

대북제재와 남북경협 : 2017년 평가와 2018년 전망

임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)

-
- I. 서론
 - II. 2017년의 강화된 대북제재
 - III. 문재인 정부의 남북경협 정책
 - IV. 미국 및 국제사회의 제재와 남북경협에의 영향
 - V. 결론: 전망과 과제
-

〈요약〉

이 글에서는 현재 처해있는 남북경협 재개 관련 핵심적인 변수라고 할 수 있는 국제사회의 제재의 내용을 검토한 뒤 문재인 정부의 대북통일정책 비전이자 남북경협정책이라는 할 수 있는 한반도 신경제지도 구상을 소개하고, 제재 국면 아래에서의 남북경협 재개의 가능성을 전망해보았다. 2018년 남북경협의 재개 여부는 핵문제 해결을 위한 대화와 협상의 재개 여부에 달려 있다고 진단할 수 있다. 유엔차원의 다자적 제재, 미국 중심의 독자 제재 등은 북한의 핵미사일 도발과 지속적인 개발과 관련이 있기 때문에 특히 북미간 협상 타결 여부가 경협 재개를 위한 핵심 관건이 될 것이다.

I. 서론

2010년에 취해진 5.24 조치와 2016년 개성공단 폐쇄 조치 이후 남북 간의 교류협력은 전면중단되었다. 그리고 2017년 5월 문재인 정부가 출범했다. 남북경협 재개를 위한 조건이라고 할 수 있는 북한 핵문제는 더욱 심각해지고 있고, 이에 따른 국제사회의 제재는 거의 봉쇄 수준에 도달하고 있다. 북한이 11월 29일 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 성공하면서 국제사회의 대북 압박 및 봉쇄 공조는 더욱 강화되고 있는 추세다. 제재에도 불구하고 나진-하산프로젝트와 같은 남북러 3각 협력은 추진하려는 움직임도 보여지고 있으나, 추진과정에서 미국의 압박을 극복할 수 있을지는 미지수다.¹⁾

사실 문재인 정부의 출범과 함께 그동안 중단되었던 남북경협 재개에 대한 기대가 높았다. 개성공단을 비롯한 2010년 5.24조치, 2008년 금강산관광 중단조치로 인해 피해를 입은 기업들에 대한 적극적인 보상과 지원에 나서겠다는 입장을 피력해왔고, 실제 지난해 2월 개성공단 전면 폐쇄로 인해 피해를 입은 입주기업들에 660억원 규모의 추가 피해지원이 추진되어 왔고, 2008년 이후 중단된 금강산 관광과 2010년 천안함 사태로 인한 5·24 조치로 피해를 본 중소기업에도 일정한 금액이 지원되었다. 개성공단 피해 기업의 경우, 이번 지원을

1) 유엔 대북제재위원회는 대북 제재 결의 2371호와 2375호 이행보고서에 대한 가이드라인을 공개했다. 유엔 안보리 대북제재위원회가 11월 3일 작성한 이행보고서 가이드라인은 유엔 회원국들의 적극적인 협조를 요청하고 있다고 미국의 소리 방송이 전했다. 여기서 주목되는 점은 북한과의 모든 합작사업은 2017년 9월부터 모두 종료해야 하지만, 기존에 진행돼 왔던 '북중 수력 발전 사업'과 러시아 산 석탄을 운송하는 '라진-하산 프로젝트'는 예외로 한다고 명시하고 있는 점이다. "유엔 대북제재위원회, 이행보고서 가이드라인 공개," 『미국의 소리 방송』, 2017년 11월 10일.

포함하면 총 지원액이 5,833억원으로 정부 파악 피해액의 74%에 이른다. 기존 남북교역 및 경협기업인들에게 최소한의 재개 동력을 마련한 계기가 되었다는 점에서는 긍정적 평가를 할 만하다.

그러나 개성공단을 포함한 남북 경협 재개는 향후 북핵 문제가 해결 국면에 접어드는 시점에서 검토할 사안이라는 정부의 입장을 고려하면 경협 재개는 결코 쉽지 않아 보인다. 남북관계의 정상화와 새로운 변화를 모색하려는 새 정부가 들어섰음에도 불구하고 북한은 핵무력 고수입장을 굽히지 않고 있고 이런 입장에 대해 미국은 더 강화된 제재방안을 군사적 압박과 동시에 강구하고 있다. 특히 북핵 문제의 해결국면은 북미간 대화와 협상을 통해서 만들어지는 것이기 때문에 북미관계의 변화 조짐이 없는 현실을 감안하면 앞으로도 상당기간 경협 재개는 요원해진 셈이다.

이 글에서는 우선 남북경협을 당장 재개할 수는 없지만 현재 처해 있는 남북경협 재개를 위한 핵심적인 변수라고 할 수 있는 국제사회의 제재의 내용을 검토한다. 그런 뒤 문재인 정부의 대북통일정책 비전이자 남북경협정책이라는 할 수 있는 한반도 신경제지도 구상을 소개하고, 제재 국면 아래에서의 남북경협 재개의 가능성을 전망해보고자 한다.

II. 2017년의 강화된 대북제재

1. 다자적 대북제재

북한의 핵미사일 시험발사에 대해 유엔 안보리 차원에서 채택한 결의들은 북한의 1차 핵실험에 대응한 2006년 1718호를 시작으로

1874호(2009년), 2087호 · 2094호(2013년), 2270호 · 2321호(2016년), 2356호, 2371호, 2375호(2017년) 등 총 9차례에 이른다. 대부분은 북한의 핵실험과 장거리 미사일 시험에 대응한 결의안이며, 다만 지난 6월 채택한 2356호는 북한의 중거리 미사일 시험발사에 대응한 안보리 결의다. 특히 2017년에만 세 차례의 안보리 결의가 이뤄진 점도 눈여겨볼 만하다. 이들 결의는 모두 북한의 핵 · 미사일 폐기를 압박하기 위해 북한으로 흘러들어 가는 자금줄을 차단한다는데 초점이 맞춰져 있다. 유엔안보리 결의안은 기본적으로 북한의 핵 · 미사일 개발에 관련된 자금, 기술, 네트워크를 차단하기 위한 것이다.

2017년 초에 취해진 결의는 2270호로서, 유엔 안보리는 3월 2일 비군사적 제재결의로는 UN 역사상 가장 강력한 결의안 2270호를 만장일치로 채택했다. 이번 유엔제재는 무기거래, 제재대상 지정, 확산네트워크, 해운 · 항공 운송, 대량살상무기 수출통제, 대외교역, 금융거래, 제재 이행 등에 걸쳐 기존의 대북제재 결의안을 대폭 강화하고 또한 새로운 조치들을 포함했다. 특히 북한 화물 검색의 의무화, 북한산 광물 수출입 금지, 전면적인 무기 금수, 의심 물품 적재 항공기의 영공 통과 금지, 불법은행 거래시 외교관 추방, 회원국 내 북한은행 철수 등은 과거의 결의안에는 없었던 사항들이다.

이어 취해진 안보리는 2371호 결의에서는 북한의 최근 ICBM급 미사일 발사를 ‘가장 강력한 용어(in the strongest terms)’로 규탄했으며, 북한이 모든 탄도미사일 발사를 중단하고 핵무기 및 핵 프로그램을 ‘완전하고, 검증 가능하고, 불가역적으로’ 포기할 것을 거듭 촉구했다. 그러나 미국이 가장 강력한 제재 가운데 하나로 추진해왔던 북한으로의 원유수출 완전 금지는 제외됐다. 북한에는 생명줄과 같은 원유수출

금지에 반대하는 중국과 러시아의 '벽'을 넘지 못한 것이며, 이에 따라 제재 실효성 논란이 제기되고 있기도 하다. 다음으로 주목할 결의는 북한의 첫 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사(7.4) 이후 약 한 달만에 결의를 채택한 2371호이다. 2017년 7월 북한의 두 차례에 걸친 ICBM (대륙간탄도미사일)급 미사일 시험발사에 대응한 안보리 차원의 새로운 대북제재로, 북한이 지난달 4일 첫 ICBM급 미사일을 발사한 지 33일 만에 채택된 것이다.

2371호 결의는 우선 북한의 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석(lead ore) 수출을 전면 금지했다. 지난해 9월 북한의 5차 핵실험에 대응한 안보리 결의 2321호에서는 북한의 석탄수출에 상한선을 설정했지만, 이번에는 상한선을 없애고 전면 수출을 금지한 것이다. 북한의 외화벌이 수단 가운데 하나인 수산물도 처음으로 수출금지 대상에 올랐다. 유엔 관계자와 한국 정부 측에 따르면 북한에 대한 석탄 및 철광석, 수산물 수출금지로 연간 10억 달러(1조1천260억 원)의 자금 차단 효과가 있을 것으로 내다봤다. 이는 30억 달러로 추정되는 북한의 연간 수출액의 3분의 1 규모다.

지난 9월 12일 북한의 6차 핵실험에 대응하여 유엔 헌장 7장 41조 (비군사적 제재)에 따라 강력한 제재조치를 담은 결의 2375호는 대북 제재의 종합판이라 할 만하다.²⁾ 안보리 결의 2375호는 전문 10개항, 본문 33개항 및 2개의 부속서로 구성되어 있다. 결의 2375호는 △대북 유류 제공 제한, 북한의 섬유 수출 금지 등 새로운 제재조치를 도입하고, △기존 결의상 제재조치를 확대·강화하며, △제재대상 개인·단체를

2) 외교부, “유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택”, 보도자료, 2017년 9월 12일.

추가 지정하는 내용들이 포함되었으며, 이를 통해 안보리 결의 2270호, 2321호 및 2371호 등 기존의 대북제재 조치를 더욱 강화한 것으로 평가된다. 특히, 이 결의는 △대북 정유제품 공급량에 연간 상한선 (2017년 10월~12월간 50만 배럴/ 2018년부터 연간 200만 배럴)을 부과하고, △대북 원유 공급량을 현 수준으로 동결하는 한편, △콘덴 세이트 및 액화천연가스 공급을 전면 금지하는 조치를 도입하였다. 국제사회는 북한으로 공급되는 정유제품의 약 55%가 삭감되어, 대북 유류 공급량 약 30% 감축 효과를 예상하고 있다. 또한, 북한의 섬유 수출 금지 및 북한 해외노동자에 대한 신규 노동허가 발급 금지를 통해 북한의 외화수입원이 크게 감소될 것으로 평가된다. 북한의 섬유 수출 규모는 연간 약 7.6억불 수준으로 추정되고 있다.

아울러, △결의상 금지된 물품(석탄, 섬유, 해산물 등)의 공해상 밀수를 막기 위한 공해상 북한 선박과의 선박간 이전 금지 조치도 도입되었고, △공공 인프라 사업 등을 제외한 북한과의 합작사업이 전면 금지되었으며, △북한의 주요 당정 기관 3개 및 개인 1명을 제재 대상으로 추가 지정하였다. 단체는 노동당 중앙군사위원회, 조직지도부, 선전선동부이고, 개인은 박영식(노동당 중앙군사위 위원)이다. 결의 2375호는 북한의 6차 핵실험 8일 만에 채택되었는데, 이 결의에서 가장 주목되는 부분은 북한의 섬유 수출을 전면 금지하는 조치와 북한으로 들어가는 원유와 석유 정제품의 판매에 상한선을 뒀다는 점이다.³⁾ 결의 2375호에 섬유 수출 금지를 명시한 조항에는 직물과 부분적 혹은 완전히 완성된 의류 제품도 포함한다. 중국 기업들이 북한

3) “기자문답: 안보리 새 대북제재결의 2375호 주요내용과 특징,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 9월 12일.

업체들에 의류 생산을 위탁하는 경우가 많았는데, 이 때문에 중국 기업들의 주문을 받아 의류를 만들던 북한 업체들에게는 적지 않은 타격을 줄 것으로 예상된다.

유엔주재 미국 대표부는 북한이 지난 3년 간 연 7억6천만 달러를 섬유와 관련된 수출을 통해 벌어들였다고 밝혔다. 2016년 북한의 수출품 중 의류가 차지하는 비중은 27.9%였다. 더욱이 전체 수출의 절반 가까이를 차지했던 석탄 등 광물이 본격적으로 제재된 이후, 의류 수출 비중은 더욱 늘어나고 있었다. 중국 해관총서에 따르면 2017년 상반기 북한의 대중 수출 순위에서 ‘편물을 제외한 의류’(HS코드 62)는 수출액 약 2억 2천만 달러로 1위를 차지했다. 의류 관련 품목은 2016년을 기준으로 북한의 5대 수출품목에서 2개를 차지했다. 안보리가 5대 수출품 중 석탄과 철광석, 수산물의 수출을 막고 있어, 결국 이번 섬유 제재로

〈표 1〉 2016년 중국-북한간 품목별 수출입동향

〈2016년 품목별 북한의 대중 동향〉				〈2016년 품목별 대중 수출 동향〉			
(단위: 천 달러, %)				(단위: 천 달러, %)			
품목(HS코드)	중국의 대북 수출			품목(HS코드)	중국의 대북 수입		
	금 액	비중	증감률		금 액	비중	증감률
섬유제품(50~63)	742,896	23.3	20.5	광산물(25~27)	1,447,255	54.9	11.1
화학/플라스틱제품(28~40)	439,452	13.8	12.5	섬유제품(50~63)	735,866	27.9	-9.3
전기전자(85)	315,479	9.9	-5.1	수산, 축산물(01~05)	190,717	7.2	74.3
기계(84)	268,607	8.4	6.6	철·비철금속(72~83)	101,080	3.8	32.9
차량(87)	254,802	8.0	29.9	농산물(06~14)	70,363	2.7	-3.3
철·비철금속(72~83)	235,428	7.4	3.7	전기전자(85)	34,475	1.3	-39.8
유지·조제식료품(15~24)	171,409	5.4	-17.5	화학/플라스틱제품(28~40)	9,768	0.4	-7.7
광산물(25~27)	166,026	5.2	-1.8	유지·조제식료품(15~24)	5,253	0.2	-6.9
농산물(06~14)	152,749	4.8	37.4	기계(84)	460	0.0	-26.9
수산, 축산물(01~05)	95,247	3.0	-13.0	차량(87)	0	(0.0)	0.0

* 주: 증감률은 전년 대비
** 자료: 한국무역협회

* 주: 증감률은 전년 대비
** 자료: 한국무역협회

북한의 5대 수출품이 모두 금지되었다. 실제로 미국대표부는 이번 제재로 지난 2016년 북한의 공개된 수출액 가운데 90%, 즉 27억 달러를 옥죄게 됐다고 밝히고 있다.

전면 금지된 석유와 달리, 북한의 원유 수입량에는 상한선이 생겼다. 결의 2375호는 액화천연가스(NGL)와 천연가스의 개발과정에서 나오는 액상탄화수소의 북한 판매를 전면 금지했다. 그러나 당초 전면 금지될 것으로 알려졌던 정제된 석유 제품은 연간 200만 배럴의 상한선이 그어졌다. 2017년 10월1일부터 12월31일까지는 50만 배럴까지로 정해졌다. 정제된 석유 제품은 연 450만 배럴이 북한으로 유입된 것으로 알려졌다. 또 원유의 경우 지난 12개월 판매치로 알려진 400만 배럴을 넘어서는 양을 북한으로 수출하지 못하도록 했다. 결과적으로 북한은 약 30%에 달하는 원유와 석유 관련 제품을 수입하지 못하게 됐다.⁴⁾

그 밖에 공해상에서 북한 선박을 검색할 수 있다는 내용도 주목된다. 다만 초안에는 북한 선박을 검색할 때 군사력을 이용할 수 있다고 했지만 이번 결의에 그 내용은 빠졌다. 그렇지만 선박이 대북제재 결의 위반 품목을 실은 것으로 의심되는 경우, 유엔 회원국이 선박이 등록된 국가의 동의를 얻어 검색을 할 수 있도록 했다. 만약 선박의 등록국이 이를 거절하거나, 선박이 거부할 경우, 안보리가 문제의 선박을 제재할

4) 미국이 작성한 결의안 초안에는 원유와 정제된 석유 제품의 전면 금지 조치가 담겨 있었다. 그러나 이 같은 조치에 반대한 중국과 러시아의 의견이 반영됐고, 이후 초안 수정 작업이 이뤄진 것으로 전해졌다. 이외에도 공개된 초안에서 달라진 부분 가운데 가장 눈에 띄는 건 김정은 국무위원장이 빠졌다는 점이다. 당초 초안에는 김정은 국무위원장과 김 위원장의 여동생인 김여정 노동당 선전선동부 부부장에 대한 자산동결과 여행금지 조치가 포함돼 있었다. 그런데 이 결의에는 이 두 사람은 물론, 황병서 북한군 총정치국장과 김기남 선전선동부 부장까지 빠진 것으로 나타났다. 또 고려항공에 대한 자산동결 내용이 삭제됐다. 아울러 북한 노동자들을 사실상 전면 금지한다는 내용도, 신규 노동자를 추가하지 못하는 것으로 다소 완화됐다. “대북 석유 수출 전면금지 아닌 연 200만 배럴로 제한…안보리 대북 제재 최종안,” 『중앙일보』, 2017년 9월 11일.

수 있는 조치가 포함됐다.

이 제재의 실행력을 높이기 위해 각 유엔 회원국들은 원유와 석유 관련 제품의 경우, 안보리 대북제재 위원회가 별도의 웹페이지를 만들어 각 양을 표시하도록 했다. 제대로 된 양을 기입하려면, 북한에 석유 등을 공급 혹은 판매한 나라가 정확한 양을 보고해야 한다. 또한 채택 90일 안에 각 유엔 회원국들이 결의 2375호에 대한 이행보고서를 제출해야 한다. 이를 통해 각 나라들이 2375호와 관련해 어떤 조치를 취할지 가늠해 볼 수 있게 되었다.

북한의 현금 창구로 평가되고 있는 신규 해외 노동자 수출도 금지했다. 다만 기존에 나간 해외 노동자는 제재대상에서 제외됐다. 기존 안보리 결의 2321호에서는 북한이 '핵·미사일 프로그램에 사용할 경화를 획득할 목적으로 주민들이 제3국에서 일하도록 송출되고 있는 데 대해 우려를 표명하며, 국가(회원국)들이 주의를 기울일 것을 촉구한다'면서 선언적 주의를 촉구했지만, 이번 결의에서는 수출금지라는 구체적인 '액션'을 추가했다. 북한은 전 세계 40여 개국에 5만 명 이상의 근로자를 파견하고 있는 것으로 알려졌다. 안보리는 북한의 조선무역은행과 만수대해외개발회사그룹, 조선민족보험총회사, 고려신용개발은행 등 4곳과 장성남, 조철성 등 9명을 신규 제재 리스트에 올렸다. 북한 회사와의 신규 합작투자를 금지했으며, 기존 합작투자의 경우에도 추가 신규투자를 하지 못하도록 했다.

안보리 산하에 설치된 대북제재위원회(1718위원회)가 안보리 결의를 위반한 북한의 선박을 지정하도록 했으며, 유엔 회원국은 이들 선박의 자국 내 항구 입항을 금지하도록 했다. 기존 제재가 허용했던 민생 목적에 대한 예외 조항이나, 연간 수출량과 액수의 상한선 조항이 이번

제재에서 완전히 사라졌다. 안보리는 이번 조치에 따라 북한 정권으로 흘러 들어가는 석탄 수익금이 연간 4억 달러, 철과 철광석 약 3억6천 400만 달러가 줄어들 것으로 예상하고 있다. 결의에는 연간 3억 달러에 달하는 북한산 해산물에 대한 수출 금지 규정도 담겼다. 이에 따라 북한 내에서 혹은 북한 국적자가 선박이나 항공편 등을 이용해 해산물을 제공하거나, 판매하는 행위가 금지되었다. 아래 [표-2]에서 보는 와 같이 2016년 광산물 중 북한의 최대 대중 수출품목은 무연탄으로 11억 8천만 달러를 수출한 것으로 나타났다.

결의는 유엔 회원국들이 기존에 파견된 북한의 해외 노동자 외에 추가 노동자를 받아들이지 못하도록 했다. 또 북한과의 어떤 추가 협력 사업도 금지하는 내용이 포함됐다. 아울러 아프리카에서 동상을 제작, 판매해 온 ‘만수대 해외프로젝트 해외 그룹’을 비롯해, ‘조선민족보험총회사’ 등 총 4곳의 북한 기관이 제재 대상에 추가됐으며, 단군무역회사에서 해외 업무를 총괄하는 장성남 등 9명이 자산 동결 대상으로 지정됐다. 니키 헤일리 유엔주재 미국대사는 이 결의가 현 시대 그 어떤 나라에도 부과된 적 없는 가장 엄격한 조치를 담고 있다고 말했다.

〈표 2〉 최근 5년간 중국의 대북 무연탄 수입실적

(단위: 백만 달러, 백만 Kg, 달러/kg)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
금 액	1,190 (5.6)	1,374 (15.5)	1,132 (-17.6)	1,046 (-7.6)	1,177 (12.5)
물 량	11,807 (6.9)	16,494 (39.7)	15,432 (-6.4)	19,579 (26.9)	22,438 (14.6)
단 가	0.1 (0.0)	0.08 (-20.0)	0.07 (-12.5)	0.05 (-28.6)	0.05 (0.0)

* 주: ()는 전년 대비 증감률

** 자료: 한국무역협회

헤일리 대사는 이번 결의가 북한 정권에 가해진 경제적 조치 중 가장 높은 것이라며, 북한은 계속된 핵과 미사일 개발에 대한 대가로 북한 연 수출액과 현금 수입의 3분의 1에 해당하는 금액을 지불하게 됐다고 지적했다.⁵⁾

2. 미국 등 독자적 대북 제재

유엔제재는 각국의 이해관계 차이로 인해 일관되게 적용되기 어렵다. 더욱이 유엔은 회원국들의 제재이행을 감독하고 모니터링할 수 있는 강제력 있는 수단을 지니고 있지는 못하다. 이러한 이유 때문에 유엔 제재는 제재의 명분을 확보하고 제재의 일반적인 방향을 제시하는 점에서는 의미가 있으나 효과 면에서는 제한될 수밖에 없다. 그래서 미국 등은 다자제재의 이러한 문제점을 보완하기 위해서 양자차원에서 강력한 대북제재가 강구되고 있다. 한마디로 중국 등이 대북 제재 약속을 지키도록 강제하는 법안을 통과시키고 있는 것이다. 안보리가 추진하는 대북 결의와는 별도로 한국, 일본 정부, 유럽국가 등도 독자적인 제재를 추진해왔다.

특히 북한 핵·미사일 위협에 대해 미국 의회는 신속하게 움직였다. 미국의 상하원이 2016년 2월 12일 조율을 거쳐 통과시킨 대북제재법안(H.R. 757)이 대표적인 첫 사례라 할 수 있다. 이 법안은 대북금융 및 경제제재 강화, 대량살상무기 차단, 사치품 구입 차단, 자금세탁·위폐제작·마약 밀거래 등 각종 불법행위 차단, 사이버 안보 등의 내용을

5) “기자문답: 안보리 새 대북제재결의 2375호 주요내용과 특징,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 9월 12일.

담았다. 특히 이 법안은 미 행정부에게 북한과 무역 및 금융거래를 하는 제3국의 기업 및 은행에 대해 제재를 할 수 있는 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 적용할 수 있는 재량권을 부여했다.

이전 오바마 행정부는 그동안 북한핵 문제에 대해 대화나 압박 어느 쪽에도 주력하지 않은 채 관망하는 ‘전략적 인내’ 정책을 취해왔다. 그러나 대북제재법안(H.R. 757) 통과 이후 대북제재를 강화하는 방향으로 선회했다. 오바마 행정부는 대북제재법을 이행하기 위한 시행명령이며 유엔결의안을 보완하는 성격을 띤 행정명령(executive order 13722)을 후속조치로 발표했다(3.16). 이 행정명령은 광물거래, 인권 침해, 사이버안보, 검열, 대북한 수출 및 투자분야 등에 대한 포괄적 금지조항(sectoral ban)을 처음으로 포함시켰다.

행정명령에 북한의 외화 획득원의 하나인 해외 근로자 송출 금지도 역사상 처음으로 포함되었으며, 북한과 거래한 제3국 기업 및 은행을 제재하는 세컨더리 보이콧 조항을 적용했다. 세컨더리 보이콧이 적용됨에 따라 제3국과 북한과의 거래를 입증하는 정보 및 자료를 확보하려는 노력이 뒤따랐다. 특히 이 행정명령이 사이버안보 및 인권문제를 안보문제와 연결시켰다는 점은 미국의 대북정책의 전환점이라고 할 수 있다.

2017년 트럼프 행정부 출범 이후 미국 의회는 더욱 새로운 대북제재 조치들을 속속 내놓고 있다. 7월 20일 미국 상원에서는 북한의 금융거래를 돕고 있는 중국 은행들에 경고하는 동시에 북한을 국제 금융망에서 사실상 퇴출시키는 대북금융제재안을 발의했는데, 이 법안에서는 북한이 핵을 포함한 모든 대량살상무기와 미사일 등을 폐기하기 전까지 개성공단이나 재개폐선 안 된다고 명시하고 있다. 미 의회는 행정부가

그 동안 독자적으로 많은 대북제재 조치를 시행했지만 북한을 변화시키는데 한계가 있다고 지적하면서 기존 제재를 보완하는 새로운 제재법안을 연이어 통과시켰다.

예를 들면 2017년 11월 미 상원 은행주택도시위원회를 통과한 새 대북 금융제재 법안 규모와 관계없이 북한과 거래하는 전 세계 모든 은행들을 3자 제재(세컨더리 보이콧) 대상으로 삼았다.⁶⁾ 또 제재에 강제력을 부가했다. 대북 제재를 준수하겠다는 협력 의지를 보여주는 것만으로는 부족하다고 분명한 원칙을 세운 것이다. 어느 누구도 북한과 거래하면 미국 금융시스템에 더 이상 접근할 수 없게 했다. 중국이든 말레이시아든 모든 나라의 은행뿐 아니라 개인, 기업도 해당된다.⁷⁾

미국에 이어 일본, EU 등도 미국과 보조를 맞추면서 양자제재에 적극적인 행보를 보였다. 일본은 북·일 스톡홀름합의(2014.5)에 따라서 일부 완화했던 대북 제재조치를 모두 복원했으며, 더 나아가 인적 교류, 금융제재, 해운제재 등 새로운 제재조치를 추가했다. 그러나 일본은 독자제재를 실시하면서도 남북지문제 해결을 위한 대화를 지속하겠다는 입장을 지니고 있어서 상황진전에 따라 대북제재의 강도를 조절할 것으로 예상된다.

3. 한국정부의 독자적 대북제재

과거 박근혜 정부는 유엔결의안이 채택되기 이전부터 가장 신속하고

6) 법안은 상원 본회를 통과하고, 하원에서도 가결돼야 효력이 발휘된다. 트럼프 행정부는 그 동안 소규모 은행만 제재해왔다.

7) “인터뷰: 벤 홀른 상원의원-중국 대북제재 약속 이행토록 강제해야...위반시 미 금융시스템 접근 차단,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 11월 15일.

강도 높은 양자제재를 실시했다. 한국은 발 빠른 양자제재를 통해 북한을 압박하는 한편, 이것을 바탕으로 유엔제재를 위한 국제사회의 공조를 이끌어내는 데 역점을 두었다. 한국은 2016년 4차 핵실험 이틀 뒤인 1월 8일에 대북확성기 방송을 재개했으며, 장거리 미사일 발사 3일 뒤(2.10)에는 개성공단사업을 전면 중단하는 조치를 취했다. 그리고 유엔 안보리 결의안, 미 의회의 대북제재법안, 일본의 대북제재안 등이 발표된 후 포괄적 대북제재안을 발표했다(3.8). 당시 박근혜 정부의 대북 제재안은 유엔안보리결의 2270호를 보완하고, 미국, 일본 등의 독자적 제재와 시너지효과를 내기 위한 목적을 지니고 있었다.⁸⁾

박근혜 정부의 대북제재는 네 분야에 걸쳐 있었는데, 우선 금융제재는 단체와 개인들을 대상으로 지정하여 이들과 한국 국민간의 외환거래 및 금융거래를 금지하고 그들의 국내자산을 동결하였다. 북한에 기항한 제3국 선박의 180일 이내 국내 기항 금지, 제3국 선박의 남북항로운항 금지, 북한의 제3국 편의치적 선박의 국내 입항 금지 등 해운통제를 가했다. 또한 남북간 물품 반출입의 통제 강화, 북한에 특화된 별도의 감시대상 품목 목록 작성 등 무역통제를 실시했다. 아울러 해외 북한식당 등 북한 관련 영리시설의 이용을 자제하도록 하는 것도 포함되었다.

한편, 올 5월에 출범한 문재인 정부는 도널드 트럼프 미국 대통령의 한국 방문을 하루 앞둔 11월 6일 처음으로 독자적인 대북제재로서 북한의 대량살상무기와 탄도미사일 개발에 자금을 조달한 개인 18명을 제재 대상에 올렸다. 북한의 무기 프로그램 개발을 목적으로 한 금융거래 활동을 차단하기 위해 이날 부로 안보리 제재대상 금융기관 관계자

8) 박종철, “국제사회의 대북제재 효과와 남북관계 전망,” 남북경협뉴스레터, Vol. 40, April 2016.

18명을 독자제재 대상으로 추가 지정한 것이다. 이 발표에 따라 한국 정부가 대북 독자제재 조치한 개인은 모두 97명으로 늘었다. 모두 미국 재무부가 지난 9월26일 제재 대상에 올린 명단에 포함된 인물들로, 이들은 한국 국민이나 기업과의 금융 거래가 금지된다. 문재인 정부는 이 조치를 통해 북한의 불법 자금원을 차단하고, 해당 개인과의 거래의 위험성을 국내와 국제사회에 환기하는 효과를 거둘 것으로 본다며, 나아가 국제사회의 안보리 대북제재 결의 이행 노력을 강화하는데 기여할 것으로 기대한다고 밝혔다.⁹⁾

Ⅲ. 문재인 정부의 남북경협 정책

문재인 정부 출범 당시만 해도 남북 관계 개선에 대한 기대감은 매우 높았다. 특히 문 대통령은 북한의 미사일 도발 직후임에도 7월 6일 한반도의 냉전구조를 해체하고 평화정착에 대한 의지가 담긴 신베를린 구상까지 발표했다.¹⁰⁾ 문 대통령은 한반도에 새로운 경제 지도를 그려겠다고 선언하면서 남북한이 함께 번영하는 경제협력은 한반도 평화 정착의 중요한 토대라고 규정했다. 북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠다는 것이다. 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것이라고 밝혔다. 끊겼던 남북 철도를 다시 잇고, 부산과 목포에서 출발한 열차가 평양과 북경으로, 러시아와

9) 외교부, “유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택,” 보도자료, 2017년 9월 12일.

10) 문재인 대통령의 베를린 괴르버 재단초청 연설문 전문, 2017년 7월 6일.

유럽으로 달릴 것이라고 비전을 제시했다. 남·북·러 가스관 연결 등 동북아 협력사업들도 추진될 수 있을 것이라고 밝혔다. 남과 북은 대륙과 해양을 잇는 교량국가로 공동번영할 것이라면서 남과 북이 2007년 노무현 정부때 합의했던 10.4 정상선언을 함께 실천하기만 하면 된다고 이행방법까지 구체적으로 제시했다.

또한 여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개하고 남북 공동 자원 활용을 위한 협력을 추진하겠다는 의지도 표명했다. 통일부는 한반도 평화조성을 위해 개성공단도 재개해야할 필요가 있다고 밝혔다. 이유진 통일부 부대변인은 7월 14일 오전 정례브리핑에서 “개성공단이 남북관계 개선과 한반도 평화조성 과정에서 가지는 가치를 감안할 때, 재개할 필요성이 있다”고 말했다.¹¹⁾ 다만, 재개를 위해서는 비핵화를 위한 대화국면이 조성되는 등 북핵 상황에 진전이 있어야 할 것이라고 조건을 달았다. 통일부는 개성공단 북측 근로자 임금이 핵미사일 개발에 전용된다는 근거가 없다고 밝힌 데 이어, 단서를 달았지만, 개성공단 재개 필요성을 밝힌 것이다.

문재인 정부는 경제 위기 속에서 성장 동력의 돌파구를 찾지 못하는 우리에게 경제활동 영역의 확장은 아주 시급한 과제로 인식한다. 남북 관계를 어떻게 만들어 가냐에 따라서 국민들의 먹고사는 문제를 해결하는 방안을 찾을 수 있다고 보았다. 정치적 통일에 얽매일 것이 아니라 남북은 먼저 경제 공동체를 이뤄야 잘 살 수 있다는 것이다. 이런 배경 아래에서 등장한 한반도 신경제지도 구상은 북핵 문제 해결과 함께 대북정책의 핵심으로서 남북경협과 동북아경협의 비전과 방향을

11) 통일부, “개성공단, 한반도 평화조성위해 재개해야” 『통일뉴스』, 2017년 7월 14일.

담고 있다.¹²⁾ 이 구상은 분단으로 갇혀 있는 우리 경제의 영역을 북한으로, 대륙으로 확장하여 대한민국 경제 활로를 개척하여 새로운 성장 동력을 찾아내고, 이를 토대로 동북아 평화 정착과 공동번영을 달성 하자는 것으로 문재인 대통령의 통일비전이자 경제비전으로 평가된다. 한반도가 나아가야 할 미래에 대한 청사진의 성격을 내포하고 있는 셈이다.

문 대통령은 지난 2015년 8월 15일 민주당 대표시절 이 구상을 처음 발표하면서 광복 100년을 맞는 새로운 대한민국의 꿈이라고 표현했다. 우리는 대륙과의 협력을 통해 남북의 새로운 미래를 만들어 나갈 수 있다는 것이다. 문 대통령은 베를린 연설에서 “군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것이다. 끊겼던 남북 철도는 다시 이어져 부산과 목포에서 출발한 열차가 평양과 북경으로, 러시아와 유럽으로 달릴 것이다. 남·북·러 가스관 연결 등 동북아 협력 사업들도 추진될 수 있을 것”이라고 밝힌 바 있다.

한반도 신경제지도 구상은 4대 핵심정책을 기반으로 하고 있다. 즉 환동해·환황해·접경지역 개발을 통한 한반도 균형발전과 북방 경제와의 연계강화로 성장잠재력 확충을 도모하기 위한 3대 경제·평화 벨트 구상을 비롯해 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약

12) 한반도 신경제지도의 개념, 주요 구상, 이행전략, 의의 및 과제 등에 대해서는 다음의 필자 원고들을 참조. 임을출, “새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진전략은?” 『도발과 제재의 악순환 한반도 신경제지도 구상은?』 제12차 통일한국포럼, 평화문제연구소·한스자이델재단 주최, 2017년 8월 16일, pp.37-47; 임을출, “한반도 신경제지도 구상의 이행전략,” 『비핵 평화번영을 위한 한반도 신경제지도 구상』, 통일연구원 주최 학술회의, 2017년 9월 19일, pp.39-51; 임을출, “한반도 신경제지도 구상의 의의와 과제,” 『평화와 번영의 한반도를 위한 문재인 정부의 국가전략』, 제34차 세종국가전략포럼, 2017년 10월 19일, pp.91-106.

하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 시장 확대를 도모하고, 이를 통하여 남북한 주민 전체의 후생을 증진하면서 궁극적으로 하나의 시장 형성하는 하나의 시장협력으로 구성되어 있다. 단기적으로 북한 내부의 시장화를 촉진하고 남북경협을 통해 북한 전역 시장과의 연계성을 강화, 중장기적으로 소비재 및 생산요소 시장통합을 지향한다.

3대 경제·평화벨트 구상에는 △금강산, 원산(관광), 단천(자원), 청진, 나선지역(산업단지, 물류인프라)의 남북 공동개발을 통한 동해안과 러시아를 연결하는 '동해권 에너지·자원벨트 구축', △수도권(서울-인천-해주-개성), 개성공단, 평양·남포·신의주 연결 서해안경협 벨트 건설 및 경의선 개보수, 서울-베이징 고속교통망 건설 등 '서해권 산업·물류·교통벨트 건설', △설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구 개발 등이 구체적인 실천 과제들로서 포함되어 있다.

보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 환동해 경제벨트는 동해 연안을 중심으로 관광·교통·에너지·자원 벨트를 조성하자는 것이다. 금강산 관광 재개와 설악산과 원산을 잇는 국제관광협력 사업, 나진-하산 복합 물류 사업, 단천 자원개발협력, 남·북·러 3각 에너지협력사업 등이 포괄되어 있다. 금강산관광은 우리가 이미 경험해본 사업이며 단천 자원개발도 과거에 초기 단계 협력에 성공한 사례에 속한다. 나진-하산 복합물류 사업은 박근혜 정부에서 '유라시아 이니셔티브'의 일환으로 시행하다가 북한의 핵실험으로 중단된 상태다. 따라서 정치안보적 상황이 개선되면 재개가 가능한 사업들이다. 이전 정부가 추진한 사업이라도 의미와 가치가 있는 사업들은 계승, 발전시킬 계획이다.

둘째, 환황해 경제벨트는 수도권, 개성공단, 해주, 남포, 신의주를

연결하는 서해안 산업·물류·교통 벨트를 만들자는 것이다. 여기에는 경의선 개·보수 사업, 신경의선 고속도로 건설, 서울~베이징 고속철도 건설 등 교통인프라 건설 사업이 해당된다. 게다가 개성공단 재가동, 제2의 개성공단 건설, 서해 평화경제지대 조성, 인천~개성~해주를 잇는 서해 복합물류네트워크에다 중국의 도시들을 연결하는 환서해물류망을 구축하자는 구상이다.

셋째, 한강 하구부터 DMZ를 가로지르는 경기 북부 접경지역을 생태·환경·평화·관광벨트로 만들자는 구상이다. 박근혜 정부에서도 DMZ 평화생태공원 프로젝트가 추진되었지만 남북관계 악화로 인해 결실을 거두지 못한 사례가 있지만 접경지역 평화벨트 사업은 낙후된 경기 북부 지역과 강원도 접경 지역의 발전을 위해서도 필요한 사업이다. 더구나 이 지역들은 생태 및 역사관광 잠재력도 풍부하다. 평화안보 관광도 얼마든지 수요가 있다. DMZ 주변의 군사적 긴장이 완화되고 신뢰구축 조치가 만들어진다면 남북공동시장을 열 수도 있을 것이다. 이렇게 해서 ‘통일경제 시범 특구’를 조성하는 기반을 만들 수 있을 것이다.

북한 내부에서 시장이 크게 확산되어 왔다. 시장을 매개로 남북경제를 통합하는 방향의 경협도 모색해야 한다. 북한의 시장화를 촉진하는 방향에서 남북경협을 추진할 필요가 있는 것이다. 우선 과거에 활발하게 추진하면서 긍정적 성과를 보여준 바 있는 소비재 중심의 위탁가공교역을 재개해야 한다. 북한내 생필품 생산공장에 대한 기술·설비·원료를 지원하고 공동으로 자원을 개발하는 협력 사업도 적극적으로 추진해야 한다.

남북이 점진적으로 경협의 범위와 대상을 넓혀가다 보면 당연히 중국 동북 지역과 극동 러시아와의 경제적 연계가 이루어질 수밖에

〈그림 1〉 한반도신경제지도 구상도



자료 : 국정기획자문위원회, “한반도 신경제지도 구상,” 2017년 7월, p.3.

없다. 중국의 일대일로 구상과 러시아의 신동방정책과 결합하여 지역 전체의 평화와 공동번영을 꾀할 수 있게 된다. 분단된 남북을 경제로 잇고, 하나로 된 한반도경제가 북방으로 뻗어 나가 유라시아경제와 만날 수 있게 되는 것이다.

요약하면, 한반도 신경제지도는 동과 서, 그리고 동서를 잇는 이른바 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로는 남북 시장 통합, 즉 경제통일을 이룬다는 구상이다. 동해권에는 금강산에서 러시아까지 이어지는 에너지·자원·관광 벨트를, 서해안에는 남쪽의 수도권에서 신의주까지 올라가는 물류·교통 벨트를 조성하고, 비무장지대(DMZ)는 환경·관광 벨트로 꾸려 이른바 남북 경제협력 ‘H 벨트’를 구축한다는 구상이다.

낙후된 남북 접경 지역을 통일 경제특구로 만들어 평화와 경제적 이익을 확보하고, 더불어 남북 공동어로 구역이나 평화 수역 등을 포함하는 서해 평화협력 특별지대를 조성할 수 있다. 이를 위해 단기적으로 남북 관계 상황을 감안해 여건이 조성될 경우 개성공단을 정상화하고 금강산 관광을 재개하는 방안이 우선적으로 추진된다.

IV. 미국 및 국제사회의 제재와 남북경협에의 영향

문재인 정부의 적극적인 경협 재개 의지와 담대한 구상에도 불구하고 북한의 연이은 핵미사일 도발로 인해 취해진 국제사회의 제재는 남북 경협의 재개 가능성을 매우 불투명하게 만들어 놓았다. 과거에는 북한의 핵미사일 시험발사 상황 아래에서도 개성공단 사업 등 남북경협이 일정한 범위 내에서 자율성을 갖고 지속적으로 추진되었지만 개성공단이 전면 중단된 현실에서는 재개의 모멘텀을 확보하기가 매우 어렵게 되었다. 더구나 유엔안보리차원의 제재결의와 미국의 독자적인 대북 제재들은 북핵 국제공조라는 프레임을 만들었고, 우리도 이 프레임에서 벗어나기가 힘든 것이 현실이다.

문재인 정부는 이미 밝힌 바대로 개성공단사업 등 경협재개에 대한 의지가 강해 보인다. 문재인 정부는 ‘국정운영 5개년 계획’에서 ‘여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광 재개’를 담고 있다. 또한, ‘한반도 신경제지도 구상’의 서해안 산업·물류·교통벨트 추진은 개성공단과도 연결되어 있다. 북핵 문제 해결 등 ‘여건 조성’이라는 조건을 붙였지만, 박근혜 정부가 주장한 개성공단 북한 노동자 임금의 핵·

미사일 전용설에 대한 근거가 없다고 밝히는 등 경협중단에 대해 비판적 시각을 견지하고 있다. 또한 문재인 정부의 2018년도 남북협력기금 증액 노력을 통해서도 경협재개 의지는 재확인된다. 북한이 문재인 정부 출범 이후 미사일 도발을 지속하고 있지만, 정부는 경협 기반 조성 무상 지원 분야 예산은 올해 1,389억 원에서 2,480억 원으로 두배 가까운 1,091억 원이 증액됐다. 통일부는 "남북관계 개선에 대비하고, 한반도 신경제 지도 권역별 발전구상 추진에 앞서 남북철도·도로 인프라 구축 등 경협 재개를 위한 여건 조성 비용"이라고 설명했다. 이는 남북관계 개선에 대비하고, 한반도 신경제지도 권역별 발전구상 추진에 앞서 남북 철도·도로 인프라 구축 등 경협 재개를 위한 여건을 조성하기 위한 비용이다.

그러나 미국의 독자적 대북제재는 문재인 정부의 개성공단을 비롯한 남북경협 전반의 재개 문제와 관련해 외면하기 어려운 장애물로 등장해 있다. 예를 들면 미국 도널드 트럼프 대통령이 서명한 '북한·이란·러시아 제재법'(H.R. 3364) 내용 중에는 북한에 대해서 노동자 고용금지 조항이 포함되어 있다. 이 제재법은 북한의 원유 및 석유제품 수입을 봉쇄하고 다른 나라들이 북한 노동자 고용을 금지한다고 못박았다. 북한과 상품거래 등을 못하며, 북한 당국의 강제 노동에 의해 생산된 북한산 물품의 미국 수입도 금지하는 내용이다. 사실상 개성공단 재개 결정권을 미국이 쥐고 있는 상황처럼 되어 버린 것이다. '대북 차단 및 제재 현대화법'((H.R. 1644-The Korea Interdiction and Modernization of Sanctions Act)'은 스위프트(SWIFT)를 이용한 금융거래를 실질적으로 차단하게 하고, 미국 금융기관의 계좌가 북한에 대한 금융서비스 제공에 사용될 경우 폐쇄하도록 하며, 북한이 미국 달러를 이용하여 거래하는

것을 막도록 하고 있다. 이 규정은 개성공단이 재가동될 경우 개성공단 내에서의 한국측 금융기관 설립가능 유무와 무관하게 달러 유통과 임금의 지급 등 금융 분야를 결정적으로 제약할 가능성이 높다.

지난 7월 20일 미국 상원에서도 북한의 금융 거래를 돕고 있는 중국 은행들에 경고하는 동시에 북한을 국제 금융망에서 사실상 퇴출시키는 대북금융제재안을 발의했는데, 이 법안에서는 북한이 핵을 포함한 모든 대량살상무기와 미사일 등을 폐기하기 전까지 개성공단이 재개돼선 안 된다고 명시하고 있다. 이는 법적 구속력이 없지만 개성공단 재개에 대한 미 국무부와 의회의 부정적인 인식을 그대로 보여준다는 점에서 향후 개성공단 재개와 관련해 미국과의 조율이 더욱 중요해졌음을 시사한다. 또한 이미 중단된 남북 교역이나 금강산관광에 이젠 개성공단 까지 포함해 남북 경협의 모든 활동이 북한의 핵개발 혹은 무기개발 전용 가능성으로 의심되면서 이젠 남북 경협의 재개가 북미간의 문제로 바뀌었음을 의미한다.

나아가 트럼프 행정부는 11월 20일 북한을 9년 만에 테러지원국으로 전격 재지정했다. 도널드 트럼프 대통령은 북한에 대한 테러지원국 재지정 사실을 발표하면서 ‘해외 영토에서 일어난 암살사건을 포함해 반복적으로 국제테러 행위를 지원해 왔다’고 지적했다. 사실 이 조치는 미 의회가 줄곧 요구했던 것이다. 올해 4월 미 하원은 ‘북한 테러지원국 재지정 법안’을 압도적으로 통과시켰다. 또 10월에는 상원의원 12명이 북한을 테러지원국으로 재지정하라는 요청을 담은 서한을 국무부에 보내기도 했다.¹³⁾ 이같은 미 의회의 매우 부정적인 대북 인식도 남북

13) “[기자문답] 9년 만의 테러지원국 재지정...의미와 배경은?” 『미국의 소리 방송』, 2017년 11월 21일.

경협 재개에 커다란 걸림돌이 될 것으로 판단된다. 결정적으로 강화된 미국의 세컨더리 보이콧 제재 조항(북한의 기업이나 단체, 개인과 거래하는 제3국의 기업에 미국금융 기관과의 거래를 금지시키는 것)도 한국 뿐 아니라 중국 등 제3국들의 대북 진출을 어렵게 하고 있다.¹⁴⁾

미국의 독자적 제재뿐 아니라 유엔 안전보장이사회(안보리)의 대북 제재 결의들도 개성공단 재개에 찬물을 끼얹고 있다. 9월 11일 통과된 안보리 대북제재 결의 2375호에는 북한 기업과의 합작·투자를 전면 금지하는 조항이 담겼다. 북한의 의류·섬유 제품 수출을 금지한다는 내용도 있다. 개성공단 입주 업체의 58%는 섬유업체다. 향후 공단이 재개되더라도 생산 제품이 제재 대상에 포함된다면 기업들 입장에서 위축될 수밖에 없다.

V. 결론 : 전망과 과제

결국 2018년 남북경협의 재개 여부는 북한의 핵문제 해결을 위한 대화와 협상의 재개 여부에 달려 있다고 진단할 수 있다. 지금까지 살펴본 유엔차원의 다자적 제재, 미국 중심의 독자 제재 등은 북한의 핵미사일 도발과 지속적인 개발과 관련이 있기 때문에 특히 북미간 협상 타결 여부에 초점을 맞출 수밖에 없다. 6자회담의 재개 여부도 핵문제 해결과 남북경협 재개 여부에 영향을 미칠 변수가 될 것이다. 앞에서 소개한 유엔 안보리 결의들은 중국과 러시아 등이 주장했던 6자회담에 대한 지지를 재확인하는 한편, 6자 회담의 재개도 촉구하고

14) 정범진, “남북경협에 대한 사고의 전환을 제안한다,” 『통일뉴스』 기고문, 2017년 5월 28일.


있고, 또 한반도와 동북아 지역의 평화와 안정 유지의 중요성 또한 거듭 강조하고 있다. 유엔안보리의 다자제재는 기본적으로 미국과 중국, 그리고 러시아 간 전략적 타협의 결과이다. 중국과 러시아는 강력한 제재의 원칙에는 동조하면서도 제재가 인도적 어려움을 초래할 가능성 방지, 인도적 지원 지속, 한반도평화와 안정 유지, 6자회담 재개 등을 결의안에 포함시켜놓고 있다. 따라서 유엔제재는 북한을 압박하면서도 북한 경제 일반에 대한 부정적 영향을 방지하고 협상을 복원하는데 초점을 맞추고 있다.

따라서 대화와 협상 국면으로의 전환 가능성은 열려 있다고 봐야 한다. 김정은 정권이 내세우고 있는 경제·핵개발 병진노선에서 핵무력 완성을 선언한 만큼 2018년에는 경제개발에 보다 더 주력할 가능성 등을 고려하면 국면 전환의 시기도 곧 도래할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 정부와 기업은 당장은 경협을 재개하기는 어렵지만, 경협 재개 시기가 도래할 때를 대비한 다양한 준비들은 해놓을 필요가 있을 것이다.

문재인 정부의 대북 정책 핵심공약인 한반도 신경제지도는 지속 가능한 평화와 번영의 구현이라는 대한민국의 꿈을 실현하는 미래 비전이고, 우리 경제의 미래를 개척하는 국가발전전략이라고 할 수 있다. 비전이 있어야 국민적 에너지 결집이 가능하다. 경제문제는 통일 역량과 군사역량의 핵심이다. 그래서 우리는 핵문제 해결 로드맵과 동시에 신성장동력을 적극적으로 발굴하기 위한 남북경협 로드맵도 만들어야 한다. 경제적 개입을 통한 북한 변화 견인의 필요성도 고려되어야 한다.

한국 경제의 미래는 북한과 북방 유라시아 경제권과의 관계에 달려

있기 때문에 꾸준하고 지속적인 관심을 기울이면서 상황 변화를 선제적으로 대비해야 한다. 단절된 북한 및 북방지역과의 도로·철도·통신·에너지 연계 네트워크 구축, 남북한 접경지역 개발, 북중·북러접경지역 개발을 통한 대륙과의 연계성 강화 방안 등을 준비해야 한다. 북핵문제가 해결국면으로 들어가고 제재 완화 등의 조치가 이뤄지기 전이라도 한반도 신경제지도 구상을 실현할 수 있는 환경과 여건 마련에 보다 능동적, 적극적으로 나설 필요가 있는 것이다.

이런 목적들을 달성하기 위해서는 △경협관련 법제도 인프라 정비 등 추진 여건조성 주력 △대북교역 및 투자안전장치 마련 △기업의 남북경협 추진동력 및 역량구축 △다양한 민간경협 주체 발굴 및 지원 제도마련 △국내외 홍보 및 국민적 공감대 확산 △국제적 차원의 관심 제고 및 재원 마련 방안 검토 등 사전 여건 조성 등이 이뤄져야 한다. 사전 모색단계에서는 인도적 지원 사업 등 대북 제재의 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 추진 가능한 사업, 대북 투자자산 권리행사 등을 위한 기업인 방북, 개성공단 재가동 및 금강산관광 사업재개 여건조성, 시장화촉진 남북한 전문 인력양성 프로그램 등을 추진하는 것이 필요하다. 

[참고문헌]

- 국정기획자문위원회, “한반도 신경제지도 구상,” 2017년 7월.
 박종철, “국제사회의 대북제재 효과와 남북관계 전망,” 남북경협뉴스 레터, Vol. 40, April 2016.

- 문재인 대통령의 베를린 코르버 재단초청 연설문 전문, 2017년 7월 6일.
- 정범진, “남북경협에 대한 사고의 전환을 제안한다,” 『통일뉴스』 기고문, 2017년 5월 28일.
- 외교부, “유엔 안보리 대북제재 결의 2375호 채택”, 보도자료, 2017년 9월 12일.
- 임을출, “새정부의 한반도 신경제지도 구상, 추진전략은?” 『도발과 제재의 악순환 한반도 신경제지도 구상은?』 제12차 통일한국 포럼, 평화문제연구소·한스자 이텔재단 주최, 2017년 8월 16일,
- _____, “한반도 신경제지도 구상의 이행전략,” 『비핵평화변영을 위한 한반도 신경제지도 구상』, 통일연구원 주최 학술회의, 2017년 9월 19일.
- _____, “한반도 신경제지도 구상의 의의와 과제,” 『평화와 변영의 한반도를 위한 문재인 정부의 국가전략』, 제34차 세종국가전략 포럼, 2017년 10월 19일,
- 통일부, “개성공단, 한반도 평화조성위해 재개해야” 『통일뉴스』, 2017년 7월 14일.
- “기자문답 : 안보리 새 대북제재결의 2375호 주요내용과 특징,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 9월 12일.
- “유엔 대북제재위원회, 이행보고서 가이드라인 공개,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 11월 10일.
- “인터뷰: 벤 홀튼 상원의원-중국 대북제재 약속 이행토록 강제해야… 위반시 미금융시스템 접근 차단,” 『미국의 소리 방송』, 2017년 11월 15일.
- “대북 석유 수출 전면금지 아닌 연 200만 배럴로 제한…안보리 대북 제재 최종안,” 『중앙일보』, 2017년 9월 11일.