

남북 경제교류협력의 현황과 대응방향

金 龍 俊*

1. 지금까지의 추진경위

1980년대 중반이후 남북관계는 전세계적인 냉전종식 움직임에 의해 급격하게 변화·발전하고 있다. 1985년 고르바초프 대통령이 집권하면서 소련은 대외개방 및 개혁정책을 추구하였으며, 이에 따라 미·소 협력체제가 구축되고, 중·소 관계정상화가 이루어졌으며, 유럽에서는 군비감축협상이 실질적으로 진전을 보게 되었다.

이러한 세계 정세의 변화에 대응하여 우리는 1988년 제6공화국 정부가 들어서면서 “소련과 북경을 우회하여 평양으로”란 기본 전략을 갖고 헝가리, 유고 등 동구권, 소련 및 중국 등과의 교류협력과 관계정상화를 위해 적극적으로 북방정책을 추진하였다. 이러한 북방정책은 우리의 분단을 초래했던 국제적 대결구조를 해소하고 한반도 주변의 통일환경을 조성하기 위한 것이었다.

또한 북한에 대해서는 세계 10대 무역국으로 성장한 경제력과 그동안 성숙된 민주역량을 바탕으로 북한을 선의의 동반자로 규정

하고 일반적으로 화해와 교류협력의 문호를 개방하였다. 즉, 1988년 7월 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”을 통해 우리 정부는 북한이 미국·일본과 관계를 개선하는 것에 협조할 것임을 천명하고 남북간의 교역 문호를 개방하며 남북간 교역을 민족내부거래로 규정하는 전진적인 조치를 취했다.

이에 따라 1988년 10월부터 남북물자교류가 시작되었으며, 남북경제교류협력을 뒷받침하기 위하여 우리 정부는 내부적으로 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 제정하는 한편, 북한과는 1990년 9월부터 양측 국무총리를 위원장으로 하는 남북고위급회담에서 남북경제교류협력방안을 협의하게 되었다.

1989년 11월 베를린장벽의 붕괴, 1990년 9월 한·러 국교수립, 1990년 10월 독일통일 등 급격히 냉전체제가 붕괴되는 속에서 남북관계는 급진전하여 1991년 9월 드디어 남북한이 UN에 동시가입하게 되었으며, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서는 남북분단 이후 최초로 남북간에 공식적인 문서인 「남북 사이의 화해와 불가침 및

*經濟企劃院 對外經濟調整室 協力政策課 事務官

교류협력에 관한 합의서」를 발효시켰다. 이 남북기본합의서에 따라 1992년 5월 「남북경제교류협력공동위원회(위원장 : 남측-경제기획원 차관, 북측-대외경제사업부 부부장)」가 구성되었고, 남북 양측은 1992년 9월 구체적인 경제교류협력방안을 담은 「교류협력에 관한 부속합의서」를 마련하였다.

이 부속합의서는 남북기본합의서를 이행하기 위한 중요한 실천과제를 규정하고 있다. 즉, 남북간의 거래가 민족내부의 거래라고 하는 기본전제를 다시 확인하였으며, 물자교류는 원칙적으로 청산거래로 하되 필요시 다른 결제방식도 사용할 수 있도록 융통성을 부여했다. 지하자원 및 관광자원 개발, 농업·공업·건설·금융·환경 등 각 분야에서 경제협력사업을 추진하기로 하였으며, 이러한 경제협력사업 추진에 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차 등 각종 제도적 장치를 마련하기로 하였다. 또한 국제경쟁력의 바탕이 되는 과학·기술분야에서도 상호 협력하기로 하였으며, 우편·통신수단을 연결하고, 남한의 부산, 인천, 포항과 북한의 남포, 원산, 청진항 사이의 해로를 개설하고 끊어진 철도, 도로 등을 연결하기로 합의하였다.

한편 1992년 7월 북한의 대외개방정책을 총괄하고 있는 대외경제위원회 위원장인 김달현 부총리 일행이 서울을 방문하여 남북경제협력의 가능성을 확인하고 향후 남북경제협력의 전망을 밝게 하였다. 또한 1992년 10월 대우 계열회사 중심으로 남포경공업단지 건설사업조사단이 북한의 남포지역과 합영기업 운영실태를 둘러보는 등 남북경제협력의 분위기가 조심스럽게 조성되어 나갔다.

그러나, 남포조사단의 방북중에 밝혀진 「남한조선노동당 간첩사건」은 남북경제협력 분위기에 찬물을 끼얹었으며, 그 이후 북한

의 핵개발 의혹을 밝히기 위한 국제원자력위원회(IAEA)의 핵사찰과 남북 상호 핵사찰에 대한 입장대립으로 남북경제협력을 위한 논의가 전면 중단되었다.

북한 핵문제는 남북간의 문제일 뿐만 아니라 미국, 중국을 포함한 국제사회가 커다란 관심을 보이고 있는 복합적인 문제로서 아직 해결전망이 불투명한 상태에 있다. 그러나 동·서 냉전체제의 종식, 북한의 서방세계로부터의 외국인 투자 및 기술유치 노력, 동북아 경제협력의 중요성 증대 경향 등을 고려할 때, 조만간 돌파구가 마련될 가능성이 크다고 보며, 이 경우 「남북경제공동위원회」에서 본격적 경제교류협력사업에 대한 논의를 하게 될 것이다.

2. 1992년도 남북경제교류협력 추진현황

가. 물자교류현황

우리 정부가 대북 물자교류를 일방적으로 허용한 1988년 10월 이래 남북교역 규모는 꾸준히 증가하여 1992년말 현재 총 317.8백만달러에 달하였으며, 1992년도에는 전년대비 56.7%가 증가한 174.3백만달러를 기록하였다.

1992년도 교역수지는 반입액이 162.9백만달러로서 반출액 11.4백만달러를 크게 상회하고 있으며, 1992년말 현재까지 누적적자는 281.4백만달러에 달하고 있다. 1992년도 남북한 교역규모는 북한의 전체 대외교역규모

〈표 1〉 남북한의 교역현황(통관기준)

(단위 : 100만달러)

구분 \ 연도	1989	1990	1991	1992
반 입	18.7	12.3	105.7	162.9
반 출	0.1	1.2	5.5	11.4
계	18.8	13.5	111.2	174.3

자료 : 국토통일원.

26.6억달러의 6.5%를 차지하여 남한이 북한의 중요한 교역상대국으로 부상한 반면, 남한의 경우에는 전체 교역규모 1,584.1억달러의 0.1%에 불과한 실정이다.

남북교역규모의 증대에 따라 교역품목이 다양화되고 교역방식도 다소 질적인 변화를 가져오고 있다. 주요반입품목은 일시적인 부족품인 시멘트를 제외하고는 철강, 금속, 광산물, 농수산물 등 1차산품과 중간원자재가 대부분이며, 특기할 사항은 가방, 의류, 신발 등 경공업제품의 원·부자재를 북한에 반출하여 임가공방식으로 생산한 후 국내에 반입하는 위탁가공무역규모가 374천달러로서 전년도의 23천달러에 비해 급격하게 증가하고 있다.

주요반출품목은 LDPE, HDPE 등 화학제품과 폴리에스터 직물 등이 대부분이었으며, 위탁가공무역에 필요한 원·부자재의 반출이 증가하고 마늘, 양파, 마른김 등 농수산물도 반출되었다.

〈표 2〉 품목별 교역현황(1992)
(단위 : 1,000달러)

반 입		반 출	
품 목	금 액	품 목	금 액
아 연 피	59,309	LDPE	5,132
금 피	37,193	냉연강판	1,957
빌 레 트	16,849	폴리에틸렌 필름	1,226
시 멘 트	11,618	폴리에틸렌 수지	837
한 약 제	4,563	직 물	260
은 피	3,872	담배필터	242
열연코일	3,654	플라스틱 가소제	183
기 타	25,805	기 타	662
계	162,863	계	10,499

자료 : 국토통일원.

남북간의 교역방식은 북한이 아직도 남한과의 교역을 공개적으로 인정하고 있지 않기 때문에 제3국 중개상을 통한 간접교역형태가 전체의 95%를 차지하고 있다. 그러나 쌀, 무

연탄, 농산물, 한약재 등 일부품목에 있어서는 조심스럽게 직교역도 이루어지고 있다. 즉, 1992년 8월 우리측의 「한국약업사」와 북한의 「조선청길합영무역회사」는 직접 자연생약의 반입계약을 체결했으며, 1992년 9월에는 우리측의 「농산물유통공사」와 북한의 「조선청봉국제개발회사」가 농산물 상호 물물교환계약에 합의하였다.

북한의 교역물자 및 외화부족을 고려할 때 향후 남북간 교역규모가 단기적으로 크게 확대되기는 곤란할 것으로 보이나, 다만 북한의 노동력을 활용하는 위탁가공형태의 교역은 계속 확대될 것으로 전망된다. 그러나 앞으로 남북관계가 진전되어 직교역체제가 구축되고 청산결재에 관한 세부 합의서가 채택되는 등 교역여건이 개선될 경우 남북간 교역규모가 단시간내에 확대될 가능성도 배제할 수 없다.

나. 협력사업 현황

자본과 인력의 이동이 필수적으로 수반되는 경제협력사업의 경우 남북한 양측은 경제발전단계의 상이와 산업구조 및 부존자원의 상호 보완성으로 상호 경제협력의 잠재력 및 필요성이 매우 크다고 하겠다.

이와같은 남북경협 필요성과 잠재력은 1985년의 남북경제회담, 1990년 이후의 남북고위급회담, 1992년 7월 김달현 부총리의 서울 방문시 남북한 당국간에 계속해서 확인·강조되었으며, 특히 남북한의 경제력 격차를 축소하기 위해서는 북한의 사회간접자본시설 및 각 산업분야에 대한 경제협력사업의 적극적인 추진이 절실하게 요청된다.

현재 민간기업들은 북한과의 합작투자를 위하여 제3국에서 북한주민접촉을 활발히 하고 있으며, 일부 기업은 직접 북한을 방문하여 협력사업에 대한 논의를 하고 있다. 경제

교류협력을 위한 북한주민접촉 신청건수가 1992년말 현재 433건이었으며, 점차 그 숫자가 확대되고 있다. 또한 1989년 1월 현대그룹 정주영 회장 일행은 북한을 방문하여 북한의 조선대성은행과 금강산 공동개발과 공동해외진출에 관한 의정서에 합의하였으며, 1992년에 들어와서는 대우그룹 김우중 회장 일행(1992년 1월)과 고려합성그룹 장치혁 회장 일행(1992년 9월)이 북한을 방문하여 남북경제협력사업을 논의하고 기초조사를 한 바 있다.

〈표 3〉 경제적 목적의 북한주민접촉 신청건수 및 인원
(단위: 건/명)

연 도	1989	1990	1991	1992	계
신청건수 및 인원	1(1)	14(14)	140(216)	278(842)	433(1,073)

자료: 국토통일원.

특히 대우가 북한의 조선삼천리총회사와 남포에 의류, 가방, 완구, 신발 등 경공업제품을 합작생산하기로 합의한 남북경공업단지 건설사업은 관·민합동조사단이 1992년 10월 방북하여 공단여건 및 사업추진방안에 대한 실무조사를 하는 등 상당히 진척된 상태에 있다.

이와같이 우리 기업인들이 활발하게 대북 접촉을 하고 있는 것은 단기적인 이윤동기보다는 북한에 대한 정보를 축적하고 거래선을 확보하는 등 본격적인 남북경협에 대비하는 사전정지작업으로 보이며 또한 일본, 독일 등 제3국가의 북한지역 사업기반 선점전략에 대처하기 위한 것으로 보인다.

그러나 이러한 남북경제협력사업 논의를 위한 기업인의 방북 및 실질적인 사업추진은 1992년 10월 이래 남한조선노동당 간첩사건 및 북한 핵문제 등으로 말미암아 전면 중단된 상태에 있다.

한편 남북 양자간의 경제협력 논의와는

별도로 1991년 7월 이래 국제연합개발기구(UNDP)가 주관하고, 북한, 중국, 소련, 몽고 등 주변국가가 참여하고 있는 두만강지역 개발계획(TRADP) 수립과정에 우리 정부도 적극적으로 참여하고 있다.

이 계획은 북한의 나진, 중국의 훈춘, 러시아연방의 포시엣트를 연결하는 삼각지역을 핵개발 대상으로 하여, 교통, 통신 중심지로서의 잠재적 개발가능성을 바탕으로 이 지역의 풍부한 노동력과 지하자원을 결합하여 두만강지역을 세계적인 교통, 금융, 관광 및 제조·가공업의 중심지로 육성할 계획이다. 1993년 5월 개발대상지역의 토지임차문제, 국제관리회사의 설립문제 등 주요한 쟁점사항에 대한 합의가 이루어졌으며, 현재 산업, 인프라, 통신 등 분야별 계획수립과정에 있고 1993년말까지 종합개발계획이 마련될 예정이다.

정부는 두만강지역 개발사업이 남북한 경제에 미치는 영향과 동북아 경제권 형성에서 차지하는 비중을 고려하여 우리 경제력과 위치에 맞는 역할을 하고, 특히 우리의 경제개발경험과 기술을 전수함으로써 실질적인 기여를 할 계획이다.

3. 최근 북한 경제현황과 우리의 남북경제 교류 협력방향

가. 최근의 북한 경제현황

북한경제는 자력갱생원칙에 의한 중앙집권적 계획경제체제와 전세계적으로 유일한 주체사상이 갖고 있는 극단적인 폐쇄성에 기인한 구조적인 문제를 안고 있는 데다가 1980년대말부터 급격히 진행된 구소련 등 사회주의체제의 붕괴로 경제성장률, 대외무역, 산업생산 등 각 경제분야에서 심각한 어려움을 겪고 있다.

북한 경제에 대한 공식적인 통계자료가 없기 때문에 정확한 실상을 알 수 없지만, 한국은행이 추계한 바에 따르면 북한경제는 1990년 이래 3년 연속 계속해서 마이너스 성장을 했으며, 경제성장률의 감소폭이 점차 확대되고 있고, 특히 1992년은 마이너스 7.6%의 경제성장을 기록하였다.

북한의 대외교역규모는 구소련의 붕괴와 경제난, 중국 등 사회주의국가와의 경화결제 시행 등으로 1990년도의 46.4억달러에서 1992년도의 26.6억달러로 2년동안 거의 절반 수준으로 대폭 감소하였다.

〈표 4〉 북한의 주요 거시경제지표

구분 \ 연도	1990	1991	1992
경제성장률(%)	-3.7	-5.2	-7.6
국민총생산(억달러)	231	229	211
대외교역(억달러)	46.4	27.2	26.6
수출	20.2	10.1	10.2
수입	26.2	17.1	16.4

자료: 한국은행.

특히 북한 교역액의 50% 이상을 차지하던 대소련 교역액이 크게 감소하고, 대중국 교역액이 증가함으로써 중국이 북한의 최대교역국이 되었으며, 우리도 중국, 일본, CIS, 이란에 이어 북한의 5번째 교역상대국으로 부상하였다.

〈표 5〉 북한의 주요 교역상대국(1992)

(단위: 100만달러, %)

구분 \ 국가별	북한의 수출		북한의 수입		수출입 계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
중 국	155	16.9	541	34.8	697	28.2
일 본	257	28.1	223	14.3	480	19.5
C I S	65	7.1	227	14.6	292	11.8
이 란	120	13.1	140	9.0	260	10.5
홍 콩	49	5.3	107	6.9	156	6.3
독 일	87	9.3	53	3.4	140	5.7
한 국	163	-	11	-	174	-

자료: 대한무역진흥공사.

북한의 대외경제협력 기반의 붕괴에 따라 원유 및 원자재의 공급부족현상이 심화되고 산업생산 가동률이 매우 저하되었으며, 아울러 곡물생산 감소로 심각한 식량부족현상을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다. 한편 이러한 북한의 연속적인 마이너스 경제성장 및 산업생산 저하 등으로 남한과의 경제력 격차가 더 커지고 있는 실정이다. 1992년도 북한의 국민총생산이 211억달러이고 교역규모가 26.6억달러인 데 비해 남한은 각각 2,945억달러, 1,584.1억달러로서 북한에 비해 14배 및 60배의 규모를 달성했다.

〈표 6〉 남북한의 경제력 비교(1992)

구분	단위	남한	북한	남/북(배)
인구	1,000명	43,663	22,336	2.0
국민총생산(GNP)	억달러	2,945	211	14.0
1인당 GNP	달러	6,749	943	7.2
경제성장률	%	4.7	△7.6	-
무역규모	억달러	1,584.1	26.6	59.6
(수출)	억달러	766.3	10.2	75.1
(수입)	억달러	817.8	16.4	49.9
외채	억달러	423.2	97.2	4.4
발전용량	만kW	2,412	714	3.4
원유도입량	만톤	6,930	152	45.6
강철	만톤	2,805	179.3	15.6
도로총연장	km	58,905	23,219	2.5

자료: 한국은행.

이러한 경제위기를 탈피하기 위하여 북한은 불가피하게 사회주의체제의 존립을 위협하지 않는 범위내에서 제한적이고 점진적인 대외개방정책을 추진해오고 있다. 북한이 가장 역점을 두고 추진하고 있는 사업은 중국의 특구개발방식에 따라 1991년 12월 두만강유역의 나진, 선봉 등을 자유무역지대로 지정하고 외채상환부담이 없는 외국인투자의 유치에 주력하고 있는 것이다. 북한은 이를 위하여 1992년 10월 외국인투자법, 외국인기업법, 합작법 등을 제정·공포하는 등 외국인투자 관련 법, 제도를 정비하고 있으며, 대

외무역 및 협력사업에 관한 행정조직을 정비하고 있다.

그러나 북한이 경제개발을 위해 필요한 자본과 기술을 유치하고, 다른 국가와의 물자교역을 확대하는 데에는 미국 및 일본 등 주요 서방세계와의 관계개선이 결정적으로 필요한 요소라고 할 수 있다. 북한을 적성국가로 분류하고 있는 미국의 대북한정책에 변화가 없는 한, 또한 일본으로부터의 수교자금을 포함한 자본협력이 없는 한, 북한의 경제개발노력은 일정한 한계에 부딪힐 수밖에 없는 것이다. 이런 차원에서 북한은 핵문제를 이용하여 미국 등과의 협상에서 북한의 경제개발 및 대외개방에 필요한 중요한 계기를 마련하려는 시도를 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

나. 남북경제교류협력의 방향 및 추진과제

현재 정부는 북한 핵문제의 중요성에 비추어 북한이 영변의 미신고시설에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰을 수용하고, 핵확산금지조약(NPT)에 완전복귀 의사를 표명하는 등 북한 핵문제 해결의 돌파구가 마련될 때까지 남북경협을 실질적인 진전이 불가능하다는 입장을 갖고 있다. 이러한 정부방침은 북한 핵문제에 대한 국제적인 관심과, 남북경제교류협력의 신뢰기반 조성 필요성 등을 고려할 때 불가피하며, 양보할 수 없는 입장이라고 하겠다. 그러나 일본, 독일 등 제3국가들의 대북한 진출동향과 남북한경제의 협력 회복을 위한 돌파구 마련 필요성 등을 고려할 때 실질적인 남북경제교류협력의 진전이 절실히 요청된다고 하겠다.

이런 차원에서 정부는 북한 핵문제가 해결될 경우 신속하게 상호간에 경제적 실리를 추구하는 민족경제공동체 형성기반 마련에 필요한 다양한 경제교류협력방안을 북한과 협의하여 추진해 나갈 계획이다.

원산지규정 및 대북투자지침의 마련 등 우리 자체적으로 추진할 수 있는 사업과 제도적 장치를 마련하기 이전에라도 실현가능한 시범적인 경제협력사업을 우선적으로 추진하고, 남북경제공동위원회를 통해 제도적 장치가 마련되는 데에 따라 지하자원 및 관광자원 공동개발, 제3국에서의 협력사업, 제조업분야의 합작투자, 사회기반시설 구축 등 다양한 경제협력사업을 단계적으로 추진할 계획이다.

북한 핵문제가 해결되고 남북한 관계가 원만해지면 비교적 단기간내에 남북한간의 경제교류협력이 크게 확대되고 국민경제 전체에 커다란 영향을 주게 될 가능성이 크므로 정부, 민간기업을 포함한 모든 국민의 철저한 준비가 필요하다고 하겠다.

독일통일경험에서 보듯이 남북한이 통일과정을 효과적으로 관리하지 못하고 급격히 통일될 경우, 남북한의 경제규모와 경제관리 능력 등에 비추어 심각한 경기침체, 대규모 실업발생, 인플레이 등 커다란 경제적 혼란이 야기될 가능성이 크다. 따라서 정부와 국민은 남북통일에 대한 현실적인 인식을 바탕으로 상호간의 체제의 차이와 정치적인 이념대립에서 탈피하여 실질적인 경제교류협력을 통하여 점진적으로 남북 상호간의 이질성을 해소하고 민족경제공동체 형성의 기반을 마련해야 할 것이다.

우리도로에는 우리나라 타이어