

# 2018 남북정상회담 평가와 향후 전망: 남북경협

## Online Series

2018. 05. 08. | CO 18-19

홍 제 환 (북한연구실 부연구위원)

2018 남북정상회담에서 두 정상은 남북경협 추진에 합의함에 따라 남북경협 활성화의 새로운 전기가 마련되었다. 그러나 여전히 강력한 대북제재가 시행되고 있어 경협의 본격적 추진은 어려울 것으로 보인다. 다만 비핵화와 관련해 새로운 국면이 전개되고 있어 제재위원회의 승인을 받는 형태로 제한적 범위에서의 경협 추진은 모색해 볼 수 있을 전망이다. 한편, 새롭게 마련된 경협 기회를 효과적으로 활용하기 위해서는 단기적으로 실현 가능한 경협 사업을 발굴하고, 경협을 국제사회와 함께 추진하는 방안을 강구할 필요가 있다.

남북경협은 2018 남북정상회담에서 주요 의제로 다루어지지 않을 것이라는 전망이 지배적이었다. 이번 정상회담은 비핵화와 평화체제 구축이라는 핵심 현안에 집중할 것으로 예상되었기 때문이다. 고강도 제재로 인해 경협 추진에 현실적 제약이 크다는 점도 이러한 전망을 뒷받침했다.

하지만 이러한 예상과 달리, 정상회담 직후 발표된 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 판문점 선언)”에는 남북경협 관련 사항이 포함되었다. 그리고 이를 계기로 남북경협에 대한 관심과 기대수준이 높아지고, 경협 재개를 대비하려는 정부와 재계의 움직임이 바빠지고 있다. 남북경협 활성화의 새로운 전기가 마련되고 있는 것이다.

## 교통 인프라 구축 사업부터 추진하는 데에 합의

이번 회담에서 남북 정상은 “10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해” 나가기로 하였다. 2007년 정상회담 당시 노무현 대통령과 김정일 위원장이 합의한 사항, 구체적으로 △ 기반시설 확충 및 자원개발 적극 추진 △ 서해평화협력 특별지대 설치 △ 개성공단 1단계 완공 후 2단계 개발 착수 및 제도 개선 △ 개성-신의주 철도, 개성-평양 고속도로 개보수 및 공동 이용 △ 안변·남포 조선협력단지 건설 및 농업·보건의료·환경협력 등을 다시 적극 추진해 나가기로 합의했다.

판문점 선언에서 특히 주목할 부분은 10.4선언에서 합의된 사업 중에서도 “1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로” 했다는 점이다. 다양한 사업 중에서도 철도·도로 연결 및 현대화 사업부터 추진키로 한 이유는 무엇일까. 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 경협이 재개 및 활성화에서 교통 인프라 구축은 가장 시급하고도 기본적인 과제라는 점이다. 둘째, 철도와 도로를 연결하는 사업은 현 제재 국면 하에서 상대적으로 실현 가능성이 높다는 현실적인 측면도 고려되었다. 우선 동해선 연결의 경우, 남한 내 강릉-제진 구간 공사만 진행하면 되므로, 대북제재와 직접적인 관계가 없다. 경의선 철도·도로 연결 및 현대화 사업은 제재 대상이긴 하지만, 다른 사업에 비해 제재를 위반하지 않으면서 추진하기에 용이한 측면이 있다. UN 결의 2375호는 제재위원회에서 승인을 받으면 합작사업을 실시할 수 있다고 규정하면서, 특히 비상업적인 공공 인프라 사업에 대해서는 다른 사업보다 전향적으로 심사할 것임을 밝히고 있어, 경의선 철도·도로 연결 및 현대화 사업은 제재위원회의 승인을 받기 상대적으로 수월할 것으로 예상된다.

한편, 판문점 선언에 담기진 않았지만, 문재인 대통령이 향후 설치될 예정인 개성 공동연락사무소에서 “10.4 정상선언의 이행과 남북경협사업의 추진을 위한 남북공동조사 사업이 실시될 수 있기를 기대”한다고 밝힌 점도 주목된다. 남북공동조사 사업의 구체적인 내용에 대한 언급은 없었지만, 향후 추진할 남북경협사업 선정, 경협 활성화를 위한 제도적 개선 방안 논의, 기존 투자설비 점검을 비롯하여 경협 사업과 관련된 다양한 논의가 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

## 제한적 범위에서의 경협 추진은 가능할 전망

그렇다면 이번 정상회담을 계기로, 남북경협 사업은 곧바로 급물살을 탈 수 있을까. 일단 강력한 대북제재가 시행되고 있는 환경 자체는 달라지지 않았다는 점을 유념할 필요가 있다. 경협을 본격화하기 위해서는 무엇보다도 대북제재 문제가 해결되어야 하는데, 이는 국제사회, 특히 미국의 동의가 필요한 사안이다. 그런데 미국은 북한이 비핵화와 관련해 실질적인 조치를 취하기 전까지는 대북제재를 풀지 않겠다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 대북제재가 해제되어 남북경협이 본격화되기까지는 상당한 시간이 소요될 전망이다.

이와 함께 제재를 위반하지 않으면서 경협 사업을 추진할 수 있는 여지는 존재하며, 이것이 더욱 확대될 가능성이 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 유엔 안보리 결의는 제재위원회의 승인을 받을 경우, 예외로 인정한다는 규정을 마련해 두고 있는데, 북핵 문제 해결에 진전이 없었던 까닭에 지금까지는 이를 거의 활용하지 못하였다.

하지만 정상회담 전후로 비핵화 문제가 새로운 국면에 접어들어 따라, 제재위원회를 보다 적극적으로 활용하기에 유리한 여건이 형성되고 있다. 게다가 5월 하순 중 열릴 것으로 예상되는 북미정상회담에서 만족할 만한 결과가 나올 경우, 여건이 더욱 유리하게 조성될 가능성이 있다.

물론 북미정상회담에서 성과가 있더라도, 미국의 강경한 입장을 고려할 때 대북제재가 단기간 내에 해제될 가능성은 적어 보인다. 하지만 제재위원회의 심의 과정에서 미국이 보다 유연한 입장을 보일 가능성은 있는데, 이 경우 면제 승인 가능성은 더 높아질 수 있다. 제재위원회는 UN 안보리 15개 이사국으로 구성되며, 만장일치 시 제재 면제를 승인할 수 있는데, 미국이 가장 강경한 입장을 고수해 왔기 때문이다. 따라서 경의선 철도·도로 연결 및 현대화 사업과 같이, 대북제재의 기본 취지에 저촉하지 않으면서 한반도 평화에 도움이 되는 사업을 중심으로 제재위원회의 승인 절차를 활용한 경협 사업을 모색한다면, 제한된 범위에서나마 경협 추진은 가능할 것으로 보인다.

## 경협 기회의 효과적 활용을 위한 과제

새롭게 마련된 기회를 효과적으로 활용하여, 남북 모두에게 이익이 되는 형태로 경협을 추진하기 위해서는 앞으로도 많은 준비가 필요하다. 여기서는 이와 관련해 몇 가지 사항을

제안해 보고자 한다.

우선 단기적으로 실현 가능한 경협 사업을 발굴해 추진할 필요가 있다. 문재인 정부는 남북경협과 관련해 ‘한반도 신경제지도 구상’을 제시하고, 이를 구체화하는 작업을 전개해 왔다. 그런데 이 구상은 대북제재가 완화 또는 해제된 이후 본격적으로 추진할 수 있는, 중장기적이고 거대한 과제 위주로 구성되어 있다. 남북경협의 모멘텀을 유지해 나가기 위해서는 10.4 선언에도 포함된 보건의료·환경협력 분야의 사업과 같이 현 상황에서도 단기적으로 실현할 수 있는 사업부터 추진하면서, ‘한반도 신경제지도 구상’도 준비해 나가는 것이 바람직하다.

경협 사업을 주변국을 비롯한 국제사회와 함께 다자협력 형태로 추진하는 방안도 강구할 필요가 있다. 이는 경협이 남북 양자 관계의 변수에 종속되지 않고 지속될 수 있는 가능성을 높인다는 측면에서도, 경협 과정에서 필요한 자금을 보다 효과적으로 조달한다는 측면에서도 바람직하다. 주변국들도 북한 개발에 관심이 큰 만큼, 이들의 참여를 이끌어내는 것은 어렵지 않을 것이다.

또한 조성된 경협 기회를 충분히 활용하되, 실현 가능성을 고려하여 점진적으로 추진할 필요가 있다. 경협에 대한 관심이 증폭되는 것은 경협이 남북관계 발전뿐만 아니라, 우리 경제의 저성장 기조 극복에도 도움이 되리라는 기대 때문이다. 하지만 경협은 비핵화 문제와 연동되어 있는 사안인 만큼, 국제사회와의 공조를 유지하면서 신중하게 접근하는 것이 바람직하다. 정부는 정상회담 직후 제공한 회담 결과 설명자료를 통해 “남북경협 사업의 추진 과정에서 대북제재 위반 논란이 발생하지 않도록 미국 등 국제사회와 긴밀하게 협의”해 나갈 것임을 밝히는 등 신중한 입장을 나타내고 있는데, 앞으로도 이러한 기조를 견지해 나갈 필요가 있다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.