

## 이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망

이헌경(동아대학교 동북아국제대학원)

### 국문요약

본 논문의 목적은 이명박 정부의 대북정책이 왜 남북관계를 경색시켰으며, 현 시점에서 이를 정상화하려는 수단인 남북경협의 현황과 방향을 전망하려는 것이다. 이명박 정부의 대북정책의 핵심내용인 '비핵·개방·3000' 구상은 '선 핵포기, 후 지원'이라는 전제를 내포하고 있다. 이러한 '엄격한 상호주의' 원칙에 대한 집착은 경협을 비롯한 남북관계 전반을 악화시켰고, 북한의 돌발적인 행동에 대한 유연한 접근을 어렵게 만들었다.

현정은 현대그룹회장의 방북 및 김정일 위원장과의 대화, 김대중 전 대통령 서거와 관련한 북측 조문단의 방문 등 2009년 8월 이후로 그동안 경색되었던 남북관계는 다소 개선되는 모습을 보였다. 그러한 유화 분위기를 반영하듯, 남북경협은 2010년 2월 현재까지 다소 증가추세를 보이고 있다. 2010년 2월에는 개성공단 실무회담, 금강산·개성관광 실무회담이 개최되면서 대화의 창구는 열렸다. 현재는 김정일 국방위원장의 중국방문을 계기로 북한의 6자회담 복귀와 북·미관계의 개선을 기대하는 상황이다. 이러한 상황에서 향후 남북경협과 관련하여, 이명박 정부는 현실적인 정책수행에 있어 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 또한 개성공단사업과 관련해선, 지난해 4~6월에 북측이 제기한 요구들을 대화와 합의를 통해 조속히 해결하기 위해 노력해야 할 것이다. 남북경협에 있어 북한이 소극적인 태도에서 벗어나 적극적으로 나서고, 이명박 정부가 유연한 자세로 대북문제에 접근한다면 남북한 간의 국면전환과 경협의 확대발전의 계기를 마련할 수 있을 것이다.

주제어: 대북정책, 남북경협, 상생·공영 정책, 비핵·개방·3000, 개성공단

## I. 서론

이명박 정부의 대북정책은 과거 대북 포용정책 10년 동안 남북관계를 지탱해온 ‘민족’이라는 특수성에서 벗어나 실용과 생산성이라는 경제논리에 입각한 보편성을 찾는 데서 시작하고 있다. 이러한 인식은 대북 포용정책이 ‘민족’과 ‘이념’ 논리에 입각하여 북한의 변화나 핵문제에 있어 수동적으로 끌려 다니는 입장이었다고 판단하고, 이에 대한 적극적인 변화의 필요성에서 제기된 것이다.

이를 위해 이명박 대통령은 취임사에서 대북정책의 방향을 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로 밝혔다. 이 구상은 이명박 대통령의 2008년 7월 11일 18대 국회개원 연설<sup>1)</sup>을 통해 남북 ‘상생·공영’ 정책의 기조로 정립되었다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한이 비핵화와 개방정책을 추진한다면 북한을 위한 경제적 지원과 국제사회의 협력을 통해 1인당 국민소득이 3천 달러에 도달할 수 있도록 지원하겠다는 것이다. 이에 대해 북한은 ‘비현실적’, ‘일방적’, ‘반북대결적’, ‘반통일적’, ‘반민족적’<sup>2)</sup>인 정책이라 비난하고 있다. 이는 한국의 대북정책 추진에 상당한 어려움이 있을 것임을 예시하는 것이다.

‘상생·공영’의 대북정책은 북한의 핵폐기를 위한 노력이 안보불안과 경제난 해소에 궁극적인 방향임을 분명히 하고 있다. 이 정책의 핵심은 북한의 흡수통합이나 체제붕괴에 대한 우려를 해소해 주기 위한 토대를

1) 이명박 대통령은 18대 국회 개원연설에서 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다”라고 밝힘으로써 ‘상생·공영’은 대북정책의 명칭과 기조로 정해졌다.

2) 『조선신보』, 2008년 2월 29일 ; 『로동신문』, 2008년 4월 1일.

마련해 줌으로써 북한이 생존할 수 있는 여건 조성에 있다. 여기서 '비핵·개방·3000' 구상은 남북관계에 있어 '상생·공영' 정책을 수행하기 위한 하나의 정책수단이며, 특히 비핵화는 '상생·공영' 정책의 전제조건이 되고 있다. 비핵화는 한반도 평화와 안정을 위해서는 반드시 해결해야 하는 과제이기 때문이다. 이를 위해 '비핵·개방·3000' 구상에서 북한 비핵화 진전에 따른 단계별 지원전략을 구체화하고 있다. 대북정책의 핵심이 비핵화와 이를 통한 진정성 있는 남북경제협력으로 무게 중심이 이동하고 있으며, 북한의 비핵화 결단이 정치·군사적 평화정착과 경제적 지원의 계기가 될 것임을 분명히 하고 있다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 남북관계는 경색국면에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 대내적인 경제난과 사회일탈로 직면한 위기국면으로부터 벗어나기 위해 로켓발사와 핵실험 등 위기고조 행위를 통해 핵협상과 보상을 노렸지만 오히려 국제사회의 제재에 직면해 있다. 이러한 상황에서 벗어나기 위해 북한은 대미, 대남 접촉을 시도하는 등 전략적 변화의 움직임을 보이고 있다. 북한은 대내외적 어려움에도 불구하고 비핵화에 대한 확고한 의지 표명 없이 대미, 대남 접촉을 시도하고 있다. 이에 이명박 정부는 북한이 핵폐기 결단을 내리기 전까지는 '비핵·개방·3000' 구상에서 물러서지 않을 태도를 견지하고 있다. 남북 상호간에는 인식의 간극이 여전히 존재하고 있는 셈이다.

경색된 남북관계 해소는 이명박 정부의 대북정책의 성공과 밀접하게 관련되어 있다. 남북관계가 개선되면 남북경제와 한반도 평화정착에 긍정적으로 작용할 뿐만 아니라 한반도 문제에 있어 한국의 주도적인 역할이 기대된다. 따라서 유연성을 발휘할 수 있는 대북정책으로 방향 전환이 필요하다. 현재 북한이 절실히 원하고 있는 남북경협 분야를 적절히 활용할 필요성이 있는 것이다. 남북한 경색국면은 우여곡절이 있어 왔지만 지속적으로 명맥을 유지하고 있는 부문이 경협이다. 북한당국이

‘6·15 정상선언’과 ‘10·4 선언’의 합의 이행을 계속적으로 요구하고 있는 이유도 경협에 따른 경제적 혜택에 근거하고 있다. 현재 북한의 경제상황은 남한의 유·무상 지원의 의존도가 높아져 있기 때문에 남북경협의 활성화는 경색된 남북관계를 정상화하는데 중요한 역할을 할 것이다.

이러한 남북한의 상황을 인지하면서 본 논문은 이명박 정부의 대북정책이 왜 남북관계를 경색시켰으며, 현 시점에서 이를 정상화하려는 수단인 대북경협의 활성화 방향에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 이명박 정부의 대북정책의 배경과 목적 그리고 한계를 살펴보고, 남북관계가 경색된 원인이 어디에 있는지를 논의하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 참여정부와 이명박 정부의 남북경협 추진현황과 현안 과제들을 살펴보고자 한다. 결론에서는 남북경협을 전망하는 데 초점을 둘 것이다.

## Ⅱ. 이명박 정부의 대북정책과 남북관계

### 1. ‘상생과 공영’의 대북정책

이명박 정부는 지난 정부의 대북정책을 ‘폐주기’와 저자세 외교였다고 비판하면서 북한에 대해 보다 엄격한 상호주의를 적용하고 인권상황 개선을 촉구하며, ‘비핵·개방·3000’ 구상<sup>3)</sup>과 ‘실용과 생산성’을 행동지침

3) ‘비핵·개방·3000’ 구상은 이명박 대통령이 한나라당 유력한 대권후보로 거론되던 2007년 2월 ‘MB 독트린’의 전략적 대북개방정책(비핵·개방·3000)으로 제시된 이후, 한나라당 대선후보 경선과정과 제17대 한나라당 대선 후보과정을 거쳐 대통령 당선 후 인수위 과정을 거치면서 제기되었다. 그 배경에는 그동안 대북 포용정책하에서 남북관계는 북한이 일방적인 수혜를 받았지만 변화를 이끌어내지 못하였다는 인식이 깔려 있다. 즉, 대북 포용정책이 북한의 변화를 창출하지 못했을 뿐만 아니라 북한의 핵실험을 야기하며 한반도 안보

으로 '상생·공영' 정책을 추구할 것을 분명히 하고 있다.<sup>4)</sup>

'상생·공영'의 대북정책은 남북간 '상생·공영'을 위한 발전적 관계의 확립을 목표로 하고 있다. 이는 북한 핵폐기의 노력을 바탕으로 북한의 변화와 평화와 경제공동체 구축, 한반도 평화통일의 기반을 마련하는 방향으로 설정되었다.<sup>5)</sup> 즉, 평화공동체·경제공동체·행복공동체를 만들어 평화통일의 실질적인 토대를 건설한다는 대북정책 추진 목표를 제시한 것이다. 비핵화와 군사적 긴장완화를 통해 평화공동체를 구축하고 북한을 발전시키면서 상생의 남북경협을 이루는 경제공동체를 형성하며 인도적 문제해결과 7천만 행복을 추구하는 행복공동체를 창설한다는 것이다.<sup>6)</sup>

이러한 대북정책의 추진원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민적 합의, 국제협력과 남북협력의 조화가 설정되었다.<sup>7)</sup> 이와 함께 실용과 생산성을 판단하는 구체적인 기준은 국민들이 동의하는지, 북한 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는지, 비용 대비 성

---

위기를 가중시켰으며, 전통적 한·미관계가 일정 부분 훼손을 초래했다는 인식에 근거하고 있다. 윤황, "이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응," 『평화학연구』, 제10권 1호 (2009), p. 52 ; 김영윤, "'강요' 아닌 전략적 '우도' 필요한 북한 개방," 『통일한국』 (2008년 2월), p. 18.

4) 홍현익, "이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언," 『정세와 정책』 (2009년 3월), p. 12.

5) 통일부, "상생과 공영의 대북정책" ; <<http://www.unikorea.go.kr>>.

6) 홍현익, "한국의 대북전략과 한·러협력 방안: 남북 상생·공영 달성 방안을 중심으로," 『세종정책연구』, 제5권 2호 (2009), pp. 331-332.

7) 즉, 이명박 정부는 먼저 실용과 생산성 원칙을 위해서 남북관계를 이념의 잣대가 아닌 실용의 잣대로 풀고 국민이 원하는 성과를 낼 수 있도록 할 것이며, 둘째로 북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고, 이를 위한 대화를 추진하되, 접근방식은 유연하게 하며, 셋째는 대북정책의 과정을 가능한 한 국민에게 투명하게 알릴 것이며, 마지막으로 한반도문제가 남북문제인 동시에 국제문제인 바 남북관계와 6자회담을 통해 북핵 문제를 해결한다는 것이다. 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 12~15.

과가 있는지, 북한의 발전을 촉진하는지, 평화통일에 기여하는지 등을 제시하고 있다. 또한 이 정책은 남북관계 발전을 위해 중점추진 과제로 진정성 있는 남북대화, 한반도 평화정착, 상생과 호혜의 남북경협, 사회문화교류 활성화, 인도적 문제 지원 등으로 설정하고 있다.<sup>8)</sup>

상생·공영은 1991년에 채택된 남북기본합의서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’ 지향으로 발전시킨 것으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 그것은 즉, 상생과 공영의 남북관계 발전을 통하여 한반도 평화를 증진시키고, 평화통일의 기반을 구축한다는 것이다. 그리고 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 구체적인 정책 수단으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하고 있다. 북한의 비핵화 유도과 북한이 개방을 추진하면 국제사회와 더불어 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써 공영을 위한 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적 인도협력을 추구한다는 것이다. 이를 통해 ‘상생·공영’ 정책은 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것을 장기적인 목표로 설정

8) 진정성 있는 남북대화의 기본방향은 남북대화가 문제해결에 실질적인 도움이 되어야 하며, 상대방을 존중하는 회담문화의 추구이다. 한반도 평화정착은 북한의 핵문제 해결과, 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 들고 있다. 상생과 호혜의 남북경협은 상생의 경제협력을 통해 남북관계의 질적 도약을 성취하며, 진행 중인 경제협력사업은 내실화하고 신규 사업은 투자환경의 개선을 추진할 것이다. 또한 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실현을 통해 남북경제공동체 건설을 지향하는 방향을 제시하고 있다. 사회문화 교류 활성화는 민족공동체 의식을 고양하고, 민간 부문의 교류를 촉진하되 내실화를 기하며, 사회·문화 교류가 안정적으로 확대되도록 제도화의 기틀을 마련할 것이다. 인도적 문제 해결은 이산가족 문제의 근본적인 해결의 추진과 국군 포로·납북자 문제는 자국민 보호 관점에서 우선적으로 해결하며, 북한 인권은 인류 보편적 시각에서 접근하며, 또한 대북 지원은 동포애와 인도주의 차원에서 추진할 것을 제시하였다. 이명박 정부의 ‘상생·공영’ 대북정책은 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>> 참조.

9) 서재진, “남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구,” 『KINU 정책연구 08-01』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 6.

하고 있다.

한편 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 대북정책의 패러다임 변화의 필요성에서 출발하고 있다. 이 구상은 북한이 핵폐기를 결단하면 국제사회와 함께 경제·교육·재정·인프라·생활 향상 등 5대 중점 프로젝트를 추진하여 10년 내 북한의 1인당 국민소득이 3천 달러가 되도록 지원한다는 요지로 되어 있다. 또한 이 구상의 추진을 위한 구도를 3단계로 제시하고 있다. 북한의 핵시설이 불능화를 완료하는 1단계에는 남북 경제공동체 실현을 위한 협의에 착수하며, 또한 남북경협을 위한 법적·제도적 장치를 마련한다는 것이다. 북한의 핵폐기 이행이 순조로울 경우 2단계로 5대 분야 중 교육·생활 향상의 일부 프로젝트 가동에 착수(북핵폐기의 가시적 성과와 연계) 한다. 북한의 핵폐기가 완료되는 3단계에 5대 분야를 본격적으로 가동하며, 400억 달러의 국제협력 자금을 조성할 것을 밝히고 있다.<sup>10)</sup>

〈표-1〉 「비핵·개방·3000」 구상 추진 단계

1단계	북한의 핵시설 불능화 완료
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 남북 경제공동체 실현을 위한 협의에 착수(「비핵·개방·3000」 실현 협의)</li> <li>▶ 남북경협을 위한 법적·제도적 장치 마련</li> <li>※ 북한이 핵시설을 불능화하고 이것이 검증을 통해 확인되면 즉각 「비핵·개방·3000」 구상의 가동준비에 착수. 이때 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의’ 등을 설치하여 「비핵·개방·3000」 구상의 구체화를 위한 사전협의를 본격화. 그 일환으로 남북경협의 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등을 법적·제도적으로 보장하도록 추진.</li> </ul>	
2단계	북한의 핵 폐기 이행

10) 윤덕민, “『비핵·개방·3000구상』의 과제와 전망,” 『2008 정책연구과제 통합본』 (2009), p. 19. 북한이 비핵화를 위한 노력에 따른 단계별 패키지 지원에 대한 자세한 내용은 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>>와 윤덕민의 자료를 참조.

<p>▶ 5대 분야 중 교육·생활향상의 일부 프로젝트 가동 착수(북핵 폐기의 가시적 성과와 연계)</p> <p>※ 불능화 조치 이후 북한의 기존 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행과정이 순조로울 경우 「비핵·개방·3000」 구상의 5대 지원 분야 중 교육, 생활향상 등 시행 가능한 내용부터 시작. 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과 긴밀한 공조를 펴므로써 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모</p>	
3단계	북한의 핵 폐기 완료
<p>▶ 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 본격 가동</p> <p>▶ 400억 달러 국제협력자금 조성</p> <p>※ 「비핵·개방·3000」 구상의 가동시점과 그 조건에 탄력성을 부여한 것은 북한이 적극적으로 움직이면 이에 상응하여 적극적으로 대북경협을 가속화하겠다는 취지임. 이러한 구상이 본격적으로 실현되면 남북경제공동체를 향해 나아가는 발판이 마련될 것이며, 이는 다시 남북한 간 정치통일로 이어질 수 있을 것임.</p>	

자료 : 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

이러한 이명박 정부의 대북정책은 장기적인 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위해 근본적인 북한의 변화를 요구하고 있다. 탈냉전 이후 국제사회는 무한경쟁의 시대에 접어들면서 이념을 넘어 새로운 질서를 요구하고 있다. 국가들 간에도 현실주의적 관계가 중시되면서 경제성과 상호의존성이 강조되고 있는 실정이다. 이러한 시대적 원칙에 따른 대북정책은 일면 타당성을 지니고 있다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 최근까지 남북관계는 경색국면에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 지난 해 8월 클린턴의 방북 이후 진행되고 있는 북한의 대남 유화 제스처에도 불구하고 이명박 정부는 진정성을 거론하며 북한과 관계개선을 위한 적극적인 반응을 보이지 않았다. 일례로 올해 4월 북한은 금강산 관광 재개를 지속적으로 우리 정부에 요구하고 있으며, 또한 금강산 부동산 동결 집행방침을 밝히면서 우리 정부 당국의 입회를 요구하였으나 이에 대해 이명박 정부는 거부 의사를 분명히 하고 있다. 이러한 현상은 어디에서 출발하는가? 근본적인 원인은 북한



이 비핵화와 개방을 하지 않고 있기 때문이다. 그러면 북한이 변화하지 않기 때문에 북한이 변화할 때까지 기다리는 것이 옳은 것인가? 그건 아닐 것이다.

따라서 현재 진행되고 있는 남북관계의 경색국면의 해소와 북한의 변화를 적극적으로 추동하기 위한 유연한 방향으로 대북정책은 선회해야 할 것이다. 이를 위해서는 이명박 정부의 대북정책이 어떠한 한계를 지니고 있는지를 파악해야 할 것이다. 이러한 한계를 두 가지로 대별하면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부의 대북정책은 북한 핵문제 해결과 북한의 변화를 핵심적인 전제조건으로 제시되고 있다. 북한의 핵폐기는 남북관계의 발전과 남북한 경제공동체 및 동북아 평화체제의 선결조건으로 당연한 것이다. 그러나 북한 입장에서 핵폐기는 김정일 체제 유지와 직결되는 사안으로 이를 수용하기는 쉽지 않다. 이러한 사실은 1994년 북한 핵문제가 제기된 이후 진행된 과정에서도 잘 보여주고 있다. 따라서 대북정책의 목표점은 북한 핵폐기에 두면서, 이를 달성하기 위한 여건 조성을 위한 방법론이 절실히 필요할 것이다. 북한의 변화, 즉 개방을 위한 노력은 당연히 국제사회 정상국가화를 위한 출발점이다. 그러나 북한의 입장에서 개방은 김정일 체제의 붕괴로 이어지는 것으로 인식하고 있다. 이는 동유럽 공산주의권의 붕괴를 지켜보면서 얻은 학습효과에 근거하고 있다. 따라서 개방과 관련 이명박 정부의 대북정책 방향은 타율적 북한의 개방보다는 자율적 개방을 위한 여건 조성에 주안을 두는 것이 필요할 것이다.

둘째는 대북정책이 제시하고 있는 표어와 실제 시행되는 정책 사이에 괴리가 있다는 것이다. 상생·공영과 배치되는 듯한 ‘비핵·개방·3000’ 구상, 엄격한 상호주의, 북한 인권문제의 공론화가 동시에 추진되면서 결국 상생·공영 취지가 무색해지는 상황이 전개되고 있다. 또한 생산성

과 실용을 강조하면서 실제로는 이와 상반되는 개념인 이념과 도덕을 더욱 중시하는 모습을 보여 왔다. 북한이 핵을 개발하고 인권을 탄압하는 등 도덕적 관점에서 문제가 있다고 주장하는 것은 내용면에서 당연하지만, 남북관계가 악화되는 것을 방지한 것은 책임 있는 정부자세라 보기 어렵다. 북한이 도발적 행위를 못하도록 사전에 억지하고, 일탈된 행동을 하지 않도록 통제하고 관리하는 것이 능력 있는 실용정부의 책임 있는 자세일 것이다.<sup>11)</sup>

## 2. 경색된 남북관계와 남북경협

이명박 정부는 10년 동안의 대북 포용정책에 대한 비판적 인식에 기초해 새로운 남북관계를 정립하고자 하였다. 이를 실현하기 위해 상생·공영의 대북정책과 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하였다. 그러나 북한은 과거 남북관계 틀의 고수를 주장하는 한편, 긴장조성 행위를 통해서 오히려 이명박 정부에게 정책전환을 요구하고 있다.

이명박 정부 출범 초기 북한은 관망하는 자세를 견지하고 있었다. 그러나 한국의 대북정책이 변화 가능성을 보이지 않자 북한당국은 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 반발하기 시작하면서 6·15 남북정상선언과 10·4 선언의 계승을 주장한 바 있다. 그러한 가운데 2008년 7월 금강산 관광객의 피격사건으로 금강산 관광이 중단되고, 그 여파로 개성관광 중단과 개성공단 통행과 상주인원을 제한하는 북한당국의 일방적인 조치가 취해짐으로써 남북관계는 더욱 악화일로를 걷게 되었다. 2009년에 접어들면서 북한은 한반도 긴장을 더욱 고조시키는 행위들을 취한 바 있다. 1월 17일에는 인민군 총참모부 대변인 발표를 통해 “전면 대결 태세 진입”

11) 홍현익, “한국의 대북전략과 한·러협력 방안,” pp. 332~333.

을 선언하고 서해상 북방한계선을 인정하지 않을 것임을 밝히고 군사적 충돌이 불가피함을 연일 주장하는 등 한반도 긴장을 고조시킨 바 있다. 그 이후 4월 5일에는 장거리 로켓발사, 그리고 5월 25일에는 제2차 핵실험을 강행함으로써 더 이상 남북한 간에는 평화의 접점을 찾기가 어려운 환경이 조성되었다.

2009년 8월 이후로 북한당국은 대미, 대남 접근에 있어 변화의 움직임을 보여 주었다. 8월 4일 클린턴 전 미 대통령의 방북은 인질이었던 여기자를 석방하고 북·미간 주요 현안에 대한 논의가 있었다. 이를 기점으로 현정은 현대그룹회장의 방북이 김정일 국방위원장과 의 면담을 성사시키면서 인질이었던 현대아산 직원의 석방을 성사시키고 금강산 및 개성관광 재개에 대한 기대를 가져오게 하였다. 아울러 이산가족 상봉과 6·15선언과 10·4선언에 대한 실천의지를 읽을 수 있었다. 동시에 북한당국은 김대중 전 대통령 서거 당시 고위 특사 조의 방문단을 보내는 등 한국정부에 유화적 태도를 보인 바 있다. 조문단의 청와대 방문은 현안에 대한 남·북간 상호 의견을 교환하는 자리가 되기도 하였다. 또한 김정일 국방위원장은 북한을 방문(2009년 10월 4~6일)한 원자바오(溫家寶) 중국 총리와 의 회담을 통해 조건부 6자회담 재개와 북·미관계 및 남북관계의 개선의지를 논의한 바 있다. 그럼에도 불구하고 경색국면 타개와 관련한 공식적인 논의는 남북한 간에 아직도 진행되고 있지 않다. 따라서 북한의 유화 제스처는 '통미봉남'과 '통민봉관'의 연장선에서 이해될 수 있다.

남북관계의 경색이 지속되면서 이명박 정부의 '상생·공영' 정책과 '비핵·개방·3000' 구상의 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 남북한 경색국면의 책임이냐 한국정부의 대북정책에 귀를 기울이지 않고 금강산 관광객 살해 및 개성관광 중단 등 군사적 위협까지 서슴지 않고 있는 북한당국에 더 많을 것이다. 하지만 그 동안 진척되었던 남북관계가 거의 전

분야에서 중단되고 위축된 상황을 고려하면 그간 대북정책의 성과도 별로 내세울 것이 없다.<sup>12)</sup> 현실적으로 경색된 남북관계하에서는 ‘상생·공영’ 정책이 제 기능을 수행할 수 없다. 따라서 남북관계의 개선은 이명박 정부의 대북정책의 성공 여부를 가늠하게 한다.

그러면 남북관계의 경색의 원인은 어디에 있는 것인가? 북한의 반응은 토대로 경색의 원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이명박 정부의 대북정책이 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 집약된 것에 대한 반발이다. ‘북핵포기 우선론’은 반민족적·반통일적 대결에 치중하는 것으로 남북관계를 대결과 전쟁으로 몰아가는 것이라 강변한다. 또한 ‘북한의 개방화’를 추구하는 것은 북한식 사회주의제도에 대한 변질과 북한을 남측의 ‘자유주의체제’로의 ‘흡수’를 피하는 것이기에 남북관계를 후퇴하게 만들고 있다고 주장한다. 둘째는 ‘북한의 인권문제 제기’, ‘한·미동맹과 한·일동맹의 강화’, ‘급변사태와 선제공격의 발언’, ‘자유민주주의 체제하에서 통일 최후 목표 발언’ 등으로 나오고 있다는 것은 북침전쟁의 책동·소동으로 북한 체제의 도전·도발, 한반도의 긴장 격화를 불러오고 있다는 것이다. 셋째는 이명박 정부가 6·15 정상선언과 10·4 정상선언을 전면 부정하고 남북합의를 백지화하며 남북협력사업의 차단하는 것은 반민족적인 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 ‘상생·공영’의 보자기를 씌워 반북대결정책을 집요하게 추구하고 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 북한의 반응은 이명박 정부의 대북정책을 수용할 의사가 없다는 것을 보여주고 있다. 북한이 인식하는 이명박 정부의 대북정책의 쟁점은 비핵화 문제와 체제개방, 6·15 정상선언과 10·4 선언으로 집약할 수 있다. 따라서 이명박 정부가 경색된 남북관계를 해소하기 위해서는

12) 홍현익, “이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언,” p. 12.

13) 윤향, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응,” pp. 62-64.

대북정책의 쟁점들에 있어 선택적 유연화 전략이 필요하리라 본다.

남북한 내의 정치·경제적 문제, 남북한을 둘러싼 국제환경의 변화 등은 남북경협을 촉진시키거나 저해하는 요인으로 작용한다. 이 중에서도 특히 정치·군사적 변수는 남북경협을 확대하거나 위축시키는 데 있어서 매우 중요한 변수이다. 남북경협이 시작된 이래로, 남북관계의 불안정, 북한의 체제 내의 불안정, 북한의 돌발적인 군사적 행동, 남한의 정권교체에 따른 대북정책의 비일관성 등과 같은 변수들은 남북관계가 경색시키고 남북경협을 일시적으로 위축시키거나, 심각한 경우 장기적인 위기상황으로 이끌었다.<sup>14)</sup> 물론 노무현 정부하에서 북한의 군사적 돌발행위에 뒤이은 남북관계의 경색국면에도 불구하고 남북경협이 진척되었던 사례는 있는데, 이는 김대중, 노무현 정부가 기본적으로 정치와 경제를 분리해서 보는 기능주의적 접근방식에 입각해 있었기 때문이었다.

이와 같은 예외적인 사례가 있기는 하지만, 남북관계가 경색된 원인이 북한이나 남한, 혹은 쌍방에 있는가와 무관하게, 대체로 정치·군사적 변수에 의한 경색된 남북관계는 남북경협, 특히 개성공단의 경제협력에 부정적 영향을 끼쳐왔다는 점은 오늘날까지 남북경협에 있어서 매우 중요한 문제이자 풀어야 할 과제이다. 현재 경색된 남북관계를 풀어 나갈 수 있는 선택지는 6자회담을 통한 북·미관계의 개선으로부터 얻을 수 있는 간접적인 효과를 기대하거나, 아니면 이명박 정부가 유연한 입장에

14) 정치군사적 환경변화에 따라 남북경협이 상황에 따라 부정적인 영향을 미친다는 인과관계에 관해서는 많은 연구들이 인식을 같이 하고 있다. 김규륜, “남북경협과 동북아 경제협력 구도,” 『한·독사회과학논총』, 제14권 제1호 (2004), pp. 109~115; 김병대, “남북 경제협력 현황과 추진방향,” 『북한경제리뷰』 (2009년 12월호), p. 18; 이석기, “남북경협 15년의 평가와 과제,” 『KIET 산업경제』 (2006년 10월호), p. 57; 김영운, “대북정책 전환 없다면, 명백 유지조차 힘들 것,” 『민족21』 (2009년 1월호), p. 53; 양문수, “남북 경협 위축과 활성화 과제,” 『통일경제』 (2009년 여름호), p. 22.

서 주도적으로 남북경협을 추진함으로써 경색국면을 돌파하는 것이다. 남북경협의 효과에 대한 논란이 있어 왔던 것은 사실이지만, 남북경협의 확대는 단기적으로는 남북관계의 안정을 확보할 수 있다는 점에서 남북관계의 불안정에서 오는 국민들의 심리적인 불안을 약화시킬 수 있으며, 장기적으로는 북한의 대남 경제적 의존도를 강화시키고, 한반도의 안보 비용을 감소시켜주며, 통일을 대비한 투자확대를 가능하게 하는 기제가 된다.<sup>15)</sup> 향후 이명박 정부의 대북정책은 북핵문제의 해결이라는 정치적 측면만이 아니라, 남북경협의 성과라는 경제적 측면에서 전임 정부들과 비교·평가될 것이기 때문에, 남·북간 경제교류협력 차원을 경시해서는 안 될 것이다.

다음 장에서는 노무현 정부와 이명박 정부하에서 남북경협과 개성공단사업의 추이를 비교함으로써 정치·군사적 변수에 의한 남북관계의 변화에 따른 남북경협, 특히 경색국면 하에서의 남북경협의 변화를 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 남북경협 현황과 과제

#### 1. 남북경협 현황

1993~1994년 제1차 북한 핵위기와 김영삼 정부 후반기의 남북관계 악화로 지지부진하던 남북경협은 1998년 김대중 정부 출범 뒤 대북 화해·

15) 남북경협의 효과로 남한의 경제적 이득, 남북 긴장완화, 정치군사적 충돌 완화 등을 주장하는 긍정적인 시각과 ‘퍼주기’론과 같은 부정적 시각이 있다. 이에 대해서 간략하게 요약한 것으로 양문수, “남북경협과 ODA”; <<http://www.kaisnet.or.kr/board09/download.asp?idx=441>>.

협력 정책이 추진되면서 도약의 전기를 마련하였다. 또한 참여정부하의 대북 경제협력은 대체로 증가하는 추세를 보였다. 그러나 그간의 남북경협은 정치군사적 측면의 변화에 따른 남북관계의 완화 또는 경색 국면에 따라 크게 영향을 받은 것이 사실이다. 남북경협이 전체적인 남북관계의 변화에 긍정적, 부정적인 영향을 받는다는 점을 고려할 때 이명박 정부의 대북정책 방향과 그 실제에 따라 남북경협도 영향을 받을 수밖에 없다. 이러한 점은 이명박 정부하에서 실제로 남북경협이 대북정책의 기초와 정부의 정치적 태도에 영향을 받았는지를 구체적인 통계를 통하여 확인해 볼 수 있다. 먼저 이명박 정부가 들어서기 전까지의 남북경협의 주된 내용과 현황을 살펴보고, 이명박 정부하의 남북경협의 현황을 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선 참여정부 말기의 남북경협 현황을 살펴보면, 2006~2007년 동안의 남북교역량은 정치·외교적 상황, 즉 북한의 군사적 돌출행동에도 불구하고 증가세에 있다는 것을 알 수 있다. 2006년 7월 북한의 미사일발사, 10월의 1차 지하핵실험 등 군사적 돌출행위에도 불구하고 2006년 동안의 남북교역은 13억 5천 만 달러로 전년 동기비 27.8%나 증가하였다. 2007년에는 2006년의 증가세를 이어 남북교역액이 현격하게 증가하였다.<sup>16)</sup>

〈표-2〉 유형별 남북교역 현황(2006~2009년)

(단위: 백만 달러, 전년 동월 대비 증가율 %)

구분			2006	2007	2008	2009 (1~11월)
상업적 거래	교역	일반교역	304(44.9)	461(51.7)	399(-3.4)	225(-40.0)

<sup>16)</sup> 2007년도 11월까지의 자세한 남북교역 현황에 대해서는 박병철·박동국, “남북관계 변화에 따른 대북경협의 방향과 과제,” 『평화학연구』, 제10권 1호 (2009), pp. 37~38 참조.

		위탁가공	253(20,6)	330(30,4)	408(23,8)	374(-1,5)
		소계	557(32,7)	791(42,0)	807(2,0)	599(-20,6)
	경제협력사업	개성공단	299(69,0)	441(47,4)	808(83,2)	812(8,9)
		금강산	57(-34,9)	115(102,5)	64(-44,4)	9(-86,4)
		기타협력	16(149,1)	84(443,6)	32(37,9)	25(-21,9)
		소계	372(37,3)	640(72,5)	904(41,0)	845(0,6)
합계		929(34,6)	1,431(54,2)	1,712(19,6)	1,444(-9,4)	
비상업적거래	대북지원	420(14,8)	329(-21,5)	67(-79,6)	18(-71,6)	
	사회문화협력	2(209,1)	1(-61,4)	1(33,8)	0(-59,4)	
	에너지지원	-	37	40(9,0)	0(-100)	
	합계	422(14,8)	367(-13,0)	109(-70,4)	18(-82,5)	
총계		1,350(27,8)	1,798(33,2)	1,820(1,2)	1,462(-13,9)	

자료: 통일부, 「남북교류협력동향」, 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>)

2007년도 남북한 총 교역액은 17억 9천 789만 달러로 지난해 총 교역액 13억 4천 974만 달러 대비 33% 증가하였다. 비상업적 거래는 3억 6천 672만 달러로 2006년도 4억 2천 166만 달러 대비 13% 감소하였지만, 상업적 거래는 14억 3천 117만 달러로 2006년도의 9억 2천 807만 달러에 비해 54% 증가하였다. 상업적 거래가 증가한 것은 광산물, 수산물 등을 중심으로 한 일반교역과 개성공단 업체 추가 가동에 따른 원부자재 반출과 생산물 반입, 의류 등의 위탁가공이 증가한데 기인한다. 개성공단 사업 뿐만 아니라 금강산 관광산업도 지난해에 비해 102.5%나 증가하였다. 이러한 경제협력의 증가세는 2007년 10월 4일 남북한 정상들이 “민족경제의 균형적인 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업…지속적으로 확대발전”될 것이라는 기대감을 낳았다.<sup>17)</sup>

그러나 이명박 정부가 들어서면서 지난 몇 년간 매년 20~30%씩 증가

17) 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』(2007년 10월 4일).



해은 남북교역액이 2008년에는 불과 1.2% 증가하는 데 그쳤다.<sup>18)</sup> 2008년도 남북교역의 전반적인 위축 추세는 2009년까지 이어졌는데, 2009년 11월까지의 남북교역액은 약 14억 6천 200만 달러로 전년 동기(18억 2천 만 달러)에 비해 약 13.9%나 감소했다. 이 가운데 개성공단 관련 교역액은 8억 1천 200만 달러로 전년대비 8.9% 증가세를 나타냈으나, 위탁가공교역액은 3억 7천 400만 달러로 전년대비 1.5% 감소하였다. 더욱이 일반교역은 2억 2천 500만 달러로 전년에 비해 40%나 감소했으며, 대북지원 및 사회문화 협력 등 비상업적 거래는 총 1천 800만 달러로 전년 대비 82.5%의 감소세를 보였다. 이런 상황은 북한의 연이은 긴장조성 행위에 따른 교역여건의 악화와 2008년 하반기 글로벌 금융위기로 인한 국내경제상황 등이 복합 작용한 결과이다. 2009년도의 남북경협은 불안정한 남북관계의 움직임이 사실상 그대로 투영된 결과라고 할 수 있다.

2009년도 중반기까지는 전체적인 남북교역이 위축되었을 뿐만 아니라 3대 경협사업이 위기에 놓이는 상황이 지속되었다.<sup>19)</sup> 지난 10년간 남북

18) 지난 4년 간 교역증가율을 감안하면 최저 증가율이다. 지난 1989년부터 시작된 남북교역은 1991년 1억 달러를 넘어섰고 2005년에는 10억 달러를 돌파했다. 2007년 17억 9천 만 달러까지 증가했지만 지난해에는 2007년과 비교하여 거의 제자리 걸음수준이었다. 올해 들어서는 상황이 더 악화되고 있다. 양문수, “남북 경협 위축과 활성화 과제,” p. 22 ; “위기는 기회라는 역발상, 시너지 효과 높은 새 아이템 발굴 시급,” 『민족21』, 2009년 5월 1일 ; <<http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=4011>>.

19) 2009년 7월의 남북교역 현황을 살펴보더라도 감소세가 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 7월 중 남북교역액은 140,258천 달러로 전년 동월 1억 8천 74만 8천 달러에 비해 22.4% 감소(전월 117,739천 달러 대비 19.1% 증가)하였다. 거래 유형별로 살펴보면, 상업적 거래는 138,525천 달러(98.8%)로 전년 동월 174,387천 달러(96.5%) 대비 20.6% 감소하였고, 비상업적거래 역시 173만 3천 달러(1.2%)로 전년 동월 6,361천 달러(3.5%) 대비 72.8% 감소하였다. 일반교역 현황을 보면, 2009년 7월 중 일반교역액은 23,004천 달러로 전년 동월 39,597천 달러 대비 41.9% 감소(전월 18,942천 달러 대비 21.4% 증가)하였다. (●확인)

경협이 핵심 사업으로 진행되었던 사업들, 즉 남북한 철도·도로 연결, 금강산 관광사업, 개성공단사업의 전망은 불투명한 상태였다. 특히 2009년 개성공단 사업은 실망과 기대가 교차한 한해였다. 2009년 상반기 동안 개성공단 사업은 지속적인 생산액의 감소를 보여 왔으나, 하반기 들어 '김대중 조문'과 '클린턴 방북', '현대 아산 현정은 회장의 방북' 등으로 남북관계가 유화국면으로 접어들면서 개성공단사업이 다시 활기를 찾기 시작하였다. 통일부에 따르면, 개성공단에는 2009년 12월 기준 117개 기업과 4만 2천 397명의 북측 근로자가 일하고 있으며, 연간 생산액은 2억 5천 600만 달러(전년 대비 2% 증가)였다. 또한 입주기업에 있어서도 2008년 93개이던 입주기업 수가 2009년에는 117개로 26% 증가하였다. 2009년 하반기에 들어 성장세를 회복하기 시작한 개성공단 사업은 올해 3월에는 전년 동월 대비 60.1%나 생산액이 늘어나기도 하였다. 남북교역에 있어서도 개성공단이 차지하는 교역 비중이 2008년 44%에서 2009년 56%로 높아지고 있다. 남북교역량이 확보한 수준에서 개성공단을 통한 상업적 거래량은 증가하고 있다. 이러한 환경은 북한 입장에서 개성공단사업이 남북경협의 중요한 고리로 위치하고 있는 것을 보여주고 있다.

〈표-4〉 개성공단 입주기업·생산·수출 현황

	개성공단 입주기업현황 (단위: 개)			개성공단 생산현황 (단위: 만 달러)			개성공단 수출현황 (단위: 만 달러)		
	2007	2008	비교(%)	2007	2008	비교(%)	2007	2008	비교
1월	32	66	106▲	1,196	1,887	58▲	271	320	18▲
2월	33	68	106▲	1,035	1,768	71▲	250	432	73▲
3월	33	69	109▲	1,328	2,422	82▲	316	575	82▲
4월	33	69	109▲	1,246	1,906	53▲	300	300	-
5월	34	70	105▲	1,439	2,058	43▲	351	256	27▼
6월	35	72	106▲	1,506	1,846	23▲	331	234	29▼

7월	36	72	100▲	1,490	2,031	36▲	282	253	10▼
8월	44	79	80▲	1,570	2,318	48▲	326	245	25▼
9월	45	83	84▲	1,711	2,412	41▲	313	282	10▼
10월	52	87	67▲	2,090	2,310	11▲	423	281	34▼
11월	64	88	38▲	1,927	1,960	2▲	424	219	48▼
12월	65	93	43▲	1,940	2,224	15▲	380	187	51▼
합계	-	-	-	18,478	25,142	36▲	3,967	3,584	10▼
	2008	2009	비교(%)	2008	2009	비교(%)	2008	2009	비교(%)
1월	66	93	41▲	1,887	1,803	4▼	320	189	41▼
2월	68	101	48▲	1,768	1,845	4▼	432	133	69▼
3월	69	101	46▲	2,422	1,922	21▼	575	200	65▼
4월	69	104	51▲	1,906	1,884	1▼	300	193	36▼
5월	70	106	51▲	2,058	1,782	13▼	256	200	22▼
6월	72	109	51▲	1,846	1,873	1.5▼	234	213	8.9▼
7월	72	109	51▲	2,031	2,059	1▼	253	232	8▼
8월	79	112	42▲	2,318	2,096	9.6▼	245	316	29▲
9월	83	114	37▲	2,412	2,409	0.1▼	282	342	21.5▲
10월	87	115	32▲	2,310	2,700	16.9▼	281	311	10.7▲
11월	88	116	32▲	1,960	2,682	36.8▲	219	271	23.5▲
12월	93	117	26▲	2,224	2,592	16.5▲	187	259	38.3▲
합계	-	-		25,142	25,647		3,584	2,859	

\* 개성공단의 입주기업의 경우, 2010년 4월 말 기준 121개 기업이 가동 중  
 자료: 통일부 홈페이지 (http://www.unikorea.go.kr) 참조

결과적으로 이명박 정부에 들어와서 남북교역에 있어 상업적 교역은 늘어났지만, 비상업적 교역은 줄어드는 변화를 보이고 있다. 동시에 남북경협사업 중 금강산관광사업은 더 이상 진전이 없는 상태이며, 개성공단 사업도 2009년 하반기 이전까지는 그 실적에 있어 매우 저조한 상황이었다. 그 원인은 남북관계의 경색, 혹은 악화에서 찾을 수밖에 없다. 2009년 4월의 장거리 로켓 발사와 5월의 제2차 핵실험 이후로 남북관계

와 북·미관계는 더욱 악화되었으며, 또한 북한에 대한 국제사회의 제재가 강화됨에 따라 남북경협의 입지가 약화되었었다. 북한의 도발적 행동에 대한 한국과 미국의 강경한 대응은 다시 북한의 강경대응을 낳는 악순환이 반복되었다. 이러한 과정에서 남북관계는 경색될 수밖에 없었고, 이는 남북경협은 더 이상 진척될 수 없었다.

북한은 개성공단문제를 매개로 남한 정부를 협상의 장에 끌어들이고, 북·미간 양자협상을 추진하려는 전략을 구사하였다. 그 결과로 북한의 개성공단 통행 차단 및 제한조치가 반복되고, 150여 일간 북에 억류되었다가 최근에 석방된 남측 노동자의 억류사태가 발생함에 따라 개성공단 입주기업들의 불안감이 증가되었고, 개성공단 사업의 장래에 대한 우려도 확대되었다. 게다가 북한은 4월에 개성공단과 관련된 특혜조치(임금 인상, 토지 사용료 유예기간 단축, 임대차 기간 축소 등)에 대한 새로운 요구를 제시하였다.<sup>20)</sup> 이어 5월 15일에는 임금, 세금, 토지 임대료, 토지 사용료 등과 관련된 기존 법규 및 계약의 무효를 선언하였다. 그리고 6월 11일 남북 당국간 실무회담에서 북한은 새로운 계약조건을 제시하였다.<sup>21)</sup> 북측이 새로운 요구를 해오고, 이명박 정부가 대북기조의 원칙적

20) 임강택, “북한의 개성공단 관련 최근 태도의 배경,” 『Online Series』, 2009년 5월 12일. 북한은 4월 21일 개성공단과 관련하여 2014년부터 남측이 지불하기로 한 개성공단 사용료를 2010년부터 지불할 것과 개성공단 임대차 기간을 50년에서 25년으로 단축할 것, 개성공단 북측 근로자 임금 수준을 중국 수준으로 인상할 것, 개성공단 근로자들의 숙소문제를 해결할 것 등을 요구하였다. 최용환, “개성공단 사업의 현황과 향후 전망,” 『Policy Brief』, no.17 (2009).

21) 북한은 노동자들의 임금을 월 300달러 수준으로 올려 달라고 요구했다. 이는 현재 월 최저임금 5만 5천 125달러의 6배, 사회보험료 등을 포함한 평균 임금 75달러의 4배 수준이다. 북한은 또 현재 5%로 상한선이 정해져 있는 임금의 연인상률도 10~20%로 올릴 것을 요구했다. 아울러 현대아산과 토지공사가 이미 1천 600만 달러를 완납한 1단계 공단부지 100만 평에 대한 50년간의 토지임대료를 총액 5억 달러 수준으로 무려 31배나 올려 받겠다고 밝혔다. 이와 함께 2014년부터 징수하기로 되어 있던 토지사용료는 내년(2010년)부터 앞당겨 받

고수를 표명함에 따라 상반기의 경색국면은 지속되었다.

그러나 2009년 중반기 이후로 남북관계가 긍정적으로 변화함에 따라 남북교역은 점차 회복세를 보였다. 이러한 회복세가 2009년도 상반기의 위축을 상쇄할 정도는 아니었지만, 남북관계의 개선의 결과라는 점에는 의심할 여지가 없다. 남북관계에 긍정적인 변화가 나타난 것은 2009년 8월부터이다. 8월 말에 북한에 억류되었던 남측 근로자가 현대-북한 간의 합의를 계기로 석방되고, 김대중 전 대통령의 서거와 관련하여 북측이 조문단을 파견함에 따라 남북 간의 대화가 다시 시작되었다. 또한 북한의 육로 통행 제한 철회의 '12·1조치' 해제(8월 21일)함에 따라 경색된 관계가 정상화될지에 대한 조심스런 예측들이 나오기 시작하였다. 8월 이후로 남북한 관계에 있어서의 다소 긍정적인 변화는 남북교역에도 긍정적인 변화를 가져왔다.

실제로 이명박 정부 13개월째인 2009년 9월에 들어 남북경협은 다소 증가하는 추세를 보였다. 상반기 남북한 교역은 매월 1억~1억 1천 달러 수준이었으나, 9월에는 1억 7천317만 달러로 전년도 9월의 1억 6천686만 달러보다 2.6% 증가하였다. 9월 이후의 남북교역의 회복세는 우리나라가 글로벌 금융위기를 조기에 극복하여 내수를 진작한 측면도 크게 작용하였으나, 현정은 현대그룹 회장의 방북 등으로 남북관계가 풀리면서 남북한 교역이 다소 활기를 되찾고 있는 모습을 반영한다.<sup>22)</sup> 최근 2010년 2월 현재의 남북교역량을 보면 약 1억 5천349만 달러로 전년 동월 1억 86만 달러에 비해 52% 증가하였다.<sup>23)</sup>

---

을 것이며 평당 5~10달러를 받겠다고 밝혔다. 또한 1만 5천 명 규모의 근로자 숙소와 탁아소, 출퇴근 연결도로 건설, 노동환경 개선 및 용수시설의 안정적 관리 운영 등을 새로이 요구했다.

22) 남북교역량과 관련해서는 최근 2009년 9월에 들어 증가세를 보이고 있다. “9월 남북교역 규모 13개월 만에 증가로 전환,” 『매일경제』, 2009년 10월 19일.

23) 통일부, 『월간 남북교류협력 현황』; <<http://www.unikorea.go.kr>>.

북핵 협상의 진전, 북한의 화해적 태도, 이명박 정부의 대북정책에 있어서의 유연성 등 남북한 간의 긍정적인 관계개선과 국제경제 환경의 개선이 뒷받침된다면, 2010년도의 남북교역은 2009년 중반 이후의 회복세를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 남북교역에 있어서나 남북관계에 있어서의 어떠한 급진전을 기대하기는 아직 어려울 것으로 보인다. 북한이 북핵문제 해결에 적극적으로 나서고 남북관계 개선의 의지를 아직 분명하게 밝히지 않고 있으며, 이명박 정부의 대북정책에 있어서 전환이 이루어질지 아직 미지수이기 때문에 남북한 간에 다시 경색국면이 조성될 가능성이 항상 존재하기 때문이다.

## 2. 남북경협 의 과제와 전망

### 1) 남북경협 의 과제

#### (1) 대북정책

일반적으로 남북관계가 경색되면 남북경협이 축소될 것으로 생각하지만, 앞에서 살펴보았듯이 지난 2006~2007년의 남북경협 현황을 보면, 북한의 군사적 돌출행동이 남북관계와 북·미관계를 악화시켰음에도 불구하고 남북교역이 전년도에 비해 증가하였다. 이것은 이명박 정부에 들어와서 개성공단사업을 포함한 남북경협이 지속적으로 위축되어 왔는가라는 문제를 근본적으로 생각해봐야 할 필요성을 제기한다.

이명박 정부 출범 초기에는 김대중, 노무현 정부와는 전혀 다른 대북정책기조를 내세웠다. 이명박 정부의 '비핵·개방·3000' 구상, 즉 '선 핵포기, 후 지원'이라는 원칙은 북한입장에서 체제유지와 생존의 최후 협상카드인 핵을 포기하라는 주문으로 과거의 경험상 북한이 수용할리는 없어 보였다. 북한이 핵을 포기해야하는 당위성은 누구나 공감을 하고

있다. 그러나 상대방의 수용의사가 전혀 개선되지 않은 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 남북한 간의 관계악화를 예고한 바 있다. 그러나 이명박 정부가 사안별로 유연하고 적극적인 태도를 가졌다면 남북관계가 급속히 악화되지는 않았을 것이다. 한국정부는 미사일 발사 시험, 지하핵실험 등 일련의 북한의 돌발적 행위에 대한 비판만 했었지, 남북관계를 보다 주도적인 입장에서 긍정적으로 이끌어 가려는 유연하고도 적극적인 자세를 보여주지 못했다.

이러한 상황에서 경색된 남북관계를 대화와 협력의 평화적인 분위기로 전환시키기 위해서는 기본적으로 이명박 정부의 대북 강경노선을 수정해야 한다는 목소리들이 곳곳에서 나온 바 있다.<sup>24)</sup> 그러나 현실적으로 대북정책을 근본적으로 바꾸는 것은 정부의 정책적 실패를 자인하는 것이 되기 때문에 이명박 정부로서는 선뜻 정책의 전환을 시도할 수 없을 것이다. 한국정부가 대북정책의 기초를 근본적으로 전환하기가 힘들다 하더라도, 현실적인 정책수행에 있어서는 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 그리고 남북관계 개선과 경제협력사업 확대를 위한 노력하는 모습을 남북한 국민 모두에게 보여 주어야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 기본적인 과제들을 제안한다.

첫째, 대북특사 파견 등 대화·협상에 적극적인 태도를 보여야 한다. 이러한 자세는 북한뿐만 아니라, 남한 국민들에게 정부가 민족상생의 길을 찾기 위해 열심히 노력한다는 이미지를 심어줄 수 있는 계기가 될 것이다. 또한 이러한 자세는 북핵문제 해결 등과 관련하여 ‘통미봉남’의 딜

24) 김정태 경협경제인총연합회 회장은 “정부는 개성공단이 남북경협의 전부라 착각”하고 있다면서 대립, 갈등국면이 지속된다면 남측 투자기업의 활동이 심각한 타격을 받을 수밖에 없다고 주장하면서 정부의 대북 강경노선의 선회를 주문했다. “국회의원 18명, MB정부 대북정책 전환 촉구,” 『조선일보』, 2009년 6월 15일.

레마를 극복하고 주도적인 위치를 견지하기 위한 기본적인 전제조건이 된다.

둘째, 인도주의적 대북지원은 지속해야 한다. 예를 들어, 식량과 비료와 같은 물자를 북한의 요청이 있으면 지원한다는 소극적 태도에서 탈피해 인도주의적 차원에서 무조건적으로 제공하는 적극적인 자세가 필요하다. 지원 시 북한주민에게 직접 배분될 수 있는 물품을 선정하고 배분에 대한 투명성을 강화해야 한다.

셋째, 금강산·개성관광을 재개하고 백두산 관광을 시작할 수 있도록 해야 한다. 예컨대, 이명박 정부는 현대그룹과 아·태평화위원회가 합의된 사항이 신속히 실천될 수 있는 여건을 마련해주고, 관련 제반조치를 진행시켜야 한다.

이명박 정부의 입장에서 볼 때, 이와 같은 제안들이 마치 김대중, 노무현 정부의 대북정책의 주요 요소들이기 때문에 수용할 수 없을지도 모른다. 그러나 이명박 정부는 이전 정부들의 정책들을 따라한다는 입장이 아니라 그것을 ‘넘어선다’는 입장에 설 필요가 있다. 남북관계를 평화적, 안정적으로 관리한다는 목적하에 적극적으로 남북한 간의 대화에 임하고, 인도적인 지원은 지속하며, 경제협력 사업을 추진하는 것은 특정 정부의 업적이 아니라, 어느 정부나 해야 할 기본적인 과제이기 때문이다.

## (2) 개성공단 관련문제

개성공단과 관련한 문제는 우선 개성공단 위기의 원인이 무엇인지, 그 원인을 제거하려는 노력이 필요하다. 다음으로 현재 주어진 현안, 즉 북한이 개성공단과 관련하여 재계약을 요구하고 있는 사항들에 대한 합의를 이루어 내는 것이다. 먼저 개성공단 사업이 위기를 맞은 원인은 무엇보다도 북한이 개성공단 사업을 정치·외교적 압박수단으로 활용하고 있다는 점에 기인한다.<sup>25)</sup> 북한은 북·미관계의 개선이나, 한국으로부터



의 정치경제적 양보를 얻어 내기 위한 수단으로 개성공단 사업까지 정략적 수단으로 사용한다는 점에는 이의가 없을 것이다. 물론 남북관계의 악화에 대한 책임이 모두 북한에 있는 것만은 아니다. 개성공단 문제와 관련하여 이명박 정부의 소극적 대응이나 책임회피성 태도 또한 문제가 있었다. 예컨대, 2009년 상반기의 개성공단 문제를 포함한 남북경협의 침체와 관련하여 북한에 진출한 한국 업체들은 정부의 방북 제한 조치로 경영상의 어려움을 토로하였다.<sup>26)</sup> 이에 대하여 통일부는 정부의 방북조치가 경제협력 업체의 감소 등 남북간 교류협력의 위축을 초래한 것이 아니라고 주장하였다. 올해에 들어와서 남북간 교역규모가 감소한 것은 복합적인 문제, 즉 전반적인 내수의 위축, 북한의 열악한 투자환경, 남북관계 상황 등의 문제가 복합적으로 작용한 결과라는 것이다. 즉 정부의 일련의 조치들은 남북경협의 축소와 관련한 일차적 책임이 없다는 주장을 펼쳤다.<sup>27)</sup>

경협사업을 정략적으로 사용하는 북한의 일방주의적인 태도와 이명박 정부의 소극적 태도에서 알 수 있는 것은 개성공단 사업과 같은 남북한 경협사업이 정치적 요인에 의해 심한 영향을 받는다는 것이다. 향후 개성공단이 정략적 수단으로 전략하지 않도록 하기 위해서는, 먼저 남북당국은 민간 경제협력이 정치적인 잣대로 이용되지 않고 기업활동의 자율성과 창조력을 키워나갈 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 물론 당장 개성공단의 제2단계 사업 착공이 어렵다하더라도, 1단계 사업을 활성화시키기 위해 북측이 제기한 기존 계약 무효화 선언의 종결, 법·제도적 장치 마련, 3통(통행, 통관, 통신)과 노무관리의 안정성 확보, 개성공단 제품의 원산지 규정, 전략물자 반출 허용 등의 문제가 선행적으

25) 양문수, “위기의 개성공단, 해법은 없는가,” 『현안진단』, 제143호 (2009), p. 2.

26) “개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수,” 『한계레』, 2009년 6월 23일.

27) “한국 통일부, ‘남북경협 위축은 복합적 요인 때문’”; <<http://www.voanews.com>>.

로 해결되어야 할 것이다.<sup>28)</sup>

2009년도 4~6월까지의 개성공단과 관련한 북한의 새로운 일련의 제의들을 논의하기 위한 남북 당국간 실무회담이 제3차(2009.7.2)까지 열렸지만, 남북한 간의 입장차이만 확인하였을 뿐 별다른 진전이 없었다. 다만 9월 10일 북측이 개성공단 근로자 임금과 관련하여 기존의 300달러 인상요구를 철회하고, 5% 인상안을 제시함에 따라 남북한 실무회담이 다소 진전되지 않을까하는 기대는 생겼다.<sup>29)</sup> 이후 2010년 2월 1일에 개최된 개성공단 제4차 실무회담에서도, 향후 군사실무회담을 열어 3통문제와 숙소와 임금문제 등은 당국 간 실무회담을 통해 계속 협의해 나가기로 하였다.<sup>30)</sup> 북한은 정치군사적인 측면에서 강경한 입장을 취하면서도 남북경협과 관련해서는 비록 소극적이긴 하지만 협력의지를 보여주고 있다.

이러한 분위기가 이어진다면 이명박 정부 취임 때부터 경색되어온 남북관계를 다소 완화시킬 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것이다. 그리고 실무회담을 지속시킴으로써 개성공단과 관련한 남북한 간의 입장 차이를 줄여서, 1단계 사업을 지속적으로 활성화시키기 위한 분위기가 조성

28) 홍순직, “남북경협의 단기 현안 해결 방안,” 『통일경제』 (2009년 가을호), p. 26.

29) 이러한 분위기는 북한이 지난 8월 현정은 현대그룹회장을 평양으로 초청하고, 김대중 전 대통령 서거 때 고위급 특사조문단을 파견하는 등 남북관계를 풀어보려는 행보의 연장선상에서 제기된 것으로 볼 수 있다. 또한 9월 14일에 북한은 지난 8월 임진강 상류 황강댐 무단 방류로 남한의 민간인 6명이 숨진데 대해 공식적으로 사과하고, 정부가 북측의 입장 표명을 사과로 간주함에 따라 임진강 사고를 둘러싼 남북간 갈등 역시 발생 1개월여 만에 수습 국면으로 들어섰다.

30) 여기서 북한은 3통 문제를 개선하는데 원칙적으로 동의하면서, 기본적으로 군부의 소관사항인만큼 군사실무회담에서 구체적으로 협의하고, 당국간 실무회담에서는 임금, 숙소 등 여타 현안 문제를 협의하자는 입장을 개진하였으나, 남측은 군사실무회담에서 3통 문제를 다루더라도 기존의 남측 개성 실무회담 대표를 중심으로 대표단을 구성하겠다는 점을 밝혔다. “이명박 정부 2년: 남북경제관계,” 『북한경제리뷰』 (2010년 2월호), p. 51.

될 것으로 보인다. 따라서 이명박 정부는 북측의 적극적인 대화 참여를 유도하기 위해서라도, 또한 개성공단 사업자들을 위해서라도 북한과의 대화와 합의에 적극 나서야 할 것이다.

## 2) 남북경협 전망

이명박 정부는 2009년 8월 16일 비무장지대를 가로지르는 ‘남북경협평화공단’을 설치하는 방안을 검토할 수 있다는 입장을 밝혔다. 이는 이명박 대통령이 8월 15일 광복절 경축사를 통해 밝힌 재래식 무기 감축방안과 관련하여 “재래식 무기를 줄이고 전방배치된 병력을 뒤로 물린다는 것은 평화적 이용공간을 확대한다는 것”을 의미한다.<sup>31)</sup> 그러나 남북경협 평화공단의 설치 방안도 첫째는 기존의 개성공단을 둘러싼 문제들이 먼저 해결되어야 하고, 둘째, 이명박 정부의 기존의 대북정책 기조의 변화나 변화 가능성을 상징적으로라도 보여주어야 가능할 것이다.

단기적으로 이명박 정부의 대북정책 기조가 변화할 가능성은 그리 높지 않아 보인다. ‘신 한반도 평화구상’으로 불리는 이명박 대통령의 8·15 경축사에서 밝힌 대북 메시지도 북한의 호응을 끌어낼 수 있는 획기적 제안보다는 그간의 원칙을 재강조하면서 핵 폐기와 함께 재래식 무기 감축도 병행돼야 한다는 점을 부각시켰을 뿐이다. 그 요지는 북한이 핵을 완전히 폐기하고 개방할 경우 국제 사회와 공조해 적극적인 지원에 나서겠다는 것을 천명하고 조건 없는 남북 대화를 하자는 것이다. 그 세부 내용을 살펴보면, 북한주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제 협력프로그램 적극 실행, 남북 경제 공동체 실현을 위한 고위급 회의 설치, 관련국 및 국제기구와 협력을 통한 경제 교육 재정 인프라 생활향상 분야

31) “靑 DMZ 가로지르는 남북경협공단 검토,” 『전북중앙일보』, 2009년 8월 16일.

에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트 추진 등이다.<sup>32)</sup>

그러나 경축사의 내용은 비록 경축사에 명시하지는 않았지만 대선 주요 공약인 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 좀 더 구체화한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이 대통령의 위와 같은 제안은 근본적으로 북한이 핵을 완전히 폐기하고 개방할 것을 전제로 하고 있기 때문에 북한이 단기간에 호응하고 나설 가능성은 크지 않다. 왜냐하면 우선 북한이 강조하는 ‘6·15 정상선언’과 ‘10·4 선언’의 이행에 대한 언급이 경축사에 없다. 북한은 두 선언의 존중 및 이행을 통일과 반통일을 가름하는 시금석으로 보고 있기 때문이다. 이명박 정부가 ‘선 핵폐기, 후 지원’이라는 대북정책의 기초를 고수하는 한 남북관계의 경색을 풀기 어렵고, 그만큼 남북경협은 진전을 보기 어려울 것이다.

대화와 협력을 통한 남북관계의 개선은 전체적인 남북경협을 진전시키는 전제조건이자 추동력이라고 할 수 있다. 남북경협의 핵심적인 부분을 차지하고 있는 개성공단 사업과 관련해서도, 현재 위기의 개성공단 문제는 경색된 남북관계를 대화와 협력으로 풀어가는 과정 속에서 해결해야 하며, 또한 다른 남북경협을 확대함으로써 해결해야 한다. 이러한 전제하에서 볼 때, 남북관계 개선과 남북경협을 진전시키기 위한 남북한 당국 쌍방 간의 대화 분위기는 아직 무르익지 않은 상황이다. 그러나 8월 17일 현정은 현대그룹 회장과 북측이 남북 교류협력 사업 전반을 복원하기 위한 합의는 경색된 남북관계를 완화시키는 징검다리의 역할을 기대하게 하였다. 현 회장과 북한 측이 합의한 5개 사항은 금강산·개성관광 재개, 개성공단 활성화, 백두산 관광 개시, 이산가족 상봉 등을 포함한 것이다. 이는 남북한 당국 간의 합의 없이 진행되었지만, 민간 차원에서의 남북경협은 지속될 수 있다는 희망을 안겨주었다.<sup>33)</sup> 현대와 북한

<sup>32)</sup> “DMZ에 남북경협공단 조성 추진,” 『한국경제』, 2009년 8월 16일.

간의 합의가 민간과 당국을 확실히 구분하고, 북한의 실익을 우선하겠다는 북측의 의도가 담겨져 있다고 하더라도, 당국 간의 대화가 실종된 현 시점에서 민간 차원에서의 대화와 협력 라인을 구축하는 것은 남한으로 봐서도 손해 보는 것은 아니다. 당국이 직접 나설 경우 ‘피주기식’ 대북정책으로의 회귀라는 비난을 염려하는 정부로서도 민간을 앞세우는 것 또한 방법이 될 수 있다. 다만 그때도 중요한 것은 정부가 민간 차원의 대화와 협력을 적극적으로 밀고 있다는 것을 상징적으로라도 보여주는 것이다.

2010년 2월 1일에 개최된 개성공단 제4차 실무회담 이후, 2월 8일에는 금강산·개성관광 관련 남북당국간 실무회담이 개최되었다. 남북경협과 관련한 실무회담을 지속적으로 추진함으로써 전체적인 남북한 간의 대화를 지속한다면 경제협력의 확대를 기대할 수 있을 것이다. 현재 김정일 국방위원장의 중국방문을 계기로 6자회담이 재개되고 북·미관계가 개선되는 분위기가 마련될 것이라는 기대가 있다. 이를 활용하여 남북 양측이 보다 탄력적이고 유연한 자세로 대화에 임하고, 개성공단과 관련된 법규를 합의하에 재정비한다면 남북관계의 개선과 경협의 확대도 가능할 것으로 예상된다.

33) “현대-북한 5개항 합의 北 민간기업 통해 MB정부 떠보기?,” 『한국일보』, 2009년 8월 18일 ; “현대-북한 합의 남북관계 전환 계기 삼아야,” 『중앙일보』, 2009년 8월 18일. 다만 북한과의 합의 내용들이 남한 정부의 동의와 승인이 있어야 가능한 내용을 담고 있기 때문에, 현대-북측 합의를 계기로 남북관계를 개선시키기 위한 기회를 삼을 것인가, 아니면 무시할 것인가는 이명박 정부의 의지에 달려 있다고 할 수 있다.

## IV. 결론

1988년에 남북경협이 시작된 이래로 남북한 간의 교역량은 점차적으로 증가하여 왔다. 그러나 남북경협은 정치군사적 측면의 변화에 따라 남북관계의 완화 혹은 경색 국면에 따라 크게 영향을 받은 것이 사실이다. 이와 같이 남북경협이 전체적인 남북관계의 변화에 긍정적, 부정적인 영향을 받는다는 점을 고려할 때 이명박 정부의 대북정책 방향과 그 실제에 따라 남북경협도 영향을 받을 수밖에 없다.

남북한의 정치군사적 관계가 악화된 원인을 모두 북한에 전가할 수 없는 것은 이명박 정부가 취임하면서부터 추진해온 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 북한과의 대화나 협상의 진전을 어렵게 하는 ‘선 핵포기, 후 지원’이라는 전제를 내포하고 있었기 때문이다. 이명박 정부는 ‘엄격한 상호주의’ 원칙에 집착함으로써 개별적인 북한의 돌발적인 행동에 대해 ‘당근과 채찍’을 사용하는 유연한 접근을 할 수 없었다. 그 결과 미국과 공조한 북한의 압박·강경정책은 북한을 더욱 자극하고 남북한 관계마저 경색시켰다. 그리고 그것은 북한이 개성공단이라는 남북한 간의 경제협력과 대화의 창구마저 정치적으로 악용하는 결과를 초래하였다.

참여정부하에서 남북한 간에 정치적, 군사적 갈등기에도 전반적으로 경협 규모가 확대된 것과 달리, 2008년 초 이명박 정부가 들어서면서 남북한 간의 총교역량과 개성공단의 생산 및 수출량은 감소하였다. 적어도 2009년 말까지 전체적인 남북교역이 위축되고, 3대 경협사업이 위기에 놓이는 상황이 지속되어 왔다. 그러나 2009년 말부터 2010년 2월 현재까지 남북경협의 전체교역량은 전년 동월 대비 다소 증가하였다. 만약 국제적, 남북한 간의 정치적 환경이 개선된다면 남북경협은 증가세를 이어갈 수 있을 것으로 보인다.

향후 남북경협과 관련하여 이명박 정부는 우선 대북정책 측면에서 그동안의 대북정책 기조를 근본적으로 전환하기 어렵다 하더라도, 현실적인 정책수행에 있어서는 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 동시에 남북관계 개선과 경제협력 활성화를 추진해야 한다. 남북관계에 기능주의적 접근의 한계를 극복하면서 신기능주의적 접근과 함께 경협을 활성화시키고 이를 통해 남북한 모두에게 경제적 이익을 주는 결과를 확산시켜야 한다. 아울러 이명박 정부는 이전 정부들의 대북정책을 따라한다는 입장이 아니라 그것을 초월한다는 입장에 서서 정책을 추진할 필요가 있다. 남북경협이 북한에게 체제유지 자원을 제공하는 등 부정적인 효과가 있다는 점도 사실이다. 그러나 남북한 간의 상생과 공존은 유연한 상호주의에 입각한 남북경협을 통해 한 걸음씩 그 토대를 마련해 나가야 한다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

향후 남북관계 및 경협의 전망을 예단하기는 아직 어려운 상황이다. 현재 남북 간에는 금강산 부동산 동결과 금강산 관광을 중국으로 이전하려는 문제 등으로 경색국면의 장기화가 진행될 가능성이 제기되고 있다. 반면 북한 김정일 국방위원장의 중국 방문이 예상되면서, 이를 통해 6자 회담의 재개 가능성이 조성되고 있다.

최근 북한의 대남 강경정책은 북한 내부적 위기를 방증하고 있다고 볼 수 있다. 북한 내부통제를 위해 대외적 위기조성을 통해 해결하려하고 있다. 이러한 현상은 북한이 과거 대남정책을 통해 학습한 효과의 결과이다. 북한은 대남 강경책을 추진하면서도 동시에 여타 선택지를 함께 열어 놓고 있다. 북한은 지난 3월 금강산 관광의 조기재개를 주장하면서, 이를 재개하지 않을 경우 금강산 부동산 동결을 취할 것이라 발표하였다. 따라서 남측은 북한의 위기구성 전략이 지닌 양면성을 잘 인지하면서, 수용할 수 있는 선택지에 대해서는 유연하고 전략적인 접근이 필요하다. 유연하고 전략적인 접근은 개성공단사업을 포함한 경협사업과 남

북관계 개선을 위한 대화와 협력의 공간을 확대하는 것이다. 대화와 협력을 통한 남북관계의 개선은 전체적인 남북경협을 진전시키는 전제조건이자 추동력이다. 남북경협의 핵심 사업인 개성공단 사업과 관련된 제 문제들도 대화와 협력으로 풀어가는 과정 속에서 해결해야 한다. 북측이 다시 6자회담으로 복귀하고 보단 전향적인 태도로 남북, 북·미관계 개선에 나서고, 이에 대해 이명박 정부가 적극적이고 유연한 자세로 대북 문제에 접근한다면 남북한 간의 국면전환과 경협의 확대발전도 가능할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 18일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 23일



**【참고문헌】**

- 김규륜. “남북경협과 동북아 경제협력 구도.” 『한·독사회과학논총』, 제14권 제1호. 2004.
- 김병대. “남북 경제협력 현황과 추진방향.” 『북한경제리뷰』, 2009년 12월호.
- 김영운. “대북정책 전환 업다면, 명백 유지조차 힘들 것.” 『민족21』, 2009년 1월호.
- 김영운. “‘강요’아닌 전략적 ‘유도’ 필요한 북한 개방.” 『통일한국』, 2008년 2월호.
- 박병철·박동국. “남북관계 변화에 따른 대북경협의 방향과 과제.” 『평화학연구』, 제10권 1호. 2009.
- 백학순. “북한의 ‘8월 선택’과 우리의 대응.” 『정세와 정책』, 2009년 9월호.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이석기. “남북경협 15년의 평가와 과제.” 『KIET 산업경제』, 2006년 10월호.
- 양문수. “위기의 개성공단, 해법은 없는가.” 『현안진단』, 제143호. 2009.
- 양문수. “남북 경협 위축과 활성화 과제.” 『통일경제』, 2009년 여름호.
- 윤덕민. “『비핵·개방·3000구상』의 과제와 전망.” 『2008 정책연구과제 통합본』. 2009 ; <http://www.ifans.go.kr/index.html>.
- 윤황. “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응.” 『평화학연구』, 제10권 1호. 2009.
- 임강택. “북한의 개성공단 관련 최근 태도의 배경.” 『Online Series』, 2009.5.12.
- 통일부. 『남북교류협력동향(09-7)』 ; <http://www.unikorea.go.kr>.
- 통일부. “상생과 공영의 대북정책” ; <http://www.unikorea.go.kr>.
- 통일연구원. 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 최용환. “개성공단 사업의 현황과 향후 전망.” 『Policy Brief』, no.17. 2009.
- 홍순직. “남북경협의 단기 현안 해결 방안.” 『통일경제』, 2009년 가을호.
- 홍현익. “이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언.” 『정세와 정책』, 2009년 3월호.
- 홍현익. “한국의 대북전략과 한·러협력 방안: 남북 상생·공영 달성 방안을 중심으로.” 『세종정책연구』, 제5권 2호. 2009.
- “개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수.” 『한계레』, 2009년 6월 23일.

“국회의원 18명, MB정부 대북정책 전환 촉구.” 『조선일보』, 2009년 6월 15일.

“위기는 기회’라는 역발상, 시너지 효과 높은 새 아이템 발굴 시급.” 『민족21』(온라인), 2009년 5월 1일 ; <http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=4011>.

“靑 DMZ 가로지르는 남북경협공단 검토.” 『전북중앙일보』, 2009년 8월 16일.

“현대-북한 합의 남북관계 전환 계기 삼아야.” 『중앙일보』, 2009년 8월 18일.

“[현대-북한 5개항 합의] 北 민간기업 통해 MB정부 떠보기?” 『한국일보』, 2009년 8월 18일.

“9월 남북교역 규모 13개월 만에 증가로 전환.” 『매일경제』, 2009년 10월 19일.

『조선신보』, 2008년 2월 29일.

『로동신문』, 2008년 4월 1일.

Abstract

The Lee Myung-bak Administration's Policy towards North  
Korea and Prospects of South-North Korean Economic  
Cooperation

Lee, Hun-kyung

(Graduate School of Northeast Asian Studies, Dong-A University)

The purpose of this paper is to analyze the impact of Lee Myung-bak administration's policy towards North Korea in inter-Korean relations and the current situation of inter-Korean economic cooperation, to provide some suggestions for the revitalization of mutual economic cooperation. The Lee administration's "Vision 3000, Denuclearization and Openness" had precondition of "denuclearization first, and then, assistance." This excessive attachment to the "strict reciprocity" principle has, deteriorated the South-North relations including economic cooperation to a considerable extent.

In the meantime, the deadlocked inter-Korean relations have been improved, since Hyundai Group Chairwoman Hyun, Jeong-eun's visit to Pyongyang and the dialogue with Kim, Jong-il and the North Korean condolence delegation's visit to Seoul, Reflecting the recently appeased situation, inter-Korean trade is on an increasing trend. The South Korean government has to take a flexible and positive stance in pursuit of inter-Korean economic cooperation hereafter. With regard to the Kaesong Industrial Complex(KIC), it is necessary to make efforts to resolve conflicts?

through dialogue based on the agreement that North Korea suggested last year between April and June. If Lee Myung-bak administration approaches to the North Korean issues with a flexible stance, it would be likely that the South-North economic cooperation can be extended and developed in a changed situation.

**Keywords:** policy toward North Korea , Inter-Korean economic cooperation, Mutual benefits and common prosperity, Denuclearization  
· Openness · 3000, Kaesong Industrial Complex

**이현경** .....

미국 하와이 대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 동아대학교 동북아국제대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 논문으로 “동기적·이론적 접근에 의한 북한정권·체제 분석과 전망,” “북한의 대 EU 관계와 실리주의적 접근” 등이 있고, 저서로는 『북한의 대량살상무기 실패와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션』, 『미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략』 등이 있다.