



대한민국
건국60년기념사업위원회

〈건국 60년 기념 학술세미나〉

남북경협: 상생과 공존의 길

2008 August 20
고일동(KDI)



CONTENTS



1. 남북관계 변화의 회고와 평가

2. 북한경제의 전개과정과 체제의 한계

3. 남북경제관계 발전을 위한 경험모델의 모색



Part-1 남북관계변화의 회고와 평가

시기의 구분

❖ 휴전(1953)

|-----> 냉전기

❖ 7.4공동성명(1972): 최초의 남북간 공식대화

|-----> 데탕트 이후의 신냉전체제

❖ 남북경제회담(1984): 남북교류를 위한 최초의 실무회담

|-----> 남북간 교류와 대화재개의 탐색기

❖ 7.7특별선언(1988): 남북교류의 재개선언

|-----> 급속한 대화의 진전 후 일시적 정체

❖ 6.15 공동선언(2000): 제1차 남북정상회담

|-----> 대북포용과 교류의 급격한 확대

❖ 10.4 평양선언(2007): 제2차 남북정상회담

|-----> 새로운 관계 설정을 위한 모색

❖ 현재

시기별 남북관계의 변화와 주요사항

❖ 휴전(1953) ~ 7.4공동성명(1972): 냉전기

- 대화의 단절과 군사적 대립: 남한의 “반공” 과 북한의 “남조선 혁명” 의 충돌
 - 1968년 1.21사태 및 울진·삼척 무장계류라, 프에블르호 피납, 1969년 대한항공 피납사건 등으로 한반도 긴장고조
- 북한의 경제력 우위: 북한의 공세적 태도와 남한의 수세적 위치
- 1960년대 초반 이후 남한의 고도성장으로 남북한간 경제력 격차의 완화

❖ 7.4 공동성명 및 남북 적십자 회담 (1972~3)

- 국제적 데탕트 기류로 냉전적 대립의 완화
- 미국의 안보공약 약화에 따른 안보적 불안
- 선경제건설 후통일 공약에 대한 사회적 비판과 실망
- 남한의 고도성장으로 북한과 대등한 경제력을 확보한 자신감

시기별 남북관계의 변화와 주요사항

❖ 7.4공동성명이후~남북경제회담(1984): 신냉전체제

- 베트남 공산화 이후 안보불안과 유신체제의 한계
- 북한의 판문점 도끼만행 사건(1976) 이후 한반도 긴장
- 10.26사태로 인한 남한 내부의 정정불안
- 아웅산 사태 및 소련의 대한항공 격추사건(1983)으로 긴장상황

❖ 남북경제회담~7.7특별선언(1988): 남북접촉을 통한 상호관계모색

- 중국의 개방에 자극을 받은 북한의 대외정책변화(합영법 등)
- 아웅산사태 이후 취약해진 북한의 대남 및 대외적 입지 회복노력
- 1984년부터 다수의 남북접촉: 제1차 남북체육회담(1984.4), 북한의 수해물자 제공(1984.9), 제1차 남북경제회담(1984.11), 남북국회회담 예비접촉(1985. 7), 남북이산가족 및 예술단 교환방문(1985. 9) 등
- 이후 남한 내부의 민주화 항쟁으로 남북접촉은 정체

시기별 남북관계의 변화와 주요사항

❖ 7.7특별선언(1988): 남북간 교류재개의 일방적 선언

- 지속적 경제성장과 서울 올림픽 유치를 통해 얻어진 북한에 대한 자신감
- 사회주의 국가들을 대상으로 하는 공세적인 북방정책
- 올림픽의 성공적 개최를 위한 남북관계의 안정화 필요성

❖ 7.7선언~남북기본합의서 체결(1991년말): 남북관계의 외형적 급진전

- 독일통일, 구소련의 해체, 동구권 체제전환으로 냉전구조의 해체
- 남한의 (구)공산권 국가와의 수교확대로 북한의 외교적 고립
- UN동시가입, 기본합의서, 비핵화 공동선언 등을 수용
- 북한의 준비부족과 남한의 정권교체로 합의내용의 실행은 저조

시기별 남북관계의 변화와 주요사항

❖ 기본합의서체결~6.15공동선언(2000): 탈냉전하의 새로운 관계 모색

- 사회주의 체제전환과 남북간 경제력 격차로 체제경쟁의 실질적 종언
- 남북교류로 인한 북한의 정치적 부담가중 및 김일성 사망이후 대남 불신 심화
- 북핵문제의 제네바 합의로 북미간 직접적인 협상채널 개통(통미봉남)
- 김영삼 정부의 대북정책 일관성 결여로 인한 남북관계의 혼선

❖ 6.15 공동선언~10.4평양선언(2007): 대북포용정책과 교류 확대

- 대북포용정책을 통한 대북정책 일관성 유지: 햇볕정책과 평화번영정책
- 남북간 공식적인 대화의 유지 및 인적, 물적 교류의 급격한 확대
- 특정기업의 대북경협 주도(현대아산: 금강산 관광 및 개성공단 개발)
- 대북유화적 태도와 과도한 대북지원을 둘러싼 “남남갈등” 심화
- 북핵문제 재발로 인해 “접촉을 통한 변화” 에 대한 비판제기

시기별 남북관계의 변화와 주요사항

❖ 이명박 정부의 출범과 과제

- 남측 보수 정권에 대한 북측의 경계: 6.15 및 10.4 선언 이행 촉구
- 비핵·개방을 전제로 한 대북정책에 대한 북측의 반발
- 금강산 여행객 피습사건으로 남북경협 분위기는 최악의 상황
- 선언보다는 북한을 비핵·개방으로 유도할 수 있는 세련된 정책개발 필요성
- 기존의 경협을 개선·발전시켜 나갈 수 있는 새로운 모델의 개발

남북 교류협력의 추이

❖ 인적, 물적 교류의 추이

- 7.7선언 이전 남북간 인적, 물적 교류의 사실상 단절
- 7.7선언 이후 교류의 소폭 증대
- 1997~98년 외환위기로 남북교류의 일시적 정체
- 1998년 금강산 관광사업을 계기로 인적·물적 교류가 다시 확대
- 2000년 6.15공동선언으로 경협 및 대북지원, 인적왕래의 급격한 증대

❖ 남북교역

(단위: 백만불)

구분	'89-99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08.3	계
남한반입	1,466	152	176	272	289	258	340	520	765	208	4,446
남한반출	636	273	227	370	435	439	715	830	1,032	209	5,167
계	2,102	425	403	642	724	697	1,055	1,350	1,798	417	9,613

남북 교류협력의 추이

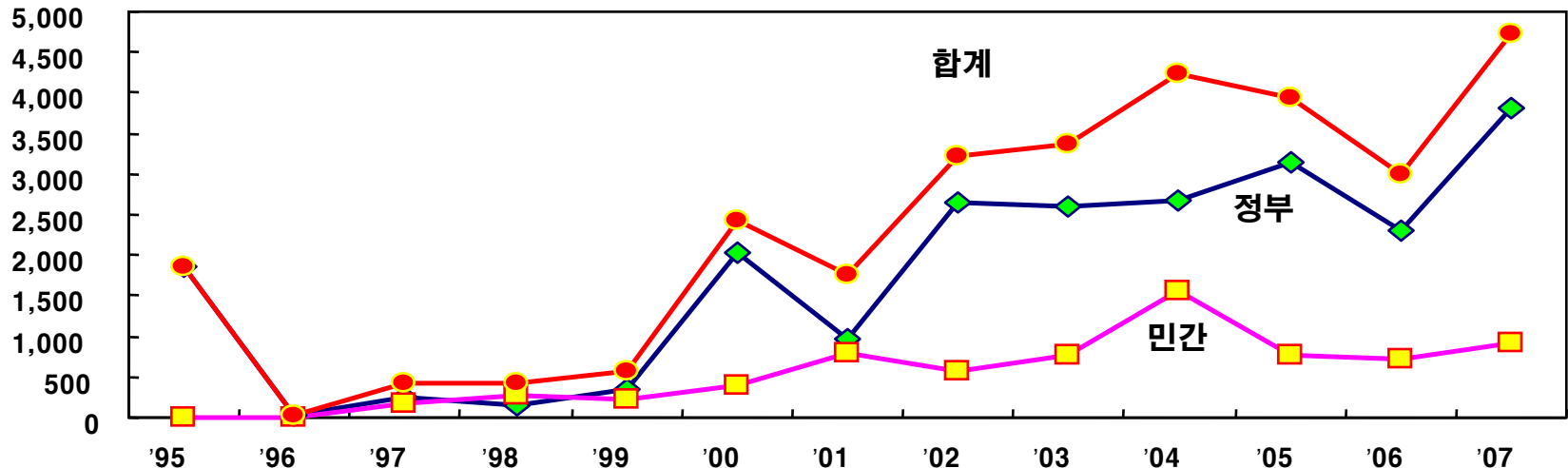
❖ 남북인원 왕래

(단위: 명)

연도	1989~99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
남→북	11,321	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170
북→남	637	706	191	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044
계	11,958	7,986	8,742	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214

❖ 대북경제지원(정부 및 민간)

(단위: 억원)



남북관계 변화의 결정요인

❖ 남북관계 변화의 요인 I: 국력에 기초한 주도권

- 분단국의 특성상 상대적 국력에 따라 공세와 수세적 관계
 - 강자는 정치적 목적으로 대화와 교류의 공세적 제안 (중국 및 서독)
 - 약자는 경제적 목적으로 대화와 교류의 수동적 수용 (대만 및 동독)
- 중국이나 서독의 경우 대만이나 동독에 비해 월등한 국력의 지속적 유지
 - 양안관계 및 내독관계에서 주도권의 반전은 없었음
- 반면 남북한간의 국력의 일반적 평가는 북한 우위에서 남한우위로 전환
 - 그 결과 1970년 이전 북한의 주도에서 1980년대 중반 이후 남한주도로 전환

남북관계 변화의 결정요인

❖ 남북관계 변화의 요인 II: 국제환경의 변화

- 남북관계는 국제환경의 변화에 민감하게 반응
- 1970년대 초반이전의 극심한 냉전상황
 - 한국전쟁의 미소대리전적 측면과 냉전시기의 완전한 대화 및 교류의 단절
- 1970년대 초반 동서 대탕트의 기류
 - 7.4공동성명 및 적십자회담의 개시
- 1980년대 초반 신냉전체제
 - 북한의 대남 테러 및 관계경색
- 1980년대 중반이후 중국의 개방·개혁 및 구소련의 신사고 정책 영향
 - 다양한 형태의 남북 대화 재개
- 1980년대 말~90년대 초반 구사회주의권의 해체
 - 기본합의서를 비롯한 남북관계의 급격한 외형적 관계개선

남북관계 변화의 결정요인

❖ 남북관계 변화의 요인 III: 체제경쟁 및 정책대응적 측면

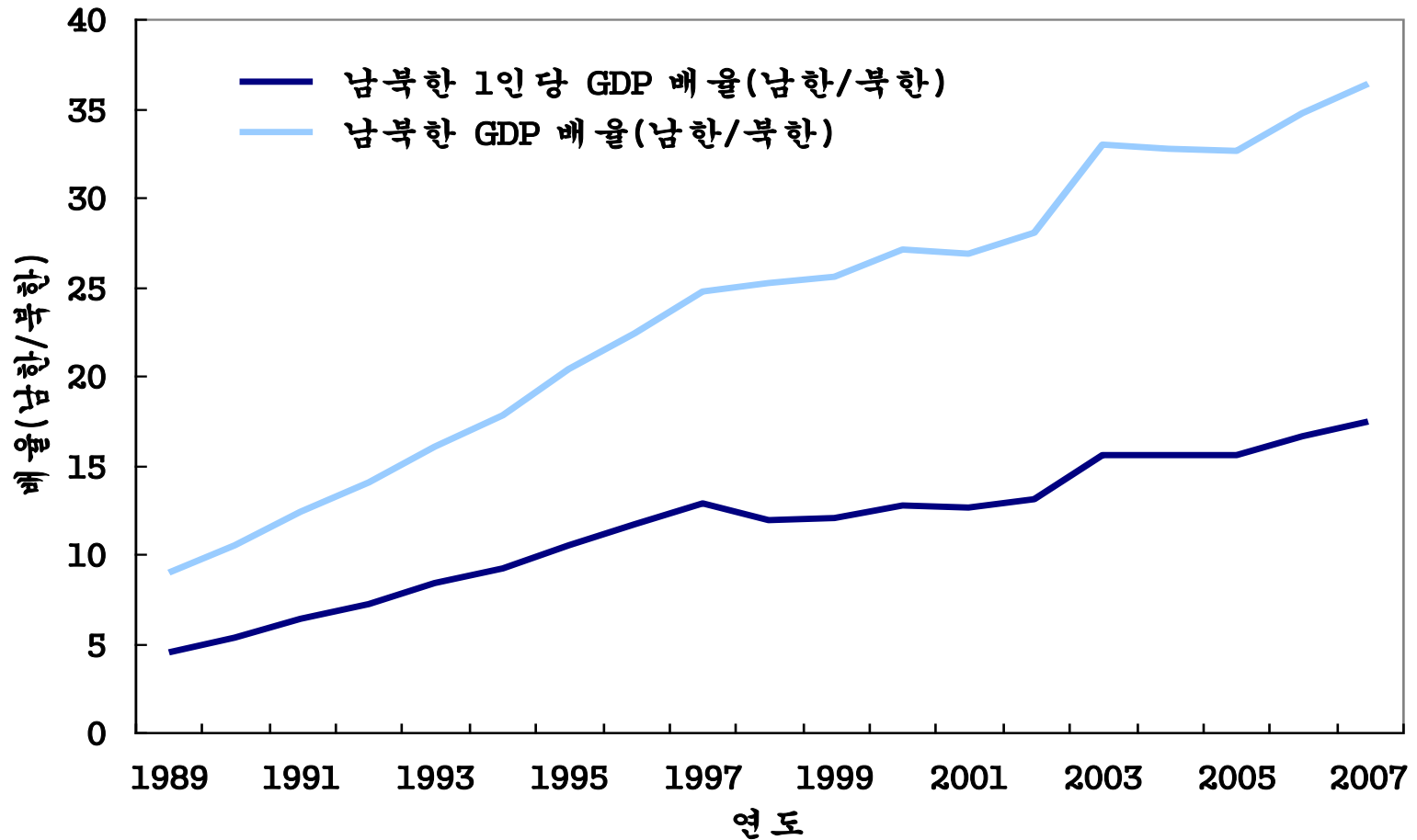
- 서울 올림픽 개최에 대한 북한의 열등감
 - 세계청년학생 축전 개최(1989)에 따른 과도한 재정부담
- 1991년 말 남북간 합의 및 UN동시가입에 따른 개방의 부담
 - 북한의 일방적 남북대화 중단
- 1994년 김일성 사망직후 남측의 전군경계령 발동
 - 북한체제 이해 부족에서 비롯된 판단착오로 남북관계 장기 경색
- 체제유지 수단으로서의 핵문제 제기
 - 대미 직접협상채널 구축과 대남대화 회피(통미봉남)

남북관계 전망과 과제

❖ 남북관계의 여건과 전망

- 남북간 확연한 경제력 격차로 향후 장기간 북한은 수세적 입장 탈피 곤란
- 당분간 동북아 및 전세계적인 환경이 남북관계에 부정적으로 작용할 가능성은 낮음
 - 전세계적인 시장 및 제도 통합의 진전, 동북아 역내경제관계의 확대, 경제성장을 위한 역내환경의 안정을 바라는 중국의 입장 등
- 남한 사회의 구조변화에 따른 통일 및 대북문제에 대한 무관심 경향
 - 노령화, 저출산, 경쟁구조의 심화, 다문화 가정의 증대로 북한문제에 대한 사회적 무관심 및 대북지원에 대한 비판적 시각 점증 가능성
- 외부정보 유입에 따른 북한주민의 남한에 대한 기대 증대
 - 남한은 북한경제문제 해결을 위한 최대 지원자라는 인식 확대
- 향후 남북관계에 있어서 (북측)기대와 (남측)역할의 비대칭성

남북한 경제력 격차(1989~2007)



남북관계 전망과 과제

❖ 과제와 정책방향

- 남북간 생산적 관계의 유지를 위해서는 남측의 대화 주도가 불가피
 - 이를 위해서는 “힘” 과 함께 일정 수준의 인내와 절제가 필요
- 북핵문제 해결과 대외개방은 한반도 평화정착과 남북관계발전의 전제조건이나 동시에 북한은 핵능력과 대외적 폐쇄성을 체제유지 수단으로 삼고 있음
 - 북한의 “비핵화” 와 “개방” 을 유도할 수 있는 보다 정치한 정책구상이 필요함.
 - 북핵문제의 해결은 6자회담의 틀에 의존하더라도 우리의 입장에서는 북한의 개방유도를 위한 방안의 강구가 필요
- 분단국의 특수성과 북한경제실태를 감안할 때, 북한을 개방으로 유도할 수 있는 가장 강력한 정책수단은 남북경제협력임
 - 기존의 일방적 대북지원방식은 북한경제의 자생력 회복에 대한 한계와 지원자의 피로(donor fatigue) 등으로 지속 가능한 모델이 될 수 없음
 - 금강산 관광이나 개성공단 사업들도 상당부분 수정, 보완될 필요가 있음

Part-2

북한경제의 전개과정과 체제의 한계

분단당시의 남북한 산업구조 및 경제력 평가

❖ 분단당시: 南農北工의 산업구조

- 해방전 한국은 기본적으로 농업국가였음.
 - 총인구 중 농업인구 비중이 약 66.2%(1942년 기준)
- 1931년 이후 일본의 대륙침략 병참기지로서 광업 및 중공업 개발
 - 중공업은 부존자원(전력, 광물)과 대륙과의 지리적 인접성을 고려하여 북한 지역에 주로 배치
 - 대부분의 주요 광물 및 전력(총 발전량의 92%)의 북한지역 부존

< 남북한의 산업별 부가가치 비교(1940)>

(단위: 백만 원, 경상가격 기준)

	남한(A)	북한(B)	비율(B/A) (%)
농업	965.1(60.2)	561.9(42.7)	58.2
임업	109.7(6.9)	103.3(7.9)	94.2
수산업	141.2(8.8)	85.8(6.5)	60.8
광업	62.0(3.9)	194.0(14.7)	312.9
제조업	324.3(20.2)	371.7(28.2)	114.6
합계	1,602.3(100.0)	1,316.7(100.0)	82.2
인구(천명)	15,627	7,920	50.7
1인당부가가치(圓)	102.5	166.3	162.2

한국전쟁의 패해복구와 농업의 집단화(1954~60)

❖ 분단당시: 南農北工의 산업구조

- 한국전쟁으로 1953년 당시 공업과 농업은 각각 1949년의 64%, 76%로 감소
- 3개년계획(1954~56)과 제1차 5개년계획(1957~60)을 통해 신속한 전후 복구
 - 1960년 북한 1인당 GDP는 남한의 1.7배에 도달 (1940년대 수준을 상회)

❖ 외부원조의 역할

- 북한의 전쟁복구 원조 총규모는 남한의 68.5%이나 1인당 규모는 남한의 1.5배
 - 남한의 원조는 주로 소비재 중심인 반면 북한의 경우 각종 자본재의 비중이 상대적으로 높았고, 구소련 및 동구권의 기술적 지원이 주효

❖ 집단화의 완료

- 한편 북한은 1958년 8월까지 농업 집단화를 완료하고 주요 산업뿐 아니라 중소 상공업까지 사회주의 경제 형태로 개조
- 전체 농장의 10%정도는 국영농장으로 개편하고, 나머지 90%는 협동농장으로 개편하여 형식적으로는 집단소유제도를 채택

중공업 중심의 대내지향적 공업화와 정치·군사 우선의 경제운용(1960~80)

❖ 외부여건의 악화

- 1960년대에 들어서서 북한은 중소이념분쟁, 그리고 중반이후 중국의 문화혁명 등으로 대외관계는 심각한 위기에 직면
 - 이에 따라 북한은 주체사상을 전면 부각시키면서 외교적으로 독자적 공간을 확보하는 한편 대내적으로는 반대파 제거를 통해 독재기반을 공고히 함.
 - 이 과정에서 구소련 및 동구권의 대북한 원조도 급격히 감소

〈 사회주의 국가의 대 북한 원조〉

(단위: 만달러, 경상가격)

	1949~53	1954~56	1957~60	1961~70
연평균 원조액 (차관포함)	6,820	41,675	8,180	4,245

자료: Koo(1992)

중공업 중심의 대내지향적 공업화와 정치·군사 우선의 경제운용(1960~80)

❖ 국방·경제의 병진건설에 따른 경제적 희생

- “국방과 경제의 병진건설”이라는 기치하에 중공업 우선정책을 실시함으로써 경제적 부담 가중
 - 1962년 12월 노동당 중앙위원회에서 “4대 군사노선” 및 1966년 10월 당대표자 회의에서 국방·경제의 병진건설 추진을 발표하며 “경제발전의 지연” 감수를 선언
- 당시 취해진 국방부문에 대한 자원의 우선배분 조치는 1980년대에 들어서면서 병력의 급격한 증강과 함께 북한경제를 질곡으로 빠뜨리는 결과를 초래

❖ 경제관리체계의 개선

- 북한은 1960년대에 걸쳐서 주요 경제관리체계에 변화를 추구하였으며, 이는 1990년대까지 북한경제관리체계의 골간이 되었음
 - 농업부문: 1960년 청산리방법의 도입, 1960년대 초반부터 실시해온 작업반 우대제에 부가하여 1966년부터 분조관리제 실시 및 농업현물세의 폐지 등
 - 공업부문: 1961년 12월 대안의 사업체계 도입, 1960년대 중반 지방공업관리의 분권화 및 내부독립채산제 실시

중공업 중심의 대내지향적 공업화와 정치·군사 우선의 경제운용(1960~80)

❖ 서방권의 차관도입

- 1970년대 초 동서간 대탕트 환경하에 북한은 1971년부터 서방권 자본 도입
 - 1971~80년간 서방권으로부터 도입한 자본 규모(12억 9,200만달러)는 같은 기간 공산권과의 경제협력규모(9억 8,200만달러)를 상회
 - 1960년대 북한 무역총액의 80%이상을 차지하던 공산권 비중이 1970년대 전반 62.6%로 하락한 반면 서방권의 비중은 20%수준에서 37.4%로증가
- 그러나 제1차 석유파동이후 북한의 주력 수출상품(비철금속)의 국제가격 폭락과 수입대체형 공업화의 결과로 외화획득에 실패하여 지불불능 상태
 - 그 결과 북한은 현재까지도 채권불이행 국가의 부담을 벗어나지 못하고 있음

중공업 중심의 대내지향적 공업화와 정치·군사 우선의 경제운용(1960~80)

❖ 정치·군사 부문의 별도 경제영역 구축

- 1970년대 초반 김정일의 주도에 의한 김일성 우상화 작업이 진행되면서 소위 “당경제”와 “궁정경제”가 등장
 - 1972년 국가주석제 도입시 내각에서 정무원으로 개편되면서 중앙의 계획 및 관리기능이 약화되고 이 과정에서 정부원의 관할을 벗어난 독자적 경제단위의 형성으로 경제는 분절화되기 시작
 - 1974년 소위 중앙당 “39호실”의 등장으로 국가계획을 벗어난 영역의 확대
- 1970년대 초반 군수산업을 전담하는 “제2경제위원회”가 조직화되면서 또 다른 별개의 경제영역이 대두
 - 제2경제위원회는 국가계획과 별도로 운영되는 것으로 알려져 있으며, 독자적인 생산수단과 대외무역권을 갖고 활동

구조적 침체와 제한적 개방 및 부분적 개혁(1980년대)

❖ 경제침체와 대외무역의 다각화 노력

- 1980년대에 접어들면서 북한경제는 구조적 문제점을 노정
 - 사회주의 국가의 공통된 체제적 요소와 함께, 북한의 고유한 문제점들이 결합
 - 특히, 구조적 침체에도 불구하고 전시성 건설·토목과 군병력의 대규모 확대로 재정능력을 극도로 압박
- 대외부문의 문제점을 완화하기 위해 1980년대 초반부터 비공산권과의 무역확대 필요성이 강조되었으며, 특히 제3세계와의 협력강화 필요성 제기 및 합영법 제정
 - 1984년 최고인민회의에서 남남협력 강조 및 1984년 9월 합영법을 제정, 공포
 - 1986년 합영사업회 발족 및 1980년대 후반 조총련과의 합영사업을 추진(애국사업)하였으나 대부분 실패

구조적 침체와 제한적 개방 및 부분적 개혁(1980년대)

❖ 부분적 분권화: 연합기업소 및 8.3 인민소비품 운동

- 1985년 국영기업소를 집단화시킨 연합기업소 조직형태를 전면적으로 도입
 - 연합기업소에 대한 이중독립채산제 허용했는데, 계획실패의 결과로 해석됨
- 일용품 부족문제 해결이 곤란하여, 1984년 8월부터 각 지방단위에서의 자체적 해결을 전제로 하는 “8.3인민소비품운동” 을 시작
 - 8.3 인민 소비품은 1988년 국영상점망 소매 상품 유통액의 9.5%로 증가

❖ 청년학생축전의 개최에 따른 재정부담

- 남한의 서울 올림픽 개최에 대응하기 위해 1989년 7월 제13차 세계청년학생축전을 개최한 결과 심각한 경제적 부담 발생
 - 축전준비를 위한 평양시내의 건설 및 인프라 구축, 그리고 각종 행사비용으로 GDP의 약 20%를 지출한 것으로 추정(한국은행, 1991)

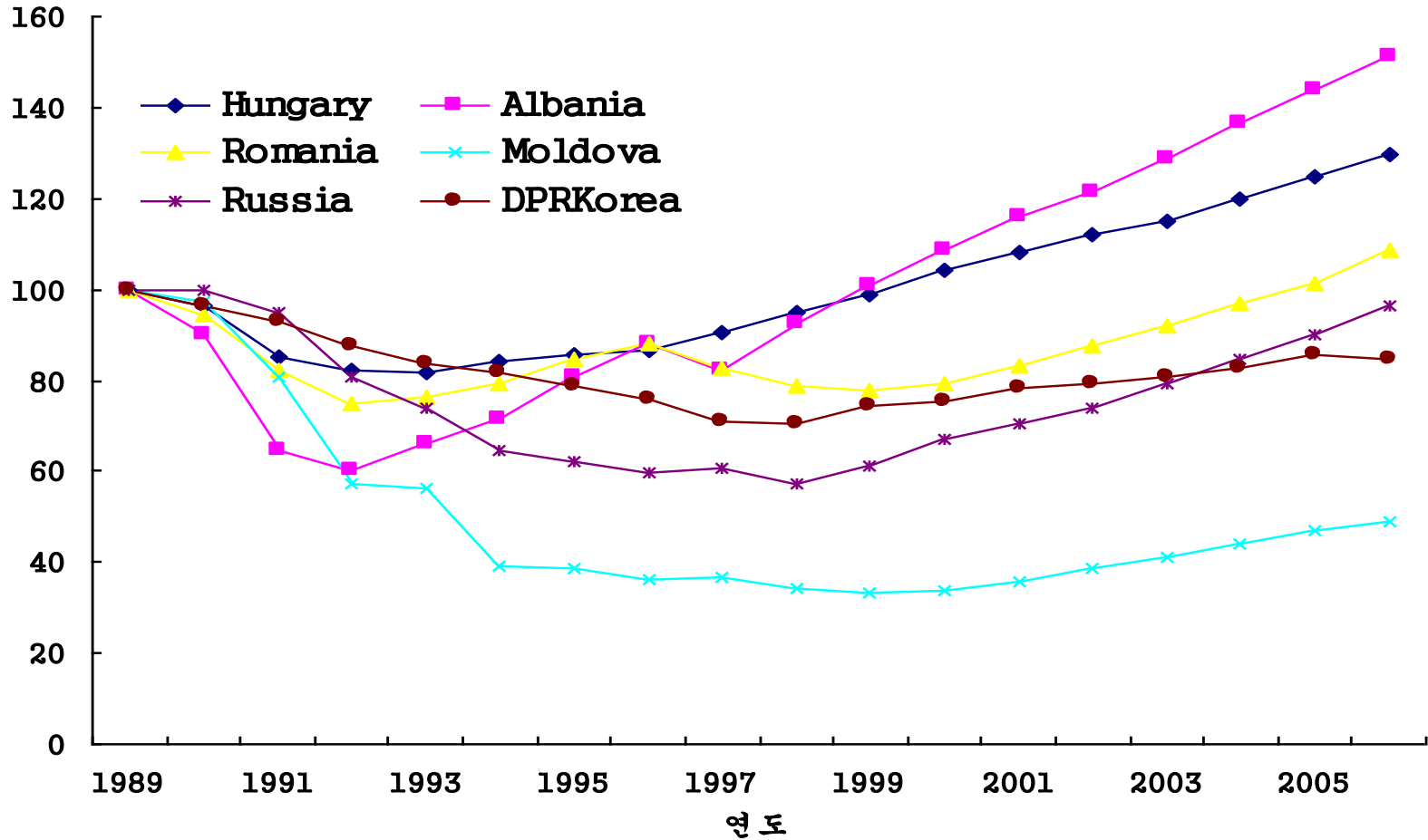
대외충격과 경제의 급격한 침체(1990~1998)

❖ 대외경제관계의 화해와 생산의 저하

- 동구권 체제전환과 구소련 해체 등으로 북한경제는 1980년대말 이후 침체 가속화
 - 종전까지 북한의 대외무역에서 절반 이상을 차지하던(1989년 약 57%) 구소련과의 교역이 거의 단절상태
- 북한은 동구권 국가들에 비해서 상대적으로 충격이 크지 않았던 것으로 분석됨
 - 동구권 국가들은 체제전환과 사회주의권 교역관계의 해체라는 두 가지 충격
 - 구소련 소속 공화국은 소비에트 분업체제 와해와 정치·행정체제 와해를 동시경험
- 동구권 및 구소련의 경우, 대외적 충격 → 원자재 및 자본재(부품)의 부족 → 생산의 침체 → 소득의 감소 → 수요감소 → 생산의 침체의 형태로 파급
 - 그러나 이들 국가는 거시경제적 안정화, 가격자유화와 함께 무역자유화 (current account convertibility)로 대외경제관계를 회복 (제도적 충격은 상당기간 지속)

구사회주의 국가들의 경제성장 실적 (1989=100)

GDP지 수 (1989=100)



대외충격과 경제의 급격한 침체(1990~1998)

- 북한의 경우 체제전환 충격은 미약한 반면 경제침체는 대외교역 체제의 붕괴에서 비롯된 생산능력의 감소에 기인
 - 북한은 기존 분배 메카니즘에 변화가 없었기 때문에 총수요 위축과정은 부재
- 대부분 체제전환국들은 1990년대 중반 이후 체제개혁의 효과로 플러스 성장추세가 확연하나, 북한은 개혁의 회피로 경제회복은 극히 미진
 - 북한은 대내외여건 변화에 대한 소극적 대응 및 핵문제와 김일성 사망 등의 요인이 복합적으로 작용

대외충격과 경제의 급격한 침체(1990~1998)

❖ 하향나선형(downward spiral) 추락(1990~98)

- 공급능력의 저하에서 비롯된 북한의 경제침체는 폐쇄경제의 특성으로 더욱 심화
 - 북한경제의 침체과정은 공급승수효과의 단계와 고철화 단계로 구분될 수 있을 것임.
- 과정 I: 공급승수효과(supply-side multiplier)로 인한 생산침체 단계
 - 사회주의권 교역구조 붕괴 → 부품과 원료(에너지 포함)의 공급감소 → 특정부문 생산저하 → 공급승수에 의한 전후방파급효과
 - 즉, 폐쇄경제의 특성으로 한 부문의 생산저하는 전후방파급효과를 통해 전체경제에 확산 (개방경제에서는 수입으로 대체가능)
 - 에너지 부족으로 인한 수송부문의 마비는 공급애로 상황을 더욱 악화
- 과정 II: 장기간 가동 중단된 생산시설의 고철화 단계
 - 1994년(김일성 사망)이후 경제에 대한 특별한 대책을 강구하지 않았으며, 1998년 전반기까지 북한경제는 자연낙하 상태
 - 특히, 수송, 전력 등 사회간접자본의 쇠락과 생산시설의 장기간 가동중단으로 가속적인 고철화 과정을 밟음.

1990년대 초반 북한의 경제정책

시 기	정책내용	실 적
1991년 12월	나진·선봉 자유경제무역지대 지정	입지 및 제도적 한계와 인프라 부족, 1998년 이후 관심저하
1993년	완충기 경제전략: 농업·경공업·무역 제일주의	대중적 대응, 기간산업의 침체로 실패
1990년대 중반	석탄, 철강, 철도 등 선행부문 복구강조	자원부족으로 실질적 효과 없음.

- 1990년대 초반 3대 제일주의에서 1990년대 중반 선행부문 강조로 전환한 것은 기간산업이나 사회간접자본의 복구 없이는 3대제일주의가 불가능하다는 점을 의식한 결과

김정일 체제의 출범 이후 (1999년 이후)

❖ 김정일 체제의 공식출범과 경제정상화 노력

- 김정일체제의 공식출범 (1998년 하반기)이후 경제상황 다소 개선
 - 북한경제는 1998년 최저점을 지난 이후 1999년부터 플러스 성장세를 보였음
 - 그러나 이는 자생력에 기초한 것이 아니라 남한 등 외부지원의 확대에 기인하는 것으로 해석됨.
 - 2006년부터 다시 2년간 연속적인 마이너스 성장을 기록

❖ 김정일 체제하의 북한의 경제정책

- 김정일 체제 출범 이후 북한 기준으로는 대폭적이고 급진적인 조치들을 채택
 - 공식 출범 직전 실리주의, 과학기술 및 경제관리 제도개선 필요성을 강조한 신사고주의 제시
 - 정무원 체제를 내각체제로 전환하고 내각에 경제분야의 책임과 권한을 강화
 - 관료의 세대교체와 경제분야에 대해 정치성보다는 전문성을 강조하는 인사
 - 북한기준으로는 상당히 개혁적인 경제개선관리조치(7.1조치)의 도입

김정일 체제의 출범 이후 (1999년 이후)

❖ 경제정책의 한계

- 북한 기준으로는 급진적이고 개혁적인 요소를 담고 있었으나, 북한경제의 여건에 비추어 여전히 대중적이고 소극적인 성격을 탈피하지 못했음
 - 2002년 7.1조치와 같은 비교적 급진적인 개혁정책이 시도되었으나 정책적인 고려의 미비, 자원의 부족, 대외여건 악화 등으로 사실상 효과를 보지 못했음.
 - 결국 2005년부터는 농업 등에 높은 비중을 둠으로써 보다 직접적이고 현실적인 상황타개에 초점을 맞춤
 - 당장 식량난의 해결 없이는 어떠한 경제정책도 무의미하다는 현실적 판단에 의거한 것으로 평가됨.

북한경제의 구조적 한계

❖ 현재 북한경제에는 다수의 부문에서 악순환 고리가 형성

- 농업부문의 경우: 식량부족 → 개간 → 산림의 황폐화 → 하상의 토사 퇴적 → 하천의 천정천화 → 빈번한 범람 → 농토의 피폐화와 식량생산의 감소
- 에너지부문: 연료의 부족 → 산림자원의 훼손 → 산림의 황폐화, 혹은 석탄 생산의 감소 → 전력공급의 감소 → 석탄생산의 감소
- 수송부문: 에너지 부족 → 수송능력의 저하 → 석탄공급의 감소 → 전력생산의 감소 → 수송능력 저하

❖ 북한경제는 외부지원 없이는 생존이 불가능한 상황에 직면

- 경제적 생존을 위해 수원 극대화(aid maximization) 전략에 의존하고 있으며 핵 문제도 체제보장과 함께 원조확보의 수단으로 활용

Part-3

남북경제관계 발전을 위한 경협모델의 모색

북한경제회복을 위한 접근방법

❖ 제도격차와 자원격차의 시정

- 특정국가의 경제적 낙후성은 크게 제도적 격차(institutional gap)와 자원의 격차(resource gap)에 기인
 - 제도적 격차의 시정은 체제개혁을 의미하며 북한은 체제위협으로 이에 대한 전면적 거부 태도를 보이고 있음.
 - 자원측면에서 북한은, SOC나 생산시설을 비롯한 물적자본은 물론 장기간의 경제침체로 인적자원 측면에서도 심각한 애로요인을 겪고 있음.
 - 북한은 인적자원 개발에 대한 지원도 체제적 위협요인으로 간주
- 북한경제의 침체는 체제나 제도의 실패(system or institutional failure)로 규정되며, 경제체제나 제도의 개혁없이는 경제복구 및 성장기반 확보가 불가능
 - 북한의 개혁·개방에 대한 지원은 명시화할 수 없더라도 대북경제정책의 내재된 목표로 인식되어야 함.

북한경제회복을 위한 접근방법

❖ 군수부문의 감축

- 비대한 군사부문의 감축은 북한 경제개발의 또 다른 전제조건
 - 북한의 비대한 군사부문은 전통적인 군산복합체적인 경제구조의 관성과 함께 체제유지 수단으로 사용하고 있기 때문임.
 - 극심한 경제난으로 사회적 이완과 통제력 상실의 상황하에서, “선군정치”로 사회적 통제와 체제 유지
 - 핵에 의존하는 대외협상과 체제유지는 경제복구의 절대적인 제약요인

❖ 악순환 구조의 단절

- 북한 국내경제상황의 개선은 각종 악순환 구조(vicious circle)의 타파에 달려 있으며, 이를 위해서는 종합적 접근방법(integrated approach)이 필요
 - 예를 들면, 농업생산기반의 복구(농지복구)는 사방 및 녹화와 대체에너지 공급이 동시에 추진되어야 함.

북한경제회복을 위한 접근방법

❖ 실질적인 수요에 기초한 사회간접자본의 조성

- 사회간접자본은 경제적 타당성과 연관효과의 충분한 고려하에 조성
 - 실수요가 부족한 사회간접자본의 낭비 가능성과 특히 무상으로 제공될 경우, 경제적 가치를 망각할 위험
 - 연관수요의 예: 고속도로 건설의 경우, 차량 및 운행수요는 물론 주유 및 정비 등 부대시설 수요 및 이로 인한 2, 3차 파급효과도 고려

❖ 단계별 접근

- 현재 북한경제의 피해상은 한국전쟁 직후에 비견할 만하며, 따라서 북한경제에 대한 지원도 복구(회복)단계와 성장단계로 구분할 필요
 - 경제성장은 핵문제의 해결과 본격적인 개방·개혁이 가능한 시점에 기대될 수 있으며, 현 단계에서는 우선 기존 생산시설의 복구가 필요

경제복구를 위한 조치와 지원의 우선순위

❖ 경제복구 단계의 정책적 우선순위

- 북한경제의 복구를 위한 정책은 기존시설이나 설비의 가동률 제고, 설비의 부분적 개보수, 그리고 병목요인의 완화 등에 중점을 둬.
 - 고철화된 생산설비의 전면 교체에는 상당한 투자와 시간이 소요되므로 단기간 내에 생산복구가 가능한 분야나 애로요인을 집중적으로 해소

❖ 에너지 및 수송부문

- 단기적인 병목현상의 타개를 위해서 에너지의 공급의 애로해소와, 수송능력의 제고가 필요함.
 - 수송능력은 에너지의 공급(전력)과 직결되어 있으며, 또한 에너지 보수와 함께 수송차량 및 철도시설의 개보수가 필요

경제복구를 위한 조치와 지원의 우선순위

❖ 대외경제관계의 복구

- 북한경제 실패의 직접적 원인은 대외경제관계의 붕괴이며, 이 부분의 복구 (새로운 무역상대국 및 수출가능상품의 발굴)를 위한 실질적 노력 부족
 - 북한의 경제문제를 3대난(식량난, 에너지난, 외화난)으로 규정하고 있으나 실제로는 외화의 부족으로 집약됨
 - 따라서 북한 경제문제는 기본적으로 대외경제관계의 회복(혹은 수출 능력의 확대)없이는 복구가 불가능
- 국내 자원에 의존하는 수출 진흥은 사실상 불가능하기 때문에 수출 가공구(혹은 특구)개발이 유일한 해결방법.
- 개성공단이 그 대표적인 사례에 해당하나 개성공단의 한계를 극복하기 위해 북한 여타지역으로의 확대 및 협력형태의 다양화가 필요

경제복구를 위한 조치와 지원의 우선순위

❖ 전통부문의 공급반응 유도

- 국내부문(전통부문) 중에서 단기간 내에 생산의 증대를 기대할 수 있는 부문은 농업과 중소기업 부문임.
 - 북한은 아직 개인수공업이나 유통업에 제약을 가하고 있으나 약간의 통제완화로도 생산증대가 가능
 - 북한 내부적으로도 상당한 정도의 비공식적인 개인자영업이 확대된 상태 (최근 북한당국은 이에 대한 통제 강화)

❖ 소규모 금융(micro-credit)제도

- 개인 생산활동의 촉진을 위한 가장 손쉬운 방법은 소규모 금융제도의 도입임
 - 소규모 금융제도는 이미 IFAD에서 북한의 염소사육에 적용한 바 있으나 개인의 생산활동 및 최소한의 재산권 보장 미비로 큰 효과를 보지는 못했음
 - 단기간내의 공급확대를 기대할 경우 개인간 비공식적 고리의 개인금융의 단점을 보완할 수 있는 소규모 금융제도의 도입이 필요함

남북경협 방식의 발전방안

❖ 민간차원의 남북경협 방식

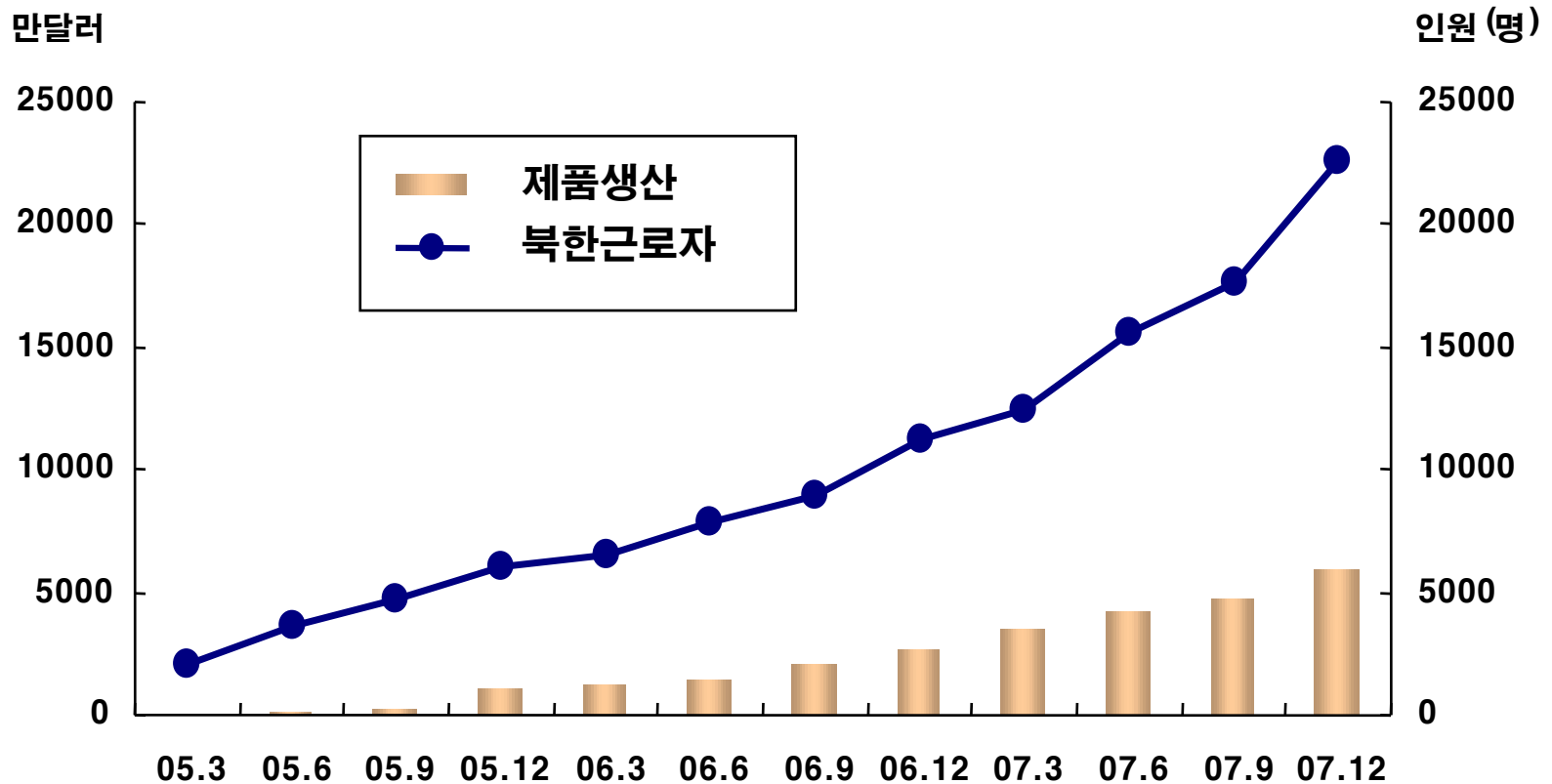
- 현재 민간차원에서 이루어지고 있는 상업적 관계는 크게, 단순교역, 위탁가공, 대북투자 등 3가지의 형태로 구분됨.
 - 남북경협은 대체로 단순교역 -> 위탁가공 -> 대북투자의 순서로 발전해 왔음.
 - 개성공단의 개발이후 단순교역이나 위탁가공의 중요성은 상대적으로 저하
 - 북한의 상황에 비추어 대북투자형 경협이 장기적으로 가장 유망
 - 그러나 여타 형태의 경협도 나름대로 충분한 의미를 가지고 있음

남북경협 방식의 발전방안

❖ 개성공단의 특징과 한계

- 개성공단은 중국 선전(深圳) 경제특구를 모방한 것으로 지적되나 양자간에는 유사성과 함께 차이점이 있음.
- 대부분의 수출가공구(EPZ)는 인력공급지(대도시) 부근에 소재하나 개성공단과 선전특구는 수요지(서울과 홍콩)에 인접
 - 반면, 선천경제특구는 제조가공 이외에 주거와 상업등을 포괄하나 현재 개성공단은 제조·가공에 집중되어 있으며, 현지 인력은 대부분 출퇴근 형태
 - 개성공단의 모든 공사가 완료될 경우 선전특구와 유사한 형태가 기대되나 현재로서는 전망 불투명
- 중국의 경제특구는 점-선-면으로 이어지는 대외개방의 전초기지 역할을 하는 데에 비해 개성은 북한의 여타지역과 철저히 분리
 - 개성은 북측과는 완전히 유리되어 모든 자재나 장비, 원료, 전력 등을 남측에서 공급
 - 극도로 낮은 현지조달비율로 인해 북측의 부가가치는 인건비 정도에 국한

개성공단 생산액 및 북한 근로자 현황



남북경협 방식의 발전방안

❖ 금강산 관광의 특징과 한계

- 금강산 관광의 경우에는 입장료가 주된 수입이므로 개성공단에 비해서 경협의 효과는 더욱 제한되어 있음.
 - 반면 북한의 입장에서는 남측과의 접촉을 최소화하면서 외화 가득이 가능한 점이 최대의 장점으로 부각
 - 외부와의 차단하에 외화가득이 유일한 목적일 경우 최근의 금강산 관광객 피격사건과 유사상황의 재발 가능성 배제는 곤란

❖ 경협형태 및 지역의 다양화 필요성

- 현재까지 우리 정부의 남북경협에 대한 관심과 지원은 주로 개성공단의 개발에 집중되는 경향을 보였음.
 - 물론 개성공단의 성공적 개발을 위해서는 대규모 SOC투자 및 각종 제도적 인프라의 조성에 상당한 노력을 집중할 필요
 - 그러나 개성공단이 갖는 한계를 보완하기 위해서는 경협형태의 다양화와 북한 여러지역으로의 진출을 도모할 필요

남북경협 방식의 발전방안

❖ 북한 여타지역의 진출필요성

- 개성공단의 지리적 폐쇄성을 보완하는 방안으로 북한 여타지역에 대한 기업진출을 적극 지원할 필요
 - 정상회담에서 합의된 남포 및 안변지역의 조선협력단지, 민간차원에서 협의가 이루어진 평양(혹은 남포)지역의 소규모 공단개발 등은 북한경제에 보다 큰 긍정적 파급효과를 가져올 것으로 기대됨.
 - 남북간 기 합의된 농업, 보건의료, 환경 분야의 협력확대 역시 남북경협을 한 차원 높일 수 있는 방안임.

❖ 임가공에 대한 지원강화

- 임가공은 비교적 단시간 내에 북한의 생산시설을 활용할 수 있는 유력한 방안이며, 이를 보다 적극적으로 장려할 필요
 - 금강산 관광사업 등으로 외화획득이 용이하게 되자 북측의 임가공에 대한 관심이 오히려 저하되는 경향을 보였음.
 - 현실적으로 임가공에 대해서는 개성공단에 준하는 지원은 기술적으로 어려우나 간접적인 지원은 가능