

새 정부의 바람직한 남북경협 방향

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

북한의 3차 핵실험 이후 최근 한반도 정세는 예측불허의 심각한 위기 상황으로 치닫고 있다. 북한은 UN 안보리의 대북 제재결의 2094호 채택과 키-리졸브 및 독수리 한미합동군사연습 등에 반발하여 정전협정 백지화와 남북 불가침 합의 폐기, 판문점 연락통로 폐쇄 등을 선언하였다. 나아가 3월 하순에는 1호 전투근무태세 돌입과 미사일 부대의 발사 대기 지시 등으로 위협 수위를 높여오고 있다.

이에 정부도 북한이 도발할 경우에는 지휘세력까지 단호히 응징하며, 정권교체와 정권붕괴로 대응하겠다는 면서 맞대응하고 있다. 이로 인해 박근혜 정부의 대북 정책인 한반도 신뢰 프로세스 구상은 출발부터 큰 장애물에 부딪혀 추진력이 약해졌다. 그러나 다행스럽게 정부는 굳건한 억지력을 바탕으로 북한에 대해 '대화의 창은 열려 있다'며 압박과 대화의 투-트랙 전략(two-track strategy)으로 북한의 변화를 촉구하고 있다. 특히 대북 인도적 지원 등은 남북간 정치적 현안과 상관없이 추진하겠다는 면서 남북 상호 신뢰 회복을 위한 한반도 신뢰 프로세스 구상은 계속 추진해나가겠다는 의지를 분명히 하고 있다.

〈최근 한반도의 한미와 북한의 대치 현황〉

한국과 미국		북한
- UN 안보리 결의 2094호 채택(3. 8)	➡	- 남북 불가침 합의 전면 폐기 선언(3. 8) - 판문점 연락통로 단절 선언(3. 8)
- 키 리졸브 훈련 시작(3.11~21)	➡	- 김정은, 연평·백령도 겨냥 포사격 훈련지도 (3. 13)
- B-52 미전략폭격기 한반도 훈련(3. 19)	➡	- 김정은, 무인타격기 발사 훈련 지도(3. 20)
- 미군 핵 잠수함 사이엔 부산 입항(3. 20)	➡	- 김정은, 특수부대 연이틀 시찰(3. 23~24)
- 서해 해상기동훈련 돌입(3. 25)	➡	- 1호 전투근무태세 돌입 지시 (3. 26) - 동해서 국가급 합동훈련 실시(3. 26)
- B-2 스텔스 미폭격기 한반도 훈련(3. 28)	➡	- 김정은, 최고사령부 작전회의 긴급소집(3. 29) · 미사일부대에 발사대기 지시

자료 : 주요 언론보도 취합

또한 과거의 사례로 보건대 한반도 긴장이 최고조로 올라간 뒤 전격적으로 국면 전환의 계기가 마련될 가능성도 충분하다. 과거 1, 2차 핵실험의 경우에도 안보리 제재 이후 2~3개월간은 경색 국면이 유지되다가 대화 국면으로 전환된 사례가 있었다.

이 같은 불안정한 한반도 정세는 남북경협에 매우 지대한 영향을 미친다. 실제로 지난 25년간의 남북경협은 남북 간의 경제적 요인보다는 정치·군사적 측면의 비경제적인 요인에 더 많은 영향을 받아왔었다. 따라서 본고에서는 최근 한반도 정세를 토대로 향후 2013년 남북관계와 남북경협을 전망해본 후, 남북관계 안정을 위한 새정부의 바람직한 남북경협 정책 방향을 제시하고자 한다.

최근 한반도 정세 진단과 남북관계 전망

2013년 한반도 정세 전망을 결론부터 말하면 상반기는 남북관계 경색 지속, 하반기는 대화국면 진입이 예상된다. 다시 말해, 북한의 핵실험과 대남 위협 고조에 대한 국제사회와 우리 정부의 대북 강경 입장으로 최소한 당분간은 경색 국면이 이어질 것으로 보인다.

UN 안보리는 북한의 핵실험에 대해 선박, 항공기의 검색 강화 의무화와 제재

대상 확대, 실질적인 자금 조달·운반책 역할을 해왔던 북한 외교관에 대한 감시 강화 등이 포함된, 이전보다 강화된 결의안을 채택했다. 더욱이 그동안 대북 제재에 소극적 태도를 보여 왔던 중국마저 국제사회의 대북 제재에 동참했다. 실제로 중국은 북중 국경간 수출입 화물 통관 강화와 중국내 북한 식당과 북한 근로자들의 불법 고용 실태 단속 등에 이어, 대북 원유 공급과 대북 식량 지원의 축소 및 일시 중단 등이 검토되고 있다고 한다. 이는 중국의 대북 정책에 대한 국제사회의 비판과 중국 내부의 시위 발발 등으로 더 이상 ‘북한 감싸기와 편들기’에 한계가 달했음을 시사한다. 우리 정부 역시, UN 안보리 제재 이행에 대한 국제사회와의 공조는 물론, 북한의 대남 위협 고조에 강력 응징하겠다고 입장이다. 따라서 북한의 반발과 위기 고조가 조만간 진정될 것으로 보이지 않아 한반도의 현실과 단기 전망은 엄중한 위기 상황에 처해 있다고 할 수 있다.

그러나 비관적 전망만이 존재하는 것은 아니다. 이를 현재 북한의 위기 고조 배경과 과거 사례, 그리고 주변국들의 동향 등을 통해 살펴보면 다음과 같다.

우선 북한의 위기 고조 배경을 살펴보면, 대내외적으로 복합되어 있다. 대내적으로는 김정은 체제 1년을 맞아 강한 지도자 이미지 부각을 통해 내부 결속력 강화와 체제 공고화 조치가 필요한 상황이다. 다시 말해 광명성 3호 발사와 3차 핵 실험 성과에 대한 자신감을 바탕으로 남북간 긴장을 고조시켜 체제 결속을 강화할 필요가 있다. 또한 북한 내부적으로도 김정은의 제1비서(4. 11)와 제1국방위원장(4. 13) 추대 1주년, 김일성 전 주석의 생일(4. 15), 조선인민군 창건 81주년(4. 25) 등의 대형 행사가 있는 점도 긴장 고조의 한 요인으로 지적된다. 실제로 북한은 지난 2월에 노동당 정치국 회의를 열고 올해를 정권 수립 65주년과 정전 60주년을 성대하게 맞이할 것을 지시하는 결정서를 채택하고 최고인민회의 상임위원회와 내각이 결정서의 과업을 관철하기 위한 법적, 행정실무적 조치를 하도록 지시한 바 있다. 따라서 주요 행사가 마무리되고, 정책 전환의 여건이 조성되어 명분이 있으면 변화될 가능성이 존재한다.

대외적으로는 안보리 결의와 3~4월의 키-리졸브 훈련과 독수리 훈련의 한미 연합훈련 등에 대한 반발과 함께, 긴장 고조를 통해 평화협정 체결과 핵보유국의

로서 대미 협상력을 제고시키고자 하는 의도가 있는 것으로 평가된다. 다시 말해, 북한은 정전 60주년(7. 27)을 맞아 불안정한 한반도 상황과 핵보유국 지위 인정을 내세워 북방한계선(NLL)과 정전협정을 무력화시키고 평화협정을 체결하려는 의도가 포함된 것으로 분석된다. 결국 북한 위협의 대외적 측면은 대북 압박과 한미의 소극적 대북 정책 추진에 대한 반발로, 대화 촉구에 대한 역설적 표현, 향후의 협상에서 더 많은 것을 얻기 위한 기싸움 등으로 해석된다.

다음으로 과거 두 차례의 핵실험 사례를 통해 살펴보면, 하반기부터는 북미 대화나 6자회담 등의 대화 프로세스가 전개될 가능성이 존재한다. 2006년 1차 핵실험의 경우에는 안보리 결의 1718호 채택 21일만에 북·미·중 3자회담을 가진 후, 3개월만에 북미 베를린 합의를, 4개월만에는 영변 원자로의 냉각탑 폭파까지 유도한 2.13 합의를 도출하였다. 2009년 2차 핵실험의 경우에도 안보리 결의 1874호 채택 2개월 후에는 클린턴 前대통령이 방북하였고, 현정은 현대그룹회장도 방북하여 금강산·개성관광과 이산가족 상봉 재개 등의 5개항에 합의를 얻어왔다. 채택 3개월 후에는 북한이 김대중 대통령 서거에 대한 특사 조문단을 파견하여 대화 가능성이 열렸다. 다만, MB 정부의 원칙 고수와 대북 강경책으로 대화 국면으로 이어지지는 못했다.

한국을 비롯한 미국과 중국 등 주변국 역시, 모두 한반도 긴장 고조로 인한 파국을 원치 않고 있으며, 확고한 억지력은 유지하되 제재만이 해법이 아니라는 데 공감하고 있다. 다시 말해 미국과 한국의 신정부는 이전보다 유연한 대북 정책을 표방한 바 있어, 향후 안보리 결의에 반대하는 북한의 추가 도발과 이에 대한 한미의 대응 정도에 따라 한반도는 다시 대화 국면으로 전환될 가능성이 존재한다. 실제로 오바마 2기 정부는 대화파인 존 케리를 국무장관에 기용하는 등 기존의 ‘전략적 인내 정책’(strategic patience policy)에서 대화를 통한 ‘관여 정책’(engagement policy)으로의 전환을 시도하고 있다. 더욱이 북한의 장거리 로켓 발사 성공과 핵실험을 통한 핵무기의 소형화·경량화 진전, 이란과의 협력 및 추가 핵실험 가능성에 대한 우려의 목소리 증대 등으로 미국으로서도 핵 확산 저지를 위한 북미 대화가 매우 필요한 상황이다.

우리 정부 역시, 지난 정부 시절의 남북관계 경색 폐해를 인식하고 대화를 통한 한반도 신뢰 프로세스 구상 실현을 대북 정책 기조로 내세웠다. 대통령직 인수위원회는 굳건한 안보와 역지력을 바탕으로, 남북관계 정상화와 행복한 통일로 가는 새로운 한반도를 구현하자는 ‘한반도 통일시대의 기반 구축’을 5대 국정목표의 하나로 선정하였다. 통일부 장관도 청문회와 2013년 통일부 업무보고에서 취약계층에 대한 대북 인도적 지원과 이상가족 상봉 등은 정치적 상황과 구분하여 상호 신뢰를 쌓아나갈 것이라고 밝힌 바 있다.

2013년 남북경협 전망과 과제

2013년 남북경협은 남북관계 영향으로 단기적으로는 정체 상황이 지속될 것이나, 북한과의 대화 진전에 따라 하반기 들어 남북간 대화 국면으로 전환되면 경협은 확대될 가능성이 존재한다. 우선 단기적으로는 남북교역과 남북경협, 인도적 지원 모두 현재의 정체·경색 국면이 이어질 것으로 예상된다. 국제사회의 제재 국면 지속, 북한의 반발과 위협 고조 속에 정부도 대규모 인도적 지원이나 남북경협 확대 등의 독자적인 유화정책을 추진하기는 어려울 것이다. 따라서 5.24 제재 조치 지속과 국제사회 제재와의 공동보조로 금강산관광 재개와 개성공단 확대 등의 기존 사업은 물론, 새로운 남북경협 사업 추진에도 부정적 영향이 불가피할 전망이다.

그러나 지난 두 차례의 핵실험과 같이 2~3개월의 냉각기를 거친 후 남북관계가 개선될 경우, 남북경협 여건도 하반기 이후 호전되어 중장기적으로는 확대될 가능성이 존재한다. 북한이 추가 도발을 자제하고, 하반기에 들어 한미가 북한이 핵개발 중지를 수용할 수 있는 조건 제시 등의 대북 포용정책을 추진할 경우, 대북 지원과 남북경협은 빠르게 회복될 것으로 기대된다. 다만 남북간 혹은 북미간 기싸움이 심화되어 예상치 못한 우발적 사고가 발생할 경우에는 회복 시기가 지연될 우려가 있다.

다만, 핵실험에 대한 안보리 제재 이후 대화 국면으로 전환될 수 있을 지 여부는 국제사회와 우리 정부의 대응 방향에 따라 크게 달라질 수 있다는 것을 두 차례의 사례를 통해 되새겨볼 필요가 있다. 따라서 정부는 한반도 문제의 실질적 이해 당사자로서 현재 위기 상황이 군사적 충돌로 이어지지 않도록 한반도의 안정적 관리와 남북관계 진전을 위해 보다 주도적·적극적 역할 수행 노력이 요구된다. 또한 북한의 핵과 긴장 고조 등을 한반도 신뢰 프로세스 가동의 장애물로 인식해서는 안 되며, 오히려 ‘묵시적 북핵 시대’의 남북 교류협력을 구상할 필요가 있다.

따라서 상반기 내에, 늦어도 8.15까지는 남북간 대화 국면이 조성되도록 노력해야 하며, 지금이 국민 불안 해소와 한반도 신뢰 프로세스 가동 분위기 조성의 적기로 인식할 필요가 있다. 더욱이 4월의 남북간 주요 행사와 군사 훈련 등이 조만간 끝나고, 4~5월이 북한의 춘궁기와 파종기, 시비기이므로 남북간 대화 분위기 조성 과 신뢰 분위기 조성을 위한 최적기로 판단된다. 정부는 실기(失機)하지 않도록 보다 적극적인 노력이 요구되며, 특히 현 단계에서는 자칫 우발적 사고가 예상치 못한 심각한 사태로 확산될 수도 있으므로 대북 자극적 발언을 자제할 필요가 있다.

〈핵실험 이후의 남북경협 장·단기 전망〉

	낙관적 : 하반기 대화 국면	비관적 : 중장기 경색 국면
단기	- 8.15 전향적 대북 제의 · 인도적 지원 재개 · 추석경에 이산가족 상봉 등 - 하반기나 연말경에 개성·금강산 관광 재개	- 남북관계는 서행과 진전 - 개성공단사업만 명맥 유지
중장기	- 한반도 신뢰 프로세스 가동 - 백두산관광, 개성공단 2~3단계 - SOC 참여 : 철도·도로, 가스관	- 현재의 정체 국면 지속

한반도 신뢰 회복을 위한 남북경협 방향

새정부 대북 정책의 목표는 굳건한 억지력과 한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북 관계 정상화와 북한의 실질적인 변화 유도, 실질적인 행복한 통일기반 구축이다. 다시 말해, 한반도 신뢰 프로세스는 남북간에 신뢰가 쌓이고 비핵화가 진전되면 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진하는 단계적 접근법이다. 이를 위해 제1단계에서는 대북 인도적 지원을 통한 신뢰 회복, 제2단계는 남북간 호혜적 경제·사회문화 교류, 그리고 제3단계에는 북한의 경제 자생력 제고를 위해 전력, 교통, 통신 등의 인프라 확충과 국제사회까지 참여하는 대규모 경협 프로젝트를 추진하겠다는 것이다.

이를 위해 몇 가지 추진 원칙과 부문별 추진 과제를 제시하면 다음과 같다. 우선 한반도 신뢰 프로세스 추진 원칙으로는 첫째, 상업적 거래와 인도적 차원의 대북 지원을 분리하는 상혜(商惠) 분리 원칙 적용으로, 정치·군사적 상황과 무관하게 인도적 지원의 대상과 범위를 확대해나가야 한다. 둘째로는 북핵 문제와 남북 문제의 분리·조화로 남북 중심적 접근과 국제 공조적 접근간의 정책 균형 유지 원칙 적용으로, 남북한이 한반도 문제 해결의 주도적 입장이 요구된다. 셋째로는 정경(政經) 분리와 민관(民官) 분리 원칙으로 안보 중심적 접근과 교류협력 중심적 접근간의 정책 균형 유지가 필요하다.

특히 완전한 정경분리는 어렵겠지만, 적절한 정경분리 원칙하에 남북간 정치·군사적 현안이 민간의 경협 활성화에 걸림돌이 되지 않도록 분리 접근할 필요가 있다. 남북경협은 북한 변화의 ‘결과’가 아니라 ‘수단과 과정’으로 인식할 필요가 있으며, 신뢰 프로세스 역시 신뢰 회복을 위한 과정(process)으로 인식하고 신뢰 회복을 위한 적극적인 자세가 요구된다. 또한 남북경협을 위한 대북 투자는 소모성 비용(sunk cost)이 아니라 한반도의 평화유지 및 분단의 안정적 관리라는 ‘평화적 편익’과 중소기업의 가격 경쟁력 제고와 한국경제의 신성장 동력 발굴이라는 ‘경제적 편익’을 동시에 제공한다는 인식의 전환이 요구된다. 중국과 대만은 1995~96년의 대만해협의 미사일 위기에도 불구하고 지속적인 정경분리 원칙 견지로

2010년 6월에 양안 경제협력(ECFA)을 체결했고, 2012년 8월에는 화폐청산 양해각서 체결을 통해 사실상 초기 단계의 경제통합을 추진하고 있음을 교훈으로 삼을 필요가 있다.

정책 과제로는 단기적으로는 그동안 단절된 남북관계를 조속히 복원하는 데 총력을 기울이고, 중장기적으로는 한반도 경제공동체 형성을 추진해야 한다. 우선 단기적으로는 사회문화적 부문과 경제 부문의 협력을 먼저 실시하고, 그 다음으로 정치·군사 부문의 관계 개선 노력이 요구된다. 예컨대 영유아와 임산부 등 취약계층에 대한 대북 인도적 지원을 비롯해, 8.15 광복절과 단오, 추석 등의 명절을 이용한 이산가족 상봉 추진을 제안할 필요가 있다. 경제 부문에서는 5.24 조치 완화와 경협 활성화 조치 등을 통해 중단된 남북교역과 위탁가공교역을 허용해야 한다. 또한 이산가족 상봉과 연계한 금강산·개성관광을 재개하여 남북관계 개선에 대한 우리 정부의 확고한 의지를 재천명하는 한편, 기숙사 건설 등 개성공단 내 연기되고 있는 기합의된 공사 추진 등이 요구된다. 정치·군사 부문에서는 신뢰와 소통의 남북관계 설정을 위해 장관급 회담과 각종 실무 접촉 등을 통해 기합의 사항에 대한 존중 표명과 우선 실천 사업 선정을 위한 당국간 회담을 재개할 필요가 있다.

중장기 과제로는 북한의 생활난을 해소하고 경제 회생을 지원하는 한편, 남한의 경제 활력 제고를 위해 다음의 5대 경협 방안을 구체화할 필요가 있다. 이는 기본적으로 남북한 비교 우위를 통대로 상호 경제협력을 확대 심화시켜 남북 상생의 이익을 얻는 방향으로 추진하며, 궁극적으로는 한반도 경제공동체 형성을 추구하는 데 정책의 지향점을 뒀야 할 것이다.

첫째로 북한의 농업 생산성 향상 및 남북한 식자재 자급률 증진 사업을 추진해야 한다. 이를 위해 북한의 관개시설 개선과 농업기반 정비 등 농업 인프라의 정비 개선을 통해 북한의 농업 재생 기반을 확충해야 한다. 또한 종자 개량, 신농법과 새마을운동 전수 등을 통해 농업 생산성 향상을 지원하는 한편, 남한에게는 북한 내 유기농 생산기지 활용 등을 통해 건강 식단을 제공하고 대중 의존도 축소 효과를 노릴만하다.

둘째, 북한의 생필품난 해소와 남한의 경공업·중소기업 분야의 경쟁력 제고에 역점을 뒀다. 다시 말해 북한의 노동력과 남한의 자본·기술을 결합하여 북한에게는 섬유, 신발, 완구, 제지 등 경공업 분야의 고부가가치 수출 상품을 육성하여 산업화 역량을 확충하도록 하는 한편, 남한에게는 개성공단 1단계 사업의 조기 마무리와 2~3단계 개발 계획 추진으로 개성공단을 해외에 진출한 국내 기업의 U-Turn 기지로 활용할 필요가 있다.

셋째, 북한의 SOC 확충과 중화학공업 협력을 통해 남북한 통합 경쟁력을 향상시켜야 한다. 예컨대, 개성~평양간 철도·고속도로 개보수, 평양~원산~나진의 평라선 복원과 현대화 등으로 북한의 산업 인프라 확충과 함께, 남북 물류망 연결을 통해 한반도를 동북아 물류허브로 발전시킬 필요가 있다. 또한 조선(선박수리)과 석유화학, 철강, 시멘트 등 남한 내 경쟁력이 약화된 중화학공업 기지 이전 등을 통해 산업 협력 확대 방안을 모색하는 한편, 남북한 FTA 추진과 북한의 국제 금융기구 가입 지원 노력이 요구된다.

넷째로는 지하자원과 관광자원 등의 부존자원 개발을 통해 주요 자원 확보 및 국가 브랜드 가치 증대 노력이 필요하다. 북한에는 마그네사이트, 희토류, 철광석 등 1경 1,026조 원에 달하는 지하자원이 매설돼 있다고 한다.⁵⁾ 이의 공동 개발과 함께, 백두산 관광자원 개발, 고려 역사문화 탐방과 영상물 제작, 금강산~설악산 연계 관광 등의 적극 추진이 요구된다. 또한 세계 유일의 분단지대인 DMZ를 물류센터와 생태공원 조성, UN평화대학 유치와 평화빌리지 구축 등 세계평화·생태공원으로 공동 개발하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이외에도 DMZ 내 남북공동의 농장 운영 및 대북 조림 탄소배출권(CDM) 사업 등의 녹색성장사업을 육성하여 그린 데탕트를 통한 남북환경공동체 건설 방안을 추진해야 한다.

끝으로 동북아 개발 수요 창출을 위한 신북방정책을 적극 추진해야 한다. 남·북·러 천연가스관 연결, 연해주 농장개발 사업 등의 공동 자원 개발을 비롯하여 TSR, TKR, TCR 연결을 통한 유라시아 시대 개막을 준비하며 나선·황금평 등 북한 경제특구 개발을 중국과 공동 추진할 필요가 있다.

5) 최경수, 『북한 지하자원 잠재 가치 및 생산액 추정』, 북한자원연구소, 2012. 8.

남북경협은 남한에게 중소기업의 경쟁력 제고와 내수 진작의 효과가 있다. 이는 글로벌 경기 둔화와 내수 부진으로 잠재성장률을 밑돌고 있는 한국 경제에게 있어서 매우 중요한 신성장 동인이 될 것이다. 따라서 이를 실질적인 동력으로 활용하기 위해서는 새정부 출범 초기에 남북간 기싸움보다는 평화 안정을 위한 보다 적극적 자세로 첫 단추 꿰기가 매우 중요하다. 자칫 이명박 정부 초기의 남북간 기싸움과 비핵·개방·3000의 원칙 고수로 임기 5년 내내 남북관계가 장기 경색 국면으로 이어졌던 오류를 되풀이해서는 안 될 것이다. 또한 한반도 신뢰 프로세스는 ‘신뢰 쌓기’를 위한 단계적 과정이어야지 지난 정부의 비핵·개방·3000 구상과 같이 ‘先 신뢰, 後 남북관계 개선’의 조건부·제한적 대북 정책이 되어서는 아니 될 것이다. 새정부가 밝힌 대북 인도적 지원과 남북경협 등의 비정치적 분야의 교류협력 방침은 신뢰 프로세스 구상 실현의 첫 단추요 마중물이 될 것이다. **한**