

# 동향과 분석

- » <KDI 북한경제협의회> 금강산 투자재산에 대한  
북한의 몰수동결조치: 법적 평가와 대응방안
  - 소개 3
  - 발표문(제성호) 8
- » 남북경협에 대한 우리 사회의 인식 차이:  
활성화를 위한 해법 찾기(임강택) 28

# 남북경협에 대한 우리 사회의 인식 차이: 활성화를 위한 해법 찾기

임강택(통일연구원 선임연구위원)  
ktlim@kinu.or.kr

## 1. 문제 제기

최근 몇 년 동안의 남북경협을 회고하고 전망해 달라는 원고 요청을 받고 가장 먼저 고민한 부분은, “남북경협의 어떤 부분(무엇)을 어떻게 재평가할 것인가?” 였다. 왜냐하면 현 정부가 출범한 이후 남북관계의 경색과 함께 금강산 관광이 중단된 데 이어 개성공단을 제외한 남북교역·경협마저 중단됨에 따라, 우리 사회에서는 남북경협의 본질적인 성격에 대한 다양한 평가와 주장들이 제기되고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 남북경협에 어떻게 접근하는가에 따라서 자칫하면 우리 사회 갈등을 부추길 수 있다는 점이 우려되었던 것이다.

우리 사회의 남북경협에 대한 논의는 현 정부 출범 초기에는 이전 정부의 경협 실적에 대한 평가가 주류를 이루었으나, 최근에 와서는 개성공단을 제외한 남북교류협력을 전면 중단시킨 ‘5.24조치’와 금강산 관광문제에 초점이 맞추어져 있다. ‘5.24조치’가 해제될 조짐을 보이지 않자 우리 기업들이 어려움을 호소하면서 논의가 확산되었다. 관련된 논의는, “의도한 효과가 나타났는가?”, “우리 경제와 관련 기업들의 피해규모는 어느 정도인가?”, “조치를 해제하기 위한 조건과 방식은 어떤 것이 있는가?” 등이라고 할 수 있다.

금강산관광과 관련된 논의는, 북한측이 작년 3월 4일, 금강산 관광을 재개하지 않으면 “모든 사업·계약을 파기” 하겠다고 발표한 뒤 금강산지구 부동산을 동결 및 몰수하는 조

치를 단행하면서 본격적으로 제기되었다. 이후 북한당국은 최근까지 금강산 관련 강경한 조치를 연이어 발표하였으며, 이에 우리 사회에서는 ‘북한 당국의 압박에 어떻게 대응할 것인가?’ 를 중심으로 논의가 이루어지고 있다.

문제는 남북경협에 대한 주요 이슈들에 대해서 많은 논의들이 진행되고 있음에도 불구하고, 상황에 대한 인식부터 시작하여 해법에 이르기까지 다양한 견해들이 제기될 뿐 합의에는 도달하지 못하고 있다는 사실이다.

본 논문에서는 남북경협과 관련된 논의들이 왜 합의에 도달하기 어려운가에 대해서 집중적으로 살펴보고자 한다. 필자는 주요 이유를 다양한 집단들이 가지고 있는 남북경협에 대한 인식의 차이가 크기 때문이라는 점을 강조하고자 한다. 이어 이러한 분석을 바탕으로 우리 사회에서 공감대를 얻을 수 있는 해법을 모색하고자 한다.

## 2. 남북경협에 대한 인식과 입장의 차이

### 가. 인식과 입장 차이의 원인

남북경협에 대한 인식의 차이는 기본적으로 경제협력의 목적에 대한 접근, 즉 왜 남북한이 경제협력을 해야 하는가에 대한 생각과 입장이 집단의 성격에 따라 다르기 때문에 발생한다. 따라서 남북경협과 관련된 주요 이슈에 대한 논의가 오랜 기간 동안 계속되어 왔음에도 불구하고 여전히 간극을 줄이지 못하고 있는 것이다.

가장 근본적인 문제는 남북경협의 방향과 범주 및 수단들을 결정하는 정부의 입장과 그러한 정책의 결과를 소비하는 일반 국민들, 소위 우리 사회 대다수 구성원의 그것은 자연스럽게 차이가 존재할 수밖에 없다는 점이다. 예를 들면, 정부나 정치권에서 남북경협의 주요 목표 중의 하나로 강조하고 있는 ‘경제공동체 형성’이라는 용어의 의미가 일반 국민들에게 어느 정도가 설득력이 있을까? 여기에 더하여 남북경협의 행위 주체이며 경제적 이익 추구가 주 목적인 대북사업가들의 입장은 앞의 두 그룹과도 다르다는 사실이 남북경협에 대한 우리 사회에서 나타나고 있는 인식 차이의 근본적인 원인이라고 할 수 있다.

다음으로는 각 그룹 내에서 존재하는 신념체계나 가치관 및 이념적 성향의 차이를 꼽을 수 있다. 먼저 정부의 입장은 남북경협에 가장 결정적인 영향을 미치게 되는데 여기에

서 나타나는 문제점은 정권교체에 따라 경협의 중요성에 대한 인식과 정책목표가 변화한다는 사실이다. 특히 보수와 진보 사이의 정권교체 과정에서는 경협을 비롯한 대북정책에서 매우 큰 폭의 변화가 나타난다는 점에서 종종 논란의 중심에 서게 된다. 이와 함께 정책을 결정하는 집단에는 정치권과 주요 사회단체들도 포함될 수 있으며, 이들 사이의 인식 차이도 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 정책을 결정하는 집단들 내에는 경협에 대한 인식에서 매우 큰 편차가 나타나고 있으며, 여기에는 정치적 이해관계, 지역적·이념적 성향, 주관적 가치관 등의 차이가 복합적으로 작용하고 있다.

일반 국민들의 입장은 정책의 결과를 소비한다는 측면에서 전체적으로 동질성을 가진다고 할 수 있지만, 지역적·이념적 성향과 지지하는 정당, 경제·사회적 위치 등에 따라 남북경협에 대한 인식에서 차이가 나타나고 있다. 그러나 정책결정 그룹을 대표하는 집단이 정권교체를 통해서 변화하고 이에 따라 남북경협에 대한 인식과 입장이 큰 폭으로 바뀔 수 있는데 반하여, 일반국민들의 경협에 대한 인식은 상대적으로 적은 폭의 변화를 보여준다고 하겠다.

마지막으로 남북간의 경제협력을 현장에서 수행하는 사업자들간에는 남북경협에 대한 인식 차이를 발견하기 어렵다고 할 수 있다. 경협사업에 대한 참여가 이념이나 정치적인 성향에 따라 결정되는 것이 아니고, 주로 경제적 유인에 따라 이루어지기 때문이다. 물론 일부 대북사업자들 중에는 민족적·종교적 사명감과 같은 비경제적 동기가 일정부분 사업 참여에 영향을 미쳤다고 밝히는 경우도 있지만 경제적으로 이익이 발생하지 않은 상태에서 지속할 수 있는 사업자는 거의 없을 것으로 판단된다.

## 나. 정부 차원에서의 경제협력 정책

### < 높은 파급력과 일관성 부족 >

정부의 정책이 우리 사회의 인식에 영향을 미치는 경로는 대체로 2가지로 요약할 수 있다. 첫째는 국민이 선택한 정부가 채택한 정책이라는 점으로, 이에 따라 정부의 정책은 일정부분 공공성은 지니게 되고, 정부의 공권력과 권위를 바탕으로 파급력을 발휘하게 된다. 정부의 정책은 국가 예산과 정부 조직을 동원하여 논리적으로 체계화하거나 적극적으로 홍보할 수 있다. 둘째, 정책 수행의 결과를 통해서 영향을 미치게 된다. 이 경우 정부 정책의 결과가 우리 사회 전반에 걸쳐 공통적인 평가를 받을 때에는 특정한 입장이

강화되거나 약화되기도 하지만, 부분적으로만 긍정적, 또는 비판적인 평가를 받을 때에는 우리 사회의 갈등을 가중시키는 계기로 작용하게 된다.<sup>4)</sup>

그렇다면 그동안 보수와 진보 성향의 정권 교체가 이루어지면서 우리 정부의 남북경협에 대한 인식과 접근 태도는 어떻게 변화해 왔는가? 먼저 노태우 정부는 국제적으로 냉전이 해체되는 상황에서 남북관계의 근본적인 변화의 필요성을 인식하고 경제협력의 제도적인 기반을 마련하였다. 특히 1990년 8월에 「남북교류협력에관한법률」을 제정, 시행함으로써 교류협력의 시대를 열었다. 그러나 남북간에 기본적인 신뢰관계도 형성되지 않았다는 점 때문에 남북경협에 대한 구체적인 인식과 입장이 형성되기 어려웠던 것으로 보인다.

김영삼 정부는 「한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」을 제시하면서 이를 위해 북한과의 교류와 협력을 확대해 나가겠다고 강조하였다. 이와 함께 남북경협을 ‘같은 민족으로써 협력과 지원’이라는 측면에서 접근한 것으로 평가되고 있다. 그러나 1993년 3월 북한은 NPT 탈퇴를 선언하고 핵무기 개발의혹에 대한 제재조치에 ‘서울불바다’, ‘전쟁 불사’ 등의 발언으로 남북관계가 악화되면서 지향점을 상실하였던 것으로 평가된다.

김대중 정부는 대북정책 기조에서 화해협력을 통한 북한의 변화 촉진과 남북간 상호이익 도모를 강조하였으며, 정책 추진방향에서 정경분리에 입각한 남북경협의 활성화를 제시하였다. 이전 정부에 비해서 남북경협의 기능과 역할에 대해 적극적인 인식을 가지고 있었다고 할 수 있다. 이에 더하여 김대중 정부는 남북 교류와 협력 확대를 통해서 ‘사실상의 통일상황’을 실현하고자 한 것으로 평가되고 있다. 김대중 정부에서부터 남북경협은 중요한 대북 정책수단으로 활용되기 시작했다고 할 수 있다.

노무현 정부는 남북경협에 대한 인식에서 김대중 정부와 큰 차이를 보이지 않지만, 동북아경제공동체 형성을 통해서 남북경협의 한계를 극복하고자 한 점에서 차별성을 강조하였다. 그러나 노무현 정부의 대북정책은 북한의 핵실험이라는 결정적인 장애물에 직면하게 되었다. 특히 이를 계기로 일반 국민들의 경협에 대한 부정적인 인식이 강화되었다. 이후 노무현 정부는 2차 정상회담을 통해서 남북경협 활성화를 위한 새로운 동력을 마련하고자 하였으나 상황을 반전시키기에는 핵실험의 충격이 너무나 컸으며, 절대적인 시간도 부족했다.

4) 여기에 더하여 정부의 남북경협 정책은 북한의 태도(행위) 및 국제정세라는 제3의 변수에도 영향을 받게 된다. 그 중에서도 특히 북한의 도발에 민감하게 반응하게 된다. 가장 대표적인 사례가 북한의 1차 핵실험이라고 할 수 있다. 북한의 핵실험은 참여정부 대북정책과 경제협력 정책의 기반을 뒤흔들었다고 할 수 있다. 이후 정부의 대북정책은 국민의 지지를 상실하게 되면서 정책의 추진동력이 약화되었다고 할 수 있다.

이명박 정부는 남북관계를 이념의 잣대가 아닌 실용의 잣대로 풀어나가겠다고 밝히고, 남북경협을 실용과 생산성이라는 측면에 접근하겠다고 강조했다. 또한 이를 위한 구체적인 기준으로 국민들의 동의, 북한주민 삶의 질 향상에 기여, 비용 대비 성과, 북한발전 촉진, 평화통일 기여 등을 제시하였다. 그러나 이명박 정부는 북핵문제 해결과 북한의 태도 변화를 중시하였으며, 과거 정부의 합의에 대해 비판적인 입장을 견지하면서 이에 반발한 북한의 강경한 태도로 인하여 남북관계의 경색국면은 장기화하였다. 이 과정에서 이명박 정부는 남북경협을 북한과의 관계를 재정립하는 주요한 수단으로 인식한 것으로 보인다. 그러나 남북관계가 악화되었을 뿐만 아니라 한반도의 긴장이 심화되면서 일반 국민들의 불안감이 확산된 점이 정부의 부담으로 작용하게 되었다.

이를 종합하면, 정권 교체를 계기로 대북정책이 변화하게 되는 상황이 남북경협에 대한 우리 사회의 인식에 변화와 혼란을 야기한다고 할 수 있다. 따라서 대북정책의 일관성을 회복하기 위한 정치권의 노력이 요구되며, 특히 정치권(국회)의 역할과 기능이 중요하다고 하겠다. 정치권은 시민사회와의 협력을 통해서 정부의 대북정책에 대해 합리적인 견제, 건전한 비판, 적절한 대안 제시 등을 통해서 정부 정책의 부족한 부분을 보완해 주는 역할을 강화하고, 중요한 대북정책에 대해서는 합의 도출을 제도화함으로써 정권 교체에 의해서 대북정책의 일관성이 지나치게 훼손되는 경우가 나타나지 않도록 노력할 필요가 있다.

### < 정치적 목표의 추구와 과도한 추상성 >

정부 정책에 대한 일반 국민들의 평가가 대북정책 수립 및 추진과정에서 중요한 요소로 인식됨에 따라서 대북정책, 특히 경제협력정책의 추진 원칙으로 국민들의 공감대를 강조하게 되었다. 그러나 여전히 정부의 정책은 일반 국민들의 공감대를 얻기에는 거리가 있는 것으로 보인다. 가장 근본적인 이유는 경제협력 관련 정책목표가 전반적인 대북정책 목표와 명확하게 구분되지 않는다는 점에서 비롯된다. 이에 따라 대북정책 목표로 제시되는 북한의 변화, 평화체제 구축, 통일기반 마련 등과 같이 정치적인 목표를 달성하는 수단으로 경제협력을 활용하고자 하는데서 논란거리가 만들어진다고 할 수 있다.

다음으로는 경제협력이 추구하는 목표가 지나치게 장기적이거나 추상적이어서 일반 국민들의 공감대를 이끌어내기 어렵다는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 경제공동체 형성, 한반도 긴장 관리, 경제적 격차 축소, 북한주민 삶의 질 개선, 북한의 개혁·개방 유도 등의 목표는 정부의 입장에서 중요하고 필요한 것이기는 하지만, 정부가 이를 통해서 우

리 국민들로부터 합의와 지지를 도출해 내기에는 다소 거리감이 느껴지는 것이 사실이다. 국민들은 우리 정부가 당장에 북한이 한반도의 안정을 위협하는 행위를 하지 않도록 관리해 주기를 바라는 것이다.

## 다. 정책 소비자인 일반 국민의 입장

일반 국민들의 남북경협에 대한 인식의 특징과 변화 추이를 분석하기 위해 활용할 수 있는 자료는 여론조사 결과이다. 그러나 우리가 접하는 여론조사 결과에는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 우리가 필요한 설문을 유사한 성격의 표본을 대상으로 반복적으로 묻는 여론조사 결과를 구하기 어렵다. 즉 조사 자료로서 일관성을 유지한 시계열 자료를 구하기 힘들다는 것이다. 둘째, 여론조사 기관의 특성에 따라 설문 내용의 구성과 질문의 방식이 다르게 나타나고 그것은 결과에 영향을 미치게 된다. 즉 결과의 편향성을 초래할 가능성이 높은 것이다.

이런 점에서 통일연구원이 12년에 걸쳐 유사한 질문을 가지고 4차례에 걸쳐 여론조사를 실시한 결과는 유용한 정보를 지니고 있다. 그 중에서도 “귀하께서는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?” 라는 질문에 대한 응답 결과는 경협에 대한 우리 국민들의 인식과 그 변화 추세를 잘 보여주고 있다.

표 1 | 북한에 대한 일반적 인식 연도별 비교

(단위: %)

	지원 대상	협력 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상
1998년	12.4	24.8	3.3	40.6	13.8
	37.2		3.3	54.4	
2003년	16.2	38.2	4.5	28.6	12.5
	54.4		4.5	41.1	
2005년	23.1	41.8	4.0	20.9	10.2
	64.9		4.0	31.1	
2009년	15.8	22.5	5.3	43.8	12.6
	38.3		5.3	56.4	

자료: 최진욱, “국민들의 대북인식 변화와 대북정책 평가,” 경제인문사회연구회 주최, 제1차 국정성과평가 전문가 토론회 발표 자료, 「이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향」, 2010.2.22.

【 표 1 】의 결과에 따르면, 남북정상회담 이후 북한을 지원과 협력의 대상으로 인식하는 비중이 점차적으로 증대되었으며, 이러한 추세는 북한이 2핵실험을 단행하기 전까지 이어진 것으로 평가된다. 그러나 북한이 핵실험을 단행한 2006년 9월 이후에는 남북경협에 대한 국민들의 인식이 매우 부정적으로 변하는 것으로 나타난다.<sup>5)</sup>

그러나 현 정부가 출범한 이후 남북관계가 다소 경색되는 상황에서 북한 및 남북경협에 대한 인식이 변화하는 조짐이 나타나게 된다. 2008년 11월에 발표한 민주평통의 여론조사에 따르면, 북한과의 경제교류·협력에 대해 현재 수준을 유지하거나 더욱 확대해야 한다는 견해가 82%로 절대적 비중을 차지한 것으로 나타나고 있으며, 이 중에서도 ‘더욱 확대해야 한다’는 적극적인 응답이 ‘현재보다 축소하거나 중단해야한다’는 부정적인 견해(15.4%)를 압도한 것으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 인식 변화의 배경에는 북한에 대한 인식 변화가 작용한 것으로 판단된다.

【 표 2 】 북한에 대한 인식의 연도별 추이

(단위: %)

	포용 상대	적이자 공존 상대	대치하는 적	무관심 대상	무응답
2004년	34.5	50.1	9.1	6.1	0.0
2005년	55.8	25.4	9.1	8.5	0.0
2006년	47.9	32.4	8.8	11.0	0.0
2007년	34.8	49.4	7.2	3.8	4.9
2008년	55.3	28.8	9.7	4.8	1.5

자료: 민주평통, 「2008년도 국민 통일인식 조사 결과 보고서」, 2008.11

북한을 포용 대상으로 인식하는 비중이 2006년부터 감소하였지만 2008년에는 2005년의 수준을 거의 회복하는 모습을 보이고 있는 것이다. 이는 우리 국민들이 남북관계가 악화되어 한반도의 긴장이 고조되는 상황에 불안감과 부담감을 느끼고 있다는 사실을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 인식의 틀은 천안함 침몰사건과 연평도 포격사건으로 한반도

5) 핵실험이 강행된 이후 국민일보가 실시한 여론 조사(2006.12)에 따르면, “대북포용정책을 계속 추진해야 한다”고 응답한 비중은 29.1%에 불과한 것으로 나타나 북한 핵실험에 대한 우리 국민들의 거부감이 매우 큰 것으로 표현되었다. 이러한 국민들의 인식은 2007년까지 이어져 “현 정부의 대북포용정책을 유지하되 핵문제가 완전 해결될 때까지는 북한에 대한 경협과 지원 속도를 조절해야 한다”는 의견이 62.8%로 압도적인 우위를 차지하였다(한국일보 여론조사 결과, 2007.12).

6) “더욱 확대해야 한다”는 응답이 36.1%, “현재의 수준을 유지해야 한다”는 응답이 45.9%를 차지하였다.

의 긴장이 더욱 악화된 상황에서도 유지되는 것으로 나타난다.

문화일보가 실시한 여론조사(2010.12)에 따르면, 응답자의 52.2%가 ‘북한의 태도 변화가 없어도 대화를 통한 해결방법을 모색해야 한다’ 고 대답한 것이다. 남북관계의 경색국면이 장기화된 최근에는 남북경협 확대를 통한 한반도의 긴장 완화를 요구하는 국민들의 비중이 큰 폭으로 증가하였다. 문화일보의 한가위 민심·여론조사(2011.9) 결과는 응답자의 71.4%가 ‘조건없이 대북지원 및 교류협력을 재개해야 한다’ 고 밝혀 ‘사과와 재발방지 약속시까지 지원 및 교류 계속 중단’ 을 지지하는 비율(24.4%)을 압도한 것으로 나타나고 있다.

이를 종합하면, 크게 3가지 사실을 유추해 낼 수 있다. 첫째, 남북경협에 대한 상대적으로 긍정적인 인식이 점차 증가하고 있는 것으로 보인다. 이는, 지난 정부 10년 동안에 경험한 남북관계 개선이 그 과정상에 핵심험 허용과 같은 문제가 있기는 했지만 전체적으로는 한반도 긴장상황을 낮추는데 기여했다고 평가하기 때문인 것으로 추정된다.

둘째, 우리 국민들은 북한이 도발적으로 적대적인 행동을 하는 것에 분노하고 거부감을 표시하면서 우리 정부가 적절하게 이를 응징해주기를 기대하지만, 이와 함께 한반도의 긴장상황이 격화되어 안보(안전한 삶)에 대한 불안감이 지속적으로 증대되는 상황에서는 벗어나기를 원한다는 것으로 보인다.

셋째, 남북경협이 북한을 응징하거나 남북관계를 개선하는데 있어서 유용한 수단이라는 인식이 우리 국민들 속에서 확산된 것으로 판단된다. 이는 우리 정부가 남북경협을 효과적인 정책 수단으로 활용하는 것에 대한 이해도가 증가하였음을 의미한다.

## 라. 추진 주체인 기업(대북사업자)의 입장

남북경협에 대한 기업, 특히 대북사업자들의 입장은 비교적 단순·명확하며, 상황변화에 따라 남북경협 환경에 대한 평가가 달라지기는 하지만 남북경협의 성격에 대한 기본 인식과 접근방식에서 특별한 차이가 나타난다고 해석할만한 증거가 발견되지는 않고 있다. 남북경협에 관한 교역·경협업체의 인식과 견해를 묻는 설문조사는 특정 이슈가 발생했을 때 비정기적으로 이루어지는 경우가 대부분이다.

이런 점에서 KDI가 발간하는 「북한경제리뷰」는 매우 주요한 자료를 제공하고 있다. KDI는 2001년 11월부터 6개월 간격으로 설문조사 결과를 발표해 왔으나 2005년 5월 9번째 설문조사를 끝으로 한동안 중단되었다가 2008년 7월에 다시 발표하였다. KDI의 설

문조사 결과는 그것이 가지고 있는 다양하고 구체적인 정보에도 불구하고, 남북 경제관계에 따라 설문 구성이 달라져서 시대별로 비교가 어려운 점이 한계로 작용한다.

교역업체를 대상으로 경협의 동기를 묻는 설문문에 따르면, ‘경제적 이윤의 확보(평균 40.4%)’와 ‘시장 선점(평균 37.2%)’이라는 경제적 동기가 모두 77.5%로 대다수를 차지하고 있다. 흥미로운 사실은 전체 매출액 중에서 대북교역의 비중이 작은(20% 미만) 기업일수록 시장선점이라는 장기적 목적을 추구하는 것으로 나타난 점이다. 이외에 ‘민족교류에 기여’를 선택한 비중은 평균 10.7%를 차지하였다.

표 3 남북교역의 동기

(단위: %)

항 목	2001년	2002년
경제적 이윤의 확보	46.1	34.6
시장선점이라는 장기적인 안목	30.4	43.9
민족교류 협력에 기여	13.0	8.4
국내시장 축소에 따른 선택	3.5	3.7
기 타	7.0	9.3

자료: KDI, 「KDI 북한경제리뷰」, 2001년 11월, 2002년 5월

다만, 남북교역의 동기를 묻는 설문조사가 2차례(2001.11, 2002.5)만 실시되었기 때문에 이후 시대적 상황 변화에 따라 어떤 변화가 나타났는지 파악하기는 어렵다고 할 수 있다. 하지만 현 시점에서 같은 질문을 하더라도 특별한 차이를 보이지는 않을 것으로 판단된다. 같은 맥락에서, 남북경협에 대한 기본적인 인식과 입장과 관련하여, 기업가 내부의 견해 차이는 거의 나타나지 않는 것으로 보인다. 이념이나 정치적 성향 그리고 개인적인 차이관이 경제적 이윤 추구에 별다른 영향을 미칠 것으로 판단되지는 않기 때문이다. 물론, 부분적으로는 개인적인 가치관에 근거하여 특별한 소명감으로 사업을 추진하는 사람도 있는 것으로 알려져 있지만 사업의 지속성이라는 측면을 고려할 경우 대북사업자의 입장에서 남북경협을 통해서 이익을 창출해야 한다는 인식은 공유할 것으로 분석된다.

대북사업을 시작한 이후 수익성 실현을 묻는 질문에서는 크게 3가지 특징이 나타나고 있다. 첫째는 개성공단 입주기업의 경우 초기 손실이 발생했지만 점차 개선되고 있다고 응답한 기업의 비중이 절대적 비중(72.2%)을 차지하고 있으며, 둘째, 단순교역과 위탁가

공의 경우 상황에 따라 손실과 이익이 반복되는 불확실한 상태에 처해 있다고 응답한 비율이 가장 높았다. 셋째, 단순교역보다는 위탁가공의 수익성이 점차 개선되는 비율이 높게 나타난다.

표 4 남북경협사업 시작 이후의 수익성

(단위: %)

항목	초기부터 계속 손실	초기 손실 이후 점차 나아짐	초기 이익 이후 점차 나빠짐	초기부터 계속 이익	상황에 따라 손실과 이익이 반복
	12.1	22.3	20.4	8.9	36.3
단순교역	9.2	7.9	28.9	10.5	43.4
위탁가공	4.8	28.6	19.0	9.5	38.1
혼합	40.0	20.0	6.7	6.7	26.7
개성공단	22.2	72.2	5.6	-	-
기타	-	16.7	-	16.7	66.7

자료: KDI, 「KDI 북한경제리뷰」, 2008년 7월, p.21

결국 사업자의 입장에서는 경험에 필요한 안정적인 사업환경을 확보하는 것을 가장 중요한 과제로 인식하고 있는 것으로 평가된다. 이를 위해 정치적인 차원에서는 남북이 안정적·우호적인 관계를 맺는 것을 선호하고, 경제적인 측면에서는 남북간 교역 관련 제도 및 산업인프라를 구축하는 문제에 관심을 갖는 것으로 나타나고 있다.

대북사업자들의 입장에서는 남북관계의 개선을 통해서 사업기회가 확대되면 수익을 창출할 수 있는 가능성이 증대되고, 역으로 남북관계가 경색되면 직접적인 피해를 입을 수 있다는 점에서 정부의 대북정책, 특히 경험정책에 민감하게 반응한다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 대북사업자들은 북한의 도발로 한반도에 대한 긴장이 고조될 경우, 북한의 행위에 반감을 표시하기보다는 우리 정부가 북한에 대한 경제제재 차원에서 경제교류·협력사업에 제한을 가하는 것을 더 우려하는 것으로 보인다.

따라서 대북사업자는 정부의 경험정책의 직접적인 수혜자가 될 수도 있고 동시에 직접적인 피해자도 될 수 있다는 점에 비추어 볼 때 정부 정책에 보다 민감하기는 하지만 소비자라는 점에는 일반 국민과 유사한 인식을 공유한다고 할 수 있다. 그러나 각종 허가권과 재정 지원권한을 가지고 있는 정부의 눈치를 볼 수밖에 없어서 목소리를 내는데 조심스러워 한다는 점, 그럼에도 불구하고 정부의 정책에 의해서 직접적으로 심각한 피해를

입었을 때는 격렬하게 반발하면서 사회적으로 반향을 일으킬 수 있다는 점 등에서는 일반 국민의 입장과 차이가 있다고 하겠다.

### 3. 남북경협 활성화를 위한 몇 가지 제언

남북경협을 활성화시키기 위해서는 기본적으로 상대방인 북한의 협조가 필요하다. 이런 점에서 지난 9월 14일 북한당국이 「로동신문」을 통해, 우리정부의 ‘대결정책 전환’을 요구하면서 “남북사이의 내왕과 접촉, 협력과 교류를 가로막고 있는 ‘5.24조치’가 철회되지 않는다면 남북관계 개선은 기대할 수 없다”고 주장한 것은 남북경협이 활성화되길 원한다는 의지를 표명한 것이라고 할 수 있다.

우리 정부도 ‘5.24조치’를 영원히 지속할 수는 없다는 사실을 인식하고 있다. 그러나 이 조치를 해제하기 위해서는 나름대로 명분이 필요한 것이다. 가장 핵심적인 문제는 ‘5.24조치’를 촉발한 천안함 사건에 대해 북한 측이 시인·사과하고 재발방지를 약속해야 한다는 점인데 북한으로서는 자신들의 행위가 아니라고 강력하게 주장하고 있어서 돌파구를 찾기가 어렵다는 점이다. 이와 관련 우리 사회 일각에서는 간접적인 방식의 사과 표명이 하나의 대안으로 제시되고 있지만 여전히 쉽지 않은 문제이다.

‘5.24조치’의 해소와 함께 우리가 당면한 과제는 3년 넘게 중단된 금강산 관광사업을 어떻게 처리해야 할 것인가라고 할 수 있다.

#### 가. 남북경협의 지속 발전을 위한 정부의 고려 사항

가장 기본적인 문제의식은, ‘남북경협에 대한 정부와 우리 사회, 그리고 사업자의 인식 차이를 정부정책에 어떻게 반영할 것인가?’ 이라고 할 수 있다.

- 중요한 남북경협 정책은 정치권의 합의와 국민적 공감대를 기반으로 추진되어야 하며, 이를 위해서 정치권이 주도하는 ‘남북경협거버넌스’를 구축할 필요가 있다. 이를 통해서 남북경협 관련 당국합의가 정권 교체와 관계없이 존중되어 정책의 일관성이 유지될 수 있도록 해야 한다. 물론 정권 교체를 계기로 기존의 문제점을 수정하고 개선하기 위한 노력은 존중되어야 한다.
- 대북정책의 목표와 남북경협의 목표를 구분하여 남북경협과 관련 정책이 추구하는 바

를 보다 명확하게 할 필요가 있다. 이를 위해 남북경협을 통해서 추구하는 목표는 남북의 정치적 관계에 직접적으로 영향을 덜 받도록 가능한 경제분야에 초점을 맞출 필요가 있으며, 남북관계의 발전 단계 및 북핵문제와 같은 주요 이슈의 진전 상황과 연계해서 목표를 조정함으로써 보다 현실화·구체화할 필요가 있다.

- 일반 국민들은 우리 정부가 북한의 도발에 단호하게 대응할 필요성에 대해서는 충분히 공감하지만, 남북관계의 경색으로 인한 한반도의 긴장이 지나치게 장기화되고 악화되는 상황에 대해서는 우려한다는 점을 인식해야 한다. 따라서 북한 도발에 대한 대응조치는 출구전략을 염두에 두고 수립됨으로써 유연성을 확보할 필요가 있다. 이와 함께 남북이 대치상황에 있는 경우에도 최소한의 대화채널은 유지함으로써 정부가 상황을 관리해 나가고 있다는 신뢰감을 심어줄 필요가 있다.
- 정부가 주도하는 경협과 기업이 주도하는 경협을 최대한 분리함으로써 남북경협의 지속성을 강화함과 동시에 경색국면에서도 대북사업가들의 피해를 최소화할 필요가 있다. 정부가 주도적으로 추진하는 경협사업은 민간기업이 주도하기 힘든 대규모 사업이나 남북 경제협력의 기반 구축이라는 정책목표를 달성하기 위해 추진되는 사업 등이 주를 이룰 것이다. 도로·철도, 항만, 에너지, 공단건설 등의 사업이 대표적인 사례이다. 정부가 주도하는 경협은 남북관계와 연계해서 전략적으로 속도를 조절하되, 민간기업이 자발적으로 추진하는 경협사업은 정치적 상황에 영향을 받지 않도록 배려함으로써 사업 환경의 안정성을 강화시켜 나갈 필요가 있다.

#### 나. 금강산 관광사업 처리 방안

북한은 지난 8월 22일 금강산 관광특구에서 한국측 재산에 대한 법적 조치를 단행하겠다고 선언한데 이어, 30일에는 외국인을 대상으로 해상을 통한 라선-금강산 시범관광을 실시하였다. 이러한 사태의 문제점은 우리 기업과 정부의 귀중한 자산이 무방비 상태에서 심각하게 훼손될 상황에 처해있다는 사실이다. 이에 우리 정부는 관련국들에 북한이 단행한 조치의 부당성을 알리고 금강산 관광 및 투자 자제를 요청하는 ‘외교적인 조치’를 추진 중인 것으로 알려지고 있다.

이런 상황에서 북한은 조선신보(2011.9.16)를 통해 한편으로는 금강산 개발계획을 흘리면서, 다른 한편에서는 한국 정부가 “관광재개를 위한 협상을 요구할 경우 마다하지 않는다”고 밝히고 나서는 등 압박과 회유라는 양면전략을 구사하고 있다.

북한이 금강산 문제에 강경하면서 적극적인 태도를 견지하는 이유는 2008년 7월 관광객 피격사건으로 금강산관광이 중단된 이후, 거의 3년 넘게 금강산관광에 따른 외환 수입이 끊어진 상황에서 새로운 돌파구를 찾고자 하는 움직임이라고 해석할 수 있다. 북한은 이를 위한 첫 번째 조치로 지난 4월 현대아산의 독점권 취소 발표(2011.4.8)를 시작으로, 금강산지역을 국제관광특구로 지정(4.29)한 뒤, 5월에는 기존의 금강산관광지구법을 폐지하고 ‘금강산국제관광특구법’을 채택(5.31)하여 나름대로 법적인 근거를 마련하고 있다. 이후 북한은 특구 내 모든 재산을 새로운 법에 따라 정리하겠다고 일방적으로 선언한 이후에, 지난 8월 22일에는 최종적으로 한국측 기업들의 재산을 처분하겠다고 발표한 것이다. 그러나 기존의 건물이나 시설을 실질적 소유자의 의사에 반하여 새로운 투자자에게 넘긴다는 것은 국제관례에 벗어나는 것이라는 점에서 북한당국의 의도가 실현되기는 어려울 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 북한당국이 강경한 태도를 보이고 있는 것은 그동안 중단된 금강산 관광사업을 복원시키고자 하는 의지 표현이라고 할 수 있다.

그렇다면 우리 정부는 어떻게 대처해야 할까? 이를 위해 우선적으로 결정하거나 고려해야 할 사항이 3가지 있다. 가장 먼저 결정해야 하는 문제는 ‘현 상황에서 금강산 관광 재개가 필요한가?’이며, 재개할 필요가 있다고 판단할 경우, 다음으로는 ‘천안함·연평도 사건과 연계할 것인가?’를 생각해야 하고, 마지막으로 ‘그동안 우리 정부가 관광 재개를 위해 강조해 왔던 ‘3가지 선결조건(진상규명, 재발방지, 신변안전)’을 어떻게 처리할 것인가?’의 문제를 검토해야 한다. 모두가 쉽게 결정하기 어려운 과제들이라는 점에서 금강산 관광을 재개하는 문제의 어려움을 짐작할 수 있다.

만약 우리 정부가 금강산 관광을 재개할 필요가 있다고 판단하고, 천안함·연평도 사건에 대한 북한의 사과나 유감 표명을 통해서 ‘5.24조치’를 해제할 수 있는 환경이 조성된다고 가정하면, ‘3가지 선결조건’만이 남게 된다. 이 중에서도 핵심은 재발방지와 관광객 신변안전에 대한 보장을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 이 문제와 관련해서 그동안 북측은 진상규명은 절차가 끝났으며, 재발방지 및 신변안전 보장은 2009년 8월 현정은 현대아산 회장이 김정일 위원장을 만난자리에서 구두로 약속을 했기 때문에 충분하다는 입장이다. 따라서 북한은 우리가 제기하는 선결조건에 대해 더 이상 논의할 필요가 없는 사안이라는 입장을 견지하고 있어 논의의 진전을 이루기 힘들었던 것이다.

이 같은 상황에서는 양측이 조금씩 양보하는 선에서 돌파구를 마련할 필요가 있다. 예를 들면, 우리 정부가 북측 해당기관의 명의로 재발 방지를 위한 노력을 강화하겠다는 약속과 관광객 신변을 보장하겠다는 구체적 내용을 담은 문건을 요구하는 것이다. 이를 위

해서는 금강산 관광 재개를 위한 실무차원의 당국회담이 개최될 수 있도록 대화 분위기가 조성되어야 할 것이다.

### 다. 효율적인 경제제재 방안

대북 교류·투자기업들은 정부의 남북교류·협력 중단 조치( '5.24조치' )로 인하여 거의 파산상태에 처해 있다고 어려움을 피력하면서, 북한에는 정부가 의도한 만큼 피해를 입히지 못하고 한국 기업만 피해를 입고 있다고 주장하고 있다.<sup>7)</sup> 이와 관련 우리 사회에서는 남북교류·협력 중단 조치의 효과성에 대한 논쟁이 계속되고 있다. 한편에서는 “남북경협은 다른 국가(특히 중국)와의 경협으로 대체되지 못하기 때문에 우리의 남북교류·협력 중단 조치는 효과가 있다” 고 주장하고, 다른 편에서는 “아니다, 단기적으로 조정 및 적응기간과 그에 따른 비용지불이 요구되기는 하지만 대부분 중국 등으로 거래 상대를 대체할 수 있기 때문에 중장기적으로는 효과가 희석된다” 고 주장하는 것이다.

본 원고의 목적이 이를 증명하는 것이 아니기 때문에 이 문제에 대해서 깊이 있는 분석을 시도할 의도는 없지만, 최근 남북교역과 북·중교역의 실적을 비교하면 두 교역간의 관계를 간략하게 유추할 수 있다. 즉, '5.24조치' 이후에 많은 제약이 있었음에도 불구하고 남북교역은 개성공단의 생산활동으로 예전 수준을 유지한데 반해서, 북·중교역은 전례없이 큰 폭의 증가를 보여주었으며 특히 북한의 대중 수출의 증가폭이 크게 나타나고 있는 것이다. 이는 북한이 남북교역을 통한 외환 수입의 감소를 중국에 대한 수출 증대로 보전하려는 노력이 성과를 거두었음을 시사하고 있다.

표 5 남북/북·중 교역실적 비교

(단위: 천 달러, %)

	남북교역			북·중교역		
	반출 (남>북)	반입 (북>남)	계	북한의 대중 수출	북한의 대중 수입	계
7) 남경필 국회의장, 통일부 상무위원, 위원장, 남북경협기업실태조사단, 남북경협기업실태조사보고서(백서), 2011.6						

	남북교역			북·중교역		
	반출 (남→북)	반입 (북→남)	계	북한의 대중 수출	북한의 대중 수입	계
2010년	868,321 (16.6)	1,043,928 (11.7)	1,912,249 (13.9)	1,187,862 (46.9)	2,277,816 (25.4)	3,465,678 (32.1)
2011년 상반기	383,396 (-13.1)	449,390 (-18.7)	832,786 (-16.2)	1,056,530 (203.6)	1,451,949 (54.6)	2,508,479 (94.9)

주: ( )의 증감율은 전년 동기 대비

자료: KOTRA, 「남북교역·북중교역 동향 비교」, 2010년(2011.3), 2011년 상반기(2011.8)

따라서 북한 정세의 불안정을 원하지 않은 중국의 존재를 고려하여 대북경제제재 조치를 설계할 필요가 있다. 여기에 더하여 우리 정부가 남북경협을 북한에 대한 압박수단으로 활용하고자 한다면, 첫째, 북한 특권계층에 실질적으로 피해를 줄 수 있도록 제재의 대상을 선별적 선택할 필요가 있다. 즉, 북한의 군부 및 당 산하 기관과의 거래에 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다. 또한 위탁가공과 같이 중국으로 전환이 상대적으로 용이하고 북한주민들에게 일자리를 제공하는 사업은 가능한 예외적으로 관리할 필요가 있다.

둘째로는, 우리 기업의 피해는 최소화할 있도록 정부가 주도적으로 추진해온 협력분야(예를 들면 대규모 인도적 지원)에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해서는 정부가 주도하는 경협사업이 활성화되어야 한다. 역설적이기는 하지만, 우리의 대북경제제재조치가 효과를 발휘하기 위해서는 당국간에 추진되는 경협사업이 확대될 필요가 있는 것이다.

셋째, 중국의 협조를 도출하는 노력과 병행하여 단계적으로 제재 강도를 강화할 필요가 있다. 중국의 도움이 없이는 단기적·제한적으로만 효과를 발휘하기 때문이다. 이를 위해서는 중국 당국과 전략적인 협력관계를 지속적으로 강화할 필요가 있으며, 민간차원에서 중국 자본과 공동으로 대북 경협사업에 진출하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.