

북중관계의 변화와 남북경협

조 동 호 / 이화여대 교수

북한의 생존전략 새 판 짜기

김정일 위원장은 최근 일 년 사이에 세 번이나 중국을 방문했다. 김정일 위원장의 고령과 건강 상태를 고려하면 쉽게 납득하기 어려운 매우 이례적인 일이다. 이에 따라 경제협력 강화, 후계 인정 등 방중 목적에 대한 다양한 분석이 제기되고 있으나, 보다 큰 틀에서 김정일 위원장 방중의 의미를 분석해야 할 필요가 있다.

왜냐하면 경제협력이 목적이었다면 굳이 김정일 위원장이 직접 가지 않아도 될 것이라고 판단되기 때문이다. 이미 작년 두 차례의 방중과 중국 고위층의 평양 방문 등을 통해 경제협력의 기본 방향과 내용이 결정되었고, 이제는 실무선에서 논의해도 되는 상황인 것이다.

김정은으로의 후계구도를 인정받기 위한 것이라는 분석도 설득력이 낮은 것으로 판단된다. 중국이 북한의 후원자 역할을 하는 현재의 상황에서 후계 문제에 대한 중국의 '이해'는 필요하겠지만, '승인'은 지나친 과장일 수밖에 없다. 또한 중국은 '내정 불간섭'을 외교정책의 핵심으로 설정하고 있는데다가 이미 김정은으

로의 세습을 양해한다는 입장을 표명했다. 북한의 자존심으로 볼 때도 승인을 받는 모양새를 보이지는 않을 것이다.

결국 김정일 위원장의 방중은 북한이 향후 10년을 바라보면서 나름대로 새로운 생존전략, 새로운 외교전략을 짜기 위한 것일 가능성이 크다고 판단된다.

21세기형 밸런스 외교의 시작

지난 20여 년 동안 북한의 생존전략은 ‘북미관계 정상화를 통한 체제보장의 모색’이라고 요약할 수 있다. 냉전의 종식 이후 사회주의는 무너지고 미국이 세계 유일의 초강대국으로 등장한 상황에서 북미관계의 개선만이 체제보장의 가장 확실한 방책으로 인식했던 것이다. 이는 북한으로서는 적절하고 당연한 전략이었다고 평가할 수 있다.

그러나 이제는 국제정치 질서가 변화하고 있다. 2008년 세계 금융위기 이후 중국이 명실상부한 G2로 부상함에 따라 유일의 초강대국 체제가 무너지고, 미국과 중국이 세계의 패권을 분점하는 상황이 전개된 것이다. 게다가 앞으로 우여곡절은 있겠지만, 중국의 부상은 가속화되고 미국의 상대적 쇠퇴가 예견된다.

이에 따라 북한 지도부는 중국과의 전략적 관계를 강화하면서 미국을 활용하는 생존전략의 필요성을 느끼게 된 것으로 평가된다. 마치 과거 김일성 주석이 중소간에서 밸런스 외교를 하던 것처럼, 중국과 미국 사이에서 21세기형 밸런스 외교를 하려는 셈이다. 북한이 중국과 가까워지면 아시아-태평양 지역에서의 패권 유지를 희망하는 미국으로서는 북한에 유화적인 정책을 취할 수밖에 없을 것이고 결국 한국과 일본도 미국의 정책을 따라올 것이라고 판단도 작용했을 것이다.

중국의 입장에서도 북한과의 관계 강화는 필요하다. 중국은 공산당 창당 100주년이 되는 2021년의 비전으로 이미 소강사회의 건설을 설정했다. 따라서 앞으로 10년 동안도 경제성장은 중국의 가장 핵심적인 화두일 수밖에 없다. 그러나 앞으

로의 경제성장은 지난 30년 동안의 경제성장에 비해 훨씬 더 어려운 작업이다. 지금까지는 경제성장에만 몰두할 수 있었고, WTO 가입 등 전 세계가 중국경제의 성장을 지원했지만, 이제는 상황이 다르다. 내부적으로는 30년의 고속 경제성장 과정에서 쌓인 부정부패, 지역간 격차, 빈부 문제, 정치적 민주화 요구 등을 해결해야 한다. 중국이 제12차 경제개발 5개년계획에서 성장과 함께 복지를 내걸을 수 밖에 없는 상황이 된 것이다. 동시에 외부적으로는 중국의 부상에 대한 미국 등 국제사회의 본격적인 견제에 대응해야 한다. 지난 30년이 평탄한 길에 뒷 바람까지 불어준 형국이라면, 앞으로 10년은 거센 맞바람 불어치는 험난한 오르막길인 셈이다. 결국 중국은 경제성장과 정치적 안정을 추구하는 동시에 이를 위해 안정된 외교환경을 만들어야 하는 입장이다.

바로 여기에 북한과 중국의 이해가 일치한다. 한반도에 불안정 요인이 생기면 미국의 개입이 불가피하고 이는 중국의 국익과 당면한 목표 추진에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 북한의 입장에서조차 밸런스 외교를 통해 더 커다란 이익을 얻을 가능성을 계산했을 것이다. 물론 아직 북한과 중국이 모든 분야에서 완벽한 견해 일치를 이룬 것은 아니다. 김정일 위원장의 방중시 후진타오 주석과 김정일 위원장의 연설문의 차이에서 드러나듯, 북한의 개방 정도와 북핵 문제 등에서는 조율이 이루어지지 않았다. 하지만 큰 틀에서 볼 때 북한과 중국이 전략적 협력관계를 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 점은 분명하다.

따라서 한미동맹을 중심으로 북한 문제를 풀어 나간다는 우리의 대북정책도 재검토할 필요가 있다. 이제는 우리도 변화하는 새로운 환경 속에서 과거에 비해 훨씬 더 복잡한 시선으로 북한과 통일 문제를 바라보아야 하는 것이다.

과거 남북경협외 성과와 한계

1989년 한국전쟁 이후 최초로 남북교역이 성사된 이래 남북경협은 외형적으로

크게 성장했다. 1989년 1,900만 달러에 불과하던 남북교역 규모는 2010년 19억 1,200만 달러로 무려 100배 이상 증가했다. 투자도 다양한 형태로 추진되었고, 남북경협과 관련한 제도적 장치도 구축되었다.

그러나 실질적인 내용 측면에 있어서는 크게 미흡한 것이 사실이다. 남북경협의 목적은 민간 차원에서는 수익의 확보이며, 정책 차원에서는 북한의 변화 유도를 통한 남북관계의 개선과 통일에의 기여라고 정리할 수 있지만, 민간 차원의 경협은 수익 모델을 창출하지 못하고 있으며 정책 차원에서도 북한의 변화 유도에는 한계를 노정했다.

김대중·노무현 정부의 적극적 포용정책, 즉 햇볕정책은 북한의 조기 붕괴가 바람직하지 않다는 인식 하에 분단 상황을 안정적으로 관리하는 것을 주요 정책 목표로 설정했다. 햇볕정책은 분단 상황의 안정적 관리라는 정책 목표를 달성하는 데 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가된다. 대규모의 인도적 대북지원은 북한사회를 안정화하여 한반도의 혼란을 막는 데에 기여했고, 경제 분야를 비롯한 각 분야의 교류협력 확대로 남북 간 긴장 완화 효과도 나타났다.

그러나 대북·통일정책의 궁극적 목표인 북한의 개혁·개방 촉진 효과는 미미했던 것으로 판단된다. 햇볕정책은 북한의 점진적 개혁·개방 가능성이 높고 남북관계의 발전이 이를 더욱 촉진할 수 있다는 인식에 기초했지만, 햇볕정책이나 남북경협에도 불구하고 북한당국의 정책에는 큰 변화가 없었다. 오히려 각종 남북경협을 통해 북한당국이 획득한 외화수입, 특히 대북송금처럼 상응한 경제적 대가 없이 취득한 현금수입은 정권의 통제력을 강화하고 개혁의지를 저해하는 효과를 발휘했다. 또한 북한당국은 각종 남북경협에서 시장경제 원리를 제대로 수용하지 않고 있으며, 개성공단 사업도 중국의 경제특구에 비해 현저히 후진적인 방식으로 전개되고 있다.

이명박 정부의 상생공영 정책도 공식적으로는 포용정책의 기초를 이어받고 있다. 상생공영 정책도 현 북한체제가 유지된다는 전제 아래 대화·교류·협력을 통

해 남북 간 긴장 완화, 상호 경제 이익 도모, 북한의 경제발전과 국제사회 참여를 유도하겠다는 의도를 가지고 있기 때문이다. 그러나 상생공영 정책은 몇 가지 중요한 단서를 붙이고 있다는 점에서 종전의 햇볕정책과 차별화된다. 상생공영을 실현하는 주요 정책수단으로 ‘비핵·개방·3000’을 표방함으로써 북한의 비핵화를 경협이 전제조건으로 설정했고, 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의라는 4대 경협원칙을 강조함으로써 남북경협에 대해 종전보다 엄격한 입장이다. 국군포로·납북자 문제 해결과 북한 인권 개선 등 북한이 민감하게 여기는 정치적 사안 역시 현안 문제로 설정하고 있다.

이러한 이명박 정부의 대북정책은 햇볕정책의 문제점으로 지적된 무원칙한 접근을 지양한다는 점에서 원칙적인 측면에서는 진일보한 측면이 있으나, 실제 남북관계의 진전에는 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 결국 현재까지의 남북경협은 ‘바람직한 원칙’과 ‘북한의 수용 가능성’ 사이의 충돌이라는 딜레마를 해결하지 못하는 상황이다.

향후 남북경협의 전망

향후 남북경협은 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 모두 존재한다. 긍정적 요인은 북한이 점차 개방의 길로 나설 것이라는 전망에 기초한다. 향후 북한이 개방을 확대할 것이라는 전망의 이유로는 다음의 것들을 지적할 수 있다. 첫째, 2012년 강성대국 선언 이후 출범하게 될 김정은 체제는 성장 슬로건을 필요로 할 것이다. ‘새 시대의 새로운 지도자’는 ‘새로운 슬로건’을 내세우는 것이 당연하며, 따라서 김정일 위원장의 선군을 대체하는 새로운 통치 논리가 필요하다는 것이다. 그런데 선군은 북한이 대내외적으로 극심한 어려움에 처했던 상황에서 제시된 생존논리에 불과하다. 군대를 앞세워 일단은 체제와 정권의 붕괴를 막겠다는 의도였기 때문이다. 그러나 김정은 체제의 북한이 처한 상황은 당시와는 매우 다르다. 러시아

는 살아났고, 중국은 G2로 부상했다. 등거리 외교라는 명목 하에 남한을 편들던 시절은 지나갔다. 경제도 최악의 시절에서 벗어났다. 또한 강성대국을 건설했다고 선포한 상황에서 생존 슬로건은 더 이상 무의미하다. 결국 ‘성장’, ‘발전’의 슬로건이 필요한 것이다. 구체적으로는 새로운 슬로건이 어떻게 설정되든, 이는 개방을 통해 추진할 수밖에 없으며 결과적으로 남북경협에도 긍정적으로 작용할 것이다.

둘째, 북한 시장과 주민의 요구이다. 이미 상당수의 북한 주민은 시장을 떠나서는 생계를 유지하기 어려운 상황이다. 그리고 북한당국이 계획·공식부문을 정상화하려 노력한다고 해도 가까운 시일 내에 실현하기란 불가능하다. 설령 6자회담이나 북미대화를 통해 핵 문제가 해결되고 국제사회의 지원이 결정된다고 하더라도 실제 자본의 유입까지는 상당 시일이 소요된다. 결국 김정은 체제에서도 당분간은 시장을 묵인할 수밖에 없을 것이다. 그런데 이미 시장의 효율성을 경험한 주민들은 시간이 지날수록 시장의 확대를 요구하게 될 것으로 전망된다. 시장은 그 자체의 동력으로 인해 점차 커지게 되며, 이는 과거 동유럽 사회주의 국가에서 일반적으로 발생한 현상이기도 하다. 그런데 시장의 존재·확대는 현재 북한경제의 상황으로 볼 때 필연적으로 개방과 맞물려 있다. 즉 북한경제 자체적으로 시장에서 판매되는 물자를 조달하지 못하는 상황이므로 시장의 판매물품은 상당부분 무역과 연계될 수밖에 없으며, 이는 개방으로 이어지는 것이다. 게다가 ‘성장’을 추진해야 하는 김정은 체제의 입장에서는 개방을 통해 시장의 작동을 ‘안정적으로 관리’ 하는 수준에서 타협할 가능성이 크다.

셋째, 중국의 개방 지원과 요구이다. 북한이 새로운 외교 전략으로 중국과의 관계 강화를 모색하고 있고 중국은 이를 환영한다고 해도, 중국이 관계를 강화하고자 하는 북한은 현재와 같은 북한이 아니다. 이미 언급한 바와 같이 중국은 자국의 이익 차원에서 안정된 동북아 정세를 희망한다. 따라서 미국의 개입을 초래할 수 있는 북한의 불안정성 심화는 중국으로서는 가만히 바라만볼 수 없는 것이다. 그

런데 중국은 북한이 현재처럼 폐쇄적인 정책을 유지할 경우 북한 내부의 불안정 요인이 커질 것이라고 판단하고 있으며, 그에 따라 북한에게 개방을 강력하게 요구하고 있는 것이다. 그리고 중국의 개방 요구는 시간이 흐를수록 더욱 강화될 것이다. 또한 중국의 정치적·경제적 지원을 필요로 하는 북한의 입장에서는 중국의 요구를 어느 정도 수용할 수밖에 없다.

한편, 단기적으로는 부정적 요인도 존재한다. 북한과 중국과의 관계 강화와 이에 따른 북중경협 확대에 의해 북한에게 남북경협의 중요성은 감소할 수밖에 없다. 더욱이 황금평과 라선 개발에서 보듯 이제는 중국의 중앙정부 차원에서 북중경협에 나서고 있고 공동개발과 공동관리라는 적극적인 방식으로 추진하고 있다는 점도 과거에 비해 북중경협이 크게 활성화될 것이라는 예상을 가능하게 한다. 이는 그만큼 북한으로 하여금 남북경협에 대한 관심을 저하시킬 것이다.

이명박 정부의 대북정책 기조가 당분간 유지될 것이라는 점도 남북경협의 측면에서는 부정적일 수밖에 없다. 게다가 '5·24 대북조치'에서 확인된 남북경협의 불확실성도 향후 남북경협에 부정적 영향을 미치고 있다. 즉, 앞으로 남북 경제관계가 재개된다고 해도 언제 다시 중단될지 모른다는 우려로 인해 우리 기업들의 대북진출 유인은 크게 저하된 실정이다.

따라서 통일경제 시대에 대비하여 남북경협을 한 차원 높게 끌어올리기 위해서는 더욱 복합적인 전략이 필요하다. 정경연계는 하되 관민분리를 통해 남북경협의 안전성을 제고하는 방법, 중국을 활용한 다자적 접근, 프로젝트가 아닌 프로그램 방식의 남북경협을 통한 사업의 지속성 및 확대재생산 유도, 북한경제 내부와 남북경협을 연계함으로써 북한경제의 변화와 성장 촉진 등의 다양한 고민이 이루어져야 하는 것이다. 