3차 학술토론회

북한 핵 문제와 대북정책 추진 방향

김연철(고려대학교 교수)

연구소에서는 지난 11월 29일(금) 북핵문제와 한반도 평화를 주제로 3차 학술토론회를 개최하였다. 21세기한국연구소 김광식 소장이 사회를 맡았으며 고려대 아시아문제연구소 김연철 교수의 발표와, 김근식 경남대 극동문제연구소 교수, 남궁영 외국어대 국제대학원 교수, 서주석 국방연구원 연구위원, 유호열 고려대 북한학과 교수, 정욱식 평화네트워크 대표의 토론이 있었다.

핵 문제와 한반도 정세

북한 핵 문제가 다시금 한반도 정세의 구도를 변화시키고 있다. 북미 양국의 대화국면은 조성되지 않고, 미국은 중유공급을 중단하면서 제네바 합의를 무력화시키려 하고 있다. 북한의 새로운 핵 개발 사실이 상황변화의 배경이 되고 있지만, 그 사실은 명확히 확인되지 않고 있는 가운데, 정보의 실체에 대한 확인 노력도 없이 일방적으로 중유제공 중단 등 제재 방침이 거론되고 있다. 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 장기화 될 경우, 현재 북한 경제개혁의 핵심 변수인 식량, 소비재 등의 공급 상황은 악화될 수밖에 없다.

둘째, 북일 정상회담이후 일본에서 납치문제의 의혹이 계속 재생산되는 상황에서 핵 문제는 교착의 결정적 배경이 되고 있다. 북일 양국 관계가 여기서 중단된다면, 그야말로 재개 가능성은 보다 어려워진다.

셋째, 남북관계도 중요한 기로에 서게 되었다. 8차 장관급 회담과 3차 경제협력추진위원회가 열렸지만, 대화의 활기를 잃어가고 있다. 교류협력과 긴장완화의 가시적 성과인 경의선 연결과 금강산 육로관광을 위한 철도, 도로의 연결 역시 유엔군사령부의 비협조로 난항을 겪고 있다.

북미 관계 무엇이 문제인가?

제네바 합의는 사실 그 동안 꾸준히 무력화되어 왔다. 북한이 새로운 핵개발을 추구했다면, 그것은 제네바 합의 위반이다. 그러나 핵 개발의 실체가 불분명하다는 점에서 아직 그렇게 단정할 필요는 없다. 이에 앞서 미국 역시 제네바 기본 합의서를 충실히 지켜온 것은 아니라는 점을 지적해야 한다. 정치경제적으로 완전한 정상화로 나아가야 한다는 2조를 미국은 이행하지 않았고, 한반도의 비핵화를 선언한 3조 1항을 부시행정부는 이른바 핵태세 보고서(NPR)발표를 통해 부정했다.

부시 행정부가 전임 정권의 국제적 조약을 부정하고 있다는 것이 문제의 출발이다. 2001년 부시행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 재검토하고는 검증과 상호주의, 투명성이 부족했다는 결론을 내렸다. 당연히 클린턴 행정부 말기에 이루어진 북미양국의 협상과정은 원점부터 재검토될 수밖에 없었다.

우선 미사일 문제다. 북한은 클린턴 행정부 후반기 미사일의 포괄적 수출중단 및 사정거리 500km 이상의 미사일 개발포기를 시사했다. 북한의 입장에서 획기적인 양보가 아닐 수 없다. 또한 북한은 미사

일 수출중단 대가로 3년 동안 매년 현금 10억 달러 보상안을 요구했지만, 이것이 어렵다면 미국의 국제 금융기구를 통한 경제지원안을 수용하겠다는 양보안을 내 비치기도 했다. 이러한 북한의 입장은 장거리(대포동)미사일의 개발, 생산 중지와 중단거리 미사일의 수출중지를 목표로 했던 클린턴 행정부의 대북 미사일 협상안을 대부분 충족시킨 것이었다. 그렇지만 역사적 타협이 이루어지기에는 시간이 부족했다. 북한의 자신감 부족과 소극성도 한몫 했다. 그리고 미국 민주당은 재집권에 실패했다. 이후 클린턴 행정부의 정책 담당자들은 북측의 협상안을 부시 행정부가 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 분쟁해결 모델이 되었다. 계획대로라면 2003년 경수로 1기가 완성되어야 하지만, 2002년 현재 본공사의 진척률은 20% 수준에 불과하다. 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.

부시 행정부가 취하고 있는 대북 접근법은 상당한 문제점을 지니고 있다. 부시행정부는 이미 '검증 후 이행'이라는 상호주의를 대북 정책의 기조로 규정했다. 이 정책의 문제점은 무엇인가?

첫째, '접촉을 통한 변화' 정책의 절차적 성과를 무시하고 있다. 변화라는 것은 장기적이고 접촉의 과정을 통해 가능한 것이다. 모든 것을 한꺼번에 하자는 것은 한반도의 현실을 고려할 때, 아무 것도 하지 않겠다는 것과 다르지 않다.

둘째, 북한의 선제적 변화를 요구하고 있다. 북한의 체제 특수성을 인정하지 않겠다는 것이며, 자신의 기준에 부합되지 않으면 대북 정책의 이니셔티브를 행사하지 않겠다는 접근법이다.

대북 정책: 핵문제와 교류협력 연계가 대안인가?

핵 문제가 해결될 때까지 교류협력을 중단해야 한다는 논리는 몰역사적이고, 순진한 발상이다. 이는 남북관계의 역사를 무시하거나, 부시행정부 강경파의 나팔수가 되어 버린 국적도 없고, 생각도 없는 논리가 아닐 수 없다.

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 정경연계 정책은 역사적으로 실패한 정책이다. 초기에는 핵문제 · 경협 연계정책, 북?미 제네바

합의 이후에는 남북 관계 개선 · 경협 연계정책, 그리고 4자회담 제안 이후에는 4자회담 · 경협 연계 정책을 시도했다. 이러한 연계정책으로 남북경제교류의 99%가 단순 물자교류와 위탁가공에 국한되었다. 경제협력의 낮은 수준으로, 연계 정책은 실패하고 경협 속도만 지연되었다. 기업인 방북 불허 및 대북 투자 규제는 경협 수준(단순물자교류 단계)으로 보아 실질적인 압력 수단이 될 수 없었다.

현재 남북한이 추진하고 있는 경의선 도로 연결이나, 개성공단, 그리고 금강산 관광 등은 북한에 대한 일방적 시혜가 아니다. 1984년과 85년에는 남북경제회담이 열려 철도와 도로연결을 비롯한 남북교류협력 방안을 폭넓게 논의했으며, 대부분의 내용은 1992년 교류협력부속합의서로 정리되었다. 지난 20년 동안 4개의 정권이 바뀌었지만, 철도와 도로 연결은 남측의 일관된 최우선 사업이었다. 왜 그런가? 교류협력 활성화 주장에는 남측의 체제 자신감이 반영되어 있다. 나아가 산업구조 고도화 과정에서 저임 생산력 기지가 필요한 남측 경제의 현실을 고려할 때, 남북경협 활성화는 대단히 필요한 정책이 아닐 수 없다. 핵 문제가 해결되기까지 모든 협력 사업을 중단해야 한다는 목소리는 한국경제 현실을 무시한 개탄스러운 발상이 아닐 수 없다.

포용 정책 비판에 대한 몇 가지 반론

포용정책 비판론자들은 북한 불변론을 기본가정으로 삼고 있다. 포용정책이 '북한 변화론' 이라는 이루어질 수 없는 기대감을 갖고 있다는 것이다. 교류협력을 통해 대화분위기를 조성하고, 이를 통해 군사적 현안문제를 해결하겠다는 구도를 인정하지 않고 있다.

북한의 경제개혁에서 북한의 변화 의지만큼이나, 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 때, 쿠바에서 시도된 바 있는 봉쇄된 이행(Blocked Transition), 다시 말해서 미국의 경제제재 상황에서 추진되는 경제개혁은 불가능하다. 북한의 개방 과정은 분단국의 특수성을 고려해야 한다. 한반도의 냉전체제가 지속되는 한, 북한은 군수공업을 위해 중공업 우선 노선을 계속적으로 추진해야 하기 때문에 소비재 생산의 정상화나 수출산업에서 경쟁 산업 분야를 육성하기 어렵다. 북한이 추진하고 있는 특구 정책도 수출문제와 전략물자 반출제도 때문에 성공하기 어렵다. 미국의 경제제재가 지속되는 한, 국제적인 공적 차관을 조달할 수도 없다. 북한이 경제정책 변화를 시작하고 있는 상황에서 한미 양국의 대북 봉쇄정책은 변화의 가능성 자체를 봉쇄하는 것이다.

남북 교류협력은 크게 세 가지 범주로 구성되어 있다. 인도적 지원, 공적 협력사업, 민간기업의 대북 투자 사업이 그것이다. 인도적 지원사업이란 북한의 심각한 식량난과 영양 결핍상황에서 인류애와 동포애를 구현하고, 남북관계 개선의 분위기 조성을 위해 비료 및 식량을 지원하는 사업이다. 공적 협력사업은 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.

교류협력의 세 가지 범주 중 공적협력사업과 민간기업의 대북 사업은 지원이 아니다. 공적협력사업은 중장기적 통일환경 조성, 통일비용 축소, 민간 경협의 투자환경 조성을 위한 투자의 일종이다. 말 그대로 공적협력사업은 경제성보다는 공공성이 판단의 우선 기준이고, 개발 차관 등의 형태로 이루어진다. 또한 민간 경협은 경제성이 투자결정의 핵심변수다. 여기서 민간기업의 수익성 판단은 단기적 측면과 중장기적 측면으로 나눌 수 있다. 현재 북한시장의 초기적 특성을 고려할 때, 손익분기점의 기간을 장기적으로 규정할 수도 있다. 당연히 민간 경협은 개별 사업자의 자체 판단에 따라 투자결정이 이루어지기 때문에, 공적인 논의 대상이 아니다. 수익성 없는 일부 대북사업의 책임은 해당기업의 투자판단 오류이

지, 정부의 정책실패는 아니다. 결국 '퍼주기 논란'의 대상은 인도적 지원사업에 국한해서 논의할 필요가 있다.

나아가 지원규모와 관련, 현재의 인도적 대북 지원사업은 남한의 경제력을 고려할 때, 결코 많은 규모가 아니다. '퍼주기론' 과 같은 과장된 선동이 지속적으로 제기되는 이유는 왜곡된 언론구조와 소수정부의 한계 및 극단적 여야대립구도의 지속 때문이었다. 포용정책을 둘러싼 논란이 국내 정치화되면서, 전문가들조차도 남북관계의 전개에 대해 마치 팔짱을 끼고 '두고 보자' 하는 경향은 안타까운 현실이 아닐 수 없다.

차기 정부의 대북 정책 추진 방향

차기 정부의 5년은 한반도 역사에서 가장 중요한 시간이 될 것이다. 많은 사람들은 2003년 한반도 위기설을 걱정하고 있다. 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 발생한 위기보다 더욱 심각할 수 있다. 이러한 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. 차기정부가 한반도 정세에서 평화적 리더십을 포기한다면, 부시 행정부의 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. 한반도는 부시행정부의 존재로 탈냉전 이후 가장 불안정한 국제환경에 놓여 있다. 한반도의 위기관리를 위한 포용정책의 지속성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

첫째, 공존공영체제를 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.

둘째, 남북경제협력을 활성화해야 한다. 우선적으로 북한의 부품 산업 육성을 통해 위탁가공 환경을 개선해야 한다. 투자보장합의서를 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 사업이후의 국토의 균형적 발전 전략을 모색해야 한다. 육상 물류체계가 실질적으로 운영될 수 있는 검역, 통관 시설 등을 정비하고, 경의선 연결이후 북한의 산업 입지 특성을 고려한 지역별 투자진출 전략을 마련해야 한다.

셋째, 북한의 경제정책 변화를 공존공영의 계기로 삼아야 한다. 북한의 지속 가능한 경제체제로의 전환은 남북한 공존공영의 필수조건이다. 북한의 경제정책 변화는 호혜적 경제협력의 계기가 되어야 한다. 북측은 기나긴 빈곤과 부족의 악순환에서 벗어날 필요가 있다. 남북경협 활성화가 새로운 발전 전략의 배경이 될 수 있다. 남측은 악화되는 국제환경에서 새로운 산업정책이 필요하다. 북한 또한 역사적 기회를 놓쳐서는 안된다. 남북경협 활성화를 통해 새로운 경제관리 개선이 긍정적으로 발전 할 수 있게 해야 한다. 남측에서도 이제는 냉전의 패배주의에서 벗어나야 한다. 21세기의 새로운 산업 발전 전략을 구상해야 한다. 적정 내수시장의 확보와 한반도 전체의 국토개발 전략이 필요한 시점이다. 북한의 경제개혁 조치의 시작은 미약하다. 이 조치를 남북한 공존공영의 계기로 발전시키는 것이 차기정부의 과제다.