

북한의 경제 · 핵 병진노선과 남북경협¹⁾

조 동 호 / 이화여자대학교 북한학과 교수

박근혜 정부에 들어서도 남북관계는 호전과 냉각을 오고가고 있다. 남북관계는 2013년 초 북한의 핵실험과 개성공단의 중단으로 갈등국면에 접어들었다가 9월 재가동을 계기로 협상국면으로 이행하더니 이내 다시 갈등국면으로 빠져들었다.

이처럼 협상과 위기의 악순환을 거듭하는 남북관계가 불가역적인 평화의 길로 전진하도록 하기 위해서는 어떤 정책이 필요할 것인가. 물론 답을 찾기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 현재의 상황에 대한 분명한 인식이 향후 대북정책의 방향을 제시할 것이라는 점은 분명하다.

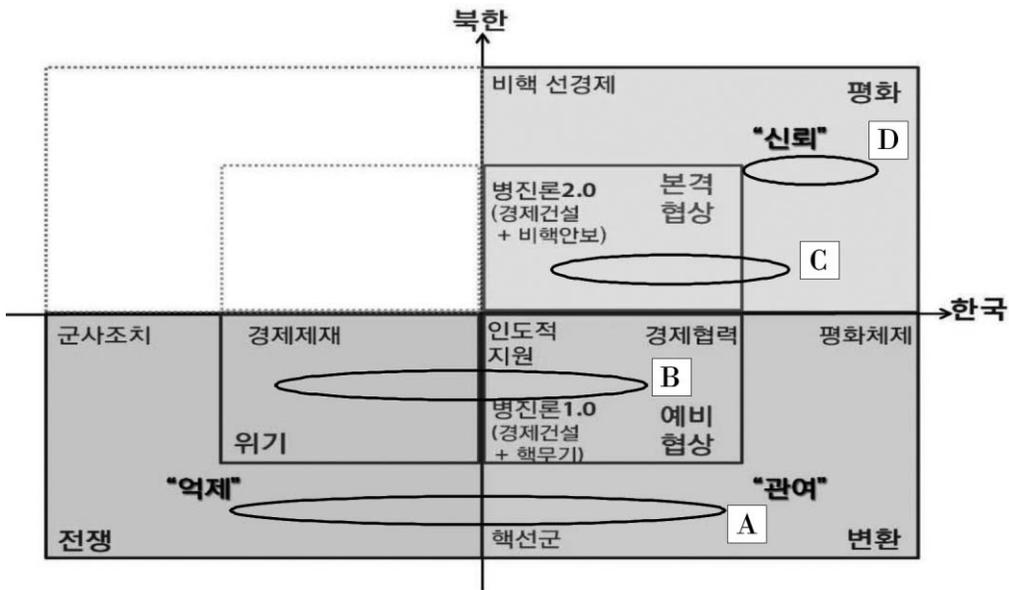
현재의 상황에 대한 인식

그림에서 가로축은 우리가 선택할 수 있는 대북정책을 의미한다. 그러면 한쪽 극단에는 군사조치, 다른 극단에는 평화체제 형성을 위한 조치가 있을 것이며, 중간 수준에는 경제제재, 지원, 경제협력 같은 것들이 있을 것이다. 세로축에는 북한의 정책을 표시한다면, 마이너스 방향의 극단에는 핵 · 선군 정책이 있고, 그보다

1) 이 글은 2013년 10월 21일 동아시아연구원이 주최한 컨퍼런스 『신대북정책 제안: 신뢰프로세스의 진화를 위하여』에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다.

좀 완화된 수준에서는 현재와 같은 경제·핵 병진노선이 있을 것이다. 만약 북한이 긍정적인 방향으로 변화한다면, 핵을 버리고 일반적이고 정상적인 안보를 추구하고 하면서 경제를 병행하는 정책이 있을 것이고, 가장 바람직하기는 비핵과 경제의 병행을 넘어서서 경제를 가장 우선시하는 선경제·비핵안보 정책이 있을 것이다.

〈그림〉 남북관계의 도식화



이렇게 본다면, 북한이 핵을 버리고 경제를 우선시하며, 우리는 그에 상응한 지원과 협력을 실시함으로써 한반도의 평화가 정착되는 『신뢰』의 1분면으로 남북관계를 발전시키겠다는 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’는 정확한 방향 설정이라고 평가할 수 있다. 사실 남북관계가 재개된 노태우 정부부터 이명박 정부 시절까지 남북관계는 3분면의 『억제』 국면과 4분면의 『관여』 국면을 오고가고 있었을 뿐이다. 북한은 선군을 앞세우며 핵 개발을 진행하고 있었고, 남한은 정부별로 비중은 달랐으나 경제제재와 인도적 지원 및 경제협력을 추진해 왔다. 기본적으로 북한이 핵·선군 정책을 유지함에 따라 남한 및 국제사회가 경제제재를 하든 혹은 지원과 경제협력을 하든 남북관계는 『억제』와 『관여』의 국면을 벗어날 수 없었던 것이다.

현재의 국면 역시 기본적으로는 마찬가지다. 북한은 경제·핵 병진노선을 김정 은 시대의 국가 독트린으로 제시함으로써 과거 시절의 핵·선군 정책보다 진일보 한 모습을 보이고 있다. 과거에는 ‘경제를 무시한’ 핵·선군 정책을 채택했다면, 이제는 ‘경제를 강조한’ 경제·핵 병진노선을 시작함으로써 긍정적 변화를 나타 내고 있는 것이다. 그러나 아직 핵 개발을 전면에 내세우고 있다는 점에서는 부정 적이다. 즉 그림에서 본다면 북한 정책의 바람직한 정도를 표시하는 세로축의 가 장 아래에서 위로 올라오기는 했지만, 아직 양(+)의 수준에 도달하지는 않았다.

따라서 박근혜 정부가 한반도 신뢰프로세스의 배경으로 “대화·교류 중심의 포 용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두 북한의 의미있는 변화를 이끌지 못했고 핵개 발 및 도발 저지에 한계가 있었으므로 기존 대북정책의 한계를 극복하기 위한 새 로운 접근법을 구사해야 할 시점”을 강조하는 것은 바람직한 것으로 평가된다. 실 제로 박근혜 정부는 출범 이후 ‘원칙 있는 대북정책’을 통해 나름대로 남북관계의 의미 있는 변화를 이끌어냈으며, 우리 국민의 대다수는 한반도 신뢰프로세스에 대 해 긍정적 평가를 내리고 있다.

그러나 그렇다고 해서 아직 남북관계가 『신뢰』 국면으로 진입한 것은 아니다. 다시 말해 북한이 선군·핵 정책을 지속함에 따라 남북관계는 기본적으로 A 영역 에서 오고 갔고, 이제는 경제·핵 병진노선에 따라 B 영역으로 진전되었지만, 아 직 우리가 원하는 플러스의 영역으로 옮겨온 것은 아니다. 현재에도 남북관계는 『억제』와 『관여』 국면에 걸쳐 있을 뿐만 아니라 오히려 언제든지 『억제』 국면으로 회귀할 가능성을 가지고 있으며, 실제 그러한 현상이 목격되고 있다. 예를 들어 2013년 10월 4일 북한 국방위원회 정책국 대변인은 성명을 통해 "박근혜와 그 일 당이 그 누구의 변화를 이끌어 낸다는 미명하에 우리의 핵무장을 해제하려고 분별 없이 달려든다면 스스로 제 무덤을 파게 될 것"이라면서 박근혜 대통령을 실명 비 난했고, 11월 14일에는 ‘그 애비에 그 딸’, ‘높에 뛰어드는 개구리’ 등의 원색적인 표현으로 비난하기도 했다.

결국 한반도 신뢰프로세스의 정책과제는 남북관계를 『억제』와 『관여』 국면에서 『신뢰』 국면으로 전환시키는 것이어야 한다. 현재 정부가 추진하고 있는 한반도

신뢰프로세스는 낮은 단계에서 북한에 대해 인도적 지원을 하고, 이에 북한이 화답하면 좀 더 높은 수준의 경제지원과 협력을 시도하는 단계적 신뢰구축으로 북한 문제를 해결한다는 설계도를 그리고 있으나, 현재 한반도가 겪고 있는 난국은 본격적 협상을 전제로 한 1분면에서 벌어지고 있는 것이 아니라 『억제』의 제3분면에서 『관여』의 2분면을 거쳐 『신뢰』의 1분면으로 진화하는 과정에서 벌어지고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉 그림에서 현재의 좌표는 아직 B에 있을 뿐이다. 우리의 정책은 남북관계를 단기적으로는 C, 장기적으로는 D로 옮겨가도록 하는 정책이어야 한다. 그래야만 남북관계가 진정한 『신뢰』 국면으로 진입할 것이며, 한반도는 전쟁의 위협에서 벗어나 평화가 정착된 상황에 돌입할 수 있을 것이며, 그것이 한반도 신뢰프로세스의 목표를 달성하는 것이기도 하다.

경제·핵 병진노선의 진화를 유도

현재 북한은 핵을 개발하는 이유로 미국의 군사적 침략을 방지하지 위한 것이라는 안보 논리를 펴고 있다. 그러나 안보는 핵만으로 보장되는 것이 아니다. 오히려 핵 개발은 국제사회의 제재를 야기함으로써 북한의 안보를 위협하는 요인이 되고 있는 것이 현실이다. 미국은 물론 중국 역시 북한의 핵 개발을 용인할 수 없다는 입장이며, 이러한 입장은 향후에도 유지될 것이다. 결국 북한의 핵 개발은 과잉안보인 셈이며, 핵 개발을 포기한 적정 수준의 안보가 오히려 북한에게는 더 유리한 방안이다. 그러므로 현재의 경제·핵 병진노선을 ‘병진론 1.0’이라고 표현한다면, 한반도 신뢰프로세스의 정책과제는 경제와 비핵안보 병진노선의 ‘병진론 2.0’으로의 진화를 유도하는 것이어야 한다.

이를 위해서는 우선 북한의 경제·핵 병진노선이 실패할 것이라는 비판만 하는 수준을 넘어서야 한다. 물론 핵을 가진 상태에서 경제·핵 병진 병진노선은 성공하기 어렵다. 그러나 김정은 시대의 북한이 최초로 제시한 국가전략에 대한 비판 일변도의 접근은 오히려 북한의 경제 행보를 소극적으로 만들고 대남 적대적 언행을 강화하게 하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 아직은 미흡하지만 궁

정적 변화를 시도하는 북한을 독려하고 이를 통해 ‘병진론 1.0’이 ‘병진론 2.0’으로 진화할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 무조건 경제·핵 병진노선이 실패할 수밖에 없는 환상이라고 일축할 것이 아니라 “경제·핵 병진노선으로 북한이 경제의 중요성을 인식한 것은 긍정적이라고 평가한다. 그러나 핵을 가진 상태에서 경제의 획기적 전환을 가져오기는 어려울 것이다. 따라서 우리는 북한이 경제·핵 병진노선에서 경제의 비중을 점차 늘려 나가기를 희망한다. 그러는 경우 우리는 북한경제의 성장을 위해 적극적으로 지원할 것이다”라고 이야기하는 것이 전략적으로 바람직하다. 즉 북한의 진화가 현실화될 수 있도록 우리의 대북정책 역시 진화해야 하며, 바로 이것이 박근혜 정부가 제시한 ‘진화하는 대북정책’의 핵심 골격이 되어야 한다. 북한의 ‘올바른 선택’을 기다리는 것이 아니라 북한의 ‘올바른 선택’을 이끌어 내는 정책이 되어야 하는 것이다. 다시 말해 경제·핵 병진노선에서 핵보유의 비용은 늘리는 동시에 경제발전을 선택하는 경우의 편익은 증가시킴으로써 북한 스스로의 바람직한 판단을 유도하는 것이다.

남북경협 의 방향

이를 위해 현 단계에서 고민해야 할 남북경협의 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 경제제재의 경우 북한의 핵 건설의 억제·포기를 위해 유엔 차원의 경제제재 동참은 지속하는 것이 바람직하다. 사실 국제 차원의 경제제재에서 우리 정부가 이탈하는 것은 한반도 문제의 당사자로서 올바른 선택이 아니다. 그러나 우리 정부 차원의 5.24 조치는 탄력적으로 적용하며, 나아가 단계적으로 해제하는 방안을 모색해야 한다. 제재대상국보다 제재국인 우리가 오히려 더 큰 피해를 입고 있는 실정이며, 민간의 자율적인 경제활동을 정부가 임의로 차단한다는 점도 문제이다. 개성공단은 허용하면서 일반 교역은 중단시킨다는 것도 논리적으로 설명하기 곤란하다. 더욱이 5.24 조치가 유효한 상황에서 신규 투자를 수반할 수밖에 없는 개성공단의 국제화, DMZ 세계평화공원을 추진한다는 것은 모순이며, 정부 스스로 5.24 조치를 위반하는 발언이라고도 할 수 있다. 물론 5.24 조치의 배

경이 된 천안함 사건을 그냥 넘어갈 수는 없다. 그러나 우리가 ‘충분히 만족할 만한 수준’으로 북한이 사과를 할 가능성은 희박한 것이 사실이다. 그렇다면 마냥 북한의 사과와 재발방지 대책을 강하게 요구함으로써 박근혜 정부 임기 내내 남북경협을 답보 상태를 지속하는 것이 최선의 정책인지 검토해야 한다. 결국 ‘관여’ 국면으로의 확고한 전환을 위해 금강산, 개성공단 등 남북경협의 현안을 진전시키는 가운데 ‘어느 정도 납득할 만한 수준’에서 해결하는 차선의 정책을 모색하는 것이 바람직하다.

경제지원의 경우 박근혜 정부는 이미 정치적 상황과 구분하여 인도적 지원을 실시하겠다고 약속하였으며, 실제로 수차례 지원을 실시하였다. 또한 2014년도 통일부 예산 편성 안에서도 인도적 지원 규모를 통일부 전체 예산의 50.5%에 해당하는 6,802억 원으로 설정함으로써 대북 인도적 지원에 대한 강한 의지를 보여주고 있다. 특히 당국차원의 인도적 지원으로 쌀 40만 톤, 비료 30만 톤의 지원을 염두에 두고 5,918억 원을 설정한 것은 인상적이다. 따라서 지원의 경우는 바람직한 방향으로 진전되고 있다고 평가할 수 있다. 다만 다음과 같은 사항에 유의할 필요가 있다.

첫째, 가급적 영유아, 임산부, 노년층 등 취약계층에 중점적인 지원이 이루어질 수 있도록 지원 품목을 결정한다. 둘째, 정부 직접지원과 민간단체 및 국제기구를 경유한 지원의 두 가지 방식을 사안에 따라 활용하되, 보다 진전된 모니터링을 요구한다. 셋째, 민간단체의 대북지원 허용 여부에 있어서 불필요한 오해와 반발이 발생하지 않도록 투명한 승인 기준을 수립·운영한다.

‘관여’ 국면의 정착을 위해 핵심적인 과제는 남북협력이다. 개성공단, 금강산 관광사업을 넘어서는 전략을 수립해야 한다. 사실 개성공단과 금강산 관광사업은 다시 활성화되어야 하지만, 이들이 남북경협의 중심이 되는 것은 바람직하지 않다. 이들 사업은 남북경협의 초기 단계에서 ‘물꼬’를 트기 위해 추진했던 남북 양자 간의 평면적인 사업이며, 이제는 ‘물길’을 낼 수 있는 복합적인 사업이 필요하다. 개성공단과 금강산 관광사업이 새롭고 복잡하게 전개되고 있는 현재의 동아시아 상황에서도 남북경협의 대표적인 모델로 부각되는 것이 적절인가에 대한 진지

한 검토가 필요하다.

이제는 보다 다양하고 창조적인 프로젝트들을 고민해야 한다. 남북 양자를 넘어 중국, 러시아 등 주변국들을 경제협력의 파트너로 끌어 들여야 하며, 공간적으로도 개성과 금강산이라는 물리적으로 제한된 지역이 아니라 북한 내부와의 연계가 확대될 수 있어야 한다. 박근혜 정부 역시 중국과 러시아를 활용한 3각 협력 강화를 공약하고 있다. 따라서 이를 실제의 정책과 프로젝트로 구체화하는 것이 시급한 과제이다. 그래야만 박근혜 정부가 내세운 ‘비전 코리아 프로젝트’가 가동될 수 있고, 한반도 경제공동체 건설의 토대를 닦을 수 있다.

이를 위해 다음의 방안을 고민할 필요가 있다. 첫째, 북한의 경제전략과 합치하는 방향으로 남북경협을 추진한다. 예를 들어 북한이 적극적으로 추진하고 있는 마식령-원산 관광특구와 연계하는 전략을 추진할 때 북한의 호응 가능성과 사업의 성사 가능성이 커질 것이다. 물론 이들 지역과 연계하는 사업이 우리 경제에 어떤 효과를 가져 올 것인지에 대한 검토가 바탕이 되어야 한다. 이들 사업과 박근혜 정부가 추진하는 DMZ 세계평화공원과의 연계도 검토한다. DMZ 세계평화공원은 반드시 ‘DMZ 내의 하나의 장소’가 될 필요는 없다. ‘DMZ를 중심으로 남북의 여러 장소가 결합된 평화벨트’일 수도 있는 것이다.

둘째, 개성공단의 경우 국제화뿐만 아니라 내부화도 추진한다. 우선 국제화의 경우 법, 제도의 개선이라는 개성공단의 안정적 운영을 위한 수단으로서의 국제화인지 혹은 외국기업의 유치라는 결과로서의 국제화인지에 대한 고민이 있어야 한다. 현재 개성공단의 상황으로 볼 때 ‘국제적 기업’이 입주할 가능성이 있는지에 대한 진지한 검토도 요구된다. 또한 우리 입주기업의 국제화도 필요하다. 그동안 개성공단 입주기업의 불법, 탈법적인 행태가 있어도 우리 기업의 이윤 확대를 위해 묵인된 경향이 있지만, 개성공단의 진정한 국제화를 위해서는 입주기업의 경영이 국제화되어야 한다. 뿐만 아니라 개성공단의 내부화가 더욱 시급한 문제이다. 현재의 개성공단은 마치 섬처럼 북한 내부와의 연계가 존재하지 않으며, 개성공단의 확대가 북한경제의 변화에 미치는 영향은 매우 제한적이다. 그 결과 우리 기업의 수익성에도 부정적으로 작용하고 있다. 따라서 개성공단과 북한 내부와의 연계

는 국제화만큼이나 중요한 과제이며, 내부화가 진전될수록 개성공단의 안정성 증대와 함께 북한경제에 미치는 파급효과가 커질 것이며 그만큼 북한이 ‘억제’ 국면으로 회귀할 가능성도 작아진다.

셋째, 패키지 방식을 도입한다. 이는 상호 관련되는 프로젝트들을 하나의 패키지로 구성함으로써 사업의 시너지를 도모하는 것을 의미한다. 개별적인 프로젝트 추진과 비교해서 패키지 방식은 시너지 효과로 인해 투입비용의 최소화, 과정의 효율화, 산출의 극대화, 사업의 안정화 등의 이점을 가지고 있다.

넷째, 다국적 사업을 발굴한다. 예컨대 북한 지역뿐만 아니라 중국 및 러시아 지역이 함께 참여하는 사업은 안정성 및 수익성 측면에서 유리하기 마련이다. 나선 경제특구에의 공동 투자, GTI(Great Tumen Initiative)의 활성화, 우리의 자본과 북한의 노동이 결합한 해외 공동진출 등의 방안도 구체적으로 검토할 필요가 있다. 또한 북한의 변화에 따라 ‘신뢰’ 국면으로 옮겨가는 경우에 대비한 국제 차원의 대북 경제지원 체제를 준비한다. 統