

## 경협 유망 분야 선정과 규모 추정

오승렬 / 통일연구원 연구위원

○ 는 6월 평양에서 열릴 남북정상회담 이후의 남북 경협 전개 방향에 대한 기대감이 확산되고 있다. 과거 주로 교역 위주였던 남북한간의 경제 관계가 대규모 지원 및 투자 가능성에 따라 한 단계 도약할 수 있는 계기가 마련될 수 있을 것으로 보고 있는 것이다. 남북정상회담 합의 이후의 남북 경협 사업 범위와 규모 및 내용에 관해서는 희망에 가까울 정도의 낙관적인 전망으로부터 다소 유보적인 태도까지 다양한 견해가 등장하고 있다.

낙관적으로 전망하는 근거는 이번에 남북한이 정상회담 개최에 합의할 수 있었던 것은 북한이 남한으로부터의 경제 지원 및 투자의 필요성을 절실하게 인식하고 있기 때문이며, 이와 관련하여 남북한이 그동안의 접촉 과정에서 상당 부분 의견의 접근을 보았다는 점이다. 한편 다소 유보적인 견해는 북한의 수용 가능성, 대규모 경제 지원을 위한 재원 조달의 어려움 및 북한 경제의 소화 능력 등을 근거로 삼고 있다. 아직 정상회담까지는 시간이 남아있고 남북 경협의 구체적 모습은 남북한간의 실무 접촉과 정상회담과

정에서 드러나게 될 것이나, 정상회담을 계기로 하여 향후 유망한 남북 경협 사업 분야 및 개략적인 규모를 검토해보는 일은 현 시점에서 의미있는 일이라 하겠다.

지금까지 남북 경협 사업 계획은 대체로 남한 정부 또는 관련 기업의 일방적 희망을 반영한 것이 대부분이다. 반면에 북한 경제의 수용 능력이나 체제 차원의 한계성, 북한 경제 현황에 비추어본 사업의 효율성 여부 등에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어왔다. 이와 같은 접근 방법으로 인해 투자 및 지원 우선 순위 선정 기준이 모호할 뿐만 아니라 개별 사업간의 연관성이나 보완적 효과 등이 소홀히 다루어지는 양상이 나타났다.

향후 남북 경협 사업의 유망 분야와 관련 사업 추진을 위한 개략적 투자 규모는 대략 세 가지 기준에 의해 판단해볼 수 있다. 첫째, 환경적 요인으로서 북한의 정책적 수용 가능성을 포함한 정책 환경을 고려하여 사업 실현의 가능성을 고려해보아야 한다. 둘째, 북한 산업의 구조적 연계성 및 물자 부족 현상을 감안하여 효율적 투자 기준을 적용해야 할 것이다. 셋째, 북한 경제의 장기적 발전

계획과 소화 능력, 남한 경제의 부담 능력 등을 감안하여 산업 분야별로 연차적인 투자 규모를 추정해보아야 한다.

**북한 경제 현황 및 정책 노선, 남한 경제의 현황과 남북한 경제 관계의 특성, 주변국과 북한간의 경제 관계의 한계성 등을 종합적으로 평가해볼 때, 북한 경제의 정상화를 위한 유일한 대안은 남북 경제 관계의 확대이며, 우리의 대북 투자 제안에 대한 북한의 수용 가능성은 점차 높아지고 있는 것으로 판단된다.**

### 북한 경제 회생을 위한 파트너로서의 남한

남한 정부의 적극적인 대북 포용 정책의지와 여론의 지지를 전제로 할 때, 남북 경제 협력 사업 전개 속도·범위·성격에 영향을 미칠 수 있는 주요 상황적 요소로는 ① 북한의 경제 상황 및 정책 방향, ② 남한 경제 및 남북 경제 교류의 특성, ③ 북한과 주변국의 경제 관계 등이며, 이를 근거로 향후 남북 경제 협력 사업에 대한 북한측의 호응 여부를 평가해볼 수 있을 것이다.

우선 북한은 최근 최악의 식량난에서는 벗어나고 있으며, 과거에 비해 실용적인 경제노선을 지향하고 있는 것으로 평가되나, 자력에 의한 경제의 정상화는 불가능할 것으로 판단된다. 에너지 및 원자재 부족으로 인한 낮은 산업 가동률과 제한된 영역에 머물고 있는 개방 정책, 투자 재원 부족, 대외 채무 상환 불이행에 따른 낮은 국제 신용도, 나진·선봉지역의 부진한 투자 유치 실적, 국제 시장 개척 능력 및 인적 자원 부족 등 북한이 직면하고 있는 경제 구조상의 문제점들

로 인해 가까운 시일 내에 독자적인 대외 경제 관계의 확대를 통한 외화 획득 및 기술 흡수는 어려울 것이다.

남한 경제의 입장에서 본다면 금융 위기의 충격에서 벗어난 남한 경제의 지속적인 성장과 산업 구조 고도화를 위해서는 남북한 간 생산 요소의 보완적 결합이 필요하나, 남북 교역 및 대북 투자 활동은 제도적 장치의 미비로 인한 한계성을 노정하고 있는 상황이다. 따라서 이번 정상회담을 계기로 하여 남북 경협에 법적·제도적 안전판이 마련될 수 있다면 남한 경제는 남북 경제 교류 확대·심화를 위한 모멘텀을 얻을 수 있을 것이다.

한편 북한은 미국·일본과의 관계 개선에 주력하고 있으며, 중·러와의 관계 유지 및 복구에도 노력을 경주하고 있으나, 정치·경제적 제약 요인으로 인하여 주변 4국과의 경제 관계 발전에 의한 북한 경제의 정상화는 어려울 것으로 보인다. 한편 그동안 경제 지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 결과적으로 식량과 에너지 부문에 있어서 북한 경제의 대외 의존도를 높이는 결과를 가져왔다.

초기에 유망한 분야로서는 북한 농업 재건 및 사회간접자본 확충을 위한 정부 차원의 지원 계획에 대한 참여를 고려해볼 수 있다. 영농 분야의 협력 사업으로서의 계약 및 위탁 재배를 시험적으로 추진하고, 점차 대상 지역 및 품종을 확대하며, 계약 재배를 위한 영농 자재를 현물로 지원하고, 수확물로 상환받는 방법이 가능할 것이다.

북한 경제 현황 및 정책 노선, 남한 경제의 현황과 남북한 경제 관계의 특성, 주변국과 북한간의 경제 관계의 한계성 등을 종합적으로 평가해볼 때, 북한 경제의 정상화를 위한 유일한 대안은 남북 경제 관계의 확대이며, 우리의 대북 투자 제안에 대한 북한의 수용 가능성은 점차 높아지고 있는 것으로 판단된다. 향후 남북 경제 관계의 확대는 대체로 위탁 가공 교역을 포함한 직간접 교역 확대 → 북한 지역에 대한 투자 및 경제 지원 → 합의에 의한 공동 사업 추진 → 남북한 생산 요소의 상호 보완성 구현 등의 단계를 거쳐 발전할 수 있을 것이며, 그 과정에서 교류 협력을 위한 제도적 장치가 마련될 것이다.

### 유망 분야의 선정

북한 경제의 정황이나 남북한 경제 관계 발전을 위한 기초 작업으로서의 의의를 고려해볼 때, 초기에 유망한 분야로서는 북한 농업 재건 및 사회간접자본 확충을 위한 정부 차원의 지원 계획에 대한 참여를 고려해볼 수 있다. 초기 정부 차원의 지원은 아무래도

일방적인 지원 형태를 보일 것이나, 남북 관계의 진전에 따라 농업 및 사회간접자본 부문의 지원도 점차 현물 및 선별적 프로젝트 중심의 지

원으로부터 경제적 효율성과 지속성이 보장되는 투자 형식으로 전환될 수 있을 것이다.

우선 농업 분야를 살펴보면, 초기 지원 품목으로서는 비료, 농약, 비닐박막, 소농기구, 개량형 벼품종 및 특용 작물 품종 등이 될 수 있을 것이며, 구체적 사업은 북한측의 요구 및 북한 경제의 수용 능력과 남한의 공급 능력 등을 감안하여 결정될 것이다. 농업 분야의 투자를 위한 준비 단계에서는, 북한 농업 부문의 낙후성을 고려하여 일정 한도 내에서 농업용품 생산 설비와 농기계 수리용 부품 및 대체 장비를 장기 차관 형태로 현물 지원하는 것이 바람직하다. 초기의 지원 사업에 이어 북한 농업이 자생력을 가질 수 있도록 농업용품 생산 설비 및 수송 수단 생산, 농업 기술 연구, 농업 관련 통신설비와 냉동·냉장·가공 부문의 합작 사업 추진이 가능할 것이다.

한편 영농 분야의 협력 사업으로서의 우선 계약 및 위탁 재배를 시험적으로 추진하고, 점차 대상 지역 및 품종을 확대하며, 계약 재배를 위한 영농 자재를 현물로 지원하고, 수확물로 상환받는 방법이 가능할 것이

다. 이를 위해서는 계약 재  
배 대상 농산품의 품질과 반  
입 조건 충족 여부를 확인할  
수 있는 품질 검사 및 기술

지도, 그리고 클레임 처리를 위한 제도적 장  
치를 마련하고, 신선한 농산품의 적시 공급  
을 위한 남북 육로수송망의 연계를 도모해야  
할 것이다.

한편 남한으로의 반입과 중국 지역으로의  
수출을 위한 현금 작물 및 특용 작물 재배를  
위한 남북한 합영농장을 시범적으로 건설하  
고, 남한은 기술과 품종 및 경영 방식을 제공  
할 수도 있다. 북한이 호응해올 경우, 북한  
전역을 대상으로 적절한 특용 작물 재배 배  
치도를 남북한이 공동으로 작성하고, 이에  
따른 시범농장을 각 지역에 운영하는 것도  
바람직하다. 이에 더해 러시아의 아무르, 하  
바로프스크, 연해주 등지 또는 중국의 동북3  
성, 삼강평원 등에 남한의 자본과 장비 및 북  
한의 노동력이 공동 진출하여 농업 생산을  
도모함으로써 북한의 식량난을 완화하고, 남  
한에 대한 안정적 농산물 공급원을 개발하는  
사업을 추진할 수도 있을 것이다.

한편 북한 경제 활성화를 위해서는 사회  
간접자본에 대한 지원 및 투자가 불가결하  
고, 북한의 현 상황에 비추어 그 대상은 매우  
광범위하다. 그러나 우선적으로 대북 경제  
지원·투자 사업이 효율적으로 운영되도록

남북한 합영농장의 시범적 건설, 북한 현 상황에 비추어  
그 대상이 매우 광범위하고 단계적으로 추진할 사회간접자본에  
대한 투자를 추진할 수 있을 것이다.

하기 위해 필요한 생산 기반 시설 확충 지원  
에 초점을 두어야 하며, 이는 철도·도로·  
통신망의 연결 및 확충, 연료·전력·용수의  
안정적 공급과 주택·문화 시설의 확충을 위  
한 지원 및 투자를 포함한다. 또한 특정 사업  
에 대한 지원에 있어서는 생산 시설의 건설  
공정과 제반 지원 수요 분야에 대한 평가 결  
과에 따라 지원·투자 착수 우선 순위를 결  
정해야 할 것이다. 이러한 생산 기반 시설 분  
야의 지원 및 투자는 장기적·지속적 효과가  
기대되므로 남북 경협 사업의 성공을 통한  
전시 효과적 측면에서도 바람직하다.

또한 사회간접자본 분야의 대북 지원 및  
투자 사업은 남북한 육로 수송망 연계와 북  
한 산업 시설에 대한 전력공급체계 개선, 남  
북한과 러시아 및 중국을 연결하는 대륙간  
횡단철도(TSR, TCR)의 부설, 남한 기업 전  
용공단 조성 사업, 남북 경협을 위한 북한의  
항만·공항 개선 사업, 북한의 주요 간선 철  
도·도로망 개선 사업 등의 분야에서 단계적  
으로 추진할 수 있을 것이다.

제조업 분야의 대북 투자는 초기에는 북  
한 경제 상황의 불확실성과 생산용 자재 공  
급의 어려움 등으로 인해 그동안 지속적으로

장기적으로 보아 공업 분야의 대북 투자 유망 부문의 효율적인 투자 우선 순위는 북한의 산업간 연관 관계에 입각한 파급 효과 분석과 국제 비교 우위 분석에 의해 결정하는 것이 바람직하다.

확대되어온 위탁 가공 교역의 대상 분야 및 규모가 급격히 신장될 것으로 전망된다. 특히 북한의 정책 방향을 감안할 때, 위탁 가공 교역은 기존의 초보적 경공업 제품 생산으로부터 전기·전자 및 농수산물 가공 등의 영역으로 확산될 것으로 예상되며, 남측으로부터의 생산 설비 및 주요 부품 공급이 육로를 통해 원활히 이루어질 경우 위탁 가공 교역은 남북 경협이 중심적 통로로 자리잡을 것이다.

장기적으로 보아 공업 분야의 대북 투자 유망 부문은 결국 경제적 효율성을 전제로 결정되어야 할 것이다. 따라서 경제적으로 효율성을 보장받을 수 있는 투자 우선 순위를 전망해보는 것은 향후 본격적인 대북 투자가 가능할 경우에 가장 유망한 투자 대상을 전망하기 위해 바람직한 수단이 될 것이다. 효율적인 투자 우선 순위는 북한의 산업간 연관 관계에 입각한 파급 효과 분석과 국제 비교 우위 분석에 의해 결정하는 것이 바람직하다.

일반적으로 각 산업은 다른 산업의 생산물을 중간재로 구입하여 생산 활동을 하고, 또 그 결과 생산된 생산물을 다른 산업에 중

간재로 판매하는 활동을 통하여 상호 의존 관계를 갖게 되므로, 각 산업간의 상호 의존도는 중간 투입물과 중

간 수요율의 크기에 따라 파악될 수 있다. 즉 타산업으로부터 중간재를 구매하는 정도를 나타내는 후방 연관 효과(backward linkage effects)는 중간 투입물에 의해서, 타산업에 중간재를 판매하는 정도를 나타내는 전방 연관 효과(forward linkage effects)는 중간 수요율에 의해서 각각 측정될 수 있다.

이러한 개념에 기초하여 북한 공업 부문에 대한 투자는 후방 연관 효과가 작고 전방 연관 효과가 큰 분야로부터 시행하는 것이 바람직하다. 이는 북한이 현재와 같은 경제 체제를 유지하는 한 물자 부족 현상은 계속해서 북한 경제의 애로로 작용할 것이며, 이러한 상황 하에서 후방 연관 효과가 큰 산업은 타산업으로부터의 중간재 구입이 원활하지 못할 경우 정상적 운영이 어렵게 되기 때문이다. 반면, 전방 연관 효과가 큰 분야는 많은 부분이 타산업의 중간재로 사용되므로 북한 산업의 애로를 타개하는 데 긍정적인 효과를 발휘할 것이며, 타산업에 대한 파급 효과가 크므로 최종 수요재보다 경제 활성화에 대한 기여도가 높을 것이기 때문이다.

따라서 초기 투자 및 지원 사업과 국제 교

역 환경의 개선으로 북한 경제가 어느 정도 자생력을 갖추면 뒤 후방 연관 효과가 비교적 높은 분야를 지원하는 것이 효율적일 것이다. 또한

다음으로 북한의 산업 애로와 연관된 산업유발계수를 고려할 기준으로 삼고, 대외 수출을 주요 목적으로 하는 투자 사업과 관련해서는 북한 산업의 국제 경쟁력을 분석함으로써 유망 투자 대상을 결정할 수 있다.

전방 연관 효과를 판단함에 있어서 북한 경제의 애로 부문인 전력 및 연료, 채광, 비료, 농약, 수송, 통신과 연관하여 특히 생산유발계수가 높은 부문에 대해 우선적으로 투자·지원해야 할 것이다.

대한 수요 증가를 충족시키기 위해서는 대체로 기계 화학 금속 및 금속 가공 분야의 투자에 의한 생산 증가가 필수적임을 알 수 있다.

이와 같이 전·후방 연관 효과와 북한 경제의 애로 부문 해소를 위한 과급 효과 등을 감안할 때, 대북 투자는 광업, 기계, 화학, 전기 전자, 금속 및 금속 가공, 섬유 분야를 우선적으로 고려하고, 기타 분야에 대해서는 순차적으로 추진하는 것이 투자 사업의 효율성 보장의 측면에서 바람직한 것으로 판단된다.

일반적으로 목재 및 목재 가공, 광업, 유리 및 세라믹 분야는 후방 연관 효과가 비교적 작고, 섬유·의류, 음식물 및 농산물 가공 분야는 비교적 큰 편이며, 금속, 전기·전자, 기계, 화학 분야는 그 중간에 위치하고 있다. 전방 연관 효과는 광업, 화학, 섬유 부문에서 비교적 크고, 조선·선박 수리, 유리 및 세라믹, 금속 및 금속 가공업, 기계, 전기 전자 부문은 중간 정도이며, 목재 및 목재 가공, 음식 및 농산물 가공, 의류 부문에서는 비교적 작은 편이다.

한편, 대외 수출을 주요 목적으로 하는 투자 사업과 관련하여서는 북한 산업의 국제 경쟁력을 분석함으로써 유망 투자 대상을 결정할 수 있다. 관련 연구 결과들을 종합해보면, 비철금속 및 의류가 북한의 수출 특화 부문이며 신발 등은 수출 우위 부문, 그리고 자동차, 산업 기계, 기기, 조선, 석유화학, 금속, 섬유, 산업용 전자 등은 수입 특화 부문임을 알 수 있다. 북한의 외환 부족을 감안하면 수출 특화 부문과 수입 특화 부문에 대한 투자가 우선 부문으로 고려되어야 할 것이다. 이는 의류 등 수출 특화 부문의 투자는

다음으로 고려해야 할 기준으로서 북한의 산업 애로와 연관된 산업 분야의 생산유발계수를 들 수 있다. 북한 산업의 애로로 작용하고 있는 석탄, 전력, 비료, 농약, 교통 설비, 발전 설비, 원동기 부문에 대한 경제 지원 부문별 생산유발계수를 추정하여 큰 순서부터 배열해보면 북한 산업의 주요 애로 부문에

남북한간의 경제 협력 사업이 본격화될 경우, 초기의 실질적 지원 및 투자 규모는 남북한 당국간의 협의에 의해 결정될 가능성이 클 것으로 전망된다. 그러나 장기적인 측면에서 본다면, 향후 실현 가능한 대북 경제 지원 및 투자 규모는 남한 경제의 부담 능력이나 자원 조달 가능성은 물론, 북한 경제의 소화 능력과 남북한 경제력 및 산업 구조 격차의 해소를 위한 장기 계획 및 관련 사업의 수익성에 대한 기업의 판단에 의해 결정될 것이다.

단기간 내에 북한의 외화 획득에 기여할 것이고, 수입 특화 부문에 대한 투자는 수입 대체를 통해 간접적으로 외환 애로를 타개하는데 도움이 될 것이기 때문이다. 이에 더하여 자본 회임 기간이 짧고, 북한체제에 대한 파급 효과가 상대적으로 작으며, 외화 획득의 효율적 수단이라고 볼 수 있는 관광 사업 또한 단기간에 발전할 수 있는 유망 분야로 판단된다.

### 경협 규모의 추정

남북한간의 경제 협력 사업이 본격화될 경우, 초기의 실질적 지원 및 투자 규모는 남북한 당국간의 협의에 의해 결정될 가능성이 클 것으로 전망된다. 그러나 장기적인 측면에서 본다면, 향후 실현 가능한 대북 경제 지원 및 투자 규모는 남한 경제의 부담 능력이나 자원 조달 가능성은 물론, 북한 경제의 소화 능력과 남북한 경제력 및 산업 구조 격차의 해소를 위한 장기 계획 및 관련 사업의 수

익성에 대한 기업의 판단에 의해 결정될 것이다.

비록 초보적인 시도라고 할지라도 대북 지원 및 투자 규모의 추정은 많은 가정과 인위적인 목표 설정을 필요로 한다. 대북 지원 및 투자

의 궁극적인 목적이 효율적인 남북 경협 사업을 통해 남북한의 보완적 생산 요소 결합이 가능하게 함으로써 남한은 투자에 대한 수익을, 북한은 경제 성장을 보장받을 수 있게 하는 데 있다면, 향후 남북한 경제의 성장 속도나 경제 규모에 대한 기본적 예측을 필요로 하며, 일정 기간 동안 남북한 경제력 격차를 줄이기 위한 목표 설정이 요구된다. 한편, 효율적인 경제 지원과 투자는 북한 산업 구조의 연관성과 부문별 성장 속도의 균형 유지를 필요로 한다. 이는 북한 산업 구조의 균형을 무시한 일방적인 투자 및 지원은 효율성을 보장받을 수 없기 때문이다.

이와 같은 점을 고려하여 효율성을 받을 수 있고, 산업간 균형의 측면에서 북한 경제의 소화 능력을 감안한 대북 지원 및 투자 규모의 상한선은 향후 15년간 북한 지역의 1인당 GDP 규모가 남한 GDP의 60%선에 이르고, 약 15년이 경과한 후 북한의 산업 구조가 남한의 1995년도 산업 구조와 흡사하게 되는 데 소요되는 자본 투입량으로 가정

한다. 또한 산업 분야별 지원 및 투자 소요 규모를 산정하기 위해서는 1971~88년 동안 남한 산업 각 부문의 한계자본계수를 적용하기로 한다. 앞에서 가정한 15년의 기간 동안 북한 경제는 경제 정책 개선에 의한 자체 성장 및 남한의 지원·투자에 의한 성장과 산업 구조의 변화를 동시에 겪게 되는 것이다.

이와 같은 가정을 기초로 하여 경협이 본격화될 경우, 초기 5년간의 북한이 소화할 수 있는 최대의 지원 및 투자 규모를 추정해보면, 전기·가스·수도 부문 20.13억 달러, 광업 30.15억 달러, 금속 161.2억 달러, 기계 306.7억 달러, 화학 121.17억 달러, 건설 351.3억 달러, 식품 공업 107.4억 달러, 경공업 165억 달러, 수송통신 62.5억 달러, 상업·금융 346억 달러 등이다.

그러나 이와 같은 지원 및 투자 규모는 북한이 전적으로 남한으로부터의 투자를 수용하는 상황 하에서 이상적인 목표 달성을 위한 최대한의 지원 및 투자 규모라고 볼 수 있다. 따라서 실질적인 규모는 북한의 수용 여부와 남한 기업의 사업 타당성 평가 결과에 따라 상당 부분 감소할 수 있다. 또한 여기서는 남북한 경제력 격차 축소라는 다소 인위적인 목표를 기준으로 하고 있으나, 현실적으로는 남북한의 합의에 의해 선별적으로 투자 및 지원이 이루어질 가능성이 크다고 볼 수 있다. 그러나 개략적인 대북 투자 소요 규

모를 파악하기 위해서는 이와 같은 접근 방법의 장점도 지적할 수 있는데, 이는 앞에서 언급한 대로 산업간의 균형 성장을 전제로 북한 경제가 소화할 수 있는 최대한의 투자 한계를 보여주고 있다는 점이다.

남북한 관계와 북한의 정책 노선 등을 감안하여 현실적인 평가를 해볼 경우, 위에 나열한 산업 부문별 투자 규모 가운데 상업·금융 부문을 제외한 분야에서 각각 5~10% 선의 대북 지원 및 투자가 가능할 것으로 판단되는데, 이는 향후 5년간 전체적으로 66억~133억 달러 정도의 규모가 될 것임을 의미한다. 따라서 남북한이 순조롭게 경제 협력 사업의 확대에 합의한다면 향후 5년간 매년 약 13억~27억 달러 수준의 대북 지원 및 투자가 이루어질 수 있을 것으로 전망해볼 수 있다. 이에 더해 정부 차원의 정책적 결정에서 이루어지는 농업 부문의 대북 지원과 이후 이루어질 농업 투자를 감안할 경우, 대북 지원 및 투자 규모는 다소 증가할 것으로 평가된다. 