

개성공단 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향

김은옥 (정책연구실 연구위원)

폐쇄 위기에 직면했던 개성공단이 정상화에 합의됨으로써 남북 경제협력 활성화의 새로운 계기가 마련될 것이라는 기대감이 제기되고 있다.

본 보고서는 개성공단 정상화의 합의 배경과 합의문의 주요 내용을 살펴보고, 양안 '경제협력기본협정(ECFA)' 등 중국과 대만간 경제협력 사례를 분석함으로써 남북 교류협력에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 중국과 대만은 정치·군사적 긴장상황에서도 경제교류를 지속적으로 확대해왔으며, 'ECFA 체결' 등을 통해 경제협력의 제도화 단계에 진입하였다. 이상의 분석을 토대로 향후 남북관계의 질적 전환을 가져올 남북경협의 추진방향을 제시하고자 한다.

I. 현황

- 공단 폐쇄 가능성이 대두되었던 개성공단이 잠정 중단된 지 133일만인 8월 14일 개성공단 정상화를 위한 7차 실무회담에서 남북 당국간 합의에 이룸
- 7차 실무회담 합의는 최대 쟁점이었던 '재발방지 및 책임규명'에서 남북이 한걸음씩 양보하면서 전략적 선택을 한 것으로 평가됨
 - 분명한 재발방지 대책을 요구해 온 남측 입장과 신속한 공단가동 재개를 위해 온 북측의 의도가 양측의 수용가능한 접점을 찾게 한 것
- 북측은 재발방지의 주체로 '남과 북'을 관철시킴으로써 형식적 명분을 얻었고, 우리 정부는 '통행제한 및 근로자철수' 등 북측이 지켜야 할 사항만을 명시함으로써 실질적 내용을 관철시킨 것으로 분석됨
 - 개성공단 7차 실무회담에 앞서 북한은 8월 7일 조평통 대변인 담화를 통해 '재발

방지'와 관련하여 남측의 책임을 언급한 부분을 삭제하는 등 전향적 태도변화를 보인 바 있음

- 한편, 남북은 이산가족 상봉행사를 9월 25일 개최하기로 합의하였으며, 정부는 당초 9월 25일로 제안한 금강산관광 실무회담을 10월 2일로 연기할 것을 수정 제의함
 - 이는 우리 정부가 이산가족 상봉 문제와 금강산관광 재개를 분리하여 접근하겠다는 의도이나, 북한은 유감을 표명하면서 재고해 줄 것을 요구함

II. 개성공단 정상화 합의 분석

1. 합의 배경 : 북한의 태도변화

- 개성공단이 정상화 합의에 이르게 된 배경으로는 남북 당국 모두 '남북 화해협력의 상징'인 개성공단의 폐쇄가 가져올 정치적·경제적 부담이 작용한 것
- 특히 북한은 3차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재가 강화되는 상황에서 개성공단의 폐쇄는 추가적인 외자유치의 실패를 야기하는 바, **경제건설에 대한 북한 당국의 의지가 반영된 것으로 보임**
 - 지난 3월 '핵무력-경제건설 병진노선'을 채택한 이후 북한은 외자유치 추진 등 대외 개방적 태도를 보이고 있으나 별다른 성과를 얻지 못한 상황
 - 북측으로서는 개성공단 국제화 등을 통해 해외투자를 유치할 경우 수익증대와 일자리 창출은 물론 개혁개방 이미지 개선 등 실리를 챙길 수 있음
- 무엇보다 북한은 김정은체제의 안정을 위해 북중 및 **남북관계를 정상화하고 이를 기반으로 북한에 유리한 대외환경을 조성함**으로써 국제고립을 탈피하고 경제를 재건하는데 주력하고자 함
- 북한은 한반도 위기를 고조시켜 대남, 대미 협상력을 제고하기 위한 전략을 시도했으나, 국제사회의 제재에 중국이 동참한데다 한미 양국은 북한의 진정성있는 행동을 강하게 요구해 왔음
 - 북한은 지난 5월 최룡해 총정치국장의 특사 파견과 6월 김계관 제1부상의 방중 이후 대화국면으로의 전환을 지속하고 있음
 - 남북대화에 가시적 진전이 있어야만 북미 대화나 6자회담 등 북한이 목표한 바에 도달할 수 있다는 점도 고려되었을 것으로 보임

- 실제로 남북이 개성공단 정상화에 합의한 이후인 8월 26일 중국의 우다웨이 한반도사무 특별대표가 전격 방북하는 등 6자회담 재개에 우호적 분위기가 조성됨
- 개성공단 정상화 합의와 관련, 북한에게는 한반도 신뢰프로세스보다 ‘베이징 프로세스’가 중요하게 작용했을 수 있음
 - 북한의 대외정책에서 중요한 청중(audience)은 ‘중국과 미국’이며, 특히 남북간 대화를 강하게 압박해 온 중국을 고려하여 북한이 전향적인 태도변화를 보인 것으로 분석됨
 - 홍콩 주간지 아주주간(亞洲週刊)도 개성공단 재개에 남북이 합의한 배경에는 중국의 역할이 크게 작용했다¹⁾고 최근 보도함

2. 합의문 주요내용

- 남과 북이 합의문에 명시한 ‘개성공단 남북공동위원회’는 체류자의 신변안전보장, 손해배상, 3통문제 등 개성공단 현안을 협의하는 당국간 상설 협의기구
 - 남북공동위원회는 9월 2일 1차 회의를 개최하여 분과위 회의일정에 합의하였으나, 군 통신선 복원 문제 등으로 공단 재가동 시점 합의에는 이르지 못함
- 합의문 중 ‘개성공단 국제화’는 북한의 일방적 가동 중단을 제어하는 공단 관리의 안전핀 역할을 할 것으로 기대됨
 - 남북은 노무·세무·임금·보험 등 관련 제도를 국제적 수준으로 발전시키며 해외기업 투자유치 설명회도 공동 개최하기로 함
- ‘3통문제’와 관련, 남북은 상시통행 보장 조치를 취하고 인터넷 및 이동전화의 공급을 허용하며 통관도 간소화하기로 합의함
 - 3통문제는 2007년말 원칙적 합의가 이루어졌던 사안이며, 개성공단 기업경영의 대표적 제약요인이 되어왔다는 점에서 시급한 과제임

III. 중국·대만의 경제협력 사례

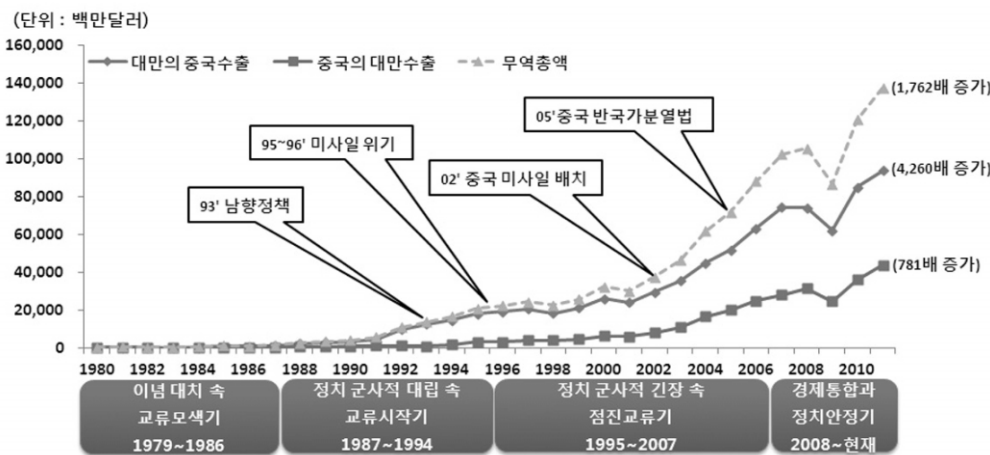
1. ECFA 추진경위

1) ‘아주주간’은 김정은 위원장이 7월 25일 리위안차오 중국 국가부주석을 만난 이후 개성공단 7차 실무회담을 제의하면서 전향적인 안을 제시했다고 밝히면서 중국의 노력이 개성공단 문제에서 북한의 태도 변화를 가져온 것으로 평가함 (연합뉴스 2013년 8월 18일)

□ 중국과 대만은 1995~96년 대만해협의 미사일 위기 등 정치·군사적 긴장 상황에서
도 경제 교류를 지속적으로 확대하였음

○ 1987년 대만의 중국 친척방문 허용 및 중국의 대만기업 우대정책 실시 이후 양안
간 인적·경제교류가 본격화됨
- 2011년 기준 대만의 對중국 수출액은 937억달러로 최초 투자가 이루어진 1979년
대비 4,260배가 증가하였으며, 중국의 對대만 수출액은 437억달러로 781배 증가
함²⁾

< 그림1 > 중국·대만간 시기별 수출입 추이



자료: 대만 해협교류기금회, 대만 경제부(MOEA)

□ 특히 2008년 대만의 마잉주 정권 출범이후 철저한 ‘정경분리 원칙’을 표방하면서
양안간 협력의 폭을 넓혀왔음

○ 중국과 대만은 2010년 “경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework
Agreement: 이하 ECFA)”을 체결하여 경제협력의 제도화 단계에 진입함

- ECFA를 체결한 중국의 전략은 한마디로 ‘以商促政 以經促統’(상업으로 정치를 추
구하고 경제로 통일을 추구한다)이며, 경험을 통한 양안관계 정상화를 위해 양보와
배려라는 차원에서 대만의 입장을 수용³⁾

- 대만의 경우, 국내경제 침체 탈피를 위해 중국시장의 확보 필요성은 물론 이를 발
판으로 ASEAN, 인도 등 주변 국가들과의 관계 유지 필요

2) 아울러 1988~2011년 동안 대만의 對중국 인적 교류는 12배 증가했으며 중국의 對대만 인적교류는 1,370배 증가함. 현재 양안간 인적교류는 한해 700만명에 이르고 있음. 이용화·이해정, "중국·대만의 정경분리 사례와 시사점", 『통일경제』 제2호, (2012), pp.45-46

3) 중국은 ECFA 체결을 통해 대만이 경제적으로 중국에 의지하지 않으면 안되는 상황을 만든 다음 평화적인 방법을 통해 대만을 중국에 편입하려는 의도를 갖고 있음. 박광득, “양안 경험이 양안관계에 미치는 영향”, 『정치·정보 연구』 14권, (2011), pp.60-61

- ECFA의 체결은 인구 14억명의 GDP 5조3천억 달러에 달하는 경제공동체인 ‘차이완 시대(China+Taiwan)’의 개막이자, 중국과 대만이 안정적인 발전 단계에 진입함을 의미함
 - 양안 갈등의 상징이었던 ‘진먼섬’은 경제협력의 상징이자 평화의 섬으로 변모함
 - 마잉주 총통 재선이후 2012년 ‘화폐청산 양해각서’를 체결하고 2013년 ‘서비스무역협정’을 체결하는 등 중국·대만간 경제통합은 향후 더욱 가속화 될 것으로 전망됨

2. 시사점

- 양안관계와 남북관계는 기본적으로 쌍방의 정치·경제적 조건 등에서 상이성을 지니고 있음에도 불구하고 남북 경제협력에 유의미한 시사점을 제공함
- ‘정경분리 원칙’의 추진
 - 중국과 대만은 정치·군사적 분쟁에도 불구하고 경제·사회 분야의 교류협력은 지속적으로 확대되었으며, 이는 양안간 긴장 완화에 기여
- 양안 교류 활성화를 위한 ‘민간의 역할’ 강화
 - 중국과 대만은 정부간 공식적인 접촉이 부재한 상황에서도 ‘반관반민(半官半民)’의 대화 채널이 유지되었으며, 대만의 해기회(海基會)와 중국의 해협회(海協會)를 중심으로 양안간 교류협력 제도화를 강화함⁴⁾
- ECFA 체결시 중국은 대만에 대한 ‘양보와 배려를 전략적으로 활용’함
 - 상대적으로 우위에 있는 중국이 단기적 손해를 감수하더라도 양안 교류협력을 적극적으로 추진하였다는 점은 주목할 부분임

IV. 남북경협 추진방향

- 남북간 정치·군사적 현안이 경협 활성화에 걸림돌이 되지 않도록 ‘정경분리(政經分離) 원칙’을 확립
- 북핵문제 해결이 남북경협의 전제조건이 아니라 ‘병행 추진’되어야 하며, 경협 활성화를 통한 남북관계 개선과 북핵문제 해결, 평화체제 증진이 ‘상호 선순환’의 관계

4) 2008년 이전 당국간 대화는 거의 이루어지지 않았지만 반관반민 단체인 대만 ‘해기회’와 중국 ‘해협회’의 대화 채널이 유지되어 경제교류는 지속적으로 성장할 수 있었음. 이와 관련해서는 이용화·이해정(2012) 참조

로 진전되도록 해야 함

- 지난 25년간의 남북경협은 경제적 요인보다 정치·군사적 요인에 더 많은 영향을 받아온 바, 개성공단 정상화 합의를 계기로 ‘정경분리 원칙’하에 보다 안정적이고 지속가능한 경협구조를 구축해야 함

○ 현재 개성공단 현안을 협의 중인 ‘남북공동위원회’의 분과위에 개성공단 입주기업들이 참여하여 의견이 반영될 수 있도록 해야 함

- ‘민관의 역할 분담’하에 대내외 정치적 영향을 최소화함으로써 남북경협이 지속될 수 있는 구조를 마련해야 함

□ 민주정부 10년의 회복, 그 이상을 실현할 수 있는 ‘남북경협의 청사진’을 마련해야 하며 “남북간 경제협력협정” 체결을 추진

○ 『남북기본합의서』의 『교류협력에 관한 부속합의서』 등을 보완·개정하는 방향으로, 잠정적 수준에서 시작하여 장기적 목표로 남북경제의 통합을 가져올 경제협정 추진

- 양안간 ‘ECFA와 같은 경협 모델’에 착안하여 남북한 간의 특수관계를 반영하면서도 FTA의 효과를 얻을 수 있는 방안 모색
- 6.15 공동선언과 10.4 정상선언 등 기존 합의를 존중하고 이행

□ 개성공단 등 경제특구의 발전이 북한 내부 경제와의 연계를 통해 북한의 개혁·개방을 촉진하는데 기여하도록 해야 함

○ 개성공단은 북한의 일반주민에게 상당한 영향을 미치며, 북한이 시장경제를 배울 수 있는 ‘북한 변화의 촉매제’ 역할을 함

- 개성공단 근로자가 10만명을 넘어서면 ‘인구학적 충격’이 발생해 북한 사회내 커다란 변화의 계기를 만들 수 있다는 주장도 제기됨

○ 현재 ‘개성공단근로자 인력부족’ 문제가 심각한 상황인 바, 남북간 기 합의사항인 ‘근로자 숙소 건립’을 추진해야 함

- 개성인근은 물론 장거리 지역까지 철도, 도로 등 교통망을 확충하여 개성공단 근로자 공급을 확대
- 이번 정상화 합의를 계기로 북측 근로자의 고용·해고 등 노무관리에 있어 개성공단 기업의 자율성이 보장되는 시스템이 구축되어야 할 것

□ 경협은 남북한이 동반 발전하는 ‘호혜적 협력’이라는 인식을 정립하되, 단기적 이익의 추구보다 **중장기적 관점의 전략적 접근** 필요

○ 남북 경협이 북한경제의 회복을 지원할 뿐만 아니라 중소기업의 경쟁력 제고 등 한국경제의 새로운 성장동력이 될 것이라는 인식

- 다만, 상대적 우위에 있는 중국이 ‘**일정 수준의 양보를 전략적으로 활용**’함으로써 경협을 추동했던 것처럼, 정부는 중장기적 이익의 관점에서 경협을 접근할 필요

□ 남북 경협의 차원을 넘어 **동북아 경제협력으로 발전**시키기 위해서는 **중국과의 협력이 필수적인** 바, 북한에 대한 중국과 한국의 이해관계를 일치시키는 ‘**전략적 공조**’를 강화해야 함

○ 현재 북중간 진행되고 있는 **황금평·위화도 및 라진·선봉 경제특구** 등에 대한 **적극적 참여** 및 한국과 중국의 자본협력을 통한 북한진출방안 등을 모색

- 한국·중국·북한 공통의 이익을 창출할 수 있는 경제협력 모델을 제안

○ 최근 북한의 대화전환 국면에서 ‘**중국의 역할**’이 주목되고 있는 바, **중국이 북한과 한반도에 대해 갖는 전략적 이해(利害)**를 정확히 읽어내고, 한중간 전략대화 등을 통해 이익의 접점을 넓히는 노력 필요

□ 남북 당국은 실무회담 날짜 등을 둘러싼 소모적 신경전을 멈추고 **금강산 관광사업**을 **조속히 재개**해야 함

○ 북한은 지난달 18일 금강산 회담을 제안하면서 재발방지문제 등 남측의 관심사인 3대 선결조건에 대해 협의할 수 있다는 적극적 태도를 보인 바 있음

- 정부는 ‘북측의 전적인 책임 인정’에 집중하기보다 **신변안전보장 등 ‘제도적 장치의 구축’**에 주목하여 협의하는 **유연한 접근**이 필요

- 아울러 『**금강산관광 중단 및 5.24 조치로 인한 남북경협사업 손실 보상 등에 관한 특별법**』이 조속히 제정되어 경협 피해기업에 대한 지원이 이루어져야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.