

## 「6·15 남북공동선언」과 남북 경협에 거는 기대

연하청 / 명지대학교 법정대학 북한학과 교수

### 머리말: 기본 시각

**요** 사적인 「6·15 남북공동선언」은 남북 평화 공존과 공영을 추구하겠다는 남북 정상 의지를 표명하고 있어 새 천년 남북 경제 협력 방향 설정에 중요한 이정표가 될 것으로 평가된다. 북한은 오랫동안 굳게 닫아걸었던 남북 대화의 빗장을 풀었다. 먼저 두 정상의 평양 만남은 '한반도 문제의 한반도화'로서 사실상 남북 대화가 복원되고 서로를 동등한 파트너로 인정하고 있다는 큰 의미를 갖고 있다. 물론 남북한이 남북 사이에 쌓인 현안을 보는 입장과 생각에 미묘한 차이는 있지만, 평화 공존과 공영을 추구하겠다는 의지 표명은 새 천년 남북 관계에 전기가 될 것이다. 평양회담에서 두 정상은 남북의 적대적 대치 관계를 청산하고 남북 관계를 한 차원 높게 발전시키려는 적극적인 의지의 표명으로서 한반도 냉전 종식과 평화 공존, 교류·협력 활성화, 이산가족 문제 해결 및 남북 당국간 대화 추진 등을 포괄적으로 거론하고 있어 민족의 기대에 크게 부응하였다. 이는 그간 정부의 대북 포용 정

책의 일관된 추진으로 북한의 호응 유도와 함께 국민적 공감대가 형성된 결과로서, 분단 55 년만에 남북정상회담이 성공적으로 개최됨으로써 남북 화해 협력의 획기적 전기가 마련된 것이다. 특히 「6·15 공동선언」의 첫번째 후속 조치로서 남북적십자회담을 개최하여 이산가족 방문단 교환 및 면회소 설치 등의 6·30 합의는 향후 이산가족 교류 정례화 기반 마련의 기대를 갖게 한다. 그러나, 각종 교류 협력 사업이 산발적으로 추진되고 남북 관계에 대한 정보 공유 및 홍보·교육의 장기 발전 체제가 정립되어 있지 못하여 남북정상회담의 후속 대응 체제 구축이 시급하다 하겠다.

그간의 남북 경협은 정부 당국간 제도적 장치가 마련되어 있지 않아, 상품·임가공 교역 및 투자 등 민간 경협의 발전도 자체적으로는 거의 한계에 도달한 것으로 평가된다. 그러나 남북 경협은 현재의 분위기로 보아 정상회담 후속 조치로서 실무급 회담이 진행될 것이며, 교류·협력 부문은 그간 낮잠을 자고 있었던 「남북기본합의서」 이행 합의로 발전될 가능성이 있다. 이 경우 남북한

간에는 자원 공동 개발 및 물자 교류, 과학 기술·교육·문예·언론 등의 교류, 이산가족 상봉, 철도 및 도로연결, 우편 및 전기통신 교류 등이 시간을 두고 실현될 것이며 남북 경협 확대에 커다란 전기를 이룰 것으로 전망된다.

따라서, 남북 관계의 진전을 계기로 대북 관계에서 새로운 '정책의 틀'이 정립되어야 한다. 즉, 정상회담 후속 조치에 대한 종합적 계획(Master Plan)을 조속히 마련하여 단계적이고 체계적인 추진과 함께 교류·협력 및 통일에 대한 비전 제시를 위한 장기 계획 마련 및 이에 대한 국민적 합의가 이루어져야 한다. 국제적으로는 최근 G-8 정상 및 아세안지역안보포럼(ARF)에 참가하고 있는 22 개국 외상들의 남북정상회담에 대한 국제 사회의 폭 넓은 지지 선언의 확산과 IBRD 총재의 북한 경제 개발 참여 의사 발언 등은 향후 남북 관계 발전에 긍정적으로 작용할 것이다. 이와 함께 한반도에 전략적 이해 관계를 갖고 있는 주변 4강이 역사적 남북정상회담이 초래할 급격한 정세 변화와 그 이후의 주도권 확보를 위하여 긴박한 움직임을 보이고 있다. 따라서 '남·북한 + 주변4강(2+4)' 교차 정상회담이 잇따라 열리고 있음에 주목, 이에 능동적으로 대처해야 하겠다.

## 남북 관계 전망과 경협 분야의 우선 순위

### 전망과 우선 순위

향후 남북 당국간 회담에 임하는 북한의 진의는 서서히 그 베일이 벗겨질 것이다. 그러나, 북한이 당국간 회담에 응한 주요 원인 가운데 하나는 예견했던 것과 같이 심각한 경제난에 기인하고 있다. 북한은 식량·에너지·외화난 등 '총체적 경제 위기'를 극복하기 위하여 그간 경제 정책의 변화가 불가피했었다. 향후 북한의 경제 정책 방향을 전망해볼 때, 현재 북한은 ① 남북 교류 및 경협의 확대, ② 국제 사회와의 능동적인 관계 개선에 의한 외자 유치, ③ 북한 내부 경제 운용과 관련하여 농민 시장 및 장마당 등 非계획 경제 부문에서 어느 정도 시장경제체도를 접목할 것인가 하는 중대한 정책 선택을 할 것이다. 최근 북한이 서방 국가와의 국교 수립 및 ADB, IBRD, ARF 등 국제 기구 참여 노력 등 실리를 찾기 위한 '지구촌노크' 가속화에 탄력적인 정책을 구사하고 있는 것도 북한이 당면한 경제난과 이에 따른 체제 위기를 극복하려는 노력으로 분석된다.

그간 남북 경협의 발전을 저해해 온 요인은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있다. 남북 공히 정책적인 요인과 경제적인 요인으로 구분된다. 남한의 경우, 그간 정경 연계 등으로

일관성을 잃었던 정책적 요인은 새 정부의 정경 분리 원칙과 대북 포용 정책으로 해소되었고, 규제 및 절차상의 문제는 1998년 남북 경협 활성화 조치(4.30) 등으로 대부분 해소된 것으로 평가된다. 경제적 요인도 1998년 하반기부터 경기 회복세가 나타나기 시작하여 현재는 상당 부분 완화되었다.

반면 북한은 정책적 요인으로서 남북 관계의 발전이 체제 유지의 위협 요인으로 작용하게 될 것을 두려워한 소위 通美封南接日이라는 남한 정부 배제 정책으로 남북 경협에 소극적인 자세를 견지해 왔었다. 경제적 요인에 있어서도 90년대 이후 지속적으로 악화되어온 북한의 경제난은 남북 경협의 확대를 크게 저해하고 있는 요인으로 작용하고 있다. 그러나「6·15 공동선언」은 이러한 문제를 쉽게 해결할 가능성을 크게 하고 있어 남북 경협에 긍정적으로 작용할 것으로 기대해볼 만하다.

이와 같은 관점에서 향후 남북 경협의 추진은 '남북경제공동체' 형성을 위한 선행 단계이며 궁극적으로 통일 비용을 줄이는 과정이라는 인식으로부터 출발되어야 할 것이다. 또한 남북 경협은 북한의 경제난 해결은 물론 우리 경제의 지속적인 발전에도 도움이 되는 몇가지 우선 순위에 입각하여 추진되어야 한다. 남북 경협 가능 분야는 ① 식량 및 보건 의료, 기초 생필품, 비료와 농약, 농자

재 등 북한 주민들의 생존을 위한 인도적 차원의 지원, ② 도로·철도·항만 등 수송 부문, 발전 및 석탄 채광 등 에너지 부문, 그리고 통신 부문 등을 포괄하는 사회간접자본 지원, ③ 전통적인 의미의 제조업 부문 등의 민간 차원의 남북 경협을 들 수 있다. 여기서 정부의 역할은 사회간접자본 지원에 큰 비중을 두어야 할 것이나 단기적으로 우선 순위로 볼 때 인도적 지원이 선행되어야 한다.

### 사회간접자본의 확충

현재 과도한 물류비와 북한 내부의 사회간접시설의 미비는 북한 경제 회복과 남북 경협의 활성화에 중요한 애로 요인으로 작용하고 있다. 따라서 민간 기업의 대북 진출을 뒷받침하기 위해서는 북한의 에너지난 해결, 항만 확충, 교통망의 연결 등 사회간접분야의 투자·지원이 정부 차원에서 반드시 요구되는 최우선 과제이다. 이는 남북간 교통망과 통신망이 연결되지 못할 경우 향후 엄청난 인적·물적 교류는 불가능하기 때문이다.

남북간 육로 수송망 연결은 통신망 구축과 함께 최우선 추진 과제이며, 장기적으로는 동북아시아 교역의 간선교통망(예: TCR 및 TSR)과 연결, 물류 통과 지역으로의 거점 확보 등의 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 단기적으로는 비용·시간

절약을 위한 기존 시설의 최대한 이용, 도로와 철도의 기능과 장점을 감안하여 중복 투자를 배제한 교통망 구축이 고려되어야 한다. 북한에 대한 구체적 부문별 사회간접자본 투자는 다음과 같은 원칙과 선행 조건이 지켜져야 한다.

첫째, 북한의 교통체계는 교통 수단이 다양화되지 못하고 전체 화물 수송의 88%, 여객 수송의 60%를 철도에만 극도로 의존하고 있는 상황이며 더욱이 전체 노선의 98%가 단선이므로 열차 운영의 효율성이 낮은 상태이다. 따라서 철도 연계는 노선을 신설하기 보다는 기존 노선의 개·보수 및 복선화를 통해 철도 운송 용량을 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 북한의 도로 교통은 근거리 수송 위주로 철도의 보조적 기능을 수행하고 있으며 북한의 도로는 지역간 교통 수단으로 개발하기 보다는 지역내 연결 교통 수단으로 건설되었다. 또한 도로망은 평양을 중심으로 한 서부 지역에 집중되어 동서 횡단 도로망은 극히 취약하다. 따라서 도로의 경우도 초기 단계에서는 분단 이후 단절된 도로망을 우선적으로 연결하고 북한의 간선도로망을 점진적으로 확충해야 할 것이다.

셋째, 북한의 국내통신망은 평양을 중심으로 '道 → 市 → 郡 → 里'로 연결된 중앙 집중체제로 구성되어 있으며 통신 선로도 매

우 노후화된 상태이다. 1998년 국제통신연맹(ITU) 자료에 의하면, 1996년 북한의 전화는 110만 회선으로 남한의 약 18% 수준에 불과하며, 100 인당 회선수는 4.90으로 남한의 약 10% 수준이다. 따라서 초기 단계에는 기존 진출 기업 및 신규 진출 기업의 활동을 지원하기 위한 통신망 구축과 함께, 이산가족을 위한 (화상) 전화, 기상 정보 교환을 위한 통신망 등 시급히 요구되는 분야의 통신망 구축을 추진해야 할 것이다. 또한, 중장기적으로는 남북한간의 원활한 통신 소통을 가능하게 하는 체계적인 통신망을 구축해야 할 것이다.

넷째, 북한의 발전 용량은 1998년 현재 739만 kW (남한은 4,341만 kW), 발전량은 170억 kWh (남한 2,153억 kWh)이며, 발전소 가동률은 26% 정도로 매우 낮은 수준이다. 발전소 가동률의 저조는 석탄 부족(1991년: 3,110만 톤→1998년: 1,860만 톤)과 발전 설비의 노후화가 주요 요인으로 판단된다. 또한 에너지 부족은 현재 북한 경제가 직면하고 있는 가장 심각한 애로 요인으로 에너지 부족의 해소는 북한 경제의 회생을 위해 가장 시급히 요구되는 과제이다. 이와 같이 에너지 부문에서 당면하고 있는 과제들은 남북 협력을 통해 상당 부분 크지 않은 비용으로 해소가 가능하다. 중장기적으로는 남북한 공동으로 북한에 정유소와 발전소를 건설

하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 북한의 선박 보유량은 1996년 현재 182 척, 69만 톤으로 남한(2,441 척, 743만 톤)의 약 1/13 수준이다. 북한의 항만은 시설 미비 및 노후화로 선박과 화물의 수용이 상당히 제한적으로 이루어지고 있어 해운 수송 분담률도 2%로 극히 낮은 실정이다. 북한 항만의 총 하역 능력은 남한(4만 1,625만 톤)의 1/12 수준인 3,500여만 톤에 불과하다. 따라서 단기적으로는 낙후된 항만 시설 및 항만과 연계된 컨테이너 시설, 항만 연결도로 등의 사회간접자본 시설의 확충이 우선적으로 요구되는 과제이며, 중장기적으로는 지역 항만의 단계적인 시설 확충 및 연안 해운 수송 체계를 정비하고 대외 거점 항만을 개발하여 동북아 지역과의 연계를 강화해야 할 것이다.

#### 가칭: 북한 개발 프로그램의 추진

장기적으로 정부의 주요 필요 재원 규모는 북한의 사회간접자본 확충에 필요한 총 소요액이라 할 수 있다. 통독의 역사적 경험으로 볼 때 사회간접자본에 소요되는 비용은 일반적으로 전체 통일 비용의 약 50%로 추정된다. 그러나 초기 단계에서는 이와 같은 규모의 재원이 불필요하며, 우리 기업의 대북 진출을 위한 교통로 연결 및 전력 등 기업

운영을 위한 최소한의 사회간접자본 건설에 소요되는 비용만이 필요하다. 또한 중장기적으로는 북한 경제의 회생 및 진출 기업의 증가에 따라 북한측의 비용 부담이 가능하며 사용자 징수도 가능할 것이다. 뿐만 아니라 향후 북한의 대미·대일 관계 개선 및 국제 기구에의 가입 등을 통해서 외부(IBRD, ADB, 일본청구권자금 등)로부터의 대규모 자금 유입이 예상된다. 따라서 현 단계에서는 전체 비용 규모를 기준으로 논의하기 보다는 초기 단계에 소요되는 재원 조달에 초점을 맞출 필요가 있다. 즉, 현 단계에서 일본 등 외국이나 국제 기구의 자금 지원 규모를 거론하는 것은 무리이며, 남북협력기금 등의 확충과 효율적 이용, 북한의 현물 형태로의 부담 등을 우선적으로 모색하는 것이 옳은 정책 방향으로 판단된다.

북한 지역에 사회간접시설이나 대규모 공공 사업을 추진하는 경우, 이는 북한 지역의 고용 창출과 기존 생산 시설 복구는 물론 국제 사회로부터 외자 유치를 위한 선행 투자로서의 의미를 갖게 된다. 한반도의 긴장 완화는 주변국 모두가 그 혜택을 향유하게 된다. 따라서 대북 투자의 경우 국내 기업과 국외 기업의 공동 진출도 기대할 수 있으며, 장기적으로는 우리만의 지원보다 미국·중국·일본·러시아 등도 참여하는 가칭 국제적인 '북한 개발 프로그램'을 통해 지원하는 것이

바람직하다. 즉, 우리의 지원과 함께 여러 국가가 참여하는 KEDO 형태의 컨소시엄을 구성하는 방안이 적극 검토되어야 한다. 특히, 관련 주변국들은 북한의 미사일 개발 중지 등 군사적 위협 감소에 대한 반대 급부로 경제 지원 의사를 표명한바 있고, 일본도 북일 수교 협상을 진행하고 있는 만큼 다국적 협력에 의한 비용 분담을 유도할 수 있기 때문이다.

### 맺음말: 원칙과 기대

향후 남북당국간 실무 회담 추진에 따라 남북 경협은 민간 차원에서 정부 차원으로 격상될 것이다. 남북 당사자간 실질 협력 관계의 구축은 남북간 평화 공존의 핵심 요소로서 적극적으로 한반도의 평화를 만들어가는 길이다. 이를 위해 남북 경협은 필연적이며 우리는 몇가지 일정한 기준과 원칙을 지켜야 한다.

첫째, 대북 경협에 병행해서 최소한의 북한 경제 실태 파악과 지원 분야의 선정을 위해 북한 당국의 협조가 선행되어야 하며, 앞으로 북한이 경제 회복을 위해 어떠한 자구 노력을 할 것인지에 대한 약속을 받아낼 필요가 있다. 이는 북한 경제 회복을 위해 외부 지원이 필수적이지만 자구 노력 없는 지원은 낭비가 될 위험이 높기 때문이다. 이와 함께

대규모 투자에 따르는 인적·물적 교류는 북한체제에 미치는 파급 효과가 매우 클 것이다. 따라서 북한의 입장 이해와 함께 의사를 적극 반영하여 남한에 대한 경제적 종속이라는 인식을 불식시키는 방향에서 추진되어야 하며 그 동안 보여준 남북 관계의 불안정성 등을 감안할 때 북한 특수에 대한 성급한 기대는 접어두고 실타래를 풀어나가듯 차분하게 인내를 갖고 차분히 점진적으로 추진되어야 한다.

둘째, '남북경제공동체' 형성에 이르기까지의 경협 원칙과 청사진에 관한 면밀한 정책 프로그램을 북한에 제시할 필요가 있다. 식량 지원 등 인도적 차원의 지원은 조건 없이, 그러나 정부 차원의 경협은 '줄 것은 주고, 받을 것은 받되' 非等價性 동시 이행의 확실한 상호주의 원칙 하에, 그리고 민간 차원의 경협은 정경 분리와 시장 경제 원리에 따라 추진되어야 한다. 즉, 효율 제고 등 '시장 경제 학습 기회'의 제공에 중심을 두어야 한다. 이는 결과적으로 북한을 국제 사회 일원으로 편입시켜 경제공동체를 이룰 수 있기 때문이다.

셋째, 그동안 보여준 북한의 不可測性 등을 감안할 때 남북한간 선행되어야 할 법적 혹은 제도적 장치나 절차는 반드시 마련되어야 한다. 이를 위해서는 「기본합의서」 및 「부속합의서」의 회복, 그리고 '경제·교류

협력공동위'의 재가동이 필요하다. 특히, 대규모 SOC 지원은 물론이며 민간 투자의 활성화를 위해서는 투자 보장, 이중 과세 방지, 상사 분쟁 조정 등 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이는 결국 남북 관계의 정상화를 의미하게 되며, 그간 민간 차원의 경험은 잠재적 이익에 현혹되어 위험부담을 안고 북한으로 사업 진출하였음을 부인할 수 없기 때문이다.

넷째, 대북 경험은 한반도 냉전 구조의 해체와 평화 공존에 기여할 수 있는 정책적 목표가 분명해야 한다. 이는 북한 경제 구조가 군산복합체로서 경제 조건의 개선은 바로 북한의 군 전력 강화를 의미할 수 있기 때문이다. 따라서 초기에는 경제특구를 중심으로 한 집중적인 SOC 지원, 또는 군사적 위협 감소 조치와 연계될 수 있는 방안의 강구가 확보되어야 한다.

다섯째, 가장 중요한 문제는 우리의 국내 경제 사정이 감안되어야 한다. 이는 외환 위기 이후 국내 경제의 회복 과정에서 정부 재정 적자의 누적은 물론 각종 공적 자금의 부담도 지속적으로 확대되어 왔으며, 향후 투신사의 구조조정, 공적연금 재정의 부실, 빈곤 계층에 대한 지원 확대 등 대규모 재정 부담이 추가적으로 발생할 가능성이 크기 때문이다. 또한 KEDO의 경우에서와 같이 주변 관련국들이 북한과의 미사일 개발 중지 회담

을 타결하는 과정에서 많은 경제적 비용 부담을 우리에게 전가할 가능성이 크다. 이와 같이 대규모 대북 경제 지원으로 추가적인 국민적 부담의 공적 자금 지출이 가중될 경우 향후 국내 경제 운용에 커다란 주름살과 제약을 가져올 수 있다. 따라서 우리가 부담할 수 있는 범위 내에서 대북 경험이 이루어져야 할 것이며 그 규모는 국회 차원에서 논의가 되어야 한다.

전국민적인 지지와 성원속에 새 천년 남북 관계 방향 설정에 중요한 이정표가 될 「6·15 공동선언」의 후속 조치에 따르는 남북 교류 협력에 대한 기대는 크다. 그러나 우리는 지나친 기대도 금물이며 혼돈도 금물임을 지난 남북 관계의 역사에서 보아왔다. 어렵사리 만들어진 마당(場)인 만큼 당국간 회담은 반드시 지키고 가꾸어 나가지 않으면 안된다. 또한 지금은 남북회담과 관련 분명히 할 것은 분명히 하는 우리의 정책적 선택이 또 다시 필요한 시점이다. 남북 경험이 활성화되어 자유롭게 상대방 지역을 방문할 수 있게 되어 이산가족 상봉 물꼬도 트이고 '남북경제공동체'가 성큼 앞당겨지기를 기대해 본다. 