일반 기고 1

북한 핵 문제와 대북 정책 추진 방향

김연철

1. 핵 문제와 한반도 정세

북한 핵 문제가 다시금 한반도 정세의 구도를 변화시키고 있다. 북미 양국의 대화국면은 조성되지 않고, 미국은 중유공급을 중단했고, 북한은 제네바 합의를 무력화하고 있다. 북한의 새로운 핵 개발 사실이 상황변화의 배경이 되고 있지만, 그 사실은 아직도 명확히 확인되지 않고 있다. 북한의 공식 발표는 '미국이 적대정책을 지속할 경우 핵을 가질 수도 있다'는 '조건부 미래형' 표현을 사용하고 있지만, 미국과 일부 보수적 시각은 '자백 외교'로 단정하고, 북한의 핵개발을 '완료형'으로 다루고 있다. 미국이 말하는 핵 개발 관련 증거 역시 불명확하다. 농축우라늄 방식의 핵심 장치인 원심분리기, 아니 더 정확히 원심분리기를 만들 수 있는 특수 알미늄 및 관련부품의 도입이 유일한 증거다. 문제는 북한이 이를 통해 얼마만큼의 농축우라늄을 만든 지는 그야말로 추정단계에 불과하다.[1] 그렇지만 결국 제네바 합의 체제는 무력화되고 말았다.

1 핵 전문가들에 따르면, 50kg의 농축 우라늄을 생산하기 위해서는 1700여 기의 원심분리기를 1년간 전면 가동해야 된다. 다시 말해 현재 북한의 전력사정을 고려할 때, 아직은 초보적인 단계일 가능성이 높다.

중요한 것은 북한의 핵 개발 사실의 실체와 무관하게, 핵 의혹 국면은 한반도 정세의 성격을 변화시켰다는 점이다.

첫째, 북한의 경제정책 변화가 지속되기 어려워졌다. 핵 문제로 한반도 정세의 교착국면이 장기화될 경우, 현재 북한 경제개혁의 핵심적 변수인 공급상황은 악화될 수 밖에 없다. 이미 국제사회의 대북 식량 지원 규모가 줄어들고 있다. 핵 문제로 교착국면이 장기화될 경우, 북한의 식량위기는 재발한다. 외환 부족으로 소비재 수입 능력도 한계가 있고, 소비재의 생산이 정상화되는 데 시간이 걸리기 때문에 소비재의 공급 불안도 가시화된다. 공급 불안이 나타날 경우, 임금과 물가의 균형체계는 무너지고, 실질임금이 하락하며, 암시장의 물가가 급등할 것이다. 대외적으로 외국인 투자도 경제특구도 성공할 수 없다. 이렇게 되면, 북한 당국은 미래 지향적인 개혁을 확대하기 보다, 현실의 위기관리를 위한 통제경제로 복귀할 것이다. 핵 문제는 북한이 시장개혁으로 나아갈 수 있는 기회를 봉쇄하고 있다. 북한의 경제개혁에서 북한의 변화의지만큼이나, 국제환경이 중요하다.

북한이 7·1 경제관리개선 정책을 추진하면서, 남북대화, 북일 수교, 그리고 북미 관계 개선을 동시 병행적으로 추진하는 것도 이 때문이다. 특히 북미 관계 개선은 북한의 탈냉전 발전 전략의 핵심과제가 아닐 수 없다. 북한의 국제환경을 고려할

---

2 이런 점에서 미국의 경제제재 하에서도 경제개혁을 추진하고 있는 쿠바의 사례가 주목된다. 미국의 대쿠바 제재는 92년 '쿠바민주화법', 1996년 Libertad 법(일명 Helms-Burton 법)에 의해 더욱 강화됐다. 리버타드 법안은 1996년 2월에 발생한 쿠바의 미국 민간비행기 격추사건을 계기로 3월 12일 의회를 통과했다. 이 법의 3조에는 쿠바에 5만 달러 이상의 재산을 억류당한 미국인이나 기업들이 쿠바에 투자한 외국기업을 상대로 손해배상 소송 청구를 허용했고, 4조에서는 쿠바와 거래하는 외국기업의 경영진이나, 주주, 가족의 미국 입국을 금지하도록 했다. 리버타드 법안은 국제적 논쟁의 대상이 됐다. 특히 EU국가는 반대입장을 분명히 했다. 기본적으로 EU는 쿠바와의 투자와 교역을 증대하면서 점차적으로 인권 개선 압력을 높여간다는 접근법을 채택해 왔다. EU는 리버타드 법안을 WTO에 제소했다. 개별국가의 국내법이 국제통상 질서의 포괄법안보다 앞설 수 없다는 것이 주요 골자이다. 1996년부터 시작된 미국과 EU 간의 갈등은 1997년에 들어 타협점을 찾았다. EU가 대쿠바 투자를 자제하는 대신, 미국은 이 법의 3조와 4조의 적용을 유예했다. EU는 이런 타협조치를 통해 WTO제소를 취하했다. 자세한 내용은 Joaq n Roy, "The 'understanding' between the European Union and the United States over investments in Cuba", Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy(ASCE) 2000 참조

때, 쿠바에서 시도된 바 있는 봉쇄된 이행(Blocked transition), 다시 말해서 미국의 경제제재[2] 상황에서 추진되는 경제개혁은 불가능하다. 쿠바 사례는 적극적인 경제개혁을 통해 투자환경을 조성하면, 미국의 경제 제재라는 한계에도 불구하고, 유럽국가(스페인)나, 캐나다, 남미 국가(멕시코) 등의 대체 자본을 유치할 수 있음을 보여주었다. 하지만 한반도 상황은 다르다. 특히 핵 문제를 둘러싼 교착이 장기화될 경우, 북한의 유력한 대체자본인 한국과 일본은 미국과의 동맹체제에서 벗어날 수 없기 때문에, 당연히 대북 투자를 적극적으로 지속할 수 없다. 북한의 개방 과정은 바로 이런 분단국의 특수성을 고려해야 한다. 북한의 개혁개방에서 국제환경은 다양한 측면에서 영향을 미칠 것이다. 한반도의 냉전체제가 지속되는 한, 북한은 군수공업을 위해 중공업 우선 노선을 계속적으로 추진해야 하기 때문에 소비재 생산의 정상화나 수출산업에서 경쟁산업 분야를 육성하기 어렵다. 북한이 추진하고 있는 특구정책도 수출문제와 전략물자 반출제도 때문에 성공하기 어렵다. 미국의 경제제재가 지속되는 한, 국제적인 공적 차관을 조달할 수도 없다.[3] 북한이 경제정책 변화를 시작하고 있는 상황에서 대북 봉쇄정책은 변화의 가능성 자체를 봉쇄하는 것이다.

둘째, 북일 정상회담이후 일본 국내적으로 납치문제의 계속적인 의혹이 재생산되는 상황에서 핵 문제는 교착의 결정적 배경이 되고 있다. 북일 양국 관계가 여기서 중단된다면, 그야말로 재개 가능성은 보다 어려워진다. 북일 정상회담은 북한의 다급한 사정과 고이즈미 수상의 결단으로 가능했다. 그렇지만 납치 문제가 일본 국민들 입장에서 '북한에 대한 신뢰의 문제'라면, 관계 교착은 새로운 관계개선이 시작되기 전에 과거의 부정적 이미지를 고착화시키는 결과를 가져올 것이다. 시간이 흐를수록 일본 국민들의 대북 시각을 전환하는 것은 그만큼 어려워진다.

---

3 국제금융기구의 공적 차관은 당분간 어렵다. 국제금융기구의 SOC 공적 차관은 북미 관계 개선 및 북한의 시장경제 변화를 전제로 ① 회원 가입 후 ② 공적 차관 심사 등을 통해 진행될 것으로 보이며 상당한 시간이 소요된다. 물론 국제 금융기구 가입 이전에도 지원을 받은 사례는 있다. 팔레스타인과 보스니아-헤르체고비나가 그것이다. 팔레스타인의 경우, 미국의 결정에 의해 세계은행이 주도하는 특별 신탁기금 명목의 3억2천만 달러, 26개국이 참가한 신탁기금(Holst fund) 2억6천만 달러를 지원 받았다. 자세한 내용은 장형수 · 박영곤, 「북한의 경제재건을 위한 다자간 국제협력 방안」, 『KIEP세계 경제』, 제3권 5호(2000.5) 참조.

셋째, 남북관계도 중요한 기로에 서게 됐다. 장관급 회담, 특사 방북, 그리고 경제협력추진위가 열렸지만, 대화의 활기를 잃어가고 있다. 북한의 입장에서 핵 문제는 미국과, 교류협력은 남한과 지속적으로 추진하겠다는 것이다. 그러나 이런 입장은 실질적 민족공조 노선이 아니다. 남한의 입장에서 핵 문제 등 위기가 해소되지 않으면, 교류협력을 질적으로 발전시킬 수가 없다. 동시에 긴장이 지속된다면, 남한 경제에 미치는 부정적 영향을 무시할 수 없다. 핵 문제가 해결되지 않은 남북교류는 문은 열어두지만 성과는 없는 개점휴업이 아닐 수 없다. 특히 북한은 각종 남북한 당국 관계에서 핵 문제에 대한 진전된 입장을 보이지 않음으로써 핵 위기 해결을 위한 남한의 역할을 부정했다. 안타까운 일이다. 북한이 여전히 미묘한 국제정세의 변화 흐름을 포착하지 못하고, 핵 문제에 대한 남한 정부의 입장을 이해하지 않는다는 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다.

이렇듯 핵 문제는 한반도 정세 전반을 제약하는 가장 중요한 변수가 됐다. 해결과정 역시 대단히 복잡하고 구체적인 대안을 필요로 한다. 무엇을 할 것인가? 단기적인 긴장해소 방안이 우선적으로 필요하며, 장기적으로 포괄 이행 방안이 요구되고 있다.

2. 북미 관계 무엇이 문제인가?

제네바 합의는 사실 그동안 꾸준히 무력화되어 왔다. 북한이 새로운 핵개발을 추구했다면, 그것은 제네바 합의 위반이다. 그렇지만 미국 역시 제네바 기본 합의서를 충실히 지켜온 것은 아니라는 점을 지적해야 한다. 정치 경제적으로 완전한 정상화로 나아가야 한다는 2조[4]를 미국은 이행하지 않았고, 한반도의 비핵화를 선언한 3조 1항[5]을 부시행정부는 이른바 핵태세 보고서(NPR)발표를 통해 부정했다.

부시 행정부가 전임 정권의 국제적 조약을 부정하고 있다는 것이 문제의 출발이

4 제네바 합의 2조의 구체적인 조항중, 1항은 3개월 안에 양국은 통신 및 금융거래를 포함한 무역 및 투자 장벽을 완화하고, 2항은 연락사무소 설치, 3항은 대사급 수준으로 격상하는 것이다. 자세한 내용은 Agreed Framework between the United States of America and The Democratic People's Republic of Korea, 경수로 사업 지원기획단, 『대북 경수로 사업 관련 각종 합의서』(1998.12) 참조.

5 항은 바로 미국의 북한에 대한 핵 위협 및 사용에 대한 공식적인 보장이다.

다. 2001년 부시행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 재검토했다. 그리고 클린턴 대북 정책은 검증과 상호주의, 투명성이 부족했다고 결론을 내렸다. 당연히 클린턴 행정부 말기에 이뤄진 북미 양국의 협상과정은 원점부터 재검토될 수 밖에 없었다. 현안별로 살펴보자.

우선 미사일 문제다. 북한은 클린턴 행정부 후반기에 미사일의 포괄적 수출중단 및 사정거리 500km 이상의 미사일 개발포기를 시사했다. 북한의 입장에서 획기적인 양보가 아닐 수 없다. 또한 북한은 미사일 수출중단 대가로 3년 동안 매년 현금 10억 달러 보상안을 요구했지만, 이것이 어렵다면 미국의 국제금융기구를 통한 경제지원안을 수용하겠다는 양보안을 내비치기도 했다. 이런 북한의 입장은 장거리(대포동)미사일의 개발 · 생산 중지와 중단거리 미사일의 수출중지를 목표로 했던 클린턴 행정부의 대북 미사일 협상안을 대부분 충족시킨 것이었다. 그렇지만 역사적 타협이 이뤄지기에는 시간이 부족했다. 북한의 자신감 부족과 소극성도 한몫 했다. 그리고 미국 민주당은 재집권에 실패했다. 이후 클린턴 행정부의 정책 담당자들은 북측의 협상안을 부시행정부가 승계하기를 기대했지만, 그들은 수출 및 개발 · 생산 중지를 구체적으로 검증할 장치가 부족하다며 거부했다.

제네바 합의의 이행도 마찬가지다. 북한이 핵을 포기하는 대신, 100만kw급 경수로를 2기 건설한다는 '제네바 합의'는 그동안 우여곡절이 많았지만, 1997년 8월 17일 함경남도 신포 금호지구에서 첫 삽을 뜬 이후 새로운 분쟁해결의 모델이 됐다. 계획대로라면 2003년에 경수로 1기가 완성되어야 하지만, 2002년 말 현재 본공사의 진척률은 27% 수준에 불과하다. 이런 속도라면 아마도 당초 약속보다 3~4년은 지연될 수도 있다. 당연히 북한은 경수로 건설지연에 따른 전력손실 보상을 요구하고 있다. 그러나 부시행정부는 제네바 합의 이행 자체에 대한 의구심을 갖고 있다. 제네바 합의는 핵심부품이 인도되기 전에 북한의 과거 핵에 대한 투명성을 확보하도록 규정하고 있다. 부시행정부는 북한의 과거 핵에 대한 충분한 검증이 없다면, 제네바 합의 이행을 재검토해야 한다는 입장이다. 이른바 '제네바 합의 이행의 개선방침'이다.

부시 행정부가 취하고 있는 대북 접근법은 상당한 문제가 있다. 부시행정부는 이미

'검증후 이행' 이라는 상호주의를 대북 정책의 기조로 규정했다. 필자는 이 정책을 탈 포용정책(Post-Engagement Policy)이라 부르고 싶다. 이 정책의 문제점은 무엇인가?

첫째, '접촉을 통한 변화' 정책의 절차적 성과를 무시하고 있다. 한반도의 탈냉전은 한두 번의 협상으로 해결하기에는 너무 복잡한 장기적인 반복게임이다. 한 번의 일괄타결로 모든 문제가 해결된다면 얼마나 좋을까? 그래서 접촉의 과정이 중요하다. 이 과정에서 언제나 성과가 있는 것은 아니다. 그렇지만 상대를 알 수 있다는 것은 문제를 해결하기 위한 중요한 성과다. 탈 포용정책은 북한의 근본적 변화를 요구하고 있지만, 변화라는 것은 장기적이고 접촉의 과정을 통해 가능한 것이다. 모든 것을 한꺼번에 하자는 것은 한반도의 현실을 고려할 때, 아무 것도 하지 않겠다는 것과 다름 아니다.

둘째, 북한의 선제적 변화를 요구하고 있다. 이는 북한의 체제 특수성을 인정하지 않겠다는 것이며, 자신의 기준에 부합되지 않으면 대북 정책의 이니셔티브를 행사하지 않겠다는 접근법이다. 시간은 북한편이 아니라는 생각은 미국의 입장에서 가능할 수 있다. 하지만 남한은 다르다. 평화유지의 효과는 단순히 남북관계에만 적용될 수 없는 포괄적 중요성이 있기 때문이다. 남북관계가 불안정해지고 긴장이 유발된다면, 이미 개방화가 이뤄진 남쪽경제는 어떻게 될 것인가? 남북관계의 안정적 관리는 우리가 의식하지 못하는 사이에 너무 중요한 생존 환경이 됐다.

북한이 미국에 대해 대화 의사를 거듭 밝히고 있지만, 미국은 실제로 핵심현안에 대한 협상방안을 정리하지 않은 채 북한의 일방적 항복을 강요하고 있다. 부시행정부 강경파의 목소리를 대변하는 사람들은 북한의 보다 많은 양보가 협상의 돌파구를 마련할 수 있다고 보지만, 정책변화에 대한 북한체제의 특수성을 고려할 때, 교착의 책임은 미국이 더 크다.

부시 행정부가 들어서서 한반도 정세의 구도가 변화하고 있다. 한미동맹 유지와 남북관계 개선이라는 과도기의 이중적 과제는 클린턴 집권시에는 보완관계였지만, 부시행정부에서는 상충관계다. 남북한과 미국의 삼각관계가 긍정적 상호보완 관계에서 부정적 상호갈등 관계로 변화된 것은 우려할 만한 상황이다. 부시행정부는 북한 핵 개발 국면을 기정 사실화하고 있다. 미국이 포괄협상을 고려하지 않는 이상,

핵 문제를 비롯한 쟁점 현안들은 쉽게 풀리지 않을 것이며, 이런 교착 국면은 남북한의 접촉 국면에 결정적인 걸림돌로 작용할 수 밖에 없다.

3. 핵 문제 해결의 원칙과 방법론

1) 평화적 해결과 비핵화의 원칙

북한 핵 문제를 해결하기 위한 한국의 정책 기조는 평화적 해결과 한반도 비핵화의 유지다. 우선적으로 핵 문제 해결과정에서 한국이 선택할 수 있는 대안은 제한적이다. 우리가 선택할 수 있는 대안을 포용(engagement policy), 무시(benign neglect policy), 봉쇄(containment policy)정책으로 구분할 때, 무시정책과 봉쇄정책은 효과적이지 않다. 첫째로 북한이 핵 포기 의사를 밝히고 있고, 포괄협상의 의지를 보여주고 있는 상황에서 협상의 기회를 무시할 필요가 없다. 둘째로 봉쇄정책의 경우, 한국의 실제적인 봉쇄 수단은 제한적이다. 이미 북한에게는 '저강도 봉쇄'가 이뤄지고 있다. 미국의 경제제재로 북한산 제품의 대미 수출은 봉쇄되어 있고, 전략물자 반출 제도에 따라 현재 486급 컴퓨터를 비롯한 이중용도 제품의 반출이 금지되어 있다. 결국 한국이 봉쇄정책에 참여한다는 것은 '저강도 봉쇄'에서 '고강도 봉쇄'로의 전환을 의미한다. 현재의 단순교역과 위탁가공 중심의 경제협력을 중단한다는 것은 봉쇄의 효과는 크지 않으면서, 오히려 긴장의 거래비용을 더 크게 치를 가능성이 크다. 따라서 한국의 입장에서 봉쇄정책은 선택하기 어렵다. 봉쇄 정책의 이론적 가정인 '북한 붕괴론'은 이미 지난 10년의 한반도 역사에서 이론적 실효성을 상실했다는 점을 인식할 필요가 있다.

무시정책 역시 마찬가지다. 그것이 협상의 이니셔티브를 행사하지 않겠다는 선의의 무시(benign neglect)든, 혹은 북한 체제에 대한 회의감(skepticism)에 바탕을 둔 공세적 무시(hawkish neglect)이든 소극적 자세로 한반도 현안 문제를 해결할 수 없다. 북한 핵 문제가 해결되지 않는 이상, 남북관계는 제약될 수 밖에 없고, 경제협력이 활성화될 수도 없으며, 나아가 동북아 허브국가 건설이라는 장기적 전망도 가질 수 없다. 국내적으로도 외국인 투자가 활성화된 개방 경제에서 긴장국면의 지속은 경제적 위기를 가져올 수 있다. 북한 핵 문제의 해결과정에서 가장 시급한 당사자는

한국이다. 당연히 대화를 통한 평화적 해결을 적극적으로 모색할 수밖에 없다.

다른 한편, 한국의 입장에서 한반도 비핵화는 생존이 걸린 문제다. 북한의 핵 보유는 일본의 핵무장을 가져올 것이며, 동북아를 긴장과 대결로 몰고 갈 것이다. 대외 의존도가 높은 한국 경제의 현실에서 동북아의 신냉전은 불행이 아닐 수 없다. 따라서 북한에 대해서는 한반도 비핵화의 원칙이 결코 양보할 수 없는 사활적 핵심 요구라는 점을 인식시킬 필요가 있다.

북한은 긴장을 조성하기 보다 포괄적 타결의 명분을 축적하는 것이 중요하다. 더 이상의 긴장 조성 행위는 위험한 선택이다. 대화해야 한다. 한국이 대화국면 조성을 위해 적극적으로 나서고, 미국 내에서 의견이 엇갈리고 있을 때에도 북한은 긴장의 강도를 높여가고 있다. 북한은 외교가 명분싸움이라는 점을 무시한다. 북한은 한 번 써 먹은 벼랑끝 전술을 다시금 사용하고 있다. 잘못된 선택이다. 얼마 전까지 모두가 핵 위기의 책임이 누구에게 있는가를 토론했다면, 지금은 누가 합의를 위반하고 있는지를 보고 있다. 북한이 얼마든지 모험주의 노선을 선택할 수 있음은 그들의 입장에서 잃을 것이 없기 때문이지만, 불신의 늪은 오래간다. 의혹의 눈은 외교적 협상이 타결된다고 하더라도 상당기간 계속 될 것이다.

결국 한국은 주변국과의 평화적 해결을 위한 환경을 조성하면서, 북한에 대해서는 핵 포기를 지속적으로 설득할 필요가 있다. 그러기 위해서는 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 정교한 포괄적 협상안을 준비할 필요가 있다.

2) 핵 국면에서의 남북한 교류협력

핵 문제가 해결될 때까지 교류협력을 중단해야 한다는 주장이 있다. 이미 우리는 봉쇄와 압박정책으로 핵 문제를 해결할 수 없었음을 역사적으로 경험한 바 있다. 핵 문제가 해결될 때까지 교류협력을 중단해야 한다는 논리는 김영삼 정부의 정경 연계 정책과 같다. 이른바 김영삼식 정경 연계정책은 역사적으로 실패한 정책이다. 정경 연계정책은 다양하게 시도됐다. 초기에는 핵 문제 · 경협 연계정책, 북미 제네바 합의 이후에는 남북관계 개선 · 경협 연계정책, 그리고 4자회담 제안이후에는 4자회담 · 경협 연계정책을 시도했다. 이런 연계정책으로 남북 경제교류의 99%가 단

순 물자교류와 위탁가공에 국한됐다. 경제협력의 낮은 수준으로, 연계 정책은 실패하고 경협 속도만 지연됐다. 기업인 방북 불허 및 대북 투자 규제는 경협 수준(단순물자교류 단계)으로 보아 실질적인 압력 수단이 될 수 없었다.

또한 연계정책에 따른 사업 승인은 기업의 투자불안감을 가중시킴으로써 대북 투자 의욕을 약화시켰다. 결국 정경연계 정책의 결과는 남북경협의 활성화는 고사하고, 상호불신만 증폭시킨 채 남북관계에서 '잃어버린 5년'을 가져온 바 있다.

동시에 현재 남북한이 추진하고 있는 경의선 도로 연결이나, 개성공단, 그리고 금강산 관광 등은 북한에 대한 일방적 시혜가 아니다. 1982년 2월 1일에 손재식 국토통일원 장관은 민족화합을 위해 20개항의 시범사업을 북측에 제의하는데, 그 첫 번째가 도로 연결이다. 1984년과 85년에는 남북경제회담이 열려 철도와 도로연결을 비롯한 남북교류협력 방안을 폭넓게 논의했으며, 대부분의 내용은 1992년 교류협력부속합의서로 정리됐다. 지난 20년 동안 4개의 정권이 바뀌었지만, 철도와 도로연결은 남측의 일관된 최우선 사업이었다. 왜 그런가? 교류협력 활성화 주장에는 남측의 체제 자신감이 반영되어 있다. 나아가 산업구조 고도화 과정에서 저임생산력 기지가 필요한 남측 경제의 현실을 고려할 때, 남북경협 활성화는 대단히 필요한 정책이 아닐 수 없다.

물론 교류협력의 방법론과 관련해서는 개선되어야 할 부분이 있다. 남북 교류협력은 크게 세가지 범주로 구성되어 있다. 인도적 지원사업, 공적 협력사업, 민간기업의 대북 투자사업이 그것이다. 인도적 지원사업이란 북한의 심각한 식량난과 영양 결핍상황에서 인류애와 동포애를 구현하고, 남북관계 개선의 분위기 조성을 위해 비료 및 식량을 지원하는 사업이다. 공적협력사업은 민간기업의 초기 투자환경을 조성하고, 중장기적 통일비용을 축소하기 위해, 개성공단과 경의선 연결 등 사회간접자본을 건설하는 것이다. 민간기업의 대북 경협사업은 교역, 임가공, 투자 등의 분야에서 북한과 상업적 거래를 하는 것이다.

한편 정상회담 전후에 발생한 현대의 대북 송금 문제가 쟁점이 되고 있다. 대북 지원 자체가 문제의 핵심이 아니다. 남북한의 경제력 격차를 고려할 때, 앞으로도 경제적 지원과 투자는 남북관계를 개선하기 위한 중요한 수단이다. 문제는 지원의 방법

이다. 현재의 남북관계에서도 얼마든지 합법적인 방법으로 대북 지원을 할 수 있다. 식량을 비롯한 인도적 지원도 있고, 철도와 도로 연결처럼 공적 협력사업도 있다. 물론 공개적인 대북 지원과 투자는 국민적 공감대 형성이라는 절차를 거쳐야 한다.

정부 입장에서는 북한의 요구와 취약한 국내 정치적 기반 사이에서 갈등할 수 있다. 그렇지만 국민의 동의를 넓혀가면서, 남북관계의 새로운 관행을 만들어야 한다. 남한 사회 일부의 이기주의, 정치적 원조에 익숙한 북한, 그리고 대북 정책의 균열을 정치적 기회로 생각하는 정치권의 현실을 생각하면, 참으로 어려운 일이다. 그렇지만 피해갈 수 없다. 우선적으로 대북 정책의 중요성에 공감할 필요가 있다. 북한 문제의 평화적 해결, 교류와 협력을 통한 점진적 통합, 동북아 경제협력의 확대를 위한 대북 공적협력사업의 필요성 등은 여야가 현재 수준에서 합의할 수 있는 대한민국 국민 다수의 상식적 요구다. 인도적 지원이나 공적 협력사업에 대한 초당적 추진 전략이 필요한 시점이다.

대북 사업을 하는 기업들의 태도도 변화되어야 한다. 민간기업은 경제성을 우선해야 한다. 경제협력은 지속적으로 하는 것이 중요하다. 손해를 보는 사업은 오래할 수 없다. 정치적 반대급부를 노리거나, 국내적으로 자금을 보다 쉽게 조달하기 위해 대북 사업을 하는 기업들은 이제 그만 해야 한다. 이들 때문에, 진지하게 북한과 협상하는 다수의 건전한 기업들이 피해를 본다. 거래 비용이 높아지기 때문이다. 북한에 투자하는 기업마다 몰락하는 현실을 언제까지 되풀이 할 것인가? 이제는 대북 투자의 성공 모델이 필요한 시점이다. 경제외적 동기로 대북 투자를 하는 것은 북한에게도 도움이 되지 않는다. 북한 경제가 지속성장하기 위해서는 보다 많은 자본과 기술을 도입해야 한다. 중국의 개방 초기 화교자본이 한 역할을 주목할 필요가 있다. 많은 사람들은 화교자본의 초기 투자가 위험도를 낮추어 서방자본이 진출할 수 있게 됐다는 점을 강조한다. 그러나 그것보다 중요한 것은 중국이 화교자본과의 경제협력 과정에서 자본주의 거래관행을 학습했다는 점이다.

남북한 당국이 경제 사업을 정치 군사적 문제 해결의 대가로만 생각한다면, 남북경제 협력의 미래는 없다. 정치와 경제를 분리하는 것이 중요하다. 물론 정부는 인도적 지원과 공적 협력사업을 대북 협상의 수단으로 활용할 필요가 있다. 그러나 민

간 경협은 아니다. 정부는 남북경제협력의 제도적 환경과 사회간접자본 시설을 조성하는 간접적 역할을 하는 것이지, 기업의 개별적인 투자 판단에 개입할 필요가 없다. 앞으로가 문제다. 대북 송금 의혹의 해명만큼이나, 민간 경제협력의 새로운 관행을 만드는 것이 중요하다. 경의선이 연결되면, 개성공단 공사가 시작된다. 경쟁력 있는 투자환경을 만들기 위해 북한과 추가적으로 협상을 해야 할 부분들이 많다.

3) 핵 문제의 해법

단기적인 위기 해소 방안과 장기적인 포괄협상 방안이 필요하다. 긴장 해소의 목표는 2002년 10월 미국의 캘리 특사 방북 이후 조성된 제네바 합의 체제 무력화 국면을 종식하고, 새로운 포괄협상 방안을 논의하기 위한 대화국면을 조성하는 것이다. 단기적 긴장 해소를 위해 북한은 농축우라늄을 통한 새로운 핵 개발 프로그램에 대한 의혹을 규명하고, 비핵화 원칙을 재확인해야 하며, 그리고 NPT 체제로 복귀해야 한다. 미국은 북한에 대한 무력공격 의사가 없음을 보다 책임 있는 형식으로 보장하고, 새로운 포괄협상의 틀을 제시해야 한다.

여기서 문제는 제네바 합의와 새로운 포괄협상안의 관계이다. 에너지 문제와 관련, 시베리아 가스관의 북한 통과 등 다양한 방안이 검토될 수 있으나, 중요한 것은 북한이 필요로 하는 현재의 에너지이다. 이런 점에서 새로운 합의틀이 마련될 때까지 제네바 합의의 결과물인 경수로 공사는 유지될 필요가 있고, 미국의 중유제공은 재개되어야 한다.

긴장국면을 해소하고, 포괄협상의 틀이 새롭게 논의되는 시점부터 장기적인 상호이행을 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 제네바 합의의 교훈을 고려한다면, 포괄적 이행과정은 북미 양국 관계에 한정하기보다 한국을 비롯한 관련국들이 참여하는 다자간 이행구조로 이뤄질 필요가 있다. 포괄접근 방안은 북한의 대량살상무기 문제 해결과 북미, 북일 관계 정상화를 내용으로 하고 있다. 북한은 핵, 미사일을 비롯한 대량살상무기의 투명성을 제공해야 하는데, 검증의 객관성을 위해 기존 국제기구를 활용하거나 새로운 국제기구를 만들 필요가 있다. 북한이 요구하는 경제협력 방안은 미국이 경제제재를 해제하고, 한일 양국과 중국, 러시아가 실질적으로

지원하는 방안이다. 북한을 동북아 경제공동체에 참여시키기 위해서는 한국의 대북 공적 협력사업, 일본의 수교와 이에 따른 경협 자금, 그리고 중국과 러시아의 철도 및 가스관 연결 사업 참여 등을 포괄해, 관련국간 조율이 필요하다. 포괄적 이행에서 경제협력 부분은 단순히 북한의 대량살상무기 포기의 대가가 아니라, 실질적인 동북아 경제협력의 기본 환경을 구축하는 과정이 될 것이다.

4. 차기 정부의 대북정책 추진 방향

차기 정부의 5년은 한반도 역사에서 가장 중요한 시간이 될 것이다. 현재 의 한반도 정세가 그만큼 미묘하기 때문이다. 많은 사람들은 2003년 한반도 위기설을 걱정하고 있다. 1993년 북한의 NPT 탈퇴로 발생한 위기보다 더욱 심각할 수 있다. 당시에는 클린턴 행정부가 제네바 합의라는 틀을 제시함으로써 위기를 극복했다. 지금은 다르다. 부시행정부는 북한체제를 인정하지 않고 있으며, 북미협상 쟁점에 대해서도 적극적인 의지가 없다.

이런 상황에서 가장 중요한 것은 남한의 평화적 리더십이다. 1998년 북한의 미사일 발사로 야기된 긴장상황에서 '페리 프로세스'는 어떻게 만들어졌는가? 한국정부의 포용정책에 대한 확고한 의지가 없었다면 그것은 불가능했다. 서해사태를 계기로 포용정책에 대한 회의적 시각이 팽배했을 때, 남북 대화 국면은 어떻게 그렇게 빨리 복원될 수 있었는가? 전쟁을 하자는 극단적 시각도 있었다. 한국 정부가 한반도 정세에서 평화적 리더십을 포기하고, 부시행정부의 근본주의적 시각과 공조한다면, 그것은 한반도의 재앙을 의미한다.

핵 문제의 가장 중요한 쟁점은 어떻게 해결할 것인가이다. 봉쇄와 압박이 대안이 될 수 없다. 교류협력을 지속하면서 협상국면을 조성하는 것이 한국의 가장 바람직한 역할이다. 그것은 1989년 노태우 정부 이후 지속적으로 추진되어 온 한국 대북정책의 현실적 선택, 바로 포용정책의 핵심이다.

한반도는 부시행정부의 존재로 탈냉전 이후 가장 불안정한 국제환경에 놓여 있다. 한반도의 위기관리를 위한 포용정책의 지속성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 위기예방을 위한 확고한 평화 철학과 분단문제 해결을 위한 체계적인 전략은 차

기 정부가 필수적으로 갖추어야 할 요소임에 틀림없다.

첫째, 공존 공영체제를 정착해야 한다. 지속적인 접촉정책을 통해 북한의 변화를 유도하는 것이 중요한 목표이며, 화해협력을 통한 안보비용 감소정책을 적극적으로 추진해야 한다. 서해의 해상경계선 문제를 비롯한 남북한의 불가침 체계를 정착시키기 위한 노력이 필요하며, 남북한과 미국이 참여하는 평화체제를 위한 대안도 모색해야 한다. 나아가 핵 문제를 비롯한 현안문제에 대한 포괄협상이 필요하다. 포괄 협상을 통해 북한의 핵과 미사일 문제를 해결하고, 외교 및 경제관계를 정상화해야 한다. 북한 대량살상무기의 투명성을 확보하기 위해서는 주변국의 경제지원이 연계된 포괄협상이 불가피하다.

둘째, 상호 호혜적 남북경제협력을 활성화해야 한다. 우선적으로 북한의 부품 산업 육성을 통해 위탁가공 환경을 개선해야 한다. 전자 조립 분야 등 경쟁력 있는 위탁가공 분야의 북한내 부품산업 육성을 통해 부품 현지조달 비율을 지속적으로 증가시키고, 섬유산업, 신발사업 등 연관분야의 동반진출을 통해 거래비용을 최소화하는 제도적 지원이 필요하다. 또한 4대합의서의 조속 실현을 통한 제도적 장치가 정착될 필요가 있다. 투자보장 합의서 를 비롯한 4대 합의서의 조속한 발효를 추진하고, 이중과세 방지를 위한 협의, 보다 효율적이고 안정적인 분쟁조정 절차의 마련 및 남북한 청산 결제 체제를 운영하기 위해 필요한 국내적 과제들을 조속히 정비해야 한다. 장기적으로는 철도연결 사업 이후의 국토의 균형적 발전 전략을 모색해야

---

6 중국에 투자하고 있는 많은 한국 기업들이 투자 실패로 기업을 철수하고 있다. 한국의 대중국 투자기업의 철수 건수 및 규모는 1993년 첫 사업철수 사례가 발생한 이래 2001년 말 현재 각각 98건, 8.5억 달러에 달하고 있다. 이는 한국 대중국 투자 총건수의 1.6%에 불과하지만 금액으로는 전체의 15.7%에 이르고 있다. 특히 2001년의 경우 사업철수 규모가 신규투자 규모를 초과함으로써 한국의 순투자가 사상 처음으로 감소하는 현상이 나타났다. 대중국 투자기업의 사업철수가 증가한 이유는 1990년대 중반 이후 중국 진출이 활발했던 대우 그룹을 비롯한 중견 규모 이상의 기업들이 1997년말 한국의 외환 위기에 이은 IMF관리체제로 부도를 맞으면서 이들이 투자한 중국 현지 법인들의 지분매각 및 청산이 집중적으로 이뤄졌기 때문이다. 업종별로는 제조업이 76건, 7.2억 달러로 중국에서의 사업철수 가운에 압도적인 비중을 차지하고 있다. 중국의 저임금 이용을 목적으로 한 기존 투자 형태가 근본적 한계를 드러내고 있는 것이다. 자세한 내용은 전선준, 「우리나라 대중국 투자기업의 철수 현황과 대응」, 『수은 해외경제』, 2002년 5월호 참조.

한다. 육상 물류체계가 실질적으로 운영될 수 있도록 검역, 통관 시설 등을 정비하고, 경의선 연결 이후 북한의 산업 입지 특성을 고려한 지역별 투자진출 전략을 마련해야 한다.

북한의 지속 가능한 경제체제로의 전환은 남북한 공존공영의 필수조건이다. 남측은 북한의 정책변화가 성과를 거두고, 보다 확대될 수 있는 계기를 제공해야 한다. 북한의 경제정책 변화는 상호 호혜적 경제협력의 계기가 되어야 한다. 북측은 기나긴 빈곤과 부족의 악순환에서 벗어날 필요가 있다. 남북경협 활성화가 새로운 발전 전략의 배경이 될 수 있다. 남측은 악화되는 국제경제환경에서 새로운 산업정책이 필요하다. 이미 많은 중저가 제품은 가격경쟁력 상실로 중국에 시장을 빼앗기고 있다.[6] 기술 집약적 산업의 시장지배력을 갖지 못한 상황에서 전통부문의 경쟁력 상실은 새로운 도전을 안겨다 주고 있다. 남북한이 함께 살 수 있는 방법을 찾아야 할 때다. 북한은 역사적 기회를 놓쳐서는 안된다. 남북경협 활성화를 통해 새로운 경제관리 개선이 긍정적으로 발전할 수 있게 해야 한다. 남측에서도 이제는 냉전의 패배주의에서 벗어나야 한다. 21세기의 새로운 산업 발전 전략을 구상해야 한다. 적정 내수 시장의 확보와 한반도 전체의 국토개발 전략이 필요한 시점이다.

셋째, 대북 정책의 동의기반을 넓혀야 한다. 김대중 정부 시기 대북정책 추진에서 가장 문제가 됐던 부분은 정책 추진을 둘러싸고 정치권의 대립이 심화됐고, 퍼주기론을 비롯한 논란이 제기되면서 국내 정치적 대립 양상이 나타났던 점이다. 따라서 정당간 초당적 협력 구조를 마련하는 문제와 대북 정책 추진의 국민적 합의 기반을 마련하는 것이 우선적인 과제다. 나아가 정책 형성 과정에서 국민참여를 확대하기 위해 국민참여 보장, 시민사회단체의 통일논의 활성화, 효율적인 자문기구의 정립 등을 생각해 볼 수 있다. ■

김연철 dootakim@hanmail.net | 현재 고려대학교 아세아문제연구소 연구교수, 삼성경제연구소 북한연구팀 수석연구원. 저서로 『북한의 산업화와 경제정책』(역사비평사 2001), 『북한경제개혁연구』(후마니타스 2002) 등이 있다.