

2007년 남북한 농업협력 평가와 2008년 전망

권태진 (한국농촌경제연구원)

1. 2007년 남북한 농업협력 추진 실태

가. 정부 차원의 협력

- 2007년 10월 4일 제2차 남북정상회담 합의 내용 제5항에 남북한은 농업 분야의 협력 사업을 진행한다는 내용을 명시함.
 - 제7항에는 인도주의 협력사업을 적극 추진한다는 내용과 함께 자연재해 등 재난이 발생하였을 때 남북은 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력한다는 내용이 포함되어 있음.
- 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 개최된 제1차 남북총리회담에서는 농업분야의 구체적인 협력을 합의함.
 - 제3조 4항에 남북은 이미 합의한 농업분야의 협력사업을 구체적으로 이행하며 종자 생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설 등을 2007년 중에 착수하기로 명시함.
 - 제3조 4항에 남북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업을 추진하기로 함.
 - 제6조에는 자연재해가 발생하였을 때 남북은 상호 통보 및 피해 확대 방지를 위한

조치를 신속히 취하며 동포애와 상호부조의 원칙에서 피해복구 등에 적극 협력함.

- 제1차 남북농업협력위원회 합의 이후 후속조치가 이루어지지 않다가 2007년 11월 5일 개성에서 제1차 남북농업협력 실무접촉을 갖고 축산협력을 시범적으로 추진하기로 합의하고 12월 18일 제2차 실무접촉을 통해 구체적인 차관 제공 방식에 합의함.
- 평양시 강남군에 상시 사육두수 5,000두(연산 1,000톤) 규모의 양돈협력사업을 2년간 추진함.
- 남측은 양돈협력사업을 위해 시설 건축에 필요한 자재와 장비, 종돈, 종돈 입식 후 1년간 소요되는 사료·약품 등을 차관방식으로 북측에 제공
- 사업기간(2년) 내 필요한 기술지원 및 부속품 교체는 남측이 보장하되 그 비용은 남측이 제공하는 차관금액에 포함
- 차관의 상환기간은 차관 제공 후 거치기간 10년을 포함하여 30년으로 하며 이자율은 연 1.0%로 함.
- 남측이 제공하는 자재와 장비 등에 대한 구체적인 품목과 수량, 수송경로 등 세부절차는 쌍방의 이행기구인 남측의 「남북교류협력지원협회」와 북측의 「농업성 축산관리국」 사이에 합의하여 정함.
- 2007년 1~10월까지 정부차원의 대북 지원액은 2억 2,142만 달러로 2006년의 2억 3,367만 달러에 거의 근접함.
- 2007년 전체적으로는 2006년에 비해 정부 지원액이 클 것으로 예상됨.
- 정부차원의 주요 지원 내역은 비료 30만 톤(2006년 35만 톤), 수해 복구 지원, 산림 병해충 방제품, 의약품 지원 등임.
- 식량차관은 지원액에 포함되지 않지만 2007년에는 40만 톤(국내산 15만 톤, 외국산 25만 톤)을 차관형식으로 북한에 제공함(2006년에는 식량차관을 제공하지 않았음).

나. 민간교류협력

- 2007년 1~10월까지 민간차원의 대북 지원액은 6,941만 달러로 2006년의 7,088만

달러에 거의 육박하여 2007년 전체적으로는 2006년 실적을 능가할 것으로 예상됨.

- 2007년도 민간지원이 증가한 것은 7월과 9월 두 차례에 걸쳐 발생한 홍수피해 복구 지원이 증가하였기 때문임.
- 민간차원의 대북 지원 품목도 대부분 수해 복구를 위한 농자재, 식품, 의약품, 주거 및 생활용품 등임.
- 2007년 농업분야의 협력사업은 예년과 비슷하거나 약간 축소되었으나 일부 민간단체를 중심으로 대규모 방북이 다수 추진되어 인적 교류 면에서는 다른 해에 비해 활발함.
- 농업분야에서는 다른 해에 비해 소규모의 방북도 활발히 추진됨.
- 2007년 12월 평양에서 제7차 남북농업과학 심포지엄이 개최됨.

다. 교역 및 경험

- 2007년 1~10월까지 북한에서 반입한 농림수산물은 전년 동기에 비해 41% 증가하였으나 반출은 41% 감소함.
- 2007년 남북한 전체 교역 규모는 증가하였지만 농림수산물의 교역은 2006년의 86% 수준으로 감소함.
- 2007년 1~10월까지의 남북한 농림수산물 교역액은 2억 6,721만 달러로 전체 교역액의 18.6%를 차지함.
- 농림수산물 중 연간 반입액이 1,000만 달러가 넘을 것으로 예상되는 품목은 마늘, 고사리, 송이버섯, 새우, 조개, 연체동물, 건조수산물, 수산가공품 등임.
- 2007년 농림수산 분야의 경험은 예년에 비해 크게 활성화되지는 못하였으나 최근 2~3년 사이에 농림수산 분야의 신규 합작 또는 합영사업이 여러 건 추진됨에 따라 조금씩 활발해지고 있음.
- 2007년에는 (주)두담이 북측의 아리랑총회사와 식자재 공급을 위한 합영사업 및 사업자 승인을 받음.

2. 2007년 남북한 농업협력 평가

- 정상회담 과정에서 농업 분야에 대해 특별히 언급하지는 않았지만 남북한 경제협력의 한 축으로써 여전히 농업분야를 포함하고 있으며 후속 총리회담과 경제협력공동위원회, 2차례에 걸친 남북농업협력위원회 실무접촉 과정을 통해 농업은 기존 합의 내용을 충실히 이행한다는 것이 기본 방향임을 확인함.
- 농업분야 협력에 관한 구체적인 내용은 2005년 제1차 남북농업협력위원회에서 남북한 양측이 합의한 사항이라고 할 수 있음.
- 이러한 측면에서 보면 농업분야는 타 분야에 비해 협력의 방향과 내용이 명확히 설정되어 있으며 그 동안 이루어져 왔던 정부 차원이 협력이 정상회담을 계기로 본격 추진되는 계기를 맞이함.
- 제1, 2차 남북농업협력 실무회의 및 제1차 남북총리회담 과정에서 농업분야의 구체적인 합의가 이루어진 배경
 - 북한은 남북협력을 통해 실리를 추구하거나 현재 추진하고 정책을 뒷받침할 수 있는 내용에 관심이 있음.
 - 현재 북한은 매년 1억 달러 정도의 돼지고기를 중국에서 수입하고 있으므로 양돈사업을 통해 수입대체 효과를 누리하고자 함.
 - 북한 농업정책의 핵심인 ‘종자혁명’을 뒷받침하기 위해서는 질 좋은 종자를 공급하고 유전자원을 최대한 활용하여 우량 품종을 육성해야 하기 때문에 이 분야의 취약점을 보완하면서 자본이 많이 소요되는 시설 및 장치 분야의 협력을 요청함.
 - 우선 합의된 분야는 전문가의 교류가 필요한 분야이지만 이미 남북한 농업 전문가의 빈번한 교류가 추진되어 왔기 때문에 북측으로서는 특별히 부담을 가질 필요가 없음.
- 농업분야의 민간 경험은 활발하지 않지만 최근 농산물 유통이나 가공 분야를 중심으로 합영 또는 합작사업이 탄력을 받고 있음.
 - 아직은 개성공단 내 농업분야의 사업이 시작되지 않았지만 민간기업 차원에서 전사

또는 견연사 생산시설을 확보하는데 관심을 보이고 있음.

- 견사 또는 견연사 사업을 시작할 경우 북한에서 원료를 조달할 수 있기 때문에 유무상통의 바람직한 협력사업이 추진될 수 있을 것임.
- 남북한 사이의 농림수산물 교역은 정체 상태를 보이고 있으며 전체 교역 중 비중은 점차 감소하는 추세임.
- 2007년에는 정부차원의 대북 비료지원이 지속되었으며 2006년 중단되었던 식량차관이 재개됨으로써 정부 차원의 인도적 지원 사업이 정상화됨.
- 2007년 대북 비료 지원은 30만 톤으로 2006년에 비해 5만 톤 감소하였으나 적기에 지원함으로써 북한으로서는 매우 효과적으로 사용하였을 것으로 판단됨.
- 2007년에는 북한에 40만 톤(국내산 15만 톤, 외국산 25만 톤)의 식량을 차관형식으로 제공하되 국제곡물시장의 곡물 가격 상승을 반영하여 차관 단가를 기존의 톤당 300달러에서 380달러로 인상함(연리 1%, 10년 거치 20년 상환).
- 2006년 북한의 수해복구를 지원하기 위해 제공하기로 하였던 10만 톤의 식량 중 미사일 발사로 인해 수송이 중단되었던 나머지 10,500톤에 대한 지원을 마무리함.
- 민간단체의 농업분야 대북 지원은 활발히 추진되었으나 새로운 분야로 확대되기보다는 기존의 사업을 지속하는 방향으로 추진됨.
- 지방자치단체와 연계한 농촌마을종합개발사업이 농업분야의 새로운 지원 방향으로 자리 잡고 있는 것은 바람직하다고 평가할 수 있으나 농촌 주민의 소득 증대로 연계되지 못하고 있는 것은 아쉬움.

3. 2008년 남북한 농업협력 전망과 과제

가. 2008년 전망

- 2008년 신년공동사설에서 경제문제를 중요하고 다루고 있으며 특히 인민생활 향상을 위해 먹는 문제 해결을 위한 농업증산과 농촌 살림집 건설을 우선사업으로 제시함.
 - 이를 실천하기 위한 방안으로 남북경제협력을 강조하고 있음.
- 아직은 ‘이명박 정부’의 대북 정책이 아직 구체화되지 않았지만 농업분야의 협력은 지금까지의 방향이 그대로 유지될 것으로 예상함.
 - 지난해 북한의 식량생산이 크게 감소하였기 때문에 식량차관이나 비료지원은 2007년과 동일하거나 다소 확대될 가능성이 있음.
 - 남북농업협력위원회에서 합의된 남북한 농업 협력사업은 커다란 방향 전환 없이 순차적으로 추진될 것으로 보임.
 - 다만 남북한 농업협력 과정에서 사업의 효율성과 투명성을 확대하기 위한 대책이 보완될 것이며 북핵 문제 해결 프로세스와 연계하여 사업의 규모가 더욱 확대될 가능성도 배제할 수 없음.
- 2007/08 양곡연도의 북한 곡물 수급상황은 전년에 비해 더욱 악화될 것으로 전망되므로 국제사회는 대북 식량지원을 핵문제 해결을 위한 중요한 지렛대로 활용할 가능성이 더욱 커졌으며 이와 함께 북한 식량난 해결을 위한 국제공조의 필요성도 커짐.
 - 2007년 북한의 곡물 생산량은 전년에 비해 10% 정도 감소함으로써 자체 곡물 공급량이 40만 톤 이상 축소되었으나 최근 국제사회의 분위기로 보아 핵문제에 관한 성과가 나타나지 않을 경우 대북 식량지원은 제자리에 머물 가능성이 큼.
 - 더구나 세계적인 기상이변과 바이오에너지 생산 확대로 국제곡물가격이 급등하고 있는 상황이고 중국이 2008년 동안 주요 식량에 대해 수출쿼터제 및 수출관세제도를 운용함으로써 북한으로서는 곡물 수입에 더욱 큰 부담을 져야하므로 핵문제 해결을 위한 상황 변화가 없는 한 북한 주민은 식량 조달에 더 큰 어려움을 겪게 될 것으로 전망함.

- 이와 같은 상황을 종합해볼 때 북한은 남북협력을 더욱 강조하고 한국의 지원을 강하게 요청할 것으로 예상됨.

나. 향후 과제

- 제2차 남북정상회담 후속 조치는 기본적으로 남북한 협력 방향을 인도적지원 중심에서 개발협력으로 전환하는 것임.
 - 개발협력을 추진하기 위해서는 여러 가지 준비가 필요하지만 가장 중요한 것은 북한이 개발협력을 위한 조건을 갖추는 것인데 이는 북핵 문제의 해결과 북한이 국제사회의 일원으로 책임 있는 행동을 하는 것이라고 할 수 있음. 이 부분은 최근 상당한 진전이 있지만 당장 개발협력을 추진할 정도로 분위기가 성숙한 것은 아니라고 판단됨.
 - 개발협력으로 전환하기 위해서는 현재 북한의 경제 실상이 어떠한지, 어떠한 경제개발 목표를 가지고 있으며, 어떻게 목표를 실현할 것인지 로드맵이 마련되어야 하는데 이에 대해서는 전혀 아는 바가 없으므로 협력 당사자인 한국은 북측에 이러한 내용을 알 수 있도록 촉구해야 함.
 - 개발협력을 추진하기 위해서는 우리의 제도적 틀을 마련해야 하는데 아직 우리 정부는 이에 대한 구체적인 제도를 마련하고 있지 못함. 제도적 틀을 마련하는 과정에서 국민적 합의도 도출해야 함.
- 남북협력을 추진하는 과정에서 정부, 민간단체, 기업가가 해야 할 역할을 명확히 설정하고 상호 어떻게 협력할 것인지 방향을 설정해야 함.
 - 제2차 남북정상회담 및 제1차 남북총리회담은 남북협력을 활성화하기 위한 기본 틀을 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음.
 - 그러나 앞으로는 정부가 모든 것을 주도하기보다는 각 주체들이 맡은 역할을 충실히 할 수 있도록 협력하는 자세가 필요함.
 - 정부는 민간단체나 기업가의 협력이 활발히 진행될 수 있도록 제도를 개선하고 장애물을 제거하는데 주력해야 함.

- 다른 나라와는 협력과는 달리 남북한 경험은 초기에 수익을 발생시키기 어려운 면이 있고 여러 가지 위험이 따르기 때문에 정부는 이 부분을 해소할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임. 그러나 경험은 기본적으로 기업가가 책임을 져야 할 몫임.

■ 인도적 지원과 개발협력과의 연계 방안

- 현재 차관형식으로 제공하고 있는 식량을 개발협력과 연계하여 자연재해 복구나 사방사업, 조림 등 농업기반을 복구하고 환경을 보호하기 위한 취로사업(Food for Work)에 활용할 수 있는 방안 강구
- 이 경우 차관으로 제공하는 식량은 무상지원으로 전환할 수 있으며 모니터링 등 이에 따른 제도적 보완이 필요함.
- 전체 차관 규모를 무상으로 전환하는 것보다는 일부만 무상으로 전환하고 나머지는 현재와 같은 형식으로 지원하는 방안이 현실적임.

■ 기타 과제

- 개별사업(프로젝트)을 산발적으로 추진하기 보다는 북한농업 회생을 위한 중장기적인 틀(프로그램)을 북한과 함께 마련하고 그 틀 속에서 지속적으로 협력하는 것이 바람직함.
- 농업증산과 환경보호를 동시에 추구하기 위해서는 산림황폐지 복구에 대한 별도의 논의가 필요하며 지속가능한 농업협력을 지향해야 함.
- 농업분야에서 경험이 가능한 분야는 축산물 생산 및 가공, 양잠, 담배 및 인삼 생산 및 가공 등이 있음.
- 농산물 생산의 특성상 남측 협력사업자의 통행(특히 개성이나 금강산을 통한 출입국)이 보장되어야 함.
- 남북한 사이에 농축산물 검역 및 통관에 관한 합의가 선행되어야 함.
- 농업분야의 경우 경험 이전에 지원 성격이 가미된 경험기반조성사업이 선행되어야만 경험으로 발전하는데 도움이 될 수 있음.

- 현재 진행 중인 대북 비료지원, 식량 차관은 당분간 지속적으로 추진할 필요가 있으며 대북 비료 지원은 적어도 현재의 규모(연간 30~35만 톤)를 유지할 필요가 있음. 다만 북한의 비료공장을 개보수하거나 새로운 비료공장을 건설하고자 한다면 전문가의 치밀한 사전 검토가 필요함.
- 자연재해가 발생하였을 경우 직접 식량지원도 필요하지만 세계식량계획(WFP) 등 국제기구의 지원 호소에 동참하는 것도 바람직함.

2007 북한경제 및 남북경협 평가와 2008년 전망

김연철 (고려대 아세아문제연구소)

1. 전망의 주요 변수

- 북한 경제정책 및 남북경협은 핵문제의 전망과 신정부의 대북정책 방향에 따라 영향을 받을 것으로 예상됨
- 핵 문제는 어려운 국면으로 진입하고 있음
 - 신고를 둘러싼 북미간 입장 차이와 미국의 상응조치(테러지원국 해제 등)지연으로 다시금 ‘불신의 구조’가 작동하기 시작
 - 부시행정부 임기가 얼마남지 않은 상황이고, 미국 대선이 본격화하면서, 미국이 발휘할 수 있는 이니셔티브 행사(예를 들어 BDA 해법)에도 한계가 있을 전망이다
- 교착국면이 조성되면, 국면타개가 쉽지 않을 전망
 - 1차 6자회담이후 북미간의 주기적인 교착국면에서 상황을 돌파했던 것은 중국의 적극적인 중재노력이었으나, 2006년말부터 시작된 북미 양자접촉 국면에서 중국의 역할과 비중이 줄어들었고, 북중 관계 역시 북한의 탈중국화 시도로 냉각된 상황임
- 북한의 탈 중국화는 대미 직접대화, 남북관계 개선, 베트남과의 관계 개선 모색 등으로 나타난 바 있으나, 북미 관계가 어려울 경우 다시금 북중간의 전략적 협력을 모색

할 가능성도 배제할 수 없음

- 한국의 적극적, 주도적 역할도 기대하기 어려운 상황임
- 핵문제가 장기 교착할 경우 남북경협 진전에 애로가 발생하고, 식량수급에 차질을 빚을 것이며, 에너지 문제등이 심화될 것으로 예상 됨
- * 북한도 이러한 상황을 원치 않지만, 대외구조의 변화로 불가피한 상황이 되면, ‘전통적인 안보 패러다임’으로 복귀할 것으로 예상

2. 북한의 신년사에서 나타난 북한의 정책 방향

가. 총평

- 남북 경제협력의 다방면 추진과 대내적인 경제건설을 우선과제로 제시
 - 북한 경제의 정상화 과정에서 대외변수의 중요성이 커졌고, 그런 점에서 남북경협의 위상과 역할이 매우 중요해졌음을 의미함
- 핵문제나 대미관계에 대해서는 직접 언급하지 않고, 정전협정을 평화협정으로 교체해야 한다고 주장
 - 2007년 남북 정상회담에서 종전선언을 적극적으로 제기한 북한은 향후 핵폐기 과정을 평화체제 전환과정과 연계할 것으로 전망 됨

나. 남북관계

- 2007년 남북정상회담을 6.15 공동선언을 이행을 위한 실천적 강령이라고 평가
 - 2007년 남북정상회담의 의미를 적극적으로 평가하고 이행 필요성을 강력히 재확인했음
 - ‘평화번영의 새로운 역사 창조’와 같은 개념은 남쪽이 주로 사용해 왔다는 점에서 주목할 만 한 표현임

- 남북경제협력에 대한 강조는 북한 경제에서 남북경협이 차지하는 비중이 커졌고, 남북관계에서의 신뢰증진을 반영하고 있음
 - 공리공영과 유무상통을 남북경제협력의 원칙으로 재강조
 - 향후 개성공단, 철도연결, 조선 협력을 비롯한 2007년 남북정상회담에서 합의한 경제협력 사업들을 추진할 의지를 확인한 것으로 평가할 수 있음
- 그러나 새 정부의 대북정책 전환 가능성도 우려하고 있음
 - 새 정부의 등장에도 불구하고 남북협력 관계가 지속되어야 한다는 입장을 강조했으며,
 - 그렇지 않고, 친미사대로 전환하면 그에 대해서 강력하게 대응할 것임을 시사하고 있음
 - 새 정부의 대북정책에 대한 북한의 공식적인 입장은 추후 이러한 원칙에 따라 제시 될 것으로 예상 됨
- 평화를 주장하며, 평화 협정의 필요성을 강조하고 있음
 - 현재 진행되고 있는 핵문제에 대한 언급 없이, 미국의 적대시 정책 종식과 합동군사 훈련 폐지 등 종래 주장을 되풀이
 - 다만 평화에 대한 구체적 언급을 통해, 향후 본격적인 핵 폐기 단계에서 논의될 평화협정과 관련 북한의 구체적인 요구를 적시한 것으로 평가 됨

다. 대내정책

- 2012년을 경제건설의 목표 연도로 설정
 - 대내적인 과제에서 가장 중요한 부분으로 경제건설을 우선적으로 강조
 - 경제건설의 방향으로선 과학기술에 기초한 자립적 민족경제를 제시
 - 주목되는 점은 김일성 주석의 100주년인 2012년을 제시하고 있는데, 중장기 경제건

설 계획을 제시하지 못하고 있는 북한의 입장에서 2012년은 경제건설의 목표 개념으로 정립될 것으로 예상 됨

- 경제건설의 방향과 관련해서는 ‘인민생활’을 강조하고 있음
 - 농업, 경공업 등 종래 주장해 왔던 인민생활 개선 방향을 강조했으며, 보건 분야등도 제시했음
 - 과학기술의 역할과 정보산업시대의 중요성을 강조하고 있음도 주목할만 함
- * 향후 북미 관계의 개선과 테러지원국 해제등이 이루어지면, 북한의 과학기술 분야 중시는 더욱 적극적으로 가시화 될 것으로 예상 됨
- 경제건설 과정에서 군대의 역할을 강조
 - 군대가 경제강국 건설과정에서 중요한 역할을 해야 한다고 강조
- "사회주의는 우리 인민의 운명이고 미래"라고 강조
 - 개혁개방 문제에 대해 원칙적으로 사회주의 답론의 유지를 표명한 것으로 평가할 수 있음

라. 대외정책

- 대외정책과 관련, 미국에 대해 구체적으로 언급하지 않은 것이 특징
 - 현재 핵문제를 둘러싸고 교착이 예상되고, 북한이 제기해 왔던 미국의 상응조치가 늦어지고 있다는 점에서 구체적인 대미관계를 언급하지 않은 것으로 평가할 수 있음
- 원론적인 차원에서 6자회담을 통한 북미관계 진전 등에 만족감을 간접적으로 표시한 것으로 볼 수 있음

2007년 북한경제 및 남북경협 평가와 2008년 전망

이석기 (산업연구원)

1. 2007년 북한경제 및 남북경협 평가

가. 북한 경제 평가

- 북한 경제가 1999년 이후 6년 연속 플러스 성장을 지속해 오다가 2006년에는 소폭의 마이너스 성장을 한 것으로 추정되고 있음.
 - 이는 수해로 인한 농업부문의 악화와 핵 문제 등으로 인한 남북경협 및 대외교역의 악화 등에 기인
- 2007년에도 수해로 인해 농업부문에서 생산이 크게 줄어들 것으로 예상되어 식량부문을 중심으로 어려움이 지속된 것으로 추정됨.
- 최근 북한의 경제정책이 ‘기술개선과 현대화’를 통한 산업재건이라는 실용적인 측면을 보여주고 있지만, 이러한 정책노선이 실질적인 변화를 가져오지는 못하고 있음.
 - 자본재 부문이 제 기능을 하지 못하고 있는 상황에서 산업을 재건하려면 외부로부터의 자본재 수입, 그것도 전략적인 부문의 자본재 수입이 증가해야 할 것이지만, 최근 북한의 수입실적을 보면 자본재 부문의 뚜렷한 수입증가 경향을 발견할 수 없

음.

- 이는 식량이나 원자재 등 경제 운영을 위하여 절대적으로 필요한 물자를 수입하는데도 외화가 부족하기 때문에 산업재건을 위한 자본재 수입을 증가시키기 어렵기 때문으로 보임.
- 한편 최근 북한에서는 시장경제 요소가 공식·비공식적으로 확산되고 있어 계획경제 요소와 시장경제 요소가 공존하는 양상이 지속되고 있음.
 - 특히 공식·비공식적인 상업활동의 증가로 유통부문을 중심으로 시장화가 진전되고 있음.
 - 2002년 7·1 경제관리개선조치는 한편으로는 비공식적인 시장요소를 공식부문에 흡수하여 비공식부문의 비중을 줄이는 역할을 하였지만, 동시에 이 조치 자체가 다시 비공식부문이 성장할 수 있는 공간을 마련한 측면이 있음.
 - 7·1 조치 이후 생산부문에서도 기업간 거래나 시장을 대상으로 한 생산 등 시장화가 확산되고 있는 것으로 판단되고 있음.
- 북중 무역을 중심으로 북한내 사적 상업활동이 크게 증가하고, 이에 따른 정보의 유통이 체제에 불안요인으로 작용할 것을 우려한 북한 당국이 상업활동을 제한하려는 움직임이 보이고 있는 것으로 알려지고 있음.

나. 남북경협 평가

- 2007년 11월까지 남북경협 총액은 16억 4천만달러에 달함.
 - 반입은 화학공업, 광산물, 전기전자제품을 중심으로 전년 동기간비 45.8% 증가한 6억 9천만 달러이며, 반출은 광산물, 플라스틱·고무, 섬유류, 전기전자제품을 중심으로 전년 동기간비 19.7% 증가한 9억 3천만 달러였음.
 - 2007년 연말까지 17억 달러를 넘어설 것으로 전망됨. 이는 전년대비 약 25% 증가한 실적임.
- 2006년 미사일 발사와 핵 실험 등 굴곡이 많이 있었지만, 남북경협은 양적으로 꾸준

히 증가하고 있으며, 이러한 증가추세는 2007년에도 이어지고 있음.

- 단순 물자교역과 임가공뿐만 아니라, 개성공단 사업이 본격화되면서 개성공단 사업 관련 남북교역이 크게 늘어나고 있음.
- 개성공단에서 생산이 본격화됨으로써 개성으로 일방적으로 반출만 이루어지던 것에서 개성으로부터 반입도 늘어나고 있음.
- 2007년은 북핵 2.13 합의, 제2차 정상회담 등을 통하여 남북경협이 새로운 단계에 들어설 수 있는 토대를 마련한 한 해였음.
- 특히 제2차 남북정상회담은 남북경협의 전반적인 틀을 바꿀 수 있는 적지 않은 합의를 도출하였음.
 - 3통문제 등 남북경협의 제도적 환경을 개선할 수 있는 가능성을 제공
 - 남북경협 추진체계를 격상시키고, 세부적인 분과위원회를 설치함으로써 향후 남북경협을 위한 체계적이고 실질적인 협의를 할 수 있는 토대를 마련
 - ‘공동이용’을 위한 개성-평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수 사업은 철도나 도로의 연결 그 자체에 의미를 두던 이전의 사업과는 다른 대북 SOC 사업 방식
 - 서해평화협력특별지대 사업은 군사적 대립지역을 경제협력의 장으로 전환시킴으로써 평화와 협력을 동시에 추구한다는 발상의 전환이 돋보이는 사업임.
 - 조선협력사업은 중공업 부문에서의 대규모 남북경협의 가능성을 타진하는 사업이 될 것으로 전망됨.

2. 2008년 전망

가. 북한경제 전망

- 2008년 동안 북한 핵문제가 진전이 이루어지고, 이에 따라 북한의 대외관계가 개선될

수 있겠지만, 경제적인 측면에서의 대외관계의 극적인 변화를 기대하기는 어려울 것임.

- 테러지원국 지위 해제 등 북한의 숙원사업 중 일부가 해결될 가능성이 있지만, 현실적으로 당장 대규모 자본이 북한에 투자될 가능성은 크지 않음.
- 결국 2008년에도 북한 경제는 남북경협 및 북중무역의 동향에 크게 영향을 받을 것으로 전망되며, 이는 다시 핵문제의 진전과정과 직결될 수밖에 없을 것임.
- 핵문제가 파국으로 치달리지 않는 한 북중무역이 급격하게 축소될 가능성은 크지 않을 것으로 전망됨. 중국으로서는 올림픽을 치르기 위해 북한의 안정이 필요함.
- 북한이 부분적으로 중앙당국의 통제력을 회복하려는 노력을 할 것으로 보이지만, 7.1 조치가 열어 놓은 공간과 아래로부터의 요구 등에 따라 북한경제의 시장화 추세는 역전되지 않을 것으로 전망됨.
- 다만 1-2년 내에 이러한 추세가 북한 경제체제의 성격을 근본적으로 변화시킬 수준은 되지 못할 것임.

나. 남북경협 전망

- 남북경협은 2008년에 기로에 서게 될 것임.
- 핵 문제가 큰 진전을 보이지 못하는 상황에서 새 정부의 기존 대북정책 기조에 대한 재검토와 정책방향 수정 등이 이루어지게 되면 상당기간 남북관계가 냉각 혹은 정체될 가능성이 높으며, 이는 바로 남북경협에 영향을 미칠 것임.
- 즉, 개성공단 사업의 속도조절이나 제2차 정상회담 합의 사항의 재검토 등도 가능하며, 이에 대하여 북측은 합의의 이행을 요구하는 방식으로 남북이 대치할 가능성이 있음.
- 남북경협 사업 자체에 대하여 정부 내외에서 부정적인 여론이 형성될 경우 개성공단 사업 등 대규모 사업은 물론 물자교류나 임가공 사업에도 부정적인 영향을 미쳐 남북경협의 전반적인 위축을 초래할 수 있음.
- 개성공단 사업의 경우 1단계의 공단 조성 및 입주기업 선정이 완료된 상황에서 공단

사업에 대한 정부 차원의 속도조절론이나 재검토론이 제기된다면 공단의 사업 추진에 심각한 위협이 될 수 있음.

- 2단계 사업은 서두를 필요는 없지만, 1단계 사업의 동력을 유지하고, 대북 진출 수요를 충족시킬 여건을 조성한다는 측면 등을 고려할 때 공식적으로 중단이나 재검토 결정을 내리는 것을 바람직하지 않을 것으로 판단됨.
- 남북경협을 배제하고 북한경제 운영계획을 수립하기 어려울 정도로북한경제의 대남 의존이 심화되고 있고, 제2차 정상회담에서 보여준 북측의 적극적인 자세를 감안할 때 북측은 정상회담 합의사항을 중심으로 남북경협 사업의 확대를 요구할 것으로 전망됨.
- 6.15 선언에 대한 북측의 의미부여를 고려해 볼때 10.4 정상선언에 대해서도 북측은 상당한 의미를 부여하고, 이의 실천을 남측에 요구할 가능성이 큼.
- 이런 점에서 판을 깨자는 수준이 아니라면 남북경협의 제도개선 등 남측의 일정한 요구는 북측이 수용하면서까지 남북경협을 확대하기를 희망할 것으로 보임.
- 반면, 새 정부가 ‘비핵화 3000’을 내세우고 있어 핵 문제가 실질적인 진전을 이루고, 새 정부가 이를 긍정적으로 평가하여 남북경협 사업을 속도감 있게 추진할 가능성도 배제할 수 없음.
- 이 경우 남북경협 사업은 국민의 정부나 참여정부에서와 같은 보수진영의 비판을 받지 않으면서 추진될 가능성이 있음.
- 나들섬과 같은 대규모 건설사업을 중심으로 남북경협이 활성화될 가능성도 점차 볼 수 있음.

2008년 북핵문제 전망: 여름 대타협의 좁은 문

정진영 (경희대 국제학부)

1. 북핵문제 해결의 관건: 북핵관련 모호성을 얼마나 용인할 것인가?

가. 북핵문제의 본질: 불투명성

- 북핵관련 불투명성/모호성을 완전히 제거할 수 없음. 불투명성을 최소화하려는 한국, 미국, 일본과 최대로 유지하려는 북한의 목표와 전략이 충돌하면서 위기가 발생. 북핵위기의 해결방안은 불투명성의 용인 수준에 대한 당사국들의 타협으로 가능.
- 90년대 초 1차 핵위기의 발발: 북한 핵활동에 대한 IAEA의 특별사찰을 북한이 거부하면서 발생
- 94년 제네바 합의: 경수로 공급과 IAEA 특별사찰을 연계, 그러나 연계의 방법과 특별사찰에 대한 정확한 규정이 없어 여전히 모호성이 높은 상태. 이로 인하여 결국 실패
- 2002년 제2차 핵위기의 발발: HEUP의 존재 유무를 둘러싼 미북간의 대립
- 2005년 9·19 공동선언과 2007년 2·13합의: 말 대 말, 행동 대 행동 원칙으로 비핵화 추진에 합의. 그러나 과거 핵에 대한 검증은 연기되었고, “모든 핵프로그램 완전한 신고” 문제를 객관적으로 해결할 방법이 없기 때문에 북한은 모호성을 어느 정도 유지할 수 있음.

- 현 상황: 완전한, 성실한 신고에 대한 객관적 기준이 없는 상태에서 북한의 모호성 유지전략과 한국과 미국의 투명성 확보전략이 충돌하고 있음.
- 세 가지 이슈: ① 추출한 플루토늄의 양과 사용처 (핵무기의 수)
 ② 우라늄 농축 프로그램(UEP)의 유무
 ③ 핵 물질과 기술의 확산 여부 (시리아 커넥션?)

* 불투명성의 문제는 궁극적으로 북한체제의 성격문제로 귀결될 수 있음. 북한체제가 외부에 투명하지 않고, 체제유지를 위해 핵이 필수불가결하다는 전제에서 보면 그러함. 그러나 이러한 접근은 체제변화가 없이는 북핵문제 해결이 불가능하다는 결론에 도달할 수밖에 없기 때문에 북핵해결의 비관론에 빠질 수밖에 없음. 그런데 현실적으로 북핵문제의 해결은 전부 아니면 전무식의 방법이 될 수가 없음. 불투명성의 문제로 접근하는 것이 보다 현실적이고 정책적으로 유의미한 결과를 가져올 수 있음.

나. 정치적 타협의 불가피성

- 세 가지 이슈 모두 매우 민감하고 어려운 문제
- ① 플루토늄과 관련해서는 30-50Kg 정도로 추정되나, 북한은 가급적 낮게 미국은 가급적 높게 추정, 이는 이미 만든 핵무기의 수와 직결. 북한입장에서 플루토늄의 양과 핵무기의 수를 완전히 정확하게 신고하고 검증받는다는 것은 절대로 받아들일 수 없을 것임. 현실적으로 북한에게 이를 강요할 방법도 마땅하지 않음.
- ② UEP의 경우, 북한이 인정하면 지금껏 거짓말을 했다고 자인하는 꼴이 되고 새로운 검증문제가 제기될 것인 반면에, 인정하지 않으면 미국이 거짓말을 한 꼴이 되기 때문에 미국이 수용하지 않으려 할 것임. UEP의 존재를 인정할 수도 안 할 수도 없는 딜레마 상황.
- ③ 핵확산의 경우, 북한이 인정하면 미국 국내에서 후폭풍이 불 것임으로 인정할 수가 없음. 그러나 시리아 등에서 객관적 증거가 나오면 역시 북한이 궁지에 빠질 것이고 북핵해결의 전망은 매우 불투명해질 것임.
- 궁극적으로 실체적 진실이 있을 수 있지만, 이를 발견할 수 있는 현실적인 방법이 없

음. 따라서 어떤 수준의 모호성은 불가피함. 정보의 불완전성과 불균형 문제는 인간사의 대부분의 문제에서와 마찬가지로 북핵문제의 경우에도 피할 수 없는 현실임.

- 북한의 핵개발 관련 모든 진실을 발견했다하더라도 전쟁을 제외하면 비핵화를 달성할 수 있는 현실적인 방법이 없음. 북한이 핵개발의 진실을 밝히고 이를 모두 폐기하는 것에 동의할 리도 없지만, 그렇더라도 모든 의혹이 사라질지도 의문임. 물론 북한의 핵활동에 대한 정보의 양과 질이 향상되면 북한으로서도 모호성 유지가 어려울 것이고, 관련 당사국들도 북한의 약속에 대한 신뢰의 수준이 높아져 협력의 가능성이 보다 높아질 수 있음.

- 북핵문제와 관련된 이러한 사정들을 고려할 때, 각 이슈별로 당사국들이 타협할 수 있는 지점/범위를 도출하여 타협하는 수밖에 없음. 북핵문제 해결이 본질적으로 정치적 타협일 수밖에 있는 이유가 여기에 있음.

* 북핵문제의 해법은 이미 합의돼 있음. 그것은 북한 비핵화에 대한 보상으로 경제적 지원과 정치군사적 안전보장을 제공하는 것임. 여기서 경제지원의 규모나 안전보장의 방법도 중요한 협상의 대상이기는 하지만 결정적인 이슈는 아님. 실천방법도 공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙이 합의되고 존중되고 있음. 따라서 문제의 핵심은 과거의 핵개발 전력을 어느 정도로 불투명한 상태로 용인해 주고, 미래의 핵개발 가능성을 얼마나 확고하게 되돌릴 수 없게 만드느냐에 대한 정치적 타협에 있음.

2. 주요국의 입장과 상황

가. 북한

- 핵 불투명성을 최대한 유지하는 것이 목표

* 북한 지도부가 소위 핵포기의 “전략적 결단”을 했는지 여부가 논란의 대상이 돼오고 있지만 검증할 수 없는 문제로 이념적 선입관에 판단이 좌우될 가능성이 큼. 북한 지도부도 변화하는 대내외 상황에 따라 자신들의 합리성에 기초한 전략적 선택을 하고 있다고 가정하는 것이 합리적. 핵포기 결단을 내렸더라도 뒤집을 수 있고 하지 않았더라도 앞으로 할 수 있음. 따라서 북한당국이 전략적 결단을 내렸는지 여부에 대한 논란은 합의할 수 있는 결론에 도달하기가 불가능.

- 경제적 지원과 외교적 보장을 제공하면 핵을 포기할 것인가? 또는 핵을 포기하면 상상을 초월하는 대규모 지원을 받을 것인가? 또는 핵을 포기하지 않으면 경제적 지원을 받을 수 없는가? 등의 질문들은 모두이고 이론적인/이념적인 성격의 질문으로 볼 수 있음. 북한의 입장에서는 핵을 포기하지도 않고 모든 것을 얻는 것이 최선임. 양극단의 중간에 매우 많은 현실적인 선택의 여지가 있고, 북한은 핵카드를 최대한 활용하여 가급적 자신들이 원하는 결과를 얻으려 할 것임.
- 체제유지를 위해 외부로부터의 경제적 지원이 필요하고, 이를 확보하기 위해 핵을 포기할 것인가? 북한은 매년 10억 달러 이상의 외화가 필요하고, 이를 위해 다각적인 노력이 필요한 것이 사실. 한국과의 다양한 교류도 북한의 입장에서는 외화획득이 수단일 수 있음. 그러나 북한당국은 핵포기가 체제유지에 미치는 영향에도 매우 민감할 것임. 따라서 북한당국의 입장에서는 핵 불투명성의 용인 정도와 경제지원의 양/내용 사이에서 저울질 할 것임.
- 핵을 포기하면 체제가 무너질 것인가? 또는 미국이 북한을 침공할 것인가? 이 질문들은 기본적으로 북한체제가 안고 있는 딜레마와 연관이 있으며, 북한 지도부의 냉전적 사고 - 또는 북한에 대한 내재적 접근을 내세우며 북한지도부의 생각일 것이라고 추정하는 일부 국내 전문가들의 사고 -와도 관계가 있음. 북한체제가 붕괴한다면 경제적인 실패 때문일 가능성이 크지만, 그렇다고 이를 해결하기 위해 개혁·개방을 해도 체제가 붕괴될 위험이 있음. 오늘날 북한체제가 안고 있는 기본적인 딜레마 상황임. 미국의 입장에서는 북한이 핵을 개발하지 않는다면 침공할 이유도 이익도 없음. 오히려 북한의 생존이 동아시아에 있어서 미국의 이익에 부합하는 면도 있음.
- 권력승계와 관련하여, 김정일은 어떤 북한을 후계자에게 물려줄 것인가 그리고 북한 주민은 그러한 권력승계에 얼마나 정당성을 부여할 것인가? 경제적 성과가 있으면 권력승계의 과정이 순조로울 수 있고, 후계자의 정당성도 당연시될 수 있을 것임. 그러나 역시 핵과 경제 사이의 극단적 선택은 불가능할 것임.

나. 미국

- 북핵의 완전한 제거(CVID)와 북핵타결의 외교적 성과 사이에서 오락가락하고 있는 상황임. 북핵문제 해결을 위해 미국이 사용할 수 있는 현실적 수단의 제약과 미국 국

내정치의 현실을 반영한 결과임.

- 북한핵이 미국의 국익에 반하는가? NPT 체제는 항구화되었기 때문에 1994년과는 상황이 다름. 따라서 북한의 핵개발이 NPT 체제유지에 미치는 영향은 제1차 위기대보다 상당히 줄었다고 볼 수 있음. 북한이 소수의 저급한 핵무기와 저급한 운반체계를 가지고 있고, 핵확산을 하지 않는다면 미국의 국익에는 부정적인 영향이 거의 없음. 이에 비해 한국과 일본으로 하여금 미국과의 동맹을 중시하게 만드는 규율(discipline) 효과가 있음. 따라서 미국의 입장에서는 북핵에 대해 어느 정도의 모호성을 인정하는 수준에서 타협이 가능하다고 볼 수 있음. 94년, 2005년, 2007년 합의가 모두 어느 정도의 불투명성을 인정한 미봉책이라는 사실이 이러한 주장을 뒷받침함. 그러나 미국은 이를 공식적으로 인정할 수는 없음.
- 2008년 11월 미국 대선: 북핵에 관해 현재의 부시행정부보다 민주당정부가 더 원칙적이고 강경할 가능성이 큼. 부시는 초기부터 북한핵에 강경했다기보다 이를 이용하여 MD 구축 등을 위해 활용했다고 보는 것이 타당.
- 미국내 대북 강경파와 온건파가 존재하고 대북협상이 정치적 영향을 강하게 받을 수밖에 없는 상황임.

다. 한국

- 북한핵을 공식적으로 인정하고 공존하기는 불가능. 그러나 북한 핵 불투명성에 대한 용인의 정도는 보수와 진보 사이에 현격한 차이. 진보는 불투명성 허용의 수준이 높고 보수는 매우 낮다고 볼 수 있음. 한국의 정권교체가 핵협상에 영향을 미칠 수 있는 측면임.
- 북한이 핵카드를 사용하여 경제적 지원을 얻으려고 하였다면/한다면, 한국도 이를 연계시키는 것이 전략적인 선택임. 이와 관련하여 진보와 보수의 시각차가 뚜렷함. 한국의 북한에 대한 관대함이 북핵 타협을 쉽게 해준다는 진보측 주장에 대해 보수측은 이것이 오히려 북한으로 하여금 버티기 전략을 추구하게 만들고 국제적 압력의 효과성을 떨어뜨리게 함으로써 북핵타협을 어렵게 만든다고 주장.
- 북한이 보수정권을 시험하고 길들이려 할 경우 한국정부는 무시전략을 택할 가능성이

높음. 즉, 북한의 위협을 가급적 무시하고 아무 일도 없는 것처럼 내치(경제)에 열중할 가능성. 이를 위해서는 한미동맹의 가시적 강화가 필요. 진보정권은 북한과의 관계개선 업적으로 국내정치를 하려고 했기 때문에 북한에 끌려다닌 데 비해, 보수정권은 이를 필요로 하지 않기 때문에 무시할 수 있음. 다만 안보불안이 경제불안으로 이어질 정도가 되어서는 곤란.

- 북한은 지난 10년간의 경험에 비추어볼 때, 자신들이 핵위기를 조장하거나 교착상태에 빠트리더라도 결국 미국, 한국으로부터 양보를 얻어내어 협상국면으로 나아갈 것이라는 기대를 할 것임. 이러한 북한과 한국 보수정부의 무시전략이 북핵위기를 장기화 또는 심화시킬 가능성이 있음.

라. 중국

- 북한핵을 용인할 수도 없지만 북한의 붕괴, 북한체제의 붕괴도 미국의 주도에 의한 것이라면 받아들일 수 없음. 핵이 없는 북한을 중국의 영향권하에 두는 것이 중국의 목표.
- 북한핵으로 인하여 한반도에 전쟁이 일어나는 것을 가장 꺼려함.
- 북한핵에 관한 불투명성을 어느 정도 용인할 수 있음. 북한에 대한 중국의 영향력을 고려할 때 미미한 수준의 북한핵은 중국에 위협이 된다고 볼 수 없음. 다만 이로 인하여 한국, 일본으로 핵 확산이 일어나는 것을 극히 경계. 따라서 대 타협에 매우 긍정적.
- 올림픽 때까지 안정에 최우선. 이는 북한이 한국의 신정부를 테스트하려고 하는 것을 억제하는 효과가 있을 것임.

3. 2008년 여름?

가. 시기적 제약

- 미국 대선이 최대 변수. 정권교체 여부를 떠나 2008년 후반부터 2009년 중에는 대타협이 현실적으로 불가능. 부시대통령은 외교적 성과를 위해서라도 북핵문제 해결을 희망.

- 중국도 올림픽의 성공을 위해 북핵의 대타협을 희망한다고 볼 수 있음.
- 한국의 정권교체로 여름 정도는 돼야 현실적인 대북정책이 가능할 것임.
- 일본 후쿠다총리의 아시아 중시도 북핵 대타협에 긍정적인 효과가 있을 것임.
- 북한의 식량난, 권력승계준비 등을 고려할 때 북한도 조기 대타협을 희망할 것으로 보임. ⇒ 2008년 6월~9월 사이가 적기

나. 대타협의 내용

- 핵 신고: 북한 → 플루토늄의 양, 핵무기의 수, EUP 존재, 핵확산 등에 관한 설득력 있는 신고가 필수적
미, 한, 일 → 테러지원국, 적성국교역금지 해제, 국교정상화 협상, 대규모 경제 지원 등 경제적, 비경제적 보상 제공
- 핵폐기 협상: 북한 → 신고된 핵물질/무기 해체, 해외이전
미, 한, 일 → 미일의 대북수교, 한반도 평화체제 설립, 대규모 경제지원, 경수로 및 전력제공

다. 조건

- 북한: 시간이 없으며, 최고의 기회라는 사실을 인식할 필요. 최대의 핵 모호성과 최대의 경제적·외교적 이익을 추구하다가도 또 다시 실패.
- 한국과 미국: 근본적 해결은 불가능하며 어느 정도의 모호성은 불가피하다는 사실 인정. 한미간 불협화음은 북한의 입장을 강화시켜 주고 모험을 유도할 가능성이 있기 때문에 잘 조율된 공통의 대북정책 추진이 필요.
- 상호작용과 반작용의 전략적 상황에서, 비교적 짧은 시간적 제약 속에서 협상이 진행될 수밖에 없기 때문에 북한의 벼랑끝 전략은 위험. 북한의 입장에서 미국 대선 이후 새로운 정부와 협상을 하고 싶어할 수 있지만, 결과가 오히려 더 불투명함.

