

북미 비핵화 협상과 현실적 남북경협 구상

김석진 | 통일연구원 연구위원 | kimsj@kinu.or.kr

2월에 열린 북미정상회담이 아무런 합의도 이루지 못한 채 끝남에 따라 당분간 남북경협 추진은 기대할 수 없게 되었다. 남북경협을 가로막는 정치적 장벽이 무척 높다는 ‘불편한 진실’이 다시 확인된 것이다. 올해 안에 일부 제재가 해제되어 남북경협을 재개할 수 있을 것이라는 낙관적 전망은 애당초 무리한 기대였던 것 같다.

대북제재에 대한 미국과 국제사회의 인식

향후 정세 전망과 관련해서는 먼저, 지금의 대북제재가 미국 일부 강경파의 정책이 아니라 유엔안보리 이사국의 만장일치로 채택된 국제사회의 합의라는 점을 이해하는 것이 중요하다. 미국만이 아니라 국제사회가 볼 때 북한의 핵 프로그램은 정당한 국방력 증강이 아니라 국제 평화를 위협하는 중대한 도발 행위이다. 경제제재는 북한의 행동에 대한 징벌임과 동시에 행동 변화를 촉구하는 압박 수단으로 도입된 것이다.

따라서 제재 해제는 특정 개인, 특정 협상가가, 설령 그가 세계에서 가장 막강한 권력을 가진 미국 대통령이라 하더라도, 마음대로 약속할 수 없는 사안이다. 유엔안보리는 북한이 미국과 국제사회가 인정할 만한 충분한 비핵화 조치를 이행해야 비로소 제재 해제를 승인해 줄 것이다. 2월 북미정상회담에서 북한이 내놓은 영변 핵시설 폐기 제안은 미국과 국제사회에서 중요 제재 해제와 맞바꿀 만한 중대 비핵화 조치로 인정받기 어려운 것이었다. 비핵화는 핵시설, 핵물질, 핵무기, 탄도 미사일 등 핵 프로그램 전체의 폐기여야 하는데, 이에 대한 명시적·구체적 약속 없이 핵시설 일부만 폐기하는 것은 충분한 진전이라 할 수 없기 때문이다.

트럼프 대통령이 북한의 제안을 수용하지 않은 것은 잘한 일이라는 게 여야를 막론한 미국 정계의 일반적인 평가였다. 이는 북한 핵문제가 미국 국내 정치의 영향을 크게 받을 수밖에 없다는 또 하나의 ‘불편한 진실’을 드러내 준다. 가까운 시일 내에 제재의 일부 해제가 가능할 것으로 본 북한, 그리고 남한 일각의 낙관적 전망은 정치적 입지 강화를 위해 업적이 필요한 트럼프 대통령이 협상 타결에 적극적일 것이라는 생각에서 나온 것이었다. 그러나 정치적 입지 강화는 협상 타결이 미국에 유리하게 이루어져야, 즉 미국이 북한의 큰 양보를 받아내야 기대할 수 있는 것이었다. 만약 거꾸로 미국이 크게 양보하는 방식으로 협상을 타결한다면, 트럼프 대통령은 오히려 정치적으로 큰 타격을 입을 가능성이 높다.

미국과 국제사회(유엔안보리)가 선제적으로 제재를 일부 풀어주는 것이 협상을 진행시키고 비핵화를 유도하는 데 도움이 된다는 시각도 있다. 객관적으로는 이런 시각이 타당할 수도 있다. 그러나 중요한 것은 객관적 효과가 아니라 미국과 국제사회의 주관적 인식이다. 미국과 국제사회의 정책 당국자, 정치가, 외교안보 전문가들 대부분은 현 수준의 제재를 유지하는 것이 조기 해제보다 더 바람직한 정책이라고 믿고 있다. 현 수준의 제재를 지속할 경우 북한의 경제적 고통은 심화될 가능성이 높고, 따라서 북한의 협상력은 약화되고 미국과 국제사회의 협상력은 강화될 것이기 때문이다.

그들이 볼 때 북미 비핵화 협상은 비슷한 협상력을 가진 두 당사자가 대등한 위치에서 하는 협상이 아니다. 세계 질서를 좌우하는 초강대국 미국이 약소국 북한을 상대로 벌이는, 더욱이 국제사회 주요국들까지 동조하는 강압적 외교에 불과하다. 대북한 핵 외교는 협상의 외양을 갖추고 있긴 하지만, 그 본질은 쌍방이 함께 양보하는 타협의 추구가 아니라 일방적 양보의 강요라고 할 수 있다.

제재 국면에서 교류협력 추진 방향

대북제재가 장기화될 가능성을 고려할 때 남북경협은 어떻게 추진해야 할까? 한 가지 아이디어는 유엔안보리 제재에 위반되지 않는 사업을 찾아내 실행해 보자는 것이다. 예를 들면 유엔안보리 결의는 대북 관광사업을 금지하지 않고 있다. 또 비영리적인 공공 기반시설 건설도 대북제재 위원회의 허가를 받으면 추진할 수 있다. 인도적 지원 사업도 원칙적으로 허용된다. 그러나 중요한 것은 제재의 기술적 위반 여부가 아니라 압박수단으로서 제재의 정치적 상징성이다. 제재 규정에 직접 저촉되진 않더라도 협력 사업이 제재의 압박 효과를 떨어뜨리는 조치로 해석될 우려가 있다면, 미국과 국제사회의 공감을 얻기 어렵다.

이런 우려 때문에 유엔안보리 산하 대북제재 위원회는 안보리 결의가 명시적으로 허용하고 있는 인도적 지원에 대해서조차도 제재 면제를 받을 수 있는 실무 절차를 까다롭게 적용하고 있다. 대북지원을 하려고 하는 기관, 단체, 개인은 북한에 어떤 물자를 무슨 목적으로 어느 지역의 누구에게 지원하려 하는지, 또한 지원 사업이 목적대로 잘 이행될 수 있도록 보장할 방법은 무엇인지를 구체적으로 신고하고 승인을 받은 후에야 사업을 추진할 수 있다. 즉, 제재 국면에서 북한과의 교류협력은 유엔안보리가 인정할 수 있는 방식에 따라 투명하게 진행되어야 한다는 뜻이다. 인도적 지원 외의 다른 사업에 대해서는 더욱 엄격한 잣대가 적용될 것이다. 따라서 제재가 충분히 해제되기 전까지 모든 남북교류협력은 미국 정부 및 유엔 대북제재 위원회와의 긴밀한 실무적 협의하에 추진할 수밖에 없으며, 그 경우 추진 가능한 사업의 규모와 범위는 매우 제한적일 가능성이 높다.

현실적 남북경협 구상 필요

그렇다고 해서 제재가 해제될 때까지 마냥 기다리기만 할 수는 없다. 제재 해제 이후에 무슨 사업을 어떻게 추진할지에 대해 계획과 준비가 필요하다. 문재인 대통령의 대선공약 중 하나였으며 지난해 4월 남북정상회담에서도 언급된 것으로 알려진 ‘한반도 신경제 구상’이나 최근 정부가 강조하고 있는 ‘신한반도 체제’가 이러한 계획을 대표하는데, 그 대략적인 골자는 북한이 비핵화를 실제로 이행하고 제재가 충분히 해제되면 공공투자와 민간기업 진출을 매우 적극적으로, 대규모로, 빠른 속도로 추진한다는 것이다.

그러나 비핵화 이후의 남북경협에 대해서도 기대 수준을 크게 낮추고 사업계획을 신중하고 점진적인 방향으로 조정하는 것이 더 바람직해 보인다. 경제협력, 특히 민간기업 투자는 제반 사업 환경이 갖춰져야 비로소 추진할 수 있다. 사업 환경 중에서 공공 기반시설은 남한과 국제사회가 적극적으로 지원해 건설할 가능성이 높지만, 그 경우에도 건설이 완료되기까지는 오랜 시일이 소요된다.

더욱 어려운 것은 제도적 환경을 갖추는 것이다. 부분적으로 시장화가 진행되긴 했지만 북한은 공식적으로 여전히 사회주의 체제를 채택하고 있으며, 남한기업과 외국기업이 자유롭게 사업할 수 있는 제도적 환경(재산권과 경영권 보호, 노동시장과 금융시장, 계약 이행 보장 등)은 갖춰져 있지 않다. 남한 및 외국기업의 사업은 북한 당국의 관리와 통제를 받아야 하며, 제반 사업조건을 둘러싸고 북한 당국과 투자기업 사이에서 갈등과 분쟁이 발생할 소지가 크다. 북한 당국 입장에서는 대외개방에 따른 사회정치적 부작용도 우려하지 않을

수 없다. 북한이 시장경제 체제로 이행하기 전까지 현실적인 방법은 경제특구라는 제한된 공간에서 사업 환경을 갖추는 것인데, 이 경우에도 북한 당국의 적극적인 협조가 필요하다.

현재로서는 북한 당국이 얼마나 적극적으로 사업 환경 구축에 협조할지, 대외개방과 관련해 국제사회가 요구하는 제반 개혁을 얼마나 충실히 추진할지 전망하기 쉽지 않다. 대대적인 투자와 지원을 약속하기에 앞서 사업 환경 개선과 대외개방을 위한 제도 개혁의 중요성을 북측에 꾸준히 설명하고 설득하려는 노력이 필요하다. 또한 북한 당국이 성의를 보이더라도 실무적 어려움 때문에 사업 추진 속도는 생각보다 느릴 가능성이 높다. 일단 제재가 해제되고 나면 기존 사업, 즉 개성공단과 금강산 관광은 신속하게 재개해야 하겠지만, 신규 사업은 북측의 제도 개선 및 실무적 협조 수준에 맞춰 점진적·단계적으로 확대하는 것이 바람직해 보인다.