

대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향

임수호 | 국가안보전략연구원 책임연구위원 | shlim@inss.re.kr

현재 남북경협이 전면 중단된 이유는 유엔제재가 아닌 한국의 독자제재 때문이다. 하지만 2016년부터 유엔제재가 대폭 강화되면서 한국의 독자제재는 모두 유엔제재에 포함되게 되었다. 따라서 우리 정부가 ‘5.24 조치’ 등 독자제재를 해제하더라도 유엔제재가 해제되지 않으면 남북경협은 추진이 어려운 상황이다.

유엔제재는 2016년 유엔안보리 결의안 2270호를 기점으로 WMD 관련 스마트 제재에서 북한경제 일반을 타격하는 포괄적 제재로 성격이 변하였다. 이에 따라 2270호 이후 5개의 유엔제재가 전부 내지는 일부라도 해제되지 않으면, ‘3대 벨트’ 구축사업과 같은 대북 개발협력은 물론이고 기존의 단순 물자교류나 위탁가공도 불가능한 상황이다.

일부에서는 남북관계의 특수성을 근거로 유엔제재위원회에 사업별로 포괄적 예외신청을 할 수 있다고 보고 있으나, 이는 현재 추진되고 있는 대북제재의 정신에 위반될 뿐 아니라 자칫 소탐대실의 결과를 낳을 우려가 있다. 또한 일부에서는 공공인프라 건설은 제재 대상이 아니라고 주장하고 있으나, 유엔안보리 결의안에 따르면 공공인프라 건설 역시 유엔의 승인 대상으로 명시되어 있다. 또한 유엔안보리 결의안 2375호에서 제재의 예외로 규정한 북중 수력인프라 건설이나 북러 나진-하산 철도·항만 프로젝트에 대한 참여는 가능하나, 물자 반출을 금지한 유엔안보리 결의안 2397호로 인해 실제 프로젝트 실행은 불가능한 상황이다.

따라서 현 단계에서는 소규모 인도적 지원과 사회문화 교류를 중심으로 남북경협을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 인도적 지원 및 사회문화 교류도 제재 품목의 반출이 결부되는 경우 유엔제재위원회의 승인이 필요함은 두말할 나위도 없다.

현 단계에서 추진할 수 있는 핵심적 남북경협 사업은 경험의 제도적·기술적 기반 구축이라

고 판단된다. 우선, 기존 남북경협의 미비점을 보완하여 본격적으로 남북경협을 추진할 때 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 대표적인 것이 남북한 FTA 체결이다. 이는 남북경협이 본격화되었을 때 예상되는 무관세 거래에 대한 국제사회의 제소를 미연에 방지할 뿐 아니라, 대북 개발사업 관련 한국의 우월적 지위를 보장하기 위해서도 필요하다. 북한이 시장개방에 소극적인 문제가 있기는 하지만, GATT/WTO의 잠정협정 조항을 활용하고 남북한 FTA 체결은 북한의 소망사항인 IMF 가입에도 유리하다는 점을 들어 북한을 설득하면 불가능한 일은 아닐 것이다. 또한 과거 사례를 살펴보면, 남북간 FTA 체결의 국제법적 문제도 없다.

다음으로 북한의 시장협력 역량 제고를 위한 지식공유사업(KSP)이 필요하다. 기존의 남북경협은 민(남)-관(북), 관(남)-관(북) 형태로 진행되어 북한의 시장 확산이나 변화에 기여하는 바가 작았다. 하지만 향후 남북경협이 본격화될 경우 더 이상 이러한 형태의 경협방식은 곤란하며, 시장협력 방식이 기본이 되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 경제주체들이 미리 시장협력에 익숙해져야 한다.

마지막으로 남북한 표준협력 사업이 필요하다. 이는 원산지 규정 등 남북간 경협 관련 제도의 차이를 수렴시킬 뿐 아니라, 향후 철도·교통·물류·인프라 등 개발협력 사업을 원활하게 진행하기 위해서도 미리 추진되어야 할 사업이다. 또한 남북한 표준협력은 그 자체로 남북한 경제통합의 과정이기도 하다.

한편, 비핵화가 진전됨에 따라 유엔안보리 결의안 2270호 이후의 제재가 완화되면 그에 따라 기존 남북경협 역시 재개가 가능할 것으로 판단된다. 우선, 2397호가 해제되면 북한 인력의 활용이 가능해지고, 농산물·토석·기계·전자기기·선박 반입이 허용된다. 이에 따라 농산물·토석류 교역, 전자기기 제조 관련 개성공단 가동이 가능해진다. 또한 대북 조업권 구매가 가능해져 남북한 공동어로가 탄력을 받을 전망이다. 다음으로 2395호가 해제되면 북한으로부터의 직물·의류 반입이 허용되므로 개성공단의 전면 재가동이 가능해지며, 대북합작이 허용되므로 대북투자 및 금강산 관광이 재개될 수 있다. 또한 2371호가 해제되면 북한산 광물 반입이 허용되어 남북한 광물교역이 가능해진다. 마지막으로 2270호가 해제되면 소규모 공단 건설도 가능해질 수 있다.

단, 여기서 유념해야 할 부분은 유엔제재가 해제되더라도 미국의 독자제재가 해제되지 않으면 남북경협이 어려울 수 있다는 사실이다. 현재 유엔제재의 대부분은 더 강화된 형태로 미국의 독자제재에 포함되어 있다. 원래 유엔제재는 2010년경부터 대통령 행정명령 형태로 미국의 독자제재 체계 내부로 인입되기 시작했는데, 2016년 의회에서 대북제재강화법을

제정하면서 직접적인 법률적 근거를 가지게 되었다. 따라서 이제는 대통령의 정치적 결단만으로 관련 제재를 해제하기 어려운 상황이 되었다.

더욱이 기존 대북제재 관련 법령이 북한이나 북한과 거래하는 미국인만을 제재했던 것과 달리, 대북제재강화법은 북한과 직간접적으로 거래하는 제3국인에 대해서도 제재(secondary boycott)를 허용하고 있다. 따라서 설사 유엔에서 대북제재를 해제하는 결의안이 채택되더라도, 관련 미국의 독자제재가 해제되지 않으면 한국 기업이 미국의 제재에 직면할 소지가 큰 상황이다.

유엔제재 및 미국의 독자제재가 해제되면 기존 남북경협은 재개될 수 있다. 하지만 '3대 벨트' 사업을 필두로 한 대북 개발협력 사업을 추진하기 위해서는 미국의 오래된 근본적 제재들이 해제되어야 한다.

대북 개발협력 관련 미국의 대북제재는 크게 3가지 분야가 중심이다. 첫째, 대북 전략물자 반출 관련 제재이다. 대북 개발협력 사업을 위해서는 전략물자로 분류되는 이중용도품목의 대북 물자반출이 필요한데, 현재 전략물자 반출은 미국 및 국제 전략물자 통제 체제에 의해 매우 엄격하게 통제되고 있다. 이 제재는 전면 해제는 어려우며 부분 완화만 가능한데, 이를 위해서는 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제되어야 한다.

둘째, 북한의 국제금융기구 가입 및 국제금융기구의 대북 개발협력 사업 참여와 관련된 제재이다. 대북 개발협력 사업이 한국정부의 재정사업으로 끝나지 않고 다자간, 그리고 민관 협력 사업으로 본격 추진되려면 국제금융기구가 북한에 개발원조를 제공함으로써 투자에 대한 보증을 제공해야 한다. 그런데 현 상황에서는 국제금융기구의 대북 개발원조 제공이나 더 나아가 북한의 국제금융기구 가입은 요원한 상황이다. 이 제재가 해제되면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의 및 비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

셋째, 미국의 대북 시장개방 관련 제재이다. 국내외 민간자본이 북한에 본격 투자하기 위해서는 북한에서 만들어진 제품이 세계 최대 시장인 미국 시장에 수출될 수 있어야 한다. 하지만 미국의 관련 법은 북한에 대한 보복관세 부과를 의무화하고 있어 현재로서는 기대가 난망한 상황이다. 이 제재 역시 해제되려면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의 · 비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

따라서 대북 개발협력 사업은 비핵화가 진전되어 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제됨으로써 대북 물자반출 통제가 약화된 후 본격 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 국제금융기구의 대북 개발원조 이전에는 한국 주도 다자간 신탁기금(대북 개발자금)을 조성하여 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 단, 중국 · 일본 자본의 과도한 진출은

남북한 통일 및 경제통합에 장애가 될 소지가 있으므로, 남북한의 협의하에 선별적으로 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.