

## 남북 경색의 경제적 손실 추정과 돌파구 모색

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

남북 관계의 경색 국면이 장기화되고 있다. 이로 인해 금강산·개성관광 중단과 남북교역 위축 등의 경제적 피해는 물론, 남남 갈등과 북한 경제의 대중 의존도 심화 등 부작용을 초래하였다.

MB 정부 들어 지난 3년간(2008~10)의 남북 경색에 따른 남북한의 경제적 손실을 남북 경제교류 부문의 상업적 거래만을 대상으로 추정해보았다. 남한의 경제적 손실은 금강산·개성 관광사업과 개성공단 사업의 매출액과 투자 위축 효과, 남북교역 차질과 5.24 조치로 인한 남한 항공기의 우회 운항에 따른 연료비 손실 등을 들 수 있다. 그 결과 남북 경색에 따른 남한의 직접적인 경제적 손실은 총 45.9억 달러로 추정된다. 이 가운데 개성공단 사업이 23.2억 달러로 손실이 가장 크며, 그 다음으로 남북교역 및 금강산 관광사업 중단 및 차질의 순으로 나타났다. 이외에도 93.8억 달러의 생산유발과 8.7만 명의 고용유발의 차질을 초래한 것으로 보인다. 한편 북한의 경제적 손실은 현금 수입 감소를 중심으로 살펴보았는데, 내용 면에서는 남한과 비슷하다. 북한의 경제적 손실은 총 8.8억 달러로 남북교역 차질과 금강산 관광 중단에 따른 손실이 전체의 90%를 차지한다. 연평균 약 2.9억 달러의 손실은 2009년 북한 대외무역과 GDP의 각각 8.6%와 1.3%에 해당하는 규모이다.

지난 7월말의 발리회담과 뉴욕 북미회담으로 한반도 문제 해결을 위한 대화의 모멘텀이 마련되었다. 따라서 정부는 향후의 한반도 정세 전환에 대비하여 남북 관계 개선을 위한 대화 분위기 조성 노력과 돌파구 모색이 필요하며, 이를 통해 향후의 6자회담 재개 및 대화 국면의 주도권 확보 노력이 필요하다. 이를 위해서는 우선 천안함·연평도 문제와 6자회담을 분리 추진하는 투-트랙 접근 방법의 실제적 적용과 함께, '입구론'적인 유연한 대북 접근 자세가 필요하다. 둘째로는 상호 신뢰 회복 차원에서 남북 관계의 특수성 인정과 정경분리 및 관민분리의 원칙의 적용이 요구된다. 셋째로는 원칙적·선언적 의미의 조건부 제안보다는 보다 전향적이고 실제적이며 선제적인 제안으로 대화 분위기 조성 노력이 필요하다. 전문가들이 대북 인도적 지원 재개와 금강산 관광 재개, 방북 제한 조치와 5.24 조치 해제, 그리고 남북정상회담 개최 추진 등을 지속적으로 지적했다는 점을 유념할 필요가 있다.

## 남북 경색의 중장기화로 부작용 확산

이명박 정부 출범 초기에 시작된 남북간 기싸움이 금강산 관광객 피격 사건을 계기로 남북 관계는 경색 국면으로 진입하였고, 경색 국면은 2009년의 장거리 미사일 발사와 핵 실험 등으로 장기화되고 있다. 특히 2010년의 천안함 침몰과 연평도 포격 사건으로 인해 남북 관계는 발전을 향해 한걸음도 앞으로 내딛지 못하고 있다.

남북 경색은 남북 간은 물론, 남한 내부에서도 일정한 갈등을 초래하였다. 남북 관계의 특수성으로 인해 남한은 북한의 도발에 대해 강도 높은 응징을 하기가 현실적으로 쉽지 않은 상황이다. 이로 인해 진보 계층의 국민들은 물론, 남북경협 기업과 접경 지역 인근 주민들로 하여금 불만과 불안감을 조성하여 남남 갈등을 심화시킬 우려마저 존재한다. 대표적인 것이 최근의 대북 전단 살포와 관련하여 자유북한운동연합 등과 지역 주민과의 마찰이다.

특히 남북 경색의 중장기화로 인해 남북경협 기업들은 심각한 경영난을 겪고 있으며, 5.24 조치로 인해 상당수 기업들은 이미 폐업하였거나 폐업 위기에 처해 있다. 또한 남북경협 부진에 대한 북중 경협 밀착의 반작용으로 북한 경제의 대중의 존도는 심화되었다.

본고에서는 MB 정부 들어 지난 3년간(2008~10)의 남북 관계 경색에 따른 남북한의 경제적 손실을 계량적으로 분석해보고자 한다. 이를 통해 정부의 대북 압박 정책의 유효성을 살펴보고, 후미에서는 간략하나마 남북 관계 돌파구 마련을 위한 대안을 제시해보고자 한다.

## 남북 경색의 경제적 손실 추정

### 연구 범위와 추정 방법

남한의 경우, 남북간 경제교류협력은 상업적 거래만을 대상으로 하며, 인도적 차원의 대북 지원 등의 비상업적 거래는 제외하기로 한다. 경제적 손실은 정상 상

태와 비교하여 기존 사업의 중단이나 투자 진행 단계에서의 사업 중단 및 축소로 인해 발생한 실제 손실을 중심으로 분석한다.

다만 정상 상태의 남북경협은 해당 부문의 2007~2008년 실적이나 지난 정부 5년간의 실적과 투자 계획 등이 예정대로 진행되었다고 가정한 것이다. 예컨대 금강산 관광사업은 2008년 7월에 중단되기 전의 실적을 바탕으로, 개성공단 사업은 남북 경색 이전의 2007년 실적을 정상 상태로 설정하며, 남북교역은 2003~07년의 증가율 추이 등을 적용하기로 한다. 이외에도 5.24 조치로 인한 선박 및 항공기 우회 운항에 따른 경제적 손실과 남북교역 중단 등도 포함하였다.

북한의 경우에는 남북경협 사업의 중단 및 축소에 따른 경제적 손실, 특히 현금 수입을 중심으로 분석한다. 예컨대, 금강산 및 개성의 관광대가와 물품 판매 수입, 개성공단 사업에서의 인건비, 5.24 조치로 인한 우회 운항에 따른 항공료 수입 등의 감소와 함께 남북교역을 통한 현금 수입 차질 등을 산출하기로 한다.

추정 방법에 있어서는 사업 중단과 차질에 따른 직접적인 손실 효과를 비롯하여, 매출액 및 투자이행 차질에 따른 산업연관의 간접 효과로 구분하여 분석한다. 예컨대 금강산 관광사업의 직접적인 손실은 관광 중단에 따른 관광 수입 감소와 수출 차질, 지역경제 위축, 투자 차질 등의 국민경제 위축 효과 등을 들 수 있다.

간접 효과는 투자 및 매출 차질로 인한 생산 유발 및 부가가치 유발 효과의 미발생, 고용 창출 효과의 미발생 등이다. 다만 북한의 경우에는 남북교역과 금강산·개성 사업의 대부분이 남한의 원부자재 제공에 대한 임가공비나 인건비, 관광대가 등이므로, 산업연관 분석에 의한 간접 효과는 분석에서 제외한다. 이는 북한의 실제적 손실을 중심으로 분석하여, 과대 평가라는 오해를 최소화하기 위함이다.

이외에도 지정학적 리스크 증대에 따른 정량적·정성적 손실이 존재하나, 본고에서는 제외하기로 한다. 예컨대, 남북 경색과 한반도의 긴장 고조에 따른 지정학적 리스크 증대로 인한 국가신인도 저하와 외채상환 부담 증가 등의 손실도 존재할 수 있다. 또한 경제교류는 물론, 이산가족 상봉과 NGO들의 사회문화 교류 등의 인적·물적 교류 축소에 따른 남북간 ‘통일 학습 효과’ 약화 등으로 중장기적인 통일비용 부담 증가 등의 손실도 발생할 수 있으나 산정에서 제외하였다.

### 남한의 경제적 손실 추정

남한의 주요 경제적 손실은 금강산·개성 관광사업과 개성공단 사업, 남북교역 등의 차질과 5.24조치로 인한 남한 항공기의 우회 운항에 따른 연료비 손실 등을 들 수 있다. 우선 금강산 관광사업의 경우, 직접적인 손실은 관광 중단에 따른 관광수입 감소와 투자 위축 효과, 원부자재 판매 차질과 지역경제 위축 효과, 관광수지 적자 악화 효과, 장기 중단에 따른 시설물 노후화 손실 등을 들 수 있다.

또한 개성공단 사업의 경우에는 2007년을 정상상태로 가정하여, 남북 경색과 통행 제한, 신규 투자 불허 등으로 인한 생산과 투자 차질 효과, 수출 감소와 무역수지 악화 효과, 원부자재 판매 차질 등을 통한 국민경제 위축 효과를 들 수 있다. 특히 개성공단의 경우에도 지난 3년간의 총생산액 증가에도 불구하고, 북한 근로자들의 1인당 노동생산성은 2007년 1,259 달러(월평균 임금 71달러 대비 17.7배)에서 2008년에는 901달러(평균임금 74.1 달러 대비 12.2배), 2010년에는 632달러(평균임금 93.7달러 대비 6.7배), 그리고 2011년 1~5월까지 673달러(평균임금 104 달러 대비 6.5배)로 지속적으로 하락하였다. 이는 2008년 12월의 통행 제한 조치와 지난해 우리 정부의 5.24 조치 등으로 신규 투자 제한 및 남측 인력의 체류 제한 등에 기인한 것으로 평가된다.

남북교역 감소 효과는 북한의 통행 제한 조치와 우리 정부의 5.24 대북 제재 조치 등으로 인해 일반교역과 위탁가공 교역에 차질이 발생한 부문이다. 이는 지난 정부 5년간(2003~07)의 연평균 증가율이 남북 경색이 없었다면 그대로 유지되었다고 가정하여, 이와 MB 정부 3년간(2008~10)의 실적치와의 격차로 추정하였다. 실제로 2003~07년의 일반교역 및 위탁가공 교역의 연평균 증가율은 각각 21.8%와 14.0%인 반면에 MB 정부 시절의 2008~10년의 증가율은 각각 -36.6%와 -1.3%였으며, 5.24 조치 이후 1년간(2010. 6~11. 5)의 일반교역 및 위탁가공 교역의 증가율은 전년 동기 대비 각각 94.4%, 65.9% 감소하였다. 이로써 이들 부문의 2011년 교역액은 20년 전 수준으로 후퇴하였다. 이외에도 5.24 조치로 인한 남한 항공기의 우회 운항에 따른 연료비 손실도 추정하였다.

종합하면, 남북 경색에 따른 지난 3년간 남한의 직접적인 경제적 손실은 총

45.9억 달러로 추정된다. 이 가운데 개성공단 사업이 23.2억 달러로 가장 크며, 그 다음으로는 남북교역 및 금강산 관광사업의 중단 및 차질 순으로 나타났다.

〈 남한의 경제적 손실(종합) 〉

(단위 : 만 달러, 만 명)

| 구 분       |        | 직접 효과   | 간접 효과   |         |        |
|-----------|--------|---------|---------|---------|--------|
|           |        |         | 생산 유발   | 부가가치유발  | 고용 유발  |
| 관광 사업     | 금강산 관광 | 75,350  | 147,878 | 54,322  | 20,326 |
|           | 개성 관광  | 2,200   | 3,432   | 1,146   | 339    |
| 개성공단 사업   |        | 232,141 | 482,819 | 157,873 | 40,404 |
| 남북 교역     |        | 146,734 | 304,179 | 95,817  | 26,155 |
| 항공기 우회 운항 |        | 2,310   | -       | -       | -      |
| 합 계       |        | 458,734 | 938,307 | 309,159 | 87,224 |

주 : 부문별 직접 효과의 합계 추정에 있어서 일부는 서로 중복되기에 제외함. 예컨대, 금강산 관광사업에는 원부자재 판매 차질과 관광수지 악화 등은 매출액 등의 관광 수입에 포함되었기에 이 부문을 제외함. 이런 맥락에서 개성 공단사업에는 수출 차질과 무역수지 악화, 원부자재 판매 차질 등을, 남북교역에는 무역수지 악화 등의 효과를 제외함

북한의 경제적 손실 추정

북한의 경제적 손실은 현금 수입 감소를 중심으로 살펴보았는데, 북한의 손실 역시, 내용 면에서는 남한의 손실과 비슷하다. 금강산·개성 관광사업과 개성공단 사업, 남북 교역의 매출 및 투자 차질에 따른 관광 수입 및 인건비 수입 감소, 그리고 5.24 조치의 우회 운항에 따른 연료비 추가 비용과 남한 항공기의 북한 영공 통과료 수입 감소 등을 들 수 있다.

북한의 경제적 손실은 총 8.8억 달러로 추산되며, 이 가운데 남북교역 차질과 금강산 관광 중단에 따른 손실이 전체의 약 89.8%를 차지한다. 이를 연평균 개념으로 계산하면, 지난 3년간의 연평균 손실은 약 2.9억 달러에 달한다. 이는 2009년 북한의 대외무역(남북교역 제외)과 GDP의 각각 8.6%와 1.3%에 해당하는 규모이다.

그러나 이는 현금 수입 손실이란 점을 감안한다면 북한의 연간 피해는 북한이 대외 무역에서의 11.8억 달러 차질과 비슷한 규모로 전체 무역의 약 34.6%에 달하는 매우 큰 손실을 미쳤다고 할 수 있다. 이는 남북교역을 통한 현금 수입 비중

이 북한의 대외 무역에서도 그대로 적용한다고 가정한 것으로, 남북교역 중 상업적 거래 차질액에 따른 현금 수입 손실분 비중(25%)을 적용한 것이다.

이상을 종합하면, 남북 경색에 따른 경제적 손실은 남북한 모두 적지 않은 것으로 나타났다. 특히 남한의 경우 절대 금액에 있어서는 북한보다 더 큰 피해를 입었으며, 남북경협 기업의 대부분이 중소기업 및 영세기업이란 점을 감안하면 이들 업체들의 경제적 손실은 심각한 수준이라고 할 수 있다.

이외에도 남북 당국간 대화 중단과 경색의 중장기화는 남북경협의 지렛대 역할과 추동력을 약화시키고 시너지 효과를 저해하는 동시에, 향후 한반도의 통일경제 기반 구축에도 장애 요인으로 작용할 소지가 높다. 또한 남북간 경제력 격차 확대로 인한 통일비용 부담은 결국 통일의 부정적 인식 확산은 물론 통일 지연의 요인으로 작용할 수도 있다.

### 〈 북한의 경제적 손실(종합) 〉

(단위 : 만 달러)

|      | 금강산관광  | 개성관광  | 개성공단  | 남북교역   | 우회운항 | 합계     |
|------|--------|-------|-------|--------|------|--------|
| 2008 | 2,508  | -     | 1,020 | 6,512  | -    | 10,040 |
| 2009 | 5,015  | 1,300 | 1,928 | 22,471 | -    | 30,715 |
| 2010 | 5,015  | 1,300 | 2,784 | 37,871 | 659  | 47,629 |
| 합계   | 12,538 | 2,600 | 5,733 | 66,854 | 659  | 88,384 |

더욱이 남북 간의 엄청난 경제력 격차와 국제고립의 분단 상황에서는 북한의 핵포기가 쉽지 않을 것이므로, 결국 남북 경색 장기화와 경협 위축은 비핵화 실현을 목표로 설정한 비핵·개방·3000이란 정부의 대북 정책 방향에도 상충되는 모순을 초래할 수 있으며, ‘기다리는 것도 전략’이라는 전략적 인내와 압박을 통한 북한 변화 정책의 유효성에도 의구심을 갖게 할 수 있다.

### 북중 경협 밀착의 부작용 초래

남북교역 감소분의 상당 부분이 북중 경협으로 대체되는 ‘풍선 효과’로 인해 남북경협이 위축되는 가운데, 북중 교역은 확대되어 북한 경제의 대중 의존도는 심

화되었다. 북한 무역의 대남 의존도는 2007년 37.9%에서 2009년 33.0%, 2010년에는 31.4%로 하락한 반면, 동기간 중의 대중 의존도는 41.7%에서 각각 52.6%, 56.7%로 확대되어 양자간의 격차는 2007년 3.8% 포인트에서 2009년에는 19.6% 포인트, 2010년에는 25.3% 포인트로 급격히 확대되었다. 이러한 추세는 2011년에도 이어져 상반기 북중 무역은 25억 800만 달러로 사상 최대치를 기록했으며, 지난해 같은 기간의 12억 8,800만 달러에 비해 2배나 증가하였다.

또한 북한의 지하자원 개발에 대한 중국의 선점이 심화되고 있는데, 중국의 북한 광산물 수입은 전체 북중 무역의 약 57~58%를 차지하였다. 전략물자인 에너지와 곡물의 대중 의존도도 심화되어, 북한은 원유의 거의 전량을 중국에서 수입하고 있다. 곡물도 국제사회와 남한의 대북 지원 중단으로 2008년부터 대중 수입이느어나, 북한의 대중 곡물 수입량은 2007년에 비해 2009년에는 33.8%, 2010년에는 29.4%나 증가하였다.

특히 북중 경협은 중국의 창지투(창춘~지린~투먼) 개발 계획을 통한 동해 출항권 확보 목적과 랴오닝 연해개발을 통한 다롄~단둥~신의주 연결 계획 등으로 북한에 대한 인프라 부문의 투자가 확대되고 있다. 김 위원장 방중 직후의 황금평 공동 개발과 나진~훈춘간 도로보수를 위한 성대한 착공식 거행이 이를 입증하였다. 8월 22~25일에는 나선특구에서 첫 국제상품전시회가 열릴 예정이며, 무역과 인프라 투자 부문의 경협 확대와 함께, 관광 등 협력 분야도 다양화되고 있다.

최근에는 훈춘~나선특구를 연결하는 1박 2일 코스의 관광 상품을 내놓은 데 이어, 6월 중순에는 중국 훈춘과 북한 원정리를 연결하는 '원정리 다리' 보수 공사를 마쳤다. 또한 7월부터는 평양~상하이 직항로 개설과 무비자 통과, 창춘~훈춘~나선간의 자가용 관광 신설 등을, 8월에는 평양~선양간 고려항공 증편 등을 실시하였다. 기존의 단둥~평양~개성의 4일짜리 관광 코스 외에 금강산을 포함한 6일짜리 관광 상품도 출시하였고, 중국의 화룽과 북한 삼지연 코스를 혜산과 평양까지 연장하기로 합의했다는 현지신문들의 보도 소식도 들린다. 이외에도 남포 앞바다의 서한만 유전의 공동 개발에 합의했다는 주장도 있으며, 나선과 청진을 잇는 15km의 도로 개설 공사도 시작한 것으로 전해진다.

북중 경협 밀착은 경제적 부작용만 초래하는 것이 아니다.<sup>1)</sup> 그러나 북중 경협

밀착은 G2(Group of two)로 부상한 중국의 경제적 위상과 함께 동북아의 지정학적 위상 제고의 수단으로 활용되어, 한반도에 대한 중국의 정치·경제적 영향력을 증대시킬 우려가 있다. 특히 중국이 북한의 인프라 투자와 자원 개발 선점 등과 함께, 나진항을 군사항으로 이용할 경우에는 이 지역의 안보 상황 변화에도 부정적 영향을 초래할 가능성이 존재한다.

### 관민분리와 입구론적 시각으로 대화 분위기 조성 필요

지난 7월말 인도네시아 발리에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)을 계기로 비핵화를 위한 남북 회담과 북미 회담이 열림으로써 한반도 문제 해결을 위한 대화의 모멘텀이 마련되었다. 지난 회담이 비록 '탐색적 대화' (exploratory talks)이기는 하나, 6자회담 재개에 대한 북미 양측의 이해 관계와 남한과 중국의 한반도 정세 안정을 위한 현실적 대화의 필요성 등이 커졌다고 할 수 있다. 미국 내부에서는 2012년 대선을 앞두고 북한의 태도 변화를 기다린다는 '전략적 인내' (strategic patience) 전략에 대한 불만과 북한의 우라늄 농축 시설 공개와 핵확산 등을 우려하는 목소리가 커지면서, 개입 정책(engagement policy)으로의 선회 요구가 커지고 있다. 북한 역시 후계 체제의 안착과 식량 문제 해결을 위해서는 북미 대화와 중국의 중재 요구 수용이 불가피하다. 특히 북미 회담에 앞서 남북 비핵화 회담이 이루어짐으로써 6자회담 재개를 위한 3단계 접근 방안의 외형상 조건은 구비되었으며, 북미 후속 대화나 6자회담 재개가 이루어질 가능성도 커졌다.

그러나 천안함·연평도 사건에 대한 북한의 사과와 책임있는 조치를 선결 조건으로 내세우던 우리 정부는 자칫 남북 관계를 포함한 한반도 정세 해결의 주도권 확보에는 차질이 우려된다. 비록 정부도 천안함·연평도 사건과 6자회담을 분리한다는 '투-트랙' (two track) 접근법을 취한다고는 했지만, 만약 북미 후속 대화

1) 북중 경협 확대는 부정적 요인만 존재하는 것이 아니다. 북중 경협 확대에는 북한 경제의 개혁·개방 촉진과 개발 과정에서의 인프라와 외자유치 법·제도 등의 투자 환경 개선 등의 긍정적 효과도 있다.(이해정·홍순직, 『북중 접경 지역 개발 현황과 파급 영향』, 주요 경제 현안, 현대경제연구원, 2011. 4.)

나 6자회담 재개가 이루어질 경우에는 남북 관계와 비핵화 회담 사이에서 기존의 대북 정책 유지에는 혼선이 예상된다. 따라서 정부는 향후의 한반도 정세 전환에 대비하여 남북 관계 개선을 위한 대화 분위기 조성 노력과 돌파구 모색이 필요하며, 이를 통해 향후의 6자회담 재개 및 대화 국면의 주도권 확보 노력이 필요하다.

남북 관계 개선을 위한 설문조사 결과<sup>2)</sup> 전문가들은 남북 관계 개선을 위한 대북 제안으로 쌀·비료·의약품 등의 대북 인도적 지원 재개와 금강산 관광 재개, 남북 제한 조치와 5.24 조치 해제, 그리고 남북정상회담 개최 추진 등을 지속적으로 지적하였다. 이는 정부의 정책 급선회가 힘든 상황에서는 민간을 통한 인도적 지원과 경협 확대 등의 정경분리 및 관민분리 정책을 통해 상호 신뢰를 회복하고 대화 분위기를 조성하는 것이 시급하고 효과적임을 강조한 것으로 해석된다.

따라서 남북 관계 개선을 위해서는 우선 무엇보다도 천안함·연평도 사건과 6자회담을 분리 추진하는 투-트랙 접근 방법의 실제적 적용과 함께, ‘입구론’적인 유연한 대북 접근 자세가 필요하다. 다시 말해, 천안함·연평도 문제 해결에 있어서 ‘사과가 없으면 남북 관계 개선을 위한 다른 출구가 없다’는 조건부의 ‘출구론’ 측면에서 볼 것이 아니라, 오히려 보다 많은 당국간 접촉을 통해 이 문제를 해결해나가겠다는 ‘입구론’적인 유연한 대북 접근이 필요하다.

둘째로, 상호 신뢰 회복 차원에서 남북 관계의 특수성 인정과 정경분리(政經分離) 및 관민분리(官民分離) 원칙의 적용이 요구된다. 다시 말해 정치·군사적 문제와 남북경협 및 인도주의적 대북 지원 등의 사회문화적 교류를 분리하며, 대북 지원에 있어서도 정부와 민간의 역할 분담이 필요하다. 특히 완전한 정경분리는 현실적으로 힘들겠지만<sup>3)</sup> 대북 지원에 있어서 정부 차원의 대규모 식량 지원이나 수해 복구 장비 지원 등은 이산가족 상봉과 연계하더라도, 민간 차원에서는 순수 인도적 차원의 소규모 식량 지원 등은 분배의 투명성을 높여가면서 허용하고, 일정한 부분의 수해 복구 장비 지원 등도 고려할 수 있을 것이다. 또한 정부 부처의 역할 분담에 있어서도 국방부는 철통같은 방위태세를 갖추고 강경 대응하더라도 통

2) 현대경제연구원, 『HRI 한반도 평화지수』, 각 분기별 자료.

3) 본고에서의 정경분리 원칙이란 정치·군사적 사건이 정부 차원의 아닌 민간의 남북경협 활성화의 걸림돌로 작용하지 말아야 한다는 의미와, 개별 기업들은 사업의 경제성과 수익성 등을 근거로 자기 책임 하에 사업을 추진해야 한다는 의미를 뜻한다.

일부와 외교부는 남북 관계 개선과 국제사회와의 공조 등을 고려하여 남북 대화에 주력할 필요가 있다. 특히 통일부는 공식·비공식의 보다 많은 당국간 접촉과 고위급 회담의 정례화 등을 통해 남북 관계 개선과 교류협력 활성화를 위한 법·제도적 장치 마련에 역점을 두어야 한다.

셋째로, 정부는 한반도의 평화 안정과 문제 해결의 주도자로서 보다 전향적이고 실제적인 제안으로 적극적인 대화 분위기 조성 노력이 필요하다. 이를 위해서는 남북 관계의 특수성과 북한이란 상대방을 대화 상대자로 인정하는 데서 출발해야 한다. 상생·공영의 비핵·개방·3000 정책과 상호주의 원칙 등은 원칙 있는 대북 정책을 표방했다는 측면에서는 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 정부는 원칙과 비핵·개방의 전제조건을 강조한 나머지, 남북 관계 개선과 북한의 변화 유도에는 별다른 성과를 거두지 못했다는 평가이다. 따라서 원칙적·선언적 의미의 조건부 정책 제의보다는 북한 경제의 회생 지원을 위한 특단의 실제적이고 선제적이며, 전향적인 통근 제안을 할 필요가 있다. 예컨대, 금강산·개성 관광 재개는 물론, 북한의 산업 인프라 확충 등의 제의나 이들 현안들을 논의할 남북정상회담 제의 등이 요구된다. 이는 북한 경제의 대중 의존도 심화를 견제한다는 차원뿐만 아니라, 북핵 문제 등 한반도 문제 논의의 주도자로서의 입지를 강화하고 대화 국면을 선도해나가는 방안이기도 하다.

끝으로 주변국들과의 균형 외교 강화와 다자 협력 사업 추진으로 한반도의 평화 안정을 위한 주변국들의 협력을 유도하고, 북한을 동북아와 국제사회의 일원으로 이끌어내는 노력이 필요하다. 예컨대 굳건한 한미동맹을 유지하되 중국과 러시아 등과의 균형 외교 강화와 함께, 북중 및 북러 접경지역의 인프라 공동 개발과 석유, 천연가스 등의 자원 개발 사업 등의 참여도 필요하다. 예컨대, 광역두만강개발 계획(GTI : Great Tumen Initiative) 회원국들이 보유한 막대한 자원을 개발하여 동북아 지역 협력이 활성화되도록 참여를 독려하고 이해 관계 조정에 나설 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 북한의 회원 복귀를 설득하고 중국 외에도 한·일·러 등의 여타 GTI 회원국들이 적극 참여할 수 있도록 기존 사업의 경제성 홍보와 신규 사업 발굴 등을 주도하는 노력이 필요하다. **綾**