

신남북경협시대의 전망과 과제

권영경 | 통일교육원 교수 | kwonyk@unikorea.go.kr

남북경협은 근본적으로 전 세계적인 냉전 질서의 붕괴와 북한 체제의 딜레마 등장이라는 국제정치 질서의 변화에 힘입어 추진된 경제활동이었다. 그리고 헌법에 표명된 평화통일 전략을 실제적으로 추진하기 위한 기능주의(혹은 신기능주의)적 통합 전략의 매개 역할 인자로서 추진된 정책이었으며, 대륙과 해양의 가교 지대에 위치한 한반도의 지경학적 역량을 키우기 위한 경제 행위이기도 했다. 그러나 남북경협은 일반 교역으로부터 출발해 위탁가공 교역 → 투자 협력 → 특구 공동개발(금강산 관광 및 개성공단 사업)으로까지 발전되어 갔지만, 다음 <표 1>에서 보듯이 한반도 내·외부를 둘러싼 정치 상황 장벽에 부딪혀 역순으로 하나씩 중단되고 말았다. 이는 남북경협 26년 41일(1989년~2016년 2월 11일)의 역사 자체가 정전 체제라는 구조적 제약환경과 한반도 내부 냉전 질서의 유지라는 태생적 한계 속에서 전개됨으로써 결국 초래될 수밖에 없는 현실이었다고 할 수 있다. 과거 동서독은 우리와 동일한 분단국가 관계였지만, 정전 체제라는 구조적 구속성은 없었기 때문에 통일 이전 동서독을 둘러싼 국제정세의 변동이 있어도 ‘민족 내부의 경제관계’ 자체가 중단된 적이 없었다. 그러나 한반도에서는 북한의 핵능력 강화 시도로 인한 정전 체제의 불안정성이 오히려 격화되어 나가면서 남북경협이 일종의 별책을 가하는 대응 수단으로 전개되며 남북한 사이 경제관계의 부재 상황을 쉽게 유도해 나갔다.

〈표 1〉 남북경협 중단 계기와 북한의 대응

	중단 시점	중단 계기	남한 조치	북한 대응
금강산 관광사업	2008. 7.	남한 관광객 피격	금강산 관광 중단	· 금강산 우리기업 자산 일방 몰수 · 개성공단 폐쇄 시사 (2008. 12. 1 통행제한)
일반 교역 위탁가공 교역 투자 협력사업	2010. 5.	천안함 사건	5.24 조치	· 연평도 포격 도발 (2010. 11. 23)
개성공단 사업	2013. 4.	제3차 핵실험 (2013. 2)	개성공단 잠정중단 (2013. 4. 8~9. 16)	· 반발과 재가동 합의 일방 임금인상 · 북한산 간식, 식자재 사용 강요
개성공단 사업	2016. 2.	제4차핵실험 (2016. 1. 6) 및 장거리 로켓 발사	개성공단 조업중단	· 개성공단과 인접한 군사분계선 전면봉쇄(16. 2. 11) · 개성공단 설비, 물자·제품·자산 동결 · 남북 간 군통신선, 판문점 연락선 폐쇄

자료: 양문수, 「남북경협의 평가와 전망」, 『수은 북한경제』, 2017년 여름호, p.9. 작성 표를 필자가 첨가 및 수정.

그러면 2018년 남북정상회담을 계기로 이러한 구조적·태생적 한계성은 과연 극복될 수 있을 것인가? 2018년 남북정상회담의 결과 합의된 무려 13개항에 이르는 판문점선언은 다소 큰 희망적 기대를 낳고 있는 중이다. 가장 핵심인 한반도 정전 체제의 타파를 위한 완전한 비핵화를 목표로 삼는 합의와 더불어 올해 안에 종전선언과 함께 항구적 평화 체제 구축을 위한 남·북·미 3자 혹은 남·북·미·중 4자 회담을 개최한다는 내용이 선언문에 포함되어 있기 때문이다. 과거 남북한 사이 합의를 재추진하고 이를 제도화하기 위한 조치와 더불어 남북정상 간 회담 정례화 및 군사적 긴장 완화 조치도 실질적으로 수행해 나가기로 되어 있지만, 이 조항들은 마지막 항으로 들어가 있는 ‘항구적으로 공고한 한반도 평화 체제 구축’, 즉 정전 체제 해체 과정이 실제로 병행 추진되지 않는 한 결국 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

만일 정말로 정전 체제를 해체하는 프로세스가 전개되어 간다면 이후의 남북경협 전개는 이전의 남북경협과 다른 신남북경협 패러다임으로 전개되어 나갈 수 있다. 정전 체제라는 구조적 틀 속에서 전개되는 남북경협은 국제사회의 대북제재, 특히 미국의 독자적 대북제재의 틀 속에서 가능한 분야에서만 이루어져야 했기 때문에 근본적으로 남북한이 경제공동체를 지향하는 경제관계를 맺기 어려웠다. 미국은 2005년 행정명령 13382호 이래 2017년 말에 이르기까지 북한과 모든 경제영역에서 교역 및 협력 관계를 맺지 못하도록 7개의 행정명령을 규정해 놓고 있다. 특히 2017년 10월에 내린 행정명령 13810호는 세컨더리 보이콧 성격을

강화해 광범위한 분야에서 대북무역 관련자에 대한 제재를 하도록 규정해 놓고 있다. 관련 법규만 해도 1949년 공산권과의 교역을 규제하는 수출통제법 이후 2017년 말에 이르기까지 총 22개에 이르고 있다. 특히 2016년 ‘대북제재강화법’과 2017년 ‘미국의 적국에 대한 제재법’은 글로벌 경제활동을 행하는 민간기업 투자 자체를 어렵게 하고 있다. 따라서 이러한 구조적 한계 속에서 개성공단 사업은 노동집약적 경제분야에서 고부가가치 분야로 확장해 나가기 어려웠으며, 2007년 제2차 남북정상회담에서 김정일 국방위원장이 노무현 대통령에게 개성공단 사업이 위탁공공에 지나지 않는다고 불만을 토로할 정도로 남북 간 산업협력의 성격으로 진척시켜 나가기 어려웠다.

그리고 정전 체제라는 구조적 한계성은 경제협력을 해나가는 파트너인 북한으로 하여금 체제의 안전보장을 우선시하는 대외경제 정책을 시행케 하고 시장경제 원리에 기초한 경제협력을 어렵게 함으로써 남북경협의 지속성과 수익성에 제약을 가져왔었다. 항상 당국자 사이에 신분의 안전을 담보하는 군사회담이 전제되지 않으면 안되었으며 경제협력에 정부의 일정한 행위자 역할이 있어야 남북경협의 안정성과 지속성이 유지될 수 있었다. 이 때문에 남북경협을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등도 적잖이 등장했었다. 정전 체제의 해체 과정은 북한이 체제 혹은 정권 안전보장에 자신감을 갖고 경제개혁과 대외개방을 적극 추진해 나가도록 만들 것이라 기대된다. 물론 북한이 1970년대 후반 중국의 등소평처럼 가시적인 정책전환을 선포할 것으로 선볼리 기대해서는 안되겠지만, 북한은 이미 4월 20일 제7기 제3차 당중앙전원회의를 열어 당의 전략노선을 병진노선에서 ‘사회주의 경제건설 총력 집중노선’으로 전환한다고 선포한 바 있다. 그리고 김정은 정권이 출범한 2012년부터 80년대 후반 중국의 국영기업 개혁과 그 내용이 유사한 사회주의기업책임관리제를 점진적으로 추진해 오다가 2016년 5월 제7차 당대회에서 이를 명문화하고, 2015년 국영기업소법 개정을 통해 법제도화 조치도 시행했다. 김정은이 3월 시진핑 주석과의 회담에서 “진작에 등소평의 길을 가야 했었다”라고 말하고, 4월 27일 문재인 대통령과의 회담에서는 베트남 모델에 관심을 갖고 있다고 말하기도 했다는 전언도 들리고 있다. 김일성이 1990년대에 “파리 모기가 들어오지 않도록 모기장을 치고 개방해야 한다”라는 모기장식 개방론을 외치고, 김정일이 “아무도 가지 않은 주체형의 우리식 사회주의 변화의 길을 가겠다”라고 우리식 변화론을 제기한 것에서 더 나아가, 김정은 정권이 ‘우리식 변화 모델’을 실제 만들어가는 작업을 본격화하는 환경을 정전 체제의 해체 과정이 조성해 줄 것으로 생각한다. 이 경우 남북경협은 북한의 ‘우리식 변화 모델’에 연계되는 경협으로서 새로운 패러다임으로 전개되는 것이 가능해진다고 생각된다. 김정은 정권이 생각하는 ‘우리식 변화 모델’은 아직 조심스럽고 좀 더 분석적이며 신중한 연구가 요구되지만,

개인적으로는 중국형과 베트남형이 결합된 유형이 되지 않을까 추측해 보고 있다. 김정은 정권 출범 후 지난 6년간의 경제정책들을 분석해 보면, 북한은 내면적으로 중국의존형의 경제개발을 꺼리고 당독재를 유지하면서 당이 주도하는 시장화 경제개발을 의도하는 양태들이 나타나고 있다. 그리고 글로벌 가치사슬에 의거한 해외자본 유입과 이를 기초로 하는 산업의 정상화보다는, 자신들이 보유하고 있는 과학기술의 토대를 활용하여 ICT기술을 결합한 ‘특구 중심의 경제개발’ 의도를 여러 문헌에서 밝히고 있다.

그런데 문제는 북한의 심각한 전력, 철도, 도로, 항만 등 기초 인프라 상황이 자신들이 의도하는 방향으로의 ‘우리식 변화 모델’ 만들기에 장애요인이 되고 있는 것이다. 또한 향후 북미 정상회담에서 북핵문제 해결과 정전 체제의 해체 과정이 어떤 식으로 결말이 날지 지켜봐야 하겠지만, 설사 일괄 타결이 이루어져 아무리 속도전으로 추진된다 하더라도 완전히 비핵화가 이루어질 때까지 일정 기간 시간이 요구되며, 그 동안에 대북 경제제재들은 유지됨으로써 해외자본의 유입은 어려울 것이다. 물론 타결 방식에 따라 단계별 부분 제재 해제가 이루어질 수도 있겠지만, 아직은 확실하게 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 판문점선언에 포함된 10.4 선언 합의 사업의 적극 추진 및 남북 간 철도, 도로 연결 및 현대화 조항은 추후 전망적 내용으로서 정전 체제의 해체 프로세스가 전개되어 나갈 때 플랜적 측면에서 해석할 필요가 있다고 생각한다. 대북 경제제재에 수동적으로 순응하기보다는 남북경협을 그동안 구속해 왔던 정전 체제의 해체를 선순환적으로 유도해 나가고자 하는 측면과 더불어 신남북경협의 전개에 필요한 것들(예컨대 남한의 단절된 동해선 및 경원선 연결 작업과 실태조사)을 할 수 있는 것부터 해나가야 한다. 그리고 주지할 것은 향후 추진될 남북경협은 단순히 중단되기 이전 남북경협 지점에서의 재시작이 아니라, 한반도 신경제지도구상이라는 담대한 구상의 틀 내에서 북한의 ‘우리식 변화 모델’과 연계된 내용구조로 전개될 가능성이 있다는 점이다. 또한 정전 체제의 해체 과정과 남북경협은 선순환구조로 전개될 필요성이 있기 때문에 주변 국가들도 공통의 이해관계를 공유할 수 있도록 다자적 국제협력 프로젝트의 성격도 갖고 추진될 것이라는 점이다. 한반도 신경제지도구상이 내세우고 있는 이른바 한반도 3대 경제벨트(환황해 경제벨트, 환동해 경제벨트, 접경지역 평화벨트)의 구축은 주변국들과의 연결성(connectivity) 강화 및 네트워크 구축 속에 한반도 전체를 H자 형태로 선으로 연결해 개발해 나가고자 하는 것이다. 다만, 남북정상회담 이후 우리 경제분야에서는 신성장동력을 찾고자 하는 내부 욕구 분출에 따라 다양한 기대들을 지나치게 앞서서 표출하고 있는데, 신남북경협시대의 남북경협 방향성을 분명하게 인지하고 과거의 문제점들을 극복하며 새로운 북방경제협력 공동체를 지향해 나갈 필요성이 있다고 생각한다.