

지속가능한 남북경협의 조건: 수요, 공급, 외부환경을 중심으로

이종규 | 한국개발연구원 연구위원 | jklee@kdi.re.kr

올해는 남북관계의 진전과 함께 경제협력도 새로운 전기를 맞았다. 이에 따라 경협이 한국경제에 미치는 효과에 대해서 단순한 계량추정을 바탕으로 낙관적인 전망이 제시되는 경우도 많이 관찰되었다. 하지만 경협의 효과가 실제로 나타나기 위해서는 여러 가지 전제조건들이 충족되어야 한다. 만약 이러한 조건에 대한 충분한 고려 없이 바로 경협이 추진된다면 국민적 공감대와 국제적 지지를 온전히 얻지 못함으로써 실패할 가능성이 높다. 따라서 본고에서는 경협이 지속가능하고 조금 더 현실성 있게 추진되기 위해 반드시 풀어야 할 전제조건들을 수요자, 공급자, 외부환경의 측면에서 검토해봄으로써 경협이 본격적으로 추진되는 시기에 대비하고자 한다.

1. 수요자 측면: 북한의 제도적 정비

먼저 수요자 측면이다. 북한은 올해 경제발전에 대한 의지를 확고하게 보였다. 이는 비핵화 의지와는 별개로 북한 내부의 수요와 더 관련이 있기 때문인 것으로 분석된다. 올해 초 김정은 국무위원장은 신년사에서 “공화국 핵무력 건설에서 이룩한 역사적 승리를 새로운 도약대로 삼고 사회주의 강국 건설의 모든 전선에서 새로운 승리를 쟁취하기 위한 혁명적인 총 공세를 벌여 나가야 한다.”라면서 북한의 정책적 초점이 경제 건설로 전환되었다는 점을 강조했다. 또한 2018년은 국가경제발전 5개년전략(2016~20년)에서 정확히 중간에 해당되는 시기로, 목표 달성을 위해 에너지 문제, 4개 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도운수), 기초공업(주로 기계)에 집중해야 할 시기이기도 했다.¹⁾ 무엇보다 김정은 국무위원장이 집권 초기부터

경제발전에 대한 의지를 공개적으로 여러 차례 피력한 바 있기 때문에 주민들 앞에서 자기구속력을 가질 수밖에 없다.

하지만 북한이 희망하는 대로 경제발전이 성공적으로 추진되기 위해서는 북한시장이 먼저 매력적으로 변화해야 한다. 이는 기업들이 가장 중요하게 여기는 비즈니스하기 좋은 환경, 즉 제도나 법 집행에 대한 ‘믿을만한’ 인프라를 갖추는 것에서 시작된다. 기초적인 요건에 대한 불확실성을 감수하면서까지 투자할 ‘좋은’ 기업은 세상에 존재하지 않기 때문이다. 특히 투자한 기업들에 대한 재산권을 어떻게 보장해야 할지, 그리고 이들이 이러한 권리를 보장받지 못했을 때에는 어떠한 방식으로 중재하거나 해결할 수 있을지에 대한 제도적인 보완 장치가 필요하다. 그러한 측면에서 남북간 합의서나 추상적인 법 등에 대해서는 북한 당국이 먼저 나서서 개선시키고자 노력해야 할 것이다. 이러한 분위기에서만이 북한에 투자하거나 경험을 추진하는 기업들이 나오기 시작할 것이며, 이들의 성공 스토리도 외부에 소개될 수 있을 것이다.²⁾

2. 공급자 측면: 경제정책으로의 남북경협

다음은 공급자 측면이다. 과거 남북경협의 규모는 한국의 대외거래에서 평균 0.1% 수준으로 미미했고, 내용 역시도 한국경제의 주변 산업으로 제한되는 한계가 있었다.³⁾ 그 결과 남북경협은 한국경제 전반의 성장과 발전에 별다른 영향을 미치지 못하는 것이 사실이었다. 경협이 우리 경제에 도움이 되어서 추진되기보다는 남북관계의 특수성을 유지하기 위해 당위적으로 추진되었기 때문이다. 하지만 앞으로 경협을 위한 경협은 시간이 지남에 따라 효용성을 잃어갈 것이다. 대신 향후의 남북경협은 각각의 사업들이 한국경제에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 인식이 존재해야만 국내적인 동력이 유지될 수 있기 때문이다.

그러한 측면에서 남북경협은 단순한 대북정책이나 원조정책이 아닌 우리 경제정책의 일부로 추진될 필요가 있다. 특히 경제정책을 추진함에 있어 리스크가 크다고 판단되는 사업들은 신중하게 접근해야 한다. 이는 실험을 통해 점점 더 확대해 나가는 점진주의 방식을 취하는 것이 더 적합할 수 있다는 의미이기도 하다. 너무 성급하게 넓은 지역에 대규모 투자부터 이루어진다면 리스크가 부각되어 역풍을 맞을 수 있다. 따라서 초기 단계에는 제한된 특정 지역을 지정하고, 북한 내부의 제도적 정비를 거친 후 과감한 경제적 실험을 실시해 볼

1) 홍계환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, 통일연구원, 2017, p.42.

2) 이종규, 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2015, p.118-119.

3) 이석, 『새로운 남북경협의 가능성』, 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 8월호, 한국개발연구원, 2018.

필요가 있다. 이는 경제특구와 같이 좁은 지역이 될 수도 있고, 도시 전체와 같이 조금 더 넓은 지역이 될 수도 있을 것이다. 다만, 이 지역에서는 법과 제도가 경험 자체만을 중심으로 이루어져야 하며,⁴⁾ 최대한 투자자들의 편의가 우선되어야 한다. 그리고 만약 이와 같은 소규모 실험이 성공적이어서 북한 당국 및 국내 민간부문의 수요가 더 높아진다면, 이때부터는 본격적인 경협을 추진하는 단계로 전환되어야 한다. 이 시기에 도달한 이후에나 2,500만명의 소비시장으로서의 가치, 중국 등 해외시장 진출을 위한 투자처로서의 가치, 한국 내 사양산업 활용 및 구조조정 기회로서의 가치 등이 현실적으로 논의될 수 있을 것이다.

3. 외부환경 측면: 제재와 경협에 관한 로드맵 구축

마지막으로 외부적인 측면이 고려되어야 할 것이다. 대북제재에 대한 현실적이고 냉정한 인식이 필요하다. 현재 국제사회의 제재는 매우 중첩되고 복합적인 형태로 적용되고 있다. 또한 제재의 범위가 워낙 넓다 보니 거의 모든 남북경협 사업에 영향을 주고 있는 것도 사실이다. 그렇기 때문에 제재의 완화에서부터 완전한 해제까지 우리가 예상했던 것보다 더 오랜 시간이 걸릴 수도 있다. 무엇보다 유엔안보리 결의가 해제된다고 해서 미국의 독자제재가 자동으로 풀리는 것은 아니다. 미국의 독자제재가 국내법의 적용을 받아 상당수의 법적 조치가 의회의 동의를 얻어야 풀릴 수 있다는 점에서 미국 대통령의 의지만으로 해결할 수 있는 간단한 문제도 아니다.⁵⁾ 톱다운(top-down) 방식에 의해 독자적으로 제재를 해제 또는 완화할 수 있는 영역이 그리 넓지 않다는 의미이기도 하다. 베트남의 경우도 최초 대화가 시작된 이래 국교 정상화까지 4년(1991~95년), 국교 정상화에서 완전한(항구적) 정상무역관계 형성까지 11년(1995~2006년)이 소요되었다는 사실을 상기해야 할 것이다.⁶⁾

무엇보다도 현재 미국 재무부가 독자적으로 취하고 있는 금융제재는 국내의 금융기관들에도 부담으로 작용함으로써 유엔제재와 관련이 없는 경험 사안에도 영향을 미치고 있다. 북미관계가 정상화되는 과정에 놓여 있지 않다면 남북경협도 동력을 잃을 수밖에 없는 상황에 놓여 있는 것이다. 따라서 경협을 지속적으로 추진하고자 한다면 미국과 공감대를 형성해 나가는 별도의 노력이 필요해 보인다. 현재 미국 의회나 싱크탱크의 일부 전문가들은 비핵화 조치 이전의 남북경협에 대해 회의적인 입장을 가지고 있는데, 이들을 적극적으로 설득하고 납득시키는 노력도 수반되어야 한다. 베트남의 사례에서도 보듯이 하노이시 및 호치민시의 미국

4) 이는 상사중재, 시장-공식 환율 문제, 특정 지역의 시장 접근성 등 모든 문제를 포함한다.
5) 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진 현황」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018.
6) 권율, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.

상공회의소 등 미국의 기업인들, 그리고 존 케리, 존 맥케인 등 월남전에 참전했던 정치인들이 관계 정상화에 앞장선 사례는 우리에게 많은 것을 시사한다. 아울러 북한의 비핵화 조치, 제재의 해제와 완화, 이때 가능한 남북경협 아이템에 대한 로드맵이 단계별로 제시되어야 할 것이다. 이렇게 일관성 있고 구체적인 로드맵에 대해 남과 북, 미국을 포함한 국제사회의 동의가 이루어져야만 향후에도 경협을 지속·확대 추진하는 것이 가능하다.

더 이상 남북경협은 단발성의 이벤트가 아니다. 경협의 역사가 30년 정도 되는데, 경협을 통해 성공한 기업의 스토리가 없다는 점은 뼈아픈 대목이라고 볼 수밖에 없다. 그러한 측면에서 이제는 북한의 비핵화 조치에 맞추어 조금 더 업그레이드된 버전의 남북경협이 나와야 할 시기라고 판단된다. 그러기 위해서는 앞서 언급되었던 수요자, 공급자, 외부환경 등 세 가지 측면에서의 접점을 찾아야 하며, 이러한 전제조건이 충족된 상태에서 추진되는 경협만이 국민적 공감대와 국제적인 지지를 확보할 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써 경협의 지속성도 유지될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 권율, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.
- 이석, 「새로운 남북경협의 가능성」, 『KDI 북한경제리뷰』 2018년 8월호, 한국개발연구원, 2018.
- 이종규, 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2015.
- 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진 현황」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018.
- 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, 통일연구원, 2017.