2012 국정감사 정책자료집Ⅲ

이명박 정부 5년,
통일·대북정책평가

2012. 10

국회의원 정 청 래

(민주통합당, 외교통상통일위원회)

목 차

Ⅰ. 통일부 자평 5

Ⅱ. 대북 통일 정책 8

1. 본말이 전도된 핵정책-비핵 개방 3000 및 그랜드 바겐의 변환과 긴장의 지속 8
2. '원칙'과 '역사적 평가'라는 레토릭의 귀결 남북대화의 전면적 중단 18
3. 국가-사회 관계에서 바라본 통일항아리의 한계 26
4. 복합외교 개념과 대북 정책의 충돌-사회의 복원 28
5. 인도적 지원-핵 및 안보 연계론의 함정 30
6. 천안함과 5.24 조치의 후과 46
7. 리더십 한계에 대한 부인과 정책전환 의지의 실종 47
8. 소결 51

Ⅲ. 남북경협과 경제통합 52

1. 남북교역의 축소 52
2. 북한 대외 교역의 중국 의존성 55
3. 북한-중국간의 인프라 협력과 나선협력사업 57
4. 소결-북중 협력과 지역 형성 (region-building) 글로벌 '발전'론 vs. 종속론 61

[부록]

통계 수치로 본 이명박 정부 5년, 파탄난 남북관계 67

Ⅰ. 통일부 자평

□ 통일부 발간 "대북정책 이렇습니다" 4년 평가 자료집의 8대 성과

- 이명박 정부의 대북정책은 정상적인 남북관계를 지향했습니다.
- 이명박 정부는 북한의 비핵화를 매우 중요한 과제로 추구했습니다.
- 이명박 정부는 통일준비를 실질적으로 해 나가고자 합니다.
- 이명박 정부는 과거 남북이 합의한 6.15공동선언과 10.4선언을 존중함을 분명히 했습니다.
- 이명박 정부는 분단 이재민(이산가족, 국군포로, 납북자) 문제 해결을 위해 노력하고 있습니다.
- 이명박 정부 4년간 개성공단은 안정적으로 발전 하였습니다.
- 북한에 인도적 지원은 정•군사적 상황과 연계하지 않고 계속하고 있습니다.
- 5.24조치는 국민의 뜻에 따른 것이며, 국가의 기본 책무에 기초한 것입니다.

□ 통일부 2012 연두업무보고자료의 3대 목표

[자료, 통일부, 2012 연두업무보고자료]

□ 이명박 정부 대북 정책의 가장 큰 특징은 비핵화 중심의 대북 정책으로 한반도 평화와 안정관리를 강조하는 데 있음

– 남북관계에서 다른 무엇보다도 안보 레짐의 안정성을 강조한데 특징이 있음

□ 이명박 정부 스스로가 강조하는 가장 큰 성과는 제대로 된 정상적 남북관계를 정립하고자 "원칙있는" 대북정책을 "일관되게" 추진한 점임

– 상호 존중을 바탕으로 호혜적인 남북관계를 구축, 지속가능한 발전 추구

– 진정성 있는 대화와 협력을 추진하고 인권 등 보편가치 중시

– 기타 분야별 원칙을 수립

· 금강산관광에 대해서는 관광객 피격사망 사건 진상규명, 신변안전 보장 제도화, 재발방지 대책 마련 등 관광재개 조건 우선 해결

- 개성공단에 대해서는 규범 확립, 경제원리 추구, 미래지향적 발전 등 3원칙 제시
- 납북자·국군포로, 이산가족 등 인도적 문제에 대해서는 인도주의 정신 존중, 근본적 문제 해결의 원칙, 상호 협력의 원칙 등 3원칙 제시

□ 이명박 정부의 새로운 특징으로 들고 있는 것은 "실질적 통일 준비"라는 과제를 국가 의제화 하여 상생과 공영의 대북정책의 실질적 내용을 마련한 점임

– 정부는 분단상황 관리를 넘어 적극적 통일준비로 나아가는 통일 정책의 새로운 패러다임 제시 (2010년「8.15 경축사」계기)

2010년 대통령 광복절 경축사

사랑하는 7천만 동포 여러분! 6.25전쟁이 발발한지 60년이 지났지만, 아직도 한반도는 세계 유일의 분단지역으로 남아있습니다. 남과 북이 함께 평화와 번영을 이루어 통일의 길로 나아가는 것은 한민족의 염원이며, 진정한 광복을 이루는 길입니다.

그러나 3월 26일 북한의 천안함 공격은 이러한 평화에 대한 여망을 저버리는 도발이었습니다. 결코 일어나지 말았어야 할 불행한 일이었습니다. 이제 더 이상 북한의 어떠한 도발도 있어서는 안되며, 용납하지도 않을 것입니다.

남과 북은 더 이상 불신과 대결로 점철된 과거이 역사를 되풀이해서는 안됩니다. 북한은 이제 ;현실을 직시하여 용기있는 변화의 결단을 내려야 합니다.
변화를 두려워해서는 안됩니다.

지금 남북관계는 새로운 패러다임이 요구되고 있습니다. 대결이 아닌 공존, 정체가 아닌 발전을 지향해야 합니다. 주어진 분단상황의 관리를 넘어서 평화통일을 목표로 삼아야 합니다.

우선 한반도의 안전과 평화를 보장하는 평화공동체를 구축해야 합니다. 그러려면 무엇보다 한반도의 비핵화가 이뤄져야 합니다.

나아가 남북 간의 포괄적인 교류•협력을 통해 북한 경제를 획기적으로 발전 시키고 남북한 경제의 통합을 준비하는 경제공동체를 이루어야 합니다. 이를 토대로 궁극적으로는 제도의 장벽을 허물고 한민족 모두의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 민족공동체를 향해 나아가야 합니다.

이러한 과정을 통해서 우리는 한민족의 평화통일을 이룰 수 있습니다.

통일은 반드시 옵니다. 그날을 대비해 이제 동일세 등 현실적인 방안도 준비할 때가 되었다고 생각합니다. 이 문제를 우리 사회 각계에서 폭넓게 논의해 주시기를 제안합니다.

– 위 경축사를 계기로 통일세, 통일항아리 등 통일재원 논의를 바탕으로 실질적 통일준비 공론화
  • 구체적으로 '평화공동체, 경제공동체, 민족공동체'등 공동체 기반 조성

– 탈북자 지원, 통일교육 등 내부 정책 인프라 확충

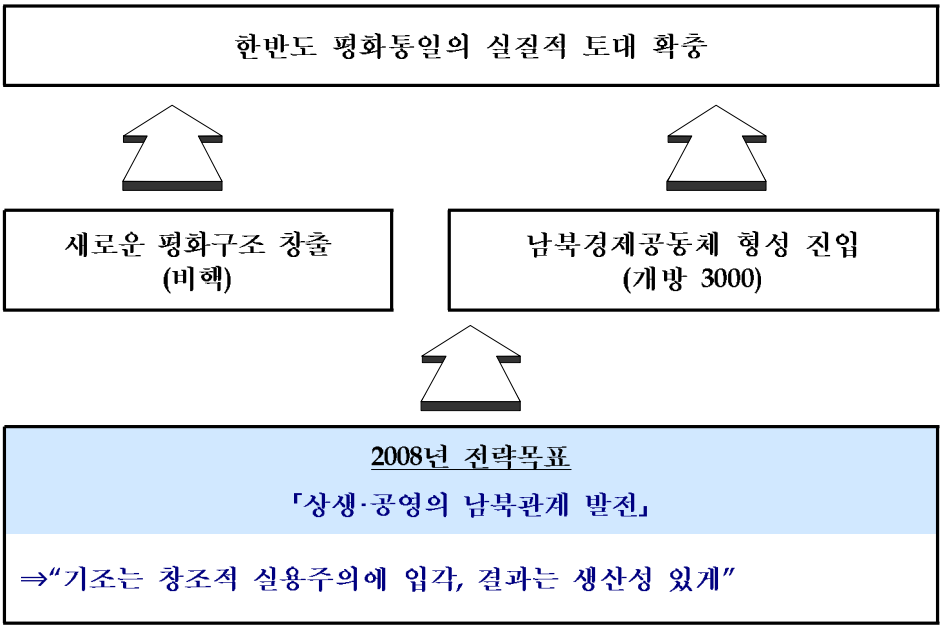
Ⅱ. 대북 통일 정책

1. 본말이 전도된 핵정책 – 비핵 개방 3000 및 그랜드 바겐의 변환과 긴장의 지속

1) 정책 제언과 평가

□ 북한의 비핵화를 유도·촉진하기 위해 '비핵·개방·3000'을 제시, 이를 바탕으로 '한반도 新평화구상', 'Grand Bargain' 등 제안

2008 새로운 대북정책의 비전과 전략



상생 · 공영의 남북관계를 위한 3대 목표 및 12대 과제

I. 「비핵 · 개방 3000」 이행 준비 (⇒ 북한의 비핵화 유도)	① 남북관계를 통한 북핵문제 해결 촉진 · 지원
	② 「비핵 · 개방 3000」 이행계획 수립
II. 상생의 경제협력 확대 (⇒ 한반도 경제 선진화 기여)	③ 남북경협기업의 애로사항 해소
	④ 산림분야 협력
	⑤ 농수산 협력
	⑥ 자원개발 협력
	⑦ 「나들섬 구상」 구체화
III. 호혜적 인도협력 추진 (⇒ 남북주민의 행복추구)	⑧ 이산가족 상시상봉 체계 구축
	⑨ 국군포로 · 납북자 문제 해결 진전
	⑩ 북한이탈주민 정착지원 강화
	⑪ 대북 지원의 분배투명성 제고
	⑫ 북한 인권 개선 노력

[자료: 통일부]

□ 비핵개방 3000은 글로벌 코리아(국정지표)를 실현하기 위해 필요한, 새로운 한반도 평화구조(전략목표)를 창출하기 위한 '핵심과제'의 지위를, 나들섬 구상은 '중점과제'의 지위를 각각 부여받음

[자료: 조성렬, 새로운 대북정책 구상과 로드맵, 2012]

□ 정책의 함의 전달에 많은 시간이 소요되고 구체성 확보에 실패

– 비핵을 전제 조건으로 제시한 것으로 오해한 것을 해명하는데 반년 이상이 소요
  · 비핵마저도 적극적인 평화체제의 상에서 도출된 것이 아니라, 북미 회담이 주제로 하는 비핵화를 수용하는 듯한 소극적 늬앙스가 만연

– GDP 3000달러 목표라는 제안은 선거용으로는 유용하나 실질적인 정책화하기에는 터무니없는 목표
  · 북한의 실질 GDP에 대한 타산도 없고 현실적으로도 불가능한 목표
  · 연간 15-20% 성장률을 10년간 지속한다는 계산이나 비현실적

– 400억달러 경제 지원이라는 내용도 순수한 400억 달러가 아니라 기존의 다양한 지원액들을 짜깁기한 수치라는 의구심을 벗지 못함
  · 사실상 상호주의를 천명함으로써 대북 지원에 대해서는 도피로를 마련하였다는 평가도 존재

– 나들섬 구상은 참신성에도 불구하고 북한의 개성공단에 대한 불신을 초래하는 역효과로 귀결
  · 현 정부는 사실상 폐기한 정책

– 추상성을 높여 원리와 원칙을 제기하든가 구체성을 확보하여 현실성을 강화했어야 하는데, 양자 모두에 실패

□ 북한이 비핵 개방 3,000을 정책 강요에 따른 흡수통일론 정도로 받아들였던 것도 문제이고 이에 대한 구체적인 정책 전달의 기회 조차 갖지 못한 것이 한계였음

– 남북관계는 북한이 안보 리스크를 높여 평화 수혜의 대가를 받겠다고 나올 경우, 매우 난처한 상황에 처할 수밖에 없는 구조

□ ‘한반도형’ 비핵화 모델을’ 개발하는 데 실패하고 원칙적인 비핵화만 강조하여 정치적 의도가 부각

– 실질적이고 현실적인 비핵화 모델을 개발하기보다는 북한의 자발적인 비핵화를 요구하는 정책만 반복

– 북한의 비핵화가 불가능하다는 전제를 갖고 비핵화를 요구하는 어처구니없는 정책적 모순을 초래

<비핵화 모델 비교>

모 델	특 징
아르헨티나-브라질식 (1991)	- 탈냉전기 민간정부 등장으로 자발적 핵개발·핵경쟁 포기 - 상호사찰 실시로 핵투명성 상호보장 - 한반도 비핵화공동선언의 모델
우크라이나식 (1994)	- 우크라이나, 구소련 붕괴로 핵무기 인수, 핵 포기 자세 - 경제지원과 안전보장 제공과 핵 포기 교환 - 미북 제네바 기본합의문(1994)의 모델
리비아식 (2003)	- 영국 중재로 미-리비아 간 핵 타결 - 리비아의 선 포기 결정, 미국의 정권교체 불추구, 정제지원과 관계정상화 보상 - 리비아의 핵개발 기획 단계, 미국의 제재해제 시 석유수출로 경제적 이득 등으로 핵포기 용이
남아공식 (1991)	- 탈냉전기 안보위협 해소, 정권교체로 자발적 핵포기 - 유일한 핵개발 이후 핵포기 사례
파키스탄·인도식	- 사실상 핵국으로 북한의 핵무장 모델 - NPT 비가입국으로서 NPT 탈퇴국인 북한과 차이
‘한반도식’ ?	- 우크라이나식, 남아공식, 리비아식 복합 모델?

□ 6.15와 10.4 선언 등 남북 간 기본 합의와의 연관성을 해명하는데 실패

– 통일부는 연초에 92년 체결한 남북간 기본 합의서를 남북 합의의 틀로 제시

– 이는 북한에 대해서는 6.15/ 10.4에 대한 막연한 거부감으로밖에 전달되지 않음
  · 북한은 총리가 사인한 합의서보다는 국방위원장이 사인한 정상 선언을 더 우위에 놓을 수밖에 없음
  · 정상선언을 거부하는 것은 사실상 정상회담 방식의 남북협상을 반대하는 것으로 비쳐질 수밖에 없음을 생각하지 못한 처사

– 뒤늦게 6.15와 10.4를 인정한다고 하였지만 사실상 임기 초에 이를 부정하는 언사들을 의도적으로 연발하여 북을 자극하였음이 사실임

□ 뒤이어 나타난 그랜드 바겐 역시 동일한 맥락에서 제기된 정책임

– 비핵개방 3000이나 그랜드 바겐 등의 논의 모두 한국의 대북 주도성을 선험적으로 전제한 접근법

– 그러나 실제 한국 정부는 강대국 정치라는 현실주의적 접근법과 이에 따른 한미동맹 우위론을 대외정책 결정의 대전제로 하고 있기 때문에 한국 주도성과 강대국 정치간의 간극을 메울 계기에 주목해야 하는 처지

□ 비핵개방 3000이나 그랜드 바겐 등의 논의는 모두 자유주의적 레토릭을 사용하고 있지만 본질에서는 특히 대북 접근법에서는 앞서 본 바와 같이 힘을 우선시하는 현실주의적 접근법을 내재하고 있음

– 본 노선들이 실질적인 내포가 있기 보다는 자유주의적 외연을 통한 대국민 무마용이라는 비판을 벗어나지 못하고 있는 본질적 이유임
– 따라서 그 본질은 선북핵 해법이라는 전제를 고리로 해서 “기다리는

것도 전략"이라는 데에 방점이 있다는 점을 알아야 함

- 기다린다는 전략은 대북 지원이 없을 경우 북한의 내구력에 문제가 발생하여 근본적 변화가 초래된다는 의미임
- 결과적으로 시간만 낭비한 결과를 초래하였음
- 미국의 전략적 인내(strategic patience)와 동일한 맥락을 지니고 있으나 사실상 미국은 이를 폐기하고 있음

□ 그랜드 바겐이 핵심적인 부분을 먼저 다룬다는 접근법이고 햇볕정책은 쉬운 단계부터 접근한다는 이분법은 잘못된 분류임

– 그랜드 바겐은 핵심적인 한반도 평화와 군사문제를 다루는 접근법이 아니고 북한의 핵 문제를 먼저 다룬다는 일방주의적 접근법일 따름임
  - 북한의 핵 문제와 군사적 이행 과정을 동급으로 보지 않는 비대칭 사고의 결과이기도 함
  - 햇볕정책은 이 점에서 비대칭 사고를 극복하기 위한 노력이라고 볼 수 있음

– 따라서 이는 주한미군과 북핵 문제를 동일선상에서 바라보는 북한의 시각과는 근본적으로 다른 힘 우위의 접근법이고 자기 중심적 사고의 결과임

– 이 점에서 그랜드 바겐은 그 자체로 북핵 문제의 한 축인 미국의 입장과 보조를 맞추는 접근법이고 그 결과 한미동맹 우선론을 내재적으로 갖추고 있는 협상 틀임

□ 국제협상틀과 남북협상틀을 섞어 놓고 모든 경우에 한국 주도성을 상정하고 있다는 점 때문에 협상 국면이 시작되면 한국의 이같은 입장은 논의의 걸림돌이 되기 마련임

– 이 점에서 진정한 현실주의적 성찰이라고 할 수 없고 오히려 미국의 대북 강경 정책 기간에만 유효한 대북 고립 정책으로서 유의미할 수 있음

– 중국과 같은 입장에서 볼 때 한국의 이같은 정책은 힘의 균형에 균열을 가져오고자하는 것으로 비쳐질 수 있음
  · 중국이 지난 해 대북 정책을 변화시킨 것은 단순히 북중전통적 우의 관계의 결과라기보다는 이같은 한국 정부의 움직임에 대한 균형화 전략의 측면도 있음
  · 중국이 수용할 수 있는 남북관계라는 것과는 사실상 형용모순임

□ 결론적으로 볼 때 남북문제에 대한 이명박 정부의 정책은 선핵 해결론이었으나, 이는 안보 문제에 대한 과도한 집착을 낳아 남북관계의 선순환 보다는 악순환을 통해 북핵 문제마저도 악화시키는 결과를 낳았음

– 북한의 선 조치를 조건으로 내걸어 심지어 6자회담의 개최마저도 사실상 어렵게 만들었음

– 독자적인 남북 대화의 모멘텀이 몇차례 있었으나 통일부의 협상력 미숙으로 남북관계의 전환기를 마련하지 못하였음
  · 국군포로 반환자 수, 천안함-연평도 문제에 대한 사과 수위 등 몇가지 쟁점 처리에 원활하지 못함

– 북핵문제와 남북관계의 병행발전 정책을 수립하지 못한 것이 가장 큰 한계

□ 6자회담이 형해화된 것은 북한 책임이 1차적이긴 하지만 한국 정부 역시 책임론에서 무관하지 않음

– 6자회담 개최의 조건으로 북한의 선핵 이행을 내걸고 나섬으로써 6자회담 자체를 표류하게 만들었음

– 6자회담을 단기적으로 북한의 핵 이행의 성과 여부로만 협소하게 사고하고 개최 여부를 표류시킨 것은 장기적으로 한국 외교의 중요한 실패 사례로 평가될 것임
  · 6자회담은 동북아 안보레짐의 관점에서 볼 때 장기적으로 한국의 주도성을 강화하는데 매우 유효한 회의체임

□ 북미관계의 조정기적 현상에 대한 부적절한 대응

– 이전 정부와 달리 6자회담 과정에서 한국 정부의 중재자적 역할에 변화가 발생

– 북미관계의 경색기나 대화기 모두에 한국 정부가 선제적인 조치를 취한 경우는 드물었고, 항상 '한국 주도성'을 강조하면 실질적으로는 북미 대화의 뒷다리를 잡는 식으로 귀결
  · 북미대화가 시작되면 귀동냥하는 식이고 북미대화가 파탄나면 안도하는 식의 패턴을 반복
  · 실질적으로는 한국 주도성을 한번도 실천한 적이 없음

2) 북한 핵 전략에 대한 이해가 미비

□ 북한은 북미수교와 북핵문제 간의 연계를 해체

– 2009년 이래 북미수교는 더 이상 자신들의 요구가 아니라는 표현을 통해 중국의 결박이 중요한 목표임을 암시했음.

– 따라서 북한이 북미협상을 위해서 벼랑끝 전술을 펴는 식의 대결을 추진하지는 않을 것으로 전망됨.

□ 북한은 북핵문제 즉, 비핵화를 평화협정(체제)의 등가물로 제시

– 북한은 미국과의 수교가 아니라 종전선언이나 평화협정을 중시한다는 입장을 제시함
– 이는 두 가지 의미가 있는데 하나는 실제 평화협정에 관심이 있거나, 그것이 아니면 비핵화 주장을 포기시키기 위한 수단으로서임.
  · 북한은 비핵화를 사실상 비핵지대화의 개념으로 사용하고 있어, 이제는 비핵화를 위해서 지불해야 할 비용이 극대화되었다는 점이 사실임

□ 따라서 이는 우리에게 세 가지 옵션을 던지고 있음

– 옵션 1: 비핵화보다는 비확산의 북핵 관리전략으로 전환
  · 비핵화를 포기하고 한반도에 새로운 평화 '관리'체제의 등장을 모색하는 것임
  · 장점: 이 경우 북한은 주한미군의 한반도 주둔을 용인하고 한미동맹 하의 한국과 남북관계를 증진시킬 수 있음
  · 장애물: 불량정권인 북한정권이 핵을 갖고 있을 때 발생할 수 있는 여러 가지 문제가 지속적으로 부각됨. 또한 미국 의회의 분위기가 이 같은 옵션을 용인할 수 없음.

– 옵션 2: 비핵화 우선 전략
  · 북핵문제 우선론을 고수하고 CVID 타입을 관철시키는 것임
  · 장점: 대북정책의 일관성이 유지됨
  · 장애물: 북중관계에 근본적 전환이 일어나지 않는 한, 북한이 태도를 변화할 여지가 없음. 또한 남북관계 긴장으로 연평도처럼 북한의 대남 공세의 여지가 발생할 수 있음

– 옵션 2-1: 동결 전략 재도입
  · 제네바식 동결과 9.19 프로세스의 회복을 통한 접근임
  · 장점: 가장 현실적인 접근법으로 2008년 12월 상황으로 돌아가는 방안으로 2.28 합의는 이에 입각한 접근법임(쌀 지원(33만 톤)은 사실상 2008년 12월 상황으로 회귀하자는 의지로 보임)
  · 장애물: HEUP 문제에 대한 대안이 부재하고 북한정권에 대한 신뢰성에 대해 누구도 보장할 수 없다는 점이 제기될 것이며, 제네바 방식을 재도입하는 것이 결국 북핵을 용인하는 것이라는 비판이 예상됨.

– 옵션 2-1을 출발점으로 하여 북핵문제와 남북관계 발전을 병행시켜야 한다는 논리가 대세
  · 적절한 시점이 지나 부작용이 드러날 경우 옵션 2나 옵션 1 중에서 다른 방향의 선택지를 준비해야 함

- 이 과정에서 한미간 혹은 북미간 긴장이 재고조 되거나, 한국 국내의 남남갈등이나, 미국 내의 정책 갈등이 재확산될 수 있을 것임.
- 옵션 2가 채택되거나 옵션 2-1이 장기화될 경우 중국 역할론이 강조될 수밖에 없어 한반도의 중국 종속성이 부각될 가능성이 높음
- 따라서 옵션 2-1을 통해 북한을 관리하되 북한과 미국의 상황변화에 따라 다른 옵션으로의 변화를 추구하는 유연성을 확보해야 함

2009년 이후 북한의 핵 언술

□ 2009년 1월 17일 외무성 성명, "미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없이는 살아갈 수 없는 것이 조선반도의 현실이다"

□ 2010년 1월 11일자 외무성 대변인 성명, "평화체제를 론의하기 앞서 비핵화를 진척시키는 방식은 실패로 끝난 것.....9.19공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되여 있는 조건에서 그 행동순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다. 평화협정이 체결되면 조미적대관계를 해소하고 조선반도비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것이다."

□ 2010년 4월 21일 조선 외무성 비망록, <<조선반도와 핵>>, "비핵화의 실현은 신뢰조성을 필요로 하고 있다. 아직도 정전상태에 있는 조선반도에서 평화협정이 빨리 체결될수록 비핵화에 필요한 신뢰가 조속히 조성될 것이다. 조선민주주의인민공화국 핵무력의 사명은 조선반도와 세계의 비핵화가 실현될 때까지의 기간에 나라와 민족에 대한 침략과 공격을 억제, 격퇴하는데 있다..... 조선민주주의인민공화국은 6자회담이 재개되든 말든 관계없이 지난날과 마찬가지로 앞으로도 조선반도와 세계의 비핵화를 위하여 시종일관한 노력을 기울여 나갈 것이다."

□ 2010년 9월 19일자 조선신보, "10년전에 그러했던 것처럼 조선은 교전국의 《선의》에 기대하여 상황이 바뀌여지는 것을 기다리지는 않을 것이다..... 《조선반도의 환경변화》는 북과 남이 6.15리행의 궤도에서 발걸음을 맞추어나갈 때 일어난다. 오바마 정권이 조선과의 교전관계를 더 이상 지속시키지 못하게 되는 조건을 마련하여 《변혁》을 현실로 만들어낼 수 있게 하는 대전환의 결단력이 조선에는 있다"

□ 2011년 10월 4일 조선신보 "3년 전에는 《조선의 핵시설무력화, 핵계획신고》 대 《미국을 포함한 5자의 정치경제적 보상》의 구도였다. 앞으로 회담이 재개되여도 당시의 론의가 그대로 되풀이되지 않을 것으로 보인다. 조선은 6자회담이 목표를 달성하지 못한채 중단된 교훈에 비추어 행동순서의 변경을 주장하고 있다.....조선은 핵문제의 당사자인 조미가 교전상태에 종지부를 찍고 먼저 신뢰를 조성해야 비핵화실현의 추동력이 생긴다고 보고 평화협정의 체결을 선차적인 과제로 제시하고 있다.

2. ‘원칙’과 ‘역사적 평가’라는 레토릭의 귀결 – 남북대화의 전면적 중단

□ 원칙적 남북관계라는 고집이 남북관계의 유연성을 훼손

– 대북정책에서 국민적 합의에 의한 원칙이 없는 상태에서, ‘원칙’ 운운은 수권 세력의 이데올로기를 강요하는 것에 다름 아님

– 사실상 ‘오기’ 정치에 다름 아닌 대북 정책으로 남북관계를 시계를 후퇴시키고 세계사적 흐름에서 도약할 민족 도약의 기회에서 실기할 가능성이 높아짐

□ 정권초반의 ‘실용주의’는 온데 간데 없고 이데올로기적 대북 정책만 고수

– 북한 정권과의 라이벌 의식으로 대북 정책을 사유화하듯 대결 정책을 고수

– 몇 번의 중요한 대화의 전기에서 실기
  · 2-3차례의 남북 정상회담 기회를 소탐대실하다가 스스로 폐기
  · 국군포로 송환자 수 증대, 천안암 사과 문구 재수정 요구 등 기합의된 사항을 추가로 요구하는 등의 조건을 내걸어 정상회담을 무산시켰다는 전언

□ 남북관계에서 사전적 위기 회피보다는 위기 고조를 불사하는 힘의 논리로 일관하여 사실상 국가적 위기관리에 소홀

– 북한의 행동을 말뿐인 위협으로만 인식하여 대결 국면에서 대화보다는 힘을 통한 압박을 강조
  · 그럼에도 불구하고 정작 연평도 사태가 발발했을 때 한국 정부의 역할을 극히 소극적이어서 의구심을 자아냄

– 한반도 위기관리를 해야 할 이명박 정부는 오히려 북한을 자극하는 발언으로 한반도 긴장상태를 더욱 고조시키는 결과를 초래
  · 지난 4월 23일 조선인민군 최고사령부 특별작전행동소조의 통고에서는 특별행동을 언급하며 그 대상까지 밝히는 등 북한 역시 이에 맞대응하고 있음
  · 4/19 국방과학연구소 방문 시 '김정은 집무실 타격 가능'한 탄도미사일 공개
  · 4/20 통일교육원의 통일정책최고위과정 특강에서 이명박 대통령은 "'통미봉남'(通美封南)은 지나간 과거사이며, 오히려 '통중봉북'(通中封北)이 맞다고 본다." 중동의 재스민 혁명 거론 "북한의 체제변화에 주목하는 방향으로 가여하지 않겠느냐"며 북한 체제변화에 대한 직접거론

– 북한 내구력 문제에 대한 한국의 부적절한 터치도 부작용을 가속화
  · 김정일 와병설의 과도한 공론화
  · 개념계획 5029의 작계화 논란 등
  · 삐라 문제나 표적지 사건 등

– 심지어 일부 언론의 전쟁 선동에 대해서도 방기
  · 서울 시민이 3일만 참으면 북을 궤멸시킬 수 있다는 식의 전쟁 선동이 횡행

1) 북한 행태 교정론적 접근법의 한계

□ 이명박 정부의 대북 정책의 원칙이라는 것은 사실상 북한이 국제정치 행위자에 어울리는 행태를 취하도록 하겠다는 학습론적 접근법 혹은 대북 계몽주의적 접근법으로 북한의 격한 반응을 초래

– 갑과 을 정위치론 등
  · 국내정치상 '퍼주기' 비판의 당사자였음을 감안하면 이해못할 바 없음

갑과 을 정위치론
한국은 북에 여러 가지 지원을 주는 주체라는 점에서 용역을 발주하는 '갑'의 위치에 있고, 북한은 우리로부터 지원을 받는 입장이기 때문에 '갑'의 요구에 순응해야 하는 '을'의 위치에 있어야 한다는 뜻이다. 이런 관계가 민주정부 10년간 거꾸로 되어 있었기 때문에 이를 바로 잡는 것이 필요하다는 것이 동 주장의 요지

– 그러나 6.15와 10.4 정상 선언을 사실상 이행하지 않으면서 국제 규범의 준수를 강조하는 것은 논리적으로 일관성이 없다는 비판도 존재

□ 소위 일관성있는 정책이라고 자평하는 '무시정책'은 대체로 (자원) 대국 외교의 한 형태로 한국외교 행태에 적합한 것인가는 재고의 대상

– 무시정책은 자원대국이나 협상에서 절대 우위에 있는 당사자가 취할 수 있는 정책으로 상대방과의 인내력있는 대결을 통해 협상에서 유리한 고지를 차지하는 방법

– 남북관계의 시간표를 보는 시각의 차에 따라 본 정책에 대한 찬반 여부는 달라질 것임
  · 약소국 외교에서 중간국 외교로 성장하는 데 한국의 시간표가 급하다고 생각하는 경우 대북 무시정책은 바람직하지 못한 방식이었음

– 다른 한편으로 북한은 상대방이 무시정책을 사용할 경우 도발을 통해 협상을 유도하는 경향이 있다는 점도 고려하지 못한 것으로 판단됨
  · 미국 네오콘의 대북 무시정책은 결국 북한의 핵실험으로 연결되었음

□ 북한 정권의 행태를 고쳐야 한다는 교정론적 발상은 힘의 정치를 강조하는 현실주의적 사고의 자연스런 귀결이나 제대로 된 현실주의적 접근도 아님

– 한국 외교가 경제와는 달리 중약국 외교 수준임을 망각해서는 안 됨

– 결국 YS식 정책을 반복하는 시간 낭비임

2) 대북정책과 대남정책을 혼돈한 포퓰리즘적 대북정책의 역설

□ '국민적 합의'를 과도하게 강조하는 이명박 정부의 정책은 이전 정부의 대북 정책 편향에 대한 평가에 기반한 것이라고 주장하면서 사실상 포퓰리즘의 덫에 빠지고 있음

이명박 대통령 자신은 취임 전인 2월 1일 한미일 신문(동아일보, 아사히, 월스트리트저널) 공동인터뷰에서 대북경협 추진 4원칙으로 △북핵문제의 진전, △경제성, △재정부담 능력과 가치, △국민적 합의를 제시

– 외교정책에 국민적 합의를 무조건 '선제'하는 것은 무리이듯이, 심지어 남북관계에서 국민적 합의를 과도하게 강조하는 것은 포퓰리즘으로 귀결될 수도 있음
  - 집권 여당의 경우 야당으로 정책의 결과에 대해 반대하는 것과는 차원이 다른 접근법이 요구됨
  - 남남갈등에 대처하는 방식이라면 유의미할 수 있으나 이 경우에도 1년 이상 지속되는 것은 아마추어적 접근

– 반면, '국민적 합의'가 지지 세력의 결집을 의미하는 당파성을 강조하는 언술적 도구라면, 이같은 발상은 시대착오이자 직무유기임
  - 국내 보수 세력의 결집을 위해 의도적 강경책이 필요하다는 것과 같은 발상을 의미

□ '지난 10년 대북 정책 비판'식의 관성을 벗어나서 국민적 지도자로서의 대북 정책에 대한 검토를 진행하지 못한 것도 문제

– 야당 시절 정책 비판의 트라우마로부터 자유롭지 못한 정책 입안

- 야당 시절 정략적 정책 비판과 집권 세력으로서의 외교 통일 안보 관리는 별개의 문제임을 망각

□ 대북정책과 대남정책을 혼돈하고 있다는 비판도 존재

– 이명박 정부의 통일정책이 대남정책에 우위가 있는지 대북정책에 우위가 있는지 불명확하다는 비판이 비등하였음

– 지금까지의 접근은 북한 당국의 당사자성을 부인하는 듯한 행보에 치우쳐 왔음
  - 통일부 해체론이나 비핵개방 3000도 사실상 남쪽을 의식한 행보임

– 대통령 자신의 원리주의적 인식과 철학의 문제라는 비판도 가세되어 비관론이 확산

□ 현재 남북관계 경색 국면을 북한의 통미봉남 정책 탓으로 해석하는 시각은 단선적인 평가임

– 통미봉남은 북미 관계를 단선적으로 보는 시각이고, 남북관계의 적극적 역할론을 방기하는 시각

– 북한의 대남정책을 북미관계와 연관시킬 수도 있지만, 통미봉남은 사실상 남북관계와 한미관계 모두에 한국 우위론을 적용하는 전통적 관점

3) 북한 체제에 대한 몰이해

□ 체제 내구력 악화에 따른 북한 정권의 투항적 협력을 전제하는 것은 북한 체제에 대한 무지의 산물

– 북한이라는 대상에 대한 이해의 부족

- 북한은 평화주의마저도 수용할 수 없는 정권적 속성을 지닌 집단
- 평화주의가 지니는 배제의 기능에 대해 심사숙고한 과정이 참여정부의 5년이었고 그 결과가 10.4 선언이라는 타협이었음을 이해하지 못한 소치

– 식량난 문제로 북한이 협상에 나올 수밖에 없다는 접근은 북한의 정권적 속성이나 국제관계(북중관계)에 대한 무지에서 출발
- 최소한의 신뢰가 없는 조건에서 식량의 무기화는 더욱 큰 불협화음으로 귀결되었음
- 2008년 사실상 쌀과 비료를 무기화하게 되었고 향후에도 자존심상 동 정책의 수정이 어렵게 되어 버렸음

북한의 특성에 대한 이해와 새로운 대응 방향 제안

□ 행위자로서 북한의 특성

– 핵실험과 연평도 등 구조에 영향을 미치는 능력과 의도를 지닌 행위자
  • balancing 등 근대 기제에 철저한 전형적 행위자

– 권력 집중성 때문에 상층 권력 분파 내의 갈등 외에는 번동의 변수를 상정하기 어려운 행위자
  • '붕괴' 가설이나 '힘을 통한 북한 연성화' 가설의 오류가 확인됨

□ 2009년(2차 핵실험) 이후 북한 대외정책의 목표에 대한 두 가지 시각

– 1안: 2012년 북한의 일차적 목표는 중국의 결박(tethering)이고 이차적인 목표는 북중관계를 중심으로 한 동아시아 구조의 전환.
  • 최근의 호전된 북중동맹에 따르면 북한은 이미 2012년의 목표를 최소한으로 달성한 것으로 판단됨.

– 2안: 2012년 북한의 일차적 목표는 북미관계 정상화
  • 북미관계에 대한 벼랑끝 전술론의 연장선임

– 양자 모두 북한을 반응적(responsive) 행위자로 보기보다는 현상 타파적 행위자로 해석.
  • '그럭저럭 버티기'가 목표라는 기존 주장과는 다른 해석임.

– 최근 북한의 언술을 평가해서 1안에 더욱 주안점을 두는 견해가 점증

□ 북한정권과 체제의 변환(transformation)이 아니라 연성화(softness)를 추진해야함

– 현재 북한정권의 붕괴 가능성은 시장의 확장 과정과 북중협력을 통해 낮아지고 있음
  • 북한의 시장세력이 국가에 대해 저항적인가에 대해서는 의문의 여지가 많음
  • 오히려 동아시아 발전국가의 전통처럼 시장세력이 국가에 의존적이라는 평가가 있음

– 따라서 북한정권을 서구식 기준에 의해 강제로 변환시키고자 하기 보다는 북한 스스로의 판단에 따라 변화하고 대외관계에서 자발적으로 연성적 대응을 할 수 있게 하는 것이 필요함

• 북한정권 연성화에 대한 판단 기준은 북한정권의 시장에 대한 반응성 제고임

□ **결국 구조의 연성화와 행위자의 연성화가 이루어질 때까지, issue specific 해법을 모색하는 장기적인 접근법임**

- 북한의 미래를 동아시아 안보구조가 관리할 수 있다는 신념하에 이를 위한 다층적인 구도 형성에 시민사회의 1차적 목표를 둘 필요가 있음.

□ **탈근대적 접근의 한계**

- 정책적 공허함 때문에 한국사회 내부의 지지를 얻을 수 있는가라는 의문이 제기됨.

- 북한이라는 행위자의 근대적 응집성과 이에 따른 대응을 관리할 수 있는가의 문제가 또 다른 근본적 의문임.

- 북한 이외의 기타 국내외 '근대적' 행위자들의 행태를 관리할 수 없고 다양한 행위자(국가 이외)들을 어떻게 연성화 시키는가 혹은 제압하는가의 동어 반복적 문제 역시 존재함. 전략적 유연성 논란 등 스마트파워 이전의 하드파워 대결이 가시화되는 현상이 발생할 경우 대안이 없음.

- 동북아 지역 내 시장의 연대를 통한 제어라는 발상은 동북아 시장이 발전국가의 시장이라는 한계를 인식해야 함.

- 장기간을 요구하는 접근법이므로 이 기간을 지속적으로 관리할 수 없을 경우 그 자체가 위기의 원인이 될 수 있다는 약점을 지니고 있음.

□ **결론 : 위의 옵션2-1이 채택되는 기간 중에 이 같은 접근법은 최상의 선택이자 유용한 접근이 될 수 있음**

3. 국가-사회 관계에서 바라본 통일항아리의 한계

□ 실질적인 통일 준비라는 현 정부의 제안 자체는 매우 유의미

– 통일 항아리론은 통일세를 신설하지 않고 정부 출연금, 남북협력기금불용액 일부, 기타 다른 법률에서 정한 출연금이나 국민의 자발적 기금 등을 통해 기금을 확립한다는 발상

– 법제상으로는 남북협력기금법 상의 협력계정 외에 법 개정을 통해 '통일계정'을 추가한다는 발상

– 통일 이전 기간 동안에는 기금을 직접 사용하지 않고 재정 활용 방식을 통해 기금 운용을 할 예정

□ 통일이 어느 날 갑자기 다가올 때를 준비하자는 제안과 의미는 반길만한 일임

– 지난 5년간 남북협력기금 운용 실태를 보면 통일 항아리에 대한 불신을 이해할 수 있음

[자료: 통일부]

연도별 재원별 기금조성현황

단위: 백만원

연도	정부출연금	정부외출연금	공자기금예수금	운용수익 등	총조성액
2008	650,000	52	147,500	68,896	866,448
2009	-	56	81,000	89,305	170,361
2010	-	0	875,000	74,070	949,070
2011	-	2	104,400	56,994	161,396
합계	4,396,400	2,479	5,545,174	820,792	10,764,845

– 2009-2011년간 정부 출연금이 0인 상태로 교류협력기금의 운용에 이처럼 소극적인 정부가 통일계정을 신설하자는 주장하는 것의 진정성을 동의하기 어려움

□ 이명박 정부는 국가 - 사회 관계에 대한 퇴행적 인식으로 사회적 운동의 주체가 될 수 없다는 점 때문에 통일 항아리 운동의 근본적 한계가 노정

– 통일항아리와 같은 통일 사업은 그 주체가 국가를 넘어서는 사회적 운동체가 되어야 함

– 거대한 민족적 자원을 뽑아내는 거족적 운동으로 되어야만 성공할수 있는 사업이고 공감을 얻을 수 있을 것임

– 현재 통일항아리 운동이 활성화되기 위해서는 협력기금 집행을 더욱 활성화하면서 동시에 통일항아리를 사회적으로 모아내기 위한 캠페인이 동반되어야 할 것임

· 현 상황에서는 "통일세 운운하며 통일을 준비하자는 것이 결국 구호에 불과하다는 것"이라는 비판을 피할 수 없음

4. 복합외교 개념과 대북 정책의 충돌 – 사회의 복원

□ 복합외교(complex)의 원칙을 강조하면서도 이를 남북관계에는 적용하지 못하고 과도하게 국가 위주의 정책을 추진

– 복합 외교의 주체로서 민간역량을 신뢰하지 못함

복합외교의 개념(외통부 자료)

□ 복합외교(complex diplomacy)는 세계화, 정보화에서 기인하는 21세기 국제정치의 새로운 성격에 맞추어 외교의 주체, 대상, 영역, 활동양상을 근본적으로 변화시키는 외교

– 기존의 전통외교는 국가가 중심이 되어 부강을 위해 힘의 각축과 세력균형을 추구하는 것

– 복합외교는 국가가 국가 이외의 다양한 행위자를 연결하여 다양한 이슈영역에서 국익극대화를 추구하는 외교

□ 복합외교는 '21세기 한국의 스마트파워 외교'를 의미

– 하드파워 측면에서 열세에 있는 선도중견국인 우리가 지역내 미·중간 경쟁구도에 대응하면서 외교지평 확장을 통한 '글로벌 코리아' 비전을 실현해 나가야 함

– 이를 위해서는 창조적 복합외교로의 전환을 통한 사안별로 '유연한(flexible)' '맞춤형(tailor-made)' 가용자원 동원이 필연적으로 요청

□ 복합외교 개념은 창조적 민간역량에 대한 신뢰를 통해 이들의 역동성을 통한 국가-사회 네트워크의 국제적 확장력을 의미하는 바, 이 개념을 채택한다면 대북 정책에서도 당연히 적용되어야 함

– 복합외교 개념은 대북 정책에서만 유보될 수 있는 개념이 아님

□ 따라서 복합외교 개념을 대북 정책에도 실현하기 위해서는 비국가 행위자 특히 민간 역량에 대한 권한 이한이 필요하므로 따라서 창구단일화 조치는 이에 역행함

– 5.24 조치 이후 과도한 민간 역량에 대한 제재는 시대 착오적인 조치임
  · 방북 신고제가 필요한 이유임

– 앞서 보았듯이 통일항아리 사업의 부진 역시 국가 - 사회 관계에서 국가의 과도한 주도성에 기인하다는 점을 재확인할 필요가 있음

5. 인도적 지원 – 핵 및 안보 연계론의 함정

□ 이명박 정부 출범 초인 2008년 5월 19일 인도적 지원 관련 3대 원칙을 밝힘(연합뉴스, 2008년 5월 19일)

– 첫째, 순수한 인도적 차원의 대북지원은 북핵 등 정치적 문제와 관계없이 보편적 인도주의 차원에서 추진

– 둘째, 북한이 지원을 요청할 경우 이를 검토해서 직접 지원

– 셋째, 북한 주민의 식량 상황이 매우 심각하다고 확인되거나 심각한 재해가 발생할 경우 식량 지원을 추진할 수 있다

□ 그러나 2011년 5. 24 조치로 모든 대북지원 사업은 원칙적으로 보류하되

다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원만 소규모로 유지함

– 임기 내내 이명박 정부는 대북 인도적 지원을 연계론에서 접근
  · 임기 초에는 핵문제와 연계하다가 임기 중반에는 천안함, 연평도 사과와 연계 그리고 임기 말에는 모니터링과 지원액 축소로 조정

– 사실상 인도적 지원을 무기화하여 북한에 대한 압박 카드로 활용했으나 결과적으로 대북 레버리지를 모두 상실하는 결과를 초래

1) 북한 식량난에 대한 이중적 시각

□ 북한 식량난과 체제 붕괴론과는 직접적 인과관계가 약하나 언론은 이에 대한 과잉 해석에 일조했고 정부 당국 역시 이를 방기

– 북한 체제의 특성상 식량난과 그 정치적 효과 사이에는 직접적 연관성이 약함
  · 식량난과 붕괴론과는 직접적 인과관계가 없다는 의미임

– 탈북자 정보의 한계가 존재함에도 불구하고 현 정부는 탈북자 정보에 과도하게 그리고 의도적으로 의존
  · 탈북자 정보는 북한경제체제가 정상화될수록 오류의 가능성이 높아짐
  · 교차 분석 및 검증이 중요

– 절대적 부족론 (200만톤대)과 기타 상대적 부족론(400만톤대)이 대비
  · 식량 부족의 기준을 무엇으로 할 것인가의 문제가 정해져야 함
  · 포퓰리즘을 극복할 규범과 신념의 문제로서 “기아 있는데 지원있다”는 논법의 의미를 찾아야 함
  · 2007년 평화재단의 시각

곡물생산량 추산에 따른 식량배급 및 인도적 위기상황 예

총곡물 생산량 / 순위별 배급량		640만 톤	520만 톤	430만 톤		280만 톤	
상태		국제기준 정상량 -여유있는 배급 기준	국제기준 최소량 -정상배급	평년 생산량 -영양 부족상태		2006년 생산량 -대량 아사위기	
식용	1순위 (100만 명, 5%)	27만 톤 (1일 800g)	25만 톤 (1일 700g)	21만9천 톤 (1일 600g)	(1일 500g)	18만2천 톤	
	2순위 (150만 명, 7%)	44만 톤 (1일 800g)	44만 톤 (1일 800g)	38만3천 톤 (1일 700g)	(1일 500g)	27만4천 톤	
	3순위 (400만 명, 20%)	102만 톤 (1일 700g)	88만 톤 (1일 600g)	58만4천 톤 (1일 400g)	⇒영양 부족 상태	36만5천 톤 (1일 250g)	⇒심각한 영양실조
	4순위 (600만 명, 30%)	131만 톤 (1일 600g)	88만 톤 (1일 400g)	65만7천 톤 (1일 300g)	⇒심각한 영양실조	21만 9천 톤 (1일 100g)	⇒아사
	농민 (80만 명, 40%)	200만 톤 (년250kg / 1일 680g)	160만 톤 (년 200kg / 1일 547g	160만 톤 (년 200kg / 1일 547g)		144만 톤 (년 180kg / 1일 500g)	
소계		504만 톤	405만 톤	344만3천 톤		248만 톤	
식용외	사료	28만 톤	18만 톤	18만 톤		9만 톤	
	종자	23만 톤	23만 톤	23만 톤		23만 톤	
	기타(공업,손실분)	85만 톤	74만 톤	44만7천 톤			

□ 한편 북한의 식량난과 경제 및 체제난을 은연중에 강조하면서도 동시에 북한 식량 부족론의 심각성에 대해서는 평가 절하하는 이중적 태도

– 대북 압박을 위해, 식량난이 과잉 보도되는 것을 피하기 위한 의도

– 식량난에 대한 주요 논리와 입장

	체제인식	식량 지원 목적	효과성
지원론	우월성 테제	관여와 인도주의 테제 레버리지 형성	spillover 논리와 (신)기능주의
유보론	우월성 테제	봉쇄 테제 갑을 정위치론	붕괴와 흡수통일
지원론	역지사지 테제	관여와 인도주의 테제 상호협력	유무상통과 평화공존

□ 북한의 식량난 역시 북한 경제의 이중구조화 현상과 연관지어 보아야 함

– 북한 식량난은 북한 주민들에 대한 북한 당국의 구획 관리와 연결지어 바라보아야 함

– 심각한 식량난은 500-600만 정도의 자구 계층 및 취약 계층들의 문제임
  · 남과 북 모두로부터 버림받은 계층이라 할 수 있음

□ 월 수입 60,000원대의 (평양) 도시 노동자의 예(5인 가족, 2인 노동)

– 월 수입의 50%를 식량 구입에 사용한다면 30,000원을 쌀 구매에 소비하는 것이고 이 경우 (쌀 1kg을 2,000원, 옥수수 1,000원이라고 하고 쌀과 옥수수를 1:2로 구입한다면) 곡물 22.5kg (쌀만 15kg 구입 가)을 구매 가능

– 월 22.5 kg은 일 750g을 구입한다는 의미로서 월 1인당 평균 배급량 375g외에 1인당 추가 구입량 150g이 있다는 의미임

– 이 때 1인당 평균 곡물 소비량은 525g 수준으로, 쌀 대신에 다른 곡물을 구매한다면 구입량은 조금 더 늘어나는 추세임

– 결국 기본 임금(3-4,000원) 세대 및 시장 접근도 떨어지는 소득 계층의 문제

– 북한 주민들의 영양 상태는 식량 자급도와 무관하게 시장 접근성, 중앙 정권의 통제력 이완 정도, 외국인과의 접촉도에 의해 정해진다고 분석(Hazel Smith)

- 배급 이외에 시장 접근도가 매우 중요한 요소로 평가받고 있음
- 곡창지대인 황해남북도의 애환

북한 식량난 계산식

□ 시장 가격에 의한 식량 부족 추정 방식의 오류를 경계해야 함

– 현재 북한 시장의 달러당 쌀값은 1kg당 1달러대로 2002년 7.1 조치에 비해 4배, 화폐 교환 전에 비해 2배 수준임

- 2010년 북한 달러당 쌀 가격은 kg당 0.6(데일리 NK)혹은 0.7(좋은 벗들) 달러를 유지하다가 올해는 1달러대로 상승
- 국제 즉 중국내 쌀 가격과 연관지어 보면 북한 국내 쌀값이 높지 않다는 평가가 있음
- WFP 자료에 따르면 북한의 2005년 곡물 수입 단가는 0.2달러에서 2010년 0.45 달러로 2.2배 상승하여 비슷한 추세를 보이고 있음
- 어쨌든 전국 시장 내 수급 상황이 일정하게 유지되고 있다는 의미임

[자료: 이영훈, 북중간 SOC 협력 자료 발표]

북한의 시장 쌀 가격 및 환율의 변화

연도, 분기	쌀값 (원/1kg당)	쌀값 (달러 표시)	환율 (원/1달러당)	연도, 분기	쌀값 (원/1kg당)	쌀값 (달러표시)	환율 (원/1달러당)
2001,1/4	57	0.285	200	2006,1/4	850	0.288	2,950
2/4	53	0.241	220	2/4	880	0.266	3,300
3/4	55	0.250	220	3/4	850	0.304	2,800
4/4	53	0.235	225	4/4	930	0.295	3,150
2002,1/4	57	0.259	220	2007,1/4	800	0.276	2,900
2/4	60	0.230	260	2/4	790	0.278	2,840
3/4	68	0.212	320	3/4	1,200	0.387	3,100
4/4	90	0.243	370	4/4	1,250	0.390	3,200
2003,1/4	120	0.2	600	2008,1/4	1,530	0.478	3,200
2/4	230	0.270	850	2/4	2,450	0.766	3.200
3/4	210	0.218	960	3/4	2,500	0.783	3,190
4/4	220	0.226	970	4/4	2,100	0.618	3,400
2004,1/4	220	0.183	1,200	2009,1/4	1,900	0.525	3,620
2/4	310	0.258	1,200	2/4	1,950	0.506	3,850
3/4	640	0.4	1,600				
4/4	690	0.345	2,000				
2005,1/4	700	0.288	2,430				
2/4	800	0.308	2,600				
3/4	810	0.324	2,500				
4/4	830	0.325	2,550				

[주 : 분기별로 평균한 가격임.]

자료: 한기범, 2010, "북한의 조직-관료 정치와 경제개혁,"(경남대학교 박사학위논문)

– 북한내 식량 공급망의 정상화 정도가 높아지면 시장 내 공급 부족으로 쌀 가격 상승 현상이 나타나게 되어 있으므로 가격 인상이라는 현상을 식량 부족과 직접 연결짓는 것도 한계가 있음

- 뉴라이트 진영은 시장 통제가 강화됨에 따라 시장의 공급 부족이 발생한 것이므로 쌀 지원하면 시장 통제가 더욱 심해진다는 논리를 개발?
- 배급 이외에 시장을 통해 식량을 조달하던 계층들의 타격도가 가장 클 듯
- 북한 내 달러 시장과 식량 시장이 각각 독립적으로 존재하는 지, 아니면 쌀 가격에 따라 환율이 정해지는지, 그 반대인지에 대한 분명한 증거가 없어 판단이 어려움

□ 한국의 쌀 지원 중단은 북한의 재정 여건에 악영향을 주고 결과적으로 시장 위축에 기여하고 있는 것은 사실

– 쌀 40만톤은 북한 배급 가격으로는 180억원에 해당하는 액수로, 국내 재정수입으로 따진다면 2004년 북한이 발표한 재정수입액인 3,375억원의 5.3%, 2007년 재정수입 추정액인 4,341억원의 4.1%, 2008년 추정액인 4,826억원의 3.7%에 해당되는 액수

– 만일 동일한 40만톤의 쌀을 중국에서 수입해야 한다면 북한이 확보해야 하는 달러는 달러당 쌀 가격에 따라 계산하면 2004년 평균 1억 1,840만 달러, 2007년 평균 1억 3,310만 달러 2008년 평균 2억 6,450만 달러임

– 북한의 재정수입을 달러로 표시하기가 어렵기 때문에 쌀 대체 수입 비중을 정확히 계산하기는 어렵지만, 재정의 최소 10%대에 달할 것이라고 보는 데는 이견이 없음[1)]

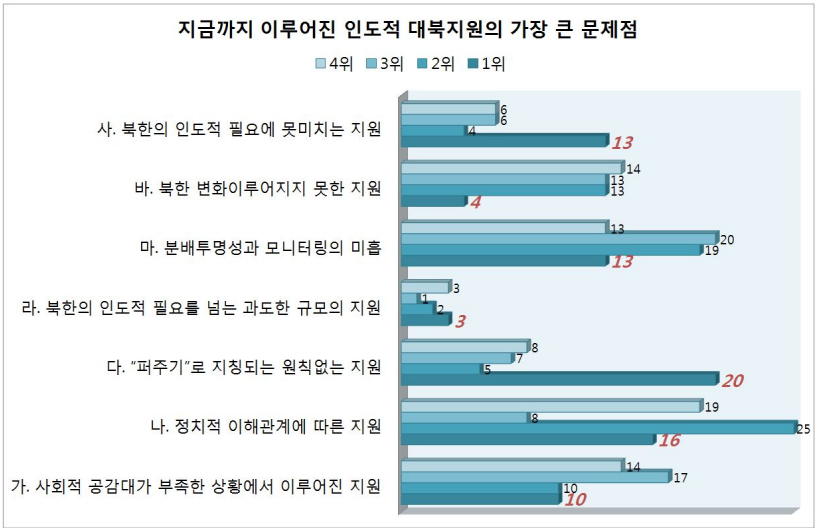
1) 2004년의 예를 들어 북한의 1년 재정 수입은 시장 환율(1,500원)로 계산할 경우 2억 2,050만 달러이고 국정 환율(150원)로 계산할 경우 22억 5천만 달러이며, 한국은행 통계에 따르면 25억 달러이다. 북한의 달러 표시 재정 수입은 그 중간 어디일 것이기 때문에 1억 1,840만 달러의 쌀 40만톤 수입 비용은 재정의 최소 5%에서 50% 사이의 어디를 차지할 것이라고 볼 수 있다.
구매력 평가 기준을 감안해 시장환율을 적용한 김병연(수출입은행 2008 가을호)은 2004년 북한의 GNI를 108.5억 달러로 추정하고 있으므로, 2004년 북한 예산이 GNI의 12%(한국은행)인 점을 착안해 계산하면 북한 예산은 13억 달러이다. 따라서 김병연의 계산으로는 40만톤 쌀 수입비용은 재정의 9.1%에 해당되는 금액이다.

□ 대북 지원론은 정치적 문제의 성격이 강하다는 사실을 부인할 수 없는 이중적 현실을 직시해야 함

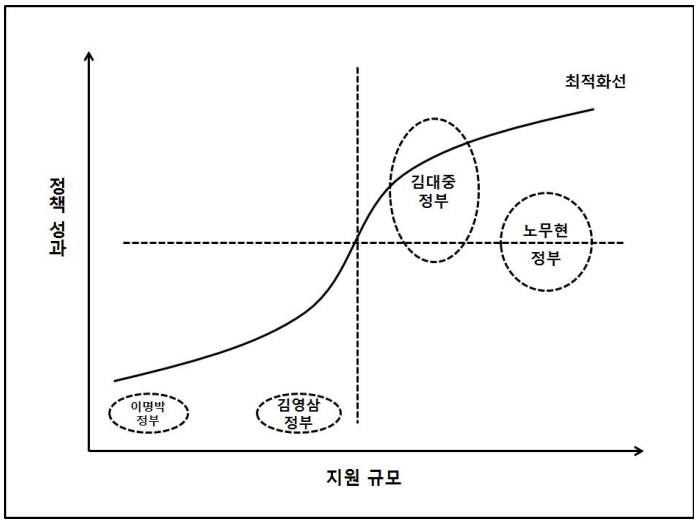
– 2012년 8월 북민협이 국회의원을 상대로 한 설문조사에서 인도적 대북지원의 가장 큰 문제점은 "퍼주기로 지칭되는 원칙없는 지원"이 1순위에서는 가장 많았으나 전체 표 수로는 40명, "정치적 이해관계에 따른 지원"이 68명으로 가장 많았음

· 특히 이 답은 2순위에서는 가장 많은 25명이 선택했으며 1순위에서 4순위까지 전체 68명의 응답자가 이 항목을 선택

문 항	응답자(명)			
	①	②	③	④
가. 사회적 공감대가 부족한 상황에서 이루어진 지원	10	10	17	14
나. 정치적 이해관계에 따른 지원	16	25	8	19
다. "퍼주기"로 지칭되는 원칙없는 지원	20	5	7	8
라. 북한의 인도적 필요를 넘는 과도한 규모의 지원	3	2	1	3
마. 분배투명성과 모니터링의 미흡	13	19	20	13
바. 북한의 변화로 이루어지지 못한 지원	4	13	13	14
사. 북한의 인도적 필요에 미치지 못하는 규모 미달의 지원	13	4	6	3



[대 정부의 지원규모와 정책성과의 상관관계



[북민협 2012, 이종무 발표 자료]

2) 대북 인도적 지원에 대한 이명박 정부 시기의 논거 검토[2)]

□ 대북지원을 중단시켜서 북한 정권을 약화 또는 북한 체제를 붕괴시켜야 한다는 주장

– 전쟁 불사론과 연결되는 전형적인 냉전논리로 합리적으로 정책 논의를 할 수 있는 여지가 없는 주장임

□ 대북지원에 상호주의 원칙을 적용해야 한다는 주장

– 상호주의는 선진국이 개발도상국에 원조를 제공하는 데 있어서 적용되는 국제사회의 원칙 및 규범에 전적으로 반하는 것임

– 대북지원에서 상호주의 적용을 주장하는 것은, 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 회원국이자 2011년 부산세계개발원조총회를 개최한 한국의 국가적 위신을 훼손하는 것임

2) 잘못된 논거들에 대해서는 이종무, “대북지원 정책의 발전 과제,” 『KREI 북한농업동향』 제14권 제2호, (2012년 7월), pp. 34~35.

– 따라서 대북지원에서 상호주의 원칙을 적용해야 한다는 주장은 한국 사회의 공론 영역에서 추방되어야 할 것임

– 국제규범과 가치에 입각한 지원을 실시하면서도 자국의 이익을 조화시킬 수 있는 것이, 그 나라의 외교역량이고 개발협력 역량이라고 할 것임.

□ 외부 원조는 북한의 개혁개방을 가로막는다는 주장

– 원조가 개혁개방을 가로막는다는 주장은 합리적 선택 또는 전략 게임 이론에 기초해서 많이 주장됨. 이와 관련해서 『사마리아인의 딜레마(The Samaritan's Dilemma)』에서 대표적인데, 원조 행위자를 너무 단순화시켰다는 문제 제기가 있음

– 또한 원조의존 국가들과 원조를 많이 받은 원조 총아(aid darling) 국가들이 개혁개방에 성공한 사례도 많이 있기 때문에 원조가 개혁개방을 저해한다는 주장도 일반화하기 어려움

– 결국은 원조를 어떻게 주는가에 따라 원조의 효과성이 달라질 것이고, 원조의 효과성이 증대하게 되면 간접적으로 개혁개방 추진을 위한 여건 조성에 긍정적 영향을 미칠 것임

3) 인도적 지원의 평가와 방향

□ 대북 인도적 지원에 대해서 정경분리의 접근법을 취하지 못하고 과도한 창구단일화로 회귀

– 인도적 지원을 과도하게 무기화하였음

– 인권 문제를 사회 협약의 한 내용으로 풀지 못하게 이를 과도하게 정치화하여 대화의 걸림돌을 만듦

□ 국제개발협력기본법과 민간 대북 지원 단체 연합인 북민협의 공동행동 강령에 근거해 대북 인도적 지원의 기준을 마련해야 하나 정부는 이를 무시

– 정부는 2010년 7월에 "국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여"(제1조) 할 목적으로 '국제개발협력기본법'을 제정

국제개발협력기본법의 주요 규정

항 목	내 용
국제개발협력의 정의 (제2조)	국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는다자간 개발협력을 말한다.
기본정신 (제3조 1항)	국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.
목표 (제3조 2항)	국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다. 1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상 2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선 3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 추진 4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제해결에 대한 기여 5. 그밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항
기본원칙 (제4조)	국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다. 1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중 2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원 3. 협력대상국의 개발 필요 존중 4. 개발경험 공유의 확대 5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진

[출처 : 국제개발협력기본법]

– 대북지원 민간단체의 협의체인 대북협력민간단체협의회(북민협)은 2008년에 대북지원에 관한 공동행동규범을 발표하였음.

북민협 공동행동규범

항 목	내 용
대북지원의 목적 및 범위 (전문)	1. **목적** : 대북지원은 북한 주민이 직면하고 있는 생존권의 위기를 극복하고 지속가능한 방식으로 삶의 질을 향상할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 함. 2. **범위** : 대북지원은 각종 재난에 대한 긴급구호, 사회경제적으로 어려운 상황에 있는 취약계층에 대한 지원, 그리고 북한 주민의 삶의 질 향상을 위한 개발지원을 모두 포괄함.
대북지원의 원칙 (제2조)	1. **인도적 명령 우선** : 대북지원은 인도주의 실현을 우선으로 해야 하며, 인도적 지원이 필요한 곳은 어디에서든지 이루어지도록 노력해야 함. 2. **중립성** : 대북지원은 특정한 정치적 또는 종교적 신념에 대한 북한 주민의 지지나 수용과 관계없이 중립적으로 이뤄져야 함. 3. **독립성** : 대북지원은 지원단체의 자체적인 정책과 동일한 부분을 제외하고, 남과 북의 어떠한 정부정책과 연계되거나 또는 정책수단으로 사용되어서는 아니됨. 우리는 독립적으로 수립한 정책과 사업계획에 의거해서 대북지원을 수행해야 함. 4. **지속가능성** : 대북지원은 북한사회의 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 하며, 지원사업의 전 과정에서 북한 주민과 당국의 역량 구축에 주된 관심을 두어야 함. 5. **인간존엄성** : 대북지원은 인간 존엄성의 실현에 기여하는 방향으로 이뤄져야 함. 또한 우리는 북한 주민을 존엄한 인간으로 인식하며 그들의 가치, 역사, 종교 및 문화를 존중함.
사업의 실시기준 (제5조 제2항)	1. **수혜자 우선** : 지원사업의 계획을 수립할 때 북한 주민들의 필요를 우선적으로 고려하여야 함. 2. **지원에 있어 차별금지** : 대북지원은 북한 주민의 정치적 신념, 종교, 성별 및 연령, 사회적 계층, 거주지역 등에 의한 차별 없이 공정하게 제공되어야 함. 3. **재원사용의 투명성** : 대북지원을 위해 조성된 재원은 공적 책임감에 기초하여 지원 사업계획의 본질적 목적범위 내에서만 사용하여야 함. 4. **모니터링** : 대북지원 단체는 지원 사업이 사업계획서에 따라 순조롭게 진행되고 있는지, 지원물자가 북한주민에게 직접 전달되고 있는지, 지원물자가 지원사업의 목표를 달성하기 위해 적절하게 사용되고 있는지에 대해 수시로 점검하여

	야 함. 그리고 사업추진 단계별로 추진실적을 평가하여 사업의 계속 수행여부 및 변경여부를 결정하여야 함. 5. **안전 확보** : 대북지원 단체는 지원 사업에 참여하는 실무자와 파견 인력들의 신변 및 안전 보호를 위해 필요한 조치들을 수립·시행해야 함.

[출처: 북민협 공동행동규범]

– 현행 대북지원을 규정하고 있는 법령에는 대북지원의 목적 및 목표에 대해 규정하고 있지 않기 때문에 대북지원 정책의 추진을 둘러싸고 논쟁과 정책 혼선이 발생하여 왔음

– 국제개발협력기본법에서 규정하고 있듯이 인도적 대북지원에 있어서도 이러한 법적 내용과 형식을 갖추는 것이 중요한 과제가 되고 있음
  - 국제개발협력기본법은 지원 대상국이 다를 뿐이지 국가의 예산을 이용한 정부의 원조 활동을 법률로 규율하고 있다는 점에서 시사하는 점이 매우 큼

– 향후 '인도적 대북지원에 관한 법률'(안)을 마련할 때 국제개발협력기본법과 북민협 공동행동규범을 참조하여 마련하는 것이 필요함

* 역대 대북지원 비교 및 현황

□ 정부 및 민간차원 무상지원액 세부내역 : 총 21억 8,154만불(23,366억원)

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
1995	23,200만불 (1,854억원)	25만불 (2억원)	23,225만불
	쌀 15만톤	담요 8천매	(1,856억원)
	직접 지원	국적 경유	
1996	305만불 (24억원)	155만불 (12억원)	460만불
	CSB, 분유, 기상자재	밀가루, 분유, 식용유	(36억원)
	UN기구 경유	국적 경유	
1997	2,667만불 (240억원)	2,056만불 (182억원)	4,723만불
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등	(422억원)
	UN기구 경유	국적/남북적십자 경유	
1998	1,100만불 (154억원)	2,085만불 (275억원)	3,185만불
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐, 등	(429억원)
	UN기구 경유	남북적십자 경유	
1999	2,825만불 (339억원)	1,863만불 (223억원)	4,688만불
	비료 11.5만톤	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등	(562억원)
	직접지원	한적 / 독자창구(2.10~)	
2000	8,139만불 (978억원)	3,238만불 (387억원)	11,377만불
	비료 30만톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,365억원)
	직접지원	한적 / 독자창구	
2001	7,522만불 (975억원)	6,017만불 (782억원)	13,539만불
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤, 비료 20만톤, 말라리아 방역지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	(1,757억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적 / 독자창구	
2002	8,915만불 (1,140억원)	4,577만불 (576억원)	13,492만불
	옥수수10만톤, 비료30만톤, 말라리아방역	농기계,의류,의료장비,씨감자 등	(1,716억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적 / 독자창구	
2003	9,377만불 (1,097억원)	6,386만불 (766억원)	15,763만불

	말라리아 방역지원, 취약계층 지원,비료 30만톤, 옥수수 10만톤	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	(1,863억원)
	직접지원/WFP/UNICEF경유	한적/ 독자창구	
2004	11,541만불 (1,313억원)	13,250만불 (1,558억원)	24,791만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만톤	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	(2,871억원)
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2005	13,588만불 (1,360억원)	7,666만불(779억원)	21,254만불
	말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만톤, 수해응급구호, 취약계층	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	(2,139억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2006	22,740만불 (2,273억원)	7,088만불(709억원)	29,828만불
	비료 35만톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	(2,982억원)
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2007	20,893만불 (1,983억원)	9,568만불(909억원)	30,461만불
	비료30만톤, 성홍열, 구제역, 산림병충해 방제품, 수해복구, 말라리아 방제약품, 영유아, 식량 지원	의류, 의료설비, 연탄, 농자재 수해복구 등	(2,892억원)
	직접지원/WHO/WFP/UNICEF경유	한적/독자창구	
2008	3,996만불 (438억원)	6,460만불(725억원)	10,456만불
	말라리아 방제품, 영유아, 의료장비 지원 민간단체에 대한 기금지원	의류, 농자재, 연탄, 양묘장 자재 등	(1,163억원)
	직접지원/WHO/WFP/UNICEF/IVI경유	한적/독자창구	
2009	2,420만불 (294억원)	2,858만불(377억원)	5,278만불
	말라리아 방제품, 영유아지원, 의료인력교육 지원 민간단체에 대한 기금지원	식량, 의약품, 생필품, 연탄 등	(671억원)
	직접지원/WHO/IVI/UNICEF 경유	독자창구	
2010	1,780만불 (204억원)	1,748만불(200억원)	3,528만불
	신종플루 지원, 신의주 수해지원[1] 민간단체에 대한 기금지원	밀가루, 분유, 옥수수, 의약품, 의류 등	(404억원)
	직접지원	한적/독자창구	

2011	565만불 (65억원)	1,173만불(131억원)	1,738만불
	영유아, 의약품지원	분유, 두유, 의약품, 밀가루, 말라리아 방역용품 등	(196억원)
	UNICEF 경유	독자창구	
2012	만불 (억원)	368만불(42억원)	368만불
8월 현재		밀가루, 아동복, 의약품, 의료장비 등	(42억원)
		독자창구	
합계	141,572만불 (14,732억원)	76,582만불 (8,634억원)	218,154만불 (23,366억원)

[자료: 통일부]

6. 천안함과 5.24 조치의 후과

□ 천안함 관련 5.24 대북 조치 내용과 현황

– 7대조치의 내용
  · 남북 간 교역·교류 중단
  · 북한 무력 도발시 자위권 발동
  · 대북 심리전 재개
  · 북한 선박의 우리 해역 진입금지
  · 한미 합동 대잠 훈련 실시
  · PSI 강화
  · 천안함 사건의 유엔 안보리 회부

– 현재까지 유용한 조치는 남북 간 교역 교류 중단과 북 선박 해역 진입 금지, 한미 합동 훈련 등임
  · 앞의 두가지는 우리 측의 피해를 동반하는 것이고 세 번째는 연평도 사태의 핑계가 되었음
  · 대북 심리전은 지역 주민들이 반대하는 상황으로 전개되어, 소 남남갈등화되어 왔음

□ 천안함 대응에서 드러난 한국 정부의 세가지 오류

– 절차적 정당성이 약한 실체적 진실의 한계
  · 천안함 사건의 전 과정에 나타난 비투명성과 절차적 비민주성은 실체적 진실을 가리는 역효과로 전환
  · 안보민주주의의 부재는 절차적 정당성의 측면에서 볼 때 매우 심각한 상황임을 부각

– 과도한 글로벌 이슈화의 후과
  · 국제사회는 천안함을 테러리즘으로 분류하지도 않았고 재래식 무

기에 의한 공격의 결과라고 간주했기 때문에 한국 외의 어떤 나라도 이로부터 위협 인식을 느끼지는 못했음

- 유엔 안보리 외교는 사실상 남과 북 모두를 패자(loser)로 만드는 외교적 실패로 귀결

– 외교정책결정과정의 흠결을 드러냄

- 출구 전략(exit strategy) 혹은 Plan B이 없이 시작된 외교적 압박으로 대북 정책을 자승자박
- 전쟁을 각오해야 전쟁을 이길 수 있다거나 서울 시민이 3일을 참으면 전쟁을 이길 수 있다는 파시즘적 선동을 자초했지만 정작 연평도 사태때는 아무런 대안이 없어 안보 불안을 심화시킴

□ 결국 천안함, 연평도 사태를 마무리 짓지 못하고 다음 정권에 부담을 넘기는 행태를 반복

– 차기 정권에게 부담과 책임을 넘기는 것은 원칙있는 대북 정책과는 궤가 다른 "대못 질" 정책임을 알아야 함

– 5.24 조치에도 불구하고 북한 경제가 + 성장으로 돌입함에 따라 (2011) 그 효과가 없다는 것이 분명해짐

- 자해와 공갈이라는 비아냥이 난무
- 우리 기업의 희생을 담보로 북한을 압박한다는 점에서 '자해'라고 지칭
- 북한에 대한 실질적인 영향을 줘서 압박카드로 활용하지 못했다는 점에서 '공갈'로 지칭

□ 지금에라도 출구전략을 모색하는 것이 바람직하나 이명박 정부는 임기 말까지 '원칙' 고수의 입장에 변화가 없음

7. 리더십 한계에 대한 부인과 정책전환 의지의 실종

□ 통일부는 백서에서 대통령의 대북 정책 지지도가 73.7% 달한다고 자화자찬

- "원칙 있는 대북정책에 대해 찬성": 73.7%
- "북핵문제 관련 정부 정책에 대해 긍정적으로 평가": 70.4%

통일부 여론조사 결과('11.12.6~11, 국민 1,000명 대상)

[자료: 통일부]

□ 아전인수격인 해석의 전형으로 대통령의 대북 정책 전환을 촉구하는 각계의 소리를 차단하는 구태

– 원칙있는 대북정책에 대해 찬성한다는 것과 현 정권의 대북 정책을 찬성한다는 것은 엄연히 다른 의미

– 질문의 차이를 인정하지 않고 마치 현 정부의 대북 정책에 대한 지지라고 해석

– 2010년 12월 25일 KBS '남북의 창'이 송년특집으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 이명박 대통령의 대북정책에 대한 반대여론이 찬성여론보다 높으며, 특히 노무현 정부보다 이명박 정부가 대북정책을

잘못한다는 여론이 높은 것으로 밝혀짐

- 현 정부의 대북정책에 대해 '찬성한다'는 48.5%, '반대한다'는 51.5%로 비판여론이 오차범위 내이기는 하나 더 높았음
- 특히 이명박 정부의 대북정책을 노무현 정부와 비교했을 때는 '잘한다'(34.9%)는 응답보다 '못한다'(46.1%)는 응답이 오차범위를 벗어나 크게 높았고 '비슷하다'는 19.1%였음

– 이랬던 대북 정책에 대한 지지도가 1년 사이에 무려 40% 이상 증대한다는 것은 잘못된 해석

□ 비슷한 시기인 2012년 1월에 실시한 한 여론 조사에 따르면 북한에 대해 현 정책을 유지하는 것보다는 대화를 통한 유화정책으로 선회할 것을 요구하는 국민의 지지가 더 높았음

– 현 정책을 유지하는 것보다는 대화를 통한 유화정책으로 선회해야 한다가 79.8%에 달함

김정은 체제와 한국정부 대응	전체비율	보수	중도	진보
대화를 통한 유화 정책으로 전환해야 한다	79.8%	71.1%	83.0%	88.3%
현 정책(대북강경)을 유지하는것이 바람직하다	20.2%	28.9%	17.0%	11.7%

[현대경제연구원, 2012, 2. 여론조사]

□ 2012년 8월에 실시한 여론조사(KBS 남북협력기획단 2012.8) 역시 현 정부의 대북 정책이 선회되어야 한다는 인식이 더 많음을 보여주고 있음

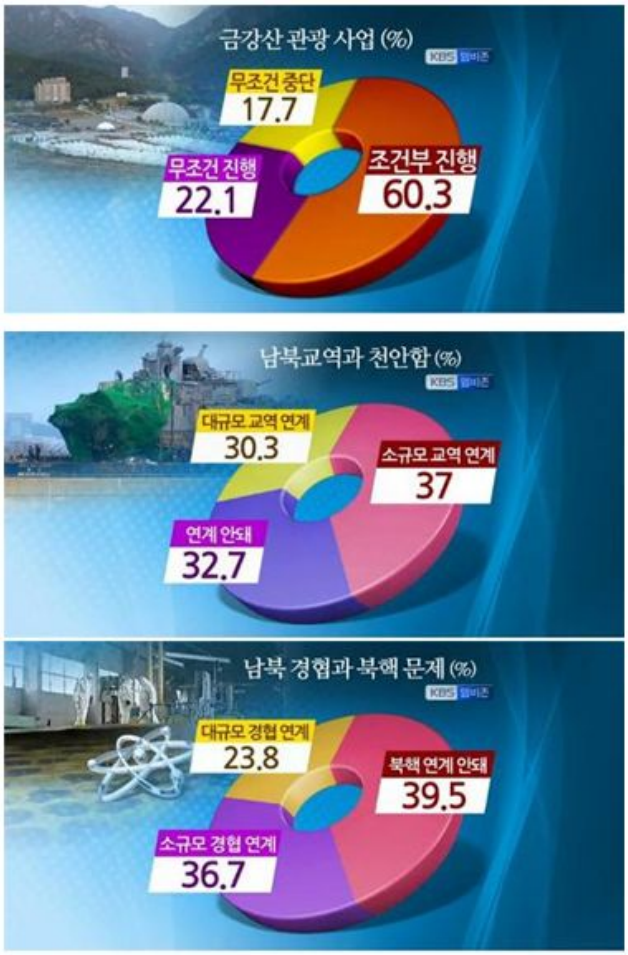
– 현 정부의 대북 정책에 대해 '반대한다'는 응답은 59.1%였으며(적극 반대 20.2% + 대체로 반대 38.9%), '찬성한다'는 응답이 40.8%였음(적극 찬성 6.9% + 대체로 찬성 33.9%)

– 한편, 현 정부의 대북 정책에 대한 평가는 노무현 정부의 대북정책

보다 '못한다'(51.6%)는 평가가 많았고, '잘한다'는 응답은 26.0%였으며, '비슷하다'는 응답은 22.3%였음

– 연도별로 살펴보면, 현 정부의 대북정책에 대해 '찬성한다'는 응답 비율이 2010년 49.9%에서 2011년 52.6%로 소폭 증가했다가 2012년 40.8%로 ↓11.8%p로 줄어들었음

- 대북정책에 대한 평가에서도 '못한다'는 응답이 2010년 42.6%, 2011년 43.4%에서 2012년 51.6%로 전년도 대비 ↑8.2%p 증가했음
- 전반적으로 현 정부의 대북정책에 대한 부정적인 인식이 높아진 것을 알 수 있음



[자료: KBS 2012(8.16), 국민통일의식조사, http://blog.unikorea.go.kr/2613]

– 사안별로도 위 그림에서 보듯이 역시 현 정부가 취하고 금강산(무조건 중단), 천안함과 대부 교역(대규모 연계) 그리고 북핵과 경협(대규모 연계)에 대해서 전환하자는 의견이 더 많음을 알 수 있음

8. 소결

□ 남북 간의 기존 합의들에 대한 당파적 이해를 극복하지 못하고 ABC 정책을 피하지 못함

– 전임 정권의 성과를 지나치게 부인

– 심지어는 남북관계발전에 관한 법률까지 무시

□ 비핵화 우선의 대북 정책을 과도하게 고수하여 기타의 남북관계를 모두 정지시킴

– 인도적 지원을 다른 문제와 연계하여 인도주의의 원래적 의미를 퇴색

– 심지어 식량 비료 지원은 무기화하여 북한을 압박하였으나 실패

□ 뒤늦게 대북정책과 통일정책을 분화하여 통일정책과 통일교육에 집중하였으나 성과가 나타나기에는 시간 부족

– 잘못된 대북 정책에 기반한 통일정책은 남북 모두로부터 신뢰를 얻지 못하는 상황을 초래

– 통일 정책으로 제기된 통일항아리 등은 진정성에 대한 신뢰를 획득하지 못하여 표류
  · 차기 정권의 공으로 넘어가게 되었음

□ 결론적으로 이명박 정부의 대북 및 통일 정책은 실패한 정책의 전형

– ‘실용’없이 ‘주의’만 남은 이명박 정부의 실용주의

– 남북 대결 의식을 극복하지 못하고 힘겨루기와 감정싸움으로 국력 낭비

– 선비핵화정책에 대한 과도한 집착으로 남북관계를 경색국면으로 몰고감

– 대북 레버리지를 모두 상실

Ⅲ. 남북경협과 경제통합

1. 남북교역의 축소

□ 이명박 정부 5년간 북한 경제의 대남 의존도는 거의 없어지고, 북한 경제의 중국 의존도가 급격히 증대

– 지난 5년간 한국이 지속적으로 행사한 대북 압박이 한국의 대북 레버리지를 상실케 함

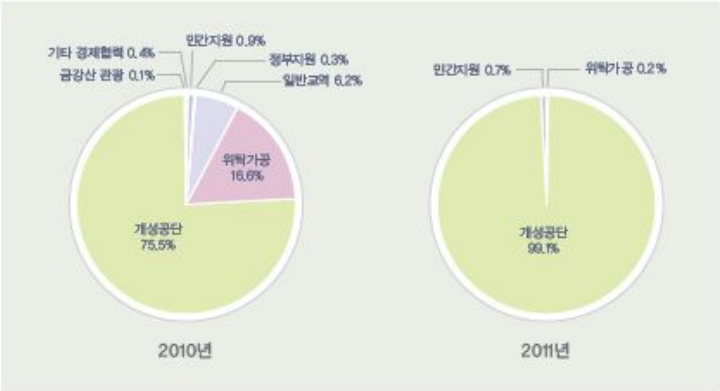
– 북한의 대중 무역 및 생존 의존도는 비약적으로 증대

– 북한은 중국으로의 경제통합(Integration)이 심화되고 남북간에는 이질화가 심화되어 통일(reunification)의 가능성은 멀어짐
  · 결과적으로 북한 경제의 통합의 방향은 중국으로 밀접해지고, 남북간 통일의 가능성은 더욱 어려워짐

□ 이명박 정부 시기 남북 교역은 개성공단 의존도가 99%에 달할 정도로 개성에 편중되어 있음

– 전체 교역량 중 개성공단이 73%에 이르고 있어서 편중도가 심화
  · 2011, 2012년에는 거의 99% 수준

2010년 및 2011년 거래 유형별 구성비



– 반입이 반출보다 많은 현상으로 나타나고 있음

· 개성공단에 대한 신규 투자없이 공단에서 창출된 부가가치를 한국으로 이전하고 있다는 의미임

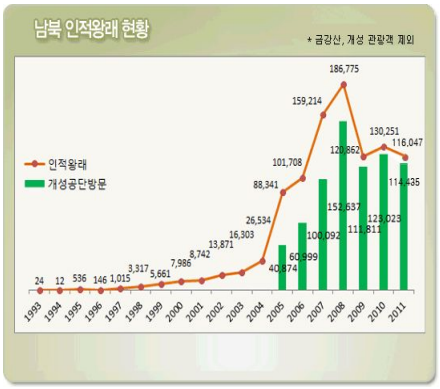
남북교역 연도별 현황

단위: 천달러

연도	반 입	반 출	합 계	개성공단 합계	개성공단 비율
	금액 Amount	금액 Amount	금액 Amount	금액 Amount	%
2003	289,252	434,965	724,217	-	-
2004	258,039	439,001	697,040	41,686	5.98
2005	340,281	715,472	1,055,754	176,736	16.74
2006	519,539	830,200	1,349,739	298,795	22.14
2007	765,346	1,032,550	1,797,896	440,677	24.51
소계	2,172,457	3,452,188	5,624,646	957,894	17.03
2008	932,250	888,117	1,820,366	808,445	44.41
2009	934,251	744,830	1,679,082	940,552	56.02
2010	1,043,928	868,321	1,912,249	1,442,856	75.45
2011	913,663	800,192	1,713,855	1,697,632	99.05
2012.1-8월	690,056	583,983	1,274,039	1,269,960	99.67
소계	4,514,148	3,885,443	8,399,591	6,159,445	73.33

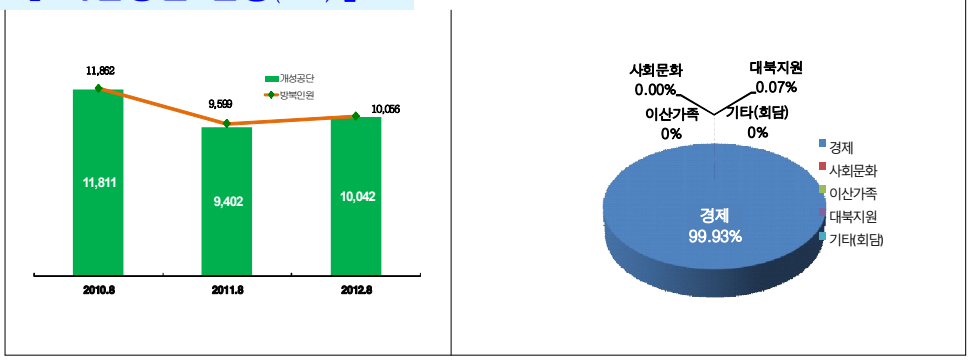
– 투자없이 이윤만 얻어가는 상황이 5년간 지속되어 미래를 위한 투자를 소홀히 한 대가를 치르게 되었음
  · 노무현 정부 시기 투자가 현재 이윤을 내고 있는 상황에서 이 정부는 미래를 위한 투자를 소홀히 하고 있다는 반증임

– 개성공단은 노동자 5만명 시대를 넘어섰으나 추가 투자가 없어 2단계 확장 여부에 대한 결단이 필요
  · 남북 인적 왕래의 통계 역시 개성공단 인원으로 집약되어 개성공단 왕래 인원과 남북 왕래 인원 수가 동일해지고 있음



1) '11.2 정산이 완료되어 '11년도 통계에 계상되었던 '10년도 수해지원액(72억원)을 실제 지원연도인 '10년도 지원액에 포함 정정('11.6)

【 북한방문 현황('12.8) 】



– 남북 관광은 2009년 이래 전면 중단되어 연 인원 30만면 내외의 대북 관광이 정지된 상태이고 오로지 개성공단 인력만 왕래 중

남북 관광협력사업 현황 – 금강산 관광객 현황

		'98~'00	'07	'08	'09~'11	계
금강산	해로	371,637	-	-	-	552,998
	육로	-	345,006	199,966	-	1,381,664
	소계	371,637	345,006	199,966	-	1,934,662
개성		-	7,427	103,122	-	112,033
평양		-	-	-	-	2,299

– 여타 대북 투자는 5.24 조치 이후 전면 중단된 것이 남북교역의 개성공단 편중 이유임

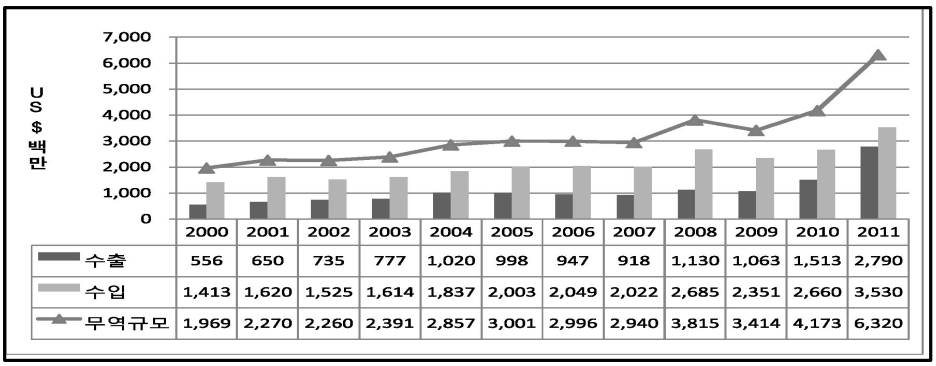
2. 북한 대외 교역의 중국 의존성

□ 북한의 대외 교역 중 중국의 비중은 90%에 육박

– 2011년 북한의 대외 무역은 총 63억 2000만 달러를 달성

· 수출과 수입은 각각 27억 9천만 달러, 35억 3천만 달러를 기록

북한의 연도별 대외무역 추이



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
수출	556	650	735	777	1,020	998	947	918	1,130	1,063	1,513	2,790
수입	1,413	1,620	1,525	1,614	1,837	2,003	2,049	2,022	2,685	2,351	2,660	3,530
무역규모	1,969	2,270	2,260	2,391	2,857	3,001	2,996	2,940	3,815	3,414	4,173	6,320

[자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 여러 호]

– 지난 5년간 북중 교역은 수출과 수입 모두 증가 추세이며, 특히 2010년과 2011년 큰 폭의 수출 증가를 달성

- 2011년 북중 무역량은 전년 대비 약 62%가 증가한 56억 2천 9백만 달러
- 2011년 북한의 대중국 수출은 24억 6천만 달러로 2010년 대비 107% 정도 증가

최근 5년간 북중무역동향

(단위: US $ 천, %)

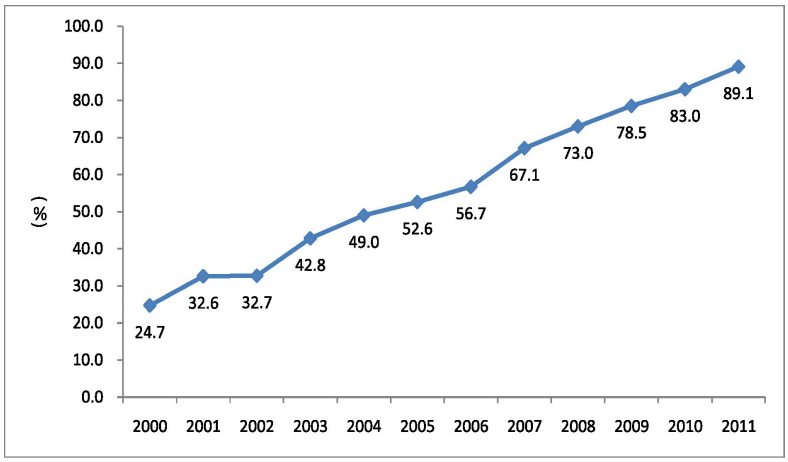
구분	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년
총계	5,629,192 (62.4)	3,465,678 (32.0)	2,624,608 (-5.8)	2,787,279 (41.2)	1,973,974 (16.1)
수출	2,464,186 (107.4)	1,187,862 (46.9)	808,728 (7.2)	754,046 (29.7)	581,521 (24.3)
수입	3,165,006 (38.9)	2,277,816 (25.4)	1,815,880 (-10.6)	2,033,233 (46.0)	1,392,453 (13.0)
수지	-700,820	-1,089,954	-1,007,152	-1,279,187	-810,932

주: ( ) 안은 전년 동기 대비 증감률

[자료: 한국무역협회(www.kita.net)]

– 무역의 증가로 북한의 대중국 의존도도 2011년에는 89.1%로 크게 증가

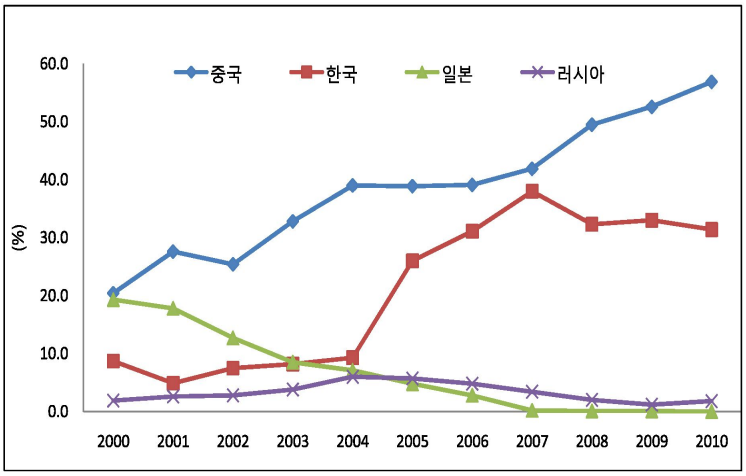
대 중국 무역의존도 추이



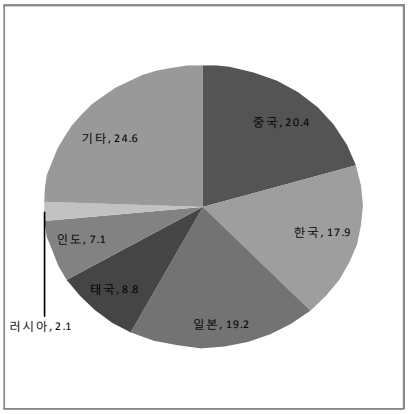
[자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 각호]

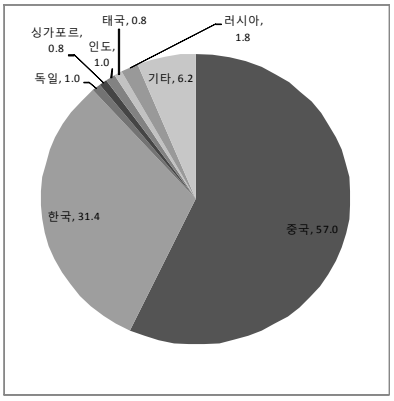
– 북한의 국가별 교역비중 변화(2000년 → 2010년)를 보면 중국 의존도는 더욱 확실히 드러남

북한의 교역 비중 변화 추이



[자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 각호]





3. 북한 – 중국간의 인프라 협력과 나선협력사업

□ 북중간 나선 협력과 SOC 협력은 한국 정부가 대북 투자를 유보한 지난 5년간 비약적으로 발전[3)]

3) 이하 SOC 협력 현황은 다음 자료 참조. 안병민,2012. 북중 SOC 협력 보고서, 국회입법조사처, 국회부의장실 공동주최 세미나 자료 참조

– 중국 동북 3성 특히 지린성과 북한과의 협력은 상호 윈윈 구도를 형성하며 차근차근 진행 중임

– 북한의 중국 종속이냐 아니냐를 논의할 정도로 깊게 밀착되고 있음

□ 북중 지방정부간의 국경교량 건설 협력이 강화

– 최근 북한과 중국의 말단행정기구인 중국 현급시와 북한 시, 군은 소규모의 개발사업을 합의, 시행

– 주요 개발 사업들은 주로 국경하천인 압록강과 두만강내의 하중도(河中島)를 개발하는 프로젝트들과 국경관광사업임
  · 중국 지안시 정부(旅遊局: 관광국에 해당)와 북한 만포시는 면적이 10,000평 정도의 소형 섬인 벌등도에 중국측과 연결 교량을 건설하고, 관광위락시설을 건설하여 중국 국내관광객을 유치
  · 중국 도문시 정부(商務局)와 북한 조선합영투자위원회는 금년 5월, 북한 소유의 하중도인 온성도에 북중 호시무역시장, 국제상품교역센터, 수출가공센터, 생활구, 상업구 건설을 합의.

– 북한은 지방정부뿐만 아니라, 합영투자위원회가 직접 개발 협정의 주체로 등장
  · 북한은 내각 산하 정부기구인 국가경제개발총국의 지도와 감독을 받는 외자유치 전담 민간 실무기구인 조선대풍국제투자그룹을 설립하였으나, 투자 유치 성과가 극히 미미하여 대외경제협력 및 투자유치업무 담당 조직의 전면 개편
  · 2010년 7월에 발족한 대외투자 유치 창구였던 합영투자위원회가 대풍국제투자그룹과 내각의 국가경제개발총국까지 흡수하여 기존 4부위원장 체제에서 7부위원장 체제로 확대, 개편

□ 북중 수력발전소 건설 협력사업

– 북중 양국은 20년에 걸친 장시간의 협상을 거쳐 마침내 압록강 왕장

러우 수력발전소와 문악 수력발전소의 협력 건설에 합의하였으며, 2010년 3월 31일에 착공함

– 건설방식은 왕장러우(望江樓) 발전소의 건설에 필요한 6억 위안은 중국이 담당하고, 문악발전소의 건설에 필요한 5억 위안은 북한이 담당하며, 북한 측은 자금난을 해결하기 위하여 입찰을 통하여 중국 측 기업이 투자하며 북한은 발전소 완공 후 발생한 전력으로 중국 측의 투자를 상환하는 방식임

– 왕장러우 발전소는 중국 경내에 위치해 있고, 총 설비용량이 4만 kw, 연간 발전량이 1.54억 kw·h이며 문악발전소는 북한경내에 위치해 있으며 총 설비용량은 4만 kw, 연간 발전량 역시 1.54억 kw·h임
  - 공사는 2013년 전에 완공되며 완공 후 총 발전량은 3억여 kw·h에 달하게 될 것으로 예측됨.

□ 북중간 국경세관 시설 개보수를 총한 북-중 관광의 확대

– 현재 북한과 중국간에는 16개의 국경세관이 있음. 2개의 수운세관을 제외하면 14개의 육상 세관(철도세관 3개, 도로세관 11개)이 존재, 백두산 쌍무봉-쌍목봉 세관 이외에는 모두 교량을 통해 연결됨.
  - 북한은 이 교량들의 개보수 및 국경세관 시설 현대화를 추진하고 있으며, 그 배경에는 중국 관광객의 대량 유치정책이 있음

– 현재 중국 투먼(圖們)시와 경원군, 중국 허룽(和龍)시-북한 삼지연군, 중국 훈춘시-북한 나선시간 관광 협력, 훈춘시와 온성군, 중국 연길시 관광국과 북한 함경북도 관광국간 칠보산 관광이 합의, 시행되고 있음

□ 북중간 단절철도망 솨이완즈–훈융리 철도 복원 계획

– 훈춘시 정부는 중북 솨이완즈–북한 훈계리 철도연결 계획을 적극적으로 준비하고 있음

– 이 철도는 일제침략시기에 존재했던 철도로 연결을 위해 복구해야 할 거리는 5.5km에 불과함. 그중, 중국경내가 4.5km, 북한경내가 1km로 복원계획이 실시될 경우, 북중 경제협력에 큰 역할을 할 것으로 전망됨.

□ 북중간의 남북연결축에 접속되는 중국 간선교통축 동변도철도의 정비 완료

– 지난 9월 8일, 랴오닝성 통화-관수이 철도 구간의 완공으로 동변도 철도의 전 구간의 건설이 완공됨. 동변도 철도는 헤이룽쟝성 무단쟝시, 지린성 투먼시, 퉁화시, 랴오닝성 단동시, 좡허시, 다롄시를 연계하는 1380㎞의 철도임

– 이번에 완공된 구간은 통화-관수이 구간으로 동변도 철도의 미싱링크의 마지막 구간임, 총연장 178.175㎞, 총투자액 70억 위안으로 철교 19개, 터널 12개소로 구성됨

– 동변도 철도의 완공으로 중국은 요령성의 항만, 길림성과 흑룡강성의 자원과 산업이 동서로 결합되며, 북한과 남북으로 연결되는 최강의 산업축을 구축, 북중산업협력의 새로운 전기를 마련

창지투 개발계획과 주변철도현황

[자료: 한국교통연구원 동북아북한연구센터 자료]

□ 2011년 6월의 북중간 경제지대의 공동개발, 공동운영이 합의된 시점에서 현재까지, 북한과 중국은 중앙정부간 합의(중국 상무부-북한 무역성)를 근거로 하여, 나선 개발 관련 경제구개발협력연합지도위원회를 구성

– 길림성과 나선시간 경제구개발협력연합지도위원회는 8개 개발사업을 확정하였는데, 훈춘-권하간 2급도로 보수, 라진항 경유 중국화물 수송, 나선시범농업구 개발, 나선시의 100만톤급 세멘트공장 건설, 중국 관광객의 나선시 관광이 이루어지고 있음

– 지난 9월 15일, 황금평 경제특구 관리위원회 청사착공식 거행, 일교양도(一橋兩島)개발의 본격화(신압록강대교와 황금평, 위화도 연계개발)
  · 북한은 중국과 공동으로 창춘, 샤면 등지의 무역박람회에서 황금평 특구 내의 가공무역업에 대한 관세 면제와 10년 이상 운영 기업에 대한 세금 감면, 특구 개발과 인프라 건설 참여 기업에 대한 관광·호텔업 인가, 부지 선정 우선권 부여 등 다양한 혜택을 중국 기업에 홍보

– 북한은 사업 추진에 필요한 전력 조달, 도로, 철도, 항만 인프라 개발의 본격화
  · 중국은 훈춘시내 대당화력발전소(발전능력 66만KW)에서 나선시까지 송전선을 건설하여 전력을 공급, 근본적인 전력문제 해결을 위해 선봉지역의 승리화학공장내 중유발전소를 석탄화력발전소로 개보수하는 작업 개시

– 중국은 나진항 이외에 청진항, 선봉항, 김책항, 단천항 등 동해안 북한 항만에 대한 사용권 확보를 위해 북한과 협의 중

4. 소결 – 북중 협력과 지역 형성 (region-building) : 글로벌 '발전' 론 vs. 종속론

□ 북중협력에 대한 과도한 경계론은 보수 담론

- 북중협력이 북한의 중국 의존도를 증대시키는 형태로 진행되고 있는 것은 사실이지만 한국이 대북 이니셔티브 없이 북중협력을 비판만 하는 것은 북한 붕괴론적 시각이거나 중국 위협론적 시각에 다름 아님

- 진정 북중협력과 북한의 대중 종속에 우려된다면 적극적인 대북 협력을 진행해야 할 것이나 그렇지 않고 북중협력을 비판만 하고 있는 것은 변형된 형태의 중국 위협론일 따름임
  - 동북 4성론 등은 중국과의 협력 자체를 종속의 시각에서 바라보는 보수주의론

□ 진보 진영 일부에서는 북중협력에 대한 대항 담론으로서 햇볕론 즉 대북 협력론을 제기하고 있으나 이 또한 진보 진영의 논리일 수는 없음

- 진보의 협력론이 중국과의 경쟁이 될 수는 없기 때문임

- 그런 진보의 논리는 낡은 민족주의론에 다름 아닌 것으로서 이명박 정부 하의 보수 진보 프레임은 이같은 중국 위협론이나 중국과의 경쟁론의 구도를 벗어나지 못하고 있었음

□ 21세기 진보의 논리는 북중협력을 글로벌협력의 차원에서 바라보고 그것에 한국이 참여하고 보충하며 지역적 지평을 넓히는 장으로 바라보는 것이어야 함

- 글로벌 협력의 시대에 경제통합과 민족통일 문제는 먹고 먹히는 문제가 아니라 글로벌 거버넌스 형성을 통해 상생하는 과정으로 되어야 함

□ 발전의 문제는 일국적 수준을 넘어서 '글로벌 발전'의 개념으로 성장했고, 이제 국제 '사회'에 대해 눈이 뜬 이래, 다원주의적 가치를 버리지 않는 지역협력주의(interregionalism)의 실험이 필요하다는 의견이 조심스럽게 대두

– 글로벌 발전은 안보딜레마(security dilemma)와 비안보딜레마(insecurity dilemma) 모두를 극복하는 지속가능한 안보를 지향하는 글로벌 '사회'로의 진화 과정에서 이루어지는 것임을 분명히 하고 있음
  - 안보딜레마 : 방어를 위한 안보 증대 행위가 공격적 순환 과정을 거쳐 자신에 대한 안보 위협을 증대시키는 결과를 낳는 경우
  - 비안보딜레마 : 특정 체제의 엘리트들이 국내 레짐 안보를 위해 채택한 과도한 전략 행위들이 국내의 다양한 균열 구조하의 행위자들의 극단적 반항을 초래하여 오히려 안보를 위협하는 결과를 낳는 경우

– 개별국가라는 종에서 발생했던, 경제발전이 안보에 우선성을 획득하고 사회가 경제에 우선성을 획득했던 복지국가이념의 확장 과정이 국제 체계라는 류적 환경과 공간에서도 반복되어가고 있지 않을까 하는 가설임

□ 이런 점에서 볼 때 SOC 협력 사업은 지역간주의 즉 지역협력주의의 관점에서 접근되는 새로운 국제 규범과 사회적 관행을 만드는 과정과 결부될 것임

– 냉전 해체 이후 신 '안보'주의 즉 안보 개념의 외삽이라는 안보 회귀주의적 시도의 결과로 나타난 금융 위기는 2000년대의 종잡을 수 없는 변환 과정이 실패하였음을 분명히 하고 새로운 글로벌 거버넌스에 대한 논의를 제기

– 국가들의 이익을 나열하는 차원에서 해결하기 어려운 문제이고 동시에 안보 문제에 대한 상대 수익(relative gains)이나 절대 수익(absolute gains)이라는 이익(interest)의 문제를 넘어서는 지역협력주의적 시각을 창출하게 될 것임

– 비대칭상황에서의 교역과 협력은 오히려 갈등으로 이어질 소지가 많다는 비판이 있으나 북중협력은 경제적 목적을 넘어서는 정치적 구성적 협력의 장이 동기라는 점에 주목

- 협력과 교역 증대가 당사국들의 경제 규모와 무관하게 평화를 증진시킨다는 논리는 과도한 일반화의 오류를 연상시킴
- 동시에 교역과정에서 초래될 수 있는 이같은 무역불균형이 양국간 이해 상충의 근원이 될 소지 또한 배제할 수 없음

– 북중협력의 새로운 전기는 저자의 구분에 따르면 3기 즉 2009년 10월 원자바오 총리의 방북과 연결지워 바라볼 필요가 있음
- 북한의 결박(tethering) 전략이라고 봐야하는가에 대해 논란이 있으나 이 시기 이후 북중동맹의 양상이 공고화되고 있음은 사실임

□ 근시안적 시각을 탈피할 경우 SOC 협력은 '종속'의 문제보다는 글로벌 협력의 장이라는 점에 더 주목할 지점이 있음

– 한국의 경우 대북 협력을 중단한 상태에서 북중협력의 종속 문제를 논의하는 것 자체가 어불성설임

북한의 대중 종속론에 대한 중국의 입장

□ 중국의 경제적 영향력 증대, 북한의 대중 경제 의존에도 불구하고 북한에 대한 정치적 영향력은 비례해서 증대하지 않음

- 북한의 경계심 증대 때문임

□ 북한의 대중 의존도 증대는 다른 요소들(기타국의 대북 제재 등)의 복합적 결과이지 중국의 의도가 아님

- 중국은 다른 방식 즉 북한의 개방 촉구를 통해 변화를 유도하는 방식 선택

□ 중국은 상호주의와 시장경제 원칙에 의거해 북중 경협 확대를 추진하고자 하나 실질적으로는 북한의 무역 적자 때문에 지켜지지 못하고 있음

- 대중 무역 적자가 북한의 대내외적 행태에 대한 중국 영향력 증대

– 따라서 장기적으로는 북중협력의 성패나 이익 상계에 집중하기 보다는 협력의 구성적 진화 과정에 주목해야 함

□ 북중간 SOC 협력 사업의 정치적 확장성을 염두에 두면 이는 지역형성 전략임

– 한국이 SOC 협력에 참여해야 한다는 주장은 이익 계산과 당위를 넘어 동아시아 다자간 협력이라는 거버넌스 구성이라는 장구한 과정의 귀결임

– 동북아 중심과 같은 대지역 구상보다는 하위지역협력(sub-regionalismor micro- regionalism)에 의거하는 것이 훨씬 현실적이라고 할 때 북중 SOC 협력은 다자간(북중러, 남북러, 남북중 등) 협력으로 확장되는 것이 필수적임

- 하위지역협력은 국가적인 것과 지방적인 수준의 중간에 존재하며 국가의 경계를 넘어선 교역과 협력의 네트워크에 의해서 구성되고 있고 때로는 국가에 대항하기도 하고 때로는 국가 주도의 지역과 경쟁하면서 성장
- 성장삼각지대(growth polygons; growth triangle)나 개발 회랑(development corridors) 등의 다양한 개념의 적용이 가능하지 비교가 필요.

□ 북중협력에 일희일비하기보다는 이를 다자간 협력의 장으로 사고하고 한국이 직접 참여, 적극 주도, 다자견인, 장기타산의 자세로 임하는 것이 필요함

– 결국 동북아라는 새로운 지역협력의 장이 형성되고 있는 불가역적인 추세에 한국이 적극 역할해야 한다는 의미임

– 역할을 할 바에야 가급적 다자협력을 유도하고 그 효과는 장기적으로 판단하되 이익 개념 외에 지역 형성의 구성적 영향을 고려해야

한다는 의미임

□ 이명박 정부는 지난 5년간 외교 노선으로서는 '글로벌 코리아' 노선을 제기하면서도 막상 한반도 문제로 돌아오면 지극히 현실주의적인 지정학적 전쟁론으로 돌입

– 한반도 문제에 관한 한 이명박 정부의 노선은 미중 갈등론과 한미동맹 편승외교 일변도의 현실주의적 접근법에 근거한 대북 압박론으로 치달았음

– 결과적으로 핵우선 대북 압박론이 동북아, 동아시아 협력에서 한국을 소외시키는 결과를 낳고 있고 북중 협력, 북러협력에 대해 중국위협론, 북한 중속론적 잣대만을 제싯하며 반대를 위한 반대로 일관

□ 요컨대 남북경협과 경제통합을 일국적으로 사고하는 관성을 넘어 지역 형성의 관점에서 글로벌 협력거버넌스 구성 과정으로 접근하는 자세가 필요

– 이것만이 경제협력과 통일이 선순환이 되고 주변 4강외교와 남북관계를 병행 발전시킬 수 있는 동력임

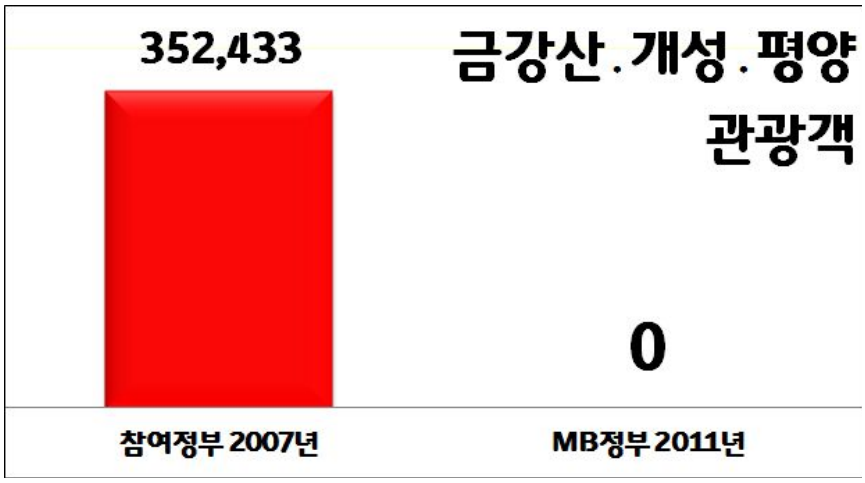
– 이는 남북인프라 협력을 핵문제의 조건으로 삼는 것이 아니라, 인프라 투자의 과정에서 신뢰 구축을 통해 핵문제 해법의 실마리를 마련한다는 접근법임

[부록]

통계 수치로 본 이명박 정부 5년, 파탄난 남북관계

○ 금강산·개성·평양 관광객 수

- 2007년 금강산·개성·평양 관광객 35만명 시대에서 2011년 0명으로 추락함. 2009년부터 3년 연속 한명도 오고가지 못함. 금강산 관광이 시작된 1998년 이후 해로, 육로를 통틀어 한명도 오고가지 못한 것은 MB정부가 유일함.

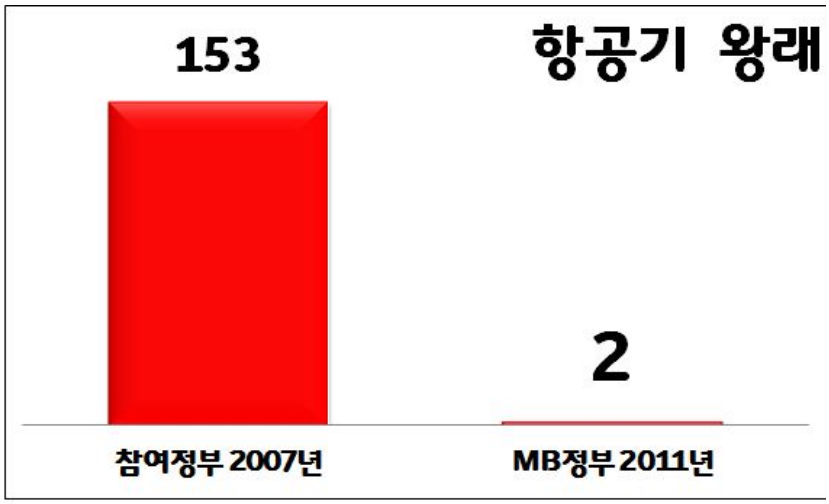


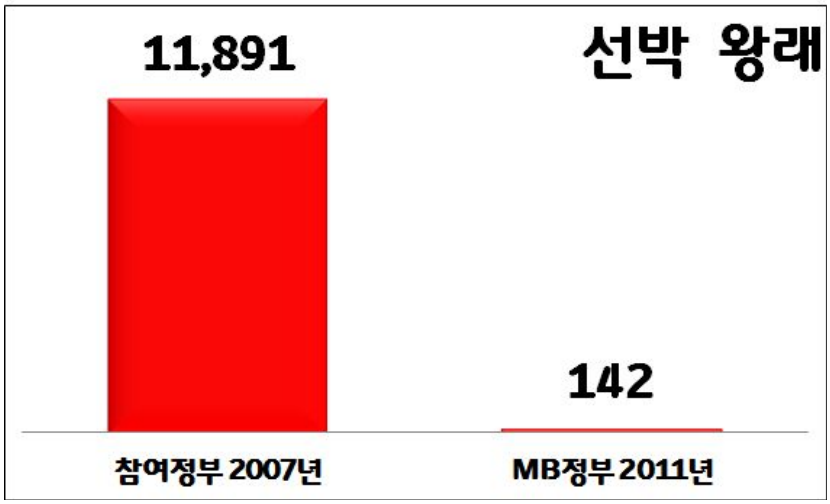
○ 선박 및 항공기 왕래 현황

- 선박의 경우 2007년 왕래 횟수가 11,891회에 이르렀으나 2011년 142회로 떨어짐.

- 항공기 왕래의 경우에도 2007년 153회에서 2011년 단 2회로 추락함.

- 90년대 이후 선박과 항공기 왕래 현황이 1,000건 이하로 떨어진 것은 지난 10년 동안 2011년이 최초임.

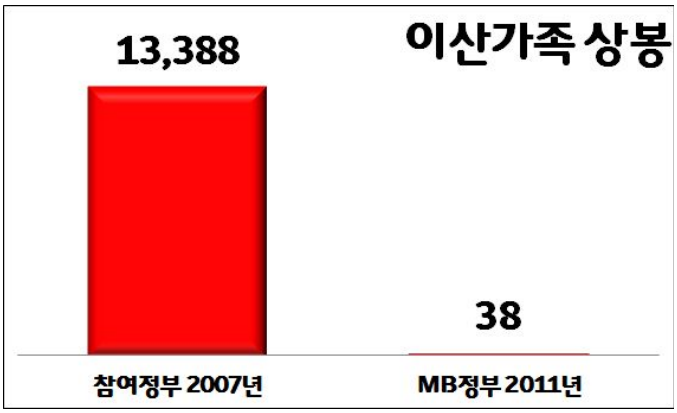




○ 이산가족 상봉자 수

- 2007년 이산가족상봉자 수는 13,388명, 2011년도는 38명으로 나타남. 이는 1985년 제8차 적십자회담을 통해 남북 이산가족 고향방문에 처음 합의한 이후 최저치임.

- 연평균 이산가족 상봉자 수에 있어서도 MB정부는 참여정부의 15.2%에 불과함.

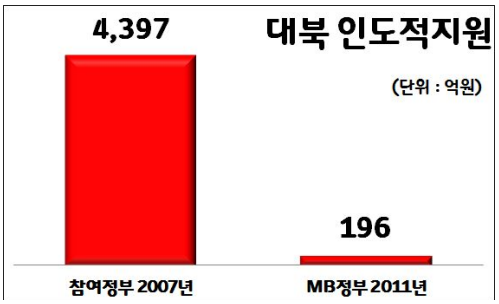


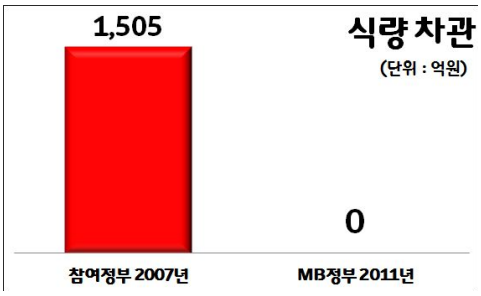
○ **대북 인도적 지원 규모**

- 대북 인도적 지원 분야는 2007년 4,397억원에서 2011년196억원으로 떨어짐. 이는 1996년 36억원 이후 두 번째로 낮게 나타난 것임.

- 참여정부 연평균 대북지원 규모 3,782억원에 비해 MB정부 연평균 대북지원 규모는 609억원으로 참여정부의 16.1%에 불과함.

- 식량차관에 있어서도 2007년 1,505억원에서 2011년도는 0원으로 나타남.



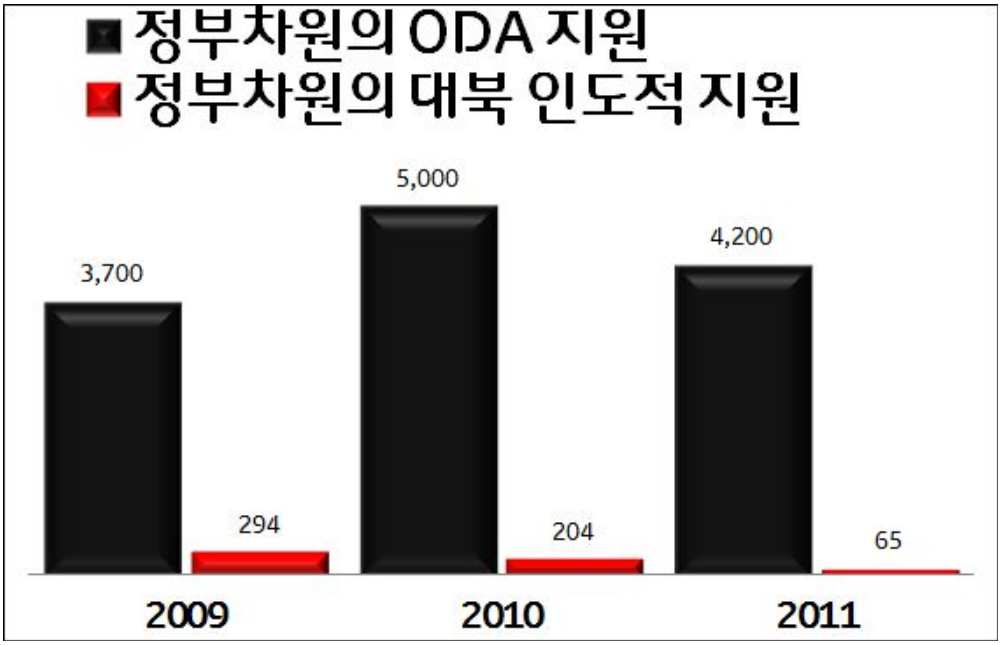


○ **2009-2011년 MB정부의 해외 ODA 지원 대비 대북 인도적 지원**

- 한편, MB정부 들어 대북 인도적 지원은 대폭 축소된 반면 해외

ODA 지원은 지속적으로 이루어져 지난 3년간 약 1조3천억원이 지원됨. 반면 같은 기간 대북 인도적 지원은 563억원으로 해외 ODA 대비 4.4%에 불과한 것으로 나타남.

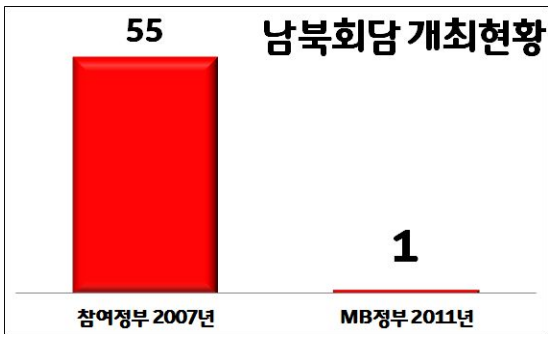
구분	정부차원의 ODA 지원	정부차원의 대북 인도적 지원
2009	3,700억원	294억원
2010	5,000억원	204억원
2011	4,200억원	65억원
합계	1조3천억원	563억원



○ 남북회담 개최 현황

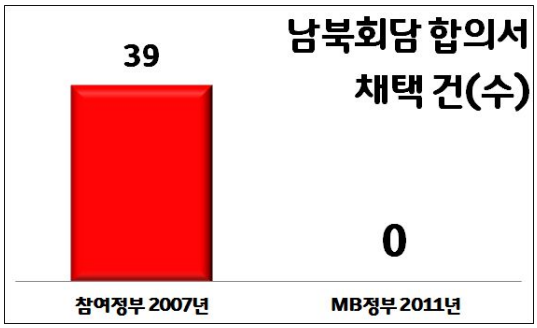
- 2007년 남북회담 개최현황은 55회에 이르는 반면 2011년에는 단 1회, 군사분야 회담만 개최되었던 것으로 나타남.

- MB정부 출범 이후 정치분야 남북회담은 단 한번도 개최되지 않았음. 96년을 제외하고 정치분야 회담이 4년 내내 1회도 열리지 않은 것은 처음임. 사회문화 분야 회담도 2009년부터 한번도 열리지 않았음. 고 있음.



○ 남북회담 합의서 채택

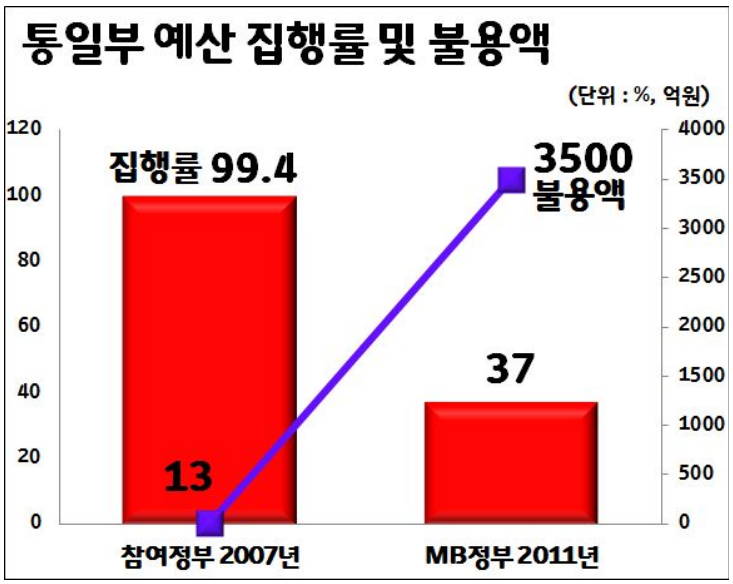
- 남북회담 합의서 채택건수도 2007년 39건에서 2011년 0건으로 나타남. 96년 이후 0건인 경우는 2011년이 유일함.



○ 통일부 예산 집행현황

- 2007년도 통일부 예산 집행율은 99.4%로 나타났으며 불용액은 13억원에 불과했음. 그러나 2011년도 통일부 예산 집행 현황을 보면 예산 5,556억원 중 집행액은 2,150억원으로 집행율이 37%에 불과한 것으로 나타남. 예산의 반도 못쓴 것임.

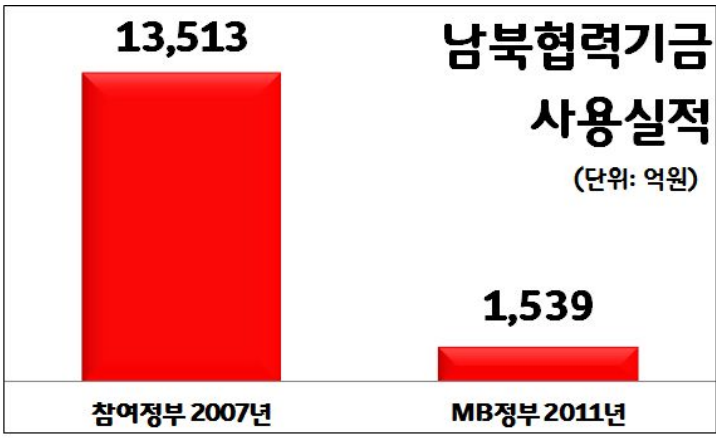
- 반면 불용액은 자그만치 3,500억원으로 나타남. 불용액이 2007년도에 비해 무려 269배나 늘어난 것임.

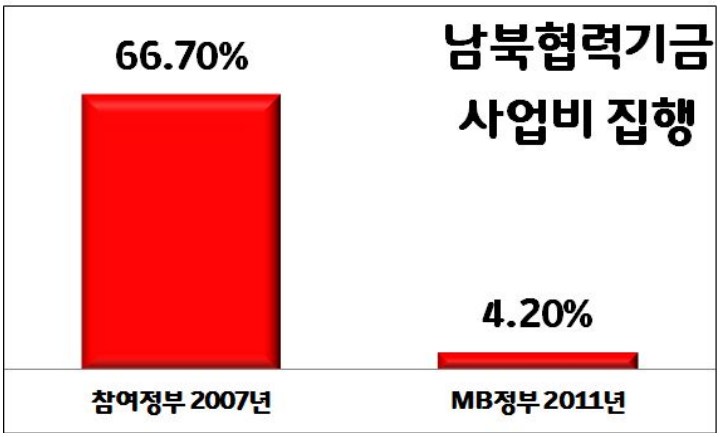


○ 남북협력기금 사용 현황

- 남북협력기금 사용 부분에 있어서도 2007년에는 1조 3,513억원을 사용한 반면 2011년에는 1,539억원에 머무름.

- 남북협력기금 사업비 집행률은 2007년 66.7%에서 2008년 20.9%, 2009년 8.9% → 2010년 7.7% → 2011년 4.2%로 추락함.

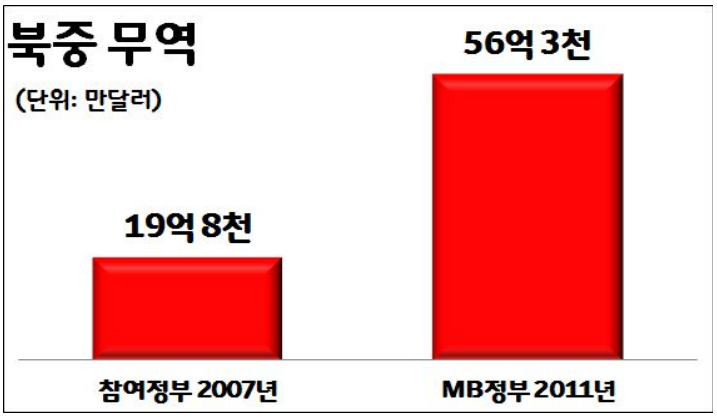


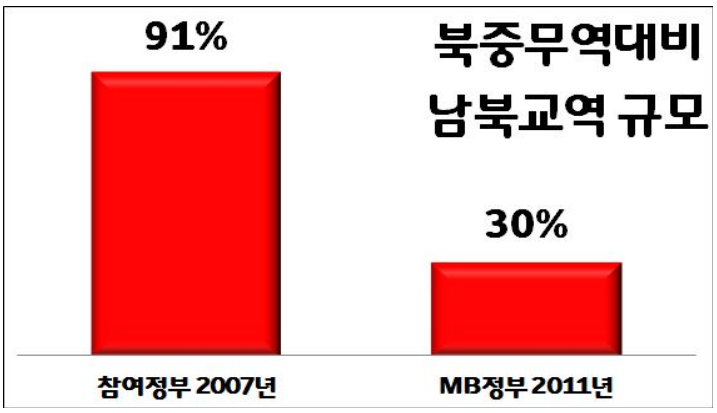


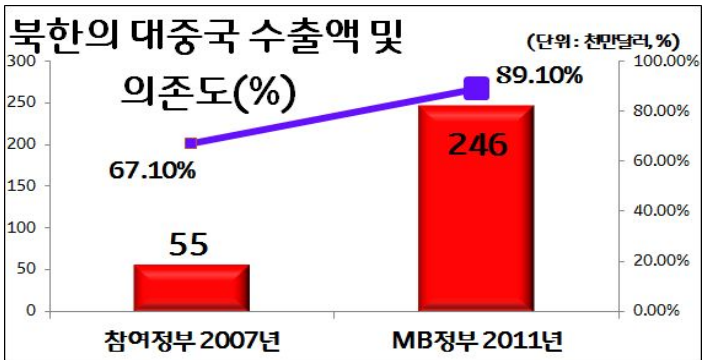
○ **5.24 조치로 경색된 남북관계를 틈타 북중협력만 가속화**

- 2007년 북중무역 대비 남북교역의 비중은 91%를 기록했으나 2011년 30%로 추락함. 반면 북중무역은 2007년 19억7천만달러(약 2조2천억원)에서 2011년 56억달러(약 6조2천억원)로 사상 최고치를 기록, 62.4%의 증가율을 보임.

- 2011년 북한의 대중국 수출은 24억6천만달러(약 2조7천억원)로 2007년 5억5천만원 달러에 비해 약 5배이상 증가했으며 북한의 대중국 의존도도 2007년 67%에서 2011년 89%로 올라감.





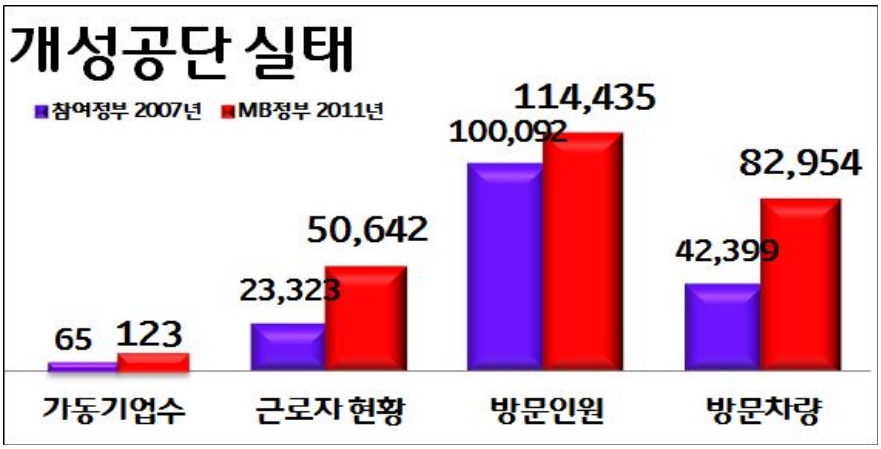


○ **남북관계의 유일한 숨구멍, 개성공단**

- 5.24 조치로 모든 남북교류협력이 막힌 상태에서 유일한 숨구멍은

개성공단임. 남북교역에서 개성공단이 차지하는 비중은 2010년 75%에서 2011년 99%로 확대됨.

- 개성공단 설립 이후 생산액은 꾸준히 증가 2011년도에 최초로 4억달러(4,455억원) 돌파함.

- 가동기업수는 2007년 65개에서 2011년 123개로 두배 가까이 늘었으며 근로자수도 2007년 2만3천여명에서 올해 5만명을 돌파, 두배 가량 증가함. 방문인원은 2007년 10만명에서 2011년 11만4천명으로, 방문차량은 2007년 4만2천대에서 2011년 8만2천대 수준으로 증가했음.

구분	참여정부 2007년	MB정부 2011년
가동기업수	65개	123개
근로자 현황	23,323명	50,642명
방문인원	100,092명	114,435명
방문차량	42,399대	82,954대