남북 경협 전망

오승렬/ 통일연구원연구위원

북한은 금년도 당보 · 군보 · 청년보 공동사설에서 " 국가경제력을 다져 나가는 것보다 더 중대한 과업은 없다 "라고 밝힘으로써 본격적인 김정일 시대의 전개에 걸맞는 경제력 회복에 총력을 경주할 것임을 천명하고 있다. 한편 남북 관계와 관련하여 " 온 민족이 단결하면 그것이 곧 통일이다 "라고 함으로써 향후 과거에 비해 유연한 대남 정책 기조를 유지해 나갈 것임을 암시하였다.

남북정상회담 및 남북 경협 관련 제도적 장치 합의 등 긍정적인 남북 경협 환경의 변화로 인해 2000년도 남북 경협은 빠른 신장세를 보여주었다. 2000년 11월말까지 남북 교역액은 4억 달러를 넘어섰으며, 12월말까지는 약 4억 3,000만 달러를 넘어섰을 것으로 추정되고, 특히 위탁가공 교역 규모는 이미 10월말에 사상 최고치인 1억 달러를 넘어섰다. 비교역 분야에 있어서도 경의선 복구 사업의 시공과 개성공단의 초기 사업 대상 부지 선정 및 다양한 영역에 있어서의 남북 경협 사업 가능성 타진 등 활발한 움직임을 보여주었다.

2000년도에 이루어졌던 남북 관계의 진전과 금년도 공동사설에 나타난 경제 회생 및 대외 관계에 대한 북한의 적극적인 의지 등을 감안할 때, 작년의 남북 경협 모멘텀을 올해에도 지속될 가능성이 크다. 그러나 지난해에는 남북정상회담의 성사로 인해 현실적인 여건에 비해 지나치게 낙관적인 남북 경협에 대한 기대가 봇물을 이루었던 관계로 금년도 남북 경협 발전의 체감 속도와 범위는 기대에 미치치 못할 수도 있다. 한편 남북한 경제 여건 및 북한 경제 정책 변화의 한계성 등에 비추어 볼 때, 남북 경협의 본격적 확대를 제한 할 수 있는 요인들도 여전히 만만치 않게 남아있다.

향후 남북 관계 진전 방향을 결정할 수 있는 요인으로서 ① 김일성 시대와 차별화된 김정일 노선의 가시화 가능성, ② 주변국의 대한반도 정책 방향 및 북한과의 관계, ③ 남북한 경제의 여건 등을 들 수 있다.

북한의 정책적 변화: 김정일 노선의 모색

북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기 상황을 탈피하기 위해 표면상의 '강경'과 이면의 '유연'이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있다.

남북한은 2000년 6월의 정상회담을 통해 '서로의 접근 의도에 대한 불신'이라는 중요한 부분이 해결하고, 남북 경제 협력을 통해 민족 경제를 균형적으로 발전시킬 것임에 합의함으로써 다양한 영역에서의 경협 확대 가능성을 열어두게 되었다. 그러나 이와 같은 남북 화해·협력 분위기의 고조는 '저점 균형' 상태에 처해 있는 북한 경제가 정상 궤도에 진입하기 위한 '필요 조건' 가운데 하나일 뿐이며, '충분 조건'이라고 볼 수는 없을 것이다.

북한 경제의 정상적 발전을 위한 핵심적 요소는 북한 스스로의 경제 운용 방식이라는 점에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 1990년대에 북한은 극심한 경제난을 극복하기 위해 나름대로 새로운 경제 정책을 시도해 왔으며, 생존을 위해 불가피했던 현상적 변화를 제도적으로 수용하는 양상도 보여주었다. 또한 공식 문건에서는 대외 경제 부문의 역할을 폄하하면서도 주요 부문의 대외 의존도는 높아져 왔으며, 국제경제기구에의 조심스러운 접근 움직임을 보여주었다.

김정일 정권의 공식 출범에 따라 북한 지도부의 정책 노선 변화가 수반할 정치적 부담은 유훈 통치기에 비해 상대적으로 감소했다. 무엇보다 1990년대에 북한이 시행 착오를 거치면서 체득한 경제 정책 수단의 실질적 파급 효과에 대한 인식은 과거의 '주체 경제' 노선 견지에 따른 비용과 새로운 경제 정책의 필요성에 대한 상대적 평가를 변화시킬 수 있을 것으로 분석된다. 북한은 1990년대에 직면한 경제적 위기 상황을 탈피하기 위해 표면상의 '강경'과 이면의 '유연'이라는 괴리 속에서 점차 상황적 변화를 제도적으로 수용하려는 실용적 모습을 보여주고 있다.

최근 북한의 전방위적 외교 활동과 김정일의 중국 방문 및 남북정상회담 수용, 그리고 「6.15 공동선언」으로 이어지는 일련의 변화는 앞에서 설명한 북한 지도부가 정세 인식상의 한계성을 극복하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 경제 정책뿐만 아니라 한반도 문제 해결을 위한 정책에 있어서도 점차 새로운 김정일 노선이 가시화되고 있음을

남북 경협은 남북한 경제 상호간의 필요성에 의해 진전되고 있다. 그러나, 발전 속도나 범위에 있어서는 적어도 일정한 정도는 한반도 문제로 인해 얽혀있는 주요 주변국의 이해 관계로부터 영향을 받고 있다고 볼 수 있다.

보여주고 있는 것이다.

환경적 요인: 주변국의 대한반도 정책 및 북한과의 관계

남북 경협은 남북한 경제 상호간의 필요성에 의해 진전되고 있다. 그러나, 발전 속도나 범위에 있어서는 적어도 일정한 정도는 한반도 문제로 인해 얽혀있는 주요 주변국의 이해 관계로부터 영향을 받고 있다고 볼 수 있다.

우선 미국의 경우, 금년초 공화당 정부가 등장하게 됨에 따라 미국의 대북 정책은 보다 구체적인 반대 급부를 요구하게 될 것이며, 철저한 정경 연계의 선상에 놓여있는 북미 경제 관계를 감안할 때, 어느 정도 양자간 정치 외교적 갈등의 증폭은 불가피하다고 보겠다. 이 경우, 전반적인 북미 관계의 경색은 남북 관계의 냉각을 동반할 수도 있다. 그러나, 경제 문제에 대한 북한 지도부의 확고한 의지와 실질적인 경제 협력 상대로서 남한 정부와 기업의 비중 등을 감안할 때, 적어도 남북한 경제 관계 진전에 결정적인 장애 요인으로 작용하지는 않을 것으로 판단된다.

중국은 경제적 측면에서 북한과의 관계 유지를 위해 일정량의 식량과 원유, 코크스탄 등을 무상 지원하고 있으나, 북한 경제의 낙후성과 중국 동북 지역의 인프라 부족 등의 환경적 요인으로 인해 북한과 중국간에는 시장 경제 국가간에 나타나는 비교 우위 개발 및 특화에 의한 무역이나 투자 관계의 신속한 발전은 어려울 것으로 판단된다.

일본 및 러시아는 북한과의 독자적 관계 형성을 통해 한반도 평화체제 문제에 있어서의 국외자적 위상 탈피하고자 하는 동기를 가지고 있다. 경제적 사안의 경우, 북한과 일본은 미수교 상태에서 경제 관련 협정을 맺기도 어려운 상황에 놓여 있으며, 각종 현안이 미해결된 상태에서 일본내의 부정적인 대북 여론을 무시하면서까지 단기간 내에 북한과의 경제 협력 관계의 확대·심화를 추진하기는 어려울 것으로 전망된다. 한편 북한과 러시아는 2000년 2월 9일 평양에서 「조·러 친선 선린 및 협조 조약」을 체결하는 등 관계 개선의 움직임을 보여주고 있다. 그러나, 북한 경제에 대한 러시아의 본

격적인 지원은 어려울 것으로 판단되며, 경제 관계 역시 현상 유지 또는 약간의 개선 정도에 그칠 것이다.

정치 · 경제적 제약 요인으로 인하여 주변 4국과의 경제 관계 발전에 의한 북한 경제의 정상화는 어려울 것이며, 경제 회복을 위한 효율적 파트너는 남한이라는 점에 대한 경험적 인식으로 인해 북한은 향후 남북 경협에 대해 보다 적극적인 자세를 가지게 될 것으로 평가된다.

남북한 경제 여건과 남북 경협의 발전 방향

경제적 측면에서 본다면 남한 경제의 성장 둔화, 그리고 북한의 본격적 경제 개혁 움직임이 아직 포착되지 않고 있다는 점 등이 금년도 남북 경협 확대의 주요 걸림돌로 작용할 것으로 판단된다. 연구기관들은 올해의 남한 경제 성장률을 지난해의 9.2%보다 훨씬 낮은 5.1% 수준으로 예측하고 있으며, 기업의 대규모 구조 조정으로 실업률이 증가할 것으로 보고 있다. 이와 같은 경제적 어려움 속에서, 초기에 일방적인 대규모 투자를 필요로 하는 경협 사업에 대한 여론의 지지를 획득하기 어려울 것이며, 재원 조달 문제 역시 장애요인이 될 것이다.

경제적 측면에서 본다면 남한 경제의 성장 둔화, 그리고 북한의 본격적 경제 개혁 움직임이 아직 포착되지 않고 있다는 점 등이 금년도 남북 경협 확대의 주요 걸림돌로 작용할 것으로 판단된다.

한편 지난해 비료 지원에 더해 남북한간에 50만 톤의 곡물 차관 지원이 합의되었음에도 불구하고, 남북 이산가족 면회소 설치 및 생사 확인 등의 문제에 있어서 큰 진전이 없었다는 점은 정부 주도의 대북 지원에 대한 여론 악화를 초래할 수 있다. 이는 다시 북한의 부정적 대응으로 연결될 수 있다는 점에서 금년도에는 지원 및 장기 투자적 성격을 가지는 남북 경협 사업의 본격적 추진은 어려움을 겪을 것이다. 그러나 이와 같은 남북 경협 확대의 장애요인은 남북 경협 사업의 경제적 타당성과 수익성을 철저히 추구함으로써 어느 정도 극복될 수 있을 것으로 보인다.

예를 들면 금융 위기 이후 경제 회복기에도 과거에 비해 상대적으로 높은 실업률이 불가피할 것으로 예측되고 있는데, 남북한 경제 교류의 확대로 인한 취업 기회 창출과 시장 확보 등 실물 경제적 편익이 가시화 되는 경우, 남북 경협 사업 추진에 대한 긍정적 여론이 형성될 것이다. 또한 경상수지 흑자의 지속을 위해서는 국제 경쟁력 확보가

2001년도의 남북 경협 향방을 전망해 본다면, 우선 가장 주목할 영역은 역시 위탁가공 교역 분야일 것이다. 다음으로 기대해 볼 수 있는 분야는 소규모의 북한내 수출 상품 생산 기지 조성 및 운영에 남한 기업이 참여할 수 있는 기회의 획득이다. 마지막으로 남북한 경협 확대를 위한 제도적 장치가 마련됨에 따라 어느 정도 남북 교역 확대에 기여할 것으로 예상된다.

급선무이므로 남북한간 생산 요소 결합에 의한 남한 산업 구조의 고도화가 가능하다는 점을 인식하게 될 경우, 남북 경협의 필요성에 대한 여론의 공감대 형성이 가능할 것이다.

2001년도 남북 경협 전망

앞에서의 논의를 종합해 볼 때, ① 최근 실용적 성격을 띠는 김정일의 경제정책 노선이 본격적으로 드러나기 시작했으며, 북한 지도부가 체제 위기적 강박 관념에서 어느 정도 탈피하고 있다는 점, ② 북한과 주변국의 경제 관계는 제한적이며 남북 관계의 진전과 주변국의 국익 보장은 상호 보완적 측면이 강하다는 점, ③ 북한 경제 회생에 실질적인 도움을 줄 수 있는 투자 주체로서 남한 민간 기업과 정부 이외의 대안이 없다는 점, ④ 남한 경제의 성장 둔화로 인해 남북 경협의 경제적 동기가 부각되고 있다는 점 등은 금년도 남북경제 관계의 새로운 전개를 위한 기본적 여건을 조성하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 남한 경제의 어려움과 북한의 호응 유도라는 측면에서 한계성을 보여준 일방적 대북 지원의 문제점 등으로 인해 올해의 남북 경협은 새로운 수익 모델의 창출에 초점이 맞추어질 것으로 전망된다. 지난해 11월 남북한이 투자 보장과 이중 과세 방지, 청산 결제, 상사 분쟁 방지 등에 관한 제도적 장치 마련에 합의함에 따라 경제적 타당성에 입각한 남북 경협 사업의 추진이 가능하게 되었다. 그 동안 남북 경협의 불확실성에 의해 발생하던 추가적 거래 비용 감소의 계기가 조성된 것이다. 한편 경제 외적 기능이 강조되었던 금강산 관광 사업의 적자 누적에 따라 우리 기업의 경협 추진 전략도 경제적 수익성을 중시하는 방향으로 선회할 것으로 보인다.

이와 같은 상황 변화를 근거로 2001년도의 남북 경협 향방을 전망해 본다면, 우선 가장 주목할 영역은 역시 위탁가공 교역 분야일 것이다. 최근 참여 업체와 품목 수가 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라, 사업 영역도 초창기의 섬유, 신발 등 단순가공 품목으로부터 컬러TV, 자동차 배선, 컴퓨터 모니

터 부품, 카세트 테이프 등으로 확대되고 있는 점을 감안할 때, 올해 남북 위탁가공 교역의 종사 기업과 대상 영역은 크게 확대될 것으로 전망된다. 특히 북한 지도부가 산업 기술 및 전자 부문에 큰 관심을 보이고 있다는 점에서 초보적 전자 및 기계 부품 조립과 가공 생산 부문의 약진이 기대된다.

2001년도 남북 경협의 전체적 모습은 사업의 수익성이 강조되는 가운데 다양한 영역에 있어서의 실험적 사업 추진이 두드러질 전망이다.

다음으로 기대해 볼 수 있는 분야는 지금까지 거론되었던 것보다 소규모의 북한내 수출 상품 생산 기지 조성 및 운영에 남한 기업이 적극적으로 참여할 수 있는 기회의 획득이다. 북한은 향후 나진·선봉지대의 실패 교훈 등을 거울삼아 신의주나 남포 등 지리적 여건이 편리한 지역에 중국 동북 지방 등 인접 지역을 수출 대상 지역으로 하는 소규모 가공 및 제조 수출 기지 조성에 주력할 것으로 예상된다. 이 경우 기술과 경영, 마케팅 등의 우위를 가진 남한의 중견 수출 제조업 기업들과의 협력에 큰 관심을 보일 것으로 전망된다. 이와 같은 관점에서 본다면 개성공단 역시 매력적인 경협 사업 대상으로 부각될 것이나, 지나치게 거대한 계획은 오히려 북한측에 부담을 줄 수 있다는 점에서 북한측의 수용 가능성을 고려한 현실적 대안을 추진하는 것이 바람직하다.

마지막으로 남북한 경협 확대를 위한 제도적 장치가 마련됨에 따라 교역 및 투자 관련 거래 비용이 감소하고, 이는 어느 정도 남북 교역 확대에 기여할 것으로 예상된다. 그러나, 남한 경제의 성장 둔화와 북한 정책 변화의 한계성으로 인해 금년도 남북 교역 규모가 작년에 비해 크게 증가하기는 어려울 것으로 전망된다. 오히려 경수로 사업, 금강산 사업과 관련된 비거래성 물자의 반출 감소에 따라 전체적인 남북 교역 규모는 정체 현상을 보일 수도 있다. 2001년도 남북 경협의 전체적 모습은 사업의 수익성이 강조되는 가운데 다양한 영역에 있어서의 실험적 사업 추진이 두드러질 전망이다.