

南北韓 經濟交流의 課題

安 錫 教*

〈 目 次 〉

- I. 經濟交流의 兩面性
- II. 經濟交流의 妥當性
- III. 北韓의 經濟的 開放 - 實像과 展望
- IV. 經濟交流을 위한 政策方向
- V. 開放의 限界 - 改革의 必要性

I. 經濟交流의 兩面性

社會科學에 있어서 이른바 價值中立性의 명제를 체계화시킨 것은 막스 베버(Max Weber)였다. 價值包容의 主張은 현상의 인식 - 또는 미래의 예측 - 에 하등의 기여를 할 수 없으며, 따라서 法則論的 假說(nomological hypothesis)을 기저로 하는 經濟學은 沒價值的이어야 한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 南北韓間의 經濟關係를 다루는 데 있어서 이러한 베버類의 명제를 받아들이기는 쉽지 않다. 두 분단국가간의 경제관계는 正統經濟學의 分業利益極大化라는 측면 뿐만 아니라, 統一目標의 실현이라는 規範的 當爲(Sollen)를 위한 도구적 성격을 띠고 있기 때문이다. 남북한 관계를 다루는 데 있어서 불가피하게 당사자의 개인적 가치 또는 「페이소스(Pathos)」가 개제될 수 밖에 없는 소이도 여기에 있다.

* 漢陽大學校 經濟學科

이러한 점을 前提로 한다면, 다음에 제기되는 과제는 對北關係의 개선이 지향하는 목적함수를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단의 合目的性을 검토하는 작업이다. 우리의 對北政策이 統一을 실현하기 위한 도구적 성격을 갖고 있다고 하는 경우, 수단의 적절성 여부는 상호대칭적 두 가지의 판단으로 나뉘어져 있는 것이 우리의 현실이다. 그 하나는 북한과의 경제교류를 차단하여 북한 경제의 정체를 통한 체제몰락을 가속화시키자는 것이다. 이러한 주장이 명시적으로 제기되는 경우는 많지 않지만, 실제로 이같은 냉전적 사고는 대북정책에 있어 우위를 점해 왔던 것으로 보인다. 예를 들면 북핵문제를 해결하는 과정에서 나타났던 바와 같이, 경제교류를 경제외적 문제를 해결하는 「레버리지(leverage)」로 활용하려는 정책 역시 여기에 해당된다. 그 다른 하나는 적극적 경제교류를 통하여 남북한 관계를 개선시키고 북한의 개방을 촉진시키자는 주장이다. 이는 대체로 일부의 학자 및 기업인을 중심으로 하는 민간부문의 부분적인 정서를 반영하는 것으로 보인다. 과거 독일의 경우 서독의 동독에 대한 정책이 지향하는 일차적인 목표는 - 최소한 외형적으로는 - 통일 자체보다는 동독주민의 人道主義的 基本權을 신장시키는 데 있었다. 이러한 政策目標에 입각하여, 특히 公共部門의 동독지원이 동독주민의 생활수준을 향상시키는 데 집중되었다. 동독주민의 생활이 향상되고 이들의 기본권만 보장될 수 있다면 통일의 실현 여부는 부차적인 것으로 간주되었다. 이른바 「헬싱키(Helsinki)宣言」을 동독지역에 확대적용하고자 한 것이었다.

우리의 경우에도 기존의 統一至上主義 자세를 견지할 것인가 아니면 독일식의 人道主義的 生存權 보장을 우선시 할 것인가에 대하여 진지한 논의가 필요하다.

II. 經濟交流의 妥當性

통상적인 국가간의 경제관계에 있어서 交易이나 直接投資의 「當爲性」을 논의의 대상으로 삼는 것은 부질없는 것이다. 分業의 利益이 있는 한, 또는 재화의 이동이나 요소의 재결합/재배치를 통한 私企業의 利潤이 기대되는 경우 경제교류가 이루어지는 것은 극히 자명한 일이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 최소한 우리의 政治圈에서는 그 동안 여러 가지 경제외적 문제들과 결부시켜 경제교류에 대하여 극히 유보적인 자세를 견지해 온 것이 사실이다. 남북한관

계에 있어서 「經濟交流의 必要性」을 분명히 하고자 하는 이유도 여기에 있다. 교류의 의지와 방향이 분명하지 않은 경우 우리의 對北關係는, 과거에 그러했던 것처럼, 주변환경의 변화에 따라 지속적으로 표류할 위험을 안고 있기 때문이다.

분단의 특수성을 고려하지 않고, 북한과 경제교류가 활성화되어야 할 필요성에 관하여는 이 자리에서 별도의 논의가 필요하지 않을 것이다. 이 경우의 교류의 내용과 구조는 오로지 민간기업의 판단에 맡겨야 할 것이기 때문이다. 다만 다음과 같은 두 가지의 측면을 강조해 두고자 한다.

첫째, 우리의 產業構造調整과 관련하여 국내기업의 對北直接投資가 갖고 있는 중요성이다. 주지하는 바와 같이 1993년 한국경제는 8.5퍼센트 가량의 경제성장률을 기록하였으나, 이러한 국민경제의 量的 팽창은 大企業과 中小企業間의 兩極化를 확대 심화시키면서 이루어진 것이었다. 한국경제의 고질적인 불균형구조가 더욱 악화되고 있는 것이다. 내외의 여건으로 보아 中小企業問題의 해결은 더이상 유보될 수 없는 상황의 긴박성을 갖고 있다. 특히 中國이 WTO에 가입하고 우리의 유통부문이 본격적으로 개방되어 중국의 제조상품이 국내시장에 본격적으로 유입되는 경우 경쟁력이 취약한 국내 중소기업은 심각한 타격을 받게 될 것이다. 이러한 상황에서 국내 中小企業의 對北直接投資는 국내의 產業構造調整의 차원에서도 그 의미를 새롭게 평가할 필요가 있다.

둘째는 새롭게 전개되는 東北亞 秩序 속에서 한반도의 位相을 정립하기 위한 통일의 필요성이다. 21세기에 들어서면 지속적으로 경제력과 군사력을 축적한 中國은 중요한 域內強國으로 부상할 것이며, 그 결과 中國과 日本간에 역내 「헤게모니」를 둘러싼 갈등요인이 증폭될 가능성이 높다. 經濟的으로도 중국의 남동부연안지역과 홍콩 및 대만을 포함하는 강력한 華南經濟權이 생성되고 있다. 對中直接投資를 활성화시키고 있는 선진공업국가의 첨단기술과 이 지역의 보완적 요인들이 결합되어 華南經濟는 안팎에서 비단 우리의 경공업분야 뿐만 아니라 지식집약적 산업을 위협할 수 있는 競爭力을 확보할 것이 분명하다. 이러한 시각에서 볼 때 南北韓間 經濟交流의 활성화 및 經濟統合을 통한 경쟁력의 배양은 21세기 우리의 政治 經濟的 位相을 제고시키는 데 결정적으로 기여할 것이다.

分斷의 「特殊性」으로부터 도출되는 남북한 경제교류의 당위성, 즉 統一의 手段으로써 경제교류가 갖고 있는 의미와 성격은 다음과 같다. 첫째, 주어진

制約條件 하에서 북한사회의 개방을 촉진시킬 수 있는 가장 효과적인 방법은 經濟交流를 활성화시키는 일이다. 독일의 경우 東西獨間에는 대규모의 人的 交流와 放送通信 開放이 이루어진 결과 東獨社會의 開放이 촉진되었으며 결국 독일통일이 가능해졌음은 널리 알려진 바와 같다. 그러나 현재의 상황으로는 북한이 이와 같은 (舊)東獨式의 사회적 개방을 허용할 것으로 기대하기는 어렵다.

다만 북한당국의 발표내용과 북한의 극심한 경제난을 고려할 때 최소한 경제부문의 개방은 이제 더이상 유보할 수 없는 단계에 처해 있는 것으로 보인다. 주지하는 바와 같이, 북한당국은 3次 7個年計劃이 목표달성에 실패한 이후 1994-96년에 걸친 완충기간을 설정하고, 이 기간 동안 農業, 輕工業 및 貿易部門에 걸친 3大 革命을 표방하고 나섰다. 특히 北核問題의 해결에 따른 미국과 일본의 對北韓關係개선은 북한의 개방을 더욱 촉진시키는 요인으로 작용할 것이 분명하다. 독일의 경우에도 東西獨 양국은 이미 1951년, 1961년 두 차례 「베를린 協約(Berlin Abkommen)」을 체결하여 경제교류를 위한 제도적 장치를 마련하였었다.

한국을 포함한 자본주의 국가들과의 경제교류가 활성화되는 경우 북한은 제한적인 범위에서나마 「市場經濟의 메커니즘」을 수용하지 않을 수 없을 것이다. 意思決定의 分權化, 外換 및 利潤의 유보권 보장, (直接投資의 경우) 자본주의적 經營方式의 도입 등과 같은 최소한의 改革이 동반되지 않는 경우 開放의 성과를 기대할 수 없을 것이기 때문이다. 개방의 확대는 북한주민에 대하여 상이한 두 經濟體制를 비교할 수 있는 단서를 제공할 것이다. 이론적으로나, 과거 여타 사회주의 국가들의 경험에 비추어 보나 시장경제를 도입한 부문은 정통 사회주의 관리방식을 유지한 부문에 비해 현저하게 높은 生産性을 실현해 왔다. 이렇게 볼때 북한의 경제개방은 북한주민들간에 市場經濟體制의 效率性에 대한 믿음을 확산시킬 것이 분명하다. 나아가서, 자본주의 국가로부터 유입되는 人間과 商品 속에는, 그것을 어떻게 정의하든, 「資本主義文化」가 體化되어 있는 법이다. 다양한 가치와 규범 및 사고방식 그리고 자본주의적 소비 문화가 그것이다.

統一을 실현하기 위한 수단으로써 경제교류를 해야 할 것인지의 여부를 판단하는데 있어서 우리는 이상과 같은 「經濟交流의 外部效果」를 고려해야 할 것이다. 북한사회의 개방을 요구하면서 교류에 유보적 자세를 보이는 것은 사

고의 일관성을 결여한 것이다.

Ⅲ.北韓의 經濟的 開放 - 實像과 展望

1. 閉鎖와 開放의 兩面性

그동안 북한의 對外經濟關係에 대한 시각은, 북한이 사회의 여타 부문과 마찬가지로 경제분야에서도 극히 「閉鎖的 政策」을 견지하고 있다는 사고가 지배적이었다. 일부 유관기관이나 국민들간에는 오늘날에도 그러한 판단이 널리 확산되어 있는 것으로 보인다. 이러한 시각은 「폐쇄사회와의 交流는 불가능하거나 무의미하다」는 聯想을 동반하기 마련이다. 그동안 남북한간에 경제교류가 정체상태에서 탈피하지 못한 이유 중의 하나도 여기에 있다. 물론 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 북한 역시 경제의 대외개방에 대하여 상대적으로 「소극적」 자세를 견지해 왔던 것은 사실이다. 과거 중국이 그러하였듯이 自力更生의 原則이 강조되어 왔으며, 이에 따라 對外貿易은 自國의 이른바 物的 均衡을 유지하기 위한 수단으로만 강조되어 왔다. 시장의 가격기구가 작동되지 않는 상태에서 比較優位에 따른 교역의 적극적 기능을 기대할 수 없었을 것이며 따라서 대외교역은 「計劃에 따른 需給의 均衡」을 유지하기 위한 수단 이상으로 기능할 수가 없었다. 특히 자본주의국가들과의 경제관계를 설정하는 데 있어서는 理想的의 적대의식이 부정적 요인으로 작용하였으며, 1970년대에 들어서면서 제3세계에서 확산되기 시작한 이른바 不等價 交換, 從屬理論 및 帝國主義論 등이 自國의 閉鎖性을 정당화시켜주는 논리로 원용되기도 하였다. 또한 1980년대에 들어서면서 확산되기 시작한 사회주의 국가들의 體制轉換은 북한의 집요한 「主體論理」를 더욱 硬直化시키는 外的 要因으로 작용하였다.

그러나 그럼에도 불구하고, 韓國戰爭 이후 북한의 對外經濟關係를 단순한 「閉鎖」의 범주로 파악하는 데는 상당한 무리가 있을 것으로 보인다. 내부의 경제적 필요성에 의해서건, 또는 외부세계의 환경변화에 따라 북한은 이미 여러 차례에 걸쳐 開放으로의 政策轉換을 시도해 왔던 것이 사실이다.

북한경제의 발전과정을 추적해 보면 북한은 이미 1970년대에 들어서면서부터 다분히 적극적인 對外開放政策을 도입하기 시작하였음을 알 수 있다. 예를 들면 1971년 전체무역의 85퍼센트를 차지하던 對共產圈 貿易比重은 1974년

48.8퍼센트로 감소한 반면, 같은 기간 일본을 포함한 서구 資本主義國家들과의 貿易量은 15퍼센트에서 51.2퍼센트로 급증하였다.¹⁾ 또한 1970-76년 사이에 도입된 借款은 21억 5천만달러로 이중 58퍼센트가 자본주의 국가들로부터 도입된 것이었다. 물론 이러한 정책전환의 배경에는 中蘇理念分爭이나 중국의 文化革命과 같은 外的 要因에 따른 社會主義 域內貿易의 감소 및 1960년대의 重化學에 대한 집중투자가 유발한 막대한 資本需要의 충족필요성과 같은 요인들이 작용하였을 것이다.

1970년대 중반에 접어들면서 북한의 對外開放政策은 여러가지 문제를 노정시키기 시작하였다. 그 하나는 1970년대 초반의 「오일 쇼크」 및 북한의 주종 수출상품인 비철금속의 국제가격하락 등으로 貿易赤字가 크게 확대되었다는 점이다. 둘째 外債가 지속적으로 증가하여 이미 1974년 누적외채의 규모가 20억 달러로 같은 해의 교역규모에 육박하였다.²⁾ 이러한 문제들을 타결하고 1978년부터 착수된 제2차 5개년 계획을 차질없이 추진하기 위하여 북한은 더욱 적극적인 開放의 길을 모색하였다. 북한은, 그러나, 자본주의 국가들과의 무역이 유발시킨 무역불균형을 해소하기 위하여 사회주의 국가 및 제3세계와의 南南協力에 역점을 두었다. 이러한 노력의 결과 84년의 무역 규모는 29.9억 달러로 1978년 대비 66퍼센트의 신장을 기록하였다.

대외무역을 확대시키기 위한 북한의 정책은 1987년부터 시작된 제3차 7개년 계획기간 중 더욱 강화되었다. 이 시기에 북한은 대외개방의 목표를 원자재의 안정적 공급, 天然資源의 개발 및 先進技術의 도입을 통한 技術革新에 두고 다음과 같은 政策方向을 제시하였다. 첫째, 수출상품의 구성에 있어 완제품과 가공품의 비중을 높여 外資可得率을 제고시키고, 둘째 무역을 원활히 하기 위한 輸送網을 형성하며, 셋째 자본주의 국가를 포함하는 여러 국가들과의 무역관계를 통하여 貿易의 多元化를 추진하고, 마지막으로, 무역에 있어 信用을 중시하겠다는 것이다. 이러한 적극적 개방의지는 1990년대에도 이어져, 3차 7개년 계획이 실패한 이후 북한은 3년간(1994-1997)의 완충기를 설정하여 농업, 경공

1) 申正鉉, 「北韓開放化의 可能性과 問題點」, 1990. 5, 경희대학교 사회과학연구소.

金尙謙, 北韓의 交易現況과 對外經濟政策, 1994. 10, 對外經濟政策研究院 정책자료 94-09, P. 64에서 再引用

2) 金尙謙, 上揭書, P. 64. 그 후에도 북한의 外債는 1989년 67억 달러, 1993년 103.2억 달러 수준으로 급상승하였다.

업과 함께 대외무역을 활성화시켜 경제적 돌파구를 마련하려 하고 있다.

이와 관련하여 팔목할 만한 것은 對外經濟關係를 담당하던 기구의 개편이다. 과거 북한의 對外貿易은 여타 사회주의 국가들과 같이, 中央集權的 國家獨占 하에 있었다. 그러나 북한은 1992년에 들어서면서 貿易부와 對外經濟事業部를 폐지하고 政務院 산하의 對外經濟委員會로 하여금 관련기능을 담당하도록 하는 한편, 貿易의 地方分權化를 허용하였다. 물론 이러한 制度改革은 중앙의 통제기능을 전제로 하는 「무역기능의 縱的 多元化」를 의미하는 것으로 간주 되기는 하지만, 그 자체가 북한의 적극적 개방노력을 반영하는 중요한 변화로 해석된다.

물론 開放의 성과가 이상에서 지적인 開放의 政策意志를 반영해 온 것은 아니었다. 북한의 무역규모는 1988년 49억 달러로 最高値를 보이다가 그 이후 크게 감소하기 시작하였다. 또한 地域別 貿易構造面에서 보아도 중국과 일본 등 소수국가에 편중되어 있다.

北韓의 經濟的 開放意志를 평가하는 데 있어서 1984年 이후 발효되기 시작한 「合營法」은 중요한 의미를 갖고 있다. 무역의 경우와 마찬가지로 外國人企業體의 對北直接投資 역시 미미할 뿐만 아니라, 그 대부분이 在日僑胞에 의한 것이어서 그 실제 효과는 극히 제한적인 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 북한내 直接投資의 허용은 의미있는 정책전환으로 해석된다. 무역적자 및 외채의 누적적 증가와 같은 내부경제문제를 해결하기 위해 직접투자를 「許容할 수밖에 없는 상황」에 처해 있었다 하더라도, 다른 한편 그에 따르는 「개방의 폐해」를 감내하겠다는 정책의지를 반영하는 것으로 해석될 수 있기 때문이다. 여타 형태의 대외경제관계와 달리 직접투자의 경우에는 資本主義的 利潤增殖의 논리, 자본주의적 경영문화가 불가분의 관계를 맺고 도입되는 것이기 때문이다.

특히 1990년대에 들어서면서 북한은 외국기업체의 투자환경을 개선시키기 위한 일련의 法的, 制度的 장치들을 마련해 왔다. 1984년의 合營法에서는 한국인의 對北 直接投資 資格을 해외교포로 제한했던 데(제 5조) 반하여 1992년에 제정된 外國人 投資法에서는 이를 “共和國 領域 밖에 존재하고 있는 朝鮮同胞”로 확대 규정함으로써 국내 기업의 진출을 가능하게 하였다. 이 외에도 合作法, 外國人 企業法, 外國投資銀行法, 自由經濟貿易地帶法 등이 제정되어 果實

送金이나 投資財産의 法的 保障 등과 같은 투자환경이 개선되었다.³⁾

이상의 내용은 늦어도 1970년대 이후, 시기에 따라 強度의 차이가 있기는 하지만, 북한이 지속적인 「經濟開放에로의 意志」를 갖고 있었음을 보여주고 있다. 물론 그러한 開放意志와 政策이 한국을 포함한 여타 자본주의 국가들과 비교할 수 없는 정도이기는 하지만 북한이 閉鎖指向의 姿勢를 견지해 왔다고 볼 수는 없다.

그럼에도 불구하고 실제적인 「開放의 實積」이 저조한 것은 북한의 복합적인 内外與件의 制約을 받은 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 1990년대 이전까지만 해도 북한의 法과 制度는 開放政策을 효과적으로 뒷받침해 줄 수 있는 정도에 미치지 못했을 뿐만 아니라 사회간접자본이 취약하고, 1次 產品 중심의 수출에 한계가 있었다. 수출능력의 한계와 과다한 外資導入 또한 북한의 對外信用度를 크게 저하시켰다. 外的으로는 (舊)蘇聯을 중심으로 하는 社會主義 國家들간에 域內貿易秩序가 무너지고, 韓國과 美國의 북한고립화정책이 북한의 개방을 저해시키는 요인으로 작용하였다. 1990년대에 들어서면서 남북한간에는 經濟交流를 본격적으로 추진할 수 있는 분위기가 고조되었다. 韓中關係가 개선되고, 韓 러시아간에 外交關係가 수립되었으며 日本과 北韓間에는 관계정상화를 위한 대화가 시작되었다. 한국은 경제적으로 북한에 대하여 결정적인 경제력의 우위를 확보하였으며, 「體制競爭」에 있어 북한 社會主義의 실패가 분명해진 상태였다. 이러한 상황에서 한국 기업인들의 對北進출을 위한 논의가 남북한간에 전개되었다. 이 시기에 그러나 「北核問題」가 등장하여 남북한 관계는 다시 냉전적 갈등과 대결국면으로 접어들게 되었다. 核問題와 연계되어 南北韓 經濟交流 역시 차단되었다.

IV. 經濟交流를 위한 政策方向

1. 南北韓 經濟交流의 實像

승인실적으로 볼 때 南北韓間의 交易은 1991년 최고의 伸張率을 기록하다가 1992년 이후 약 2억 달러 규모에서 정체상태를 보이고 있다. 이는, 앞에서 지적

3) 그 자세한 내용은 金尙謙, 前掲書 및 韓國貿易協會, 南北經協, 1994. 11. 등을 참고할 것.

한 바와 같이, 두 나라간에 경제교류를 활성화시킬 수 있는 1990년대 초의 분위기가 北核問題에 기인하여 크게 냉각되었다는 사실을 반영하는 것이다. 統一院의 자료에 따르면 지난해 10月 美國-北韓간에 核協商이 타결되고 11月 政府가 經協活性化조치를 발표하는 등 경제교류의 분위기가 고조되면서 지난해 말(11月) 북한으로부터의 반입이 前年同月 對比 63.9퍼센트 증가한 것으로 나타나 있다.⁴⁾ 남북한간의 경제관계가 얼마만큼 정치상황에 의하여 큰 영향을 받고 있는가를 단적으로 보여주고 있다.

〈표 1〉 남북교역의 연도별 승인실적 추이

(단위: 천달러, %)

	반 입		반 출		계	
	금 액	증감률	금 액	증감률	금 액	증감률
1991	165,996	715.5	26,176	453.3	192,172	666.1
1992	200,685	20.9	12,818	-51.0	213,503	11.1
1993	188,528	-0.6	10,262	-19.9	198,790	-6.9
1994. 1-11	178,663	0.9	16,243	85.4	194,906	4.9

자료: 통일원, 월간 남북교류협력 동향, 제41호, 1994. 12.

이와는 대조적으로 위탁가공교역은 1990년대에 지속적인 증가추이를 보여 왔으며 특히 1994년에 들어서는 前年對比 4배 이상으로 급신장하였다. 교역의 경우 제3국을 통한 間接交易이 주종을 이루고 있는 데다, 북한으로부터의 반입 가능품목이 제한되어 있고, 북한의 시장규모가 협소하여 상당한 어려움이 있는 것은 주지하는 바와 같다. 이에 반하여 위탁가공의 경우는 임금상승에 따른 生産費의 압력을 받고 있는 국내기업에게 있어서 중요한 교류형태로 부상하고 있는 것이다.

2. 經濟交流의 活性化 方向

1) 政策의 一貫性 維持

對內 經濟政策에 있어서건 對外 經濟關係의 경우에건 政策의 一貫性유지가 중요함은 再論을 요하지 않는다. 이러한 原則이 지켜지지 않는 경우 私經濟主體들의 경제활동이 불안정해질 뿐만 아니라, 특히 企業의 中長期 經營에 대한

4) 동용승, 「95회 南北 經濟交流展望」, 삼성경제연구소, 삼성세계경제, 1995. 1, p. 17.

不確實性이 증폭되기 마련이다. 필자의 판단으로는, 대체로 국내기업의 경영에 있어 視界(time horizon)가 상대적으로 짧고 단기수익의 극대화 성향이 강한 이유 중의 하나도 그동안 경제정책의 일관성이 결여되었다는 데 있는 것으로 보인다. 남북한간의 경제교류와 같이 그에 따르는 「위험」이 상대적으로 높은 사업에 있어서는 바로 그와같은 일관성의 견지가 무엇보다도 중요하다. 특히 사업의 위험도가 상대적으로 높은 對北直接投資 및 투자의 회임기간이 상대적으로 긴 社會間接資本에 대한 투자의 경우 정책에 대한 신뢰가 형성되지 않은 경우는 출발에서부터 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다.

지난해 말 政府가 발표한 「南北經濟協力 活性化 方案」은 기술자 방북, 북한 지역의 사무소 설치, 시설재 반출 및 시범경협사업 등과 같은 조치들을 내용으로 담고 있다. 이러한 일련의 정책들이 일관성있게 추진된다면 남북한간의 경제교류는 지속적으로 확대심화될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 대북한 위탁가공교역 승인현황

(단위: 천달러)

연 도	건 수(2)	반 입	반 출
1991	1	22.9	13.4
1992	10	556.1	413.6
1993	44	4,384.6	3,610.8
1994. 1-11	90	14,856.0	10,505.1
(1993. 1-11)	(33)	(3,512.7)	(2,822.9)
총 계	145	19,819.6	14,542.9

자료: 상동

2) 經濟關係의 類型과 經濟外的 問題들

남북한간의 경제관계는 크게 나누어 다음과 같은 몇가지로 유형화될 수 있을 것이다. 첫째, 두 나라간 통신 수송망의 형성과 같이 장기적으로 單一經濟圈이 형성될 것에 대비하여 이루어지는 경제교류가 있을 것이며, 둘째 북한 주민의 生存權 내지는 기초육구의 충족을 위한 人道主義的 性格의 협력이 있을 수 있다. 셋째, 北韓의 開放을 촉진시키기 위하여 ADB, APEC 등과 같은 國際/地域機構에 북한의 참여를 유도하는 방안, 그리고 마지막으로 民間企業이 利潤追求의 목적으로 행하는 통상적 형태의 교역과 直接投資, 資本去來 및 技術移轉 등이 있을 수 있다. 이상과 같은 유형의 경제관계는 통일을 앞당기기 위한 北韓의 社會經濟的 開放의 촉진, 북한주민의 生存權보장 및 남북한간 分

業利益의 극대화라는 세가지의 목적을 실현하기 위한 수단이다.

앞의 세가지 형태는 경제적 또는 경제외적 목적을 추구하기 위한 政府의 對北 政策과 밀접하게 연관이 되어 있다면, 마지막 네번째의 경제교류는 그 판단의 일차적 主體가 民間部門이다. 그러나 그 동안의 경험에 비추어 보면 여타 국가의 경우와는 달리, 남북한간의 경제관계에 있어서는 민간부문의 對北進出 역시 「政治的 判斷」에 의하여 결정되어 왔다. 다시 말하면 모든 형태의 남북한 경제관계는 政治的 意思決定을 전제로 이루어진 것이었다. 한반도의 分團이라는 특수성에 기인하여 매우 어려운 일이지는 하지만, 북한과의 경제교류를 추진하는데 있어서, 경제를 「經濟外的 目的」추구의 수단으로 활용하려는 경우는 가능한 한 최소한의 경우에 국한되어야 한다. 이와 관련하여 다음과 같은 두가지 점을 고려할 필요가 있다. 첫째, 과거의 경험에 비추어 볼 때 두 나라간에는 앞으로도 다양한 「현안문제」들이 발생할 소지를 안고 있다는 점이다. 예를 들면 北核問題가 해결되었다고는 하지만, 플루토늄 이상의 살상능력을 갖고 있는 것으로 평가되는 생물학 무기 및 화학무기는 아직도 미결상태로 남아 있다. 북한은 아직도 이를 위한 「과리協約」의 가입을 유보하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 이러한 문제의 해결이 현안과제로 등장하고, 정부가 문제해결을 위해 「經濟的 레버리지(leverage)」를 사용하려 할 경우 남북한 경제교류는 차단될 수 밖에 없을 것이다. 둘째, 보다 더 중요한 이유는, 우리가 정치적 문제를 해결하기 위한 수단으로 경제적 레버리지를 투입하려 하는 경우에도 이제는 그 효과가 극히 제한적일 것이라는 점이다. 美國은 이미 북한과의 경제관계를 맺기 위한 일련의 조치를 단행하였으며, 외교적 관계개선을 위해 연락사무소의 상호설치에 합의하였다. 또한 美國-北韓간의 관계개선은 日本의 對北接近을 용이하게 할 것이 분명하다. 향후 북한과 미국, 일본 및 여타 자본주의 국가들간의 경제교류가 확대되어 감에 따라 한국과의 경제교류가 중요성은 상대적으로 감소할 것이다.

앞에서 제기한 對北政策의 一貫性 역시, 경제교류와 경제외적 문제들을 연계시키는 경우, 유지되기를 기대하기는 어려울 것이다.

3) 南北韓 經濟關係의 새로운 定立

그동안 남북한간의 경제관계는 당사자간 體制競爭의 思考의 지배를 받거나, 또는 다분히 「施惠的」성격을 갖는 경우가 많았다. 前者는 다분히 냉전적 사고

의 소산이며, 따라서 경제교류를 확대시키기 위해서는 그러한 사고방식에서 벗어나지 않으면 안된다. 또한 한국의 시혜적 자세는, 특히 독일통일 이후, 이른바 「흡수통합」을 우려하는 북한의 입장에서 볼 때 커다란 경계의 대상이 되어 있을 것이다. 앞으로 남북한간의 경제교류를 활성화시키기 위해서는 전향적 자세전환이 필요하다. 이와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 사실들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 「體制競爭의 次元」에서 對北關係를 보아서는 안된다는 점이다. 이미 1970년대에 들어서면서 北韓社會主義는 여러 가지 문제를 노정시키기 시작하였으며, 특히 3차 7개년 계획기간 중에는 정체의 악순환이 반복되고 있다. 발전의 초기단계에서 북한의 공업화에 결정적으로 주효했던 外延成長戰略은 勞動力의 부족, 女性勞働者들의 높은 勞動參與率 등을 고려할 때 이미 소진된 것이 분명하다. 최근에 들어서면서 나타나고 있는 북한경제의 극단적 정체현상은 물론 사회주의권내 域內貿易秩序의 와해 및 러시아로부터의 원유 및 부품을 포함한 자본재 공급중단 등과 같은 外生的 要因에 부분적인 원인이 있는 것도 사실이다. 그러나 보다 근원적 원인은 社會主義體制에 內在하는 발전의 역기능적 동인에 있으며, 이는 여타 사회주의 국가와 마찬가지로, 북한의 경우도 예외일 수 없다. 경제적 의사결정에 필요한 정보와 지식의 동원, 경제주체의 동기유발 및 관료주의의 확대에 따르는 문제들은 사회주의체제의 한계를 말해주고 있다. 북한경제의 현실과 여타 사회주의 국가들의 경험 및 이러한 사회주의 경제이론에 비추어 볼 때, 한국은 이제 체제경쟁적/냉전적 사고에서 탈피하여 보다 大乘의 자세를 견지할 필요가 있을 것이다.

둘째, 東北亞地域, 특히 中華經濟權의 형성은 우리가 이제 더 이상 對北經濟關係를 施惠의 차원에서 접근해서는 안된다는 점을 시사해 주고 있다. 한국은 이 輕工業分野에 있어 해외시장에서 중국으로부터의 강력한 경쟁압력에 노출되어 있다. 또한 중국이 조만간 WTO에 加入하는 경우, 경쟁력이 취약한 국내 中小企業은 國內市場에서도 중국과의 경쟁을 헤쳐가지 않으면 안될 상황이다. 이러한 상황에서 국내기업의 對北直接投資 및 임가공무역의 활성화는 이들 기업의 競爭力을 강화시키는 데 크게 기여할 것이 분명하다.

4) 交流擴大를 위한 制度的 裝置의 마련

남북한간에 무역 및 직접투자를 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 이를 뒷

받침할 수 있는 정책과 제도적 장치가 마련되어야 한다. 지난해 말 한국정부가 對北經濟進出에 대한 적극적 의사를 천명한 이후 북한측은 公式적으로는 거부 반응을 보이면서, 민간기업과의 선별적 접촉을 시도하는 양면성을 보이고 있다. 그러나 두 나라간의 경제교류가 확대되기 위해서는 최소한 다음과 같은 條件들이 갖추어져야 한다.

－間接交易의 直交易으로의 전환

－貿易決濟方式의 설정

－投資保障協定

－2重課稅防止協定

－內國人 待遇

－紛爭調整方案의 강구

북한이 이와 같은 문제들을 해결하기 위한 政府次元의 協商에 응할지의 여부는 북한의 對南關係改善의지를 나타내는 「바로미터」가 될 것이다.

V. 開放의 限界 - 改革의 必要性

향후에도 북한의 經濟開放은 지속될 것이 분명하다. 당면한 경제문제를 해결하기 위해서는 開放 이외의 대안이 없기 때문이다. 문제는, 그러나 經濟改革을 동반하지 않는 개방에는 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다는 사실이다. 意思決定의 分權化, 利潤 및 外換의 保有權, 價格機構의 自律化 등과 같은 개혁 없이 개방의 성과를 기대하는 것은 최소한의 經濟理論에 대한 無知의 소산이거나 改革의 副作用을 감내할 정치적 수용자세가 결여되었기 때문이다. 중국의 경우 개방정책이 성장의 견인차 역할을 담당할 수 있었던 것도 그것이 1984년 이후 광범위하게 확산된 일련의 개혁조치들에 의하여 뒷받침 되어 왔기 때문이다.

문제는 그러나, 여타 대부분의 사회주의 국가들의 경험이 보여주는 바와 같이, 經濟改革이 기존의 정치엘리트에게 감당할 수 없는 희생을 요구한다는 점이다. 東歐 및 (舊)蘇聯의 개혁의 「비극적」 부작용을 관심있게 추적해 온 북한의 지도부가 갖고 있는 「딜렐마」도 여기에 있다.