

**2004 북한경제 심포지엄**

## **북한경제와 남북경제협: 현황과 전망**

North Korean Economy and Inter-Korean Economic Cooperation:  
Recent Developments and Future Prospects

- ◆ 일 시 : 2004년 7월 7일 (수) 13:30~17:40
- ◆ 장 소 : 한국수출입은행 강당(6층)
- ◆ 후 원 : 재정경제부 · 통일부 · 중앙일보

**한국수출입은행 · 통일연구원**

## 진행순서

---

### Opening Session : 13:30 ~ 14:20

13:30 등 록

13:40 개회식 및 기조연설

개 회 사 : 신 동 규 한국수출입은행장

환 영 사 : 박 영 규 통일연구원장

기조연설 : 조 건 식 통일부차관

### Session I : 14:20 ~ 15:40

주 제 : 북한경제 현황과 변화 전망

사 회 : 황 의 각 고려대학교 교수

발 표 : 배 종 렬 한국수출입은행 선임연구원

“김정일의 북한경제 10년 : 무엇이 달라졌으며 어떻게 바뀔 것인가?”

토 론 : 김 형 기 전 통일부차관

박 형 중 통일연구원 선임연구위원

윤 덕 룡 대외경제정책연구원 연구위원

친 홍 상(秦鴻祥) 중국 북경대학교 교수

질의응답

### Coffee Break : 15:40 ~ 16:00

## 북한경제와 남북경협 : 현황과 전망

---

### Session II : 16:00 ~ 17:40

주 제 : 남북경협 현황과 전망

사 회 : 안 두 순 서울시립대학교 교수

발 표 : 김 영 윤 통일연구원 북한경제연구센터 소장  
“남북경협의 현주소 : 무엇이 경협확대의 제약요소인가?”

오 승 렬 한국외국어대학교 교수  
“북한경제 발전과 남북경협 : 정책방향과 추진과제”

토 론 : 고 일 동 한국개발연구원 북한경제팀장  
길 정 우 중앙일보 통일문화연구소장  
박 홍 렬 통일부 교류협력국장  
미무라 미쓰히로(三村光弘) 일본 동북아경제연구소 연구원

질의응답

Reception : 17:40 ~

**Session I**      북한경제 현황과 변화 전망

---

사 회 자

황 의 각    고려대학교 교수

발 표 자

배 종 렬    한국수출입은행 선임연구원  
「김정일의 북한경제 10년 : 무엇이 달라졌으며 어떻게  
바뀔 것인가?」

토 론 자

김 형 기    前 통일부차관  
박 형 중    통일연구원 선임연구위원  
윤 덕 룡    대외경제정책연구원 연구위원  
친 홍 상(秦鴻祥)    중국 북경대학교 교수

질의응답

# 김정일의 북한경제 10년 : 무엇이 달라졌으며 어떻게 바뀔 것인가?

배 중 렬

한국수출입은행 선임연구원

## I. 서 론

2002년 「7.1경제관리개선조치」 이후 북한경제의 향후 방향에 대해 국제적으로 의견이 분분하다. 중국 大公報(2004.5.16)는 북한경제의 시장경제 진입 가능성에 대해 ①확고하지 못한 개혁으로 시장경제 진입이 어려울 것, ②개혁 실시에도 불구하고 시장경제 진입이 어려울 것, ③효과적 개혁의 실시로 퇴보의 길은 건지 않을 것이라는 3가지 견해를 정리하여 보도하고 있다.<sup>1)</sup> 국내에서도 견해가 엇갈리기는 마찬가지이다. “의미 있는 변화”의 서곡으로 “시장경제로의 전환으로 귀결될 것”이라는 견해가 있는가 하면, “변화의 흐름은 인정하나 실질적인 성과는 없을 것”이라는 등 다양한 견해가 개진되고 있다.<sup>2)</sup>

- 1) 첫번째는 미국 부시 행정부의 일부 고위 관료들이 견지하는 태도이며, 두번째는 북한의 과거 개혁들이 모두 실패로 끝난 전례를 감안하여 현재의 북한 개혁도 외교적 제스처에 불과하다고 보는 그룹의 입장이고, 세번째는 평양에 거주하는 외국인들이 견지하는 태도이다(대한 무역투자진흥공사, “北 경제, 시장경제 진입 가능한가?”, 「KOTRA북한경제속보」, 2004.6.1)
- 2) 정세현 통일부 장관은 「주한외국인대상 열린통일포럼(2004.5.12: 타워호텔)」에서 최근 북한의 변화를 “의미 있는 변화”라고 규정하였다(정세현, “주한외국인대상 열린통일포럼 기조연설”, 2004.5.12). 북한의 변화에 대한 평가는 ①박형중, “비교사회주의 관점에서 본 실리사회주의론의 위치와 전망”, 「김정일 정권 10년: 변화와 전망」, 통일연구원 주최 학술회의, 2004.4.7, pp.1~36, ②임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?”, 「현대북한연구」, 7권 1호,

과연 북한경제는 어디로 향할 것인가? 중국, 베트남처럼 효과적으로 시장경제에 진입할 수 있을 것인가? 아니면 계획경제의 정상화에 연연하다가 구소·동구처럼 빅뱅(big bang)의 형태로 귀결될 것인가? 최근 북한경제에 시장경제의 작동공간이 확대되고 있어 일말의 서광이 보이나, 문제는 50년 세월이 가지고 있는 중압감이다. 50년 계획경제에 체화된 경제운영의 소프트웨어부분이 쉽게 바뀔 수 있을 것인가? 30년 계획경제 경험을 가지고 있던 중국은 1970년대 말 개혁·개방을 통해 효과적으로 시장경제로의 진입에 성공했다. 그러나 70년 계획경제 경험을 가지고 있던 구소련은 1980년대 말 빅뱅을 통해 시장경제로의 체제전환이 이루어졌지만, 아직도 대다수의 사람들은 시장경제의 의미를 제대로 이해하지 못하고 있는 실정이다.

북한경제의 진로는 좀더 시간이 흘러야 점차 확실해지겠지만, 현재 북한이 처한 경제적 여건이나 북한을 둘러싼 외적 환경은 북한경제의 변화를 주문하고 있는 것은 분명하다. 1994년 7월 김일성이 사망한 이후 북한은 나름대로의 변화를 추구해 왔다. 김정일 시대 10년을 어떻게 보아야 할까? 변하지 않는 것은 무엇이고, 달라진 것은 무엇일까? 또 어떻게 바뀌어 갈 것인가? 많은 의문점에 대해 직접적인 답변은 쉽지 않다. 이 글은 위의 질문들에 대해 간접적이거나 이해의 폭을 넓히는데 일조를 하고자 한다.

## II. 김정일 북한경제의 전개과정

### 1. 김일성의 경제적 유산

김정일 북한경제의 특성과 그에 대한 평가는 우선 김일성이 김정일의 북한경제에 남긴 유산이 무엇인가를 규명하는 작업에서부터 시작할 필요가 있다. 김일성이 남긴 경제적 유산이 김정일 북한경제의 기본적 토양이 됨과 동시에 향후 북한경제의 변화를 규율하는 중요한 영향요인의 하나로 판단되기 때문이다.

---

경남대학교 북한대학원, 2004, pp.123~166, ③조동호, “북한경제정책의 변화 전망과 남북경협역할”, 「KDI 북한경제리뷰」, 제6권 제2호, 한국개발연구원, 2004.2, pp.3~11 등 참조.

1953년 6·25전쟁 이후 천리마대진군으로 본격화된 김일성식 경제건설론은 제1차 5개년계획(1956~1960)을 1년 앞당겨 조기달성하는 등 처음에는 순항하였지만 인민경제 6개년계획(1971~1976)이 1975년 8월에 중단되면서<sup>3)</sup> 중요한 기로에 서게 되었다. 크게 두 가지 환경변화가 이미 국제적으로 파산한 북한경제를 괴롭혔다. 1970년대 북한경제를 강력하게 규율했던 남북한 경제대결이 북한의 패배로 사실상 귀결됨에 따라 경제문제를 포함한 새로운 남북관계의 설정문제였고, 다른 하나는 1970년대 말 중국 등소평의 개혁·개방에 대한 대처문제였다.

북한의 선택은 3가지 방향으로 이루어졌다. 첫째는 제2차 7개년계획(1978~1984)에서 대외무역발전을 강조하고 합영법을 제정(1984.9.8)하여 외자유치에 나선 것이다. 둘째는 전두환 대통령의 ‘남북한 교역 및 경제협력 제의와 물자·기술 무상제공 용의’ 표명(1984.8.20)에 화답하여 남북경제회담을 시작(1984.11.15)한 것이다. 셋째는 연합기업소체제의 본격적 도입<sup>4)</sup>과 독립채산제의 강화였다.<sup>5)</sup> 그러나 당시 북한은 중국의 개혁·개방에 대해 부정적 입장이었던 터라 그 개혁·개방수준은 세계경제수준과 너무나 거리가 있었다. 5차 회의(1985.11.20)를 끝으로 남북경제회담은 중단되었고, 서방자본 유치를 목적으로 했던 외자유치도 조조합영으로 변질되었으며, 북한 경제관료들의 실무적 입장은 좌절<sup>6)</sup>되었다.

1980년대 초·중반 북한경제 개혁의 실패는 1990년대 초반 동서독 통일,

3) 배종렬, “경제운용원리와 발전전략의 개혁과제”, 조명철 외편 「북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할」, 대외경제정책연구원, 2003.12, p.160.

4) 中川雅彦(나카가와 마사히코), “북한 연합기업소의 형성”, 「KDI 북한경제리뷰」, 제5권 제3호, 한국개발연구원, 2003.3, pp.62~69.

5) 예를 들어 김일성은 1985년 11월 13일 연합기업소와 도내의 공업부문별 관리국에 대해서도 이중독립채산제를 실시하도록 지시하였다. 이에 대한 자세한 내용은 中川雅彦, 앞의 글이나 김일성, “독립채산제를 바로 실시하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여: 조선민주주의인민공화국 정무원 상무회의에서 한 연설 1984년 11월 13일”, 「사회주의 경제관리문제에 대하여 6」, 조선로동당출판사, 1990, pp.352~368 및 김일성, “연합기업소를 조직하며 정무원 사업 체계와 방법을 개선할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치국회의에서 한 연설 1985년 10월 4일”, 앞의 책, pp.426~483 참조.

6) 당·정부의 무역확대방침에 따라 연합기업소 결성에 관계된 경제담당자들은 연합기업소 자체에 무역을 할 수 있는 권한을 주려고 하였지만 김일성의 반대로 불발하게 된 것(中川雅彦, 앞의 글, p.70)은 한 예가 될 것이다.

구소·동구권의 붕괴와 맞물리면서 북한경제에 돌이킬 수 없는 결과를 낳게 된다. 첫째는 대외시장의 상실이었다. 구소·동구 사회주의국가의 체제전환이 ‘조·소 무역결산체계 변경에 관한 협정(1990.11)’, ‘조·중 무역협정(1992.1)’의 체결 등으로 귀결되면서 북한 대외시장의 약 70%가 축소되었다. 둘째는 마이너스 성장시대의 개막이었다. 대외무역의 격감과 함께 중국과 소련으로부터의 원조성 원유 및 식량도입의 격감은 북한경제에 큰 타격이었다. 북한경제의 가동에 꼭 필요한 기초자원과 원재료의 공급부족이 발생하면서 공장 가동률이 현저하게 떨어졌다. 셋째는 계획경제의 근간에 해당되는 식량배급시스템의 붕괴조짐이었다. 해외로부터의 식량조달에 애로가 발생하면서 1992년부터 하루 2끼 먹기 운동이 전개되었고, 동북지역의 경우 간헐적으로 식량배급시스템이 마비되기 시작했다.<sup>7)</sup>

상황의 심각성을 인식한 김일성은 ①제3차 7개년계획의 실패를 공식적으로 인정하면서 완충기(1994~1996) 동안에 추진할 경제전략으로 농업·경공업·무역제일주의를 천명(1993.12.8: 조선노동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의)하고<sup>8)</sup>, ②남북기본합의서(1992.2.19) 및 남북교류·협력부속합의서(1992.9.17) 타결 이후 핵비확산조약(NPT) 탈퇴(1993.3.12)로 교착상태에 빠진 남북관계 및 대외관계를 정상화하기 위해 지미 카터 전미국 대통령과의 회담(1994.6.18~19) 및 남북정상회담 개최를 합의(1994.6.28)하고, ③라진·선봉 자유경제무역지대 개발 가속화를 주문(1994.6.14)<sup>9)</sup>하게 된다.

7) Andrew Natsios, "The Politics of Famine in North Korea", Special Report, United States of Peace, August 2, 1999, p.5.

8) 김일성, “당면한 사회주의경제건설방향에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 한 결론 1993년 12월 8일”, 「김일성저작집 44(1992.12~1994.7)」, 조선노동당출판사, 1996, pp.272~290.

9) 1991년 12월 28일 UNDP의 두만강지역 개발프로그램과 관련하여 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정한 이후 외국인투자법(1992.10), 자유경제무역지대법(1993.1), 지대면적 확대와 직할시화(1993.9) 등 법제도적 장치를 제외하고는 실질적인 지대건설은 답보상태를 면치 못하고 있었다(배종렬, “라진·선봉지역 외자유치정책에 대한 평가 및 전망”, 배종렬·박유환편, 「남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제」, 2000.4, 한국수출입은행, pp.339~341). 이에 따라 김일성은 1994년 6월 14일 관계부문일꾼협의회에서 “지대건설에 박차를 가하라”는 교시를 내리게 된다. 이에 대해서는 김일성, “라진-선봉자유경제무역지대 개발과 수력발전소 건설을 다그칠데 대하여: 라진-선봉자유경제무역지대 개발과 발전소건설 관계부문 일꾼협의회에서 한 연설 1994년 6월 14일”, 앞의 책, 1996, pp.453~461 참조.

## 2. 김정일의 북한경제

북한의 변화를 평가할 수 있는 중요한 3가지 범주가 대내경제, 남북경제, 대외경제 부문이라고 전제할 때, 김일성 사망(1994.7.8) 이후 북한경제는 크게 3단계의 시대로 구분될 수 있다. 제1단계는 1994년 7월 김일성 사망에서 1997년 10월 김정일의 노동당 총비서 취임까지의 유훈통치기(1994.7~1997.10)이며, 제2단계는 김정일의 노동당 총비서 취임에서 2002년 7월 경제관리개선조치가 단행되기까지의 개혁준비기(1997.10~2002.7)이고, 제3단계는 2002년 7월 경제관리개선조치 이후의 개혁시도기(2002.7~)이다.

### 가. 유훈통치기(1994.7~1997.10)

김일성 사망이후 김정일의 과제는 김일성이 남긴 경제적 유산의 계승과 폐기문제였다. 그러나 김정일에게는 선택권이 없었다. 북한경제가 파탄되어<sup>10)</sup> 동북지역의 식량배급시스템부터 중단<sup>11)</sup>되는 상황에서 달리 대안이 없었기 때문이다. 3년상이라는 명분하에 김일성의 정책에 손을 대지 않는 유훈통치가 바로 그것이었다.

우선 북한경제의 긴급한 현안으로 부상한 에너지·식량난의 완화시도는 북·미간 핵문제의 타결로 나타났다. 제네바합의(1994.10.21)는 북한으로 하여금 1995년부터 연간 50만톤의 중유와 100만톤이 넘는 곡물<sup>12)</sup>을 미국과

10) 김일성은 사망하기 직전 경제부문책임일꾼협의회(1994.7.6)에서 “농업·경공업·무역 등 3가지 체일주의를 하는 것이 당의 결정이다”, “비료생산을 정상화하라”, “전력과 철도문제도 해결하라. 시멘트 등 대량화물은 화물선 100척을 준비해서 남포항에 반입하도록 해라,” “전력과 수송문제는 인민경제를 이끄는 침병이다” “철강과 비철금속공업에 대한 대책도 수립하라” 등 경제의 전분야에 대한 주문을 쏟아놓고 있다. 당시 북한경제의 현주소를 가름해 볼 수 있는 발언이라 하겠다(오원철, 북한의 경제정책, 기아경제연구소, 서울, 1995, pp.47~48 및 김일성, “사회주의경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬데 대하여: 경제부문 책임일꾼협의회에서 한 결론 1994년 7월 6일”, 앞의 책, pp.474~490 참조).

11) Andrew Natsios, Op, cit., p.14.

12) 국제식량기구(WFP)에 의하면 인도적 지원, 식량원조, 국경에서의 바터무역 등을 통해 북한으로 수입된 식량은 1995~1996: 903,374 MT, 1996~1997: 1,171,665 MT, 1997~1998: 1,321,528 MT 등이었다(Andrew Natsios, Op, cit., p.8).

국제사회로부터 확보할 수 있게 해주었다. 김정일은 농업·경공업·무역제일주의 발전전략을 계승<sup>13)</sup>하면서 라진·선봉자유경제무역지대의 건설에 박차를 가하였다. 그러나 두 가지 제약조건이 북한경제의 발목을 잡았다. 하나는 사회주의원칙이 강조되는 농업·경공업·무역제일주의였고,<sup>14)</sup> 다른 하나는 남북경제관계의 선행적 발전을 인정하지 않는 서방협력중시형(西方協力重視型)<sup>15)</sup>의 외자유치전략이었다. 그러나 경제성적표는 참담했다. 마이너스 성장은 멈출 줄을 몰랐고, 대량아사자의 속출<sup>16)</sup>에 지역간 인구이동 통제시스템이 마비되었고, 중앙배급시스템의 붕괴는 공장가동률의 하락과 인플레이션의 만연으로 나타났으며, 라진·선봉지역의 외자유치도 기대에 못 미쳤다.<sup>17)</sup>

이 시기 주목할만한 변화조짐도 있었다. 첫째는 김정일의 군경제에 대한 주목이었고, 그것은 군에 대한 현지지도의 강화로 나타났다.<sup>18)</sup> 사실 남북

- 
- 13) 김일성 사망이후 중국 심양에서 열린 국제학술회의(1994.8.)에서 북한 주체과학원의 김정기 박사는 발표논문에서 ①농업·경공업·무역제일주의의 강조가 김정일 동지의 새로운 발전 전략이 될 것이며, ②계획경제는 시장경제와 국제경제교류를 원활하게 추진할 수 있으며, ③자립경제도 세계경제와 유기적으로 연계될 수 있으며, 대외경제적 연계를 다각화하기 위하여 무역활동의 다양화와 자유경제무역지대에 대한 외국자본의 투자를 확대해 나갈 것이라고 하였다(김정기, “동북아세아 경제협력과 조선의 경제전략”, ‘NCNA’ International Academic Forum, 중국, 심양, 1994.8.18, pp.11~23).
- 14) 김정일의 무역제일주의에 대한 인식은 “수령님께서는 광범한 군중의 지혜와 힘을 조직동원하여 외화벌이를 널리할데 대하여 여러차례 교시하시었습니다....(중략)..... 외화벌이에 동원된 사람이 몇만명 된다 해도 상품을 수출하고 수입하는 사업은 한곳으로 하여야 합니다. 상품을 제가끔 수출하고 제가끔 수입하는 것은 자본주의적 무역방법입니다” 하는 조선노동당 중앙위원회 책임일꾼들과의 대화에 잘 시사되어 있다(김정일, “당의 무역제일주의방침을 관철하는데서 나서는 몇가지 문제: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1995년 2월 1일”, 조선노동당출판사, 「김정일선집 14(1995~1999)」, 2000, pp.8~9.).
- 15) 이에 대해서는 배종렬, “북한의 대외경제정책과 남북경제교류”, 「입법조사연구」, 통권 제 234호, 1995.8, 국회 입법조사분석실, pp.22~27 참조.
- 16) 1994년에서 1998년 기간동안 기아 및 기아관련 질병으로 사망한 사람은 200~300만명으로 추정되었다(Andrew Natsios, Op. cit., p.1).
- 17) 1997년말 기준 라진·선봉지역에 대한 외국인투자는 투자계약 111건(7억 5,000만 달러)에, 투자실적 77건(6,300만 달러)이었다(배종렬, 앞의 글, 2000.4, pp.352~353).
- 18) 이 당시 김정일은 “나는 당사업도 보고 군대사업도 보아야 하기 때문에 경제관리사업에서 제기되는 문제를 일일이 다 보아 줄 수 없습니다. 경제사업은 경제일꾼들이 맡아 하여야 합니다” 라는 입장을 견지하였다(김정일, “경제사업을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1996년 4월 22일”, 조선노동당출판사, 앞의 책, 2000, p.160.).

대결과정에서 군수공업주도형 중화학공업구조의 정착은 북한에게는 자연스러운 현상이었다. 1960년대 후반 이미 예산의 30%이상을 사용한 적이 있는 군경제는 1990년 중반 북한의 경제난 이후 전체 산업생산의 60% 이상을 군수산업이 담당하는 것으로 추측되었으며,<sup>19)</sup> 북한경제의 재건을 위해 동원할 수 있는 마지막 보루였다. 둘째는 라진·선봉지역에 한정해서 단행된 개혁실험이었다. 환율현실화(달러당 2.21원에서 210원으로)와 변동 환율제 실시, 일부 가격지표에 대한 시장가격 적용, 특정부문(여관, 음식업, 가공식품, 수리·수선, 가내수공업, 부업생산 등)에 대한 개인의 시장경제 활동 허용 등을 골자로 하는 법제가 제정되고, 1997년 6월 1일부터 시행에 들어갔다.<sup>20)</sup> 셋째는 경제난 속에 공식경제를 대신하기 시작한 농민시장, 암시장 등 비계획경제의 성장이었다. 비계획경제의 규모에 대한 추정은 편차가 심하나<sup>21)</sup> 1990년대 중반이후 상당한 세력으로 부상한 것만은 사실인 것 같다.

#### 나. 개혁준비기(1997.10~2002.7)

1997년 10월 8일 노동당 총비서로 공식 취임한 김정일은 경제부문을 직접 챙기기 시작했다.<sup>22)</sup> 큰 흐름에서는 김일성의 경제정책기조를 원용했지만

19) 배종렬, 앞의 글, 2003.12, p.157.

20) 배종렬, 앞의 글, 2000.4, p.348.

21) 시장경제논리가 작동되는 북한의 비계획경제 규모는 분석자에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 예를 들어 박석삼은 3.6% 수준(박석삼, 「북한의 사경제부문 연구 -사경제 규모, 유통 현금 및 민간보유 외화규모 추정-」, 한국은행, 2002.4)으로 그리고 남성욱·문성민은 27.1% 수준(남성욱·문성민, “북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로”, 「현대 북한연구」, 3권 1호, 경남대학교 북한대학원, 2000)으로 보고 있다.

22) 새로운 흐름의 징후는 1997년 1월부터 이미 배태되고 있었다. 즉, 김정일은 1997년 1월 1일 조선노동당 책임일꾼들에게 “인민군대의 당정치사업은 잘되고 있지만 사회의 당사업은 그렇지 못하다”며 “올해에는 당사업의 혁명적 전환을 일으키라”고 주문(김정일, “올해에 당사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화 1997년 1월 1일”, 앞의 책, 2000, pp.253~273)하고, 또한 1월 24일에는 전당 당군일꾼회의 참가자들에게 보낸 서한에서 “전후에 위대한 수령 김일성 동지의 부르심을 받들고 천리마 대고조를 일으킨 것처럼...올해를 사회주의 경제건설에서 혁명적 전환의 해로 되게 하라(김정일, “올해를 사회주의경제건설에서 혁명적전환의 해로 되게 하자: 전당당일꾼회의 참가자들에게 보낸 서한 1997년 1월 24일”, 앞의 책, pp.274~287)”고 질타하였다.

점차 독자적인 정책을 수행할 수 있는 사전정지작업에 초점을 맞추었다. 즉, 사회주의 재생·재건전략을 본격화하면서 자립적 민족경제건설론을 재 천명하고, 1950년대에 선보인 김일성식 경제건설론, 즉 천리마대진군을 다시 들고 나온 것은 과거로의 회귀였다. 그러나 국방위원장 취임, 헌법개정, 주체적 경제강성대국론, 당의 선군정치 등은 미래변화의 씨앗을 잉태하고 있었으며 그 변화는 점차 현실화되기 시작했다.

먼저 김정일 노동당 총비서가 역점을 둔 것은 경제건설에 軍 경제적 자원의 상시동원체제의 구축이었다. 자강도 경제부문 첫 현지도(1998.1)는 군의 경제적 자원을 사회주의 계획경제의 재건에 본격적으로 동원하는 첫 신호였고<sup>23)</sup>, 미사일 발사(1998.8.31)에 이은 국방위원장 재추대와 헌법 개정(1998.9.5)은 그 체제의 대외적 공표였으며, 당의 선군정치는 그 체제를 가동하는 수단이었다.

다음은 1997년 7월 동아시아금융위기로 발생한 동북아시아에서의 정세변화에 대한 대처였다. 두 가지 흐름이 북한경제와 직접 관련되었다. 하나는 1990년대 초반이후 소원한 관계를 유지했던 중·러관계의 복원이었으며, 다른 하나는 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 호응문제였다. 김정일 위원장이 직접 전면에 나섰고, 정면돌파의 수단으로 정상회담을 선택했다. 중국(2000.5.29~31), 한국(2000.6.13~15), 러시아(2000.7.19)로 이어진 김정일 국방위원장의 정상외교는 북한경제에 긍정적인 영향을 미치기 시작했다. 특히, 중국과 남한으로부터의 에너지, 식량, 현금 등 경제적 자원의 유입은<sup>24)</sup>

23) 1998년 1월 1일 김정일은 인민군 제337부대를 시찰하면서 “모든 군인은 경제건설의 돌격대로 진출시킨다”는 방침을 표명(배종렬, 앞의 글, 2003.12, p.161)하고 수 차례의 자강도 현지도도를 통해 제2의 천리마대진군(김정일, “자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 전환을 일으키자: 자강도의 여러 부문 사업을 현지도도하면서 일군들과 한담화 주체87(1998)년 1월 16~21일, 6월 1일, 10월 20일, 22일”, 앞의 책, 2000, pp.393~411)을 시작했다. 천리마대진군이 시작되면서 인민군대는 농업분야, 발전소 건설, 석탄채굴, 자연개조사업 등 여러분야에 대대적으로 동원되게 된다(오코노기 마사오, “북한의 선군정치와 그 딜레마”, 『世界週報』, 2001년 7월 6일 및 7월 13일자 번역본, p.7).

24) 김영남 최고인민회의 상임위원장의 중국 방문시(1999.6.) 중국이 식량 15만톤과 코크스 40만톤의 무상지원을 약속한 사례가 보여주듯이 중국의 대북지원이 강화되고, 현대 금강산관광사업의 성사(김정일과 정주영 회장의 면담: 1998.10)와 남북정상회담을 통한 남측의 현금지원이 이루어짐에 따라 1994년 10월 제네바합의이후 미국 및 국제사회의 지원에 주로 의존하던 중요 경제적 자원의 도입채널이 다변화되었다.

북한 기간산업의 가동을 향상과 함께 북한경제가 마이너스 성장을 멈추고 1999년부터 플러스 성장으로 전환하는 계기가 되었다.

이 시기는 상반된 흐름이 교차하여 북한 변화에 대한 인식에 혼란이 초래되었다. 동아시아 금융위기이후 페레그린-대성개발은행의 모회사인 페레그린투자(주)의 파산, ING동북아시아은행의 철수결정 등으로 금융분야의 대서방 연결고리가 차단되고,<sup>25)</sup> 라진·선봉자유경제무역지대의 건설이 사실상 중단된 것은 대외개방의 적신호였다. 그러나 미국의 2단계 경제제재완화조치(1999.9.17)를 관철시키고,<sup>26)</sup> 유럽국가들과의 외교관계 수립 확대는 대외개방의 청신호였다. 당의 선군정치라는 깃발하에 미사일발사 등 대량살상무기에 대한 집착이 대량살상무기의 확산을 우려하는 부시행정부와 마찰을 일으킨 것은 대외개방의 적신호였다.<sup>27)</sup> 반면, 김정일 국방위원장의 상해방문(2001.1.15~20)에서 표명된 그의 개혁·개방의지와 실리사회주의<sup>28)</sup>라는 깃발하에 과학기술중시, 실리주의, 신사고론 등이 강조된 것은 대외개방의 청신호였다.

25) 배종렬, 앞의 글, 2000.4, p.362.

26) 북한의 조선중앙통신(2000.7.1)은 미국의 경제제재완화조치의 시행에 대해 “지난 6월 19일 미국정부는 지난해 9월 17일에 발표한 우리 나라에 대한 일련의 제재완화를 시행하는 조치를 발표하였다. 이에 따라 우리 나라를 <적국>으로 규정하고 지난 50여년동안 가해 오던 제재조치들이 해제되어 일반상품에 대한 무역과 농업과 광업 등 경제분야에 대한 투자, 상업용 선박 및 비행기들의 리용, 일부 금융거래 등이 허용되게 되었다” 고 보도하였다(조선중앙통신, “미국이 경제제재완화시행조치를 취하였다”, 2000.7.1).

27) 대포동미사일 발사(1998.8.31)로 촉발된 북·미간의 긴장은 페리 프로세스(Perry Process: 1999.9.15)에 따른 해법이 추진되면서 북한 조명록 특사의 클린턴 대통령 예방(2000.10.10)과 북·미공동성명(2000.10.12)이 채택되고, 미국 올브라이트(M. Albright) 국무장관의 김정일 국방위원장 면담(2000.10.23~24)으로 북·미관계는 정상화의 수순을 밟았으나, 미 대통령 선거에서 공화당이 승리하여 클린턴 대통령의 방북이 무산되면서 새로운 단계로 진입하게 된다. 이후 북·미간의 긴장은 다시 고조되고, 특히 9·11테러사태(2001.9.11) 이후에는 미국의 대테러전쟁이 시작되면서 북한이 ‘악의 축’으로 지명(2002.1.29:연두교서)되게 된다.

28) 북한은 1994년 발표한 김정일의 논문 「사회주의는 과학이다」와 2001년 10월 3일 발표한 「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여」라는 김정일 담화문을 기초로 ‘실리사회주의’를 이론화하는 작업을 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다. ‘실리사회주의’라는 표현은 2001년 10월 3일 김정일의 담화문에서 처음 등장한 것이라고 조선신보와 인터뷰한 김일성대학 경제학부 허재영, 림병호 교수는 전하고 있다(조선신보, “더 높이 더 빨리 경제부흥의 현장에서-11-: 경제학자가 말하는 부흥의 열쇠”, 2002.11.22). 근로자 2002년 4월호는 “오늘 우리는 대안의 사업체계가 창조되었던 때와는 다른 환경과 조건에서 사회주의를 건설하고 있다” 고 함으로써 실리사회주의가 지향할 방향을 암시하였다(권영경, “경제관리체계 개혁의 추진방향 및 개혁과제”, 조명철 외편, 앞의 책, 2003.12, p.168~169).

그러나 혼선을 보인 대내외 경제와는 달리 남북경제관계에서는 분명한 변화의 조짐이 나타났다. 초기 라진·선봉지역에 대한 남한기업의 진출봉쇄로 남북경제관계가 일부 후퇴하는 조짐이 있었으나,<sup>29)</sup> 한우 500두의 판문점 통과(1998.6.16~23)가 김정일 국방위원장과 현대그룹의 정주영 회장간의 면담(1998.10.30)을 성사시키면서 상황이 반전되기 시작했다. 특히, 2000년 6월 남북정상간의 6·15선언은 50년간 남북적대관계의 청산과 함께 북한의 대외개방에 있어서 남북경제관계의 선행적 발전을 인정하는 남북협력중시형(南北協力重視型)의 외자유치전략의 서곡이었다.

#### 다. 개혁시도기(2002.7~)

개혁준비기에 보여주었던 북한변화에 대한 혼선은 2002년 7월 「7·1경제관리개선조치」가 단행되고, 연이어 신의주 특별행정구 구상의 발표(2002.9.19), 금강산관광지구법(2002.11.13) 및 개성공업지구법(2002.11.20)이 공포되면서 점차 분명하게 정리되기 시작했다. 북한의 ‘실리사회주의’가 모습을 드러낸 것이다. 그 방향은 계획에 의한 조절공간과 시장에 의한 조절공간의 병존으로 시장에 의한 조절공간의 허용정도는 지역에 따라 달리 적용하는 것이었다. 즉, 대내경제부문에 대해서는 사회주의 경제관리를 계속 유지하되 실리를 강조하는 방향으로의 재편이었던데 비해, 신의주 특별행정구 등 경제특구에 대해서는 자본주의 경영방법의 도입을 결정한 것이었다.

우선 대내경제부문에서는 가격, 임금, 기업관리의 모든 측면에서 변화를 보였다. 국가계획의 정상화를 목표로 ①가격수준의 정상화, ②계획작성의 현실화, ③물질적 자극공간의 확대, ④시장경제의 제도권 편입확대, ⑤재정부담의 해소 등을 추진하였다.<sup>30)</sup> 특히, 환율조정을 포함한 평균 25배 정도의

29) 라진·선봉 자유경제무역지대 건설이 힘을 잃기 시작한 것은 1998년초 필자의 평양방문에서도 감지되기 시작했다. 1998년 9월에는 남한대표단의 이 지역 방문이 무산되고, 그 시기를 전후하여 이 지역에서 진행되던 남한측의 협력사업도 중단되었다(배종렬, 앞의 글, 2000.4, pp.336~369).

30) ①기능정도에 따른 임금격차의 확대, ②분배의 평균주의 철폐, ③번수입지표의 도입 ④기업소기금 사용권한 확대, 직장·작업반 우대제 상급, 감가상각금의 자체적립 등을 포함하여 계획작성과 가격제정, 제품규격화사업, 물자와 생산물 처리 등에서 하부단위의 경제관리를

가격 인상은 북한경제 50년사에서 처음 있는 일이었다. 그러나 사회주의 원칙이외에 또 하나의 제약이 있는 변화였다. 그것은 바로 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키라는 주문이었다.<sup>31)</sup> 달리 말해 군대의 경제적 자원을 ‘실리사회주의’ 구현을 위해 투입하지만 계획지표에 있어서 군수지표가 민수지표에 비해 우위에 있다는 것을 분명히 한 것이었다.

대외경제부문에서의 변화는 드라마틱했다. 북한과 일본간의 정상회담을 통한 북·일 평양선언(2002.9.17) 직후 신의주를 제2의 홍콩으로 만들겠다는 구상이 전격적으로 발표되었다. 홍콩식 법제를 갖추겠다는 북한의 선언은 미국 켈리특사의 방북(2002.10.3~5)이후 우라늄농축 핵개발문제로, 초대 신의주 특별행정구 양빈 장관의 중국 당국에 의한 가택연금(2002.10.8)으로 서방자본의 호응을 얻지는 못했다. 그러나 분명한 것은 대외경제부문에 있어서 북한의 개혁·개방 의지가 예상을 뛰어넘은 점이었다. 그렇지만 신의주 특별행정구의 건설은 KEDO 중유제공 중단(2002.11.14) 이후 북한이 NPT 탈퇴유보를 철회(2003.1.10)함으로써 6자 회담 이후의 과제로 남게 되었다.

이 시기 북한경제는 북·일 경제관계의 퇴조<sup>32)</sup>를 제외하고는 성장세를 유지하였다. 역시 주목할 만한 변화는 남북경제관계였다. 남북교역액이 7억 달러대를 돌파하였으며, 2002년 11월 이후 금강산관광과 개성공단 관련법제의 정비, 4개 경협합의서의 정식발효(2003.8.20), 철도·도로 연결의 가시화 등으로 남북경제관계가 공식화 및 제도화의 단계로의 이행과 함께 개성공단의 건설과 기업들의 입주가 시작되는 단계로 이행한 점이었다.

영권한의 확대, ⑤공산품 판매도 허용하는 종합시장의 설치(2003.3), ⑥인민공채의 발행(2003.5) 등이 이루어졌다(조동호, 앞의 글, 2004.2, p.7 및 김양호, “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제”, 『김일성종합대학학보』, 주체93(2004)년, 제50권 제1호, pp.39~41).

31) 조선신보는 2003년 4월 현재 북한은 “국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 원칙에 따라 나라의 경제건설을 다그치고 있다”면서 그것은 김정일 장군이 “지난해 9월 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킬데 대한 《선군시대 경제건설의 방향》을 제시한 것”에 바탕을 두고 있다고 보도하였다(조선신보, “국방공업 선행, 대를 이어 계승된 원칙-조미대결에 대비한 국가경제전략”, 2003.4.11).

32) 2001년 4억 7,500만 달러대였던 북·일 무역이 2002년에는 3억 7,000만 달러대로, 2003년에는 2억 6,500만 달러대로 하락하고 있다.

### Ⅲ. 김정일 북한경제에 대한 평가 및 전망

#### 1. 변화의 조짐

##### 가. 양적 측면: 경제난의 지속과 외부의존도의 증가

김정일 시대 10년, 김정일의 행보가 북한경제에 어떻게 투영되었을까? <표 1>의 주요지표는 김정일 북한경제 10년의 성적표를 개략적으로 보여주고 있다. 김정일시대가 본격 개막하면서 1999년 이후 9년간 지속된 마이너스 성장이 플러스 성장으로 전환된 것이 우선 눈에 띈다. 그러나 대부분의 경제지표가 보여주고 있듯이 김정일 국방위원장은 김일성의 사망이전 경제수준을 아직 회복하지 못하고 있다. 명목GNI, 1인당 GNI뿐만 아니라 예산규모, 석탄생산, 발전량, 비료 및 강철 생산, 대외부채 등 여러 지표가 이것을 설명해 주고 있다.

그렇다고 주목할 만한 부문이 없는 것은 아니다. 국제경제에 대한 참여도가 증진될 조짐을 보여주고 있는 것이 바로 그것이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1998년 이후 대외무역과 남북교역이 증가세를 시현하면서 두 부문을 합친 거래액이 2002년 이후부터는 30억 달러대에 육박하고 있다. 현 추세가 지속될 경우 사회주의경제가 붕괴되기 이전 북한의 무역수준인 40억 달러대로의 회복도 가능할 것으로 보인다. 그리고 1997년 이후 연 3억 달러대의 국제사회의 인도적 지원을 감안할 때, 김정일 북한경제의 자본주의경제와의 연계가 점차 증가될 것으로 보인다. 특히 성장세가 두드러진 분야는 중국 및 남한경제와의 연계이다.

이들 양적인 지표가 보여주고 있는 메시지는 분명하다. 최근 북한경제의 회복세는 내부적 요소에 의해 이루어진 것이 아니라 외부적 요소에 의해 이루어진 것으로 플러스 성장의 동인이 이러한 외부 경제적 자원의 투입 증가에 기인한 것이라는 점이다. 경제난은 지속되고 있지만 외부 경제적 자원의 의존도 증가에 의해 점차 경제의 플러스 성장세가 정착될 조짐을 보이고 있는 것이 김정일 북한경제 10년의 현주소라 할 수 있겠다.

&lt;표 1&gt; 북한의 주요 경제지표

구 분		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
명목GNI(억달러)		231	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168	157	170	184
1인당 GNI(달러)		1,142	1,115	1,013	969	992	1,034	989	811	573	714	757	706	762	818
경제성장률(%)		-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8
예산규모(억달러)		166	172	185	187	192	N.A	N.A	91	91	92	96	98	N.A	N.A
석탄생산량(만톤)		3,315	3,110	2,920	2,710	2,540	2,370	2,100	2,060	1,860	2,120	2,250	2,310	2,190	2,230
발전량(억kWh)		277	263	247	221	231	230	213	193	170	186	194	202	190	196
원유도입량(만배럴)		1,847	1,385	1,114	997	667	806	686	371	369	233	285	424	438	421
비료생산량(만톤)		88.9	80.4	77.5	90.1	73.8	67.6	53.6	43.1	39.2	57.2	53.9	54.6	50.3	41.6
시멘트생산량(만톤)		613	516.9	474.7	398	433	422	379	334	315	410	460	516	532	554.3
강철생산량(만톤)		336.4	316.8	179.3	185.9	172.8	153.4	120.8	101.6	94.5	124.3	108.6	106.2	103.8	109.3
국물생산량(만톤)		402	442.7	426.8	388.4	412.5	345.1	369	348.9	388.6	422.2	359	394.6	413	425
무역액(억달러)		41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9
	(수출)	(17.3)	(9.4)	(9.3)	(9.9)	(8.6)	(7.4)	(7.3)	(9.1)	(5.6)	(5.1)	(5.6)	(6.5)	(7.3)	(7.8)
	(수입)	(24.4)	(16.4)	(16.2)	(16.6)	(12.4)	(13.1)	(12.5)	(12.7)	(8.8)	(9.6)	(14.1)	(16.2)	(15.3)	(16.1)
대미환율(원/달러)		2.14	2.15	2.13	2.15	2.16	2.05	2.14	2.16	2.20	2.17	2.19	2.21	2.21(상) 1.53(하)	145.00
외채(억달러)		78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3	120.0	119.0	121.0	122.9	124.6	N.A	N.A	N.A
남북교역액(억달러)		0.1	1.1	1.7	1.9	2.0	2.9	2.5	3.1	2.2	3.3	4.3	4.0	6.4	7.2
주요국 무역액 (억달러)	중 국	4.8	6.1	7.0	9.0	6.2	5.5	5.7	6.6	4.1	3.7	4.9	7.4	7.4	10.2
	일 본	4.8	5.1	4.8	4.7	4.9	6.0	5.2	4.9	4.0	3.5	4.6	4.8	3.7	2.7
	러시아	22.2	3.7	3.4	2.3	1.4	0.8	0.7	0.8	0.7	0.5	0.5	0.7	0.8	1.2
인도지원(억달러)							2.9	1.0	3.1	3.3	4.1	3.0	4.9	3.9	3.2
(국제사회지원)		-	-	-	-	-	(0.6)	(1.0)	(2.6)	(3.0)	(3.6)	(1.8)	(3.6)	(2.6)	(1.6)
(한국지원)							(2.3)	(0.0)	(0.5)	(0.3)	(0.5)	(1.1)	(1.4)	(1.3)	(1.6)

자료: 통일부, 한국은행.

## 나. 질적 측면: 선군정치와 개혁·개방의 부조화

그렇다면 김정일 경제 10년 동안 무엇이 이러한 경제성적표를 가져온 것일까? <표 2>는 제2장에서 분석한 김일성 사망전 북한경제와 김정일의 북한경제 10년사의 중요한 사건들을 정리해 보았다. 핵문제가 다시 돌출되어 북미관계가 악화된 것이나, 중공업 우선론이 국방공업 우선론으로 재포장되어 등장한 것이나, 김일성의 군사제일주의 정치가 김정일의 선군정치로 둔갑한 것이나, 노동당 지배와 사회주의원칙이 지배하는 것 등은 김일성 시대와 별로 달라지지 않았다.

그러면 달라진 것은 무엇일까? 우선 국가에 대한 통제체제의 변화이다. 당이 국가를 직접 통제하던 체제에서 당이 군을 통해 간접적으로 국가를 통제하는 체제로의 이행이다. 경제난으로 계획경제시스템이 마비되고, 김일성 사망이후 북한 붕괴론이 국제적으로 확산되는 상황에서 김정일은 당면한 대내외적 위기를 극복하는 방법은 군부와 군부의 경제적 자원에 대한 의존밖에 없다고 인식하였을 것이다.

다음은 개혁·개방의 정도가 과거와 달라졌다. 일정수준의 대내개혁을 바탕으로 특구 건설을 추진하고 있는 것, 자유경제무역지대의 건설에서 홍콩식의 특별행정구의 건설로 발전된 것, 금강산 관광, 개성공단 등 남북경제관계의 선행적 발전을 통해 세계시장에 참여하겠다는 것 등이 바로 그것이다. 특히 「7·1경제관리개선조치」이후의 북한경제의 변화는 몇 가지 측면에서 경제특구의 건설에 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된다.

첫째, 인플레이션 갭이 완화된에 따라 북한경제와 세계경제와의 접목성이 증대되었다. 주지하다시피 북한경제는 석탄 등 공산품의 가격기준을 바탕으로 한 가격제정 시스템하에서 거의 50년간이나 사실상의 가격재조정이 없었으며, 국제가격인 환율도 마찬가지로였다. 따라서 국내가격은 실제물가와, 환율은 국제시세와의 엄청난 괴리 속에서 인플레이션이 만연하였다. 그런데 이것은 정상적인 채널을 통한 외국기업들의 합영·합작이나 북한 내수시장으로의 진출에 어려운 여건을 조성하였다. 「7·1경제관리개선조치」 이후

&lt;표 2&gt;

김정일 북한경제 10년의 주요일지

구 분	김일성의 경제적 유산	김정일 북한경제 10년		
		유 훈 통 치 기 (1994.7~1997.9)	개 혁 준 비 기 (1997.9~2002.7)	개 혁 시 도 기 (2002.7~ )
전반적 경 제 여 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국·구소련으로부터 원유·식량지원 감소 (1990년대 초반)</li> <li>- 마이너스 경제성장 시작(1990년 이후)</li> <li>- 대외시장의 약 70% 상실(사회주의국가의 체제전환)</li> <li>- 식량배급시스템 붕괴 조짐(동북지역)과 하루 두끼먹기 운동 시작(1992)</li> <li>- NPT탈퇴(1992)에 의한 국제경제관계 경색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국·국제사회로부터 중유·식량 확보 (제네바 핵합의: 1994)</li> <li>- 미국의 1단계 경제제재 완화조치 관철(1995)</li> <li>- 마이너스 경제성장 지속</li> <li>- 식량배급시스템 붕괴와 대량아사자 발생(1995~1997) 및 탈북</li> <li>- 동아시아 금융위기발생 (1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정상회담 추진(중·러 관계 복원을 통한 원유·식량지원 추가 확보)</li> <li>- 플러스 경제성장으로 전환</li> <li>- 김대중 대통령의 햇볕 정책 시동(1998)</li> <li>- 미사일 발사 및 헌법 개정(1998)</li> <li>- 미국의 2단계 경제제재 완화조치 관철(1999)</li> <li>- 미국 부시정부에 의해 악의 축으로 지명(2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북일정상회담(2002: 평양선언)</li> <li>- 양빈 신의주 특별 행정구장관 중국 당국에 의한 가택 연금 (2002)</li> <li>- 우라늄 농축핵개발 (2002)과 NPT탈퇴 유보 철회(2003)</li> <li>- 용천폭발사건 발생 (2004)</li> </ul>
대 내 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업·경공업·무역 제일주의 경제전략 채택(1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업·경공업·무역 제일주의 경제전략 유지</li> <li>- 경제건설에 군동원 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자립적 경제건설 노선 재천명(1998)과 제2의 천리마대진군(강성대국 건설)</li> <li>- 경제건설에 군동원 본격화(선군정치)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「7·1경제관리개선 조치」 및 그 후속 조치 단행</li> <li>- 국방공업건설우선론 (2002:선군정치)</li> </ul>
대 외 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 라진·선봉자유경제 무역지대 지정(1991: UNDP의 두만강지역 개발프로그램 참여)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 라진·선봉자유경제무역 지대 건설가속화</li> <li>- 라진선봉지역에 자본주의 실험(환율 1달러당 2.21원에서 210원으로)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 라진·선봉자유경제무역 지대 경제특구로 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신의주 특별행정구법 제정(2002)</li> </ul>
남 북 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접적 남북경제교류 시작(1989)</li> <li>- 남북기본합의서 및 남북교류·협력부속 합의서 타결(1992)</li> <li>- 정상회담합의(1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접적 남북경제교류 유지</li> <li>- 남북기본합의서 및 남북교류·협력부속합의서 유명무실화</li> <li>- 정상회담 개최에 대한 입장 유보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산 관광의 시작 (1998)</li> <li>- 정상회담에 의한 6·15 선언(2000)으로 남북 당국대화 가속화</li> <li>- 김정일 답방 유보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산관광지구법 및 개성공업지구법 제정으로 직접적 남북 경제교류시대 개막(2002)</li> <li>- 4개 경협합의서 정식 발효(2003)</li> <li>- 남북교역 7억달러대 실현</li> </ul>

가격제정기준이 수요·공급에 민감한 식료품 가격기준으로 바뀌고, 또다시 인플레이션이 발생하였지만 그 껌은 10%대 전후로 완화되었다.<sup>33)</sup>

둘째, 시장경제가 제도권에 편입됨에 따라 경제특구에서의 자본주의 경영방법의 도입이 보다 용이해지고 있다. 「7·1경제관리개선조치」이전 북한 경제에서도 농민시장 등 국가공인의 일부 시장경제공간이 있었지만, 대부분의 거래는 불법적 거래였고, 국가가 경제난 때문에 암시장을 묵인하는 수준이었다. 그러나 「7·1경제관리개선조치」이후 ①기관·기업소의 경영에서 재량권, 성과급 등 물질적 자극공간이 확대되고, ②시장에서의 공산품 거래가 합법화되었으며, ③일부 분야에 국한되었지만 국영기업소의 시장 참여가 허용되고, ④협동농장에게 중국과의 소규모 교역을 공인하는 등 여러 조치가 이루어짐에 따라 합법적 공간에서 시장경제의 위치가 상향조정되고 있다. 「7·1경제관리개선조치」이후 북한이 개성공단의 건설에 적극적인 자세를 보이고, 국제수준의 임금 책정, 채용·해고의 자율권 확대, 성과급제의 시행 등 자본주의 경영방식을 일부 수용한 것도 이러한 흐름의 연장선상에 있는 것으로 판단된다.

셋째, 시장경제에 대한 북한 내부의 참여도를 향상시키고 있다. 「7·1경제관리개선조치」로 “분배의 평균주의를 없애라”는 김정일 국방위원장의 지시가 공식화되었다. 문제는 「7·1경제관리개선조치」이후 근로자들의 임금 인상분이 물가인상분을 따라가지 못한 것이었다. 그 결과 1990년대 중반 대량아사자가 발생할 때 이미 현실화된 경제계급의 양극화현상이<sup>34)</sup> 「7·1

33) 「7·1경제관리개선조치」이후 달러의 가격변동을 살펴보자. 「7·1경제관리개선조치」당시 북한원화의 공식환율은 달러당 150원 수준으로 결정되었고, 2003년 10월에도 북한 원의 공식 환율은 145~150원 수준에서 변동되고 있었다(2003년 10월 조선 류경정주영체육관 기념식에 참석한 인사들의 전언). 그러나 중국 북경대학 한 교수의 주장에 의하면 “북한 원의 암시장 시세는 2002년 8월 300원, 2002년 10월 350원, 2003년 1월 600원, 한때는 1,000원까지 내려 갔고, 2003년 6월에는 800~900원선을 기록하였다” 고 한다(김경일, “북한의 경제관리개선조치의 의의와 향후 전망”, 「7·1경제관리개선조치의 평가와 향후전망」, 고려대 북한학연구소 주최 제4회 국제학술세미나, 2003.6.26, p.60).

34) 최근 한 연구는 “지금까지 아사자와 탈북자의 대부분은 북한 동해경제권지역의 중소도시 노동자들이며, 이들 중소노동자계층은 식량난을 무난히 해결해온 농민계층이나 대도시계층과는 달리 국제사회의 식량지원에서도 소외되어 있었다”는 분석결과를 발표하였다(김운근, “북한의 농어업 실상과 식량사정의 지역간 계층간 격차구조 분석”, 「전환기 북한의 농업,

경제관리개선조치」로 보다 심화되고 있다.<sup>35)</sup> 경제계급의 양극화 현상은 역설적으로 시장경제에 대한 지지도를 향상시키고 있다. 즉, 당이나 군관리, 무역업자 등 「7·1경제관리개선조치」로 이득을 얻는 그룹은 기득권 유지를 위해, 중소도시노동자 등 「7·1경제관리개선조치」로 손해를 보고 있는 대부분의 근로자그룹은 생계 유지를 위해 시장경제공간에 대한 참여를 확대해야 하는 상황을 발생시키고 있는 것이다.

문제는 선군정치의 강조가 부시 행정부의 대테러전쟁 이후 북한경제에 부메랑이 되어 돌아오고 있는 점이다. 김정일 경제의 플러스 성장의 동인이 외부에 있었다는 앞의 분석결과를 감안할 때 북한과 미국간의 마찰증대는 사회주의 원칙의 고수와 함께 북한의 개혁·개방에 일정한 선을 긋는 역할을 하고 있다. <표 1>에서 보듯이 2001년 이후 북·일 경제관계의 축소나 남북경협 속도에 대해 북한이 불만을 표시하고 있는 것<sup>36)</sup> 등은 어떤 의미에서 선군정치의 다른 얼굴이라고 해석할 수 있다. 선군정치와 개혁·개방의 부조화, 그 딜레마가 북한경제의 현 성적표를 만들고 있는 것이다.

농어촌 그 실상과 대책], 민족·농어업연구소 및 통일농수산정책연구원 공동주최 세미나, 2003.11.17, pp.5~31). 이 분석결과는 중소도시의 노동자들이 북한 빈민층의 주류로 부상하고 있음을 간접적으로 시사하고 있다.

35) 워싱턴포스트지는 “북한이 지난 2002년 7월 경제개혁조치를 실시한 이후 평양 등 주요도시 주변에는 빈민가가 새롭게 형성되고 있으며 당관리와 서민들간의 빈부격차도 극심해지고 있다. 평양에 신부유층이 확산되어 가입비가 무려 1,000달러(110만원)정도 하는 휴대전화 사용자가 2002년 당시 3,000명 선이었으나 이제는 2만명이 넘는 반면, 토니 뱅버리 세계식량계획(WFP) 아시아 담당관의 말을 인용 북한 주민 2,200만명 중 650만명이 올해 식량난을 겪고 있으며 여기에는 시장개혁으로 생겨난 새로운 하층민이 포함되어 있다”고 보도하고 있다(워싱턴포스트, “북한의 흙먼지 속에서 피어나는 자본주의의 싹”, 문화일보 및 경향신문, 2004년 5월 24일자에서 재인용).

36) 리종혁, “<원탁회의토론문> 참여정부와 민간기업의 대북진출: 무엇이 문제인가?”, 「6.15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회」, 연세대학교 김대중도서관·통일연구원·북한 통일문제연구소 공동주최 토론회, 2004.6.15.

## 2. 향후전망

### 가. 김정일의 경제노선: 제3의 길

「7·1경제관리개선조치」이후 구체화된 김정일의 경제노선은 구소·동구처럼 급진적 자본주의로의 전환도 중국 베트남처럼 점진적 개혁사회주의도 아닌 제3의 사회주의경제를 표방하고 있다. 1980년대 초반이후 20년 이상이나 북한이 개혁·개방을 추구했지만, 이제야 “1960~1970년대 동유럽국가들이 보여준 경제개혁 시도와 상당히 유사하다”<sup>37)</sup>거나 “중국의 1979~1984년간의 개혁과 기본개념에서 일치하고 있지만 미흡한 점이 있다”<sup>38)</sup>는 등의 평가를 받고 있다. 달리 표현하면 정책변화는 인정하지만, 그 변화속도가 느리다는 점이 지적되고 있다.

그러나 라진·선봉에서 시작된 자본주의 실험이 금강산관광을 매개로 하여 개성공단 건설로, 나아가 신의주 특별행정구 건설로 파급되는 흐름은 점진적이라기보다는 급진적 성격을 띠고 있음을 예의주시할 필요가 있다. 주지하다시피 북한의 개혁·개방은 단순히 경제적 요인만으로 설명될 수 없는 복잡한 정치, 군사, 경제, 사회·문화적 조건 위에 있다. 즉, 남북분단의 해소문제, 동북아질서 개편의 문제, 북·미관계 정상화를 포함한 국제·군사적 문제 등이 걸려있다는 점이다. 북한의 4대 경제특구, 특히 신의주 특별행정구는 상황 전개와 따라 북한 변화의 빅뱅이 될 수도 있다는 것이다.

종합적으로 평가한다면 김정일 경제는 경제난 속에서 외부 경제적 자원의 투입 증가를 통해 플러스 성장을 실현했지만,<sup>39)</sup> 그 기초를 유지하기 위해

37) 조동호, 앞의 글, 2004.2, p.3.

38) 박형중, 앞의 글, 2004.4, p.25.

39) “중국의 대북지원량의 추정에서 가장 적합한 수치는 양국간의 무역적자액이다”라는 니콜라스 에바스타트(Nicholas Eberstadt)의 추정, “1994년 이후 대략 매년 쌀·밀 100만톤과 중유 50만톤을 지원했는데, 이는 북한 원료수입의 70~90%를 웃돌며, 식량수입의 1/3에 가깝다”는 데이비드 샴바우(David Shambaugh)의 주장 등을 감안할 때 중국의 대북지원은 만만치 않은 액수인 것만은 분명한 것 같다. 중국지원외에도 “1990년대 중반부터 남한(원조 10억 달러 이상), 일본(식량 100만톤 이상), 미국(원조 10억 달러 이상) 등의 지원이 있었다. 그리고 한국의 통일부가 1995년부터 일본, 한국, EU, UN을 통해 약 24억 달러 상당의 식량, 비료,

서는 선군정치와 개혁·개방의 부조화문제의 해결을 필요로 했다. 「7·1 경제관리개선조치」이후의 북한 개혁·개방은 그에 대한 처방이었고, 그 방향은 경제특구와 여타지역으로 분리하여 경제특구에 대해서는 제도 변화를 포함한 개혁조치를 단행하지만, 여타지역은 체제내 개혁으로 기술적 효율성의 향상에 초점을 맞추는 것이었다. 따라서 김정일의 ‘실리사회주의’ 경제노선은 외관상 초기 중국의 개혁·개방보다 느린 것 같지만, 중국보다 빠른 변화가 잠재되어 있으며 상황에 따라서는 빅뱅으로 귀결될 수도 있을 것이다.

### 나. 제3의 길의 장래

북경 제3차 6자회담은 8개항의 의장성명을 채택(2004.6.26)하고 폐막됐다. 남북한과 미국이 구체적 안을 제시해 한 단계 진전은 이루어졌지만, 아직도 갈 길이 멀다는 것을 확인시켜주었다. 용천 폭발사건(2004.4.22)에서 국제사회에 대해 전향적 조치를 보여주었던 북한이, 남한에서 처음 열린 6.15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회에서, ①합의된 협력사업의 성실한 이행, ②경공업뿐만 아니라 기간산업 및 첨단산업에서의 협력 등 협력분야의 확대, ③경제하부구조건설에 있어서 남북당국간의 협력 증진, ④남북경제협력사업에 대한 주변국들의 지원·협조 등을 촉구하고 나섰다.<sup>40)</sup>

이미 2004년 4월 김정일의 방중을 통해 중국의 경제협력 확대를 촉구한 터이라, 이는 최근 가장 큰 경제협력세력으로 부상한 파트너들에게 「7·1 경제관리개선조치」이후의 북한 경제에 대한 지원을 촉구한 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 북한의 의도가 성공할 수 있을 것인가? 제3의 길로 가닥을 잡은 김정일의 경제에 대한 평가가 아직 시기상조이듯이 향후 진

의약품, 중유 등이 북한에 지원되었다고 밝혔다”는 빅터 차(Victor Cha)의 미 상원 외교위원회 청문회 증언 등을 고려할 때 제네바합의(1994. 10)이후 북한에 유입된 외부경제적 자원의 비중이 상당함을 보여주고 있다(데이비드 삼바우, “한반도에 대한 중국의 장기전략”, 「KDI 북한경제리뷰」, 제5권 제4호, 한국개발연구원, 2003.4, p.65 및 빅터 차, “북한의 경제개혁 및 안보전략”, 「KDI 북한경제리뷰」, 제6권 제4호, 한국개발연구원, 2004.4, p.45 참조).

40) 민금성, “북남경제협력의 발전방향과 실천과제”, 「6.15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회」, 연세대학교 김대중도서관·통일연구원·북한 통일문제연구소 공동주최 토론회, 2004.6.15.

로에 대한 전망도 쉽지는 않다. 그러나 몇 가지 시나리오는 가정해 볼 수 있을 것이다.

첫째는 6자회담에서의 공방이 장기화되면서 북·미간의 정상화가 지연되지만 남한과 중국의 대북 지원이 유지되는 것이다. 이 경우 북한체제는 유지되지만 김정일의 사회주의경제는 내부적으로 인플레이션, 경제적 양극화 현상에 의해 계획경제의 이완과 도시빈민층 등 경제적 낙오자문제를 해결해야 하는 과제를 안게 될 것이다.<sup>41)</sup> 김정일은 상황타개를 위해 선군정치를 강화하거나 시장경제에 의한 조절공간을 확대해야 하는 등 전략적 선택에 직면할 수도 있을 것이다. 그러나 이 모델하에서는 북한경제가 구소·동구의 체제전환과 같은 빅뱅으로 귀결될 수도 있다.

둘째는 6자회담이 결실을 맺어 제네바합의와 유사한 합의체제가 탄생하는 것이다. 이 경우 김정일의 제3의 사회주의는 우여곡절이 있겠지만 나름대로 기능할 수 있을 것이다. 남북협력의 가속화와 함께, 일본자본 및 주변국들의 대북 진출이 예견된다. 국제금융기구로의 접근도 가능할 것이다. 경제특구의 경우 후발성의 이익을 향유하면서 중국보다 빠른 개혁·개방이, 여타지역의 경우 개혁·개방의 속도조절이 어느 정도 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 외부적으로는 개혁·개방의 속도를 두고 합의당사국들과의 마찰을 해결하는 문제가, 내부적으로는 계획경제의 원활한 가동문제가 관건이 될 것이다.

셋째는 북한이 리비아식 모델을 받아들여 핵프로그램을 포기하고 무조건적인 사찰을 받아들이는 것이다. 이는 북한이 미국과의 비밀협상을 통해 실리를 선택할 것이라는 가정에 바탕을 두고 있으나, 체제문제와 관련된 북한의 미국에 대한 신뢰부족, 군사우선주의를 강조하는 북한의 행태 등으로 인해 실현가능성은 높지 않은 모델이라 하겠다.

41) 빅터 차는 “한국과 중국으로부터의 지원이 확보되는 한 국제적 지원감소, 일본 및 기타기구의 인도적 대북지원 완전중단 등에도 불구하고 북한은 체제를 그럭저럭 유지해 나갈 수 있을 것이다”라고 미 상원 외교위원회 청문회에서 증언하였다(빅터 차, 앞의 글, p.47).

## IV. 결 론

김정일은 오랜 준비기간을 거쳐 자신의 경제노선을 선보였지만, 경제지표에 투영된 경제 성적표는 기대에 못 미치고 있다. 현재 김정일의 경제개혁은 진행중이며, 신의주 특별행정구의 경우 개발이 시작도 되지 않은 상태라 그 평가는 시기상조일 것이다. 「7.1경제관리개선조치」이후 특기할 만한 것은 북한에도 이제 시장경제공간이 제도권에 편입되기 시작했으며, 수요·공급의 조화, 효율성, 성과에 따른 분배 등 자본주의 작동원리에 대한 이해가 증진되고 있다는 것이다. 금강산, 개성, 신의주 등 경제특구의 건설에서도 아직 북한이 인프라 구축 등 여러 가지 문제를 해결하지 못하고 있지만, 1991년부터 시도되어 온 라진·선봉 자유경제무역지대의 건설 착오 및 실패를 되풀이하지 않으려고 노력하는 흔적도 엿보이고 있다.

또 다른 10년 후 우리가 직면하게 되는 북한경제의 모습은 무엇일까? 북한경제의 현주소가 우리에게 주는 해답은 자명하다. 북한경제의 양적인 모습이 어떻게 바뀔지 예측할 수 없지만, 북한경제의 주된 작동원리는 분명 시장경제일 것이라는 점이다. 달리 말해 김정일의 제3의 길의 성공여부와 상관없이 북한경제에서 시장경제의 확산은 이미 대세로 자리잡기 시작했으며, 그에 대한 상징적인 징표가 「7.1경제관리개선조치」이후 북한의 변화라 할 수 있겠다.

**Session II**      남북경협 현황과 전망

---

사 회 자

안 두 순    서울시립대학교 교수

발 표 자

김 영 윤    통일연구원 북한경제연구센터 소장  
「남북경협의 현주소 : 무엇이 경협확대의 제약요소인가?」

오 승 렬    한국외국어대학교 교수  
「북한경제 발전과 남북경협 : 정책방향과 추진과제」

토 론 자

고 일 동    한국개발연구원 북한경제팀장  
길 정 우    중앙일보 통일문화연구소장  
박 홍 렬    통일부 교류협력국장  
미무라 미쓰히로(三村光弘)    일본 동북아경제연구소 연구원

질의응답

# 남북경협이 현주소 : 무엇이 경협확대의 제약요소인가?

김 영 윤

통일연구원 북한경제연구센터 소장

## I. 문제제기

본 논문의 목적은 남북경협의 현주소를 진단하는 데 있다. 1988년 “남북 관계특별선언” 즉, 「7·7선언」과 함께 시작된 남북 경제교류협력은 지난 15년 동안 양적으로 큰 발전을 이룩했다. 1989년 1,872만불을 차지했던 남북교역은 2003년 7억2,400만달러로 성장했다. 2004년에 들어서도 이와 같은 신장세는 5월까지의 남북교역도 2003년에 비해 22.3%가 증가했다. 1989년 25개 품목에 달했던 교역품목수는 2003년 588개로 늘어났다. 위탁가공교역(임가공교역) 또한 마찬가지다. 위탁가공교역이 시작된 1992년에는 불과 84만달러에 달했으나, 2003년에는 1억8,500만달러로 전체교역의 4분의 1을 차지하고 있다. 위탁가공업에 참여하는 업체수도 1992년 4개 기업에 불과했으나, 2003년에는 109개 업체로 늘어났다. 투자를 동반하고 있는 대북경협사업도 그동안 꾸준한 발전을 거듭, 2004년 5월말까지 총 57건의 협력사업자 승인이 이루어졌으며, 이중 실제 투자가 된 사업만 하더라도 총 29건에 달하고 있다.

이상의 발전상을 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

&lt;표 1&gt; 남북 경제교류협력 발전 현황

	규모(시작년도)	2003년 규모	증가율(%)
교역액(만달러)	1,872(1989년)	7억 2,400	3,769
교역품목수(개)	25(1989년)	588	2,252
위탁가공규모(만달러)	84(1992년)	1억 8,500	21,924
위탁가공업체수(개)	4(1992년)	109	2,625
경제협력사업자승인(건)	1(1992년)	57	5,600
경제협력사업승인(건)	1(1995년)	27	2,600

자료: 자체작성

이상과 같은 화려한 외형적 발전에도 불구하고 남북경협 추진 주체들은 실제 대북 사업에서 많은 어려움을 호소하고 있다. 장기간 대북 사업을 해 오고 있는 효원물산 김영일 대표이사는 대북 사업을 하는 “선수”(기업)들이 다 죽었다고 한다.<sup>1)</sup> 그는 지금까지 대북 사업을 추진한 중소기업 700여 업체가 망했다고 말하고 있다.

그러면서도 필자가 본 주제발표를 위해 설문조사한 남북경협 기업들은 대부분 대북 사업에 미련을 가지고 있는 것으로 나타났다. 향후 대북 사업을 확대할 계획인 기업이 53%, 현상 유지할 계획인 기업만 해도 전체 기업의 약 30%로 나타났다. 축소하거나 포기할 계획인 기업은 17% 정도다. 다시 말해 지금의 대북 사업이 어렵기는 하나, 포기할 정도는 아니라는 것이다.

본 논문에서는 이와 같은 상반된 시각을 반영, 실제 경협을 추진하고 있는 기업이 가지고 있는 어려움을 진단하고자 한다. 그들이 실제 경험하고 있는 대북 경협의 현주소를 살펴보고, 남북경협의 활성화를 위해서 무엇을 어떻게 할 것인가를 제시하고자 한다.

본 연구를 위해 필자는 조사전문요원의 도움을 받아 약 1개월간의 준비기간(설문조사 내용 및 방법, 자문회의 등)을 거쳐, 2004년 4월 22일에서 5월

1) 김영일 효원물산 대표이사의 남북경협살리기국민운동본부 주최 남북경협정책토론회에서의 「남북교역 현황과 활성화 방안」 주제발표(2004년 4월 21일, 국가인권위원회)에서의 언급.

31일까지 현재 남북경협을 추진하고 있는 30여개의 기업을 직접 방문, 설문조사를 추진했다. 본 조사대상이 된 30여개 기업(교역, 위탁가공, 투자협력업체 포함)이 반드시 남북경협을 대표하는 기업이라고는 할 수 없다. 남북경협의 현주소를 정확히 파악하기 위해서는 대북 사업을 중단한 기업도 설문조사에 포함시키는 것이 당연하다. 그래야만 남북경협의 문제점에 보다 현실적으로 접근할 수 있기 때문이다. 그러나 40일간이라는 비교적 짧은 시간내 사업을 중단한 기업까지도 그 소재를 파악, 일일이 면접조사를 한다는 것은 시간 및 인력 면에서 불가능했다. 향후 연구과제의 범위에 넣어 추진할 생각이다. 30개 기업이 비록 그 수량적인 면에서는 적지만 적어도 수년 이상 대북 경협을 추진해 온 기업으로서 이 분야의 지식과 경험을 갖춘 기업들이다. 이들 기업을 대상으로 우편조사가 아닌 직접면접조사를 실시했기 때문에 보다 실질적인 남북경협의 실상을 전해주는 데는 크게 모자람이 없을 것으로 판단된다. 조사대상과 분석대상의 적실성을 기하기 위해 설문조사의 질문내용도 교역, 위탁가공, 투자협력사업 등으로 각각 나누어 제시했다.

본 연구는 크게 3부분으로 나뉘어져 있다. 먼저 경협기업을 대상으로 한 설문조사의 내용을 살펴보고(제Ⅱ장), 이를 바탕으로 남북경협의 여건과 문제점(제Ⅲ장)을 진단한 후, 남북경협 활성화와 대북 사업의 성공을 위한 정책방안을 제시(제Ⅳ장)하고자 한다.

논의에 앞서 언급할 점은 과거 15년간 추진해 온 양적인 측면에서의 남북 경제협력관계, 예를 들어 위탁가공교역을 포함한 남북교역량과 교역내용과 특징, 또한 금강산 관광사업을 비롯, 개성공단사업, 남북한 철도·도로연결 사업 내용을 비롯하여, 남북경협사업과 남북 경제협력을 위한 제도적 장치 등에 대한 내용에 대해서는 다른 경로를 통해 충분히 습득할 수 있다는 전제하에 본 발제에서는 생략하기로 한다. 또한 본 연구에서는 설문조사의 대상이 된 기업의 명칭은 일체 생략하였음을 밝힌다.

## II. 남북경협이 현주소: 설문조사를 통해 나타난 남북경협의 실상

### 1. 대북 사업 진출동기

대북 사업의 진출동기는 대단히 중요하다. 기업이 어떤 동기와 의지를 가지고 대북 사업에 임하느냐에 따라 그 결과가 크게 다를 수 있기 때문이다. 대북 사업 진출동기에 대한 질문에 기업체들은 각각 다르게 답했으나, 대체로 “남한의 포화된 시장에서 탈피하여 향후 큰 사업적 기회를 얻을 메리트가 있을 것”으로 보는 경향이 강했다(H물산). 즉, 진출당시 남한에서 겪는 사업상의 어려움을 탈피하기 위한 방편의 하나로, 또는 향후 사업성을 보고 대북 사업에 임했다는 것이다.

그러면서도 대북 사업에 임하는 기업의 대부분은 남북한 경협이 실상을 잘 파악하지 못한 채, 막연한 기대감으로 임하는 업체가 대부분이었다. 예를 들어 “남북한 경제협력사업에 기여하고자” 하는 생각으로, “북한산 무공해 원료를 이용한 양질의 제품을 생산하기 위해,” “무관세 혜택과 북한의 우수한 봉제기술을 활용하기 위해,” “중국 현지공장 운영이 어려워져 상대적으로 조건이 좋다고 하는 북한으로 옮기려고,”를 포함, 심지어는 “대북 사업이 향후 큰 전망과 잠재성이 있다”는 것을 비롯, “고향돕기 사업의 일환으로 시작,” “관련업체의 대북 사업권을 선점하기 위해,” “적정투자와 선진경영을 근간으로 남북양측이 신뢰하는 시범사업으로 육성하고자” 등으로 나타났다.

한편, 사업추진이 불가능한 것을 알면서도 북한의 권유에 의해 추진한 기업도 있었다. “향후 북한에 진출하기 위한 교두보 역할을 할 사업을 찾던 중 평양, 나진-선봉 등을 방문하게 되었으며, 현장을 둘러본 결과 공장설립 등 산업시설을 건설하기에는 북한의 환경이 너무나 열악하다는 사실을 알게 되었다. 그러나 북한측에서 뭔가를 해주기를 바랐고, 당사도 우선 시범사업이라도 추진해야만 북한을 알 수 있을 것 같다는 판단하에 비교적 인프

라와 큰 관계가 없는 사업을 물색하게 되었다”(L사)고 대북 사업의 진출동기를 밝히고 있다.

설문조사의 대상이 되지 않았던 대북 사업을 중단한 많은 기업들도 처음에는 이상과 같은 진출동기에서 크게 벗어나지 않았을 것으로 판단된다. 그러나 이와 같은 동기와는 달리 현실은 대북 사업이 남한기업이 아닌 체제와 환경이 완전히 다른 북한을 대상으로 하고 있다는 점에서 사업추진과정상 큰 괴리감을 갖게 된다는 점을 인식할 필요가 있다.

## 2. 대북 사업에 대한 향후 계획

대북 사업에 대한 계획은 당면한 현실에 기초해 향후 사업의도를 나타내는 것이기 때문에 시사하는 바가 크다. 대북 사업에 대한 향후 계획에 대해 조사대상 기업들의 대답은 앞서 언급한 바와 같이 80% 이상이 확대하거나 적어도 현상을 유지할 계획인 것으로 나타났다. 세부적으로는 <표 2>와 같다.

**<표 2> 대북 사업에 대한 향후 계획**

확대할 계획	현상유지할 계획	축소할 계획	포기할 계획
53.3%	30.0%	13.3%	3.4%

대답을 한 기업체를 대상으로 왜 그와 같은 계획을 세우게 되었는가를 물었을 때, 확대할 계획을 세운 기업들은 향후 대북 경협환경의 개선 가능성을 제일 비중있게 꼽았다. 즉, 남북한 경제협력사업의 환경들이 성숙해졌으며, 남북한간의 합의사항들이 구체적으로 실현되어 가고 있기 때문이라는 이유를 들고 있다. 다시 말해 국내에서의 인건비 상승으로 경쟁력을 상실해가고 있으나, 남북경협의 분위기는 호조되고 있으며, 북한이 남한과 약속한 거래내용을 잘 지킬 경우 수익성이 충분히 있다고 판단하고 있기 때문이라는 답변이다. 또 한가지 극히 고무적인 대답은 그동안의 경험을

통해 북한을 어느 누구보다 잘 알고 있다고 생각하기 때문에 앞으로의 전망이 밝다는 점이다. 이는 대북 사업에 있어 북한을 제대로 알고 경험을 갖추는 것이 얼마나 중요한 것인가를 일깨우는 것이라고 할 수 있다. 또한 “남북관계가 점차 개선되고 있고 북한 핵문제도 해결될 가능성이 높은 것으로 판단되어 사업성이 있다고 판단하기 때문”이라는 대답도 있다. 종합하면 “대북 사업이 여러 가지 측면에서 어려운 점이 많으나, 아이টে를 잘 선정하고 합리적인 사업계획을 세울 경우 성공할 수 있는 가능성이 많다”는 점을 시사하고 있다.

반면, 현상유지할 계획이거나 축소 또는 포기할 계획인 기업의 경우에는 무엇보다도 대북 사업이 처해 있는 현 상황이 어렵고 그 전망을 불투명하게 보기 때문인 것으로 나타났다. 즉, 본격적인 투자를 위한 여건이 아직 미흡할 뿐만 아니라, 투자 여건이 단기간 내 개선될 것으로 보지 않기 때문이다. 이들이 지적하는 투자여건 속에는 북한 핵문제 해결에의 장기간 소요, 핵문제 해결과정에서 김정일 체제의 지속에 따른 북한 내부개혁의 불가능에 따른 경험환경 개선의 불투명 등이 포함되어 있다.

### 3. 대북 사업에 대한 평가

#### 가. 대북 사업 자체에 대한 일반적 평가

대북 사업의 현재 상태에 대해 묻는 질문에 대한 답은 개별 기업에 따라 각각 다르게 나타나고 있다. 그러나 총체적으로는 잘 진행되고 있는 기업보다는 그렇지 못한 기업이 훨씬 많다.

**<표 3>                      대북 사업의 현 상태는?**

잘 진행되고 있다	약간의 어려움에 처해 있다	많은 어려움에 처해 있다	이미 중단된 상태다
36.7%	36.7%	16.6%	10%

당면한 대북 사업의 어려움에 대한 구체적인 질문을 했다. 우선 당면한 어려움이 과거에 비해 어떤 것인가를 묻는 질문에 대해 응답한 기업들은 대체로 긍정적인 면과 부정적인 면이 비슷한 수준의 반응을 보이고 있다.

**<표 4>      대북 사업에서 발생하는 어려움이 과거에 비해**

대체로 증가하고 있다	대체로 감소하고 있다	거의 변화가 없다
18.7%	50.0%	31.3%

어려움이 대체로 증가하고 있거나 거의 변화가 없다는 답을 하는 기업이 제시하는 이유는 실로 다양하다. 그러나 그 내용은 대체로 기업자체가 당면한 이해관계와 그대로 직결되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어 대북 사업을 추진하는 기업체간의 불협화음과 이에 대한 중재를 해줄 기관이 없다는 점, “서로 상대방의 물건은 가짜고, 자기네 물건만이 진짜라고 주장하는 일이 발생하고 있으나, 이의 확인이 이루어지지 않는다”는 점을 비롯, “정부 당국의 대북 사업에 대한 지원 미미, 정부가 북한에서 반입할 수 있는 경쟁력 있는 상품(특히 농수산물)에 대해 반입을 거의 제한하고 있는 점, 북한의 시장경제에 대한 인식 부족에 따른 어려움, 부정기선 취향으로 인한 물품 납기문제의 어려움 등을 포함하여, 물류개선이 이루어지지 않은 데 따른 납기문제의 차질, 높은 해상운임, 북한이 현금이 아닌 현물 결제방식 고수의 문제, 북한 투자설비에 대한 회계상 손실처리, 자유방북 및 통신상의 어려움 등을 들고 있다.

대북 사업의 어려움이 대체로 감소하고 있다고 답하는 기업의 경우에도 위와 같은 어려움을 똑같이 호소하고 있으나, 그 정도는 과거에 비해 대체로 감소되고 있음을 들고 있다. 어려움에 대한 구체적인 내용에 대해서는 대북 사업의 문제점을 통해 보다 구체적으로 논의할 것이다.

한편, 대북 사업이 이미 중단된 사업체의 경우 그 이유는 북한의 일방적 중단, 사업추진중 분쟁발생, 수익성 악화가 그 원인인 것으로 나타났다. 그러나 중단된 요인이 해소될 경우에는 모두 대북 사업을 재개할 의도를 가진 것으로 조사되었다.

나. 대북 사업의 수익성에 대한 평가

대북 사업의 수익성에 대해서는 63.3%가 적자상태를 면하지 못한 것으로 나타났다. 반면, 손익분기점 상태에 있거나 흑자상태에 있는 기업은 36.7%를 차지했다.

<표 5> 대북 사업이 수익성 측면에서 어떤 상태인가?

흑자상태	손익분기점 상태	적자상태
16.7%	20.0%	63.3%

적자상태의 기업을 대상으로 발생한 적자의 규모가 기업운영에 큰 부담으로 작용하고 있는가에 대한 질문에 대해서는 그렇지 않다라고 답한 업체가 73.7%에 이른다. 이들 기업은 대체로 대북 사업의 비중이 그리 크지 않은 것으로 조사되었다. 이는 대북 사업만을 전담하는 기업은 상대적으로 적은 것을 알 수 있다. 이를 도표로 나타내면 다음과 같다.

<표 6> 대북 사업의 적자가 기업운영에 큰 부담으로 작용하고 있는가?

그렇다	아니다
26.3%	73.7%

<표 7> 대북 사업이 기업 전체 사업에 차지하는 비중(매출액 기준)

10%미만	11~30%	31~70%	71~90%	100%
50%	16.7%	6.6%	16.7%	10%

적자의 원인이 어떤 것이라고 단정할 수 없으나, 대체로 북한측에 귀책 사유가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 약속한 물품의 납기지연이나 중

국산에 비한 가격경쟁력 열세와 품질저하, 반출된 제품에 대한 대금회수의 어려움이 부도로 연결된다거나, 납기 연장에 따른 바이어의 클레임 청구, 국제가격 대비 고생산 비용, 북한의 세계시장과 시세변화에의 둔감에 따른 일방적 요구 등을 들고 있다.

반면, 남한측에 귀속되는 원인으로는 반입한 물품의 판로 협소, 북한산 물품의 진위여부에 대한 소비자들의 의심, 업체간 과당경쟁, 남한내 비관 여론에 따른 북한 물품에 대한 수요부진 등이다.

북한의 귀책사유로 적자가 발생하면 대부분의 기업은 북한에 대한 손실 보상이나 배상을 청구하지 않는 경향(84.2%)을 띤다. 설혹 손실보상을 요구해도 보상을 받지 못하는 사례가 허다하다.

#### 다. 대북 사업에 대한 성공과 실패 여부 평가와 그 원인

현 상태에서 “대북 사업을 성공과 실패로 나누어 평가한다면 어떻습니까?”라는 질문에 많은 기업들은 상당히 주관적인 자세를 견지하고 있음을 알 수 있다. 비록 수익성을 창출하지 못해도 대체로 자체의 사업을 실패로 규정하지 않으려는 경향이 크다.

**<표 8> 대북 사업에 대한 성공과 실패 여부를 평가한다면?**

완전 성공	거의 성공	약간 성공	보통	약간 실패	거의 실패	완전 실패
10%	3.4%	33.3%	16.6%	20%	13.3%	3.4%

‘성공하고 있다’고 평가하는 기준으로 수익을 창출하고 있기 때문인 것으로 답한 기업은 42.8% 정도이나, 수익을 창출하지는 못했어도 수익을 창출할 수 있을 것으로 예상하고 있기 때문에(28.6%), 또는 대북 사업에 대한 경험을 획득했기 때문에(28.6%) 대북 사업을 실패로 보지 않으려는 태도를 견지하고 있는 것이다.

대북 사업에 성공하고 있다고 평가하고 있는 기업들 중에 그 요인이 어디에 있느냐는 질문에 기업들이 제시하는 답은 상당히 주의를 끈다. 이는 다름 아닌 합리적인 사업계획과 힘있는 북한 거래선과의 접촉이 그것이다. 이는 향후 대북 사업을 하려는 기업에 있어 충분히 고려해야 할 점이라고 판단된다.

<표 9>                    대북 사업이 성공한 원인은 주로 어디에 있는가?

힘있는 대북 거래선 확보	자금력	적합한 품목 선택	합리적 사업계획	시의적절한 사업추진
28.6%	14.2%	7.2%	35.8%	14.2%

반면, 대북 사업에서 성공하지 못했다고 평가하는 기업에게 그 원인을 물어보면 비교적 단순하게 “수익을 창출하지 못했기 때문”(63.6%), “향후 수익보장이 불투명하기 때문”(27.3%), “대북 사업을 포기했기 때문”(9.1%)으로 제시하고 있다.

대북 사업의 실패원인을 보다 구체적으로 파고들면 대북 사업의 어려움에 대한 원인과 마찬가지로 북한측 요인과 남한측 요인으로 대별된다. 북한측 요인으로서는 다음 두 가지가 중요하다. 첫째는 북한의 남북경협에 대한 이해부족과 둘째는 북한의 전반적인 폐쇄정책이다. 먼저 북한의 남북경협사업에 대한 이해부족은 다음과 같은 점을 지적하고 있다. 우선 북한은 경협사업이 같은 민족간의 지원으로 생각할 뿐, 남한이 추구하는 개별기업의 이익창출을 생각하고 있지 않다는 것이다. 북한은 사업을 위한 거래상담을 구체적으로 깊이 있게 이해해 협상하려는 노력이 부족하고 이해력 또한 결핍되어 있다고 보고 있다. 경제마인드가 떨어져 국제변화에도 부응하지 못할 뿐 아니라, 정책개선과 같은 변화도 거의 없어 사업추진이 어렵다는 것이다.

그 다음 북한의 폐쇄정책과 관련된 점으로는 우선 한국기업들의 자유경영활동을 보장하려는 의향이 전혀 없다는 것이다. 경제특구에 대한 정책도

일관성이 없어 개별기업에 따라 규칙이나 규정이 다르게 적용되고 있을 뿐만 아니라, 품질관리를 위해 일정기간 기술자의 체류를 불허하는 사례가 있어 기술지도 자체가 어렵다고 지적한다. 위탁가공사업의 경우만 하더라도 북한에서 이루어지는 일을 직접 눈으로 확인하기 어려워, 잘못된 공정이 계속되더라도 중단시킬 수 없으며, 기본적인 품질관리마저도 안되기 때문에 사업추진에 엄청난 어려움을 겪고 있다는 것이다. 이는 바로 북한의 폐쇄 정책 때문이라는 점을 강하게 지적하고 있다.

한편, 남한측 요인은 주로 대북 사업 추진 주체와 연결되어 있다. 무계획적이고 과도한 사업추진, 북한 실정에 대한 무지, 내수시장 판단 미스, 판매망의 미확보, 자금조달상의 어려움을 비롯, 남한 경기의 침체 등을 들고 있다.

### Ⅲ. 남북경협의 여건 및 추진과정상의 문제점

#### 1. 대북 접촉 및 의사교환

대북 사업상 필요한 대북 접촉과 의사교환을 위해 남한의 기업들은 어떻게 하는가? 대체로 해외지사를 통하거나 제3국 출장을 통해 의사를 소통시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 북경에 해외 연락사무소를 두어 그곳으로부터 전화와 팩스를 통해 연락을 취하거나, 북한의 「민족경제연합회」 북경대표부와 직접 연락을 취하는 기업도 있다. 남한에서 제3국을 거쳐 직접, 전화나 팩스를 이용하거나 이메일을 이용하여 의사를 소통하는 경우는 전체 기업의 4분의 1 정도다.

북한과 의사소통의 상대는 주로 북한대외경제기구인 민경련 대표부(56.6%)다. 이에 반해 북한내 파트너와 직접하거나(26.7%), 제3국 중개인과 추진하는 경우(6.7%)는 비교적 드물다. 이렇게 볼 때, 대북 사업을 하는 기업은 사업추진을 위해 대부분 지속적으로 대화할 수 있는 통로는 갖추어

놓고 있는 편이라고 할 수 있다(96.6%). 그러나 그와 같은 대화통로를 확보하는 데는 비교적 장시간이 소요됨을 알 수 있다. 물론, 사업계약체결과 함께 바로 확보하는 경우도 있다. 그러나 길게는 2~3년이 소요되는 경우도 있었으며, 평균적으로 1년 정도 걸린 경우가 허다하다. 사업추진이 사업 파트너로 누구를 선정하느냐에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에, 단기간 내 지속적인 대화채널을 구할 수 있는 여건이 필요한 것으로 판단된다.

의사소통 대상을 확보하는 데 대부분의 기업은 다음과 같은 애로사항을 갖고 있다. 첫째, 누가 북한의 책임자이고 사업의 주체인지 확인하기 어렵고 판단할 수 있는 기준도 없다는 점이다. 둘째, 북한 파트너의 적대적 시각, 국제상거래에 대한 무지, 접촉자체의 어려움이나 사업현장에 대한 접근 불가 등도 애로사항으로 지적하고 있다. 셋째, 직접적인 대화가 아닌 북경 소재 민경련을 통한 간접대화이기 때문에 전달하는 내용이 제대로 전해지지 않는 경우가 허다하다는 점이다. 그리고 북경이나 단둥대표부와 연결이 불가능해지면 의사를 전달 방법이 전혀 없다는 점도 큰 문제로 지적하고 있다. 그리고 의사소통에는 많은 비용과 노력이 수반된다.

이런 점에서 볼 때, 북한 사업 파트너와 직접 의사소통을 할 수 있는 채널 구축이 절대적으로 필요하다. 이는 향후 경험 활성화를 위해 반드시 확보해야 할 사안인 것으로 판단된다. 이를 위해서는 개선사항을 정부 차원에서 북한에 요구하는 조치가 필요하다.

**<표 10>    북한 사업자와 사업을 위한 상담시 가장 큰 문제점은?**

전문성 결여	의사결정지연	불합리한 요구	자본주의시장경제에 대한 이해부족	기    타
3.4%	13.4%	6.6%	70.0%	6.6%

사업 추진을 위해 북한과의 의사소통은 대부분 1주에 1~2차례 이루어지거나(33.3%) 매일 이루어지는 곳도 있다(10%). 아무래도 잦은 의사소통을

가질수록 대북 사업이 원하는 방향으로 진행될 수 있지만 이를 위한 비용과 노력이 만만찮다. 그러면서도 북한을 막상 접촉하여 상담을 하게 되면 그들에게 자본주의시장경제를 이해시키는 것이 가장 큰 문제점임을 지적하고 있다.

북한과의 의사소통 및 정보교환을 위한 남한 당국의 접촉 승인을 받는 데 걸리는 시간도 예상외로 오래 걸린다.

**<표 11> 대북한 접촉을 위한 당국의 접촉 승인 소요 기간**

7일 정도	10일 정도	15일 정도	15일 이상
35.8%	7.2%	39.2%	17.8%

북한과 건분을 주고받을 때는 주로 제3국을 이용하고 있다. 즉, 제3국이 경유한 배송업체를 이용(23.4%)하거나, 제3자를 통한 인편(26.6%), 제3국에서 직접 만나 전달(23.4%)받는다. 이와 같은 제3국 경유는 남북이 합의한 직교역 체제를 적용함으로써 그 비효율성을 제거해 나가야 할 것이다.

## 2. 방 북

대북 사업을 위해 남한의 기업들은 방북의 기회가 그리 많지 않다. 이는 1회 방문시 1인당 1천만원 정도의 비용이 들기 때문이기도 하지만, 자유롭게 방북할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않는 것이 더 큰 원인이다. 심지어 1년에 1회 방북하거나, 사업 개시 후 전혀 방북이 이루어지지 않는 곳도 더러 있다.

**<표 12> 대북 사업을 위한 방북의 빈도는?**

월 1회 정도	분기 1회 정도	반기 1회 정도	연 1회 정도	전혀 미방북
16.7%	23.3%	16.7%	33.3%	10.0%

북한 방문시 초청장 확보에 걸리는 시간은 대개 2주(29.6%)에서 4주 이내 또는 그 이상(59.2%) 걸리는 것으로 나타난다. 신속한 초청장 처리가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 방북을 결정한 후 성사되기까지 걸리는 시간은 최소 2주(23%)에서 4주 또는 그 이상(77.0%)이 대부분이다.

방북과 관련 북한으로부터 부당한 요구를 받은 적이 있는가라는 질문에 일반적인 예상과는 달리 대부분의 기업(80%)은 없었던 것으로 답하고 있다. 그러나 부당한 요구를 받았던 기업도 20%나 달했다. 부당한 요구의 형태는 옷돈 성격의 계약이행 보증대금을 요구한다든지, 무리한 경제적 지원을 요청하는 것을 비롯, 방북시 북한 현지에서 이동할 수 있는 소형 차량이나 컴퓨터 등을 요구한 것 등이다. 그리고 그와 같은 북한의 요구가 대북 사업 추진 기업 모두에게 상당한 부담을 주었던 것으로 평가하고 있다.

### 3. 사업개시 및 대북 사업협상

북한과 사업을 개시할 당시 겪는 어려움을 아는 것은 대단히 중요하다. 그래야만 대북 사업의 시행착오를 막을 수 있기 때문이다.

대북 사업체는 일반적으로 여러 어려움에 직면해 있다. 사업 개시전 북한으로부터의 현물투자나 선금 요구를 비롯하여, 전문직 종사자가 아닌 일반인과의 접촉하는 경우가 많기 때문에 기술적인 문제를 논의하기가 어렵다. 또한 사업 과정에서 운송수단, 대금결제수단, 통신수단이 제대로 갖춰져 있지 않아 엄청난 어려움을 겪는 경우가 많다. 따라서 생산에 있어 상품의 질을 제대로 확보할 수 없는 상황에 직면하게 된다. 그 뿐만 아니다. 항시 연락체제가 갖추어져 있지 않아 사업추진에 대한 경과를 알 수 없다. 북한은 사업을 위한 방북이 채 이루어지기도 전에 설비 등을 먼저 투자하라는 요구도 많이 한다. 즉, 정상적인 비즈니스 관계가 성립하기도 전에 “그냥 빨리 투자나 많이 해라”는 식으로 남한의 사업 파트너를 대하는 경우가 허다하다. 이는 방북해서 여러 가지 약속을 하고 간 후 지키지 않아도 설비는 남는다는 생각에 그런 요구를 하는 경향이 있는 것으로 분석된다. 그 밖에도

한번 결정된 기술적 사항이 시장 상황의 변화에 따라 변경이 이루어져야 하나, 이것이 반영되기가 거의 불가능하다는 점이다. 이는 국제감각이 부족하여 투자아이템에 대한 중요성을 인식하지 못하고 있는 데서, 또한 북한 담당자들이 상부로부터 지시를 받으면 그 이외의 다른 결정이나 논의는 할 수 없는 데서 비롯된다고 볼 수 있다.

#### 4. 물류, 생산, 임금, 납기, 세관, 대금결제 문제

##### 가. 물 류

물류비가 전체 대북 사업, 특히 교역사업에서 차지하는 비중이 어느 정도이며, 얼마나 중요한 역할을 차지하는가에 대한 질문에 대한 답은 기업에 따라 또한 취급하는 품목에 따라 각각 다르게 나타나고 있다. 적게는 5%에서 많게는 50%까지 심한 편차를 보였다. 그러나 전체적으로 볼 때 물류비는 사업추진에 있어 상당히 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 경우에 따라서는 전체 교역사업에 있어 물류 문제가 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로, 즉 물류비가 그대로 가격경쟁력을 좌우하며, 수익성에 큰 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이보다 더 큰 문제로 지적되는 것은 대북 물류가 계획된 일자를 지키지 않는 것을 들 수 있다. 사실 남북간 해상운송은 북한의 물류 여건이 전반적으로 열악하여 물류운수의 효율성이 보장되지 못하고 있다.<sup>2)</sup> 물동량 부족으로 선박 일정이 자주 변경되고 물자가 많은 경우에는 하역이 늦어지는 경우가 허다하다. 항만에서의 하역장비와 생산공장까지의 도로사정이 열악하여 원·부자재의 파손이 우려될 뿐만 아니라, 남포에서 평양 생산공장까지 평균적으로 4~5일 정도 소요된다. 여기

2) 2000년 당시 항만하역능력은 북한이 3,501만톤, 남한이 4억1,625만톤으로 북한의 하역능력은 남한의 10%에도 못 미치는 수준. 북한의 무역항 대부분은 컨테이너 하역장비를 갖추지 않고 있어 신형 컨테이너선을 이용하기 어려울 뿐만 아니라 최대접안능력도 1만~2만 톤 수준에 불과하고, 전반적으로 항만시설이 노후화되어 있고 항만내 화물처리장비도 고장이 잦다. 원료 수송 중심의 무역으로 인해 일반잡화처리 시설이 제대로 구비되지 않아 선적 및 하역을 주로 인력에 의존하고 있다.

에다 북한 세관에서 검사 등을 이유로 통관을 지연하는 사례가 빈번하게 발생한다. 따라서 높은 물류비용에도 불구하고 중국으로 물자를 보낸 다음, 철도를 이용해 북한으로 수송하기도 한다.

<표 13> 남북한 선박운항 현황

항 로	인천-남포	부산-나진
항로거리	220mile	450mile
선박회사	국양해운(주)	(주)동룡해운
운항시간	24시간	45시간
운 입	700~800달러/20FT	850달러/20FT 1,400달러/20FT
총선박량(왕복)	200TEU	7,200TEU
총물동량(왕복)	80,100TEU	3,000TEU
선 적 율	평균 25%	평균 42%
운항소요일(항차)	7일(4항차/월)	10일(3항차/월)
적정운항일수	4~5일	7일
평균체선기간	2~3일	3일
북한항 항비	20,000달러	9,000달러
컨테이너 임대료	2.0~3.0달러/일	
컨테이너 회수기일	평균 60일	
용 선 료	4,000~5,000달러/일	2,400달러/일

자료: 자체작성

물자 수송의 비효율성은 비용면에서 손실을 발생시켜 원가상승의 요인이 되고 있다. 남북간 수송료가 제3국 수송료에 비해 3배 이상 비싸 기업들의 대북사업 진출 초기의사결정에 큰 제약요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 또한 북한행 부정기 화물은 부두에서 멀리 떨어진 컨테이너 야드를 사용하기 때문에 추가 운반비용이 소요되며, 기업이 직접 컨테이너를 구매해서 사용하고 있어 이에 따른 추가 비용도 발생한다. 여기에다 국내 물류비까지

3) 인천-남포간의 컨테이너 운송비용을 경쟁관계에 있는 중국의 천진과 인천간 선박운임은 400~600달러 정도다.

포함할 경우 국내의 외주 생산단가보다 더 많은 비용이 발생하고 있다. 과다한 물류비는 대부분 교역업체들의 생산원가에 전가되어 섬유류 위탁가공의 경우 생산원가의 약 40%, 판매가격의 10~15%를 차지하여 무관세 효과를 상쇄하고 있다.

하역시설의 부족과 잦은 고장은 일일이 인부들에 의해 하역이 이루어지게 하는 상황을 발생시킨다. 많은 양이 동시에 움직일 때에는 현장에서 분리작업을 하는 데만 12시간이 걸린다. 북한 최대의 항만인 남포항도 하역장비가 취약하고 갑문에서의 대기시간이 상당히 길다. 특히 기상이 악화될 경우에는 어려움이 더욱 가중된다. 그 뿐만 아니라 서해교전이나 남한 인사의 김위원장에 대한 비난 발언 등과 같은 일이 발생할 경우에는 북한이 일방적으로 선적을 거부하거나 운송이 중지되는 문제가 발생하는 것도 큰 문제로 제기되고 있다.

#### 나. 가격결정

교역 및 생산물품에 대한 가격결정은 특히 위탁가공을 하는 업체에 있어 대단히 중요한 역할을 한다. 일반적으로 대북 사업을 하는 기업들은 가격결정에 있어서의 어려움을 호소하고 있다. 먼저, 생산 물품의 가격이 국제가격을 기준으로 결정되고 있는가에 대한 질문에 대북 경협기업들은 국제가격을 참고하지만 대부분 상호 협의과정을 통해 결정되는 경우가 많음을 지적하고 있다. 즉, 가격이 북한의 생산성이나 노동자 임금이 기준이 아니라 상호협약에 의해 결정되는 경우가 대부분이다. 그 밖에도 북한이 자체로 가격을 결정하는 경우도 많은데, 이 경우에는 간단하게 가공할 수 있는지의 여부, 즉 공정이 많은지의 여부가 결정의 기준이 된다고 한다.

가격결정상의 어려움을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 가격에 대한 정확한 개념이 없기 때문에 터무니없는 요구를 하는 경우가 많다는 것이다. 선례가 없다는 문제점과 기준이 애매모호한 점 등 때문에 부르는 가격이 다르며, 북한이 상품의 질에 관계없이 높은 가격만을

고집하는 점도 문제점으로 지적된다. 비록 국제가격 기준으로 가격을 결정하는데 동의해도 실제 투자가 이루어지고 사업이 진행되기 시작하면, 부당한 요구를 하고, 그와 같은 요구를 끝까지 고집하는 경우가 많다는 것이다.

둘째, 품질 수준이나 브랜드 가치를 고려하지 않는 점이다. 제3국 물품과 단순 비교해서 가격을 책정하거나 가격에 대한 정보 없이 터무니없이 높은 가격을 요구하는 경우도 많다.

셋째, 상황 변동을 가격에 반영하기가 어렵다는 점이다. 납기 지연에 따른 손실을 가격에 반영할 수 있어야 하나, 그렇게 하기가 거의 불가능하다. 이와 마찬가지로 국제가격의 변동 요인을 반영할 가능성도 거의 없다. 또한 한번 정해진 가격은 시간이 지나 경쟁력이 떨어져도 내리기가 어렵다.

넷째, 북한은 하나의 창구를 통해 가격을 결정하는 반면, 남한측에서는 품목에 따라 여러 개의 업체가 경쟁하는 경우가 있어 가격 결정권이 매우 제한되어 있기도 하다.

#### 다. 납기

물품의 납기는 그런대로 지켜지고 있다고 볼 수 있다.

**<표 14>                      물품의 납기는 잘 지켜지고 있는가?**

그렇다	아니다
59.2%	40.8%

납기가 잘 지켜지지 않는 이유는 다음과 같이 몇 가지로 정리된다. 첫째, 사회주의 체제에 익숙해진 만성적 잠재적 습관에서 오는 신뢰성 및 책임감 결여, 둘째, 열악한 물류시스템과 프로페셔널리즘의 부재, 자재불량 및 생산지연, 운항과정과 통관 및 전략 부문에서의 문제를 비롯하여, 셋째, 상부의 지시에 따라 다른 제품을 먼저 생산함으로써 생산일정을 엄수하지 못하는

경우, 넷째, 오더를 과다하게 내리거나 갑자기 오더를 내릴 경우, 북한은 이를 거절하지 않고 무조건 받아들이나 책임을 지지 못하는 상황을 발생시키는 경우가 그것이다. 따라서 납기 설정에 여유를 갖고 대처하되, 납기 지연이 예상될 경우에는 신속히 대처해야 한다. 클레임으로 연결시킬 경우에는 사전에 이에 대한 계약을 명확히 할 필요가 있다.

#### 라. 대금결제 및 회수

대북 사업에 있어 대금결제는 현금결제를 비롯, 여러 가지 방법이 사용되고 있는 데 주로 제3국을 통한 결제가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 반입의 경우에는 주로 제3국(주로 중국)의 북한 구좌(민경련 대표부)로 T/T 송금하나, 반출의 경우에는 단둥이나 북경 등지에서 직접 현금을 받거나, 제3국의 계좌를 이용하여 받기도 하는데, 이 경우 수수료가 매우 비싼 것이 흠이다. 아주 드문 경우이나 barter trade를 하는 경우도 있다. 대금 회수시 현금결제가 곤란할 경우, 북한은 대물 상환을 하려는 경우가 있다.

송금 및 대금 회수에 있어 중요한 문제점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 남북 직접적인 금융결제수단이 부재하다는 점이다. 남한측이 북한에 송금하는 데는 큰 문제가 없으나, 대금 회수시에는 현금을 받는 것이 다반수다. 그러나 금액이 클 경우 중국 등 제3국으로부터 반입해 오는 자체가 대단히 번거롭고 위험하기까지 하다. 둘째, 북한측이 일방적으로 클레임을 걸 경우에는 대금 회수가 난망하다는 점이다. 셋째, 통신상의 문제로 대금결제에 대한 확인이 즉시 이루어지지 못하는 점도 중요한 애로사항의 하나다.

송금문제와 관련된 제도적 보완 장치로는 정부가 지정 은행을 통해 상호 결제가 이루어질 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이다. 즉, 남북한간 결제은행을 개설, 상호 금융결제를 할 수 있도록 해야 한다. 이는 남북한간 신용장을 통한 결제방식의 채택과 청산결제로 이어질 수 있는 바탕이 될 수 있을 것이다.

## IV. 남북경협 활성화와 대북 사업 성공을 위한 방안

설문조사를 통해 인식할 수 있는 것은 남북경협이 남한과 법과 체제가 다른 북한을 대상으로 하는 사업이기 때문에 남북경협에 임하는 남한의 기업들이 사업추진을 위해 일반적으로 겪는 어려움보다 훨씬 다른 차원의 어려움을 겪게 된다. 따라서 대북 사업에 임하는 기업이나 이를 관리·감독하는 정부는 이 점을 감안하여 사업을 추진하고 관리해야 할 것이다.

### 1. 기업차원: 경협사업의 안정성 확보가 최우선이다.

현 상태에서는 경협의 활성화보다는 경협사업의 안전성 확보가 더 시급하다. 안전이 확보되어야 경협의 활성화를 도모할 수 있다. 대북 사업은 전반적으로 투명성이 부족한 가운데 진행되는 사업이다. 따라서 매사에 충분히 확인하고 검토해야 한다. 사업이 불투명하기 때문에 언제라도 일어날 수 있는 사고에도 대비해야 한다.

첫째, 사업계약, 반출입, 내수판매 등 사업전반에 걸쳐 발생할 수 있는 위험요소에 대해 정확하게 이해하고 사업이 수익을 낼 수 있는지를 거듭 검토하고 확인하는 등, 사전에 충분한 준비를 할 필요가 있다. 예를 들어 계약서는 반드시 우리 쪽에서 작성하여 제시하고, 오더를 내릴 때는 납기에 충분한 여유를 두고 내려야 북한측에서 납기를 지키지 않을 때를 대비할 수 있다. 대북 사업 시작전 영업 구축망을 잘 활용하고 충분한 판로를 개척, 생산된 제품을 정상적으로 소비할 수 있는 체제를 만드는 것이 중요하다. 또한 대북 사업을 단계별로 접근, 먼저 소규모 시범사업을 거친 후, 본 사업에 임하는 것이 바람직하다. 목표는 크게 세우되, 시행은 작은 규모로 시작하는 것이 실패에 대한 대비를 할 수 있다.

둘째, 무엇보다도 신뢰성이 있는 북한내 사업 파트너를 확보하는 것이 필수적이다. 가능한 한 책임 있고 지위가 있는 상대방을 만나는 것이 중요하다. 북측 파트너가 누구냐에 따라 사업이 원활히 진행될 수도 있고 어려울

수도 있기 때문이다. 그리고 이들과의 연락체계가 가동될 수 있도록 해야 한다. 아직 남북한간 직교역 사무소가 마련되지 않은 상태에서는 제3국 연락사무소를 확보하는 것이 여러 가지로 유리할 것이다.

셋째, 경협사업 추진 및 대북한 정보를 최대한 확보해야 한다. 계획하고 추진하는 사업에 대한 전문성을 가지고 정보를 수집하는 한편, 시장경제에 어두운 북한측에 필요 정보를 제공하는 등, 합리적인 사업을 진행하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 대북 사업을 하고 있는 기업들의 소개나 컨설팅을 통해 조언을 구하고, 많은 시행착오를 거친 기업들의 조언을 받는 것이 유리하다.

넷째, 대북 사업의 아이টে를 선정하는 것도 중요하다. 업종을 선택할 때에는 여러 내용들을 살펴보고 검토하여 가장 적합한 것으로 결정해야 할 것이다. 북한 내에서 원·부자재를 구할 수 있거나 물류비가 적게 드는 아이টে를 선정하는 것을 우선적으로 고려하는 것이 좋을 것이다. N기업의 경우에는 위험성이 적고 기술력이 중요한 것으로 아이টে를 선정한 후 설비를 투자하고 사업을 진행하는 과정에서 기술력을 전부 주지 않았기 때문에, 사업을 주도할 수 있었다.

다섯째, 경협사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 대북한 접촉시 각별한 유의가 필요하다. 북한 책임자나 일반 노동자들을 대할 때는 겸손하고 우호적이며 진솔한 자세로 임해야 한다. 북한에 대해 경제적인 지원을 해 준다는 우월 의식을 가지거나 그들을 무시하는 태도로 대하면 안된다. 북한 동포들을 돕는다는 등의 이상적인 인식을 가지고 접근할 경우에는 더욱 더 큰 북한 요구에 부딪히게 될 가능성이 있다. 북한 체제를 열린 마음으로 이해할 수 있어야 한다. 사업적인 논의만 하되, 정치적인 이야기는 함구하는 것이 바람직하다. 북한도 많은 한국 업체를 상대하여 왔으며 그들 나름대로 한국의 사업자를 평가한다. 여기서 가장 엄격한 판단의 기준이 되는 것이 “신심”을 가지고 있는가 하는 점이다. 그들이 사업 상대자로 신뢰를 나눌 수 있는 기업은 자금이 풍부하거나 화려한 사업계획과 전망을 제시하는 기업이라기보다는 작지만 확고한 의지로 꾸준히 사업을 추진하는, 다시 말해

“신심”이 있는 기업이다. 신심을 지키는 가장 기본적인 원칙은 북측과의 협상에 있어 이행 가능한 약속을 하고 일단 약속을 하면 지켜야 하는 것이다.

이런 점에서 볼 때 대북 사업에 있어서는 무엇보다도 북한 사람들에 대한 인간적인 관계설정이 중요하다. 할 말은 당당하게 말하고 행동하면서도 인간적인 만남을 만들어내야 할 것이다. 줄 것은 주고받을 것은 받는다는 명확한 사업원칙을 지키는 것이 중요하다. 또한 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 정확한 정보를 습득하고 협상에 임할 때는 통계와 논리적인 근거를 가지고 설명한다면 북한으로부터 상당한 협조를 얻어낼 수 있을 것이다. 다른 나라들의 상황과 비교분석을 통해 사업에 대한 타당성을 가지고 북한측에 이익이 된다는 것을 설득해 낼 수 있다면 북한에게 끌려 다니지 않고 협상에 임할 수 있다.

여섯째, 북한 사업 파트너에게 최대한 자세하고 명확하게 사업내용을 주지시킬 필요가 있다. 예를 들어 의류 임가공의 경우 옷본이나 간단한 설명서만 보내지 말고 원하는 완성본과 똑같이 옷을 샘플로 만들어 보내는 것이 옷이 잘못되어 도착하는 일을 막을 수 있다. 마찬가지로 사업 도중에 발생할 수 있는 사고와 문제에 대해서도 클레임을 제기할 수 있음을 분명하게 할 필요가 있다. 대북 사업의 기업들은 대부분 제품이 잘못되어 도착해도 클레임을 걸거나 문제시 할 엄두를 내지 못하는 경우가 많다. 납기가 지켜지지 않았거나 북한측에서 중요한 약속을 어겨서 사업상 손해가 생기고, 문제가 발생했을 경우에는 과감하게 문제를 제기하고 함께 해결할 것을 요구해야 할 것이다.

일곱째, 북한 책임자와 노동자에게 되도록 철저한 기술교육을 해야 한다. 북한 노동자들은 시키는 대로는 잘하는 편이지만, 생산경험이 없어 문제해결의 능력이 부족하다. 특히, 설비 고장, 수리에 대한 기술교육이 철저히 이루어지도록 함으로써 문제가 생겼을 때 공장 라인이 멈추는 일을 최대한 막아야 할 것이다. 물론, 북한은 교육을 통한 간섭을 싫어하고 “자본주의 식으로 하지마라”는 요구를 하는 경우도 많다. 이와 같은 경우 교육추진에 대해서는 단호하게 대처하되, 그것이 상대방에게 이익이 된다는 점을 최대한

부각, 설득할 수 있도록 해야 할 것이다. 사업의 타당성과 장기적인 비전을 가지고 명확한 자료를 준비하여 꾸준히 설득해야 할 것이다. 북한에 대한 자본주의 시장경제 교육을 위해서는 거시적인 차원에서 정부가 북한 경제 시찰단을 초청, 남한의 산업시설을 보여주는 방법도 효과적일 것으로 판단된다.

여덟째, 자금력의 확보도 중요하다. 대북 사업에는 지속적으로 투자해야 하는 상황이 발생하기 쉽다. 이를 대비해 충분한 자금력이 뒷받침되어야 한다. 대북 사업에서 적게 투자하여 큰 이익을 볼 수 있기는 어렵다. 따라서 자금력이 뒤따라 주지 않는다면 대북 사업을 재고해 보아야 할 것이다. 특히, 중소기업이 국내에서 사정이 안좋은 상태를 벗어나기 위해 생산비용이 저렴하고 언어가 통한다는 등의 단순한 이유로 대북 사업을 추진하는 것은 바람직하지 않다는 점을 명심해야 할 것이다. 적어도 4~5년 이내 수익성을 기대할 수 없을 것이라는 각오가 필요하다.

## 2. 정부차원

### 가. 경협 사업의 현 장애요인 극복

현재 가로막고 있는 경협의 장애요인을 되도록 조속히 극복해야 한다. 남북경협 추진상 가장 문제가 되는 점은 ①상담을 진행하는 데 있어서의 의사소통문제, ②자유로운 입출국 보장에 관한 문제, ③열악한 물류시스템과 고물류비와 관련된 문제, ④남북간 운용되는 금융시스템이 부재하다는 점 등 여러 가지다.

이런 점에서 정부 당국으로서 북한 당국과 협상을 통해 확보해야 할 점은 남북경협이 시장경쟁에 입각해 이루어질 수 있는 제도적인 장치를 조속히 마련하는 것이다. 대북 사업을 하는 기업들은 남북한이 발효한 4대 경협합의서의 후속조치로서 통행 및 통신 합의서 채택과 시행을 가장 시급한 과제로 설정하고 있다.

&lt;표 15&gt; 4대 경험 합의서의 후속조치로 가장 시급한 과제는?

통행 및 통행 합의서 채택	청산결제 품목 및 한도시행	상사중재기구 설립 및 운영	교역 및 투자 손실보전책 강구	대북 투자자산 담보인정	기타
56.6%	3.4%	0.0%	20.0%	13.3%	6.7%

한편, 대북 사업이 성공하기 위해 북한의 파트너가 가장 먼저 해결해 주어야 할 조치로는 남한 사업자의 자유로운 방문보장(70%)을 들고 있다. 그러나 현 여건상 경험사업을 위한 자유로운 북한 방문이나 접촉이 당장 이루어지기 어렵다면, 적어도 경제활동의 협상창구를 언제든지 가질 수 있는 통로만이라도 조속히 확보해야 할 것이다. 이런 점에서 개성공단내 경험사무소를 설치, 경험상담을 위한 전용창구로 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이와 같은 정부차원의 제도적 장치마련은 결국 남북한간 합의한 직교역 체제의 조속한 시행과 연결된다고 볼 수 있다.

직교역은 교역과 관련된 제반사항(교역상담부터 대금결제까지)을 제3국의 중개없이 남북한이 직접적인 당사자가 되어 처리하는 것을 의미한다. 물품의 반출입시 선하증권상의 최종목적지와 제품의 원산지로 남한과 북한이 명시되는 것을 상호 인정하여 교역하는 것이다. 남북한은 이미 제6차 남북경제협력추진위원회 2차 전체회의(2003.8.28)를 통해 상품 및 임가공 거래를 직접거래 방식으로 확대·전환하기로 합의하고 중소기업 협의창구를 개설하기로 했다. 직교역은 남북한이 상대방을 사실상 공식적인 교역상대국으로 인정하는 행위다. 지금까지 북한이 남한을 공식적인 교역상대국으로 인정하지 않았던 점을 고려할 때, 직교역 확대합의는 북한의 변화를 감지할 수 있는 부분이다. 직교역을 통해 제3국 중개인을 통한 「간접교역」 방식에서 「직접교역」 방식으로 전환되는 기반이 마련됨으로써 교역상의 비효율적 거래행위(의사소통, 클레임 제기, 대금결제상의 불편, 거래 성사의 시간 및 비용부담 등)가 크게 해소될 수 있다. 또한 상거래에 대한 직접적 의사전달 통로가 확보됨으로써 남북교역 활성화에 크게 기여할 수 있을 것

이다. 그 뿐만 아니다. 원산지확인에 대한 합의가 이루어짐으로써 이중서류작성과 간접적인 대금결제 등의 비효율을 해소할 수 있으며, 제3국 물품의 위장반입 가능성도 배제할 수 있다. 직교역 확대는 결과적으로 북한 경제의 회생과 발전, 대북 교역과 협력사업에 참여하고 있는 남한 기업의 권익과 수익성 확보에도 크게 기여할 것으로 판단된다.

직교역 체제를 활성화하기 위해서는 교역 관련 물적 지원체제와 제도적 차원의 지원체제를 확보해야 할 것이다. 물적 지원체제 확보를 위해서는 남북 당사자간 교역의 직접계약체결을 위한 협의창구 설치, 남북한간의 우편·통신 연결, 육·해상 직접수송 및 물류 문제의 해소 등이 주 고려 대상이다. 제도적 측면에서는 직거래 대상품목 및 범위결정, 원산지 확인, 직접적인 대금결제방식의 마련, 교류·협력 관련 분쟁조정을 비롯해, 직교역 체제 도입에 따른 국제무역기구(WTO)의 제소를 받게 될 가능성에 대한 대비책 마련 등을 들 수 있다.

#### 나. 경협사업의 활성화를 위한 정부 차원의 조치

설문조사 대상업체들은 남북경협의 활성화를 위한 정부차원의 과제 중 남북한간 철도도로 연결 등 북한내 사회간접시설의 확충을 비롯하여, 남북 협력기금을 통한 대북 사업업체에 대한 지원을 비중있게 다루고 있다.

**<표 16> 남북 경제협력 활성화를 위한 최우선적 과제는?**

경협4대 합의서 후속조치	남북육로연결 및 항만시설개선	전용공단조성 및 활성화	남북협력기금 등 정부지원확대	기타
13.4%	30.0%	6.7%	26.6%	23.3%

체제가 전혀 다른 북한을 대상으로 사업을 추진하는 기업에게 정부차원의 지원은 큰 힘이 된다. 남북관계의 실질적인 관계개선과 동질성 확보가 기업의 경협사업을 통해 이루어질 수 있음을 감안할 때, 기업에 대한 정부

차원의 지원은 어쩌면 당연한 것이라고 할 수 있다. 대북 사업을 추진하는 기업에 지원을 많이 하면 많은 기업체가 남북경협에 관심을 기울일 것이며, 이는 곧 경협 활성화로 연결될 것이다. 정부는 대북 사업 추진 주체에 대한 지원논리와 명분을 계속적으로 개발, 현실적 지원조치를 마련해야 할 필요가 있다.

경협 확대는 통일을 위한 출발점이다. 이는 교류협력을 통해 남북연합을 만들고, 통일국가에 이르려는 우리의 통일 방안에 잘 명시되어 있다. 따라서 경협을 활성화하면 할수록 통일은 그만큼 앞당겨진다.

#### 다. 대외적 환경조성

남북경협 활성화를 위한 대외적 환경조성을 위해서는 남북관계개선과 북한 내부의 개혁과 대외개방, 남북 경협사업에 대한 북한 자세의 개선 등으로 나타났다.

<표 17>      대북 사업의 활성화를 위한 조건으로 중요한 것은?

남북관계개선	북한의 개혁·개방	대북사업에 대한 북한의 자세개선	대북 사업에 대한 제도적 개선	북핵 해결 및 북미관계개선
6.7%	40.0%	30.0%	16.6%	6.7%

북한의 개혁·개방은 결국 북한이 자유경제체제를 이해하고 국제적 관행을 수용함으로써 남한 경협기업의 경제활동을 보장하는 것으로 귀결될 것이다. 이는 남한의 사업자들이 북한을 자유롭게 현장 방문할 수 있고, 품질관리도 훨씬 자유롭게 일정기간 기술자의 상주가 보장되고 더 나아가서는 독립적인 의사결정권이 있는 사기업이 북한지역에 출현하는 것을 의미하는 것이다. 이와 같은 방향으로의 북한 개방이 이루어지지 않고서는 남북경협은 활성화되기 어렵다. 북한의 개혁이 수반될 때만이 투자사업을 할 수 있는 기회가 만들어질 것이기 때문이다.

## V. 결론: 돈을 쓰는 경험에서 돈을 버는 경험으로

본 연구와 관련된 설문조사를 진행하면서 느낀 점은 다음과 같다.

첫째는 남북 경협 추진상의 제약이 남북경협에 임하는 기업에게 예상외로 큰 부담으로 작용하고 있다는 것이다. 어쩌면 남북 경제협력에 있어 가장 기본적인 문제가 해결되지 않고 있다는 느낌을 받게 된다. 그 중에서도 가장 문제가 되고 또 시급히 개선해야 할 점은 사업 추진을 위한 보다 자유로운 남북한간 통신과 통행 및 방문이다. 모든 경협기업들은 바로 이 문제에 발목이 잡혀 있다. 바로 이 점 때문에 사업의 불확실성과 불안정성이 경협사업에 지배하고 있다고 보여진다.

두 번째로 많은 기업들은 남북경협에 있어 많은 어려움과 제약에도 불구하고 사업을 추진하고는 싶은 생각은 가지고 있다는 점이다. 그들은 당면하고 있는 어려움과 제약을 정부가 해결해 주기를 원하고 있다. 그 속에는 재정적인 지원이 큰 몫으로 작용하고 있다. 대북 사업체들은 하나같이 현재와 같은 ‘폐쇄적 지원’보다는 보다 개방되고 과감한 정부의 지원이 이루어졌으면 한다. 심지어 정부 차원의 직접적인 대북 지원보다는 경협업체를 통한 대북한 간접지원이 오히려 북한의 성장기반을 다지는 데 훨씬 효율적일 수 있다는 지적을 하고 있다. 그들의 대부분은 대북 교역 기업이 국제교역을 하는 것보다 훨씬 더 까다롭고, 대북 경협을 하는 기업이 남한내 대북 사업을 하지 않는 일반기업보다 기업지원 및 배려 차원에서 오히려 역차별을 받고 있다고 믿고 있다. 남북관계 개선을 위해 정부가 대북 진출을 독려하면서도, 기업체의 표현을 빌어 말하자면 ‘사지에 보내면서’도, 정작 지원 면에서 상당히 인색한 점을 못마땅해 하고 있다. 물론, 남북한이 당면한 현실을 인식하고, 북한이라는 체제가 남한과 전혀 다르기 때문에 여러 가지 규제적 요소가 존재해야 하는 것은 이해할 수 있지만, 정부 스스로 강조하고 있는 정경분리의 원칙을 강력하게 적용하고, 협력사업에 대한 규제보다는 방향으로의 법 적용이 이루어져야 할 것으로 믿고 있다. 예를 들어 북한에 투자하는 건물이나 기계 등 시설물에 대해서는 정부가 과감하게

남북협력기금을 통해 자금을 융자해 주기를 바라고 있는가하면, 북한에 투자한 시설물이 회계처리상 손실이 아닌, 당당한 자산으로서 처리될 수 있는 환경조성을 정부가 해주었으면 한다.

세 번째로 대북 경협기업체의 대정부 인식이 개선될 수 있는 노력이 있어야 할 것이라는 점이다. 통일부에 대한 대북 사업을 추진 업체들의 공통된 인식은 통일부가 정치·군사적인 관계개선, 북한의 변화를 포함해서 각종 이벤트성 사회문화협력사업에는 상당히 적극적이지만, 정작 대북 협력사업의 주체인 기업에 대해서는 비적극적이며 인색하다는 것이다. 혹자는 “통일부가 통일을 지향하는 곳이라기보다는 통일을 막는 부서,” 또는 “투자지원에 인색하고 정치적으로 눈치 보기에 급급해 하고 있는 부서”라고 혹평하고 있다. 개성공단건설에 엄청난 자금을 집중하여 추진하는 것도 중요하지만, 개성공단에 들어가지 않고 더 어려운 지역과 환경에서 사업을 하는 기업도 챙겨주기를 원하고 있다. 대북 경협사업을 위해 통일부 담당자와 얼굴을 익히고, 사업에 대한 시작과 경과, 문제점을 논의해서 의사가 소통될 만 하면 정부부서의 담당자가 바뀌는 바람에 내실있는 대북 사업의 추진을 위한 정부와 기업간의 신뢰가 쌓여지지 않는다는 것이다. 담당자가 바뀌면 모든 것을 또다시 새롭게 시작하지 않으면 안되는 상황에 직면하기 때문이다. 보직의 변경이 다반사이며 또 필요한 일이긴 하지만 업무는 그럴수록 시스템화되어야 하는데 그렇지 못하다는 이야기를 한다. 물론, 통일부는 다른 부처보다는 훨씬 낫다는 이야기도 곁들이기는 한다. 이런 점에서 통일부는 전문기관에 대해 용역을 의뢰해 충분한 조사와 함께 남북교류협력법 개정을 포함, 남북경협기업에 대한 업무개선 방안 마련을 정밀하게 검토해 보는 것도 필요할 것으로 판단된다.

네 번째로 개성공단의 개발이 현재까지 경협기업이 겪는 어려움을 어느 정도는 해결할 수 있는 남북경협의 모델이 될 수 있다는 생각을 할 수 있었다. 우선 개성공단은 임금과 임금지급상의 문제, 노동력 사용과 관련된 문제, 물류비용 문제를 포함, 대북한 접근 및 접촉, 통신과 전력문제도 해결할 수 있는 지리적, 공간적, 환경적 이점을 가지고 있다. 또한 사업 내용

면에서도 얼마든지 남한의 경쟁원리를 적용하는 시장경제적 요소를 투입할 수 있는 여건을 가지고 있다고 판단된다. 이런 점에서 개성공단은 그 개발과 운영면에서 지금까지 남한의 대북 사업기업이 돈을 쓰는 경험에서 벗어나 그야말로 돈을 버는 경험으로 탈바꿈하는 상생의 협력사업으로 나아갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 관련 한가지 중요한 점은 북한이 소규모나마 개성공단과 같은 공단을 개성지역 뿐만 아닌 타지역에서도 건설, 남한 기업의 투자를 유치하고, 이를 북한 자체의 개발을 위한 바탕으로 삼아야 할 것이라는 점이다. 개성공단 개발이 공단진출 남한 기업의 국제경쟁력 확보와 수익성 창출의 관건이 되고, 북한 개발의 중요 모멘텀으로 작용할 수 있기 위해서는 보다 종합적이고 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 필자는 다음과 같은 말로 지금까지의 논의를 정리하고자 한다. 대북한 경제협력사업은 첫째, 돈 있는 기업체가 해야 한다. 만약 돈 없는 기업이 돈벌기 위해 한다면 오히려 있는 돈마저 까먹을 수 있다. 둘째, 그래도 돈을 벌기 위해 대북 사업을 해야 한다면, 힘있고 능력있는 상대방을 물어야 하고, 그 상대방과 신뢰를 쌓아나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 치밀한 계획과 조건을 제시하되, 한번 약속한 것은 반드시 지켜야 할 것이다. 셋째, 지금은 남북경협사업이 어렵다. 그러나 그 전망은 결코 어둡지 않다는 점이다.

# 북한경제 발전과 남북경협 : 정책방향과 추진과제

오 승 렬

한국외국어대학교 교수

## I. 서 론

북한이 7.1경제관리개선조치를 취한지 2년이 지났다. 한국은행이 지난달 발표한 2003년도 북한의 실질 국내총생산은 전년대비 1.8%증가하여 1999년 이래 5년 연속 플러스 성장세를 기록했다. 북한은 지난 2년 동안 외형적으로 시장기능을 경제체제의 일부로 흡수하고, 경제성장률도 큰 폭은 아니지만 성장세를 나타내는 등의 긍정적인 변화를 보여주고 있다. 겉으로 보아 상당히 고무적인 북한경제의 변화는 북한을 방문했던 인사들의 실감나는 관찰기로 인해 더욱 사실적으로 다가온다. 북한주민들 사이에 빠르게 번지고 있는 ‘시장마인드’와 기업들의 ‘실리중심’ 관리 방침, 그리고 평양시내에 까지 파고드는 대형 상업광고판 등은 이제 북한의 변화가 되돌리기 어려운 것이 되고 있음을 설명하고 있다.

한편 북한 핵문제가 아직 결정적인 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 상황에서도 남북경협 역시 비교적 순조로운 상황이다. 2003년도 남북교역 규모는 비거래성 교역을 포함하여 7억 2천만 달러 수준을 넘어섰고, 지난 6월 30일에는 개성공업지구의 시범공단용 2만8천 평 부지조성사업의 준공식이 있었다. 예정대로라면 금년 안에 시범기업이 입주할 것이며, 남북한간 철도 도로 연결사업도 마무리될 예정이다. 비경제 부문의 교류도 활발하게

전개되어 남북정상회담 4주년을 기념하는 행사에는 북한측 인사들이 참여하여 민족공조의 필요성을 역설했고, 남북한 장성급 회담과 외무장관회담이 열려 긍정적인 분위기를 연출하기도 했다.

그러나 북한체제의 변화와 남북관계의 진전 등의 고무적 상황전개로 인해 북한경제의 본질적 개혁과 발전 가능성에 대한 논의나 그와 같은 변화를 지원하기 위한 남북한 경제협력 정책 방향과 전략에 대한 담론은 상대적으로 미흡한 형편이다. 북한경제는 그야말로 변화의 기로에 서있고, 거시경제적 상황은 결코 안정적이지 못하다. 더욱이 북한경제의 ‘성장’이 아닌 지속적 ‘발전’가능성에 대해서는 아직 비관적일 수밖에 없는 것이 북한의 현실이다. 북한경제의 ‘발전’은 북한의 정치적 안정 및 남북한간의 평화유지를 위한 전제이다.

긍정적으로 평가되고 있는 북한 경제의 변화 뒤에는 심각한 불안정성이 도사리고 있다. 우선 북한경제의 총량은 한국은행의 평가처럼 플러스 성장 추이를 나타내고 있다고 하나, 추정방법과 북한 경제통계의 부재 등을 감안할 때, 1%의 성장률은 마이너스 성장과 플러스 성장을 확실하게 판단하기 어려운 오차 범위 내에 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 한국은행의 추정치를 그대로 활용한다 하더라도 2003년 북한경제는 1989년 GDP의 80.7%에 불과하다. 또 북한경제가 바닥에 떨어졌다고 볼 수 있는 1998년 GDP가 1989년의 70.2% 수준이었음에 비해 크게 나아진 것이 없다. 인구증가율을 고려한 북한 주민 1인당 GDP는 아직 바닥 수준에서 거의 벗어나지 못하고 있다고 볼 수 있다.

&lt;표 1&gt;

북한의 경제성장률 추이

(단위 : %)

'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8

자료: 한국은행, 「북한 경제성장률 추정」, 보도자료, 2004. 6. 8.

북한이 이미 2000년부터 실리추구와 ‘신사고’ 등 김정일시대의 새로운 정책 노선을 강조해 왔음에도 불구하고, 2000년부터 2003년까지 4년 동안 북한경제는 연평균 2%의 성장률을 기록한 셈이다. 2000년 이후 거의 매년 비료 30만 톤과 식량 40~50만 톤 규모로 이루어진 우리정부의 대북 식량 지원, 국제사회와 중국 및 러시아의 경제지원에도 불구하고, 200억 달러에도 미치지 못하는 북한 GDP 성장률이 2%에 머물고 있다는 사실은 북한경제의 비효율적 상황을 잘 설명해 주고 있다. 북한경제는 실질적으로 더 이상 나 빠질 수 없는 일종의 저점 균형에 놓여있는 것으로 판단된다.

물론 2002년 7월 이후 북한의 변화는 과거 그 어느 때보다도 획기적인 성격을 띠고 있다. 그러나 북한 경제체제나 경제정책이 어느정도 합리적인 방향으로 선회하고 있다는 것과 북한경제가 지속적인 성장을 통한 발전의 토대를 굳건히 한다는 것은 별개의 문제이다. 다른 많은 사회주의 체제의 전환사례를 살펴보다도 시장지향적 정책의 채택이 곧바로 경제성장과 발전으로 연결된 경우는 드물다. 중국의 경우에도 시장화(marketization)는 경제발전의 필수적인 요건 중의 하나로 작용했을 뿐이다. 개혁기 이전에 형성된 중국의 경제구조적 특징, 미국과의 수교를 포함한 국제환경의 개선, 홍콩과 대만 등 외부 화인(華人)경제의 시장·기술·자본 제공, 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 한 개혁지도부의 적극성과 개혁이론 개발 등이 종합적으로 작용하여 성공적인 중국경제의 개혁·개방을 견인할 수 있었던 것이다.

오히려 개혁·개방을 성공시키기 위한 각종 요건이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서의 부분적 시장화 조치는 단기적으로는 그 부작용으로 인해 거시 경제 및 정치적 불안요인을 증폭시킬 수 있다. 바람직한 경제개혁 방향이 언제나 긍정적인 결과를 낳는 것은 아니다. 북한의 경우, 비록 최근의 경제체제 개선 조치들이 시장지향적 특성을 보여주고 있으며, 경제이론의 측면에서도 상품경제와 국제 노동분업에 의한 비교우위 개발 등의 개념에 대해 긍정적인 자세를 보이고는 있으나, 아직 이와 같은 변화가 곧 지속적인 경제성장과 발전을 담보할 수 있는 상황은 아니다.

그 동안 진행된 북한경제의 개혁과 발전, 그리고 남북경협 방향에 대한 논의와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제를 제기해 볼 수 있다.

첫째, 북한이 지금까지 보여준 부분적 시장기제 수용이 북한경제의 왜곡된 자원배분 기제의 개선과 지속적인 성장 및 발전을 보장할 수는 없다. 생산수단의 소유제도 다양화를 통한 및 공급부문의 철저한 개혁과 투자구조의 변화 없이 자본축적 및 효율적 성장은 불가능하다.

둘째, 북한 핵문제 해결과 대외관계의 획기적 개선 없이 내부적으로 추진되는 북한의 ‘경제관리개선조치’들은 오히려 정치·경제적 불확실성을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 북한의 부분적 개혁이 시행착오를 거듭할 수록 현실적으로는 다양한 북한상황의 전개에 대한 위기관리대책(contingency plan)의 필요성이 증가한다.

셋째, 남북경협 방향과 관련, ‘북한 핵문제가 해결되면 모든 문제가 해결된다’는 식의 사고는 비현실적이다. 핵문제 해결이라는 국제정치 및 안보적 난제(難題) 해결을 위한 ‘경제적 보상’과 북한경제의 순조로운 발전과 남북경제의 공동이익을 보장하기 위한 경협 정책은 분명하게 구분되어야 한다. 핵문제에 초점을 맞춘 경제보상이 ‘위험한 행위를 그만 두는 것에 대한 보상’의 형태를 띠 수밖에 없다면, 북한경제의 개혁 및 발전을 위한 경협정책과는 궤(軌)를 달리해야 한다. 경제적 측면에서 남북경협 전략의 기본방향은 ‘근본적 체제개혁을 위한 지원’ 형태가 되어야 한다.

본 논문에서는 이와 같은 문제의식에서 출발하여 북한경제의 개혁수준과 비가역성(非可逆性)에 대한 평가와 북한경제 발전의 필수불가결한 전제로서의 남북경협, 그리고 경제적 기능성에 초점을 맞춘 구체적인 남북경협 전략 및 방향에 대해 논의하기로 한다.

## II. 북한의 개혁·개방 수준 및 비가역성(非可逆性) 평가

### 1. 북한의 개혁·개방 수준 평가

향후 남북경협의 범위와 속도 및 성격에 영향을 미칠 수 있는 주요 요소로는 ①북한경제 개혁개방 수준 및 경제 상황의 전개 방향, ②북한 핵문제를 포함한 주변환경 개선 여부, ③한국 정부의 대북정책 방향, ④남북경협 재원 조달 가능성 및 규모 등이다. 이 중에서 ②는 환경적 요소로 작용할 것이며, ①과 ③, ④는 상호 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. 특히 북한경제의 발전을 위한 남북경협 전략을 고려함에 있어서는 북한경제체제 변화의 정도에 대한 평가 기준의 설정과 해당 단계에 있어서 북한경제가 가장 필요로 하는 지원 영역 및 남북경협 분야의 선정이 매우 중요할 것으로 판단된다.

북한이 순조롭게 개혁·개방 노선을 확대·심화시켜 나갈 수 있다면, 계획경제의 비중 축소, 가격 자유화, 소유권의 다양화를 통한 시장경쟁 도입, 물질적 인센티브의 확대, 비교우위개발을 통한 국제경제와 국내경제의 연계성 형성 등을 통해 사회주의 계획경제의 비효율성을 감소시킴과 동시에 구조적 적응능력을 증대시킬 수 있을 것이다. 따라서 북한경제 개혁·개방 정도를 평가하기 위한 지표로는 개혁·개방에 필수적인 정책수단의 채택 여부와 부문별 진행 상황을 점검하여 활용할 수 있다.

#### □ 평가 기준 1 : 계획경제의 범위 축소

시장기구 도입을 통한 북한경제의 효율성 제고를 위해서는 우선 무엇보다도 경제운영체계에 있어서 계획 및 행정명령의 적용범위를 축소하고 시장기구의 비중을 증대시켜야 할 것이다. 북한 자원배분체계에 있어서 계획경제 축소와 이에 따른 시장화의 정도는 아래와 같은 기준을 통해 판단할 수 있다.

- ① 국가계획 대상 물자의 품목 및 비중
- ② 생산단위의 생산액 중 직접판매 비중
- ③ 구매·생산·판매·가격에 대한 생산단위의 의사결정권 보유 정도
- ④ 소비자의 소비재 구입 선택권 정도(주민 월소득 중 자유구매를 위한 지출 비중)
- ⑤ 생산재 및 소비재의 거래 중 비국영상업망을 통해 이루어지는 거래의 비중
- ⑥ 국가재정 지출 중 국방비 및 인민경제비의 비중 감소율
- ⑦ 국가재정에서 중앙재정 비중의 감소 추이 및 경공업·농업 중심의 투자 구조의 변화

평가 : 최근 북한의 경제정책 동향을 살펴보면 위의 평가 기준 중 상당한 영역에 있어서의 진전이 있는 것으로 보인다. 2003월 3월부터 평양시를 비롯하여 북한 전역에서 조성된 ‘종합시장’에서는 농산품은 물론 공산품까지 공식적으로 판매가 허용되고 있으며, 기업소 역시 생산품을 전량 국가에 넘기던 과거와 달리 생산물의 일부를 시장에서 처분하고 판매 순이익의 일부를 국가에 납부하고 있는 것으로 알려지고 있다. 한편 기업의 경영 방식 역시 수입기준의 실적평가와 임금의 차등지급, 지배인의 세대교체 등을 통해 효율성을 지향하는 모습을 보여주고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 보다 근본적인 평가기준으로 볼 수 있는 투자구조와 유통영역의 소유제도 변화(비국영부분의 확대)는 아직 나타나지 않고 있다. 또한 생산단위의 의사결정권 확대나 제품의 직접판매 비율 역시 ‘상급기관의 감독’아래 이루어지고, 그 대상 역시 지방 기업에 한정되고 있다는 점에서 공급측면의 개혁 정도는 지극히 제한적인 것으로 판단된다.

1) 일본의 교도통신은 2004.6.27 북한의 경제개혁 착수에 앞서 김정일이 내린 ‘강화문건’을 보도했는데, 내용은 알려졌던 2001년 10월의 내부지침과 흡사하다. 특히 계획의 축소와 관련된 언급은 사회주의 물자교류시장의 조직·운영, 수요지향적 지방기업의 생산구조 변화, 국가의 무상공급영역 축소 등이다. 중앙일보, 2004.6.28.

## □ 평가 기준 2 : 가격 개혁 및 자유화

북한의 가격개혁은 절대 가격수준 및 상대가격구조의 조정→이중가격제 및 부분적 변동가격(시장가격)제의 실시→가격자유화의 과정을 거치는 것이 바람직하며, 소비재 부문과 생산재부문의 가격개혁이 동시에 보완적으로 추진되는 것이 효율적이다. 이와 관련, 북한의 가격기구 개혁 정도를 판단할 수 있는 기준은 아래와 같다.

- ① 에너지 및 수송부문 가격의 상향 조정 폭과 조정의 빈도
- ② 소비재 국정가격 수준의 상향조정 폭 및 빈도
- ③ 암시장과 공식가격 격차의 정도
- ③ 소비재 가격의 자유화 정도: 자유화 품목, 지역간 가격 격차의 정도, 기간별 가격 변동 정도
- ④ 이중가격제의 적용 범위(적용 항목 수), 국정가격과 자유가격의 격차 축소 정도
- ⑥ 생산단위 및 상업유통단위의 가격결정 권한의 정도

평가 : 가격 영역 역시 북한이 비교적 빠른 변화를 보여주고 있는 영역이나, 공급부문의 변화가 미약한 상황에서 수요와 공급간의 격차는 여전히 크다고 할 수 있으며, 임금수준의 상승보다 시장가격의 상승폭이 매우 크며, 일반 주민들의 구매력이 미치지 못한다는 측면에서 시장기구의 정착단계라고 보기는 어렵다. 또한 시장가격 신호에 따른 투자구조 변화 및 공급탄력성의 증가가 수반되어야 자원 배분의 효율성이 제고되고, 시장기능이 발휘될 수 있는데, 북한의 경우, 유통의 측면에서의 변화가 비교적 뚜렷한데 비해 공급부문의 변화는 정치적 제약요인으로 인해 지연되고 있는 것으로 판단된다.

## □ 평가 기준 3 : 생산수단 소유제의 다양화

북한의 계획경제 영역이 축소되고, 자원의 희소성을 반영할 수 있는 가격기구가 정착된다고 하더라도 생산수단 소유권의 다양화를 통한 공급시스템의 강화 없이는 개혁의 성과는 거둘 수 없을 것이다. 북한의 소유제 다양화를 평가하기 위해서는 다음과 같은 기준을 고려해 볼 수 있다.

- ① 국내총생산(GDP)에서 국유기업, 협동소유기업, 기타기업(외자기업 및 사영기업)이 차지하는 비중
- ② 협동소유기업, 외자기업, 사영기업의 수
- ③ 토지 사용권의 양도 및 매각 가능성 여부
- ④ 시장경쟁도 평가를 통한 간접적 소유제도 변화 지표로서 Kornai Index

평가 : 소유제도의 다양화 부문은 북한의 개혁과정에서 가장 취약한 부문이다. 앞에서 제기한 북한경제의 낮은 공급탄력성도 주로 소유제도의 결함에 기인한다고 보겠다. 이와 관련, 중국의 사례는 중요한 시사점을 제시한다. 중국의 성공적 경제개혁 경험에서 가장 중요한 특징 중의 하나는 소위 ‘증량개혁’(增量改革, incremental reform) 방식이다. 개혁초기에 국유(국영)부문에 대한 직접적이고 전면적인 개혁은 GDP의 감소 및 정치적 반발 등의 심각한 부작용을 낳을 수 있으므로, 중국은 국유부문을 유지하면서, 외자기업과 사영기업 등의 다양한 ‘성분’의 소유제도를 도입함으로써 공급의 빠른 증가와 투자구조 변화, 효율적 자본축적의 정책목표를 추진할 수 있었다. 북한의 경우, 최근 지방기업의 분권화와 기업의 자율성 증가 등의 변화가 관찰되나, 이는 기존체제 내에서의 ‘관리개선’조치에 불과하다는 점에서 시장수요에 대응하는 공급의 획기적 증가가 이루어지기 어렵다. 추측컨대, 북한은 아직 높은 Kornai Index(최종상품 재고에 비해 매우 높은 원자재 비축 비중)가 의미하는 비효율적 자원 배분체계(흡입형 경제의 특징)를 가지고 있다.

#### □ 평가 기준 4 : 대외 무역제도 개혁

자본 축적에 필요한 내부자원이 부족한 상황 하에서 북한경제의 성공적인 개혁을 위해서는 대외무역을 통한 외환 확보와 기술흡수 및 비교우위의 개발이 필수적이다. 북한의 대외무역 개혁의 정도를 판단하기 위한 기준은 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

- ① 생산단위에 대한 대외무역 결정권의 부여 여부(무역권한을 가진 생산단위 수의 변화 추이, 과도기적 지표로서 독립적 권한을 가진 무역회사를 통한 대리무역제도의 시행 여부를 고려할 수 있을 것임.)
- ② 북한 원화의 평가절하 속도
- ③ 수입가격 결정 방식(국제시장 가격의 국내시장 반영 정도)
- ④ 수출가격의 결정 방식(생산 및 수출단위의 생산원가 및 환율 변동에 대한 수출의 민감도)
- ⑤ 외환관리 방식 (생산단위의 외환 사용권 유무)
- ⑥ 수출입 관세 책정 방식과 생산단위의 반응 정도
- ⑦ 북한경제의 대외무역의존도(수출입/GDP) 증가 추이

평가 : 북한은 그 동안 부분적인 무역분권화 및 무역기구의 정비와 2002년 7월의 북한화폐 평가절하 등을 통해 수출증대를 도모했다. 그러나 북한경제의 공급능력 한계성과 국제시장 진입의 어려움, 국내 투자구조의 왜곡 등으로 인해 비교우위 개발을 통한 지속적인 무역확대에는 성공하지 못한 것으로 평가된다. 아직 북한의 환율과 가격체계 및 무역시스템은 국제시장 가격과 북한 국내가격을 차단함으로써 시장기구의 작용을 통한 비교우위 개발이 불가능한 상황이다.

더욱이 생산단위의 무역권한은 여전히 제한되어 있어서 효율적인 대외무역의 활용이 어려운 것으로 보인다. 북한의 대외무역 규모는 2003년 23억 9,100만 달러 수준으로 증가추세를 이어갔으나, 2000년 이후 증가속도는 둔

화되고 있다.<sup>2)</sup> 앞에서 지적한 북한경제 공급능력의 한계성과 비교우위 개발의 어려움, 무역체제의 제약요인으로 인해 북한의 대외무역 부문의 개혁 수준 역시 미흡한 것으로 판단된다.

#### □ 평가 기준 5 : 외자유치 제도

북한은 경제개혁 과정에서 부족한 공급능력 개선, 해외시장 확보, 선진기술 습득을 위해 외자유치가 필수적인 바, 이를 위한 제도적 장치의 개선 여부는 개혁·개방의 주요 판단기준으로 삼을 수 있을 것이다. 다음과 같은 기준을 중심으로 북한의 외자유치 관련 제도의 개방 정도를 판단할 수 있을 것이다.

- ① 경제특구 당국의 경제정책 결정권한 유무 (법률제정권, 세율결정권, 인허가권 및 기타 경제정책, 북한 행정당국 및 중앙정부와의 정책 마찰 유무)
- ② 경제특구 이외 지역에 대한 100% 외자소유 기업 설립 가능 여부(관련 법규의 제정 또는 개정 여부)
- ③ 새로운 경제특구의 건설 및 공표 여부
- ④ 북한 대외 경제협력 사업 중 합영사업 및 외자 독자 투자사업의 비중
- ⑤ 외자유치 규모의 변화 추이

평가 : 북한은 2002년 9월 신의주 특별행정구를 제정한 이래 개성공업지구와 금강산 관광지구를 경제특구로 지정함으로써 1991년 말 특구가 된 나진-선봉지역을 포함하면 모두 4개의 경제특구를 가지게 되었다. 최근 개성공단 사업 및 금강산 관광사업에 대해 북한이 비교적 유연한 태도를 보여주고 있고, 관련 법규의 마련도 순조롭게 이루어지고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 북한이 추진하고 있는 경제특구정책은 중국의 경우와는 다르게 북한 국내경제와는 철저히 차단되어 생산요소 이동의 제약은 물론, 내부경제와 구분되는 별도의 경제관리체계를 갖추게 된다는 점이다.

2) KOTRA, 「KOTRA 북한경제속보」, 2004.7.2.

이와 같은 접근 방식은 외부로부터 유입되는 사회·정치적 영향력을 차단하고, 북한내부의 독특한 경제체제를 유지하는데는 도움이 될 것이나, 다른 사회주의 체제의 성공적인 전환 경험과는 차이가 있는 새로운 시도라고 볼 수 있다. 일반적으로 사회주의 개혁·개방 과정에서 경제특구는 외자유입을 위한 사회간접자본이나 법규 등의 여건을 갖추지 못한 상황에서 일부 지역을 집중적으로 개발함으로써 외자와 기술을 유치하고, 체제 개혁의 경험을 쌓은 다음 다른 지역으로 개발범위를 확대하기 위한 교두보로서의 기능을 발휘한다. 그러나 북한의 경우, 4개의 경제특구가 다같이 북한 내부와는 철저히 단절된 ‘특별구역’으로 구상되고 있다는 점이다. 알려진 바와 같이 북한내부에서 이루어지는 위탁가공 등의 협력사업은 아직 안정적인 수익성이 보장받기 어려운 상황이며, 경제특구 이외의 지역에 대한 외자의 독자적 투자는 아직 불가능하다. 외국자본 및 남한기업의 직접투자(FDI)에 대한 북한의 입장은 아직 지극히 보수적인 양상을 보이고 있다.

## 2. 개혁의 비가역성(非可逆性): 북한은 개혁의 고속도로에 진입했는가?

북한의 변화를 바라보는 시각은 다양하다. 우선 흔히 호랑이 등에 올라탄 상황으로 비유되는 것처럼 이미 북한의 개혁·개방은 북한당국의 의지와는 상관없이 시장경제로 방향을 잡고 달리기 시작했으며, 시장기구의 자생적 추동력(推動力)에 의해 북한의 변화는 지속되리라는 관점이다. 다음으로는 북한경제의 어려움과 암시장을 포함한 비공식부문 경제의 창궐로 인해 북한당국이 불가피하게 가격 및 임금수준을 인상하고, ‘실리위주’의 관리방식을 천명하고 있으나, 이는 상황전개에 따른 선택일 뿐이며 경제가 어느정도 정상화될 경우, 과거체제로의 회귀 양상을 보일 것이라는 상반되는 시각도 존재한다.

사회주의 체제 전환 사례를 분석해 보면, 일종의 개혁·개방의 분수령이 존재한다. 중국의 경우, 도시 및 공업부문의 개혁이 실험단계를 거쳐 규범화되고, 시장기구가 자원배분에 있어서 중요한 기능을 하기 시작했으며,

비국유부문 경제가 신속하기 성장하기 시작한 1984년~1985년이 그와 같은 분수령이라고 볼 수 있다. 시기에 중국은 사회주의 시장(상품)경제를 수용하기 위한 이론적인 틀을 마련했으며, 지도부 역시 시장지향적 개혁노선에 대한 공감대를 형성함으로써 정치적 안정성을 확보하는데 성공한다. 물론 이 과정에서 문화대혁명 시기의 참담했던 기억에 대한 공통된 인식도 중요한 배경이 되었다고 볼 수 있다. 1985년을 기준으로 살펴 본 중국경제의 시장화 정도는 대체로 다음 표에 나타난 바와 같다. 계획의 범주와 생산단위의 직접판매 비중, 그리고 기업의 소유제별 분류 등의 기준에서 북한이 중국의 1985년 수준 이룬다면 개혁은 되돌릴 수 없는 선을 넘어선 것으로 파악해도 무리가 없을 것이다.

<표 2> 중국의 주요물자 총생산중 국가계약에 의한 공급 비율

(단위: %)

	1983	1985	1987	1989	1991	1992
석 탄	51.1	45.9	43.4	40.5	41.2	40.1
鋼 材	58.1	50.9	43.2	34.1	28.9	21.1
시멘트	22.0	16.6	12.6	10.1	7.9	5.6
목 재	67.1	29.7	25.7	24.7	19.4	13.5

자료: 中國 國家統計局編, 『中國統計年鑑 1993』 (北京:中國統計出版社, 1994), pp.502~503.

<표 3> 1985년도 기업 및 산업별 상품 직접판매 비율

(총판매액에 대한 %)

구 분	비 율
전 체	54.1
중 대 형 기 업	34.8
소 유 형 태 별 분 류	
국 영 기 업	44.5
집 체 소 유 기 업	85.5
기 타 형 태 의 기 업	45.6
경 공 업 및 중 공 업	
경 공	61.1
중 공	49.1

자료: 中國國務院, 『中華人民共和國 1985 工業普查資料』 (北京:中國國務院, 1988), pp.122~127.

&lt;표 4&gt; 중국의 소유 형태별 기업수 변화추이

소유 형태	1985	1990	1999
국유기업	93,000	104,000	61,000
집체소유기업	1,742,000	1,685,000	1,659,000
사적소유 및 기타	3,350,000	6,182,000	619,8000

자료: 國家統計局, 『中國統計年鑑』(北京: 中國統計出版社)

주: 1999년도 국유기업수는 국가가 지배지분을 보유한 주식형 기업 포함.

정치적 측면에서 북한과 같이 김정일을 중심으로 한 기득세력으로 구성된 지도층을 가진 경우, 개혁·개방이 소위 ‘되돌아 갈 수 없는 분수령’을 넘어 전면적 양상을 보이기는 매우 어렵다. 일반적으로 군부를 포함한 기득세력이 가장 선호하는 것은 변화의 초기부터 ‘개혁의 분수령’을 통과하기 직전까지의 상황이다. 이 기간 동안 기득세력은 그들의 정보(情報)우세와 정치적 권력을 활용하여 지대추구행위(rent-seeking activities)를 통한 최대의 이익을 향유하게 된다. 예를 들면, 계획부문 물자의 시장유통이나 권력을 활용한 무역사업, 각종 물적 인센티브 기제의 자의적 활용 등이 가능하므로, 이들은 이 기간 동안 막대한 경제적 이익을 확보하게 된다. 따라서 개혁초기 이들은 적극적인 개혁정책의 옹호자로 비치게 되나, 개혁·개방이 자생적 동력을 가지게 되고, 기득세력이 개혁의 범위나 속도를 통제하기 어려워지기 시작하는 ‘개혁의 고속도로’에 진입하는 것은 꺼려한다. 즉 자신의 권한 활용을 통한 이익이 최대화되는 시점까지 개혁을 지지하며, 시장기구의 작동이 독점적 이윤을 저해하게 되는 본격적인 시장화 단계에서는 개혁의 장애요인으로 작용하게 된다.<sup>3)</sup>

개혁·개방 과정은 차량의 고속도로 진입에 비유하여 설명할 수 있다. 개혁추진 세력의 정치력이 안정되어있고, 정책의 시간지평(time horizon)이 장

3) 중국의 경우, 개혁기의 지도부는 문화대혁명 기간 동안 마오쩌둥(毛澤東)과 4인방의 극좌노선의 피해자였던 점에서 강한 개혁동기를 가지고 있었으며, 이들의 ‘개혁정서’는 일반주민들의 지지로 뒷받침됨으로써 적극적인 개혁노선을 견지할 수 있었다. 1984~85년의 ‘개혁 분수령’을 넘기 직전 중국의 적극적 개혁파와 소극적 개혁파간의 치열한 이론논쟁이 있었으나, ‘좌파적 노선’에 대한 전반적인 혐오의 분위기로 인해 무사히 과도기적 상황을 극복할 수 있었다.

기적인 경우, 다소 통행료를 물더라도 톨게이트를 지나 고속도로에 진입하는 것이 바람직하다. 그러나 시간지평이 짧고, 정치적으로 기득세력의 이해관계를 배려하지 않을 수 없는 경우, 고속도로 진입을 저해하는 정치적 장애가 존재하게 된다. 이 경우에는 장기적인 경제개혁·개방과 경제의 지속적 발전보다는 권력의 유지와 단기적 연명(延命)이 보다 현실적인 정책목표가 되는 것이다. 따라서 고통스럽게 통행료를 지불하고(기득이익의 포기) 일단 들어서면 돌이킬 수 없는 고속도로에 진입하기 보다 언제든지 되돌아갈 수 있는 일반도로를 zigzag 형태로 운행하면서, 정치적 안정과 경제적 성과를 적절히 교환(trade-off)하는 정책을 택하게 된다.<sup>4)</sup>

앞에서의 논의를 바탕으로 종합적으로 평가하면, 북한의 경우, 아직 개혁·개방의 고속도로에 진입한 것으로 보기 어렵다. 가격 및 임금 조정은 유통 및 수요 부문에서 주로 이루어지고 있으며, 생산구조나 투자구조에 있어서의 큰 변화는 아직 관찰하기 어렵다. 생산 및 투자 구조의 변화를 위한 전제조건인 계획기구의 축소와 사영기업 및 외자기업 등 공급부문의 민간 경제 영역 증가는 아직 이루어지지 않고 있다. 또한 북한 내부경제와 외부경제의 유기적 연계를 통한 비교우위의 개발도 어려운 상황이다. 비록 과거의 북한체제에 비하면, 최근 북한의 변화는 괄목할 만한 것이나, 변화의 **실제내용은 1960년대 이후 사회주의권에서의 시장지향적 부분(전면적이 아닌) 개혁 내용과 흡사하다.** 부분적 개혁·개방이 수반하는 비효율성과 정치적 고려에 의한 정책의 가역성(可逆性)이 존재함은 역사적으로 보아 명백하다. 아직 북한의 개혁은 중국의 1983~1984년 수준에 도달하지 못하고 있다. 북한이 개혁의 고속도로에 진입하기 위해서는 개혁초기의 부분적 개혁으로 인해 발생하는 지대(rent)를 향유하고 있는 방대한 기득집단의 정치적 조정과 전면적 개혁·개방정책의 추진이 반드시 필요하다.

4) 여기에서의 고속도로 비유는 Radner와 Samuelson이 경제성장 문제와 관련하여 제기한 'turnpike theorems'를 북한의 개혁문제에 응용해 본 시도이다. Radner, R. "Paths of Economic Growth That are Optimal with Regard Only to Final States: a Turnpike Theorem", American Economic Review, June 1965. Samuelson, P. A., "A Catenary Turnpike Theorem", American Economic Review, June 1965.

### Ⅲ. 북한경제의 변화와 남북경협의 역할

북한경제의 장래와 남북경협 정책 연계시켜 고려할 경우, 우리는 경제성장과 발전 개념의 연계성에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 경제학적 관점에서 경제성장은 양적 확장 개념으로 파악되며, 경제발전은 산업구조의 고도화를 포함한 광의의 ‘경제개발’에 수반되는 질적 변화를 의미하는 것으로 해석된다. 그러나 한편으로 경제발전은 지속적인 실물경제의 성장에 의존할 수밖에 없으며, 지속적인 성장은 효율적인 자원배치 기제를 전제로 한다. 효율적인 자원배치 메커니즘으로서 ‘시장’은 한 경제체제를 Pareto optimum에 도달하게 이끌어 주는 ‘보이지 않는 손’으로서 기능하는 것이다. 그러나 정태적(靜態的) 차원에서의 자원배치 효율성은 경제발전의 필요조건일 뿐이며 충분조건은 되지 못한다. 지속적인 경제성장과 경제발전은 동태적(動態的) 자본축적과 정태적 자원배치 메커니즘이 결합되어 나타나는 결과로 파악할 수 있다.

일반적으로 개발도상국 경제의 발전과정에서 국내자본 축적과 대외경제관계의 연관성을 설명하기 위해 two-gap growth model을 거론한다.<sup>5)</sup> 이는 국내 투자수요가 저축보다 클 경우, 수출을 통해 투자에 필요한 외환을 마련하거나 외부로부터의 직접투자 또는 차관 등의 수단을 통해 투자재원 부족을 보완하는 방식을 의미한다. 즉 지속적인 경제성장을 위해서는 국내 저축률을 제고하고, 수출을 촉진하며, 바람직한 외자유입환경을 조성하는 것이 필요하다. 북한의 경우, 낮은 이율과 인플레이션으로 인해 자발적인 저축을 통한 자본 축적이 불가능한 상황이다. 2003년 5월부터 시행하고 있는 인민공채 발행은 일종의 강제저축 방식으로 볼 수 있으나, 그 실질적인 효과는 의문시된다. 북한 경제의 침체와 제한된 재정수입원과 2002년 7월 조치의 내용으로 미루어 볼 때, 북한당국은 과도한 화폐를 공급해 왔을 가능성이 크며, 일반 주민들의 경우 높은 인플레이션으로 인해 화폐보유를 선호하고, 인민생활공채 정책에는 형식적으로 응하고 있는 상황인 것으로 판

5) Chenery, H., Strout, A., "Foreign assistance and economic development," American Economic Review, September 1966, pp. 680~733.

단된다.<sup>6)</sup> 북한이 현재와 같은 제도적 틀에서 지속적 성장에 필요한 자본을 국내적으로 축적하기란 불가능하다.

이와 같은 상황을 감안해 볼 때, 북한이 과거에 비해 전향적인 체제개혁 정책을 추진하고는 있으나 북한 경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한 경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한 경제는 경제 상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업 구조 조정 및 물자 유통체계의 조정 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 앞으로도 지속될 가능성이 크다.

둘째, 북한의 수출 능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채 등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형 회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제 사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부 경제의 재원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자 재원을 재정 구조의 변화나 국내 저축 확대를 통해 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책 목표 달성을 위해 투자 재원을 집중시킬 경우, 경제 구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이와 관련하여, 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 북한과 중국, 미국, 일본 등 주변국과의 관계진전이 경제적인 성과로 이어지기에는 아직 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한 경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내 축적 기제를 대체하여 북한 경제성장의 계기를 조성하기 어렵다.

6) 북한은 본래 2003.5.1~7.31 동안 한시적으로 인민생활공채를 판매할 것으로 알려졌으나, 실질적으로 기간이 연장되고 있다. 2004년 3월 최고인민회의 제11기 2차회의에서도 인민생활공채를 활용하여 필요한 재정수입을 확보할 것임을 시사했다. 공채판매는 공개적으로 자발적인 참여를 선전했으나, 실제로는 공채판매 전담기구를 신설하고 할당 및 헌납을 유도하고 있다. 일반 기업소 등에서는 공채 헌납실적을 벽보 등을 통해 공개함으로써 일종의 도덕적 의무화하고 있으나, 헌납실적은 갈수록 하락하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이와 같은 북한 경제의 제약 요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적 개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 성공적 개혁을 위해서는 특히 남한으로부터의 자본과 기술의 유입이 필수적이며, 또한 수출을 위한 해외 시장 확보와 우호적 국제 환경의 조성이 전제되어야 할 것으로 판단된다. 북한경제에 대한 남북경협의 파급효과 역시 면밀하게 분석되어야 할 것이다. 즉, 남한의 대북 경협은 인도적 차원의 지원과 남북관계의 진전을 위한 상징적 경제협력사업을 제외하고는 기본적으로 시장기구의 작용 하에 북한 경제의 지속적 성장을 위한 메커니즘을 형성하는데 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 즉 남북한간의 경제협력은 시장기구와 소유제도의 다양화라는 전제 하에 북한경제의 내부축적의 제약요인을 해소함으로써 북한 생산구조의 시장지향적 축적을 가능하게 하고, 효율적인 사용을 통해 확대재생산이 가능하도록 기여함으로써 시장경제 부분이 북한경제의 지속적 성장을 유도하게 하는데 주안점을 두어야 할 것이다.

#### IV. 북한경제의 발전과 남북경협 정책과제

##### 1. 남북경협의 기본방향 및 전제

그 동안 대북 경제지원이나 남북경협 사업은 구조적 한계 속에서 진행되어 왔다. 북한 핵문제와 북한체제의 경직성으로 인해 경제지원은 인도적 차원의 식량 및 비료 지원의 성격을 벗어나지 못했으며, 남북경협 사업 역시 남북관계의 개선이라는 형식논리와 상징성에 초점을 맞추어 남북한의 합의에 따른 상황 진전의 형태를 띄게 되었다. 지난달 북경에서 열렸던 북한 핵문제 해결을 위한 제3차 6자회담은 적어도 북한 핵문제를 둘러싼 논의가 보다 구체성을 가지게 되었다는 점에서는 분명한 전진이 있었다.

그러나 북한경제의 근본적 개혁 가능성과 관련하여 우려되는 점이 없는 것은 아니다. 지금까지의 흐름을 본다면, 북한 핵문제 해결을 위한 합의는 곧 북한에 대한 대규모 경제지원을 수반할 수 있으며, 이 경우의 대규모

지원이 반드시 북한 경제체제의 근본적 체질 개선과 지속적 경제성장으로 연결된다는 보장은 없다. 대북 경제정책과 관련, 우리의 정책적 딜레마는 경제적 정책수단을 북한 핵문제 해결과 북한경제의 근본적 개혁이라는 두 가지 정책목표 달성을 위해 활용해야 하는 모순에 기인한다.

다행히 북한 핵문제 해결의 대가로 지불할 대북 경제지원이 북한경제의 개혁개방을 동시에 유도할 수 있다면 문제는 간단하지만 그렇지 않을 경우, 정책목표와 정책의 파급효과에 대한 심각한 고려와 대책 마련이 필요할 것이다. 바꾸어 말하면, 북한 핵문제 해결을 위한 경제적 보상과 북한경제의 근본적 개혁 및 발전을 위한 경제논리의 경협사업은 구분되어야 한다는 것이다. 핵문제와 관련된 경제보상은 정치 및 안보논리(안보를 위한 비용)에 의해 결정되어야 하며, 북한경제의 개혁과 발전을 위한 경협사업은 철저히 경제적 파급효과와 비용의 관점에서 결정되어야 한다.

다음으로 주목할 것은 지금까지의 남북경협은 교역부분과 기타 투자성격의 경협사업, 그리고 인도적 지원 등의 북한에 대한 일방적 지원으로 구성되었으며, 기본적인 특징은 북한경제의 발전 및 지속적인 개혁 개방을 뒷받침한다는 논리보다는 남북한간의 합의를 출발점으로 삼고 있다는 점이다. 앞에서 제기했던 경제성장의 two-gap model에서 내부 자본 부족을 보완할 수 있는 수출 또는 외자유입이 경제성장의 원동력이 되기 위해서는 시장 기구에 의한 효율적 자원배분 기제의 존재가 전제되어야 한다. 즉 북한경제가 ‘개혁의 고속도로’에 진입해야 한다는 전제가 필요한 것이다.

앞에서의 분석대로 아직 북한경제가 개혁의 고속도로에 진입했다고 보기에는 어려우며, 앞으로도 북한지도부는 (대내, 대외적) 정치적 고려에 의해 zigzag형 개혁노선을 보여줄 가능성이 크다. 이와 같은 상황에서 남북한간 합의에 의한 경제협력 사업으로부터 북한이 기대하는 것은 개혁의 고속도로를 달릴 수 있는 연료 공급보다는 북한당국의 경제적 운신의 폭을 넓힐 수 있는 가용자원 획득에 있다고 볼 수 있다. 만약 이와 같은 가설을 받아들인다면 남북합의에 의한 경협사업 확대와 북한경제의 지속적 발전 가능성간의 상관관계는 상당히 낮게 되는 것이다. 향후 남북경협사업의 개선

방향은 남북한 합의에 의해 추진되는 경협사업이 북한경제의 지속적 성장 및 체제전환을 위한 사업으로 발전될 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 개혁 개방 조치를 뒷받침해 줄 수 있는 대북 경제협력 사업의 구상이 필요하다. 특히 북한의 취약한 공급 능력을 제고하고, 시장경제를 정착시킬 수 있는 민간투자의 확대가 요긴하다.

우리는 여기에서 북한의 효율적인 체제개혁과 경제발전을 지원하기 위한 남북 경협사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 두 가지 전제가 필요함을 알 수 있다. 첫째, 북한의 개혁·개방 노력이 성공하기 위한 가장 중요한 전제는 핵문제의 해결이다. 핵문제 해결 없이 북한이 경제발전에 필수적인 시장, 자본, 기술을 확보하기란 불가능하며 남북 경협사업 역시 제한적인 틀 속에서 진행될 수밖에 없을 것이다. 둘째, 비록 핵문제가 해결된다고 하더라도 북한이 지속적 경제성장의 기반을 마련하기 위해서는 개혁의 고속도로에 진입하기 위한 톨게이트를 통과해야 한다는 전제이다. 북한의 개혁이 본격적인 시장화의 단계에 진입했는지를 판단하기 위한 간단한 평가기준으로는 북한의 경제계획 범위 축소, 기업의 직접판매 비중, 그리고 기업의 형태가 앞의 <표 2>, <표 3>, <표 4>에서 제시한 중국의 1985년 수준까지 도달했는지 여부를 활용할 수 있을 것이다. 또한 부문별 남북경협 사업을 추진하기 위한 북한경제의 체제적 여건 판단을 위한 보다 세밀한 기준으로는 앞에서 제시했던 부문별 판단기준을 적용하는 것이 바람직하다. 북한이 개혁의 고속도로에 진입하지 못하고 정책적 시행착오를 거듭하는 경우, 북한경제의 지속적 성장을 위한 남북한간의 본격적 경제협력은 사실상 어려울 것이며, 대형 경협사업 역시 높은 투자 리스크를 가질 것으로 판단된다.

북한경제의 발전을 위한 남북경협 정책과 관련하여 또 다른 주요 이슈는 사업에 필요한 재원조달과 사업 추진 주체의 문제이다. 남북경협 사업을 위한 재원조달과 관련, 당분간 국제금융기구 등으로부터의 대북 지원 및 차관이 어려운 상황에서 고려할 수 있는 현실적 대안으로는 남북협력기금의 활용과 민간차원의 투자이다. 그 동안 단기간 동안 실현되기 어려운 장기 사업 및 통일비용적 용도의 재원까지를 포함하여 협력기금의 규모가 지나

치게 작다는 견해가 제기되기도 했으나, 통일비용과 남북협력기금의 개념은 분명히 구분되어야 한다.

통일비용은 일반적 정의에 따르면 그 해당 영역이 방대하며, 통일의 시기나 방식에 따라서 큰 폭의 변화를 보일 수 있고, 사후관리 비용적 성격이 강하므로 사전(事前)에 비축해 둔다는 것은 기회비용의 관점에서 낭비라고 할 수 있다. 현실적으로 통일비용 조달과 관련된 정책은 위기관리방안의 일환으로서 유사시에 어떻게 재원을 조달할 것인가에 대한 대책 마련에 대한 구상으로서 충분할 것이다. 협력기금의 용도를 인도적 차원의 대북 지원 및 사회문화 교류지원과 북한이 개혁을 추진하는 과도기에서의 남북 경협사업 여건 조성(남북한 철도 도로 연결을 포함한 인프라 건설비용 등) 비용 등으로 제한한다면, 매년 1조원(10억 달러) 수준의 기금 조성으로 충당할 수 있을 것으로 판단된다. 북한의 개혁이 순조롭게 진행되고 남북한 경제협력사업의 범위가 확대되는 경우, 대규모 경협사업은 민간차원의 컨소시엄 구성이나 project financing 등을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 한편 남북경협 사업의 구체적 사업 추진주체로는 민간기업이 중심이 되고, 정부는 경협사업 환경조성을 위한 남북관계 진전 및 제도적 장치 마련에 주력하는 것이 바람직한 역할분담이 될 것이다.

북한이 개혁의 고속도로에 진입하기 이전 남북경협 사업은 현재 추진하고 있는 개성공단 개발과 금강산 관광특구사업 및 남북한 철도 도로 연결사업, 그리고 시범적인 투자사업 등으로 국한하고 이들 사업의 안정성 및 수익성 유지를 위한 여건조성에 주력하는 것이 바람직하다. 일단 추진 중인 사업이 소기의 성과를 거두기 이전 남북한간의 합의만으로 새로운 대형 경협사업을 추진한다면 상당히 큰 경협 리스크를 떠 안게 된다는 점에서 바람직하지 않다. 만약 현실화되는 경우, 남북경협은 심각한 타격을 입게 될 것이며, 우리 국민들의 대북한 신뢰도 역시 떨어지는 결과를 낳게 되므로, 장기적 남북경협 사업에 대한 여론 공감대 형성이 불가능해 지는 상황이 발생할 수도 있다. 리스크 관리차원에서의 기본적인 남북경협은 특구개발 및 수익성 확보→북한 내부 여건 개선(본격적 개혁), 경협거점 확대

→ 시장논리에 의한 남북한 생산요소의 결합 단계를 거쳐 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 북한경제의 시장화와 소유제도 다양화를 위한 시도에 대해서는 적극적으로 지원할 수 있는 구체적인 방안의 마련이 필요하다.

## 2. 북한경제의 지속 성장을 위한 단계별 남북경협 사업 시안(試案)

부문/단계	구분	제1단계 (핵문제 해결과정)	제2단계 (핵문제 해결)	제3단계 (북한경제 시장화)
수송	목표	·남북 철도·도로망 연계	·남북 물류망 구축	·TSR·TCR·역내물류망구축 ·남북 항운망 구축
	사업	·철도/도로 연계 로드맵 작성(경제적 타당성 검토) ·남북 기술표준 통일 ·북한지역 수송망 개보수 ·국제 컨소시엄 구성	·물류단지 건설(화물터미널/컨테이너시설/보관·집배송 시설) ·수도권 북부지역 물류기지 건설	·경제적 타당성 및 활용가능성 검토(사전 작업) ·연도 국가에 대해 우리측 선결조건 제시, 재원조달을 위한 국제협력 ·남북 항운망 구축
경협거점 개성공단	목표	·개성공단 단지조성·시험사업	·개성공단 2·3단계 사업 ·남한의 상주대표부 설치	·북한전역을 대상으로 하는 경협거점 구축
	사업	·1단계 단지 조성(100만평) ·노동집약 중소기업 유치 ·개성공단 성공을 위한 수송/전력 공급 문제 해결 ·개성공단 제조 상품의 판로 확보를 위한 외교노력 ·제도적 장치 및 지원체계 마련	·개성공단 2,3단계 단지 조성 ·개성공단에 기술이전형 사업 유치 ·외국인 투자 촉진 ·개성공단과 수도권 북부 남북 물류기지 및 인천경제자유지역과의 통합성 제고	·나진·선봉,신의주특구 활용 ·남북한 연계비교우위 실현 ·첨단업종 유치 ·북한내 경협거점 확산 ·주변국과 남북한경제의 통합성 제고(생산요소 활용)
IT	목표	·남북 IT교류협력 기반구축	·북한내 교류거점 및 IT인력 직접 교류 확대	·남북 IT산업 연계:규모경제 및 비교우위 실현
	사업	·바세나르협약 전향적 검토 ·IT회의 북한참여 지원 ·남북한 통신망 연계 및 산업표준 통일 논의 ·북한 IT인력교육센터 건립 ·지적재산권 협의 ·국제기구와 북한 IT기술지원	·평양 남북IT단지 건설 ·남한에서 북한인력 교육 ·남북 위성방송 인터넷 교류 ·한중일 공통의 문화컨텐츠 공동개발 ·동북아 역내 지적재산권보호 체계 구축 ·남북협력 중국시장 진출	·남북 단일통화권 실현 ·남북한 IT산업 통합을 통한 규모의 경제, 비교우위 실현 ·동북아 IT공동체 형성

관광	목표	·관광교류 확대, 관광 인프라 구축	·북한 관광자원 공동개발	·남북한 및 동북아 연계관광 실현
	사업	·금강산 관광특구 건설 ·개성, 평양 정기 관광 ·비무장지대 평화광장 설치 ·남북한 연계관광 계획 마련	·북한 관광자원 조사, 개발 ·북한 관광인력 교육 ·설악산/금강산 연계 국제관광 자유지역 조성 ·접경지역 생태관광지역개발	·남북연계관광 시행 ·동북아관광교통체계 구축 ·한/중/일/러 연계관광 개발
에너지	목표	·동북아 가스사업 남북협력 및 개성공단 에너지 공급	·남북한 전력 협력	·남북한 에너지 산업 공동 발전 및 비교우위 개발
	사업	·북한과의 공조 포함 로드맵 작성 (북한 통과 또는 기타 협력 방안 타당성 평가) ·동북아 가스프로젝트 남북 공동대응 창구 설치 ·남북합작 가스기업 설립 ·개성공단 1단계 사업을 위한 시범적 전력 공급(단지내 전용 발전설비 제공)	·동북아 전력망 연계 계획 공동 작성(사전 조사) ·남북한 전력기술 표준 통일 ·북한 전력 인프라 공동 개 보수 추진 ·남북한 전력계통연계(개성공단 등 경험거점 전력 공급) ·KEDO원전 남북연계망 구축 추진	·동북아 에너지 시장 공동진출을 위한 남북합작 정유소 건설 ·남북한의 동북아 에너지 허브(hub)화를 위한 연계 사업 추진 ·남북한 에너지산업의 종합 발전 추진
재원조달	목표	·북한 경제특구 및 경험거점 건설을 위한 재원조달	·북한 경제활성화/남북경협 본격화 재정/금융 재원조달	·북한경제의 순조로운 시장화를 위한 투자유치 및 재원조달
	사업	·남북협력기금과 국제사회의 ODA 활용 초기인프라 건설 ·개성공단 건설을 위한 프로젝트 파이낸싱 추진 ·민간기업 참여 유도를 위한 인센티브 제공	·국제금융기구 공적/양허성 자금 활용 ·북한의 국제금융기구 가입 지원 ·북한경제 재건 및 기술지원을 위한 신탁기금 확충 ·남북한간 금융협력: 구매력 지원, 신용지원, 금융제도 구축 협력 ·동북아개발은행 설립	·북한개발지원기구 설립 ·일본의 배상금 활용 ·북한지역 산업개발을 위한 대규모 민간 프로젝트 파이낸싱 추진 ·북한 국유기업의 매각 등 소유제도 전환에 따른 재원흐름 활용 ·북한 거시경제의 안정적 운영을 위한 남북협력
법·제도	목표	·남북경협 제도의 공고화	·동북아 다자간 법/제도 협력 과정에 북한 참여 유도	·남북한/동북아 역내 경제통합을 위한 종합적 제도확충
	사업	·4대 경험합의서 후속조치 ·방북신청 처리기간 및 방북 허가기간 연장 ·북한산 원산지 판정기준 마련 ·위탁가공활성화를 법제 마련 ·남북협력기금법 및 남북교류협력법 개선	·남북경협 신고제의 실험적 시행 ·인터넷 활용 남북경협 효율성 제고 ·동북아경제협력체 설립 및 북한 참여 유도 ·동북아 물류망 구축을 위한 법·제도 확충을 위한 북한과의 협의 ·동북아개발은행 관련 법규 제정	·지적재산권 및 다자간 자유무역협정 체결 ·역내 주민의 이동에 관한 절차 간소화 ·역내 생산요소 결합을 위한 법·제도장치 확충 ·역내 환경/사회복지 협력을 위한 제도적 장치 마련

## V. 결 론

본 논문에서는 북한경제의 개혁수준 및 비가역성(非可逆性)에 대한 평가와 북한경제 발전의 필수불가결한 전제로서의 남북경협, 그리고 경제적 기능성에 초점을 맞춘 단계별 남북경협 방향에 대해 논의했다. 2002년 7월 이후 북한이 추진하고 있는 경제개혁 조치들은 부분적으로 시장기제를 활용하고 있다는 점에서 합리적인 변화임에는 틀림이 없다. 그러나 중국을 포함하여 다른 사회주의 체제의 전환과정에서 관측된 부문별 개혁 개방의 기준을 적용해 본다면 북한의 변화는 본격적인 시장지향적 개혁·개방 수준에는 이르지 못하고 있다. 북한이 아직 돌이킬 수 없는 개혁의 ‘고속도로’에 진입하지 못한 이유는 정치적 제약요인과 경제적 여건의 미비로부터 찾을 수 있다. 한편 지난 5년 간 북한경제가 플러스 성장을 기록하고 있다고는 하나, 아직 바닥을 탈출하여 경제발전의 궤도에 진입했다고 보기에는 무리가 따른다.

북한의 경제개혁은 아직 유통 및 인센티브체계의 개선에 치우치고 있으며, 생산구조나 투자구조의 근본적 변화는 이루어지지 않고 있다. 북한당국의 과도한 화폐공급과 북한경제의 공급탄력성 부족으로 인해 개혁의 성과보다는 인플레이션 등의 부작용이 더욱 두드러지고 있다. 북한경제는 내부적 자본 축적 메커니즘을 상실하게 되었으며, 대외무역과 외자유치 등을 통해 이를 보완할 수밖에 없는 상황이다. 북한경제의 지속적 발전을 위해서는 우선 북한이 소유제도와 생산부문 및 투자구조의 근본적 개혁을 추진해야 하며, 외부로부터의 자본 및 기술유입과 국제시장의 확보가 필수적이다.

남북한간의 경제관계는 교역을 중심으로 발전해 왔으며, 최근에는 북한도 개성공단 사업과 금강산 관광사업에 보다 유연한 자세를 보여주고 있다. 그러나 그 동안의 남북경협 사업은 북한경제의 개혁 개방을 뒷받침해야 한다는 기능적 측면보다는 남북한 합의의 실천과 남북관계 진전의 상징적 의미 구현이라는 측면이 강조되었다. 특히 북한의 식량난과 핵문제로 인해 인도적 지원과 핵문제 해결을 위한 보상수단으로서 남북경협의 기능이 중요시되고 있다.

조만간 북한 핵문제와 관련된 당사자들간의 합의가 이루어지고, 이에 따른 경제보상이 이루어진다고 해도 북한경제의 근본적 개혁 개방이 수반되지 않는 한 북한경제의 발전은 불가능하다. 특히 북일 수교에 따른 막대한 배상금이 북한에 유입된다고 해도, 북한이 현재와 같은 생산 및 투자구조를 유지하고, 북한당국의 정치적 고려에 의해 유입된 자본을 배치한다면 북한경제의 회복과 발전은 기대하기 어렵다. 아직 산업자본을 효율적으로 배분할 수 있는 금융시스템을 갖추지 못하고 있으며, 개혁·개방이 본궤도에 오르지 못한 상황에서 유입되는 대규모 일회성 자본은 비효율적 부문에 과도하게 투입되어 낭비될 가능성이 크다.

본 논문의 분석에 근거하여 다음과 같은 정책적 배려가 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 향후 남북경협은 시간이 걸리더라도 북한경제의 개혁·개방 속도 및 심도(深度)와 보조를 맞추고, 북한의 합리적 변화를 유도하며, 시범적 사업의 실질적 성과를 근거로 경협범위를 점진적으로 확대해 나가는 방향으로 조율되는 것이 바람직하다. 남북한 합의가 이루어진 부분에 대해서는 무리를 해서라도 사업을 추진하는 방식의 협력 틀은 장기적으로 보아 남북경협의 리스크를 크게 함으로써 부정적인 파급효과를 낳게 된다. 리스크 관리 차원에서 기본적인 남북경협은 특구개발 및 수익성 확보→북한 내부 여건 개선(본격적 개혁), 경협거점 확대→시장논리에 의한 남북한 생산요소의 결합 단계를 거쳐 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 북한경제의 시장화와 소유제도 다양화를 위한 시도에 대해서는 적극적으로 지원할 수 있는 구체적인 방안의 마련이 필요하다.

둘째, 남북협력기금의 효율적인 활용과 용도의 제한이 필요하다. 특히 민간기업의 손실보전 방안은 신중하게 추진해야 한다. 경협사업의 수익성 확보를 위한 민간기업의 노력은 북한의 합리적 변신을 위한 교육적 효과를 수반한다. 손실보전은 자칫 남한기업의 도덕적 해이 뿐만 아니라 북한측 파트너의 도덕적 해이를 유발할 수도 있다.

셋째, 핵문제 해결과정에서 대두될 수 있는 경제적 보상과 북한경제의 순조로운 개혁 및 남북경협의 안정적 궤도 진입을 위한 경제협력 사업은 구분되어야 한다. ‘경제보상’이 불가피하다면 가능한 한 북한체제의 개혁 개방노력과 맞물려 추진되도록 해야 한다. 특히 핵문제 해결을 위한 보상 문제는 6자회담 관련 당사자간의 적절한 분담원칙 하에 추진해야 할 것이다. 핵문제 해결을 위한 ‘경제보상’에 대한 명백한 성격규명 없이 이를 남북경협의 일부로 오역(誤譯)하는 상황 전개는 남북경제관계의 안정적 발전을 위해 결코 바람직하지 않다.

넷째, 남북경협이 북한경제의 개혁을 촉진함으로써 효율적인 방식으로 북한경제 발전에 이바지하기 위해서는 경협사업 추진과정에서 철저한 정부와 민간기업의 역할분담이 요구된다. 정부는 남북한 당국간의 협의, 법제도적 장치 마련, 경협사업을 위한 기초적 사회간접자본 구축 등으로 역할을 한정하고, 경제적 이윤을 목적으로 하는 사업추진에 있어서는 민간기업의 책임 하에 이루어지도록 한다. 때로 민간기업의 과중한 리스크와 시간지연 등으로 인해 정부 간여에 대한 유혹을 느낄 수 있으나, 오히려 시간지연과 시행착오가 장기적인 사업의 성공을 가져올 수 있다. 수익성 사업에 대한 정부의 과도한 개입은 일정 수준 민간기업의 활동을 구축(crowding out)하거나 대체함으로써 경협사업의 경제적 합리성(경제논리)을 약화시킬 수 있다.

다섯째, 현재 차관형태로 이루어지고 있는 북한에 대한 인도적 식량지원은 지원 분량을 조정하더라도 무상지원 형태로 전환하여 배급용도에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다. 특히 북한의 공식 식량배급체계가 사라지고, 시장에서의 구입이 일반적인 상황에서 식량은 곧 현금과 같은 의미를 가지게 되므로 차관 형태의 지원은 인도적 목적을 위해서도 바람직하지 않다.

여섯째, 정부는 추진 중인 남북경협사업의 현실적인 문제에 대해 공론화함으로써 중지를 모으고, 경협사업의 어려움에 대한 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다. 예를 들어, 개성공단 사업과 관련 생산제품의 국제시장 진출 장애, 바세나르 협약에 의한 이중용도 설비 및 부품 반출의 제약, 사업 본격화에 따른 대규모 송전(送電) 필요시의 해결 방안, 남북한 수송로의 안

정적(정기적) 운용, 특구 운영 및 노무관리상의 현실적 문제점(다중적인 관리구조, 노동력 알선기관의 기능의 모호성) 등에 대해 보다 공개적인 논의를 장려함으로써 현실적인 대안 마련과 함께, 북한측 파트너에 대한 교육효과도 거둘 수 있어야 할 것이다.

일곱째, 남북경협과 북한의 변화의 연관성에 대해 객관적으로 검증할 수 있는 논리개발과, 이와 같은 논리구조에 입각한 정책방향 설정이 필요하다. 다분히 주관적인 ‘포용정책이 북한의 변화를 초래했다’와 같은 주장은 설득력이 떨어진다. 문제는 ‘어떤 메커니즘을 통해 한국의 대북정책이 북한에 어떤 영향을 미쳤다’라는 설명이 가능한 정책논리 설정이 이루어져야 한다는 점이다. 미국에 대해서도 ‘우리의 대북정책이 바람직한 것이니 이심전심(以心傳心)으로 이해해 달라’는 식의 접근은 곤란하다. 예를 들어, ‘개성공단 사업의 추진은 북한 핵문제와는 상관없이 이미 합의된 사안이므로 우리는 우리대로 간다’라는 소극적 논리보다는 ‘개성공단의 성공과 추진과정에서 기대되는 남북한 군사적 긴장 완화는 핵문제 해결의 우회적 통로를 제공한다’라는 식의 적극적인 설득논리 개발이 필요하다.