

이재명 정부의 대북 경제 이니셔티브 무엇을 어떻게 해야 하나

KDI 글로벌·북한경제연구실은 한반도를 둘러싼 최근 정세와 이재명 정부의 대북정책 방향을 점검하고, 대북 경제 개입의 기본 원칙과 향후 과제를 모색하기 위해 각 연구기관의 부서장 및 부서장급 전문가들을 초청하여 의견을 듣는 토론의 자리를 마련하였다. 전문가들의 동의를 얻어, 주요 토론 내용을 간략히 정리·제공하고자 한다.

일시 및 장소

2025년 11월 7일(금), 컨퍼런스하우스 달개비

사회

이종규(KDI)

토론

강민조(국토연구원), 나용우(통일연구원), 이승열(국회입법조사처),
임수호(국가안보전략연구원), 최장호(대외경제정책연구원)



이종규: 우선 바쁘신 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해 주신 선생님들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 세미나는 한반도를 둘러싼 최근 정세와 이재명 정부의 대북정책 방향을 점검하고, 그 속에서 대북 경제 개입의 기본 원칙과 향후 과제를 함께 모색해보고자 마련된 자리입니다.

현재 이재명 정부의 대북정책은 긴장 관리 기조를 바탕으로 E.N.D 구상(교류·정상화·비핵화), 비핵화 3단계 로드맵(동결-축소-비핵화), 평화경제 구상 등 주요 개념과 정책 방향이 제시되어 있습니다. 다만 북한의 지속적인 적대적 태도와 군사적 긴장 상황이 이어지면서, 이러한 구상을 뒷받침할 실질적인 대북 경제정책의 구체적 설계와 집행은 아직 본격화되지 못한 상태입니다. 그 결과, 남북경협 및 대북 경제협력을 어떻게 구체적으로 설계·운영할 것인가에 대한 국내 경제학계의 논의 역시, 현재로서는 원칙과 방향 설정 차원에 머물러 있고, 정책 수단이나 사업 수준으로까지 체계화하기에는 여건이 충분히 무르익지 않은 상황이라고 판단할 수 있습니다.

이러한 문제의식을 바탕으로, KDI 글로벌·북한경제연구실은 각 국책연구기관에서 북한경제를 연구·분석하고 계신 부서장 및 부서장급 전문가들을 모시고 첫째, 현재 국면을 어떻게 진단하고 계신지, 둘째, 우리 정부와 각 연구기관이 향후 어떠한 준비와 대응 전략을 마련해야 하는지를 함께 논의하는 자리를 마련하였습니다.

특히 이번 세미나에서는 현 상황에 대한 평가, 이재명 정부 대북정책의 기본 방향, 그리고 대북 경제 개입의 원칙과 일반적 접근 틀을 중심으로 논의를 진행하고자 합니다. 그럼 이승열 박사님부터 말씀 부탁드립니다.

이승열: 정부, 더 정확히는 이 대통령의 문제의식은 분명히 ‘평화 구축’에 방점이 찍혀 있는 것 같습니다. 대신 공약, 광복절 담화, 각종 구상을 종합해 보면, 대북정책의 기본 방향은 긴장을 관리하면서 평화를 제도화하는 쪽으로 잡혀 있다고 봐야 할 것 같습니다.

그런데 현실에서 부딪히는 문제는 북한이 이 구상을 전혀 인정하지 않을 뿐 아니라 오히려 공개적으로 비난하고 있다는 점입니다. 우리 쪽에서는 정책 기조를 “새로운 평화구축”으로 이야기하지만, 북한은 이를 전임 정부와 크게 다르지 않거나, 심지어 그 이상으로 적대적이라고 규정하고 있습니다. 그러다 보니 남쪽이 어떤 신호를 보내더라도 일종의 ‘벽’에 부딪히는 국면이 이어지고 있는 것 같습니다.

초기 조치만 놓고 보면, 현 정부는 나름대로 선제적인 완화 조치를 취했습니다. 제일 먼저 대북 확산기 방송을 중단했고, 대북 전단 살포에 대해서도 제지·중단 조치를 취했습니다. 통일부를 보면, 민간단체의 대북 접촉은 법적으로는 신고·승인 절차를 거쳐야 하는데, 현 정부는 이를 상당 부분 완화해서 실제 접촉 신청의 95% 이상을 허용하는 방향으로 운용하고 있습니다. 물론 일부 불허 사례도 있지만, 전반적인 기조는 완화에 가깝습니다. 북한인권 보고서를 비공개 발간으로 전환한 것도, 남북관계에서 불필요한 마찰 요인이 될 수 있는 사안들을 가급적 자제하겠다는 신호로 읽을 수 있을 것입니다. 요약하자면, 북한이 대북 적대시 정책이라고 인식해 왔던 요소들을 단계적으로 줄이려는 노력이 분명히 감지됩니다.



앞으로도 정부는 일정한 범위에서 선제적·선의적 조치, 가능하다면 과감한 조치까지도 검토할 가능성이 크다고 봅니다. 그 안에는 9·19 군사합의 복원 문제도 포함된 것으로 보이고, 내년 3월로 예정된 한미연합연습·훈련 일정이나 방식도 어느 정도 조정하는 방안이 논의될 여지가 있는 것 같습니다. 정부로서는 이런 조치들을 통해 북한이 “우리의 선의와 선제적 조치를 보고 일종의 호응 제스처를 내놓지 않겠느냐”라는 기대를 하고 있는 것처럼 보입니다.

그런데 제 판단으로는, 그런 조치를 아무리 반복하더라도 북한이 쉽게 호응할 가능성은 매우 낮다고 봅니다. 그 이유는, 지금 북한의 대남 적대정책이나 ‘두 국가 관계’ 선언이 단순히 남한 정부를 압박하기 위한 전술적 카드가 아니기 때문입니다.

북한은 2022~23년 1월 당 전원회의 등을 거치면서, 현재 국제질서를 ‘신냉전 체제’로 규정했습니다. 그리고 그 근거로 미국을 중심으로 한국·일본이 사실상의 군사 블록, 나아가 NATO 유사 구조를 만들고 있다는 인식을 반복적으로 드러냈습니다. 우리 입장에서는 2023년 4월 워싱턴 선언, 8월 캠프 데이비드 선언이 한·미 동맹이나 한·미·일 협력을 제도화하는 과정이라고 보지만, 북한은 이 과정을 “대북 군사 블록의 구체화”로 받아들인 것입니다. 이런 인식 위에서 2023년 12월에 대남 적대적 ‘두 국가 관계’를 공식 선언했고, 2024년에는 북·러 군사협력을 넘어서 사실상의 군사동맹 수준으로 격상하는 새로운 단계를 밟았습니다.

이 시점에서 북한은 이미 새로운 전략 국면으로 넘어가 있는 상태라고 보아야 합니다. 최근 중국 전승절 행사에 김정은이 참석한 장면을 기억하실 텐데, 이는 북·중·러 축에서 북한이 일정한 전략적 지위를 다시 확보했다는 상징적 장면이기도 합니다. 이렇게 북·러

군사협력, 북·중 관계의 재조정이 진행된 상황에서, 북한은 더 이상 대남·대미 대화의 장을 만들어야 한다는 압박에서 사실상 벗어나 있다고 볼 수 있습니다.

여기에 더해, 우리가 주목해야 할 지점은 대남 신뢰의 문제입니다. 김정은은 문재인 정부 시기 9·19 군사합의가 흔들렸을 때, “당사자로서 약속을 지키라”고 공개적으로 요구한 바 있습니다. 이는 곧 판문점 선언과 평양공동선언의 이행을 촉구한 것이기도 합니다. 그러나 우리 정부는 유엔 제재와 국제 환경 때문에 약속했던 경제협력 조치를 제대로 이행하지 못했습니다. 북한 입장에서는 제재때문에 실제로 할 수 있는 것이 별로 없다는 인식이 강화되었을 가능성이 큼니다.

이렇게 국제정치적 환경 속에서의 대남·대미 관계, 그리고 과거 합의 이행 과정에서 생긴 신뢰의 균열이 겹치면서, 북한은 지금 대남관계를 근본적으로 재편하는 단계에 들어가고 있다고 보는 것이 타당해 보입니다. 그런 의미에서 이재명 정부가 평화 구축을 지향하며 여러 선제적 조치를 시도하는 것 자체는 분명히 의미 있고, 가치 있는 노력이라고 생각합니다. 다만 그 효과와 성과에 대해서는 상당한 구조적 제약이 있을 수밖에 없고, 현재와 같은 국면에서는 남측의 노력만으로 판을 열어가기에는 한계가 분명하다고 봅니다.

이종규: 감사합니다. 종합해 보면 현실적으로는 본격적인 관계 개선이라기보다는, 당분간은 평화·긴장 관리를 해 나가면서 향후 국면 전환을 대비하는 ‘준비 단계’에 머물 수밖에 없다, 그리고 그 과정에서 구조적인 걸림돌과 제약 요인들을 정확히 짚어두는 것이 중요하다는 취지의 의견으로 정리할 수 있을 것 같습니다.



나용우: 저도 전반적인 평가는 앞서 말씀과 크게 다르지 않은 것 같습니다. 이재명 정부가 새로 출범한 이후 남북관계 개선을 위한 의지를 가지고 여러 노력을 기울이고 있는 것은 분명해 보입니다. 다만, 그 노력이 마주하고 있는 대외·대내 환경은 상당히 녹록지 않은 것이 현실입니다.

결국 핵심 변수는 북한이 어떻게 대응하느냐의 문제인데, 방금 이승열 박사님께서 지적하셨듯이 지금 북한이 남북관계를 굳이 개선해야 할 만큼의 동인이나 필요성을 느끼고 있는지에 대해서는 상당히 회의적인 상황이라고 생각합니다. 이미 북한이 적대적 두 국가 관계를 선언한 이후 그 기조에 따라 남북관계 단절이 계속되고 있고, 북한의 입장에서는 남한·미국과의 관계를

개선하는 것보다는 현시점에서는 북·중·러 삼각 연대를 공고화하는 쪽이 훨씬 큰 전략적 이익을 준다고 판단하고 있는 것으로 보입니다. 그런 점에서 이재명 정부가 아무리 우호적·선의적 대북정책을 내놓더라도, 그것이 작동할 수 있는 환경 자체는 상당히 녹록지 않을 것 같습니다.

그럼에도 북한의 대남 노선이 지금의 강경 기조 그대로 영구히 유지되리라고 단정할 필요는 없다고 생각합니다. 상황 변화에 따라 일정 부분 조정될 여지는 분명히 남아 있고, 그러한 변화의 가능성을 키우기 위해서는 우리가 환경을 어떻게 만들어 가느냐가 더 중요합니다. 그런 측면에서 보면, 아직 대북정책이 아주 구체적인 수단과 프로그램까지 설계되어 있지는 않지만, 이재명 정부가 내세우고 있는 기본 기조가 ‘평화 공존과 변영의 한반도’라는 점은 유의미합니다. 사실 비핵·평화·변영이라는 키워드는 윤석열 정부 대북정책에도 모두 들어가 있었고, 명칭과 표현이 조금씩 달랐을 뿐 큰 틀의 방향성에서는 연속성이 존재한다고 볼 수 있습니다. 다만 이재명 정부는 전반적으로 과거 진보 정부의 정책 노선을 상대적으로 더 많이 계승하면서도, ‘실용’을 핵심 가치로 내세우고 있기 때문에, 대북정책에서도 이 실용성을 어떻게 구체적으로 구현할 것인가가 매우 중요해 보입니다. 이 지점이야말로 북한이 “이전과는 조금 다른 접근일 수도 있다”라는 인식을 갖게 할 수 있는 여지가 될 수 있기 때문입니다.

따라서 이 실용이라는 가치를 단순히 ‘실용 외교’라는 슬로건 수준에 머물게 할 것이 아니라, 대북정책 분야에서 구체적으로 어떤 방식의 실용이 가능한지에 대한 내용이 기재부, 통일부 등을 통해 보다 정교하게 제시될 필요가 있다고 봅니다. 그런 맥락에서 정부가 2PM 구상을 언급한 것도, 어쩌면 실용적 접근을 모색해 보려는 시도의 일환으로 이해할 수 있지 않나 하는 생각이 듭니다. 결국 남북관계가 다시 대화 국면으로 진입하고, 북한의 대남 노선이 재조정되기 위해서는 북한 입장에서 “한 번쯤 다시 계산해 볼 만하다”라고 느낄 수 있는 실질적인 계기가 마련되는 것이 중요하고, 그것이 가장 필요한 지점이라고 생각합니다.

그 계기가 무엇이 될 것인가는 여러 가능성이 있을 텐데, 첫째로는 북·미 협상이나 북·미 정상회담도 중요한 분기점이 될 수 있을 것이고, 둘째로 저는 러시아-우크라이나 전쟁의 행방도 상당히 의미 있는 변수가 될 수 있다고 봅니다. 전쟁이 어떻게, 어떤 형태로 종결되는가에 따라 러시아의 대외전략이 조정될 가능성이 있고, 그 과정에서 러·북 관계의 위상과 성격도 지금과는 달라질 수 있습니다. 조심스럽습니다만, 전쟁 종결 이후에 오히려 한·러 관계 개선의 모멘텀이 찾아올 수 있고, 그렇게 될 경우 북·미 간 직접 대화뿐 아니라 러시아를 매개로 한 새로운 대화 채널과 기회가 열릴 가능성도 완전히 배제할 수는 없다고 생각합니다.

그런 점에서 향후 러-우 전쟁의 전개와 그 이후 러시아의 대북·대한 반응을 함께 지켜보는 것도, 중장기적 대북정책 구상에서는 중요한 관전 포인트가 되지 않을까 합니다. 여기까지 말씀드리겠습니다.

이종규: 감사합니다. 말씀을 정리해 보면, 대체로 북한의 대남 태도 변화 가능성에 대해서는 앞선 논의와 마찬가지로 상당히 회의적으로 보시면서도, 그럼에도 우리 측에서는 ‘실용’이라는 기조를 실제 내용으로 어떻게 채워 넣을 것인가를 분명히 해야 한다는 점을 강조해 주신 것으로 이해됩니다. 아울러 남북관계의 본격적인 변곡점은 우리 정부의 노력만으로 만들기보다는, 북·미 회담과 같은 상위 차원의 협상, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 이후의 국제 정세 변화 등 보다 큰 구조적 전환 이후에 비로소 모색될 수 있을 것이라는 점을 짚어 주신 것으로 정리할 수 있겠습니다. 다음으로 최장호 박사님께 말씀 부탁드립니다.

최장호: 저는 현재 이재명 정부가 펼치고 있는 대북정책이 현실적으로 선택 가능한 범위 안에서 가장 현실적인 대북정책이라고 보고 있습니다. 솔직히 말해, 지금의 구조적 제약을 감안하면 이외에 뚜렷하게 다른 길이 존재하는지에 대해서는 좀 회의적입니다.

북한이 제시한 ‘두 국가론’이나 남북 대화의 전면적 거부 기조는, 적어도 앞으로 2~3년 정도는 더 지속될 가능성이 크다고 생각합니다. 북·러 관계는, 2023년에 관계 급진전이 이루어졌고, 2024~25년에 북·러가 추진할 수 있는 각종 경제협력 사업에 대한 이른바



‘견적서’, 즉 기본 구상과 사업 목록은 거의 다 나와 있는 상태인 것 같습니다. 북·러 관계가 ‘관계 형성-성장-절정-조정기’의 4단계 중 절정기에 있다고 평가할 수 있습니다. 당분간 북한은 개선된 러시아와의 관계를 레버리지로 외교적인 돌파구를 찾으려고 할 개연성이 커 보입니다.

그리고 2026년에는 북한이 북·중 관계 개선을 병행할 것이라고 생각합니다. 다만 그 과정에서 양측의 표현과 인식에는 약간의 온도 차이가 감지됩니다. 중국은 “전통적인 협력 관계를 회복하고 이를 굳건히 하자”는 프레임을 강조하고 있는 반면, 북한은 “새로운 시대의 변화에 맞는 새로운 관계”를 이야기하고 있습니다. ‘새로운 관계’라는 것은 북한이 자신들의 구상을 중국에 일방적으로 관철시키겠다는 뜻이라기보다는, 중·러 관계의 전개, 중국이 북한에 취하는 조치들을 지켜보면서, 그에 맞춰 북·중 관계 재정립을 점진적으로 제기해

나가려는 흐름으로 이해하는 것이 타당해 보입니다. 이 과정에서 북한은 중국을 상대로 ‘핵보유국 지위’의 사실상 인정을 요구할 것이고, 중국이 이에 대해 직접적이든 간접적이든 일정 수준 호응을 보일 경우, 북·중 관계가 내년쯤 안정 국면으로 들어가면서 우리가 예상하지 못했던, 어쩌면 상당히 우려할 만한 상황이 전개될 가능성도 배제하기 어렵다고 봅니다. 반대로 중국이 여전히 그 지위 인정에 선을 긋고, 북한의 요구를 일정 부분 견제하는 스탠스를 유지한다면, 북한은 내년 하반기나 그 이듬해쯤에는 남북관계 개선 카드도 검토하지 않을 수 없는 상황으로 내몰릴 가능성이 있습니다.

이런 시나리오를 감안하면, 이재명 정부가 지금 시점에는 국내 현안과 한·미 관계 관리에 우선순위를 두고, 대북정책은 비교적 현실적인 관리 기조로 가져가는 것이 현재로서는 가장 현실적인 선택으로 보입니다. 다만 내년 하반기, 특히 지방선거 이후에는 남북관계가 다시 국내 정치·외교 의제의 전면으로 부상할 가능성도 충분히 있다고 생각합니다.



강민조: 저도 이재명 정부의 대북정책에 대해서는 앞서 나 실장님이나 여러 박사님께서 말씀하신 평가와 크게 다르지 않고, 다소 원론적인 이야기일 수 있습니다만, 몇 가지를 정리해서 말씀드리겠습니다.

우선, 이재명 정부의 대북정책은 남북관계 복원과 긴장 완화에 우선적인 초점을 두고 있다고 봅니다. 이재명 정부가 설정한 향후 5년간 대북정책의 “최종 목표”는 단기적 이벤트가 아니라, 정권 교체와 무관하게 연속성과 지속가능성을 갖는 대북정책을 제도적으로 뒷받침하는 것, 다시 말해 ‘한반도 평화공존’을 법·제도 차원에서 구축하는 것이라고 정리할 수 있겠습니다.

이와 관련해 통일부는 대북정책의 법률화·법 제도화에 상당한 비중을 두고 있고, 이를 위한 논의와 작업이 지속적으로 진행되고 있는 것으로 알고 있습니다. 국정과제 114에 포함된 접경지역 주민의 평화·안전 지원을 위한 법·제도 정비 역시 그런 흐름 속에 위치해 있고, 제가 연구하고 있는 분야와도 결을 같이 하는 부분입니다. 이런 점들을 종합해 보면, 이재명 정부 대북정책의 가장 큰 줄기는 ‘한반도 평화공존의 법·제도화’라고 정리할 수 있을 것 같습니다.

정책 스타일 측면에서는, 이재명 정부가 국익 중심 실용 외교 접근을 강조하면서도, 동시에 억제력 확보, 한·미 동맹 유지, 다자외교 활용 사이의 균형을 도모하려는 틀을 추진하고

있다는 점에서 이전 정부들과는 차별성을 지니고 있다고 생각합니다. 문재인 정부와 비교해 보더라도, 남북관계를 적대적 두 국가 관계라기보다는 특수관계로 인식하면서, 통일을 전면에 내세우기보다는 일단 남북관계의 복원과 관리, 그리고 그 틀 안에서의 한반도 평화공존을 강조하고 있다는 점이 하나의 구분되는 특징이라고 볼 수 있습니다.

물론 현실적으로는 북·러 밀착, 북핵 고도화, 미·중·러 경쟁 구조, 그리고 김여정 담화 등에서 드러나는 북한의 미온적인 태도 때문에, 남북협력을 실질적으로 진전시키는 데에는 분명한 한계가 있습니다. 그럼에도 저는 앞서 여러 박사님께서 말씀하신 것처럼, 1~2년 안에는 북한의 태도 변화 가능성을 완전히 배제할 필요까지는 없다고 생각합니다. 이재명 정부가 정권 교체 여부와 관계없이 지속가능한 대북정책을 실행하기 위한 제도적 기반을 구축하면서, 조건부·단계적 접근 원칙을 강화하려는 것도 바로 그 가능성을 염두에 둔 선택이라고 이해하고 있습니다.

이와 연계해, 현재 남북경색 국면에서 남북 간에 직접적인 사업을 벌이기보다는 남한 측에서 먼저 제도·공간을 준비하자는 발상이 강하게 작동하고 있습니다. 예를 들어 평화경제 특구 조성이나 DMZ 평화적 이용을 위하여, 통일부는 이재강 의원실 등과 함께 DMZ 평화적 이용 관련 법률 제정을 준비하는 등, 법·제도 차원의 작업이 선행되고 있습니다. ‘DMZ 국제 생태·평화관광 협력 지구’와 같은 사업들도, 지금 단계에서는 남북 공동 추진이라기보다는 “향후 협력을 대비한 남측 내부 준비”라는 성격이 더 강하다고 보시면 될 것 같습니다.

인도적 협력 분야에서도, 기본적으로는 기존 남북 합의 사항을 토대로, 국제기구와의 협력을 상당히 비중 있게 검토하고 있습니다. 통일부는 근본적으로는 직접적인 남북 간 협력을 선호하지만, 현실적인 제약을 감안해 국제기구나 국제사회와의 협력 틀 속에 북한을 참여시키는 방식으로 인도적 협력을 추진하자는 아이디어들이 논의되고 있고, 이 과정에서 산림청·환경부 등 관련 부처와의 협력이 매우 적극적으로 이루어지고 있습니다.

이러한 점은 과거 문재인 정부 시기와 비교했을 때, 추진체계·협력체계 측면에서의 차이로도 볼 수 있습니다. 이전에는 통일부가 통일부 내부에서, 환경부는 환경부 내부에서 상대적으로 독자적으로 움직이는 경향이 강했다면, 지금은 처음부터 ‘DMZ 국제 생태·평화관광 지구’ 같은 구상이나 인도적 협력 사업을 설계할 때부터 환경부·산림청 등 관계 부처와 함께 범정부 협업 체계를 구성하려는 노력이 보다 두드러진다는 인상을 받고 있습니다.

마지막으로 APEC 회담 성과와도 연결되듯이, 이재명 정부는 최장호 박사님께서 말씀하신 4자 협의체나 6자 협의체와 같은 다자협의 구조를 활용하는 방향을 강조하고 있고, 이를 통해 이른바 국익 중심 실용 외교의 틀을 대북·대외 정책 전반에서 확립하려는 시도를

하고 있다고 봅니다. 그런 의미에서, 이재명 정부의 대북정책은 내용과 방식 모두에서 과거 정부와 일정한 연속성을 유지하면서도, 법·제도화, 범정부 협업, 실용 외교, 다자협력 틀에서 하는 측면에서 분명한 차별성을 갖고 있다고 정리할 수 있을 것 같습니다.

임수호: 지금 강민조 박사님께서 말씀해 주신 법·제도적 기반 구축 이야기는, 저도 오늘 처음 구체적으로 들었는데 굉장히 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이라고 생각합니다. 이런 방향은 분명 의미가 있는 것 같습니다.

다만 대북정책이라는 것을 애초에 “임기 내에 어떤 성과를 내겠다”라는 목표 중심으로 설계·홍보하는 것이 일반적인데, 지금은 그런 식의 가시적 성과를 전제로 한 접근 자체가 성립하기 어려운 상황입니다. 그런 점에서 저는 가급적이면, 이른바 E.N.D 구상이라든지 비핵화 3단계 로드맵처럼 크게 내거는 슬로건·프레임은 오히려 자제하는 것이 좋지 않나 하는 생각을 가지고 있습니다. 괜히 그런 구체적 로드맵을 걸고서 과도하게 부각시키면 불필요한 논쟁만 자극할 가능성이 크기 때문입니다.

특히 “동결-축소-비핵화”와 같은 3단계 비핵화 담론은, 원래 핵보유국이 비핵보유국을 상대로 “핵을 가지지 말라”고 말할 때 사용하는 담론 구조에 가깝습니다. 그런 의미에서 이것은 우리가 전면에 나서서 들고 나와야 할 언어인가에 대해 근본적인 의문이 있습니다. 이런 요소들은 굳이 대외적으로 전면에 내세우기보다는, 가능하다면 표면화하지 않고 내부적으로 조용히 관리하는 편이 낫다고 봅니다. 오히려 앞서 말씀하신 법·제도적 작업이라든지, 정부 출범 초기의 대북 확성기 중단 같은 군사적 긴장 완화 조치들은 매우 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이라고 생각합니다. 이런 방향의 조치는 지금 조건에서 현실적으로 의미 있는 축이라고 봅니다.

두 번째로, 우리가 “대북정책·통일정책”이라는 이름으로 뭔가를 본격적으로 추진하기 시작한 계기를 되돌아보면, 결국 탈냉전 이후 한국이 움직일 수 있는 공간이 생기면서 가능해졌던 것입니다. 노태우 정부 시기부터 대북·통일 구상이 나오고, 그때 만들어 놓은 비전과 틀들이 형태를 조금씩 바꾸면서 지금까지 이어져 내려오고 있는 구조라고 할 수 있습니다. 그런데 지금은 잘 아시다시피, 그 탈냉전기가 열어주었던 외교·안보적 공간이 거의 닫혀가는 시기입니다. 이런 상황에서 한국정부가 “북한과 무엇을 해서 한반도 상황을 구조적으로 바꿔보겠다”, 나아가 통일 문제까지 포함해 큰 판을 설계해 보겠다는 시도를 현실적으로 해 보기가 굉장히 어려운 국면이라고 생각합니다.

그래서 저는 지금 같은 시기에는 오히려 저강도·저자세(low-key)의 접근이 더 적절하다는

쪽에 무게를 두고 있습니다. 큰 말을 많이 하기보다는, 긴장을 자극하지 않는 범위 안에서 할 수 있는 조치들을 차분히 쌓아가고, 법·제도적 기반을 정비하는 정도로 “조용하게 가는 것”이 우선 중요하다는 생각입니다.

이종규: 이제부터는 논의를 조금 정리해서, 대북 경제 개입 전반에 관한 일반론에 초점을 맞춰서 말씀을 부탁드립니다. 앞서 이재명 정부의 대북정책 방향을 중심으로 말씀을 나누면서, 대체로 당분간은 평화·긴장 관리에 집중할 수밖에 없다는 점, 그 과정에서 우리가 할 수 있는 영역부터 차근차근 준비해야 한다는 점, 과거처럼 한국이 남북 양자 틀만으로 주도적으로 판을 여는 것은 쉽지 않고, 다자주의적·다자협의 틀을 활용할 수밖에 없다는 점 등이 공통된 문제의식으로 제기된 것 같습니다.

이제 이러한 인식을 전제로, 앞으로 우리가 어떤 방향과 원칙 아래에서 대북 경제 개입을 구상해야 할지, 그리고 남북경협을 포함한 경제협력의 큰 틀을 어떻게 설계할지에 대해 각자의 견해를 자유롭게 말씀해 주시면 좋겠습니다. 구체적인 사업이나 아이템 차원의 논의는 여기서는 가급적 배제하고, 당분간의 제약된 환경 속에서 우리가 설정해야 할 기본 원칙·접근 전략·우선순위에 초점을 맞춰서 발언을 이어가 주시기를 부탁드립니다.

임수호: 제재라는 현실은 어쨌든 분명히 존재합니다. 앞서도 말씀 나왔듯이, 미국 독자제재와 유엔안보리 제재가 동시에 작동하고 있는 상황에서, 과거 우리가 추진했던 주요 남북경협 모델 — 개성공단, 금강산 관광, 임가공 협력, 광물 교역 등 — 은 거의 모두 제재 대상에 포괄적으로 걸려 있는 상태입니다. 상업적 교역을 사실상 차단하는 구조이기 때문에, 우회라든가 면제 신청을 통해 실질적인 돌파구를 만들 수 있는 여지는 매우 제한적이라는 것이 최근 제재 관련 규정과 사례들을 살펴보면서 확인한 저의 결론입니다.

그나마 일정 부분 공간이 열려 있는 영역은 인도적 지원·인도적 협력 분야입니다. 인도적 협력의 개념 자체가 상당히 포괄적이기 때문에, 유엔 제재나 미국 제재 조항을 자세히 들여다봐도 이 부분은 비교적 폭넓게 열어 두고 있고, 제재 면제 절차 역시 주로 이 범주 안에서 활용되고 있습니다. 인도적 협력에 개발협력적 요소가 일부 포함되는 것까지도, 조건만 맞으면 제재 틀 안에서 수용 가능한 여지가 있는 것으로 보입니다.

또 하나는 인프라 개발과 관련된 영역입니다. 유엔 제재를 보면, 상업적 인프라 개발을 원천적으로 금지한다기보다는, 일정 규모 이상의 인프라 사업에 대해서는 “안보리 승인을 받으라”는 식으로 규정하고 있습니다. 이 조항의 취지와 실제 운용 방식은 여전히 논쟁적입니다

만, 어쨌든 제도적으로 ‘완전히 닫혀 있는 문’은 아니라는 점은 분명합니다. 인도적·개발협력, 인프라 관련 조항들을 잘 들여다보면, 작은 틈이지만 활용 가능한 부분이 존재합니다.

문제는 결국 그 틈을 누가, 어떤 주도권(initiative)을 가지고 활용하느냐입니다. 지금 구조를 보면, 주변국들 — 특히 몇몇 강대국들은 — 북한을 매개로 한 역내 인프라, 물류, 항로, 관광 등과 연계된 다양한 다자 협력 구상에 각자 이해관계를 가지고 있습니다. 이해가 경쟁하는 지점도 있고, 서로 견제하는 지점도 있고, 일정 부분 일치하는 지점도 있습니다. 이 말은 곧, 제재 틀 속에서도 다자 공간에서는 여전히 프로젝트 구상과 조정의 여지가 존재한다는 뜻이기도 합니다.

다만 북한의 입장과 주변국의 역학을 감안해 보면, 이런 영역에서 한국이 남북 양자 프레임으로 ‘주도권을 쥐고 간다’라는 것은 현실성이 크지 않습니다. 오히려 한국이 할 수 있는 역할은, 그런 다자 공간이 형성되기 이전 단계에서 중국·러시아·미국 등 주요 행위자들과의 양자 외교를 통해, 북한이 포함된 프로젝트들이 어떤 방향으로 설계되고 추진될 것인지에 대해 조용히, 그러나 능동적으로 관여하는 것이라고 생각합니다.

이종규: 말씀 감사합니다. 정리를 해 보면, 지금은 제재라는 외부 환경과 북한의 무응답이라는 내부 요인이 겹쳐 있는, 일종의 이중 잠금장치 상황이라고 볼 수 있을 것 같습니다. 그런 조건에서도 그나마 인도적 협력이나 개발협력 분야는 제재 면제나 예외를 통해 어느 정도 공간이 열려 있을 수 있다는 말씀을 해 주셨는데요. 실제 유엔 제재 체계와 미국 제재를 감안했을 때, 인도적 협력이나 개발협력, 나아가 일부 인프라 개발 사업에 대해 제재 면제나 승인을 받을 수 있는 여지가 얼마나 있다고 보시는지, 또 그 조건은 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

임수호: 유엔 대북제재 결의 외에도, 이라크나 ISIS 관련 제재에서 인도적 협력을 어떻게 다루는지가 중요한 참고 사례가 됩니다. 정확한 결의 번호는 지금 기억나지 않습니다만, 그 결의안을 보면 인도적 협력의 범주 안에 ‘개발(development)’이 명시적으로 포함되어 있습니다. 그 결의는 원래 대북이 아니라 ISIL 관련이었지만, 인도적 협력과 관련해서는 의료, 보건, 환경 등 상업적 성격이 아닌 개발 협력적 요소까지 포괄해서 제재의 적용을 일괄 면제하는 구조로 되어 있습니다. 과거에는 이런 사업을 하려면 일일이 대북제재위원회의 사전 승인을 받아야 했는데, 해당 결의 이후에는 이 범주에 속하는 활동 전반을 일반적으로 면제해 주는 방향으로 바뀐 것입니다. 미국도 이를 받아서 자국 내 규정으로 구체화했는데,

거기에도 인도적 지원 항목 안에 방금 말씀드린 각종 개발 협력 내용들이 상당히 폭넓게 포함돼 있습니다. 다만 결정적으로 중요한 제약은, 이런 인도적·개발 협력을 할 수 있는 주체를 매우 좁게 한정해 놓았다는 점입니다. 예를 들어 미국정부, 유엔 기구, 국제NGO 단체, 5개 국제금융 기구 정도만 명시적으로 허용 대상에 포함되어 있고, 우리 쪽 민간단체나 소규모 NGO는 사실상 이 틀 안에 들어가기 어렵게 설계돼 있습니다. 물론 앞으로 미국 내 정치 상황 — 예를 들어 트럼프 전 대통령이 내년 치러질 중간 선거를 통해 다시 영향력을 확보한다든지 — 에 따라 이런 규정이 완화되거나 조정될 여지는 이론적으로는 있습니다.

이종규: 그럼 이번에는 강민조 박사님께 말씀 부탁드립니다. 그동안 대북경제 개입과 남북경협 전만을 두루 고민해 오신 만큼, 현재와 같은 제재, 안보 환경 속에서 우리가 대북경제 개입을 어떤 원칙과 방향 아래 설계해야 할지 일반론 차원에서 말씀 부탁드립니다.

강민조: 지금 시점에서 대북 경제 개입을 당장 실행하는 것은 현실적으로 불가능하다고 봅니다. 무엇보다 남북 간 공식 연락 채널의 복원이 최우선 과제이고, 이 채널을 통해 최소한의 신뢰 회복의 물꼬가 트여야 그다음 단계에서 아주 작은 것부터라도 시작할 수 있다고 생각합니다. 그래서 처음부터 큰 남북경협 패키지를 다시 꺼내기보다는, 북한의 수요가 있으면서도 대북제재의 예외를 인정받을 여지가 있는 소규모 사업을 통해 협력의 단초를 만들고, 그 경험을 바탕으로 신뢰를 쌓아가는 접근이 중요하다고 봅니다.

그런 의미에서 인도적 지원과 연계 가능한 기후 위기 대응, 탄소중립, 에너지·환경 분야 협력은 국제사회와의 공조, 지지 확보라는 측면에서도 의미가 있습니다. 다만 이런 남북협력이 실제로 작동하려면, 미국·중국·일본·러시아 등 주변국의 반대에 부딪히지 않아야 하고, 추진 과정에서 중단되지 않도록 한·미 동맹 및 4자·6자 외교가 안정적으로 뒷받침되는 것이 전제 조건이라고 생각합니다. 그런 점에서 이재명 정부가 강조하는 실용 외교 기조와도 결이 맞닿아 있다고 봅니다.

동시에, 우리 쪽이 미리 준비해 두어야 할 과제도 분명합니다. 과거 개성공단 사례에서 확인했듯이 남북경협이 정치·안보 변수로 중단되었을 때를 대비한 보상 책임, 보험 제도, 위험 분담 구조를 지금 시점에서 법·제도적으로 정비해 둘 필요가 있습니다. 그래야 추후 협력이 재개되었을 때 기업들이 실제로 참여할 유인이 생기고, 나아가 평화경제특구와 같은 구상이 현실화되었을 때도 민간이 들어갈 수 있는 기반이 마련됩니다. 세제 혜택, 인센티브 구조도 사후가 아니라 사전에 제도화해 두어야 합니다.

그래서 저는 이재명 정부의 대북 경제 개입 방향을 한마디로 정리하면, ① 남북 채널 복원 → ② 인도적·소규모 시범 사업 → ③ 단계적 확대라는 중장기 로드맵을 전제로, 그에 맞는 법·제도 기반을 선행적으로 구축하는 것이라고 보고 있습니다. 기재부에서 준비 중인 한반도 평화경제 미래 비전도 결국 이런 단계적·중장기적 로드맵과 맞물려야 실효성이 있을 것이라고 생각합니다.

그 위에서 “그럼 어떤 영역에서부터 시작할 수 있을 것이냐”를 고민해 보면, 저는 우선적으로 농업·식량 협력 프로그램, 선진 농업기술·스마트팜 등을 활용한 생산성 제고형 협력, 신재생에너지·전력 인프라를 결합한 에너지 협력 시범 지구, 접경지역과 연계한 평화경제특구 구상, DMZ 국제 생태·평화·관광 협력 지구 조성 및 DMZ 세계유산 등재를 위한 공동 노력은 북한의 수요와 국제사회의 수용 가능성, 그리고 인도적·환경·기후 의제와의 연계성을 동시에 고려했을 때 상대적으로 설명력이 높은 후보군이라고 생각합니다.

평화경제특구의 경우에는 이미 법이 통과되어 통일부가 기본계획을 수립 중이고, 지자체 공모·경쟁 등의 절차가 예정되어 있는 만큼, 남측 접경지역을 중심으로 먼저 제도적·공간적 틀을 만들어 두고, 남북관계가 개선될 경우 북측 경제개발구, 기존 개성공단 등과 연계·확장하는 방향을 구상할 수 있을 것입니다. 다만 현재 평화경제특구에 부여된 세제 혜택 및 기업 인센티브는 다른 특구들에 비해 매력이 떨어지는 만큼, 실제로 기업을 끌어들이기 위해서는 향후 법 개정을 통한 인센티브 강화가 병행되어야 합니다.

요약하면 지금 단계의 대북 경제 개입은 “당장 북한에 들어가 뭘 하겠다”가 아니라, 남측에서 제도·공간·재정 인프라를 정비해 두면서, 인도적·기후·에너지 분야의 소규모 협력에서부터 신뢰를 쌓아가는 방향으로 구상하는 것이 현실적이라고 정리할 수 있을 것 같습니다.

나용우: 먼저 전반적으로 말씀드리면, 단기적으로는 북한이 남북 경제협력에 적극 나설 가능성은 크지 않다고 봅니다. 특히 내년 1월로 예정된 9차 당대회를 앞두고, 북한 지도부의 최우선 과제는 대외 관계 정상화보다는 국내 지적을 극대화해 정권의 정당성을 강화하는 것일 것입니다. 그런 점에서 현시점에 남측과의 본격적인 경제협력을 수용할 유인은 크지 않습니다.

다만 이 지점이 오히려 하나의 중기적 포인트가 될 수 있다는 생각도 듭니다. 8차 당대회에서 제시된 계획들을 “성공적으로 마무리했다”라고 선언하고, 9차 당대회에서 새로운 5개년계획을 내세우려면, 그때는 “이전보다 나아진 경제적 모습”을 일정 부분 보여줘야 합니다. 그런 맥락에서 북한은 지방발전 정책을 비롯한 각종 경제사업을 앞세워 외형적 성과를 과시하고

있지만, 실제로는 내부 자원이 매우 제한적이고, 러시아·중국과의 비공식 거래를 감안하더라도 그 지속 가능성에는 분명한 한계가 있습니다. 지방발전 정책처럼 장기간 유지해야 하는 프로그램을 계속 끌고 가려면, 궁극적으로는 보다 적극적인 대외 교류·개방이 필요할 수밖에 없고, 그 과정에서 협력의 틈이 생길 여지가 있습니다. 우리는 그 잠재적 수요와 타이밍을 염두에 두고 준비해 둘 필요가 있다고 봅니다.

그 과정에서 핵심 변수는 역시 제재 체제입니다. 잘 아시다시피 현재 대북제재는 민수·민생 분야, 비상업적 인프라, 인도적·개발협력 영역에 대해 일정 부분 예외를 인정하고 있고, 이론상으로는 여기서 협력의 여지가 생깁니다. 그러나 실제 운용은 “분야별 포괄 면제”가 아니라 건 바이 건(case by case) 승인 방식입니다. 다시 말해, 대상 사업이 무엇인지, 어느 지역에서, 어떤 기간 동안 진행되는지가 매우 구체적으로 정의되어야 하고, 그때마다 별도 면제·승인을 받아야 합니다.

그래서 저는 이 지점에서 우리 정부의 역할이 중요하다고 생각합니다. 북한은 겉으로는 “제재는 별 의미 없다, 신경 쓰지 않는다”고 반복해서 이야기하지만, 실제로는 제재에 매우 민감하게 반응하고 있습니다. 그렇다면 한국정부가 미국을 포함한 국제사회와의 협의에 적극적으로 관여해, 인도적·민생·비상업 인프라 분야에서 포괄적 제재 면제 적용에 대해 주도적 역할을 하는 것이 남북관계의 물꼬를 트는 하나의 신호가 될 수 있습니다. 또한 미국정부가 ‘한인 이산가족 국가등록법’을 추진하고 있는데, 이를 계기로 한인 이산가족 상봉행사를 북한관광(원산갈마)과 연계해 진행할 가능성도 있습니다.

이와 연관해, 북한이 자구책으로 강조해 온 지방발전 정책, 각종 경제개발구, 관광 및 서비스 산업 등은 중기적으로 북한이 대외 협력을 필요로 할 가능성이 높은 분야입니다. 이런 영역에서 우리가 곧바로 “무엇을 하겠다”까지 나아가기는 어렵지만, 제재 예외가 가능한 민생·비상업 인프라와 어떻게 연결할 수 있을지, 우리 기업·민간이 안전하게 참여하기 위한 법·제도 기준을 어떻게 사전에 정비할지를 지금부터 정리해 두는 것은 충분히 의미가 있다고 봅니다.

이종규: 정리해서 말씀드리면, 나 박사님께서서는 단기적으로는 북한이 움직일 여지가 크지 않지만, 9차 당대회 이후에는 치적 유지와 지방발전 지속이라는 과제를 안게 되면서 대외 경제 협력의 필요성이 분명히 커질 수 있다는 지점을 내부적으로 전략 포인트로 삼아야 한다고 짚어주신 것 같습니다. 그 과정에서 지금은 사실상 멈춰 있는 경제개발구나 지방발전 20×10 정책과의 연계를 중장기 구상 속에 어떻게 녹여 넣을지 고민할 필요가 있고, 더

나아가 미국 한인 이산가족을 매개로 한 연계 관광 구상처럼 인도적 의제와 관광을 함께 엮을 수 있는 아이디어도 의미 있는 방향이라는 점을 제안해 주셨습니다.

이런 문제의식을 종합해 보면, 결국 우리가 대북 경제 개입을 준비할 때는 제재 예외·면제 구조를 둘러싼 한국정부의 역할을 어떻게 확대할 것인지, 민생·비사업 인프라를 중심으로 한 협력 프레임의 사전에 어떻게 설계할 것인지, 북한의 정책 우선순위인 지방발전·경제개발 구·관광과 우리의 구상을 어떻게 접목할 것인지 이 세 가지 축을 중심으로 방향과 준비 과제를 정리해 둘 필요가 있겠다는 점을 다시 한번 확인할 수 있을 것 같습니다.

이승열: 전반적으로 보았을 때, 방금까지 논의된 여러 경험 아이디어가 실제로 이행되기 위해서는 결국 대북제재 문제가 풀리지 않으면 안 된다는 점이 핵심인 것 같습니다. 이와 관련해 최 박사님께서 제기하신, 중국을 매개로 한 남북 점점 확대 가능성은 상당히 흥미로운 시사점을 줍니다. 중국이 북한을 일정 부분 지원하고, 그 과정에서 남북 간 접촉의 공간이 생길 수 있다는 구상 자체는 의미가 있지만, 동시에 하나의 현실적인 제약도 고려해야 합니다.

북한 입장에서 러시아를 통해 일정 부분 공급망을 보완하고 있는 것은 사실이지만, 이것이 구조적·근원적 해결책은 아닙니다. 장기적으로는 여전히 중국을 통한 지원과 교역이 핵심일 수밖에 없고, 중국 또한 미국과의 관계, 국제 제재 체제를 완전히 무시할 수 없는 처지입니다. 일부 은밀한 지원은 가능하겠지만, 제재를 정면으로 거스르는 수준의 전면 지원에는 분명한 한계가 있습니다. 김정은도 이런 구조를 모를 리 없고, 결국 미국과의 관계 개선, 나아가 제재 완화 없이는 근본적 문제 해결이 어렵다는 점을 인식하고 있을 것이라고 봐야 합니다.

그렇다면 9차 당대회 이후 북한이 어느 시점에는 대화 모드로 전환할 수밖에 없는 구조에 놓이게 될 가능성이 있습니다. 당대회에서 새로운 노선을 제시하고 이를 실제로 집행하려면, 어느 정도의 제재 완화와 대외환경 개선이 필요하기 때문입니다. 이때 우리의 관심은 결국 북·미 협상에서 미국이 허용할 수 있는 ‘대북제재 유예·완화의 범위’가 어디까지인가에 맞춰져야 할 것입니다.

구체적으로는, 미국이 유엔안보리 제재 틀 자체를 건드릴 것인지, 아니면 우선 미국의 독자 제재(unilateral sanctions)부터 조정할 것인지, 이 두 가지를 가르는 것이 중요합니다. 현실적으로는 유엔 제재 틀을 바로 흔들기보다는, 미국 독자 제재 중 일부를 손보는 방향이 먼저 나올 가능성이 높습니다. 그렇다면 미국 독자 제재 항목들 가운데서 북한이 실질적인 관심을 가질 만한 부분이 무엇인지, 예를 들어 벌크 캐시(bulk cash) 규정처럼 관광 수입과 연결될 수 있는 지점들이 어떤 것인지 면밀히 검토할 필요가 있습니다. 관광 자체는 원칙적으로

제재 대상이 아니지만, 관광을 통해 대량의 현금이 북한으로 유입되면 미국이 이를 ‘별크 캐시’로 판단해 다시 제재 대상으로 삼을 수 있기 때문입니다.

정리하면, 우리가 먼저 해야 할 일은 미국 제재 체계 안에서 북한과의 거래·협력이 이론상 가능한 항목들을 체계적으로 분류·정리하고, 그중에서 한국이 주도하거나 참여할 수 있는 구체적 협력 아이디어를 발굴해, 북·미 협상 이후를 염두에 둔 ‘메뉴판’을 준비해 두는 것입니다. 그래야 북·미 협상이 진전될 경우, 미국이 생각하는 제재 완화 카드, 우리가 제안할 수 있는 경험·협력 카드를 서로 대조·조합하면서, 북한을 대화 테이블로 끌어낼 수 있는 현실적인 패키지를 만들어 갈 수 있습니다. 단순한 아이디어 수준이 아니라, 미국과 논의 가능한 수준까지 정교화된 안을 준비해 두어야, 한국과 대화하는 것의 실질적 가치를 북한도 인식하게 될 것입니다. 그렇게 될 때 2018~19년식 ‘한반도 평화 프로세스’를 그대로 반복하지 않더라도, 북·미 대화가 재개되고 핵 지위·제재 완화에 일정 진전이 있을 경우 우리가 파고들 수 있는 틈이 분명히 생길 것이고, 그 틈을 어떻게 활용할지에 대한 준비가 필요하다는 말씀입니다.

마지막으로, 현시점에서 우리가 법적으로, 구조적으로 준비해 둘 수 있는 가장 현실적인 수단은 결국 평화경제특구라고 생각합니다. 대북 거래는 제재 틀에 묶여 있지만, 남측 접경지역에서의 규제 완화·특구 지정은 우리가 독자적으로 할 수 있는 영역입니다. 접경지역은 현재 다층적인 규제로 발전이 가로막혀 있는 상황인데, 평화경제특구 특별법이 실제로 작동하기 시작하면 접경지역 발전의 중요한 전환점이 될 수 있습니다.

이종규: 요약하자면, 말씀처럼 대북제재는 여전히 기본 잠금장치로 작동하고 있지만, 장기적으로는 북·미 협상을 전제로 한 미국의 독자 제재 조정 가능성, 그리고 우리가 남측에서 미리 준비해 둘 수 있는 평화경제특구 같은 제도적 인프라를 함께 보면서, “어떤 제재 항목에서 어떤 협력 아이템이 현실적으로 가능한지”를 선제적으로 정리해 두는 게 앞으로 굉장히 중요한 과제라는 점이 다시 한번 확인된 것 같습니다.

굉장히 현실적이면서도 흥미로운 말씀을 해주신 것 같고요. 특히 제재라는 제약의 범위와 경계를 먼저 정확히 그려보는 작업—예를 들면 별크 캐시의 기준을 어디까지 보느냐, 어떤 규모와 형태의 자금 흐름이 실제로 제재 문제를 촉발하는지에 대한 정의를 분명히 하고, 그 위에서 우리 쪽이 구상하는 아이템과 미국이 상정하고 있는 카드들을 하나씩 대조해 가는 작업이 필요하다는 점은 매우 시사적이었습니다. 트럼프 변수처럼 예측 불가능성이 크더라도, 그건 그 나름대로 감안하되, 한·미 경제 당국 간 대화 채널을 통해 이런 논의를

미리 풀어가는 것이 중요하다는 말씀으로 이해됩니다. 그런 과정에서 오히려 대화의 작은 틈을 먼저 포착할 수 있지 않겠느냐는 문제의식도 인상적이었고요.

아울러 앞선 논의들에서 중국의 역할, 다자주의·다자적 접근의 중요성이 반복해서 제기되었는데, 개인적으로도 이제는 중국의 역할을 보다 본격적으로 테이블 위에 올려놓고 생각해야 할 시점이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

최장호: 조금 이야기를 거슬러 올라가 보면, 지금 구도에서는 북한이 이른바 ‘코로나 체제’에 상당히 만족하고 있는 것처럼 보인다는 점을 먼저 짚어야 할 것 같습니다. 과거에는 외부와의 교류·협력을 확대해 경제성장을 도모하겠다는 모델을 갖고 있었다면, 지금은 국경을 닫고 폐쇄경제에 가까운 체제를 유지하면서, 국제사회와 제한된 통로를 통해 외화를 벌어들이는 방식의 성장 모형에 어느 정도 안착했다고 스스로 평가하는 것 같습니다. 이른바 ‘정면 돌파전’ 노선과 더불어, 사회주의 진영 외교에서도 나름 성과가 있었다고 판단하는 기류가 감지되고요.

이런 상황에서 우리가 무엇을, 어떻게 협력사업으로 내세울 것인가를 고민할 때, 당장 개별 사업을 들고 나오는 접근은 한계가 있다고 생각합니다. 오히려 지금 단계에서 필요한 것은, 구체적인 경험 아이টে를 나열하기보다 외교적 틀을 다시 짜서 북한의 두 국가론을 압박해야 한다는 것입니다. 예를 들어, 남북 경험 사업에 대해 한국이 적극적으로 추진 의지를 갖고 있고, 미국이 이를 공식적으로 지지한다는 선언을 한·미 간에 끌어내는 것, 또 동시에 러시아가 남·북, 남·북·러 협력에 대해 공개적으로 지지한다는 메시지를 내도록 만드는 것, 이런 외교적 프레임을 먼저 만드는 것이 중요하지 않나 하는 생각입니다.

어떤 의미에서는, 개성공단 같은 전통적 아이টে들은 탈냉전기 공간이 닫혀 가는 국면에서 점점 설득력이 약해지고 있고, 국내 여론의 피로도도 상당히 누적된 상태입니다. 그렇다면 개별 사업안을 계속 손보는 대신, “남북 경험은 향후 재개·확대될 수 있는 정당한 비전이며, 미국과 러시아도 이를 원칙적으로 지지한다”라는 외교적 환경 자체를 만들어 놓는 것이 지금 단계에서 더 현실적인 접근일 수 있습니다. 그 자체가 북한에는 하나의 압박이자, 동시에 향후 선택 가능한 비전의 좌표가 될 수 있기 때문입니다.

러시아 관련해서는 제가 2주 전에 현지에서 세미나를 하면서 느낀 점을 하나만 덧붙이면, 극동 러시아 전문가들은 북한에 대해 기대가 거의 없다는 인상이었습니다. 계속해서 북한을 포함한 남·북·러 협력을 이야기하고 있습니다. 그 기저에는 “한국과의 협력이 있어야 극동 러시아가 경제적으로 성장할 수 있고, 중국과 일본을 견제할 수 있다. 북한과의 급격한 관계 개선이 이루어졌지만, 남·북·러 협력이 북한의 입장에 반하는 것은 아니다”라는

인식이 깔려있습니다. 러시아에게 한국은 있어야 하는 파트너이고, 관계만 조금 개선되면 언제나 북한 카드를 꺼내 협상 자원으로 활용할 수 있는 구조입니다.

이 점을 활용하면, 우리가 러시아에 요구할 수 있는 최소치도 분명해집니다. 당장 제재 때문에 아무 실질 사업이 없어도, “남북 경협을 한국이 추진하는 것에 러시아가 원칙적으로 지지한다”라는 한 줄짜리 메시지는 충분히 받아낼 수 있는 것 아니냐는 것입니다. 러시아 입장에서는 비용이 거의 들지 않는 선택이고, 우리 입장에서는 북한에 대한 외교적 신호, 즉 “미국과 러시아가 모두 남북 경협을 원칙적으로 열어두고 있다”는 일종의 비전 제시가 될 수 있습니다.

두 번째로는, 북한에 새로운 성장 모형을 제시할 필요가 있다고 봅니다. 개성공단은 분명 의미 있는 모델이었지만, 그것은 어디까지나 과거형 성장 모델입니다. 지금 세계 경제의 최첨단에서는 이른바 ‘다크 팩토리’, 즉 사람 없는 공장, 로봇 자동화, 전력 절감을 위한 무인 공장 모델이 확산되고 있습니다. 이런 구조에서 북한이 전통적인 노동집약 제조업 위주의 수출주도형 성장 모델로는 더 이상 경쟁력을 갖기 어렵다는 점은 비교적 분명합니다.

마침 우리 역시 새로운 성장 모델을 고민해야 하는 시점에 와 있습니다. 그렇다면 남북 경협의 틀도, 과거형 제조업 분업 구상에 머물기보다는, 앞으로 북한경제가 어떤 구조로 가야 지속가능할지, 어떤 산업·기술·인적 역량을 축으로 성장 경로를 설계할 수 있을지, 이런 점에 대한 “공동의 미래 성장 시나리오”를 그려서 북한에 하나의 비전으로 제시하는 방식이 필요하지 않을까 합니다. 그런 의미에서, 단순히 “사업 리스트를 들고 가는 것”이 아니라, 새로운 성장 모델에 대한 비전 장사를 하면서 남북관계를 풀어가는 접근이 지금의 구조 변화에 더 부합하는 방향이 아닐까 생각합니다.

이종규: 시간이 많이 흘러서 오늘 좌담회는 여기서 정리해야 할 것 같습니다. 오늘 논의를 돌아보면 앞으로 우리가 풀어야 할 과제가 결코 적지 않다는 점이 분명해졌습니다. 결국 이 과제는 어느 한 기관이나 부처가 단독으로 풀 수 있는 문제가 아닌 만큼, 오늘 함께해주신 기관들이 앞으로 힘을 모아 가야 할 영역이라고 생각합니다. 오늘 논의가 그 출발점이 되기를 바랍니다. 바쁘신 가운데 귀한 시간 내주신 선생님들께 다시 한번 감사드리며, 이 정도에서 오늘 회의를 마무리하겠습니다. 참석해 주셔서 감사합니다.