

신남북경협 시대의 남북 경제 · 생활공동체 형성 방안

홍순직 | 국민대 한반도미래연구원 수석연구위원 | sjhongfree@naver.com

1. 들어가며

2018년 한 해를 되돌아보면 남북관계와 한반도 정세에 있어서 민족사적으로 획기적인 일들이 많이 이루어졌다. 평창올림픽을 성공적인 평화올림픽으로 마친 후 3차례의 남북 및 북중 정상회담과 한 차례의 북미정상회담이 열렸다. 이로써 한반도 정세가 2017년의 위기 상황에서 대화 국면으로 급전환되었다. 2018년 11월 23일 현재, 남북간에는 6,720명의 상호 방문과 2,419대의 차량 운행, 10차례의 항공운항과 833명의 이산가족 상봉이 이루어졌다. 당국 간 회담도 35회나 열렸고 22건의 남북합의서와 공동보도문이 체결되었다.

북한도 최근 국가정책에 대한 공식 입장으로 ‘경제건설 우선 노선’을 표명하였고 당 중앙위 7기 3차 전원회의(4. 20)에서는 ‘사회주의 경제건설에 총력 집중’하는 것을 새로운 전략 노선으로 제시하였다. 북핵문제에 있어서도 풍계리 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 발사장 해체 동향 공개 등의 실질적 행동 조치로 일정한 성의를 보여줬다.

그러나 비핵화에 대한 북미간 입장과 해법의 차이로 협상이 여전히 지연되고 있고, 2019년 전망에서도 낙관론과 신중론이 맞서고 있다. 낙관론은 북미 최고지도자들의 중요한 정치적 일정에 근거하고 있다. 북한은 2020년의 경제발전 5개년 및 10개년 전략 달성을 위해서는 비핵화 진전을 통한 북미관계 개선이 절실하며, 미국 역시 2020년의 대선 승리를 위해 일정 수준의 북핵 성과 도출이 필요하다는 것이다. 신중론 역시 만만찮다. 북미 모두 기존의 입장과 원칙을 고수할 경우에는 현재의 부진 상태가 장기화될 가능성도 충분하다는 것이다.

그러나 낙관론과 신중론 모두 대화의 끈이 유지될 것이라는 데에는 대체로 공감하고 있다.

따라서 향후 북핵협상이 북미 지도자의 리더십 특성과 양측의 정치적 일정 등을 고려하여 전향적으로 이뤄질 경우, 남북관계와 남북경협에 새로운 기회가 열릴 가능성도 배제할 수 없다. 정부는 한반도문제 해결의 직접적인 이해 당사자요 해결의 주체라는 인식하에, 북한의 변화와 국민적 공감대 형성, 주변국들의 협조를 유도하기 위한 분위기 조성 노력이 요구된다. 지난 5월에 우리 정부가 무산될 뻔 했던 제1차 북미정상회담을 성사시키는 데 중재자 역할을 했듯이, 다시 한번 한반도 평화조성을 위해 보다 적극적인 운전자 역할과 촉진자 역할을 수행하여 성과를 도출하기를 기대한다.

2. 남북경협 추진의 기본 방향

현재의 북핵문제 해결 지연과 국제사회의 대북제재 상황 속에서는 남북경협의 재개와 본격화는 거의 불가능하다. 최근 남북관계 개선으로 정부의 평화변영 정책인 한반도 신경제지도 구상에 대한 기대감이 커지고 있지만, 북핵문제에 대한 실질적 진전이 없으면 추동력도 약화되기 마련이다. 더욱이 2019년 한국경제에 대한 부정적 전망이 우세한 가운데, 현 정부가 높은 평가를 받고 있는 남북관계에서마저 진전을 이루지 못한다면 2020년부터 추진동력이 약해질 수도 있다.

그러나 2018년의 급진전이 그러했듯이 내년과 향후에 더 큰 긍정적 변화가 다가올 것이라는 기대와 희망을 갖고, 하루빨리 그러한 환경이 조성되도록 국민적 지혜를 모으고 대비해야 할 것이다. 이러한 긍정의 마음으로 남북경협 추진방향 몇 가지를 제안한다. 기본적으로 새로운 남북경협 시대에는 중단된 종전의 남북경협을 단순한 재개(Recover)가 아니라 남북경협의 고도화 및 북한경제의 자생력 회복 및 우리경제의 신성장 동력 확충 등을 위해 새롭게 재설정(Reset)할 필요가 있다.

첫째로는 한반도 신경제지도 구상이 더 이상 '구상'이 아닌 '실천 전략'이 될 수 있도록 이행 전략을 보다 세분화·구체화해야 한다. 또한 신북방·신남방 정책과 연계한 효과에 대한 홍보 강화 등으로 국민적 공감대와 여론을 형성할 필요가 있다.

둘째로는 단계적 추진으로, 남북관계 개선과 국제사회의 제재 등을 고려하여 남북경협 사업의 규모와 속도를 조정할 필요가 있다. 우선 여건 조성 단계의 경우, 대북제재 상황에서는 당장 재개가 어려우므로 재개에 대비한 여건 조성 과 역량 강화 등 '남북경협의 생태계 복원'에 주력해야 한다. 이를 위해서는 재개에 대비한 관련 법·제도 재정비와 개선 협의, 남한 구간의 미연결 철도·도로 복원, 그리고 이산가족 상봉과 사회문화 및 보건, 의료, 산림·환경

등의 민생 부문의 사업부터 우선 실시할 필요가 있다. 국제사회에 대해서도 남북경협이 북한의 변화와 인권 개선, 남북관계 경색 및 북핵문제 해결에 도움이 되도록 유도해나가겠다며 보다 적극적인 설득과 동의를 구할 필요가 있다. 다음으로 제재가 완화·해제될 경우에는 기존 사업의 재개와 확대, 신규 선도사업의 시범 운영 등으로 발전시키며 점차 대규모 인프라 사업으로 확대해 나가야 한다. 지역에 있어서도 9.19 평양선언 합의를 반영하여 기존의 경제특구를 넘어 원산-금강산의 동해관광공동특구 개발과 개성-해주-남포-평양의 서해경제공동특구로의 경협 지역 확대 및 평양 중심으로의 이동 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

셋째는 남북경협의 국제화로, 이는 사업의 안정성 확보와 지속발전가능성 측면에서 필수적이며 남북경제통합이라는 중장기적 목표를 지향해야 한다. 남북경협의 국제화란 ① 법·제도의 국제화, ② 자본의 국제화, ③ 행정서비스의 국제화와 함께 ④ 국제경쟁력 제고를 위한 포괄적경제협력강화협정(CEPA) 체결 등을 의미하며 국제규범 준수와 투명성 확보에도 매우 중요하다. 특히 신변안전과 재발방지 등의 관련 법·제도 개선과 절차 간소화, 정경분리 원칙으로 정치·군사적 현안에 대한 민감성 저감 등이 요구된다. 또한 남북간 교역이 현재는 민족내부 관행으로 무관세로 거래되고 있으나, 향후 교역 규모가 커질 경우에는 국제사회로부터 WTO 규정(최혜국 대우, WTO 보조금협정 등) 위반으로 문제가 제기될 소지가 있음에 유의해야 한다.

넷째로는 정부와 민간의 역할 분담은 물론, 지자체의 역할을 제고시켜야 한다. 지방분권화 시대에 걸맞게 중앙정부와 지자체의 역할을 분담하고, 지역 특성에 맞게 사업을 추진할 수 있도록 지자체의 역할과 자율성을 높여야 한다. 중앙정부는 정경분리와 공적 역할(투자의 불확실성 제거 등) 충실, 경쟁 제한적인 요소 제거 등 시장친화적인 경협 환경을 조성하며, 민간 기업들도 철저한 경제성·사업성 분석을 토대로 한 대북진출과 다양한 경협 사업 발굴 등을 통한 수익성 확보 노력 등이 요구된다.

다섯째는 북한의 경제정책과 연계 추진으로 협력 가능성과 효율성을 높여야 한다. 북한의 시장화 진전과 경제개발구 정책 등 북한의 수요를 반영하여 연계 추진함으로써 북한의 참여를 유도해야 한다. 북한의 시장화 진전은 주민들의 생활 향상과 변화 유도, 남북한 시장 통합 차원에서도 매우 중요하므로, 유통·금융 분야에서의 협력 방안을 모색해야 한다. 또한 새로운 남북경협은 과거의 단순 임가공 틀에서 벗어나야 할 것이며, IMF나 ADB, IBRD 등 국제 금융·무역 기구 가입 지원으로 북한의 국제사회 편입 촉진과 경협 파트너로서의 인정을 통한 정상국가화(정상거래화), 남한의 자원조달과 국가 재정 부담 저감, 사업의 안정성 제고 등에 유리한 환경을 조성해야 한다.

끝으로, 남북경협 활성화와 한반도 신경제지도 구상의 본격 추진 등에 대비하여 주변국 및 국제기구 등과 연계한 다자협력 방안을 모색해야 한다. 예컨대 중국의 일대일로, 러시아의 실크로드, 몽골의 초원의 길 이니셔티브 등과 함께 GTI를 통한 사업 추진과 AIB(아시아인프라투자은행) 등과의 협력 방안을 모색해야 한다.

3. 하나의 시장 형성 방안

하나의 시장 형성이란 남북한 경제가 '시장'을 매개로 통합해가면서 하나의 경제권을 만들어 가는 것이다. 다시 말해, 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 상호 시장 확대를 도모하고 규모의 경제를 실현해 나가며, 남북한 주민들이 생활공동체와 경제공동체를 실현하는 것을 목표로 한다. 나아가 북방경제권으로 시장을 확대하여 동북아 일일생활권을 만들어 나갈 수도 있다.

이를 위해 단기적으로는 북한의 시장화를 촉진하고 남북경협 활성화를 통해 북한시장 전역과의 연계성을 강화하며, 중장기적으로는 소비재 및 생산재, 서비스 시장을 통합해 나가야 한다. 하나의 시장 형성 방안을 부문별로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력의 생태계를 복원해야 한다. 경제분야의 남북한 인적 교류와 접촉을 확대하며, 이 과정에서 규제 완화와 승인제 등으로의 점진적 Negative 방식 전환이 필요하다. 북한도 민경련이나 당·군부 등 특정 기관의 남북경협 독점을 지양하고 다양한 경협 채널을 복원·확대할 것 등이 요구된다.

둘째, 북한의 시장 역량을 강화해야 한다. 이를 위해 북한의 물류·유통 시장의 확대와 (시장경제, 통계, 표준화, 회계, 조세 등의 분야) 시장인력 양성 프로그램 지원, 창업과 소규모 협동단체 활성화 지원 등이 요구된다.

셋째, 소비재 시장 활성화를 위해서는 남북한 소비재 상품의 자유로운 유통과 북한의 경공업 육성 프로그램 가동이 필요하다. 또한 남북 접경지역에 남북협력상품판매소 설치, 중·러 접경지역에 소비재 생산단지 건설, KOTRA와 무역협회 등의 북한 해외시장 공동 개척 지원 등을 추진해 볼 만하다.

넷째, 생산재 시장 활성화를 위해서는 남한의 생산재 반출을 기반으로 북한의 생산재 시장 통합을 도모하며, 4차 산업혁명 시대에 남북한이 공동으로 대처할 수 있는 분야를 선별하여 벤처밸리 공동 조성 등의 우선 협력 방안을 모색해 볼 만하다.

끝으로 서비스 시장에서는 운수·통신·숙박·외식업 등의 북한 내 남한의 영업점 설치와

남한 내 북한 식당 설치 등과 함께, 미소금융(Micro Credit)과 상업금융 기능 활성화 등의 금융 분야의 경제협력 기반을 조성해야 한다.