

연속정책토론 '진보와 미래'  
6.15 공동선언 11주년 기념

## 남북관계 전환을 위한 진보개혁 진영의 선택

■ 일시 : 2011년 6월 13일(월) 14 : 00

■ 장소 : 하이서울 유스호스텔 대강당

■ 민주정책연구원 ■ 새세상연구소 ■ 상상연구소

■ 참여정책연구원 ■ 한겨레경제연구소



# Ⅰ 토론회 순서

## [1부] 내빈 인사말

- 사회 : 홍일표 (한겨레경제연구소 수석연구원)

- 손학규 대표 (민주당)
- 이정희 대표 (민주노동당)
- 조승수 대표 (진보신당)
- 유시민 대표 (국민참여당)
- 박주선 국회의원 (국회 남북관계특위 위원장)
- 양상우 대표 (한겨레신문사)

## [2부] 토론회 본 행사

- 사회 : 강태호 (한겨레평화연구소 소장)
- 기조발제 : 남북관계에 전환에 대한 진보개혁진영의 선택  
백학순 (세종연구소 수석연구위원) ..... 1
- 발제 및 토론
  - 토론문 1 : 2011년 위기에 대비하며, 2012년 평화·통일의 새로운 길을 열자  
박순성 (민주정책연구원 원장) ..... 27
  - 토론문 2 : 분단과 전쟁의 구조를 평화와 통일의 구조로 바꾸자  
최규엽 (새세상연구소 소장) ..... 77
  - 토론문 3 : 대북 정책과 평화 정착의 과제  
김석연 (상상연구소 소장) ..... 97
  - 토론문 4 : 평화가 경제다  
노항래 (참여정책연구원 부원장) ..... 123



〈발제문 1〉

**남북관계에 전환에 대한  
진보개혁진영의 선택**

백 학 순 | 세종연구소 수석연구위원



## [발제문]

# 남북관계에 전환에 대한 진보개혁진영의 선택

백 학 순 | 세종연구소 수석연구위원

1. 서론: 남북관계의 현주소
2. 이명박 정부의 대북정책: 특징과 문제점
  - 1) 남북관계·통일에 대한 정체성: “한국판 네오콘”
  - 2) 비핵·개방·3000과 북한붕괴론: 북한의 불신 초래
  - 3) 대북정책의 비현실성: 목표달성 불가와 국내정치용화
  - 4) 대북 대결정책과 남북관계의 파탄: ‘한반도 문제’의 강대국정치화와 남한의 ‘한반도 문제’ 주도권 상실
  - 5) 오바마대통령의 대북 ‘정치적 리더십 부재’ 상황의 이용: 대북 대결적 한미동맹 추구
  - 6) 북중협력의 심화: 북한의 對중국 의존 심화와 한민족경제공동체 건설의 실종
  - 7) 천안함 사건과 연평도 포격사건을 다루는 방식과 그 결과: 남한사회의 분열과 ‘한반도 문제’의 강대국정치화
  - 8) 남북정상회담 추진: 업증성 결여, 국내외 정치용, 레임덕 방지용
3. 남북관계의 전환을 위한 과제
  - 1) 남북관계·통일, ‘한반도 문제’에서의 ‘주인 정체성’ 확립
  - 2) 남북관계 전환을 위한 유리한 대내외 환경기회구조의 조성 and 활용
  - 3) 북한의 ‘21세기 생존과 발전 전략’에 대한 원-원적 대응
  - 4) 민족화해, 한반도 평화정착, 민족통일의 전략과 로드맵 마련
4. 결론: 진보개혁진영의 필승전략의 요소들
  - 1) ‘민족의 희망’을 세우는 민족화해의 전면적 추구
  - 2) ‘전쟁과 평화’ 문제의 근본적 해결책 제시
  - 3) ‘철의 실�크로드’ 비전의 실천을 위한 구체적 로드맵 제시
  - 4) 진보개혁진영의 정책 능력과 신뢰성 제고
  - 5) 진보개혁진영의 ‘통합과 연대’의 정치
  - 6) 외교·안보·통일 정책의 관리·통제센터 부활
  - 7) 핵심 상비군 정책자문그룹의 조직과 활용
  - 8) ‘국민의 손에 쥐어주는’ 프레젠테이션

○ 이 글은 이명박정부 하에서 남북관계가 파탄된 지금, 향후 남북관계를 화해와 협력, 평화공존과 평화번영, 민족통일의 방향으로 전환하기 위한 진보개혁진영의 선택에 대해 논의하기 위한 것이다. 우선 남북관계의 현주소를 살펴본 후, 이명박정부의 대북정책의 특징과 문제점을 지적할 것이다. 그리고 남북관계 전환을 위한 진보개혁진영의 과제를 살펴본 후, 진보개혁진영의 필승전략에 포함되어야 할 요소들에 대해 생각해 보기로 한다.

# 1. 서론: 남북관계의 현주소: 현황과 정세 특징

## 1) 현황

○ 천안함 침몰사건, 연평도 포격사건으로 한반도 안보 상황은 6.25전쟁 이후 최악의 상황에 있다. 국내에서의 평가도 그렇고, 영국의 국제전략문제연구소(IISS)와(The Military Balance 2011) 존 케리 미상원 외교위원장도(청문회 “Breaking the Cycle of North Korean Provocations,” 2011년 3월 1일) 동일한 평가를 내어 놓았다.

○ 특히, 심리적으로 2010년 이래 남북 간 무력충돌의 문턱이 낮아져 있어 이것이 한반도 불안정의 핵심적인 요소가 되고 있으며, 중국, 미국 등 국제사회는 남북한국가들의 한반도 상황에 대한 통제 능력을 의심하여, 특히 연평도 포격사건 이후에 본격적으로 한반도 문제에 개입하고 있다.

○ 남북 간에 특정 부문에서 실무자급 회담이 개최된 적은 있으나 남북대화의 본령이라고 할 수 있는 장관급회담은 천안함 사건, 연평도 포격사건 이후는 말할 것도 없고 이명박 정부 들어 지난 3년여 동안 한 번도 없었다. 장관급회담 개최를 위한 준비회담도 없었다.

○ 최근 남한의 일부 예비군 훈련단체에서는 북한의 김일성, 김정일, 김정은을 예비군 사격훈련 표적지로 삼는 일을 행하였고, 이에 대해 북한은 전면적 군사보복을 천명했으며, 이명박 정부를 더 이상 ‘상종’하지 않겠다면서 남북 간의 군 통신선까지 끊어버린 상황이다. 그리고 북한은 남한정부의 베이징 비밀접촉에 대한 ‘언론플레이’를 문제 삼아 올 4-5월에 있었던 남북정상회담 추진 관련 비밀 회담의 내용을 폭로하고 나옴으로써 상호 불신이 더욱 악화되었다.

○ 남북경협 사업의 현황을 보면, 북한은 현대아산으로부터 금강산관광사업권을 회수해 가버린 상황이며, 이명박 정부는 금강산관광사업의 재개에는 아무런 관심이 없고, 개성공단 사업에 대해서도 최소한의 유지에만 신경을 쓰고 있으며, 천안함 사건 이후 정부가 내린 5.24조치 이후 비정부간, 민간차원의 교류협력, 대북 인도지원도 실종되다시피 하여 최소한의 수준에 머물러 있다.



## 2) 천안함 사건 이후의 한반도 정세의 특징

○ 천안함 침몰사건 이후 한반도 정세는 다음 몇 가지 주목할 만한 특징을 보여주었다.

○ 첫째, 천안함 사건 이후, 좋은 싫든, 북한이 한반도 국제정세를 이끌어 나가는 모습을 보였다. 이는 두 가지 면, 즉 부정적인 의미와 긍정적인 의미에서 그러하였다.

- 천안함 사건과 연평도 포격사건은 한반도의 전쟁 위기를 고조시키고, 한반도 정치와 동아시아 정치를 보다 대결적으로 이끌어 가는 부정적인 영향을 끼쳤다.

- 긍정적인 측면에서는, 천안함 사건, 특히 연평도 포격사건으로 한반도에서 정전체제의 문제점이 크게 부각되었고, 문제 해결책은 한반도에서 6.25전쟁을 종식하고 평화협정을 맺는 것이라는 인식이 새롭게 자리 잡았다.

○ 북한은 천안함 사건 발생 1년여 전 오바마정부 출범 시부터 북핵 문제 /한반도 평화체제 수립 문제에서 전략적인 행위를 해 왔다. 그 대표적인 것이 2009년 4월 인공위성 로켓발사와 5월 제2차 핵실험을 함으로써 그 동안 조지 부시정부 하에서 이뤄졌던 시료채취의 문제 등 기술적인 수준의 문제에 걸려 지지 부진했던 핵협상을 흔들어 벗어나 새로운 핵위기 조성을 통해 미국정부를 협상장에 끌어들여 9.19공동성명에서 약속했던 '높은 수준의 정치적 주고받기'를 재확인하고 이것의 이행을 약속받으려 한 것이었다.

- 구체적으로, 위에서 언급한 '높은 수준의 정치적 주고받기'의 내용은 2005년 9.19공동성명에서 '한반도 비핵화'(실질적으로 북한의 비핵화) vs. '북미관계정상화'와 '한반도와 동북아 평화안보체제 구축', '대북 경제에너지협력', '북일관계정상화'를 상호 주고받기로 하고 '한반도 평화체제' 구축을 위한 별도의 포럼을 시작하기로 한 것이었다. 북한은 로켓발사와 제2차 핵실험을 통한 '북핵협상의 재구조화'를 하면서 무엇보다도 '한반도 평화체제 구축'을 향후 개최될 대미협상에서의 최우선적 의제로 설정한 것이다.

- 북한은 북한의 비핵화를 위해서는 한반도 평화체제를 구축(6.25전쟁 중

식, 평화조약 체결, 그리고 실질적으로 북미관계정상화 포함)해야 한다는 것을 일관성있게 강조해 오고 있다.

- 북한은 2010년 11월 미국의 핵전문가 세 팀을 초청하여 자신이 짓고 있는 경수로와 최신식 농축우라늄시설을 공개하고, 동시에 연평도 포격사건을 일으킴으로써 향후 북미 간에 협상할 시 '북핵문제와 한반도 평화체제문제를 동시에 결합하여 논의'하고자 하는 의도를 명백히 하였다.

○ 둘째, 미중양국은 천안함 사건을 계기로 그들 사이의 힘의 전이(전환)의 맥락 속에서 한반도와 동아시아에서 그 동안 진행되어온 냉전시대 종식 이후의 과도기를 마감하고 이 지역의 국제질서를 대결구도로 구조화시키기 시작했다. 그러나 연평도 포격사건을 겪으면서 양국은 기본적인 대결구도 속에서도 자신들의 국익을 위해서는 사안에 따라서는, 예컨대, 한반도에서의 전쟁 방지와 같은 문제에 있어서는 상호 협력하는 모습을 보여주었다.

- 국제질서형성자, 규칙형성자인 미중양국이 2010년 한반도에서 천안함 사건과 연평도 포격사건을 기회로 적극적이고 노골적으로 한반도 정치에 개입하여 자신들이 원하는 방향으로 한반도 정치의 질서와 규칙을 형성하고 이를 우리에게 수용하도록 요구하였다.

- 이는 과거 김대중정부 시절(그리고 어느 정도로 노무현정부 시절)에 북한과 적극적인 파트너십을 통해 한반도 정치의 질서와 규칙을 우리민족이 스스로 만들어 내고 이를 국제사회로 하여금 수용토록 했던 것과는 큰 대조를 보인 것이었다.

○ 셋째, 남한정부는 이 모든 과정에서 상황전개를 어떤 의미 있는 방향으로 주도해 가지 못하고 피동적으로 반응하는 '상황 반응자', '수동적 행위자'의 모습을 보였고, 또 전쟁위기 해소를 해소하고 평화를 추구한다는 이미지 보다는 '전쟁을 불사할 수 있다'는 이미지를 심어주는 행위자로서의 모습을 보였다.

- 남한의 경우, 비록 국제사회(미중양국)의 권유(압력)에 의해 시작된 것이라 해도, 주어진 남북대화의 기회를 적극적인 상황타개와 전략적 능력 회복의 기회로 삼지 않고, 또 최근 카터 전 미대통령 등 엘더스 그룹 대표단이 북한을 방문하고 서울에 들렀는데도 이명박대통령이 엘더스 그룹 대표단의 접견을 회피하

는 등 여전히 상황 반응자, 수동적 행위자의 모습을 보이고 있다.

## 2. 이명박 정부의 대북정책: 특징과 문제점

○ 여기에서는 이명박 정부의 대북정책의 특징과 문제점으로서 여덟 가지를 제시하고 그것들을 하나하나 살펴보기로 한다.

### 1) 남북관계·통일에 대한 정체성: “한국판 네오콘”

○ 이명박 정부의 남북관계 및 통일 정책에서 가장 근본적인 문제는 다른 아닌 남북관계와 통일 문제에서의 ‘사상’(생각)과 ‘정체성’의 문제라고 할 것이다.

○ 정책주체가 어떤 행위를 할 때 그들이 처한 환경구조도 중요하고 그들의 물질적인 능력과 자원도 중요하지만, 역시 기본적으로 행위자(정치지도자)의 ‘생각’과 그에 기반을 두고 형성된 ‘정체성’이 중요하다. 사람이 갖고 있는 생각(사상, 가치, 비전)과 정체성(자기 자신에 대한 역할 관련 이해와 기대)이 자신의 능력과 자원에 의미와 방향성을 부여하기 때문이다.

○ 역대 남한정부의 남북관계·통일에 대한 ‘정체성’의 유형을 판단하는 기준으로서 두 가지 요소를 생각해 볼 수 있다. 그 두 가지 요소는 (1) ‘대북의식’(북한과 ‘대결·배제’ 혹은 북한과 ‘화해·공존’하는 통일지향성)과 (2) ‘민족의식’(민족과 국제사회[외세]와의 관계에서 ‘민족주의’적 지향성[자주성] 혹은 ‘국제주의’적 지향성[국제성])이다.

- 이 두 가지 요소를 조합하여 역대 남한정부의 남북관계·통일에 대한 ‘정체성’의 유형을 규정하고 비교할 수 있을 것인 바, 탈냉전시대에 들어 역대 남한정부의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 노태우정부: 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘민족주의’적 정체성과 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘국제주의’적 정체성을 ‘조합’한 정체성.

(2) 김영삼정부: 북한과 ‘대결·배제’하는 ‘민족주의’적 정체성과 북한과 ‘대결·배제’하는 ‘국제주의’적 정체성의 중간 어디에 ‘위치’한 정체성.

(3) 김대중정부: 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘민족주의’적 정체성과 북한과

‘화해·공존’하는 ‘국제주의’적 정체성을 ‘적극적’으로 ‘조합’하되, ‘민족주의’적 지향성이 보다 더 강조된 정체성.

(4) 노무현정부: 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘민족주의’적 정체성과 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘국제주의’적 정체성의 중간 어디에 ‘위치’하되, 상대적으로 ‘민족주의’적 정체성에 더 가까이 위치한 정체성.

(5) 이명박정부: 북한에 대해 ‘대결·배제’하는 매우 강력한 수준의 ‘국제주의’적 정체성

○ 이명박대통령은 2007년 12월 대통령선거에서 과거 김대중 정부와 노무현 정부 시절을 ‘잃어버린 10년’으로 규정하였다. 이명박대통령이 한나라당 대선 주자로서 2007년 2월 6일 발표한 ‘한국외교의 7대 과제와 원칙’(MB 독트린)은 ‘외교’ 속에 ‘남북관계’(통일)를 포함시켰다. 또 대통령직인수위원회는 통일부의 해체를 시도하였다. 이 모든 것은 이명박정부의 향후 남북관계·통일에 대한 정체성을 여실히 보여준 상징적인 사건이었다. 분단국가의 정치지도자라면 누구나 ‘통일’이라는 정치적 명분을 무시할 수 없다는 점을 고려할 때 이명박정부의 경우는 매우 이례적인 것이었다.

- 이명박정부 출범 이후 8-9개월을 지켜본 저명한 모 언론인은 자신의 칼럼 “남북관계, 어디까지 후퇴하는가”를 통해 이명박대통령 그룹을 “한국판 네오콘”으로 명명하였다. 이는 이명박정부의 남북관계·통일에 대한 ‘정체성’을 간단 명료하게 표현한 것이었다.

- 북한과 ‘대결·배제’하는 강력한 수준의 ‘국제주의’적 정체성을 가진 이명박정부는 상대적으로 ‘민족 중시’ 개념에 약한 모습을 보이면서 ‘민족화해’보다는 ‘한미동맹’ 위주로 대북정책을 해 왔다.

- 이명박정부는 오바마대통령의 대북 ‘화해·공존’의 정치적 리더십이 확립되지 못한 상황을 이용하여 한미동맹을 대북 대결적으로 만들면서 당장은 미국정부의 대북 대화와 협상을 가로막는 데 성공하는 모습을 보이고 있다.

## 2) 비핵·개방·3000과 북한붕괴론

○ 이명박정부의 대북정책은 그 어떤 용어를 사용하든지 간에 그 핵심은 ‘비핵·개방·3000’과 ‘북한붕괴 시도’였다고 할 수 있을 것이다.

○ 비핵·개방·3000은 북한과의 대화와 협력, 관계 개선에서 북한의 선차적 행동으로서 '비핵'을 요구하는 것이었으나, 북핵문제의 성격과 거의 20년이 되어가는 북핵 협상의 역사를 고려할 때 이 정책의 현실성이 문제가 될 수밖에 없었다.

- 비핵·개방·3000은 '그랜드 바겐'이나 최근 '베를린 제의' 등 여러 가지 이름으로 변용되었으나, 그 내용은 결국 북한의 비핵화 조치를 전제조건으로 하고 있다는 점에서 대동소이하거나 그것의 연장선에서 나온 것이었다고 할 수 있다. 따라서 북한의 협력을 끌어내는 데 실패하였다.

○ 이명박정부가 공식적으로 내세운 대북정책은 '상생과 공영'의 정책이나 밑바탕에 깔려있는 숨은 속내는 북한붕괴론이었던 것인 바, 문제는 우리의 대북 정책의 상대인 북한이 이를 인식하고 있다는 점이었다.

- 물론 '상생과 공영'의 정책은 물론 비핵·개방·3000 정책이 여러 방면에서 거센 비판에 직면하자 이를 피하고자 내세운 정책 슬로건이었다. 실제 '상생과 공영'을 이루기 위한 정책 콘텐츠나 정책수단이 구비됨이 없이 슬로건 차원에서 대국민용으로 사용된 구호인 셈이었다. '비핵·개방·3000'이든지 '상생과 공영'이든지 간에 공식적으로 내세운 정책과는 별개로 핵심정책결정자들의 숨은 의도는 위에서 지적한 '북한붕괴론'이었다.

○ 북한붕괴 시도는 두 가지 면에서 남북관계를 최악의 상황으로 몰고 갔다.

- 첫째, 남한정부의 북한붕괴 시도로 인해 남한지도부에 대한 북한지도부의 불신이 심화되었고, 북한지도부는 남한지도자나 남한정부의 어떤 대북정책 관련 발언이나 조치도 결코 액면 그대로 받아들이지 않으면서 남한정부의 진정성에 대한 의문을 버리지 않고 있다. 이러한 상황에서 북한의 협력에 대한 기대는 비현실적인 기대가 되었다.

- 둘째, 북한의 협력을 확보하지 않고서는 남한의 어떤 대북정책도 그 목표를 달성할 수 없는 것이 현실이고 또 과거 경험이었음을 상기할 때, 이명박정부의 북한붕괴 시도는 남북관계 악화와 파탄의 주된 요인이 되었다.

### 3) 대북정책의 비현실성: 목표달성 불가와 국내정치용화

○ 어떤 정책이든지 그 정책을 평가하는 가장 기본적인 기준은 처음에 선언한 정책목표가 달성되었는지의 여부이다. 이 기준으로 볼 때, 이명박정부의 대북정책은 '비핵·개방·3000'이든지 '상생과 공영'이든지 스스로 내세운 목표를 달성하지 못한 실패한 정책이라고 평가할 수밖에 없다.

- 탈냉전 시대에 들어 남북한 간에 고위급 회담 한 번 못한 남한정부는 이명박정부 밖에 없게 되었다. 이명박정부나 앞으로 남은 임기를 지금과 같이 해 나간다면, 역사는 이명박정부의 대북정책을 탈냉전시대에 들어 6.15공동선언이 세운 '민족의 희망'을 꺾고 세계사의 흐름을 거슬린 돌연변이 정책이었다고 평가할 것이다.

○ 대북 정책목표 달성이 불가능해지자 이명박정부의 대북정책은 '국내정치용' 정책으로 변할 수밖에 없었는데, 지금은 아예 그러한 소극적인 입장을 넘어 적극적으로 대북정책을 국내정치용으로 사용하는 모습을 보이고 있다.

- 최근 이명박대통령의 '베를린 제안'이나 '북경에서의 비밀접촉을 통해 베를린 제안의 진의를 전달했다'는 청와대의 언론 발표는 무엇보다도 국내정치용 발언이었다. 결국 이것이 북한에 의해 트집잡혀 남북정상회담을 위한 비밀접촉 내용이 공개되어 버렸고, 이는 국내정치적으로 이명박정부의 신뢰성에 큰 타격을 가해 레임덕 현상을 가속화시키고 있다.

○ 어떤 정부이건 자신의 정책의 성공에 대해 확신하면 확신할수록 출구전략을 마련하지 않는 경향을 보이는 법이지만, 이명박정부의 경우, 김대중·노무현 정부 10년간의 대북정책을 남북관계에서 '잃어버린 10년'으로 무시하면서 비핵·개방·3000 정책의 성공에 대해 확신을 갖고 기세 좋게 출구전략 없이 대북정책을 시작하였다고 할 수 있다.

- 출구전략을 미리 마련하지 않은 정책은 기본적으로 일이 잘못된 경우 실패를 수습할 수 없는 치명적인 문제점을 안게 되지만, 정책을 이행해가면서 문제점이 드러날 때 출구전략을 새로 마련할 수도 있다. 그런데 이 경우 핵심 정책 결정자들이 여러 층위와 여러 범위의 인사들, 즉 정부 부처 간, 정치사회, 정책커뮤니티, 그리고 일반대중과 널리 그리고 적극적으로 '소통'하면서 출구전략을 마

련해야 한다. 그런데 이명박정부의 대북정책의 경우, 출구전략도 적극적인 소통도 부재한 상황이다.

#### 4) 대북 대결정책과 남북관계의 파탄: '한반도 문제'의 강대국정치화와 남한의 '한반도 문제' 주도권 상실

○ 남북한 간에 대결정책이 더욱 첨예화됨으로써 남북관계에서 파탄이 초래되면서 무력충돌이 발생하자 미국과 중국 등 강대국이 '한반도에서의 전쟁 방지'에 대한 남북한의 관리력, 통제력의 상실에 주목하고 한반도와 동북아에서의 자신들의 국익 확보를 위해 본격적으로 '한반도 문제'에 개입하였다. 이로써 '한반도 문제'가 '강대국정치화'되면서 남한정부가 '한반도 문제'에서 주도권을 상실하였다.

- 특히 이러한 현상은 작년 11월 연평도 포격사건 발생으로 한반도에서 전쟁 가능성이 급격히 상승한 이후 뚜렷해졌고, 올 1월 중순 워싱턴에서 개최된 미중정상회담의 공동선언문에서의 한반도 관련 합의사항이 그것을 반영하였다.

- 내치에서의 정답은 '분열보다는 통합', 외치에서의 정답은 '전쟁보다는 평화'라고 할 것인즉, 한반도의 '전쟁과 평화의 문제'에서 남북한 양국이 긴장 완화, 평화 회복의 정책보다는, 북한은 무력도발을 하고 다른 한편 남한은 '전쟁을 불사할 수 있다'는 태도를 취함으로써 강대국들의 우려를 샀던 것이다.

○ 천안함 사건과 연평도 포격사건 둘 다 한반도 정치와 동아시아 국제정치에 미친 영향, 보다 구체적으로 새로운 동아시아 국제질서 형성에 미친 영향은 컸지만, 그 중에서도 연평도 포격사건의 영향은 보다 직접적이었다.

- 더구나 2010년 11월 북한이 농축우라늄 프로그램이라는 새로운 핵카드를 사용함과 동시에 연평도 포격사건을 일으킨 데는 북한의 고도의 전략적 계산이 깔려 있었던 것으로 볼 수 있다. 즉, 미국에게 한반도가 아직도 6.25전쟁이 종식되지 않아 언제든지 무력충돌이 발생할 수 있는 정전상태에 있다는 것을 상기시키고, 조속히 6.25전쟁을 끝내고 평화협정 맺고 관계정상화를 이룩해야만 한반도에 평화가 정착되고 북핵문제가 해결될 수 있다는 것을 보여준 것이다. 다시 말해, 북핵문제를 다루기 위한 북미양자회담과 6자회담이 개최되면, '한반도 비핵화' 문제와 '한반도 평화체제 구축' 문제를 함께 결합하여 해결하려는 북한의 계

산이 깔려있었던 것이다.

- 결국 '한반도 문제'에 대한 근본적인 해결책은 6.25전쟁을 공식적으로 종식하고 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하고 북미 관계정상화를 이룩하는 것인데, 이 해결책은 2005년의 9.19공동성명 등 이미 북미 간의 북핵 관련 주요 합의들과 2000년 10월 북미공동코뮤니케를 통해 상호간에 합의되고 채택되었던 것이다. 단지 그 합의가 충실히 이행되지 못했을 뿐이었다. 그런데 북한이 작년 11월 농축우라늄시설 공개라는 새로운 핵카드 사용과 연평도 포격을 통해 그러한 합의들의 이행을 압박하고 나온 것이다.

○ 미중양국은 연평도 포격사건을 통해 9.19공동성명이 제대로 이행되어져야 한다는 것을 재인식하고, 2011년 1월 19일 워싱턴 정상회담을 통해 그 방향으로 새로운 노력을 집중해 나가야 한다는 것에 합의하였다.

- 2011년 1월 워싱턴 미중정상회담은 역사적으로 동북아에서 탈냉전 시대라는 과도기가 끝나고 새로운 동북아 질서의 틀을 짜는 회담이었다. 한반도 문제와 관련하여 한반도 전쟁위기 해소 방안과 연평도 포격사건과 같은 위기가 재발되지 않도록 '한반도 문제'의 근본적인 해결책에 대해 논의하고 해결책을 제시하였다. 그 내용의 요체는 한반도에서의 전쟁 위기의 해소, 북핵문제 해결과 더불어 한반도 평화체제 구축의 필요성에 대한 재확인이었다.

○ 워싱턴 미중정상회담을 마친 후, 미국은 제임스 스타인버그 국무부장을 한국에 보내서 미중정상회담과 그 결과에 대해 알려주고, 남북관계 개선을 위해 남한이 북한과 협상에 나서도록 강력히 권유하였다. 그리고 한미양국은 천안함 사건의 해결과 6자회담 재개를 '연계'하였던 고리를 풀기로 결정하였다.

- 즉, 한국정부가 남북대화 개시를 위해 전제조건으로 내세웠던 천안함 사건과 연평도 포격사건에 대한 북한의 사과, 관련자 처벌, 재발방지 약속, 북핵문제에서의 진정성 표시 요구는 남북대화의 전제조건이지만, 그것이 6자회담 재개의 전제조건이 아닌 것으로 합의하였다.

- 이로써 최악의 경우, 미국은 까다로운 남북관계에 발목이 잡힐 필요 없이 남북대화가 제대로 진척되지 않을 때 무한정 기다리지 않고 북미양자 대화에 나설 수 있는 길을 확보하였다.



○ 참고로, 이명박정부는 한 때 천안함 사건에 대한 해결을 연평도 포격 사건의 해결로부터 분리하여 연평도 포격사건의 해결만을 남북대화의 전제조건으로 삼는 듯한 모습을 보이기도 했지만, 이내 양자를 남북대화의 전제조건으로 삼는 입장으로 되돌아와 있다.

## 5) 오바마대통령의 대북 '정치적 리더십 부재' 상황의 이용: 대북 대결적 한미동맹 추구

○ 오바마 미대통령은 대통령 선거 중에 대북정책을 클린턴 방식으로 되돌리겠다고 약속했고, 실제 대통령이 되어서도 북한과 대화를 하겠다는 입장을 북측에 전달하였다. 그런데 부시정부 시절의 북핵협상에 불만을 갖고 있었던 북한이 '북핵협상의 재구조화'를 시도하면서 2009년 4월과 5월에 인공위성 로켓발사와 제2차 핵실험을 하자, 오바마대통령은 크게 실망하고 또 분노함으로써 당시까지 생각하고 있었던 대북정책을 포기하고 유엔제재 위주로 대북정책을 선회하였다.

- 이로써 오바마대통령이 적극적인 대화와 협상을 통해 북핵문제와 한반도문제를 해결하겠다는 생각을 버림으로써 북핵문제에서 오바마대통령의 '정치적 리더십'은 실종되고 말았다. 오바마정부는 북한이 선차적으로 북핵문제와 관련하여 의미 있는 행동을 취하고 나오기 전에는 '전략적으로 참고 기다린다'(strategic patience) 입장을 취하였다.

○ 그런데 이명박정부는 바로 '오바마대통령의 대북정책에 대한 정치적 리더십의 부재'를 적극적으로 이용하여 북한붕괴론에 기반을 두고 대북 대결정책을 강화함으로써 미국의 북한에 대한 접근을 가로 막았다. 한국의 대북정책이 미국의 대북정책을 발목 잡은 것이다.

- 지난 4월 초에는 캠벨 미국무부 동아태차관보가 베이징을 방문하여 중국외교부 청사에서 김계관 북한 외무부상과 회동했으며, 그 결과는 6자회담 의장국인 중국의 외교부 한반도사무 특별대표인 우다웨이에 의해 '남북한 6자회담 수석대표회담 → 북미 양자회담 → 6자회담'의 '3단계 6자회담 개최방안'으로 제안되었다. 그러나 이명박정부는 천안함과 연평도 사건에 대한 북한의 사과, 처벌, 재발방지를 전제조건을 내걸고 남북대화에 나서지 않았다.

- 4월 중순에는 힐러리 클린턴 미국무장관이 서울에 와서 이명박대통령에게 북한에 대한 미국의 식량지원 계획을 밝히면서 남북대화를 권유하였으나, 이명박대통령은 움직이지 않았다.

- 카터 대통령이 다른 세 명의 '엘더스 그룹' 대표단을 이끌고 4월 하순에 북한을 방문하여, 북한과 한반도 평화와 비핵화, 남북대화, 인도적 지원 문제에 대한 논의를 하고 북측 메시지를 남측에 전달하였다. 특히 북한 지도자가 남한과 조건 없이 북핵문제, 남북정상회담 등 모든 현안에 대해서 대화하기를 원하며, 미국과 관계개선, 조건 없는 6자회담 재개 논의를 시작하기를 원한다는 김정일의 친서 메시지를 갖고 왔으나, 이명박대통령이 카터 일행을 직접 만나지 않는 등 이들을 홀대하였다.

## 6) 북중협력의 심화: 북한의 對중국 의존 심화와 한민족경제공동체 건설의 실종

○ 이명박정부와 오바마정부의 대북 대결정책으로 남북 간, 북한과 서방 세계 간에 경제협력이 끊어지면서, 중국이 이를 기회로 대북한 경제적 침투를 급격히 확대하였고, 이는 북한의 대중국 의존을 심화시켰고, 결국 우리의 입장에서는 한민족경제공동체 건설 노력이 실종되었다.

- 북한의 경우, '21세기 생존과 발전의 전략'을 추구하는 가운데 김대중정부와 노무현정부과의 6.15공동선언, 10.4정상선언을 통해서 한반도에서의 '평화공존'과 '평화번영'을 추구하였다. 이명박정부가 들어서면서 김대중·노무현 시대를 '잃어버린 10년'으로 폄훼하고 통일부를 없애려고 하는 등 대북 강경정책으로 돌아섰지만, 북한은 자신의 이익을 위해 이명박정부와 대화를 시도하였고, 상당기간 동안 인내를 발휘하면서 남북대화과 정상회담 개최를 시도하는 노력을 하였다.

- 문제는 북한으로서는 남한의 대북강경정책에 막혀 남북관계를 자신들이 원하는 방식으로 끌어가는데 실패했고, 결국 남한, 미국, 일본과의 협력을 생존과 발전 전략의 한 축으로 삼겠다는 계획에 차질이 생겼으며, 결국 북한은 중국과의 협력 강화를 선택하였다는 것이다.

- 중국은 경쟁자가 없어진 상황에서 북한의 생필품 시장, 자원개발 시장, 플랜트 시장 등 경제전반에 적극적으로 진출하였고, 최근에는 창지투(장춘-길림-

도문)개발지구와 북한의 라선특구를 연결하고, 장춘-심양-대련/단동지구를 북한의 황금평/위화도특구와 연결하는 노력을 적극적으로 시작하고 양 특구 개발의 착공식을 거행하였다.

## 7) 천안함 사건과 연평도 포격사건의 '정치적' 이용: 남한사회의 분열과 '한반도 문제'의 강대국정치화

○ 천안함 사건과 연평도 포격사건은 한반도의 '전쟁과 평화'의 문제에서 심각한 군사안보문제를 제기하였고, 위에서 이미 지적했듯이, 국내의 여러 외교안보관련 기관들과 언론은 한반도 안보상황은 6.25전쟁 이후 최악의 상황에 있다는 평가를 하였다.

○ 그런데 천안함 사건과 관련하여 정부 주도의 합동조사 결과 발표에 대해 국내외적으로 많은 의혹을 제기하는 상황이 발생하였다. 국내 여러 전문가들과 시민단체들, 재미 학자들, 그리고 단독 조사를 실시한 러시아해군 조사단에서도 이명박정부의 조사발표 내용에 동의하지 않았다. 그리고 정부는 천안함 사건을 유엔안보리로 가져갔으나, 정부가 원하는 결론을 이끌어 내지 못하였다.

- 연평도 포격사건은 명명백백한 북한의 군사도발이었지만, 천안함 사건에 대해서는 아직도 명확한 원인이 규명되지 않았다는 인식이 많은 국민들 사이에 자리 잡고 있어서 우리 사회의 분열의 주요 요인이 되었다. 특히 정부가 6.2지방선거를 앞두고 서둘러 조사를 마무리하고 발표함으로써 천안함 사건의 '정치적' 이용에 대한 비판이 거세게 일어남으로써 정치·사회적 분열의 큰 원인이 되었다.

- 위에서 이미 지적했지만, 천안함 사건과 연평도 포격사건은 한반도의 문제에 대한 남북한 양국의 관리·통제능력에서의 문제, 특히 남북한 정부들의 전쟁불사의 정책 등에 대해 국제사회가 큰 우려를 갖게 되면서 한반도 문제, 특히 한반도에서의 전쟁과 평화의 문제에 강대국들이 전면적으로 개입하였고 이로써 한반도 문제가 '강대국정치화'되는 상황을 빚어내었다.

○ 천안함 침몰사건의 원인과 관련하여 국내외의 많은 의심을 해소하고 정부조사 발표의 권위를 회복하기 위해서는 정부는 천안함 사건을 다루는 태도와 방식을 달리했어야 했는데, 정부가 천안함 사건을 6.2 지방선거에서의 승리를 위해 '정치적으로 이용'하였다는 인식을 심어줌으로써 선거에서도 승리하지 못하고

정부의 권위도 타격받는 상황이 빚어졌던 것이다.

- 원칙적으로 말하자면, 천안함 사건과 같은 엄중하면서도 민감하고 잠재적으로 분열적인 문제를 해결하고 처리하는 데 있어서 궁극적인 권위를 행사할 수 있는 기관은 국민의 대의기관인 '국회'(의회)라고 할 수 있다.

- 예컨대, 미국의 경우, 9.11테러가 발생하자 사회의 혼란과 분열을 극복하기 위해서 철저한 원인과 진상에 대한 조사를 해야 했는데, 그 점에서 행정부의 힘과 권위만으로는 한계가 있어 미의회가 양당합동으로 독립적인 조사단을 구성하여 시간이 아무리 걸리더라도 철저히 조사하고 그 결과를 발표하도록 하였고 또 그렇게 하였다. 이로써 미국은 9.11테러사건을 의회조사로써 마무리하고 그 바탕 위에서 힘을 모아 차후의 정책을 수립하고 실행해 나갔던 것이다.

- 대한민국 국회는 천안함 침몰사고 국회진상조사단을 구성했으나, 국회 자신이 여당과 정부의 비협조로 인해 그것이 제대로 철저하게 주어진 책무를 다 하지 못함으로써 분열적인 이슈를 해결하고 국민의 컨센서스를 확보하는 데 실패하고 말았다.

## 8) 남북정상회담 추진: 엄중성 결여, 국내외 정치용, 레임덕 방지용

○ 그 동안 이명박정부는 여러 차례 남북정상회담 추진과 관련하여 대북 비밀접촉을 하였다. 2009년 10월 싱가포르(임태희 노동부장관-김양건 통일전선부장), 2009년 11월 개성공단에서 두 차례(통일부 간부-북측 실무자), 2010년 2월(북에서 접촉 타진) (고건 사회통합위원장-원동연 통일전선부 부부장), 2011년 4-5월 베이징(김천식 통일부 정책실장, 홍창화 국가정보원 국장, 김태효 청와대 대외전략비서관-국방위 실무급 인사들)에서 비밀접촉이 있었다.

- 분단민족인 남북한 지도자들이 남북정상회담을 추진하는 것은 당연한 일이다. 그런데 문제는 이것을 추진하는 이명박정부의 경우, 정상회담을 개최하여 남북관계를 개선한다는 목적 그 자체에 진정성이 있었다기보다는 국내외 정치용, 자신의 레임덕 방지용으로 사용하고 있다는 인식을 심어줌으로써 역풍을 맞았다는 점이다.

- 최근 일련의 사건들, 즉 지난 5월에 있었던 남북정상회담을 위한 베이징 비밀접촉, 남한정부가 그것을 '베를린 제안의 진의를 전달했다'는 식으로 언론플레이를 통해 국내외 정치용으로 사용, 이에 대한 북한 측의 반격으로 베이징 비밀접촉의 내용 폭로, '이명박정부를 더 이상 상대하지 않겠다'는 북한의 입장 천명 등은 결국 남북관계의 파탄을 가져오고 말았다.

- 이제 남북관계에서 상대방에 대한 불신의 극대화로 최소한 상당기간 동안은 비밀접촉 자체도 더 이상 할 수 없게 되었고, 그 동안 비밀접촉에서 가능했던 솔직한 소통과 신뢰의 강화 노력도 어렵게 되었다.

### 3. 남북관계의 전환을 위한 과제

○ 위에서 이명박정부의 대북정책에 있어서의 여덟 가지 특징과 문제점을 살펴보았다. 진보개혁진영이 남북관계의 전환을 위해서는 그러한 문제점들을 극복하고 해결하는 것이 당면과제가 될 것이다.

- 여기에서는 남북관계 전환을 위해 진보개혁진영에게 주어진 네 가지 핵심과제를 제시하기로 한다.

#### 1) 남북관계·통일, '한반도 문제'에서의 '주인 정체성' 확립

○ 무엇보다도 남북관계·통일 문제, 한반도 문제에 대해 우리가 '주인'이라는 생각과 정체성을 확립하는 것이 가장 근본적이고 최우선적인 과제라고 할 것이다. 북한과 '대결·배제'하는 것이 아니라 북한과 '화해·공존'하는 통일지향성을 확립하고 동시에 민족과 국제사회(외세)와의 관계에서 그 동안 이명박정부에 의해 홀대받았던 '민족주의'적 지향성(자주성)을 애써 확립하는 것이 시급한 일이다.

- 여기에서 '국제주의'적 지향성(국제성) 자체가 문제가 있다는 뜻이 아니다. 자주성과 국제성을 적절히 배합하는 것이 중요하고, 북한문제와 한반도 문제를 다루는 데 있어서 자주성과 국제성이 충돌할 때는 분단된 민족으로서 자주성(민족주의적 지향성)을 중심으로 좀 더 주도권을 확립하는 것이 중요하다는 뜻이다.

○ 민족화해와 평화정착을 중심으로 남북관계·통일에 대해 가장 큰 업적을 냈던 김대중정부의 경우를 보면, 이 정부는 '자주성'에 '국제성'을 적극적으로 조합하는 정체성을 보였다.

- 김대중정부는 대북정책을 추진하는 데 있어서 적극적으로 미국정부와의 소통을 통해 클린턴정부의 적극적인 지지를 이끌어내었다. 특히 1998년 8월말 북한의 대포동 미사일 시험발사 이후, 북한 미사일문제, 북미 관계정상화 문제, 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환 문제 등의 해결을 통한 한반도에서의 영구적인 평화정착을 달성하기 위해 '한반도 평화프로세스'의 기본적인 아이디어를 미국 정부에 제공함으로써 '페리 프로세스'가 시작되었다.

- 김대중대통령은 또한 중국, 일본, 러시아 방문을 통해 적극적으로 햇볕 정책의 지지를 획득하였다. 이러한 외교적 노력 덕분에, 결국 햇볕정책은 남한정부의 대북정책으로서 역사상 유례없이 남한의 동맹국인 미국과 이웃나라 일본은 물론, 동시에 북한의 동맹국인 중국과 북한의 우방인 러시아의 지지를 획득한 대북정책이 되었다.

- 그런데 여기에서 간과해서는 안 될 것은 김대중대통령이 생각한 '자주성'은 '배타적인 자주'가 아니라 '열린 자주'였다는 점이다. 김대통령은 2000년 6월 남북정상회담에서 김정일위원장에게 우리민족문제를 다루는 데 있어서 '자주'가 중요하다고 인정하면서도 자주는 '배타적인 자주'가 아니라 '열린 자주'가 되어야 한다는 점을 강조하였다.

- '배타적인 자주'는 '국제성'과 연결되는데 큰 문제가 있지만, '열린 자주'는 얼마든지 '국제성'과 조화롭게 연결될 수 있는 것이고, 국제사회 속에서 함께 살아가야하는 현실정치에서 지도자가 '열린 자주'를 추구한다는 것은 나라와 민족의 이익을 위해서 합당한 일이라 하겠다.

## 2) 남북관계 전환을 위한 유리한 대내외 환경기회구조의 조성 과 활용

○ 행위자 차원에서 최고지도자나 정부가 남북관계·통일, 한반도 문제에서 '주인 정체성'을 확립하는 데 성공하였다고 해도, 구조 차원에서 남북관계 전환을 위한 유리한 환경기회구조가 주어지거나 혹은 이를 조성하고 활용하지 못한

다면 남북관계 전환을 이룰 수가 없을 것이다.

- 대내적으로 유리한 환경기회구조의 조성과 활용을 위해서는 그 동안 남북관계에서의 두 축의 가치, 즉 '민족화해, 평화공존, 평화번영, 민족통일' vs. '북한의 군사적 위협과 도발, 북핵문제, 북한미사일문제'에 대한 면밀한 평가, 담론, 전략이 필요할 것이다.

- 그러한 평가, 담론, 전략을 바탕으로 '무엇이 통일지향적이고 평화지향적인 남북관계인가', '진보개혁진영은 무엇을 주장할 것인가' 등에 대해 정책 커뮤니티, 시민사회, 언론 등에서 대 토론을 시작하여 하나의 국민운동으로 발전시키는 것이 남북관계 전환을 위해 필요한 과제가 되고 있다.

- 한편, 대외적으로 유리한 환경기회구조를 조성하고 활용하기 위해서는 미국과 중국을 적극적으로 남북관계 전환의 장으로 이끌어 들이는 것이 필요할 것이다.

- 특히, 북한과 대화를 하지 않고 있는 오바마정부의 대북정책이 '전략적 인내'에서 벗어나 북미대화를 적극적으로 시작하여 한반도에서 전쟁과 평화의 문제 해결에 진척을 이뤄 이것이 남북관계의 전환에 유리한 환경구조로 작용하도록 해야 한다. 그런데 그렇게 하기 위해서는 우리는 한반도 문제의 '주인'과 당사자로서 적극적으로 미국의 대북정책에 우리의 민족화해와 평화정착의 대북정책을 투입하는 적극적인 노력을 해야 할 것이다.

- 비록 서로 상반된 경우지만, 김대중정부의 대북정책은 클린턴정부의 대북 포용정책의 주요 변수가 되었고, 이명박정부의 대북정책은 오바마정부의 대북 무시정책의 주요 변수가 되고 있다. 전자는 민족화해와 평화정착을 위한 우리의 주도권을 행사한 경우이고, 후자는 대화 중단과 대북 강경정책을 우리가 선도하면서 미국의 발목을 잡는 경우인 셈이다.

### 3) 북한의 '21세기 생존과 발전 전략'에 대한 원-원적 대응

○ 남북관계에서의 전환이 가능하기 위해서는 대북정책과 통일의 상대인 북한이 그 동안 21세기를 대비하고 시작하면서 과연 어떤 '생존과 발전 전략'을 갖고 있는지 알아야할 필요가 있다.

- 북한의 '21세기 생존과 발전의 전략'을 알아야 우리가 나라와 민족의 생존과 번영을 위해 효과적인 대응이 가능할 것이다. 다시 말해, 역지사지(易地思之)의 지혜라고 할 수 있는 '원-원'의 대응이 필요하다.

- 외교에서의 역지사지의 지혜는 동서고금의 진리다. 국제관계 이론에서 현실주의적 접근의 고전이라고 할 수 있는 Hans Morgenthau가 1948년에 출판한 Politics Among Nations를 보면, 마지막에 좋은 외교를 위한 '9가지 규칙'을 제시하고 있는데, 그 중에서도 '4가지 근본적인 규칙' 중의 하나가 "외교는 다른 나라들의 관점에서 정세를 보아야만 한다"는 것이다. 즉, '자기 자신의 편견을 극단적으로 밀고나가고 상대방이 원하거나 두려워하는 것에 대해 완전히 무시하는 것보다 국가(이익)에 더 치명적인 것은 없다'는 점을 강조한다. '상대방의 국가안보의 맥락에서 상대방의 국익은 무엇인지, 그리고 그것들이 자신의 국익과 양립할 수 있는지'를 판단하는 것이 중요하며, 그러한 점에서 '서로 과도한 공격을 하지 않으면서 함께 사는 것'이 지혜롭다는 주장이다.

- 만일 상대방의 입장을 무시하면, 결국은 상대방이 나를 의심하기 시작하고 결코 나의 말이나 약속을 신뢰하지 않게 되는 것이다. 그렇게 되면 외교나 대외정책에서의 성공을 위해서는 상대방의 협력이 필요한 법인데 그러한 협력을 얻을 수 없게 되며, 결과적으로 나의 상대방에 대한 정책은 목적달성에 실패할 수밖에 없는 것이다.

○ 그렇다면, 북한의 '21세기 생존과 발전의 전략'은 무엇인가? 그것은 구체적으로 대내, 대남, 대외 부문으로 나눠서 생각해 볼 수 있다.

- 북한은 탈냉전시대에 들어 '21세기 생존과 발전'을 위한 국가전략을 세우고, 국내에 있어서는 수령의 3대 세습을 통한 '정치적 안정성' 확보, 경제 회복과 발전을 통한 강성대국의 개막을 꾀하고, 남한과는 평화공존과 평화번영을 추구하고, 미국과는 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 통해 대외생존과 발전의 틀을 짜는 전략을 구사하였다고 볼 수 있다.

- 따라서 북한은 자신의 이익을 위해 남한정부와 관계개선을 추구하고, 김대중정부와 노무현정부의 10년간 한반도에서의 평화공존과 평화번영에 진척을 이뤘다. 비록 이명박정부가 반북대결정책을 들고 나왔지만, 북한은 자신의 이익을 위해 대화를 시도하였고, 상당기간 동안 인내를 발휘하면서 남북대화 재개와 정



상회담 개최를 시도하였다.

- 그런데 이명박정부의 '북한 붕괴전략'으로 한반도에서 평화공존과 평화번영의 목표의 달성이 난망해지자, 북한은 남한에 대해 군사적 수단을 이용한 강경정책을 사용하였다. 이로써 남한에 대한 '정책 목표'(평화공존과 평화번영)와 '정책 수단'(군사적 수단 사용)간에 괴리와 불일치가 발생하였다. 이것이 현재 북한의 대남전략과 정책에서 가장 큰 문제가 되고 있다고 볼 수 있다.

○ 문제는 북한이 남한과 미국과 대화를 하기 위해서는 그들이 요구하는 조건들을 우선 충족시키도록 해야 하고, 또 그렇게 남한과 미국에 의해 요구받고 있지만, 북한이 현실적으로 그러한 요구를 충족시키기가 쉽지 않아 보인다는 데 있다. 왜냐하면 북한과 그들 사이에 상호 대화와 협상이 부재한 현재의 상황, 북한 붕괴를 줄곧 시도하여 왔다고 북한이 생각하는 이명박정부가 천안함과 연평도 사건의 사과, 처벌, 재발방지를 요구하고 있는 상황 하에서는 북한으로서는 그들의 요구사항을 먼저 충족시키는 것은 '항복'과 같은 것으로 여기고 있는 것으로 보이기 때문이다.

○ 그렇다면, 문제해결을 위해 우리가 생각해 볼 수 있는 현실적인 방안은 문제는 우리가 북한으로 하여금 대화와 협력으로 나오도록 기회를 아예 주지 않는 대북대결정책을 지속해야 하는지의 여부인데, 그것에 대한 판단 기준은 그렇게 함으로써 나라와 민족의 이익이 증진될 것인지의 여부이다. 정답은 이미 나와 있다. 조지 부시정부의 네오콘 대북정책은 북한 붕괴도 이룩하지 못하고 핵문제 해결 등 미국의 국가이익을 확보하는 데 실패하였고, 마찬가지로 이명박정부 들어 시작된 한국판 네오콘들의 대북 정책도 지난 3년간 우리의 이익을 증대시키지 못한 채 정 반대로 전쟁위기까지 고조시키면서 남북관계를 파탄시켰기 때문이다.

- 따라서 남북관계와 대북정책에서의 전환을 위해서는 북한지도부의 21세기 생존과 발전의 전략을 잘 파악하고, 이에 대해 '원-원'의 대응을 함으로써 우리의 이익, 민족의 이익을 확보하는 방향으로 나아가는 것이 중요한 과제가 되고 있다고 하겠다.

#### 4) 민족화해, 한반도 평화정착, 민족통일의 전략과 로드맵 마련

○ 남북관계 전환을 위한 과제 중의 하나로서 민족화해, 한반도 평화정착, 민족통일의 전략과 로드맵 마련이 있다. 왜냐하면 결국 '남북관계 전환'의 콘텐츠는 민족화해와 평화정착(6.25전쟁 종식, 평화협정, 북미관계정상화, 북핵문제 해결), 민족통일이 될 수밖에 없기 때문이다.

- 그러한 전략과 로드맵을 완성하기 위해서는 결국 지도자와 참모들의 대북 협상과 주변국들에 대한 외교·전략적 능력이 필요하다. 무엇보다도 그러한 능력은 북한과 주변 4강의 생존과 발전의 전략을 파악하고, 국제사회와 시대의 변화를 미리 예측하는 바탕 위에서 그들의 한반도 전략과 정책이 우리나라와 민족의 생존과 번영의 이익을 훼손하는 방향으로 나오지 않도록, 아니 오히려 적극적으로 도움을 주는 방향으로 나오도록 적극적으로 소통하고 공동의 이익을 마련하는 전략적 능력이라고 할 것이다.

### 4. 결론: 진보개혁진영의 필승전략의 요소들

○ 이상에서 남북관계 전환을 위한 과제들을 살펴보았다. 이제 그러한 과제들의 성공적 수행에 필요한 진보개혁진영이 개발해야할 필승전략의 요소들이 무엇인지 생각해 보기로 하자.

#### 1) '민족의 희망'을 세우는 민족화해의 전면적 추구

○ 남북기본합의서, 6.15공동선언과 10.4정상선언 정신의 전면적 회복을 추구해야하며, 이 과정에서 남북정상회담의 개최와 남북정상회담의 정례화를 추구해야 한다.

- 진보개혁진영이 북한과 대결·배제가 아닌 '화해·공존'하는 통일지향성을 천명하고 민족과 국제사회(외세)와의 관계에서 자주성과 국제성의 조화를 추구하는 '정체성'을 주장하되, 기본적으로 '열린 자주성'을 기반으로 한반도 문제는 우리가 '주인'이라는 주장 하에 남북관계 전환의 주도권을 행사해 가야 할 것이다.

- 그 동안 이명박정부는 민족문제와 한반도 문제 해결에서 김대중·노무현 정부가 민족의 화해협력·평화번영 이니시어티브에 기반 하여 키워왔던 주도권과 그 주도권으로 확보했던 공간을 지속적으로 상실하여 왔다. 지난 3년간 우리에게 는 남북관계(민족)는 사라지고 국제정치(외세)만 남아 이 양자 간의 균형이 사라 짐으로써 '전략적 불구자'의 처지로 추락하였다.

- 전략적 균형을 회복하고 '민족의 희망'을 세우기 위해서는 진보개혁세력 은 소통, 즉 국민과의 소통, 민족 간의 소통, 국제사회와의 소통을 활성화해야 할 것이다.

## 2) '전쟁과 평화' 문제의 근본적 해결책 제시

○ 전쟁 vs. 평화를 대비시키면서 전쟁과 평화 문제의 근본적인 해결책을 제시해야 하는 바, 그 내용은 기본적으로 남북대화 및 북미대화의 활성화와 국제 사회의 동원을 통해 6.25전쟁의 공식적 종료, 한반도 평화조약 체결, 한반도 비핵 화의 달성이 되어야 할 것이다.

- 그런데 여기에서 유의해야 할 점은 한반도 비핵화 논의와 더불어 한반 도 평화체제가 논의 될 때, 한반도에서의 평화정착이 '분단고착적'이 아닌 '통일지 향적'인 방향으로 이뤄져야 한다는 것이다. 남북한 외에 강대국들인 미국, 중국이 참여하는 한반도 평화포럼(가칭)에서 남북한이 협력하여 주도적으로 문제를 이끌 고 나가지 못하면 평화체제가 구축되더라도 전쟁만 없으면서 분단고착적인 평화 체제가 가능한 결과를 얼마든지 만들어 낼 수 있을 것이기 때문이다.

- 한편, 이명박정부가 한국군의 전시작전권 환수를 2012년 4월에서 2015년 12월로 연기하기로 했지만, 결국 전시작전권은 회수될 것이고 그렇게 되면 한미 연합사가 해체되며 독립적인 작전권을 갖는 한국군과 미군 전투사령부의 전투 협 조를 위해 동맹군사협조본부(AMCC)가 설치되며, 이 협조본부는 양국 국방장관의 협의체인 한미안보협의회(SCM)과 양국합참의장이 주관하는 군사위원회의 지휘를 받게 된다.

- 이러한 상황변화에 대비하기 위해 남북군사회담과 북미군사회담의 개최 가 이뤄져 한반도에서 새로운 군사안보 상황에 대해 준비하고 안정성을 확보해야 하는 필요성이 있다.

- 당장 서해에서의 군사충돌의 위험을 없애기 위해서는 노무현정부 시절에 북한과 이미 합의한 '서해평화협력특별지대'의 전면적인 부활이 필요하다. 이는 아직도 남북 간에 해상 군사분계선이 합의되지 않은 상황에서 군사적 충돌의 위험을 경제협력으로 상쇄함으로써 서해를 평화의 바다로 만드는 방안으로서 그 효과성이 충분히 예상되는 안이고, 또 현실적으로 이 보다 더 나은 안은 여태껏 나온 적이 없다고 할 것이다.

### 3) '철의 실크로드'의 비전의 실천을 위한 구체적 로드맵 제시

○ 김대중대통령이 주창했던 '철의 실크로드'는 북한과의 평화공존과 평화번영의 토대 위에서 북한과 중국, 러시아의 이익을 공동으로 아우르는 동북아와 유라시아를 대상으로 하는 원-원의 정책 구상이었다.

- 이 구상은 동북아와 유라시아 국가들을 그 구상 속에 포함시킬 뿐만 아니라, 정치와 외교, 군사와 안보, 경제와 무역, 인적 및 물적 교류가 동시에 결합된 것으로써 지금까지 한민족의 생존과 번영의 전략으로서 나온 것 중에서 가장 포괄적이고 가장 원대한 계획이라고 할 것이다.

- 진보개혁진영은 남북관계의 전환을 위해 '철의 실크로드' 비전의 전면적 실현을 천명하고 이를 실현하기 위한 구체적인 로드맵을 제시해야 할 것이다.

### 4) 진보개혁진영의 정책 능력과 신뢰성 제고

○ 진보개혁진영은 남북관계 전환을 위한 정책 능력과 신뢰성을 제고하는 방안을 제시해야 할 것인 바, 이는 이명박정부의 대북정책에 대한 합당한 비판과 한 단계 발전된 대북포용정책의 제시부터 시작되어야 할 것이다.

- 햇볕정책과 평화번영정책 vs. 향후 진보개혁진영의 대북정책을 비교하자면, 향후 새로운 대북포용정책은 이명박정부 하에서 추진되었던 대북정책과 그 결과에 대한 철저한 검토와 그 동안 일어난 대내외 환경구조에서의 변화와 주요 이슈들을 수용하는 정책이 되어야 할 것이다.

- 이렇게 함으로써 진보개혁진영은 자신의 대북정책과 남북관계 전환에 대해 국민으로부터 그 능력을 인정받고 또 정책적 신뢰성을 획득할 수 있을 것이다.

## 5) 진보개혁진영의 '통합과 연대'의 정치

○ 현재 우리는 이명박정부의 남북관계·통일에 대한 정체성과 그에 기반을 둔 정책이 임기 말까지 큰 변화 없이 지속될 가능성이 높은 상황에 있다. 이런 상황에서 남북관계의 화해협력/평화정착에로의 전환을 위해서는 현실적으로 정권교체가 유일한 방법이라는 데 많은 사람들이 동의하고 있다.

- 진보개혁진영의 '통합과 연대'의 정치는 정권교체와 남북관계의 전환을 가져올 수 있는 가장 효과적인 방법으로 인식되고 있다. 통합과 연대의 정치는 동서고금을 통해 역사적으로 그 효과성이 이미 확인된 것이며, 지난 재보선에서도 그 효과가 증명되었고, 향후 총선과 대선에서도 그 효과가 기대되고 있다.

## 6) 외교·안보·통일 정책의 '관리·통제센터' 부활

○ 이명박정부는 과거 김대중·노무현 시절을 '잃어버린 10년'으로 규정하면서 외교·안보·통일 정책의 관리·통제센터인 NSC 사무처 기능을 폐지하였다. 이러한 조치는 정책의 생성, 실행, 평가에 있어서 어려움을 초래했고, 이명박정부는 결국 위기관리시스템을 예전의 NSC 사무처의 부활에 준하는 수준으로 바꾸지 않을 수 없었다.

- NSC의 부활은 대통령 자신이 외교·안보·통일 정책을 직접 장악하면서 정책을 일관성있게 추진할 수 있는 제도적 틀을 부활시키는 것이다.

- 따라서 남북관계 전환을 위해 진보개혁진영이 취해야할 주요 제도적 조치 중의 하나가 바로 NSC의 기능과 역할의 부활이 되어야 할 것이다.

## 7) 핵심 상비군 정책자문그룹의 조직과 활용

○ 지도자가 성공하기 위한 자격과 조건 대해서는 여러 가지로 논의할 수 있지만, 기본적으로 두 가지가 중요하다. 이 두 가지 모두 현실적으로 특정 시공간에 제한되어 있는 자신의 경험과 지혜를 뛰어 넘기 위해 필요한 것이다.

- 첫째, 냉철하고 강력한 문제의식을 갖고 문제 해결을 위해 오천년 동안 축적된 인류의 지혜를 연결하여 가져다 쓸 수 있는 능력이 있어야 한다. 그러한

능력을 키우기 위한 대표적인 방법이 독서라고 할 수 있다.

- 둘째, 지도자는 자신의 주위에 해당 분야에 대해 지식과 전문성을 가진 참모들과 자문그룹을 두고 그들과 함께 직접 토론에 참여하여 문제의 해결책을 찾는 능력과 습관을 구비해야 한다. 이를 위해 구체적으로 핵심 상비군 정책자문 그룹을 조직하고 활용하여야 한다.

## 8) '국민의 손에 쥐어주는' 프레젠테이션

○ 김대중대통령은 선거에서 승리하고 또 정책에 대한 국민의 지지를 이끌어 내기 위해서는 국민이 알기 쉽도록 국민의 손에 쥐어주며, 또 이를 반복하여 국민에게 알려주는 것이 중요하다고 자신의 경험으로부터 얻는 지혜를 강조하곤 하였다.

- 진보개혁진영은 남북관계 전환을 위해 자신의 대북정책을 바로 '국민의 손에 쥐어주는' 프레젠테이션을 할 수 있어야 할 것이다.

- 바로 그러한 프레젠테이션은 국민 대중으로 하여금 민족화해와 한반도 평화정착과 관련된 복잡한 이슈들을 쉽게 이해하도록 도와주고 그들이 남북관계 전환을 위한 진보개혁진영의 정책을 지지하도록 결정하는 데 큰 역할을 할 것이다. (끝)

〈토론문 1〉

**2011년 위기에 대비하며,  
2012년 평화·통일의 새로운 길을 열자**

박 순 성 | 민주정책연구원 원장





## 2011년 위기에 대비하며, 2012년 평화·통일의 새로운 길을 열자

박 순 성 | 민주정책연구원 원장

### □ 이명박정부 하의 남북관계

- 민주정부 10년 동안 한국 사회는 대북포용정책의 기초를 유지하고 정부와 민간의 협력을 발전시킴으로써 때로는 북한의 군사적 도발을 지혜롭게 넘겼고 때로는 미국 정부의 대북강경정책을 완화시켰음; 그 결과 한반도의 평화를 공고하게 만들었을 뿐만 아니라 남북관계를 화해단계를 넘어서 본격적 협력단계로 발전시켰음.
- 이러한 한국 사회의 대북포용정책이 몇 년 더 추진되었다면, 남북관계는 '완전하고 확실하며 되돌릴 수 없는' 협력관계, 실질적 통일과정에 들어갈 수 있었을 것임.
- 불행하게도 이명박정부는 대북강경정책과 한미동맹 편중 정책을 추진함으로써 남북관계를 1970년대 이전으로 되돌려 놓았으며, 그 결과 한반도는 언제라도 무력 충돌이 일어날 수 있는 준-분쟁지역으로 변하고 말았고, 동북아 질서는 준-냉전질서로 회귀되는 경향을 지니게 되었음.
- 세 개의 심각한 결과에 주목해야 함
  - (1) 남한 사회 내부의 통일의식 또는 통일에 대한 관심의 약화, 또는 남남갈등의 재-점화
  - (2) 북한의 남한에 대한 신뢰 약화 및 북-중 관계 강화
  - (3) '한반도 문제의 국제화' 심화; 무엇보다도 안보 불안은 한반도 문제에 대한 남한의 주도권을 저하시키고, 외교·안보 분야의 주권과 정책적 자율성을 약화시켰음.

## □ 현재 무엇을 해야 하나?

- 2011년 하반기와 2012년 상반기에 한반도에서 무력 충돌이 다시 발생할 수 있는 가능성이 높기 때문에, 야4당과 시민사회는 충분한 대비를 하고 있어야 함.
- 현 정부의 대북정책에 대한 비판과 대안 제시를 꾸준히 해야 하며, 국민들과 소통하는 태도를 보여야 함.
- 한나라당 내부뿐만 아니라 시민사회 보수진영 내에서 평화를 사랑하고 대북 포용정책을 지지하는 세력들과 협력을 강화할 필요가 있음.
- 야4당과 시민사회가 공동으로 해야 할 일
  - (1) 대북강경정책 또는 대북모험정책에 대한 견제를 할 수 있는 국민여론 형성
  - (2) 위기 상황에 긴급하게 대응할 수 있는 전략적 협의 창구의 구축 및 운영
  - (3) 필요한 경우 한반도 평화를 지키기 위한 의원외교, 민간외교를 추진

## □ 2012년 총선 승리 이후

- 이명박정부가 남긴 유산(남북관계, 한미관계, 한중관계, 남한 내 국민여론, 남한의 국가역량, 북한의 대남관 등)에 대한 명확한 평가에 기초한 평화·통일·외교정책의 수립
- 노태우 정부, 김대중 정부, 노무현 정부 시기 대북포용정책의 대외환경과 정책기조, 추진전략 등을 잘 분석한 뒤, 현실에 맞춰 대북포용정책을 한 단계 발전시킬 필요가 있음
- 특히 주목해야 할 사항들
  - (1) 북핵문제, 평화체제, 교차승인 등을 종합적으로 구상
  - (2) 북한 경제의 재건·발전과 한국 경제의 발전, 동북아 경제협력을 동시적으로 사고
  - (3) 미-중 관계의 복잡화를 고려하여 '한반도 문제의 한반도화' 전략 구상
  - (4) 국가(정부)와 시민사회(민간), 정책과 운동의 협력 체계 구축

## □ 평화·통일문제와 관련된 진보개혁진영 내부의 쟁점

- 대북관: 진보·개혁진영의 가치체계(인권, 평화, 발전 등)에 기초한 북한 체제에 대한 평가와 평화·통일 과정의 동반자·협력자로서 존중

- 평화 지향과 통일 지향의 조화 또는 탈-민족적 지향과 민족적 지향의 균형
- 한미동맹과 동북아 협력의 미래: 미국을 어떻게 볼 것인가, 중국을 어떻게 볼 것인가, 또는 동북아 세력 판도에 대한 현실주의적 인식과 미래지향적 한반도-동북아 질서에 대한 이상주의적 구상

※첨부: (IDP 정책연구) 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상



2011년 위기에 대비하며,  
2012년 평화·통일의 새로운 길을 열자

## 첨 부 자 료



IDP 정책연구

# 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상

박순성 | 민주정책연구원 원장 | 김종욱 | 민주정책연구원 객원연구위원 |



민주정책연구원  
The Institute for Democracy and Policies





---

## 요약

본 정책연구 보고서의 목적은 현재 전개되고 있는 남북관계에 대한 평가를 통해 대립과 갈등의 남북관계 복원을 위한 대북정책의 전환 필요성을 밝히려는 것이다. 또한 향후 평화와 통일을 위한 한반도 구상의 방향을 거시적인 차원에서 제시했다. 이 보고서는 우선, 남북관계의 현황을 평가하고, 현 정부 이후 진행된 대북정책에 대한 국민여론을 살펴보고, 시급히 해결해야 할 현안을 정리했다. 이에 근거, 현재 남북관계와 대북정책에 있어서 핵심 쟁점을 네 가지로 정리했다. 첫째, 현 정부의 대북정책이 북한의 태도변화를 가져왔는가? 둘째, 북한 핵 문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가? 셋째, 남북 경제협력과 대북지원이 북한 변화와 어떤 상관관계가 있는가? 넷째, ‘북한 붕괴론’이 남북관계에서 어떤 의미와 파장을 가지고 있는가? 등이다. 이러한 쟁점의 검토 결과, 현 정부의 대북정책이 북한의 ‘긍정적 변화’를 유인했는지에 대해 회의적이며, 새로운 정책 전환의 궤도수정이 없다면 남북관계는 지속적으로 대립과 갈등 국면을 벗어나기 어렵다고 판단된다.

따라서 대북정책의 전환을 위한 구체적인 논의와 실천이 전개되어야 한다. 특히 남북관계로 인해 불안과 위협을 느끼며 안정적인 남북관계로의 변화를 요구하는 국민여론을 감안하더라도 절실히 요구되는 것이다. 따라서 평화로운 남북관계를 만들기 위한 차원에서 대북정책의 전환을 위한 기본적인 관점과 실천방향을 제시했다. 이와 같은 기초 속에서 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책에 대한 성찰적 반성과 진지한 논의가 전개되어야 한다. 현 정부도 이제 국민여론에 귀를 기울이고 정책전환을 위한 구체적인 논의와 실천방안에 대한 진지한 검토가 필요하다. 이러한 노력을 통해 남북관계의 변화를 위한 새로운 구상들이 현실에 발을 딛고 착수되어야 한다. 이를 위해 남북관계의 진전과 한반도의 항구적 평화 그리고 공동의 번영을 위한 ‘한반도 구상’의 예비적 검토와 방향을 제시했다.

미네르바의 부엉이는 황혼이 저물어야 그 날개를 펴듯이, 남북관계의 미래를 예측할 수는 없지만 이제라도 남북관계의 전환을 위한 새로운 정책을 통해 평화와 통일을 위한 한반도의 미래를 만들어나가야 할 것이다.

# 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상

박순성\_민주정책연구원 원장

김종욱\_민주정책연구원 객원연구위원

## Contents

<b>I. 남북관계 전환의 필요성</b> .....	1
1. 남북관계 현황 평가 .....	1
2. 남북관계에 대한 국민여론 .....	2
3. 남북관계 현안 진단 .....	4
<b>II. 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 1</b> .....	6
1. 현 정부의 대북정책은 북한의 태도 변화를 가져왔는가? .....	6
2. 북한 핵문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가? .....	10
<b>III. 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 2</b> .....	16
1. 남북경협·대북지원과 북한 변화 .....	16
2. ‘북한붕괴론’의 비현실성 .....	19
<b>IV. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점과 실천방향</b> .....	22
1. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점 .....	22
2. 대북정책의 전환을 위한 실천방향 .....	23



<b>V. 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’</b> .....	28
1. ‘한반도 구상’을 위한 예비적 검토 .....	28
2. ‘한반도 구상’을 위한 몇 가지 제언 .....	31
<b>[ 표 1 ] 대북지원 현황(1998~2011.1월)</b> .....	18
<b>[ 표 2 ] 2011년 정부의 대북정책 방향 비중</b> .....	27
<b>[ 그림 1 ] 현 정부와 이전 정부 대북정책 비교</b> .....	24
<b>[ 그림 2 ] 북한 대중무역과 남북관계의 월별 추이</b> .....	26
<b>[ 그림 3 ] 남북정상회담 추진에 대한 국민여론조사 결과</b> .....	33

\*보고서의 모든 내용은 집필자들의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

# I 남북관계 전환의 필요성<sup>1)</sup>

## 1. 남북관계 현황 평가

- 이명박 정부 출범 3년이 지난 현재, 경색된 남북관계와 남한 정부의 대북정책을 바라보는 대표적 시각은 정부와 야당에 의해 제공되고 있음

### 「통일백서 2010」(통일부 2010) 등

- 정부는 북한의 핵문제를 해결하여 한반도에 새로운 평화구조를 창출하고, 상생과 호혜의 남북경제공동체를 형성하며, 남북 간 인도적 협력을 증진시켜 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련해 나가고자 하였음
- 정부는 상생과 공영의 남북관계 발전을 실현하기 위해 북한의 비핵화를 가장 중요한 원칙으로 삼고 북한 핵문제 해결을 최우선적 과제로 다뤄나갔으며, 남북 간 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화와 협력을, 인류 보편적 가치에 근거한 남북관계 발전을 추구하였음
- 북한은 이러한 정책에 대해 왜곡·비난과 강경 조치로 대응하였으며, 결국에는 천안함 어뢰 공격, 연평도 포격 등의 무력도발을 감행하였음
- 정부는 북한의 도발에 대응하여 실질적이고 단호한 조치를 취함으로써 ‘도발의 악순환’을 차단하고, ‘정상적이고 건강한 남북관계’, ‘원칙과 신뢰에 기초한 남북관계’를 만들어가려고 함

1) 이 글은 박순성, “남북관계 전환의 조건과 과제: 남한 정부의 정책전환을 중심으로”(민화협 정책토론회, 『2011년 남북관계 전환, 어떻게 만들어 나갈 것인가』, 2011.4.19)와 박순성, “평화와 통일이 함께 가는 한반도 구상”(권영세 의원 주최·콘라드 아데나워 재단 후원 토론회, 『진보와 보수, 통일을 말한다』, 2011.3.9)을 수정·보완한 것임

## 「MB정부 역주행 3년 평가보고서」(민주당 2011)

- 현 정부의 '의지도, 전략도, 비전도 없는 대북정책' 때문에, 한반도는 민주정부 10년 동안 어렵게 형성된 '평화와 협력의 시대'에서 위기가 상존하는 '냉전의 시대'로 되돌아갔음
- 특히 북한 체제 조기 붕괴에 대한 기대에 바탕을 둔 대결적 대북정책으로 무력 충돌이 발생하였고, 이후 남북대화·남북교역·민간교류 등의 남북관계가 전면 단절되었음
- 인도적 지원의 단절 및 금강산·개성 관광사업의 중단, 개성공단 사업의 정체 등으로 남북관계 발전의 동력이 상실되고 있음
- 북핵문제 해결을 위한 6자회담은 장기 표류하고 있으며, 북한의 핵능력은 확장되고 있음
- 결국, 한국은 '한반도 문제의 아웃사이드'가 되어버렸음

## 2. 남북관계에 대한 국민여론

- 국민들 대다수는 남북관계의 경색과 한반도 안보정세의 불안에 대한 일차적 책임이 남한 정부보다는 북한 정부에 있다는 점을 인정하면서도, 남북관계의 안정·개선과 현 정부 대북정책의 변화를 바라고 있음

### 남북관계 관련 여론조사

- [동아일보](2011.2.21) 집권3주년 여론조사: '대북관계'가 가장 잘못된 분야(18.4%)로 뽑혔으며, 남은 2년 동안 가장 집중해야 할 과제로 '경제성장'(28%), '대북관계'(18.8%) 등이 나왔음<sup>2)</sup>

2) <http://news.donga.com/3/all/20110221/34984595/1>. 이에 대한 해석도 주목할 만하다. "이명박 정부가 그동안 가장 잘해온 분야를 묻는 질문에는 제시된 8개 항목 중에서 '대미외교'를 선택한 응답자가 28.2%로 가장 많았다. ...대미외교가 좋은 성적표를 받았음에도 한미 공조를 통해 수위를 높여온 대북 압박정책이 낮은 점수를 받은 것은 아이러니다. 이는 지난해 천안함 폭침 및 연평도 포격사건으로 북한 도발에 의한 희생자가 잇따랐고, 북한의 추가 도발 가능성이 높아진 것에 대한 국민의 불안감이 반영된 결과로 해석할 수 있다. ...북한군의 연평도 포격도발 직후인 지난해 말(12월 26일) 조사에서는 같은 질문에 '대북관계'(30.2%)가 가장 높은 응답을 기록했다."

- **[경향신문] (2011.2.24) 집권 3주년 여론조사:** 가장 잘못된 국정운영 분야로 '경제'가 1위(26.0%), '남북관계'가 2위(17.1%)로 꼽혔으며, 향후 중점 추진 과제로는 '서민경제 안정'(57.9%), '경제성장'(14.3%), '교육개혁'(6.3%), '복지혜택 확대'(6.2%), '남북관계 개선'(6.0%) 등이 꼽혔음<sup>3)</sup>
- **[한국경제] (2011.2.20) 집권 3년 여론조사:** 가장 잘못된 분야는 경제(26.8%), 정치(15.9%), 남북관계(13.6%) 등임; 대북정책 평가는 '잘못했다' 49.6%, '잘했다' 34.0%임; 단, 일방적인 '퍼주기식 지원' 중단에 대해서는 좋은 평가가 우세; '북한이 핵 폐기에 대한 진정성 있는 태도를 보이지 않으면 대화나 지원을 하지 않겠다'는 정부의 대북정책에 대해 찬성 58%, 반대 27%<sup>4)</sup>

### 대북관계 관련 여론조사

- **[동아일보] (2011.1.3) 연말 여론조사(2010.12.26):** '핵 포기에 대한 진정성을 보일 때까지 현재의 원칙적인 입장을 계속 유지해야 한다'는 답변(47.3%)과 '대화 와 타협을 통한 온건한 정책으로 바뀌어야 한다'는 답변(48.4%)이 비슷하게 나왔음<sup>5)</sup>
- **[아시아경제신문] (2011.1.1) 연말 여론조사(2010.12.23-24):** 남북관계가 2011년도에도 계속 나빠거나(52.9%) 악화될(12.4%) 것으로 보는 답변이 65.3%였으며, 현 정부의 주요 정책과제로는 '생활물가 안정 등 친서민정책'(25.6%)과 '남북관계 개선을 통한 한반도 긴장 완화'(24.3%)가 뽑혔으며, 정책 방향과 관련해서는 '햇볕정책의 수정·보완'이 45.5%, '햇볕정책의 폐기'가 32.4%, '그대로 유지'가 13.0%로 나왔음<sup>6)</sup>

3) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201102242134185&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201102242134185&code=910100). 신문 날짜는 인터넷 게재일임

4) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011022039141>.

5) <http://news.donga.com/3/all/20110103/33664036/1>. 또 하나 주목할 내용은 "북한의 연평도 포격 도발 후 조성된 한반도 안보 위기상황과 관련해 '북한의 잇단 도발이 걱정스럽지만 북한이 전면전을 벌이지는 못할 것'이라는 응답이 58.7%로 가장 많았으며 '우리 국방력의 우위와 확고한 한미안보동맹으로 전쟁 걱정은 하지 않는다'는 응답도 20.8%였다."

6) <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010123114195818785>. 햇볕정책과 관련한 국민들의 답변을 제대로 해석하기는 쉽지 않다고 판단된다. 여론조사에서 언급된 '햇볕정책'이 무엇을 의미하는지, 또한 이명박 정부가 실제로 추진하고 있는 정책이 햇볕정책과 어떤 차이점과 유사점이 있는지에 따라, 이 여론조사의 해석이 달라질 것이다.

- [미디어오늘] (2011.1.1)의 방송 3사 연말 여론조사 요약: 대북정책 기조와 관련하여, SBS 여론조사에서는 대북제재 55.9%, 햇볕정책 32.1%였으며, MBC 여론조사에서는 '군사적으로 강경책을 유지하되, 북한과의 대화를 병행하는 게 바람직하다' 58%, '대화와 타협을 통한 정책으로 바꾸는 게 바람직하다' 22%, '현재의 강경책을 유지해야 한다' 18.5%였음; 한편, KBS 여론조사에서는 '남북관계 개선 방식'에 대한 답변으로 '주변국과의 공조' 52.4%, '사과 등 북한의 선행조치를 기다려야 한다' 25.3%, '남북대화 추진' 18.6% 순이었음<sup>7)</sup>

### 3. 남북관계 현안 진단

- 현 시점 남북관계에서 가장 시급하게 해결해야 할 현안은 ① 군사적 긴장 및 무력 충돌 위험, ② 당국 간 불신 심화 및 대화 단절, ③ 인도적 지원 및 인도주의적 협력의 축소·단절, ④ 경제협력의 정체·축소 및 불안정화, ⑤ 사회문화 분야 교류협력 단절 등이며, 이러한 현안을 해결하고 남북관계 전환·개선을 위해서는 현 정부의 대북정책 전환이 필요함
- 현 정부가 '상생과 공영의 남북관계', '정상적이고 건강한 남북관계', '원칙과 신뢰에 기초한 남북관계'를 대북정책의 핵심 목표로 내세우고 있음에도 불구하고, 최근 3년 간 나타난 남북관계 퇴보와 군사적 충돌, 긴장 지속은 정부가 대북강경정책을 재고하고 정책전환을 해주기를 요구하는 압력으로 작용하고 있음

7) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=93011>.

- 
- 남북관계 전환·개선 및 이를 위한 남한의 대북정책 전환을 위해서는 북한의 대남정책 전환이 반드시 필요하지만, 현재 북한이 대남 강경정책과 유화정책을 번갈아가면서 사용하고 있다는 측면에서 이 글은 남한 정부의 정책전환과 관련한 논의만을 전개하려고 함
  
  - 정책전환의 필요성에 대한 공감대가 국민들 사이에서 형성되어 가고 있지만, 현 정부가 대북정책의 기초를 바꾸기 위해서는 현실에 대한 판단의 기초가 되는 관점 또는 논리를 재점검할 필요가 있음
  
  - 정책의 결정이나 전환에서 논쟁이 발생하는 이유는 정책의 대상이 되는 사회 현상 또는 현실이 ‘하나 또는 몇 개의 단순한 사실’이 아니라 ‘사실들로 구성된 복잡한 체계’ 또는 ‘해석되거나 구성되어야만 하는 사실들’이기 때문임
  
  - 객관적으로 쉽게 확인되거나 인과관계 분석이 용이하지 않은 ‘사실들의 복잡한 체계’ 또는 ‘해석·구성되는 사실들’로서의 남북관계라는 현실은 (자연현상과 관련한 이론에서도 종종 나타나는) ‘이데올로기·관점의 우선성’과 ‘인과성 원리의 불확실성’이라는 두 가지 문제에 직면할 수밖에 없음
    - ⇒ 바로 이런 점에서 국가나 사회의 정책결정자에게는 ‘성찰’과 ‘신중’이라는 태도가 언제나 필요함
  
  - 남북관계는 남한과 북한이라는 두 행위자뿐만 아니라 주변 강대국들이 참가하는 다면적·다자적·다층적 관계이자 네트워크이기 때문에, 행위자들 사이에서 전술·전략 차원의 협조와 충돌이 발생하며, 또한 행동/대응행동 및 결과는 종종 예측을 벗어남
  
  - 자연히 남북관계의 동학과 관련한 설명·전망에서나 남한의 대북·통일·외교정책의 결정·전환 과정에서 절대적 우위를 확보할 수 있는 지배적 이론·담론이 나타나기 어려움



- 특히 세계적 차원의 냉전체제가 붕괴되고 한반도 차원의 분단체제가 동요하기 시작하면서, 한국 사회에서도 정책의 결정·전환과 관련하여 지배이데올로기에 바탕을 둔 단일한 이론·담론의 시대는 끝났다고 할 수 있음
- 이러한 관점에서 이 글은 남북관계의 주요 현안에 대한 분석이나 정책 대응 또는 한반도 평화·통일의 현실과 미래에 대한 해석이나 전망 등을 체계적으로 비교·검토하거나 구체적 대안을 제시하기보다는 정책 결정·전환에서 논쟁을 야기하는 몇 개의 쟁점을 관점이나 논리 차원에서 개별적으로 검토하고 정책기조의 전환과 관련한 시사점을 도출하려고 함

## Ⅱ 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 1

### 1. 현 정부의 대북정책은 북한의 태도 변화를 가져왔는가?

- 정부는 3년여에 걸친 대북강경정책이 북한의 태도 변화를 가져오기 시작했다고 평가하고 있으며, 현 시점의 긴장에도 불구하고 향후 남북관계에 대해 낙관적 전망을 가지고 있음<sup>8)</sup>

8) 『오마이뉴스』 (2011.4.12), 「MB “내가 대통령 돼 북한 태도 대단히 바뀌었다”」; 이명박 대통령은 12일 자신이 대통령이 된 뒤 북한이 보이는 대남 태도에 대해 “대단히 많이 바뀌었다”고 평가하면서 기존의 대북 자세를 고수할 것임을 재확인했다. 이 대통령은…헌정회 회원들을…초청한 오찬에서 “남북관계에 대해 흑자들은 제가 너무 빠빡한 것 아니냐고 하는데, 저는 남북관계는 정상적인 궤도에 올려놓은 그 이후에 모든 것을 이룰 수 있다고 생각한다”며 천안함 사건과 연평도 포격 사건을 언급했다. 이 대통령은 이어 “세계 모든 나라들이다, 대한민국이 또 그런 일 있으면 아마 그대로 있지 않을 것이라고 확신하고 있다. 그래서 걱정하는 나라가 많다. 한국이 너무 강하게 대응하지 않나 생각하는 것 같다”

- 
- 현 정부의 이러한 평가 또는 판단은 세 가지 질문과 관련되어 있음
    - **[질문 1]** 북한의 태도는 변했는가?
    - **[질문 2]** 남한의 대북강경정책이 북한의 태도를 변화시켰는가?
    - **[질문 3]** 향후 남북관계는 획기적으로 개선될 수 있을 것인가?
  
  - ‘남한 정부의 대북정책에 따라 북한의 태도가 변했다’는 평가는 대북정책 추진에서 함의하는 바가 큼
  
  - 북한 체제나 지도부의 본질 또는 속성이 불변적이지 않고 변화할 수 있다는 사실을 인정한 것이며, 이 변화를 야기한 주요 원인이 남한 정부의 대북정책이라고 주장한 것임
  
  - 따라서 향후 남한 정부의 대북정책을 평가할 때에는 북한의 태도를 어느 영역에서, 어떤 방향으로, 얼마나 변화시켰나 하는 것이 주요한 기준이 되어야 함
  
  - ‘남한의 대북강경정책으로 북한이 남한을 존중하기 시작했으며 장차 남북관계는 정상적 궤도에 올라갈 것이다’는 판단은 세 가지 관점에서 검토가 필요함
  
  - 남한 정부의 대북강경정책이 북한으로 하여금 남한을 존중하도록 만들었다고 판단한다면, 역으로 북한 정부의 대남강경정책도 동일한 평가를 받을 수 있는 여지가 있음

---

며 “그러나 저는 그렇게 해야 한다고 굳게 이야기하고 있다”고 말했다. 이 대통령은 “앞으로 남북관계는 이런 어려운 고비에서 오히려 길이 트일 수 있다고 생각한다”며 “쉽게 쉽게 생각하면 영원히 현상유지밖에 할 수 없는 것”이라고 단언했다. 이 대통령은 “제가 대통령이 되어서 북에서 날아오는 공문을 보면 (초기에는) ‘몇 날 몇 시에 나오랴’고 한다. 뭐 때문에 나오는지, 누가 나오는지 안 밝힌다. 나가서 알아보고 해야 했다”며 “저는 그걸 용납할 수 없었다. 대한민국이 국격으로 보나 뭐로 보나 (북한의 그런 태도는) 용납할 수 없다”고 말했다. 이 대통령은 “이제는 ‘며칠 몇 시에 이런 이런 의제로 면담하고자 하오니 귀측의 협조를 바랍니다’(라고 공문이 온다) 대단히 많이 바뀌었다”고 평가했다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001550761&CMPT\\_CD=P0001](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001550761&CMPT_CD=P0001)

---

- 바로 이러한 강경정책의 효과성에 대한 믿음이 남북관계의 퇴보와 불안정화, 남북 사이의 무력충돌을 야기한 주요 요인이라고 할 수 있음

- 남북관계가 정상적인 두 국가 사이의 관계로 발전하는 것이 바람직하다고 판단한다면, 남북기본합의서에서 강조한 ‘특수관계’라는 개념이나 노태우 정부 이후 강조되어 왔던 ‘남한 주도의 남북관계’라는 개념은 의미가 제한될 수밖에 없음
- 남한의 대북강경정책이 효과를 발휘할 수 있었던 맥락이나 환경, 또는 다른 변수들에 대한 분석을 통해 남한 정부의 대북정책이 독립변수로서 갖는 영향력을 평가할 수 있어야 함

■ 위의 두 논의를 합쳐서 판단해 보면, 남북관계 및 북한의 대남정책에 대해 두 가지 전망이 가능함

- **[전망 1]** 남한 정부의 대북강경정책에 대응하여 북한이 변화했다는 점을 인정하더라도, 향후의 남북관계는 북한 당국이 내외 정세 판단에 따라 남한의 태도 및 정책 변화를 유도하기 위해 대남강경정책을 펼 경우 다시 위기가 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 점임

⇒ 국민들은 바로 이 점을 걱정하기 때문에 대북정책의 변화를 기대하고 있음

- **[전망 2]** 북한의 태도가 (대북강경정책 덕분에) 남한 정부를 존중하는 방식으로 변했다고 하더라도, 향후 남한 정부가 어떠한 방식의 대북정책을 지속적으로 펼 수 있을 것인지에 대해 명확한 기준을 가지기는 쉽지 않기 때문에 남북관계는 불안정할 수밖에 없음

⇒ 엄격한 의미의 상호주의가 불가능하며 또한 남한의 대북정책이 유화적으로 변화(했다고 북한 당국이 판단)하면 북한의 태도가 다시 변화할

---

가능성이 높다고 한다면, 남한 정부는 다시 강경정책과 유화정책 사이에서 동요하지 않을 수 없음

- 물론 ‘원칙과 신뢰를 바탕으로 둔 남북관계’ 또는 ‘정상적이고 건강한 남북관계’라는 표현은 향후 남북관계가 순조로운 발전을 할 것이라는 의미를 담고 있지만, 현실에서 이러한 낙관적 전망을 할 수 있을지 또한 (현 정부가 변화했다고 판단하는) 북한의 대남정책이 내부 사정이나 환경 변화에도 불구하고 지속될 수 있을지 의문임
- 더욱이 남북관계가 남북한 사이의 상호 행동에만 의존하지 않고 북미관계나 미중관계, 한중관계로부터 직접적인 영향을 받는다면, 남북관계를 결정하는 요인 및 북한의 대남정책에 미치는 변수를 체계적으로 검토할 필요가 있음

#### ■ 시사점

- 북한 체제나 지도부의 속성이 근본적으로 고정되어 있지 않고 변화할 수 있다면, (현 정부가 판단하는) 북한의 태도 변화는 당연히 ‘근본적이고 본질적인 변화’ 또는 ‘또 다른 변화를 겪지 않을 최종적 변화’로 평가되어서는 안 됨
- 이런 점에서, 변화 자체보다 변화를 일으킬 수 있는 조건·환경의 조성과 지속적이고 안정적인 관계 유지가 중요함
- ‘새로운 변화의 가능성을 완전히 없애는 최종적 변화’가 불가능하고 북한의 태도 변화를 유도하기 위한 강경정책에 따른 안보 불안과 무력 충돌이라는 위험을 상시적으로 감수해야 한다면, 안정적 남북관계 관리를 통해 북한의 변화를 중장기적으로 모색하는 것이 더 효과적일 뿐만 아니라 실제로 성과

---

를 빨리 얻는 방법임<sup>9)</sup>

- 향후 새로운 정책을 구상하기 위해서는 1980년대 말 이후 한국 정부의 대북정책의 성과와 한계, 북한 체제의 성격 변화 및 지도부의 태도 변화, 미국·중국의 대한반도 정책, 한반도 평화·통일 정세 변화 등을 이러한 관점에서 체계적으로 재평가할 필요가 있음

## 2. 북한 핵문제를 최우선적 과제로 다루려고 한 정책은 성과를 거두었는가?

- 현 정부는 <비핵·개방·3000 구상>에서뿐만 아니라 <상생과 공영의 대북정책>에서도 북한의 핵 개발 포기 또는 북한 핵문제의 최우선 해결을 내세우고 있으므로, 북한 지도부의 핵무기 개발 전략에 대해 정확한 전략적 평가를 내릴 필요가 있음
- 북한 지도부의 핵무기 개발에 대한 해석

**[질문 1]** 북한 지도부가 핵무기 개발을 추구하는 것은 그 자체가 목적인가, 체제 자체나 지도부의 본질적 속성인가, 아니면 더 높은 수준의 목적을 달성하기 위한 수단인가?

---

9) “북한 변화의 여건 조성론의 실효성을 과도 또는 과소평가해서는 안 된다. …진보에게 북한 변화는 여건 조성의 문제로 환원되는 경향이 있다. …반면 보수는 이러한 논리를 보다 적극적으로 수용해야 한다. 북한 변화가 이루어져야 많은 일이 제대로 성취될 수 있다는 것은 올바른 입장이다. 그러나 이러한 입장만으로는 그것이 성취되기 이전까지의 오랜 기간 동안 정책 공백과 허점을 발생시킬 위험이 존재한다. 또한 여건 조성이 북한 내부에 아무 효과가 없을 것이라는 입장도 옳지 않다(박형중 2009, 28-29).”

- **[해석 1]** 북한의 핵무기 개발 및 보유를 북한 체제의 군사주의적 성격에 따른 필연적 결과 또는 북한 지도부의 본질적 속성에 따른 정책으로 파악한다면, 핵문제 해결은 체제나 지도부의 전환 또는 변화를 통해서 가능할 것임  
 ⇨ 이 경우, 빠른 해결을 위해서는 대북강경정책, 특히 무력사용이나 봉쇄 유도 등이 (남북관계 불안정화 및 전쟁 위험에도 불구하고) 유력한 방안으로 제시될 가능성이 높음
- **[해석 2]** 핵무기 개발·보유가 북한 체제의 안전 보장 또는 지도부의 정권 유지라는 궁극적 목적을 위한 정책수단들 중의 하나라면, 이러한 목적을 달성할 수 있도록 해주는 더 효과적이고 확실한 수단이나 방안을 외부에서 제공한다면, 북한 지도부는 핵무기를 포기할 수도 있을 것임<sup>10)</sup>

#### ■ 핵무기 개발·보유와 체제 개혁·개방

**[질문 2]** 북한 지도부가 핵무기 개발을 포기하는 것과 체제의 개혁·개방을 시도하는 것 사이에는 아무런 관련이 없는가, 아니면 밀접한 연관이 존재하는가?

- **[관점 1]** 북한은 핵무기 개발 문제와 개혁·개방 문제를 분리해서 바라보고 있으며, 이는 일종의 북한식 정경분리전략 또는 북한의 전통적인 군사문제/민족문제 분리접근의 연장이라는 관점에서 해석되어야 함  
 ⇨ 북한 지도부가 핵 개발을 미국의 군사적 위협으로부터 체제안보를 보

10) "The primary analytical failure consists in a fundamental misreading of North Korea's intentions. The DPRK's objectives are regime survival, national security, and economic strength, in that order. Nuclear deterrence, military confrontation, and diplomatic negotiation are means to those ends." John Delury and Chung-in Moon, "Analytical Failure and the North Korean Quagmire", <http://38north.org/2011/04/quagmire>.

---

장할 유일한 수단으로 인식한다면, 남한은 북한 핵문제를 단독으로 또는 주도적으로 해결하기가 쉽지 않기 때문에 6자회담이나 한미공조에 힘을 기울여야 함

⇒ 안보가 국가의 사활적 이익이라는 관점에서 본다면, 남한은 자국의 안보에 직결되어 있는 핵문제 해결에 조금이라도 도움을 얻기 위해 북한이 필요로 하는 경제적 이익을 담보로 협상을 해야 함 (‘핵-경협 연계 전략의 논리’)

- **[비판]** 이러한 논리에 의거한 전략은 북한이 경제적 이익을 다른 국가, 예를 들면 중국이나 러시아 등으로부터 얻을 수 있는 방법을 발견할 경우 제대로 작동하지 않을 것임

⇒ 더 큰 문제는, 남한의 정책목표와 무관하게 미국이 북한 핵문제를 해결하려고 할 경우, 남한 정부가 정책적으로 개입할 수 있는 가능성이 낮아지고, 자칫 남한은 북미협상의 결과에 따라 대북정책이나 통일·외교정책을 수정해야 한다는 점임

- **[관점 2]** 북한 지도부의 관점에서 핵무기 개발·보유와 체제 개혁·개방은 분리된 정책이 아니라, 체제 유지 및 정권 안정을 위해 필요한 두 가지 방향의 정책임

⇒ 각각의 정책이 갖는 장단점과 성과에 따라, 두 정책은 보완적일 수도 있고, 대체적일 수도 있음

⇒ 북한의 체제 유지 및 정권 안정이 단순히 외부요인에 의해 결정되지 않고, 내부요인과 외부요인의 결합에 의해 그리고 궁극적으로는 내부요인에 의해 결정된다면, 핵문제 해결과 개혁·개방 유도라는 두 가지 목표 중에서 쉬운 것부터 분리해서 점진적으로 접근하는 것이 현실적 방안일 수 있음

## ■ 북한 핵문제 해결과 남북관계

**[질문 3]** 북한 핵문제의 최우선 해결은 그 자체로 남한 정부의 최우선 정책목표인가, 아니면 다른 정책목표들과의 관련 하에서 추진되어야 할 정책과제들 중의 하나인가?

- **[관점 1]** 북한의 핵무기 개발·보유는 남한의 안보에 최대의 위협이므로, 다른 무엇보다도 이 문제를 해결하는 데에 전력을 기울여야 함  
⇒ 핵문제 해결이 이루어지지 않은 상태에서 진행되는 남북 사이의 교류협력이나 당국간 대화는 정상적인 것이 아니며 또한 남북관계 개선이나 한반도 평화 증진 차원에서 실질적 성과를 거둔 것이라고 할 수 없음
- **[관점 2]** 핵문제 해결을 위해 남북관계 개선을 이루는 것은 오히려 핵문제 해결을 위한 좋은 정책수단 하나를 포기하는 것이며, 또한 핵문제 해결을 위한 협상 과정에서 나타날지도 모르는 상호 불신 및 힘겨루기에 따른 한반도 긴장과 불안을 방치하는 것임
- 최근 3년 동안 나타난 한반도의 정세 불안과 미국 부시 행정부 시기부터 시작된 북한의 핵 능력 증대 및 이후 재개된 6자회담을 통한 북한 핵문제 해결 시도 등을 평가한다면, <관점 1>보다는 <관점 2>가 더 현실적이라고 판단됨
- 더욱이 분단체제 하에서 정치·경제·외교·군사 등 모든 분야에서 우위에 있는 남한의 존재 자체가 북한에게 근원적 위협이 되기 때문에, 안보문제 이론가인 부잔(Barry Buzan)은 분단국가의 경우 같은 민족의 존재가 오히려 국가안보에 위협이 된다고 주장했다. 분단국가의 경우 현상의 변경을 필요



---

로 하는 통일이 언제나 선이 되기 때문에<sup>11)</sup> 남북관계 개선 자체가 북한 지도부가 느끼는 체제위협을 감소시켜줄 뿐만 아니라 핵무기와 같은 비대칭적 무기를 전략적으로 개발하려는 의지를 약화시킬 것임

■ 정책적 시사점 또는 논의의 결론

- 북한 핵문제를 최우선적 과제로 설정하고 추진한 핵 포기 조치 요구 및 대북제재 등의 대북압박정책은 충분한 성과나 효과를 거두기보다는 오히려 한반도 위기 고조 및 북한 핵능력 증대라는 더 위험한 결과를 낳은 것으로 평가됨
- 상존하는 한반도 위기와 증대된 북한의 핵능력으로부터 가장 직접적으로 피해를 입는 국가나 집단은 남한과 남한 국민들임
- 이러한 정세가 지속되고 남한 정부가 정책전환을 하지 않는다면, 남한 정부의 정책적 개입은 한반도 정세가 평화의 방향으로 움직일 때에는 실효를 거두지 못하고 전쟁이나 위기의 방향으로 움직일 때에는 상황을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 것임

---

11) “안보문제 이론가인 부잔(Barry Buzan)은 분단국가의 경우 같은 민족의 존재가 오히려 국가안보에 위협이 된다고 주장했다. 분단국가의 경우 현상의 변경을 필요로 하는 통일이 언제나 선이 되기 때문에 국력에서 우세한 한 쪽이 열세인 다른 한 쪽의 국가안보에 심각한 위협을 제기한다는 것이다. 북한에게 있어서도 남한의 존재는 심각한 위협이며 대남 관계의 핵심적 고려사항은 안보사항이다(최진욱 외 2009, 256-257).”

---

**통일연구원의 정책연구 보고서(최진욱 외 2009)로부터 이 부분의 논의를 잘 요약해 주는 정책제안을 발견할 수 있음<sup>12)</sup>**

북한의 개방과 비핵화는 별개의 문제라기보다는 상호 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 비핵화는 개방을 촉진시킬 수 있고, 개방이 되면 북한이 핵에 집착할 필요성이 감소할 것이다. 이러한 논리에 따르면, 결국 북한 핵문제의 근본적 해결은 북한 체제의 변화를 요구하며, 이런 점에서 북한 핵문제 해결은 중장기적 과제로 설정되어야만 한다. 따라서 본 연구에서 비핵화 결정 이후 개방 유도 전략은 보다 엄밀히 말하면 ‘개방 지원 전략’ 혹은 ‘개방 촉진 전략’이라고 할 수 있다. (최진욱 외 2009, 297)

북한이 핵을 고집하는 상황에서 당장 김정일 정권을 변화시키겠다는 전략이나 김정일 정권과의 빅딜을 통해서 핵문제 해결에 극적인 돌파구를 마련하겠다는 생각보다는 인내심을 갖고 북한 변화라는 중장기적 목표를 추진하는 것이 필요하다. ...단번에 북한이 핵을 포기하고 전격적으로 중국이나 베트남식의 개혁·개방과 같은 변화를 기대하는 ‘빅 딜(big deal)’보다는 ‘스몰 딜(small deal)’을 목표로 하는 것이 현실적이다. 대북정책의 단기 목표를 한반도 긴장완화, 남한 내 정치적 안정을 통한 경제적 이득 등에 맞출 필요가 있다. 예컨대, 북한이 한계상황에 이르렀을 때 우리를 공격하는 것이 아니라 우리에게 도움을 청할 수 있는 분위기가 조성될 수 있도록 해야 할 것이다. (최진욱 외 2009, 252-253)

- 
- 12) 인용문의 전후에 있는 내용이 필자와 의견이 다른 부분이 있지만, 인용한 부분 자체는 필자의 의견과 잘 일치하고 있다고 판단한다. 추론 과정에서 동일한 내용이 다른 방식으로 해석될 수 있다는 점이 논리 전개 또는 추론의 어려움을 야기하는 것은 너무나 당연하다.
  - 13) 이러한 논리에 따르면, 결국 북한 핵문제의 근본적 해결은 북한 체제의 변화를 요구하며, 이런 점에서 북한 핵문제 해결은 중장기적 과제로 설정되어야만 한다.

---

## Ⅲ 남북관계 및 대북정책 관련 쟁점 검토 2

### 1. 남북경협·대북지원과 북한 변화

- 남북경협 및 대북지원과 관련한 논의에서 제기되는 주요 쟁점은 세 가지 정도라고 판단됨
  - 남북경협은 실제로 남북관계 개선과 북한 체제 변화를 가져올 수 있는가?
  - 대북지원은 실제로 북한 주민들의 삶에 도움이 되고 의식 변화를 가져올 수 있는가?
  - 남북경협과 대북지원은 북한 체제의 붕괴를 지연시키는 역할을 하지 않는가?
- 남북협력은 한반도 긴장완화와 상호 협력 레짐(regime)을 구축할 수 있는 주요한 역할을 수행했으며, 향후 남북한 통합과정에서 느리지만 가장 효과적인 수단이 될 것임
  - 남북 교류협력사업은 북한 주민들에게 세계로 향하는 창의 역할을 하고 있으며, 남한 문화가 들어가는 주요한 창구 중에 하나임. 즉 북한정권이나 북한주민들에게 ‘협력을 통한 변화’를 보여줄 수 있는 상징적이며 실질적인 역할을 하고 있다는 것임
  - 현재는 중단되어 있지만 군사분계선 근방의 전략적 요충지로서 금강산·개성 지역의 개방으로 각종 연결 인프라의 구축이 가능했다는 사실은 단순히 경제위기를 극복하기 위한 정책적 결정으로만 평가될 수 없으며, 경제전략 및 남북관계 차원에서 북한 지도부의 전략적 변화로 평가되어야 함

**통일연구원의 정책연구보고서(최진욱 외 2009)는 남북경협이 남북관계 개선 및 북한의 변화에 어떤 영향을 미쳤는지 잘 보여주고 있음**

북한에게…남한의 존재는 심각한 위협이며 대남관계의 핵심적 고려사항은 안보사항이다.… 이러한 상황에서 남북관계의 긴장은 북한에게 체제유지와 흡수통일에 대한 불안감을 고조시키고 경제협력을 방해하여 개혁·개방 정책의 추진을 어렵게 만든다. 따라서 북한정권의 개혁·개방을 유도하기 위해선 남북관계 개선과 활성화가 긴요하다. 단, 대남관계의 활성화가 북한사회의 통합과 체제유지에 부정적 영향만을 주는 것은 아니라고 북한정권이 확신할 수 있도록 조심스럽게 접근할 필요가 있다. (최진욱 외 2009, 257)

남북한 간의 경제협력이 북한으로 하여금 개방화를 촉진시켰는지에 대한 논의는 지속되고 있는 중이다. 하지만 남북한 간의 경제협력을 제외하고 북한을 변화시키기 위한 유효한 다른 대안을 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 적어도 남북한 경협이 북한의 개방화를 촉진시킬 수 있는 계기들을 증가시킨다고 보아도 무방할 것이다. (최진욱 외 2009, 260)

- 대북지원은 그 자체 인류 공동의 인도적 차원이라는 점과 함께, 북한 주민들의 점진적인 남한에 대한 태도 변화를 유인하고, 대남 적대감을 완화시킴으로써 남북관계의 평화적 진전을 위한 중요한 역할을 했다는 점을 상기할 필요가 있음
- 대북지원사업이 남한 정부의 대북포용정책과 결합했을 때 북한의 대남정책 변화와 남북관계 개선에 긍정적 역할을 했다는 점을 고려할 때, 현 정부의 대북정책 전환의 신호로서 대북지원사업은 상징적 의미를 가질 것임
- 또한 북한 주민의 어려운 상황의 개선에 실질적으로 기여할 수 있다는 점

과 동시에 북한 주민들의 남한에 대한 태도와 심성을 ‘아래로부터’ 변화시킬 수 있다는 점에서도 상당한 의미를 갖는 것임

[표 1] 대북지원 현황(1998~2011.1월)

(단위: 억원)

구분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.1	합계	
정부차원	무상지원	154	339	944	913	1,075	1,016	1,211	1,240	2,139	1,767	197	217	112	72	13,514
	민간 기금지원액			34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	1,153
	식량차원	-	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	8,728
	계	154	339	2,607	975	3,147	2,273	3,488	438	2,273	133	438	294	133	72	23,395
민간차원(무상)	275	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	-	8,462	
총액	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	332	72	31,856	

출처: 통일부(2011, 66)

### 아래의 두 개의 연구결과는 대북지원과 북한 변화와의 관계를 잘 보여주고 있음

지난 10여 년간의 대북지원을 평가할 때 주목할 점은 무엇보다 북한주민의 인도적 상황의 개선에 실질적으로 기여를 했다는 것이다. (최대석 2009, 12)

북한이 변하려면 북한주민의 의식이 먼저 변해야 한다는 점에서 대북지원은 대남 적대감을 완화시키는 가장 효과적인 기제라고 해도 과언이 아니다. (최대석 2009, 13)

대북지원을 지나치게 수단화했던 것에 대한 반성[에도 불구하고]...대북지원의 급격한 감소가 남북관계 전반에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서 문제가 아닐 수 없다... 대북지원이 남북한 당국 간 상시적인 접촉창구의 역할을 수행해 왔으며, 신뢰를 형성하고 대화를 촉진하는 역할을 수행해 왔기 때문이다. 이명박 정부 출범이후 남북한 당국 간에 회담다운 회담이 단 한 차례도 열리지 않은 것이 이를 간접적으로 말해준다. (최대석 2009, 16)

---

대북지원은 영유아와 여성, 고령자 등 북한 취약계층의 건강 및 생활조건 개선이라는 인도적 목적뿐만 아니라, 북한 주민들의 대남인식 개선과 인적 접촉에 따른 남한문화의 유입이라는 측면에서 주민들의 의식 변화와 ‘아래로부터의 개방화’를 촉진하는 효과를 가지고 있다. (최진욱 외 2009, 273)

- 현 정부도 남북경협이나 대북지원 자체를 부정하지 않고 또한 북한 정권과 주민을 분리해서 주민들에게 우선 접근하려고 한다는 점에서, 위에서 제시된 논의 자체를 부정하지는 않을 것으로 판단됨
- 정상적인 남북관계를 형성하려는 정책목표, 핵문제와 남북관계 사이의 연관성 여부, 북한 붕괴에 대한 기대 등이 남북경협이나 대북지원에 대한 현 정부의 소극적 또는 유보적 태도를 설명할 수 있을 것임

## 2. ‘북한 붕괴론’의 비현실성

- 최근 북한 붕괴 자체를 대북·통일정책의 목표로 설정하거나 북한 붕괴에 대한 대비책을 구체화해야 한다는 주장이 나오고 있는데, 이러한 주장은 현실적이지도 전략적이지도 못함

### [논의 1]

- 북한 체제의 붕괴가 일어난다면, 이는 외부의 압박보다는 안팎의 다양한 요소와 조건의 복합적 작용에 따른 체제 기반 약화 및 내부 반발 때문에 발생할 것임
- 1990년대 중반과 비교해서 북한 체제의 붕괴를 야기할 조건들(예를 들면,

---

경제위기나 주민들의 의식 변화)이 특별히 더 증가하였거나 지도부가 약화되고 있다는 증거는 현 시점에서 존재하지 않음

- 한반도 분단이 한반도를 넘어서는 지역적 차원의 체제로서 작동하고 있다는 사실을 고려할 때, 동북아 지역의 세력균형이 유지되고 있는 상황에서 북한의 체제 위기가 체제 붕괴로까지 이어질 가능성은 낮다고 판단됨
- 최근 중동과 북아프리카에서 나타난 아래로부터의 민주화 운동이 북한 사회에서도 일어날 수 있기 위해서는 일정 정도의 경제발전과 대외개방에 따라 국민들의 물질 역량 증대와 의식 변화가 진척되어야 할 것임<sup>14)</sup>

## [논의 2]

- 북한 체제의 붕괴가 한반도 통일로 이어질 것이라는 판단에 대해서 유보적일 수밖에 없는 이유는 ① 북한이라는 전략적 요충 지역에 대한 중국의 국가전략 차원의 관심, ② 북한 지역에 대한 한국의 주권 행사와 관련한 국제사회의 불확실한 태도, ③ 북한 지역을 안정적으로 관리할 수 있는 한국의 역량 부족 등임
- 더욱이 북한 지도부의 몰락 또는 교체가 북한 내부에서 심각한 사회적 혼란이나 내란을 유발할 경우, 한국의 개입 여지는 더욱 줄어들 가능성이 높으며, 한국 주도의 통일도 가능성이 매우 낮아질 것임

---

14) 재스민 혁명의 영향 및 북한 붕괴·급변사태 가능성에 대한 신중한 평가로는 남성욱(2011), J. Delury and C. Moon(2011), 유승경(2011) 참조.

---

### [논의 3]

- 북한 체제의 혼란이나 붕괴와 관련한 다양한 시나리오를 체계적으로 검토하는 작업과 대비책 구상은 필요하지만, 붕괴 자체를 목표로 설정하거나 붕괴 자체를 상정한 대북·통일정책은 비현실적임
- 이러한 정책은 의도된 결과를 가져오기보다는 오히려 남북관계의 악화 및 한반도 긴장 고조를 야기함으로써 분단을 고착화할 가능성이 더 높음

#### ■ 정책적 시사점

- 남북경협 및 대북지원을 통한 남북관계 개선과 북한 주민의 의식 변화는 북한 변화의 충분조건이 되지는 못하지만 현재 시점에서는 북한 변화를 유도할 수 있는 가장 기본적인 조건이며, 특히 남한이나 외부 세계가 가지고 있는 거의 유일한 정책대안임
- 북한 붕괴나 급변 사태는 한반도 평화나 남한 주도의 한반도 통일에 긍정적 요인으로 작용하기보다는 부정적 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에, 오히려 북한 붕괴를 억제할 수 있는 정책이 필요함



---

## Ⅳ 대북정책의 전환을 위한 기본 관점과 실천방향

### 1. 대북정책의 전환을 위한 기본 관점<sup>15)</sup>

- 남북관계 및 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책을 만들어내기 위한 기본관점<sup>16)</sup>
  - 이념·정책 갈등을 민주사회의 기본 요소로 인정해야 함
    - 대북·통일정책을 둘러싼 갈등은 남한 사회의 민주화 및 남북관계의 개선으로부터 시작된 것임
    - 이우영(2010)은 사회적 이견이나 갈등이 ‘상대에 대한 부정’으로 비화하거나 ‘국가 중심의 복고적 형태의 국론결집 추구’를 정당화해서는 안 된다고 경고하고 있음
  - 이념 중심의, 또는 진영 논리에 따른, 정책 선택이나 논의 구도 형성을 피해야 함
    - 이념 중심의 논의 또는 진영 논리에 따른 정책 선택은 근본주의적 성향과 정치적 결과 중시 때문에 남남갈등을 점화·격화시키고 구조화하는 경향

---

15) 대북정책의 방향과 관련해서, 민족화해협력범국민협의회는 남북관계 및 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 극복하고 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책을 만들어내기 위해 소통의 장을 지속적으로 열어왔으며, 특히 아래 세 번의 회의는 주목할 만함. ①민족화해협력범국민협의회, 『2008 정당·종교·시민사회단체 공동회의: 남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』(2008.12.11.), ②민족화해협력범국민협의회·중앙일보, 『2009남남대화 \_ 제1차 화해공영포럼: 남남합의를 통한 지속가능한 대북정책 모색』(2009.5.14.), ③민족화해협력범국민협의회, 『2010남남대화 \_ 제4차 화해공영포럼: 한반도 안보위기와 사회갈등』(2010.7.14).

16) 현재까지 민족화해협력범국민협의회에서 나온 내용 중에서 주요한 시사점들은 박원철·이승환(2008), 박형중(2009), 이우영(2010)에서 가져왔음.

---

을 가질 수밖에 없음

- 바로 이러한 성격 때문에 한국 사회에서 진행되고 있는 정치사회 및 여론 주도층 차원의 논쟁은 국민여론을 통합하기보다는 분열시키는 경향을 보이고 있음
- 박원철·이승환(2008)은 대립하는 진영 내부에서 나타나는 ‘배제의 근본주의화 경향’ 또는 ‘극단적 대결요소의 강화 경향’을 회피·최소화해야 한다고 강조함
- 진보와 보수의 차이보다는 공통성에 주목해야 함
  - 진보와 보수 모두 과거의 경험으로부터 적절한 교훈을 도출하고 사안별·쟁점별로 대립하는 주장들에도 불구하고 존재하는 공통성을 찾아서 정책에 반영해야 함
  - 박형중(2009)은 ‘진보와 보수 사이에 대북정책과 관련한 기대 이상의 합의’가 존재한다고 강조하면서, 대북정책 기조에서 ‘북한 당국을 대화와 협상의 상대로 인정하고 적극적으로 관계 증진 및 문제 해결을 모색해야 한다’고 주장하고 있음
  - 무엇보다도 남북관계가 교착되어 있는 상황에서 새로운 돌파구를 마련하기 위해서는 보수적 관점과 진보적 관점의 융합에 바탕을 둔 창의적 정책 대안의 발굴이 필요함

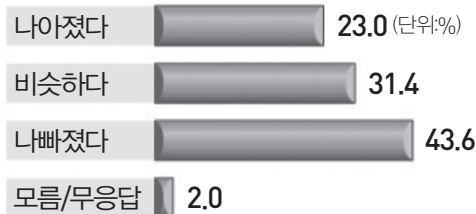
## 2. 대북정책의 전환을 위한 실천방향

- 지금까지 남북관계 및 대북정책 전환을 위해 검토하고 수정해야 할 몇 가지 관점이나 논리를 제시하였음
- 북한은 변화하지만, 근본적 또는 최종적 변화를 요구하거나 기대하는 것은 개념 자체로 불가능하기 때문에, 오히려 변화를 유도하고 지속시키기

위한 조건·환경의 조성이 필요하며, 그중에서도 남북관계의 안정과 개선이 필수적임

- 북한 핵문제 해결과 북한 체제의 개혁·개방이 상호 밀접히 연관되어 있으며, 남북관계의 개선을 통한 ‘개방 지원·촉진 전략’이 북한 핵문제 해결을 근본적으로 또한 가장 효과적으로 실현할 수 있는 방안임
  - 북한 붕괴나 급변 사태에 대한 기대를 갖거나 그러한 상황을 정책 목표로 설정할 것이 아니라, 남북경협과 대북지원을 활성화함으로써 남북관계 개선과 북한 주민의 의식 변화를 실현하고, 이를 통해 중장기적으로 북한 체제 및 지도부의 변화를 모색해야 함
- 국민여론에서도 이미 나타났지만, 현 시점은 대북정책 전환을 통해 남북관계 전환 및 한반도 안정화를 추구해야 할 때임
- 정부의 대북정책 3년에 대한 국민의 평가가 객관적 사실로서 가치를 가지며 또한 현재 남북관계가 불안정하고 위험하다는 점 등을 고려할 때, 현 정부는 대북정책 전환을 통해 남은 임기 동안 남북관계를 안정화시키고 새로운 발전의 계기를 만들어야 할 것임

**[그림 1] 현 정부와 이전 정부 대북정책비교**



출처: 『국민일보』 2011년 2월 22일<sup>17)</sup>

17) <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0004664677&cp=du><검색일: 2011.4.20>.

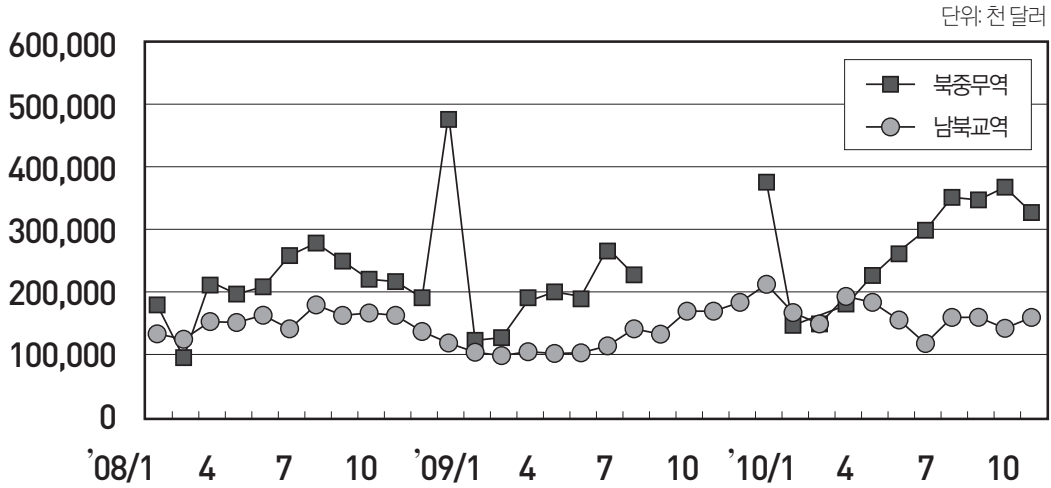
- 
- 경제적 관점에서도 남북관계의 악화는 개성공단에 투자하고 있는 중소기업들과 토지공사, 금강산관광사업을 주도하는 현대아산과 관광공사, 향로를 우회해야 하는 항공사 등에 직접적 피해를 주고 있으며, 또한 대북 쌀차관 및 경공업 지원과 관련한 북한으로부터의 환급 및 대가 지급 문제도 야기하고 있음
  - 국제사회의 대북제재가 실제로 제대로 작동하는지 또는 효과가 있는지 등을 면밀히 검토해야 하며, 특히 북한과 중국 사이의 정치·경제적 관계가 더욱 긴밀해지고 있다는 점에 주목할 필요가 있음(북·중 경제관계는 [그림 2] 참조).<sup>18)</sup>
  - 6자회담 재개를 위한 접촉을 비롯하여 한반도 정세를 안정화시키려는 외교적 노력이 중국과 미국 중심으로 일어나고 있는 상황에서, 한국 정부는 환경 변화에 대응하여 인식을 전환하고 적극적인 외교정책을 펴나가야 할 것임
  - 북한 핵문제가 국제문제이자 한반도문제라는 점을 간과하지 않는다면, 한국 정부는 때로는 한국의 정책적 자율성을 확보하려는 노력을 해야 하지만, 때로는 관련국의 외교협상으로부터 소외되지 않으려는 대응도 할 필요가 있음<sup>19)</sup>

---

18) 북·중 관계가 긴밀해지는 것이 한반도 안정에 반드시 부정적인 것은 아니지만, 향후 한반도 평화·통일을 남한이 주도하려고 한다는 점에서, 그리고 북·중 관계와 한미동맹이 대립적 성격을 보일 수도 있다는 점에서, 북·중 관계의 변화에 대해서는 신중한 검토가 필요함

19) 사실 북한 핵문제와 관련하여 북한 핵능력의 향상이나 핵협상의 실패를 전적으로 한국 정부의 실패로 간주하기는 힘들. 하지만 한반도 문제와 관련하여 한국 정부의 발언권과 자율성이 높아졌다는 사실과 미국 정부가 한국 정부의 정책을 존중한다는 사실을 고려할 때, 핵문제와 관련하여 한국 정부의 권한과 책임이 점점 더 높아지고 있다는 점은 분명함. 한국의 외교·안보정책에서 나타나고 있는 '한미동맹의 구조적 제약'과 '한국 정부의 자율성' 사이의 관계 및 이에 대응한 북한의 전략에 대해서는 박홍서(2010) 참조.

[그림 2] 북한의 對中무역과 남북교역의 월별 추이



\* 통일부 및 한국무역협회, 2009년 8~11월 중국의 월별해관통계 미발표  
출처: 배종렬(2010, 23)

### ■ 대북정책 전환의 기초

- 앞에서 이미 언급했던 대북정책이나 남북관계와 관련한 남남갈등을 극복하기 위한 가장 기본적인 관점·방안을 지금부터 착실하게 실천할 필요가 있음  
- 특히 보수적 관점·논리와 진보적 관점·논리의 융합을 통해 창조적 정책과 전략을 개발함으로써 국민적 합의를 끌어내고, 이를 바탕으로 북한과 주변국을 설득할 필요가 있음
- 북한 붕괴나 흡수통일의 거부, 기존 남북합의의 진정성 있는 실천 등에 대한 한국 정부의 분명하고 확고한 의지를 다양한 방식을 통해 일관성 있게 북한 당국에게 전달할 필요가 있음
- 독일 통일의 가장 중요한 교훈이라고 할 ‘접촉을 통한 변화’ 패러다임을 현 시점에서 새롭게 평가하고, ‘사과 및 재발방지 약속 이후 대화’라는 방식에서 ‘대화를 통한 사과 및 재발방지 약속’이라는 방식으로 정책전환을 해야

할 것임<sup>20)</sup>

- 최근 정부 내부에서도 천안함·연평도 문제와 6자회담 재개 사이의 관계(전제, 연계 등)를 재검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 현대경제연구원 등의 조사(2011.1)에 따르면 “대부분의 전문가들은 6자회담 재개와 연평도 사건을 별도 추진하는 ‘투-트랙 접근(two-track approach)’(69.4%)이나 ‘무조건적인 조속한 관계 개선’(6.5%)을 주문”하고 있음(홍순직·이해정 2011, 88)

[표 2] 2011년 정부의 대북정책 방향 비중

2011년 대북정책 방향	비중
6자회담 재개와 천안함·연평도 사건을 별도 추진하는 투-트랙 접근	69.4%
북한의 책임 있는 사과가 있기 전까지 강경 기조 유지	24.2%
연평도 도발과는 관계없이 조속히 남북 관계 개선을 모색	6.5%

#### ■ 정책전환과 관련한 몇 가지 제안

- 남북한 당국 간 대화와 합의를 필요로 하는 대북 인도적 지원, 이산가족상봉을 포함한 인도적 문제 해결, 개성공단 확대, 금강산관광 재개 등 비교적 ‘쉬운 문제’부터 남한이 적극적으로 해결하는 태도를 보일 필요가 있음<sup>21)</sup>
- 특사교환이나 정상회담 등 고위급 차원의 당국 간 대화가 필요하지만, 남북관계가 충분히 안정되지 않은 상태에서 남북관계의 획기적 개선을 성급하게 추진하는 것은 실현되기가 어려울 뿐만 아니라 오히려 역효과가 날

20) “우리가 그동안 북한을 신뢰했기 때문에 대화를 하고 화해협력을 추구한 것이 아닙니다. 불신하기 때문에 화해협력 조치가 필요했던 것이고 신뢰를 만들어 내기 위해 대화를 했던 것이라고 할 수 있습니다(고경빈 2011, 7).”

21) “우리 정부의 주도적인 대화 재개 노력을 비롯, 주변국들과의 공조를 통한 북한 변화 유도 등 대북 ‘유화적’ 태도와 ‘선 이후난(先易後難)’ 방식을 남북 관계 개선의 최선책으로 제시(홍순직·이해정 2011, 91).”

---

가능성이 큼

- 남북관계 개선에 대한 남한 정부의 진정성을 보이기 위한 방안으로 대북정책 및 외교·안보정책과 관련한 정부 부처의 시스템 및 인적 구성 재편을 고려할 필요가 있음
- 지난 정부에서 만들어진 이후 현 정부에 들어와서 변경이 심의되었던 「남북관계발전 기본계획」을 적극적 방향으로 수정하여 발표하는 것도 북한에 긍정적 메시지를 보내는 방안이 될 수 있음
- 6자회담 재개의 전제조건을 완화하고, 농축 우라늄 프로그램을 포함한 북한 핵문제와 관련한 사안들은 6자회담에서 논의하도록 함

## V 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’

### 1. 한반도 구상을 위한 예비적 검토

- 남북관계의 변화를 위한 대북정책의 전환은 궁극적으로 한반도에서 항구적인 평화체제가 구축되고 이를 기초로 통일로 가기 위한 중요한 계기가 될 것으로 판단되며, 이러한 정책전환에 기초하여 실질적인 평화와 통일을 위한 ‘한반도 구상’에 대한 논의를 전개할 필요가 있음
- 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 1: 강

---

## 대국 세력균형의 변화와 한반도 질서의 새로운 논리

- 미국의 쇠퇴와 중국의 부상으로 미국 중심의 단일패권 체제가 한계에 도달하였으며, 동북아에서는 미국과 중국 사이에 패권 경쟁이 본격화되고 있음
  - 한편으로는 세계질서의 유지 및 관리를 위해 미국이 중국에게 협력을 요구할 수밖에 없는 (따라서 긴장과 갈등이 나타날 수밖에 없는) 상황(G-2 체제)이 많아지게 되었으며, 다른 한편으로는 미국과 중국의 협력에도 불구하고 강대국들의 힘의 한계 때문에 또는 강대국들 사이의 실질적 경쟁 때문에 지구촌의 여러 문제들이 강대국(들)의 전략적 구상에 따라 해결되지 않는 상황(G-0 체제)이 발생하고 있음(김연철 2011)
  - 한반도에서는 미국과 중국이 자신들의 국가전략에 따라 상황 변화를 주도하고 양국의 의도에 따라 정세의 기본 향방이 여전히 결정되는 경향이 나타나고 있지만, 동시에 상대적 약소국들인 남북한이 자신들의 전략을 밀고 나감에 따라 강대국들이 약소국들의 전략을 수용하거나 활용하는 방식을 통해서만 상황을 자신에게 유리한 방향으로 끌고 갈 수 있는 경향도 나타나고 있음
- 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 2: 남북한 간의 비대칭성 증대와 남북관계의 불안정성
- 분단국가인 남북한 사이에 경제력과 군사력 차원에서뿐만 아니라 내적 통합력과 정권의 정당성 차원에서도 비대칭성이 증대함
  - 한편으로는 남한이 한반도 정세나 남북관계를 주도할 수 있는 객관적 역량을 더 많이 확보하게 되었지만, 다른 한편으로는 북한이 비대칭성 증대에 따른 흡수통일의 위협에 대비하기 위해 비대칭적 군사력/무기의 개발/보유



---

및 체제 유지에 대한 국제적 보장에 더 큰 관심을 기울이게 되었음

- 남한 정부가 대북 강경정책을 펴면서 흡수통일의 가능성에 관심을 보일수록, 북한 지도부는 위기의식을 더 가지게 될 것이며, 자연히 중국의 정치적·경제적 지원에 더 의존하면서 대미 협상에 중점을 두게 될 것임
- 한반도 문제에서 남북한의 주도력이 증대되었지만, 갈등이 심화되면서 역설적으로 미국과 중국의 영향력이 다시 증대하는 양상도 나타나고 있음

■ 한반도 구상의 수립과 추진에서 고려하여야 할 최근 20여 년의 변화 3: 국민들의 의식 변화와 남남갈등, 대북·통일정책에 대한 관심 하락

- 민주화가 심화되면서, 국가가 외교·안보·국방 문제를 완전히 장악하고 평화·통일·대북 정책 등에서 절대적 권위를 누리던 시대가 끝나고, 정부 당국이 국민들의 여론을 고려해야 할 시대가 시작됨
- 특히 국가가 안보 위협에 대한 정보와 해석을 독점한 상태에서 대북 강경정책이나 군사중심 외교·안보 정책을 여론의 영향을 받지 않고 자유롭게 펼칠 수 있는 가능성은 거의 사라졌다고 판단됨
- 이는 1987년 이후 민주화가 외교·안보 영역으로 확장되었다는 의미이기도 하며, 또한 1990년대 말 이후 남북관계 개선 및 안정화에 따라 국민들 일반의 분단의식 또는 반공·안보제일주의가 약화되었음을 의미함
- 역설적으로 이러한 상황 속에서 한편으로는 대북·통일정책을 둘러싸고 시민사회 내부에서 남남갈등이 발생하였으며, 다른 한편으로는 대북지원이나 통일문제에 대한 일반국민들의 관심이 저하되는 결과도 나타났음
- 남남갈등은 친미/친중, 동맹/민족, 반북/친북, 강경/유화, 안보/평화, 반핵/반전 등 도식적이고 극단적인 여론 균열 현상으로 나타나고 있으며, 이

---

는 때로는 정치권과 언론, 때로는 시민사회의 여론주도 집단에 의해 만들어지고 있음

- 이념지향이 강한 극단적 세력들이 남남갈등을 주도하는 가운데, 일반국민들은 (남북관계가 악화되고 남·북한의 대북·남 강경정책이 지속됨에 따라) 대북지원이나 통일문제에 (더욱 더) 무관심해지고 있음

## 2. ‘한반도 구상’을 위한 몇 가지 제언

- 분단 극복과 통일 지향의 한반도 구상이 한국 사회 전반에 걸쳐 설득력 있는 형태로 제시되기 위해서는 시민사회 차원의 활발한 논의가 이루어져야 함
- 국가가 통일 논의를 주도하거나 정부 차원에서 통일구상이 논의·제시된다면, 국가나 민족공동체 중심의 통일담론·방안에 대한 논의가 시민사회 차원의 분단 극복에 대한 논의를 압도해 버릴 가능성이 큼
- 자연히 우리 사회의 통일역량이 강화되기보다는 통일담론·방안을 둘러싼 갈등·분열이 지속되거나 강화될 것임
- 최근 변화된 시민들의 의식 변화가 적절히 표출되고 반영될 수 있는 소통과 토론의 장이 마련될 때, 한국 시민사회의 역량이 자연스럽게 평화와 통일을 향한 한반도 구상으로 모아질 수 있을 것임
- 최근 정부가 평화공동체/경제공동체/민족공동체라는 개념을 중심에 놓은 ‘3대 공동체 통일구상’을 제시하면서 ‘민족공동체 통일방안’의 수정·보완 작업이 진행되고 있는데, 최근 제시된 연구 결과(박종철 2010)와 관련하여 몇 가지 우려가 존재함

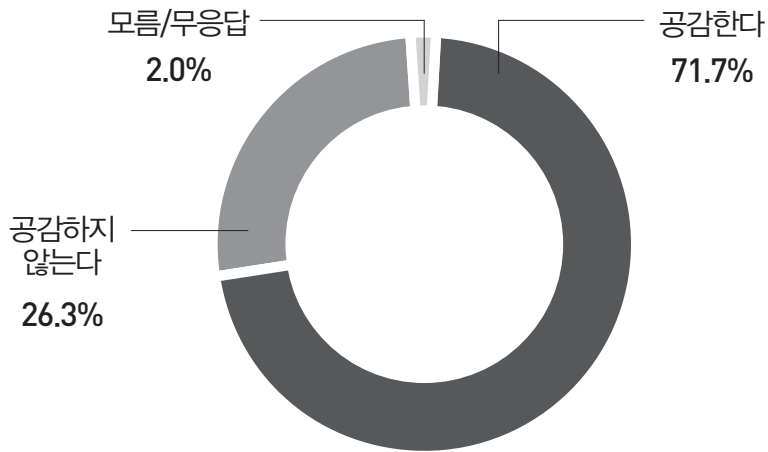
- 통일방안과 통일구상 사이의 구분과 연관성이 명료하게 제시되지 않고 있음. 즉 ‘민족공동체 통일방안’의 3대 공동체(경제공동체, 사회·문화공동체, 정치공동체)와 ‘3대 공동체 통일구상’의 3대 공동체(평화공동체, 경제공동체, 민족공동체)를 비교할 때, 평화공동체라는 개념의 중요성에도 불구하고 이론적으로나 실천적으로나 ‘3대 공동체 통일구상’의 3대 공동체는 체계성이나 일관성이 떨어지는 것으로 판단됨
- ‘평화문제의 해결이 가장 선결되어야 할 과제이며, 북한의 비핵화와 평화 정착에 정책의 우선순위를 두어야 한다’는 주장은 ‘비핵·개방·3000 구상’에 대한 비판으로부터 자유롭지 못함
- ‘북한변화가 정책목표이며 이를 위해 다양한 수단이 강구되어야 한다’는 주장에도 불구하고, 기존의 민족공동체 통일방안에 기초해서 추진되던 화해·협력정책 또는 대북포용정책의 핵심 요소인 경제·사회·문화 분야 교류·협력 사업과 구분되는 구체적이고 현실적인 정책 방안이나 수단이 제시되지 않고 있음
- 북한변화를 최우선 목표 또는 과제로 내세우는 통일구상은 남한의 주도성을 지나치게 강조하고 북한을 통일정책의 대상으로 객체화함으로써, 남북관계를 발전시키는 정책으로 구체화되기보다는 남북관계를 악화시키는 요인으로 작용할 가능성이 큼
- 지난 정부 하에서 여야 합의로 만들어진 남북관계발전기본법에 따라 남북관계를 점진적으로 발전시켜 나가는 것이 북한 변화를 유도할 수 있는 지름길임

#### ■ 정상회담과 남북대화의 복원

- 최근 여론조사에 의하면 국민의 약 72%가 남북정상회담의 추진에 대해 공

감한다는 결과가 나왔는데, 이는 남북관계의 불안정성에 대한 국민들의 불안심리의 표출임과 동시에 남북정상회담이라는 모멘텀을 통해 남북관계를 안정적으로 전환시켜야 한다는 의견으로 판단됨

[그림 3] 남북정상회담 추진에 대한 국민 여론조사 결과



출처: KSOI(2011, 9). 한국사회여론연구소의 2011년 3월 정기여론조사 결과임

- 그러나 정상회담을 통해 악화되고 교착된 남북관계를 돌파하려는 전술은 남북한 사이에 적대정책이 유지되고 있는 상황에서 발생할 수밖에 없는 여러 우발적 사건 때문에 성공할 수 없음
- 따라서 남북한 사이에 정상적인 대화관계가 회복되기 위해서는 정상회담 개최 논의보다 상호 적대정책 및 흡수통일 의지의 포기 천명이 더 급하며, 이러한 안정적 기반 위에서 정상회담 개최 문제가 추진되고 일회성이 아닌 안정적·정기적인 정상회담으로 정착되어야 함

---

## ■ 통일비용·통일세 논의

- 북한 붕괴를 상정한 통일비용·통일세 논의는 남한의 대북정책에 대한 북한의 불신을 심화시키는 결과를 낳을 것임
- 예상하지 못한 북한 붕괴에 대비한 통일정책의 주요 수단으로서 ‘통일세를 통한 통일비용 조달 방안’은 경제적 논리 차원에서 지금부터 공개적으로 논의될 필요가 없으며, 오히려 필요한 시기에 통일비용을 단기간에 마련할 수 있는 국민경제의 역량 강화 및 국가신인도 향상 등이 더 중요함

## ■ 한반도의 평화·통일과 ‘동아시아 공동체’

- 한반도의 평화와 통일은 동아시아 공동체 건설과 상호 긴밀히 연계되는 선순환 구조 속에서 진행되어야 함. 현재와 같은 동북아시아의 동맹 구조 및 냉전질서의 재생 개연성 속에서 한반도의 평화와 통일은 지역 및 외부적 영향에 의해 규정될 가능성이 높기 때문임
- 동아시아 지역 국가들이 경제적 측면에서 호혜에 입각한 지역경제공동체를 구성하고, 문화적 측면에서 동아시아적 정체성에 근거하여 공동의 분모로서 지역문화공동체를 구성하는 과정에서 한반도의 평화와 통일의 가능성은 더욱 높아진다고 판단됨
- 동북아시아 및 동아시아 지역의 지정학적 변화는 특정 국가들의 실존적 불안을 야기하게 되어 안보위험에 노출될 수 있으며 이는 지역적 공동체 구성을 어렵게 하는 구조가 되고 있는 상황임. 이런 구조 속에서 한반도의 평화와 통일은 불가능하기 때문에 동아시아 공동체 추진을 통해 지역적 정체성, 경제적 호혜성, 문화적 유대감을 구성하면서 이런 공감대 속에서 지역 문제를 해결할 때 한반도의 평화와 통일은 ‘현실성’으로 시야에 들어올 수 있을 것임

---

## 참고문헌

고경빈. 2011. “붕괴론 스무고개: 문제는 우리 운명을 주도하려는 의지입니다.” 한반도평화포럼 월례토론회.

김연철. 2011. “G-제로 시대, 평화 없으면 복지도 없다.” 『프레스시안』 (2011-02-04).

남성욱. 2011. “북한 3대 세습과 통일 전망: 현재 상황진단과 향후 시나리오 분석.” 권영세 의원 주최 학술회의 『진보와 보수, 통일을 말하다』.

민주당. 2011. 『MB정부 역주행 3년 평가보고서』 서울: 민주당.

박순성. 2011. “평화와 통일이 함께 가는 한반도 구상.” 권영세 의원 주최 학술회의 『진보와 보수, 통일을 말하다』.

박순성. 2011. “남북관계 전환의 조건과 과제: 남한 정부의 정책전환을 중심으로.” 『2011년 남북관계 전환, 어떻게 만들어 나갈 것인가』. 민화협 정책토론회(2011.4.19).

박원철·이승환. 2008. “국민 합의 틀 마련을 위한 분야별 쟁점과 합의수준 검토.” 민족화해협력범국민협의회 주최 토론회. 『2008 정당·종교·시민사회단체 공동회의: 남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』.

박종철 외. 2010. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원.

박형중. 2009. “지속 가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년의 정책을 중심으로.” 민족화해협력범국민협의회·중앙일보 공동주최 토론회. 『2009 남남대화\_제1차 화해공영포럼: 남남합의를 통한 지속가능한 대북정책 모색』.

- 
- 박홍서. 2010.** “대북정책, 게임의 구조를 변화시켜라!” 코리아연구원 『현안진단』 180호.
- 배종렬. 2010.** “최근 北中경제관계의 특징과 시사점.” 『수은북한경제』 겨울호, 한국수출입은행.
- 유승경. 2011.** “북한에게 시장영역은 항상 위협인가.” 『LG Business Insight』 (2011.04.06).
- 이우영. 2010.** “안보위기와 사회갈등: 천안함과 안보 그리고 남남갈등.” 민족화해협력범국민협의회 주최 토론회. 『2010남남대화\_제4차 화해공영포럼: 한반도 안보위기와 사회갈등』.
- 최대석. 2009.** “대북지원 논의의 현황과 과제.” 민족화해협력범국민협의회·중앙일보 공동주최 토론회. 『2009남남대화\_제2차 화해공영포럼: 남북관계와 인도주의 - 현황과 전망』.
- 최진욱 외. 2009.** 『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 2011.** “대북정책 이렇게 해왔습니다.” 『이명박 대통령 취임 3주년 대북정책 설명자료』(2011.2월).
- 홍순직·이해정. 2011.** 『한반도 평화지수, 남북관계 긴장 상태 지속』. 『통일경제』 제1호, 현대경제연구원.
- Delury, John and Moon, Chung-in. 2011.** "Analytical Failure and the North Korean Quagmire." <http://38north.org/2011/04/quagmire>.
- KSOI. 2011.** 『동향과 분석』. 서울: 한국사회여론연구소.





〈토론문 2〉

**분단과 전쟁의 구조를 평화와  
통일의 구조로 바꾸자**

- MB 정부 남북관계 진단과 평화통일의 과제 -

최 규 엽 | 새세상연구소 소장



[토론문 2]

# 분단과 전쟁의 구조를 평화와 통일의 구조로 바꾸자

## - MB 정부 남북관계 진단과 평화통일의 과제 -

최 규 엽 | 새세상연구소 소장

### 1. 서론

전쟁과 분단을 평화와 통일로 바꾸어야 한다는 명제에 반대하는 사람은 아무도 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 전쟁과 분단이라는 현실이 지속되는 이유는 무엇인가.

한반도에서의 전쟁과 분단 혹은 평화와 통일의 문제는 북미 관계, 한미 관계, 남북 관계라는 세 축으로 구성된다. 북미 간의 적대 관계와 한미 간의 동맹 관계가 남북 관계의 적대관계를 파생하면서 전쟁과 분단 구조를 형성하고 공고하게 만들었다. 따라서 평화와 통일의 구조를 형성하는 데서 북미관계 정상화와 한미관계 탈동맹화는 병행추진되어야 할 두 요소이다. 이 두 요소가 병행추진된다면 남북 관계의 적대성은 해소되고 평화와 화해 궁극적으로는 통일을 지향하는 확고한 관계로 전변될 수 있을 것이다.

이는 엄연히 구조의 문제이다. 단순히 정권이 바뀐다고 해서 해결될 문제는 아니다. 김대중, 노무현으로 이어지는 지난 시기 이같은 시도가 없었던 것은 아니다. 그러나 결과적으로 말해서 성공하지 못했다. 성공하지 못했다는 것은 실패했다는 것은 아니다. 부분적인 성공, 절반의 성공이라는 것이다.

따라서 전쟁과 분단의 구조를 평화와 통일의 구조로 바꾸는데서 지난 두 정부는 실패했다는 것이 객관적 평가일 것이다. 그리고 이명박정부 들어 전쟁과 분단의 구조는 더욱 굳건해 졌고 지난 해 연평도 포격 사건과 같이 한국 전쟁 이후 최대의 남북 교전이 벌어지기도 했다.

전쟁과 분단 구조의 실체는 무엇인가, 지난 두 정부 시절 전쟁과 분단 구조의 해체에 실패한 근본적 요인은 무엇인가, 이명박정부는 어떻게 전쟁과 분단 구조를

축성해갔는가. 이같은 질문에 답을 제시하면서 전쟁과 분단 구조를 평화와 통일  
의 구조로 바꾸기 위한 과제를 도출하고자 한다.

## 2. 전쟁과 분단 구조의 실체

### 1) 해방 직후 형성된 분단과 전쟁의 씨앗

한반도의 분단은 한국전쟁과 떼어놓고 상상할 수 없는 일이다. 그러나 한국전쟁  
은 분단의 원인이 아니라 결과였다. 이미 한국전쟁 이전에 분단이 진행되고 있었  
고, 이미 한국전쟁 이전에 전쟁이 진행되고 있었다.

그 결정적 역할을 미군정과 신탁통치 논란이 담당했다. 미군정은 조선인민공화국  
과 인민위원회를 불법단체로 규정하고 미군정만이 유일한 정부임을 선포했다. 미  
군정이 38선 이남의 남측 사회의 모든 권력을 장악한 이상 그리고 미군정이 역사  
청산의 대상이었던 친일파와 봉건 지주들을 권력구조에 편입하면서 분단은 시작  
되었다.

모스크바 3상 회의에서 한반도에 대한 신탁통치가 결정되었다는 소식이 전해지면  
서 반탁운동이 거세게 일어났다. '신탁통치=제2의 식민지'라는 인식은 너무나 당  
연한 것이었고, 반탁운동은 그 자연스러운 결과였다. 모스크바 3상회의에서 신탁  
통치가 아니라 조선임시정부 수립에 결정되었다는 소식이 뒤늦게 전해졌으나 이  
미 반탁운동을 접기에는 때늦었다.

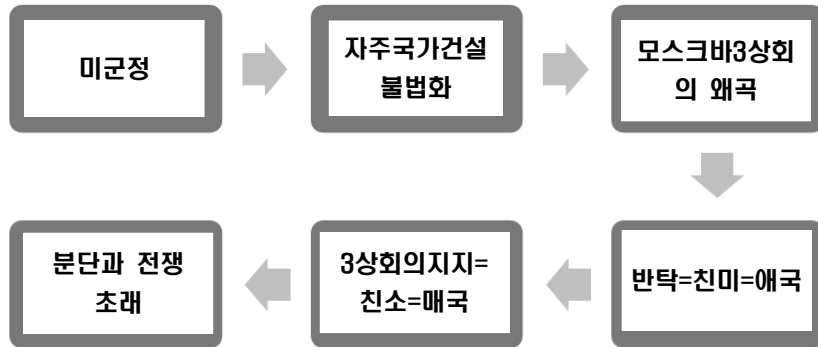
1946년 1월 친일지주들로 구성된 한국민주당은 "소련은 신탁통치를 강조하였고  
미국은 즉각적인 독립을 옹호하였다"고 했고, <조선일보>는 "다시 독립전쟁을 시  
작하자"고까지 선동했다. 한국민주당의 지도자 1인인 송진우가 "3상 결정은 신탁  
통치가 아니"라고 주장했지만 이틀 후 그는 암살당했다. 그렇게 왜곡된 모스크바  
3상 회의 결과는 남측 사회에 신탁통치 논란을 일으켰고 친일파들의 '반탁=친미=  
애국', '찬탁=친소=매국'이라는 주장은 미군정의 후원 아래 하나의 '진실'이 되어  
갔다.<sup>1)</sup>

이 과정을 통해 친일파는 애국자로 변신했고, 항일독립운동과 자주독립국가 건설  
에 매진했던 소위 '좌파 세력'은 민족반역자로 규정되었다. 더 나아가 '좌파 세력'  
들은 소련의 지령을 받은 매국노로 치부되었다. 이같은 미군정의 후원 아래 좌우  
의 왜곡된 이념대립은 결국 나과 북에 두 개의 정부가 들어서는 결과를 초래했

1) 신탁통치에 대한 간단한 내용은 박태균, "반탁은 있었지만, 찬탁은 없었다", 「역사비평」 편집위원회 편,  
『역사용어 바로쓰기』(서울: 역사비평사, 2006), 155~160쪽 참조.

고, 1949년부터 남북 사이에는 크고 작은 수많은 군사적 충돌이 발생하면서 1950년 한국전쟁을 예고하고 있었다.

그림 10> 해방 이후 민족 분열의 과정



## 2) 전쟁과 분단 구조의 형성과 공고화

한국 전쟁 이후 남북 상호적대감이 심화되었으며, 남과 북은 모두 상호 체제를 비방하며 상대방에 대한 적대 정책을 정당화하는 정치 논리가 남과 북에 지배하게 되었다. 특히 남측에서는 반공반북이데올로기와 군사독재를 결합시킴으로서 남측 사회의 예측과 억압을 심화시키는 정치체제를 형성해가고 있었다.<sup>2)</sup>

무엇보다 강조되어야 할 것은 구조적으로 한반도에서 적대적 동맹체제가 확고하게 형성되었다는 점이다. 이 적대적 동맹체제가 전쟁과 분단의 구조에서 핵심적 위치를 차지하고 결정적 역할을 해왔다. 그리고 1953년 7월 27일 정전협정이 체결되고 그 협정의 잉크도 채 마르기 전인 10월 1일 한미 양국은 상호방위조약을 체결하면서 공식적 동맹 관계를 형성하였다.

한미동맹은 북측을 적으로 규정하고 북한에 대한 공격훈련이 주를 이루었던 연합 군사훈련과 전쟁계획을 통해 냉전 시기 동안 한반도 전쟁과 분단 구조를 공고히 하는데서 결정적 역할을 했다. 이 과정에서 형성된 것이 북에 대한 적대적 규범이었다. 북을 끊임없이 남침을 시도하는 ‘호전광’으로 낙인찍는 인식론적 규범, 북에 대한 적대행위 특히 군사적 수단을 통해 압박 더 나아가 북체제를 붕괴시키기 위한 행위가 ‘최고의 가치’라는 행위론적 규범을 만들어왔던 것이다.

특히 이같은 인식론적 규범과 행위론적 규범에 논리적 근거를 마련했던 것이 바

2) 이 같은 비판은 북한에도 적용된다고 할 수 있다. 김정일 위원장도 “북남 공히 과거정권 탓입니다. 체제유지를 위해 양측 정부가 통일문제를 모두 이용해왔습니다.”라고 하여 북측에서도 체제유지를 위해 통일문제를 이용해 왔음을 인정한 바 있다. “김정일위원장-방북 언론사사장단 대화록”, 문화일보(2000.8.14)

로 ‘북한의 남침 위협’이었으며, ‘북한의 남침 위협’을 뒷받침했던 것은 ‘북한의 막강한 군사력’이었다. 북측의 ‘막강한 군사력’은 북측의 남침과 적화야욕을 버리지 않게 하거나 혹은 버리지 않았다는 것의 징표로 인식되었으며, 따라서 자체의 군사력이 부족한 남측은 한미동맹에 의존해야 하며 한미 동맹 하에서 대북 군사 훈련을 통해 이같은 위협에 대응해야 한다는 논리로 이어졌다. 그 결과 북미 관계의 적대성은 심화되었고 역시 그 결과로서 남북관계의 적대성이 파생되었으며 이 적대적인 남북관계 하에서 다시 북측의 막강한 군사력이 위협이 되는 악순환 고리가 형성되었던 것이다.

그러나 북의 ‘막강한 군사력’이라는 것 역시 하나의 신화에 불과하다. 이같은 신화는 남과 북의 군사력을 단순계수비교함으로써 1차적으로 형성되었다. 그러나 북측의 무기 체계가 대부분 1970년대 혹은 1980년대 생산된 노후무기라는 사실에 주목할 필요가 있다. 북의 전차는 가장 최신이라 할 수 있는 T-72 기종이 1970년대 말에 생산한 것이고, 전투기 역시 북측은 1950년대 이전에 생산된 노후한 전투기가 494대로 전체 전투기의 79% 이상을 차지한다. 배수량이 전력을 좌우하는 함정의 경우 북측은 1,500톤 이상이 4척 뿐이며 그것도 최대 1,645톤을 넘지 않는다. 반면 남측은 3,900톤의 구축함이 3척, 5,520톤급 구축함이 3척이며 2010년 8월 7,600톤급 이지스 구축함 ‘울곡이이함’ 인도식을 옥포조선소에서 갖고 정식으로 취역하기도 했다. 이로써 남측은 세종대왕함에 이어 두번째 이지스함을 갖기에 이르렀다.

생산년도와 크기 등 전력의 핵심 요소를 전혀 무시하고 단순개수비교를 함으로써 북측 군사력에 대한 왜곡을 시도하고 그것이 전쟁과 분단의 구조 하에서 남측 사회에서 보편화됨으로써 ‘북한 군사력 우월 신화’가 만들어졌던 것이다.

어쩌면 전쟁과 분단의 구조 자체가 이같은 신화속에서 지탱되고 공고화되었다고 해도 과언이 아니다.

### 3. 평화와 통일 구조의 제한적 형성과 좌절

1999년부터 북미 적대관계의 변화가 시작되었다. 빌 클린턴 당시 미 대통령이 임명한 윌리엄 페리 전 국방장관은 북미관계 정상화를 권고하는 페리 보고서를 제출했으며, 북미 미사일 협상도 진전되었다. 2000년 남북 정상회담과 6.15 공동선언의 발표는 1999년부터 시작된 북미 해빙 무드와 밀접한 연관을 갖는다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담과 2000년 10월 북미공동코뮤니케가 발표되면서 ‘북미 관계의 변화 → 남북관계 변화 → 북미관계 변화 가속화’라는 선순환적 고리

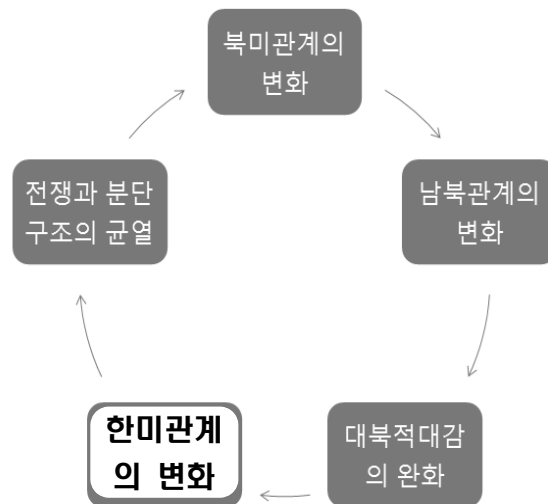
가 형성되기 시작했다.

그러나 한미 동맹관계는 큰 틀에서 변화가 없었다. 북미 적대관계와 한미 동맹관계의 변화가 동시에 추진되었다면 한반도 구조의 균열은 더욱 심화될 것이었지만, 북미 관계와 남북 관계 변화에 부응하는 한미 관계의 변화가 수반되지 않았다는 점에서 한반도 구조의 균열은 허약성을 갖고 있었던 것이다. 그 허약성은 부시 행정부의 출범으로 가시화되었으며, 북미 적대 관계의 변화는 정체되었고, 그에 따라 남북 관계의 변화 역시 추진력이 사라지는 과정을 겪게 되었던 것이다.

따라서 김대중-노무현 정부로 이어지는 지난 10년은 한반도 전쟁과 분단의 구조가 평화와 통일이라는 새로운 구조로의 전환이 모색될 수 있는 가능성을 확인했다는 점에서 역사적 의의를 갖는다.

다만 그림 3>이 보여주듯이 한미관계의 변화가 병행되지 않으면서 평화와 통일 구조의 형성이 제한적일 수밖에 없었으며 이명박정부가 들어서면서 이 새로운 구조의 형성은 좌절을 맞고 전쟁과 분단의 구조가 재발하는 상황이 발생했다.

그림 11> 평화와 통일 구조의 제한적 선순환 고리



많은 이들이 이명박정부 출범 후 남북관계의 후퇴를 한탄하고 있지만 그보다 근본적인 문제는 지난 10년의 노력에도 불구하고 왜 그토록 쉽게 한반도의 상황이 역진했는가 하는 점이다. 두 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 2000년 6.15 공동선언의 발표 이후 변화는 '전쟁과 분단 구조'의 변화에서 제한적이었던 것이다. 6.15 공동선언이 북미관계, 한미관계, 남북관계를 축으로

하는 한반도의 전쟁과 분단 구조에 균열을 가하는 역할을 수행하는 데서 결정적 역할을 한 것은 틀림없다. 그러나 북에 대한 적대감이라는 인식론적 토대를 무너뜨리고, 전쟁과 분단 구조를 양산해 냈던 세력들과 그들의 논리로 구성되는 행위론적 토대를 무너뜨리기엔 지난 10년은 너무 짧았다.

보다 근본적인 것으로 둘째, 한반도 전쟁과 분단의 구조에서 중요한 축을 담당했던 한미동맹 체제에 대한 근본적 변화를 이끌어 내지 못했다. 김대중, 노무현 두 정부 시절 남북관계가 발전했고, 북미적대관계 역시 해소되는 방향으로 나아갔다. 그러나 전쟁과 분단 구조의 또 다른 축이었던 한미동맹관계는 변함이 없었다. 전시작전통제권 환수라는 역사적 합의가 이루어지기는 했지만 사실 이것은 미국의 전략적 유연성의 일환으로 추진된 것이었다. 따라서 전시작전통제권 환수만을 갖고 한미동맹의 변화를 논할 수는 없다.

한미동맹 체제의 근본적 변화가 없는 조건 하에서 6.15 공동선언의 이행은 비록 그것이 과거의 한반도 구조에 균열을 가하는 역사적 의미를 갖고 있긴 했지만 한반도 구조에 파열구를 내는 결정적 역할을 수행할 수는 없는 일이었다. 한미동맹 체제야말로 전쟁과 분단 구조를 양산해내고 강화해왔던 인식론적 토대와 행위론적 토대에 자양분을 제공하고 있었기 때문이다.

## 4. 이명박정부 평가

이명박정부는 출범 1년도 안되어 남북관계를 파탄냈고, 그 결과 평화협력특별지대가 건설될 것이라는 기대를 받아왔던 서해는 다시 화약고로 부활하였다. 한반도 비핵화를 위한 6자회담이 재개를 끈질기게 방해했다. 그 결과 이명박정부 들어 전쟁과 분단 구조의 견고한 성벽이 다시 공고하게 축성되었다.

### 1) 남북관계를 의도적으로 파탄내다

다음은 2009년에 연출된 장면들이다. 이 장면에서 확인할 수 있듯이 이명박정부는 명백하게 의도적으로 남북관계를 파탄냈다. 이 과정을 거친 후 북측이 전면적 군사 대결을 선포하고, 개성공단에 대한 출입을 통제하는 등 남북관계는 악화일로를 걷기 시작했다.

#### 장면 1.

비록 이명박정부가 들어섰다고 해도 그 자체로 남북관계가 파탄난 것은 아니었



다. MB 출범 전부터 중국에서 막후 접촉이 진행되기도 했으며, 청와대의 MB 취임식 초청장이 북측에 전달되기도 했다. 이 때 북측은 '특별초청장'을 요구했다고 한다. 즉 남측 당국에서 북측에 '특별초청장'을 보내면 이명박 대통령 취임식에 소위 '사절단'을 파견할 의사가 있었던 것이다.

그러나 이명박정부는 '특별초청장' 발송을 거부하고 다른 나라와 똑같은 '(일반)초청장'을 보내 북측은 결국 불참했다. 이미 지난 이야기이지만 당시 북측이 '특별초청장'을 요구했던 것은 '남북 관계의 특수성'을 고려했던 것 같다. 반대로 이명박정부 측에서는 남북관계를 일반적인 '외교관계'로 규정해 '특별초청장' 발송을 거부했던 것으로 보인다. 어찌 되었건 '특별초청장' 관련한 해프닝은 당시 북측의 남북관계 개선 적극성과 MB의 어긋난 대북성을 보여주는 사례가 될 것이다.

## 장면 2.

MB 정권 출범 후 통일부와 국방부 그리고 외교부가 북측을 자극하기 시작한다. 스타트는 외교부가 끊었다. 3월 초 외교부는 '북한 인권문제와 남북관계는 별개 사안'이라며 대북 유엔인권결의안에 찬성할 의사를 피력한다. 김하중 통일부장관은 그 바통을 이어받아 3월 19일 개성공단 입주기업 간담회에서 "북핵문제가 타결되지 않으면 개성공단 확대가 어렵다"고 발언했으며, 통일부 업무보고에서는 비핵개방3000을 통일부 사업 1순위에 놓고 10.4 선언 이행 사업은 제외시켰다. 통일부 업무보고를 받은 이명박 대통령 역시 "남북 정상에 새로 합의한 것이 있으나 가장 중요한 남북한 정신은 91년에 체결된 기본 합의서로, 그 정신이 지켜져야 한다"고 발언함으로써 6.15 선언과 10.4 선언을 부정하는 듯한 뉘앙스를 풍겼다. 결정적 발언은 국방부에서 나왔다. 김태영 합참의장 내정자가 3월 26일 인사 청문회에서 북핵시설에 대한 '선제타격' 발언을 한 것이다.

국방부측은 논란이 일자 '최악의 상황을 전제로 한 일반적 군사조치 개념'이라고 해명했지만 당시 발언록을 보면 그렇지 않다. 문제의 발언은 한나라당 국회의원 김학송의 질문에 대한 답변 과정에서 나왔다.

○ 김학송 : 그렇다면 이제 북한이 핵을 가지고 있다 가정을 해 보았을 때 우리의 대비책은 무엇입니까? 간략하게 좀 답변해 주십시오.

○ 김태영 : 우선 제일 중요한 것은 적이 핵을 가지고 있을 만한 장소를 빨리 확인 해서 적이 그것을 사용하기 전에 타격하는 것이고 그것이 저희 쪽에 사용되지 않게끔 하는 것, 그다음에 또 지금 말씀하신 저희가 미사일에 대한 방어 대책을 강구하는 것, 이런 것을 통해서 그 핵이 우리 지역에서 작동되지 않도록 하는 그런 노력이 가장 중요하다고 생각합니다.

○ 김학송 : 그렇지요? 저도 생각하기에는 제일 첫째는 핵을 가지고 있더라도 핵을 쓰지 못하는 핵 억지 정책이 국제 공조와 함께 이루어져야 될 것이고, 두 번째는 만약에 유사시에 핵을 사용한다는 징후가 있을 때는 정밀 타격하는 방안이 합참에서 준비가 되어야 될 것으로 생각합니다.

○ 김태영 : 예.

질문은 분명히 '북한의 핵을 가지고 있다는 가정 하에 우리의 대비책'을 물었던 것이고, 김태영 의장은 "사용하기 전에 타격하는 것"이라며 분명한 '선제공격' 발언을 한 것이다. 게다가 당시 청문회에서 김태영은 '개념계획 5029'와 관련한 질문에서도 "앞으로 세부적으로 발전시켜 국민들이 걱정하지 않도록 하겠다"며 "한국군이 단독으로 해야 할 부분이 있고 경우에 따라서는 미측이 지원하는 부분도 있기 때문에 현역 최선임자로서 이 문제를 좀 더 연구해 군 통수권자에게 보고드리겠다"고 말함으로써 '개념계획 5029'를 작전계획화하려는 의도를 보여주기도 했다.

북측은 즉각적으로 대응했다. 김하중 통일부장관이 개성공단에 대해 부정적으로 발언하자 북측은 3월 24일 개성공단에 상주하는 당국 인사들의 철수를 요구했다. 김태영 합참의장이 '선제공격' 발언에 대해서는 북측 군부가 직접 나서 통지문을 통해 발언 취소와 사과를 요구했으며 사과하지 않을 경우 "모든 북남대화와 접촉을 중단하려는 남측 당국의 입장으로 받아들일 것"이라면서 "우리 군대는 당면하여 군부인물들을 포함한 남측 당국자들의 군사분계선 통과를 전면 차단하는 단호한 조치를 취하게 될 것"이라고 밝혔다.

### 장면 3.

7월 11일 이명박 대통령은 국회개원 연설에서 "7.4 공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6.15 공동선언, 10.4 정상선언을 어떻게 이행해 나갈 것인지에 관하여 북측과 진지하게 협의할 용의가 있"다는 입장을 밝힌다. 그러나 그날 금강산에서 피격사건이 발생함으로써 남북 관계는 더욱 악화된다. 북측은 금강산 피격사건 발생 하루 만에 북측은 '유감이지만 책임은 남측에 있다'는 요지의 입장을

명승지종합개방지도국 담화문 형태로 발표한다. 여기서 주목해야 할 것은 북측이 이례적으로 사건 발생 하루만에 '유감'을 표명했다는 점이다. 금강산 피격 사건으로 남북관계가 악화되어서는 안된다는 북측 입장이 반영된 것이라 할 수 있다. 그러나 이명박정부는 '남측의 책임'이라는 표현에만 집착한 나머지 '유감'에 담긴 북측의 메시지를 읽지 못했다. 결국 이명박정부는 금강산 관광을 중단하기에 이른다.

#### 장면 4.

10월 16일 <로동신문>에 실린 논평원의 글은 이명박정부에 대한 북측의 최후통첩적인 성격을 갖고 있다. 논평원은 "거듭되는 경고에도 불구하고 우리의 존엄을 훼손하고 무분별한 반공화국대결의 길로 계속 나간다면 우리는 부득불 북남관계 전면차단을 포함한 중대결단을 내리지 않을 수 없게 될 것"이라고 선언했기 때문이다. 그러나 언론에서 주목하지는 않았지만 당시 논평원의 글에는 "리명박은 정신을 똑바로 차려야 하며 지금처럼 미국과 극우보수분자들의 꼭두각시가 되어 물뎀병불뎀병하면서 무엄하게 놀아대다가는 수치스러운 종말을 고한 선행독재자들의 비참한 전철을 밟게 된다"는 대목이 있다. 여기서 확인할 수 있는 것은 '미국과 극우보수분자'들과 구분하여 '이명박 대통령'을 언급하고 있다는 것이다. 북측 표현이 다소 거칠긴 하지만 '이명박 대통령 개인'에 대한 기대를 버리지 않고 있으며 이명박 대통령에게 두 정상선언을 이행할 것을 진지하게 제안하고 있었던 것이다. 이 시점에서라도 이명박 대통령이 몇 가지 진지한 발언을 했다면 남북관계는 회복의 여지가 있었다고 볼 수 있다.

### 2) 서해, 평화협력특별지대에서 화약고로 부활하다

1999년과 2002년 두 차례나 군사적 충돌이 발생했을 정도로 서해 NLL은 남북 사이에 화약고로 작용해왔다. 그러나 6.15 공동선언의 발표 이후 남북관계가 발전하면서 서해상에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 노력들이 진행되었다. 2004년 2차 남북 장성급 회담에서 서해상에서의 우발적 충돌을 방지하기 위해 함정이 서로 대치하지 않도록 통제하고 상대측 함정에 대해 부당한 물리적 행위를 하지 않으며, 제3국 어선들을 단속·통제하는데서도 협력기로 합의했다.

2007년 2차 정상회담에서 합의한 10.4 선언에서는 서해에 평화협력특별지대를 설치해 공동어로구역과 평화수역을 설정기로 했으며 그 해 11월 개최된 국방장관회담에서는 남북간의 불가침합의를 재확인하고 해상불가침경계선을 설정하고 군사적 신뢰구축 조치를 논의하기 위해 남북군사공동위원회를 구성·운영기로 합의하

기도 했다. 남북 사이의 화약고였던 서해상의 NLL이 바야흐로 평화와 번영을 위한 협력의 장으로 재탄생되는 역사적 사변을 예고하고 있었던 것이다.

여기서 우리는 두 가지 변화에 주목해야 한다. 첫째, 해상에서의 불가침경계선을 확정하기 위한 논의가 남북 사이에 전개되었다는 사실이다. 그 이전까지 북측은 해상불가침경계선 확정 논의는 북미 논의 사항이라며 남북 사이에 논의하자는 남측의 주장을 일축해왔다. 둘째, 북측이 'NLL의 존재'를 인정하고 해상불가침경계선 확정을 위해 노력했다는 점이다. 물론 북측이 'NLL'을 해상분계선으로 인정한 것은 아니었다. 다만 'NLL의 존재'를 북측이 인정하고 해상불가침경계선을 확정하는 방향으로 논의가 발전했다는 것 자체가 북측의 '변화'를 보여주는 것이며, 남북 관계 발전의 커다란 성과였던 것이다.

그러나 이명박정부 들어 모든 것이 헝클어져 버렸다. 국방장관회담에서 조속히 개최키로 했던 장성급회담이 열리지 못하면서 해상불가침경계선 설정 논의가 진행되지 못했다. 10.4 선언을 부정함으로써 서해평화협력특별지대 설치 역시 요원한 일이 되어 버렸다.

북측은 2009년 1월 17일 조선인민군 총참모부 대변인 성명(이하 총참모부 성명)을 발표해 군사적 대결태세를 취하겠다고 선언했고, 1월 30일엔 조국평화통일위원회 성명(이하 조평통 성명)을 통해 '정치군사적 대결 해소 합의사항'을 무효화하고 NLL을 인정하지 않을 것이며, 1999년 북측이 발표했던 서해해상군사분계선을 고수하겠다고 선언했다.

그 이후 상황은 불문가지이다. 이명박정부는 서해에서 군사훈련을 일상적으로 전개했으며 그 결과 2010년 8월에는 한국전쟁 최초로 북측의 해안포가 NLL을 넘어와 탄착될 정도로 북측은 강경하게 대응했다. 결국 11월 연평도 포격사건이라는 한국전쟁 최초로 북측이 남측의 '영토'를 공격하고 남측이 북측의 '영토'를 반격하는 교전이 벌어졌다. 서해에서의 평화협력지대를 거부하고 화약고로 만든 이명박정부의 대북정책이 불러온 파국이었다.

### 3) 6자회담 재개를 방해하다

6자회담 재개를 위한 노력이 없었던 것은 아니었다. 아니 지금도 그 노력은 진행되고 있다고 보는 것이 맞다. 그러나 이명박정부는 그같은 노력을 일관되게 방해했다. 그 구체적인 사례를 보자.

#### 첫번째 사례.

2009년 8월 북측에 억류되어 두 여기자를 석방하기 위해 클린턴 전 대통령이 방

북한 이후 북미 양국은 대화를 모색했다. 북측은 9월 보즈워스 특별대표와 성김 6자회담 대표의 방북을 요청했으며, 미 국무부는 9월 “북한과 대화 준비돼 있다”는 발언을 했으며, 클린턴 국무장관은 “북·미대화서 비핵화 대가 제시하겠다”는 적극적인 입장까지 표명했다.

한편 비슷한 시기에 김정일 위원장은 방북은 중국의 다이빙귀 국무위원을 만나 “양자-다자 핵회담 참여” 의사를 피력함으로써 대화재개 분위기를 상승시켰다. 그러나 이명박 대통령의 9월 23일 워싱턴에서의 ‘그랜드 바겐’ 발언이 나오면서 이같은 대화분위기는 가라앉았다. 이 대통령은 ‘그랜드 바겐’ 구상은 ‘북핵의 완전 폐기를 조건으로 북한에 모든 인센티브를 한번에 제공하는 원샷 딜’이었다. 그러나 이같은 구상은 한반도 비핵화의 현실을 간과한 것이었다. 미 고위당국자는 “북핵문제를 한방에 해결하겠다는 이 구상은 현실성이 없어보인다”는 비판을 받는 것도 당연했다.

결국 이명박 대통령의 ‘그랜드 바겐’ 발표는 북미 대화에 대한 이명박정부의 부정적 입장을 피력한 것이었으며 이명박의 이같은 판지 걸기로 10월 중에 추진될 것으로 예상되었던 보즈워스의 방북은 11월로 연기되었다. 이 논란이 있고 나서 MB의 고위 당국자가 미국을 방문했으며 “미국은 북한과 대화를 서두르지 않을 것”이라고 모를 박기도 했다.

이명박정부의 이같은 방해로 북미 양국은 ‘중하위급 접촉’이라는 새로운 단계를 설정할 수 밖에 없었으며 리근 북 외무성 국장이 미국을 방문하고 그 후 보즈워스의 방북을 추진하는 새로운 접근법을 모색하게 된 것이다. 리근 방북 시 북미 양측은 공식적인 양자회담을 두 차례 진행하기로 합의를 했고 그 결과 보즈워스는 11월에 방북길에 오른다.

## 두번째 사례.

보즈워스가 방북한 후 중국의 중재 외교가 본격화되었다. 북측은 보즈워스 방북에 “서로의 견해상 차이를 좁히고 공통점들도 적지 않게 찾았다”며 “남아 있는 차이점들을 마저 좁히기 위해 앞으로 계속 협력하기로 했다”고 밝혔다. “평화협정 체결과 관계정상화, 경제 및 에너지(에너지) 협조, 조선반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 장시간에 걸쳐 진지하고 허심탄회하게 논의했다”고도 덧붙였다. 미국 역시 “예비 대화(preliminary meeting)로서는 상당히 긍정적이었다”(클린턴 국무장관)이며 “(이번 북미대화는) 좋은 출발점(good start)이라고 성격을 규정한다”(크롤리 국무부 공보차관보)고 평가했다.

특히 보즈워스는 12월 16일 워싱턴에서 특별기자회견을 갖고 “북한은 자신들이 6자회담 재개를 원하고 있음을 시사했으며, 9·19 공동성명의 핵심 성격에 대해 동

의했다”면서 “다만 회담이 언제 어떻게 재개될지는 의장국인 중국이 향후 몇 주 간(few weeks) 벌일 조율작업의 주제가 될 것”이라고 밝혔다.

보즈워스의 발언 대로 중국의 중재가 재개되었다. 2010년 2월 중국은 ‘북미 양자 회담 - 6자회담 수석대표 회담’이라는 2단계 6자회담 재개 프로세스를 제안했다. 그리고 베이징을 무대로 하여 6자회담 관련국들의 회동이 이어지기도 했다. 보즈워스 역시 “추가적인 북미 양자대화에 원칙적으로 반대하지 않는다”고 함으로써 미 행정부 역시 중국의 제의를 받아들이는 제스처를 취하기도 했다. 북측 역시 김계관 부상의 미국 방문을 추진하는 등 적극적으로 나섰다.

그러나 여기서 다시 이명박정부의 방해가 시작되었다. 2월 초의 일이다. 미국에서 커트 캠벨 미국무부 차관보가 방한했다. 당시 캠벨은 “한-미는 남북 정상회담과 6자회담을 함께 추구하는 데 대해 의견 일치를 보고 있다”며 “의견 일치를 본 것의 핵심은 향후 정상회담 및 6자회담 등과 관련된 모든 면에서 양국이 반드시 조율을 해야 한다는 것”이라고 말했다. 여기까지 보면 한미 사이에 아무런 갈등이 존재하지 않아 보인다. 그러나 캠벨은 “남북정상회담과 관련해 미국이 원하는 전제조건이 있느냐”는 기자들의 질문에 “중요한 것은 북한이 취해야 할 첫번째 필수적 조치는 6자회담 복귀”라고 말해 6자회담의 중요성을 강조했다.

남측이 ‘선 남북정상회담, 후 6자회담’을 강하게 요구하고 있음을 시사하고 있으며, 미국은 6자회담 재개가 우선이 되어야 한다는 입장을 피력한 것이다. 비슷한 시기 김태효 청와대 대외전략비서관은 워싱턴을 방문했다. 역시 비슷한 요구를 했을 것으로 짐작된다.

당시 남북정상회담설이 파다하게 퍼져있던 사실을 감안하면 이명박정부는 ‘6자회담 전에 남북정상회담이 열려야 하고 남북 사이에 핵문제 논의되어야 한다’는 것을 강하게 주문한 것으로 보인다. 이 과정을 통해 애초 계획되었던 6자회담 재개 프로세스는 부활하지 못했다. 그리고 3월 천안함 사건이 터지면서 6자회담 재개를 위한 모든 노력은 중단되었다.

### **세번째 사례.**

천안함 사건이 정국이 뒤덮고 있던 2010년 5월 북측은 빌 리처드슨 주지사를 평양으로 초청한다. 오바마 행정부는 당시 리처드슨의 방북 희망 의사를 전달받았다. 그러나 바로 MB 정부의 반대로 진지한 검토조차 이루어지지 못했다. 그리고 다시 7월 들어 유엔 안보리에서의 천안함 의장성명이 채택된 이후 미 행정부는 리처드슨의 방북을 전향적으로 검토하고 있었다. 한국 정부는 다시 반대했다. 이번엔 공개적이었다. 김영선 외통상부 대변인이 “천안함 사태에 대한 대응 방안을 논의하고 있는 상황에서 미국 고위인사들의 방북은 시기 등을 포함해 신중하게

검토해야 한다는 것이 우리 정부의 입장"이라는 브리핑을 발표한 것이다. 결국 미 행정부는 "리처드슨의 방북을 검토하고 있지 않다"는 입장을 발표해야 했다. 그러나 미 행정부는 11월의 연평도 포격사건이 발생한 이후 리처드슨의 방북을 '승인'했다. 미국무부는 "미국 정부는 한반도 상황에 대한 이해를 돕기 위해 리처드슨이 방북하기 전에 그와 접촉할 것이며 방북 이후에는 그로부터 방북 결과를 보고받을 것"이라고 밝혔다.

이명박정부가 리처드슨의 방북을 방해했던 이유는 명백하다. 리처드슨은 2007년 2.13 합의 이후 BDA의 기술적 문제로 인해 난관에 봉착해 있을 때 평양을 방문해 김계관 부상을 만나 BDA 미해결에도 불구하고 2.13 합의 이행에 대한 북측의 긍정적 답변을 이끌어 냈다. 결국 BDA는 해결되었고 그 해 10월 3일 비핵화 2단계 조치인 10.3 합의가 채택되었다. 이명박정부는 리처드슨이 2007년과 같이 북미 사이의 대타협을 이끌어내는 산파역할을 못마땅해했던 것이다.

그도 그럴 것이 당시 이명박정부는 천안함 사건을 '북 소행'으로 내몰면서 반복 여론 조성에 총력을 기울이고 있었다. 만약 리처드슨이 북미 사이의 타협을 이끌어 낸다면 이는 이명박정부가 추진하고 있는 강력한 대북적대정책에 찬물을 끼얹는 결과가 초래되기 때문에 이명박정부는 리처드슨의 방북을 결사코 반대했던 것이다.

실제 리처드슨은 평양에서 북측 고위 관계자들을 만나 의미있는 합의를 이끌어냈다. 당시 북측은 리처드슨에게 원자력 기구 사찰단의 복귀를 허용하고 사용전 핵연료봉 1만2000개에 대한 매각 의사를 밝히기도 했으며, 남북미 군사 핫라인 구축과 남북 군사 핫라인 구축이라는 리처드슨의 제안에도 동의했다. 김영선 외교부 대변인은 "(북한의 합의 내용이) 아직 구체적으로 확인된 바 없다"면서 "비핵화 의지와 관련해서는 진정성이 가장 중요하다"고 말하고, 익명의 정부 당국자가 "좀 뜬금없다"며 "긍정적으로 볼 시그널이 아니다"라고 말한 이유는 설명이 굳이 필요없다.

#### **네번째 사례.**

2011년 1월 미중정상회담에서 남북관계 개선과 6자회담의 재개를 위해 미중 양국이 노력하기로 합의했다. 한반도 평화와 안정을 위해 한반도에서의 긴장완화와 비핵화가 절실하다는 공통의 인식 아래 남북관계를 시급히 개선하고 6자회담을 조속히 개최키로 합의한 것이다. 그 연장선에서 중국은 '남북 핵회담 - 북미 양자 회담 - 6자회담 수석대표 회담'이라는 새로운 6자회담 재개 프로세스를 내놓았다. 1년 전에 중국이 제의했던 '북미 양자회담 - 6자회담'이라는 2단계 프로세스에서 '남북 핵회담'이라는 단계를 추가한 것이다.

북미 양국의 협상대표들이 베이징에서 중국측 관계자를 만난 직후 나온 제안이라는 점에서 북미 양측의 이해를 구했다는 해석이 가능하다. 미중 양국이 이명박정부를 설득하기 위해 외교력을 집중했던 이유가 있다. 4월 17일 힐러리 클린턴 미국무장관이 방한하여 남북 핵회담 개최를 설득했다. 그러나 이명박 대통령은 “북한의 성의가 확인될 때까지는 만날 수 없다”며 ‘남북 핵회담’ 개최에 반대 의사를 피력했다. 중국의 우다웨이 한반도특별대표가 그 뒤를 이었다. 4월 26일 방한한 그는 김성환 외통부 장관을 만나 3단계 프로세스에 대해 설명하고, 김성환 장관으로부터 동의를 구했다. 그러나 각론에서 이견이 표출되었다.

우 대표는 26일 오후 위 본부장을 만나 최근의 북·중 협의결과를 전달하면서 정부가 당초 제안했던 6자회담 재개를 위한 ‘남북 6자회담 수석대표회담→북·미 대화→6자회담’으로 가는 3단계 접근안에 지지를 표시한 것으로 알려졌다. 하지만 이 같은 3단계 절차에 들어서기 위한 사전 조치에 대해서는 양국의 이견을 좁히지 못했다. 위성락 한반도평화교섭본부장은 우다웨이를 만난 자리에서 북측의 우라늄농축프로그램에 대한 명확한 규정이 있어야 한다고 주장했다. 겉으로는 3단계 프로세스에 동의하는 듯 보이지만 전제조건을 제시하여 남북 핵회담의 문턱을 높인 것이다.

## 5. 이명박정부의 대북정책 특징

이상의 평가에서 우리는 이명박정부의 대북정책의 특징을 아래와 같이 정리할 수 있다.

가장 먼저 지적되어야 할 것은 북에 대한 근본적인 불신과 적대감으로 무장한 ‘근본주의적 대북관’, ‘정치전략적인 대북관’이 이명박정부의 대북정책을 지배하고 있었다는 것이다. 그들에게 북측 정권과 체제는 붕괴의 대상이고 회피의 대상일 뿐이었다. 그들에게 북측의 존재가 의미있을 때는 다른 정치적 흥정이 요구될 때 뿐이었다. 즉 자신들의 정치적 목적에 이용할만한 가치가 있을 경우에만 대화에 나섰고 그런 가치가 없다고 판단될 때는 가차없이 대화를 거부해왔다.

이번에 북측 국방위가 폭로한 남북 정상회담을 위한 비밀 접촉의 전모는 그것을 단적으로 보여준다. 이명박정부는 남북관계를 개선하고자 하는 의지도 없었고, 한반도에서 평화를 정착시켜야 하는 요구도 없었다. 오로지 자신의 정치적 이익을 위해 남북 정상회담을 이용하려 했을 뿐이다.

이같은 특징은 아래의 두번째, 세번째 특징을 보이는 원인이 되기도 했다.



둘째, 북미관계 개선과 6자회담 재개에 탄지결기로 일관하는 모습을 보여주었다. 앞 장에서 살펴보았듯이 이명박정부는 6자회담 재개를 위한 노력이 모색되거나 북미 관계 개선 조짐이 보일 때마다 어떤 이유를 내세워서든 방해해 왔다. 이명박정부에게 있어서 북미 관계 개선과 6자회담 재개는 북측 정권과 체제를 연장시키는 '부정적 결과'만을 초래할 뿐이었다. 비핵개방 3000이나 소위 '그랜드 바겐'을 앞세워 남북 핵회담이 한반도 비핵화 논의의 주된 회담들이 되어야 한다는 주장도 여기에 근거한 것이었다.

셋째, 컨트롤 타워 없는 우왕좌왕, 오락가락 행보가 이어지고 있다. 이는 이명박 정부의 대북관과 외적 환경이 충돌하면서 드러난 결과라고 할 수 있다. 주변국과의 역학관계상 이명박정부는 자신의 '근본주의적 대북정책'을 일관되게 추진하기 어려운 구조적 여건을 갖고 있었다. 남북관계 개선에 대한 주변국들의 요구를 마냥 등한시할 수 없는 상황이 이명박정부의 오락가락 행보를 이끌어냈던 것이다. 지금까지 수 차례 남북정상회담에 대한 논의가 있었다. 그러나 어느 논의 역시 책임성있게 진행되지 못했다. 이명박정부는 상황 전개에 따라 정상회담에 적극적인 입장을 피력했다가도 어느 순간 부정적인 입장을 취하는 오락가락 행보를 반복했다. 천안함 사과 요구 역시 비슷한 패턴을 보였다. 3월 1일 이명박 대통령이 자신의 입으로 '천안함 사과' 요구를 삭제했다가 한달 만에 다시 천안함 사과 요구를 부활시키기도 했다. 대통령이 오락가락하니 그 밑의 관료들이야 말할 필요가 없다.

넷째, 이같은 과정이 되풀이되면서 한미관계를 이명박정부가 좌지우지하는 듯한 모양새가 연출되었다. 한미관계는 그 국력의 크기 상 미국이 좌지우지해 왔던 역사였다. 비록 김대중, 노무현 두 정부 시절 이같은 전통적인 한미관계에서 변화가 시작되기도 했다. 김대중 대통령은 클린턴 정부를 설득하여 미국이 대미대화에 나서게 하는 외교적 성과를 내기도 했으며, 노무현 대통령은 이라크 파병으로 인해 빛이 바래기는 했지만 핵문제의 평화적 해결을 위해 북미 양국 사이에서 적극적인 중재 외교 외교를 벌이기도 했다.

그러나 이명박정부는 정반대 방향에서 한미관계를 주도해왔다고 해도 과언이 아니다. 남북관계를 파탄내고 북미 대화와 6자회담을 방해하는 방향에서 한미관계를 주도했던 것이다. 소위 '몽니'라고 해도 과언이 아니다. 즉 이명박정부가 보여준 한미관계 주도성은 그 목적이 한반도 평화와 안정을 해치고 위협하는 방향으로 진행되었다는 점에서 그리고 남북관계를 불모로 하였다는 점에서 '반동적 대미자주노선'이라고 불러도 무방할 것이다.

다섯 째, 결과적으로 이명박정부의 대북정책은 더 이상 설 자리를 잃어가고 있다. 북측에게서는 말할 것도 없고, 미국과 중국의 MB 피로감이 급증하고 있다. 그랜드 바겐 발언이 나올 당시 미국 관리들의 반응은 그 단적인 표현이다. 최근 3단계 해법에 대한 이명박정부의 반응에 대해 미국과 중국이 느끼는 피로감은 더욱 커질 것으로 보인다. 외교적 고립이라는 결과로 이어질 것이다.

## 6. 평화와 통일 구조로의 전환을 위한 과제

지금까지 이명박정부의 대북정책을 평가하고 특징을 살펴보았다. 이명박정부는 한반도의 안정과 평화에 역행하는 정책을 '일관되게' 추진함으로써 그 결과 김대중, 노무현 두 정부 시절 제한적으로 형성되어 왔던 평화와 통일의 구조가 사라지고 전쟁과 분단의 구조가 견고하게 축성되었다. 지난 해 11월 연평도 포격 사건은 그 결과라 할 수 있다.

그렇다면 이명박정부의 대북정책은 어떻게 바뀌어야 한반도 평화와 안정은 회복될 수 있으며 전쟁과 분단의 구조에서 탈피하여 평화와 통일의 구조를 공고히할 수 있는가. 이명박정부의 대북정책이 바뀌어야 하는 것은 기본이다.

첫째, 이명박정부의 잘못된 대북관은 봉쇄되어야 하고, 한반도 안정과 평화를 위한 대북 대화 정책이 강제되어야 한다. 이는 북중미 삼국의 압박과 설득이 한 축이 될 것이며, 국내에서의 강력한 반MB 평화통일 연대가 또 다른 축이 될 것이다.

둘째, 이명박정부의 통일외교안보 라인의 전면적인 교체가 필수조건이다. 소위 선수교체를 해야 한다. 외교부, 통일부 장관은 말할 것도 없고 청와대 안보비서관 역시 교체되어야 한다. 이명박정부는 이미 북중미 3국으로부터 신뢰를 잃어가고 있다. 기존의 선수로는 신뢰를 회복할 수 없다. 조속히 통일외교안보 라인을 쇄신하여 남북 대화에 착수하고 6자회담 재개 프로세스에 동참해야 한다.

셋째, 남북 대화 재개를 위해 즉각적인 대북식량 지원에 착수해야 하며, 금강산 관광 재개를 위한 회담을 적극화해야 한다. 미국이 곧 식량지원에 착수할 태세를 보이고 있다. 미국보다 먼저 이명박정부가 식량지원에 나선다면 남북 대화를 위한 신뢰를 형성하는 데 좋은 계기가 될 것이다.

그러나 이명박정부가 이같은 정책으로 전환하고 김대중, 노무현 정부의 대북정책

을 따른다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다. 전쟁과 분단 구조에서는 탈피했을지라도 평화와 통일 구조로의 전면적 전환은 불가능하기 때문이다. 그같은 구조 전환은 제한적일 수 밖에 없으며 다른 외적 변수에 의해 또 다시 좌초될 수 있는 불안정한 전환일 것이기 때문이다.

이명박정부의 임기가 2년도 채 남지 않은 상황이다. 이명박정부 임기 동안에는 이정도로의 전환만 이루어진다고 해도 충분하다고 할 수 있다. 그러나 다음 정부에서는 보다 근본적인 전환을 해야 한다. 단순히 김대중, 노무현 두 정부 시절로 돌아가는 것은 제한적 평화통일 구조로의 선회에 불과하다. 다음 정부에서는 전면적 평화통일 구조로의 전환을 모색해야 한다.

김대중, 노무현 두 정부를 평가하면서 반드시 도출해야 하는 과제가 바로 이것이다. 한반도 전쟁과 분단의 구조를 평화와 통일의 구조로 바꾸기 위해서는 한미동맹 관계의 변화가 병행되어야 한다는 는 것이다. 한미동맹 체제라는 굳건한 성벽을 무너뜨리지 못한다면 '평화와 통일의 구조'는 제한적일 수 밖에 없다. 한미동맹 체제를 혁신하는 과정이 병행되었을 때 평화와 통일의 구조는 제한성을 극복하고 굳건하게 형성될 수 있는 것이다.

따라서 전면적 평화통일 구조로의 전환을 위한 해법은 하나이다. 한미동맹 체제의 변화를 이끌어 내기 위한 정치적 결단이 필요하다. 한미동맹 체제는 북미 적대체제와 함께 전쟁과 분단 구조의 두 축이었다. 북미 적대체제가 사라진다고 하더라도 한미동맹체제가 남아있다면 전쟁과 분단 구조의 생명력이 잔존하게 될 것이다. 전쟁과 분단 구조를 평화와 통일의 구조로 바꾸는 것은 현 시기 진보정치의 핵심적 과제 중 하나이다. 전쟁과 분단 구조가 유지되고 적대적이고 대결적인 환경이 유지된다면 국내정치 개혁은 말할 것도 없고 보편적 복지의 꿈도 위태롭게 될 것이다.

한미동맹은 성역이 아니다. 미국의 힘은 쇠락하고 있으며 우리의 선택지는 미국 말고도 많다. 다른 나라와 동맹을 체결하자는 것이 아니다. 동맹 편향을 극복하고 균형잡힌 외교를 추진함으로써 한반도 평화와 통일의 구조를 더욱 굳건하는 데서 한미동맹은 걸림돌이 되기 때문이다.

한국 외교의 목적은 한미동맹 유지가 아니다. 한미동맹은 한반도 평화와 통일의 수단에 불과하다. 수단이 목적에 부합하지 않으면 수단은 과감히 변경되어야 한다. 2012년 강력한 야권연대로 정권교체를 반드시 실현하고 그 힘으로 한미동맹 해체 프로세스를 진행시켜야 한다. 한반도 평화와 통일의 구조를 굳건히 형성하는 것은 21세기 한국 정치의 책임이자 의무이다.



〈토론문 3〉

## 대북 정책과 평화 정착의 과제

김 석 연 | 상상연구소 소장



## 대북 정책과 평화 정착의 과제<sup>3)</sup>

김 석 연 | 상상연구소 소장

### I. 머리말

#### ○ 이명박정부 비판과 햇볕정책 회귀를 넘어

- 이명박정부 들어 남북관계 및 한반도 평화가 크게 후퇴한 것은 분명. 변화하고 있는 지역과 세계질서 속에서 한반도 공동체 구성원의 안녕을 흔들고, 자기 운명에 대한 결정권을 약화시키며 강대국의 영향력을 강화시키고 있음. 이는 민족 공동체의 궁극적 과제인 자주적이고 평화적인 통일뿐만 아니라, 목전의 시급한 과제인 비핵화와 평화 정착, 국내 차원의 복지와 민주주의 심화의 달성에도 걸림돌이 되고 있음.
- 그렇다고 현 정부의 대북 강경책 비판에만 머물거나, 햇볕정책으로의 회귀로 귀결되는 주장과 행동에 그칠 수는 없음. 한반도에 평화가 정착되지 못한 것은 북한의 핵개발이나 미국 등의 강경책에도 기인하지만, 이른바 햇볕정책 10년의 과정에서 군비는 오히려 급속히 증강됨. 게다가 한미동맹의 변환 수용, 분쟁지역으로의 파병 등의 문제도 있었는데, 평화의 원칙을 견지하지도 현실화시키지도 못한 과거 정부의 정책을 그대로 재연할 수는 없음.
- 지체되고 있는 한반도의 비핵화와 평화체제, 동아시아에 새로운 대립구도가 형성될지도 모르는 현 상황에 부합하는 대안의 제시 필요.

3) 이 글은 새진보정당건설 연석회의의 한반도 평화를 주제로 한 토론회(2011.3.25)에 제출한 글을 야4당 정당 연구소 등의 토론회(2011.6.13)에 맞추어 수정, 보완한 것임.

## ○ 자유주의 정책의 한계로부터 적극적 평화로

### - 자유주의 정책의 한계<sup>4)</sup>

- 민주당 등은 햇볕정책의 전제로 튼튼한 안보를 강조하나, 안보와 시장평화의 병행이라는 그들의 접근법은 상대가 핵개발이나 연평도 사태와 같은 군사적 공세로 나올 때 자유주의적 길을 고수하기도 어려움. 남북 간의 교류협력과 미국과의 수직적 관계의 정상화·동북아 차원 균형 정책의 병행은 일견 진일보한 정책이었음. 그러나 미국의 주둔군 철수라는 안보위협 카드에 굴복해 지역차원의 갈등을 구조화할 수 있는 전략적 유연성 수용으로 귀결되고 만 것도 힘을 통한 안보를 전제로 하는 자유주의적 정책의 한계에 기인하는 것임.

### • 군비증강, 흔들리는 평화의 원칙

: 평화의 원칙을 견지하는 것은 연평도 사태 직후의 상황에서 보듯 말처럼 쉬운 일만은 아님. 그럴수록 힘을 통한 억지가 아닌 평화적 수단을 통한 평화 달성이라는 대원칙을 확인하고 이후 어떤 상황에서도 고수할 필요.

민주당 등이 평화와 관련한 일관된 원칙을 견지하고 있지 못함은 지난 연평도 사태 이후의 상황에서도 드러남. 특히 4대강 예산을 군비증강에 전용하면 동의할 수 있다는 발언은 평화 달성과 유지에 대한 일관된 철학과 원칙의 부재를 스스로 폭로함. 민주당 정부 10년 동안 군비가 2배나 불어난 것이 우연이 아님을 입증.

### - 국가안보, 소극적 평화로부터 인간안보, 적극적 평화로

- 국가안보 최우선 혹은 중심의 논리뿐만 아니라, 전쟁 부재의 소극적 평화를 뛰어넘어 공동체 구성원의 인간안보와 적극적 평화를 증진해야 함. 대북 지원과 경제협력 및 지체된 자유권 신장이 병행되는 포괄적 인권신장은 북한 인민의 인간안보를 위한 것이라고도 할 수 있음. 한편, 한국 사회를 신자유주의적 무한 경쟁으로부터 보편적 복지사회로 전환시키는 것은 그런 인간안보, 적극적 평화달성의 중요한 방편임.

### • 군비증강으로부터 군축을 통한 평화와 복지의 행복한 만남으로

: “평화 없으면 복지 없다”는 주장은 평화의 소중함을 강조하는 의미일 수 있음. 그러나 “국지전이든 전면전이든 전쟁의 위험이 상존하는 상황에서 과연 무슨 복지가 어떻게 가능하겠는가?”<sup>5)</sup>라는 주장은 역으로 현재와 같은 북

4) 구갑우, “한반도 평화의 길, 어떻게 갈 것인가,” 구갑우 등, 『리얼 진보』 (서울: 레디앙미디어, 2010) 등 참조.



과의 긴장 상태에서 복지는 불가능하다는 우파의 담론에 이용당할 수도 있음. 평화와 복지라는 양대 과제가 행복하게 결합될 수 있는 방안으로서 '군축' 등에 대한 적극적 고민과 조속 실현의 정책 필요.

- 2010년에 명확히 드러났듯이, 한반도 평화를 위해서는 그 질서에 결정적 영향을 미치는 지역 차원의 갈등(의 구조화 가능성) 배제와 평화·공영의 대안적 체제 형성이 필수적임. 대안적 지역질서를 형성하기 위한 노무현, 하토야마 등의 노력이 좌절된 이유를 숙고할 필요. 미국 중심의 군사동맹에 의해 지탱되는 안보 질서를 전제하거나, 그 수정을 먼 미래의 것으로 치부하는 인식과 전략을 던고, 보다 적극적 전략과 실천 필요.

## II. 자유주의 정책의 한계와 평화의 원칙

### 1. 자유주의적 정책 혹은 접근법의 한계와 원인

#### ○ 민주당 정부의 자유주의 정책 평가

- 민주당 정부 10년 동안 전개된 햇볕 정책에 의해 남북 간의 교류와 경제협력 등이 크게 신장된 것은 분명함. 그리고 서해 등에서 발생한 몇 차례의 충돌을 안정적으로 관리하는 능력도 보였음. 비록 북한의 핵개발을 막지 못하는 한계를 보였으나, 그런 상황을 타개하기 위한 적극적 외교정책을 전개한 것도 평가할 수 있음.
- 그러나 이런 대북 정책은 급격한 군비팽창으로 상징되는 국방정책이나 동맹의 변환 수용, 분쟁지역 파병 등의 외교·안보 정책과 병존해서 전개됨. 노무현 정부 때 주로 나타난 후자의 모습은 불평등한 한미관계의 정상화, 동북아 평화·번영 공동체 추구라는 주요 정책 목표와도 충돌하는 것이었음.
- 북한 핵개발 가속화의 주요 원인이 햇볕정책 등에 있는 것이 아니라 부시 행정부에 의한 기존 합의의 무시, 압박 정책에 기인하는 것이기는 하지만, 햇볕정책만으로 북한의 그런 선택을 바꿀 수 없었던 것도 분명함. 문제는 '핵이라고 하는 힘의 증강을 통한 제국주의 국가와 괴뢰군의 전쟁도발 억지'라고 하는 북한 판 힘의 억지론의 추진에 한국군의 급속한 군비증강 역시 주요한 배경 요인이 될 수 있(었)다는 것임. 재래식 군비 경쟁을

5) 민주노동당, “민주노동당 복지정책과 실행방안,” 연석회의, 『진보의 복지, 무엇을 어떻게?』, pp.4-6. 특히 p.5.

감당할 수 없는 북한 군부로서는 핵무기나 비대칭적 수단의 개발·배치가 그들의 안보를 위한 실질적 수단이라고 인식했을 수 있음. 즉, 안보딜레마의 악순환의 한 축을 담당했던 것.

## ○ 민주당 정부 자유주의 정책 한계의 원인

- 앞에서 살펴본 현상이 발생한 이유를 단지 미국의 압력 등 외부적 요인 때문으로 치부할 수는 없음. 중국의 반발과 갈등의 구조화를 무릅쓰고도 결국 주한미군의 전략적 유연성 즉 한미동맹의 변환을 수용한 데는 그러지 않을 경우, 주한미군을 철수하거나 대폭 감축하겠다는 위협이 있기도 했음. 그러나 결국 그런 위협에 굴복한 것은 국가안보를 위해서는 북의 위협을 억지하기 위한 한미동맹이 유지되어야 한다는 인식을 깨지 못하거나 스스로 전제하고 있었기 때문이라고 할 수 있음.
- 대북 정책과 국방 정책, 외교·안보 정책 등이 모순되게 전개된 근거에는 시장평화론, 제도적 자유주의 등 자유주의 정책이 힘을 통한 안보를 대전제로 삼고 있기 때문. 앞에서 살펴본 한미동맹 유지의 대전제뿐만 아니라 민주당 정부 10년 동안 별다른 회의도 없이 지속적으로 군비가 증강된 데에는 '햇볕 정책은 튼튼한 안보를 전제로 한다'는 고백 혹은 합리화의 말 속에 그 근본적 원인이 있음.
- 자유주의 정책은 힘의 우위나 힘의 균형을 평화로 생각하는 현실주의에 비해 평화의 창출 방법으로서 교류 협력, 평화의 제도적 구조화로서 평화체제 등의 제도화에 관심을 둬. 이런 면에서 이전 정권들이 기반을 둔 현실주의 정책에 비해 상대적으로 전향적이었음.  
그러나 햇볕정책의 전제에 대한 위의 주장 및 자신들은 '안보 무능의 현 정권에 비해 안보에 많은 투자를 했다'는 발언이나 민주 정부 10년 동안의 급격한 군비증강에서도 알 수 있듯이, 자유주의 세력은 힘을 통한 억지를 통해 안보(소극적 평화)를 유지하려는 한반도 및 주변 지역, 세계적 차원의 기존 질서와 그 논리적 전제를 기본적으로 인정하고 있었다고 할 수 있음.
- 자유주의적 정책은 한국과 미국에 동시에 자유주의 정권이 존재할 때 일정한 정치적 성과를 거둘 수 있으나, 그런 우연적 요소를 정책의 전제로 삼는 것은 옳지 않음.

그리고 서두에서도 이야기했듯이 안보와 시장평화의 병행이라는 그들의 접근법은 상대가 핵개발 등의 군사적 공세로 나오거나 대결적 외교자세를 취할 때 자유주의적 길을 고수하기도 어려움.

이런 현상은 비단 남북관계뿐만 아니라, 일본·중국 등의 주변국과의 관계에서도 마찬가지로 나타남. 미국과의 수직적 관계의 정상화, 주변국과의 공동체 형성을 모토로 내걸었던 노무현과 하토야마가 끝내 좌절하고 미국과의 동맹 강화로 귀결되고 만 것도 기능주의 등 자유주의적 접근법의 한계에 기인함(자세한 내용은 뒤의 III. 3단락에서).

→ 평화는 어떻게 지키고 정착시킬 수 있는가와 관련한 확고한 원칙 필요.

## 2. 평화의 원칙

### ○ 힘을 통한 억지론 대 평화의 원칙 · 적극적 평화

- 평화는 힘을 통한 억지를 통해서는 달성될 수 없음.
- 힘을 통한 억지는 기본적으로 미국 등 강대국이 자신의 패권적 지위를 유지하고, 약소국에게 자신의 의지대로 따를 것을 강제할 때 쓰는 방법이요 제국주의적 철학에 기반을 둔 것임. 이것을 수용하면 군비증강에 동의할 수밖에 없고, 한국과 같은 약소국은 미국 등과 동맹을 유지할 수밖에 없다는 논리적 귀결에 이름.
- \* 안보가 평화의 동의어는 아니지만, 억지에 기반을 둔 평화는 타국을 적으로 규정하고 자국의 '절대 안보'를 추구하게 됨. 그 절대 안보는 자국만의 힘으로는 불가능하기에 강력한 힘을 가진 동맹을 요구하게 됨. 우리가 지향하는 한반도·동아시아 평화체제 등은 기본적으로는 북한, 중국 등을 나의 안보를 위협하는 적이 아니라 그들의 안보도 나의 안보의 전제라고 하는 '공동안보(론)'에 기반을 둔 것이라고 할 수 있음.
- 우리가 미국과 한국 정부의 강경책에 반대하는 것은 그것이 기본적으로 힘을 앞세운 패권적인 철학에 기초한 것이고, 북한의 반발을 사 평화는커녕 적대적 관계를 확대재생산하는 결과를 낳기 때문. 그리고 이 와중에 지원을 받지 못하는 북한 인민들이 인도적 위기에 처할 뿐만 아니라, 남한 민중의 복지와 권리 쟁취를 위한 정당한 요구가 묻히고 묵살될 수 있기 때문. 때문에 우리는 이명박정부의 대북 강경책에 반대하고, 대화와 협상에 의한 비핵화와 평화체제 달성을 주장함.

## ∴ 평화의 원칙과 적극적 평화

: 즉 '평화는 평화적 수단을 통해 달성'하고 그 구조화를 통해 역진 불가능한 것으로 만들어야 함. 그리고 국가안보의 미명하에 인간안보, 공동체 구성원들의 평화가 위협받고, 제약받는 상황을 뛰어넘기 위해서라도 이제는 '적극적 평화' 개념과 전략을 우리의 그것으로 확고하게 할 필요

## ○ 평화의 원칙 수호의 만만찮음 대 타협의 폐해 : 비판의 분위기와 정서에 휩싸여 강경책에 부화뇌동하거나 침묵하게 될 때

### \* 사례) 연평도 사태 직후 상황 전개와 교훈

: “북의 연평도 포격 이후, 민주당 등이 북한의 추가도발 시 확전으로 이어질 수도 있는 강경 대응을 포함하고 있는 ‘대북 규탄 결의안’에 동의했다. 그리고 4대강 예산을 국방예산 증강에 돌린다면 동의할 수 있다고도 했다. 위기의 순간에 평화적 원칙을 견지하는 것이 얼마나 힘든가를 보여주며, 그들이 과연 평화적 원칙을 확고히 견지하고 있는지 의문이 드는 예이다. 그들이 고 김대중 전 대통령의 평화 유지를 받들고 이어갈 세력으로 자임하고 있지만, 그들이 연평도 사태 직후 보여준 행보는 1차 핵실험 당시 고 김대중 대통령이 보여주었던 행보와는 거리가 멀었다.

그들은 관리론을 이야기하며 확고한 한미동맹과 튼튼한 군사력이 햇볕정책 추진의 받침이라고 주장한다. 역으로 현 정부가 군비증강에 소홀했다고까지 비판한다. 그러나 김대중, 노무현 정부 10년 동안 한국의 국방예산 증강 때문에 북한이 두려워서 도발을 일으키지 않았나? 북한이 도발을 일으킬 동기를 아예 갖게 하지 않는 것의 핵심은 화해 협력의 정책이지, 미국식의 압도적인 군비를 통한 억박지르기가 아니다. 후자는 비대칭적 도발에 취약하다는 것이 이미 입증되고 있다. 까불면 전면전을 일으켜 북한 체제를 전복시키겠다는 정책에는 이 자리에 있는 모두가 비판의 목소리를 높인다. 그런데 군비증강을 통한 북한 도발 억제 논리는 북한이 도발을 하는 상황이 되면, 즉각적으로 응징을 하겠다는 논리 혹은 그런 힘의 과시가 필요하다는 논리에 저항을 할 수 없게 된다.

이 자리에 있는 사람들은 위기의 순간이 올지라도 북한에 대한 강경책에 동의하거나 협상을 팽개치자는 소리를 하지는 않을 것이다. 그러나 어려운 순간, 우리마저 분위기에 짓눌려 평화적 해결의 원칙을 이야기하지 못한다면, 북에 대한 적대적 정책과 진영 간 대결이라고 하는 자멸적 행동에 누가 브레이크를 걸 수 있겠나?

그리고 그런 충돌의 상황이 미국과의 동맹 유지를 바라는 심리를 강화시키고

동아시아 공동체를 주장하던 노무현, 하토야마 정권처럼 미국에 의존하는 정책으로 회귀하게 되는데도 무력하게 지켜볼 수밖에 없게 될 것이다.

일촉즉발의 위기감이나 신 냉전 도래의 우려는 올 1월 미중정상회담을 기점으로 상당히 불식되었다. 그럼에도 불구하고 6자회담의 전제조건으로 천명된 남북관계의 개선은 좀처럼 이루어질 기미가 보이지 않고 있다. 사실, 여전히 한국민의 다수는 전면전이 발생할 가능성은 낮다고 예측하며, 대북 정책 일반에 있어서는 강경책보다는 화해 협력정책을 지지하고 있다. 거대야당도 이제 대화를 촉구한다.

그러나 브레이크를 걸어야 할 때 걸지 못하면 상황은 우리의 통제를 벗어날 것이다. 다른 한편으로 대안적 정책을 내세워야 할 때도 과거의 관성에 따른 정책만을 제시할 때, 대중은 의구심을 느끼고 우리 걸을 떠나갈 것이다.”

### ○ 문제점 비판은 평화 원칙에 입각한 대북 정책 주장과 현실화의 전제<sup>6)</sup>

- 평화 훼손 행위나 인권 문제 등에 대한 비판 및 전쟁 방지와 평화 달성의 방법으로 대화 등 평화적 수단을 옹호하는 입장이 일관성 있게 유지되어야, 정부 등의 강경책 비판과 견제, 대안으로서 평화적 정책에 대한 주장이 힘을 가질 수 있음.
- 우리가 신경 써야 할 것은 남한 시민들의 시각이요, 그들이 어떤 대북 정책, 한반도 정책, 동아시아 정책을 지지하게 되는가임.
  - 연평도 도발 이후 군사적 보복 조치에도 68.6%에 달하는 사람들이 동의하게 됨. 천안함 사태 이후에도 28.2%에 불과했던 것과 비교됨.<sup>7)</sup> 이런 여론에 편승해서는 안 된다는 말은 앞에서 했음.
  - 우리가 고민할 것은 그런 대중의 정서를 어떻게 다시금 대북 화해·협력 정책을 일관되게 지지하는 것으로 돌릴 것인가임.
  - 북한이 문제가 있는 행위를 저지를 때, 비판을 하지 않는 것으로 위기를 모면할 수는 없음. 문제가 있을 때는 문제를 지적해야지만, 우리의 정책과 해법에 대해 대중들이 귀를 기울이고 힘이 실릴 수 있음.
  - “국민 대중의 지지 없이 어떻게 대북 강경책을 저지·전환시키고 평화체제를 달성할 수 있겠나?”

6) 새진보정당건설 연석회의 최종 합의문의 특정 조항에 대한 평가는 아님. 어떤 조항은 이것에 비추어보아 미흡한 것도 있지만, 어떤 조항은 부합하는 내용도 있음. 다만 진보신당이 왜 3대 세습으로 현상화되는 현 북한의 권력승계 등에 대해 비판적 입장을 표명해야 하는가를 주장한 이유라고는 할 수 있음.

7) 동아시아연구원, 2010.11.28, “북한의 연평도 포격이 국민 여론에 미친 영향,” 특히 p.11.

### Ⅲ. 적극적 평화 실현의 구체적 과제 : 비핵화와 평화체제<sup>8)</sup> 달성의 대안

#### ○ 대안 모색의 전제

- 현황에 대한 정확한 인식과 대안 필요
  - 연평도 포격과 대응 훈련 강행 등 국지적 충돌이 있었고, 현재도 그 재연 가능성을 부정할 수는 없음. 국지적 충돌이 전면전으로 비화하지 않도록 하는 것은 양식 있는 세력이라면 누구나 견지할 원칙일 것임. 그러나 (국지적 충돌이 아닌) 전쟁이 발발할 가능성이 높고 그 방지를 최우선으로 놓자고 하는 것은 한반도와 국제정치의 상황에 대한 정확한 타산과 대책이라고 보기는 힘들.
  - 핵심적인 과제는 역시 한반도 비핵화와 평화체제라는 목표의 달성이 지체 및 퇴행하고 있다는 것이고, 이런 상황이 국지적 충돌 및 미·중간의 갈등으로까지 비화하고 있다고 할 수 있음.
- 대화를 통한 일괄타결 및 지역 차원의 대안적 질서의 창출이라는 큰 줄기의 원칙과 해법은 이미 있으나, 지금까지 왜 쉽사리 해결되지 않고 있으며 구체적 성과는 부족한가 하는 성찰에 입각해 우라늄 농축 등 새로운 쟁점을 해결할 수 있는 대안이 필요함.
- 국가안보에서 인간안보로: 한국 내에서 현재 핵심적 이슈로 부각되고 있는 복지와 평화의 관계에 대한 명철한 인식과 함께 대안으로서 군축을.
- 군사동맹의 진영 간 질서로부터 동아시아 평화·공영의 공동체로: 한반도 차원의 화해·협력 정책과 지역 차원의 균형 외교를 달성하고자 했던 민주당 정부 10년의 정책이 결국 전자의 고수, 후자의 형해화로 귀결되고 만 한계의 원인을 찾고, 구체적 대안을 모색해야 함.

8) 여기서 이야기하는 평화체제는 단순히 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것만이 아니라 한반도와 동아시아의 물리적 대립 구조의 완화를 위한 군축 및 그 해소와 정치·경제·외교·안보적 공동체의 건설을 포함한다.

# 1. 한반도 비핵화와 평화체제 형성의 대안: '신 일괄타결안'

## ○ 진보신당의 '신 일괄타결안'

- 비핵화와 평화체제 형성의 동시적 진행 : 비핵화와 평화체제, 수교 등의 포괄적 과제 해결이라는 면에서는 기존 일괄타결과 같음. 그러나 9·19 공동성명 이후의 실제 과정은 비핵화에만 초점을 두고 있어, 평화체제는 그 다음 단계의 과제로 미뤄두고 있었다고 할 수 있음. 신 일괄타결안은 비핵화와 평화체제 형성의 동시적 진행을 강조함.
- 출구를 명확히 : 2012년 경, 핵무기의 러시아 이전·폐기 시작과 평화협정 서명. 이전의 최종 완료 단계에서 협정 비준과 북미 수교, 북일 수교
- 경수로 대신 재생 에너지 지원 : 농축우라늄의 경우, 그 연료봉을 한국 구매, 러시아 등에 이전. 북에 200만 kw의 에너지 공급의 건은 러시아 천연가스 이용 화력발전소 건설 및 한국 주도하 (일본 등이 참여하는) 재생 에너지 기술 및 장비 등 지원 시작

## ○ 핵무기 폐기와 평화협정 체결, 북미수교를 일괄 타결할 시점과 조건을 분명히

- 현황 : 1994년 제네바합의, 2000년 북미 코뮤니케, 2005년 9.19공동성명이 발표된 후에도 비핵화와 평화체제의 일괄타결은 수시로 난관에 봉착했었고, 6자회담은 2년 이상 진행되지 않고 있음. 이 와중에 우라늄 농축 등 북의 핵 능력은 계속 증강.
- 출구(최종 해결의 시점과 조건)를 명확히 : 출구가 불분명한 상황에서 단계적이고 점진적인 주고받기는 중간 단계에서 검증 등의 문제로 난관에 부딪혔을 때 중단되거나 역진될 가능성 있음.

현재와 같은 대화 부재, 비핵화의 지체 및 위기 상황은 정권교체 등의 외부적 변수도 영향을 미쳤겠지만, 최종 단계에서 행하기로 한, 핵무기 폐기와 평화협정 체결, 북미수교 등이 어느 시점에 어떤 조건에서 행해질지에 대해 모호한 것도 중요한 이유 중 하나로 판단됨. 즉 입구뿐만 아니라, 완전 해결의 출구도 명확히 하는 것이 필요하다고 봄.

- 조속 타결 추구 : 지금까지의 경험에 비추어보아 과연 이런 일괄타결이 조속히 이루어질 것인가에 대해서는 회의적 분위기가 강함. 그러나 조속한 타결이 이루어지지 않으면 (한·미의 대선 등이 어떤 영향을 미칠지 예측하기 힘들며,) 북한의 비핵화에 대한 의지는 그만큼 약해지고, 중국에 기대는 정책을 지속하려는 생각이 강해질 것임.

2012년 강성대국 선포의 해와 “인민에게 쌀밥과 고깃국을 먹이겠다.”는 김정은으로의 권력승계는 불안요소일 수도 있으나, 역으로 생각해보면 그만큼 일괄타결에 대한 북한의 의지가 강할 수 있음. 이 시기를 그냥 넘어가면, 완전한 비핵화가 아닌 비확산 정도에 북·미·중이 타협하고, 핵의 완전 폐기와 평화체제는 요원의 과제로 남을 수도 있음.

### ○ 북한에 경수로 대신 재생 에너지 체계 등 공급

- 요지 : ‘평화적 핵 이용론’에 입각해 북한에 경수로를 제공하는 것을 당연히 하지 말고 지속가능성과 첨단성을 겸비한 재생 에너지 체계 등의 공급을 모색해야.
- 핵의 평화적 이용? : 9.19 공동성명에 적절한 시기에 북한에 경수로 제공 문제를 논할 것을 명시하고 있고, 북한도 핵의 평화적 이용의 권리를 주장하고 있는 상황이기는 함.

그러나 일본 동북 지방의 대지진과 지진해일에 따른 후쿠시마 핵발전소의 재앙이 보여주듯이 경수로 등 핵 발전은 결코 첨단 에너지라고 할 수 없으며 참혹한 핵 재앙을 불러올 수 있음.

- 대안 : 대규모 송전 시설의 문제 등을 해결하기 위해서도 태양열, 풍력 등을 이용한 소규모의 재생 가능 에너지 체계를 북한의 여러 지역에 건설할 수 있을 것임. 재생 에너지가 북한이 필요로 하고 또 요구하고 있는 200만 kw 정도의 전력을 충분히 공급할 수 없다는 반론이 있을 수 있음.

그 상당 부분은 CO<sub>2</sub> 배출량이 상대적으로 낮은 천연 가스를 이용한 화력 발전으로 충당할 수 있을 것임. 러시아 천연가스의 도입은 한국의 에너지 확보 필요성에서도 검토되고 있으므로 그 일부를 이용하면 될 것임.

### ◎ ‘우라늄 농축’ 건

: 농축 우라늄은 평화적으로 이용된다고 할지라도 경수로 등 핵 발전에 이용하기 위한 것임. 그리고 북한의 주장처럼 그 권리를 인정하는 것은 한반도비핵화 선언에 반할 뿐만 아니라 미국의 강력한 반대에 부딪혀 한반도 비



핵화 및 평화체제의 일괄타결에 오히려 난관을 조성할 가능성이 높음.

6자회담을 통해 해결책을 찾되, 북한이 리처드슨 주지사 등을 통해 밝힌 플루토늄 연료봉의 해외 판매·이전과 마찬가지로 외국에 판매·이전하는 대안을 모색하는 것이 좋을듯함. 플루토늄 연료봉의 경우 한국이 그것을 이용할 시설이 없다는 점, 농축 우라늄 연료봉의 경우 한국의 전용 가능성에 대한 의심 등이 있을 수 있으므로 한국으로 이전하기보다 한국이 구매하되 러시아 등에 재판매·이전하는 것이 타당할 것으로 보임.

<표-1> 한반도 비핵화·평화체제 달성의 신 일괄타결 이행표

시기 당사국		2011 상반기	2011 하반기	2012	2013 ~
비 핵 화	북 한		·핵 활동 동결 선언 ·IAEA 사찰단 복귀 (우라늄 농축 등 사찰)	·NPT체제 복귀 ·핵 연료봉 외국 이전 ·핵무기 이전(·폐기) 시작	핵무기 폐기
	한 국		·금강산·개성 관광 재개 * 남북 정상회담	·정상회담 합의 경험 이행 ·핵 연료봉 구매	한(·일 양)국 '핵우 산' 의존정책 철폐
	5개 국 공통	식량·의약품 등 인도적 지원 재개	·대북 제재 해제 ·중유 100만톤 선적 완료 ·에너지 등 경제지 원 방안 구체화	·천연가스 발전소 공 사 착수 ·러시아 천연가스관 공사 착수 ·재생 가능 에너지 체계 지원 시작	·철도 연결 지원 ·북에 대한 대대적 개발 지원 착수
	6자 공통		6자회담 복귀 신 일괄타결안 합의	동북아비핵지대 논의	동북아비핵지대 서명
평 화 체 제	남 북 한	상호 위협적 행위의 중단	선 준비동결 선언과 정상회담에서의 군축 선언	·남북 군축 이행 구 체적 방안 논의·합의 ·북의 '미사일 모라 토리움' 선언	군축 이행
	6자 공통		별도 포럼에서 평화 협정 등 논의 시작	·3·4자 정상회담과 평화협정 서명	·평화협정 비준 ·동북아평화포럼 사 무국 출범 ·지역 주둔 미군의 점진적 철수
			(미국, 일본의 북한 과의 별도 접촉)	미국, 일본의 북한과 의 수교 협상	미국, 일본의 북한과 의 수교

\* 남북 정상회담이 현재 상황에서 이른 시일 내에 열릴 수 있을 지는 회의적 분위기가 팽배함. 인도적 지원의 재개를 통한 우회와 외교안보진의 일대 교체 및 전향적인 8·15 선언 등이 이뤄진다면, 불가능한 일만은 아님. 북한도 6자회담의 조속 재개와 한반도 정세 안정화 희망이 진심이라면, 남한 정부를 우회할 생각보다는 현 상황에 대한 일대 전환을 이를 방법으로서 정상회담에 대해 재고할 필요.

## 2. 군축을 통한 평화와 복지의 행복한 만남: 국가안보에서 인간안보로

### ○ 햇볕정책의 한계와 '평화복지'의 대안

#### - 군비팽창과 병행된 햇볕정책의 한계

- 6·15 이후의 남북관계가 평화체제를 진전·정착시키거나 군축으로 이어지는 못함. 평화체제가 전혀 진척되지 않은 것은 북한 핵 문제의 재연과 당사자 문제에서의 북한의 소극적 태도에도 기인했으나, 군축 등에 김대중·노무현 정권이 적극적이었다고 보기는 어려움. '자주국방'의 이름으로 행해진 군비증강의 경우, 한국이 지난 5년간 외국무기 수입국 세계 3위, 미국제 무기 수입국 세계 1위의 지위를 차지하게 하는 역설적 상황을 낳기도 함.<sup>9)</sup>
- 경제적 협력 역시 남한에는 대단한 부가가치를 창출하거나, (교류 등이 이뤄지던 접경 지역 일부를 제외하고는) 그 협력에 의해 직접적 혜택을 본 사람들을 많이 만들어냈다고 보기는 힘들다.<sup>10)</sup> 물론 현 정부 들어 정부의 자해적 제재조치로 개성공단을 제외하고는 남북교역이 크게 위축되고 10·4정상선언이 이행되지 않은 것에 일차적으로 기인함. 그러나 결과적으로 평화의 혜택이 돈과 복지, 특히 후자로 이어지지 않는 못함(탈냉전 이후 유럽 등에서 대대적 군축이 이루어진 것과는 비교됨).
- 이에 따라 햇볕 정책 혹은 화해·협력 정책을 일관되게 지지할 튼튼한 저변형성에 한계. 다음에서 살펴보는 무력충돌 등에 의해 중간층이 대거 동요하는 상황에서 중심을 잡아줄 세력이 강화되지 못한 한계.

#### - 연평도 사태 이후 여론의 동요와 그 함의

- 연평도 사태 이후 30대 등 한반도 문제에 대한 고민이 상대적으로 깊었던 층에서는 상대적으로 동요가 적었으나, 20대 등은 북한에 대한 불신 증가,

9) 스톡홀름국제평화연구소의 [http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php) 등 참조. 참고로 국내 언론에는 인디아(9%)에 이어 한국이 중국과 공동 2위로 보도되었으나 절대 액수가 아닌 6%라는 수치에 따른 것으로 보인다. 그러나 동 연구소의 데이터베이스에 따르면 2005-2009년 3위에 이어 2006-2010년에도 절대 액수에서는 약간의 차이로 3위를 차지하고 있다. 어찌됐든 과거 이스라엘, 사우디아라비아 등이 차지 하던 지위를 한국이 차지하게 된 것은 이지스 체계나 F-15K 도입 등 전 정권에서 결정된 정책의 결과이다.

10) 경제적 협력의 의의 자체를 폄하하는 것이 아니라, 경제 협력이 평화의 기반을 자동적으로 창출하는 것은 아님을 말하고자 한다. 그리고 북중 경협이 급증에 반하는 남북 경협 축소에 우려하는 그 층정에 동의하면서도 전자의 의의를 백안시하기만 하는 것에 대해서는 동의하기 힘들다. 북한의 경제발전에 필요한 인프라 구축 등을 남한의 자본만으로 수행하는 것은 불가능하다. 그리고 낙후한 지역의 경제발전이라는 미명하에 현지 노동자들의 권리가 유보되거나 환경이 훼손되어서도 안 되는 것은 그 협력의 장이 개성이든, 나선이든 황금평이든 마산·창원과 마찬가지로이다.

정부의 대북 강경책 지지 기조가 뚜렷했음.<sup>11)</sup>

- 동요하는 중간층과 20대 등을 화해·협력 정책의 일관된 지지자로 만들기 위해서는 단지 “현 정부의 정책대로 하면 전쟁 난다”의 수준이 아닌 평화의 혜택을 실감할 수 있는 적극적 정책 필요.

- 군축 부재에서 평화복지로

- 일부에서는 10·4선언에서 밝힌 남북 교류협력이 본격적으로 추진되었으면 그 부가가치가 컸을 것이라고 말함. 그러나 그 효과가 바로 복지로 이어졌을 지는 의문.

표-2에서 보듯, 탈냉전 이후 GDP 대비 국방비가 상당 정도 줄었으나 복지비가 그만큼 증가한 것은 아님. 노무현 정부 당시 복지비가 약간 상승하기는 했지만, GDP 대비 국방비의 비율은 오히려 늘었고 총액은 크게 증가했음. 때문에 평화와 복지의 관계에 대한 좀 더 심도 깊은 고민 필요(뒤의 평화와 복지의 관계 단락에서 상술).

---

11) 연평도 포격 직후 아산정책연구원이 실시한 여론조사에 따르면, 전반적으로 대북 강경책에 대한 지지도가 증가한 가운데, 30대에서는 대북 온건정책을 선호하는 응답자가 상대적으로 많았으나(42.3%), 20대에서는 다른 어떤 연령층보다 정부의 대북정책 기조를 찬성하는 응답이 높게 나옴(71.4%). (아산정책연구원, 2010.11.27, “아산정책연구원 긴급여론조사,” p.6.)

<표-2. 국방비 현황>

연도	국방비(억 원)	GDP 대비 비율	정부재정 대비 비율	전년 대비 증가율
1981	2조 6,979	5.54	33.6	20.1
1991	7조 4,764	3.31	23.8	12.6
1998	13조 8,000	2.85	18.3	0.1
1999	13조 7,490	2.60	16.4	- 0.4
2000	14조 4,774	2.50	16.3	5.3
2001	15조 3,884	2.47	15.5	6.3
2002	16조 3,640	2.39	14.9	6.3
2003	17조 5,148	2.42	14.8	7.0
2004	18조 9,412	2.43	15.8	8.1
2005	21조 1,026	2.60	15.6	11.4
2006	22조 5,129	2.66	15.3	6.7
2007	24조 4,972	2.72	15.5	8.8
2008	26조 6,490	2.76	15.2	8.8
2009	28조 5,326	2.79	14.5	7.1
2010	29조 5,627	2.62	14.7	3.6

※출처: 『2010 국방백서』, p.317의 부록 20 연도별 국방비 현황.

- 핵문제 해법 등에서의 ‘신 일괄타결’ 등의 적극적 해법과 연동해 남북한 간에도 통상무기 전력에 대한 군비통제·군축 합의와 실천 등의 적극적 해법 필요. 거기에서 절감되는 예산을 복지예산으로 전용해 “평화가 곧 나의 삶을 개선하는 것이요, 복지다.” 라는 실감을 통해 평화와 통일의 저변을 넓혀야 할 것. 이는 북한의 체제 안보에 대한 또 다른 위협이자 북한 군부 등이 핵 포기를 주저하게 만드는, 통상무기 전력에 있어 한국의 압도적 우위를 조정함으로써 비핵화에도 기여할 것.

### ○ 정상회담 통한 군축 합의와 군축에 의한 ‘평화복지’의 프로세스

: 남북정상회담 등 통해 정전체제의 조속한 평화체제 전환을 위해 남북한 간의 (선)군비동결과 통상무기의 군축 선언

- **군비동결, 군축에 의한 '평화복지'의 프로세스**

- 대폭 증액된 2011 국방예산의 일부(약 8,465억원) 우선적 삭감과 복지 예산으로의 전용<sup>12)</sup> →
- 선제적인 군비동결(전년 수준)<sup>13)</sup> 선언과 정상회담에서 남북 군축 제의 및 합의 →
- 한반도 평화체제 정착 시 OECD 평균(2008년 1.59%) 수준으로 군비 감축과 복지 예산으로의 전용(총 GDP 대비 1.1% 이상 삭감 가능. 2010년 현재 GDP로 하면 약 12조원) →
- 동북아 평화체제 진전에 따른 대대적 군축(현 일본의 GDP 대비 1% 수준으로 1.7% 이상 삭감 가능. 2010년 현재 GDP로 하면 약 18.6조원).

**3. 진영 간 갈등으로부터 동아시아 평화·공영의 공동체로**

: 지역 차원의 대안적 체제를 건설하는 것은 한반도 문제와 별개의 과제거나 한반도 문제가 해결된 다음에야 실행될 수 있는 과제가 아님. 천안함 및 연평도 사태와 그 이후의 전개과정에서 보듯 한반도 평화와 긴밀히 결합된 문제이며, 한반도 차원의 새로운 비전을 현실화시키기 위해서도 진영 간 대결이 굳어지기 전에 '동아시아 평화·공영의 공동체'의 대안을 적극적으로 제시하고 현실화시키는 노력이 요구됨.

○ **한·미·일 대 북·중·러 구도의 형성?**

- 2011년 1월의 미·중 정상회담으로 신냉전의 우려는 상당 정도 불식됨. 그리고 2010년과는 달리 한반도 요인에 의해 양국이 갈등을 빚기 보다는 위협 요소가 분쟁으로 비화하지 않도록 '관리'에 협력하는 모습임.

그러나 중국의 부상이라는 장기적 추세 속에서 G2 시대 미·중 관계는 기본적으로 갈등과 협력이 공존한다고 할 수 있음. 문제는 갈등의 측면이 강화될 때 한미동맹 유지와 한중관계의 긴밀화는 병행하기 힘든 딜레마로 작용하게 될

12) 2010 연말 날치기 통과 예산 중 국방부 예산 관련 진보신당 수정안

: 방위사업청 주관의 방위력 증강 사업 중 K-계열의 기술적 타당성이 의심되는 사업, 사전 절차를 준수하지 않은 사업, 한반도 안보 유지에 불요불급한 전력의 도입과 개발 사업, 주한미군기지 환경오염의 한국 부담 등 타당성이 없는 사업 등의 예산 8,465억여 원 삭감.

구체적 삭감의 근거와 내역은 “국회 통과 국방 외교 통일 예산에 대한 진보신당 수정안” 등 참조 바람.

13) 동결의 근거와 내역, 의의 등은 진보신당 홈페이지 정책 게시판의 “밑 빠진 독에 물 붓기 국방예산 동결!” 등 참조 바람. [http://www.newjinbo.org/xe/?mid=bd\\_policy\\_jinbo&page=2&document\\_srl=910928](http://www.newjinbo.org/xe/?mid=bd_policy_jinbo&page=2&document_srl=910928)

가능성이 커지고, 비핵화나 평화체제 형성, 통일에도 부정적 영향이 커질 것.

기본적으로 양호한 미·중 관계 혹은 지역 정세가 한반도 비핵화 및 남북관계 진전의 알파요, 오메가일 수는 없지만, 그 필요조건이라는 것은 부정할 수 없으므로 갈등과 협력의 가능성이 공존하는 이 시기에 협력을 구조화하는 노력 필요.

- 한·미·일 대 북·중·러 구도 형성이 한국의 대외전략일 수 없다는 것은 보수도 대체로 동의. 왜?

- G2로 성장하는 중국

: 세계 2위의 총 GDP와 국방비. 외환보유액 2조 8473억\$ 등 막강해지는 경제력과 세계금융위기 이후 세계경제질서의 방향을 놓고도 목소리를 높이고 있는 중국. 그리고 경제력을 바탕으로 군사력의 질도 급격히 제고시키고 있음. 미국의 전유물이었던 스텔스기의 일종인 첸-20의 개발, 항공모함의 개발과 임박한 배치 등으로 적어도 동아시아 차원에서는 미국의 압도적이고 일방적인 군사적 지배에 일정한 변화의 조짐.<sup>14)</sup>

- 중국과의 경제관계 심화

: 전체 수출에서 중국이 차지하는 비중은 2010년 현재 EU(11.5%), 미국(10.7%), 일본(6.1%)을 모두 합한 것에 육박

---

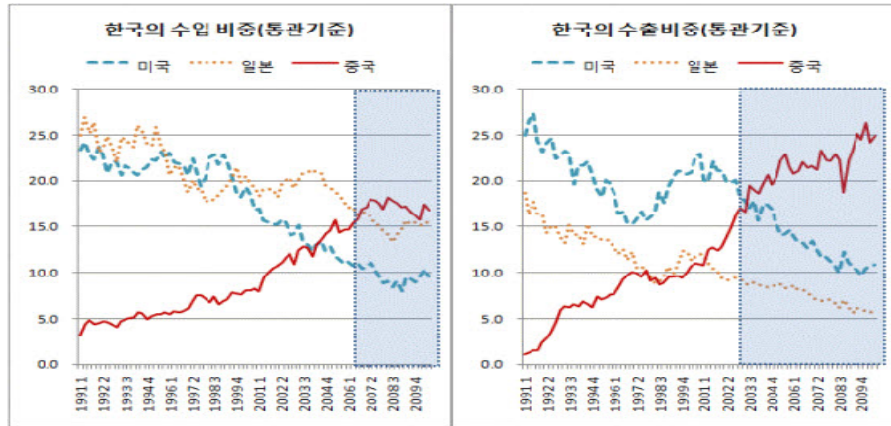
14) 과거의 일방적 우위의 일정한 변화를 이야기하는 것이지, 첨단 기술과 세계 군사비의 반에 육박하는 군사비의 절대적 우위에 기초하는 미국의 군사적 우위에 아직은 중국이 위협이 된다고 할 수 없음. 더구나 미국의 군사적 우위는 동맹의 굳건한 유지를 통해서도 보조되고 있음. 특히 센카쿠열도(혹은 조어도)에서의 분쟁 이후 일본의 미국으로 회귀는 그런 경향을 재강화시킴. 그러나 중국이 2010년과 달리 동남아 국가 등 이 지역에 대해 경제적 혜택을 동반한 소프트 파워 신장 노력을 다시 강화한다면 동아시아 지역은 외교적으로 치열한 미·중의 대결장이 될 것임. 한반도에서는 휴전선을 경계로 그것이 군사 면에까지 확장될 우려.

<표-3> 한국의 대 중국 무역규모 추이

(단위: 억 달러)

구분	1992년	2001년	2006년	2009년	2010년	* 비중
대중국 무역규모	64	315	1,181	1,409	1,815	21.1%
대중국 수출	27	182	695	867	1,122	25%
대중국 수입	37	133	486	542	693	16.8%

· 과거 한국 수출입에서 미국이 차지하던 비중과 위상을 중국이 대체



· 대일본 적자를 대 중국 흑자를 통해 메우고 있는 상황

< 주요 국가별 무역수지 추이 (억달러) >

	'05	'06	'07	'08	'09	'10(1.1-12.20)
중국	232.7	209.0	189.6	144.6	324.6	429.2
미국	107.6	95.3	85.5	80.1	86.1	85.5
일본	△243.8	△253.9	△298.8	△327.0	△276.6	△348.8
중동	△351.5	△480.7	△478.2	△750.0	△375.7	△516.4
EU	168.3	190.7	191.6	183.9	143.8	140.9
홍콩	134.9	168.8	165.1	175.5	181.7	224.8
중남미	79.7	106.6	142.5	191.7	150.8	217.1
ASEAN	13.7	23.2	56.4	83.7	69.3	84.4
아프리카	32.6	33.6	39.4	53.3	52.8	49.3

※출처: 지식경제부, “2010년 수출입 동향 및 2011년 수출입 전망,” (2011.1.1) 등

- 그러나 실체는 한미(일) 동맹 강화 대 중국과의 전략적 관계 추구의 대립
  - 한미동맹 강화에 대해 중국은 노골적으로 불편한 심기 표출
  - 연평도 사태와 포 사격 훈련 강행의 대응, 그 외교적 참사
  - 일본과 군수부문 및 정보부문 군사협정 추진
  - 경제 및 대북 영향력 등 때문에 외교적 관계도 전략적 관계로 발전을 추구함에도 불구하고, 결과적으로 중국을 북한 편에 밀어 넣는 자충수 반복

## ○ 미국과의 동맹 대 중국과의 전략적 관계의 딜레마에 대한 대안은?

### - '최소주의적 접근법'과 그 한계

- '최소주의적 접근법' : 최소한 한미동맹 유지와 중국과의 관계 심화라는 두 가지의 목표가 충돌하지 않기 위해 지켜야 할 것(북한 문제 접근법에서 흡수통일론 배제/양안 등 중국의 핵심적 이해지역을 대상으로 한 군사합동훈련 자제와 동맹 변환의 지역 개입 가능성 최소화) 주장

### ※ 노무현의 노선 변경, 하토야마의 좌절을 어떻게 볼 것인가?

: 미국에게 일방적으로 경사된 동맹관계를 수정하고자 했던 노무현 정권이나 하토야마 정권의 노력 좌절. 중국과 무력충돌까지 낳을 수 있는 사태 개입에 대한 우려는 표명되었으나 결국 미군의 전략적 유연성은 인정되었고, 한미동맹의 총체적 강화는 한미 FTA 추진을 통해 이루어지고 있음. 일본의 경우도, 중국 등 아시아와의 관계 강화, 후텐마 기지 이전 협상 재고 등을 통해 미일동맹을 일정하게 수정하고자 했지만 결과적으로 자민당 시절의 대미·대중관계로 회귀함.

- 미국과의 동맹 유지를 기본으로 하면서도 그 불균형성에 일정한 수정을 가하는 것과 함께, 지역 차원의 협력을 강화하고자 했던 한, 일의 정책이 공히 실패로 돌아간 이유는?

: 미국의 반대와 정권 흔들기, 미군 철수 혹은 동맹 약화, 동맹 내 지위의 상대적 약화 등 다양한 공세와 이에 부화뇌동하는 각국 내 보수 진영의 공세, 북한·중국과의 안보·외교상 긴장의 잔존과 대두(핵실험, 센카쿠 열도 갈등) 등에 의해 좌절.

노무현 정부의 '동북아중심국가' 구상 등에 내재한 자국 국가 중심주의. 이는 역사 문제나 영토 문제가 대두될 경우, 공동체주의와 쉽게 모순을 일으키며 내부에서부터 후자가 흔들릴 가능성 큼.

- 중국의 대국으로서의 굴기는 이런 경향을 강화시킬 가능성.
- 한계의 귀결 : '최소주의적 접근법'의 한계에 따른 미국에 대한 일방적 경사로의 회귀는 한반도 비핵화·평화체제 형성이나 동아시아공동체 형성이라는 대안의 현실화에 걸림돌이 될 뿐만 아니라, 이후 미·중 갈등이 전면화된다면, 그 갈등의 최전선에 서게 될 것.



- 기능주의적 접근법의 한계

- 경제적 긴밀화 대 진영 간 대립 : 한·중수교가 이루어지던 90년대 초에 비해 한·중 간 무역량, 전체 무역에서의 비중, 인적교류의 증가는 앞의 그림과 표에서 보듯 따로 언급이 필요 없는 수준. 그것은 일본도 마찬가지.

하지만 90년대 초 미국이 양국의 무역에서 차지하던 지위를 중국이 대체했음에도 불구하고, 안보상의 관계에 있어서는 미국과의 동맹을 대체하기는커녕, 동맹강화 대 외교·안보적 갈등은 지속되고 있음. 일본은 이미 90년대 중반 이후, 한국은 이명박정부 이후 그런 상황이 두드러짐.

중국의 급속한 경제성장이 일본이나 한국에 직접적 위협을 주기는커녕 그 성장에 힘입어 양국의 경제회복이나 성장의 중요한 기제로 삼았음에도 그러함.

∴ 경제적 교류·협력의 활성화가 저절로 안보 차원의 협력·평화적 관계의 정착과 발전으로 이어지지 않는다는 것이 한·중·일의 관계에서는 명확히 드러남.

- 대안의 모델 : 지역 차원의 안보와 평화 차원의 구체적 협력과 그 경험의 축적·확산과 관련해서 우리가 유럽에서 배워야 할 모델은 (같은 체제간의 경제협력에 기초한) EC보다는 (상이한 체제간의) CSCE(유럽안보협력회의)라고 생각됨.

- '동아시아 평화·공영의 공동체' 형성과 동맹의 점진적 해소

- 9·19 공동성명에도 공동체 형성의 정신은 반영됨. 그러나 구체적 실천은 거의 부재. 적극적 실천과 안보 갈등 해소 및 평화 진전을 위한 과감하고 직접적인 접근법 요구됨
- 동아시아(평화)공동체 기초 형성과 미국과의 동맹의 병립 → 한반도 평화체제 진전 등과 맞물려 군사동맹의 점진적 해소(한미상호방위조약과 조·중 우호협조 및 상호원조 조약의 동시 폐기, 주한미군의 점진적 철수 등)
- 3차원비핵화의 비전<sup>15)</sup> : '3+3의 동북아비핵지대화'를 매개로 한반도 비핵화 및 핵 없는 세계에 기여. 동아시아 안보 갈등 해소의 적극적 해법
- 동아시아 각국과 이 지역 주둔 미군의 군비 동결과 군축
- 동북아 물류 네트워크 구축 : 철도 연결, 러시아 천연 가스의 공동 이용을 이용한 가스관 건설 등
- 동아시아 비핵·재생 에너지 협력 기구 구축 : 탈핵의 장기 목표, 핵발전소의

15) 자세한 내용은 「'한반도 비핵화-동북아시아 비핵지대-핵 없는 세상'의 3차원 비핵화의 비전」(국회사무처, 2009.12월)을 참조 바람.

해체 이전 사고 예방·대처 등 안전성 제고 방안 및 정보 공유, 재생 에너지 체제 구축을 위한 기술 지원과 공동 투자 등

## **<보론>. 평화와 복지의 관계에 대해**

### **□ ‘평화복지론’**

- 연초 진보신당 조승수 대표의 기자회견, 대담 등에서 발신.
- 햇볕정책과의 차별성, 즉 군축 없는 남북관계 진전이나 평화 정착에 있어서의 한계 지적.
- 20대 등 젊은 세대를 중심으로 한 북한 및 통일에 대한 회의 증폭, 역으로 미국 및 군사적 수단에 대한 의존심의 상대적 증가라는 최근의 현실 속, 한반도 및 동북아 평화체제 형성의 대중적 기반을 (재)구축하는 데 대한 문제의식.
- 군비동결 → 한반도 평화체제 진전에 따른 군축 → 한반도 평화체제 정착 (OECD 평균인 GDP 대비 1.7% 수준) 및 동아시아 평화체제 진전에 따른 대대적 군축(현 일본의 GDP 대비 1% 수준). 그 감축 예산의 복지로의 전용의 논리 구조였음.

### **□ 들의 관계에 대한 소고**

#### **○ “평화 없으면 복지 없다”론의 의의와 한계**

- 의의 : 우리 사회의 핵심적 화두로 떠오른 복지를 위해서도 평화의 유지와 진전은 반드시 필요하다는 것을 강조하는 목소리일 수 있음.
- 한계 혹은 문제점 : 남북 간에 긴장이 고조되고 군비증강이 당연시되는 상황이 되면, “이런 상황에서 한가롭게 무슨 복지냐?”라는 우파의 담론에 이용될 수도 있음. 현재 한국 우파의 복지에 대한 반대의 주된 논거는 우리의 경제 수준 등이나, 80년대까지는 ‘분단 혹은 북의 남침 야욕 → (자주)국방을 위한 예산 투입 → 비슷한 경제 수준의 다른 나라에 비해 복지에 투자하기 힘들’이라는 논리 구조였다고 할 수 있음.

남북 간에 2010년과 같은 충돌이 재연되거나, 중국(·일본) 등의 군비증강(과우경화)이 눈에 띄게 진행되면, 그런 논리는 재생산될 수 있음. 적어도 국방예산의 증액에 반대하고, 군축을 주장하며 그 예산을 복지로 전용하라는 주장이 활성화되기는 힘들 것임. 이런 현실은 평화 없으면 복지 없다는 주장에 힘을 실어준다고 볼 수도 있음.

그러나 이 정부의 대북 정책 등의 실패 보다는 북한의 행위에 귀책사유가 있다는 인식이 확산되면, 평화 없으면 복지 없다는 주장은 부메랑이 될 수도 있다고 봄.

- **복지의 당위성 주장에 있어** : 그런데 이명박정부가 4대강 사업 등에 과대한 예산을 퍼붓는 반면, 군비증강을 대대적으로 전개하고 있다고 할 수는 없음(노무현 정부 등에 비해 오히려 그 증가율은 상대적으로 낮음).

때문에 복지를 적극적으로 전개해야 한다는 주장은 평화 없으면 복지 없다는 논리보다는 ‘부자 감세 철회와 4대강 예산의 복지로의 전용’ 등 예산 지출의 우선 순위를 무엇으로 둘 것인가, 복지를 경제 등 국정의 다른 분야와의 관계에서 얼마나 중요한 위치에 놓을 것인가라는 국정 전반의 철학과 의지의 문제요, 그것을 담보할 세력 등 정치적 문제임을 주장하는 것이 더 타당할 뿐만 아니라, 대중에게 더 쉽게 다가갈 수 있음.

- \* **참고:** 아랍 국가들과 상시적인 긴장 상태, 준전시상태인 이스라엘의 경우 2008년 당시 GDP 대비 국방비는 약 7.3%임에도 불구하고 복지비(표-5의 사회보장, 보건)의 비중은 약 16.8% 정도로 한국의 (국방비 비중 2.7%,) 7.7% 수준을 크게 상회함.

한국의 국방비 비중은 70년대 GDP 대비 6%, 전체 예산 중 약 1/3에서 80년대 이후 점점 낮아져 90년대 중반 이후 각각 2.5%, 1.5% 수준으로 낮아짐. 그럼에도 불구하고 복지비가 획기적으로 늘지는 않았음.

**<표-5> OECD 주요 국가와 한국·이스라엘의 분야별 재정지출 비교**  
(GDP 대비 분야별 지출 비중-2008년 기준)

(단위: %)

분야 주요 국가	총 지출	일반 공공 행정	국방	공공 질서 및 안전	경제 사업	환경 보호	주택, 지역 사회 개발	보건	오락, 문화, 종교	교육	사회 보장
<b>이스라엘</b>	<b>44.30</b>	<b>5.60</b>	<b>7.26</b>	<b>1.68</b>	<b>2.70</b>	<b>0.66</b>	<b>0.53</b>	<b>5.51</b>	<b>1.66</b>	<b>7.40</b>	<b>11.30</b>
스웨덴	52.49	7.77	1.49	1.37	4.29	0.35	0.77	6.96	1.15	6.94	21.38
미국	38.74	4.93	4.60	2.23	4.09	0.00	0.69	7.95	0.31	6.43	7.51
일본	36.97	4.71	0.93	1.42	3.68	1.23	0.60	7.44	0.12	3.89	12.94
<b>OECD 평균</b>	<b>44.83</b>	<b>5.88</b>	<b>1.59</b>	<b>1.71</b>	<b>5.07</b>	<b>0.71</b>	<b>0.79</b>	<b>6.44</b>	<b>1.26</b>	<b>5.56</b>	<b>15.83</b>
<b>한국</b>	<b>30.45</b>	<b>4.29</b>	<b>2.72</b>	<b>1.33</b>	<b>6.64</b>	<b>0.96</b>	<b>1.08</b>	<b>3.94</b>	<b>0.76</b>	<b>4.95</b>	<b>3.78</b>

※출처: OECD, 『National Accounts of OECD Countries』 . <http://stats.oecd.org/>  
국회예산정책처, “우리나라와 OECD 국가의 분야별 지출 비교,” 특히, p.7.

### ○ “복지 없으면 평화 없다”?

- **의의** : 복지를 통한 진보 지지 세력의 재구축만이 평화정책을 담보할 수 있다는 의미일 수 있음. 김대중, 노무현 정부의 햇볕 정책이 평화의 과실을 구체적으로 민중에게 제공하는 정책으로 이어지지 않음으로써 그 지지기반이 약해졌다는 의미일 수도 있음. 그리고 단지 전쟁(분쟁) 부재만의 소극적 평화가 아닌 살인철거 등의 구조적 폭력이 부재한 적극적 평화로 평화의 의미를 확대하는 것일 수 있음.
- **문제점** : 복지와 평화를 억지로 가져다 붙이려는 것 아니냐, 양극화나 복지에 소극적인 정책의 바탕은 신자유주의적 인식과 정책에 있는 것이라고 했을 때 신자유주의적 정책의 구조적 폭력의 문제를 지적하는 것과 별도로, 햇볕정책이 정전체제를 평화체제로 전환시키지 못한 한계, 군축 등을 먼 미래의 과제로 들린 한계 등을 각각 지적하는 것이 나올 수 있다는 반론에 부딪칠 가능성 큼.

## ○ 소결 : 평화와 복지의 매개변수로서의 군축

- 평화와 복지, 어느 하나가 다른 것의 독립변수라고 하기보다는 적절한 매개변수로서 군축, 그 적극적 추진을 가능하게 할 한반도 및 지역 차원의 평화체제 형성의 의의를 적극적으로 강조하는 것과 함께, 평화와 동반하는 경제협력에 의한 복지의 넓은 기반 구축을 부각시키는 것이 필요할 듯함.
- “평화 없으면 복지 없다”는 담론은 별로 적절하지 않은 듯함. 물론 전쟁 상태가 되면 복지는 불가능. 그러나 긴장이 상존하거나 고조된다고 해서 복지가 불가능한 것은 아님. 이스라엘 대 탈냉전 이후 한국의 사례(이스라엘에 비해 국방비의 비중은 훨씬 낮으면서도 복지비의 비중도 훨씬 낮은 한국)가 입증하듯이 그것은 정치 철학과 정치적 역관계의 문제.  
물론 표-5에서 보듯, OECD 평균에 비해 사회복지비 지출이 떨어지는 이스라엘의 문제는 과도한 군비의 문제로 설명할 수 있을 것임. 때문에 (이스라엘의 한계를 넘어) OECD 평균 수준의 복지비 지출을 위해서는 평화체제 형성을 통한 군축이 반드시 필요하다고 말할 수 있음.
- “평화 없으면 복지 없다”는 오히려 북한에 적용될 수 있을 듯함. GDP 대비 약 15%의 과도한 국방비를 쓰고 있는 북한의 경우, 평화체제의 진전과 정착에 따른 군축이 없다면 주민 생활의 개선은 힘들 것임. 즉 군축을 반드시 담보하는 평화체제의 진전과 구축은 남한에 있어서는 복지의 확장을 위해, 북한에 있어서는 경제 회생, 인민의 생존권 확보와 복지를 위한 필수적 조건이라고 할 수 있음.



〈토론문 4〉

**“평화가 경제다”**

**10.4 선언이 약속한 한반도 평화체제가 번영의 토대**

노 항 래 | 참여정책연구원 부원장





## “평화가 경제다”

### 10.4 선언이 약속한 한반도 평화체제가 번영의 토대

노 항 래 | 참여정책연구원 부원장

\* 이 토론문은 6. 8 참여정책연구원의 <한반도 평화체제 전망과 과제> 토론회에서 발표한 이재정 전 통일부장관의 발제문과 최성근 현대경제연구원 선임연구원의 토론문을 인용, 가필한 것임.

지금처럼 남북관계가 절망적이고 적대적이며 파괴적인 적이 없었고, 6자회담의 전망도 아주 불투명하다. 이러한 상황에서 ‘한반도 평화와 동북아지역경제공동체’라는 주제를 논의하는 것이 적절하지 않을 수도 있다. 최근 북측의 공개로 드러난 지난 5월의 남북정부 간 접촉과 대화내용은 이명박 정부가 얼마나 거짓과 기만과 위선을 저지르고 있는가를 분명하게 보여주는 것으로, 현 정부의 대북정책과 그 행태에 대해 격앙을 넘어 절망감을 느낄 수밖에 없다.

과거의 한반도와 주변 상황을 돌이켜 보면 돌파할 수 없는 상황에 처할 때마다 오히려 새로운 출구를 마련하여 상황을 반전시켜왔다. 예를 들어 1994년 제 1차 핵 위기에서 북미 간에 “제네바기본합의”를 이루어 냈고, 2002년 제 2차 핵 위기가 닥쳤을 때 이를 해결하기 위하여 2003년에 6자회담의 새로운 틀을 만들어 회담에 들어간 바가 있었다. 이후 2005년 6자회담이 “9.19 공동선언”을 채택하였지만 제대로 진척이 되지 못하고 오히려 2006년 10월 9일 북한이 제1차 핵실험을 강행하자 2007년 2월 13일 6자회담은 9.19공동선언 이행을 위한 “2.13합의”를 이룩한 바 있었다. 그때마다 남북과 관련국들은 문제를 “평화적”으로 해결하려는 진지한 노력을 기울였고 일정한 정도 성공작을 만들어 냈다.

그런데 지금은 상황이 달라졌다. 이명박 정권이 들어선 후 3년간 대북정책이 무엇인지 알 수 없을 정도로 혼란스러운 상황에서 남북관계가 파탄이 나고 북미관

제도 지지부진하였다. 정부는 아무런 근거도 어떤 노력도 보여주지 못한 채 남북관계 개선이 곧 이루어질 것이며 통일의 날도 머지않다는 허황한 말을 거침없이 내뱉었다. 북한 내부가 동요하고 있고 중동지역과 북아프리카지역의 정치적 변화를 북도 비켜갈 수 없을 것이라는 예견(사실 주관적 희망사항에 가까운)을 국정 최고책임자가 외국 기자들에게 공공연히 밝히기도 하였다.

그러나 북한은 2009년 5월 25일 제 2차 핵실험을 강행했고 2010년 1월에는 원심분리기 시설 및 경수로 자체개발계획을 국제사회에 공개하는 강경기조를 이어갔다. 이에 더하여 불행하게도 서해상에서의 대규모 한미군사 훈련기간 중이었던 2010년 3월 26일 천안함 사건이 일어났고, 한국 정부는 이를 북한의 소행이라고 단정 짓고 그 책임을 물어 5.24조치를 발표하여 개성공단사업을 제외한 일체의 대북관계를 단절시켰다.

악화되는 남북관계는 2010년 11월 23일, NLL주변에서 우리 해군의 해상포격훈련에 대한 대응으로 북한이 연평도를 포격하는 분단 이후 최악의 군사적 충돌로 비화했다. 정부의 대응은 강경일변도로 치달았고, 상황은 거듭 악화되었다.

그런데 겉으로 드러난 상황악화와 다른 이면의 변화도 있었던 듯하다. 정부는 공식적으로는 천안함 사건과 연평도 포격의 책임을 물어 북한의 사과와 재발방지를 강력하게 요구하였지만, 이번 비밀접촉 폭로 비방전에서 드러난 바와 같이 ‘모호한 사과 및 유감표명’ 등으로 이 문제를 봉합하려는 이중적인 자세를 취하였다. 게다가 남북관계의 개선과 발전을 위한 아무런 실질적 조치도 취하지 않으면서 “통일시대”가 멀지않았고 이를 위해 통일세를 신설하여야 한다는 등 ‘허황된 통일론’을 주장하였다. 이는 해방과 함께 조국이 분단된 이후 한반도의 평화와 공동번영을 위해 소중하게 다루어져 왔던 ‘통일론’을 희화화하고 단지 돈 몇 푼에 의해 결정되는 것처럼 격하시킨 것이다.

지난 5월 30일과 6월 1일, 그리고 6월 9일 거듭 이어진 북한의 국방위원회 대변인 및 책임자들의 성명은 남북관계의 완전 단절을 선언하면서 소위 “비밀접촉”의 내용 전체(정부는 그 발표 내용이 사실이 아니라고 부인하지 않고 진의가 왜곡 전달되었다는 의미로 해명하였다)를 공개하였다. 일찍이 전례가 없는 일이다. 최악의 상황이 발생한 것이다.<sup>16)</sup> 지금 WFP나 미국을 중심으로 대북 인도적 지원이 가시화 되고 있는 상황에서 북한은 왜 이러한 강경한 발표를 들고 나온 것일까.

16) 북측 발표에 따르면 이명박 정부는 베를린과 북경 등지에서 가진 북과의 비밀접촉에서 남북정상회담을 2011년 6월, 8월 그리고 2012년3월에 각각 개최하자고 북에 돈 봉투까지 내밀고 천안함 사건 등에 대한 사과 아닌 사과를 “애원”하는 제의를 한 것으로 되어 있다. 남북의 이러한 비밀접촉의 내용을 북의 국방위원회가 상세하게 직접 밝힌 것은 전례가 없는 처음 있는 일이다.

우선 이것은 최근에 이르기 까지 지난 1년간 3차례에 걸친 북·중 정상회담의 결과 북·중관계의 확고한 진전이 북한에게 상황을 주도해 갈 수 있다는 자신감의 발로라고 평가할 수 있다. 또 한편으로는 이명박 정권과의 동맹관계 우선정책을 내세워 미국이 한반도에 취한 일련의 소극적인 대북정책에 대한 전환을 강력히 요구하는 의미도 담겨 있다고 할 수 있다. 그리고 다른 한편 남북관계나 6자회담으로 풀 수 없는 한반도 문제를 북·중, 북·미, 미·중의 적극적인 3자 대화 구조를 통하여 풀어 가려는 북한의 의도가 담겨 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 분석을 넘어 어떻게 해석하든 이번 북한의 발표는 향후 한반도 문제 해결을 위한 이명박 정권과의 대화는 단호하게 단절 또는 포기하겠다는 결의로 읽지 않을 수 없다.<sup>17)</sup>

이런 상황에서 한반도 문제는 이제 좀 더 멀리 바라보면서 새로운 길을 찾아야 할 것으로 보인다. 여기에는 2012년이 한반도를 중심으로 관련국들의 권력구조 개편의 시기이기 때문에 한반도 문제는 당분간 일단 현안에서 사라질 가능성이 있다는 점도 고려되었다. 북의 판단도 2012년 이후를 바라보는 것으로 해석된다. 이런 의미에서 오늘 우리의 관심 역시 단기적인 남북관계의 진전 여부에 한정할 것이 아니라, 중장기적 전망과 확고한 우리의 입장을 세우는 것이어야 한다.

그러하기 위해서 세 가지 관점에서 살펴보았다.

첫째는 비록 사문화가 되고 말았지만 2007년12월 참여정부가 발표한 「2008~2012 제1차 남북관계발전 기본계획」<sup>18)</sup> 가운데 남북경제협력 계획부문을 중점적으로 검토하여 2012년 이후의 한반도 경제협력사업에 관한 전망을 하고자 한다. 이 계획은 2007년 정상회담과 후속조치로 열린 제1차 총리회담 등의 남북 최고위급 합의의 결과이기 때문에 여전히 유효한 계획이라고 할 것이다.<sup>19)</sup>

둘째는 현재 진행되고 있는 북·중 경제협력의 상황을 검토하여 앞으로의 북·중 특히 동북 3성과 북한과의 경제협력 전망을 하고자 한다. 지난 3년간 북·중경제협

17) 이번 남북비밀접촉에서 밝혀진 친안함에 대한 정부입장이 사실이라면 이것은 국내외에서 정부의 신뢰문제를 제기하지 않을 수 없는 중대한 문제라고 하지 않을 수 없다.

18) 이것은 “남북관계 발전에 관한 법률” (2005.12.29제정) 제13조 규정에 따라 정부는 5년마다 남북관계발전 기본계획을 수립하여야 하고 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 되어 있다. 다만 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻도록 되어 있다. 제1차 기본계획은 2007년11월22일 국회 통일외교통상위원회위원회에 보고한 후 공식발표하였다.

19) 실제로 남북 간 합의서 가운데 김정일 국방위원장이 직접 서명한 선언문은 6.15선언과 10.4선언뿐이며 구체적인 경제협력사업에 관한 국방위원장의 서명은 10.4선언이 유일하다. 6.15 선언이 대결체제를 평화체제로 전환하기 위한 남북의 결단이라면, 10.4 선언은 6.15선언의 구체화이고, 한반도 번영의 비전을 확고히 한 선언으로 평가할 만 하다고 판단한다.

력은 그 규모나 내용면에서 괄목할 만한 성장을 하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

마지막으로 10.4 정상선언이 내다보았던 경제협력 사업들이 다시 회복되고 재개 될 경우 기대되는 경제적 편익을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 한반도 남북에 터 잡은 사람들의 삶의 평안과 행복을 실현할 수 있는 토대로서의 가능성을 탐색하고자 하는 것이다.

## 꿈의 상실, 후퇴하는 남북관계 현주소

“남북관계발전에 관한 법률”이 시행령을 제정하여 발효한 것은 2006년 6월 30일이었다. 통일부는 2006년 1월부터 남북관계발전기본계획 수립에 착수하였지만 북의 핵실험 강행으로 논의자체가 중단되었다가 2007년에 들어서서 국회, 정당을 비롯하여 각계의 의견수렴과 토론과정을 거쳤으며 2007년 11월 13일 국무회의에 보고되었다. 이 계획은 기본적으로 중장기 비전을 가지고 정부의 대북정책을 일관성 있게 추진한다는 것과 대북정책을 투명하게 추진함으로써 국민적 공감대를 만들고 중앙정부, 지방정부 그리고 민간부문까지 대북정책 집행에 참여함으로써 그 효율성을 높인다는 것이었다. 더 나아가 이 계획의 발표는 지난 10년간의 남북관계발전을 기반으로 남북합의사항의 성실한 이행을 위하여 북한의 적극적인 호응과 국제사회의 지원과 지지를 획득함으로써 남북 간의 신뢰를 구축하고 남북 관계를 근본적이며 체계적으로 발전시킨다는 것을 목표로 하고 있었다.<sup>20)</sup>

제1차 기본계획에 따르면 경제협력과제로 남북경제공동체 초기단계에 진입한다는 것이었다. 그것은 “경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 중장기적 관점에서 남한의 선투자, 북한의 경제회복, 남한경제발전의 신동력으로 이어지는 남북상생의 구조”를 정착시켜 나간다는 것이었다.<sup>21)</sup>

20) 남북은 경의선과 동해선의 도로 연결공사를 완공한 후 2004.10~2011.2월까지 경의선에서 차량통행 87만회, 동해선에서 18만회를 기록하였고 철도의 경우 정기운행을 시작한 2007년12월부터 2008년11월까지 도라산역~판문역(개성공단)에 222회 운행을 한바 있다. 해운의 경우 2005년8월1일에 남북이 조인한 남북해운합의에 따라 2005.8~2010.5까지 우리 선박이 북한을 운항한 것은 32,258회, 북한 선박의 우리 해역운항은 2,165회(제주해협통과 866회 포함)를 기록하고 있다. (자료 : 통일부,2011)

21) 제1차 남북관계발전기본계획(2008~2012) p.11

이 계획은 남북경제공동체에 진입하기 위한 첫 과제로는 기존의 3대 경제협력사업을 확대 발전시켜 나간다는 것으로써, 개성공단 개발사업, 금강산관광사업 및 철도·도로 연결 사업을 확실한 기반으로 한다는 것이었다. 개성공단사업은 1단계의 성과를 바탕으로 2단계 개발에 착수하고 통행·통관·통신 등 소위 3통 문제를 획기적으로 개선하는 한편, 한미FTA에서 합의한 역외가공구역(OPZ)으로 조기에 지정되도록 노력한다는 것이었다.<sup>22)</sup> 금강산관광사업을 원활하게 발전시키기 위하여 “금강산관광지구관리위원회”<sup>23)</sup>를 구성설치하고 관광특구개발을 위한 제도적인 기반을 마련하며 백두산, 개성관광을 연계하는 남북관광협력을 확대한다는 것이 그 중심이었다. 철도·도로의 경우 북한의 경협거점 주요 지역과 배후지역간의 도로망을 확충하고 개성-신의주의 철도와 개성-평양간의 고속도로를 남북공동으로 이용하기 위하여 개보수를 추진하며, 중장기적으로는 남북철도와 대륙철도의 연계 및 한반도와 동북아 대륙을 연결하는 도로망을 구축하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>24)</sup>

이와 함께 제1차 남북관계발전 기본계획은 새로운 경험사업으로서 농업, 임업, 해양수산, 경공업, 광업, 과학분야, 환경, 보건의료, 백두산관광사업, 서해경제협력 사업을 비롯하여 중장기 협력사업까지 광범위한 계획을 담고 있다. 이 가운데 주목할 것은 중국을 대체할 우리 조선사업의 새로운 투자처로 남포와 안변지역에 남북이 공동으로 조선산업단지를 개발한다는 것과 광물자원의 공동개발을 위한 특구를 조성하여 아연, 마그네사이트 광산지역을 중심으로 광산, 항만, 제련소, 연결도로 및 철도를 포함한 특구를 개발한다는 것이다. 그리고 해주지역에 경제특구를 개발하여 해주-개성-인천을 연계하는 경제중심으로 발전시키고 해주항을 물류항으로 개발한다는 것이다. 이와 함께 중장기 남북경제협력이라는 관점에서 남북 간의 식량협력을 위한 한반도식량계획, 북한의 영농 다각화지원, 자동차, 선박 등의 중화학공업분야의 협력과 북한 전역에 대한 기반시설확충 등을 중요한 연구 과제로 정하고 있다.

위에서 언급한 사업 이외에도 북한의 에너지 시설 관련 협력사업을 단계적으로 추진하고, 중장기적으로는 가스·석유 등 동북아 에너지협력협의체를 구성하여 이

22) 제2단계 250만평의 개발을 위하여 남북은 측량과 지질조사에 착수하기로 합의하고 2007.12월 하순에 측량 작업을 공동으로 실시하였다.

23) 이 위원회는 북한법에 의하여 조직한 개성공업지구관리위원회와 유사한 형태로 만들기로 한 것이며 금강산에 남북각각 관리사무소를 개설하기로 합의한 바 있다.

24) 평양-신의주간의 고속도로 개보수는 북·중 간에 합의사항으로서 2007년 정상회담에서 중국이 부담하는 것으로 확인된바 있다.

를 남북에너지협력과 연계하는 방안을 계획하고 있다. 더 나아가 동북아 물류유통분야의 인프라를 구축하기 위하여 북한의 항만 및 하역시설의 현대화, 항공 인프라지원을 위한 항공협정체결, 공항인프라 구축과 항공로 개설 등을 추진하기로 하는 것도 포함하고 있다.

당시 정부는 기본계획을 발표하면서 각 경제분야에서의 투자와 편익에 대한 구체적인 내용을 밝히려 했으나 미국의 적성국교역법 등에 따른 대북제재 문제가 명확하게 풀리지 않은 상황이라는 점과, 남북 간의 협의에 따라 사업의 구체적인 현지조사 그리고 시행의 우선순위 등을 결정하기에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되어 과제만 설정하였다. 다만 2008년도 정부예산에서 남북교류협력기금의 규모를 1조3천 억 원으로 정하고 매년 5.7%를 증액하는 것으로 합의 의결하였기 때문에 사업의 시행은 조성된 남북협력기금의 범위 안에서 집행하는데 어려움이 없을 것으로 예상하였다.<sup>25)</sup> 실제로 경공업 협력사업은 이미 2007년7월~2008년3월에 시작되어 섬유, 신발, 비누의 원자재 약 8천만 달러의 물량을 북에 차관으로 제공하였고 북한은 계약에 따라 1차상환분 3%를 아연 1,005톤 (250만 달러 상당)으로 남한에 상환하였다.<sup>26)</sup>

지난 3년간 개성공업지구의 경우 현재 우리 측의 121개 기업이 가동 중에 있으며, 2011년 3월말 현재까지의 누적 생산량은 11억 9천577만 달러를 기록하고 있고 약 46,000명이 넘는 북측 노동자가 일하고 있다. 지난 민주정부 10년간 남북회담은 225회, 남북 간의 합의서는 145건, 남북교역액은 70.5억 달러, 남북경제협력사업은 209건, 남북왕래인원은 37.5만 명, 이산가족상봉은 3.1만 명에 이르고 있다.<sup>27)</sup>

결국, 지난 민주정부 10년간의 남북의 우호적이며 발전적인 상황을 감안하고 남

---

25) 식량차관과 비료지원 및 기타 교류협력사업의 실제 집행결과를 보면 이러한 기본적 예산으로 약 6천~7천억 원 필요함으로 현실적으로 경험분야를 위한 예산은 최소 6천억 원에서 최고 8천억 원 정도 가능할 것으로 예상하였다. 정부는 당시 국가예산의 1%정도를 기준으로 남북교류협력기금을 확대하면 약 3조원 규모가 될 것이며 이 경우 신규 남북협력사업이나 신규공업지구의 개발에 약 2조원 이상 이 기금에서 활용할 수 있을 것으로 예상하였다.

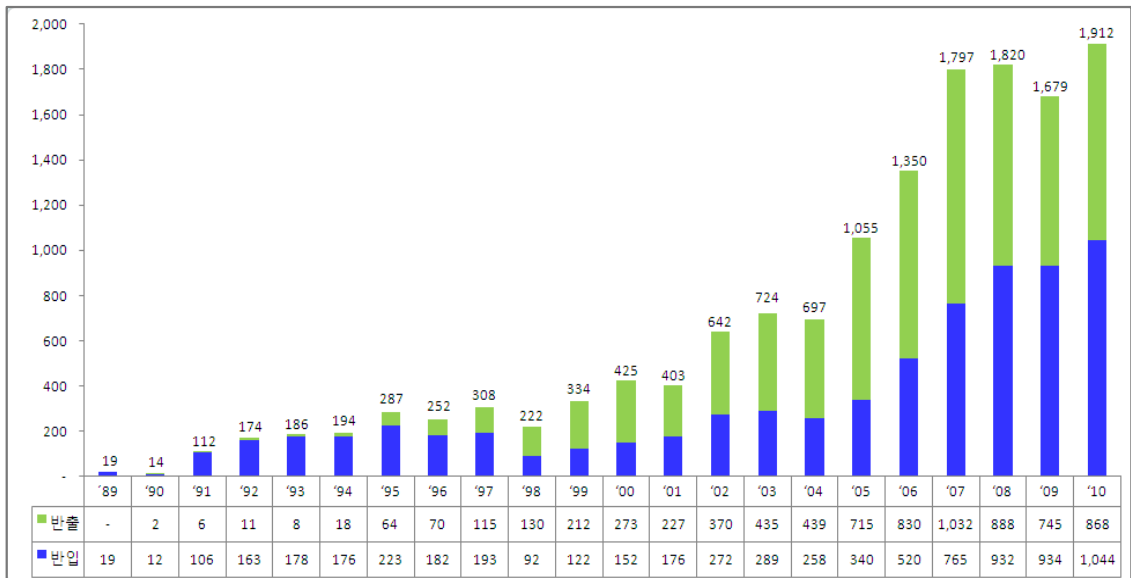
26) 나머지 97%는 5년 거치 10년 분할상환으로 하여 2014년부터 상환하게 되어 있다. 이를 위하여 남북은 단천광산 등을 공동개발하기로 하고 2007년12월에 현지 조사를 마친 바 있다. 우리 측의 경우 섬유협회에서는 2008년도에 북한과의 경공업원자재 협력사업을 확대하는 경우 200여개가 넘는 우리의 섬유중소기업들의 활로가 열릴 것으로 기대하고 준비하였다.

27) 이 수치에 이명박 정부 출범 이후의 통계는 포함하지 않았다. 그런데 우리가 결코 간과해서는 안 되는 것은 북한 평양지역 등 내륙에 투자한 한국기업들이 이명박 정권 아래 완전히 도산했다는 사실이며 이것은 앞으로 남북 간의 경험사업에 중요한 요인으로 작용할 것이다.

북교류협력기금과 민간부문의 투자를 강화한다면 한국경제는 새로운 경제성장 동력을 얻을 수 있다. 또한 남북이 사회, 문화, 군사부문의 원만한 협력협의를 진행하여 평화체제가 구축된다면 남북경제공동체도 현실적으로 이루어 질 것으로 기대한다.

<그림 1> 연도별 남·북 교역액 현황

(단위: 백만 달러)



자료: 통일부

<표 1> 개성공단 가동기업 수 및 생산액 현황

(단위: 개수, 만 달러, 명)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
가동기업 수(누계)	11	30	65	93	117	121
생산액	1,491	7,374	18,478	25,142	25,647	32,332
북측 근로자(누계)	6,025	11,189	22,804	38,931	43,496	47,088

자료: 통일부

## 북-중 밀착의 심화가 보여주는 빛과 그림자

북한의 김정일 국방위원장이 지난 1년간 세 차례의 북·중 정상회담을 마련하였다. 지난 5월 정상회담까지 일련의 북·중 정상회담의 중심과제는 동북3성을 포함한 중국과 북한의 경제협력의 확대가 중심과제가 되었을 것이라고 알려지고 있다. 중국은 2002년부터 동북3성을 중심으로 “동북진흥전략”을 추진하고 있다. 이 과제를 추진하기 위하여 중국은 길림성의 장춘, 길림, 도문을 연결하는 “장길도개발개방선도구계획” (창치투 프로젝트)을 중심으로 지역경제개발사업을 계획하여 왔다. 그리고 2009년 11월 중국 국무원은 이 계획을 공포하고 본격적으로 두만강 경제협력사업을 추진하게 되었다.<sup>28)</sup> 이 계획은 필연적으로 북한 나진항을 물류기지로 육성하기 위하여 2010년에 동변도 철도를 개통하였고, 장춘과 훈춘을 연결하는 고속도로를 2010년 1월에 완공하였으며 현재 훈춘-나진을 연결하는 93km 도로건설을 진행하고 있다. 이 계획에 중국은 2020년까지 2,800억 위안(한화 약 457조원)을 투자할 계획이며 이에 대하여 북한당국도 적극적으로 협력하고 있다.<sup>29)</sup> 중국의 상지관군투자유한공사는 2010년 12월에 북한의 조선투자개발연합체와 투자의향서를 체결하였는데 공사측은 2~3년간 나선경제특구 건설에 필요한 인프라를 건설하고 향후 5~10년간 약 20억 달러를 투자하여 공업특구를 건설하여 화력발전소, 유조선 전용부두, 석유정제공장, 제철소 등을 건설한다는 것이다.<sup>30)</sup>

중국은 이외에도 신압록강대교 건설에 착공하였으며 압록강 위화도와 황금평등의 개발을 서두르고 있다. 실제로 단동의 개발과 발전은 괄목할만한 놀라운 성장이며 이것은 대북무역통로, 북·중무역의 가공기지, 북한관광 창구, 중국의 한반도 개방사업전초기지라는 점에서 북·중경제발전의 미래를 가늠할 수 있는 것이다.

2010년 북·중무역은 34억 7천 만 달러를 기록하고 있는데 이것은 2009년도 대비 29.3%가 증가한 것 같다. 북한의 대중국 수출은 11억9천만 달러로 전년 동기에 비하여 무려 49.9%가 증가하였다. 이러한 북·중무역에 있어서 우리가 주목할 것은 우선 2010년 5.24조치이후 남북교역의 중단이 북·중교역의 가파른 증가를 가져왔다는 점이다. 이는 중단된 남북교역을 북·중교역이 대체하고 있다는 사실을 의미한다. 다음으로 북·중 간의 교역품목에 있어서 대중 수출은 광물성연료(주로 무연탄), 의류, 철강, 어류의 순이며, 북한의 수입은 광물성 연료(주로 원유), 보일

28) 김계기, “중국의 부상과 한반도 통일:북·중관계 밀착이 한반도에 미치는 영향,” 2011, p.9

29) 김정일국방위원장은 2010년8월 이 지역을 순방하고 현지에서 후진타오 주석과 정상회담을 한바 있다.

30) 이영훈, “중국의 대북 경제적 영향력 분석,” 통일경제, 2011, 제1호, p.50.



러와 기계류, 전기기기, 차량 및 부속품, 플라스틱류의 순서라는 사실이다. 또 하나 주목할 것은 대중국 수출이 하반기에 크게 증가하기 시작하여 전년대비 약 50% 증가한 것은 5.24조치가 역으로 북·중무역을 강화한 결과를 가져온 것이라고 할 수 있을 것이다.<sup>31)</sup>

<표 2> 북·중 무역 현황

(단위: 억 달러, %)

구분	대중수출		대중수입		무역총액		무역수지
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	
2000	0.4	-10.8	4.5	37.1	4.9	31.8	-4.1
2001	1.7	348.1	5.7	27.1	7.4	51.1	-4.0
2002	2.7	62.3	4.7	-18.1	7.4	0.1	-2.0
2003	3.9	46.1	6.3	34.3	10.2	38.6	-2.4
2004	5.9	48.2	8.0	27.4	13.9	35.4	-2.1
2005	5.0	-14.8	10.8	35.2	15.8	14.1	-5.8
2006	4.7	-6.3	12.3	13.9	17.0	7.5	-7.6
2007	5.8	24.3	13.9	13.0	19.7	16.1	-8.1
2008	7.5	29.7	20.3	46.0	27.8	41.2	-12.8
2009	7.9	5.2	18.9	-7.2	26.8	-3.8	-11.0
2010	11.9	49.9	22.8	20.7	34.7	29.3	-10.9

자료 : KOTRA, KITA

중국은 2004년 이후 집중적으로 북한광물자원 확보를 위한 투자 및 채굴권을 확보하였는데 총13개 광산에 4억6천만 달러(약 5,390억 원)를 투자하고 있고 투자금액이 확인되지 않은 광산도 8개에 이른다.<sup>32)</sup>

여기에서 우리가 확인할 수 있는 것은 북·중 경제개발계획이 본격화되고 있다는 사실이다. 중국이 계획하고 있는 동북진흥전략과 북한이 준비하고 있는 2012년 강성대국 실현이라는 과제가 자연스럽게 맞물려 가고 있다고 할 수 있다. 그래서 2010년 8월의 북·중 정상회담에서는 기존의 경제협력 원칙으로 “정부인도, 기업위주, 시장운용, 호혜공영”에서 “정부인도”를 “정부주도”로 변경하였다고 알려지고

31) 남북교역액의 2007년 18억 달러에서 2009년 16억8천만 달러 그리고 2020년에는 19억 달러 증가하였는데 이것은 개성공단의 생산량의 증가와 원자재의 가격 상승에 따른 것이라고 해석한다.

32) 이 자료는 2009년 국회 국정감사에 제출된 자료로서 2008년까지의 통계이다. 김상훈, “최근 북·중 경제협력 현황,” KDI 북한경제리뷰, 2010 8월호, p.78 재인용. 그런데 2007년 우리와 공동개발하기로 기초조사를 마친 광산은 여기에 포함되어 있지 않다.

있다. 이것은 중국의 북한에 대한 경제협력을 전략적으로 더 강화한다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.<sup>33)</sup> 앞으로 북·중관계를 한미관계의 진행과 함께 고려해 볼 때 이명박 정부가 균형외교로 전환하지 않는 한 북·중관계는 경제개발과 협력이라는 명분아래 정치적으로도 더욱 강화될 것으로 보인다.

북한경제 발전과정에서 막대한 자금이 소요되고 남한 단독으로 이를 실현하는 것이 불가능하다는 점을 고려할 때 북·중경협과 이를 통한 북한경제의 발전은 한반도 전체입장에서 볼 때 긍정적인 측면이 많다. 그러나 북·중경협의 확대에 비례해서 남북경협이 이를 따라가지 못한다면 중장기적으로 상당한 부작용을 초래할 수 있다. 중국기업들이 이미 북한의 광물자원과 토지개발사업에 주로 관심을 기울이고 있고, 북한 산업에 필요한 자본재나 원부자재가 중국산으로 고착될 경우 결국 북한경제의 대중국 의존도가 '구조화'될 가능성이 높다. 이 경우 북한 당국의 의지와 무관하게 시장과 산업현장의 원리에 따라 북·중경협이 중심이 되고 남북경협은 주변화 될 수밖에 없다. 이 경우 한반도 경제공동체 또는 동북아 경제협력에서 주도권은 중국이 장악하게 될 것이며, 향후 본격화될 것으로 전망되는 북한 경제개발 효과도 우리보다는 중국의 동북3성이 독점할 가능성도 배제할 수 없다. 남한 당국은 북·중경협 확대에 따른 남북경협 위축을 걱정하기 보다는, 현재의 남북관계 경색과 남북경협 제한이 북한을 중국과의 경협확대로 내몰고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

## 한반도 평화체제 구축의 경제적 효과

한반도 평화체제의 구축은 비단 적대 관계의 청산과 평화의 정착뿐만 아니라 그에 따르는 엄청난 경제적 효과를 가져올 수 있음은 주지의 사실이다. 특히 세계 10위권에 이르는 남한의 자본과 기술력과 북한의 값싼 노동력과 자원이 결합할 때 남북한의 경제적 시너지는 상상을 초월할 것이다. 실제로 골드만삭스는 북한의 성장 잠재성이 실현된다면 통합된 한국의 GDP는 달러화 기준으로 30~40년 내에 프랑스와 독일을 뛰어넘고 일본까지도 능가할 수 있을 것으로 전망한 바 있다.<sup>34)</sup> 더구나 통계청 조사에 따르면 남한은 인구 증가율의 감소, 인구의 노령화, 가구수 증가 경향이 나타나고 있다<sup>35)</sup>. 국내 인구구조는 2000년 이미 고령화사

33) 김제기, 2011, p.17.

34) Goldman Sachs, *Global Economic Paper* no.188.

35) 통계청, "2010 인구주택 총조사"

회로 진입했고 2026년 초고령 사회로 진입이 예상되고 있어 역사상 유례를 찾아보기 어려운 고령화 추이를 보이고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 북한의 2,300만에 이르는 새로운 인구와 결합이 일어날 때 그 효과는 실로 엄청날 것이다. 또한 자원 부족 시대에 자원 빈국의 위치에서 벗어나기 힘은 현실에서 북한이 지난 7,000조 원<sup>36)</sup>에 이르는 지하자원은 분명 남북 경제 협력에 든든한 기반이 되어 줄 것이다.

그러나 이러한 남북 경제협력의 시너지 효과를 추정한다는 것은 쉽지 않은 일이며, 상황과 조건에 따라 과대 또는 과소 추정의 위험이 있다. 또한 단순히 과거 정부의 합의 내용이 다시 그대로 재현될 것을 전제로 경제적 효과를 추정하는 것도 다소 무리가 있다. 물론 10.4선언이 현존하는 유일한 남북 경제 협력에 관한 합의 사항이지만 현 정부 5년 동안의 남북 관계의 악화 및 그 변화상을 반영하지 않고 한반도 평화체제의 경제적 효과를 논한다는 이야기이기 때문이다. 따라서 본문에서는 현재 남북 관계가 개선되어 한반도의 평화체제가 이뤄진다는 점을 전제로 하고, 평화체제의 구축 이후 일정 기간 동안 발생할 것으로 기대되는 경제적 효과에 대해서 간단히 추정해보고자 한다. 이를 위해 막연한 목표를 설정하기 보다는 현 정부의 '비핵개방3000'에서 그 목표치가 구체화 된다고 가정하고, 북한 주민 1인당 GDP를 3000달러 수준으로 올리는데 투자되는 비용과 그 비용이 투자되었을 경우 얻어질 경제적 효과를 분석해 보았다.<sup>37)</sup>

## 1) 1인당 소득 3000달러 달성에 드는 투자비용은 10년간 1,570억 달러 소요 추정

- 평화체제 구축으로 남북 경제공동체가 건설되고 대북 투자에 따라 북한이 과거 남한의 성장 추이를 따른다고 할 때, 북한 주민의 1인당 소득이 3,000달러가 되는 데 10년 소요될 것으로 예상
- 평화체제의 구축 시점에서 북한 주민 1인당 소득은 1,000달러, 북한 인구는 2,500만 명으로 가정

36) 한국광물자원공사, '북한광물자원현황' 2009. 9.

37) 본문에서 경제적 효과를 추정하고자 할 때 10.4선언의 합의 내용만을 가지고 논한다면 이미 과거 정부의 각종 정책 기관에서 기추정했던 것을 되풀이하는 작업일 뿐이라고 생각된다. 또한 경제적인 효과를 추정하기 위해서는 보다 구체적인 목표치나 기간이 반드시 전제되어야 하므로 부득이하게 현 정부의 비핵개방 3000 정책에서 그 목표치인 북한 1인당 국민소득 3000달러에 도달하도록 하는데 드는 비용과 이때 얻어지는 경제적 효과를 계산하고자 하였다.

- 한계자본산출계수는 남한의 과거 국민소득을 기초로 1970년대(2.72)와 1980년대(3.56)의 평균치인 3.14를 적용 (한국은행 추정치 적용<sup>38)</sup>)
- 따라서 목표소득과 평화체제 구축시점의 소득차액(2,000달러)과 북한 인구(2,500만 명)에 한계자본산출계수(3.14)를 곱하면 1,570억 달러

$$\text{투자비용} = [(\text{목표소득} - \text{평화체제 구축시점의 소득}) \times \text{북한 인구}] \times \text{한계자본산출계수}$$

## 2) 투자비용에 따르는 경제적 효과는 약 2,200억 달러에 달할 것으로 추정

### ① 부가가치유발 효과 : 산업연관표를 기초로 여러 경제적 효과를 추정<sup>39)</sup>

- 북한 주민 1인당 소득을 일정 수준 이상 향상시키는 데 필요한 투자비용이 남한 산업에 미치는 경제적 효과를 추정
- 2008년 부가가치유발계수는 0.666이며, 앞서 추정한 통일비용을 곱하여 통일비용의 북한 투자 시 남한 산업에 발생하는 부가가치유발효과를 추정
- 다만, 남한의 산업연관표를 북한 지역에 그대로 적용하기 어려워, 실제 경제적 효과는 20%포인트 절하된 값으로 조정

$$\text{부가가치유발효과} = [\text{대북 경제적 투자비용} \times \text{부가가치유발계수}] \times \text{실제 경제적 효과 (80\%)}$$

### ② 국방비 절감 효과 : 남한이 현재 국방비 수준을 유지할 경우와 평화체제 구축으로 인해 감축될 경우와의 차이를 추정

- 통일 전 GDP 대비 국방비는 서독이 2.5%였으며 통일 10년 후 전체 독일의 GDP 대비 1.5% 수준으로 감축<sup>40)</sup>

38) 현재 북한의 낙후된 경제 사정과 산업구조 및 주민 생활 여건 등을 고려할 때, 자본산출계수는 이보다 훨씬 작아질 것으로 예상된다. 그러나 통일 후 북한지역의 경제성장은 10년 이상의 중장기에 걸쳐 남한의 경제성장 추이를 따른다는 가정에 기초하여 1970~80년대의 평균치를 적용하였다.

39) 한국은행은 대북 SOC가 남한 경제에 미치는 효과를 산업연관표를 이용하여 분석한 바 있다. 박석삼, 『대북 SOC 투자의 산업연관효과 분석』 2000. 9

40) Sipri, Military Expenditure database

- 2010년 현재 남한의 GDP대비 국방비 비중은 약 2.8%이며, 이 비율이 유지될 경우 국방비와 통합 독일 수준으로 감축될 경우의 국방비의 차액을 연도별로 추정하여 합산

**국방비 절감 효과 =  $\Sigma$  (분단 시 연도별 국방비 - 평화체제 이후 국방비)**

- ※ 분단 시 국방비는 현재 남북한의 GDP대비 국방비 비율(남한: 2.8%)이 동일하게 유지된다는 가정 하에 추정한 액수임
- ※ 통일 후 국방비는 남한의 국방비가 10년에 걸쳐 GDP 대비 1.5%에 이르도록 감축한다고 가정했을 때의 추정된 액수임

**③ 국가위험도 감소 효과** : 평화체제 구축으로 국가위험도 감소에 따르는 외채상환이자 부담 경감 효과를 추정

- 2010년 10월 현재 한국의 GDP대비 외채 비율은 4.44%로 추정되며, 이 비율이 유지된다고 가정
- 지정학적 리스크 제거로 선진국 수준으로 해외차입 금리가 인하될 경우, 현재보다 약 20bp(0.2% 포인트) 절감 효과 발생
- 2010년 현재 선진국의 리스크 프리미엄은 80~100bp이며, 남한의 경우는 100~120bp임

**국가위험도 감소 효과 =  $\Sigma$ (연도별 GDP대비 외채규모) × 외채상환금리 인하 효과(0.2%)**

**④ 기타 편익** : 남북 공동의 경제협력 확대에 따른 편익

- 개성공단 등 북한 인력 고용으로 인한 생산성 증가
  - 2010년 현재 개성공단 북한 근로자의 월 평균급여는 90.5달러로서 한국의 도시근로자 평균 월급인 2,060달러(230만원)와 비교할 때 약 23배의 차이
  - 통일 이후 북한 근로자의 고용 증대로 제조업과 기타 노동집약 산업의 생산성이 크게 증대될 것으로 기대
- 북한 내 관광 자원의 활용 및 개발을 통한 관광 수입 증대 효과
  - 금강산, 개성 등 기존 관광지역을 활성화하고 백두산, 묘향산 등을 국제적 관광지로 개발함으로써 관광 수입이 증대
  - 또한 비무장지대(DMZ)에 생태·평화 공원 및 세계적인 관광 명소를 조성함

으로써 관광 수익의 증대가 예상

- 북한 지하자원의 개발을 통한 해외 자원의 수입 대체 효과
  - 광물자원공사에 따르면 북한이 보유한 지하자원의 잠재적 가치는 약 7,000조 원으로 평가되며, 200여종의 광물자원 가운데 경제성이 기대되는 광종은 20여종에 이룸<sup>41)</sup>
  - 특히, 철광석, 석탄 등 주요 광물 자원 뿐 아니라 세계적인 매장량을 자랑하는 마그네사이트 및 희토류인 마그네슘, 티타늄 등의 개발로 자원수입 대체 효과가 기대
  
- 남북을 연결하는 각종 교통 인프라의 개발로 인한 물류비 절감 효과
  - 남북한 교통망과 TCR(중국), TMR(몽골), TSR(러시아) 등 북방 지역으로의 교통망이 연결됨으로써 물류비 절감
  - 통일 이후 한반도는 대륙(중국, 러시아)과 해양(일본, 미국, 동남아시아)을 잇는 동북아 물류 허브로 성장하게 될 전망

위와 같은 비전을 현실화하고, 그 주춧돌을 세운 것이 바로 10.4 정상선언이었다. 지금 엄정한 현실을 인정할 때, 10.4 정상선언은 “말라죽어가는 나무”<sup>42)</sup> 같은 상황이지만 당시 남북정상이 합의한 경제협력사업은 새로운 미래를 만들어 낼 수 있는 확실한 근거가 될 것이다. 2012년 이후 남과 북은 다시 당시의 비전을 되살리고, 변화된 상황에 맞게 당시의 꿈을 보다 크게 구체화하는 길에 들어서야 한다. 그 단순하고 분명한 길을 회복하기 위한 정치세력의 형성이 지금 절실한 것이고, 야 4당이 함께 이루어 낼 것을 다짐해야 할 과제이기도 하다.

이 선언의 이행이 남과 북 모두에게 막대한 경제적 이익을 창출하여 “평화번영”을 함께 이루어 갈 수 있는 길을 열게 될 것이며 과거의 역사를 넘어 새로운 미래의 가치를 만들어 갈 수 있을 것이다. 한반도 번영의 유일한 길, 피할 수 없는 경과지점이 바로 ‘10.4 정상선언’이 내다보고 약속한, ‘남북의 경제협력을 통한 이해관계의 일체화, 동일화’ 구상일 것이다.

우리가 이 길을 되살릴 수밖에 없을 것이고 되살리게 될 것이라고 확신한다. (\*)

41) 2010. 10. 11. 한나라당 정태근 의원 국정감사 자료

42) 노무현대통령이 10.4선언 1주년을 기념하는 2008년10월4일 기념식에서 행한 대통령의 표현이었다.

**MEMO**

A large rectangular area with a dotted border, intended for writing a memo. The border is composed of small dots and follows the shape of a rounded rectangle, starting from the top-left corner of the 'MEMO' label and extending down to the bottom-left corner, then across to the bottom-right corner, and finally up to the top-right corner.

**MEMO**

A large rectangular area with a dotted border, intended for writing a memo. The border is composed of small dots and follows the shape of the page, leaving a margin around the edges.