

경협과 통합시장, 한반도 평화구축의 길

김병로 | 서울대학교 통일평화연구원 교수 | philo@snu.ac.kr

1. 북한의 국가전략노선 전환과 남북경협의 기회

2018년 4월 20일 북한 조선로동당 제7기 3차 전원회의에서 ‘사회주의 경제건설에 총력집중’ 하겠다는 신국가전략노선 선언을 통해 북한의 남한과의 경제협력 필요성이 높아졌음을 알 수 있다. 북한이 27개의 경제특구와 개발구를 지정한 이후 국가전략노선을 경제건설로 완전히 바꾸었다는 점은 대단히 긍정적이다. 올해 세 차례의 남북정상회담이 열리고 대북제재 상황에서 철도·도로 회담이 진행된 것은 경협을 통한 하나의 시장 형성에 기대감을 높여준다.

그러나 모든 것은 여기까지다. 한반도와 동북아의 상황이 호의적이지 않다. 우선 중국·러시아와 미국이 신냉전 2라운드로 들어가면서 2019년부터 전개될 동북아 정세에서 갈등 국면이 장기화될 것으로 전망되고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 북한은 북미대화에만 목을 매고 있을 수는 없을 것이다. 북미대화의 진전이 없을 경우를 대비한 자력갱생을 플랜B로 두고 있다는 징후는 쉽게 발견된다. 북한은 연일 국산화를 적극 독려하고 있으며, 과학기술 개발을 바탕으로 한 자력갱생과 이를 위한 교육개혁을 통해 경제발전의 장기적 기반을 마련한다는 전략을 과시하고 있다. 현재 북한전역에 확산되어 있는 “과학으로 비약하고 교육으로 미래를 담보하자!”라는 구호가 그 단면을 보여준다.

그 기저에는 북한의 안정적인 정치사회적 기반이 존재한다. 486개의 종합시장 및 580만대의 핸드폰 등을 비롯하여 경제사회의 변화가 진행 중이다. 그러나 이러한 경제사회적 변화가 정치적 변혁을 촉발하기에는 많은 한계가 있다. 북한주민들 중 주체사상에 대한 자부심을 강하게 갖고 있는 43%의 주민을 포함하여 70%의 주민이 공식 이데올로기에 대한 자부심을

갖고 있고, 김정은 국무위원장의 대국민 지지도도 73%에 이른다. 또 중국과의 휴먼 네트워크를 활용한 밀무역과 경제지원 확보에 대해서도 북한주민들은 자신감을 갖고 있다.

2. 경협을 통한 평화구축

한반도 주변 정세가 불리한 상황에서 북한이 기댈 수 있는 언덕은 한국이다. 대북제재하에서의 남북간 경제협력이 쉬운 일은 아니지만, 한국도 문재인 정부가 한반도 신경제지도 구상을 천명하고 북한에 그 청사진을 넘겨준 상황에서 일단 의기투합은 이루어졌다. 남과 북이 경제협력을 통해 한반도 평화를 견인하고 공동번영과 통일을 실현해 나간다는 평화구상은 확고하다.

남북경협은 한계 상황에 직면한 남북의 경제를 남과 북이 상부상조함으로써 서로를 살리고 함께 발전하는 계기를 만드는 일이다. 이러한 의미에서 남북경협이 가장 먼저 내세울 수 있는 핵심 키워드는 ‘상생과 공진(共進)’이다. 남북경협을 추진해야 하는 설득논리로 처음부터 원대한 목표를 내세우기보다는, 남과 북이 당면한 경제적 현실에서 남북경협이 돌파구가 될 수 있다는 관점에서의 접근이 필요하다. 남과 북이 자국의 경제성장과 발전을 위해 서로의 도움을 절실히 필요로 하고 있는 상황이므로, 상생과 공진을 남북경협의 키워드로 적극 사용할 필요가 있다.

뿐만 아니라 당면한 비핵화의 문제를 평화적으로 해결하는 것은 궁극적으로 북한이 경제발전에 대한 자신감과 체제 유지에 대한 전망을 가질 때만 가능하다는 점을 감안하면, 남북경협은 북한 비핵화를 실현하는 실질적인 해법이다. 이런 점에서 남북경협은 지속가능한 평화를 만드는 중요한 수단이다. 평화는 폭력과 전쟁이 없는 것은 물론 경제협력을 통해 서로 잘 먹고 잘 사는 길을 추구하는 것이므로, 남북경협은 평화구축의 과정이다. 이런 점에서 ‘경제를 통한 평화’, ‘평화를 위한 경제’ 등 평화경제 키워드를 남북경협의 상징으로 적극 활용할 필요가 있다.

나아가 남북이 원대한 꿈으로 품고 있는 통일은 남과 북이 절실히 필요로 하는 경제협력으로부터 시작한다는 점에서 ‘경제통일’을 강조해 볼 필요도 있다. 민족공동체통일방안에 따라 통일을 위해 경제공동체 형성이 필요하며, 이를 위해 남북경협을 ‘통일을 위한 경제공동체 형성’ 차원에서 부각 시킬 수 있다.

3. 비핵화 · 대북제재와 남북경협의 난관

남북경협의 가장 큰 걸림돌은 교착상태에 있는 비핵화와 대북제재 해제 문제다. 북한의 비핵화 진전이 담보상대인 상황에서 대북제재를 받고 있는 북한과 경제협력을 전면적으로 추진하는 것은 불가능하다. 유엔에서 결의한 10개의 대북제재 결의안에는 대화를 통한 해결과 평화적, 외교적, 정치적 해결을 강조하고 있고 6자회담의 재개 등을 강조하고 있으나, 실질적으로는 북한에 반입·반출하는 모든 물자를 통제하고 있는 상황이어서 남북경협을 실질적으로 진행할 수 있는 부분이 많지 않다.

특히 유엔과 미국은 비핵화 압박카드를 활용하고 있는 대북제재의 효과가 발휘되고 있다고 믿고 있어서 더욱 어려운 상황이다. 한국은행이 2017년 북한의 경제성장을 -3.5%라고 평가한 것과는 대조적으로, 북한 사회과학원 리기성 박사는 2017년 북한의 GDP가 307억 달러로 1인당 1,214달러이며 3.7%의 성장을 구가했다고 주장한다. 북한의 이러한 주장은 국제사회의 대북 경제제재 효과를 무력화하기 위한 전략일 가능성이 크다. 서울대 통일평화연구원원의 2018년 북한주민의식조사에서도 북한주민의 실질소득이 하락하여 대북제재의 경제효과가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 프레임에서는 경제협력이 불가능하다. 북한의 비핵화나 미국의 평화협정 체결을 낙관하기 힘든 상황에서 경제협력을 평화구축의 동력으로 사용하려면 결국 대북제재를 우회한 남북협력을 추동하는 길밖에 없다. 유엔의 대북제재 결의안이 물자의 이동과 관련하여서는 많은 통제를 하고 있지만 사람의 왕래에 대한 금지는 없으므로, 인적 교류 및 문화교류를 적극적으로 추진하는 가운데 이를 경제협력으로 진전시켜 나가야 한다. 예를 들면 관광과 같은 소프트 산업으로부터 시작하여 개성공단과 같은 사업도 제한적으로 가능한 부분을 모색할 수 있을 것이다. 물론 대규모 단체관광은 대량현금이 유입되어 문제로 지적될 수 있으나, 개별관광으로 진행하면 가능하다.

무엇보다 경협을 요구하는 남한 내 기업인과 일반주민의 여론을 바탕으로 제재해제 압박을 가할 수도 있을 것이다. 2018년 7월의 조사에서 남한주민들이 개성공단 재개 등 남북교류와 남북관계 개선 정책을 적극 지지한 것을 볼 수 있다. 개성공단 재가동에 찬성하는 사람이 40.9% → 57.8%로, 금강산 관광 재개에 찬성하는 사람은 44.6% → 62.0%로 1년 사이에 크게 늘었다. 물론 이것도 핵문제 해결 전에는 교류협력을 중단해야 한다는 의견(34.1% → 46.9%)이 늘어서 신중한 절차가 필요하겠으나, 국민들의 필요와 요구를 적극 반영하여 남북경협의 동력을 동원할 필요가 있다.

4. 어떻게 해야 하나?

2019년에 김정은 국무위원장 서울답방 및 방러, 제2차 북미정상회담, 시진핑 주석 방북, 교황 방북 등의 일정이 예정되어 있어서 일정한 정치적 대화와 협상이 진행될 것으로 예상되나, 북한과 미국의 입장이 강경하여 절충점을 찾기는 쉽지 않을 것이다. 동북아 정세는 신냉전 2라운드에 진입하여 미중간 무역갈등 지속, 북한 비핵화를 둘러싼 이해대립 등으로 미중간 패권경쟁은 가열될 것이다. 따라서 한반도에서 정치적 대화는 진전이 있겠지만 비핵평화 대화는 더디게 진행될 것이며, 실질적인 비핵화나 평화협정의 진전을 낙관하기는 어렵다.

현재의 북미간 교착상태가 장기화되면 문재인 정부는 더 빨리 남북교류를 통해 북미관계를 견인해야 한다는 초조감이 발동하여 한미간 갈등을 유발할 가능성이 있다. 이러한 한미 갈등을 예방하기 위해 한미워킹그룹이 출범(11. 21)했으나, 북미대화과 비핵화의 실질적 진전이 없을 경우 문재인 정부를 지지하는 지지층의 대미비판과 정부압박이 이어질 것이다. 결국 가시적 성과를 기대하는 정부의 부담 상승으로 남북관계 진전을 통해 북미대화를 추동하려는 정부의 전략과 미국의 대북정책이 충돌할 가능성은 높다.

이러한 비관적 상황에서 가장 필요한 것은 통일과 평화에 대한 역사관과 비전이다. 20세기 제국주의 식민정책의 유산인 분단을 극복하고 통일조국을 건설하는 것이야말로 21세기 동북아 평화의 핵심 주제라는 점을 분명히 인식해야 한다. 남북경협으로 하나의 시장을 형성하는 과정이 갖는 역사적 맥락과 의미를 놓쳐서는 안될 것이다.

구체적으로 남북경협과 하나의 시장형성을 실현하려면 북한경제를 국제규범과 표준에 맞는 체제로 전환해야 한다. 이러한 정책의 방향과 목표를 '북한국제화'라 명명할 수 있을 것이다. 북한은 모든 분야에서 세계적 수준으로 발전할 것을 요구하고 있다. 북한경제를 세계적 수준으로 발전시키기 위해서는 제도만이 아니라 인적 자원의 역량을 강화하는 작업이 매우 중요하다. 북한은 교육개혁으로 2014년부터 매우 초보적인 경제교육을 대학에서 시작하였다. 경제 관련 모든 분야에서 전문가와 관료, 학자와 학생 등 인적 자원 육성이 시급히 이루어져야 한다.

이러한 거대전략으로 북한의 개방과 개혁을 성사시키려면 평화의 복합구상과 실천을 기획하고 추진할 한국의 주도적 행동이 요구되는 시점이다.