

경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향

김규륜 / 통일연구원 교류협력연구실장

미국의 대북 경제 제재 완화는 직간접적으로 남북 경협에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 우선적으로 남북 경협 확대·축소를 결정짓는 요인들을 분석하는 것이 필요하다. 남북 경협은 기본적으로 한국의 대북 정책, 북한의 대남 정책과 개혁·개방에 대한 태도, 미국의 대북 정책에 의하여 영향을 받고 있다. 한편, 미국의 대북 경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 미국의 대북 경제 제재가 미국의 대북 정책에서 차지하는 역할에 대한 점검도 필요하다.

남북한 경제 교류·협력에 대한 영향 요인

남북한간 경제 교류·협력은 1988년 '7·7선언'에 의하여 남한 정부가 북한과의 경제 교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한 정부는 1988년 10월 7일 남북한 교역 개방 조치를 취하

였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별 명령으로 「남북 교류 협력에 관한 법률」을 제정하였다. 이후 1992년 2월 19일에 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서」가 남북 사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북 관계의 진전에 따라 남북한간 경제 교류도 활발히 진행되었다.

지난 10년간의 남북한간 경제 교류·협력의 발전상을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 남북 교역이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 둘째, 남북 교역은 북한으로부터 들어오는 반입액이 남한에서 북한으로 보내는 반출액보다 많다. 셋째, 통계 상으로 볼 때 1992년도부터 시작된 위탁 가공은 매년 큰 폭으로 증가하였으며, 총반입 및 총반출에서 차지하는 위탁 가공의 비중이 증대되고 있다. 한편, 1998년도에는 1997년 말에 시작된 금융 위기의 여파에 따른 남한 경제의 침체로 인하여 남북한간 경제 교류가 크게 위축되었으나, 현대가 추진

남북한 경제 교류·협력의 발전을 결정짓는 요인을 경제적 측면에서 살펴보면 첫째, 남한 물품의 반입 능력 부족과 교역 불균형 현상을 초래하고 있는 북한의 외화 부족 상황이다. 둘째, 북한은 무역을 사회주의 경제를 보조하는 수단 정도로 인식하고 있기 때문에 남북한간 경제 교류가 획기적으로 확대되기 어려운 실정이다. 셋째, 남북한간에 경제 교류 및 투자를 보장하는 장치가 마련되지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 넷째, 북한 경제가 회복이 불가능할 정도로 파폐해졌다는 것은 주지의 사실이다.

한 금강산 관광 사업의 성사로 인하여 남북 경협이 큰 전기를 맞게 되었다. 현대의 정주영 명예회장이 1998년 6월 16일 소 500 마리와 함께 판문점을 통해서 북한을 방문하여, 북한의 아태평화위원회와 금강산 관광 사업 계약서를 체결함으로써 추진되기 시작한 금강산 관광 사업은 동년 10월 정주영 명예회장과 김정일 국방위원장의 만남을 계기로 결실을 맺었다. 이후 1998년 11월 18일 최초의 금강산 관광 시작 이후 지금까지 금강산을 방문한 관광객은 4만 명을 초과하고 있다. 이와 같은 남북 경협의 획기적 발전은 김대중 정부의 일관된 대북 정책 추진에 기인한 바 크다.

남북한 교역은 꾸준한 증가세를 보이고 있으나, 정치 및 군사·안보적 요인의 변화에 따라 위축된 적도 있다. 첫번째 시점은 북한 핵문제가 대두된 시점인 1993년과 1994

년으로서 전년 대비 증가세가 대폭 둔화된 바 있다. 이러한 위축 현상은 1994년 10월 21일의 북미간제네바 기본합의문 타결과 동년 11월의 남한 정부의 남북 경협 활성화 조치에 따라 해소되

었다. 그러나 1996년 9월의 북한 잠수함 침투 사건으로 인하여 남북한간 경제 교류가 축소된 바 있다. 이후 동년 10월에 남한 정부는 통일원 장관 명의로 북한의 대남 정책이 변하기 전에는 대북 지원이 불가능하다는 입장을 표명하였으며, 11월에는 대통령 명의로 북한의 잠수함 사건에 대한 사과가 있기 전에는 경수로 지원이 불가하다는 입장을 밝혔다. 북한은 결국 12월 29일에 잠수함 사건에 대하여 사과 성명을 발표하였다. 이에 따라 1997년에는 남북한간 경제 교류가 시작된 이래 최초로 3억 달러를 초과하는 남북 교역이 이루어졌다.

남북한 경제 교류·협력의 발전을 결정짓는 요인을 경제적 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 남한 물품의 반입 능력 부족과 교역 불균형 현상을 초래하고 있는 북한의 외화 부족 상황이다. 둘째, 북한은 무역을 사

회주의 경제를 보조하는 수단 정도로 인식하고 있기 때문에 남북한간 경제 교류가 획기적으로 확대되기 어려운 실정이다. 북한은 아직도 대외적 경제 개방을 가속화하

지 않고 있으며, 대내적으로도 시장 경제 메커니즘을 받아들이는 경제 개혁을 본격화하지 않고 있다. 셋째, 남북한간에 경제 교류 및 투자를 보장하는 장치가 마련되지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 남북한 교역은 아직도 대부분 제3국을 경유한 간접 교역 형태로 진행되고 있으며, 이에 따른 부대 비용은 남한 기업에게 부담이 되는 것은 물론 북한측 무역 창구와 남한 기업과의 의사 교환에 있어서 장애 요인으로 작용하고 있다. 넷째, 북한 경제가 회복이 불가능할 정도로 폐해졌다는 것은 주지의 사실이다.

따라서 북한 경제의 회생을 위해서는 국제 사회로부터의 지원 및 협조가 필요하다. 북한에 대한 경제적 지원은 남한으로부터의 지원, 미국과 일본을 포함한 서방 세계로부터의 지원, 동맹 관계에 있는 중국과 러시아로부터의 지원을 상징할 수 있다. 러시아는 사회주의 경제체제를 시장경제체제로 전환하

현재 상태에서의 남북 교류·협력은 일본과 중국의 대북 경제 교류·협력과 상관 관계에 있다. 특히, 중국의 대북 지원 증감과 남북한 경제 교류·협력은 큰 관련이 있다. 즉, 중국이 북한에 대하여 무상 또는 호혜적 원조를 지속하는 한 북한이 남한과의 경제 교류·협력을 획기적으로 확대하려 하지 않을 것이며, 남한의 대북 지원도 그 파급 효과가 기대보다 크지 않을 가능성이 높다.

는 과정에서 극심한 혼란을 겪고 있으므로 북한에 대한 지원 여력이 없다고 보아야 할 것이다. 현재 상태에서의 남북 교류·협력은 일본과 중국의 대북 경제 교류·협력과 상관 관계에 있다. 특히, 중국의 대북 지원 증감과 남북한 경제 교류·협력은 큰 관련이 있다. 즉, 중국이 북한에 대하여 무상 또는 호혜적 원조를 지속하는 한 북한이 남한과의 경제 교류·협력을 획기적으로 확대하려 하지 않을 것이며, 남한의 대북 지원도 그 파급 효과가 기대보다 크지 않을 가능성이 높다.

미국의 대북 경제 제재의 근본적 속성

미국의 대북 경제 제재는 북한의 남침 및 테러 지원 등에 대응하여 취해진 것이며, 테러 국가로 분류하여 적용하고 있는 조치와 인권 문제와 관련하여 적용하고 있는 조치

현 시점의 미국의 대북 경제 제재는 북한의 핵개발 동결 및 한반도에서의 안보 유지라는 외교·안보 정책 차원에서의 미국의 대북 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되고 있는 것이다. 한편, 미국의 對북한 경제 제재 완화 과정은 북한의 요구에 최소 한도로 부응하는 수동적 입장을 근본으로 하고 있다. 또한 미국은 대북 경제 제재를 완화함에 있어 포괄적 경제 제재의 틀을 유지하여 미국의 對북한 경제 제재가 계속 유효하도록 할 것이다.

및 공산주의 국가에 대하여 취하고 있는 조치로 대별된다. 미국은 과거 북한을 적성 국가로 분류하여 경제 제재를 강화하는 일련의 과정을 거치게 되었으나, 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 경제 제재 완화를 고려하게 된 것이다.

따라서 미국의 대북 경제 제재 조치의 변경은 북한의 미국에 대한 적대적 태도를 완화하는 데 목적이 있으며, 미국의 북한에 대한 요구를 관철시키는 수단으로 사용된다. 즉, 미국의 대북 경제 정책은 미국의 경제적 이익 극대화보다는 북한의 對미국 적대적 태도 변화 및 미국의 對북한 안보 목표 달성이라는 맥락 속에서 추진되는 것이다. 따라서 현 시점의 미국의 대북 경제 제재는 북한의 핵개발 동결 및 한반도에서의 안보 유지라는 외교·안보 정책 차원에서의 미국의 대북 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되고

있는 것이다. 한편, 미국의 對북한 경제 제재 완화 과정은 북한의 요구에 최소 한도로 부응하는 수동적 입장을 근본으로 하고 있다. 또한 미국은 대북 경제 제재를 완

화함에 있어 포괄적 경제 제재의 틀을 유지하여 미국의 對북한 경제 제재가 계속 유효하도록 할 것이다. 왜냐하면 미국은 포괄적 대북 경제 제재를 계속 유지함으로써 북한과의 협상에서 유리한 입장을 점하려 할 것이기 때문이다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 미국은 대북 경제 제재 완화에 대한 결정이 내려졌다 하더라도 미국내 행정부와 의회간 복잡한 정책 결정 과정을 통하여 대북 경제 제재 완화 조치가 실질적으로 집행되기까지는 상당 기간이 소요되도록 하는 지연 전술을 구사할 것이다.

미국의 대북 경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향

미국의 대북 경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향은 남북 경제 교류·협력의 발전 양상과 완화 조치의 폭과 수준에 따라

서 결정될 것이며, 북한의 현대화 즉, 경제 개방과 개혁을 촉진시키는 효과가 있을 것이다.

미국의 대북 경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향은 첫째, 한반도 정세 안정에 따른 남북 경협의 확대이다. 즉, 미국의 대북 경제 완화로 인한 남북 관계 개선, 특히 미국의 주 관심사인 북한 핵개발 동결과 한반도의 안보 유지 확고, 북한의 국제 경제 기구への 가입을 통한 북한경제체제의 시장 경제화 촉진 등은 남북한간 경제 교류·협력을 확대시킬 것으로 예상된다.

한반도 정세 안정에 따른 남북

경협 확대

미국의 대북 경제 제재 완화 조건들은 여러 측면에서 남북 관계 개선과 관련되어 있기 때문에, 미국의 대북 경제 제재가 완화된다는 것은 그와 관련된 남북 관계 역시 개선된다는 것을 의미한다. 특히, 미국의 주 관심사인 북한 핵개발의 동결과 한반도의 안보 유지가 보다 확고해진다는 것은 남북 경제 교류·협력의 과거 사례에서 알 수 있듯이 남북 경협의 확대를 촉진하는 요인이 될 것이다.

또한 남북 경제 교류·협력의 균형적 발전에 가장 큰 장애가 되는 요인은 북한의 외화 부족과 경제체제의 문제이다. 이러한 관점에서 볼 때, 미국의 對북한 경제 제재 완화와 이에 따른 북한의 국제 경제 기구への 가입은 북한이 국제 경제 기구로부터 경제적인 지원을 받을 수 있는 길을 트게 될 것이다.

따라서 북한의 국제 경제 기구への 가입은 북한경제체제의 시장 경제화를 촉진하는 동시에 북한 경제 회생에 필요한 자금 유입을 수반하게 될 것이므로, 이러한 과정에서 남북한간 경제 교류·협력은 확대될 것으로 예상된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 미국의 대북 경제 제재 완화 조치 가운데 주목을 끄는 것은 미국내 북한 자산 동결 해제 조치가 될 것이다. 미국내 북한 자산 동결 해제는 미국과 북한간 무역을 제한하는 금융 거래 제재의 완화라는 점에서 의미를 가지며, 미국은 미국 기업의 對북한 무역을 확대하는 전 단계로서 미국 기업 해외 범인의 對북한 투자 및 무역을 허용하는 조치를 취할 것으로 예상된다. 이와 같은 조치가 취해질 경우, 남한 기업의 대북 진출은 보다 용이하게 이루어질 것으로 예상된다.

둘째, 북한 현대화 촉진에 따른 남북 경험 확대이다. 즉, 미국의 대북 경제 제재 완화는 우선적으로 북한의 현대화를 촉진시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 미국의 대북 경제 제재 완화가 북한 경제의 현대화를 촉진할 경우, 북한은 남한과의 경제 교류·협력을 확대할 것으로 예상된다. 또한 남한의 대북 경제 협력 강화 노력은 북한으로 하여금 북한의 현대화에 남한과의 경제 교류·협력이 필수적인 선결 조건이라는 인식을 하게 할 것이므로, 미국의 대북 경제 제재 완화는 남북한간 경제 교류·협력을 확대하는 효과를 가지게 될 것이다.

북한 현대화 촉진에 따른 남북 경험 확대

미국의 대북 경제 제재 완화는 우선적으로 북한의 현대화를 촉진시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 미국의 대북 경제 제재 완화가 북한 경제의 현대화를 촉진할 경우, 북한은 남한과의 경제 교류·협력을 확대할 것으로 예상된다. 미국이 제네바기본합의문의 구도에 따라 취한 경제 제재 완화 조치는 비록 초보적인 것이었지만, 미국과의 전화 연결을 가능하게 하였으며, 마그네사이트의 대미 수출은 북한의 경화 수입에 큰 도움을 주었다. 따라서 미국의 對북한 경제 제재 완화 조치가 보다 큰 폭으로 추진될 경우, 북한 경제에 미치는 파급 효과는 상당히 클 것이다.

미국의 對베트남 경제 제재 완화 사례에서 나타난 바와 같이, 미국은 상대국이 시장

경제체제를 채택하여 경제 개방과 개혁을 적극적으로 할 수 있는 준비 자세가 되어 있을 경우에만 경제 제재를 대규모로 완화한다는 입장이다. 따라서 북한이 경제를 개방·개혁하지 않는 한 미국의 본격적 대북 경제 제

재 완화는 있을 수도 없으며, 설령 완화 조치가 취해진다 하더라도 파급 효과는 미미할 것이다. 이러한 추이를 볼 때, 북한 역시 점진적으로 개혁·개방의 길을 걸을 것으로 보인다. 또한 미국의 대북 경제 제재 완화 조치의 긍정적 효과가 인식될 때에는 북한내 개방적 성향을 가진 인사들의 입지 강화가 예상되며, 개방과의 입지 강화는 북한 경제의 현대화를 가속화하는 효과가 있을 것이다. 이와 같은 북한의 태도 변화는 남북한간 경제 교류·협력을 보다 긍정적으로 받아들이는 데 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다.

이러한 경우 남한의 대북 경제 협력 강화 노력은 북한으로 하여금 북한의 현대화에 남한과의 경제 교류·협력이 필수적인 선결 조건이라는 인식을 하게 할 것이므로, 미국의 대북 경제 제재 완화는 남북한간 경제 교

류·협력을 확대하는 효과를 가지게 될 것이다.

북한의 국제적 신용도 제고 효과

미국의 대북 경제 제재 완화는 북한의 국제적 신용도를 제고하는 효과를 가져

올 것이며, 이에 따라 서방 국가들이 북한을 새로운 시장 또는 투자 대상지로 간주하는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 물론 서방 국가들이 대북한 투자를 본격적으로 추진하기에는 북한 자체의 경제적 조건이 너무 열악한 상태이지만, 서방 국가들은 남한의 자본이 북한에 유입될 것을 예상하여 북한 시장을 선점하려 하고 있기 때문에 북한과 외부 세계와의 접촉은 그만큼 더 활발해질 것으로 전망된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 대북 경제 제재 완화에 따라 미국을 비롯한 서방 국가들의 기업이 대북 진출을 모색하는 경우, 이들은 우선적으로 서울 주재 사무소를 창구로 활용하게 될 것이다. 기본적으로 다국적 기업이 새로운 국가에 진출하는 경우, 그 국가의 문화와 언어 등 관습에 익숙한 사람을 이용하

셋째, 북한의 국제적인 신용도 제고 효과이다. 즉, 미국의 대북 경제 제재 완화는 북한의 국제적 신용도를 제고하는 효과를 가져올 것이며, 이에 따라 서방 국가들이 북한을 새로운 시장 또는 투자 대상지로 간주하는 효과를 가져오고, 북한의 대외 경제 협력의 강화될 것으로 예상된다. 따라서 북한이 대외 경제 협력 강화 기회를 다변화하려 할 경우에는 남북 경험이 상대적으로 소홀히 취급되는 결과를 빚을 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 남한과의 관계 개선없이 획기적인 경제 교류·협력 확대가 이루어지기는 어렵기 때문에 북한은 남한과의 경험 확대에 적극적으로 나설 것으로 예상된다.

는 것이 상례이기 때문이다. 즉, 대북 진출 경우에도 다국적 기업은 서울 주재 사무소를 이용하는 한편, 남한 기업과의 공동 진출을 활발히 모색하게 될 것이다.

이와 같은 북한의 대외 경제 협력 강화가 남북 경험에 미치는 영향은 혼합된 형태로 나타날 것으로 전망된다. 우선적으로 볼 때, 북한이 대외 경제 협력 강화 기회를 다변화하려 할 경우에는 남북 경험이 상대적으로 소홀히 취급되는 결과를 빚을 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 북한이 나진·선봉자유 무역지대의 경우와 같이 대외 경제 협력 강화를 천명한다 하더라도 남한과의 관계 개선 없이 획기적인 경제 교류·협력 확대가 이루어지기는 어렵기 때문에 북한은 남한과의 경험 확대에 적극적으로 나설 것으로 예상된다.

넷째, 주변국의 대북 경제 관계 확대 효과이다. 즉, 미국의 대북한 경제 제재 완화는 일본의 대북 경제 관계 확대를 촉진할 것으로 예상된다. 또한 북미 관계 개선에 수반하여 추진될 것으로 전망되는 북일 관계 개선과 이에 따른 일본의 대북 배상금 지불은 북한 경제 회생에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 따라서 대북 경제 제재 완화 조치가 보다 넓은 폭으로 취해질 경우, 북한은 일본 및 對서방 세계와의 경제 관계 확대를 기대하고 단기적으로 남북한간 경제 교류·협력을 소홀히 할 가능성이 있다. 그러나 북한이 현대화 촉진과 시장경제체제의 장점을 이용한 경제난 타개의 길로 들어설 경우, 궁극적으로 남북한간 경제 관계가 확대 될 수밖에 없다.

주변국의 대북 경제 관계 확대 효과

미국의 대북한 경제 제재 완화는 일본의 대북 경제 관계 확대를 촉진할 것으로 예상된다. 또한 북미 관계 개선에 수반하여 추진될 것으로 전망되는 북일 관계 개선과 이에 따른 일본의 대북 배상금 지불은 북한 경제 회생에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 일본 열도의 지리적 근접성과 니이가타 지방을 중심으로 한 일본 서해안 지방의 대북 투자 열기를 감안할 때, 미국의 對북한 경제 제재 완화 시기를 전후하여 일본의 대북 투자 및 무역이 확대될 것이다.

따라서 대북 경제 제재 완화 조치가 보다 넓은 폭으로 취해질 경우, 북한은 일본 및 對서방 세계와의 경제 관계 확대를 기대하고 단기적으로 남북한간 경제 교류·협력

을 소홀히 할 가능성이 있다. 그러나 미국의 대북 경제 제재 완화가 북한의 현대화를 촉진하게 되고, 북한이 시장경제체제의 장점을 이용한 경제난 타개의 길로 들어설 경우, 궁극적으로 남북한간 경제 관계가

확대될 수밖에 없다.

맺음말

미국의 대북 경제 제재 완화 문제는 미국이 대북 정책의 틀 속에서 북한의 개혁과 개방을 유도하는 한편, 북한의 적대적 태도를 완화하고자 하는 수단으로서 고려되어왔다. 따라서 과거에는 미국의 대북 정책 방향 속에서 미국의 대북 경제 제재 완화의 폭과 수준이 결정되는 경향을 보여왔으나, 김대중 정부 출범 이후 한국이 미국 및 일본의 대북 관계 개선을 적극적으로 찬성한다는 입장을 표명함에 따라, 미국의 대북 정책도 남한의 대북 관계 개선 노력에 발맞추어 나가는 경향을 보이게 되었다. 즉, 과거에는 미국의 대북 관계 개선이 남한의 대북 관계 개선을 선

도하는 경향을 가지고 있었다면, 현재는 남한의 대북 관계 개선 노력이 주변국의 대북 관계 개선을 촉진하는 경향을 보이고 있다는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 미국의 대북 경제 제재 완화

문제도 남한의 대북 경제 교류·협력의 발전 양상에 따라 영향을 받을 수 있다. 즉, 남북한이 다방면에서 경제 교류·협력을 발전시킬 경우, 미국의 대북 경제 제재 완화도 순조롭게 추진될 수 있는 토양이 마련되는 것이다. 반면, 남북한간 경제 교류·협력이 난관에 봉착하거나 발전 속도가 기대만큼 못 미칠 경우, 미국의 대북 경제 제재 완화도 속도가 조절될 가능성이 크다.

따라서 미국의 대북 경제 제재 완화는 남북한간 경제 교류·협력과 상호간에 영향을 미치는 사안이라고 볼 수 있으며, 현 시점에서는 미국의 정책이 남북한간 경제 교류·협력에 영향을 미치는 부분보다는 남한의 정책이 미국의 대북 정책에 보다 큰 영향을 미친다고 평가할 수 있는 것이다.

결론적으로 볼 때, 남북 경협은 북한의 태

미국의 대북 경제 제재 완화는 남북한간 경제 교류·협력과 상호간에 영향을 미치는 사안이라고 볼 수 있으며, 현 시점에서는 미국의 정책이 남북한간 경제 교류·협력에 영향을 미치는 부분보다는 남한의 정책이 미국의 대북 정책에 보다 큰 영향을 미친다고 평가할 수 있는 것이다. 결론적으로, 남북 경협은 북한의 태도에 따라 크게 좌우되고 북한의 경제 현대화 방향에 따라 남북 경협의 방향도 영향을 받을 수 밖에 없다. 따라서 북한은 경제난 해결을 위해서는 시장 경제 메커니즘의 도입이 필수적이라는 점을 철저히 인식하고 실용주의적 자세로 남한과의 경제 교류·협력에 나서야 할 것이다.

도에 따라서 크게 좌우되는 문제이므로 북한의 경제 현대화가 어떠한 방향으로 진행될 것인지에 따라서 남북 경협의 방향도 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 북한은 경제난 해결을 위해서는 시장 경제 메커니즘의 도입이 필수적이라는 점을 철저히 인식하고 실용주의적 자세로 남한과의 경제 교류·협력에 나서야 할 것이다. 97