

비핵·개방·3000 구상의 정책 목표와 추진 전략

서 재 진 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

서론

이명박 대통령 인수위가 발표한 국정 과제 중에서 대북 정책 관련 부분은 다음과 같다. 핵심 과제로서 북핵 폐기의 우선적 해결, 비핵·개방·3000구상 추진, 한·미 관계의 창조적 발전, 남북간 인도적 문제의 해결, 자원·에너지 외교 강화를 제시하였으며, 중점 과제로서 나들섬 구상 추진, 동북아 신협력 체제 구축, 비무장 지대 평화적 이용을 제시하였고, 일반 과제로서 남북 협력 기금의 투명성 강화, 인권 외교 및 문화 외교 강화, 남북간 군사적 신뢰 구축 및 군비 통제 추진, DMZ 생태·평화공원 조성을 포함하고 있다.

이 중에서 비핵·개방·3000 구상이 가장 대표적인 대북 정책으로서 다른 개별 정책들을 포괄하고 있다. 「비핵·개방·3000 구상」은 북한이 핵 폐기의 대결단을 내리면 한국 정부도 국제사회와 함께 그에 상응하는 대결단을 내리겠다는 것이다. 9.19 공동성명이 완전히 이행되면 한반도 평화체제 정착 및 북미·북일 관계 정상화가 이루어져 「비핵·개방·3000」 구상 실현을 위한 5대 분야 (경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원이 본격화할 수 있는 국제 환경이 조성될 수 있을 것으로 본다.

「비핵·개방·3000」 구상의 구체적인 5대 중점 프로젝트는 300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, 30만 산업 인력 양성, 400억 달러 상당 국제협력 자금 조성, 新경의고속도로 건설, 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등의 대규모 개발지원을 포함하고 있다.

비핵·개방·3000 구상이 지향하는 정책적 목표와 이들 목표를 실현하기 위한 추진 전략을 모색해보는 것이 이 글의 목적이다.

정책 목표

비핵·개방·3000 구상을 통하여 실현하고자 하는 이명박 정부의 대북 정책 목표는 북한에 대한 국민소득 3000 달러 수준의 개발 지원을 실시하여 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것이다. 이러한 장기적이고 궁극적 목표 실현을 위하여 단기적·중기적으로 핵문제의 해결과 체제의 개혁·개방이 필요하다는 것이다. 북한의 핵문제가 해결되어서 북한이 국제사회의 일원으로 활발하게 경제 활동을 할 수 있는 국제적 조건을 구비하는 것이며, 나아가서 대내적으로도 체제가 개방되고 개혁되어야 남북간에, 국제간에 경제 협력의 조건이 구비되는 것이다.

그런데 북한 체제의 개방을 실현하는 것은 매우 포괄적인 과제를 내포하고 있다. 북한 체제가 개혁·개방된다는 것은 단순히 북한의 내부 체제가 폐쇄주의에서 벗어나 문을 연다는 것이 아니다. 북한이 개방된다는 말의 의미는 국제사회의 정상적인 일원으로 편입된다는 것이며, 이는 곧 다른 사회주의 국가들이 걸어온 길과 마찬가지로 시장경제 또는 사회주의 시장경제, 나아가서 시장사회주의로 이행하면서 자본주의 세계 체제에 편입되는 것을 의미한다.¹⁾

북한의 핵문제 해결, 체제의 개방화와 정상국가화의 과정들이 실현되면 남북 관계는 획기적으로 발전될 수 있을 것이다. 이명박 대통령이 회고록에서 기술한 북방 정책이 새로운 북방 정책으로 추진될 수도 있을 것이다. 북한과의 관계 개선을 통하여 철도 및 도로를 러시아에 연결하여 러시아의 천연가스 등 풍부한 자원을 육로 수입하고, 나아가 우리 기업의 활동 무대가 북한과 대륙의 북쪽으로 확대하도록 하는 정책이다. 시베리아로 직접 통하는 TKR-TSR 연결을 통하여 북방에서 가스 등 천연자원을 공급받고, 우리 상품의 북방 수출을 도모하고 나아가 남북경제공동체를 실현에 이바지할 수 있을 것이다.

1) 서재진 외, 세계체제이론으로 본 북한의 미래 (황금알, 2004) 참조.

추진 전략

비핵화 전략

① '북한 문제'의 포괄적 해법

북한을 정상국가로 발전시키는데 있어서 가장 첫 단계가 핵 개발을 포기시키는 것이다. 그런데 북한은 핵 개발을 체제 생존의 최후의 보루로 잘못 인식하고 있기 때문에 쉽게 포기하지 않으려고 한다. 그래서 핵 폐기만을 목표로 삼아서 는 실현이 불가능하므로 북한이 핵 개발을 시도하는 근원적 원인을 해소해주어야 한다. 북한은 미국과의 관계 정상화, 일본과의 관계 정상화를 통하여 경제난과 안보 불안을 해소하기를 추구하고 있는바, 이러한 북한 문제들을 포괄적으로 해결하여야 핵문제가 근원적으로 해결가능하다.

그래서 필요한 정책이 북한이 핵을 포기하는 대가로 북한이 체제 생존을 위하여 필요로 하는 미국 및 일본과의 국교 정상화, 한반도 평화 체제 구축, 그리고 자립 경제 실현을 지원하는 것이다. 즉 핵을 포기하는 대가로 포괄적인 대가를 지불한다는 정책이 비핵·개방·3000 구상의 핵심이다.

또한 우리가 북한에서 요구하는 문제인 인권 문제, 독재, WMD 개발, 테러 지원 등의 문제에 대한 포괄적 해결을 추구하고 북한을 정상국가화 시킨다는 구상이 비핵·개방·3000 구상에 담겨있다.

② 6자회담 합의 이행 구도와의 상응 구도

비핵·개방·3000 구상과 6자회담 합의 구도는 양자가 공통으로 북한의 비핵화, 미·일과의 국교 수교, 경제 지원을 포함하는 포괄적 접근법이며, 행동 대 행동의 단계적 접근법이다. 비핵·개방·3000 구상은 2·13 합의에 포함된 비핵화와 북한의 미·일과의 국교 정상화, 대북 경제 지원을 구체적으로 구현한 정책이기 때문에 기존의 6자회담의 로드맵에 의거하여 로드맵을 구성할 수 있다. 이처럼 비핵·개방·3000 구상은 6자회담의 틀에 의거하기 때문에 국제환경적으로 현실적이어서, 국

제 공조를 효과적으로 도출할 수 있다.

③ 단계적 접근

지금까지 비핵·개방·3000 구상은 북한이 핵을 폐기하고, 개방을 하면 (IF), (THEN) 3,000 달러 수준의 경제 발전을 지원한다는 연계론·조건론으로 인식되었다. 비핵·개방·3000 구상을 연계론·조건론으로 추진할 경우, 정책이 너무 경직적이고 비핵·개방이 완료될 때까지의 과도기 처리에 문제가 있어서 비현실적이며, 북한이 거부할 가능성이 높다. 비핵화 이전에 무엇을 하느냐의 의문이 많다.

연계론·조건론이 아니라 단계론으로 추진함으로써 북한의 호응도를 높일 수 있다. 비핵·개방·3000 구상은 핵문제 해결의 진전 정도에 따라서 비핵화 단계, 개방화·정상화 단계, 3000 vision 구현 단계로 단계적으로 정책을 추진한다는 단계론적인 구상으로 추진되어야 한다. 3단계는 각기 정책의 역점을 어디에 두느냐의 문제이다. 1단계와 2단계가 일부 겹칠 수 있고, 2단계와 3단계가 일부 겹칠 수 있다. 그러나 1단계와 3단계는 명확히 분리 추진되어야 한다.

개방 및 정상국가화 전략

중기적 목표인 북한체제의 개혁 및 정상국가화란 북한이 핵문제 해결 이후 남한 및 국제사회와의 활발한 경제 협력을 통하여 경제 발전을 추진하기 위한 전제 조건이다. 개방을 실현하는 것은 무엇보다도 대외적으로 미국 및 일본과 국교 정상화를 필요로 한다. 그래서 북한 체제의 개방화란 북한이 미국 및 일본과의 국교 정상화를 통하여 자본주의 국제 금융시장에 편입하는 것에 주안점을 주는 것이다. 이것은 북한이 체제 생존과 경제 회생을 위하여 추구하고 있는 정책 목표이기도 하며, 6자회담 2·13 합의에 합의된 내용이기도 하다.

또한 북한이 자본주의 세계 체제에 편입하여 국제 금융의 지원을 얻기 위해서는 내부 체제가 시장경제로 이행하지 않으면 안된다. 중국이나 베트남과 같은 사회주의 국가들이 고도 성장을 하게 된 배경은 사

회주의 시장경제로 체제 변화를 하였기 때문이다. 자본주의 국가들로부터 자본을 유치하기 위해서는 내부 체제가 정비되어 있어야 하는 것이다. 결국 북한이 갈 길은 소련, 동구 사회주의 국가들, 중국, 베트남 등 모든 사회주의 국가들이 경제난 해결을 위하여 걸었던 동일한 길을 가야 한다는 의미이다.

또한 북한이 국제사회에 정상적인 일원으로 편입하기 위해서는 정상국가화되어야 한다. 북한이 정상국가화 되기 위해서는 핵문제를 해결해야 하는 것은 물론이고, 인권 문제, 납치자 문제, WMD 확산 문제 등에 진전이 있어야 하는 것이다.

북한이 정상국가화되기 전에는 개방을 하고 싶어도 할 수가 없다. 북한이 지금까지 미국과 국교정상화 하기 위하여 간절히 노력하였지만 실패하였던 것은 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 조건을 만족시키지 못하였기 때문이다.

이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상은 사실상 북한을 정상국가화시키기 위한 정책이라고 볼 수 있다. 북한을 비핵화시키고 나아가서 미국 및 일본과 국교 정상화를 지원하여 개방을 유도하고, 자립 경제를 달성하도록 개발 지원을 제공한다는 내용이다.

그런 점에서 북한의 정상국가화가 이명박 정부 대북정책의 핵심어로 고려될 수 있다. 정상국가화란 북한이 인권유린, 테러지원, 대량살상무기 개발·확산을 일삼는 나라라는 오명을 벗게 하여 국제사회의 정상적 일원으로 편입하게 함으로써 국제금융기구에 대한 접근이 가능하게 하여 경제적 자립을 위한 국제적 여건을 갖추도록 하는 것을 의미한다. 정상국가화 되지 못하면 핵문제가 해결되어도 국제금융기구 가입 등의 절차를 통하여 국제사회의 정상적인 일원으로 편입되기 어려우며, 개방을 하고 싶어도 개방할 수 없다. 북한의 정상국가화를 통하여 이명박 대통령이 당선인 시점에서 밝힌 “북핵 문제 해결, 북한의 경제 자립, 남북 관계 정상화, 동북아 평화 증진”²⁾의 정책 목표를 실현할 수 있을 것이다.

2) 이명박 당선인, 동아일보 회견, 2008.2.1.

3000 비전 추진 전략

북한이 개방되고 정상국가화되면 북한의 경제 발전의 대내외적 토대가 마련되는 것이며, 나아가서 남북간에도 경제 협력이 활발히 전개될 것이다. 남북 관계는 하나의 경제공동체를 향하여 발전해갈 것이며, 한반도의 경계를 넘어서 시베리아로 중국으로의 확대 발전도 가능해질 것이다.

비핵·개방·3000 구상의 본질은 북한에 대한 국민소득 3,000 달러 수준의 개발 지원을 하는 것인데 북한의 대내외적 조적이 갖추어질 경우 북한은 남한은 물론이고 국제사회로부터도 기술과 자본의 관심을 받게 될 것이다.

비핵·개방·3000 구상은 우리가 추진할 대북 정책임과 동시에 북한이 따라와야 할 로드맵이다. 북한이 이 3단계를 차례대로 따라가면 국민소득 3000 달러 수준의 경제적 큰 이득을 얻게 된다. 이러한 로드맵을 북한에 제시하여 북한이 따라오게 함으로써 핵문제 해결, 정상국가화, 경제난을 해소하게 되고, 결국은 북한의 정권 안보, 체제 안보, 경제난 해결의 목표를 달성하게 된다.

비핵·개방·3000 구상은 3단계 로드맵 제시를 통하여 북한이 호응함으로써 얻게 될 인센티브와, 호응하지 않음으로써 받게 될 손해를 명확히 제시·천명함으로써 북한의 전략적 선택을 유도한다.

설득과 유인 수단을 유연하게 구사하여 북한 변화 유도의 정책 효율성을 향상한다. 비핵·개방·3000 구상은 우리의 대북 목표인 비핵화, 북한의 개방화·정상국가화, 북한의 경제 자립화, 남북 관계 정상화를 실현하며, 나아가서, 남북경제공동체 구현, 통일 기반 조성을 추구하는 정책이다.

전망

북핵문제 해결로 국제적 환경이 마련되고, 개방과 정상국가화로 경제 협력의 토대가 마련되면 남북 관계는 경제 논리가 주도하는 경제협력 체로 발전되어갈 것은 분명하다. 그런데 문제는 그때까지 해결되어야

할 선결 과제들이다. 북한의 핵문제, 체제의 개혁·개방이 순조롭게 해결되기는 쉽지 않다.

그런데 최근 북한은 경제난의 심화로 인한 정책 변화의 징후를 보이고 있으며, 6자회담의 합의 구도가 이행되고 있기 때문에 미국과의 관계 정상화도 가시권에 들어있다고 인식하는 듯하다. 그런 맥락에서 북한은 지난해 10월에 남한과 정상회담에 호응하고 여러 가지 경제 협력에 합의하기도 하였다.

한국 신정부가 제시한 비핵·개방·3000 구상은 북한의 핵문제 해결을 위해 제시한 대규모 개발 지원의 약속인 만큼 북한이 이에 호응하여 비핵화, 개방화의 길을 걸으면 북한이 추구하는 강성대국의 성과를 실현할 수 있을 것이다.

그런데 북한이 옛날식의 폐쇄주의 체제를 지속한다면 변화하는 북한 사회의 민심과 암시장 경제의 도도한 흐름에 휩쓸리고 말 것이다. 북한이 비핵·개방·3000 구상에 호응하여 적극적 남북경협 행보에 나서는 것이 북한과 남한을 위해서도 바람직한 방향이 될 것이다.