

# 새 정부의 대북 정책 수립 제언 : 남북 경협 활성화

정형근(대외경제정책연구원 연구위원)

## 참여정부의 남북 경협 성과

### 교역 증가와 경협 확대 여건 마련

참여정부의 남북 경협 5년은 북핵문제가 첨예화 되었던 집권 초기를 제외하고는 비교적 안정적으로 유지되어 규모면에서 크게 성장을 하였다. 참여정부 초기인 2003년 7억 2천만 달러이던 남북 교역액은 2006년 말 기준으로 13억 5천만 달러로 2배 가까이 증가하였다. 개성공단은 2003년 6월에 착공하여 2004년 6월에 시범단지를 완공하였고 2007년 5월에 1단계 본단지 사업이 완료되어 2007년 11월 현재 58개의 기업에 약 20,000 명의 북한 근로자가 근무하고 있으며, 누적생산액은 2.1억 달러에 이르고 있다. 금강산 관광은 2003년 9월 육로관광을 계기로 안정화되기 시작했고 내금강 코스 개방('07. 5)에 따라 2007년 9월까지 160만 명의 관광객이 방문하였다. 2005년 12월 도로연결에 이어, 2007년 5월 철도 시범 운행이 실시되면서 현재 하루 평균 1700여명, 360 대의 차량이 국경을 통과하고 있다. 남북 경협이 북한의 전체 대외 교역에서 차지하는 비중도 2003년 23%에서 꾸준히 증가하여 2006년 말 기준으로 31% 수준에 이르고 있다.

남북 경협에서 참여정부의 가장 큰 성과는 2007 남북정상회담을 통해 이끌어낸 다양한 협력 관련 합의들이다. 이번 정상회담에서는 무엇보다 남북 경협의 장애 요인이었던 3통(통행, 통신, 통관) 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비하자는데 합의함으로써 향후 남북 경협이 한 단계 도약할 수 있는 토대를 구축하였다. 한편 『서해평화협력특별지대』는 북방한계선(NLL) 등 군사적 문제를 경제적 공동이익의 관점에서 접근함으로써 경제와 평화의 선순환 구조가 정착될 수 있는 계기를 마련하였고, 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 개보수 및 공동이용도 남북 경협의 인프라 구축과 대륙철도 연결 가능성 제고라는 측면에서 의미를 가진다. 특히 정상회담

에서 차관급 경추위를 부총리급 경제협력공동위원회로 격상하기로 한 것은 향후 남북 경협이 보다 전면화될 것임을 예고하고 있다.

## 차기정부에 대한 제언

### 차기 정부의 남북 경협 추진 방향

#### ① 남북 경협 사업에 대한 전략적 구상 필요

먼저 남북 경협에 대한 체계적이고 전략적 접근을 견지할 필요가 있다. 2007 남북정상회담에서 합의된 경제협력 사업들은 대부분 우리정부가 오랫동안 구상해 왔던 경제협력 구상들이다. 이점에서 분명 과거의 남북 경협과는 달리 우리 주도에 의한 합의라고 할 수 있다. 그러나 여기에는 사업의 우선순위가 없고 경우에 따라서는 합의한 사업규모가 과연 현 단계에서 실현 가능한 것인가 라는 생각이 들게 하는 것도 있다. 따라서 우선적으로 경제적 실효성과 단기적 성과가 가능한 것부터 우선순위를 고려하여 합의사안을 총체적으로 점검할 필요가 있다. 북미관계의 급진전 가능성 등 남북관계를 둘러싼 주변 환경을 냉철하게 분석하고 각 사업의 타당성, 경제성, 자원동원 가능성을 검토하여 합리적인 사업규모를 정할 필요가 있다. 사업의 성격에 따라서 민간 추진과 정부 추진을 구분하고 정부가 부득이하게 참여해야할 경우 차관 형식일지 아니면 무상 지원으로 할 지, 무상 지원의 경우에는 그에 따른 반대 급부는 어떤 것을 전략적으로 북측에 요청할 것인지에 대해서 모색할 필요가 있다.

#### ② 경제 논리 중심으로 전환

남북 경협은 이제 경제 논리 중심으로 전환되어야 한다. 과거 남북관계가 정치적으로 대립되어있던 시기에는 남북 경협이 긴장완화를 위한 수단으로 활용되었다. 그러나 이제 남북관계는 과거에 비해 상당히 진전되었고 따라서 이제는 남북경제 관계 발전에 정치군사적인 제약이 작용하지 않아야 한다. 과거 정치적 협상에 의해 추진된 경제 협력 사업들로 인해 북한 당국자들은 남북 경협을 상호 이익창출의 수단으로 보지 않고 지원 성격으로 인식하려는 대남의존 태도를 보이고 있다. 이는 남북 경협의 질적 개선 및 성장에 큰

결림돌로 작용하고 있다. 따라서 대북 협상시 시간이 걸리더라도 ‘경제논리 중심’의 경협 질서 확립을 위해 북측의 과도한 요구에는 논리적으로 강력히 대응하는 전략적 자세를 견지할 필요가 있다. 북한에 대한 투자도 회수가 능성이 우선적으로 고려되어야 한다. 즉 수익성은 있으나 초기의 대규모 비용 투입으로 인한 부담으로 추진의 어려움을 겪고 있는 사업에 정부가 공적자금을 투자하고 이를 점차적으로 회수하는 방식과 유사한 개념이 적용되는 것이다.

### ③ 정부 중심에서 민간 주도로 전환

정부의 역할은 경제 협력의 환경과 인프라를 조성하고, 남북 경협에 있어서 자유경쟁이 이루어질 수 있도록 유도하는 데 집중될 필요가 있다. 공공성이 높은 사업은 정부 주도로, 기타 개별 사업은 민간 주도로 지원하며 정부의 과도한 지원 또한 배제되어야 할 것이다. 남북 경협에 참여하는 기업들도 지나치게 남북협력기금에 의존하고 있고, 새롭게 진출하고자 하는 개별 기업들도 남북협력기금에 의한 기반시설 지원 등을 요구하고 있는 현실이다. 남북협력기금이 남한 기업이나 북한 당국에게는 공짜로 주어지는 점심 정도로 인식되고 있다. 이러한 인식을 전환하기 위해서 정부 차원에서의 바람직한 경협 정책을 모색해야 한다. 이제는 경제적 타당성과 발전 가능성이 높은 부분에 투자될 수 있도록 해야 한다. 이에 따라 기업 차원의 북한에 대한 투자가 기업 스스로의 위험 부담을 염두에 두고 시장경제원리에 충실하게 이루어져야 한다. 인프라 구축 사업 또한 가능한 것은 지원하되, 그렇지 않은 부분에 대해서는 기업에 대해 분명하고 가시적인 조건이 제시될 필요가 있다.

### ④ 지원에서 협력 개념으로의 전환

북한은 이제 더 이상 통일의 대상이 아니라 협력을 통해 상생·발전할 수 있는 하나의 파트너로 인식되어야 한다. 물론 지금도 남북 경협 사업 추진에서도 공동번영과 상생의 논리가 적용되고 있다고는 하나, 이 또한 통일에 대비하여 북한 경제를 개선 및 변화시키기 위한 인프라 구축과 제도화에 역점을 두고 있어 순수한 협력 관계로 보기는 어렵다. 경협이 질적으로 성숙함에 따라 특수한 이해관계는 점차 배제되고 순수한 양자간 이익에 의해서 협력이 이루어져야 할 것이다. 따라서 일방적 지원이 아닌 상호이익을 위한 접근

이 이루어져야 할 것이며, 경제적으로 가장 효과적인 남북간의 분업 및 협업 구조를 설계하여 체계적인 협력이 이루어져야 한다.

#### ⑤ 선택과 집중의 원칙에 의한 경험 추진

남북 경험 사업은 그 효율성 측면에서 선택·집중·확산 전략에 따라 추진될 필요가 있다. 우선 북한 진출 업종의 선택은 남한 경제에 미치는 파급 효과, 북한 경제 발전에 미치는 영향을 고려하여 신중히 판단되어야 하며, 기존 사업을 중심으로 파급 효과 및 상호 연계성 등 전략적 고려 하에 우선순위를 정해 단계적으로 추진할 필요가 있다. 또한 남한 산업과의 산업 연계를 고려하여 cluster가 형성될 수 있도록 추진하고 그에 필요한 사회간접자본을 지원하는 방향으로 경험 사업의 선택과 집중이 이루어져야 할 것이다. 그리고 일단 선정된 유망 업종·지역에 대해서는 정부 차원의 관심을 집중하여 산업 거점 및 협력 거점을 점차 확대·개척해 나가야 할 것이다. 중국의 사례를 보더라도 일단은 동부해안의 중점 지역의 개발을 통해 주변지역으로의 확산을 도모하는 개발 전략을 추진하고 있으며, 이에 따라 서부는 여전히 낙후 지역으로 머물러 있다.

이와 같은 원칙에 따라 북한의 경험 거점은 평양·남포·개성·금강산을 중심으로 신의주→함흥·원산→청진·라선으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 서해안 지역과 함흥지역은 경공업입지로 중소기업으로 개발가능하며, 청진과 원산은 중화학 공업입지로 대규모 개발이 가능한 경험 거점이다. 따라서 서해 측은 경공업을 중심으로, 동해측은 중화학 공업의 진출 축으로 확보할 필요가 있을 것이다.

### 차기정부의 남북 경험 추진 과제

#### ① 2007 정상회담에 기초한 남북 경험의 질적 도약 도모

합의 과제 관련 이행 체계의 설치와 가동을 통해 남북정상 간의 합의가 이행·실천됨으로써, 남북관계가 지속가능하며 안정되고 제도화된 관계로 발전할 수 있는 기반이 되어야 한다. 다만 10.4 선언의 이행은 차기정부 대내, 대외 및 남북 관계의 제 영향 요소를 냉정히 평가하여 최적의 대안을 강구하

여 추진되어야 할 것이다. 이번 2007 정상회담 합의는 6.15 공동선언 및 1992년 남북기본합의서 등 기존 경협 관련 합의의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 이전 합의사항을 바탕으로 이번 정상회담의 세부 합의 중 우선적으로 추진되어야 할 과제를 도출하고, 효율적 추진을 위해서 그 중요도에 따라 단계적으로 합의사항을 이행할 필요가 있다. 또한 논의된 경협 사업의 구체적 청사진을 수립하기 이전에 현지조사를 통해 사업의 수익성 및 재원 조달 방안에 대한 충분한 검토가 이루어질 필요가 있다.

## ② 남북 경협 환경의 지속적 개선

실무협의를 통해 합의 내용을 단계적으로 구체화시켜 나가되, 3통 문제 등 개성공단 기업환경 개선에 주력할 필요가 있다. 우선 금강산 및 일반 남북 경협 투자 환경을 개성공단과 비슷한 수준으로 제고하기 위한 노력이 필요하고, 개성공단 역시 중국의 경제특구와 경쟁할 수 있을 정도의 제도적 운영 체계와 투자 여건을 갖추어야 한다.

또한 앞으로는 점차적으로 북한 지역 전반에 걸쳐 개성공단과 비슷한 수준의 제도 개선 사항이 적용될 수 있어야 할 것이며, 기업의 노무관리 자율권 강화, 임금 직불문제, 남한 기업들의 대북 사업 관심 업체에 대한 정보제공 환경의 개선 등의 문제도 시급히 해결되어야 할 것이다. 이를 위해서 개성공단 경협 협의사무소의 역할을 강화하고, 금강산 특구 및 향후 개발될 특구에도 진출 기업을 지원·보호할 관리 기구 설립을 고려할 필요가 있다.

## ③ 남북 교역 구조의 질적 개선

양적 성장에도 불구하고 지난 5년간의 남북 경협은 교역 구조면에서 크게 개선되지 못하였다. 상업적 거래가 68.8%로 제1차 정상회담 이후 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 아직도 남한으로의 반입이 주를 이루고 있으며 비거래성 교역(대북지원 및 협력사업 물자)의 비중이 커 남북 교역의 질적인 취약성을 나타내고 있다. 교역 상품에 있어서도 전형적인 선후진국형의 교역 형태를 보이고 있다. 개성공단을 통해 대북 직접 투자가 이루어지고 있기는 하나 여전히 단순 교역이나 위탁가공형의 경협이 주를 이루고 있어 북한 경제의 공급 측면에서의 질적 향상을 어렵게 하고 있다. 재화의 교류에 있어서도 완성재의 점유율과 투자재의 점유율이 약하여 장기적 안목에서 미래 산

업의 성장이나 수익성 확보를 크게 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 현 상황에서는 무엇보다 개성공단의 활성화와 북한 내 특구 확대를 통해 남한 기업의 투자를 지속적으로 유치하는 것이 중요하며, 이를 통해 중장기적으로 북한경제의 양적·질적 성장을 도모해야 할 것이다.

#### ④ 안정적인 남북 경협을 위한 평화 상태의 구현

2007 정상회담과 후속회담에서 다양하고 폭넓은 합의가 이루어졌음에도 남북 관계의 앞날을 선불리 장담할 수 없는 것은 남북 관계가 여전히 경제 외적인 변수에 취약하기 때문이다. 특히 북핵문제는 향후 남북 협력의 성공 가능성을 결정짓는 가장 핵심적인 요인이다. 비핵화 프로세스가 무리 없이 진행된다면 남북 관계도 현재 합의된 대로 한 단계 도약할 수 있는 계기가 될 것이나, 만약 비핵화의 속도가 예상보다 더디거나 결렬된다면 남북 관계에도 제동이 걸릴 가능성이 매우 크다. 실제 참여정부 초기 개성공단 착공식이 6개월이나 지연된 것 또한 북핵문제에 혼선을 초래할 수 있다는 미국 측의 우려에 따른 것이었다.

따라서 북핵문제의 해결은 지속적인 우선 과제이며, 또한 국방장관회담으로 시작된 남북간의 직접적인 군사협상도 지속적으로 이어져야 한다. 단 체제의 안보 위협은 남한에게만 있는 것이 아니라 북한에게도 존재한다는 점이 무시되어서는 안 되며, 이러한 측면에서 10.4 선언에 담긴 내용을 냉철하게 검토하여 계승 및 보완해 나가야 한다.

#### ⑤ 국제사회와의 협력을 통한 북한의 경제개발 추진

재원조달 가능성이나 사업의 안정적인 추진이라는 측면에서, 북한경제의 개발은 남한 단독으로 추진하는 것보다는 미국과 일본 등 주변국이나 국제기구와의 협력을 통해서 이루어지는 것이 효과적이다. 우선적으로 생각해 볼 수 있는 방안은 개발을 위한 재원의 확보를 위해 아시아개발은행(ADB), 국제부흥개발은행(IBRD), 국제통화기금(IMF) 등의 지원 자금이나 100억 달러에 이를 것으로 예상되는 일본의 대북배상금 등을 활용하는 것이다. 그러나 더 나아가 북핵문제 해결이후 국제사회가 공동 협력기구를 출범시켜 북한경제를 개발하는 단계를 구상할 필요가 있다. 예를 들어 6자회담 틀 속에서 각국의 공적개발원조(ODA)가 자국 기업들의 대북 진출의 자금으로 활용되

고 이를 통해 북한 경제를 개발 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.