새 정부 건설 정책, 이렇게

남북 건설 경협, '북핵' 불확실성 극복이 최대 관건

- 개성공단·금강산 특구 등 투자 수익성 확보 방안도 마련해야 -

새 정부의 남북 건설 경제 협력 정책이 암초에 부딪혔다. 미국이 북한의 핵 개발 포기를 유도하기 위해 대북 '맞춤형 봉쇄(tailored containment)' 정책을 추진하면서, 새 정부에 개성공단 조성, 금강산 육로 관광 등 남북 경제 협력 사업의 추진 속도를 늦추도록 주문할 가능성이 크기 때문이다. 노무현 대통령 당선자가 현 정부의 햇볕정책을 계승하겠다는 방침을 밝히고는 있으나 남북 건설 경제 협력 사업은 지난해의 우여곡절을 능가하는 불확실성을 극복해야 하는 과제를 안고 있다.

해를 넘긴 경협 현안들

경의선과 동해선의 철도, 도로 연결 작업의 착수, 개성 및 금강산 지역의 특구 지정, 경수로 건설 인력 및 장비 수송을 위한 양양 선덕 간 직항공로 개설 등은 지난해 남북 경제 협력 사업의 큰 성과로 평가될 수 있다.

하지만, 연말 북한의 핵 개발 파문으로 인해 개성공단의 착공과 남북 교통로 개통은 반복된 일정 조정에도 불구하고 더 이상 진척되지 못한 상황이다. 1994년 제네바협정에 따라 추진되어 온 경수로 건설 사업조차도 북한이 핵 동결을 일방적으로 해제하고 국제원자력기구(IAEA)의 사찰단을 추방함에 따라 중단될 위기에 놓여 있다.

결과적으로, 건설 부문의 남북 경제 협력 사업은 지난해 6월 서해교전의 발발에도 불구하고 햇볕정책의 연장선상에서 한반도 경제 공동체 형성의 시금석으로 추진되어 왔으나 북미 관계의 악화로 난관에 봉착해 있는 상태이다. 경수로 건설, 경의선 및 동해선 연결로 건설, 개성공단 건설, 임진강 수해 방지 시설 건설, 금강산 관광 및 개발 사업 등은 노벨평화상의 후광과 더불어 국내외 관심을 집중시키면서 착수되었으나 뚜렷한 활로를 개척하지 못한 채 새해 새 정부의 역사적인 과제로 이월되었다.

새 정부의 건설 경협 정책 방향

새 정부의 남북 경제 협력 정책은 신뢰 우선, 국민 합의, 포괄적 안보, 장기적 투자로서의 경제 협력, 당사자 주도의 국제 협력 등 5대 원칙에 근거하여 펼쳐질 것으로 보인다. 대외적으로, 미국을 비롯한 한반도 주변국들의 북한에 대한 경제적 고립 방침의 추진 여부도 결정적인 변수가 될 것이다. 이러한 원칙과 여건에 따른 새 정부의 남북 건설 경협 정책 방향은 다음과 같이 여섯 가지로 재정리될 수 있다.

첫째, 남북 경제 협력 사업의 질적 측면을 부각시키려 할 것이다. 특히, 지난해에는 건설 부문의 협력 사업이 양적으로는 확대되어 착수된 반면 정치적, 군사적 변수로 인해 실질적인 결실은 기대에 미치지 못한 것으로 평가된다. 이에 따라, 동시 다발적으로 추진된 사업들이 장단기 파급 효과와 우선 순위에 따라 선별적으로 추진될 것으로 보인다. 이러한 맥락에서, 새 정부의 정책은 협력 사업이 상호 수혜 사업으로 지속될 수 있다는 인식과 실천력을 강조하는 방향으로 나아갈 것으로 보인다. 이는 이른바 일방적인 '퍼주기식' 경제 협력 방식을 탈피하되 기존 햇볕정책의 큰 틀 내에서 내실을 다지려는 흐름이 될 것이다.

둘째, 국민적 공감대 형성에 주력할 것이다. 궁극적으로 한반도 경제 공동체 형성을 위한 경제 협력 사업은 국민적 합의에 기반을 두어야만 북한과 서방 국가들의 대외적 협상이 강화될 것이므로, 새 정부는 국민적 공감대 형성 과정에 따라 경제 협력 사업의 추진 속도를 조절하게 될 것이다.

셋째, 새 정부의 남북 건설 협력 정책은 점진적이고 탄력적으로 추진될 것이다. 즉, 전반적인 대북 정책 방향이 경제적 압박을 통한 강경 노선보다는 유화적인 설득 방식에 기반하고 있으므로 건설 부문의 협력 사업들도 한반도의 평화를 점진적으로 정착시킨다는 대전제에 근거하여 추진될 것이다. 이러한 측면에서, 장기적으로는 경제 협력이 남북한의 경제적 성장뿐만 아니라 정치·군사적 안보에도 긍정적으로 기여한다는 포괄적 정책 기조를 엿볼 수 있다.

넷째, 단기적 성과보다는 장기적 투자 효과를 추구하게 될 것이다. 현 정부는 정권 말기에 경제 협력의 성과를 서둘러 가시화시켜야 하는 부담을 가질 수밖에 없었으나 새 정부는 이러한 부담감으로부터 자유로운 상태에서 투자 계획을 체계화시킬 수 있다. 장기적 투자 계획에 따른 협력 사업의 활성화는 통일 비용을 상쇄해 나아가는 완충 효과를 가져올 수 있다.

다섯째, 대북 투자 사업의 위험도를 감소시키려는 정책 방향이 제시될 것이다. 그리하여, 특정 기업이나 정부 주도적인 단독 진출 방식보다는 국내외 기업들의 컨소시엄 또는 주변 국가들과의 협력을 통한 공동 진출 방식이 강조될 것으로 예상된다.

여섯째, 국제 사회에서 남북 건설 협력 사업에 대한 정치적, 경제적 지원을 확보하기 위한 외교적 노력을 배가할 것이다. 지난해부터 본격화된 남북 건설 협력 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 미국의 대북 경제 제재 방침을 완화시키려는 보다 적극적인 정책 수단이 필요할 것으로 보인다.

경제 제재 분위기 전환이 우선 과제

현 정부와 노무현 대통령 당선자는 미국이 중심이 된 대북 경제 제재 강화 방침을 반대하고 있다. 경제적 압박이 궁핍한 북한에게 돌발적인 반응을 유발할 수 있으며 러시아와 중국의 동의를 얻기 어렵기 때문이다. 더욱이 북한과 서방 국가들의 정치적 갈등 관계와 경제적 고립이 깊어질 경우, 남북간 경제 협력은 구조적으로 차단될 수밖에 없다.

따라서, 새 정부의 올해 남북 건설 부문 경제 협력 추진의 핵심 과제는 북한의 핵 개발 문제로 불거진 국제 정치·군사적 여건 변화 속에서 어떻게 한반도 경제 공동체 형성의 시금석이 될 협력 사업을 일관성 있게 추진해 나아갈 것인가 하는 점이다.

한편으로는 북한의 핵 개발 동결 또는 포기를 유도해야 하고, 다른 한편으로는 서방 국가들의 대북 경제 제재 방침을 완화시켜야 하는 뫼비우스의 띠와 같은 이중 과제를 동시에 풀어야 한다. 설령 미국의 강경 일변도인 대북 군사 외교 정책이 완화된다 하더라도, 새 정부는 먼저 남북 연결 교통로를 성공적으로 개통시키고 개성공단 건설의 수익성 확보 방안을 마련해야 하는 시급한 과제를 안고 있다. 철도, 도로 연결 사업은 군사 보장 문제와 관련된 민감한 사안들이 합의되지 못한 문제점을 가지고 있고, 개성공단 사업은 민간 기업에 의해 시행되고 있음에도 불구하고 현재로서는 사업 타당성과 경제성이 불투명한 상태이기 때문이다.

'북핵' 파동으로 경수로 건설 사업도 중단 기로에 서 있다. 새 정부의 북핵으로 인한 불확실성 극복이 남북 건설 경협의 최대 관건임은 말할 나위도 없다.

남한 기업들의 대북 투자 심리를 제고시킬 수 있는 사업 모델을 개발하는 것도 중요한 과제이다. 개성이나 금강산 특구 개발은 남한 기업들에 의해 주도될 수밖에 없는 특성을 안고 있기 때문에 정부가 기업을 선동할 수는 없지만 안정적인 투자 여건을 제도적으로 보장할 수 있는 신뢰는 제공해야 한다. 또한, 장기적으로 국제 사회에서 북한이 '악의 축'이라는 오명을 씻고 국제 기구나 금융 기관들로부터 자금을 조달할 수 있도록 조력해야 하는 것도 새 정부의 몫이다.

북한의 대외 관계가 우리에게 불리하게 전개될수록 새 정부는 제2의 6·15 공동 선언을 도출해내야 하는 부담을 안게 될 수도 있다. 햇볕정책을 계승한다고 표방하였으니 그 성과를 조속히 가시화시켜야 할 것이다. 또한, 분산 추진되고 있는 건설 부문 협력 사업들의 성공도를 높여야 할 뿐만 아니라 우선 순위에 따라 내실있게 시행할 수 있도록 단계적인 발전 계획을 적용해야 한다. 대북 건설 투자가 산업 설비 투자 활성화로 연계되어 한반도 경제 발전의 시너지 효과를 창출해내도록 하는 것도 새 정부의 장기적인 대북 정책 계획에 반드시 포함되어야 할 것이다.

김태황
한국건설산업연구원 연구위원
thkim@cerik.re.kr