

일방 통행이 아닌 쌍방 통행을

안두순 / 서울시립대학교 교수

구상의 실현 가능성

남 북경제공동체 구상은 예전에도 몇차례 제안된 것이다. 이미 1988년의 7·7선언에 이은 후속 조치에서, 그리고 1989년의 「한민족공동체 통일 방안」 발표에 이어 남북한 경제공동체 건설 방안이 제안된 바 있다. 또한 1992년의 「남북기본합의서」와 부속합의서에서 경제공동체 구성을 위한 물자 교류와 대금 결제 방안, 통신·통행협정의 체결, 통행로 개설 등에 합의하고 '경제공동위원회'를 구성하여 이의 실현을 추진하기로 하였으나 합의서가 아직 이행되지 않고 있다. 1994년 8·15 경축사에서 정부는 「3단계 3기조 통일 방안」을 제시하면서 '경제공동체' 형성에 관해 제삼 언급한 바 있으나 이때 역시 구체적 내용이나 실천 계획없이 일과성 언급으로 지나갔다.

2000년 신년사에서 나온 남북경제공동체 구성 제의는 그동안 이루어진 경험 성과를 바탕으로 이를 좀 더 확대 발전시키고자 하

는 취지에서 나온 것이다. 그러나 이의 실현 역시 북한측의 호응 여부에 달려있다. 다만 국민의 정부 출범 이후 정경 분리 원칙 하에서 꾸준히 추진해온 대북 경험 정책이 과거보다 많은 가시적 성과를 거두고 북한의 태도가 좀 더 유연해졌다는 점에서 실현 가능성이 커졌다고 하겠다.

이번 남북경제공동체 구성 제안의 핵심은 경험 촉진에 있다. 경험에 대해서 그동안 많은 제의가 있었으나 실현된 것은 금강산 관광 사업과 간접 교역 및 일부 위탁 가공 교역이 고작이며 이들도 아직 초기 단계를 벗어나지 못한 상태이다. 여기에서는 기존의 방안들을 반복 나열하거나 새로운 구상을 제시하는 대신, 현 시점에서 실현 가능성이 비교적 크다고 보이는 몇가지 경험 촉진 방안을 제시하고자 한다.

인프라 구축은 남북간 철도의 연결부터

북한은 늘어나는 동북아 물류를 고려,

남북경제공동체 구성 제의는 그동안 이루어진 경험 성과를 바탕으로 이를 좀 더 확대 발전시키고자 하는 취지에서 나온 것이다.

러·중·일을 대상으로 하는 중개 무역 중심으로 부상하기 위한 계획의 일환으로 나진·선봉지역의 물류 중개 시설 개선에 많은 예산(약 1억 달러)을 투입하였고 1997년부터 나진-남양간 직통 화물 열차를 개설하여 6,000 개의 컨테이너 운반이 가능하다.¹⁾ 앞으로 동북아의 중계 수송에서 중요한 역할을 할 나진항과 청진항의 화물 취급 능력은 현재 1,200만 톤에 달하지만 취급량은 400만 톤뿐이다. 따라서 철도와 연결 도로의 확대 및 시설 현대화만 이루어지면 중계 무역항 활용 계획은 성공하여 많은 외화를 벌어들일 수 있다.

남북간 철도 운송체계의 연결은 남한에게도 커다란 이익을 준다. 한국의 對중국 및 러시아 수출입 물동량을 지금처럼 해운에만 의존하는 대신 북한의 철도를 이용한다면 수송비와 환적비가 대폭 감소된다. 한국과 유럽간의 수출입 물동량 역시 시베리아 철도를 이용한다면 비용과 시간을 많이 절감할 수 있다.

이의 실현은 남북간의 단절된 철도의 연

결을 전제로 한다. 문제는 어떻게 하면 북한이 이러한 구상에 동의하도록 유도하는

가에 있다. 북한의 수송체계는 총연장 5,112 km 에 달하는 철도 중심으로 전체 물동량의 90% 정도를 철도가 담당하고 있지만 시설의 노후와 에너지 부족으로 그마저 매우 비효율적이어서 시설의 현대화가 시급하지만 북한의 경제력으로 이를 감당하기 어렵다. 당장 북한에게 경제적인 이익이 돌아가고 동시에 북한의 체제와 사회 질서에 혼란을 야기시키지 않는 철도 운송 분야 협력 방안은 성공 가능성이 크다. 먼저 남북한 합동으로 실무 작업팀을 구성, 연결 노선을 선정한 다음 기술 및 문제와 재정 계획을 수립하여야 한다. 이런 맥락에서 남한이 북한의 철도를 ① 화물 수송만을 위해서, ② 단절 구간의 연결과 철로 교체 및 시설 현대화를 남북한 합작 사업으로 수행하고, ③ 노선 운행상 부족한 전력의 일부는 남한의 남아도는 심야 전기의 송전으로 해결하며, ④ 남북 연결 수송 열차는 북한 지역을 야간에만 통행하는 조건으로 이용한다는 등의 내용에 합의를 이끌어내도록 한다.

이 구상의 기본 발상은 남한의 기술과 자

1) 이찬우(1999. 4), "동북아시아 물류시스템 현황과 효율적인 연계 방안", 「통일경제」, pp. 70~86 참조.

본, 북한의 노동력을 투입하여 북한 철도 개보수 작업을 공동 수행한 다음 남한의 남아도는 심야 전력을 북한의 철도용으로 제공한다는 데

있다. 남한의 투자 대가는 북한 철도 이용료로 일부 상쇄하고 물동량에 따라 일정액의 사용료를 추가로 지불해야 할 것이다.

현재 수송로의 단절이 초래하는 부작용은 국민들의 불편함과 경제적인 비효율에 국한된 것이 아니라 경제공동체의 전제 조건이라고 할 수 있는 모든 경제 협력의 장애 요인으로 작용한다. 항만의 개보수와 확장, 연결 도로 및 철도의 시설 현대화 등은 남북한 모두에게 큰 파급 효과를 가져옴으로 많은 비용이 들더라도 적극 추진할 필요가 있다.

남북 경협 기구 설치에 앞서

남한 내의 협의체부터

북측이 경협을 추진하면서 對정부 접촉을 회피하는 점을 감안하여 이를 우회하는 방법

현 시점에서 실현 가능한 남북한 철도 연결 구상의 기본 발상은 남한의 기술과 자본, 북한의 노동력을 투입하여 북한 철도 개보수 작업을 공동 수행한 다음 남한의 남아도는 심야 전력을 북한의 철도용으로 제공한다는 데 있다.

으로 반관반민의 기구를 설립하여 경협을 총괄시키자는 구상도 새로운 것이 아니다. 정부는 이미 1978년부터 수차례에 걸쳐서 남북 양측의 민간 대표가 참여하는 경제 협력 협의 기구 설치를 제의한 바 있지만 아직까지 성사된 것이 없다. 정부가 3조 원 규모의 출연금으로 반관반민 대북 경협 기구 신설을 적극 모색한다는 보도도 나왔다.²⁾ 실제 분단된 상황에서의 경협 경험이 있는 대만과 독일의 사례가 많은 시사점을 준다.

구서독은 구동독과의 교역과 협력 창구로 공상신탁관리소(Treuhandstelle fuer Industrie und Handel)³⁾를, 그리고 대륙과의 교류를 위해서 대만은 1991년 3월 정부와 민간이 공동 출자하여 비영리 재단법인 형태의 해기회(海基會)를 설립하였다.⁴⁾ 양 기구 모두 정부로부터 권한을 위임받아 구동독 또

2) 「대한매일신문」(2000. 1.5) 사설 참조.

3) 이 기구는 권역간 교역신탁관리소(THA, fuer den Interzonenhandel)라는 이름을 가졌다가 1981년부터 공상신탁관리소로 개명하였다. 자세한 내용은 안두순(1999. 4), 「남북협력기금에 대한 구 동서독 사례의 시사점」, 「통일경제」, pp. 70~86 참조.

4) 임강택(2000. 1), 「남북 경협 지원 기구의 설치 방안」, 「통일경제」, pp. 34~46 참조.

남북경협공사(가칭) 같은 조직을 만들어 우선 남한 내에서 상호 정보 교류와 협조체제를 구축하고 업무를 조정하도록 하며 북한측과의 공감대가 만들어지면 대북 교섭 창구로 발전시키는 방안이 바람직해보인다.

는 중국 대륙과의 교류 협력과 관련된 제반 업무를 수행하도록 하였다. 독일이나 대만 모두 정부간의 직접 접촉이 거북한 상황에서 경제 교류를 원활하게 하기 위한 장치로 비정부 중개 기관을 만들어 소기의 목적을 성공적으로 달성한 것이다.

그렇다고 우리도 동일한 방법을 적용하여 성공하리라는 보장은 없다. 왜냐하면 접촉 자체가 현재로서는 전적으로 북한측의 의지에 달려있기 때문이다. 구동독측이나 중국 본토 모두 상응하는 기구를 만들어서 협상과 조정에 응한 점이 결국 성공의 열쇠였음을 감안하면 북한측의 상응하는 조치가 있어야 성공할 수 있음이 자명하다.

북한이 경제공동체 방안 자체에 대해서 거부 반응을 보이는 현 상황에서 남북한 공동의 경험 기구를 만드는 것은 기대난이다. 따라서 경험 자문 회사 또는 민간 기업인들

의 협의체 등을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 남북경협공사(가칭)⁵⁾ 같은 조직을 만들어 우선 남한 내에서 상호 정보 교류와 협조

체제를 구축하고 업무를 조정하도록 하며 북한측과의 공감대가 만들어지면 대북 교섭 창구로 발전시키는 방안이 바람직해보인다.⁶⁾

교역지원제도와 청산결제제도

투자자들은 청산결제 방식의 대금 결제, 투자 보장, 이중 과세 방지, 분쟁 조정 절차 마련 등과 함께 특허권이나 상표권 등 재산권도 보호 등에 대해서 쌍방간에 합의하고 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 경험의 조건이라고 주장한다. 그러나 남북 경제 관계의 교착 원인은 제도의 미비보다 체제와 이념 등 정치·군사적인 데 있음을 인식할 필요가 있다.⁷⁾ 이러한 장치는 기본합의서와 부속합의서에 포함되어 있어서 이의 실천만 남아있다.

남북 교역 참여 중소기업체의 자금난 해

5) 한국개발연구원(1999. 6.10), 「민족경제공동체 형성 종합 계획(기본 계획)」 최종 보고서, p. 95 참조.

6) 산업연구원(1999), 「남북한 경제 협력 방안」 21세기 준비 연구 보고서 시리즈 99-14, 미출간 연구 보고서 참조.

7) 외국이나 국내의 경험상 교역이나 외국 투자가 언급된 법적·제도적 장치가 마련된 이후에 활성화되기 보다는 대개 그 순서가 반대였다.

소를 위해서 정부는 1999년 10월 남북 교류 협력에 대한 남북협력기금 지원 방침을 마련, 기존의 남북협력기금

으로 민간 기업의 대북 사업도 지원할 수 있는 길을 열어놓았다. 그러나 규모나 당초의 설립 취지 면에서의 한계때문에 별도의 기금이 필요하다는 지적도 많다.

지원 요구 가운데 가장 절실한 것이 물류비 지원이다. 남북간 교역의 물류비가 지나치게 높아서 남북간 교역이나 위탁 가공 사업의 수익성을 크게 떨어뜨리고 있다.⁸⁾ 그 주된 이유는 물론 상대적으로 빈약한 교역량과 북한 항만 시설의 취약성 등에 있지만 이처럼 과중한 물류 비용은 대북 교역의 장애 요인으로 작용하기 마련이다. 과중한 물류비 절감을 위해서는 여러 가지 대안이 제시되고 있으며,⁹⁾ 그 가운데 일부는 도움이 되겠지만 궁극적으로는 남북간의 교통·통신망의 연결과 확충만이 근본 해결책이 될 것이다.

현 상황에서 비교적 쉽게 실효를 거둘 수 있는 것으로 청산계정의 설치가 꼽힌다. 청산계정은 쌍방간이 교역수지 불균형을 수시

현재 제안된 경제공동체 구성 방안이 이상론에 집착하는 것보다 엄연한 현실을 인정하고 현 상황에서 실천 가능한 방안을 논의하기 때문에 청산계정은 유용한 정책 수단으로 판단된다.

로 해소하는 대신 잠정적으로 장부 상으로만 계상하고 그 차액을 사후적으로 정산하는 길을 마련함으로써 교역을 촉진하는 데 목적이 있다. 그러나 어느 일방이 지속적으로 교역수지 적자를 보인다면 지불 능력의 한계에 부딪쳐서 교역이 중단될 수밖에 없다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 청산계정과 함께 당좌대월처럼 신용 한도를 제공할 필요성이 생긴다. 과거 구 동서독간의 무역수지 불균형에도 불구하고 교역이 지속될 수 있었던 것도 청산결제제도 이외에 스윙(swing)이라고 불리는 대월을 구서독이 구동독의 교역에 적용한 덕택이었다.¹⁰⁾

물론 자유 무역 질서가 보편화된 국제 경제 질서 환경에 비추어 사회주의식 결제 방식 가운데 하나인 청산거래 방식은 시의 적절치 못하다는 지적도 없지 않다. 그러나 현재 제안된 경제공동체 구성 방안이 북한의 사회주의식 계획경제체제를 일단 인정하고

8) 인천-천진간 컨테이너 1 대당 비용은 300 달러, 부산-함부르크간은 1,500 달러 정도 드는데 인천-남포간은 1,000 달러 정도 소요된다.

9) 여기에는 적정 수준이라고 판단되는 한도를 초과하는 물류비의 일정 부분을 환급해주는 방안, 직항로의 개설이나 선편을 증설하면 남북경협기금에서 금융 지원을 해주는 방안, 세제 상의 혜택을 주는 방안 등이 포함된다.

10) 안두순(1999, 4), "남북협력기금에 대한 구 동서독 사례의 시사점", 「통일경제」, pp. 21~28 참조.

과거 개도국이 빈곤의 굴레에서 탈출하도록 돕는 것은 무상 원조가 아니라 자조 능력 제고라는 의미에서 '교역을 통한 원조(aid by trade)' 전략이 적용되었듯이 남북간의 경험에도 이 전략이 적용될 필요가 있다.

점진적인 접근을 전제로 하고 있음을 감안할 때 이상론에 집착하는 것보다 엄연한 현실을 인정하고 현 상황에서 실천 가능한 방안을 논의하기 때문에 청산계정은 유용한 정책 수단으로 판단된다.

북한 기업이 남한에서 영업하고 투자하도록

대북 교역의 한계는 여러 측면에서 나타나고 있으며 그 가운데는 비정상적 결제 방식, 투자안전보장의 미비와 이중 과세 방지 협약 미체결, 분쟁 중재 장치의 미비 등 제도적인 미비점도 포함된다. 그런데 이러한 미비점에 대해서 남한은 요구하고 북한은 거부하는 입장으로 일관하고 있다.

이점을 감안, 필자는 북한의 문호 개방만을 지속 요구할 것이 아니라 북한의 경제 주체가 남한 시장에서 상품을 판매하고, 남한에 투자하며, 남한의 각종 프로젝트에 참여하는 등 북한 기업이 남한에 와서 사업할 기회를 제공하는 장치를 마련해주는 발상의 전

환을 제안하고자 한다.

그동안 남한과 국제 사회는 북한의 개방만이 북한 경제를 활성화시킬 수 있다고 믿고 이를 위해서 많은 노력

을 기울이고 많은 무상 원조도 해왔다. 그러나 과거 개도국이 빈곤의 굴레에서 탈출하도록 돕는 것은 무상 원조가 아니라 자조 능력 제고라는 의미에서 '교역을 통한 원조(aid by trade)' 전략이 적용되었듯이 남북간의 경험에도 이 전략이 적용될 필요가 있다. 지금까지 남북간의 교역은 남한이 주도하고 북한은 그저 수동적인 자세였으며 그들이 교류 협력의 주체라고 할 수 없는 양상으로 발전되어왔다. 북한이 수동적인 자세에서 벗어나 능동적인 경제 주체가 되도록 하는 것이 남북 교역을 한 단계 발전시키는 길이다.

북한의 특산물, 수공예품, 천연 건강 식품 등을 판매하는 '북한 상점'을 남한의 몇 군데에 열어 북한 사람들이 직접 운영하게 하면 이것이야말로 진정한 경제공동체의 첫걸음이 될 수 있다. 그외에 북한 음식점이나 북한의 문화 상품들, 예를 들면 그림, 조각, 도자기 등의 판매도 초기 단계에 성공 가능성이 높다.

북한의 상사들이 남한에 진출하는 것은

비단 남한 시장을 목표로 해서만이 아니라 남한을 해외 시장 진출의 교두보로 활용하기 위해서도 유리하다. 북

한으로의 투자 유치를 위해서, 그리고 북한이 직접 남한에 소규모나마 투자하여 국제적인 시장 경험을 쌓기 위해서도 남한 시장에 진출하는 것을 적극 권장할 만하다. 예를 들면, 북한의 토목 건설 기업소가 남한에 지점을 설치하여 남한의 토목 사업에 직접 또는 남북 합작으로 참여하여 수익을 올리면서 동시에 노하우를 축적하면 장기적인 안목에서 경제공동체로 가는 길이다. 이 때 사업의 종류와 성격에 따라서는 북한의 노동력을 투입할 수도 있을 것이다.

일방 통행대신 남북 쌍방 통행이 이루어질 때 거부적이거나 유보적이었던 북한측의 입장이 바뀌어 오히려 적극적이고 능동적으로 바뀔 수도 있다.

그래야만 지금까지의 노력이 헛수고가 되지 않고 궁극적인 목적인 민족공동체로 한 발짝씩 접근할 수 때문이다.

그러나 이것만 가지고 남북간에 진정한 단일경제권이 형성되기에는 요원하다. 가능한 접촉과 교류는 모두 성사시키는 동시에 다발적 접근이 절실하며 일방 통행대신 남북 쌍방 통행이 이루어질 때 소기의 목적을 달성할 수 있다. 즉, 북한의 대남 투자가 실현되고 점차 그 범위와 규모가 확대되면 거부적이거나 유보적이었던 북한측의 입장이 바뀌어 오히려 적극적이고 능동적으로 바뀔 수도 있다.¹¹⁾ 파견 인력의 신변 안전 보장, 투자자 보호, 이중 과세 방지, 청산결제제도의 필요성 등에 대한 북한의 인식이 제고되어 남한은 요구하고 북한은 거부하는 악순환이 점차 종식되면서 상호주의적인 분위기가 고조될 수 있을 것이다. **㉠**

동시 다발적이고 쌍방 통행식 경험이 절실

북한이 느리지만 개방 쪽으로 움직이는 것만은 분명하다. 따라서 당장 중요한 것은 이러한 기운에 악영향을 미칠 돌출 변수를 경계하면서 어느 정도 성과를 보인 교역과 위탁 가공, 관광 사업 및 공단 조성에 대한 논의 등이 중단없이 발전되도록 제도적인 장치를 마련하여 기초를 튼튼히 하는 것이다.

11) 산업연구원(1999), 앞의 논문, p. 121 참조.