

남북경제협의 환경변화와 해결과제

배 종 열*

- I. 서론
- II. 남북경제협력의 실태와 여건
- III. 남북경제협력의 방향과 해결과제
- IV. 결론

요약

「7·1경제관리개선조치」이후 북한의 변화가 점차 구조적 성격을 띠고 있다. 계획경제의 재건을 기도했던 북한의 선군정치가 한계를 보이면서 합법적 공간에서 시장경제논리의 적용이 확대되고 있다. 특히 2004년 용천 폭발사건은 외부로부터 경제적 자원 투입 필요성을 한층 증진시키면서 남북경제협력에 대한 북한의 수용능력을 확대시키고 있다. 남한 기업의 대북 진출여건도 점차 경제논리가 자리를 잡으면서 남북경제관계를 제도화·공식화시키고 있으며, 남북경제협력이 한국경제의 대외적 신용도 제고와 중소기업들의 경영애로 타개를 위해서도 필요한 시대로 돌입하고 있다.

북한의 핵 등 대량살상무기 문제가 남북경협환경을 위협하는 여건하에서 ①대북 경제제재 조치의 양면성을 인식하고, 신의주 특별행정구 개발지원 등을 통해 경제협력 분위기를 유지할 필요가 있으며, ②북한경제에 경제논리의 적용공간이 더욱 확대될 수 있도록 외화획득산업의 육성을 지원하고 금융경제와 기술혁신에 대한 이해도 등을 제고시키며, ③특구 이외지역의 법제화 지원, 북한 기관·기업소 및 개인의 특구 참여 확대 등 제도화·공식화 심화를 통하여 북한의 핵 등 대량살상무기 문제의 해결에 남북경제협력이 순기능적 역할을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

* 한국수출입은행 선임연구원

I. 서론

2002년 「7·1경제관리개선조치」이후 북한은 계획경제의 재건이라는 힘든 과제를 추진해 왔지만, 북한의 계획경제가 자생력을 회복하기에는 역부족이었다는 평가가 주류를 이루고 있다.¹⁾ 2004년 4월 중순에 이루어졌던 김정일 국방위원장의 비공식 중국 방문도 표면적으로는 핵문제의 해결이 주요 이슈였지만 내면적으로는 북한 경제 살리기였으며,²⁾ 북-중간의 의견조율의 핵심은 신의주 특별행정구 개발문제라는 분석이 제기된 바 있다.³⁾

그런데 여기서 주목해 보아야 할 것은 2004년 4월 22일 북한에서 발생한 용천 폭발사건과 그에 따른 사태진전이었다. 우선 북한의 사회·경제적 근간에 해당되는 인프라시설이 예상보다 열악하다는 것이 노출되면서 국제사회의 북한에 대한 인식이 전환될 조짐을 보였으며, 북한도 이례적으로 빠른 현장공개로 통해⁴⁾ 국제사회의 지원을 요청함으로써 북한 개방의 가능성을 더 한

층 증진시킨 것이다.

그러나 복구과정에서 드러난 보다 중요한 현실은 북한경제에서 용천이 차지하는 상징적인 위상과 함께 구조적이며 근본적인 처방이 없이는 북한경제의 정상화가 불가능하다는 점일 것이다. 주지하다시피 북한경제는 동서로 황해경제권과 동해경제권으로 나누어져 있으며 황해경제권은 중국경제와의 연계 속에서, 동해경제권은 러시아경제와의 연계 속에서 기능하면서 양 경제권이 철도 시스템을 통해 연결되어 있는 특징을 가지고 있다. 이것은 구소련의 몰락이후 1990년대 초 북한 동해경제권과 러시아경제와의 단절이 1990년대 중반 북한에 대량아사자를 양산했던 과거 전례를 감안할 때, 중국경제와의 연계체제에 이상이 생길 경우 북한에 또 한차례의 재앙이 발생할 수 있음을 나타내며, 용천 폭발사건은 그 점을 우리에게 부각시키고 있다.

“수송루트를 다양화하면 지원이 원활하게 이루어질 수 있다”는 남측의 제안에 대해 초기 부정적인 입장을 견지했던 북한이

1) 이와 관련되는 문헌으로는 ①신지호, “7·1조치 이후의 북한경제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 7월호, 한국개발연구원 3~14쪽, ②박형중, “비교사회주의 관점에서 본 실리사회주의론의 위치와 전망,” 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』, 통일연구원 주최 국내학술회의, 2004. 4. 7, 1~36쪽 등을 참조.

2) 백학순, “김정일위원장의 중국방문, 용천역 폭발사고, 북한은 어디로?,” 『정세와 정책』, 2004년 5월호, 세종연구소, 1~2쪽.

3) 예를 들어 국내의 한 주간지는 “북한 김정일 국방위원장과 중국 후진타오 주석은 ‘선 핵 포기 선언→신의주 경제특구 지원’이라는 빅딜을 추진하고 있다”는 분석 기사를 내어놓고 있다(남문희, “중국에 간 김정일, ‘핵 빅딜’ 성공할까,” 『시사저널』, 757호, 2004. 4. 29 : <http://www.e-sisa.co.kr>).

4) 조선중앙통신, “평안북도 룡천역 폭발사고 발생,” 2004. 4. 24(<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>).

항공수송과 육로수송을 수용하는 태도변화를 보인 것은 향후 남한이 북한경제의 재건과 관련하여 어떤 역할을 수행해야 할지를 명확하게 시사하고 있다. 그것은 이미 자생력을 상실한 북한경제로서는 계획경제 그 자체도 외부경제와의 연계 없이는 정상적 가동이 불가능해 졌다는 것을 의미하며, 그 연계대상에서 남한경제도 배제하지 않는다는 것이 북한의 개성공업지구법 및 금강산관광지구법의 제정에서, 그리고 용천 폭발사건을 계기로 보다 명확해지고 있다.

그렇다면 전환기를 맞아 남북한 경제협력에 어떠한 방향에서 추진하는 것이 바람직할까? 그것은 용천 폭발사고 이후 한 목소리로 수렴되는 남한의 대북 시각을 발전적으로 승화시키는 방향이 적절할 것이다. 따라서 본 소고에서는 먼저 남북한 경제협력의 실태와 여건을 평가한 다음, 전환기의 남북경제협력의 방향과 해결과제를 살펴보기로 한다.

II. 남북경제협력의 실태와 여건

1. 북한경제의 수용능력

남북경제협력에 있어서 우리가 항상 부딪치는 문제는 교역과 투자를 받아들일 수 있는 북한의 수용능력이다. 1988년부터 시작된 남북한 경제교류는 그동안 여러 우여곡절이 있었지만, 2003년도 남북한 교역은 7억 2,422만 달러, 경수로 사업을 제외한 협력사업물품 반출은 2,112만 달러⁵⁾를 기록하고 있다. 남북한 교역액은 2003년도 북한 대외무역 총액(23.9억 달러)⁶⁾의 약 30%에 해당되어 북한의 대외무역에서는 상당한 비중을 차지하고 있으나, 한국의 2003년도 대외교역규모(3,726억 달러)⁷⁾의 0.1%수준에 불과해 아직 남북경제교류는 초보적 단계에 있음을 보여주고 있다.

(1) 북한의 변화와 수용능력

여기서 우리는 두 가지 의문점을 가지게

5) 2003년 말 현재 경수로 건설사업을 제외한 대북 투자예정금액은 5억 9,600만 달러에 이르고 있지만(안예홍·이주영, “남북경제협력의 현황 및 향후 과제,” 『금융경제연구』, 제179호, 한국은행, 2004. 5), 실제투자자로 연결되는 액수는 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 실제투자의 대응변수로 볼 수 있는 협력사업물품반출 상황을 보면 2003년 말 현재 1억 7,829만 달러로 이중 금강산관광사업물품이 1억 2,651만 달러, 일반협력사업물품이 5,179만 달러로 나타나고 있다(통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 각호).

6) 한국은행, “2003년 북한경제성장률 추정 결과,” 『보도자료』, 2004. 6(<http://www.bok.or.kr>).

7) 산업자원부 수출입과, “세계교역규모 및 한국의 교역순위(WTO),” 『보도자료』, 2004. 4. 21(<http://www.mocie.go.kr>).

된다. 하나는 1994년 김정일 체제의 등장 이후 10년 이상 자본주의시장과의 무역확대에 노력했음에도 불구하고 북한의 수출액이 10억 달러대를 돌파하지 못하고 있는 연유가 무엇인가 하는 점이고, 다른 하나는 1988년 남북경제교류가 시작된 지 15여년 세월이 흘렀는데 아직도 남북 교역액이 한국의 일평균 수출액⁸⁾에 불과한 원인은 어디에서 파생되고 있는가 하는 것이다. 전자의 연유에 대해 북한은 사회주의 시장의 붕괴와 미국의 '대조선 경제봉쇄정책'⁹⁾에 탓을 돌리고 있지만, 그 중핵적 문제는 북한식 계획경제의 구조적 모순, 국제시장 참여에 대한 부정적 인식¹⁰⁾ 등에서 찾아야 한다고 대다수의 분석가들은 보고

있다. 후자는 전자의 연유에서 비롯된 인프라 부족, 경제논리의 실종에 의한 수익성 부재 등이 지적되고 있지만¹¹⁾ 근본적인 원인은 남북관계의 특수성, 즉 적대관계의 미정산에 의해 남북경제관계가 제도화되지 못하는데 기인한 것으로 평가된다.

결과적으로 시장경제논리를 수용하는 북한의 개혁·개방수준, 그리고 남북관계의 정상화 여부가 남북경제교류의 양적 및 질적 성장의 주요 기반이 되며, 이는 '북한의 변화'와 밀접하게 관련되는 구조로 파악된다. 사실 김대중 정부의 햇볕정책이 시행된 이후 국내 논쟁의 담론중의 하나가 "북한의 변화를 어떻게 볼 것인가?"하는 문제였다.¹²⁾ 북한의 변화를 긍정적으로 평가하

- 8) 북한의 2003년도 대외수출액은 9.1억 달러로 추정되고 있는데, 이 숫자는 최근 한국의 일평균수출액과 비슷한 수준(8.6억 달러 : 2004년 3월 평균, 9.5억 달러 : 2004년 4월 평균)을 기록하고 있다. 이에 대해서는 산업자원부 수출입과, "수출입실적(3월 잠정)," 『보도자료』, 2004. 4. 1(<http://www.mocie.go.kr>)를 참조.
- 9) 북한은 2003년 1월 US\$ 59,000 상당의 북한산 합성직물 여성용 정장(HS CODE : 620419)을 미국에 수출한 바 있는데, 북한산 의류에 적용되는 현행 미국 관세율은 76% 정도인 것으로 나타나고 있다. 이는 미국이 non-market economy countries에 대해 적용하는 초과세율 Column 2가 북한 의류제품에 적용된 것으로 보인다. 일반적으로 섬유·의류제품의 경우 일반 관세율인 Column 1의 세율은 4.4%~32% 수준인데 반해 C2 세율은 최소 35%에서 90%까지 적용되고 있다(대한무역투자진흥공사, "북한산 의류, 현행 미국 관세율 76% 적용," 『북한경제속보』, 2004. 3. 2 : <http://www.kotra.or.kr>).
- 10) 예를 들어 독일 경제단체인 동아시아협회(OAV : German Asia-Pacific Business Association)가 『북한 투자 현황과 전망』이란 주제로 개최한 워크숍(2004. 1. 27 : 함부르크)에서 ABB 펠릭스 압트(Felix Abt) 전대표는 "북한에는 미국, 동구권 개방, 외국인직접투자나 자본주의 사상에 대한 적대감이 팽배하다"고 설명하였다(대한무역투자진흥공사, "OAV, 북한 투자 현황과 전망 워크숍 개최," 『북한경제속보』, 2004. 3. 16 : <http://www.kotra.or.kr>).
- 11) 김대중 정부의 햇볕정책시절 국내의 '퍼주기'논쟁의 중요한 이론적 근거의 하나가 바로 수익성 부재였다. 이와 관련된 문헌으로는 ①오승렬·조동호, "남북경협: 평가와 새로운 정책방향," 국토연구원 주최 『남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나』, 2001. 10. 26, ②김영운, "동서독 사례가 남북경협 활성화에 주는 시사점," 『남북경협활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』, 남북경협살리기국민운동본부 주최 제2차 남북경협포럼, 남북경협포럼발표논문집, 2003. 12. 5, ③조동호, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협의 역할』, 2003. 12, 한국개발연구원 등을 참조.
- 12) 이에 대한 논쟁의 정리는 임현진·정영철, "북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?," 『현대북한연구』, 7권

는 그룹은 「6.15 남북 정상회담」이후, 그리고 「7·1경제관리개선조치」이후 북한의 변화를 “의미 있는 변화”로 규정하나 북한의 변화를 부정적으로 평가하는 그룹은 “변화의 흐름은 인정하나 실질적인 변화는 없는 것”으로 보고 있다.¹³⁾

(2) 시장경제 추진의 구조적 동인

그런데 상기 담론에 있어서 우리는 몇 가지 흐름을 예의주시할 필요가 있을 것 같다. 우선 북한이 시장경제를 추구해야 할 구조적 동인이 있는가 하는 점이다.

첫째는 <표 1>의 주요지표가 시사하듯이 북한 변화의 동인을 북한이 처한 경제난에서 찾아보는 것이다. 그러나 북한의 경제난은 북한이 변화를 추구해야 할 중요한 이유로 기능하겠지만, 구조적 동인이 되기에는 아직 충분하지 못한 것 같다. 사실 북한의 경제에 문제가 생긴 것은 1990년대의 현상

이 아니라 이미 1970년대 말에 파생되었고, 자본주의시장의 개혁 필요성은 1980년대 초반부터 제기되었으며 사회주의 시장에 붕괴된 1990년대 초반에는 무역제일주의가 천명된 바 있다.¹⁴⁾ 그러나 북한은 1980년대 초반부터 농촌개혁을 중심으로 시장경제논리를 적극적으로 받아들였던 중국과는 달리 자본주의시장 개혁의 필요성을 강조하면서도 시장경제논리의 도입에 대한 부정적 인식과 내부개혁을 수반하지 않는 대외개방으로 인해 “의미 있는 변화”를 만들어 가지는 못하였다.

둘째는 북한의 산업구조 특성을 주목해 보는 것이다. 북한의 경제난은 1990년대 초반 구조·동구권 시장의 붕괴여파로 사회주의시장을 상실하면서부터 더욱 심각해진다. 이미 마이너스 성장조짐을 보였던 북한 경제로서는 對러시아 무역의 급격한 감소 등 외부 경제자원에 대한 접근제약은 경제

1호, 2004, 경남대학교 북한대학원, 123~166쪽 참조.

- 13) 예를 들어 『주한외국인대상 열린통일포럼(2004. 5. 12 : 타워호텔)』의 기조연설에서 정세현 통일부 장관은 ①시장기능을 통한 상품 유통 비율의 증대, ②7·1 경제관리개선조치 이후의 기업 자율성 확대 및 개인 상업 활동의 부분적 허용, ③남측 인도물자의 지원과정에서 북한 주민들의 인식변화 등을 지적하면서 북한의 경제 사회 분야의 변화는 “의미 있는 변화”라고 평가하였다. 그리고 북한의 변화에 대한 부정적인 시각을 의식한 듯 1980년대 중국의 개혁·개방에 부정적 시각을 보여주었던 전문가들의 오류를 지적하면서 “경제 분야의 변화가 사회·문화 분야의 변화를 선도하게 될 것이고, 중국적으로 정치·군사 분야의 변화까지 이끌어 내게 될 것”이라는 견해를 피력하였다(정세현, “주한외국인대상 열린통일포럼 기조연설,” 『장차관연설문』, 2004. 5. 12; http://www.unikorea.go.kr/data/pds0207/000071/attach/pds0207_71A.hwp).
- 14) 자본주의국가와의 대외무역은 1980년대 중반 최고인민회의 결정(1984. 1. 26; 남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬데 대하여) 및 김일성의 무역부문 책임일군들과 한 담화(1984. 2. 13; 대외무역을 다각화, 다양화할데 대한 당의 방침을 철저히 관철하자)이후 강조되기 시작했다. 특히, 1990년대 초반 사회주의시장 붕괴 이후에는 자본주의국가와의 무역이 절대절명의 과제가 되면서 무역제일주의가 천명(1993년 12월 노동당 중앙위원회 제6기 21차 전원회의)되었다(배종렬, “대외부분의 개혁과제”, 조명철 외편, 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 대외경제정책연구원, 2003.12, 197쪽).

〈표 1〉 북한의 경제성장률과 주요 무역지표

단위 : %, 백만 달러

| 구 분 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| 성장률 (실질GDP기준) | -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 |
| 무역액 | 전 체 | 4,170 | 2,584 | 2,555 | 2,646 | 2,100 | 2,052 | 1,977 | 2,177 | 1,442 | 1,480 | 1,969 | 2,270 | 2,390 |
| | 수 출 | 1,733 | 945 | 933 | 990 | 858 | 736 | 727 | 905 | 559 | 515 | 556 | 650 | 780 |
| | 수 입 | 2,437 | 1,639 | 1,622 | 1,656 | 1,242 | 1,316 | 1,250 | 1,272 | 883 | 965 | 1,413 | 1,620 | 1,610 |
| 남북교역액 | 13 | 111 | 173 | 187 | 195 | 287 | 252 | 308 | 222 | 333 | 425 | 403 | 642 | 724 |
| 주요국 무역액 | 중 국 | 483 | 610 | 697 | 900 | 624 | 550 | 566 | 656 | 413 | 370 | 488 | 737 | 1,023 |
| | 일 본 | 477 | 508 | 480 | 472 | 493 | 595 | 518 | 489 | 395 | 350 | 464 | 475 | 265 |
| | 러시아 | 2,223 | 365 | 342 | 227 | 140 | 83 | 65 | 84 | 65 | 50 | 46 | 68 | 118 |
| | 3개국 비 중 (무역액) | 76.3 (3,183) | 57.4 (1,483) | 59.5 (1,519) | 60.4 (1,599) | 59.9 (1,257) | 59.8 (1,228) | 58.1 (1,149) | 56.5 (1,229) | 60.5 (873) | 52.0 (770) | 50.7 (998) | 56.4 (1,280) | 58.8 (1,406) |

자료 : 통일부, 대한무역투자진흥공사, 한국은행.

의 마이너스 성장을 구조화하는 계기로 작용하게 된다.¹⁵⁾ 문제는 어떻게 해서 1995~1997년 기간동안 대량아사자가 속출하는 상황으로 귀결되었는가 하는 점이다. 최근의 한 연구는 이에 대한 해답을 간접적으로 시사하고 있다. 북한의 농어업 실상과 식량사정의 지역간·계층간 격차구조를 분석한 결과 지금까지 아사자와 탈북자의 대부분은 북한 동해경제권지역의 중소도시 노동자들이며, 이들 중소도시 노동자계층은 식량난을 무난히 해결해온 농민계층이나 대도시계층과는 달리 국제사회의 식량지원에도 소외

되어 있었다¹⁶⁾는 것이다.

여기서 우리는 북한 산업구조의 특성이 대량아사자의 양산과 북한의 변화에 준 함의를 살피게 된다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 북한은 중국과 달리 60%이상의 인력이 비농촌경제에 소속되어 있다. 특히, 북한의 황해경제권에 비해 땅이 척박하고 1인당 경지면적이 2배나 적은 동해경제권은 인력의 70%이상이 산업경제에서 일하는 구조였다. 달리 말해 중국은 도시인구가 총인구의 20%에 미달한 시기에 식량배급제가 실시되어 정부가 집단농장들이 생산한 양곡의

15) 1980년대 말까지 북한의 대외거래는 주로 사회주의국가들에게 집중되어 전체무역량의 약 70%가 이들 국가와 이루어진 것으로 알려지고 있다. (조선신보, 「〈인터뷰〉 김일성종합대학 경제학부 무역경제학과 리명숙 부교수에게서 듣다: 조선의 대외경제정책 최우선의 과제는 선진기술도입」, 조선신보사(일본), 2002.11.13) 〈표 1〉에서 보듯이 對러시아무역의 감소가 1990년 42억 달러대에 이르렀던 북한의 무역액이 1991년 25억 달러대로 주저앉는 결정적 계기로 작용하게 된다(배종렬, 앞의 책, 197쪽).

16) 김운근, “북한의 농어업 실상과 식량사정의 지역간 계층간 격차구조 분석,” 「전환기 북한의 농업, 농어촌 그 실상과 대책」, (사)민족·농어업연구소 및 (사)통일농수산정책연구원 공동주최 세미나, 2003. 11. 17, 5~31쪽.

〈표 2〉

중국과 북한의 총인구와 농촌인구 동향

단위 : %, 백만명(중국), 천명(북한)

| 구 분 | 총인구(A) | 증가율 | 농촌인구(B) | (B)/(A) | |
|-----|--------|---------|---------|---------|------|
| 중국 | 1950 | 552.0 | - | 490.3 | 88.8 |
| | 1952 | 574.8 | 2.00 | - | 87.5 |
| | 1955 | 614.7 | - | 531.8 | 86.5 |
| | 1960 | 662.1 | 2.00 | 531.3 | 80.2 |
| | 1965 | 725.4 | 2.84 | 594.9 | 82.0 |
| | 1970 | 829.2 | 2.58 | 685.7 | 82.6 |
| | 1975 | 924.2 | 1.57 | 763.9 | 82.7 |
| | 1980 | 987.1 | 1.19 | 795.7 | 80.6 |
| | 1985 | 1,058.5 | 1.43 | 807.6 | 76.3 |
| | 1990 | 1,130.0 | 1.44 | 831.6 | 73.6 |
| | 1995 | 1,212.1 | 1.06 | 860.5 | 71.0 |
| | 1997 | 1,236.3 | 1.01 | 866.4 | 70.1 |
| | 2001 | 1,244.3 | - | 912.3 | 73.3 |
| 북한 | 1949 | 9,622 | - | 6,668 | 69.3 |
| | 1954 | 8,797 | - | 5,382 | 61.2 |
| | 1956 | 9,359 | - | 3,744 | 39.7 |
| | 1960 | 10,789 | - | 4,790 | 44.4 |
| | 1965 | 12,252 | - | 4,999 | 40.8 |
| | 1970 | 14,002 | - | 5,671 | 40.5 |
| | 1975 | 16,172 | - | 6,501 | 40.2 |
| | 1980 | 18,170 | - | 6,941 | 38.2 |
| | 1985 | 19,995 | - | 7,492 | 37.5 |
| | 1990 | 21,720 | - | 8,210 | 37.8 |
| | 1995 | 23,261 | - | 8,490 | 36.5 |
| | 1997 | 23,855 | - | 8,802 | 36.9 |
| | 2001 | 22,253 | - | 8,189 | 36.8 |

자료 : 중국 통계는 박진환, 『중국의 경제발전과 식량 및 농촌문제』, 국제농업개발원, 2004, p. 38. 북한 통계는 통계청, 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』, 1998 및 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 2003.

15~25% 정도만 수매하면 도시소비자들에게 식량을 배급하는데 애로사항이 없었지만, 북한은 총인구중 60~70% 이상이 도시인구라 집단농장들이 생산한 곡류의 75% 이상을 수매해야만 도시인구를 먹여 살릴 수 있다는 계산이 나오며,¹⁷⁾ 그 수매된

곡류가 도시소비자들에게, 특히 동해경제권의 도시소비자들에게 수송되어야 한다는 점이었다.

결국 북한의 개혁지연이 북한의 경제난을 불렀고, 1990년대 초반 사회주의시장 상실¹⁸⁾이 중앙배급 시스템과 물류시스템을 붕

17) 박진환, 『중국의 경제발전과 식량 및 농업문제』, (재)국제농업개발원, 2004, 39쪽.

18) 북한의 식량위기는 1995년 8월 대홍수로 파생된 것이 아니라 1990년대 초반 소련과 중국으로부터의 막대한 원조성 식량, 산업설비, 원유의 공급이 급격히 감소하면서 발생하게 되어 1994년 초 동북부 지역에서부터 국가의 식량배급시스템이 마비되면서 본격화된다. 1994~1998년 기간 북한 인구의 200~300만명 정도가

〈표 3〉

한국 및 국제사회의 대북 지원

단위 : %, 만 달러

| 구 분 | | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 대북지원 | 전 체(A) | 28,790 | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,553 | 49,264 | 39,260 | 31,775 |
| | 국제사회(B) | 5,565 | 9,765 | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 35,725 | 25,768 | 16,013 |
| | 한 국(C) | 23,225 | 460 | 4,723 | 3,185 | 4,688 | 11,376 | 13,539 | 13,492 | 15,762 |
| | C/A | 80.7 | 4.5 | 15.2 | 9.5 | 11.5 | 38.5 | 27.5 | 34.4 | 49.6 |

자료 : 통일부, 2003년 인도적 대북지원 현황, 2004. 1(http://www.unikorea.go.kr/data/kbn0203/000311/attach/kbn0203_311A.hwp).

괴시키면서, 그것이 북한의 산업구조 특성에 의해 증폭되면서 농촌경제권과의 접근에 제약이 있었던, 그리고 러시아 경제권과 연계를 맺고 있었던 산업노동력에 직격탄을 날리게 된 것이 1990년대 중반 북한의 상황이었다. 그러나 산업구조 특성도 북한 변화의 구조적 동인으로 기능하기에는 아직도 충분하지 못한 점이 존재하고 있다. 그것은 북한의 경제난이나 북한의 산업구조 특성이 북한의 변화, 즉 비공식경제를 중심으로 하는 시장경제를 만들어내는 데는 크게 기여했지만, 시장경제로의 변화 그 자체를 이끌어 나갈 주체적 능력은 없는 것으로 판단되기 때문이다.

셋째는 농민시장, 암시장 등 북한의 비계획경제의 자생력이다. 중앙계획경제와 지역

간 인구이동 통제시스템이 사실상 붕괴된 이후 북한의 도시 산업노동자들은 농촌경제에 대한 접근, 상업 등 서비스산업으로의 진출, 대량탈북 등을 통해 각자의 살길을 구축하는 과정에서 북한의 비계획경제는 중앙 계획경제를 대신해서 북한경제를 사실상 이끌어 가는 중요한 세력으로 성장하게 되었다. 비계획경제가 북한경제에서 차지하는 비중이 상당규모¹⁹⁾에 이를 것이라고 추정되면서 비계획경제는 북한 경제변화의 새로운 핵으로서 주목을 받게 되었다. 그렇다면 북한의 비계획경제는 북한 변화의 구조적 동인으로 기능할 수 있을 것인가? 그리고 계획경제로 회귀하고자 하는 기존 북한식 경제운영논리를 이겨내면서 북한경제운영논리로 공식화될 수 있을 것인가?

기아 및 기아관련 영양실조로 사망한 것으로 추정된다.(Andrew Natsios, "The Politics of Famine in North Korea," Special Report, United States Institute of Peace, August 2, 1999, 1~2쪽)
 19) 시장경제논리가 작동되는 북한의 비계획경제 규모는 분석자에 따라 다양하게 추정되고 있다. 예를 들어 박석삼은 3.6%수준(박석삼, 『北韓의 私經濟部門 研究 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정-』, 한은조사연구 2002-3, 한국은행, 2002.4)으로, 그리고 남성욱·문성민은 27.1% 수준(남성욱·문성민, "북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로," 『현대북한연구』, 3권 1호, 경남대학교 북한대학원, 2000)으로 보고 있다.

(3) 비계획경제와 불가역성

북한의 비계획경제(시장경제부문)가 다시 주목을 받기 시작한 것은 2002년 「7·1 경제관리개선조치」시행 이후였다. 1997년 9월 김정일의 노동당 총비서 취임이후 선군정치,²⁰⁾ 즉 군의 경제적 자원을 동원하여 사회주의 계획경제의 재건에 힘써왔던 북한인 지라 가격, 임금, 기업관리의 모든 측면에서 변화를 추진한 북한의 「7·1경제관리개선조치」는 그 지향하는 방향에 대해 비상한 관심을 모았다.

일단 「7·1경제관리개선조치」및 후속조치의 1차적 목적은, 1960~1970년대의 동유럽 국가의 경제개혁이 시장경제체제를 향한 것이라기 보다는 기존의 계획경제체제의 비

효율성을 보완하려는 시도였던 것처럼, 공식부문의 정상화를 위해 분권형 계획경제 메커니즘의 도입에 있었던 것으로 평가된다.²¹⁾ 그러나 다음의 두 가지 요소가 북한의 계획경제의 확대에 제약요소로 작용하고 있다.

하나는 외부경제적 자원이 이미 북한경제의 주요 투입요소의 하나로 자리잡아 가고 있는 것이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1999년 이후 북한경제가 플러스 성장으로 돌아설 수 있었던 것은 1997년 이후 평균년 3억 달러 이상의 대북 인도적 지원(<표 3> 참조), 1998년 이후 남북관계의 개선에 의한 금강산관광사업의 대가 유입, 그리고 북·중 관계의 복원에 의한 중국의 경제적 지원²²⁾ 등에 기인한 것으로 그것이 바로 북

20) '고난의 행군'시절부터 싹트기 시작한 북한의 선군정치는 1998년 1월 1일 김정일의 인민군 제337부대의 방문에서 "모든 군인은 경제건설의 돌격대로 진출시킨다"방침이 표명되면서 구체화된다(배종렬, "새로운 동북아 경제협력의 모색 : 김정일의 경제발전전략 및 핵문제해법과 관련하여," 『동북아개발은행과 동북아판 마살플랜』, 한겨레신문·동북아평화센터 주최 국제심포지엄, 2003. 2. 14, II-1-5쪽). 이후 선군정치는 "군사를 제일국사로 내세우고 인민군대의 혁명적 기질과 전투력에 의거하여 조국과 혁명, 사회주의를 보위하고 전반적 사회주의건설을 힘있게 다그쳐나가는 혁명도방식이며 사회주의정치방식(김재서, "선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리, 『경제연구』, 2004년 1호, 과학백과사전출판사, 평양, 13쪽.)"으로 규정되면서 사회주의 경제관리에 있어서 선군의 원칙은 "군사적 목적에 필요한 물질적 수요를 선차적으로 충족시키는 원칙에서 경제를 관리운영하며 혁명적 군인정신과 투쟁기풍으로 경제사업을 조직·지휘한다는 것(김재서, 위의 글, 13쪽)"으로, 북한의 계획경제 재건에 있어서 군대의 전면적 동원체제가 구축되었음을 의미하고 있다.

21) 조동호, "북한경제정책의 변화 전망과 남북경협의 역할," 『KDI 북한경제리뷰』, 2004년 2월호, 8쪽.

22) 미국 평화연구소의 스캇 스나이더는 중국의 북한에 대한 공식·비공식 지원은 중국의 세관통계에서도 확인이 된다고 주장하였다. 예를 들어 1997년 중국의 세관통계에 의하면 적어도 120만톤의 곡물이 북·중 국경을 통과하였으며, 비공식 수치를 합칠 경우 150만톤에 이르는 것으로 추정하였다.(Scott Snyder, "Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic Transition on the Korean Peninsula", Special Report, United States Institute of Peace, June 1998, 9쪽 및 Scott Snyder, "A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations," Special Report, United States Institute of Peace, October 1996, 2쪽 참조)

한 계획경제 재건의 토양을 제공했다. 문제는 이들 지원이 북한의 개혁·개방과 직접적 연관이 있는 것은 아니지만, 만일 북한의 개혁·개방이 후퇴할 경우 지속적인 지원을 기대하기는 어렵다는 사실이다. 특히, 중국에 비해 농업부문의 잠재력이 약한 북한으로서는 중국에 비해 외부자원투입 의존도가 높은 것도 커다란 제약이 되고 있다. 이 점이 「7·1경제관리개선조치」이후 북한이 보여준 복잡한 선택을 이해하는데 도움을 주고 있다. 달리 말해 북한이 7·1조치를 통해 계획경제의 재건을 시도하면서도 대외적으로 신의주 특별행정구 지정과 금강산 및 개성공업지구법 채택 등 대외개방을 확대한 것이 바로 그것이다.²³⁾

다른 하나는 북한 비공식경제의 자생력이 었다. 사실 「7·1경제관리개선조치」의 시행을 전후로 하여 북한은 비공식경제가 중앙 계획경제의 재건에 장애가 되지 않도록 적

절한 선에서 통제하려고 노력했던 것으로 알려지고 있다.²⁴⁾ 그러나 가격현실화 조치 이후 공급측면의 애로에 의해 인플레이션이 크게 발생하면서 북한의 의도는 좌절되고 있다. 오히려 합법적 공간에서 북한의 계획경제부문과 시장경제부문이 공존하는 방향으로 귀결되고 있다. 잘 알려진 바와 같이 북한은 2002년 7월 국영부문의 노임 및 물가, 달러 환율 등을 농민시장수준으로 현실화하였다.²⁵⁾ 그러나 2002년 7월 이후 2003년도 전반기까지 물가는 또다시 3~5배, 환율은 6배 가량 급등²⁶⁾하면서 북한 당국은 2003년 3월 인민생활공채 발행에 의한 강제적 자금동원과 함께 공산품거래 및 국영기업소·협동단체의 참여도 가능한 종합시장 설치를 허용하게 된다. 여기서 종합시장 설치는 농민시장을 국영기업소인 종합시장으로 전환하고, 일종의 관리가격제도인 시장최고한도가격을 도입하는 선에서 북한의

23) 신지호는 “「7·1경제관리개선조치」직후 북한이 신의주, 개성, 금강산을 특구로 지정하고 북·일 정상회담을 개최하는 등 외자유치에 적극 나섰던 것은 북한경제의 가장 큰 문제점인 식량 및 에너지부족을 완화함으로써 비공식부문을 축소하고 공식부문을 활성화하려는 「7·1경제관리개선조치」의 성공적 추진에 있었다”고 분석하고 있다(신지호, 앞의 글, 13쪽).

24) 예를 들어 신지호는 “7·1조치를 계기로 북한당국은 장마당 단속작업에 착수하였다. 취급품목을 원래 농민시장에서 매매 가능한 텃밭작물로 한정시키고, 쌀과 공산품 등 지정된 품목 이외의 물건에 대해 일체 거래를 할 수 없게 하였다. 쌀의 경우, 개인이 소유하고 있는 물량을 국가공급소에 국정가격으로 팔 것을 종용하였으며, 그 외 제품의 경우는 국영상점을 통해서만 판매하도록 하였다. 이에 일부 상인들은 보유하고 있던 물품을 시세보다 낮은 가격으로 국영상점에 넘기거나, 국영상점에 위탁판매를 시킨 후 5%의 세금을 공제한 후 판매대금을 돌려 받았다”고 주장하였다(신지호, 위의 글, 10쪽).

25) 북한은 「7·1경제관리개선조치」를 통해 ①노임은 평균 18배 이상, ②식량·생필품 가격, 교통비·집세·전기세 등 공공요금에 대한 국가보조금의 대폭 삭감과 함께 수십 수백 배의 가격 인상(예 : 쌀 550배, 옥수수 400배 등), 달러 환율은 2.2원에서 150원으로 평가절하였다(박형중, 앞의 글, 9쪽).

26) 박형중, 위의 글, 10쪽.

계획경제가 비공식경제인 시장경제와 타협한 것으로 평가할 수 있어, 북한 비공식경제의 자생력이 만만치 않음을 보여주고 있다.

요약하면 북한의 산업구조 특성이 경제난을 매개로 해 시장경제논리가 작동되는 자생적 시장을 확대하였고, 그 자생적 시장이 군대의 경제적 자원을 통해 계획경제를 회생시키려는 북한의 노력에 제동을 건 것으로 평가된다. 따라서 북한의 변화는 능동적이지 아니라 수동적 성격을 가지고 있지만, 변화의 불가역성이 보인다는 점에서 「7.1경제관리개선조치」이후의 북한의 변화는 구조적 성격을 가지고 있는 것으로 이해된다. 특히, 2004년 용천사건은 외부 경제적 자원의 투입 필요성을 한층 증진시킴에 따라 향후 북한의 변화를 증대시킬 것으로 예상된다. 따라서 향후 남북경제협력에 대한 북한의 수용능력은 점차 확대될 것으로 전망된다.

2. 남한의 대북 경제협력 추진여건

남북경제협력에 있어서 또 하나 중요한 변수는 정부와 민간의 대북 경제협력에 대한 시각과 진출능력일 것이다. 1998년 7월 남북한 교역을 민족내부교역으로 간주한다는 「7.7선언」이후 남북한 경제협력은 (주)

대우의 10만 달러 상당의 도자기 최초 반입 승인(1988. 11. 14), 효성물산의 66만 달러 상당의 전기동 최초반입통관(1989. 1. 26), 현대상사의 7만 달러 상당의 점퍼 최초 반출승인(1989. 2. 4), 정주영 현대그룹 명예회장의 방북(1989. 1. 24~31) 등 대기업들의 적극적 참여로부터 시작되었다.

(1) 대북 시각의 변화와 경제논리의 부상

그러나 남북경제협력의 역사적 전개과정은 그리 순탄한 것이 아니었다. 1990년대 초반 불거진 북한의 핵문제가 우선 대기업들의 발목을 잡으면서 방북 자체가 불가능한 상황이 발생하였다. 1994년 10월 21일 북·미간에 제네바합의가 이루어지면서 상황은 반전되는 것 같았다. 김영삼 정부가 핵·경제연계정책을 해제(1994. 11. 7)하면서 「제1차 남북경제협력 활성화조치(1994. 11. 8)」를 취한 것이다.²⁷⁾

다시 탄력을 받은 쌍용, 삼성, 대우, 현대, LG 등 여러 대기업이 경쟁적으로 북한을 방문하였지만 합영, 합작 등 투자사업을 벌이기에는 남북한간에 아직도 장벽이 높았다. 대북 경제협력을 추진했던 대기업들은 의외로 열악한 남북경제협력의 여건에 점차 당혹감을 감추지 못했다. 경제협력과정에서 점차 드러나기 시작한 북한의 비정상적인

27) 남북한 경제협력의 역사적 전개는 배종렬, “남북한 경제협력의 역사적 전개와 발전방향,” 『수은해외경제』, 2002년 7월호, 한국수출입은행, 7~14쪽 참조.

〈표 4〉

대북 경제협력지표

단위 : 개, %, 만달러

| 구 분 | | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------|------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 반 출 입 총 계 | | 1,872 | 1,347 | 11,127 | 17,343 | 18,659 | 19,455 | 28,729 | 25,204 | 30,834 | 22,194 | 33,344 | 42,515 | 40,296 | 64,173 | 72,422 |
| (위 탁 가 공) | | - | - | - | 84 | 701 | 2,566 | 4,589 | 7,440 | 7,907 | 7,099 | 9,962 | 12,919 | 12,492 | 17,118 | 18,501 |
| (거래성교역비중) | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 56.7 | 57.4 | 58.6 | 53.4 | 56.4 |
| 교 역 업 체 수 | | 16 | 16 | 56 | 77 | 121 | 136 | 236 | 319 | 356 | 419 | 516 | 536 | 506 | 432 | 481 |
| (위 탁 가 공) | | - | - | - | 4 | 12 | 11 | 24 | 70 | 64 | 66 | 131 | 157 | 147 | 108 | 109 |
| 업 체 당 교역액 | 전 체 | 117 | 84 | 199 | 225 | 154 | 143 | 122 | 79 | 87 | 53 | 66 | 79 | 80 | 149 | 151 |
| | 위탁가공 | - | - | - | 21 | 58 | 233 | 191 | 106 | 124 | 108 | 76 | 82 | 85 | 159 | 170 |
| 경제협력사업승인액¹ | | - | - | - | - | - | - | 512 | - | 891 | 10,234 | 1,096 | 11,625 | 10,999 | 257 | 3,964 |
| (사업승인누적액) | | - | - | - | - | - | - | 512 | 512 | 1,403 | 11,637 | 12,733 | 24,390 | 35,389 | 35,646 | 39,610 |
| 경 제 협 력 사 업 체 수¹ | | - | - | - | - | - | - | 1 | - | 2 | 9 | 0 | 2 | 5 | 1 | 2 |
| (사업승인누적업체수: A) | | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 | 3 | 12 | 12 | 14 | 19 | 20 | 22 |
| 업 체 당 투 자 액 | 각년기준 | - | - | - | - | - | - | 512 | - | 446 | 1,137 | - | 5,813 | 2,200 | 257 | 1,982 |
| | 누적기준 | - | - | - | - | - | - | 512 | 512 | 468 | 970 | 1,061 | 1,742 | 1,863 | 1,782 | 1,800 |
| 경제협력사업물품반출액¹ | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,875 | 4,691 | 3,177 | 1,616 | 2,358 | 2,095 |
| (물품반출누적액 : B) | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,875 | 8,566 | 11,743 | 13,359 | 15,717 | 17,812 |
| (현대금강산관광사업제외) | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 120 | 753 | 2,470 | 3,511 | 4,677 | 5,162 |
| 업 체 당 반 출 액 (A / B) | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 323 | 714 | 839 | 703 | 784 | 810 |
| (현대금강산관광사업제외) | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 11 | 68 | 190 | 195 | 246 | 246 |

주1: 경수로사업 제외.

자료: 통일부, 『월간남북교류협력 및 인도적 사업동향』 각호에서 가공작성.

비즈니스여건과 경제난, 군사·안보적 요인의 높은 영향력, 남북한간 적대관계의 미청산에 의한 제도적 장치의 미비 등 여러 요소들이 기업들의 대북 사업의욕을 꺾기 시작한 것이다. 설상가상으로 1997년 이후 남한경제가 IMF관리체제로 전환되면서 북한은 점차 대기업들의 관심영역에서 멀어지기 시작했다. 비록 김대중 정부에 의해 「제2차 남북경제협력 활성화조치(1998. 4. 3)」가 단행되었지만, 대북 사업은 현대 등 특정 대기업을 제외하고는 이미 인기가 없는 투자대상으로 전락한 후였다. 특히, 현대의 금강산 관광사업의 경제성문제가 표면화되면서 ‘대북 퍼주기’ 논쟁과 함께 민간 경제협력사

업의 수익성 문제가 집중적인 조명을 받기 시작했다.

〈표 4〉의 여러 대북 경제협력지표들은 민간기업들의 대북 시각을 간접적으로 시사하고 있다. 경제협력이 시작된 지 10년이 지났음에도 불구하고 ①1억 달러를 돌파하지 못한 실질 위탁가공액, ②한자리수에 불과한 대북 경제협력 승인실적, ③150여사에 불과한 대북 교역참여업체 수, ④연 2,000~3,000만 달러대에 불과한 협력사업물품 반출액, ⑤50%대에 머물고 있는 거래성 교역비중 등이 바로 그것이다. 이는 남북 경제협력사업에 임하는 대기업들의 시각이 점차 경제외적 변수보다는 경제논리를 중시

하는 방향으로 전환되고 있음을 보여준다 하겠다.

(2) 햇볕정책의 지속과 제도적 장치 구축

그러나 김대중 정부의 햇볕정책이 실행되고, 연이어 등장한 노무현 정부가 햇볕정책의 계승을 천명하는 과정에서 점차 새로운 변화조짐들이 나타나고 있다. 이들은 기업들의 경제논리의 적용공간을 확대함과 동시에 기업들의 대북 진출 필요성을 증대시키고 있다.

첫번째 흐름은 정부 및 민간단체들의 적극적 역할이었다. 이들의 활동이 때로는 경제논리에 입각한 재계의 대북 진출에 경쟁관계를 조성할 수 있다는 우려도 낳았지만, 점차 남북경제협력의 여건개선에 긍정적인 영향을 미치기 시작했다. 2000년 『6.15남북정상회담』이후 본격화되기 시작한 남북한 당국간 대화를 통한 북한 설득과 정부 및 민간단체들의 지속적인 대북 지원과 교류협력에 대해 북한의 화답이 이루어진 것이다. 점차 남북한간의 신뢰가 구축되면서 <표 5>에서 보는 바와 같이 남북한 경제협력을 규율할 수 있는 제도적 장치가 마련되기 시작했다. 결정적인 흐름은 2002년 7월 단행된

북한의 『7.1경제관리개선조치』가 분수령이 되었다. 북한이 대외적으로 공표한 금강산관광지구법(2002. 11. 25)과 개성공업지구법(2002. 11. 26)이 바로 그것이었다. 2003년 하반기부터 투자보장, 이종과세, 상사중재, 청산결제의 4개 경험합의서가 발표되고 개성공업지구 및 금강산관광지구 관련 규정들이 집중적으로 제정되면서 남북한 경제교류가 과거 비공식화 단계로부터 공식화의 단계로 이행되게 되었다.

(3) 북한문제와 신용도의 변화

두번째 흐름은 북한문제가 한국경제의 신용도 평가에 반영되면서 북한 및 한국경제에 대한 재인식이었다. 북한문제와 국내경제와의 상호관련성이 주목받기 시작한 것은 2003년 2월 11일 국제신용평가기관인 무디스(Moody's)사의 한국신용등급의 조정으로부터 비롯되었다. 즉, 무디스사가 북한의 핵무기개발계획을 둘러싼 한반도 위기조를 이유로 한국의 신용등급 전망을 종전의 'A3 positive'에서 'A3 negative'로 2단계 하향조정한 것이다.²⁸⁾ 이에 따라 국민은행의 채권발행이 연기되고, 외평채 가산금리의 확대와 함께 원화가치가 하락하면서

28) 무디스(Moody's)사의 신용등급 전망변경의 배경에 대해 일각에서는 비판이 제기되기도 하였다. 2002년 11월 한국의 신용등급 전망을 'stable'에서 'positive'로 한 단계 상향조정하였고, 등급 조정 1주일 전에는 전망 하향조정설을 무디스사가 반박하였던 터라 2003년 2월 11일자 무디스사의 신용등급전망 2단계 하향조정은 다소 의외인 측면도 있었다(DowJones/FT 2003. 2. 12 및 KDI경제정보센터, 『주간외신동향』, 2003. 2. 9~15: <http://epic.kdi.re.kr> : wn0217.hwp).

〈표 5〉 6·15남북정상회담 이후 경제협력관련 법·규정 구축현황

| 구 분 | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------|----------------------------------|-----------|------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 남 북 당국간 합 의 | 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 | 서명(12.16) | | | 발효(8.20) | |
| | 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 | 서명(12.16) | | | 발효(8.20) | |
| | 남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 | 서명(12.16) | | | 발효(8.20) | |
| | 남북사이의 청산결제에 관한 합의서 | 서명(12.16) | | | 발효(8.20) | |
| | 개성공업지구 통선에 관한 합의서 | | | 서명(12. 8) | | |
| | 개성공업지구 통관에 관한 합의서 | | | 서명(12. 8) | | |
| | 개성공업지구 검역에 관한 합의서 | | | 서명(12. 8) | | |
| | 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 | | | 서명(12. 6) | | |
| | 남북해운합의서 | | | 서명(12.28) | | |
| | 남북사이의 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 | | | | 서명(7.31) | |
| | 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 | | | | 서명(10.12) | |
| | 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 | | | | | 서명(1.29) |
| | 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 | | | | | 서명(4.13) |
| | 남북해운부속합의서 | | | | | 서명(5.28) |
| 북 한 내 부 법제화 | 조선민주주의인민공화국개성공업지구법 | | | 제정(11.20) 공표(11.26) | | |
| | 개성공업지구 개발규정 | | | | 제정(4.24) 공표(6.28) | |
| | 개성공업지구 기업창설·운영규정 | | | | 제정(4.24) 공표(6.28) | |
| | 개성공업지구 로동규정 | | | | 제정(9.18) 공표(10. 1) | |
| | 개성공업지구 세금규정 | | | | 제정(9.18) 공표(10. 1) | |
| | 개성공업지구 관리기관설립·운영규정 | | | | 제정(12.11) 공표(12.17) | |
| | 개성공업지구 출입·체류·거주규정 | | | | 제정(12.11) 공표(12.17) | |
| | 개성공업지구 세관규정 | | | | 제정(12.11) 공표(12.17) | |
| | 개성공업지구 외화관리규정 | | | | | 제정(2.25) 공표(3. 5) |
| | 개성공업지구 광고규정 | | | | | 제정(2.25) 공표(3. 5) |
| | 조선민주주의인민공화국금강산관광지구법 | | | 제정(11.13) 공표(11.25) | | |
| | 금강산관광지구 개발규정 | | | | 제정(5.12) 공표(6.28) | |
| | 금강산관광지구법 기업창설·운영규정 | | | | 제정(5.12) 공표(6.28) | |
| | 금강산관광지구관리기관 설립운영규정 | | | | | 제정(4.29) 공표(5.26) |
| | 금강산관광지구 세관규정 | | | | | 제정(4.29) 공표(5.26) |
| | 금강산관광지구 출입·체류·거주규정 | | | | | 제정(4.29) 공표(5.26) |
| | 금강산관광지구 외화관리규정 | | | | | 제정(5. 6) 공표(5.29) |
| | 금강산관광지구 광고규정 | | | | | 제정(5. 6) 공표(5.29) |
| | 금강산관광지구 로동규정 | | | | | 제정(5. 6) 공표(5.29) |

자료 : 통일부, 『남북합의서』, 2004. 1 및 통일부, 『개성공단 관련법규집』, 2004. 4 및 조선중앙통신(<http://www.kcna.co.jp>).

〈표 6〉

정부 외평채 가산금리 및 환율 동향

| 구 분 | 2002년 11월말 | 2002년 12월말 | 무디스전망변경직후 (2003. 2. 14) | 2003년 3월 7일 | 2003년 3월 11일 |
|------------------------------|------------|------------|----------------------------|-------------|--------------|
| 정 부 외 평 채 (2008년 4월 만기기준) | T5+1.08% | T5+1.23% | T5+1.45% | T5+1.54% | T5+1.75% |
| 환 율(₩/\$) | 1,208 | 1,186 | 1,203 | 1,218 | 1,238 |

자료 : 한국수출입은행.

한국경제의 불확실성이 증대되었다(〈표 6〉 참조).

북핵위기 대응방법을 둘러싼 한미간의 이견으로부터 비롯되었다는 일부 지적이 있었지만,²⁹⁾ 이것은 분명 1990년대 초반 북한 핵문제제시와는 분명히 다른 사태진전이었다. 다양한 해석이 가능하겠지만, 중요한 것으로 우선 한국의 자본시장의 개방도가 변수로 부각되었다. 1997년 동아시아 금융위기 이후 한국경제의 국제시장 노출도는 1990년대 초반과 비교가 안될 정도로 증대되었다. 특히, 자본시장의 국제시장으로의 편입도가 높아 국제적 사건의 파장이 국내경제에 바로 영향을 미치는 구조가 태동한 것이다. 또 하나는 중국변수였다. 중국의 경제발전 흐름이 기존의 심천-홍콩·대만축 중심에서 점차 상해·북경지역으로 북상하면서 중국의 경제성장과 북한문제와의 관련성이 증대된 것이다. 달리 말해 1990년대 초반이후 동북아지역이 신흥시장(Emerging Market)으

로 주목을 받으면서 한반도에 대한 서방자본의 관심도가 그대로 시장에 반영되는 상황이 발생한 것이다.

그 연유가 어디에 있던지 간에 2003년 2월 무디스사의 신용등급변경 이후부터는 북한과 협상에 임하는 남한 당국자들이 국내경제를 걱정해야 하는 상황으로 발전되고 있다. 북한의 핵문제 해결이 한국경제의 순항에 중요한 변수로 자리잡게 된 것이다. 북한의 핵문제를 어떻게 해결할 것인가? 다양한 방법론이 등장할 수 있겠지만, 핵문제 해결 수단으로 경제협력의 필요성이 더욱 증진되고 있다는 점이다.

(4) 중소기업들의 인력문제와 공단조성

세번째 흐름은 인력부족문제가 중소기업들의 당면현안으로 부상하면서 북한에 대한 새로운 관심이었다. 중소기업들의 인력부족 문제가 재조명되기 시작한 것은 2003년 7월 국회에서 외국인고용 등에 관한 법률이

29) KDI경제정보센터, 『주간외신동향』, 2003. 2. 9~15(<http://epic.kdi.re.kr:wn0217.hwp>) 참조.

〈표 7〉 제조업 직종별·규모별 부족인원 및 부족률 추이

단위: 명, %

| 구 분 | 중 소 규 모 | | | 대 규 모 | | |
|-----------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 제 조 업 | 38,061 (2.29) | 37,831 (2.11) | 80,523 (4.56) | 2,601 (0.36) | 2,003 (0.28) | 5,294 (0.72) |
| 관리·전문·기술 | 3,601 (1.09) | 5,244 (1.40) | 8,507 (2.28) | 729 (0.43) | 428 (0.24) | 966 (0.50) |
| 사 무 직 | 2,895 (1.0) | 4,413 (1.39) | 9,218 (2.87) | 191 (0.19) | 125 (0.13) | 175 (0.20) |
| 서비스·판매직 | 298 (1.10) | 356 (1.37) | 257 (1.21) | 14 (0.15) | 0 (0.0) | 4 (0.05) |
| 생 산 관 련 직 | 28,423 (3.21) | 24,991 (2.74) | 54,352 (6.10) | 1,531 (0.38) | 1,138 (0.28) | 3,922 (0.95) |
| 단 순 노 무 직 | 2,843 (2.14) | 2,828 (1.77) | 8,189 (5.09) | 136 (0.43) | 312 (0.95) | 226 (0.80) |

자료: 송장준 외, 『개성공단 조기조성방안』, 중소기업협동조합중앙회·중소기업연구원, 2003. 12, 74쪽.

통과된 이후 11월 단행된 불법체류 외국인 노동자들에 대한 정부의 강제출국조치³⁰⁾였다. 사실 중소기업들의 인력부족문제는 어제오늘의 일이 아니었다. 중소기업들의 인력 부족율은 2002년의 경우 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 4.56%로 대기업보다 높으며, 단순노무직(5.09%)과 생산관련직(6.10%)의 인력부족은 이미 심각한 상태였다. 1997년 동아시아 금융위기 이후 영업이익율도 지속적으로 하락(1998년: 6.0% → 2002

년: 4.9%)하는 등 중소기업의 경영실적이 계속 악화되는 추세였다.³¹⁾

여기서 중요한 것은 외국인노동자에 대한 정부의 새로운 노동정책이 남북경제교류에 새로운 환경을 조성하였다는 점이다. 그동안 점증하는 고임금, 인력난, 노사분규 등에 대해 중소기업들은 중국·동남아 등의 지역으로 생산거점을 옮기거나 외국인 노동자의 수입을 통해 경영정상화를 추진해 왔다. 문제는 외국인 노동자의 수입

30) 2003년 7월 31일 국회를 통과한 '외국인고용 등에 관한 법률'은 11월 15일을 기준으로 만 4년을 넘게 체류한 외국인 근로자를 불법체류자로 규정해 11월 17일부터 강제출국 시키도록 규정하고 있다. 법무부의 자료에 의하면 2003년 11월 15일 현재 단속대상자 12만 4천여명의 19%인 23,441명이 자진출국한 것으로 밝히고 있어 약 10만명의 외국인근로자가 강제출국대상에 포함되었고, 정부는 예고대로 11월 17일부터 불법체류 외국인노동자들에 대한 대대적인 단속에 나섰다(박상호, "[포커스] 불법체류외국인 23,441명 자진출국," 『인터넷신문 뉴스타운』, 2003. 11. 18: http://www.newstown.co.kr/newsbuilder/service/article/mess.asp?P_Index=11689).

31) 송장준외, 『개성공단 조기조성방안』, 중소기업협동조합중앙회·중소기업연구원, 2003. 12, iv쪽.

을 통해 경영정상화를 추진해 왔던 이 중소기업들에게 외국인노동자의 강제출국조치가 심각한 경영현안으로 부상하게 된 점이다. 마침 2003년 8월 25일 개성공단에 대한 중소기업인들의 대대적 방북이 실현되었던 터라³²⁾ 중소기업인들은 남북경제협력에 대해 강한 관심을 표명³³⁾하게 되고, 난국을 돌파하는 유력한 카드로서 개성공단의 ‘조기입주론’이 중소기업인들의 지지를 획득하게 되었다.³⁴⁾

III. 남북경제협력의 방향과 해결과제

남북경제협력의 실태와 여건에 대한 위의 분석은 우리에게 다음과 같은 세 가지 잠정적 결론을 내리게 하고 있다. 첫째는 남북한간 경제협력의 필요성이 그 어느 때보다

도 증대되고 있다는 것이며, 둘째는 북한경제에 시장논리를 받아들일 수밖에 없는 구조적 동인이 싹트고 있어 경제논리가 적용될 수 있는 공간이 확대되고 있다는 것이며, 셋째는 남북한간의 신뢰 구축이 남북한 경제관계를 제도화·공식화 단계로 이행시키고 있다는 것이다.

1. 경제협력 분위기의 유지

2001년 북한은 “사회주의 원칙을 지키면서 최대한 실리를 추구한다”는 원칙을 내세운 이후 「7.1경제관리개선조치」를 통해 그를 구체화함과 동시에 1개의 신의주 특별행정구를 포함한 라진·선봉, 금강산, 개성의 4개의 경제특구정책을 천명하고 점차 체제내 시장경제공간을 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 ‘실리사회주의’ 노선³⁵⁾

32) 2003년 8월 25일 개성공단착공식(2003. 6. 30)이 있은 이후 두달여만에 중소기업중앙회 김영수 회장은 중소기업인 250여명을 이끌고 하루일정으로 육로를 통해 개성공단 현지를 방문하였다. 김영수 회장은 “사업 일정을 앞당기기 위해 중소기업계가 나서서 현대아산의 주식을 사들이는 등 ‘현대아산 살리기’ 캠페인을 벌일 용의도 있다”면서 개성공단 조기 입주를 강력히 희망하였다(이동현, “개성공단 입주 이르면 연내 가능,” 문화일보, 2003. 8. 26 : <http://www.munhwa.com/economy/200308/26/2003082601011429302002.html>).

33) 현대아산에 의하면 개성공단 입주 희망 신청서를 제출한 기업은 2003년 9월 24일 현재 1,222개사로 의류·섬유업종이 438개사 159만평, 기계·금속업종이 222개사 119만평, 전기·전자업종이 122개사 36만평, 신발·가방업종이 73개사 41만평 등 1,222개사가 총 508만 7,000평을 신청한 것으로 나타나 분양 경쟁률이 4:1에 이르고 있다(다음 뉴시스, “〈종합〉개성공단 입주희망기업 1000개사 넘어서”, 2003. 9. 24 : <http://news.media.daum.net/economics/industry/200309/24/newsis/v5073560.html>).

34) 개성공단에 입주의향을 제출한 업체를 상대로 한 설문조사(조사기간: 2003. 11. 21~28, 응답자: 302개 업체)에서 ‘개성공단 조기 완공시 해외이전을 포기하고 개성공단으로 입주할 의향이 있는가’ 하는 질문에 대해 83.1%가 입주할 의향을, ‘해외이전을 하지 않도록 하기 위해 개성공단에 입주해야 하는 시기에 대해서는 1년 이내 입주해야 한다는 응답비중이 46.7%, 1년~2년 이내 입주해야 한다는 응답비중이 32.2%를 차지하였다(송장준 외, 앞의 글, VIII쪽).

35) 박형중, 앞의 글, 1쪽; 임현진·정영철, 앞의 글, 159쪽 참조.

은 남북한 경제협력에 긍정적인 영향을 미쳤지만, '실리사회주의' 노선의 구현수단인 당의 '선군정치'가³⁶⁾ 9·11테러사태 이후 미국의 반테러정책과 불협화음을 일으키면서 점차 남북경제협력에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 증대되고 있다.

우리농축 핵개발(HEU)문제로 촉발된 북한의 핵문제가 비록 6자 회담을 통해 그 해결책이 강구되고는 있으나, 2004년 6월 1일 "북한 핵문제는 현재 가장 위험한 상황에 처해 있다"는 모하마드 엘바라데이 국제원자력기구(IAEA) 사무총장의 언급³⁷⁾ 속에 북한은 "주한미군의 재배치가 대북 선제공격을 목표로 하고 있다"고 미국을 비난³⁸⁾하고 있어 북한의 핵문제 해결이 쉽지 않을 것임을 나타내고 있다. 어떻게 북한의 핵문제를 처리하여 남북경제협력 분위기를 유지할 것인가? 다양한 해법이 제시될 수 있을 것이지만, 북한의 핵문제 발

단의 중요한 동인이 북한의 경제난에서 비롯되었다는 인식하에 여기서는 경제적 측면에 한정해서 몇 가지 방안을 제시해 보기로 한다.

(1) 대북 경제제재조치의 양면성 인식

고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리는 2004년 5월 22일 평양에서 가진 김정일 국방위원장과 의 정상회담에서 "북한이 북·일 평양선언을 준수하는 한 특정선박입항금지특별조치법이나 개정 외환관리법에 따른 제재조치를 발동하지 않겠다"고 약속한 것으로 보도되어,³⁹⁾ 대북 경제제재조치에 대해 북한이 상당히 민감해 하고 있음을 나타내고 있다. 북한에 대한 경제제재론은 북한의 우리농축 핵개발(HEU)의혹이 제기된 이후 맞춤형 봉쇄정책의 채택가능성(2003. 12. 28),⁴⁰⁾ 대북 경제제재법안의 추진설(2003. 12. 30: 요미우리신문) 등으로

36) 배종렬, 앞의 글, 2003. 2, II-1-3~II-1-10쪽.

37) 연합뉴스, IAEA사무총장: 북한 핵문제 위험한 상황," 2004. 6. 2(<http://www.yonhapnews.net/news/20040602/221700000020040602005651K2.html>).

38) 연합뉴스, "주한미군 재배치, 대북 선제공격 목적(北신문)," 2004. 6. 1(<http://www.yonhapnews.net/news/20040601/221700000020040601132942K9.html>).

39) 일본은 2004년 2월, 유엔 등의 요청이 없어도 독자적 판단으로 대북(對北)송금을 중단시킬 수 있도록 하는 내용으로 외환관리법을 개정하였다. 2004년 6월 3일 자민, 공명, 민주 등 주요 3당의 찬성다수로 가결되어 일본 중의원을 통과한 특정선박입항금지특별조치법안은 만경봉호를 비롯한 북한 선박의 일본 입항 규제를 겨냥한 두번째 대북 제재법이라 할 수 있다(연합뉴스, "北선박입항금지법 日 중의원 통과," 2004. 6. 3: <http://www.yonhapnews.net/news/20040603/221700000020040603140430K4.html>).

40) 뉴욕타임즈, 워싱턴 포스트, CNN 등 미 언론에 의하면 맞춤형 봉쇄정책(Tailored containment)은 ①한반도 주변국 및 우방들에게 대북 경제지원 및 교류 중단을 권고하고, ②UN안전보장이사회를 통해 대북 경제제재 조치를 취하며, ③미국은 자체 군용선박으로 미사일을 실은 북한 선박의 이동을 차단, 북한 무기 판매를 금지시킨다는 등의 내용을 담고 있는 것으로 보도되었다(배종렬, "바람직한 남북경제협력방안," 『수은 해외경제』, 2003년 5월호, 한국수출입은행, 19쪽).

전면에 등장하였지만 한국의 반대로 수면 아래로 잠적하였음을 우선 주목할 필요가 있다. 그러나 상황은 그리 낙관적인 것만은 아닌 것 같다. 일단 외교적 해결에 비중을 둔 미국⁴¹⁾과는 달리 일본은 독자적으로 경제제재를 할 수 있도록 준비를 진행하였으며, 자민당내에서는 경제제제조치를 실질적으로 발동하자는 요구도 적지 않은 것 같다.

대북 경제제재 가능성에 대한 언급과 발동준비는 북한 핵개발 문제의 해결에 긍정적 영향을 미칠 수도 있지만, 북한을 자극해 핵문제 상황을 오히려 악화시킬 수 있다는 점을 유념해야 할 것 같다. 일각에서는 “경제제재를 선전포고로 간주하겠다”는 북한의 강경한 입장을 으름장 정도로 격하할 수도 있을 것이다. 그렇다면 또 하나 고려해야 할 것은 핵문제 해결수단으로 경제제재라는 수단이 과연 실효성이 있는가 하는 점이다. 경제제재가 실효성이 있기 위해서는 북한경제에 대한 영향력이 높은 중국, 일본, 한국, 그리고 국제사회의 동참과 함

께 북한이 핵을 포기할 때까지 그 정책을 지속해야 할 것이다. 문제는 1990년대 중반 대량아사자를 양산했던 북한의 경제상황이다. 즉, 대북 경제제재가 북한 정권의 붕괴보다는 북한 국민의 희생으로 귀결될 가능성이 높다는 점이다.

(2) 신의주 특별행정구의 개발지원

『7·1경제관리개선조치』이후 북한 개혁·개방의 압권은 신의주를 특별행정구로 지정한 북한의 선택일 것이다. 예상을 뛰어넘은 북한 김정일 국방위원장의 결단에 서방언론은 환영을 표시했지만,⁴²⁾ 초대 신의주 특별행정구 장관으로 지명된 양빈의 중국당국에 의한 가택연금⁴³⁾으로 신의주 특별행정구의 개발은 초기부터 표류하고 있다. 이 신의주 특별행정구 개발문제는 다음과 같은 몇 가지 연유에서 신중한 접근이 요망되고 있다.

첫째는 신의주라는 지역이 가지는 경제·지리적 위상이다. 신의주는 북한 황해경제권이 중국대륙과 연결되는 접점으로 북·중국경무역의 70%를 차지하며,⁴⁴⁾ 중국 북경

41) 맞춤형 경제봉쇄론에 대한 미국 언론의 언급에 대해 김대중 대통령은 ‘경제봉쇄정책에 대한 반대입장’을 표명(2002. 12. 30 : 국무회의)하고 노무현 대통령 당선자도 ‘대화에 의한 외교적 해결’을 천명(2002. 12. 30: 육·해·공 3군 참모총장의 합동 업무보고)하자, 미국의 부시 대통령도 ‘북핵 사태의 외교적 해결 가능성’을 언급함으로써 미국 언론의 논란을 잠재운 적이 있다.(배종렬, 앞의 글, 2003, 19쪽 참조)

42) 서방언론의 반응에 대해서는 배종렬, “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구,” 『동북아 경제협력 : 통합의 첫걸음』, 안충영·이창재 엮음, 박영사, 2003.12, 199쪽 참조.

43) 중국 당국은 2002년 10월 8일 양빈 신의주 특별행정구 장관의 가택연금을 공식 확인하였다(배종렬, “신의주 특별행정구 제 2의 홍콩이 될 것인가?,” 한국국제경영관리학회 추계학술대회 기초발표문, 영남대, 2002. 11. 30).

44) 임현진·정창영, 앞의 글, 149쪽.

을 위시한 동북3성 시장을 배후에 두고 있고, 경의선이 연결될 경우 대륙진출을 위한 물류거점으로 기능할 수 있는 지역이다. 향후 개성공단이 개발될 경우 신의주는 한반도 서해안 경제벨트의 한 거점으로 한반도 경제권과 중국 동북3성경제권이 만나 환황해경제권을 형성하는 핵심고리로서 기능할 것이다.

둘째는 신의주 특별행정구가 선포된 시기에 함축된 북한의 대외적 메시지이다. 신의주 특별행정구 구상이 대외적으로 발표(2002. 9. 19)⁴⁵⁾ 되기 이전 북한은 고이즈미 준이치로 일본 총리와의 '일·북 평양선언'의 서명(2002. 9. 17),⁴⁶⁾ EU기업들의 참여를 중심으로 한 평양 국제 경제기술 및 하부구조전람회의 개막 발표(2002. 9. 17),⁴⁷⁾ 동해선과 경의선의 철도·도로 연결을 위한 남북 동시착공식을 진행(2002. 9. 18)⁴⁸⁾ 하였다. 반면, 같은 시기(2002. 9. 20) 미국의 부시 대통령은 '국가안보전략보고서'를 통해 연두교서(2002. 1. 1)에서 발표된 악의 축(이라크, 이란, 북한) 가운데 이란을 빼고 이라크와 북한을 악의 축으로 재지명하고 있었다.⁴⁹⁾ 바로 이 신의주 특별행정구 구상이 중국과의 불협화음과 우라늄농축 핵개발

(HEU)문제의 발생으로 빼먹겨린 것이 북한 핵문제를 악화시킨 한 요인으로 작용했다는 점이다.

셋째는 북한의 대외개방에서 신의주가 차지하는 상징적인 의미이다. 1980년 이후 북한의 외국자본 유치는 1980년대 중반의 합영법제의 도입, 1990년대 초반의 라진·선봉 자유경제무역지대의 건설, 그리고 21세기 초 신의주 특별행정구 건설을 포함한 4대 경제특구의 건설로 요약해 볼 수 있다. 문제는 신의주 특별행정구 선포전 두번의 개방시도가 실패로 끝났다는 점이다. 만일 신의주 특별행정구 개발마저 실패한다면 김정일 체제 하에서 북한의 서방자본 유치는 사실상 불가능하다고 보아야 할 것이다.

그런 점에서 신의주 특별행정구 구상의 장기적 표류는 잘못된 메시지를 북한에게 줄 수 있다. 달리 표현하면 양빈 신의주 초대 행정장관의 가택연금이후 "북한의 개혁·개방을 지지한다"는 국제사회의 설명에 대해 북한이 그 진의를 의심할 수 있기 때문이다. 이 점은 특히 중국측이 유념해야 할 것 같다. 즉, 신의주의 개발문제가 양빈장관의 구속이후에도 계속 그 개발방향을 잡지 못한다면 "중국이 신의주 개발에 부정적이

45) 조선중앙통신, "신의주를 내움에 대한 정령 발표," 2002. 9. 19.

46) 조선중앙통신, "조일평양선언," 2002. 9. 17.

47) 조선중앙통신, "평양국제경제기술 및 하부구조전람회 개막," 2002. 9. 17.

48) 조선중앙통신, "동해선, 서해선 철도 및 도로연결 착공식 진행," 2002. 9. 18.

49) 배종렬, 앞의 글, 2003. 2, II-1-9쪽.

다”라는 인식을 국제사회에 줄 수 있다는 점이다.

김정일·후진타오간 북·중 정상회담으로 기대를 모았던 신의주 개발문제가 용천 폭발사건으로 또 다시 뒷전으로 밀려나고 있다. 북한 핵문제의 전향적 해결을 위해 북한의 개혁·개방에 대한 국제사회의 확고한 지원이 중요할 것이다. 어떻게 그 메시지를 북한에게 전할 것인가? 6자 회담을 통한 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아의 노력도 중요하겠지만, 동북아개발문제를 다뤘던 동북아 5개국간 두만강지역 개발프로그램(TRADP)도 건설적인 지원을 할 수 있을 것이다. 2001년 4월 남한, 북한, 중국, 러시아, 몽골의 5개국으로 구성된 『TRADP 제5차 Commission회의』에서 TRADP의 대상지역이 동북아 전체지역으로 확대되어 신의주-단동지역도 TRADP의 대상지역이 될 수 있다는 점⁵⁰⁾이 바로 그것이다.

2. 경제논리의 적용공간 확대

남북경제협력추진위원회가 제 9차 회의(2004. 6. 2~5 : 평양)를 통해 2004년 하반기 기업입주를 목표로 한 개성공단 건설 일정을 제시함에 따라 개성공단의 건설이 본격화되고 있다.⁵¹⁾ 또한 경의선·동해선 도

로의 10월 동시개통, 남북해운합의서 및 부속합의서의 정식 서명 등에 대한 합의는 해로·육로를 통한 남북한 직교류체제의 개막을 의미하고 있다. 향후 개성공단에서의 기업활동이 순조롭게 이루어질 수 있을 것인가? 같은 기간에 남북장성급 군사회담(2004. 6. 3~4 : 설악산)이 개최되어 서해상 우발적 충돌방지 및 군사적 긴장완화조치가 합의된 것은 일단 긍정적인 신호로 해석된다.

(1) 외화가득산업의 육성지원

그러나 우려사항이 없는 것은 아니다. 비록 북한경제에 시장경제의 작동공간이 확대되고 있는 것은 사실이나 50년 계획경제에 체화된 경제운영의 소프트웨어부분이 쉽게 바뀌지 않을 것이라는 점이다. 주지하다시피 30년 계획경제의 경험을 가진 중국의 경우 개혁·개방이 순조롭게 진행된 편이었지만, 70년 계획경제 경험을 가진 구소련의 경우 시장경제로의 전환이 원활하지 않으며, 아직도 대다수의 사람들은 시장경제에 대한 의미를 제대로 이해하지 못하고 있는 실정이다. 남북경제협력추진위원회 제7차 회의(2003. 11. 5~8)에서 남북 당국은 개성공단의 개발이 국제적 경쟁력을 가지는

50) 배종렬, 앞의 글, 2003. 12. 173~179쪽.

51) 통일부, “남북경제협력추진위원회 제9차 회의 결과 해설,” 2004. 6. 5.

방향으로 추진되도록 하는데 합의하였다.⁵²⁾

어떻게 그 목표를 달성할 수 있을 것인가? 우선 북한이 개혁·개방시의 농업경제 중심이었던 중국과는 달리 산업경제중심이라는 점에서, 심각한 경제난의 타개를 위해서는 후발성의 이익을 향유해야 한다는 점에서, 그리고 경제건설을 위해 투입할 수 있는 내부적 여유자원이 거의 고갈되었다는 점에서 북한은 외화가득산업을 집중적으로 육성하는 전략이 바람직할 것이다. 그런 점에서 「7·1경제관리개선조치」이후 개방지역으로 법제화된 개성, 금강산, 신의주 지역의 입지조건은 외화가득산업을 유치에 적절한 지역으로 평가된다.

중요한 것은 시장경제논리를 확대할 수 있는 북한의 정책적 선택이 병행되어야 한다는 것이다. 첫째, 북한은 특구가 남한의 선행적 발전을 흡수하고 중국의 동북3성 개발프로그램과 연동될 수 있도록 개혁선도부문으로 만들어야 하며, 둘째, 특구의 경제체제를 수출주도형으로 정비하며, 셋째, 군수산업을 포함한 산업의 구조조정을 통해 특구에 대한 인력공급시스템에 문제

가 없음을 구체적으로 보여주어야 할 것이다.⁵³⁾ 이러한 북한의 전략적 선택이 이루어질 수 있다면 특구의 국제경쟁력은 향상될 것이다.

(2) 금융경제와 기술혁신에 대한 이해도 제고

다음으로 고려해야 할 것은 특구에서 같이 일하게 될 북한 노동자들과 관련 일꾼들에 대해 금융경제와 기술혁신에 대한 이해도를 어떻게 제고시킬 수 있을 것인가 하는 점이다.

북한은 오랫동안 배급제 시스템을 유지하는 가운데 화폐에 대한 주민들의 부정적 인식이 강하며, 금융경제에 대한 인식부재로 소비부문과는 달리 투자부문에는 잘못된 의사결정이 많았으며, 그것이 잘못된 산업경제구조를 만들어 경제난의 심화에 크게 기여하였다. 금융경제뿐만 아니라 기술혁신에 대한 인식도 마찬가지이다. 예를 들어 김일성 시대 제1차 7개년 계획(1961~1967)에 등장한 기술혁명의 추진이라는 정책목표는 북한경제의 국제적 파산⁵⁴⁾ 이후

52) 통일부, “남북경제협력추진위원회 제7차 회의 결과 해설자료”, 2003. 11. 8.

53) 배종렬, 앞의 글, 2003. 12, 162~167쪽 참조.

54) 북한의 인민경제 6개년 계획(1971~1976)은 1975년 8월에 중단된다. 이 시기 청와대 제2경제수석을 역임했던 오원철은 “1970년대는 남북한 경제대결이 벌어진 시기로 북한은 공산 사회주의에 입각한 주체사상식 자력갱생전략으로 인민경제 6개년 계획(1971~1976)을, 남한은 국제자유경제식 수출제일주의 전략으로 제3차 5개년 계획(1972~1976)을 추진했는데, 목표년도 그 다음 해인 1977년에 모든 것이 결판이 나 남한은 100억 달러 수출고지를 달성했지만 북한은 1973년 오일쇼크의 파동속에서 국제파산국의 대열로 들어서게 되었다”고 증언하였다(오원철, 『북한의 경제정책』, 기아경제연구소, 1995, 19~43쪽).

있던 제2차 7개년 계획(1978~1984)에도 등장하였다가, 1990년 이후 9년간의 마이너스 성장 이후 공식적으로 등장한 김정일 시대에는 ‘과학기술산업을 중심으로 한 단변도약론’⁵⁵⁾으로 재포장되고 있다.

40년간 기술혁명을 추진했음에도 불구하고 왜 기술개발은 되지 않을까? 그 해답은 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 너무나 경직된 중앙계획경제의 폐단에서 찾는 것이 맞을 것 같다. 잘 알려진 바와 같이 북한은 1950년대부터 양적 성장에 초점을 맞추면서 자본이나 노동을 대량투입해서 실적을 올리는 경제건설 방식을 채택했다. 계획이 행과 계획의 초과달성이 절대시되면서 ①다음해 계획 때문에 계획을 낮게 잡는 관행, ②노동력을 많이 축적하는 기업경영방식, ③계획된 목표에만 치중하여 새로운 기술이나 방식 등 혁신을 위협요소로 간주하는 의사결정방식이 만연하였다. 이 과정에서 북한 노동력의 질적 수준은 세계시장과 크게 괴리가 발생하게 되었다.

결론적으로 말해 성공적 개혁·개방은 바른 방향의 설정도 중요하지만, 그것을 구체화해 갈 수 있는 인력의 육성도 중요하다. 특구의 건설에 있어서 북한은 다음 2가지 차원에서의 결단이 필요할 것 같다.

하나는 특구에 공급되는 인력의 질적 수준을 제고하기 위해 시장경제에 관한 교육훈련 프로그램을 도입해야 한다는 것이며, 다른 하나는 특구에 진출한 외부의 경제적 자원과 북한경제와의 접목을 강화하기 위해 시장경제의 작동공간을 확대해야 한다는 것이다.

이 점에 있어서 개성은 북한의 개혁·개방에 중요한 분수령이 될 수 있을 것이다. 금융경제와 기술혁신에 대한 이해도를 제고하기 위한 새로운 프로그램의 도입을 실험해 볼 수 있을 것이다. 남측의 새마을운동 프로그램을 도입해 가족영농제를 실시해 본 다거나, 개성공단 입주기업을 대상으로 한 다양한 시장을 개설하고 상인들의 활동을 활성화해 보는 것도 한 방안이 될 것이다. 개성은 ①서울이라는 광대한 배후시장과 함께 평양-신의주를 통해 대륙으로 진출할 수 있는 시발점이며, ②역사적으로 고려의 수도임과 동시에 한국 상업자본의 본산이며, ③지난 50년간 남북대결의 군사적 요충지였다는 점에서 더욱 그러하다.

3. 제도화·공식화의 심화

경제논리의 작동공간은 북한의 개혁·개

55) 양문수, 『북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구』, <http://www.unikorea.go.kr/data/pds0201/000109/attach/d4338.hwp>, 2002. 2. 26, 207쪽 및 이영훈, 『북한의 경제체제전환 분석: 점진적 이행의 CGE모델』, <http://www.unikorea.go.kr/data/pds0201/000104/attach/d4835.hwp>, 2002. 2. 8, 65쪽.

방이 진전되면서, 또한 남북한간에 구체적인 프로젝트가 추진되면서 점차 확대되어 갈 것이다. 문제는 당국차원에서 어떻게 그 흐름을 가속화시키면서 안정적인 체제로 만들어갈 수 있느냐 하는 것이다. 제2장 <표 5>에서 보듯이 2004년 5월말 현재 투자보장, 이중과세방지, 상사중재, 청산결제 등 4개의 남북당국간 합의서가 발효되고, 개성공업지구법 관련 9개의 하부규정이, 금강산관광지구법 관련 8개의 하부규정이 정비되고 있다. 2003년 하반기부터 북한은 관련 법령의 정비를 가속화하고 있어 관련합의서의 발효와 경제특구 관련 법령의 추가적 제정이 예상된다.⁵⁶⁾ 여기서 북한당국은 다음과 두 가지 방향을 고려해 볼 필요가 있을 것 같다.⁵⁷⁾

(1) 특구 이외지역의 법제화 지원

하나는 경제특구를 제외한 지역에서의 교류·협력활동에 혼선이 없도록 제도정비에 박차를 가하는 것이다. 예를 들어 최근 정식 서명된 해운합의서 및 부속합의서가 남한의 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항,

속초와 북한의 남포, 해주, 고성, 원산, 홍남, 청진, 나진의 각각 7개 항로를 개설하고 민족내부항로로 규정한 것⁵⁸⁾은 남북경제협력을 한 단계 증진시키는데 크게 기여할 것으로 보인다. 해운합의서 및 부속합의서가 정식발효될 경우 그동안 제3국적선에 의존하던 남북교역물자를 남북의 국적선이 직접 운송함과 동시에 그동안 남북경제교류에 있어서 남북 교류·협력업체들의 주요한 애로사항의 하나였던 비효율적 물류체계를 개선할 수 있는 길을 열 수 있게 되었기 때문이다.

그렇지만 남한기업이 대북 투자에 나서기에는 아직 해결되어야 할 요소가 많은 것으로 판단된다. 개성이나 금강산 특구의 경우 북한이 내부법제화로 방향을 잡고 있어 이를 통해 해결할 수 있겠지만 여타지역의 경우, 현재로서는 남북 당국간 합의서의 후속조치나 새로운 합의서를 통해 해결해야 하는 실정이다. 여러 가지 측면을 고려해야 하겠지만, 우선 상사중재와 관련된 사항, 대북 투자자산의 담보인정과 관련된 문제, 투자·신용정보의 제공채널 정비, 직접적

56) 북한은 라진·선봉 자유경제무역지대를 건설할 때, 58개의 법·규정을 정비한 바 있다(통일부, “나·선 경제무역지대 지속개발의지 표명,” 『북한관련주요분석자료』, 정보분석국 분석총괄과, 2003. 10. 7, 3쪽: http://www.unikorea.go.kr/첨부파일_pds010_123A.hwp).

57) 법·제도의 정비방향에 대해서는 배종렬, “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안 - 남북경협 4대 합의서 후속조치를 중심으로 -,” 『남북경협을 어떻게 살릴 것인가?』, 남북경협살리기국민운동본부 주최 제1차 남북경협포럼, 2003. 12. 5, 남북경협포럼발표논문집, 12~17쪽 참조.

58) 통일부, 『남북 해운합의서 정식 서명·교환 해설』, 2004. 6. 5(http://www.unikorea.go.kr/첨부파일_kbn0307_1488A.hwp).

금융경제시스템의 구축 등에 관심을 기울여야 할 것이다.

(2) 북한 기관·기업소 및 개인의 특구 참여 확대

다른 하나는 특구내 북한 기관·기업소 및 개인을 위한 법제화이다. 「7·1경제관리개선조치」이후 종합시장을 허용한 북한으로서 특구에 보다 전향적인 시장경제조치를 도입하는 것이 어렵지 않을 것이다. 자유로운 기업활동이 보장되는 방향에서 점차 부동산시장, 소비재시장, 생산재시장, 자본시장, 노동력시장 등이 형성되는 방향으로 제도를 정비할 필요가 있다. 50년간 계획경제 시스템에 젖은 북한 테크노크라트의 인식전환과 북한 노동력의 질적 개선에 있어서 특구지역이 가장 적절한 곳으로 평가되기 때문이다. 그런 차원에서 비계획경제 공간에서 북한의 기관·기업소 및 개인이 개성이나 금강산 특구에 참여할 수 있는 길을 확대해야 할 것이다.

IV. 결 론

2000년 6·15 정상회담 이후 남북경제교류가 제도화·공식화 단계로 이행되면서 사실상의 남북 경제협력이 시작되고 있다. 그

러나 남북 경제공동체의 형성은 쉽지 않은 노정인 것 같다. 북한의 핵 등 대량살상무기문제가 남북경협 환경을 위협하는 가장 큰 암초로 등장하면서 점차 한반도에 위기감이 증폭되고 있다. 그렇지만 「7·1경제관리개선조치」이후, 그리고 용천 폭발사건 이후 북한이 보여주고 있는 새로운 변화는 평화적인 방향에서 북한의 핵 등 대량살상무기문제의 해결이 불가능하지만은 않다는 것을 시사하고 있다.

어떻게 북한의 변화를 가속화시켜 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기문제를 해결할 수 있을 것인가? 그것은 북한경제의 구조적 변화동인에서 찾는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그리고 그 변화를 가속화시키는 방향에서 교류·협력이 이루어질 필요가 있다. 50년간 계획경제에 젖은 북한으로서는 그 변화가 하루아침에 나타나기는 어려울 것이다. 이는 일관된 정책 추진이 필요함을 나타내고 있다. 50년 분단의 역사에서 남북관계가 실질적으로 정상화되기 시작한 것은 2000년 남북정상회담 이후 부터이며, 이제 3년의 세월이 흘렀을 뿐이라는 점을 이해할 필요가 있다. “10년이면 강산이 변한다”는 말을 되새기며, 경제협력을 통해 북한의 국제사회 참여를 유도해 보자. ◆

〈참고문헌〉

- 김운근, “북한의 농어업 실상과 식량사정의 지역간 계층간 격차구조 분석”, 『전환기 북한의 농업, 농어촌 그 실상과 대책』, (사)민족·농어업연구소 및 (사)통일농수산물정책연구원 공동주최 세미나, 국회의원 소회의실, 2003. 11. 17.
- 김영윤, “동서독 사례가 남북경협 활성화에 주는 시사점”, 『남북경협활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』 남북경협살리기국민운동본부 주최 제2차 남북경협포럼, 남북경협포럼발표논문집, 2003. 12. 5.
- 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리”, 『경제연구』, 2004년 1호, 과학백과사전출판사, 평양.
- 남문희, “중국에 간 김정일, ‘핵 빅딜’ 성공할까”, 『시사저널』, 757호, 2004. 4. 29(<http://www.e-sisa.co.kr/>).
- 남성옥·문성민, “북한의 시장경제부문 추정에 관한 연구: 1998년을 중심으로”, 『현대북한연구』, 3권 1호, 경남대학교 북한대학원, 2000.
- 신지호, “7·1조치 이후의 북한경제”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2003년 7월호, 한국개발연구원.
- 박석삼, 『北韓의 私經濟部門 研究 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정-』, 한은조사연구 2002-3, 한국은행, 2002. 4.
- 박진환, 『중국의 경제발전과 식량 및 농업문제』, (재)국제농업개발원, 2004.
- 박형중, “비교사회주의 관점에서 본 실리사회주의론의 위치와 전망”, 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』, 통일연구원 주최 국내학술회의, 2004. 4. 7.
- 배종렬, “남북한 경제협력의 역사적 전개와 발전방향”, 『수은해외경제』, 2002년 7월호, 한국수출입은행.
- _____, “신의주 특별행정구 제 2의 홍콩이 될 것인가?”, 한국국제경영관리학회 추계학술대회 기조발표문, 영남대, 2002. 11. 30.
- _____, “새로운 동북아 경제협력들의 모색: 김정일의 경제발전전략 및 핵문제해법과 관련하여”, 『동북아개 발은행과 동북아판 마샬플랜』, 한겨레신문·동북아평화센터 주최 국제심포지엄, 2003. 2. 14.
- _____, “바람직한 남북 경제협력 방안”, 『동북아 허브로서의 성공전략과 남북협력』, 한국수출입은행·내외 경제신문·코리아헤럴드 공동주최 정책세미나, 금강산, 2003. 3. 27.
- _____, “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안 - 남북경협 4대 합의서 후속조치를 중심으로 -”, 『남북경 협을 어떻게 살릴 것인가?』 남북경협살리기국민운동본부 주최 제1차 남북경협포럼, 2003. 12. 5, 남북경협포럼발표논문집.
- _____, “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구”, 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』, 안충영·이창 재 엮음, 박영사, 2003. 12.
- _____, “대외부문의 개혁과제”, 조명철 외편, 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 정 책연구 03-14, 대외경제정책연구원, 2003. 12.
- 백학순, “김정일위원장의 중국방문, 용천역 폭발사고, 북한은 어디로?”, 『정세와 정책』, 2004년 5월호, 세 종연구소.

- 송장준외, 『개성공단 초기조성방안』, 중소기업협동조합중앙회·중소기업연구원, 2003. 12.
- 안예홍·이주영, “남북경제협력의 현황 및 향후 과제,” 『금융경제연구』, 제 179호, 한국은행, 2004. 5.
- 오승렬·조동호, “남북경협의 평가와 새로운 정책방향,” 국토연구원 주최 『남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나』, 2001. 10. 26.
- 오원철, 『북한의 경제정책』, 기아경제연구소, 서울, 1995.
- 임현진·정영철, “북한의 경제개혁: 자본주의로의 길인가?,” 『현대북한연구』, 7권 1호, 2004, 경남대학교 북한대학원, 123~166쪽.
- 이영훈, “북한의 경제체제전환 분석: 점진적 이행의 CGE모델,” <http://www.unikorea.go.kr/data/data/pds0201/000104/attach/d4835.hwp>, 2002. 2. 8, 47~83쪽.
- 양문수, “북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구,” <http://www.unikorea.go.kr/data/pds0201/000109/attach/d4338.hwp>, 2002. 2. 26, 187~223쪽.
- 조동호, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협의 역할』, 2003. 12, 한국개발연구원.
- _____, “북한경제정책의 변화 전망과 남북경협의 역할,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2004년 2월호, 한국개발연구원.
- 정세현, “주한외국인대상 열린통일포럼 기조연설,” 『장차관연설문』, 2004.5(http://www.unikorea.go.kr/data/pds0207/000071/attach/pds0207_71A.hwp).
- 대한무역투자진흥공사, “북한산 의류, 현행 미국 관세율 76% 적용,” 『북한경제속보』, 2004. 3. 2(<http://www.kotra.or.kr>).
- 대한무역투자진흥공사, “OAV, 북한 투자 현황과 전망 워크숍 개최,” 『북한경제속보』, 2004. 3. 16 (<http://www.kotra.or.kr>).
- KDI경제정보센터, 『주간외신동향』, 2003. 2. 9~15(<http://epic.kdi.re.kr: wn0217.hwp>).
- 산업자원부 수출입과, “수출입실적(3월 잠정),” 『보도자료』, 2004. 4. 1(<http://www.mocie.go.kr>).
- _____, “세계교역규모 및 한국의 교역순위(WTO),” 『보도자료』, 2004. 4. 21(<http://www.mocie.go.kr>).
- 통계청, 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』, 1998.
- _____, 『남북한 경제사회상 비교』, 2003.
- 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 각호.
- _____, 『남북합의서』, 2004. 1.
- _____, 『개성공단 관련법규집』, 2004. 4.
- _____, “나·선 경제무역지대 지속개발의지 표명,” 『북한관련주요분석자료』, 정보분석국 분석총괄과, 2003. 10. 7(http://www.unikorea.go.kr/첨부파일 pds010_123A.hwp).
- _____, “남북경제협력추진위원회 제7차 회의 결과 해설자료”, 2003. 11. 8(http://www.unikorea.go.kr/첨부파일 kbn0307_1258A.hwp).
- _____, “2003년 인도적 대북지원 현황”, 2004. 1(<http://www.unikorea.go.kr/datakbn0203/000311>

- /attach/kbn0203_311A.hwp).
- _____. “남북경제협력추진위원회 제9차 회의 결과 해설”, 2004. 6. 5.
- _____. “남북 해운합의서 정식 서명·교환 해설”, 2004. 6. 5(http://www.unikorea.go.kr/첨부파일/kbn0307_1488A.hwp).
- 한국은행, “2003년 북한경제성장률 추정 결과, 『보도자료』, 2004. 6(<http://www.bok.or.kr>).
- 다음 뉴스, 2003. 9. 24(<http://news.media.daum.net>).
- 문화일보, 2003. 8. 26(<http://www.munhwa.com>).
- 인터넷신문 뉴스타운, 2003. 11. 18(<http://www.newstown.co.kr>).
- 연합뉴스, 2004. 6. 1~3(<http://www.yonhapnews.net>).
- 조선신보, 2002. 11. 13(<http://www.korea-np.co.jp>).
- 조선중앙통신, 2002. 9. 17~19 및 2004. 4. 24(<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>).
- Andrew Natsios, “The Politics of Famine in North Korea,” Special Report, United States Institute of Peace, August 2, 1999.
- Scott Snyder, “Challenges of Building a Korean Peace Process: Political and Economic Transition on the Korean Peninsula,” Special Report, United States Institute of Peace, June 1998.
- _____, “A Coming Crisis on the Korean Peninsula?: The Food Crisis, Economic Decline, and Political Considerations,” Special Report, United States Institute of Peace, October 1996.