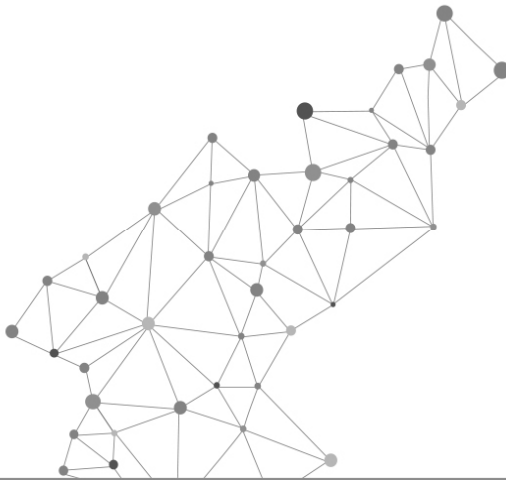


동향과 분석

역대 정부 남북경협의 평가와 향후 남북경협의 방향 |
조동호



역대 정부 남북경협의 평가와 향후 남북경협의 방향¹⁾

조동호 | 한국개발연구원 초빙연구위원 | jo@ewha.ac.kr

I. 머리말

2010년 천안함 사건에 대응한 우리 정부의 ‘5·24 조치’로 진행 중이던 개성공단 사업을 제외한 모든 남북경협이 금지된 지 15년이 되었다. 유일하게 남았던 개성공단도 2016년 전면 중단되었다. 2025년은 남북경협이 완전히 끊어진 지 10년이 되는 해였다.

이제 남북경협이란 단어는 박제가 되었다. 사람에 따라서는, 남북경협이나 조선 시대나 마찬가지로 느낄 수 있다. 어차피 현실에 존재하지 않는, 흘러간 역사 속의 한 부분이 되었기 때문이다.

그래도 남북경협이 과거 역사의 한 부분과 다른 점이 있다면, 되살아날 가능성이 존재한다는 것이다. 남북경협은 완전히 사라진 것이 아니라 잠시 멈추었을 뿐이라는 뜻이다. 애초에 우리 정부가 중단을 선언했고, 최근엔 북한도 ‘적대적 두 국가’라며 남북경협을 불온시켰지만, 상황이 변하면 남북경협은 다시 시작될 수밖에 없다.

예를 들어보자. 올해 말이든 내년이든 북미 정상이 만나고, 트럼프 미국 대통령은 북한의 핵을 인정하고 경제제재 해제까지 해줬다고 치자. 그러면 북한은 아무런 문제가 없을 것인가. 김정은은 맘 편히 지낼 수 있을 것인가.

아닐 것이다. 돌이켜 생각해 보자. 2012년 집권하자마자 첫 번째 공개연설에서 주민들에게 했던 김정은의 약속이 왜 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다는 것이었는지를. 2013년에는 경제 건설을 핵 개발과 같은 위상에 올린 ‘병진’을 자기 시대의 슬로건으로 발표했고, 2016년

1) 본고는 조동호, 『남북경협 80년: 절망과 기교의 역사』, 이화여자대학교출판문화원, 2025, pp.20~23의 관련 부분을 인용·보완한 것이다.

신년사에서 “우리 당은 인민생활문제를 천만가지 국사가운데서 제일국사로 내세우고있습니다”라고 말해야 했을지름.

이유는 명확하다. 핵은 외부로부터 체제를 수호할 수단이지만, 내부로부터 정권을 지킬 방법은 경제이기 때문이다. 먹고사는 문제가 힘들어지면 주민의 지지는 떨어지고, 아무리 독재라 하더라도 정권 안정성에 영향을 받기 마련이다. 그래서 핵 개발을 지속하면서도 틈날 때마다 경제를 강조했고, 2023년 말부터는 ‘지방발전 20×10 정책’을 시작해야 했던 것이다. 2018~19년 싱가포르와 하노이에서 북한이 요구한 것도 경제성장을 위한 경제제재의 완화였다.

그런데 북미 협상의 결과로 핵 보유를 인정받게 되었고 경제제재가 철폐되었다고 해도, 경제는 당장 좋아지지 않는다. 내부 자본 축적이 크게 부족한 상황에서 경제성장을 위해서는 외부 자본 유입이 필수적인데, 정치적 리스크가 큰 데다가 핵까지 가진 나라에 진출할 기업은 없을 것이기 때문이다. 경제제재가 없던 시절에도 북한과 무역할 품목은 극히 제한적이었고, 대북 투자도 거의 없었다. 더욱이 경제협력에 가장 적극적인 남한에 대해 ‘적대적 두 국가’라고 못 박아서 남한 기업은 아예 북한에 올 수도 없다. 남한 기업조차 나서지 않는 상황에서 외국 기업이 선뜻 대북 경험에 나설 리 없다.

실령 트럼프 대통령이 북미 협상에서 막대한 양의 경제 지원과 투자를 약속한다고 해도, 트럼프 대통령의 스타일로 볼 때 그 부담을 온전히 미국이 질 리가 없다. 오히려 부담의 대부분은 우방국들이 질 것이고, 십중팔구 우리가 가장 큰 몫을 감당해야 할 것이다. 북한은 ‘적대적 두 국가론’을 폐기하든, 슬그머니 ‘적대적’이란 수식어를 지우든, 남북경협은 문을 열 수밖에 없다.

결국 어떤 경로를 통하든, 남북경협은 재개될 것이다. 단지 시간과 방식의 문제일 뿐이다. 남북경협을 다시 생각해 보는 것은, 생각해 볼 필요가 있는 것은, 바로 이 때문이다.

II. 역대 정부 남북경협의 평가

1. 이상(李箱)의 선언

“어느 시대에도 그 현대인은 절망한다. 절망이 기교를 낳고 기교 때문에 또 절망한다.”
한국 모더니즘 문학의 상징적 인물인 시인 이상이 1936년 3월 구인회 동인지인 『시와

소설』 창간호 앞머리에 붙였던 말이다. 이상은 기껏 만 26년 7개월을 살다가 1937년 3월 요절한 천재 시인이다. 본명은 김해경(金海卿)이다. 식민지 시절 일본 사람들이 ‘다나카 상’, ‘나카무라 상’ 하듯, ‘김 상’해야 할 것을 김해경의 성을 잘못 알고 ‘이 상’하고 부르자 아예 이름을 이상으로 바꾸었다고 한다. 사실인지는 불명확하나 여동생 김옥희와 아내 변동림의 증언이다.

대학 시절, 문학평론가인 고(故) 김윤식 교수로부터 이상의 절망과 기교에 대한 선언에 대한 설명을 들었다. 대략 다음과 같은 내용이다.

“문학은 언어를 다룬다. 그런데 언어는 횡적으로나 종적으로나 살아있다. 즉 언어란 사회적으로, 역사적으로 살아있는 독립된 대상이다. 그래서 ‘하늘’이라고 표현하면 모두가 하늘이라고 생각하기 마련이다. 내가 ‘하늘’이라고 말하고선 땅을 뜻한 것이라고 해도 소용없다. ‘하늘’이라는 단어는 살아있는 것이어서 내 마음대로 의미를 변형시킬 수 없다. 그대로 받아들일 수밖에 없다. 그런 면에서 문학은 다른 예술 분야와 다르다. 예컨대 조각은 죽어있는 대리석을 다루는 것이고, 회화는 죽어있는 캔버스에 죽어있는 물감을 바르는 것이다. 연주자는 죽어있는 악기를 다룬다. 결국 화가, 조각가, 연주자는 죽어있는 대상을 자기 마음대로 움직여서 자신만의 작품을 만들어낸다.

그래서 관객은 공부하지 않으면 이해하지 못한다. 작품을 해석하는 법을 배워야 하고, 작가를 이해해야 한다. 그렇지 않고서는 감히 평을 할 수 없다. 모르기 때문이다. 우리가 피카소의 그림 앞에서 그저 ‘좋다’ 혹은 ‘내 맘엔 들지 않는다’ 정도의 이야기밖에 할 수 없는 까닭이 거기 있다. 베토벤(Ludwig van Beethoven)의 교향곡이든 바르톡(Bela Bartok)의 소나타든 음악도 마찬가지이다. 쉽게 말해서, 모르면 닥치고 있어야 하는 것이다.”

그러면서 그의 설명은 이상의 바로 그 유명한 선언에 대한 본격적인 해석으로 넘어갔다.

“이상의 고민은 거기에 있었다. 글만 안다면 누구나 시를 읽을 수 있다. 자존심 강한 이상은 그것이 싫었다. 아무런 문학 공부도 안 한 일반 사람들이 자신의 시를 읽고 이러쿵저러쿵 평을 해대는 것을 참을 수 없었다. 절망스러웠다. 그러다 보니 기교로 넘어갈 수밖에 없었다. 공부하지 않고는 이해하지 못하도록 각종 기교를 부렸다. 띄어쓰기를 하지 않고 전부 붙여서 써보았다. 그랬더니 사람들은 바로 떼어서 읽었다. 당연히 기교는 또 다른 기교를 낳기 마련이다. 거꾸로도 써 보았으나, 역시 소용없었다. ‘오감도’ 연작에서 보이듯 결국엔 숫자만이 나열된 시까지로 발전했다.

드디어 사람들은 이해하지 못했다. 성공이었지만 동시에 실패였다. 언어가 아니라 기호로 나열된 그것은 더 이상 시가 아니었기 때문이다. 이상은 다시 절망할 수밖에 없었다. 그리고

이제 그 절망은 처음의 절망과는 차원이 다른 것이었다. 처음의 절망은 기교로 도망갈 수 있었지만, 이번의 절망은 탈출할 곳이 없는 절망이었기 때문이다. 기교가 낡은 절망은 막다른 골목에 부딪친 것이다. 결국 그가 택할 수 있는 길은 요절하는 것뿐이었다.”

그리고 그는 끝맺었다. “그러므로 문학을 하고자 하는 사람은 이상을 넘어서야 한다. 문학이 주는 절망과 기교를 이해하고 극복할 수 있어야 한다. 그런 의미에서 이상은 문학의 입구를 지키고 있는 파수꾼인 셈이다. 그를 지나치지 않고는 결코 문학이라는 나라에 도달할 수 없다.”

2. 남북경협에의 절망과 기교

이상의 선언을 소개한 이유는, 남북경협의 역사 역시 절망과 기교의 경로를 밟아오고 있기 때문이다. 남북경협을 시작한 노태우 정부부터 차례로 간략히 살펴보자.

2.1 절망

6·25 전쟁 이후 불법이었던 남북경협은 1988년 노태우 대통령의 ‘7·7 선언’으로 합법화되면서 재개의 기회를 맞이했다. ‘7·7 선언’은 북한을 “함께 번영을 이룩하는 민족공동체”로 규정하고, “분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현”하자고 제안했다. 1988년 10월 7일에는 현 기획재정부의 전신인 경제기획원이 ‘7·7 선언’ 후속 조치를 발표했다. 주요 내용은 민간기업의 북한 물자 교역 허용, 북한 원산지 표시 상표의 부착 허용, 남북교역 물자에 대한 관세 미부과, 남북 경제인의 상호 접촉·방문 허용, 북한 선적의 상용 선박 입항 허용 등이었다. 이 조치를 계기로 1989년 분단 이후 최초의 남북교역이 성사되었다.

당시 노태우 대통령은 ‘7·7 선언’의 마지막 부분에서 “이 세기가 가기 전에 남과 북은 하나의 사회적·문화적·경제적 공동체로 통합될 수 있을 것”이라고 했지만, 현실은 거리가 멀었다. 1989년 일반 교역에 이어 1992년 위탁가공교역이 성사되었지만 규모는 미미했다. 초기에는 북한이 남한과 교역을 하고 있다는 사실조차 부인했을 정도였다. 실망스러운 결과였다.

김영삼 대통령은 1993년 2월 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수는 없습니다”, “어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다”라며 남북 관계에 대해 매우 전향적인 입장을 표명했다. 미국보다 북한이 더 중요하고, 자유민주주의와 자본주의

의 가치보다 민족이 소중하다는 선언이었다. 심지어 김일성을 향해 “따뜻한 봄날 한라산 기슭에서도 좋고, 여름날 백두산 천지 못가에서도 좋습니다. 거기서 가슴을 터놓고 민족의 장래를 의논해 봅시다”라며 감상적인 모습도 보였다. 보수 정부의 대통령 취임사로는 상상하기 어려운 내용이었다. 대북정책의 기본 방향을 적대적 대결 관계에서 화해와 협력의 장으로 이끌고 가겠다는 명확한 표명이었다. 남북경협에 대해서도 적극적이어서 ‘신경제 5개년계획’에 남북경협 부문을 포함했다.²⁾ 정부의 장기 계획에 남북경협이 포함된 것은 이때가 처음이었다. 보수 정부의 초대 통일원 장관으로 진보 진영의 한완상 서울대 교수를 임명했다. 취임한 지 한 달도 안 된 시점이었던 1993년 3월 19일 미전향 장기수 이인모 노인을 아무런 조건 없이 송환했다. “교착 상태에 빠져 있던 대북 관계를 개선하는 데 중요한 계기”를 만들기 위해서였다.³⁾

이처럼 김영삼 정부가 남북경협과 남북 관계 개선을 위해 상당한 노력을 기울였음에도 불구하고 상황은 정책 추진에 부정적으로만 전개되었다. 북한은 1993년 3월 핵확산금지조약 탈퇴를 선언하고 국제원자력기구의 핵안전조치협정 이행을 거부했으며, 마침내 1994년 5월 원자로의 연료봉 교체 작업을 강행했다. 1994년 10월 북미 제네바 합의로 핵 문제가 일단락되자 김영삼 정부는 11월 ‘남북경협 활성화조치’를 발표했으나, 1995년 5월 제86우성호 나포사건, 1995년 10월 북한 무장 공비 남파, 1996년 9월 강릉 잠수함 침투 사건 등 북한의 도발은 지속되었다.

전반적 남북 관계가 개선되지 못하는 상황에서도 남북경협은 나름 꾸준히 증가했지만, 여전히 기대만큼 성장하지 못했다. 남북교역 규모는 노태우 정부 말인 1992년 1.7억달러에서 김영삼 정부 말인 1997년 말 3.1억달러로 증가했을 뿐이다. 1996년에는 남북경협 역사상 최초의 투자인 대우의 남포공장 투자사업도 성사되었지만, 개업 이래 한 번도 이익을 내지 못하고 3년 후 문을 닫았다.

남북경협에 대한 정부의 의지는 강했지만, 현실은 경협을 추진할 만한 형편이 되지 않았다. 물건을 사 오자니 품질이 조악해서 사 올만한 것이 거의 없었다. 물건을 팔기도 어려웠다. 북한이 살 돈이 없기 때문이었다. 투자의 경우는 더욱 곤란했다. 전기도 없고, 도로·철도도 부실하고, 노동시장도 내수시장도 없는 북한에 투자할 기업은 없었다. 게다가 북한 경제정책의 변화는 보이지 않았다. 만약 북한이 시장경제 체제로의 변화를 추구하면서 본격적인 개방에 착수했다면 교역 및 투자 환경도 크게 개선되었을 것이다. 그러나 북한은 여전히 ‘주체경제’만

2) ‘신경제 5개년계획’은 1962년부터 시작된 ‘경제개발 5개년계획’(1982년부터는 ‘경제사회발전 5개년계획’으로 명칭 변경)을 이어받은 김영삼 정부의 경제·사회 발전을 위한 1993~97년 계획이다.
3) 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록 (상)』, 조선일보사, 2001, p.99.

을 외치고 있었다. 남북경협이 절망에 빠진 것은 당연한 일이었다.

2.2 기교

김대중 정부는 ‘햇볕정책’을 내걸었다. 남북 관계 개선을 위한 남북경협 활성화를 적극적·공개적으로 추진했고, ‘화해협력의 적극 추진’을 대북정책 3대 추진 원칙의 하나로 채택했다. 이는 설령 ‘퍼주기’ 비판을 받더라도 남북 관계 개선을 위해 경제 분야를 중심으로 전 분야에서 대북 접근을 적극 확대하겠다는 의지의 표명이었다. 대북정책의 추진 기조도 ‘안보와 화해협력의 병행 추진’, ‘평화공존과 평화교류의 우선 실현’으로 설정했다. ‘안보와 화해협력의 병행 추진’이란 북한과 군사·외교적인 충돌과 긴장이 발생하더라도 남북경협은 계속하겠다는 것이며, ‘평화공존과 평화교류의 우선 실현’이란 남북경협 확대에 정책의 우선순위를 두겠다는 것을 시사하는 것이다. 실제로 김대중 대통령은 1998년 6월 북한 잠수정 침투 사건이 발생하자 직접 국가안전보장회의를 주재하고 “도발은 불용한다. 그러나 햇볕정책의 기조는 유지한다”는 내용의 의결서를 발표했다.⁴⁾ 김대중 정부 출범 직후인 1998년 4월에는 ‘남북경협 활성화조치’ 발표를 통해 그동안의 남북경협 제한도 대폭 완화했다.

그러나 정책 의지만으로 남북 관계가 개선되는 것은 아니며, ‘햇볕정책’을 추진한다고 당장 남북경협이 발전하는 것도 아니었다. 절망의 본질이 해소되지 않는 한 시장의 자율적 판단에 맡겨서는 남북경협이 진전될 수 없으므로 정부가 주도하고 지원하는 형식으로 경협을 끌고 갈 수밖에 없었다. 기교의 등장이었다. 예를 들어 정부는 무리한 조건의 금강산 관광사업을 제한하지 않았고, 오히려 직접 개입했다. 몇 명이 가든 관광객 수와 무관하게 2005년 초까지 총 9억 4,200만달러, 당시 환율로 1조 3,000억원에 달하는 관광 대가 지급은 상식적으로 납득하기 어려운 조건이었으며 필연적으로 현대아산의 경영난을 야기할 것이었음에도 정부는 그대로 허용했다. 금강산 관광사업이라는 대규모 사업의 실패는 남북경협 전반에 막대한 부정적 영향을 미칠 것이라는 점을 고려하지 않았다. 실제로 2001년 현대아산의 자금난으로 금강산 관광사업은 중단 위기에 처했다. 그러자 정부는 사업 유지를 위해 금강산 관광사업에 한국관광공사를 참여시키면서 남북협력기금을 지원했다. 2002년 4월부터는 학생, 교사, 이산가족 등의 관광 경비 일부도 지원하기 시작했다.

결국 남북경협은 정부가 주도하고 재정지원을 통해 추진하는 것이란 인상을 가지게 했고, 정부 지원에 의해 추진되는 남북경협이니 정부가 규제하거나 통제하는 것이 당연하다는

4) 김대중, 『김대중 자서전 2』, 삼인, 2010, p.96.

인식을 확산시키는 결과를 낳았다. 이러한 인식은 이명박 정부에서 ‘5·24 조치’라는 극단적 형태로 표출되었다.⁵⁾

남북경협의 성과도 실제보다 크게 부풀려졌다. 홍보의 효과이기도 했고, 분단 이후 최초의 남북정상회담, 금강산 관광사업이라는 대형 투자사업 등으로 인한 착시이기도 했다. 『통일백서』에 의하면, 교역 참여업체 수는 1998년 419개, 2002년 432개로 김대중 정부 5년간 거의 변함이 없었다. 교역 규모는 1998년 2.2억달러에서 2002년 6.4억달러로 증가했지만, 외환위기의 충격을 받기 이전인 1997년의 3.8억달러와 비교하면 김대중 정부 5년간 교역 규모는 2.1배 정도 늘어났고 김영삼 정부 5년 동안 교역 규모의 증가 1.7배와 큰 차이가 없었다.

남북경협의 측면에서 보면, 노무현 정부는 ‘전철답습’이었다. 다만, 김대중 정부에 비해 ‘좀 더 크고, 좀 더 빨리’였다. 노무현 대통령 스스로도 김대중 정부의 대북정책 토대 위에서 “한 걸음 더 진도를 나가는 정도로 임기를 마무리했다”고 표현했다.⁶⁾ 무리했던 금강산 관광사업의 교훈처럼 ‘크게’보다는 ‘적정’, ‘빨리’보다는 ‘제대로’가 중요함을 인식했어야 했고 남북경협의 근본적 속성은 물론 장기적 안정성을 고려하면 민간 주도로 변화했어야 하지만, 정부 주도·지원 방식과 대형 남북경협 선호는 그대로였고 규모와 속도에서는 오히려 김대중 정부를 앞섰다.

예를 들어 노무현 정부의 대표적 남북경협인 개성공단의 경우, 정부가 전면에서 사업을 주도했다. 사실상 정부 사업이었다. 국장급의 개성공단건설실무협의회 이외에도 통일부 장관을 수석대표로 하는 남북장관급회담, 재정경제부 차관을 수석대표로 하는 남북경제협력추진위원회 등의 남북 당국 간 회담에서 개성공단의 통행, 통신, 통관은 물론 기반 시설, 전력, 용수에서부터 심지어 일정에 이르기까지 정부가 결정권을 행사했다. 북한과의 임금협상이나 분양도 정부가 담당했다. 2004년 10월에는 통일부를 중심으로 8개 정부 부처로 구성된 개성공단사업지원단도 발족했다. 막대한 재정지원도 이루어졌다. 개성공단 1단계 개발에 소요되는 총사업비는 2,205억원인데, 한국토지공사가 1,110억원을 부담하고 기반 시설 건설 비용 1,095억원은 정부가 남북협력기금에서 무상으로 지원했다.

쌀 지원의 경우 ‘퍼주기’ 논란을 우려해서 차관 형식으로 제공한 것도 김대중 정부와 동일했다. “차관 형식의 식량 제공은 상거래적 의미”여서 “장기적으로 남북 간 실질협력관계를 심화시켜 나가는 데 도움”이라고 홍보했지만,⁷⁾ 정부 공식문서에는 인도적 지원으로 분류했

5) 이석기, 「통일준비를 위한 남북경제협력의 미래」, 민족화해협력범국민협의회 정책위원회(편), 『남북교류협력의 재조명』, 늘품플러스, 2015, pp. 233~234.
6) 노무현재단 엮음, 『운영이다: 노무현 자서전』, 돌베개, 2019, p.258.
7) 통일부, 「남북경제협력추진위원회 제5차 회의 결과 해설자료」, 2003. 5. 23, p.7.

다.⁸⁾ 앞뒤가 맞지 않았다.

2007년 남북정상회담의 결과인 ‘10·4 합의선언’도 마찬가지로 문제를 내포하고 있었다. 합의된 대부분의 남북경협은 민간사업임에도 정부가 임의로 결정했다. 통일부는 2007년 ‘10·4 공동선언’의 합의를 이행하는 데 소요되는 비용을 14조 3,000억원으로 추산했다.⁹⁾ 막대한 자금이 필요한 협력사업을 엄밀한 검토 없이 무리하게 타협했다.¹⁰⁾ 개성공단의 조속한 추진을 합의하면서 개성과 상충될 수밖에 없는 해수에 새로운 공단을 만들기로 한 것도 납득하기 어렵다. 정기 화물열차의 운행에 합의해서 우리의 도라산역과 북한의 판문역을 2007년 12월에서 2018년 11월까지 왕복 총 444회를 운행한 동안 화물이 운송된 것은 17회에 불과했다. 실어 나를 화물이 없는데도 남북경협의 성과를 내세우기 위해 무의미한 합의를 했던 것이다.

남북경협의 성장 역시 외형상의 착시인 측면도 크다. 남북교역은 2007년 사상 최대인 18억달러를 넘어섰지만, 진정한 의미에서의 교역인 거래성 교역은 전체의 44%에 불과했다. 개성공단 입주기업의 확대에 따른 관련 물자 반출입의 증가와 함께 대북지원의 증가로 교역이 크게 늘어난 것으로 보일 뿐이다. 실제로 노무현 정부 말기인 2007년 거래성 교역이 남한 무역에서 차지하는 비율은 0.11%로서 김영삼 정부 말기인 1997년과 동일하며, 『통일백서』에 의하면 남북교역 참여업체 수 역시 1998년 419개, 2002년 432개, 2007년 425개로 변함 없었다. 투자의 경우도 정부 지원으로 추진된 금강산 관광사업과 개성공단을 제외하면 여전히 정체 상황에 있었다. 기교를 통해 남북경협이 크게 성장한 것처럼 보이게 했을 뿐이다. 그러나 기교로 절망을 해결할 수는 없는 것이었고, 절망의 근본 원인은 그대로 남아있었다.

2.3 절망과 기교의 반복

2008년 2월 취임한 이명박 대통령은 ‘비핵·개방·3000’을 내걸었다. ‘퍼주기’는 이제 없을 것이라는 선언이었고, 현안인 비핵화 진전과 구조적 문제인 체제의 개방 없이는 제대로 된 경협을 기대하지 말라는 경고이기도 했다. 이전의 진보 정부와 차별화하겠다는 의미였다. 박근혜 대통령은 2013년 2월 취임사에서 신뢰를 강조했다. “서로 대화하고 약속을 지킬 때 신뢰는 쌓일 수 있습니다. 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 올바른 선택을 해서 한반도 신뢰 프로세스가 진전될 수 있기를 바랍니다”라고 말했던 것이다. 북한에 신뢰를 할 만한

8) 통일부, 『통일백서』, 2008, pp.203~204.

9) 『연합뉴스』, 『통일부 ‘10·4선언’ 사업비용 14조3천억원 추산』, 2008. 9. 19.

10) 이상현, 『남북정상회담과 남북한의 외교관계 변화』, 세종연구소 주최 제22차 세종 국가전략 포럼 ‘제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진방향’ 자료집, 2010. 4. 15, p.78.

상대인지 먼저 입증하라는 주문이었다.

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’이나 박근혜 정부의 ‘신뢰 프로세스’는 북한의 변화를 우선적으로 요구했다는 점에서 원론적으로는 타당한 방향이라고 할 수 있다. 경협의 절망을 직접적으로 해결하겠다는 의사이며, 기교로 우회하는 전략을 채택하지 않겠다는 의지였던 셈이기 때문이다. 그러나 북한을 다스릴 구체적이고 복합적인 전략은 없었다. 그저 의연하게 대처하겠다는 말뿐이었다.¹¹⁾

‘신뢰 프로세스’를 예로 들어보자. 신뢰는 당연히 중요하다. 그러나 정책은 도덕이 아니라 현실이며, 원칙보다 성과가 필요하다. 노무현 대통령의 표현처럼, 정책이 있어서 신뢰란 “상대방의 인격에 대한 신뢰, 도덕성에 대한 신뢰가 아니라, 상대방이 나에게 대해서 불안감을 갖지 않도록 해주는 것이다.”¹²⁾ 따라서 신뢰를 어떻게 만들어 나갈 것인가가 핵심이다. 하지만, 그에 대한 구체적 방안 제시는 없었다. 또한 신뢰는 일방의 의지만으로 형성되는 것이 아니라 상대의 협력이 반드시 필요하다. 특히 남북 관계에서는 북한이 협력의 대상이지만 동시에 경계의 대상이라는 점에서 신뢰 형성은 더욱 어렵다. 더욱이 신뢰 형성을 최우선 과제로 추진하겠다고 했지만, 이명박 정부에서 시작된 ‘5·24 조치’로 인해 신뢰를 쌓을 사업도, 정책 수단도 없는 실정이었다. 그런데도 대화와 사업을 통한 진정성의 검증이 아니라 사전적으로 진정성을 확인하고자 했다.

당연히 남북 관계의 개선은 불가능했다. 그러자 보수 정부는 남북경협이 활성화되지 않는 현실을 외면했다. 그리고, 오늘의 남북 관계에 진전이 없으니, 내일의 통일을 이야기할 수밖에 없었다. 이명박 대통령은 뜬금없이 ‘통일세’를 제안했고, 박근혜 대통령은 느닷없이 ‘통일대박론’을 거론했다.

안타까운 일이었다. 지난 정부들처럼 기교를 부릴 수는 없었지만, 그렇다고 절망을 해결할 능력은 없었다. 그러니 결국 아예 안 하는 수밖에 없었다. 관광객 사망사건으로 금강산 관광사업을 중단하고, 천안함 사건으로 교역을 금지하고, 핵과 미사일 실험으로 개성공단을 폐쇄했다. 그래서 모든 남북경협은 끊어졌다. 절망스럽다고 아예 외면하는 방식을 택한 것이다.

이후에도 마찬가지였다. 문재인 정부는 지난 진보 정부들의 방식을 다시 하려 했다. 김여정이 직접 청와대 비난 담화를 발표하고 개성 남북공동연락사무소를 폭파해도 못 들은 척, 못 본 척 남북경협을 추진했다. 2020년 5월 20일 통일부는 ‘5·24 조치’가 실효성을 상당히 상실했다고 발표했으나 남북경협 재개에는 영향을 미치지 못했다. 북한의 선의를 기대하는

11) 예를 들어 이명박 대통령은 2008년 12월 31일 외교통상부, 통일부, 국방부 합동 업무 보고에서 “지난 1년 동안 우리는 남북 관계를 새롭게 정립하는 조정기를 보냈다. 그러면서 일관성과 원칙을 견지해 의연하게 대처해 왔다”고 발언했다. 대한민국 정책브리핑, 「이 대통령 ‘장기적 관점에서 대북문제 풀어야 할 것」, 2008. 12. 31.
12) 노무현재단 엮음, 『윤영이다: 노무현 자서전』, 돌베개, 2019. p.250.

기존 방식의 반복이었다. 물물교환 방식의 ‘작은 교역’, 금강산 ‘개별 방문’ 등의 제안도 북한의 호응을 끌어내지 못했다. 사실 이런 ‘우회전략’은 적절하지 않은 것이었다. 유엔 안보리의 경제제재가 잘못된 것이라거나 지나친 것이라면 정정당당하게 지적하고 문제를 ‘정면 돌파’해야 했다. ‘작은 교역’이니 ‘개별 방문’이니 하며 경제제재의 빈틈을 찾아내려 한 것은 기교에 지나지 않았다. 경제제재의 취지는 외면하고, 조항의 허술함만 파고들었다. 한반도 문제의 당사자라면서 대외 명분에도 맞지 않았다.

윤석열 정부는 보수 정부들의 정책을 그대로 이어받았다. 2022년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 제시한 ‘담대한 구상’은 “북한이 비핵화 협상에 복귀하면”이라는 전제를 달고 있었다는 점에서 ‘비핵·개방·3000’과 ‘신뢰 프로세스’의 연장선에 있었다. ‘어떻게’ 비핵화 협상에 복귀시킬 것인가에 대한 전략은 없었고, ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 유인책으로 기능하기에는 터무니없이 부족했다. 북한 역시 김여정의 2022년 8월 19일 담화를 통해 “북이 비핵화조치를 취한다면”이라는 가정부터가 잘못된 전제”라면서 ‘담대한 구상’에 대해 “우리의 국체인 핵을 ‘경제협력’과 같은 물건짝과 바꾸어보겠다는 발상”이며 ‘황당무계한 말’, ‘어리석음의 극치’라고 폄하했다. ‘담대’란 내게가 아니라 상대에게 담대해야 한다는 점에서, ‘담대한 구상’은 담대하지 않았다. 내부적으로는 남북경협을 포함한 남북 관계를 도외시켰다. 중단시킬 남북경협 사업들이 없으니, 대신 통일부의 관련 조직을 최소화했다. 심지어 정부출연연구기관들의 관련 연구조차 위축시켰다. 절망스러우니 아예 안 하는 방식의 되풀이였다.

아직 평가하기 이르지만, 이재명 정부는 지난 진보 정부들의 기조로 돌아가고 있는 것으로 여겨진다. 2025년 9월 발표된 ‘이재명 정부 123대 국정과제’에 포함된 통일부 관련 과제 5개의 제목은 ‘화해·협력의 남북 관계’, ‘평화공존 제도화’, ‘호혜적 남북교류협력’, ‘한반도 평화경제’ 등으로서 과거 진보 정부의 용어와 차별적이지 않다. 7월 25일 취임한 정동영 통일부 장관은 “민주정부의 역사를 정확하게 계승”하겠다고 하며 “빠른 시일 안에 남북 간 경제협력을 재개”하겠다고 했다. 또한 ‘6·15 공동선언’, ‘10·4 선언’, ‘평양공동선언’의 정신으로 되돌아가야 한다고 강조했다. 기우이길 바라지만 ‘계승’, ‘되돌아가야’ 등의 단어는 또다시 기교의 시대로 회귀할까 걱정을 하게 만든다.

III. 남북경협의 방향

남북경협이 지나온 길은 ‘절망과 기교의 역사’였다. 절망은 불가피했고, 기교는 불완전했다. 남북경협 정책은 구조적 한계에서 기인한 좌절과 이를 우회하려는 시도 사이에서 재귀적(再歸的) 운동을 반복했을 뿐이다. 그러니 어느 정부든 남북경협을 바라보는 철학은 빈곤했고, 성과는 미흡했다.

시인 고은의 평처럼 “이상을 만난 이후 이상은 하나의 유치한 때의 향수로 남겨질 따름”이어야 하는 데도,¹³⁾ 보수 정부나 진보 정부나 자신들의 향수를 잊지 못했다. 절망과 기교를 넘어서지 못했다. 정치적으로 말하자면, 자신들의 ‘집토끼’에만 기댔다. 한쪽에서 ‘퍼주기’를 지속했다면, 다른 쪽에선 ‘안 주기’를 고집했던 셈이다. 예컨대 노무현 정부에서는 채찍을 배제한 채 당근에만 매달린 것이 문제였다면, 이명박 정부는 당근은 배제한 채 채찍에만 매달린 것이 문제였다.¹⁴⁾ 정작 필요한 것은 ‘잘 주기’였음에도 불구하고.¹⁵⁾

돌이켜보면 적어도 남북경협에 관한 한, 보수 정부나 진보 정부나 정책의 본질적 차이는 없었다. 예로써 말하자면, ‘교량’의 건설 방식에 대한 차이에 불과했다. 진보 정부는 ‘교량’을 많이 만들자는 방식이었다. 나무로 만들든 돌로 만들든, 징검다리든 대교(大橋)든, 많이 만들다 보면 북한이 변화할 것이라는 생각이었다. 그만큼 ‘평화공존’과 ‘공동번영’의 기회가 늘어날 것이라고 믿었다. 반면 보수 정부는 ‘교량’의 질이 중요하다는 인식이었다. 무조건 많이 만들 것이 아니라 하나를 만들어도 철근 콘크리트로 제대로 만들어야 한다는 것이었다. 그래야 ‘원칙 있는 대북정책’이 가능할 것이라는 판단이었다. 그래서 진보 정부와 달리 보수 정부에서는 건설 비용도 부담 방식이었다. 우리가 ‘3000’을 감당하겠으니 북한은 ‘비핵·개방’을 부담하라고 했고, 일방적 지원은 안 되니 ‘자원’과 ‘식량’을 교환해 가라고 요구했다.

이제는 절망과 기교의 쳇바퀴에서 벗어나야 한다. ‘교량’의 예로 말하자면, 역대 정부는 ‘많은’ 교량과 ‘제대로’ 된 교량 사이의 선호였고, 극단적으로는 “만들자”와 “만들 필요 없다” 사이의 선택이었다. 그래서 ‘10·4 선언’은 경제성도 없는 ‘교량’까지 합의한 것이었고, ‘5·24 조치’는 기존의 ‘교량’마저 끊어버리는 것이었다. 이제는 이러한 이분법에서 벗어나 우리가 ‘교량’을 만들려는 목적이 무엇이었는지에 대한 근원적 성찰이 필요하다.

노태우 정부 이래 우리 정부가 남북경협 활성화에 관심을 가졌던 이유는 명확하다. 한국경제의 발전, 북한경제의 변화, 민족 동질성의 회복과 통일, 한반도의 평화 등을 촉진하기 위한

13) 고은, 『이상평전』, 민음사, 1977, p.19.
14) 윤여준·한윤령, 『대통령의 자격』, MG채널, 2025, pp.462~463.
15) 조동호, 『퍼주기, 안 주기, 잘 주기』, 『동아일보』, 2008. 11. 28.

것이였다. 그러나 지난 남북경협을 돌이켜보면, 목적은 희미해졌고 방식에만 집착해 왔다. 가장 대표적 남북경협 사업이었던 개성공단을 생각해 보자. 개성공단의 한국경제 발전에 대한 기여는 매우 제한적이었고, 북한경제의 개혁·개방에 미친 효과는 거의 없었으며, 민족 동질성과 통일·평화에 대한 영향은 극히 미미했다. 그런데도 통일부는 개성공단 재개를 이야기할 뿐, 새로운 환경에서 ‘어떻게’ 할 것에 대해서는 언급이 없다.

물론 경제제재가 유효하고 북한이 ‘적대적 두 국가론’을 주장한 상황에서 남북경협을 이야기하기란 쉽지 않고, 심지어 무모해 보이기도 한다. 그럼에도 불구하고, 언젠간 재개될 남북경협을 위해 ‘방향’에 대한 논의는 미리 활발해져야 한다. 구체적인 사업에 대한 검토는 이미 그동안의 공개·비공개 보고서에서 충분히 이루어져 온 탓도 있다. 설령 ‘방향’에 대한 논의가 지극히 상식적이고 당연한 것이라 할지라도, ‘방향’에 대한 논의는 하고 또 해야 한다.

그러면 향후 남북경협은 어떻게 추진해야 하는가. 이 글은 그동안의 남북경협 진행 과정을 개략적으로 평가하기 위한 것이며, 앞으로 남북경협을 구체적으로 논의하기 위한 목적이 아니다. 따라서 원론적인 수준에서 이미 다 알고 있는 내용이라도, 강조하고 싶은 네 가지는 다음과 같다.

첫째, 북한 변화가 우선이라는 인식을 가질 것. 이미 앞에서 논의했듯이, 남북경협이 우리의 기대만큼 발전하지 못한 근본적 이유는 북한 경제수준의 낙후성과 경제정책의 폐쇄성 때문이였다. 그것이 절망의 핵심 이유였다. 따라서 이를 해결하지 않고서는 절망과 기교 사이에서 반복적으로 좌절할 수밖에 없다. 그래서, 남북경협을 연구한다고 해서, 경제적 시각으로만 문제를 바라볼 것이 아니다. 마치 경제학의 효용 극대화 문제가 ‘예산 제약’을 전제로 하듯, 남북경협 역시 전제 조건으로서의 ‘북한 당국의 대내외 제약을 감안해야 한다. 더 큰 틀에서의 북한 문제에 관심을 가져야 한다. 남북경협은 북한 변화의 결과이기도 하지만, 북한 변화 없이는 남북경협에 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 충분히 인식해야 한다. 이런 맥락에서 통일부는 외교부, 국방부, 국정원 등과의 소통을 긴밀히 해야 하고, 남북경협 전문가는 정치, 외교, 안보 등 관련 분야 전문가와의 협동 연구를 더욱 활성화해야 한다.

둘째, 초당성을 확보할 것. 그동안 우리의 대북정책은 정권이 바뀔 때마다 출렁였다. 남북경협에 대한 정부 입장은 수시로 달라졌다. 남북경협 사업은 어느 정부에서는 기업의 능력이 부족해도 지속되었고, 어느 정부에서는 기업의 의사와 무관하게 중단되었다. 남북경협의 안정적 발전을 기대할 수 없는 것은 당연했다. 이제는 대북정책의 초당성을 확보해야 한다. 초당성은 무망하다는 회의론이 많지만, 가능성은 충분히 있다. 예를 들어 역대 대통령들의

취임사 중 남북 관계 부분을 보면 누구인지 구별을 할 수 없을 정도로 매우 흡사하다. 따라서 문제는 현실 정책에서의 초당성 확보이며, 정책당국과 여야 정치권의 노력 여하에 따라 실현될 수 있을 것이다. 이와 관련해서 정책 씨클에 아이디어를 제공하는 학계의 역할이 매우 중요하다. 상대적으로 현실적 이해에 자유로운 학계에서조차 초당성을 만들어낼 수 없다면 현실 사회에서의 초당성은 기대할 수 없을 것이다.

셋째, 미래를 생각할 것. 일반적인 남북경협 사업은 개별 기업이 알아서 추진할 것이지만, 남북경협에서의 상징적 사업이나 정부 차원에서 지원하는 대규모 사업에 있어서는 전략적 고려가 필요하다. 또다시 개성공단을 예로 들면, 첫 제품을 냄비로 한 것은 참으로 정책적 상상력이 부족했던 아쉬운 일이다. 남북한이 서로의 비교우위를 결합해서 만든 첫 제품은 남북한 주민은 물론 전 세계 사람들에게 “아! 남북한이 경제적으로 협력하니 저런 대단한 물건도 만들 수 있구나!” 하는 감동을 주는 것이 바람직했다. 그랬더라면 개성공단에 대한 시각이 바뀌었을 것이고, 폐쇄 결정도 쉽지 않았을 것이다. 개성공단은 분단국가 경제협력의 전형이 될 수도 있었을 것이다. 그러나 빠른 성과만을 주문했던 정부로 인해 상대적으로 제작이 쉽고 부가가치도 높지 않은 2종 세트에 소비자 가격 1만 9,800원인 냄비가 ‘개성 냄비’라 불리며 개성공단의 상징이 되었다. 개성공단에 입주한 다른 기업들로서도 억울한 일이었다. 이제는, 적어도 정부 입장에서는, 미래의 차원에서 남북경협을 기획해야 한다.

넷째, 원칙을 지킬 것. 정도(正道)를 지키자는 것이다. 남북경협은 미시적으로는 경협에 참여하는 기업의 경제적 이익을 위한 것이지만, 거시적으로는 북한의 변화와 경제공동체 형성에 기여하기 위한 것이다. 따라서 북한에 진출한 기업이 북한 당국에 납부할 세금을 줄이기 위해 이윤을 축소 신고하는 것을 우리 정부가 묵인할 것이 아니었다. 우리의 입장에서는 기업의 절세가 중요한 것이 아니라, 정확한 세금 신고를 통해 북한으로 하여금 시장경제 체제에 대한 올바른 인식을 가지게 하고 남북경협 확대에 대한 관심을 제고하는 것이 훨씬 더 중요한 것이었기 때문이다. 이미 언급했지만 ‘우회전략’ 같은 발상은 바람직하지 않았다. 우리의 쌀이나 설탕을 북한의 맥주와 교환하는 사업이 성사되었다고 해도, 그 사업이 지속성을 가지기는 어려웠고 우리 경제나 남북경협의 미래에 큰 의미를 가지기도 어려웠다. 더 근본적으로는, ‘우회’는 대북 경제제재의 대상인 북한이 취해야 할 전략이지 우리 정부가 나서서 ‘우회’하자고 한 것은 명분에도 도리에도 맞지 않는 것이었다. 남북경협에서 작은 성과를 내겠다고, 자칫 외교에서 한국 위상의 실추라는 훨씬 더 큰 손해를 볼 수도 있는 것이었다.

참고문헌

- 고은, 『이상평전』, 민음사, 1977.
- 김대중, 『김대중 자서전 2』, 삼인, 2010.
- 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록 (상)』, 조선일보사, 2001.
- 노무현재단 엮음, 『운명이다: 노무현 자서전』, 돌베개, 2019.
- 윤여준·한윤형, 『대통령의 자격』, MG채널, 2025.
- 이상현, 「남북정상회담과 남북한의 외교관계 변화」, 세종연구소 주최 제22차 세종 국가전략 포럼 ‘제3차 남북정상회담: 역사적 교훈과 추진방향’ 자료집, 2010. 4. 15.
- 이석기, 「통일준비를 위한 남북경제협력의 미래」, 민족화해협력범국민협의회 정책위원회(편), 『남북교류협력의 재조명』, 늘봄플러스, 2015.
- 조동호, 『남북경협 80년: 절망과 기교의 역사』, 이화여자대학교출판문화원, 2025.
- _____, 「퍼주기, 안 주기, 잘 주기」, 『동아일보』, 2008. 11. 28.
- 통일부, 「남북경제협력추진위원회 제5차 회의 결과 해설자료」, 2003. 5. 23.
- _____, 『통일백서』, 2008.
- 대한민국 정책브리핑, 「이 대통령 ‘장기적 관점에서 대북문제 풀어갈 것」, 2008. 12. 31.
- 『연합뉴스』, 「통일부 ‘10·4선언 사업비용 14조3천억원 추산」, 2008. 9. 19.