

경제적 접근으로 대북정책 실효성 제고

임 을 출 / 경남대 극동문제연구소 연구교수

핵문제 진전과 연계된 ‘한반도 신뢰프로세스’

2013년 2월 제18대 대통령직 인수위원회가 제안한 ‘박근혜 정부 국정과제’에는 5개의 국정목표가 있는데, 이 가운데 다섯 번째 목표가 ‘행복한 통일시대의 기반구축’으로 남북경협을 포함한 대북정책을 포함하고 있다.²⁾ 이에 따라 새 정부는 주요 국정과제로서 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’를 추진하고 있다. 남북 간 신뢰형성을 통한 남북관계의 안정적 관리와 발전을 도모하겠다는 것이다. 그러면서 강조한 점이 “한반도프로세스는 기본적으로 강력한 억지에 기초한 대북정책이지, 단순한 유화정책이 아니다”라고 못 박고 있다. 박근혜 대통령이 당선인 시절인 2013년 2월 13일에 언급한 ‘손백도 마주쳐야 소리가 난다’는 말을 인용해 쌍방이 함께 할 때만 가동될 수 있다고 밝히고 있다.

경제협력과 관련해서는 한마디로 남북 간 신뢰와 북핵상황 진전 등을 고려하면서 추진하겠다는 뜻을 분명히 밝혀놓고 있다. 그래서 남북 간에 신뢰가 쌓이고 북한의 비핵화에 진전이 이뤄지면 국제사회가 참여하는 대규모 경제협력 방안으로 비전 코리아 프로젝트를 추진하겠다고 한다. 향후 남북경협의 방향은 남북 간 신

2) 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부의 국정과제』, 2013년 2월.

리와 북핵상황 진전에 따라 결정되는 셈이다.

비전 코리아 프로젝트의 세부내용으로 북한의 자생력 제고를 위한 전력·교통·통신 분야 등에 대한 인프라 구축, 국제금융기구 가입 및 국제투자 유치 지원, 나선 특구 등 북한의 경제특구에 대한 진출 모색, 남·북·중을 비롯한 남·북·러 협력을 통한 3각 협력 강화 등이 제시된 바 있다. 남북 간 호혜적 경제협력과 사회문화 교류의 업그레이드 차원에서 보건·의료 협력과 녹색경제(농업, 조림, 기후변화) 협력 체계화, 개성공단 국제화 및 지하자원 공동개발, 남북 가스관 부설, 송전망 구축사업, 민족 동질성 회복을 위한 학술·종교 등 다방면의 교류 내실화 등을 추진하겠다는 뜻도 밝혔다. 특히 남북 간 대표부 역할을 할 남북교류협력 사무소를 서울과 평양에 설치하는 방안도 중요 공약으로 내걸었다. 기존 남북 간 합의는 현실적 조정으로 접근하겠다는 태도이다. 7·4공동성명과 6·15선언, 10·4선언에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 존중하면서도 세부 사항은 현실에 맞게 조정하겠다는 것이다.

새 정부는 사실상 남북경협을 재개조건으로 남북 간 신뢰와 북핵문제 진전을 제시하고 있는데, 이들 조건들을 충족시키는 것이 단기적으로 쉽지 않은 현실을 고려하면 새 정부가 스스로 밝혔듯이 대북정책은 단기적으로 ‘억지’와 ‘안보’에 치중할 것으로 예상된다. 더구나 새 정부는 신뢰 구축을 위해 남북 간의 기존 합의에 대한 약속을 지키는 것이 중요하다면서 북한의 선 약속이행에 초점을 맞추고 있다. 또한 천안함이나 연평도 사건에 대한 사과 없이 남북관계 개선도, 북한의 책임 있는 조치 없이 금강산관광 재개도 있을 수 없다는 입장이다.

문제는 북한이 핵문제는 한국 정부와 논의하고 해결할 사안이 아니라고 명확하게 시사하고 있는 점이다. 북한은 핵 억지력을 넘은 핵 타격을 주장함으로써 명실상부한 핵보유국가임을 선언했고, 따라서 북한은 북미관계를 핵보유국 대 핵보유국의 관계로 정립하면서 핵보유국 간 한반도 평화협정 문제를 논의하기를 희망하고 있다. 또한 북한은 ‘선 비핵화, 후 경협추진’ 방식은 수용하지 않겠다는 점을 명확하게 밝힌 바 있다. 조선신보는 2012년 8월 6일 “조선의 국가발전전략, 군대를

틀어진 영도자의 강성부흥구상은 경제와 선군을 대치시키는 일이 없다”며 “자위 적 핵 억제력을 포기하고 무장 해제하면 경제 발전의 조건을 만들어주겠다고 유인 하는 적대국들의 꾀임수는 애당초 이 나라에 통하지 않는 것”이라고 강조했다.³⁾

이런 관점에서 미래를 전망하면 새 정부의 선제적이고, 전향적인 국면전환을 통한 남북관계 개선 노력이 없으면 신뢰프로세스의 시동조차 걸기 어렵고, 향후 상당 기간 동안 남북경협은 기존의 개성공단사업만을 중심으로 추진될 수밖에 없을 것임을 예상케 한다. 한반도 비핵화 실현은 앞으로 장기간의 교섭과 양자, 다자간 협상 과정을 거칠 것으로 전망되는데, 새 정부가 이 과정과 경제협력을 연계시킬 경우 정치군사적 요인이 경협에 미치는 영향만 확대시킬 뿐 남북경협의 진전은 기대하기 힘들 것이다.

일각에서는 남북관계 개선을 위한 새로운 가능성을 열어놓고 있다는 모호한 표현으로 한반도신뢰프로세스가 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 공약과는 다르다고 평가하지만 현실은 정책 차별성을 인정하기 힘든 방향으로 가고 있는 듯하다. 남북경협은 또다시 핵의 포로로 남을 수밖에 없는 것일까. 우리는 제재-위협-제재-위협의 악순환을 끊는 창조적 접근을 할 수 없는 것인가. 과연 정경분리 원칙에 따른 일관성 있는 남북경협추진은 불가능한 것인가.

정경분리 원칙의 가능성을 보여준 개성공단 사업

이명박 정부가 천안함 침몰, 연평도 포격 사건 등으로 북한과의 교역 등을 중단하면서도 개성공단사업을 유지한 것은 그나마 긍정적인 평가를 받을 만하다. 개성공단 사업은 정치(외교, 안보 등을 포함) 분야에서의 부정적 요인의 발생과 무관하게 ‘비교적’ 일관성 있게 경제논리에 따라 실시하여 왔다. 남북 당국 간의 공식적 대화가 이뤄지지 않는 상황에서도 남측 기업과 북측 간의 신뢰를 바탕으로 실질적 경제교류협력을 확대해왔으며, 교류협력 과정에서 이념 요인보다 경제적 요인을

3) 『조선신보』, 2012년 11월 8일.

중요시하며, 상호 이익의 관점에서 협력 사업을 추진해왔고, 정치와 비정치, 정부와 민간차원을 분리하여 우선 실현가능한 분야의 교류부터 추진했다.

상대방 정부 혹은 권력주체보다 일반주민 즉 북한 근로자와 남측 입주 기업 간의 교류에 초점을 두고 일관성 있는 정책방향과 원칙을 견지하였다는 점에서 구조적인 악조건 아래에서 정경분리 원칙의 적용이 부분적으로 가능함을 보여주고 있다. 천안함 침몰사건, 연평도 포격 사건과 북한의 핵, 미사일 실험 등 심각한 안보 위기가 발생했음에도 불구하고 정경분리 원칙에 따라 생존해온 것이다.

사실 남북한 당국이 개성공단 사업만 예외적으로 정경분리 원칙을 적용할 수밖에 없었던 것은 개성공단 사업의 정치, 경제 그리고 평화적 가치를 유지할 필요성에서 남북한 당국의 견해가 일치했기 때문으로 평가할 수 있다. 다른 측면에서 보면 정치, 안보적 문제 때문에 개성공단 사업을 접을 경우 남북한 당국 모두에게 줄 정치, 경제적 타격이 너무 컸기 때문으로 정경분리 차원의 접근이 불가피했다고도 볼 수도 있다. 즉 정경연계 원칙의 적용을 통해 개성공단 사업을 중단하는 정책적 선택을 할 수도 있었으나 남북한 당국의 의도대로 할 수 없는 상황들이 만들어져 있었던 것이다. 어쨌든 개성공단 사례는 정경분리 원칙 적용의 가장 성공적 사례를 보여준다는 측면뿐만이 아니라 정경분리 원칙 유지의 조건들을 제시해준다는 측면에서도 연구할 가치가 높아 보인다.

새 정부의 남북경협 추진 방향과 과제

박근혜 대통령은 대선 후보 시절에 이명박 정부의 실패한 대북정책과 차별화를 꾀하며 “대북정책도 진화해야 한다. 유화 아니면 강경이라는 이분법적 접근에서 벗어나 균형 잡힌 대북정책을 추진하겠다”고 말한 바 있다. 이런 방침은 3차 핵실험 이후 지금처럼 안보위기가 고조된 상황에서 더욱 적실성을 갖는 방향인 것 같다. 재재 혹은 군사적 대응 일변도가 아니라 최소한 민간차원의 인도적 지원과 개방효과가 큰 관광사업, 경제협력의 물꼬를 전제조건 없이 띄워주는 균형이 필요하다.

북한의 핵개발은 장기적인 국제고립의 산물이고, 남북 간 국력격차의 산물이고, 북한경제 파탄의 산물이다. 경제가 어려울수록, 남북 간 격차가 벌어질수록 체제 안전의 담보인 군부의 입김이 세지고, 대외 강경책을 통해 대내 결속력을 유지할 수밖에 없을 것이다. 핵개발은 경제적 어려움을 포함한 총체적 난관을 극복하기 위한 돌파구인 것이다. 이런 북한 정권에 대해 군사적 대응만으로 맞서는 것은 자해행위나 다름없다. 과거 사례가 보여준 것처럼 남북경협 확대발전은 북한의 호전적 행동을 억제하는 데 실효적인 기여를 할 수 있다.

새 정부의 대북정책은 남북경협 확대발전을 통한 북한의 개혁개방 촉진에 초점이 맞춰져야 한다. 궁극적으로 북한이 마음 놓고 개혁개방을 추진할 수 있는 여건의 조성에 더욱 관심을 쏟아야 한다. 비정상적인 북미관계와 남북관계, 북핵문제, 한반도 정전상태 등 북한의 개혁개방을 가로막는 수많은 장애요인들을 점진적으로 제거해 북한이 진정성을 갖고 개혁개방을 추진할 수 있도록 해야 한다.


이와 관련된 다양한 난제들을 해결하기 위해서는 중국과의 협력이 불가피해 보인다. 중국은 기회 있을 때마다 북한 지도부에게 자국의 개혁개방의 경험을 전수 받아 경제위기를 타개하고, 남북관계 및 북미관계 개선을 통해 경제 지원과 체제 보장을 얻을 수 있도록 하라고 설득해 왔다. 중국 지도부는 무엇보다 북한의 최고 지도자가 진정성 있는 개혁개방을 실시하는 것이 중요하다고 판단했다. 이 같은 인식에 따라 중국 지도부는 김정일 국방위원장을 초청해 자국의 개혁개방의 성과를 둘러보게 했고, 황금평·위화도, 나선경제특구 등 다양한 경협프로젝트를 추진해 왔다.

그렇다면 향후 한중 두 나라는 북한의 개혁개방을 촉진시키는 데 초점을 맞춰 공동의 목표를 설정하고, 이를 실현하기 위한 전략적 공조를 강화해야 한다. 중국 동북 3성과 남북한 경협을 연계해 환동해(環東海) 및 환황해(環黃海) 경제협력성장벨트를 형성하는 구상을 본격적으로 착수해야 한다. 또한 한중 자유무역협정(FTA)을 통해 개성공단을 역외가공지역으로 인정받도록 최선을 다해야 한다. 이

는 새 정부의 경제 비전을 실천하는 데도 기여할 뿐 아니라 북한의 개혁개방을 진전시키는 데도 커다란 도움이 될 것이다.

이런 맥락에서 새 정부의 대북정책은 북한 핵문제와 연계를 최소화하는 전략이 필요하다. 북핵과 대북정책, 특히 남북경협을 연계하는 한 대북정책의 진화도 기대하기 어렵고 이분법적 접근에서 벗어나기도 힘들 것이다. 따라서 단기적으로 개성공단사업의 내실화, 국제화 등에 초점을 맞추면서도 개성공단에 적용했던 정경분리 방식을 점차 다른 경협사업에도 적용하는 방안을 모색해야 한다.

‘개성공단스타일’의 정경분리 원칙이 개성공단사업에만 적용되지 않고, 다른 지역과 사업에도 확산되기 위해서는 △일정 수준의 경협 규모 유지 △보다 큰 규모의 상호 이익 구조의 창출 △남북한 근로자의 일자리 창출에의 기여 △남북화해와 협력의 상징사업화 △군사적 긴장완화에의 기여 △남한 중소기업들의 생존 활로 및 신 성장 동력 창출에의 기여 △‘퍼주기’ 프레임에서 벗어날 수 있는 경협모델 창출 △북한 주민들의 삶의 질 개선 및 개혁·개방 진전에의 기여 등을 할 수 있는 경협사업이 추진되어야 할 것이다.⁴⁾

현 단계에서는 시장이 없으면 전체 경제가 마비될 정도이고, 달러와 위안화가 가장 큰 위력을 발휘하고 있는 북한의 현실을 고려한 경제적 접근의 정책 실효성이 가장 높다고 할 수 있다. 새 정부가 강조하고 있는 남북 간 ‘신뢰’는 지속가능한 남북경협을 토대로 구축되어야 한다. 

4) 입을출, “남북경협의 정치경제: 환경, 변수, 구조,” 『전환기 한반도 정치경제의 동학: 구상·정책·실천』, 북한연구학회 주관, 2012년 12월 7일, pp.68-69.