

2.13합의 이행에 따른 남북경협의 효과 및 과제¹⁾

이영훈

(한국은행 동북아경제연구실 과장)

- I. 2.13합의와 북미관계 개선
- II. 북미관계 진전에 따른 남북한의 변화
- III. 남북경협의 단기적 효과
- IV. 남북경협의 장기적 효과
- V. 주변국과의 경제협력 확대전망
- VI. 향후 실천과제

I. 2.13합의와 북미관계 개선

2.13합의를 전후로 한반도를 둘러싼 동북아의 환경이 변화하고 있다. 악화일로로 치달던 북미관계가 2.13합의 이후 점차 개선될 조짐을 보이고 있는 것이다. 그동안 미국정부는 BDA 북한자금문제를 해결하기 위해 대북 강경파의 반발을 무릅쓰고 뉴욕연방준비은행까지 동원하였다. 그리고 미국정부는 2007년 연말까지 핵 불능화를 완료하고 부시가 임기를 마치는 2009년 초까지는 한반도비핵화와 북미관계정상화를 목표로 하고 있음을 시사하고 있다.

이에 대해 북한도 1단계 이행조치로 영변 핵시설의 가동중단과 IAEA사찰을 허용하였다. 북한은 취약한 경제상황을 고려할 때 지금과 같은 기회를 놓쳐버리고 싶지는 않을 것이다. 현재 대외의존도가 높아 외부의 지원과 무역이 축소되면 북한이 경제위기에 직면할 가능성이 높다. 올해 신년사에서 예년과 달리 국방력강화 이전에 경제문제를 다루고 있으며 ‘경제강국 건설’을 어느 해보다 강조하고 있다. 따라서 비핵화를 대가로 최대한의 이득을 얻기 위해 노력할 것이다.

그러나 그 과정은 BDA자금문제가 해결되는 과정에서 확인되었듯이 간단하지는 않을 것이다. 최근 북한의 인터넷사이트 ‘우리민족끼리’는 핵보유를 의미하는 “‘자위적 전쟁억제력’이 통일된 다

1) 본 내용은 필자의 개인의견이며 한국은행의 공식견해와 무관합니다.

음에도 우리 민족의 힘이 될 것” 이라고 주장하고 있다. 이는 완전한 비핵화를 부정하는 논리로서 향후 북미간 협상이 순탄치만은 않을 것임을 예고하고 있다. 이 글은 이러한 최근의 변화와 관련하여 한반도 비핵화의 의미와 그에 따른 실천과제를 경제부문을 중심으로 검토해보고자 한다.

II. 북미관계 진전에 따른 남북한의 변화

우선, 한반도 비핵화는 남한 내의 남남갈등을 해소하게 될 것이다. 최근 한나라당 평화통일특위는 ‘북한의 핵폐기와 남북관계 진전을 분리’ 하는 것을 골자로 하는 새로운 대북정책을 발표했다. 先안보 後교류협력이라는 과거의 정책에서 양자를 병행 추진하는 방향으로 전환한 것으로서 교류협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도하는 기존의 포용정책과 크게 다르지 않다고 평가되고 있다. 대선을 감안한 정책전환이란 평가도 있지만 과거 대선에서 전례가 없던 것을 보면 2.13합의 이후 북미관계 변화의 영향이 큰 것으로 보인다. 따라서 향후 남북경협에 있어 여야가 과거처럼 심각한 갈등은 보이지 않을 전망이다.

다음으로, 북미관계 개선을 토대로 북한은 경제건설에 보다 주력하게 될 것이다. 올해 북한의 신년사는 군사문제에 앞서 경제문제를 다루고 있으며 ▲먹는 문제(식량문제) 해결, ▲경공업혁명, ▲전력, 석탄, 금속, 철도운수 부문 강화 등을 밝히고 있다. 이는 모두 남한의 직간접적인 지원과 연관이 되어 있고 그 경제적 효과가 적지 않아 남북경협에 대한 기대가 커질 것이다. 더욱이 대북제재가 완전히 해제되는 데는 상당한 시간이 소요되는 반면 남북경협은 북한당국의 비핵화 노력 여하에 따라 곧바로 확대될 수 있는 여지가 크다. 이러한 남북한의 변화가 남북경협을 보다 확대하는 요인으로 작용하게 될 것으로 보인다.

III. 남북경협의 단기적 효과

여기서는 적어도 올해 내에 이루어질 경협을 대상으로 효과를 분석하기로 한다. 첫째, 식량 및 비료 지원은 1990년대 중반과 같은 심각한 식량난의 재발을 억제하는데 크게 기여해 왔다. 남한은 매년 쌀 40만톤과 옥수수 10만톤, 그리고 비료 30만톤을 지원해 왔는데, 비료의 증산효과까지 감안하면 남한의 지원은 북한 자체 곡물생산량(약 400만톤)의 약 1/4에 해당하는 식량난 해소효과가 있다. 최근 북한의 곡물생산 증대의 가장 큰 요인은 비료투입량의 증가에 있다고 평가되고 있으며 남한의 비료지원은 북한 총공급의 약 70%를 차지하고 있다. 향후 비료증산, 선진농법 도입 등의 남북경협이 추가되면 북한의 식량자급도 가능할 것으로 보인다.

둘째, 그동안 남북경협을 통해 북한은 연평균 약 2억달러 정도의 외화를 획득해 왔다. 2000년 이후

거래성 교역으로 연평균 약 1.5억달러, 나머지는 금강산관광수입, 방북관련 수입, 개성공단 근로자 수입 등에서 획득하고 있다. 이는 북한의 무역적자를 보전하는데 투입됨으로써 북한무역의 확대에 기여하고 있다. 향후 한강하구 채취골재의 판매, 금강산관광 및 개성공단사업 등이 확대되면 외화 수입은 크게 확대될 것이다.

셋째, 섬유, 신발, 비누 등의 경공업제품을 생산하는 데 필요한 8천만 달러 규모의 원자재 지원(북한 광물자원과 교환)이다. 이러한 지원은 북한이 이를 효율적으로 활용할 경우 경공업을 회생시키고 생필품난을 개선하는 데 크게 기여할 수 있다. 이와 함께 생필품의 대부분을 공급하는 중국에 대한 의존도도 줄일 수 있게 될 것이다. 그러나 원자재 지원만으로는 한계가 있으며 지원의 효과를 제고하기 위해서는 경공업 생산실태에 대한 사전조사, 전력공급, 효율적인 생산관리 등의 방안이 보완되어야 한다.

IV. 남북경협외의 장기적 효과

비핵화가 진전되면 2.13합의에 따라 북한은 적성국교역법 및 테러지원국지정의 적용에서 해제될 가능성이 크다. 그에 따라 한미FTA에 의해 개성공단은 '역외가공지역'으로 인정될 수 있으며 북미간 무역정상화와 국제금융기구로부터의 차관도입도 가능해질 것이다. 물론 이러한 일이 이루어지면 미국 국회의 동의 절차를 거쳐 관련 세부 규정들이 폐지되어야 하기 때문에 상당한 시간이 소요될 것이다. 그러나 개성공단의 '역외가공지역' 인정 문제는 정치적 타결의 성격이 강하여 북미관계가 개선되면 정상적인 대외무역이나 금융지원에 앞서 해결될 수도 있을 것으로 보인다.

이처럼 비핵화가 진전된다면, 개성공단은 전략물자반출 제한규정 해제, FTA타결에 따른 무관세 혜택, 정치군사적 리스크 완화 등의 혜택을 얻게 될 것이다. 그 결과 남한의 자본과 기술에 의한 비가격경쟁력(품질/기술력, 브랜드, AS 등)과 북한의 저임금에 의한 가격경쟁력(제조원가)이 결합된 개성공단 제품의 수출경쟁력은 중국을 능가하게 된다. 따라서 수요는 충분하므로 향후 개성공단의 생산 및 수출은 개성공단의 노동력, 인프라 공급 등 생산능력에 달려있게 될 것이다. 3단계 공사가 완료되어 가동되면 개성공단의 생산(또는 수출) 규모는 약 160억달러를 예상하고 있다. 그러나 현재로서는 노동력 공급부족, 북한의 미흡한 개혁·개방 등으로 인해 계획대로 사업이 진행되기 어려울 것으로 평가되고 있는 실정이다.

둘째, 북한이 비핵화를 이행하면 대규모 대북전력 지원이 이루어질 가능성이 크다. 북한의 핵폐기를 대가로 1994년 북미간 제네바합의에서의 경수로 제공과 2005년 남한정부의 '중대제안'에서 200만kw의 전력지원이 제시된 바 있다. 북한의 실제 전력수요는 400만~450만kw이고, 2004년의 경우

230만~240만kW를 생산한 것으로 추정되기 때문에 향후 남한을 비롯한 국제사회로부터 200만kW의 전력을 제공받게 되면 북한의 전력난은 거의 해소된다. 전력산업은 전방연쇄효과가 큰 산업부문인데다가 특히 북한에서는 병목현상이 가장 심각하게 나타나는 부문이어서 대북 전력지원의 과급효과는 매우 클 것이다. 북한의 신년사는 거의 매년 전력, 석탄, 금속, 철도 등의 순서로 주공전선을 언급하고 있다. 실제 ▲석탄 위주의 에너지 공급체계(석탄 70%, 전력 16%, 유류 10%, 기타 4%), ▲코크스와 전력부족으로 제1차 가공품생산조차 어려운 금속공업 현황, ▲높은 철도운송 및 전철화비율(화물수송의 90%, 여객수송의 60%를 철도가 담당, 철도노선의 80% 이상이 전철화) 등을 고려하면 전력지원이 북한경제에 미칠 영향을 보다 실감할 수 있다.

V. 주변국과의 경제협력 확대전망

러시아는 ‘시베리아 극동 개발전략’을, 중국은 ‘동북지방 부흥전략’을 토대로 양국간 경제교류를 활발하게 전개하는 한편 나진항 개발 등 북한으로의 진출을 모색하고 있는 상황이다. 따라서 향후 비핵화로 북한이 개방되면 남북경협은 점차 중국 및 러시아와의 경협으로 확대될 가능성이 크다.

우선, 에너지와 물류부문에 대한 주변국과의 협력이다. 러시아는 극동지역의 풍부한 에너지자원을 토대로 동시베리아 송유관(타이셰트-베레보즈나야) 건설, 정유공장 및 석유화학단지 건설, 잉여전력 수출 등을 추진하는 한편, 동시베리아 송유관의 한반도지선 연결 및 TSR(Trans Siberian Railway: 시베리아횡단철도)-TKR(Trans Korea Railway: 한반도종단철도) 연계 등 가능성을 한국정부에 타진하고 있다. 이미 일본과 중국은 러시아의 에너지 개발을 둘러싸고 각축을 벌이면서 일정한 지분을 확보해 왔으나 남한은 북한에 가로막혀 적극적으로 참여하는 데 한계가 있었다. 그러나 비핵화가 진전되면 북한은 러시아의 전력을 지원받을 가능성도 있을 뿐만 아니라 남북이 공동으로 대형건설 프로젝트에 참여하게 되면 부가가치 및 고용창출, 송유관 통과지역의 지대사용료 수입 등 북한 경제를 획기적으로 발전시킬 수 있는 기회를 확보하게 될 것이다. 또한 남한도 안정적인 에너지 확보 및 동북아물류 중심으로서의 도약을 모색하고 있어 이들 대형 건설 프로젝트에의 참여, TSR 및 동시베리아 송유관의 한반도 연결 등은 남한 경제에도 엄청난 영향을 미치게 될 것이다.

다음으로 신의주와 단동, 그리고 두만강하구(북한의 나진·선봉-중국의 琿春·敬信·放川-러시아의 포시에트·자루비노 등에 대한 두만강개발계획)에 대한 주변국들과의 경협이다. 이들 지역은 한반도가 대륙으로 연결되는 교통요지로서 수출자유무역지대를 건설하기에 적합한 조건을 갖고 있다. 이들 지역에서는 남한을 비롯한 주변국의 자본 및 기술이 북한의 노동력과 결합하여 경쟁력 높은 제품들을 생산해낼 수 있으며 교통의 요지로서 판로를 확보하는 데도 유리한 이점을 갖고 있다.

VI. 향후 실천과제

비핵과 개방을 전제할 때 이상에서와 같이 남북경협이 효과를 발휘할 경우 향후 북한이 체제전환기의 중국보다 높은 경제성장률을 실현하는 것은 결코 불가능한 일은 아님을 알 수 있다. 이와 함께 장기적으로 북미관계의 정상화 및 대북제재의 전면해제가 이루어짐으로써 국제기구로부터의 지원과 북일수교에 따른 50억~100억달러 상당의 청구권자금 등을 확보하게 되어 북한경제의 발전가능성은 더욱 높아질 것이다.

문제는 무엇보다 한반도의 평화와 남북한 공동번영을 위한 북한의 '완전한' 비핵화 의지이다. 비핵화에 따른 경제적 이득이 아무리 크다 하더라도 급격한 변화의 부작용을 우려하여 핵무기를 완전히 포기하지 않을 가능성도 있다. 또한 체제붕괴를 우려하여 적극적인 개방을 주저할 수 있고 개혁·개방을 추진한다 하더라도 관련 경제전문가도 매우 부족하다고 평가되고 있다. 이런 측면에서 보면 앞에서 제시한 비핵화의 효과는 매우 제한적으로 나타나거나 오랜 시간이 지나야 현실화될 가능성이 크다.

따라서 남북한의 평화와 공동번영을 위해 첫째, '완전한' 비핵화가 이루어질 수 있도록 대안을 마련하는 한편 한미간, 한중간, 그리고 남북한간 협력을 보다 강화하여야 할 것이다. 또한 완전한 비핵화가 조기에 달성되면 다행이겠으나 장기화될 경우에 대한 대비도 마련해야 할 것이다.

둘째, 남북경협의 효율을 높이기 위해 경험 전반에 대한 검토가 있어야 한다. 이를 위해 경험의 효과분석과 함께 경험의 효과를 제고하기 위한 방안이 보다 면밀하게 검토되어야 한다. 대북 식량 및 경공업원자재의 지원 효과를 높이기 위한 방안, 개성공단을 비롯한 경제특구의 활성화 방안 등과 함께 북한 경제전문가의 양성 및 교류 방안이 적극 검토되어야 한다.

2.13합의는 남북한의 군사적 대립을 종식시키고 경협을 통한 남북한 공동번영의 계기를 제공했다. 이제 현실화의 여부는 누구보다도 남북한 당사자에 달려 있다. 남북한은 이러한 절호의 기회를 적극 활용하여 세계시장으로의 공동진출, 주변국들과의 경제협력을 통한 공동번영을 모색하는 과정에서 남북한 경제를 민족경제의 차원으로 끌어올릴 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 동시에 북한이 경제개혁·개방을 본격화하는 과정이자 국제사회와의 협력을 확대하는 과정이기도 하다.

(2007/07/11)

