

2002년 남북한 경제관계 전망과 과제

裴鍾烈 · 남북지원부 선임연구원

I. 머리말

III. 2002년 남북 경제관계에 대한 전망

II. 남북 경제교류의 실태와 여건 분석

IV. 정책과제

요 약

2000년도 남북한 교역액은 4억 2,515만 달러로 남북한 교역이 시작된 이후 최대치를 기록해 김대중 대통령의 햇볕정책은 나름대로 결실을 맺고 있다. 그러나 이러한 양적인 성장 이면에는 ① 투자 분야를 중심으로 한 경제성 거래의 위축, ② 민간 경험라인의 위축과 단선화, ③ 대북 투자진출의 특정지역 한정 등 질적으로 바람직하지 못한 측면이 조성된 것도 사실이다.

부시 행정부 등장으로 주춤거리던 남북 경제관계는 미국의 對테러전쟁이 시작되면서 남북 당국간 대화도 결렬되고, 2001년 9월 이후 둔화되고 있는 남북한 경제교류를 반전시킬 수 있는 민간차원의 해법도 찾기가 어려워 2001년도 남북한 교역액은 2000년도 수준을 달성하기가 힘들 전망이다. 향후 남북경제교류가 새로운 추진력을 얻기 위해서는 ① 북한이 투자환경을 개선하거나, ② 한반도 주변여건이 화해·협력무드로 이행하거나, ③ 세계경제가 다시 성장세로 전환되어 한국기업들의 대북 경험 추진역량이 향상되거나, ④ 햇볕정책에 대한 국내 지지기반이 향상되는 등의 여건이 필요하다.

2002년 남북 경제관계는 우선 한반도 주변정세, 특히 미국의 대북 정책 기조의 영향을 크게 받을 것이다. 부시 행정부의 대북 정책은 대북 정책 재검토를 통한 대북 강경 구도에서 스웨덴 페르손 총리의 북한방문 이후 미·북 화해 구도로, 그리고 미국의 테러전쟁 이후에는 미·북 긴장이 고조되면서 조정국면에 들어가는 것으로 분석된다. 조정국면의 향후 방향이 2002년 남북 경제관계의 양적 성장과 속도를 조절할 것이다. 다음은 한반도에 대한 미국과 중국의 영향력 확대 경쟁이다. 이는 경제협력 이슈보다는 군사·안보 이슈가, 경제논리보다는 정치논리가 남북한 경제관계의 주요 영향요인으로 부각된다는 점에서 바람직하지 못한 흐름이다.

북한의 대외경제정책 중 유심히 살펴야 할 점은 개혁·개방에 대한 김정일 국방위원장의 태도일

※ 본 고의 내용은 집필자 개인의 의견으로 우리 은행의 공식 견해가 아닙니다.

것이다. 1997년 동아시아 금융위기 이후 북한의 김정일 노동당 총비서는 대내적으로는 1950년대 말 김일성이 선택한 스탈린 스타일의 경제정책 노선으로 회귀하는 한편, 대외적으로는 김일성 시대의 중·소 줄다리기 외교식의 미·중 등거리 외교를 시작하면서 미·북간의 관계개선에 맞추어 북한판 햇볕정책을 준비했던 것으로 분석된다. 이는 중국식이나 미국식 개혁·개방인 아닌 제3의 길이며, 그 방향은 이미 선보인 김정일식 경제정책의 연장선상에서 시스템 전환보다는 제도 개혁에 초점을 맞추면서 점진적·선택적 개혁·개방방식이었던 것으로 추측된다.

2002년 국내정치 상황도 남북 경제관계에 영향을 줄 것이다. 북한 김정일 국방위원장의 2001년 서울 답방이 무산됨에 따라 김정일 국방위원장의 답방문제는 2002년의 과제로 넘어가게 되었다. 2002년은 지방자치단체장 선거에 이어 대통령 선거가 있는 해로 정치권은 국익 추구보다는 서로 다른 정치적 시각에서 대북 정책에 임할 개연성을 배제하기 어렵다. 그럴 경우 선거과정에서 '피주기식 남북경협'관이나 남북협력기금 사용의 국회동의 문제 등이 재연되면서, 정부의 대북 정책 추진이 제약을 받을 가능성이 있다.

2002년 남북한 경제관계는 우선 김정일 국방위원장의 서울 답방의 성사 여부와 북한판 햇볕정책의 등장 여부에 의해 크게 좌우될 것이다. 그리고 2002년 상반기 중 김일성의 90회 생일과 김정일의 60회 생일도 중요한 변수이다. 2002년은 김정일 국방위원장의 답방이 실현되는 경우와 남북한 당국간 대화만 재개되는 두 가지 시나리오가 가능하다. 김정일 국방위원장의 답방은 ① 미국의 對테러 전쟁 여파, ② 미사일(MD) 방어시스템 구축, ③ 2002년 남한의 대선 정국 등과 맞물려 그 성사가 쉽지 않을 것이나, 남북한 당국간 대화는 재개될 것으로 보인다.

2002년은 북한판 햇볕정책이 등장할 가능성이 높지 않다는 점에서 전반적 남북교역 규모는 2001년도 수준에서 정체될 것이다. 비거래성 교역이 위축되는 상황에서는 잘해야 4억 달러에 이를 것이고, 정상회담이 성사되면 4억 달러를 초과해 2000년 정도의 수준에는 이를 것으로 판단된다. 반면, 임가공 교역의 규모는 섬유류, 전기·전자분야 등이 탄력을 받으면서 2000년이나 2001년 수준을 상회하여 1.5억 달러대에 이를 가능성이 높다.

2002년 남북한 당국간에는 비료지원→이산가족 상봉→김정일 국방위원장 답방이라는 시나리오를 중심으로 남북경협문제를 논의하는 회담이 열릴 공산이 크다. 2002년 상반기에는 비료지원, 1~2차례의 이산가족 상봉이 이루어지는 상황 속에서 남북 당국간 경제회담이 열릴 것이나, ① 경협관련 4개 분야 합의서 이행, ② 경의선 연결 및 개성공단 건설, ③ 대북 전력지원 및 임진강 수해방지사업, ④ 금강산 관광사업의 경제성 개선하기 위한 육로연결문제 등의 현안 중에서 성사가능성이 높은 것은 금강산 관광의 경제성 개선을 위한 육로연결사업으로 전망된다. 경의선의 연결, 개성공단의 건설, 전력지원 문제 등은 협의가 이루어지겠지만, 사업의 진행은 순탄치 않을 것이며 차기정부의 과제로 이양될 가능성이 높다. 남북경협 관련 4개 분야의 제도적 장치 마련과 관련된 후속조치들이 논의되겠지만, 민간차원의 투자협의를 증가해도 실질적인 대북 투자는 2002년에도 이루어지지 못할 것으로 전망된다.

2002년 대북 정책은 1) 발전적 검토를 통해 현 정부의 대북 정책을 계승하는 방향, 2) 한반도에 긴장이 과도하게 조성되지 않는 선에서 군사·안보적 측면과 교류·협력적 측면간에 적절한 균형을 유지하는 방향, 3) 2003년 한반도 주변의 군사안보 상황과 관련하여 한반도 문제의 지나친 국제화를 경계하며, 대북 정책에 있어서 주변 4강으로부터 독자성을 추구하는 방향이 적절할 것으로 생각된다.

I. 머 리 말

김대중 대통령이 2001년 11월 28일 로이터통신과의 회견에서 김정일 북한 국방위원장과 2차 서울정상회담에 대해 “나는 그것에 대해 단언해서 밝힐 수가 없다.”고 밝힘에 따라¹⁾ 김정일 국방위원장의 2001년 답방은 사실상 어려워졌음을 시사하였다.

미국의 對테러전쟁 시작 이후 혼미를 거듭하던 남북 당국간 대화가 금강산 회담(2001. 11. 9~14)을 마지막으로 결렬되고, 북한이 남측 통일부장관을 비난²⁾하는 상황에서 나온 대통령의 발언이라 현 정부의 대북 정책에 모종의 변화가 있는 것이 아닌가 하는 성급한 추측까지 제기되었다.

사실 금강산 관광사업의 성사, 남북정상회담의 개최 등 탄력적으로 추진되었던 김대중 대통령의 햇볕정책은 부시 행정부 등장 이후 미국의 대북 정책 재검토 과정에서 그 전도에 약간의 장애가 조성되었으나, 스웨덴 페르손(Joran Persson) 총리의 남북한 동시방문 이후³⁾ 다시 활기를 찾으면서 김정일 국방위원장의 연내 답방이 가능할 것 같은 분위기였다.

그러나 지난해 9월의 테러사태로 분위기가 다시 냉각되면서, ① 부시 대통령의 방한 취소, ② 이산가족상봉 무산, ③ 미·북간 긴장 고조, ④ 남북 당국간 대화의 중

단 등으로 이어지고 우리 정부의 대북 정책도 중대한 기로에 봉착하였다.

설상가상으로 2000년 6월 남북정상회담 이후 당국간 경제회담, 국방장관회담, 이산가족상봉, 언론사 사장단의 방북, 대북 경제지원 등 화해와 교류·협력이 활성화되면서 국민적 지지기반을 확대해 왔던 현 정부의 햇볕정책이 부시 행정부의 등장 이후 미·북 대결의 파고와 남북한 군사·안보적 신뢰 및 평화체제의 구축이 지연되는 상황 속에서 점차 국민적 지지기반마저 축소되고 있다. 따라서 현 정부의 햇볕정책은 국내적으로도 새로운 변화를 모색해야 하는 단계로 진입하고 있다.

그동안 성장세를 유지해 왔던 남북 경제교류도 미·북 대결의 심화에 따른 한반도 긴장고조, 국내 지지기반 위축으로 인한 대북 경험 추진능력의 저하, 남북 당국간 대화 중단에 의한 경험여건의 악화라는 3대 악재 속에 점차 그 추진력이 약화되고 있다. 2001년 9월부터 주춤거리고 있는 남북교역은 그 둔화세가 상당기간 지속될 전망이다.

여기에다 금강산 회담의 불발로 ① 육로 연결을 통한 금강산관광사업의 경제성 개선, ② 경의선 연결, ③ 개성공단 건설 등 주요 남북 당국간 경험사업의 수행일정에 차질이 발생하고, 남북경협 관련 4개 분야(투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결,

1) 조선일보, “김정일답방 단언못해,” 2001년 11월 29일자 1면.

2) 금강산에서 열린 제6차 장관급회담이 결렬된 이후 북한은 조선중앙통신을 통해 ‘남측 수석대표의 대화 부정적이며 독선적인 처사에 항의’라는 제하의 성명을 발표하였음(금강산 2001년 11월 14일발 조선중앙통신).

3) 2001년 6월 북한 김정일 국방위원장은 페르손 총리와의 회담에서 미사일 발사를 2003년까지 잠정 유예한다
고 언급함에 따라 미·북간의 긴장이 완화되기 시작해온

<표 1>

햇볕정책하의 남북한 교역추이

단위: 천 달러, %

구 분		1997(A)	1998	1999	2000(B)	2001 ⁴⁾	증가율 (B/A)
반 출	소 계	115,269	129,679	211,832	272,775	196,468	187
	거 래 성	60,019	51,530	67,553	93,724	53,069	56
	비거래성	55,250	78,149	144,279	179,050	143,399	224
반 입	소 계	193,069	92,264	121,604	152,373	133,260	-21
	거 래 성	190,281	92,159	121,482	152,373	131,202	-20
	비거래성	2,788	105	122	-	2,058	-
전 체	합 계	308,339	221,943	333,437	425,148	329,728	38
	거 래 성	250,300	143,928	189,036	246,097	184,271	-2
	(단순교역)	(171,231)	(72,940)	(89,416)	(116,907)	(79,620)	-32
	(위탁가공)	(79,069)	(70,988)	(99,620)	(129,190)	(104,651)	63
	비거래성	58,039	78,015	144,401	179,050	145,458	208

주: 2001년 1~10월중 통계.

자료: 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호.

청산결제제도의 시행 등)의 제도시행도 미뤄짐에 따라 현 정부의 햇볕정책에 새로운 활력소로 기대되었던 대북 투자도 상당 기간 기대하기 어렵게 되었다.

이와 같은 상황의 전개 속에 2002년의 남북한 경제관계는 2001년 후반기의 정체가 지속될 것인가, 아니면 다시 한번 햇볕정책이 탄력을 받아 남북 경제교류가 한 단계 도약할 수 있을 것인가에 대한 관심이 제고되고 있다.

본고는 먼저 남북 경제교류의 실태를 분석하고, 남북경제교류의 주요 영향요인을 파악한 다음 2002년의 남북 경제관계에 대한 전망과 그 과제를 도출해 보고자 한다.

II. 남북 경제교류의 실태와 여건 분석

1. 남북 경제교류의 실태

2000년도 남북한 교역액은 4억 2,515만 달러로 남북한 교역이 시작된 이후 최대치를 기록하였다. 1997년 경제위기 이후 남북한 교역액이 2억 달러대로 위축되었다는 사실을 감안하면 긍정적인 변화라 할 수 있다. 2001년 9월 이후 그 증가세가 반전될 기미⁴⁾를 보이고 있기는 하나, 2000년도 남북한 교역액이 북한 대외교역총액의 18%⁵⁾나 차지한 점에서 괄목할만한 성장이다. 이것은

4) 2001년 1~10월 중 남북한 교역액은 3억 2,972만 8,000달러로 전년동기 3억 6,576만 달러 대비 9.9% 감소하였음(통일부 보도참고자료, 2001년 1~10월중 남북교역동향, 2001. 11. 22).

5) 고일동, “남북경협의 과제와 전망,” 사단법인 통일경제연구협회 주최, 대북 정책 공개토론회(주제: 남북현안 어떻게 타개해 나갈 것인가?), 2001년 8월 28일, 신라호텔, p. 2.

<표 2>

햇볕정책하의 북한 주민 접촉 및 방북 추이

단위: 건(명), %

구분/년월		경제	관광실무	사회문화	경수로	대북지원	이산가족	합 계 ⁶⁾
방북	1997(A)	45(127)	-	11(26)	62(711)	18(151)	-	136(1,015)
	1998	78(231)	105(1,962)	40(238)	97(756)	20(129)	1(1)	341(3,317)
	1999	73(245)	545(3,744)	37(329)	125(911)	37(364)	5(5)	822(5,599)
	2000(B)	125(543)	304(2,257)	79(674)	187(2,231)	81(751)	7(348)	804(7,280)
	2001 ²⁾	99(499)	86(429)	71(627)	202(2,918)	106(745)	5(156)	601(7,589)
	증가율(B/A)	178(328)	-	618(2,492)	202(224)	350(397)	-	491(617)
접촉	1997(A)	283(405)	-	66(574)	-	-	164(209)	516(1,191)
	1998	331(565)	-	114(732)	-	15(81)	377(459)	856(1,890)
	1999	266(477)	-	102(602)	-	23(48)	481(535)	884(1,698)
	2000(B)	272(400)	-	165(668)	-	21(115)	1,239(1,239)	1,710(2,468)
	2001 ²⁾	180(260)	-	60(324)	-	19(34)	799(961)	1,102(1,635)
	증가율(B/A)	-4(-1)	-	150(16)	-	-	655(493)	231(107)

주: 1. 방북통계는 금강산 관광 방북이 제외되고 기타 방북이 포함되어 있는 수치이며, 접촉통계는 관광형의 접촉과 기타 접촉이 포함되어 있는 수치임.

2. 2001년 1~10월중 통계.

자료: 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호.

현 정부의 햇볕정책이 나름대로 결실을 맺은 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 양적인 성장 이면에는 ① 경제성 거래⁶⁾의 위축, ② 민간 경협라인의 위축 및 단선화, ③ 진출지역의 한정 등 질적으로는 바람직하지 않은 측면이 조성된 것도 사실이다.

가. 경제성 거래의 위축

남북교류의 특징은 경제성 거래보다는 비경제성 거래가 성장을 주도해 왔다는 것이다. 거래성 교역은 아직 1997년 수준을 회복하지 못하고 있는 반면, 비거래성 교역은 2000년의 경우 1997년 대비 208%의 성장을 기록하고 있다. 그리고 2000년 반입은 1997년 대비 21% 감소한 반면, 2000년 반출은 1997년 대비 224%의 성장을 나타내고 있다. 즉, 남북교역의 양적 성장이 경수로 사업용 물자, 금강산 관광사업과 관

련된 물자, 대북 지원물품의 반출 등 비거래성 교역에 의해서, 그리고 반입보다는 반출이 주도해 왔음을 보여주고 있다(<표 1> 참조).

경제성 거래의 위축현상은 나름대로 양적 증가세를 유지한 교역과는 달리 민간차원의 대북 투자에서 극명하게 나타나고 있다. 우선 햇볕정책 시행 이후 북한 주민접촉과 방북 건수는 2000년의 경우 1997년 대비 각각 231%, 490% 증가하였다. 접촉보다 방북의 신장세가 높다는 점에서 양적인 측면의 남북관계의 진전이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 경제분야도 접촉은 제자리걸음을 하고 있지만 방북의 증가율이 178%라는 점에서 북한이 민간기업의 북한방문에 대해 전향적인 자세를 보여준 것이라 평가할 수 있을 것이다(<표 2> 참조). 그러나 문제는 경제성 협력사업의

6) 여기서 경제성 거래라 함은 상업적 매매거래, 위탁가공과 같은 거래성 교역 및 상업적 목적의 경제협력사업을 의미한다.

<표 3>

햇볕정책하의 남북 협력사업 추이

단위: 건, 천 달러

구 분		1991~97	1998	1999	2000	2001 ^{주)}	합 계
협력사업자 승인	경 제	26	10	2	1	4	43
	사 회 · 문 화	3	7	7	9	4	30
	소 계	29	17	9	10	8	73
협력사업 승인	경 제	6	9	1	2	3	21
	사 회 · 문 화	3	5	5	5	5	23
	소 계	9	14	6	7	8	44
협력사업물품 반출	금 강 산	-	37,551	40,575	14,608	5,262	97,996
	일반 협력 사업	-	1,197	6,332	17,166	8,713	33,408
	경 수 로	17,843	3,954	14,434	35,609	25,730	97,570
	소 계	17,843	42,702	61,341	67,383	39,705	228,974

주: 2001년 1~10월중 통계.

자료: 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호.

경우 그 실적이 부진하게 나타나고 있다는 것이다(<표 3> 참조). 즉, 1999년 이후 경제분야 협력사업자 및 협력사업 승인은 손을 꼽을 정도이며, 남북 정상회담이 이루어진 2000년의 경우에도 경제분야 협력사업자

의 승인이 저조하기는 마찬가지이다.

이것은 남북한 경제관계가 아직 투자단계로 이행하지 못했기 때문에 나타난 현상으로 해석할 수도 있지만, 비거래성 거래의 증대와 사회·문화분야 협력사업의 증

<표 4>

햇볕정책하의 반입 동향

단위: 천 달러

구분/년월		농림수산물	광산물	화학공업생산품	섬유류	철강금속제품	기타 ¹⁾	합 계
1997년(A)		27,326	48,313	15,677	47,091	47,946	6,713	193,069
1998	상반기	8,506	282	405	14,804	4,945	3,050	31,992
	하반기	13,292	483	2,022	23,990	15,309	5,174	60,272
	합계(B)	21,798	765	2,427	38,794	20,254	8,224	92,264
1999	상반기	20,374	1,279	1,312	13,025	4,764	4,774	45,528
	하반기	27,494	1,183	1,182	32,488	11,356	2,373	76,076
	합계(C)	47,868	2,462	2,494	45,513	16,120	7,147	121,604
2000	상반기	36,573	246	1,090	17,449	5,271	3,858	64,487
	하반기	35,361	271	448	36,244	6,476	9,066	87,886
	합계(D)	71,934	517	1,538	53,693	11,747	12,924	152,373
2001년 1~10월		62,754	1,885	1,189	47,003	8,270	12,160	133,260
증가율 (%)	B/A	-20.0	-98.0	-85.0	-18.0	-58.0	23.0	-52.0
	C/A	75.0	-95.0	-84.0	-3.0	-66.0	6.0	-37.0
	D/A	163.0	-99.0	-90.0	14.0	-75.0	93.0	-21.0

주: 기타분야 반입중 전기·전자제품의 성장세가 두드러지고 있음. 1999년에 2,838천 달러이던 것이 2000년에는 8,254천 달러, 2001년 1~10월중에는 7,052천 달러를 기록하고 있음.

자료: 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호.

가가 민간의 경제성 사업을 위축시킨 측면을 간과해서는 안될 것이다. 그동안 이루어진 남북한 경제관계에서 하나 주목해 보아야 할 것은 섬유류와 전기·전자분야의 반입이 계속 증가세를 보여주고 있다는 점이다. 과거 북한의 주종 수출품이던 철강 금속제품, 광산물, 화학공업 생산품 등의 반입이 여전히 답보상태를 면하지 못하고 있는 상태에서 섬유류와 전기·전자분야의 반입증가는 초보적 투자라 할 수 있는 위탁가공사업이 조금씩 고도화되고 있음을 보여주는 징표라 하겠다(<표 4> 참조).

나. 민간 경협라인의 위축 및 단선화

비거래성 거래의 증가가 민간 경협라인의 위축과 단선화에 크게 영향을 주었다는 것이다. 민간 경협라인의 단선화는 ① 대남 경협라인을 정비한 북한측의 전략, ② IMF 구제금융 이후 남한경제의 구조조정⁷⁾, ③ 당국간 대화채널의 가동 및 사회·문화분야의 접촉 증대 등 여러 요인이 복합적으로 작용한 것이지만 햇볕정책의 가장 큰 성과인 현대의 금강산관광 프로젝트가 구체화되기 시작한 시점을 전후로 점차 나타나기 시작했다는 점이다.

10억 달러에 해당하는 현대의 금강산관광 프로젝트 성사를 전후하여 ① 대외경제협력추진위원회(대경추), 광명성경제연합회(광명성) 등으로 대표되는 경제관료들이

전면에서 퇴장하고 조선아시아태평양평화위원회(아태)로 대표되는 정치관료들이 전면에 등장한 것이나⁸⁾, ② 금강산 관광사업 합의 이후 북한이 남측의 대기업들에게 현 대그룹식으로 사업을 추진할 것을 종용한 것이나, ③ 남한기업의 나진-선봉지역 진출이 봉쇄된 것 등은 민간 경협라인의 위축 및 단선화와 무관치 않았던 것으로 판단되기 때문이다. 대형 프로젝트의 추진이 선호되고, 기존에 추진하고 있던 사업이 중단되며, 사회·문화분야의 협력사업 및 당국간 사업이 활성화되면서 거래비용이 증대되는 남북경협의 여건하에서 수익성이 낮고 위험도가 높으며 장기적인 투자를 필요로 하는 대북 사업은 남한기업의 구조조정과정에서 우선순위가 낮아질 수밖에 없었으며⁹⁾, 그 결과 민간 경협라인의 위축과 단선화는 불가피했던 것으로 보인다.

다. 진출지역의 한정

햇볕정책 실행 이후 또 하나 주목해 보아야 할 것은 남한기업의 대북 투자진출이 특정지역으로 한정되어 좀처럼 확대될 기미를 보이지 않고 있다는 것이다. 1998년 10월 이후 한국기업의 나진-선봉지역 진출은 계속 봉쇄되어 있고, 남포공단에서도 대우그룹의 워크아웃 이후 남한의 다른 기업으로의 경영권승계도 추진되고 있지 않다. 오직 사업이 진행되고 있는 것은 금강

7) 남북한 합영 1호로 많은 경험을 축적하고 있던 대우그룹의 남포공단은 대우그룹의 워크아웃에 의해 사업이 중단되었음.

8) 대경추, 광명성에서 아태와 민족경제협력연합회(민경련)로의 대남경협라인의 교체는 상당수 남한기업인들의 대북진출 비용을 증대시키거나 대북채널의 변경을 요구해 대북경협라인을 봉쇄하는 효과를 가져왔음.

9) 현대를 제외한 대부분의 기업에서 북한사업과 북한사업을 담당하는 인력은 구조조정의 대상이 되어 조직이 없어지거나 위축되는 현상을 가져왔음.

산 지역으로 한정되고 있다. 초보적인 투자라 할 수 있는 설비제공형 위탁가공의 경우 평양진출이 관찰되고 있는 것은¹⁰⁾ 고무적인 현상이나 투자라기보다는 임가공 사업의 연장 차원에서 이루어지고 있다.

최근 협력사업 승인을 받은 하나비즈니스닷컴(2001. 7. 18 승인)이 합영방식에 의한 프로그램 공동개발을 위해 단동지역 진출을, (주)엔트렉(2001. 8. 22 승인)이 합영방식으로 고려기술개발제작소 건립을 위해 평양지역 진출을 추진하고 있다. 두 사업 모두 과학기술을 중시하는 북한의 입장과 남한의 벤처기업 육성 분위기가 맞물려 추진되고 있으나, 사업이 순항하여 정상조업에 이를 것인가에 대한 판단은 아직 시기상조인 것 같다.

2001년 9월 이후 둔화되고 있는 남북교역 추세를 감안할 때 2001년도 남북한 교역액은 2000년 수준을 달성하기가 어려울 전망이다. 최근 남북교역의 위축은 반입의 증가세가 유지되는 가운데 반출의 감소세에 따른 것이란 점에서 더욱 그러하다. 햇볕정책 이후 진행된 남북한 교류와 협력은 우리 기업들의 경제적 이익창출이라는 의미보다는 침체된 북한경제의 회복과 남북한간 신뢰구축에 보다 더 큰 비중을 두어 왔다. 교류와 협력을 촉진하기 위해 정부는 남북경협에 관한 한 우리측의 법적, 제도적, 행정적 제약요인을 대부분 해소해 왔다.

이제는 우리 정부가 일방적으로 취할 수 있는 추가적인 경험활성화 조치가 별로 남아있지 않다.¹¹⁾ 다시 말해 최근 남북경제교류의 둔화세를 반전시킬 수 있는 민간차원의 해법은 기대하기가 어렵다는 것이다. 따라서 남북한간의 경제교류가 새로운 추진력을 얻기 위해서는 ① 북한이 투자환경의 개선에 나서거나, ② 한반도 주변여건이 화해·협력무드로 이행하거나, ③ 세계경제가 다시 성장세로 전환되어 한국기업들의 대북 경험추진 역량이 향상되거나, ④ 햇볕정책에 대한 국내 지지기반이 확대되는 등의 여건이 필요할 것이다.

2. 남북 경제교류의 여건

2002년 남북한 경제관계는 여러 요인에 좌우될 것이나, 특히 ① 한반도 주변정세, ② 북한의 대외경제정책, ③ 국내 정치적 환경 등에 의해 크게 영향을 받게 될 것이다.

가. 한반도 주변정세

(1) 미국의 대북 정책 변화 추이

한반도 주변정세에 가장 큰 영향을 미치는 것은 미국의 한반도정책, 특히 미국의 대북 정책 기조일 것이다. 부시 행정부 등장 이후 미국의 대북 정책은 3단계의 변화를 거친 것으로 분석된다.

첫 번째 단계는 공화당 후보인 부시가

10) IMRI, 성남전자 등 전기·전자분야의 일부 기업은 정상조업을 하고 있는 것으로 알려지고 있음.

11) 제3국 투자와는 달리 남북경협사업의 경우 사업자승인과 사업승인을 별도로 득해야 하는 행정적 규제조치가 남아있는 것은 사실이나 제도의 운영과정에서 이미 동시승인이 이루어지고 있고, 그동안 행정규제의 핵심이었던 남북협력기금 사용에 대한 제한이 풀린 상태에서는 대북경협에 대한 실질적인 규제는 없는 것으로 보아야 할 것임.

당선된 이후 대북 정책을 재검토하면서 대북 강경 정책을 탐색하던 시기이다. 지난 1998년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사로 촉발된 미·북간의 긴장은 페리 프로세스(Perry Process)에 따른 해법이 추진되면서, 북한 조명록 특사의 클린턴 대통령 예방(2000. 10. 10)과 미국 올브라이트(M. Albright) 국무장관의 김정일 국방위원장 면담(2000. 10. 23~24)으로 미·북간의 관계가 새로운 단계로 진입하는 듯 했다. 그러나 미 대통령 선거에서 공화당이 승리하면서 클린턴 대통령의 방북이 무산되고, 미·북간의 화해구도가 다시 대결구도로 전환하게 되었다. 이 시기에 특기할 만한 것은 2001년 신년사설에서 북한이 다시 고난의 행군을 끄집어냄과 동시에¹²⁾ 김정일 국방위원장의 상해방문(2001. 1. 15~1. 20)을 통해 개혁·개방의지를 대외적으로 과시하는 한편, 1994년 제네바 합의와

2000년 미·북 공동서명(2000. 10. 17)이 파기 위협¹³⁾을 가하였다는 점이다.

두 번째 단계는 2001년 5월 3일 페르슨 총리가 북한을 방문했을 때 김정일 국방위원장이 미사일 발사를 2003년까지 잠정 유예한다고 밝힘에 따라,¹⁴⁾ 미·북간의 관계가 다시 화해구도로 전환할 조짐을 보인 시기이다. 그동안 소강상태를 보였던 남북한 대화가 재개되고 현 정부의 햇볕정책이 다시 탄력을 받는 듯 했다. 이 와중에 미국이 북한의 재래식 무기를 거론하기 시작하고,¹⁵⁾ 북한도 그동안 언급을 자제하던 주한미군 문제를 재래식 무기와 연동시킴에 따라 국내에서 현 정부의 대북 정책에 대한 이견이 증폭되기도 했다. 그러나 김정일과 푸틴 대통령의 모스크바 정상회담(2001. 8. 4~8. 8)¹⁶⁾과 강택민 주석의 북한 방문(2001. 9. 3~9. 5)이 성사된 데 이어 부시 대통령의 방한이 예정됨에 따라 김정

12) 북한은 2001년 신년사설에서 “고난의 행군에서 승리한 기세로 새 세계의 진격로를 열어나가자”면서 1998년 초에 마감하였던 것으로 알려졌던 고난의 행군을 다시 되살리고 있음. 이는 부시 행정부 등장 이후 조성되고 있는 미·북 대결 분위기를 의식하여 내부체제를 정비하는 정책의 일환으로 보임(노동신문·조선인민군·청년전위 공동사설, 평양 2001년 1월 1일발 조선중앙통신).

13) 북한은 외무성 담화를 통해 부시 행정부가 대북강경정책을 구사할 경우 기존 합의에 더 이상 구애를 받지 않는다면 핵·미사일 합의를 파기할 수 있음을 천명하였음(조선중앙통신, “미국의 그 어떤 대조선정책에도 준비되어 있다/외무성대변인”, 2001. 2. 21 평양발 및 조선일보, “핵·미사일합의 파기 경고”, 2001. 2. 23, 1면).

14) Chong-Ryel Bae, “Multilateral Institutions(WTO, World Bank, IMF & ADB) and Inter-Korean Economic Cooperation”, a paper for presentation at the 2001 KAIS International Conference, Sponsored by Hans-Seidel-Stiftung, Japan Foundation, Korea Foundation and U.S. Embassy, Korea, Hotel Capital, September 21~22, 2001, The Korean Association of International Studies, p. 7.

15) 4개월 여에 걸친 대북 정책 재검토를 마친 후 부시 대통령은 핵·미사일·재래무기 등을 포괄적으로 협의한다는 기조 하에 대북 대화재개를 선언(2001. 6. 6)하였음(조선일보, “부시 대통령의 대북대화 재개 선언”, 2001. 6. 8, 1면). 부시 대통령이 북한의 재래식 무기를 처음으로 언급한 직후(2001. 6. 7) 파월 미 국무부장관은 한승수 외무장관과의 회담에서 재래식 무기가 미·북회담의 주의제가 될 것이라고 밝힘(조선일보, “미-북 곧 뉴욕서 대화”, 2001. 6. 9, 1면).

16) 북한 김정일 국방위원장의 러시아 푸틴 대통령과의 정상회담 이후 발표된 모스크바 선언에는 ‘조선민주주의인민공화국은 남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아의 평화와 안전보장에서 미룰 수 없는 초미의 문제로 된다는 입장을 설명하였다. 로씨야 측은 이 립장에 이해를 표명하였으며 비군사적 수단으로 조선

일 국방위원장의 연내 서울 답방도 이루어질 것 같은 분위기였다.

세 번째 단계는 미국 무역센터에 대한 테러 이후 미·북간에 다시 긴장이 고조되는 시기이다. 미국의 對테러전쟁이 시작되면서 그 불똥이 한반도로 튀고 있는 것이다. 비록 북한이 테러발생 직후 테러에 반대하는 입장을 천명하고¹⁷⁾ 테러자금조달 억제에 관한 국제협약, 인질억류방지에 관한 국제협약에 서명하기로 결정¹⁸⁾하는 등 발빠른 움직임을 보였지만, 미국의 對북한 압박 수위는 점차 올라가고 있다. 이 시기의 중요한 흐름은 김정일에 대한 부시 대통령의 부정적 발언에 이어 종교, 인권, 생화학무기, 그리고 대량살상무기 검증문제가 미·북가이 새로운 이젠 큰 추가된 주제를 보인 것이다. 미국의 압박 수위가 점차 올라가자 북한도 대화 제의와 함께 대미 비난 수위를 다시 올리고 있어,¹⁹⁾ 향후 미·북 관계의 개선전망이 불투명하다.

다만, 이 시기는 미·북간의 직접적인 갈등요인으로 긴장이 조성된 것이 아니라 는 점에서 향후 미·북 관계가 대결구도로 갈 것인지 아니면 화해구도로 갈 것인지에

대한 파다의 내리기가 어려운 신저이다 따라서 당분간은 유화구도인지 대결구도인지 판단을 유보하고 있는 상태, 즉 조정국면에 있는 것으로 보아야 할 것이다.

(2) 미·중의 경쟁관계 심화

하바드 주변전세 주 다운로드 주요한 것이 한반도에서 영향력을 확대하고자 하는 미국과 중국의 경쟁관계이다. 1997년 동아시아 금융위기가 발생한 이후 점차 노골화되고 있는 미·중의 갈등은 군사적 대결을 포함하는 新냉전체제로 자리잡을 가능성이 점차 증가하고 있다.

향후 미국의 부시 행정부가 추진하고 있는 미사일방어(MD)체계가 현실화된다면 미·중간의 군비경쟁이 가속화될 것이고, 이는 새로운 형태의 중국·북한·러시아 對 미국·남한·일본의 동맹체제의 형성을 초래할 가능성이 있다. 이럴 경우 현 정부가 추진한 한반도 냉전구조 해체작업 향방은 예측하기 어렵게 될 것이다.

미·중의 대립은 크게 두 가지 측면에서 남북 경제관계에 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

반도의 평화와 안정을 보장하여야 할 필요성을 강조하였다'는 내용을 담고 있어 북한이 주한미군 철수문제를 국제적 이슈로 부각시키려고 노력한 흔적이 역력히 보임(모스크바 2001년 8월 4일발 조선중앙통신 및 조선일보, "북 주한미군 조속 철수", 2001. 8. 6, 1면 참조).

17) 테로반대 입장발언/미국에서의 대규모 테로공격 사건관련 조선 외무성 대변인(2001년 9월 12일발 조선중앙통신).

18) 북한의 외무성 대변인은 조선중앙통신사 기자가 제기한 질문에 답하는 형식으로 '테로에 대한 재정지원을 억제할데 대한 국제협약', '인질반대 국제협약'에 서명하기로 결정했다고 밝히고 있음(평양 2001년 11월 3일발 조선중앙통신).

19) 부시 대통령이 APEC 참석 전에 행한 연합뉴스와의 인터뷰(2001년 10월 16일자)에서 "김위원장이 위기를 수습하지 않고 지나치게 의심하고 비밀스럽다는 점에 실망했다는 점을 밝혀야겠다(조선일보, 2001년 10월 18일자, 5면)"면서 김정일을 직접 언급하고, 토마스 허바드(Thomas C. Hubbard) 주한 미대사가 관훈클럽토론(2001년 10월 23일)에서 "한국정부와 북한정부는 대북 정책에 대해 부시 행정부가 클린턴 행정부와는 다른 고유 정책을 추진해 가고 있다는 것을 받아들여야 한다"면서 "북한의 생화학테러 가능성에 대해 충분히 대처할 준비가 되어 있다"는 언급이 나온 이후, 북한의 미국에 대한 비난이 재개되었음.

<표 5>

북한의 주요 경제지표

단위: %, 만 톤, 백만 달러

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
경제성장률(실질GDP기준)	-3.7	-5.1	-7.7	-4.2	-1.8	-4.6	-3.7	-6.8	-1.1	6.2	1.3
국물도입	중 국	-	30.0	62.0	74.0	30.5	15.3	54.7	86.7	28.8	23.8
	일 본	-	-	-	-	-	37.0	13.2	-	5.9	-
	전 체	-	129.0	83.0	109.3	49.0	96.2	105.0	103.6	107.0	122.5
원유도입	중 국	-	110.0	110.0	105.0	83.0	102.0	93.6	50.6	50.3	31.7
	러시아	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-
	전 체	-	189.0	152.0	136.0	91.0	110.0	93.6	110.6	60.9	31.7
무 역 액	중 국	483.0	610.0	697.0	900.0	624.0	550.0	566.0	656.0	413.0	370.0
	일 본	477.0	508.0	480.0	472.0	493.0	595.0	518.0	489.0	395.0	350.0
	러시아	2,223.0	365.0	342.0	227.0	140.0	83.0	65.0	84.0	65.0	50.0
	전 체	4,170.0	2,584.0	2,555.0	2,646.0	2,100.0	2,052.0	1,977.0	2,177.0	1,442.0	1,480.0

자료: 대한무역투자진흥공사, 한국은행.

하나는 경제협력 이슈보다는 군사·안보 이슈에 의해 남북한 관계가 좌우될 것이라는 점이다. 군사·안보 이슈가 전면에서 등장할 경우 남북한간에는 화해·협력보다 긴장관계가 조성될 가능성이 높다. 이는 북한을 병영국가화시키고 핵·미사일 등 대량살상무기의 해결을 어렵게 함으로써, 남북한간의 군사적 신뢰 구축의 지연과 경제협력을 통한 현 정부의 대북 지원에도 어려움을 초래하게 될 것이다.

다른 하나는 미·중의 新냉전체제가 고착화되면 남북관계가 경제논리보다는 정치논리에 좌우되는 상황에 빠질 것이라는 점이다. 이미 1997년 동아시아 금융위기 이

후 미·중의 북한에 대한 영향력 증대경쟁은 본격화되고 있으며, 특히 중국과 북한의 경제협력이 두드러지고 있는 것으로 판단된다. 일부 소식통에 따르면 2000년도 중국의 북한에 대한 원유지원이 100만 톤 이사이 거는 큰 추저되는 두 공식토크(〈표 5〉 참조)와 달리 북한과 중국간의 경제협력관계가 강화되고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾

이런 미·중간 경쟁은 러시아에도 영향을 미치고 있다. 엘친 대통령 시절 남한중시정책을 견지했던 러시아가 남북균형 내지 북한우선으로 정책방향을 선회할 조짐을 보이고 있다.²¹⁾ 물론 주변 강대국들의 관심증가는 북한의 국제사회 참여 확대와

20) 김영남 상임위원장의 중국방문(1999. 6) 이후 중국의 북한에 대한 지원이 공식화되고 있음. 1997년 이후 공식통계는 북·중 경제관계가 계속 악화되고 있는 것으로 나타나고 있지만, 실제로는 1997년 이후 북·중 경제관계는 점차 강화되고 있는 것으로 판단됨. 상업적 베이스의 거래는 줄고 있지만 비상업적 베이스의 지원은 물질지원에 이어 공식적인 지원이 병행되고 있는 것으로 판단됨. 예를 들어 식량, 원유, 코크스 등 북한이 필요로 하는 경제적 자원에 대한 중국의 비공식적인 지원은 1997년 말부터 이미 시작된 것으로 보임(배종렬, “한반도 정세변화에 따른 남북경제협력체 추진방안”, 정책연구, 2000년 여름, 국가안보정책연구소, pp. 59-60 참조).

21) 러시아에서는 한반도에 대한 영향력 상실을 만회하기 위해 남북사이에서 균형정책 내지는 북한우선정책을

정상국가화를 촉진하며 한반도의 긴장완화에도 도움이 되지만,²²⁾ 역설적으로 대북 경제접근비용을 증대시키고 북한의 개혁·개방을 후퇴시키는 면이 있음을 간과하지 말아야 할 것이다.

나. 북한의 대외경제정책

북한의 대외경제정책 중 유심히 살펴야 할 것은 개혁·개방에 대한 김정일 위원장의 태도일 것이다. 필자는 2001년 초 한국국제세미나에서 북한의 김정일은 북한판 햇볕정책을 준비하고 있다는 주장을 편 바가 있다.²³⁾

1997년 동아시아 금융위기 이후 김정일 노동당 총비서의 선택은 크게 두 가지로 요약된다. 대내적으로는 1950년대 말 김일성이 선택한 스탈린 스타일의 경제정책노선으로 회귀한 것이고, 대외적으로는 김일서 시대의 주·소 주다리기 외교로 변화하여 미·중 등거리 외교를 시작했다는 것이다.²⁴⁾ 제2의 천리마대진군, 강성대국건설론, 당의 선군정치 등으로 표현된 김정일 국방위원장의 정책은 중국식 또는 미국식의 개혁·개방이 아닌 제3의 길로, 김정일식 햇

볕정책이 대외적으로 등장하기 이전에 내부체제를 정비하는 작업의 일환인 것으로 분석된다.

이와 같은 김정일의 정책은 그동안 남북 경제관계에 상반된 흐름을 만들어 왔다. 긍정적인 흐름으로서는 남쪽의 햇볕정책과 상승작용을 일으키면서 국제적 협력보다는 남북상호간의 협력이 증진되는 분위기가 조성되어 남북한간의 교류·협력이 확대되었다는 것이다.

반면, 부정적인 흐름으로서는 미·북간의 긴장 확대 등 정치·군사적 논리가 강해지고 주변국들의 한반도에 대한 참여가 확대됨으로써, 북한의 개혁·개방이 지연되고 남북한 경제관계에서 경제논리의 적용 폭이 축소되어 왔다는 것이다. 즉, 남북한 경제관계가 양적으로는 성장하였지만 질적인 발전은 저해되었다는 점이다.

예를 들어 ① 나진-선봉지역에 대한 북한의 개혁·개방이 후퇴함에 따라 이 지역으로의 진출을 추진했던 많은 협력사업들이 실패하거나 중단되었으며, ② 햇볕정책이 사치주의 사상이 근간을 이루는 경제성 문제로 순항여부가 불투명해졌고, ③

취해야 한다는 입장이 강함. 푸틴 대통령은 정권 출범 이후 한국보다 북한을 먼저 방문함으로써 한반도에서의 북한중시정책을 명백히 하였음(윤덕민, “4강의 한반도정책: 방향과 대응”, 남북현안: 어떻게 타개해 나갈 것인가?, 사단법인 통일경제연구협회 주최, 대북정책공개토론회, 2001년 8월 28일, 신라호텔, p. 5)

22) 북·중관계의 공식적 복원 이후 북한의 국제사회 참여가 확대되고, 김정일 국방위원장이 직접 전면에 등장하고 있음. 정치적으로 이태리를 시작으로 G7국가들과의 외교관계를 정상화해가고 있고, 중국 강택민 주석과의 정상회담 이후 김정일은 남북정상회담, 러시아 푸틴 대통령과의 회담 등을 통해 국가지도자로서의 자신의 이미지를 제고시키고 있음.

23) Chong-Ryel Bae, “The Induction of Foreign Capital and North Korea’s Institutional Reform: To What Extent Is It Feasible?” a paper prepared for presentation at an international workshop on Economic Development in North Korea and Global Partnership, co-organized by the Asia Research fund and Pacific Century Institute, Cheju KAL Hotel, March 15-16, 2001, pp. 175-178.

24) 1998년 1월 경제부분 현지지도(1998. 1. 16-21)의 첫 시작인 자강도 방문이 전자의 전주곡이라면, 1998년 8월의 광명성 1호의 발사(1998. 8. 31)는 후자의 등장을 알리는 신호탄이었음(배종렬, “북한의 경제정책과 남북경협전망”, 북한경제논총, 제6호, 2000년, 사단법인 북한경제포럼, pp. 130-137 참조).

남북한간의 비경제성 목적의 협력사업은 증대되었지만 경제성 목적의 협력사업은 지지부진한 것이 이러한 부정적 흐름의 한 단면이라 할 수 있다.

2000년 10월 미·북 공동성명의 합의에 따라 클린턴 대통령의 방북이 성사되었다라면 우리는 김정일식의 북한판 햇볕정책을 볼 수 있었을 것이라고 필자는 아직도 판단하고 있다. 2001년 초 김정일 국방위원장의 상해 발언²⁵⁾은 바로 그 점을 시사했던 것으로 보인다. 미국의 부시 행정부가 2000년 10월 조명록 특사의 방미시 합의된 미·북 공동성명의 정신에 따라²⁶⁾ 미사일을 포함한 미·북 현안을 풀어간다면, 북한도 보다 전향적인 개혁·개방조치를 취할 준비가 되어 있다는 메시지인 것이다.

만일 북한판 햇볕정책이 등장했다라면 개혁·개방은 어느 정도 이루어질 수 있었을까? 그것은 핵미사일에 대한 해법에 의해 크게 영향을 받았을 것이지만, 그 방향은 이미 선보인 김정일식 경제정책의 연장선상에서 시스템의 전환보다는 제도의 개혁에 초점을 맞추면서 점진적·선택적인 개혁·개방의 방식으로 시작되었을 것이다.²⁷⁾

다. 국내 정치상황

2002년 국내의 정치 상황이 남북경제관계에 영향을 줄 것이다. 북한 김정일 국방위원장의 2001년 서울답방이 무산됨에 따라 김정일 국방위원장의 답방 문제는 2002년 과제로 넘어가게 되었다. 2002년은 지방자치단체장 선거에 이어 대통령 선거가 실시되는 해라 여야 모두 서로 시각이 다른 정치적 차원에서 대북 정책에 임할 개연성을 배제하기 어렵다. 그럴 경우 선거과정에서 대북 정책을 둘러싸고 불협화음이 발생할 수 있고 경우에 따라서는 대북 정책의 원활한 수행에 어려움을 가져올 가능성도 있다.

이미 ‘퍼주기식 남북경협’이라는 국내의 비판적 시각에 이어 남북협력기금 사용의 국회동의 문제가 야당 일각에서 제기된 바가 있어,²⁸⁾ 2002년에도 정부의 대북 정책을 둘러싸고 여야의 힘 겨루기가 재연될 공산이 크다. 따라서 선거정국을 맞아 초당적 합의가 없는 한 우리 정부의 전향적인 대북 지원은 쉽지 않을 것으로 보여, 한편으로는 2002년 정부의 대북 지원규모는 북한의 대남 정책태도 여하에 의해서도 크게

25) 북한 김정일 국방위원장은 그의 비공식 중국방문에서 ‘변하지 않는 것은 황하강뿐’이라면서 ‘세계가 놀라운 시선으로 바라보고 있는 상해는 천지개벽되었다(조선중앙통신, “김정일 총비서께서 중화인민공화국을 비공식방문하시었다” 2001 1. 20일발 평양)“ 고 하면서 부시 행정부의 대북 정책 제검토에 대해 일침을 가하였음.

26) 부시 행정부 등장 이후 미·북간의 긴장국면에서 북한은 기회 있을 때마다 미국의 대북 정책이 클린턴 정부 시절만큼 되어야 대화에 임할 것이라는 논평을 내어놓고 있음.

27) 북한판 햇볕정책은 계획경제를 바탕으로 일부 시장경제를 접목하는 방향에서, 중공업 우선정책하에서 기간산업의 정상화와 과학기술산업의 육성에 초점을 두고 경공업 등 수출산업의 건설은 서방의 논리를 일부 보완하는 선에서, 특수경제지대의 확대를 통해 외국자본의 선별적·제한적 접근을 허용하는 방식으로, 기간산업의 정상화와 외화조달형 산업의 유치와 관련된 인프라시설을 우선 건설하는 방향 등으로부터 시작되었을 것으로 생각됨.

28) 조동호, “남북경협의 제도화 방안”, KDI북한경제리뷰 제3권 03호, 2001년 3월, pp.25-26.

좌우될 수 있을 것이다.

III. 2002년 남북 경제관계에 대한 전망

1. 전반적 전망

지금까지 전개되어 온 남북 경제교류 실태, 한반도 주변정세, 북한의 대외경제정책, 국내 정치적 상황 등을 고려할 때, 2002년 남북한 경제관계는 어떻게 전망하여야 할 것인가? 2001년의 경제거래 수준에서 답보상태를 면치 못할 것인가? 아니면 남북한 교역이 5억 달러대로 성장할 수 있을까? 현 정부의 햇볕정책이 점차 빛을 잃어 가는 상황에서 이를 반전시킬 수 있는 것은 당국간 회담을 위시하여 남북한 경제교류에 대한 북한의 태도일 것이다. 그렇다면 북한판 햇볕정책이 2002년에 등장할 수 있을까?

2002년 남북한 경제관계는 우선 김정일 국방위원장의 서울 답방의 성사여부에 의해 크게 좌우될 것이다. 긍정적인 요인으로는 2002년 상반기에 북한은 김일성의 90회 생일과 김정일의 60회 생일을 맞는다는 점이다. 부정적인 요인은 미국의 對테러전쟁의 파급효과이다. 우선 북한이 생일정국을 맞아 대규모 행사를 계획할 것으로 보이며, 북한의 생일정국과 관련하여 남북한 간의 대화가 어떤 형태로든지 재개될 가능성이 높다. 2002년 북한의 움직임에 대해서는 두 가지 시나리오가 가능할 것으로 판단된다. 하나는 김정일 국방위원장의 답

방이 이루어지는 경우이고, 다른 하나는 남북한 당국간 대화만 재개되는 경우이다.

전자의 시나리오가 가능하기 위해서는 최소한 3가지 전제조건이 충족되어야 할 것이다. 첫째는 미국의 테러전쟁이 마무리 단계로 들어가 테러문제로부터 북한이 벗어날 수 있는 여건이 조성되어야 함과 동시에 對美 추가테러 사태가 없어야 한다는 것이다. 둘째는 부시 행정부가 테러전쟁의 여세를 몰아 자연스럽게 미사일(MD) 방어 시스템 구축과 연동시키고자하는 미국 내 강경파들의 유혹을 물리칠 수 있어야 한다는 것이다. 셋째는 남쪽의 대선 정국과 관련하여 현 정부가 야당을 설득할 수 있는 명분을 확보하여야 한다는 것이다.

테러전쟁 이후 미국의 북한에 대한 압박 수위가 올라가는 것과 관련하여 강은 양면의 전략을 구사하는 북한의 태도로 보아 북한 김정일 국방위원장은 2002년 상반기에 국제사회를 향해 또 한번 평화적 제스처를 선보일 가능성이 높으며, 그 시기는 김일성 90회 생일 또는 김정일 60회 생일 전후가 될 공산이 크다. 그럴 경우 김정일 국방위원장의 답방 여부는 여론의 주목을 받을 것이나 전술한 전제조건이 충족되지 않는다면 김정일 국방위원장의 서울 답방이 아니라 남북한 당국간 대화만 재개되는 수준인 후자의 시나리오가 등장할 가능성이 높다.

만일 김정일 국방위원장의 서울 답방이 이루어진다면 한반도의 대내외적 상황을 고려할 때, 2002년 남북정상회담의 주된 의제로는 경제협력의 이슈보다는 군사·안보에 관한 이슈가 전면에 부상할 것이다.

우선 미국을 설득하기 위해서는 재래식 무기 문제를 거론하지 않을 수 없고, ‘폐주기식 남북경협’이라는 국내의 비판적 시각을 고려할 때 남북경협을 한 단계 발전시키는 것이 필요하고, 그것은 남북한간의 군사적 대화가 전제되어야 한다는 점이다.

즉, 현 정부의 햇볕정책이 순항하기 위해서는 남북경협이 한반도의 신뢰구축과 평화정착에 긍정적으로 기여한다는 점이 부각되어야 하고, 정부와 민간이 추진하고 있는 ① 경의선 연결사업, ② 임진강 수해 방지사업, ③ 개성공단 건설사업, ④ 금강산 관광사업의 경제성을 개선하기 위한 육로연결문제, ⑤ 대북 전력지원 문제 등의 여러 사업이 실행되기 위해서도 남북한의 군사적 대화가 필요하기 때문이다.

남북정상회담의 주된 의제로 경제협력 이슈보다는 군사·안보 이슈가 전면에 부상하는 상황을 염두에 둘 때, 북한이 개혁·개방에 대한 제스처를 보인다고 하더라도 그것은 실질적인 내용을 가지기는 힘들 것이다. 다시 말해 2002년은 북한판 햇볕정책이 등장하기가 어려운 시기라는 점이다. 북한의 재래식 무기가 전면에 부상한 이상 2002년 중 미·북간에 핵·미사일에 대한 해법이 도출될 가능성이 낮고, 특히 2003년은 1994년 제네바 합의에서 약속된 경수로 건설의 마감시한이라는 점에서 2002년에 미·북 관계가 정상화되기도 어려울 것이다. 2002년은 유동적인 시기라는 점에서 북한은 개혁·개방에 대해 전향적인 자세를 표명해도 실익이 없을 것으로 판단할 가능성이 높으며, 보다 전향적인 북한판 햇볕정책은 2003년 이후로 보아야 할 것이다.

2. 부문별 전망

김정일 국방위원장의 서울 답방은 위에서 언급한 전제조건이 충족되어야 가능하겠지만, 금년 상반기에 남북 당국간 대화는 재개될 수 있을 것으로 전망된다. 그럴 경우 2002년도 남북한 경제관계는 세부적으로 어떤 모습으로 나타날 것인가?

가. 남북교역의 전망

전반적 남북교역 규모는 2001년 수준에서 정체될 것이다. 최대로 보아 4억 달러에 육박할 수 있을 것이다. 만일 정상회담이 성사된다면 4억 달러를 초과해 2000년 정도의 수준에는 이를 것으로 판단된다. 그러한 판단은 남북 경제교류 실태를 분석해 볼 때, 비거래성 교역이 위축되는 상황 속에서 2억 달러 수준에 불과한 거래성 교역규모로는 4억 달러의 남북교역을 달성하기가 힘들 것이라는 분석에 근거하고 있다. 2001년 남북교역 규모의 감소가 비거래성 교역과 반출의 위축에서 파생되고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

한편, 2002년 임가공 교역규모는 2000년이나 2001년 수준을 상회하여 1억 5,000만 달러 수준에 이를 가능성이 높다. 최근 설비제공형 위탁가공 교역사업이 어느 정도 자리를 잡아가고 있는 것이 이러한 분석을 뒷받침하고 있다. 그러나 임가공 교역이 새로운 돌파구가 될 수는 있으나, 임가공 교역도 대부분이 ① 수익성이 낮은데다, ② 기술자 방북이 제한되고, ③ 주변 인프라의 부족, 사업외적 비용의 요구, 단선적인 대남 경협라인 등으로 거래비용이 높

고, ④ 거래상품 개발에 한계가 있어 획기적 증대는 기대하기가 어려울 것이다.

나. 당국 차원의 협력사업에 대한 전망

2002년 당국간 대화의 흐름은 여러 가지 시나리오를 상정해 볼 수 있으나, 가장 개연성이 높은 시나리오는 비료지원→이산가족 상봉→김정일 국방위원장 답방의 흐름이 될 것이다. 이 시나리오를 중심으로 남북경협 문제를 논의하는 남북 당국간 회담이 열릴 공산이 크다. 비료지원은 현 정부가 등장한 이후 남북 당국간 대화를 재개하는데 유효한 카드²⁹⁾의 역할을 했으며, 만성적인 곡물생산 부족에 시달리는 북한의 입장에서도 곡물 증산을 위해 매년 비료지원이 필요한 실정이다. 특히, FAO/WFP의 2001/2002년도 북한의 곡물수확 및 식량공급 전망에 대한 평가보고서³⁰⁾에 의하면, 2001년도 곡물생산량은 2000년보다 38% 증가한 426만 톤(정곡기준으로는 354만 톤)으로 추정된다. 특히, 국제사회의 비료지원이 이같은 증산의 원인 중 하나인 것으로 나타나고 있어, 비료지원 문제는 남북 당국간 대화를 재개하는 적절한 매개가 될 것이다.

문제는 비료지원 문제가 매듭지어지면

이산가족 상봉이 이루어질 것인가 하는 점이다. 일단은 비료지원, 이산가족 상봉, 김정일 국방위원장 답방 등의 문제가 포괄적으로 논의되면서 김정일 국방위원장의 서울답방이 다시 추진될 것이며, 그 과정에서 김정일 국방위원장의 답방 여부와 상관없이 비료지원 문제와 이산가족 상봉문제는 해결될 것으로 판단된다. 2001년 말 금강산의 당국간 회담(2001. 11. 9~14)에서 이산가족 상봉문제가 거의 합의되었던 전례로 보아, 비료지원만 합의되면 2002년 상반기에 이산가족 상봉이 1~2차례 가능할 것으로 판단된다.

비료지원과 이산가족 상봉의 분위기 속에 남북 당국간 경제회담이 열리면, 그동안 대화가 중단되거나 이행되지 않았던 ① 경협관련 4개 분야 합의서 이행, ② 경의선 연결 및 개성공단 건설, ③ 대북 전력 지원 및 임진강 수해방지사업, ④ 금강산 관광사업의 경제성을 개선하기 위한 육로 연결 문제 등의 당국간의 경제협력사업도 추진에 탄력을 받게 될 것이다. 그러나 김정일 국방위원장의 답방 여부가 매듭지어지지 못할 경우 이들 사업의 계속적인 진행에는 난관이 따를 것으로 보인다.

김정일 국방위원장의 서울 답방과 상관

29) 비료지원 문제를 매개로 한 제1차 북경차관급회담(1998. 4. 11~17)이 성사됨으로써, 김일성 주석의 사망 이후 단절되었던 남북당국간 대화가 재개되었음. 상호주의 논리로 비료지원문제와 이산가족문제를 연계시킨 토의가 성과 없이 끝난 제1차 북경회담 이후, 비료 20만 톤의 사전지원이라는 분위기 속에 제2차 북경차관급회담(1999. 6. 22~7. 3)이 성사되었음. 그러나 제2차 북경회담에서도 이산가족문제의 해결에 실패하자, 2000년 제3차 북경차관급회담(2000. 10. 10~14)에서는 비료 30만 톤의 사전지원(2000년 10월 20일)을 통해 이산가족문제를 우선적으로 전환하였음.

30) 북한의 곡물수확 및 식량공급에 대한 FAO/WFP의 평가(Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea), KDI북한경제리뷰, 2001년 11월호, 제3권 11호, p. 43.

없이 성사가 가능한 사업은 금강산 관광사업³¹⁾의 경제성을 개선하기 위한 육로연결 사업이다. 금강산 관광사업은 현 정부 햇볕정책의 상징적인 사업이며, 아직도 매월 1,200만 달러의 현금을 확보할 수 있는 사업이라는 점에서 북한도 남북관계의 급속한 긴장을 바라지 않는 한 이 사업의 계속적인 추진이 필요한 실정이다. 따라서 육로연결문제에 대한 합의는 이루어질 것이며, 빠르면 2002년 상반기에 공사를 시작할 수도 있을 것으로 전망된다.

그러나 경의선의 연결, 개성공단의 건설, 전력지원 문제는 협의수준 이상의 사업진행이 순탄치 않을 것이며 차기정부의 과제로 이양될 가능성이 높다.

경의선 연결사업³²⁾은 ① 철로중심으로 수송체계가 이루어진 북한경제 특성상 남북 경제교류의 증진을 위해서, ② 개성공단 건설의 국제경쟁력을 향상시키기 위해서, ③ 남북한·중국·일본을 잇는 새로운 상권의 태동과 나아가서 시베리아 횡단철도와의 연결을 통해 새로운 외화수입원 확보를 위해서, ④ 비무장지대(DMZ)의 경제적 활용을 통한 한반도의 평화정착을 위해서도 필요로 하는 등 복합적인 의미를 가지고 있는 사업이다. 그러나 이는 국제적 이해조정이 쉽지 않은 사업으로 그 실행에는 장기간이 소요된다는 점을 유념해야 할

것 같다. 즉, 경의선이나 경원선 연결문제는 한반도의 끊어진 철로를 연결한다는 단순한 의미를 떠나서 기존 국제적 물류체계에 중대한 영향력을 미치게 될 것이다. 따라서 국제자본간의 이해가 상충될 뿐만 아니라 미국, 유럽, 중국, 러시아, 일본 등 주변 강대국들의 이해가 조정되어야 사업의 실행이 가능해진다. 또한, 철로연결은 한반도 긴장의 상징인 비무장지대에 대한 새로운 해법이라는 점에서 남북한 군사적 대화뿐만 아니라 주한미군 문제까지 연동되어 있어 그 해결책을 찾기가 쉽지 않은 것이다.

전력지원 문제³³⁾는 기술적 문제는 고려하지 않더라도 우선 개성공단의 건설과 관련된 인프라시설의 구축문제와 연동되어 있다. 그리고 개성공단의 경쟁력은 철로, 도로 등 인프라시설의 연결뿐만 아니라 북한의 개혁·개방의지에 크게 달려있는 실정이다. 북한에 대한 사회간접자본 지원문제는 원래 현 정부의 2000년 3월 베를린 선언³⁴⁾에 그 뿌리를 두고 있는데, 정상회담 이후 나브하 과게이 지저으 베르리 서어간는 큰 괴리를 보이고 있어 대규모 인프라시설의 대북 지원은 국내적 동의를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

또한, 전력지원 문제는 미·북간의 현안인 핵·미사일의 해법과도 관련되는 이슈

31) 금강산관광사업은 관광진흥공사의 참여와 남북협력기금 900억(2001년 12월말 현재 450억 집행)의 관광공사 지원을 계기(조선일보, “남북기금 900억 관광공사 지원 확정”, 2001. 6. 29, 1면)로 정부가 공식적으로 금강산 관광사업에 개입함으로써 그 위상이 민간의 대북사업에서 정부의 대북사업으로 바뀌었음.

32) 현재 남측지역의 경우 도로, 철로의 노반공사와 지뢰제거작업이 완료되었지만, 남북한 당국간 협의부진으로 비무장지대는 지뢰제거문제도 해결되지 못하고 있으며, 북측지역은 공사를 담당할 인력이 철수하여 공사의 진행이 거의 이루어지지 않고 있는 실정임.

33) 2000년 12월 제4차 남북장관급회담시 북측은 전력 50만 KW지원을 우리 정부에게 요청하였음.

34) 매일경제, “북 SOC확충지원, 김대통령 베를린 선언 발표,” 2000. 3. 10.

이다. 즉, 2003년 경수로건설의 지연과 관련하여 북한이 오래 전부터 전력보상 요구를 줄기차게 제기³⁵⁾하고 있는 것으로 보아, 향후 북한의 대량살상무기와 관련된 새로운 프레임웍이 만들어질 경우 어떤 형태로든지 전력지원 문제가 협상주제로 등장할 것이라는 점이다. 다시 말해서 전력지원 문제는 1994년 제네바 합의시 경수로 공급 범위에서 배제된 송배전시설 제공문제, 경수로 건설비용의 조달문제, 화력발전소의 대체제공 문제 등이 얹힌 복잡한 방정식을 풀어야 한다는 것이다.

다. 민간차원의 경제협력사업에 대한 전망

재계는 2000년 12월³⁶⁾ 이후 남북경협 관련 4개 분야의 제도적 장치 마련과 관련된 후속 조치들에 주목해 왔다. 그것은 대북 투자의 실행을 위한 법적, 제도적 장치의 시작에 불과하지만 북한의 남북경협에 대한 자세를 읽을 수 있는 잣대이기 때문이다. 2002년 상반기에는 남북경협관련 4개 분야의 제도적 장치 마련과 관련된 후속 조치들이 논의될 것이다. 그 흐름을 타고 남북한 경협사업들을 추진하고자 하는 업체들의 수도 증가할 것이다. 그러나 2002년은 투자협약이 증가될 것이나 그 실질적인 대북 투자는 이루어지지 못할 것으로

전망되는데, 북한 당국이 남한기업이 원하는 투자조건을 수용하기가 어려울 것이기 때문이다.

IV. 정책과제

9·11 무역센터 테러 이후 미국의 對테러전쟁이 시작되면서 그 영향이 한반도에 까지 파급되고 있다. 미·북의 대결구도가 심화되면서 김대중 대통령 햇볕정책의 순항여부는 미국의 對테러전쟁의 향후 진행 상황에 크게 좌우되게 되었다. 2002년의 한반도 기상은 테러전쟁의 확산 여부와 미국의 對한반도정책에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없는 구조가 잉태되고 있다.

국내적으로 지방자치단체장 선거, 대통령 선거 등의 정치 일정이 겹치면서 여야는 국익의 관점보다는 서로 다른 정치적 시각차원에서 대북 정책에 임할 소지가 커지고 있다. 우리는 1997년 국제정세에 어두워 동아시아 금융위기에 적절하게 대처하지 못하였고, 그 결과 엄청난 국부의 손실을 초래하였다. 2002년에 그러한 어려움이 또다시 재현된다면 그 영역은 경제가 아니라 대북 정책이 될 수 있음을 유념해야 할 것이다.

2002년은 정치의 계절이라 대북 정책을

35) 미국의 살육 무기 검증주장을 비난하면서 북한 외무성 대변인은 “전력손실보상에 대한 우리의 정정당당한 요구를 받아들이라”고(2001년 11월 28일 조선중앙통신) 촉구하고 있는데, 2001년 들어서도 “미국 측이 해야 할 일은 경수로 건설지연으로 인해 2003년부터 입게 되는 200만 KW의 전력손실을 보상하기 위한 대책을 세우는 것(2001년 5월 16일 조선중앙통신),” “미국은 전력손실보상책임에서 절대로 벗어날 수 없다(2001년 6월 5일 조선중앙통신논평)”면서 북한은 기회 있을 때마다 전력손실보상요구를 되풀이하고 있음.

36) 2000년 12월 제 4차 장관급회담에서 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제제도의 시행 등 남북경협관련 4개분야의 합의서가 서명되었으나 이를 제도화시키고 이행을 위한 남북경제협력추진위원회가 제1차 회의를 끝으로 열리지 못하고 있음.

포함한 여러 영역에서 기존정책에 대한 재검토가 진행될 것이다. 대북 정책에 대한 재검토는, 차기정부가 2002년의 대선 과정에서 대북 정책의 큰 틀을 미리 설정한다는 점에서, 바람직한 측면도 있을 것이다. 이는 한반도 주변환경이 격변하는 시기에는 남북관계를 규율할 큰 방향을 미리 설정하는 것이 남북관계를 안정적으로 이끌고 나가는데 도움이 될 것이기 때문이다. 그러나 재검토 정도가 지나치면 불확실성이 높은 한반도 주변의 정치·군사적 기류 속에서 주변상황에 대한 통제력을 상실하거나 정책의 타이밍을 놓칠 가능성이 높다는 점을 명심하고, 다음 세 가지를 특히 유념해야 할 것으로 생각된다.

첫째는 한반도 문제의 재국제화(再國際化)조짐에 대한 대응이다. 중요한 것은 잘못된 역사적 전철³⁷⁾을 되풀이하지 말아야 한다는 것이다. 2003년은 바로 핵문제 해결의 재검토 문제가 걸려있을 뿐만 아니라, 1998년 북한의 대포동 미사일발사 이후 미·북 긴장의 원인이 된 북한 미사일발사의 잠정 유예기간이 만료되는 시점이기도 하다. 따라서 그 어느 때보다도 한반도 문제의 국제화 가능성이 높은 실정이다. 2002년 대선 과정에 임하는 여야의 정치세력들은 2003년에 맞을 상황을 염두에 두면서 대북 정책의 재검토에 임해야 할 것이다.

둘째는 군사·안보 이슈가 과도하게 남

북관계의 전면에 부상하는 것을 경계하여야 한다는 점이다. 테러사태 이후 미국이 북한의 생화학무기까지 거론하는 것으로 보아 대량살상무기와 관련된 미·북의 갈등이 2002년 남북경제관계 발전에 제약이 될 수도 있다. 대량살상무기의 해결과 관련하여 남한은 북한에 대해 활용할 수 있는 적절한 지렛대를 가지고 있지 못하여, 이 문제가 전면에 강하게 부상될 경우 남한정부가 대북 문제를 독자적으로 풀어갈 수 있는 여지는 축소될 수밖에 없을 것이다. 즉, 과도한 한반도의 긴장상황은 현 정부의 대북 정책에 대한 통제력을 상실케 하고 남북경협에도 부정적 여건을 조성할 수 있을 것이다.

셋째, 현 정부의 햇볕정책에 대한 지나친 재검토는 지양되어야 한다는 것이다. 2002년에는 각종 선거가 예정되어 있고 여야간에 현 정부의 대북 정책에 대한 논의도 활발해질 것으로 보인다. 전 정부와의 차별화를 시도했던 현 정부의 햇볕정책이 전 정부와 마찬가지로 반대여론이 집중하고 있는 현실을 감안해야 한다. 대북 정책은 특정 정당의 이익이 아닌 초당적인 관점에서 여야가 공히 합의해야 할 정책이며, 현재의 대북 정책 기초와의 지나친 차별화는 한반도의 긴장을 완화하고 평화체제를 구축하며 화해·협력으로 나아가는 데 제약이 될 수 있음을 유념해야 할 것이다.

37) 소련제국의 붕괴이후 한반도 상황은 남북한 기본합의서가 체결되고 북한의 경제관료가 남한 공업시설을 둘러보고 남한의 전문가들이 북한의 평양, 청진, 나진-선봉지역 등을 방문하는 등 남북교류협력의 분위기가 고조된 적이 있었음. 그러나 북한의 핵문제가 불거지면서 남북한간에는 긴장이 조성되고 핵문제의 해결이 만 들어지는 과정에서 한반도문제의 국제화가 급속히 진전되면서 남북한 경제교류는 주변적인 지위로 밀려난 경향이 있었음.

〈참 고 문 헌〉

1. 고일동, “남북경협의 과제와 전망,” 남북현안 어떻게 타개해 나갈 것인가?, 사단법인 통일경제연구협회 주최, 대북 정책공개토론회, 2001년 8월 28일, 신라호텔.
2. 배종렬·박유환, 남북한 경제협력; 발전전략과 정책과제, 한국수출입은행, 2000. 4.
3. 배종렬, “한반도 정세변화에 따른 남북경제협력체 추진방안,” 정책연구, 2000년 여름, 국가안보정책연구소.
4. 배종렬, “북한의 경제정책과 남북경협전망,” 북한경제논총, 제6호, 2000년, 사단법인 북한경제포럼.
5. 윤덕민, “4강의 한반도정책: 방향과 대응,” 남북현안: 어떻게 타개해 나갈 것인가?, 사단법인 통일경제연구협회 주최, 대북 정책공개토론회, 2001년 8월 28일, 신라호텔.
6. 조동호, “남북경협의 제도화 방안,” 『KDI북한경제리뷰』, 2001년 3월, 제3권 03호.
7. 조선중앙통신, 각 일자발.
8. 통일부, 월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각호.
9. 통일부 보도참고자료, 2000년 1~10월중 남북교역동향, 2001. 11. 22.
10. 한국개발연구원, “북한의 곡물수확 및 식량공급에 대한 FAO/WFP의 평가(Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea)”, KDI북한경제리뷰, 2001년 11월호, 제 3권 11호.
11. Chong-Ryel Bae, “The Political Economy of Inter-Korean Relations: Prospects and Tasks for the Year 2000,” EAST ASIAN REVIEW, Vol. 12, No. 1, Spring 2000, The Institute for East Asian Studies, Seoul, Korea.
12. Chong-Ryel Bae, “The Induction of Foreign Capital and North Korea's Institutional Reform: To What Extent Is It Feasible?” a paper prepared for presentation at an international workshop on Economic Development in North Korea and Global Partnership, co-organized by the Asia Research fund and Pacific Century Institute, Cheju KAL Hotel, March 15~16, 2001.
13. Chong-Ryel Bae, “Multilateral Institutions(WTO, World Bank, IMF & ADB) and Inter-Korean Economic Cooperation”, a paper for presentation at the 2001 KAIS International Conference, Sponsored by Hans-Seidel-Stiftung, Japan Foundation, Korea Foundation and U.S. Embassy, Korea, The Korean Association of International Studies, Hotel Capital, September 21~22, 2001.