

남북한 경제교류 · 협력 실천방향¹⁾

박 순 성*

◁ 目	次 ▷
I. 머리말	IV. 경제교류 · 협력의 유형 및 정책 기조
II. 경제교류 · 협력의 현황 및 성격	V. 단계별 추진전략
III. 남북한 경제관계의 결정요인 및 과제	VI. 맺음말

I. 머리말

남북 경제관계의 발전과정은 남북관계의 전반적 변화과정에서 때로는

* 民族統一研究院 責任研究員

- 1) 본 논문은 박순성, “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안”(민족통일연구원, 「남북화해 · 협력의 실천지표 : 민족발전공동계획」, 광복 50주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1995) 및 “남북경제교류 · 협력과 경제공동체 형성”(한성대학교, 「남북통일에 대비한 우리의 준비」, 광복 50주년 기념 통일문제세미나, 1995)에 크게 의존하였다. 그러나, 앞의 두 논문이 남북경제교류 협력의 중 · 장기적 측면 및 경제공동체 형성에 주안점을 두었다면, 본 논문은 남북 경제교류 · 협력의 현 단계 및 단기 과제를 중심으로 경제교류 협력이 남북관계의 발전에 기여할 수 있는 방안의 모색에 중점을 두었다. 필자는 논문의 주제에 관하여 유익한 토론을 해 준 오승렬 박사께 감사드린다.

수동적으로 규정되기도 하였으며, 때로는 변화를 위한 계기로서 활용되기도 하였다. 정부는 이러한 성격을 지닌 남북 경제관계의 발전을 통일과정 속에서 보다 적극적으로 활용함으로써 남북관계 전반의 개선 및 통일과정의 단축을 도모하려고 한다. 사실, 정부의 남북 경제관계에 대한 정책적 관점은 「민족공동체 통일방안」²⁾ 및 「민족발전공동계획」³⁾에 잘 반영되어 있다.

「민족공동체 통일방안」은 통일과정의 첫 단계로서 경제공동체 형성을 설정하고, 경제공동체 형성→사회·문화공동체 형성→정치공동체 형성이라는 과정을 통하여 ‘점진적이고, 단계적으로’ ‘자연스런 통일, 바람직한 통일’을 이루어 내려는 통일정책이라고 해석될 수 있다. 「민족공동체 통일방안」의 경제분야 추진계획이라고 할 수 있는 「민족발전공동계획」은 남북한간의 경제교류·협력을 경제공동체 형성이라는 지향점에 맞추어 체계적으로 추진하려는 정책의지를 담고 있다. 특히, 대북한 경수로지원 및 쌀지원이라는 정치적 성격을 띤 경제적 협력사안을 「민족발전공동계획」이라는 남북 경제관계 발전에 관한 기본구도에 의거해 추진하고 있다는 정부의 입장은 앞으로 남북한간의 전반적 관계를 경제관계를 중심축으로 하여 변화·발전시키겠다는 정책방향을 표현하고 있다.⁴⁾ 이에 따라 남북한간 경제교류·협력의 실천방향에 대한 구체적 논의가 요구된다.

남북한 경제교류·협력의 실천방향에 대한 모든 논의는 남북한 경제관계의 현황 및 남북한 경제교류·협력의 궁극적 지향점을 염두에 두고 진행되어야 한다. 이에 덧붙여, 정치·군사관계를 포함한 한반도 정세, 남북한 경제의 현황과 연계가능성, 한반도경제와 동북아·세계경제간의 상호관련성

2) 통일원 남북대화사무국, 「남북대화」 제60호(서울: 통일원, 1994) 참조.

3) “대통령 광복 49주년 기념식 경축사(’94.8.15)” 및 “대통령 미국 상·하 양원 합동회의 연설(’95.7.26)” 참조.

4) 우리 정부가 현 단계 대북정책의 핵심개념으로 ‘접촉을 통한 변화’를 설정하고 있다는 점에서 경제분야에서의 접촉은 남북관계의 변화·발전과정에서 중심적 역할을 할 것으로 판단된다. 본 논문은 ‘접촉을 통한 변화’라는 정책기조를 ‘경제적 접촉을 통한 남북한 상호인식 및 정치·군사관계의 변화’로 풀어서 해석하는 실용주의적이고 기능주의적인 사고를 적극 수용하려고 한다.

등이 논의과정에서 주요한 변수로서 고려될 필요가 있다.

본 논문은 남북한 경제관계의 현황에서 출발하여, 통일을 지향하는 남북 관계의 전반적 변화 · 발전 과정속에서 남북 경제분야에서의 교류 · 협력이 다양한 변수들과의 상관관계속에서 추진되어야 할 방향 및 정책을 모색하려고 한다. 다시 말해, 정부의 통일방안에서 가장 중요한 과정으로 설정되고 있는 경제공동체의 형성에 남북한 경제교류 · 협력이 실질적으로 기여할 수 있는 방안을 마련하는 것이 본 논문의 목적이다.

II. 경제교류 · 협력의 현황 및 성격

남북한간의 실질적인 경제관계는 물자교류를 통해 발전하기 시작하였다.⁵⁾ 남북 물자교류는 북한이 제공한 수해물자를 남한이 인수한 이후(1984.9.29~30), 1988년 정부의 「7·7 특별선언」 및 후속조치를 계기로 전개되었다. 특히, 1991년 남북고위급회담의 추진에 따라 남북 물자교류는 확대되기 시작하였다.

현재까지 남북한 물자교류의 현황은 승인 및 통관 기준으로 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

통계 자료에 나타난 남북한 물자교류의 현황에서 몇 가지 특징적 사항을 지적할 수 있다. 첫째, 1991년 이후 남북간 물자교류는 급속한 진전을 보였으며, 이는 남북 고위급회담 개최 및 「남북기본합의서」와 분야별 「부속합의서」의 채택으로 요약되는 남북한 정치관계의 개선의 결과로 판단된다.

5) 전반적인 남북한 경제관계발전의 개략적 과정은 박순성, “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안”, II.1 참조.

6) 1995년 9월 현재까지 남북 물자교류에서 총통관현황은 총승인현황의 82.4%에 달한다. 물자교류의 승인현황은 통관현황에 대한 선행지표의 성격을 지니지만, 엄밀한 의미에서 승인현황과 통관현황 사이의 경제학적 연관성은 남북교역의 일원성과 세부자료의 부족으로 인해 아직 명확하게 분석되지 않고 있다.

〈표 1〉 남북한 물자교류 승인현황(1988.10~1995.10)

(단위: 천 달러)

년 도	반 입		반 출		합 계	
	총반입	위탁가공	총반출	위탁가공	총합계	위탁가공
1988	1,037	—	—	—	1,037	—
1989	22,235	—	69	—	22,304	—
1990	20,354	—	4,731	—	25,085	—
1991	165,996	23	26,176	13	192,172	36
1992	200,685	556	12,818	413	213,503	969
1993	188,528	4,385	10,262	3,611	198,790	7,996
1994	203,521	16,598	25,423	11,966	228,944	28,564
1995.10	197,394 (160,855)	22,243 (14,023)	62,157 (15,904)	16,328 (10,052)	259,551 (176,759)	38,751 (23,304)
총 계	999,750	43,805	141,636	32,331	1,141,386	76,316

()내는 1994년 동기실적임.

자료: 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」 제52호(1995.10.1~10.31).

〈표 2〉 남북한 물자교류 통관현황(1988.10~1995.9)

(단위: 천 달러)

연 도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액	건수	품목수	금 액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
1991	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
1992	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
1993	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
1994	708	83	176,298	267	42	18,248	975	125	194,546
1995.9	716 (525)	86 (69)	177,329 (135,276)	1,231 (154)	65 (38)	48,619 (10,884)	1,947 (679)	152 (99)	225,948 (146,160)
총 계	2,979	—	831,311	1,686	—	92,658	4,665	—	923,969

()내는 1994년 동기실적임. 1995년 수치는 대북 쌀지원을 제외한 것임.⁷⁾

자료: 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」 제52호(1995.10.1~10.31).

7) 쌀지원(1995.6~8)을 포함한 대북 반출 총액은 1995년 9월말 현재 281,595천 달러이다.

둘째, 남북 물자교류에서 반출입의 비중은 북한으로부터의 반입이 거의 90%에 달하며,⁸⁾ 또한 반·출입 품목은 아직 제한적이라고 할 수 있다.⁹⁾

셋째, 위탁가공교역이 1993년부터 활성화되기 시작하여, 1994년의 경우 위탁가공교역량(2,856만 달러)이 승인기준으로 남북한 총교역량(2억 2,894만 달러)의 12.5%에 달하였다. 아울러, 남북한 물자교류는 주로 간접교역에 의존(거의 95%에 달함)하고, 대기업 위주라는 점이 지적될 수 있다.

남북한 물자교류의 총량은 남한의 무역(1994년 무역총액 : 1,983.6억 달러)에서 볼 때, 그다지 중요한 비중을 차지하고 있지 않다. 그러나, 북한 경제에서 남북한 교역이 차지하는 비중은 의외로 높다. 1994년의 경우, 남북교역의 총거래액이 북한 총무역액(21.1억 달러)의 9.2%에, 특히 남한으로의 반입이 북한 수출액의 21.0%에 달한다. 이는 최근 무역규모가 줄어 들고 있는 북한 대외경제에서 남한과의 교역이 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 이러한 점에서, 또한 북한의 경제현실을 고려할 때, 남북한간의 물자교류는 북한의 입장에서 무시할 수 없으며, 따라서 남북 경제교류·협력에 부정적 태도를 보이는 북한의 공식적 입장에도 불구하고 남북 물자교류는 확대될 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 사실, 북한 핵문제에도 불구하고 1993년 이후에도 통관기준으로 남북 물자교류가 꾸준히 증가하고 있다는 점은 남북 물자교류의 자생적 발전가능성 내지는 일정 수준 유지 가능성을 보여주고 있다.

그러나, 남북 물자교류는 몇 가지 문제점으로 인하여 발전의 제약을 받고 있다. 우선 지적될 수 있는 점은 ①북한의 외화부족으로 인한 수입역량의 부족, ②북한으로부터 남한으로 수출할 수 있는 상품의 제한, ③간접교역 및 수송체계 미흡으로 인한 물자교역에서의 경제적 비효율성¹⁰⁾ 등이다.

8) 1995년 9월까지 총통관액으로 보면, 반입이 전체 교역량의 90.0%에 달한다. 1994년부터 위탁가공교역에 의한 반출이 증대함에 따라, 반입의 비중은 다소 감소하고 있다.

9) 반입품목(통관기준)에서는 철강·금속제품이 주종(1994년 누계로 79.8%)을 이루고 있다. 반출품목(통관기준)에서는 1992년까지 화학제품이 주종을 이루고 있었으나, 위탁가공교역의 증대와 함께 섬유류가 주종을 이루게 되었다.

아울러, 북한이 정치·사회적 이유로 남한 상품의 북한 반입 및 남북한의 직접적인 경제교류를 꺼려하고 있다는 점이 지적되어야 할 것이다.

남북 물자교류 확대를 주도할 새로운 교역형태로서 주목받고 있는 위탁가공교역은 대기업 중심으로, 경공업분야(의류, 가방 등)에서 이루어지고 있다.¹¹⁾ 북한의 입장에서 위탁가공교역은 ①단기간 내에 제한된 설비만으로 수출을 증대시킬 수 있으며, ②기업 경영권을 장악함으로써 자유주의 기업경영원리 및 시장경제원리의 과급을 통제할 수 있으며, ③수출품이 제한된 상황에서 다른 형태의 경제협력사업보다 용이한 외화획득 방법이며,¹²⁾ ④사회간접자본이 부족한 투자 여건에서 선진자본주의국가와의 협력을 통한 기술의 습득이 가능하다는 점이다.¹³⁾ 위탁가공교역을 추진하는 외국기업의 입장에서든 위탁가공교역은 ①직접투자보다는 위험이 적으며, ②북한에 진출하여 완제품의 자국내 반입 및 제3국으로의 수출을 통해 무역활동을 확장할 수 있으며, ③대북한 직접투자의 시범적 성격으로서의 의미를 지닌다는 장점이 있다. 특히, 남북한간의 위탁가공교역은 ①남한 기업으로 하여금 북한 노동자의 상품생산 기술수준 및 생산공정 관리능력을 파악할

10) 간접교역의 경제적 비효율성은 ①거래성사의 지연성·비효율성, ②불필요한 거래비용, ③통제되지 않은 위험부담, ④사고발생시 처리과정의 불명확성 등으로부터 기인한다. 이에 덧붙여, 해상운송에 기초한 남북한 수송체계는 주로 남북한 항구간의 부정기 항로 및 제3국적선에 의존함으로써, 비효율성을 증대시키고 있다. 남북한 수송체계에 대하여는 권오, “남북한 경제교역 추이와 대응방안”(한성대 광복50주년기념 통일문제세미나, 1995) 참조.

11) 위탁가공교역에 주도적으로 참여한 기업은 1992년 이전에는 코오롱상사, 삼성물산(주), (주)쌍용, 세영코오퍼레이션, 한일합섬섬유 등이었으나, 1995년 8월 현재에는 삼성물산(주), 엘지상사, (주)대우, 고합상사 등이다. 1995년 8월까지 위탁가공교역에 참여한 기업은 승인기준으로 총 24개사이다.

12) 위탁가공교역을 통해 북한이 위탁가공비로 획득할 수 있는 외화가득율은 위탁가공수출총액의 약 15%에 달할 것으로 추정된다. 1992년의 경우, 북한이 일본, 중국 등을 포함한 제3국가들과의 의류 위탁가공교역을 통해 획득한 위탁가공비는 2,433만 달러이며(의류 원부자재 수입: 132,909천 달러; 의류 완제품 수출: 157,239천 달러), 이는 의류 완제품 수출의 15.5%에 달한다. 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」(서울: 1993) 참조.

13) 최병선, “남북한 위탁가공교역의 현황” 한국개발연구원, 「북한경제동향 1994년도 상반기(1994)」 참조.

수 있게 하며, ②남북한간의 경제운용원리에 대한 상호이해를 증진시키는 데 도움을 줄 것이다. 이러한 위탁가공교역의 장점을 더욱 확대하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 경공업 중심 저기술 사용의 위탁가공교역이 고 품질·고기술 상품의 위탁가공교역으로 발전되어야 한다.¹⁴⁾

현 단계에서 위탁가공교역은 당분간 남북교역의 활성화에 주요한 기여를 하겠지만, 중·장기적으로는 직접투자에 의해 대체될 것이다. 이런 점에서 위탁가공교역은 상황적 조건에 의해 제한받고 있는 직접투자의 발전을 예비하는 교육과정이다. 그동안 위탁가공교역을 추진하고 있던 (주)대우에 의하여, 남포공단에 4개 품목(와이셔츠, 블라우스, 재킷, 가방) 3개 공장의 설립·가동이 합작에 의한 직접투자의 형태로 이루어지고 있는 것을 이를 보여준다고 할 수 있다.

남북한간의 물자교류를 포함한 경제교류·협력을 위하여 남한 경제인 및 기술자의 북한 방문은 북한 핵문제가 발생함에 따라 정체하였으나,¹⁵⁾ 정부에 의해 「남북 경제협력 활성화 조치」가 발표된 1994년 말 이후 재개되어 1995년 급속하게 확대되었다. 북한을 방문한 남한의 민간기업과 북한이 공동으로 관심을 보인 경제협력사업은, 지역별로는 나진·선봉 및 평양·남포 지역에 대한 투자이며, 사업별로는 의류·신발·식음료·전자제품 등에서의 위탁가공교역, 컨벤션센터·통신센터·항만시설 등 기반시설 관련 사업 등이다.

이상에서 살펴본 것처럼 남북한간의 경제교류·협력은 물자교류를 중심으로 진전되고 있으며 발전의 가능성을 내포하고 있다고 판단되나, 남북한 경제관계의 제약조건으로 인하여 우리 정부와 북한 당국의 적극적인 노력이 없이는 획기적인 발전이 어려운 상태라고 할 수 있다. 또한, 북한 당국

14) 엘지상사는 1995년 상반기에 칼라TV 위탁가공교역을 위하여 시범적으로 6대 분의 칼라TV 부분품을 반출하고, 완제품을 반입하였으며, 이를 기초로 앞으로 전자제품 분야에서의 위탁가공교역을 확대해 나갈 예정이다.

15) 1993년 이전 남북한 경제인교류 및 경제상담 중 특기할 만한 것으로는 1989년 (주)현대의 금강산공동개발사업 협의, 1992년 김달현(당시 정무원 부총리) 등 북한측 경제인사 10명 남한 방문, 1992년 (주)대우의 남포공단투자사업 협의 등이 있다.

의 현재까지의 태도로 미루어 보면, 북한은 정치·사회적 이유로 남한과의 본격적인 경제교류·협력을 제한하려는 입장을 취하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 우리 정부의 남북 경제교류·협력 추진을 위한 점진적이고 체계적인 정책과 우리 민간기업의 지속적 노력이 필요하다고 판단된다.

III. 남북한 경제관계의 결정요인 및 과제

남북한 경제관계의 발전과정을 살펴보면, 남북한 정치·군사관계, 남북한 내부의 정치·경제적 상황, 동북아 정치·경제질서가 주요한 결정요인으로 나타난다. 이들 주요 결정요인들 각각의 상태는 전적으로 부정적이거나, 전적으로 긍정적인 방향으로 남북한 경제관계를 결정하지는 않는다. 따라서 각각의 요인이 갖는 긍정적 측면과 부정적 측면을 적절하게 활용할 수 있는 정부 차원의 정책적 예지와 함께 기업 차원에서의 경험전략이 필요하다.

구체적으로 볼 때, 남북관계 전반에서 정치·군사분야와 경제분야의 관계는 단순히 일방에 의해 타방이 완전히 일방적으로 규정되거나, 순수히 상호보완적이거나, 반드시 충분·필요조건적이지는 않다. 지금까지의 남북관계에서, 때로는 경제관계가 정치·군사관계에서의 긴장을 완화시키는 돌파구로서 작용하였으며(1984~85년 경제회담 전후의 사정을 참조), 때로는 정치·군사관계에서의 긴장완화가 경제관계의 발전에 기여하기도 하였으며(1991년 이후의 남북 경제관계 참조), 때로는 경제관계에서의 진전이 정치·군사관계에서의 긴장 격화를 제어하기도 하였다(북한 핵문제와 핵-경제연계정책에 대한 국내에서의 논쟁, 현재의 경수로 문제 등 참조). 이러한 관점에서 볼 때, 북한은 현재 지나친 남북 경제관계(특히, 정부차원의 관계)의 발전을 억제하기 위하여 남북한 당국간의 적당한 긴장을 유지하고 있는 것으로 판단된다.

남북한의 국내적인 정치·경제 상황은 남북 경제관계에서 주요한 결정요

인으로 작용함이 틀림없다. 여기에서 주목하여야 할 점은 북한 경제의 위기 상황이 남북한 경제관계의 발전을 촉진하는 측면(북한의 입장에서 남한은 가장 용이한 자본과 기술의 도입 창구이다)과 함께 억제하는 측면(남북 경제관계의 발전과정에서 북한 경제의 남한 경제에 대한 의존도의 상승은 북한의 체제를 위협할 수 있다)을 동시에 가지고 있다는 사실이다. 따라서, 우리 정부와 민간기업의 대북 경제교류·협력은 북한의 경제위기를 활용하여 북한 체제를 변화시키겠다는 전략적 태도¹⁶⁾에 의존하기보다는, 현재 남북한 경제에 존재하는 상호보완성(생산요소 보유상황에서의 보완성, 경제발전단계에서의 보완성)¹⁷⁾을 활용하여 남북한 경제의 연계성을 높이고 이를 기초로 남북한 경제가 자연스럽게 경제공동체로 발전되어 갈 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

남북한의 세력균형을 포함한 동북아 정치·경제질서에서 주목할 점은 두 가지이다. 첫째, 남북한의 국력 및 국제질서를 근거로 평가할 때, 남북한의 세력관계는 남한에게 유리한 상태이며,¹⁸⁾ 따라서 북한은 패권적 혁명전략보다는 방어적 체제수호전략을 자신의 대남전략의 기조로 채택하고 있는 것으로 판단된다. 둘째, 북한은 대미·대일 관계개선(국교수립 및 경제협력 도모)을 통하여 동북아 질서에서 자신에게 조금이라도 유리한 상황변화가 이루어질 수 있도록 외교적 역량을 총동원하고 있다.¹⁹⁾ 북·미, 북·

16) 필자는 경제체제의 위기를 극복하기 위한 사회주의 국가들의 개방·개혁 계획을 적극적으로 활용하여 사회주의경제체제를 평화적으로 자본주의 시장경제체제로 변화시켰다(和平演變)는 전략을 남북한 경제관계에서 적용하려는 태도에 대하여 일정한 비판적 입장을 견지하고자 한다.

17) 남북한 경제의 보완성에 대하여는 김준한 외, 「남북한 경제협력 추진방안」(서울: 산업연구원, 1992) 참조.

18) 민족통일연구원, 「남북한 국력추세 비교연구(개정판)」(1993) 참조.

19) 김태일·전상인은 북한의 대남정책이 1980년대 이후 「현상유지적 경쟁전략」으로 이행하였다고 분석한다. 김태일·전상인, 「“조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령”과 北韓의 對南戰略」(민족통일연구원, 1993) 참조. 그러나, 동북아 질서가 1990년대 이후 북한에 불리한 불균형질서로 이행하였다는 점을 고려할 때, 북한의 대남정책을 포함한 외교전략은 ‘체제수호를 위한 방어전략’에 ‘균형질서 회복을 위한 외교역량 강화전략’이 혼합된 형태를 띠고 있다고 판단된다. 이러한 시각에서 북한의 핵문제를 해석하려는 시도로는 김정우 외, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」(민족통일연구원, 1994) 참조.

일 관계개선과 관련하여, 북한은 일정한 정도의 남북관계 개선이 전통적인 한·미관계, 한·일관계를 고려할 때 불가피함을 인식하고 있으며, 따라서 최소한의 남북관계 개선(예를 들면, 형식적인 남북한 당국자 회담의 재개, 경제분야에서의 남북관계 진전 등)을 거부할 수 없을 것이다.

이상의 결정요인들을 고려하면, 남북 경제관계의 발전을 촉진하는 요인과 저해하는 요인은 다음과 같이 요약될 수 있다. 촉진요인으로서는 ①남한과의 경제관계 개선이 북한의 해외자본 유치에 있어서 어느 정도 필요조건으로 작용한다는 점, ②남북한 경제교류·협력의 기술적·경제지리적·문화적 관점에서의 효율성, ③남한 기업의 대북진출에 대한 적극적 자세 등이, 제약요인으로서는 ①남북한 정치·군사적 관계의 불안정성, ②불안정한 북한의 정세 또는 불확실한 북한의 개방정책, ③북한의 대남한 경제의존도 심화 및 흡수통일에 대한 불안감, ④북한 경제의 한계(북한의 낮은 대외신용도 및 외화 부족, 생산력 및 생산성의 저하로 인한 교역잠재력 저하, 사회간접자본의 미비, 북한 내 시장경제원리의 결여 및 투자·경영에서의 제약 등), ⑤미국·일본·서독 등 선진자본주의 국가들의 중·장기적 관점에서의 대북한 경제협력에 대한 관심 등이 지적될 수 있다.

남북한 경제관계의 결정요인 및 촉진·제약요인에 대한 분석결과를 참조할 때, 남북한간의 경제교류·협력은 남북 경제관계의 현황을 점진적으로 개선·발전시키려는 정부 차원의 정책적 고려와 민간기업 차원에서의 중·장기적 전략의 결합에 의해 추진되어야 할 것이다.

한편, 남북한 경제교류·협력의 추진은 통일이라는 지향점과 어떠한 형태로든 관계를 맺지 않을 수 없다. 이러한 점에서 남북한 경제관계의 과제를 정부의 대북정책, 통일정책 및 통일과정을 고려하여 세 가지로 설정할 수 있다.

첫째, 현재의 남북한 관계를 고려할 때, 남북 경제관계는 정치·군사·안보관계를 포함한 전반적인 남북관계를 개선할 수 있는 기반으로서 신뢰회복과 화해증진의 기초를 마련하여야 한다. 남북 경제교류·협력이 남북한 간 정치·군사관계의 악화를 막는 '완충역할'과 남북관계의 개선을 유도하는 '선도역할'을 할 수 있도록 현재의 남북 경제관계의 물적 기반을 강화

하여야 한다. 이러한 점에서 현재 위탁가공교역을 포함한 간접교역의 형태로 이루어지고 있는 물자교류라도 적극적으로 활성화시키는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 특히, 북한의 남북 경제교류·협력에 대한 입장이 민간기업 중심의 교류·협력임을 고려할 때, 적절한 차원의 민간기업과 정부의 역할 분담을 인정하여야 한다. 경제관계에서의 신뢰회복과 화해증진을 위해서는 두 가지 점에 특히 주목할 필요가 있다. 먼저, 경제교류·협력의 활성화를 위해 필요한 제도화는 남북한간에 이미 합의되어 있는 「남북 교류·협력 부속합의서」에 기초하여 추진하는 것이 바람직하다. 다양한 제도를 성급하게 정착시키기 위해 노력하기 보다는 실질적인 경제교류·협력과정에서 남북한 각자가 제도화의 필요성을 자각하고, 기존에 존재하는 합의문을 실천에 옮기는 방향으로 합의를 도출하려는 정책이 현재의 남북관계에서 훨씬 실현가능성이 높을 것이다. 다음으로, 경제분야에서의 남북관계 개선을 북한에 대한 압력수단으로 이용하기 보다는 북한이 남북한 경제교류·협력의 필요성을 인지할 수 있는 기반을 형성하는 데 정책적 중점을 둌으로써, 북한의 대남정책이 적대적·방어적 자세에서 평화적·상호협력적 자세로 바뀔 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

둘째, 남북 경제관계의 발전방향은 북한이 남북경협을 통하여 경제력 회생 및 정치·경제체제 안정의 기반을 확보함으로써, 북한 경제체제의 개방·개혁을 적극적으로 추진할 수 있도록 하여야 한다. 「민족공동체 통일방안」은 경제통합보다는 경제공동체 형성에 정책적 중점을 두고 있지만, 실질적인 통일을 위해서는 경제통합 문제를 궁극적으로 다루지 않을 수 없다. 그러나, 경제통합 문제는 한편으로는 남북한 경제력 격차의 해소에 의한 남북 경제의 유기적 연계성의 증대와 다른 한편으로는 남북한의 상이한 경제체제의 통합이라는 두 가지 과정을 거쳐야 할 것이다. 경제공동체라는 개념은 체제통합이라는 이념적 문제와 경제력 격차 해소라는 세력균형의 문제를 남북한 현실에 비추어 좀더 실용적으로 접근하려는 정책의지를 담고 있다. 이런 점에서 남북 경제교류·협력은 북한의 경제회복 및 정치·경제체제 안정에 실질적으로 기여하여, 북한이 체제의 변화에 자신감을 가지고 적극적으로 개방·개혁을 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다. 남북

경제교류·협력과정에서 우리 정부의 남북 경제관계에 대한 정책기조가 민족공영의 추구라는 사실이 분명해짐에 따라, 북한은 대남적대정책을 변화시켜 갈 뿐만 아니라 궁극적으로 남한과의 관계에서 경제공동체를 형성할 수 있는 호혜적 관계를 형성할 수 있게 될 것이다. 즉, 남북 경제교류·협력은 민족공영을 최우선 목표로 북한의 경제력 회복에 기여하여야 하며, 남북한 경제통합의 추진은 경제교류·협력의 과정을 통해 중·장기적으로 자연스럽게 해결되도록 하여야 한다.²⁰⁾

셋째, 중·장기적 관점에서 남북 경제관계 발전계획은 경제공동체의 형성이 동북아 경제권의 형성과 관련하여 추진될 수 있는 방안을 포함하여야 한다. 앞으로 동북아지역에서는 정치·군사적 균형질서가 새롭게 형성되어 가는 과정에서 경제적 협력이 주요한 역할을 할 것으로 판단된다. 따라서, 남북 경제교류·협력은 동북아지역 경제협력에서 핵심적 영역으로 등장할 환황해권·환동해권·두만강경제권 등의 형성을 주도하는 것이 바람직하다.²¹⁾ 이를 위해 남북한은 동북아경제에서 북한의 노동력과 남한의 자본·기술의 결합을 통한 협력을 도모할 수 있는 사업들을 개발·추진하고, 아울러 경제공동체로서의 정체성을 국제적으로 인정받을 수 있는 정책을 추진하여야 한다.

20) 따라서 경제공동체 형성은 남북한 경제의 실질적 상호연관성의 증대와 이에 기초한 민족부리 증진을 실제로 의미하는 것으로 규정되어야 한다.

21) 남북한 경제교류·협력과 동북아경제권의 관계발전에 대한 전망은 최신클, “북한과 동북아경제권의 연계가능성”(한국정치경제학회, 1995) 참조. 최신클은 경제권을 지역화와 경제통합이라는 두 개념을 통해 파악한 후, 동북아지역에서는 ‘국민경제간의 지역화 혹은 경제통합을 의미하는 지역적 경제권’이라는 개념보다는 ‘아시아 사회주의국과 주변국 사이의 국경에 걸친 지역들에 잠재된 보완관계가 냉전구조의 와해와 함께 일시에 현재화함으로써 발생한 국지적 경제권’이라는 개념을 쓰는 것이 현단계에서 이론적으로 적절하다고 판단한다. 그러나, 중·장기적으로 볼 때, 동북아지역에서도 경제통합을 지향점으로 한 지역적 경제권이 형성될 수 있는 가능성을 배제할 수는 없다.

IV. 경제교류·협력의 유형 및 정책기조

남북한간의 경제교류·협력은 시장경제체제에 기초한 국민경제간의 일반적 경제교류·협력과는 몇 가지 점에서 차이가 나지 않을 수 없다. 이는 특히 북한 체제의 특수성, 남북한 경제의 체제적 차이, 남북한간의 경제력 격차 및 남북한간의 정치·군사적 대립관계 등에 원인을 두고 있다. 북한 체제가 개방·개혁을 통제할 뿐만 아니라 특정 지역에 한하여 개방을 시도하고 있기 때문에, 기업 혹은 자본간의 자유시장경제원리에 따른 교류·협력보다는 북한 정부 당국의 통제에 따른 경제교류·협력이 남북한 경제교류·협력의 기본적 형태를 이룰 것이다. 남한 기업의 북한 진출 역시 직접 투자의 형태를 띠더라도 북한이 고수하려는 사회주의 경제체제의 기본틀을 벗어날 수 없음으로 인하여, 경영에 있어서 많은 제약을 받게 된다. 남북한간의 심각한 경제력 격차는 경제교류·협력이 이루어질 수 있는 영역을 제한할 것이며, 교류·협력이 북한 경제의 내생적 수요를 증대시키는 방향보다는 경제성장을 위한 자본과 기술을 외부로부터 획득하는 방향으로 나아가도록 할 가능성이 크다. 아울러, 남북한간의 정치·군사적 대립관계는 경제교류·협력이 안정적으로 추진될 수 있는 조건을 형성하는 데 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라 중·화학공업 및 전략산업 부문을 제외한 부문에서만 경제협력이 이루어지도록 허용함으로써, 남북한 경제교류·협력은 경제적 원리에 기초하여 지속적 형태로 확장되어 가기보다는 단계적으로 정치협상을 통하여 발전되어 갈 것이다.

남북한 경제교류·협력의 특수성을 감안할 때, 남북한 경제교류·협력의 유형은 단계별로 네 가지로 구분된다.²²⁾ (1)가장 기본적인 경제교류·협력

22) 물론 네 가지 유형이 반드시 단계적으로 추진되지는 않을 것이다. 특히 첫번째, 두번째, 세번째 유형은 중복적으로 나타날 수 있다.

의 유형은 단순 물자교류, 위탁가공교역 및 소규모 직접투자로서, 이는 북한 당국의 허용범위내에서 남한의 민간기업과 북한의 무역회사·기업소간에 이루어진다. (2)현재 북한이 추진하고 있는 경제특구 개념에 기초한 개방정책을 고려할 때, 개별 경제단위간의 경제교류·협력은 북한의 특구지역을 대상으로 한 경제교류·협력으로 확장될 수 있다. 남한 기업들은 개별적으로 혹은 집단협력의 형태로 북한의 자유경제무역지대에 직접투자를 추진해 갈 것이며, 이 과정에서 북한은 자유경제무역지대의 개발계획에 따라 남한 기업의 투자를 유치하려고 할 것이다. 남한기업-북한지역 차원의 경제교류·협력은 일정 기간동안 북한의 국민경제와 분절적 관계를 맺고 있는 자유경제무역지대를 중심으로 추진됨으로써, 남북한 경제는 아직도 경제교류·협력을 통한 유기적 연관성을 맺기는 힘들 것이다. (3)남한기업-북한지역 차원의 경제교류·협력이 확대되고 북한 정부가 개방·개혁을 전지역으로 확대한다면, 북한의 자유경제무역지대를 근거로 한 남북 경제교류·협력은 남북한 특정 지역간의 경제협력 및 특정 산업부문에서의 경제협력으로 발전될 수 있다. 이 단계에 이르면, 북한 경제에서 분절적 성격을 지니는 자유경제무역지대는 북한 경제 전체와 유기적 관계를 맺게 되고, 남북한 경제는 두 개의 국민경제간에 유기적 연관성을 갖는 경제공동체의 형태로 발전해 갈 것이다. (4)이러한 단계를 지나면, 남북한 정부는 본격적으로 남북한 경제통합에 대하여 논의를 추진하고, 한반도 경제개발을 위한 공동계획을 마련하기에 이를 것이다.

이상 예상되는 네 가지 유형의 경제교류·협력과 남북한 경제관계를 연관시켜 표로 나타내어 보면 아래와 같다.

〈표 3〉 남북 경제교류·협력의 유형과 남북한 경제관계

경제교류 협력의 유형	남북한 경제관계
개별 경제단위간 교류·협력	개별적·단기적·우연적 경제관계
남한기업-북한지역 차원 교류·협력	분절적 연계성→국지적 경제권
남북한 지역별·산업별 교류·협력	지역적 경제권→경제공동체 형성
정부 차원의 한반도 경제개발공동계획	경제통합 추진

남북 경제교류·협력의 네 가지 유형을 염두에 두고, 현재의 남북 경제관계 현황 및 과제를 고려하여 남북 경제교류·협력에 관한 기본적인 정책기조를 구상하면 다음과 같다.

첫째, 남북 경제교류·협력은 북한으로 하여금 흡수통일에 대한 의구심을 가지지 않도록 하여야 한다. 남북 경제관계 개선이 북한 경제의 남한 경제로의 예측이나 북한 경제체제의 자본주의시장경제로의 이행을 가져올 수 있다는 우려를 불식시키지 않을 경우,²³⁾ 북한은 남북한간의 개별적이고 우연적인 경제교류를 인정할 수는 있으나, 중·장기적 계획에 의거한 지속적인 남북한 경제교류·협력에 대해서는 부정적인 태도를 취할 것이다. 따라서, 남북 경제교류·협력이 민족의 공동번영 및 북한의 경제회복을 주목적으로 함을 분명히 밝히고, 이러한 정책기조 위에서 민간기업 주도의 경제교류·협력에 대하여 호의적 정책을 펼쳐야 한다. 특히, 경제관계와 정치·군사관계의 연계정책, 남북한간의 상호주의적인 관계개선 원칙 등은 이러한 관점에서 신축적으로 운영되어야 하며, 경제관계 발전 내지는 대북 경제지원을 대북 협상력 제고라는 목적으로 추진하려는 전략적 사고는 표면화되지 않아야 한다.²⁴⁾

둘째, 북한이 현재 남북 경제교류·협력에 대하여 취하고 있는 정책, 예를 들면 남한 정부와 민간기업의 분리대응정책, 비당국간 협상에 의한 남한으로 부터의 지원 수용정책, 국제기구를 통한 남한과의 경제협력 추진정책 등을 가능한 수용하여야 한다. 현실적으로 북한이 당면하고 있는 경제 위기를 고려할 때,²⁵⁾ 북한은 남한과의 경제교류·협력을 거부할 수 없을 것이다. 이는 이미 북한의 무역구조에서 남북한의 물자교류가 차지하고 있는 비중에서도 잘 나타난다. 뿐만 아니라, 북한은 남한을 제외한 제3국과

23) 사실, 북한은 선진자본주의 국가에 대한 예측과 자본주의 경제체제로의 이행을 우려하여 ‘南南協力’을 강조하고 있다.

24) 당연히 북한의 체제개방 개혁에 대한 지나친 강조, 통일비용 축소를 위한 남북경협 추진이라는 정책적 발상 등은 자제되어야 한다.

25) 이에 대하여는 오승렬, “북한의 경제정책 전망”(민족통일연구원, 「김정일 정권의 향방」, 제18회 국내학술회의, 1995) 참조.

의 경제협력을 촉진하기 위하여 남한 민간기업과의 경제협력을 거부할 수도 없다.²⁶⁾ 이러한 점을 고려할 때, 북한이 현재 체제적 위기로 인하여 남북한 경제교류·협력에 대하여 소극적이고 선별적인 태도를 취하고 있다 하더라도, 우리 정부와 민간기업은 남북 경제관계를 주도적으로 형성·발전시켜 나가겠다는 중·장기적 전망을 가지고 남북 경제교류·협력에 다각적으로 접근하여야 한다. 특히, 북한의 입장을 고려하여, 남한이 적극적으로 국제기구 및 제3국과의 협력²⁷⁾에 기초하여 대북 경제진출을 모색하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 정부는 민간기업과의 적절한 역할분담을 추진하는 동시에 대북관계에서의 창구단일화 논리를 완화하고 남북경협을 점차로 간소화함으로써 대북 진출에 있어서 민간기업의 자율성을 높여 주어야 한다. 남북관계가 발전되지 않은 상태에서 남북한간의 교류가 국내적으로 민감한 문제를 야기하던 역사적 특수상황에서 채택된 창구단일화 논리는 이제 순기능보다 역기능이 강하게 나타남으로, 민간영역의 남북교류·협력을 활성화할 수 있는 다른 원칙에 의하여 대체되어야 할 것이다. 우선적으로 경제교류·협력에서나마 정부와 민간기업의 역할분담이라는 새로운 관점에 의거하여, 정부는 민간기업의 자율성 제고를 시도하여야 한다. 또한, 정부는 북한 정부를 대상으로 분명한 남북 경제교류·협력의 원칙을 지속적으로 천명하는 한편, 위탁가공교역 및 대북 상품반입의 확대를 촉진하고 북한 경제의 실체적·정책적 변화에 신속히 대응하기 위해 대북 경협절차를 간소화하여야 할 것이다.

26) 물론 북한의 경제협력 대상이 남한뿐만이라는 것은 아니다. 현재 북한에 대하여 경제적 관심을 보이고 있는 나라는 미국·일본·서독·대만 등을 들 수 있다. 그러나 이들 국가의 입장에서 남북관계 개선과 한반도 안정을 상징적으로 보여주는 남북 경제관계 개선은 투자결정에서 주요한 지표가 될 것이다.

27) 국제기구(UNDP, UNIDO 등) 주도의 북한 경제개발 프로그램에 참여, 제3국 기업들과 콘소시엄 형성 등.

V. 단계별 추진전략

남북한 경제교류·협력이 단계별로 유형적 발전과정을 거치면서 추진될 수밖에 없으며 현재 남북한의 관계가 경색되어 있다는 점을 고려할 때, 남북한 경제교류·협력의 단계는 네 시기로 구분될 수 있다. (1)현 단계: 남북관계가 경색되어 있으며 남북한간의 물자교류가 경제관계의 주를 이루고 있는 현 단계는 경제분야에서의 대북정책이 우선적으로 추진되어야 할 시기이다. 남북 경제교류·협력에 대한 중·장기적 계획으로서의 경제분야 통일정책보다는 비경제적 분야에서의 남북관계를 변화시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있는 대북경제정책이 요구되는 것이다. 대북경제정책의 기초는 신뢰회복이라고 할 수 있다. (2)단기: 현 단계를 지나 남북한간 신뢰가 회복되고 협력을 증진시킬 수 있는 여건이 형성되면, 단기적으로 남북한은 현존하고 있는 경제관계를 양적으로 발전시킬 수 있는 정책을 추진하여야 한다. 정부는 물자교류의 확대를 위하여 간접교역의 비효율성을 제거하는 방안을 강구하고, 민간기업은 위탁가공교역의 분야를 확대하고 부분적으로 소규모 직접투자를 추진한다. 또한 정부와 민간기업은 공동으로 남북 경제교류·협력의 새로운 형태로서 국제경제에서의 남북한의 협력이 가능한 분야를 개척하도록 한다. 그러나, 이 시기는 아직 남북관계의 본격적 발전을 위한 상황변화가 완전히 이루어지지 않은 상태이다. 「민족공동체 통일방안」을 참조한다면, 이 단계는 화해·협력의 초기라고 할 수 있다. (3)중기: 경제교류·협력이 양적으로 증대하고 협력증진을 위한 경험이 축적됨에 따라, 남북한은 중·장기 계획에 따라 본격적으로 남북 경제교류·협력을 추진하고 남북한 경제력의 격차를 해소할 시기에 도달하게 될 것이다. 「민족공동체 통일방안」에 비추어 보면, 이 단계는 화해·협력의 본격적 추진에 이어 남북경협이 「남북경제교류·협력공동위원회」의 가동과 함께 활성화되는 남북연합의 시작기라고 할 수 있다. 이 시기는 경제공동체의 형

성이 가시적으로 준비되는 시기이다. (4)장기: 남북한의 경제교류·협력이 지역적으로, 산업적으로 확장되고 북한의 체제개혁이 현실화됨에 따라, 남북한은 정치적 결단에 기초하여 경제통합에 들어가게 된다.²⁸⁾

남북 경제교류·협력의 단계와 유형을 연관시켜 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 남북 경제교류·협력의 단계와 유형

	개별 경제단위간 교류·협력	남한기업-북한 지역 교류·협력	지역별·산업별 교류·협력	한반도경제개발 공동계획
현 단계	적극 추진	—	—	—
단기	적극 추진	부분적 추진	—	—
중기	지속 영역	적극 추진	부분적 추진	—
장기	지속 영역	지속 영역	적극 추진	구상·실천

위에서 제시된 남북 경제교류·협력의 각 단계마다 추진되어야 할 남북 경제교류·협력의 단계별 추진전략을 살펴보면 다음과 같다.

1. 현 단계

이미 지적하였듯이, 현 단계 남북 경제교류·협력은 남북관계 개선을 위하여 북한의 대남정책 노선 변화를 유도할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 우리 정부는 북한에게 우리측의 남북 경제교류·협력에 대한 적극적인 자세를 보여주고 기존의 남북 물자교류를 활성화시키기 위해 물자교류와 관련한 우리측 제도를 정비한다. 다른 한편으로, 대북제안사업은 북한이

28) 여기에서 단계를 현 단계, 단기, 중기, 장기 등과 같이 추상적 개념으로 나눈 이유는 경제교류·협력의 구체적 내용을 담을 수 있는 상황의 변화를 강조하기 위해서이다. 현 단계는 남북관계의 경색국면이 지속되는 시기, 단기는 경색국면이 해소되지만 기본적으로 남북한간의 대립·경쟁관계가 지속되어 화해·협력이 적극적으로 모색되는 시기, 중기는 남북화해가 완전히 이루어져 경제교류·협력의 외적 장애가 거의 존재하지 않는 시기, 장기는 통일을 위한 남북한 공동의 노력이 실천가능한 시기이다.

수용할 수 있는 범위내에서, 북한경제의 자생력 회복에 도움이 되는 동시에 효과가 신속히 나타날 수 있는 사업이어야 한다.

현재 남북 물자교류에 있어서 가장 장애가 되는 요소는 간접교역에 의한 비효율성이다. 물론, 간접교역은 단순히 우리측의 제도개선만으로 직교역으로 전환될 수는 없다. 그렇지만, 우리측의 제도개선을 통하여 간접교역의 비효율성은 축소될 수 있으며, 나아가 북한측의 변화를 유도할 수 있다. 간접교역과 관련하여 자동승인 품목을 확대하고(혹은 반입제한승인 품목을 축소하고), 물자교류 상담을 위한 경제인 방문 절차를 간소화하여야 한다. 특히, 수송체계의 미비로 인하여 거래비용이 높고 거래실행이 불안정하다는 점을 고려하여, 직해로를 증설하고²⁹⁾ 남북한 국적선의 이용을 증대시킬 수 있는 실무적인 협정을 체결하는 등 구체적인 방안을 강구한다.

현재 남북교역에서 반출이 반입에 비하여 부족한 상황이므로, 북한으로의 반출을 증대시킬 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 사실, 북한이 남한과의 교역에서 기대하는 것은 외화의 획득뿐만 아니라, 부족물자의 획득이다. 따라서, 우리 정부의 차원에서는 북한에 반출한 물품에 대한 자금의 회수 내지는 운용을 일정 정도 보장하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 조치들의 도움으로 북한의 경제력이 회복되어 간다면, 북한의 남한에 대한 인식은 점차적으로 변하게 될 것이다.

북한 핵문제에 관한 북·미간의 합의가 이루어진 1994년 11월 정부에 의해 발표된 「남북 경제협력 활성화 조치」는 ①기업인 방북 등 남북경제인사 상호방문 허용, ②위탁가공교역 활성화, ③시범적 경제협력사업 실시 등을 핵심적 내용으로 하고 있다. 현 단계에서 볼 때, 당시 취해진 조치는 아직도 매우 유효한 것이므로, 이를 적극적으로 활용하여야 한다. 특히, 북

29) 현재 남북한간 직해로는 부산-나진사이에 개설되어 있다. 부산-나진간 직해로는 단순히 남북한간의 물자수송에만 이용되지 않고, 한국과 중국을 잇는 해로도 적극 활용될 전망이다. 조선일보(1995.11.23) 참조. 한편, 대북 쌀지원시 이용되었던 남북한 항로는 광양-남포, 광양-원산, 광양-청진, 군산-남포, 군산-청진, 군산-해주, 마산-남포, 마산-원산, 마산-청진, 목포-청진, 목포-해주, 목포-남포, 포항-나진, 포항-청진, 동해-청진, 부산-홍남, 울산-청진, 인천-해주, 진해-원산 등이었다. 통일원, “대북 쌀 지원 관련 참고자료”(1995.10).

한에게 절실한 분야인 위탁가공교역을 활성화하기 위하여 취해진 조치 중, 기술자의 수시방북 절차 간소화(신고제로의 전환) 및 시설재 반출 관련 규정 보완(시설재 반출 허가 규모 확대) 등은 조속히 이루어져야 한다.³⁰⁾

현재 북한이 처해 있는 식량, 생필품 등의 물자난은 북한 주민의 생활고를 가중시키고 있으므로, 인도적 차원의 대북지원은 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 인도적 차원의 대북 지원 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 예방하기 위해서는 지원담당자가 정부보다는 민간기구(적십자사 혹은 종교·사회단체)이어야 하며, 지원과정에서 기술적 면밀성이 확보되어야 한다. 아울러, 국내정치적 성격을 배제하고, 국내의 여론을 올바르게 인도하기 위한 홍보를 철저히 함으로써, 민족적 화해 달성이라는 인도적 지원의 목적이 이루어질 수 있을 것이다.³¹⁾

한편, 남북한간의 경제교류·협력을 효율적으로 추진하기 위하여 민간차원에서 조직된 「남북경협특별위원회」를 확대하여, 대기업뿐만 아니라 중소기업들을 포함한 민간차원의 대북협력기구를 형성할 필요가 있다. 그러나, 정부를 배제한 민간기업과의 경제교류·협력에만 적극성을 보이는 북한의 태도를 일정 기간 인정하지 않을 수 없다는 실용주의적 입장에서, 정부는 민간차원의 대북협력기구에 직접 참가하지는 않는 태도를 보여야 할 것이다.

2. 단 기

현 단계 정책에 의해 북한의 남한에 대한 인식이 변화하고 남북한간의 신뢰가 회복·구축된다면, 우리 정부는 물자교류의 확대를 도모하는 한편 남한기업에 의한 북한지역에의 직접투자를 활성화할 수 있는 정책을 추진하여야 한다. 아울러, 동북아지역 및 국제경제에서 남북한이 협력할 수 있

30) 통일원, “「남북 경제협력 활성화 조치」 해설자료”(1994.11).

31) 인도적 지원을 남북관계의 여타 현안과 연계시키는 정책은 북한의 태도를 고려할 때 부작용만을 낳을 것이다. 만일 여타 현안을 이유로 인도적 지원을 하지 않을 경우, 북한의 남한에 대한 인식은 쉽사리 바뀌지 않을 것이다.

는 사업을 개발한다. 이 단계에서는 아직도 남북 경제교류·협력의 주체가 남한의 민간기업이어야 할 것이다.

물자교류 확대를 위하여 우선적으로 해결해야 할 문제는 간접교역의 직교역으로의 전환이다. 남북한간의 물자교류가 증대하고 위탁가공교역을 위한 원·부자재 및 완제품의 수송이 증대한다면, 간접교역의 비경제성은 남북교역의 증가를 막는 중요한 장애요인으로 등장하고, 남북한 거래당사자는 비효율적인 간접교역을 직교역 형태로 전환해야 할 필요성을 절감하게 될 것이다. 이러한 상황에 이르면, 민간차원의 대북경협기구는 북한측에 거래방식을 개선할 방안을 제안하고, 이를 계기로 우리 정부는 남북 물자교류의 제도를 개선하는 방안을 공동으로 검토하기 위해 북한 당국과 접촉하는 과정을 밟는 것이 바람직하다. 예를 들면, 남한 기업의 북한내 사무소 설치, 북한 무역기관의 남한내 사무소 설치, 무역사무소 활동을 위한 남북한 통신망의 개통, 결제형식·결제수단·결제기관의 효율적 운용 방안 마련,³²⁾ 위탁가공교역 및 일반교역 과정에서 발생할 수 있는 문제를 논의·해결할 협의체 구성 등이 남북한 당국간 접촉에 의해 해결되어야 하는 제도적 과제이다.

위탁가공교역을 지속적으로 확대하기 위하여, 설비·기술 이전을 허용하는 한편, 위탁가공교역의 영역을 확대하는 방안을 모색하여야 한다. 위탁가공교역을 통한 외화획득의 수준을 높이기 위하여, 남한이 특화한 고가격·고부가가치 품목의 일정 부분을 하청형태로 북한에 점차적으로 위탁가공한다. 위탁가공교역의 영역이 확대되어감에 따라 북한은 점차적으로 현대 기술에 적합한 노동력을 확보하게 될 것이며, 이는 남한기업에 의한 직접투자의 경우 적절히 활용될 수 있을 것이다.

남한기업의 북한지역에 대한 투자는 우선적으로 북한이 투자희망사업으로 제시하고 있는 분야에서 집중적으로 이루어지도록 한다. 북한은 이미 나진-선봉자유경제무역지대 및 금강산관광개발과 관련하여 투자안내서를

32) 특히 청산결제제도에 대하여는 고일동, 「南北韓 清算決濟制度의 運用方案과 政策課題」(한국개발연구원, 1994) 참조.

발간하였을 뿐만 아니라, UNIDO를 통해 분야별 투자희망사업을 제시하였다.³³⁾ 따라서, 대북한 직접투자는 현재 이루어지고 있는 경공업 분야 이외에 북한이 희망하는 특정 사업을 대상으로 추진하는 것이 실현가능성이 높다고 할 수 있다. 투자의 실질적 활성화를 위해, 정부는 북한에 대한 직접투자의 허용규모를 확대하고, 이와 함께 민간기업 차원의 투자가 북한 경제에 빠른 효과를 가져올 수 있도록 투자의 우선순위를 민간기업들이 협의하여 결정할 것을 유도하여야 할 것이다.³⁴⁾ 특히, 나진-선봉지역과 관련하여서는 북한이 계획하고 있는 사회간접자본건설중 도로망 및 철도망 건설을 위한 투자를 중점적으로 협력사업의 대상으로 선정하여야 한다.

한편, 북한의 농업에 대한 지원 및 농업 분야에서의 위탁가공교역이 이 시기에 이루어져야 한다. 북한에 대한 인도적 차원의 곡물지원이 계속될 수 없다는 점을 고려하여, 북한의 농업이 회생할 수 있도록 물자·기술 지원을 남북협력사업의 일환으로 추진하여야 한다.³⁵⁾ 지원은 정부에 의한 차관 형식 혹은 민간기업에 의한 물자교류 형태를 띌 수 있을 것이다. 농업 분야에서의 위탁가공교역은 환금작물 및 특용작물을 남한의 자본 및 기술의 투입을 통해 계약재배하는 형태를 띠거나, 위탁재배에서 생산된 농작물을 남한의 기술 및 자재공급에 의해 북한에서 가공처리하여 남한이 수입 혹은 자체 소비하도록 하는 형태를 띌 수 있다.

직접투자 및 농업분야 협력에 못지 않게 중요한 것은 북한이 물자 및 부품의 부족으로 가동하지 못하고 있는 산업시설을 재가동할 수 있도록 지원하는 일이다. 현재 북한에 중유가 공급되고 있으나, 이에 더하여 북한이

33) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력촉진위원회, 「황금의 삼각주 : 라진-선봉 투자 대상 안내」(1993); 금강산 국제그룹, 「금강산 관광개발 타당성 조사 보고서」(1993); UNIDO Investment Promotion Service, *List of Project Profile from the Democratic People's Republic of Korea*(1990) 참조.

34) 북한 경제에 대한 파급효과를 고려할 때, 우선 투자되어야 할 분야는 ①전방연쇄효과가 큰 분야 중, 특히 북한 경제의 애로부문이면서 생산유발계수가 높은 부문인 전력, 연료 채광, 비료 농약, 수송 통신 등의 분야, ②외화획득을 가능하게 하는 수출특화부문 및 외화유출을 억제할 수입특화부문 등이다.

35) 지원 대상품목은 비료, 농약(제초제 및 살충제), 소형농기구, 개량형 벼품종 및 특용작물 품종 등이다.

필요로 하는 경공업용 설비 및 물자를 북한이 요구하도록 하여 이를 지원 하는 방안을 강구하는 것이 북한의 경제력 회복에 도움이 될 것이다. 북한에 대한 지원의 상환방식은 남북한의 협의에 의해 결정할 문제이지만, 장기저리 차관이나 제품 재구매 거래방식이 가능하다고 판단된다.

또한 국제경제에서 남한 자본·기술과 북한 노동력을 결합하는 사업을 추진한다. 시베리아, 중국 동북3성 지역 등이 우선적으로 이러한 사업을 추진하기에 적당한 지역이다. 사업의 종류는 경공업분야와 농업분야가 될 수 있을 것이다.

3. 중 기³⁶⁾

남북한간 경제교류·협력의 양적 증대와 경험 축적이 이루어지고, 남북한의 화해·협력이 실현됨에 따라, 남북한은 본격적으로 경제교류·협력을 추진하여야 하는 시기에 다다른다. 이 시기에 남북 경제교류·협력이 도전해야 할 목표는 남북한 경제의 산업별·지역별 연계성 형성 및 북한 경제의 성장에 따른 남북한 경제력 격차의 해소이다. 따라서, 민간기업 중심의 경제교류·협력은 남북한 정부차원, 지역단위차원, 산업단위차원의 기구에 의해 조정되어야 할 필요가 있다. 또한 특정한 경제협력사업은 남북한 당국에 의해 직접 구상·추진되어야 한다.

남북 산업간·지역간 연계성을 확대하기 위한 사업을 열거해 보면, 에너지 분야 공동개발 사업, 철강·석탄공동체 형성 사업, 교통·통신·정보망 연결 사업, 금강산-설악산지역 관광개발 사업, 서해안 지역 공업단지 형성 사업, 황해안 대륙붕 개발 사업 등이 있다. 뿐만 아니라, 국제경제에서 남북한 경제의 공동체적 정체성을 증대시키기 위하여 국제기구에 의한 사업(두만강지역개발계획 등)에 공동으로 참여하고, 해외교포를 통한 남북경제 협력사업을 개발하고, 동북아 에너지 파이프라인 설치 사업을 공동으로 주

36) 중기와 장기에서의 남북 경제교류·협력사업에 대해서는 박순성, “『민족발전공동계획』의 경제분야 실천방안” Ⅲ.3.나~다, Ⅳ.1 참조.

도할 수 있을 것이다.

북한 경제의 회생 및 남북한 경제력 격차의 축소를 위하여 북한의 기반 시설 및 사회간접자본 확충 사업, 북한의 민간소비영역(경공업, 유통업 등)에서의 경제협력사업, 대북한 물자·기술·자본 지원 사업 등이 광범위하게 전개되어야 할 것이다.

이러한 공동사업들을 추진하기 위해서는 당연히 남북한이 협의할 수 있는 기구가 필요할 것이므로, 남북한은 「기본합의서」 및 「부속합의서」에 의해 이미 설치·보장되어 있는 「남북경제교류·협력공동위원회」를 구성·가동시킨다. 「남북경제교류·협력공동위원회」는 공동사업의 구상·실천을 협의하는 데 머무르지 않고, 남북한의 개별적 경제(개발)계획에 서로 자문함으로써 남북경제의 유기적 연계성을 높이도록 한다.

이와 같은 경제교류·협력사업이 추진됨에 따라, 남북한간의 산업별·지역별 연계성은 확대되고, 남북한 경제는 점차적으로 공동체적 성격을 가지게 될 것이다.

4. 장 기

남북한 경제가 실질적으로 유기적 연계성을 가지게 되고 남북한 경제력의 격차가 축소되면, 남북한은 경제교류·협력 증대를 기반으로 확대될 사회·문화교류 및 정치·군사협력을 계기로 경제통합의 단계에 들어가게 된다. 이 단계에서 추진되어야 할 경제교류·협력의 핵심적 내용은 “한반도 경제개발공동계획”으로 요약할 수 있다. 한반도 경제개발공동계획은 남북한 경제의 상호보완성을 효과적으로 사용하면서, 남북한 지역경제를 하나의 민족경제로 엮어내려는 계획이다.

남북한간의 정치·군사적 협력이 추진되는 시기에 이르면, 남북한은 비무장지대를 평화적으로 이용할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이와 함께 경제통합을 위한 준비작업으로 북한 경제에 대한 구조조정·안정화정책을 공동으로 추진하면서, 북한 체제의 전환에 남북한이 공동으로 협력하는 계획을 세우고 추진하여야 한다. 또한 남북한 경제·사회복지제도를 통합

하기 위한 계획도 “한반도 경제개발공동계획”에 포함되어야 할 것이다.

VI. 맺음말

남북한 경제교류·협력에 대한 정책구상이 북한의 태도변화와 협조를 통해 실현되어 간다면, 경제분야에서의 통일과정은 다음과 같은 경로를 거칠 것이다. (1)우선 현 단계에서 남한의 적극적인 경제교류·협력정책의 결과 북한의 대남정책이 변화하고, 신뢰구축을 통하여 우연적인 남북한 경제관계가 점차적으로 안정적 관계로 발전한다. (2)남북한간의 신뢰구축을 바탕으로 남한기업-북한지역 차원의 협력증진이 이루어짐에 따라 남북한 경제의 분절적 연계성이 확보되고, 남북한은 화해·협력단계의 전반기에 이른다. (3)화해·협력단계의 후반기에 이르면, 남북한 경제의 분절적 연계성이 확대될 것이며 이에 따라 남북한 사이에 국지적 경제권이 형성될 것이다. (4)국지적 경제권은 남북한간의 지역별·산업별 교류·협력을 통한 지역적 경제권으로 발전하고, 이와 함께 남북관계는 남북연합단계에 다다른다. (5)남북한간에 산업별 경제공동체가 형성되고, 지역공동개발계획이 적극 추진됨에 따라, 남북한 경제의 유기적 연관성이 증대하고, 이는 실제적으로 남북 경제공동체의 모습으로 발전한다. (6)남북연합단계의 후기에 이르면, 남북한은 정치·군사적 협력을 바탕으로 ‘한반도 경제개발공동계획’하에 경제통합을 추진한다.

이러한 남북한간의 경제분야 민족공동체 형성은 현재의 남북한 정세로 볼 때 매우 이상주의적인 것으로 판단된다. 그러나 이미 앞에서도 지적하였듯이 북한의 대남전략은 남한의 지속적 노력과 동북아지역의 환경변화에 따라 점차 바뀌어갈 것으로 예상된다. 이에 덧붙여 북한의 경제체제 개방·개혁정책이 적극적으로 추진된다면, 남북한간의 경제교류·협력은 경제적 논리의 작동에 따라 활발해 질 수 있을 것이다. 이러한 점들을 고려하였을 때, 우리 정부는 한편으로는 남북 경제교류·협력의 활성화를 위한

기반을 조성하는 정책을 추진하면서, 다른 한편으로는 경제교류·협력의 환경이 조성되었을 때 우리 주도로 남북경제교류·협력을 추진할 수 있는 역량과 정책을 갖추는 준비를 하여야 할 것이다.

본 논문은 남북 경제교류·협력을 위한 실천방향을 실용주의적이고 기능주의적인 측면에서 모색해 보았다. 그러나, 현재까지 남북한 관계는 역사적으로 정치적·외교적·군사적 관계에 의해 주도되어 왔으며, 특히 남북한 양 체제간의 상호규정적 성격에 의해 좌우되어 왔다. 따라서, 경제관계의 개선을 통하여 남북관계를 좀더 빨리 변화·발전시키려는 노력은 정책적 예지를 필요로 할 것이다.