

## 경협 확대를 통한 상호 신뢰 회복 시급

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

### 남북 관계에 연계된 불안한 2009년 남북 경협

2009년 11월말까지의 남북간 총교역은 14억 6,200만 달러로 전년 동기 대비 약 13.9% 감소했다. 2009년 남북 경협은 불안정한 남북 관계 움직임이 그대로 투영된 점이 특징적이다. 다시 말해, 남북간 총교역은 2008년 9월 이후 12개월 연속 감소세를 보이다가, 2009년 9월부터 남북 관계가 다소 개선되면서 남북 경협도 회복세를 시현했다. 남북 교역 감소는 금강산 관광 중단과 남북간 육로 통행 제한, 핵실험과 미사일 발사 등으로 감소한 데 기인한 것이다.

그러나 9월부터는 현정은 현대그룹 회장의 방북 합의<sup>1)</sup>와 북한 조문단 특사의 청와대 방문, 북한의 육로 통행 제한 철회의 12.1 조치 해제 등의 영향으로 회복세를 보이고 있다. 2009년 9~11월중의 총교역은 전년 동기비 12.4% 증가하였다. 특히 11월중 교역은 1억 8,650만 달러로 전년 동월비 30.7%나 증가함으로써, 2007년 11월 1억 9,580만 달러 이후 2년만에 최고치를 기록하였다.

1) 현정은 현대그룹 회장은 김정일 국방위원장과 묘향산 회담에서 5 개항에 합의하여 귀환하면서 공동 합의를 발표함. 주요 내용은 △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 등임

〈 최근 남북 교역 추이 〉

(단위: 백만 달러, %)

	2006	2007	2008	2009. 1~11
반입	520 (52.9)	765 (47.1)	932 (21.8)	838 (-2.9)
반출	830 (16.1)	1,033 (24.5)	888 (-14.0)	624 (-25.3)
교역 총액	1,350 (28.0)	1,798 (33.2)	1,820 (1.2)	1,462 (-13.9)
교역 수지	311	267	-44	-21

자료 : 통일부, 『남북 교류 협력 동향』, 2009. 11.

주 : ( )내는 전년 동기 대비 증가율

남북간 총교역을 상업적-비상업적 거래로 구분하여 살펴보면, 대북 쌀·비료 등의 지원성 사업인 비상업적 거래가 82.5%나 감소했다. 상업적 거래도 금강산·개성 관광 사업 중단에 이어 일반 교역마저 대폭 감소함으로써, 11월말까지 전년 동기비 9.4% 감소했다. 다만, 상업적 거래 비중은 총교역의 96%로, DJ-노무현 정부의 평균 비중 67.4%에 비해 훨씬 높은 비율을 유지하고 있는 것은 다행이다. 그러나 상업적·비상업적 거래의 동시 증가 속에 상업적 거래가 늘어난 ‘균형적 발전형’이 아니라, 비상업적 거래의 대폭 감소에 의한 ‘불균형적 축소형’이란 점에서 아쉬움이 남는다.

〈 유형별 남북 교역 현황 〉

(단위: 백만 달러, %)

구분		2006	2007	2008	09. 1~11	
상업적 거래	교역	일반교역	304 (44.9)	461 (51.7)	399 (-3.4)	225 (-40.0)
		위탁가공	253 (20.6)	330 (30.4)	408 (23.8)	374 (-1.5)
		소 계	557 (32.7)	791 (42.0)	807 (2.0)	599 (-20.6)
	경제 협력 사업	개성공단	299 (69.0)	441 (47.4)	808 (83.2)	812 ( 8.9)
		금강산	57 (-34.9)	115 (102.5)	64 (-44.4)	9 (-86.4)
		기타경협	16(149.1)	84 (443.6)	32 (37.9)	25 (-21.9)
		소 계	372 (37.3)	640 (72.5)	904 (41.0)	845 ( 0.6)
합 계	929 (34.6)	1,431(54.2)	1,712(19.6)	1,444(-9.4)		
비상업적 거래	대북 지원	420 (14.8)	329 (-21.5)	67 (-79.6)	18 (-71.6)	
	사회문화협력	2 (209.1)	1 (-61.4)	1 (33.8)	0 (-59.4)	
	에너지지원	-	37 ( )	40 (9.0)	0 (-100)	
	합 계	422 (14.8)	367(-13.0)	109 (-70.4)	18 (-82.5)	
총	계	1,350(27.8)	1,798 (33.2)	1,820 (1.2)	1,462(-13.9)	

자료 : 통일부, 『남북 교류 협력 동향』, 각호

주 : ( )내는 전년 동기 대비 증가율

## 특 집

한편, 상업적 거래 중에서도 남북 교역은 남북 관계의 불안정으로 인한 방북 제한과 수출 주문 감소, 남북경협사무소 폐쇄 등으로 20% 이상 감소했으며, 특히 일반 교역은 전년 동기비 약 40%나 큰 폭으로 줄어들었다. 반면에 투자 협력 사업은 1~8월까지의 전년 동기비 17.4% 감소에도 불구하고, 9~11월 개성공단 사업 등이 51.2% 회복됨으로써 11월말 현재 전년 동기와 비슷한 규모에 달했다. 그러나 2009년에 협력사업 승인 건수는 민간 경협 사업 1건과 개성공단 사업 5건 등 총 6건으로, 지난해 62건의 1/10에 불과하다.

개성공단 사업은 11월말 현재, 116개 기업이 북한 근로자 42,000여 명을 고용하면서 가동 중에 있다. 11월말까지의 개성공단 사업과 관련한 남북 교역은 약 8.1억 달러로, 남북간 상업적 거래 14.4억 달러의 약 56.2%를 차지하고 있다. 또한 총교역 대비 개성공단 사업 비중은 2005년 16.7%에서 꾸준히 증가하여, 2008년 44.4%, 2009년 1~11월말 현재 55.5% 차지하고 있다. 그러나 10월말 현재, 남북 관계의 불안정성으로 인해 입주기업과 북측 근로자 수는 전년 동기비 각각 32.2%, 16.7% 증가했음에도 불구하고 생산과 수출은 오히려 2.8%, 26.7% 감소했다. 또한, 개성공단 사업은 북핵 문제를 비롯한 정치·군사적 불안정성 외에도, 경제적으로도 활성화에 걸림돌이 여전히 존재한다. 공단의 안정적인 노동력 공급 문제와 4통(통행, 통신, 통관, 통근)을 비롯하여, 북한의 임금 인상 및 토지 임대료 재요구 가능성이 대표적인 장애 요인이다.

### 〈 개성공단이 남북 경협에서 차지하는 비중 〉

(단위 : 만 달러)

	2005	2006	2007	2008	09. 1~11
총교역(A)	105,575	134,974	179,790	182,037	146,200
상업적 거래(B)	68,954	92,807	143,117	171,187	144,393
개성공단(C)	17,674	29,880	44,068	80,845	81,206
총교역 대비(C/A)	16.7%	22.1%	24.5%	44.4%	55.5%
상업적거래 대비(C/B)	25.6%	32.2%	30.8%	47.2%	56.2%

## 여전히 불안한 2010년 남북 경협 전망

남북 경협은 그동안 한반도의 지정학적 특성과 남북 관계의 특수성 등으로 인해 경제적 요인보다는 북핵 문제를 비롯한 북미 관계와 남북 관계, 그리고 이와 연계된 정부의 대북 정책 등 한반도를 둘러싼 경제 외적 요인에 직·간접적으로 더 많은 영향을 받아왔다. 따라서 2010년 남북 경협을 전망함에 있어서 경제 외적 여건부터 먼저 살펴보기로 한다.

우선 2010년 한반도 주변 정세를 조망해보면 최소한 2009년보다는 긍정적인 전망이 우세하다. 무엇보다 북미 대화 진전과 북한의 6자회담 복귀 가능성이 높아졌기 때문이다. 2009년 12월의 스티븐 보즈워스 대북정책 특별대표의 평양 방문 당시에, 북한과 미국은 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 개최에 대해 의견 접근을 본 것으로 알려졌다. 또한 4월과 5월에 열릴 핵안보 정상회의와 NPT 재검토 회의, 11월의 미국 중간선거 등은 아프가니스탄과 중동에서 어려움을 겪고 있는 오바마 대통령에게 북핵 문제 해결을 통해 ‘핵무기 없는 세상’(World Free of Nuclear Weapons)을 만들겠다는 소위 ‘오바마 구상’에 대한 실현 의욕을 가속화할 것으로 예상된다. 물론 북한이 6자회담에 복귀한다고 해서 비핵화가 이행되고 대북 제재가 해제되는 것은 아니지만, 최소한 지난해의 ‘제재와 대립’ 양상보다는 ‘대화과 협상’의 통한 문제 해결과 유연한 접근 가능성이 이전보다 높아졌다고 할 수 있다.

한편, 북한 내부적으로도 후계 체제 구축과 화폐 개혁의 후유증 완화, 그리고 2012년의 경제 강성대국 건설 등을 위해서도 남북 관계 개선과 경협의 필요성이 증대되고 있다. 지난해 1~11월까지 김 위원장의 현지지도는 총 148회로 2008년 한 해의 95회보다 많았을 뿐 아니라, 이 가운데 경제 분야는 62회로 예년의 2배 정도로 전체의 약 41%를 차지했다. 이는 북한이 경제 재건에 그만큼 많은 비중을 두고 있다는 것을 의미한다.

특히, 북한은 2010년 신년공동사설에서 이례적으로 경공업과 농업 활성화를 통한 인민생활 향상 등 경제 부문을 정치·사상과 국방 부문보다 앞서 강조하였다.

또한 자력갱생이란 용어 대신에 '대외 시장 확대' 및 '대외 무역 활동 적극화' 등을 강조하였고, 남한 당국에 대해서도 비난 대신에 남북 대화와 관계 개선의 길로 나오라고 주장했다. 지난해 하반기부터의 대남 유화적 제스처와 경협 확대에 대한 구애적 태도가 2010년에도 이어질 것으로 예상된다.

우리 정부 역시, 신년 국정연설을 통해 '올해는 남북 관계에 새로운 전기를 만들어내야 한다'며 긍정적이고 전향적인 화답으로 새해를 출발했다. 현 정부로서도 집권 3년차인 올해를 지난 2년간의 조정 국면을 마무리하고 국격을 높이고 상생·공영의 남북 관계를 위한 '새판 짜기'가 필요한 시점이다. 이를 위해 남북정상회담이 성사되거나 본격적인 준비 협상이 진행될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 정부는 북핵 문제 진전과 연계된 대북 정책 기조를 계속 유지할 것으로 보여, 올해 남북 관계는 북핵 협상 진전 여부에 따라 속도 조절되는 양상이 지속될 것으로 보인다.

남북간 경제적인 측면에서는 북핵 협상 진전과 북한의 화해적 태도 등 제한적이거나 경제 외적 요인들의 부분적 개선으로 2009년보다는 확대될 것으로 예상된다. 특히 개성공단 사업의 정상화와 개성·금강산 관광사업의 재개 등이 기대된다. 북한의 12.1 조치 해제와 중국·베트남 등지로의 남북 합동 해외공단 시찰단 파견, 정부의 북한 산림복구 지원 사업 계획, 취약 계층에 대한 무상 지원의 남북 협력기금 예산 확대, NGO와 지자체들의 의욕적인 협력 사업 확대 계획 등은 2010년 남북 경협 전망에 긍정적 요인들이다.

다만, 남북 경협 역시 서행과 담보의 북핵 해결 전망으로 급진전을 기대하기는 어려울 전망이다. 북미 대화와 북핵 협상이 급물살을 타거나 남북정상회담이 열릴 경우에는 남북 경협도 대폭 확대될 것이나, 북핵 해법에 대한 북미간의 근본적인 시각차 존재와 북핵과 연계된 우리 정부의 남북 경협 원칙 유지 등으로 경협 확대는 제한적 수준에 그칠 전망이다.

## 경협 활성화를 통한 남북 관계 개선 방안 모색 필요

남북 관계 설문 조사 결과<sup>2)</sup> 전문가들은 남북 관계 개선을 위한 우선 정책 과제로 금강산·개성 관광 재개와 개성공단 활성화 방안의 본격 협의 등 남북간 신뢰 회복을 위한 경협 확대를 가장 많이 주문했다. 그 다음으로는 고위급 회담의 정례화와 정상회담을 통한 관계 정상화, 6자회담 재개 추진 등 정치·외교적 노력을, 그리고 쌀·비료·의약품 등의 대북 인도적 지원 확대도 남북 관계 개선의 우선 과제로 요구했다. 이는 남북 경협이 현재의 남북 관계 상황에서 남북 관계를 회복할 수 있는 가장 효과적 수단으로 인식하고 있음이다. 또한 경협 및 인도적 지원 분야가 정치 분야에 비해 상대적으로 덜 민감하고 실용적인 분야로 인식된다.

2010년은 남북 관계의 모멘텀을 살릴 수 있는 기회이자 중장기 단절 및 다시 회복하기 어려운 상태로 악화될 수 있는 전환기의 중대 시점이다. 지난해 후반기부터의 긍정적 남북 대화 분위기가 남북 관계와 경협 활성화의 실질적 성과로 이어질 수 있도록 정부의 보다 적극적이고 선제적인 대응 노력이 필요하다.

우선은 인도적 사안과 단기 현안 과제에 대한 협력을 통해 상호 신뢰를 회복하고, 동반자로서의 진정성을 상호 전달해야 한다. 무엇보다 남측이 먼저 당국간 고위급 회담을 제안하여 회담 내에서 협력 방안과 해결책을 공동 모색할 필요가 있다.

특히, 개성·금강산관광 사업에 대해서는 ‘타미플루 제공 방식’의 해법 시행이 요구된다. 지난해 12월초, 북한에 신종플루가 발생했다는 소식이 전해지자 우리 정부는 판문점 연락관 채널을 통해 신종플루와 관련된 지원 의사를 먼저 통보하였다. 북한은 남측의 제의를 즉각 수용함에 따라 지원이 이루어졌으며, 북측은 남측의 신속한 제공에 사의를 표한 바 있다. 따라서 개성관광의 중단 사유였던 육로통행 제한 조치가 이미 철회되었고 김 위원장이 재발 방지 보장을 구두 약속한 만큼, 남측이 회담을 먼저 제의하여 회담이 열릴 경우에 북한 당국은 이전과 달리 회담 내에서 우리 정부가 요구하는 진상 조사와 신변안전 및 재발 방지 보장 등을 협의

2) 현대경제연구원은 『HRI 한반도 평화지수』 조사를 위한 남북 관계 전문가 설문 조사를 실시했는데, 2009년 9월 22~29일에는 63명과 12월 14~18일에는 88명을 대상으로 조사함

하고 성과를 내놓을 것으로 기대된다.

개성공단 사업의 경우에도 2단계 사업 착공은 차치하고 1단계 사업이라도 활성화되기 위해서는 북측이 제기한 기존 계약 무효화 선언의 종결과 법·제도적 장치 마련, 4통(통행, 통관, 통신, 통근) 문제 해결, 안정적인 노동력 공급과 노무관리의 자율성 확보, 개성공단 제품의 원산지 규정과 전략물자 반출 허용 등의 사안들이 해소되어야 한다. 지난해 중순에 시행한 남북 합동의 해외 시찰은 개성공단 활성화에 대한 북한 당국의 강한 의지는 물론, 대화와 소통의 중요성을 재확인시켜 주었다. 공동 시찰을 통한 공감대의 형성과 확대는 남북 상호간의 오해와 불신 해소, 경쟁국들의 외자 유치 노력과 글로벌 스탠더드 도입 실태에 대한 북한의 이해 제고 등에 큰 보탬이 될 것이다. 따라서 향후에는 공동 시찰을 사회주의 국가들에 대한 법·제도와 각종 인센티브는 물론, 선진국 등지로 그 대상과 범위를 확대해 나갈 필요가 있다.

상기의 경험 현안 외에도 상호 신뢰 회복 차원에서 인도적·비이념적 분야로의 새로운 사업을 제안할 필요가 있다. 예컨대 대북 식량과 비료, 의약품 등의 인도적 지원과 함께, 분유와 비타민 지원, 탁아소 시설의 건립 및 개보수 등의 영유아 및 취약 계층에 대한 지원 사업 추진을 들 수 있다. 특히 북한은 2009년의 곡물 생산 감소와 화폐 개혁으로 인민들의 식량난과 생필품 부족이 심각할 것으로 예상되는 만큼, 영유아 지원 사업은 북한 인민들의 ‘마음 얻기’에도 보탬이 될 것이다. 또한 북한 나무심기와 탄소배출권 사업을 연계한 사업이나, 태양열 및 풍력, 조력 등의 대체에너지 사업 등 남북 상생의 녹색 성장 사업과 같은 미래 지향적인 사업 추진을 제안할 필요가 있다. 이는 보수-진보의 이념 논쟁이나 퍼주기 논쟁에도 휘말리지 않으면서도 상호 신뢰 회복에도 보탬이 될 것으로 기대된다. **統**