

중대기로 선 남북경제협력 새판 짜 서로에 이득되게 해야



도준호

명지대 초빙교수 겸 통일연구원 초청연구위원

정몽헌 (鄭夢憲) 현대아산회장의 급작스러운 사망으로 남북 경협은 중대한 기로에 섰다.

대북경협 정책 경제원칙에 맞게

그동안 남북경협의 실질적인 견인차 역할을 하며 중심에 섰던 그를 대신할 마땅한 기업인이나 기업이 없고, 북한은 그것을 이용해 파탄직전에 있는 금강산관광사업에 대한 남한정부의 적극적인 지원과 관여를 요구할 가능성이 많기 때문이다.

경제원칙을 무시하고 북한에 일방적으로 끌려 다니기만 해왔던 그동

안의 대북경협에 대한 국내적 불만이 터져 나오는 것도 중요한 요인 중의 하나이다.

결론부터 말한다면 노무현정권은 김대중정부의 온정주의와 정치적 목적에 기반한 대북경협 정책을 전면 재검토해 경제원칙에 맞는 정책을 수립해야 한다. 대등한 관계에서 우리기업이 독자성을 갖도록 유도해야 한다.

전임 김대중정부처럼 대통령이 나서서 대기업회장에게 대북사업에 나서도록 권유하거나, 경제적 손해가 계속 발생하는 데도 '평화비용' 운운하며 계속하도록 하는 일은 없어야

한다. 북한의 경협 중단이 무서워 합리성과 현실성을 무시하고 일방적으로 끌려가는 일도 없어야 한다.

물론 남북관계의 특성상 경제원칙만을 고집하는 것은 한계가 있을 수 있다. 그러나 지난 5년간의 남북경협 경험은 성급하게 추진하는 것보다 하나하나 벽돌을 쌓아가는 자세로 다져가며 추진하는 것이 건강하고 먼 장래로 볼 때도 남북이 상생(相生)하는 길이란 것을 깨우쳐 주었다. 현재와 같은 종속적이고 손해만 나는 구조로서는 남한의 어느 기업도 대북 사업에 뛰어들려 하지 않을 것이기 때문이다.

남북간 긴장완화 불구 덜기만한 평화 구축

그런 점에서 지금이 남북경협이 질적으로 한 단계 도약할 수 있는 기회다. 북한도 기존의 입장을 버려야 한다. “잘사는 남한이 못사는 같은 민족을 돕는데 인색해서는 안된다” “남한정부가 나서서 북한경제를 개발해야 한다”는 등 경제외적인 논리로 남북경협을 끌고 가려는 것은 남한체제를 이해 못하는 것일 뿐 아니라 한계가 있다는 것을 인식해야 한다.

지난 5년간의 남북경협이 전적으로 실패한 것이라고는 말할 수 없다. 금강산관광을 시작으로 열리기

시작한 남북경협이 일정부분 남북 긴장완화에 기여한 것은 사실이다. 남북한간 접촉과 인적왕래가 활발해지고 남북한 항구를 통한 물동량이 늘어났으며 이산가족 상봉이 지속될 수 있었던 것도 그것이 간접적으로 영향을 미쳤기 때문이다.

그러나 효과에 비해 희생이 너무 컸다. 경제 외적인 이유가 더 강하게 작용했던 대북경협 추진은 남한의 국민경제에 상처를 주고 있다. 남한의 최대 재벌이었던 현대그룹이 대북경협에 함몰되면서 그룹 전체가 빈사상태에 빠졌으며, 한국관광공사 등 공기업까지 끌려 들어가 헤어지지 못하고 있다.

그렇다고 그것으로 인해 실질적인 평화가 한반도에 정착된 것도 아니다. 동해안에서 금강산 관광선이 북한을 향하고 있는 와중에도 서해안에서 교전이 일어난 것이 저간의 사정이다.

정몽헌 회장 사망 후 미국의 유력 일간지 중의 하나인 워싱턴포스트는 ‘그의 자살은 햇볕정책이 낳은 비극’이라는 주목할 만한 주장을 했다. 포스트는 “지금도 많은 한국인들은 북한이 ‘2000년 정상회담에 합의한 것은 좀더 우호적이고 자유로운 국가로 변화하고 있기 때문’이라고 믿고 있지만 사실상 북한이 회담에 합의한 것은 파산상태였기 때문이며 북한정권이 변화했다거나

변화하려고 한다는 증거는 없다”고 강조했다.

‘더 많은 햇별이 필요하다’라는 제목의 이 사설은 “북한과 어떤 협상을 하든 용납할 수 없는 핵무기 프로그램 뿐 아니라 강제수용소, 언론검열, 강요된 기아를 포함해서 역시 용납할 수 없는 정치적 경제적 현실에까지 초점을 맞춰야 한다”고 주장했다.

정희장 자살의 원인이 무엇인가?

말하자면 북한이 정상회담에 응하고 경제협력에 나선 것은 북한이 남한에 우호적이고 자유로운 국가로 변하겠다는 생각에서 한 것이 아니고 파탄상태에서 벗어나기 위한 것인데도 김대중정권은 국민들에게 북한에 대한 잘못된 기대만 심어줬다는 것이다.

정희장의 사망은 그것의 희생이라는 것이 포스트의 진단이다. 김대중 대통령의 정치적 의도 때문에 무리하게 정상회담을 추진했으며, 그 과정에 기업이 무척 어려운 상태인데도 정희장은 거액의 뒷돈을 북한에 갖다 줄 수밖에 없었고 이것이 문제가 되어 특검 수사로 이어지다 사면초기에 몰린 정희장이 자살할 수밖에 없었다는 것이다.

포스트의 시각은 미국적 시각이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 북

한의 속성과 현실성을 무시한 김대중정부의 햇별정책이 그러한 비극을 몰고 왔다는 진단은 정확하다.

김대중정부가 ‘햇별정책의 옥동자’로 부르며 남북경협에 상징처럼 내세웠던 금강산관광사업을 예로 보자. 이것은 햇별정책의 가시적인 성과를 내야한다는 김대중정부의 조급증과 우선 손해를 보더라도 대북 사업을 선점하고 고향 발전에 기여하겠다는 고 정주영 현대그룹 명예회장의 의욕이 맞아 떨어지면서 성사된 사업이다.

현대가 금강산관광 대가로 북한에 지불하기로 한 돈은 98년 11월 동해안에 첫 관광선을 띄운 후 2003년 초까지 모두 9억4천2백만 달러에 이르는 천문학적 금액이다. 이 돈이 얼마나 거액인지는 아무리 북한에 기근이 들더라도 매년 3, 4억 달러이며 전체 북한주민을 기아에서 해방시킬 수 있다는 사실에서도 잘 알 수 있다. 계약방식도 경제원칙과는 거리가 멀었다.

관광객이 없건 없건 매달 일정액을 무조건 입금해야 하는 이른바 럽섬(lump-sum) 방식이었다. 그러니 적자가 쌓일 수밖에 없었다. 관광을 시작하면서부터 적자가 누적되자 현대의 적자를 매우기 위해 관광공사가 900억 원을 출연했으나 그것도 증발된지 오래다.

정부가 금강산관광객을 늘려주기

위한 편법으로 학생 등에게 지원금을 주기 위해 216억 원의 남북협력기금을 지원했으나 '언 발에 오줌 누기' 효과밖에 없다. 이나마 작년 10월 북한 핵문제가 터지면서 올해 지원하기로 한 200억 원은 묶여 있다. 이 때문에 금강산관광을 전담하고 있는 현대아산의 자본금 4,500억 원이 잠식된 지 오래이고, 직원들 월급도 못 주는 딱한 처지에 놓여 있으며 북한으로부터 미납금 독촉에 시달리고 있다.

7대 사업 우선권 따기 위한 선심성 지원 어마어마해

현대측은 매년 50만 명이 금강산관광을 한다는 계산 하에 북한에 그런 거액의 돈을 주기로 했으나 금강산관광이 시작된 이후 지난달까지 4년9개월동안 금강산을 찾은 사람은 52만9천1백여 명에 불과하다. 얼마나 무모하고 주먹구구식이며 북한에 일방적으로 끌려 갔는가를 알 수 있다.

당초부터 무리하고 적자가 예상되는 대도 정부는 정경분리라는 허울 좋은 이름으로 현대의 무모한 투자에 계동을 걸지 않았으며 오히려 암묵적으로 필요하면 정부가 지원할 뜻을 나타냈다.

관광공사 출연이나 남북협력기금 지원도 그러한 배경에서 나왔다. 또

금강산관광 대가 현금지급은 문제가 많았는데도 그대로 방임했으며 그 결과 현대의 대북현금 지원이 북한의 핵개발에 전용되었다는 파가운 눈총을 국내는 물론 국제사회로부터 받고 있다.

현대가 대북경협에 우선권을 따내기 위해 들인 공도 지대하다. 98년 6월 한우 5백 마리를 보내기 시작한 것을 시발로 모두 1천5백 마리를 보냈으며, 운반용 새트럭 1백대도 북한에 넘겨줬다. 고급형 다이내스티를 포함해 70여대의 승용차도 줬으며 컬러 TV 5만대를 배편으로 실어 보냈다. 평양에 1만2천명 규모의 '유경 정주영체육관'도 4천7백만 달러를 들여 현재 완공한 상태다. 현대가 지난 98년 이후 공식적으로 대북사업에 투자한 규모는 1조4천억 원에 달한다.

물론 현대의 이러한 선심성 지원이 현대가 금강산관광, 개성공단개발 등 이른바 7대사업의 우선권을 확보하는 데는 기여했지만 이들 사업이 경제성을 가지려면 넘어야 할 산이 많다. 현대아산과 토지공사가 공동으로 개발중인 개성공단단지 1차분 1백만 평의 개발은 금강산관광사업보다 조건은 좋은 편이다.

본격적인 사업을 착수하기도 전 북한은 이 지역을 특구로 지정했으며 북한근로자의 임금을 어느 정도 경쟁력 있는 1인당 65달러로 합의

했다. 분양가도 크게 높지 않을 전망이다. 그러나 북한은 개성공단에 대한 모법(母法)은 만들었으나 구체적인 행위와 절차에 관한 하위규정을 만들지 않았으며 기반시설 등 여건마련이 쉽지 않다.

진경련이 국내 6백대 기업을 상대로 개성공단 입주에 대한 설문조사를 한 결과 '별로 관심이 없다'가 54.5%, '전혀 없다'가 23.6%로 나타났다.

개성공단이 성공하기 위한 전제조건으로 자유로운 기업활동보장(25.6%), 철도 전력 등 인프라 확충(25.1%), 통행통신의 자유(20.6%)였다. 전반적인 경험 활성화를 위한 최우선 과제는 투자보장협정 등 4대합의서 후속조치 등 제도적 미비점 해결(54.8%), 북한내 SOC확충(25.7%) 남북협력기금 등 정부지원 확대(7.8%)순이었다.

한마디로 국내기업들은 경제적 원칙이 존중되고 자유로운 기업활동의 보장이 없는 한 개성공단 입주를 꺼리고 있는 것이다. 임금조건도 나쁘지 않고 언어문제가 있어서도 중국이나 동남아 등지 보다 유리한 데도 우리기업들이 선뜻 나서지 않는 것은 김정일체제 유지에 모든 것을 맞추고 있는 북한이 언제 어떤 행동을 할지 모른다는 두려움이 깔려 있기 때문일 것이다.

정희장 사망으로 당장 금강산관광

사업이 존재의 기로에 서있다. 정희장 대신 김윤규 현대아산 사장이 대신한다고 하지만 전문경영인인 그의 영향력은 그룹 내에서 제한적일 수밖에 없으며 북한과 상대하는 데도 비중이 떨어진다. 현대아산의 능력으로는 더 이상 지속시킬 수 있을지 의문이다.

존폐기로에 선 금강산관광 사업

현대아산측은 국회에서 집행이 보류된 200억 원의 남북협력기금이라도 풀리면 당장 도움이 될 것으로 말하고 있지만 실령 그것이 집행된다해도 일시적인 효과밖에 기대할 것이 없다.

다른 기업들도 장래가 불투명한 사업을 내다보고 밀빠진 독에 물붓기식의 투자를 할 가능성이 거의 없다. 정희장 사망직후 북한은 정희장의 형인 정몽구 현대자동차회장에게 조전을 보내 "현대아산과 유가족들이 정몽헌 선생이 남긴 애국 애족의 뜻을 변함없이 이어갈 것으로 믿는다"며 은근히 현대차가 대신해 줬으면 하는 기대를 나타냈다.

그러나 현대차 관계자는 "현대차 그룹은 자동차부문에만 전념할 것"이라며 "이 같은 입장은 정몽구 회장이 이미 여러 차례 밝힌 바 있으며 정몽헌 회장의 사망으로 인해 달라진 것이 없다"고 분명하게 밝

했다. 또 외국인 지분이 많은 현대차가 외국인 주주들의 반발을 무릅쓰고 적자 투성이의 금강산관광 사업에 뛰어드는 것도 쉽지 않다.

일각에서는 정부가 나서야 한다고 주장하고 있으나 국민의 동의 없이 막대한 부채덩어리인 개인기업의 사업을 정부가 떠맡는 것은 사리에도 맞지 않고 쉬운일도 아니다. 일부 진보적인 국회의원 등이 중심이 되어 남북경협 범국민운동을 벌이자고 주장하고 있으나 이것 역시 현실성이 없다.

이러한 상황에서 북한은 정부가 나서 해결할 것을 은근히 압박하고 있다. 북한은 정희장 사망 직후 정희장 타계를 추모한다는 명분으로 4대 보장합의서 교환 금강산관광 중단, 경의선 철도 및 도로 공사 중단의 조치를 취했다.

금강산관광이 1주일만에 재개되고 합의서 교환도 나중에 이뤄졌지만 북한이 무엇 때문에 그런 조치를 취했는가에 대한 의도가 읽히는 대목이다.

진출기업이 창의성과 자유 살리도록 남북경협의 새판 만들어야

북한은 앞으로 직간접적 여러 가지 방법을 통해 금강산사업을 정부가 맡아하거나 최소한 보장을 해

줄 것을 노무현정권에 요구할 것이고, 국내적으로도 적지 않은 세력이 북한의 주장에 동조할 가능성이 있다. 금강산관광사업이 중단되면 여타 남북경협사업에 미치는 파장도 적지 않을 것이다.

그러나 이 시점에서 노무현정권은 대북경협, 특히 금강산관광사업의 판을 새로 짜야한다. '평화비용'이란 말로 정부가 전면에 나서는 것은 말이 안되고 가기 싫어하는 다른 기업을 억지로 밀어 넣어서도 안된다. 금강산관광사업은 계약조건부터 바꿔 입산료 등 지급금을 현실에 맞게 대폭 낮춰야 하며 계약방식도 립섬방식이 아닌 머리수로 처리해야 한다.

지급방식도 현금대신 쌀이나 TV 등 북한주민이 필요로 하는 물자로 바뀌어야 한다. 남북경협의 진정한 뜻이 1차적으로 기어에 허덕이는 북한주민들에게 도움이 되면서 서로가 서로에게 도움이 되는 것이어야지, 김정일의 통치자금이나 군용기나 핵개발에 전용될 수 있는 여지를 남긴다는 것은 '체면을 제가 찌르는 격'이다.

민족공조나 화해도 필요하고 계속 추진해야 할 과제지만 그것이 부메랑이 되어 우리 안보를 해친다면 그것보다 어리석은 일이 없다. 독일 통일전 서독이 동독에 대해 많은 경제지원과 경제협력을 했지만 현

금지원을 기본적으로 배제한 것은 그것이 가져올 폐해를 사전에 충분히 알고 있었기 때문이었다.

금강산 관광사업 지구내에서의 활동도 자유롭게 해야한다. 북한은 비록 이 지역을 관광특구로 지정하기 했지만 말이 특구이지 여러 가지 제약이 행해지고 있다. 지금도 북한 안내원이 일일이 따라다니며 관광객에게 간섭하고 시설하나를 설치하려해도 북한당국의 승인을 받아야 한다. 이래서는 진출기업이 창의성과 자유를 살릴 수 있는 특구가 형성될 수 없다. '감시 받는 관광'으로는 관광객이 늘어날 수 없다. 세계관광의 추세가 보는 관광에서 즐기는 관광이 대세다. 레저시설도 있어야하고, 위락시설도 있어야 한다.

그런데도 "민족의 성산을 보는 것 만으로도 행복"이라는 북한의 논리는 시대에 떨어져도 한참 뒤떨어진 것이며 장기적으로 북한에도 도움이 되지 않는다.

대북지원은 하되 정부의 직접 참여는 신중해야

적어도 이런 조건들이 개선된 상태에서 기업들간 컨소시엄을 형성하든지, 아니면 다른 방법으로 해야지, 그런 것 없이 현재와 같은 방식으로는 밑 빠진 독에 물 붓기나 마

찬가지다. 조건이 개선된다고 해도 국민세금을 써야하는 정부의 직접 참여는 많은 문제를 야기할 우려가 있다. 국민의 동의를 받아 제도적 지원은 하되 직접 참여는 신중해야 한다.

그 다음으로 전반적인 경제협력사업은 법적 제도적 기반을 마련한 후에 기업들이 북한에 진출할 수 있도록 해야한다. 북한사회는 그 체제특성상 인치에 의한 지배가 극대화된 사회다. 아무리 법이 있더라도 김정일의 말 한마디면 하루아침에 바뀌는 실정인데 제도적 장치나 법적 기반마저 마련되지 않는다면 자유롭고 법에 보장된 활동을 전혀 할 수 없다.

4대 경제협약의서 등이 체결된다고 하더라도 그 하위법이나 규정이 구체적이고 세세하게 마련돼야 한다. 그런 연후에 기업들이 자율적으로 판단해 진출여부를 결정하도록 해야 한다.

마지막으로 경험 추진은 핵문제 해결과 궤를 같이 해야한다. 아무리 정경분리원칙을 세운다고 하더라도 정치적이거나 군사적인 문제로 한반도의 긴장이 조성된다면 경험은 사실상 불가능해진다.

북한은 핵문제로 한반도 긴장이 조성되면, 남북관계개선을 카드화하는 경향이 있다. 전에 없이 남북장관급회담이나 경제협력추진위원회담

에 성의를 보이고 있는 것은 남한을 묶어둠으로써, 한미간의 이간을 획책하고 자신들의 개방의지를 과시함으로써 폐쇄적 독재국가라는 국제사회의 비난을 누그러뜨리려는 측면도 있다.

그런데도 김대중 대통령은 주변사정이나 여건을 고려하지 않고 충분한 이해타산도 없이 경협을 적극 추진해 왔다. 노무현정권도 출범 후 그 같은 궤도에서 크게 벗어나지 않고 있다. 노무현정부 내에서도 가 능하면 경협을 확대하겠다는 인식을 갖고 있다.

한미정상회담에서 미국정부가 핵문제해결과 남북경협을 연기하도록 요구하고, 그것을 공동성명에 명기한 것은 남한정부의 일방적인 경협 추진은 핵문제 해결을 어렵게 할뿐 더러 북한이 그것을 지렛대로 삼아 남한정부에 영향력을 행사하면 한미공조에 금이 갈 것을 우려했기 때문이다.

저자세의 대북정책 버리고 남북 상생의 바탕 마련하길

미국정부와 그런 약속을 하고서도 그것을 지키지 않는다면 또다시 한미관계는 불편해 질 수밖에 없다. 냉정히 따질 때 경협이 당장 필요한 것은 북한이지 남한이 아니다. 남한이 경협을 추진하는 밑바탕에

는 민족화해와 협력이라는 대의가 깔려 있기는 하지만 북한처럼 당장의 생존의 문제가 달려있는 것은 아니다.

남북경협문제를 어떻게 효과적이고, 상생의 바탕을 마련하느냐는 노 대통령이 해야 할 몫이다. 분명한 것은 김대중정권의 온정적이고 저자세적인 대북정책을 답습하면 남한 내부의 갈등만 부추기고 우리가 주도하는 남북관계 개선은 어렵다는 사실을 깨달아야 한다.

노대통령은 후보시절 “남북관계만 잘되면 모든 것이 깎판되도 괜찮다”는 남북문제 만능주의를 피력한 적이 있지만 남북문제는 한 발짝 물러나 냉정하고 현실적인 접근을 해야 하는 것이 무엇보다 중요하다. 한 여론조사에 의하면 노대통령의 인기가 취임 6개월도 안돼 급전직하로 떨어지는 원인이 경제문제에 관한 잘못(69.5%) 대북문제 잘못(53.7%)순으로 나타났다. 이것은 내정이 대북문제 보다 더 중요하다는 국민의식의 반영이고 동시에 김대중정부와 차별성 없는 대북 정책에 대한 강력한 경고가 아니고 무엇이겠는가. ■

필자소개
조선일보 제2사회부장·북한부장, 부국장
통한문제연구소장, 논설위원,
평등상임위원(03년~ 현재)
홍사단정책위의장(현)