

우리민족서로돕기운동 평화나눔센터
정책포럼 50회 기념 정책토론회

이명박 정부의 임기 말 대북정책 과제와
새로운 남북관계 구상

일시 : 2011년 9월 26일(월) 14:30~18:00
장소 : 프레스센터 19층 기자회견장
주최 : 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터
후원 : 통일교육협의회

<차 례>

프로그램 3

발표 1

: 정치 안보 분야 4

발표자 : 김연철 (인제대학교 통일학부 교수)

발표 2

: 경제협력 분야 15

발표자 : 양문수 (북한대학원대학교 교수)

발표 3

: 대북지원 분야 33

발표자 : 이종무 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장)

토론문

: 정낙근/조동호/김정수 47

부록

: 정책포럼 주제 및 발표자 현황 58

프로그램

14:30~15:00 등 록

15:00~15:05 인사말 (최대석, 우리민족서로돕기운동 공동대표)

15:05~18:00 토론회

사회: 박명규 (서울대 통일평화연구원 원장)

발표 1 : 정치 안보 분야 (김연철, 인제대학교 통일학부 교수)

토론 - 정낙근 (여의도연구소 정책실장)

발표 2 : 경제협력 분야 (양문수, 북한대학원대학교 교수)

토론 - 조동호 (이화여대 북한학협동과정 교수)

발표 3 : 대북지원 분야 (이종무, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 소장)

토론 - 김정수 (북한이탈주민지원재단 연구지원센터장)

이명박 정부의 대북정책 과제와 대안

김연철 (인제대학교 통일학부 교수)

1. 대북 전략의 변화 필요성

이명박 정부는 이제 임기 후반기로 접어들고 있다. 남북관계의 전환 계기를 마련해야 한다. 다행히도 몇 가지 변화의 계기가 주어지고 있다. 첫째는 통일부 장관이 교체되었다. 외교안보 이슈자체가 기본적으로 ‘대통령 의제’이고, 대북전략의 기본원칙 변화가 전제되어야 하겠지만, 남북관계를 총괄하고 있는 담당 장관의 교체 자체가 정책변화의 계기가 될 수 있다는 점에서 긍정적 요소다.

둘째, 국제사회가 6자회담 재개를 모색하고 있다. 웬디 셔먼 정무 차관이 의회 인준 절차를 통과하면서, 미국의 북핵 전략 형성의 조정체계가 정비되었다. 지진 부진한 북미 대화가 재개될 가능성이 크며, 관련국들도 6자회담 재개를 위한 외교적 노력을 가속화하고 있다.

그러나 인사정책의 변화나, 국제정세의 개선이 자동적으로 남북관계 개선으로 이어지지 않는다. 대북 전략이 변화해야하고, 남북관계의 쟁점을 해소하고자 하는 적극적 노력이 뒤따라야 한다.

그러기 위해서는 우선적으로 대북정책의 인식론적 원칙이 변화될 필요가 있다. 우선적으로 수동적 자세에서 능동적 개입으로 전환할 필요가 있다. 수동적 자세는 북한을 따라하는 것이다. 도발하면 대응하고, 대화하자면 응하는 것이다. 이러한 기다리기 전략은 그동안 실패했음이 확인되었다. 왜 그런가? 남북 관계에서 ‘북한 변수’를 과도하게 중시하기 때문이다. 남북관계는 상호작용의 결과다. 어느 일방이 원치 않으면 남북대화는 이루어지기 어렵다. 동시에 북한의 대남 정책과 남한의 대북정책은 독립 변수라기보다, 상호영향을 미친다. 여기서 중요한 것은 관계 개선의 필요성을 더 크게 필요로 하는 측이 이니셔티브를 행사한다. 그동안 긴장국면을 대화국면으로 전환한

것은 언제나 한국 정부였다. 한반도의 안정적 관리가 더 필요했던 한국 정부의 의지와 노력으로 평화 상태를 관리해 왔다.

그런 점에서 남북관계를 결정하는 과정에서 남한의 대북정책이 훨씬 중요하다. 이명박 정부 들어와 남북관계에서 북한 변수를 과도하게 강조하는 경향이 있지만, 그것은 책임감의 부재에 다름 아니다. 북한이 주도하는 남북관계란 비정상 상황일 뿐이며, 성과를 기대하기 어렵다.

이명박 정부의 대북정책을 평가하는 것은 매우 어렵다. 전략의 일관성이 없고, 말의 신뢰를 잃었기 때문이다. 전략이란 비전과 목표, 그리고 정책과 방법을 포함해야 하며, 논리적 일관성이 있어야 한다. 그러나 안타깝게도 이명박 정부의 대북 전략은 목표가 일정하지 않다. 예를 들어 비핵개방 3000 구상은 핵문제 우선 해결론이다. 집권 초기 남북관계의 모든 현안을 핵문제 해결과 연계했다. 그러나 핵문제는 어디로 갔는가? 작년 서해에서의 군사적 충돌을 겪으면서, 이명박 정부는 6자 회담 재개의 조건으로 남북대화를 강조했다. 남북-북미-6자회담이라는 3단계 접근법을 미국에 관철시킨 것이다. 핵문제 우선 해결론에서 북한 사과론으로 전환했다. 우선순위의 전환은 대북 전략의 일관성이 부족하기 때문이다.

대북전략의 혼선은 남북회담 전략의 표류로 나타났다. 2011년 초 정세전환의 계기였던 군사실무접촉과 금강산 관광재개를 위한 실무회담이 표류한 것도 마찬가지다. 남북관계에 대한 전반적인 전략이 없고, 조정체계도 존재하지 않으니, 당연히 회담 전략이 있을 까닭이 없다.

남북관계는 현재 해결해야 할 현안들이 적지 않다. 각각의 현안에 대한 실무적인 해법을 찾는 것은 매우 어렵다. 그런 점에서 대북 전략의 뱃머리를 돌리는 것이 필요하다. 큰 틀에서 접근해야, 실무적인 문제도 해결할 수 있다.

2. 이명박 정부의 대북정책을 어떻게 평가할 것인가?

지금까지 이명박 정부의 대북정책은 실패했다. 첫째, 북핵문제를 협상으로 해결할 수 있는 기회를 방기해서, 북핵문제를 악화시켰다. 미국의 정권 교체 국면에서 이명박 정부는 상황관리의 역할을 했어야 했다. 그러나 오히려 9.19 공동성명을 부정하는 비핵개방 3000 구상을 통해 6자 회담의 동력을 약화시켰다. 그 결과 북한은 플루토늄 방식에서 농축 우라늄 방식으로 핵 개발 전략을 변경하고, 핵 능력을 강화시켰다. 무능한 외교의 결과다. 강화된

북한의 핵 능력 만큼, 향후 재개될 6자회담은 그만큼 어려운 협상이 될 것이다.

둘째, 동북아 지역전략에 대한 한국의 입지를 약화시켰다. 대북 강경정책과 남북관계의 긴장 격화는 결국 동북아에서 신냉전이라고 부를 정도로 지역 질서를 약화시켰다. 세계적 차원에서는 아직 미흡하지만, 동북아에서 G2 시대가 도래 했다. 중국은 부상했고, 이미 미중 전략대화과 같은 새로운 레짐이 제도화되고 있다. 이명박 정부가 한반도 평화정착에 대한 확고한 의지와 능력을 보여주었다면, 한국은 변화하는 동북아 질서에서 중요한 위상과 역할을 차지했을 것이다. 그러나 한미 동맹 현안은 후퇴했고, 한중 관계의 신뢰는 붕괴했다.

셋째, 한반도 평화정착의 시대적 과제를 부정해서 위기를 고조시켰다. 2007년 10.4 합의중 최소한 서해평화정착 방안을 이행했다면, 3차 서해 교전은 일어나지 않았을 것이며, 천안함 사건과 연평도 포격사태도 발생하지 않았을 것이다. 평화적 상태를 관리하고 항구적인 평화체제 실현을 부정함으로써 한반도는 더 불안해졌다. 당연히 차기 정부가 해야 할 신뢰구축의 과제를 어렵게 만들었다.

넷째, 남북경제협력의 전면 중단으로 대한민국은 북한을 잃었으며, 새로운 동북경제권의 형성을 재촉하는 결과를 가져왔다. 광물자원을 잃고, 동북 지역의 물류체계가 새롭게 설정되고 있으며, 최근 들어 중국의 기업들은 임금 격차를 기반으로 북한을 생산시장으로 만드는 계획을 추진하고 있다. 북중 경제협력의 질적 전환은 남북경제공동체의 기반을 흔드는 것이다. 경제협력이란 과정과 시간이 필요하고, 산업연계의 타이밍이 중요하기 때문에, ‘기회의 상실’은 장기적인 휴유증으로 남을 것이다.

3. ‘과정 없는 통일 담론’ 부터 수정해야 한다.

‘남북관계의 부재’ 상황에서 남은 것은 통일담론 뿐이다. 남북관계를 개선하기 위해서는 우선적으로 ‘통일담론’ 부터 포기해야 한다. 왜 그런가? 김영삼 정부와 마찬가지로 이명박 정부의 통일담론은 ‘과정으로서의 통일’ 정책이 없고, ‘결과로서의 통일’ 정책만 있다. 그 이유는 북한 붕괴론 때문이다. 북한이 붕괴할 것이라고 가정하면, 대화나 협상은 무의미하다. 붕괴를 촉진시키기 위해 제재를 강화하거나, 아니면 붕괴이후의 상황인 흡수통일에 대한 국내적 정당성에 주력하는 것이 대북정책의 전부일 수밖에 없다.

김영삼 정부 당시의 북한붕괴론은 사회주의 체제전환, 김일성 사망, 독일 통일 직후라는 시대적 상황에서 확산되었다. 김영삼 정부에서 북한 붕괴론은 어떤 결과를 가져왔는가? 당시 클린턴 행정부가 협상을 하고 있을 때, 김영삼 정부는 ‘희망적 사고’에 빠져있었다. 당면정책의 부재의 후유증은 컸다. 제네바 협상에는 참여하지도 못하면서 돈만 냈고, 남북관계는 공백의 5년을 보냈다.

이명박 정부의 북한 붕괴론 역시 동일한 논리로 구성되어 있다. 북한에 대한 제재와 압박을 가하면, 북한 경제가 무너질 것이라고 예측한다. 그러나 북중 경제관계가 남북경제협력을 대체하면서, 북한경제의 총량적 지표는 악화되지 않았다. 북핵 문제에서도 제재의 실패는 명확하다. 북한은 국제적인 제재 상황 속에서도 우라늄 농축시설을 만들었다. 북한의 우라늄 농축 시도는 과거에도 존재했으나, 북한이 공개한 시설이 2009년 4월부터 짓기 시작했다는 점을 고려하면, 제재는 효과적이지 않았다는 점을 증명한다. 다시 말해 유엔안보리 제재가 강화되고, 한미일 3국이 민감 설비에 대한 제재를 강화했지만, 결국 북한의 핵개발을 막을 수 없었다.

또한 ‘북한 붕괴론’이라는 정책적 가정은 현안에 대한 능동적 개입의 필요성을 부정한다. 남북한의 정치군사적 대화, 혹은 남북경제협력의 현안과 관련해 적극적으로 개입하여 영향력을 확대하는 대신, 북한의 태도변화를 기다리는 ‘소극적 방관정책’을 선택할 수밖에 없다. 당연히 ‘과정으로서의 통일’ 정책은 실종될 수밖에 없다. 그 결과는 정치적 대화의 실종, 군사적 긴장의 격화, 경제협력에 대한 제재, 민간교류의 금지로 나타났다.

나아가 김영삼 정부와 이명박 정부의 ‘북한붕괴론’은 대북정책의 실패를 합리화 하기위한 근거로 활용되기도 한다. 남북관계 악화의 책임을 북한의 도발로 돌리고, 도발의 원인을 ‘남북관계의 성격변화’에서 찾는 것이 아니라, 북한 내부 체제의 혼란이나 체제 불안에서 찾는 것이다. 두 정부 모두 후계체제 이행기라는 공통점도 있다. 김영삼 정부에서는 김일성 사망이후의 북한 체제를, 이명박 정부에서는 김정일 건강악화이후의 후계체제 등장 과정과 관련된 혼란 가능성을 주목한다.

‘과정으로서의 통일’ 개념이 결여된 ‘결과로서의 통일’은 어떤 문제점이 있는가? 첫째는 통일비용의 증가를 가져온다. 2010년 8월 발표된 대통령 직속의 미래기획위원회의 통일비용 추산에 따르면, “북한의 순조로운 경제발전을 거쳐 통일에 이르는 경우가 급격히 붕괴할 때 보다, 남한 정부가 부담해야 할 통일비용이 7배 줄어들 것”이라고 한다.¹⁾ ‘교류협력’의 실종은 경제력 격차

1) 한겨레 신문. 2010년 8월 17일자. “통일세 보다 통일비용 줄일 방안 우선”.

를 늘려서, 결국 한국이 지불해야 될 통일비용을 높인다는 점이다.²⁾

둘째, 공존을 부정하는 통일담론의 공격적 효과는 오히려 통일을 멀어지게 한다. 북한체제의 대외적 위협인식을 강화시킴으로써 북한 기득권층의 체제 유지에 ‘정치적 명분’을 제공하며, 남북관계의 대립을 격화시켜 분단체제를 고착시키며, 그래서 결과적으로 통일을 멀어지게 한다.

셋째, 잘못된 가정으로 협상의 기회를 놓친 기회비용이 너무 크다. 북핵문제 해결의 적정시점을 놓쳤고, 고령 이산가족의 존재를 고려할 때, 이산가족 문제 해결의 시기도 놓쳤다. 나아가 남북경제협력의 부재 상황에서 북중 경제협력의 강화는 남북경제공동체의 기반을 붕괴시키고 있다. 남북경제협력은 산업연관 효과가 중요하다는 점에서 산업격차가 벌어지면 그만큼 협력의 분야와 수준이 제한된다. 광물자원과 인적 자원은 기본적으로 한정되어 있다는 점에서 중국의 선점 효과로 남북경제협력의 기회 상실도 중요하다. 북한 붕괴론에 입각한 흡수통일론은 한마디로 아니면 말고(all or nothing)식의 접근이며, 에곤 바르의 표현대로 ‘평화전략으로 무의미한 것’이다.

4. 임기말 남북관계의 해법

1) 원칙과 유연성

이명박 정부는 대북정책 전환기에 대북정책의 ‘원칙’을 강조한다. 류우익 장관도 원칙을 지키며, 융통성을 발휘하겠다고 말했다. 도대체 원칙이 무엇인가? 북한이 사과할 때까지 기다리는 것. 혹은 북한이 핵을 포기할 때까지 기다리는 것. 그것이 원칙인가? 그런 원칙은 이미 허망해졌다. 선택 폐기론, 혹은 북한 굴복론은 실패했다. 압박과 제재로 북한이 붕괴하기를 기다리는 동안, 북핵 상황은 더욱 악화되었고, 북중 경제협력이 남북경제협력을 대체했다.

류우익 통일부 장관이 남북관계를 개선하기를 바란다면, 우선적으로 통일부에서 붕괴론의 흔적부터 지워야 한다. 지금도 남북협력을 위해 조성된 국민의 세금이 급변사태 대비연구로 낭비되고 있다. 대화를 하려면 최소한 대

2) 이명박 정부 들어와 ‘과정으로서의 통일’ 비용인 남북협력기금은 사문화되었다. 2010년 남북협력기금 집행률은 3%에 불과하다. 남북협력기금은 대북 인도적 지원, 사회문화적 교류 지원, 공적협력을 통해 통일이후 산업인프라 건설이 목적이며, 여야합의로 심의하고, 집행과정에서도 기본적으로 국회의 의결을 거치고 있다. 현재 정부의 재정능력을 감안, 매년 책정되는 남북협력기금도 거의 사용하지 않으면서, 새로운 국민부담 형식의 통일세 신설은 논리적으로 모순이다.

화의 상대를 인정해야 한다. 그런 점에서 붕괴론과 남북대화는 상충된다. 이제 무엇을 선택할 것인가를 결정할 시점이 되었다.

원론적으로 대북정책의 원칙은 평화다. 국민들이 안심하고 생업에 종사할 수 있는 환경을 만드는 것이 유일한 원칙이다. 전임 장관인 현인택은 무능한 이념의 전사였다. 새로운 장관은 유능한 통일부 장관이 되었으면 한다. 북핵 문제를 해결하고, 한반도에서 항구적인 평화체제를 구축하라고 요구하는 것도 아니다. 그럴만한 시간이 없다. 그것이 과도한 요구라는 점도 안다. 다만 얼마 남지 않은 임기동안 역대 보수 정부들이 남북관계에서 이룬 성과라도 따라잡기를 원한다. 올바른 원칙으로, 대화의 입구를 정확히 찾아서, 외교적 능력을 발휘해 주기를 간절히 바란다.

2) 가스관 연결사업과 정상회담의 가능성

남북러 가스관 연결 사업이 현안으로 부상하고 있다. 사할린의 가스가 북한을 통과해서 한국에 공급된다면, 남북러 모두가 이익이다. 한러, 북러가 합의했으니, 이제 남은 것은 남북이다. 그래서 블라디보스톡에서 가스관 연결 사업을 의제로 한, 남북정상회담의 가능성도 제기되고 있다. 그것이 가능할까? 이러한 구상이 결정적으로 간과한 점이 있다. 바로 가스관 사업이 남북관계를 개선하는 것이 아니라, 남북관계가 가스관 사업의 성패를 좌우하고 있다는 사실이다.

남북러 가스관 연결 사업은 오랜 역사를 갖고 있다. 1990년 한소 수교직 후부터 철도와 가스관 연결 사업은 양국의 핵심 현안이었다. 1992년 7월 김달현 부총리가 서울을 방문했을 때, 남북러 모두가 이 사업 추진에 공감대를 모으기도 했다. 20년이 흘렀다. 그런데 왜 실현되지 않았을까? 남북관계 때문이다. 가스관 연결 사업은 안정성이 보장되어야 사업을 시작할 수 있다. 그러나 그동안 남북한은 신뢰관계를 형성하지 못했다.

또한 북한측 통과구간의 공사를 러시아에 맡기고, 우리는 휴전선에서 다만 도입계약만 맺는 방식은 재고할 필요가 있다. 과거 한미 양국에서 PNG 사업을 구상한 것은 한국의 에너지 수급 전략이 기본이겠지만, 그것이 남북관계를 개선하고, 북핵문제를 해결하는 중요한 환경을 조성할 수 있기 때문이다. 한국이 가스관 개발에 참여하지 못하고, 북한측 통과구간의 공사에 참여하지 않는 방식은 경제적으로도 문제가 많다. 러시아측의 기술표준으로 북한측 통과구간의 가스관이 건설되고, 통과료 명목으로 제공할 가스발전소의 건설과 운영이 러시아측에 넘겨질 경우, 가스관 분야에서의 표준문제도 제기된다.

당연히 우리가 도입계약만 맺게 되면, PNG의 가스비용 협상에서도 불리해질 것이다. PNG 방식이 LNG 방식에 비해 확실한 가격 경쟁력을 확보하지 못한다면, 굳이 통과와 안정성 리스크를 부담해서 이 사업을 추진해야 하는지 근본적으로 재검토해야 할 것이다.

결국 PNG 사업을 추진하고자 한다면, 북한측 통과와 안정성이 보장되어야 하고, 그러기 위해서는 남북관계의 개선이 필요하다. PNG 사업이 남북정상 회담의 명분은 될 수 있지만, 결국 남북관계 현안을 포괄적으로 논의할 수 있는 전략과 해법이 더 중요하다.

3) 금강산 관광과 5.24 조치의 출구전략

남북관계를 어떻게 풀어야 하는가? 핵심은 금강산이다. 그것이 남북관계의 문을 여는 입구다. 왜 그런가? 금강산은 이산가족들의 만남의 공간이다. 그동안 이산가족 상봉은 중단된 남북관계의 문을 열어왔다. 1971년 한국전쟁 이후 최초의 남북대화가 바로 이산가족 상봉을 위한 적십자 회담이었다. 지금도 마찬가지다.

현재의 상황에서 금강산 관광을 재개하지 않고, 이산가족 상봉을 성사시키기 어렵다. 필자는 정부가 전면적으로 금강산 관광을 재개할 자신이 없으면, 최소한 이산가족을 대상으로 한 시범관광과 이산가족 상봉을 연계하는 방안을 검토할 것을 이미 제안한 바 있다. 관광객 총격사건이 계기가 되었지만, 정부가 선결조건으로 내세운 신변안전과 재발방지 대책은 어려운 것이 아니다. 진상조사도 마찬가지로 다양한 수준이 있다. 정부가 관광재개의 의지만 있으면, 우리 국민들이 안심하고 관광을 할 수 있는 여건과 제도를 마련할 수 있다. 의지만 있으면 해법을 찾을 수 있다.

이산가족 상봉이 이루어져야, 국군포로·납북자 문제의 진전도 가능하다. 말로만 보수를 외칠 것이 아니라, 이제는 보수적 의제를 실현시킬 수 있는 능력을 보여줄 때다. 그 모든 현안의 중심에 금강산 관광이 있음을 직시할 필요가 있다. 나아가 개성공단을 제외한 모든 남북경제협력을 중단시킨 5.24 조치를 어떻게 할 것인가? 이 조치는 북한에 대한 제재효과보다, 우리 중소기업에 훨씬 막대한 피해를 입혔다. 교역과 위탁가공업체를 비롯한 중소기업들의 한숨을 무시하지 않기를 바란다. 이제는 5.24 조치의 출구를 모색해야 한다. 이산가족 상봉과 연계된 금강산 시범 관광이 그 출구의 입구가 되었으면 한다.

5. 남겨진 과제, 대안 전략의 필요성

이명박 정부가 남은 임기동안 남북관계를 정상화하고, 북핵문제의 해결을 진전시키며, 한반도의 평화정착의 근거를 마련하기를 바란다. 그렇게 되면, 차기 정부는 좀 더 안정적인 환경에서 변화하는 동북아 정세에 대응할 수 있을 것이다. 그러나 현재 이러한 기대가 실현되는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 악화된 남북관계 상황을 고려할 때, 남은 시간이 많지 않다. 내년은 선거 국면으로 대북정책은 국내정치에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 대북정책의 능동적 개입을 위한 국내정치적 환경은 결코 유리하지 않다.

북한의 태도 역시 임기 초와 비교했을 때, 훨씬 강경하게 나올 가능성이 크다. 이제 ‘기다리는 전략’의 역전 현상이 일어날 가능성이 크다. 당연히 이산가족 상봉을 비롯한 남북관계 현안을 풀어나가는 과정에서 남측의 협상력은 임기 초와 비교했을 때, 약화될 수밖에 없다.

물론 이러한 환경에도 불구하고, 확고한 대북전략과 이를 실행하기 위한 조정체계를 재정비 한다면 가능성은 있다. 그러나 현재 상황에서 그럴 가능성을 기대하기 어렵다. 그런 점에서 이명박 정부시기의 대북 정책에 대한 반성적 평가를 근거로 차기 정부의 새로운 대북 전략의 방향을 검토하고, 토론해야 할 시점이기도 하다. 여기서는 큰 틀에서 세 가지만 제안하고자 한다.

1) 대북정책과 동북아 지역 전략의 관계

동북아 전략은 한반도 전략을 지역 전략과 결합하는 것이다. 서독의 동방정책이 우선적으로 소련과의 관계를 개선하면서 동서독 관계를 풀어 나갔듯이, 노태우 정부의 북방정책이 사회주의권과의 관계를 개선하면서 남북관계를 풀어 나갔듯이, 동북아 지역질서의 변화와 함께 한반도 질서를 변화시켜야 한다.

예를 들어 한반도 평화체제도 마찬가지다. 동북아의 대립구조가 남아 있고, 영토분쟁이 지속되는 상황에서 남북한만의 군사적 신뢰구축이나 군축은 한계가 있다. 주변국의 군비경쟁 구도가 그대로 존재하는데, 남북한만 군축을 하기는 어렵다. 동시에 동북아 냉전 질서의 핵심에 바로 한반도가 있다. ‘북한 문제’는 일본의 재무장 명분으로 활용되고 있으며, 미사일 방어망을 비롯한 군비경쟁의 중요한 근거도 되었다. 다시 말해 동북아 안보협력의 질적 발전은 한반도 평화체제의 유리한 환경이 되며, 동시에 한반도 평화체제는 동북아 평화정착의 동력이 아닐 수 없다.

여기서 한국 외교의 시대적 과제를 발견할 수 있다. 한국이 한반도 평화체제에 대한 강력한 의지가 있으면, 그 과정에서 동북아 협력안보를 주도하는 근거와 명분을 가질 수 있다. 동북아 평화에서 한반도 문제가 갖는 중요성이 있기에, 지역 평화질서를 적극적으로 주도할 수 있는 힘이 생기는 것이다.

북핵문제 해결과정에서 한반도 평화체제를 한국이 주도하면서, 한미 양국이 평화를 지향하는 미래지향적인 한미동맹으로 성격전환을 하고, 6자회담이 항구적인 동북아의 다자간 안보협력체제로 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 주변 강대국들에 운명을 맡기는 망국의 외교가 아니라, 스스로의 힘으로 운명을 개척해 나가는 능동의 외교력을 보여주어야 한다.

2) 한반도 평화체제 전략

한반도 평화정착은 시대적 과제다. 6자회담에서 한반도 평화체제 논의를 위한 4자회담이 언제 어떻게 시작될지 알 수 없지만, 중요한 것은 남북군사대화다. 평화협정이란 제도적 형태는 결국 남북 군사대화에서 진행될 실질적인 평화정착 수준을 반영할 것이다. 한반도 평화체제의 형성에서 분명한 것은 이미 남북한 주도의 구조가 형성되고 있다는 사실이다.

그런 점에서 한반도 평화체제 논의에서 한국은 적극적 당사자로 참여할 것이며, 한반도의 실질적인 평화정착 과정에서도 남북군사대화를 통해 주도적으로 참여할 것이다. 과거 남북관계가 부재했던 시기에 당사자문제가 쟁점이었지만, 지금은 분명하게 그렇지 않다. 남북관계가 변했고, 이러한 변화된 현실은 국제적인 한반도 문제 논의에서 한국의 적극적이고 주도적인 위상과 역할을 부여하고 있다.

그런 점에서 10.4 합의 사항인 종전선언은 여전히 평화체제의 과정에서 ‘잠정적 조치’로서 중요하다. 종전선언³⁾은 평화협정과 다르다. 평화협정이 정전협정을 대체하는 제도적 합의라면, 종전선언은 정전체제에서 평화체제로 넘어가는 과정에서 필요한 정치적 선언이다. 종전선언은 6자회담이 재개되고, 한반도 평화체제 논의를 위한 4자회담이 정상화되면, 검토해 볼 수 있다.

향후 남북 군사적 신뢰구축에서 가장 중요한 현안은 서해 평화정착이다. 서해는 한반도 평화체제의 증거이며, 동력이고, 성과가 될 것이다. 예를 들어 한반도 종전선언의 경우도 마찬가지다. 서해에서 군사적 충돌의 가능성이 남

3) 2007년 10.4 합의 과정에서 종전선언 부분이 채택되는 과정에 대해서는 백종천, “10.4 남북정상회담과 한반도 종전선언” 한반도 평화포럼 주최, 한반도 평화아카데미 강연문. 2010. 10.20

아 있다면, 전쟁이 끝났다고 선언할 수 있을까?

서해 평화정착은 동시에 남북관계 개선의 다른 현안과 밀접하게 연계되어 있다. 2007년 10.4 합의는 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고, 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 구상이다. 해주특구를 개발하고 인천~해주 항로를 활성화하며, 공동어로를 통해 바다에서 호혜적 경제구조를 만들고, 한강하구를 공동으로 개발하자는 것이다. 이러한 사업들을 통해 신뢰가 쌓이고, 서로가 이익을 나누어 가질 수 있다면, 긴장은 완화될 것이다. 결국 경계선도 대립의 선이 아니라, 협력을 위한 평화의 희망이 될 수 있을 것이다.

3) 사실상의 통일 상대 실현을 위하여

이명박 정부의 통일담론이 공허한 것은 ‘과정’에 대한 전략이 없기 때문이다. ‘과정으로서의 통일’ 개념은 공존을 인정하고, 공존의 변화효과를 통해 ‘사실상의 통일 상대’를 실현하는 것을 목표로 한다. ‘사실상의 통일’ 개념을 대북정책과 통일정책으로 구체화한 것은 김대중 정부다. 이른바 ‘포용정책’은 대북정책이면서, 동시에 ‘사실상의 통일’을 지향한다는 점에서 통일정책이기도 하다.

‘사실상의 통일’ 개념이 남북관계에서 합의의 수준으로 발전한 것은 6.15 공동선언의 2항을 통해서다. 이 합의는 남북한이 단계적으로 통일로 나아가기 위해 쌍방의 통일 방안 중 공통점이 있음을 인정하고 이러한 방향에서 당국간 협의를 통해 통일을 지향해 나가기로 한 것이다. 과거 냉전 시기의 자기중심적이고 일방적인 자기 지배에서 벗어나 ‘협상을 통한 협력’을 통해 공존을 추구한 것이다. 남북한간 체제의 역량 격차를 북한이 인정한 것이며, 남북한이 통일 지향적 특수 관계임을 인정하면서 당장의 통일보다는 평화공존과 화해·협력을 통해 평화통일의 기반을 구축해 나가자는 것이다.

‘법적·제도적 통일’은 통일과정의 절차적 중요성을 강조하지만, ‘사실상의 통일’은 통일과정의 역동성에 주목한다. 통일과정의 제도적 수준과 관련해서도 2000년 6.15 공동선언 합의이후 남북한이 발전시켜온 분야별 협의체를 좀 더 진전시키는 것이 필요하다. 정치 분야에서는 남북 총리급 회담을 총괄 회담체로 하고, 분야별 장관급 회담을 정례화, 제도화하는 것이 필요하다. 남북 국방장관 회담을 정례화하여 군사적 신뢰구축을 비롯한 한반도 평화체제를 논의하는 중심적 대화기구로 발전시키고, 경제협력분야에서는 ‘남북경제협력추진위원회’를 정례화 하고 실무기능을 결합하여 상설화하는 것이 필요

할 것이다. 사회·문화 분야에서는 ‘사회문화공동위원회’를 가동하여 남북 사회문화교류를 제도적인 측면에서 발전시킬 필요가 있다.

이러한 분야별 교류협력과 평화정착의 성과들을 반영하여 ‘남북연합’의 제도적 수준을 점진적으로 단계적으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다. 각 분야별 발전수준이 상호 호혜적이고, 남북관계의 기본성격을 냉전체제에서 탈냉전체제로 전환할 경우, ‘사실상의 통일’ 상태는 실현될 것이며, 그것은 자연스럽게 ‘법적 제도적 통일’의 기회를 부여할 것이다.

이명박 정부 대북경협정책의 평가와 과제

양문수(북한대학원대학교 교수)

I. 문제 제기

- 23년의 역사를 보유하고 있는 남북경협은 현재 크게 위축된 상태
 - 개성공단을 제외하고는 모든 경협사업이 1년 이상 중단
 - 일반물자교역, 위탁가공교역은 지난해 5·24 조치로 중단
 - 금강산 관광사업은 지난 2008년 7월 관광객 피격사건 이후 중단

- 남북경협이 크게 위축된 상황이 초래된 원인에 대해서는 다양한 견해 제시 가능
 - 아울러 현재의 상황에 대한 평가와 관련해서도 여러 가지 의견 가능
 - 어떠한 해석이든 이는 한국정부의 대북정책에 대한 평가와 맞물리게 되어 있음.

- 이 글은 이명박 정부 출범 이후 3년 반이 경과한 현 시점에서
 - 이명박 정부의 대북정책을 남북경협의 관점에서 평가하고
 - 이명박 정부의 임기 말 대북 경협 정책에 대해 몇 가지 제언을 하는 한편
 - 차기 정부의 남북경협 관련 정책적 과제를 제시하는 것이 주된 과제

- 다만 주제의 광범위성, 지면의 제약, 필자의 능력 부족 등으로 인해 모든 분야를 다루지는 못하고 필자가 중요하다고 생각하는 몇 가지 측면을 중심으로 논의를 전개, 이 정책토론회에서의 토론 재료를 제공하고자 함.

II. 이명박 정부 시대의 남북경협 현황

1. 경협 전반

- 이명박 정부 출범 이후 남북관계의 악화는 남북교역 실적에 그대로 반영
 - 전체 남북교역액은 큰 흐름으로 보아 뒷걸음질(표 1 참조)
 - 남북교역 총액은 노무현 정부의 사실상의 마지막 해인 2007년에 17억 9,790만 달러로 전년 대비 33.2%의 높은 증가세
 - 그런데 이명박 정부 첫 해인 2008년에는 18억 2,037만 달러로 전년대비 1.2% 증가에 그치고, 이듬해인 2009년에는 16억 7,908만 달러로 전년대비 7.8% 감소를 기록
 - 2010년에는 19억 1,225만 달러로 전년대비 13.9% 증가를 나타냈으나 2011년에는 다시 감소세로 돌아서 상반기중 8억 3,278만 달러로 지난해 같은 기간에 비해 16.2% 감소
 - <표 1>에 나타나 있듯이 현재 남북경협은 개성공단을 제외하고는 사실상 궤멸된 상태

- 인도적 지원을 제외한 순수 남북경협 가운데 가장 가파른 하강곡선을 그리고 있는 부문은 일반물자교역
 - 일반물자교역은 2007년에 51.7% 증가했던 것이 2008년부터 감소세로 돌아서 이 해 13.4%, 2009년에 35.9%, 2010년에 54.0%, 2011년 상반기에 99.9% 등 매년 큰 폭으로 줄어들고 있음.

- 위탁가공교역의 경우, 2007년에 전년대비 30.4%의 증가를 보였고, 2008년에도 전년대비 23.8% 증가의 양호한 실적을 보였음.
 - 하지만 2009년에는 전년 수준을 유지하는 데 그쳤으며, 2010년에는 22.5% 감소했고, 2011년 상반기에는 98.0% 감소를 기록

- 특히 2010년부터는 5·24 조치의 영향으로 일반물자교역, 위탁가공교역이 크게 위축
 - 다만 정부가 5·24 조치를 발표하면서 기업에 대해 일종의 유예조치로 한시적으로 물자 반출입을 허용
 - 올 2월에 유예조치가 사실상 종료됨에 따라 올 3월부터는 일반물자교역과 위탁가공교역의 실적이 아예 없다고 해도 과언이 아님.

- 한편 5·24 조치의 대상에서 제외된 것이나 다름없는 개성공단은 지난해 반출입액이 오히려 크게 증가했고, 올해 들어서도 증가세는 지속(표 1 참조).

〈표 1〉 거래형태별 남북교역액 추이 (단위: 천 달러, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011.1~6
일반교역	461,411 (51.7)	399,427 (-13.4)	256,141 (-35.9)	117,862 (-54.0)	137 (-99.9)
위탁가공	329,912 (30.4)	408,310 (23.8)	409,714 (0.3)	317,558 (-22.5)	3,503 (-97.0)
개성공단	440,677 (47.5)	808,445 (54.5)	940,552 (16.3)	1,442,856 (53.4)	825,885 (19.5)
기 타	565,896 (14.6)	204,185 (-63.9)	72,674 (-64.4)	33,975 (-53.2)	3,259 (-82.5)
계	1,797,896 (33.2)	1,820,367 (1.2)	1,679,081 (-7.7)	1,912,250 (13.9)	832,784 (-16.2)

주 : 기타는 인도적 지원, 금강산 관광 관련 반출입 등.

()는 전년동기 대비 증감율.

자료: 통일부, 한국무역협회

- 한편 이명박 정부 들어 금강산 관광 사업의 여건은 악화일로
 - 2008년 7월 관광객 피격 사건 이후 3년 넘게 관광은 중단된 상태
 - 북한의 책임 인정과 재발방지 약속 등을 둘러싼 남북 간 대치가 지속
 - 특히 북한은 올해, 현대에 대한 금강산 관광 독점권 취소, 금강산국제관광특구법 발표, 남측 자산의 ‘정리’ 등 새로운 카드를 제시하면서 제3자를 통한 관광사업의 새로운 판짜기를 추진

2. 5·24 조치와 남북경협 기업¹⁾

- 한국정부는 지난해 천안함 사건 조사결과를 발표하면서 경제 제재조치 차원에서 북한에 대해 개성공단을 제외한 교역과 교류를 사실상 전면 중단시킨 5·24 조치를 발표
 - 이에 따라 우리 국민의 방북 및 제3국 등지에서의 북한 주민 접촉은 엄격히 제한
 - 북한에 대한 일반물자교역과 위탁가공교역은 중단되었고, 북한 선박의 우리 해역 운항은 불허
 - 개성공단의 가동은 허용되었지만 체류인원 축소, 기업의 신규 진출과 투자 확대는 불허, 개성공단 밖의 임가공(외주사업)은 금지

1) 5·24 조치 이후의 남북경협 기업의 상황에 대해 보다 자세한 것은 양문수, “5·24 조치 1년과 남북경협”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2011.5을 참조.

- 대북 지원도 수해피해나 영유아 등 취약계층에 대한 민간의 순수한 인도적 지원 등 극히 제한적인 경우에만 허용

□ 그런데 갑작스럽게 실시한 5·24 조치로 우리 기업의 큰 피해가 발생

- 정부는 대책 마련에 나섰다.
- 우선 기업들에 대해 일종의 유예 및 구제 조치를 실시해 반입, 반출을 한시적으로 허용
- 또한 자금난을 겪게 된 기업들 일부에 대해 ‘특별경제교류협력자금’이라는 이름의 금융 지원을 제공

□ 한편 남북경협피해조사단의 조사결과²⁾에 따르면

- 손실 관련 조사에 제대로 응답한 기업 104개사가 5·24 조치로 인해 입은 손실액은 총 4,030억 원, 1개 업체 당 평균 38억 7,500만 원 수준인 것으로 나타났음³⁾.
- 또한 조사에 응한 금강산지역 투자 진출 기업 30개사가 관광 중단 이후 발생한 매출손실액은 1,178억 원에 달했음.
- 정부가 취한 5·24 조치가 자사의 대북경협 사업에 미친 영향에 대해서는 66.9%에 달하는 기업이 “아주 크다”, 12.3%의 기업이 “큰 편이다”라고 응답해 전체의 79.2%가 큰 영향을 받고 있는 것으로 나타났음.

□ 정부는 5·24 조치 이전에 반출되었거나 계약, 발주된 원부자재의 반출입을 허용하여 일시적으로 업체들의 숨통을 틔워 주기는 했지만 장기적으로 업체들의 불안정성은 더욱 커진 상황

- 정부의 유예조치가 지난 2월로 종료됨에 따라 문제는 이제부터라고 볼 수 있음.
- 업체 입장에서 가장 큰 것은 대안을 찾을 수 있느냐, 아니냐는 것
- 업체들은 구조조정, 축소경영 등을 통해 나름대로 생존을 모색하고 있으나 뚜렷한 출구가 보이지 않는 상황

2) 남북경협피해조사단의 실태조사는 2011년 1월 24일부터 3월 25일까지 실시되었다. 당초 실태조사 대상으로 선정된 업체는 모두 1,017개사였으나, 연락처의 부정확, 업체의 폐업, 업체의 조사 거부 등으로 154개사가 설문조사에 응했고, 이 가운데 13개사에 대해서는 방문 조사가 실시되었다. 김영윤, “실태조사로 본 남북경협상황과 관련 기업의 현실,” 국회 외교통상통일위원회 위원장 남경필 · 남북경협사업자협의회 · 금강산지구기업협의회 · 개성공업지구기업대표자회의 주최 세미나, 『5·24 남북경협 단절조치 1년, 어떻게 풀 것인가』, 2011.5.24 참조.

3) 물론 이 수치를 어느 정도 신뢰할 수 있는지는 의문이다. 기업이 일방적으로 제시하는 손실 규모를 그대로 수용할 수밖에 없었다고 남북경협피해조사단측은 밝히고 있다.

- 남북경협이 20여 년의 역사를 가지게 되면서 기업 입장에서는 대북사업이 생계수단으로 정착하게 되었는데 줄지에 기존 생계수단을 잃어버리고 새로운 생계수단을 찾아야 하는 절박한 상황에 봉착
 - 다른 한편으로는 상당한 비용과 시간의 투자가 필요함에도 불구하고 기존 거래선과의 관계 유지 등을 위해 열악한 환경의 제3국 위탁가공생산지를 지속적으로 모색할 수밖에 없다는 점이 고민
 - 하지만 대안지 마련이 결코 용이하지 않은 상황

Ⅲ. 이명박 정부의 대북경협정책에 대한 평가

1. 긍정적 측면

- 이명박 정부의 대북경협정책에 대해 성과를 강조하는 사람들의 주장은 대체로 다음과 같은 것
 - 우리 정부가 국민들의 요구를 반영하여 제대로 된 남북관계를 정립하고자 “원칙 있는 대북정책을 일관성 있게 추진” 했다는 점이 가장 큰 성과
 - 북한이 대남 강경정책을 폈지만 이에 흔들리지 않고 의연하게 대처했으며, 특히 상생과 공영의 남북관계 발전을 위해 일관된 대북원칙을 견지했다는 점을 높이 평가해야 한다는 것
- 우선 북한의 비핵화를 유도 촉진하기 위해 비핵·개방·3000을 제시했고, 이를 바탕으로 한반도 신평화구상, Grand Bargain 등을 제안
 - 개성공단사업의 경우, 북측이 임금, 토지임대료 등에 대해 기존 합의를 파기하며 무리한 요구를 할 때 우리 정부는 국제규범 확립, 경제원리 추구, 미래지향적 발전 등 ‘개성공단 발전 3원칙’에 따라 북측의 요구를 수용할 수 없다는 입장을 견지
 - 금강산관광사업도 관광재개에 대한 안팎의 압력에도 불구하고, 관광객 피격사건에 대한 진상규명, 재발방지, 신변안전보장 등 3대 선결요건이 충족되지 않으면 관광사업을 재개할 수 없다는 원칙을 끝까지 지켜 내었음.

- 이에 따라 남한은 북한에 더 이상 끌려다니지 않게 되었으며, 북한에 대해 할 말은 다 하는 당당함을 보여주고 있으며, 북한이 남한에 대해 협박을 하고 생떼를 쓰는 종전의 방식은 더 이상 통하지 않는다는 인식을 심어주게 되었음⁴⁾.
 - 지난 10년간의 정책적 오류로 인해 남북관계가 잘못되어 있던 것을 이제야 바로잡게 되었으며, 이에 따라 남북관계도 정상화되는 과정에 들어서게 되었음.
 - 이에 따라 ‘제대로 된’ 남북경협을 추진할 수 있는 여건이 마련되게 되었음.

- 따라서 북한은 앞으로 남한을 대할 때 종전처럼 함부로 대하기는 어렵게 되었음.
 - 이는 차기 정부가 대북정책을 수립, 집행함에 있어서 운신의 폭을 넓혀준 것

2. 부정적 측면

- 반면 이명박 정부의 대북경협정책에 대해 문제점을 강조하는 사람들은 남북관계의 후퇴, 남북경협의 위기를 가장 먼저 내세움.
 - 지난 10년간 대화와 화해협력정책을 통해 남과 북이 힘들게 신뢰를 쌓아놓았던건만 이명박 정부 출범 이후 남북간의 대치, 대립으로 공든 탑이 와르르 무너졌다는 것
 - 그 결과 남북관계는 냉전 시대로 회귀했다는 점에 대해 개탄해마지 않음.

- 이들은 남북경협의 위기적 상황을 지적
 - 앞에서 보았듯이 남북교역액은 큰 흐름으로 보아 뒷걸음질

- 특히 이른바 3대 경협 사업의 타격
 - 과거 김대중·노무현 정부 10년간 남북경협의 핵심 사업으로 진행되었던 3대 경협 사업, 즉 남북한 철도·도로 연결, 금강산관광사업, 개성공단사업이 이명박 정부 출범 이후 모두 큰 타격을 받았음.

4) 다만 이명박 정부의 대북경협정책이 북한의 인식 변화를 이끌어 냈는지, 나아가 차기 정부 시대에 북한의 행동 변화가 나타날 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다.

- 특히 금강산관광사업은 사업중단에서 한 걸음 더 나아가 파국을 향해 치닫고 있음.
- 남북경협은 23년의 역사 속에서 현재 최대의 위기를 맞고 있음.
- 일반물자교역, 위탁가공교역, 금강산관광사업, 개성공단사업 등 거의 모든 남북경협사업이 이명박 정부 출범 이후 남북관계 악화라는 태풍의 영향권에서 벗어나기 힘들었음.
 - 이에 따라 침체의 늪에 빠져들고 있던 남북경협사업에 5·24 조치라는 대북 경제제재조치는 결정적 타격을 가했음.
 - 남북경협은 이제 개성공단 하나만 남아 있을 뿐, 나머지 모든 사업은 궤멸된 상태
- 남북경협의 현장에서 뛰는 당사자들, 즉 민간 기업들은 직격탄을 맞았음.
- 현대아산은 관광사업 중단이 장기화되면서 작년말 기준으로 3천 9백억 원에 달하는 매출손실을 기록했고, 수차례의 구조조정으로 직원수도 관광 중단 전(1천 여 명)에 비해 무려 70%나 줄었음.
 - 현대아산의 협력업체들도 상당수가 사실상 파산상태에 놓여 있는 것으로 전해지고 있음.
 - 금강산 관광의 남쪽 관문이었던 강원도 고성지역 역시 큰 타격을 입었는데 지난 5월말 현재 986억 원의 경제적 손실이 발생한 것으로 추산⁵⁾
- 아울러 앞에서 살펴보았듯이 경협기업들은 갑작스런 5·24 조치로 큰 피해를 입었음
- 도산한 기업도 있는가 하면 매출 격감, 적자 누적으로 신음하게 된 기업도 부지기수
 - 물론 우리 정부는 기업에 대한 유예 및 구제 조치, 특별자금 융자 등의 대책을 내놓았으나, 기업에 대한 피해 보상에 대해서는 난색을 표명
 - 이에 따라 앞으로 정부와 기업의 갈등이 심화될 것이라는 것은 불을 보듯 뻔함.
- 더욱 더 우려되는 것은 이른바 부정적 학습효과
- 대북사업이 그 속성상 남북관계, 남북한당국의 정책으로부터 결코 자유로울 수는 없지만 최근의 경험은 기업들 입장에서 보면 이른바 부정적

5) 연합뉴스, 2011.7.11.

학습효과가 큼.

- 남북관계가 악화되었을 때 남북한 당국이 어떤 행동까지 서슴지 않는지 두 눈으로 똑똑히 보았고, 결국 피해를 보는 것은 사업당사자인 기업임을 절감했을 것
- 그러면 앞으로 여건이 획기적으로 좋아지지 않는 한, 대북사업, 특히 대북 투자에 대해서는 시쳇말로 ‘아주 몸을 사리게 될 것’

- 한편 남북관계가 얼어붙으면서 남북경협이 침체의 늪에 빠진 반면 북한과 중국은 더욱 밀착, 북중경협은 확대일로
 - 중국 중앙정부가 직접 개입하면서 이제 북중경협은 종전과는 차원이 달라졌다는 평가도 나오고 있음.

- 물론 북중경협 확대를 꼭 부정적으로만 볼 필요는 없음.
 - 단기적으로는 북한의 대외개방을 촉진하는 긍정적 효과가 존재

- 하지만 장기적인 관점에서 볼 때 북한과 중국의 경제적 밀착은 한국입장에서 보면 한반도 통일에 있어서 매우 부담스러운 요소라고 보아야 함.
 - 한반도의 현재와 미래에 대해 중국의 영향력, 발언권 확대
 - 게다가 5·24 조치 이후의 경험이 보여주는 것은 북중경협이 남북경협과 어느 정도 대체될 수 있다는 점
 - 특히 남북위탁가공교역에서 압도적 비중을 차지하는 의류 위탁가공사업은 거의 완벽하게 북중위탁가공교역으로 대체되었고, 남북간 갈등으로 오히려 중국기업이 득을 보고 있는 것으로 전해지고 있음⁶⁾

IV. 이명박 정부의 대북경협정책에 대한 제언

1. 이명박 정부의 정책적 선택

6) 그동안 남북위탁가공교역은 20년의 역사 속에서 일정한 노하우를 축적하고 나름대로의 성과를 거두었다. 평양을 중심으로 이루어지고 있는 남북 위탁가공생산은 20년간의 경험을 토대로 일정한 경쟁력을 구축한 상태이다. 대형화된 생산공장, 저렴한 비용, 철저한 생산관리체계의 구축과 함께 평양이라는 지역적 이점으로 인력수급도 용이하다. 그런데 이러한 성과가 5·24 조치 이후 일순간에 물거품이 될 처지에 놓여 있다. 특히 남북위탁가공교역이 북중위탁가공교역으로 대체됨에 따라, 한국기업이 지난 20년 동안 북한의 기술수준을 향상시키고 숙련도를 제고한 그 과실을 이제는 중국기업에게 무상으로 넘겨줄 가능성이 크다.

- 향후 이명박 정부의 정책 기조는 크게 보아 두 가지 방향을 상정 가능
 - 하나는 현재의 기조를 유지하는 것이고, 또 하나는 남북관계 개선을 위한 적극적 노력을 전개하는 방향으로 선회하는 것
- 양쪽 다 가능성이 열려 있으나 현재로서는 전자의 가능성에 무게를 두는 관측이 조금 더 많은 편
- 임기말 레임덕이 우려되는 상황에서 대북정책을 선불리 전환할 경우, 핵심 지지층인 보수진영마저 이탈할지 모른다는 정치적 부담
 - 단적인 예가 남북러 가스관 사업으로 이명박 대통령은 긍정적인 평가와 함께 사업 추진에 의욕을 보이고 있으나 보수층은 안보지상주의의 관점에서 강력하게 반대⁷⁾
 - 따라서 대북정책의 성과가 없다는 비판을 받더라도 대북정책의 원칙을 끝까지 지켰다는 평가를 받자는 식으로 정리할 가능성
- 하지만 차기정부의 부담을 다소 덜어주자는 차원, 차기정부의 습통을 더 주자는 차원에서 후자의 방향으로의 노력도 필요하다는 지적도 존재
 - 그러한 맥락에서 이하 향후 대북경협정책 관련 몇 가지 제언을 제시

2. 정책적 제언

금강산 관광 재개

- 금강산 관광 재개는 두 가지 차원이 복합적으로 작용
 - 하나는 남북관계 차원이고 또 하나는 금강산관광사업 차원
 - 전자는 남북관계 회복의 돌파구라는 의미
 - 후자는 어느덧 돌아올 수 없는 강, 루비콘 강을 건너기 시작한 금강산관광사업의 정상화 노력이라는 의미
- 북한은 기존 사업구도의 무효화 및 새로운 판짜기 시도
 - 금강산국제관광특구법 제정이라는 새로운 입법조치 단행
 - 2002년에 제정한 금강산관광지구법의 사실상의 무효화, 현대아산의 독점권 취소, 금강산관광사업의 북측 주도화, 제3의 사업자를 통한 해외관광

7) 김근식, “류우일, 갈 길은 멀고 날은 저물고 ...,” 『한반도 브리핑』, 2011.9.15.

사업화 추진 등

- 시간이 지나면 지날수록 되돌리기가 어려워질 전망
 - 지금도 늦었지만 시간이 지나면 더욱더 늦어지고, 복원은 더욱 힘들어지고, 복원에 필요한 비용과 노력이 더욱 커질 전망
- 전면적으로 관광을 재개하는 것이 부담스러우면
 - 이산가족을 대상으로 한 시범관광과 이산가족 상봉을 연계하는 것⁸⁾에서 출발하는 방안도 검토해 볼 필요
- 한편 한국정부가 내세우고 있는 관광객 피격사건에 대한 진상규명, 재발 방지, 신변안전보장 등 3대 선결요건에 대해 남북간에 타협이 불가능한 것은 아님.
 - 한국정부의 관광 재개 의지만 있으면 풀 수 있는 성격의 사안
 - 물론 북한측의 일정 수준의 노력도 불가결

5·24 조치 해제

- 5·24 조치의 실효성에 대한 의문 제기
 - 북한의 대중 경험 확대로 제재 효과 상쇄
 - 반면 우리 기업, 특히 중소기업의 피해 막대
- 5·24 조치의 지속 기간이 길어질수록 우리 기업의 피해는 더 늘어날 것은 자명한 사실
 - 이는 향후 남북경협의 복원시 엄청난 부담으로 작용할 전망
- 따라서 정경분리 원칙에 입각해 5·24 조치의 해제를 단행해야
 - 천안함·연평도 사건에 대한 북한의 사과를 요구하는 것과는 별개로 한국정부의 5·24 조치로 중단된 남북 교류협력을 재개하는 것
 - 우리 기업의 피해 최소화를 명분으로 제시
 - 야당은 물론 여당 일각에서도 이러한 주장 제기
- 정경분리 원칙의 목표는 정치·군사적 제약이 남북경제관계 발전을 저해

8) 인제대 김연철 교수의 제안

하지 않도록 하는 것

- 남북 관계 악화, 군사적 긴장 고조 등 정치 · 군사적인 여건 변화에도 불구하고 지속적으로 남북 경제교류협력을 민간 주도로 추진하기 위한 것

□ 정경분리는 두 가지 범주로 구성

- 첫째는 남북한 관계 차원. 즉 남북관계 차원에서 정치 · 군사적 관계와 경제적 관계를 분리하는 것
- 둘째는 남한 내부 차원. 즉 남북경협 추진에 있어서 남한 내부에서 정치 원리와 경제원리를 구분하는 것. 이는 달리 보면 민간 차원의 남북경협에서 정부 역할의 문제와 깊은 관계
- 현재는 첫 번째 범주가 우선적

□ 지금 당장 5 · 24 조치를 공식적으로 해제하는 것이 부담스러우면

- 비공식적, 실질적, 부분적 해제부터 시작하는 것도 고려해 볼만함.

□ 한편 5 · 24 조치의 해제와는 별도로 피해 기업들의 구제방안에 대한
전향적인 자세 필요⁹⁾

- 기업들의 피해에 대한 보상책은 현재의 금융지원(대출)만으로는 턱없이 부족
- 가장 아쉬운 것은 정부의 책임의식 문제

민간의 역할을 통한 남북관계 복원 노력

□ 정부가 나설 수 없는 조건임을 인정하고 민간단체의 교류와 협력의 길을
열어주는 것¹⁰⁾

9) 이와 관련, 지적하고 싶은 것은 5·24 조치가 통상적인 대북사업 리스크의 범주에 속하는지 여부이다. 대북사업이 아무리 리스크가 크다고 한들, 한국정부가 나서서 경협 단절조치를 취하리라고 누가 상상이나 해보았을까. 게다가 한국 기업 입장에서는 북한당국의 조치에 의해 경협이 중단된 것과 한국정부의 조치에 의해 경협이 중단된 것은 전혀 차원이 다르다. 자국민의 재산을 보호해야 할 정부가 오히려 자국민의 재산에 손실을 입히고, 적절히 보상해 주지도 않는 오늘날의 현실을 개탄해 마지 않는 것은 당사자인 남북경협기업만은 결코 아니다. 5·24 조치 자체의 불가피성은 충분히 인정하지만 이에 따른 우리 기업의 피해에 대한 보상 문제는 전혀 다른 차원의 것이 아닌지 생각해 볼 필요가 있다. 기업에 대해 피해를 적절히 보상하는 것이 5·24 조치의 정신을 훼손하는 것인지에 대해서도 따져볼 필요가 있다. 아울러 이 문제를 원만히 해결하지 않으면 향후 남북경협의 진로는 순탄치 않을 것임을 인식하는 것이 무엇보다 중요하다.

10) 정영철, “대북 민간단체 숨통이라도 트게 하라,” 『한반도 브리핑』, 2011.6.29.

- 경협기업, 종교단체, NGO, 지자체 등 민간단체의 역할에 주목
- 정부는 뒤로 빠지고 민간단체로부터 시작해 남북간에 신뢰를 조금씩 쌓아나가는 것

□ 과거 경험의 교훈

- 남북당국간 대화가 단절되었을 경우, 민간단체가 불신의 벽을 허물고 정부간 대화를 복원시키는데 일정한 역할을 수행할 수 있었다는 점

□ 현재의 상황은 과거와 구별되는 점이 있음.

- 과거에는 당국간 대화 단절에도 불구하고 민간단체의 교류와 협력은 중단되지 않았으나
- 현재는 당국간 대화 단절에 더해 민간의 교류협력이 중단된 상태

□ 오히려 그렇기 때문에 민간의 역할이 더 중요할 수도

V. 차기정부의 대북경협정책 여건과 정책적 과제

1. 대북경협정책 여건

이명박 정부의 유산

- 이명박 정부의 유산은 플러스의 유산과 마이너스의 유산이 동시에 있을 것으로 보임.
- 플러스의 대표적인 유산으로서 지적될 수 있는 것이 현 정부가 북한의 인식 변화를 이끌어냄으로써 차기 정부의 운신의 폭을 넓혀 주었다는 점
 - 현 정부가 원칙의 고수를 통해 북한에게 남한에 대해 협박을 하고 생떼를 쓰는 종전의 방식은 더 이상 통하지 않는다는 인식을 심어주었고, 따라서 북한은 앞으로 남한을 대할 때 종전처럼 함부로 대하기는 어렵게 되었다는 것
 - 남북관계가 잘못되어 있던 것을 이제야 바로잡게 되었으며, 이에 따라 ‘제대로 된’ 남북경협을 추진할 수 있는 여건이 마련되게 되었다는 것

- 하지만 이 부분이 플러스의 유산이 될 수 있는지는 논란의 대상
 - 현 정부의 대북경협정책이 북한의 인식 변화를 이끌어 냈는지, 나아가 차기 정부 시대에 북한의 행동 변화가 나타날 것인지에 대해서는 논란의 여지

- 역으로 이와 관련된 부분이 마이너스의 유산이 될 수 있다는 지적도 존재
 - 남북관계가 극도로 악화된 상황에 대한 부담을 느끼면 느낄수록
 - 남한이 다급해져서 북한에 매달리고, 북한은 느긋해하면서 오히려 큰 소리 치는 상황이 될 수도

- 마이너스의 대표적인 유산으로서 지적될 수 있는 것이 남북관계의 후퇴, 남북경협의 위기임
 - 북중경협의 확대도 마이너스의 유산

- 남북관계의 후퇴이든 남북경협의 위기이든 이미 남북이 너무 멀리 나가 버렸다는 것이 아픈 대목
 - 지금의 구조적 대결 국면에서는 남북 모두 먼저 움직이기 힘든 상황에 처해 버렸음.
 - 남과 북은 스스로 돌이키기 힘든 상황에 와버린 것
 - 남한은 천안함·연평도 사건에 대한 대북 요구사항을 이제 와서 철회할 수도 없고, 북한은 천안함 사건에 대해 스스로 사과를 할 리도 만무함.
 - 금강산관광도 돌아올 수 없는 다리를 건너기 시작

- 또 하나는 남북경협에서 주체(player)의 소멸
 - 남북경협의 여건이 개선되기만 하면 주체는 종전과 다름없이 행동할 것인가
 - 남북관계가 좋아질 때 핵심은 교류협력이 될 수밖에 없고, 따라서 교류협력의 주체 혹은 행위자들이 어떻게 될 것인가 하는 문제
 - 즉 조만간 남북대화가 재개되고 남북관계가 개선된다고 해도 우리 민간 기업들은 대북사업에 적극 나서기는 매우 어려울 것
 - 이러한, 주체의 사업 의욕 상실도 문제지만 더 큰 문제는 주체의 물리적 소멸. 즉 기업 도산 및 대북사업에서의 퇴출

- 현 정부의 뒤를 이을 차기 정부는 남북관계를 복원시키는데 더 많은 비용과 노력을 치러야 한다는 점
 - 남북경협도 전혀 다르지 않음.
- 경협에 대한 국민적 지지도 하락도 마이너스의 유산
 - 천안함·연평도 사건, 안보우선주의의 대두 등으로 남한 내 북한에 대한 여론 악화
 - 남북경협에 대한 국민적 지지도 감소

북한 및 한반도 정세

- 2012년에는 6자회담 참가국 모두가 어떤 형태로든 권력교체의 과도기를 맞이하는 묘한 상황
 - 정도의 차이는 있겠지만 정권의 과도기적 불안정성이 대외정책 기조에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성
- 북한 내부의 상황은 여전히 유동적
 - 후계구도의 안착 여부는 가늠하기 어려움.
- 북중경협의 확대 심화는 지속될 전망
 - 다만 북한정부로서는 중국에 대한 과도한 의존이 부담스럽지 않은 것은 아님.
- 따라서 남북경협에 대한 북한의 태도는 고정적이지는 않아

2. 대북경협의 정책적 과제

여건 변화를 고려한 남북경협의 과제

- 민간 기업의 남북경협 참여를 어떻게 유도할 것인가
- 남북경협에 대한 국민적 지지를 어떻게 확보할 것인가

남북경협의 필요성과 의미의 재정립

- 남북경협이 왜 필요한지, 그 의미가 무엇인지에 대한 재검토, 재정립이 필요
 - 남북경협의 복원에 반대하는 입장도 적지 않기 때문에
 - 남북경협의 복원을 위해서는, 혹은 복원의 수준을 높이기 위해서는 이러한 과정을 통한 국민적 합의수준 제고 노력이 불가피

- 남북경협의 필요성과 의미에 크게 공감하는 사람들은 남북경협의 효과에 대해 적극적, 긍정적으로 평가
 - 남북경협을 통해 남한에 대한 북한의 경제적 의존도가 높아지면 당연히 남북관계에도 긍정적 영향
 - 남북경협은 남북관계를 안정적으로 유지하고 관리하는 중요한 수단
 - 남북경협은 남한경제에도 적지 않은 도움. 특히 개성공단의 경우처럼 중소기업에게 경쟁력 회복 및 희생의 기회 제공
 - 남북경협은 또 북한주민들의 대남인식에도 상당한 변화 초래

- 최근에는 통일준비 차원에서의 남북경협의 의미에 대한 주장도 제기

- 남북경협의 필요성과 의미에 대해 다소 회의적인 사람들은 남북경협의 효과에 대해 소극적, 부정적으로 평가
 - 경제협력 자체가 절대적 선은 아니라는 입장
 - 남북관계의 관리 차원에서 남북경협이 가지는 의의와 필요성에 대해서도 소극적 해석
 - 극단적으로는 이른바 ‘퍼주기’ 론, 경험 무용론, 경험위해론
 - 퍼주기의 대가가 핵과 미사일이라는 주장

- 물론 현실의 세계에서는 남북경협의 필요성과 의미, 남북경협의 효과에 대한 인식에 있어서 상기의 두 견해 가운데에 여러 스펙트럼이 존재함.
 - 예컨대 남북경협의 양이 중요한 것이 아니라 질이 중요함. 즉 남북경협을 하는 것 자체가 아니라 ‘잘’ 하는 것이 더욱 중요하다는 것¹¹⁾

- 한편 남북경협의 필요성과 의미에 대한 재정립을 위해서는 지금까지 진

11) 조동호 · 이상준, “이명박 정부 남북경협의 목표와 추진전략,” 윤영관 · 이장로 엮음, 『남북경제협력 정책과 실천과제』 (파주: 한울, 2009), p.124.

행된 경협사업의 성과와 한계에 대한 객관적인 재평가가 선행되어야 할 것으로 보임.

남북경협 추진방식의 재정립

- 남북경협의 추진방식과 관련, 새로운 틀을 짜야 한다는 지적 많아
 - 하지만 아직까지는 추상적, 원론적 수준의 논의에 머무르고 있음.

- 우선 이와 관련된 몇 가지 핵심 이슈에 대한 재검토, 재정립이 필요
 - △ 상호주의, △ 정부와 민간의 역할 분담 등

- 상호주의 문제
 - 상호주의 문제에서 가장 핵심적인 것은 북핵문제와 남북경협의 연계 혹은 병행 문제
 - 물론 북핵문제와 남북경협을 연계시킨다고 해도 다양한 수준과 방법이 가능
 - 아울러 북핵문제와 남북경협을 병행한다고 해도 이 역시 다양한 수준과 방법이 가능
 - 상호주의 문제에는 남북경협의 레버리지화(지렛대화) 문제도 존재
 - 대북 경제 제제조치인 5 · 24 조치도 이러한 맥락에서 파악 가능
 - 상호주의 문제에 대해 한국 내에서 오랜 기간 토론이 이루어졌으나 뚜렷한 결론을 내지 못한 상태. 하지만 향후 또 한차례의 격론 불가피

- 정부와 민간의 역할 분담 문제
 - 이 또한 고전적인 논쟁의 대상
 - 정부 개입의 근거, 범위와 수준에 관한 문제
 - 시장의 실패 VS 정부의 실패 + 알파
 - 정부는 제도적 환경 구축에 그쳐야 하는지, 필요시 정부재정을 투입해야 하는지 여부
 - 아울러 정부재정을 투입하는 경우에 대한 원칙, 조건의 설정 문제
 - 예컨대 경제특구 건설시 인프라 건설에 정부재정 투입 여부 및 수준
 - 남북경협에 참여하는 중소기업에 대해서는 중소기업 (지원) 정책 차원에서 접근하는 것이 필요하다는 주장도 존재

남북경협의 추진 원칙과 방향 재정립

- 남북한 경제를 동시에 고려한 남북경협의 추진에는 대체로 공감대가 형성
 - 북한경제뿐 아니라 남한경제에도 도움이 되는 방향
 - 특히 차기정부 초기에는 상생(win-win)적 사업에 대한 국민적 요구가 종전보다 클 것으로 예상됨.

- 남북경협의 추진에 있어서는 남북한의 연계비교우위(Joint Comparative Advantage)를 추구하는 전략을 수립해야 함
 - 특히 정부 차원에서의 경협사업은 남북한 경제를 종합한 연계비교우위에 입각하여 추진
 - 민간 기업들은 남북한의 비교우위에 의거하여 사업을 추진하는 것이 당연
 - 인프라 지원과는 달리 산업협력은 수익성에 기반한 민간기업의 남북경협 사업과 분리되어 추진될 수 없다는 점에서 현재의 비교우위에 기반한 산업협력 원칙이 또한 준수되어야 할 분야임

- 달리 보면 남북간의 분업구조 구축은 수직적 분업을 기본으로 하되 시간을 두고 점차적으로 수평적 분업의 요소를 가미
 - 현재 개성공단에서 이루어지고 있는 남과 북의 협력방식은 중요한 시사점을 제공
 - 즉 남한의 자본·기술과 북한의 노동·토지를 결합하는 방식은 선진국과 개도국간에 전형적으로 나타나는 특징인 수직적 분업으로서 여기에서 출발해 상호 의존관계에 있는 수평적 분업으로 서서히 전환되도록 해야 함.

- 즉 남북경협의 중간 목표를 초기에는 생산요소간 보완관계의 결합에 의한 경쟁력 강화에 두고, 점차 시장확대에 의한 기술적 경제적 이익의 추구로 전환해야 함.
 - 이는 현재의 남북간 경제적 조건의 현실을 인정한 결과
 - 즉 남북간에는 경제의 발전단계, 그리고 요소부존 및 요소가격이 현격하게 차이가 나고, 북한의 내수시장은 너무 작다는 점을 고려해야 함¹²⁾

12) 이수훈 외, 『한반도 경제구상 : 개방적 한반도 경제권의 형성』 (서울: 동북아시아위원회, 2006),

□ 물론 이에 대한 반론도 존재

- 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 사업은 남북경협이 진전과 북한경제의 회생에 따라 북한의 임금이 상승할 경우, 경쟁력을 잃게 되며 남북한 경제 모두에게 손실을 준다는 것
- 정부는 따라서 장기적인 시각에서 남북한경제 전체의 연계비교우위를 실현할 수 있는 경협사업을 추진할 필요¹³⁾

□ 한편 북중경협의 확대 심화에 대응한 남북경협의 추진방향을 고민할 필요

- 예컨대 북한의 자원개발에 대해 보다 적극적으로 대응
- 포스코의 사례
- 철강산업은 저렴한 원자재 확보가 경쟁력의 핵심 요소라는 특성 보유
- 중국 철강기업에 북한 자원(철광석)을 선점당하면 포스코의 경쟁력은 급격히 하락

p.119.

13) 조동호 · 이상준, “이명박 정부 남북경협의 목표와 추진전략,” 윤영관 · 이장로 엮음, 『남북경제협력 정책과 실천과제』 (과주: 한울, 2009), p.129.

이명박 정부의 임기 말 과제와 새로운 남북관계 구상 : 대북 지원 분야

이종무(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터)

1. 이명박 정부의 대북지원 현황과 문제점

가. 이명박 정부의 대북지원 특징

□ 대북지원의 현황(2003~2011)

구분		'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.8	
정부 차 원	무 상 지 원	당국 차원	811	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183	-
		민간단체를 통한 지원	81	102	120	134	216	241	77	21	-
		국제기구를 통한 지원	205	262	19	139	335	197	217	-	-
	계	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	-	
	식량차관	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	
	계	2,650	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	-	
	민간차원	576	1,558	779	709	909	725	377	200	73	
총계	3,226	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	73		

<자료> 통일백서 및 통일부 국감자료. (단위: 억 원)

* 정부 지원은 기금 집행액 기준, 민간 지원은 반출 승인액 기준임.

□ 이명박 정부의 대북지원 양상

- 노무현 정부와 비교해서 정부의 대북 지원(식량 차관 제외)은 1/5로 감소함.

- 노무현 정부 5년 간 대북지원 금액의 연 평균은 1,605억 원인데, 이명박 정부 지난 3년('08~'10) 간 대북지원 금액의 연 평균은 312억 원임.
- 민간의 대북지원은 매년 지원 실적이 반토막으로 감소하고 있음.
 - 민간의 대북지원 금액이 2008년에는 725억 원에서 2009년(377억 원), 2010년(200억 원), 2011년(73억 원)으로 반토막이 나고 있음.
 - 이것은 이명박 정부가 민간의 대북지원 활동을 얼마나 심각하게 규제하고 있는가를 단적으로 보여주고 있음.
- 2008년 이명박 정부 출범한 이후 당국 차원의 직접 지원은 2010년 지원한 것이 유일함.
 - 2010년 지원은 신종플루(112억 원)¹⁴와 신의주 수재 지원(72억 원) 금액으로 구성되어 있음.
- 이명박 정부의 대북 식량 지원은 2010년 신의주 수재 지원 명목으로 쌀 5천 톤을 지원한 것이 유일함.

나. 이명박 정부의 대북지원 정책의 문제점

□ '북한의 선지원 요청'이라는 이명박 정부 대북지원 원칙의 문제점

- 이명박 정부는 2008년 5월에 유엔의 인도적 지원 원칙을 준수해야 한다면 '북한의 선지원 요청을 대북지원의 원칙으로 천명'함.
- 이명박 정부가 대북지원의 원칙으로 삼으면서 거론한 유엔의 인도적 지원 원칙은?
 - 1991년 12월 19일에 채택된 '유엔의 인도주의 긴급 지원 활동의 조정 강화'라는 제목의 유엔 총회 결의문(A/RES/46/182)에 근거하고 있음.
 - 이 결의문의 부록 제1장의 지도원칙(Guiding Principles) 제3항은 "유엔 헌장에 따라 주권, 영토 보전, 국가의 국민 통합은 완전하게 존중되어야 한다. 이러한 맥락에서 인도적 지원은 재난 국가의 요청에

14) 2009년 12월 신종플루 약품 지원에 대한 남북협력기금 집행이 2010년에 이뤄졌기 때문에 이 지원 금액이 2010년 통계로 잡혀졌다.

기초한다는 원칙과 재난 국가의 동의에 따라 제공되어야 한다”¹⁵⁾고 규정하고 있음.

- 그런데 정부가 준거로 삼은 유엔 인도적 지원의 원칙 제3항의 강조점은 재난 국가의 주권 존중과 외국의 내정 간섭적 개입을 부정하는 것에 있는 것임. 그런데 이를 오독해서 재난 국가의 요청이 없으면 어떤 인도적 지원 활동도 불가능한 것으로 방침을 정한 것임.
- 중국과 일본에서 지진이 일어났을 때 이들 국가가 지원 요청을 하지 않았음에도 우리 정부는 먼저 지원을 하겠다는 의사를 표명한 바 있음.

○ 재난 국가의 지원 요청이란?

- 통상적으로 재난 국가는 유엔의 관련 기구에 지원을 요청하고, 그러면 유엔기구가 회원국들에 지원 요청을 하게 됨. 여기에서 재난 국가가 유엔에 지원을 하는 것이 위 원칙에서 말하는 공식적인 지원 요청이 되는 것임.
- 이 조항은 재난 국가에게 각 국가의 정부에 개별적으로 지원 요청을 해야 한다는 의무를 부과한 것이 결코 아님.

○ 이명박 정부는 북한의 지원 요청에 어떻게 대응했는가?

- 북한은 최근 몇 년간 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 국제적십자사(IFRC) 등에 수재 지원 또는 식량 지원을 요청한 바 있고, 유엔 기구는 북한의 요청을 받고 국제사회에 대북지원을 호소하였음.
- 그런데 2009년 국회의 대한적십자사 국정감사에 따르면 "2008년 7월 국제적십자사(IFRC)로부터 북한 주민들의 건강상태 악화를 예방하는 차원으로 136억 원의 필요 지원금 중 한국지부가 올해부터 2년간 40억 원을 지원해달라는 대북지원 사업 제안서가 왔으나 통일부의 '곤란하다'는 공문 하나로 이를 묵살, 1년간 이를 외부에 알리지 않았다"고 함.
- 2011년 세계식량계획(WFP)의 대북 긴급 식량지원 요청에 대해서는 유엔의 북한 식량난 평가에 대해 의문을 제기하면서 어깃장을 놓고 있음. 만약 유엔의 식량난 평가에 문제가 있다면 그 문제점을 명확히 제기하고 추가 조사를 요청하는 것이 유엔 회원국의 정정당당한 모습일

15) UN General Assembly Resolution 46/182. 이종무 외, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p.86에서 재인용.

것임.

□ 이명박 정부가 지키지 않고 있는 유엔의 인도적 지원 원칙

- 유엔의 인도적 지원 원칙 제9항 및 제10항의 내용¹⁶⁾
 - “긴급사태(emergency), 복구(rehabilitation), 개발(development)은 서로 명확한 연관성을 갖고 있다. 구호에서 복구, 그리고 개발로 순조롭게 이행하기 위해서는, 긴급 지원이 복구와 장기적 개발에 도움을 주는 방향으로 제공되어야 한다. 따라서 긴급 조처들은 장기적인 개발을 향해 나아가는 조치로 인식되어야 한다.” (제9항)
 - “자연재해와 여타 긴급사태에 대한 예방과 대비를 위해서는 경제성장과 지속 가능한 발전이 불가결하다. 많은 경우 긴급 사태는 개발도상국이 직면하고 있는 발전의 근원적 위기에서 초래되었다. 따라서 인도적 지원은 개발도상국의 경제성장과 지속 가능한 발전에 대한 책무성의 회복을 수반해야만 한다. 이러한 맥락에서 충분한 자원들이 개발도상국의 발전 문제를 해결하기 위해 사용되어야 한다.” (제10항)

- 2011년 대북 수재 지원 관련 경과
 - 2011년 6월 태풍 ‘메아리’와 7월 폭우로 2,900여 채의 가옥이 파괴되고 8천여 명의 수재민이 발생함. 또한 농경지 6만 정보가 침수, 유실되었다고 함.
 - 정부는 8월 3일에 50억 원 상당의 수해지원 물품을 제공하겠다는 의사를 북측에 전달함.
 - 북한은 8월 4일에 조선적십자회 위원장 명의로 통지문을 보내 “식량과 시멘트 등 물자와 장비를 제공해 달라”고 요청함.
 - 정부는 군사적 목적으로 전용될 수 있는 쌀, 밀가루, 시멘트 등을 지원하는 것이 적절하지 않다고 하며, 영유아용 영양식 140만개, 영유아용 과자 30만개, 초코파이 192만개, 라면 160만개 등을 보내기로 함.
 - 정부는 8월 6일 이러한 물품을 8월 15일에 육로를 통해 전달하겠다고 북한에 통보하였으나 북한은 아직까지 아무 반응을 보이지 않음.

16) UN General Assembly Resolution 46/182. 이종무 외, 『국제 NGO의 원조 정책과 활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p.86의 내용을 일부 수정.

- 북한이 요청한 식량, 시멘트 등 물자와 장비를 거부하고 일방적으로 우리가 선정한 품목을 지원하겠다는 것은, 바로 유엔의 인도적 지원의 원칙 제3항의 '재난 국가의 요청과 동의'를 전적으로 무시하는 것임.
- 설령 건설 물자 및 장비는 절대 지원할 수 없다고 하면, 차선책으로 북한이 지원 요청한 품목 중에 가능한 품목을 선정해서 지원을 해야 하는 것이 상식임.
- 또한 긴급지원이 복구와 장기적 개발에 도움을 주는 방향으로 제공되어야 한다는 점에서 수해로 피해 입은 시설의 복구와 관련한 건설 물자 및 장비 지원 요청을 거부하는 것도 문제가 있음.
- 그리고 자연재해와 여타 긴급사태에 대한 예방과 대비를 위해 북한의 경제 성장과 지속 가능한 발전을 위한 우리의 책무성에 대한 자각은 얼마나 있는 것인가?

□ '관' 일방주의와 '민간' 배제의 대북지원 정책

- 남북관계에서 대북지원은 민간 차원의 활동이 가장 활성화 되어 있는 분야이고, 그동안 남북관계의 안전판 역할과 대화의 물꼬를 트는 역할을 담당해왔음.
- 또한 향후 남북한 사회통합을 위한 기반 구축의 차원에서도 민간의 대북지원 활동이 매우 중요하다는 인식 하에, 정부와 대북지원 단체 사이의 민관협력 체제도 형성되어 발전해왔음.
- 그러나 이명박 정부 들어서 민간의 대북지원 활동은 불온시 되고, 일방적 규제의 대상으로 전락하였음.
 - 북한주민접촉 신청에 대한 처리 지연, 신청 철회 요청 및 임의적 기준에 의한 불허 등 행정 재량권의 일탈
 - 대북지원 반출 물자에 대한 규제 : 현행 법규상으로는 전략물자 등 민감 품목이 아니면 반출이 모두 허용되는 포괄주의(negative system)인데, 실제로는 영유아용 지원 품목 이외에는 반출이 허용 안 되는 열거주의(positive system)로 운용되고 있음.
 - 개성공단에 대한 출입이 정상적으로 진행되고 있는 상황에서 민간단체

의 방북을 전면 불허하기도 했고, 선별적으로 방북 허가를 내주기도 하면서 불공정 문제가 제기됨.

□ 만기친람과 ‘현인택’ 통일부의 실종

- 통일부의 조직 위기와 위상 저하
 - 이명박 정부 출범 당시 정부조직개편 과정에서 통일부는 폐지론으로 매우 심각한 위기에 봉착함.
 - 정부조직개편에서 통일부는 존치되는 것으로 결정되었으나 조직이 축소되고 위상이 저하됨.
- ‘현인택’ 통일부의 정책 결정 과정
 - 대북지원과 관련한 일상적인 업무조차도 부내에서 결정을 하지 못하고 일일이 청와대의 결정과 지시를 받아야 하는 상황이 반복됨.
 - 그래서 대통령 측근으로 알려진 류우익 신임 통일부 장관에 대한 높은 기대가 조성되게 됨.

2. 대북지원 분야에서 이명박 정부의 임기 말 과제

가. 왜 임기 말 과제가 중요한가?

- 이명박 정부는 차기 정부에 ‘남북관계 파탄’이라는 폭탄을 넘겨서는 안 됨.
 - 현재와 같이 남북 당국 간 대화의 단절과 5.24 조치와 같은 남북관계의 장벽을 그대로 둔 채, 이 문제의 해결을 차기 정부에 미루는 것은 매우 무책임한 처사임.
 - 현 상황에서는 이명박 정부가 남북관계에서 어떤 업적을 쌓으려고 무리하기 보다는, 차기 정부가 대북정책을 안정적으로 추진할 수 있는 최소한의 환경을 마련해 주는 것에 집중해야 함.

나. 대북지원 분야에서 이명박 정부의 임기 말 3대 과제

□ 5.24 조치의 해제와 민간의 대북지원 활동 보장

- 대북지원에서 5. 24 조치는 사실상 사망선고를 받았음.

통일부 '5.24 대북조치' 주요 내용

1. 북한 선박의 우리 해역 운항을 전면 불허한다. 제주해협을 포함해 우리 측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지한다.
2. 남북교역을 중단한다. 남북 간 일반교역은 물론 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입을 금지한다.
3. 우리 국민의 방북을 불허한다. 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한지역에 대한 우리 국민의 방북을 불허하고, 북한주민과의 접촉을 제한한다.
4. 북한에 대한 신규투자를 불허한다. 현재 진행 중인 사업의 투자확대도 금지한다. 개성공단의 생산 활동을 지속되도록 하되 체류인원은 축소 운영한다.
5. 대북지원사업은 원칙적으로 보류한다. 다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다.

- 5.24 대북조치의 내용 중 위 제3항의 방북 불허는 이미 개성지구에 대한 방북에 이어 평양에 대한 방북이 선별적으로 허용되면서 사문화되었음.
- 또한 제5항의 대북지원 사업에 있어서도 초기에는 영유아 지원 사업까지 허용을 하지 않으면서 사실상 인도적 지원 사업을 완전 봉쇄하였다가, 최근에는 대북 말라리아 지원을 허용한 바 있음.
- 5.24 조치 해제의 배경
 - 5.24 조치가 장기화되면서 본의 아니게 북한 주민들의 고통도 심각한 것으로 나타나고 있고, 대북지원에 대한 유엔의 호소도 부응하기 위해 민간 차원의 대북지원에 대해서는 전면적으로 제한 조치를 해제함.

□ 국제기구에 대한 지원 재개

- 국제기구 대북지원 활동의 긍정적 측면
 - 국제적 자원을 활용하여 북한의 인도적 위기(humanitarian crisis)를 감소시키는데 기여함.
 - 북한의 인도적 상황에 대한 파악과 북한 경제사회 개발과 관련한 기초적인 준비에 기여함.
 - 이들의 지원 활동을 통해 국제사회에 대한 북한 관료와 주민의 이해와 인식이 제고됨.

- 국제기구 대북지원 활동의 한계
 - 파편화(fragmentation) 된 원조로 대북 협상력 및 원조 효과성을 제고시키는데 제약을 받음.
 - 그러나 2009년 유엔개발계획(UNDP), 2011년 세계식량계획(WFP)이 북한과 체결한 협정서를 보면, 유엔 기구의 대북지원 활동의 조건이 상당히 개선되었음.
 - 특히 세계식량계획의 경우 24시간 통보, 시장 접근, 국제실무자의 국적 불문 등을 확보함.

- 왜 우리 정부가 국제기구의 대북지원 사업에 자금을 제공해야 하는가?
 - 북한의 인도적 위기(humanitarian crisis)에 대한 대응과 북한의 빈곤 문제 해결을 위해 국제기구의 대북 관여(engagement)는 중요함. 이를 통해 우리는 북한 재건에 따른 과중한 부담을 국제사회와 분담할 수 있음.
 - 향후 만들어질 대북 국제개발협력체제에서 한국의 이니셔티브가 발휘하기 위해서도 현재 국제기구의 대북지원 사업에 깊이 개입하는 것이 요구됨.

- 우선순위 국제기구 대북지원 사업
 - 세계식량계획(WFP)에 대한 옥수수 10만 톤 지원과 한국 국적 실무자의 파견에 대한 북한의 동의를 얻도록 추진함.
 - 세계보건기구(WHO) 및 유엔아동기금(UNICEF)의 영유아 지원사업에 대한 정부 지원을 재개하면서, 이들 기구에 대해서도 한국 국적 실무자의 파견을 받아들이도록 추진함.

- 국제기구를 통한 북한 관료, 전문가의 교육 훈련 사업 지원

□ 인도적 지원, 이산가족 상봉을 의제로 인도 분야 당국 간 대화를 재개

- 이명박 정부에서도 대북 인도적 지원과 이산가족 상봉과 관련해서 몇 차례 남북 당국 간 대화가 진행된 바 있음.
 - 통일부 자료에 따르면 이명박 정부 출범 후 현재까지 인도적 문제로 개최된 남북회담은 2009년 2회, 2010년 4회로 모두 적십자회담으로 진행되었음.
 - 남북적십자회담은 남북 당국자가 참여하는 사실상의 당국 간 회담으로, 이들 회담을 통해 2009년과 2010년 두 차례 이산가족 상봉 행사가 개최되었음.
- 정치 군사 분야에서의 남북대화는 성사도 쉽지 않고 성과를 내기 어려운 반면에, 인도 분야 대화는 북한의 호응을 비교적 쉽게 얻을 수 있고 이산가족 상봉이라는 가시적 성과를 내기도 용이함.
- 따라서 내년 설을 맞아 이산가족 상봉 행사를 추진할 것을 북한에 공식 제안하고, 이 회담을 통해 현재 북한이 전혀 반응을 보이지 않고 있는 수재지원 문제도 해결해 나가는 것이 필요함.
- 이러한 과정을 통해 이명박 정부 임기 말에 최소한 적십자회담의 정례화를 이루도록 함.

3. 대북지원 분야에서 남북관계의 새로운 구상

가. 대북 식량지원의 원칙과 방식에 대한 남북 합의 추진

□ 이전 정부의 대북 식량지원의 문제점

- 이전 정부에서는 인도주의적 목적과 남북관계 개선이라는 복합적 목적에서 식량지원을 하였는데, 특히 후자의 목적이 중심이었음.
 - 대북 식량지원은 전형적인 비대칭 거래로 남한의 식량과 북한의 협력

적 대남정책(이산가족 상봉 등)이 맞교환된 것임.

- 따라서 대북 식량지원에 대해 분배 투명성과 모니터링을 요구하기 어려웠고, 이에 대한 남한 내의 반발을 회피하고자 차관 방식으로 지원을 하게 됨.
- 그러므로 이전 정부의 대북 식량지원에 대한 평가는 남북관계 개선에 얼마나 기여했는가, 그리고 북한의 협력적 대남 정책의 대가로써 적절한 규모였는지에 관한 것이어야 함.
- 그러나 국민들은 인도주의를 대북 식량지원의 가장 우선하는 목적으로 인식하고 있기 때문에, 분배 투명성이 확보되지 않는 대북지원에 대해서는 동의할 수가 없었음.
- 따라서 '북한 퍼주기' 담론이 그토록 강력하게 국민에게 호소력을 가질 수 있었던 것임.

□ 이명박 정부의 대북 식량지원의 문제점

- 현 정부는 “당국차원의 식량 지원은 국민의 세금으로 조성된 대규모 재원이 투입되기 때문에 분배 투명성 보장과 함께 전반적인 남북관계 개선이 필요”하다는 입장임.
- 그리고 분배 투명성을 강화하기 위해 차관 방식이 아닌 무상 지원 방식으로 추진한다는 방침임.
- 이명박 정부에서 유일한 대북 식량지원은 2009년 북한 신의주 수해 지원으로 이때 쌀 5,000톤이 지원되었는데, 이 지원은 제16차 이산가족 상봉 행사를 전후해서 협의 및 추진되었음.
- 대북 식량지원의 분배 투명성에 대한 이명박 정부의 몰이해
- 현 정부는 지원 식량의 분배 투명성을 사전에 분배계획서를 받고, 지원 현장에 방문해서 사진 또는 동영상의 촬영과 분배 확인서를 받아오는 것으로 이해하고 있음.
- 2009년 대북 식량지원에 대한 분배 투명성과 모니터링이 어떻게 진행되었는지가 이를 단적으로 보여줌.

□ 대북 식량지원의 원칙과 방식

- 국제적 기준으로 북한 식량 상황에 대한 조사·평가를 우선
 - FAO/WFP는 공동으로 북한 식량 상황에 대한 평가 작업을 진행하고 있고, 이를 기초로 원조 공여국들에게 대북 지원을 호소함.
 - 원조 공여국들은 이들 국제기구의 평가를 기초로 원조 자금을 지원하기도 하고, 북한과 같이 민감한 국가에서는 자체적인 조사 활동도 진행함.
 - 대표적인 것이 올해 5월 미국 정부가 자체적인 식량 상황 조사팀을 북한에 파견해서 현지 조사를 진행한 것이며, 유럽연합은 FAO/WFP의 북한 식량 상황 조사단에 직원을 파견해서 참여하기도 함.
 - 이와 달리 우리 정부는 이들 국제기구의 조사 결과에 대해 불신을 표하면서 어깃장을 놓거나, 북한의 비축미가 110만 톤이 된다는 확인되지 않는 설을 유포하기도 함.¹⁷⁾
 - 따라서 세계식량계획(WFP)의 공여국으로 이들 기구의 북한 식량 조사에 우리 정부가 참여하거나, 또는 미국과 같이 북한과의 양자 협상을 통해 독자적인 추가 조사를 실시하는 것이 필요함.

- 지원 방식 : 분배 투명성의 확보와 양자·다자 지원의 병행
 - 국제기구를 통해 식량을 지원하면 대북 레버리지가 약화된다는 인식이 대북 직접 지원을 선호하는 것으로 나타났는데, 이것은 결과적으로 분배 투명성 훼손하는 것으로 귀결됨.
 - 미국의 대북 식량지원 경험에서 중요한 것은 양국 간 외교적 현안의 해결과 함께 분배 투명성의 확보가 중요한 기준으로 작용했다는 것임. 이에 따라 미국의 대북 식량지원은 국제기구와 미국 NGO의 두 채널로 진행되었음.
 - 양자 간 직접 지원을 통해서 분배 투명성을 확보하기 어려우면 현재 나름대로 모니터링 시스템을 갖추고 있는 국제기구 채널을 이용하는 것이 전혀 문제가 될 것이 없음.
 - 따라서 우리도 양자 협의를 통해 분배 투명성 확보를 전제로 대북 직접 지원과 국제기구를 통한 지원을 병행하는 것이 필요함.

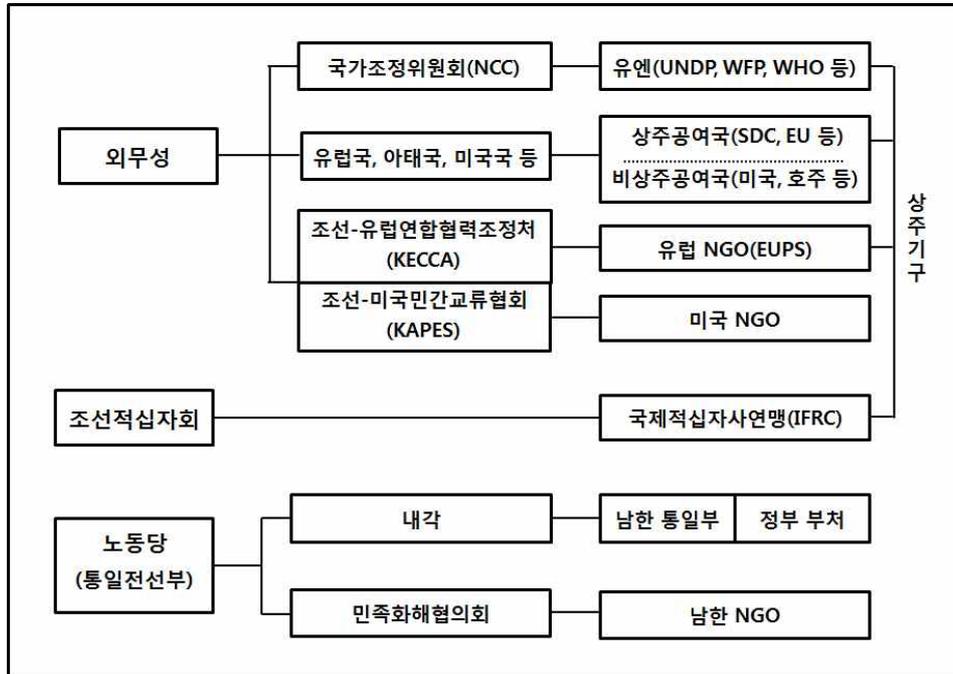
17) “북한 군인수(119만명) 및 군인 1인당 1일 배급량 624g(22% 감량 기준)을 고려하면, 북한군의 연간 식량 소비량은 약 27만 톤가량으로 추정.” 통일부 2011년 국감자료. 따라서 비축미 110만 톤은 북한 군인의 4년 치 식량에 달하는 엄청난 양으로, 이것은 국내 소비량의 17% 이상을 비축하라는 식량농업기구(FAO) 권고의 2배나 되는 것이다.

- 북한도 국제사회의 대북지원에 준하여 남한의 대북지원에 대해서도 분배 투명성을 보장해야 할 것임.

나. 한국 주도의 대북 개발협력 국제체제의 구축을 추진

□ 파편화 및 분절화 된 대북지원 국제체제

북한의 수원 기구와 공여 기구 관계도



<자료> 이종무, “국제사회와 북한의 개발협력 현황과 발전 방안,” 이종무·임강택·김석진, 『북한의 경제사회 개발전략 : 쟁점과 제언』 (서울: 이화여대통일학연구원, 2011), p.64.

- 북한은 그동안 국제사회와 남한의 대북지원을 철저히 분리하여 대응하였고, 우리 정부도 남북 직접 대화를 위해 국제기구를 통한 다자 지원보다 양자 차원의 직접 지원을 선호하였음.
- 이에 따라 현재의 대북지원 국제체제에서 한국의 역할은 거의 배제되어 있고 실질적으로 영향을 미치지 못하고 있음.

□ 대북지원 국제체제의 변화 조짐

- 현재 유엔기구를 중심으로 한 대북지원 체제는 인도적 지원 체제에서

개발지원 체제로 전환하는 과정에 있음.

- 최근 이들 기구의 대북지원 전략 및 사업계획은 새천년개발목표(MDGs)의 실현에 초점을 맞춰서 진행하고 있음.

○ 향후 대북지원 국제체제는 개발협력 체제로 나아갈 것임.

- 국제개발협력체제는 수원국과 UNDP가 공동 주최하는 라운드테이블(Round Table) 방식과 수원국과 세계은행이 공동 주최하는 자문그룹회의(Consultative Group Meeting) 방식으로 구분됨.

□ 한국 주도의 대북 국제개발협력체제의 구축 방안

○ 우리는 남북관계의 특수성을 반영하는 대북 개발협력 국제체제가 형성되도록 노력해야 함.

○ 그 첫걸음으로 남북한의 공동제안을 통해 남북한 및 유엔개발계획이 공동 주최하는 라운드테이블(RT)의 개최를 추진함.

○ 그리고 궁극적으로는 '남한', '북한', '세계은행'의 삼자가 주최하는 자문그룹회의(CG) 체제를 형성해야 함.

다. 대북지원에 대한 국내 체제의 정비와 역량 강화

□ 대북지원에 대한 사회적 합의와 규범의 마련

○ 이전 정부와 현 정부의 대북정책을 모두 경험하면서 각 정책이 갖고 있는 한계와 문제점이 드러남.

- 따라서 이제는 우리도 대북지원에 대한 원칙 및 가이드라인에 대해 성숙한 논의를 진행할 수 있을 것임.

○ 이에 대한 논의는 기본적으로 국회에서 이뤄지는 것이 필요하며, 낮은 수준에서는 국회 결의문의 형태로 그리고 보다 높은 수준에서는 법안의 형태를 가질 수 있을 것임.

- 이러한 과정에서 시민사회의 참여와 역할이 매우 중요할 것임.

□ 대북지원 민관협력 체제의 새로운 모색

- 통일부와 북민협을 양 축으로 하는 대북지원 민관협력 체제가 완전히 와해됨.
 - 이명박 정부 들어서 '대북지원 민관정책협의회'는 유명무실해졌고, 북민협은 정부의 파트너로 인정되지 않음.
 - 이렇게 된 데는 이명박 정부의 민간 배제 정책이 하나의 원인이고, 다른 하나의 원인은 북민협이 정부 기금을 받기 위한 부정적 의미에서의 '로비단체' 이상의 역할을 하지 못하였기 때문임.
 - 이를 단적으로 보여주는 것이 북민협을 대신하여 '인도적 대북지원을 위한 대화와 소통' 모임이 중요한 역할을 하고 있는 것임.
 - 현재 북민협의 대표성은 상당히 훼손되어 있고 회원단체의 결속력도 상당히 약화되어 있다고 할 것임.
- 지원단체 협의체의 역할과 기능
 - 지원단체 협의체는 정부 기금을 받기 위한 창구 역할만이 아니라, 정책의제의 발굴 및 의제화 과정을 통해 정부의 정책 결정과정에서 주요한 행위자로 역할을 해야 함.
 - 또한 이러한 협의체의 중요한 역할 중 하나는 국민적 지지를 이끌어내기 위한 주창활동(advocacy)인데, 이러한 주창활동을 통해 지원을 받는 북한 주민의 목소리를 대변해야 함.
 - 따라서 이러한 역할을 수행하기 위해서는 회원 단체 사이의 정책 일치와 역량 강화를 위한 사업이 활발하게 전개되어야 하고, 이러한 과정을 통해 조직체계의 발전이 이뤄지게 됨.
- 분야별 대북지원 민간단체 모임의 운영으로부터 출발

통일 · 대북정책, 어떻게 추진되어야 하나?¹⁸⁾

정낙근(여의도연구소 정책실장)

1. 새로운 통일 · 대북정책의 모색이 필요한 시기

가. 21세기 세계정치·경제환경의 변화

○ ‘불안의 시대’ 진입

- 2008. 9월의 세계금융위기는 탈냉전시대를 뒷받침했던 2가지 중요한 토대, 곧 미국의 파워와 자유시장의 이데올로기를 흔들에 따라, 세계화와 미국 파워로 지탱했던 ‘낙관의 시대’(1990~2008)가 ‘불안의 시대’로 전변
- 향후 국제관계에는 제로섬관계를 야기할 만한 ‘3대 위기’의 등장
 - ◆ 성장의 위기: 선진국의 저출산고령화의 확대 및 낮은 경제성장률, 후진국의 인구급증, 글로벌 견제불균형의 심화
 - ◆ 환경의 위기: 기후변화, 에너지자원·수자원·식량자원의 부족 등으로 인한 위기
 - ◆ 전쟁의 위기: 총체적 위기상황에 대처하는 과정에서 미국과 신흥국가(특히, 중국)간의 경쟁관계 심화 및 충돌
- 결국, 글로벌 위협이 해결되지 않은 채 더욱 위협하게 전개되면서 국지전 발생, 글로벌 무역시스템의 붕괴, 식량과 에너지 부족, 환경재앙, 핵테러의 가능성 등이 제고되고, 국제사회는 글로벌 이슈에 상호 협력보다는 자신의 입장 관철을 위해 충돌함으로써 국제관계를 악화시킬 우려 상존

○ G2 시대의 등장

- 세계는 차츰 미국 우월의 시대로부터 ‘포스트 아메리칸 월드(Post-American World)’를 향해 움직이고 있음.

18) 본 발제문은 필자의 견해를 정리한 것이며, 여의도연구소의 공식적 입장과 무관함을 밝힙니다.

- 2008 금융위기는 중국의 경제적 위력을 부각시키는 결정적 계기가 되었으며, 이에 따라 미국과 중국의 'G2'가 끌고가는 시대 도래
※ G2는 전세계 GDP의 33% 차지(미국 25%, 중국 8%)
- 그러나, G2는 냉전시대와 달리 상호 협력과 의존에 바탕을 둔 '초융합(super fusion)'의 '차이메리카(Chimerica)'로 진화 중

나. 동북아와 한반도 정세의 전망

○ 2012년 이후 10년의 동북아

- 2012년은 동북아 국가들의 국내권력 교체가 이루어지는 시기이며, 이에 따라 2012년 이후 10년을 끌어갈 새로운 국가전략이 모색되는 중요한 시점
- 미국: 국익전략의 핵심은 러시아와 중동에 있어 동북아의 세력균형을 의도하고 있으며, 특히 중·일 패권 경쟁을 우려하고 있어 對한반도 관계의 강화를 도모할 것으로 예상
- 중국: 경제적 급성장을 유지하기 위해 더욱 공격적으로 해외 자원의 확보에 나설 것이나 한계에 부딪칠 것이며, 이에 따라 성장의 둔화로 인한 중국내 양극화문제의 폭발 가능성
※ 중국의 사활적 이익은 에너지자원의 확보
- 일본: 20년간의 경제침체와 작년의 지진 후유증 등으로 침체가 지속될 것이나, 조만간 재부상 국면으로의 진입을 통해 동북아에서 중국과의 경쟁구도를 재구축하게 될 것으로 전망
- 러시아: 자원 강대국으로의 위상을 적극 활용하여 강대국으로의 재부상에 성공, 향후 동북아의 세력균형 지향 속에 유럽지향적 대외전략의 추진 전망

○ 한반도

- 한반도는 장기적 분단상황에도 불구하고 남북한은 하나의 축으로 연결되어 상호 영향을 주고받으며 체제유지와 변화의 길을 가게 될 것임.
- 북한의 심각한 경제난과 체제붕괴의 위기, 남한의 저출산 고령화로 인한 성장 동력의 약화, 그리고 동북아 차원의 3대 위기 등으로 한반도 전역이 심각한 위기상황에 빠질 가능성
- 또한 중국의 급성장은 한국에게 기회인 동시에 위협이므로, 블랙홀 같은 중국

경제의 위력이 자칫 한국마저 집어삼킬 수 있다는 심각한 문제 상존

2. MB정부의 통일·대북정책 평가

가. 평가를 위한 기준

○ MB정부 스스로 제시한 정책목표가 얼마나 달성되었는가?

[MB정부가 제시한 대북정책 추진과제](통일부)

- ◆ 진정성 있는 남북대화
- ◆ 한반도 평화 정착
- ◆ 상생과 호혜의 남북경협
- ◆ 사회·문화 교류의 활성화
- ◆ 인도적 문제의 해결

○ 그 정책목표가 한반도의 평화와 번영 및 평화통일이라는 궁극적 목표를 위해 얼마나 기여했는가?

나. 개략적 평가

○ 기준-1: 진정성 있는 남북대화

- 북한에게 ‘진정성’ 있는 대화자세를 지속적으로 촉구, 북한의 불투명한 대화 제의에 원칙을 강조하며 쉽게 응하지 않음으로써 남북대화의 새로운 패턴을 만드는 데 일정부분 기여한 측면이 있음.
- 그러나, 정부가 북한이 보여줘야 할 대화의 ‘진정성’에 대한 기준을 제시하지 않고 추상적인 레토릭 차원에서 요구한 측면이 있다는 점은 아쉬움.

○ 기준-2: 한반도 평화 정착

- 북한 핵문제의 완전한 해결, 남북한 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 새로운 평화 구조 형성을 한반도 평화 정착의 과제로 삼았으나, 오히려 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격으로 인해 한반도 안보상황이 악화된 상황
- 그러나 북한의 도발과 협박에 굴하지 않고 국가안보를 유지하고 북한의 사과를 촉구하는 등, 북한에 대한 ‘원칙있는’ 대응입장을 천명한 것은 긍정적

○ 기준-3: 상생과 호혜의 남북경협

- 남북관계의 장기적 경색으로 남북경협의 진전이 없는 상태임.
- 장기경색의 일차적 원인이 북한에게 있다고 하나, 그럼에도 불구하고 그 원인을 북한 탓으로만 돌리지 말고 상생호혜의 목표 달성을 위해 남북한간 ‘정상적인’ 경협이 이뤄지게 북한을 유도할 수 있는 능력을 갖추는 것이 더욱 중요하다는 점에서 정부의 역량 부족이 노출됨.

○ 기준-4: 사회·문화교류의 활성화

- 남북간 정치적 이유 때문에 민간 차원의 사회·문화적 교류와 접촉이 부진한 것은 불가피한 측면이 있음.
- 그럼에도, 民·官 분리를 통한 非정치적 차원의 교류는 적극적으로 유지함으로써 ‘접촉을 통한 변화’의 분위기를 이어갈 필요가 있었음.

○ 기준-5: 인도적 문제의 해결

- 이산가족 상봉, 국군포로·납북자 문제 해결, 북한인권 개선, 인도적 지원 등에 있어 성과 미흡
- 취약계층에 대한 지원이 유지되고 있는 점은 다행스러우나, 북한의 식량난에 대한 정부 차원의 융통성있는 대책 마련이 부족함.

○ 작년 ‘5·24 조치’ 이후 성과에 대한 총평

- 북한을 압박하는 조치가 변함없이 유지되어 정책 수행 태도상의 일관성과 원칙이 고수되고 있다는 점은 성공적
- 그러나, 북한의 사과를 받고 ‘정상적인’ 남북관계 구축에 기여하겠다는 목표에는 도달하지 못함으로써 실질적인 성과가 부재

3. 향후 대북·통일정책의 방향

가. 발상의 대전환

○ 북한문제 인식 및 방법의 진화 개요

- 평화통일을 지향하되, 실용적이고 현실주의적 관점에서 북한과의 공존을 수용

하여 남북간 파트너십의 전략적 고려 필요

- 북한문제에 대한 관심을 ‘김정일 정권’ 문제에 국한할 것이 아니라 ‘실패국가’에서 원인을 찾는 단계로 나아가야 하는 바, 그 까닭은 ‘실패국가’ 북한이 한반도와 동북아의 평화와 번영을 위협하는 결정적인 요인을 제공하기 때문
※ 오늘날 쏘세계 약 141개국인 실패국가이며, 이는 세계의 미래를 심각하게 위협하는 요인이 되고 있음.
- 대북정책과 통일정책은 연속선상에 있으며, 특히 대북정책은 新통일국가 건설을 위한 과정을 평화적이고 효과적으로 관리하는 정책으로 수행되어야 함.

○ ‘불안의 시대’에 조용하는 대북·통일정책의 구상

- 현재 대한민국의 발전은 ‘분단번영’의 최고점에 도달했으며, 미래의 ‘3대 위기’를 극복하고 평화적 방법으로 한반도 전역의 발전수준을 업그레이드시킨 ‘新통일국가 창조’의 국가전략 마련
- 북한문제를 ‘우리 문제’이면서 ‘한반도 문제’로 인식하여 북방으로 향한 ‘한반도 경영’ 전략을 마련하고, 이를 동북아의 평화와 번영 및 유라시아-태평양 시대를 여는 원동력의 관점에서 정책과 전략의 개발 추진
- 한반도가 하나의 생태축으로 연결되어 있을 뿐 아니라 상호 영향력이 지대한 현실을 감안, 자연안보(natural security)와 인간안보(human security)를 위한 남북한 공조적 자세와 정책 개발

나. 목 표

○ 한반도 차원: 공진화 (평화)통일

- 21C 한반도 통일은 우리 민족사상 처음으로 자유·인권·행복권을 가진 ‘시민’이 주체가 된 새로운 통일국가를 창조하는 ‘新통일’
- 새로운 통일국가는 자유민주주의와 사회적 시장경제를 기반으로 하며, 이를 위해 남북한 共進化(coevolution)를 통한 평화적 체제통합 지향

○ 동아시아 차원: (복합)네트워크 허브

- 동북아는 ‘세계 최고의 경제성장’과 ‘세계 최고의 군비경쟁’을 동시에 보여주는

독특한 지역으로서, 경제통합을 통한 공존과 평화가 아니라 경제발전이 군비 경쟁과 갈등으로 치닫는 반대현상이 나타나는 지역이므로 이 지역의 평화와 번영을 위해 한반도의 역할이 지대함.

- 한반도가 지역안정과 통합을 위한 중재자 및 조정자로서의 위상을 새롭게 정리하고 나아가 동아시아 네트워크공동체를 성공시킬 수 있는 동아시아의 평화·공영·조화의 복합네트워크 허브 지향

○ 세계 차원: 유라시아-태평양시대의 원동력

- 통일한국은 지정학적으로 대륙과 해양의 관문으로서, 유라시아-태평양 시대의 개막을 추진하는 원동력으로 작용
- 유라시아-태평양 시대의 개막은 한반도의 공진화 평화통일을 촉진할 뿐 아니라 통일과정에서부터 한국이 분단번영의 한계를 뛰어넘어 선진국으로 도약할 수 있는 기회를 제공할 것임. 끝.

이명박 정부 대북경제정책의 평가와 과제

- 토론 -

조동호(이화여대)

- 이명박 정부 대북경제정책을 잘 정리한 발표문임.
 - 토론자의 시각에서 보면 김대중·노무현 정부의 대북경제정책에 ‘약간’ 치우친 감이 없진 않으나 비교적 객관적으로 분석한 논문으로 평가함.
 - 따라서 비록 임기가 얼마 남지 않았다고 하더라도 이명박 정부의 관계자들이 경청해야 할 내용이라고 생각함.

- 우선 남북경협 역사의 전체적인 측면에서 본다면 정책적 사고와 고민은 지난 20년 동안 오히려 후퇴해 온 느낌이 있음.
 - 남북경협은 1988년 7·7 선언으로 시작하였음.
 - 7·7 선언은 아직 냉전이 채 종료되기 이전임에도 불구하고 기존의 인식 패러다임을 넘어서는 새로운 시각을 제공하였음.
 - 요약해서 말하자면, 7·7 선언은 한반도 차원에서는 대북정책의 획기적인 변화임과 동시에 대외관계 차원에서는 한국 외교의 지평을 확장하는 것이었으며, 대북정책과 외교정책의 선순환을 추구하는 것이었음.
 - 한국의 국력을 감안할 때 이러한 네트워크적 사고는 적절하고 바람직한 것이었다고 평가함.

- 그러나 김대중·노무현 정부에서는 대북정책과 외교정책의 균형보다는 대북정책에 치우친 경향을 보였으며, 이명박 정부에서는 외교정책, 특히 한미관계에 치중하는 모습을 보였음.
 - 김대중·노무현 정부의 ‘퍼주기’와 이명박 정부의 ‘안주기’는 그러한 정책적 사고의 당연한 결과라고 할 수 있음.

- 따라서 이제는 우리의 정책적 사고가 한 단계 더 깊어지고 넓어져야 한다고 생각함.
 - 그런 측면에서 본다면 발표자가 끝 부분에 제시하는 「대북경협의 정책적 과제」 역시 기존 사고의 연장선 상에 있다는 한계가 있음.

- 즉 현재의 시점에서 앞으로의 정책과제를 제시한다면 향후 10년 혹은 최소한 5년 후의 국제질서와 북한의 진로에 대한 심각한 고민과 분석을 바탕으로 한 정책 제언이 되어야 할 것임.
- 예컨대 경제위기와 군사위기에 따라 미국은 어떻게 되어 있을지, 중국의 부상은 어디까지일지, 미중관계는 어떻게 진행되어 나갈지, 그에 따른 국제정치질서와 가치는 무엇이 될지, 러시아의 한반도 개입은 어떻게 전개될지, 일본은 보고만 있을지 등등에 더하여 강성대국 선언 이후 김정은 체제의 진로, 우리 경제·사회의 변화 등등에 대한 해석이 뒷받침될 필요가 있음.
- * 중국이 G2로 부상한 2010년 미국과 중국의 GDP는 15조달러와 6조달러로 격차가 크지만, 5년 후만 되어도 18조달러와 10조달러로 변화 (IMF 추정)

□ 한편 몇 가지 세부적인 의견은 다음과 같음.

① 남북경협외의 자체적 한계

- 발표문의 내용대로 “일반물자교역은 2007년에 51.7% 증가했던 것이 2008년부터 감소세, 위탁가공교역의 경우 2009년에는 전년 수준을 유지하는데 그쳤음.”
- 이는 이명박 정부의 대북정책이 부분적으로 영향을 미쳤겠지만, 기본적으로 남북경협이 현재의 상황에서는 독자적인 성장동력을 상실하고 있다는 증거로 해석할 수 있음.
- 결국 북한의 경제난 해소와 개방·개혁의 진전이 남북경협 확대의 선결조건임.

② “3대 경협 사업의 타격 ”

- 발표자는 “김대중·노무현 정부 10년간 남북경협외의 핵심 사업으로 진행되었던 3대 경협 사업, 즉 남북한 철도·도로 연결, 금강산관광사업, 개성공단사업이 이명박 정부 출범 이후 모두 큰 타격을 받았”다고 지적함.
- 그러나 민간의 사업까지를 정부 차원의 3개 경협사업이라고 표현하는 것은 바람직하지 않음.
- 더욱이 사용할 방안도 없는 철도·도로의 연결, 지나치게 졸속 추진한 금강산·개성의 사업방식 역시 비판의 소지가 있음.

③ 구체적 방법의 제시

- 발표자는 금강산 관광사업의 재개와 관련해서 “한국정부가 내세우고 있는 관광객 피격사건에 대한 진상규명, 재발방지, 신변안전보장 등 3대 선결요건에 대해 남북간에 타협이 불가능한 것은 아니며, 한국정부의 관광재개 의지만 있으면 풀 수 있는 성격의 사안”이라고 분석함.
- 또한 5·24 조치에 대해서도 “공식적으로 해제하는 것이 부담스러우면 비공식적, 실질적, 부분적 해제부터 시작하는 것도 고려해 볼만”하다고 제안함.
- 이 표현들이 구체적으로 어떤 방안을 염두에 두고 있는 것인지 궁금함.

이명박 정부의 임기 말 대북정책 과제와
새로운 남북관계 구상 - 대북지원 분야 중심으로

김 정 수

□ 2008년 이후 남북관계의 흐름에 대한 성찰

- 이 대통령은 취임사에서 「비핵·개방·3000 구상」을 발표하고, 남북정상회담 추진의지를 천명(2.25)
- 북한은 6.15 및 10.4 선언의 이행을 원론적 차원에서 언급하고 있으며, 대통령 취임 열흘 만에 새 정부가 양 선언을 외면하고 있다고 비난(3.6 조평통 담화)

* '08.3.3 남한은 유엔인권이사회 기조연설에서 북한의 인권상황 개선촉구

- 통일부 장관 발언(3.19), 통일부 업무보고(3.26), 합참의장 발언(3.26) 이후 북측은 개성 남북교류협력협약사무소 남측 당국자 철수(3.27)
 - 이후 당국자의 방북 자제, 5월 이후는 지자체 자제
 - 민간단체 대규모 방북 자제
- 남북한은 6.15 / 10.4 선언 이행(북) VS 고 박왕자씨 사건에 대한 진정할 사과 요구 구도가 사실상 남북관계를 규정해 옴.
 - 08. 7.11 금강산관광특구지역에서 고 박왕자 씨 피살 사건이 발생

□ 남북관계 속에서 인도지원의 위상

- 2000년 이후 2008년 이전까지, 11회에 걸친 남북관계 단절이 있었으며, 북한이 3차례 남한이 8차례 先제의하여 재개
 - 북한이 선제의 해 온 경우 당국간 대화재개 수순은,
북적 인도지원 요청→남적,당국협의 필요입장→南,당국회담개최제의→北, 동의→당국간 회담

- 이명박 정부 초기부터 식량지원, 비료지원 등에 대한 지원은 원론적 차원에서 접근
 - '순수한' 인도지원 지속,
 - 식량과 비료지원은 북핵상황, 남북관계, 북한의 식량사정 등 종합적으로 검토하여 추진

□ 향후 과제

- **현재:** 실용적 접근에 대한 전략을 명확히 할 필요
 - 인도분야(이산가족 상봉, 북한의 보건의료 등)에 대한 작은 성과라도 당국 차원에서 합의, 여타 경제 및 정치 안보분야로 확대
- **중기:** 원칙과 개념 정립 시급
 - '순수한 인도적 지원'(?)
 - 정치안보 분야와 분리 또는 연계(?)
 - 방법론적으로 어느 수준까지(?)
 - 모니터링 수준(?)
- **장기:** '남북한 인도협력 기본 합의서<가칭> 공포
 - 북한의 인도분야 VS 남한의 인도분야에 대한 포괄적으로 합의하고 이에 대해 최고지도자의 사인
 - 지속성, 독립성 원칙 담보
 - 근본적인 해결에 대한 남북한 상호 공감대, 국민적 합의
 - 국회 비준

평화나눔센터 정책포럼 주제 및 발표자

회	일 시	주 제	발 표 자	비 고
1	2003년 11월 26일(수)	6자 회담과 북핵 문제 해법	전봉근 통일부장관 정책보좌관	
2	2004년 1월 15일(목)	2004년의 한미관계 그리고 민족공조	길정우 중앙일보 통일문화연구소장	
3	2004년 2월 26일(목)	대북 인도적 지원의 변화와 발전 모색 - 한국, 미국, 유럽의 대북 지원 사례 비교를 통해	정옥임 선문대학교 국제유엔학과 교수	
4	2004년 3월 25일(목)	개성공단사업의 현황과 과제	허만섭 한국토지공사 대외사업처 개성사업팀장	
5	2004년 4월 22일(목)	평양 관광이 북한에 미치는 영향	김병규 평화항공여행사 이사	
6	2004년 5월 20일(목)	북한 경제발전모델과 남북한 협력방안	김연철 고려대 아세아문제연구소 연구교수	
7	2004년 8월 19일(목)	쿠바는 어떻게 식량위기를 벗어났나? - 쿠바의 유기농업 성공이 북한에 주는 교훈	김성훈 중앙대학교 교수	
8	2004년 9월 16일(목)	동북아 틀에서 바라본 남북관계	권만학 경희대 국제·경영대학 학장	
9	2004년 10월 21일(목)	북한 인권법 : 쟁점과 전망	김동한 법과인권연구소 소장	
10	2004년 11월 12일(금)	2004년 남북관계, 회고와 전망	정세현 전 통일부장관	

회	일 시	주 제	발 표 자	비 고
11	2005년 1월 20일(목)	2005년 북한 신년사, 분석과 전망	전현준 통일연구원 기획조정실장	
12	2005년 2월 24일(목)	북한의 핵무기 보유 선언과 북미관계 전망	이상현 세종연구소 안보연구실장	
13	2005년 3월 23일(목)	7.1 경제관리 조치 이후 북한 사회 및 주민생활 변화	노옥재 (사)좋은벗들 사무국장	
14	2005년 4월 20일(수)	북한 주민의 살림살이와 호주머니 경제활동	김영수 서강대학교 정치외교학과 교수	
15	2005년 5월 25일(수)	한반도 평화통일을 위한 담론을 위하여 - 대북지원 시민단체와 평화운동: 독일과 한국의 경우	박경서 인권대사	
16	2005년 8월 23일(화)	미국의 한반도정책 결정과 NGO 활동	피터 백 ICG 동북아사무소장	
17	2005년 9월 27일(화)	제4차 6자회담의 평가와 후속 조치	박건영 카톨릭대학교 교수	
18	2005년 10월 26일(수)	대북지원 프로젝트와 대안에너지 활용 방안	이필렬 에너지대안센터 대표	
19	2005년 11월 22일(화)	1949~1989 동서독간 경제교류	페터 가이 프리드리히 에버트재단 한국사무소장	
20	2006년 1월 12일(목)	2006년 북한 신년사, 분석과 전망	류길재 북한대학원대학교 교수	

회	일 시	주 제	발 표 자	비 고
21	2006년 2월 21일(화)	세계은행과 북한 개발협력	장형수 한양대학교 경제금융학부 교수	
22	2006년 3월 28일(화)	한국의 평화운동, 평화 NGO : 발전을 위한 성찰	구갑우 북한대학원대학교 교수	
23	2006년 4월 26일(수)	北-中 경제협력 관계의 변화 : 변화와 함의	이정철 삼성경제연구소 경제안보팀 수석연구원	
24	2006년 5월 24일(수)	2006년 북한경제 현황과 식량 사정	양문수 북한대학원대학교 교수	
25	2006년 6월 21일(수)	남북경제협력 추진체계의 쟁점과 과제	김연철 고려대 아세아문제연구소 연구교수	
26	2006년 8월 24일(목)	독일통일 15년을 인터뷰하다	김누리 중앙대 독문학과 교수	
27	2006년 9월 20일(수)	9.19 공동성명 1주년과 한반도 정세	김근식 경남대 정치언론학부 교수	
28	2006년 10월 31일(화)	북핵위기의 경로전망과 대비	백승주 한국국방연구원 대북정책실장	
29	2007년 2월 22일(목)	6자회담과 남북관계	서주석 한국국방연구원 연구위원 전 통일외교안보 수석	
30	2007년 3월 23일(금)	대북 인도적 지원의 성적표: 경제사회적 효과 분석	양문수 북한대학원대학교 교수	

회	일 시	주 제	발 표 자	비 고
31	2007년 4월 26일(목)	“2.13합의” 이후 남북관계 변화의 막전막후 -- 변화의 방향과 동태를 중심으로	홍양호 통일부 남북회담본부 상근회담 대표	
32	2007년 10월 11일(목)	국제사회의 개발협력 동향과 대북 개발지원의 새로운 모색	박형중 통일연구원 선임연구위원	
33	2008년 4월 15일(화)	북한 경제의 달러화와 주민들의 외화의존 실태	김광진 국가안보전략연구소 선임연구위원	
34	2008년 5월 13일(화)	생존을 위한 인민들의 부업 경제: 쿠바와 북한의 사례	신석호 동아일보 정치부 기자	
35	2008년 6월 10일(화)	북한 협동농장 운영과 농민 사경제 실태	정은미 서울대 통일연구소 선임연구위원	
36	2008년 10월 7일(화)	미국 대선의 향방과 남북관계 전망	백학순 세종연구소 수석연구위원	
37	2008년 11월 10일(월)	꼭 막힌 남북관계, 어떻게 풀어야 하나?	이용선 우리민족서로돕기운동 운영위원장	
38	2009년 1월 15일(목)	2009년 북한 주민의 쌀독 상황: 식량 부족의 현상과 본질	권태진 한국농촌경제연구원 선임연구위원	
39	2009년 4월 27일(월)	북한 로켓 발사 이후 한반도 정세 심층 대해부	임수호 삼성경제연구소 수석연구위원	
40	2009년 9월 4일(금)	남북 경제협력사업의 현황과 향후 전망	조봉현 기업은행 경제연구소 연구위원	

회	일시	주제	발표자	비고
41	2009년 10월 8일(목)	남북간 인도주의 현안과 민관협력 발전 방안	고경빈 전 통일부 정책홍보본부장	
42	2010년 3월 15일(월)	북한의 인구와 자료: 1993년과 2008년 센서스를 중심으로	박경숙 서울대 사회학과 교수	
43	2010년 4월 26일(월)	생태적 관점에서 본 남북한 개발협력	유정길 에코붓다 공동대표, 평화재단 기획위원	
44	2010년 5월 24일(월)	천안함 이후 남북관계와 한반도 정세 전망	류석진 서강대 정치외교학과 교수	
45	2010년 7월 6일(화)	독일 통일의 재조명과 남북관계에 대한 제언	베르너 캠페터 프리드리히 에버트재단 소장	
46	2010년 9월 16일(목)	북한 당대표자회를 전후한 내부 권력 동향과 대내외 정책 과제	박형중 통일연구원 선임연구위원	
47	2010년 10월 1일(금)	한중 관계의 현황과 과제	이희옥 성균관대학교 교수	
48	2011년 6월 16일(목)	김정일 국방위원장의 방중과 북중경협	양문수 북한대학원대학교 교수	
49	2011년 7월 21일(목)	북한 역량개발을 위한 유엔기구의 지원사업	남상민 유엔아시아태평양경제사회위원회 (UNESCAP) 환경담당관	
50	2011년 9월 26일(월)	이명박정부의 임기 말 대북정책 과제와 새로운 남북관계 구상 발표 1: 정치안보 분야 발표 2: 경제협력 분야 발표 3: 대북 인도적 지원 분야	사회: 박명규 서울대 통일연구소 연구원 원장 발표 김연철 인제대 교수 양문수 북한대학원대학교 교수 이종무 평화나눔센터 소장 토론 정낙근 여의도연구소 정책실장 조동호 이대 북한학협동과정 교수 김정수 북한전문기자단 연구위원	50회 기념 정책토론회