

전환기 맞고 있는 남북경협

이 석 기

(연구위원 · 국제산업협력실)

sklee@kiet.re.kr

〈요 약〉

남북경협의 환경이 크게 변화하고 있다. 정상회담 이후 남북경협이 기대만큼 활성화되지는 못하였지만, 꾸준히 지속된 대북 포용정책과 평화공존정책의 성과가 나타나고 있다. 투자보장협정 등 경협 관련 4대 합의서가 발효되고, 남북한 철도 및 도로연결 사업이 궤도에 오르는 등 남북경협의 제도적·물적 기반이 빠르게 개선되고 있다. 룡천사고에 대한 지원 열기에서 확인할 수 있듯이 국민들의 대북 인식이 전환되고 있으며, 남북한 고위장성급 회담을 통한 상호비방 중단과 무력충돌 방지 채널 구축 등 긴장완화를 위한 실질적인 조치들도 속속 가시화되고 있다. 7·1 조치를 통한 경제관리체계의 개혁, 대외개방정책의 강화 역시 남북경협 환경 개선의 한 축을 이룬다. 하반기부터 시범공단 생산이 개시되는 개성공단 사업은 이러한 경협환경의 개선이 집약적으로 나타나고 있는 사업이다. 남북경협 환경의 개선을 남북경협의 실질적인 진전으로 연결시키기 위해서는 남한의 요구만이 아니라 북한의 산업발전 요구까지 포함한 중장기적인 경협전략을 수립하고 실천해 나가야 할 것이다. 그리고 이를 위해서 통일정책의 관점뿐만 아니라 경제정책의 관점에서 남북경협에 접근하는 균형 잡힌 시각이 요구된다.

1. 들어가는 말

남북경협이 전환기를 맞이하고 있다. 통일의 물적 기반 형성이라는 당위성과 남한 경제의 구조조정 및 북한 경제의 회복 촉진이라는 경제적 잠재력에도 불구하고 남북한 경제협

력은 여러 정치·경제적 제약요인들로 인해 제한적인 물자교류의 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다.

그러나 최근 남북경협을 둘러싼 제반 환경이 크게 변화하고 있다. 투자보장협정 등 남북경협에 대한 제도적

기반이 구축되었으며, 남북한 양측에서 남북경협에 대한 제약 요인들이 크게 완화되고 있다. 철도 및 도로 연결을 위한 오랜 노력이 결실을 맺기 시작하였으며, 군사적인 영역에서도 고위 장성급 회담을 통하여 긴장완화를 위한 일정한 성과를 거두었다. 룡천에 대한 남한의 지원 열기를 통해 확인할 수 있는 남한의 인식변화, 7·1 조치 이후 그 방향이 분명해지고 있는 북한의 개혁 움직임, 핵문제에 의하여 촉발된 한반도의 국제 정치적 긴장의 부분적인 완화 등도 넓은 의미에서 남북경협 환경의 개선의 한 측면을 구성한다. 올 하반기에 시범공단이 가동될 개성공단 사업에 남북경협의 이러한 환경변화가 구체화되고 있어 과거 어느 경협사업보다 기대되고 있다.

여기서는 2004년 중반 전환기를 맞고 있는 남북경협의 제반 여건들을 검토하고, 이러한 변화된 요인들이 남북경협의 활성화로 결실을 맺기 위해서 어떠한 노력이 필요한지 논의한다.

2. 남북경협을 둘러싼 환경 변화

(1) 남북 정상회담 4주년과 남북한 경제협력

역사적인 남북한 정상회담이 열린

지 4년이 지났다. 남북 정상회담이 열린 직후 당연하게도 남북한 경제협력에 대한 기대가 크게 높아졌다. 문민정부의 다소 경직적이던 대북 정책이 국민의 정부 들어 대북 포용정책으로 수정되고, 정부 차원에서 남북경협이 적극적으로 추진되었다. 정부는 남북경협에 있어서의 정경분리 원칙을 천명하는 한편, 대북 투자, 기업인 방북 등에 대한 제한을 완화하고, 남북협력기금을 통하여 민간경제협력 사업을 지원할 수 있도록 하는 등 남북경협의 활성화를 위한 제반 제도적 장치들을 마련해 나갔다. 이에 따라 남북경협 활성화에 대한 기대가 높아졌으며, 남북 정상회담은 이러한 기대를 더욱 고조시켰다.

실제 남북경협 직후 여러 설문조사들은 기업들의 남북경협에 대한 기대가 높아지고 있으며, 여건이 주어진다면 남북경협에 나설 것임을 보여주고 있다. 예를 들어, 중소기업 진흥공단이 2000년 7월에 행한 설문조사에서 응답기업의 95.6%가 향후 남북경협에 대하여 긍정적인 전망을 하였다.¹⁾ 대북 교역을 진행 중인 기업들의 약 83%가 대북 사업을 확대하겠다고 응답한 설문 결과도 있다.

그러나 정상회담 이후 남북경협은 물자교역을 중심으로 제한적인 진전을 이루었을 뿐이다.

1) 중소기업진흥공단, “중소기업 남북경협관련 수요조사 보고서”, 2000. 7.

남북경협의 주축인 물자교류는 이 기간 동안 상당히 증가하였다. 1999년 3억 3,300만 달러였던 남북한 교역은 2000년에 4억 2,500만 달러로 늘어났으며, 2003년에는 7억 2,400만 달러로 증가하였다. 교역 규모가 지난 4년간 두 배 이상 증가한 것이다.

물자교역이 양적으로 증가하고 있지만 남북경협은 질적으로는 거의 발전하지 못하였다. 교역규모의 증대에도 불구하고 남북한 물자교역 기반이 여전히 취약하다는 것은 남북교역 사업을 추진하고 있는 업체 수와 품목 수가 교역규모와 같이 증가하지 못하고 있다는 점으로도 확인할 수 있다. 남북교역업체 수는 1999년 516개에서 2003년에는 481개로 오히려 줄어들었다. 같은 기간 위탁가공교역 업체 수 역시 131개에서 109개로 줄어들었다. 이는 남북교역에 새롭게 진입하는 업체가 매우 적으며, 기존의 업체조차 사업을 지속하지 못하는 경우가 많다는 것을 의미한다. 남북교역의 수익성이 높지 않다는 것을 간접적으로 시사하는 바라고 할 수 있다.

남북교역 중 단순 물자교역으로부터 한 단계 발전한 협력형태라고 할 수 있는 위탁가공교역의 경우 그 규모가 전체 물자교역의 증대와 함께 증가하고 있기는 하지만, 전체 교역에서 차지하는 비중은 1999년 29.9%에

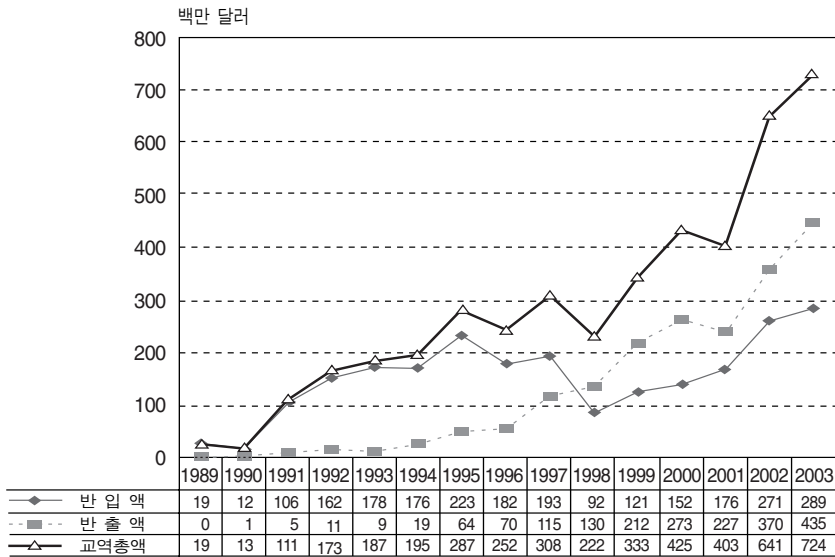
서 2003년에는 25.5%로 줄어들었다.

남북경협의 기반이 취약하다는 것은 투자협력 동향을 살펴보면 더욱 분명해진다. 북한의 산업기반이 매우 취약하고, 그나마 존재하던 산업설비마저 1990년대의 경제위기 과정을 거치면서 크게 훼손된 상황에서 물자교역을 통한 남북경협의 확대는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 북한지역으로의 생산설비의 이전, 혹은 신규 생산설비의 건설을 수반하는 투자협력이 본격화되어야만 비로소 남북경협의 기반을 마련할 수 있을 것이다. 그러나 대북 투자에 대한 제한을 완화하고 각종 지원정책을 추진하는 등 남한 당국의 노력에도 불구하고 남북한간의 투자협력은 사실상 답보상태에서 벗어나지 못하였다. 1992년 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경제협력 사업자 승인을 받은 이래 2003년 12월 말까지 56건의 경제협력 사업자 승인과 27건의 경제협력 사업 승인이 이루어졌는데, 이 중 2000년 이후 승인된 경제협력 사업자와 경제협력 사업은 각각 14건과 11건에 불과하여 정상회담 이후 남북한 투자협력 사업이 여전히 큰 진전을 보지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 더구나 이들 협력사업 중 실제 북한에 투자가 이루어져 생산활동이 진행되고 있는 사업은 남포의 평화자동차

2) 무역협회, “정상회담 개최 이후 남북경협 전망 조사”, 2000. 6.

〈그림 1〉

연도별 남북교역 추이



자료 : 통일부, 「월간 남북교류협력동향」.

등 극히 일부에 불과하다.

남북경협에 이러한 제한적인 성과는 남북한 정상회담이 개최되고, 대북 포용정책이 지속적으로 추진되었으나 남북경협에 실질적인 환경은 크게 개선되지 못하였다는 것을 의미한다.

무엇보다 남북경협에 상대인 북한측 요인이 크게 개선되지 않았다. 북한측의 낙후된 산업설비 및 사회간접자본은 남북경협 사업의 기회를 제약하고, 사업의 수익성을 저하시키

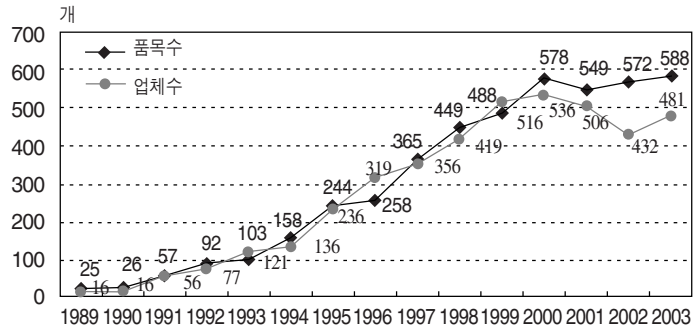
는 요인으로 작용하였다. 예를 들어, 남포항의 낙후된 항만시설은 남북한 간의 해상 물자교역의 비용을 크게 증가시켜 남북한 물자교역 및 위탁가공교역의 가장 큰 장애요인으로 작용하였다.³⁾ 산업설비가 크게 낙후된 상황에서 북한에서 남북경협이 활발하게 이루어지기 위해서는 남한기업의 대북 투자가 활성화되어야 하나 북한은 남한기업의 대북 투자에 소극적인 자세를 견지했다. 남한내에서도 남북경협에 대하여 ‘대북

3) 인천-남포간의 해상 수송비가 인천-단둥간의 수송비보다 더 높았다. 따라서 직교역보다 중개인을 통하는 것이 비용면에서는 오히려 유리한 것으로 판단하여 중국측 중개인을 통하여 사업을 추진하는 남한측 업체들이 적지 않다. 중국측 중개인을 통한 경우 중국-북한간 육상수송에서 유리하며, 상대적으로 북한 방문이 쉬운 중국측 중개인을 통하여 북한 방문이 필요한 문제들을 해결할 수 있기 때문이다.

퍼주기'라는 부정적 인식이 확산되어 적극적인 남북경협 정책 추진에 어려움을 겪었다. 한반도를 둘러싼 국제 정치환경 역시 남북경협에 우호적으로 작용하지 않았다. 북한 산업생산 증대를 위해 절실히 요구되는 에너지 분야의 남북협력은 외부적 요인에 의하여 적지 않게 제약을 받은 것으로 평가되고 있다.

금강산 관광사업은 정상회담 이후 남북경협의 성과와 문제점을 집약적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 금강산 관광을 통하여 남북한이 의지를 가지면 대규모 협력사업을 통하여 남북한간의 거리를 좁혀나갈 수 있음을 보여주었지만, 동시에 사업성에 대한 면밀한 검토 없이 이루어지는 사업은 지속성에 있어 문제가 발생할 수밖에 없다는 점도 보여주고 있다. 이 사업은 또한 간헐적으로 발생하는 남북한간의 정치적·군사적 긴장이 남북경협 사업에 직간접적으로 영향을 미쳐 경제협력 사업의 지속적인 추진을 어렵게 하며, 남한 내에서의 남북경협에 대한 부정적인 인식이 불식되지 않는 한 중장기적인 관점에서 남북경협을 지속해 나가는 것이 쉽지 않음을 보여주고 있다.

〈그림 2〉 연도별 교역업체 및 품목 변화 추이



자료 : 통일부, 「월간 남북교류협력동향」.

(2) 정상회담 이후 남북경협 환경의 변화

남북 정상회담 이후 4년간 남북경협 자체는 제한적인 진전만을 이루었으나 국민의 정부의 대북 포용정책, 그리고 참여정부의 평화공존정책은 남북경협의 환경을 지속적으로 개선시켜 나갔으며, 변화가 이제 임계점을 지나고 있는 것으로 보인다.

대북 포용정책은 남북한간의 접촉면을 다방면으로 확대·심화시켜 갔다. 예를 들어, 지난 4년간 남북한 주민의 상호 방문이 크게 늘어났다. 1999년 5,599명이었던 남한주민의 북한 방문객 수(금강산 관광객 제외)는 2003년에는 1만 5,280명으로 늘었다. 여기에 금강산 관광객을 포함하면 훨씬 많은 남한 주민의 북한 방문이 이루어졌다. 뿐만 아니라 북한 주민의 남한 방문도 크게 늘었다. 1999년 62

〈표 1〉

남북한 방문 현황

단위 : 명

	1989~97	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004. 5
북한 방문자수	2,405	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	6,578
남한 방문자수	575	-	62	706	191	1,052	1,023	117

자료 : 통일부.

명이었던 남한 방문 북한 주민 수는 2003년에는 1,023명으로 늘어났다. 특히 대구 유니버시아드대회, 부산 아세안게임 등에 참여한 북한 응원단은 남북한 주민들간의 거리감을 불식시키는 데 크게 기여하였다.

경제분야의 협력사업이 담보상태에 머무르고 있는 데 반해 사회문화분야의 협력사업은 정상회담 이후 크게 증가하였다. 1992년 이후 사회문화분야 협력사업자 승인 건수는 총 46건이었는데 이 중 2000년 이후 이루어진 것이 29건에 달하여 경제분야와 대조를 이룬다.

당국자간의 회담 역시 지속적으로 이루어졌는데, 정상회담 이후 110건의 분야별 회담이 개최되었다. 남북경제협력의 제도를 구축하기 위한 경제분야 회담이 47건으로 가장 많았으며, 군사분야 27건, 정치분야 19건, 인도·체육분야 18건 등의 회담이 남북을 오가며 열렸다. 이러한 공식적인 회담을 통하여 2003년에 투자보장협정, 2중과제방지협정 등 남북경협 관련 4대 협정이 체결되어 남북한간의 제도적 기반이 큰 틀에서 갖추어지게

되었다. 제도적 기반의 구축뿐만 아니라 남북경협의 하부구조에 대한 남북한간의 노력 역시 2003년을 기점으로 그 성과를 나타내기 시작하였다. 경의선 철도연결, 남북한 육로연결 등 남북경협의 가장 큰 장애요인이었던 육로수송의 문제가 해결의 실마리를 찾은 것이다.

그리고 2004년 들어 이러한 변화의 흐름이 열매를 맺게 된다. 먼저 가장 극적으로 나타난 것이 대북 경제협력 혹은 지원에 대한 국민적 인식의 변화이다. 룡천 열차사고에 대한 남한내의 지원 열기는 '대북 퍼주기'라는 부정적 인식으로부터의 극적인 전환을 나타낸다. 그동안 대북 지원에 대하여 부정적이었던 보수적인 단체, 야당조차 경쟁적으로 룡천사고에 대한 지원에 나섬으로써 이제 대북 지원, 그리고 남북경협에 대해서는 국민적 합의가 어느 정도 형성된 것으로 보인다. 이는 남북 정상회담 이후 남북경협 정책을 추진함에 있어 정부가 느꼈던 국민적 저항 가능성으로부터 자유로워졌으며, 따라서 경제협력 정책을 보다 적극적으로 추진할 수 있는

기반이 마련되었다는 것을 의미한다.

룡천사고에 대한 지원 열기가 남북경협에 대한 남한내 인식 전환의 극적인 표출이라고 한다면, 또 다른 극적인 전환은 변화가 가장 느릴 것으로 예상되어온 군사 분야에서 이루어졌다. 남북한이 지난 4년간 적지 않은 군사분야의 회담을 개최했음에도 불구하고 그 성과는 다른 분야에 비하여 적었다. 끊임없는 충돌과 그에 따른 상호 책임공방이 군사회담의 주된 의제였다고 해도 과언이 아니다. 그런데 2004년에 개최된 두 차례의 고위장성급 회담은 이전과는 전혀 다른 성과를 도출해 내었다. 수십 년간 지속되어온 군사분계선에서의 비방방송의 중단과 서해안에서의 충돌 방지를 위한 통신 채널의 구축이 바로 그것이다.

군사분야의 회담을 통하여 실질적인 성과를 도출하였다는 것은 서해안에서의 무력충돌과 같은 예기치 않은 긴장사태가 남북경협 열기를 냉각시킬 위험을 감소시킨다는 측면에서만 의미를 가지는 것은 아니다. 군사 회담을 통하여 남북한 긴장관계 완화를 위한 실질적인 성과를 도출한 것은 북한의 군부가 마침내 남북경협을 승인하였다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 김일성 사망 이후 유훈통치를 지속하고 있는 김정일 체제 하에서 북한을 움직이는 실질적인 지배세력은 군부이다. 군부가 비토하면 남북경

협은 지속될 수 없는 것이다. 개성공단 사업의 지체도 군부의 적극적이지 않은 태도와 결코 무관하지 않다는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 군사분야의 회담에서 긴장완화를 위한 실질적인 성과를 도출한 것은 북한의 군부가 남북경협에 대한 잠재적인 비토세력에서 적어도 중립적인 입장으로 선회하였다는 것을 의미한다고 평가할 수 있을 것이다.

(3) 7·1 조치와 북한 경제관리체계의 변화

또 다른 변화는 북한 내부에서 일어나고 있다. 7·1 조치와 신의주 특구 구상 등으로 나타나고 있는 북한의 개혁·개방 움직임이 그것이다.

북한은 2002년 7월 가격 및 임금조정, 기업관리의 자율성 제고, 배급체계의 수정을 주요 내용으로 하는 소위 '7·1 경제관리 개선조치'를 시행하였다. 이 조치가 시행된 지 2년이 지난 지금 북한경제가 크게 개선되었다는 조짐은 아직 없다. 또한 7·1 조치가 북한 경제관리체계에 대한 근본적인 재검토나 경제체제의 전환에 관한 어떠한 중장기적인 비전이 없이 시행되고 있어 이에 따른 변화를 해석하는 것은 쉬운 일은 아니다. 그러나 2년이 경과한 지금 이 조치 이후 북한의 경제관리체계, 특히 계획화 체계와 기업관리체계에 의미 있는 변화

가 일어나고 있다는 것을 여러 경로를 통해서 확인할 수 있다. 비록 탈북자들과의 인터뷰나 북한 방문자들의 경험담 등을 통하여 입수된 단편적인 정보에 기초하여 평가할 수밖에 없지만, 경제관리 개선조치가 실제 생산현장에서 적용되는 내용은 어떤 면에서는 경제관리 개선조치가 시행되던 시기에 외부에 알려진 것보다 진전된 것이라고 할 수 있다.

첫째, 계획화 영역 외부에서 이루어지는 물자의 흐름이 부분적으로 승인되고, '기업에 의한 계획화'의 영역이 확대되는 등 계획 수립 과정에 있어서 기업의 자율성이 확대되고 있다. 둘째, 1990년대에 비공식적으로 이루어지고, 암묵적으로 허용되던 시장거래가 공식적으로 허용된 것으로 보인다. 기업들 특히 소비재를 생산하는 소규모 기업들은 자재를 조달할 수만 있으면 완전하지는 않지만 시장을 대상으로 생산하고 판매할 수 있는 권한을 가지게 된 것으로 보인다. 이 점은 2003년 3월부터 북한이 종래의 농민시장을 시장(혹은 종합시장)으로 개칭하고 농산품만이 아니라 공산품도 판매하도록 허용하면서 분명해졌다. 셋째, 기업간 거래가 부분적으로 허용되고 있는 것으로 추정된다. 특히 대규모 기업들은 '사회주의 물자교류시장'이라는 이름 하에 생산에 필요한 물자들을 사전적 계획화 여부와 상관없이 거래할 수 있게 되었다. 넷

째, 그동안 당 조직의 전유물이었던 노동력 통제에 대한 권한을 부분적으로 지배인에게 이양한 것으로 보인다. 지배인은 효율적인 생산을 위해서 필요한 만큼의 노동력만을 보유할 수 있게 되었다. 아직 과잉노동을 해고할 수 있는 권한을 확보한 것은 아니지만 생산에 필요한 노동력의 규모를 기업이 정할 수 있으며, 이러한 결정 권한을 지배인이 가지게 되었다는 것은 적지 않은 의미를 지닌다.

이 조치가 시행된 시기의 북한 경제관리체계의 환경을 파악해 보면 이 조치의 의미가 더욱 분명해진다. 1990년대 극도의 경제위기 상황에서 중앙집중적 물자공급 체계는 그 기능을 사실상 상실해가고 있었으며, 이러한 상황에서 여전히 요구되는 '계획에 의한 생산'을 지속하기 위하여 북한의 기업들은 계획화 체계를 우회할 수밖에 없었다. 생산에 필요한 물자를 스스로 조달할 수밖에 없었으며, 이렇게 조달된 물자를 통하여 생산된 제품의 처분에 있어서도 기업은 계획화 체계를 벗어날 수밖에 없었다. 그리고 이러한 기업의 생산활동에 대한 중앙당국의 감독은 제대로 이루어질 수 없었다. 말하자면, 이미 1990년대 후반 북한의 중앙집중적 계획화 체계는 경제순환에 대한 규정력이 크게 약화되었으며, 기업들은 시장거래와 유사한 활동을 통하여 물자를 조달하고, 생산활동을 영위하기 시작한 것이다.

7·1 경제관리 조치는 이렇게 이미 아래에서부터 발생하고 있는 변화를 부분적으로 사후 승인하는 측면이 있다. 이것은 이 조치가 단기간의 실험에 그치지 않을 가능성이 큼을 의미한다. 즉, 이미 아래로부터 비공식적으로 적지 않은 변화가 광범위하게 일어나고 있고, 이러한 변화가 상당히 진전된 이후에 위로부터 변화가 사후적으로 추진되고 있어 아래로부터의 저항에 의한 개혁의 후퇴 가능성은 상대적으로 적다고 하겠다.⁴⁾

7·1 경제관리 개선조치는 기본적으로 북한 내부의 경제관리에 관한 것이다. 따라서 남북경협에 직접적인 영향을 미치지 않는다는. 여전히 남북경협은 가장 강력하게 통제되는 분야이다. 그러나 7·1 조치 이후 직접 생산을 담당하는 기업들의 행동양식은 크게 변화하고 있으며, 이는 장벽이 제거되거나 약화될 경우 남북경협이 폭발적으로 확대될 토대가 형성되고 있음을 의미한다.

(4) 대외개방 정책과 한반도의 정치 환경의 변화

7·1 조치라는 내부 경제관리 체계의 개혁 조치와 함께 북한은 대외개

방을 위한 보다 적극적인 노력을 기울이고 있다. 2003년 외국인인 양빈을 특구 행정원장으로 임명하고, 파격적인 개발계획을 발표하는 등 세계를 깜짝 놀라게 한 신의주 경제특구 구상은 2000년대 북한 개방정책의 결정판이라고 할 수 있다. 이 구상은 당시 중국의 사실상의 반대와 한반도 주변의 정치적 긴장 등으로 실행되지 못하였다. 그러나 2004년 4월 김정일의 방중을 계기로 북한은 중국으로부터 신의주 특구 구상을 포함한 대외개방 정책에 대한 지원 약속을 받아내었다. 북한 역시 대외개방과 개혁을 강도 높게 진행시킬 것임을 대외적으로 천명하였다.

남북경협 환경의 마지막 변화는 한반도를 둘러싼 국제 정치적 긴장관계의 일정한 완화이다. 핵문제는 한반도에서 이루어지고 있던 모든 긴장완화 조치를 일거에 무력화시킬 수 있는 폭발력을 가진 사안이었으며, 실제로 핵문제가 악화되던 시기 한반도는 전쟁위험까지 운위될 정도로 위기감이 팽배했었다. 비록 합의된 해법이 도출된 것은 아니지만 두 차례의 6자회담 등을 통하여 적어도 이 문제가 폭력적인 방법으로 해결될 가능성이 크게 낮아진 것은 분명하다. 더불어 핵문제

4) 이 조치가 북한 경제정책의 전환을 알리는 김정일의 “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선·강화할 데 대하여”(2001년 3월)에서 제시하고 있는 경제관리체계 개혁 요구를 충실하게 반영하고 있다는 점도 이 조치 이후 이루어지고 있는 변화가 일시적인 것이 아닐 가능성을 증대시킨다고 하겠다.

에 관한 협상과정을 통하여 남북한 경제협력이 북한 핵문제 해결의 하나의 중요한 수단으로 부상함에 따라 남북경협이 한반도 정치지형의 종속 변수가 아닌 독립변수가 될 가능성도 높아지고 있는 것이다. 이는 남북경협 활성화를 통하여 상황을 남북한이 주도적으로 변화시켜 나갈 가능성이 높아졌음을 의미한다.

(5) 개성공단 사업 : 남북경협 본격적 전개를 위한 도약대

2004년 6월 개성공단 시범단지에 입주할 13개 업체가 선정되었으며, 빠르면 2004년 안에 이들 업체들의 입주가 이루어져 생산이 시작될 수 있을 것이다. 그리고 올해 안으로 1단계 100만평에 입주할 업체들이 선정될 것으로 보인다. 1999년 10월 현대와 북한간에 공단건설 사업에 대한 합의서 체결을 기점으로 사업이 시작된 이후 그 잠재력에도 불구하고 실제 성사가 의문시되던 개성공단 사업이 드디어 실현되고 있는 것이다.

개성공단 사업이 남북경협의 향후 진로에 대하여 가지는 의미는 크게 두 가지로 압축할 수 있을 것이다. 첫 번째는 개성공단 사업 자체의 성공 가능성이다. 남북한간의 육상수송이 가능한 지점에 공단이 위치한다는 점이 이 사업의 가장 큰 장점으로 지적될 수 있다. 북한 지역에 대한 사람과

물자의 이동이 자유롭지 못한 상황에서 육로로 멀지 않은 지점에 남한 전용 공단을 개발함으로써 그동안 남북경협 사업의 진전을 가로막았던 여러 가지 문제점들을 단번에 뛰어넘을 수 있게 되는 것이다. 서울에서 육상으로 2시간 남짓의 거리에 있는 개성공단에서 이루어지는 남북경협 사업의 경우 과거 남포항을 이용하던 남북경협 사업에 비해 물류비를 크게 절약할 수 있다. 뿐만 아니라 관련 인원이 제한을 받지 않고 왕래할 수 있게 됨으로써 그동안 지적되어 오던 기술자 등의 북한 방문 제한에 따른 여러 문제점들 역시 크게 완화될 것이다. 개성공단에 남한측 전기를 끌어다 쓰도록 함으로써 북한의 고질적인 전력난으로부터도 어느 정도 자유롭게 되었다. 말하자면, 개성공단은 남북경협의 수익성을 제한하는 여러 요인들로부터 자유로운 지역이라고 할 수 있다.

또 다른 측면은 개성공단 사업과 관련하여 북한측이 보이고 있는 전향적인 태도이다. 북한측은 2002년 하반기 이후 이 사업에 대하여 매우 적극적인 자세를 보이고 있으며, 사업 관련 협상들을 통하여 과거와는 다른 유연하고 현실적인 자세를 보여주고 있다. 북한은 2002년 11월 '개성공업지구법'을 제정하고, 지구 개발규정을 포함한 9개 하위규정을 제정하였는데, 이를 위해 남북한 관계자들은 지속적

으로 협상을 전개하였다. 이 과정에서 북한은 과거와는 상당히 다른 태도를 보이고 있는 것으로 평가되고 있다. 개성공단 사업이 성공적으로 진행되기 위하여 필요한 부분을 우리측이 꾸준히 설명하면 중국에는 이를 상당 부분 받아들인다는 것이 협상에 참여 하였던 남한측 인사들이 전하는 바이다. 그리고 실제로 이러한 과정을 거쳐서 확정된 내용들은 비록 그것이 개성공단에 한정된다고 하더라도 상당히 전향적인 것들이다.

예를 들어, 개성공단 입주 업체에서 일할 노동자를 선정함에 있어 입주 업체가 노동자를 고용할 수 있게 할 것이 대표적인 예가 될 것이다. 개성공단 사업의 추진과정에서 가장 우려된 점의 하나가 과연 개성공단에 입주한 업체들에 북한측이 노동자의 고용과 이들 노동자들의 노동조건 등에 대하여 얼마나 결정권을 줄 것인가 하는 점이었다. 남한측은 노동자 고용 문제가 개성공단 사업의 성공을 가름할 주요한 요건의 하나라는 점을 북한측에 주지시키고 입주업체의 권한을 강화시킬 것을 요구하였다. 북한측은 이에 대하여 이렇게 전향적인 결과를 도출한 것이다.

이와 같이 개성공단 사업은 지난 4년간 남북한간의 지속적인 접촉 확대에 따른 신뢰 구축의 결과가 구체적으로 나타난 사례인 동시에, 북한 내부의 변화가 남북경협과 관련하여 표

출된 사업이기도 하다. 특히 개성공단 사업 초기 소극적이었던 군부가 이 사업에 적극적인 입장으로 선회한 것도 개성공단 사업이 가지는 긍정적인 측면의 하나라고 할 수 있을 것이다.

3. 맺는 말 : 남북경협 활성화를 위한 정책적 시사점

남북경협의 실질적 진전을 가로막고 있던 제약요인들이 적지 않게 제거되거나 완화되고 있으며, 남북한 및 주변 환경은 남북경협에 긍정적인 방향으로 변화되고 있다. 남북경협은 바야흐로 전환기를 맞이하고 있는 것이다.

그러나 이러한 변화를 실질적인 성과로 전환시키기 위해서는 치밀하고 포괄적인 정책의 시행이 요구된다. 무엇보다도 남북경협 환경변화가 집약적으로 나타나고 있고, 따라서 가장 성과를 거둘 가능성이 큰 개성공단 사업을 성공적으로 추진하기 위한 노력이 요구된다. 개성공단은 지리적 이점, 북한의 전향적인 태도 등 많은 장점을 가지고 있지만, 생산제품의 미국 등으로의 수출이 불가능하여 판로가 제약되어 있다는 점, 전략물자에 대한 국제적 통제에 따라 설비이전에 제약이 따른다는 점 등 적지 않은 장애요인도 내포하고 있다. 따라서 이러한 요인들을 감안하여 개성공단 사업이 성과를 거둘 수 있도록 대내외적으로

노력해야 할 것이다.

남한만의 입장이 아니라 북한의 대외개방 정책을 아울러 고려하면서 개성공단 사업을 남북경협을 전진기지로 발전시켜 나가야 할 것이다. 북한의 저임노동력을 활용한다는 측면으로만 접근해서는 안 될 것이며, 북한이 개성공단을 통하여 이루려고 하는 바를 파악하고, 이를 가능한 한 수용할 수 있는 경협전략을 수립할 필요가 있다. 개성공단에 입주할 업체의 선정 시에도 이러한 정책적 요구가 고려되어야 할 것이다.

나아가서 광범위하고 포괄적인 남북경협 전략의 수립과 실천이 요구된다. 남한 산업의 구조조정이나 기업의 임금 경쟁력 측면만이 아니라 북한의 산업발전 전략이라는 측면의 고려도 필요하다. 노무현 대통령은 정상회담 4주년 기념식에서 ‘포괄적인 협력’을 강조한 바 있는데, 북한의 산업발전 전략을 포함한 중장기적인 남북경협 비전과 전략 하에서만 ‘포괄적인 협력’이 가능할 것이다. 예컨대, 현재의 북한경제의 발전 단계와 여건을 고려할 때 섬유산업의 수출산업으로의 육성이나 북한 산업발전 전략으로서 우선 순위가 부여되어야 한다면, 섬유산업의 남북경협 전략을 수립할 때 북한의 수출산업화라는 측면을 주요한 요소로 고려하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위하여 ‘남북한 섬유산업 발전 위원회’와 같은 협의기구를 구성하여

남북한 관계자들이 공동으로 연구하여 한반도 전체 차원에서의 섬유산업의 발전목표와 비전, 단계적 발전방안, 이를 실행하기 위한 경제협력 사업 등을 도출할 수 있을 것이다.

물론 현 시점에서 이러한 구상의 실현 가능성이 크다고 하기는 어렵다. 그리고 북한의 산업발전 전략은 전적으로 북한이 수립하고 실행해야 할 영역이다. 그러나 남북한이 부단히 접촉하고, 상호 신뢰를 쌓아 나가는 과정을 통하여 한반도 전체의 섬유산업 발전 전략을 모색해 나가는 것이 불가능하지는 않다고 판단된다. 개성공단 사업 역시 몇 년 전에는 전문가들 사이에서도 그 가능성이 그리 크게 평가된 것은 아니었다. 남북한 공히 빠르게 변화하고 있으며, 북한을 진지하게 설득해 나가면 가능성이 조금씩 커질 수 있을 것이다. 따라서 우선 남한 내에서도 북한의 산업발전 전략을 포함한 한반도 전체 산업 배치 차원의 연구와 논의를 진전시킬 필요가 있으며, 이러한 과정을 통하여 확보된 성과를 토대로 북한을 끊임없이 설득해 나가는 노력이 필요할 것이다.

마지막으로, 남북경협에 대한 이러한 포괄적이고 장기적인 정책을 수립해 나가기 위해서는 남북경협 정책의 수립과 실행에 있어 ‘통일’과 ‘경제’의 두 측면에 대한 균형 있는 시각이 요구된다. 남북경협은 통일을 위한 과정으로 통일정책의 대상이기도 하지

만, 동시에 대외경제협력의 문제로서 경제정책의 대상이기도 하다. 남북경협이 당위성과 가능성의 영역에 머무르고 있을 때에는 통일의 관점이 다소 우세하여도 큰 문제가 되지 않지만, 당위성이 아닌 현실의 문제가 되고 있는 시점에서는 통일의 관점과

함께 경제의 관점도 결코 포기되어서는 안 된다. 두 측면이 균형 있게 고려된 정책을 도출하고 시행해 나가야 할 것이며, 이를 효과적으로 시행할 수 있는 정책수립 구조에 대한 논의도 조심스럽게 시작할 필요가 있을 것이다. 