

북한의 개방정책과 남북한 산업협력 방안
North Korea's Opening Policy and the Scheme of South
and North Korea's Industry Cooperation

서영호(세무회계과), 장원태(경북대학 행정학과)
Seo Yeong-Ho(Dept. of Tax & Accounting), Chang Won-Tae(Kyungbok
College, Welfare Administration)

ABSTRACT : North Korea has been confronted with an economic deadlock since 1990s. First of all, North Korea takes aim at the maintenance of the established social system. But to achieve its object the North Korean Government has to solve its economic difficulties. To do this, it is necessary for the North Korean Government to enhance economic cooperation with major countries including South Korea. As for the South Korean Government, it is also necessary for it to expand the cooperation with the North Korean Government in order to secure international competitiveness and in the cause of humanity. Both of the economic cooperation between South and North Korea and the financial aid to North Korea by South Korea must be accomplished on the basic principles of the economic recovery of North Korea and the minimum cost for the unification of South and North.

Key Words : opening policy(개방정책), economic difficulties(경제난), economic cooperation(경제협력), industry cooperation(산업협력), international competitiveness(대외경쟁력), humanity(인도주의), economic recovery(경제회복), the minimum cost for the unification(통일에 대한 최소비용)

1. 서론

국민의 정부 시절 남북정상회담 이후 남북간 화해와 협력의 분위기가 고무되는 가운데 남북간에는 다양한 교류가 추진되어 오고 있다. 북한도 계속되는 경제적 침체를 벗어나기 위하여 새로운 변화를 시도하고 있다. 특히, 2002년 7월 1일 선포된 경제관리개선조치는 사회주의적 경제운용에 새로운 변화를 시도하는 것이라고 볼 수 있다. 이어서 계속된 신의주, 금강산, 개성 경제특구의 지정은 더 이상 자력갱생

에 의한 경제회생 전략의 한계를 인정하고 ‘외자 유치를 통한 개발 촉진 전략’으로의 본질적 변화를 의미한다.¹⁾

그러나 최근의 남북관계가 계속적으로 호전되고 있는 것만은 아니다. 북한의 경제회생 전략도 북한사회의 체제 안정의 목적을 위한 것이라고 판단되기 때문이다. 최근, 북한의 핵보유 선언 등 정치적 요인이 남북화해 분위기에 적지 않은 변화를 가져오고 있는 것도 사실이다. 이러한 정치적 불안감이 기업들로 하여금 대북 사업을 축소나 보류 등으로 전환시킬 수도 있을 것이다. 그러나, 이러한 정치적 불안감이 계속적으로 지속되리라고는 생각되지 않는다.

또한, 북한은 이러한 핵보유 등 정치적 사안을 국제관계 및 내부 정치체제의 안정 기조를 유지하기 위해 세계 각국과 정치협상의 용도로 사용하고 있으며, 이를 통하여 정치적으로 북한은 현 체제유지 보장을 추구할 것이다. 북한의 최우선 목표로 생각되는 체제보장을 위하여 심각한 경제난에서의 탈피는 불가피하며, 이를 위하여 우선적으로 우리와 경제적인 협력관계 확대를 실질적으로 원할 수밖에 없는 것이 또한 북한의 현실이다.

우리의 입장에서도 인도적 차원에서 북한에 대한 원조 및 대외경쟁력 확보를 위하여 남북경협이 필요하다고 본다. 또한 한계상황에 이른 우리 중소기업들이 신발-섬유부문에서 지금의 경제위기를 탈출하기 위한 구조조정 차원에서 대북진출을 적극 모색하고 있기 때문이다.

따라서 남북경협은 향후에도 어느 정도 정치적 요인에 영향을 받을 것 같으나, 장기적으로는 지속적으로 활성화될 것으로 보인다. 지금까지 북한에 투자한 우리기업들은 투자규모가 크지 않으나, 전체적인 규모에서 서서히 증가하고 있다. 대북투자를 이미 했거나 투자계획이 있는 기업 중 상당수는 당장의 이익보다는 장래 북한에서의 우선적 지위의 확보를 노리고 진출한 기업이어서, 만약 정치적 불안감이 해소되지 않아도, 대북투자의 대폭적인 축소는 없을 것으로 판단된다.

국민의 정부이후로 남북관계는 급속도로 변화고 있다. 정부가 1998년 3월 27일 확정된 대북투자규제완화와 이산가족상봉 활성화추진은 북한 측에 먼저 전향적 자세를 취함으로써 남북관계의 진전을 가져오려는 조치였다. 정부의 방침은 기다리지만 말고 민간차원에서 다양한 경로를 통해 북측에 다가선다는 방침이다. 특히 남북경협은 경제논리, 이산가족 문제는 인도적 차원에서 접근함으로써 이 분야에서는 정경분리에 기반(基盤)한 대북정책을 일관성 있게 추진될 것으로 판단된다.

그러므로 남북경협은 형태를 다양화하면서 통일 후의 산업 구조조정까지 염두에 두면서 이루어 져야 할 것이다. 지금은 비록 남북교역의 규모가 약 7억 달러 수준

1) 허만섭, “개성공단의 개발방안 -개성공단 성공가능성과 개발전략-”, 서강대학교 석사학위논문, 2003년, pp8-21.

밖에 안되지만 앞으로 그 규모가 증대되어 우리 경제에도 많은 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 남북경협은 궁극적으로는 남북한 경제통합 및 정치적 통합의 선상에서 이루어져야 하기 때문이다.

이 글에서는 남북경협의 경제적 정치적 특징에 관하여 살펴보고, 최근 북한의 개방정책의 의미 및 현황에 대하여 분석하고, 그 다음 남북한 산업협력 방안에 대하여 살펴보았다.

2. 추세분석을 통해 본 남북경협의 특징

북한은 나진·선봉 자유무역지대 개발, 신의주 특별행정구, 개성공업지구, 금강산 개발 등 제한적 개방을 시도하고 있으나, 남북관계의 진전은 지금까지 크게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 북한이 남한에 양면성을 보여주고 있는 상황에서 추세분석을 통해 나타난 남북경협의 특징을 분석해 보고 향후 경제협력이 어떻게 변화될 것인지 살펴보는 것은 의미를 지닐 것이다. 특히 남북경협이 시작된 지 16년이 지난 현시점에서 북한의 NPT탈퇴, 북한의 핵보유 선언 등 정치적 요인 및 기타 경제 내외적 요인 등이 남북경협에 어떤 영향을 주었는지 살펴보고자 한다.

2-1 정치적 요인과 남북경협 추세

남북경제협력이 본격적으로 시작된 지 16년이 경과하고 있다. 남북기본합의서가 체결된 지도 벌써 14년이 경과하였다. 그동안 남북경협은 많은 질적·양적인 변화가 있었다. <표 1>에서 보듯이 1989년 1,872만 달러에 지나지 않던 남북교역은 1991년 1억 달러를 넘어섰고, 2004년 약 7억 달러에 이르러, 실질교역이 이루어진 1991년 이후 만 13년 동안 총교역금액 기준으로 6.3배, 연평균 15.1%의 증가율을 기록하였다. 교역품목수도 1989년 25개에서 2004년 634개로 늘어났으며, 교역업체수 또한 1990년 16개 업체에서 2003년 481개 업체로 늘어났다. 2004년 개성공단 건설과 함께 시범사업이 크게 늘면서 84개 사업자가 승인을 받았으며, 이중 실제 추진되고 있는 사업만 하더라도 2004년 말 현재 53개로 늘어났다.²⁾

그러나, 남북교역은 매년 지속적으로 증가한 것만은 아니었다. 단기적으로는 대내외적 정치적 요인에 의하여 등락을 지속하여 온 것이다.

2) 김영윤, “남북경제교류 협력 15년(1989-2004)의 평가와 전망”, 2005년 통일연구원 개원 기념 학술회의, 2005. 4, pp31-52.

<표 1> 남북한 교역현황

(단위: 천달러)

	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
1991	300	43	105,719	-	16	5,547	300	57	111,266
1992	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
1993	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
1994	708	80	176,298	267	87	18,249	975	158	194,547
1995	976	109	222,855	1,688	167	64,436	2,644	244	287,291
1996	1,475	130	182,400	1,908	167	69,639	3,383	258	252,039
1997	1,806	143	193,069	2,185	284	115,270	3991	365	308,339
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,241	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
2004	5,940	202	258,039	6,953	575	439,001	12,893	634	697,040

자료 : 통일부 「통일 백서」, 각 년 호

주1 : 1995년 교역실적은 대북 쌀 지원 237,213천달러 반출을 제외한 것임.

주2 : 합계년의 품목 수는 반입 품목수와 반출 품목수의 단순 합계가 아니다. 2004년의 경우 합계년의 품목 수 634는 반입 품목 수 202와 반출 품목 수 575의 합이 아니다. 왜냐하면 남한과 북한 간에 동일 품목을 반출입하는 경우가 있기 때문이다.

1992년 이후 1994년 까지 북한의 NPT 탈퇴, 불바다 발언, 김일성 사망과 조문 파동 등 남북관계를 경색하게 만드는 사건들은 1~2개월의 시차를 두고 발생하여 남북경협을 위축시켰으나, 이러한 정치적 사건들이 남북경협에 미치는 영향은 그렇게 오래 지속되지는 않았다. 남북교역 규모는 1992년부터 1994년까지 연간 약 2억 달러 수준을 꾸준히 유지해 왔으며, 1994년 북미 핵문제가 타결되면서 “남북경협활성화조치”가 이루어지면서 1995년 남북교역은 전년에 비하여 48%가량 증가하여 2.87억 달러를 기록했다. 그러나 1996년은 전년에 비하여 남북교역이 12% 정도 감소했는데, 이는 북한의 경제난에 따른 남북경협의 침체와 북한 잠수함의 강릉침범(1996. 9.18) 등의 요인에 기인한 것 같다. 북·미간 핵문제의 타결로 인한 경수로 사업의 시작으로 이어지고, 공사물자의 반출 증가로 1997년 남북교역은 3억 달러를 돌파하였으나, 북한잠수함 사건과 우리나라의 외환위기의 영향으로 남북교역에도

큰 충격으로 작용하여 남북교역의 양적 큰 감소세를 시현하여 1998년은 1997년에 비하여 28%나 감소한 2.22억 달러에 그쳤다.

2000년대 들어서 국내 경기회복과 남북정상회담 이후 남북관계의 호전은 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업을 위한 물자반출을 크게 증가시켜 교역량은 2000년 4억 달러를 넘어서게 되었다. 2002년 남북교역은 북한의 경제난으로 인한 인도적 지원과 금강산 사업 물자 반출의 증대로 전년비 60% 정도 증가한 6.42억 달러에 이르렀다. 이 같은 상승세는 계속 이어져 남북교역은 2003년에 전년보다 1억불 가까이 증가한 7.24억 달러에 이르렀다. 이른 대북 시량차관, 비료지원, 철도·도로 연결자재장비 제공 등 비거래성³⁾ 교역의 증가가 큰 역할을 담당한 것 같다. 2004년에는 2000년 이래 성장세를 유지하지 못하고 전년에 비하여 남북교역 규모는 감소하였다. 이는 거래성 교역 중 상업적 거래의 반입액의 감소, 국내 내수부진 등의 영향으로 위탁가공교역의 80%를 차지하는 섬유류의 교역부진이 경제적 요인뿐만 아니라, 북한 핵문제로 인한 6자회담 성과 미약, 김일성 10주기 조문문제, 북한 인권법 미하원 통과(7.21), 대규모 탈북자 입국사태 발생 등 다소 정치적 사안이 북한과의 신사업 협상 및 기존사업 운용에 지장을 끼쳤기 때문이다. 그러나, 이러한 영향은 오래 지속되지 않았으며, 2005년 들어서는 다시 상반기에는 전년동기비 40% 증가한 4.54억 달러에 이르렀다.

위에서 보듯이 남북교역은 대내외적 정치적 상황에 영향을 받았으나, 그 충격은 오래 지속되지 않았으며, 상황 반전으로 제자리를 찾았다. 남북교역은 대체로 대내외적 충격을 극복하려는 경향이 컸다고 볼 수 있다. 또한, 특별한 정치적 사건들이 없는 때에도 월별로 증감이 계속된 경우가 발견되는 만큼 정치적 상황이 교역규모를 결정짓는 가장 중요한 변수였다고 볼 수 없다. 즉 남북교역 추이가 정치적 악재에 큰 영향을 받지 않았는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 반입·반출과 위탁가공 교역에 관한 한 남북한의 정책이 일관되었기 때문이 아닌가 한다. 우리 정부는 교역과 위탁가공에 대해서는 일관된 원칙을 견지해왔고, 북한도 경제적 필요성 때문에 이에 응해 왔던 것이다.

둘째, 핵문제의 경우는 그 사안의 중요성에도 불구하고 특정사안을 둘러싼 외교적 협상의 문제였기 때문에 급반전의 가능성도 높았다. 따라서 북한의 NPT 탈퇴와 같은 핵위협이 남북교역에 크게 영향을 주지는 않았다.

셋째, 남북경협은 수많은 정치적 부침 속에서도 주어진 제도적 틀 내에서는 큰 동요 없이 꾸준히 진행되어 왔다고 할 수 있다.

넷째, 많은 기업들은 대북 사업의 기반 마련이라는 장기적 전략 하에 경협에 참여

3) 비거래성 교역은 대금결제 및 물물교환 조건이 없는 것으로서, 쌀·비료·의약품 등 일방적 지원 형태로 이루어지는 인도적 지원과 KEDO 중유, 금강산관광사업 등 협력 사업물자의 반·출입 등이 포함된다.

하고 있기 때문에 남북경협은 일시적인 정치적·군사적 사건에 좌우되지는 않았다.

이처럼 정치상황이 남북경협에 있어서 교역에 크게 영향을 주지는 않고 있지만 투자에는 크게 영향을 미치고 있다. 즉 교역은 비교적 정치적인 영향을 덜 받고 있으나 협력사업은 정치상황에 크게 영향을 받고 있다.⁴⁾

투자를 동반한 남북 경제협력은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받음으로써 시작되었으나, 1994년 11월 ‘제1차 남북 경협활성화 조치’ 직후인 1995년부터 가시화되었다. 2005년 1월말 현재 협력사업자 승인을 받은 수는 84건이며, 이중 53건이 경제협력사업 승인이 이루어 졌다.

2-2 경제적 요인과 남북교역

경제적 면이 남북한 단순교역에 어떠한 영향을 주는지 살펴보자. 먼저, 현재 남북한 사이에 이루어지고 있는 교역수준이 남북한 경제력을 고려한 교역규모보다 큰지 작은지 알아보자. 만약 북한이 자본주의 경제체제를 받아들이고 무역자유화를 실시한다면 남북한의 무역규모는 어느 정도가 될 것인가? 이영선(1996)은 북한이 무역자유화를 실시하면 북한의 무역규모는 GNP의 60%수준이 된다고 한다.⁵⁾ 그리고 이중에서 남북교역의 비중이 30%라고 할 때 무역규모는 40억 달러수준이 될 것이라고 보고 있다. 그렇지만 북한은 현 체제를 유지하면서 경제난을 타개하기 위해 제한적인 개혁 개방정책을 취할 것이므로 이에 미치지 못할 것이다. 또한, 북한산 제품을 무관세로 남한시장에 들여올 수 있다. 이 제품은 판매초기에는 북한산 제품에 대한 소비자들의 호기심에 의해 구매가 이루어졌다. 그렇지만 북한 상품은 중국산에 비해 가격 경쟁력이 떨어지기 때문에 남한의 소비자로부터 외면당하고 있는 것도 사실이다.

위탁가공 교역의 경우도 비슷하다. 이는 그 규모가 1991년부터 계속하여 규모가 증대하여 왔다. 그러나 그 증가세는 둔화되고 있다. 전년대비 증가율이 1993년에 735.2% 1994년에 266.2%, 1995년에 78.8%, 2000년 29.7%, 2003년 8.1%, 2004년 -4.89%를 나타내고 있다. 이처럼 위탁가공 교역의 증가세가 둔화되고 있는 경제적인 요인은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 남북한 위탁가공 교역시에 물류비용이 과다하게 들기 때문이다. 북한산 제품은 대부분 남포항에서 선적하여 인천항으로 들어오고 있다. 이때 남북한 운항선

4) 장호근, “통일경제”, 현대사회경제연구원, 1996.10, pp21-22.

5) 이영선, “남북한 경제관계; 도전과 과제”, 사단법인 통일경제 연구협회, 1996.10, pp.87-88

6) 동용승, “남북경제 교류현황과 효율적인 대북투자 방안”, 고려대학교 평화연구소, 1996.11, pp133-135

은 정기선이 아니므로 북한으로부터 선적해 오기 위해서 남한기업들은 왕복비용을 지불해야 한다. 또한 선적 물량이 많지 않기 때문에 선박이나 컨테이너의 물량을 전부 채우지 못한 채 비용을 지불해야 하므로 제품단위당 원가가 높아지게 된다. 이처럼 물류비용이 과다하게 들기 때문에 위탁가공 교역의 증가율은 둔화되는 것이다.

둘째, 북한과의 의사소통이 원활하게 이루어지지 않으므로 제품을 의도한 대로 만들지 못하는 경우가 종종 발생한다.

셋째, 위탁가공 사업은 성사시키는데 시간이 많이 소요되므로 유행 변화에 민감하게 대처할 수 없다.

넷째, 남한의 무역상사는 오랫동안 수직 계열화가 이루어져 왔기 때문에 북한에 대해 새로운 주문을 하기 위해서는 기존의 거래선을 포기해야 하는 상황이 발생하게 된다.

물론 수해 등으로 북한의 반출능력이 약화된 것도 큰 요인이 되고 있다. 또한, 남북관계가 다시 부침을 거듭함에 따라 조건이 허락하는 부분에서만 교역과 위탁가공이 이뤄지고 있기 때문에 남북한 위탁가공교역의 증가세는 둔화된다고 볼 수 있다.

2-3 교류확대의 필요성 인식

남북교역이 확대될 수 있는 경험활성화 조치는 앞으로도 계속되리라 본다. 왜냐하면 남북한은 당국간에 교류의 필요성이 정치적·경제적으로 계속 증대될 것이기 때문이다.

<표 2> 북한의 GNI대비 무역 비중

(단위: 백만달러, %)

	1990	1994	1998	2000	2002	2004
GNI	23,100	21,200	12,600	16,800	17,000	20,800
무역	4,170	2,100	1,442	1,969	2,260	2,857
비중	18.05	9.91	11.44	11.72	13.29	13.74

자료 : GNI는 한국은행, 무역은 KORTA 「북한의 대외무역동향」 각 년 호.

북한은 경제정책의 기본노선이 자력갱생의 원칙에 따라 자립적 민족경제를 건설하는 것이다. 이를 달성하기 위하여 북한은 1990년대 이전에는 중공업 우선의 '대내지향적 공업화 전략'을 채택하여 왔다. 그러나 1990년대에 들어서면서 사회주의 국가들의 붕괴와 이들 국가와의 장단기 무역협정 중단으로 인한 경제협조 및 교역

의 부진, 북한의 핵개발 의혹을 둘러싼 국제적인 긴장고조로 경제침체가 가속화됨에 따라 기존의 중공업 우선주의에서 경공업 제일주의체제로의 변화를 추진하고 있으며 대외적으로도 자유경제 무역지대 지정, 외국인 투자관련 법규정비등 제한적이나마 개방을 적극 추진중이다. 그렇지만 북한의 대외무역은 지난 1991년 전년대비 40% 이상 격감한 이래 1998년까지 지속적으로 감소되어 왔다. 이후 증가세로 반전하였다. 반면 남북교역은 계속 증가되어 왔다. 이것은 북한의 개방정책이 결국 남한기업과의 교류를 필요로 하고 있다는 것을 의미한다.

또한 남한 입장에서 북한과의 교류를 확대할 필요성이 증대되는 이유가 있다. 우리의 남북한 강경정책에 의해 남북교역이 위축되는 동안 일본, 중국, 러시아 등 외국기업에게 북한시장을 빼앗길 수 있기 때문이다.

<표 3> 북한의 세계주요국 교역현황(인도주의적 지원분 제외)

(단위: 억달러)

	한국	중국	미국	일본	세계전체
2000년	3.10 (12.55)	4.87 (19.72)	0.91 (3.68)	5.87 (23.77)	24.70
2001년	2.67 (9.89)	7.39 (27.38)	0.82 (3.04)	5.75 (21.30)	26.99
2002년	5.06 (17.28)	7.38 (25.20)	1.16 (3.96)	4.44 (15.16)	29.29
2003년	5.65 (18.62)	10.23 (33.71)	0.13 (0.43)	3.44 (11.33)	30.35
평균	4.12 (14.58)	7.47 (26.50)	0.76 (2.78)	4.88 (17.89)	27.83

자료 : KOTRA 「북한의 대외무역동향」 각 년 호

주1 : 세계전체는 북한과 세계 모든 나라와의 교역 총량

주2 : ()는 북한과 세계 주요국과의 교역 비중(단위: %)

체제전환국이나 시장경제도입국가들의 경제동향에서 나타나는 일반적 특징은 경제의 대외의존도가 급격히 높아진다는 것이다. 이러한 현상의 원인은 개혁정책의 주요 목표가 사회주의 시절 폐쇄적 경제운용에서 탈피하여 해외시장과의 적극적인 연계를 통해 경제문제를 해결해나가려고 하기 때문이다.7)

<표 3>에서 볼 수 있듯이 2000년도 이후 북한과 중국의 교역이 지속적으로 확대되고 있다. 북한이 2000년대 들어서 대외개방정책을 확대하여 일부 시장경제 체

7) 조명철, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망”, 「KIEP 세계경제」, 2005.7, pp18-33.

제를 도입을 시도하고 있는 지금, 만약 우리정부가 적극적으로 남북한 경제협력에 나서지 않으면 일본, 중국, 러시아에게 북한 투자 등의 경제적인 이점을 선점당할 수도 있을 것이다. 그러므로 우리정부는 남북 경제교류를 더욱 활성화시켜야 할 것이다. 또한 북한의 입장에서든 확실한 동반자적 입장에서 남한과 교류 활성화에 적극적으로 나서는 것이 경제난 회복에도 도움이 될 것이다.

3. 북한의 경제개방

2002년 하반기 북한은 대내외적으로 전례없는 획기적인 정책변화를 시도하였다. 내부 개혁에 초점을 맞춘 7.1 경제관리 개선정책과 개성 등 3개 지구를 경제특구로 지정한 대외 개방 조치이다.

7.1 경제관리 개선정책은 사회주의 원칙을 지키면서 실리를 확보한다는 원칙하에, 물가·임금·환율 등의 가격변수의 현실화, 배급제의 일부 폐지와 보급로의 변화, 공장·기업소의 책임 경영과 실적제 도입, 가족영농제로의 전환과 조세제도 도입 등 내부 개혁 내용을 담고 있다.

경제특구는 특정 경제활동을 증진시키기 위하여 다른 지역에 적용되지 않는 일련의 정책 우대 조치를 적용시켜 줌으로서 국내외 기업들이 해당 지역에 진출, 기업활동을 유도하기 위하여 설정된 제한된 지역을 말한다. 사회주의 국가에서 시행하는 경제특구는 설치 목적과 입지조건에서 상당한 공통점을 가지나, 추구하는 기능적 목표에 따라 첫째, 단순히 통과 물자 관세 면제해 주는 무역형, 둘째, 가공생산 기능과 무역기능 일부 포함한 산업·무역형, 셋째, 첨단산업 육성을 목적으로 일부 도시 기능을 결합한 과학기술형, 넷째, 전술한 기능을 복합적으로 포함하는 종합형으로 구분할 수 있다.⁸⁾

이와 같은 일련의 개혁 및 개방조치가 북한사회의 본격적인 개방의 전조로 볼 것인가 아니면 외자유치가 극도로 부진하기 때문에 새로운 외자유치 방안으로서 단순히 특구지역을 확대하려는 움직임으로 볼 것인가가 궁금하다.

3-1 경제특구 확대 개방의 의의

북한의 특구 확대 개방과 의의는 경제·정치적인 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선 경제적 동기는 북한사회의 최악의 경제난에 빠져 있는 북한으로서는 7.1조치의 성공을 위해 대외 개방과 외자 유치를 통하여 경기 침체를 벗어나려는 시도를 하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 북한은 경제특구를 통하여 무관세 가공 단지 건설,

8) 홍익표, 「북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향」, 조사분석 01-13, 대외경제정책연구원, 2001.12.30, pp68-73.

관광유치 및 교역확대를 통한 부족한 외화 및 물자를 확보하여 경제를 어느 정도 회생시키고, 장기적으로는 국가 경쟁력과 성장 잠재력 확충을 통하여 지속 발전 가능한 강성대국 건설을 시도하고 있다. 이는 그동안 고집해온 자력갱생에 의한 경제 회생 전략의 한계를 인정하고 ‘외자 유치를 통한 개발 촉진 전략’으로의 본질적 변화를 의미한다고 볼 수 있다.

정치적으로는 지역적으로 신의주, 금강산 및 개성 지구를 경제특구로 지정하였다는 데에서 큰 의미가 있다. 이들 3개 지역은 모두 평양과 멀리 떨어져 있어 사상 오염을 차단할 수 있으면서도 주요 외자 유치 대상국과 마주하고 있어 접경국의 인프라와 소비시장을 활용할 수 있다는 공통의 이점이 있다.⁹⁾

또한, 중국에서 시행되는 경제특구와 마찬가지로 북한이 신의주나 개성에 도입하려는 경제특구는 국내외 여타 지역과 다른 하나의 사회를 건설하려는 것으로 일국양체제(one country two systems)를 인정하는 형태로 나타나는 것 같다.¹⁰⁾

북한은 경제특구를 통한 개방이 창문(windows), 기지(base), 성장축(growth pole) 등의 세 가지 기능 담당함¹¹⁾으로써 북한의 경제난 타결에 일조할 것으로 기대하기 하고 있다. 따라서 북한의 경제특구는 외부 자본과 기술을 도입하고, 시장경제의 제도를 도입하는 창구가 되어야 하며, 국제사회와 연결하는 수출입 통로가 되어야 한다.

향후 북한의 개혁·개방 정책은 좁은 내수 시장과 사상 오염 부담 등으로 선택에 제한적이고, 점진적·단계적 측면에서 중국과 유사할 것으로 판단되며, 대내 개혁은 북한의 정치·경제적 여건을 봐가면서 실시하는 ‘선대외 개방-후대내 개혁’이라는 독특한 ‘북한식 경제발전 모델’을 추구해 나갈 것으로 생각된다,

3-2 북한의 특구 개방 내용 및 평가

북한은 1991년 12월에 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하여 북한내 타지역과는 전혀 다른 경제특구정책을 실시한 바 있다. 그러나, 나진·선봉의 열악한 사회간접자본시설은 외국인투자자들의 주요 불만사항으로 외국기업들의 북한진출을 가로막는 장애물이 되어왔다. 북한 당국은 이러한 사실을 잘 알고 있지만 재원이 부족하여 나진-선봉지역의 인프라시설을 확충할 여력이 없었다. 이에 따라

9) 김재구, “북한경제 변화에 따른 남북 경제 협력추진 방안 연구”, 경희대학교 석사학위 논문, 2003년, pp16-18.

10) 조동호, 「북한 경제 발전 전략의 모색」, 연구보고서 2002-09, 한국개발연구원, p341.

11) 윤덕룡, “신의주 경제특구의 전망”, 「정세와 분석」, 세종연구소, 통권76호, 2002.11. pp.5-7.

북한은 1998년 남포와 원산을 보세가공구역으로 지정하고, 또한, 상대적으로 양호한 인프라시설을 제공함으로써 보다 나은 투자환경을 제공하여 외부투자유치를 위하여 노력하였다. <표 4>는 북한이 지금까지 실시한 경제특구의 내용 및 개발방향에 대하여 나타내고 있다.

1990년 대 북한의 개방정책의 효과가 미미하게 나타났으며, 2000년대 진입하여 북한은 대대적인 경제정책의 변화를 보이고 있다. 2001년 김정일 위원장의 신사고 발언, 중국의 개혁·개방 찬양 발언에 이어 2002년 7월 경제관리 개선조치 단행, 9월에 신의주 특구 지정, 11월에는 개성 및 금강산 지구를 경제특구로 지정·발표하였다.

<표 4> 북한의 특구 개발 내용 및 방향

	특 징	기존 공단 및 기반 업종	개발 방향
신의주 특구	- 중국 동북권과 인접 - 변경 무역지역	- 신의주 공업지구 - 유통, 제지, 조선, 기계	- 유통, 경공업, 금융, IT - 중국, 화교자본
남포 특구	- 인구 밀집지역 - 내수시장	- 평양·안주 공업지구 - 경공업, 비철금속, 기계, 전기·전기전자, 정유	- 보세가공무역, IT업종 - 남한 자본
개성 특구	- 남북 접경지역 - 남한 인프라 활용 가능	- 해주공업지구 - 경공업, 전기전자, 관광	- 경공업, IT업종 - 남한 자본
나진·선봉 특구	- 3국 접경지역, 변경무역 - 대외 개방지대	- 청진공업지구 - 기계, 물류, 조선, 제지, 화학	- 제조업, 물류 중계업 - 중국, 러시아, 일본자본
원산·함흥 특구	- 양호한 산업기반, 노동력 - 해운 수송기지	- 김책·원산·함흥공업지구 - 철강, 수리조선, 기계, 시멘트	- 보세가공무역, 기계, 수리조선 - 일본 자본
금강산 특구	- 관광 특구	- 관광, 농업	- 관광업, 농업 - 남한, 일본 자본

자료: 홍순직, 「북한의 경제 정책 변화와 남북경협」, 중앙대학교 민족발전연구원·매일경제

신문 공동 주최 학술세미나, 2002. 9. 24.(재인용)

신의주지역은 압록강을 사이에 두고 중국과 마주하고 있는 북한 제1의 변경무역 도시이자 제2의 경공업도시이다. 신의주를 특구로 지정한 것은, 비록 신의주 주민의 강제이주 및 울타리 공사라는 제한적·실험적 개방이기는 하지만, 신의주 특구 개방을 통하여 21세기 경제 비전 제시 및 같은 사회주의 국가와 마주하고 있어 체제불안 최소화에 도움이 되기 때문일 것이다. 즉, 신의주 특구는 경제회생과 체제 안정을 동시에 추구하기 위한 현실적 선택으로 보인다.

금강산 및 개성 지구는 남한과 접해있는 북한 최남단 관광 및 공업단지이다. 특히, 금강산 관광 특구는 추가적 자본투자 없이 천연 자원만으로도 외화 획득이 용이하며, 개성특구는 남한 수도권과 인접하여 남한의 인프라 활용이 용이하다는 장점이 있다. 또한, 민족공조라는 명분 하에, 북핵 파문으로 인한 북미간 긴장 구도를 유리한 방향으로 활용하고 남한으로부터 경제적 실리를 최대한 얻고자하는 의도도 작용하였을 것이다.

북한의 2000년대 경제특구 지정은 본격적 대외 개혁·개방과 자본주의 시장경제 체제의 도입의 준비 단계라고 볼 수 있으며, 1990년대 경제개방 특구와는 다음과 같은 차이점이 존재한다.

첫째, 북한은 내부 개혁이 없는 특구 정책의 한계를 인식하고, 7.1조치 등 내부 개혁과정을 거친 후 특구를 개방하였다. 특히, 금강산 관광특구를 특구로 지정하기 전에 준특구 수준의 개방단계를 거치는 신중함을 보인 점과 특구 초기의 외자 유치는 남한에 의존할 수밖에 없다는 현실성을 감안하여 금강산과 개성을 특구로 지정한 것도 성공가능성을 높이는 요인이 될 것이다.

둘째, 특구의 개발과 운용 방식에 있어서도 종전의 북한 당국 중심에서 개발업자 중심으로 변화하였다. 나중에 문제는 되었지만, 신의주 경제특구에는 외국인을 행정장관으로 임명하기도 하였고¹²⁾, 개성 및 금강산 특구에는 개발업자에게 사업 권한 일부를 양도하였을 뿐 아니라 지구관리기관은 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하도록 규정하고 있다.

셋째, 특구에 공통적으로 적용하는 일반법을 폐지하는 대신에, 개별 특구별 특성을 고려한 개별법을 제정한 것은 각 지역의 특성에 맞는 차별적 특구 운영을 하겠다는 의도로 평가되고 있다.

넷째, 제조업에 한정된 단순 임가공이 아니라 ‘종합형’ 특구를 지향함으로써 사업의 안정성과 연속성을 보장하여 주고 있다. 또한, 관광과 공단의 동시 개발을 통한 단기적 측면의 외화 수입과 중장기적 측면의 산업입국 인프라를 추구함으로써 지속적인 특구 정책 의지를 표명하고 있다. 금강산과 개성 특구에 50년간 토지이용증을 확약한 점도 이를 뒷받침해주고 있다.

북한의 경제 개혁 및 개방 정책의 성공여부가 북한 경제회생 및 한반도 긴장완화에 긍정적 역할을 미칠 것이다. 특히, 경제특구는 상이한 두 개의 체제를 잇는 매개 지역이자 체제 충격을 완화해주는 완충지로서의 역할 뿐만 아니라, 남북경협 활성화를 통하여 남북한 생산요소의 결합을 통하여 실질적 경제통합에 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

12) 신의주 경제특구 초대 행정장관에 중국인 양빈이 임명된 바 있다.

<http://forum.tongiledu.or.kr/edit.php?mode=story&story=02/10/29/6291159>

4. 남북한 산업협력 방안

남한에서 문민정부가 들어서고 북한에서도 김정일 총비서가 공식권력을 승계하면서 물밑 작업 중이던 남북경협사업이 서서히 수면위로 부상하였다. 정부는 1995년 5월 (주)대우, 1997년 5월 (주)태창에 대해 대북 투자를 승인했고 LG전자, (주)한화, 신일피혁, 미흥식품 등 4개 기업에 대해선 협력사업자 자격을 내주었다. 2005년 1월말 현재 협력사업자 승인을 받은 수는 84건이며, 이중 53건이 경제협력사업 승인이 이루어 졌다. 지금까지의 남북한 경제협력은 주로 간접교역과 위탁가공무역이었지만, 향후에는 생산시설 이전과 합작투자, 단독투자 등의 산업협력이 본격화될 것으로 보인다.

남북한 산업협력은 단기적으로 북한경제를 회생시켜 자생력을 키우고 장기적으로는 한반도 각 지역의 비교우위를 살려 통일경제의 시너지 효과를 극대화하며, 경제통합 시 산업구조 조정과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화하려는 데 목적이 있다. 그러므로 남북한 산업협력은 북한산업의 구조와 취약점에 대한 이해를 바탕으로 통일 이후 북한의 산업구조조정까지 염두에 두고 이루어져야 할 것이다.

4-1 북한산업구조의 문제점

북한의 산업구조는 농림어업, 광업 등 원시산업부문의 비중이 전산업의 약 1/3을 차지하는 후진국형으로, 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째는 산업구조가 경직적이라는 것이다. 1970년대 중반까지만 해도 남한에 비해 상대적으로 선진국형에 가까웠던 산업구조가 30여 년 동안 제자리걸음을 하며 후진성을 탈피하지 못하고 있다. 지난 1970년의 경우 남한의 산업구조는 농림어업, 광공업, 서비스부문이 각각 28%, 22.8%, 49.2%였던 반면 북한은 각각 21.5%, 57.3%, 21.2%로 농공업의 구조상 북한이 선진국형에 가까웠다. 그러나 34년이 지난 2004년의 경우 남한은 3.7%, 40.8%, 55.5%로 산업구조가 고도화된 반면 북한은 26.7%, 41.0%, 32.3%로 그 동안 큰 변화가 없었다. 북한의 산업구조가 이처럼 고착화된 것은 경직된 중앙집권적 계획경제 때문이다. 경직성이 문제가 되는 이유는 산업구조가 경제발전단계에 따라 신속적으로 변화되지 못하면 산업의 유기적 연관성이 낮아지기 때문이다.¹³⁾

13) 김명남외12, 「북한경제백서」, 대외경제정책연구원, 한국개발연구원, 2002.11, p80.

<표 5> 남북한 산업구조 비교

(%, 명목GDP=100)

	북한				남한		
	1990	1995	2000	2004	1995	2000	2004
농림어업	27.4	27.6	30.4	26.7	6.2	4.7	3.7
광공업	40.8	30.5	25.4	27.2	29.8	31.6	29.1
광업	9.0	8.0	7.7	8.7	0.4	0.3	0.4
제조업	31.8	22.5	17.7	18.5	29.4	31.5	28.7
(경공업)	(6.2)	(6.8)	(6.5)	(6.7)	(7.9)	(7.0)	(5.1)
(중공업)	(25.6)	(15.7)	(11.2)	(11.8)	(21.5)	(24.3)	(23.6)
전기가스수도	5.2	4.8	4.8	4.4	2.1	2.8	2.4
건설업	8.6	6.8	6.9	9.3	11.3	8.0	9.3
서비스	18.0	30.3	32.5	32.3	50.6	52.9	55.5
(정부)	(11.0)	(20.7)	(22.6)	(22.6)	(9.6)	(9.9)	(6.1)
(기타)	(7.0)	(9.6)	(9.8)	(9.7)	(41.0)	(43.0)	(49.4)
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국은행 인터넷 홈페이지 참조

주1 : 2004년중 북한의 국민총소득(名目GNI)은 208억달러로 남한(6,810억달러)의 1/33 (3.0%) 수준이며, 1인당 국민총소득(GNI)은 914달러로 남한(14,162달러)의 약 1/15 (6.5%) 수준임

주2 : 남북한 산업구조를 비교함에 있어서, 주1에서 볼 수 있듯이 그 절대적 규모가 차이가 존재하므로, GDP 대비 비중으로 비교하였음

둘째는 경공업, 농업 및 서비스 부문이 취약한 불균형적인 산업구조라는 것이다. 북한은 해방 이후 중공업 우선발전전략에 따라 중공업부문에 대한 투자를 줄곧 80% 수준으로 유지했기 때문에 경공업부문과의 불균형 현상이 심화되고 있다. 북한이 1980년대 이전 각 경제계획 기간 중 투자한 중공업 대 경공업의 비율을 살펴보면, 3개년 계획(1954~1956년) 기간 중 각각 81%, 19%, 5개년 계획(1957~1960년) 기간 중 83%, 17%, 7개년 계획(1961~1970년) 기간 중 79%, 21%, 6개년 계획(1971~1976년) 기간 중 83%, 17%로 나타나 수치상으로도 분명한 중공업 편중 현상을 보이고 있다. 이런 불균형적 산업구조로 인해 경공업과 서비스분야, 특히 사회간접자본(SOC)분야가 상대적으로 낙후됨으로써 경제발전의 장애요인이 되고 있다.

그렇다고 경공업을 무시한 것만은 아니다. 1994년 북한 산업구조는 완충기 경제전략(농업·경공업·무역 제일주의)에 입각하여 경공업·농업부문의 생산기반 확충을 위해 노력한 결과, 경공업과 농림어업부문의 비중이 높아지고 중공업을 포함한 제조업과 건설업의 비중이 낮아지는 양상을 보였다. 그러나 서비스부문의 비중이 조금 높아진 것을 제외하고는 <표 5>에서 보듯이 완충기 경제전략 실시 이전(~

1993년)과 이후(1994년~)의 산업구조는 크게 달라지지 않았다. 그 이유는 군수산업, 중공업에의 우선적이고 집중적인 투자를 중단하거나 삭감할 수 없는 상태에서 한정된 재원으로 경공업, 농업을 육성한다는 것은 한계가 있기 때문이다.

셋째 에너지 다소비형 산업구조라는 것이다. 북한에너지의 약 80%정도가 산업부문에서 소비되고 있다. 물론 에너지를 많이 소비하는 것은 기계설비 노후화와 비효율적인 에너지 사용에도 그 원인이 있지만 상대적으로 에너지를 많이 소비하는 중공업위주로 산업이 편성되어 있었기 때문이다. 즉 에너지다소비형 산업구조가 되면 현재와 같이 에너지가 부족하게 될 경우 공장가동률이 급격하게 떨어질 수밖에 없으며 그 파급효과가 농업이나 경공업 위주의 경제구조를 가진 국가들에 비해 훨씬 크게 된다. 또한 주탄종유(主炭從油)의 에너지 자립정책의 추진 결과 석탄중심의 산업구조가 형성되었다.¹⁴⁾ 그러나 석탄 채취에 있어서 갱목, 레일, 광차의 부족 및 채취년도 증가에 따른 비용의 급증으로 생산량이 수요량에 미치지 못할 때에는 공장가동률이 저하될 수밖에 없다는 문제점을 안고 있다.

4-2 단기적 남북한 산업협력방향: 북한경제 회생

단기적으로 북한경제를 회생시켜 자생력을 키우기 위한 남북한 산업협력은 다음과 같은 방향으로 이뤄져야 할 것이다.

우선 중공업위주의 경직적·불균형적인 북한산업구조에서 탈피하여 경공업을 육성시키기 위해서는 석유화학분야에서의 산업협력이 활발해져야 한다. 북한은 사회주의국가였던 구소련이나 동유럽의 중공업과 석유화학산업을 결합한 중화학공업화 전략과는 달리 석유화학이 배제된 중공업화 전략으로 일관했다. 이는 자력갱생 원칙에 따른 주탄종유(主炭從油) 정책 때문이었다. 일반적으로 석유화학산업은 일상생활에 필수적인 플라스틱 제품을 생산하는 산업이라는 점에서 경공업 전체를 선도하는 경향이 있다. 그러나 북한의 경우 산업화과정에서 석유화학산업을 제대로 육성시키지 못했다. 따라서 최근 '경공업 제일주의'로 방향을 바꾼 북한이 경공업의 견인차가 될 석유화학산업에 눈을 돌리는 것은 자연스러운 현상이다. 북한이 현재의 조건에서 석유화학 산업을 발전시킬 수 있는 지름길은 원유공급 중단으로 공장가동이 거의 정지된 화학공장의 가동률을 높이는 것이다. 구체적으로 보면 남한은 연산 2백만톤의 원유정제능력을 갖추고 있고 비교적 투자가 자유로운 자유무역지대 안에 있는 승리화학공장에 기술과 자본을 투자하는 등의 산업협력을 통해 나진·선봉지역의 화학공업을 육성하고, 이를 바탕으로 경공업부문의 발전을 도모하게 되면 북한경제에 상당한 도움이 될 것이다.

14) http://nkland.org/board/read.cgi?board=07&y_number=458

둘째, 석탄중심의 왜곡된 산업구조를 탈피하기 위해서는 석유, 가스 등 다양한 에너지 산업분야의 협력이 필요하다. 북한은 비교적 열량이 높은 무연탄과 갈탄 매장량이 많지만 자본이 부족하고 채탄시설도 낡아 저질탄을 주로 생산하고 있는 실정이다. 따라서 남한이 자본과 장비, 탈황기술을 북한에 원조하면 사양길에 있는 석탄이용기술과 장비를 재활용할 수 있고 질 좋은 석탄도 확보할 수 있게 될 것이다. 또한 남한은 석유류 수요가 경질유로 옮겨가고 있지만 북한은 아직도 중질유 공급이 부족한 상태이므로 북한에 합작투자 형식으로 정유공장을 건설해 경질유는 남한에, 중질유는 북한에 공급하면 모두에게 이익이 될 것이다.

셋째, 북한산업의 비교우위를 살릴 수 있는 방향으로 산업협력이 이루어져야 할 것이다. 북한산업의 비교우위 요소는 ▲풍부하고 저렴한 양질의 노동력 ▲중공업부문의 비교적 풍부한 잠재적 기능인력 ▲중국의 동북부, 러시아 극동지역의 배후지역과 천연자원 ▲마그네사이트, 아연, 석탄, 철 등 광물자원 ▲풍부한 관광자원 등이다. 남한 기업은 북한의 풍부하고 값싼 광물자원과 노동력을 우리의 기술, 자본, 경영능력 등을 접목시켜 국제경쟁력을 높일 수 있다. 또한 북한은 사회간접시설과 기초 위락 및 숙박시설의 미비, 내부 관광수요의 부족, 관광구역의 통제 등으로 관광산업이 활성화되어 있지 않지만, 금강산 특구와 같은 관광협력으로 북한의 풍부한 관광자원을 개발하게 되면 외국인뿐만 아니라 남한의 관광수요를 흡수할 수 있을 것이다.

4-3 장기적 남북한 산업협력 방향: 통합비용 최소화

단기적인 산업협력이 제한된 범위 내에서 북한경제 회생에 초점이 맞춰지는 반면 장기적으로는 체제전환과정에서 경제적 충격과 부작용을 최소화하고 남북한 경제역량을 최대한 결합하여 균형발전을 이루어야 한다. 이를 위해 남북한 산업협력은 경제적 성과뿐만 아니라 산업재배치를 통한 구조조정에도 역점을 두어야 할 것이다. 이에 대해서는 체제 전환한 국가의 경험을 통해 살펴보자.¹⁵⁾

첫째, 통독의 경우 경제통합 단계에서 가장 활발하게 진출했던 분야는 건설, 상품유통 및 서비스업이었다. 북한의 경우도 구동독보다 훨씬 제조업 기반이 취약하다는 점에서, 통일이 이루어졌을 때 남한 기업들의 대북 진출사업도 건설, 유통 및 서비스업이 될 가능성이 높을 것이다. 물론 이러한 산업들이 북한에 신속히 진출할 경우 북한경제에 미치는 파급효과는 상당히 클 것이다. 우선 상품유통업의 발달은 북한주민들의 소비생활을 풍부하게 할뿐만 아니라 북한주민들에게 시장경제를 경험하게 하는 교육효과도 있을 것이다. 건설업의 진출은 북한의 사회간접자본 확충을 앞당김으로써 다른 산업부문에 투자촉진효과를 가져올 것이다. 그런데 문제는

15) 이석기, 「북한의 산업발전 전략과 남북경협」, 산업연구원, 2005.12, pp157-159.

북한지역 투자가 특정 산업에 중복 투자될 경우 경제통합과정에서 산업재배치를 통한 구조조정 비용이 매우 커질 가능성이 있다는 것이다. 따라서 남북한 전체를 하나의 경제단위로 하는 산업 구조조정계획 하에 남북한 산업협력이 이루어져야 한다. 경제통합으로 북한산업을 붕괴될 가능성이 높으므로 남북한경제의 상호보완성 제고와 북한내 새로운 산업지역의 형성이라는 차원에서 미래지향적인 산업협력이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 구동독의 경험을 비춰 볼 때 남북한 경제통합으로 북한경제의 산업공동화 내지 탈산업화 현상이 나타날 것이고, 대북 진출이 대기업 위주로 이루어져 산업구조의 왜곡현상도 있을 것으로 예상된다. 그러므로 남북한 산업협력은 인프라 건설, 산업공단에 대한 투자 등의 투자 지향적 프로젝트에 집중 지원함으로써 자칫 돈이 소비 지향적으로 흐르지 않도록 해야 한다. 이와 함께 북한 소재 국유재산(국영기업 포함)을 매각할 때도 기업을 분할, 중소기업들이 주로 인수토록 하여 북한지역에도 건전한 경쟁구조가 형성되도록 해야 할 것이다.

셋째, 중국과 동유럽 사례를 검토해 볼 때 북한의 체제전환 방식과 그 성과는 전환 초기의 경제적 조건, 특히 산업구조에 의해 크게 좌우될 것이다. 중국의 경우 농업취업인구 비중이 71%나 되고 국영기업부문의 취업 비중이 19%에 불과한 저개발 농업경제여서 개혁이 농업부문에서 시작된 것은 당연했다. 중국은 개혁 당시 거시경제 여건이 안정돼 있어서 점진적인 개혁을 추진할 수 있었다. 반면 동유럽의 경우 체제전환 당시 경제구조는 2차산업 취업비중이 30~60%, 국영기업부문 취업비중이 50~90%를 차지하는 중공업 위주의 경제였다. 이들 나라는 초인플레이션과 외채부담, 통화팽창 때문에 거시경제의 불안정이 심각했다. 따라서 대부분의 동유럽 국가들은 사유화를 통한 산업구조조정 등 급진적인 방식으로 체제전환을 추진했다.

북한의 산업구조는 광공업 비중이 약 40% 이상으로 중국보다 동유럽형에 가깝다. 북한의 경우 농업부문을 압도하는 공업부문의 비중 등을 생각하면 중국과 같이 농업부문을 선행적으로 개혁한다하더라도 성과는 한정된 수준에 그칠 지도 모른다. 그리고 공업부문의 비효율성과 낮은 경쟁력 수준을 고려해 볼 때 동유럽처럼 급격하게 체제를 전환하면 대량실업문제가 야기될 수 있다. 그러므로 통합후 남북한 산업협력과 구조조정은 북한 제조업 부문의 자생력을 제고시키면서 산업구조에 맞는 체제전환의 방식과 속도를 고려해야 할 것이다.

4-4 남북한 산업협력에 대비하는 정부와 기업의 자세

지금까지 북한 산업구조의 문제점과 장단기 산업협력 방안에 대해 살펴보았다. 그러면 남북한 산업협력에 대비하는 정부와 기업의 준비자세는 어떠해야 하는가?

무엇보다 필요한 것은 정책의 일관성 유지이다. 그렇지 않으면 경제주체들의 경제 활동은 불안정해지기 때문이다. 위험성이 상대적으로 높은 북한직접투자나 투자의 회임 기간이 긴 사회간접자본에 대한 투자의 경우 정책에 대한 신뢰가 형성되지 않으면 안될 것이다. 둘째, 경제통합시 경제혼란을 방지하고 시장질서의 기초를 마련하기 위해 정부의 주도적 역할이 요구된다. 통독 당시 경제침체를 겪고 있었던 서독경제의 문제가 ‘큰 정부’에 기인했다고 생각하여 독일정부는 구동독의 경제조건에 있어서 정부개입을 최소화하고자 했다. 서독과 달리 한국은 비교적 성공적인 정부주도의 경제개발 경험을 가지고 있다. 또한 갑자기 통일이 이뤄질 경우 예상되는 북한의 경제상황과 경제제도, 인프라, 경제주체들의 시장경제에 대한 이해 등에 있어서 우리의 경우는 통일 당시의 동독에 비해 불리할 것으로 예상된다. 따라서 지나친 개입에 따른 정부실패는 피해야겠지만 시장경제의 정착을 촉진하고 북한경제를 재건하는데 정부가 적극적인 역할을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 남북한이 산업발전단계나 산업구조로 볼 때 상호보완성이 클 뿐만 아니라 일반적으로 남한이 이미 경쟁력을 잃은 노동집약적인 경공업 생산기지를 북한으로 이전할 필요는 있지만 중국엔 북한에서도 겪을 수밖에 없는 산업구조조정을 미리 감안해야 한다. 몇 년내 폐기 처분할 것이 뻔한 시설과 업종까지 이전시키다 보면 남북한 합작생산성은 기대만큼 상승하지 않고 곧 한계에 부딪칠 것이기 때문이다. 이를 위해 북한의 경제실상을 보다 정확히 파악하는 작업부터 시작해 남한과의 산업간 보완효과를 극대화할 수 있는 방안을 지금부터 강구해야 할 것이다.

넷째, 남북한 산업협력을 장기적 관점에서 상호보완적이며, 시너지효과가 창출될 수 있는 방향으로 유도하기 위해선 단계별로 마스터플랜을 수립하는 것이 필요하다. 예를 들어 농업협력을 위해 KADO(Korean peninsula Agricultural Development Organization)을 구성하여 ‘남북한 농업협력을 위한 장단기 계획’을 단계적으로 추진해 나가는 것이다.¹⁶⁾ 북한의 근본적인 경제난 해결이 단기적 농업협력만으로 어렵기 때문이다. 구체적으로 1단계에서는 ▲비료, 농약, 옥수수 종자 등의 농자재와 농기계 지원 ▲농지기반시설과 산림황폐지역 복구 ▲농산물 가공 및 저장시설 지원을, 2단계에서는 북한 농업의 구조적 문제해결에 역점을 두면서 △생산기반시설의 재정비 △농업 생산기술 지원 △농자재 사업의 시설 현대화 △북한 5대강 유역 종합개발 등의 지원사업을 한다. 이처럼 남북한 산업협력은 장단기 계획하에 단계별로 마스터플랜을 수립하여 실시해 나가야 할 것이다.

16) 정해창, 「농어촌과 환경」, 농어촌연구원, 2005. 9, pp.37-44

5. 결론

북한 경제는 1900년대 들어서 사회주의적 모순, 지속되어온 폐쇄성 등으로 9년간에 걸쳐 장기적 마이너스 성장률을 기록하는 등 심각한 경제난에 시달려 왔다. 게다가 96-97년에는 홍수·가뭄·태풍 등의 심간 천연재해로 식량난 등은 가중되었고, 이는 북한사회 주민들의 대량 탈북으로 이어져 사회 체제의 심각한 위기에 직면하고 있다.

북한은 90년대초 나진·선봉 자유무역지대를 지정하여 외자유치를 통한 경제회생을 시도하였으나, 인프라 부족, 북한의 폐쇄성 등으로 크게 효과를 보지 못하고, 경제난은 더욱 가중 되었다.

1994년 김일성의 사망이후 김정일 정권의 탄생이후 북한의 경제개방 정책은 많은 변화를 가져왔다. 2000년6월 남북정상회담이후 7.1조치를 통한 내부개혁과 동시에 신의주, 금강산, 개성 등 경제특구를 지정하여 해외자본 도입을 위하여 시장경제와의 접목을 모색하는 많은 변화를 시도하고 있다.

7.1조치는 대내적으로 지속된 경제난에 따른 사경제 부문의 확대와 재정부담 가중, 국가의 경제 통제 및 관리기능 약화에 따른 부작용을 해소하고, 대외적으로 보다 많은 투자와 경제지원을 얻기 위한 내부개혁 조치라 할 수 있다. 또한, 금강산 등 새로운 경제특구 조치는 북한사회의 내자동원의 한계에 따라 외자유치를 통한 새로운 성장 엔진 구축을 위한 특정지역의 중점개발하려는 것이다. 다시 말하면 경제특구 전략은 북한 경제회생과 정상화를 위한 장기비전과 체제안정이라는 두 마리 토끼를 잡기위한 현실적 결정이고, 북한의 개혁·개방정책의 중심이라 할 수 있다.

북한의 개혁·개방정책과 맞물려 남북경협은 더욱 부가되었으며, 특히 경의선 연결사업, 금강산 관광사업, 개성공단 특구 사업 등을 통한 자본유입환경이 개선되었고, 여러 면에서 남한에 대한 의존도가 높아지고 있다.

남북한 교역규모는 1989년 1천8백 만불 수준에서 2004년 약 7억 불 수준으로 매우 크게 성장하였으며, 남한의 인도주의적 지원부문의 제외하더라도 북한의 제2의 교역국으로 부상 되었다.그러나 우리 경제규모에 비하여 교역규모는 매우 적은 수준에 머물러 있다.

향후 북한의 개혁·개방이 진전되게 되면 북한과의 교역수준은 더욱 확대될 것이다. 북한은 경제난 타개를 위한 목적, 남한은 인도적 차원의 접근, 한계상황에 이른 기업의 구조조정 차원 및 대외경쟁력 증대 등을 위한 대북진출 수요 확대 등과 맞물려 남북경협은 더욱 확대될 것이다.

그러나, 남북경협에는 많은 장애요인이 존재한다. 북한의 경우 체제수호의 우선적인 자세, 북한의 열악한 SOC 환경, 핵보유 선언 등 북한이 정치적 요인 등이 있으며, 남한측에서는 북한사회에 대한 정보 부족, 자금력 등의 문제가 존재한다.

많은 어려움 속에서도 남북경제협력의 확대는 남북한 공동의 필요에 의해서 확대될 것이며, 경제협력은 단기적으로 관광개발의 확대, 중공업 중심의 경직적·불균형적 산업구조 탈피를 위하여 경공업 및 화학공업의 육성, 석탄 중심의 에너지산업 재편 등으로 북한경제의 자생력을 키우는 방향으로 전개되어야 하고, 장기적으로는 독일이 통일과정에서 나타난 부작용을 최소화하기 위하여 통일비용의 최소화를 위한 원칙 하에 경제통합 시 북한사회의 산업구조조정과정에서 발생할 수 있는 부작용을 줄이는 방향으로 이루어 졌으면 한다. 이를 위하여 북한사회의 구조와 취약점에 대한 깊은 이해와 통합을 준비하고, 향후 북한경제에 대한 선점을 위해서도 대북경협은 증대되어야 할 것이다.

향후 연구는 통일비용 추정 및 이러한 통일비용 최소화를 위한 남북한 경제협력 방안, 북한의 시장경제체제 도입에 따른 교역확대에서 남한의 역할 등에 대한 추가적인 연구가 진행되었으면 한다.

참고문헌

- (1)김영운, “남북경제교류 협력 15년(1989-2004)의 평가와 전망”, 2005년 통일연구원 개원 기념 학술회의, 2005. 4, pp31-52.
- (2)김재구, “북한경제 변화에 따른 남북 경제 협력추진 방안 연구”, 경희대학교 석사학위 논문, 2003년, pp16-18.
- (3)대한무역진흥공사, 「북한의 대외무역동향」, 각년도.
- (4)대한무역진흥공사, 「북한투자실무」, 1993.
- (5)동용승, “남북경제 교류현황과 효율적인 대북투자 방안”, 고려대학교 평화연구소, 1996.11, pp133-135.
- (6)이석기, 「북한의 산업발전 전략과 남북경협」, 산업연구원, 2005.12, pp157-159.
- (7)이영선, “남북한 경제관계; 도전과 과제”, 사단법인 통일경제 연구협회, 1996.10, pp.87-88.
- (8)윤덕룡, “신민주 경제특구의 전망”, 「정세와 분석」, 세종연구소, 통권76호, 2002.11. pp.5-7.
- (9)정해창, 「농어촌과 환경」, 농어촌연구원, 2005. 9, pp.37-44
- (10)장호근, “통일경제”, 현대사회경제연구원, 1996.10, pp21-22.
- (11)조동호, 「북한 경제 발전 전략의 모색」, 연구보고서 2002-09, 한국개발연구원, pp341.
- (12)조명철, “북한과 중국의 경제관계 현황과 전망”, 「KIEP 세계경제」, 2005.7, pp18-33.
- (13)허만섭, “개성공단의 개발방안 -개성공단 성공가능성과 개발전략-”, 서강대학교 석사학위논문, 2003년, pp8-21.
- (14)홍익표, 「북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향」, 조사분석 01-13, 대외경제정책연구원, 2001.12.30, pp68-73.