

북미정상회담 이후 남북 경제협력 추진: 전망과 과제

임강택 | 통일연구원 선임연구위원 | ktimk@kinu.or.kr

지난 1년 동안 한반도 정세를 둘러싸고 극적인 반전과 감동, 그리고 긴장이 담긴 한 편의 드라마가 전개되었다. 그리고 이러한 상황이 극에 달한 건 아마도 지난 5월 한 달 동안이 아니었을까 한다. 4월 27일에 열린 판문점에서의 남북정상회담에 이어, 5월 7~8일 김정은 위원장의 대련 방문 및 시진핑 주석과의 회동, 10일 트럼프 대통령의 6.12 싱가포르 북미정상회담 발표, 16일 북한의 남북 고위급회담 무기한 연기 통보, 24일 트럼프 대통령 북미정상회담 취소 서한 공개, 25일 북한 김계관 외무성 부상을 통한 김정은 위원장의 미국과의 대화 의지 표명, 26일 북측 통일각에서 두 번째 남북정상회담 개최, 6월 1일 트럼프 대통령 북미정상회담 개최 공식화 및 남북 고위급회담 개최를 통해 판문점선언 이행을 위한 대화 일정 합의까지.... 일부 언론에서는 이를 두고 롤러코스터를 타고 있는 듯하다는 표현을 하기도 하였다.

북미정상회담 주요 성과와 대북 경제제재

북미정상회담이 끝난 뒤, 회담 결과에 대한 평가가 다양하게 나타나고 있다. 정상회담 공동선언문에는 북한에 대한 안전보장과 북한의 완전한 비핵화를 교환하기로 약속했다는 점을 기본으로 하여, 새로운 북미관계의 수립과 한반도 평화체제 구축 및 한반도의 완전한 비핵화, 미군의 유해 발굴 및 송환 등의 내용이 담겨 있다.

이와 관련하여 가장 많이 제기되는 지적은 북한의 비핵화 기간 및 방법에 대한 구체성이

결여되어 있다는 것이다. 이에 회답 후의 기자회견에서 트럼프 대통령은 “이보다 더 분명할 수 없다”라고 강변하면서도, 시간이 충분하지 못해 구체적인 검증 방법에 대해서는 합의하지 못했다고 밝혔다. 이후 트럼프 대통령은 “벌써 그들은 프로세스를 시작했다”라고 강조하면서, “경제제재는 비핵화가 이뤄지고 핵문제가 더는 이슈가 되지 않는 상황이 오면 고려해 볼 수 있다”라고 경제제재에 대한 본인의 입장을 내보이기도 하였다.

트럼프 대통령의 설명에도 불구하고 미국 내에서는 북한의 비핵화 절차 및 방식에 대한 불확실성을 우려하는 목소리가 줄지 않았으며, 이에 트럼프 행정부는 경제적 압박정책 지속과 조속한 검증을 통해서 북한의 비핵화를 실천해 나가겠다는 의사를 밝히고 있다. 북미정상회담 직후 중국에 이어 한국을 방문한 폼페오 미 국무장관도 같은 입장을 표명하였다. 14일 한중일 외무장관회담 후의 기자회견에서 폼페오 장관은 “북한이 완전한 비핵화를 했다는 검증이 있기 전까지는 제재 해제 조치가 있을 수 없다”라는 기존의 입장을 재확인하였다. 마이크 펜스 미 부통령도 6월 13일 연설을 통해 북한과의 추가 협상을 진행하면서 완전한 비핵화를 검증할 것이라고 설명하면서 “북핵이 더 이상 문제가 되지 않을 때까지 제재는 유지될 것이며, 우리는 과거의 실수를 반복하지 않을 것”이라고 강조하였다.

존 볼턴 백악관 국가안보보좌관은 폭스뉴스와의 인터뷰(6. 20)에서 북한의 조속한 비핵화를 촉구했으며,¹⁾ 폼페오 장관은 14일 한국에서의 기자회견에서 2년 반 이내에 비핵화의 주요단계가 달성되기를 희망한다면서 조속한 비핵화 과정을 모색하고 있음을 시사하였다. 미국이 조속한 비핵화를 강조하는 이유는 미국 내 정치적 이유도 있겠지만, 북한이 원하는 경제발전을 지원하는 조치를 취하기 위해서는 우선적으로 미국의 대북 경제제재가 완화되거나 해제되어야 하는데 이를 위해서는 관련 법에 규정하고 있는 조건들을 만족시켜야 하고, 그것의 출발점이 비핵화라고 할 수 있기 때문이다. 21일 백악관이 공개한 트럼프 대통령의 각료회의 발언에 따르면, 트럼프 대통령은 “북한이 4개의 (핵)실험장(갱도)을 폭파했다. (북한의) 안전한 비핵화는 이미 시작되고 있다.”라고 강조하면서 회답 후 엄청난 진전을 이루었다고 주장하고 있다.²⁾ 여기에 더하여 트럼프 대통령은 미국이 북한에 가하고 있는 경제제재 조치를 1년 더 연장하였다.³⁾ 여기에는 2008년 부시 행정부가 발동한 행정명령부터 2017년 8월 트럼프 대통령이 서명한 행정명령까지 모두 6개의 행정명령이 포함된 것으로 알려지고 있어서, 완전한 비핵화를 확인하기 전까지는 경제제재를 완화하지 않겠다는 의지를 강력하게 보여준 것으로 평가되고 있다.

1) YTN, 「볼턴, “극적 선택 직면 北 빠르게 움직여야”...비핵화 속도 촉구」, 2018. 6. 21(http://www.ytn.co.kr/_Ln/0104_201806210608144496).
2) 「중앙일보」, 「트럼프 “北, 완전한 비핵화 이미 진행 중”」, 2018. 6. 22.
3) MBC NEWS, 「트럼프, 완전한 비핵화 확인 전 기존 대북제재 1년 더 연장」, 2018. 6. 23.

남북 경제협력 추진 환경의 변화 전망

미국의 대북 경제제재가 북한의 비핵화가 검증된 이후에 완화될 수 있을 것으로 전망되는 상황에서 남북 간 경제협력은 본격적으로 추진하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 판문점선언에서 합의한 남북관계 발전을 위한 당국 차원의 노력, 특히 경제협력부문의 조치들은 당분간 어느 정도 제약을 받게 될 것으로 전망된다. 정부의 입장에서는 국제사회의 대북제재가 허용하는 범위 내에서 할 수 있는 사업을 모색하는 것이 불가피할 것이기 때문이다.

그러나 대북제재에 대한 중국과 러시아의 입장이 미국과는 달리 다소 전향적이라는 점이 앞으로 변수로 작용할 가능성이 있다. 북미정상회담 당일인 6월 12일 중국은 경샹 외교부 대변인을 통해서 “북한이 유엔안보리 결의를 이행하거나 준수하면 필요에 따라 제재를 조정한다는 규정이 있다”라며 북한의 비핵화 조치에 따라 경제제재를 완화시킬 필요가 있다는 입장을 밝혔다.⁴⁾ 중국은 14일에도 “대북제재 자체가 목적은 아니다”라면서 비핵화 관련 상황이 진전될 경우 단계적으로 경제제재를 완화해 줄 필요가 있다는 점을 재확인하였다.

러시아는 13일 바실리 네벤자 유엔주재 대사를 통해서 “그런(제재 해제나 완화) 방향의 조치를 생각해 보는 게 자연스럽다고 생각한다”라면서 비핵화의 단계별 보상의 필요성을 시사하였다.⁵⁾ 또한 마리아 자하로바 외무부 대변인은 15일 정례브리핑을 통해서 “유엔안보리의 대북제재 조치는 변경되어야 한다”라면서, “상황 변화에 따라 유엔안보리가 그러한 적응 조치를 할 준비가 돼 있음을 여러 차례 확인한 바 있으며, 현재 변화가 나타나고 있다”라고 주장하였다.

이는 향후 중국과 러시아가 유엔안보리가 결의한 대북제재의 일부를 완화시키는 조치를 추진할 가능성과 함께 독자적으로 제재를 완화시키고자 할 가능성이 적지 않음을 시사하는 것으로 보인다. 중국 시진핑 주석은 19일 전격적으로 베이징을 방문한 김정은 위원장과의 회담을 통해서 “북한의 경제발전과 민생 개선을 지지하며 북한이 자국 국정에 부합하는 발전의 길로 가는 것을 지지한다”라고 강조함으로써 향후 경제부문에서의 협력이 확대될 것임을 시사하였다. 20일 김정은 위원장은 베이징 농업과학원을 방문하여 농업발전을 위한 북중협력에 관심을 표명하였다. 이와 별도로 중국 정부는 북미정상회담 이후 실질적으로 경제제재를 완화시키는 조치를 비공식적으로 취하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 북·중국경 지역의 통관 절차가 간소화·완화되고 있으며, 밀무역에 대한 단속도 느슨해지고 있는

4) 『국민일보』, 「中·러 “대북 제재 해제” 한목소리」, 2018. 6. 15.

5) 위의 기사.

것으로 알려지고 있다. 또한 북한에 대한 단체 관광을 사실상 전면 허용하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁶⁾

미국이 북한과의 추가 실무협상을 통해서 비핵화를 이행해 나가야 된다는 점을 고려하면, 중국과 러시아의 제재 완화 움직임에 대해서 미국이나 유엔안보리가 문제를 제기하기는 다소 어려울 것으로 추정된다. 이러한 점에서 본격적인 경제제재 완화 국면까지는 다소 시간이 걸리겠지만 독자적으로 제재를 느슨하게 적용하여 북한과의 교류와 협력을 진행해 나가는 분위기가 형성될 가능성은 있다고 할 수 있다.

남북 경제협력 추진 가능성과 과제

최근 한반도를 둘러싼 주변 국가들의 외교적 행보가 빠르게 전개되고 있다. 북미정상회담의 성과를 바탕으로 달라진 외교 환경에 대응하여 자국의 이해관계를 확보하기 위한 움직임이 활발해진 것이다. 그동안 북한에 대한 압박정책을 고수해 오던 일본도 북한과의 대화를 언급하고 있으며, 연이은 김정은 위원장의 방중은 2010~11년 3차례 중국을 방문하여 경제적 협력관계를 강화한 김정일 위원장의 모습을 연상하게 한다. 향후 북·중관계는 정치적 관계의 복원을 기반으로 경제적 관계의 발전도 빨라질 것으로 예상되고 있다.

문재인 대통령은 러시아를 방문하여 ‘전략적 협력동반자관계’ 구축을 선언하였으며, 다양한 경제분야에서의 협력을 확대해 나가기로 약속하였다. 특히 남·북·러 3각 협력사업의 진전을 위한 공동연구의 필요성에 동의하고 전력·가스·철도 분야의 협력을 위한 공동연구, 시베리아대륙횡단철도망(TSR)과 한반도 종단철도(TKR)의 연결, 러시아 천연가스 운송망과 전력망 연계를 위한 협력도 확대해 나가기로 하였다.

남북정상회담에서 합의한 판문점선언을 이행하기 위한 당국 간 협의도 활발하게 진행될 것으로 예상되지만, 당분간은 철도와 도로의 연결 및 활용 문제와 산림협력 분야의 협이에 국한될 것으로 전망된다. 하지만 남북 간 철도와 도로 연결사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 경제제재가 완화되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 현 단계에서는 철도와 도로 분야를 포함하여 중장기 협력 방안에 대한 논의를 진행할 필요가 있다. 이와 함께 정부는 현 단계에서 추진할 수 있는 사업을 선별하여 북측과 구체적인 실천 방안을 협의해 나갈 필요가 있다.

그러나 현재의 상황에서 고려해야 할 가장 중요한 과제는, 본격적인 경제협력 추진에

6) 『문화일보』, 「美北회담 끝-미마자...中·러, 사실상 對北경제제 완화」, 2018. 6. 15; 『세계일보』, 「中 ‘北 단체관광’ 사실상 전면 허용」, 2018. 6. 19.

대비한 체계적인 준비 작업이라고 할 수 있다.

첫째, 북한당국과 경제협력의 큰 틀에 대해서 협의하여야 할 것이다. 우리가 생각하는 경제협력사업의 범위나 방식을 북한 당국과의 논의를 통해 방향성과 우선 순위 등에 대해서 합의를 도출해 낼 필요가 있다. 앞으로 다양한 영역에서 동시다발적으로 협력사업이 진행될 수 있는 상황을 대비하여 정부 차원에서 협력 체계를 어떻게 구축하여 체계적으로 이들 사업을 지원할 것인지에 대한 논의가 우선적으로 요구된다. 나아가 어떤 지역에 어떤 분야의 협력사업을 진행할 것인지와 개발 체계 및 자원 조달 방식, 그리고 사업의 운영 방식 등에 대한 광범위한 협의가 필요할 것으로 예상된다. 이를 위한 공동연구·조사부터 진행하도록 해야 할 것이다.

둘째, 국내 공감대 형성과 우리 사회의 추진 역량을 강화해야 할 것이다. 북한에 대한 우리 사회의 인식이 여전히 부정적이어서 경제협력에 대한 거부감이 적지 않게 존재한다는 점을 고려하여 우리 사회 내에서 북한과의 경제협력의 중요성과 필요성에 대한 공감대를 확대해 나가는 노력이 요구된다. 또한 앞으로 북한과 경제협력을 주도적으로 추진할 민간부문의 추진 역량을 강화하는 노력도 강조되어야 할 것이다. 최근 우리 사회의 경제계, 지원단체, 지자체들에서는 북한과의 경제협력사업에 대한 관심이 증대되고 있으나 북한 경제 및 사회에 대한 기본적인 이해가 부족한 경향이 있다. 이 부분을 보완해 주어야 할 것이다.

셋째, 남북경제협력과 관련하여 주변국 및 국제사회와의 긴밀한 협력 체계가 구축되어야 할 것이다. 앞으로 남북경제협력은 주변국과의 협력이 중요한 변수로 작용할 것으로 예상되며, 개도국의 발전을 지원한 경험이 많은 국제기구의 도움이 필요할 것이다. 따라서 초기 단계에서부터 주변국 및 국제사회와의 협력 체계를 강화하여 남북경제협력의 효율성을 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해서 대륙철도와 남북철도를 연결하는 방안을 논의하기 위한 국제적 협의체를 구성하는 방안도 검토할 필요가 있다.