

상생·공영의 남북경협 발전 방향과 과제

임을출 /경남대 극동문제연구소 연구교수

[요약]

정부는 지난 2월 말 출범과 함께 향후 남북관계를 지금까지 보다 더 구체적이고 실질적인 상생과 공영의 관계로 발전시켜 나가기로 결정한 바 있다. 궁극적으로 이를 통하여 남북 간 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체를 형성하고, 한반도 평화통일의 실질적 토대를 마련하겠다는 것이다. 현 정부의 상생·공영 대북정책의 특징은 첫째, 북한의 선 대화 수용, 둘째, 실용과 생산성 그리고 원칙의 강조 셋째, 기존 합의의 선별적 이행, 넷째, 비핵화 진전에 따른 단계별 남북경협 등 관계 진전, 다섯째, 경협사업은 민간의 자율성 최대한 존중, 여섯째, 기존 사업 내실화 vs. 신규사업 신중한 추진 등으로 요약할 수 있다. 이 특징만으로도 이전 정권과의 차별성이 두드러진다.

지금까지 드러난 이명박 정부의 대북정책에 대한 현실적 타당성, 실효성 등은 상대방인 북한이 수용을 거부함으로써 딜레마에 직면해 있다. 북한측 태도와 입장, 관성, 주객관적인 상황 등을 고려하면 북한이 당분간 정부의 정책을 수용하고, 적극 협력할 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 특히 북한이 더 관망하면서, 각종 합의사항 이행을 미룰 경우 기업들의 대북 사업 추진에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 당장 개성공단 1단계 사업의 내실화를 위해 합의된 3통(통행, 통신, 통관) 문제, 기숙사 건설 등의 해결이 지연되면서 중소기업들의 경영 및 생산 활동에 적지 않은 불편함을 가중시키고 있다.

남북경협은 전략적 이용의 대상이 되어서는 안 되고, 전략적 가치 등을 고려해 일관성 있게 추진되어야 한다. 정부는 중소기업들의 생존 돌파구로서 의미를 갖는 순수한 경제 사업에 대해서는 보다 적극적인 제도적 지원책을 강구해야 한다. 정부가 내세우고 있는 상생과 공영, 실용과 생산성 등의 기준은 남북경협 추진의 전제조건이 되어서는 안 되고, 남북경협이라는 수단을 통해 달성해야 할 원칙으로 간주하는 역발상도 필요하다. 북한과 같은 취약 국가 또는 미성숙시장에서 민간 기업이 독자적인 힘으로 수익성과 생산성을 창출하는 것은 거의 불가능하다. 북한 내 비즈니스 환경을 개선시키기 위해서는 일정 기간 정부의 지원 역할이 필요한 것이다.

남북관계 경색이 장기화되면서 남북경협이 동력이 현저히 떨어지고 있다. 설상가상으로 김정일 국방위원장의 건강 악화로 주요 정책 결정이 지체되면서 중단된 금강산 관광 재개가 더욱 불투명해졌고, 새로운 경제협력 사업의 추진은 엄두도 내지 못하는 상황에 직면해 있다.

상생공영의 대북정책 : 현황, 전망 및 평가

정부는 지난 2월 말 출범과 함께 향후 남북관계를 지금까지 보다 더 구체적이고 실질적인 상생과 공영의 관계로 발전시켜 나가기로 결정한 바 있다. 궁극적으로 이를 통하여 남북 간 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체를 형성하고, 한반도 평화통일의 실질적 토대를 마련하겠다는 것이다.¹⁾

그러나 북한은 3월 말부터 이명박 정부의 새로운 대북정책을 비난하면서 당국 간 대화를 거부하고 있다. 북한은 정부가 6.15공동선언과 이의 실천강령인 10.4선언을 부정하고, 「비핵·개방·3000 구상」을 ‘선 핵폐기, 개방론’이라며 거부감을 표시하고 있다.

이에 대해 정부는 6.15 공동선언과 10.4 선언을 부정한 적이 없으며, 「비핵·개방·3000」에 대해서도 북핵문제 해결의 진전이 이루어지는 데 따라 단계적으로 경협을 확대시켜 나간다는 우리의 입장을 설명하면서, 대화에 나올 것을 제의하고 있다. 이런 상황에서 지난 7월 11일 금강산에서는 남측의 여성 관광객이 북한군 총격에 의하여 사망하는 사건이 발생하면서 금강산 관광이 중단되고, 남북관계가 더욱 경색되는 국면이 조성되고 있다.

정부는 여러 가지 어려움이 있더라도 현재 상황을 잘 관리하면서, 상생과 공영의 남북관계 발전을 위해 일관된 정책을 추진해 나갈 것이며, 우선 남북 간 금강산 사건의 원만한 처리가 중요하고, 이를 남북대화 재개와 남북관계 개선을 위한 계기로 삼겠다는 태도를 보이고 있다.

‘상생과 공영’은 이명박 정부 대북정책의 키워드다. 대통령에 대한 통일부 업무보고(3.26)시 상생·공영의 남북관계 발전 계획을 공개한 뒤, 대통령 국회개원연설(7.11) 및 「8.15 경축사」 등을 통해 상생과 공영의 남북관계 발전 의지를 재강조하고 있다.

‘상생과 공영의 대북정책’은 남북 간 평화·경제·행복공동체를 형성하고

1) 통일부, 『국회 외교통상통일위원회 업무현황보고』 (2008년 9월) 참조.

한반도 평화통일의 실질적 토대 구축을 목표로 삼고 있다. 평화공동체는 한반도 비핵화, 남북간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를, 경제공동체는 상생의 남북 경제협력 추진, 북한의 발전과 국제사회 참여 지원을, 행복공동체는 국군포로 및 납북자, 이산가족 문제 등 남북 인도적 현안 해결, 남북 주민의 삶의 질 향상 등을 주요 내용으로 포함하고 있다.

이를 추진하는 원칙으로 실용주의에 입각한 △실용과 생산성 △원칙에 철저, 유연한 접근 △국민 합의 △남북협력과 국제협력의 조화 등을 내세우고 있다. 인내심을 갖고 북한의 호응을 촉구하고, 남북대화를 통해 현안문제를 해결하면서, 상생과 공영의 남북관계 발전방향에 대한 공감대를 형성해 나가겠다는 것이다.

현 황

정부는 현재 상황이 신정부 출범 초기의 '과도기적 조정기'라며 애써 자위하고 있는 듯하다. 북한은 과거에도 신정부 출범시 여러 가지 이유로 상당기간 대화를 중단 시켰던 사례가 있음을 비춰보면 과도한 비정상적 상황은 아니라는 설명이다. 그러면서 현재 당국 간 대화가 중단되고 있음에도 불구하고 남북간 인적·물적 교류는 증가세를 유지하고 있고, 주요 경협사업들도 계속 진행되고 있다고 밝히고 있다.

정부는 출범 이후 개성의 남북경협협회사무소 당국자들이 철수(3.27)했음에도 불구하고 민간차원의 남북교류협력은 지속적으로 증가하고 있다고 밝히고 있다. 실제로 남북경협협회사무소를 통한 민간차원 사업협약 및 견본전달 등이 차질 없이 추진되어 2008년 4월~8월 사이 문건중개 5,164건, 견본송달 365건, 사업협약 143건 등이 이뤄졌고, 2008년도 인적·물적 교류도 전년 같은 기간에 비해 증가세를 보여주고 있다는 것이다. 실제 2008년 1~8월 사이 관광객을 제외한 인적왕래규모는 12만 6,843명으로 전년 같은 기간에 비해 39% 증가하였고, 교역 규모도 12억2,431만 달러로 전년 동기 대비 16%가 증가하였다.

대표적인 남북경협사업인 개성공단은 1단계 330만㎡(100만 평) 부지 조성 및 도로 등 주요 기반시설은 대부분 완공되었으며, 현재 종합지원센터 등을 건축 중이다. 2008년 8월 현재 79개 업체가 가동 중이며 금년 말 40여개 공장이 추가로 완공되면 모두 120여개 업체가 가동될 것으로 예상된다. 생산 개시 후

3년 6개월('05.1-'08.7)간 누적 생산액은 4억 1천만 달러로서 처음으로 4억 달러 규모를 넘어섰으며, 이 가운데 8,400만 달러어치의 제품을 해외에 수출하였다. 북측 근로자는 8월 말 현재 약 32,000여 명이며, 이중 20~30대 여성이 80%를 차지하고 있다. 공단에 체류하고 있는 남측 근로자는 평균 1,200여 명에 이른다.

향후 추진방향

남북 당국간 대화 재개의 관건이 될 금강산관광객 피격 사망사건(7.11)에 대한 진상규명 및 재발방지를 위해서도 적지 않은 노력을 하고 있는 듯하다.²⁾ 정부는 기본적으로 이 사건과 다른 남북관계는 분리대응하면서 남북관계가 더 악화되지 않도록 하겠다는 태도를 견지하고 있다.

정부는 우선적으로 금강산 사건은 당국간 협의를 통해 △정확한 진상규명, △신변안전보장 조치 확보, △재발 방지 대책 마련 후에 금강산관광을 정상화하겠다는 입장을 밝히고 있다. 북한이 우리의 요구를 수용하도록 지속적으로 노력하고, 필요한 방안을 모색하겠다는 것이다. 신변안전문제에 유의하면서 민간교류협력의 안정적 발전을 위한 제도적 장치 마련 문제를 우선 협의·추진하겠다는 계획이다.

또한 '실용과 생산성'에 바탕을 둔 '상생·공영의 남북관계 발전'에 기여할 수 있는 방향에서 남북교류협력사업을 추진하고, 현재 진행되고 있는 경제협력 사업은 차질 없이 진행하여 민간의 경제협력은 민간의 자율성을 존중, 최대한 지원하겠다는 입장을 밝히고 있다. 개성공단사업에 대해서는 남북관계의 현 상황을 고려하여 공단의 안정적이고 내실 있는 발전에 주력하겠다는 입장이다. 근로자 공급문제 해결을 위해 우선 출퇴근 버스를 지원하고, 앞으로 숙소 건설 등 다양한 방안을 모색하며, 출입경 지연, 전화 적체 등을 비롯한 3통 문제 해결에 노력하고, 남북협력기금 대출 차주 전환, 거치기간 연장문제 등 입주기업인들의 애로사항 해소를 위해 노력하겠다고 밝히고 있다. 다만 대규모 재정이 투입되는 경협사업은 남북경협 4원칙에 입각하여 추진하겠다고 부연하여 설명하고 있다. 남북경협 4원칙은 △북핵 진전, △경제성, △재정부담

2) 금강산관광 잠정 중단 조치(7.12), 정부합동조사단 중간 조사 결과 발표(7.25) 및 모의실험 결과 발표(8.1), 경찰 수사결과 발표(8.12) 등 사건 진상 규명 추진. 북한은 우리의 진상규명 요청에는 응하지 않은 채 오히려 우리에게 책임을 전가, 사과를 요구하고, 최근에는 금강산 현지에 체류중인 우리측 인원 추방 통보(8.14). 현지 시설관리에 필요한 최소한의 인원만을 남겨두고 단계적으로 철수를 진행하여 9월 8일 현재 남측 인원 63명, 외국인 131명 등 총 194명 잔류.

능력, △국민 합의 등을 지칭한다.

또한 남북관계 경색의 최대 원인으로 지목되고 있는 6.15 공동선언과 10.4 선언 부정에 대한 이행과 존중 요구와 관련하여 정부는 6.15 공동선언과 10.4 선언을 무시하거나 부정한 적이 없으며, 6.15 공동선언과 10.4 선언을 포함하여, 과거 남북 간에 이루어졌던 모든 합의들을 현실과 상호 존중의 정신 아래 남북협의를 통해 실천 가능한 이행 방안을 협의하자는 입장이라고 밝히고 있다. 그러면서 6.15 공동선언과 10.4 선언의 이행을 위해서는 남북대화가 중요하며 남북 간 구체적 협의가 있어야 그 이행이 가능하다고 대화 수용을 압박하고 있다. 특히 포괄적이면서 구체적인 남북경협 사업을 포함하고 있는 10.4 선언의 합의사업들을 추진하기 위해서는 막대한 자금이 소요되는 바 우선 순위, 시기 조정 등이 필요하며 북한이 지금과 같이 대화를 거부하면서, 남측 정부에게 무조건적 이행을 요구하는 것은 불합리하다고 밝히고 있다.

특징 및 평가

현 정부의 상생·공영 대북정책의 특징은 첫째, 북한의 선 대화 수용, 둘째, 실용과 생산성 그리고 원칙의 강조 셋째, 기존 합의의 선별적 이행, 넷째, 비핵화 진전에 따른 단계별 남북경협 등 관계 진전, 다섯째, 경협사업은 민간의 자율성 최대한 존중, 여섯째, 기존 사업 내실화 vs. 신규사업 신중한 추진 등으로 요약할 수 있다. 이 특징만으로도 이전 정권과의 차별성이 두드러진다. 하지만 북한이 현 정부의 진정성을 이해하고, 조만간 대화에 나서기는 어려워 보인다. 특히 인도주의적 차원에서 지난 수년간 북한에 지원해온 곡물과 비료 제공의 중단은 신뢰성을 크게 떨어뜨린 요인으로 지적되고 있다. 정부는 이 문제도 대화를 통해서 해결할 수 있다고 강조하고 있지만 실질적으로 신뢰를 회복하기까지에는 상당한 시간이 필요해 보인다.

북한이 가장 반발하고 있는 6.15 공동선언 및 10.4 선언에 대한 이행과 존중과 관련한 입장에 대한 정부의 대응도 다소 미숙해 보인다. 남측에서는 빈번한 정권교체로 기존 정책의 수정보완이 있을 수 있지만 북한 입장에서는 권력 교체가 거의 없는 유일 지도자가 합의한 내용을 재검토하고 선별적으로 수용하겠다는 남측 당국의 정책 표명을 북한이 쉽게 수용할 것으로 기대하기는 어렵다. 결국 상당한 기간의 대화 공백의 발생이 불가피한 셈이다.

정부가 내세운 상생, 공영 개념은 바람직해 보인다. 하지만 이 비전이 달성되기 위해서는 북측의 협력이 뒷받침되어야 하고, 이를 위해서는 상대방인 북측의 입장이나 처지를 어느 정도 고려하는 태도가 필요하다. 상생·공영 대북정책이 다소 일방적인 비전이고, 계획이라는 점에서 실현 가능성이 낮아 보인다. 이는 향후 북측과의 대화와 협상을 통해 수정, 보완이 필요할 것으로 판단된다.

정부는 경협과 관련해 민간 자율성을 존중한다고 밝히고 있으나 경협을 실제 추진하는 기업의 입장에서는 현 정부의 정책이 사실상 속도조절을 요구하는 것으로 받아들이고 있고, 본격적인 남북경협 추진을 비핵화 진전과 더불어 남북 당국간 대화 재개라는 두 가지 환경적 조건 충족을 제시함으로써 당분간 경협사업은 정체상태를 피하기 어렵게 되어 있다. 실제로 정부가 제시한 수치상의 발전과 달리 기업들의 경협 사업 추진의지는 크게 위축되어 있다. 이는 정부의 대북정책이 시장의 신뢰를 얻지 못하고 있는 것과 밀접한 연관이 있다. 정부는 앞으로 북한과의 소통 능력을 강화시키고, 불필요하게 자극하는 접근은 피해야 할 것이다.

실천 가능한 남북경협의 세부 사업 과제

현실적으로 남북대화가 재개되거나, 북한의 비핵화가 진전되지 않는 한 본격적인 남북경협의 추진을 기대하기 어려워 보인다. 여기에서는 이 두 가지 환경이 어느 정도 조성되었다는 가정 아래 우선적으로 실천이 가능한 남북경협 세부 사업과제들을 제시한다.

사실 남북경협과 관련한 구체적인 계획과 아이디어는 이미 충분히 제시된 상태다. 다만 이를 누가, 언제, 어떻게 그리고 어떤 조건 아래 추진하느냐는 과제만 남아 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 남북경협 추진 기업인 등의 요구사항 등을 최대한 반영한 실용적인 제안들을 다시 정리하면 아래와 같다.

① 남북간 제도적 인프라 지원 체계의 조속 정비

보다 안정된 남북경협 투자환경 및 경영여건을 만들기 위한 제도적

인프라 구축은 우선 순위로 과제로 꼽힌다. 특히 통행, 통신, 통관 등 3통의 조속한 보장조치를 마련해야 한다. 예측가능성 및 안정성 보장을 위해 「4대 남북경협합의서」 조속 이행도 필요하다. 개성-평양 간 고속도로 개보수 추진과 동시에 육로물류를 허용하는 육로수송체계의 조기 구축도 우선 과제다. 개성-신의주 철도 및 개성-평양간 고속도로 공동이용을 위한 개보수 사업을 우리 기업 물류 비용 축소 및 통행 불편 해소 차원에서 접근해야 할 것이다. 개성공단 내 상품검사장을 포함한 남북물류기지를 설치하여 북한 내륙지역 진출기업의 경협을 활성화시키는 것도 중요하다.

김포 - 평양 간 정기 직항로 개설 (왕복 주2회)도 남북경협을 획기적으로 활성화하기 위해 우선적으로 추진할 과제다. 남한 기업인들은 대북 투자 사업을 협의하기 위해 중국을 수시로 방문하거나, 중국을 경유한 평양 방문 등을 추진함으로써 시간과 경비 부담 등이 가중되고 있다. 따라서 향후 북한 내륙에서의 남북경협을 획기적으로 활성화시키기 위해서는 정기 직항로 개설이 시급한 과제다.

중소기업인들은 북한 현지에 「(가칭)평양 남북교역관」 설치 및 운영도 강하게 열망하고 있다. 평양 남북교역관은 남북 중소기업 간 임가공 교역 및 투자 촉진을 위한 전진기지로 활용할 수 있다. 남북한 상사중재위원회의 조속한 가동도 기업들의 최우선 요구사항 가운데 하나다. 중재규정을 조속히 확정하고, 위원회를 정상 가동시켜 실질적인 분쟁해결 기능을 수행할 수 있도록 추진해야 한다.

② 위탁가공교역 확대

상대적으로 사업성이 검증된 위탁가공 교역사업을 확대하면서 경협 활성화를 도모할 수 있다. 신규 사업의 경우 북한의 변화 추이와 경제적 타당성 등을 고려한 접근이 필요할 것이다.

③ 남북정상회담 및 총리회담 경제분야 제도개선 합의 이행

2007년 10월 개최된 남북정상회담과 후속 총리회담에서의 합의 내용

가운데는 대북 투자환경 제도개선과 관련해 주목해야 할 내용들을 담고 있다. 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(제5항) 가운데 관련 내용만 발췌하면 다음과 같다.

남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

이와 같이 남북 정상은 “경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며, 민족내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여”하기로 합의하였다. 또한 남과 북은 통행·통신·통관 문제를 비롯한 여러 제도적 보장 장치들을 조속히 완비해 나가기로 합의하였다. 제1차 남북총리회담 합의서(제3조)에서는 개성공단 통행·통신·통관 문제 개선조치 실시를 합의하였다. 즉 통행은 금년(2007년) 내 오전 7시 ~ 밤 22시까지로 출입시간을 확대하고 출입절차를 간소화하기로 하였으며, 통신은 금년 내 인터넷·유무선 전화 서비스 시작, 금년 내 통신센터 건설 착공 등을, 통관은 신속성과 과학성 보장을 위해 물자하차장 건설 추진 등을 남북한이 합의하였다.

남북경협 발전을 막아 왔던 제도적 장애 요인들을 구체적으로 적시하여 해소하기로 양측 정상과 총리가 합의한 것은 남북경협의 한 단계 도약을 위한 중요한 계기로 평가해야 한다. 특히 남북 정상이 “경제협력을 위한 투자를 장려하고(생략) 민족내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여”하기로 합의한 것은 개성공단외 다른 지역에 대해서도 개성공단과 동일한 수준의 특혜 조치 적용 가능성을 높여주는 것으로 평가할 수 있다.

④ 중소기업의 남북경협 지원정책 제도화 방안

남북경협은 국내 중소기업에게 새로운 기업 활로를 모색하는 창구이면서 신성장동력을 창출하는 수단으로서 전략적 가치를 인정받고 있다. 따라서 정부 차원에서는 대북 사업 투자의 활성화를 촉진하는 아래와 같은 국내 정책적, 제도적 지원이 필요하다.

첫째, 남북협력 추진 중소기업의 금융지원 활성화 대책 마련: 산업정책 차원에서 경협 여건에 따른 금융지원 수단의 차별화가 필요하다. 즉 내륙지역 진출 기업들에 대해서는 정책자금을 지원하는 것이 필요하다. 이는 '시장실패 기능 및 무관심분야'를 대상으로 한 정책자금의 합목적성에도 부합된다. 개성공단 등 경제특구의 경우에는 일반금융 및 정책자금 병행지원이 이뤄지고 있다. 남북 간 교류·협력확대를 목적으로 조성된 "남북협력기금"은 출발기금(Seed-Money) 역할을 통한 지원효과의 극대화를 도모할 수 있다. 국내 기업 수준과 같이 기업의 투자 자산을 통한 금융활용 방안과 신용보증 확대 등 대북진출 중소기업의 자금조달 확충방안을 강구해야 한다.

둘째, 북한 현지 공장·기업소에 대한 전문가 파견기술지도 제도화: 진출분야의 다각화 및 생산설비 투자 등에 따라 현지 생산체제 구축 및 근로자 교육 등을 통한 사업 조기정착 및 사업성공율을 제고시켜야 한다. 원천기술 뿐만 아니라 생산관리 전반에 대한 기술이전을 통해 생산 시스템의 대남 의존도 제고 및 남한 경제체제로의 편입을 촉진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 신규 북한내륙진출 중소기업의 컨설팅지원 활성화: 대북사업 타당성 검토, 사업제안 및 파트너 알선, 계약협상 등 지원을 지칭한다.

넷째, 북한 내륙지역 투자자산에 대한 세제지원 (개성공단 진출 기업에 대해서는 시행 중)

다섯째, 북측 근로자 노무관리 교육 프로그램 체계화: 개성공단의 경우 남북 근로자 숫자가 크게 늘어나면서 마찰이 빈번하게 발생하고 있다. 이런 불필요한 마찰을 최소화하고 생산성을 향상시키기 위한 남측 입주기업 관리자를 대상으로 한 노무관리 역량강화를 지원하는 것도 시급한 과제다.

바람직한 남북경협 발전 방향과 전망

정부가 내세우고 있는 상생과 공영, 실용과 생산성 등의 기준은 남북경협 추진의 전제조건이 되서는 안 되고, 남북경협이라는 수단을 통해 달성해야 할 원칙으로 간주하는 역발상도 필요하다. 북한과 같은 취약국가 또는 미성숙시장에서 민간 기업이 독자적인 힘으로 수익성과 생산성을 창출하는 것은 거의 불가능하다. 북한 내 비즈니스 환경을 개선시키기 위해서는 일정 기간 정부의 지원역할이 필요한 것이다. 중장기적 차원에서 남북한 비즈니스 성공모델을 창출하고, 이를 확산했을 경우 북한 내부 체제에 미치는 긍정적 효과에 주목할 필요가 있다.

북한 급변사태 발생 가능성을 대비하기 위해서라도 우리는 최대한 남북경협을 확대 발전시켜 북한의 남한경제 의존도를 높여야 한다. 남북경협은 주변 열강들의 개입에 적절히 대응할 수 있는 거점이 될 수도 있고, 북한 지도부에 대한 영향력을 행사할 수 있는 지렛대가 될 수가 있다. 중장기 미래를 바라본다면 북한은 우리에게 소중한 자산이 될 수 있다.

남북 당국간 대화 재개와 실질적 신뢰 구축이 개성공단 발전 등 남북경협 발전과 직접적 연관을 맺고 있는 것은 현실이다. 북한은 현 정부의 개성공단사업의 지속적인 확대 발전지지 여부에 대해 매우 불투명하게 바라보고 있으며, 실무자들은 불안감을 품고 있다. 아직은 자체 동력이 작동하고 있기는 하나, 앞에서 제기한 문제들이 풀리지 않고 내년으로 넘어갈 경우 개성공단 사업은 심각한 장애에 직면할 수 있다. 이런 맥락에서 정부의 남북경협 확대발전에 대한 의지와 실천 표현은 보다 분명하고 강력하게 표시할 필요가 있다.

지금까지 드러난 우리 정부의 대북정책에 대한 현실적 타당성, 실효성 등은 상대방인 북한이 어떻게 조율하는가에 달려 있을 것이다. 기존의 북한 입장, 관성, 주객관적인 상황 등을 고려하면 북한이 당분간 신정부의 정책을 조기에 수용하고, 적극 협력할 것으로 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

남북한 당국 모두가 상당 기간 남북관계가 경색되더라도 감수하고, 기존 원칙을 고수하면서 각종 합의사항 이행을 미룰 경우 남북경협에는 상당한 공백기간이 발생할 것이다. 당장 개성공단 1단계 사업의 내실화를 위해 합의된 3통(통행, 통신, 통관) 문제 등의 해결이 지연되면 입주기업의 경영 및 생산활동에 적지 않은 불편함을 가중시킬 것이다. 또한 근로자 공급도 제때 이뤄지기를 기대하기 어려워 보인다.

그래도 남측 정부는 남북경협의 전략적 이용을 최대한 억제시키고, 남북경협이 갖는 전략적 가치를 고려해 일관성 있게 추진하는 선례를 남길 필요가 있다. 비핵화와 '김정일 이후'까지를 고려한 중장기적 생존전략을 고민해야 한다.

특히 개성공단 사업, 금강산 관광사업 등 다수 국민이 인정하고, 비교적 검증된 사업은 정치나 핵문제와의 분리 대응이 필요하다. 남북정상선언 등에서 합의된 남북경협사업은 타당성에 대한 재검토가 이뤄질 수 있지만 최종 결정은 정치적 판단이 아닌 충분한 여론 수렴 과정을 거쳐 결정해야 할 것이다. 인권, 비핵화, 선개혁개방 등이 남북경협의 확대발전에 직간접적 영향을 미치고 있는 현실을 고려하여 남북경협의 목표, 방향, 정책, 방법과 수단 등에 대한 보다 광범위한 의견수렴과 이에 따른 보완이 필요하다.

남북경협은 분단 상황을 안정적으로 관리하는 가운데, 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 지원해 한반도에서 평화를 유지하고, 남북관계를 개선시키는 데 기여한 것으로 평가할 수 있다. 다른 한편, 그간의 한계와 많은 문제점도 인정하면서 모두가 남북경협을 한 단계 업그레이드한다는 차원에서 기존 합의에 대한 비판적 검토와 최종 정책 선택이 필요하다. 남북경협 추진 과정에서 정부의 역할은 단계적으로 축소하고, 민간 기업인 주도로 전환해야 한다.

향후 남북경협은 '대북정책의 목표,' '북한의 현 김정일 체제와 어떤 관계를 설정하느냐'에 따라 기조와 정책 그리고 수단 등이 달라질 것이다. 남북경협의 활용과 관련해서 핵심적인 과제는 남북경협을 통해 어떻게 남북한이 상생, 공영하고, 북한의 개혁·개방을 효과적으로 견인하느냐로 집약할 수 있을 것이다. 이는 남북경협 방법론상의 문제이면서, 과연 김정일 지도체제 아래에서 개혁·개방은 어느 수준까지 가

능한가라는 보다 근본적인 문제와 연결되어 있다.

경제적 개혁이 북한 주민의 생존과 번영에 필요하다는 전제는 잘 정립된 것이기는 하지만 북한 체제가 직면해 있는 많은 문제점을 감안하면 보다 신중한 접근이 필요할 것이다. 대안으로 생각할 수 있는 것은 북한 내부에서 변화가 일어날 수 있도록 개혁을 독려하고 도와주는 것이다. 북한 스스로의 내부 개혁능력을 강화함으로써 개혁의 지속성, 생명력 등을 강화시키는 접근이 필요하다. 외부 강요에 의한 개혁이 성공한 사례는 많지 않다. 즉 체제변화는 외부로부터의 직접적 개입을 통해서 보다는 내부에서의 점진적 변화를 통하여 가능하다. 내부로부터의 개혁 과정은 강제적인 것보다 일반적으로 더 바람직한 결과를 가져온다는 것이 국제사회의 교훈이다.