

연구총서 2001-23

남북경협 발전을 위한  
동북아 활용방안

최수영

통일연구원

# 요약

이제까지 남북경협은 한반도 내에서만 추진되어 왔다. 남북경협이 현재와 같은 소강상태에서 벗어나 발전해 나가기 위해서는 동북아에서 진행되고 있는 역내국가간 경제협력을 활용할 필요가 있다. 북한의 우려를 불식시키면서 남북경협을 확대하기 위해서는 동북아 국가들이 남북경협에 동참할 수 있도록 해야 한다. 이것은 북한과 동북아 국가들 사이에 현안이 되고 있는 경제문제에 우리가 참여함으로써 가능해진다. 북·중, 북·러, 북·일 사이의 경제관계에 우리가 기여할 수 있는 부분을 발견할 수 있다면 이를 통해 남북경협을 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

세계는 탈냉전과 세계질서의 변화 속에서 지역주의의 확산 추세에 따라 지역경제통합이 가속화되고 있다. 아·태 지역 내에서의 동북아의 비중은 점점 더 커지고 역내국가들 사이에서의 경제협력도 확대되어 왔다. 세계질서의 변화는 과거 사회주의권과 자본주의권으로 분할되어 있던 동북아경제를 역내국가들이 모두 참여하는 구조로 바꾸어 놓았다. 그렇지만 한국, 일본, 중국을 포함하는 동북아는 어떠한 지역협정 및 지역경제권에 참여하지 않고 있는 유일한 지역으로 남아있다.

동북아 국가들은 경제발전단계, 산업구조 및 생산요소의 부존 등에 있어 커다란 차이를 보이기 때문에 상호보완성이 매우 높다. 이 지역에서는 경제적 실리주의가 확산되어 왔고 역내국가들은 역동적 경제 성장을 이루어 왔다. 이렇게 동북아 경제협력은 잠재력과 필요성이 충분한데도 불구하고 역내국가들의 상이한 정치·경제체제의 존재, 민족주의적 성향 등의 장애요인으로 활성화되지 못하고 한·중·일 3국 중심으로 진행되어 왔다. 동북아에서 한반도의 정치·경제적 영향력은 미약하지만 주변 강대국과의 역학관계, 지정학적 위치, 시대적 흐름을 감

안한다면 역내 경제협력에서 한반도의 역할은 매우 중요하다.

남북경협은 양적으로는 팽창했지만 내용에 있어서는 바람직하지 않게 전개되어 왔다. 한반도 내에서 남한과 북한만이 참여하는 단순교역, 위탁가공교역, 경제협력사업으로 추진된 남북경협은 동북아 경제질서의 변화 및 역내 경제협력의 분위기를 전혀 반영하지 못하고 있다. 남북경협의 발전과 연계한 동북아 경제협력을 구체화하기 위해서는 북한을 동북아경제권의 일원으로 참여시켜야 한다. 또한 남북경협의 발전을 위한 동북아 국가들의 활용에는 역내 사회간접자본의 확충과 연결이 선행되어야 한다.

북한과 중국과의 경제관계는 변경지역인 동북3성과의 경제교류를 통해 대부분 이루어지고 있다. 북·중 경제관계에서의 현안은 중국의 북한에 대한 시혜적 성격의 한계를 극복해 나가는 것이다. 따라서 양국은 경제관계의 핵심인 중국 동북부 지역과 북한과의 경제관계를 정치적 고려에서가 아니라 경제적인 측면에서 발전시켜나가야 한다. 북한과 중국은 외국자본 및 새로운 산업의 양국간 인접지역 유치, 동북3성 자원개발, 양국 연결 인프라 개선 등에 협력함으로써 경제관계의 새로운 길을 모색할 수 있을 것이다.

최근 두 차례에 걸친 정상회담을 계기로 북·러 관계가 완전히 복원됨에 양국 사이에는 다양한 분야에서의 경제협력이 현안으로 떠오르고 있다. 여기에는 양국간 무역 확대, 북한의 러시아에 대한 채무문제, 소련의 지원으로 건설된 북한 산업시설의 재건, 철도협력 등이 포함되어 있다. 이러한 경제협력 현안은 부분적으로 과거 북한과 소련 사이에 존재했던 긴밀한 경제관계를 회복하는 문제임과 동시에 양국 사이에 새로운 경제관계를 형성해 가는 문제이기도 하다.

북한과 일본과의 경제관계는 양국의 수교협상이 가시화 되기 전까지는 별다른 진전이 없을 것 같다. 북한이 일본과의 관계 정상화에 깊

은 관심을 보이고 있는 것은 일본이 실질적으로 북한에 대한 경제적 지원을 해줄 수 있는 국가이기 때문이다. 북·일 관계의 최대 현안은 수교를 통한 청구권자금이 북한으로 유입되는 것이다. 북한은 경제제전에 필요한 자금을 일본으로부터 획득하기 위해서 일본과의 관계 정상화에 노력하고 있지만 일본 정부와 기업들의 북한을 바라보는 시각은 아직은 회의적인 것 같다. 그렇지만 북·일 수교에 따르는 수교자금의 집행은 양국 경제관계를 크게 바꾸어 놓을 것이다.

남북경협을 동북아 경제협력의 차원에서 추진하기 위해서는 무엇보다 북한과 중국, 러시아, 일본 등 동북아 국가들과의 경제관계 및 경제현안을 고려해야 한다. 동북아 경제협력이 다자간 구도로 진행되기에는 아직까지 이 지역에는 수많은 장애요소가 존재하고 있다. 따라서 남북경협을 동북아 국가가 모두 참여하는 다자간 협력구도의 틀 속에서 발전시키고자 하기보다는 현실적인 이해관계가 일치하는 국가와의 협력체제를 모색하는 것이 바람직하다. 이것은 남북한이 참여하는 동북아 경제협력에서 각국간 이해관계의 절충이 용이하고 편익의 분배에 따른 문제의 소지를 최소화할 수 있기 때문이다.

이러한 남북경협 발전을 위한 동북아를 활용하는 데 있어서 3가지 기본방향을 제시할 수 있다. 첫째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시키기 위해 남북한이 동시에 참여할 수 있는 동북아 경제협력을 추진해야 한다. 둘째, 북한과 동북아 국가들과의 경제현안과 우리와 동북아 국가들과의 경제관계에서 공통의 이해가 도출되어야 한다. 셋째, 남북한과 동북아의 한 국가만이 참여하는 3각협력체제의 틀 속에서 남북경협을 확대해 나가는 것이다.

남북경협 발전에 있어 중국을 활용하기 위해서는 북한과 중국과의 경제교류의 대부분을 차지하고 있는 동북3성의 변경지역과 북한을 연계해 나가야 한다. 이를 위해서는 북한과 중국의 주요 교류거점인 단

동-신의주를 3국 협력의 개발거점으로 선정·육성해 나가야 한다. 또한 훈춘-나진-선봉지대의 회랑을 연결해 북·중 연결루트를 다양화하고, 나진-선봉지대의 개발과 연계한 인프라를 확충함으로써 우리의 대륙 진출에 대한 교두보를 확보해야 한다. 우리가 참여함으로써 한·중, 북·중 관광을 중국 동북부와 북한을 연결하는 3국 관광협력으로 발전시킬 수도 있다. TCR과 경의선의 철도연결은 물류수송 및 지역 개발을 촉진시켜 3국간 경제협력을 통한 공동이익의 실현에 결정적인 기여를 하게 될 것이다.

러시아의 참여를 통한 3국 경제협력은 TSR-TKR 철도연결, 에너지 부문 협력, 농림수산업 협력, 산업협력 등을 통해 실현될 수 있다. 3국간 철도협력 사업은 장기적인 남북경협 발전은 물론 동북아의 발전과 지역협력에 큰 역할을 하게 된다. 에너지 부문에서 러시아 극동지역의 가스전 개발 및 가스관 건설사업, 전력교역은 러시아의 극동지역의 개발과 북한의 에너지문제 해결에 있어 필수적이다. 북한의 노동력과 우리의 자본 및 러시아의 자원을 결합한다는 의미에서 농림수산업 부문에서의 3국간 협력 전망은 매우 밝은 편이다. 러시아는 소련 지원으로 건설된 북한 산업시설의 현대화에 나서겠다고 밝히면서 우리의 자본 참여를 기대하고 있다.

일본을 활용하기 위해서는 북·일 수교회담에 대한 우리의 적극적인 지원이 요청되고 있다. 수교협상을 통해 북한에 제공될 대규모 청구권 자금은 북한경제의 향방을 크게 바꾸어 놓을지도 모른다. 수교자금의 집행은 북한의 인프라 확충 등에 우선 사용될 것으로 전망된다. 여기에 우리가 배제되지 않고 참여할 수 있어야만 남북경협 발전에 이룰 수가 있다. 우리는 북한경제의 재건을 위한 한·일 공동전략을 수립하고 북·일 수교자금의 집행을 계기로 남북한과 일본간 실질적인 3국 경제협력이 이루어질 수 있도록 만반의 준비를 갖추어야 한다.

남북정상회담 이후 급진전되었던 남북관계가 2001년 들어와 소강상태에 접어들면서 한동안 고조되었던 남북경협 분위기도 다소간 냉각되었다. 그 동안 남북한은 남북경협에 있어 너무 양자간 관계에만 매달려 왔다. 세계경제질서의 변화 속에서 동북아 경제협력의 기운이 확대되고 있지만 남북경협은 한반도에만 머물러 있었다. 지금부터 우리는 동북아 국가들과의 새로운 경제관계를 모색하면서 동북아 국가들을 활용하고 역내 경제협력의 차원에서 남북경협을 발전시켜 나가야 한다.

## - 목 차 -

I. 머리말 .....	1
II. 동북아 경제협력과 남북경협 .....	3
1. 지역주의의 확산 .....	3
2. 동북아 경제협력 구도 .....	5
가. 경제질서의 변화 .....	5
나. 역내협력의 잠재력과 문제점 .....	7
다. 역내협력 발전방향 .....	11
3. 남북경협과 동북아 .....	13
가. 남북경협 현황 .....	13
나. 남북경협과 동북아 .....	22
III. 북한과 동북아 국가들과의 경제관계 .....	28
1. 북한-중국 경제관계 .....	28
가. 북·중 관계의 변화 .....	28
나. 북·중 경제교류 현황 .....	30
다. 북·중 경제관계 현안 .....	34
2. 북한-러시아 경제관계 .....	36
가. 북·러 관계의 변화 .....	36
나. 북·러 경제교류 현황 .....	39
다. 북·러 경제관계 현안 .....	44
3. 북한-일본 경제관계 .....	46
가. 북·일 관계의 변화 .....	46



나. 북·일 경제교류 현황 .....	48
다. 북·일 경제관계 현안 .....	51
<b>IV. 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안 .....</b>	<b>53</b>
1. 기본방향 .....	53
2. 중국 활용방안 .....	57
가. TCR-경의선 연결 .....	57
나. 지역연계 개발 .....	59
다. 관광산업 협력 .....	63
3. 러시아 활용방안 .....	64
가. TSR-TKR 연결 .....	64
나. 에너지부문 협력 .....	66
다. 농림수산업 협력 .....	68
라. 북한 산업시설 현대화 .....	70
4. 일본 활용방안 .....	71
<b>V. 맺음말 .....</b>	<b>75</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>79</b>

## I. 머리말

이미 10년 이상이 경과한 남북한간 경제교류·협력은 양적인 성장에도 불구하고 여전히 발전을 담보하기에는 부족한 점이 많다. 남북정상 회담 이후 경의선 연결, 임진강 수해방지 등 정부 차원의 남북경협이 가시화되는 듯 하였으나 북한의 소극적인 자세로 인해 전혀 진전이 이루어지지 않고 있다. 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제 등 4개 합의서에 서명하였으나 이들이 언제 발효될지는 미지수이다. 민간 차원에서 추진되고 있는 경제협력사업도 승인이 증가되고 분야가 다양화되었지만 실질적인 협력은 거의 이루어지지 않고 있다.

남북경협에서 나타나고 있는 이런 현상은 무엇보다도 북한의 태도가 이중적이기 때문인 것 같다. 북한은 한편으로는 남한과의 경제교류·협력을 통해 실리를 추구하고 있지만, 다른 한편 남북경협의 확대에 따르는 남한에 대한 의존의 심화를 두려워하고 있다. 이런 북한의 태도가 바뀌지 않는다면 남북경협의 장기적인 발전을 기대할 수 없을 것이다. 북한을 바라보는 우리의 시각 또한 남북경협 확대의 장애요소가 되고 있음을 부인할 수 없다. 대북 포용정책이 남북한 긴장완화와 화해·협력을 위해 필요 불가결하다는 점을 인정하면서도 북한에 대한 지원 등에 있어서 국민의 여론은 분열되어 있다.

동북아에서는 탈냉전 이후 세계경제질서의 지역주의 확산에 부응하면서 역내국가간 경제협력의 분위기가 고조되고 있다. 수많은 장애요인들로 인해 역내 경제협력체로의 발전을 기대할 수는 없지만 동북아 국가간 경제관계는 새롭게 확대되고 있는 실정이다. 한·중·일 3국 중심으로 전개되어 온 역내 경제협력은 러시아, 북한 등의 참여를 통해 동

## 2 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안

북아 전체로 확대되고 있다. 최근 북한의 김정일 국방위원장이 중국과 러시아를 방문한 것도 이러한 맥락에서 그 의미를 더하고 있다.

동북아 국가들은 경제발전의 단계, 자원의 부존 정도, 경제체제의 다양성 등으로 인해 매우 이질적이다. 그렇지만 역내국가들의 이러한 상이함으로 인해 경제협력의 잠재력과 필요성은 오히려 배가되고 있다. 아직까지 동북아 국가들 모두가 참여하는 다자간 경제협력이 제대로 진행되지 않고 있지만 그 가능성은 열려있는 것이다. 현재 동북아 국가들은 쌍무적인 경제관계 발전에 더욱 많은 관심과 노력을 집중하고 있다.

현재와 같은 소강상태에서 벗어나 남북경협이 발전해 나가기 위해서는 동북아에서 진행되고 있는 역내국가간 경제협력을 활용할 필요가 있다. 북한의 우려를 불식시키면서 남북경협을 확대하기 위해서는 동북아 국가들이 남북경협에 동참할 수 있도록 해야 한다. 이것은 북한과 동북아 국가들 사이에 현안이 되고 있는 경제문제에 우리가 참여함으로써 가능해진다. 북한과 중국, 북한과 러시아, 북한과 일본사이의 경제관계에 우리가 기여할 수 있는 부분을 발견할 수 있다면 이를 통해 남북경협을 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

이 연구의 제2장에서는 지역주의의 확산과 동북아 경제협력 구도를 바탕으로 역내 경제협력과 남북경협의 관계를 살펴보고 있다. 제3장 북한과 동북아 국가들과의 경제관계에서는 북·중, 북·일, 북·러 관계의 변화, 경제교류 현황 및 경제관계의 현안을 검토하고 있다. 제4장 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안에서는 먼저 기본방향을 설정하고 중국, 러시아, 일본을 활용하기 위한 세부방안을 고찰하고 있다. 마지막 제5장에서는 본문의 요약과 맺음말이 담겨있다.

## II. 동북아 경제협력과 남북경협

### 1. 지역주의의 확산

최근 세계경제질서에는 자유무역주의를 표방하는 범세계주의(globalism)와 지리적 인접국들간의 경제협력 강화를 목적으로 블록을 형성하는 지역주의(regionalism)의 상반된 두 흐름이 동시에 나타나고 있다. 세계무역기구(WTO)가 출범하면서 다자주의의 기치아래 전 세계적 차원에서 투자와 무역의 개방화가 추구하고 있으나, 다른 한편 배타적 지역주의에 근거한 지역경제통합이 가속화되고 있는 실정이다.

지역주의는 80년대 유럽이 다자간 무역협상에 소극적인 자세를 보이자 미국이 스스로 이것을 받아들인 것을 계기로 힘을 얻게되었다.<sup>1)</sup> 그리고 유럽을 중심으로 이루어지던 지역경제통합의 움직임이 유럽연합(EU)을 통해 실질적인 경제통합이 진전됨에 따라 90년대에 들어와 북미지역을 비롯한 중남미, 아프리카 등 여타 지역에서도 이에 대항하는 지역주의가 빠르게 확산되었다. 아·태지역에서는 북미자유무역협정(NAFTA), 아세안자유무역지대(AFTA), 아·태경제협력체(APEC) 등의 지역경제협력체가 등장하였다.

이러한 지역주의 심화 현상이 세계적인 추세로 부상하면서 양자간 지역무역협정도 크게 증가해 왔다. ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’이 출범한 초기 2건에 불과하였던 지역무역협정 건수는 1990년 이후 132건이 새롭게 체결돼 1999년 10월 현재 209건인 것으로 WTO에 통보되어 있다.<sup>2)</sup> 지역무역협정은 단순히 협정 건수의 증가에

1) 조병구, “동북아 경제통합의 가능성,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제2권 7호 (2000.7), p. 16.

#### 4 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안

그치는 것이 아니라 지역무역협정에 참여하는 국가들이 세계 전체교역에서 차지하는 비중이 증가함으로써 세계무역질서에 결정적인 영향력을 행사하게 되었다.

과거 지역주의는 역내국가와 역외국가간 차별적 대우를 하는 배타적 특성 때문에 다자주의의 걸림돌로 인식되고 있었다. 바그와티(Bhagwati)를 비롯한 다자주의자들은 지역주의가 세계무역 자유화에 걸림돌로 작용하고 있다고 보았다. 이러한 우려는 지역주의가 원산지 규정, 반덤핑 조치의 자의적 해석 및 운용 등을 통해 역외국가에 대한 무역 장벽을 높게 되어 배타적인 경제권으로 발전할 가능성이 높고, 지역통합이 우선하는 경우 WTO를 통한 다자간 교섭의 인센티브가 저하되어 다자주의의 존재 기반을 위협한다는 생각에서 비롯되는 것이다.

그러나 지역주의 옹호자들은 지역경제통합에 의한 무역장벽 제거가 세계무역 자유화에 도움이 된다고 주장하고 있다. 최근에는 지역주의를 오히려 WTO가 추구하는 다자간 원칙을 달성하는 하나의 과정으로 이해하는 경향이 높아지고 있다.<sup>3)</sup> WTO 규정 28조는 배타적 지역무역협정이 협정체결 이전에 비해 역외국가에 대한 무역장벽이 심화되지 않는 한 이러한 지역주의 협정을 정당한 것으로 인정하고 있다. 이것은 원칙적으로 배타적 지역주의가 WTO의 기본원칙인 차별금지

---

2) 김창남·천인호, 『동북아 지역 해양도시간 경제협력모델 구상』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 7.

3) 이러한 지역주의의 유용성에 대한 근거로 지역통합은 첫째, 제한된 지역에서의 무역 및 투자의 자유화 확대가 점차 세계 무역 및 투자의 자유화를 유도할 것이라는 점, 둘째, 다자주의가 미처 포함하지 못하는 분야에서 새로운 규범을 시험하는 역할을 담당하여 WTO 교섭의 출발점을 제공한다는 점, 셋째, 세계화의 진전에 따라 빈번해지고 있는 지역내 분쟁을 역내에서 처리하는 세계경제의 하부구조로서의 역할을 담당한다는 점을 들 수 있다. 신용대 외 5인, 『한중일 경제협력의 발전 방향』, (서울: 산업연구원, 2000).

조항(non-discrimination principle)에 위배됨에도 불구하고 EU, 미국 등이 지역주의를 주도하고 있는 국제적 현실을 감안한 절충적인 조치라 할 수 있다. 즉 WTO는 배타적 지역주의가 존재하고 있는 현실을 받아들여 지역주의를 다자주의에 대한 디딤돌로 평가하고 있다.

지역주의의 확산 추세에 따라 세계 대부분의 국가들이 어떤 형태로든 지역무역협정에 가입하고 있으나 한국, 중국, 일본을 포함하는 동북아지역은 이러한 지역협정 및 지역경제권에 참여하지 않고 있는 거의 유일한 지역으로 남아있다. 그렇지만 동북아에서는 이 지역이 안고 있는 정치·경제적 문제를 해결하기 위한 방안으로 지역주의에 대한 논의가 활기를 띠고 있다. 비록 구체적이고 실질적인 협력은 아직 이루어지지 않고 있는 실정이지만 한·중·일 3국을 중심으로 동북아지역의 경제교류와 협력방안이 다양하게 모색되고 있다.

## 2. 동북아 경제협력 구도

### 가. 경제질서의 변화

세계경제질서의 변화 속에서 아·태 지역에서 동북아의 비중은 점점 더 커지고 동북아 국가들 사이의 경제협력이 강화되어 왔다. 중국에서는 사회주의 시장경제가 확산되어 왔고 러시아에서는 시장경제체제로의 전환이 이루어지고 있다. 북한은 여전히 사회주의 경제체제를 고수하고 있지만 나진·선봉지대를 경제특구로 지정하는 등 제한적인 개방에 나서고 있다. 이러한 변화는 동북아 사회주의 국가들이 한국 및 일본과의 경제협력을 확대하는 계기로 작용해 왔다. 따라서 동북아경제는 사회주의권과 자본주의권으로 나뉘어있던 분할 구조에서 벗어나 역내국가들이 모두 참여하는 구조로 바뀌게 되었다.

## 6 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안

남한과 북한, 일본, 중국 및 러시아 등이 포함되는 동북아에서는 냉전 종식에 따른 세계질서의 재편에 따라 새로운 경제협력관계가 형성되어 왔다. 가장 커다란 변화는 중국 및 소련의 시장경제 지향과 한국의 북방정책이 맞물려 한국과 이들 국가와의 경제교류 및 무역이 증가한 것이다. 한국은 1990년 소련과 국교를 정상화하였으며 1992년에는 중국과도 수교하였다. 한·소 및 한·중 수교는 한반도의 평화정착에 기여할 뿐만 아니라 이제까지 비정상적인 정치적 관계로 제한되었던 이들 국가와의 경제관계를 한 차원 높여 상호보완성을 활용하는 적극적인 경제협력관계로 나아가는 기회를 제공하였다.

북한의 경우 세계질서의 변화는 대외 경제관계에 근본적인 변화를 가져와 경제적 고립을 심화시켰다. 사회주의 국가들과 사회주의 시장의 붕괴로 북한은 이들 국가와 맺었던 장·단기 무역협정의 이행이 거의 중단되었다. 경제난 해결이 급선무인 러시아는 북한을 더 이상 지원할 수 없게 되었으며 중국도 정치이념을 앞세운 지원에서 벗어나 북한과의 실질적인 상호 경제협력으로 나아가고 있었다.

한반도를 둘러싼 동북아 경제질서의 변화는 남북한 경제교류와 함께 북·일 관계에도 커다란 영향을 미쳤다. 한국은 1988년 7·7선언 및 대북 경제개방조치를 통해 북한과의 물자교역을 시작하게 되었다. 이후 남북교역은 계속 확대되어 남한은 중국, 일본에 이어 북한의 세 번째 교역상대국으로 부상하였다. 남북교역은 북한이 이를 공식적으로 인정하지 않기 때문에 간접교역 형태를 취하고 있지만 시대의 흐름에 남북한 모두가 부응하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

90년대 초 중국과 러시아와의 경제관계가 소원해짐에 따라 북한은 일본과의 관계 개선에 나서고 있다. 이러한 관계 개선의 움직임은 북한이 당면한 경제난을 해결하자는 경제적 이유에서 출발하고 있다. 북한은 대일 청구권자금과 이와 관련하여 일본기업의 북한 내 투자에

큰 기대를 가지고 있다. 일본 또한 북한을 동북아 진출의 교두보로 인식하면서 북한과의 관계 개선을 위한 협상을 추진해 왔다. 난항을 거듭하고 있지만 북·일 수교는 동북아 경제협력구도의 판도 변화를 초래할 분기점이 될 것으로 보인다.

## 나. 역내협력의 잠재력과 문제점

### (1) 경제협력의 잠재력

동북아 국가들은 경제발전정도, 무역규모 및 산업구조면에서 많은 차이를 보이고 있다. 경제발전의 단계에 따라 일본은 선진국, 한국은 중진국, 그리고 기타 동북아 국가들은 개발도상국으로 분류할 수 있다. 일반적으로 산업구조의 차이는 경제의 상호보완관계를 심화시키는 것으로 나타나고 있다. 이러한 차이에서 발생하는 선진국에서 개발도상국으로의 자본 및 기술의 이동이 동북아 경제협력의 근간을 이루게 된다.<sup>4)</sup>

또한 동북아 국가들이 상이한 자원의 수요와 공급구조를 가지고 있는 점도 역내 경제협력의 가능성을 높여주고 있다. 풍부한 자원과 노동력을 가진 중국, 러시아는 이를 바탕으로 자원빈국인 일본, 한국과의 경제협력을 확대해 나갈 수 있다. 중국, 러시아, 북한은 자원이 풍부하지만 자원 낭비적 산업구조가 심화되어 있고, 자원의 개발에 필요한 자본과 기술이 부족하기 때문에 동북아 선진국과의 단순교역보다는 개발수입이 유리하다. 따라서 동북아 국가들이 공동 참여하는 다자간 자원개발협력도 가능하다.<sup>5)</sup> 한국은 동북아에서 선진국과 개발도상

4) 산업구조의 차이는 자본의 축적과 산업기술의 격차에서 기인하는 것이기 때문에 동북아 경제협력이 이루어질 때 수직적 분업형태를 띠게 될 것이다. 조병구, “동북아 경제통합의 가능성,” p. 25.



국 사이의 교량 역할을 수행하면서 역내 경제협력을 이끌어 나갈 수 있을 것이다.

지난 10년 동안 동북아 국가간 교역과 투자는 한·중·일 3국을 중심으로 급격히 증가해 왔다. 한·중·일 3국의 교역 및 투자 증대는 기술수준 및 노동가격의 차이 등 경제적 상호보완성이 주된 요인으로 작용하였다. 무엇보다도 동북아 경제협력의 가장 큰 잠재력은 이 지역 국가들이 역동적 경제를 가지고 있다는 점이다. 동북아는 지난 20~30년 동안 고속성장에 힘입어 세계경제의 1/5을 점유하고 있으며 향후 이 비중은 더욱 높아질 것으로 예상된다. 이러한 동북아의 경제성장은 이 지역에 막대한 자본과 기술이 양적, 질적으로 증대되는 것을 의미하기 때문에 역내 경제협력의 발전을 자극하고 있다.

아직까지 동북아 경제협력은 한국, 중국, 일본 중심의 쌍무적인 관계에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 동북아 경제협력에 소극적인 러시아, 북한, 몽골 등을 포함한다면 보다 광범위한 경제적 상호보완성을 활용하여 역동적이고 상호 이익이 되면서 장기적으로 지속 가능한 역내 경제협력을 창출할 수 있을 것이다. 동북아 국가들은 협력의 정도, 방식에 따라 비교우위 창출의 기회가 폭넓게 열려있기 때문이다. 이러한 동북아 경제협력의 전제조건은 하나는 러시아와 몽골의 체제 전환과정에서의 문제 해결 및 북한의 폐쇄주의가 개방주의로 나아가는 것이다.

동북아에서는 경제적 실리주의 확산이 지속되고 있기 때문에 역내 경제협력의 필요성이 증대하고 있다. 소련의 해체, 중국의 개혁·개방 가속화 등에 따라 이념보다는 경제를 우선할 수밖에 없는 상황에 직면하여 이 지역에 경제적 실리주의 등장하고 있다. 또한 세계 다른 지

---

5) 오용석, “동북아 경제협력의 여건과 구상,” 『동아시아 협력의 정치경제』, (서울: 세종연구소, 1997), p. 89~102.

역의 배타적 또는 보호주의적 경향에 대응하기 위해서도 동북아 경제협력의 필요성이 제기되고 있다.

## (2) 경제협력의 문제점

동북아 경제협력은 잠재력과 필요성이 충분함에도 불구하고 활성화되지 못했던 것은 여전히 이 지역에 상이한 체제와 이념의 장벽이 존재하기 때문이다. 상이한 경제수준에 따른 상대적 불평등 문제, 상이한 정치·경제체제의 존재는 이 지역 경제협력의 장애요인이 되고 있다. 차이는 있지만 중국, 러시아, 몽골은 시장경제체제로의 전환을 진전시키고 있다. 그렇지만 이들 국가는 완전히 구체제의 관행에서 벗어나지 못한 상태이고 북한의 경우에는 체제전환에 여전히 부정적인 자세를 보이고 있다. 보다 근본적으로 동북아 각국의 민족주의적 성향, 영토에 대한 집착, 사고의 폐쇄성 등도 경제협력의 문제점으로 지적되고 있다.

현재까지 동북아 경제협력은 쌍무적인 차원에서 진행되어 왔을 뿐 다자간 협력 경험은 일천하다. 한국, 중국, 일본은 동북아에서 3자간 협력체의 가능성을 모색해 왔다. 특히 2001년 말에는 중국이 WTO에 가입하였고 한국과 일본사이에 투자협정이 체결되었다. 그렇지만 한·중·일 3국간 완전한 시장개방에는 상당한 시일이 소요될 것이다. 또한 유럽과 달리 동북아의 정치·경제적 여건으로 보아 안보문제를 다룰 다자간 협의체의 구성과 병행되지 않을 경우 역내 경제협력체가 구성되더라도 실효성이 의문시되고 있다.<sup>6)</sup>

---

6) 동북아 국가들의 높은 대미의존도 및 역내 결속력의 정도로 보아 동북아 국가들만 참여하는 경제협력체의 실현 가능성은 낮은 편이다. 미국은 동북아에서의 영향력 감소를 원치 않기 때문에 미국을 배제한 동북아 국가들만의 지역협력체 결성을 반대하고 있다. 동북아의 경제력뿐

비록 한·중·일 3국간 무역에서 특정국이 일방적인 흑자(한국은 대 중국 흑자, 일본은 대 한국 흑자, 중국은 대 일본 흑자)를 보이지 않고 있지만, 한·중·일 3국간 무역수지의 불균형 문제는 향후 동북아 경제협력의 저해 요인으로 작용할 수 있다.<sup>7)</sup> 또한 장기적으로 역내국가간 기술수준, 노동가격의 차이가 좁혀질 것을 가정한다면 단순히 경제적 상호보완성에 기초한 경제협력은 한계에 다다를 수 있다. 특히 한국은 기술수준과 임금수준이 일본과 중국의 중간단계에 있기 때문에 지금과 같은 한·중, 한·일 협력관계의 지속 가능성은 낮아질 수 있고 경쟁관계로 전환될 수 있다.<sup>8)</sup>

동북아 경제협력을 바라보는 이 지역 국가들의 입장에도 상당한 차이가 존재한다. 일본은 동북아에서 일본을 정점으로 하는 국제분업구조가 정착되어 동북아에서의 영향력 확대를 기대함과 동시에 동남아 국가들과의 경제관계도 여전히 중요한 것으로 파악하고 있다. 한국은 동북아 경제협력의 활성화로 일본으로부터의 기술 이전 등을 통한 산업구조의 고도화 및 이 지역의 중심에 자리잡고 있는 북한의 개방을 통해서 남북경협의 확대를 기대하고 있다.

한편 중국과 러시아는 동북아 경제협력을 통해 상대적으로 낙후된 북한에 인접한 자국 지역 개발 및 경제활성화에 비중을 두고 있다. 중국은 연안지역에서의 경제개발 성공을 내륙지역으로 확산시키기 위해

---

만 아니라 정치·문화적 영향력이 갖추어지게 되는 시점에서 동북아 국가들만의 협력체 구성이 가능할 것이다.

- 7) 특정국이 일방적으로 흑자를 보이지 않는 현실은 다소나마 한·중·일 3국사이의 협조관계 구축에 도움을 주고 있다. 김중수, “동북아 경제협력: 정책과제에 대한 고찰,” 『동북아 경제연구』 제12권 제1호 (2000년), p. 7.
- 8) 이러한 현상은 한·중 경제관계에서 이미 나타나고 있다. 현재 중국은 단순 가공무역에 대해서는 가급적 자국기업이 담당하도록 유도하는 정책을 펴고 있기 때문에 우리의 대 중국 투자형태는 단순 기술 중심의 임금절약형에서 자본·기술집약형으로 전환이 필요하다.

주력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 역내국가들의 투자를 적극 유치하여 동북3성(길림성, 요녕성, 흑룡강성)을 개발하려 하고 있다. 또한 두만강을 이용한 동해로의 진출에도 큰 관심을 보여 왔다. 러시아는 부존자원이 풍부하나 미개발지역으로 남아있는 극동지역의 개발이 절실한 실정이다. 아직까지 러시아 극동지역에 대한 개발은 별다른 진전을 보이지 않고 있지만 최근 이 지역 개발에 대한 관심이 새롭게 제기되고 있다.

이와 같이 동북아 경제협력은 한·중·일 3국의 주도로 이들 3국의 쌍무적 경제관계 확대가 주종을 이루고 있다. 동북아에서의 다자간 경제협력의 시금석이라 할 수 있는 유엔개발계획(UNDP) 주관의 두만강지역개발계획(TRADP)에는 러시아와 북한도 동참하고 있지만 이들 국가는 동북아 경제협력에 소극적이다. TRADP는 자국에 유리한 방향으로 추진되기를 희망하는 동북아 각국의 다양한 이해 관계의 절충 등의 어려움 때문에 아직까지 별다른 진전을 보이지 않고 있다.

#### 다. 역내협력 발전방향

경제협력은 다양한 형태로 추진될 수 있으나 동북아에서는 EU처럼 국가통합 지향의 지역협력체 결성을 추구하는 것은 현실적으로 많은 제약이 따르고 있다. 동북아에서는 우선 한·중·일 3국을 중심으로 역내 무역자유화로 이익을 얻을 수 있는 방향으로 경제협력이 강화되어 나갈 것이다. 즉 역내 3국이 다자간 체제에서라도 경제협력을 강화할 수 있는 분야를 선정하여 이들 분야를 중심으로 협력해 나가는 방식이 될 것이다. 따라서 동북아에서는 EU처럼 제도화된 지역주의가 아닌 열린 지역주의(또는 연성지역주의) 형태의 경제협력체의 탄생은 가능할 것이다. 그러나 APEC과 같은 동북아 국가만이 참여하는 개방된

지역협력체의 유용성과 효과는 제한적일 수밖에 없다.

한편 동북아 경제협력은 한·중·일 3국 중심에서 러시아 및 북한의 참여로 확대되어 나갈 것을 예상할 수 있다. 그렇지만 동북아 국가들의 상이함과 경제협력에 대한 입장 차이는 역내 다자간 협력체제의 구축에는 커다란 걸림돌이 되고 있다. TRADP 사업이 순조롭게 진행되지 않고 있는 것은 동북아에서의 다자간 경제협력이 얼마나 어려운 것인지를 보여주는 대표적인 사례이다. 이 지역에서의 경제협력은 기존의 한·중·일 3국간 경제협력의 확대와 함께 이들 국가가 러시아 및 북한과의 경제관계를 새롭게 확대해 나가는 형태를 취하게 될 것이다.

이런 점에서 동북아 경제협력은 국가간 공식적 관계를 바탕으로 하는 다자간 협력기구의 설립보다는 국가간 경계를 초월하는 자연경제 지역(natural economic territory) 개념의 형태로 발전될 것으로 전망된다.<sup>9)</sup> 동북아 경제협력은 민간, 지방, 국가 등 다양한 차원에서의 협력을 병행하는 중층적 협력구도가 바람직 할 수 있다.<sup>10)</sup> 중앙정부 주도의 협력체제 구축보다는 지방정부(지방자치단체), 특정목표에 국한되는 협조체제 구축이 보다 현실적인 경제협력의 방안이 될 수 있을 것이다. 예를 들면 한·일간 서해안 지방자치단체와 중국 동북3성간 무역과 투자의 자유무역지대를 한정적으로 설정하여 운영하는 방법도 고려할 수 있다.

이러한 동북아 경제협력의 중심에는 한반도가 자리잡게 될 것이다. 비록 동북아에서 한반도의 정치·경제적 비중은 미약하지만 주변 강대

---

9) 김규륜, “동북아 경제협력과 남북한 관계,” 『동북아 경제권 구상과 한국의 선택』, 세종연구원·한국세계지역연구협의회 공동주최 세미나(1995.10.6~7) 발표 논문, p. 279.

10) 지방이나 민간차원에서의 자발적 협력에는 분명 한계가 있지만 동시에 동북아 국가들의 강한 민족주의적 성향을 감안할 때 국가주도적 협력 또한 한계를 가질 수 있다. 김원배, “동북아 경제협력과 부산경제의 역할,” 『동북아경제연구』 제12권 제1호 (2000년), p. 32.

국과의 역학관계, 한반도의 지정학적 위치, 시대적 흐름을 감안한다면 역내 경제협력에서 한반도의 역할은 매우 중요하다. 특히 남북관계의 진전 여부에 따라 동북아 경제협력의 방향이 바뀔 수도 있다. 한국은 다자주의 원칙을 천명하면서 동북아의 개방된 지역주의 활용을 통해 동북아 국가들과의 경제관계를 확대하면서 실익을 극대화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

### 3. 남북경협과 동북아

#### 가. 남북경협 현황

##### (1) 물자교역

우리 정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 일방적으로 선언하였다. 이후 10월에는 「대북경제개방조치」를 통해 남북한간 교역을 허용하고, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 남북교류를 지원하였다. 이에 따라 부분적이지만 제3국을 통한 북한과의 교역이 추진되기 시작하고 남북한 경제관계는 물자교류를 중심으로 확대되어 왔다.

남북교역은 1989~90년 동안 연간 1~2천만달러로서 시험적 거래를 통한 상호교역의 가능성을 타진하는 정도에 머물렀다. 1991년 남북한의 정치관계가 발전함에 따라 이러한 분위기를 반영하여 남북교역은 빠른 속도로 확대되었다.<sup>11)</sup> 이에 따라 1991년과 1992년의 교역규모는 각각 1억1,127만달러, 1억7,342만달러를 기록하였다. 1993~94년간 남

11) 1991년 남북한은 유엔 동시가입(9.17), 남북고위급회담 진행 및 남북기 본합의서를 채택(12.13)하였다.

북교역은 증가추세가 크게 둔화되어 2억달러에 미달하는 수준에서 정체하는 모습을 보였다. 이것은 북한 핵문제의 대두로 인해 남북관계가 급격히 경색되었기 때문이다.<sup>12)</sup> 그러나 주목할만한 사실은 남북관계가 악화되고 북한의 대외무역규모가 감소하는 가운데서도 남북교역의 증가추세가 유지되었다는 점이다.

「미·북 제네바 합의」(1994.10)로 북한 핵문제 해결의 실마리가 마련됨에 따라 정부는 그 동안 유보되었던 남북경협을 단계적 추진을 위해 「남북경제협력 활성화 조치」를 발표(1994.11.8)하고 1995년에는 기업인 방북 및 협력사업(자) 승인 등 후속조치를 시행하였다. 남북관계의 새로운 진전 속에서 1995년 6월 정부는 당국간 북경회담을 통해 대북 쌀지원에 합의하였지만 대북 쌀지원 과정에서 발생한 인공기 계양 및 선원억류사건 등으로 남북관계는 다시 경색되었다. 남북관계의 진전과 경색이 교차하였던 1995년의 남북교역은 위탁가공교역의 증가에 힘입어 전년 대비 47.7% 증가한 2억8,729만달러를 기록하였다.

1996년에 들어와서 남북관계는 9월의 나진·선봉 투자포럼에 남한 관계자의 참석 무산, 강릉 잠수함 무장공비 침투사건과 연이은 북한의 대남 보복발언 등으로 한층 경색되었다. 그 결과 1996년의 교역규모는 위탁가공교역의 증가에도 불구하고 전년 대비 12.2% 감소한 2억5,204만달러에 머물렀다. 1997년에는 적십자회담을 통한 대북식량지원과 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 경수로사업추진 세부사항 관련 실무협상이 타결되는 등 남북관계가 진전됨에 따라 남북교역 규모는 3억834만달러를 기록하여 처음으로 3억달러를 돌파하였다.

그러나 외환위기에 따른 환율상승, 경기침체에 따른 내수 위축 등 우리측의 경제사정 악화로 인해 1998년 남북교역은 2억2,194만달러로

12) 정부는 1993년 6월 제11차 통일관계장관회의에서 북한의 핵문제가 해결될 때까지 남북경협을 유보하는 조치를 취하였다.

축소되었다. 우리 경제가 회복세를 나타낸 1999년 남북교역규모는 전년 대비 50.2% 늘어난 3억3,344만달러를 기록하였다. 이렇게 남북교역이 큰 폭으로 증가한 것은 북한 물자의 반입이 농림수산품을 중심으로 증가하고 위탁가공교역이 전년 대비 40.3% 늘어나는 등 실질교역(상업적 거래와 위탁가공교역)이 회복되었기 때문이다. 동시에 대북 지원 및 협력사업 추진 등에 따른 비거래성 교역의 물자반출이 크게 증가했기 때문이다.

2000년 남북교역액은 남북정상회담 개최 등 남북관계가 급속히 개선됨에 따라 사상 처음 4억달러를 돌파하여 4억2,515만달러를 기록하였다. 2001년 남북교역은 전년도에 비해 규모면에서 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2001년(1~10월) 남북교역액은 3억2,973만달러로 전년 동기 3억6,576만달러 대비 9.9% 감소하였다. 이 중 반입액은 1억3,326만달러로 전년 대비 6.7% 증가하였으나, 반출액은 1억9,647만달러로 18.4% 감소하였다. 이와 같은 교역액 감소는 국내경기 침체, 인천-남포항간 물자 운송 차질, 남북경협의 제도적 여건 미비, 전반적인 남북관계 소강상태 등에 영향을 받은 것이다.

남북한 물자교역의 구성은 전반적으로 북한으로부터 농수산물과 광산물, 그리고 일차금속제품을 반입하고, 북한으로는 임가공용 섬유류, 기계류 등을 주로 반출하는 형태로 이루어지고 있다. 최근 남북교역에서 나타난 가장 두드러진 현상은 비거래성 교역의 급증이라 할 수 있다. 비거래성 교역의 대부분은 대북 지원 및 협력사업용 물자의 반출이 차지하고 있으며 북한으로부터의 반입은 극히 일부분에 불과하다. 따라서 남북교역은 비거래성 교역을 제외한 실질교역은 오히려 90년대 중반 수준에 머무르고 있는 실정이다.



### <남북교역 현황>

(단위: 천달러)

	반 입				반 출				합 계			
	총 액	상 업	위 탁	비거래	총 액	상 업	위 탁	비거래	총 액	상 업	위 탁	비거래
1995	222,855	201,141	21,174	0	64,436	28,723	24,718	10,995	287,291	230,404	45,892	10,995
1996	182,400	146,162	36,238	0	69,639	17,220	38,164	14,255	252,039	163,382	74,402	14,255
1997	193,069	150,175	42,894	0	115,270	23,845	36,175	55,250	308,339	174,020	79,069	55,250
1998	92,264	50,787	41,371	105	129,679	21,914	29,617	78,149	221,943	72,701	70,988	78,254
1999	121,604	67,746	53,736	122	211,832	21,670	45,883	144,279	333,436	89,416	99,619	144,401
2000	152,373	78,551	71,966	1,856	272,775	36,499	57,224	179,052	425,148	115,050	129,190	180,908
2001	133,260	70,842	60,360	2,058	196,468	8,809	44,261	143,397	329,728	79,651	104,621	145,457

주 1) 1995년 교역금액은 대북 쌀지원 237,213천달러 반출을 제외한 것임.

2) 2001년은 1월부터 10월까지의 실적임.

#### (2) 위탁가공교역

코오롱상사가 1991년 처음으로 가방 위탁가공을 추진한 것을 시작으로 위탁가공교역은 남북한 관계의 경색에도 불구하고 꾸준히 신장해 왔다. 위탁가공 교역액은 1992년 84만달러 정도로서 남북교역에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였지만 1996년에는 7,440만달러로 증가하여 전체교역에서 29.5%를 차지하였다. 1996년까지 빠르게 증가하던 위탁가공교역은 1997년에는 그 증가세가 크게 둔화되어 전년에 비해 6.3% 증가한 7,907만달러를 기록하였다. 1998년에는 IMF 경제위기로 인한 환율상승, 내수경기 위축 등 교역여건의 악화로 위탁가공교역이 처음으로 감소하였지만, 우리 경제가 회복되면서 1999년 위탁가공교역은 전년 대비 40.3% 증가한 9,962만달러를 기록하였다.

이러한 증가 추세는 2000년에도 지속되어 위탁가공교역은 전년 대비 29.7% 증가하여 역대 최고금액인 1억 2,919만달러(반입 7,197만달러, 반출 5,722만달러)에 달했다. 비록 위탁가공교역이 전체교역에서 차지하는 비중(1997년 25.6%, 1998년 32.0%, 1999년 29.9%, 2000년 30.4%)에는 큰 변화가 없었지만, 위탁가공교역은 거래성 교역의 절반 이상(1999년 52.7%, 2000년 52.9%)을 차지하게 되어 비거래성 교역을 제외한 실질교역의 측면에서 남북교역의 중요한 축을 형성하고 있다. 2001년(1~10월) 위탁가공교역은 1억462만달러(반입 6,036만달러, 반출 4,426만달러)로 전년동기 대비 6.0% 감소하고, 전체교역액의 31.7%, 거래성 교역액의 56.8%를 차지하였다.

남북한간의 위탁가공교역에는 국내에서의 생산비 상승 등에 따른 경영 악화를 벗어나기 위해 북한 진출에 관심을 두고 있는 중소기업들이 많이 참여하고 있다. 1992년 제일모직 등 4개사가 참여하였으나 이후 꾸준히 참여업체가 증가하고 있다. 2001년에는 10월까지 서전어 패럴, 한일합섬 등의 섬유업체와 (주)아이엠알아이(IMRI), 성남전자 등의 전자·전기업체를 포함하여 총 115개 업체가 위탁가공교역에 참가하고 있다. 1998년부터는 임가공 기술지도를 위한 우리 기술자들의 방북이 성사되었고 1999년에는 성남전자 등 5개 기업이 북한을 방문하여 기술지도를 하였다. 위탁가공교역을 위한 설비 반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 총 37건 917만달러 상당의 설비가 반출되었다.<sup>13)</sup>

남북한 위탁가공교역은 반출입 모두 섬유류에 대한 의존이 매우 높은 특징을 보이고 있다. 위탁가공교역 품목은 봉제형 완구나 가방, 신발 등으로부터 스웨터, 재킷 등 의류분야로 확대되어 섬유제품이 중심을 이루고 있다. 1996년부터는 컬러TV, 스피커, 자동차 배선 등 전자·

13) 연도별 위탁가공설비 반출 현황(단위: 천달러, 건)은 1995년 532(2), 1996년 670(6), 1997년 490(4), 1998년 1,380(6), 1999년 5,662(18)으로 총 37건 916.6만달러이다.

전기제품 등과 같은 여타 부문으로 품목이 다변화되고 있다. 1998년에는 컴퓨터용 모니터, 마이크 등 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트 테이프 등으로 품목이 확대되었으며 2000년 4월부터는 ‘한마음’담배가 위탁가공교역을 통해 반입되고 있다.

초기 연도를 제외하고 1995년까지 위탁가공교역을 통해 반입된 제품의 거의 전부를 섬유류가 차지하였으나 섬유류의 비중은 1997년 89.4%, 1998년 84.7%, 1999년 83.8%, 2000년 74.3%로 계속 낮아지고 있다. 반면 전자 및 전기제품의 반입비중은 1995년까지 거의 전무한 상태에서 1998년에는 8.3%로 높아졌고 2000년에는 11.4%를 차지하였다. 반출의 경우에도 섬유류의 비중이 매우 높지만 1996년부터 플라스틱·고무·가죽제품, 전자 및 전기, 생활용품의 비중도 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 전자 및 전기제품은 2000년도 반출 비중이 11.5%로 나타나 높은 신장세를 보이고 있다.

참여업체가 증가하고 있고 최근 품목이 다양화되고 있지만 아직까지 위탁가공교역에서는 전반적으로 수익 창출이 어려운 것으로 파악되고 있다. 여전히 섬유류 위주의 단순 임가공이 주류를 이루고 있고 첨단기술을 요하는 분야로의 확대에는 커다란 어려움이 따르고 있다. 또한 위탁가공과 관련하여 운송비 과다, 기술지도 및 품질검사의 애로 등 교역여건의 실질적인 개선은 크게 이루어지지 않고 있다. 다만 섬유류 분야에서 장기간 경험이 축적된 일부 업체와 전자·전기분야에서 철저한 공정관리와 기술지도를 통해 생산성을 제고함으로써 약간의 이익을 실현하고 있는 업체가 있을 뿐이다.

### (3) 경제협력사업

남북한 경제협력사업은 대우가 협력사업자 승인(1992.10.5)을 받은

이후 북한 핵문제 등으로 인해 한동안 부진하다가 1994년의 「남북경협 활성화 조치」를 계기로 우리 기업인들의 방북이 본격화되면서 다시 시작되었다. 1995년 대우는 최초로 대북 투자로 바로 이어지는 협력사업 승인(5.17)을 받고 남포공단에서 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업(512만달러)을 실제로 시행할 수 있게 되었다. 대우는 1996년 1월 조선삼천리총회사와 남북 최초의 합영회사인 「민족산업총회사」를 설립하고 8월부터 남포 공장에서 셔츠, 블라우스, 재킷, 가방 등을 생산하여 국내 반입 및 일본에 수출해 왔다.

국민의 정부는 남북경협의 확대를 위해 1998년 「남북경협활성화 조치」를 발표하였다.<sup>14)</sup> 투자규모 제한의 완전 폐지, 투자제한업종의 네가티브화, 협력사업자 및 협력사업 동시승인제 신설 등 정경분리원칙에 입각하여 남북경협 확대를 위한 주요 조치들을 시행하였다. 이에 따라 외환위기 및 내수경기 위축 등 어려운 경제여건 속에서도 경제협력사업은 기존의 섬유·봉제 등 경공업 위주의 제조업에서 농업·수산업·부동산·광고업·관광업 분야로 승인이 다양화되었다. 2000년 12월 말 현재 39개 기업이 경제협력사업자로서 대북 사업을 추진하고 있으며, 이중 18개 사업이 경제협력사업 승인을 받아 사업을 시행하고 있다.<sup>15)</sup>

정부는 2001년 11월까지 신규로 5개사에 대해 경제협력사업자로 승인했으며, 이중 4개사에 대해서는 협력사업을 승인하였다. 협력사업 승인 획득 기업은 IT분야의 (주)하나비즈닷컴(사업내용: 평양정보센터

14) 남북경협 활성화 조치의 구체적인 내용은 최수영, “남북경협 활성화의 구체화 방안,” 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 50~53 참조.

15) 1992년 대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 2000년 12월말까지 총 43개 기업이 경제협력사업자 승인을 받았다. 그러나 1999년 12월말에 협력사업자 승인기업 중 4개 기업이 최초 승인기준 미달 및 남북경제협력질서 저해 등을 이유로 그 승인이 취소된바 있다.

와 합영으로 남북 프로그램 공동개발, 공동 개발단지 조성 등을 위해 중국 단둥에 「하나프로그램센터」 설립)과 (주)엔트랙(광명성총회사와 합영으로 정보기술협력사업 및 공동제품개발 협력사업을 위해 평양에 「고려기술개발제작소」 설립), (주)G-한신(광명성총회사와 합작으로 평양에 유리제품 생산공장 설립), (주)국양해운(개선무역총회사와 인천-남포간 선박운행과 관련, 낙후된 남포항의 하역설비 개선에 따른 시설 제공) 등이다. (주)아이엠알아이(IMRI, 삼천리총회사와 합작으로 평양에 발포성 수지 생산공장 설립)는 협력사업자 승인을 받았다.

그렇지만 2001년 이전에 승인을 받은 협력사업 중 사업이 본격적으로 추진되고 있는 것은 수 개에 불과한 실정이다. 국제옥수수재단의 농업부문 조사, 연구 및 협력사업, 현대상선·현대건설·금강개발산업·현대아산의 금강산관광사업이 진행중에 있다. 태창은 강원도 고성군 온정리에 생수공장을 건설하고 2000년 7월부터 생수를 국내 시판중이다. 녹십자는 혈전치료제인 ‘유로키나제’ 생산공장을 2000년 7월 준공한 후 10월부터 반제품을 생산, 전량 국내로 반입하여 완제품을 생산할 계획이다. 평화자동차는 자동차 수리·개조 및 조립생산 공장을 건설하기 위해 2000년 2월 착공식을 가졌다. 삼성전자는 2000년 3월 조선컴퓨터센터와 공동으로 북경에 ‘삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터’를 설립하고 문서요약 등 5종의 소프트웨어(S/W)를 개발하고 있다.

이들 경제협력사업 중 금강산관광사업과 남북 S/W 공동개발을 포함한 정보기술(IT)관련 경제협력사업은 북한의 경제정책 변화와 밀접하게 연계되어 있다고 할 수 있다. 금강산관광사업을 통해 북한이 획득할 수 있는 외화규모는 북한의 1년 수출총액이 5억달러를 약간 상회한다는 점에 비추어 볼 때 상당한 규모이다. 더구나 금강산관광사업을 위해 북한은 비용을 거의 지불하지 않기 때문에 이 사업의 외화가

득률은 여타 수출을 통한 외화가득률과는 비교가 되지 않을 만큼 매우 높은 것이다. 북한이 금강산관광사업을 통해 막대한 실리를 챙기고 있는 것은 북한의 실리·실용주의 추구하고 무관하지 않으며 IT관련 경제협력사업은 북한의 과학기술 중시 및 IT산업 육성과 맥이 닿아있다.

금강산관광사업을 제외하면 진행중인 협력사업은 모두 소규모에 불과한 실정이다. 그러나 현대가 개성지역에 공단조성사업을 추진함으로써 대규모 경제협력사업의 추진이 가시화되고 있다.<sup>16)</sup> (주)현대아산은 2000년 8월 북한측과 합의하여 개성지역을 공단부지로 확정하고 총 2,000만평 규모(공단 800만평, 배후도시 1,200만평)의 공단을 개발하기로 하였다. 이와 관련 한국토지공사는 개성공단 가운데 1단계 사업(1단계 사업부지는 북방한계선에서 4km 떨어진 개성시 관문군 평화리 일대 1백만평)을 2001년 상반기 중 착공하겠다고 밝혔다. 한편 현대는 개성지역의 문화유적지와 명승지를 활용하여 육로를 이용한 관광을 연내 실시키로 북한측과 합의한 바 있다.

정부차원에서의 경제협력사업도 남북정상회담을 계기로 추진되고 있다. 제1, 2차 장관급회담에서 남북은 경의선 철도연결 및 문산-개성간 도로개설에 합의하고 공사가 착공(2000.9.8)되어 우리측은 비무장지대 남쪽 지역의 지뢰제거 작업을 완료하였다. 제5차 남북군사실무회담을 통해 비무장지대 경의선 연결공사 관련 41개항에 합의(2001.2.8)함으로써 당장 본격적인 공사 추진이 가능하게 되었다. 또한 남북은 정부차원에서 임진강 수해방지사업을 공동으로 추진하기로 제2차 남북

16) 김정일 위원장은 정주영 명예회장과 의 면담(1999.10.1)에서 서해안 공단조성사업에 관심을 보이면서 현대의 사업계획에 동의하였다. 정몽헌 회장과 김정일 위원장은 개성지역에 산업단지를 조성키로 합의(2000.8.9)하고, 현대-아-태간에 합의서를 체결하였다. 현대는 토지공사와 개성공단개발을 공동 시행키로 합의하고 1단계 사업 후보지(개성직할시의 개성시 및 관문군 평화리 일대의 100만평)에 대한 현지측량 및 지질조사를 실시하였다.

장관급회담 및 김용순 특사 방문(2000.9.11~14)시 합의하였다. 이러한 개성공단 조성사업 및 정부차원의 협력사업 합의는 베를린선언과 남북정상회담으로 남북관계가 개선되면서 북한이 추구하는 실리·실용주의적 경향이 한층 강화될 수 있는 분위기가 조성되었기 때문이다.

## 나. 남북경협과 동북아

### (1) 남북경협 평가

국민의 정부가 들어서고 북한의 경제정책 변화가 일어난 지난 3년 동안 남북경협은 양적인 성장을 이루었다고 평가할 수 있다. 이것은 우리 정부가 일관된 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 지원과 경제 협력을 지속적으로 추진해 왔기 때문이다. 동시에 북한도 당면한 경제난을 극복하고 경제를 회생시키기 위해 실사구시라는 차원에서 경제정책을 운용하면서 우리로부터도 경제적 이익을 획득하려는 경향을 보였기 때문이다.

이러한 남북경협의 양적인 증가는 경제부문 당국간 대화의 개최, 남북교역의 증가 및 경제협력사업의 다양화 등을 통해 나타나고 있다. 장관급회담, 실무접촉 등 수 차례의 남북 당국간 대화를 통해 남북한 간 경제부문에서의 현안들이 논의되었다. 남북교역액은 2000년에 4억 달러를 상회하는 사상 최고치를 기록하였고, 민간차원의 경제협력사업은 분야가 다양화되고 있을 뿐만 아니라 개성공단조성과 같은 대규모 사업으로 확대되고 있는 중이다. 또한 정부차원에서의 경제협력사업도 논의 및 추진중에 있다. 그러나 이런 양적인 증가가 과연 그 내용에 있어서도 바람직하게 이루어져 왔는지는 별개의 문제인 것 같다.

남북교역은 증가추세를 보여왔지만 실질교역은 1995년 2억7,630만달

러를 기록한 이래 아직까지 이 수준을 회복하지 못한 채 위축되어 있다. 이러한 현상은 국민의 정부가 들어선 1998년부터 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자 등 비거래성 물자의 반출이 급격히 증가하였기 때문이다. 남북한 전체교역에서 비거래성 교역은 1995년 3.8%에서 1996년 5.7%, 1997년 17.9%, 1998년 35.3%, 1999년 43.3%, 2000년 42.6%를 차지하고 있다. 남북교역에 참여하는 업체의 평균교역액도 감소 추세에 놓여 있어 남북교역의 제반 여건이 개선되지 않고 있음을 보여주고 있다.<sup>17)</sup>

실질교역 중 상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입에서는 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품이 주류를 이루고 있다. 그러나 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이다. 반출의 경우에는 일차산품과 함께 섬유류, 기계류 등 공산품의 비중이 높다. 이와 같이 상업적 거래가 일부 품목구조에 국한되어 있는 것은 교역 확대의 걸림돌로 작용한다. 주된 반입 품목인 광산물, 농림수산물, 철강·금속제품은 북한의 생산 및 공급능력의 확대가 지속적으로 이루어질 수 있는 품목이 아니기 때문이다. 위탁가공교역에서도 섬유류의 비중이 낮아지고는 있으나 여전히 높기 때문에 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

---

17) 남북교역 참여업체의 평균교역액이 감소해 왔다는 사실만 가지고서 남북한간 교역조건이 악화되었다고 단정지을 수는 없다. 그러나 남북교역의 제반 여건상 실질교역에 참여하는 업체의 교역규모가 영세하거나 일정 수준을 상회하지 않을 경우 교역업체가 수익을 내기란 매우 힘든 일일 것이다. 평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 평균 교역규모의 감소추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다. 최수영, 「남북경협 모델 설정」(서울: 통일연구원, 2000), p. 13~15.



남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 기업인들은 북한에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다. 남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 비록 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산절제 등 4개 합의서에 남북이 서명하였으나 발효되지 않고 있다.

경제협력사업의 내용도 교역부문에서와 크게 다를 바가 없다. 비록 양적인 증가와 다양화를 이루었지만 실제로 협력사업을 진행중인 업체는 수 개에 불과하고 이익을 실현하고 있는 곳은 거의 전무하다. 대우의 경우 1999년 말까지 약 500만달러의 적자가 누적된 것으로 추정되며, 현대(아산)의 경우는 대규모 적자로 인해 이미 자본금이 잠식되어 금강산관광사업을 지속할 수 있을지가 의문시되고 있다. 미흥식품, 태영수산/LG상사는 초기 투자 이후 사업이 중단된 상태이며, 나머지 업체들은 아직 손익을 구분할 수 없는 상황이다. 개성공단조성은 1차 사업 후보지 조사만 한 채 담보상태에 놓여있고, 정부차원에서 경의선 철도연결 및 도로 개설은 북한측 구간의 공사는 전혀 진행되지 않고 있다. 수익 여부를 떠나서라도 경제협력사업이 제대로 차질을 보이지 않고 진행되고 있는 것은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 남북경협이 양적인 증가에도 불구하고 그 내용에 있어서 바람직하지 않게 전개되어 온데는 북한이 단기적인 실리 추구에 치중해 왔기 때문인 것으로 보인다. 북한은 남북경협을 통한 상호 이익의 확대보다는 당면한 경제난 해결에 직접 도움이 되는 경제적 지원획득과 외화획득이 보장되는 사업에 관심을 두고 있다. 따라서 남북경협에 참여하는 우리 민간기업에게 실질적인 혜택을 줄 수 있도록 물류비용 절감, 인프라 확충 등 경제교류·협력 환경을 개선하려는 실질적인 노

력은 기울이지 않았다.

여기에는 우리도 일단의 책임이 있음을 직시할 필요가 있다. 북한으로 하여금 경제협력에 나서기만 하면 우리로부터 최대한 경제적 실리를 챙길 수 있다는 기대심리를 부풀려 놓은 것이 한 원인이라 하겠다. 예를 들면, 베를린선언에서 제시한 전력지원 문제가 협상과정에서 난관에 봉착하게 된 것은 북한의 기대와 우리의 현실 사이에 커다란 괴리가 존재하기 때문이다.

## (2) 동북아 국가와의 관계

지금까지 남북경협은 한반도 내에서 남한과 북한만이 참여하는 단순교역, 위탁가공교역, 경제협력사업으로 진행되어 왔다. 다시 말하면 남북경협은 동북아 경제질서의 변화 및 역내 경제협력의 분위기에도 불구하고 전혀 이러한 추세를 반영하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 IT분야에서 동북아 국가, 특히 중국을 활용하는 사업들이 2000년부터 이루어지고 있고, 남북한 철도연결을 통한 동북아 지역의 물자를 육로로 수송한다는 계획이 구체화되고 있다.

삼성전자는 북한의 조선컴퓨터센터와 북경에서 「소프트웨어 공동개발센터」를 출범(2000.3.22)시키고 제3국에서 최초의 남북경협사업을 벌이고 있다. 2001년에는 국내 벤처기업인들의 방북을 주선해온 (주)하나비즈닷컴이 북한의 평양정보센터(PIC)와 공동으로 중국 단둥시 개발구에서 컴퓨터 및 산업용 소프트웨어, 게임, 애니메이션 등을 개발하는 ‘하나프로그램센터’ 개업식을 개최(5.10)했다.<sup>18)</sup>

제4차 회담 이후 9개월만에 재개된 제5차 남북 장관급회담(2001.9.1

18) 2001년 2월 방북한 ‘남북정보통신교류 방북 대표단’은 중국 단둥에 남북한 합작 IT회사를 설립키로 북측의 민경련 및 평양정보센터와 합의한 바 있다. 『한겨레신문』, 2001.2.13.

5~18, 서울)에서 남북은 경제부문 현안에 대해 상호협력하고 지원하기로 하였다. 여기에서 남과 북은 철도(서울-신의주)와 도로(문산-개성)를 우선 개성공단에 연결키 위한 공사에 착수하여 조기 개통시키기로 하였고, 3국(남북한과 러시아) 사이의 철도연결 및 가스관 연결사업을 검토하기로 하였다. 비록 늦은 감이 있지만 동북아 국가들과의 협력을 통해 남북경협을 확대하자는 움직임이 나타나고 있는 것이다.

동북아 경제협력은 앞서 제시된 것처럼 역내국가의 지방정부간 또는 특정 목표에 국한된 협조체제를 구축해 나가는 것이 실현 가능성이 높다. 동북아에서의 경제협력의 가장 큰 장애요인의 하나는 북한이 여전히 폐쇄적이며 사회주의 경제체제를 고수하고 있다는 점이다. 이것은 또한 남북경협을 최대 장애요인이기도 하다. 따라서 남북경협의 발전과 연계한 동북아 경제협력을 구체화하기 위해서는 북한을 동북아 경제권의 일원으로 참여시키는 것이 매우 중요하다.

남북경협의 발전을 위해 동북아 국가들을 활용하기 위해서는 무엇보다도 역내 사회간접자본(SOC) 확충 및 연결이 선행되어야 한다. 남북경협 과정에서 제기되는 문제중의 하나로 항상 과다한 물류비가 지적되어 왔다. 남북 당국간에 합의된 경의선 복원사업이 추진될 경우 동북아 경제협력 및 남북경협은 새로운 장을 마련할 수 있을 것이다. 남북 철도연결은 러시아, 중국, 일본 등 동북아 국가들에 미치는 경제적 파급효과가 매우 클 것임이 분명하다.

남북 철도연결로 러시아는 한국과 일본으로의 직수송 루트 확보, 동북아에서의 영향력 확대, 극동지역 자원 개발 및 경제활성화 촉진, 태평양 수송루트 개척 및 운임 수입 증가를 이룰 수 있다. 중국은 동북3성의 지하자원과 공산품의 한국 및 일본 수출을 위한 육상수송로 확보, 동북부 지방의 수송난 완화 및 지역 개발 촉진이 가능하다. 북한은 경의선 연결지역(개성, 신의주 등)에 남북경협을 통한 공단조성 등

으로 경제회복 및 발전의 기회를 가지게 된다.

북한이 동북아 경제권의 일원으로 나서기 위한 전제로는 개혁·개방 또는 대외지향형 발전전략의 채택이 필요하다. 비록 북한이 운임수입 등의 실리추구를 위해 경의선 연결에 나서더라도, 장기적인 동북아 경제협력의 발전을 위해서는 세계적인 추세에 맞는 시장경제체제로의 전환과 개방적인 대외경제 관계의 확대 등과 같은 북한의 변화가 요구된다. 다른 한편 이러한 변화는 북한이 참가하는 동북아 경제협력이 확대될 경우 자연스럽게 일어날 수도 있다.

남북경협과 동북아 경제협력을 통해 우리는 동북아 시장에 새롭게 진출할 수 있을 것이다. 현재 남북경협은 단순한 물자의 이동과 위탁 가공교역 수준에 머물고 있으나, 북한의 대외지향형 발전전략 채택과 동북아 지역의 인프라가 구축·연결되면 남북경협의 향방은 바뀌게 된다. 이 경우 북한은 우리의 생산기지 역할을 담당하게되며, 중국에서 기피하는 경향을 보이는 단순 가공무역 관련 우리의 투자를 북한으로 돌릴 수도 있다. 또한 북한에서 생산된 남북합작 제품은 동북아지역으로 수출이 가능하다.

남북경협에서는 단순히 생산요소의 보완성 등에 기반을 둔 협력사업만이 추진되어서는 안될 것이다. 비록 북한의 기술수준과 노동의 질이 우리에게 비해 낮은 수준에 있다하더라도 잠재력이 있는 분야에서는 이를 적극 활용해야 할 것이다. 북한경제 회복과 남북경협 확대에 직접 효과를 가지는 전통적인 제조업 분야 및 21세기에 맞는 새로운 산업 분야에서의 경제협력도 추진되어야 한다. 이런 점에서 남북한 모두 그 중요성을 인정하고 국가정책으로 강력히 추진하고 있는 IT산업에 대한 협력이 강화되어야 한다. 그리고 이 분야에서의 남북협력이 원활히 수행될 수 있도록 동북아 국가의 참여를 유도하여 역내 경제협력을 강화해야 할 것이다.

### Ⅲ. 북한과 동북아 국가들과의 경제관계

#### 1. 북한-중국 경제관계

##### 가. 북·중 관계의 변화

북한과 중국은 중·소 분쟁과 문화대혁명 시기에 일시적으로 소원해진 적이 있지만 기본적으로 혈맹의 우의와 순치관계를 유지해 왔다. 80년대 중반까지 중국은 북한에 무상 원조, 기술 지원 등을 제공하였으며, 소련의 붕괴 이전까지 원유, 석탄 등 주요 물자를 국제시장가격보다 현저히 낮은 우호가격으로 공급하였다. 그렇지만 북·중 관계는 경제적 측면보다 정치·군사적 이해관계에 더욱 크게 종속되어 왔다고 할 수 있다. 이것은 중국이 청산거래를 통한 특혜적인 방식으로 북한과 교역함으로써 양국간 무역에서 북한의 지속적인 적자 발생을 용인했다는 사실로도 알 수 있다.

그러나 90년대에 들어서면서 사회주의권 국가들의 연쇄적인 붕괴와 시장경제로의 체제전환이 본격화되면서 북·중 관계도 점차 변하기 시작하였다. 중국은 소련이 해체됨에 따라 자본주의 국가들에 포위되는 형국하에서 이른바 ‘화평연변(和平演變)’의 방어전략으로서 북한을 완충지대로 남겨두려는 전략적 입장을 취하게 되었다. 동시에 개혁·개방에 따라 실리를 중시하는 양면성을 대북 정책에서 보여 왔다. 중국의 대북 정책은 과거 실리를 도외시한 ‘동맹외교’로부터 실리와 정치·군사적 전략관계를 고려한 ‘전략외교’로 방향을 수정한 것이다.<sup>19)</sup>

---

19) 박정동·오강수, “대외경제관계: 최근 북한·중국 경제 관계의 현황과 특성,” 『통일경제』 제45호 (1998.9), p. 103.

탈냉전의 초기 비교적 원만하였던 북·중 관계는 1992년 8월 한·중 수교가 이루어지면 냉각기로 접어들게 되었다. 한·중 수교는 북한 외교에 상당한 타격을 주었고 그 동안 빈번하게 이루어지던 북·중간 수뇌급 회담의 중단을 비롯하여 양국관계를 악화시켰다. 또한 1992년 이후 중국은 실리 추구의 일환으로 북한과의 무역에서 존재해 왔던 우호가격을 철폐하고 경화결제를 요구함으로써 90년대 초반 경제난이 심화되고 있던 북한을 더욱 어렵게 만들었다.

그렇지만 북한의 경제난과 식량위기, 김정일의 권력 미승계 등으로 북한체제의 붕괴 가능성이 제기되면서 북·중 관계의 회복은 전략적 측면에서 현실적인 문제로 등장하게 되었다. 중국은 1995년부터 본격적인 대북 지원을 재개하기 시작했으며, 1996년 5월 홍성남 정무원 부총리가 중국을 방문하여 향후 대북 지원을 주요 내용으로 하는 「중·조경제기술교류협정」을 체결하였다.<sup>20)</sup> 비록 이 협정이 완전히 이행되고 있는 것으로 보이지는 않지만, 중국이 북한에 대해 우호가격 및 무상 지원을 부활함으로써 양국관계를 전략적 차원에서 진전시켜 나갔다.

최근 2~3년 사이 북한과 중국은 과거의 우호관계를 완전히 회복하고 전략적 협력관계로 접어들었다. 1999년 6월 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장과 50여명에 달하는 대규모 외교사절단의 중국 방문 시 중국은 우호의 표시로 북한에 식량 15만톤과 코크스 40만톤을 무상 지원키로 결정함으로써 양국관계는 급진전되었다. 이후 양국의 최고지도자를 포함한 고위 인사들의 상호 방문과 교류를 통해 북·중 우호협력관계는 한층 긴밀해지고 있다.<sup>21)</sup>

20) 이 협정의 내용은 ① 향후 5년간 중국은 북한에 매년 식량 50만톤, 석유 120만톤, 석탄 150만톤을 지원하되, ② 이 가운데 절반은 무상으로 나머지는 국제가격의 1/3로 하며, ③ 기타 소비재도 80%는 우호가격으로 공급한다는 것이다. 김정균·이태섭, “중국의 대북 전략 외교와 북중 경제 협력의 성격분석,” 『통일경제』 제37호 (1997.9), pp. 78~79.

## 나. 북·중 경제교류 현황

### (1) 무역관계

90년대 들어와 북한의 대외무역에서 일어난 가장 큰 변화는 과거 최대 무역상대국이었던 소련의 역할이 급격히 감소하면서 중국이 북한 최대의 무역 파트너로 부상하게 된 것이다. 1990년 북한의 대외무역에서 소련의 비중은 50% 이상을 차지하고 있었으나 1991년에는 13% 정도로 급감하였다. 반면 이기간 중국의 비중은 10%대에서 20%대로 2배 이상 증가하였다. 이후 중국은 1995년에 한차례 일본에게 최대교역국 자리를 내준 적이 있지만 지속적으로 25~30% 수준을 유지하면서 북한의 최대교역국 지위를 고수하고 있다.

북·중 교역은 1993년 8억9,900만달러로 최고치를 기록한 이후 1997년까지 5~6억달러 수준에서 답보상태에 놓여있었다. 그러다가 1998년과 1999년에는 교역량이 각각 4억1,300만달러, 3억7,000만달러로 2년 연속 감소하였다. 2000년에는 김정일 국방위원장의 중국방문과 북·중 관계 개선에 힘입어 전년 대비 31.8% 증가한 4억8,800만달러를 기록하였다. 그렇지만 북한의 대중수출은 전반적인 산업생산 저하로 계속 감소해 무역 역조현상은 심화된 것으로 나타났다.

북한은 중국으로부터 주로 곡물, 원유, 비료 등을 수입하고 있는데 이들 물자에 대한 북한의 중국 의존은 지속될 것으로 보인다. 실제로 1992년 중국이 북한에 대해 우호가격을 철폐하고 경화결제를 선언하였음에도 불구하고 북·중간 교역은 여전히 물물교환이나 청산결제에

---

21) 탕자취엔(唐家璇) 외교부장(1999.10), 츠하오티엔(遲浩田) 국방부장(2000.10), 증경홍(曾慶紅) 당조직부장(2001.3), 장쩌민(江澤民) 국가주석 겸 당총서기(2001.9.3~5) 등이 북한을 방문하였으며, 백남순 외상(2000.3)과 김정일 국방위원장의 두차례(2000.5, 2001.1) 중국 방문이 있었다.

의한 교역 및 변경무역 등을 통해 이루어져 왔다. 이러한 방식은 북한의 입장에서 타국에 비해 수송, 통관비용과 절차 등 교역조건에 있어 매우 유리한 것이기 때문이다. 더구나 1996년 양국간 협정을 통해 중국이 북한에 대해 무상지원과 우호가격을 적용하는 등 일종의 특혜무역을 다시 허용하고 있다.<sup>22)</sup>

한편 1997년을 기점으로 북한의 중국에 대한 수출은 지속적인 감소 추세에 놓여있다. 이러한 북한의 대중 수출감소는 무엇보다도 북한산 제품이 중국시장에서 경쟁력을 상실하고 있기 때문이다. 농수산물 등 주요 북한 상품의 수출선이 중국에서 남한으로 바뀐 것도 또 다른 원인으로 지적되고 있다. 원정리 자유시장의 폐쇄 및 통제 강화 등으로 변경무역이 위축된 것도 북한의 대중 수출 감소를 초래하고 있다.

북·중 경제관계에서 나타나고 있는 특징 중의 하나는 변경무역이 상당히 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 변경무역은 보따리무역과 밀무역을 포함하는 민간차원의 무역, 즉 협의의 변경무역과 중국이 국경지역의 경제발전을 추진하기 위해 변경 정부에 부여하는 변경무역 관리법규와 우대정책에 따라 정의되는 광의의 변경무역으로 구분해 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 북·중 무역에서 변경무역이 차지하는 비중은 광의의 경우 증가 추세로 1991년 70.2%(3.7억달러), 1993년 73.8%(7억달러), 1995년 82.3%(4.7억달러)로 나타났다. 협의의 경우에는 변경무역이

22) 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 발표에 따르면 중국의 대북 무상지원액(중국의 대북 수출총액에서 차지하는 무상지원액의 비중)은 1997년 3,400만달러(6.4%), 1998년 3,200만달러(9.0%), 1999년 4,800만달러(14.7%), 2000년 2,800만달러(6.1%)이다.

23) 광의의 변경무역은 양국 지방정부간 협정에 의한 무역으로 여기에는 양국 지방정부가 변경무역권을 허가한 무역상사들간에 신용장 개설을 통한 무역, 지방정부 차원의 직접 구상무역, 지방정부간 협의나 일방의 거래 활성화 목적에 의해 설치된 변경 무역시장에서 이루어지는 민간 무역이 모두 포함된다.



1995년 1,600만달러에서 1996년 1.2억달러로 대폭 증가한 이래 1997년부터 대체로 전체무역의 30% 내외를 유지하고 있다.<sup>24)</sup>

북·중 변경무역 가운데 70% 이상이 보따리무역으로 1997년 봄 북한에서 중국 단동지역으로 많은 양의 폐철이 반출된 것이 대표적인 경우이다. 변경무역을 통해 북한은 곡물 등의 수입에 필요한 현금 확보 또는 물물교환용으로 물량공급이 안정적이지 못한 품목들을 주로 수출하고 있다. 광의의 개념에서 본다면 이러한 변경무역은 오히려 북·중 무역 확대를 가로막는 요인이라 할 수 있다. 최근 북한의 대중 수출규모는 줄어들고 있지만 변경무역을 통한 대중 수출의존도는 오히려 높아지고 있다. 북한의 대중 수출총액에서 변경무역(협의)의 비중은 1997년 48.0%에서 지속적으로 증가하여 2000년에는 79.3%를 차지하였다. 따라서 북한의 대중 수출은 거의 전부 변경무역으로 이루어지고 있다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

## (2) 투자협력

북한과 중국은 동북아의 시범적 다자간 협력사업인 두만강지역개발사업(TRADP)과 경제발전을 위한 외자유치에 있어서 상호 경쟁관계에 놓여있었다. 1991년 10월 TRADP의 논의과정에서 중국은 동해로의 진출로 확보를 염두에 두고 훈춘지역 개발 전략을 제시한 반면, 북한은 12월 나진·선봉지대의 개발계획을 확정하면서 이 지역의 항만과 인프라 확장을 통한 개발을 지향하였다. 이후 TRADP 사업은 북한, 중국 등 당사국들이 독자적인 개발을 추진하는 가운데 전반적으로 부

---

24) 협의의 변경무역을 기준으로 작성된 것으로 보이는 대한무역투자진흥공사의 자료에 따르면 북·중 변경무역액(전체무역에서의 비중)은 1996년 1.2억달러(21.1%), 1997년 2.2억달러(33.2%), 1998년 1.3억달러(31.6%), 1999년 1.1억달러(29.0%), 2000년 1.4억달러(28.0%)이다.

진을 면치 못하고 있는 실정이다.

90년대 중반 북·중 관계가 서서히 개선되면서 중국의 북한내 투자는 나진·선봉지대를 중심으로 증가하고 있다. 1998년 중반까지 나진·선봉지대에는 총 113개 외국기업이 투자한 것으로 알려지고 있으며 이중 중국기업이 63개로 절반 이상을 차지하여 중국은 건수에 있어서 가장 많은 투자를 하고 있다. 그러나 중국의 투자는 대부분 소규모 상업분야에 집중되어 투자액은 전체의 23% 정도에 지나지 않는 반면 홍콩은 불과 수개의 기업이 투자하고 있으나 투자액의 비중은 32%를 차지한 것으로 나타났다.<sup>25)</sup> 1998년 말까지 북한은 나진·선봉지대에 계약 기준으로 약 7억달러, 실행기준으로 8,800만달러의 외자를 유치하였다.

중국(홍콩 포함)의 대북 투자는 나진·선봉지대의 경우 주로 식당, 상점, 호텔 등 관광 관련 서비스업과 무역이 주종을 이루고 있지만, 일부 도로, 항만, 해운 등 사회간접자본시설에 대한 투자도 이루어지고 있다.<sup>26)</sup> 중국은 현실적으로 방천항의 건설을 통한 동해로의 출로를 확보하는 것이 불가능하기 때문에 러시아의 자루비노항과 함께 북한의 나진·선봉·청진항을 이용해 동북3성의 화물을 한국, 일본 및 제3국으로 수송하는 방안을 추진해 왔다.<sup>27)</sup> 홍콩 엠페러그룹은 1단계로

25) 1998년 말까지 나진·선봉지대의 총투자액에 대한 중국, 홍콩의 비중이다. UNDP Tumen Secretariat, *Trade and Investment Synergies in the Tumen Region*, prepared Geoff Wright for TRENDA Advocacy Workshop 2000 (2000.3).

26) 나진·선봉지대 개발에 적극적인 중국기업은 연변현통그룹(1995년 10월 설립, 나진지역에 항구시설, 빌딩건설, 도로건설, 중국-북한 국경지대 자유시장건설에 투자, 나진-부산 항로 운항), 대련화흥집단(승리화학공장에 북한과 6:4 비율로 합작투자), 국제무역청사유한책임회사(유통, 라진훈춘사업합작회사 설립·운영), 훈춘신성무역회사, 선호기업집단공교물자 등이 있다.

27) 1997년 10월 연변현통집단은 나진항의 크레인 설치를 합작으로 완료하였고, 선호기업집단은 1993년 북한 당국과 50년간 청진동항 사용 임차

6,000만달러를 투자하여 해경오락호텔을 신축 중이며 이 호텔의 카지노 영업은 1999년 7월 시작되었다. 이와 같은 중국의 대북 투자 움직임은 연변지역의 여건상 장기적으로 나진·선봉지대로의 진출이 필요하고, 이 지역 개발을 위해 필수적인 남한과 일본의 투자 유치에 있어서도 나진·선봉지대를 거점으로 활용할 수 있기 때문으로 파악된다.

한편 양국간 제조업 분야에서의 투자협력으로는 1996년 나진승리화학공장의 원유 임가공 생산계약 체결, 1997년 ‘북·중 합작 승리유탄유가공공장’ 조업, 1998년 4월 ‘칭진금속합작회사’의 조업 등이 보도되고 있다. 이것은 소규모이고 주로 비제조업 분야에서 이루어지던 민간차원의 투자협력이 아니라 정부 차원(중국의 지방 및 중앙정부와 북한 당국)의 투자협력이라는 점에서 의미를 더하고 있다. 북한은 나진·선봉지대의 개발과 외자유치 방안의 하나로 1996년 11월 28일에 연길에 라진경제협조회사 대표처를 설립하였다.

#### 다. 북·중 경제관계 현안

북·중 관계는 김정일 국방위원장의 두 차례 중국 방문을 계기로 한층 강화되고 있다. 김정일은 2000년 5월말 중국의 실리콘밸리라 불리는 베이징(北京) 서부 외곽에 위치한 중관촌(中關村)과 유명 컴퓨터업체인 련상(聯想)집단공사 등을 시찰한바 있다. 그리고 2001년 1월의 비공식 방문시에는 상하이(上海) 푸둥(浦東)지역 장장(張江)기술단지 내의 중·일 합작기업인 상하이화홍(華虹)NEC전자회사(중국내 최대 반도체 생산업체)와 진차오(金橋)하이테크 개발구내 정보기술기업들을 둘러보았다. 김정일이 중국의 기술산업단지를 시찰한 것은 북한이 정

---

계약을 체결하고 청진·회령간 도로 확장공사에 착공하였으나 자금난으로 공사가 중단된 상태이다.

보기술산업을 중심으로 경제를 발전시켜 나가려는 구상을 가지고 있음을 시사하는 것이다.

한편 김정일의 중국 방문에 대한 답방 형식으로 2001년 9월 중국의 장쩌민(江澤民) 국가주석 겸 당총서기가 평양을 방문(9.3~5)하였다. 양국은 정상회담에서 21세기 북·중 협력관계의 공고화, 대미관계 및 MD문제에 관한 협력, 경제부문의 협력 및 지원방안, 한반도 및 동북아 정세 등을 주요 의제로 논의하였다. 이번 평양 방문에는 차세대 중국 지도자로 거론되고 있는 증경홍(曾慶紅) 당조직부장, 전기침(錢其琛) 외교담당 부총리, 국가발전계획위원회 주임 등을 비롯하여 인민해방군의 고위 장성들이 대거 수행하고 있어 양국관계의 정상화를 뒷받침하고 있다.

북·중 경제관계는 대체로 정치·군사 전략적 이해관계에 종속되는 방향에서 이루어진 것이 관례였다. 전략적 이해관계가 우선되는 조건하에서 양국의 경제관계는 중국의 북한에 대한 일방적 지원의 성격을 띠고 있었다. 따라서 중국의 대북 지원은 다소간 파고를 겪기는 했지만 지속되어 왔다. 이러한 불평등한 경제관계는 일반교역에서도 적용되어 중국은 북한에 대해 항상 특혜를 부여해 왔다. 비록 1992년 이후 북·중 교역의 특혜적 성격이 완화되기는 하였지만 본질적으로 변하지는 않았다.

북한의 산업구조는 중국의 원자재를 절대적으로 필요로 하는 구조이지만 이것을 보상할 수 있는 구조는 아니다. 원유, 코크스, 화학원자재 및 식량 등을 북한은 중국으로부터 낮은 가격으로 공급받고 있지만 북한의 지불 능력은 한계가 있다. 북한은 전형적인 내수 위주의 산업구조를 가지고 있기 때문에 경제발전을 위해 필요한 물자 수입의 증대만큼 수출 증대를 이루기가 쉽지 않다.

현재 북·중 경제관계의 확대는 북한의 경제적 의존이 90년대 이전

소련에서 중국으로 바뀌었을 뿐 새로운 경제관계를 통해 이루어진 것은 아니다. 북·중 경제관계는 중국 동북3성과 북한간의 바터형식의 무역 및 중국의 대북 지원이 거의 대부분을 차지하고 있기 때문이다. 그러나 중국은 동북지방의 경제개혁이 심화됨에 따라 더 이상 우호가격이나 청산계정을 통한 지원성 대북한 수출을 지속하기 어려운 실정이다. 또한 북한이 시장지향적 개혁에 착수하지 않고 있는 상황에서 중국의 북한에 대한 직접투자가 단기간에 증가하기도 힘들 것으로 보인다. TRADP에 있어서도 양국은 상호 경쟁적이기 때문에 사회간접자본 연결을 위한 사안별 협조 이외에는 적극적인 상호 협력은 기대하기 어렵다.

따라서 북·중 경제관계의 현안은 중국의 북한에 대한 시혜적 성격의 한계를 극복해 나가는 것이다. 동시에 현재 양국간 경제관계의 핵심인 중국 동북지역과 북한과의 경제관계를 정치적 고려에서가 아니라 경제적인 측면에서 확대·발전시켜 나가는 것이다. 이를 위해서는 양국이 외자유치, TRADP 등에 있어 서로 협력하는 것이 급선무이다. 상호 경쟁적이 아닌 새로운 산업의 양국간 인접지역 유치, 동북3성 자원개발 협력, 양국 연결 물류체계의 개선 등을 통해 북·중 경제관계의 새로운 길을 모색할 수 있을 것이다.

## 2. 북한-러시아 경제관계

### 가. 북·러 관계의 변화

북한과 러시아의 관계는 1991년 말 소연방 해체 이후 소련의 권리와 의무를 승계한 러시아가 일방적으로 친한(親韓)정책을 추구함으로써 전반적으로 악화되고 축소되었다. 이와 같은 북·러 관계의 축소는

러시아 대외정책 변화의 결과로서 북한이 러시아 대외정책의 우선 순위에서 밀려나 버렸기 때문이다. 특히 북·러 경제관계는 러시아의 대외경제정책 기조가 과거 소련과의 정치·이념적 동맹관계에서 경제적인 상호이익의 추구로 변함에 따라 급격히 위축되었다.

러시아는 소련의 사회주의 이념을 공식적으로 폐기하고 자본주의와 시장경제를 지향하는 체제전환에 돌입했다. 러시아 대외경제관계의 탈(脫)정치화는 필연적으로 모든 사회주의 국가들과의 양자간 경제관계의 변화를 초래하였다. 1991년에 취해진 대외무역에서 시장가격 및 경화(hard currency) 결제의 적용은 러시아 대외무역구조를 서방국가 중심으로 바꾸는 계기로 작용하였다.

북한과 소련은 1990년 11월 2일 국제가격에 따라 경화로 결제하는 새로운 경제관계로의 전환에 관한 정부간 협정을 체결했다.<sup>28)</sup> 또한 러시아는 1992년부터 북한에 대해 시혜적 성격의 경제원조를 전면적으로 중단하고 30억루블을 상회하는 누적된 채무의 상환을 촉구하기 시작했다. 이러한 무역방식과 경제관계의 전반적인 변화로 북·러 무역 및 경제협력 규모는 현저히 감소하게 되었다.

한편 1993년 후반부터 북한과 러시아 사이에는 소원해진 정치·경제적 관계를 다시 복원하려는 움직임이 나타나기 시작했다. 러시아에서는 남한에 편향된 한반도정책이 자국에 실익을 가져다주지 못했을 뿐만 아니라 한반도와 동북아에서 오히려 러시아의 외교적 영향력을 약화시켰다는 비판이 있었다. 북한에게는 무엇보다 러시아와의 관계 악화가 커다란 경제적 손실을 초래하고 있었기 때문이다.

북·러 관계는 러시아가 남북한 등거리 외교를 추진하면서 약간의 회

28) 이에 따라 양국간 무역에서는 수십년 동안 기능했던 루블로의 청산결제 시스템이 중지되고 국제가격에 따른 경화결제 시스템이 도입되었다. 실제로 무역대금 결제는 1991년부터 경화결제가 부분적으로 시행되었고 1992년부터 전면적인 경화결제 방식으로 전환되었다.

북 조짐을 보였다. 1993년 8월 북한의 김정우 대외경제위원회 부위원장이 러시아를 방문, 북한의 대러 채무문제를 비롯하여 러시아의 대북 경제지원 문제 등에 관해 협의하였다. 양국은 1995년 2월과 6월에 「임업협정」과 「과학기술협력협정」을 각각 체결하였다. 그렇지만 양국 관계의 실질적인 전환은 1995년 9월 러시아가 기한 만료로 효력을 상실한 조·소 조약 대신 새로운 정부간 조약을 체결하자고 제안함으로써 일어나고 있었다.

이후 90년대 중반부터 북한과 러시아 사이에 여러 차례의 고위급 인사의 방문이 이루어지고 협의가 계속되었다. 1995년 12월에는 제9차 북·러 어업공동위원회가 개최되어 어업협력 합의서가 조인되었다. 1996년 4월에는 러시아 대표단이 평양을 방문, 제1차 북·러 정부간 경제무역협력위원회를 개최하고 러시아의 대북 지원을 약속한 「경제무역협력위원회 의정서」를 조인하였다.<sup>29)</sup> 10월(28~29일)에는 모스크바에서 러시아 외무부와 북한 외무성의 국장급 수준에서 협의가 진행되어 1997~98년 기간 양국 외무성간의 교환계획에 대한 협의가 이루어졌다.

1997년 1월(21~24일) 러시아의 까라신 외무부차관이 평양을 방문, 상호 관광증진을 위한 양국 국민들의 상호 여행에 관한 협정이 조인되었다. 6월(16~17일)에는 모스크바에서 외무부 차관급 회의가 개최되어 북·러 신조약안에 대한 협의가 진행되었다. 이어 10월(13~15일)에는 제2차 북·러 정부간 경제무역협력위원회 회의가 개최되어 부채 해결에 대해 양국이 원칙적인 합의가 이루어졌고 다양한 경제분야에

29) 러시아의 이그나첸코 부총리와 파노프 외무부차관이 이끄는 러시아 대표단 일행이 북한을 방문하였다. 제1차 북·러 경제무역협력위원회 회의에서 양국은 북한 노동자의 러시아 극동지역 진출문제, 제3국 시장 공동진출 방안, 북·러 합작기업 설립 등 투자협력에 대해 협의하는 등 양국간 경제협력 증진방안을 심도있게 논의하였다.

서의 상호 협력 전망이 논의되었다.

외무부 수준의 북·러 협의는 1998년 3월(10~13일)에도 진행되어 경제 및 정치분야, 국제문제에서의 쌍무적인 협력 등이 광범위하게 논의되었다. 1999년 3월(17일) 북한을 방문한 카라신 외무부차관은 향후 러시아는 대북 관계를 적극적으로 발전시키고 나아가 한반도 정세의 정상화에 적절한 영향력을 행사해야 한다는 견해를 밝히면서 「러시아 연방과 북한의 선린우호협력조약」에 가조인하였다. 이 조약은 2000년 2월 러시아의 이고리 이바노프 외무부장관의 평양 방문시 정식으로 체결되었다. 2000년 4월에는 북한과 러시아 사이에 「문화과학교류협정」, 문화협력협정, 투자촉진 및 보장협정, 의학협정 등의 체결이 이루어졌다.

## 나. 북·러 경제교류 현황

### (1) 무역관계

1990년까지 북한경제에 있어서 소련의 역할은 대단히 중요한 것이었다. 소련은 북한의 주요 신용 제공국임과 동시에 북한의 주요 산업 시설을 건설하는데 있어서 기술 및 경제지원을 제공한 주된 당사국이였다. 북한에게 있어서 소련은 기계설비, 원유 및 석유제품 등 주요 원자재를 국제가격보다 현저히 낮은 가격으로 제공하는 안정적인 공급처였으며 동시에 자국 상품의 주요한 판매시장이였다. 상호 청산결제 방식을 적용하는 정부간 장기협정에 입각해 이루어진 소련과 북한의 대외무역은 1990년까지 지속적인 증가추세를 보여왔다.

그러나 페레스트로이카 이후 점증하는 경제위기와 외환부족 등에 의해 누적된 국내문제로 어려움을 겪었던 소련의 주도로 북한과 소련



(러시아) 간의 전통적인 무역 및 경제관계가 근본적으로 재조정되면서 90년대 북·러 무역은 1980년대에 비해 급격히 감소하였다. 1990년 북한과 소련(러시아)과의 무역액은 약 25억달러를 상회하는 수준이었지만 1991년에는 3억 6,500만달러로 급감하였다. 북·러 교역규모는 1992년에 3억달러 수준으로 감소하였고 1994년에 와서는 1억달러 이하로 다시 한번 크게 감소하였다. 이후 북·러 무역액은 1억달러 미만에 머물다가 1999년에 1억달러 수준으로 회복하였으며 2000년에는 1억달러를 약간 상회하였다.

이와 같은 북한과 러시아 사이의 무역액의 감소는 수출과 수입 양면에서 동시에 발생한 것이다. 새로운 형태의 상호결제 방식이 도입되면서 북한은 외환부족으로 인해 더 이상 필요한 러시아 상품에 대한 수입을 지속할 수 없게 되었다. 청산계정이 폐지됨에 따라 러시아는 북한산 제품의 도입 의무가 사라지게 되었고 그 결과 경쟁력이 떨어지는 북한 제품의 대러 수출이 급속히 축소된 것이다.

양국간 무역규모의 축소는 수출입 품목구조에 있어서도 커다란 변화를 가져왔다. 북한의 소련(러시아)에 대한 주요 수출품목은 1991년까지 의류, 철강, 시멘트, 마그네사이트 등이었지만 1994년 이후에는 전기기기, 차량, 기계류 등으로 바뀌었다. 그렇지만 90년대 중반 북한의 대러 수출품 중 약 60% 정도는 일본, 중국 등 제3국 제품을 조립하거나 가공해서 재수출한 것으로 알려지고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 현상은 북한이 새로운 방식으로 러시아 시장에 접근하고 있음을 보여주는 것이다. 북한의 러시아에 대한 수출은 규모가 매우 작고 안정적인 패턴을 가지지 못한 것으로 드러나고 있다.

90년대 들어와 북한의 대러 수입품목구조에 있어서는 70~80년대

30) 대표적인 사례로 북한은 일본산 전기기기를 조립하거나 중국산 식품을 가공해서 러시아에 수출한 것이 지적되고 있다. Alexander Timonin, “북러 경제관계의 현황과 전망,” 『통일경제』 제7호 (1995.7), p. 48.

최대 수입품이던 기계 및 설비류는 현저히 위축된 반면 철강, 비료, 원목 등 원자재 및 원료의 중요성이 높아졌다. 연료는 계속 주요 수입 품목으로 남아 있으며 차량 수입의 비중이 증가했다는 점이 주목된다. 북한의 대러시아 수입품목의 변화 중 북한경제에 가장 큰 영향을 준 것은 무엇보다도 기계·설비와 연료 수입의 감소이다. 북한은 러시아산 기계·설비의 수입이 90년대부터 거의 이루어지지 않음으로써 산업 생산력에 커다란 타격을 받게되었다.<sup>31)</sup> 또한 북한은 80년대와는 달리 90년대에는 러시아로부터 대부분 정제유를 수입하는 한편 원유의 수입은 거의 중단되었다. 이러한 현상은 90년대 북한 정유산업의 침체를 가져온 직접적인 요인으로 작용하였다.

새로운 환경변화 속에서 북한과 러시아의 무역은 쌍방에 의한 경화 지불이 상당히 제한되어 있었기 때문에 사실상 바터거래가 주요 교역 형태가 되었다. 북한은 러시아에서 구입하는 항공기 및 자동차용 특정 기계에 대해서는 경화로 지불하고 있으나 석탄, 목재, 콩 등의 수입품목에 대해서는 러시아 극동지역의 벌목기업, 석탄산업, 주택건설 및 인프라 구축작업에 노동력을 제공함으로써 수입대금을 지불하고 있는 실정이다.<sup>32)</sup>

31) 1980년대까지 소련으로 철강을 수출하던 북한은 1990년대에 들어와서는 철강 및 철강제품의 수입국으로 바뀌었다. 이러한 현상은 러시아로부터 철강산업 관련 기계 및 설비 수입의 중단에 따른 북한 철강산업의 침체에 기인한 것으로 분석된다. 정여천, “북한-러시아 경제관계 10년사 평가와 전망,” 『북한의 대외경제정책 10년사 평가와 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p. 199.

32) 1990년대 중반 북한은 대러시아 수입액의 25% 정도를 노동력을 제공함으로써 지불하였다. 이재영, “북·러 경제관계의 변화와 시사점,” 『한·러 경제교류 10년의 평가와 러시아 경제의 미래』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 463.

## (2) 투자 및 경제협력

과거 여러 시기에 걸쳐 소련은 정부간 경제·기술협력 협정에 따른 대북 신용제공에 의거하여 북한에 78개의 산업설비를 축조한다고 규정한 바 있고 이 중 64개 시설이 90년대 초까지 가동되었다. 소련은 1986~90년 기간의 경제 및 기술협력에 관한 협정에 따라 북한 대륙붕의 석유탐사, 김책제철소 생산용량 증대, 내화재 공장 및 섬유기업 건설, 동평양화력발전소(생산용량 20만kW)와 원자력발전소(176만kW) 건설을 위해 북한을 지원하기로 하였다. 그렇지만 1992년부터 러시아의 북한에 대한 일방적인 시혜적 형태의 양국간 협력은 사실상 동결된 상태로 어떤 진전도 일어나지 않았다.

경제분야에서 양국간 협력은 매우 빈약한 실정이지만 합작기업 활동에서 그 가능성을 찾아볼 수 있다. 최근 북한에는 러시아 경제주체들이 참여하는 3개의 합작기업이 등록되어 있다. 이들은 프레이즈반을 생산하는 ‘희천-고리키’합작기업, 해운회사 ‘조소셉’, 생산 합동 ‘달리모레프로дук트’가 참여하는 수산물 생산 합작기업 등이다.<sup>33)</sup> 이밖에도 북한에 있는 해산물 가공공장과 채굴공업 등에 일부 러시아 상업기관이 개별적으로 투자한 사례가 있으나 그 규모는 매우 미미한 것으로 알려지고 있다.

한편 러시아 연방통계위원회 자료에 따르면 북한의 러시아에 대한 투자도 1998년 말 기준으로 210만달러에 불과한 것으로 나타난 매우 미미한 수준이다. 북한은 연해주와 아무르주 등 러시아 극동지역에

33) 설립자본금 7,500만루블인 ‘희천-고리키’합작기업의 러시아측 참여기업인 고리키 공작기계 생산연합의 지분은 49%이고, 설립자본금 523만달러인 ‘조소셉’의 러시아측 극동해양선박회사의 지분은 50%이다. L. A. Anosova, “남북한 경제협력과 러시아의 역할,” 『통일경제』 제19호 (1996.7), p. 105.

소규모이지만 합작투자 형태로 진출하고 있다.<sup>34)</sup> 이 지역에서 북한은 주로 농업(인삼 함유 약품 생산, 채소·콩·곡물 재배), 의학, 서비스(민속음식 판매 공공급식기업 운영)부문 등에서 투자활동을 전개해 왔다. 그러나 극동지역에 진출한 북한기업은 1998년 여름 러시아가 모라토리엄을 선언한 이후 제대로 영업활동을 못하고 있는 실정이다.

러시아 극동지역에서의 북한 노동력 활용은 북·러 경제협력에서 주요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 협력은 주로 벌목 및 농업분야에서 이루어지고 있다. 특히 벌목은 60년대 중반 소연방 시대부터 시작된 것으로 오랜 역사를 가지고 있다. 러시아에 진출해서 활동하고 있는 등록된 북한 노동자들은 대체로 3만명(벌목공 15,000명, 농업노동자 10,000명, 건설노동자 2,000명, 광부 800명 등) 정도인 것으로 알려지고 있다.

1995년 2월 24일 북한과 러시아는 벌목 및 대북 목재공급 분야에서의 협력에 관한 협정을 체결하면서 1998년까지 벌목계약을 연장하며 북한 노동력에 의해 하바로브스크 지방과 아무르주에서 벌목을 실시하기로 하였다. 1999년에 들어와 러시아에서 북한 노동력에 의한 목재 조달량은 전년 대비 70%나 증가하였다. 농업협력사업은 1995년 4월 연해지방 정부와 북한 농업위원회 사이에 체결한 협정에 의거해 진행되고 있다. 또한 북한 노동자들은 러시아의 석탄산업, 주택 및 인프라 건설, 동시베리아와 서시베리아의 지방 및 주의 스텝호즈와 꼴호즈에서 활동하고 있다.

34) 최근 6년 동안 북한이 러시아 극동지역에 투자 진출한 기업수는 총 25개사(하바로브스크주 9개, 연해주 8개, 사할린주 6개, 아무르주 2개)이다. 연해주와 하바로브스크주에 진출한 17개사 중 12개사는 러시아 기업과의 합작투자, 3개사는 북한 단독투자, 2개사는 대표부 형태로 진출한 것이다. 이광희, “북·러 경제협력 현황 및 전망,” [www.kotra.or.kr/nk/letter/a-1.htm](http://www.kotra.or.kr/nk/letter/a-1.htm).

## 다. 북·러 경제관계 현안

90년대 북한과 러시아 사이의 소원했던 관계는 「북·러 선린우호협력 조약」이 체결됨으로써 정상화의 전기가 마련되었다. 양국은 2000년 7월 푸친(V. Putin) 대통령의 북한 방문시 소련 붕괴 이후 위축되었던 양국 간 정치·경제교류를 신속히 활성화할 필요가 있다는 점에 의견일치를 보았으며 11개항의 공동선언문을 발표하였다. 특히 북·러 공동선언문 10항에서 양국은 쌍무적인 무역, 경제 및 과학기술적 관계를 적극 발전시키며 다양한 분야에서의 경제협력을 활성화하기로 합의하였다.

양국간 경제협력의 계획과 의지가 구체적으로 다시 한번 확인된 것은 2001년 8월 김정일 국방위원장의 러시아 방문을 계기로 모스크바에서 열린 북·러 정상회담을 통해서이다. 정상회담 직후 발표된 8개항의 공동성명(‘모스크바 선언’) 중 3개항은 양국간의 경제관계를 다루고 있다. 여기에는 양국간 무역 확대, 북한의 대러시아 채무문제, 소련의 지원으로 건설된 북한 산업시설의 재건 및 관련 외자도입 방안, 철도 협력 등이 포함되어 있다. 두 차례에 걸친 북·러 정상회담은 양국관계 정상화를 대외적으로 과시하였을 뿐만 아니라 향후 경제관계 발전의 전환점으로 평가할 수 있다.

북·러 관계가 복원됨에 따라 양국간에는 다양한 분야에서의 경제협력이 핵심적인 현안으로 떠오르고 있다. 이러한 경제협력 현안은 부분적으로 과거 북한과 소련 사이에 존재했던 긴밀한 경제관계를 회복하는 문제임과 동시에 양국 사이에 새로운 경제관계를 확대해 나가는 문제이기도 하다. 북한과 러시아 양국이 경제적인 어려움을 겪고 있는 현실을 감안한다면 단기적으로는 실현 가능성이 낮을 수 있지만 철도 연결, 북한 산업시설의 개체 및 현대화, 에너지 및 자원개발 등의 분야에서 실질적인 경제협력이 이루어질 수 있을 것이다.

러시아는 오래 전부터 시베리아횡단철도(TSR)를 북한과 남한까지 연결하는 철도부문 협력에 대해 관심을 두고 이를 추진해 왔다.<sup>35)</sup> TSR과 한반도중단철도(TKR)의 연결을 통해 러시아는 TSR을 이용하는 화물 증대와 극동·시베리아지역의 개발 촉진을 기대하고 있다. 북한에게도 TSR-TKR의 연결은 다양한 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다. 이 사업에 참여함으로써 북한은 철도부문을 현대화하는데 있어 러시아의 지원을 기대할 수 있다. 또한 이 노선이 활성화될 경우 국제화물에 대한 통과료 수입이 발생하고 중간 기착지로서 대규모 물류집하시설 및 환적시설의 건설이 이루어지게 될 것이다.

북한은 과거 소련의 지원으로 건설된 주요 산업시설의 개체 및 현대화에 러시아의 협조가 절대적으로 필요하다. 90년대 북한 산업의 위축을 가져온 주요 요인의 하나로 러시아로부터 자재 및 설비부품 공급이 중단됨으로써 소련의 지원으로 건설된 산업시설들의 가동률이 낮아진 것을 지적할 수 있다. 북한 산업시설의 보수와 현대화 문제는 북한과 러시아 사이에 3차례 열린 경제무역협력위원회에서도 주요 의제로서 항상 논의되었지만 구체적인 협력방안이 제시되지는 않았다. 그러나 ‘모스크바 선언’에서 북한 산업시설 현대화를 위한 양국의 협력 의사와 구체적인 방향이 확인되고 있어 이 분야에서의 협력 가능성은 매우 높아진 것으로 보인다.

러시아는 이르쿠츠크 산지로부터 생산된 천연가스를 파이프라인을 통해 한국과 중국으로 공급할 계획을 가지고 있다. 한국시장을 대상으

---

35) 러시아는 수년간 북한을 TSR-TKR 연결사업에 동참시키기 위해 노력해 왔지만 북한은 북·러 모스크바 정상회담 이전까지 이 사업에 대한 공식적인 입장을 표명하지 않았다. 그러나 모스크바 정상회담의 공동성명에서 ‘북·러 양측이 이 사업이 본격적인 실현단계에 접어들었음’을 선언함으로써 TSR-TKR 연결과 관련된 철도분야의 양국 협력은 공식적인 협력사업으로 추진되게 되었다.

로 비용이 적게드는 육상 파이프라인은 북한을 통과해야 하기 때문에 러시아는 가스 파이프라인의 통과지를 결정하기 위해 북한과 협력해야 한다. 이외에도 양국은 북한의 노후화된 송전선의 개건과 소련의 지원으로 건설된 열전병합발전소의 현대화 사업 등 에너지 분야에서 공동으로 협력사업을 추진할 수 있을 것이다.

노동력이 부족한 러시아 극동지역에서 북한의 값싼 노동력을 이용한 자원개발사업은 90년대에도 지속되어 왔다. 그 대표적인 사례가 북한의 벌목공 파견을 통한 임산자원 개발협력이다.<sup>36)</sup> 이러한 형태의 양국간 협력사업은 임업분야에서 뿐만 아니라 향후에는 극동지역의 광활한 토지를 이용해 농업분야에서의 협력도 가능할 것으로 보인다. 또한 양국은 수산업 부문에서도 극동지역 어장에서 공동어획, 북한 내 러시아 선박 수리장 및 수산물 가공공장 합작건설과 같은 사업을 전개해 나갈 수 있다.<sup>37)</sup>

### 3. 북한-일본 경제관계

#### 가. 북·일 관계의 변화

북한과 일본의 경제관계는 그 중요성에도 불구하고 90년대에 들어와 침체상태에 빠져있다. 양국무역은 1980년 1,250억엔으로 최고를 기록하였으나 90년대에 들어와서는 5억달러(600억엔) 수준으로 줄어들었

36) 북한과 러시아는 1999년 12월 28일 목재조달 부문에서의 협력에 관한 정부간 협정을 조인했다. 여기에서 양국은 러시아 극동지역의 하바로브스크 지방과 아무르주에서 목재를 조달하고 가공하는 사업에 북한의 노동자와 전문가를 참여시킨다는 내용에 합의하였다.

37) 모스크바 북·러 정상회담을 전후한 언론보도에 따르면 러시아는 북한에 대해 러시아 극동지역 어장에서 연간 8,000톤의 어업쿼터를 배정할 것으로 알려지고 있다.

다. 1998년 8월에 발생한 북한의 대포동 미사일 발사실험으로 일본이 대북 경제제재조치를 발동하자 북·일 무역액은 3억9,500만달러로 또 한차례 감소하였다. 이렇게 양국 관계는 경제적인 면에서 침체상태를 면하지 못하고 있다.

80년대 말부터 진행된 냉전체제의 해체는 북·일 관계에도 커다란 변화를 가져왔다. 한국이 ‘북방외교’를 통해 소련과 국교를 수립하자 북한은 이제까지 ‘조선반도의 영구분열화 책동’이라며 반대해 오던 한반도 주변4강에 의한 남북한 교차승인을 수용하고 일본과의 수교교섭에 적극 나서게 되었다. 1990년 9월 자민당의 가네마루(金丸信)는 북한을 방문하고 김일성과의 회담에서 조속한 국교정상화를 위한 양국간 수교교섭에 합의하였다. 그리고 1991년 초 사상 최초로 북·일 양국간 국교정상화를 위한 교섭이 성사되고 후속회담이 이어졌다.

양국간 수교교섭의 개시를 계기로 경제분야에서도 새로운 움직임이 나타났다. 1991년 봄 일본 동아시아연구회와 일조무역회가 주축이 된 조사단이 방북하였고, 1992년 5월에는 북한의 조선국제무역촉진위원회 대표단이 일본을 방문하였다. 한편 북한의 대일 채무문제의 해결없이는 새로운 일을 진행시킬 수 없다는 일본의 입장에 따라 1992년 6월 평양에서 미해결 채무문제에 대한 협상이 이루어졌지만 담보상태에 머물고 말았다. 일본의 대북 경제협력이 미해결 채무문제로 인해 진전을 보이지 않고 있는 상황에서 북한의 핵개발 의혹이 국제사회의 이슈로 부상함에 따라 1992년 북·일간 수교교섭은 결렬되었다.

1994년 10월 북·미 제네바 합의로 핵문제가 일단락되자 양국 단체간의 교류가 재개되었다. 동아시아무역연구회 대표단은 1995년 11월 북한을 방문하고 국제무역촉진위원회와 공동보도문을 발표하였다.<sup>38)</sup> 회

38) 공동보도문에서 쌍방은 ① 양국간 경제관계 발전을 위한 노력, ② 국제무역촉진위원회 대표단의 일본 방문에 합의, ③ 1980년 9월 17일 개정된 「양국 상사간 상품거래에 관한 일반조건」의 조속한 갱신, ④ 양



담(11.8)에서 조원명 국제무역촉진위원회 위원장은 선(先)경제협력, 후(後)국교정상화를 내세웠고, 이에 대해 혼마(本間) 단장은 선(先)국교 정상화, 후(後)경제협력을 주장함으로써 『양국 상사간의 상품거래에 관한 일반조건』을 개정하기로 합의한 것을 제외하고는 구체적인 합의가 이루어지지 않았다.

이후 1995년 11월과 1996년 3월에 일본측 채권단인 일조무역결제협의회와 동아시아무역연구회 대표단이 방북, 미해결 채무문제에 대해 협의하였다. 동아시아무역연구회 대표단은 1997년에도 방북하여 조선국제무역촉진위원회와 회담을 가졌다. 1998년 초에는 조선국제무역촉진위원회 대표단이 일본을 방문하여 동아시아무역연구회를 비롯하여 케이다렌(經団連), JETRO, 일본무역회, 일본상공회의소 등과 회합을 가졌으나 구체적 성과는 없었다. 북한측의 수교 이전 경제협력 확대라는 적극적인 자세에도 불구하고 미해결 채무문제, 핵·미사일 문제로 인한 긴장, 일본인 납치 의혹 등에 따른 일본 국민감정의 악화로 북·일 경제관계는 답보상태를 벗어나지 못하였다.

## 나. 북·일 경제교류 현황

### (1) 무역관계

일본은 90년대 들어 중국에 이어 북한의 2대 교역상대국이 되었다. 북·일 무역액은 1990년 4억 7,700만달러로서 90년대 중반까지 5억달러 수준을 유지해 왔다. 1995년에는 전년 대비 무역액이 1억달러 정도 늘어나 5억 9,500만달러에 이르렀지만 이것은 일본의 대북 쌀지원으로

---

국 경제·무역교류를 전면적으로 확대·발전시키기 위한 조속한 국교정상화의 실현을 희망한다는 내용을 담고 있다.

수출이 49.3% 증가하였기 때문이다. 이후 북·일 무역액은 지속적으로 감소하여 1999년에는 3억5,000만달러에 불과하였다. 2000년에는 북·일 수교회담의 재개에 영향을 받아 무역액이 다소 늘어나 4억6,400만달러를 기록하였다.

북·일 무역은 섬유류를 중심으로 한 합영·합작사업 또는 임가공에 의한 거래가 중심이 되고 있으며 일반거래는 축소되고 있는 등 90년대에 거래 내용에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 일본의 주요 대북 수출품은 섬유류(임가공 관련), 수송기계 등이며, 북한은 의류, 양복 등의 섬유제품, 식물성 생산품, 송이버섯 등을 일본에 수출하고 있다. 80년대 대일 수출의 50% 이상을 차지했던 아연 등의 비철금속과 압연강판의 수출은 10% 이하로 그 비중이 줄어들었다.

이러한 북·일 무역에서 차지하는 북한과 일본의 국가간 무역은 실제로 극히 일부분에 불과한 것으로 알려지고 있다. 대부분의 무역은 북한과 일본의 조총련 기업간 ‘조·조(朝·朝)무역’의 형태로 이루어지고 있다. 일본 기업들은 대금 회수에 따르는 위험을 최소화하기 위해 조총련계 상사들을 통해 북한과 간접교역을 하고 있다.<sup>39)</sup> 일본에서는 미해결 채무문제로 인해 대북 경제교류에 있어서 무역보험의 이용과 수출입은행의 용자, 그리고 연불수출이 불가능한 상태이다.

북한은 일본시장에서 고율의 관세로 인해 가격경쟁에서 애로를 겪고 있다. 국교가 수립되지 않은 관계로 북한은 일본으로부터 특혜관세를 적용받지 못하고 국정세율과 기본세율을 따르고 있다. 북한에 대한 일본의 관세 차별은 일본이 중국과의 국교정상화 이전에 양국무역을 촉진시키기 위해 관세차별을 해소한 선례가 있기 때문에 반드시 국교

39) 조총련계 사업체인 조선산업(주), 조선특산물판매, 동해상사 등의 3개사는 북·일무역의 30% 이상을 담당하고 있는 실정이다. 조은호, “대외 경제관계: 최근 북일 경제 관계의 현황과 특성,” 『통일경제』 제44호 (1998.8), p. 97.

정상화가 이루어져야 없어지는 것은 아니다. 그렇지만 일본은 북한과의 국교정상화와 연동되어 관세문제도 해결되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

## (2) 투자 및 경제협력

조총련합영사업추진위원회의 자료에 따르면 북한에 대한 일본의 투자(합영, 합작, 임가공)는 1992년 말 현재 계약건수 약 120건(이중 조업건수 약 70건)에 총투자액은 1억달러 규모인 것으로 밝히고 있다. 그렇지만 일본의 대북 투자는 대부분 조총련 동포기업이 투자한 조·조합영사업에 머무르고 있었다. 그나마 1993년부터 1995년 7월까지 약 2년 반 동안 새로 조업한 일본과의 합영회사는 8개에 불과한 것으로 나타나 조·조합영사업이 자체의 문제로 인해 쇠퇴일로를 걷고 있음을 보여주고 있다.

모란봉합영회사의 경영자였던 전진식씨는 1993년 현재 정상가동중인 합영회사가 20개 정도에 지나지 않는다고 증언한 바 있다. 또한 1996년 기준으로 조·조합영사업에서 실제로 가동중인 합영공장은 절반 정도 밖에 되지 않을 것이라는 주장도 있다. 북한에서는 원료의 안정적 공급 차질, 국영기업이 합영회사의 아이템 잠식, 합영회사보다 자기 단위의 이익 우선, 계약과 다른 인사, 터무니없는 임가공비 요구, 조총련측 제안 기술 거부, 비자발급 등 입국상의 불편 등 사업상 수많은 문제가 산적해 있었다.<sup>40)</sup> 북한은 합영사업에 있어서도 자체의 기업관리 시스템인 ‘대안의 사업체계’를 적용해 왔다. 시장경제에 대한 무지와 오해, 자본주의 경영방식에 대한 의도적 무시가 조·조합영사업

---

40) 이것은 1995년 1월 20일 조총련 합영사업추진위원회가 평양의 조선국제합영총회사에 보낸 “합영회사 운영에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”라는 제하의 문서에 나타나 있다.

을 부진에 빠뜨린 원인이라 할 수 있다.

북·일간 직접적인 경제협력은 일본의 소극적인 자세와 일본 기업의 신중하고 보수적인 태도로 인해 매우 제한적이다. 한때 일본정부는 핵·미사일 문제로 북한에 대한 국제여론이 악화되자 조총련의 대북 송금을 규제하려고 하였다. 1997년 북한이 아시아개발은행(ADB)에 가입 신청을 하였지만 일본과 미국의 반대로 좌절되었다. 2000년에도 북한은 ADB 가입 신청을 하였으나 한국의 적극적 지지에도 불구하고 역시 일본과 미국의 소극적 태도로 승인이 이루어지지 않았다.

남북정상회담 이후 북한은 KM택시를 운영하는 재일교포 아오끼(青木)를 통해 관광, 천연가스 개발, 전력 등의 분야에서 일본 경제계의 협력을 요청한다는 메시지를 케이단렌에 보냈으나 일본측은 수교 이전의 경제협력은 힘들다면 완곡히 거절한 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 북한과 일본과의 본격적인 경제협력은 정치적 해결이 선행되어야 가능할 것으로 보인다. 일본 기업의 움직임도 국교정상화를 통한 미결제 채무문제 해결과 수교자금 집행이라는 상황이 조성되어야만 진전이 예상된다.

#### 다. 북·일 경제관계 현안

북한은 90년대 들어와서 일본의 기술과 자본 유치를 위해 노력하고 있지만 일본의 국교정상화 이후 경제협력이라는 정경연계정책에 부딪쳐 전혀 성과를 거두지 못하고 있다. 최근 북한은 일본의 입장을 파악하고 다소 유연한 자세로 일본이 받아들일 수 있는 제안들을 내놓고 있다. 1999년 11월 동아시아무역연구회 대표단이 평양을 방문하였을 때 북한은 경제정보의 교환, 시장경제 연수생의 일본 파견, 동아시아 무역연구회 평양사무소 설치 협력 등을 제안하였다.

이처럼 북한은 일본에 대해 크게 부담되지 않는 요구를 하고 있지만 일본의 소극적인 태도로 인해 전혀 실현되지 않고 있다. 양국간 경제협력의 활성화 여부는 수교회담의 전망에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 북·일 수교회담은 1992년 11월의 8차 회담 이후 7년 5개월간의 공백기간을 거쳐 2000년에 세 차례나 개최되었다. 특히 남북정상회담과 올브라이트와 조명록의 북·미간 교차 방문 등으로 남북관계와 북미관계가 급진전되면서 북·일 양국 정상회담의 가능성도 검토되었다. 그러나 부시행정부의 등장으로 남북 및 북미대화가 중단됨에 따라 양국간 수교회담도 또 다시 중단되었다.

북한과 일본과의 경제관계 발전은 양국의 수교협상과 연계하지 않고서는 해답을 찾을 수 없는 것 같다. 북한이 일본과의 관계 정상화에 깊은 관심을 보이고 있는 것은 일본이 북한경제를 실질적으로 지원해 줄 수 있는 국가라는 점이다. 2000년 8월 제10차 수교교섭에서 북한의 정태화 대사는 비공식 회동에서 ‘전쟁 배상금’이라는 수교자금의 명칭에 구애받지 않겠다는 발언을 하였다. 한일수교와 마찬가지로 청구권 자금 및 경제협력이라는 형식을 빌어서라도 경제재건에 필요한 자금을 일본으로부터 획득하기를 북한은 원하고 있는 것이다.<sup>41)</sup>

비록 일본기업들은 북한에 대해 직접투자는 하지 않고 있지만 대북 투자를 위한 구체적인 타당성 조사에 나서고 있다. 이들 기업들은 직간접적으로 북한에 관심을 가지면서 북·일수교 이후 경제협력 프로젝트 수주에 깊은 관심을 보이고 있다. 여기에서도 북한과 일본간의 정치·경제관계의 확대와 발전은 수교와 경제협력 자금의 지원을 별개로 문제로 다룰 수 없음이 드러나고 있다. 수교를 통한 수교자금(북한의 대일 청구권 자금)의 집행이 북·일 경제관계의 현안이라 할 수 있다.

41) 물론 김정일 국방위원장은 2000년 7월말 남측 언론사 사장단과의 면담에서 “일본과는 자존심을 꺾어 가면서 까지 수교하지 않겠다”는 강경 발언을 하였다.

## IV. 남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안

### 1. 기본방향

우리가 자본주의 시장경제의 틀 속에서 수출주도형 발전전략을 통해 경제성장을 거듭해 왔다면 북한은 사회주의 계획경제를 바탕으로 폐쇄적인 대내지향적 개발정책의 추진으로 경제침체가 계속되어 왔다. 90년대 들어와 동북아에서는 과거 냉전체제 속에서 단절되었던 국가들간의 경제관계가 확대되고 있다. 이러한 상황 속에서 남북한의 서로 다른 경제체제도 상호 보완할 부분을 찾고 각자가 가진 장점을 활용할 수 있는 경제교류와 협력의 여건이 조성되었다.

이제까지 남북경협은 동북아 경제협력의 일부 또는 동북아 경제협력을 구축해 나간다는 차원에서 진행된 것이 아니라 한반도 내에서만 제한적으로 이루어져 왔다. 남북경협은 북한의 의도 및 정치적 판단 등에 크게 영향을 받아왔고, 우리는 북한을 실질적인 경제적 동반자로 이끌어내지 못하고 있다. 남북한의 상호보완성, 지리적 이점 등의 경제적인 측면을 고려할 때 북한의 경제협력 상대로서 남한의 필요성이 증가하고 있지만, 여전히 북한의 폐쇄성으로 인해 남북경협의 발전과 확대를 위한 제반 여건은 성숙되지 않고 있는 실정이다.

북한은 남북경협을 통한 남북한의 쌍무적 경제관계의 확대에 대해 불안감을 가지고 있다. 남북한간 경제력의 격차 및 경제발전단계의 차이는 남북경협이 확대될수록 북한경제의 남한에 대한 의존을 심화시켜 나갈 것이다. 이에 대한 북한의 우려를 해소하지 않고서는 남북경협의 장기적인 발전을 기대하기 힘들지 모른다. 따라서 남북경협을 단순히 남북한 양자간 차원에서 확대·발전시켜나가기 보다는 동북아 경

제협력의 차원에서 역내국가들과 연계해서 발전시켜 나가는 방안을 모색해야 한다.

동북아는 자원, 인구, 상호보완성 등으로 인해 역내 경제협력의 가능성이 매우 높다. 최근 부각되고 있는 동북아경제권의 중심적인 역할을 우리가 담당하기 위해서도 북한과의 경제협력 확대의 필요성은 증가하고 있다. 러시아 극동지역과 중국의 동북3성은 우리의 새로운 수출시장 및 자원의 공급처로 부상하고 있다. 우리는 북한을 이들 지역과의 경제관계 확대 및 진출에 대한 교두보로 활용할 수 있고, 남북경협을 통해 생산된 제품을 이 지역에 수출해 나갈 수 있다. 우리가 동북아경제권의 주변국이 되지 않고 주도적 역할을 하기 위해서는 남북경협을 동북아 경제협력의 차원에서 진행시켜 나가야 한다.

한반도는 동북아에서 아시아와 유럽, 아시아와 태평양을 연결하는 지리적 중심에 위치하고 있다. 한국은 경제발전의 중간단계에 있기 때문에 동북아 경제협력의 가교역할을 담당하기에 적합하다. 최근 북한은 동북아의 사회주의 국가들과의 경제관계를 새롭게 모색하고 있다. 우리가 동북아 국가들과의 경제관계를 확대하는 것은 북한과 이들 국가와의 경제관계에 자연스럽게 참여할 수 있는 계기로 작용할 것이다. 동북아 지역은 사회간접자본이 매우 취약하기 때문에 이 부문 건설에 대한 우리의 참여를 통해 역내 경제협력을 빠르게 진행시켜 나갈 수 있을 것이다.

낙후된 기술과 노후화된 생산시설을 제때에 교체하지 못해 산업가동률이 20~30%에 불과한 북한은 외부의 지원이 없으면 경제회생이 불가능하다. 북한에게는 경제재건을 위한 생산시설의 현대화, 인프라의 정비 및 산업구조조정이 절실히 요구되고 있다. 그렇지만 북한에 대한 경제적 지원과 협력을 해줄 수 있는 국가는 몇몇에 불과하다.

북한은 러시아와 중국으로부터 90년대 이전과 같은 일방적인 지원

과 경제협력을 기대할 수는 없다. 한국과 일본이 북한의 경제회생과 재건에 이바지할 수 있는 능력을 가진 국가로 평가되고 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 북한은 남한에 대한 경제적 의존의 심화를 우려하기 때문에 우리의 대북 경제지원과 협력은 북한의 선택에 달려있다. 일본의 경우에는 북·일 관계정상화 이전까지는 북한과의 경제관계 확대가 사실상 어려운 실정이다.

남북경협을 동북아 경제협력의 차원에서 추진하기 위해서는 무엇보다도 북한과 동북아 국가들과의 경제관계 및 경제현안을 고려해야 한다. 동북아 경제협력이 다자간 구도로 진행되기에는 아직까지 역내에는 수많은 장애요소가 존재하고 있다. 따라서 남북경협을 동북아 국가 모두가 참여하는 다자간 경제협력 구도 속에서 진행시켜 나가기보다는 현실적인 이해관계가 일치하는 국가와의 협력체제를 모색하는 것이 바람직하다. 즉 남북한과 동북아 국가간 3각협력체제의 틀 속에서 남북경협의 발전을 도모하는 것이다.

북·중 경제관계는 중국의 대북 지원을 제외한다면 사실상 중국 동북부 지역과 북한과의 경제관계가 대부분을 차지하고 있다. 우리가 남북경협의 발전을 위해 추구해야 할 것은 이러한 중국 동북3성과 북한과의 경제관계를 활용하는 것이다. 우리는 중국이 개발을 진행중인 훈춘 지역과 북한의 나진·선봉지대를 연결하는 프로젝트와 실질적인 북한과 중국간 변경무역의 중심지인 단둥과 신의주를 연계해서 개발하는데 참여할 수 있을 것이다. 한국인의 중국관광을 북·중관광과 연계·발전시켜 나가는 것도 하나의 방안이다.

러시아는 극동지역의 자원개발 및 지역경제 활성화에 큰 관심을 기울이고 있다. 이를 위해 북한과는 경제관계의 복원 및 경제협력을 구체화시켜 나가고 있고 우리와도 여러 분야에서의 자원개발 협력을 시도하고 있다. 북한과 러시아의 경제현안으로 떠오르고 있는 가스관 건



설, 전력교역, 북한 산업설비의 현대화 및 농림수산업 부문에서의 협력 등에서 우리의 역할을 찾을 수 있을 것이다.

북한과 일본과의 경제관계가 확대되기에는 다소 많은 시간이 소요될지도 모른다. 일본 정부는 북한과의 관계정상화에 우선 순위를 두고 있으며 일본기업들도 북한과의 경제관계에 적극적이지 않다. 그럼에도 불구하고 북·일 수교가 급격히 진전될 경우 북한경제에 대한 일본의 역할과 영향력은 막대할 것으로 예상된다. 대일 청구권자금이 북한으로 유입될 경우 한국과 일본은 북한과의 경제협력에서 경쟁관계에 놓이게 된다. 남북경협의 발전을 위해 북·일 수교에 수반되는 청구권자금의 집행에 우리가 적극 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

동북아 경제협력의 확대 및 남북경협의 발전을 위해서는 무엇보다도 역내협력의 최대 장애요인인 교통망이 우선 연결되어야 한다. 유럽-동북아-태평양으로 이어지는 TCR-TKR, TSR-TKR의 연결은 동북아 물류수송 및 이 지역 개발에 획기적으로 기여할 것이다.<sup>42)</sup> 남북경협은 동북아 철도망 연결로 인한 이 지역 경제협력이 확대에 편승하여 발전해 나갈 것이다. 즉 남북경협의 발전을 위해서는 동북아 지역의 교통, 통신 등 인프라의 확충과 연결이 선행되어야 한다.

남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안의 기본방향은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시키기 위해 남북한이 동시에 참여할 수 있는 동북아 경제협력을 추진해

42) 1992년 중국은 제2의 유라시아 대륙교가 될 '새로운 실크로드'(New Silk Road) 건설 프로젝트를 중앙아시아 5개국과 공동으로 추진하게 되었다. 이 프로젝트는 중국 동부의 장쑤(강소)성 린윈(연운)항에서 로테르담까지 10,900km에 달하는 아시아-유럽간 최단거리 철도망을 연결하는 구상이다. '새로운 실크로드'가 러시아를 통과하지 않을 경우 이것이 시베리아횡단철도와(TSR)와 경쟁하는 제2의 대륙교가 될 수 있다는 점에서 러시아는 경계하고 있다. 한반도중단철도와 TCR, TSR과의 연결도 이런 문제에 노출되어 있다.

야 한다. 북한은 남한과의 경제관계 확대의 필요성은 인정하고 있지만 경협 확대를 통해 남한경제에 대한 의존이 심화될 것을 경계하고 있다. 따라서 동북아 국가들이 참여하는 프로젝트에 남북한이 함께 참여함으로써 역내 다자간 경제협력 속에서 남북경협을 추진하는 것이다.

둘째, 북한과 동북아 국가들과의 경제현안과 우리와 동북아 국가들과의 경제관계에서 공통의 이해가 도출될 수 있어야 한다. 예를 들면, 러시아가 북한의 산업시설 현대화에 관심을 두고 있고, 우리도 남북경협의 확대를 위해 북한산업의 재건에 기여하고자 하고 있다. 북한을 대상으로 우리와 동북아 국가의 이해가 일치하는 분야에서 협력이 이루어질 때 그 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 남북한과 동북아의 한 국가만이 참여하는 3각협력체제의 틀 속에서 남북경협의 발전을 도모하는 것이다. TRADP의 사례에서 알 수 있듯이 동북아의 모든 국가가 참여하는 다자간 경제협력 프로젝트는 상호 이해 관계의 절충이 어렵고, 과실의 배분문제 또한 매우 어렵다. 현실적으로도 동북아에서 모든 국가가 참여하는 경제협력이 진행되기에는 수많은 장애가 존재하고 있다. 따라서 남북한과 동북아 국가간의 3자협력을 통해 협력에 참여하는 3국간 이익을 최대화하고 편익의 분배에 있어 말썽의 소지를 최소화할 수 있다.

## 2. 중국 활용방안

### 가. TCR-경의선 연결

남북정상회담에서 합의된 경의선 복원은 남북한 교통체계의 효율화, 남북교역 물류비 절감, 동북아 간선교통망 구축, 유럽-아시아를 연결하는 새로운 랜드브릿지(landbridge) 등장이라는 파급효과를 가지고

있다. 현재 경의선(부산-서울-문산-봉동-평양-신의주)의 미연결 구간은 문산-봉동간 20km로 이중 남측 구간(문산-장단)은 남북 합의에 따라 이미 공사를 완료한 상태이나 북측 구간(장단-봉동)의 공사는 진행되지 않고 있다.

경의선의 연결은 한국이 반도국의 위치에서 탈피하여 동북아의 중심국가로 도약할 수 있는 계기를 제공한다. 경의선 연결이 한반도 내에 머물지 않고 중국횡단철도(TCR)와 연결될 경우 환황해경제권(광양, 서울, 신의주, 심양, 북경, 상해 배후지역) 형성이 가시화 된다. 중국은 동북3성의 지하자원, 공산품의 한국 및 일본 수출을 위한 육상수송로를 확보하고 동북부 지방의 지역개발을 촉진하게 된다.<sup>43)</sup> 북한은 철도연결을 통한 중계료 수입에 상당한 관심을 가지고 있으며 철도연결사업을 김일성 주석의 유훈사업임을 확인한 바 있다.<sup>44)</sup>

경의선이 복원되고 TCR과 연결되면 동북아의 지하자원, 노동력, 자본, 기술의 결합을 가속화시켜 동북아경제권의 구축 및 단일 운송망 형성을 촉진시키게 될 것이다. 남북경협에 있어서는 남북한간 육상수송로가 확보됨으로써 물류비를 절감하고 현재의 단순 임가공 형태의 교역이 설비제공형 위탁가공으로 변화하는 등 질적 향상이 촉진될 것이다.<sup>45)</sup> 아울러 남북한간 산업재배치 및 구조조정도 가져와 민족경제

43) TCR-경의선의 연결로 중국의 동북부 지역은 한국·일본과의 물동량 증대에 따른 하역 관련 산업의 확대, 한국·일본을 주요 시장으로 하는 공업단지의 개발 촉진 및 지역경제 활성화가 기대된다.

44) 1998년 2월 ‘니이가타 동북아시아 경제회의’에서 김일성대학 김수용 교수는 철도연결사업이 김일성 유훈사업이라는 점을 확인했다. 경의선 철도연결에 대한 북한의 입장은 “신의주와 개성 사이의 철길을 한 선 더 건설하여 북선으로 만들고 남조선으로 들어가는 중국상품을 날라다 주기만 하여도 거기에서 1년에 4억 달러 이상의 돈을 벌 수 있습니다”(『김일성 저작집』 제44권, p. 471)라는 김일성의 발언에서 잘 드러나고 있다.

45) 교통개발연구원은 경의선이 완전 복구된 후인 2005년경 경의선을 통과

공동체 형성의 기반을 조성하는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

그러나 경의선과 TCR의 연계사업은 TSR-TKR의 연결과 상호 경쟁관계에 있다는 점에 유의해야 한다. 따라서 TCR-경의선 연결은 남북한과 중국의 경제적 이익확보를 위한 3국간 단일 경제협력사업임을 분명히 하는 가운데 3국간 역할 분담을 규정한 협력관계를 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북한과 중국 3국이 참여하는 철도협력위원회를 구성하고 철도협정을 체결해야 한다. TCR-경의선 연결 이후 철도협력사업의 안전성과 수익성 유지를 위해 3국이 공동출자해 설립한 회사가 이 사업을 운영하는 것이 바람직하다.

## 나. 지역연계 개발

### (1) 신의주-단동 연계

남북한과 중국의 경제협력은 특정지역을 중심으로 산업협력을 하는 것이 3국의 조화로운 발전에 기여할 것이다. 현재는 물론 향후에도 경쟁력을 갖출 수 있는 산업을 선택하여 특정지역에 집중시키는 전략적 산업지대를 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 산업입지의 공동개발이 요구되고, 3국을 기능적으로 연결하는 다자간 사업을 발굴·추진해 나가야 한다. 남북한과 중국 3국의 경제협력은 거점 중심으로 단계적으로 점차 그 영향권과 발전지역을 넓혀나가는 것이 보다 현실적인 방안이라 할 수 있다.

북·중 경제교류는 거의 대부분 양국 국경이 접하고 있는 동북3성을 중심으로 이루어지고 있다. 중국을 활용한 남북경협의 발전은 이러한

---

하게 될 물동량을 계산하면 남한이 얻게 될 총수입은 약 9,970만달러 정도, 북한은 1억4,880만달러 정도가 될 것으로 추정하고 있다.

북·중 경제관계를 바탕으로 동북3성의 개발과 연계되어야 할 것이다. 동북3성의 발전은 세계화의 추세에 부응하고 북한의 개혁·개방에 대한 동기를 부여하여 남북경협을 촉진시킬 수 있을 것이다. 동북3성에 대한 한국의 보다 적극적인 관심은 한반도의 남북을 연계하는 공간축 형성에 기여할 수 있다.

남북한과 중국의 주요 교류거점은 신의주와 단동의 압록강 하구와 나진·선봉지대(청진 포함)와 도문 등 두만강 하구지역을 들 수 있다. 이들 두 지역은 모두 3국 협력의 개발거점으로 선정될 수 있을 것이다. 북한의 나진·선봉지대와 중국의 도문 지역은 UNDP의 TRADP의 일환으로 개발이 추진되고 있지만, 이에 비해 신의주-단동지역은 아직 활발한 협력사업이 이루어지지 않고 있다.

중국 단동에는 이미 한국에서 개발한 공단이 있고<sup>46)</sup>, 최근 북한 제 2의 개방지역으로 신의주가 언급되고 있음을 감안할 때 신의주-단동에 대한 공동협력을 통한 효율적 개발방안을 모색하는 것은 남북한과 중국의 3국 모두가 편익을 얻을 수 있는 윈-윈(win-win)전략이 될 것이다.<sup>47)</sup> 이 지역의 개발은 우선 인프라 구축에서부터 시작하여 공단 개발, 관광지 개발 및 관광루트 공유 등 모든 사업이 하나의 패키지로 추진될 경우 그 효과는 배가 될 것이다.<sup>48)</sup>

46) 인천광역시는 요녕성 단동시 변경 경제합자구 금천공업지구에 인천단 동산업단지(439,000m<sup>2</sup>, 약 133,000평)를 건설하였으나 분양이 잘되지 않고 있다. 이에 앞서 한국토지공사는 1995년에 심양공단사업에 착수 하여 공업용지를 분양중에 있으나 큰 성과를 거두지 못하고 있다.

47) 김정호, “한·중·조 경제협력과 남북한 지역통합을 위한 제언,” 『통일한국』 (2000년 11월호), p. 67.

48) 중국에서 정보통신(IT) 시장이 급속히 팽창되고 있음을 감안할 때 신의주-단동지역을 IT산업의 중국 진출의 전략적 거점으로 활용할 수도 있을 것이다. 하나비즈닷컴은 평양정보센터(PIC)와 공동으로 중국 단동시 개발구에서 컴퓨터 및 산업용 소프트웨어, 게임, 애니메이션 등을 개발하는 ‘하나프로그램센터’ 개업식을 개최(2001.5.10)했다. 하나프로그

## (2) 훈춘-나진-선봉지대 연계

동북아의 중심부에 위치한 나진-선봉지대는 중국 동북3성과 러시아 극동지역과 같은 자원의 보고와 광활한 시장을 가지고 있어 국제무역 중계지로 개발할 수 있는 가능성이 충분하다. 나진-선봉지대가 동북아에서 중계수송의 거점이 된다는 것은 나진-원정, 중국의 훈춘-권하도로를 통하여 중국 동북부와 연결된다는 것이고, 두만강-하산 철도를 통하여 러시아로의 수출입 통로가 개척됨을 의미한다. 이 국경통로를 이용할 경우 동북3성과 러시아 극동지역의 화물이 나진을 거쳐 저렴한 수송비로 일본, 한국 및 태평양으로 운반될 수 있다.<sup>49)</sup> 이 지역 국경통로의 연결에 있어 러시아측보다는 TRADP의 일환으로 훈춘지역 개발에 나서고 있고, 동해로의 출로를 모색하고 있는 중국측이 훨씬 더 적극적이다.

나진-선봉지대는 북한이 처음으로 개방을 시도한 지구로서 이 지대의 활성화는 북한의 경제회생과 향후 개방정책의 향방에도 중요한 의미를 가진다. 나진-선봉지대의 협력사업은 외자유치, 한국의 투자, 그리고 TRADP 등 크게 세가지 방향에서 검토해 볼 수 있다. 이 중에서 외자유치와 TRADP를 통한 이 지대의 개발은 실효를 거두지 못하

---

람센터의 설립은 하나비즈닷컴측과 북측의 민경련·PIC가 단동-신의주 IT단지 조성을 위한 남북합작회사 설립에 합의한 데 따른 것이다. 단동의 남북한 IT합작사업이 성공적으로 추진될 경우 하나프로그램센터는 단동-신의주 IT단지에 한국, 중국, 일본의 관련 기업들을 대거 유치해 이 일대를 동북아 최대의 IT개발단지를 건설하겠다는 복안을 가지고 있다.

- 49) 중국 훈춘에서 나진-선봉지대를 통하여 일본 니이가타항으로 화물을 수송하는 경우, 대련을 통하여 수송하는 것보다 그 거리를 육로는 1/10, 해상으로는 1/2 단축하게 된다. 일본에서 나진항을 통하여 유럽으로 가는 경우 대서양으로 가는 것보다 수송거리는 절반, 수송시간은 1/3로 단축할 수 있다.

고 표류하고 있는 실정이다. 이런 점에서 남북한과 중국이 협력체계를 구축하여 나진·선봉지대와 개발과 훈춘지역을 연계해서 개발하는 것이 급선무이다.

남북한과 중국은 이 지역에서 3국이 공동으로 관심을 가질 수 있는 사업에 우선 착수해야 한다. 중요한 것은 나진·선봉지대와 중국과의 연결루트 다양화, 나진·선봉지대 개발과 연계한 인프라 확충, 남한의 대륙연결을 위한 교두보 확보 등이다. 중국과의 연결을 위해 가장 중요한 프로젝트는 연길-도문-나진-선봉간 고속도로망의 구축이다. 북한의 개발사업과 연계해서는 청진과의 연결도로 고속화 및 철도 복선화를 들 수 있고, 장기적으로는 나진·선봉지대에서 직접 회령, 무산 등 내륙지역으로 연결되는 노선의 개발이 필요하다. 또한 남북한 물류수송 거점을 마련하기 위해서는 이 지대내 항만시설의 확충과 근대화가 요구된다.

중국의 동북부지역, 특히 거점도시라 할 수 있는 훈춘과 나진·선봉지대를 연결하는 3국 협력사업으로 북한은 지역개발과 인프라 개선 등의 편익과 함께 동북아 물류거점으로 성장함에 따라 시설이용료 및 통행료 수입 등 외화수입이 증대하게 된다. 중국은 동해로의 출구인 청진과 나진을 활용함으로써 출해 루트를 다양화할 수 있고 그에 따른 수송경비의 절감과 운송시간을 단축할 수 있다.<sup>50)</sup> 한국의 경우에도 저렴한 수송비용으로 특히 동북3성에 화물을 수송하는데 있어 많은 물류비용을 절감할 수 있다. 동시에 북한지역 개방 및 시장경제체제 도입을 유도할 수 있어 남북경협의 확대와 남북경제공동체 형성에도 기여하게 될 것이다.

50) 중국 훈춘에서 부산까지의 다양한 루트 중에서 나진을 통할 경우 소요 기간 3일, 소요비용 1,300달러(20ft 컨테이너)로 가장 효율적이다. 반면 블라디보스톡 루트는 3~4일에 1,550달러, 대련 루트는 7일 정도에 1,900달러가 소요되는 것으로 나타난다.

## 다. 관광산업 협력

개혁·개방 이후 관광산업은 중국경제의 중요한 성장산업으로 부상해 왔으며 90년대에 들어와 한국인의 중국 관광은 급속히 증가해 왔다. 1988~89년부터 시작된 한국인의 중국 관광은 90년대 초까지만 하더라도 장백산(중국측 백두산) 관광이 90% 정도를 차지하였으나 90년대 중반 이후에는 목적지가 북경, 상해 등으로 다양화되고 있다. 동북3성, 특히 연변지역 관광의 경우 한국인은 장백산 관광이 주목적이기 때문에 관광객이 6~9월에 집중되어 있고, 체류기간이 극히 짧아 이 지역 수입창출 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

북한과 중국간에는 국가간 관광협력은 아직 없으며 변경지역의 도시간 변경관광협력이 있다. 중국에서는 1988년 요녕성과 1991년 길림성 등 북한에 인접한 2개의 성에서만 국가관광국의 허가를 받아 북한 관광사업에 나서고 있다. 연변지역에서는 1991년 훈춘-새별간 일일관광을 시작하였고, 이어 평양-금강산 및 나진·선봉 관광코스를 개발하였다. 북한에서도 1997년부터 나진·선봉지대에 대한 출입 완화조치를 취함으로써 중국인의 이 지대 관광이 용이하게 되었다. 현재 길림성은 북한과 국경관광협력사업을 위하여 6개 육지통상구를 개설하고 20여 개의 관광코스를 개설·운영중에 있다.<sup>51)</sup> 그렇지만 북한과 중국간 관광협력은 정치적인 영향에 민감하고 관광객수가 너무 적다는 문제점을 안고 있다.

남북한과 중국간 관광협력은 한반도의 분단과 북한 체제상의 특성 등으로 인해 적지 않은 장애요인이 존재하고 있다. 그렇지만 지리적

51) 길림성-북한을 연결하는 6개의 국경 관광구는 집안육지통상구, 장백육지통상구, 남평육지통상구, 삼합육지통상구, 두만강육지통상구, 사타자·권하육지통상구 등이다. 장영, “조·중 관광협력 실태 및 문제점,” 『통일한국』 (2000년 11월호), p. 86.



인접성과 교통의 편리함, 그리고 관광자원의 상호보완성으로 인해 발전 전망은 밝은 편이다. 북한은 경제회생의 일환으로 관광산업을 적극 발전시키려 하고 있기 때문에 연변지역과 북한의 백두산 및 기타 지역(나진·선봉지대, 칠보산 등)을 연계하는 관광코스를 개발하는 것이 가능할 것이다. 이 경우 중국은 보다 많은 한국 관광객을 연변지역에 유치할 수 있고 북한도 한국 관광객을 통해 외화를 획득할 수 있다. 한국은 북·중 연계관광 관련 시설의 건설에 적극 참여함으로써 남북한과 중국의 3국간 관광협력에 실질적인 기여를 해야 할 것이다.

### 3. 러시아 활용방안

#### 가. TSR-TKR 연결

TSR-TKR 연결을 통한 동북아와 유럽을 잇는 철도노선 건설과 컨테이너 수송분야에서 남북한과 러시아 3자간 협력이 가시화되고 있다. 2000년 8월 북·러 정상회담과 9월에 있는 한·러 관계자 회의에서 러시아는 남북한으로부터 TSR-TKR 연결 합의를 받은 바 있다. 이로 인해 동북아 최대의 항구 도시인 부산과 프리몰스키(Primorsky)지방의 하산(Hasan)항을 TSR-TKR을 통해 연결계획이 수립되었다. 이 사업이 실현되면 향후 아시아와 유럽은 철도로 연결되어 현재 물류수송의 절반 이상을 육로로 해결할 수 있고, 이에 따른 수송기간의 단축(해로로 35~40일 소요되는 것을 육로로 15~17일로 단축할 수 있음)으로 엄청난 원가절감의 효과를 기대할 수 있다.

러시아는 TSR-TKR 연결을 통해 동북아에서 자국의 정치·경제적 영향력을 강화하고 한반도 문제 해결에 있어서 실질적 수단을 얻을 수 있기 때문에 이 분야의 협력은 매우 매력적이다.<sup>52)</sup> 특히 TSR의

경제적 효율성 증대, 나호트카 자유경제지대를 포함한 인접지역의 발전 가속화 및 아·태지역 국가들과의 무역이 활성화될 것이다. 북한은 자국 영토를 통과하는 화물수송 통과료 수입과 함께 나진·선봉지대의 발전을 기대할 수 있다. 한국의 경우 부산항을 동북아 운송의 중심지(시발지)로 만들 수 있으며 철도협력사업 관련 여러 경제부문에서 큰 효과를 얻을 수 있다.

북한은 러시아의 자루비노와 청진간에 광케를 부설하여 TSR과의 접근망은 이미 구축되어 있다. 3국은 각국이 보유하고 있는 자본, 노동력, 기술을 결합하여 우선 러시아와 북한의 노후화된 철도시설을 현대화하는 등 철도운송 인프라의 공동개발사업을 수행해야 한다. 남북 철도를 연결하기 위해서는 경원선의 복원과 수요증대를 감안한 복선화와 시설개량이 이루어져야 할 것이다. 2000년 9월 러시아의 철도전문가 선발대가 북한에 들어가 두만강에서 원산, 비무장지대에 이르는 지역을 돌아보면서 동해안의 철도교량과 터널상태를 정밀 조사했으며 북한쪽 구간의 총공사비용을 2억5,000만달러로 추정하였다.<sup>53)</sup>

남북한과 러시아의 철도협력(TSR-TKR 연결)은 장기적인 남북경협의 발전과 확대를 위해 필수적이다. 동시에 이것은 동북아의 발전과 역내협력에도 큰 역할을 하게되고 나아가 동북아경제권 형성의 촉진제가 될 것이다. 이 사업이 실현될 경우 동북아 국가들의 참여가 예상되는 다른 대규모 프로젝트(이르쿠츠크 지역의 가스전 개발 및 파이프라인 건설, 한·일 해저터널 건설, TSR과 일본본토의 연결 등)의 실

52) 남북한과 러시아의 3자간 경제협력에 관한 의미와 각국의 입장 및 방안에 대해서는 이재영, “남북한과 러시아의 3자간 경제협력 방안,” 『국제지역연구』 3권 4호 (1999년 겨울호), pp. 87~114 참조.

53) 러시아 철도부는 TSR과 북한의 동해안 철도(경의선)를 향후 2~3년 안에 연결한다는 방침 아래 2001년 말까지 동해안 철도 재건을 위한 기본계획 심의를 마치고 2003년까지 기술계획을 수립할 것이라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2001.11.20.

현 가능성이 높아지는 등 3국간 철도협력의 파급효과는 매우 클 것으로 예상된다.

## 나. 에너지부문 협력

### (1) 가스부문 협력

우리 정부는 에너지의 안정적인 중장기 공급을 위해 그 동안 러시아 극동지역을 중심으로 수 차례에 걸쳐 관민합동조사단을 파견하여 석유, 가스 등 자원의 공동개발을 모색해 왔다. 러시아는 자국의 가스 수출을 위해 동시베리아의 이르쿠츠크 지역의 가스전 개발과 이것을 북한을 지나 남한으로 수송하는 파이프라인 건설프로젝트에 큰 관심을 보이고 있다. 최근 푸친 러시아 대통령의 주변국가 방문에서 동북아 에너지 협력체제나 인프라 공동개발을 주장해 왔던 것도 남북한과 러시아의 3자간 에너지부문 협력의 가능성을 높여주고 있다.<sup>54)</sup>

이르쿠츠크 가스전 개발 및 파이프라인 건설프로젝트에는 한국의 참여가 결정되어 한국가스공사를 주관사로 컨소시엄의 형태로 국내 대기업들이 참여하고 있다. 이 프로젝트는 러시아-몽골-중국-남북한을 잇는 연장 4,100km에 이르는 파이프라인을 통해 천연가스를 수송하는 사업이다. 1999년 5월 김대중 대통령의 러시아 방문시 정상회담을 통해 이르쿠츠크 가스전 개발에 대한 타당성조사를 강화하기로 합

---

54) 러시아 이르쿠츠크 가스전의 북한 통과 타당성조사 여부를 협의하기 위한 남북 실무협회가 2001년 9월 6~7일 이틀간 평양에서 개최되어 양측은 공동조사 추진에 원칙적으로 합의했다. 이 협의에 남측에서는 한국가스공사 김종술 부사장을 단장으로 하는 민간대표단과 북측에서는 민족경제협력연합회 및 조선천연가스협의회 관계자가 참석하였다. 산업자원부, 『보도자료』, 2001.9.10.

의하고 현재 조사가 진행중에 있다. 이미 1999년 중국과 이르쿠츠크 가스관 부설에 관한 협정을 체결한 러시아는 이 사업을 중국에만 국한하지 않고 동북아 에너지공동체 형성을 염두에 두면서 중국을 설득하고 있다.<sup>55)</sup>

이 사업은 중국, 한국 등의 수요국과 지리적으로 인접해 있고 개발 조건이 비교적 양호해 주목을 받아 왔다. 이 프로젝트가 추진될 경우 북한은 천연가스의 안정적 공급원과 통과료 수입을 확보하는 효과를 갖게된다. 북한을 통해 이르쿠츠크와 야쿠츬 가스관을 한국으로 연결시키는 프로젝트는 남북경협의 발전뿐만 아니라 장기적으로는 통일된 한반도를 위해서 매우 중요한 사업이므로 우리의 보다 전향적인 태도가 요구된다.<sup>56)</sup>

## (2) 전력교역

80년대이래 전력사정이 어려워진 북한은 전력부족으로 산업시설의 가동에 어려움을 겪고 있다. 북한은 우리에게 전력지원을 요청한 바 있으나 전반적인 남북관계 및 기술, 실무적인 문제 때문에 진전되지 않고 있다.<sup>57)</sup> 북한은 러시아에 대해서도 전력을 공급받는 대가로 극

55) 이르쿠츠크 코빅친스크 가스전 개발은 초기 중국에 가스를 공급할 계획으로 추진되었으나 남북한과 몽골의 참여로 확대되었다. 러시아는 1992년 코빅친스크 개발계획을 수립하고 이 사업을 추진하기 위해 Russia Petroleum사를 설립하였다.

56) 1992년부터 추진해 온 러시아 사하공화국의 야쿠츬 가스공동개발프로젝트는 1994년 6월 한국과 러시아 양국 정상간의 합의에 따라 양측이 1,000만달러씩 분담하여 사업타당성조사 예비조사를 실시한 바 있으며 양국 정부간 자원협력위원회를 설치하여 운영 중에 있다.

57) 남한은 겨울철 전력수요가 낮기 때문에 계절요인으로 발생하는 잉여전력을 북한에 공급할 수 있다. 남북한은 송전방식(전력계통의 차이)이 다르기 때문에 대북 송전을 위해서는 전력연계시스템을 구축해야 한

동지역의 자원개발 프로젝트에 노동력을 제공하는 방안 등을 수 차례 제시한 바 있다. 이러한 제안이 가능했던 것은 북한과 러시아의 전력 계통이 동일한 시스템으로 되어있기 때문이다.

러시아 극동지역은 동북아 전체에 전력을 공급할 수 있는 엄청난 수력자원을 가지고 있지만 재원부족 등으로 수력발전 잠재력의 1% 미만을 이용하고 있어 심각한 전력난을 겪고 있다. 현재 러시아는 러시아전력계통의 확대를 중요한 국가전략으로 추구하고 있고 주변국가 간 전력수송시스템의 혁신을 제시하고 있어 동북아 국가들과의 전력 교역에 적극적인 입장을 취하고 있다.

따라서 우리는 러시아 극동지역과 북한의 전력난을 해소하면서 이 분야에서 3국이 협력할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 우선 현실적으로 극동지역의 화력발전소에 석탄 등 발전 연료나 발전자금을 우리가 제공하고, 여기에서 생산된 전력을 북한과 러시아가 이용하는 것이다. 장기적으로는 기존 시설의 지원을 통한 소극적 협력방식에서 벗어나 한반도 인근 극동지역의 하바로브스크나 아무르주에 수력발전소를 건설하는 등의 협력방안을 적극 검토해야 할 필요가 있다.<sup>58)</sup>

## 다. 농림수산업 협력

### (1) 농업협력

러시아 극동지역, 특히 연해주 지방의 농업은 경작 가능한 광활한

---

다. 그렇지만 전력체제의 연결에는 많은 비용이 소요되고 전력이 불안정한 북한의 전력계통에 남한의 전력계통이 영향을 받을 수 있다는 문제도 있다.

58) 러시아의 부레이스카야(Bureyskaya) 수력발전소 건설에 참여하는 것도 하나의 방안이다.

토지에도 불구하고 투자부족에 따른 저장 및 가공설비의 낙후, 판매시장의 부재라는 약점으로 인해 개발이 지연되고 있다. 북한은 국제적 원조와 경제상황의 개선으로 식량위기에서 어느 정도 벗어났지만 농업부문에서 근본적인 문제가 해결된 것은 아니다. 한국의 경우에도 1998년 기준으로 식량자급률이 31%에 불과한 실정이기 때문에 해외의 농업개발 사업에 매진할 필요성이 있다.<sup>59)</sup>

남북한과 러시아간 농업협력은 남한의 자본, 농업기술, 마케팅 노하우, 북한의 노동력, 그리고 러시아의 경작지를 결합하는 형태가 될 것이다. 이러한 3각협력은 러시아측에 농지의 개발과 임대수익을 가져다 주며, 북한에게는 노동력 제공의 대가로 구상무역 형태로 곡물을 제공하게 된다. 우리는 연해주를 식량기지화하여 식량 공급원의 다양화와 식량안보를 실현할 수 있다.

## (2) 임수산업 협력

북한이 노동력을 제공하고 그 대가로 러시아로부터 목재를 제공받는 북·러간 임업협력은 오랜 역사를 가지고 있다. 우리는 목재의 수입 의존도가 95%로 안정적인 목재수입선의 확보라는 차원에서 극동지역의 하바로브스크, 연해지방 및 사할린으로부터 원목을 공급받는데 큰 관심을 가지고 있다. 기존의 북·러 쌍무협력 차원에서 진행되고 있는

---

59) 러시아 극동 연해지방의 농경지는 250만ha로 남한의 전체 농경지보다 넓다. 현재 연해주를 대상으로 우리 기업의 농업투자가 활발하게 이루어지고 있지만 초기의 기대와는 달리 경영에 어려움을 겪고 있다. 대표적인 한·러간 농업협력사업에는 고려합섬이 연해주 정부와 아무르주 정부로부터 연차적으로 2억8천만평을 49년간 임차하여 ‘순얏센’농장(1억3천만평, 연해주)과 ‘크레프스키’농장(1억5천만평, 아무르주)을 경영하는 계획, 남양알로에의 농토개발사업(1억3천만평), 새마을운동중앙본부의 ‘호플스키’농장 경영 등이 있다.

임업협력에 우리의 자본이 참여하는 3자협력으로 발전시켜 나간다면 작업 및 생산의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

남북한과 러시아는 극동지역의 수역(해역)에서 공동어로를 함으로써 수산업 분야에서 3국이 협력할 수 있다. 러시아 수산업계는 자금부족, 설비 노후, 인프라 부족 및 경영지식 부족 등의 문제를 가지고 있는 반면, 우리는 한·일 어업협정 체결 이후 감척 대상 어선의 보상과 새로운 어장 확보가 수산업 활성화의 과제로 제기되고 있다. 따라서 합작 또는 임대에 기초하여 우리의 잉어어선이 러시아 극동지역 수역에서 북한의 노동자를 활용하여 어로작업을 전개하는 것은 3국 모두에게 이익을 가져다 줄 것이다. 러시아 연해지방에서 3국이 공동 운영하는 수산물 가공사업 및 양식사업도 모두에게 유익할 것이다.

#### 라. 북한 산업시설 현대화

북한의 주요 산업시설과 공장의 상당부분은 소련의 지원으로 건설된 것으로 러시아로부터 관련 부품, 설비 및 운영기술 등에서의 협력이 필요하다. 소련의 지원으로 북한에 설립된 노후화된 공장들을 현대화하거나 공동 운영하는 사업은 이미 오래 전부터 거론되어 왔다. 1995년 체르노미르진 전총리는 서울 방문시 소련이 북한에 지원한 17개의 공장들이 부품과 원자재 부족으로 가동이 중단되었음을 지적하면서 이들의 회생에 있어 공동으로 협력할 것을 한국측에 제안하였다. 푸친 대통령의 북한 방문을 계기로 북한 산업시설의 재가동 및 현대화에 대한 러시아의 관심이 고조되고 있고, 실제로 이 분야에서 남북한과 러시아의 협력이 일어날 가능성이 높아졌다.

북한 산업시설의 현대화에 한국이 자본을 제공하고 러시아가 기자재, 시설 및 전문인력을 투입하며, 북한은 노동력을 공급하는 형태를

고려할 수 있다. 이러한 3자간 협력에서 한국은 이미 설립된 기업들을 복구하거나 현대화하는 사업에 참여하기 때문에 투자재원을 절약할 수 있다. 이들 기업 대부분은 러시아의 원료 및 부품을 바탕으로 가동되기 때문에 한국의 단독투자 또는 합영(합작)에 비해 북한의 호의적인 협력을 기대할 수 있다. 여기에서 생산되는 제품은 러시아 시장에서 장기적인 수요가 있을 뿐만 아니라 제3국 시장으로 판매할 수 있는 가능성도 있다.

한편 임가공산업을 중심으로 생산요소의 비교우위를 바탕으로 3자 협력을 추진할 경우 북한과 러시아에 부족한 소비재와 생필품을 공급하고 남한은 이들 제품의 가격경쟁력을 확보할 수 있어 제3국에 수출할 수 있을 것이다. 1999년 5월 김대중 대통령의 러시아 방문시 연해주 나호트카 한국공단건설 계약이 체결되어 현재 공단건설이 진행 중에 있다.<sup>60)</sup> 나호트카 한국공단을 남북한과 러시아간 3자 산업협력의 모델로 발전시켜 나가야 할 것이다.

#### 4. 일본 활용방안

남북한 경제교류·협력은 꾸준히 증가하고 있지만 북한의 사회간접자본 미비는 경험 확대의 장애요인이 되고 있다. 한국은 남북경협의 확대와 북한경제의 재건을 위해 경의선 복원공사, 개성공단개발 등 대규모 사업을 추진하고 있다. 실제로 북한경제의 회복과 재건에 기여하는데 있어 한국만큼 능력과 의지를 갖춘 국가를 찾기는 힘들 것이다. 그

60) 2000년 7월 한국토지공사 김용채 사장은 나호트카 현지에서 연해주 지사와 나호트카 자유경제지역 위원장 등 관계 인사들과 한·러 공단조성사업의 협정 비준 문제를 비롯해 기본계약의 방향, 1단계 공사 착공방식 등 구체적 사업 방안을 협의하고 한·러 공단조성사업의 본격 추진을 발표하였다.



렇지만 북한경제의 재건에 소요되는 막대한 비용을 한국이 모두 감당할 수는 없다. 북한경제의 재건을 위해서 한국 이외의 다른 국가로부터 가능한 협력을 북한이 활용하는 것은 지극히 당연한 일일 것이다.

북한에 대한 일본의 경제지원과 협력은 일본이 남북한으로부터의 오랜 불신을 극복할 수 있는 매우 효과적인 수단이다.<sup>61)</sup> 일본은 남북한이 화해와 협력의 시대로 진입하고 있는 지금 이러한 분위기를 촉진할 수 있는 위치에 놓여있다. 그러나 아직까지 북한과 일본 사이에는 여러 가지 정치적 장애요인이 가로막고 있어 북·일 관계의 정상화에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

한편 북한과 일본은 양국 정상회담 등을 통해 정치적 결단이 내려지면 수교 일정이 가시화될 것이다. 북한과 일본과의 관계정상화와 연계된 경제적 패키지는 북한경제로서는 거의 유일한 최대의 잠재적 자원이라 할 수 있다. 북·일 수교자금(북한의 대일 청구권 자금)은 대체로 50~100억달러로 예상되고 있어 이 자금의 집행이 북한경제에 미칠 영향은 막대할 것이다. 동시에 한국이 이 자금의 집행에 참여할 수 있다면 남북경협의 획기적인 발전도 기대할 수 있다.

북·일 수교자금은 과거청산의 성격을 지니고 있어 북한에 대해 시장경제로의 이행 등과 같은 전제조건으로 제공되지는 않을 것이다. 따라서 일본이 수교자금을 제공하면서 북한의 경제정책 방향에 영향을 미치기는 사실상 어렵기 때문에 수교자금의 사용처는 북한이 결정하게 될 것이다. 그렇지만 수교자금이 북한경제의 재건에 있어 가장 중요한 부문에 우선 사용될 것이라는 것은 자명하다. 북한은 전력, 도로, 항만, 통신 등 사회간접자본 확충과 기간산업에 투자하여 경제발전의 토대를 마련해 나가고자 할 것이다.

수교자금은 한일 청구권자금 사례와 마찬가지로 무상자금, 유상차

61) 한국개발연구원, 「KDI 북한경제리뷰」 제2권 9호 (2000년 9월), p. 36.

관, 일본수출입은행의 상업차관 등의 형태로 5~10년에 걸쳐 재화 및 용역의 형태로 제공될 것으로 보인다.<sup>62)</sup> 일본의 대북 수교자금은 공적자금인 ODA(official development assistance) 형태로 집행될 것이다. 이제까지 일본의 ODA 사례를 보면 무상자금은 조건부(tied)로, 유상자금은 비조건부(untied) 방식으로 집행되었다. 조건부 방식은 프로젝트 입찰 참가자격을 제한하는 것으로 주로 일본기업에게만 참가가 허용되었으며, 비조건부의 경우 자금을 공여받은 국가가 주로 자국 기업에게만 참가자격을 제한해 왔다.

무상자금의 경우 일본이 입찰 참가자격을 결정할 것이기 때문에 일반적으로 일본기업에게만 입찰 참가자격을 부여할 것으로 예상된다. 이 경우에 우리 기업은 수주를 받은 일본기업의 하청을 받아 참여할 수 있을 것이다. 그렇지만 한국과 일본 당국간 협상 여하에 따라 우리 기업에게도 입찰 참가 문호가 개방될 수 있을 것이다. 유상자금의 경우 북한이 입찰 참가자격을 자국 기업에 한정시킴으로써 유상차관의 경제적 효과를 최대한 활용하고자 할 것이다. 그러나 낙후된 북한 기업이 단독으로 프로젝트 수행에 필요한 재화와 용역을 공급할 수는 없을 것이기 때문에 외국업체를 공급업체로 선정해야 할 것이다. 북한이 우리 기업에게도 참여 기회를 부여하도록 남북관계 개선에 힘써 나가야 한다.

우리 정부는 북·일 수교과정에서 적극적인 역할을 함으로써 향후 수교자금의 집행에서 유리한 위치를 확보해야 할 것이다. 동시에 과거 한일 협상과정에서의 경험과 청구권자금 활용방안 등을 북한에 제공하여 수교자금이 효율적으로 사용될 수 있도록 협력해야 한다. 한일투자협정의 체결로 더욱 긴밀해진 한·일 관계를 북한과의 경제협력에서

---

62) 신지호, 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000) p. 67.

도 협력과 역할분담으로 발전시켜 나가고, 북한경제의 재건을 위한 한·일 양국의 공동전략을 수립함으로써 수교자금의 집행을 계기로 실질적인 남북한과 일본 3국간의 경제협력이 이루어지도록 만반의 준비를 갖추어야 할 것이다.

## V. 맺음말

세계는 탈냉전과 세계질서의 변화 속에서 지역주의의 확산 추세에 따라 지역경제통합이 가속화되고 있다. 아·태 지역 내에서의 동북아의 비중은 점점 더 커지고 역내국가들 사이에서의 경제협력도 확대되어 왔다. 세계질서의 변화는 과거 사회주의권과 자본주의권으로 분할되어 있던 동북아경제를 역내국가들이 모두 참여하는 구조로 바꾸어 놓았다. 그렇지만 한국, 일본, 중국을 포함하는 동북아는 어떠한 지역협정 및 지역경제권에 참여하지 않고 있는 유일한 지역으로 남아있다.

동북아 국가들은 경제발전단계, 산업구조 및 생산요소의 부존 등에 있어 커다란 차이를 보이기 때문에 상호보완성이 매우 높다. 이 지역에서는 경제적 실리주의가 확산되어 왔고 역내국가들은 역동적 경제 성장을 이루어 왔다. 이렇게 동북아 경제협력은 잠재력과 필요성이 충분한데도 불구하고 역내국가들의 상이한 정치·경제체제의 존재, 민족주의적 성향 등의 장애요인으로 활성화되지 못하고 한·중·일 3국 중심으로 진행되어 왔다. 동북아에서 한반도의 정치·경제적 영향력은 미약하지만 주변 강대국과의 역학관계, 지정학적 위치, 시대적 흐름을 감안한다면 역내 경제협력에서 한반도의 역할은 매우 중요하다.

남북경협은 양적으로는 팽창했지만 내용에 있어서는 바람직하지 않게 전개되어 왔다. 한반도 내에서 남한과 북한만이 참여하는 단순교역, 위탁가공교역, 경제협력사업으로 추진된 남북경협은 동북아 경제질서의 변화 및 역내 경제협력의 분위기를 전혀 반영하지 못하고 있다. 남북경협의 발전과 연계한 동북아 경제협력을 구체화하기 위해서는 북한을 동북아경제권의 일원으로 참여시켜야 한다. 또한 남북경협의 발전을 위한 동북아 국가들의 활용에는 역내 사회간접자본의 확충

과 연결이 선행되어야 한다.

북한과 중국과의 경제관계는 변경지역인 동북3성과의 경제교류를 통해 대부분 이루어지고 있다. 북·중 경제관계에서의 현안은 중국의 북한에 대한 시혜적 성격의 한계를 극복해 나가는 것이다. 따라서 양국은 경제관계의 핵심인 중국 동북부 지역과 북한과의 경제관계를 정치적 고려에서가 아니라 경제적인 측면에서 발전시켜나가야 한다. 북한과 중국은 외국자본 및 새로운 산업의 양국간 인접지역 유치, 동북3성 자원개발, 양국 연결 인프라 개선 등에 협력함으로써 경제관계의 새로운 길을 모색할 수 있을 것이다.

최근 두 차례에 걸친 정상회담을 계기로 북·러 관계가 완전히 복원됨에 양국 사이에는 다양한 분야에서의 경제협력이 현안으로 떠오르고 있다. 여기에는 양국간 무역 확대, 북한의 러시아에 대한 채무문제, 소련의 지원으로 건설된 북한 산업시설의 재건, 철도협력 등이 포함되어 있다. 이러한 경제협력 현안은 부분적으로 과거 북한과 소련 사이에 존재했던 긴밀한 경제관계를 회복하는 문제임과 동시에 양국 사이에 새로운 경제관계를 형성해 가는 문제이기도 하다.

북한과 일본과의 경제관계는 양국의 수교협상이 가시화 되기 전까지는 별다른 진전이 없을 것 같다. 북한이 일본과의 관계 정상화에 깊은 관심을 보이고 있는 것은 일본이 실질적으로 북한에 대한 경제적 지원을 해줄 수 있는 국가이기 때문이다. 북·일 관계의 최대 현안은 수교를 통한 청구권자금이 북한으로 유입되는 것이다. 북한은 경제재건에 필요한 자금을 일본으로부터 획득하기 위해서 일본과의 관계 정상화에 노력하고 있지만 일본 정부와 기업들의 북한을 바라보는 시각은 아직은 회의적인 것 같다. 그렇지만 북·일 수교에 따르는 수교자금의 집행은 양국 경제관계를 크게 바꾸어 놓을 것이다.

남북경협을 동북아 경제협력의 차원에서 추진하기 위해서는 무엇보다

다 북한과 중국, 러시아, 일본 등 동북아 국가들과의 경제관계 및 경제현안을 고려해야 한다. 동북아 경제협력이 다자간 구도로 진행되기에는 아직까지 이 지역에는 수많은 장애요소가 존재하고 있다. 따라서 남북경협을 동북아 국가가 모두 참여하는 다자간 협력구도의 틀 속에서 발전시키고자 하기보다는 현실적인 이해관계가 일치하는 국가와의 협력체제를 모색하는 것이 바람직하다. 이것은 남북한이 참여하는 동북아 경제협력에서 각국간 이해관계의 절충이 용이하고 편익의 분배에 따른 문제의 소지를 최소화할 수 있기 때문이다.

이러한 남북경협 발전을 위한 동북아를 활용하는 데 있어서 3가지 기본방향을 제시할 수 있다. 첫째, 남북경협 확대에 대한 북한의 우려를 희석시키기 위해 남북한이 동시에 참여할 수 있는 동북아 경제협력을 추진해야 한다. 둘째, 북한과 동북아 국가들과의 경제현안과 우리와 동북아 국가들과의 경제관계에서 공통의 이해가 도출되어야 한다. 셋째, 남북한과 동북아의 한 국가만이 참여하는 3각협력체제의 틀 속에서 남북경협을 확대해 나가는 것이다.

남북경협 발전에 있어 중국을 활용하기 위해서는 북한과 중국과의 경제교류의 대부분을 차지하고 있는 동북3성의 변경지역과 북한을 연계해 나가야 한다. 이를 위해서는 북한과 중국의 주요 교류거점인 단동-신의주를 3국 협력의 개발거점으로 선정·육성해 나가야 한다. 또한 훈춘-나진-선봉지대의 회랑을 연결해 북·중 연결루트를 다양화하고, 나진-선봉지대의 개발과 연계한 인프라를 확충함으로써 우리의 대륙 진출에 대한 교두보를 확보해야 한다. 우리가 참여함으로써 한·중, 북·중 관광을 중국 동북부와 북한을 연결하는 3국 관광협력으로 발전시킬 수도 있다. TCR과 경의선의 철도연결은 물류수송 및 지역 개발을 촉진시켜 3국간 경제협력을 통한 공동이익의 실현에 결정적인 기여를 하게 될 것이다.

러시아의 참여를 통한 3국 경제협력은 TSR-TKR 철도연결, 에너지 부문 협력, 농림수산업 협력, 산업협력 등을 통해 실현될 수 있다. 3국 간 철도협력 사업은 장기적인 남북경협의 발전은 물론 동북아의 발전과 지역협력에 큰 역할을 하게된다. 에너지 부문에서 러시아 극동지역의 가스전 개발 및 가스관 건설사업, 전력교역은 러시아의 극동지역의 개발과 북한의 에너지문제 해결에 있어 필수적이다. 북한의 노동력과 우리의 자본 및 러시아의 자원을 결합한다는 의미에서 농림수산업 부문에서의 3국간 협력 전망은 매우 밝은 편이다. 러시아는 소련 지원으로 건설된 북한 산업시설의 현대화에 나서겠다고 밝히면서 우리의 자본 참여를 기대하고 있다.

일본을 활용하기 위해서는 북·일 수교회담에 대한 우리의 적극적인 지원이 요청되고 있다. 수교협상을 통해 북한에 제공될 대규모 청구권 자금은 북한경제의 향방을 크게 바꾸어 놓을지도 모른다. 수교자금의 집행은 북한의 인프라 확충 등에 우선 사용될 것으로 전망된다. 여기에 우리가 배제되지 않고 참여할 수 있어야만 남북경협의 발전을 이룰 수가 있다. 우리는 북한경제의 재건을 위한 한·일 공동전략을 수립하고 북·일 수교자금의 집행을 계기로 남북한과 일본간 실질적인 3국 경제협력이 이루어질 수 있도록 만반의 준비를 갖추어야 한다.

남북정상회담 이후 급진전되었던 남북관계가 2001년 들어와 소강상태에 접어들면서 한동안 고조되었던 남북경협의 분위기도 다소간 냉각되었다. 그 동안 남북한은 남북경협에 있어 너무 양자간 관계에만 매달려 왔다. 세계경제질서의 변화 속에서 동북아 경제협력의 기운이 확대되고 있지만 남북경협은 한반도에만 머물러 있었다. 지금부터 우리는 동북아 국가들과의 새로운 경제관계를 모색하면서 동북아 국가들을 활용하고 역내 경제협력의 차원에서 남북경협을 발전시켜 나가야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김창남·천인호. 『동북아 지역 해양도시간 경제협력모델 구상』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 신용대 외 5인. 『한중일 경제협력의 발전방향』. 서울: 산업연구원, 2000.
- 신지호. 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 최수영. 『남북경협 모델 설정』. 서울: 통일연구원, 2000.

### 2. 논문

- 김규륜. “동북아 경제협력과 남북한 관계.” 『동북아 경제권 구상과 한국의 선택』. 세종연구원·한국세계지역연구협의회 공동주최 세미나 (1995.10.6~7) 발표 논문.
- 김원배. “동북아 경제협력과 부산경제의 역할.” 『동북아경제연구』 제12권 제1호 (2000년).
- 김정균·이태섭. “중국의 대북 전략 외교와 북중 경제 협력의 성격 분석.” 『통일경제』 제37호 (1997.9).
- 김정호. “한·중·조 경제협력과 남북한 지역통합을 위한 제언.” 『통일한국』 (2000.11).
- 김중수. “동북아 경제협력: 정책과제에 대한 고찰.” 『동북아 경제연



- 구」 제12권 제1호 (2000년).
- 박정동·오강수. “대외경제관계: 최근 북한·중국 경제 관계의 현황과 특성.” 『통일경제』 제45호 (1998.9).
- 오용석. “동북아 경제협력의 여건과 구상.” 『동아시아 협력의 정치 경제』. 서울: 세종연구소, 1997.
- 이광희. “북·러 경제협력 현황 및 전망.” [www.kotra.or.kr/nk/letter/a-1.htm](http://www.kotra.or.kr/nk/letter/a-1.htm).
- 이재영. “남북한과 러시아의 3자간 경제협력 방안.” 『국제지역연구』 3권 4호 (1999년 겨울호).
- 이재영. “북·러 경제관계의 변화와 시사점.” 『한·러 경제교류 10년의 평가와 러시아 경제의 미래』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장 영. “조·중 관광협력 실태 및 문제점.” 『통일한국』 (2000.11).
- 정여천. “북한-러시아 경제관계 10년사 평가와 전망.” 『북한의 대외경제정책 10년사 평가와 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 조병구. “동북아 경제통합의 가능성.” 『KDI 북한경제리뷰』 제2권 7호 (2000.7).
- 조은호. “대외경제관계: 최근 북일 경제 관계의 현황과 특성.” 『통일경제』 제44호 (1998.8).
- 최수영. “남북경협 활성화의 구체화 방안.” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- Anosova, L. A. “남북한 경제협력과 러시아의 역할.” 『통일경제』 제19호 (1996.7).
- Timonin, Alexander. “북러 경제관계의 현황과 전망.” 『통일경제』 제7호 (1995.7).

### 3. 기타

『김일성 저작집』, 제44권.

산업자원부, 『보도자료』, 2001.9.10.

『연합뉴스』, 2001.11.20.

『한겨레신문』, 2001.2.13.

한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』, 제2권 9호 (2000.9).