

# 경협 활성화 의제와 경협 전망

동용승 / 삼성경제연구소 북한연구팀장

## 머리말

**고위** 재의 남북 관계는 마치 폭풍 전야의 고요함과도 같다. 폭풍이 밀어닥칠 것이라는 시그널이 곳곳에서 감지되고 있지만, 언제 그리고 어떠한 형태와 방향으로 나타날지 예상하기 힘든 상황이다. 북한은 종전과는 다른 방식으로 남북고위급회담을 제안했고, 우리 정부도 회담 개최에 긍정적이고 적극적인 의사를 표명했다. 고위급회담이 개최되면 1994년 7월 이후 중단되어온 남북 관계가 공식적으로 재개됨을 의미함과 동시에 남북 경협 활성화에도 큰 계기를 마련하게 됨은 의심할 여지가 없다. 본 고에서는 남북고위급회담이 개최됨을 전제하고 남북 경협 측면에서 본 고위급회담의 의의, 경협 활성화를 위해 고위급회담에서 다루어야 할 의제, 회담 성사 이후의 남북 경협의 향방 등을 검토해보고자 한다.

## 남북고위급회담의 성공적 개최는 남북 경협의 새로운 전기 마련의 계기

고위급회담이 개최되고 순조롭게 진행된다면 남북 경협은 새로운 전기를 맞이하게 된다. 전체적으로 보았을 때 남북 경협은 축소일로에 있다. 1998년 국내 경제의 어려움으로 인하여 남북 경협 규모는 전년 대비 28% 감소했다. 금강산 관광 사업 및 경수로 사업과 관련한 물자 반출을 제외하면 약 50% 가까이 감소한 것이다. 남북 경협이 시작된 이래 이와 같이 급격한 감소세를 기록한 것은 처음 있는 일이다. 새정부 출범 이후 남북 경협과 관련된 대부분의 규제가 완화됐으며, 많은 기업들이 협력 사업 승인을 받았지만 실제로 진행된 사업은 금강산 관광 사업을 제외하고는 내세울 것이 없는 실정이다. 금강산 관광 사업이라는 대규모 사업은 비교적 순조롭게 진행되고 있지만 기존에 10년 동안 추진돼온 여타 대북 사업들은 급격히 침체되고 있는 것이다. 이는 남북 경협 여건이 종래와는 전혀 다른 상태로 전환되었기 때문이다. 기업의 연이은 구조 조정과 함께

각종 제도가 국제 기준에 맞추어 변화되면서 종래의 남북 경협 패턴으로는 기업들이 변화된 환경에서 대북 사업을 전개할 수 없게 되었다.

한편, 남북한을 둘러싼 국제 환경도 급격히 변화하고 있다. 남북 경협을 통해 생산된 제품이 국제 시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 남한만의 노력만으로는 부족하다. 남북한이 실질적인 협력을 통해 경협을 추진해야만이 비로소 경쟁력있는 유무형의 상품을 만들어낼 수 있으며, 이 점은 변화된 세계에 적응할 수 있는 최소한의 조건이다. 남북 경협과 관련하여 이와 같은 환경 변화는 경협 자체의 근본적 변화를 요구하고 있으며, 이에 부응하지 못한 결과가 바로 1998년 실적이 50%에 가까운 감소로 나타난 것이다. 고위급회담의 성공적 개최는 남북한 당국간 대화 재개, 경협을 위한 각종 제도적 장치의 마련, 남북한 모두를 포함하는 경협의 추진 주체들이 변화된 환경에 적극 대응하는 분위기 조성 등을 가져와 남북 경협은 새로운 전기를 맞이하게 되는 계기가 될 것이다.

### 남북고위급회담에서의 경협 관련 의제

남북 경협 측면에서 이러한 중요성을 지니고 있는 고위급회담에서는 남북 경협과 관

남북고위급회담의 성공적 개최는 남북한 당국간 대화 재개, 경협을 위한 각종 제도적 장치의 마련, 남북한 모두를 포함하는 경협의 추진 주체들이 변화된 환경에 적극 대응하는 분위기 조성 등을 가져와 남북 경협은 새로운 전기를 맞이하게 되는 계기가 될 것이다.

련하여 기본합의서의 실행과 대북 지원이라는 두 가지 의제가 다루어져야 한다.

### 기본합의서 실행 문제

기본합의서 실행 문제는 북한측도 제기하고 있는 의제로서 가장 중요한 사안이다. 남북한은 이미 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1992. 2.19 발효)」, 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의서」의 '제3장 남북 교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속 합의서(1992. 9.17 발효) 그리고 「남북 교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 5.7 발효)」를 통해 주요 사안들을 합의한 바 있다. 이 합의서에는 남북 경협과 관련하여 남북한이 합의해야 할 내용의 거의 모든 부분을 포함하고 있다. 거래 방식, 투자 보장, 사회간접자본의 공동 이용 등 그동안 남북한 당국간에 합의를 통해 장치를 마련할 필요가 있다고 지적된 사항들이 망라되어 있다. 그러므로 우선적으로 「남북기본합의서」를 재가동할 것인지에 대한 대원칙을 남북한은 논의해야 한다. 이 원칙에 대한 합의에 기

남북고위급회담에서는 남북 경험과 관련하여 기본합의서의 실행과 대북 지원이라는 두 가지 의제가 다루어져야 한다. 우선 기본 합의서의 실행 문제이다. 이는 북한측도 제기하고 있는 의제로서 가장 중요한 사안이므로 우선적으로 「남북기본합의서」를 재가동할 것인지에 대한 대원칙을 남북한은 논의해야 한다. 이 원칙에 대한 합의에 기초하여 공동위원회 구성 문제와 세부 항목의 의견 조율 등에 대한 일정도 협의해야 한다. 한편, 이 합의서에 기초하여 일종의 시범 사업을 전개하는 것도 의제로서 다룰 만하다.

초하여 공동위원회 구성 문제와 세부 항목의 의견 조율 등에 대한 일정도 협의해야 한다. 실질적인 세부 사항은 공동위원회에서 결정할 수 있기 때문에, 고위급회담에서 너무 구체적인 의제를 제시하기 보다는 협의의 틀을 마련하는 차원에서 접근할 필요가 있다.

한편, 이 합의서에 기초하여 일종의 시범 사업을 전개하는 것도 의제로서 다룰 만하다. 예를 들면, 남북한 철도·도로·항로의 연결 및 직로 개설, 수출전용공단의 조성, 경제 인력의 정기적 상호 교환 및 교육, 나진·선봉 지역 개발 방안 등을 들 수 있다. 남북 경험의 제도적 장치가 마련된다 해도 가장 큰 걸림돌로서 북한의 사회간접자본 부족을 지적할 수 있기 때문에, 시범 사업으로서 일단 남북한이 사회간접자본을 공동으로 사용할 수 있는 방안을 모색해야 하며, 이는 교통 수단의 연결을 통해 가장 손쉽게 접근할 수 있다. 특히, 철도 및 도로와 같은 육로 연결은 일단 휴전선 부근에 단절된 시설을 연결함으로써 단기간 내에 성과를 거둘 수 있을 뿐 아니라, 중국으로의 육상 연결을 가능케 함으로써 남북 경

협의 또 다른 전기를 마련하게 될 것이다.

수출전용공단의 조성도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 북한을 우회 수출 기지로써 활용하기 위해서는 경쟁력있는 수출 상품을 북한에서 생산할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 전력, 운송 등 기본적인 인프라가 필요한데 열병합 발전소가 설치된 공단을 조성하여 자체적으로 전력을 조달할 수 있고 육상으로 물류를 연결함으로써 단기적인 수출 애로요인을 제거할 수 있을 것이다. 상호간 인력 교환 및 교육 문제는 북한이 자본주의 경제 원리에 대한 이해뿐 아니라 남한이 북한 경제의 운영체제를 이해하는 것도 필요하기 때문에 상호 교환이 있어야 할 것이다. 나진·선봉지역 개발 방안은 또 다른 의미를 가진다. 이 지역은 북한이 최초로 개방한 지역이기 때문에 북한 당국은 나진·선봉의 개발 성공에 대해 경제외적인 부담을 가지고 있는 것이 사실이다. 남북한이 공동으로 이 지역의 발전 방안을 모색함으로써 남북간의 이해의 폭을 넓힐 수 있을 것이다.

#### 대북 지원 문제

이 문제는 1992년 당시에는 크게 거론되지 않은 사항으로서 최근 북한의 변화 상황

에 대해 적극 대처하는 측면에서 북한 경제난에 대한 민족적·인도적 차원에서의 지원을 담아야 한다. 기존 적십자 및 민간 차원의 지원과는 별도로 정부 차원의 장기적이고 정기적인 지원 문제를 협의할 수 있을 것이다. 단편적인 대규모 지원 방식에서 탈피하여 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안의 공동 모색, 비료, 영농 장비 등의 정기적 지원 및 지원 방식 - 유무상 지원, 장기 차관 제공 등 - 등이 주로 논의돼야 할 것이다. 단기적으로는 대북 지원에 초점이 맞추어질 수밖에 없지만 장기 계획 하에서는 남북한 분업을 통한 식량 자급 방안을 모색하는 방향으로 발전할 수 있다. 대북 지원 문제는 남북 관계를 안정적이고 장기적으로 유지하기 위해 반드시 중요 의제로 다루어야 할 사항이다. 이를 위해서는 정부 예산에 북한 지원을 위한 특별 예산을 편성하고 이에 대한 국회의 동의를 얻어내는 노력도 정부는 경주해야 할 것이다. 화해와 협력의 바탕 위에 남북한 상호가 협력적 공존 관계를 유지하기 위해서는 북한의 기본 생활이 안정돼야 하기 때문이다.

둘째, 대북 지원 문제를 들 수 있다. 이 문제는 최근 북한의 변화 상황에 대해 적극 대처하는 측면에서 북한 경제난에 대한 민족적·인도적 차원에서의 지원을 담아야 한다. 단편적인 대규모 지원 방식에서 탈피하여 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안의 공동 모색, 비료, 영농 장비 등의 정기적 지원 및 지원 방식 - 유무상 지원, 장기 차관 제공 등 - 등이 주로 논의돼야 할 것이다.

### 남북고위급회담 이후 남북 경험 확대에 대한 정부의 준비

한편, 고위급회담 이후 남북 경험이 확대 될 것에 대비하여 정부 차원에서 내부적인 준비도 해나가야 한다. 현재 남북 경험과 관련된 우리의 시스템은 과거 간접 거래에 적합하도록 맞추어져 있다고 볼 수 있는데, 이것을 직접 거래에 적합하도록 개선해야 한다. 일시에 모든 것을 바꿀 수는 없기 때문에 우선 급한 사항부터 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 생산 설비(유휴 설비)의 대북 이전을 위한 시스템을 마련해야 한다. 생산 설비를 북한에 이전한 경험이 있는 기업들을 통해 문제점 및 지원 요청 사항을 파악하고 향후 이전을 원하는 기업들을 조사하여 이들 기업들에게 전반적인 가이드라인을 제시해야 한다. 또한 중소기업협동중앙회, 기계공업회 등에서 검토·운영하고 있는 유휴 설비 관련 장치들을 적절히 활용하여 효과적인 대북 이전 방안을 마련해야 한다.

둘째, 남북협력기금 확충 및 활용 방안을

고위급회담 이후 남북 경협 확대에 대비한 정부 차원의 준비로서는 첫째, 생산 설비(유류 설비)의 대북 이전을 위한 시스템을 마련해야 한다. 둘째, 남북협력기금 확충 및 활용 방안을 모색해야 한다. 셋째, 정부의 남북 경협 담당 부서를 확충해야 한다. 넷째, 적극적인 對국민 홍보를 통해 북한이 남북 경협 성과를 군사용으로 전용할 수 있다는 국내외적 우려를 불식시킬 수 있어야 한다.

모색해야 한다. 현재 남북협력기금이 주로 대북 지원에 활용되고 있으나, 실질적인 효과 및 당초 기금 마련 취지를 감안할 때 많은 아쉬움이 있다. 특히, 대북 사업에 참여하고 있는 중소기업들은 자금 운용에 많은 어려움을 겪고 있다. 북한과 거래시에 물품 납기가 예상된 스케줄대로 이루어지지 않는 경우가 대부분인데 이때는 여의없이 자금난에 빠질 수밖에 없다. 경협 확대에 대비하고 또한 확대를 위해서는 지금부터라도 경협기금을 효과적으로 운영할 수 있는 노하우를 축적해나가야 할 것이다. 그리고 사용 빈도가 높아짐으로써 보다 많은 기금을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 정부의 남북 경협 담당 부서를 확충해야 한다. 앞으로 경협이 확대될 경우 현재 통일부 교류협력국의 규모로는 도저히 감당하기 어려울 것이다. 유관 부서 및 협회 등과의 분업체제를 갖추으로써 향후 폭증할 수 있는 경협 관련 업무를 체계적으로 접근할 수 있어야 한다. 기존에 축적된 인력과 노하우를 바탕으로 대북 관련 전문성은 물론 기본적인

로 기업의 운영 논리 및 경제 시스템을 체득하고 있는 외부 전문가들도 전담 인력으로 확충해나가야 한다.

넷째, 적극적인 對국민 홍보를 통해 북한이 남북 경협 성과를 군사용으로 전

용할 수 있다는 국내외적 우려를 불식시킬 수 있어야 한다. 사실상 남북 경협 성과를 북한이 군사용으로 전용할 경우 지속적인 남북 경협 확대에 걸림돌이 될 것이다. 북한이 경협 성과를 군사용으로 전용하는 상황에서는 기업들이 북한과의 사업을 통해 성과를 거둘 수가 없기 때문에 우려할 정도의 투자는 애초에 진행될 수 없기 때문이다. 이상에서 두서없이 지적한 네 가지 사항 이외에도 많은 준비가 필요하다. 고위급회담은 경협의 새로운 전기를 마련할 뿐 아니라 근본적으로 환경이 변화됨을 의미하기 때문에 그만큼 많은 준비가 필요하기 때문이다. 또한 그 준비는 남한이 적극적으로 해야만 성과를 거둘 수 있는 것이다.

따라서 정부는 남북 경협이 북한으로 하여금 개혁·개방 유도, 자본주의 시장 경제 및 남한 경제를 학습할 수 있는 기회 제공, 나아가 한반도의 긴장 완화와 평화체제 구축을 통한 군축회담 성사로 이어질 수 있다는 점을 국민들에게 인식시킬 필요가 있다. 또한 국민들은 경협 성과의 군사용으로의 전용

금지하는 남북 경협은 전제 조건이 아니라, 남북 경협의 목적이 기업의 경제성 추구하고 함께 정치·군사적 문제 해결을 위한 여건과 분위기 조성에 있음을 유념해야 한다. 정부도 남북 경협 확대 과정 상에서의 과도기적 상황에서, 북한의 일시적인 정치·군사적 행위나 발언에 일희일비하기 보다는 장기적이고 대승적인 안목에서 접근하여 일관된 정경 분리 원칙을 견지해야 할 것이다.

### 향후 남북 경협 전망

이러한 사항들이 무리없이 잘 진행됐을 경우 남북 경협은 어떤 방향으로 전개될 것인가? 우선 남북 경협 자체만 본다면 이론적으로 남북 경협을 통해 이득을 볼 수 있다고 주장되어온 내용이 현실화되면서 자연스럽게 확대될 것이다. 북한의 노동력과 남한의 기술력의 만남을 통해 경쟁력있는 경협을 실현시킬 수 있다. 북한 경제의 회생에도 크게 기여할 것이다. 북한은 현재 외화 확보를 위해 수출 산업 육성에 적극적이지만 자체적인 힘만으로는 역부족을 느끼고 있다. 남북 경협은 대규모 시범 사업과 함께 중소형의 투자 사업의 확대로 나타날 것이며 주로 남한 기업들이 국제 시장을 확보하고는 있으나 국내

향후 남북 경협은 대규모 시범 사업과 함께 중소형의 투자 사업의 확대로 나타날 것이며 주로 남한 기업들이 국제 시장을 확보하고는 있으나 국내 요인으로 인해 경쟁력을 상실한 수출 산업을 중심으로 전개될 것이다. 이는 전반적으로 침체되어 있는 북한 경제에 활기를 불어넣기에 충분할 것이다. 한편, 국내 경제에도 긍정적으로 작용하게 된다. 우선 대규모 시범 사업 및 유휴 설비의 재가동 등을 통해 국내 실업 문제를 일부분이나마 해소할 수 있을 것이다. 남북간의 화해 무드가 고조되면서 외국인 투자에도 플러스 요인으로 작용함은 재론할 필요가 없다.

요인으로 인해 경쟁력을 상실한 수출 산업을 중심으로 전개될 것이다. 이는 전반적으로 침체되어 있는 북한 경제에 활기를 불어넣기에 충분할 것이다. 한편, 국내 경제에도 긍정적으로 작용하게 된다. 우선 대규모 시범 사업 및 유휴 설비의 재가동 등을 통해 국내 실업 문제를 일부분이나마 해소할 수 있을 것이다. 남북간의 화해 무드가 고조되면서 외국인 투자에도 플러스 요인으로 작용함은 재론할 필요가 없다.

이상에서 살펴 본 내용은 남북 관계에 놓여 있는 복잡한 장애 요인들을 감안하지 않고 이상적으로 고위급회담이 진행됨을 가정했기 때문에 다소 비현실적일 수 있다. 그러나 남북 관계는 현재 전환점에 놓여 있기 때문에 지금 우리가 취하는 하나하나의 결정과 행동이 중요하며, 목표 지향성이 있어야 한다. 이것이 현실화된다면 남북 경협은 다양한 모습으로 그 효과를 발휘하게 되고, 이러한 모습들이 바로 남북 경협이 지향하는 모델로서 보다 구체화될 수 있을 것이다. ㉔