

# 남북정상선언과 남북경제공동체

홍 순 직 (현대경제연구원 수석연구위원)

## 주요 경험 합의 내용과 의미

7년 만에 열린 '2007 남북정상회담'에서 양 정상은 본항 8개항과 별항 2개항 등 총 10개항에 걸쳐 남북 관계 발전과 평화 번영을 위한 포괄적이고 구체적인 내용에 서명하였다. 특히 남북 경험 분야의 합의는 이번 정상회담의 최대 성과중의 하나로 꼽히고 있다.

남북한 양 정상은 경험 부문에서 서해평화협력특별지대의 설치와 개성공단 2단계 사업의 착수에 합의하였다. 또한, 해주항과 경의선 철도 및 도로 개보수, 서울~백두산 직항로 개설 등의 SOC 확충을 비롯하여, 백두산 관광과 남포 및 안변의 조선협력단지 건설, 지하자원 개발과 농업·환경협력 사업 등에 합의하였다.

이번에 합의된 정상선언은 남북경제공동체 형성과 민족 공동 번영의 기반 조성은 물론, 경제와 군사·안보의 선순환 구조 형성의 발판을 마련하였다는 점에서 남북 경험의 새로운 이정표를 제시하였다고 할 수 있다.

정상선언의 의미와 효과를 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 남북간 철도·도로의 물류망 연결은 한반도중단철도(TKR) 연결을 통한 남북경제공동체 형성은 물론, 나아가 중국횡단철도(TCR)와 몽골횡단철도(TMGR) 등과 연결되어 한반도가 동북아의 물류허브로 발전하기 위한 기반을 조성하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한, 경험 확대를 위해 투자를 장려하고 각종 우대 조건과 특혜를 우선 부여하기로 한 것은 남북한 자유무역협정(FTA) 및 무관세를 염두에 둔 경제공동체 실현의 제도적 장치를 마련하겠다는 의도로 해석된다.

둘째, 해주의 서해평화협력특별지대 설치에 개성·인천과 연계한 서해안 산업벨트의 조성은 물론, 경험의 접근 방식에 있어서도 진일보한 것으로 평가된다. 고질적인 해상 충돌 요인이었던 북방한계선(NLL) 문제를 서해 지역의 평화 수역 조성을 통해 긴장과 갈등의 군사안보벨트를 평화번영벨트로 전환함으로써 경제 협력과 평화 구축의 선순환 구조 형성의 토대를 마련한 셈이다.

셋째, 개성공단 개발 사업의 조기 이행과 경험 환경 개선으로 개성공단이 남북경제공동체 형성의 실험장으로 안착될 수 있는 여건을 마련되었다. 1단계

사업의 조기 완공과 2단계 사업의 착공을 물론, 3통(통행·통신·통관) 등의 법·제도적 보장 장치의 조속한 완비, 문산~봉동간 화물 열차 운행 등은 개성공단이 남북경제공동체 형성의 실험 단지로 성공할 수 있는 촉매제 역할을 할 것으로 기대된다.

이외에도 북한을 통한 백두산 관광은 북한의 관광 수입 및 관광 인프라 확충과 남한의 여행수지 적자 개선이라는 상생(win-win)의 경제적 효과 외에도 중국의 동북공정에 대한 남북 공동의 견제 효과가 있다. 또한 환경 보호 협력을 위한 북한 내 조림녹화 사업 등은 북한의 수해 방지와 한반도의 청정 지구화를 통해 남북 경협이 지속가능한 발전을 하기 위한 첫걸음으로서의 의미를 갖는다.

## 남북정상선언의 경제적 효과

남북정상선언을 통한 경협 사업 추진은 북한의 경제 회생과 성장 잠재력 확충 효과와 함께, 남한의 대외 신인도 상승과 내수 진작, 신성장 동력 확보, 나아가 통일 비용 절감 효과가 있다.

부분별로 살펴보면 우선 해주의 서해평화협력특별지대를 1,650만<sup>2</sup>(500만 평) 규모로 개발할 경우, 총 비용은 46억 달러가 소요되고, 북한의 경제적 효과는 인건비 수입과 원부자재 판매 수입, 재정 수입 등의 직접적 효과 33억 달러를 포함하여 총 88억 달러에 달할 것으로 기대된다.<sup>1)</sup> 또한 개성공단 2단계 개발 사업을 위해 부지 조성 및 공단 건축, 내외부 기반 시설 조성 사업에 약 25억 달러가 소요될 것으로 예상된다. 이 경우, 공단 조성 과정에 북한은 33억 달러의 경제적 효과를, 남한은 이보다 약 4배 정도 많은 130억 달러의 경제적 효과를 얻을 것으로 기대된다.

북한의 SOC 개발 사업의 경우에는 해주항과 경의선 철도 및 도로 연결, 안변 및 남포의 조선협력단지 건설에 총 23억 달러가 소요될 것으로 예상된다.<sup>2)</sup> 이 경우, 북한 경제는 46억 달러의 생산유발 효과와 18억 달러의 부가가치유발 효과뿐 아니라, 경제 개발 노하우와 산업 인프라 확충 등으로 경제 자립 기반이 확보될 것으로 기대된다. 남한의 경우에도 대북 SOC 투자에 따르

1) 개성공단 개발에 준용하여 추정(현대경제연구원, 『개성공단 개발의 경제적 효과 분석』, 2004)

2) 소요 비용 추정은 각각 토지공사(2006)와 교통개발연구원(2003), 통일부(2006), STX 그룹의 중국 대련시 중형 발전소 투자비용 760억 원을 인용하였다.

는 관련 산업의 수요 창출로 34억 달러와 13억 달러의 생산 및 부가가치 유발 효과가 발생하며, 이는 남한 경제가 동북아의 물류 허브로 발전할 수 있는 디딤돌을 마련하게 된다.

**< SOC 개발에 따르는 남북 양측의 산업별 생산 및 부가가치 유발 효과 >**

(단위 : 10만 달러)

산업	생산유발효과		부가가치유발효과	
	북한	남한	북한	남한
농림어업	141	229	97	181
광업	622	231	401	147
제조업	14,544	19,989	3,955	5,479
전력, 가스, 수도 및 건설업	22,833	895	9,026	479
서비스업	7,514	12,983	4,525	6,984

자료 : 현대경제연구원, 『2007 남북정상선언의 경제적 효과』, 2007. 10. 4.

백두산을 알펜시아 개념의 4계절 국제 레저 관광타운으로 개발한다고 가정하면, 삼지연 공항과 도로, 레저 숙박 시설 등의 대규모 관광 인프라를 구축하기 위해 약 13억 달러의 투자비용이 소요될 것으로 예상된다.<sup>3)</sup> 이럴 경우, 현재 중국을 통해 백두산을 방문하는 남측 관광객(2000년 기준 12만 명)의 상당 부분을 흡수할 수 있으며, 이는 장백산 공항 건설과 UNESCO 세계유산 등록 추진 등 중국의 동북공정 견제에도 보탬이 될 것으로 기대된다.<sup>4)</sup>

**< 정상선언 경험 부문의 예상 투자 비용 >**

(단위 : 억 달러)

구 분		비용	계	북측 효과
해주특구	500만 평	46	46	88
개성공단	2단계	25	25	33
SOC	해주항 확장	3	23	18
	개성·신의주 철도 개보수	15		
	개성·평양 고속도로 개보수	3		
	안변 및 남포에 조선협력단지 건설	2		
백두산	도로·항공 인프라 등 종합관광레저시설	13	13	8
환경보호	10ha 조림을 통한 탄소배출권 확보 사업	2	2	69
농업개발	비료 생산	3.5	4	
	생산력 증대 사업	0.5		
<b>총 계</b>			<b>113</b>	<b>216</b>

주 : 개성공단 2단계 사업의 남측 효과는 투입 비용의 5배에 달하는 130억 달러로 추정

- 3) 백두산의 지리적 특성을 감안하여 평창의 동계 올림픽 유치 목표 수준으로 투자 개발한다고 가정한 것으로, 평창은 12억 6,000만 달러를 투자할 계획이었다.
- 4) 국토연구원은 백두산 관광을 평양 관광과 연계 시행할 경우, 북한은 중국을 통한 남측의 관광 수요 흡수를 통해 약 13~20억 달러의 국내총생산 증대 효과 기대된다고 분석하였다.(김영봉·이문원·조진철, 『북한 관광 자원의 효율적 활용 방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2006)

## 정상회담 이후의 남북 경협 전망과 과제

### 향후 남북 경협 전망

이번 회담을 통해 법·제도적 개선과 군사적 긴장 완화, 인프라 확충 등의 경협 환경이 개선됨으로써 남북 경협은 기존 사업의 활성화는 물론, 투자 지역과 협력 업종 확대로 보다 활성화될 전망이다.

우선 남북장관급 회담 개최와 부총리급으로의 남북경제공동위원회 위상 격상은 남북 경협 활성화에 대한 양측 당국의 강한 의지로 해석된다. 본격적인 투자 단계로의 경협 활성화에 걸림돌이 되어 왔던 군사적 보장 조치 문제가 해결되고 자유로운 3통이 실현되면 경협의 불안정성이 해소되고 물류비와 통신비 절감 등으로 생산성이 향상됨으로써 대북 진출 기업과 경협 규모가 더욱 확대될 것이다.

또한 서해평화협력특별지대 개발과 한강 하구의 공동 이용 등은 물론, 남포·안변의 조선협력단지 건설과 지하자원 개발 및 농업·보건의료·환경 부문으로의 협력 사업 확대로 남북 경협은 기존의 경공업 중심에서 한 단계 업그레이드하게 된다. 개성공단도 2단계 사업이 본격 추진되면 1단계의 노동집약 업종 중심에서 합성수지와 원사 등 재료형 산업과 기계 및 전기·전자 등 부품 산업 및 중공업 중심으로 바뀌게 된다. 이번에 합의한 사업은 총 113억 달러에 달하는 대규모 프로젝트로, 5년에 걸쳐 분할 투자가 이루어진다고 해도 연간 투자액은 북한 경제(2006년 GNI 256억 달러)의 8.8%에 해당한다.

이러한 경협 환경 개선과 함께, 개성공단 1단계의 본격 가동과 2단계 사업의 착공은 북핵 진전이란 국제적 환경 호전과 맞물려 개성공단을 비롯한 기존 사업의 활성화를 가속화할 것으로 기대된다. 각 지자체들과 NGO 등의 대북 지원 및 협력 사업도 더욱 활발해질 전망이다. 경기도는 정상회담 직후, 경기 북부 지역 신중합발전 구상을 마련하고 한강 하구 공동 개발과 DMZ 평화생태공원 조성, 남북한 평화경제특구 건설 참여를 통한 남북 경협 사업의 본격 추진 등 장기적인 관점에서 남북 교류 협력 사업의 기본 방향을 설정하기로 했다는 계획을 발표하였다.

### 성공적 과제

남북 정상회담의 정례화와 낮은 단계의 남북경제공동체 형성을 위한 로드

맵이 마련되었다. 이제는 이들 합의 사항의 구체적이고 실제적인 이행 노력과 이를 통한 상호 신뢰 회복으로 지속발전 가능한 남북경협 체계를 구축하고, 한반도를 진정한 남북경제공동체 형성과 동북아의 물류 허브로 발전시키는 것이 중요하다.

이를 위해서는 무엇보다도 사업 추진을 위한 재원과 군사적 보장 조치를 마련하는 것이 시급하다. 특히 재원 조달을 위해서는 남북 양측의 보다 적극적인 대내외 노력이 요구된다.

우선 북한은 북핵 문제 해결과 북미·북일 관계 개선을 통해 각종 국제기구에 가입하는 등 정상적인 국제사회의 일원으로서 세계 경제 질서에 조속히 편입하는 노력을 경주해야 한다. 특히 북한이 북핵 문제 해결과 개혁·개방을 표방할 경우에는 국제기구 가입 전의 국제신탁기금을 비롯하여, 가입 후에는 국제기구의 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)를 활용하는 방법과 미국 및 일본 등 원조 공여국의 지원을 활용하는 방법 등의 다양한 방법으로 대규모 자금을 조달할 수 있을 것이다. 또한 북한 내 각종 법·제도를 글로벌 스탠더드 수준으로 정비해야 한다. 국제 지원의 유지 및 확대를 위해서는 구체적인 재원 활용 방안과 효과 극대화 전략을 제시하고 검증 받아야 한다.

우리 정부는 대북 투자에 대한 국민적 공감대 형성과 초당적인 합의 도출을 유도해야 하고, 국민적 부담을 최소화해야 한다. 국민적 부담을 최소화하기 위해서는 프로젝트 파이낸싱과 국내외 개발 펀드 조성, 국제 자금 유치 등을 고려할 수 있다. 국제 자금 활용을 위해서는 북한의 국제기구 가입을 측면 지원하는 한편, 그 이전에라도 북한 개발 촉진을 위한 국제특별신탁기금 조성 등의 다자간 재원 확충 방안을 모색해볼 필요가 있다. 또한 이번 합의가 차기 정부에서도 유효하도록 대북 정책의 연속성을 유지해야 하며, 대규모 SOC 사업에 대해서는 내부 자금 조달과 함께, 국제 컨소시엄 구성이 바람직하다. 이는 대북 대규모 투자 재원의 안정적 확보는 물론, 추진 과정상에서의 위험 관리 차원에서도 절대 필요하다.