석사학위논문

한국의 대북정책과 퍼주기 논란
: 내러티브 경제학 접근을 중심으로

South Korea's North Korea Policy and the 'Peojugi(giveaway)' Controversy
: A Study Based on Narrative Economics

김 서 연

북한대학원대학교

2024년 6월 일

석사학위논문

한국의 대북정책과 퍼주기 논란

: 내러티브 경제학 접근을 중심으로

South Korea's North Korea Policy and the 'Peojugi(giveaway)' Controversy : A Study Based on Narrative Economics

지도교수 김 성 경

이 논문을 북한학 석사학위(사회문화언론전공) 논문으로 제출함

2024년 6월 일

북한대학원대학교
사회문화언론전공
김 서 연

김서연의 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)

2024년 6월 일

목 차

국문요약 ····· iv

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 및 내용 ····· 1
제2절 선행연구 검토 ····· 4
제3절 연구방법 ····· 14

제2장 퍼주기 논란의 확산과 군집화 ····· 21
제1절 퍼주기 논란의 등장 ····· 21
제2절 퍼주기 논란의 확산 ····· 25
제3절 퍼주기 논란의 변이 ····· 33
제4절 영속적 내러티브가 된 퍼주기 논란 ····· 44

제3장 김대중-노무현 정부 시기 퍼주기 논란과 대북정책 ·· 46
제1절 식량차관 문제: 무상 지원에서 차관 방식으로 ····· 46
제2절 금강산 관광 지원: 공기업을 통한 우회 지원 ····· 49
제3절 「6·4 합의」와 국군포로·납북자 문제: 상호주의 요구에 대한 대응 ····· 53
제4절 남북경협 개선: 호혜적인 경협 모색 ····· 60

제4장 이명박-박근혜 정부 시기 퍼주기 논란과 대북정책 ·· 66
제1절 대북정책 재조정: 기존 남북관계는 퍼주기라는 인식 66
제2절 정상회담 추진 중단: 대북지원에 대한 부담감 ····· 72
제3절 금강산 관광 재개 거부: 벌크 캐시 논란 ····· 77
제4절 퍼주기 비판의 이중성: 진보 정부 만을 향한 비판 ···· 83

제5장 결론 ····· 89

참고문헌 ····· 95

ABSTRACT ····· 101

표 목 차

【표 1】 년도별, 월별 퍼주기 논란 보도 빈도(2000년-2022년) ····· 18
【표 2】 저자세 논란 보도 빈도(2017년-2022년) ····· 19
【표 3】 대북 인도적 지원 규모(1995년-1999년) ····· 23
【표 4】 김대중 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2000년-2003년) ··· 26
【표 5】 노무현 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2003년-2008년) ··· 34
【표 6】 문재인 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2017년-2022년) ··· 38
【표 7】 금강산 관광객 현황 ····· 49
【표 8】 국군포로·납북자 생사확인 및 상봉 현황 ····· 57
【표 9】 정부별 대북송금 내역 ····· 87

그 림 목 차

【그림 1】 김대중 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2000년-2003년) ····· 26
【그림 2】 노무현 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2003년-2008년) ····· 34
【그림 3】 문재인 정부 시기 퍼주기-저자세 논란 노출 빈도(2017년-2022년) · 38

국문요약

한국의 대북정책과 퍼주기 논란
: 내러티브 경제학 접근을 중심으로

사회문화언론전공 김 서 연
지도교수 김 성 경

지난 20여년간 대북정책과 남북관계를 둘러싼 보수-진보 논쟁에서 가장 빈번히 등장한 용어 중 하나는 퍼주기다. 퍼주기 논란은 보수 진영이 김대중 정부의 햇볕정책을 비판하며 등장했다. 2000년 대규모 식량차관 제공을 계기로 지원 규모 과다, 분배 투명성 결여 등의 의미를 가졌고, 2002년 제2 연평해전을 계기로 상호주의 요구가 추가됐다. 2006년 북한의 1차 핵실험은 퍼주기가 핵개발을 초래했다는 주장으로까지 의미를 확대하는 계기가 됐다.

보수 정부 시기에서는 퍼주기 논란이 일종의 정책 가이드라인으로 작용했다. 이명박-박근혜 정부는 더 이상 진보 정부와 같은 퍼주기가 없다는 입장을 대북정책의 원칙으로 강조했다. 남북정상간 합의 사항에 대한 이행 중단, 2009년 남북정상회담 논의 결렬, 금강산 관광 재개 문제에 대한 소극적 태도 등에서 이를 엿볼 수 있다.

본 연구는 퍼주기 논란이 우리 정부가 대북정책을 추진할 때 어떻게 확산됐고 영향을 미쳤는가에 대한 체계적 분석을 시도했다. 그 결과 퍼주기 논란은 변화하는 남북관계 속에서 지속적으로 확산, 변이, 군집, 재유행하면서 대북정책 전반에 영향력을 끼쳐왔다는 점을 확인했다.

퍼주기 논란은 남북 교류협력이 중단된 문재인 정부 시기 저자세 논란과 군집을 이루며 영향력을 확대했다. 그리고 기존 대북정책이라는 공간을 넘어 복지, 고용, 코로나 지원 등 대내정책 전반으로 확장했다. 지난 20여년 대북정책에 실질적 영향을 미쳤던 대북 퍼주기 논란은 이제 대내정책과 관련한 공론의 장에도 등장하고 있다.

주제어 : 퍼주기, 저자세, 내러티브, 대북정책, 남북관계

제1장 서 론

제1절 연구목적 및 내용

남북대화와 교류협력이 본격화된 2000년대 이후 대북정책 및 남북관계와 관련된 국내 논의에서 가장 빈번하게 등장한 논란 중 하나가 퍼주기 논란이다. 김대중 정부가 햇볕정책과 화해협력이라는 슬로건으로 국내외에서 대북화해협력정책에 대한 인지도와 공감대를 확산시켰다면, 퍼주기 논란은 반대로 보수 진영의 응집된 불만의 표출이었다. 퍼주기 논란의 장점은 한국인이라면 누구나 듣자마자 의미가 무엇이고 어떤 내용인가를 알 수 있는 직관성이다. 보수 정치권에서 제기한 반복적인 퍼주기 비판과 이와 관련한 언론 보도는 일종의 바이러스처럼 급속히 확산됐다. 퍼주기 논란은 사실과 다른 왜곡 선전이라고 반박한 진보 진영조차도 그 용어는 '기막힌 작명'[1] 이라고 평가할 만큼 퍼주기 논란의 전염성과 영향력은 상당했다.

퍼주기 논란은 2000년 한나라당 등 보수 정치권과 언론을 중심으로 등장해 확산됐다. 한나라당은 60만톤에 이르렀던 대규모 식량 차관 제공을 계기로 지원 규모 과다 비판, 분배 투명성 부족 등의 문제를 제기했다. 2002년 제2 연평해전이 발발하자 여론에서는 우리

1) 한반도 평화포럼, 『잃어버린 5년 다시 포용정책이다』(서울: 삼인, 2012), p. 80.

의 지원에 상응하는 북한의 분명한 태도 변화가 있어야 한다는 상호주의 관철 요구가 증가했다.

김대중 정부는 퍼주기 논란을 완화하기 위한 정책적 노력을 기울였다. 전임 김영삼 정부와 비교하면 대북지원 규모가 많지 않다고 홍보하거나, 식량지원을 차관 방식으로 바꾸어 무상지원이 아닌 유상방식임을 강조했다. 남북대화와 대북지원을 연계하기도 했다.

노무현 정부는 퍼주기 논란을 이전보다 심각하게 인식했다. 서해상 우발적 충돌방지 합의 등 남북간 군사적 긴장완화나 개성공단 가동, 경공업 원자재-지하자원 협력 등 새로운 방식의 호혜적 경협을 추진하며 남북관계 발전과 함께 퍼주기 논란의 완화를 모색했다.

그러나 2006년 북한의 1차 핵실험은 퍼주기 논란을 더욱 강화하는 계기가 됐다. 노무현 정부 초기 감소 추이를 보이던 퍼주기 논란은 핵실험을 계기로 다시 확산되기 시작했다. 그리고 그 의미도 기존의 지원 규모 과다나 상호주의 요구가 아닌, 김대중-노무현 정부의 대북지원과 남북경협이 북한의 핵개발을 도왔다는 핵개발 전용 논란으로 변화했다.

보수 정부의 대북정책에서도 퍼주기 논란의 영향력이 드러난다. 이명박-박근혜 정부 등 보수 정부는 퍼주기 논란을 아예 정부 대북정책의 핵심 원칙으로 반영했다. 이를 바탕으로 김대중-노무현 정부의 남북관계 전반을 퍼주기로 규정하면서, 식량·비료 지원 중단, 금강산 관광 및 개성공단 사업 폐쇄, 남북협력기금 집행에 대한 관리·통제 강화 등을 추진했다.

보수 정부 시기 주춤했던 퍼주기 논란은 문재인 정부 출범과 함께 다시 등장한다. 다만 문재인 정부 시기는 국제사회의 제재로 북한에 대한 규모 있는 지원이나 경협 추진이 사실상 불가능했다. 자연히 퍼주기 비판의 전염성과 영향력은 감소했다. 이 시기 보수 진영이 퍼주기 논란에 더해 새롭게 제기한 것이 저자세 논란이었다. 퍼주기 논란과 저자세 논란은 양자택일의 관계가 아니라 함께 군집하면서 전염성과 영향력을 강화했다. 2018년 평창동계올림픽을 계기로 본격화했던 문재인 정부의 '한반도 평화프로세스'는 남북관계 차원에서는 2019년 하노이 제2차 북미정상회담 결렬로 대화와 교류가 전면 중단됐고, 국내 여론 차원에서는 퍼주기 논란과 저자세 논란 속에 지지 기반이 약화됐다.

본 연구는 퍼주기 논란이 어떻게 생성돼 확산됐고 이 과정에서 대북정책과 남북관계에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 분석 시도다. 퍼주기 논란은 대북정책 공론의 장에 지속적으로 노출, 확산됐을뿐만 아니라, 김대중-노무현-이명박-박근혜-문재인 정부에 이르기까지 정부가 대북정책을 추진할 때 강도에는 차이가 있을지언정 실질적인 영향을 끼쳤다는 것이 본 연구의 문제 제기다.

쉴러의 내러티브 경제학은 사람들의 의사결정에 영향을 미치는 내러티브를 전염성과 영향력이라는 두 가지 특성에 주목해 체계적으로 분석한다. 본 연구는 이러한 쉴러의 내러티브 경제학이 제시하는 이론적 틀을 퍼주기 논란에 대한 분석에 적용한다. 이를 바탕으로 2000년 6·15 정상회담 이후 대북정책 추진 과정에서 퍼주기 논

란의 확산과 영향력을 다양한 사례를 통해 분석하고자 한다.

제2절 선행연구 검토

퍼주기 논란에 대한 학술적 연구는 많지 않다. 퍼주기 논란이 보수 정치권과 언론이 제기하는 정파적 수사로 인식되면서 학술 연구보다는 정책적 논쟁 대상으로 다루어졌기 때문이다.

기존 연구를 찾아보면 다음과 같은 세 가지 흐름이 있다. 첫째, 보수 진영의 퍼주기 비판에 대한 진보 진영의 반박 중심의 정책적 연구가 있다. 이와 관련된 대표적인 사례가 김대중-노무현-문재인 등 진보 정부에서 통일부 장관을 지낸 정세현, 이종석, 김연철의 퍼주기 논란에 대한 반론이다. 둘째, 퍼주기 논란이 미디어를 통해 어떻게 확산됐으며 이 과정에서 대북정책에 대한 국민여론에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하는 연구들이 일부 있다. 김병철 등은 퍼주기를 일종의 미디어 유행어로 보고 퍼주기라는 용어가 언론에서 어떠한 경로로 확산됐는가를 분석했다. 셋째, 학술적 연구는 아니지만 정부와 정치권 안팎에서 전개된 퍼주기 논쟁도 살펴볼 필요가 있다. 보수-진보 진영은 퍼주기냐 아니냐를 판별하는 기준으로 대북지원 규모에 대한 격렬한 논쟁을 주고 받았는데, 이 논쟁은 퍼주기 논란의 전체적인 양상을 이해하는 데 도움이 된다.

가. 퍼주기 논란에 대한 정책적 연구

정세현은 김대중-노무현 정부 시기 대북식량지원은 전임 김영삼 정부에 비교해도 그 규모가 크지 않으며, 남북간 군사적 긴장완화, 북한 주민들의 대남인식 변화 등 많은 변화를 이끌어 냈기 때문에 퍼주기 논란은 오해와 억측에 기초한 '오래된 농담'에 불과하다고 평가했다.[2)]

이종석은 퍼주기 논란에 대해 "정부가 대북지원을 할 때마다, 으레 북한에 대해 상호주의를 내세우며 북한으로부터 대가를 받고 지원해야 하는데 그렇지 않았다며 퍼주기라는 비판도 있었다"며 "북한에게 지원을 하는 만큼 남한도 분명하게 대가를 받아내야 한다는 논리의 비판"이라고 설명했다.[3)] 그는 포용정책 비판론자들이 김대중-노무현 정부의 대북지원 규모를 과장해 퍼주기 이미지를 극대화했다고 주장한다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 한나라당이 김대중-노무현 정부 시기 대북지원 규모가 8조원에 달한다고 비판함으로써 촉발된 정부와 한나라당간 대북지원 규모 논쟁을 사례로 들며 퍼주기 논란은 사실관계와 다르다고 지적한다.

김연철은 퍼주기 논란을 정치적 이데올로기라고 규정하고 대북 인도적 지원과 같은 인도적 문제에 정치적 이데올로기 잣대를 적용하는 것은 적절하지 않다고 주장한다. 그는 그동안 퍼주기 논란과

---

2) 정세현, 『정세현의 정세토크』(서울: 서해문집, 2010), pp. 32-58.
3) 이종석, 『통일을 보는 눈』(서울: 개마고원, 2012), pp. 215-227.

관련해 쟁점이 됐던 지원 규모 과다나 분배 투명성 문제는 본질이 아니라고 말한다. 그리고 식량부족으로 인한 북한 주민의 기근, 영양부족 그리고 이로 인한 남북간 '체형의 분단'은 현재진행형이라며, 우리가 "퍼주기 이데올로기의 포로로 남는다면 해답은 보이지 않는다"고 한다.[4]

진보 진영 전문가로 구성된 연구단체 한반도평화포럼은 인도적 지원이 아닌 남북경협에 대한 퍼주기 비판에 반론을 제기한다. 대북 위탁가공과 개성공단 사업은 임금 인상 등으로 한계 상황에 놓인 우리 중소기업의 활로가 된다는 점에서 퍼주기가 아닌 '퍼오기'라는 주장이다.[5] 또한 서독이 1973년에서 1990년까지 동독에 574억달러 상당을 지원한 반면, 한국은 1995년부터 2011년까지 29억달러 상당을 지원했을 뿐이라고 지적한다.

북한 연구자 박순성은 퍼주기론은 북한 붕괴론의 연장선상에서 발생한 것으로 "퍼주지 않았으면 북한은 붕괴했을 것"이라는 주장으로 해석한다.[6] 그러면서 이러한 주장은 일종의 '오류'로 1995년부터 시작된 북한의 고난의 행군은 김영삼 정부 시기의 일이고, 미국 정보기관은 이미 1993년에 북한이 핵무기 제조능력을 가지고 있다고 판단했기 때문에 1998년 출범한 김대중 정부의 퍼주기가 북한의 체제 생존이나 핵개발로 이어졌다는 주장은 사실관계가 다르다고

4) 김연철, 『냉전의 추억』(서울: 후마니타스, 2009), pp. 351-361.
5) 한반도 평화포럼, 『잃어버린 5년 다시 포용정책이다』, pp. 80-92.
6) 박순성, 편, 『통일논쟁: 12가지 쟁점, 새로운 모색』(서울: 한울아카데미, 2015), pp. 130-137.

지적한다. 그는 오히려 개성공단 사업의 지연 등을 사례로 들며 우리가 과연 북한이 남한 없이는 못살 정도로 대남 의존도를 높였는가라는 질문을 던지고, 실체가 없는 '퍼주기론'에 맞서 '민족서로돕기정신'을 확산시켜야 한다고 주장한다.[7]

김근식은 퍼주기 논란이 그 의미구조에 있어 다층성을 가지고 있다고 지적한다. 퍼주기 논란은 액수의 과다, 분배 투명성 부족, 북한의 상응하는 태도 변화 결여 등 실제 효과 여부와 같은 세 가지 맥락에서 제기된다.[8] 다만 실제 퍼주기 논란 과정에서 비판론자가 강조하는 것은 액수의 과다나 분배 투명성 문제보다 우리의 지원에 상응해 북한의 태도 변화가 있어야 한다는 상호주의 관점이다. 이를 바탕으로 김근식은 지원 규모가 크지 않다거나 분배 투명성 강화를 위해 노력하고 있다는 퍼주기 논란의 반론은 비판의 배경을 정확히 반영하지 못하고 있다고 강조한다.

김영윤은 퍼주기 논란이 지속되는 원인은 대북지원 규모가 절대적, 상대적으로 과도하기 때문이 아니라, 우리 사회에 여전히 북한에 대한 부정적 인식이 견고하게 자리잡고 있기 때문이라고 본다.[9] 정부가 발표하는 대북 지원 규모는 국민총소득의 0.017%에 불과하고 정부 1년 예산의 약 0.1%에 지나지 않는다. 그럼에도 서독과 달

---

7) 박순성, "'퍼주기론'에 맞서 '민족서로돕기정신' 더욱 확산시켜야", 김지성 편, 『남북을 잇는 현대사 산책』(서울: 선인, 2003), pp. 57-68.
8) 김근식, "퍼주기 논란과 대북지원의 정당성," 『인물과 사상』, 제101호(2006), pp. 49-62.
9) 김영윤, "'대북 퍼주기론'을 들여다보면(2)," 『열린전북』, 제63호(2005), pp. 101-105.

리 우리 사회에서 퍼주기 비판이 힘을 얻는 것은 6·25 전쟁에 따른 분단의 상처와 이로 인해 북한에 대한 뿌리 깊은 불신이 작용하고 있기 때문이라고 지적한다.[10]

나. 퍼주기 논란의 유행과 여론 영향에 대한 연구

많은 수는 아니지만 퍼주기 논란이 미디어를 통해 어떻게 확산되었는가에 대해 분석한 선행 연구가 일부 있다. 김병철 등은 퍼주기를 일종의 미디어 유행어로 보고 이 용어가 언론에서 어떠한 경로로 확산되었는지에 대해 분석했다. 이들은 2000년 4월부터 2007년 12월까지 조사 분석한 결과, 『조선일보』, 『중앙일보』, 『동아일보』 등 3개 중앙 일간지가 다른 일간지 및 경제지의 퍼주기 용어 사용을 초래하는 경향이 발견되었다고 밝혔다.[11] 즉 주류 매체가 퍼주기라는 단어를 사용하고 다른 미디어가 이를 받아 추종 보도하면서 퍼주기 논란이 확산돼 나갔다는 것이다. 또 주요 일간지가 퍼주기 비판을 제기했을 때 한 달 정도의 시차를 두고 국내 대북정책 지지율과 국정운영 지지율에서 부정적인 영향이 관찰됐다고 한다.

김재홍은 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론의 논조와 국민 여론을 비교 분석했다. 김재홍에 의하면 2001년 7월 언론사에 대

---

10) 위의 논문

11) 김병철·김재준·류근관, "미디어 유행어와 여론의 그랜저 인과관계: 정부의 대북 정책에 대한 국내 일간지의 '퍼주기' 언급 분석,", 『한국언론학보』, 제53권 1호(2009), pp. 412-456.

한 세무조사를 기점으로『조선일보』,『중앙일보』,『동아일보』 등 보수 언론에서 김대중 정부의 대북정책에 대한 비판 논조가 강화됐다고 한다.[12] 이 연구는 퍼주기 논란을 특정해 분석하고 있지는 않다. 그러나 퍼주기 논란의 확산이 대북정책에 대한 정책적 비판이나 악화된 국민 여론을 반영했다기보다는, 보수 언론이 세무조사를 계기로 김대중 정부에 대한 보복적 비판을 강화하면서 퍼주기 비판의 언론 노출 빈도가 증가했다고 주장하는 점이 흥미롭다.

퍼주기 논란 분석과 직접적인 연관성은 없지만 언론에서 유행하는 대북정책 관련 논쟁이 국민 여론에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 선행 연구들이 있다. 강주현은 노무현 정부와 이명박 정부 시기 대북지원 및 남북교류에 대한 여론 추이를 분석했다. 분석 결과 정부의 대북지원에 가장 큰 영향을 주는 요인은 북한을 적대 대상으로 보느냐 혹은 협력 대상으로 보느냐 하는 국민들의 대북인식이었다.[13] 권수현은 한국인의 대북정책 선호를 결정하는 요인이 무엇인가를 분석하기 위해 서울대학교 통일평화연구원이 실시한 2007년부터 2014년까지 통일의식조사 결과를 분석했다. 그 결과, 호남지역 등 서부 지역에 거주하는 진보적 성향을 지닌 사람일수록 온건한 대북정책을 선호하는 경향이 높다는 분석을 제시한다.[14] 다만 이러

12) 김재홍, “김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론노조와 국민여론의 비교분석,”,『한국정치학회보』, 제37권 2호(2003), pp. 197-218.
13) 강주현, “노무현·이명박 정부 시기 남북관계 및 교류와 대북지원 여론 분석,” 『21세기정치학회보』, 제23집 3호(2013), pp. 83-108.
14) 권수현, “한국인의 대북정책 선호 결정요인 분석, 2007-2014,” 『평화학연구』, 제17권 5호(2016), pp. 165-191.

한 연구들은 여론 추이를 확인할 수 있는 1차 자료가 서울대학교 통일의식조사 결과에 국한되고, 조사가 시작된 2007년 이전 시기인 김대중-노무현 정부 시기의 여론 추이는 볼 수 없다는 한계가 있다.

다. 정부-정치권간 대북지원 규모를 둘러싼 논쟁

정부와 정치권에서 퍼주기 논란은 대북지원 규모를 둘러싼 논쟁이 중심이 됐다. 사실 대북지원 규모가 어느 정도에 다다라야 퍼주기에 해당하는가 하는 기준점은 객관적으로 제시할 수 있는 사안이 아니다. 그러나 몇 천억원, 몇 조원 등 천문학적인 규모가 여론에 미치는 파급력이 컸기 때문에 대북지원 규모는 정치권과 언론의 중요 쟁점으로 다뤄졌다. 때문에 보수 진영은 북한에 이전되는 현물과 현금을 그 성격과 무관하게 모두 퍼주기로 묶고 규모를 최대한 키워 비판하는 경향이 있었다. 반면 진보 진영은 대북지원은 퍼주기가 아닌 북한 주민에게 꼭 필요한 인도적 지원이거나 남북관계 개선을 위한 선투자라고 주장하면서 규모도 최소화하려 했다.

이러한 양상은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 노무현 정부와 한나라당간 대북지원 규모 논쟁에서 잘 나타난다. 한나라당 의원들은 김대중-노무현 정부의 퍼주기가 핵개발에 전용돼 핵실험을 초래했다고 주장했다. 한나라당의 정형근 의원은 3조 970억원, 송영선 의원은 7조원, 진영 위원은 8조원, 최경환 의원은 9조원, 이방호

의원은 10조원을 각각 대북 퍼주기 규모로 제시했다.[15] 추산 방식에 따라 대북지원 규모가 다를 수밖에 없다고 해도 같은 당 의원들 사이에서 무려 3조~10조에 이르는 큰 격차가 나타난 것이다. 그나마 구체적 추산 근거를 제시한 진영 의원의 자료를 살펴보면 그는 김대중 정부가 출범한 1998년 이후 8년간 총 8조원을 북한에 지원했다면서, 세부 내용으로 △대북지원 4조 5,885억원 △경수로 분담금 2조 1,690억원 △관광 대가 지불 약 9,800억원 △개성·금강산 투자액 5,990억원 등을 제시했다.[16]

이에 대해 이종석 통일부장관은 "국민의 정부 이후 지금까지 대북 지원금액은 민간부문(8,000억원)을 포함해 2조 3,000억원"이라고 즉각 반박했다.[17] 관광 대가 등은 상거래 대금으로 대북지원에 해당하지 않으며 경수로 분담금, 개성공단 및 금강산 관광사업 투자액 등은 대북지원에 해당하지 않는다고 주장했다. 때문에 실제 대북지원 규모는 식량지원 9,477억원, 비료지원 7,279억원, 의약품 및 재해복구장비 6,247억원 등 총 2조 3,003억원이라고 밝혔다.

금강산 관광 대가나 경수로 분담금을 대북지원으로 볼 것이냐

---

15) "한나라당, 대북 지원금액 부풀리기 심하다," 『내일신문』(인터넷판), 2006년 10월 13일; https://n.news.naver.com/mnews/article/086/0000046498?sid=100(검색일: 2024년 3월 29일)

16) "'8년간 8조원 대북지원' 주장은 사실과 다르다," 『국정브리핑』(인터넷판), 2006년 10월 18일; https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148608503(검색일: 2024년 3월 29일)

17) 위의 기사

아니냐를 둘러싼 정부-야당간 시각차는 논외로 하더라도, 쌀·비료 지원 등 양측이 대북지원이라고 인정하는 항목에서도 한나라당 측의 4조 5,885억과 정부 측의 2조 3,003억원 주장간 두 배가량의 차이가 있었다는 점에 주목할 필요가 있다.

그 원인은 '양곡관리특별회계 지출'에 있다. 정부는 2002년부터 외국산 쌀보다 약 다섯 배가량 비싼 국내산 쌀을 북한에 지원하며 국내산 쌀 구입에 필요한 추가 비용을 국내 농가 지원 명목으로 양곡관리특별회계에서 충당하는 방식을 취했다. 남북협력기금에서는 국내산 쌀의 실제 가격의 1/5 가격만을 비용처리해 북한에 지원하고 나머지 4/5 만큼의 비용은 국내 농가 지원 명목으로 양곡관리특별회계에서 별도 처리한 것이다.[18] 나아가 정부는 아예 식량차관은 무상지원이 아닌 차관 방식이기 때문에 대북지원 규모에서 제외해야 한다고 주장하기도 했다. 김대중-노무현 정부의 대북식량지원의 두 가지 특징, 즉 차관 방식과 양곡관리특별회계 투입에 대해 한나라당과 보수 언론은 '꼼수'에 불과하다고 강하게 비판했다.

경수로 분담금과 관련한 정부 설명에도 논란의 소지가 있었다. 노무현 정부는 경수로 분담금은 북미 제네바 합의에 따라 북한이 아닌 국제기구인 한반도에너지개발기구(KEDO)와 국내 사업자인 한국전력에 지급됐다면서 이를 대북지원 규모에 포함해서는 안 된다

18) 정부는 국내산 쌀 지원 과정에서 발생하는 양곡관리특별회계 지출은 북한에 대한 지원이 아니라 우리 농민들에게 지원되는 금액이기 때문에, 이 것은 대북지원 규모에서는 제외해야 한다고 주장했다. 한나라당은 이를 대북지원 규모를 축소하기 위한 편법이라고 비판했다.

고 주장했다.[19] 그러나 김대중 정부는 햇볕정책에 대해 퍼주기 비판이 제기될 때마다 김영삼 정부의 경수로 분담금이야말로 오히려 퍼주기의 전형이라고 반박해 왔다.[20] 노무현 대통령 또한 2007년 11월 민주평통자문회의 연설 과정에서 "퍼주기, 퍼주기 하는데, 아마 남북관계에서 제일 큰 퍼주기는 경수로 지원 합의입니다. 그동안에 우리가 들인 돈이 1조 2,000억원입니다. 한 방에 화끈하게 퍼주었죠"라고 비판했다.[21] 김대중-노무현 정부는 김영삼 정부 시기 경수로 분담금은 퍼주기라고 비판하면서 정작 자신들의 집권 시기 집행된 경수로 분담금은 대북지원에 포함되지 않는다고 주장한 것이다.

김대중-노무현 정부 시기 대북지원 규모에 대한 정부와 야당의 주장엔 모두 논리적 모순이 있다. 한나라당은 구체적 근거자료 제시도 없이 대북지원 규모를 최대한 부풀리며 퍼주기라고 비판했다. 반면 정부는 정부에 유리한 집계 방식을 통해 대북지원 규모를 최대한 축소하고자 했다. 정부와 야당이 각각 주장한 대북지원 규모와 기준은 어느 측이 더 타당한지 판정하기에는 한계가 있다.

---

19) "'8년간 8조원 대북지원' 주장은 사실과 다르다," 『국정브리핑』(인터넷판), 2006년 10월 18일; https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148608503(검색일: 2024년 3월 29일)

20) "(데스크칼럼) 퍼주기와 퍼오기," 『한겨레신문』(인터넷판), 2001년 5월 10일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01101001.20010510000001002(검색일: 2024년 3월 29일)

21) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p.144.

이상과 같은 퍼주기 논란과 관련된 선행 연구와 정책 논쟁들은 퍼주기 논란에 대한 체계적 학술 연구로 분류하기는 어렵다. 정세현 등 전직 관료의 퍼주기 논란에 대한 분석은 진보 진영의 정책적 입장에 가까웠다. 또한 미디어에서 퍼주기 논란의 유행, 여론 영향을 분석한 연구는 퍼주기 논란의 의미와 성격, 영향력에 대해서는 답을 하지 못한다. 나아가 정부-정치권의 대북 지원 규모 논쟁은 퍼주기 논란에 대한 학술적이고 객관적 연구의 필요성을 부각시킨다.

본 연구는 그동안 미디어 유행어 또는 정파적 선동 구호 차원에 머물러 있던 퍼주기 논란을 내러티브 관점에서 주목하면서 논란의 확산 과정과 대북정책에 미친 영향에 대한 체계적 분석을 시도한다. 이 점에서 선행 연구와 차별화된 새로운 시도라 할 수 있다.

제3절 연구방법

본 연구는 퍼주기 논란에 대한 체계적 분석을 위해 로버트 쉴러(Robert Shiller)의 내러티브 경제학을 연구방법의 일부로 활용한다. 경제학자 로버트 쉴러는 내러티브를 '사람들의 의사결정을 바꿀 수 있는 전염성 강한 이야기'라고 정의하고 이 내러티브의 두 가지 특성으로 '전염성'과 '영향력'을 제시한다.[22] 본 연구는 경제 내러티브의 전염성과 영향력이라는 특성을 활용해 퍼주기 논란의 등장, 확산

22) 로버트 쉴러(Robert Shiller), Narrative Economics, 박슬라 역, 『내러티브 경제학』(서울: 알에이치코리아, 2021), pp. 8-12.

과정을 전염성이라는 관점에서, 그리고 퍼주기 논란과 대북정책 간 상호작용에 대해서는 영향력이라는 관점에서 분석을 시도한다.

퍼주기 논란에 대해서는 이전에도 '프레임', '미디어 유행어' 등 다양한 성격 규정 사례가 있었다.[23] 본 연구에서는 쉴러의 내러티브 연구가 제시하는 이론적 틀, 즉 내러티브는 마치 바이러스와 같이 전염성과 영향력이라는 특성을 가지며 단순한 미디어 유행어를 넘어 사람들의 정책적 의사결정에 영향을 미친다는 주장에 주목한다. 이러한 쉴러의 내러티브 개념이 2000년 이후 대북정책과 퍼주기 논란의 상호작용의 과정을 분석함에 있어 유용하다고 본다.

쉴러의 내러티브 연구는 전염성과 영향력이라는 특성 분석 외에도 내러티브의 등장과 확산 과정에 대한 몇 가지 흥미로운 관점을 제공한다. 우선 어떤 내러티브가 유행하고 어떤 내러티브가 소멸하는지를 정확히 규명하거나 정량화하기는 아주 어렵다는 점을 인정한다.[24] 다만 유행하는 내러티브에서는 유명인, 시각적 효과, 단순한 직관성, 음모론 등의 특징이 관찰된다고 한다. 퍼주기 용어의 직관성은 이러한 차원에서 쉴러가 정의하는 흥행 조건을 갖췄다고 할 수 있다. 쉴러는 내러티브 경제학의 7가지 기본명제를 제시했다. 내러티브는 많은 정보가 아닌 적은 양의 대화만으로 만들어질 수 있

23) 본 연구는 퍼주기 논란이 대북정책과 남북관계에 미친 영향력을 분석하는데 초점을 맞추고 있기 때문에, 퍼주기 논란의 성격이 '내러티브'인가, 아니면 '프레임'인가 또는 '미디어 유행어'인가 등과 같은 퍼주기 논란의 성격 규정에 대해서는 본격적으로 다루지 않고 있다. 이러한 고려하에서 본 연구는 퍼주기 논란이라는 용어를 사용한다.

24) 쉴러, 『내러티브 경제학』, p. 69.

다.[25] 내러티브는 반복 기회가 많을수록 전염된다.[26] 내러티브 군집은 하나의 내러티브 보다 강력하다. 내러티브는 인간적 흥미, 정체성, 애국심 등과의 결합을 통해 번성한다. 그리고 내러티브는 진실만으로는 막을 수 없다.[27] 이러한 기본 명제들은 퍼주기 논란을 분석함에 있어 의미 있는 통찰 지점을 제공한다.

쉴러의 내러티브 경제학이 제공하는 또 다른 유용한 관점 중 하나는 '영속적 내러티브'와 '재발-변이'의 개념이다.[28] 쉴러는 완전히 사라지지 않으면서 다양하게 변이된 모습으로 다시 출현해 영향을 미치는 내러티브를 영속적 내러티브라고 정의한다. 경제 분야에서는 경제 공황의 메커니즘에 대한 내러티브, 부동산 시장의 호황과 불황에 대한 내러티브 등이 있다. 영속적 내러티브의 중요한 특징은 확산과 소멸, 그리고 재확산 과정에서 그 의미와 성격이 끊임없이 변화·보완된다는 것이다. 마치 전염병이 면역력이 생긴 뒤에도 새 변이를 통해 재발되는 것과 같은 원리다.

본 연구는 퍼주기 논란이 대북정책과 남북관계의 영역에서 이러한 영속적 내러티브라고 본다. 실제 퍼주기 논란은 2000년 이후 20여년간의 대북정책 과정에서 여러 차례 재확산 과정을 거치면서 그 의미와 성격이 지속적으로 변화, 보완돼 왔다.

다만 본 연구는 퍼주기 논란의 확산 과정과 영향력을 분석하는

25) 위의 책, p. 158.
26) 위의 책, p. 170.
27) 위의 책, p. 166.
28) 위의 책, pp. 182-192.

데 초점을 맞추기 때문에, 퍼주기 논란이 내러티브인지 프레임인지 아니면 미디어 유행어인지, 또는 단순한 왜곡과 선동에 불과한지 등과 같은 개념과 성격을 규정하는 문제는 본격적으로 다루지 않는다. 이러한 맥락에서 본 연구는 '퍼주기 내러티브'나 '퍼주기 프레임'이 아닌 퍼주기 논란이라는 표현을 사용한다. 이러한 제한 위에서 쉴러의 내러티브 경제학의 연구성과인 내러티브의 전염성과 영향력이라는 두 가지 특성, 내러티브 경제학의 토대가 되는 기본명제, 그리고 영속적 내러티브의 재발과 변이 등의 관점을 활용해 퍼주기 논란에 대한 보다 체계적인 분석을 시도한다.

본 연구는 퍼주기 논란의 등장과 확산이 정부의 대북정책과 남북관계에 미친 영향을 분석하기 위해 정부가 발간한 공개자료, 해당 시기 정부 인사들의 회고록과 언론 기명 인터뷰, 전문가들의 평가·분석 자료들을 조사, 분석한다. 2000년 김대중 정부 시기 이후 남북관계에 대해서는 정부의 남북회담사료가 여전히 비공개 상태여서 불투명한 점이 많다.[29] 다만 정부가 발간한『통일백서』,『남북대화』,『참여정부 정책보고서』,『남북협력기금백서』등 공개자료와 김대중, 임동원, 이명박, 박근혜 등의 회고록 및 주요 정책 참여자의 언론 인터뷰를 활용하면 각 정부의 대북정책 윤곽과 흐름을 확인할 수 있다. 아울러 주요 언론사의 보도 및 분석 내용도 당시 정부의 정책

29) 통일부는 2022년부터 남북대화사료집을 순차적으로 공개하고 있다. 2024년 2월 현재 1981년까지의 남북대화사료집이 공개되어 있는 상황이다.

적 방향과 관심사, 쟁점을 식별하는 데 유용하다.

퍼주기 논란의 등장과 확산 과정, 그 추이를 분석하기 위해서는 주요 언론 기사에서 퍼주기 비판이 등장하는 빈도를 월별, 연도별, 정부별로 비교, 분석했다. 한국언론재단 빅카인즈(BIG KINDS)가 제공하는 기사 검색 기능을 활용해 전국 단위 종합일간지 기사 및 방송사의 보도에서 퍼주기 논란이 얼마만큼 등장했는가를 2000년부터 2022년까지 조사 분석했다.[30]

【표 1】 년도별, 월별 퍼주기 논란 보도 빈도(2000년-2022년)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2000년									4	13	5	8
2001년	6	4	7	10	4	23	10	11	25	19	5	5
2002년	8	16	14	14	9	4	12	10	19	13	8	17
2003년	10	19	8	16	10	4	5	9	1	2	4	0
2004년	1	1	0	3	6	5	2	1	3	3	2	1
2005년	1	5	1	0	2	7	11	2	5	8	9	11
2006년	4	2	4	3	8	22	16	3	6	37	5	9
2007년	9	17	15	10	12	9	9	30	17	56	16	16
2008년	25	10	17	21	16	5	15	9	4	13	16	9
2009년	3	8	4	8	3	12	8	15	4	4	2	1
2010년	2	17	2	10	16	10	6	2	13	4	10	8
2011년	20	6	9	3	4	2	2	2	8	3	3	2
2012년	3	3	3	0	1	3	8	0	4	17	4	41
2013년	7	8	5	27	3	19	2	3	2	2	0	1
2014년	10	4	6	1	1	3	4	0	1	0	0	2

30) 빅카인즈(BIG KINDS), https://www.bigkinds.or.kr/(검색일: 2024년 3월 1일)

2015년	2	2	0	4	2	2	4	10	1	3	4	0
2016년	2	20	1	0	0	2	0	9	1	3	1	1
2017년	4	9	6	17	9	11	6	5	14	12	10	1
2018년	8	11	5	13	22	6	6	6	33	21	56	8
2019년	21	20	30	9	24	8	2	25	0	12	5	7
2020년	1	9	4	1	3	7	4	2	0	10	2	1
2021년	12	16	3	0	0	1	0	4	2	0	10	0
2022년	2	0	1	2								

2017년 문재인 정부 출범 이후에는 저자세 논란이 점화됐다. 저자세 논란의 언론 노출 빈도 또한 빅카인즈를 활용해 문재인 정부 기간 전국 단위 종합일간지 기사 및 방송사 보도에 저자세 논란이 얼마나 등장했는가를 조사, 분석했다.

【표 2】 저자세 논란 보도 빈도 (2017년-2022년)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2017년					3	5	7	5	1	2	4	3
2018년	52	55	25	5	12	0	2	4	5	34	34	7
2019년	2	1	8	9	21	5	31	19	4	26	40	14
2020년	3	6	5	6	19	204	11	4	29	10	7	7
2021년	18	10	26	14	27	8	13	18	17	14	6	9
2022년	16	8	12	5								

본 연구는 1장 서론과 5장 결론을 포함해 총 5장으로 구성돼 있다. 2장에서는 퍼주기 논란의 전염성에 주목해 퍼주기 논란의 등장

과 확산 과정을 살펴본다. 그리고 이 과정에서 퍼주기 논란의 변이와 군집, 그리고 영속적 내러티브로의 확장 과정을 설명한다.

3장과 4장에서는 퍼주기 논란의 영향력을 검토한다. 3장에서는 퍼주기 비판의 주된 대상이던 김대중-노무현 정부가 이러한 논란에 대응한 정책적 과정을 살펴본다. 이를 통해 퍼주기 논란이 단순한 유행어를 넘어 실제로 정부의 대북정책 및 남북관계에 영향력을 미치는 과정을 분석한다. 4장에서는 이명박-박근혜 정부 시기 보수 진영의 퍼주기 논란이 정부 대북정책 내부로 진입하면서 정책화하는 과정을 분석한다. 이를 통해 이명박-박근혜 정부가 남북교류협력을 재조정하는 과정에서 퍼주기 논란의 영향력을 살펴볼 것이다.

5장 결론에서는 퍼주기 논란의 생성과 확산, 그리고 영향력 관점에서 드러난 특징들을 살펴보고, 지난 20여년간 퍼주기 논란이 대북정책 추진 과정에 미친 영향에 대한 종합적인 평가를 시도한다.

제2장 퍼주기 논란의 확산과 군집화

제1절 퍼주기 논란의 등장

2008년 9월 한겨레신문은 퍼주기 논란을 “2000년대 초부터 반북 정서를 대변해, 햇볕·포용, 평화·번영 등 정부의 대북정책을 뭉뚱그려 비판하는 용어로 쓰였다. 말 자체가 주는 단순성과 적확성으로 정부의 대북정책을 꼬집고 무력화하는 데 큰 구실을 했다”고 설명했다.[31] 쉴러는 내러티브의 변이라는 개념을 제시하면서 “인플루엔자 바이러스가 돌연변이를 거쳐, 전에 유행한 것과 유사한 새 전염병을 유발할 수 있는 것처럼 경제 내러티브 또한 시간이 흐르면서 변이를 거친다”[32]고 설명한 바 있다. 이러한 측면에서 퍼주기 논란의 전체적인 의미와 내용을 파악하기 위해서는 퍼주기 논란의 확산 과정에서 나타나는 다양한 의미 변화에 주목할 필요가 있다. 그래야 퍼주기 논란의 전체적인 의미와 성격을 조망할 수 있을 것이다. 실제 퍼주기 논란은 2000년 초 등장한 뒤 남북관계 상황 변화 속에서 그 의미와 내용이 지속적으로 변화해 왔다.

퍼주기 논란이 언제 처음 등장했는지 시점을 정확히 특정하기는

---

31) “[언어예절] 퍼주기”, 『한겨레신문』(인터넷판), 2008년 9월 14일; https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/308489.html(검색일: 2024년 3월 26일).

32) 쉴러, 『내러티브 경제학』, p.184.

어렵다. 다만 퍼주기라는 용어가 활자화돼 언론 매체에 처음 등장한 시기는 2000년 4월이었다. 정치인 유시민은 제16대 총선을 며칠 앞둔 2000년 4월 10일 한국경제신문에 한나라당을 비판하는 칼럼을 게재했다. 그는 이 칼럼에서 당시 총선 상황을 설명하면서 야당 한나라당의 원희룡 후보가 김대중 정부의 대북정책에 대해 퍼주기만 하는 대북정책이라고 비난하고 있다고 소개했다.

> "'한국정치의 새로운 힘'을 자처한 한나라당 원희룡 후보는 김대중 정부의 '퍼주기만 하는 대북정책'을 강력하게 비난하면서 북한을 반국가단체로 규정한 국가보안법 관련조항의 개정에 단호하게 반대했다. 그냥 변호사라면 모를까, 명색이 80년대 학생운동과 노동운동 출신이라는 '386후보'의 입에서 나온 말이라고 믿기가 어려운 주장이었다."[33]

이 시기 한나라당이 김대중 정부의 대북정책에 '퍼주기만 하는 대북정책'이라는 비판을 제기한 배경에는 대북식량지원 문제가 있었다. 1990년대 들어 계속 식량부족을 겪던 북한은 1998년 국제사회에 공개적으로 식량지원을 요청했다.[34] 이러한 요청에 대응해 WFP(세

33) "[총선 'D-3'] (유세장에 가보니...) '누굴 찍나...'", 『한국경제신문』(인터넷판), 2000년 4월 10일; https://n.news.naver.com/mnews/article/015/0000206794?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일). 동 칼럼에서 유시민은 "'한국정치의 새로운 힘'을 자처한 한나라당 원희룡 후보는 김대중 정부의 '퍼주기만 하는 대북정책'을 강력하게 비난하면서 북한을 반국가단체로 규정한 국가보안법 관련조항의 개정에 단호하게 반대했다."고 언급했다.

계식량계획) 등 국제기구는 제4차 대북지원 계획을 수립하는 한편, 한국 정부에도 대북지원 참여를 요청했다. 김대중 정부는 이를 수용하고 WFP를 통해 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤(총 1,100만달러 상당, 1$ 환율 1,200원 적용 154억원 상당)을 지원했다.[35] 1999년에는 국제기구를 통해서가 아니라 남북간 직접 지원 방식으로 북한에 비료 15만 5,000톤(남북협력기금 339억원과 국민모금액 123억원을 포함한 총 462억원 상당)을 지원했다.[36]

【표 3】 대북 인도적 지원 규모(1995년-1999년)

기 간	지원규모	비 고
1995년	2억 3,200만달러	- 국내산 쌀 15만톤 직접 지원 * 1,850억원(1$당 800원 적용)
1996년	305만달러	- WFP 200만달러(혼합곡물 3,409톤) - UNICEF 100만달러(분유 203톤) - WMO 5만달러(기상자재)
1997년	2,667만달러	- WFP 600만달러(혼합곡물 9,852톤) - UNICEF 34만달러(ORS공장비용) - WFP 1,053만달러(옥수수 5만톤, 분유300톤) - UN기구 980만달러

34) 『조선중앙통신』, 1998년 3월 2일.
35) 통일부, 『통일백서 2000』(서울: 통일부, 2000), pp. 66-68.
36) 위의 책

1998년	1,100만달러	- WFP 1,100만달러(옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤)
1999년	2,825만달러	- 비료 11.5만톤 직접 지원

* 출처: 『통일백서 2001』, p.155.

사실 대북지원 규모 면에서만 보면 전임 김영삼 정부 시기의 지원 규모가 오히려 더 크다. 1995년 북한에서 소위 '고난의 행군'이라고 불리는 대규모 식량난이 발생하자, 김영삼 정부는 1995년 6월 남북 당국간 베이징회담을 통해 국내산 쌀 15만톤(1,850억원 상당, 1$ 환율 800원 적용)을 북한에 지원했다.[37] 다음 해인 1996년과 1997년에도 국제기구를 통해 총 3,000만달러 상당(280억원 상당, 1996년 1$ 환율 790원 적용, 1997년 1$ 환율 900원 적용) 식량을 지원했다.

이에 반해 2000년 4월 김대중 정부가 대북 퍼주기를 하고 있다고 원희룡이 비판하던 당시 김대중 정부의 대북지원 규모는 493억원 정도로 김영삼 정부(2,114억원 상당)의 1/4 수준에 불과했다. 다만 이 시기는 1997년 말 국내 경제를 강타한 IMF 경제위기 여파가 지속되던 때로, '우리도 어려운데 과연 북한에 지원하는 것이 맞느냐'는 문제 제기가 가능했을 것이다. 그럼에도 불구하고 1998년과 1999년 2년간 집행된 493억원 규모 대북지원은 대략 100조가량의 한 해 정부 예산의 0.05%에 불과했고, 전임 한나라당 집권 시기 대

37) 위의 책

북지원 규모의 1/4에 불과했던 만큼 사실 이를 퍼주기라고 비판하기는 무리가 있었다.

제2절 퍼주기 논란의 확산

김근식은 퍼주기 논란이 액수의 과다, 분배 투명성 부족, 북한의 상응하는 태도 변화 결여 등 다층적 비판을 내포하고 있다고 분석했다.[38] 2000년대 초기 퍼주기 논란은 김근식의 지적과 같이 대북지원 과정에서 지원 규모를 둘러싼 비판이 중심이었다. 이후에는 2002년 제2 연평해전 등을 계기로 상호주의 요구로 확장됐다.

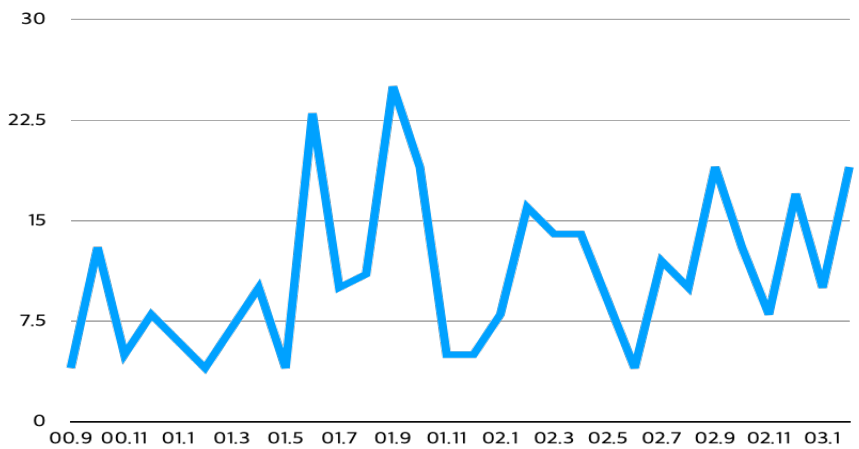
가. 지원 규모 과다 비판

퍼주기 논란이 정치권과 언론에서 본격적으로 확산되기 시작한 시점은 6·15 남북정상회담 이후인 2000년 9월이었다. 【그림 1】과 【표 4】는 빅카인즈가 제공하는 기사 검색 기능을 활용해 김대중 정부 시기 전국 단위 일간지 기사 및 방송사 보도에서 퍼주기 논란의 보도 빈도를 집계한 것이다. 종합 일간지에서 2000년 8월까지 없었던 퍼주기 논란 보도는 2000년 9월 처음 등장하고 10월부터 월

38) 김근식, “퍼주기 논란과 대북지원의 정당성,” 『인물과 사상』, 제101호 (2006), pp. 49-62.

13회 규모로 증가하기 시작했다. 퍼주기 논란의 초기 확산에서 이를 제기한 주체는 한나라당이었고 이슈는 식량차관 문제였다.

【그림 1】 김대중 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2000년-2003년)



【표 4】 김대중 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2000년-2003년)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2000년									4	13	5	8
2001년	6	4	7	10	4	23	10	11	25	19	5	5
2002년	8	16	14	14	9	4	12	10	19	13	8	17
2003년	10	19										

2000년 8월 말 평양에서 개최된 제2차 남북장관급회담에서 북한은 10월 전까지 100만톤 규모 식량을 지원해 달라고 요청했다.

2000년 9월 28일 정부는 북한 주민의 식량난 완화와 남북관계 개선 차원에서 총 60만톤 규모의 식량을 북한에 지원할 계획임을 발표했다. 구체적으로 북한에 외국산 쌀 30만톤과 옥수수 20만톤을 '차관 방식'으로 직접 제공하는 한편, 국제기구 WFP를 통해서도 옥수수 10만톤을 무상지원하겠다고 밝혔다. 차관 조건은 10년 거치기간을 포함해 30년 상환에 이자율은 연 1%였다.

한나라당은 곧바로 김대중 정부의 대북식량차관 계획을 퍼주기라고 비판하고 나섰다. 2000년 9월 21일 부산에서 개최된 한나라당의 '김대중 정권 국정파탄 범국민 규탄대회'에서 박관용 의원은 "나라에 적신호가 켜져있는데도 대통령은 노벨평화상의 환상 속에서 잠에서 깨어나지 못하고 있다"면서 "대북문제에서 자존심도, 줏대도, 원칙도 없이 북한에 퍼주기만 바쁘다"고 맹비난했다.[39]

한나라당은 북한 주민에 대한 식량지원의 필요성은 원칙적으로 공감한다면서도 식량지원의 규모와 절차, 그리고 차관 방식에는 동의할 수 없다는 점을 분명히 했다. 한나라당의 입장은 다음과 같았다. 한나라당은 IMF 외환 위기 이후 어려운 상황에서 60만톤 지원은 과도하며 "인도적 차원에서 쌀 5만톤 정도를 무상으로 지원"[40]

---

39) "한나라 부산역 집회 / 빗속 국정난맥상 성토," 『한국일보』(인터넷판), 2000년 9월 22일; https://www.hankookilbo.com/News/Read/200009220091524186(검색일: 2024년 3월 26일).

40) "對北 쌀지원/여야 반응," 『동아일보』(인터넷판), 2000년 9월 9일; https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0000025718?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

하는 것이 적절하다고 주장했다. 둘째, 북한에 지원하는 식량이 군사적으로 전용되지 않기 위한 분배 투명성이 확보되지 못하고 있다고 비판했다. 셋째, 차관 방식이라도 반드시 국회 동의 절차를 거쳐야 한다고 요구했다.[41] 2000년 4월 16대 총선으로 여소야대 국회가 구성된 상황에서 국회 동의 절차를 거치라는 요구는 사실상 한나라당 입장을 반영해 지원 규모와 방식을 재조정하라는 의미였다. 이러한 세 가지 입장에서 한나라당은 김대중 정부의 대북식량차관 계획을 "편법투성이 식량 퍼주기"라고 규정하고 김대중 정부가 "이산가족 문제와 군사적 긴장완화 문제 등 정작 중요한 남북현안이 제대로 해결되고 있지 않는 마당에 확실한 안전장치도 없이 퍼주기에만 광분하고 있다"고 비난했다.[42]

언론에서도 비판이 제기됐다. 정부는 2000년 9월 28일 대북식량차관 계획을 발표했는데 단 일주일 만인 10월 5일 식량지원 1차분(옥수수 2만톤)이 북한 남포항에 도착했다. 언론은 김대중 정부가 국회에서 충분한 논의나 국민들에 대한 제대로된 설명 없이 오직 북한만을 의식해 식량지원을 지나치게 서두른다고 지적했다.[43] 언론

41) "[이회창 일문일답]나라가 엉망인데 북에만 신경," 『동아일보』(인터넷판), 2000년 9월 14일; https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0000026166?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

42) "[대북식량차관] 한나라 '멋대로 합의…국회동의 거쳐라'," 『국민일보』(인터넷판), 2000년 9월 28일; https://n.news.naver.com/mnews/article/005/0000023438?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

43) "<김창열칼럼> 설명 책임 다했나," 『한국일보』(인터넷판), 2000년 10

은 외국산 쌀과 옥수수를 구매해 식량지원에 소요되는 비용을 줄였다는 정부의 주장에도 비판적이었다. 당시 정부는 비싼 국내산 쌀이 아닌 값싼 외국산 쌀을 북한에 지원해서 지원 예산을 줄였다고 했지만, IMF 외환위기 여파가 남은 상황에서 남아도는 국내산 쌀을 지원하지 않고 왜 굳이 외화 1억달러를 들여 외국산 식량 50만톤을 구매하냐는 것이었다.

2000년 4월 한나라당 원희룡 후보의 퍼주기 비판때만 해도 퍼주기 논란은 '색깔론'의 연장선에서 정파적 비난에 가까웠다. 그러나 2000년 9월 대북식량차관 제공을 계기로 퍼주기 논란은 정치권과 언론을 중심으로 본격적으로 확산되기 시작했다. 그리고 이를 계기로 퍼주기 논란은 지원 규모의 과다, 분배 투명성 부족, 절차적 투명성 결여와 같은 구체적인 의미를 갖추기 시작했다.

나. 상호주의 요구

김대중 정부가 퍼주기 논란에 대응해 가장 강조했던 메시지는 우리의 대북지원과 남북경협이 남북관계 개선 및 한반도 평화의 초석이 된다는 점이었다. 즉 식량지원이 여러 분야에서 남북관계 개선과 한반도 평화라는 성과를 견인하고 있다는 주장이었다. 한겨레신

월 11일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01101101.20001011000000703(검색일: 2024년 3월 26일).

문은 이 같은 김대중 정부의 입장을 옹호하면서 “지금의 퍼주기는 평화를 위한 퍼주기”라고 평가했다.[44]

그러나 북한의 연이은 도발과 일방적 태도, 특히 2001년 제주해협 무단 통과, 2002년 제2 연평해전 등을 계기로 김대중 정부의 주장은 무색해져 갔다. 한나라당과 보수 언론의 퍼주기 비판도 기존 지원 규모 과다나 분배 투명성 결여 비판에서 우리의 지원에도 불구하고 북한의 상응하는 태도 변화가 없다는 비판으로 변화했다.

사실 김대중 정부 또한 출범 초기에는 대북정책에서 상호주의를 강조했다. 1998년 초 김대중 정부의 고위 인사는 한 언론 인터뷰에서 “국민의 세금인 예산을 사용하는 만큼, 북한으로부터 이산가족 문제 등에서 상응하는 조치가 있어야 한다”고 강조했다.[45] 대북지원과 이산가족 문제 진전을 상호주의 입장에서 연계해 협의해 나가겠다는 입장을 공식화한 것이다. 김대중 대통령도 1998년 5월 10일 국민과의 TV대화에서 대북정책 추진 방향으로 정부간 교류에서 상호주의의 적용을 교류협력 3원칙의 하나로까지 제시했다.

그러나 1999년으로 들어서며 상호주의에 대한 김대중 정부의 태도는 조금씩 변화하기 시작했다. 1999년 3월 임동원 청와대 외교안

---

44) “(데스크칼럼) 퍼주기와 퍼오기,” 『한겨레신문』(인터넷판), 2001년 5월 10일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01101001.20010510000001002(검색일: 2024년 3월 26일).

45) “김 대통령 대북정책 대국민 설득할 듯,” 『연합뉴스』(인터넷판), 1999년 2월 18일; https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004419508?sid=100 (검색일: 2024년 3월 26일).

보수석은 '먼저 주고 나중에 받는다'는 의미의 새로운 '선공후득(先供後得)' 접근법을 제기했다.[46] 이는 대북지원과 이산가족 상봉을 연계한다는 기존의 상호주의 원칙과는 거리가 있는 방식이었다. 이러한 '선공후득' 발언 이후 1999년 6월 북경에서 개최된 남북 비공개 접촉에서 남한은 비료지원과 이산가족 상봉을 연계하던 기존 입장에서 한발 물러섰다. 먼저 비료를 지원할테니 이후 차관급회담을 개최해 이산가족 문제를 협의하자는 수정안을 북한에 제시한 것이다.[47]

김대중 정부가 대북지원이라는 '선공(先供)'을 통해서 나중에 얻을 수 있다고 강조한 '후득(後得)'은 한반도 평화와 안정이었다. 그러나 2001년부터 북한의 연이은 긴장조성 행위로 남북간 군사적 긴장이 고조되면서 김대중 정부의 후득 논리는 무색해졌다. 보수 정치권과 언론은 '선공만 있고 후득은 없다'며 퍼주기 비판을 강화했다.

1999년 6월 제1 연평해전 이후 서해 북방한계선(NLL) 인근 해역에서 긴장이 지속되던 상황에서 2001년 4월 9일 북한 경비정 1척이 NLL을 월선하는 사건이 발생했다. 이어 6월 초에는 청진2호(1만 3000t급)와 영군봉호(6700t급), 백마강호(2700t급) 등 북한상선이 제주해협을 무단 통과해 남한 영해를 침범했다. 합동참모본부 발표에

46) "임동원수석 대북 '선공후득(先供後得)' 주장," 『연합뉴스』(인터넷판), 1999년 3월 11일; https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004533446?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

47) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제66호, '98.1-'99.6)』(서울:통일부 남북회담사무국, 1999), pp. 43-71.

따르면 북한상선은 동해와 서해 공해상을 항해하다가 각각 우리측 영해를 침범해 제주해협을 무단 통과했다. 이들은 우리 해군의 경고 통신에 '상부에서 내린 지시대로 제주해협을 통과하겠다'[48]고 통고함으로써 영해 침범이 우발적 사고가 아닌 계획된 조치임을 분명히 했다.

언론은 정부가 남북관계를 고려해 미온적으로 대응했다고 비판했다. 중앙일보의 한 칼럼은 "퍼주기라는 비판은 북에 대한 물적 지원의 개념만으로 파악하면 안된다. 주는 것이 있으면 어느 정도의 반대급부가 있어야 한다. 우리가 바라는 급부는 남북간에 다 같이 필요하고 이로운 양자관계의 정상화 정도"라면서 "얼마 전 벌어진 북한 선박의 북방한계선 및 영해 침범사태가 단적인 예다. 북으로선 아예 '뺨때리기'로 나온 것이며, 우리로선 '뺨맞기'인 셈"이라고 비판했다.[49]

2002년 6월 29일 서해 연평도 부근에서 제2 연평해전이 발생했다. 남북 함정간 교전으로 국군 4명이 전사했고, 한나라당은 '일방적으로 퍼주기만 하고 당하기만 하는 햇볕정책'이라고 공세를 높였다.[50] 북한은 7월 26일 이례적으로 남북장관급회담 대표단장 명의

48) https://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=7291
49) "(중앙포럼) 퍼주기와 뺨맞기," 『중앙일보』(인터넷판), 2001년 6월 21일; https://www.joongang.co.kr/article/4094046#home(검색일: 2024년 3월 26일).
50) "서해교전/한나라 연일 정부 맹공," 『문화일보』(인터넷판), 2002년 7월 3일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=011005

전통문을 통해 “얼마전 서해상에서 우발적으로 발생한 무력충돌사건에 대해 유감스럽게 생각한다”는 유감 입장을 표명했다. 그리고 북한의 이러한 유감 표명 한달 뒤 개최된 8월 말 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 40만톤의 식량(차관 방식) 제공과 10만톤 비료(무상) 지원 합의가 이루어졌다. 정부는 북한이 전과 달리 신속하게 유감을 표명하면서 남북대화 재개에 호응해 나온 것은 그동안의 대북지원과 남북관계 개선 노력이 가져온 긍정적인 변화로 평가해야 한다고 주장했다. 그러나 야당과 언론은 북한의 유감 표명은 단지 식량차관을 얻어내기 위한 전술적 포석에 불과하다고 평가했다.

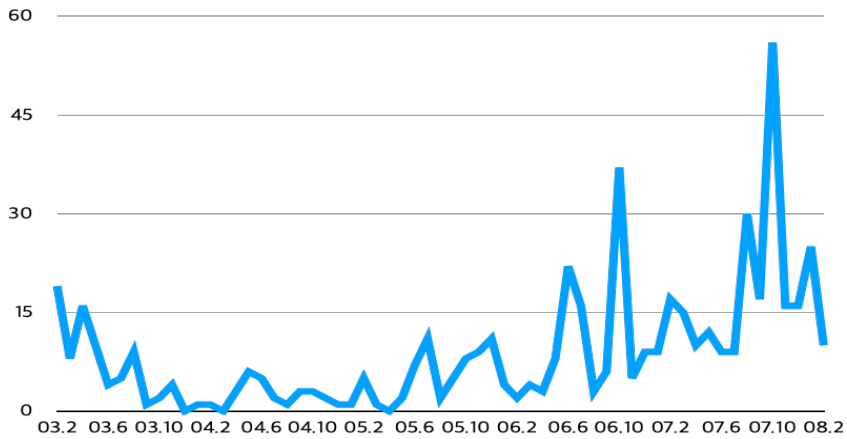
제3절 퍼주기 논란의 변이

가. 핵개발 전용 논란

퍼주기 논란은 2003년 노무현 정부가 출범하면서 언론 노출 빈도가 점차 감소했다. 【그림 2】를 보면 노무현 정부가 출범한 2003년 2월 이후 전국 단위 종합일간지 기사 및 방송사 보도에서 퍼주기 논란의 등장 빈도가 지속 감소되는 것이 확인된다.

01.20020703000000403(검색일: 2024년 3월 26일).

【그림 2】 노무현 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2003년-2008년)



【표 5】 노무현 정부 시기 퍼주기 논란 노출 빈도(2003년-2008년)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2003년	-	19	8	16	10	4	5	9	1	2	4	0
2004년	1	1	0	3	6	5	2	1	3	3	2	1
2005년	1	5	1	0	2	7	11	2	5	8	9	11
2006년	4	2	4	3	8	22	16	3	6	37	5	9
2007년	9	17	15	10	12	9	9	30	17	56	16	16
2008년	25	10	이명박 정부 시기									

김대중 정부 시기 남북교류협력을 새롭게 시작하는 단계에서 남북관계는 식량·비료 지원 등 우리의 일방적 지원을 중심으로 진행될 수밖에 없었다. 그러나 노무현 정부에 들어서부터는 상업적 교역

과 임가공 확대, 개성공단 가동 등 남북간 호혜적 방식이 확대됐다. 기존 대북지원 중심의 남북관계가 호혜적 방식으로 변화해 가면서 퍼주기 논란이 일정부분 완화, 해소되고 있었다고 할 수 있다.[51]

2003년 하반기 이후 비교적 잠잠하던 퍼주기 논란은 【그림 2】와 【표 5】에서 볼 수 있듯이 2006년 하반기부터 다시 확산됐다. 그 배경에는 북한 핵문제가 있다. 2004년 28회, 2005년 62회에 그쳤던 퍼주기 논란의 언론 노출 빈도는 2006년 119회로 증가했다. 특히 북한의 1차 핵실험이 있었던 2006년 10월 한 달 동안에만 퍼주기 논란 보도 횟수는 37회에 달했다.

2005년 9·19 공동성명 채택 등 순항하는 것처럼 보였던 6자회담은 역설적으로 9·19 공동성명 채택 시점에 발생한 소위 'BDA 문제'[52]로 급속히 냉각되기 시작했다. 미국의 대북 자산 동결조치 직후 열린 2005년 11월 제5차 6자회담에서 북한은 BDA 문제가 해결되지 않으면 북핵 문제 협의에 임할수 없다고 주장했다. 반면 미국은 BDA 문제는 자국 달러화 보호를 위한 법 집행의 문제로 결코 타협의 대상이 될 수 없다는 입장을 고수했다. 북한은 이에 반발해 장거리 미사일 발사와 핵실험을 강행했다. 6자회담 참가국들의 미사일 발사 중단 설득에도 불구하고 북한은 7월 5일 미국의 독립기념

51) 여기에는 퍼주기 논란 완화를 위한 노무현 정부의 다양한 정책적 노력이 있었는데 그와 관련된 내용은 3장에서 살펴볼 것이다.

52) BDA 문제는 2005년 9월 미국 재무부가 북한이 마카오 방코델타아시아은행(BDA)을 통해 위폐, 마약 등 불법거래 대금을 세탁해 왔다고 주장하면서 동 은행에 있던 북한 자금 2,500만달러를 동결조치한 사건이다.

일(7월 4일)에 맞춰 대포동-2호 등 미사일 7발을 발사했다.[53] 10월 3일에는 외무성 성명을 통해 핵실험을 예고[54]하고, 10월 9일 10시 35분 핵실험을 진행했다.

노무현 정부는 2005년 7월 제19차 남북장관급회담에서 북한에 6자회담 복귀를 요구하면서 이를 쌀 50만톤 차관 제공 문제와 연계했다.[55] 10월 9월 핵실험 직후에는 개성공단 1단계 제2차 분양 계획을 보류시켰다. 그러나 노무현 정부의 사실상의 대북 제재 조치에도 불구하고 보수 정치권과 언론은 노무현 정부의 퍼주기가 핵실험을 초래했다고 비판했다. 김영삼 전 대통령이 앞장서 "정부가 지난 8년 7개월 동안 4조 5,000억원의 돈을 (북한에) 퍼줬다"며 "이 돈으로 북한이 핵을 만들었다"고 비판했다.[56] 한나라당 의원들은 김대중 정부부터 노무현 정부에 이르는 동안 북한에 총 7조~10조원 상당을 지원했고 결국 핵실험이라는 결과를 초래했다고 비판했다.

북한의 1차 핵실험을 계기로 퍼주기 논란은 그 의미와 내용이 다시 변화하고 확장됐다. 김대중 정부 시기 2000년부터 2002년까지의 퍼주기 논란은 주로 식량·비료 지원 등 인도적 지원을 둘러싼

---

53) 위의 책, p. 64.
54) 『조선중앙통신』, 2006년 10월 3일.
55) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제72호, '05.12-'06.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2006), pp. 20-25.
56) "'햇볕으로 돈 퍼주어 북한이 핵 만들었다' YS 아사히 방송 회견," 『중앙일보』(인터넷판), 2006년 10월 12일; https://www.joongang.co.kr/article/2472578#home(검색일: 2024년 3월 29일)

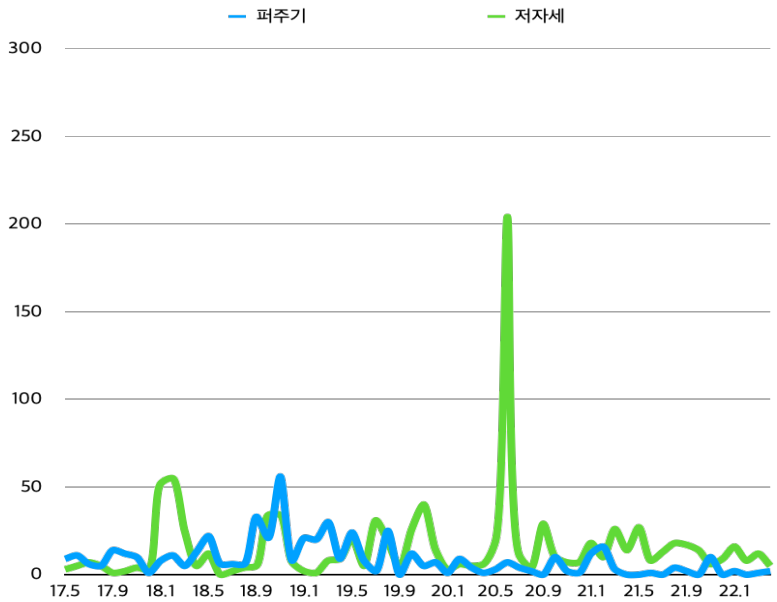
지원 규모의 과다, 분배 투명성 결여, 상호주의 요구로 나타났다. 그러나 2006년 10월 북한의 1차 핵실험을 계기로는 이 핵실험이 초래한 대북정책 실패 논란의 책임을 대북지원과 남북교류협력 전반에 묻는 양상이 됐다. 초기 퍼주기 비판이 대북지원 규모와 추진 방식에 대한 개선을 요구하는 성격이었다면 핵실험 이후엔 남북교류협력 전반에 대한 중단을 요구하는 성격으로 변화했다고 할 수 있다.

나. 저자세 논란

문재인 정부 출범 이후 2018년 한 해 동안 세 차례의 남북정상회담이 개최됐음에도 불구하고, 제재 국면에서 남북협력 사업 재개는 요원했다. 북한에 제공되는 현물, 현금 자체가 사실상 없었던 만큼 퍼주기 비판은 영향력이 제한될 수밖에 없었다.

이러한 상황에서 퍼주기 논란의 공백을 메운 것은 저자세 논란이었다. 【그림 3】과 【표 6】에서 확인할 수 있듯이 2019년 하반기부터는 퍼주기 논란보다 저자세 논란이 유행했다. 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 사건이 발생한 2020년 6월 한 달 동안 저자세 논란 보도는 무려 204회에 이르렀다.

【그림 3】 문재인 정부 시기 퍼주기-저자세 논란 노출 빈도



【표 6】 문재인 정부 시기 저자세 논란 노출 빈도(2017년-2022년)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2017년	박근혜 정부				3	5	7	5	1	2	4	3
2018년	52	55	25	5	12	0	2	4	5	34	34	7
2019년	2	1	8	9	21	5	31	19	4	26	40	14
2020년	3	6	5	6	19	204	11	4	29	10	7	7
2021년	18	10	26	14	27	8	13	18	17	14	6	9
2022년	16	8	12	5	윤석열 정부							

저자세 논란의 등장과 확산 배경에는 평창동계올림픽이 있다. 북한은 2017년 11월 말 '국가 핵무력 완성'을 선언한 이후 남한과 미국에 대화 자세를 보이기 시작했다. 김정은 위원장은 2018년 1월 1일 신년사를 통해 평창동계올림픽 참가 의사를 밝혔고 1월 9일 판문점에서 평창동계올림픽 참가 문제를 협의하기 위한 남북고위급회담이 열렸다. 뒤이어 여러 북한 대표단의 방남 행사가 진행됐다.

여론의 이목이 집중된 지점은 평창동계올림픽 계기 북한 예술단의 방남 공연이었다. 공연 준비를 위한 북한 사전점검단의 단장으로 남한에도 잘 알려져 있던 현송월이 방남하기로 하자 언론의 관심은 더욱 커졌다. 그러나 북한은 방남 예정 하루 전인 1월 19일 야간에 급작스럽게 사전점검단 방남 중지를 통보했다. 어떠한 배경 설명도 없었다. 다음 날 통일부는 언론 브리핑에서 북한이 현송월 단장과 관련한 "우리측 언론 보도에 불편해 했다"고 언급했다.[57] 언론은 정부가 북한의 일방적 조치에 원칙으로 대응하기 보다는 북한 비유 맞추기에 급급하며 오히려 언론에 책임을 돌린다고 비판했다. 이후 북한이 다시 사전점검단을 파견했지만 이미 여론은 악화된 뒤였다.

북한의 사전점검단이 서울에 도착하자 정부는 안전 문제 등을 거론하며 많은 경호인력을 배치했다. 우리측 안전요원에 겹겹이 둘러싸여 서울역으로 향하는 북한 인사들의 모습을 보고 언론은 과잉

57) "정부 '남북 평창올림픽 공동입장 비롯한 우리 측 언론보도 문제 있어'," 『한국경제』(인터넷판), 2018년 1월 20일; https://n.news.naver.com/mnews/article/015/0003881799?sid=100(검색일: 2024년 3월 24일).

경호, 과잉 의전과 저자세 논란을 쏟아냈다.[58] 이러한 가운데 북한은 1월 29일로 예정돼 있던 금강산합동문화행사를 위한 남한 실무 점검단의 방북을 또다시 일방적으로 취소했다. 언론에서는 '갑질 논란'이 터져나왔다.[59]

문재인 정부로서는 어렵게 마련한 남북관계 개선 분위기를 안정적으로 관리하고 어떻게든 남북대화 모멘텀을 유지하고자 했을 것이다. 그러나 북한의 연이은 일방적 조치와 문재인 정부의 소극적 대응은 일반적인 국민 정서와는 거리가 멀었다.

문재인 정부의 남북관계 개선 노력에 보수 진영이 저자세라는 부정적 꼬리표를 붙이게 된 또 하나의 계기는 북한 조국평화통일위원장 리선권의 연이은 망언이었다. 2018년 10월 29일 국회 통일부 국정감사에서 자유한국당 정진석 의원은 9월 18~20일 평양에서 진행된 남북정상회담에 수행원으로 참여한 기업인들이 북한 조국평화통일위원장 리선권으로부터 "냉면이 목구멍으로 넘어가느냐"는 핀잔을 들었다고 밝혔다.[60] 이 막말 사건은 언론을 통해 대대적으로

58) "'불편함 최소화 작전'…현송월 '과잉의전' 논란'," 『TV조선』(인터넷판), 2018년 1월 22일; https://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2018/01/22/2018012290112.html(검색일: 2024년 3월 24일).

59) "(北, 금강산 행사 일방 취소) 대회 임박하자 드세지는 北 '甲질'… 평창 볼모 南 길들이기?," 『문화일보』(인터넷판), 2018년 1월 30일; https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018013001070303019001(검색일: 2024년 3월 24일).

60) "(사설) '냉면이 목구멍으로 넘어가느냐', 北에 이런 모욕까지," 『조선일보』(인터넷판), 2018년 10월 30일; https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/29/2018102903423.html(검색

보도되면서 남북관계에 대한 여론을 크게 악화시켰다. 보수 언론은 정부의 대북 저자세가 리선권의 막말을 초래했다고 비판했다.[61]

리선권은 2018년 10월 5일에도 남북고위급회담 회담장에 3분 정도 늦게 도착한 조명균 통일부장관을 향해 "자동차라는 게 자기 운전수를 닮는 것처럼 시계도 관념이 없으면 시계도 주인을 닮아서 저렇게…"라고 조롱했다.[62] 북한 당국자들의 위협적 언행이나 도발적 발언은 과거에도 여러 사례가 있었다. 그러나 이 시기 리선권은 남한 취재기자단 앞에서 마치 보여주기라도 하듯 남측 당국자나 인사들을 향한 비상식적이고 거친 언사를 반복적으로 쏟아냈다. 이러한 막말이 북한 당국의 계획된 발언인지 아니면 리선권 개인의 일탈행위인지는 알 수 없지만, 리선권의 발언은 2018년 남북관계에 큰 부담을 안겼다. 보수 정치권과 언론은 문재인 정부를 향해 저자세, 대북 굴종 등 비판을 쏟아냈다.

2019년 2월 하노이 제2차 북미정상회담 결렬 이후 남북대화와 교류는 전면 중단됐다. 이와 동시에 북한은 문재인 정부에 대한 거친 비난을 재개했다. 2019년 4월 12일 북한 최고인민회의에서 김정

일: 2024년 3월 24일).

61) "'리선권 막말' 그냥 넘길건가," 『조선일보』(인터넷판), 2018년 11월 7일; https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/06/2018110603859.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news(검색일: 2024년 3월 24일).

62) "北의 무례한 언사," 『동아일보』(인터넷판), 2018년 10월 31일; https://www.donga.com/news/article/all/20181031/92661427/1(검색일: 2024년 3월 24일).

은 위원장은 문재인 대통령을 향해 “오지랖 넓은 ‘중재자’나 ‘촉진자’ 행세를 하지 말고 제정신을 갖고 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 돼야 한다”고 원색적으로 비난했다. 8월 11일 북한 외무성은 한미연합훈련을 비난하며 “청와대의 이러한 작태가 남조선 국민들의 눈에는 안보를 제대로 챙기려는 주인으로 비쳐질지는 몰라도 우리 눈에는 겁먹은 개가 더 요란스럽게 짖어대는 것 이상으로 보이지 않는다”고 비난했다.[63] 8월 16일 북한 조국평화통일위원회는 성명을 통해 “남조선 당국자의 말대로라면 저들이 대화 분위기를 유지하고 북남협력을 통한 평화경제를 건설하며 조선반도 평화체제를 구축하기 위해 노력하고 있다는 소리인데, 삶은 소대가리도 앙천대소할 노릇”이라며 문재인 대통령을 실명 거론하며 거칠게 비난했다.[64] 보수 진영은 문재인 정부의 대북 저자세가 ‘삶은 소대가리’와 같은 막말 비난을 초래했다고 비판했다.

저자세 논란이 가장 고조된 시점은 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 때다. 2020년 6월 북한 노동당 제1부부장 김여정은 담화를 통해 민간단체들의 전단 살포를 비난하며 이러한 전단 살포가 판문점 선언과 9·19 군사합의 위반이라고 주장했다.[65] 남한 당국이 전단 살포를 차단하지 않을 경우 남북공동연락사무소 폐

63) “北. ‘南, 한미훈련 해명 전엔 접촉 어려워’… 靑 거론 '막말'도,” 『연합뉴스』(인터넷판), 2018년 8월 11일; https://www.yna.co.kr/view/AKR20190811004053504(검색일: 2024년 3월 24일).
64) 『조선중앙통신』, 2018년 4월 16일.
65) 『노동신문』, 2020년 6월 4일.

쇄 등의 조치를 취할 것이라고 위협했다. 6월 15일 문재인 대통령은 6·15 공동선언 20주년을 맞아 북한을 향해 “대화의 창을 닫지 말 것을 요청한다”는 입장을 밝혔다.[66] 그러나 바로 다음 날 오후 북한은 개성에 있던 남북공동연락사무소를 폭파시켰다. 야당 의원들은 즉각 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 “비굴하고 굴종적인 저자세의 대북 유화책을 쓴 결말”이며 “북의 ‘최고존엄’에게 끝없이 아부하고 눈치를 살피는 비굴함과 굴종으로는 결코 진정한 평화를 얻을 수 없다는 진실, 진짜 평화는 우리 스스로의 힘으로만 이룰 수 있다는 진실을 깨달아야 한다”고 비난했다.[67] 보수 언론도 “끝없는 대북 저자세로 안보는 위태로워지고, 중국 눈치 보기에 미국·일본 등 우방과의 관계는 삐걱거리고 있다”고 했다.[68] 이처럼 제재로 인해 남북 간 교류협력이 사실상 전면 중단된 상황에서는 저자세 논란이 보수 진영이 진보 정부 대북정책을 비판하는 중심 논리로 부상했다.

---

66) “문 대통령 ‘북한에 대화 창 닫지 말 것을 요청… 대화로 신뢰 키워야’,” 『KBS』(인터넷판), 2020년 6월 15일; https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4470990&ref=A(검색일: 2024년 3월 24일).

67) “유승민 ‘北 최고존엄에게 아부한 결과가 연락사무소 폭파’,” 『조선일보』(인터넷판), 2020년 6월 17일; https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/17/2020061702502.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news(검색일: 2024년 3월 24일).

68) “(사설) 내로남불 아집 무능 정권에 대한 준엄한 심판,” 『조선일보』(인터넷판), 2021년 4월 8일; https://n.news.naver.com/mnews/article/023/0003606738?sid=110(검색일: 2024년 3월 24일).

제4절 영속적 내러티브가 된 퍼주기 논란

퍼주기 논란은 남북관계 상황 변화 속에서 생성, 확산, 감소, 변이, 재확산의 과정을 거치며 한국의 대북정책과 관련한 영속적 내러티브로 자리잡았다. 쉴러는 내러티브의 변이 개념에 대해 “내러티브는 인플루엔자 바이러스가 돌연변이를 거쳐 전에 유행한 것과 유사한 새 전염병을 유발할 수 있는 것처럼 경제 내러티브 또한 시간이 흐르면서 변이를 거친다”[69]고 설명한다. 퍼주기 논란 역시 이러한 변이 과정을 나타냈다.

퍼주기 논란은 2000년을 전후로 퍼주기라는 용어의 직관적 의미를 담아 김대중 정부의 식량지원을 비판하는 보수 야당의 정치적 선전 구호로 등장했다. 이후 2000년 6월 남북정상회담 이후 대북지원과 교류협력이 본격화되는 과정에서 식량지원 규모의 과다, 분배 투명성 결여, 상호주의 요구 등 보다 체계적인 정책적 쟁점과 의미체계를 갖추었다. 그리고 2006년 북한의 1차 핵실험을 계기로 퍼주기 논란은 핵개발 전용 논란 및 남북교류협력 전면 중단 요구로 변화했다.

내러티브 경제학은 하나의 내러티브가 다른 내러티브와 군집을 이룰 때 기존 내러티브보다 강력한 전염성과 영향력을 보인다는 점을 강조한다. 쉴러는 “때때로 2개 이상의 질병이 서로 긍정적으로

69) 쉴러, 『내러티브 경제학』, p. 184.

작용하는 것처럼 여러 개의 내러티브가 공통된 주제를 공유하는 공동유행이 발생하기도 한다"[70]며 "군집으로 발생하는 내러티브의 기원은 제각각일지 모르나 기본 아이디어가 비슷하다는 점에서 우리의 머릿속에서 하나로 묶이며 서로의 전염성을 강화한다"[71]고 설명한다.

퍼주기 논란은 2018년 문재인 정부가 한반도 평화프로세스를 추진하는 과정에서 저자세 논란과 군집하며 전염성과 영향력을 강화했다. 2022년 대선 과정에서 윤석열 국민의힘 후보는 문재인 정부의 대북정책을 향해 '굴종적 대북정책'[72]이라고 맹비난했다. 이 굴종적 대북정책 비판은 퍼주기 논란과 저자세 논란이 군집된 것이라고 할 수 있다.

퍼주기 논란은 대북정책의 영속적 내러티브로 굳어져 왔다. 퍼주기 논란은 지난 20여년 남북관계 속에서 사라지지 않고 지속적으로 유행했고 동시에 변이, 군집하며 논란의 의미 체계가 변화, 확장했다. 퍼주기 논란을 영속적 패러다임 개념으로 보는 것은 이 논란의 변화하는 의미 체계를 분석하는 데 있어 주요한 관점을 제공한다. 이는 또 앞으로 대북정책 환경이 변화할 때, 퍼주기 논란이 다시 변형된 퍼주기 논란으로 변이, 군집해 나갈 수 있다는 점을 시사한다.

---

70) 쉴러, 『내러티브 경제학』, p. 65.
71) 쉴러, 『내러티브 경제학』, pp. 161-162.
72) "윤석열 '文 정부 대북정책 굴종적'," 『KBS』(인터넷판), 2022년 1월 15일; https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5380349&ref=A (검색일: 2024년 3월 24일).

제3장 김대중-노무현 정부 시기 퍼주기 논란과 대북정책

제1절 식량차관 문제: 무상 지원에서 차관 방식으로

쉴러는 내러티브를 단순한 유행어가 아니라 개인의 선택과 경제적 사건에 영향을 끼치는 이야기라고 강조한다. “본질적으로 내러티브는 문화와 시대정신, 그리고 경제 행동의 변화를 빠르게 초래하는 주요 매개체”[73]로서 사람들의 의사결정을 바꿀 수 있는 이야기라는 것이다. 따라서 퍼주기 논란을 내러티브 관점에서 분석하기 위해서는 그 전염성만이 아니라 영향력을 함께 규명해야 한다.

김대중 정부가 6·15 남북정상회담으로 남북관계 성과를 거두고 처음 직면한 난제는 북한의 대규모 식량지원 요청이었다. 북한은 2000년 8월 말 평양에서 개최한 제2차 남북장관급회담에서 100만톤 규모 대규모 식량 지원을 요청했다. 1995년 북한의 ‘고난의 행군’을 계기로 남한 정부가 대북식량지원을 시작하고 1999년까지 지원한 식량 규모는 쌀 15만톤, 옥수수 8만톤, 밀가루 1만톤 정도였다. 따라서 한 번에 100만톤은 전례 없는 대규모였고 야당과 언론에서 퍼주기 비판이 쏟아질 수밖에 없었다.

---

73) 쉴러, 『내러티브 경제학』, p. 11.

김대중 정부는 이러한 퍼주기 논란이 확산되지 않도록 하기 위해서 대북식량지원 방식에 변화를 줬다. 무상지원이 아닌 후에 북한이 상환한다는 차관 방식을 도입한 것이다.[74] 보수 정치권과 언론은 북한의 상환 여부가 불확실한 상황에서 차관 방식은 사실상 '꼼수 지원'이라는 비판을 제기했다. 하지만 김대중 정부는 "북한 당국의 서명, 6·15 공동선언의 후속조치의 일환으로 추진되고 있다는 점 등을 고려할 때, 북측은 상환을 위해 최선을 다할 것으로 예상"한다면서 "현금 또는 현물 등 상호이익이 되는 방향으로 상환방법 협의 결정"한다고 밝혔다. 그러면서 무상지원이 아닌 유상지원 방식의 차관 제공을 거듭 강조했다.[75]

김대중 정부는 또 북한이 당초 100만톤을 요구했지만 60만톤으로 그 규모를 줄였다는 점도 강조했다. 비공개 남북회담에서 북한이 요구한 규모를 남북간 합의 이전에 상세히 공개하는 것 자체가 이례적이었다. 퍼주기 논란을 완화하기 위해 비공개 협의 내용까지 공개한 것이다. 김대중 정부는 북한 주민의 식량 위기도 강조했다. 통상 북한은 매년 100만톤가량 식량이 부족한데, 가뭄과 수해로 작황

74) 2000년 9월 김대중 정부는 북한이 먼저 차관 방식을 요청했다고 설명한 바 있다. 이 부분은 향후 남북회담사료가 공개될 경우 추가적 검증이 필요한 사항이다.

75) 2000년 9월 28일 통일부에서 공식 발표한 정부의 대북식량차관 제공 계획 발표문은 공유마당 인터넷 홈페이지(https://gongu.copyright.or.kr/)에서 확인할 수 있다. https://gongu.copyright.or.kr/gongu/wrt/wrt/view.do?wrtSn=12851296&menuNo=200019(검색일: 2024년 3월 27일)

이 나빴던 2000년은 약 식량 240여만톤 부족이 예상된다는 설명이었다.

김대중 정부는 나아가 국내산 쌀 대신 저렴한 태국산 쌀과 중국산 옥수수를 구매해 지원함으로써 식량지원 예산 규모를 크게 감소시켰다. 김영삼 정부가 1995년 북한에 국내산 쌀 15만톤을 제공할 때 들어간 비용은 약 2억 3,200만달러다. 반면 김대중 정부가 태국산 쌀 30만톤과 중국산 옥수수 20만톤을 구매하기 위해 집행한 예산은 9,000만달러 수준이었다. 정부는 가격이 저렴한 외국산 쌀과 옥수수를 지원함으로써 북한에 지원하는 식량 규모를 세 배가량 늘리면서 비용은 1/3 수준으로 줄였다고 밝혔다.

무엇보다 김대중 정부는 남한의 이러한 식량차관 제공에 상응해 북한도 남북관계 개선을 위해 협조할 것이라고 강조했다. 정부는 "아무런 대가없이 지원하는 것이 아니라, 이산가족 문제의 근원적 해결과 남북간 긴장완화 문제 등에 유의하면서 추진"하고 있다고 했다.[76] 실제 김대중 정부는 9월 20일 개최된 제2차 남북적십자회담, 9월 25일 개최된 남북경제협력 제1차 실무접촉, 그리고 9월 25일 개최된 제1차 남북국방장관회담 등 남북대화에 북한이 합의대로 참여함을 확인한 이후 9월 26일 '남북당국간 식량차관 제공에 관한 합의서'를 체결했다. 사실상 식량지원과 남북회담 개최를 연계시킨 것이다. 이와 같이 김대중 정부는 식량차관을 추진하면서 퍼주기 논

76) 위의 발표문

란 방지를 주요 정책 목표 중 하나로 설정해 대응하고 있었다.[77]

제2절 금강산 관광 지원: 공기업을 통한 우회 지원

1998년 11월 18일 「금강호」의 첫 출항으로 시작한 금강산 관광사업은 2000년 월 평균 관광객 1만 5,000여명 규모로 성장했지만 단조로운 관광 일정이나 편의시설 부족과 같은 한계가 드러나면서 2001년부터는 월 평균 관광객이 3,000명 수준으로 떨어졌다.[78] 관광객 감소로 북한에 지불하는 월 1,200만달러 상당의 관광 대가마저 지불하기 어려운 상황에 봉착하게 됐다. 현대아산은 북한 당국에 관광이 활성화되기 전까지 월 1,200만달러 정액 지불이 아닌 「1인당 100달러 지불」로 변경할 것을 요구했다.[79]

【표 7】 금강산 관광객 현황 (단위:명)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	합계
관광객	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	846,443

* 출처: 『통일백서 2005』, p. 109.

77) 식량차관의 상환시점인 2012년 6월이 도래함에 따라 차관계약서에 따라 한국수출입은행이 북한조선무역은행에 수십차례 상환 촉구 통지문을 계속해서 발송하고 있지만 북한은 무응답으로 일관하고 있다.
78) 통일부, 『통일백서 2004』(서울: 통일부, 2004), p. 161.
79) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-4 3)』, pp. 31-32.

현대아산은 이와 함께 정부에 자금 지원을 요청했다. 문제는 김대중 정부가 남북경협에 있어 정경분리 원칙을 강조해 왔다는 점이다. 정경분리 원칙이란 "남북간 경제교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장 경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다"는 것이다.[80] 이 원칙은 남북경협이 정치군사적 영향과 관계없이 중단 없이 추진되도록 보장하는 기능을 했는데, 동시에 민간기업이 추진하는 경협사업에 대해서는 정부가 재정적 지원을 해서는 안 된다는 정책적 방침으로도 작용했다.[81] 이러한 정경분리 원칙을 엄격히 적용할 경우 민간 기업의 경협사업인 금강산 관광사업에 대한 정부의 지원은 불가능했다.

남북관계 개선에 있어 금강산 관광은 결코 중단돼서는 안 되는 사업이었다. 결국 김대중 정부는 한국관광공사라는 공기업을 통해 간접 지원하는 방식으로 지원에 착수한다. 통일부는 2001년 6월 20일 한국관광공사를 금강산 관광사업의 공동사업자로 참여시키고 한국관광공사에 남북협력기금 900억원을 지원했다. 한국관광공사는 정부로부터 지원받은 남북협력기금 900억원으로 현대아산이 금강산 지역에 보유한 관광시설, 온천장(지분 100%), 문화회관(지분 100%), 온정각(지분 60%) 지분을 인수했다. 그리고 이들 관광 시설을 다시 현대아산에 임대했다. 현대아산이 이전과 같이 관광 시설을 운영하

80) 김진영, "김대중 정부의 대북정책; 정경분리 원칙과 상호주의 원칙을 중심으로," 『한국민족문화』, 제12호(1998), pp. 343-364.
81) 정해구, "김대중정부의 대북정책과 남북 경제협력: '현대' 사례를 중심으로," 『북한연구학회보』, 제9권 제2호(2005), pp. 215-232.

면서 그 수익금 일부를 한국관광공사에 배당하는 방식이었다.[82] 일면 수익 사업처럼 보이지만 실상은 정부가 한국관광공사를 통해 현대아산에 남북협력기금 900억원을 우회 대출해준 것과 다름 없었다. 2002년부터 2004년 3년간 한국관광공사가 현대아산로부터 받은 임대수익의 평균 수익률이 2.85%였는데, 같은 시기 국고채 이자율이 4~5% 수준이었기 때문에 사실상 정부가 현대아산에 2.85% 저리로 900억원 대출을 지원한 셈이다.

한나라당은 '원칙을 저버린 퍼주기'라고 비난하고 나섰다. 언론은 '세금 퍼주기'라고 지적했다.[83] 한국관광공사가 수출입은행에 대출을 신청하는 과정에서 제출한 금강산 관광사업 손익계획 자료는 국회에서 더욱 논란을 키웠다. 국회에 제출된 손익계획서에는 2001년부터 2010년까지 10년간 금강산 관광 대가로 북한에 총 7,077억원을 지불할 계획이라는 내용이 포함돼 있었다. 보수 정치권과 언론은 7,077억원이라는 막대한 자금을 북한에 퍼주려 한다고 비판했다.

한나라당과 자유민주연합(자민련) 등 야당은 금강산 관광사업이 북한 김정일 정권의 자금줄로 전락했다면서 금강산 관광사업의 잠정 중단을 요구하고 나섰다. 한나라당은 "기존의 정경분리 방침을 손바닥 뒤집듯이 바꾸는 처사"라며 "현 정권이 북한에 발목을 잡혀

82) 국회예산정책처, 『금강산사업 집행평가』(서울: 국회예산정책처, 2005), pp. 9-13.

83) "[관광公 금강산수익성 보고서] '세금 퍼주기' 논란 재연," 『동아일보』(인터넷판), 2001년 6월 28일; https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0000072037?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

계속 끌려가는 것 아니냐"고 비난했다.[84]

정부의 한국관광공사를 통한 자금 지원에도 불구하고 금강산 관광객은 계속해 감소했다. 2002년 1월에는 월 1,000명 수준까지 급감해 사업의 지속이 위태로운 상황까지 내몰렸다. 정부는 추가 지원 조치를 내놓았다. 통일부는 2002년 3월 28일 「금강산관광객에대한 경비지원지침」(통일부고시)를 제정해 학생, 교사, 이산가족, 장애인 등이 금강산 관광을 갈 경우 관광경비 일부(관광 요금과 식비에 소요되는 비용의 60~70%)를 지원한다는 계획을 발표했다.[85] 정치권과 언론은 이러한 방안도 부정적으로 평가했다. 이산가족·학생·장애인 등 1,300만명의 관광 경비 지원은 과도한 퍼주기라는 비판이 제기됐다. 금강산 관광에 학생 수학여행을 빼앗길 것을 우려한 국내 수학여행지 상인들의 반발도 컸다.

김대중 정부의 적극적 개입으로 금강산 관광객은 표면적으로는 회복세로 돌아섰다. 다만 새로 유입된 관광객 대부분이 정부로부터 관광경비를 지원받은 학생이었다. 통일부가 학생 등에 대한 금강산 관광 지원 조치를 시작한 2002년 3월 이후 같은 해 12월까지 9개월 동안 관광객 7만 9,089명 중 72.3%인 5만 7,218명이 정부 지원을 받은 초중고 학생이었다.[86] 이를 위해 2002년 한 해에만 관광 경비로

84) "野 '私기업에 혈세투입 근거뭐냐' 금강산 정부지원 비난," 『경향신문』(인터넷판), 2002년 1월 23일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01100101.20020123000000503(검색일: 2024년 3월 26일).
85) 통일부, 『통일백서 2003』, pp. 157-158.
86) 국회예산정책처, 『금강산사업 집행평가』, pp. 13-16.

들어간 정부 지원금이 총 215억 2,950만원에 달했다. 금강산 관광경비 지원사업은 2003년 중단됐다.

2003년 대북송금 특검 과정에서 드러난 바에 따르면 김대중 정부는 2000년 6월 남북정상회담 개최 과정에서 북한에 전달한 비공식적 비용의 일부를 현대 측에 부담시킴으로써 현대아산의 재정 압박을 가중시켰다고 한다.[87] 이것이 현대아산의 금강산 관광사업의 부실의 한 요인이자 현대아산이 정부에게 재정 지원을 요구한 배경으로 작용했을 수 있다.

제3절 「6·4 합의」[88]와 국군포로·납북자 문제: 상호주의 요구에 대한 대응

2003년 출범한 노무현 정부는 대북정책의 원활한 추진을 위해서는 퍼주기 논란이 재현되지 않게 하는 것이 중요하다고 인식했다. 참여정부 정책보고서 「남북관계 발전」에는 퍼주기 논란에 대한 이러한 노무현 정부의 인식과 고민이 잘 드러나 있다.

---

87) 정해구, "김대중정부의 대북정책과 남북 경제협력: '현대' 사례를 중심으로," p. 230.

88) 「6·4 합의」는 2004년 남북장성급군사회담에서 합의된 '서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서'를 의미한다.

참여정부의 대북정책 추진 과정에서 가장 큰 장애요인은 '퍼주기' '대북 저자세' '북한 눈치보기' '친북좌파' 등과 같은 부당한 정치적 공세와 이에 따른 국론의 분열이었다. 통일을 목표로 하는 대북정책이 남과 북의 통일은 차치하고 남남의 분열을 초래하는 모순적 상황이 번번이 정부의 발목을 잡았다. 이에 대해서 참여정부는 대북정책의 실체를 있는 그대로 국민에게 알리고 부당한 비난에 대해서는 당당하게 대응하였다.[89]

노무현 정부가 퍼주기 논란을 완화하기 위해 기울였던 정책적 노력 중 하나가 서해 NLL 해역에서의 남북 간 군사적 긴장완화였다. 여기에는 퍼주기 및 상호주의 비판 해소뿐 아니라 남북관계가 이전처럼 식량지원·금강산 관광사업·이산가족 상봉 등 경제사회 분야를 넘어 북핵 문제·군사적 긴장완화와 같은 정치군사 분야로 확대돼야 한다는 노무현 정부의 인식이 반영돼 있었다.

북한은 군사적 긴장완화 문제는 북미간 의제라는 입장을 고수하며 남북대화를 거부해 왔다. 1999년과 2002년 두 차례의 연평해전 당시 북한은 "서해해상군사분계선 문제는 정전협정과 관련된 사안이기 때문에 정전협정의 당사자인 미국과 북한간 실무협의를 통해 해결해야 한다"고 주장했다.[90] 때문에 김대중 정부 시기 남북군사회담은 군사적 긴장완화 문제를 다루지 못하고 남북 철도-도로 연결

89) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p. 18.
90) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p. 32.

사업에 대한 군사적 보장조치 논의에 제한되는 한계가 있었다.

2004년 5월 평양에서 개최된 제14차 남북장관급회담에서 정부는 북한에 남북군사회담 개최를 강하게 요구했다. 회담은 북한이 기존 거부 입장을 굽히지 않으면서 합의 없이 종결됐다. 그러나 쌀·비료 지원이 필요했던 북한은 남한 대표단의 귀환시각 20분 전 결국 입장을 바꾸어 남북장성급군사회담 개최에 동의한다고 밝혀왔다.[91]

2004년 5월 26일 금강산에서 제1차 남북장성급군사회담이 개최됐다. 1차 회담에서 남한은 서해상 우발적 충돌방지 문제를 회담 의제로 제기했고, 북한은 군사분계선 일대에서의 확성기 방송 등 선전활동 중지와 선전수단 제거 문제를 제기했다. 이어 6월 3일 설악산에서 개최된 2차 회담에서 남북 양측의 상호 관심사항이 일괄 타결됐다. '서해 해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(6·4 합의서)'라는 긴 이름의 군사합의서가 채택됐다.[92] 이 합의는 크게 두 부분으로 구성됐다. 첫째, 남북은 우선 서해상에서의 우발적 충돌방지를 위해 서해에서 남북 함정이 서로 대치하지 않게 하고 필요시 남북 함정 간 상호 교신이 가능한 통신체계를 갖추도록 했다. 둘째, 군사분계선 지역에서의 선전활동은 중지하기로 했다. 남북은 2004년 6월 15일부터 군사분계선 일대에서 방송, 전단 등 모든 선전활동을 중지하

91) 위의 책, p. 34.
92) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제70호, '03.12-'04.11)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2004), pp. 31-35.

고 선전수단도 제거하기로 합의했다. 다만 선전활동 중 전단 중지 합의는 남북 당국간 합의로, 민간단체의 전단 살포에는 적용되지 않는다는 것이 남한 정부의 입장이었다.

6·4 합의는 남북이 1992년 남북기본합의서 이후 처음으로 군사적 긴장완화와 관련한 성과를 거뒀다는 의미가 있다. 군사적 긴장완화 문제는 북미간 논의사항이라며 남북 대화를 거부해 왔던 북한의 입장을 쌀·비료 지원과 같은 남한의 레버리지를 활용해 변화시켰다는 점에서 특히 의미가 컸다. 김대중 정부가 햇볕정책을 추진하며 강조한 '평화를 위한 퍼주기' 논리가 노무현 정부 시기에 일정 부분 성과로 드러났다고 할 수 있다.

노무현 정부가 퍼주기 비판 완화를 위해 집중했던 또 하나의 분야가 국군포로·납북자 문제였다. 2002년 9월 평양에서 개최된 북일 정상회담에서 북한 김정은 위원장은 일본 고이즈미 총리에게 납치자 문제에 대한 사과와 함께 문제 해결을 약속했고 고이즈미 총리는 일시귀국이 허용된 납치 피해 일본인 다섯 명과 함께 일본으로 귀환하는 정치적 성과를 거뒀다. 한나라당은 "정부는 그렇게 퍼주기를 하고도 단 한번 북측의 사과를 받아내지 못했다"고 비난했다.[93] 북일간 납치 문제가 진전을 보이며 김대중-노무현 정부에 대한 압박이 점증해 갔다.

---

93) "정치권 납북자 관련 공방," 『서울신문』(인터넷판), 2002년 9월 20일; https://www.seoul.co.kr/news/2002/09/20/20020920004004(검색일: 2024년 3월 26일).

김대중-노무현 정부도 국군포로·납북자 문제에 손을 놓고 있지는 않았다. 김대중 정부는 2002년 말 적십자실무접촉에서 국군포로·납북자 문제에 대한 논의를 요구했지만 북한은 이를 거부했다.[94] 정부는 북한이 국군포로·납북자 문제 협의를 거부하는 상황에서 이를 전면에 내세우기보다는 이산가족 상봉 기회에 국군포로·납북자를 포함시켜 일부라도 생사확인과 상봉을 진행해 왔다. 이른바 '이산가족 틀 내에서 문제해결' 방식이다. 이 방식으로 2000년부터 2007년까지 국군포로·납북자 214명에 대한 생사확인 및 38가족 158명의 납북자와 국군포로 가족의 상봉이 실현됐다.

【표 8】 국군포로·납북자 생사확인 및 상봉 현황 (이산가족 상봉시)

구분	생사확인 의뢰수	생존확인	사망확인	확인불가	상봉	상봉가족수
국군포로	101	13	12	76	11	20가족(78명)
전시납북자	16		2	14		2가족(7명)
전후납북자	97	15	19	63	14	16가족(73명)
합 계	214	28	33	153	25	38가족(158명)

* 출처: 『통일백서 2008』, p. 203.

그러나 이러한 조용하고 현실적인 방식은 한계가 있었다. 노무현 정부는 당시 상황에 대해 "납북자 단체들과 정치권은 대북포용정책

94) 김수암·이금순·최진욱·서은성, 『국군포로·납북자 문제 해결방안』(서울:통일연구원, 2007), p. 24.

전반에 대한 정치적 공세의 일환으로 납북자 문제에 대한 정부 정책을 강도 높게 비판하였고 보수언론도 이에 적극 가세하는 상황이 전개됨에 따라 납북자 문제는 정부의 대북정책 추진에 큰 부담으로 작용하고 있었다"고 평가했다.[95] 이러한 가운데 2006년 1월 16일 한 납북자 가족이 청와대 홈페이지에 올린 납북자 생사확인 및 송환 간청 편지[96]에 노무현 대통령은 "그동안의 국군포로·납북자 문제 정책 추진현황과 동 문제 해결을 위한 근본적 대책을 마련할 것"을 지시했다.[97]

2006년 4월 21일 평양에서 개최된 남북장관급회담에서 남한은 국군포로·납북자 문제의 근본적 해결 필요성을 강조했다. 북한이 국군포로·납북자 문제 해결에 호응할 경우 대규모 경제적 지원 제공에 더해 "납북자와 특수한 상황에 있던 국군포로를 상봉·송환할 때 (남측의) 장기수를 포함할 용의가 있다"고 북측에 제안했다.[98]

북한은 남한의 제안에 명확한 입장은 밝히지 않았다. 다만 기존 이산가족 틀이 아닌 국군포로·납북자 문제를 논의하기 위한 '별도채널' 운영에는 동의했다. 즉 남북적십자회담에서 이산가족 상봉 문제

---

95) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p. 84.
96) 위의 책, p. 85.
97) 위의 책
98) "납북자·국군포로 보내면 장기수 송환," 『국정브리핑』(인터넷판), 2006년 4월 24일; https://n.news.naver.com/mnews/article/082/0000087938?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).

를 논의하는 것이 아닌, 국군포로·납북자 문제를 직접 논의하기 위한 별도채널을 구축하자는 남한의 요구를 수용한 것이다. 아울러 "전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력"한다는 합의문구, 즉 국군포로·납북자를 '그 이후 소식을 알수 없게 된 사람'이라고 표현하면서 이 문제에 대해서도 해결 노력을 기울여 나가기로 한 합의가 이뤄졌다.[99] 노무현 정부는 2000년 남북대화와 이산가족 상봉이 활성화된 이후 처음으로 국군포로·납북자 문제에 대한 실질적인 논의와 합의가 이뤄졌다고 의미를 부여했다.[100]

그러나 노무현 정부의 국군포로·납북자 해결 노력은 이를 남북대화의 협의 의제로 올려놓는 것까지였다. 2006년 7월 북한은 장거리 미사일을 발사했고 10월 1차 핵실험을 강행했다. 같은 시기 북일간 납치 문제 논의도 '요코다 메구미 유골 논란'[101]을 계기로 파열음을 내기 시작했다. 북한은 국군포로·납북자 문제에 대한 합의 입장을 바꿔 다시 소극적 태도를 취하기 시작했다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 노무현 대통령이 직접 김정일 위원장에게 "과거 전쟁시기와 그 이후에 소식을 모르고 있는 사람들도 불행한 과거를 마무리한다는 차원에서 이번 기회에 큰 틀에서 해결이 되기를 바랍니

99) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제72호, '05.12-'06.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2006), pp. 67-71.
100) 통일부, 『통일백서 2007』, pp. 127-130.
101) '요코다 메구미 유골 논란'에 대해서는 다음의 논문를 참조. 이수익, "일본인 납치 사건에 관한 연구-가족회 결성을 중심으로-,"『일본근대학연구』, 제60권(2018), pp. 219-236.

다. 위원장의 결단을 간곡하게 요청드립니다"고 국군포로·납북자 문제를 제기했지만 의미있는 협의는 진행되지 못했다.[102]

제4절 남북경협 개선: 호혜적인 경협 모색

노무현 정부는 기존 남북경협의 문제로 퍼주기 비판으로부터의 취약성을 분명하게 인식하고 있었다.

> "그 동안 남북경협의 양적인 확대에도 불구하고, 남북경협의 질적인 발전에는 일부 회의적인 시각이 있었다. 남북경협은 경협의 외피는 쓰고 있지만 북한에 대한 일방적인 지원의 성격이 컸으며, 경협을 통해서 우리에게 실질적으로 돌아오는 경제적 이익도 거의 없다는 주장이다. 이러한 주장은 주로 이른바 '북한 퍼주기 논쟁'과 결부되어 제기되었으며, 남북관계 상황 악화시 더욱 증폭되며 남북경협 추진의 장애를 조성하여 왔다. 특히 야당과 보수언론은 금강산 관광과 남북교역의 대가로 북한에 지급된 현금이 정상적 상거래의 대가임에도 불구하고 일방적인 대북 현금지원으로 매도하기 일쑤였다."[103]

---

102) "2007 남북정상회담 회의록 전문," 『동아일보』(인터넷판), 2013년 6월 27일; https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20130626/56124124/1(검색일: 2024년 3월 26일).

103) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p. 79.

노무현 정부가 남북경협의 추진 방식의 개선을 위해 염두에 둔 사업은 수산협력이었다. 2005년 7월 남북경제협력추진위원회 제10차 회의에서 남한은 수산협력을 새로운 경협사업으로 추진하자고 북한에 제의했다.[104] 서해 꽃게어장이 중국어선의 불법조업으로 큰 피해를 보고 있었기 때문에 이곳에서 남북의 불법어선 공동단속, 공동어로, 수산물 생산·가공·유통 분야 협력을 통해 남북 어민의 어로활동을 확대하고, 이 해역에서의 군사적 긴장완화를 도모해 나가자는 내용이었다.

그러나 북한은 수산협력 문제엔 적극적인 반응을 보이지 않고 새로운 경협사업으로 경공업 원자재와 지하자원 맞교환을 제안했다. 북한 대표는 "북과 남이 필요하고 할 수 있는 분야에서부터 경제협력사업을 새로운 방식으로 시작"하자면서 남측의 경공업 원자재와 북측의 아연·마그네사이트·석탄 등 지하자원을 교환하는 방식의 경공업-지하자원 협력을 제안했다.[105] 중앙일보에 따르면 당시 사정에 정통한 한 인사는 '당초 북한은 경공업 원자재를 무상으로 달라고 요구했지만 통일부 일부 관료가 무상 지원에 반대했다'며 '그래서 <남이 줄 것>과 <북이 줄 것>을 확인해서 교환하는 차관 형식이 됐다'고 말했다고 한다.[106]

---

104) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제71호, '04.12-'05.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2005), pp. 71-80.

105) 위의 책, p. 75.

106) "(서소문 포럼) 응답 없는 8000만 달러 통지문," 『중앙일보』(인터넷판), 2020년 8월 5일; https://n.news.naver.com/mnews/article/025/0003023526?sid=110(검색일:

흥미로운 점은 북한이 경공업 원자재-지하자원 협력의 필요성을 강조하면서 남한 내부 퍼주기 논란을 스스로 거론한 부분이다. 북한 대표는 “북남이 공동으로 협력해서 땅 속에 매장되어 있는 것을 캐서 남쪽도 쓰고 북쪽에도 쓰는 이런 것이 이상적인 것이다. 상업적으로 퍼주기란 말을 안들을 것이다. 섬유나 신발자재 제공이 퍼주기로 저항될 수 있는 뒤에 버팀목이 되는 것”이라고 사업 추진 필요성을 강조했다.[107] 남북대화 현장에서도 퍼주기 논란이 영향을 끼쳤음을 볼 수 있는 장면이다.

노무현 정부는 북한의 경공업 원자재-지하자원 협력 제안을 수용했다. 다만 차관 방식의 사업에 대해서는 이전에 식량 문제로 비판을 받은 전례가 있었던 만큼 이를 개선하고자 했다. 기존 식량차관 계약 조건이 10년의 거치기간을 가지고 있었다면, 경공업 원자재 제공은 일단 당해년도에 3%를 우선 상환한 후 잔여분에 대해서 5년 거치기간을 뒀다. 3%라도 북한이 우선 상환하게 함으로써 미래에 상환을 받으리라는 점을 부각한 것이다. 대북식량차관 계약에는 없었던 연체 이자율도 새롭게 도입해 4%로 설정했다.[108] 북한의 과도한 원자재 요구에 대해서는 상응하는 지하자원 제공 계획을 먼저 명확히 제시해야 정부가 검토할 수 있다는 상업적 거래 원칙을 강

2024년 3월 26일).

107) 참여정부 정책기획위원회, 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』, p. 80.

108) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제71호, ’04.12-’05.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2005), pp. 118-123.

조했다.[109] 이러한 노무현 정부의 대응에 동아일보도 정부가 “北에 더이상 공짜는 없다”는 입장을 취하고 있다고 긍정적으로 평가했다.[110]

노무현 정부가 남북경협을 둘러싼 퍼주기 논란을 해소하기 위해 가장 역점을 두었던 사업은 개성공단 사업이었다. 노무현 정부는 개성공단을 “참여정부 평화번영정책의 대표적 사업으로서, 남북 모두에게 도움이 되는 상생의 번영사업인 동시에 경제를 통해 냉전을 뛰어넘는 평화 사업”이라고 의미를 부여했다.[111] 현대아산의 경영난과 미국의 부정적 시선에도 불구하고 개성공단 사업이 차질 없이 진전된 배경에는 노무현 정부의 각별한 정책적 노력이 있었다.

개성공단은 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력이 결합해 남북이 상호 이익을 공유하는 호혜적 경협사업 구조가 특징이었다. 통일부는 “개성공단 사업은 처음으로 시작되는 진정한 의미의 남북 상생의 경협모델이다. 개성공단 사업은 남북의 참여자 모두에게 실질적인 경제적 이익을 가져오는 호혜적인 경제프로젝트”라고 평가했다.[112] 개성공단에 입주한 한 중소기업인은 “국내에서는 인건비

109) 위의 책
110) “‘北에 더이상 공짜는 없다’…남북경추위 합의 실패,” 『동아일보』(인터넷판), 2005년 10월 29일; https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0000321601?sid=100(검색일: 2024년 3월 26일).
111) 통일부, 『통일백서 2005』, p. 119.
112) 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 5년』(서울:통일부 개성공단사업지원단, 2007), p.160

상승, 원재료비의 상승, 구인난 등 요인들이 점차 증가하고 있습니다. 개성공단 1단계 본단지 분양에 국내기업들이 적극적으로 참여한 것도 이 때문"[113]이라며 중소기업에 기회가 될 수 있다고 강조했다. 보수 진영도 개성공단 사업이 북한 주민들에게 자본주의 시장경제를 경험하는 계기가 되리라 기대하며 금강산 관광사업과 다르게 우호적인 시선을 보냈다.

2003년 6월 30일 개성공단 1단계 사업 착공식이 열리고 2004년 6월 14일 시범단지 15개 입주 기업이 정해졌다. 2004년 10월 개성공단 사업을 지원하기 위한 통일부내 지원조직인 '개성공단사업지원단'과 북한 개성지역에서 공단을 실질적으로 관리·운영할 개성공업지구관리위원회가 설치됐다. 북한도 개성공단 주변에 자리잡고 있던 군사시설들을 신속하게 후방으로 이전시키는 등 적극적인 사업 추진 의사를 보였다.[114] 2004년 12월 15일 시범단지 입주기업 중 한 업체가 개성공단 시제품으로 '개성냄비'를 출시했다. 정부의 적극적인 홍보 속에서 '개성냄비'는 언론의 주목을 받았다. 한 매체는 "북한의 개성공단에서 생산된 냄비가 출고된 지 7시간 만에 남한의 백화점에 진열되고 또 날개 돋친 듯 팔려나간 것은 남북경협의 무한한 가능성과 희망을 그대로 보여주는 것만 같다"고 보도했다.[115]

---

113) 위의 책, p. 84.
114) 위의 책, p. 39.
115) "[사설]서울에 온 개성냄비와 정 통일장관," 『세계일보』(인터넷판), 2004년 12월 17일; https://n.news.naver.com/mnews/article/022/0000069604?sid=110(검색일: 2024년 3월 26일).

개성공단 가동 시점에서 퍼주기 논란은 크게 감소한다. 2004년 12월 31일 경향신문은 사설에서 “얼마전 남측 기업이 북한 개성에서 북측 노동자를 고용해 만든 첫 제품인 냄비가 서울의 백화점에서 날개돋친 듯이 팔렸다… 올해 남북간에는 장관급 회담뿐 아니라, 장성급 군사회담도 열려 꽃게잡이철 서해안의 불안을 많이 해소했다. 쌀과 비료 등 대북지원 규모가 적지 않았지만, 퍼주기 논란은 더 이상 없다”고 평가했다.[116]

116) “<사설> 2004년 남북이 한일과 못한일,” 『경향신문』(인터넷판), 2004년 12월 31일; https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01100101.20041231000002704(검색일: 2024년 3월 26일).

제4장 이명박-박근혜 정부 시기 퍼주기 논란과 대북정책

제1절 대북정책 재조정: 기존 남북관계는 퍼주기라는 인식

내러티브는 의사결정자의 선택과 정치경제사회 변화에 영향을 미친다. 이러한 의미에서 내러티브의 영향력이 가장 뚜렷하게 나타는 사례가 이명박-박근혜 정부의 대북정책에서의 퍼주기 논란의 영향력이다. 이명박-박근혜 정부 시기 퍼주기 논란의 영향과 성격은 이전 정부와는 다른 모습으로 나타났다. 퍼주기 논란을 주도했던 보수 정부가 출범하자 퍼주기 논란은 아예 이명박-박근혜 정부의 대북정책의 핵심적 정책 원칙 중 하나로 자리를 잡기 시작했다.

이명박 정부는 출범과 함께 김대중-노무현 정부의 대북정책 및 남북관계에 대한 재조정 작업에 착수했다. 그리고 이 과정에서 퍼주기 논란은 중요한 정책적 원칙이자 가이드라인으로 작용했다.

대북정책 재조정 작업의 첫 단계는 노무현 대통령이 2007년 10월 정상회담에서 합의한 10·4 선언에 대한 사실상의 이행 중단 조치였다. 북한은 2008년 1월 1일 신년공동사설 등을 통해 이명박 정부에 10·4 선언을 포함해 남북 합의의 조건없는 이행을 요구했다. 그러나 이명박 정부의 '비핵·개방·3000' 구상은 북핵 문제 해결이 있

어야 남북간 협력을 확대할 수 있다는 것이었다. 이러한 입장에서 이명박 정부는 노무현 정부가 합의한 10·4 선언 이행에 부정적 인식을 표출했다. 이명박 대통령은 대선 후보 시절 10·4 선언에 대해 '경협으로 위장한 퍼주기 의혹'이라고 공개적으로 비판했다.[117] 대선 승리 뒤 이명박 정부 인수위원회도 "완전한 북핵 해결 전까지는 인도적 지원 사업을 제외한 그 어떤 지원사업도 바람직하지 않다는 것이 이명박 당선자의 생각"이고 "이에 따라 대북 지원적 성격의 경협사업들을 전면 재검토하고 있다"고 밝히면서 사실상 10·4 선언에 대한 이행 중단 입장을 시사했다.[118]

2008년 3월 김하중 통일부장관은 개성공단 입주기업 간담회에서 "북핵 문제의 타결 없이는 개성공단 2단계 사업 확대는 어렵다"는 입장을 밝혔다. 김하중 통일부장관의 이 발언은 2007년 10·4 선언 합의와는 거리감이 있었다. 10·4 선언에는 "개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수"[119]한다는 합의사항이 담겨 있었기 때문이다. 북한은 김하중 통일부장관의 발언을 이명박 정부가 10·4 선언 이행 중단을 공식화한 것으로 보고 바로 반

117) "한 '경협위장 30조 퍼주기'," 『서울신문』(인터넷판), 2007년 10월 6일; https://www.seoul.co.kr/news/2007/10/06/20071006009008(검색일: 2024년 3월 29일).
118) "정부 돈 쓰는 남북경협 재검토," 『서울신문』(인터넷판), 2007년 12월 25일; https://www.seoul.co.kr/news/2007/12/25/20071225001007(검색일: 2024년 3월 29일).
119) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제73호, '07.1-'08.2)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2008), p. 95.

발했다. 북한은 3월 24일 개성 남북교류협력협의사무소에서 근무 중인 남한 당국자들의 철수를 요구했다. 이명박 정부가 이러한 일방적 요구를 거부하자 북한은 3월 27일 심야에 남한 당국자 11명을 사실상 추방했고 남북관계가 급격히 냉각됐다. 이를 계기로 10·4 선언 이후 남북간 진행되던 서해평화협력특별지대 설치, 조선해운협력, 개성공단 2단계 개발 사업, 개성-신의주 철도 공동이용 등 합의 이행을 위한 남북실무접촉이 사실상 전면 중단됐다.

이명박 대통령은 2007년 7월 11일 국회 개원연설에서 "과거 남북간에 합의된 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 비핵화공동선언, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언의 이행방안에 대해 북한과 협의할 용의가 있다"고 선언했다.[120] 이 연설에 대해 일부 정치권과 언론은 이명박 정부의 대북정책이 10·4 선언 등 기존 남북 합의를 이행하는 방향으로 변화한 것 아니냐는 해석을 내놓기도 했다.[121] 그러나 이명박 대통령의 발언은 북한의 조건 없는 10·4 선언 이행 요구에 대한 분명한 거부 입장을 밝힌 것이었다.[122] 기존 합의사항의 이행 문제를 협의하겠다는 의미는, 기존 합의 중 어떤 것은 이행하고 어떤 것은 유보하는 문제를 새롭게 다시 협의하자는 의미를 내포하고 있었다. 아울러 북한이 기존 남북합의 중 정상간 합의가 아니라는 이유 등

120) "이명박 대통령 국회 시정연설 전문," 『오마이뉴스』(인터넷판), 2008년 7월 1일; https://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000944371(검색일: 2024년 3월 29일).
121) 이명박, 『대통령의 시간』, p. 310.
122) 위의 책, p. 311

으로 부정적 입장을 보이고 있던 기본합의서를 6·15 선언과 10·4 선언과 함께 이행하자는 요구도 6·15 선언과 10·4 선언을 조건 없이 이행하라는 북한의 요구와는 분명한 차이가 있었다. 이러한 남북간 입장차로 이후 이명박 정부 임기에서는 10·4 선언 이행을 위한 남북대화가 전혀 진행되지 못했다.

두 번째 사례는 이명박 정부의 대북경협 4원칙이다. 이명박 대통령은 2008년 2월 대통령 당선인 시기 진행한 외신 인터뷰에서 북핵 문제의 진전, 경제적 타당성, 우리의 재정부담 능력, 국민적 합의라는 네 가지 원칙에 따라 전임 김대중-노무현 정부가 추진해 온 남북경협사업을 우선 할 것과 나중에 할 것, 그리고 못할 것으로 구분하겠다고 밝혔다.[123] 대북경협 4원칙에는 전임 정부의 남북경협이 북한에 대한 일방적 퍼주기 소지가 있다는 부정적 관점이 반영돼 있다. 이명박 정부가 대북경협 4원칙에 부합해 계속 추진 입장을 밝힌 경협사업은 개성공단 사업, 저탄소 녹색성장을 위한 산림협력, 농수산협력, 자원개발협력 등 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력이 결합하는 상호 보완적 성격의 사업들이었다.[124]

금강산 관광사업은 이명박 정부가 제시한 대북경협 4원칙에 부합하는 경협사업 목록에서 빠져있었다. 이명박 정부의 금강산 관광

123) “이명박 당선자, '대북경협의 4대 원칙' 제시해,” 『SBS』(인터넷판), 2008년 2월 2일; https://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000371667 (검색일: 2024년 3월 29일).
124) 통일부, 『통일백서 2009』, p. 24.

사업에 대 부정적 인식이 반영된 것이었다. 이러한 가운데 2008년 7월 11일 금강산을 방문한 우리 국민이 북한 군인의 총격에 사망하는 사건이 발생했다. 정부는 국민의 안전을 고려해 즉시 금강산 및 개성 관광을 중단했고 이후 금강산과 개성 관광은 다시 재개되지 못했다.

반면 개성공단 사업은 '햇볕정책의 가장 중요한 유산'[125]이었음에도 불구하고 이명박 정부의 대북경협 4원칙에 합당하는 사업에 포함됐다. 때문에 남북관계 경색이 계속되는 상황에서도 개성공단 사업은 안정적으로 추진됐다. 2008년 12월 북한의 일방적인 통행 제한 조치[126] 등 여러 위협적 조치에도 이명박 정부는 금강산 관광과 달리 개성공단 사업에 대해서는 인내심을 발휘했다. 2010년 5월 천안함 폭침에 대응한 대북조치인 '5·24 조치'는 남북교역과 경협을 전면 중단시키는 내용을 포함하고 있었는데, 이때도 '개성공단 사업은 예외'라는 단서가 붙었다.[127] 노무현 정부 마지막 해인 2007년 말 2만 2,538명이던 개성공단 근무 북측 근로자 수는 이명박 정부 마지막 해인 2012년 말 5만 3,448명까지 늘었다.[128] 또한 같은 기간 개성공

125) 이명박, 『대통령의 시간』, p. 303.
126) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제74호, '08.2-'09.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2009), p. 59.
127) 5·24 조치는 북한의 천안함 폭침 도발에 대응한 조치로 1) 북한 선박의 우리 해역 운항 불허 2) 남북교역 중단 3) 우리 국민 방북 불허 4) 북한에 대한 신규 투자 금지 5) 순수 인도적 지원을 제외한 대북지원 사업 보류 등이다. 5·24 조치에 대한 상세 내용은 다음을 참조. 통일부, 『통일백서 2012』, p. 22.
128) 통일부, 『통일백서 2014』, p. 69.

단 생산액 규모도 두 배 이상 증가했다.

퍼주기는 없다는 원칙을 강조해 대북정책 재조정을 추진한 세 번째 사례는 남북협력기금 집행에 대한 관리 강화다. 이명박 정부는 대북지원과 남북경협, 그리고 민간교류 추진과정에서 남북협력기금이 방만하게 집행됐다는 인식을 지니고 있었다. 이 문제를 시정하기 위해 '남북협력기금의 투명성 강화'를 국정과제로까지 채택했다. 2008년 통일부는 1991년부터 2007년에 이르는 17년 동안의 남북협력기금 운영 실태를 기록한 '남북협력기금백서'를 처음으로 발간했다. 언론은 이 기금백서에 대해 과거 남북협력기금 운용 과정에서 제기된 퍼주기 논란에 대한 일종의 '반성문'[129], '참회록'[130]이라고 평가했다. 동아일보는 사설을 통해 "늦었지만 이제라도 기금 운용의 불합리와 비효율을 고백한 것은 다행이다. 통일부가 좀 더 일찍 이런 백서를 냈더라면 그동안의 대북 퍼주기도 덜했을 것이란 아쉬움이 크다"고 지적했다.[131] 문화일보에 게재된 기고 또한 "햇볕정책이 퍼주기 정책이라는 비판이 쏟아질 때 햇볕론자들이 내세운 논리 가

129) "남북협력기금 '통일부의 반성문'," 『동아일보』(인터넷판), 2009년 9월 23일; https://www.donga.com/news/article/all/20081216/8671851/1(검색일: 2024년 3월 29일).

130) "(설왕설래) 통일부의 참회록," 『세계일보』(인터넷판), 2008년 12월 16일; https://www.segye.com/newsView/20081216004135(검색일: 2024년 3월 29일).

131) "(사설) 좌파 정부 10년, 남북협력기금 펑펑 써 뭘 남겼나," 『동아일보』(인터넷판), 2008년 12월 17일; https://www.donga.com/news/article/all/20081217/8672413/1(검색일: 2024년 3월 29일).

운데 하나가 '돈으로 평화를 산다'는 것이었다. 하지만 최근 통일부가 발간한 '남북협력기금 백서'의 내용을 보면 이런 주장에 의문을 제기하지 않을 수 없다"고 했다.[132]

마지막으로 이명박 정부는 국회와의 협의를 거쳐 기존에 차관 방식으로 지원 하던 식량지원을 무상지원 사업으로 변경했다. 향후 북한에 식량을 지원할 경우 '꼼수 지원' 논란이 일었던 차관 방식이 아니라 무상지원방식으로 지원하고 대신에 분배 투명성을 강화하겠다는 취지였다. 통일부는 식량지원을 차관 방식에서 무상지원으로 바꾼 이유에 대해 퍼주기 논란 해소 및 남북협력기금 집행과정의 투명성 제고를 위한 제도개선 노력이라고 설명했다.[133]

제2절 정상회담 추진 중단: 대북지원에 대한 부담감

이명박 정부의 남북관계 운영 과정에서 퍼주기 논란의 영향력을 잘 보여주는 또 다른 사례가 2009년 남북정상회담 추진 중단이다.[134] 2009년 8월 21일 북한은 '고(故) 김대중 전대통령 국장'에 김

---

132) "(기고) 다시 읽는 남북협력기금 백서," 『문화일보』(인터넷판), 2008년 12월 29일; https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2008122901033037191002 0(검색일: 2024년 3월 29일).

133) 통일부, 『통일백서 2019』, p. 124.

134) 2009년 이명박 정부의 남북정상회담 추진 경과는 통일부 등 정부 공식 자료에는 일절 관련 경과가 공개돼 있지 않다. 따라서 본 연구는 이명박 대통령의 회고록, 임태희 당시 노동부 장관의 인터뷰 내용들을 토

기남 노동당 비서를 단장으로 하는 특사조의방문단을 파견했다. 북한 조문단은 방남 기간 중 성사된 이명박 대통령과의 면담에서 남북관계 개선을 희망한다는 김정일 위원장의 구두 메시지를 전달했다.[135] 이 구두 메시지에는 북한의 남북정상회담 개최 용의가 포함돼 있었다고 한다.[136]

북한 조문단 귀환 직후 8월 말 북한의 김양건 통일전선부장이 남한 현인택 통일부장관에게 재차 남북정상회담 개최 용의를 전달했다. 다만 김양건의 남북정상회담 관련 메시지에는 쌀·비료 지원 요구가 전제조건으로 제시돼 있었다.[137] 이명박 대통령은 직접 여러 계기를 통해 남북정상회담 성사를 조건으로 한 선지원은 불가하다는 입장을 강조해 왔다. 때문에 쌀·비료 지원을 전제로 한 북한의 남북정상회담 제안에 쉽사리 호응하기 어려웠다.

북한은 계속해 유화적인 태도를 보였다. 9월 말 금강산에서 이산가족 상봉 행사가 진행됐다. 10월 초 북한의 황강댐 무단방류로 남한 주민이 사망하는 사건이 발생하자 북한은 신속하게 유감 표명 및 조의 의사를 전달했다. 이러한 유화 국면 속 2009년 10월 17일부터 싱가포르 샹그릴라 호텔에서 남북정상회담 문제를 논의하기 위한 비공개 접촉이 진행됐다. 남측 대표는 임태희 노동부장관이었고,

---

대로 관련 사항을 검토했다.

135) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제74호, '08.2-'09.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2009), pp. 68-69.

136) 이명박, 『대통령의 시간』, p. 327.

137) 위의 책

통일부, 국정원 관계자가 동행했다. 이명박 정부는 북핵 문제와 국군포로·납북자 문제에서 실질적 성과가 있어야 한다고 강조했다. 그러나 북한은 이에 대해 만족할 만한 호응을 보이지 않았다.[138] 오히려 쌀 40만톤, 비료 30만톤, 옥수수 10만톤을 비롯해 아스팔트 건설용 피치 구매비용 1억달러, 나아가 북한개발을 위한 은행 설립에 필요한 100억달러 등 대규모 지원을 요구했다.[139] 이러한 대규모 지원 요구는 이전 남북정상회담과 남북관계에 대해 퍼주기 비판을 계속해 온 이명박 정부로서는 공개적으로 수용하기 어려운 조건이었을 것이다.

싱가포르 접촉 이후 이명박 정부가 남북정상회담 협의 채널을 임태희 노동부장관에서 다시 통일부로 환원시킨 것은 싱가포르 접촉 결과에 대한 부정적인 평가가 반영된 조치로 해석된다. 2009년 11월 7일과 14일 개성에서 남한 통일부와 북한 통일전선부의 두 차례 실무접촉이 진행됐다.[140] 북한 통일전선부는 싱가포르에서 임태희-김양건 사이 논의된 내용이 남북간 '합의사항'이라고 주장했다. 이미 합의가 이루어진 만큼 남북정상회담 개최 문제와 조건은 추가 협의가 불필요하다고 입장이었다. 반면 통일부는 싱가포르 논의사항은 '합의사항'이 아니라고 반박했다. 그리고 북한이 제기한 인도적 지원 문제는 북핵 문제와 국군포로·납북자 문제에서 북한이 진전된

138) 위의 책, pp. 333-336.
139) 위의 책, pp. 335.
140) 위의 책, pp. 335-337.

태도를 보일 경우 그에 상응해 지원할 수 있다는 입장을 강조했다.[141] 이명박 정부 역시 노무현 정부와 마찬가지로 국군포로·납북자 문제의 해결을 위해 동서독의 '프라이카우프(freikauf)' 방식을 도입하고자 했던 것이다. 대북 제안의 상세 내용은 공개되지 않고 있지만, 국군포로·납북자, 이산가족 등에 대한 생사확인, 상봉, 송환 조치가 진전될 경우 이에 상응해 쌀·비료 지원을 단계적으로 확대하겠다는 방안이었을 것으로 추정된다.

개성 실무접촉은 결국 결렬됐다. 앞선 싱가포르 접촉에서 임태희-김양건 사이 논의된 사항을 담은 문건, 즉 쌀 40만톤, 비료 30만톤, 옥수수 10만톤, 피치 1억달러, 북한개발은행 설립 비용 100억달러 지원 등 내용이 담긴 문건의 성격이 과연 무엇인가를 두고 남북간 현격한 입장차가 결렬 원인이었다. 북한은 이 문건이 합의사항 또는 양해각서라는 입장이었고, 남한은 싱가포르에서 논의된 내용을 북측이 일방적으로 정리했을 뿐이라는 입장이었다.[142] 이명박 대통령은 회고록에서 싱가포르에서 논의된 내용이 북핵 문제에서 '폐기'라는 표현을 명시하지 못했고, 국군포로·납북자 문제에 대해서도 상징적 수준의 송환 조치마저도 담지 못했기 때문에 남북정상회담 논의를

141) "정상회담 합의 후 남측이 뒤통수쳤다," 『신동아』(인터넷판), 2010년 10월 19일; https://shindonga.donga.com/Print?cid=111569(검색일: 2024년 3월 29일).

142) "'싱가포르 밀사' 임태희 장관의 '의문의 발자취' 추적," 『월간조선』(인터넷판), 2019년 1월; https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=201901100022(검색일: 2024년 3월 29일).

중단했다고 밝혔다.[143]

이명박 대통령을 남북정상회담의 문턱에서 주춤하게 만든 요인은 북한의 과도한 지원 요구와 퍼주기 논란에 대한 부담이었을 것이다. 쌀 40만톤, 비료 30만톤 규모는 김대중-노무현 정부가 남북장관급회담 개최, 이산가족 상봉 등 남북관계 운영을 위해 매년 지원하던 대북지원 규모와 유사하다. 이명박 정부로서는 이러한 쌀·비료 지원만으로도 충분히 부담스러웠을 것이다. 이를 넘어 북한개발은행 설립을 위한 비용 100억달러(약 13조원)를 지원하기로 했다는 내용은 퍼주기 비판을 해 온 이명박 정부가 수용하기 어려운 요구였을 것이다. 만약 이를 북한의 주장대로 임태희-김양건간 합의사항이라 한다면 그 규모 면에서 김대중-노무현 정부 약 8년 동안의 총 대북지원 규모인 2조 3,000억원의 무려 다섯 배에 이르는 엄청난 지원이었다.

2009년 11월 14일 두 번째 개성 실무접촉이 결렬되고 남북정상회담 논의 동력이 크게 약화됐다. 실무접촉 결렬 사흘 뒤인 11월 17일 북한은 노동신문을 통해 통일부와 통일부장관이 남북관계 개선을 방해하고 있다고 맹비난했다.[144] 사실 그 시점에서는 남북간 정상회담 논의 사실이나 통일부와 통일전선부간 실무접촉 결렬 내용이 전혀 공개되지 않고 있었다. 때문에 이러한 북한의 갑작스러운 통일부 비난의 배경이 무엇인지에 관심이 집중됐다. 북한이 내세운

143) 이명박, 『대통령의 시간』, p. 333.
144) 『노동신문』, 2009년 11월 17일.

명분은 통일부가 '비핵·개방·3000'을 고집한다는 것이었다. 그러나 이명박 대통령의 회고록 등에 비춰 볼 때 북한의 비난은 임태희 장관이 싱가포르에서 논의 대규모 지원을 통일부가 개성에서 인정하지 않았다는 데 대한 반발에 가까웠다.[145]

제3절 금강산 관광 재개 거부: 벌크 캐시 논란

박근혜 정부의 대북정책에서도 퍼주기 논란의 영향력은 계속됐다. 북한은 이명박 정부에서 박근혜 정부로 정권이 교체되던 2012년 12월 12일 장거리 미사일을 발사했다. 2013년 2월 12일에는 3차 핵실험을 감행했다. 이어 3월 5일 정전협정 백지화 선언, 3월 8일 남북 합의 전면 폐기 선언, 그리고 3월 30일 남북관계 전시상황 돌입 등 위협을 계속 고조시켰다.[146] 박근혜 대통령은 "북한이 올바른 선택을 하도록 유도하기 위해서라도 무원칙한 퍼주기를 한다든가 적당히 타협해서 더 큰 위기를 초래하지는 않겠다"고 선언했다.[147]

---

145) "'북한은 모욕적 협상 응했다 뒷돈 요구한 적도 없다'," 『신동아』(인터넷판), 2013년 1월 16일; https://shindonga.donga.com/Print?cid=111779(검색일: 2024년 3월 29일).

146) 통일부, 『통일백서 2014』, p. 26.

147) "박근혜 대통령, '무원칙한 대북 퍼주기나 타협 없을 것'," 『YTN』(인터넷판), 2013년 4월 24일; https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201304242017406954(검색일: 2024년 3월 29일).

2013년 4월 개성공단 가동중단 사태가 발생했다. 북한은 박근혜 정부의 대북정책 기조에 반발해 2013년 4월 3일 남측 기업인의 개성공단 출경(남한 지역에서 북한 지역으로 들어간다는 의미)을 전면 차단했다. 개성공단의 정상적 운영을 위해서는 남한에서 인원과 원자재가 지속적으로 북한에 들어가야했기 때문에, 북한의 출경 차단 조치는 사실상 개성공단 가동 중단을 의미했다.

북한의 출경 차단에 대응해 박근혜 정부는 4월 26일 남측 근로자 전원을 귀환시키는 강경 조치를 취했다. 남북관계에서 전례가 많지 않는 단호한 대응이었다. 다만 박근혜 정부는 개성공단 문제에 대해서는 '대화를 통한 공단 재개'라는 입장을 유지했다.

2013년 7월 6일부터 개성공단 가동중단 사태 해결을 위한 남북 실무회담이 시작됐다. 박근혜 정부는 북한의 출경 차단 조치로 개성공단 가동이 중단된 만큼, 이에 대한 북한의 사과와 재발방지 조치가 있어야 한다고 주장했다. 이에 반해 북한은 가동 중단 사태의 책임은 오히려 남측에 있다고 주장하면서 조건 없는 재가동 입장을 고수했다. 총 일곱 차례의 실무회담을 거쳐 남한의 요구가 상당 부분 반영된 합의서가 8월 14일 채택됐고, 이 합의로 9월 16일부터 개성공단이 재가동됐다. 박근혜 정부의 원칙적 입장이 관철된 개성공단 정상화 합의서에 언론은 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스가 의미 있는 성과를 이끌어 냈다고 평가했다.

개성공단 재가동을 계기로 오랜 만에 남북간 긍정적 분위기가 형성됐다. 이 시점에서 보수 언론들은 남북관계의 '과속' 가능성에

대한 경계감을 표출하고 나섰다. 개성공단 정상화 합의서가 채택된 다음 날인 8월 16일 문화일보는 돌연 박근혜 정부가 전임 김대중-노무현 정부의 '퍼주기 대북정책'을 되풀이해서는 안 된다고 주장했다.[148]

당시 박근혜 정부는 개성공단 정상화 이후 다음 남북대화 의제로 이산가족 상봉 재개를 추진 중이었다. 반면 북한은 금강산 관광사업 재개를 다음 남북대화 의제로 꺼내들었다. 문화일보는 8월 20일 북한의 금강산 관광 재개 논의 제안에 청와대 고위 관계자를 인용해 "금강산 관광 재개는 벌크 캐시 이전을 금지한 안보리 결의안 위반"이라고 보도했다.[149] 해당 보도에 인용된 익명의 청와대 인사는 "금강산 관광 재개가 당장 어려운 것은 북한에 달러가 무더기로 들어가는 것을 금지하고 있는 유엔 안보리 대북제재에 걸리기 때문"이라고 말했다.[150] 금강산 관광사업은 북한에 대한 '달러 퍼주기'라는 보수 정치권과 언론의 오랜 퍼주기 비판이 그대로 반영된 발언이자 기사였다.

2013년 1월 채택된 유엔 안보리 대북제재 결의 2087호는 '벌크

148) "(사설) 남북관계, '대북 원칙' 훼손도 과속도 없어야 한다," 『문화일보』(인터넷판), 2013년 8월 16일; https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013081601073937307002 (검색일: 2024년 3월 29일).

149) "금강산 관광 재개는 '벌크 캐시 금지'한 안보리 결의안 위반," 『문화일보』(인터넷판), 2013년 8월 20일; https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013082001070123116002 (검색일: 2024년 3월 29일).

150) 위의 기사

캐시 이전 금지' 조항을 담고 있다. 그러나 금강산 관광 대가로 지불하는 현금이 안보리 제재가 금지한 대량 현금 이전(벌크 캐시)에 해당하는지 여부에는 논란이 있었다. 안보리 결의 2087호는 북한의 대량살상무기 확산에 기여하는 벌크 캐시 이전을 금지한다. 따라서 벌크 캐시 이전 금지 조항을 적용하려면 북한에 제공되는 현금이 북한의 대량살상무기 개발에 전용된다는 점이 증명되어야 했다. 금강산 관광 대금이 북한의 대량살상무기 개발에 전용된다는 점이 먼저 규명돼야 했지만, 이를 확인하기는 쉽지 않았다.

현대아산은 2008년 7월 금강산 관광사업 중단 이전까지 관광 대금을 현금으로 제공하지 않고 러시아 은행을 통해 북한으로 계좌 송금하고 있었다. 즉 금강산 관광 대금 지급은 벌크 캐시 이전 행위가 아니라 금융 거래에 속했다. 따라서 금강산 관광 대금 지급 문제에 벌크 캐시 개념을 적용하는 것 자체가 적절하지 않았다.

사실 은행간 금융거래가 아닌 현금 이전 방식으로 진행된 경협사업은 금강산 관광사업이 아닌 개성공단 사업이었다. 개성공단 입주기업들은 개성공단 북한 근로자의 임금을 현금으로 전달했다. 개성공단 소재 우리은행에서 달러를 인출해 북한 관계자에게 현금으로 지급했다. 북한 근로자 개인에게 임금을 직접 지불할 수 없었기 때문에 각 공장을 관할하는 북한 근로자 대표한테 일괄로 현금 지급하는 방식이었다. 만일 보수 언론이 남북경협사업에 '벌크 캐시 이전 금지' 조항을 적용하고자 했다면 그 대상은 금강산 관광사업보다는 개성공단 사업이 되는 것이 타당했다.

문화일보 보도와 익명의 청와대 고위 관계자의 인터뷰가 불러일으킨 금강산 관광사업에 대한 벌크 캐시 논란은 이후 통일부가 금강산 관광사업은 유엔 안보리 결의 위반에 해당하지 않는다는 공식적인 입장을 내놓으면서 흐지부지됐다.[151] 반면 대북제재 주무부처였던 외교부는 유엔 안보리의 해석을 들어봐야 한다며 언급을 회피했다.

금강산 관광사업을 둘러싼 벌크 캐시 논란이 발생한 배경에는 이명박 정부와 마찬가지로 박근혜 정부가 지닌 금강산 관광에 대한 부정적인 인식이 있다. 즉 금강산 관광은 북한에 대한 '달러 퍼주기'라는 보수 진영의 부정적 인식이 다시 한번 작동한 것이다. 결국 남한이 추진했던 이산가족 상봉과 북한이 원했던 금강산 관광 재개 논의는 둘 다 무산됐다.[152]

박근혜 정부 시기 금강산 관광 재개 의제가 다시 제기된 시점은 2015년 하반기 북한의 목함지뢰 도발 국면이었다. 2015년 8월 북한이 매설한 목함지뢰에 의해 남한 군인 두 명이 부상을 당하는 사건이 발생했다. 박근혜 정부는 북한에 대한 응징 조치로 군사분계선 일대에서 심리전 방송을 재개했다. 그러자 북한은 대북 확성기를 겨냥해 포격 도발을 감행했다. 긴장 해소를 위해 8월 22일부터 24일까

151) "통일부 '금강산 관광, 유엔 안보리 결의 위반 아냐' 시사," 『NK조선』(인터넷판), 2014년 3월 7일; https://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=155362(검색일: 2024년 3월 29일).

152) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제76호, '13.2-'13.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2013), pp. 59-64.

지 판문점에서 남북고위당국자접촉이 진행됐다. 2박 3일에 걸친 마라톤 협상 끝에 북한은 지뢰 도발 사건에 대한 유감을 표명했고, 남한은 대북 확성기 방송을 일시 중단하기로 했다.[153]

이러한 8·25 합의의 후속 조치로 2015년 12월 11일부터 12일 이틀간 개성공단 지역에서 차관급 남북당국회담이 개최됐다. 북한은 재차 금강산 관광과 이산가족 문제를 연계시키면서 '동시 추진, 동시 이행'을 주장했다. 반면 박근혜 정부는 금강산 관광 재개 문제 해결을 위해서는 우선 관광객 신변안전과 재발방지 조치, 금강산 현지 남측 재산권 회복 등의 조치가 선행돼야 한다는 기존 입장을 고수했다. 결국 차관급회담은 결렬됐다.

회담 결렬 직후 한겨레신문은 "박근혜 정부에 금강산 관광 재개를 탐탁지 않게 여기는 목소리가 많다는 건 잘 알려진 사실이다. 금강산 관광은 그동안 김대중·노무현 정부의 대북정책을 퍼주기로 몰아붙일 때 끌어들이는 핵심 사례였다"고 보도했다.[154] 한겨레신문의 지적처럼 박근혜 정부가 개성공단과 달리 금강산 관광 재개 문제에 이처럼 완고한 입장을 고수한 배경에는 퍼주기 논란이 자리잡고 있었다. 2015년 12월 12일 남북당국회담 결렬 사흘 뒤인 2015년 12월 15일 북한 김정은 위원장은 4차 핵실험 실시 문서에 서명했다.[155]

---

153) 통일부 남북회담사무국, 『남북대화(제77호, '14.1-'15.12)』(서울:통일부 남북회담사무국, 2015), pp. 24-29.

154) "(한겨레 프리즘) 다시 금강산이다," 『한겨레신문』(인터넷판), 2015년 12월 27일; https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/723622.html (검색일: 2024년 3월 29일).

155) 『조선중앙TV』, 2016년 1월 6일.

제4절 퍼주기 비판의 이중성: 진보 정부 만을 향한 비판

이명박-박근혜 정부 시기 언론에서 퍼주기 논란은 잠잠했다. 퍼주기 논란 자체가 보수 정치권과 야당이 주도한 논란이었기에 일면 당연하다고도 볼 수 있다. 사실 김대중-노무현 시기 퍼주기 비판의 소재와 논리를 그대로 적용한다면 이명박-박근혜 정부를 향해서도 퍼주기 비판을 제기할 상황들이 있었다. 그러나 보수 정부에 대해서는 이러한 퍼주기 비판은 제기되지 않았다.

이명박-박근혜 정부에 관대했던 퍼주기 논란의 사례로는 신종플루 치료제 대북지원과 개성공단 임금 문제를 들 수 있다. 남북이 정상회담 개최 문제를 두고 탐색전을 벌이던 2009년 12월 이명박 정부는 돌연 대북지원에 대한 기존의 부정적 입장을 바꿔 신종플루 치료제 타미플루 40만명분(179억 상당)의 대북 의약품 지원을 추진했다.

이 타미플루 지원 과정에서는 이전의 퍼주기 논란 사례와 유사한 몇 가지 특징이 나타난다. 첫째, 이명박 정부는 출범 직후부터 김대중-노무현 정부의 대북지원을 퍼주기라고 비판하면서 인도적 지원을 위해서는 우선 북한 당국의 공식적인 요청이 있어야 한다는 점을 줄곧 강조해 왔다.[156] 그러나 신종플루 치료제 지원 과정에서는 북한의 공식·공개적인 지원 요청이 없었다. 요청은 커녕 오히려

156) 통일부, 『통일백서 2009』, p. 135.

해당 시기 북한 당국은 북한에는 신종플루 환자가 없다고 주장하고 있었다.[157] 그럼에도 이명박 대통령은 12월 8일 국무회의에서 북한의 신종플루 상황을 파악해 인도적 지원을 추진할 것을 지시했다. 그러자 다음 날인 12월 9일 북한은 조선중앙통신을 통해 북한에 신종플루 환자가 발생했음을 공개적으로 인정했다.[158] 이 시기는 우연의 일치일 수도, 혹은 남북간 물밑 소통이 있었을 수도 있다. 이명박 대통령은 회고록에서 "2009년 11월 임태희 노동부장관과의 비공식적 접촉과 통일부-통일전선부 접촉이 결렬되자 북한은 곧바로 탄탄한 비선 구축을 제의해왔다. 나 역시 비공식적인 비선접촉으로는 한계가 있다고 판단해 협의를 진행했다"고 밝혔다. 이명박 대통령이 언급한 남북간 비선 구축 논의 시점과 신종플루 지원 문제 제기 시점은 일치한다. 그러나 그 배경이 무엇이든지 간에 신종플루 치료제 지원에서는 이명박 정부가 대북지원에서 강조했던 전제조건인 북한의 공식적인 요청이 없었다.

둘째, 대북 신종플루 치료제 지원을 추진하기 몇 달 앞선 2009년 8월 국내에서는 타미플루 등 치료제 품귀 현상이 일었다. 정부는 인구 대비 20% 수준까지 치료제를 확보하기 위해 긴급예산을 편성하고 타미플루 500만명분을 추가 확보하려 질병관리본부장을 제약사가 있는 벨기에로 급파하기까지 했다.[159] 이명박 정부가 신종플루

157) 『조선신보』, 2009년 10월 14일.
158) 『조선중앙통신』, 2009년 12월 9일.
159) "신종플루 치료제, 5백만 명분 추가 확보하기로," 『SBS』(인터넷판), 2009년 8월 24일;

치료제 지원을 추진한 2009년 12월에는 국내의 신종플루 확산 상황이 상당히 안정돼 있기는 했지만, 타미플루 부족 소동 단 4개월 만에 북한에 40만명분의 타미플루를 지원한다는 내용은 논란의 소지가 있었다. 실제로 2018년 12월 문재인 정부는 이명박 정부 시기의 1/2 규모인 20만명분의 타미플루를 북한에 지원하려다가 보수 진영으로부터 거센 퍼주기 비판을 받기도 했다.

셋째, 2009년 12월 이명박 대통령의 지시로 북한에 신종플루 치료제 지원을 시작하고 석달 후인 2010년 3월 26일 천안함 폭침 사건이 발생했다. 김대중-노무현 정부 시기라면 '대북지원이 도발로 되돌아왔다'는 퍼주기 비판이 거세게 몰아쳤을 상황이었다. 물론 이명박 정부도 김대중-노무현 정부와 마찬가지로 인도적 지원은 정치-군사적 상황과는 무관하게 추진한다는 원칙 입장을 강조하고 있었다. 이명박 정부는 천안함 폭침 사건에도 불구하고 2010년 8월 말 대한적십자사를 통해 북한 신의주 수해 피해 지역에 인도적 지원을 추진했다. 9월부터 쌀 5,000톤, 컵라면 300만개 등 지원물자가 제공됐다. 신의주 수해 피해 지원은 11월 23일 연평도 포격 도발이 발생하면서 중단됐다.

이러한 점들을 고려하면 이명박 정부의 신종플루 치료제 지원은 김대중-노무현 정부 시기라면 엄청난 퍼주기 비판이 제기됐을 만한 사례다. 그러나 보수 언론은 이명박 정부에 대해서는 일절 퍼주기

---

https://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000634678(검색일: 2024년 3월 29일).

논란을 제기하지 않았다. 이는 문제는 퍼주기 논란이 내포하고 있는 일종의 '이중 기준'이라 할 수 있다.

보수 정치권과 언론이 주도한 퍼주기 논란이 이명박-박근혜 정부에는 관대했던 또 하나의 사례가 개성공단 임금 문제다. 이명박 정부 출범 이후 개성공단 북한 근로자가 증가하면서 대북 송금은 큰 폭으로 증가했다. 이 시기 개성공단 사업과 관련한 대북 송금 내역은 2억 7,629억달러에 달한다. 박근혜 정부 시기에도 유사한 규모 임금이 북한에 지급됐다.

개성공단 임금은 북한 근로자에게 지급되는 임금이기는 하지만 '임금 직불제'가 시행되지 못했다. 이에 개성공단 사업이 본격화한 2006년부터 '노예 노동', '근로자 임금 대부분이 노동당으로 전용된다' 등 보수 진영의 퍼주기 비판을 받아 왔다.[160] 김대중-노무현 정부를 향한 보수 진영의 퍼주기 비난 기준을 동일하게 적용한다면, 이명박-박근혜 정부의 개성공단 운영 또한 퍼주기 논란에서 자유로울 수 없었다. 그러나 보수 진영에서의 퍼주기 비판은 없었다.

160) "개성공단 노예노동·저임금 소문 근거없다," 『한겨레신문』(인터넷판), 2006년 4월 19일; https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/117125.html(검색일: 2024년 3월 29일).

【표 9】 정부별 대북송금 내역 (2017년 2월 기준)[161]

구분	정부차원	민간차원				총계 (단위:만 불)
	화상상봉 센터건립	관광	교역, 위탁가공	개성공단	기타	
김영삼 정부			93,619			93,619
김대중 정부		41,952	83,195		45,308	170,455
노무현 정부	40	12,471	201,972	4,131	2,324	220,938
이명박 정부		3,069	135,936	27,629	1,308	167,942
박근혜 정부			56	25,438		25,494

* 출처 : 통일부, 국회 서면답변자료

북한의 2009년 5월 2차 핵실험, 2010년 3월 천안함 폭침과 11월 연평도 포격 도발 상황에서도 마찬가지였다. 김대중 정부가 2002년 연평해전 직후, 그리고 노무현 정부가 2006년 1차 핵실험 직후 거센 퍼주기 비판에 직면했던 것과는 상반된다.

보수 진영은 오히려 이명박 정부 출범 3년 차인 2010년 3월 발생한 천안함 폭침과 11월에 발생한 연평도 포격 도발에 대해 "햇볕정책에 따른 퍼주기가 빚은 예고된 결과"라고 주장했다.[162] 박근혜

161) 위의 기사

162) "(연평도의 교훈) 정권따라 '左로 右로'… 현실적 대북정책 수립을," 『서울신문』(인터넷판), 2010년 12월 7일; https://www.seoul.co.kr/news/politics/diplomacy/2010/12/07/20101207002005(검색일: 2024년 3월 29일).

정부 또한 출범 4년 차인 2016년 1월 북한의 4차 핵실험에 대한 대응 조치로 개성공단 전면중단을 발표하면서 2004년부터 개성공단에 지급된 현금이 북한의 핵무기와 장거리 미사일 고도화에 전용됐다고 발표했다.[163] 박근혜 정부는 2013년 2월 출범 이후 2016년 2월 개성공단 전면중단 시점까지 2억 5,438만 상당 달러를 북한 근로자 임금 등의 명목으로 북한에 전달해 왔다.

퍼주기 논란은 기본적으로 김대중-노무현 정부 시기 남북관계에 한정된 비판이었다. 이명박-박근혜 정부 시기 진행된 남북관계 상황에서는 좀처럼 퍼주기 논란이 제기되지 않았다. 이는 퍼주기 비판이 2000년 초반 당시 한나라당이 사실상 기획해 등장, 확산한 논란이었고, 2008년 정권이 교체된 이후로는 아예 보수 정부의 핵심 대북정책 원칙으로 정책화됐다는 점을 감안하면 자연스러운 현상이라고도 할 수 있다.

163) "개성공단 투자금, 북한 핵개발에 쓰였다," 『MBC』(인터넷판), 2016년 2월 11일; https://imnews.imbc.com/replay/2016/nwtoday/article/3877049_31361.html(검색일: 2024년 3월 29일).

제5장 결 론

퍼주기 논란은 2000년대 이후 김대중-노무현-문재인 정부 등 진보 정부의 대북정책에 대한 보수 진영의 전면적 부정과 반대를 상징하는 영속적 내러티브였다. 퍼주기 논란을 일종의 가짜 뉴스라고 비판해 온 진보 진영조차 '기막힌 작명'이라고 평가할 만큼, 퍼주기라는 용어의 직관성과 전염성은 대단했다. 본 연구는 이러한 퍼주기 논란을 내러티브의 두 속성, 전염성과 영향력 관점에서 분석했다.

퍼주기 논란은 2000년 전후 IMF 외환위기로 국내 경제 상황도 어려운데 왜 북한을 도와야 하느냐는 비판으로 등장했다. 누가, 언제 퍼주기 논란을 처음 제기했는지는 정확히 확인하기 어렵다. 다만 전국 단위 언론 보도에서 퍼주기 논란이 처음 등장한 시점은 2000년 4월이다. 제16대 총선 선거운동 과정에서 원희룡 한나라당 후보가 김대중 정부의 대북정책을 '퍼주기만 하는 대북정책'이라고 비판한다는 내용이 한 신문 칼럼에서 언급되면서다.

퍼주기 논란은 2000년 6월 김대중 대통령과 김정일 위원장의 6·15 남북정상회담 이후 남북대화와 교류협력이 본격화되며 확산하기 시작했다. 2000년 9월 김대중 정부는 60만톤에 달하는 대규모 식량차관 제공을 추진했다. 정부는 지원 규모 과다 논란을 피하기 위해 차관 방식 도입, 외국산 쌀 구매 등 여러 장치를 고안했지만 보수 진영의 퍼주기 비판을 피하지 못했다.

2001년 남북관계에서 북한의 도발과 일방적 태도를 계기로 대북정책에 대한 상호주의 요구가 강화되기 시작했다. 남한의 지원에 상응하는 북한의 변화가 없다는 지적이었다. 2001년 6월 북한상선의 제주해협 무단통과와 2002년 6월 제2 연평해전은 이러한 상호주의 요구가 힘을 얻는 계기가 됐다.

2003년 출범한 노무현 정부는 퍼주기 논란 완화를 대북정책의 중요 과제로 인식하고 있었다. 서해 NLL 해역에서 군사적 긴장완화를 위한 우발적 충돌방지 합의, 국군포로·납북자 문제 해결 노력, 개성공단 가동, 경공업 원자재-지하자원 협력과 같은 호혜적 경협 추진 등 퍼주기 비판을 완화하기 위한 노력을 기울였다.

내러티브 경제학은 진실만으로는 잘못된 내러티브를 막을 수 없다고 강조한다. 퍼주기 비판에 대한 김대중-노무현 정부의 정책적 반론은 논란의 확산을 막는 데는 별다른 성과가 없었다. 언론과 여론에서 퍼주기 논란이 완화된 계기는 개성공단 가동 등 국민들이 공감하는 남북관계 진전 성과들이었다.

그러나 2006년 10월 북한의 1차 핵실험을 계기로 퍼주기 논란은 재확산됐다. 전염성이 약화되던 내러티브가 다시 유행하고 확산할 때 내러티브는 그 내용과 성격에서 일종의 변이가 나타난다. 퍼주기 논란 또한 핵실험을 계기로 재유행하면서 의미와 내용의 변이가 나타났다. 기존 퍼주기 논란은 지원 규모 과다, 분배 투명성 결여, 상호주의 요구 등이 중심으로, 이에 대한 개선을 요구했다. 반면 핵실험을 계기로 재유행한 퍼주기 논란은 진보 정부의 대북지원과 남북

경협이 북한의 핵개발을 초래했다고 비판하며 사실상 전면적인 대북지원 및 남북경협 중단을 요구했다.

이명박-박근혜 정부 시기는 퍼주기 논란이 대북정책과 관련한 영속적 내러티브로서 정부의 대북정책에 영향력을 미치는 양상을 뚜렷하게 보여준다. 이 시기 퍼주기 논란은 정부 내부로 들어와 일종의 대북정책 가이드라인으로 작용했다. 이명박 정부는 '실용과 생산성', '상호주의' 등을 강조했는데, 이는 '더이상 퍼주기는 없다'는 보수 진영의 입장이 반영된 것이었다. 이명박 정부는 노무현 정부의 10·4 선언을 퍼주기로 규정하고 사실상 무효화했다. 식량지원을 중단하고 남북협력기금 사용 절차에 대한 관리, 통제를 강화했다. 2009년 하반기 남북정상회담 추진 중단, 금강산 관광 중단 등의 상황에서도 퍼주기 논란의 영향력을 확인할 수 있다.

박근혜 정부 또한 김대중-노무현 정부의 대북정책을 퍼주기라고 비판했다. 2013년 개성공단 가동중단 사태를 대화를 통해 해결했지만 이후 북한의 금강산 관광 재개 논의 요구는 단호하게 거부했다. 이 배경에는 금강산 관광은 '달러 퍼주기'는 보수 진영의 오랜 비판이 자리잡고 있었다. '남북간에 작은 것부터 협력하고 여기서 신뢰가 쌓이면 더 큰 협력을 할 수 있다'는 박근혜 정부의 드레스덴 구상에서 '작은 것'은 퍼주기의 반대 용어였다.

퍼주기 비판은 선택적이고 편의적이었다. 2009년 이명박 정부의 신종플루 치료제 지원과 이명박-박근혜 정부 시기 북한에 송금된 개성공단 북한 근로자 임금은 그 규모 면에서 퍼주기 논란의 소지

가 컸다. 그러나 보수 진영에서의 퍼주기 비판은 없었다. 이러한 이중성은 퍼주기 논란 자체가 보수 진영이 진보 진영의 대북정책을 향해 제기하는 비판이라는 점에서 당연했다고 볼 수 있다.

보수 진영은 문재인 정부의 남북관계 개선 시도에도 다시 퍼주기 비판을 제기했다. 그러나 당시는 포괄적 경제봉쇄에 가까운 대북제재가 이어지는 상황으로, 퍼주기라고 비판할 만한 대규모 지원이나 남북경협이 부재했다. 주춤했던 퍼주기 논란은 2018년 초 평창동계올림픽을 계기로 저자세 논란과 군집하며 영향력을 유지했다. 내러티브 경제학에 따르면 하나의 내러티브는 다른 내러티브와 군집을 이룰 때 그 영향력이 더 확대되는 경향을 보인다고 한다. 퍼주기 논란 역시 전염성과 영향력이 감소되던 상황에서 저자세 논란과 군집하며 다시 확산했다. 평창동계올림픽에 이어 리선권의 막말, 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 등은 논란을 고조시켰다.

2019년 2월 하노이 제2차 북미정상회담 결렬 뒤 남북관계는 사실상 전면 중단됐다. 그러자 퍼주기 비판은 대북정책 분야를 넘어 대내정책 전반으로 확산되어 나갔다. 2020년 전세계적인 신종 코로나바이러스 감염증 확산에 대응해 문재인 정부는 긴급재난지원금 지급을 추진했다. 보수 정치권과 언론은 4월 총선을 앞두고 추진하는 긴급재난지원금을 선심성 현금 퍼주기라고 비판했다. 퍼주기 용어가 대내정책에서 등장한 것이다. 이후 보수 진영은 청년 지원, 일자리 창출, 복지 등 문재인 정부의 주요 대내정책에 '현금 퍼주기', '혈세 퍼주기', '세금 퍼주기'라는 퍼주기 공세를 강화했다. 보수 진

영의 퍼주기 비판은 대북정책과 남북관계 울타리를 넘어 진보 진영의 고용·복지·청년·저출산 대책 등 대내정책 전반에 대한 비판 논리로 또 다시 변이, 재확산하고 있다.

퍼주기 논란은 보수 진영의 기획 산물이었다. 2000년 이후 퍼주기 논란을 제기한 주체는 대체로 보수 진영 정치인과 보수 언론이었다. 이 논란은 실제로 퍼주기가 있었는가 하는 사실 여부도 큰 의미가 없었다. 보수·진보를 막론하고 퍼주기 논란에서 제기됐던 주장과 반박 등을 분석하면 객관성과 합리성이 결여된 부분이 많다. 그럼에도 퍼주기 논란은 직관성을 바탕으로 상당한 전염성, 영향력을 발휘했다.

정책적 비판이라기 보다 정파적 선동에 가까웠던 퍼주기 논란이 가져온 결과는 부정적일 수밖에 없었다. 사실 진보 정부라 하는 김대중-노무현 정부의 대북화해협력정책은 1990년대 초 보수 정부인 노태우 정부의 북방정책 및 남북기본합의서와 큰 흐름을 같이 했다. 1990년대 노태우-김영삼 정부를 거쳐 2000년대 김대중-노무현 정부까지 공유됐던 대북관여정책의 큰 방향성이 이명박-박근혜 정부로 계승되지 못하고 단절돼 버린 배경에는 보수 진영의 퍼주기 논란의 영향력이 있었다고 할 수 있다.

퍼주기 논란이 내러티브인지 프레임인지 혹은 단순한 미디어 유행어인지 등 엄밀한 성격 규정을 위해서는 추가 연구가 필요하다. 다만 본 연구를 통해 확인한 것처럼 퍼주기 논란을 내러티브 관점에서 분석하면 그 전염성과 영향력을 보다 체계적으로 이해할 수

있다. 내러티브 경제학이 제시한 개념, 특히 좀처럼 사라지지 않고 변이, 재확산하면서 지속적으로 영향을 미친다는 영속적 내러티브 개념은 퍼주기 논란뿐 아니라, 북한 붕괴론, 북한의 핵개발 배경(공격적 vs 방어적) 등 대북정책과 관련된 다른 영속적 내러티브를 분석함에 있어서도 중요한 이론적 틀을 제공할 것이다.

참 고 문 헌

1. 북한문헌

“큰물피해대책위 식량수급관련 성명 발표.” 『조선중앙통신』, 1998년 3월 2일.

“안정성이 담보된 핵시험 실시 천명.” 『조선중앙통신』, 2006년 10월 3일.

“국가비상방역위원회의 박명수 서기장(보건성 국가위생검열원 원장) 인터뷰”. 『조선신보』, 2009년 10월 14일.

“보건성, 평양과 신의주 지역 신종플루 확진 환자가 9명이라고 발표.” 『조선중앙통신』, 2009년 12월 9일.

“북남관계개선은 민족문제해결의 급선무.” 『노동신문』, 2009년 11월 17일.

“첫 수소탄 핵실험을 성공적으로 마쳤다.” 『조선중앙TV』, 2016년 1월 6일.

“김정은 위원장 신년사.” 『노동신문』, 2019년 1월 1일.

“북남관계는 조미관계의 부속물로 될 수 없다.” 『노동신문』, 2019년 1월 3일.

“김정은 위원장 최고인민회의 시정연설.” 『노동신문』, 2019년 4월

13일.
“남조선 당국자들과 다시 마주앉을 생각 없다” 『조선중앙통신』, 2019년 8월 16일.
“김여정 조선로동당 제1부부장 담화.” 『노동신문』, 2019년 6월 4일.

2. 국내문헌

가. 단행본

국회예산정책처. 『금강산사업 집행평가』. 서울: 국회예산정책처, 2005.
김지성 편. 『남북을 잇는 현대사 산책』. 서울: 선인, 2003.
김연철. 『냉전의 추억』. 서울: 후마니타스, 2009.
박순성 편. 『통일논쟁: 12가지 쟁점, 새로운 모색』. 서울: 한울아카데미, 2015.
이명박. 『대통령의 시간』. 서울: 알에이치코리아, 2015.
이종석. 『통일을 보는 눈』. 서울: 개마고원, 2012.
정세현. 『정세현의 정세토크』. 서울: 서해문집, 2010.
참여정부 정책기획위원회. 『남북관계 발전(참여정부 정책보고서 2-43)』. 2008.

_____. 『참여정부의 북핵문제 해결과정(참여정부 정책보고서 2-42)』. 2008.

통일부, 『2008 남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.

_____. 『통일백서 2000』. 서울: 통일부, 2000.

_____. 『통일백서 2002』. 서울: 통일부, 2002.

_____. 『통일백서 2003』. 서울: 통일부, 2003..

_____. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부, 2004.

_____. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.

_____. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2006.

_____. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.

_____. 『통일백서 2009』. 서울: 통일부, 2009.

_____. 『통일백서 2012』. 서울: 통일부, 2012.

_____. 『통일백서 2014』. 서울: 통일부, 2014.

_____. 『통일백서 2018』. 서울: 통일부, 2018.

_____. 『통일백서 2019』. 서울: 통일부, 2019.

_____. 『통일백서 2020』. 서울: 통일부, 2020.

통일부 개성공단사업지원단. 『개성공단 5년』. 서울:통일부 개성공단사업지원단, 2007.

통일부 남북회담사무국. 『남북대화(제66호, '98.1-'99.6)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 1999.

_____. 『남북대화(제70호, '03.12-'04.11)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2004.

_____. 『남북대화(제71호, '04.12-'05.12)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2005.

_____. 『남북대화(제72호, '05.12-'06.12)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2006.

_____. 『남북대화(제73호, '07.1-'08.2)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2008.

_____. 『남북대화(제74호, '08.2-'09.12)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2009.

_____. 『남북대화(제75호, '10.1-'13.2)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2013.

_____. 『남북대화(제76호, '13.2-'13.12)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2013.

_____. 『남북대화(제77호, '14.1-'15.12)』. 서울:통일부 남북회담사무국, 2015.

통일연구원. 『남북관계 연표 1948년 2011년』. 서울: 통일연구원, 2011.

한반도 평화포럼. 『잃어버린 5년 다시 포용정책이다』. 서울: 삼인, 2012.

Shiller, Robert. *Narrative Economics*. 로버트 쉴러, 박슬라 역. 『내러티브 경제학』. 서울: 알에이치코리아, 2021.

나. 논문

강주현. “노무현·이명박 정부 시기 남북관계 및 교류와 대북지원 여론 분석.” 『21세기정치학회보』. 제23집 3호, 2013, pp. 83-108.

권수현. “한국인의 대북정책 선호 결정요인 분석, 2007-2014.” 『평화학연구』. 제17권 5호, 2016, pp. 165-191.

김근식. “퍼주기 논란과 대북지원의 정당성.” 『인물과 사상』. 제101호, 2006, pp. 49-62.

김병철·김재준·류근관. “미디어 유행어와 여론의 그랜저 인과관계: 정부의 대북 정책에 대한 국내 일간지의 '퍼주기' 언급 분석.” 『한국언론학보』. 제53권 1호, 2009, pp. 412-456.

김수암·이금순·최진욱·서은성. 『국군포로·납북자 문제 해결방안』. 서울:통일연구원, 2007.

김재홍. “김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론노조와 국민여론의 비교분석.” 『한국정치학회보』. 제37권 2호, 2003, pp. 197-218.

김진영. “김대중 정부의 대북정책; 정경분리 원칙과 상호주의 원칙을 중심으로.” 『한국민족문화』. 제12호, 1998, pp. 343-364.

김영윤. “'대북 퍼주기론'을 들여다보면(2).” 『열린전북』. 제63호,

2005, pp. 101-105.
이수익. “일본인 납치 사건에 관한 연구-가족회 결성을 중심으로-.” 『일본근대학연구』. 제60권, 2018, pp. 219-236.
정해구. “김대중정부의 대북정책과 남북 경제협력: ‘현대’ 사례를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제9권 제2호, 2005, pp. 215-232.

다. 기타

(인터넷 홈페이지)
공유마당: https://gongu.copyright.or.kr/
국정브리핑(현 대한민국 정책브리핑): https://www.korea.kr/
빅카인즈(BIG KINDS): https://www.bigkinds.or.kr/
외교부 https://www.mofa.go.kr/www/index.do
통일부 https://www.unikorea.go.kr/unikorea/

ABSTRACT

South Korea's North Korea Policy and the 'Peojugi(giveaway)' Controversy
: A Study Based on Narrative Economics

Kim, Seo Yeon
University of North Korean Studies
Directed by Prof. Kim, Sung Kyung

Over the past two decades, one of the most frequently used terms in the conservative-progressive debate surrounding South Korea's North Korea policy and inter-Korean relations has been 'Peojugi'(Giveaway). This controversy emerged as the conservative party criticized Sunshine Policy under President Kim Daejung. Triggered by the provision of large-scale food aid in 2000, the term initially implied excessive aid and a lack of transparency in distribution. The demand for reciprocity was also added following the Second Battle of Yeonpyeong in 2002. And North Korea's first nuclear test in 2006 further expanded the controversy, suggesting that this Peojugi facilitated North Korea's nuclear development.

During conservative administrations like President Lee

Myung-bak and President Park Geun-hye administrations, the Peojugi controversy became to serve as a policy guideline. President Lee and Park strongly emphasized this principle and that they will not follow Peojugi like that of progressive administration. This stance was evident in the suspension of agreements between South and North Korean leaders, the cancelation of pre-contact for inter-Korean summit, and the passive attitude towards the resumption of Mount Kumgang tourism.

This study analyzed how the Peojugi controversy affected and influenced the South Korean government's North Korea policy. The findings indicate that the controversy has continuously evolved, changed, clustered, and resurged within the changing dynamics of inter-Korean relations. The Peojugi controversy further expanded under President Moon Jae-in progressive administration submissive attitudes. The South-North exchanges and cooperation was suspended and this caused deeply conflicting disputes. Moreover, it extended beyond North Korea policy to influence domestic policies, including welfare, employment, and COVID-19 support.

Over the past two decades, the Peojugi controversy had a significant impact on North Korea policy and it now appears in both domestic policies and public disclosure.

Keywords:
peojugi, giveaway, submissive attitude, narrative, North Korea policy, inter-Korean relations