특 집

북한의 산업현황과 남북한 산업협력 방안

이 석 기 / 산업연구원 선임연구위원

북한의 산업 및 산업정책

북한은 내부적으로 조달이 가능한 몇 가지의 생산요소에 기반 하여 에너지 및 자본재와 중간재를 생산하고, 이렇게 내부에서 공급된 에너지, 자본재 및 중간재를 사용하여 군수품과 소비재를 생산하여 군사부문과 정부부문, 그리고 주민에게 공급하는 산업구조를 구축해 왔다. 구체적으로 살펴보면, 북한이 의존하고 있는 생산요소는 상대적으로 풍부한 노동력, 에너지 자원으로서의 수력, 연료 및 원료 자원으로서의 석탄, 그리고 철광석을 중심으로 한 지하자원, 농수산 자원 등이다. 이러한 내부적으로 조달이 가능한 생산요소들을 집중적으로 이용할 수 있는 기술체계, 예를 들면 풍부한 석탄을 기본 원료로 사용하는 석탄화학산업이나 전철화 수준이 높은 철도 중심 수송체계를 통하여 이들 생산요소들을 가공하는 공업부문을 구축하였다. 수출의 역할이 점차 강조되고 있었지만, 이 산업구조에 있어서 확대 재생산을 위해서는 기본적으로 석탄과 철광석의 생산이 지속적으로 증가해야 했다.

1990년대에 이러한 북한의 산업연관구조는 급격하게 파괴되었다. 석탄, 철광석 등 기초적인 원자재 및 노동력 공급 감소는 발전과 금속, 기계, 화학 등 자본재 부분의 가동률의 급속한 저하를 초래하였으며, 이는 이들 산업으로부터 공급되는 기

계 · 설비와 중간재를 사용하는 경공업과 농업, 그리고 채취공업의 생산활동을 위축시켰다. 여기에 사회주의 경제권의 붕괴에 따른 원유 등 주요 자원의 수입 감소는 수송부문을 비롯한 제반 산업의 추락을 가속화시킨 것이다.

2000년대에 북한의 산업은 1990년대의 총체적인 붕괴 상황으로부터 부분적으로 회복되었다. 그러나 일부 산업을 제외하고는 회복은 아직 제한적이며, 더구나 산업별로 회복 속도는 상당히 다르다. 북한경제의 초에너지와 석탄을 비롯한 광업이 상당부분 회복되었지마, 금속부문의 회복은 아직 더디고, 화학공업은 이보다 훨씬 회복이 지연되고 있다. 이에 따라 금속소재를 사용하는 기계부문과 화학 원자재를 사용하는 경공업 및 농업부문의 회복 역시 더디다. 더구나 전방 연관효과가 적고, 후방연쇄효과가 큰 자동차와 조선 부문은 투자와 생산회복이 거의 이루어지지 않은 채 사실상 방치되고 있는 것으로 보인다. 결국, 석탄과 수력을 이용한 에너지 생산 → 에너지와 철광석 등을 이용한 금속 생산 → 기계부문과 일부 건설자재 부문 → 군수부문으로 이어지는 연관 구조가 규모가 축소된 채로 우선적으로 복구되었다. 반면, 석탄 및 전력 → 석탄화학 → 경공업 및 농업으로 이어지는 생산 연쇄는 석탄화학부문이 회복되지 못함에 따라 아직 거의 복구가 되지 못하고 있다.

2000년대 중후반 북한의 투자 정책은 이러한 복구되지 못한 산업구조를 복구하려는 노력으로 볼 수 있다. 즉, 2000년대 중반까지 사실상 방치하였던 석탄화학공업에 대한 대규모 투자를 재개하였다. 2.8비날론연합기업소의 개건과 남흥청년화학, 흥남비료연합기업소의 석탄가스화 비료공정의 건설이 대표적이다. 북한은 이러한 투자를 통하여 섬유 등 경공업 원부자재와 비료 등 농업용 원자재 공급을 확대시키려고 하고있으며, 지금까지 제한적인 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 또한 금속소재 공급의 증대를 위해서 김책제철소 등에 대한 투자를 재개하고 있지만 가시적인 성과는 없다.

경공업 분야에 대해서는 소비재 공급의 확대를 위해 시설을 확충하고, 원부자재 공급을 늘이는 등 나름대로 노력을 기울이고 있다. 특히 식품일용공업성을 신설하고, 각도에 종합식품공장을 건설하는 등 식품가공분야에 집중하는 모습을 보이고

있는데, 이는 의식주 중 가장 기본적인 식품 분야를 우선적으로 재개할 필요가 있고, 상대적으로 내부에서 원자재 조달이 쉽기 때문인 것으로 보인다.

한편, 김정은 정권은 집권 이후 상대적으로 중화학공업 부문에 대한 대규모 설비 투자의 속도를 조절하고, 경공업, 농업, 건설부문에 대한 투자를 늘이는 것으로 보인다. 특히 '강성대국의 문을 여는 해'로 설정된 2012년에도 평양 10만호건설 등 건설부문에서는 기간을 둔 사업진행을 추진했으나 중화학 공업 부문에서는 굳이 2012년에 성과를 거두려고 무리하지는 않는 모습을 보였다. 2013년에도 중화학 공업 부문에 대한 투자는 지속하였지만 이전과 같이 시간이나 생산목표를 정해두고, 이를 달성하기 위해서 자원을 무리하게 투입하는 모습은 보이지 않고 있다. 즉, 김책, 천리마 등 핵심 제철소에 대한 투자가 2013년에도 지속되었는데, 주체철이나 새로운 설비의 건설 등이 아니라 기존 용광로의 개보수, 새로운 기술 도입 등 설비 가동률의 제고 및 효율화를 위한 투자를 지속하였다. 화학공업에서는 남흥청년화학연합기업소의 나프타 비료공정을 석유화학 기초물질을 생산하는 공정으로 전환한 점이 눈에 뜨인다. 경공업 부문에서는 경공업 공장의 직접적인 건설 및 현대화보다 식품가공부문과 관련된 과수, 축산부문에 대한 투자가 두드러졌다.

요약하면, 김정은 정권은 성과가 있는 부문(농업), 단기간에 가시적인 성과를 보일 수 있는 부문(건설)이나 그럴 자신이 있는 부문(농업), 상대적으로 자원을 덜 투입하고 가시적인 성과를 보일 수 있는 부문(경공업) 등에 자원을 집중하고, 중화학 공업의 설비확충은 중장기적인 과제로 추진하는 듯한 모습을 보이고 있다. 이런 점에서 김정은 정권의 산업정책은 중장기적으로 북한경제의 회복과 성장 역량 확충에는 큰 도움이 되지 못할지라도 단기적으로 성과를 거둘 수 있는 가능성이 있다는 점에서 '실용주의적인 측면'이 있다고 하겠다.

내부적인 투자의 조정과 함께 경제특구를 통한 외국인 자본 유치 정책을 강화하고 있다. 중앙급경제개발구와 지방급경제개발구 등 경제개발구를 총괄하는 경제개발구법을 새로 제정하고, 이에 기초하여 13개의 지방급 경제개발구 계획을 발표하기도 하였다. 아울러 관광을 통한 외화획들을 위해 원산지구 등을 관광특구로 지정하고, 마식령 스키장 등 관광시설을 확충하고 있다.

북한 산업개발 전략과 남북경협 방향

기본방향

북한은 내부에서 조달되는 원자재 등을 기반으로 중화학 공업을 우선 육성하고, 여기에서 공급되는 설비와 원부자재를 가지고 경공업 및 농업에서 소비재와 식량을 생산하여 공급하는 내부지향형 공업화 전략을 추진하였다. 그러나 현재 북한의 중화학 공업은 기술 수준이 낙후되고, 설비가 노후화되어 있으며, 설비 경쟁력 제고를 위한 막대한 투자재원 조달 역량이 없어 경제재건 및 성장을 위한 주력산업으로서의 역할을 담당할 수 없다.

따라서 대안적인 경제발전 전략이 필요한데, 현재로서는 해외에서 자본을 유치하여 이를 내부에서 조달할 수 있는 경쟁력 있는 생산요소인 노동력과 결합하여 섬유 · 의류 등 경공업과 전기 · 전자 및 기계, 화학 산업 중 노동집약적인 부문을 수출주력 산업으로 육성하는 대외지향적 공업화 전략이 현실적이다. 아울러 소프트웨어, 일부 IT 제조업, 전자, 기계 산업 중 노동력을 활용할 수 있는 분야를 적극적으로 육성함으로써 개발 초기 이후의 경제개발에 대비할 필요가 있다. 그리고 지하자원(관광자원도 포함)을 생산능력 확충 및 인프라 확충을 위한 재원 조달 루트로 활용할 수 있을 것이다.

북한이 이러한 대외지향형 공업화 전략을 채택한다면, 남북한 산업협력은 이러한 전략과 발을 맞추어서 추진하는 것이 북한의 적극적인 참여를 유도하는 등 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 먼저, 남북경협은 대외지향형 공업화 전략의 핵심 수단인 외자유치를 위한 경제특구의 공동개발을 중심으로 추진하는 것이 효과적일 것이다. 이 때 경제특구의 공동개발은 접경지대보다는 노동력 공급이 용이하고, 특구를 확장하며, 그 성과를 북한의 여타지역으로 그 성과를 확산시키는데 용이한 대도시나 대도시 인근 지역에서 추진하는 것이 필요하다. 그리고 경제특구 등에서의 남북경협은 토지 외에 북한이 공급할 수 있는 가장 경쟁력 있는 생산요소인 노동력을 활용할 수 있는 경공업 및 노동집약적인 부문에 집중하는 것이 효율적이다. 노동집약적인 부문과 함께 소프트웨어 등 일부 IT 분야의 경제협력도 조기에 추진함으로써 경공업 중심 경제개발 및 남북경협을 보완할 필요가 있다.

한반도 신뢰 프로세스에 입각한 단계별 추진 방향

박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 남북경협과 남북한 정치 · 군사적 신뢰를 상호 선순환하는 관계로 설정하고 있다. 즉 "최소한의 신뢰 형성 → 초기 인도적 지원 및 남북경협 → 신뢰 형성 → 남북경협 확대 → 신뢰 심화"의 관계를 설정하고 있다. 이러한 정책기조는 남북경협 우선(참여정부)이나 평화 정착 우선(이명박정부)의 대북 정책기조를 발전적으로 승계한 것이라고 볼 수 있다. 즉 경제협력과 평화정착 중 특정한 측면을 우선하기 보다는 이 두 측면을 동시에 추구해 나간다는 전략으로, 진화된 대북정책 기조라고 할 수 있다.

한반도 신뢰 프로세스는 진화된 대북정책기조이기는 하지만, 이를 실현하기 위해서는 정교한 실행전략이 요구된다. 그 중에 하나가 각 신뢰 수준에서 어떤 분야에서 어떻게 경제협력을 추진해 나갈 것인가 하는 점이다. 남북한 산업협력은 다음과 같은 단계를 통해서 확대되어 나갈 수 있을 것이다. 첫째, 남북경협 방식의 측면에서는 물자교역 및 위탁가공교역에서 투자협력으로 업그레이드해 나가는 방향으로 진전시켜 나가야 할 것이다. 둘째, 산업 및 업종 측면에서는 경공업 및 IT 등 일부 기술집약적인 산업에서부터 출발, 기계, 금속, 화학 등으로 협력분야 확대해 나갈 수 있을 것이다. 셋째, 지역적으로는 접경지대에서 대도시 지역으로 남북경협 거점을 확산시켜 나가야 할 것이다.

초기 신뢰 수준에서는 남북한 위탁가공교역과 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화를 중점적으로 추진할 필요가 있다. 위탁가공 교역은 남북경협이 단순한 물자교역으로부터 산업협력으로 전환해 나가는 중간단계이자 촉진제로서의 역할을 하며, 북한의 노동력을 훈련시키고, 북측의 사업역량을 확충시키는 사업이다. 현재 위탁가공교역은 5.24 조치에 의해서 중단되고 있는데, 이 기간이 길어지면 재개에 시간과 비용이 소요될 뿐만 아니라, 북중 위탁가공교역에 의해 완전히 대체되어 버릴 위험이 있는 만큼 기존 사업자의 방북 허용 등 5.24 조치의 예외 조치 등을 통해서 조속하게 재개할 필요가 있다.

그리고 개성공단의 발전적 정상화를 위해서는 합의에 의한 개성공단 운영원칙의 회복과 함께 기숙사 건설, 3통 문제 등 제도개선, 개성공단 법 · 제도 및 관리체

계의 개선, 해외자본 유치 등을 위한 남북한 당국 간의 협의를 우선적으로 개시할 필요가 있다. 아울러 1단계의 완료를 전제로 한 2단계 사업 추진 방향에 대한 남북한 협의도 개시할 필요가 있다.

나진 · 선봉과 황금평 사업에 대한 남한 기업의 진출을 촉진함으로써 북중 양자 사업으로 추진되고 있는 이 사업들을 남 · 북 · 중 3각협력사업으로 전환할 필요도 있다. 북한의 경제개발 역량 및 남북경협 수용 역량을 강화하기 위한 북한의 관련 인력에 대한 시장경제 교육 프로그램의 확대 및 운영도 비교적 초기에 추진해야 할 과제이다.

남북한간의 정치 · 군사적인 신뢰가 구축된 이후에는 본격적인 남북한 산업협력을 추진할 수 있을 것이다. 본고에서는 이 단계의 핵심적인 산업협력 프로그램으로 '개성-평양 · 남포 남북경협 벨트' 구상을 제안한다. '개성-평양 · 남포 남북경협 벨트' 구상은 개성이나 평양 등 특정 지역을 고립적으로 개발하는 것이 아니라 개성공단과 평양 · 남포지역을 연결하는 지역 전체를 남북한 경제협력의 중심지로 개발한다는 구상이다. 일차적으로 개성공단과 평양 및 평양 인근지역을 개발하고, 그 성과를 사리원, 해주, 송림, 평성 등 평양 및 개성 인근의 타 지역으로 확산시키자는 것이다. 개성-평양지역이 경제협력 벨트로 연결되기 위해서는 경제특구 혹은 산업단지의 개발뿐만 아니라 이들 경제특구가 원활하게 작동하고, 이를 바탕으로 지역내 남북한 경제협력이 원활하게 이루어질 수 있는 인프라의 개발도 같이 추진되어야 한다.

개성공단이 이미 개발 · 운영되고 있는 만큼 이 벨트의 새로운 거점은 평양(혹은 남포)에 개발되는 경제특구이다. 평양 인근이나 남포지역은 노동력의 질적, 양적 측면, 산업 및 인프라 측면에서 대외지향형 공업화 전략의 핵심전략인 외자유치를 위한 경제특구의 최적 입지라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 평양지역은 이미 발생하고 있는 시장경제 요소를 활용하고, 경제특구의 성과를 북한의 여타 지역으로 확산시키는데 최적의 지역이다.

문제는 북한이 평양(혹은 남포)지역의 경제특구로의 개발을 허용할 것인가 하는 점인데, 최근의 북한의 진전된 경제특구 정책을 보면 그 가능성을 배제할 필요는

없어 보인다. 특히, 2013년에 발표한 지방개발구 계획에는 남포와 평양 인근의 평성도 포함되어 있다. 그리고 남포 와우도 지역 개발구 계획에서 장차 남포시를 종합적인 경제특구로 개발할 계획임을 밝히기도 하였다. 적어도 평양 · 남포지역의 개발에 대한 거부감이 이전보다는 희석되었다고 볼 수 있는 것이다.

평양(남포)에 개발되는 경제특구는 섬유 · 의류 등 노동집약적인 업종이 집중적으로 배치된 개성공단 1단계와 달리 노동집약적인 업종과 함께 초기부터 전기 · 전자, IT, 기계 등 기술집약적인 업종도 적극적으로 유치할 필요가 있을 것이다. 그리고 이 특구는 제조업 생산기지 기능뿐만 아니라 상업, 유통, 금융 기능도 가진 종합적인 경제특구로 육성할 필요가 있다.

'개성-평양 · 남포 남북경협 벨트' 구상에는 평양(남포) 경제특구의 개발과 함께 개성공단 2단계 개발, 개성-평양 · 남포지역을 연결하는 수송망 확충 및 벨트 내 산업단지에 대한 전력공급 확충, 그리고 사리원, 해주, 송림, 평성 등 벨트 내 여타 지역으로의 남북경협 거점의 확산 등이 포함된다. 그리고 비전 코리아 프로젝트에 따른 북한의 인프라 개발 지원도 이 구상과 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

이와 함께 신의주의 국제적인 개발이나 남북한 산업협력과 북한 수출산업 육성의 연계 추진 등이 이 단계에서 본격적으로 추진될 수 있을 것이다. 統