

## 남북경협을 봄날을 기원하며

양문수  
(북한대학원대학교 교수)

- I. 들어가며
- II. 화폐개혁 이후의 북한경제
- III. 남북경협의 침체와 기업들의 타격
- IV. 북중경제협력의 확대·심화
- V. 남북관계, 남북경협의 의미
- VI. 남북경협에서 주체(player)의 중요성
- VII. 나오며

### I. 들어가며

이명박 정부가 출범한지 어느덧 2년을 맞게 된다. 남북관계의 추락으로 보든, 남북관계의 정상화 과정으로 해석하든, 남북 당국 간 대화 중단 상태는 2년간 이어지고 있다. 최근 들어 실무자들 차원에서 만남이 몇 차례 이루어지고, 게다가 남북정상회담의 가능성도 거론되고 있지만 아직까지 남북 간의 절충 및 타협점 찾기가 간단치 않은 것 같다.

작년 8월, 북한이 남한에 대해 미소 작전으로 돌아설 때, 남북경협 관계자들은 안도의 한숨을 쉬기 시작했다. 그동안 푹푹 얼어붙었던 남북관계가 눈 녹듯 풀려나가면서 남북경협 사업들이 회생할 수 있을 것이라는 기대감도 싹트기 시작했다. 남북경협의 기나긴 겨울은 종착역을 향하고 있는 것처럼 보였다.

조금 더 시간이 필요한 것인가. 남북경협은 아직까지 어두운 터널을 벗어나지 못하고 있다. 북한은 남한에 대해 경제분야에서는 ‘협력하자’는 적극성을 보이면서도 군사안보 분야에서는 강경한 태도를 취하는 이중성을 드러내고 있다. 남한은 비핵개방 3000 구상에 이어, 그랜드 바겐 구상을 내놓으면서 핵과 경협의 연계를 재천명했다. 경협을 재개하기 위한 실무자들 차원의 만남이 어렵게 성사되었지만 남북한은 서로의 입장차만 확인하고 헤어졌다.

남북경협의 봄은 아직 오지 않았다. 따뜻한 봄날이 올 듯 말 듯 하면서, 따스한 봄기운이 손에 잡힐 듯 말 듯 하면서, 아직은 계절의 문턱에서 사람의 애간장을 태우고 있는 형국이다.

## II. 화폐개혁 이후의 북한경제

2009년 11월말 북한에서 전격적으로 단행된 화폐개혁은 단순한 화폐개혁이 아니다. 화폐액면 절하(redenomination) 및 신·구화폐 교환에 그치지 않고, 교환의 한도를 설정했다. 임금과 환율을 포함해 전반적인 가격체계를 재편했는데 이는 국가 자원배분 체계의 재편을 의미한다. 게다가 외화사용 금지, 종합시장 폐쇄 등 물리적 강제력을 앞세운 과거회귀적 경제정책과 병행해서 추진되었다. 계획경제 복원 및 시장 억제를 통해 안정적인 권력승계의 국내적 기반을 마련하기 위한 새로운 ‘판 짜기’이다.

북한의 화폐개혁 소식이 전해졌을 때 외부 세계의 관찰자들은 대부분 우려의 시선으로 바라보았다. 우선 북한에 광범위하게 유포되어 있는 달러화(dollarization) 현상 때문이다. 북한에서 내화는 신뢰를 상실한지 오래다. 주민들은 가능한 한 외화를 보유하려고 한다. 외화라는 대체화폐의 존재는 내화를 대상으로 한 화폐개혁 조치의 성과를 제약하는 중요한 걸림돌이다. 국내의 화폐 환수량은 기대에 미치지 못할 것이다.

화폐개혁은 북한 원화의 기피 및 외화 선호 현상을 더욱 심화시킬 것으로 보인다. 여기에는 외화거래를 불법화한데 따른 리스크 프리미엄의 존재로 인해 외화 환율이 크게 상승할 가능성이 크다. 북한과 같이 대외의존도가 높은 국가에서 환율 상승은 국내 물가에 즉각 반영된다. 더욱이 시장에 대해 통제를 가하고 있는 상황이면 상품거래는 위축되고 물가 상승 기대심리가 작용하는 가운데 투기 세력까지 가세, 물가는 폭등할 가능성이 농후하다.

화폐개혁이 실시된 지 2개월 반이 지난 시점에서 보면 당초의 우려는 상당 정도 현실로 나타난 것으로 보인다. 물가 및 환율의 폭등, 물자부족의 심화 등 후유증은 심각한 상태이며, 그래서 결국 북한정부가 외화사용 및 시장에 대한 통제를 완화했다는 소식이 전해지고 있다. 내각 총리가 화폐개혁의 후유증에 대해 주민들에게 사과했다는 미확인 보도와 함께 화폐개혁은 이미 실패했다는 성급한 평가까지 나오고 있는 실정이다.

그런데 북한 정부의 향후 대응방식에 따라서는 상황이 달라질 소지가 없지는 않다. 실제로 1월말부터 외화사용 및 시장에 대한 통제를 완화하자 물가 및 환율의 상승세가 다소 주춤하고 있다. 물론 북한정부가 다시 통제의 고삐를 바짝 죄는 방향으로 돌아설 가능성은 여전히 남아 있기 때문에 물가 및 환율의 향배는 여전히 미지수이다.

최대 변수가 공급 부족의 해결임을, 특히 국내의 자원이 고갈된 상태에서 외부로부터의 자원 유입이 결정적으로 중요함을 북한정부가 모를 리 없다. 그래서인지 북한이 최근 대외개방 확대를 위한 발걸음이 빨라지고 있다. 지난 연말 김정일 위원장이 나선경제특구를 방문, 대외무역과 외자유치를 강조한데 이어 곧바로 나선시를 특별시로 격상시켰다. 이어 지난 1월에는 ‘국가개발은행’ 설립을 발표했고, 외국인투자유치 창구로서 조선대풍국제그룹을 지정했다.

### Ⅲ. 남북경협의 침체와 기업들의 타격

2008년 남북교역액은 18억 2천만 달러로 전년대비 1.2% 증가에 그쳤다. 2007년에 전년대비 33% 증가세를 보인 것과는 뚜렷한 차이를 보였다. 2009년에는 아예 뒷걸음질 쳤다. 지난해 남북교역액은 16억 7천 9백만 달러로 전년 대비 7.8%의 감소를 기록했다. 이 가운데 개성공단 관련 교역액은 9억 4천 1백만 달러로 전년에 비해 16.5%의 증가세를 나타냈으나, 위탁가공교역액은 4억 1천만 달러로 전년대비 0.5% 증가에 그쳐 사실상 제자리걸음을 했다. 더욱이 일반교역은 2억 5천 6백만 달러로 전년에 비해 무려 35.8%나 감소했으며, 정부 및 민간의 대북지원액은 3천 7백만 달러로 전년 대비 44.8%의 감소세를 나타냈다.

대형 경협사업의 상황도 좋지 않다. 금강산관광 사업은 2008년 7월에 관광객 피격 사건 발생, 그 직후부터 지금까지 19개월째 사업이 중단된 상태이다. 개성관광 사업은 우여곡절 끝에 2007년 12월에 막을 올렸으나 채 1년도 채우지 못한 채 2008년 11월 말부터 중단되어, 현재 15개월 동안 개점휴업 상태가 이어지고 있다. 신경협사업으로 불리는 경공업-지하자원 협력사업은 2007년 한 해 실시 한 이후 2008년부터 남북대화가 끊기면서 사업도 자연스럽게 중단되었다.

그나마 다행스러운 것은 한때 준폐의 위기까지 몰렸던 개성공단 사업이 최악의 상황에서 벗어났다는 점이다. 주지하다시피 지난 2008년 말부터 통행 제한 및 차단 조치, 임금, 세금, 토지임대료, 토지사용료 등 기존 계약조건의 재검토 등을 둘러싸고 남과 북이 대립하다 작년 8월부터 북한이 부분적인 대남 유화 정책으로 돌아서면서 갈등을 봉합했다. 하지만 여전히 임금, 토지임대료 문제 등의 불씨는 남아 있고, 3통 문제, 북측 근로자 숙소 문제 등 현안들은 미해결 상태에서 사업은 어정쩡하게 명맥을 유지하고 있는 상황이다.

이러한 남북경협의 침체 속에서 사업자들의 속은 시커멓게 타들어가고 있다. 현대아산은 관광사업 중단이 장기화되면서 매출손실이 협력업체를 포함해 3천 억 원에 달하고 있다. 영업손실도 지난해 1분기 111억 원, 2분기 83 억 원, 3분기 267억 원 등으로 계속 불어나고 있다. 급여 삭감은 말할 것도 없고, 눈물의 구조조정이 불가피했다. 관광이 중단되기 직전 1,000 여명에 달했던 종업원은 벌써 3분의 1 수준으로 줄었다.

개성공단 입주업체들도 한 때 큰 어려움을 겪었다. 개성공단기업협회는 입주기업 106개사를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 응답기업 82개사가 지난 2008년 12월 1일 북한의 개성공단 통행 제한 조치 이후 지난해 5월까지 기업당 최소 1,500만 원에서 최대 38억 여원까지 손해를 보아 총 313억 원의 적자가 발생했다고 밝힌 바 있다. 개성공단에서의 사업 여건 악화를 견디다 못해 사업의 축소, 철수 등에 나서는 기업들도 등장하곤 했다.

개성, 금강산 이외의 지역에서 대북사업을 하는 기업들도 남북관계 악화라는 태풍의 영향권

에서 벗어날 수가 없었다. 특히 북한이 지난해 5월 2차 핵실험을 단행한 직후부터 취해졌던, 남한 기업들의 방북 제한 조치는 기업들에게 적지 않은 타격이었다. 특히 평양 및 내륙지역에서 대북 위탁가공 사업을 진행하고 있던 중소기업 가운데 일부는 사업이 차질을 빚으면서 도산하거나 대북사업을 포기하는 업체도 나타나고 있다.

#### IV. 북중경제협력의 확대 · 심화

북중경제협력의 심화는 어제오늘의 일은 아니다. 2000년 이후 북중무역은 급격히 확대되어 왔으며 2008년에 중국은, 남북교역을 제외하면 북한의 전체 대외무역의 73%를 차지하기에 이르렀다. 투자의 경우, 2008년 북한에 대한 총투자액의 90%가 중국자본이었다고 한다. 특히 중국자본은 대북 투자의 70%를 지하자원 개발에 집중하고 있다는 특징도 있다. 지난 14일 국회 외교통상통일위원회 보고서는 “현재 중국은 북한의 20 여 개 탄광과 폴리브덴, 인광석 등 희귀 금속 개발권을 확보하고 있다”고 밝혔다.

북핵문제 등을 둘러싸고 한때 양국 간의 골이 깊어지는 등 양국 관계는 그동안 부침이 있었지만, 국제적으로 고립된 북한의 입장에서 볼 때 중국만한 후견자는 찾기 어렵다. 게다가 중국의 고도성장, 동북3성 개발 등으로 인해 중국 입장에서는 북중경협 확대에 대한 경제적 유인도 결코 무시 못 할 요인이다.

지난 해에는 10월 초 원자바오 중국 총리의 북한 방문시 체결된 다양한 경제협력관련 합의가 크게 주목을 받았다. 당시 중국 측과 북한측이 서명한 협정과 합의문은 ‘경제원조에 관한 교환문서’ ‘경제기술협조협정’ ‘교육기관 간 교류협약서’ ‘소프트웨어 산업분야 교류협조 양해문’ ‘중국 관광단체의 조선관광 실현에 관한 양해문’ 등 광범위한 분야를 포괄하고 있다. 경제원조와 관련해서는 중국측이 북한에 대해 2000만 달러 상당의 식량 · 에너지 지원을 약속했다는 소식이 전해졌다. 게다가 중국이 오랫동안 목을 매어 왔으나 북한이 미온적인 반응으로 지지부진했던 압록강 대교 신설에 대해 마침내 북한의 동의를 얻어냈다. 게다가 사업비 12억 6천만 위안(약 2200억 원) 전액은 중국이 부담한다는 조건 하에서이다. 또한 중국은 북한에 대해 훈춘-나진항을 잇는 도로를 건설해 주는 대가로 나진항 부두 개발권도 추가로 확보했다는 소식도 전해졌다. 이러한 대규모 경협 소식은 때마침 북한의 2차 핵실험 이후 유엔 안보리가 채택한 대북 제재 결의 1874호가 시행중이던, 즉 국제사회가 제재를 통해 북한의 돈줄을 죄고 있는 민감한 시기였기에 더욱 세인의 주목을 받았다.

얼마 전에는 북한이 외자유치 창구로 지정한 조선대풍국제투자그룹이 100억 달러 규모의 외자 유치를 추진 중이라는 보도가 있었다. 대풍그룹이 중국 은행 등과의 대북 투자협상을 마무리중이며 조만간 발표될 이 협상의 투자액 60%가 중국자본이라고 전해졌다. 물론 이러한 보

도는 과장된 측면이 있을 가능성이 있다. 하지만 북한이 외자 유치에 총력을 기울인다면 우선적인 대상은 중국이 될 수밖에 없다는 씩씩한 현실을 새삼 깨닫게 해준다.

최근의 북중 경협 확대 조짐에 대해 해석이 분분하다. 북한을 6자회담의 장에 끌어내고, 나아가 비핵화의 길로 견인하기 위한 당근에 불과하다는 평가도 있다. 북한과 중국이 새로운 밀월시대를 열며 양국이 전방위 경제협력을 하기 위한 징후라는 해석도 존재한다. 그 무엇이든 우리의 입장에서는 착잡한 일이다. 남북관계는 여전히 풀리지 않고, 남북경협은 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있는 상태에서 북한과 중국이 정치적, 경제적으로 밀착하는 것을 멍하니 바라보는 것은 가슴 아픈 일이다.

## V. 남북관계, 남북경협의 의미

지난 2008년 여름 김정일 위원장의 건강이상설이 흘러나온 이후 북한 급변 사태 논의가 붓물처럼 터져 나왔다. 극히 최근에는 화폐개혁 시행 이후의 혼란과 후유증 소식이 전해지면서 또다시 북한 급변사태 논의가 고개를 든 바 있다. 그런데 북한 급변사태는 한편으로는 흡수통일론으로 이어졌다. 북한이 무너져 내리면 남한이 자연스럽게 ‘접수’한다는 것이다. 또 한편으로는 국제사회의 개입 불가피론으로 이어졌다. 북한의 무정부 상태는 중국을 비롯한 국제사회의 개입을 초래할 가능성이 크니 한국은 미국과의 공조를 강화해야 한다는 논리였다.

그런데 이러한 논의가 한 가지 간과한 사실이 있다. 남한으로의 흡수통일이든, 중국의 속국화이든 제3의 길이든, 북한의 미래는 북한이 결정한다는 사실이다. 극단적으로 북한이 내전 내지 무정부 상태에 돌입한다 해도, 정권이 꺾테기에 불과한 존재로 전락한다 해도, 조선민주주의 공화국이라는 국가가 존속하는 한 국제사회가 북한의 미래를 결정할 권한은 없다. PKO와 같은 조직이 북한에 주둔할 수는 있어도 이는 과도기적 상황에 불과하다. 결국 북한 주민의 선거에 의해 북한 스스로의 정권을 수립하고, 이 정권이 주권 국가 북한의 장래를 결정하는 것이다.

그럼 결국 공은 북한정부에게 돌아간다. 누구에게 의탁할 것인지, 홀로서기를 할 것인지를 스스로 결정해야 한다. 북한과의 통일을 지향한다면 남한은 그 때를 준비해야 하지 않을까. 그렇다고 하면 결국 북한 주민이든, 북한 지도부이든 그들의 마음을 사는 것이 남한으로서는 중요한 과제로 제기된다. 남한과 북한의 신뢰가 중요한 것도 바로 그 때문이다.

그리고 남한이 국제사회에 대해 남북통일의 당위성을 주장하기 위해서는 남한 스스로의 의지와 자세를 인정받아야 한다. 단순히 같은 민족이라는 사실 하나만으로는 국제사회가 수긍하기 어렵다. 과거에 동일한 민족이었지만 지금은 남남으로 살고 있는 국가가 이 지구상에 어디 한둘인가. 요컨대 한반도에서 북한에 대한 남한의 특수한 지위를 국제사회에 주장할 수 있기 위해서는 ‘남북관계’라는 게 반드시 존재해야 한다.



또한 북한의 후계구도 구축과정은 적지 않은 불안정성을 내포하고 있다. 이 경우 한반도의 운명이 주변 열강에 의해 타율적으로 결정되지 않고 남과 북이 일정 정도 자율성을 가지고 결정하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 ‘남북관계’의 유지, 발전이 필수적인 조건으로 된다. 그리고 남북관계에 있어서 당분간은 경제분야의 교류협력, 즉 남북경협이 핵심요소가 되어야 함은 당연하고 불가피한 일이다.

## VI. 남북경협에서 주체(player)의 중요성

최근의 남북경협 침체와 관련, 또 하나 주목해야 할 것은 남북경협에서 주체(player)의 중요성 문제이다. 남북경협의 여건이 개선되기만 하면 주체는 종전과 다름없이 행동할 것인가. 남북관계가 좋아질 때 핵심은 교류협력이 될 수밖에 없고, 따라서 교류협력의 주체 혹은 행위자들이 어떻게 될 것인가 하는 문제이다. 정부는 사정이 낫다. 문제는 민간이다.

즉 조만간 남북대화가 재개되고 남북관계가 개선된다고 하면 우리 민간 기업들은 대북사업에 적극 나설 것인가. 쉽지 않을 것이다. 특히 대북투자에 대해서는 시쳇말로 ‘엄청 몸을 사릴 것’이다. 북한의 내부사정에 의한 것이든, 남한의 대북정책에 의한 것이든 남북관계가 경색되었을 때 남북한당국이 어떤 식으로 행동하는지 눈으로 똑똑히 보았다. 그리고 직격탄을 맞았다. 도산한 기업도 있는가 하면 적자 누적으로 신음하게 된 기업도 있다. 오죽하면 우리 정부를 상대로 소송까지 불사하겠다고 달려드는 기업까지 나타났을까.

특히 북한당국은 개성공단의 사례에서 보듯 상거래의 기본조차 무시한 행동을 서슴지 않았다. 넘어서는 안 될 선까지 넘었다. 북한당국이 앞으로 또 그런 막가파식 행동을 하지 않는다는 보장이 있을까. 결국 누가 북한 땅에 자기 돈을 집어넣으려 하겠는가. 학습효과는 학습효과인데 부정적 학습효과인 것이다.

민간교류의 첨병인 NGO들도 타격이 적지 않다. 남북 민간 교류 및 대북 인도적 지원에 대한 남북한당국의 관심 저하는 남북관계 경색과 맞물리면서 NGO에 대한 지원 축소로 이어졌다. 지금과 같은 상황이 지속된다면 상당수 NGO들이 존폐의 기로에 설 것으로 보인다. 게다가 남북 간에 교류협력을 중시하는 NGO의 기반은 약화되고, 대결과 반목을 중시하는 이른바 보수적 NGO의 기반은 강화되는 방향으로 흘러가고 있다.

결국 기업이든, NGO이든 남북 교류협력의 주체로서의 민간은 존립기반이나 행동양식에서 종전보다 크게 위축될 가능성이 없지 않다. 요컨대 남북관계의 여건은 개선된다고 해도 남북관계의 주체는 이미 기존의 주체가 아니게 된다. 결국 역사의 시계바늘은 20년, 30년 뒤로 되돌아간다.

## VII. 나오며

북한이 화폐개혁의 후유증으로부터 빨리 벗어나기 위해서는 외부와의 경제협력, 즉 대외개방이 필수적임은 북한정부도 잘 알고 있다. 다만 중국과의 협력에 치중할 지 남한과의 협력에도 힘을 넣을지 가늠하기 힘들다. 하지만 남북관계가 경색국면에서 탈피하지 못하면, 북한과 중국의 경협은 확대, 심화될 가능성이 농후하다. 그리고 이런 현상은 한반도 통일이라는 관점에서 보면 그다지 바람직한 상황은 아니다.

남북관계라는 게 왜 필요하고 남북경협이라는 게 왜 중요한지는 한반도 통일이라는 장기적 전망에 서야만 보다 명확해진다. 남북관계를 정상화시킨다는 중단기적 관점에서 보면 경협이 가지는 경제외적 효과가 제대로 인지되지 않아도, 한반도 통일이라는 장기적 관점에서 보면 경협의 경제외적 효과가 매우 중요하게 와 닿는다.

비슷한 맥락에서 남북 교류협력의 주체에 대해 주의를 환기시키고 싶다. 기업과 NGO가 무너지면 앞으로 누가 교류협력을 할 것인가. 앞으로 여건이 좋아진다고 한들 막상 그라운드에서 뛰어야 할 선수가 없다면 시쳇말로 ‘짱’이다.

남북경협의 봄이 올 듯하면서도, 아직 오지 않는 것은 남북 당국 간 협상 차원의 문제 때 문만은 아니다. 남북관계, 남북경협을 바라보는 시각, 인식의 문제에 기인하는 바가 크다. 이럴 때일수록 긴 호흡에서 남북관계, 남북경협을 바라보아야만 문제를 풀어나갈 수 있지 않을까.

(2010/02/19)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.