

경협 확대의 새로운 모멘텀 형성

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

상고하저(上高下低)의 2008년 남북 경협

2008년 10월말까지의 남북간 총교역은 15억 5,520만 달러로 전년 동기간의 14억 3,958만 달러에 비해 8.0% 증가하였다. 이 가운데 상업적 거래액이 전년 동기 대비 32.1% 늘어난 14억 6,051만 달러를 기록함으로써, 이 부분의 비중은 93.9%로 크게 늘어 늘어났다. 이는 쌀, 비료 등을 비롯한 대북 지원 등의 비상업적 거래가 71.6% 감소하여 이 부분의 비중이 전년 동기간의 23.2%에서 6.1%로 급감하였을 뿐 아니라, 개성공단 사업과 관련한 교역이 96.7% 늘어났기 때문이다.

특히 개성공단 사업은 1단계 본 단지의 공장 가동이 늘어남에 따라 87개 업체에서 약 34,000여 명의 북한 근로자 고용하여 매월 2,300만 달러를 생산하는 사업으로 발전하였다. 이로써 10월말까지의 개성공단 사업 비중은 총교역 대비 2008년의 23.9%에서 43.9%로 늘어났으며, 이로 인해 상업적 거래에 대한 경제 협력 사업의 비중도 52.4%를 차지하였다.

그러나 남북 관계의 영향은 남북 경협에도 반영되고 있다. 10월까지의 총교역 증가에도 불구하고, 월별 누진 증가율은 계속 하락하고 있다. 총교역의 누적 증가율은 상반기까지는 22.6%로 비교적 견조세를 유지했으나, 이후 계속 감소하다가

빠라 살포로 북한의 군 실천 행동 경고 조치가 나온 10월에는 8.0%로 하락하였다. 이는 10월에 들어 상업적 거래마저 올해 들어 처음으로 감소세(-12.7%)로 반전되어 총교역이 전년 동월에 비해 23.2% 감소했기 때문이다.

금강산 관광사업의 경우, 3월부터 승용차 관광이 시작되면서 6월말까지의 관광객 수는 전년 동기 대비 65.5%나 늘어났으며, 중단되기 전까지는 20만 명에 달했다. 7월에는 비로봉 관광과 골프장 개장이 예정되어 있었고 8월에는 누적 관광객 200만 명 돌파를 앞두고 있었다. 지난해 12월 5일에 시작된 개성 관광사업도 금강산 피격 사건의 여파로 7월부터 감소하다가 11월말에는 급기야 중단되었다. 이로써 월중 관광객이 6월에는 12,170명에 달했으나 9월에는 5,770명으로 줄어들었고, 11월에는 6,300명에 머물렀다.

이로써 금강산 관광은 중단 5 개월을 넘어섰고, 개성 관광도 본 관광을 실시한 지 1년만에 중단되었다. 이로써 현대아산과 협력업체의 손실은 약 1,100억 원에 달할 전망이다,¹⁾ 투자비 손실과 경협사무소 폐쇄 등을 포함하면 수조원 대의 천문적인 숫자에 달할 것으로 보인다. 개성공단 입주업체들도 통행 제한과 북한의 추가적 조치를 우려하고 있다.

암울한 2009년 남북 경협 전망

남북 경협은 한반도의 지경학적 특성과 남북 관계의 특수성 등으로 인해 경제적 요인보다는 북핵 문제를 비롯한 북미 관계와 남북 관계 등 한반도를 둘러싼 경제 외적 요인에 직·간접적으로 더 많은 영향을 받아왔다. 따라서 2009년 남북 경협을 전망함에 있어서 경제 외적 여건부터 먼저 살펴보기로 한다.

우선 한반도 주변 정세를 조망해보면, 2009년은 오바마 행정부의 향후 북핵 협상과 북미 관계 설정의 중요한 방향타가 될 것으로 예상된다. 이는 새로 출범하는 미국 오바마 행정부의 대북 정책 변화에 따르는 북한의 반응이 북핵 협상과 북미

1) 심재훈, “금강산 사태 5 개월, 현대아산 존폐 기로,” 『연합뉴스』, 2008. 12. 10.

〈 거래 유형별 남북 경험 추이 〉

(단위 : 백만 달러)

	상업적 거래				비상업적 거래	합 계
	일반교역	위탁교역	경제협력	소계(비중)		
1995	230.4	45.9	0.0	276.3 (96.2%)	11.0	287.3
2000	110.5	129.2	33.6	273.3 (64.3%)	151.8	425.1
2002	171.8	171.2	25.0	367.9 (57.3%)	273.8	641.7
2004	171.8	176.0	89.2	436.5 (62.6%)	260.5	697.0
2005	209.8	209.7	270.0	689.5 (65.3%)	366.2	1,055.8
2006	304.1	253.0	371.0	928.1 (68.8%)	421.7	1,349.7
2007	461.4	329.9	639.8	1,431.2(79.6%)	366.7	1,797.9
'08.1~10	346.1	343.4	758.9	1,460.5(93.9%)	94.7	1,555.2
('07.1~10)	(371.3)	(260.4)	(442.1)	1,105.9 (76.8%)	(333.7)	(1,439.6)

주 : 소계의 () 안은 전체 남북 교역에서 차지하는 상업적 거래 비중임

및 남북 관계 등에 매우 중요한 영향을 미칠 것이기 때문이다.

오바마 행정부는 대화와 협상의 소프트 파워를 강조하면서, 접근 방법에 있어서는 다소 유연하고 대북 직접 대화 추진이 기대된다. 그러나 원칙을 강조하면서 위반할 경우에는 이전보다 더 강경할 것으로 예상되며,²⁾ 북핵 검증에 초점을 두고 있다. 지난 12월초의 6자회담 수석대표회의가 북한의 완강한 ‘시료 채취’(sampling) 거부로 결렬되어 6자회담이 좌초위기에 처해 있다. 이런 상황에서, 북한이 과연 오바마 행정부와 협상에서는 이를 수용하고 핵 불능화와 신고를 조속히 마무리 짓고, 3단계 협상에 나설지는 두고 봐야 할 일이다. 오바마 행정부의 새로운 대북 정책 결정과 정책 담당자 인선에는 수개월이 걸릴 것이고, 북핵 문제 보다는 경제 문제와 중동 문제를 우선 추진할 것으로 예상되기에 제3단계 핵폐기에 대한 본격 논의는 빨라도 2009년 하반기에나 이루어질 것으로 보인다.

한편, 2009년 남북 관계는 북핵 협상 지연의 영향으로 남북한 어느 한 쪽의 양보가 없는 한 급반전을 기대하기가 어려운 여건이다. 우리 정부가 비핵·개방·3000 구상을 견지하고 있고 비핵화를 남북 경험 추진의 최우선 원칙으로 삼고 있

2) 오바마 미 대통령 당선인은 11월 18일, ‘오바마-바이든 플랜’을 통해 한반도 및 아시아 정책에 대해 보다 구체적으로 제시하였는데, 북핵 문제에 있어서는 ‘강경하고 직접적’(tough and direct)이란 ‘당근과 채찍’의 병행 외교 전략 추진 의사를 밝혔다. 이는 6자회담과 양자회담을 병행하면서 대화와 인센티브를 중시하되, 위반 시에는 강력한 국제적 제재를 가하겠다는 의미로 해석된다.

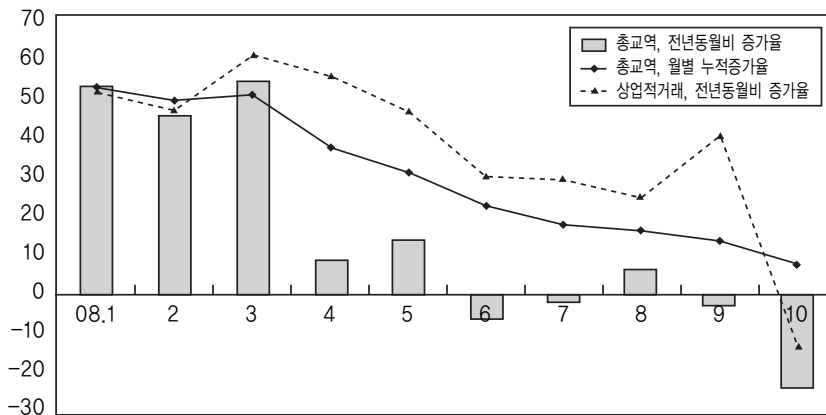
는 이상, 북핵 진전이나 북한의 양보가 없는 한 정책 전환의 유연성을 확보하기 어렵다. 북한도 김 위원장의 건강이상설 속에서 체제 비판의 뼈라 살포 중단과 6.15 및 10.4 선언의 이행 약속이 없는 한, 비단 일변도에서 갑자기 남측의 대화 제의를 전격 수용하기는 쉽지 않은 형국이다. 결국 남북한 어느 한 쪽의 양보가 없는 한 남북 관계 개선을 기대하기가 쉽지 않은데, 북핵 협상이란 외부 여건마저 상반기에는 낙관할 수 없는 상황이다. 2009년 상반기의 남북 관계는 한마디로 날은 저무는데 갈 길은 먼 ‘일모도원’ (日暮途遠)의 형국인 셈이다.

경제적인 측면에서도 북핵 협상 지연과 경색 국면의 남북 관계 지속 등으로 부정적 전망이 우세하다. 정부가 개성공단 2단계 착공을 북핵 진전과 연계한 상황에서, 금강산·개성 지구의 관광 중단과 육로통행 제한 조치가 지속되고 기숙사 건설 등의 개성공단 활성화 조치 착수가 지연되면, 신규 투자는 물론 기존의 남북 교역마저 크게 위축될 전망이다.

따라서 2009년 남북 경협은 비관적 전망이 지배적이다. 더욱이 김 위원장의 건강이 악화되어 내부 혼란이 발생하고, 북미 관계가 상호 무시와 대결 구도로 나아가간다면 남북 관계와 남북 경협은 최악의 시나리오로 흐를 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

이와 반대로 북한이 김일성 주석의 탄생 100주년과 김 위원장의 70세 고희년이

〈 남북 교역 증가율 추이(2008. 1~10) 〉



되는 2012년의 경제 강성대국 건설을 위해 대외 개방과 북핵 협상에 보다 적극적인 자세를 보이고, 우리 정부도 유연한 대북 정책을 추진한다면 남북 경협은 급반전될 가능성도 존재한다. 특히 하반기에 들어 북핵 협상에 큰 진전이 있거나 오바마 행정부의 적극적인 대북 직접 대화 추진이 성과를 거둘 경우, 남북 관계와 남북 경협에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다. 다만 이때도 북핵 협상과 북미 관계 개선 속에서도 북한이 통미봉남 전략을 지속할 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 따라서 양측의 극단적 가능성보다는 현재의 '진전과 서행'의 북핵 및 북미 관계가 지속되고, 우리 정부의 정경연계 대북 정책이 지속될 가능성이 높아 2009년 남북 경협은 제한적 수준에 그칠 것으로 우려된다

교착 국면 타개를 위한 경협 활성화 방안

지금의 남북 경색 국면을 타개하기 위한 방안을 묻는 설문 조사에서 금강산 관광 재개와 경협 확대 등 적극적인 경제 교류 확대(35.8%)가 가장 바람직하다고 응답하였다.³⁾ 또한 남북 관계 경색이 지속될 경우에 우려되는 사항으로는 북한 도발 등의 한반도의 긴장 고조(30.6%)를 지적하였고, 국제사회에서 한반도 문제 해결 과정에서의 한국 소외(24.8%), 북한 주민의 생활고(18.0%), 한반도 유사시 북한에 대한 남한의 역할 축소(15.2%), 남북 경협 위축(11.2%) 등도 우려 사항으로 꼽았다.

따라서 남북 경협 활성화는 남북 경색 국면 타개를 위한 최적의 수단이요 한반도의 긴장 완화와 국제사회에서의 한국 위상 제고, 북한의 경제 회생 지원과 이를 통한 인권 개선의 중요한 방안인 것이다. 사실 남북 경협은 북한 경제의 회생은 물론 남한 경제의 활성화를 비롯하여 한반도 긴장 완화를 통한 지정학적 리스크 완화와 대외 신인도 제고, 대규모 인적·물적 교류 확대를 통한 문화공동체 형성의

3) 그 다음으로는 무조건적인 대화(25.1%), 민간 교류 적극 지원(14.5%), 대북 특사 파견(8.3%), 조건 없는 인도적 지원(8.1%), 6.15 및 10.4 선언에 대한 명확한 지지 표명(7.6%) 순으로 나타났다.(박태일, "남북 관계 현안에 대한 국민 여론 조사," 『통일경제』, 겨울호, 현대경제연구원, 2008. 12.)

토대 마련, 나아가 공공재 성격으로서의 통일 비용 절감 등에도 크게 기여한 것으로 평가된다.⁴⁾ 남북 경협이 일방적인 대북 퍼주기만은 아닌 것이다.

현재의 남북 경색 국면 타개를 위한 남북 경협 활성화를 위해 몇 가지 제안을 하면 다음과 같다. 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인의 최소화가 가장 중요하다. 정책 변수로 활용하기에는 다소 문제가 있어 분리 접근할 필요가 있기에 논외로 하기로 한다. 다만 이를 남북 경협의 전제 조건으로 삼고 무작정 기다리기보다는 이것이 경협의 악재로 작용하지 않도록 안정적으로 관리하는 데 주력해야 한다. 다자 틀과 양자 틀의 다양한 외교적 채널을 통해 한국이 북핵 해결 과정에서 소외되지 않도록 주변국과의 굳건한 동맹과 조정자 및 촉진자 역할에 충실해야 한다. 또한 북한의 적극적 협조가 전제되어야 하지만, 이도 우리의 정책 과제에서는 제외하기로 한다.

우선 남북 경협 활성화를 위해서는 무엇보다도 남북 경협에 대한 남북한 당국의 인식 변화와 함께, 통일과 남북 관계 개선에 대한 국민적 통합 노력을 경주해야 한다. 이를 위해서는 경협의 중요성과 남북 관계의 특수성을 고려하여 경협 및 대북 지원 비용을 일방적인 대북 ‘퍼주기’가 아니라 한반도의 평화 유지 및 분단 관리 비용이란 인식의 전환이 요구된다. 또한 보수와 진보, 여당과 야당 등 이념적 갈등과 당파를 초월하여 남북 경협에 대한 각계각층의 다양한 목소리를 정책 결정에 반영함으로써 남남 갈등을 해소하고 국익 차원의 접근 자세가 필요하다. 남북한 모두 무엇이 진정으로 민족 경제의 균형 발전과 상생·공영의 남북 관계 발전을 위한 길인지 되돌아보고, 보다 유연한 대북·대남 정책을 추진할 필요가 있다.

둘째, 정부와 민간의 역할 분담 하에 신정경분리 원칙을 견지해야 한다. 신정경분리 원칙이란 민간의 경협 사업은 수익성과 경제성에 근거한 기업 자율적 판단 하에 계속 추진되어야 한다는 의미이다. 다시 말해 정치·안보 문제가 민간의 경협 발전을 저해해서는 안 되며, 민간의 경협이 당국 간의 정치 논리에 의해 중단되거나 속도 조절되어서는 안 된다는 것이다.

4) 홍순직·이해정, 『남북 경협 20년의 성과와 과제 : 남북 상생·공영을 위한 신경협 전략』, 경제주평 통권 312호, 현대경제연구원, 2008. 9. 5.

셋째로 남북 상호 신뢰 형성은 물론, 선택과 집중 차원에서 정부의 새로운 경험 구상을 이전의 긍정적 성과와 연계 확대하는 실용적인 발전 계획을 수립해야 한다. 특히 어느 정도 국민적 합의가 확보되었고 북측의 호응이 높은 개성공단 사업을 성공적인 경험 모델로 정착시키고 ‘평화 신도시’(통일 실험도시) 혹은 ‘남북 자유무역지대’로 확대 발전시킬 필요가 있다. 개성공단의 기숙사와 3통 문제 해결을 위한 지원 등의 기합의 사항은 남북 관계와 무관하게 조속히 이행해야 한다. 이는 남북 간의 상호 신뢰 형성은 물론, 비록 지난 정부 당국을 믿고 투자하였기는 하나, 정책 당국에 대한 남측 기업의 신뢰 확보와 정책의 일관성 유지, 사업의 지속 발전 가능성 차원에서도 매우 중요하다. 개성공단은 중소기업의 가격 경쟁력 제고는 물론, 대부분의 원부자재가 남한에서 제공되기에 내수 경기 활성화와 일자리 창출에도 매우 중요한 역할을 한다는 것을 유념할 필요가 있다.

넷째, 경험의 법·제도화 진전과 정착을 통해 지속발전 가능한 남북 경험 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 지속적이고 조건 없는 당국간 회담 재개 촉구와 종교계 및 문화계 등 다양한 대화 채널을 통해 우리 정부의 진정성을 전달해야 한다. 정책이 정책으로서의 실효성을 높이려면 상호 신뢰 형성을 통해 상대방을 끊임없이 설득하고 우리의 뜻을 수용할 수 있도록 유도해야 한다. 또한 남북한 고위급 회담을 제의하여, 지난 합의 내용 중 미이행 분야와 현실적 여건을 함께 협의할 수 있는 만남의 장을 마련해야 한다. 당국간 회담이 열려야만 경험의 법·제도화를 진전시켜 투자의 안전성을 확보할 수 있고, 경제 외적 불안 요인에 영향을 받지 않는 ‘지속발전 가능한’ 남북 경험 체계를 구축할 수 있을 것이다.

끝으로 북한 경제 회생 지원을 통해 북한을 중장기적인 경험 파트너로 육성해야 한다. 단기적인 이익 실현보다는 중장기적인 차원에서 북한의 구매력 향상과 산업 발전을 적극 지원해야 한다. 이를 위해서는 쌀, 비료와 같은 인도적 차원의 지원은 물론, 북한 경제가 자생력을 회복할 수 있도록 농업 및 경공업, SOC 부문의 협력을 통해 산업화의 기초 역량을 갖추 수 있도록 지원해야 한다. 統