

(현안 리포트) 북핵에 의한 남북 경협 위축 우려 :

남북 경협, 2006년 회고와 2007년 전망

홍순직 / 현대경제연구원 수석연구위원

회고 : 북핵 사태에도 불구하고, 경협 확대 지속

2006년 남북 경협은 북한의 핵·미사일 발사에도 불구하고 개성공단 사업을 비롯한 상업적 거래와 민간의 대북 지원 증가 등으로 지난해에 이어 사상 최고치를 경신하였다.

10월말 현재, 남북 교역과 경협 사업은 전년 동기의 8억 7,560만 달러에 비해 약 33.5%나 늘어난 11억 6,930만 달러를 기록하였다. 상업적 거래는 금강산 관광사업이 핵·미사일 발사 사태로 약 32.0% 감소했음에도 불구하고, 개성공단 사업과 일반 교역 및 위탁가공 교역 등에 힘입어 35.2%나 증가하였다.

특히 개성공단의 경우, 부지 공사가 마무리되어감에 따라 반출은 소폭 증가한 반면, 시범단지 15개 업체와 본단지 3개 공장이 가동됨에 따라 생산된 제품의 반입은 전년 동기 대비 467%나 급증하였다. 이로써 상업적 거래에서 반출은 전년 동기 대비 12.7% 증가에 그친 반면, 반입은 60.7%나 늘어났다.

한편 일반 교역액은 전년 동기에 비해 50.6% 늘어난 반면, 전체 교역업체 수와 품목 수는 오히려 각각 7.4%와 3.1% 감소함으로써 업체당 및 품목당 거래 단위가 확대되는 바람직한 모습을 보였다.

그러나 지원성의 비상업적 거래가 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 점과 특정 품목에 편중된 교역 구조, 남북 경협이 경제 외적 불안 요인에 상당한 영향을 받는 점 등은 아직까지 경협의 안정성과 제도화가 미흡하다는 것을 보여준다.

비상업적 거래는 8월말까지는 핵·미사일 사태로 정부의 대북 쌀·비료 지원이 유보됨으로써 전년 동기 대비 27.6% 감소하였다. 그러나 9월 한달 동안에만 민간의 대북 수해 복구 지원이 2억 1,600 달러나 이루어짐으로써 1~10월말까지의 대북 지원은 30.1%의 증가세로 급반전되었다. 이로써 비상업적 거래가 전체 남북 경협에서 차지하는 비중은 34.8%로 늘어났다. 이

로써 남북 교역 수지는 3억 1,830만 달러의 흑자를 기록했으나, 비거래성 교역을 제외한 실질 교역 수지는 2005년 같은 기간의 1억 6,800만 달러에 비해 54.3% 늘어난 2억 5,950만 달러의 적자를 보였다.

또한 농림수산물과 광산물의 1차 상품을 비롯하여, 섬유류와 대북 지원 비료 중심의 화학공업 제품, 개성공단 공장 건설을 위한 철강 금속제품 등의 5개 부문이 전체 교역의 81.5%를 차지함으로써 특정 상품에 편중된 교역 구조를 갖고 있다. 이외에도 북한의 개성관광 사업 지연과 사업자 변경 요구, 금강산 내의 이산가족 면회소 건설 공사의 일방적 중단 등은 남북 경협을 시급한 해결 과제로 지적된다.

< 거래 유형별 남북 교역 추이 >

(단위 : 100만 달러)

	상업적 거래				비상업적 거래	합계
	일반교역	위탁교역	경제협력	소계		
1995	230.4	45.9	0	276.3	11.0	287.3
2000	110.5	129.2	33.6	273.3	151.8	425.1
2001	111.4	124.9	18.9	255.2	147.8	403.0
2002	171.8	171.2	25.0	367.9	273.8	641.7
2003	223.7	185.0	21.0	429.7	294.4	724.2
2004	171.8	176.0	88.7	436.5	260.5	697.0
2005.	209.8	209.7	270.0	689.5	366.2	1,055.8
'06.1~10	248.6	212.9	300.6	762.0	407.3	1,169.3
(증가율)	50.6%	23.3%	33.0%	35.2%	30.5%	33.5%

주 : 1) 상업적 거래의 경제협력은 개성공단사업, 금강산 관광사업, 기타 경협사업을 의미하고, 비상업적 거래는 정부·민간 지원과 사회·문화 협력사업, 경수로 건설과 KEDO 중유 제공 등을 포함함

2) () 내의 증가율은 전년 동기 대비임

3대 경협 사업중 개성공단 사업만이 순항

투자 부문의 3대 경협 사업 가운데, 개성공단 사업을 제외한 금강산 관광사업과 남북간 육로 연결 사업은 부진하였다. 금강산 관광사업은 내금강 관광 및 골프장 개장의 지연, 그리고 북한의 핵·미사일 발사 이후 대북 관광 사업에 대한 부정적 국내 여론 확산 등으로 관광객이 감소하였다. 특히 북한의 핵 실험 이후 미국이 금강산 관광 대가 일부에 대한 군사비 전용 의혹을 제기하면서, 10월중에는 공공기관 및 학생 등의 단체 관광 예약

자들의 대규모 취소 사태가 발생하였다. 예약자 4만 명 가운데 약 45%가 취소하였고, 정부도 학생들과 교사들에 대한 금강산 관광 보조금 지원마저 중단하기로 결정하였다.

이로 인해 2006년 11월말 현재 금강산 관광객은 약 23만 명으로, 당초 2006년 목표치의 40만 명은 물론, 전년 동기의 28.8만 명에 비해서도 약 20% 감소하였다. 이로써 현대아산은 11월 10일부터 금강산호텔과 해금강호텔의 영업을 내년 3월까지 한시 중단하고 현지 고용 인력을 감축기로 하였으며, 매출 총이익의 60~70% 차지하는 금강산 사업의 위축으로 심각한 경영 위기에 직면해 있는 상황이다.

< 연도별 금강산 관광객 추이 >

(단위 : 천 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	06.1~11
합 계	10.5	147.5	212.0	58.8	87.4	77.7	272.8	301.8	230.2
- 내국인	10.5	147.4	211.3	58.2	86.9	77.2	270.7	300.0	228.5
- 외국인	-	0.07	0.8	0.6	0.5	0.5	2.1	1.9	1.7
누 적	10.5	158.0	370.0	428.9	516.3	594.0	866.8	1,168.6	1,398.8

개성공단 개발 사업은 시범단지 착공 3년 4개월만인 10월말 현재, 총생산액 6,980만 달러와 수출액 1,560만 달러의 남한 전용 공단으로 발전되었다. 개성공단에는 시범단지 15개 업체와 본단지 3개 공장이 가동 중에 있으며, 본단지 9개 업체는 공장을 건축 중에 있다. 1단계 100만 평의 부지 조성 공사는 2007년 상반기에 완료될 예정이나, 2006년 내에 단계적으로 분양할 예정이었던 본단지 잔여 용지 60여만 평은 북핵 사태로 인해 잠정 연기된 상태이다.

공단에서 근무하는 남북 양측 근로자의 수도 꾸준히 늘어나 11월말 현재 1만 1,000여 명이 근무하고 있다. 북측 근로자는 입주 기업에 고용된 근로자 7,733명과 현장 공사 인력 2,120여 명을 포함하여 총 1만여 명이 근무하고 있으며, 남측 인력은 790명에 달한다. 이로써 개성공단의 인원 및 차량의 출입은 2005년에 하루 평균 289명의 인원과 137대의 차량에서 2006년 10월에는 각각 434명과 223대로 늘어났다.

한편, 생산액은 2005년 1월의 20.1만 달러에서 2006년 10월에는 755.5만 달러로 20여 개월만에 37.6배로 늘어났으며, 업종별로는 섬유 업종(39.4%)과 금속·기계 업종(30.3%)이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이로써 1인

당 생산액도 2005년 평균 440 달러에서 2006년 9월에는 1인당 평균 임금 66.7 달러의 약 20배에 달하는 1,340 달러로 늘어났다. 이로써 시범단지외 한 의류업체는 2005년 공장 가동 이후 2006년 3월까지 실적을 결산한 결과, 매월 운영 자금 8,000~9,000만 원을 충당하고도 월 2,000~3,000만 원의 이익을 거둔 것으로 집계되었다.¹⁾

< 개성공단의 1인당 생산액 추이 >

(단위 : 달러)

2005				2006				
1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	7월	8월	9월
243	319	444	758	937	936	975	1,101	1,340

자료: 통일부 개성공단사업지원단, 『보도 참고 자료』 2006. 9. 28.

수출액은 2005년 4월의 3.8만 달러에서 2006년 10월에는 205.4만 달러로 1년반 만에 54배로 늘어났으며, 업종별로는 금속·기계 업종이 호주·중동·러시아 등지로 약 65.0% 수출되었으며, 화학 업종은 중국 등지로 27.2%, 그리고 전기·전자 업종은 로컬 방식에 의해 유럽 등지로 7.8% 수출되었다. 이로써 2006년 1~10월의 개성공단 교역액은 전체 남북 교역 및 상업적 거래에서 각각 19.9%와 30.6%를 차지하였다.

< 개성공단 입주기업의 생산 및 수출 현황 >

(단위 : 만 달러, %)

업종	생산('05. 1 ~ '06. 10)		수출('05. 4 ~ '06. 10)	
	금액	점유비	금액	점유비
섬유	2,750.0	39.4	-	-
화학	970.4	13.9	424.7	27.2
금속·기계	2,113.3	30.3	1,015.0	65.0
전기·전자	1,146.9	16.4	122.0	7.8
합계	6,980.6	100.0	1,561.7	100.0

자료: 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 사업 추진 현황』

한편 남북한 육로 연결 사업은 2005년 8월에 「차량 운행 기본합의서 및 열차 운행 합의서」가 발효됨으로써 남북한 연결 철도 및 도로의 원활한 활용을 위한 제도적 장치가 마련되었다. 도로의 경우는 도로 사용시 사전

1) 김필수, “개성공단 입주업체중 신원 첫 흑자,” 「헤럴드경제신문」, 2006. 5. 18.

통보, 시간을 정한 편대 운행 등으로 사용에 불편함이 있기는 하지만, 2004년 12월부터 정상 활용 중에 있다. 이로 인해, 이용 차량 및 인원도 증가하여 2005년말 현재 연간 차량은 6만 대, 인원은 40만 명에 달한다.

경의선의 문산~개성간 27.3Km와 동해선의 제진~금강산간 25.5Km의 남북한 철도 연결 사업은 2005년 12월에 동해선 남측 본선 궤도 부설이 완료됨으로써 열차 운행을 위한 남북간 기본적인 공사는 완료되었다. 이로써 지난 5월 25일에 시험 운행을 실시하려고 하였으나, 북측의 일방적인 연기 통보로 무산된 이후, 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 잠정 중단된 상태이다.

전망 : 북핵 사태의 해결 지연으로 남북 경협도 차질 우려

2007년 남북 경협을 전망하는 데 있어서 가장 중요한 변수는 남북 간의 경제적 요인과 함께, 남북 관계와 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인이다. 경제적 요인과 남북 관계 역시 북핵 문제의 진전 여부에 많은 영향을 받는다는 점을 감안하면, 결국 북핵 문제가 향후의 남북 경협 전망에 가장 결정적인 변수로 지적된다. 특히 개성공단과 금강산 사업 등의 민간의 사업은 물론, 철도·도로 연결 사업 및 경공업 원자재 제공과 지하자원 공동 개발과 같이 정부 차원의 대규모 경협 사업의 경우에는 더욱 그러하다.

따라서 2007년 남북 경협 전망은 북핵 문제의 향방에 따라 크게 달라질 수 있다. 다시 말해 2007년 남북 경협은 경협 인프라 개선과 개성공단 1차 본단지 공장의 본격 가동에도 불구하고, 북핵 해결 지연과 이로 인한 남북 관계의 불안정성과 같은 경제 외적 불안 요인 등은 본격적인 경협 확대의 커다란 제약 요인으로 작용할 것이다.

북핵 해결 지연으로 한반도의 지정학적 리스크 여전

2007년 남북 관계는 북핵 사태의 중장기화와 대선 정국 진입에 따르는 정부의 대북 포용 정책 추진의 제약 등의 대내외적인 불안 요인으로 정체될 가능성이 높은 것으로 전망된다. 다만 북핵 문제는 6자회담 재개 합의와 미국 중간 선거에서의 민주당 압승 등의 영향으로 미사일 발사와 핵실험으로 위기 국면으로 치달았던 2006년보다는 다소 나아질 전망이다. 지난

10월 31일의 6자회담 재개 합의로 북핵 문제는 '제재와 위기' 국면에서 '대화'와 '협상' 국면으로 진입하였으며, 중간 선거 이후 미국의 대외 정책은 '힘 우선'의 일방주의에서 '대화'와 '타협'을 중시하는 포용 정책으로 선회할 가능성이 높아졌다.

그러나 미국은 1994년의 제네바 합의 때와 달리 북한이 핵실험까지 한 만큼, 북한의 확실한 핵 폐기 의지를 확인해야 물질적 보상이 가능하다는 입장인 반면, 북한은 방코델타아시아(BDA)의 북한 계좌 동결 해제와 북미 관계 정상화, 중유 공급 재개와 같은 에너지 지원 등의 약속이 선행되어야 핵 폐기에 나설 수 있다고 맞서고 있다. 이로 인해 향후 북핵 문제는 6자회담의 틀은 유지되되, 구체적인 합의 도출과 이행 절차의 선후 관계 등에 대한 북미간 입장 차이로 낙관할 수 없는 실정이다.

한편, 남북 관계는 북핵 실험 이후 대북 협력에 대한 부정적 국내 여론과 대선 정국 진입에 따르는 대북 포용 정책 운용 폭의 제약 등으로 정체될 가능성이 높다. 정부는 북핵 실험 이후 UN의 대북 결의안을 준수하되, '한반도의 안정적 비핵화와 안보 위협 및 경제 불안 최소화' 원칙을 견지함에 따라 추가적인 '상황 악화 예방'을 위해 기존의 남북 관계 유지에 역점을 둘 전망이다. 그러나 정부의 대북 포용 정책은 북핵 해법에 대한 한미간의 이견 존재, 핵실험 이후 대북 협력에 대한 부정적인 국내 여론 확산, 여소야대 정국에서의 야당의 적극 반대 등으로 이전과 같은 추진력을 얻기는 어려울 것으로 보인다. 다만 대선을 앞둔 시점에서 정부의 특사 파견과 제재 국면 탈출을 위한 북측의 호응이 있을 경우에는 남북 관계에 새로운 전기가 마련될 가능성도 배제할 수 없다.

남북 경협은 차질 우려

북핵 사태 진전 여부에 따라 크게 엇갈릴 전망이다. 현재의 긴장 국면이 이어질 경우에도 2007년 남북 경협은 일정한 차질이 우려된다. 다만, 남북한 양측의 정경분리 원칙으로 핵·미사일 문제가 군사적 충돌과 같은 상황에 이르지 않는 한 민간의 교역과 개성공단 등의 기존의 경협 사업에는 심각한 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 정부는 2007년도 남북협력기금의 지출 규모 예산을 2006년보다 25.9% 줄였으나, 이 가운데 남북협력계정은 3.5% 감소에 그침으로써 현재의 대북 포용 정책을 유지할 것임을 시사하였다. 남북협력계정의 세부 항목에서도 북핵 사태 진전 추이를 봐가면서 시행하기 위해 예비비를 32.8%나 늘렸으며, 개성공단 관련 예산을 2006년

830억 원의 2.5배인 2,125억 원으로 늘려놓은 상태이다.

그러나 북핵 사태가 '진전과 긴장'의 반복으로 중장기화될 가능성이 높은 가운데, 남북 관계의 불안정성과 경협에 대한 미국의 투명성 제고 및 속도 조절 요구 증대, 북한 변화 유도라는 경협의 순기능 약화 등으로 당국 차원의 지원 사업과 민간의 신규 경협 사업은 지체와 서행이 불가피할 것으로 우려된다.

실제로 2006년 7~9월에 예정돼 있던 총 4억 5,400만 달러 가운데 정부가 중단시킨 경협 규모는 쌀·비료 지원 2억 7,000만 달러와 철도 및 도로 자재·장비 1,200만 달러, 경공업 원자재 제공 8,000만 달러 등 약 3억 6,000만 달러에 달한다. 또한 정부는 이미 유엔 안보리에 제출한 '대북 이행 보고서'에서 당국 차원의 남북 경협 및 지원 사업의 중단은 물론, 금강산 관광객에 대한 보조금 중단과 개성공단 2차 본단지 분양 유보를 결정하였다. 이로써 북핵 해결에 진전이 없을 경우에는 철도와 도로의 자재·장비 인도를 계속 중단하며, 경공업 원자재 제공과 지하자원 공동개발, 한강 하구 개발 사업 등도 중단하기로 하였다. 당국 차원의 쌀과 비료 지원도 계속 유보 조치 유지하며, 민간의 교류 협력 사업에 대한 정부의 지원 대상과 범위를 조정하기로 하였다.

이로 인해 관련된 민간의 신규 경협 사업은 물론, 사업의 불안정성 제고 및 국민들의 불안 등으로 기존 사업의 정상적 추진에도 차질이 우려된다. 다만, 특사 파견을 통한 남북 정상회담 개최나 북미간 양보로 6자회담에서 진전이 이루어질 경우에는 2006년 6월의 제12차 남북경협추진위원회에서 합의한 경공업과 지하자원 개발 등의 대규모 경협 사업은 물론, 구체적이고 포괄적인 경제 지원으로 획기적인 진전이 이루어질 수 있다.

과제 : 한반도의 안정적 관리와 일관성 있는 대북 포용 정책 추진

북핵 문제 해결 없이는 대규모 경협 사업의 본격적인 활성화에 한계가 있는 만큼, 남북 관계 개선과 경협 활성화를 위해서는 북핵 문제의 평화적인 조기 해결이 무엇보다 중요하다. 특히 개성공단 사업이 활성화되고 본 공단이 정상 가동되기 위해서는 북핵 문제 해결과 북미 관계 개선을 통해 생산 설비와 기자재의 반출, 서방국으로의 수출 시장 확보가 절대 필요하다.

그러나 북미 양자간의 상호 불신과 피해 의식으로 해결이 쉽지 않은 상황인 만큼, 우리 정부는 북핵 상황이 악화되거나 중장기화되지 않도록 북미 양측에 대한 위기 관리 능력을 제고하고, 주변국들에 대한 다각적인 외교적 노력을 강화해야 할 것이다. 다시 말해 민족공조와 국제공조의 균형속에서, 북한에게는 핵 해결 지연과 추가 핵실험에 대한 국제 사회의 엄중한 대응 방침과 함께, 핵 포기에 대한 실제적이고 구체적인 인센티브를 제시하여 핵 포기 결단을 촉구해야 한다. 미국을 비롯한 주변국들과는 굳건한 동맹체제 재정립과 북핵 문제에 대한 인식의 격차 축소를 통해 북한의 긍정적 변화를 유도할 수 있는 공동의 건설적 대안 마련에 우리 정부의 보다 적극적인 역할이 필요하다. 특히 북핵 협상 과정에서 한국이 소외되지 않도록 대비해야 하며, 주한미군 재배치와 작전통제권 환수, 이라크 파병 등에 대한 중장기 한미 안보 구상과 한미 동맹 관계의 재정립이 요구된다.

북핵을 뛰어넘는 적극적인 정책 추진 필요

남북 관계에 있어서는 남북 경협 확대가 남북 관계 개선과 북핵 문제 해결의 촉매제가 될 수 있도록 일관된 대북 포용 정책을 유지해야 하며, 정책 결정 과정의 투명성 제고로 국민적 합의를 유도해야 한다. 당국 차원의 경제 지원은 정경연계의 원칙을 견지하되, 민간의 남북 경협은 남북 관계의 개선과 제도화를 위한 실천적 대안과 지렛대 역할을 한다는 측면에서 정경분리 원칙 하에 활성화 방안을 적극 모색·지원해야 한다.

여야도 남북 경협 사업은 단순한 경협 사업이 아니라 한반도의 긴장 완화와 평화 관리 비용이란 측면에서 당리당략을 초월한 초당적 협력이 필요하다. 또한, 북핵 문제가 완전히 해결되기 전까지라도 개성공단과 금강산 관광 사업을 정상적으로 운영하고 발전시키기 위해서는 미국을 비롯한 주변국들에게 사업의 취지와 중요성, 반출 물자 관리의 투명성 확보 방안을 충분히 이해 설득시켜야 한다. 주변국들의 의회 의원들이나 오피니언 리더들의 현장 초청을 확대하여 우리 정부의 안정적 이행 실태와 계획, 한국적 특수성 등을 잘 설명하는 것도 좋은 방안 중의 하나로 지적된다.

정부는 대북 특사 파견이나 남북정상회담은 북핵 해결의 결과물이 아니라 해결을 앞당기는 지렛대로 활용할 수 있다는 인식의 전환과 함께, 북핵에 '간헐' 남북 관계가 아니라 북핵을 '뛰어넘는' 남북 관계로 나아갈 수 있는 소신과 보다 적극적인 정책 추진이 요구된다.