

하노이 회담 이후 한반도 정세와 남북경협

홍순직 | 국민대 한반도미래연구원 수석연구위원 | sjhongfree@naver.com

I. 들어가며

기대를 모았던 2차 북미정상회담의 결렬로 2019년 북핵협상과 한반도 정세가 새로운 전환점에 놓여 있다. 대화 국면으로 급진전된 2018년과는 매우 다른 상황이다. 하노이 회담 이후 북미 양측은 자신의 입장을 고수한 채 ‘말 대 말’의 신경전과 기싸움을 계속하고 있다.

북핵협상 결렬과 이로 인한 북미관계 불안정성은 남북관계와 남북경협 등 한반도 정세 전반에 상당한 영향을 미친다. 하노이 북미정상회담에서 비핵화 프로세스에 대한 북미간 입장 차이가 재확인된 만큼, 타협점을 찾지 못하면 북핵협상은 당분간 열리지 않을 수도 있다. 심지어는 북한이 북미정상회담 이전 상태로 되돌아가 도발할 가능성마저 제기하는 비관론도 있다. 이로 인해 향후 북핵협상 전망에 대해서는 낙관론과 신중론, 비관론이 팽팽히 맞서고 있다.

이에 본고에서는 2차 북미정상회담 이후 새로운 한반도 정세 전망과 이에 따르는 향후 남북관계 및 남북경협을 조망해 보고 향후 우리 정부의 역할과 남북경협 발전 방안을 간단히 제시해 보고자 한다.

II. 2019년 북핵협상과 남북관계 전망

1. 2019년 북핵협상 전망

하노이 북미정상회담 이후 북핵협상 전망에 대한 견해 가운데, 낙관론은 북미 최고지도자들의 중요한 정치적 일정과 하노이 회담 결렬 이후의 반응을 근거로 한다. 우선 북한 입장에서 보면, 2020년은 국가경제발전 5개년전략(2016~20년) 및 국가경제개발 10개년전략계획(2010~20년) 완성의 해이며, 당 창건 75주년이 되는 해이다. 북한이 이를 달성하기 위해서는 2019년에 비핵화 진전을 통한 북미관계 개선과 경제제재 완화가 절대적으로 필요하며, 그 성과를 통해 2021년에는 8차 당대회 개최와 원산·금강산 국제관광지대를 비롯한 경제개발구 개발 사업에 박차를 가하려고 할 것이다. 미국 역시 2020년의 대선 승리와 트럼프 대통령 자신의 국내 정치적 어려움을 돌파하기 위해 일정 수준의 북핵 성과 도출이 절실하다. 트럼프 대통령이 2월 28일 회담 직후 문 대통령과의 통화에서 적극적인 중재자 역할을 해줄 것을 요청한 점도 이와 맥을 같이 한다. 또한 정상회담 이후 북미 양측의 반응에서도 대화 재개에 대한 희망이 보인다. 하노이 북미정상회담이 결렬되었음에도 불구하고 북미 양측은 ▲ 상대방 지도자에 대한 비난을 자제하고 있으며 대화의 문이 열려있다고 강조하고 있는 점 ▲ 과거보다 실무협상이 진화한 점 ▲ 북미 정상이 오랫동안의 대화를 통해 불신을 넘을 계기를 마련한 점 등은 이러한 긍정적 전망과 평가를 뒷받침하고 있다.

이에 비해 신중론도 만만찮다. 비핵화의 개념과 방법론에 대한 북미 양측의 커다란 인식의 차이로, 북미 모두 기존의 입장과 원칙을 고수할 경우에는 현재의 부진 상태가 장기화될 가능성이 높다는 의견이다. 미국은 '先 핵폐기와 後 보상' 그리고 '신고 → 검증 → 폐기'로 이어지는 전통적인 비핵화 프로세스를 고수하고 있는 반면, 북한은 신고를 뒤로 미룬 채 시설 중심으로 단계적·동시적 핵폐기를 주장하고 있다. 결국 미국으로서는 영변 핵시설 폐기 + α 가 핵·미사일 등 WMD 프로그램의 전면 동결과 함께 이뤄지지 않으면 제재 완화로 보상할 수 없다는 입장인 것으로 해석된다.

또한 양측 모두 '속도조절론'을 내세우며 단기간 내의 협상 타결 가능성에 대해서는 부정적 반응을 보이고 있다. 회담 직후 최선영 북한 외무성 부상은 "다음번 회담이 정해진 것은 없다"면서, 개인적인 추측임을 전제하긴 하지만, "국무위원장 동지께서 미국식 계산법에

대해서 이해가 잘 가지 않아 하는 듯한 그런 느낌을 받았다”라고 말했다. 트럼프 대통령도 결렬 직후 다음 북미정상회담이 언제쯤 열릴 것으로 보느냐는 질문에 더는 ‘시기’에 구애받지 않겠다고 했다. 마이크 폼페이오 국무장관도 당장은 북한과의 실무협상 계획이 없으며 “내 느낌으로는 시간이 좀 걸릴 것 같다”라고 말한 바 있다.

여기에 더해 비판론마저 제기되기도 한다. 대북 강경파인 볼턴 보좌관이 전면에서 나서 최대 압박(maximum pressure)과 실제 충격(real impact)을 거론하면서 제재의 강도와 감시 강화 등으로 자신들의 빅딜 요구에 응하라고 압박하고 있다. 더욱이 미국이 하노이에서 ‘영변 핵 폐기 + α ’에서 ‘핵과 생화학 무기, 탄도미사일을 포기’하는 결정을 하라고 했다고 전해진다. 지금까지 핵과 탄도미사일만을 비핵화 대상으로 거론해왔던 미국이 이번 협상에서 ‘생화학 무기(chemical and biological weapons programs)’까지 언급했다면 이는 비핵화의 정의를 핵과 미사일, 생화학무기까지 포괄하는 모든 대량살상무기(WMD)로 광범위하게 설정했음을 의미하는 것이어서 향후 협상에 상당한 난항이 예상된다.

북한 역시 회담 결렬 2주일 후인 3월 15일, 최선영 부상이 평양에서 기자회견을 통해, “비핵화 협상과 미사일 발사 및 핵실험 중단을 고려할 것이며, 김정은 위원장이 직접 향후 행동 계획을 담은 공식 성명을 내놓을 계획”이라고 밝혔다. 올해 신년사에서 밝힌대로 ‘상응조치가 없으면 새로운 길’을 찾겠다던 불만과 압박 내용을 실천에 옮기는 것이 아닐까? 하는 우려마저 나온다.

미국이 先 비핵화 원칙을 고수하면서 대북제재를 강화하거나 실질적인 북미대화에 소극적일 경우, 북한이 6.12 북미정상회담에서의 합의 이행 철회, 핵무기 수출이나 핵실험 및 ICBM 시험발사 움직임, 철수한 군부대의 이동과 대남 고강도 위협 훈련 재개 등으로 대응할 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 체제 결속과 내핍생활, 자력갱생, 주체화(국산화) 등을 강조하면서, 자칫 한미의 차기 정부와의 대화를 염두에 두고 강경 모드로 나올 가능성도 전혀 배제할 수는 없다. 이로 인해 북미관계는 지난 1차회담이 열렸던 6월 이전 수준으로 되돌아가고 북한이 도발을 재개할 가능성마저 제기되기도 한다.

그러나 현재로서는 신중론이 우세하며, 대화의 끈이 유지될 것이라는 데에 대체로 공감하고 있다. 다시 말해 북미 양측 모두 비핵화 협상의 판을 깨려고 한다기보다는 장기전에 대비하여 앞으로 지루하게 전개될 ‘비핵화-상응조치’ 간 주고받기 협상에서 ‘말 대 말’의 치열한 ‘기싸움’이 지속될 것으로 보인다. 트럼프 행정부가 당장 대북 강경론으로 선회하며 ‘플랜 B’ 카드를 꺼낼 가능성은 현재로서는 높지 않아 보인다. 북한 역시 핵실험을 하거나 미사일 시험발사와 같은 도발을 감행할 것 같지는 않을 것으로 예상된다. 대북제재의 효과가 누적되고 있는

데다 2018년의 폭염으로 곡물 생산량이 줄어든 가운데, 무력 도발은 자칫 심각한 경제난을 초래할 수 있을 뿐 아니라 최근에 이루어진 일련의 북핵협상 결과가 김 위원장의 리더십에도 타격을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 북미정상회담과 북핵 협상은 상반기 내에 새로운 접점을 찾기 어려울 것으로 보이며, 양측이 양보 없이 자신들의 기존 입장과 원칙만을 고집할 경우에는 교착 상태가 장기화될 가능성도 충분히 존재한다.

2. 2019년 남북관계 전망

한국 정부는 물론 많은 전문가들은 당초 ‘하노이 담판’의 성공을 발판으로 한반도 비핵화와 평화프로세스의 선순환 정착을 기대했을 것이다. 북미정상회담이 성공하면 이를 발판으로 남북경제협력과 김정은 위원장의 남측 답방을 추진하겠다는 것이 정부의 계획이었을 것이다. 제2차 북미정상회담이 한반도 평화프로세스에 속도를 붙일 절호의 기회였던 것이었다. 그러나 북미정상회담의 결렬은 속도를 내려던 정부의 계획에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

기본적으로 남북관계는 북핵협상 진전 속도와 폭, 북미관계와 한미관계에 좌우된다. 북한이 추가로 핵실험이나 장거리 미사일 시험발사를 하지 않는 한, 북미협상 진전이 없어도 남북관계는 현재보다 후퇴하지는 않을 전망이다. 경우에 따라서는 북한이 남북관계 개선을 통한 북미간 접촉을 모색하기 위해 우리 정부에 대해 ‘우리민족끼리’를 내세우며 보다 적극적인 대남 화해 손짓을 할 수도 있다. 그러나 정부의 남북관계 개선 의지와 관계 없이 실제 이행은 미국의 남북경협에 대한 경계심과 한국정부의 제재 틀 속에서 진행될 수밖에 없는 한계가 있어 일정한 제약이 예상된다.

2019년은 현 정부의 집권 3년차로 중반기에 접어들게 되며 선거(보궐선거 제외)도 없는 해이다. 올해 비핵화 및 남북관계에 진전이 없으면, 국민들로부터의 정책평가부문 중 가장 후한 점수를 받고 있는 대북정책¹⁾도 추진력이 약해질 수 있다. 그러나 남북관계 개선과 한반도 평화 프로세스 진행을 위한 정부의 확고한 의지가 있는 만큼, 기존의 남북관계 진행 속도는 크게 영향을 받지 않을 전망이다.

문 대통령은 2월 25일 수석보좌관 회의에서 2차 북미정상회담 이후의 한반도 상황을 ‘신한반도체제’로 규정하고 “북한경제가 개방된다면 주변 국가들과 국제기구, 국제 자본이 참여하게 될 것이며, 그 과정에서 우리는 주도권을 잃지 말아야 한다. 한반도 운영의 주인은 우리”라고 말했다. 이는 3.1절 100주년 기념식에서도 재차 강조되었다. 대통령은 우선 신한반도

1) 「연합뉴스」, 「文정부 대북정책에 긍정 평가 59%...경제정책은 부정 평가 61%」, 2019. 3. 1.

체제의 성격을 ‘대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체’이자 ‘이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체’로 규정했다. 이는 국민과 함께, 남북이 함께 새로운 평화협력의 질서를 만들어 통일을 준비하는 동시에 ‘평화경제’로 새로운 100년의 경제적 번영을 도모하겠다는 것이며, 하노이 정상회담이 합의문 도출 불발로 가시적 성과 없이 끝났음에도 불구하고 북미간 비핵화 협상 타결에 주력하겠다는 대통령의 확고한 의지를 천명한 것이다. 그는 기념사에서 “우리의 역할이 더 중요해졌다”라며 “미국·북한과 긴밀히 소통하고 협력해 양국 간 대화의 완전한 타결을 반드시 성사시켜내겠다”라고 말했다.

따라서 2019년 남북관계는 인도적 지원과 이산가족 상봉, 사회문화 및 스포츠 교류 부문, 그리고 지자체들의 접촉 등에서 진전이 예상된다. 미국과 국제사회의 예외 및 면제 조항을 활용하여 제재하에서도 인도적 차원의 이산가족 상봉과 대북지원이 이루어진다면 남북교류는 지난해보다 다소 확대될 것으로 기대된다. 북핵협상에 돌파구가 마련되고 상응조치가 이루어진다면 남북간에는 인적·물적 교류 확대가 기대된다.

그러나 지금까지의 미국 입장을 고려하건대 이러한 확대 가능성은 높지 않을 것으로 보인다. 오히려 북한이 어떤 형태의 저항도 도발이라도 감행한다면 국제사회와 국내 여론이 악화되어 남북관계가 악화될 우려도 있다.

III. 2019년 남북경협 전망과 과제

1. 2019년 남북경협 전망

남북경협은 남북관계와는 사뭇 다르다. 북핵문제의 실질적 진전과 이를 통한 미국과 국제사회의 대북 경제제재 완화(면제 포함) 없이는 재개가 사실상 거의 불가능한 상황이다. 정부는 국제제재의 틀을 준수하되, 남북이 먼저 합의해 놓고도 제재에 막혀있는 사업들은 미국과 국제사회와의 협의를 거쳐 제재 면제 등을 추진한다는 구상이다. 무엇보다도 정부는 북한이 올해 신년사에서 ‘전제 조건과 대가 없이 재개’를 요구한 개성공단 및 금강산 관광사업을 되살리는 데 주력하고 있다. 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성, 남북 동해선과 경의선 철도·도로의 연결 및 현대화 등 남북정상 간 합의된 다른 경협사업들도 향후 정세를 밝가며 단계적으로 준비 작업을 추진할 것으로 보인다.

그러나 미국은 남북관계 특히 남북경협 진전을 통해 북한의 비핵화를 견인하려는 노력에 대해 불편한 입장이다. 다시 말해 남북관계 진전이 북한의 비핵화 속도보다 앞서 나가는 것을 우려하여 속도조절을 요구하고 있다. 실제로 미 국무부 고위당국자는 개성공단 및 금강산 관광사업에 대한 제재 면제를 검토하지 않는다고 부정적으로 답변하였다. 북한 역시 우리 정부와 빈번한 협의와 합의를 가졌음에도 남북관계가 미국의 입김에 좌우된다며 불만을 갖고 있다. 더구나 2차 북미정상회담에서 북미가 대북제재의 해제 범위를 두고 신경전을 벌였던 상황에서, 2019년 남북경협 재개 문제는 정체·답보 상태가 유지될 가능성이 높다.

한편, 미국의 대북제재는 다양한 법률과 사유가 중복되어 있어 어느 하나가 해제되더라도 북한에 실질적 혜택이 돌아가기 어려운 구조로 되어 있다.²⁾ 특히 최근에는 대북제재강화법(2016)을 통해 이전의 군수 품목 거래 전면 금지 조치를 넘어 북한 당국이 관심을 갖는 거래 및 북한산 상품·서비스 거래 금지와 같은 사실상의 대북 금수 재시행과 함께 대북 거래에 참여한 제3국까지 제재할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이는 UN의 제재 조치를 포함하고 있어 UN 제재가 완화되더라도 경협사업 추진에 상당한 한계가 발생할 것으로 보인다.

UN 제재도 안보리 결의안 2270호 이전에는 재래식 무기 및 대량살상무기 관련 스마트 제재 위주였으나, 2270호부터 북한경제 일반을 겨냥한 포괄적 제재로 변화되어 남북한 상업적 거래도 금지대상에 속하게 되었다. 이로 인해 현실적으로 금강산 관광 및 개성공단 사업, 철도·도로 연결 사업은 물론, 대북제재하에서 즉시 추진할 수 있을 것으로 보였던 산림 협력조차도 양묘장 현대화 등에 필요한 일부 자재와 설비가 유입될 경우 제재를 위반할 가능성 때문에 제약을 받고 있다.

더욱이 북한과 거래하는 우리 기업과 은행들은 미국의 ‘세컨더리 보이콧’ 대상이라 매우 신중한 입장이며, 금융제재 해제 조치가 이뤄져야 거래가 가능할 것으로 보인다. 이는 지난해 9월 평양정상회담에 동반한 대기업 총수들이 소극적 입장을 보인 것과 맥을 같이 한다. 방북 시 그들은 “북한의 경제상황을 파악하기 위해 노력했다. 현재 상황에서 경협 이야기를 할 수 있는 게 아니지 않느냐? 실제 북한에 한번 가서 우리 눈으로 본다는 데 의미가 있다”라고 말한 바 있다.

금강산 관광 및 개성공단 사업 등 기존의 남북경협 사업들이 재개되려면 2016년 3월에 채택된 안보리 결의안 2270호에 따른 제재가 철회되어야 할 것이다. 2017년 이후에 채택된 안보리 결의안 2371호, 2375호, 2397호만 해제되더라도 북한으로 반출하거나 북한에서

2) 보다 자세한 내용은 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9. 참조.

반입할 수 있는 물자가 크게 늘어나 새로운 남북 합작사업을 시작할 수 있게 된다.³⁾ 그러나 이러한 가능성은 적어도 2019년에는 그리 높지 않다.

그러나 만약 북한이 핵신고 조치를 취하고 검증을 허용한다면 비록 미국의 제재 해제가 없더라도 남북한 교류협력 여건은 크게 개선될 것이다. 환경과 보건 등 비경제적 분야의 교류협력 확대는 물론, 북한과 대북정책에 대한 신뢰 증진과 지지 확보 등으로 낮은 단계의 경제적 교류협력이 활성화될 것으로 보인다. 다만, 이 경우에도 한반도 신경제 구상과 같은 대규모 본격적인 개발협력 사업 추진은 쉽지 않을 전망이다.

2. 남북관계 개선을 위한 과제

우리 정부의 역할이 더욱 커졌다. 북미 모두 협상의 틀을 벗어나 다른 길을 가지 않도록, 조속히 협상 테이블에 나오도록 중재자를 넘어 ‘촉진자’ 역할을 해야 한다. 무산될 뻔 했던 1차 북미정상회담을 살려냈듯이, 그리고 2018년 한반도 정세를 대화 국면으로 전환하는데 우리 정부가 큰 역할을 했듯이 기대와 희망을 갖고 그러한 환경을 조성하는 데 국력과 국민적 지혜를 모아야 할 것이다.

무엇보다 한반도 상황의 안정적 관리와 북핵협상의 모멘텀 마련 등을 위해 북미는 물론, 중국과 UN 등에 대해 특사 파견 및 고위급, 실무급의 공식·비공식적인 다양한 접촉과 회담을 추진해야 한다. 비핵화에 대한 북미간 간극을 줄일 수 있는 보다 정교하고 창의적이며 다차원적인 협상안을 만들어 양측에 제시해야 한다. 북미 모두 어느 한 쪽에 일방적 양보를 기대할 수는 없다. 북한이 미국의 일괄타결식 先 비핵화 방식을 수용할 가능성은 거의 없고, 미국도 단계적 비핵화에 불신이 있는 만큼, ‘빅딜을 전제로 한 단계적 스몰딜’ 추진 방안이 합리적인 것이다. 다시 말해 보다 구체적이고 명확한 장기 비핵화 로드맵 제시를 통해 미국의 이해와 단계적 제재 완화의 명분을 만들어내고, 동시에 북한에는 철저한 검증하에 단계적 이행 약속을 유도해 내야 한다.

특히 북한은 지금의 남·북·미 지도자의 좋은 궁합(chemistry)이 한반도 평화의 성과를 이룰 수 있는 ‘천재일우의 기회(a golden opportunity)’임을 인식하고 이를 결코 헛되이 날려버리지 말기를 바란다. 비핵화와 북한경제 발전에 대한 김 위원장의 확고한 의지가 국제사회와 북한 인민들에게 행동으로 나타나는 결단을 내려야 한다. 자칫 기대를 저버리고 ‘혹시나’가 ‘역시나’로 되어 김정은 체제도 국제사회에서의 영원한 부랑자 집단으로 낙인찍히지

3) 이상근, 「남북관계, 평화와 번영을 향한 느리지만 쉼 없는 전진」, 『2018년도 정세 평가와 2019년도 전망』, 연례 정세전망 보고서, 국가안보전략연구원, 2018. 12. pp.67~79.

않기를 기대한다.

또한 우리 정부는 대북제재는 제재 자체가 목적이 아니라 북한의 비핵화와 태도 변화, 한반도와 동북아의 평화 분위기 조성 등이 목적이며, 남북관계 개선과 남북경협은 이들 목적 달성과 취지에 부합됨을 미국을 비롯한 국제사회와 UN 등을 이해·설득시키는 외교적 노력을 강화해야 할 것이다. 예컨대 남북경협의 긍정적 역할과 남북관계의 특수성 등에 대한 설명·설득과 함께, 미국과 국제사회의 상응조치에 이들 경협 사업들을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 일부 현물 지급 방식을 통한 대북 현금 지급의 최소화화 스냅백(Snapback) 메커니즘 활용 등으로 국제사회의 우려를 완화하는 방법이나, 금강산 관광이나 DMZ의 평화이벤트 기획 등도 고려할 만하다. 이의 대안으로 금강산 관광의 경우, 단순 관광이 아니라 평창 올림픽의 성공적 사례 소개와 분단의 특수성 및 2032 서울-평양 올림픽 유치 계획 등과의 연계를 활용하여 ‘평화 관광(Peace Tour)’으로 이미지 변화를 모색해볼 만하다. 또한 최근 시범 철수한 DMZ 내 감시초소(GP)와 연계하여 한반도의 평화와 북한의 변화 노력을 국제사회에 홍보할 필요도 있다. 다시 말해 DMZ 내의 이 지역에 세계 오피니언 리더들을 초청하여 최근의 변화된 평화 분위기를 실감케하고, 국내 방탄소년단(BTS)과 북한 유명 예술인이 동시 공연하는 ‘평화예술제’(가칭) 등도 추진해볼 만하다.

한편, 향후의 남북관계 개선과 남북경협 재개에 대비하여 남북경협 발전 방향을 제시하면 다음과 같다.⁴⁾ 기본적으로 새로운 남북경협 시대에는 중단된 종전의 남북경협을 단순 재개(Recover)할 것이 아니라 남북경협의 고도화와 북한경제의 자생력 회복, 한국경제의 신성장 동력 확충 등을 위해 새롭게 재설정(Reset)해야 한다. 또한 한반도 신경제 구상의 실천 전략화, 남북관계와 국제사회 제재와 연계한 단계적 추진, 남북경협의 국제화(법·제도의 국제화, 자본의 국제화, 행정서비스의 국제화 등)로 안정성과 지속발전가능성 확보, 정부와 민간의 역할 분담과 지자체의 역할 제고, 경제개발구와 과학화 등 북한의 경제정책과 연계 추진을 통한 북한의 호응과 협력 가능성 제고 등이 필요하다.

4) 보다 자세한 내용은 홍순직, 「신남북경협 시대의 남북 경제·생활공동체 형성 방안」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제20권, 제12호, 한국개발연구원, 2018. 12. pp.67~71. 참조.