

## 이명박 정부의 대북정책: 쟁점과 과제

조 성 렬\*

- I. 문제제기
- II. 북한체제의 내구력과 급변사태
- III. 대북정책의 목표와 전략
- IV. 남북경협의 접근방식
- V. 맺음말: 향후 도전과 과제

### I. 문제제기

이명박 정부가 출범한지 200일이 훨씬 지났지만, 금강산관광객 피격사건의 발생에도 불구하고 지금까지 남북 당국자간의 대화가 제대로 이루어지지 못했다. 뿐만 아니라 당초 내걸었던 대표적인 대북정책인 ‘비핵·개방·3000구상’이 대상인 북한은 물론 중국의 지지를 받지 못한 채 ‘상생·공영정책’으로 간판을 바꿔달았다.

2007년 12월 이명박 후보의 대통령 당선 이후, 북한은 김영남 최고인민위원회 상임

위원장의 대통령 취임식 참석을 타진하고 신정부에 대한 비판을 자제하는 등 신중한 태도를 보여왔다. 북측은 보수정권의 등장에도 불구하고 남북관계가 연속되기를 기대했던 것으로 보였다.

하지만 김하중 통일부 장관의 개성공단 2단계 사업에 관한 발언과 김태영 합참의장의 선제타격론 발언이 잇달자, 마침내 북한측은 3월 27일 개성공단 내 남북경협사무소에 파견되어 있던 공무원들을 모두 추방하고 4월 1일부터 『로동신문』 등 공식매체를 통해 한국 대통령에 대한 실명 비난을

\* 국가안보전략연구소 국제안보연구실장

시작했다.

뒤이어 북한은 4월 8일 싱가포르 북·미 접촉을 갖고 그 동안 미국 측이 제기했던 우라늄프로그램, 북한·시리아 핵 연계설을 북·미 사이에 처리하고 플루토늄과 관련된 핵 신고서 문제를 타결지음으로써 6자회담과 북미관계를 빠르게 발전시킬 수 있는 조건을 마련하였다. 미국도 북측의 성의에 호응하여 2009년 5월까지 50만 톤의 식량지원을 제공하기로 약속하였다.

이처럼 이명박 정부의 출범 이후 남북관계는 남한이 원칙적인 입장을 고수하고 북한이 우리의 대북정책을 변경시키기 위한 공세가 계속되는 형세였다. 북한의 통미경남(通美更南)정책이 계속되는 가운데 우리 정부는 대통령의 방미 중 워싱턴 포스트와의 인터뷰, 7월 11일 국회 시정연설을 통해 남북대화의 재개를 희망하는 메시지를 북측에 보냈으나 북측이 거절했다.

이런 상황 속에서 7월 11일 새벽 남측의 금강산 관광객이 북한군 초병의 저격에 의해 살해당하는 사건이 발생했다. 이 사건 이후 남북관계의 흐름이 바뀌기 시작했다. 비록 아세안지역포럼(ARF) 외무장관회담에서 의장성명의 수정을 요구하는 등 해프닝이 없었던 것은 아니지만, 그 동안 수세에 몰려있던 한국정부는 진상조사를 요구하며 북한을 압박하기 시작했다.

8월에 들어 남북관계와 북미관계에 커다

란 변화의 계기가 찾아왔다. 북측이 기대했던 테러지원국 해제가 이루어지지 않은 채 약속된 날이 그대로 지나가자, 북측은 8월 14일부터 핵시설의 불능화를 중단하고, 8월 26일 북한외무성이 대변인 담화를 통해 원상복구 조치도 고려할 수 있음을 천명했다. 그런 와중에 9.9절 행사에 김 위원장이 불참하자, 그의 신변이상설을 둘러싸고 북한 조기붕괴론, 작계 격상론, 6자회담 회의론 등 과거에 잊혀졌던 쟁점들이 하나둘씩 모습을 드러내기 시작했다.

이 글은 이명박 정부의 출범 이후 제기되어온 각종 쟁점들을 지난 10년간의 대북정책의 성과와 한계들과 비교하면서 정리한 것이다. 맨 먼저 최근 김정일 위원장의 건강이상설과 관련하여 주목을 받고 있는 북한체제의 내구력과 급변사태 대비책에 관해 살펴보았다. 다음으로 대북정책의 목표와 전략과 관련된 쟁점을 살펴보았고, 끝으로 남북경협과 관련된 여러 쟁점들을 검토해보았다.

## II. 북한체제의 내구력과 급변사태

### 1. 북한체제의 미래: 조기붕괴론 對 점진변화론

신정부의 대북정책을 수립하는 데 가장 중요한 쟁점은 과연 북한의 현 정세를 어떻

게 파악하느냐와 관계가 있다. 특히 지난 8월 중순부터 김정일 위원장의 건강이상설이 나돌면서 북한체제의 장래에 관한 관심이 어느 때보다 높아졌다. 특히 김정일 국방위원장이 아직까지 후계구도를 확립하지 않아 정치적 불확실성이 높은 실정이다. 이러한 북한의 현 정세와 장래를 바라보는 시각은 크게 조기붕괴론과 점진변화론으로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 조기붕괴론은 북한의 만성적인 경제난이 계속되고 주민들에 대한 통제가 이완되고 있는 가운데, 김정일 위원장의 건강이 더욱 악화될 경우 북한체제의 위기가 급진전될 가능성이 높다는 판단에 따른 것이다. 특히 식량난의 심화와 관료들의 부패 만연으로 김정일 체제에 대한 주민들의 충성도가 크게 약화된 점을 조기붕괴 가능성의 요인으로 보고 있다.<sup>1)</sup>

둘째, 점진변화론은 북한체제가 갑자기 붕괴하기보다는 점진적으로 해체되어 갈 것으로 본다. 북한체제의 점진적인 변화를 바라보는 시각에는 외인론과 내인론이 있다. 외인론은 한반도의 안정을 바라는 중국 등 외국의 지원 때문에 북한체제가 쉽게 붕괴하지 못할 것으로 보는 시각이다. 내인론은

북한 정치권력의 특성에 따른 체제내구력에 주목하는 입장과 북한체제의 경제적 토대에 주목하는 입장으로 나뉜다.

조기붕괴론이나 점진변화론 모두 북한의 경제난이 계속 악화되어 주민들의 반발이 늘어나고 있으며 북한 정치체제의 불확실성이 더욱 높아지고 있다는 점에는 인식을 같이 한다. 조기붕괴론은 북한체제의 붕괴를 가정하여 급변사태 대비계획의 마련에 초점을 맞추고 있는 반면, 점진변화론은 북한체제의 내부동향을 분석하고 전망하여 대북정책의 수립에 중점을 두고 있다.

하지만 조기붕괴론은 북한이 취약한 경제체제에도 불구하고 강고한 유일지배체제를 유지하고 있고 선군정치라는 독특한 위기관리체제를 구축하고 있다는 점을 간과하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 북한체제가 점차 계획경제에서 시장경제로 전환되어 가고 있으며, 이러한 사회경제적 토대의 변화가 정치체제의 내구력에도 영향을 미친다는 점이 충분히 고려되지 못하고 있다.<sup>3)</sup>

현재 초기 이명박 정부의 대북정책이 어떠한 대북 정세관에 입각해 있는지는 분명하지 않다. 후보시절 이 대통령에게 대북정책을 조언해 왔던 참모진들 가운데는 조기

1) 남주홍·윤태영, 『북한급변사태에 대비한 위기관리방안』, 2005년도 국회국방위원회 정책연구용역보고서; NDI, 고려대 북한학연구소 공동주최, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 2006년 9월 20일.

2) 조성렬·김학린·강동호, 『북한의 위기관리체제와 우리의 대응방안』, 2006년도 국회정보위원회 정책연구용역보고서; 조성렬, “북한의 체제위기와 위기관리체제”, 『한국북방학회논집』 제14권 2호, 2006년 12월.

3) 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』, 삼성경제연구소, 2008 참조.

붕괴론자들이 포진해 있었던 것도 사실이다. 하지만, 제17대 대통령직 인수위원회가 발표한 대북관련 국정과제들을 보면 점진변화론의 관점에 입각해 대북정책을 구상하고 있는 것으로 보인다.<sup>4)</sup>

## 2. 급변사태 대책: 작계 격상론 對 국제관리론

김정일 위원장의 건강이상설이 나돌면서 이를 둘러싼 정부대책을 놓고 서로 다른 견해들이 제출되고 있다. 2008년 9월 11일 김정일 중병설로 급히 소집된 국회 국방위원회에서는 북한 급변사태에 대한 대책이 중심 의제였다. 일인독재 하의 북한체제는 언제라도 급변사태가 일어날 수 있다는 점에서 우발계획(contingency plan)을 수시로 보완할 필요가 있다.

일각에서는 북한체제의 불안정과 급변사태에 대비하여 기존의 ‘개념계획 5029’를 ‘작계 5029’로 승격시키는 군사적인 우발계획 논의에 착수해야 한다고 주장하고 있고, 다른 일각에서는 이 문제를 북핵문제를 다뤄온 6자회담의 국제적인 틀 속에서 관리해야 한다고 주장한다.

노무현 정부 때 미국정부는 북한의 급변사태에 대비해 기존의 개념계획을 작전계획으로 격상하자고 요구해 왔다. 급변사태에 대비해 개념계획이 작전계획으로 승격된다면 북한 급변사태 시 예상되는 핵무기를 비롯한 대량살상무기의 해외유출을 막기 위해 한미 양국이 특수부대를 파견한다는 내용을 담게 될 것으로 보인다. 노무현 정부는 주권침해를 우려해 논의를 중단시켰지만, 중단됐던 한미간의 작전계획 승격 논의가 노무현 정부 말부터 재개된 것으로 알려졌다.<sup>5)</sup>

하지만, 북한과 중국 등을 자극할 우려가 높은 ‘작계5029’의 재추진 움직임이 바람직하지 못하다는 지적이 많다. 특히 미국군 주도로 북한 급변사태에 개입할 경우 한국의 주권이 침해될 가능성이 높고, 선제공격적인 성격을 띠고 있으며 북한체제의 관리를 미국에 맡길 수밖에 없는 ‘작계5029’의 재추진은 중국의 개입을 초래할 위험이 있다는 지적이다.<sup>6)</sup>

그 대안으로 떠오른 것이 북한의 급변사태 발생시 6자회담의 틀을 통한 국제관리 방안이다. 미국의 단독적인 군사개입은 중국 등 주변국 간섭으로 이어질 위험성이 있

4) 조성렬, “상생·공영의 대북정책: 비전과 전략”, 『국제문제연구』 2008년 여름호, 76쪽.

5) 황일도, “청와대가 엮은 작계5029, ‘포스트 盧’ 노리고 부활”, 『신동아』 2007년 11월호, 220~7쪽 참조.

6) 문정인 전 동북아시아위원장의 인터뷰 내용, 『손석희의 시선집중』, MBC, 2008년 9월 12일; 황병무 전 국방발전자문위원장 인터뷰 내용, 이정훈, “참여정부 안보정책의 ‘보이지 않는 손’ 황병무 교수 인터뷰”, 『신동아』 2008년 7월호, 242~244쪽 참조.

고, 대량살상무기의 확산방지나 대량난민 대책 등은 중국의 동의나 협조 없이 한미 양국만으로 추진하기 어렵다.

대한민국 헌법에 북한도 우리 영토의 일부이지만, 1991년 남북한 모두 유엔회원국으로 가입했기 때문에 한국이 단독으로 취할 수 있는 조치는 제한될 수밖에 없기 때문이다. 또한 아직 북한의 상황이 급변사태라고 보기 힘들기 때문에 사태추이를 관찰해 가며 대응책을 마련하는 게 필요하다. 따라서 추가적인 무력 충돌을 방지할 수 있고 효율적인 북한 급변대책이 되기 위해서는 국제공조가 주요대책이 되어야 할 것이다.

### III. 대북정책의 목표와 전략

#### 1. 정책목표: 정상국가론 對 평화체제론

지난 노무현 정부는 한반도평화체제의 구축을 대북정책의 최우선과제로 삼았다. 한반도 평화체제 구축은 1995년 김영삼 정부 이래 추진해 온 대북정책의 과제였다. 이는 민족공동체통일방안의 제1단계인 ‘화해·협력단계’에서 2단계인 ‘남북연합단계’로 이행하기 위한 출발점이었다. 한반도 평화체제의 구축은 한국전쟁을 국제법적으로 종결해 현재와 같은 불안정한 정전체제에서 벗어나 평화공존을 제도화하는 것을 의미한다.

이명박 정부도 ‘새로운 평화구조의 창출’

을 전략목표의 하나로 내걸고 있다. 하지만 이명박 정부의 대북정책은 전체적인 맥락을 보면 북한의 정상국가화를 지향한다고 볼 수 있다. 즉 이명박 정부가 지향하는 새로운 평화구조란 평화체제의 구축 그 자체가 목표라기보다는 비핵화의 결과이다. 즉, 북한의 정상국가화를 통해 비핵화를 달성해 간다는 의미로 해석될 수 있다.

그렇다면 북한의 정상국가화란 무엇을 의미하는가? 대내적으로는 붕괴된 경제시스템을 재건하고 유린된 북한주민의 인권을 개선하고 민주정치체제를 확립하는 것이다. 정상화된 국가의 체제가 자유민주주의인지 사회주의인지는 별개의 문제이다. 대외적으로는 북한이 미국, 일본 등과 국교 정상화를 통해 정상적인 국가관계를 실현하고 국제기구에도 가입하여 정상적 국제사회의 일원이 되는 것이다. 따라서 북한이 정상국가가 된다면, 군이 핵무기를 보유하지 않아도 경제재건과 체제의 안전이 가능할 수 있을 것이다.

여기서 한반도 평화체제와 북한의 정상국가화는 상충하는 것이라기보다 상호보완적인 관계에 있다. 실제로 『9.19공동성명』에서도 ‘직접당사자의 별도포럼’을 열어 한반도평화체제를 추진하기로 약속한 바 있다. 『9.19공동성명』은 포괄적인 해법으로서 한편으로 에너지·경제지원의 제공과 다른 한편으로 평화체제 구축 및 북·미,

북·일 수교 등을 통해 북한을 정상국가로 만들어줌으로써 한반도 비핵화를 달성한다는 비전을 제시하고 있다.

결국, 한반도 평화체제의 구축이 남북관계의 차원에서 달성해야 할 대북정책의 목표라면, 북한의 개혁과 개방, 북·미 및 북·일 수교 등은 북한이 국내적으로 또는 국제관계의 차원에서 추진해야 할 과제인 것이다. 정책추진상의 우선순위로 볼 때도 북핵문제의 해결을 우선적으로 추진해 나가면서 이와 병행해 한반도 평화체제와 북·미, 북·일 수교를 이루어나가는 것이다.

## 2. 정책기조: 봉쇄정책 對 포용정책

현재 한국사회는 대북전략을 둘러싸고 몇 가지 상반된 태도를 취해왔다. 대북전략의 방향은 크게 봉쇄정책과 유화정책, 포용정책으로 대별해 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

먼저, 봉쇄정책(containment policy)은 한국이 확보하고 있는 우월한 국가자산을 활용하여 북한을 국제사회로부터 고립시켜 굴복을 이끌어낸다는 정책이다. 국제사회의 제재를 통한 압박정책과 대화 거부를 통한 무시정책을 통해 북한의 정책변화를 이끌어 내고자 한다. 부시 1기 행정부의 대북전략

이 이에 해당되지만, 북한의 핵실험으로 중단되고 말았다. 여기에는 전면봉쇄정책과 제한적인 맞춤형 봉쇄정책, 전략적 무시정책 등이 있다.

다음, 유화정책(appeasement policy)은 독자적인 정책이라기보다 대북정책의 특수한 경향성을 나타내는 것이다. 김대중 정부 당시 임동원 통일부 장관이 햇볕정책을 설명하면서 김영삼 정부의 초기 대북정책을 ‘유화정책’이라고 규정한 바 있지만, 지난 정부의 대북정책도 결국 저자세, 퍼주기라는 지적을 받으며 유화정책에 가깝다는 비판을 받고 있다.

끝으로, 포용정책(engagement policy)은 ‘접근을 통한 변화’를 추구하는 정책이다. 이 정책은 경험 등을 통해 북한체제의 점진적인 변화를 유도하여 체제전환과 통일이라는 목표를 달성한다는 기능주의적인 접근법이다. 지난 10년간 한국정부의 화해·협력 정책, 평화·번영정책은 기본적으로는 포용정책의 기조 위에 추진되었다. 포용정책에도 운용방식에 따라 유화적 포용정책, 전략적 포용정책, 매파적 포용정책<sup>8)</sup>으로 구분될 수 있다.

지난 정부의 대북정책은 ‘돈으로 평화를 산다’는 논리를 앞세우며 북한과의 평화공

7) 조성렬, 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007, 205~208쪽.

8) Victor D. Cha, “Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea,” in Jong-Chun Back and Young Jae Kim, eds., *Peace and Stability on the Korean Peninsula* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001), pp. 85~98; Victor D. Cha, “Hawk Engagement

존을 최우선 목표로 삼고 이를 위해 대북지원과 경제협력에 치중했다. 하지만 신정부는 지난 정부의 대북정책이 지나치게 유화적이라고 비판해 왔기 때문에 지난 정부가 사용했던 대북 포용정책이라는 명칭을 사용하지 않으려는 분위기가 있다. 하지만 ‘포용정책’이라는 용어는 지난 정부의 대북정책을 가리키는 고유명사라기보다는 ‘접근을 통한 변화’ 전략을 가리키는 일반명사이다.

따라서 포용정책의 전략적 기조를 유지하면서 대북정책의 전술적인 운영방식은 유화적인 태도에서 벗어나 좀더 원칙적으로 개선될 필요가 있다. 대북 지원·협력을 강화하면 비핵·평화가 올 수 있다는 노무현 정부의 평화경제론이 북핵실험으로 실패했다는 교훈으로부터, 회유(당근)와 압박(채찍)을 병용하는 접근법을 채택해야 할 것이다. 이처럼 신대북정책은 회유와 압박을 균형 있게 취하고자 한다는 점에서 ‘원칙 있는 포용정책(principled engagement)’이 되어야 할 것이다.<sup>9)</sup>

### 3. 정책순위: 선(先)비핵화 對 동시 행동

지난 2005년 4차 6자회담에서 채택된 『9.19 공동성명』에서는 북한이 모든 핵을 폐기하면 한반도평화체제, 북·미 및 북·일 수교를 동시에 이룬다는 포괄적 해법이 발표되었다. 이러한 포괄적 해법은 미국무부 고문이었던 필립 젤리코의 구상에 따른 것으로, ‘공동의 포괄적 해법(Common & Broad Approach)’으로 알려져 있다. 『9.19 공동성명』에 기초한 제1단계의 『2.13 합의』와 제2단계의 『10.3합의』에 따라 북한 영변 핵시설의 동결과 핵신고서 제출이 완료되고 현재 일시 중단되었지만 불능화 작업이 상당 부분까지 추진되었다.

하지만 『2.13합의』가 BDA문제에 부딪쳐 당초 약속된 100일을 넘긴 채 7월 하순에야 완료되었고, 『10.3합의』의 이행에 있어서도 핵신고서가 제출되고, 11개 중 8개 품목이 불능화되었지만 핵신고서의 검증방법과 검증착수를 둘러싸고 2008년 8월 14일부터 잠정적으로 불능화작업이 중단되고 말았다. 이와 같이 제1, 2단계의 핵폐기 과정이 난항을 겪자, 북한의 핵포기 의지를 의심하여 북핵폐기와 평화체제 구축문제를 동시행동적으로 풀어나가기로 한 『9.19공동성명』이 잘못된 것이라며 선비핵화를 추

and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), pp. 40-78.

9) 헤리티지재단의 클링그너는 이명박 정부의 대북정책을 ‘원칙 있는 포용전략(Lee’s principled engagement strategy)’이라고 부르고 있다. Bruce Klingner, “Lee, Bush affirm strong bilateral partnership,” *The Heritage Foundation Commentary*, April 23, 2008. ([www.heritage.org](http://www.heritage.org) 검색일 2008년 4월 30일)

진해야 한다는 주장이 나왔다.<sup>10)</sup>

이에 따르면, 북핵문제의 해결을 위해 불완전한 정전체제를 새로운 평화체제로 바뀌어야 한다는 논리는 핵문제의 근본원인이 정전체제를 뒷받침하는 주한미군과 한미동맹 때문이라는 북한의 주장을 인정하는 것과 다름없다는 것이다. 결국 이것은 공산주의 체제의 종말을 통해서만 군사적 긴장과 대결의식이 사라지고 평화체제가 구축될 수 있다는 논리로 이어진다. 이와 같은 논리는 무엇보다 북핵 문제해결의 기본방향으로 기능해 오고 있는 「9.19공동성명」을 인정하지 않고, 나아가 6자회담의 틀을 부정하고 있다는 점에서 주목을 받았다.

하지만 비핵화 우선론은 6자회담에서 합의한 병행해결론과 상충된다는 점에서 대북정책의 추진에서 동력이 약화될 우려가 있다. 무엇보다 비핵화 우선론에 집착할 경우 북핵문제의 협상이 교착되거나 사태가 악화될 경우에는 남북관계마저 경색되거나 단절될 위험성이 있다.<sup>11)</sup> 특히 이와 같은 주장은 6자회담이 폐기됐을 때 별다른 대안을 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 다음과 같은 명백한 오류 때문에 설득력을 얻지 못하고 있다.

첫째, 이 같은 주장은 주한미군을 유엔사령부와 혼동하고 있다. 한미동맹은 1953년 한미상호방위조약에 의거하여 체결되었고 현재의 주한미군도 한미상호방위조약의 부속협약인 주둔군지위협정(SOFA)에 따라 주둔하고 있다. 반면, 유엔사령부는 1950년 6월 25일 한국전쟁의 발발 직후 채택된 일련의 유엔 안보리 결의안 [S/1501], [S/1511], [S/1588]에 따라 북한의 침략을 격퇴하고 한반도 지역의 국제평화와 안전을 회복하기 위해 미국 주도로 창설되었다.<sup>12)</sup> 이처럼 주한미군과 유엔군의 국제법적 주둔 근거가 다를 뿐 아니라, 설사 평화협정이 체결된다 하더라도 주한미군의 철수나 한미동맹의 파기는 물론 유엔사도 자동적으로 해산되는 것이 아니다.

둘째, 이 같은 주장은 한반도평화체제를 군사적 긴장과 대결의식이 사라지는 ‘적극적 평화’로 해석하는 잘못을 저질렀다. 남북한의 군사적 대치상황 속에서 한반도의 ‘적극적 평화’는 분단이 완전히 해소되고 완전히 ‘통일’이 되었을 때에만 실현될 수 있다. 「9.19공동성명」에서 말하는 평화체제의 구축은 ‘소극적 평화’로서 적대관계의 청산, 냉전구조의 해체를 의미하는 것일 뿐이다.

10) 전성훈, “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항”, 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 통일연구원, 2008년 8월, 94~95쪽.

11) 김주현, “비핵·개방·3000구상에 대한 기대와 제언”, 창립2주년 기념학술회의 『통일, 평화, 그리고 실용주의』, 서울대학교 통일연구소, 2008년 5월 20일, 8쪽.

12) 박원곤, “유엔사의 역할 평가”, 『동북아안보정세분석』, 한국국방연구원, 2007년 7월 30일, 1쪽.



평화체제의 구축이 공산주의체제의 종말로 연결시키는 것은 논리적인 비약이다.

## IV. 남북경협의 접근방식

### 1. 접근전략: 연계론 對 병행론

남북경협의 최대쟁점은 핵문제와 경협을 연계할지, 아니면 핵문제의 진전과 별도로 경협을 병행 추진할 것인지 하는 것이다. 이명박 정부의 대북정책은 '새로운 평화구조 창출'의 전략목표를 실현하기 위한 핵심 국정과제로서 △북핵폐기의 우선적 해결, △비핵·개방·3000구상 추진, △한미관계의 창조적 발전, △남북간 인도적 문제의 해결 등 밀접히 연관된 4개 과제가 하나의 구조를 이루고 있다. 이러한 국정과제를 어떻게 접근할 것인가를 놓고, 연계전략과 포괄병행전략의 두 가지 방식으로 접근이 가능하다.<sup>13)</sup> (<그림-1> 참조)

첫 번째 대북 접근전략은 연계전략이다. 연계전략에서는 북한의 핵포기와 그밖의 대북 지원이나 경제협력을 연계한다. 즉, 북한이 먼저 비핵화하고 개방하는 조건에서 1인당 국민소득 3000불이 달성되도록 지원하겠다는 것이다. 이 구상은 북한이 핵을

확실히 포기한다는 조건[조건절]에서 비핵화가 되면 우리 정부가 적극 나서서 북한주민의 1인당 국민소득이 10년 이내에 3,000달러가 될 수 있도록 지원 [결과절]한다는 '조건부 지원' 구상이다.<sup>14)</sup>

이러한 연계전략적 접근에서는 만약 북핵 해결이 상당기간 지연되거나 상황이 악화될 경우, 기존 경협사업 등을 재검토하고 국제사회와 공조해 북한에 대한 압박으로 나갈 수 있음을 시사하고 있다. 여기서는 남북간 인도적 문제도 연계전략에 따라, 북한당국이 먼저 요청해야만 지원하고, 또한 국군포로·납북자 및 북한주민의 인권 개선에 협조하지 않으면 인도적 지원양도 축소하는 등 연계시켜 놓고 있다.

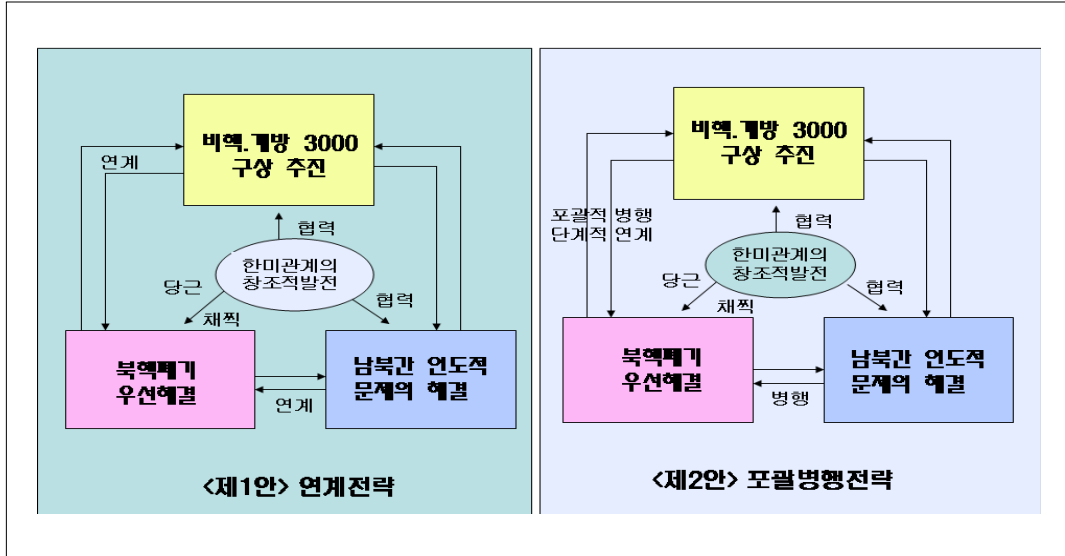
하지만 연계전략적 접근법은 북한의 핵문제가 진전되지 않으면 당장 남북관계를 어떻게 가져가야 할지 마땅한 대안을 찾기 어려워진다는 한계를 갖고 있다. 또한 북핵문제와 경제적 지원을 연계시킬 경우, 우리 정부의 비핵화 우선론과 6자회담의 병행해결론이 상충되어 대북정책 추진의 동력이 약화될 우려도 있다. 북한이 6자회담의 틀 속에서 비핵화문제와 함께 북·미관계를 진전시켜 나가면서도 남북대화를 거부하는 통미봉남(通美封南)의 상황이 전개될 위험성

13) 연계론과 병행론에 관한 논의는 다음 글에서 축약하여 옮겨옴. 조성렬(2008), 앞의 글, 79~88쪽.

14) 남성욱, "이명박 후보의 대북 구상: '비핵·개방·3000'", 여연정책간담회 자료집 『이명박 후보의 대북정책 구상: '비핵·개방·3000'구상』, (재)여의도연구소, 2007년 11월12일, 2쪽.; 유종하, 『새 정부의 실용주의 외교·안보정책』, 『VIP REPORT』, 현대경제연구원, 2008년 1월 18일, 6쪽.

<그림-1>

연계전략 및 병행전략의 두 가지 접근법



을 안게 된다.

두 번째 접근방법은 병행전략이다. 참여 정부의 대북정책은 북핵문제의 해결과 경제협력을 병행 추진한다는 전략이었다. 하지만 교조적인 병행전략은 남북간 교류와 경제협력을 활성화시켰고 군사적 긴장완화에 기여했지만, 결과로 볼 때 북핵문제의 완전한 해결은 이끌어내지 못했다는 한계가 있다.

여기서는 병행전략의 변형이라고 할 수 있는 포괄병행전략을 고려할 필요가 있다. 포괄병행전략은 우선 북한에 대한 핵폐기 노력에 역점을 두면서 기존 남북경협을 함께 유지한다. 하지만 교조적 병행전략과 달리 북핵폐기의 진전에 따라 단계별로 경협

의 폭과 깊이를 달리하는 방식이다.

그런 점에서 바람직한 대북 접근법은 포괄적 병행 원칙을 견지하되, 운영상으로 북핵폐기의 단계(phases)에 따라 연계를 실시하는 것이다. 즉, 철저한 비핵화까지는 장기간이 소요되는 점을 감안하여, 비핵화의 진전 단계에 맞춰 교류·협력을 병행적으로 추진하는 것이다.

## 2. 경험방식: 개발협력 對 경제통합

남북경협의 궁극적인 목표는 남북경제공동체를 건설하는 데 있다. 하지만 경협의 당면한 정책목표를 어디에다 둘지에 관해서는 전문가 사이에 이견이 있다. 한쪽에서

는 당면한 남북경협을 목표를 북한경제의 재건과 남북한 경제통합에서 찾는 반면, 다른 한쪽에서는 남측 주도의 개발협력에서 찾는다.

과거 정부의 대북 경협정책은 북한경제의 재건과 남북경제의 통합에 초점을 맞추고 경제, 사회 부분의 접촉을 확대함으로써 북한의 변화를 촉진시키며, 경제적 교류의 확대를 통해 경제공동체를 만든다는 기능주의적인 접근방식을 취하였다. 이를 위해 북한경제를 우리가 원하는 방향으로 개방·개혁을 유도하기보다는 북한의 경제재건 계획을 지원한다는 입장을 취했다.

지난 2007 남북정상회담에서 양 정상에 합의한 「10.4정상선언」의 내용 가운데 경협환경개선, 서해평화협력특별지대 설치, 개성공단, 신규경협 등 19개의 남북경협 항목도 북한경제의 재건과 남북한 경제통합에 초점을 맞춘 것이다. 하지만 일부 대북전문가들은 정부차원의 대북지원 및 경협이 북한당국으로 하여금 시장경제를 억제하고 사회주의 계획경제를 재건하는 데 필요한 경제요소들을 제공해 왔다고 비판하고 있다.<sup>15)</sup> 이 때문에 이명박 정부는 남북한 정상 합의사항임에도 불구하고 「10.4정상선

언」에 대해 명시적으로 존중의 입장을 밝히지 않고 있다.

이에 비해 이명박 정부의 대북경협 구상이라고 할 수 있는 ‘비핵·개방·3000’은 남측 주도의 개발협력이라는 목표를 분명히 내세우고 있다.<sup>16)</sup> 남북한 주민들이 진정한 경제공동체를 향유하기 위해 북한경제를 현재 1인당 국민소득 500달러 수준에서 10년 이내에 최소한 3,000달러 수준이 되도록 하겠다는 것이다. 이를 위해 북한의 수출산업화를 지원하고 400억 달러 정도의 국제협력자금의 도입을 지원한다는 구상이다.

하지만 남북경협의 두 가지 목표인 경제통합과 개발협력이 서로 상충되는 것이 아니다. 남북한이 경제통합을 위해서는 최소한의 공통적인 경제토대를 갖고 있지 않으면 안 된다. 그것은 바로 북한경제의 시장화이다. 1990년대 중반부터 북한에서 ‘시장화’가 진행되고 있고 2002년 7.1 경제관리 개선조치 이후 더욱 가속화되고 있어 계획경제와 시장경제가 공존하는 상태이다.

남북한간의 지속적인 교류와 협력을 통해 북한경제는 계획경제에서 점차 시장경

15) 동용승, “이명박 정부의 대북정책 및 향후 전망”, 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』, 국가안보전략연구소 08-01 전략연 포럼 자료집, 2008년 2월 22일, 79쪽; 김병연, “남북경협의 기능주의와 실용주의”, 서울대 통일연구소 창립2주년 기념학술회의 「통일, 평화, 그리고 실용주의」, 2008년 5월 20일, 109쪽.

16) 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진방안”, 『이명박정부 대북정책: 비전과 추진방향』, 통일연구원, 2008, 145~6쪽.

제로 변해 왔다. 이제 북한당국은 북한경제의 시장화를 역전시키기는 불가능한 상태에 이르렀다.<sup>17)</sup> 지난 10년 동안의 남북경협을 통해 개성공단의 추진, 경협환경개선 등 북한경제의 시장적 기반이 마련되었기 때문이다.

하지만 종전의 경협방식으로는 북한경제의 시장화를 넘어 진정한 의미의 남북한 경제통합을 달성할 수가 없다. 따라서 북한경제의 시장화를 토대로 이제부터 한국과 국제사회가 북한과 본격적인 개발협력에 나서야만 한다. 북한이 일정한 수준의 경제력을 갖추어야만 진정한 의미의 남북한 경제공동체가 마련될 수 있을 것이기 때문이다.

### 3. 경협원칙: 변화에 대한 보상 對 변화를 위한 수단

이명박 정부의 대북 경협 정책도 이전 정부와 마찬가지로 기본적으로는 북한경제를 한국경제에 편입시키고자 하는 ‘경제적 포용(Economic Engagement)’ 정책에 기반하고 있다.<sup>18)</sup> 이명박 정부도 개성공단을 비롯한 남북경협 사업을 지속할 뜻을 밝히고 있으며, 『개방·3000구상』에서 밝힌 5개 분

야의 프로젝트들도 모두 적극적인 경제적 포용정책을 나타내고 있다. 다만 차이점이 있다면, 남북경협에 대해 노무현 정부가 북한체제의 ‘변화를 위한 수단’으로 본 반면, 이명박 정부는 ‘변화에 대한 보상’으로 바라보고 있다는 점이다.

노무현 정부의 대북 경협정책은 협력 가능한 분야부터 시작한다는 것이기 때문에, 남북한이 쉽게 합의할 수 있는 사업에 중점을 두었다. 북한이 계획경제를 고수하려 하든 시장경제로 전환하든, 전면 개방을 단행하든 소극적인 개방정책을 견지하든 결국은 북한경제가 시장화할 수밖에 없고, 이것이 궁극적으로 북한의 체제를 변화시켜 남북한 평화공존과 통일로 이어질 것이라 기대했다.

지난 정부의 경제적 포용정책은 북한경제의 시장화에는 상당한 성과를 거두었으나, 이를 통해 북한의 정치체제를 실질적으로 변화시키는 데는 뚜렷한 한계를 보였다. 경제적 포용정책에도 불구하고, 최고권력자의 이해관계와 상충했기 때문에 정치체제의 변화가 더디게 나타난 것이다.<sup>19)</sup> 그런 이유 때문에 지난 정부의 경제적 포용 정책이 ‘퍼주기’, ‘저자세’ 논란에 부딪혔던 것이다.

17) 임수호, 앞의 책, 242~26쪽.

18) Stephan Haggard and Marcus Noland, “A Security and Peace Mechanism for Northeast Asia: The Economic Dimension,” *Policy Brief*, No. PB08-04, Peterson Institute for International Economics, April 2008, p. 1.

19) 김병연, 앞의 글, 106~107쪽.

그렇기 때문에 이명박 정부는 북핵문제 진전, 경제성, 재정부담 능력, 국민적 합의 등 대북 경험 4대 원칙을 내놓으며 보다 신중한 접근을 피하고 있다.<sup>20)</sup> 이것은 북한경제의 회복 지원, 남북한의 균형발전, 통일비용 감소, 동북아경협과 연계한 남북경협 등 지난 정부에서 제시된 경제협력의 기준보다 훨씬 강화된 것이다.

이명박 정부의 대북경협정책은 북한이 우리의 개발모델을 받아들일 경우, 즉 변화를 받아들일 경우 적극적인 경제지원을 아끼지 않겠다는 것이다. ‘비핵·개방·3000구상’에서 제시된 대북 경험정책은 우리의 개발경험을 모델로 했기 때문에 북측이 받아들일 경우 성공할 확률이 높다. 또한 북측이 요구하는 개성공단 확대나 경제특구, 경제인프라 외에 교육, 재정 분야를 포함시키고 있는 점이 특징이다.<sup>21)</sup>

하지만 북한이 전면적인 개방을 포함해 수출지향산업화로 발전전략을 전환했을 때에 비로소 적용할 수 있는 정책들이다. 이처럼 북한의 정책전환을 전제로 한 정책들이기 때문에, 만약 북한이 전면적인 개방정책을 취하지 않고 소극적인 대외개방전략을 선택할 경우 「개방·3000구상」이 적

용될 수 있는 여지는 크게 줄어들 수밖에 없다.<sup>22)</sup>

하지만 남북경협은 단지 변화를 위한 수단이라든가, 아니면 변화에 대한 보상이라는 이분법적인 사고를 뛰어넘을 필요가 있다. 변화에 대한 보상은 북한을 개혁·개방으로 결단을 이끌어낼 수 있는 인센티브가 될 수 있기 때문이다. 그 동안 진행되어온 남북경협이 북한경제를 시장화하는 수단으로써 순기능적인 역할을 해 왔다면, 이제부터는 북한당국이 본격적인 개혁·개방으로 나아갈 수 있도록 유인하기 위해 인센티브 제공의 역할이 필요한 때가 됐다.

#### 4. 개발협력: 수입대체화 對 수출 산업화

사회주의세계 체제의 붕괴 이후 북한의 만성적인 경제난은 구조화되어 있다. 북한은 자원과 자본, 기술이 부족할 뿐만 아니라, 황해도와 평양 등 서해안 쪽의 일부 지역을 제외하고는 농지가 크게 부족하며 농업기반도 취약하다. 그렇기 때문에 북한에서는 주기적으로 식량난이 발생하여 아사자가 속출하고 있다. 북한이 만성적인 경제난

20) 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택”, 『이명박정부 대북정책: 비전과 추진방향』, 통일연구원, 2008, 35쪽.

21) 김병연, 앞의 글, 110~111쪽.

22) 임강택, 앞의 글, 147쪽.

과 식량난을 극복하기 위해서는 한국 등 국제사회의 지원에만 의존할 수는 없다.

북한은 2005년도 신년공동사설에서 “올해 사회주의 경제건설의 주공전선은 농업전선이다”라고 밝히며 식량문제의 해결에 주력했다.<sup>23)</sup> 2008년도 신년공동사설에서도 ‘인민생활제일주의’를 표방하면서 식량문제, 먹는 문제의 해결을 강조했지만 금년에도 식량난은 계속되고 있다. 북한당국이 스스로 식량난을 비롯한 경제난을 해결하기 위해서는 이제 분명한 개발전략을 수립할 수 있도록 협력해야만 한다.

우선, 당면한 식량난을 극복하기 위해서는 사회주의 농업의 구조적 원천인 협동농장 제도의 혁파 등 개혁이 필요하다는 견해가 있다. 하지만 되풀이되는 북한의 식량난은 좁은 농토라는 특성 때문에 나오는 불가피한 측면이 존재한다. 그렇기 때문에 북한이 중국, 베트남이 취했던 협동농장 제도의 개혁을 뒤따라 한다고 해도, 애초부터 농업 부문의 비중이 컸던 이들 국가들과 달리 산업분야의 비중이 큰 북한에서는 별다른 성과를 거두기 어렵다.

그런 점에서 자원과 자본이 부족하고 내수시장이 좁기 때문에 북한당국이 수입대체 산업화 전략을 추진하기보다는 우선 해외시

장을 겨냥한 노동집약적 수출지향산업화 전략을 채택하도록 유도해야 한다. 특히 만성적인 식량난을 근본적으로 해결하기 위해서는 농업구조의 개혁도 필요하지만, 공산품을 수출하고 거기서 획득한 외화를 갖고 식량을 사가지고 오는 전략으로 전환토록 설득해야 한다. 좁은 농토와 높은 산업분야의 비중을 감안할 때, 협동농장 제도의 개혁을 촉구하기보다는 수출지향 산업화를 추진할 수 있도록 대북 경험을 운용하는 것이 바람직하기 때문이다.<sup>24)</sup>

여기서 농업개혁을 포함한 수입대체산업화와 수출지향산업화도 역시 선택적인 문제는 아니다. 한국의 경우, 1970년대 초반까지 수입대체산업화를 추진하다가 1973년 중화학공업화를 선언한 이후 본격적으로 수출지향산업화로 나아간 것이다. 하지만 수출지향산업화의 추진과 함께 새마을운동과 같은 농촌개혁운동을 병행해 나갔다. 따라서 정책추진의 우선순위는 있지만, 양자가 서로 배제하는 관계는 아닌 것이다.

## V. 맺음말: 향후 도전과 과제

이명박 정부의 대북정책은 이론적, 정책적으로, 그리고 현실적으로 도전을 받고 있다.

23) 로동신문·조선인민군·청년전위 신년공동사설, “전당,전군,전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자”, 『로동신문』 2005년 1월 1일.

24) Marcus Noland, “The North Korean Food Crisis: What Can Be Done?,” CSIS BI-C Conference Room, May 20, 2008.

이명박 정부는 지난 정부의 대북정책을 극복한다는 명분으로 ‘비핵·개방·3000구상’과 ‘나들섬 구상’을 내놓았다. 대통령직 인수위원회의 보고서에도 이 두 가지 정책이 대표적인 대북정책으로 올라와 있었다. 하지만 ‘비핵·개방·3000구상’은 정부 출범 5개월 만에 ‘상생·공영정책’에게 자리를 내주었고, ‘나들섬 구상’은 소리도 없이 대북정책의 항목에서 빠져버렸다.

대선 당시의 선거공약이 반드시 집권 이후의 정책으로 되어야 할 필요는 없다. 선거공약은 반대당의 후보와 차별성을 강조하다 보니 현실적인 정책으로 발전시키기 어려운 것들도 있기 때문이다. 야당시절 김대중 대통령은 ‘남북공존-남북연합-남북연방’의 3단계 통일론을 내놓았지만, 집권 후에는 노태우, 김영삼 정부의 3단계 민족공동체 통일방안을 계승했다. 이처럼 필요하다면 과감하게 기존의 정책들은 내던질 줄을 알아야 한다.

현재 쟁점이 되고 있는 이명박 정부의 대북정책들 가운데에는 어느 한 쪽만을 선택해야 하는 것들이 있는가 하면, 한 정책의 성과가 다른 정책의 토대를 이루고 그 정책이 또다시 원래 정책의 기반이 되는 상호인과관계에 있는 나선형(spiral type)의 쟁점들도 있다. 따라서 현재 쟁점이 되고 있는 대북정책들은 이명박 정부의 국정철학에 입각해 원점에서 재검토하여 취사선택하고,

상호인과관계에 있는 쟁점들은 기존의 정책과의 연속성 속에서 적극적으로 받아들여야 할 것이다.

이명박 정부의 대북정책이 직면한 또 다른 도전은 남북관계의 현실에서 나온다. 북한은 일체의 쌍무적인 당국자대화를 거부하고 있으며, ‘제3의 서해교전’, ‘제2의 한국전쟁’ 운운하며 위협을 일삼고 있다. 무엇보다 금강산관광객 피살사건이 미궁에 빠졌으며, 남북관계의 경색으로 금강산 면회소가 완공됐음에도 불구하고 신정부에 들어와 이산가족상봉이 한 건도 이루어지지 못하고 있다.

최근 들어 김정일 위원장의 건강이상설은 향후 남북관계와 우리의 대북 정책에도 커다란 영향을 미칠 것이다. 특히 국내에서 과도한 대북 정보노출과 자극발언들은 가뜩이나 경색된 남북관계를 더욱 어렵게 만들 것으로 보인다. 경색된 남북관계로 인해 대북 대화채널도 차단된 한국으로서는 급변하는 한반도 상황관리에서 제 역할을 다할 수 있도록 하루빨리 남북관계를 복원하는 노력을 기울여 나가야 한다.

과도기 남북관계의 위기 요인은 상대방의 특정한 정책이라기보다는 오히려 상대방의 의도에 대한 불확실성에 있는 것이다. 특히 북한은 이명박 정부의 대북정책에 대해 지레 과잉경계하고 있는 측면이 있다. 이것은 북측이 이명박 정부의 의도를 오해한 점도

있지만, 무엇보다 대선 이후 지금까지 6개월 이상 남북간의 공식, 비공식 접촉이 없었던 데에서도 기인한다.

따라서 직접적인 대북 식량지원, 민간차원의 각종 교류·협력의 활성화, 개성공단 숙소문제의 조기 해결 등을 통해 조속히 상

황관리에 나서야 한다. 그리고 이러한 과정 속에서 다시 남북간 대화채널을 복원하고 본격적으로 남북대화를 재개해야 한다. 이렇게 해야만 당면한 현실적인 도전을 슬기롭게 극복할 수 있게 될 것이다. **K**



### <참고문헌>

- 김병연, “남북경협의 기능주의와 실용주의”, 서울대 통일연구소 창립2주년 기념학술회의 『통일, 평화, 그리고 실용주의』, 2008년 5월 20일, 109쪽.
- 김주현, “비핵·개방·3000구상에 대한 기대와 제언”, 창립2주년 기념학술회의 『통일, 평화, 그리고 실용주의』, 서울대학교 통일연구소, 2008년 5월 20일.
- 남성욱, “이명박 후보의 대북 구상: ‘비핵·개방·3000’”, 여연정책간담회 자료집 『이명박 후보의 대북정책 구상: ‘비핵·개방·3000’구상』, (재)여의도연구소, 2007년 11월12일.
- 남주홍·윤태영, 『북한급변사태에 대비한 위기관리방안』, 2005년도 국회국방위원회 정책연구용역보고서; NDI, 고려대 북한학연구소 공동주최, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 2006년 9월 20일.
- 동용승, “이명박 정부의 대북정책 및 향후 전망”, 『이명박 정부의 대북정책 추진전략』, 국가안보전략연구소 08-01 전략연 포럼 자료집, 2008년 2월 22일.
- 로동신문·조선인민군·청년전위 신년공동사설, “전당,전군,전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨 치자”, 『로동신문』 2005년 1월 1일.
- 문정인 전 동북아시아대위원장의 인터뷰 내용, 『손석희의 시선집중』, MBC, 2008년 9월 12일.
- 박원근, “유엔사의 역할 평가”, 『동북아안보정세분석』, 한국국방연구원, 2007년 7월 30일.
- 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택”, 『이명박정부 대북정책: 비전과 추진 방향』, 통일연구원, 2008.
- 유종하, 『새 정부의 실용주의 외교·안보정책』, 『VIP REPORT』, 현대경제연구원, 2008년 1월18일.
- 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진방안”, 『이명박정부 대북정책: 비전과 추진방향』, 통일연구원, 2008.
- 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』, 삼성경제연구소, 2008.
- 전성훈, “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항”, 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 통일연구원, 2008년 8월.
- 조성렬·김학린·강동호, 『북한의 위기관리체제와 우리의 대응방안』, 2006년도 국회정보위원회 정책연구 용역보고서.
- \_\_\_\_\_, “북한의 체제위기와 위기관리체제”, 『한국북방학회논집』 제14권 2호, 2006년 12월.
- \_\_\_\_\_, 『한반도평화체제: 한반도비핵화와 북한체제의 전망』, 도서출판 푸른나무, 2007.
- \_\_\_\_\_, “상생·공영의 대북정책: 비전과 전략”, 『국제문제연구』 2008년 여름호.

황병무 전 국방발전자문위원장 인터뷰 내용. 이정훈, “참여정부 안보정책의 ‘보이지 않는 손’ 황병무 교수 인터뷰”, 『신동아』 2008년 7월호.

황일도, “청와대가 엮은 작계5029, ‘포스트 盧’ 노리고 부활”, 『신동아』 2007년 11월호.

Cha, Victor D. “Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea,” in Jong-Chun Back and Young Jae Kim, eds., *Peace and Stability on the Korean Peninsula*(Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001).

Cha, Victor D., “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, Vol. 27, No. 1(Summer 2002).

Haggard, Stephan and Marcus Noland, “A Security and Peace Mechanism for Northeast Asia: The Economic Dimension,” *Policy Brief*, No. PB08-04, Peterson Institute for International Economics, April 2008.

Klingner, Bruce, “Lee, Bush affirm strong bilateral partnership,” *The Heritage Foundation Commentary*, April 23, 2008. (www.heritage.org 검색일 2008년 4월 30일)

Noland, Marcus, “The North Korean Food Crisis: What Can Be Done?”, CSIS B1-C Conference Room, May 20, 2008.