특 집

남북 경협 분야 : 북한 개방과 동북아 번영의 기초 마련

김 연 철 / 고려대 아세아문제연구소 연구교수

남북 경협의 제약 요인

2003년 남북 경협은 제도적 장치 마련, 철도 및 도로 연결 공사, 개성공단 준비 등 지속적으로 진행되었다. 그렇지만 경제 협력에 대한 기대 수준만큼 속도를 내지는 못했다. 여러 가지 이유가 있을 수 있지만 우선적으로 북핵 문제의 교착이 가장 중요하게 작용했다. 향후의 남북 경제 협력 역시 6자회담의 결과에 따라 수준과 규모가 결정될 수 밖에 없다.

몇 가지 시나리오별로 살펴보면, 첫째, 핵 문제 해결은 남북 경협의 국제 환경을 개선시킨다. 미국의 대북 경제제재가 완화되면 북한이 수출 생산 기지로서의 조건을 갖추게 되고, 기술집약적 설비의 반출로 남북 IT 경제 협력이 활성화된다. 북한의 아시아개발은행(ADB) 가입도 가능해질 것이다. 이에 따라 북한의 전력과 통신 등 사회간접자본 건설에 소요되는 국제적 재원 조달이 이루어 질 수 있는 환경이 조성된다. 한국 정부 역시 체계적인 남북 경협 계획을 발표하고, 국내 관련법과 경협 추진 체계를 정비할 것이다. 북일 수교의 가능성과 이에 따른 북한 경제협력기금의 지출은 남북 경제 협력에

대한 관심을 높일 것이다.

둘째, 6자회담이 지속되지만 핵 문제에 대한 가시적인 진전이 없을 경우, 남북 경제 협력의 속도는 제한될 수밖에 없다. 초보적인 교역이나 위탁가공은 현상 유지되겠지만, 개성공단을 비롯한 투자 사업은 본격화되기 어렵다. 다만 상황이 악화되지 않은 안정된 교착이 지속된다면, 중소기업 중심으로 소규모 개성공단 진출이 진행될 것이다.

셋째, 6자회담이 실패로 돌아가고, 미국이 주도하는 북한 봉쇄가 시작되면, 남북 경제 협력은 지속되기 어렵다. 한반도의 군사적 긴장 고조로 북한의 경제 개혁은 지속되지 못하며, 모든 남북 주요 협력 사업은 동결된다. 기업들의 대북 진출도 투자 위험도의 증가에 따라 축소되거나 중단될 것이다.

2003년은 악화도 타결도 아닌 교착의 상황이었다. 기존의 3대 경협 사업을 중심으로 지속적인 진전이 있었지만, 북한의 요구 수준이나, 중소기업의 기대 수준을 충족시키지는 못했다. 여기에는 핵 문제의 교착이라는 외부적 환경 요인도 작용했지만, 북한의 보다 과감한 개방 실천 의지나 우리 정부의 보다 체계적인 접근 노력이 부족했음을 부정하기 어렵다.

2004년은 핵 문제와 경제 협력의 속도 사이의 관계를 둘러싼 논란이 가속화될 것이다. 지금까지 제도적 장치를 비롯한 남북한의 경제 협력은 이른바 '준비 단계'에 속하는 것이었다. 이제 남북 경협은 '준비 단계'에서 '실행 단계'로 접어들고 있다. 준비 단계에서는 핵 문제 교착과 경제 협력이 병행할 수 있었지만, 실행 단계에서는 상충될 가능성이 높다. 이에 따라 우선적으로 핵 문제 해결이 전제되어야 하겠지만, 핵 문제 상황 속에서 경제 협력을 지속 추진할 수 있는 구체적인 정책 마련이 요구되고 있다.

2003년 남북 경협은 악화도 타결도 아닌 교착의 상황이었다. 여기에는 핵 문제의 교착이라는 외부적 환경 요인도 작용했지만, 북한의 보다 과감한 개방 실천 의지나 우리 정부의 보다 체계적인 접근 노력이 부족했음을 부정하기 어렵다.

2004년 남북 경협 역시 북핵 문제와 6자회담의 결과에 따라 수준과 규모가 결정될 수밖에 없다. 핵 문제 해결이 우선 전제되어야 하겠지만, 핵 문제 상황 속에서도 경협을 지속 추진할 수 있는 구체적인 정책 마련이 요구된다

남북 경협의 제도적 과제

경협의 제도화를 위한 노력은 의미 있는 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 4대 경협합의서 발효와 원산지 증명에 대한 협의 체계 마련 등으로 남북 경협의 불확실성과 불안전성이 해소됨으로써 큰 발전이 기대된다. 나아가, 경제시찰단의 남북한 상호 방문을 통해 북한 경제의 현대화와 남북 경제공동체의 연계 발전 방안 논의를 위한 본격적 협력이 필요하다.

2003년 남북 당국간 경제 협력의 제도화를 위한 노력은 핵 문제라는 상황에서 주목받지 못했지만, 의미 있는 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 원산지 증명에 대한 남북한의 협의 체계를 마련함으로써 중국산 위장 농수산물의 국내 반입이 줄어들 것이며, 교역 환경도 개선될 것이다.

투자보장 관련 4대합의서의 구체화도 남북 경제 협력의 유리한 환경으로 작용할 것이다. 투자보장합의서로 북한에 투자한 설비를 담보로 인정받을 수 있게 되어 대북 투자 기업들의 금융기관 활용이 보다 손쉽게 이루어질 것이다. 물론 국내 금융기관이 대북 투자 리스크를 여전히 주목하고 있다는 점에서, 정부는 이 문제를 해결하기 위해 남북협력기금 중 ‘ 손실 보조 ’ 조항을 적극적으로 실천할 수 있는 보다 구체적인 정책적 노력이 필요하다. 손실 보조 제도를 통해 대북 투자의 위험도를 낮추고, 금융 조달을 보다 원활히 하게 되면, 대부분의 기업들은 설비 제공형 위탁가공을 직접 투자 형태로 전환할 것이다.

한편 분쟁 조정 절차의 구체화나 청산결제 체계의 도입을 위한 남북간 협의뿐 만 아니라, 국내적인 정책 조정 노력도 보다 가속화될 것이다. 분쟁 조정 절차는 투자 위험도를 낮출 것이며, 청산결제 체계의 마련은 대금 결제 과정의 안정성과 편리성을 가져올 것으로 보인다.

나아가 남북 경제 협력의 중장기적 방향에 대한 대화와 협력도 필요하다. 2002년 10월 북한 경제시찰단의 남한 방문은 북한이 남한 경제를 이해하는 중요한 계기가 되었으며, 북한의 경제 정책 변화에도 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이

다. 이에 따라 2004년 남한 경제시찰단의 북한 방문이나 북측의 답방을 통해 북한 경제 현대화와 남북경제공동체의 연계 발전 방안에 대한 협력을 보다 본격화 필요가 있다. 자본주의 경제 교육 프로그램의 운영, 국토 개발 계획에 대한 협의, 장기적인 남북경제공동체 추진 방안 등이 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

금강산 사업과 개성공단 전망

금강산 관광은 육로 관광이 시작되면서, 보다 저렴한 여행 경비와 단축된 이동 시간 등에서 경쟁력을 갖추어 가고 있다. 하지만 육로 관광이 활성화되고 정착되기 위해서는 관광 인프라 투자를 확대하고, 이산가족 및 학생 등에 대한 관광 보조금 정책을 재개해야 한다.

나아가 북한 역시, 금강산 관광을 활성화하기 위해 관광 지역의 확대나, 관광 지역내 투자 유치를 위한 보다 과감한 개방 노력을 지속해야 할 것이다. 특히 북한의 경제 개혁 확대로 기업 및 사회 단체들이 소득 증대를 위한 적극적 참여가 예상된다는 점에서 관광 지구 내에 다양한 기념품 및 관광 소득을 올릴 수 있는 사업 환경을 조성해야 할 것이다.

경의선 철도 및 도로 연결 공사가 완공되면, 개성공단의 본격적 착공이 시작될 수 있다. 용수와 폐수, 그리고 상 하수도 시설 및 단지내 시설 투자 비용은 공적 자금으로 지출함으로써 분양가를 낮추어 중소기업들의 재정적 부담을 낮추어야 할 것이다. 물론 전력과 통신 등 외부 기반 시설 공사의 문제는 6자회담의 대화 수준에 따라 결정될 것이다. 북핵 문제의 해결 전망이 불투명하면, 전력과 통신 공사를 시작하기 어려

금강산 육로 관광 활성화를 위해서는 관광 인프라에 대한 투자 확대와 관광 보조금 정책의 재개가 필요하다. 북한 역시, 관광 지역의 확대와 외자 유치를 위한 보다 과감한 개방, 그리고 수익성 제고를 위한 환경 조성 등이 필요하다.

개성공단은 중소기업의 경쟁력 제고와 단계적 접근 차원에서 북핵 문제가 악화되지 않는 이상 정부의 공적 자금 지원과 시범 공단의 조기 착공이 필요하다. 개성 지역의 북한 무역사무소가 개설되면 노동집약 산업을 중심으로 중소기업들의 투자 상담이 증가할 것이나, 진출 기업에 대한 엄격한 환경 기준 적용 요구도 높아질 것이다.

울 수 있다.

하지만 북핵 문제가 악화되지 않는 이상, 단계적인 개성공단 조성 사업은 지속될 필요가 있다. 국내외적으로 경쟁력 악화 환경에 직면하고 있는 중소기업들의 개성 진출에 대한 관심은 점차 고조되고 있다. 남북한이 합의한 임금 및 각종 투자 관련 조항은 다소 미흡한 면이 있지만, 같은 언어와 문화의 공통성을 고려할 때, 중소기업들은 해외 진출보다는 개성공단 진출에 관심을 보일 것이다.

중국의 대표적인 경제특구를 비롯하여 대부분의 특구들은 나름대로의 발전과정을 겪어 왔다. 이렇게 볼 때, 개성공단 역시 보다 단계적인 접근이 필요하며, 각 단계의 성공이 다음 단계를 유도하는 ‘ 자연 발생적 확산 ’ 과정을 따른다는 점을 인식할 필요가 있다. 이런 점에서 우선적으로 가능한 시범 사업을 조기에 추진할 필요가 있다. 기반 시설 공사가 시작되는 것을 계기로 몇몇 중소기업들이 시범 사업 차원에서 개성에 진출할 수 있다. 주로 봉제나 단순 전자 조립 분야가 그 대상이 될 것이다.

한편 개성 지역에 북한의 무역사무소가 개설되면, 많은 중소기업들의 대북 투자 상담이 이루어질 것이다. 그동안 북한 측 경제 협력 기관을 접촉하기 위해서는 중국 등에서 상담이 이루어졌다. 그러나 개성사무소를 중심으로 일일 상담이 가능해지면 거래 비용이 절감됨으로써 상담을 원하는 중소기업들이 증가할 것이다.

다만 대부분의 투자 희망 업종이 노동집약 산업인데, 이 과정에서 환경 기준을 놓고 논란이 발생할 것이다. 보다 많은 중소기업들이 진출하기 위해서는 환경 기준을 완화할 필요성이 있지만, 수도권에 준하는 환경 기준을 적용해야 한다는 목

소리도 높을 것이다.

IT 교육단지를 비롯한 경제 협력 기초분야의 협력도 활성화될 것이다. 개성 지역은 IT 교육에 필요한 컴퓨터를 포함한 교육 장비들의 용도 투명성이 확보될 수 있는 지역이기 때문에, IT 교육과 시범 협력이 집중될 것이다. 특히 소프트웨어 산업 협력은 본격화될 것이다. 게임용 프로그램이나 애니메이션, 3D분야를 중심으로 북한 인력 교육 및 초보적인 공동 협력 사업이 본격화될 것이다.

한편 개성이 고려의 수도였고 휴전회담이 시작된 역사적 상징성을 고려할 때, 개성 개발의 보다 창의적인 ‘ 상상력 ’이 필요하다. 개성공단은 단순히 노동집약 산업의 경제특구의 하나가 아니라, 고려 시대 이후 이른바‘ 개성 상인 ’의 전통을 살릴 수 있는 의미 있는 시도나, 탈 분단을 상징하는 평화적 접경 도시라는 의미도 적극적으로 살릴 수 있는 개발 방안이 필요하다. 개성 관광을 구체화하고, 개성의 문화재 복원과 관련된 남북의 협력도 본격화되어야 할 것이다.

개성은 IT 교역에 필요한 장비들의 용도 투명성이 확보될 수 있는 지역이므로 IT 교육과 시범 협력이 본격화될 것이다. 한편, 개성은 개성 상인의 역사적 전통이나 탈분단과 평화의 상징성을 살릴 수 있는 의미 있는 개발 방안이 요구된다.

교통망과 에너지 협력

경의선 철도와 도로가 연결되면 남북 경제 협력의 물류 체계도 변화될 것이다. 개성공단 건설에 필요한 물자와 자재는 주로 육로를 통해 운송될 것으로 보이며, 평양 개성을 잇는 철도의 연결로 평양 인근의 위탁가공 물량의 철도 운송이 가능해질 것이다. 특히 물류의 규칙성으로 정확한 납기를 필요로 하는 유행에 민감한 분야의 위탁가공도 늘어날 것이다.

경의선 연결 이후 개성 평양 구간과 평양 신의주 구간을 중심으로 북한측 철도 개선에 대한 남북한의 본격적인 협력도

경의선이 연결되면 개성공단 관련 물자의 운송과 관광열차로의 활용은 물론, 평양과 신의주로의 연결로 본격적인 남북 경협이 가능하다. 또한 동부축 철도 개선과 해운과 육로를 연계할 수 있는 복합 물류 체계에도 긍정적 효과가 기대된다.

에너지 협력도 매우 중요한 데, 이는 핵 문제 해결 과정에서 경수로의 틀을 넘어서는 포괄적인 에너지 지원 방안 모색이 필요하다.

시작될 것이다. 러시아 역시 극동 지역의 물류 기능 개선을 위해 북한의 동부축 철도 시설 개선에 상당한 의욕을 보일 것이다.

경의선 연결 철도는 시범 운행 차원에서 주로 관광 열차로 활용할 수 있다. 한반도 정세가 개선된다면, 상징적인 시범 운행도 시도될 수 있다. 북한측 구간의 노후화된 교량이나 터널을 고려할 때, 국제 기준에 부합하는 속도를 내기는 어려울 것이나, 북측 구간의 현황을 파악하기 위한 시범 운행은 가능할 것이다. 남북한 육로 운송이 활성화되면, 해운과 육로를 연계할 수 있는 복합 물류 체계에 대한 관심도 높아질 것이다. 남북 육상 물류를 추진할 수 있는 검역과 통관, 출입국 업무 체계도 마련되어야 한다. 한편 핵 문제의 해결 방향이 잡히면, 동북아 관련국들을 중심으로 북한측 철도 개선과 대륙 횡단 물류 체계에 대한 협력을 본격적으로 추진할 필요가 있다.

에너지 협력도 중요하다. 에너지 문제는 핵 문제 해결 과정에서, 북한의 핵 동결 및 폐기 과정에서 경수로의 틀을 넘어서는 포괄적인 에너지 지원 방안이 모색될 필요가 있다. 우선적인 것은 현재 북한이 당장 필요로 하는 에너지 지원이다. 과거 경수로 지원이나 최근 논의되고 있는 러시아 가스전의 북한 통과 문제는 다양한 문제점도 있지만, 공사 기간 등을 고려할 때 당장 북한에 인센티브를 제공할 수 없다. 미국이 동결 대 보상이라는 북측의 요구를 수용한다면, 중유를 비롯한 북한의 핵 동결에 대한 에너지 지원 방안이 모색되어야 할 것이다. 나아가 북한의 노후 발전소 설비 제공이나, 발전 효율을 높일 수 있는 현실적 지원 방안 마련도 필요하다.

개성공단의 에너지 문제와 관련해서는 중장기적으로 남측

으로부터의 송배전 방식을 고려할 수 있겠지만, 시범 사업을 운영하기 위한 소규모 발전 방식도 고려할 수 있다. 장기적으로 이르쿠츠크나 사할린의 가스 파이프 한반도 통과 문제는 핵 문제 해결을 전제로, 북한의 중계 거점 역할을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

2004년 남북 경협은 질적 도약의 요구도 있지만, 정치 · 군사적 상황의 불안을 안고 진행될 수밖에 없다. 북한은 개방을 촉진하기 위한 환경 조성이 남북 경협 활성화의 첩경이라는 점을 다시금 확인해야 하며, 정부도 국내적인 법 · 제도 정비를 포함한‘ 충분한 준비 ’를 해야 한다. 경제 협력은 당장의 경제성 구조를 정착시키는 것도 중요하지만, 중장기적으로 북한을 중계 거점으로 하는 동북아 번영의 기초라는 점도 고려해야 한다. 보다 장기적인 전망에서 구체적인 실행 방안 마련이 필요한 시점이다.

남북 경협은 당장의 경제성 구조 정착도 중요하지만, 북한의 개방을 촉진하고 중장기적으로는 북한을 중계 거점으로 하는 동북아 번영의 기초라는 점도 고려되어야 한다.