

1999년 남북 경협 평가와 향후 과제

유원영 / (주)아이엠알아이 회장

남북 경협의 평가

남북 경협의 성과 및 의의

요 해의 남북 경제 협력은 복잡 다변했던 국제 관계에도 불구하고 21세기를 향한 각 분야의 바쁜 발걸음 만큼이나 민족 화해와 협력을 향하여 도약할 준비를 마친 뜻깊은 한 해였다. IMF의 경제 충격으로 인한 위축에도 불구하고 지난해의 남북 경협은 여타의 경제 분야보다도 빠른 속도로 회복되어, 9월말 현재 전년 동기 대비 실질 남북 교역량은 25% 증가하였다. 특히, 임가공 교역의 경우는 기존의 섬유·봉제 등 단순 임가공의 한계를 넘어 전기·전자 분야의 기술 협력 분야로까지 본격화되고 있다. 아울러 현대의 금강산 관광 사업을 시발로 한 일련의 대북 경협과 문화·체육 등 교류의 확대는 다가올 새 천년의 남북 경제 협력에 낙관적 전망을 제시하고 있다.

올해의 대북 사업은 현대그룹의 금강산 관광 개발 사업을 필두로 하여 남북 문화 교류, 체육 교류 등 다양하게 제안되고 전개되

어왔으며, 남북 경협 사상 전례없이 빠른 속도로 진행되었다. 이와 같은 남북 경협의 활성화 배경에는 현 정부의 초지 일관한 정경 분리 원칙에 입각한 햇볕 정책과 북한의 정치·경제적 필요성이 일치하여 이루어진 결과였다. 전반적으로 올해의 남북 경협은 80년대 후반부터 꾸준히 진행되어온 남북 경제 협력을 본질적으로 변화시킨 획기적인 한 해였다고 평가된다.

그러나 외형적인 성과에도 불구하고 남북 경협의 실제에는 많은 실패 사례와 경제성이 없는 사업 분야, 그리고 정치적으로 해결해야 할 많은 문제들이 산재해 있는 것도 사실이다. 또한 향후 경협은 주변국의 정세·북한의 대외 전략 등에 의해 언제든지 냉각될 수 있는 가능성도 상존하고 있다. 사실 남한의 화해와 협력의 손짓에도 불구하고 북한의 남한에 대한 경협의 기본 정책은 과거와 크게 변화하지 않은 것으로 보인다. 특히, 경협은 민간 차원의 접근만을 허용할 뿐이며 정부 기관이 간여하는 경제 협력에는 아직도 민감한 반응을 보이고 있다.

아울러 북한 경제 자체의 피폐로 인하여

외국의 다양한 산업이 북한에 진출할 수 있는 내부 인프라에 대한 준비가 미흡한 관계로, 투자 유치에 대한 의욕은 있으나 많은 사업이 실질적인 성과를 보지 못하고 있는 것도 사실이다. 또한 현대의 사업이 본격화된 이후 여타 대기업에게는 무리한 투자 사업을 요구하고 있고, 중소기업은 규모 면에서 작기 때문에 큰 비중을 두지 않는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다.

마지막으로 남북 경협이 경제적 사안만이 아닌 남북 관계 개선과 더 나아가 통일을 전제로 하는 사업이라는 점에서, 올해의 남북 경협은 이를 통하여 남북 관계를 진일보시키기 위한 정부 차원의 전략이나 그에 해당하는 성과는 없었다는 점은 아쉬움으로 남는다.

남북 경협의 문제점

언급한 바와 같이 정부의 적극적인 대북 경협 정책을 통하여 전반적으로 남한 기업의 대북 경협 참여 의도는 많은 부분 향상되었다. 그러나 이를 실질적으로 활성화시킬 수 있는 정부의 가시적인 조치와 북한의 투자 환경 등에 있어서는 미비한 점이 아직도 많이 남아있다. 우선 대북 교역에 참여하고 있는 기업 모두가 공통적으로 경험하고 있는 현실은 생산 납기의 지연, 원부자재 대금 지급, 물류의 어려움 등으로 자금회전율이 좋

지 못하다는 점이다. 최근 정부에서는 유희 설비의 대북 이전에 있어서 남북협력기금의 사용 등에 대하여 적극적으로 검토하고는 있다. 그러나 정부의 자금 지원이라고 할지라도 이를 활용하는 업체로서는 이에 대해 상환해야 할 부담을 가지지 않을 수 없기 때문에, 기금을 통한 자금 지원만으로는 근본적인 해결책이 된다고 할 수 없는 것이다.

물류의 어려움은 남북 경제 협력에 있어 가장 피부로 느낄 수 있는 현실적인 어려움이다. 북한 내부에서의 열악한 하역 설비, 도로, 운송 수단, 통신 상의 문제 등도 경제 협력을 어렵게 하는 요인으로 꼽힌다. 물류 및 통신 문제는 정부의 지원으로 획기적으로 개선될 수 있는 가장 현실적 문제이다. 현재 조성은 되어 있으나 그 활용이 거의 되지 않고 있는 남북교류협력기금을 통하여 대북 사업자들의 물류비를 지원해주는 방안도 가능할 것이며, 남북 교류 업체에 대한 직통 전화 혹은 팩스(fax)의 이용을 허가해주는 방안이 있을 수 있겠다.

아울러 일반 물자 교역 사업과는 달리 남한의 설비 이전을 통한 북한 현지 생산은 국내에 일정한 판로와 이를 소비할 수 있는 시장을 확보하지 않은 상태에서는 지속적인 추진이 어려운 것이 현실이다. 특히 북한에서 생산된 물품의 경우, 그 품질은 남한의 기술력으로 보완한다고 하더라도 이를 수용할 수 있는 해외 수출 시장이 제한되어 있어, 전량

내수 시장에 의존할 수밖에 없는 실정이므로 이에 대한 정부 차원의 대책이 시급이 요망된다고 하겠다.

남북 상거래 표준의 확립 또한 시급히 해결해야 할 과제이다. 남북의 거래가 다양한 방향에서 증가하고 있음에도 불구하고 이를 담당하는 정부 부처 혹은 기관의 해석 및 적용이 아직 통일되지 않아 혼란을 빚는 경우가 많다. 이러한 모든 점을 개선하기 위해서는 양측의 당국자가 하나의 표준을 설정하여 그것을 기준으로 삼는 방안이 제시될 수 있다.

마지막으로 북한은 그 지리적 인접성, 민족 문화적 동질성, 저임 노동력, 부존 자원 등을 통하여 남한 경제에 커다란 이익을 가져올 수 있는 투자 유인 지역임에 틀림없다. 그러나 시장을 전제로 한 일정 수준의 생산을 위해서는 남한의 기술이 북한으로 이전되어 남북 산업을 보완할 수 있는 기술 기반이 확충되지 않는다면 중장기적인 남북 경제 협력을 구상하기 어렵다. 남북 경협을 실질적 활성화를 위해서는 정부간 절차의 간소화, 분쟁의 해결 등 행정적인 문제가 산적한데, 이의 해소를 위해서는 남북 당국자간의 대화와 조정이 매우 시급한 실정이다. 그러나 지난 남북 경협은 정부 당국간 차원의 적극적인 대응이 미흡했던 점은 향후 경협의 전망을 어둡게 한다.

전망 및 제언

경협 환경의 변화

남북 경협이라는 경제적인 교류에서의 큰 장애는 정치의 산물이었던 미국의 對북한 수출입 규제였다. 반백 년을 이어온 금지는 9월의 북한과 미국간의 베를린회담으로 인해 완화의 길로 들어섰다. 대북 경제 제재 완화 조치는 미국의 경제적인 접근을 뜻하면서 동시에 동북아 경제, 이 지역에서의 물자와 자본의 흐름이 순경제적인 차원에서 흐를 수 있게 되어간다는 점에서 중요하다.

위와 같은 국제적 변화와 아울러 북한의 개방을 유인하는 요인은 우리 정부의 적극적인 남북 경협 의지이다. 현 정부의 '햇볕 정책'은 '민주주의와 시장 경제 원리 등 인류의 보편 가치가 구현되는 민족공동체를 실현시킨다는 것'을 대전제로 하여, 남북간의 화해와 교류 협력의 확대를 통해 북한을 개혁·개방으로 이끌겠다는 확고한 의지의 표명이라고 할 수 있다. 정부의 의지에 힘입어 남북한 경제 교류는 그 어느 때보다도 활성화될 가능성이 높아졌으며, 아울러 경제 교류를 시발로 한 정부간 대화 혹은 상시적인 대화 창구의 신설이라는 희망적 예측을 낳기도 한다.

미국의 대북한 정책에 있어서도 북한을 개방으로 이끄는 근본적인 변화가 예상된다.

최근 페리보고서에서 나타난 바와 같이, 김정일체제의 붕괴를 유도하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점을 인식한 상황에서 협상과 회유를 통하여 북한을 개방으로 유도하는 것이 현실적이라는 정책이 제시되었다. 또한 북한의 개방과 개혁은 단순한 물질적 보상이 아닌 북한과의 협상에 '새롭고 포괄적이며 종합적인 접근 방법'을 통해 북한의 핵무기와 장거리미사일 개발 계획을 중지시켜 한반도 안정을 이룩하자라는 것이다. 평화 공존의 원칙 하에서 외교 관계를 정상화하자라는 미국의 전략 수정에 북한도 어느 정도 화답을 해오고 있는 것도 북한의 향후 개방 정책의 긍정적인 향방을 가늠케 하는 좋은 징후로 해석될 수 있다.

그러나 이와 같은 국제 사회의 의지와는 달리 북한의 태도에는 아직도 개혁과 개방에 대한 근본적인 변화는 없는 것으로 판단된다. 유엔총회 제54차회의에서 북한 백남순 외상의 연설을 보면, 외부의 평화적 접근에도 불구하고 아직도 북한은 자체의 안보 문제를 최우선적인 과제로 하여 강성대국 건설과 자주권 확보에 대해 언급하고 있다. 또한 김정일을 위시로 한 체제 유지가 최우선 과제를 분명히 천명하고 있으며, 남한의 유엔군사령부의 해체·국가보안법의 해체 등을 경제 문제와 대화의 전제로 내세우고 있다.

현 정부의 대북 정책에 대해서 북한은 남북 경협이 활성화가 북한의 체제 유지에 부

정적으로 작용될 수 있다는 전제 하에 제한적으로 대응하는 것으로 보인다. 또한 북한은 햇볕 정책에 대한 용어와 의도에 대해 부정적인 시각과 이에 대한 경계심을 가지고 있는 것으로 파악되며, 햇볕 정책에 대한 정치적인 대응은 자제하는 선에서 경제적 실익을 확보하겠다는 의도를 갖고 있는 것으로 판단된다.

특히, 북한은 정부 부문과 민간 부문을 엄격히 구분하여 정부 차원의 대화나 협상을 원칙적으로 거부한다는 것이 대전제가 되고 있다. 즉, 정치적으로 이용될 수 있는 어떠한 접근에 대해서도 용납하지 않는다는 원칙을 고수하고 있다.

미국의 내부 정치 상황 또한 현재의 낙관적인 남북 경협에 어두운 전망을 던져주는 요인이 된다. 즉, 북한에 대해 비판적인 견해를 가진 의회 보수파의 정책과 2000년 미국 대통령선거 결과에 따라 미국의 대북 정책은 급선회하여 강경으로 전환될 개연성이 충분히 있는 것이다. 공화당이 다수를 차지하고 있는 현 미국의회에서 행정부의 유화적 대북 조치를 가로막을 가능성이 아직은 상존하고 있는 것이 현실이다.

더욱이 미국의 대북 정책에 있어 간과할 수 없는 점은 한반도 문제에 당사자인 남한이 배제되고 있다는 느낌을 떨쳐버릴 수 없다는 것이다. 한반도의 정세, 특히 남북 경제 협력이 정치·외교 상황과 주변국 정세를 무

시할 수는 없다고 해도, 북미·북일 관계에서 한국의 정책이 종속 변수가 되어서는 안 된다.

북한 경제의 전망 및 변화 가능성

최근 여러 분석에 의하면 북한의 경제는 회복기에 들어섰으며 이른바 '고난의 행군'이 마감되고 있다는 징후가 나타나고 있다. 이는 여러 가지 정황을 통하여 확인되고 있는데 활발해진 김정일의 경제 부문 현지 지도, 1998년 이후 북중 관계의 회복, 금강산 관광 및 국제 기구의 지원을 통한 현금 확보 등을 통하여 경제 위기를 극복하고 있다는 것이다. 실제로 북한을 방문한 사람들에 의하면, 금년 북한의 곡식 작황은 작년도에 비해 1.5 배 증가하여(물론 식량난을 해결하기 위한 절대량을 넘어선 것은 아니다), 확실히 작년과 비교하면 경제 상황이 호전된 것을 실감할 수 있다고 한다. 이러한 최근 북한의 개방 징후는 북미 관계의 호전, 미사일 발사를 통한 외교적 실익 확보 등으로 얻어낸 자신감에 기인한 것으로 보이며, 또한 개방을 위한 내적 조건이 어느 정도 준비된 데 있다고 판단된다.

김일성 사후 김정일로의 정권 승계와 내부 정치·경제적 진통으로 다시 폐쇄로 회귀하였던 북한의 개혁과 개방 정책은, 김정일을 정점으로 한 권력 구조의 강화와 내부체

제 정비가 완료되는 시점에서 다시 재개될 것이라는 것이 일반적인 분석이었다. 그러나 최근 북미 관계의 개선과 내부 체제 정비가 어느 정도 완료되었다고는 해도 북한의 개방은 전면적으로 진행될 수는 없을 것이다.

비록 경제 사정이 호전되었다고는 하나 지난 10여 년간 피폐된 경제체제를 복구하기 위해서는 무역의 활성화와 해외 투자의 적극적인 유치가 불가피하다. 하지만, 개방은 체제의 몰락이라는 공식이 아직까지도 북한의 권력 주변에 포진한 기득권층의 생각이기 때문이다. 이러한 점에서 북한의 개방은 제한적일 것이며 체제가 위협받지 않는 한도 내에서의 개방은 체제의 안정과 비례하여 증가할 것이다.

김일성 사후 빠르면 2~3 년, 길면 5 년 내에 붕괴될 것이라던 김정일 정권은 현재 당·군·정을 통괄한 견고한 권력 조직을 유지하고 있는 것으로 전해지고 있다. 특히, 군에 대한 절대적인 통수권을 장악한 김정일은 향후 상당 기간 그 권력을 유지할 것으로 예견되고 있다. 또한 경제적인 피폐로 말미암아 내적 붕괴가 예상되었던 것과는 달리 평양을 위시한 핵심 지역에서의 김정일에 대한 민심도 그렇게 크게 이반한 것으로 보이지는 않는다. 문제는 북한의 주민이, 요즘의 경제난을 체제적 모순 혹은 김정일의 통치력 부재로 인식하기 보다는 국제적 고립 정책, 가뭄, 홍수 등의 기후적 악조건 등으로 인식을

하고 있다는 점이다.

그러나 북한의 개혁과 개방에 대한 열의는 자본주의 국가들과의 교류에 대한 것이지 대내적인 체제의 개혁은 아니다. 이는 내부 시장을 자본주의화하겠다는 것이 아니라, 자본주의 이웃들과 대외적으로 공존할 만큼만 개혁·개방을 하겠다는 것이다. 또한 북한의 핵개발은 이를 협상 카드로 활용하여, 서구로부터 경제적 이익을 이끌어내려는 의도가 있는 반면, 더욱 근본적인 이유는 미사일 개발은 북한으로서는 체제의 유지를 위한 유일한 자구책이 될 수밖에 없다는 점이다. 북한은 자체적으로 외부로부터의 위기 의식이 사라지지 않는 한 미사일 개발을 포기하지는 않을 것이다.

다른 하나는 현 김정일 정권은 그 자체로서는 개혁과 개방을 추진할 아무런 의지가 없다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 즉, 이 정권은 아직도 개혁과 개방은 체제의 붕괴로 인식하고 있기 때문이며, 개혁·개방에 뒤따르는 외부의 '자본주의 사상과 문화'가 트로이의 목마가 될 것을 두려워하고 있다. 따라서 핵무기 및 장거리미사일 개발은 김정일 정권의 불가피한 선택이다. 햇볕 정책과 포용 정책을 통해 북한과의 협력과 교환을 이끌어내려는 시도를 북한은 자신을 개혁·개방으로 이끌어 사회주의를 붕괴시키려는 의도로 인식하고 있다는 점이 중요하다.

결론적으로, 북한의 대남 경협에 주된 방

향은 정치적으로 발전되는 관계는 전적으로 지양하되 경제적인 실익만을 추구한다는 것으로 파악될 수 있다. 또한 강성대국 건설과 자력갱생의 원칙에는 변화가 없는 것으로 보이나, 실제 경제 활동 단위에서는 대외 경협이 자력갱생의 보조적 수단으로서 그 필요성이 심각하게 인지되고 있다고 본다. 결국 북한 경제가 활성화되는 만큼 경협의 분야 확대와 심화가 가능할 것으로 전망된다. 단, 경협의 진행 과정에서 북한 정부의 체제 단속을 위한 조치가 동시에 수반될 것이라는 점도 확인하다.

새천년 남북 경제 협력을 위한 전망 및 제언

남북 경협의 지속성 여부는 그 추진을 통하여 양자가 공히 경제적으로 실리를 남길 수 있는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 남북 경협은 단순히 북한에 대한 우리의 포용 정책이 되어서는 안되고, 정치적인 이해 관계를 배제한 상태에서 순수하게 양자가 경제적으로 협력했을 때 발생할 수 있는 실질적인 쌍방의 이익에 대해 우선 생각해야 한다. 어느 한쪽만이 이익을 보는 경협 관계는 결단코 오래 지속될 수 없다. 즉, 남북 경협에 있어서 절대적으로 전제 조건이 되어야 하는 점은 서로 이익을 보는 이른바 윈-윈(win-win) 게임의 형태를 지향해야 한다는 점이다.

그러나 현재의 남북 경제협은 북측으로서는 경제적 실리를, 남측으로서는 경제 이익을 제공하는 대신, 북한측의 정치적 양보 혹은 북한 경제를 일방적으로 지원한다는 차원의 의미가 깊은 것이 사실이다. 물론 남북 경제협은 궁극적으로는 정치적인 것이다. 통일을 향한 대원칙 하에서 남북 경제협을 시작으로 양측의 체제가 상호 융화할 수 있는 가능성을 남북 경제협에서 시험해보자는 것이다. 그러나 그럴수록 더욱 남북 경제 협력은 일방향이 아닌 양방향적이고 상생하는 원리에 충실해야 한다.

특히, 북한 경제 부문에서 단기간 내에 가시적인 협력 성과가 도출해낼 수 있는 분야를 중심으로 확대해나가야 한다. 예를 들어, 기존의 남북 경제 협력 사업은 일회적인 문화 교류 사업, 북한의 저임 노동력을 이용한 단순 임가공 사업 및 물자 교역에 지나치게 편향되었다는 점을 지적할 수 있다. 반면에, 북한은 과거 중화학 공업에 역점을 두고 전후 경제 건설을 추진해왔으며, 과학 기술에 대한 북한 정부의 노력은 가히 지속적이고 전폭적이어서 기초 과학 기술 인력을 대량 확보하고 있는 것으로 알려져 있다. 최근의 북한 경제의 피폐함만을 기준으로 북한이 보유한 경제·산업·기술 수준에 대해 우리 정부와 기업은 지나치게 폄하하는 경향이 농후하다. 북한의 기초 과학 기술과 남한의 첨단 기술이 협력하는 차원의 남북 경제 협력이

절실히 요구된다.

아울러 남북 경제협은 어디까지나 일단 경제 논리로 해석해야 할 것이다. 따라서 남북 경제협의 당위성과 미래는 남북 경제협이 과연 우리 경제와 북한 경제 양자에 미치는 경제적 파급 효과 및 이익에 대한 고찰에 기초해야 할 것이다. 이러한 기초 위에서 경제협의 경제성을 도출해내고 경제성의 확보를 위하여 정부와 민간이 함께 노력하는 것이 경제협을 정착시키는 길이다.

또한 대북 경제협의 실질적인 효과는, 대규모 사업을 통한 단기적 성과보다는 눈에 띄지 않으나 점진적·단계적으로 접근하여 대북 활동의 저변을 확대하고, 다양하고 유기적인 산업의 이전을 통하여 획득될 수 있는 것이다. 이를 위하여 소규모라도 지속적으로 대북 사업을 추진할 의지와 역량이 있는 중소기업을 간접적으로 지원하여 대북 경제 사업의 저변을 확대하는 것이 대안이 될 수 있다. 중소기업을 중심으로 한 경제협 참여 업체의 양적 증가에 따라 대북 사업 전반의 질적인 향상이 도모될 것으로 기대된다. 또한 이를 관리·접촉하는 북한측과의 라인도 다변화될 것으로 예상되어, 다각적인 측면에서 남북 경제협 정책을 수립할 수 있는 계기가 마련될 것으로 기대된다. 아울러 북한에 진출할 투자 산업 분야 및 형태에 대해 사전 검토가 선행되어야 할 것이다. 북한에 관련 산업이 부재한 상황에서 하나의 산업이 뿌리를

내릴 수 있는 관련 산업의 진출은 정부 차원에서 계획하고 지원해야 할 사항이다.

마지막으로 남북 경제 협력은 북한에 진출한 기업과 산업에 대한 철저한 사후 관리에 의해서 그 장래성을 보장받을 수 있다. 정부의 통계를 보면, 남북 교역과 경제 협력 사업은 꾸준히 증가해오는 추세이다. 그러나 이러한 양적 증대가 남북 경제 교류의 본질적인 향상을 의미하지는 않는다. 그 일례로, 남북 교역에 참여한 경험이 있는 업체는 많으나 꾸준히 지속하고 있는 업체가 드물다는 점과 위탁 가공 사업 또한 1년 이상을 지속적으로 추진하고 있는 업체가 많지 않다는 점이다. 이는 우리 정부가 교류의 확대를 위해 많은 한국 기업이 대북 사업에 참여할 수 있는 기회를 넓힌 반면, 양적인 확대에만 치중한 나머지 그 질을 향상하기 위한 사후 관리를 소홀히 한 때문으로 보여진다. 하나의 교역 실패 사례 연구는 10개의 교역을 성사시킬 수 있는 교훈을 남긴다. 그러나 이러한 부분에 대해 분석하고 검토된 예는 거의 없다는 데 문제가 있다.

남북 경험은 남북 관계의 차원에서 바라보아야 할 민족적 사업이다. 이러한 의미에서 참여 기업의 자본과 기술만으로는 그 궁극적 목표를 달성하기가 어려운 것도 사실이다. 남북 경험이 실질적 남북 교류로 결실을 맺기 위해서는 정부 차원의 지원과 국민적 공감대가 형성된 기초에서만 그 성과가 보

장된다고 하겠다. 이를 위해 남북 당국간의 대화 및 협의가 우선되어야 하며 여기서 우선 해결해야 할 사안은 투자보장협정, 이중과세방지협정, 대금 결제, 물류를 위한 항로 및 육로 개설 등이 될 것이다.

다가올 2000년의 남북 경험은 결론적으로 대내외적 환경에 의해 좌우되겠지만 현 상황으로 볼때는 남북간 일회성 문화 교류는 활발하게 진행될 것이나 순수한 경제 협력 관계가 활발하게 이루어질지는 아직 미지수로 남아있다. 남북 경제 관계의 활성화는 여타 분야의 교류에 물꼬를 틀 것이라는 기대와는 달리 우연하고 예기치 못한 사태로 인하여 부침을 거듭할 가능성도 충분히 높은 것이다. 