

한반도 신뢰프로세스 구축, 지금이 적기다

이 부 형 · 이 해 정 · 이 용 화 · 홍 순 직 / 현대경제연구원 동북아통일연구실

북한 고위급 방한 이후 남북관계

지난 10월 북한의 최고위급 실세 3인이 인천아시안게임 폐막식 참석을 위해 전격 방한하였다. 이번 북한 고위급 방문단은 황병서(인민군 총정치국장), 최룡해(국가체육지도위원장), 김양건(당 대남담당비서) 등으로 구성되었다. 이들은 인천아시안게임 폐막식 참석과 함께 류길재 통일부 장관 등으로 구성된 남한 대표단과의 회의 후 북한으로 귀환하였다. 북한 인민군 총정치국장의 남한 방문 등을 고려해 볼 때 이번 대표단은 휴전 이후 60여 년 만에 최고위급 실세 대표단으로 평가된다.

북한 고위급 대표단은 남한이 제안한 2차 남북 고위급 회담에 합의했지만, 남한의 민간단체 뼈라 살포를 비롯해 북한 인권 문제에 따른 국제사회의 대북 압박 등으로 인해 남북 대화는 잠정적으로 중단되었다. 하지만 11월 8일 북한에 억류 중이던 미국인 2명이 석방되면서 북미 관계 진전의 단초가 마련됐고, 이에 따른 남북 대화 재개 필요성이 재차 부각되고 있다.

〈 2014년 남북관계 주요 일지 〉

날 짜	주요 내용
1. 1	- 김정은 제1비서, 신년사에서 남북관계 개선 강조
1. 6	- 박근혜 대통령, 신년 기자회견에서 '통일 대박' 발언
1. 16	- 北, 상호비방 중지 등 중대제안
2.20 ~ 25	- 南北, 금강산 이산가족 상봉
9. 24	- 南, 유엔총회 북한 인권 문제 제기
10. 4	- 北, 황병서·최룡해·김양건 방한
10. 4 이후	- 南北, 뽀라문제로 대화 중단

자료 : 각종 언론보도 종합.

북한 고위급 방한의 주요 의미

뽀라 문제에도 불구하고 북한 고위급 방한은 남북 모두에게 그동안 단절되었던 상호 대화 채널 재구축 및 관계 개선의 기회가 마련된데 큰 의의가 있다. 2008년 이후 남북관계는 이렇다 할 진전 없이 대치국면이 지속되는 형국이다. 그동안 남북 간 경색국면 지속으로 개성공단을 제외한 남북 교류협력은 지난 6년간 중단되었고, 남북 고위급을 비롯한 민간의 대화 채널도 사실상 단절되었다.

지난 북한 고위급 방한은 남북관계 개선 전기를 마련한 것에 큰 의의가 있으며, 특히 단절된 남북대화 채널 복원에 대한 가능성을 열어주었다. 북한은 지난 고위급 회담에서 황병서 군 총정치국장을 회담 대표자로 내세우는 등 남북대화 복원 및 남북관계 개선 의사를 적극적으로 밝히기도 했다. 그런 의미에서 지난 북한 고위급 방한은 향후 경제, 정치·군사, 사회문화 등 각 분야별 고위급 및 실무급 남북대화 채널의 상시화의 토대로 작용할 수도 있다. 나아가 남북 간 대화 채널이 복원될 경우 남북관계 뿐 아니라 북·미, 북·중, 북·일 관계 등 한반도 정세에도 도움이 수 있다.

북한의 입장에서는 2014년 10월 북한 고위급 방한의 기회를 살린다면 경제 회생의 계기가 될 수 있을 것이다. 북한은 김정은 제1위원장 체제 들어 대내외적

인 개혁·개방 확대를 추진 중인 것으로 알려져 있다. 대내적으로는 내각책임제를 강화하는 한편, 농업과 기업소 부문의 인센티브와 자율권 확대 등 새로운 경제 개혁정책을 추진 중이다. 대외적으로는 외자유치 활성화를 위해 2013년 5월 경제 개발구법 제정에 이어, 총 19개 경제개발구 설치 등의 경제개방정책을 발표하였다. 하지만 국제사회의 대북제재 지속으로 북한의 경제 개혁·개방 정책은 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 파악된다. 이러한 상황에 남북대화 재개는 북한 경제 개혁과 개방 추진에 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다. 남북대화 재개를 통한 남북 신뢰 회복은 북한이 추진 중인 경제 개혁과 개방 활성화에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이는 궁극적으로 북한의 경제 개혁 및 개방 추진 확대는 북한 경제 회생과 주민 생활 향상에 도움이 될 수 있을 것이다. 한편 북한 경제 회생은 남북한 경제력 격차 해소 및 북한 경제 회복을 위해 소요되는 ‘경제적 투자비용’ 등 통일비용 절감에도 보탬이 될 수 있다.

남한의 입장에서도 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브 등 통일 및 대북 정책의 실질적 기반 구축을 위한 적기로 활용할 수 있을 것이다. 박근혜 정부는 평화통일 기반구축을 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등 다양한 통일 구상을 천명하였다. 남북대화 재개는 우리 정부의 통일 및 대북 정책 추진 동력 확보에 도움이 될 수 있다. 지난 북한 고위급 방한은 우리의 통일·대북 정책에 대한 북한의 이해를 제고시키고, 남북관계를 복원하는데 긍정적으로 작용할 수 있다. 특히, 대화를 통한 남북 간 협력이 실천될 경우, 우리 정부의 통일 및 대북 정책이 크게 탄력을 받을 것으로 기대된다.

〈 남한의 주요 통일·대북 정책 〉

구 분	한반도 신뢰프로세스	유라시아 이니셔티브
제의 시점	2012. 2	2013. 10
주요 내용	- 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰 형성 - 한반도 평화 정착과 통일 기반 조성	- 하나의 대륙, 창조적 대륙, 평화의 대륙 실현을 통한 유라시아 공생·공영 추구

자료 : 각종 언론보도 종합.

〈 북한 고위급 방한의 주요 의미 〉

구 분	주요 내용
남북한	- 남북 대화 국면 전환 계기 마련 · 남북 대화 채널 복원 · 한반도 정세 안정에 도움
북한	- 북한 경제 회생에 도움 · 對內 경제 개혁 역량 확대 · 對外 경제 개방 토대 강화
남한	- 통일·대북정책 추진 동력 확보 · 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브 구상 실현

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

남북 간 신뢰 재구축을 위한 과제

지난 북한 고위급 방한을 계기로 남북관계 개선은 물론 실질적 협력을 통한 상호 이익 최대화와 통일·대북 정책의 진전을 위해서는 다음과 같은 전략적 접근이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 전반적으로는 단계적인 전략 추진을 통해 남북 간 신뢰프로세스 기반을 형성하되, 초기에는 인도적 지원과 기추진 남북 협력 사업을 중점적으로 추진할 필요가 있다. 우선 단기적으로는 정치적 상황과 무관하게 인도적 지원과 사회문화 교류 중점 추진하되, 남북 간 신뢰가 진전될 시 대규모 경협 프로젝트 등을 추진할 필요성이 있다. 구체적으로는 5.24 조치 재검토를 바탕으로 식량 지원을 포함한 인도적 지원 재개 및 활성화, 금강산·개성 관광, 개성공단 등 기존 남북 협력 사업 재개 등을 우선 모색해야 한다.

〈 한반도 신뢰프로세스 구축을 위한 3단계 정책 과제 〉

구분	1단계	2단계	3단계
인도 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 식량·비료 지원 - 영유아·임산부 취약계층 지원 - 대북 생필품 보내기 운동 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 등 협동농장 자매결연 재개 - 영양제 공동 개발 - 황폐지 조림, 수력발전소 개보수 	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 농업 인프라 지원 - 각 시군별 의약품제조시설 지원 - 풍력발전소 등 대규모 CDM 사업
사회 문화 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉 재개 - DMZ 세계평화공원 조성 계획 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉 정례화 - 남북방송교류 추진, 남북 공동응원단 - DMZ 세계평화공원 조성 논의 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북자·국군포로 송환 사업 - 평창동계올림픽 단일팀 - DMZ 세계평화공원 조성 추진 : 마시령~원산 특구와 연계
경제 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 5. 24 조치의 단계적 해제 - 개성공단 : 1단계 완공, 2단계 개발 - 금강산·개성관광 재개 - 유라시아 이니셔티브 : GTI 북한 참여 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 국제화 : FTA 원산지 인정, 외국기업 유치 - 북한 내 인프라 개보수와 남북교류사무소 개설 - 유라시아 이니셔티브 : 북한 특구 중심 다자 협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제기구 가입 지원 - 유라시아 이니셔티브 : 남북 중·남북러 다자 협력 추진 - 대규모 전력·교통·통신 등 인프라 구축 지원 - 지하자원 종합 개발 계획 수립

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

둘째, 남북 간 신뢰프로세스 기반 구축을 위해서는 제도적 측면에서 5.24 조치의 단계적 해제 등 전략적 접근이 필요하다. 남북관계 개선과 통일기반 조성을 위해 5.24 조치의 단계적인 해제도 고려해 관련 사업들의 원활한 추진 기반이 조성되어야 할 것이다. 금강산관광 재개와 DMZ 세계평화공원 조성사업을 연계하는 등 전략적인 정책 적용을 통한 단계적 해제 검토가 필요하다.

□ 5.24 조치의 주요 내용 및 남한의 경제적 영향

- 주요 내용 : 긴급구호 성격의 인도적 지원을 제외한 대북지원은 물론 개성공단의 기존 투자를 제외한 북한과의 모든 경제 교류·협력과 일반교역을 금지
 - 2008년 7월 금강산 관광객 피격사건 이후 정부는 금강산 관광을 중단시켰으며, 2010년 3월 천안함 사건에 대한 대응으로 '5·24 조치'를 단행
 - 정부는 개성공단 국제화, 나진-하산 물류사업 등의 사업 추진에 대해 5.24 조치의 탄력적 적용 방침을 밝힘
- 5.24 조치로 인한 남한의 경제적 피해
 - 5.24 조치로 인한 남한의 직접 피해액은 2010~2013년 간 145.9억 달러로 추정

〈 2010~13년 남한의 경제적 기회손실 (종합) 〉

(단위 : 만 달러, 명)

구분	직접 효과	간접 효과			
		생산 유발	부가가치유발	고용 유발	
관광 사업	금강산 관광	170,475	336,103	125,229	52,019
	개성 관광	4,400	6,864	2,292	678
개성공단 사업	613,055	1,274,684	415,417	106,937	
남북교역	656,828	1,361,604	428,909	117,080	
항공기 우회 운항	13,808	-	-	-	
합 계	1,458,566	2,979,255	971,847	276,714	

자료 : 홍순직, '5.24 조치로 인한 남북한 경제적 피해 추정', 2013년 국정감사 정책자료집, 남북경협비대위, 2013.10 자료를 현대경제연구원 등이 보완.

주 : 금강산관광은 현대아산의 관광객 전망치를 반영, 개성공단 사업은 2013년 일시 가동 중단 기간(2013. 4~9.16)의 손실 포함.

한반도 신뢰프로세스 구축, 지금이 적기다

셋째, 경협 부문에서는 개성공단, 금강산 등 관광과 같은 기추진 경협사업의 활성화 및 우선 재개를 통해 상호 신뢰 회복 및 남북관계 정상화 기반으로 활용할 필요가 있다. 먼저 개성공단 정상화 합의(8. 14)를 시작으로 3통 문제뿐 아니라, 노무·세무·보험제도 개선 및 분쟁해결절차 마련 등 국제적 수준의 법제도화 노력 필요하다. 또한 금강산관광 재개를 위해서 재발방지와 관광객 신변안전 보장은 물론, 투자재산의 보호, 분쟁해결절차 마련 등이 해결되어야 한다. 한편, 남북 양자간 사업뿐 아니라 다자간 사업 추진 기반 조성도 필요하다. GTI¹⁴⁾, 북중·북러간 철도·도로·항만 사업과 TSR~TCR~TKR 연결, 남북러 가스관 연결사업 등 북중·북러간 접경지역을 중심으로 한 역내 경제 협력 사업에 참여 유도해야 한다.

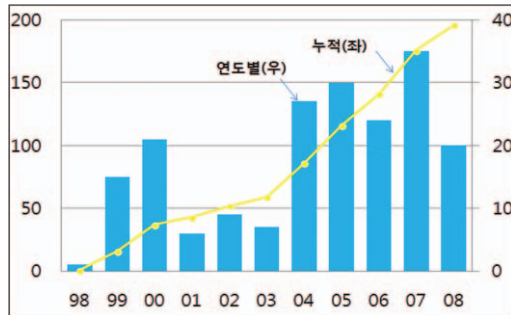
〈 개성공업지구 개발계획 및 실제 운영 현황(2013년말 기준) 〉

	총 개발계획	실제 운영 현황	계획 대비 진행률
개발 면적	총 2,000만평	1단계 100만평	5% 수준
업체 수	총 2,000개	123개	6% 수준
고용 인력	총 35만명	5.4만 여명	15% 수준

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

〈 연도별 금강산 관광객 추이 〉

(단위 : 만 명)



주 : 2008년은 중단되기 이전까지인 1~7월까지의 관광객수를 의미.

넷째, 인도적인 측면에서도 체계적인 대북 주민생활지원 프로그램 마련 등을 통해 군사 등 타목적 전용 우려가 없는 부문부터 지원을 재개하는 것이 바람직할 것이다. 우선 체계적인 대북 주민생활지원 프로그램 마련 등으로 북한 주민 생활수준 개선을 위한 노력이 필요하다. 1995~2009년까지 FAO(세계식량농업기구)가 178개국을 대상으로 조사한 식량수급표(Food Balance Sheet)에 의하면 북한은

14) 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)이 설립되어 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한(2009년 탈퇴) 등이 참여. 2005년 '광역두만강개발계획' (the Greater Tumen Initiative, GTI)로 개칭.

조사국 가운데 최하위 수준인 157위로 1인당 하루 평균 2,130kcal 섭취에 불과하다. 동 기간 북한이 1인당 하루 평균 2,130kcal 섭취할 수 있었던 것도 공급의 22.1%를 대외 조달했기 때문에 가능한 것이었으며, 대외 조달분의 55.6%는 식량원조에 의한 것이었다. 또한 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등 개발협력을 구체화하는 '그린 데탕트'를 통해 지원 효과 제고 및 교류 협력 활성화를 도모해야 한다. 영농 기술 전수 및 우수 품종 남북 공동 개발, 대규모 농업 인프라 지원과 함께, 황폐지 조림, 수력발전소 개보수, 풍력발전소 건설 등 대규모 CDM 사업을 추진할 필요가 있다.

〈 1995~2009년 1인당 하루 평균 섭취량 〉
(단위 : kcal)

〈 2009년 1인당 하루 평균 섭취량 〉
(단위 : kcal)

순위	1995~2009		순위	2009	
1	미국	3,745	1	오스트리아	3,800
44	대한민국	3,091	39	대한민국	3,200
63	중국	2,893	58	중국	3,036
67	일본	2,860	95	일본	2,723
156	캄보디아	2,140	168	앙골라	2,079
157	북한	2,130	169	북한	2,078
	전세계 평균	2,707		전세계 평균	2,799

자료 : FAOSTAT 자료를 활용하여 현대경제연구원 산출.

다섯째, 사회문화 교류 부문에서도 이산가족 상봉 재개 및 정례화 실천을 시발로 DMZ 세계평화공원 현실화 등을 통해 민족공동체 형성 기반 및 인류공영에 이바지할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 현재 이산가족 사망자는 연간 약 3,800명에 달하며, 사망률과 상봉률 격차로 인해 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,200명에 달한다. 이에 이산가족 상봉 정례화, 납북자·국군포로 고향방문을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 또한 향후 이산가족 상호 왕래 및 납북자·국군포로 송환 등을 추진에 NGO를 활용하는 방안 고려해야 할 것이다. 특히

한반도 신뢰프로세스 구축, 지금이 적기다

동서독간 프라이카우프¹⁵⁾와 같이 경제·재정적 지원을 통한 협상력 제고 방안도 모색해야 한다. 한편 DMZ 세계평화공원 조성을 위해 북한의 마식령 스키장과 금강산 등을 연계한 대규모 사업 추진 등도 모색할 필요가 있다.

〈 연도별 이산가족 사망자와 상봉 추이 비교 (2003~2013) 〉

(단위 : 명, %)

연도	사망자 (누계) (A)	생존자 (누계)	합계 (B)	연간 사망자	사망률 (누계)	상봉자		상봉률 (누계)
						연간	누계(C)	
2003	19,488	103,397	122,885	-	15.9	3,368	10,406	8.5
2004	23,058	100,861	123,919	3,570	18.6	2,396	12,802	10.3
2005	26,945	96,268	123,213	3,887	21.9	3,395	16,197	13.1
2006	28,997	94,933	123,930	2,052	23.4	3,341	19,538	15.8
2007	33,300	93,487	126,787	4,303	26.3	3,780	23,318	18.4
2008	38,926	88,417	127,343	5,626	30.6	97	23,415	18.4
2009	42,123	85,905	128,028	3,197	32.9	939	24,354	19.0
2010	43,990	84,133	128,123	1,867	34.3	904	25,258	19.7
2011	49,776	78,892	128,668	5,786	38.7	14	25,272	19.6
2012	53,943	74,836	128,779	4,167	41.9	6	25,278	19.6
2013	57,784	71,480	129,264	3,841	44.7	5	25,283	19.6

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.

- 주 : 1) 이산가족의 전체 합계가 변동하는 이유는 미등록자의 등록이 추가로 이뤄지기 때문임.
- 2) 상봉자수는 당국 차원(화상상봉 포함)과 민간 차원의 상봉자를 합한 수치임.
- 3) 사망률(누계) = 연도별 사망자 누계(A) ÷ 합계(B) × 100.
- 4) 상봉률(누계) = 연도별 상봉자 누계(C) ÷ 합계(B) × 100.

15) 서독의 프라이카우프 정책은 '자유를 산다'는 의미로 서독은 현금과 현물을 동독 측에 제공해 정치범들을 석방, 1963년 이래 1989년까지 서독은 3만 3,755명을 송환한 대가로 34억 6,400만 마르크에 해당하는 현물을 동독에 지불하였음.

시사점

지난 북한 고위급 방한을 남북관계 개선의 전기로 활용하여, 남북 모두 긍정적인 시너지를 얻기 위한 추가적인 정책 노력도 필요하다.

첫째, 통일은 남북 모두에게 새로운 성장 동력을 제공하는 기회라는 인식 하에 지금부터 남북 경협 강화를 통한 경제공동체 형성 노력이 이루어져야 한다. 남북 경협은 지역경제 활성화, 한계 중소기업의 활로 제공 등 남한 경제에 새로운 활력을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 북한에게도 남북 경협은 금전적인 측면 뿐 아니라 시장경제 학습의 장으로 작용, 북한 경제에 큰 도움을 줄 것이다.

둘째, 남북 협력사업의 안정적인 사업 추진 기반 확보를 위한 제도화의 진전과 함께, 실천의지를 뒷받침할 장치가 필요하다. 2003년 체결된 투자보장·이중과세방지·상사분쟁·청산결제의 4대경협합의서 시행세칙 마련 및 개성 및 금강산 관련 법제 개선 등을 통한 제도화 추진의 노력이 시급하다. 또한 남북 주민들의 출입·체류와 정치·경제·사회문화 교류 관련 업무와 공식·비공식 대화 채널 유지 등의 업무를 수행하는 교류·협력사무소를 설치할 위한 협의를 진행해야 한다.

마지막으로 남북관계의 지속적인 개선과 발전을 위한 대규모 경협 프로젝트 추진 등 한반도 신뢰프로세스의 확장을 통한 유라시아 이니셔티브 실현 노력도 동반되어야 할 것이다. 統