

## 남북 경험 확대와 통일비용 절감

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

### 외화내빈의 2010년 남북 경험

2010년 남북교역은 천안함과 연평도 사태에도 불구하고 2009년에 비해 13.9% 늘어난 19억 1,200만 달러를 기록했다. 이는 천안함 침몰에 대한 5.24 조치로 일반교역과 위탁가공교역이 대폭 감소했음에도 불구하고, 개성공단 사업과 관련한 경제협력 분야가 전년 대비 53.4%나 증가한 데 따른 것이다. 이로써 개성공단 사업이 전체 남북 교역에서 차지하는 비중은 2009년 56.0%에서 75.5%로 크게 늘어났다.

그러나 총량적 증가에도 불구하고 남북교역은 개성공단을 제외한 모든 부문에서 두자리 수의 감소율을 기록하는 등 외화내빈(外華內貧)의 실적을 보였다. 더욱이 남북교역의 절대 다수를 차지하고 있는 개성공단 사업도 2010년 4월 이후 입주 가동기업 수는 121개로 정체되어 있다. 북측 근로자 고용자 수는 연초보다 약 7% 늘어난 45,330명이나, 전년 동월 대비 월별 생산액 증가율은 5월의 56.0%를

## 〈 거래 유형별 남북 경험 추이 〉

(단위 : 백만 달러)

	상업적 거래				비상업적 거래	합 계
	교역		경제협력			
	일반교역	위탁교역	총계	개성공단(비중)		
2005	209.8	209.7	270.0	176.7 (16.7%)	366.2	1,055.8
2006	304.1	253.0	371.0	298.8 (22.1%)	421.7	1,349.7
2007	461.4	329.9	639.9	440.7 (24.5%)	366.7	1,797.9
2008	399.4	408.3	904.1	808.4 (44.4%)	108.5	1,820.4
2009	256.1	409.7	976.3	940.6 (56.0%)	369.7	1,679.1
2010	117.7	317.6	1,454.0	1,442.9 (75.5%)	229.8	1,912.2

자료 : 통일부, 『남북교류협력 동향』, 각호

주 : 개성공단 사업의 비중은 총교역 대비 비율임

정점으로 지속적으로 하락하여 2010년 11월에는 6.4%로 크게 둔화되었다. 이로써 북측 근로자의 1인당 노동 생산성도 2007년 1,259 달러에서 2008년에는 901 달러로, 2010년(1~10월)에는 640달러로 하락하였다.

특히 관광 중단에 장기화와 개성공단을 제외한 전면적인 남북교역 중단을 단행한 5.24 조치로 인해, 상당 수 남북경협 기업들은 도산 및 전업하였고, 운영 중인 기업들도 심각한 경영난과 재무구조 악화 등으로 어려움을 겪고 있다. 그나마 가동 중인 개성공단 사업의 경우에도 추가 설비 반입과 신규 투자 중단 등으로 인해 건설 중이던 공장이 중단되어 2차 분양지역의 진출 기업은 투자비와 이자 부담이 매우 심각한 상황인 것으로 전해진다.<sup>1)</sup> 또한 가동 기업들도 상주 인원 제한과 해외 바이어들의 주문 감소 등으로 운영에 어려움을 겪고 있다. 이로써 생산액 대비 수출 비중은 2007년 21.5%에서 2008년에는 14.3%, 2010년 1~10월에는 11.4%로 감소하였다.

1) 2010년 11월 현재, 개성공단 지역의 총 투자금은 1조 2,583억 원이며, 진출 기업중 가동기업 수는 121개, 분양만 받고 미착공인 기업은 77개, 공당 건설을 중단하고 있는 기업은 16개에 달한다(한겨레신문, 2011. 1. 19)

## 여전히 불안한 2011년 남북 경협 전망

남북 경협은 한반도의 지정학적 여건과 남북 관계의 특수성 등으로 인해 경제적 요인보다는 남북 관계와 북한 내부 요인, 그리고 핵문제를 둘러싼 북미 관계 등의 경제 외적 요인들에 더 많은 영향을 받아왔다. 따라서 2011년 남북 경협을 전망함에 있어서 경제 외적 여건을 먼저 살펴보기로 한다.

### 북한, 경제 회생을 위해 대중 의존도 심화 불가피

우선 북한의 대내 정치·경제 여건부터 살펴보면, 내부적으로 3대 후계체제 구축의 안정적 기반 조성 및 2012년의 강성대국 건설 등의 목표 달성에 총력을 기울일 것으로 예상된다. 이를 위해 북한은 내부 체제 단속 강화와 함께, 대외 관계 개선을 통한 경제 지원 확보와 경제 회생, 이를 통한 민심 달래기에 주력할 것으로 보인다.

이는 2011년 신년공동사설의 제목이 “올해 다시 한번 경공업에 박차를 가하여 인민생활 향상과 강성대국 건설에서 결정적 전환을 일으키자”라고 한 데서 알 수 있다. 특히 북한은 인민생활 향상을 최우선 과제로 설정하고 경공업 부문을 주공전선으로 제시하였을 뿐 아니라, 농업 전선을 인민생활 개선의 생명선으로 강조하였다. 경제 분야를 신년사 제목으로 제시한 것은 2010년에 이어 두 번째로, 그만큼 식량난과 생필품난 등의 경제난이 심각함을 반영한다.

그러나 북한 경제는 이미 심각한 식량난·에너지난·외화난·생필품난 등으로 자력갱생에는 한계에 달한 상황이다. 여기에 북핵 문제 해결 지연의 증장기화로 국제사회의 지원은 크게 감소하였다. 2011년에도 북핵 문제와 남북 관계가 개선되지 않는 한 국제사회와 남한으로부터의 경협과 지원은 제한적일 수밖에 없는 상황이다. 결국 북한은 경제난 완화를 위해 북중 경협과 지원 확대에 주력할 것으로 보인다. 2010년 김 위원장은 두 차례의 중국 방문을 통해 북중간 경제 협력 강화

를 논의하였으며, 중국의 창지투(창춘, 지린, 투먼) 개발계획에 맞추어 나진·선봉 일대의 외자 유치에 총력을 기울이고 있다.

2010년 북중 무역은 전년 대비 29.3% 증가한 34.7억 달러로, 연간 기준으로 사상 최대치를 기록했다. 수출은 11.9억 달러로 석탄 등의 광물성 생산품이 가장 많았으며, 수입은 22.8억 달러로 기계류 및 전기기기 부문과 쌀과 옥수수, 비료 등이 큰 비중을 차지하였다. 특히, 천안함 침몰 이전까지는 남북교역액이 북중교역액보다 많았으나, 4월부터 월별 남북교역액은 감소하고 북중무역은 증가하면서 남북교역액 대비 북중무역액 비율은 1월에 0.9에서 12월에는 3배 이상으로 늘어났다. 이로써 북한 경제의 대중 의존도는 2005년 39.0%에서 2008년 49.5%, 2010년에는 56.7%로 계속 증대되고 있다.

북한은 또한 1월 15일에 조선중앙통신을 통해 2020년까지 총 1천억 달러 규모의 ‘국가경제개발 10개년 전략 계획’<sup>2)</sup>에 대한 내각 결정을 채택하고 국가경제개발총국을 설립했다고 보도했다. 특히 중국·홍콩 등의 화교 자본 유치를 위해 2010년 7월에는 종전의 합영투자지도국을 확대 개편한 합영투자위원회를 내각 산하에 설립하였다. 이 위원회는 2010년 12월에 중국 상무부와 나진·선봉 경제 특구의 도로 및 정유시설과 무산광산의 시설 현대화, 황금평 개발 등에 5년간 약 30억 달러 이상을 투자한다는 MOU를 체결했고, 신압록강 대교 착공식을 추진한 것으로 전해진다. 남북 경협이 감소하고 북중간 정치·경제 밀월 관계가 보다 구체화될수록 북한 경제의 대중 의존도는 더욱 심화될 것으로 예상된다.

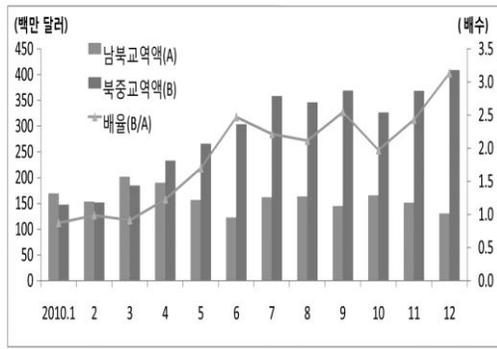
다음으로 북핵 문제를 비롯한 주변 정세를 살펴보면, 북핵 해법을 모색하는 6자 회담은 2008년 12월 이후 열리지 않고 있다. 한미는 회담을 위한 회담보다는 북한의 실질적 비핵화 진전 행동을 요구하면서 ‘先 남북관계 개선, 後 6자회담 재

2) 북한이 발표한 국가경제개발 10개년 전략 계획은 2009년 하반기부터 수립되어 투자 규모는 12개 분야의 총 1천억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다. 12개 분야는 △농업 개발 △5대 물류단지 조성(나진·선봉, 신의주, 원산, 함흥, 청진) △석유에너지 개발 △원유 2천만톤 가공 △전력 3천만kW 생산 △지하자원 개발 △제철 2천만톤 생산 △고속도로 3천km 건설 △철도 현대화 2,600km △공항·항만 건설 △토지개발과 도시건설 △국가개발은행 설립 등으로 전해진다.

〈북한의 대외무역과 북중의존도〉



〈2010년 남북 및 북중 교역액 추이〉



자료 : 한국무역협회, 통일부  
 주 : 북한 대외무역에는 남북교역 포함

개’를 강조하고 있어, 북핵 해결을 위한 논의는 지연되고 있고, 남북간 교착 상태가 장기화되고 있다.

그러나 2010년 후반부터 6자회담 재개에 대한 긍정적 조짐이 감지된다. 북한의 IAEA 핵사찰단의 복귀 허용과 중국의 6자회담 수석대표간 긴급회의 제안, 그리고 미중 정상회담에서의 진정성 있고 건설적인 남북 대화 촉구 등으로 상반기 내에 6자회담이 재개될 가능성이 높아지고 있다. 특히 북한은 중국을 통한 후계 체제 안착과 경제난 완화, 그리고 북미 관계 개선을 통한 국제사회의 경제 지원 확보 등을 위해서라도 6자회담 재개에 협조해야 할 상황이다. 또한 미국 내에서도 북한의 우라늄 농축 시설 공개와 이란과의 공동 핵실험 합의 보도 등으로 ‘전략적 인내’ 전략 대신에 ‘적극적 개입’을 주장하는 목소리가 커지고 있어 6자회담 재개 가능성은 높아지고 있다.

**남북 경험, 정경연계로 정체 지속 우려**

2011년 남북 관계는 연초 북한의 적극적인 대화 재개 공세로 이전보다 대화 재개 가능성이 높아지고 있다. 북한은 신년공동사설을 시작으로 당국간 회담과 국

회·군사·적십자회담 등의 다방면에 걸쳐 남한을 향해 조속한 대화 재개를 촉구하고 있다. 특히 조총련 기관지 조선신보는 과거를 불문하고 언제, 어디서, 누구와도 만날 수 있다는 정부·정당·단체 연합성명의 파격적인 대화 제의는 김정일 국방위원장의 결단을 반영한 것이라고 하였다.

그러나 북한의 도발은 3대 세습체제 구축을 위한 내부 결속 강화와 선군정치에 대한 후계자 김정은의 ‘업적 쌓기’라는 내부 요인뿐만 아니라, 한반도의 긴장 고조를 통한 정전협정의 평화협정으로의 대체라는 대외적 의도도 포함된 것이란 것이 지배적인 분석이어서 불안 요인은 여전히 남아 있다. 또한 천안함 침몰과 연평도 포격 사건에 대한 남북한 간의 입장 차이가 너무나 커서 조율에는 상당한 난항과 시간 소요가 예상된다.

따라서 2011년 남북 관계는 천안함·연평도 문제 해결과 비핵화 진전에 대한 북한의 진정성 있는 태도 변화와 우리 정부의 대북 정책 유연성 정도가 향후 남북 관계 향방을 결정짓는 주요 변수이기는 하나, 기대와 정체 속에 혼조세가 예상된다. 이는 2011년 남북 관계 전망에 대한 전문가 설문조사<sup>3)</sup>에서도 잘 나타난다. 전문가들은 ‘점차 대화 국면으로의 진전’(48.4%)과 ‘현재의 정체 상황 유지’(45.2%)로 의견이 엇갈렸다. 그러나 남북한 모두 미중 정상회담 이후 국제사회의 대화 무드 조성 분위기를 무작정 거부하기가 부담스러운 상황이고 대화 재개의 필요성을 알고 있기에 2010년보다는 대화 가능성이 높다고 하겠다. 그러나 북한이 6자회담 및 남북 대화 재개가 어렵다고 판단될 때는 내부 체제 결속과 한반도의 긴장 고조를 위해 추가 도발할 가능성이 있으며, 이로 인해 남북 관계가 더욱 경색될 가능성도 배제할 수 없다.

2011년 남북 경험은 기대와 정체의 남북 관계와 북핵 해결 전망 등으로 불안 요인이 여전히 존재한다. 따라서 정부의 정경연계 기조에 의해 천안함·연평도 사건

3) 홍순직·이해정, 『한반도 평화지수, 남북 관계 긴장 상태 지속』, 2011. 2.

이 해결되지 않는 한, 금강산·개성 관광 재개가 지연되는 가운데, 현재의 개성공단 위주의 남북 경협은 당분간 지속되고 일반교역과 남북교역은 감소할 것으로 예상된다. 다만, 적십자회담 재개와 북한의 구제역 방역 지원 등의 인도적 지원은 다소 늘어날 가능성이 있다. 또한, 남북정상회담이나 6자회담 재개를 통한 비핵화 문제에 돌파구가 마련될 경우에는 금강산 관광사업 재개 등으로 남북 경협이 급물살이 탈 가능성도 존재하나 쉽지 않을 전망이다.

### 경협 확대가 통일비용 절감을 위한 사전 투자라는 인식 필요

남북 관계 개선 방안에 대한 설문 조사 결과<sup>4)</sup> 전문가들은 정치·군사적으로는 정부의 보다 적극적인 대화 재개 노력을, 경제·사회문화 분야에서는 정경분리 원칙의 견지와 인도적 지원을 통한 상호 신뢰 회복을 최우선 과제로 제시하였다. 이는 전문가들이 정부가 최근 북한의 대화 제의 공세를 적절히 활용하여 남북 문제와 북핵 문제 해결에 주도적 역할을 할 것을, 그리고 경제 및 인도적 지원 분야는 정치·군사 분야에 비해 상대적으로 협력이 용이하고 실용적 방안이므로 이의 확대를 통한 상호 신뢰 회복과 관계 개선의 필요성을 역설한 것으로 해석된다.

2011년은 남북 관계 개선의 모멘텀을 살릴 수 있는 매우 중요한 시기이다. 북한은 경제난 심화 속에 2012년의 경제 강성대국 건설을 위해 남한과의 대화가 절실한 상황이다. 우리 정부 역시, 현존하고 있는 남북간 각종 현안들을 현 정부 임기 내에 한꺼번에 논의할 수 있는 남북정상회담의 개최 최적기라고 생각된다. 이는 2007년 정상회담 경험이 말해주듯이 정권 말기의 합의는 사문화되기 쉬우며, 2012년은 남한은 물론, 미·중·러의 정권 교체 시기이므로 남북정상회담의 추동

4) 홍순직·이해정, 앞의 책. 완전한 정경분리는 현실적으로 어려우며, 본고에서의 정경분리 원칙이란 정치·군사적 사건이 정부 차원이 아닌 민간의 남북 경협 활성화의 걸림돌로 작용하지 말아야 한다는 의미와, 개별 기업들은 자기 책임하에 사업의 수익성에 근거하여 추진해야 한다는 의미를 뜻한다.

력이 떨어질 가능성이 높기 때문이다. 따라서 북한의 절박함과 국내외 정치 일정 등을 고려하여 2011년을 남북 관계 개선과 경협 활성화를 위한 기회로 적극 활용할 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 한반도의 경제 외적 불안 요인을 최소화하는 한편, 우리 정부의 보다 적극적이고 선제적이며, 주도적인 대화 재개 노력이 필요하다. 국제공조 강화와 함께 군사적 맞대응으로 인한 불필요한 긴장 고조를 자제하고, 남북 당국간 대화 채널 복원에 역점을 뒀야 한다. 이를 위해서는 천안함·연평도 사건과 6자회담을 분리 추진하는 ‘투-트랙’(two track) 접근 방법과 함께, 공식·비공식의 다양한 대화 채널을 통해 전면적인 대화 재개에 대한 우리 정부의 진정성을 계속 전달해야 한다. 이는 북핵 문제 논의에 있어서 자칫 6자회담 재개 후의 남한 주도권 약화라는 일각의 우려를 사전에 예방하고, 남북 관계는 물론 북핵 문제 해결의 주도적 역할 확보에도 보탬이 될 것으로 예상된다. 또한 2012년 4월에 서울에서 열릴 제2차 핵안보정상회의에서 긍정적 합의를 도출하기 위해서도 한반도 평화 안정을 위한 우리 정부의 보다 선제적인 ‘대화 분위기’ 조성 노력이 필요하다.

둘째, 정경분리 원칙과 인도주의적 원칙에 입각하여 민간 차원의 교류 협력을 확대 지원해야 한다. 남북 경협과 이산가족 상봉, 대북 인도적 지원 및 사회문화 교류 확대 등을 통해 상호 신뢰 회복 노력이 필요하다. 특히 자원 경쟁이 날로 치열해지고 북중 경협이 확대되고 있는 점을 예의주시하고, 쌀·비료·의약품 등의 순수 인도적 차원의 대북 지원은 중장기적으로도 북한 주민들의 ‘인심 얻기’를 통한 통일 환경 조성에도 보탬이 된다는 사실을 되새겨볼 필요가 있다. 과거 동서독 통일이 가능했던 중요한 요인 중의 하나는 동독 주민들이 서독을 선택했던 점이다. 따라서 정부가 추진하는 통일 환경 조성을 위해서도 북한 주민들의 인심 얻기를 통한 ‘밑으로부터의 변화’ 유도가 필요하며, 이를 위해서는 남북 경협과 인도적 지원 확대를 통한 상호 신뢰 회복이 절대적으로 중요하다.

셋째로는, 경협 활성화를 통한 남북간 경제력 격차 완화는 통일비용 절감과 통

일편의 극대화를 위한 '사전적 분산 투자' 라는 인식의 전환이 요구된다. 다시 말해 남북 경협은 대북 퍼주기의 비용 개념이 아니라, 현세대에게는 한반도의 안정적 관리라는 '평화적' 편익과 중소기업의 경쟁력 제고와 일자리 창출이란 '경제적' 편익을 동시에 제공할 뿐만 아니라, 다음 세대에게는 통일비용 절감과 편익 확대라는 경제적 이익을 제공해준다는 인식의 전환이 요구된다. 통일의 시기가 늦어지면 늦어질수록 남북간 경제력 격차가 확대되어 더 큰 비용 부담이 발생하게 된다.<sup>5)</sup> 특히, 최근의 안보 불안으로 평화와 통일에 대한 국민적 관심이 높아지고 있는 가운데, 남북 경협 활성화를 통한 경제력 격차 완화는 후세대들의 통일비용과 통일세 부담을 줄여줄 뿐 아니라, 통일 이전의 산업 인프라 확충과 거점 확보는 통일 이후의 편익 극대화에도 큰 보탬이 될 것이다.

이외에, 국민적 공감대 형성을 통해 남북 교류 협력 및 통일 자원 조달 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 정책의 합목적성과 정책 결정의 투명성 제고를 통해 국민적 공감대를 형성하고, 통일에 대한 대국민 공청회 등을 통해 광범위한 사회적 합의를 도출하여 남남갈등을 해소해야 한다. 또한, 통일한국의 비전과 통일한국이 얻게 될 경제적·비경제적 이익을 적극 홍보하고, 통일 교육 강화를 통해 국민들의 통일 의식을 함양해야 한다. **統**

5) 홍순직·최성근, 『통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점 : 남북통일, 편익이 비용보다 더 크다』, 경제주평, 2010. 10. 28.