

신한반도 체제, 평화경제론 그리고 남북경협

최용환 | 국가안보전략연구원 책임연구위원 | yonghwan@inss.re.kr

한반도 정세 변화와 신한반도 체제 구상, 평화경제론

2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 정세는 대결에서 협상으로 빠르게 전환되었다. 2017년 11월 말 북한의 대륙간탄도미사일 시험발사에 뒤이은 국가핵무력 완성을 선언으로부터 불과 몇달이 지나지 않아서 변화가 시작된 것이다. 2018년에만 3번의 남북정상회담과 3번의 북중 정상회담, 그리고 최초의 북미 정상회담이 개최되었다. 2019년의 북중, 북미 정상회담을 포함하면 북한의 김정은 위원장은 불과 1년 사이에 9번의 정상회담을 가진 것이다.

과거 핵문제는 북미 간의 사안으로 한국과 협의하지 않겠다고 북한이 입장을 바꾸어 남북 간에 핵문제를 논의한 것도 커다란 변화였다. 하지만 무엇보다 큰 변화는 한국전쟁 이후 최초로 개최된 북미 정상회담이었다. 6.12 센토사 선언에 대해 실망한 사람들도 있었지만, 불과 반년 전까지만 해도 서로 자기 책상의 핵단추를 운운하던 정상이 서로 손을 맞잡은 극적 전환이 이루어진 것이다. 물론 이것은 변화의 끝이 아니라 시작이었다.

이렇게 시작된 한반도 평화 프로세스가 성공적으로 진전된다면 그 의미는 과거와 차원이 다를 것이다. 첫째, 작금의 변화는 한미일 vs 북중러 구도로 유지되고 있던 한반도 냉전구도 해체를 지향하고 있기 때문이다. 북한 비핵화 과정에서 북미·북일 관계정상화가 이루어지면, 2차대전 이후 한반도에 남아있는 냉전질서가 해체될 수밖에 없다. 둘째, 남북 간에도 커다란 변화를 예상할 수 있다. 한국전쟁 이후 지금까지 유지되고 있는 정전협정이 사라지고, 새로운 체제로의 전환이 불가피하기 때문이다.

이러한 논의가 정리되어 최근에 발표된 것이 ‘신한반도 체제 구상’이다. 국민과 남북이

함께, 우리가 주도하는 새로운 평화협력의 질서를 창출하자는 것이 신한반도 체제 구상의 비전이다. 이러한 비전 달성을 위한 전략이 이른바 평화경제론인데, 이는 평화와 경제의 선순환을 만들어 한반도에 평화와 번영의 새로운 시대를 열겠다는 것이다.

아직 신한반도 체제나 평화경제에 대한 정확한 개념 정의는 없으나, 평화경제론이 과거의 경제공동체 주장과 다른 것은 경제협력에서 출발하는 기능주의적 접근을 넘어, 평화의 경제적 효과에도 주목하는 논리로 보인다. 이러한 논리가 가능한 것은 핵문제 등 근본적인 문제 해결 없이 경제협력이 제한될 수밖에 없는 현실에도 기인한다.

핵문제와 북미관계의 그림자

2018년에 이루어낸 많은 성과와 진전에도 불구하고, 2019년 2월 28일 하노이 북미 정상회담은 아무런 합의를 이끌어내지 못하고 결렬되었다. 회담 결렬의 원인에 대해서는 많은 분석이 있으나, 이 가운데 하나가 대북제재 완화와 관련된 것임은 분명하다.

미국은 제재의 효과를 확신하고 있는 것으로 보인다. 대북제재의 결과 북한이 협상에 나섰기 때문에, 북한의 비핵화를 강제할 수 있는 가장 유효한 수단의 하나로 제재를 인식하고 있는 것이다. 제재에 대한 미국의 강경한 입장을 고려했을 때, 상당한 정도의 비핵화 진전 없이 제재를 완화할 가능성은 낮아 보인다. 물론 비핵화 자체가 미국의 주장처럼 한 번의 협상으로 일괄 타결되기는 어렵다는 점에서 실제 상황에서는 비핵화 수준에 맞추어 단계적으로 제재가 완화될 가능성이 높다.

하지만 현재의 대북제재 수준이 유지된다면 남북 경협은 사실상 불가능한 것이 현실이다. 남북 경협이 비핵화에 따른 제재 완화 수준에 연동된다면, 평화경제론은 한동안 작동하지 않을 수도 있다. 결국 중장기적으로는 비핵화와 그에 대한 상응조치의 하나로서 제재완화의 문제가 핵심 쟁점이 될 것이다. 따라서 평화경제론에 기반한 신한반도체제 구상이 탄력을 받기 위해서는 어느 정도 시간이 필요할 것으로 보인다.

그렇다면, 핵문제에 진전이 이루어져서 대북 제재만 해소되면 모든 문제가 해결되는 것인가? 당장은 제재가 핵심 쟁점이지만, 실제 제재가 완화 혹은 해소된다면 경협방식과 효과 등 실질적 문제가 쟁점으로 부각하게 될 것이다. 예컨대 개성공단이 재개된다면, 과거 방식으로 다시 시작할 것인가? 북측의 저임금에 의존해서 남한의 한계기업들을 살리는 방식의 경협이 향후에도 유효한가? 금강산 관광은 어떤가? 단체로 찾아가서 사진 찍고 돌아오는 과거 방식의 관광을 다시 추진해야 하는가? 혹은 북한과의 경협에 있어서 한국이 배타적 우선권을 가지는

것이 당연한가? 북한에서 핵무기가 사라지고, 북한 체제가 중국이나 베트남처럼 개방적으로 변화한다면 일본이나 중국 등 타국 기업들에 비해 한국 기업이 대북진출에서 우위를 가질 수 있는 점은 무엇인가?

물론 현재로서는 남북경협의 재개와 이를 통한 남북 관계의 관리가 최우선의 과제일 것이다. 하지만 경협은 그 자체의 논리를 가지는 사업이기 때문에, 새로운 한반도 체제에 부합하는 새로운 경협방식에 대한 고민이 필요한 시점이다.

평화경제와 남북경협

남북경협이 재개된다면 과거와는 다른 상황에서 진행될 것이라는 점을 고려할 필요도 있다. 예컨대 북핵문제가 불가역적인 수준으로 진전되고, 대북제재 역시 해제되는 상황에서 남북경협의 폭과 깊이는 과거와 완전히 다른 수준일 가능성이 높다.

지금까지의 남북경협은 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동을 결합하는 방식이었다. 남북 간에 존재하는 현실적인 격차를 고려할 때, 향후에도 한동안 이러한 협력 방식은 유용성을 가질 것이다. 하지만 북측의 저임금에 의존하는 방식을 벗어난 새로운 방식의 교류에 관심을 가질 필요가 있다. 남북경협이 전면적으로 이루어진다면, 저임금 의존형 교류는 남측 노동자들에게 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 예컨대 노동집약적 산업들이 북한 지역으로 대거 이전하여, 남측에 실업이 증가하거나 임금 상승에 제약이 가해질 수도 있다. 따라서 정당한 임금을 지불하고도 경쟁력을 가질 수 있는 분야에서의 남북경협 영역을 발전시킬 필요가 있다.

과거 가장 대표적인 남북경협은 개성과 금강산 등 특구에서의 협력 사업이었다. 문제는 이들 특구가 북한 내부 경제와는 단절된 폐쇄형 특구였다는 점이다. 개성공단이 북한 영토 내에 설치되었지만, 그 원자재는 남측에서 조달되었으며 생산품 역시 한국과 국제시장으로 판매되었다. 하지만 다시 추진되는 남북경협은 폐쇄형 특구 방식을 벗어나, 북한 내부 경제와의 연계성 나아가 남북 간 산업적 연계 확대를 지향할 필요가 있다. 그래야 경협의 효과가 경제사회 전반에 미칠 것이며, 이른바 평화경제의 논리가 원활하게 작동할 수 있을 것이다.

경협을 포함한 모든 남북 교류협력 사업은 북한이라는 상대방이 존재한다. 그럼에도 불구하고 현재 제기된 경협의 구상 대부분은 북측과 협의 없이 일방적으로 제안된 것이다. 물론 남북 관계의 특성상 많은 계획들이 실행계획이라기보다는 비전계획이며, 향후 북측과 협의를 거쳐 조정될 것을 예상하고 제안된 측면도 있다. 어떤 경우이든 경협에 있어 중요한 것은

협력 파트너인 북측의 수요와 수용력에 대한 고려가 필수적이라는 사실이다. 특히 협력 단위의 이익을 기초로 운영되는 경제협력의 경우 참여자들의 이해관계가 어떻게 반영되는지가 중요하다.

경협이 기본적으로 이해관계에 기초하고 있는 것은 사실이지만, 남북경협은 단순 경제교류 이상의 의미를 가진다는 점도 간과되어서는 안 된다. 남북 경협은 남북 간 평화를 보장하는 수단이자, 통일을 지향하는 다양한 의미를 가지고 있다. 물론 경협의 특성상 어떤 경우에도 기업의 장기적 이윤을 침해해서는 안 되지만 동시에 이윤만을 추구해서도 안 될 것이다. 평화는 자발적 공존의 의지가 기본이 되어야 하기 때문이다. 남북경협이 다른 국가들과의 경협과 다른 점이 바로 이것이다.