

# 북핵 해결 방향에 따른 남북 경협 전망

조동호 / 한국개발연구원 연구위원

## 남북 경협의 새로운 10 년과 최근의 환경

1988년 '7·7선언'을 계기로 1989년 남북한간의 교역이 성사됨으로써 한국전쟁 이후 중단되었던 남북 경협이 재개되었다. 따라서 올해는 남북 경협이 새로운 10 년으로 들어서는 첫 해이다. 물론 10 년이라는 숫자 자체가 중요한 것은 아니지만, 지난 10 년간의 남북 경협의 진전 과정에 대한 검토를 바탕으로 앞으로의 남북 경협을 한 차원 높이 발전시킬 수 있는 방안을 모색하기에 나름대로 의미가 있는 해라 할 수 있다. 더욱이 우리 경제가 회복세를 보임에 따라 작년에 크게 위축되었던 남북 경협이 올해는 발전할 가능성이 높아지고 있으며, 정부도 햇볕 정책을 견지하면서 남북 경협을 활성화하기 위한 방안을 추진하고 있기도 하다.

그러나 북한 금창리 핵사찰 문제로 인하여 소위 '한반도 위기설'이 대두되면서 남북 경협의 도약을 위한 논의가 활발히 진행되지 못하고, 오히려 남북 경협의 전망 자체가 불투명해지지 않을까 하는 우려를 낳고 있다.

그러면 북한 핵문제는 어떻게 전개될 것이며, 그에 따라 남북 경협은 어떻게 영향을 받게 될 것인가. 그리고 이러한 상황에서 정부의 대북 경제 정책은 어떻게 추진되는 것이 바람직한가. 이하에서는 이에 대하여 검토하기로 한다.

## 남북 경협 전망을 위한 논의의 틀

남북 경협을 전망하기 위해서는 우선 그동안 남북 경협의 발전을 저해해온 요인에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 남북 경협의 발전 여부는 이러한 저해 요인들이 어떤 방향으로 변화할 것인가에 달려 있기 때문이다.

남북 경협의 발전을 저해해온 요인은 북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 남북한 공히 정책적인 요인과 경제적인 요인으로 정리할 수 있다. 대북 경협과 관련하여 기업 차원에서 가장 큰 애로점으로 지적되고 있는 높은 물류비 문제도 기본적으로는 북한의 정책적인 요인에 기인하는 것이라 할 수 있다.

우선 남한의 경우 정책적으로는 정경 연

현재 남북 경협 발전의 저해 요인은 남한의 경우 1997년 말부터 진행되고 있는 경제 위기라 할 수 있다. 즉, 환율 인상에 따른 채산성 악화 및 국내 수요 감소, 그리고 기업의 자금난으로 남북 경협이 위축되고 있는 것이다. 한편, 북한의 경우에는 체제 불안 가능성을 두려워한 개방·개혁이나 남북 경협에 대한 소극적 자세, 당국간 접촉·대화의 부정적 입장 견지, 90년대 이후 지속적인 경제난으로 인한 북한의 반입·반출 능력 저하, 사회간접자본에 대한 투자 능력 저하 등을 들 수 있다.

있는 경제 위기라 할 수 있다. 즉 환율 인상에 따른 채산성 악화 및 국내 수요 감소, 그리고 기업의 자금난으로 남북 경협이 위축되고 있는 것이다. 실제로 1998년 남북 교역 규모는 전년 대비 28.0%의 커다란 감소를 보

계 정책이 남북 경협의 발전에 걸림돌이 되어왔다. 정치·군사적 긴장이 잠재화되어 있을 뿐만 아니라 수시로 현실화되는 남북 관계의 특성상 정경 연계 정책 하에서 남북 경협이 충분히 발전하기를 기대하기란 어려운 것이다. 또한 남북 경협과 관련한 각종 절차나 규제도 남북 경협 발전에 저해 요인으로 작용해왔다. 그러나 김대중 정부의 정경 분리 원칙 선언에 따라 정경 연계 문제는 해결되었으며, 지나친 정부 규제 및 절차 상의 문제도 1998년 4월 30일 남북 경협 활성화 조치로 상당 부분 해소된 것으로 평가된다.

이고 있다. 투자의 경우도 기업 총수의 의지와 자금력을 바탕으로 한 현대그룹의 금강산 사업을 제외하고는 별다른 진전이 없으며, 많은 기업들이 대북 투자 사업의 추진을 연기·축소하고 있는 실정이다.

따라서 현재 남한측의 남북 경협 발전의 주된 저해 요인은 1997년 말부터 진행되고

한편, 북한의 경우에는 현재 정책적 요인과 경제적 요인 모두가 남북 경협의 확대에 걸림돌로 작용하고 있다. 북한은 체제 불안 가능성을 두려워하여 개방·개혁이나 남북 경협에 소극적인 자세를 보이고 있다. 특히, 남북 경협의 발전을 위해서는 당국간 대화를 통한 투자 보장 등 제도적 장치의 구축이 필수적이나, 북한은 남한의 개별 기업과 직접 상대하기를 원하고 있으며, 당국간 접촉·대

〈표〉 남북 경협 발전의 저해 요인

	정책적 요인	경제적 요인
남한	· 정경 연계 · 규제 및 절차의 복잡	· 최근의 경제 위기 · 남북 경협 유인 축소
북한	· 남북 경협 확대에 대한 우려 · 남한 당국 배제 노력 · 개방·개혁 정책의 미흡	· 지속되는 경제난 · 반입·반출 능력의 부족 · 투자 환경의 열악

화에는 부정적인 입장을 견지하고 있다. 또한 90년대 이후 지속적으로 악화되고 있는 북한의 경제난도 북한의 반입·반출 능력 저하, 사회간접자본에 대한 투자 능력 저하 등을 야기하여 남북 경협을 확대를 크게 저해하고 있다.

1999년 남북 경협을 전망해보면 교역의 경우 큰 발전을 기대하기 어려울 것으로 전망된다. 실제로 북한측 저해 요인의 해결이 없이는 남북 교역 규모가 현재의 3억 달러 수준을 넘기 어렵다는 것이 대북 교역 기업들의 일반적인 견해이기도 하다. 따라서 교역은 우리의 경제 회복에 따라 다소 증가하는 데 그칠 것으로 보인다. 투자의 경우도 기본적인 저해 요인은 그대로 남아있을 것이다. 대북 투자의 가장 큰 걸림돌은 북한의 남북 경협 및 대외 개방과 관련한 소극적인 정책이기 때문이다. 다만, 현대그룹의 금강산 사업의 원활한 추진 여부가 대북 투자 활성화의 중요한 변수로 작용할 가능성이 있다. 그러나 북한의 정책 변화나 남북한 당국간 접촉에 의한 제도적 환경의 변화가 뒷받침되지 않는 경우 대북 투자의 전면적인 활성화는 기대하기 어려울 것이다.

### 1999년 남북 경협 전망

그러면 이러한 저해 요인들이 1999년중 어떻게 변화할 것인가. 이미 언급한 바와 같이, 남한의 정책적 요인은 더 이상 남북 경협에 저해 요인으로 작용하지 않고 있다. 또한 심각한 상황 변화가 초래되지 않는 한 정부가 견지하고 있는 정경 분리 원칙이 변화할 것으로 보이지도 않는다. 한편, 남한 경제는 이미 회복세를 보이고 있으며, 올해에는 기업의 자금난도 완화될 것이므로 남한측의 경제적 저해 요인은 어느 정도 해결이 될 것으로 전망된다.

그러나 북한의 정책 노선이 단기간 내에 변화할 것으로 보이지는 않으며, 경제난도 쉽게 해결되지는 않을 것이다. 따라서 1999년 남북 경협 확대에 영향을 미치는 제반 요인들은 올해보다는 다소 나아지겠지만, 획기적으로 개선될 가능성은 크게 높지 않다. 그

러면 남북 경협 전망을 보다 구체적으로 살펴보자.

우선 교역은 큰 발전을 기대하기 어려울 것으로 전망된다. 이미 남한은 1994년 이래 북한의 세번째 무역 상대국의 위치를 차지해 오고 있는 바, 1997년 북한의 대외 무역에서 남한이 차지하는 비중은 12.4%이다. 특히 북한의 수출에 있어서 남한의 비중은 17.3%로서 남한은 일본에 이어 두번째 수출 상대국의 위치를 차지하고 있다.

이는 북한이 남한에 반출할 만한 물품은 이미 거의 반출하고 있다는 것으로 해석할 수 있으며, 경제난 회복이 없이는 남한 물품의 반입도 크게 확대되기 어렵기 때문이다. 실제로 북한측 저해 요인의 해결이 없이는 남북 교역 규모가 현재의 3억 달러 수준을 넘기 어렵다는 것이 대북 교역 기업들의 일반적인 견해이기도 하다. 따라서 교역은 우리의 경제

1999년 남북 경협 전망은 남북 경협을 둘러싼 외부 환경에 변화가 없음을 전제한 것이다. 그러나 북한 핵문제의 전개 방향에 따라 남북 경협 환경은 영향을 받게 될 것이므로 남북 경협 전망은 수정될 수밖에 없다. 예컨대, '한반도 위기설'이 현실화된다면 남북 경협에 저해 요인들은 모두 부정적인 방향으로 변화함으로써 남북 경협을 축소시키게 될 것이다. 반대로 북한 핵문제가 포괄적 협상 형태로 원만히 타결되는 경우에는 우리의 대북 정책이 더욱 적극적인 방향으로 전개되고 대북 경제 지원 등으로 북한의 경제난도 어느 정도 완화될 것이며, 북한의 대외 정책도 보다 유연해질 것이므로 남북 경협은 크게 활성화될 것이다.

회복에 따라 다소 증가하는 데 그칠 것으로 보인다.

투자의 경우도 기본적인 저해 요인은 그대로 남아있을 것이다. 대북 투자의 가장 큰 걸림돌은 북한의 남북 경협 및 대외 개방과 관련한 소극적인 정책이기 때문이다. 다만, 현대그룹의 금강산 사업의 원활한 추진 여부가 대북 투자 활성화의 중요한 변수로 작용할 가능성이 있다. 만약 금강산 사업이 계획대로 진전이 되고, 나아가 자동차·라디오 조립 공장 등의 사업도 추가적으로 실현이 된다면, 대북 투자는 활황 국면으로 접어들 수 있을 것이다. 현대그룹의 대북 사업 진전은 다른 기업의 대북 투자 의욕을 고취하는 등 남북 경협에 전반적인 분위기를 개선시키는 효과가 있기 때문이다. 그러나 이는 기본적으로 북한과 현대그룹이라는 개별 기업간의 사업이며, 북한도 남한의 민간 기업과의 사업임을 명백히 하고 있는 바, 북한의 정책 변화나 남북한 당국간 접촉에 의한 제도적

환경의 변화가 뒷받침되지 않는 경우 대북 투자의 전면적인 활성화는 기대하기 어려울 것이다.

### 북핵 문제의 영향

이상의 1999년 남북 경협 전망은 남북 경협을 둘러싼 외부 환경에 변화가 없음을 전제한 것이다. 그러나 북한 핵문제의 전개 방향에 따라 남북 경협 환경은 영향을 받게 될 것이므로 남북 경협 전망은 수정될 수밖에 없다. 예컨대, '한반도 위기설'이 현실화된다면 남북 경협에 저해 요인들은 모두 부정적인 방향으로 변화함으로써 남북 경협을 축소시키게 될 것이다. 즉, 남한의 경우 정책적 측면에서 지속적으로 포용 기조를 유지하기가 곤란할 것이고, 경제적인 측면에서도 한반도 위기 상황은 대외 신인도 하락 등을 통하여 우리 경제의 회복을 저해할 것이기 때문이다. 또한 북한의 입장에서 대외 개방·개혁에 더욱 소극적인 정책을 취하게 만들 것이며, 교역·투자의 감소 및 무상 지원의 감소를 통하여 경제난을 더욱 악화시키게 될 것이다. 반대로 북한 핵문제가 포괄적 협상 형태로 원만히 타결되는 경우에는 우리의 대북 정책이 더욱 적극적인 방향으로 전개되고 대북 경제 지원 등으로 북한의 경제난도 어느 정도 완

화될 것이며, 북한의 대외 정책도 보다 유연해질 것이므로 남북 경협은 크게 활성화될 것이다.

그러면 실제로 북한 핵문제는 어떤 방향으로 전개될 것인가. 현재로서는 이에 대하여 정확한 예측을 하기는

불가능하다. 다만, 필자의 견해로는 1994년 6월과 같은 위기 상황으로 발전할 가능성은 낮은 것으로 보인다. 이에 대한 근거는 다음과 같다. 첫째, 현재 북한의 행동은 기본적으로 생존을 위한 '벼랑끝 전술'로 이해된다. 즉, 자력으로 해결하기 어려울 정도로 악화된 경제난을 해결하기 위해서는 북미 관계의 개선 및 외부 지원이 필수적이며, 군사적 긴장은 이를 실현하기 위해 북한이 가진 유일한 카드인 것이다. 따라서 북한은 상황을 파국으로 몰고 가기 보다는 최대한의 지원을 얻어내는 선에서 일단 타협할 가능성이 크다. 둘째, 북한 핵문제의 파국은 제네바합의의 파기 결과를 초래할 것이므로 미국의 입장에서조차 이러한 위험을 감수하지는 않을 것이다. 더욱이 이라크 사태, 남미 경제 위기, 아직도 진행 중인 아시아의 경제 위기 등의 국제 상황에서 북한 문제까지 심각한 현안으로 대두되는 것을 바라지는 않을 것이다. 셋째, 우리 정부는 이미 포괄적 협상 형태로 북한 핵문제의 타결을 추진하면서 미국 등 우

실제 북한 핵문제의 전개 방향에 대한 정확한 예측은 현재로서는 불가능하다. 또한 북한 핵문제가 완전한 형태로 해결될 것으로는 여겨지지 않으며, '긴장과 긴장 완화'의 반복된 국면이 지속될 가능성이 클 것으로 예상된다. 따라서 북한 핵문제는 1999년 남북 경협에 치명적인 악영향을 가져올 것으로 보이지 않으며, 동시에 전면적인 활성화를 가져올 것으로 보이지도 않는다. 획기적인 발전을 기대하기는 어려운 가운데 작년보다는 다소 나아지는 방향으로 전개될 것으로 여겨진다.

방의 동조를 구하고 있으며, 국제 사회가 우리의 입장을 도외시한 채 한반도를 극도의 긴장 상황으로 몰고 가기는 어려울 것이다. 넷째, 최근의 북미회담이나 4者회담 등에서 북한은 다소 유연한 자세를 보이면서 파국보다는 협상 타결의 가능성을 내비치고 있다.

그러나 북한 핵문제가 완전한 형태로 해결될 것으로는 여겨지지 않으며, '긴장과 긴장 완화'의 반복된 국면이 지속될 가능성이 클 것으로 예상된다. 북한으로서는 경제난 해결, 대미 관계의 정상화 등 북한의 목적이 이루어질 때까지는 최대한 국제 사회의 지원과 관심을 유도하는 한편, 계속하여 군사적 긴장을 조성할 필요가 있기 때문이다.

따라서 북한 핵문제는 1999년 남북 경협에 치명적인 악영향을 가져올 것으로 보이지 않으며, 동시에 전면적인 활성화를 가져올 것으로 보이지도 않는다. 그러므로 1999년 남북 경협은 위에서 전망한 바와 같이 획기적인 발전을 기대하기는 어려운 가운데 작년보다는 다소 나아지는 방향으로 전개될 것으로

남북 경협 활성화를 위한 정부의 역할은 민간의 대북 경협이 원활히 추진될 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 이와 함께 남북 경협의 활성화를 위해서는 남북 경협에 대한 인식을 근본적으로 바꿀 필요가 있다. 정부가 진정으로 남북 경협의 활성화를 원한다면 현 시점에서 대북 경제 정책의 주안점은 바로 북한의 경제난 해결에 두어져야 한다. 그러므로 그동안의 “남북 경협을 통하여 북한 경제의 회복을 지원한다”는 인식에서 “북한 경제의 회복이 남북 경협 활성화의 전제 조건이 된다”는 인식으로 전환할 필요가 있으며, 향후 대북 경제 정책은 “어떻게 하면 남북 경협을 활성화시킬 수 있는가”라는 시각에서 “어떻게 하면 북한 경제를 회복시킬 수 있는가”로 바뀌어야 할 것이다.

로 여겨진다.

### 남북 경협 활성화를 위한 인식의 전환

이러한 여건 하에서 남북 경협 활성화를 위하여 정부가 할 수 있는 일은 무엇인가. 사실 정부가 할 수 있는 일은 많지 않다. 남북 경협이란 기본적으로 민간 기업이 하는 것이며, 정부의 역할은 민간의 대북 경협이 원활히 추진될 수 있는 환경을 조성하는 것이기 때문이다. 즉, 남북 경협과 관련한 규제 및 절차의 지속적인 간소화, 남북협력기금의 지원을 통한 대북 경협 활성화의 토대 마련, 통일그룹의 경협 사업 승인 유보나 삼성·현대에 대한 경고장 발송 등과 같은 자의적인 시장 개입의 지양, 남북 경협 관련 제도적 장치 구축을 위한 끊임없는 노력 등이 정부가 남북 경협 활성화를 위하여 할 일이다.

이와 함께 남북 경협의 활성화를 위해서

는 남북 경협에 대한 인식을 근본적으로 바꿀 필요가 있다. 단기적으로 남북 경협 확대의 가장 큰 걸림돌은 북한의 경제난이다. 이미 살펴본 바와 같이, 우리측의 남북 경협 저해 요인은 이미 상당 부분 해소되고 있으며, 북한측의 정책적 요인이 단기간 내에 해결될 것으로 예

상하기는 어렵기 때문이다. 따라서 정부가 진정으로 남북 경협의 활성화를 원한다면 현 시점에서 대북 경제 정책의 주안점은 바로 북한의 경제난 해결에 두어져야 한다. 그러므로 그동안의 “남북 경협을 통하여 북한 경제의 회복을 지원한다”는 인식에서 “북한 경제의 회복이 남북 경협 활성화의 전제 조건이 된다”는 인식으로 전환할 필요가 있으며, 향후 대북 경제 정책은 “어떻게 하면 남북 경협을 활성화시킬 수 있는가”라는 시각에서 “어떻게 하면 북한 경제를 회복시킬 수 있는가”로 바뀌어야 할 것이다. 統