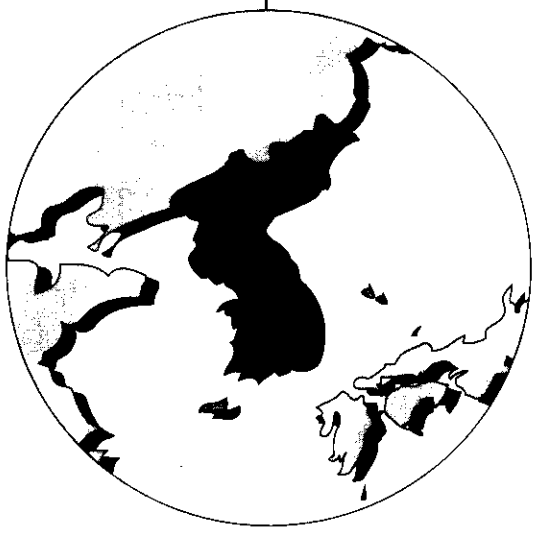
논 문



IMF시대의 남북한 경제 관계 전망과 대응 방안

박 진 / 한국개발연구원 북한경제연구센터 연구위원

IMF시대의 남북한 경제 관계 전망과 대응 방안

박 신 / 한국개발연구원 북한경제연구센터 연구위원

IMF시대에는 국내 기업의 대북 투자 여력이 감소하게 되고 주변국의 대북 접근은 가속화될 것이다. 이에 따라 남북 경제 관계는 위축될 가능성이 많은 반면, 주변국의 대북 경제 관계는 확대되어 결과적으로 남한이 소외되는 상황도 우려된다. 우리는 통일을 장기적인 과제로 인식하고 남북 문제에 의연하게 대처해야 한다. 정부 차원의 지원은 분명한 반대 급부를 요구하는 현재의 기조를 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 민간 차원의 경제 협력은 과감히 자율화해야 한다. IMF시대에는 남북 경협을 전략적으로 활용하기가 어려워지며 국내 기업들도 신중한 결정을 내리게 되는 한편, 북한이 대북 투자와 관련하여 돌출 행동을 하기가 더욱 어려워질 것이기 때문이다. 정부는 대북 투자 관련 절차를 대폭 간소화하여 IMF시대에 적응해야 한다. 나아가 정부는 KEDO와 같은 다자간 대북 경협 방안을 적극 추진하고 남북한간에는 남한원화로 결제를 하는 방안도 모색해나가야 할 것이다.

소위 IMF시대가 시작되었다. 국민, 기업, 정부 모두가 고통 분담을 요구받고 있는 새로운 경제 환경이 도래한 것이다. 이와 같은 새로운 환경에 적응하기 위하여 경제 주체들은 소비와 투자 그리고 예산을 줄이는 등 경제 활동에 많은 변화를 보이고 있다. 이와 같은 대변화의 시기에 남북 경제 관계 역시 예외일 수는 없다. IMF시대는 남북한 경제 관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 그리고 이에 대응하는 정부의 정책은 어떻게 정리되어야 하는가?

IMF시대의 국내외 여건 변화

국내 부문

IMF시대에는 우리 국민들 사이에 통일에 대한 무조건적인 열망이 사라지고 보다 현실적인 이해 속에서 통일을 보는 시각이 우세해질 것이다. IMF시대에는 통일이 된 이후의 비용 부담에 대한 경각심이 보다 부각될 것이기 때문이다. 남한에 의한 흡수 통일이 이루어질 경우 매년 남한 GDP의 최소 7%는 북한으로 이전되어야 할 것이다. 남

한의 경상GDP를 약 400조 원으로 볼 경우, 이는 매년 28조 원에 해당한다. 이와 같이 막대한 규모의 재원 조달을 위해서는 해외 차입이 필수불가결하다. 이렇게 보면 현재의 한국 경제 상황에서 북한을 흡수 통일한다는 시나리오는 악몽 같은 상황이라고 해도 과언이 아니다. 물론, 남한 경제는 수년 내에 다시 정상을 회복하겠으나 IMF시대를 겪고 난 이후에는 남한 주민들의 통일에 대한 태도는 많이 달라져있을 것이다. 통일의 편익과 비용을 따지는 보수적인 태도가 지배할 것으로 생각된다.

IMF시대는 개별 기업에게도 많은 변화를 요구할 것이다. IMF체제 하에서 가장 달라지는 점은 기업들이 외형 위주의 경영에서 수익률 위주의 경영으로 탈바꿈한다는 점일 것이다. 이와 함께 기업은 높은 금융 비용과 높은 환율이라는 경영 환경을 맞게 된다. 이는 해외 투자 전략이 수익률에 근거한 수세적인 전략으로 탈바꿈함을 의미한다. 이에 따라 대북 투자에 있어서도 수익률을 중시하는 경향이 강화될 것으로 생각된다. 또한 IMF시대는 기업 조직의 경량화를 요구한다. 그동안에는 기업내 대북 투자 관련 부서가 대북 경협 추진의 견인차가 되어왔다. 그러나 IMF시대의 기업 구조 조정 과정에서 대북 투자 관련 부서 등 당장 수익을 내기 어려운 부서는 폐지 내지는 축소될 가능성이 높다.

IMF시대에 정부 부문의 재정 긴축은 필수적이다. 이는 정부의 대북 지원 여력이 약화됨을 의미한다. 또한 국민들의 생활이 어려워지고 물가가 상승함에 따라 조세 저항도 커질 것이다. 따라서 정부로서는 대북 지원의 반대 급부를 국민들에게 분명하게 제시해야 한다는 부담을 느끼지 않을 수 없다. 이에 따라 대북 지원에 대한 정부의 입장은 더욱 소극적으로 변화하게 될 것이다.

해외 부문

IMF시대에는 미국의 한반도에 대한 영향력이 더욱 강화될 것이다. 북한 문제를 둘러싼 한미 관계는 최근 불편한 적이 더 많았다고 할 수 있다. 특히, 북미 관계의 개선에 대해서 남한과 미국은 큰 견해 차이를 보이고 있었다. 미국은 북한과의 관계 개선이 북한 연착륙의 일환이라는 생각을 하고 있다. 반면, 남한은 북한의 호전성에 변화가 없는 상태에서 북미 관계 개선이 이루어지는 것은 북한 정권을 도와주는 길이라는 생각을 하고 있다. 남한은 이러한 판단에 따라 북미 관계 개선에 속도 조절을 요구하였고, 이는 미국을 불편하게 하는 요인이 되었던 것이다. 그러나 향후 IMF시대에는 한반도 내에서 미국의 영향력이 확대될 것이고, 이에 따라 미국의 대북 관계 개선은 가속화될 것으로 생각된다.

일본 역시 운신의 폭을 넓힐 것이다. 일본의 대북 관계 개선에는 두 가지 제약 조건이 있었다. 하나는 남북 관계의 발전이 병행되어야 한다는 한국의 요구이고, 다른 하나는 북미 관계 개선과 보조를 맞추어야 한다는 미국의 요구이다. 이러한 두 가지 제약 조건은 향후 상당히 약화될 것이다. 먼저 미국과의 속도 조절은 큰 문제가 되지 않는다. 북미 관계 개선이 향후 가속화될 것이기 때문이다. 문제가 된다면 그것은 한국일 것이다. 그간 일본은 한반도에서는 남북 관계의 개선이 무엇보다도 중요하다는 인식 하에 한국에 의한 한반도 문제의 주도권을 인정하였다. 그러나 IMF의 영향으로 일본은 한국에 의한 주도력에 의문을 표시하는 견해가 대두될 가능성이 높아졌다. 다시 말해, 일본은 한반도의 안정을 위한 일본의 주도적 노력이 필요하며, 이를 위해 북일 관계 개선에 보다 적극적으로 나서야 한다는 입장을 가지게 될 것으로 예견된다.

중국의 북한 편향은 강화될 것이다. 그간 중국은 남북한 사이에서 등거리 외교를 펼쳐왔다고 볼 수 있다. 미국이 일본 및 한국과 맺고 있는 안보협력체제에 맞서기 위해서는 북한과의 우호 관계 유지가 중요하다고 판단하고 있는 반면, 최우선 과제인 경제 부흥을 위해서는 남한과 우호 관계를 유지하는 것 또한 매우 중요하다는 입장도 중국은 가지고 있다. 그러나 IMF시대에는 남한의 해외 투자 감소로 남한의 중국에 대한 경제적 영향력이 감소될 것이다. 또한 북한이 미국·일본과 관계 개선을 이루어가는 과정에서 중국은 북한을 우군으로 잡아두기 위한 필요성을 더욱 크게 느낄 것이다. 이에 따라 중국의 대북 편향은 다소나마 강화될 것으로 예상된다.

한편, IMF 사태는 북한의 태도를 보다 전향적으로 만들 가능성이 높은 것으로 기대된다. 흡수 통일에 대한 북한의 두려움이 크게 해소될 것이기 때문이다. 북한이 경제 개혁·개방에 극히 소극적이었던 것에는 흡수 통일에 대한 두려움이 기저에 깔려있었다. 그러나 북한이 남한 국민들이 흡수 통일을 원하지 않게 될 것이라는 점을 깨닫게 될 것이다. 이에 따라 남한과의 관계에서 보다 자신감을 가지게 될 수 있을 것이다.

IMF시대의 남북 경제 관계 전망

대북 투자

1) 대기업 부문

1992년 당시 기업의 대북 투자에 대한 열기에는 거품이 없지 않았다. 물론, 이러한 거품은 이미 상당히 사라지고 있었으나 IMF시대에는 이러한 거품이 완전히 해소될 것으로 기대된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 단기적인 손실을 감수하며 북한에

대한 투자를 지속시키기가 어렵게 될 것이기 때문이다. IMF체제 하에서 가장 달라지는 점은 기업들이 해외 투자를 크게 삭감할 것이라는 점이다. 이에 따라 북한에 대한 투자 역시 크게 제한을 받을 것으로 생각된다. 대북 투자는 큰 액수는 아니나 기업 입장에서는 경제성이 없는 부문이다. 기업의 입장에서 가장 위험 부담이 적은 경협 분야라고 할 수 있는 위탁 가공에 있어서도 경제적 이득을 취한 기업은 별로 많지 않다는 사실이 이를 증명한다. 기업은 과거에는 단기적인 손실을 감수하며 장기적인 안목에서 대북 투자를 시도하였다. 그러나 앞으로는 단기적인 손실을 감수할 여유가 사라지게 된 것이다.

둘째, 남북협력기금에서의 지원을 기대하기 어려울 것이기 때문이다. 초기의 남북협력기금은 지나치게 지원 위주로 운영되었다고 할 수 있다. 이에 따라 개별 기업은 대북 경협의 위험성을 실제보다 낮게 평가하여 과도한 열기가 발생한 측면도 있었다. 그러나 IMF시대에서는 재정 긴축으로 인해 남북협력기금의 확충을 기대하기 어려울 것이며 이에 따라 대북 경협도 영향을 받을 것이다.

셋째, 북한의 붕괴가 곧 다가올 것이라는 전망에 근거한 대북 투자가 사라지게 될 것이기 때문이다. 대기업에 의한 대북 투자의 상당 부분은 북한이 곧 붕괴하게 될 경우, 토지 등에 대한 선점권 확보를 위하여 추진되었다고 해도 과언이 아니다. 실제로 기업 내에서는 1993년을 전후하여 북한이 곧 붕괴한다는 시각이 단연 우세하였다. 그러나 IMF시대에는 북한의 붕괴 가능성이 낮다는 판단이 우세해질 것으로 생각된다. 우선 남한이 북한에 대한 붕괴를 유도하지 못할 것이며 그것을 바라지도 않을 것이기 때문이다. 이에 따라 북한에 대한 투자가 보다 경제적인 수익성의 관점에서 시도될 것이며, 이는 대북 투자의 열기를 감소시킬 것이다.

넷째, 대북 투자의 가장 큰 장점으로 여겨져 온 값싼 노동력의 의미가 환율 상승으로 인하여 퇴색하게 될 것이기 때문이다. 북한에 대한 임금은 미 달러화로 지급되어온 것이 관행이었다. 환율 상승으로 인하여 위탁 가공 등 북한의 임금을 겨냥한 경협 분야가 특히 민감하게 타격을 받을 것으로 전망된다.

다섯째, 기업의 대북 투자 관련 부서가 축소될 가능성이 높기 때문이다. IMF시대의 구조 조정 과정에서 대북 투자 관련 부서 등 당장 수익을 내기 어려운 부서는 폐지 내지는 축소될 가능성이 높다. 물론, 이러한 조직 개편은 대북 투자 축소의 결과이기도 하겠지만, 반대로 대북 투자의 견인력을 상실하게 하는 원인도 될 것이다.

2) 중소기업 부문

반면, 중소기업의 대북 투자에 대한 필요성은 더욱 크게 될 것이다. 원래 중소기업은

대기업과는 다른 배경에서 대북 투자를 추진하였다. 대기업은 경제적 이익보다는 선점권이나 상징성에 더 큰 의미를 두고 대북 투자를 추진했다. 다시 말해, 대기업에 있어 대북 투자는 사치로운 투자 행위인 것이다. 따라서 기업이 어려운 시기에는 그 중요성이 감소하게 되는 것은 당연하다. 반면, 중소기업은 생존 전략의 하나로서 대북 투자를 추진하였다. 최근의 IMF 사태로 중소기업은 대북 진출이라는 돌파구에 대한 필요성이 더욱 커졌다고 볼 수 있다. 국내의 실업 확대, 환율 상승 등으로 외국인 노동자의 유입에 대한 정부의 정책이 보다 폐쇄적으로 될 것이기 때문이다. 반면, 국내 실업 인구가 외국인 노동자와 같은 수준의 낮은 임금으로 즉시 고용되기를 바라기도 어렵다. 따라서 외국인 노동자에 의존하던 중소기업들은 더욱 큰 어려움을 겪게 될 것이고 이에 따라 대북 투자에 대한 수요가 증가할 것으로 생각된다.

그러나 IMF시대의 금융 비용 및 환율의 벽은 중소기업에게는 더욱 높을 것이다. 이와 같이 중소기업의 대북 진출 필요성은 더욱 커지게 되는 반면, 이를 실행에 옮기기는 어려워지는 안타까운 상황이 펼쳐질 것으로 생각된다. 바로 여기에서 정부의 역할이 기대된다고 하겠다.

남북 교역[1]

남북 교역은 IMF 사태에 부정적인 영향을 받을 전망이다. 북한이 IMF 사태에 영향을 받지는 않을 것이므로 남한의 반입 수요와 반출 능력을 중심으로 남북 교역을 전망해보자. 남한의 반입 가운데 매년 50% 이상을 차지하는 것이 철강 금속이다. 이 가운데 금괴 및 아연괴에 대한 수입 비중은 절대적이며 특히 금괴는 전체 반입량의 25%를 차지하고 있어 단일 품목으로서는 가장 비중이 높다고 할 수 있다. 그러나 IMF 사태의 영향으로 금괴 반입은 크게 위축될 것으로 예상된다. 이러한 현상은 이미 나타나고 있다. 금괴는 1997년 1월부터 10월까지 매달 평균 436만 달러씩 반입되었으나, 1997년 11월에는 264만 달러 반입으로 급감했다. 아연괴의 경우에도 예외는 아니다. 1997년 10월까지 307만 달러가 반입되던 아연괴는 지난 11월에는 141만 달러로 그 반입량이 급감하였다. 1998년에는 금모으기 운동, 생산 활동의 위축으로 이러한 철강 금속의 반입이 더욱 타격을 입을 것으로 예상된다.

1) 1997년 남북한간의 교역 규모는 반입이 약 2.0억 달러, 반출이 약 1.2억 달러를 기록하였다. 1996년에는 반입 1.8억 달러, 반출 0.7억 달러를 기록하였던 것에 비하면 규모 면에서는 약 28%의 신장세를 보인 것이다. 그러나 북한이 남한과의 교역에서 누리던 흑자 규모는 1996년의 1.1억 달러에서 0.8억 달러로 축소되었다. 이는 북한에 대한 남한의 반출이 크게 증가하였기 때문이다. 보다 구체적으로 살펴보면 북한에 대한 중유(2,900만 달러) 및 경수로 물자(1,700만 달러) 반출이 주요 요인이었다.

철강 금속 다음으로 중요한 품목은 섬유류로서 전체 반입량의 25% 정도를 차지하고 있다. 섬유류에 대한 전망도 밝지는 않다. 섬유류 반입의 90% 정도를 차지하고 있는 위탁 가공이 환율 상승으로 타격을 입을 것이기 때문이다. 위탁 가공은 북한에게 工賃을 지급하고 생산을 맡기는 방식으로서 지금까지 임금 지급은 달러화를 기준으로 이루어져 왔기 때문이다. 지금도 개별 기업들이 위탁 가공에서 이익을 남기고 있다고 하기는 어렵다. 더욱이 환율 상승으로 북한에 대한 임금 지급 부담이 증가하게 되면 위탁 가공의 채산성은 더욱 떨어지게 될 것이다.

반입 품목 가운데 세번째로 비중이 높은 품목은 농림수산물로서 전체 반입액의 13% 내외를 차지하고 있다. 수산물의 경우, 일본과의 어업권 분쟁이 심화될 경우 반사적인 증가 요인을 기대할 수는 있을 것이다. 그러나 전반적으로 보아 농림수산물의 경우 큰 변화는 보이지 않을 것으로 전망된다.

반출 부문 역시 위탁 가공의 침체로 정체를 보일 것으로 생각된다. 현재 섬유류는 전체 대북 반출의 약 34%를 차지하고 있는 가장 중요한 품목이다. 그러나 위탁 가공의 침체로 원부자재 반출이 감소하게 될 것이므로 자연히 섬유류 반출도 감소하게 될 것이다. 반면, 1997년 8월부터 시작된 경수로 부지 정지 공사의 진척으로 경수로 물자의 대북 반출이 증가할 것으로 생각된다. 이렇게 보면 1998년의 남북 교역은 남한의 반입량 감소로 인한 전반적인 교역량 축소로 특징지울 수 있으며, 경수로 부문이 남북한간에 가장 중요한 교류·협력의 場이 될 것으로 생각된다.

정부 지원 및 경수로

쌀지원에 대하여 정부는 4者회담에서 이를 논의할 수 있다는 입장을 견지해왔다. 이러한 입장은 앞으로도 계속될 것이다. IMF

〈표 1〉 남북 교역의 연도별 현황

(단위: 천 달러)

연도	반입		반출		합계	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-
1990	12,278	-	1,187	-	13,465	-
1991	105,722	-	5,547	-	11,269	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	838
1993	178,166	2,985	8,425	4,023	186,591	7,008
1994	176,298	14,321	18,248	11,342	194,546	25,663
1995	222,855	21,174	64,435	24,718	287,290	45,892
1996	182,399	36,238	69,638	38,164	252,037	74,402

로 인하여 남한의 대북 지원 능력은 크게 감소할 것이나, 이러한 지원 능력의 문제는 중요한 변수는 되지 않을 전망이다. 4者회담 과정에서 합의만 이루어진다면 대북 지원은 실행될 것으로 생각된다. 문제는 그로 인한 남한내 여론의 향배일 것이다. 대북 지원에 대한 남한내 여론은 IMF시대에는 더욱 소극적으로 변화될 것이다. 이러한 변화는 4者회담에서 남한의 입장을 보다 강경하게 할 가능성이 있다. 북한의 분명한 반대 급부가 보장되지 않는 상태에서 대북 지원을 하기가 더욱 어려워질 것이기 때문이다.

한편, 경수로 건설은 IMF 사태와는 큰 관계없이 진전될 것으로 전망된다. 경수로 건설은 남북한간의 쌍무적인 문제가 아니라 다자간의 문제이기 때문이다. 그리고 경수로 건설의 중단은 북한의 핵동결 해제라는 위험을 내포하고 있기 때문에 바람직하지도 않다. 한·미·일간의 경수로 비용 분담 협상은 IMF 사태로 큰 영향을 받을 것으로 생각된다. 이미 잘 알려진 대로 미국은 중유 제공 외에는 할 수 없다는 입장이며, 일본은 약 10억 달러를 부담할 수 있다는 입장이다. 현재 추산되는 경수로 비용 약 52억 달러도 향후 증가할 가능성이 높다는 점을 고려하면 한국의 부담은 약 40억 달러가 될 것으로 전망된다. 한국은 현재의 외환 위기를 들어 경수로 비용 분담 협상을 유리하게 이끌고자 하고 있다. 그러나 미국은 향후 2~3 년간의 경수로 비용은 일본과 EU가 부담하고 한국의 비용 참여는 그 뒤로 유예하면 되지 않느냐는 논리로 맞서고 있다. 그러나 일본은 현재의 동아시아 금융 위기에서 자유롭지 못하며 EU 역시 통화 통합을 앞두고 재정 긴축 기조를 유지하고 있는 상황이다. 한국은 일본 및 EU와 이해 관계가 일치하는 것이다. 한국은 이러한 점을 강조하면서 일본과 EU와의 공조체제를 유지해야 할 시점이다.

대북 정책의 기본 방향

이상에서 살펴본 바와 같이 남북한간의 경제 관계는 IMF시대를 맞아 상당히 위축될 가능성이 높다. 반면, 주변국들의 대북 접근은 가속화할 것으로 보여 상대적으로 남한이 소외감을 느끼게 될 가능성이 많다. 이러한 상황에서 우리의 통일관 및 대북 경제 전략은 어떻게 정리되어야 하는가?

통일관

지금까지 정부의 대북 정책의 기본은 북한을 압박하여 변화를 유도한다는 것이었다. 미국 등 일부 우방에서는 한국이 북한의 붕괴를 유도하고 있다는 우려를 할 정도였다. 물론, 한국이 적극적으로 북한의 붕괴를 유도했다는 시각은 지나친 것이다. 북한이 쉽게 붕괴하지도 않을 뿐더러 정부 역시 북한

의 붕괴가 가져올 여러 가지 부작용과 문제점을 잘 인식하고 있었기 때문이다. 한국 정부의 전략은 북한이 우리의 의도대로 변화할 경우, 그 변화에 대한 대가로 쌀지원, 경협 활성화, 대외 관계 개선 등의 당근을 조금씩 제공해야 한다는 것으로 요약된다. 반면, 북한이 변화하지 않는 상황에서 북한에게 도움을 주는 것은 북한의 호전성을 유지시켜줄 뿐이라는 것이 정부의 시각이었다.

위와 같은 전략이 형성된 것은 남북한간에 통일을 가급적 빨리 이루어야 하겠다는 조급함때문이었다. 통일을 빨리 이루기 위해서는 남북한간에 평화 구도를 빨리 정착시켜야 하며 이를 위해서는 북한의 변화가 빨리 이루어져야 한다고 생각했던 것이다. 그러나 IMF시대에는 위와 같은 통일관도 바뀌어야 할 것이다. 통일은 보다 장기적인 과제로 파악되어야 한다. 우리는 단기간 내에 통일을 추진할 능력도 없으며 통일의 부담을 흡수할 능력도 없다. 따라서 정부는 남북 관계를 단기간 내에 우호적으로 변화시켜야 한다는 부담에서 벗어나야 한다. 오히려 이러한 부담이 북한을 움츠려들게 하고 있는 것이 현실이다. 지금은 북한을 통일의 상대가 아닌 단순히 인접한 외국 국가로 간주하는 시각이 필요한 시점이다.

독일과 오스트리아를 보자. 이들 국가들 역시 한때 한 국가를 이루며 살았던 과거가 있다. 사용하는 언어도 같다. 그러나 지금은 별개의 국가로 독립되어 있지 않은가. 대북 정책은 남북 관계를 언젠가는 독일 · 오스트리아처럼 만들겠다는 목표 아래 수립되어야 한다. 물론 남북한은 독일 · 오스트리아에 비하여 월등히 오랜 기간 단일 국가를 유지하여왔다. 따라서 남북한이 만약 독일 · 오스트리아의 관계로 발전할 수 있다면 정치적인 통일도 곧 다가올 것으로 기대된다. 그러나 이러한 목표는 매우 장기적으로 추진되어야 할 것이며 당대에 이룰 수 있는 목표는 아니라는 점을 깨달아야 한다.

대북 경제 정책

그렇다면 IMF시대의 대북 경제 전략은 어떻게 정리되어야 하는가? 북한과의 경제 관계는 불가피하게 전략적인 측면과 경제적인 측면을 동시에 가지고 있다. 따라서 정부는 정부 차원의 지원과 민간 차원의 경협을 구별하여 정책을 수립할 필요가 있다. 먼저 정부 차원의 지원은 북한에 대한 일방적인 공여 행위이므로 구체적인 반대 급부없이는 제공되어서는 안된다. 다행히 정부 차원의 지원은 여전히 전략적인 협상 카드로 유용하다. 미국 및 일본 정부에 의한 대규모 대북 지원은 가능성이 낮기 때문이다. 북한은 같은 민족이므로 조건없는 지원을 해야 한다는 것은 감상주의가 아닌가 한다.

그러나 IMF시대를 맞아 민간 차원의 대

북 투자는 보다 활성화되어야 한다. 그 이유는 첫째, 민간 차원의 대북 투자는 그 전략적인 측면이 크게 약화되고 경제적인 측면만 남게 되었기 때문이다. 다시 말해, 민간 경제협력을 제한하는 것이 북한의 변화를 유도하는 데는 별 도움을 주지 못할 것이라는 것이다. 수교 자금을 노린 일본의 기업들이 북한에 진출할 가능성이 높아졌을 뿐 아니라 남한 기업이 북한에게 큰 떡을 무상 제공할 수 있는 여력도 없기 때문이다. 따라서 남북 경제 관계는 이제 남북 상호간에 이익을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.[2] 특히, 어려움을 겪고 있는 중소기업의 돌파구로서 대북 진출의 중요성이 부각되고 있는 이 시점에서, 남북 경제 협력을 제한하는 것은 우리에게도 이롭지 못한 일이다.

둘째, IMF시대에는 기업의 대북 투자 결정이 보다 합리적으로 이루어질 수 있는 여건이 조성되었기 때문이다. 정부는 기업의 대북 진출 열기가 과다하여 우리의 국익에 반하는 협상이 일어날 수도 있다고 생각했다. 동남아 건설 시장에서의 과당 경쟁으로 인한 피해가 그 예로 들어지기도 하였다. 기업의 합리적인 판단을 믿어야 한다는 의견도 있었으나 정부는 기업들을 믿기가 어려웠다. 정부는 대북 투자의 상당 부분이 비합리적인 동기에 의하여 추진되고 있다고 판단했기 때문이다. 그러나 IMF시대에는 기업의 대북 투자 열기에 거품이 빠지게 된다. 기업들은 보다 합리적인 판단에 따라 대북 투자를 결정할 것이며, 이제는 정부가 기업의 이러한 판단을 믿어도 되는 때가 되었다.

셋째, 북한의 대미 · 대일 관계가 개선되어가면서 북한의 국제 사회에서의 신뢰성이 중시되어갈 것이라는 점도 민간 차원의 경협 활성화의 한 배경이 된다. 정부는 신변 안전, 투자 및 과실 송금 보장, 이중 과세 방지 등 제도적 구축이 선행된 뒤에야 북한에 안심하고 투자할 수 있을 것이라는 입장을 가지고 있다. 기업들은 스스로에게 위험에 대한 판단을 맡겨달라고 했으나 정부로서는 대북 투자 과정에서 불의의 사고가 발생할 경우에 대한 책임에서 회피할 수는 없다고 판단했다. 또한 남북 관계가 공식화되지 않은 상태에서 대북 투자가 이루어질 경우 북한이 이를 '인질' 삼아 협상력으로 활용할 수도 있다는 우려도 하고 있었다. 따라서 남북한의 경제 관계를 제도화함으로써 북한의 변덕으로부터 남북 관계를 보호하자는 생각이었다. 그러나 IMF시대에는 북한의 대미 · 대일 관계가 개선됨에 따라 북한의 국제적인 신의가 중요하게 떠오를 것이다. 이러한 상황에서 남한의 기업 및 기업인들에게 일방적인 불이익을 가하는 것은 미국과 일본의 대북 투자

2) 혹자는 민간 차원의 남북 경협으로 북한의 군사력이 강화되는 것을 우려한다. 그 우려가 사실이라고 하더라도 남북 경협은 남북한의 경제력을 동시에 강화하게 되므로 국가 안보에 악영향을 미치지는 않을 것이다.

를 기대하고 있는 북한에게도 이롭지 못한 행위인 것이다. 따라서 북한으로서도 변덕스럽게 남북한간의 경제 관계를 후퇴시키는 일을 하기는 어려울 것으로 생각된다.

남북 경제 관계를 위한 제안

민간 차원의 남북 관계를 활성화하기 위한 IMF시대의 대북 경제 정책은 무엇이 있는가? 정부의 남북 경제 관계에 대한 정책 대안은 다음의 물음에 대한 해답을 주어야 할 것이다. 첫째, 남북 경협 활성화의 필요성에도 불구하고 기업들은 대북 투자를 축소할 것으로 예상되고 있다. 기업의 부담을 줄이면서 남북 경제 관계를 확대하는 방안은 무엇인가? 둘째, 대북 투자에 대한 정부 규제는 어떻게 정비되는 것이 바람직한가?

남북 경제 관계 활성화 방안

지난해 8월 신포 · 금포지구에서는 경수로 부지 정지를 위한 공사가 시작되었다. 이를 통해 출입국, 통관, 노무, 우편, 의료 부문 등에 대한 합의가 이루어져 향후 남북 관계의 제도화에 크게 기여하게 될 것으로 기대를 모으고 있다. 바지선의 영해 통과, 기술자 및 정부 관리 상주, 은행 출장소 설치, 직통 전화 가설, 우편물 교환 등이 성사되었다. 주계약자인 한국전력이 북한 정부에 도로 공사를 발주하는 특이한 상황도 연출되었다. 이와 같이 KEDO를 통한 남북 교류를 보면서 많은 시사점을 얻게 된다.

이제는 대북 투자에 있어 다자간 협력을 추진해야 할 때인 것으로 사료된다. 여러 나라가 공동으로 출자하여 한반도에너지개발기구와 유사한 기구를 형성하여 대북 투자를 추진하자는 것이다. 이러한 기구의 장점은 다음과 같다. 첫째, 남한 기업들도 큰 부담을 느끼지 않고 대북 투자에 참여할 수 있다. 둘째, 국제 사회의 공조를 통하여 북한의 예기치 못한 돌발 행동을 미연에 방지할 수 있다. 이에 따라 남북 경제 관계도 북한의 임의에서 보호할 수 있게 된다. 셋째, 북한이 아직도 남한에 가지고 있는 거부감을 희석시킬 수 있다. 넷째, 일본 등이 수교 자금을 통하여 대북 투자를 주도하는 것을 견제할 수도 있다. 물론 공동 사업에서 오는 비효율은 피할 수 없겠으나 경영 참여와 자본 참여를 적절히 구분할 경우 비효율을 최소화할 수 있을 것이다.

현재로서 가장 실현성이 높은 분야는 관광지 개발 사업이 아닌가 한다. 금강산, 백두산 등을 휴양지로 공동 개발하고 이에 대한 수익금을 공동 분배하는 방식을 생각해볼 수 있다. 또한 북한의 개방 의지가 확인된다면 나진 · 선봉지역에 대한 인프라 투자를 포함한 공단 조성 사업도 공동으로 수행할 수 있다.

이와 함께 정부는 다양한 대금 결제 방식도 모색할 필요가 있다. 현재 환율의 상승으로 대북 위탁 가공 무역이 큰 타격을 받을 것으로 예상된다. 따라서 대금 결제를 남한원화로 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현재 국내 은행마다 Free Won 계정이 설치되어 있어 무역 당사 업체의 합의만 이루어지면 원화 결제도 가능하다. 물론 최근의 원화 약세로 이용 실적은 거의 없다. 그러나 북한으로서는 수송비를 절감하면서 교역을 확대할 수 있는 방안이므로 받아들일 유인이 있다. 북한으로서는 남한 경제에 대한 두려움이 가장 큰 걸림돌일 것이나, 최근 남한 경제의 어려움으로 인하여 그러한 두려움은 어느 정도 해소될 것으로 기대해본다. 이러한 합의를 이끌어내기 위해서는 은행 지점이 개설되는 것이 필요한데 곧 지점으로 전환될 것으로 예상되는 외환은행 금호출장소를 활용하는 것도 한 방안일 것이다. 물론, 직교역이 더욱 활성화되는 것은 중요한 전제 조건이라고 할 수 있다.

대북 투자 절차 단순화

현재 대북 투자에는 북한 주민 접촉 승인, 협력 사업자 승인, 협력 사업 승인의 세 단계 절차가 요구되고 있다. 이와 같이 복잡한 승인 절차는 많은 기업들에게 불만을 사고 있다.[3] 향후 협력 사업 승인은 폐지되어야 한다. 현재 승인된 6 개의 협력 사업 내용은 그 전 단계인 협력 사업자 승인 때의 내용과 크게 다르지 않다. 다시 말해, 협력 사업자 승인 때 이미 사업의 내용과 투자 금액이 거의 다 밝혀져있는 것이다. 그럼에도 불구하고 승인된 협력 사업을 보면 녹십자의 경우와 같이 협력 사업자 승인 후 2 년 이상이 경과된 경우가 있는 반면, 한국외환은행과 같이 협력 사업자 승인과 동시에 사업 승인이 내려진 경우도 있다. 협력 사업 승인은 투자 사업 개시를 알리는 총소리에 불과한 것이다.

이와 같이 협력 사업자와 협력 사업을 별도로 승인하는 현행 제도의 장점도 없지는 않다. 대북 투자 활성화에 대한 정부의 의지를, 실제 대북 투자를 활성화하지 않으면서도 보여줄 수 있는 방안으로서 협력 사업자 승인을 활용할 수 있기 때문이다. 정부로서는 편리한 정책 수단인 셈이다. 그러나 앞서 밝힌 바와 같이 IMF시대에는 민간 차원의 대북 투자를 정책 수단으로 활용해서는 안된다.

현재 국내 기업의 해외 투자는 1997년 8월 이후 자유화되어 주 거래 은행에 신고만

3) 1996년 중소기업을 상대로 한 조사에서 업체들은 대북 투자의 애로 요인으로 복잡한 남북 경협 절차를 첫번째로 들었으며, 그 다음으로는 대금결제제도 미구축, 통신 및 운송체계 미확립을 꼽았다(중소기업은행 조사과).

〈표 2〉 협력 사업자 승인

기업	사업 내용	금액	승인일
*대우	남포공단 셔츠, 가방, 쟈켓 등 9 개 사업	-	1992. 10.5
고합물산	의류 · 봉제, 직물 등 4 개 사업	686만 달러	1995. 5.17
한일합섬	스웨터, 봉제, 방적 등 4 개 사업	980만 달러	1995. 6.26
국제상사	신발	350만 달러	〃
*녹십자	의약품(유로키나제)	300만 달러	1995. 9.15
동양시멘트	시멘트 싸이로 건설	300만 달러	〃
동룡해운	하역 설비(크레인 등)	500만 달러	〃
삼성전자	나진 · 선봉통신센터	700만 달러	1996. 4.27
*태창	금강산 샘물 개발	580만 달러	〃
대우전자	TV 등 가전 제품 생산	640만 달러	〃
*한국전력	경수로 건설 지원 사업(PWC)	4,500만 달러	1996. 7.19
미흥식품	수산물 채취 · 가공	15만 달러	1997. 5.22
신일피혁	피혁 · 의류 봉제	300만 달러	〃
한화	PVC 장판 제조	90만 달러	〃
LG전자/ LG상사	전자 제품(컬러 TV) 조립 생산	450만 달러	1997. 5.22 1997. 10.14 (변경 승인일)
*한국통신	북한 경수로 건설을 위한 통신 지원 사업	-	1997. 8.1
삼성전자	전전자 교환기 등 통신 설비 생산	500만 달러	〃
코오롱	섬유 및 섬유 제품 가공 · 생산	400만 달러	〃
신원	의류 · 봉제 사업	100만 달러	〃
파라우수산	수산물 생산 · 가공	300만 달러	〃
금오식품	냉면 · 고구마 전분 제조	40만 달러	〃
한국토지공사	나진 · 선봉지대 시범공단 조성	-	1997. 10.14
대상물류	나진 · 선봉국제물류유통기지 개발 · 운영	420만 달러	〃
삼천리자전거 /LG상사	자전거 조립 · 생산	800만 달러	〃
태영수산/LG상사	가리비 조립 · 생산	200만 달러	〃
*한국외환은행	경수로 사업 부지내 은행 점포 개설	-	1997. 11.6
아자커뮤니케이션	인쇄물 및 TV 광고 제작	20만 달러	1997. 11.14

기업	사업 내용	금액	승인일
대우	남포공단 셔츠, 가방, 쟈켓 등 3개 사업 · 1996. 1.26 민족산업총회사 설립 · 1996. 6 투자 자금 송금	512만 달러	1995. 5.17
태창	금강산 샘물 개발	580만 달러	1997. 5.22
한국통신	북한 경수로 건설을 위한 통신 지원 사업	-	1997. 8.1
한국전력	경수로 건설 지원 사업(PWC)	4,500만 달러	1997. 8.16
한국외환은행	경수로 사업 부지내 은행 점포 개설	-	1997. 11.6
녹십자	혈전증 치료제(유로키나제) 제조 사업	311만 달러	1997. 11.16

자료: 통일원(1997. 12), 「남북 교류 협력 동향」, 제77호.
주: *는 '협력 사업' 승인까지 받은 기업임.

하면 가능하도록 되어 있다. IMF시대에는 북한을 통일의 상대라기 보다는 적대적인 '외국'으로 간주하는 것이 바람직하다는 점을 이미 밝힌 바 있다. 따라서 대북 투자 역시 제3국에 대한 투자와 마찬가지로 기업의 자율에 맡겨야 한다. 그리고 이제는 맡겨도 관계없는 상황이 도래하였다.

협력 사업자 승인 절차는 협력 사업 신청자가 협력 사업을 제대로 시행할 능력이 있는 자인지를 파악하기 위한 목적이 강하다. 따라서 협력 사업자 승인 절차는 당분간 존속시킬 필요가 있다고 생각된다. 일부에서는 협력 사업자가 무리한 대북 투자로 남한의 신뢰성을 손상할 가능성을 우려하기도 한다. 그렇게 때문에 사업 승인이 별도로 필요하다는 것이다. 그러나 IMF시대에 그러한 위험은 기업이 책임을 져야 할 것이다. 만약 남북한간의 특수성이 마음에 걸린다면 협력 사업자 승인을 내면서 기업별 대북 투자 상한액을 설정해주면 될 것이다. 한편, 보안법이 있는 상황에서 북한 주민 접촉 승인은 필요한 절차이다. 그러나 협력 사업자로 승인된 경우에는 북한 주민 접촉 승인 절차를 현재보다 더욱 간소화할 필요가 있다. 정부는 국민에 봉사하는 기구라는 사실에는 예외가 없는 것이다.