

남북경협의 현황과 과제

김 영 윤*

- I. 문제제기
- II. 남북경협의 정치경제
- III. 남북경협 현황과 평가
- IV. 새 정부의 대북 경협 정책: 추진 방향과 전망
- V. 결론 및 과제

요 약

남북경협은 공공재적 특성을 갖는다. 남북경협에 참여하는 경제주체에게는 경제적 수익을, 참여하지 않는 남한 사회의 모든 구성원에게는 한반도 평화증진, 군사적 긴장완화 등과 같은 긍정적 외부효과를 창출한다. 이와 같은 공공재를 시장의 수요와 공급에만 맡겨두기보다는 정부가 적절하게 개입하는 것이 바람직하다. 그리고 남북경협에 소요되는 비용은 참여하는 주체가 같이 공동으로 부담하는 구조가 되어야 할 것이다. 중요한 것은 남북경협의 효과를 어떻게 극대화할 수 있는가 하는 점이다.

새 정부의 남북경협 기조는 크게 바뀌어 지금까지 남북경협을 통해 목표로 했던 북한의 변화와 통일 실현이 오히려 전제가 되었다. 다시 말해 비핵화와 개방을 하면, 북한을 지원하는 대규모 남북경협을 추진할 수 있다는 것이다. 이런 점에서 남북경협이 당면한 최대 과제는 새 정부의 대북 정책적 논리를 남북경협이 스스로 갖고 있는 논리와 잘 조화시키는 일이다.

* 통일연구원 선임연구위원

남북 경협을 포함한 대북 정책이 북한의 변화를 유도하고 통일에 이르기 위해서는 지금보다는 훨씬 발전된 차원에서 추진할 필요가 있다. 무엇보다도 먼저 대북 정책을 보다 세련되게, 보다 더 현실에 입각한 실용적 차원에서 추진할 필요가 있다. 그리고 그 바탕은 보다 강력한 ‘사실상의 통일정책 (de facto unification)’이 되어야 할 것이다. 예를 들어 순수 인도적 대북 지원 외 통행, 통신, 통관 등 3통 문제의 완화·해결, 철도·도로연결 및 상시운행, 이산가족의 방문·통신, 납북자·국군포로 문제 해결 등을 조건으로 북한 시설의 복구 등의 지원이 이루어질 수 있도록 하되, 북한이 거부할 수 없을 정도로 매력적인 사업내용과 규모로 북한의 변화를 유도할 수 있는 전략이 필요하다. 대북 정책에 있어 가장 중요한 것은 상대를 의식하는 것이다. 북한을 상대로 인정하고 북한 스스로의 변화를 촉진하는 것이어야 성공적인 대북 정책이 될 수 있을 것이다.

I. 문제제기

지금 남북경협이 당면한 최대 과제는 무엇일까? 그것은 새 정부의 대북 정책적 논리를 남북경협이 스스로 갖고 있는 논리와 잘 조화시키는 일이 될 것이다. 이명박 정부가 기존의 정책과는 상당히 다른 방향과 내용으로 대북 정책을 추진한다고 하더라도 남북경협에는 상대가 있기 때문에 그것을 무조건 강제할 수만은 없다. 자칫 잘못하면 남북경협이 가진 근본적인 목적을 훼손, 오히려 역효과를 가져올 가능성도 있기 때문이다.

그렇지 않아도 남북경협은 현재 냉기류에 싸여 있는 형편이다. 지난해 말까지만 하더라도 국민 대다수가 성과로 받아들였던 제2차 정상회담의 합의가 지켜질 수 있는 토대가 불확실해졌다. 대선을 거치고 정부조직개편이 이루어지면서 당국간 남북경협은 물론, 민간기업의 대북사업도 관망하는 분위기로 돌아선 상태다.¹⁾ 한 때 민간단체의 북한 방문이 북한의 거부로 중단되는 상황²⁾까지 맞기도 했다. 대선 기간 동안 「비핵·개방·3000」이라는 대북 기본정책이 알려지면서 우리 국민의 대다수는 북한이 핵을 포기하고 개방하지 않으면 대북 지원이나 협

1) 한국무역협회가 지난 2008년 1월 14일부터 23일까지 대북 교역 및 협력업체 120개사를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 약 80%가 개성공단진출에 소극적이거나 관망하는 결과로 나타났다. 한국무역협회, 「2007 남북교역 조사보고서」 p. 26.

2) 북한 평송지종합개발지도국은 3월 1일 “남측 민간단체의 금강산·개성방문을 잠정적으로 무기한 중단한다”고 통보했으며, 대북 구호 사업과 평양 빵공장 지원사업차 방북을 추진하고 있는 「나눔과 평화재단」과 「어린이 재단」을 비롯, 황해도 개풍군 양묘장 조성 협의 하 3월 10일 개성을 방문하기로 한 「우리민족서로돕기운동본부」 등도 북한으로부터 연기 통보를 받았거나 연락조차 받지 못한 적이 있다. 「중앙SUNDAY」 2008.3.9 12면.

력이 이루어지기 어려울 것이라는 인식을 가지게 되었다.

남한 정부의 대북 강경정책, 한미일 공조 체제의 강화 선언, 한미 양국이 한반도 유사 시 미군 증원 전력을 전개하는 훈련인 「키리졸브(Key Resolve)」 연습 등 일련의 움직임은 북한으로 하여금 한편으로는 긴장감과 위기의식을, 다른 한편으로는 공세적인 대응을 일으키게 하기도 했다.³⁾ 더구나 작년 홍수와 태풍으로 많은 농경지 유실과 흉작을 겪은 북한으로서는 먹는 문제 해결이 극히 어려워진 상황에서 남한이 내심 기댈 언덕으로 여기고 있던 차에 남한으로부터 불어오는 냉기류가 크게 마뜩찮았을 것이다.

그러나 북한은 아직은 이명박 대통령을 직접적으로 비난하지 않은 채, “비핵·개방·3000 구상이 비현실적이며 일방적인 주장”⁴⁾이라는 정도로, 또한 “남북관계는 남측의 태도에 달렸다”로 표현하는 수준에서 대응하고 있다. 그러나 상황 진전에 따라서는 북한 인권 상황 개선을 위한 남한의 대유엔 조치 촉구에서 북한의 「조평통」이 대응⁵⁾한 것과 같이 강력한 반발을 동반한 남

북관계 단절을 행사할 가능성도 있다.

이 글은 남북경협이 갖는 본연의 목적인 남북한 평화공존과 남북관계 개선을 이명박 정부의 대북 정책과 어떻게 조화를 시킬 수 있는지를 논의하는 것이 목적이다. 이를 위해 필자는 새삼스럽지만 먼저 남북경협이 갖는 의미를 다시 한 번 짚어보고자 한다. 그 다음 남북경협의 현황을 진단·평가하고 새 정부하 남북경협이 지행해야 할 방향과 과제를 논의하고자 한다.

이 글에서는 남북경협의 정책적 방향 그 자체에 국한하여 논의를 전개하고있다. 새 정부의 남북경협이 비핵화, 더 나아가 북미관계의 정상화 등과 연관되어 있는 등은 별도의 논문으로 언급해야 할 만큼 그 영역이 넓기 때문에 여기서는 생략하기로 한다.⁶⁾

II. 남북경협의 정치경제

남북경협은 일종의 공공재적 특성을 지니고 있다. 남북경협에 참여하는 경제주체에게는 경제적 수익을, 참여하지 않는 남한 사회의 모든 구성원에게는 긍정적 외부효

3) 「키리졸브」연습에 대해 북한 인민군 판문점대표부는 “수동적 방어가 아니라 오랫동안 비싸게 마련해 놓은 모든 수단을 총동원 하겠다”고 했으며, 북 외무성도 3월 3일 “모든 억제력을 더욱 강화하는 등 필요한 대응조치를 강구해 나갈 것”이라고 밝힌 바 있다.

4) 「조선신보」, 2008.2.29.

5) 2008년 3월 3일 남한 정부가 제네바 유엔 인권이사회에서 북한에 인권 상황 개선을 위한 적절한 조치를 촉구하자 북한 조평통은 “반민족적 망발”, “용납 못할 엄중한 도발”이라고 비난한 바 있다.

6) 이에 대한 최근의 문제제기에 대해서는 남성욱, “북한의 비핵화와 개혁·개방 전망,” 한국해양전략연구소, 「Strategy 21」 제20호 (서울: 한국해양전략연구소, 2007 겨울), p. 138~163 참조.

과, 예를 들어 한반도 평화증진, 군사적 긴장완화 등의 효과를 창출한다.⁷⁾ 남북경협이 가진 효과를 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같이 언급할 수 있을 것이다.

첫째, 남북경협을 위해 지출되는 비용은 일종의 투자다.⁸⁾ 남북경협을 위해 기업이나 정부가 지출하는 비용은 대북한 진출에 따른 수익성과 함께 미래수익이라고 할 수 있는 국방비 감축이나 통일비용의 절감을 목표하고 있다. 북한 지역에 대한 경제적 선투자와 경협을 통해 실현할 수 있는 북한 지역 주민의 소득 증대 등은 통일 이후 대북 지원 절감이나, 대북 보조금 지급과 같은 소모성 비용을 절감하는 효과를 가지기 때문이다.

둘째, 남북경협은 상대적으로 높은 임금을 경험하고 있는 남한 기업에게 저임금 노동력을 제공하는 투자처로서 수익성 창출의 기회를 마련해 줄 수 있다. 더 나아가서 북한은 한반도 주변국 경제와 교류협력을 비교적 적은 비용으로 이루어낼 수 있는 중개지가 될 수 있다. 이런 점에서 남북경협의 비용을 남한 경제에만 부담이 되는 소모성 지출로만 간주하는 것은 무리다.

셋째, 남북경협은 한반도의 통일을 촉진시키는 일종의 유인효과도 가지고 있다. 남

북경협이 활성화할수록 통일에 따르는 비용의 규모를 작아지게 할 수 있다. 이에 따라 통일비용에 대한 저항감을 작아지게 하는 반면, 통일의 경제적 이익은 커질 수 있는 인식을 창출할 것이다.

이상에서 볼 때 남북경협이 일종의 공공재적 성격을 갖는 것은 분명하다. 따라서 그것을 시장의 수요와 공급에만 맡겨두어서는 안된다. 시장에만 맡겨두게 되면 사회적으로 바람직한 최적 공급수준에 미달할 수밖에 없기 때문이다. 마땅히 정부의 개입이 필요하며, 그에 따르는 비용은 남북경협에 참여하는 주체가 같이 공동으로 부담하는 구조가 되어야 한다. 즉, 대북 투자와 거래 비용을 같이 부담할 수 있는 구조가 만들어져야 한다. 바꾸어 말해 대북 진출 기업을 대상으로는 재정적으로, 투자 대상이 되는 북한에 대해서는 효율적 경협을 추진할 수 있는 기반이 조성될 수 있도록 지원을 제공할 수 있어야 할 것이다.

다만, 경협에 따른 비용 투입의 효과가 발생하지 않거나 미미할 경우, 공공재 건설에 대해 비판이 가해질 수 있다. 남북경협이 북한에 경제적 과실만을 안겨주려 한다는 인식을 안겨주기 쉽다. 그동안 ‘대북 퍼주기’ 논란은 바로 이와 같은 데서 연유하는

7) 개성공단이나 금강산 관광을 통해 북한의 군부대가 후방으로 이동하고, 이를 토대로 남북한 군사적 긴장이 완화되는 것은 이의 좋은 사례라고 할 수 있을 것이다.

8) 통일연구원, 『평화비용의 의미와 실익』 2006 p. 5 참조

측면이 강하다고 할 것이다. 새 정부 또한 이와 같은 인식을 강하게 하고 있는 것으로 판단된다. 그 결과 나타날 수 있는 현상은 정부 차원의 남북경협 규모가 감소하고, 기업의 대북 경협에 대한 정부의 개입 정도가 강해지는 것을 예상할 수 있다. 그러나 남북경협의 효과는 장기간에 걸친 경험적 검증을 요하는 문제다. 선형적으로 판단할 수 있는 문제가 아니다.⁹⁾ 남북경협의 효과는 일정수준 이상의 경협이 진전됨으로써만이 체증적인 증대를 가져올 수 있다. 경협 초기 잠재된 거래 당사자간의 불신은 점진적으로 해소될 수밖에 없으며, 거래에 따르는 긍정적 효과도 시간이 경과함에 따라 제고될 수 있기 마련이다. 남북경협이 장기간의 추진으로 정부의 주도가 아닌 경협 자체의 메커니즘에 의해 이루어질 때, 경협의 궁극적 목표인 통합과 통일을 실현할 수 있을 것이다.

중요한 것은 남북경협의 효과를 어떻게 극대화할 수 있는가 하는 점이다. 새 정부의 남북경협 기조는 크게 바뀌어 지금까지 남북경협을 통해 목표로 했던 북한의 변화와 통일 실현이 오히려 전제가 되었다. 즉, 북한이 변하면, 다시 말해 비핵화와 개방을 하면, 북한을 지원하는 대규모 남북경협을 추진할 수 있다는 것이다. 그러나 북한이

변할 수 있는 바탕 마련이 중요하다. 핵문제를 논외로 한다면, 적어도 북한의 개방 문제는 전제를 내세우는 것만으로 실현되기 어려운 측면이 있다. 경협이 개방을 이끌어내고 개방이 더 큰 개방을 유도하는 형태가 가장 바람직할 것이라는 판단 때문이다.

III. 남북경협 현황과 평가

1. 남북 교역의 다양화와 건실화

남북경협은 형태상 교역과 위탁가공, 투자를 동반한 경제협력으로 나뉘어진다. 지금까지의 남북경협을 평가하면 한마디로 크게 확대되는 가운데 상업적 형태로 다양화·건실화되었다고 할 수 있다.

우선, 남북교역은 2004년 이후 2007년까지 3년간 연평균 37% 이상 성장했다. 2004년 6억9,700만 달러였던 남북교역은 2005년 10억 5,500만 달러로 51%, 2006년에는 13억 5000만 달러로 2005년 대비 28%, 2007년에는 다시 17억 9,700만 달러로 2006년 대비 33.2%가 증가했다. 이는 개성공단사업의 추진, 금강산 관광사업을 중심으로 하는 협력과 함께 북한산 농수산물 및 광산물의 반입 증가 등에 기인하는 측면이 강하다. 동시에 기존의 대북 지원

9) 이석, 「남북경협 관련 개념 및 사례연구」 용역보고서, 통일연구원 2007.12 p. 4~8 참조.

<표 1>

남북 거래유형별 교역 현황(2007년)

대구분	중구분	소 구 분	금액 (증가율)		
			반 출	반 입	합 계
상업적 거 래	교 역	일 반 교 역	20,167 (△9.0)	441,244 (56.4)	461,411 (51.7)
		위 탁 가 공 교 역	125,393 (34.0)	204,519 (28.3)	329,912 (30.4)
		소 계	145,560 (25.7)	645,763 (46.3)	791,323 (42.0)
	경 제 협 력 사 업	개 성 공 단 사 업	339,498 (52.3)	101,179 (33.2)	440,677 (47.4)
		금강산관광사업	98,929 (74.8)	15,825 (18,301.1)	114,754 (102.5)
		기타경제협력사업	10,618 (△26.8)	1,296 (27.1)	11,914 (△23.2)
		소 계	449,045 (52.7)	118,300 (53.5)	567,345 (52.9)
	경 공 업 협 력 사 업		71,271 (-)	1,234 (-)	72,505 (-)
합 계		665,876 (62.5)	765,297 (47.6)	1,431,173 (54.2)	
비상업적 거 래	대 북 지 원	민 간 지 원	250,034 (△38.6)	14 (△56.2)	250,048 (△38.6)
		정 부 지 원	78,854 (574.1)	2 (0.0)	78,856 (574.2)
		소 계	328,888 (△21.5)	16 (△50.0)	328,904 (△21.5)
	사 회 문 화 협 력 사 업		897 (△30.6)	33 (△97.0)	930 (△61.4)
	에 너 지 지 원		36,889 (-)	0 (0.0)	36,889 (-)
	합 계		366,674 (△12.8)	49 (△95.7)	366,723 (△13.0)
	총 계		1,032,550 (24.3)	765,346 (47.3)	1,797,896 (33.2)

자료: 한국무역협회

중심의 교역에서 상업적 베이스로 건실화했다는 것을 의미한다.

2007년 남북교역에 있어 상업적 거래는

14억3,117만 달러로 2006년 대비 54.2% 증가했다. 상업적 교역이 전체 교역에서 차지하는 비중은 79.6%나 된다. 이 중 반입은

7억6,529만 달러로 전년대비 47.6%가 증가했고, 반출도 6억6,588만 달러로 2006년에 비해 62.5%나 증가했다. 상업적 거래가 증가한 것은 무엇보다도 북한의 자연자원의 반입이 증가된 때문이다. 예를 들어 아연피는 2007년 1억795만 달러어치를 반입, 전년대비 32.8%나 증가했으며, 모래의 반입량도 1억538만 달러로 전년대비 92.7%가 증가했다. 그 밖에도 북한산 무연탄 및 선철 반입량이 급증(무연탄 반입: 2,116만 달러 전년대비 8,006% 증가, 선철 반입: 1,447만 달러 전년대비 2,230% 증가)했으며, 개성공단건설용 자재 및 입주공장 생산원료 반출 증가(반출액: 3억3,950만 달러 전년대비 52.3% 증가)와 함께 경공업협력사업의 신설에 따라 2007년 7,250만 달러에 달하는 경공업 원자재가 반출되었기 때문이다.

이상과 같은 변화는 반·출입 품목 구성

에 있어서도 변화를 가져왔다. 북한에서 반입되는 자연자원의 비중이 커졌다. 특기할 만한 것은 오랜 기간 반입이 거의 없었던 선철과 무연탄 수요의 증가에 따른 무연탄 반입이 재개된 점이라고 할 수 있다.

반출물자는 북한의 구매여력이 없어 일반 교역품에 대해서는 거의 실적이 없다. 대북 반출은 위탁가공 및 개성공단 건설을 위한 설비와 원자재 반출이 주를 이루고 있다. 2007년 총 반출금액은 2,017만 달러로 총 반입금액 4억4,124만 달러의 4.6% 수준에 그치고 있다.

남북교역은 1990년대 중반부터 남북교역 당사자간 계약에 의한 직접교역이 증가하고 있는 추세를 나타내고 있다. 한국무역협회의 조사에 따르면 현재 교역이 이루어지는 형태는 직접교역 52%, 직·간접교역 22%, 간접교역 19%로 대다수가 직접교역 방식

<표 2>

대북한 반입품목의 변화

(단위: 천 달러)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
농 산 물	33,706	30,687	29,342	35,804	46,114
수 산 물	90,010	68,210	81,932	99,419	123,124
광 산 물	17,139	5,925	29,220	59,718	120,582
철강금속	32,743	39,188	42,169	82,382	145,638
기 타	3,845	6,107	6,253	4,629	5,786
합 계	177,443	150,117	188,916	281,952	441,244

자료: 한국무역협회

으로 추진 중임을 알 수 있다.¹⁰⁾ 직접교역의 비중은 전년도에 42%보다 약 10% 증가한 수치다. 이는 남북 교역 당사자간의 신뢰 형성이 그만큼 커져가고 있음을 의미한다. 남북교역 초기에는 교역에 따른 담보를 확실하게 하기 위해 중국을 매개로 하는 교역이 많이 이루어졌으나, 2005년 10월 남북 경제협력협약사무소가 개설되면서부터 남북 교역 기업에 대한 투자알선, 정보제공이 이루어지면서부터 직접교역의 비중이 늘어나고 있다. 그러나 간접교역을 선호하는 업체도 상당수를 차지하는 바, 이는 직접교역에 따른 교역 이행 보증 등의 문제점이 있기 때문인 것으로 평가된다.

남북교역 품목수도 1989년 25개에 불과

했던 것이 2002년 572개, 2004년 634개, 2006년 757개로 꾸준히 증가했으며 2007년의 경우에는 853개 품목으로 늘어났다.¹¹⁾ 물론, 여기에는 개성공단 건설에 필요한 각종 품목이 큰 비중을 차지하고 있는 것이 사실이다(2007년 경우 657개 품목으로 전체의 77% 차지).

위탁가공교역은 2007년 전년도보다 30%가 증가한 3억2,991만 달러로 전체 교역의 18.3%를 차지했다. 위탁가공교역 중 가장 비중을 많이 차지하는 품목은 섬유류로서 전체의 80% 이상을 차지하고 있다. 그 밖에도 깐마늘 위탁가공교역이 증가하고 있어 위탁가공교역이 농산물 분야로까지 확대되고 있음을 알 수 있다. 그 외 TV, 카세트라

<표 3>

대북한 반출품목의 변화

(단위: 천 달러)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
농 산 물	1,691	2,720	3,438	1,759	2,689
광 산 물	795	3,026	656	1,494	811
섬 유 류	663	1,434	1,315	1,958	1,635
철 강 제	80	707	1,481	1,062	3,526
기 계 류	2,531	4,867	5,753	7,993	9,143
전기전자	4,115	6,153	5,795	6,362	1,150
기 타	36,352	2,301	2,424	1,550	1,213
합 계	46,227	21,208	20,862	22,178	20,167

자료: 한국무역협회

10) 한국무역협회, 「2007 남북교역 조사보고서」 p. 6.

11) 한국무역협회, 위의 책

디오 등 가전제품 위탁가공교역은 꾸준히 이어져 오고 있으나, 생산량은 정체상태에 머물고 있는 형편이다. 그러나 경협사무소의 견본송달체계 구축, 상담주선 등과 북측 의류위탁가공 전담회사(새별총회사)가 운용되고 있어 위탁가공교역은 남북교역에 있어 중요한 역할을 할 것으로 내다보인다.

2. 개성공단으로의 협력사업 중심이동

개성공단 사업은 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 토지를 결합, 남북이 공히 경제적 이익을 얻고자 추진되는 협력사업이자, 긴장의 지역을 화해와 평화지역으로 변모시켜 가는 사업이다. 2003년 6월 착공한 이후 시범단지조성, 2004년 12월 첫 제품이 생산된 바 있으며, 현재 1단계 100만평에 대한 2차 분양(2007.4)이 완료된 상태다. 1단계 기반시설 공사도 2007년 10월 모두 완료되어 준공식을 거행한 바 있으며, 부지공사 또한 용수시설, 폐수처리장, 폐기물처리시설 등도 모두 완공되었다. 10만kW 용량의 송·변전 시설공사를 추진, 2007년 5월부터 입주기업들에게 송전방식의 전력 공급을 시작했으며, 통신은 2005년 12월 303회선을 개통한 이래 2007년 12월말까

지 총 653회선의 전화와 FAX 서비스를 제공하고 있다.

2007년 말 현재 개성공단에는 아파트형 공장 등 소규모 기업 29개를 포함, 총 65개 기업이 가동 중이다. 2007년 말까지 누적생산액은 2억7,342만 달러에 달하며, 총 수출액은 6,036만 달러로 누적 생산액의 22%를 차지했다. 2007년의 생산액은 1,537만 달러로 2005년에 비해 10배 이상, 2006년 대비 2.5배 신장했다.

개성공단 입주기업의 평균가동률은 77.3%로 국내 제조업 평균인 83.7%보다는 다소 낮은 편이나 국내 중소기업의 평균치 70.7%보다는 높은 편이다. 1년 이상 가동기업의 경우에는 국내 제조업 평균과 비슷한 82.5%의 수준을 보이고 있다.¹²⁾ 개성공단에는 2007년 12월 말 현재 북한측 근로자 2만2,804명과 남한측 근로자 784명이 근무하고 있다. 개성공단 1단계 100만평 공단 가동이 완료되는 2009년 4월부터 기업의 입주가 본격적으로 이루어지게 될 경우, 하반기에는 근로인력이 6만 명으로 예상된다.

개성공단은 1단계 100만평과 2단계 236만평 건설을 계획하고 있다. 2단계 개발은 개성시 봉두리 일원으로 면적 7,799천㎡(236만평), 공장용지는 120만평으로 추정 사업비 3,463억 원, 사업기간 2007.6~

12) 자료: 통일부, 『2007 통일백서』

2012.6으로 예상하고 있다.

2단계 공단 개발에서는 노동집약적 업종이 아닌 '다양한 기술수준의 산업이 입지하는 복합 산업단지'로 개발할 것을 계획하고 있다. 이를 위해서는 제2단계에서 북한 노동력 활용 방법의 근본적인 개선에 따른 생산성 향상이 이루어져야 할 것으로 보인다. 기술집약적 업종이 수익성을 확보하기 위해서는 단순히 저임금만으로는 충분하지 않으며, 양질의 노동력 확보와 이를 효율적으로 사용할 수 있는 여건이 조성되어야 할 것이다. 제2단계 150만평의 입주가 완료되고 250만평 전체가 가동될 경우, 고용 15만2천명, 생산과 부가가치효과는 각각 약 28억 달러, 11억5천만 달러에 이를 것으로 전망되고 있다.

실제 개성공단 총 2,000만평을 모두 개발하는 것은 중국과 남한 여느 공단에 못지않은 대규모 공단개발을 의미(청도: 10만평, 베트남: 100만평, 한국남동공단: 300만평, 시화공단: 500만평, 구미공단: 700만평, 창원공단: 800만평)한다. 그러나 전체 2,000만평 중에서 현재까지 경계가 확정된 것은 1,300만평이며, 이 중 「개성시인민위원회」가 관리하는 개성시가지 400만평을 제외한 900만평에 대해서만 개발계획이 수립된 상태다. 개성공단 개발은 지역경제에 대한 직접적 효과뿐만 아니라, 북한산업, 기술변화, 국토발전, 생활여건변화, 대외관

계변화 등에 이르는 간접효과도 클 것으로 예상된다. 특히, 개성권역의 변화가 두드러질 것으로 기대된다. 개성권역 주민의 소득 증대효과를 비롯, 전반적 도시발전 효과를 창출할 수 있을 것이다. 제2단계 공단건설이 완료·가동될 경우, 남측의 자본·기술과 북측의 인력을 제공 생산하는 남북경협의 중심모델이 될 것으로 전망된다.

3. 남북경협 확대 추진기반 확보

남북한간에는 현재 경협사업을 활성화할 수 있는 기반을 갖추어놓고 있는 상태다. 북한이 2007년 노무현 정부의 말기, 새로운 정부에 의해 변화된 대북 정책이 추진될 우려와 가능성에도 불구하고 「2007 정상선언」(2007.10.4)과 총리회담(2007.11.14~16)을 통해 경협 활성화 내용의 실천을 재확인한 것은 남북경협이 단지 선언이 아닌 그 실천에 대한 강력한 의지를 피력한 것이나 다름없다. 이와 같은 합의는 새 정부의 대북 정책 추진에 엄청난 추동력과 함께 북한으로 하여금 변화를 유인할 수 있는 절대적 기회로 작용할 수 있다. 남한에 대한 북한의 의존도를 남북한 경협사업에 유리하게 전개할 수 있게 하는 절호의 기회로 만들 수 있다는 것이다. 새 정부는 이 점을 충분히 감안해야 할 필요가 있다.

이하에서는 남북경협 확대를 위한 기반

구축에 대해 좀 더 구체적으로 언급하고자 한다.

첫째, 개성공단 개발과 관련, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장장치들을 조속히 완비하기로 한 상태다. 북한 측 근로자의 적기 충원을 위한 숙소건설, 근로자 출퇴근 도로 확충 및 통근열차 운행 문제에 대해서 합의한 바 있다. 또한 통행시간을 확대하고 전자출입체계(RFID)를 남북간 연계·적용하여 출입업무와 출입심사를 간소화하는 한편, 통관 검사 방식을 선별 검사로 전환하기로 하는 등 통관제도 개선조치에도 합의한 상태다. 통신은 2008년 내 인터넷과 무선전화 서비스를 제공하기로 했다. 개성공단지원법(2007.8.26 시행)을 통해서도 개성공단 기반시설을 국내에 준하여 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고 개성공단 현지기업에 채용된 남측 근로자들에게도 4대 보험 등이 적용될 수 있도록 했다. 그 밖에도 북한 인력에 대해 종합적이고 체계적인 기술교육을 실시하고 입주기업의 생산성 향상을 도모하기 위한 기술교육센터를 건립(2007.11), 2008년 상반기에 개원할 예정이다.

둘째, 2007 남북정상회담에서 문산-봉동간 화물열차 운행에 합의한 후, 실무접촉

을 거쳐 2007년 12월 11일부터 경의선 문산-봉동간 화물열차의 정례화가 이루어짐으로써 개성공단 반출입 물량의 열차운송이 가능해졌으며, 개성-신의주 철도를 공동으로 이용하기 위한 개보수 문제도 협의·추진해 가기로 합의한 상태다. 이에 따라 남북은 개성-평양 고속도로 개보수를 위한 현지조사(07.12.11~13), 개성-신의주 구간 412km 철도 개보수를 위한 현지조사(2007.12.12~18)를 추진한 바 있다.

셋째, 해운협력과 관련, 남북간에는 현재 「남북해운합의서」에 따라 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초와 북한의 남포, 해주, 고성, 원산, 홍남, 청진, 나진간 해상항로가 개설되어 남북의 국적선이 운항되고 있다.¹³⁾ 2007 남북정상선언에서 합의된 조선 및 해운협력 등을 논의하기 위한 남북조선 및 해운협력분과위원회 제1차 회의(07.12.25~28)를 통해 조선협력단지건설, 민간선박의 해주직항로 통과 및 통항질서 등과 관련한 제반 문제들을 협의한 바 있다.

넷째, 남북관광협력 활성화의 기반도 확보한 상태다. 금강산 관광에 이어 2007년 12월부터 개성관광이 실시되고 있으며, 2007 남북정상회담에서 서울-백두산간 직항로를 통해 백두산 관광이 실현될 수 있는

13) 그러나 북한에 선박을 투입할 때, 남북이 서로 다른 입장을 견지하고 있어 사업수행에 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 남한은 한국적선과 한국선원, 북측은 외국적선과 외국선원을 선호하고 있는 것으로 알려져 있다.

바탕을 마련해 놓고 있다. 현대와 북한-아·태간에는 2008년 5월부터 백두산 관광 추진에 대한 합의가 이루어진 상태다. 이미 현지 사전답사(07.11.26~12.1)를 추진, 백두산 지구의 관광자원 현황 및 관광시설, 삼지연 공항의 항행안전시설과 활주로 상태 등을 점검한 바 있다.

다섯째, 경공업·지하자원 협력과 관련, 남한은 2007년 이미 8천만 달러에 상응하는 경공업 원자재를 제공한 바 있으며, 이에 상응하는 북한 지하자원 개발을 위해 단천지역의 검덕 연·아연광산, 대흥 및 룡양 마그네사이트 광산 등 3개 광산에 대한 현지 공동조사를 3차례(1차: 7.28~8.18, 2차: 10.20~11.7, 3차: 12.20~26) 실시하기도 했다. 경공업 원자재 대가 상환과 관련해서는 2007년도 상환분 8천만 달러의 3%인 240만 달러에 해당하는 아연피 약 1,000톤이 2차에 걸쳐 상환된 바 있다.

여섯째, 남북간에는 수산업분야에서의 협력도 추진해 나갈 수 있는 기반도 마련해 놓고 있다. 남북은 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담을 통해 남북간 어업협력을 이룰 수 있는 계기를 마련했으나, 그동안 별다른 진전을 보지 못했다. 그 후 2005년 제1차 남북수산업협력 실무협의회(2005.7.25~27, 개성)에서 남북한은 ①서해수역에서의 공동어로사업 추진, ②서해상의 제3국 불법 어선 조업방지, ③수산물 생산·가공·유통

분야의 협력, ④수산업 기술교류협력, ⑤우량품종 개발의 공동추진, ⑥제3국 어장진출을 위한 협력에 대한 합의를 도출해낸 바 있다. 그러나 합의문에 포함된 공공어로수역과 시작 시기를 남북군사당국자회담에서 합의되는 데 따라 확정하기로 함으로써 군사 분야의 진전이 본 협력사업 추진의 관건으로 작용했다. 본 사안은 남북정상회담에서 합의한 「서해평화협력특별지대설치」와 연관하여 기타 사안(직항로개설, 해주항 이용, 해주경제특구건설, 한강하구이용 등)을 포괄하는 패키지 방식으로 해결하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

일곱째, 한강하구의 개발을 추진할 수 있는 여건을 계속 조성해 나가는 것도 필요하다. 한반도 면적의 17.4%인 유역면적 38,665km²에 강우량이 모여 한강하구로 흐르며, 그 70%가 홍수기에 집중 방류되고 있는 바, 하구언으로 담수호를 조성할 경우, 막대한 산업용수를 생산할 수 있으며, 노출된 간석지를 매립하면 광활한 산업용지도 확보할 수 있다. 확보된 토지와 수자원을 한강하구의 산업개발에 활용하고 남는 수자원은 부족한 산업용수로 공급하고, 북한의 황해도 연백평야에 부족한 농업용수를 공급, 식량문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 한강하구는 친환경개발로 개발과 보전이 조화를 이루는 새로운 볼거리로 조성될 수 있다. 남북이 협력 관

광지대로 조성, 국제하천의 새로운 개발모델로 개발하는 것도 유의미할 것이다. 이를 위해서는 남북이 한강하구의 개발에 필요한 조사를 추진, 새로운 산업구조, 관광, 토지, 물류, 경영시스템 등을 함께 연구해야 할 것이다.

그 밖에도 남북간에는 북한 안변지역에 선박블록공장 건설을 위한 협력, 남포 영남 배수리 공장 설비현대화와 기술협력사업, 선박블록공장 건설 등을 추진하는 조선협력사업에 합의한 바 있다.

또한 북한의 식량난을 해소하고 기존의 일회성 대북 지원에서 벗어나 북한 농업의 근본적 구조개선을 유도하기 위한 인적·물적 상호교류를 추진하기 위한 개발협력형 농업사업을 도모할 수 있는 기반도 마련하고 있다. 2005년 제1차 남북농업협력위원회(농림 차관급 회담) 협의에서 남북한은 북한의 협동농장을 선정, 협력사업을 추진하기로 한 바 있다. 이를 위해 남측은 육묘시설, 비료, 농약, 농기계 등 농기자재, 배합 사료 및 영농기술 지원하고, 북측은 남측 기술자들의 방문을 보장하기로 했다. 그 외 북한의 식량증산을 위한 종자생산과 가공시설 지원 및 협력을 추진하고, 우량 유전자원의 교환, 육종 및 재배기술, 생물농약의 개발·생산, 종합적 병해충 관리체계

확립, 북한 지역 산림녹화를 위한 양묘장 조성(북한 동서부 지역에 각 1개소 조성)과 산림병해충 방제 협력, 축산, 채소 등 농업분야의 다양한 협력사업 발굴을 추진하기로 했다. 2007년 정상선언에서는 이와 관련한 협력을 지속할 것에 합의하였으며, 이에 따른 남북농업협력 실무접촉(07.11.15)이 이루어지기도 했다. 본 접촉에서는 기 합의한 남북농업협력사업 중, 우선 축산협력사업을 착수하기로 하였다. 즉, 평양시 강남군 고읍리 일대에 상시 사육두수 5천두(연산 1천톤, 사업기간 2년) 규모로 양돈협력사업을 진행, 그 성과에 따라 확대 실시하기로 했으며, 양돈협력사업을 협의·처리하는 총괄 이행기구를 지정, 2007년 11월 중 남북 전문가 공동으로 현장 답사를 추진하기도 했다.

4. 남북 경협상의 주요 문제점 및 애로사항

남북경협에는 활성화를 가로막는 많은 문제와 애로사항이 있다.¹⁴⁾ 최근 한국무역협회가 설문조사한 결과에 따르면 3통 문제의 해결을 가장 시급한 것으로 들고 있으며, 이 문제는 특히 개성공단 개발의 관건이 될 것으로 보고 있다. 예를 들어 평양 등 북한 방문 비용이 너무 많이 소요되는 것과, 남

14) 이에 대한 자세한 언급은 김영윤, 「남북경협 실패사례 연구」 통일연구원 연구보고서 04-18 (서울: 통일연구원, 2004) 참조

측 기업과 방문단에 대한 북측의 웃돈 형식의 혜택 요구, 북한측과의 직접적 통신수단이 없어 업무연락을 하기가 어렵고 연락이 되더라도 처리 속도가 너무 느린 점도 들고 있다.¹⁵⁾ 따라서 생산현장을 직접 방문하여 품질검사 및 품질관리를 할 수 있도록 방북 절차 간소화와 용이한 방북 허용을 요구하고 있으며, 남측 기술자의 북한 상주 허용을 비롯, 생산현황에 대한 북측으로부터 신속한 정보를 원하고 있다. 그 밖에도 육로 운송개통 등 남북 물류문제 개선을 중요 해결문제로 들고 있으며, 고물류비 같은 문제를 남북이 개성공단 경협사무소를 통해 풀어야 할 것으로 판단하고 있다. 특히, 해상 운송의 운임이 너무 높기 때문에 조속한 육로 운송 개통을 요망하고 있으며, 긴급 수송 물품에 대한 물품 배달체계 확립, 인천-남포간 정기선의 부정기적 운항 개선, 독점운항 배제, 운항편수 증가, 입항지연에 따른 선적 차질 개선, 남북한이 허용한 항구 이외 추가적인 항구 개방 체제가 갖춰질 수 있기를 원하고 있다.

그 다음으로는 남북경협 사업 추진에 있어 실질적인 분쟁해결 수단이 없는 점도 중요 문제로 지적되고 있다. 현재 대북 사업을 하는 기업들은 북측과 분쟁이 발생했을 때 대부분 피해를 감수하거나, 다음 번 주

문이나 협력 사안에서 타협하는 것으로 분쟁을 해결하는 경향을 보이고 있다. 상사분쟁 문제는 경우에 따라 3통 문제의 해결보다 더 실질적이고 시급한 문제로 경협업자들은 보고 있다. 상사분쟁 해결을 위해서는 무엇보다도 남북간에 합의된 「남북상사중재위원회」 설치·운용이 중요한 것으로 지적하고 있다.

IV. 새 정부의 대북 경협 정책: 추진방향과 전망

1. 새 정부 대북 경협정책의 내용

새 정부의 대북 경제정책의 핵심은 대통령 당선인 공약사항인 비핵·개방·3000 구상에 담겨 있다. 비핵·개방·3000은 9·19 공동성명의 완전 이행→한반도 평화체제 정착 및 북미, 북일 관계 정상화를 거치면서 북한이 핵을 포기하고 개방에 나설 경우, 5개 분야의 포괄적 패키지 지원을 본격화함으로써 향후 10년 내 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러 수준으로 끌어올리는 것이 핵심 내용이다. 5개 분야의 핵심 내용은 아래 표에 제시하고 있는 바와 같다.

그 외 새 정부는 한반도 경제공동체 형성을 위한 나들섬, 대북농업복구 및 개발 지

15) 북경-평양 국제회선이 1개 밖에 없으며, 통화가 어려워 사업추진에도 많은 차질을 빚고 있는 것으로 언급

<표 4>

비핵·개방·3000 구상 주요 실천 내용

분 야	내 용
경 제	300만 달러 이상 수출기업 100개 육성 - 경제·법률·금융 분야의 전문컨설팅 인력파견(전직경제관료, 경영인) - 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치 - 년 300만 불 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 - KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용
교 육	30만 산업인력 양성 - 30만 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 - 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원
재 정	400억불 상당 국제협력자금 조성 - World Bank 및 ADB 국제차관 - 남북교류협력기금(100억 달러: 10년간) - 해외직접투자 유치 협력 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북지원금
인프라	신경의고속도로 건설 - 에너지난 해소를 위한 협력 - 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 - 400km 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설 - 대운하와 연계
복 지	인간다운 삶을 위한 복지 지원 - 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 - 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력 - 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

원, IT협력을 위한 인프라 구축, 한반도 생태벨트 조성 등의 사업을 구상하고 있다.

2. 새 정부 경험정책 추진 전망

새 정부하에서 남북경협은 어떻게 전개될 것인가? 이명박 정부하의 대북 경협은 적어도 피상적으로는 기존의 정책과는 차별화된 새로운 접근이 이루어질 것으로 전망된다.

차별화된 정책 방향은 지난 10년 동안의 대북 정책과 남북경협에 대한 비판적 인식에서 비롯되는 측면이 강하다. 남북경협을 포함한 대북 정책에 대한 비판은 통일부 인수 위 보고에서도 나타났듯이 기본적으로 남북경협 그 자체보다는 경협 추진의 방법 및 결과에 대한 다음과 같은 부정적 인식에서 비롯되고 있다.

첫째, 과거의 대북 정책이 “북한에 끌려

다닌다는 인식을 갖게 했으며,” 둘째, 경협의 진전에 비해, “평화·안보 분야는 만족스러운 수준에 이르지 못했으며,” 셋째, “국민과 국제사회가 체감할 수 있는 북한의 개혁·개방이 가시화되지 않아 정책의 효과가 미흡하다는 점” 등이 그것이다.¹⁶⁾ 그 외에도 기존의 대북 경협이 ‘경협의 확대에만 초점을 맞추으로써 경제성과 수익성을 확보하지 못했으며,’ 남북한 경제는 물론, ‘한반도 전체 한민족의 삶의 질 향상에 기여하지 못한 점’ 등이 비판의 대상이기도 했다. 특히, 남북경협 활성화에는 큰 관심을 보이면서도 정작 국제사회의 규범적 가치인 북한 주민의 인권문제에 대해서는 적극적이지 못한 점 때문에 남북경협이 비판의 주 대상이기도 했다. 이런 점에서 남북경협을 포함한 향후 대북 정책은 ①한반도의 평화·안보와 북한의 개혁·개방을 지향하며, ②북한의 실질적인 변화와 ③경협사업을 통한 경제적 이익 창출에 기여하며, 그 추진 방식에 있어서는 ④당당한 면모를 지니는 방향으로 추진될 것으로 전망된다.

단기적으로는 북한 핵 폐기를 당면 최우선 과제로 이의 해결에 진력하면서 기존의 남북 합의사항과 관련, ‘기본적으로 인도주의적 차원에서 진행되는 사업이나 타당성이 있는 사업은 지속될 필요가 있으나, 타당성

이 없는 사업은 재평가’할 것으로 전망된다. 즉 ①순수 인도적 사업과 큰 재정 부담 없이 남북관계 발전에 기여하는 사업은 정상 추진하고, ②타당성이 확인되고 우리 기업의 필요에 따른 시급한 사업은 남북협력기금 범위 내에서 추진하는 한편, ③중장기 대규모 협력사업은 기초조사 등 타당성 확인 후 추진할 것으로 예상된다. 그 밖에도 남북협력기금과 관련해서는 ‘투명성, 경제성, 효율성의 관점에서 운용되어야 한다’는 원칙하에 실질적인 개선방안이 마련될 것으로 예상된다.

이상의 전망을 뒷받침하듯 최근 김하중 통일부 장관도 “새 대북정책에 대한 북의 호응이 있을 때까지 지켜보겠다”는 뜻을 피력하고 있다.¹⁷⁾ 김장관은 “대북 정책은 대외정책을 무시하고 남북관계를 끌고 나갈 형편이 아니다”라고 하면서 “북한이 우리에게 과거와 같은 태도를 취할 것인지, 다른 태도를 취할 것인지 보겠다”고 말한 바 있다. 이와 같은 태도는 작년 정상회담에서 남북이 합의한 안변·남포 조선협력단지 조성, 철도·도로 개보수 등과 관련한 협의 등이 북핵 상황의 가시적 진전 없이는 본격적으로 진행되기 어려울 것이란 점을 시사하고 있다. 경우에 따라서는 대북 비료지원, 베이징 올림픽 공동응원단 파견을 위한 경의선

16) 이는 지난 2008년 1월 8일 인수위에서 통일부가 자체적으로 판단, 보고한 내용임.

17) 연합뉴스, 2008.3.13

철도 긴급보수 등의 현안들도 핵문제 해결을 위한 북한의 성의있는 태도를 요구하는 측면이 강한 것으로도 해석된다.¹⁸⁾ 대북 인도적 지원과 관련해서도 ‘인도적 지원은 분배 투명성이 확보되는 한 조건을 붙이지 않고 추진하는 것이 타당하나, 북측도 인권·국군포로·납북자·이산가족 문제에 있어 남한 국민의 기대에 상응하는 호응이 필요하다’고 보고 있어 대규모 인도적 지원 또한 북핵 진전 상황과 북한의 태도 변화를 보아가며 종합적으로 검토할 것임을 예고하고 있다.

한편, 비핵화를 포함, 개방 등 북한의 태도에 있어 정부는 대체로 낙관적인 자세를 보이고 있는 것이 사실이다. 그 이유는 새 정부가 남북관계를 개선하고 한반도에 평화를 정착시킬 의지가 있으며, 북한 주민들의 행복에 상당한 관심이 있음을 들어 북한도 정부의 이런 방향에 대해 긍정적으로 호응할 것으로 생각하고 있기 때문이다.

3. 새 정부의 남북경협 정책 추진상의 고려사항¹⁹⁾

가. 핵문제 해결보다 더 어려운 북한 개방
「비핵·개방·3000」은 기존의 인도적 차

원의 대북 지원이나 현재 추진 중인 개성공단사업과 금강산 사업에 적용되는 것이 아니라 대규모 투자가 요구되는 장기적인 대북 사업에 적용될 것이 분명하다. 그러나 북한에 요구하는 개방의 내용과 질이 어느 정도에 이를 것인지 미지수이나, 북한에게 있어 실질적인 개방은 비핵 문제보다 더 어려울 수 있다. 북한은 개방을 통해 주민의 소득 향상이라는 큰 경제적인 이익을 남한으로부터 가질 수 있다고 판단하더라도, 또한 체제유지에 외부로부터의 약속이 담보되더라도 내부체제의 불안정이 초래할 수 있다면 개방에 쉽사리 응하기 어려울 것이다. 북한이 핵문제를 해결했다고 하더라도 수십 년 만에 만난 이산가족이 하루 밤을 같이 잘 수 있도록 허용하는 개방을 단행할 수 있을 지 의문이다. 또한 핵문제가 해결되었어도 북한을 방문하는 남한의 기업자나 방문객이 마음대로 평양의 거리를 돌아다니게 만드는 개방을 추진할 지도 의심스럽다. 남한이 원하는 북한의 실질적인 대외개방은 내부적인 체제개혁과 민주화로 연결되기 쉽다.

새 정부는 핵시설의 불능화가 이루어지면 비록 완전한 핵 폐기가 안 된 상태라 해도

18) 김하중 장관은 3월 13일 기자 간담회에서 “「비핵·개방·3000」에서 ‘3,000’이 더 중요하다고 생각한다”면서 “북한이 ‘3,000’을 원하면 납득할 만한 조치를 취해야 하는 것 아니냐”고 언급, 핵신고 문제로 멈춰선 비핵화 프로세스의 진전을 위한 북의 전향적 조치를 우회적으로 촉구했다.

19) 이 부분의 글을 필자의 최근 줄고 김영운, “새 정부 남북경협 정책 추진 방향” 평화한국 2008년 3월 호의 내용을 크게 인용·수정했음.

북한의 30만 산업인력 양성과 같은 협력은 시작할 수 있다고 했는데, 이와 같은 안을 북한이 아무런 전제 없이 받아들일 지는 미지수다. 북한은 체제에 대한 파급효과를 고려, 30만 인력을 남한에게 맡기려고 하는데는 심한 거부감을 나타낼 가능성이 크다. 만약 이 같은 상황에서 남한이 대북한 개방을 강하게 요구할 경우, 기존의 남북경협도 진전되지 못하는 상황에 부딪힐 수도 있을 것이다.

개혁·개방이 남한을 위해서나 북한 자신을 위해 너무나 당연하지만 이를 강제하기란 어렵다는 점을 인식해야 한다. 지난번 정상회담에서도 나타났듯 개혁·개방이라는 용어에 대한 북한의 거부감은 상당히 큰 편이다. 따라서 스스로 택하는 개혁·개방이 되어야 한다는 점이 중요하다. 남북경협은 이를 위한 수단이 되어야 한다. 양문수는 “북한의 입장에서 보면 대남 경제교류협력은 개방이나 다름없으며, 타 외국보다 남한에 대해서는 개방에 따른 흡수통일의 우려가 강하다”는 적절한 이야기를 하고 있다.²⁰⁾ 그는 “북한과 경제교류협력을 확대하는 것 자체만으로도 북한의 대외개방을 확

대하는 효과를 가지며…,” 남한 사람과 접촉하고, 남한기업과 교류하는 것 자체가 … 북한 사람들로 하여금 시장경제를 학습하게 하는 효과가 존재한다”고 보고 있다.²¹⁾

한편, 남성욱도 북한의 개방이라는 문제가 국제적 문제, 특히 북미관계와도 상당부분 연관되어 있어 “북미관계의 정상화 없이 북한의 개혁·개방이 정상적으로 진행되기 어렵다”²²⁾는 의견을 제시하고 있는 점은 곱씹어 보아야 할 점이다.

나. 비핵·개방과 경협사업과의 연계 문제

핵문제 해결 3단계인 핵 폐기 단계에 들어가서도 완전한 비핵까지는 장기간(5~10년) 걸릴 것인 바, 그동안 남북경협을 정체 상태에 두기도 어렵다. 북한은 개방을 한다고 하더라도 아주 조금씩 내부의 체제가 허용할 수 있는 범위 내에서 할 것이다. 이와 같은 상황에서 신정부가 예를 들어 핵 폐기 과정이 30%쯤 진전되면 남북 경협협의회체와 국제지원 메커니즘을 만들고, 다시 30% 진전이 되면 프로그램에 돈을 투입하고, 100% 완료되면 5대 프로그램 전체가 가동하는 방식으로 대북 경협을 추진하려는 것

20) 양문수, “2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제,” 통일연구원, 『통일정책연구』 제16권 2호 (서울: 통일연구원, 2007), p. 43.

21) 이런 점에서 양문수는 남한이 북한의 개혁·개방에 대해 지나치게 협소한 시각을 가지지 않기를 원하고 있다. “경제개혁의 핵심적 요소가 시장화라면, 그것은 상품, 화폐, 경쟁, 재산권 계약, 경제적 합리성 추구와 같은 것으로 보아야 하며, 그와 같은 요소들을 북한 주민이 몸에 익힐 수 있도록 하는 것이 중요하다”고 보고 있다. 앞의 논문, ibid.

22) 남성욱, 위의 논문, p. 146.

을 고려²³⁾하고 있는 데, 만약, 30%나 60% 쯤 자본이 투입된 다음 핵문제가 더 이상 진전이 되지 않을 경우, 기 투입된 돈은 포기해야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 사업추진의 연속성을 위해 대북 경협을 추진할 수밖에 없는 상황이 되고, 북한은 핵포기를 지연시킨 채, 경제협력을 통한 실익을 챙기는 결과로도 나타날 수 있다. 이는 새 정부의 대북 경제정책이 노무현 정부의 대북 경협사업 추진과 차별성을 갖지 못할 것이라는 빌미를 제공할 가능성도 크다.

대북 경협사업 추진에 있어 북한 개방의 핵심은 3통문제의 해결에 있다. 남북경협 추진을 위한 3통 문제가 북한 전역에서 자유롭게 이루어질 경우(사업을 위한 통행·통신·통관의 자유 보장), 남북경협을 위한 북한의 대남 개방은 상당부분 진전된 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 남북경협의 성공을 위한 북한 개방은 3통 문제의 해결과 남북한을 잇는 사업을 추진하는 것이 절대적으로 중요하다.

다. 남북경협을 통한 북한의 점진적 변화 유도

북한의 개방은 남북경협을 통해 점진적으로 유도하는 것이 바람직하다. 즉, 대북 경협사업을 추진하기 위해 북한이 취해야 할

개방의 내용을 담고, 이의 수용을 권고하는 것이 북한을 개방으로 인도하는 데 훨씬 더 용이하다. 북한의 개방은 사실 스스로 인식하지 못하는 사이에 내부로부터의 요구에 부응하는 방법으로 이루어지는 것이 가장 바람직하다. 대북 개방을 강제하는 것은 남북경협의 기초를 무너뜨려 정부의 대북정책에 대한 공감대를 와해시킬 수 있다. 따라서 현재의 경협이 보다 더 확대될 수 있는 방향으로 사업을 제안하고, 이에 따른 경제적 실익을 담보하는 확신이 들 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이다. 이런 점에서 남북경협의 우선순위에서 뒤로 밀린 남포와 안변 조선협력단지 조성에 대한 새로운 인식이 필요하다. 조선협력단지의 건설은 남북 상생과 북한의 개방을 시험할 수 있는 가장 본보기가 되는 사업이 될 수 있을 것이기 때문이다. 이와 같은 사업은 사업 자체의 국제경쟁력 유지를 위해 북한이 기존의 대남 경협 관행에서 벗어나 남한이 요구하는 형태로의 기여가 이루어져야만 하는 사업이다. 선박건조를 위한 물자·인력의 상시 이동, 통관절차의 간소화 확립이 이루어져야 하며, 세계 각국의 선주들의 수시 방문이 이루어져야만 가능하다. 중국을 대체할 새로운 투자처로서 북한의 적극적인 협조가 없이는 이루어지기 어려운 사업이

23) 이와 같은 생각은 2007년 12월 18일 인수위 소속 현인택교수의 중앙일보 인터뷰에서 제시되었다. 중앙일보, 2008.12.18.

며, 남한은 사업추진의 조건으로 필요한 북한 개방을 유도할 수 있다. 인력고용권한의 이양, 임금직불제 등을 요구할 경우, 북한의 개혁에도 도움이 될 것이며, 북한의 노동력 대규모 고용은 북한 경제에도 실질적인 큰 이익을 줄 수 있을 것이다. 더 나아가 남북경협을 위한 북한의 개방은 3통 문제의 해결이 관건이라는 점을 인식할 필요가 있다. 남북경협 추진을 위한 3통 문제가 북한 전역에서 자유롭게 이루어질 수 있게 되는 경우(사업을 위한 통행·통신·통관의 자유 보장), 남북경협을 위한 북한의 대남 개방은 완료 직전 상태라고 할 수 있다. 이런 점에서 남북경협의 성공을 위한 북한 개방은 3통 문제의 해결과 남북한을 잇는 사업을 추진하는 것이 절대적으로 중요하다.

라. 경협 재원조달상의 문제점

400억 달러의 재원마련과 관련, 고려해야 할 점도 있다. 우선, 국제금융기관의 개발국 지원 프로그램은 그 규모도 작지만, 조건도 까다로우며, 시간도 많이 걸린다. 한편, 북일 관계개선에 따른 일본의 배상금(100억 달러)은 일본의 대북 수교자금으로 남한이 마음대로 할 수 있는 돈이 아니다. 그리고 해외직접투자유치도 상업성 자금으로 수익성이 전제되어야 투자유치가 가능하다는 점을 인식해야 한다. 그리고 보면 재원조달의 주재원은 남북협력기금이 될 가능

성이 크며, 이는 남한 정부가 짊어져야 할 부담이 될 것이다. 그런데 400억 달러(38조원)라는 돈은 지난 10년간 대북 지원액보다 훨씬 많은 규모다. 통일부의 공식 집계에 의하면 지난 10년 동안 정부 차원의 대북 지원 총액은 8조6,178억 원으로 남북협력기금 5조 9,486억 원, 인도적 지원(민간지원 포함) 1조8,872억 원, 식량차관 7,840억 원으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 여기에다 정상회담 전 대북 송금 4,150억 원을 포함할 경우(기타 민간기업의 투자, 금강산관광 대가, 개성공단 임금, 기타 비공식적 민간대북지원 등은 제외) 약 9조에 달한다. 그런데 새 정부의 대북 경협 비용은 지난 10년의 4배 이상이 되는 금액으로 비핵·개방의 대가로 투입될 것이긴 해도 규모 면에서 작지 않다. 특히 만족스럽지 못한 개방이 되면서도 경협이 추진될 경우, 새로운 '퍼주기 논란'으로 이어지지 않을까 우려된다.

V. 결론 및 과제

남북 경협을 포함한 대북 정책이 북한의 변화를 유도하고 통일에 이르기 위해서는 지금보다는 훨씬 발전된 차원에서 추진할 필요가 있다. 무엇보다도 먼저 대북 정책을 보다 세련되게, 보다 더 현실에 입각한 실용적 차원에서 추진할 필요가 있다. 그리고

그 바탕은 보다 강력한 ‘사실상의 통일정책 (de facto unification)’이 되어야 할 것이다. 남북한간 국경을 초월하여 생산요소의 왕래가 이루어지고 누구든지 자유 방문과 관광이 가능하다면 정치·제도적인 통일은 요식 행위에 불과하다. ‘사실상의 통일정책’은 포용정책의 업그레이드를 통해 이루어질 수 있어야 한다. 기존의 대북정책을 평가·보완하는 것은 바람직하나, 기존 정책과의 차별성만을 의식, 모든 것을 새로 수립하는 것은 비현실적이다.

둘째, 대북 경험 추동력을 확보하기 위한 국민적 공감대 형성을 위해 대북정책 공개와 대북지원·협상 등 정책추진 과정과 내용을 적극적으로 공개함으로써 국민 다수의 동의와 지지를 얻는 노력이 필요하다. 순수 인도적 대북 지원 외 통행, 통신, 통관 등 3통 문제의 완화·해결, 철도·도로연결 및 상시운행, 이산가족의 방문·통신, 납북자·국군포로 문제 해결 등을 조건으로 북한 시설의 복구 등의 지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 북한이 거부할 수 없을 정도로 매력적인 사업내용과 규모로 북한의 변화를 유도할 수 있는 전략이 필요하다.

셋째, 정부는 대북 사업에 임하는 남한 기업이 이익을 창출할 수 있는 바탕을 마련하는 데 주력해야 할 것이다. 정부가 무턱대고 대북 사업 기업에 도움을 주거나 기업더러 대북 사업의 추진을 강요해서도 안 될

것이다. 정부가 북한으로부터 도움을 얻어야 할 경우에는 대북 협상을 벌여 그것을 획득할 수 있어야 한다. 3통 문제의 해결, 공단 인프라 지원, 핵문제 해결을 위한 국제환경 조성 등이 그것이며, 요구를 관철시키지 못할 경우엔 남북관계의 냉각을 각오하고 끈질긴 협상을 벌이는 것이 바람직할 것이다. 반면, 기업은 반드시 기업 자체의 판단과 논리를 세워 대북 경험에 임해야 하며, 정부 지원을 받을 목적으로 대북 사업을 해서도 안 된다. 정부차원에서는 기업이 대북 사업을 자체 역량에 의해 추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 기업도 북한의 개방을 이끌어 낼 수 있는 방향으로 대북 사업을 추진할 필요가 있다. 정부가 이를 위해 도울 것이 있으면 그것이 정책적이건 또는 재정적이건 적극적으로 도와야 할 것이다. 그래서 보다 많은 기업이 북한에 진출할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 개성이나 금강산을 포함하여 평양을 중심으로 하는 북한 내부로 진출할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

넷째, 대북 사업에서 효율성을 추구하는 것이 바람직하나, 효율성 추구의 대상이 북한이라는 점을 염두에 두어야 한다. 즉, 상대에 대한 파악이 더 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 경제성만을 중시, 대북한 압박 일변도의 정책이 이루어진다면, 이는 정책의 회귀가 되기 쉽다. 대북 정책에 있

어 가장 중요한 것은 상대를 의식하는 것이다. 북한을 상대로 인정하고 북한 스스로의 변화를 촉진하는 것이어야 성공적인 대북 정책이 될 수 있다.

마지막으로 대북 지원을 하면서도 북한에 끌려간다는 인식을 갖지 않도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 대북 지원사업의 투명성과 상호성이 강조될 필요

가 있다. 대북 인도적 지원에 있어 남한의 지원주체가 직접 북한의 실수요자에게 지원·제공할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 대북 지원물품의 수송·인도·분배과정을 남한이 관장할 수 있도록 노력하는 모습을 보여주어야 할 것이다. 특히, 현장 분배 조건이 우리가 원하는 데로 관철될 수 있도록 북한 당국에게 촉구해야 할 필요가 있다. 