경협을 통한 남북 관계 개선 모색

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

긴장 고조의 한반도 정세

북한의 로켓 발사는 기정사실화되고 있다. 북한은 평화적인 우주 이용권을 강조하면서 4월 4~8일에 인공위성을 발사하겠다고 국제민간항공기구(ICAO)와 국제해사기구(IMO)에 비행기와 선박 등 항행 안전 자료를 통보하였다. 이에 한·미·일 등은 로켓이 장거리 탄도미사일이든 위성발사체이든 UN 안보리 결의 1718호에 위배된다면서 제재할 수 있다는 입장이며, EU와 영국 등도 이에 동조하면서 발사 자제를 촉구하고 있다.

이에 대해 북한은 한미 군사 합동 훈련 '키-리졸브'에 반발하면서 군통신선 차단과 육로 통행의 차단 조치 단행 등의 조치를 취함으로써 한반도에 긴장이 고조되고 있다. 북한은 지난 시절, 수차례의 미사일 발사를 통해 '긴장 고조 → 발사 → 북미 대화 → 해결'의 과정을 거쳐 왔다. 도발 후 합의 도출 기간은 남한은 물론, 미국의 공화당-민주당 집권과는 무관하게 점차 짧아지고 있다는 점이 특징적이다. 또한 남한의 역할은 당시의 남북 관계 상황에 따라 '비용 부담자'와 '조정자' 기능이 결정되었다는 점도 주목할 만하다.[1)]

현재의 한반도 정세는 북한이 노동1호 미사일을 발사한 1993년 5월 시기와 유사하다. 시기적으로 한국과 미국 모두 정권 교체 초기에 해당하며, 북한의 경우에도 최고인민회의 대의원 선거를 통한 김 위원장의 국방위원장 추대 측면에서 비슷한 측면이 많다. 다만 이번에는 북미 당국간 회담이 아직까지 열리지 않고 있다는 점에서 차이가 있을 뿐 아니라, 미국의 대북 정책이 마무리되지 않아 북한의 발사 후 대응과 해결 과정이 불확실한 상황이다.

남북 경색의 경제적 피해 현실화

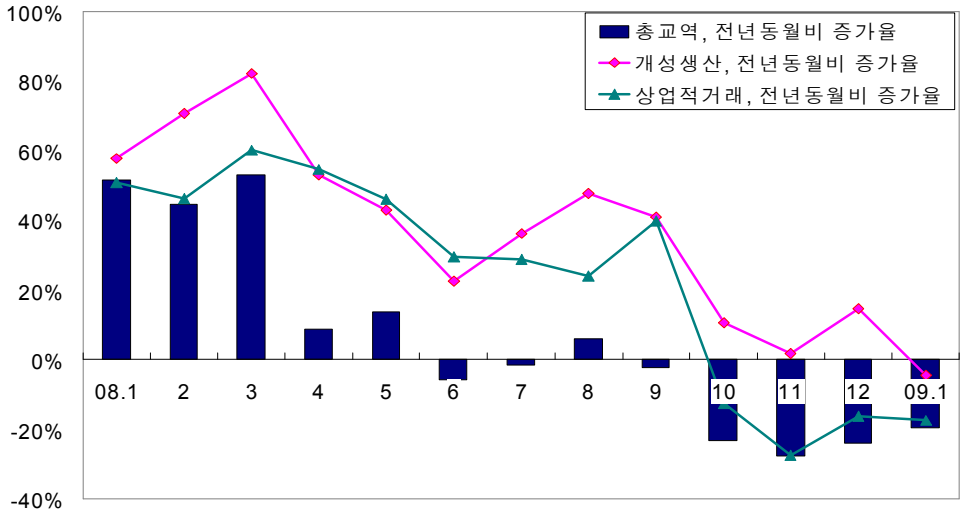
미국발 금융 위기가 실물 경제로 전이되면서 글로벌 경제 위기로 확산되고 있다. 이러한 글로벌 경제 위기가 국내 경제에도 심각한 부정적 영향을 미치고 있는 가운데, 남북 관계 경색이 장기화되어 안보 위기까지 겹친다면 남북 경협 감소는 물론, 한국 경제도 회복이 지연되고 침체가 중장기화될 가능성이 높다.

---

1) 현대경제연구원, 『북한 미사일 발사의 영향과 과제』, 한국경제주평 통권 327호, 2009. 3. 13.

남북 관계 경색은 실제로 남북 경협에 부정적 영향을 미치고 있다. 지난해 7월의 금강산 관광 사업 중단에 이어, 남측 민간단체들의 대북 전단 살포에 대한 북한 군부의 개성공단 사업에 대한 부정적 영향 경고(2008. 10. 2) 이후 남북 경협은 25% 내외의 대규모 감소세로 반전되었다. 개성공단 사업의 경우도 2008년 1~9월까지는 전년 동기 대비 48.9% 증가하였으나, 2008년 10~2009년 1월에는 5.8%로 증가율이 크게 둔화되었다. 최근에는 육로 통행 차단 등의 불안정성으로 개성공단 입주 기업들의 생산 및 수주 활동에 큰 차질을 초래하여 심각한 경영난과 재무구조 부실로 연결되어 도산이 늘어날 것으로 우려된다.[2)]

< 남북 교역 증가율 추이(2008. 1~2009. 1) >



향후 한반도 정세와 남북 관계는 북한의 예상 행동에 대한 미·일의 국제사회 대응 유형에 따라 달라질 것으로 예상된다. 현실적으로는 타협 국면이나 위기 국면보다는 긴장 국면이 조성될 가능성이 높다. 다시 말해, 북한의 위성 발사와 북방한계선(NLL) 무력화 시도 등에 대해 국제사회는 '낮은 수준'의 제재로 대응하는 경우이다. 다만 위성 발사에 대해 중국과 러시아의 제재 반대로 국제사회의 강력한 제재로 이어지지 않을 수 있다. 미국도 국내 경제 및 중동 현안의 우선 해결을 위해 북미 대화에 적극적인 접근법을 취할 경우에는 '실제 제재'가 아닌 '비난' 수준에서 넘어갈 가능성이 있다. 또한 북한이 위성 발사에 이어 미사일이나 핵실험 등의 추가 도발 가능성도 배제할 수 없다.

2) 김정훈 한나라당 의원은 2009. 3월 6~11일까지의 설문 조사 결과, 입주 기업 중 절반은 가동률이 감소하였고, 평균 감소율은 28.1%에 달했다고 밝혔다. (김정훈, "북한 12.1 조치와 강경 발언 이후, 개성공단 입주기업들 피해 증가, 대책 마련 필요" 보도자료, 2009. 3. 13.)

< 상황별 시나리오 전망 >

	타협 국면	긴장 국면	위기 국면
북미 북핵 관계	- 북한, 발사 유예 - 6자회담 진전 - 북미 대화 재개	- 북한, 위성운반체 발사 - UN 제재 강화 - 6자회담 지연 - 북미, 대화 교착	- 북한, 위성발사 및 추가 도발(핵실험 등) - 미국 요격 시도 - 국제사회의 제재 강화 - 6자 및 북미 대화 차단
남북 관계	- 남북 교류, 현 수준 답보 - 북, 통미봉남과 비난 지속 - 남북 관계 경색 지속	- 남북 교류 일시 중단 - 남북 경색과 남남갈등 심화 - 한국경제 불안정성 일시 증가	- 남북교류 중단 중장기화 - 한반도 리스크 증대 - 외자 유치 차질, 해외 자본 유출 - 한국경제 회복 지연 및 침체 장기화

그러나 어떤 경우에도 현재의 남북 경색 국면이 해소되지 않는다면, 북한의 로켓 발사 이후 남북 관계는 북미 관계 진전과 무관하게 대화 중단의 중장기화와 군사적 긴장 고조가 이어질 것으로 우려된다. 최악의 경우, 북한이 로켓 발사 후 추가로 미사일 발사나 핵실험을 강행할 경우에는 단절 국면으로 치달을 가능성마저 존재한다.

그동안 남북 경협은 경제적 측면 자체보다는 남북 간의 정치·군사적 상황에 더 많은 영향을 받아왔다는 측면에서, 축소 혹은 중단될 가능성이 증가한다. 이로 인해 금강산 사업 중단의 중장기화는 물론, 추가 도발이 발생할 경우에는 개성공단 등 투자 협력 사업 전반에 걸쳐 심각한 타격과 투자비 손실이 우려된다.

또한 한국 경제는 경제 위기에 지정학적 리스크까지 겹쳐 국내 금융 및 실물 시장에 혼란이 초래되어 자본 유출과 외자 유치 차질, 실업 증가 등이 우려된다. 특히 서양권 외국인(54.8%)은 북한과의 대치 상황이 남한의 국가 브랜드가 저평가된 원인 중 가장 큰 요인이라고 응답했다는 국가브랜드위원회의 조사 결과를 되새겨볼 필요가 있다.

상생의 경협 사업 추진으로 남북 관계 개선 모색

정부는 무엇보다 한반도의 경제 외적 불안 요인의 최소화에 역점을 둬야 한다. 이를 위해 북한의 미사일(위성) 발사 유예를 유도하는 한편, 발사 후에도 추가적 상황 악화 방지를 위해 지속적인 대화 노력을 다해야 할 것이다. 무엇보다 국제공조 강화와 함께, 남북 당국간 대화 채널 복원에 역점을 둬야 한다. 군사적 맞대응으로 인한 불필요한 긴장 고조를 자제하고, 조건 없는 당국간 대화 제의와

공식·비공식의 다양한 대화 채널을 통해 '전면적인 남북 대화 재개'에 대한 우리 정부의 진정성을 계속 전달해야 한다.

또한, 6.15 및 10.4 선언의 존중과 이행에 대한 보다 구체적인 제안을 통해 상호 오해와 불신을 해소하고 상호 신뢰를 회복하는 노력이 절대 긴요하다. 이 모든 것은 북한의 협조가 전제되어야만 성공할 수 있다는 한다는 점에서 북한의 민족공조 노력도 동시에 절대적으로 요구된다.

둘째, 정경분리 원칙에 의한 민간 교류를 측면 지원해야 한다. 당국간 대화 중단 속에, 남북 경협과 사회 문화 교류 확대를 통해 최소한의 남북 관계 모멘텀을 유지해야 한다. 대북 식량과 영·유아에 대한 의약품 등의 순수 인도적 차원의 대북 지원은 조건 없이 지원할 필요가 있다.

이와는 별도로, 남북 경협의 정치·군사적 순기능을 고려하여, 남북 관계의 불안정성으로 인한 경협업체들의 일시적 경영난 해소를 위해 긴급 자금 지원 대책을 마련해야 한다. 또한 경제 외적 불안 요인이 경제에 미치는 영향이 최소화될 수 있도록, 남북 경협의 법·제도화 최소화를 정착시켜 지속발전 가능한 남북 경협 체계를 구축해야 한다.

셋째, 대북 지원을 포함한 남북 경협 사업을 '퍼주기' 개념의 비용 측면에서만 볼 것이 아니라, 편익 측면에서 접근할 필요가 있다. 다시 말해, 남북 경협은 남북 관계 개선을 통한 한반도의 안정적 관리라는 '평화적' 개념과 현재의 경제 위기 탈출의 돌파구와 중소기업 지원책 마련을 통한 일자리 창출은 물론, 중장기적으로는 한국 경제의 신성장 동력 확보라는 '경제적' 개념의 편익도 동시에 제공한다는 인식의 전환이 요구된다.

예컨대 개성공단 사업은 북한에게는 물론, 남한에게도 연 2.5억 달러의 생산을 통해 7,500명의 일자리와 8.8억 달러의 생산 유발 효과를 발생시키는 사업임을 유념할 필요가 있다. 최고의 복지 정책은 '일자리 제공'이란 말이 있듯이, 남북 경협은 북한의 경제 회생 지원과 인권 개선 정책인 동시에, 남한의 복지 정책인 셈이다.

넷째, 국민적 공감대 형성을 통한 경협 재원 확충 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책의 합목적성과 정책 결정의 투명성 제고를 통해 국민적 공감대를 형성하고 남남갈등을 해소해야 한다. 이를 바탕으로 남북협력기금의 확충과 다양한 대내외 경협 기금 마련이 요구된다.

예컨대, 수백조 원에 달하는 시중 부동자금의 일부를 산업자금화 혹은 통일기금화하는 방안을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 일정 금액에 한해 자금 출처가 면제되는 장기 저리의 무기명 채권(가칭 '통일 채권') 발행 등을 적극 검토할만하다. 이는 북미 관계 및 북핵 해결 진전으로 국제사회 차원의 대북 개발 자

금이 유입될 경우에 대비한 '선제적' 개념의 사전 투자 차원에서도 필요하다.

대외적으로는 북한 경제 회생과 개발을 지원하고 국제사회의 일원으로 편입시킬 수 있도록 북한을 국제금융기구와 국제무역기구에 가입할 수 있는 국제 환경 조성에 보다 적극적인 노력을 기울여야 한다. 안정적인 재원 확보와 우리의 경제적 부담 완화는 물론, 추진 과정에서의 불안정성 완화와 추진력 제고를 위해 국제 컨소시엄 구성을 통한 동반 진출 방안도 강구할 필요가 있다.

다섯째, 남북 경협은 북한의 참여율이 높으면서도 국내 경제 활성화를 촉진시킬 수 있는 상생의 경협 사업을 우선 추진해야 한다. 북한의 참여율이 높은 부문은 북한과 협의하여 희망하는 사업을 장·단기로 구분하여 선정해야 할 것이며, 남한의 내수 진작과 일자리 창출 효과가 높은 부문은 산업연관표에서 생산 유발계수와 취업 유발계수가 큰 부문일 것이다. 또한 북한의 식량난·에너지난 해결과 우리의 녹색성장 전략을 연계하고, 북한의 생필품난 해결과 남한의 일자리 창출 전략을, 그리고 북한의 부존자원(관광, 지하자원) 및 분단 특성(DMZ)을 활용한 산업화 자본 축적 사업과 남한의 한반도 관광 허브화 전략을 연계하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

< 북한의 대남 경협 희망 분야 >

분야	희망 분야	주요 사업
생활 기반	주민 생활	- 평양 생활집 단장 사업 공장(페인트, 샤시, 유리창) - 상하수도 및 농수로 정비 사업
산업 경제	제철소	- 남한 제철소로부터 하청 공장화 사업
	선박 해체	- 낡은 선박 해체 작업을 통한 철근 이용
	자동차	- 중고 자동차 수입 및 정비소 사업
	협동 농장	- 해주 지역에 협동 농장 사업을 통해 계약 재배
	금융 합작	- 개성공단 내 남북 합작은행 설립
에너지	발전소 개보수	- 평양 화력발전소 개보수
	중유 저장소	- 평양 인근의 중유 저장소 건설
	풍력발전소	- 풍력발전소(동해안 및 개마공원) 건설 - 태양열 난방 시설 건설
SOC 사업	철도 개보수	- 평양~신의주, 개성~평산 및 금강산~원산
	고속도로 개보수	- 개성~평양~신의주, 평양~원산 - 평양~묘향산~자강도 희천
	항만 현대화	- 남포항 시설 현대화(크레인 교체, 비상 전력시설 등)
물류	물류 창고	- 대규모 물류 센터 건립 (개성, 신의주 등)
	내륙 물류 사업	- 냉동 탑차를 이용한 택배 및 물류 시스템 구축

주 : 상기 내용은 지난 1년간 방북한 사업자 등을 통해 북측 파트너들로부터 전해들은 내용을 정리한 것이기에 북한 당국의 공식 입장이라고는 할 수 없음