

남북 경험의 단기 현안 해결 방안

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

최근 한반도의 긍정적 변화 조짐

하반기 들어 한반도 정세에 긍정적 변화 움직임이 감지되고 있다. 현 정부 출범 이후 강경일변 태도를 보였던 북한이 7월초 단거리 미사일 발사 이후에는 대형 도발을 중지하였고, 8월 이후에는 미국과 한국에 대해 유화적인 제스처를 보였다.

미국에 대해서는 빌 클린턴 미국 전 대통령의 방북과 억류 여기자 석방에 이어, 보즈워스 대북정책 특별대표를 초청하였다. 또한, 지난 9월 18일에는 김정일 국방위원장이 다이빙귀 중국 특사와의 면담에서 ‘양자 및 다자 대화를 통한 비핵화 해결을 희망한다’며 북핵 해결을 위한 대화 의지를 표명함으로써, 6자대화로의 복귀 가능성을 시사하기도 하였다. 남한에 대해서도 현정은 현대그룹 회장과 김 위원장과의 면담과 5개항 합의, 북한의 조문단 파견과 청와대 면담, 개성공단 근로자 석방과 육로통행 제한 철회, 그리고 이산가족 상봉 합의 등 뚜렷한 변화 조짐을 보이고 있다.

물론 지난 9월 초에는 북한이 황강 댐 물을 무단 방류하여 6명의 인명이 희생된 안타까운 사건이 있기도 하였다. 또한 핵 문제에 대해서는 북한의 6자회담 불참 선언과 추출된 플루토늄의 무기화 및 우라늄 농축 시험의 성공 주장 등으로 여전히 실질적인 진전을 보이지 않고 있다.

그래서 일각에서는 북한의 유화 제스처에 대해 진정성 의혹을 제기하기도 하지만, 최근 북한의 행보는 이명박 정부 출범 1년 6개월 만에 보인, 이전과는 명확히 다른 긍정적 모습이다. 이명박 대통령도 외교안보자문단과의 조찬 간담회(9. 11)에서 “최근 북한 주변 정세가 매우 유동적이며, 이런 상황이 북핵 해결에 새로운 전기를 마련할 수 있는 기회가 된다는 긍정적 측면이 있으며, 지금은 남북 관계에 있어서 중요한 전환기이자 격동기”라고 평가하였다.

이제는 이러한 대화 분위기가 남북 관계 개선과 북핵 문제 해결 등의 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 지혜를 모아야 할 중요한 시기이다. 따라서 본고에서는 전환기의 새로운 남북 관계 모색을 위해 경험 분야의 현안을 중심으로 최근 현황과 문제점, 그리고 상생·공영의 남북 관계 발전 방안을 살펴보고자 한다.

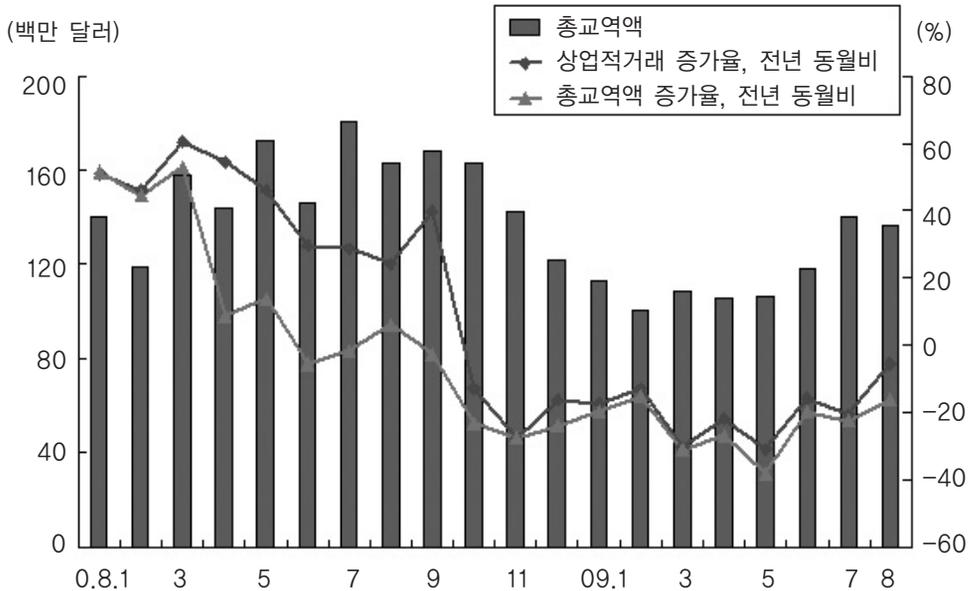
최근 남북 경험 주요 현안

최근 남북 경험은 금강산 관광 중단과 남북간 육로 통행 제한, 핵실험과 미사일 발사 등으로 지난해 9월 이후 12개월 연속 감소세를 보였다. 이로써 2009년 8월 말까지의 남북 교역은 전년 동기의 12억 2,430만 달러에 비해 약 24.1% 감소한 9억 2,970만 달러에 불과하다. 또한 비상업적 거래는 물론, 상업적 거래마저 남측 민간단체들의 대북 전단 살포에 대한 북한 군부의 개성공단 사업에 대한 부정적 영향 경고 조치(2008. 10. 2) 이후 감소세로 반전되었다. 이로써 2009년 8월까지의 상업적 거래는 전년 동기 대비 19.8% 감소하였다.

한편, 금강산 관광 중단으로 현대아산과 협력업체들의 매출 손실은 2,500억 원이 넘는 것으로 알려져 있다. 또한 개성공단 입주기업협의회는 입주기업 82개사가 작년 12월의 개성공단 통행 제한 조치 이후 금년 5월까지 기업당 1,500만 원~38억 원의 손해를 보아 총 313억 원의 적자가 발생했다고 발표했다.

그러나 지난 8월의 현정은 회장의 5개항 합의와 김대중 전 대통령 서거에 대한 북한의 조문단 파견 이후, 남북 관계에 새로운 긍정적 변화가 감지되면서 교류 협력 확대에 대한 기대감이 제기되었다.

〈 남북 교역 증가율 추이 (2008. 1~2009. 8) 〉



현 회장은 8월 16일, 김정일 국방위원장과 의 모향산 회담에서 금강산 관광의 조속한 재개와 관광 편의 및 안전 보장, 육로 통행 및 체류 제한 해제, 개성관광 재개 및 개성공단 활성화, 백두산 관광 개시, 추석때 이산가족 상봉 등 5개항에 합의였다. 또한 김 위원장은 금강산 관광객 피격 사건에 대해 재발 방지를 구두로 약속하였고, 북한은 공동합의문을 통해 “김정일 국방위원장께서 취해주신 특별조치에 따라 관광에 필요한 모든 편의와 안전이 철저히 보장될 것”이라고 강조했다.

이후 북한은 합의 이행의 후속 조치로 개성공단 내 남북경협사무소의 재가동과 통행 제한 조치 해제, 개성공단 북측 근로자들의 임금 300 달러 요구 철회(5% 인상) 등과 같은 적극적인 대화 재개 모습을 보였다. 더욱이 지난 8월 24일 필립 골드버그 미국의 대북제재 조정관은 방한 중에 금강산·개성공단 사업은 인도적 지원과 경제개발과 관련된 지원이라며 UN 안보리 제재 결의와는 무관하다고 밝혔다. 우리 정부도 관광 목적과 산업 인프라 개발 관련 사안은 직접 규제 대상으로 볼 수 없다는 입장을 밝힌 바 있다.

그러나 여전히 금강산·개성 관광은 재개되지 않고 있으며, 8월에 들어서도 남북 교역은 늘어나지 않았다. 현재의 남북 경협 추세가 이어진다면 2009년 남북 교역 규모는 지난해의 70~80% 수준에 머물 전망이다.

북한은 우리 정부가 근본적인 북한 변화로 간주·요구하고 있는 핵 문제에 대해서는 반응을 보이지 않고 있다. 또한, 관광 재개의 전제 조건으로 제시한 진상 규명과 신변안전 보장, 재발방지 대책에 대한 남북 당국간 회담도 열리지 않고 있다. 통일부는 금강산 관광 재개를 위해 먼저 회담을 제의할 계획을 현재 갖고 있지 않으며, 현재의 남북 관계와 한반도 상황, 핵 문제 등을 종합적으로 보면서 회담과 관련한 입장을 검토해나갈 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁾ 더욱이 북한의 황강 댐 무단 방류와 같은 뜻밖의 사건 발생으로 남북 관계 개선 전망은 아직까지 불투명한 상황이다.

경협을 통한 남북 관계 발전 모색

기본 방향 : 단기 현안 해결로 상호 신뢰 회복에 주력

지금은 남북 관계 개선의 모멘텀을 살릴 수 있는 기회이자 다시는 회복하기 어려운 상태로 악화될 수 있는 위기이기도 한 전환기의 중대 기로에 서있다. 2012년은 남북한과 미국 모두에게 매우 중요한 해이다. 한미 모두 대통령 선거가 있으며, 북한은 강성대국 달성 목표 시한이다. 따라서 북한은 2012년 경제 강성대국 건설과 체제 안정을 위해서는 남한과 미국을 비롯한 국제사회의 지원과 이를 통한 경제난 해결이 절실하며, 이는 한반도의 안정과 핵문제 해결에 진전을 보여야 가능하다.

남한 역시, 최근의 북미 대화 진전에 맞추어 현 정부의 집권 중반기에 접어드는 2010년 이전에 남북 관계를 회복시켜놓아야만 한반도 문제 해결에 주도적 역할을

1) 유현민, "정부, 금강산 관광 회담 제의 계획 없어," 『연합뉴스』, 2009. 8. 31.

할 수 있을 것이다. 미국으로서도 아프간 사태와 중동 현안, 경제 위기 타개 등의 주요 현안 해결에 집중하기 위해서는 북핵 문제를 비롯한 한반도의 안정이 필수적이다. 최근 북미가 양자 대화를 적극 추진하고 있는 것은 이를 반영한 것이라고 할 수 있다.

따라서 최근의 긍정적 남북 대화 분위기를 활용하여 남북 관계와 경협 활성화의 실질적 성과를 유도하기 위해 온 국민의 지혜를 모아야 할 것이다. 특히, 우리 정부의 보다 적극적이고 선제적인 대응 노력이 필요하며, 몇 가지 기본 방향과 협력 과제 이행이 요구된다.

우선 기본 방향으로서는 경제 외적 불안 요인의 최소화와 함께, 인도적 사안 및 단기 현안 과제에 대한 협력을 통해 상호 신뢰를 회복하고 동반자로서의 진정성을 상호 전달해야 한다. 무엇보다 당국간 고위급 회담을 먼저 제의하여 회담 내에서 협력 방안과 해결책을 공동 모색해야 한다.

중장기적으로는 경협의 법·제도화는 물론, 북한 경제의 성장 잠재력 확충을 위한 산업 인프라 지원 등 지속발전 가능한 경협 체계 구축을 통해 남북경제공동체 형성 방안을 모색해나가야 한다.²⁾ 북측의 진정성 확인도 필요하지만, 우리 정부의 진정성을 북측에게 전달할 수 있는 보다 구체적이고 실질적인 경협 과제와 인도적 및 사회문화적 협력 방안의 제시가 요구된다. 아울러 북한이 이행을 요구하는 6.15 및 10.4 선언과 우리의 비핵·개방·3000 구상을 접목시키는 방향을 신중히 검토할 필요도 있다. 이하에서는 최근의 주요 경협 현안을 중심으로 우리 정부의 남북 관계 발전 과제를 살펴보기로 한다.

주요 경협 현안별 과제

① 남북 관광 사업 : 개성·금강산·백두산 관광

먼저 중단된 남북 관광을 재개하기 위해서는 정부가 먼저 당국간 회담을 제의해

2) 보다 자세한 내용은 다음 자료를 참조. 홍순직, “새정부의 남북경제공동체 형성 방안,” 『통일경제 2008. 봄호』, 2008. 3. 현대경제연구원, pp. 63~68., 홍순직, “경협을 통한 남북 관계 개선 모색,” 『통일경제 2009. 봄호』, 2009. 3. 현대경제연구원, pp. 23~25.

야 한다. 지금은 종전의 상황과 달리, 우리 정부가 요구했던 관광 재개의 전제 조건을 유도할 수 있는 여건이 마련되었다. 이미 김 위원장이 재발 방지를 약속한 만큼, 회담이 열리면 북한 당국은 그 회담에서 유감 표시와 신변안전 및 재발방지 보장 등을 협의하고 성과를 내놓을 있을 것으로 기대된다. 또한 이 회담에서는 기존의 '금강산관광지구의 출입·체류 합의서'에 대한 구체적인 보완과 명시가 요구된다.

우선 개성관광은 중단 이유였던 북한의 육로통행 제한 조치가 철회되었으므로 재개의 걸림돌이 사라진 만큼, 조속히 재개해야 한다. 다만 우리 국민의 신변안전 보장이 관건이다. 그러나 현재 개성공단에는 1일 관광객 이상이 체류하고 있을 뿐 아니라, 북한은 현 회담과의 합의 사항 이행을 위해 개성공단 활성화를 위한 임금 5% 합의 등의 후속 조치를 내놓는 일정한 성의를 표시하였다. 또한 개성관광 사업은 국내외 바이어들을 안심시키고, 개성공단 사업의 안정성과 발전상을 대내외에 홍보하는 직·간접 효과가 적지 않다는 점에서 긍정적인 검토가 필요하다.³⁾

금강산 관광 역시, 이산가족 상봉 행사를 계기로 재개되어야 한다. 금강산 관광 사업은 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 남북 상호간의 이질감 해소는 물론, 연 30~40만 명의 남북 관광 시대를 만들었으며, 이산가족 상봉장과 통일의 시험장 역할을 해왔다. 또한 금강산 사업은 강원도의 지역경제 활성화 차원에서도 매우 중요하다. 그런 만큼 법·제도적 측면의 보완을 통해 조속히 재개할 필요가 있다.

신변안전과 재발방지 대책 마련은 물론, 대규모 남북 관광 시대 개막에 따르는 사건·사고 발생 가능성이 증대되므로, 이에 대한 당국 차원의 대책 마련이 필요하다. 예컨대, 남북관광사무소나 정부가 구상중인 금강산관리위원회 등의 설치를 통해 출입·체류에 따른 관광지구 내의 치안과 국민 생명 보호 및 사고 관리 업무 기능을 보완할 수 있을 것이다. 물론 정부는 당국 차원에서 특구다운 관광 인프라

3) 임을출, "개성공단 제도약을 위한 과제와 실천 방안," 『개성공단 문제, 앞으로 어떻게 풀어가야 하나?』, 중앙대 민족통일연구소 정책세미나, 2009. 9. 18. p. 41.

조성에도 상당한 역할을 담당해야 할 것이다. 다만 민간업체 현대와 북한의 아태 평화위원회 간의 합의 사업인 만큼, 운영권과 기존의 사업 독점권 등은 북한으로 하여금 기합의 사항 준수 차원에서 현행대로 민간에게 부여하며, 관리위원회 조직 구성에도 개발업자의 의견이 충분히 반영할 필요가 있다.

끝으로 백두산 관광은 삼지연 공항의 개보수와 기술 협력 및 항공협정 체결 등을 위한 관광 사업 추진을 논의해야 한다. 이는 기합의 사항의 존중과 정책의 연속성 측면은 물론, 중국의 장백항 공항 개항과 UNESCO 세계문화유산 등록 추진 등과 같은 동북공정 대비 차원에서 필요하다. 다만 실제 착공에 있어서는 금강산·개성 관광에 비해 우선순위가 뒤로 미루어질 수 있으며, 삼지연 공항 개보수를 위한 대북 지원 물자의 부실 운용에 대한 대비책 마련도 요구된다.

② 개성공단 사업

개성공단은 남한의 자본, 기술과 북한의 노동력, 토지가 결합된, 남북 간의 대표적인 상생·공영의 경협 실험장으로 발전해왔다. 또한 현 정부 출범 이후 남북 관계 경색 속에서도 유일한 대화 창구로서 역할을 하였으며, 9월 15일 현재 114개 기업이 입주해 있다. 이에 정부도 개성공단 사업의 정치·경제적 중요성을 인식하여, 개성공단을 안정적으로 유지·발전시켜나간다는 입장을 견지해왔다. 더욱이 지난 8월의 현 회장-김 위원장 합의로 남북한 양측 모두 개성공단 사업의 활성화 의지를 재확인할 수 있었다.

그러나 정부의 북핵 문제와 대규모 남북 경협 사업의 연계 정책 기조로 인해 뚜렷한 진전을 보이지 않고 있다. 정부는 개성공단 발전을 위해 지난 6월 19일, 제2차 실무회담에서 북측에게 규범 확립 원칙, 경제 원리 추구 원칙, 미래지향적 발전 원칙 등의 3대 원칙을 제시한 바 있다.⁴⁾

현행 개성공단 사업에는 몇 가지 현안 과제가 있다. 2단계 사업 착공은 차치하더라도, 1단계 사업이 활성화되기 위해서라도 북측이 제기한 기존 계약 무효화 선

4) 강종석, 『개성공단의 현안과 향후 전망』, 대한민국 정책 포털, 2009. 9. 10.

언의 종결과 법·제도적 장치 마련, 3통(통행, 통관, 통신)과 노무관리의 안정성 확보, 개성공단 제품의 원산지 규정과 전략물자 반출 허용 등의 문제가 해결되어야 한다.

우선 법·제도적 장치 마련 문제는 기존 합의 사항을 고수함과 동시에, 추후의 재발 방지 차원에서도 국제법적 논거를 마련하여 사업의 안정성을 확보해야 한다. 북한의 주장을 수용하면 개성공단 사업뿐 아니라 남북 경협 전반에 걸쳐 계약 무효화의 잘못된 선례를 남길 수 있다. 오히려 이번 기회를 통해 북한으로 하여금 남북 간에 합의한 계약의 이행 준수 관행을 정착시키는 계기로 삼아야 한다.

다만 북측이 요구하는 특혜 제공 당시로의 경협 환경 조성 and 관련 부문의 공단 활성화 방안 제시 등과 같은 포괄적이고 실용적 접근이 요구된다. 예컨대, 임금 인상 요구안은 양질의 노동력 확보 차원에서의 개성공단 근로자 숙소 건설과 출퇴근 도로 건설 등이나, 생산성 향상 여건 조성 차원에서의 성과급제 도입과 학력·경력에 따른 차등 임금 지불제 도입 등과 연계할 수도 있다. 또한 3통 문제는 군 통신선 현대화 등과 같이 3통과 관련한 자재·장비 제공과 시설 현대화 지원 등을 통해 공단 활성화 방안과 연계하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 아울러 북측에게는 북한 인력의 고용, 해고, 평가와 보상, 작업장 배치 등 노무관리의 유연성과 자율성 보장을 요구하는 한편, 기합의한 임금 직불제 문제도 점차 개선해나가야 한다.

이와는 별도로, 북핵 문제는 단기간 내에 해결될 사안이 아니므로 경협 확대를 통한 남북 관계의 유지·발전 차원에서 1단계 사업을 활성화시켜나가야 한다. 이를 위해 수출 판로가 마련될 때까지 개성공단 제품에 대한 정부·공공기관의 우선 구매제도를 한시적으로 운영한다든지, 공단 입주기업에 대해서도 국내 중소기업과 동등한 금융·세제 지원을 적용해야한다. 이외에도 2단계 사업에 대한 착공 등도 북한으로 하여금 우리의 진정성을 보여주면서, 북측의 변화를 촉구할 수 있는 지렛대로 활용할 필요가 있다.

③ 기타 현안 과제

상기의 경협 현안 외에도 상호 신뢰 회복 차원에서 인도적·비이념적 분야의 포괄적 사업을 제안할 필요가 있으며, 황강 댐 참사의 재발 방지 차원에서 ‘남북한 접경관리위원회’ (가칭) 추진이 요구된다.

우선 ‘인도적 - 감성적 - 미래 지향적’ 인 비이념적 포괄 사업 제안을 전향적으로 검토할 필요가 있다. 예컨대 대북 쌀, 비료와 의약품 등의 인도적 지원과 함께, 분유와 비타민 지원, 탁아소 시설의 건립 및 개보수 등과 같은 감성적인 영유아 지원 사업을, 그리고 북한 나무 심기와 탄소배출권 사업과 연계한 청정개발체제 사업이나 태양열 및 풍력, 조력 등의 대체에너지 건설 등 남북 상생의 녹색 성장 사업과 같은 미래 지향적 사업 추진을 제안할 필요가 있다. 이는 보수-진보의 이념 논쟁이나 ‘퍼주기’ 논쟁에도 휘말리지 않으면서도 상호 신뢰 회복에도 보탬이 될 것으로 기대된다.

또한, 황강 댐의 무단 방류 사태를 계기로 이런 참사가 재발되지 않도록 남북한 공유 하천 사고 방지 시스템을 공동 구축할 필요가 있다. 또한 공유 하천을 포함하여, 산불 등의 화재나 병충해, 전염병과 같은 재해 등의 피해를 최소화하기 위한 ‘남북한 접경관리위원회’ 등의 협의체 구성을 적극 검토할만하다.⁵⁾ 號

5) 신석호·이유중, “제2참사 막을 남북접경위원회 만들자,” 『동아일보』, 2009. 9. 11.