

북미정상회담 이후 남북경협 추진의 장애요인과 극복방안

조남훈 | 한국국방연구원 책임연구위원 | chonh@kida.re.kr

새로운 기회의 문이 한반도에 열리고 있다. 북한의 비핵화가 진전되고 평화정착에 대한 기대감이 높아지면서 남북경협의 가능성도 커졌기 때문이다. 북한의 비핵화가 원활히 진행된다면 한국과 미국은 북한에 대한 보상 조치를 취할 것이다. 체제보장과 대북제재 해제 등이 그러한 조치이다. 남북경제협력 재개도 비핵화에 대응하여 주어질 수 있는 보상책 가운데 하나인데, 이는 북한도 간절히 바라는 방안일 것이다.

문재인 대통령은 판문점 북미정상회담에서 ‘한반도 신경제 구상’을 북한에 전달하였다. 이는 ‘H 벨트 구축’을 통해서 북한의 산업, 관광 및 물류 등을 집중적으로 지원하겠다는 내용을 담고 있다. 따라서 남북경협은 이미 시작되었다고 말할 수 있다. 문제는 어떻게 하면 남북경협을 잘 수행할 수 있느냐는 것이다. 이러한 맥락에서 북미정상회담 이후 남북경협의 가능성과 전망을 살펴보고자 한다. 먼저 남북경협의 장애요인이 무엇인지 살펴보자.

첫째는 대북제재 조치이다. 대북제재 조치의 해제 없이 남북경협은 불가능하다. 유엔 및 각국의 법과 규정이 북한에 대한 무역, 금융 활동 및 근로자 고용 등을 가로막고 있기 때문이다. 따라서 남북경협이 본격적으로 추진되려면 제재가 먼저 해제되어야 한다. 현재 미국은 가시적인 비핵화 성과가 나타난 후에야 대북제재 조치 완화 및 해제가 가능하다는 입장이다. 따라서 원활한 남북경협은 대북제재 조치 해제 이전에는 사실상 불가능하다.

둘째는 재원이다. 남북경협은 상당한 재원을 필요로 한다. 특히 낙후된 북한의 기반시설을 개발하기 위해서는 상당한 규모의 재원이 투입될 수밖에 없다. 그런데 이러한 재원을 원활하고 효과적으로 조달하는 일은 쉽지 않을 것이다. 더군다나 비핵화 자체에도 많은 돈이 필요하다는 것을 고려할 때 우리가 받을 재정 압박은 상당할 것으로 전망된다. 더구나 최근 트럼프

대통령은 기회가 있을 때마다 미국이 아닌 한국, 일본 및 중국 등이 북한의 비핵화 재원을 부담할 것이라고 말하고 있다. 따라서 비핵화 및 경협 재원의 조달 문제가 향후 상당히 심각해질 전망이다.

셋째는 협력사업 선정 문제이다. 남북경협을 구체적으로 진전시키기 위해서는 협력분야를 선정하여야 한다. 그런데 이러한 작업이 쉽지만은 않을 것이다. 특히 정부가 투자를 담당할 도로 및 철도 등 사회기반시설의 건설은 북한도 원하는 것이어서 큰 문제가 없을 것이다. 하지만 민간이 투자할 여타 사업의 경우 북한과 한국의 선호가 다를 가능성이 높다. 왜냐하면 북한은 협력사업 선정 기준으로 자국 수요와 기술획득 필요성을 내세울 것이나 한국 기업의 입장에서는 수익성과 시장성을 생각하지 않을 수 없기 때문이다.

결국 북한에서 생산될 제품의 판매 대상을 누구로 할 것인지, 즉 대상을 한국 국민으로 할 것인지 아니면 북한이나 해외 국가로 할 것인지가 협력분야를 결정하는 중요한 기준이 된다. 수익성을 중시하는 기업 입장에서는 시장 규모가 매우 중요한 요소일 것이나 체제안정을 생각해야만 하는 북한 당국 입장에서는 핵심 엘리트의 선호와 후생 증가를 따질 수밖에 없을 것이다. 따라서 한국 기업의 적극적 참여를 견인하면서도 북한을 만족시킬 수 있는 지혜가 필요하다.

현재 작업 중인 ‘한반도 신경제 구상’에 이러한 원칙이 얼마나 반영되었는지는 알 수 없다. 하지만 가시적 비핵화 이전까지 경협사업 중단 위험성이 여전히 남아 있는 상황에서 기업의 투자 결정을 이끌어 내기 위해서는 안정적 수익에 대한 기대가 필요하다. 물론 이러한 결정은 단기 수익성이 아닌 시장 선점을 바탕으로 하는 장기 수익성 확보 전망에 기초할 수도 있기 때문에 약간의 단기 리스크는 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 하지만 그 정도가 심해지면 기업은 대북투자를 망설이게 될 것이다.

그렇다면 이러한 장애를 극복하기 위해서는 어떤 조치와 환경이 필요할까? 첫째, 무엇보다도 북한의 비핵화 조치가 지속적으로 진행되어야 한다. 북한이 성실하고 원활한 비핵화 조치를 수행하지 않을 경우 북미 간 비핵화 합의는 결렬될 수밖에 없으며 그러한 상황에서 남북경협은 시작될 수조차 없을 것이다. 따라서 우리 정부는 북한에 지속적으로 비핵화 조치의 이행을 촉구하고 견인하여야 한다. 한편, 북한과 미국 중 어느 한쪽이 비핵화 합의로부터 이탈하려고 할 경우 이를 극복하기 위한 최선의 방안을 제시하면서 양국을 설득시켜야 한다.

둘째, 대북제재 해제 시점을 확정하도록 노력해야 한다. 미국은 비핵화 진전이 가시화되면 대북제재를 해제할 수 있다고 말한다. 북미정상회담 후 기자회견에서 트럼프는 20%의 비핵화가 달성되면 비핵화 과정은 사실상 불가역적이 된다고 말하였다. 그렇다면 20%의 비핵화가

달성되는 시점이 바로 대북제재 해제의 시점이라고 생각할 수 있다. 하지만 이러한 기준은 여전히 모호하다. 20%의 비핵화가 어떤 상태를 의미하는지 명확하지 않기 때문이다. 따라서 우리는 ‘비핵화 진전의 가시화’ 또는 ‘20%의 비핵화’가 정확히 어떤 상황을 의미하는지에 대한 해석을 미국에 요구해야 한다. 그리고 실제로 그 시점이 도래하면 대북제재 해제를 미국에 촉구할 필요가 있다.

대북제재 해제가 쉽지만은 않을 것이라는 전망이 많다. 왜냐하면 대북제재 해제의 주체와 요건이 법령마다 다르기 때문이다. 대북제재 관련 법령은 최근에 제정된 WMD 비확산 목적의 법령과 상대적으로 오래전에 제정된 여타 목적의 법령으로 나뉜다. 그런데 첫 번째 그룹 법령의 대북제재 해제는 상대적으로 용이하다. 이 그룹 법령의 대부분은 미국의 국제긴급경제권한법(International Economic Emergency Power Act) 또는 국가위기법(National Emergency Act) 등에 근거를 둔 대통령 행정명령의 형식을 갖추고 있다. 이 법령들의 대북제재 조항은 일몰조항이므로 미 대통령이 제재 효력 연장을 매년마다 의회에 요청하지 않을 경우 그 효력이 자동으로 상실된다.

하지만 WMD 비확산 목적이 아닌 공산국가, 테러국가 및 비시장경제 등의 이유로 북한을 특정하고 있는 일부 법령의 대북제재 해제는 쉽지 않을 것이다. 이는 법 개정이 필요한 사항으로서 미 의회의 동의가 용이하지 않기 때문이다. 한편, 국제종교자유법(International Religious Freedom Act)과 인권법(Human Rights Act) 등이 규정한 평가에서 북한은 매년 최하위등급을 받아 제재 대상으로 분류되고 있다. 따라서 향후 비록 가시적인 비핵화 성과가 있다고 할지라도 북한 인권상황이 개선되지 않는 한 대북제재의 해제는 쉽지 않을 전망이다. 따라서 우리 정부는 북한 인권문제가 개선되도록 북한을 설득해야 한다. 그리고 이와 관련하여 미 의회와 여론 주도 그룹을 설득하는 공공외교를 적극 추진해야 한다.

한편, 국제통화기금(International Monetary Fund)이 북한에 금융지원을 하도록 미국을 설득해야 한다. 미국의 브레튼우드협정법(Bretton Woods Agreement Act)은 공산독재국가에 대한 IMF의 신용 공여 시에 미국 대표의 반대투표를 의무화하고 있다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 이 법에는 미 재무성 장관이 공산독재국가의 상황 개선을 약속할 경우 의회 결정을 바탕으로 미국 대표가 찬성표를 던질 수 있는 여지를 열어두고 있다. IMF의 대북금융지원은 대북투자 유도를 위해서 반드시 필요한 조치이다. IMF 금융지원이 단순한 대북원조를 넘어서 대북투자 허용의 국제적 가이드라인 역할을 수행하기 때문이다. 실제로 IMF의 금융지원 조치가 성사되면 전 세계 많은 기업과 민간 은행들의 대북투자가 시작될 것이다.

¹⁾ Bretton Woods Agreement Act Section 43, "The United States Executive Director of the Fund to actively oppose any facility involving use of Fund credit by any Communist dictatorship."

셋째, 재원 확보를 위한 노력을 추진해야 한다. 비핵화 및 남북경협을 위해서 남북협력 기금의 규모를 대폭 확대하거나, 목적세를 신설하거나, 아니면 채권 발행을 통한 재원 조달을 고려하여야 한다. 비핵화에 어느 정도의 비용이 필요한지 알 수 없다. 생각보다 많은 재원이 소요될 수도 있다. 더군다나 실제로 미국이 비용 분담에서 빠진다면 우리가 부담해야 할 비용 규모는 더욱 커질 것이다. 따라서 이에 대한 준비와 미국 설득 노력을 병행해야 한다. 핵탄두와 대륙간탄도미사일 폐기 작업이 한국과 일본보다도 미국과 더 많은 관련이 있다는 사실을 미국인들에게 인지시켜야 한다.

넷째로, 남북경협분야 선정을 위해서 가칭 ‘북한 지식공유사업(Knowledge Sharing Program)’을 추진해야 한다. 남북경협사업은 양국의 필요성이 일치할 때 성공적으로 추진될 수 있다. 그러기 위해서는 북한주민들이 필요로 하는 경협사업을 추진할 필요가 있다. 그런데 우리는 그것이 무엇인지를 정확히 알지 못한다. 다만 우리의 입장에서 추정할 뿐이다. 따라서 북한과 머리를 맞대고 북한이 진정으로 원하는 협력분야를 식별한 후 이를 추진할 필요가 있다.

현재 북한이 가장 큰 애로를 느끼는 것은 전력 부족 문제이다. 전력 부족 문제는 북한경제를 위해서만이 아니라 향후 북한에 건설될 한국투자 공장의 원활한 운영을 위해서라도 우선적으로 해결되어야 한다. 한편, 향후 북한 내 건설사업을 뒷받침하기 위한 시멘트 공장의 건설이 필요하다. 또한 물류 촉진을 위해서 남북 간 철도를 연결할 필요도 있다. 하지만 이러한 사회기반 관련 사업은 상당한 시간을 필요로 한다. 따라서 단기간에 가시적인 협력성과를 얻을 수 있는 소규모 지역기반 사업을 선정하여 이를 사회기반 구축사업과 함께 동시에 진행시키려는 노력이 필요하다. 이것이 남북경협의 추동력을 지속적으로 유지할 수 있는 한 가지 방안이 될 수 있다.

당장 남북경협이 시작될 것이라는 기대가 많다. 하지만 실제 남북경협의 시작까지는 생각보다 오랜 시간이 소요될 수 있다. 따라서 성급한 기대감은 접어두고 한 가지씩 차근차근 실천하는 자세가 필요한 시점이다.