핵문제에 대한 언급이 없는 점도 특징적이다.

신년사에서 북한은 정치·군사 부문보다 경제 부문을 우선 거론하였다. 이는 북한이 핵실험에 성공한 만큼, 이제는 인민 생활 향상을 위한 경제 건설에 주력하겠다는 의지 표명과 함께, 대북 제재의 장기화에 따르는 심각한 경제난 초래의

---

4) 한국과 중국은 PSI 참여에 소극적인 자세를 보이고 있을 뿐 아니라, UN 대북 제재 위원회에게 자국이 취한 제재 내용을 보고해온 국가도 회원국 총 192개국 가운데 1/4 수준에 불과한 46개국에 불과하다.(『연합뉴스』, 2007. 1. 12)

위기감을 반영한 것으로 해석된다. 이를 위한 구체적인 과업으로는 먹는 문제 해결과 경공업 혁명, 전력·석탄·금속·철도 운수 등 인민 경제의 4대 선행 부문의 발전을 제시하면서 경제 강국 건설을 강조하였다. 또한 대내적으로는 선군의 기치 아래 국방력과 사상·교양 사업의 강화를 통해 체제 결속과 주민들의 사상 통제 등도 지속적으로 강화해나갈 것을 주장하고 있다. 특히 경제 부문 다음으로 군사 부문을 우선시하면서, 군사 강국 건설을 위한 국방력 강화와 ‘인민 군대의 혁명의 수뇌부 결사 용위’ ‘총폭탄 대오’ 등 수뇌부의 충성을 강조하였다.

남북 관계에 있어서는 대선을 염두에 두고 ‘민족 중시’와 남한내 反보수 대연합 실현을 촉구하였다. 특히 구체적인 당명을 거론하면서 “한나라당을 매장시켜야 한다”고 한 것은 대선에서 한나라당이 집권할 경우 대북 지원과 남북 교류를 통한 경제 실리 확보가 어려워질 수 있다는 우려를 반영한 것으로 풀이된다.

이상의 신년사를 종합해보면, 2007년 남북 관계는 경제 실리 추구를 위한 협력적 자세와 反보수 대연합 실현을 위한 통일 전선 전술의 이중 전략을 구사할 것으로 예상된다.

특히 2007년은 김일성 주석의 95회 생일과 김정일 국방위원장의 65회 생일, 조선인민군 창건 75주년과 공산주의 청년동맹 창립 80주년, 김정일 당총비서 취임 10주년 등 소위 ‘깍어지는 해’가 여러 가지 겹치는 해이다. 일반적으로 이런 시기는 매우 성대하게 치르는 것이 관행화되어 있으며, 김정일 국방위원장의 치적을 선전하거나 인민들에게 경제적 선물을 지급할 가능성이 높다. 이를 위해서는 ‘경제와 안보’ 확보가 시급하다. 안보는 미국을 통해, 경제는 남한과 중국을 통해 얻어내려고 할 것이다. 이런 연유로 북한은 ‘민족 공조’를 명분으로 내세우면서, 보다 적극적인 대남 공세를 펼칠 가능성이 존재한다.

남측에서도 2007년은 대선이 있는 매우 중요한 해이다. 집권 1년을 남겨둔 말기라는 점에서 북측이 남북정상회담을 수용할 가능성이 높지는 않다. 하지만, 특사 파견과 대규모 경제 지원 등 우리 정부의 적극적인 노력이 북측의 경제 실리 추구 자세와 합치될 경우에는 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 특히 6자회담에 약간의 진전이 있을 경우에도 우리 정부는 대북 쌀·비료 지원과 대규모 경제 협 확대를 남북 관계 개선의 지렛대로 삼고 본격 추진할 것으로 예상된다.<sup>5)</sup>

5) 이재정 통일부장관은 취임 후 대북 인도적 지원 원칙의 재정립과 ‘북한 빈곤 해결의 남한 책임론’ 등을 제기하였을 뿐 아니라, 연합뉴스와의 신년 인터뷰(1. 8)에서는 대북 쌀 지원의 무상 전환 검토와 남북정상회담 개최를 위한 특사 교환을 필요성을 강조하였다.

## IV. 남북 경협 회고와 전망

### 1. 2006년 남북 경협 회고

#### 가. 남북 교역은 북핵 사태에도 불구하고, 확대 지속

2006년 남북 경협은 북한의 핵·미사일 발사에도 불구하고 개성공단 사업을 비롯한 상업적 거래와 민간의 대북 지원 증가 등으로 지난해에 이어 사상 최고치를 경신하였다.

11월말 현재, 남북 교역과 경협 사업은 전년 동기의 9억 7,860만 달러에 비해 약 29.1% 늘어난 12억 6,380만 달러를 기록하였다. 상업적 거래는 금강산 관광사업이 핵·미사일 발사 사태로 약 33.5% 감소했음에도 불구하고, 개성공단 사업과 일반 교역 및 위탁가공 교역 등에 힘입어 34.5%나 증가하였다.

특히 개성공단의 경우, 부지 공사가 마무리되어감에 따라 반출은 소폭 증가한 반면, 시범단지 15개 업체와 본단지 5개 공장이 가동됨에 따라 생산된 제품의 반입은 전년 동기 대비 379%나 급증하였다. 이로써 상업적 거래에서 반출은 전년 동기 대비 15.8% 증가에 그친 반면, 반입은 54.2%나 늘어났다.

한편 일반 교역액은 전년 동기에 비해 45.9% 늘어난 반면, 전체 교역업체 수와 품목 수는 오히려 각각 8.5%와 2.9% 감소함으로써 업체당 및 품목당 거래 단위가 확대되는 바람직한 모습을 보였다.

그러나 지원성의 비상업적 거래가 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 점과 특정 품목에 편중된 교역 구조, 남북 경협이 경제 외적 불안 요인에 상당한 영향을 받는 점 등은 아직까지 경협의 안정성과 제도화가 미흡하다는 것을 보여준다.

비상업적 거래는 8월말까지는 핵·미사일 사태로 정부의 대북 쌀·비료 지원이 유보됨으로써 전년 동기 대비 27.6% 감소하였다. 그러나 9월 한달 동안에만 민간의 대북 수해 복구 지원이 2억 1,600만 달러나 이루어짐으로써 1~11월말까지의 대북 지원은 18.9%의 증가세로 급반전되었다. 이로써 비상업적 거래가 전체 남북 경협에서 차지하는 비중은 32.9%로 늘어났다. 한편, 남북 교역 수지는 3억 1,830만 달러의 흑자를 기록했으나, 비거래성 교역을 제외한 실질 교역 수지는 2005년 같은 기간의 2억 220만 달러에 비해 46.4% 늘어난 2억 9,600만 달러의 적자를 보였다.

또한 농림수산물과 광산물의 1차 상품을 비롯하여, 석유류와 대북 지원 비료

중심의 화학공업 제품, 개성공단 공장 건설을 위한 철강 금속제품 등의 5개 부문이 전체 교역의 81.1%를 차지함으로써 특정 상품에 편중된 교역 구조를 갖고 있다. 이외에도 북한의 개성관광 사업 지연과 사업자 변경 요구, 금강산 지구 내의 이산가족 면회소 건설 공사의 일방적 중단 등은 남북 경협을 시급한 해결 과제로 지적된다.

< 표 3 > 거래 유형별 남북 교역 추이

(단위 : 100만 달러)

	상업적 거래				비상업적 거래	합계
	일반교역	위탁교역	경제협력	소계		
1995	230.4	45.9	0	276.3	11.0	287.3
2000	110.5	129.2	33.6	273.3	151.8	425.1
2001	111.4	124.9	18.9	255.2	147.8	403.0
2002	171.8	171.2	25.0	367.9	273.8	641.7
2003	223.7	185.0	21.0	429.7	294.4	724.2
2004	171.8	176.0	88.7	436.5	260.5	697.0
2005.	209.8	209.7	270.0	689.5	366.2	1,055.8
'06.1~11	275.5	236.8	336.1	848.4	415.5	1,263.8
(증가율)	45.9%	21.1%	36.5%	34.5%	19.2%	29.1%

자료 : 한국무역협회, 『남북 교역 동향』, 홈페이지

주 : 1) 상업적 거래의 경제협력은 개성공단사업, 금강산 관광사업, 기타 경협사업을 의미하고, 비상업적 거래는 정부·민간 지원과 사회·문화 협력사업, 경수로 건설과 KEDO 중유 제공 등을 포함함

2) ( ) 내의 증가율은 전년 동기 대비임

#### 나. 투자 사업은 개성공단 사업만 순항

투자 부문의 3대 경협 사업 가운데, 개성공단 사업을 제외한 금강산 관광사업과 남북간 육로 연결 사업은 부진하였다. 금강산 관광사업은 내금강 관광 및 골프장 개장의 지연, 그리고 북한의 핵·미사일 발사 이후 대북 관광 사업에 대한 부정적 국내 여론 확산 등으로 관광객이 감소하였다. 특히 북한의 핵 실험 이후 미국이 금강산 관광 대가 일부에 대한 군사비 전용 의혹을 제기하면서, 10월중에는 공공기관 및 학생 등의 단체 관광 예약자들의 대규모 취소 사태가 발생하였다. 예약자 4만 명 가운데 약 45%가 취소하였고, 정부도 학생들과 교사들에 대한 금강산 관광 보조금 지원마저 중단하기로 결정하였다.

이로 인해 2006년 금강산 관광객은 약 23만 8,500명으로, 당초 2006년 목표치의 40만 명은 물론, 전년 동기의 30만 1,800명에 비해서도 약 21% 감소하였다. 이로써 현대아산은 11월 10일부터 금강산호텔과 해금강호텔의 영업을 내년 3월까지 한시 중단하고 현지 고용 인력을 감축키로 하였으며, 매출 총이익의 60~70% 차지하는 금강산 사업의 위축으로 심각한 경영 위기에 직면해 있는 상황이다.

< 표 4 > 연도별 금강산 관광객 추이

(단위 : 천 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합 계	10.5	147.5	212.0	58.8	87.4	77.7	272.8	301.8	238.5
- 내국인	10.5	147.4	211.3	58.2	86.9	77.2	270.7	300.0	236.6
- 외국인	-	0.07	0.8	0.6	0.5	0.5	2.1	1.9	1.9
누 적	10.5	158.0	370.0	428.9	516.3	594.0	866.8	1,168.6	1,407.1

자료 : 현대아산

개성공단 개발 사업은 시범단지 착공 3년 5개월만인 2006년 11월말 현재, 총생산액 7,867만 달러와 수출액 1,820만 달러의 남한 전용 공단으로 발전되었다. 개성공단에는 시범단지 15개 업체와 본단지 5개 공장이 가동 중에 있으며, 본단지 9개 업체는 공장을 건축 중에 있다. 1단계 100만 평의 부지 조성 공사는 2007년 상반기에 완료될 예정이나, 2006년 내에 단계적으로 분양할 예정이었던 본단지 잔여 용지 60여만 평은 북핵 사태로 인해 잠정적으로 무기 연기된 상태이다.

공단에서 근무하는 남북 양측 근로자의 수도 꾸준히 늘어나고 있다. 지난해 12월말 현재 북측 근로자는 입주 기업에 고용된 근로자 8,608명과 현장 공사 인력 2,235여 명을 포함하여 총 1만 1,200여 명이 근무하고 있으며, 남측 인력은 900명에 달한다. 이로써 개성공단의 인원 및 차량의 출입은 2005년에 하루 평균 289명의 인원과 137대의 차량에서 2006년 11월에는 각각 509명과 262대로 늘어났다.

한편, 생산액은 2005년 1월의 20.1만 달러에서 2006년 11월에는 886.8만 달러로 20여 개월만에 44배로 늘어났으며, 업종별로는 섬유 업종(38.9%)과 금속·기계 업종(30.0%)이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이로써 1인당 생산액도 2005년 평균 440 달러에서 2006년 11월에는 1인당 평균 임금 65.7 달러의 약 17.4배에 달하는 1,143.4 달러로 늘어났다. 이로써 시범단지의 한 의류업체는 2005년 공장 가동 이후 2006년 3월까지 실적을 결산한 결과, 매월 운영 자금 8,000~9,000만 원을 충

당하고도 월 2,000~3,000만 원의 이익을 거둔 것으로 집계되었다.<sup>6)</sup>

< 표 5 > 개성공단의 1인당 생산액 추이

(단위 : 달러)

2005				2006				
1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	9월	10월	11월
243	319	444	758	937	936	1,340	1,147	1,143

자료 : 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 통계 자료』 2006. 12.

수출액은 2005년 4월의 3.8만 달러에서 2006년 11월에는 242.1만 달러로 1년만에 64배로 늘어났다. 업종별로는 금속·기계 업종이 호주·중동·러시아 등지로 약 65.5% 수출되었으며, 화학 업종은 중국 등지로 26.9%, 그리고 전기·전자 업종은 로컬 방식에 의해 유럽 등지로 7.6% 수출되었다. 이로써 2006년 1~11월의 개성공단 교역액은 전체 남북 교역 및 상업적 거래에서 각각 21.1%와 31.4%를 차지하였다.

< 표 6 > 개성공단 입주기업의 생산 및 수출 현황

(단위 : 만 달러, %)

업종	생산('05. 1~'06. 11)		수출('05. 4~'06. 11)	
	금액	점유비	금액	점유비
섬유	3,060.9	38.9	-	-
화학	1,121.2	14.2	489.3	26.9
금속·기계	2,358.1	30.0	1,191.8	65.5
전기·전자	1,327.2	16.9	138.6	7.6
합계	7,867.4	100.0	1,819.7	100.0

자료 : 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 통계 자료』, 2006. 12.

한편 남북한 육로 연결 사업은 2005년 8월에 「차량 운행 기본합의서 및 열차 운행 합의서」가 발효됨으로써 남북한 연결 철도 및 도로의 원활한 활용을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 도로의 경우는 도로 사용시 사전 통보, 시간을 정한 편대 운행 등으로 사용에 불편함이 있기는 하지만, 2004년 12월부터 정상 활용 중에 있다. 이로 인해, 이용 차량 및 인원도 증가하여 2005년말 현재 연간 차량은

6) 김필수, “개성공단 입주업체중 신원 첫 흑자,” 「헤럴드경제신문」, 2006. 5. 18.

6만 대, 인원은 40만 명에 달한다.

경의선의 문산~개성간 27.3Km와 동해선의 제진~금강산간 25.5Km의 남북한 철도 연결 사업은 2005년 12월에 동해선 남측 본선 궤도 부설이 완료됨으로써 열차 운행을 위한 남북간 기본적인 공사는 완료되었다. 그러나 지난해 5월 25일에 시험 운행을 실시하려고 하였으나, 북측의 일방적인 연기 통보로 무산된 이후, 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 잠정 중단된 상태이다.

## 2. 2007년 경협 전망 : 북핵 해결 지연으로 남북 경협도 차질 우려

남북 문제는 민족 내부 문제인 동시에 국제적 문제라는 이중적 성격을 갖고 있다. 이로 인해 남북 경협도 남북간의 경제적 요인과 함께, 한반도를 둘러싸고 있는 정치·외교적 환경 변화, 즉 남북 관계와 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인에 매우 민감한 영향을 받는다. 경제적 요인과 남북 관계 역시 북핵 문제의 진전 여부에 많은 영향을 받는다는 점을 감안하면, 결국 북핵 문제가 향후의 남북 경협 전망에 가장 결정적인 변수로 지적된다. 특히 개성공단과 금강산 사업 등의 민간의 사업은 물론, 철도·도로 연결 사업 및 경공업 원자재 제공과 지하자원 공동 개발과 같이 정부 차원의 대규모 경협 사업의 경우에는 더욱 그러하다.

따라서 2007년 남북 경협 전망은 북핵 문제의 향방에 따라 크게 달라질 수 있다. 다시 말해 2007년 남북 경협은 경협 인프라 개선과 개성공단 1차 본단지 공장의 본격 가동에도 불구하고, 북핵 해결 지연과 이로 인한 남북 관계의 불안정성과 같은 경제 외적 불안 요인 등은 본격적인 경협 확대의 커다란 제약 요인으로 작용할 것이다.

2007년 남북 경협을 전망하는 데 있어서 남북 관계는 북핵 사태의 중장기화와 대선 정국 진입에 따르는 정부의 대북 포용 정책 추진의 제약 등의 대내외적인 불안 요인으로 정체될 가능성이 높은 것으로 가정한다. 다만 북핵 문제는 6자회담 재개 합의와 미국 중간 선거에서의 민주당 압승 등의 영향으로 미사일 발사와 핵실험으로 위기 국면으로 치달았던 2006년보다는 다소 나아질 전망이다. 지난 10월 31일의 6자회담 재개 합의로 북핵 문제는 '제재와 위기' 국면에서 '대화과 협

상' 국면으로 진입하였으며, 중간 선거 이후 미국의 대외 정책은 '힘 우선'의 일방주의에서 '대화과 타협'을 중시하는 포용 정책으로 선회할 가능성이 높아졌다.

그러나 미국은 1994년의 제네바 합의 때와 달리 북한이 핵실험까지 한 만큼, 북한의 확실한 핵 폐기 의지를 확인해야 물질적 보상이 가능하다는 입장인 반면, 북한은 방코델타아시아(BDA)의 북한 계좌 동결 해제와 북미 관계 정상화, 중유 공급 재개와 같은 에너지 지원 등의 약속이 선행되어야 핵 폐기에 나설 수 있다고 맞서고 있다. 이로 인해 향후 북핵 문제는 6자회담의 틀은 유지되되, 구체적인 합의 도출과 이행 절차의 선후 관계 등에 대한 북미간 입장 차이로 낙관할 수 없는 실정이다.

한편, 남북 관계는 북핵 실험 이후 대북 협력에 대한 부정적 국내 여론과 대선 정국 진입에 따르는 대북 포용 정책 운용 폭의 제약 등으로 정체될 가능성이 높다. 정부는 북핵 실험 이후 UN의 대북 결의안을 준수하되, '한반도의 안정적 비핵화와 안보 위협 및 경제 불안 최소화' 원칙을 견지함에 따라 추가적인 '상황 악화 예방'을 위해 기존의 남북 관계 유지에 역점을 둘 전망이다. 그러나 정부의 대북 포용 정책은 북핵 해법에 대한 한미간의 이견 존재, 핵실험 이후 대북 협력에 대한 부정적인 국내 여론 확산, 여소야대 정국에서의 야당의 적극 반대 등으로 이전과 같은 추진력을 얻기는 어려울 것으로 보인다. 다만 대선을 앞둔 시점에서 정부의 특사 파견과 제재 국면 탈출을 위한 북측의 호응이 있을 경우에는 남북 관계에 새로운 전기가 마련될 가능성도 배제할 수 없다.

북핵 사태 진전 여부에 따라 크게 엇갈릴 전망이다. 현재의 긴장 국면이 이어질 경우에도 2007년 남북 경협은 일정한 차질이 우려된다. 다만, 남북한 양측의 정경분리 원칙으로 핵·미사일 문제가 군사적 충돌과 같은 상황에 이르지 않는 한 민간의 교역과 개성공단 등의 기존의 경협 사업에는 심각한 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 정부는 2007년도 남북협력기금의 지출 규모 예산을 2006년보다 25.9% 줄였으나, 이 가운데 남북협력계정은 3.5% 감소에 그침으로써 현재의 대북 포용 정책을 유지할 것임을 시사하였다. 남북협력계정의 세부 항목에서도 북핵 사태 진전 추이를 보가면서 시행하기 위해 예비비를 32.8%나 늘렸으며, 개성공단 관련 예산을 2006년 830억 원의 2.5배인 2,125억 원으로 늘려놓은 상태이다.

그러나 북핵 사태가 '진전과 긴장'의 반복으로 중장기화될 가능성이 높은 가운데, 남북 관계의 불안정성과 경협에 대한 미국의 투명성 제고 및 속도 조절 요구

증대, 북한 변화 유도라는 경험의 순기능 약화 등으로 당국 차원의 지원 사업과 민간의 신규 경험 사업은 ‘지체와 서행’이 불가피할 것으로 우려된다.

실제로 2006년 7~9월에 예정돼 있던 총 4억 5,400만 달러 가운데 정부가 중단 시킨 경험 규모는 쌀·비료 지원 2억 7,000만 달러와 철도 및 도로 자재·장비 1,200만 달러, 경공업 원자재 제공 8,000만 달러 등 약 3억 6,000만 달러에 달한다. 또한 정부는 이미 유엔 안보리에 제출한 ‘대북 이행 보고서’에서 당국 차원의 남북 경험 및 지원 사업의 중단은 물론, 금강산 관광객에 대한 보조금 중단과 개성공단 2차 본단지 분양 유보를 결정한 바 있다. 이로써 북핵 해결에 진전이 없을 경우에는 철도와 도로의 자재·장비 인도를 계속 중단하며, 경공업 원자재 제공과 지하자원 공동개발, 한강하구 개발 사업 등도 중단하기로 하였다. 당국 차원의 쌀과 비료 지원도 계속 유보 조치를 유지하며, 민간의 교류 협력 사업에 대한 정부의 지원 대상과 범위를 조정하기로 하였다.

이로 인해 관련된 민간의 신규 경험 사업은 물론, 사업의 불안정성 제고 및 국민들의 불안 등으로 기존 사업의 정상적 추진에도 차질이 우려된다.

다만, 특사 파견을 통한 남북 정상회담 개최나 북미간 양보로 6자회담에서 진전이 이루어질 경우에는 2006년 6월의 제12차 남북경협추진위원회에서 합의한 경공업과 지하자원 개발 등의 대규모 경험 사업은 물론, 구체적이고 포괄적인 경제 지원으로 획기적인 진전이 이루어질 수 있다. 통일부는 지난해에 2007년부터 시행할 ‘남북관계발전을 위한 5개년 계획’을 마련하면서 남북경제공동체 형성 기반 강화를 위한 세부 사업별 추진 계획을 세운 바 있다. 여기에는 3대 경험(금강산관광, 개성공단, 남북 철도·도로 연결) 사업의 확대·발전, 신경협 사업(농업, 임업, 수산업, 경공업, 광업)의 추진, 사회간접자본 사업(에너지, 물류, 통신 등)의 추진, 법적·제도적 경험 기반의 조성 등이 포함된다. 따라서 북측이 6자회담에 조금이라도 진전을 보인다면 대북 지원을 포함한 다양한 남북 경험 사업이 본격적으로 확대될 수 있을 것이다.

## V. 시사점 및 과제

북핵 문제 해결 없이는 대규모 경험 사업의 본격적인 활성화에 한계가 있는 만큼, 남북 관계 개선과 경험 활성화를 위해서는 북핵 문제의 평화적인 조기 해결이 무엇보다 중요하다. 특히 개성공단 사업이 활성화되고 본공단이 본격적으로

가동되기 위해서는 북핵 문제 해결과 북미 관계 개선을 통해 생산 설비와 기자재의 반출, 서방국으로의 수출 시장 확보가 절대 필요하다.

그러나 북미 양자간의 상호 불신과 피해 의식으로 해결이 쉽지 않은 상황인 만큼, 우리 정부는 북핵 상황이 악화되거나 중장기화되지 않도록 북미 양측에 대한 위기 관리 능력을 제고하고, 주변국들에 대한 다각적인 외교적 노력을 강화해야 할 것이다. 다시 말해 민족공조와 국제공조의 균형 속에서, 북한에게는 핵 해결 지연과 추가 핵실험에 대한 국제 사회의 엄중한 대응 방침과 함께, 핵 포기에 대한 실제적이고 구체적인 인센티브를 제시하여 핵 포기 결단을 촉구해야 한다. 미국을 비롯한 주변국들과는 굳건한 동맹체제 재정립과 북핵 문제에 대한 인식의 격차 축소를 통해 북한의 긍정적 변화를 유도할 수 있는 공동의 건설적 대안 마련에 우리 정부의 보다 적극적인 역할이 필요하다. 특히 북핵 협상 과정에서 한국이 소외되지 않도록 대비해야 하며, 주한미군 재배치와 작전통제권 환수, 이라크 파병 등에 대한 중장기 한미 안보 구상과 한미 동맹 관계의 재정립이 요구된다.

남북 관계에 있어서는 남북 경협 확대가 남북 관계 개선과 북핵 문제 해결의 촉매제가 될 수 있도록 일관된 대북 포용 정책을 유지해야 하며, 정책 결정 과정의 투명성 제고로 국민적 합의를 유도해야 한다. 당국 차원의 경제 지원은 정경연계의 원칙을 견지하되, 민간의 남북 경협은 남북 관계의 개선과 제도화를 위한 실천적 대안과 지렛대 역할을 한다는 측면에서 정경분리 원칙 하에 활성화 방안을 적극 모색·지원해야 한다.

여야도 남북 경협 사업은 단순한 경협 사업이 아니라 한반도의 긴장 완화와 평화 관리 비용이란 측면에서 당리당락을 초월한 초당적 협력이 필요하다. 또한, 북핵 문제가 완전히 해결되기 전까지라도 개성공단과 금강산관광 사업을 정상적으로 운영하고 발전시키기 위해서는 미국을 비롯한 주변국들에게 사업의 취지와 중요성, 반출 물자 관리의 투명성 확보 방안 등을 충분히 이해 설득시켜야 한다. 주변국들의 의회 의원들이나 오피니언 리더들의 현장 초청을 확대하여 우리 정부의 안정적 이행 실태와 계획, 한국적 특수성 등을 잘 설명하는 것도 좋은 방안 중의 하나로 지적된다.

특히, 남북 관계의 모멘텀을 유지하기 위해서는 민간의 남북 경협을 더욱 확대해나가야 하며, 경협을 제도화를 통해 사업의 안정성을 확보해야 한다. 특히 개성공단은 남한의 자본과 기술, 북한의 인력과 토지가 서로 결합하여 남북경제공동

체 형성의 기틀을 마련하는 상생(win-win)의 사업이므로, 중장기적인 측면에서의 ‘지속 발전 가능한’ 경협 모델로 발전시켜 나가야 한다.

정부는 대북 특사 파견이나 남북정상회담은 북핵 해결의 결과물이 아니라 해결을 앞당기는 지렛대로 활용할 수 있다는 인식의 전환과 함께, 북핵에 ‘간헐’ 남북 관계가 아니라 북핵을 ‘뛰어넘는’ 남북 관계로 나아갈 수 있는 소신과 보다 적극적인 정책 추진이 요구된다.<sup>7)</sup>

### < 참고 문헌 >

- 개성공단사업지원단, 『개성공단 통계 자료』, 2006. 12.
- 고유환, “2007년 한반도 정세와 남북 관계 전망”, 『통일경제』, 통권 제87호, 현대경제연구원, 2006. 12. pp. 4~10.
- 배종렬, “남북 경협의 환경 변화와 해결 과제”, 『수은 북한경제』, 창간호, 한국수출입은행, 2004. 6. pp. 53~80.
- 배종렬, “남북 경협의 환경 변화와 해결 과제”, 『수은북한경제』, 여름호, 한국수출입은행, 2004. 6. 30.
- 예상한, “고강도 갈등에서 저강도 갈등으로의 북미 관계 진화 : 게임 이론을 통한 북핵 및 북미 관계 전망”, 『통일경제』, 통권 제87호, 현대경제연구원, 2006. 12. pp. 90~105.
- 외교안보연구원, 『국제 정세 전망』, 2006. 12.
- 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 통계 자료』, 각호.
- 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 각호.
- 통일부, 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

---

7) 임동원 前통일부 장관은 남북 관계 발전을 위해서는 위로부터의 변화와 아래로부터의 변화를 동시에 추구하는 병행 전략이 필요하다고 제안하였다. 위로부터의 변화는 최고 당국자만이 중요한 결정을 내릴 수 있는 북한 체제의 특수성으로 인해, 북핵 문제 해결과 남북경제공동체 형성 논의를 위해서는 특사 파견을 통한 남북정상회담이 검토해야 한다고 하였다. 또한 아래로부터의 변화는 정경분리 원칙 하에, 민간 차원의 보다 많은 접촉과 교류 협력을 확대해나가야 한다고 하였다. 특히 인도적 차원에서 대북 식량 및 비료 지원과 함께, 민간의 경협 확대를 경색된 남북 관계를 개선하는 좋은 방안으로 제시하였다.(임동원, “북한 핵문제와 대북 정책 방향”, 『민족화해』, 통권 24호, 2007. 01-02호, 민족화해협력범국민협의회, 2006. 12. 26. pp. 11~15.)

- 통일연구원, 『통일 환경 및 남북한 관계 전망 : 2006 ~ 2007』, 연례정세보고서 2006, 2006. 12.
- 평화문제연구소, “특집 : 2007년 북한의 진로와 한반도”, 『통일한국』, 통권 277호, 2007. 1.
- 한국무역협회, 『남북 교역 동향』, 홈페이지
- 홍순직, “남북 경제 교류 협력 현황과 특징,” 『한반도 평화경제체제 형성 전략 수립』, 통일부 용역과제, 2006. 12. pp. 1~60.
- 홍순직, “북핵에 의한 남북 경협 위축”, 『통일경제』, 통권 제87호, 현대경제연구원, 2006. 12. pp. 47 ~ 55.
- 홍순직, 『지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축 : 6.15 남북공동선언 6주년 평가와 과제』 한국경제주평, 현대경제연구원, 2006. 6. 18.
- 홍순직, 『북핵 사태의 전개 전망과 대응 전략』, 현대경제연구원, 2006. 10. 20.
- 홍현익, “부시 행정부의 대북 정책 변화와 한국의 대응 전략”, 『통일경제』, 통권 제87호, 현대경제연구원, 2006. 12. pp. 66 ~ 76.
- 洪淳直, “開城工團事業の主要争點と成功課題,” 『北朝鮮FOCUS』, 企劃論壇, 北韓問題研究所, 2006. 7. pp. 15~29.
- 洪淳直, “開城工業團地開發の經濟的効果と推進戰略,” 『北朝鮮FOCUS』, 企劃論壇, 北韓問題研究所, 2002. 5. pp. 21~32.
- 洪淳直, “南北經濟協力の意味と活性化の課題,” 『北朝鮮FOCUS』, 企劃論壇, 北韓問題研究所, 2003. 12. pp. 2~14.
- Lobe, Jim, U.S. Neo-Conservatives Call for Japanese Nukes, Regime Change in North Korea, Inter-Press Service, Oct 12. 2006.
- Mansourve, Alexandre Y., Time of Reckoning: The North Korean Bomb, the United States and the Future of the Korean Peninsula, Nautilus Institute, Oct 11, 2006.
- “Romberg: Burden on U.S. to Revive Nuclear Talks with North Korea,” Council on Foreign Relations, Oct 10, 2006