

## 남북경협외 방향성과 다자협력 과제

임 을 출 / 경남대학교 극동문제연구소 교수

### 남북경협외 현주소 : 개성공단의 폐쇄

2010년 천안함 피격사건을 계기로 취해진 '5·24 조치'가 지속됨에도 불구하고 개성공단 관련 교역액의 증가로 남북교역 규모는 2014년 23억 4,264만 달러에서 2015년 27억 1,448만 달러로 15.9% 증가했다. 물론 대부분의 교역은 개성공단을 중심으로 이뤄진 것이다. 개성공단 관련 교역은 남북교역 전체의 99.6%를 차지했다. 개성공단의 연간 총생산액은 5억 1,549만 달러(약 6,150억 원·2015년 11월 기준)에 이르렀다. 2004년 12월 15일 공단 시범단지 입주업체의 첫 제품 생산 이래 처음으로 연간 생산액이 5억 달러를 넘어선 것이다. 전년 대비 20%를 웃도는 증가율이다. 개성공단의 누적 생산액은 2015년 11월 말까지 31억 8,523만 달러에 이르렀다. 개성공단의 연간 생산액은 개성공단 초창기인 2005년 당시 연간 생산 규모 1,491만 달러(178억 원, 입주기업 18개)에 불과했다. 하지만 2010년 3억 2,332만 달러, 2011년 4억 185만 달러, 2012년 4억 6,950만 달러로 꾸준히 증가했고 북한의 개성공단 근로자 철수 조치로 134일 동안 가동이 중단됐던 2013년에

는 2억 2,378만 달러로 급감한 뒤 2014년 4억 6,997만 달러로 회복세를 보인 바 있다. 그러다가 2015년 처음으로 5억 달러(5,987억 원)를 돌파한 것이다. 이는 우리나라 연간 국내총생산(GDP)의 0.04% 규모다.

개성공단에서 일하는 노동자는 모두 5만 5,566명으로 북쪽이 5만 4,763명, 남쪽이 803명이었다. 그러나 협력업체까지 합치면 그 규모는 훨씬 커진다. 개성공단기업협회에 따르면 협력업체는 약 5천 여개, 이들 업체에서 일하는 노동자는 약 6만 여명이다. 통일부는 개성공단 현황 자료를 통해 2015년 11월 30일 기준 개성공단에 투자된 우리 측 자금 규모를 공개했는데, 이 자료에 따르면 민간 기업이 5,600여 억 원으로 투자 금액이 가장 많았고 정부가 2,600여 억 원, 토지공사가 1,200여 억 원 순이었다.

지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억 원(5억 6,000만 달러)의 현금이 유입됐다. 2015년에만 1,320억 원(1억 2,000만 달러) 유입됐으며 정부와 민간에서 총 1조 190억 원의 투자가 이뤄졌다. 2015년 공단 방문 인원은 12만 8,524명이었다. 2008년 15만 2,637명을 빼고 2004년 12월 공단 시범 가동 이래 지금까지 가장 많은 연간 방문 인원이다. 개성공단이 2015년까지 안정적 성장세를 기록한 셈이다.

남북교역 품목은 전기·전자제품(39.4%), 섬유류(33.7%), 생활용품(9.7%) 등의 순으로 나타났다. 개성공단에는 124개 기업들이 입주해 공장을 가동해왔다. 업종별로 보면 섬유가 58%로 가장 많고, 다음은 기계금속 19% 전기전자 11% 화학 7% 등의 순이다. 이들 업체는 대부분 100~200명의 북한 노동자를 고용해 주문자상표부착생산(OEM) 방식으로 제품을 만든 뒤 대기업 등 국내외 거래처에 납품했다. 2004년 12월 시범단지 가동이래, 남과 북은 당국자들을 공단에 상주시켜 공단 운영에 필요한 각종 법령 등을 협의·제정·시행해왔다. 개성공업지구법과 각종 하위 규정, 개성공단 통신·통관·검역 관련 합의서, 4대 경협(투자보장·이중과세방지·상사분쟁해결절차·청산결제) 합의서 등 단일 사업으로는 가장 많은 법령과 합의서를 만들어냈다. 지난해 12월엔 ‘토지사용료 기준에 관한 합의서’를 채택했다.

## 남북경협 재개 가능성과 방향 수정의 필요성

현재 남북관계는 북한의 핵실험과 미사일 도발 여파로 올해 2월 개성공단이 폐쇄되는 등 사실상 동결 상태에 있다. 2015년 8월, 목함지뢰 사건 이후 악화 일로를 걷던 남북은 극적으로 ‘8.25 합의’에 도달했다. 당시 남북은 회담 정례화에 합의했지만 이후 소모적 대립과 갈등으로 대화를 이어나가지 못했다. 그러다가 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험이 전격적으로 이뤄지면서 남북관계는 단절되고, 남북경협은 직격탄을 맞았다. 유일하게 개성공단을 중심으로 추진되던 남북 교역은 마침표를 찍게 된 셈이다. 2월 10일 홍용표 통일부 장관은 개성공단 전면 중단 관련 정부 성명을 통해 “북한의 거듭된 도발과 극한 정세에도 불구하고 개성공단을 지속적으로 유지하기 위해 노력해왔으나, 그러한 지원과 우리 정부의 노력은 결국 북한의 핵무기와 장거리미사일 고도화에 악용된 결과가 됐다”면서 “이에 우리 정부는 더 이상 개성공단 자금이 북한의 핵과 미사일 개발에 이용되는 것을 막고 우리 기업들이 희생되지 않도록 하기 위해 개성공단을 전면중단키로 했다”고 밝혔다.

통일의 마중물, 남북 경협을 옥동자로 불리며, 지난 12년 동안 온갖 풍파에도 역센 생명력을 과시해왔던 개성공단이 전면 중단되면서 남북경협은 사실상 최소한의 동력을 상실한 상태다. 정부는 개성공단의 재가동 조건으로 북한의 핵·미사일 포기와 관련한 진정성 있는 태도 변화를 내걸었다. 이는 전반적인 남북교류협력의 재개 조건이기도 하다. 핵과 미사일을 체제생존의 보루로 여기는 북한이 先핵 포기 조건을 수용할 가능성이 낮다는 점에서 개성공단 재가동을 비롯한 남북경협의 재개 여부는 매우 불투명한 상황을 맞이하고 있다. 더구나 북한은 국제사회의 강력한 제재와 권고에도 불구하고 ‘핵·경제 병진노선’을 2016년 5월 7차 당대회에서 재확인하는 등 핵 개발을 계속 강행할 뜻을 굽히지 않고 있다. 향후 북한이 대화에 응할 가능성이 없는 것은 아니나 비핵화에 쉽게 동의할 가능성은 희박하며, 남북관계 경색 및 대북제재 국면은 장기화될 가능성이 높아 보인다. 국제사회의 고강도 제재와 정부의 개성공단 전면중단 조치는 대북 정책 및 통일 정책 패러다

임의 전면적 전환을 요구하고 있고, 향후 남북경협이 재개된다해도 이전과는 다른 방식으로 추진하는 것이 불가피해졌다.

## 새로운 남북경협 추진방향

그렇다면 앞으로의 남북경협 추진방향은 어떻게 설정해야 할까. 긍정적으로 해석하면, 현재의 제재 국면은 우리에게 위기이자 기회일 수가 있다. 핵문제의 진전에 따라 국제사회의 대북제재 레짐이 해체되는 상황은 북한 문제의 해결을 의미하고, 이는 곧 통일 초기 단계의 진입 가능성을 예고하는 것이다. 따라서 새로운 남북관계 정립, 핵문제와 제재의 동시 해결 이후의 남북관계, 전면적인 교류협력의 재개 가능성을 대비할 필요가 있다. 그 이전이라도 남북경협이 추진될 수 있는 여건이 조성된다면 남북경협은 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것으로 보여진다.

우선 북한 정권이 대남, 대외 강경 군사노선을 고수하는 한, 남북경협이 북한 정권의 권력 강화와 군사력 증강에 도움이 되는 방향으로 이뤄져서는 안 될 것이다. 둘째, 새로운 남북경협 전략은 북한주민의 민생과 인권을 증진하는 데 조금이라도 기여할 수 있도록 설계되어야 한다. 셋째, 새로운 남북경협은 실질적인 통일 준비와 북한 변화 촉진에 대한 기여도를 높이는 방향으로 이뤄져야 한다. 마침 북한당국이 시장경제요소를 속속 도입하면서 남북 경제협력에 유리한 환경이 조성되고 있다. 북한 시장화 상황을 활용한 남북경협은 경협 리스크를 줄이고 북한 주민들에게 제도의 이행을 학습시키는 효과를 가져올 수 있도록 추진될 필요가 있다. 그리고 마지막으로 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담과 같은 다자간 대화와 협력이 이뤄질 경우를 대비해 북한의 비핵화 추진과 연계된 다자간 경제협력 프로그램을 구상할 필요가 있다. 즉 앞으로의 남북경협은 남북경제권과 북방경제권을 보다 실질적으로 연계하는 방향으로 추진해 북한의 개방·개혁을 촉진시키고, 통일경제의 수순을 앞당길 필요가 있다.

## 신패러다임의 모색과 다자협력 과제

북한의 핵문제로 다소 관심이 줄어들었지만, 북방경제는 새로운 성장동력으로 여전히 가장 주목할 대상이다. 우리나라를 비롯한 중국, 러시아, 북한 등이 포함된 북방경제권의 파이가 점점 커지고 있는 것은 분명해 보인다. 북방경제권은 현 박근혜 정부가 추진하는 유라시아 이니셔티브의 출발점이며, 중국의 일대일로, 21세기 해양실크로드 전략의 동북지역 출해구이자 러시아 동진정책의 거점으로 확장되고 있다. 한국의 동해안·남해안 지방자치단체들의 북방경제 선점을 위한 노력들도 지속되어 왔다. 부산의 나진항로 개척, 울산의 북극항로 시대 오일 허브항 육성, 나진-하산 프로젝트의 포항 석탄 운송, 경남의 북극항로 LNG 허브 육성 등 동남권 4개 지자체는 각자의 특성에 맞게 새로운 전략모델을 발굴하고 있다. 앞으로의 남북경협은 주변국가들과의 초국경 협력틀을 보다 적극적으로 고려한 패러다임을 설정해야 한다. 북한을 동북아 동반성장을 위한 국제협력 틀에 합류하도록 견인하는 작업이 매우 중요하다.

이런 맥락에서 남북경협은 중국, 러시아, 일본 지방정부와의 협력과제도 고려 대상에 포함시켜야 한다. 새로운 성장동력의 발굴은 특히 이들 지방정부의 절실한 과제라는 측면에서 추진 여건이 조성되다 보면 빠르게 진전될 가능성이 매우 크다. 특히 중국이 야심차게 추진중인 일대일로 전략은 남북경협의 측면에서 보면 분명 새로운 기회를 제공할 것으로 보여진다. 중국은 랴오닝(遼寧)·지린(吉林)·헤이룽장(黑龍江) 등을 포함하는 이른바 ‘동북실크로드’의 건설을 추진하고 있다. 동북아지역에서의 일대일로 전략의 적용은 낙후지역 개발과 신성장동력 발굴, 초국경개발, 한반도 주변지역의 긴장완화 등을 위해서 반드시 필요한 것이다. 중국의 동북 3성 지역과 두만강지역 등은 우선 물류 인프라만 구축되어도 발전 잠재력이 매우 높다는 평가를 받고 있다. 중국은 북한과의 접경지역에 고속철도를 연결하는 등 인프라 건설에 박차를 가하고 있다. 이런 철도 인프라 투자가 주변국들의 경제성장에 실질적으로 기여하기 위해서는 북한, 러시아 등과의 접경지역 개발이 반드시 동시에 이뤄져야 한다. 이는 낙후지역 개발을 통한 지역안정화에도 크게 기여할 것이다.

이처럼 인프라 투자는 중국의 이익과 주변국의 이익에 모두 부합하기 때문에 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다. 중국은 성장할 수 있어서 좋고, 주변국은 부족한 인프라가 건설되면서 경제발전의 토대를 마련할 수 있어 환영할 일이다. 중국의 과감한 물류 인프라 투자는 역내경제권을 활성화시키는 주요 요인으로 작용할 것이다. 이는 동북아지역을 중심으로 하는 물류공동체를 형성하는 데도 크게 기여할 것이다. 인프라 개발이 추진된다면 도로, 항만, 공항, 철도를 포함해 주변 지역의 복합개발이 함께 이뤄질 것이다. 인프라 개발을 위한 활동들이 건설측면에서 뿐만 아니라 물류 측면 등에서도 수요가 급증하면서 많은 비즈니스가 생겨날 것이다. 이런 과정들이 차질 없이 진행된다면 한국과 중국뿐만 아니라 러시아, 일본 등 주변국까지 포함하는 동북아 물류공동체가 자연스럽게 구축될 수 있다.

인프라 건설과 관련해서는 육상실크로드와 남북철도 연계를 고민해야 한다. 우선적으로 중국의 단둥과 북한의 신의주~평양~개성, 그리고 한국을 연결하는 구상도 새로운 남북경협 구상을 구체화하는 차원에서 접근할 필요가 있다. 또한 훈춘~나진~한국의 동해안 도시들을 연결하는 육상 및 해상항로 개척도 필요하다. 남북한과 동북아가 철도와 도로 및 해로로 연결되어야 동북아 물류산업과 연관 금융산업을 동시에 발전시킬 수 있다.

경쟁관계에 있는 북중경협과 남북경협을 상호보완적 협력관계로 발전시키는 것이 중요한 다자협력 과제다. 한·중 FTA 체결로 라오닝·지린·헤이룽장 등 중국 동북 3성을 중국 내수시장 공략을 위한 교두보로 만들어야 한다. 동북 3성 개발과 연계해 북·중 접경 지역 교통 물류 통합인프라 개발 사업 및 동북아 다자간 지역 협력에 남북한이 함께 진출하는 구체적인 방법론을 모색해야 한다. 동북 3성 접경 지역의 동서 양측에서 개발하고 있는 교통·물류 통합 인프라를 활용할 수 있는 경제특구 개발은 중요한 협력과제 가운데 하나가 될 것이다. 초기 단계에서 물류 사업 성공의 관건은 충분한 물동량 확보에 달려 있다. 물동량 확보를 위해서는 물류기지와 동시에 산업단지 조성이 이뤄져야할 것으로 보인다. 남·북·중, 남·북·러, 나아가 일본까지 포함한 다자간 경제협력 활성화는 평화와 번영의 새로운 동북아 시대를 열고, 남북경협의 새로운 패러다임을 만들기 위한 필수적 과제로 여겨진다. **統**