

단계별 북한 경제 개발 전략과 남북 경협 활성화 방안

이석기 / 산업연구원 연구위원

통일 과정으로서의 한반도 경제공동체 건설

최근 한반도 경제공동체 형성 과정과 이를 위한 남북 경협 활성화 방안에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 기본적으로 남북 관계 및 남북 경협의 진전을 가로막고 있던 북한의 핵문제가 6자회담을 통하여 해결의 기미가 보이고, 핵문제 해결과 연관되기는 하지만 대북 송전 계획을 밝히는 등 남한 정부가 한반도 경제공동체의 형성과 연결될 수 있는 포괄적인 경제 협력 방안을 모색하고 있는 것과도 관련이 있는 것으로 보인다. 또한 7.1 조치 이후의 시장경제 요소의 확대라던가 대외 개방 정책의 진전 등 북한의 변화도 무관하지는 않을 것이다.

한반도 경제공동체 형성, 혹은 남북 경제통합은 기본적으로 한반도 통일의 한 과정, 분야로서 의미를 지닌다.¹⁾ 주지하다시피 통일은 정치·경제·사회 문화 등 전반에 걸친 통합의 과정이며, 이들 각 분야의 통합은 서로 유기적으로 연결되어 있어 각자 독자적으로 진행되지 않는다. 경제통합도 예외는 아니다.

다만 경제통합을 분리해서 논의하는 것은 경제통합이 다른 분야 특히 정치·군사적 분야의 통합보다 빨리 이루어질 수 있고, 또 그렇게 하는 것이 여러 면에서 바람직하다는 점에 대해서 대체로 합의가 이루어지고 있기 때문일 것이다. 바로 이러한 경제통합의 선도성 때문에 통일 과정에서 남북한 경제 협력과 경제통합이 강조되는 것이며, 한반도 경제공동체 형성 논의가 최근 활발하게 이루어지는 것도 이 때문이라고 할 수 있다.

한반도 경제공동체 형성을 위한 단계별 과제

경제통합의 정의는 다양하게 내려지지만, 남북한의 경제체제와 주민 소득의 차이를 해소하고, 산업간의 연관을 확립해 가는 과정을 의미한다. 이러한

1) 경제통합은 통합 과정에 초점이 두어지는 개념이며, 경제공동체는 이러한 과정이 완료된 상태에 초점이 두어지는 개념이다. 여기서는 경제공동체의 형성을 위한 과정으로 경제통합을 파악하며, 따라서 두 개념을 구분하지 않고 사용한다.

통합이 진행되는 과정은 매우 다양하게 설정할 수 있지만 경제통합을 기본적으로 통일의 한 과정으로 파악하는 한 그 과정은 통일의 경로에 의존할 수밖에 없다.

통일 과정에 대해서는 여러 가지 안이 제시되고 있지만, 대체적으로 화해·협력 단계, 연합 단계, 통일 단계의 3 단계의 틀에서 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 남북한의 경제통합 과정 역시 이에 기초하여 진행될 수밖에 없다.

화해·협력 단계에서는 한반도 경제공동체 형성을 위한 기반 조성이 주된 과제가 되어야 한다. 이를 위해서는 남북한간의 신뢰 구축 및 호혜 관계의 구축이 요구된다. 남북한간의 경제 협력이 남북 양측의 경제적 이익을 창출하는 구조를 만들어 나가는 것이 이 단계의 과제라고 할 수 있다. 구체적으로는 남북 경험의 제도적 장치의 마련, 물자 교류로부터 산업 협력으로 경제 협력 중심의 이동, 철도 연결 등 초보적인 수준의 사회간접자본의 상호 연계 및 개발 등이 포함된다.

남북 연합 단계에서는 한반도 경제공동체 건설을 본격적으로 착수해 나간다. 남북한 자유무역지대나 관세동맹 등을 통하여 경제공동체 형성을 위한 제도적 환경을 구축해 나가는 동시에 교통·통신·전력망 연결 등의 SOC 개발, 본격적인 산업 협력 및 금융 협력 등 남북한 경제의 실질적인 통합을 위한 협력을 확대해 나가야 한다. 이러한 과제들이 효과적으로 수행되기 위해서는 북한의 수용 능력이 확보되어야 하는 바, 북한 경제체제의 전환도 이 단계에서 본격적으로 추진해야 할 과제이다. 다음 단계로의 진전을 위하여 북한 산업 발전 전략을 추진하고, 남북한 주민의 소득 격차를 줄이기 위한 방안도 모색해 나가야 한다.

통일 단계에서는 경제 제도의 통합, 통화 통합 등을 통하여 경제통합을 완성해 나가야 할 것이다. 교통·통신·에너지 망의 연결을 완성시켜 나가야 하며, 남북한 산업 구조 조정과 산업 재배치를 통하여 통합된 경제의 발전에도 도모해 나가야 할 것이다. 이를 통하여 남북한 경제의 구조적 차이 및 소득 격차를 해소해 나가야 할 것이다.

한 가지 간과해서는 안 될 것은 경제통합이 정치·군사적 통합을 포함한 전반적인 통합을 이끌어 나갈 수 있지만, 경제통합의 진전이 바로 정치·군사적 통합으로 연결되지는 않는다는 것이다. 또한 정치·군사적인 분야에서의 일정한 진전이 전제되지 않으면 경제통합 역시 한계에 직면할 수밖에 없을 것이라는 점이다.

<표 1> 경제통합의 추진 방향

통일 단계	경제통합의 단계
화해·협력 단계	○ 한반도 경제공동체 기반 조성 단계 - 신뢰 관계 형성 및 호혜 구조의 창출
남북 연합 단계	○ 한반도 경제공동체 건설 단계 - 북한 경제의 체제 전환 착수 · 시장기구 도입, 국유 기업 민영화 등을 단계적으로 추진 - 남북한 자유무역지대 및 관세 동맹의 형성 · 상품과 자본의 자유로운 이동 보장 · 남북 공동의 대외 통상 정책 실시 - 교통·통신·전력망의 연결 - 산업 협력과 금융 협력의 본격화 - 부분적 제도 단일화 · 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역 제도, 산업표준, 특허권 등 산업 기술 제도, 물류·유통 및 정보통신 제도 등
통일 단계	○ 한반도 경제공동체 완성 단계 - 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합 등의 진행 · 노동력의 자유로운 이동 허용 - 단일 수송, 통신, 에너지 공급망의 완성 - 통화통합의 단행 - 경제제도의 통합 · 조세제도 및 재정체계, 은행제도와 자본시장, 노사관계 제도와 노동시장, 사회복지제도 등의 단일화 - 남북한 산업구조의 조정과 산업 재배치 · 북한 지역 사회간접자본의 전반적 확충 - 남북한 경제의 구조적 차이 및 소득 격차 해소

자료 : 최신림·이석기, 「남북한 경제협력방안」, 산업연구원, 2000

단계별 북한 경제 개발 및 남북 경협 방안

경제통합은 경제 협력을 통하여 이루어진다. 특히 경제통합이 어떤 의미에서 정치적 통합을 선도해 나가며, 통합 여건을 조성해 가는 화해·협력 단계와 남북 연합 단계에서 경제 협력의 역할이 매우 중요하다. 반면 통일 단계에서의 경제통합의 주된 과제인 남북한 경제제도의 단일화나 화폐통합 등은 경제적 영역에 속하기는 하지만 정치적 의지 역시 필요한 분야이기도 하다.

따라서 여기서는 화해·협력 단계 및 남북 연합 단계의 남북 경제통합 축

진을 위한 북한 개발과 남북 경협 전략을 세 단계로 구분하여 검토하고자 한다. 이때 단계 구분은 통일의 세 단계와 정확하게 조응하는 것은 아니다. 굳이 통일 단계와 연결시키자면 제1단계는 한반도의 정치적 상황이 크게 변화되지 않은 화해·협력 초기이며, 제2단계는 북미 관계를 포함한 북한의 대외 관계가 개선되어 남북 경협에 대한 장애 요인이 상당 부분 해소되며, 북한의 대외 개방과 개혁이 어느 정도 진전된 상황으로 화해·협력 단계의 후반기와 남북 연합 단계의 초기에 해당된다고 할 수 있다.²⁾ 제3단계는 한반도 경제공동체 형성을 위한 남북 경제통합이 본격적으로 추진되는 남북 연합 단계 후기와 통일 단계에 해당된다고 하겠다.

제1단계 : 북한의 산업 생산 정상화 추구

우선 이 시기의 북한 경제 개발은 산업 생산의 정상화를 추구하면서, 북한이 동원할 수 있는 유일한 자원인 노동력을 적극 활용할 수 있는 노동 집약적인 부문의 수출 산업화를 추구해 나가는 것에 초점이 두어져야 할 것이다. 섬유 등 경공업과 노동집약적인 전기·전자 분야의 수출 산업화를 통하여 경제 회복과 발전을 위해 필요한 원자재 등을 확보해 나가며, 이러한 개발 전략을 위해 필요한 자본과 시장의 확보를 위해서 남북 경협을 적극 활용해 나가야 할 것이다.

남북 경협은 실현 가능한 경제 협력 사업을 꾸준히 진행시켜 나감으로써 경제 협력의 분위기를 성숙시키고, 제도적 환경을 개선해 나가는 것을 목표로 추진해 나간다. 현재 이루어지고 있는 남북한 위탁 가공교역의 업종과 품목을 다양화하고, 단순 임가공으로부터 설비 반출형 위탁 가공교역으로 전환시켜 나가며, 물자 교역 및 위탁 가공교역의 한계를 벗어나기 위해 투자 협력을 본격적으로 추진한다.

단기적으로는 본격적인 투자 협력은 개성공단에서 이루어질 수밖에 없을

2) 제2단계를 화해·협력 단계의 후기와 남북 연합 단계의 초기 상황으로 설정하는 것은 남북 경협의 진전을 가로막은 정치·경제적 제약을 고려하여 경제 협력 전략을 추진해 나갈 수밖에 없지만, 이러한 제약이 일정 정도 제거된 상황에서는 남북 경협의 심화를 통하여 경제통합의 진전을 위한 토대를 구축해 나갈 수 있을 것이기 때문이다. 대내외 여건이 일정 정도 호전되었으나 남북 연합 단계로의 이행을 위한 정치적 여건이 완전히 충족되지 못한 상황에서 남북한 산업 협력이 본격적으로 추진되기 시작할 것이며, 이 시기의 경제 협력 활성화를 통하여 경제통합을 위한 토대가 형성되어 나갈 것이다.

것이므로 남북한 산업 협력은 개성공단을 중심으로 추진해 나가야 할 것이다. 개성공단 사업 역시 섬유류를 중심으로 한 노동 집약적인 부문을 중심으로 추진하되, 점차 기술집약적인 부문으로 확대해 나가야 할 것이다.

개성공단 지역을 제외하고는 현재 여건에서 수익성을 확보할 수 있는 사업형태는 설비 반출형 위탁 가공교역이다. 투자보장협정 등 남북 경협 관련 4대 협정이 체결되었지만, 북한 지역에 대한 자유로운 출입 등 효율적인 경영 보장과 판로 확보 등의 조건이 충족되지 않으면 합작·합영 사업이 본격적으로 추진되기는 어렵다. 설비 반출형 위탁 가공교역은 직접적인 투자 협력이 가지는 어려움을 상당 부분 피하면서도 남한의 생산 설비를 북한에 이전함으로써 경제 협력의 질을 끌어올리는 역할을 할 것이다.

업종으로는 섬유·의류, 신발 등 경공업과 노동 집약적인 전기·전자, 금속·기계 분야 등에서의 산업 협력을 집중적으로 추진하되, 소프트웨어를 비롯한 IT 분야, 기초 과학 기술을 응용한 산업 분야 등에서의 남북한간의 협력을 지속적으로 모색해 나갈 필요가 있다. 특히 의류, 전기·전자 등 북한이 수출 산업으로 육성할 잠재력이 있는 분야의 남북 경협을 집중적으로 추진함으로써 북한 경제 개발을 촉진하고, 남북 경협의 실질적인 확대를 도모해 나가야 한다. 북한의 투자 유치 희망 프로젝트에 대해 적극적으로 참여하는 것도 산업 협력이 조기에 성과를 거두는 데 도움이 될 것이다.

지역적으로는 개성을 중심으로 평양·남포, 나진·선봉, 금강산 지역, 신의주 등 북한이 대외 개방 지역으로 선정하였거나, 그럴 가능성이 큰 지역을 중심으로 진출하는 것이 수익성이나 위험 회피 측면에서 바람직할 것이다.

주의할 것은 이 시기에는 남북 경협에 따르는 위험 요소가 여전히 크기 때문에 전면적 혹은 포괄적 협력은 바람직하지 않다는 점이다. 한반도의 정치 지형, 남북 경협에 대한 북한 당국의 태도, 경제 시스템, 산업 설비 및 SOC 여건, 시장 거래에 대한 인식 등 남북 경협에 대한 북한의 수용 조건에 있어 실질적인 개선이 이루어지지 않은 상황이기 때문에 남북 경협 사업이 예기치 않은 위험에 처할 가능성은 상존하는 상황이다. 따라서 이 시기의 남북 경협은 정부나 기업이 위험에 대처할 수 있는 영역 내에서 추진하는 것이 바람직하며, 포괄적이거나 전면적인 협력보다는 국지적인 영역에서의 협력 관계가 필요하다는 것이다. 남북 경협의 핵심지역인 개성공단의 경우에도 투자규모, 투자방식 등에 있어서 면밀하게 주의함으로써 위험을 최소화하는 전략이 필요하다.

제2단계 : 국제 경쟁력 확보에 역점

이 단계의 북한 개발은 이전 단계에 시작된 경공업 분야의 수출 산업화를 심화시켜 나가면서, 이를 통해 확보한 자원을 토대로 금속 공업과 기계 공업 등 경쟁력을 확보할 수 있는 중화학 공업의 선택적 현대화를 통한 국제 경쟁력 확보에 주안점이 두어져야 할 것이다.

이를 위해서 본격적인 남북한 산업 협력을 전개해 나간다. 이전 단계에서 실질적으로 이루어지지 못하였던 합영·합작 사업을 본격적으로 추진하며, 대상 분야도 대단위 설비투자가 필요한 업종을 포함하여 확대해 나간다.

우선 북한의 수출 주력 산업인 섬유·의류, 전기·전자 등 노동 집약적인 산업에서의 산업 협력을 고도화해 나가면서 금속, 기계 등 중화학 공업과 IT 등 첨단 분야의 산업 협력을 추진한다. 가전, 화학 등 대량 생산 제조업 분야의 투자 및 설비이전을 추진하며, 대기업 진출에 수반하여 부품 및 소재 부문의 중소기업의 진출과 연계해서 추진한다. 시멘트, 철강, 비철금속 등 북한 지역의 부존 자원과 산업 입지 여건을 활용할 수 있는 분야 및 북한 지역의 자원 개발, 사회간접자본 확충 사업 등이 본격적으로 추진되어야 할 것이다. 물류 산업, 문화 산업, 관광 산업 등 서비스 분야에서의 산업 협력을 확대해 나간다.

지역적으로는 개성공단뿐만 아니라 서해안의 개성·해주, 남포, 동해안의 함흥·원산, 청진 등 거점 지역을 선정하여 진출한다. 남한 기업 전용 공단을 추가적으로 조성하여 집적의 효과를 도모할 필요가 있다.

제3단계 : 자유무역지대 설치와 제도화 구축

이 단계에서는 남북 경협에 대한 제약들이 대부분 제거되고, 남북 경협의 성과, 북한의 개혁·개방 등으로 남북 경협에 대한 북한의 수용 능력이 향상되었기 때문에 민간에 의한 남북 경협은 전 분야에서 본격적으로 진행될 수 있을 것이다. 따라서 한반도 경제공동체 형성을 위한 경제통합이 이 단계의 가장 중요한 과제가 될 것이다.

우선 남북한 자유무역지대의 설치를 추진해 나가야 한다.³⁾ 남북한 자유무역지대의 결성은 그 자체로 한반도 경제공동체의 제도적 구축을 위한 본격적인 첫걸음이 된다는 점에서 중요한 의미를 지니지만, 남북 교역에 대한 무관세 원칙과 국제 규범 사이의 충돌 가능성 문제를 해소한다는 측면에서도 의의가 있다. 자유무역지대를 통하여 남북 경협이 비교 우위의 구조에 맞추어 진행되어

3) 화폐통합, 조세 제도의 통합 등 경제공동체의 완성을 위한 과제는 많이 있지만 이들은 경제 협력의 대상이라고 하기 어렵고, 오히려 통일 국가의 제도 구축 행위라고 보는 것이 더 타당할 것이다.

나가는 과정을 통하여 북한의 산업 구조가 경쟁력을 강화하는 방향으로 재편될 수 있을 것이다.

전 단계의 남북한 산업 협력의 성과를 바탕으로 한반도 산업 재배치 기본 계획의 수립과 이의 실행을 통하여 남북한 산업 재배치와 북한 산업구조를 재편해 나간다. 한반도 산업 재배치 기본 계획에는 노동 집약적인 경공업 및 부품·소재 산업의 북한 내 배치 방안, 중화학 공업의 남북한 분산 배치 방안, 남북한 산업 내 분업 및 공정간 분업 방안 등이 포함되어야 한다. 남북한 지역간 통합을 통한 산업 배치 계획도 포함되어야 한다. 목포, 군산, 아산, 서울, 개성, 남포·평양, 신의주를 연결하는 서해안 산업 축과 부산, 포항, 동해, 속초, 원산, 함흥, 청진, 나진·선봉을 연결하는 동해안 축으로 재편할 수 있을 것이다. 여기에는 또한 북한 주요 산업 단지의 산업 배치 수정 계획과 각 산업 단지의 산업 인프라 확충 계획이 포함되어야 할 것이다.

북한 산업의 선진화 방안도 추진되어야 한다. 경쟁력 확보가 어려운 중화학 공업의 구조 조정과 수출 지향형 경공업의 육성이 추진되어야 한다. 섬유, 전기·전자 산업 등이 수출 주력 산업으로 육성될 수 있을 것이며, 기계·금속 산업은 구조 조정을 통한 현대화를 추진할 필요가 있다. 북한 경제의 걸림돌로 작용하고 있는 군수 산업의 민수화를 점진적으로 추진해 나가며, 상대적으로 발달한 기초 과학 및 기술을 활용한 일부 첨단 산업의 육성도 시도할 필요가 있다.

도로망 및 통신망의 연결, 그리고 에너지 협력은 남북한 경제가 하나의 경제권이 되기 위해서는 필수적인 과제이다. 실물 부문의 경제 협력과 통합이 원활하게 추진되기 위해서는 금융 부문의 협력 및 통합도 진전되어 나가야 한다. 남북한 금융 협력은 남북 교역과 투자를 지원하는 장치로 출발하여 북한의 산업 발전과 관련한 금융 부문의 교류·협력으로 이어지고, 최종적으로 금융통합을 실현하는 것으로 귀결된다고 볼 수 있다.

그런데 남북한 산업 협력 및 산업 구조 조정이 본격적으로 진행되고, 자유 무역지대 등 남북 경제 통합을 위한 제도적 장치들이 구축되어 가는 단계에서는 남북한 주민의 소득수준 격차를 해소하고, 북한 산업의 발전을 위한 의식적인 노력이 필요하다. 이러한 노력 없이 남북한 경제의 연계가 강화된다면 북한 경제의 남한 경제에 대한 종속이나 하청화로 귀결될 위험이 있으며, 이는 경제통합뿐만 아니라 정치, 사회 등 제 분야의 통합에도 저해 요인으로 작용할 수도 있다.

동북아 경제 협력과 동시 추진과 역내 국가의 활용

남북 경제통합은 동북아 경제 협력과 동시에 추진해 나가야 한다. 동북아 경제 질서에 편입되지 않고 있는 북한의 존재는 동북아시아 경제권을 지리적으로 분단시키며, 남한을 일종의 섬과 같은 상황에 놓이게 한다. 따라서 남북 경협을 통한 북한의 동북아 경제 질서에의 편입을 통하여 이러한 섬 상황으로부터 벗어날 필요가 있다.

또한 동북아 경제 협력의 활성화는 북한 경제의 개발에 매우 중요한 의미를 지닌다. 특히 북한이 오랜 기간 동안 정치·경제적 관계를 유지해 온 중국 및 러시아와의 접경 지대 개발을 동북아 경제 협력의 틀에서 추진함으로써 북한의 경제 개발에 역내 국가들의 협력을 도출할 수 있을 것이다. 남북한·중국의 동북3성과 신의주 및 나진·선봉 지역의 동시 개발이나 러시아 극동 지방 개발을 위한 남북한·러시아 간의 3각 협력 등을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 북한의 개혁·개방의 촉진자로서 중국을 활용한다거나 북한 산업 설비의 개보수에 러시아의 참여를 유도하는 것 등도 추진할 가치가 있다고 판단된다.

또한 동북아 경제 협력과의 연계 추진을 통하여 북한의 본격적인 개발을 위한 자금 조달에도 크게 도움을 받을 수 있을 것이다. 철도, 도로, 에너지 부문 등 북한 경제의 본격적인 회복을 위한 사회간접자본의 확충을 위한 자금을 남한 단독으로 부담하기는 어렵다. 동북아 경제 협력의 틀에서 이들 사업들을 추진함으로써 남한이 자금 부담을 덜 수 있을 뿐만 아니라, 이들 사업에 대한 역내 국가들의 협조도 끌어낼 수 있을 것이다.