남북 경협과 남북 관계 개선

정지웅 / 통일미래연구소

머리말

지금까지의 남북 교류 양상의 특징을 보면, IMF로 인한 남북 교역의 위축외에는 시간이 지날수록 전반적으로 대부분의 분야에서 교류가 늘어나고 있다는 것이다. 이로 인해 이를 고무적인 현상으로 보고 남북한 관계 개선을 위한 발판으로 삼아야 한다는 논의들이 많다. 그러나 최근 교역의 내용을 보면, 비거래성 물자 반출이 급증하여 남북한의 실질 교역은 90년대 초반 수준으로 후퇴하였다. 금강산 관광 사업을 제외하면 실제로 사업이 진행되고 있는 것은 (주)대우의 남포공장 정도이다. 또한 눈여겨 볼 것은 1994년 이후 북한 주민의 남한 방문이 성사되지 않고 있다는 점이며, 이것이 교류와 관련된 북한 당국의 입장을 대변해주고 있다는 것이다. 이에 답답함을 느끼는 많은 이들의 말처럼 북한의 성의있는 자세가 제일 중요하지만 그렇다고 마냥 그렇게 나오기를 기다릴 수만 없고, 남한은 능동적으로 남북 교류와 이를 통한 관계 개선에 노력을 기울여야 한다. 이것은 당연히 남북간의 긴장 완화와 통일에 중요한 초석이 될 것이다. 본 고에서는 경제 교류의 현황과 그것과 남북간의 관계 개선, 그리고 통일과 어떠한 관련이 있는지 논의해보고자 한다.

남북 경협의 현황

남북한간의 경제 교류에 대한 논의는 1984년 북한의 수해 물자 제공과 뒤이은 남북한경제회담 개최를 계기로 시작되었다.[1] 양측은 1984년 11월부터 1985년 11월까지 다섯 차례의 경제회담을 개최하여 물자 교류 및 경제 협력 사업의 추진, 부총리급을 공동위원장으로 하는 남북경제협력기구의 설치를 합의하였다. 이어서 1988년 10월 남한 정부는 북한산 물품의 국내 반입을 허용하고 내

1) 그전에도 1972년 7·4공동성명에서 남북한 교역·자본·기술 협력이 제의되고, 1982년에는 20 개 경제 시범 실천 사업 대북 제의, 1984년 8월에 남북한 교역, 경협 및 물자, 기술 무상 제공 제의 등 발표가 있었으나 제의 수준에서 더 이상 진전되지 못하였다.

국간 거래로 간주하여 관세를 부과하지 않는다는 원칙을 발표하였고, 1990년 8월 「남북교류 협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」이 제정되어 남북 교역은 법적 · 제도적으로 보장되는 단계로 발전되었다.

남북한 교역 방식은 주로 간접 교역으로 해외 중개상을 사이에 둔 순수한 간접 교역 및 해외 현지 법인이 북한측과 직접 협의를 하되 계약 및 대금 결제는 해외 중개상을 통하는 간접 교역 방식과 교역 당사자가 북한측과 직접 계약을 체결하는 물물 교환 또는 제3국 은행을 이용하여 대금을 결제하는 직교역 방식이 사용되고 있다. 교역 형태는 단순 반출 또는 단순 반입의 단순 교역 · 반출 · 반입이 연계되는 연계 교역, 북한에서 원자재를 가공한 제품을 재반입하는 위탁 가공 교역 등으로 1992년 이후 다양화되었다.

물자 교역

1988년 '7 · 7선언' 및 대북 경제 개방 조치 이후 1991년에는 1억 1,127만 달러, 1992년에는 1억 7,342만 달러를 기록했는데 비해 1993~94년간 남북 교역액은 전년도에 비해 증가 추세가 크게 둔화되었는데, 이는 핵문제로 인한 남북 관계 악화에 기인한다. 이어 1995년의 남북 교역액은 2억 8,729만 달러, 1996년에는 강릉 잠수함 무장공비 침투 사건 등으로 전년보다 감소된 2억 5,204만 달러에 머물렀다. 1997년에는 3억 834만 달러를 기록하여 처음으로 3억 달러를 넘었고, 1998년에는 우리측의 경제 사정 악화로 전년 대비 28% 감소한 2억 2,194만 달러로 축소되었다.[2)]

남한의 반입 품목은 광물 자원과 그 가공품, 농수산물, 섬유 제품 등인데 1998년에는 섬유류 42.0%, 농림수산품 23.6%, 철강 금속 제품 22.0% 순이었으나 광산물은 환율 상승으로 금괴의 반입이 부진하여 0.8%에 불과하였다. 반출 품목 구조를 보면, 1993년에는 섬유류가 74.5%, 화학 제품 13.0%, 전기전자 제품 5.5% 등이었으나, 5 년이 지난 1998년에는 기계류 및 운반용 기계 22.3%, 섬유류 22.0%, 비금속 광물 제품 16.6%, 일차 산품 15.4%로 변화가 나타났다.

위탁 가공 교역

위탁 가공 교역은 남북한의 경제적 상호 보완성을 적절히 활용할 수 있는 장을 만들

2) 통일부 교류협력국, 「월간 남북 교류 협력 및 인도적 사업 동향」, 제96호, p. 21.

어주기 때문에 큰 의미를 지닌다. 이는 한국의 임금 상승으로 노동 집약 산업이 해외로 급속히 이전되고 있는 상황에서, 북한과의 위탁 가공 교역 활성화가 우리 기업의 국제 경쟁력 유지 방안이 될 수 있으며, 북한으로서는 구사회주의 국가들과의 경제 협력 붕괴로 인한 유휴 설비와 노동력을 이용하여 외화 수입을 증가시킬 수 있는 이점이 있기 때문이다.

실제의 위탁 가공 교역액은 1992년 84만 달러 정도로서 남북 교역에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였지만, 1996년에는 7,440만 달러로 증가하여 전체 교역에서의 비중이 29.5%를 차지하였다. 1997년에도 위탁 가공 교역은 전년에 비해 6.3% 증가한 7,907만 달러를 기록하였으나 전체 교역에서의 비중은 25.6%로 낮아졌다. 1998년에는 32.0%로 높아졌지만 1999년 상반기에는 23.1%로 다시 낮아졌다. 위탁 가공과 관련하여 운송비 과다, 기술 지도, 품질 검사 등 교역 여건은 여전히 개선되지 않고 있다. 한편, 1996년 들어서 섬유류 위주의 단순 가공 분야 중심에서 전자 및 전기 등과 같은 부문으로 품목이 다변화되고 있다. 위탁 가공 교역 참여 업체 수는 초창기 10여 개에서 1998년에는 61 개로 확대되었다.

경제 협력 사업

1994년 남북 경협 활성화 조치 이후 1999년 6월말 현재 협력 사업자 승인을 받은 기업은 모두 41 개 기업이고 이 가운데 15 개 사업은 협력 사업 승인까지 받았다. 연도별 협력 사업자 승인 건수는 1992년 1 건, 1995년 6 건, 1996년 4 건, 1997년 16 건, 1998년 13 건, 1999년 1 건이고, 협력 사업 승인 건수는 1995년 1 건, 1997년 5 건, 1998년 9 건(1998년 사회 문화 분야 협력 사업은 모두 5 건)이 승인되어 추진되고 있다.

1995년 5월 17일, 정부는 (주)대우가 신청한 북한 남포공단 3 개 공장에 대한 시설 및 기술 투자를 승인함으로써 남북 경협 사상 최초로 직접 투자를 허용했다.[3] 대우는 1996년 1월 조선삼천리총회사와 남북 최초의 합영 회사인 민족산업총회사를 설립하고, 8월부터 남포시 항구 구역에 위치한 셔츠 · 블라우스 · 재킷 · 가방 공장을 가동하고 제품 생산을 시작하였다.

국민의 정부는 남북 경협 확대를 위해

3) 「중앙일보」(1995. 5.18).

1998년 '남북 경협 활성화 조치'를 발표함으로써 남한의 어려운 경제 여건 속에서도 남북 경제 협력 사업은 양적인 면에서 1997년과 비슷한 수준이었으나, 내용 면에서는 의미있는 진전을 보여주었다. 즉, 기존의 섬유·봉제 등 제조업(경공업) 위주에서 농업·수산업·부동산·광고업·관광업 분야로 다양화되었다. 한편, 금강산 관광 사업이 승인(1998년 9월 7일)됨에 따라 남북 경협 사업도 임가공 위주의 소규모 협력 사업에서 대규모 투자 사업으로 발전되어 남북 교류 협력의 새로운 전기가 마련되었다.[4]

지금의 상황에서 정치적·군사적 문제가 정리되고 북한의 대외 경제 관련 법제도가 확고해지면 남북한의 경제적 교류는 급속도로 확대될 가능성이 크다.

남북 경협의 함축적 의미

통일이 단순히 분단된 영토를 통합시키는 지도 상의 변화가 아니라 하나의 경제·사회·문화·정치공동체를 이루는 것이라고 할 때, 이질적인 경제체제의 상호 이해는 매우 중요하다. 그러한 의미에서 경제 교류 및 협력은 서로의 체제를 이해하고 서로의 장단점을 보완하는 바람직한 경제공동체 건설의 초석이 될 수 있다. 이러한 과정은 한반도의 긴장을 완화하는 데도 기여할 것이다. 또한 남북 경협은 상호 경제 발전을 위한 효과적인 방법으로 작용될 수 있다. 남한의 경우에는 좁은 내수 시장을 확대하는 좋은 계기를 얻을 수 있으며, 자원 및 노동력이 풍부하고 지역적 이동거리가 짧고 이동이 용이한 북한으로의 직접 투자에 의해 경제적 이익을 확대할 수 있다. 또한 북한은 낙후된 경공업을 발전시켜 대중들의 소비 수준을 높이고 남한으로부터 기술을 습득하여 생산력을 높여 경제의 질적 발전을 도모할 수 있다. 따라서 남북 경협은 북한 경제를 도와준다는 시각에서 벗어나 상호 이익을 주는 방향으로 추진되어야 한다.

이러한 맥락에서 남북 경협은 다음의 원칙을 견지해야 할 것이다.[5] 즉, 남북 공존과 상호 발전의 논리를 원칙으로 해야 하고 남북 경협은 남북 상호간의 경제적 이익과 지속 가능한 발전, 사회적 복지를 증가시키는 것이 되어야 한다. 북한의 식량난을 인도적 차원에서 도와주는 것이 필요하지만, 북한체제에 도움만 주고 남한이 받는 혜택이나 반대 급부는 전혀 없는 방식 등은 남한 국민의

4) 최수영(1999. 8.27), 「남북한간 경제 협력」, 국제정치학회 발표 논문, p. 6.
5) 한국기독교사회문제연구원, 앞의 책, pp. 46~48.

정서상 오래가지 못하고 지원에 한계가 있을 것이다. 따라서 대등한 일대일의 균등한 교역은 아니더라도 최소한 남한 기업에도 도움이 되는 방식이어야만 교류는 오랫동안 지속될 수 있고 확대될 수 있다는 것을 인식할 필요가 있다.

경협과 남북 관계 개선

독일 통일의 교훈은 구 동서독간의 경제 교류가 관계 개선과 긴장 완화 해소에 큰 기여를 했다는 것이다. 따라서 경제 교류가 관계 개선의 충분 조건은 아니지만 적어도 필요 조건은 된다는 것이며, 지금의 남북한간 관계에서 시도해볼 수 있는 가장 가능성있는 돌파구가 된다는 것이다. 즉, 정치적 의도와 굳이 연결시키지 않더라도 경제 교류 그 자체만으로도 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 다시 말하면, 현 시점에서 남북한이 진정한 의미의 화해를 이룩하기를 원한다면, 경제 교류를 통한 많은 접촉을 시도해보는 길외에는 뾰족한 방법이 없다. 그런데 북한이 체제 유지를 위해 이득이 되는 남북 경협에는 적극적으로 나올지라도 내부 단속을 위해 긴장 분위기를 조성할 가능성이 항상 내포되어 있다는 것이 교류와 관련된 남한의 딜레마라 할 수 있다. 이 딜레마를 풀기 위해서는 북한이 진정 화해 무드로 나오도록 이끌어야 한다. 북한이 적극적인 개혁 · 개방을 시도하지 않더라도 최소한 침투나 남한 비방만이라도 하지 않도록 해야 한다. 문제는 어떻게 북한으로 하여금 이렇게 하도록 유도할 수 있는가 하는 것이다. 북한이 체제 유지에 혈안이 되어있는 현 상황에서는 사실 참으로 어려운 일이다.

구 동서독, 중국 · 대만간의 경제 협력 사례로 볼 때 교류 협력을 통해서 흡수 통일되지 않는다는 전제 조건이 충족되어야 하는데, 북한은 교류 협력이 흡수 통일로 흐를 가능성이 크다고 보기 때문에 이를 극히 제한적으로 수용하고 있다. 뿐만 아니라 북한이 내수 지향적 수입 대체 산업화 전략을 고수하는 것도 남북 경협 활성화에 장애가 되고 있다. 이와 같은 이유로 북한은 아직 남북 경협의 제도화를 기피하고 있으나, 단지 경제적 실리 획득 차원에서 금융 조달 능력을 갖추고 있으며, 다양한 산업 영역을 망라하고 남북한간 직접 접촉을 우회할 수 있는 해외 현지 법인을 가지고 있는 남한 대기업과의 교류를 선호하고 있다. 때문에 북한은 경제적 측면에서 대기업보다 큰 도움을 주지 않으면서 다방면의 교류가 이루어지는 남한 중소기업들의 진출을 달가와하지 않을 수도 있다. 따라서 아직도 시장 지향적 개혁의 불가

피성을 인정하지 못하는 북한과의 바람직한 경제 관계 확대를 위해서는 단순한 선언의 차원을 넘어선 보다 정교한 정책 도구가 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 첫째, 실향민 기업가들이 도별(혹은 군별)로 고향투자단을 구성해서 국수 공장이나 식료 공장 등 북한이 절실히 원하면서도 상대적으로 비용이 작게 드는 분야에서 북의 고향을 지원해서 상호 신뢰를 쌓을 수 있는 방안을 모색해볼 필요도 있다. 이를 통해 대북 진출이 가능해진 기업이나 민간 단체들이 이산 가족 재회를 비공식적인 수준에서 지원할 수 있을 것이다. 이처럼 장기적 전망에 기초한 여유를 가지고 정치적 사안보다는 경제 문제나 인도주의적 문제에 전략을 구사하는 것이 남북 관계를 풀어나가는 또 다른 방법일 수 있다.

둘째, KEDO의 틀을 활용한 남북 관계 증진 방안을 모색할 필요가 있다. 상호 불신이 깊어서 합의 사항의 이행이 불투명한 남북 관계에 KEDO가 다자간 협력의 틀을 제공함으로써 관계 개선의 계기를 마련할 수 있다는 것이다. 북한이 처한 상황을 고려하여 실질적인 도움을 주면서 인내를 가지고 대북 관계를 추구할 경우, 교류 확대와 관계 개선의 가능성이 존재하는 사실을 경수로 사업을 통해 발견할 수 있는 것이다.

셋째, 나진 · 선봉지역에 대한 참여를 기반으로 환황해경제협력과 환동해경제협력 구상을 북한의 개방 정책과 연계되는 방향으로 지역 협력 전략을 모색할 필요도 있을 것이다.

이와 같은 노력을 기울인 경제 교류를 통해 얽히게 된 여러 부문들이 상호 의존성을 가지게 되고, 이것이 공동 경제의 역할을 해나갈 수 있게 된다면 즉, 기능주의식 방향으로 나아간다면, 그것만해도 현 남북간의 상황에서는 아주 의미가 큰 일이 될 것이다. 그러나 경제 협력 수행시 남한체제의 우월성을 과시하려고 해서는 안될 것이고 상호 신뢰와 민족 동질성을 회복하는 데 우선 순위를 두어야 한다. 북한 주민들이 남한 정부나 기업을 보는 시각이 상당 기간 동안 비판적일 것이기 때문에, 경협 관련자들은 특별한 사명감을 가지고 임해야 할 것이다.

남북 경협은 상호 이익과 신뢰 회복을 위한 가장 실현성있는 방법으로서, 그 과정에서 경제적 효율을 제고하고 부작용 방지를 위해서는 남한 정부는 다음과 같은 역할을 해야 한다. 첫째, 정부는 경제 교류에 있어서 남북한간 교역 중개자를 내부적으로 육성함으로써 제3국의 중개상에 의존하는 부작용을 줄이도록 한다. 둘째, 정부의 대북 정책 노선 변화가 기업의 비생산적 이윤 추구 행위를

조장하지 않도록 해야 한다. 특히, 남북 경협 종사 기업에 대한 갑작스러운 지원이나 통제는 경제 논리에 입각한 기업의 활동을 저해할 수 있다. 셋째, 남한 정부는 정치적 사안과는 관계없이 북한 경제의 건전한 발전을 지원한다는 인식을 심어줄 필요가 있다. 정부는 이처럼 스스로의 역할 정립과 더불어 민간 부문의 역할 유도를 위해 노력해야 할 것이다.[6] 아울러 정부는 남북 교역이 민족 내부 거래로서 제도적 보장을 받기 위한 외교적 노력도 해야 할 것이다.

경협과 통일

경협이 남북 관계 개선을 위한 전제가 됨에도 불구하고 경제 교류 협력 자체가 통일을 최종 목표로 했을 때는 성격상 한계를 가지게 된다. 경제 교류 협력이 통합을 전제로 진행되는 것은 아니며 단지 두 국가 사이의 대외 무역이라고도 말할 수 있기 때문이다. 예컨대, 구 동서독의 교류는 그 양적 확대에도 불구하고 실제로 통일은 결국 구동독의 자체 붕괴에 의해 이루어진 것이다. 즉, 경제 교류와 통일은 다른 차원의 문제이기 때문에 양자의 결합을 위해서는 다른 방법들이 모색되어야 한다. 경제 교류를 통일 과정의 절대적인 요소로 상정해온 역대의 남한통일론은 이러한 측면에서 '기능주의'의 범주를 벗어나지 못하고 있는 것이며, 현재의 남북 경협 그 자체를 통일로 연결시키는 것은 상당한 비약을 동반하게 된다.

지금까지 남북 관계에 있어서 대부분의 구상은 적극적인 남북 교류와 협력의 단계적 진행 속에서, 북한이 개혁·개방을 시도하고 남북 관계가 긴밀해짐에 따라 경제 통합의 길로 나아갈 수 있다는 것이다. 이러한 사고는 이질감을 점차적으로 해소해나가야 한다는 의미에서 한편으로 실용적 측면을 가진다. 그러나 구 동서독간의 교류 경험이 말해주듯이, 오랜 세월의 인적·물적 교류 그 자체가 자연스럽게 통일을 보장해주는 것은 아니다. 따라서 실질적인 통일을 이루어내고 민족공동체적 기반을 확보하기 위해서는 경제 영역과는 독립적으로 정치·군사적인 관계 개선과 공동체의 확보가 진행되어야 한다. 경제 교류가 통일을 무조건적으로 담보하는 것이 아니기 때문이다. 따라서 경제 교류가 일어나는 과정에서 화해 무드를 창출하고, 이를 다시 통일로까지 이끌고 가는 것은 경제적인 영역이 아니라 정치·사회·문화적

6) 오승렬(1998), "남북한 경제 협력을 위한 정부의 바람직한 역할 모색", 「남북 협력: 새로운 지평을 향하여」, 민족통일연구원, pp. 71~73.

인 영역임을 인식할 필요가 있다.

한편, 경제 교류 협력은 대중 운동이 참여할 수 있는 여지가 거의 없다. 사실 이러한 것이 바로 남북 경제 협력 자체가 통일 운동의 일환이 될 수 없는 한계를 보여주는 것이기도 하다. 따라서 대중 운동의 관점에서 요구되는 것은 실제 과장된 의미를 가지고 정부에 의해 시도되는 남북 경제 교류 협력의 의의와 한계를 명확히 인식하는 것이다. 그리하여 남북 경제 교류 협력을 단순한 경제적 이해의 실현 차원이 아니라 통일 과정 속에 자리매김하기 위한 제도적 · 합법적 방안들을 만들어내는 것이 중요하다.

그러므로 단순한 경제 교류 협력의 한계를 극복하고 이를 통일로까지 연결시키기 위해서는 남북한 당국이 거시적이고 장기적인 공동의 청사진 제시와 함께 이의 단계적 실현 방안을 제기해야 한다. 비록 쉬운 일이 아니지만 다음과 같은 당국자간의 노력을 경주해야 할 것이다. 첫째, 통일 논의를 구체적으로 진행시키기 위해 선행되어야 하는 것은 남북한 정권의 정치적 결단으로, 정치 · 군사적 문제에 대한 신뢰 회복이 최우선의 과제이다. 둘째, 자유로운 통일 논의를 보장하고 남북 관계에 관련한 정보 공개가 이루어져야 한다. 그리하여 다양한 대중적 의견이 표출 · 수렴되는 과정이 필요하다. 셋째, 다양한 차원에서 남북 교류가 전면적으로 확대되어야 한다. 따라서 남북간의 자유로운 교류가 법적 · 제도적으로 보장되어야 하며 남북 관계의 정치적 부침에 영향받음없이 교류가 보장되어야 한다. 넷째, 통일이 정치 도구화되지 않고 민의 논의에 기초해 실행되기 위해서는 통일을 준비하기 위한 남북 공동의 기구가 필요하다.

맺음말

북한이 정부 차원의 남북 대화보다는 남한 기업과의 직접적인 교류만을 원하는 현 시점에서, 경제 협력의 활성화를 위해서는 민간 단체에 의한 인도주의적 차원의 경협, 민간 기업에 의한 경제 실리 위주의 경협과 정부 차원의 통일 지향적 경협(예: 경수로 건설 또는 사회간접시설 공동 건설 등)을 구분하여 추진하는 것이 바람직하다. 특히, 북한의 경우 경협의 파트너로서 외국 기업이 존재하기 때문에, 경협과 정치 · 군사 또는 남북 대화와의 연계성은 초기에는 그 유효성이 적을 것이다. 결국 현 단계에서의 대북 경제 협력은 북한의 입장을 수용하면서 민간과 기업은 전위 부대로서, 정부는 지원 부대로서의 역할 분담과 협력 관계를 유지하면서 북한과의 경협을 추진하는 것이 바람직할 것이

다.[7] 그리고 다방면의 경제 교류를 활성화하여 북한이 적어도 남한에 적대적이라 할지라도 남한 경제에 의존적으로 됨으로써 긴장이 조성되면 북한 경제에 불이익이 될 수 있다는 것이 인식된다면 남북한의 공동 경제는 점차 자리를 잡게 될 것이다.

그러나 지속적으로 대북 교류 협력 정책만을 추구하고 평화 안보 정책을 소홀히 할 경우, 북한과의 관계 정상화없이 남북한간 교류 협력만 진행되고 긴장은 항상 발생할 가능성이 존재하는 중국·대만형으로 될 가능성이 크기 때문에, 장기적으로는 반드시 정치적인 관계 정상화를 위해 최선의 노력을 해야 한다. 한편, 한국 정부는 현재의 정책을 중국이나 일본처럼 자유롭게 드나들고 돕고 나누고 한다면 통일이 된 것과 비슷한 상황이라는 가정 하에 추진하고 있는데, 물론 이것이 완전한 통일은 아니지만 법적 통일로 가는 과정으로서 긍정적이라는 측면이 있다. 문제는 이것을 어떻게 북한 정권과의 협상을 통해서 실현시켜가는가 하는 것인데, 현 상황에서 정부는 화해와 평화 정착을 위해 남북 교류와 경제 협력을 기본적 축으로 하여 노력을 경주하는 것이 최선의 방법일 것이다.

이제 이데올로기의 대립보다는 민족 이익의 확보를 통한 화해 협력과 평화 정착이 더욱 중요한 목표가 되고 있다. 따라서 남한이 경제적 우위를 객관적으로 확보하고 있는 상황에서 남한 경제와 북한 경제의 관계 설정은 보다 장기적이고 민족적인 관점이 요구되고 있다. 이와 관련해서 경협의 활성화를 위해서는 일정 기간 북한의 입장을 감안하여 정경 분리 정책에 따라 점진적으로 경협을 확대해나가야 되겠지만, 궁극적으로 경제 교류가 보다 의미있는 통일의 초석이 되기 위해서는 정치적 관계 개선을 위한 노력도 반드시 동시에 병행되어야만 할 것이다. 統

7) 이상만(1998), "정부와 민간의 역할과 대북 접근 자세", 「대북 정경 분리 정책: 어떻게 실천해나갈 것인가?」, 민족통일연구원, p. 39.