KNSI REPORT

특별기획 제19호

2차 남북정상회담 평가와 과제

기획 취지

'2007 남북정상회담'이 10월 2일~4일 평양에서 개최되었고, 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」을 채택하였다. 그러나 대통령선거를 앞둔 시점의 특수성 때문에, 근거없이 사실을 왜곡하거나 증오를 부추기는 소모적인 정치적 논쟁으로 가열될 우려가 있다. 코리아연구원은 정상회담의 의의에 대해 개괄하고, 한반도 평화체제를 위한 평가와 과제, 나아가 남북한 경제협력에 대해 평가하고 과제를 집중적으로 살펴보았다.

- '2007 남북정상회담' 평가와 과제 (김연철 : 코리아연구원 기획위원/ 고려대 아세아문제연구소 교수) <1쪽>
- 2007남북정상회담 이후 한반도 평화의 과제 : 상호신뢰와 동시행동의 중요성 (서보혁 : 코리아연구원 기획위원/ 이화여대 이화학술원 전임연구원) <6쪽>
- 남북정상회담 평가와 의제-경제협력 거버넌스에 거는 기대(이정철 : 코리아연구원 기획위원/ 숭실대 정치외교학과 교수) <13쪽>

KNSI 새로운 코리아구상을 위한 연구원
Korea National Strategy Institute

KNSI 특별기획 제19-1호

'2007 남북정상회담' 평가와 과제

-정상회담 트집 잡는 보수, 공부 좀 해라 1)

김연철
(코리아연구원 기획위원/ 고려대 아세아문제연구소 교수)

Ⅰ. 종전선언 주체논란, 무엇이 사실인가?
Ⅱ. NLL 무력화가 아니라, 서해평화정착이다.
Ⅲ. 퍼주기 논란, 경제협력의 ABC 알아야 한다.
Ⅳ. 건강한 토론을 위하여

정상회담의 성과, 어떻게 평가할 수 있을까? 예상에서 크게 벗어나지 않았지만, 성과는 적지 않다. 8개항과 2개의 이행조치들은 남북 관계의 주요 내용들을 대부분 포함하고 있다. 특히 평화정착과 경제협력의 선순환은 평가할 만하다. 1차 정상회담이후 지난 7년의 시간을 우리가 교류협력의 시대로 부를 수 있다면, 이제는 평화경제 시대가 개막되었다. 6자회담, 북미 관계, 남북관계라는 세 개의 선순환이 이루어지고 있다.

탈냉전이후 한 번도 겪어 보지 못한 역사적 전환기가 아닐 수 없다. 물론 합의만큼 이행이 중요하다. 이행과정에서 보완되어야 할 부분도 적지 않다. 외교적 협의가 필요한 부분도 있고, 실무 회담을 통해 남북한이 조정할 부분도 있으며, 우리 내부적으로 합의를 모아야 할 부분도 적지 않다.

대선을 앞둔 시기의 특성상 많은 논란이 있을 것이다. 보수적 입장은 있을 수 있고, 그것이 또한 일부이지만 국민여론을 반영하고 있기 때문에 존중할 필요가 있다. 다양한 생각과 입장들이 공존하는 것이 민주주의 아니겠는가? 그러나 보수적 관점도 중요하지만, 사실관계를 왜곡해서는 안 된다. 몇 가지만 살펴보자.

Ⅰ. 종전선언 주체논란, 무엇이 사실인가?

이 논란을 보면, 세상의 변화를 따라잡지 못하는 사람들이 참으로 많다는 느낌이 든다. 얼마 전

1) 특별기획 19-1호는 『프레시안』 '한반도브리핑'에 "정상회담 트집 잡는 보수, 공부 좀 해라"제목으로 게재 하였습니다.

까지 한반도 평화체제 논의를 둘러싼 대부분의 논의는 당사자 문제였다. 정전협정의 당사자가 북한·중국 그리고 유엔이었기 때문에, 한국이 과연 평화협정의 당사자가 될 수 있는지가 문제의 초점이었다. 여기에는 북한이 그동안 평화문제에 대해 북미 직접 접촉을 주장했던 냉전시대의 경험도 작용하였다.

그러나 당사자 문제는 더 이상 논란이 될 수 없다. 이미 1997년부터 1999년까지 진행된 한반도 평화체제를 위한 4자회담에 한국은 참여한 바 있다. 당시에도 북한은 미국과의 평화논의를 중시했지만, 한국의 당사자 자격은 인정했다. 2005년 9.19 공동성명에 '관련 당사국들이 별도 포럼의 형태로 한반도 평화체제 논의를 시작 한다' 라는 문구는 한국이 적극적으로 삽입한 것이다. 당시 관련 당사국은 남북한과 미국, 중국을 분명히 지칭한 것이다. 당시 일본은 한반도 평화체제 논의에 참여하겠다고 주장했으나, 한국은 한반도의 미래가 걸린 평화체제 문제에 일본이 참여하는 것을 분명하게 거절했다.

더욱 중요한 것은 현재 남북군사 대화가 진행되고 있다는 점이다. 1차 정상회담이후 현재까지 6차례의 남북 장성급 회담이 이루어졌다. 장성급 회담이 서해경계선 문제로 난항을 겪은 것은 사실이지만, 성과도 있었다. 비무장 지대의 선전물을 철거했고, 서해상에서 미흡하지만 충돌방지를 위한 조치를 합의했다. 장성급 회담에서 북한은 남쪽이 '한반도 평화체제의 당사자' 로 평화정착에 적극적으로 임해달라고 주장하기도 했다.

한반도 평화정착 과정에서 앞으로 시작될 4자회담보다, 남북군사대화가 더욱 중요해 질 것이다. 1990년대 후반에 열린 4자회담은 두개의 분과를 구성했다. 평화협정을 다룰 제도분과와 군사적 긴장완화 분과이다. 앞으로 4자회담이 열리면, 군사적 긴장완화 분과는 필요 없다. 남북 국방장관 회담에서 실질적인 군사적 신뢰구축 조치들을 합의하고, 실천해 갈 것이기 때문이다. 평화협정이란 제도적 형태는 결국 남북 군사대화에서 진행될 실질적인 평화정착 수준을 반영할 것이다. 한반도 평화체제의 형성에서 분명한 것은 이미 남북한 주도의 구조가 형성되고 있다는 사실이다.

종전선언을 3자가 할 것인지, 4자가 할 것인지는 애매한 부분이 있다. 평화협정은 앞으로 열릴 4자회담에서 논의 될 것이고, 서명 또한 중국을 포함한 남북미 4자가 하는 것이 합리적이다. 그러나 종전선언의 당사자는 다를 수 있다. 종전선언이란 말 그대로 한국전쟁의 종료를 정치적으로 선언하는 것이다. 부시대통령은 한반도 평화협정을 비핵화를 가속화할 수 있는 중요한 상응조치로 생각하고 있다. 2006년 하노이 한미정상회담에 이어, 2007년 9월 시드니 한미정상회담에서 "북한이 핵을 포기하면, 노무현대통령, 김정일 위원장과 함께 평화협정에 서명할 수 있기를 바란다" 고 말했고, 그런 의사를 남북정상회담에서 전달해 달라고 했다. 평화협정은 돌이킬 수 없는 핵무기 폐기가 이루어져야 가능하기 때문에, 참여정부 임기 내에 불가능하다. 그렇지만 연내 불능화가 마무리되고, 테러지원국 해제를 비롯한 북미 관계가 진전된다면, 내년 1~2월에 정치적으로 한국전쟁 종료 선언을 할 수 있을 것이다. 물론 종전선언의 법적 효력을 생각한다면, 최소한 미국의 적성국 교역법이 해제되어야 할 것이고, 어느 정도의 적대관계도 청산되어야 할 것이다. 한국전쟁의 당사자면서, 정

전협정 관리주체인 유엔사령부의 위상과 역할도 달라져야 할 것이다. 참여정부 임기내인 내년 2월 이전에 종전선언을 할 수 있는 환경을 조성할 수 있을지, 외교일정상 정상회동이 가능한지, 중국이 참여하는 것이 나은지, 그것은 외교적 협의를 통해 결정될 문제다.

Ⅱ. NLL 무력화가 아니라, 서해평화정착이다.

필자는 NLL 문제가 '프레임 착오'라고 주장해 왔다. NLL이라는 틀로 서해를 바라보면, 답이 나오지 않는다. 서해평화정착이라는 틀로 보아야 해법이 나온다. 해상경계선 문제는 분명하다. 1992년 남북한이 서명한 남북불가침 부속합의서의 정신을 따르면 된다. 해상경계선 문제는 논의의 대상이고, 경계선이 확정될 때까지 남북한의 기존 관할 수역을 유지하면 된다.

그러면 현재 상황에서 어떻게 평화를 정착시킬 것인가? 직항로와 공동어로 방안은 그동안 장성급 회담에서 많은 논의가 있었다. 직항로와 관련, 이미 해주앞바다 모래나, 예성강 모래를 싣고 오는 남쪽 배들은 해주에서 인천까지의 직항로를 이용하고 있다.

그러나 남쪽은 그동안 북한이 지속적으로 요구해온 해주직항로를 거부해 왔다. 남쪽은 2005년부터 제주해협에서 북한의 민간선박 통행을 허용하고 있다. 그것도 확산방지구상(PSI)을 추진하고 있는 미국의 우려를 반영 하여, 북한에서 3국으로 가거나, 3국에서 북한 항구로 들어가는 배들은 허용하지 않고, 오로지 동해에서 서해로, 서해에서 동해로 북한 지역 내에서 이동하는 민간선박만을 허용하고 있다. 해주도 남북해운협력합의서를 준용하면 된다. 민간선박에 한해 직항로를 허용하고, 북한은 화물의 내용을 통보 하며, 의혹이 있으면 검색을 할 수도 있다. 직항로를 허용하면, 인천 앞바다까지 북한 잠수정이 드나들 것이라는 얘기는 참으로 어이없는 주장이다.

공동어로의 방법론과 관련, 남북한의 입장차이가 있다. 남쪽은 NLL을 기준으로 남북 동일수역을 공동어로 수역으로 주장하고 있다. 북한이 제시한 공동어로 수역은 물론 NLL에 걸쳐있거나, NLL 남쪽 수역이다. 공동어로 수역을 정하는 과정에서 중요한 것은 NLL이라는 프레임에서 벗어날 필요가 있다. 기준수역을 정하는 것이 어렵다면, 일부수역을 시범수역으로 설정하여 당분간 운영해 보는 것도 필요하다. 남북한의 군사적 신뢰구축과 더불어, 서해평화정착이 증진되면 공동 어로수역을 점진적으로 확대해 나가면 될 것이다.

공동어로와 관련하여, 앞으로 국방장관회담 등을 통해 실무적으로 논의할 수 있을 것이다. 중요한 것은 어떤 결론이 내려지든, 어장이 늘어날 것이라는 점이다. 지금은 군사적 충돌의 가능성 때문에, NLL 밑에 어로한계선을 설정해 놓고, 우리 어선들이 그 선을 넘지 않도록 어업지도를 하고 있다. 결과는 중국의 불법어선만 들어와서 꽃게를 잡아가고 있다. 군사적 충돌방지 조항을 제도화하고, 일부수역이라도 공동어로를 시작한다면 그것은 어로한계선 이북수역이 될 것이다. 어장이 늘어나는데, 그것을 반대할 어민은 없다.

해주항이 개방되고 산업단지가 들어서면, 인천~해주 항로는 활성화될 것이다. 해양평화공원을 설정하여, 공동으로 바다생태 환경을 관리할 수 있다면, 그것 또한 긴장완화에 도움을 줄 것이다.

해상경계선은 남북한이 관할하는 기존수역을 유지하면서, 경제협력을 통해 서해 평화를 정착시킨다는데, 과연 상식을 가진 국민이 반대할 이유가 있을까?

Ⅲ. 퍼주기 논란, 경제협력의 ABC 알아야 한다.

벌써부터 비용논란이 일어나고 있다. 오랫동안 '퍼주기' 라는 이데올로기는 반북정서를 자극하는 전가의 보도가 되어 왔다. 벌써부터 남북정상회담에서 합의한 경제협력에 천문학적인 비용이 들 것이라는 근거 없는 근거들이 난무하고 있다. 어떻게 계산했는지 모르겠으나, 이미 30조원이 들 것이라는 터무니없는 숫자도 나오고 있다.

첫째, 경제협력의 기반조성 비용은 북한이 아니라, 국내 중소기업을 고려한 조치다. 국내에서도 공단을 조성하면, 전력, 통신, 상하수도 시설 등은 정부나 지방자치단체 등이 지원한다. 대신 분양가격을 책정할 때, 공단의 조성원가를 반영한다. 개성공단을 조성할 때, 기본인프라 시설은 정부가 지원했다. 앞으로 2단계, 3단계 확대할 때도 마찬가지다. 왜 그랬는지를 이해할 필요가 있다. 개성공단의 조성과정에서 대부분의 인프라 시설 등은 남쪽 자재로 남쪽 사업자가 조성했다. 만약에 국내에서 하듯이 조성원가를 기준으로 분양가격을 책정한다면, 중소기업 입장에서 경제적 부담이 클 것이다. 그래서 인프라 비용은 남북협력기금으로 보조한 것이고, 그것을 제외하고 중소기업들이 부담할 수 있는 수준에서 분양가격이 책정된 것이다.

퍼주기 비용에 개성공단 조성비용이나, 앞으로 건설될 해주공단의 조성비용을 포함한다면, 그것은 사실과 달라도 한참 다르다. 기본인프라 투자비용은 우리 중소기업에 대한 공적 보조이고, 그것을 퍼주기라고 한다면, 그렇게 주장하는 사람들은 도대체 중소기업에 대한 정책이 무엇인지 묻고 싶다. 물론 토지공사 등 사업자가 공단조성에 드는 경비는 이후 분양을 통해 보존된다. 그 비용조차도 퍼주기 항목에 포함시키는 것은 당황을 넘어 황당하다.

둘째, 철도와 도로의 북한측 구간에 대한 개보수 비용이다. 개보수는 쉽게 말해서 리모델링이다. 집으로 치면, 신축건물정도의 리모델링이 있을 수 있고, 도배, 장판만 하는 경우도 있다. 북한측 철도, 도로는 낙후되어 있다. 개보수는 수준에 따라 천지차이다. 철도만 하더라도 중국이나 러시아측에서 실태조사를 벌인 적이 있고, 이른바 북한측 구간 현대화 비용으로 제시된 금액은 차이가 많다. 어떤 수준의 개보수냐 따라 금액이 10배 이상 차이 나는 것이다. 경의선이나, 경원선의 경우 국제철도 수준의 현대화는 당연히 중국, 러시아, 그리고 대륙철도 수송에 이익을 보는 유럽 국가들까지도 포함하는 국제 컨소지엄을 구성해서 접근해야 할 것이다. 다만 최소비용으로 남북철도 연결구간을 국제철도와 연결하는 사업은 우리가 우선적으로 추진하는 것이 필요하다. 이번 정상회담에서 경

의선 구간중 개성에서 평산까지 우선적으로 개보수를 하기로 했다. 평산은 경의선과 경원선이 갈라지는 지점이다. 김정일 위원장이 평양에서 바로 이곳 평산을 거쳐 두만강을 넘어, 러시아를 방문한 것이다. 2900억원을 투자하면 실질적으로 남북횡단철도는 대륙철도와 연결될 수 있는 것이다.

북한의 철도와 도로를 보수하는 비용을 과연 퍼주기라고 할 수 있을까? 그 길로 우리 화물이 갈 것이고, 그 길로 대륙물류와 연결되는데, 그것은 결국 한국경제를 위한 투자지, 퍼주기는 아니다.

셋째, 핵문제가 해결되면 더욱 많은 경제 협력 사업들이 진행될 것이다. 재원은 반드시 우리 재정으로만 충당하라는 법은 없다. 북한에 대한 테러지원국이 해제되고, 미국의 대북경제제재가 완화되면, 국제금융기구의 공적 차관도 들어갈 것이고, 그것이 소규모의 상징적 차원이라고 하더라도 결국 북한에 대한 국제적 신인도를 높일 것이다. 국제적인 재원조달의 환경도 달라질 것이다. 상황이 나아지면, 우리 재정이 부담하는 몫은 그만큼 줄어든다는 말이다. 마중물이라는 것이 있다. 초기 국면에서 북한을 중계거점으로 대륙경제로 나아가기 위해서는 어느 정도의 마중물은 필요하다. 당연히 투자에는 편익이 있는 것이고, 그것을 일방적인 퍼주기라고 부를 수 없다.

퍼주기 이데올로기는 경제협력 조차도 북한에 주는 지원이라고 우긴다. 그러나 분명한 것은 인도적 지원과 경제협력은 다르다. 개성공단에서 북한에 주는 인건비와 우리 중소기업들의 매출액, 무엇이 클까? 경제협력에 대한 투자를 퍼주기라고 매도할 수 없다. 그러한 주장이 중소기업들에게 절망이 될 수 있음은 이른바 '보수'라고 주장하는 사람들은 알 필요가 있다.

Ⅳ. 건강한 토론을 위하여

요즘은 전문가는 없고, 정치인만 난무한다. 정치를 하려면, 그냥 학자라고 하지 말고 했으면 한다. 보수적 시각이 있을 수 있다. 그러나 토론은 최소한의 상식과 사실, 자기를 둘러싸고 벌어지고 있는 현실의 변화를 알고 할 필요가 있다.

정상회담이후 시점의 특수성 때문에, 정치적 논란은 불가피하다. 그러나 근거도 없이 증오를 부추기는 소모적인 논쟁은 자제할 필요가 있다. 보수라고 하더라도, 사실왜곡을 하지 않고, 현실의 변화를 인정하면서도, 충분히 자신의 가치와 우선순위를 주장할 수 있다.

한반도의 현실이, 핵문제 해결이 남북관계의 발전이 앞으로도 어디 쉽겠는가? 많은 난관이 있을 것이고 극복해야 할 과제도 많을 것이다. 중요한 것은 합의를 모아 가는 과정이 아닐까? 평화정착과 공동번영의 필요성을 인정한다면, 방법론에 관해 얼마든지 논쟁을 할 수 있을 것이다. 관점만 앞세우는 정치인 학자가 아니라, 실력을 갖춘 보수적 전문가가 논쟁에 나섰으면 하는 바램이다.(2007/10/06)

KNSI 특별기획 제19-2호

2007 남북정상회담 이후 한반도 평화의 과제
: 상호신뢰와 동시행동의 중요성

서보혁
(코리아연구원 기획위원/ 이화여자대학교 이화학술원 전임연구원)

Ⅰ. 핵 불능화에 상응하는 종전선언의 필요성
Ⅱ. 북미관계 정상화에 대한 양국 정상의 의지가 관건
Ⅲ. 이중적 선순환 구조 정착이 관건

지난 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회담 결과가 발표되고, 바로 다음 날 2007 남북정상회담 공동선언이 발표되었다. 이는 한반도 비핵화 실현, 평화체제 수립, "남북관계 발전과 평화번영"이 상호 순방향으로 맞물리면서 병행 추진되고 있음을 보여준 것이다. 두 번째 남북정상회담에서 처음 평화문제가 다뤄진 것은 6자회담과 남북대화, 한반도 평화정착과 남북한 공동번영의 선순환을 가져올 발판으로 작용할 것이고, 한반도 비핵화 실현 및 평화체제 수립과정에서 남북한의 적극적인 역할과 국제 협력의 상호보완성을 확인해준 것이다. 물론 한반도 평화체제 수립, 남북관계의 질적 발전, 북미관계 정상화 등 향후 한반도 질서의 구조적 변화의 현실화 시점 및 방향은 한반도 비핵화의 진전에 의존하고 있다. 아래에서는 2007년 남북정상회담 이후 한반도 평화 관련 문제를 한반도 비핵화 논의를 바탕으로 평화체제 수립 및 북미관계 정상화를 중심으로 전망해보고자 한다. 말미에서는 한국의 과제도 잠시 생각해보고자 한다.

Ⅰ. 핵 불능화에 상응하는 종전선언의 필요성

북한의 핵무기 개발 및 보유의 완전한 포기를 의미하는 한반도 비핵화는 크게 핵 동결, 불능화, 폐기 및 검증 등 세 단계로 진행될 것이다. 현재 핵동결을 지나 불능화 단계에 들어서 있다. 제6차 6자회담 2단계 회담 결과(이하 10.3 합의), 북한이 연내에 불능화 단계를 완료하고 핵 프로그램을 신고하기로 합의함에 따라, 그리고 그 과정에서 북미관계 개선을 위한 양국간 실무협의와 신뢰조성

조치들이 취해지면서 불능화는 순조롭게 진행될 것으로 예상된다. 불능화 대상, 기준, 방법 등 10.3 합의 내용을 볼 때 북한의 불능화 의지가 분명하다고 판단되기 때문이다. 이에 따라 미국의 핵전문가들이 북한을 방문하여 구체적인 불능화 방안을 협의한 후 6자회담 참가국 전문가들로 구성된 팀이 북측과의 협조하에 불능화 작업을 추진할 것이다.

한 가지 걱정은 북한의 핵프로그램 신고문제인데, 북미간에 그리고 6자회담 참가국들 사이에 이 문제에 대한 충분한 협의가 없었고 북한이 신고할 목록이 적지 않기 때문에 북한과 관련국들 사이에 줄다리기가 발생할 수 있다. 북한은 플루토늄, 우라늄 두 가지를 모두를 이용해 핵개발을 추진해 왔고 핵무기까지 보유한 상태이기 때문에 신고 목록 합의에 진통이 있을 수 있다. 그러나 이 문제도 북한이 플루토늄 추출은 물론 우라늄농축 사실을 인정하고 있기 때문에 북한의 자진신고, 의혹 부분에 대한 검증에 대해 사전 합의하고 대북 신뢰조치를 추진하는 지속해 나간다면 신고 목록 확정 문제가 현상황을 거스르지는 않을 것으로 보인다. 이렇게 되면 2008년에 들어 한반도 비핵화의 최종단계인 북한의 핵 폐기로 나아갈 수 있을 것이다.

북한의 입장에서 볼 때 비핵화 진전 단계에 따른 다른 국가들, 특히 미국의 상응조치 이행이 문제이다. 여기에는 ▲ 100만 톤 상당의 중유 지원, 식량 지원 등 경제적 조치, ▲ 미국과 일본의 대북 관계정상화와 같은 정치적 조치, ▲ 평화체제 수립 논의와 같은 군사적 조치들이 망라된다.

2007 남북정상회담에서 두 정상이 한반도 평화체제 구축에 대해 공동 인식하고 종전 선언 추진을 위해 협력하기로 합의한 것은 그 자체로도 의미가 크지만, 바로 위와 같은 10.3 합의를 통한 한반도 비핵화 진전에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 정상회담 공동선언 제4항에서 한반도 평화체제 구축과 한반도 비핵화 문제를 함께 다룬 것은 이 둘의 상호의존관계를 잘 보여주고 있다.

그런데 정상회담 이후 평화체제 구축 방법과 종전선언 당사자 문제를 둘러싸고 관련국간 혹은 전문가들 사이에서 다양한 입장이 제시되고 있고 혼선의 우려마저 나타나고 있다. 평화체제는 정치적 대립과 군사적 긴장이 상존하는 정전체제를 대체하여 공고한 평화를 수립, 보장하는 법적, 제도적 장치와 그 유지 메카니즘을 말한다. 종전선언이나 평화협정(혹은 조약)은 평화체제를 수립하는 방안의 하나에 불과하다. 평화체제 수립 방안은 그 문제가 제기되는 구체적인 정치군사적 상황과 관련국의 태도에 따라 창의적이고 유연하게 접근할 필요가 있다.

한반도 평화체제 수립 논의에서 종전선언 논의가 나오는 것은 ▲ 남북, 북미 등 정전체제 관련 당사자들 사이에 정치군사적 신뢰가 대단히 부족하고, ▲ 평화체제 수립 논의가 한반도 비핵화 과정과 보조를 맞추면서 진행해야 하기 때문이다. 종전선언과 평화체제 협상의 선후관계, 당사자 문제를 둘러싸고 제시되고 있는 입장들은 이 둘을 연속선상에서 볼 것인가 혹은 별도로 접근할 것인가, 국제법적인 접근을 하느냐 아니면 국제정치적 접근을 하느냐에 따라 달리 나타나는 것이다.

한국전쟁 종전 선언 논의가 나온 배경을 이해한다면 종전선언은 필요하고, 그것은 그 자체로 완결적이지 않고 한반도 평화체제 수립 논의를 본격화, 공식화하는 출발점으로서의 의미를 갖는다. 그렇게 본다면 종전선언을 북한의 핵 불능화 완료가 이루어질 것으로 기대되는 연내에 함으로써 평화

체제 협상과 그 과정에서 관련국간 신뢰 증진을 가속화 할 수 있다.[1] 이는 북한에게 완전한 핵 포기에 대한 "미래의 창"(구속력 있는 안전보장과 북미, 북일 관계정상화)을 분명하게 보여주는 의미도 갖는다.

종전선언은 평화체제 논의의 일부이자 출발이고, 평화체제가 과거 처리보다는 미래지향적이다. 종전선언의 당사자 문제를 그런 관점에서 본다면 평화협정의 당사자와 일치할 수도 있다. 반면에, 종전선언을 평화체제 수립의 연장선상에서 이해할 수는 있지만 종전선언 당사자와 평화협정의 당사자는 그 성격상 다르다고 판단할 수도 있다. 이 두 가지 입장 차이는 현실적으로 중국의 입장과 관련국들의 반응에 의해 정리될 것이다.

남북정상회담 이후 한국에서 종전선언 당사자 논의가 활발해지고 있는 가운데 중국 외교부는 지난 9일 "한반도의 평화체제를 지지하며 조약 체결국으로서 중국은 적극적인 역할을 발휘해야 한다"고 말했다. 그 이전에 주한 중국대사는 중국이 빠진 남북미 종전선언안에 대해 반대 입장을 간접 표명하였다. 청와대 대변인은 8일 "정부 입장은 중국이 동의하면 4자가 자연스럽다는 입장이다"고 밝혔다. 그 사이 미국은 한반도 종전선언 참여국을 9월 한미정상회담 직후 남북미중 4자로 밝혔다가, 9월 말 6자회담 직후부터 직접 당사국이 아직 완전히 확정되지 않았다고 말을 바꾸었다. 북핵 불능화가 순조롭게 진행된다고 본다면 11월에 들어서 6자 외무장관 회담이 열리고, 거기서 비핵화 최종단계 추진방안은 물론 종전선언 및 평화체제 협상에 관한 논의가 자연스럽게 논의될 것으로 본다.[2]

종전선언 당사자 문제에서 북한과 미국의 입장이 변수로 작용할 것이지만, 이 문제가 평화체제 수립의 일부라는 점과 그에 대한 중국의 강력한 참여 의지를 고려한다면 4개 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다."[3] 여기에는 부시 대통령 임기내 북미관계 정상화를 실현하려고 보이는 북한의 의지가 반영되어 있다. 종전선언이 법적 구속력 없는 정치적 성격을 띠고 있기 때문에 정전체제의 법적 종식을 의미하는 '종전협정'을 검토할 필요가 있다. 그러나 부시정부 임기내 비핵화 완료를 향한 시간적 제약과 종전선언을 6자회담에서 공식 추인하는 방식을 상정한다면 종전협정 절차를 반드시 할 필요는 없을 것이다. 그러나 북한의 핵 불능화 및 핵 프로그램 신고 완료와 함께 2차 남북정상회담에서 합의한 남북간 정치적, 군사적 신뢰구축 조치를 이행하는 것은 평화체제 협상 개시에 필수적이다.

---

1) 물론 최근 한국과 미국의 정부관리들이 밝히고 있는 것처럼 종전선언이 연내에 이루어지지 않을 수도 있다. 그럴 경우 종전선언과 평화체제 협상 개시가 거의 동시에 이루어지거나, 평화체제 협상 결과 평화협정 체결에 임박해서 종전선언을 할 수도 있다. 이때 중요한 것은 최종 방안이 북한과의 긴밀한 협의, 동의하에 이루어져야 한다는 점이다. 그렇게 본다면 평화협정 체결에 임박한 종전선언은 현실성이 떨어진다.

2) 이와 관련해 천영우 6자회담 한국측 수석대표는 "6자 외무장관이 모일 경우 4자 외무장관들이 따로 모여서 (평화체제 협상의) 개시를 선언하는 것은 가능하다고 본다"며 6자 외교장관 회담을 계기로 '평화체제 포럼'이 출범할 가능성을 시사했다.

3) 같은 논리로 북한과 미국이 남북미 3자에 의한 종전선언을 강력히 주장하는 한편 남북미중 4자 평화협정안을 중국으로부터 양해를 얻는다면, 3자 종전선언이 이루어질 수도 있다.

2007년 말까지 북한의 핵 불능화 완료 대 종전선언의 대당관계로 본다면, 2008년 들어 북한의 핵 폐기 과정 대 평화체제 협상 및 북미관계 정상화 협상이 맞물릴 것으로 예상할 수 있다. 그러나 핵 폐기 및 검증 절차, 평화협정 체결 및 실질적 평화보장 방안 등이 각각 복잡한 정치적, 기술적 내용과 절차를 갖고 있고, 그들 사이의 상호연관성을 고려할 때 관련 당사자들은 2008년을 경제적이고 효율적으로 사용해야 할 것이다. 물론 그 가늠자는 관련국 최고 정책결정자의 의지와 북핵 폐기의 진전 정도이다. 2008년 상황을 예측하는데 관건은 북한과 미국이 완전한 핵 폐기와 북미관계 정상화를 병행 추진하는데 공감대를 갖고 있느냐이다. 만약 양국이 서로 다른 계산을 하고 있다면, 한반도 평화체제 수립과 그 전제인 남북한 군사적 신뢰구축은 어려움에 처할 것이다. 한국의 입장과 역할이 무엇인지를 시사하는 대목이다.

Ⅱ. 북미관계 정상화에 대한 양국 정상의 의지가 관건

9.19 공동성명이나 10.3 합의를 통해서 볼 때 6자회담 참가국들은 한반도 비핵화와 북미관계 정상화는 상호 병행 추진하는 문제로 파악하고 있다. 그런 가운데 북한과 미국이 이 두 문제를 어떻게 조합시키느냐가 관심사로 부각되고 있다.

일단, 10.3 합의에 의하면 연내 핵 불능화 및 핵 프로그램 신고, 핵 확산 금지에 상응하여 북한과 미국은 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료를 위한 과정을 개시하도록 되어 있다. 이 두 상호 조치는 이행 수준 및 시한이 불균등하다는 면에서 북한이 불리해보이지만, 북한과 미국 간에 공개되지 않은 '일련의 별도 양해사항' 이 있었던 것으로 보도돼 미국이 테러지원국 명단 삭제와 관련해 북한에 구체적인 시기를 약속했을 가능성이 있다. 6자회담의 한국측 수석대표인 천영우 한반도 평화교섭본부장도 10월 8일 "(10.3) 합의문에는 명시되지 않았지만 미국과 북한이 테러지원국 명단 삭제와 적성국 교역법 적용 종료 등에 대해 실질적으로 합의한 것으로 인식한다"며 이 같은 관측을 뒷받침하였다. 이에 앞서 북한 외무성 대변인은 9월 1-2일 제네바에서 열린 북미 실무그룹회담 다음날 "미국은 테로지원국 명단에서 우리 나라를 삭제하고 적성국무역법에 따르는 제재를 전면 해제하는 것과 같은 정치경제적 보상조치를 취하기로 하였다"고 기정사실화 하였다. 이 같은 점들은 10.3 합의 이후 미국의 대북지원 발표, 북미간 체육·예술 교류 계획 등으로 교류 증대와 신뢰 증진을 도모하고 있다. 그리고 양국 정부는 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료와 관련한 실무급회담을 개최할 예정이다. 테러지정국 해제 및 적성국교역법 적용 종료가 미 대통령과 행정부의 재량사항이고, 북한의 입장에서는 미국과의 정치적, 경제적 관계정상화는 물론 정상적인 국제관계에 필수조건이라는 점에서 그 효과는 매우 크다. 이상과 같은 상황을 종합해 볼 때 북핵 불능화 단계까지 평화체제 및 북미관계 관련 논의는 순항할 것이다.

그러나 그 다음이 문제이다. 한 가지는 미국과 북한이 관계정상화 의지가 있느냐 하는 것이고,

다른 하나는 의지와 별도로 부시 대통령 임기내 관계정상화가 가능하냐 하는 것이다.

북미 관계정상화 의지와 관련하여 미국의 입장은 조건부이다. 버시바우(A. Vershbow) 주한 미국대사는 지난 9월 12일 북한이 내년에 모든 핵무기를 폐기할 경우 부시 대통령 임기 중(2009년 1월 퇴임)에 미북 정상회담이 열릴 수 있다고 말했다. 그러나 버시바우 대사는 10월 8일 이재정 통일부 장관 면담 후에 "종전선언 또는 평화체제 논의의 선결조건은 북한 핵무기와 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기"라며 말하면서 연내 "종전선언은 현실적으로 가능하다고 생각하지 않는다"고 말했다. 그의 이같은 발언은 미국의 관심사는 북핵 폐기이고 평화체제나 관계정상화 논의는 그 다음 문제라고 말해주는지도 모른다. 힐 대표도 10월 3일 미 PBS방송과의 인터뷰에서 "우리는 북한이 모든 핵 야욕과 이미 확보한 50kg의 핵물질을 포기할 때까지 완전하고 정상화된 외교관계에 들어가지는 않을 것"이라고 말하고, "따라서 그것(북미간 완전한 외교관계 수립)은 시간이 걸릴 것"이라고 덧붙였다. 최근 부시행정부의 '부드러운' 대북정책 목표를 부시대통령의 외교적 업적 만들기 차원이냐, 비확산 달성까지이냐, 동북아질서 변화 주도를 위한 북한 순치이냐 등 다양한 수준에서 바라볼 수 있다. 2차 남북정상회담 이후 미국이 취하는 태도가 관계정상화에 신중하고 비핵화 완료에 초점을 두고 있다고 한다면, 잠정적으로 부시 대통령의 동기와 비확산전략에서 대북정책을 추진하고 있다고 말할 수 있다.

그렇다면, 미국의 입장과는 별개로 북한은 부시 대통령 임기 내에 미국과 관계정상화를 달성할 의지가 있는가? 필자의 소견을 먼저 말하면 관계정상화 의지는 있지만 최우선적으로 강력하게 추진할 것인지는 확신하기 어렵다. 미국이 관계정상화를 북핵 폐기 이후 논의할 수 있다는 입장이라면, 북한은 관계정상화 그 자체보다는 미국의 대북 "적대시 정책 철회와 평화적 공존" 즉 체제의 안전보장에 더 관심이 있다고 하겠다. 9.11사태 이후 부시 행정부의 일방주의적 외교안보정책이 절정에 오르고 있던 2002년 10월 25일 북한 외무성 대변인은 미국에 ▲ 자주권 인정, ▲ 불가침 확약, ▲ 경제발전 장애 조성 중단 등을 핵포기 등 대미관계 개선의 조건으로 내세웠다. 위 힐 대표의 인터뷰 내용에서 북한과 미국은 완전한 외교관계 수립에 시간이 걸릴 수 있다는 데 공감하고 관계정상화 과정을 "계속 추진해 나가기로 합의했다"고 알려졌다.

북한의 입장에서 미국과의 관계정상화 과정에서 많은 경제적, 안보상 실익을 얻는 것이 우선이지 외교관계 정상화 자체가 목표라고 말하기는 어렵다. 북한은 미국과 마찬가지로 여전히 미국을 불신하고 있고, 특히 안보문제에서 극도의 민감성을 갖고 있다. 물론 북한이 미국에 비해 상대적으로 관계정상화에 이해관계가 높다고 말할 수 있다. 그러나 북한의 절대적 입장에서는 미국의 경제적, 군사적 대북 적대정책의 철회가 외교관계정상화에 앞선다. 대북 경제제재 해제, 군사전략 및 연습 중단이 대표적인 달성 목표이다. 물론 그 파급효과로 관계정상화를 맺는 것은 좋은 일이다.

북한의 완전한 핵 폐기가 완료단계에 진입할 때 양국간 관계정상화 논의도 구체화 될 것이다. 그러나 핵 폐기의 완료와 관계정상화 합의가 시간상 맞물리려면 미국은 북한이 요구하는 구체적인 대북적대시 정책을 철회하여야 한다. 그렇지 않을 경우 북한은 안보 수단 및 협상카드로서 핵무기 및

핵프로그램을 완전히 포기하지 않을 것이다. 이런 상호주의가 성립될 경우에도 미국은 북한의 장거리미사일, 재래식 군사력 태세, 인권문제 등을 관계정상화 의제로 삼을 가능성이 높다.

미국의 소극적인 관계정상화 의지와 북한의 높은 안보 우려가 해소되지 않은 가운데, 적성국과의 관계정상화 관련 법적 제약 제거 및 여론의 지지 확보 등 미국의 대내적 변수도 북미 관계정상화 여부 및 시점에 영향을 미칠 수 있다. 물론 미국내 각종 대북 경제제재 조치들이 법적 근거를 갖고 있으나 양국간 정치관계 변화를 반영하여 대통령이 자율권을 발휘하여 제재 조치를 실질적으로 약화시킬 수 있다. 그러나 대통령과 행정부의 재량으로 대북 경제제재를 완전 해제하기에는 많은 관련 법령들의 제한[4]과 이익집단의 로비가 만만치 않을 것이다. 북미 경제관계에서 주목할 부분은, 북한이 비확산관련 국제규범을 위반하고 있는 상태에서 대외관계수권법 등을 통해 북한과 미국의 경제관계정상화 혹은 북한의 대외경제관계에서 미국의 협조는 불가능하다는 점이다.

Ⅲ. 이중적 선순환 구조 정착이 관건

2007 남북정상회담 공동선언에서 한반도 평화체제 및 비핵화 문제를 다룬 제4항은 ▲ 양 정상이 한국전쟁 종식 선언을 통한 정전체제 해체와 평화체제 구축에 대해 공동 인식하고, ▲ 처음으로 남북한이 한반도 평화체제 구축의 당사자임을 공동 인정한 점이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 또 제4항은 한반도 평화체제 구축과정에서 남북한 및 국제적 역할의 상호보완적 관계를 적시함으로써, 그간 남북관계와 주변국의 역할 사이의 선후 혹은 상대적 비중을 둘러싼 논란에 종지부를 찍었다고 평가할 수 있다. 그러나 제4항은 한반도 평화체제 구축 및 비핵화 과정이 모두 국제적 틀에서 전개된다는 점을 인정한 가운데, 평화체제 구축에 있어서는 종전 선언 추진, 비핵화 과정에서는 6자회담 합의 이행을 지지하는 수준으로 나타나있다. 이는 이상의 두 문제에 있어서 남북한의 역할은 공동 행동의 틀을 마련하지 않는 한 여전히 국제적 틀에 종속될 가능성이 상존함을 의미할 수 있다.

이번 정상회담에서 보인 평화 관련 논의는 지난 10년간 남한정부의 대북 포용정책의 성과와 한계를 보여주고 있다. 남한의 대북 포용정책은 주변 정세의 부침, 북한의 소극적 태도, 대내적 지지기반의 제약 등에도 불구하고 한반도의 군사적 긴장완화 및 남북관계 개선을 이끌어냈다. 그럼에도 불구하고 위 세 가지 제약 요인을 충분히 극복하지 않으면 포용정책은 한계에 봉착할 지도 모른다. 특히 동북아에서 미중일, 한반도에서 남북미 삼각구도가 대내정치와 연계되어 있고 남북간, 한국과 주변국들 사이에 상호 전략적 이익을 추구할 공동 기반이 불안정한 것은 포용정책의 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다.

한반도에서 핵전쟁의 공포를 완전 근절하고 상생의 평화공동체를 수립하기 위해서는 당면한 북

4) 미국의 대북 경제제재 관련 법령에는 적성국교역법, 해외자산통제법 외에도 수출통제법, 수출관리법, 교역통제규정, 대외자산통제규정, 수출입은행법, 해외사적투자기업법, 국내세입법 등이 있다.

핵문제 해결을 통해 한반도 비핵화를 실현하여야 한다. 평화협정은 북핵 폐기의 완결단계에 즈음하여 남북한과 관련 국가들의 참여로 체결될 것으로 예상된다. 그 과정에서 중요한 것은 평화체제 수립 '과정'에 주목하는 것이다. 평화협정 체결도 중요하지만, 그런 논의 과정에서 관련국간 정치군사적 대립과 긴장을 해소하고 공동 이익을 추구할 기반을 갖추는 것이 더 중요할 것이다. 특히, 남북간에는 정상회담 공동선언을 바탕으로 평화와 번영의 선순환관계를 정착시켜 정치적, 군사적 신뢰를 높여야 한다. 관련국간 종전선언도 그런 맥락에서 필요하다. 그럴 때 평화체제 수립 과정에서 남북한이 적극적인 역할을 할 수 있고 그 결과가 다시 한반도의 평화정착과 공동번영에 기여할 수 있을 것이다.

한반도 비핵화는 평화체제 수립과 병행 추진되어야 실질적 효과를 가져 올 수 있다. 실제 북한이 궁극적으로 핵무기 개발을 포기하고 한반도에 평화체제를 수립하기 위해서는 정전체제를 청산하고 평화협정을 체결하는 관문을 밟아야 하고, 북한이 미국, 일본과 국교를 수립하여 한반도 주변 국제관계를 정상화 하여야 한다. 이런 상호과정은 북한의 완전한 핵 포기를 전제로 하지만 관련 사안들이 동시적으로 진행될 때 성공할 것이다.

한반도 평화체제 논의는 이제부터 본격 전개될 것이다. 이것이 가능했던 것은 6자회담 타결과 남북정상회담의 개최, 즉 한국외교의 입장에서 볼 때 관련국들과의 국제적 협력과 남북관계 개선의 선순환에 기인한다. 평화와 경제, 국제협력과 남북대화와 같은 이중적 선순환 구조를 유지 발전시킬 때 한반도 비핵화와 평화체제는 함께 실현될 수 있을 것이다. 이것은 국내적으로는 초당적이고, 남북관계 차원에서는 탈이념적이고, 동북아 및 세계 차원에서는 국제협력의 좋은 실험이 될 수 있다. (2007/10/10)

KNSI 특별기획 제19-3호

남북정상회담 평가와 과제
-경제협력 거버넌스에 거는 기대

이정철
(코리아연구원 기획위원/ 숭실대학교 정치외교학과 교수)

Ⅰ. 경제 협력 합의의 3대 내용
Ⅱ. 서해평화협력특별지대 구상 평가와 전망
Ⅲ. 재원 문제
Ⅳ. 결

자료: 국정브리핑

자료: 서울경제, 현대경제연구원 추정치

2007 남북정상회담 합의는 6.15 공동선언을 기본정신으로 두고 그 이행 합의를 구체화한 데 가장 큰 특징이 있다. 사실상 6.15 공동선언의 실행 합의문에 가깝다는 이 점 때문에 동 합의문의 이

행은 향후 구성된 남북간 협의 틀의 실효성 즉 남북 협력의 거버넌스에 좌우될 가능성이 높다는 점이 특징이다. 거버넌스가 취약할 경우 동 합의가 남북 기본 합의서처럼 휴지조각이 될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 합의문이 매우 구체적이지만 그 구체성이 임기말이라는 취약성과 모순관계에 있어, 구체적 합의의 실현 가능성을 강제할 방도로서의 거버넌스에 대한 고민이 필요하다는 것이다.

경제 협력의 내용으로 보면 동 합의는 사실상 경제와 평화의 선순환 관계를 제시함으로써, 남북관계와 북미관계의 선순환과 동시에 한반도의 쌍끌이 선순환 구조를 정착시킬 수 있는가라는 시대적 화두를 던진 데 의의가 있다. 이는 노대통령이 도라산 연설에서 언급했듯이 '북방경제' 구상이라는 자신의 브랜드를 어떻게 구체화할 것인가 하는 문제와 연동되어 있다.

이에는 북방경제론, 평화경제론, 한반도경제론 등 다양한 버전의 논의가 있지만, 참여정부 시기 이들 논의의 공통성은 민족경제협력(nation-building/Integration)과 지역협력(region-building)의 동시 진행이라는 관점을 강조해서 통합의 방식에 지역협력의 관점(regional cooperation approach)을 어떻게 접맥하는가에 많은 고민을 해왔었다. 이에 비하면 이번 합의는 '우리민족끼리'에 따른 남북 경협의 거버넌스에 강조점을 둠으로써 경제 통합 논의로 강조점이 다시 회귀한 인상이다.

한편 서해특별지대 구상은 접경지대 개발 청사진을 제시함과 동시에 군사벨트를 평화벨트로 전환하고자 한 남북의 시도라는 점에서 그 의의는 매우 크다고 볼 수 있다.

Ⅰ. 경제 협력 합의의 3대 내용

본 협의 사항은 크게 3가지로 구분할 수 있다.

첫째는 물류 협력이다. 물류 협력의 가장 큰 합의 내용은 개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수 사업이다.

먼저 개성- 평양 고속도로(170km) 사업을 보면 이는 통행, 통관, 통신 합의와 결합되면 평양권이 가시적인 경제 협력 대상 지구로 된다는 것을 의미한다. 북한 내에서는 가장 인프라가 좋은 평양권에 대해 투자 협력이 가능할 수 있는 기반을 조성할 수 있다는 것이다.

그러나 이에는 다른 한편으로는 개성 공단과 대체재라는 성격이 있음도 간과할 수 없다. 동일한 여건이라면 육로 운송비용이 조금 들어가더라도 평양권에 산업 시설을 투자하는 것이 기업들의 입장에서는 유리하기 때문이다. 결과적으로 개성-평양간 고속도로 개보수는(3,000억원대) 개성 공단 3단계 투자의 의지를 낮추는 결과를 낳게 됨을 남북 모두가 모를 리 없다. 이 점에서 이번 합의문에 개성공단 '2단계' 개발에 착수한다고 선언한 것은 의미가 있다.

다음으로는 개성-신의주 철도 개보수 합의이다. 여객 운송을 통한 북경 올림픽 참가라는 상징적 이벤트로서 동 합의는 유의미하나 경제성에 대해서는 검토할 여지가 있다. 이미 TCR 노선이 화물 운송으로서는 포화상태이기 때문에, 동 노선을 활용해서 물류 기반을 확장한다는 것은 어려운 현실이다. 이 점에서 신의주까지의 노선은 여객 중심의 상징적 이벤트를 위한 것일 따름이다.

사실 중요한 것은 평산까지의 개보수이다. 이미 우리 정부는 2,900억원의 비용을 들여 평산까지의 개보수에 주력한다는 방침을 밝히고 있다. 개성-평산(59km)까지 개보수에 이어 청년이천선-강원선-평라선 구역을 통한 TSR로의 연결 가능성은 향후 대륙간 철도 연결과 관련해서 검토해볼만하기 때문이다. 러시아측 자료에 따르면 동 노선의 개보수 비용은 23억 달러 수준이므로 북측과 통행 통관 협의가 제대로 이루어진다면 실질적인 물류 수단으로 기능할 수 있을 것이다. 특히 동 노선은 향후 나진 선봉 개발 프로젝트가 확정될 때 한층 유의미한 인프라 기반으로 작용할 것으로 보이므로 구간 구간별 개보수를 진행해 놓는 것은 중요하다.

현실적으로는 문산-봉동간(27.3km) 철도 화물 운송의 시작은 개성공단 관련 운송로 포화 상태를 해결한다는 점에서 유의미하다. 이는 도로 수송 외에 추가적인 운송로를 확보하는 의미가 있으며 개성공단 화물 적체 현상을 해소하는 데 기여할 것으로 추정된다. 현재 25톤 트럭 기준 49만원 대 수준의 개성-서울 화물 운송비를 철도 운송을 통해 상당부분 절감 가능한 것도 중요한 의의로 보인다.(안병민, 18)

둘째는 투자 협력 및 특구 개발이다.

이번 합의에서 가장 상징적인 투자 협력은 안변, 남포의 조선협력단지와 개성공단 2단계 개발 관련 건이다. 안변과 남포의 경우는 사실상 대우 조선이라는 개별 기업의 투자를 패키지화하여 묶어낸 것이므로 새로운 합의 사항이라 보기는 어렵다. 오히려 이를 정상회담이라는 틀 내에서 합의 사항으로 묶어냄에 따라 정부 지원이 불가피한 측면이 있고 이 점에서 특혜 시비가 제기될 우려가 있다.

동 지역은 사실상 수리 조선과 블록 조선 사업 대상으로 검토 중이나, 남포의 영남 배수리 공장의 경우 서해갑문을 통한 통항 기준이 5만톤 이하이어서 대규모 조선소의 입지로는 부적합하다. 따라서 이 지역에는 5만톤급 이하의 수리 조선만이 가능하다. 반면 블록 조선으로 검토되고 있는 안변의 경우 부존 시설 규모가 미비한 것으로 알려지고 있어 신규 투자 문제나 이에 따른 전략 물자 문제가 해결되어야 할 검토 대상이 될 것으로 보인다. 따라서 조선산업단지는 노동집약산업이라는 점에서 남북협력의 신 모델로서는 그 자체가 획기적 의의를 지닌 협력 사안으로 보기는 어렵다.

특구개발로서의 서해 특별 지대 논의는 다음 장에서 다시 다루기로 한다.

셋째는 협력 체계 즉 남북 경제 협력의 거버넌스이다.

사실 이번 회담을 통해 남북관계에는 국가연합 방식의 거버넌스가 합의되었다고 볼 수 있다. 우리의 오랜 통일 방안인 국가연합안은 현 상태에서 남북간 교류 협력을 제도화하여 각료급회담과 평의회 그리고 정상회담을 구성하는 것으로 되어 있다. 이 점에서 이번 합의를 통해 형성된 차기 회담 틀이 곧 사실상의 국가 연합 방식의 틀임을 쉽게 추론할 수 있다.

즉 별항 2항에서 수시 정상 회담 합의를 통해 정상회의의 가능성을 더욱 구체화했고, 2항에서는 국회회담을 합의함으로써 평의회의 가능성을 열었고 그리고 별항 1항에서 총리회담을 합의함으로써 각료급 회담에 합의하였다.

따라서 가능태이지만 이같은 협력 틀을 만들어 놓은 점은 사실상 국가연합의 거버넌스를 구성한 것으로 볼 수 있는 것이어서 통일 논의의 일보 진전을 가능케하고 독일식과 다른 한반도식 통일 방식의 맹아를 선보였다는 점에서도 그 의의는 크다.

특히 경제 관련 부분에서는 차관급의 경추위를 부총리급인 남북경제협력공동위로 구성하여 경제협력 논의 틀을 격상시킨 것은 유의미하다.

다만 국방장관회담이라는 틀은 사실상 북측의 군사 기관이 총리의 관할 밖에 있다는 점 즉 인민무력부가 내각과 독립된 국방위원회 산하 조직이기 때문에 북측의 체계에 맞추어 어쩔 수 없이 구성된 협상 틀이다. 그러나 남측의 경우 사실상 국방장관이 총리회담과 별개의 독자 관할을 가진 것으로 볼 수 없고 특히 우리는 군에 대한 문민통제가 강조된다는 점에서 다소 불안한 협상 틀인 것은 사실이다.

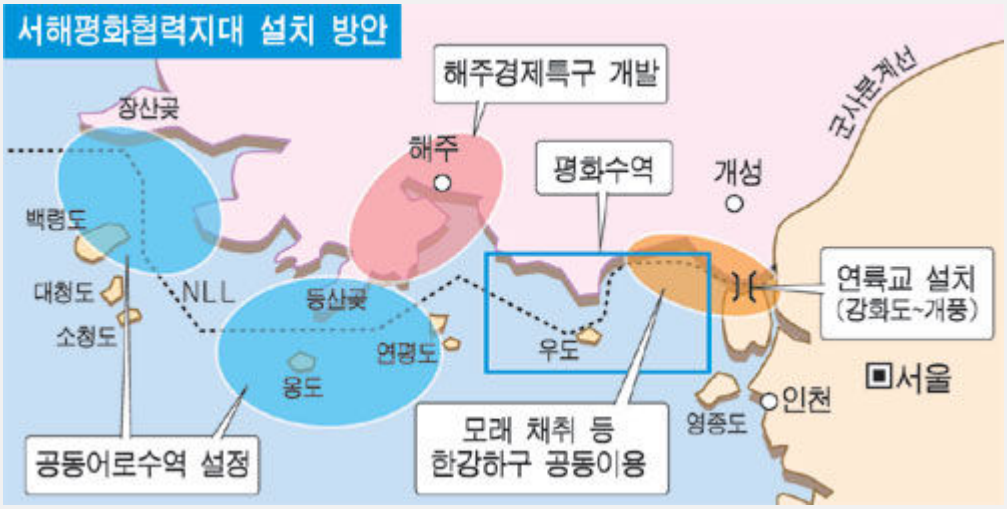
이 점에서 우리정부가 서해 특별 지대를 위해서는 새로운 협상 틀의 제안이 필요하다고 보는 것은 서해특별 지대가 갖고 있는 평화와 경제의 선순환이라는 담론을 구체화하기 위해서는 적어도 동 지대에서만이라도 군과 내각을 아우르는 독자적 협상 틀이 필요하다는 의미로 읽혀진다. 남북간 거버넌스 구조로 보면 서해 특별 지대를 특수 관할 구역으로 가져가겠다는 점에서 의미가 있을 수 있다. 이렇게 보면 이번 선언은 남북 협력의 틀과 관련해 상당히 안정적인 거버넌스를 합의했다고 보아도 무방하다.

Ⅱ. 서해평화협력특별지대 구상 평가와 전망

서해특별지대 구상은 한편으로는 NLL 문제의 해법을 위해 도출된 것이고 다른 한편으로 개성-한강 하구 개발을 해주와 패키지로 묶는 프로젝트로 보는 것이 타당하다. 동 지대의 협력은 경제성뿐만 아니라 정치적 고려가 중요하다는 의미이고 그만큼 우리 측의 책임 부담도 크다는 것이다.

동 합의는 크게 4가지로 표현되어 있다. 해주 특구와 해주항 활용, 공동어로구역과 평화수역, 해

주직항 그리고 한강 하구 공동 이용문제이다. 그러나 사업 영역으로 나누어 보면 사실상 해주 특구와 해주(항) 직항 문제, 공동어로구역과 어업 협력, 평화수역과 한강하구공동이용의 3가지이다.



출처: Naver

1) 해주 특구 문제

해주 특구로 북측이 지목한 지역은 강령군이다. 현실적으로 강령군에 산업단지로 지목할 만한 특구가 개발 가능한가라는 문제부터, 동 지역에서도 어디에 어떤 규모의 특구를 설치할 것인가 그리고 동 특구는 남북 공동 특구인가 등에 대해서는 어떠한 합의 내용도 전해지지 않고 있다. 강령군은 사실상 해주항과는 동 떨어진 지역이어서 기존의 해주 인프라를 활용하기는 어려울 전망이다. 그렇다면 강령군 해주 특구의 의미는 남측과 육로로 연결되는 산업 공단이 아니라 해로를 통한 것이고 따라서 해주 특구는 전적으로 해주 직항 문제와 결합될 수밖에 없다. 결국 해주 특구는 해주항 이용 및 해주 직항로 개설 문제와 필수불가결한 문제인 것이다.

특구 거버넌스와 해주 특구

기대컨대 우리가 생각할 수 있는 특구의 거버넌스는 네가지이다.

하나는 경공업/자원개발 협력 틀이다. 이는 유무상통 방식의 개발인데 우리가 자재 등 자원을 지원하되 대가로 줄 자원 개발 과정은 북측이 주도하는 것이므로 사실상 무상 차관 지원 형태의 개발 과정과 최종물의 바터 거래로 될 가능성이 높다. 이 경우 협력의 틀은 회의 방식이 유일하다.

다음은 공개 차관 지원 방식(EDCF 방식)이다. 이는 북한에 차관을 지원하고 이의 활용 계획을 북한이 투명하게 제출하는 것이다. 북한의 개발 계획 제출 및 투명성 확보가 필요하나 쉽지 않은 과제이고 사실상의 현금 지원이기 때문에 전용 문제가 제기될 소지가 높다.

다음은 행정 특구식 개발로서 신의주 특구처럼 특정 지역의 행정/개발사업 전체를 한국이 일괄 주도하는 것이다. 이에는 행정 특구 장을 한국 국적인이 맡는 형태가 가장 높은 형태가 될 것이다. 그러나 이 또한 쉽지 않은 과제이다. 아직까지 북측의 입장으로는 외국인이 아니라 남측 민간인이 특구 주민의 행정 사업까지 관할하는 것은 허용하지 않을 태세이다.

그리고 마지막으로는 기존의 개성/금강산 방식으로 행정 조직을 북측이 맡고 남측은 권한에 제한이 있는 개발업자가 결합하는 방식이다. (관리위원회는 북측 주민을 관리할 권한이 없는 사실상의 개발업자일 따름이다.) 형태는 상업적 개발이지만 사실상 정부의 인프라 지원이 불가피하여 공공적 성격이 강한 형태로 특혜 시비가 지속될 가능성이 높다.[1)]

이렇게 구분한다면 해주 특구를 강령군으로 지정한 북측의 의도를 고려할 때, 생각할 수 있는 거버넌스는 기존과 유사한 네 번째 형태로 보인다. 다만 개성이나 금강산처럼 민간 개발업자가 직접 뛰어들 수 있는 수준이 아니어서 정부 혹은 공기업이 직접 개발업자가 되어야 할 형태로 보인다. 해수부 장관은 준설을 재정으로 부두 시설과 운영은 민자로 한다고 하고 있으나(연합뉴스 07/10/10) 당분간은 민자 투자를 기대하기는 어렵다. 민자 투자를 위해서 세 번째 형태를 제기해 볼 수 있으나 지역 여건상 북측의 수용 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다.

1) 개성은 개발업자 – 관리기관 – 인민위원회의 3원구조로 되어 있다. 이 때 관리기구와 별개로 개발업자를 선정하여 인프라 개발과 분양을 전담토록 한 중국식 특구 모델을 따르고 있다. 그러나 중국 공단들은 최근 인프라 개발과 상업적 개발을 위해 국영기업이나 공사를 설립하여 관리위원회와 별개의 조직이 관리하고 관리위원회는 사실상 행정 조직으로 기능하고 있다. 이 때 중국은 인민위원회와 관리기구가 동일하나, 개성은 별개의 조직으로 되어 있어 갈등의 소지가 있는 것이다. 관리기관이 먼저 설립되고 개발업자를 지정하는 것이 아니라, 개발업자를 선정하고 관리기구를 구성하다보니 역할도 혼란이 발생한 것이다.

중국 특구/개발구 개발전담기구 현황

	천진 TEDA(東區) 개발구	소주 공업원구	심천 특구
개발 조직	* TEDA 투자 지주회사 (TEDA Holdings)	* 중신 쑤저우 공업원구개발유한공사(CSSD)	* 심천시 투자관리공사
자산	* 총 투자자산 48억달러 * 개발 초기 중앙은행 차입금 45백만 달러로 시작	* 개발 초기 싱가포르가 200억 달러 컨소시움으로 65% 지분 구성	간접금융회사화

해주항과 강령군

해주 특구의 광역 프로젝트화

사실상 해주 특구가 성공하기 위해서는 그 규모나 산업 연관 등에서 경제성이 있어야 하는데 강령군의 위치상 이같은 조건을 만족시키기 어려울 가능성이 높다.

따라서 해주를 섬 개발 방식으로 고립시키지 않고 연계 개발하기 위해서는 광역 프로젝트 구상이 전제되어야 한다. 즉 인천-강화-개풍간의 연륙교 연결 프로젝트와 개성-해주간 육로 연결, 인천-해주간 항로 연결 프로젝트가 유기적으로 이루어져 개발 벨트가 형성되어야 해주 개발이 완결적 구도로 이루어질 것이다.

이는 해주와 동시에 강화도-개풍의 연륙교 구상에 초점을 두어 인천-개성-해주 벨트를 구상하는 것이다. 인천 등 서해 지구가 상해에 대해 경쟁력을 갖기 위해서는 우리 금융 섹터가 저임금제조업 섹터와 연계된 복합 특구가 되어야 하기 때문에 이를 위한 구상을 강조하는 것이다. 이는 해주항 개발을 개성과의 중복을 피한다는 의미에서 수산 양식, 가공, 유통에서 출발하여 단계적으로 발전시켜야 한다는 구상과는 다소 괴리가 있는 큰 구상으로 보일 수 있다. 그러나 이 구상은 해주 자체보다는 서해 권역을 강조한다는 점에서 단계적 발전론과는 다르지만 해주 자체의 개발 규모에 대해서는 큰 차이가 없는 구상이다.

현재 개성공단의 가장 큰 문제점은 노동력 수급 문제이다. 개성 1단계 개발에 향후 6만명 이상의 외지 인력이 소요되고 2단계 개발(200만평 전후로 추산)의 경우 10-20만 사이의 추가 인력이 요

구되는 바, 개성 공단의 외지 인력 숙소 건설 등에 많은 추가 비용이 들어갈 것이다. 따라서 현재 개성공단 개발 계획에서 가장 큰 문제로 되고 있는 것이 이 부분이다. 이같은 개성 권역의 20 - 44세 노력 가능인력이 14 만명 정도임에 비해 해주 권역은 24 - 28 만명 추산이어서(정형곤, 2), 해주에서 가능한 공단 규모도 100-200만평 규모 수준일 것이다. 강령군 자체에 형성될 수 있는 해주 공단의 규모는 이 이상을 벗어나기 어렵다고 본다면 문제는 주변 연계를 강화해 효과를 극대화 할 수 있는 방안을 만드는 것이다. 광역 프로젝트 구상이 필요한 것은 그래서이다. (해주 특구의 전력 문제가 제기될 경우 개성과 해주를 묶는 화력 발전소 필요성이 제기될 정도임. 개성도 3단계 구상을 위해서는 추가 송전선이나 발전소가 필요)

이점에서 해주 특구의 추가 개발 구상을 위해서는 대만-하문(샤먼)간 개발 과정을 검토할 필요성이 있다.

2) 공동어로구역과 어업협력 / 평화수역과 한강하구 공동이용

공동어로구역의 경우 매우 예민한 문제이다. 그러나 NLL을 경계로 동 면적안을 고집할 필요는 없다. NLL개념 자체를 논의하지 않고 공동어로구역을 합의할 수 있는 지혜가 필요하다. 사실상 해주 특구 개발은 북측 지대를 우리가 사용하는 개념이므로 이에 준하는 우리측 발상의 전환이 필요하다.

평화 수역과 한강 하구 공동 이용 문제는 우리 측 골재 채취 문제와도 연관되어 있다. "한강하구 골재 부존량은 10억8000만㎥로 수도권에서 20년 이상 사용할 수 있는 규모이고 북측의 바다모래 가격으로 환산해도 28억달러 상당의 가치를 지니고 있다. 수해 방지 효과도 있다. 한강 하구를 준설하면 임진강 수위가 1m 낮아져 수해 방지 효과가 있다." (청와대 브리핑)는 정부측 주장은 모래 질이나 습지 환경 문제 등에 대한 추가 검토가 필요하나 최소한의 남북 공동 이용 가능성은 있다고 보겠다.

Ⅲ. 재원 문제

비용과 관련해서 현대경제연구원이 113억 달러를 추산하거나 간접 비용 포함 10-50조원이라는 등(연합통신 07.10.7) 다양한 논의가 난무하다. 그러나 사실상 북측 투자 사업의 재원에 관해서는 실제 투자가 집행되기까지는 정확한 수치에 접근하기는 어렵다.

그리고 이번 합의처럼 장기간이 요구되는 사업들이 많은 경우 일괄해서 비용을 산정하는 것 자체가 무의미하다. 도중에 어떤 사태가 발생할 지 알 수 없고 또한 남북 협력과정에서 벌어질 리스크 완화에 따른 편익 계산 또한 사전에 추산하기 힘들기 때문이다.

이점은 재원 마련 또한 마찬가지이다. 따라서 대북 투자 협력은 현실적으로 일정한 기간 동안은 공공 투자가 기본이 될 수밖에 없다. 오히려 사기업을 매개하는 것이 더 큰 부작용을 가질 수 있다는 점도 고려해야 한다. 그리고 회임 기간이 장기적이어서 비가시적인 이익(benefit)의 경우 특히 공공성이 강조될 수밖에 없고 이의 주체가 국가임을 부정할 필요가 없다. 퍼주기 논란의 정략성이 강조되는 것은 그래서이다.

재원의 구성을 구체화해보면 남북협력기금을 활용한 재원조달방식 / 공공차관(IMF, IBRD 등) / 북일 관계 개선에 따른 일본 청구권 자금 등 개별 국가 지원 / 국내외 펀드 및 FDI다. 공공차관과 개별 국가 지원은 사실상 북핵 문제의 해결과정과 연동되어 있기 때문에 북핵 협상에 따라 실질적인 혜택의 여지가 정해질 수 있다. 그 규모는 공공차관이 연간 7억불 수준, 북일 수교시 연간 10억불 10년 수준으로 추산하는 것이 일반론이다. 이 경우 총액의 60% 이상이 untied(*공여국(供與國)이 대출금의 용도를 미리 지정하지 않으며, 그 운용을 감독하지도 않는) 형태이기 때문에 북한 개발 사업의 재원이 의외로 쉽게 조성될 경우 우리 기업들이 최대 수혜자가 될 가능성도 높다.

그러나 문제는 이같은 국제 환경 변수와 독립 변수로서 우리가 해야 할 사업들의 경우도 있다. 그것은 전적으로 남북협력기금이나 국내 PF(**Project Financing: 자금조달의 기초를 프로젝트를 추진하려는 사업주의 신용이나 물적 담보의 가치에 두지 않고 동 프로젝트 자체의 수익성에 두는 금융기법)에 의거할 수밖에 없으나 역시 전자가 중요하다. 당분간은 남북 협력 기금 중 정부 지원금을 현행 7,500억원에서 연간 1조원 수준으로 상승시키는 것은 어렵지 않은 수준이다. 추후에 복권이나 목적세 신설을 통해 재원을 확보해야 하는 것은 물론이지만, PF의 경우 특정 사업권을 국가가 독점적으로 보장받을 경우에만 동 사업권에 대한 전략적 투자자로 선정하는 것이 타당하다.

Ⅳ. 결

이번 회담을 보면서 한가지 확인한 점은 북측이 경제 협력에서도 있어 민족 내부간 거래원칙을 견지하고 있다는 점이다. 한 때 CEPA(***Comprehensive Economic Partnership Agreement) 논의가 제기되면서 남북간 FTA 논의가 부상했지만, 결과적으로 대북 접근법의 한계를 적나라하게 보여준 것 이상이 아니었다.

섣부른 경제공동체 논의나 국교정상화식 접근법에 대해서 결국은 '역지사지'의 관점에서 우리가 사용했던 '개혁 개방' 론을 재검토할 수밖에 없었다는 노대통령의 토로는 이 점에서 의미심장하다. 이를 계기로 그만큼 우리식으로 북한을 바라보고 있었다는 반성이 대통령만의 것이 아니어야 한다는 공감대도 넓혀지기를 기대해본다.

경협이 북한의 개방을 전제로 해야 한다는 당위는 더 이상 무의미하다. 그것이 바로 역지사지론이 갖는 함의이다.

한가지 아쉬움 점은 이번 합의과정에서 상대적으로 서해 협력이 강조된 반면 동해안 구상이 빈약했다는 점이다. 이는 북측이 단천 특구 안을 거부함에 따른 결과이지만, 보다 구체적인 투자 계획안의 부재를 반영하는 것일 수 있다. 향후 동해안은 북일 수교 등의 이벤트와 결합되면 결국 중요한 프로젝트들이 제기될 가능성이 높은 지역이므로 이에 대해서는 추가의 계획이 필요하다. 핵 협상 과정에서 신포 경수로가 재개된다면 동 지역을 중심으로 하는 청진- 나진 권역의 개발 가능성에 대해서는 면밀한 준비가 필요하다. 특히 이 지역은 지역협력(micro-regionalism)으로 다국간 프로젝트를 준비해야 한다는 점에서 더 많은 사례 연구가 필요하다.

항상 강조하지만 경협은 이벤트가 되어서는 안된다. 남북 경협이 이익 계산의 장이 되어야 한다는 무성한 논의를 귀담아 들어야 하지만, 그 계산의 이면에 깔린 진솔함 또한 되돌아보지 않을 수 없다.

이 시대 공공성은 국가의 존립 근거이다. 그 공공성에 계산의 잣대를 들이미는 것은 국가의 권리에 대한 얄팍한 공격이고, 이에 대한 방어를 소홀히 하는 것은 국가의 직무유기이다. 남북문제가 평화와 경제의 선순환을 위한 공공성의 영역이라는 확신이 있는 한, 이를 사수하는 것은 국가의 몫이다. 들끓는 비판 앞에 백년 구상으로 버텨야 한다. (2007/10/16)