

동향과 분석

한반도 신뢰프로세스와 대북정책:

성과와 과제

박인휘

박근혜정부의 대북정책과 남북경협

조봉현

박근혜정부에서의 북한 인권문제와

인도적 대북지원

이금순

박근혜정부의 대북정책과 남북경협

조봉현 | IBK경제연구소 연구위원 | chobh21@ibk.co.kr

1. 서론

북한은 박근혜 대통령 취임을 전후하여 유례없는 도발을 감행하였다. 지난 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월에는 3차 핵실험을 실행했다. 그 이후에도 전쟁 위협을 가하면서 개성공단마저 폐쇄하는 조치를 단행했다.

박근혜정부가 출범하면 남북관계에서 새로운 변화의 바람이 불 것이라는 희망은 북한의 도발적 행위로 인해 하루아침에 무너졌다. 박근혜정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’는 시작부터 큰 난관에 봉착한 것이다. 신뢰는 상대의 기대를 저버리는 행위를 하지 않으며, 약속을 지키는 것이다. 그런데도 북한은 신뢰를 보여주기는커녕 대립과 위기 국면을 조성한 것이다.

그럼에도 불구하고 우리 정부는 차분하고 절제된 대응을 통해 위기를 잘 극복하였다. 개성공단은 원칙에 입각하여 북한과 협상하였으며, 개성공단의 발전적 정상화에 합의하면서 지난 9월 16일에 재가동에 들어갔다. 이는 한반도 신뢰프로세스의 첫 결실로 평가할 수 있다.

북한의 탓이 크지만, 박근혜정부 1년이 지나가는데도 개성공단의 재가동 외에는 금강산 관광 재개 등 남북경제협력 복원에서 별다른 진전이 없다. 한반도 신뢰프로세스에서 구상하고 있는 남북경협이 추진되려면 아직 갈 길이 멀게 느껴진다. 북한의 신뢰 있는 행동만 계속 바라다가는 남북경협에서 별다른 성과 없이 그냥 끝나는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리도 나오고 있다.

이제는 남북이 신뢰를 바탕으로 중단된 남북경협을 복원하고 새로운 경제협력을 통해 성장동력을 창출해 나가는 보다 적극적인 노력이 요구된다. 북한은 2013년 3월 31일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 경제-핵 건설을 동시에 발전시키는 '병진노선'을 채택하였다. 과거에 비해 사실상의 경제를 더욱 중시하겠다는 의도로 분석된다. 최근 들어 북한의 김정은 체제는 내부적으로 경제개혁과 대외적으로 경제특구 중심의 개방 조치들을 추진하고 있다.

물론 북한의 비핵화 노력과 신뢰 등이 어느 정도 뒷받침되어야 하겠지만, 남북경협을 통해서 남북관계를 개선시키고 함께 성장해 나갈 수 있는 좋은 기회로 만들 수가 있을 것이다. 그런 의미에서 2014년은 남북한 모두에 매우 중요한 시기가 될 것이다. 북한의 김정은 체제 3년차에는 경제적 성과를 보여줘야 하고, 우리 경제는 장기 저성장 구조에서 벗어나기 위한 돌파구 마련이 필요하다. 남북관계에서 신뢰를 형성하고 新남북경협을 추진하는 전환기가 되었으면 하는 바람이다.

본고에서는 박근혜정부의 대북정책 내용과 1년의 활동을 평가해 보고, 남북경협 현황을 진단하여 문제점이 무엇이고 어떻게 해결해 나가야 할지를 제시하고자 한다. 그리고 북한의 경제개혁·개방 내용과 남북경협을 연계할 수 있는 대안으로 신뢰에 기반을 둔 新남북경협 방향을 모색하고자 한다.

II. 박근혜정부의 대북정책 내용과 1년 평가

1. 대북정책의 주요 내용

박근혜정부는 그동안의 남북관계를 반영하여 이전 정부와 다른 대북정책을 추진하려고 한다. 북한의 친안함 및 연평도 도발, 핵개발 등 남북 경색이 지속되었고, 이는 한반도의 평화에 큰 장애요인이 되고 있었다. 과거 정부에서 압박과 대화, 지원을 했지만 남북관계에는 큰 진전이 없었다. 이제는 남북관계에서 새로운 접근이 필요할 때이다. 튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰를 형성하고 교류협력의 선순환적 시각과 국제협력을 중시하는 접근이 이루어져야 한다. 또한 신뢰가 당사자 사이에 쌓이지 않으면 어떤 합의들도 의미가 없다.¹⁾ 박근혜정부의 대북정책

1) 이수석, 「한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력 구상」, 『동북아평화협력의 미래와 통일한국의 비전』, 동북아평화협력연구원, 한국자산관리공사, 북한연구학회 공동 주최 세미나 자료, 2013. 11. p.38.

은 과거 정부의 외교통일정책의 장단점을 취사선택해서 새로운 남북관계, 동북아 질서를 창출하려 한다.²⁾

박근혜정부는 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 4대 국정기조로 정하고 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’을 국정과제로 제시하고 있다. 이를 위해 첫째, 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계를 정상화하고, 둘째, 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하며, 셋째, 통일 대비 역량 강화를 통해 실질적으로 통일을 준비하겠다는 것이다.³⁾

대북정책과 관련해서는 남북관계의 정상화와 통일 지향을 중요한 실천 과제로 삼고 있다. 우선 남북 간 신뢰 형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리하고 발전시켜 나가고자 하며 이산가족 및 국군포로·납북자 문제의 실질적 해결, 영유아·임산부 등 취약계층을 대상으로 한 순수 인도적 차원의 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 추진해 나간다는 것이다.

또한 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널을 구축하고, 기존 합의내용 중 우선 추진 가능한 분야를 점검해 나간다는 데 기본방향을 두고 있다. 더불어 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화, 실질적으로 도움이 되는 남북경협사업 추진, 다각적인 사회문화 교류의 내실화 등 남북 간 호혜적 교류협력을 활성화시켜 나가고자 한다. 무력도발 중단과 상호 체제 인정 등 기본적인 조치부터 실천하고, 교류협력의 활성화와 균형되게 정치·군사 분야에서의 추가적 신뢰 구축 조치를 추진해 나간다는 것이다.

남북 간 신뢰 구축과 비핵화의 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진해 나가는 구상도 하고 있다. 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반을 마련하고 북한지역에 국제투자 유치를 지원하며, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안하여 검토해 나간다는 내용이다.

그 다음으로 통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성해 나가겠다는 것이다. 이를 위해 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설을 염두에 두고 있다. 한편, 남북관계의 상황 진전을 감안하여 녹색경제협력 추진, 남북 간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 등을 추진하고자 한다. 북한 인권법 제정 등 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성하고 민간단체·국제사회와의 협조체계를 확대 발전시켜 북한 주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일’ 여건을 조성해 나가는 것도 중시하고 있다. 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사의 교류·방문을 통한 유대 강화, 동북아 공동 발전과 연계한 한반도 통합 물류망 구축 등도 대북정책 추진 활동에 포함되어 있다.

2) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, 2013. 8.

3) 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr).

〈표 1〉 통일관련 국정 과제

과 제	내 용
한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화	○ 인도적 문제해결 적극 추진 - 이산가족 및 국군포로·납북자 문제의 실질적 해결 - 취약계층 대상의 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속 추진
	○ 남북 간 대화채널 개설 및 기존 합의정신 실천 - 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축 추진 - 기존 합의내용 중 우선 추진 가능 분야 점검 - 남북 간 합의 이행 문화의 정착
	○ 남북 간 호혜적 교류협력의 활성화 - 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 - 실질적 도움이 되는 경제협력사업 추진 - 다각적인 사회문화 교류의 내실화
	○ 정치·군사적 신뢰 구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전 - 무력도발 중단과 상호 체제 인정 등 기본적인 조치부터 실천 - 교류협력 활성화와 균형된 정치·군사 분야에서의 추가적 신뢰 구축
	○ 남북 간 신뢰 구축과 비핵화의 진전에 따라 '비전 코리아 프로젝트' 추진 - 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반 마련 - 북한지역에 국제투자 유치 지원 - 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안하여 검토
작은 통일에서 시작하여 큰 통일 지향	○ '그린 대탕트'를 통한 환경공동체 건설 - 남북관계 상황 진전을 감안하여 녹색경제협력 도모 - 남북 간 농업협력 - 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성 - DMZ 세계평화공원 조성 - 한반도 환경 인프라 구축 위한 협력 추진
	○ 북한 주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 '행복한 통일' 여건 조성 - 북한 인권법 제정 등 북한의 인권 개선을 위한 대내외 환경 조성 - 민간단체·국제사회와의 협조체계 확대 발전
	○ 경제공동체 건설 - 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사 교류·방문을 통한 유대 강화 - 동북아 공동 발전과 연계한 한반도 통합 물류망 구축 추진 등
	○ 민족공동체통일방안 계승·발전 - 학술연구·공정회 등을 거쳐 민족공동체통일방안 발전방향 공론화
통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일준비	○ 탈북민 생애주기별 맞춤형 교육·의료 지원 강화 및 통일 미래의 역군 육성 - 탈북민 재교육 확대 및 학교 중심 맞춤형 탈북학생 교육 강화를 통한 자립 기반 확충으로 보다 많은 성공사례 창출 - 해외 탈북민 보호를 위해 UNHCR 등 국제사회와 협력 강화
	○ 실질적 통일준비 역량 강화 - 유관부처 간 통일 대비 협조체제 강화 추진 - 통일미래세대를 위한 콘텐츠 개발 등 국민통합에 기여하는 통일교육 추진 - 종합적 통일재원 조달방안 마련
	○ 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산 - 주변 4국 대상 '1,5트랙 협의체' 구축·운영 - '한민족 통일 네트워크 구축사업' 추진

자료: 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr).

이러한 모든 대북정책 과제는 결국 남북 간의 신뢰가 무엇보다 중요하다. 그래서 박근혜정부의 대북정책에 있어 핵심은 한반도 신뢰프로세스이다. 즉, 쉬운 것부터 신뢰를 쌓고 키워서 남북관계를 정상화하고, 나아가 큰 통일을 이루자는 것이다.

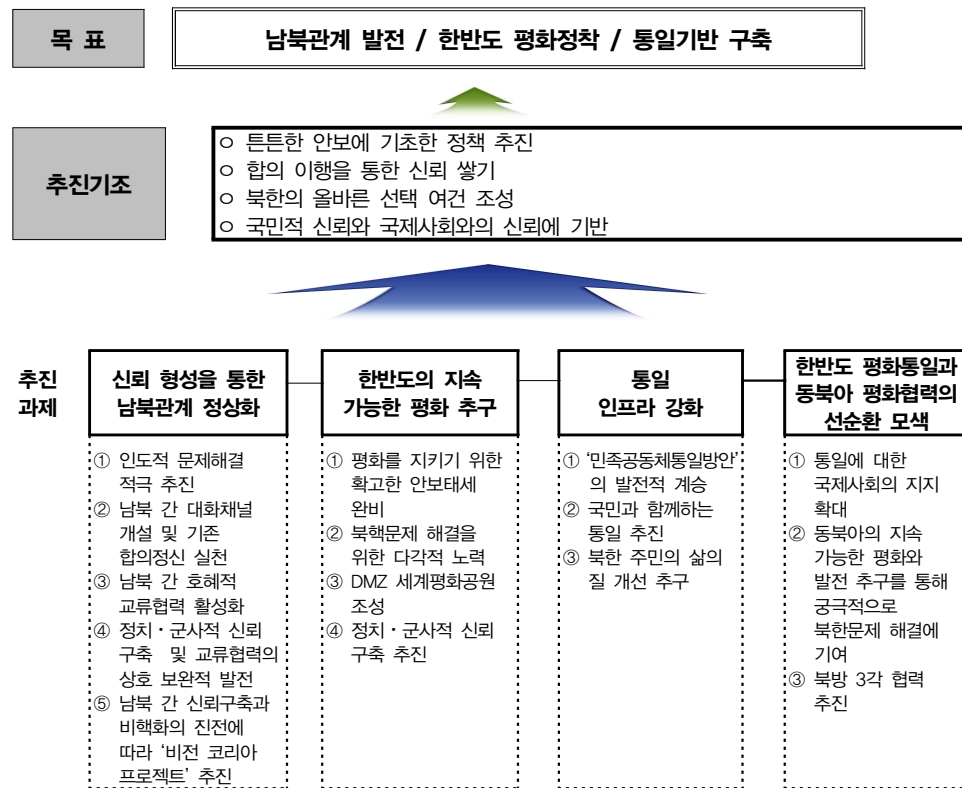
‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를

발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책이다.⁴⁾ 신뢰는 서로 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 점진적으로 추진되는 것이다. 신뢰는 ‘남북 간 신뢰’, ‘국민적 신뢰’, ‘국제사회와의 신뢰’를 모두 포괄하는 개념이다.

추진 배경은 남북관계의 악순환을 끊고, 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 견인하며, 북핵 문제 등 한반도 안보위기의 근원적인 해결을 추구하고, 과거 대북정책의 장점을 수용, 통합적 접근을 모색하고자 하는 데서 나온 것이다.

한반도 신뢰프로세스는 남북관계의 발전과 한반도 평화 정착, 통일기반 구축을 목표로 균형 있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력으로 추진원칙을 정하고 있다. 이를 바탕으로 네 가지 추진과제를 제시하고 있는데, 신뢰 형성을 통한 남북관계의 정상화, 한반도의 지속 가능한 평화 추구, 통일인프라 강화, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색이다.

[그림 1] 한반도 신뢰프로세스의 개요



4) 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr).

2. 대북정책의 1년 평가

박근혜정부 출범한 지도 벌써 1년이 다 되어 간다. 동북아 갈등 양상 등 국제 상황이 좋지 않았을 뿐만 아니라 북한의 연이은 도발로 인해 과거 어느 정부 때보다 어려운 여건에서 신정부가 출발하였다.

박근혜정부의 출범 전후로 남북관계 상황은 극단으로 치달았다. 국제사회의 만류에도 불구하고 북한은 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고 2013년 2월에는 3차 핵실험을 감행했다. 전쟁 위협을 하면서 한반도 긴장을 최고조로 높이고 남북경제협력의 상징인 개성공단마저 폐쇄하는 조치를 단행했다.

신정부는 출범 초기에 북한의 도발적 행위를 억제하고, 경색된 남북관계를 풀어 남북관계를 안정화시켜야 할 중대한 과제에 직면하게 되었다. 박근혜정부는 튼튼한 안보에 입각하여 원칙을 갖고 국제협력을 통해 북한의 잘못된 행동을 억제하고, 한편으로 대화의 끈을 놓지 않고 파국보다는 관계 정상화를 시도하여 한반도의 안정을 도모하였다.

박근혜정부는 대북 역지력을 확보함으로써 안보태세를 공고화하고 한반도 위기관리 능력을 발휘하며, 긴장을 완화하는 성과를 이룬 측면이 있다. 또한 미국과 협력하여 북한의 도발에 대한 강력한 군사적 대응 의지를 보여주었다.

미국, 중국, 러시아, 유럽 및 동남아 등과의 정상외교를 통해 대북정책의 국제적 지지를 확보하고 북한에 외교압력을 강화한 것은 큰 성과로 볼 수 있다. 북한의 핵무장에 대한 국제적 반대를 규합하고 북한의 올바른 선택을 이끌어내는 데 한목소리를 낸 것이다.

한편, 남북 간 새로운 관행을 정착하는 계기를 만들었다. 북한의 긴장 고조에 단호히 대응하고, 개성공단 출입 차단 등 일방적 폐쇄에 대한 책임을 추궁하여 발전적 정상화로 가는 새로운 길을 열었다. 특히 개성공단 재가동은 박근혜 대통령의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스가 첫 결실을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 남북은 7차례에 걸친 회담을 통해 개성공단 정상화와 향후 운영 원칙에 대한 방향을 도출하는 성과를 거두었다. '어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업 재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다'고 못 박아 가동중단 재발 방지를 약속했다. 이로써 정상화의 가장 큰 걸림돌이 사라진 셈이다.

개성공단의 활성화에 걸림돌이 됐던 3통(통행·통신·통관) 문제 해결을 약속한 것도 중요한 의미를 갖는다. 상시적 통행과 인터넷·이동전화 통신을 보장하고 통관절차의 간소화,

통관시간 단축 등의 내용도 이끌어냈다. 특히 개성공단을 국제적 개방특구로 발전시키기로 한 것은 향후 개성공단은 물론 남북관계 전반을 변화시킬 의미 있는 성과로 평가된다. 남북은 개성공단의 국제화 추진 방안으로 외국 기업 유치를 비롯하여 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전시켜 나가고 제3국 수출에 대한 특혜관세 인정, 남북 공동 해외투자 설명회 개최 등에 합의했다. 위법행위가 발생할 경우 공동조사와 분쟁해결, 손해배상을 위한 제도적 장치를 마련하기로 한 것도 성과다. 남북은 합의서에서 남북 당국자로 구성된 상설 기구인 개성공단 남북공동위원회를 신설, 관련 의제별로 산하 위원회를 두는 등 체계적인 상시 소통채널을 가동하기로 했다.

남북 모두 개성공단 완전 폐쇄라는 최악의 상황만은 피하기 위해 한발씩 양보한 것이 이 같은 결실로 이어졌다. 우리 정부의 요구 사항을 북측이 일정 부분 수용하면서 협상이 타결되었다. 우리 정부의 대북원칙이 주요한 것이다.⁵⁾

2013년 9월 16일 개성공단 재가동 이후 북한의 소극적 태도로 인해 합의사항의 이행이 다소 더디지만, 각 분과위 개최를 통해 상호 협의해 나가고 있어 성과가 조금씩 나올 것으로 기대되고 있다.

〈표 2〉 개성공단의 발전적 정상화 합의사항

	합의사항
공단의 정상적 운영 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 통행 제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태의 재발 방지 - 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받지 않고 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업 재산의 보호 - 공단 중단으로 인한 기업들의 피해 보상 및 관련 문제 논의(개성공단 남북공동위원회)
신변안전·투자자산 보호·3통 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단을 왕래하는 남측 인원들의 안전한 출입과 체류 보장 - 개성공단에 투자하는 기업들의 투자자산 보호, 위법행위 발생 시 공동조사, 손해배상 등 분쟁 해결 위한 제도적 장치 마련 - 상시적 통행 보장, 인터넷 통신과 이동전화 통신 보장, 통관절차의 간소화와 통관시간 단축 등의 조치
국제화: 국제적 수준의 기업활동 조건, 국제경쟁력 있는 공단	<ul style="list-style-type: none"> - 외국 기업 유치의 적극적 장려 - 개성공단의 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도의 국제적 수준 발전 - 생산제품의 제3국 수출 시 특혜관세 인정 등 개성공단을 국제경쟁력이 있는 공단으로 발전시키기 위한 방안 강구 - 공동 해외 투자설명회 추진
개성공단 재가동	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 기업들이 설비정비를 하고 재가동할 수 있도록 적극 노력
'개성공단 남북공동위원회' 구성	<ul style="list-style-type: none"> - 상기 합의사항을 이행하기 위하여 '개성공단 남북공동위원회' 구성·운영, 산하에 필요한 분과위원회 설치 - 빠른 시일 안에 '개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서' 체결, 해당 기구들의 활동 개시

자료: 통일부, 제7차 개성공단 실무회담 합의 발표문, 2013. 8. 14.

5) 조봉현, 「개성공단 국제화와 입주 기업 금융지원 방안」, 『중소기업정책연구』, 제1권 3호, 중소기업연구원, 2013. 9. pp.11~12

이러한 확고하고 당당한 대북정책으로 인하여 국민들의 높은 지지를 확보하기도 했다. 민주평화통일자문회의에서 2013년 11월 국민 1,000명을 대상으로 설문조사한 결과에 의하면, 한반도 신뢰프로세스에 대해 56.5%가 긍정적이었으며 부정적 평가는 36.9%로 나타나 대체로 국민들은 박근혜정부의 대북정책에 대해 잘하고 있는 것으로 평가했다.

반면, 초기 6개월에 대해서 다소 부정적인 평가를 내리는 의견도 있다. 완강한 대북원칙론과 버릇 고치기라는 감정적 대응이라는 우려가 존재하면서도 남북관계의 지속성을 유지하고 신뢰의 끈을 이어가려는 최소한의 유연성은 갖고 있다는 점에서 우려와 성과가 공존했다고 평가하는 견해도 있다.⁶⁾

북한의 일방적 태도와 남북 간 신뢰 부족 등으로 인해 금강산관광 재개의 취소, 무산된 장관급 회담, 이산가족 상봉 연기 등은 다소 아쉬움으로 남는다. 박근혜정부 2년차에는 대북 인도적 지원과 경제협력에서 진전을 이루어 남북 간 신뢰를 형성해 나가는 것이 중요한 과제이다. 정치군사적 측면에서 남북이 접근하기에는 아직 한계가 있다. 인도적 지원과 경제협력 등을 통해 쉬은 것부터 접근하면서 남북이 더 큰 신뢰를 형성해 나가야 할 것이다. 앞으로 북한을 개혁·개방으로 이끌어내고, 국제사회의 일원으로서 역할을 할 수 있도록 남·북·중, 남·북·러 등 국제협력을 통한 새로운 경제협력도 적극 모색해 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 박근혜정부 출범 이후 남북경협 동향과 과제

1. 남북경협 동향

박근혜정부가 들어선 이후의 남북경협 현황을 분석하는 것은 사실상 별다른 의미가 없을 수 있다. 이명박 정부에서 5·24조치 등으로 인해 남북경협이 거의 중단되어 지난 1년간 큰 변화가 없었기 때문이다. 그렇지만 박근혜정부 들어서 변화된 남북경협에 대한 흐름과 향후 극복해야 할 과제를 중심으로 살펴보기로 한다.

2013년 3월 이후 10월까지 남북 간 왕래 인원은 3만 6,114명으로 전년 같은 기간보다 55.6%나 줄어들었다. 5개월 넘게 중단된 개성공단 사태에 의한 영향 때문이다. 2013년

6) 김근식, 「박근혜정부 남북관계 평가: 신뢰 형성의 원칙과 유연함이 필요」, 『한반도포커스』, 제25호, 경남대 극동문제연구소, 2013. 10.

10월 중 방북 인원은 총 9,374명으로 전년 동월 대비 16.2%가 줄었다. 특징적인 것은 작년에는 없었던 북한 인원의 남한 방문이 40명이나 있었다는 점이다.⁷⁾

〈표 3〉 남북한 간 인적 왕래 현황

(단위: 명)

	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	합 계
2012년	9,977	9,495	10,075	9,902	10,384	10,056	10,237	11,198	81,324
2013년	10,327	1,174	7	0	2,850	3,146	9,236	9,374	36,114

자료: 통일부, 월간남북교류동향, 2013. 11.

2013년 3~10월까지 남북 교역액은 개성공단의 가동 중단으로 인해 전체 18,603건에 4억 6,386만달러로 전년 동기 대비 50.5%가 줄어들었다. 이 가운데 반입은 2억 5,485만달러, 반출은 2억 901만달러로 각각 전년 동기 대비 50.6%, 50.5%가 감소하였다. 2013년 10월 중 남북교역액은 1억 5,216만달러로 전년 동월 1억 8,812만달러에 비해 19.1% 감소했다. 반출은 0.1% 감소한 반면 반입은 6,951만달러로 전년 동월의 10,536만달러에 비해 34.0%나 감소한 것이다.

〈표 4〉 남북 교역액 현황

(단위: 만달러)

2013년	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	계
반 입	11,262	1,435	6	1	4,124	54	1,652	6,951	25,485
반 출	7,940	594	46	1	41	494	3,521	8,264	20,901
교역액	19,202	2,029	52	2	4,165	548	5,173	15,215	46,386

자료: 통일부, 월간남북교류동향, 2013. 11.

개성공단 교역액도 개성공단 중단 사태로 인해 크게 감소했다. 개성공단 교역액은 2013년 3~10월까지 4억 6,386만달러로 전년 대비 50.5%나 줄었다. 개성공단 동향에 대해 간략하게 살펴보면, 지난 9월 16일에 개성공단은 재가동되었지만, 10월 말 현재 120개 기업이 가동(중단 이전에는 123개 기업이 가동)하고 나머지 3개 기업은 매각 절차를 진행 중이다. 북한 근로자는 4만 5천명이 근무(가동 중단 이전 5만 4천명)하고 있으며, 1만명 정도는 생산할 물량이 많지 않아 아직 출근하지 못하고 있는 상황이다. 개성공단에 대한 불확실성이 아직 남아

7) 2013년 7월에 북한 여자 축구대표팀이 서울에서 개최된 2013 동아시아연맹 축구선수권대회(EAFF)에 참석함.

있어 이탈한 바이어들이 돌아오고 있지 않아 생산성은 가동 중단 이전 시점과 비교하여 60% 수준에 머물고 있다. 개성공단완의 완전 정상화는 2014년 1/4분기가 지나야 할 것으로 전망된다.

〈표 5〉 개성공단 교역액 현황

(단위: 만달러)

2013년	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	계
반 입	11,259	1,434	5	0	4,122	52	1,650	6,949	44,113
반 출	7,878	594	46	1	3	494	3,400	8,221	36,321
교역액	19,137	2,028	51	1	4,125	546	5,050	15,170	80,434

자료: 통일부, 월간남북교류동향, 2013. 11.

이에 반해 북한과 중국의 양국 교역은 급속히 증가하는 추세를 보이고 있는데, 이는 남북교역의 위축이 북중교역으로 대체되는 양상으로 보인다. 2013년 1~10월까지 북중 간 교역액이 52억 6천만달러로 집계됐다. 북한의 대중국 수출은 23억 5천만달러로 지난 동기 대비 12%가 늘었으며, 수입 금액도 지난 동기 대비 1.8% 증가한 29억달러를 기록했다.⁸⁾

금강산관광의 재개는 당분간 어려울 것으로 보인다. 지난 8월에 북한이 금강산관광 재개를 위해 추석 이산가족 상봉 개최에 합의하였지만, 우리 정부는 이산가족 상봉과 금강산관광은 분리 대응한다는 방침을 정했고, 북한은 결국 이산가족 상봉 행사(9월 25~30일) 직전인 9월 21일에 일방적으로 이산가족 상봉을 연기했다.

2. 향후 과제

개성공단 재가동 이후 북한의 대남 비방 등 태도 돌변으로 인해 남북관계에 다시 냉각 기류가 흐르고 있다. 개성공단을 비롯한 남북경협의 복원이 쉽지 않아 보인다. 남북 간 신뢰 형성을 위해 남북경협에 대한 보다 전향적인 추진이 필요하다.

우선 개성공단부터 신뢰를 형성하면서 점차 남북경협 전반으로 확산해 나가는 전략이 바람직하다. 개성공단은 2013년 11월 말에 개성공단 남북공동위원회 산하 3통 분과위원회 회의를 열고 공단의 통행과 통신, 통관 문제 등을 협의하였지만, 전자출입체계 구축 공사를 시작한 것 외에는 별다른 진전이 없다. 인터넷 및 휴대폰 개통은 단기간 내에 이루어지기는

8) VOA가 무역협회 자료를 인용하여 보도(2013. 12. 5).

어려울 것으로 판단된다.

박근혜정부에서 새롭게 추진하는 개성공단의 국제화는 반드시 실현될 수 있도록 노력해야 한다. 개성공단의 국제화는 북한의 일방적인 가동 중단을 막을 수 있는 안전판이 될 수 있고, 개성공단의 국제경쟁력 제고로 지속적인 발전이 가능하기 때문이다. 남북이 함께 해외자본과 기업 유치활동에 나서게 되면 상호 신뢰를 형성하는 데도 도움이 될 것이다.

개성공단 국제화의 열쇠는 외국 기업들이 들어오고 개성공단의 제도와 운영을 선진화하는데 있다. 이를 위해서는 개성공단 출입의 원활화, 기업 경영의 자율성, 신변 안전 보장, 투자자산 보호 등이 이루어져야 한다. 개성공단 남북공동위원회 등을 통해 실무적인 문제를 하나씩 해결해 나가야 할 것이다.⁹⁾ 지속 가능한 개성공단 국제화를 위한 새로운 구상이 필요하다. 국제화를 통해 '개성공단 3.0'으로 발전해야 한다. '개성공단 3.0'은 국제협력을 통해 개성공단을 적극 개방하고 안정적으로 발전시키며, 남북 간 호혜 협력함으로써 새로운 성장동력을 창조하는 것이다.¹⁰⁾

북한의 진정성 정도에 따라 금강산관광 재개를 전향적으로 검토해 나갈 필요가 있다. 금강산관광은 남북관계 개선 차원에서라도 적극적으로 재개돼야 한다. 북한의 자산 몰수조치 철회, 관광객 신변안전 장치 마련 등으로 금강산관광사업의 재개를 적극 모색해 나가야 할 것이다. 우리 정부의 금강산관광 재개 3대 요구조건(철저한 진상조사, 관광객 신변 보장, 재발방지대책)의 유연한 해석 등 금강산관광 관련 남북한 간 입장 차를 해소하는 것이 중요하다. 북한이 2011년 5월 31일에 제정한 「금강산국제관광특구법」을 고려하여 남북 공동의 금강산 국제관광 추진도 검토할 필요가 있다. 나아가 금강산관광 재개와 이산가족 상봉의 정례화를 연계하는 방안도 강구해 나가야 한다.

경제 분야에서 한반도 신뢰프로세스를 추진하는 초기 과정에서 북한의 상응 조치를 이끌어 내기 위해서 '5·24조치'의 부분적·단계적 해제도 검토할 필요가 있다. 북한의 태도 변화가 없는 상황에서 정부가 전면 해제를 선언하기는 어렵지만, 자연스럽게 해제 수순으로 가는 방안을 모색해 나가는 것이다. 민간 차원의 대북경협 해제는 적극적으로 검토할 필요가 있다. 개성공단, 내륙지역 일반 물자교역 및 임가공 등 민간 기업의 방북, 사업 재개를 점진적으로 허용하는 것 등이다. 한반도 신뢰프로세스 가동에 의한 경제협력 재개에 대비하여 5·24조치로 인해 피해를 입은 기업들의 재기 지원책도 마련되어야 한다. (가칭)경협 패자부활제를 도입하여

9) 개성공단 남북공동위원회 운영과 개성공단 국제화는 중국 쓰저우공단의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 중국 쓰저우공단은 중국과 싱가포르가 합자해 만든 공단이다. 양국 정부 간 협의체인 연합협조위원회(Joint Steering Committee)를 구성하여 여기서 결정한 사항을 하부 행정기관인 관리위원회가 집행하는 형태로 운영하고 있다.

10) 개성공단 국제화의 개념, 방안 등에 대해서는 조봉현, 「개성공단 국제화와 입주 기업 금융지원 방안」, 『중소기업정책연구』, 제권 3호, 중소기업연구원, 2013. 9. 참조할 것.

피해 별도로 경협기업의 재개를 적극 지원해 나가는 것이다.¹¹⁾

IV. 북한의 개혁·개방 유도를 위한 대북경협 정책

1. 북한의 개혁·개방

최근 북한의 김정은 체제는 과거에 비해 내부적으로는 경제개혁에, 대외적으로는 외자유치를 위한 개방의 모습을 보이고 있다. 아직 '경제 개방'이라고 단정할 수는 없지만, 과거에 비해서는 비교적 큰 변화를 시도한다고 평가할 수 있다.

북한은 2013년 3월 31일에 노동당 중앙위원회에서 '경제 및 핵무력 건설 병진 노선'을 채택했다. 경제를 더 중시하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 북한은 향후 '핵'은 가능한 은밀하게 추진할 것이지만, '경제 건설'은 더욱 부각시킬 것으로 보인다. 대외관계 개선을 위해 핵 증강 병진노선 표현을 자제하면서 경제 개혁·개방에 더욱 치중할 것이라는 분석이다.

북한은 중국, 독일, 싱가포르 등 해외의 경제 및 법률 전문가로부터 오랫동안 자문을 받아 왔으며, 경제 개혁·개방을 위한 마스터플랜을 수립한 것으로 알려지고 있다. 김정은 시대의 개혁·개방 바람은 농업에서부터 시작하고 있다. 그만큼 북한은 먹는 문제가 제일 급선무이기 때문이다. 기존의 협동농장 체계를 가족 및 개인 책임의 영농으로 점차 바꾸고, 잉여 생산물도 자유롭게 처분하도록 하는 내용이다. 농업 생산물을 국가와 농민이 일정 비율로 나누되 국가에 내는 부분에 대해서는 현물 및 현금 납부를 동시에 인정하고 있다. 2012년 말에 시범 농장을 중심으로 운영하던 것을 2013년 들어 전 농장으로 점차 확산하고 있다. 경공업 등 공업에서도 기업 경영의 자율성을 크게 부여하고 있다. 생산계획의 수립에서부터 판매 및 가격 결정, 이익 배분 등에서 기업에 일정 부분 권한을 일임하는 독립채산제를 확대하고 있다. 근로자의 급여도 기술과 능력을 가진 직원들에 대해서는 일반 근로자의 급여보다 100배 받을 수 있도록 하는 급여 차등화도 도입하고 있다.

11) 조봉현, 「한반도 신뢰프로세스와 남북경협 방향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2013년 6월호.

〈표 6〉 북한의 분야별 경제개혁 내용(추론)

	주요 내용
농업 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 협동농장 분조 규모 축소: 10~24명 → 4~6명 - 가족농(7 : 3 분배) 및 기업농 육성 - 시장 판매 및 소비 보장 - 종자, 비료, 농기구 등 국가 초기 공급
기업 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 원자재 조달, 생산, 판매, 가격 결정의 독자성 - 독자적 경영이익 창출 - 근로자 고용 및 정리 등 자율성 강화 - IT, 유통 등 서비스산업 확산
시장 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 암시장 등 시장의 공식화·제도화 - 주민들이 시장을 통해서 거래 - 시장 가격 적정 형성: 물가 통제
금융 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙은행 위상 강화 - 국가의 금융 분야 통제 - 화폐 유통의 원활화 - 국제금융거래 가능한 은행 설립 - 예금 및 대출 제도 시행 - 외화 사용 부분 허용: 환율 통제 - 금융전산망 구축 등
외자유치 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 시도마다 1개 경제개발구 조성 - 경제특구 추가 개방: 신의주, 원산, 남포, 칠보산, 평양 은정 등 - 외자 기업 우대책 마련: 조세 등 - 외자기업 경영의 시장원리 적용 - 이익 송금 자유화, 투자자산 보호 등

경제개발구 및 경제특구 개발 붐도 불고 있다. 김정은 제1위원장이 지난해 초에 전국 시·도마다 1개 이상의 경제개발구 조성을 지시했지만, 그동안 별다른 진척이 없었던 경제특구 개발이 다시 본격화되고 있다. 지방급 경제개발구를 14개 조성하고 있으며, 중국 관영 신화통신은 북한이 도(道)마다 외자유치를 위한 경제개발구 설치를 추진하고 있다고 북한 관계자를 인용해 평양발로 보도했다. 통신은 10월 16일 평양 양각도 국제호텔에서 열린 ‘특수경제지대(경제특구) 개발 평양국제심포지엄’을 소개하면서 조선경제개발협회 책임자 윤영석의 발표 내용을 전했다.¹²⁾ 김일성종합대 법대의 강정남 박사는 첫날 토론에서 “곳곳에 14개의 경제개발구들이 생겨났다”고 밝혔다.¹³⁾

12) “우리는 모든 도에 경제개발구 설치와 외자유치를 적극적으로 준비하고 있다”고 밝혔다. 그는 “지난 3월 노동당 중앙전체회의에서 대외무역의 다원화·다양화 실현, 관광 활성화를 위한 관광구 설치, 도마다 현지 실정에 맞는 경제개발구 설치를 결정했다”면서 “현재 각 도는 계획에 따라 개발구 설치 준비와 외자유치 작업을 추진하고 있다”고 설명했다(『연합뉴스』, 2013. 10. 17).

13) 『노동신문』, 2013. 10. 23.

〈표 7〉 북한이 추진하고 있는 14개 경제개발구

		지 역	주요 산업	투자액 (억달러)
북중 접경 지구	압록강경제개발구	평안북도	현대농업, 관광휴양, 무역	2.4
	만포경제개발구	자강도	현대농업, 관광휴양, 무역	1.2
	위원공업개발구	자강도	광물자원 가공, 목재 가공, 기계설비 제작, 농토산물 가공	1.5
	온성섬관광개발구	함경북도	골프장, 경마장 등 관광개발구	0.9
	해산경제개발구	랑강도	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역	1.0
서해 지구	송림수출가공구	황해북도	수출가공업, 창고·화물 운송 등 물류업	0.8
	와우도수출가공구	남포시	수출 가공조립업, 보상무역, 주문가공	1.0
	개성고도과학기술개발구	개성시	첨단 과학기술 산업단지	3.0
동해 지구	신평관광개발구	황해북도	체육, 문화, 오락 등 현대 관광지구	1.4
	현동공업개발구	강원도	보세가공, 정보산업, 경공업, 관광기념품 생산, 광물자원	1.0
	흥남공업개발구	함경남도	보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비 제작	1.0
	북청농업개발구	함경남도	과수업, 과일종합가공, 축산업	1.0
	청진경제개발구	함경북도	금속가공, 기계제작, 건재, 전자제품, 경공업, 수출가공업	2.0
	어랑농업개발구	함경북도	농축산기지, 채종, 육종 등 농업과학 연구개발단지	0.7

주: 개성고도과학기술개발구가 14개 경제개발구에 포함되는지 여부는 최종 확인된 것은 아님.
자료: 북한 경제개발위원회 자료와 중국 등으로부터 수집한 정보를 토대로 정리한 것임.

〈그림 2〉 북한이 추진하고 있는 신의주 특구 및 경제개발구



자료: 『연합뉴스』, 2013. 12. 8.

중앙급 경제특구 개발도 추진하고 있다. 북한은 신의주, 강령, 남포, 해주, 원산 칠보산, 백두산, 평양 은정 등 경제특구를 추가적으로 개발할 계획이다. 특히 원산을 주목할 필요가 있다. 마식령 스키장과 리조트 등 관광단지를 개발하는 거대 사업을 추진 중이다. 북한은 '마식령 속도전'이라 하여 김정은 시대의 대표적 구호로 선전하고 있다. 원산 개발이 진척되면 금강산관광 재개와 연결될 수밖에 없을 것이다.

신의주 경제특구는 2012년 북한이 홍콩 투자기업 '다중화국제그룹'과 계약을 체결하면서 10년 만에 신의주 특별행정구역 개발을 다시 시작한 지역이다.¹⁴⁾ 개발 면적 82km²에 산업, 첨단기술, 금융, 무역, 관광 등 복합형 경제특구를 조성할 계획이다. 2014년 2월에 착공할 예정이며 예상 투자액은 무려 1,000억달러로 전해진다. 新압록강 대교가 2014년 상반기 중에 완공되면 신의주 경제특구는 본격적으로 개발될 것이다. 중국은 사업성이 떨어지는 황금평 개발보다는 북한지역의 선점 차원에서 신의주 특구 개발에 더 높은 관심이 있는 것으로 보인다.

북한은 경제개발구 추진을 위해 새로운 조직을 구축 중이다. 당과 내각이 중심이 되어 추진하고 있는 것으로 파악된다. 북한은 "국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 하기로 결정했다"며 최고인민회의 상임위원회 정령을 발표했다. 또한 경제특구 개발을 위한 민간단체인 조선경제개발협회가 출범하여 활동을 시작했다.¹⁵⁾

국가경제개발위원회¹⁶⁾는 2013년 5월 29일에 제정한 「경제개발구법」에 따라 13개 특별시·도와 220개 시·군·구에 경제개발구를 총괄 지도하는 새로운 경제지도기관으로 국가경제개발총국이 승격된 것이다. 기존의 외자유치를 담당하는 합영투자위원회는 국가경제개발위원회 산하로 들어간 것으로 파악된다.

북한이 최근 추진하고 있는 경제개발구와 경제특구가 현실적으로 성공 가능한지에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 국제사회가 대북 제재를 강화하고 있는 현실에서 외자유치가 불가능하고, 전력 등 인프라의 미흡으로 과거에 추진하거나 논의한 것을 다시 발표하는 수준에 불과해 실현 가능성이 낮다는 부정적인 평가가 있다. 나선특구 및 황금평 개발도 아직 성과가 없는데, 또 다른 경제개발구의 추진은 어렵다는 것이다.

하지만 북한이 계획하고 있는 경제개발구는 과거와는 확연히 다르다. 물론 북한이 국제사회로

14) 북한은 경제개발구와 병행하여 새로운 경제특구를 개발할 계획이다. 북한은 우선적으로 신의주 특구 개발을 밝혔다. 『조선중앙통신』은 2013년 11월 11일 신의주에 경제특구를 개발하기로 최고인민회의 상임위원회 정령이 발표됐다고 보도했다. 정령은 "평안북도 신의주시의 일부 지역에 특수경제지대를 내오기로 했다"며 "특수경제지대에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다"고 밝혔다.

15) 『조선중앙통신』, 2013. 10. 16.

16) 북한최고인민회의 상임위원회는 2013년 10월 16일 정령에서 "국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 하기로 내각과 해당 기관들은 이 정령을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것"이라고 밝혔다. 국가경제개발위원회 위원장에는 김기석 전 합영투자위원회 제1부위원장을 임명하고, 부위원장에는 전 합영투자위원회 부위원장인 김철진을 임명하였다.

부터 신뢰를 얻고, 투자 보장 장치 마련 등 여건이 형성되어야 성공 가능하겠지만, 지방 현실에 맞게 소규모로 개발하는 등 현실성 있게 수립한 계획이다. 대규모 산업 특구가 아닌 농축산업, 관광, 무역 등 소규모 자본으로 개발이 가능하도록 만들었다. 중국에서 에너지를 끌어가거나 주변의 발전소를 이용할 계획이고, 주변 산업가도 연계하고 있어 과거에 비해 현실성 있는 계획으로 보인다. 문제는 이러한 사업을 추진할 수 있는 인적자본이 없다는 점인데 이는 풀어야 할 과제이다. 그럼에도 14개 경제개발구 가운데 압록강경제개발구, 온성섬관광개발구, 현동 공업개발구 등 일부 개발구는 속도는 느릴지 모르지만, 착수하여 어느 정도 성과를 낼 것으로 분석된다.¹⁷⁾

북한이 구상하고 있는 경제 개혁·개방 조치들은 북한을 변화시키는 데 기여할 것으로 보인다. 우리는 북한이 경제를 중시하는 방향으로 전환하여 국제사회의 일원으로 나설 수 있도록 적극적인 협력을 모색해 나갈 필요가 있다. 남북 간 신뢰 형성 수준에 따라 북한의 경제 개발구와 남북경협을 연계하는 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

2014년 하반기에는 남북경협의 새로운 전환기를 맞이할 가능성도 있다. 6자 회담 등 대외적 여건이 개선되고 북한도 김정은 정권 3년차에는 경제적 성과를 보여줘야 할 절박함이 있기 때문이다. 박근혜정부도 2년차에는 경제협력 분야 등에서 대북정책의 진전이 기대되고 있다. 나진-하산 철도 프로젝트의 실질적 착수, 동북아 평화협력 구상의 구체화, DMZ 세계평화공원 조성 등의 분야에서 작고 실천 가능한 사업부터 착수될 것이다.

2. 신뢰에 기반한 新남북경협 방향

한반도 신뢰프로세스는 북한의 선(先) 변화만을 요구하는 것이 아니라 일관된 신뢰 개선 의지를 밝힘으로써 북한에 대한 예측 가능성, 지속성을 확보하고 있다.¹⁸⁾ 신뢰프로세스에서 신뢰는 수단도 아니고 목적도 아니다. 신뢰가 없으니까 아무것도 하지 않는 것이 아니라 신뢰를 쌓아가는 과정으로 여기는 것이다. 각각의 신뢰 수준에 맞는 남북 간의 관계를 형성하고 교류협력을 추진한다는 구상이다.

‘신뢰’와 ‘프로세스’를 결합하고 있는 점에서 보듯이 북한의 태도 변화가 선행되지 않아도 쉽고 실천 가능성이 높은 것부터 대화와 협력을 시작하여 신뢰를 구축하면서 ‘올바른 변화’를 견인해 내겠다는 점에서 ‘신뢰와 변화의 병진전략’이라고 할 수 있다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방

17) 조봉현, 「김정은 체제의 대외개방 조치 내용 및 평가와 향후 전망」, 『통일경제』, 2013 겨울호, 현대경제연구원 2013. 12.

18) 양무진, 「박근혜정부 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 전망」, 『박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스와 남북경협 정책토론회』, 국회의원 조경태·국회의원 김정우, (사)민간남북경제교류협의회 주최 토론회, 2013.

· 3000'에서 사실상 북한의 변화가 선제조건이었던 반면, 박근혜정부의 대북정책은 남북대화를 통해 신뢰를 구축해 나가면서 신뢰의 진전에 따라 '비전 코리아 프로젝트'를 추진한다는 점에서 차별적이다.¹⁹⁾

북한의 태도 변화에 따라 작고 쉬운 경제협력부터 추진해 나간다면 더 큰 경험으로 진전할 수 있을 것이다. 새로운 형태의 경제협력으로 나진-하산 프로젝트를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

2013년 11월 13일 박근혜 대통령과 러시아의 푸틴 대통령이 합의한 나진-하산 프로젝트가 성공적으로 착수될 경우 남북경제협력에도 큰 변화가 예상된다. 나진-하산 프로젝트²⁰⁾는 '남·북·러 3각 협력사업'이다. 포스코·현대상선·코레일 등 우리 기업들이 2,100억원을 투자해 러시아 지분을 절반 정도 인수하는 방식으로 사업에 참여할 예정이다. 앞으로 나진역에서 나진항까지 추가적인 철도 개·보수와 나진항의 현대화 작업 등이 본격화될 것으로 보인다. 박근혜정부가 원대하게 구상하고 있는 유라시아 이니셔티브의 첫 출발인 셈이다.

나진항이 개발되고 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)가 연결되면 물류부문에 대변혁이 일어날 것으로 보인다. TKR-TSR 연결이 동북아 물류 및 비즈니스 허브 구상을 실현하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 한편, 러시아는 TKR-TSR 연결이 유럽-아시아 간 국제통과운송 루트로서 TSR의 위상을 제고하고, 더불어 낙후된 시베리아·극동 지역 개발도 촉진할 수 있는 사업으로 인식하고 있다.²¹⁾

남북 분단으로 인해 사실상 섬나라나 다를 바 없었던 우리나라가 대륙으로 뻗어 나가는 길이 열리고 있다. 새로운 성장동력을 창출하면서 대한민국 경제의 새 지평을 열어 나갈 수 있다. 부산에서 북한 나진역을 거쳐 유럽으로 갈 수 있게 된다면 물자 수송에서 획기적인 변화가 기대된다. 나진-하산은 육상을 통해 화물을 유럽까지 보낼 수 있는 첫 관문이므로 물류의 핵심 거점으로 부각될 것이다. 이는 경제적 효과를 거둘 뿐만 아니라 북한을 개혁·개방으로 이끌어 내고 동북아의 안정과 번영을 도모할 수도 있다.

19) 김수암, 「박근혜정부 대북·통일정책의 과제와 방향」, 『제10차 남북관계 전문가 초청 대토론회』, 민주평화통일자문회의 자료, 2013. 4.

20) 2008년에 북한과 러시아는 나진-하산 프로젝트를 위한 합작회사 '라손콘트란스'를 세운 이후 본격적인 사업을 전개하고 있다. 러시아 철도공사 가 70%, 북한 나진항이 30%를 출자한 이 회사는 나진-하산 간의 54km 철도를 개보수하여 2013년 9월에 개통했다.

21) 성원용·원동욱·임동민, 「대륙철도를 이용한 국제운송로 발전전략 비교 연구: 러시아와 중국을 중심으로」, 한국교통연구원, 2005, p.26.

〈그림 3〉 한반도와 유럽을 연결하는 시베리아 횡단철도



자료: 『매일경제신문』, 2013. 11. 13.

남북 간 신뢰 구축과 비핵화의 진전에 따라 북한이 계획하고 있는 경제특구 개발과 ‘비전 코리아 프로젝트’를 연계한 창조적 경제협력을 모색할 필요가 있다. 북한의 경제개발구와 개성고도과학기술개발구, 신의주 경제특구와 남북경협을 연계한 창조적 성장동력을 창출해 나가는 것이다. 중국과 협력하여 신의주 복합형 경제특구를 공동 조성하여 중국에 진출해 있는 우리 중소기업의 유통 기지로 활용하고 물류 사업에서 획기적인 전기를 마련할 필요가 있다. 신의주~개성 철도를 연결하여 TKR(한반도종단철도)-TCR(중국횡단철도)을 연계함으로써 동북아 육상 물류의 새로운 루트를 개척해 나가야 한다.

북한의 13개 경제개발구 가운데, 남북한이 연계하여 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 곳을 선정하여 함께 개발해 나가는 것도 검토해 볼 만하다. 예컨대 개성고도과학기술개발구를 활용하여 개성공단의 확장을 검토할 수 있다. 개성고도과학기술개발구는 중국, 싱가포르, 홍콩 등의 외국 기업과 합작해 조성하는 IT 공단이다. 북한은 외국 기업들로 구성된 국제컨소시엄²²⁾이 ‘개성첨단기술개발구’ 건설을 위해 합작하는 방안에 대해 북한의 유관기관들과 합의했으며 곧 이행에 착수한다고 밝힌²³⁾ 이후 11월 11일에 ‘개성고도과학기술개발구’ 착공식을 열었다. IT 등 과학기술을 중심으로 개발하고자 하며, 이를 위해 평화경제개발그룹²⁴⁾을 설립한 것으로 알려지고 있다. 이 지점은 개성공단이 확장하려는 곳과 인접하고 있어 북한은 남쪽에 대해 개성공단 추가 개발을 압박하고 향후 개성공단과 연계하려는 의도가 있는 것으로 분석된다.

현동공업개발구와 연계하는 환동해 경제협력도 추진할 필요가 있다. 강원도 원산에 위치하고 있는 현동공업개발구는 북한의 김정은 체제에서 가장 역점을 두고 있는 마식령 스키장 등

22) 싱가포르의 ‘주룽회사(Jurong Consultants)’와 ‘OKP부동산회사(OKP Holdings)’, 홍콩의 ‘P&T 건축 및 공정유한공사(P&T Architects & Engineers Ltd.)’ 등 동아시아와 중동 기업들이 참여하고 있다. 외국 투자기업들은 개성고도과학기술개발구에 거점을 두고 북한 내 인프라 건설(철도, 도로 등)에 목적을 두고 있는 것으로 파악되고 있다.

23) 『조선중앙통신』, 2013. 10. 17.

24) 개발그룹은 중국, 홍콩, 싱가포르, 오스트레일리아(호주), 중동, 아프리카 기업들의 ‘경제협력체’로서 최대 자본은 화교자본이다. 대표는 장수남이지만, 실질적인 자본을 투자한 대표는 허택승 총경리로 알려지고 있다.

원산개발과 맞물려 있어 금강산~강원도를 아우르는 환동해 성장 벨트로 구축하면 그 가치가 매우 클 것이다. 또한 평창 올림픽과 연계할 수 있어 다양한 측면에서 남북협력의 의미가 있을 수 있다. 현동공업개발구는 원산항과 가까운 지리적 이점을 이용하여 정보산업, 경공업, 관광기념품 생산을 결합한 개발구이다. 이 지역은 원산항까지 6km, 원산~함흥고속도로까지 12km, 평양~원산 고속도로까지 10km, 원산~금강산관광도로까지 4km, 갈마비행장까지 6km 범위 안에 있어 접근성이 좋은 편이다. 안변청년발전소, 원산청년발전소에서 생산되는 전력을 이용하고, 갈마천 용수를 이용할 수 있어 인프라 투자비가 많이 들지 않는 장점이 있다. 원산시의 풍부한 인력을 조달할 수 있어 인력 수급 측면에서도 큰 문제가 없다.²⁵⁾

남북관계 상황에 따라 북한이 추진하고 있는 원산종합개발과 우리 정부가 추진하는 DMZ 세계평화공원 조성을 교차 협력하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 남북 양측이 가장 관심을 갖고 있는 적극적인 협력사업이므로 충분한 협의가 가능할 것으로 보인다.

북한의 원산종합개발은 원산지구와 금강산지구로 나누어 2단계 개발계획 중이다. 자연 중시형 관광지구, 특색 있는 종합관광지구, 경쟁력 있는 4계절 관광지구를 표방하고 총면적 414.8km²를 개발하는 구상이다. 국내 및 국가 간 역사·경제·문화 교류를 위한 국제 관광지구로 개발해 나가는 전략이다. 1단계는 2017년까지 원산, 원산비행장, 울림폭포, 마식령 스키장을 건설하고, 2단계는 2018~25년까지 석왕사, 동정호, 시중호, 삼일포, 외금강, 내금강, 해금강 등을 개발하는 것이다.

〈표 8〉 원산 경제특구 개발계획 대상지

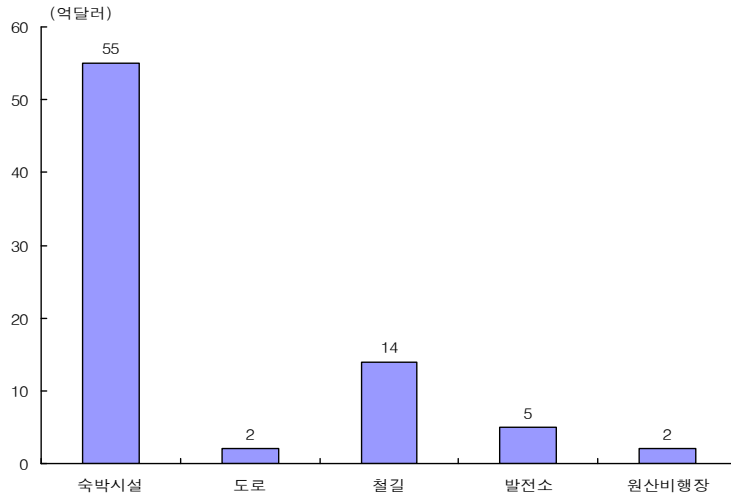
	육성 산업	면적
원산지구(도시 중심, 갈마반도)	해양 및 도시형 종합관광지	69km ²
마식령 스키장	녹색형 체육관광 리조트	22km ²
울림폭포	생태 관광지	10km ²
통천지구(음, 동정호, 시중호)	호수 및 치료, 해안 관광지	88.5km ²
금강산지구(외금강, 내금강, 삼일포-해금강 구역)	산악형 경치관광지	225.3km ²
총면적		414.8km ²

자료: 북한 경제개발위원회.

예상 투자액은 총 78억달러에 이르는 것으로 추산하고 있다. 숙박시설 투자액이 약 55억달러로 가장 많고, 그 다음으로 철길 투자 14억달러, 발전소 5억달러, 원산비행장 2억달러 순이다.

25) 북한 국가경제개발위원회, 『경제개발구 투자 제안서』, 2013.

〈그림 4〉 원산 경제특구 개발 투자액



자료: 북한 경제개발위원회.

이 외에도 북한이 핵을 내려놓고 진정성 있는 신뢰를 보여준다면 북한경제에 크게 도움되는 협력사업들이 많다. 선택은 북한에 달려 있다. 이제부터라도 김정은 체제는 국제사회에서 요구하는 핵 문제에서 전향적인 조치들을 내놓고, 경제를 더욱 중시하는 정책 변화가 있어야 할 것이다. 남북 간 신뢰가 형성된다면 박근혜정부의 대북정책은 더욱 빛을 발할 것이다. 이는 단순한 남북경협 차원을 넘어서 우리 민족의 새로운 경제성장을 모색해 나가는 중요한 과제이다. 향후 북한의 올바른 선택으로 인해 남북경협에서 커다란 진전이 있기를 기대해 본다. 우리 정부도 북한의 상황을 정확하게 분석하고 보다 적극적인 협력 자세를 견지해 나가야 할 것이다.

V. 결론

현재의 남북관계 상황으로 볼 때, 남북경협의 활성화는 쉽지 않아 보인다. 무엇보다 북한의 신뢰 있는 전향적 태도 변화가 있어야 할 것이다. 국제사회가 우려하는 비핵화에 대한 진정성이 있어야 하고, 남북관계에서도 최소한의 약속과 합의를 지켜 나가는 신뢰를 보여줘야 한다. 더불어 북한 내부적인 개혁·개방에 대한 과감한 조치들도 뒤따라야 할 것이다.

이러한 조건들을 모두 충족하기는 어렵지만, 우리 정부는 북한을 안정적으로 관리하면서 남북관계를 개선해 나가는 적극적인 대북정책을 추진해 나가야 한다. 박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스를 계속 가동하여 북한으로 하여금 국제사회의 일원으로 나설 수 있도록 적극 유도해 나가야 할 것이다. 남북대화의 문을 항상 열어 놓고 북한과 지속적인 협의를 해 나간다면 2014년에는 남북경협에서 큰 진전을 이루어 낼 수도 있을 것이다.

최근 북한 내에서 경제 개혁·개방을 실질적으로 주도해 온 장성택 국방위 부위원장이 실각하면서 북한의 향후 경제정책 방향에 관심이 쏠리고 있다. 사실 장성택 부위원장은 나선특구 및 황금평 등 북·중 경제협력을 주도해 왔고, 내부적으로 박봉주 내각 총리를 내세워 경제개혁을 추진해 왔다. 최근에는 경제개발구 및 경제특구를 계획하면서 경제 중시 노선을 강조해 왔던 게 사실이다.

장성택 국방위 부위원장의 실각이 북한의 경제 개혁·개방에 다소 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 물론 김정은 정권이 추진하는 경제 중시 정책의 큰 흐름이 중단되거나 후퇴하지는 않을 것이다. 다만, 추진 과정에서 장성택의 실각으로 인해 군부 및 기득권 세력들의 견제 등으로 속도가 늦어지거나 일부 사업에서는 차질이 생길 것으로 예상된다.

남북경협에서도 다소 부정적인 영향이 전망된다. 당분간 북한 내부적인 혼란과 군부의 파위가 강해지면서 대남경협에서의 적극성이 다소 떨어질 수 있다. 그렇지만 김정은 체제의 경제문제 해결과 새로운 경제개발구 및 경제특구의 성공 여부는 궁극적으로 남한과의 협력에 달려 있다. 그런 측면에서 볼 때, 일정 시점 이후에는 금강산 관광 재개 등을 위해 북한이 또다시 남북대화의 테이블에 나설 가능성이 높다.

우리는 동북아 정세 변동, 북한의 내부 정세 및 정책 변화, 남북관계 상황 등을 종합적으로 고려하여 한반도 위기에 잘 대응하면서 또 한편으로는 남북 간 신뢰 형성 차원에서 단계별로 경제협력을 추진해 나가는 균형 전략이 필요하다. 튼튼한 안보를 바탕으로 북한의 개혁·개방을 이끌어 내고 우리 경제의 新성장동력 창출에 기여할 수 있는 새로운 남북경협을 적극 모색해 나가야 할 것이다.

2014년은 남북관계에서 매우 중요한 전환기가 될 것으로 예상된다. 이 시기를 잘 관리하면서 신뢰에 기반한 경제협력을 가동하면 남북관계에서 새로운 전기를 마련할 수 있지만, 그렇지 못할 경우에는 과거처럼 오랜 냉각기를 거치면서 한반도에 또다시 긴장이 반복될 수 있다. 그렇게 되면 남북경협의 발전은 더욱 어려워질 것이다. 이럴 때일수록 남북 간 유일한 연결고리인 개성공단을 발전시키고, 나진-하산 프로젝트 등 국제협력을 통한 3각 경제협력을 적극 모색해 나가는 것도 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김근식, 「박근혜정부 남북관계 평가: 신뢰 형성의 원칙과 유연함이 필요」, 『한반도포커스』, 제25호, 경남대 극동문제연구소, 2013. 10.
- 김수암, 「박근혜정부 대북·통일정책의 과제와 방향」, 『제10차 남북관계 전문가 초청 대토론회』, 민주평화통일자문회의 자료, 2013. 4.
- 북한 국가경제개발위원회, 『경제개발구 투자 제안서』, 2013.
- 성원용·원동욱·임동민, 『대륙철도를 이용한 국제운송로 발전전략 비교 연구: 러시아와 중국을 중심으로』, 한국교통연구원, 2005.
- 양무진, 「박근혜정부 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 전망」, 『박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스와 남북경협 정책토론회』, 국회의원 조경태·국회의원 길정우, (사)민간남북경제교류협의회 주최 토론회, 2013.
- 이수석, 「한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력 구상」, 『동북아평화협력의 미래와 통일한국의 비전』, 동북아평화협력연구원, 한국자산관리공사, 북한연구학회 공동 주최 세미나 자료, 2013. 11.
- 조봉현, 「한반도 신뢰프로세스와 남북경협 방향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2013. 6월호.
- _____, 「김정은 체제의 대외개방 조치 내용 및 평가와 향후 전망」, 『통일경제』, 2013년 겨울호, 현대경제연구원, 2013. 12.
- _____, 「개성공단 국제화와 입주 기업 금융지원 방안」, 『중소기업정책연구』, 제1권 3호, 중소기업연구원, 2013. 9.
- 제18대 대통령직 인수위원회, 『박근혜정부 국정 목표 및 과제』, 2013.
- 통일부, 통일부 업무보고 자료, 2013
- _____, 『한반도 신뢰프로세스』, 2013. 8.
- _____, 제7차 개성공단 실무회담 합의 발표문, 2013. 8. 14
- _____, 홈페이지(www.unikorea.go.kr).
- 『노동신문』, 2013. 10. 23.
- 『매일경제신문』, 2013. 11. 13.

『연합뉴스』, 2013. 10. 17; 2013. 12. 8.

『조선중앙통신』, 2013. 10. 16; 2013. 10. 17.