

남북경협 거버넌스 활성화 방안

김규륜 · 조한범 · 이 석 · 조정아

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



남북경협 거버넌스 활성화 방안

김규륜 · 조한범 · 이 석 · 조정아

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

남북경협 거버넌스 활성화 방안

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북경협 거버넌스 활성화 방안 / 김규륜, 조한범, 이 석, 조정애[지음].
— 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-06)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-438-2 93340 : ₩8000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003951

“한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)

목 차

남북경협 거버넌스 활성화 방안

김규륜 · 조한범 · 이 석 · 조정아

I. 서 론 / 1

II. 남북경협의 환경변화와 거버넌스 활성화 개념 / 4

1. 남북경협의 발전과 환경변화 4
2. 남북경협과 거버넌스 활성화 6

III. 정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안 / 9

1. 예산 등 자원의 지원 10
2. 제도화 14
3. 정보·지식·비전 제공 18
4. 네트워크 형성 및 조직력 22

IV. 비정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안 / 27

1. 기업 차원 27
 - 가. 기업관련 남북경협 거버넌스 구조 27
 - 나. 기업관련 남북경협 거버넌스 실태 및 문제점 32

다. 기업차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안	38
2. NGO 차원	47
가. NGO 관련 남북경협 거버넌스의 특성	47
나. NGO 차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안	51
3. 국제 차원	63
가. 국제차원 남북경협 거버넌스 행위자	64
나. 국제차원 남북경협 거버넌스 기제	72
다. 국내와 국제 행위자간 네트워크	82
라. 국제차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안	92

V. 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 실제적 적용사례 / 97

1. 개성공단 사례연구	97
가. 개성공단 사업추진 현황	97
나. 개성공단 거버넌스 실태	98
다. 발전방향과 과제	107
2. 대북사업 지원단체 사례연구	123
가. 남북교역과 참여업체	123
나. 지원단체 현황과 필요성	127
다. 지원단체 활동 실태	130
라. 발전방향과 과제	132

목 차

남북경협 거버넌스 활성화 방안

김규륜 · 조한범 · 이 석 · 조정아

3. 경공업-지하자원 사업 사례연구	135
가. 사업성격과 이행기구	135
나. 세부 추진현황	137
다. 발전방향과 과제	140

VI 결 론 / 142

VII 참고문헌 / 145

표 목차

<표 III-1> 남북협력기금 조성 현황(2006년 12월 현재)	10
<표 III-2> 대북진출기업 지원제도	19
<표 III-3> 남북경협 관련 부처별 민·관 협의체 현황	25
<표 IV-1> 대북지원 분야 및 사업내용	36
<표 IV-2> 부문별 전문가 그룹의 활용	41
<표 IV-3> 시민단체와 민간단체의 구분	51
<표 IV-4> 북한의 1인당 GDP통계	88
<표 IV-5> 2002년 말 현재 북한의 7개군 인구구성 현황	88
<표 V-1> 개성공단사업지원단 조직 및 업무	100
<표 V-2> 시범단지 입주기업	105
<표 V-3> 1차 5만평 입주기업	105
<표 V-4> 개성공단의 북한측 관련 기관	106
<표 V-5> 개성공단 북한 노동인력 구성	109
<표 V-6> 개성공단 관련 북한 법규	112
<표 V-7> 개성공단 사업 관련 남북합의서	114
<표 V-8> 남북교역업체수	124
<표 V-9> 남북경협 관련 지원단체 현황	128

그림 목차

<그림 III-1> 정부내 남북경협 추진 네트워크	24
<그림 IV-1> 남북경협 거버넌스 구조: 기업관점 중심	29
<그림 IV-2> 정부-기업 거버넌스 구조	33
<그림 IV-3> 기업-북한 거버넌스 구조	35
<그림 IV-4> 기업과 정부 간의 남북경협 거버넌스 방향	42
<그림 IV-5> 기업-NGO 거버넌스 구조	44
<그림 IV-6> 남북경협 추진기업 대표기구 역할	46
<그림 IV-7> 인도주의적 대북지원을 위한 구호기구간 포럼	60
<그림 IV-8> 국제행위자들의 대북 네트워크	75
<그림 V-1> 개성공단 거버넌스 체제	98
<그림 V-2> 개성공업지구관리위원회 조직도	104
<그림 V-3> 남북교역 추진기간별 업체분포	126
<그림 V-4> 교역업체당 남북교역금액 현황	126
<그림 V-5> 조직도-남북교류협력지원협회 직제기구	136

I. 서론

2006년에는 북한이 미사일을 발사하고, 핵무기 실험을 단행하는 등 한반도의 긴장을 고조시킴에 따라, 남북관계 및 한반도 정세가 매우 불안한 상태에 있었다. 이러한 상황은 2007년에도 이어져 한반도는 새로운 해를 맞이하면서 매우 우울한 분위기를 보이고 있었다. 그러나 6자 회담에서 2007년 2월 13일에 합의된 북한 핵문제 해결을 위한 초기 조치는 작년과 올해 초의 어두웠던 분위기를 단번에 반전시키는 효과를 보여주었다. 즉, 2·13 합의는 남한과 북한을 포함한 관련국들이 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 방식을 단계적으로 상세하게 적시하고 있기 때문에, 한반도의 상황은 매우 빠르게 긍정적 방향으로 급진전 될 것으로 예상되었다. 또한, 남한과 북한간 경제협력 및 남한의 대북한 지원도 순조롭게 추진될 것으로 예상하였다. 왜냐하면, 2·13 합의는 사실상 회담에 참여하고 있는 6자 모두가 한반도의 긴장상태가 더 이상 지속되어서는 안된다는 공감대를 가지고 있었기 때문이다. 이러한 분위기는 한반도 문제를 분석, 연구하는 각국의 전문가 및 정책결정자들에게 확산되었으며, 특히 남한의 대북한 정책을 결정, 집행하는 통일부는 남북관계의 급속한 진전에 대비하느라 바쁜 모습을 보이게 되었다.

그러나 이러한 긍정적 분위기는 BDA 문제로 인해서 급속히 냉각되었으며, 많은 사람들의 생각보다 장기간 경색된 국면을 유지하게 되었다. 사실상 BDA 문제는 핵문제 해결과정에서 불거진 하나의 우연한 사건이라고 할 수도 있지만, 그 파장이 매우 크게 미쳤기 때문에 북한과의 경제협력을 추진하는 다른 사안에도 시사점을 제공한다. 즉, 미국의 대북한 경제제재 및 미국의 대테러 정책에 의해서, 북한은 국제금융시스템을 정상적으로 사용할 수 없다는 점을 금번 2·13 합의의 이행을 통해서 해결하고자 했던 것이다. 따라서 금번 사안이 대북한 경협 추진에 주는 시사점은 북한이 외부경제체제와의 정상적 거래를 매우 원하고 있다는 점이 중요한 것이다. 부연하면, 북한도 자본주의 세계경제체제하에서 금융시스템이 차지하는 중요성을 심각하게 인식하고 있다는 것이다.

따라서 2007년 전반기에는 2·13 합의 당시의 기대에는 못 미쳤지만, 매우 중요한 새로운 형태의 남북경협이 시동을 걸게 되었다. 그 첫번째 사안은 남한과 북한이 예전에 합의한 남한의 대북한 경공업 원자재 제공과 북한의

광산물 제공에 의한 유무상통 방식의 경제협력의 실질적 추진이다. 이러한 방식의 남북한간 경제협력은 현재까지 시도되었던, 단순교역과 임가공교역을 넘어선 크게 발전된 형태라 할 수 있다. 두번째 사안은 경의선과 동해선에서 실시된 열차 시범운행이다. 경의선은 한반도 서쪽을 관통하는 철도노선으로써, 만주지역을 경유해서 유라시아 대륙으로 진출할 수 있는 교통로를 제공하고 있으며, 동해선은 북한지역을 경유해서 시베리아 횡단철도와 연결되는 것이다. 이러한 차원에서 볼 때, 남북한간에 열차가 정기적으로 운행된다면, 남한의 유라시아 대륙과 격리된 지정학적 불리함이 일시에 해결될 것이다. 세번째 사안은 개성공단 본 단지 1단계 분양이 성공적으로 추진된 점이다. 현재 진행되고 있는 남북경협 사업 중에서 가장 종합적이고, 가장 많은 북한 근로자가 참여하고 있는 개성공단 사업은 꼭 성공해야 할 것이기 때문에, 작년의 어두웠던 한반도 분위기에서는 개성공단의 미래를 장담하기 어려웠던 적도 있었다. 따라서 남한기업들은 개성공단이 성공할 것인가 하는 의구심을 많이 표출하곤 하였던 것이다. 개성공단 분양이 성공적으로 마무리됨으로써, 이러한 작년의 의구심은 더 이상 유효하지 않은 상황이다.

2007년 10월 2~4일간 개최된 정상회담은 “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언”에 합의하였으며, 동 선언은 남한과 북한간에 실시할 경제협력 사업들을 폭넓게 적시하고 있다. 즉, 2007 정상선언은 남한과 북한간 정상이 실리적 자세를 바탕으로 양측이 공동번영하기 위한 실질적 경제협력 사업들에 합의한 것이다. 따라서 향후 남북한간 경제협력은 대규모화되고 본격화될 전망이다. 이에 따른 남북경협의 패러다임 변화는 남북한 경제주체 및 정부와 국제적 사업자들에게도 새로운 개념에 의한 대북한 경제협력 추진을 요구하게 될 것이다.

남한이 북한과 경제협력을 시작하겠다는 의사를 표명한 것이 1988년이기 때문에, 남북한간 경제협력의 역사가 벌써 20여년에 육박하고 있다. 혹자들은 남북경협의 발전속도가 더디다고 얘기하기도 하지만, 필자의 입장에서 보면 남북경협은 꾸준히 지속적으로 발전하고 있는 양상을 보인다는 판단이다. 초기의 단순한 물물교환 형태의 교역에서 출발해서, 남한이 원부자재를 제공하고 북한이 노동력을 제공하는 임가공 형태의 교역을 추진할 때 기업가들은 창의적으로 생각해서 추진한 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때,

금강산 관광사업도 현대의 정주영 회장이 창의적인 아이디어를 가지고 추진해서 성사시킨 것이다. 따라서 금년도 전반부에 추진된 열차 시범운행과 경공업 합의를 이행은 새로운 형태의 남북경협사업을 촉발하는 중요한 사안이며, 향후 우리가 지속적으로 관심을 가지고 추진해야 할 것이다.

본 연구는 2006년도에 실시한 남북경협 거버넌스 실태조사를 바탕으로, 남한과 북한간 경제협력을 추진하는데 있어서 거버넌스를 활성화하는 방안을 마련하고자 한다. 이를 위해서, 제2장에서는 남북한간 경제협력을 위한 환경의 변화 및 거버넌스 활성화와 관련한 개념에 대해서 간략하게 논의하고자 한다. 이어서 제3장에서는 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 정부차원에서 제시하고, 제4장에서는 비정부차원의 활성화 방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 연구는 남북경협 현장에서 직접적으로 북한측과 만나서 대북사업을 영위하는 실무자들 및 정부차원에서 남북경협정책을 입안하는 실무자들과 시민단체에서 대북한 관계를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰를 통해서 이루어졌다는 점을 밝히고자 한다. 제5장에서는 이러한 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 포괄적 파악을 바탕으로 개성공단사업의 운용과정과 대북사업 지원기관 사례연구, 경공업 및 지하자원 개발 관련 합의를 이행과정을 분석하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 앞에서 분석된 활성화 방안을 요약, 정리해서 추후에 추진할 활성화 방향을 제시하고자 한다.

II. 남북경협외 환경변화와 거버넌스 활성화 개념

1. 남북경협외 발전과 환경변화

남북경협은 20여년의 역사 속에서 지속적인 발전을 거듭하고 있는 상황이다. 물론 남한과 북한간 경제협력의 폭과 수준은 남한과 북한이 지리적으로 인접해 있고, 언어적 동질성을 가지고 있다는 일반론적 경제협력 환경의 유리함을 고려해 보면, 매우 낮은 수준에 있는 것도 사실이다. 2007년까지 진행된 남북경협외 역사를 본 연구의 주안점인 거버넌스 개념과 연관해서 살펴보면, 다음과 같은 점을 알 수 있다. 첫째, 남북경협외 초기인 1990년대 초반에는 남한과 북한이 분단 이후 단절되었던 경제교류를 시작함으로써, 남북한 간에 경제적 연결고리를 만들었다는 평가를 할 수 있다. 이 시기의 남북경협외는 단순히 남한이 북한의 생산품을 반입해서 남한 사회에 소개하는 정도였으며, 남북경협외에 종사하는 참여주체들의 수도 매우 제한적이었다. 둘째, 1990년대 중반에는 북한의 여러 가지 내부적 불안정과 자연재해 등으로 인해서 북한이 심각한 경제난에 빠져들었기 때문에 남북경협외를 확대하는데 경제적으로 근본적 장애요인이 있었던 시기라고 볼 수 있다. 더욱이 북한의 잠수정 침투 및 북한 핵문제 등 경제외적 요인으로 인해서 남한과 북한간 경제협력은 침체적 양상을 나타낸 시기였다. 그럼에도 불구하고, 이 시기에 남한이 북한에 원부자재 및 설비를 제공하고, 북한의 노동력을 활용하는 형태의 임가공 방식 경협외가 활성화되었다는 것은 고무적인 일이었다. 이에 따라, 남북경협외를 추진하고자 하는 경제주체들은 수적으로 증대하였으나, 많은 대북 경협외사업자들이 열악한 남북경협외 환경을 극복하지 못하고 남북경협외의 현장에서 멀어져 간 시기이기도 하였다. 셋째, 현대그룹의 정주영 회장이 추진한 금강산 관광사업과 개성공단 사업이 시동을 걸기 시작한 시기를 다음 단계로 볼 수 있다. 물론, 금강산 관광사업에 대한 시도는 1990년대 초반부터 정주영 회장의 의지에 따라 추진되었지만, 1990년대 말에 현실화한 것이었다. 또 다른 의미에서의 대규모 남북 경협외사업은 대북한 경수로 제공사업이다. 이 시기에 추진된 대북한 경수로 제공사업은 순수한 의미의 남북 경협외사업이라고 하기는 어렵겠지만, 금강산 관광사업과 개성공단 조성사업과 함께 남한과 북한이 대규모로 경협외를 추진할 수 있다는

점을 보여주는 일이었다.

본격적 의미에서의 남북경협은 김대중 정부에 진입하면서 남북정상회담의 합의 정신에 따라 남한과 북한이 보다 큰 폭의 경협을 추진하면서부터라고 할 수 있다. 사실상 남북정상회담은 남한과 북한이 상생의 경제협력을 추진하겠다는 의지를 국내외에 천명하였기 때문에, 김대중 정부의 햇볕정책과 함께 남북경협을 확대하는 기초로 작용하였던 것이다. 이에 따라, 그동안 추진되었거나 아이디어 차원에 머물렀던 여러 가지 남북 경협사업이 실천되기 시작했으며, 금강산 관광사업이 본 궤도에 진입하였고, 남북한 간에 철도를 연결하는 사업도 시작되었던 것이다. 그 결과, 노무현 정부는 보다 큰 폭의 남북경협을 시도할 수 있었으며, 2007 남북정상회담에서는 실제적인 사업들에 합의할 수 있었다고 평가할 수 있는 것이다. 따라서 현재 진행 중인 남북 경협사업 및 추후 추진예정인 남북 경협사업들은 과거와 달리 남한과 북한간 대규모적인 경제협력 형태의 사업들이 주종을 이루고 있는 것이다. 예를 들면, 개성공단 사업은 현재에도 남북경협 역사에서 괄목할 만한 성장을 이룩하였지만, 2007년 정상선언에 따라 2단계 및 3단계 사업을 앞당겨서 추진하게 된 것이다. 개성공단 사업은 남한의 중소기업과 대기업인 현대 및 공기업인 토지공사가 함께 협력해서 이끌고 나가고 있다는 점에서 남북경협 추진에 있어서 거버넌스적 요소가 크게 반영된 사업이라 할 수 있다. 한편, 남북경협 역사에서 남한과 북한간 경제교류상 나타난 품목별 변화를 살펴보면, 품목이 매우 다양화하고 있다는 특징이 나타난다. 이와 같은 결과는 남한과 북한에서 남북경협에 참여하는 경제주체들이 매우 큰 폭으로 증가하고 있다는 점을 의미하며, 거버넌스적 요소가 증대하고 있다는 점을 의미한다고 할 수 있다. 한편, 2007년도에 추진되고 있는 사업 중에서 주목할 만한 경협사업은 경공업 원자재 제공과 지하자원 개발사업이다. 이 사업은 남한이 북한에 경공업 원자재를 제공하고, 그 댓가로 북한이 지하자원을 개발해서 상환하는 형태이다. 이 과정에서 남한의 수많은 민간기업들이 자연스럽게 남북경협에 참여하게 되는 효과를 나타내고 있으며, 북한에서도 남북경협에 참여하는 주체들이 늘어나는 현상을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북경협에 참여하는 주체들간 네트워크 형성 현상을 살펴보는 것은 매우 의미있는 일이며, 통일연구원에서는 2006년도에 실태조사를 실시한 바 있다. 그 결과, 본 연구에서는 남북경협에 참여

하고 있는 주체들간 네트워크를 보다 조밀하게 하는 한편, 이들간 네트워크를 활용해서 남북경협을 확대하는 방안을 마련하기 위해 본 연구를 추진하였다.

2. 남북경협과 거버넌스 활성화

남북경협을 둘러싼 거버넌스의 개념은 다양하게 정의할 수 있겠지만, 본 연구에서는 논의의 명료화를 위해서 2006년도에 적용한 개념을 원용하고자 한다. 즉, 남북경협 거버넌스는 기존의 국가간 협상에 의한 조정 방식이 아니라 보다 다양한 행위자들의 참여를 기반으로 각 행위자들 간의 협조와 조정에 의해 목표를 달성해 가는 과정을 총칭하는 개념으로 본다. 남북경협과 관련한 행위자들은 기업 뿐만 아니라 남한정부, NGOs, 국제적 행위자 및 북한 등 다양하게 볼 수 있다. 남북경협을 수행하는 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성 때문에 남북경협은 국제무대에서 일반적으로 이루어지는 경제 교류 및 협력과는 달리 보다 다양한 행위자들 간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀한 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 연구에서는 남북경협의 과정을 남북경협과 관련된 다양한 행위자들이 “특정된 정책목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식”인 거버넌스 과정으로 정의하고자 한다.

이와 같은 남북경협 거버넌스에 대한 정의와 함께 중요한 점은 거버넌스 활성화와 관련한 개념이다. 본 연구는 앞에서 밝힌 바와 같이 2006년도에 수행한 거버넌스 실태조사의 바탕 위에서 추진하는 것이므로, 2007년도에는 남북경협 거버넌스를 활성화하는 방안을 고안해 내는 것이 주된 연구의 목적이라 할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 남북경협 거버넌스의 활성화는 다음과 같은 3가지 차원에서 정의하고자 한다. 첫째, 남북경협 거버넌스의 목적은 바람직한 거버넌스(Good Governance)의 확립이라는 차원으로 개념을 정리하고자 한다. 바람직한 거버넌스란 “거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여, 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직”을 말한다. 유럽위원회가 제시하는 바람직한 거버넌스의 의미는 회원국과 전체 유럽공동체의

공동의 선에 부합하는 통치체제라는 뜻이며, 이에 따라 유럽연합에서는 개방성(openness), 참여성(participation), 책임성(accountability), 효과성(effectiveness), 일관성(consistence)을 바람직한 거버넌스의 원칙으로 제시하고 있다. 개방성은 제도나 기구가 보다 개방적인 방식으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 참여성은 거버넌스 구성 주체들의 참여 증진을 통해 정책을 집행하는 제도나 기구와 정책 결과에 대해 신뢰와 정당성을 확보함을 의미한다. 책임성은 거버넌스를 구성하는 모든 제도나 기구가 각자 한 일에 대해 설명하고 그 결과에 책임을 지는 것을 말한다. 효과성은 제공하는 정책이 확실한 목표 하에 과거의 경험에 기초하며 미래에 대한 영향력을 고려하여 필요한 분야에 시기적절하게 실행됨을 의미한다. 일관성은 복잡한 세계 속에서 일관된 접근을 유지할 수 있는 정치적 리더십과 책임감이 필요함을 의미한다.

즉, 남북경협 거버넌스는 경험의 폭을 확대하는 것도 중요하지만, 북한의 경제를 발전시켜서 북한 주민의 삶의 질을 향상시키는데 목적이 있으며, 동시에 남한 경제의 신동력을 찾는 데 있는 것으로 본다는 것이다. 이를 위해서는 남북경협의 무조건 확대라는 양적인 개념과 함께 질적인 개념도 중요하다. 본 연구를 관통하는 주된 개념인 네트워크 거버넌스의 활성화가 매우 중요하다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 북한 경제의 발전이 주민의 삶의 질 향상은 도외시한 상황에서 추진된다면 바람직하지 않다는 것이다. 북한 경제 발전의 가장 기초적 토대는 북한 주민들이 스스로 노력해서 생산성을 높이는데 있다고 볼 수 있는 바, 남북경협의 추진과정에서 되도록이면 많은 수의 북한 주민들이 참여하도록 하는 동시에 남한에서도 많은 기업가들이 남북경협에 참여하도록 함으로써 북한이 남한의 경제발전 전략에서 기업의 노하우에 이르기까지 많은 점을 배울 수 있는 기회를 주는 것이 중요하다는 것이다.

둘째, 남북경협 거버넌스 활성화의 개념 정립과 관련된 다른 측면은 거버넌스를 어떠한 모습으로 이해하는가 하는 점이다. 본 연구에서는 남북경협 거버넌스의 형태를 주로 네트워크 거버넌스로 이해하고 있다는 점을 앞에서 밝힌 바 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북경협 거버넌스를 활성화하기 위해서는 기존 네트워크 거버넌스 형태에서 필요한 부분이 빠진 것이 무엇인가를 밝히는 것이 중요한 작업이 될 것이다. 이러한 빠진 부분에 대해서는

향후에 네트워크를 결성하도록 하는 방안을 논의하게 될 것이며, 기존의 네트워크상 보다 발전시켜야 할 부분을 적시하는 것도 중요한 연구가 될 것이다. 이러한 네트워크 거버넌스 활성화는 기본적으로 참여주체간 관계를 긴밀화하는 동시에 조밀한 네트워크를 형성하도록 하는 정책방안을 제시하는 것이 중요한 것으로 판단된다.

셋째, 남북경협 거버넌스를 활성화하는 개념과 관련한 마지막 고려사항은 어떠한 수단을 중심으로 추진하는가 하는 문제이다. 앞서서도 논의한 바와 같이, 거버넌스의 개념과 관련한 수많은 논의가 있지만, 남한과 북한간 관계의 특수성을 고려할 때, 남북경협을 운용하는데는 정부의 역할이 크게 작용하는 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 남북경협 거버넌스를 활성화하는 수단이라는 차원에서 정부의 역할을 강조하는 방향으로 방안을 제시하고자 한다. 그럼에도 불구하고, 거버넌스의 속성상 정부가 여타 행위주체들을 강압적 방법으로 이끌고 가는 형태라기보다는 정부는 거버넌스 양식이 남북경협 추진과정에서 보다 많이 반영될 수 있도록 하는 선도자적 역할과 환경을 조성해 주는 역할을 강조하게 될 것이다.

III. 정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

남북경협 거버넌스 활성화 방안을 논의함에 있어 남북경협의 총체적인 네트워크 형성 증진을 중심으로 정부, 기업, NGO 등 거버넌스 구성 주체들의 참여성 증대와 경협 진행과정의 개방성과 일관성 확대 등을 활성화의 방향으로 삼고 논의를 전개하고자 한다.

거버넌스는 다양한 층의 많은 행위자들이 각자의 이해관계에 따라 자기조직화하여 질서를 만들어가는 과정이며, 각 행위자들 간의 정치적 관계가 존재한다. ‘바람직한 거버넌스’를 구성하기 위해서는 행위자들 간의 관계를 능동적으로 조정, 관리하면서 거버넌스 전체의 작동 양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다.

남북경협에서 이러한 관리자의 역할을 수행하는 메타거버넌스의 주체는 우리 정부, 특히 통일부이다. 정부 이외에 남북경협 거버넌스를 구성하는 주요 행위주체로 기업, NGO, 북한, 국제사회 등을 상정할 수 있다. 정부는 이들 주요 주체들의 행위에 대한 메타적 조정기능 수행을 통하여 거버넌스의 실패를 막고, 남북경협의 효과가 극대화되기 위한 조건을 마련해야 한다.

메타거버넌스에서 그 주체인 국가의 메타적 조정기능은 각 단위의 역할과 기능의 재설정 및 이들 간의 연계방식 개발과 지원, 각 단위들에 대한 예산 등 자원의 지원, 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고 추진할 수 있는 정보와 지식 제공, 각 분야에서의 중심 단위들에 역할 부여, 각 단위들의 자기조직화를 위한 제도 지원과 비전 개발, 각 이슈영역간 집합적 피드백 구축 및 학습과정 강화, 각 단위들의 목적과 행위에 일관성 부여, 단위들이 행동할 수 있는 환경 조성, 거버넌스 파트너들에 대한 규제 기능, 각 정책단위들을 묶는 대화의 중심 기능 수행, 정보 취합 및 조정기능, 각 단위들의 분쟁해결 기능, 각 단위들의 세력균형 조정 기능, 각 단위들의 자기인식 조정 및 수정 기능, 거버넌스 실패시 정치적 책임 등이다.

남북경협 거버넌스에서 중심이 되는 전략자원은 예산 등 자원의 지원, 제도화, 정보·지식·비전 제공, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키는 조직력의 네 가지로 볼 수 있으며, 이러한 네 가지 측면에서 정부 특히 통일부와 정부 내 각 부처, 기업, 북한, NGO·전문가·국민, 국제사회 등의 주요 주체들과의 관계 속에서 남북경협 활성화를 위한 방안을 도출한다.

1. 예산 등 자원의 지원

현재 실질적으로 유일한 남북경협 금융지원 창구는 남북협력기금이다. 남북협력기금은 남북한의 교류와 협력을 지원하기 위한 필요 재원을 확보하기 위해 1990년에 제정된 ‘남북협력기금법’에 의거하여 설치되었다. 이 기금의 대부분은 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금이 90% 이상을 차지하고 있으며, 민간 출연금은 0.1%에도 못 미치는 수준이다. 2006년 12월 현재 남북협력기금 조성 현황과 재원별 비율은 다음 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 남북협력기금 조성 현황(2006년 12월 현재)

분 야	금액(억원)	비율(%)
정부출연금	32,464	43.87
민간출연금	23	0.03
공공자금관리기금 예수금	37,527	50.71
기금운용수익	3,771	5.10
기타 수익금	211	0.28
합 계	73,996	100.00

남북협력기금은 주민왕래지원자금, 문화·학술·체육협력 지원자금, 민족공동체 회복지원 자금 등의 무상지원과, 교역·위탁가공 반출자금, 교역대상 물품 반입자금, 경제협력사업자금 등에 대한 대출, 남북교역 및 남북경제협력으로 인한 손실 보조, 식량과 경의선·동해선 철도사업 자재장비 제공, 경수로 사업 등의 차관 사업 등에 지출되어 왔다.

그러나 남북 경협사업에 참가하는 기업의 입장에서 볼 때 남북협력기금을 통한 예산 지원은 충분하지 못하다. 정부는 대북진출기업에 대해 남북협력기금을 활용하여 금융지원 및 손실보조제도를 시행하고 있다. 2004년 9월부터 개성공단 시범단지 내 공장건축비에 대한 남북협력기금 대출 및 손실보조제도를 실시하고 있다. 남북협력기금 대출시 50%의 후취담보를 인정하고 비상위험 발생시 20억원 범위 내에서 손실금의 90%를 보조하도록 하였다. 2004년 말 건축비 증가분을 고려하여 후취담보가액을 증액하였다. 또한 2005년 2월 남북협력기금 관리규정 및 지침을 개정, 지원대상, 방법 및

북한 소재 투자자산의 정규담보 인정 등 남북경협 금융지원 활성화 조치를 취하였다. 그러나 남북협력기금을 통한 대북 투자기업에 대한 자금 대출과 손실보조제도는 개성공단지역에서 경제협력사업을 시행하는 중소기업에 한정되어 운영되고 있으므로 이를 북한 내 다른 지역에 진출한 기업에도 확대할 필요가 있다. 더구나 개성공단 개발이 본격화되면 제한된 남북협력기금만으로는 진출기업을 모두 지원할 수 없을 것이다.¹

따라서 남북협력기금을 대폭 확충하는 방안을 고려하여야 한다. 남북협력기금의 재원을 확충하는 방법으로는 우선적인 것이 정부출연금을 확대하는 것이다. 2007년 남북협력기금 운용계획에서 정부출연금은 5천억원이다. 현재 남북관계의 발전과 남북경협 확대 추세를 고려하면, 이를 최소한 일반회계 예산규모의 1~2% 수준으로 끌어올려야 한다는 주장이 지배적이다. 이는 2006년 일반회계 예산규모가 144조 8천억원임을 감안하면, 현재의 3~6배 수준의 규모가 된다. 그러나 예산의 몇 %를 할당하느냐가 중요한 것이 아니라 남북협력기금 활용의 장기적 전략과 계획에 입각하여 필요한 예산 규모를 추정하고, 국민적 합의를 통해 기금 조성의 확대에 대한 공감대를 이루어내는 것이 중요하다.

남북협력기금 확충을 위한 정부의 직접적인 재원 조달을 확대할 뿐만 아니라 재원조달 방안을 다양화하여야 한다. 재원조달 방안은 크게 국내 조달과 국외 조달로 구분할 수 있다. 국내 조달로는 남북협력기금, 민간기업 투자, 상업차관 등이 있으며, 국외 조달 방안으로는 외국지원, 국제금융기구 자금, 국제상업자금 등이 있다.

우선 국내적으로 공공기금들로부터의 출연을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 현재도 공공자금관리기금으로부터의 출연이 50% 이상의 큰 비중을 차지하고 있지만 그 규모를 확대하기 위해서 남북경협 및 대북사업과 관련이 있는 각종 기금으로부터 대북사업과 관련된 것은 남북협력기금으로 일원화하여 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 국민체육진흥기금, 대외경제협력기금, 문화예술진흥기금, 방송발전기금, 정보통신진흥기금 등에서 대북지원과 관련된 사업을 남북협력기금의 사업으로 전환하여 사업을 추진하는 것을 고려할 필요가 있다.²

¹ 최수영, “남북경협의 성공조건,” (제2기 남북경협실천아카데미 교육자료, 2006).

이밖에도 대외경제협력기금과 해외시장 개척자금, 중소기업 구조개선자금과 경영안정지원자금 등을 활용할 수 있겠으나, 대외경제협력기금은 개도국을 대상으로 하고 있기 때문에 북한 당국이 경제 개발에 필요한 자금지원을 우리 정부에 요청해야 하고, 우리 정부가 북한을 개도국으로 인정할 것인지 여부에 대한 결정과 남북 당국간 대외경제협력기금 차관협정 체결 및 관련법 개정이 필요하다.³

통일을 위한 목적세 도입, 남북경협을 통한 수익의 일부분을 통일진흥기금으로 출연받는 방법, 국공채나 통일복권 발행 등도 고려할 수 있다. 경협 지원을 비롯한 통일관련 사업 진흥을 위한 목적세를 신설하기 위해서는 특별법 제정이 필요하고 국민의 동의 창출과 정치권 합의가 필요하다. 이는 남북경협 활성화가 한반도의 평화정착에 핵심적인 요소라는 점을 국민들에게 인식시키는 과정을 전제로 고려할 수 있는 유용한 방안이다.

남북 경협사업 참가 기업이 받는 조세감면 등의 혜택으로 인한 이익의 일부를 기금으로 출연받는 방법도 생각해 볼 수 있다. 해외건설진흥기금의 경우에는 해외 건설 공사 수주 이익에 대한 조세 특례 인정으로 이익의 일부를 출연하고 있다. 아직까지는 남북 경협사업에 참가하는 사업자들이 큰 이윤을 남기지 못하고 있어 현재로서는 효과적인 방안이 될 수 없겠지만, 남북경협이 더욱 활성화되어 이에 참가하는 사업자들이 큰 이윤을 창출할 경우에 이러한 방법은 중요한 재원조달 방법으로 활용될 수 있을 것이다.

국공채 발행이나 복권 발행도 한 방안으로 제시되고 있다. 국공채 발행은 대규모 자금 조달이 용이하나 국공채 잔액 누적에 따른 재정적자를 초래하며 통일비용을 궁극적으로 차세대에게 부담시킨다는 문제를 가지고 있다. 복권 발행은 남북협력기금법상 근거를 마련하면 복권 발행에 따른 이익금의 적립이 가능하며 현행 발행복권 수익금의 일부를 통일기금으로 활용할 수도 있으나, 사행심 조장 등의 부작용이 발생할 수 있다.⁴

남북관계가 안정화되고 남북경협이 심화됨에 따라 국내 재원조달 확대뿐만 아니라 국제적 차원의 재원조달도 적극적으로 모색해 볼만하다. 특히

2- 양문수 외, 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 203.

3- 홍순직, “남북경협의 현황과 과제,” (국회통일외교통상위원회 간담회 자료집, 2004), p. 11.

4- 위의 글, pp. 10-11.

2·13합의구도 이행에 따라 북핵문제가 순조롭게 해결되고 한반도 평화정착 프로세스가 진행될 경우 사회간접자본 등 북한의 인프라 확충 과정에서 국제기구와 다자협력체 및 해외의 민간투자를 유입하는 방안을 구체적으로 검토하여야 할 것이다.

현재 국제적 차원의 재원조달 방안으로 IMF, World Bank, ADB 등 기존의 국제기구를 이용하는 방안과 새로운 국제기구를 창설하는 방안이 제시되고 있다.⁵ 국제금융기구로부터 자금을 유치하는 것은 민간자금 유입의 물꼬를 트는 역할을 하기 때문에 매우 중요하다. 그러나 기존의 국제기구를 이용하여 북한에 대한 자금지원을 획득하는데에는 북한이 현재 국제금융기구에 가입되어 있지 않은 점 등의 난점이 존재한다. 향후 북한 측과의 협의를 통해 국제기구 가입을 유도하는 것이 정부의 과제가 될 것이다. 가입 후에도 국제기구로부터 양허성 자금이나 기술적 자금을 활용할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

기존의 국제금융기구와 별도로 새로운 역내 국제금융기구 설립을 통해 북한을 지원하는 방안도 논의되고 있다. 예를 들어 동북아개발은행 설립에 관한 논의가 있다. 동북아개발은행을 설립함으로써 북한개발협력에 있어 한국의 경제적 부담을 완화시키고 궁극적으로는 동북아 경제통합을 위한 다국간 협력을 강화한다는 것이다. 이밖에도 동북아개발협력체와 같이 보다 느슨한 협의체 수준에 의한 프로젝트 투자의 형태로 재원을 확충하는 방안도 논의되고 있다.

이러한 다양한 방안 중 어떠한 방안을 통해 기금을 확충하는가는 이에 대한 국민적 공감대의 형성 정도와 남북경협이 발전 양상에 따라 달라질 수 있을 것이다. 기금 확충 방안에 대한 논의와 병행하여 기금의 성격과 수혜자, 적정 규모 등에 관하여 관련 거버넌스 주요 주체들과 시민사회의 논의와 공감대 형성이 이루어져야 할 것이며, 특히 정계의 초당적 협력이 뒷받침될 때 경협사업의 일관성과 효과성이 보장될 수 있을 것이다.

5. 양문수 외, 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』, p. 204.

2. 제도화

남북경협을 일관성과 효과성 향상을 위해 특히 중요한 과제는 정치정세에 따라 부정적인 영향을 받지 않고 경협이 지속적으로 이루어질 수 있도록 국내 법·제도적 장치를 구축하는 것이다. 경협을 제도적 기반 구축은 남북한간 거래비용을 줄이기 위한 장치와 제도, 기구를 구축하여 경협을 제반 비용을 감소시킴으로써 경협 사업자들이 보다 적은 비용으로 목표했던 성과를 낼 수 있도록 한다.

그간 법·제도적 지원장치의 미비는 경협 활성화의 주요한 제약요인으로 작용해왔다. 현재 남북 간의 일반교역은 직교역 체제 미비로 인해 중개상을 통한 간접교역 위주로 추진됨에 따라 추가적인 비용이 발생하고 있다. 통행, 통신 제약에 따른 의사소통 문제로 계약 불이행 등 분쟁 발생의 가능성이 높다. 위탁가공교역에서는 기업인의 북한 내 통행편의 및 신변보장들이 이루어지지 않고 있으며, 작업지시 및 품질관리를 위한 기술자의 방북과 통신 수단도 제약되고 있다. 남북간 물동량 부족, 북한항의 수속 지연과 하역설비 미비에 따른 체선기간 연장 등으로 교역시 과도한 물류비용이 발생하고 있다.⁶

2004년 남북경협을 추진하고 있는 30여개 기업에 대한 조사결과에 따르면 대북사업을 하는 기업들은 남북한이 발표한 4대 경협합의서의 후속조치로서 통행 및 통신 합의서 채택과 시행을 가장 시급한 과제로 설정하고 있다.⁷ 설문조사 결과를 보면 가장 시급한 4개 경협합의서 후속조치로 56.6%가 통행 및 통신합의서 채택, 20.0%가 교역 및 투자 손실보전책 강구, 13.3%가 대북 투자자산 담보인정을 꼽고 있다. 한편 대북 사업이 성공하기 위해 북한의 파트너가 가장 먼저 해결해 주어야 할 조치로 70%가 남한 사업자의 자유로운 방문보장을 들고 있다.

정상회담 이후 남북경제협력추진위원회 설치와 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제에 관한 합의서 등 4대 경협합의서가 채택됨으로써 남북경협의 제도적 수준이 높아졌다. 그러나 남북경제협력추진위원

6- 최수영, “남북경협의 성공조건.”

7- 김영운, 『북한 경제와 남북 경협: 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 81.

회의 상설조직화와 4대 합의서의 실질적 발효를 위한 공동기구 구성 등의 후속과제가 여전히 남아있다.

경협 활성화를 위해 우선적으로 개선해야 할 제도는 통행, 통상, 통관의 제도적 보장, 남북간 금융시스템 보완, 상사분쟁해결절차 보완 등이며, 이러한 문제들은 정부가 북한 당국과의 협상을 통하여 주도적으로 해결해나가야 할 것이다.

남북경협 사업체의 가장 큰 애로사항이자 경협의 효율성을 저하시키는 요인 중 하나는 물류 문제일 것이다. 남북한 철도·도로 연결과 이를 통한 물자 수송의 실현은 물류비용 감소와 효율성 개선을 위한 관건이 된다. 경의선 및 동해선 연결공사 착공식이 2002년 9월 남북한 공동으로 거행된 이후 철도시험운행이 계속 지연되어오다가 2007년 5월에 최초의 시험운행이 이루어졌다. 도로의 경우 경의선, 동해선 모두 연결구간 공사가 2004년 11월말 완료되어 인원, 물자, 차량의 왕래가 이루어지고 있다. 이를 통한 물류 운송의 점진적인 확대와 함께 북한 내 도로망과 기간 철도망 시설 보완을 통해 남북간 연결교통망을 확충해야 할 것이다. 이는 또한 중장기적으로는 시베리아횡단철도, 중국횡단철도 등 동북아시아와의 연결을 고려하여 추진되어야 한다.

개성공단의 경우 정부는 경쟁력 강화를 위해 육로 통행, 통관 절차의 간소화를 역점 과제로 추진하고 있다. 2006년부터 RFID 시스템을 도입하여 인원, 차량, 주요 물자에 대한 효율적인 관리시스템을 구축하였으며, 통행 절차도 간소화하였다. 향후 북한 지역에도 이러한 시스템을 도입하여 남북출입시스템을 연계함으로써 인원, 차량, 물자에 대한 출입심사 및 추적관리를 효율화하여야 할 것이다.

또한 본격적인 육로 통행수요에 대비하여 ‘철도·도로 통행의 군사적 보장 합의서’를 체결하여 육로통행을 위한 제도적 장치를 마련하고 남북물류창고 및 철도·항만·공항을 연계한 물류고도화 사업을 추진하여야 한다. 통행협정 등을 통한 인적 교류의 제도화와 입국 및 체류자에 대한 신변안전보장 조치, 남북 당사자간 교역의 직접계약체결을 위한 협의창구 설치, 남북한 간의 우편 통신 연결도 조속히 해결되어야 하는 과제이다. 경협사업 진행을 위한 자유로운 방북과 통행이 당장 이루어지기 어렵다면 적어도 경제활동의 협상창구를 상시적으로 확보할 수 있는 통로를 조속히 갖추어야 할 것이

다. 개성공단내 경협사무소 설치는 이 일환으로 볼 수 있다. 직접적인 통신과 자유로운 통행이 불가능함으로 인해 막대한 추가 비용이 소요되고 있다는 점을 볼 때, 이와 같은 정부 차원의 제도적 장치 마련은 경협 효율성과 참여성 제고로 직결될 것이다.

남북한은 서로 다른 경제제도와 상거래 규정을 가지고 있기 때문에 남북경협 추진 과정에서 크고 작은 분쟁이 발생한다. 납기지연, 제품불량과 같은 계약 불이행으로 인한 분쟁은 남북경협의 재산성을 악화시키는 요인이 된다. 2003년 체결한 남북 4대 경협합의서에서는 6·15남북공동선언에 따라 진행되는 남북간의 경제교류협력의 성격을 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부거래임을 확인하고 있으며, 민족내부거래를 바탕으로 한 경제교류협력 과정에서 발생하는 상사분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위해 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’를 채택하여 발효하고 있다. 이 합의서에서는 남북경협 과정에서 생기는 상사분쟁의 해결은 당사자간의 협의의 방법으로 해결할 것을 원칙으로 하면서, 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재로 해결한다고 하고 있다. 남과 북은 이의 해결을 위한 남북상사중재위원회를 구성하고 그 기능 중 중재기능으로 남과 북의 당사자 사이에 경협과정에서 생기는 상사분쟁의 중재·조정기능, 일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에 경협과정에서 생기는 상사분쟁의 중재·조정기능, 상대방의 투자자와 일방 사이에 발생하는 투자분쟁의 중재·조정기능을 담당하도록 합의하였다.

분쟁해결절차의 제도화는 경협의 일관성을 확보한다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 ‘남북사이의 상사분쟁해결의 절차에 관한 합의서’를 남북간 물적교류에 적용할 경우 중재판정의 준거법으로 정한 ‘당사자가 합의한 법령’은 남북거래당사자가 거래를 위해 체결한 계약서를 지칭하는 것이 아니라 당사자 간에 분쟁이 발생한 경우 이를 남한법에 따르느냐 또는 북한법에 따르느냐를 합의한 것을 의미하는 것으로 해석되기 때문에 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 지적도 있다. 민족내부거래시 발생하는 법률분쟁에 대해서 남북은 상호 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 결정하는 법으로 가칭 ‘남북준국제사법’을 새롭게 체결할 필요성이 있다는 주장이다.⁸

4대 경협합의서 중 청산결제합의서는 남과 북이 거래상품의 대금과 이에

동반하는 대금결제 방법으로 청산결제를 적용토록 합의한 것이다. 청산결제는 북한과 같이 경화 확보가 미흡하여 경협규모가 확대되는데 장애가 있는 경우에는 규모를 확대하는데는 효과가 있지만 거래규모가 커질 경우에는 오히려 불편하다는 점이 지적되고 있다. 따라서 경협 초기 단계에서는 청산결제가 대금결제에 따른 금전적 및 시간적 비용이 줄어들고 대금회수가 안정적으로 보장된다는 점에서 효율적이지만 거래규모가 확대되었을 때에는 환결제가 바람직한 것이다.⁹ 각 방식의 장단점을 고려하여 경협의 확대발전에 따라 결제방식을 유연하게 조정해나가야 할 것이다.

또한 개성공단 등의 지역에 질병감시체계를 구축하고, 남한 측에서 시행하는 환경영향평가에 준하는 환경보호계획을 마련, 시행하여야 한다. 환경영향평가법 제4조 1항은 환경영향평가를 실시해야 하는 대상사업을 열거하고 있는데, 대상사업은 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지 개발, 항만 건설, 도로 건설, 수자원 개발, 철도 건설, 공항 건설, 하천 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물 처리시설 및 분뇨 처리시설의 설치, 기타 환경에 영향을 미치는 대통령령이 정하는 사업 등이다. 따라서 법 규정대로 해석한다면 경의선 철도·도로 연결사업과 개성공단사업 모두 환경영향평가 대상사업이다. 개성공단의 경우 공단 조성과 운영 단계별 ‘환경영향 저감방안’과 대기 및 수질오염물질 등 오명매체별 ‘환경기준과 배출허용기준’ 등을 포함한 ‘개성공업지구 공장구역 1단계조성사업 환경보호계획’을 2005년 12월 15일 남북이 합의하고 관리 중에 있다. 기타 남북 경협사업에 있어서도 국내의 환경영향평가 기준을 적용하고 이에 대한 각 기업들의 책임성을 제고하는 것이 장기적인 남북한 경제통합을 고려할 때 바람직하다.

그밖에 남북경협 발전 추세에 따라 우리 기업의 남북경협 관련 규제를 지속적으로 완화해나가는 것이 바람직하다는 점이 제기되고 있다. 예를 들어 경제협력사업자와 경제협력사업 승인의 일원화가 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 현행 남북교류협력에 관한 법률은 남북 경협사업을 시행하

8- 지봉도, “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구,” 『통일정책연구』, 제14권 2호 (2005), pp. 115-118.

9- 서동만·남성욱, “남북경제협력의 제도화,” 운영관·박선원 엮음, 『북한의 체제전망과 남북경협』 (서울: 한울아카데미, 2003), p. 258.

기 위해서는 협력사업자 승인을 받은 후 구체적인 협력사업 시행시 다시 협력사업 승인을 받도록 규정하고 있으나 유효성이 없다는 것이다. 협력사업자 승인은 특정 협력사업을 시행하려는 기업에 주어지는 것이므로 협력사업자 승인 신청시에도 협력사업의 목적과 내용에 대해서 구체적인 자료를 제출해야 하기 때문에 절차의 중복성이 존재한다는 지적이다. 반출입 승인권의 위임, 대북반입 물품에 대한 세관검사의 완화, 반출입 승인 대상품목의 축소 등에 대한 관련 규제의 완화 필요성도 제기되고 있다. 이러한 지적들에 대해서는 주장의 타당성을 면밀히 검토하여 경험의 효과성을 제고하되 경험 주체들의 책임성을 방기하지 않는 범위에서 이를 보완해나가야 할 것이다.

3. 정보·지식·비전 제공

경협사업을 추진하는 기업에 있어 성패를 좌우하는 핵심 관건은 경협사업 추진 과정과 사업파트너에 대한 정보 및 교섭력 보유 여부이다. 계획 단계에서부터 사업 분야에 대한 전문성을 가지고 얼마나 정확한 정보를 수집, 분석하였는가, 얼마나 믿을 만한 북한의 사업 파트너와 관계를 구축하고 사업 수행에 필요한 정보를 필요한 시점에서 제공했는가, 북한의 경제·산업·기업 구조에 대한 지식과 경협사업에서 북한의 사업 관행에 대한 지식을 갖고 있으며, 발생할 수 있는 문제에 대해 예측하고 이에 대한 대비책을 강구하고 있는가, 사업 과정에서 난관에 봉착했을 때 이를 극복하기 위한 지원의 자원을 얼마나 확보하고 있는가 등이 중요하다.

그러나 대부분 중소기업이 주를 이루고 있는 남북경협 사업체들이 이러한 정보와 지식을 자체적으로 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 통일부를 비롯한 정부 부처는 산하의 각종 기관을 창구로 활용하여 남북경협 진출 업체들에게 경협 사업 수행에 필요한 각종 정보와 지식을 제공하는 중심이 되어야 한다.

현재 대북진출기업을 지원하는 기관으로 한국수출입은행, 중소기업진흥공단, 한국무역협회, 대한무역투자진흥공사, 기협중앙회, 한국산업은행, 전략물자무역정보센터 등이 있으며, 각 기관이 제공하는 지원의 내용은 <표 III-2>와 같다.¹⁰

<표 III-2> 대북진출기업 지원제도

지원 기관	지원 내용
한국수출입은행	<ul style="list-style-type: none"> - 남북협력기금 수탁은행: 지원자금 집행 - 남북청산결제 지정 담당은행
중소기업진흥공단	<ul style="list-style-type: none"> - 투자환경, 경험절차제도 등에 대한 상담 및 정보제공, 시책설명회 개최 - 대북사업제안, 협력선 물색 및 계약, 협상지원 - 자금, 경영, 기술 현지지도, 판로지원 - 중소기업남북경협교류회 운영 및 경험소식지 등 각종 간행물 제공
한국무역협회	<ul style="list-style-type: none"> - 교육 종합정보서비스 제공, 조사연구, 설명회 개최 - 남북교역 및 투자 상담 - 남북교역투자협의회 운영
대한무역투자진흥공사	<ul style="list-style-type: none"> - 북한경제정보 수집, 조사연구, 북한경제정보센터 운영 - 거래선 알선 및 위탁가공교역 상담회
기협중앙회	<ul style="list-style-type: none"> - 정보제공: 사업설명회 및 사절단 파견 - 남북경협 상담 및 협력선 알선 연계 - 민간경제교류협의회 운영
한국산업은행	<ul style="list-style-type: none"> - 북한진출기업에 대한 자금지원 및 연구조사 - 북한경제전문가100인포럼 운영
전략물자무역정보센터	<ul style="list-style-type: none"> - 전략물자 해당여부 판정 - 전략물자 수출입 컨설팅 및 교육

정부는 남북경협 수행과 관련된 전반적인 정보를 제공할 수는 있겠으나 구체적인 사업 분야별로 각 사업자에게 실제 사업 수행에 필요한 구체적인 정보를 제공하는데는 한계가 있다. 이러한 정보는 경우에 따라서는 개별 기업의 사업 노하우에 해당하는 것으로 전면적인 공개가 쉽지 않다. 남북 경협사업은 국내에서의 일반적인 사업에 비해 정보의 양 자체가 많지 않고 정보의 소통이 제한적이어서, 이러한 요소가 남북 경협사업을 시작하고자 하는 사업자에게 장애요인이 된다.

선행연구에 따르면 대북사업 추진 업체들은 통일부가 정치군사적 관계 개선, 북한의 변화를 포함해서 각종 이벤트성 사회문화협력사업에는 상당

10-동명환, “기업의 대북진출 전략,” (제2기 남북경협실천아카데미 교육자료, 2006).

히 적극적이지만 대북협력사업의 주체인 기업에 대해서는 비적극적이며 인색하다고 본다. 개성공단 건설에 자금을 집중하여 추진하는 것도 중요하지만, 개성공단에 들어가지 않고 더 어려운 환경에서 대북사업을 하는 기업도 지원해주기를 원하고 있다. 경협사업을 위해 통일부 담당자와 얼굴을 익히고 사업의 시작과 경과, 문제점을 논의해서 의사소통이 될 만하면 정부 부서의 담당자가 바뀌는 바람에 내실있는 대북사업 추진을 위한 정부와 기업간의 신뢰가 쌓여지지 않는다는 것도 불만의 요소이다.¹¹

정부는 대북 경협사업체의 대정부 인식을 개선하고 이들의 남북 경협사업을 활성화하기 위해 경협사업체에 대한 일대일의 정보제공과 직접적인 의사소통을 강화하는 방식보다는, 거버넌스 체계내의 다양한 행위자들이 서로 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 ‘네트워크 거버넌스’ 형태의 지원 및 의사소통 체계를 구축하는 것이 효율적이다. 경협의 경험을 축적하고 있는 개별 기업이나 지원기관은 거버넌스의 각 노드들이 연결되는 ‘허브’라 불리는 핵심 행위자의 기능을 수행하고, 이를 중심으로 연결망을 구성하고 이러한 핵심 행위자의 지원 활동을 활성화하는 방식으로 관련 정보 및 지식의 소통 체계를 형성할 수 있을 것이다. 특정한 특성을 공유하는 클러스터들에 대해 지원기관이나 창구를 특성화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 경협사업에 관심이 있는 기업 경영인을 대상으로 각종 교육과 지식을 제공하는 교육지원센터를 설립하여 운영하는 것도 고려할 수 있다. 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립하여 남북경협에 필요한 정보 제공, 상담, 기획, 기업 간 과다경쟁 및 중복투자 조정, 사업 자금 알선, 남북간 이해조정, 분쟁처리 등을 담당하도록 하는 방안¹²도 제시되고 있다.

남북경협에 직접적으로 참가하는 사업주체 뿐만 아니라 일반 국민과 시민사회 속에서 남북경협과 관련된 국민적 합의 기반을 구축하는 일도 중요하다. 특히 개별 기업 차원에서 추진되는 남북경협과 달리 정부 차원의 대규모 경협은 반드시 국민적 공감대를 기초로 하여 추진되어야 한다. 북핵문제가 해결되고 남북간의 경제통합이 심화되어 가는 단계에서는 북한의 경제

¹¹ 김영운, “남북경협의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약요소인가?,” pp. 86-87.

¹² 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』 (서울: 통일연구원, 2002) 참조.

복구와 개발협력 진행을 위한 대규모의 지원 및 투자가 필수적이다.

1990년대 중반 이후 인도적 차원의 대북지원은 남한 사회 내에서 남남 갈등을 촉발시키는 주요한 계기가 되었고, 십여년이 지난 지금까지도 지원의 투명성 문제나 정치적 쟁점과의 연계 문제를 둘러싸고 완전한 합의가 이루어지지 않고 있다. 이점을 볼 때, 국민적 합의가 선행되지 않은 상태에서 북한의 인프라에 대한 투자 등 대규모 개발협력이 진행된다면, 이는 우리 사회 내의 격심한 갈등을 양상하게 될 것이다. 따라서 남북경협이 보다 본격화되기 이전에 경협의 필요성과 의의를 국민에게 정확히 알리고, 경협의 발전방향과 정책적 대안에 대한 범국민적인 논의를 거치는 자세가 필요하다.

이를 위해 전문가 집단 내에서 관련 쟁점에 관한 논의를 심화시키고 합리적인 담론을 생산하여 국민들에게 제공함으로써 국민들의 관심도와 이해를 제고하여야 한다. 시민 사회 또한 관련 정책이 국민들의 적극적인 참여와 사회적 합의과정을 통해 생산될 수 있도록 논의의 장을 적극적으로 창출하여야 한다. NGO는 경협에 관한 국민적 논의 활성화와 합의 창출에서 주도적 역할을 담당하여야 할 것이다. 이는 특히 경협거버넌스의 참여성과 개방성을 향상시키는데 있어 핵심적인 과제이다.

아울러 대규모의 경협 인프라 구축 차원에서 북한의 사회간접자본 구축을 위한 대규모의 자본 투자나 남북협력기금 확충이 필요한 경우를 대비하여 정당간 협의 및 국회 심의 절차를 제도화할 필요가 있다. 정치권에서 초당적 협력구조를 만들어내는 것 또한 남북경협을 발전시키기 위해 필요한 요소이다.

또한 남북경협의 비전 제시라는 차원에서 남북경협의 장기적인 청사진을 마련하고 경협의 주요 주체를 비롯한 국민들에게 제시하여야 한다. 이는 남북관계발전법에 따른 남북관계발전계획의 틀 내에서 제시될 수 있을 것이며, 이 계획을 논의하고 확정하는 과정 자체를 경협을 비롯한 남북관계발전 전략 전반에 관한 국민적 합의 형성의 계기로 삼을 필요가 있다.

현재 남북경협에 대해서 중장기적 전략에 의한 체계적 접근이 부재하며, 정부가 주도하거나 주요한 역할을 하는 경제협력 사업의 경우 사전 검토가 부족한 것이 문제점으로 지적되고 있다. 남북경협에 대한 중장기 전략에 입각한 우선순위나 자금조달 계획 등이 충분히 고려되지 않은 채 협력사업

의 단순 나열 형태로 남북경협 중장기 계획이 수립되었다는 비판도 제기되고 있다.¹³

단기적으로는 경협 사업체의 입장에서는 남북경협의 청사진이 있어야만 어떤 분야의 대북사업에 진출할 것인지를 결정할 수 있을 것이다. 장기적으로는 남북경협의 내용을 나열하는 것이 아니라 선택과 집중에 입각한 우선 순위와 전략을 제시하는 것이 되어야 하며, 남북경협의 청사진이 궁극적으로는 남북경제공동체 형성과 연계되도록 하여야 한다. 향후 남북경협은 북한경제의 재건에 기여하면서 남북한 경제공동체를 발전시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 이는 남한 내의 경협 거버넌스의 주요 구성주체들의 요구와 능력을 고려할 뿐만 아니라 북한의 요구 또한 적절히 수용하는 방향에서 계획되어야 한다. 지난 2·13합의와 제2차 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축이 가시화되고 있는 시점에서 남북한 통일과정을 염두에 둔 중장기적인 남북경협 전략 수립은 시급한 과제이다.

4. 네트워크 형성 및 조직력

남북경협 거버넌스를 구성하는 주요 행위주체로 정부, 경협 기업, NGO·전문가·국민, 북한, 국제사회를 들 수 있다. 지금까지 경협 초기 단계에서는 정부가 경협의 전망과 방향성을 제시하고, 정보와 자원을 거의 독점적으로 보유, 관리하면서 기업과 시민사회 등 국내의 주요 행위주체를 관리하고 통제하는 주도적 역할을 담당해왔다.

남북경협 사업에 대한 이러한 정부의 주도적 역할에 대해서는 다양한 입장이 존재한다. 특히 개성공단이나 금강산 관광 사업 등 민간 사업자가 추진하는 사업에서 정부의 역할에 대한 견해차가 존재한다. 이들 사업이 남북경협이나 남북한 관계에 미치는 영향, 실질적으로 정부 자금이 투입된다는 점 등을 감안할 때 정부의 적극적인 역할이 필요하다는 견해와, 민간사업에 정부가 깊숙이 개입하여 마치 정부 주도 사업인 것 같은 착각을 불러일으키며, 이들 사업에 문제가 생겼을 때 남북관계 전반에 영향을 미치는 좋지 않은 파급효과가 발생할 가능성이 크기 때문에 민간기업이 추진하는 사업

¹³ 이석기, “남북경협 15년의 평가와 전망,” 『남북경협의 과거·현재·미래』 (경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지엄, 2006), p. 36.

에 대한 정부의 역할을 명확하게 정의하고 그 범위 내에서 역할을 수행하는 것이 필요하다는 입장이 대비되고 있다.¹⁴ 이러한 논의에 대해서는 경협이 발전 정도와 사업 부문의 특성을 고려하여 판단해야 할 것이다.

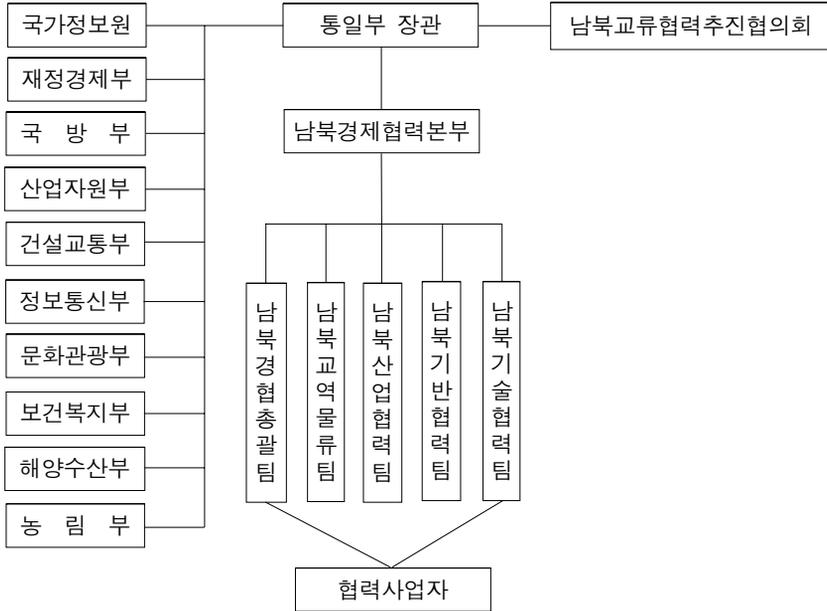
현재는 경협 초기 단계와는 다른 양상이 전개되고 있다. 경협이 양적으로 팽창하였을 뿐만 아니라, 남북 철도·도로 연결공사, 개성공단 건설, 금강산 관광 등 3개 경협사업이 본궤도에 진입하고 안정적 추진 기반이 마련되었고, 남북경제협력추진위원회 제10차, 11차 회의에서 남북이 신경협사업에 합의함으로써 남북경협의 새로운 분야가 개척되었다. 남북경제협력과 한반도평화정착이 상호 긍정적인 영향을 주고받는 평화와 경제의 선순환 구조가 형성되는 단계에 들어선 것이다. 경협에 관여하는 주체들도 더욱 확대되어 가고 있다.

이러한 상황에서 남북경협 거버넌스에서 정부의 역할은 새롭게 조정되어야 할 것이다. 정부는 이들 전체 행위자들 간의 관계를 조정, 관리하면서 거버넌스 전체의 작동을 총체적으로 관리하는 효과적인 관리자, 촉진자의 역할을 담당해야 한다. 현재 정부 내의 남북경협 추진 네트워크는 다음의 <그림 III-1>과 같이 구성되어 있다.¹⁵ 정부 내에서도 특히 통일부는 재정경제부, 산업자원부 등 정부 내의 여타 경협 관련 부서의 역할을 조정, 매개하는 거버넌스의 중심 기능을 수행하여야 할 것이다.

¹⁴ 위의 글, pp. 40-41.

¹⁵ 정부 내 각 부처의 남북경협 네트워크와 준정부기관의 관련 업무에 관해서는 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006) 참조.

<그림 III-1> 정부내 남북경협 추진 네트워크



일각에서는 통일부 이외의 정부 부처 특히 경제부처의 참여 범위 확대 여부 및 컨트롤 타워의 필요성을 제기하고 있다. 이는 통일부와 기타 부처와의 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다.¹⁶ 현재는 통일부가 민간과 정부간, 정부 내 각 부처간의 조정자, 기획자의 역할을 담당하고 있지만, 경협 관련 업무가 보다 다양화, 전문화되면 이러한 기능을 보다 원활하게 수행하기 위해 정부 내의 별도의 협의체 설치도 고려해야 할 것이다.

또한 현재 구성되어 있는 각 부처별 남북경협 관련 협의체의 기능 및 역할관계를 체계적으로 재조정할 필요가 있다. 남북경협 관련 부처별 민·관 협의체 현황은 다음의 <표 III-3>과 같다. 남북경협 관련 정책개발, 민·관간 역할조정 등을 이유로 부처별로 협의회·위원회 형식의 각종 민·관협의체를 설치·운영중이나, 협의체 상호간에 일부 기능 및 역할이 중복되어 있으며 남북교류협력추진협의회 등 공식기구와의 연계도 확립되어 있지 못한 실정

¹⁶ 양문수, “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제,” 『남북경협의 과거·현재·미래』 (경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지엄, 2006), p. 85.

이다. 부처별로 협의체를 운영하는 것이 반드시 부정적인 것은 아니지만, 이와 같은 기구들이 다른 분야의 협의체와 연관 없이 독자적으로 운영되는 것은 바람직하지 못하므로 남북교류협력추진협의회 등 공식기구와 부처별 협의체간 역할 및 연계체계를 재조정하는 것이 바람직하다.¹⁷

<표 III-3> 남북경협 관련 부처별 민·관 협의체 현황¹⁸

협의체	주요기능	주요 민간 구성원
남북경협추진실무협의회 (통일부)	경협관련 기업·정부간 사전조율, 정보공유 등	경협 추진기업, 경제단체 또는 연구기관 등 30~ 40명
남북산업협력추진협의회 (산업자원부)	남북간 산업분야 교류협력 정책 조정	경제 4단체 등
정보통신남북협력추진 위원회(정보통신부)	남북간 정보통신 교류협력 정책 심의	현대아산(주), 삼성전자(주) 등
남북과학기술협력추진 위원회(과학기술부)	남북간 과학기술 교류협력 정책 심의	현대아산(주), 삼성전자(주) 등

경협이 양적으로 확대되고 경협의 주체가 다양화되는 과정에서 민간과 정부의 관계·역할도 재정립되어야 한다. 지금까지는 정부의 지원을 주요한 동기로 남북 경협사업을 추진하는 경우가 적지 않았다. 개별 기업의 주도로 추진되는 남북경협은 기본적으로 기업이 추진과 책임의 주체가 되어야 하며, 정부가 남북협력기금 등을 통해 기업의 개별적인 남북 경협사업을 지원할 경우 정부의 역할과 한계를 분명히 하여야 한다. 북한과의 대규모 협력사업이나 인프라 구축 등의 개발협력 사업에서는 민간기업과 정부, 공사 등 관련 주체가 더욱 긴밀한 협력관계를 유지해야 하는바, 이들 주체 각각의 역할 설정과 네트워크 내의 원활한 소통이 필요하다.

경협에 대한 북한 측의 태도와 관행은 경협 발전에 난관을 초래하는 주요 요소 중의 하나이다. 특히 북한 측의 수동적이며 신뢰할 수 없는 태도가 가장 큰 문제가 된다. 접촉 및 방북 제한, 상거래 관행에 대한 무지 또는

17- 조동호 외, 『남북경협 추진전략 및 부문별 주요 과제』 (서울: 한국개발연구원, 2001), pp. 130-131.

18- 위의 책, p. 131.

무시, 경제협을 ‘민족간의 지원’ 사업으로 파악하는 북한의 인식에 따른 수익성에 기반한 사업 추진의 어려움, 세부적인 법규 및 규정의 부재에 따른 안정적인 사업 추진의 어려움, 낙후된 생산시설 및 열악한 사회간접자본에 따른 북한 내 생산을 목적으로 한 경제협력 사업의 어려움 등도 존재한다.¹⁹

이에 북한의 사회간접자본 확충, 법·제도적 환경 개선, 임금과 고용 환경 개선 등 북한 노동력의 활용성 강화를 비롯한 북한의 투자환경 개선을 위한 정부의 노력이 배가되어야 한다. 투자환경의 개선이 없는 상태에서 기업의 대북진출 활성화를 위한 장려정책의 실시는 단기적인 효과는 가져올 수 있을지 몰라도 장기적으로는 정부 재정부담의 증가 등을 비롯한 부작용을 양산할 수 있다. 북한의 투자환경은 남북경제협력을 대하는 북한의 자세와 정책 전반의 전향적 변화를 추동해 낼 수 있을 때 근본적으로 개선될 수 있다. 따라서 경제사업에 관여하는 북한 측과 다양한 수준의 채널의 지속적인 접촉을 통해 국제적 환경의 변화에 대한 이해와 새로운 경제전략의 모색을 이끌어내어야 할 것이다.

또한 우리 정부는 주변국과의 공조 강화로 남북간의 평화적·협력적 공존 체계를 구축하여 경제외적 불안 요인을 최소화하는 한편, 남북경제협 문제의 국제적 제도화를 통해 사업의 안정성과 수익성 확보, 판로 개척을 위한 환경을 조성하도록 해야 한다.²⁰

¹⁹-양문수, “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제,” p. 37.

²⁰-홍순직, “남북경제협의 현황과 과제,” p. 12.

IV. 비정부차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

1. 기업 차원

가. 기업관련 남북경협 거버넌스 구조

최근 들어 남북경협 환경은 급변하고 있다. 남북교역이 2005년부터 10억 달러를 초과하는 등 경협규모가 확대되고, 추진주체는 기업, 정부, 공사, 지자체, 민간단체, 개인 등 다원화되고 있다. 추진분야 또한 기존의 농수산물 위주에서 전자, IT, 교통, 통신, 금융, 물류 등으로, 그리고 섬유 중심의 위탁가공 교역에서 투자협력사업으로의 전환 등 다양화되는 양상을 보이고 있다.

이에 따라 현재의 남북경협 추진 체계로는 이러한 변화에 대응하는데 한계가 있으므로 효과적인 남북경협 추진 체계를 구축할 필요성이 대두된다.

추진 주체의 개별적 접근에서 벗어나 상호 연계를 통해 남북경협을 효율적으로 추진함으로써 남한과 북한 공히 경제적 도움이 되도록 하기 위한 노력이 요구된다.

그러한 의미에서 거버넌스 개념에 입각한 남북경협 분야에서의 종합적 대안 마련은 의미가 매우 크다고 판단된다. 특히 기업은 남북경협 정책 및 의사결정 과정에서 막강한 영향력을 갖고 있으므로 기업 중심의 남북경협 네트워크가 제대로 작용해야 성공적이고 지속적인 경협 추진이 가능할 것이다.

기업부문에서 남북경협 거버넌스가 활성화되기 위해서는 기업과 정부, 기업과 북한, 기업과 NGO, 기업과 기업 등 보다 중층적 관계가 원만하게 진행되어야 할 것이다

남북경협을 추진하는 주체는 기업이 기본적인 단위라고 할 수 있다. 남북경협 참여 기업수는 500여개로 매년 증가하고 있으며, 이 가운데 위탁가공 업체는 100여개 업체이다. 단순교역, 위탁가공, 투자사업(협력사업) 등 3가지 분야에서 다양한 품목으로 사업을 전개하고 있다.

이들 기업의 대북경협 활동을 관할하고 지원하는 차원에서 정부나 공공기관 등에서 다양한 지원 조치를 마련하고 있다. 여기에는 정부기관 외에도 연구기관, 경제단체 등 다양한 주체들이 관련되어 있다.

이렇게 볼 때, 남북경협의 과정은 기존의 국가간 협상에 의한 조정

(rowing) 방식이 아니라 보다 다양한 행위자들의 참여를 기반으로 각 행위자들 간의 협조와 조정에 의해 목표를 달성해 가는 새로운 방식의 거버넌스 양식을 보여주고 있는 것이다. 남북경협과 관련한 행위자들은 기업을 주축으로 하여 정부, NGOs, 북한 등 다양하다.

남북경협을 수행하는 직접적 당사자는 기업이라 할 수 있으나, 남북관계의 특수성 때문에 남북경협은 국제무대에서 일반적으로 이루어지는 경제교류 및 협력과는 달리 보다 다양한 행위자들 간의 협조와 조정, 이해와 자원의 교환관계를 살펴봄으로써 보다 면밀히 거버넌스 과정의 진행 양상을 파악할 수 있을 것으로 판단된다.

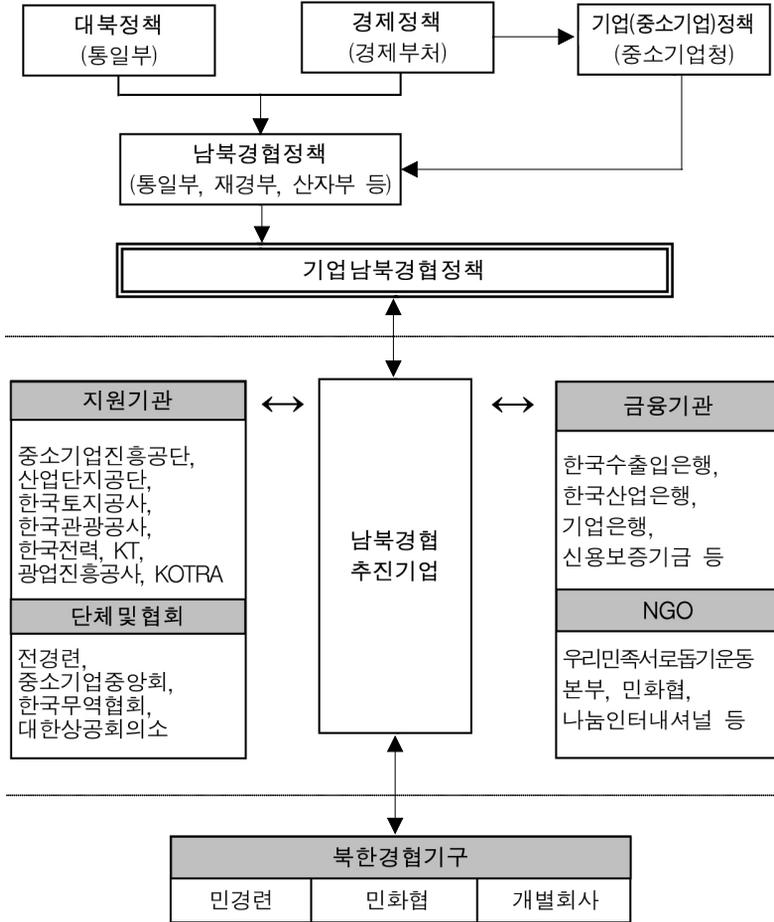
기업측면에서 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 모색하기 위해서는 먼저 남북경협 거버넌스 구조(governance mechanism)를 살펴 볼 필요가 있다.

기업의 남북경협에 가장 영향을 미치는 거버넌스 주체는 통일부이다. 기업의 경협과 관련된 정책결정 및 행정 처리 사항 등은 통일부장관의 승인이 필요하다. 남북경협 관련 네트워크에서 통일부는 남북 경제협력사업과 관련된 정책의 입안에서 대민 업무까지 종합적 역할을 수행하고 있어 남북경협 거버넌스의 핵심 행위주체라고 할 수 있다. 통일부에서도 남북경협과 관련된 업무를 담당하는 기구는 남북경제협력본부라고 할 수 있다. 남북경제협력본부를 중심으로 남북 경제교류·협력 계획의 수립·조정, 남북 당국간 경제협력사업의 추진, 민간차원 교역·협력사업에 대한 지원, 남북 교류·협력 관련 법·제도의 보완과 개선작업 등의 역할이 수행되고 있다.

남북경협 거버넌스라는 관점에서 볼 때, 통일부는 정부간 네트워크에서 정책결정 등의 부문에서 중심적인 역할을 수행하고 있으며, 민간부문의 전문가와 실무자들과의 네트워크 구축차원에서 자문회의를 운영하고 있다.

‘교류·협력분과 정책자문회의’가 있으며, 개성공단과 관련한 자문을 얻는 ‘개성공단포럼’에는 관련 전문가 뿐만 아니라 업계의 실무자와 입주업체 대표 등이 다양하게 포함되어 산·관·학 협동 네트워크의 형태로 운영되고 있다.

<그림 IV-1> 남북경협 거버넌스 구조: 기업관점 중심



통일부 이외의 정부 부처 중에서는 정부차원의 남북경협 네트워크에서 재정경제부의 참여도와 기여도가 가장 두드러진다고 할 수 있다. 재정경제부는 특히 남북경제협력추진위원회를 주도하면서 우리 정부의 대북경제협력과 관련한 구체적인 사업을 북측과 조율하는 역할을 맡고 있다. 재정경제부는 또한 북한경제동향 및 제도에 관한 대책을 수립하고, 경공업과 지하자원개발협력, 철도·도로 및 전력과 수산·해운협력 등 남북교류·협력추진협의회의 결한 사항을 협의, 조정하는 역할을 수행하고 남북협력기금과 관련해서도 협의한다. 구체적인 추진사업과 관련된 사항들을 다루는 것 외에도,

재정경제부는 중·장기 남북경협 관련 계획을 수립하고 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정 및 두만강개발계획과 관련된 정책의 조정 기능을 수행하고 있다.

산업자원부는 남북한 산업 간의 협력과 자원협력과 관련한 정책 수립 및 진출기업에 대한 지원업무를 담당하고 있다. 그동안에는 제조업의 대북진출관련 업무에 중점을 두었으며, 이에 따라 개성공단 등 경제특구지역을 포함하여 일반 제조업의 대북진출사업을 지원하는 사업이 주요 사업이었으며, 같은 맥락에서 원산지 확인 및 증명서 발급, 전략물자 반출 등의 문제를 다루었다. 그러나 최근에는 북한지역에 전력하는 문제가 주요 과제로 대두되었을 뿐만 아니라 북한지역의 자원을 공동으로 개발하여 활용하는 문제도 당면과제로 부각되면서 산업자원부의 역할이 확대되고 있는 상황이다.

건설교통부의 역할과 기능도 지속적으로 확대되면서 남북경협 관련 정부간 네트워크에서의 비중도 확대되고 있다. 남북간 철도와 도로의 연결사업이 꾸준히 추진되고 있으며, 개성공단을 조성하는 사업에 일정 부분 참여하고 있다. 건설교통부는 특히 북한지역에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우를 대비하여 남북간의 도로와 철도를 연결하여, 대륙철도 및 도로와 연계망을 구축하기 위한 계획을 추진하고 있으며, 임진강 수해방지사업을 포함한 수자원 협력문제에도 관심을 기울이고 있다

부서의 특성으로 인해 남북간의 경제협력 네트워크에서 안정적인 역할과 위상을 확보하고 있는 부서가 농림부라고 할 수 있다. 먼저 농림부는 북한 농산물의 수입절차와 수입품의 국내 유통에 따른 사항들을 관리·조정하는 역할을 수행하고 있다. 또한, 북한의 농업현황에 대한 실태 분석을 토대로 북한에 대한 인도적 차원의 지원 및 농업부문의 남북협력사업에 대한 정책적 방향을 제시하고 지원하는 업무를 수행하고 있다. 농림부는 남북경협과 관련된 정책수립과 집행과정을 유관기관의 참여를 통해서 추진하는 협의체를 구성하여 운영하고 있다.

이밖에도 해수부·정통부·과기부·문화부·보건복지부 등도 경협분야에서 자신들의 업무 영역과 관련된 부분에서 정책적으로 지원하는 역할을 수행하고 있다. 이들 부처는 자신들의 업무 영역과 관련한 경협 관련 정책을 수립하는 문제를 포함하여 북한당국과의 실무급 대화에 참여하거나 관련정책 수립 과정에 참여하고 있다. 해양수산부의 경우에는 남북간의 해운협력

과 항만건설문제를 다루고 있다.

최근에는 지방자치단체들의 대북경협사업도 활발하게 진행되고 있어 정부차원의 남북경협 거버넌스에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있다고 할 수 있다. 지방자치단체들의 대북경제협력사업은 북한지방과 경계를 마주하고 있는 경기도와 강원도가 선구자적인 역할을 수행하였으며, 아직까지도 가장 활발하게 지속적으로 사업을 추진하고 있다.

경기도는 연어 방류, 솔잎혹파리 공동 방제, 씨감자 원종장 건설, 물류·평화·관광 등 3대 모델 사업 등을 적극적으로 전개하고 있다. 강원도는 중앙과 공동으로 경의선 연결, 임진강 수해방지 및 개성공단 개발, 문화, 학술, 체육 및 경제분야에서 사업을 추진 중이다. 제주도는 감귤, 씨감자 등 지원, 남북 교차관광 등 인적교류의 장으로 활용하고 있다. 이외에도 시, 군, 구 차원에서 대북 교류협력을 추진 중이거나, 많은 지자체가 대북교류를 준비 및 희망 중인 것으로 알려지고 있다.

북한과의 사업을 추진하는데 있어 지자체가 직면한 가장 큰 한계는 전문성의 부족이라고 할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위한 방안으로 네트워크를 활용하고자 하는 의지가 강하기 때문에 거버넌스에 입각한 정책수립과 집행이 상대적으로 잘 이루어지고 있다고 할 수 있다.

공사(단)들은 자체적인 경제성 분석을 토대로 중앙부처의 대북경협 정책에 대한 실행기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 즉, 중소기업진흥공단은 자금지원, 기술지도, 연계알선 등의 기능을 수행하고 있으며, 산업단지공단은 공단개발, 산업인력관리공단은 기술인력지원과 직업훈련양성사업의 기능을 수행하고 있다. 한편, KOTRA와 무역협회는 경협관련 정보를 수집 및 분석하고 있다. 또한 개성공단 전려공급사업 등을 맡고 있으며, 수자원 공사는 임진강 수해방지 사업을 담당하고 있다. 경제단체(무역협회, 전경련, 상공회의소, 중소기업중앙회 등) 및 주요 산업별 협회 등에서도 기업들의 대북경협을 지원하고 있다.

남북경협에 참여하는 국책금융기관은 수출입은행과 산업은행을 들 수 있으며 남북협력기금을 운영하거나 대북사업자에게 자금을 융자하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 한국수출입은행은 남북협력기금 운영 및 청산결제 은행 업무를 맡고 있으며, 한국산업은행은 남북경협 업체에 대해서 자금융자 및 투자 등 업무를 맡고 있다. 국책 연구기관 역시 경협정책 수립 및 평가 등을

통해서 남북경협 거버넌스에 참여하고 있다. 예를 들면, 통일연구원, 한국개발연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 국토연구원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 과학기술정책연구원 등에서 각 부처의 정책개발을 지원하고 있다.

인도적 차원에서 이루어지는 민간단체의 대북지원도 있다. 민간의 대북 지원은 연간 8,000만달러 이상으로서 지원창구별로는 개별단체 독자창구가 90% 이상 차지하고 대한적십자사 창구는 10% 미만이다. 식량, 의료품 등 단순지원에서 더욱더 발전하여 농업기술 및 의료장비 등 지원방식의 다양화를 추구하고 있다.

나. 기업관련 남북경협 거버넌스 실태 및 문제점

남북한 정부간 체제경쟁 및 대립 속에서도 기업은 비정치적인 분야인 경제분야와 인도적 지원분야에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 기업은 정부, 북한, 단체 등과의 거버넌스 구축을 통해 상대적으로 북한을 자유롭게 왕래하며 공동 비즈니스를 전개하면서 남북경협의 교두보 역할을 하고 있다.

(1) 남북경협 거버넌스 실태

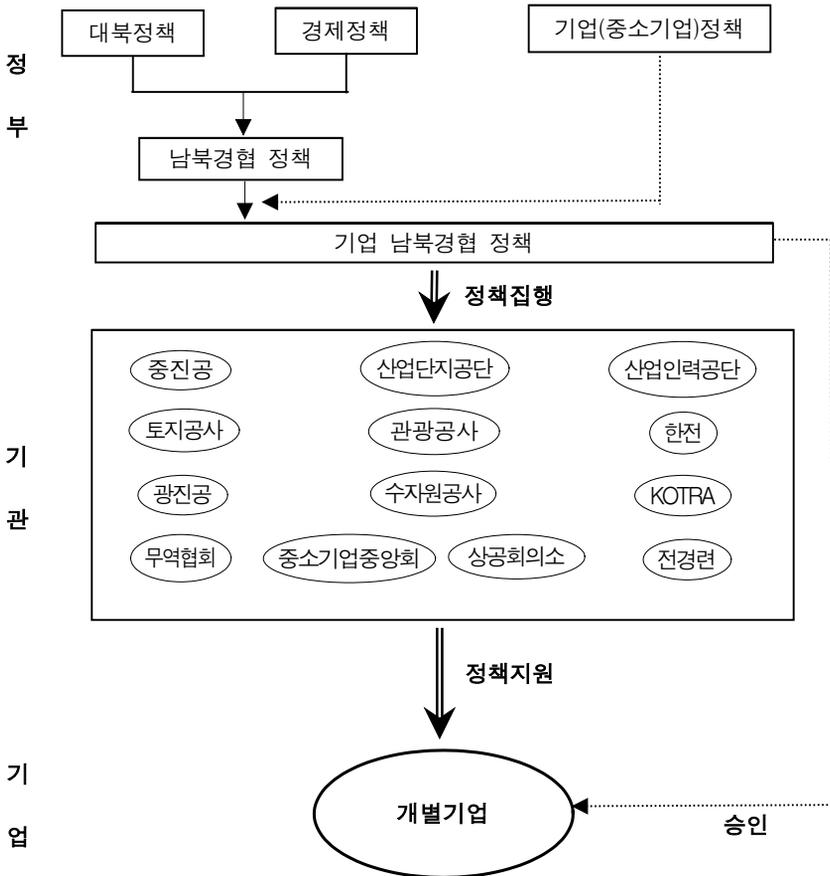
첫째, 기업과 정부간 거버넌스 실태를 살펴보면, 우선 기업은 남북경협을 통해 남북간의 경제적 격차를 줄이고 통일비용을 감소시키고 있으며, 북한의 개혁·개방을 유도하고 북한주민의 의식변화를 이끌어 내고 있다고 할 수 있다. 남북경협에서 기업과 정부관계는 때로는 갈등구조를 보이거나 기본적으로는 대립적인 존재가 아닌 서로 협력하고 신뢰하는 존재이다.

정부 차원에서 장관급 회담이나 경추위 등을 통해 남북경협 관련 제반 사항을 협의하고 제도적인 마련을 하고 있다. 남북경제협력실무접촉에서 투자보장, 이종과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4대 경협합의서를 체결하고 구체적인 실행을 위한 협의를 계속하고 있다. 이 외에도 남북경제협력제도실무협의회, 남북원산지확인실무협의회 등을 통해 9개 합의를 발표시켰다.

이러한 정부 차원의 남북 경협사업은 기업의 남북경협에 크게 영향을 미

치고 있다. 남북한 출입·체류, 차량과 열차 통행, 통관·통신·검역, 남북간 상사분쟁 해결 등이 제도적 틀 속에서 진행됨으로써 남북경협 제도의 제도화 및 환경이 지속적으로 개선되고 있다. 지난 2005년 7월 제10차 경추위 회의에서는 남북한 쌍방이 가지고 있는 경제요소를 결합, 새로운 방식의 경제협력 사업을 추진 중에 있다. 남한은 경공업(의복류, 신발, 비누)을 생산하는데 필요한 원자재를 북한에 제공하고 북한은 지하자원 개발(아연, 마그네사이트 등)에 대한 투자를 남한에 보장하고 있다.

<그림 IV-2> 정부-기업 거버넌스 구조



둘째, 기업-북한간 관계를 살펴보면, 남북경협에서 기업과 북한은 주요 이해당사자들이며, 남한 정부가 남북경협에 대해 기획과 조정을 하더라도 실행은 기업이 담당할 수 밖에 없으며 기업의 상대 파트너는 북한이기 때문이다. 기업이 정부와 호의적인 관계를 맺더라도 북한과의 관계가 부정적이면 기업은 남북경협을 추진하기가 쉽지 않다.

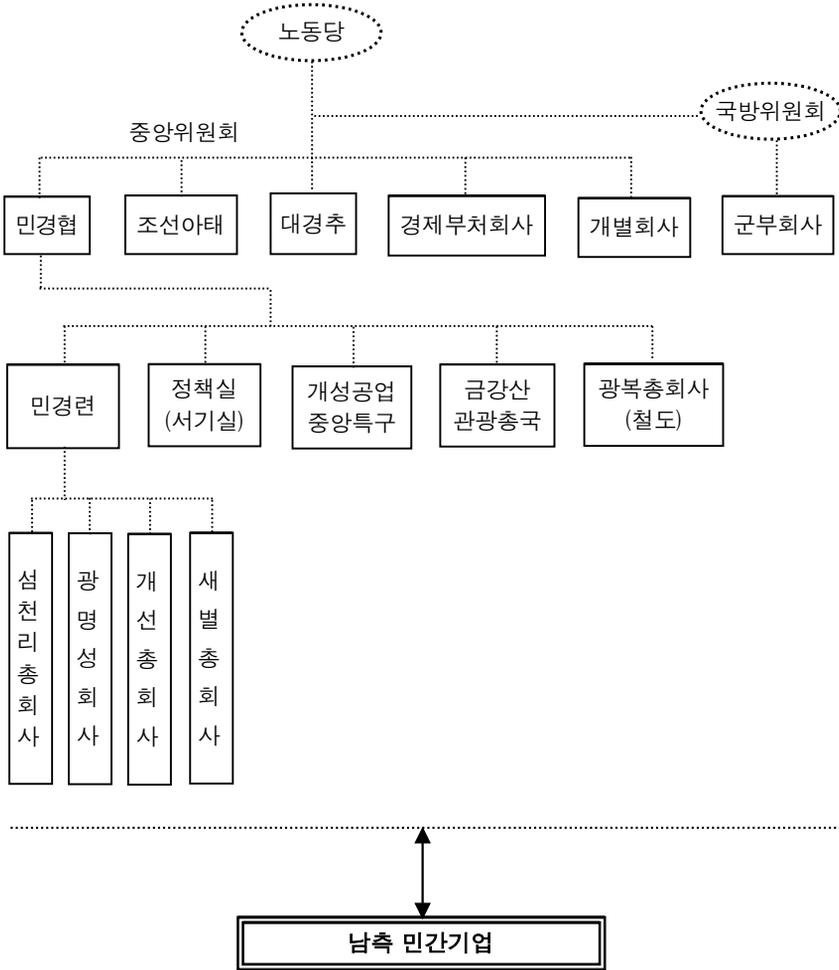
북한의 정책선택이 기업의 남북경협에 결정적 영향을 주고 있다. 북한이 폐쇄적 경제정책을 유지하면 남북 경협사업에 기업의 참여가 사실상 힘든 반면, 북한이 개혁·개방에 호의적인 태도를 가지고 있으면 그만큼 기업이 남북경협에 적극적이다.

북한의 남북경협에 대한 태도는 대내외적 위기로 인해 점차 적극적으로 나오고 있다. 총체적 경제난을 해결하기 위한 수단으로 남북경협에 유인을 갖고 있으며, 미국의 대북 봉쇄정책에 대한 출구를 민족공조를 내세우면서 남북경협에서 찾고자 한다.

북한의 대남경협 조직을 보면, 노동당(통일전선부)이 북한의 대남경협사업을 주도하고 있으며, 아세아태평양평화위원회와 조국평화통일위원회 등이 있다. 특히 아태는 내각의 무역성 산하 민족경제협력위원회를 사실상 관리하면서 대남 경협사업을 실질적으로 추진하고 있다. 노동당 내의 다른 특수부서들도 대북교역이나 투자유치에 참여하고 있다. 당 38호실과 39호실, 그리고 그 산하에 있는 대성총국, 락원총국 등이 있다. 경제부처로서 무역성, 경공업성, 전자공업성 등을 들 수 있다. 당의 사전승인 하에 각 부처의 무역회사들이 참여하고 있다. 인민무력부 등 특수기관에 의해서도 대남경협사업을 추진하기도 한다. 인민무력부의 산하회사들이 남한회사들과 독립적으로 교역을 하고, 국가보위부의 산하회사들이 간접적으로 교역에 참여하고 있다. 사로청 등 외곽 정치단체들이 무역회사를 만들어 추진하기도 하며, 그 외 신문사, 방송사, 개별회사 등이 대남경협사업에 참여하고 있다.

금강산 관광사업의 경우 현대그룹과 북의 조선아태 두 주체가 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정책집행 등의 과정을 담당하고 남북한 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시하고 있다.

<그림 IV-3> 기업-북한 거버넌스 구조



셋째, 기업내 관계를 살펴보면, 우선적으로 남북경협 초기 단계에서는 특정기업이 독점 내지 우선권을 가지고 추진하기 때문에 기업 간에 충돌을 야기하는 경우가 많다는 점을 알 수 있다. 기반시설과 인프라 구축 사업 등에 정부 예산이 투입되는 상황에서 일부기업에 대한 사업기회의 형평성 문제가 대두되고 있다.

개성 관광 및 백두산 관광사업의 경우 현대그룹과 통일그룹, 롯데관광, 관광공사 등이 서로 이해관계를 형성하고 있다. 지난번 금강산 관광경비

정부 지원금 확대(학생 및 교사 보조금 등)로 강원도지역 관광숙박업들은 반대 입장을 표명한 바 있다.

개성공단사업의 경우 현대와 토지공사 간의 관계, 협대와 입주기업 간의 관계, 입주기업간 관계 등 복잡한 양상을 띠고 있다.

넷째, 기업-NGO간 거버넌스 실태를 살펴보면, 기업은 북한에 대한 인도적 지원사업에 밀접한 관계를 형성하고 있다. NGO활동에 기업이 적극 참여하고 있는데 그 형태는 다양하다. 단순 기업물품 지원, 자금지원, 북한내 사업장 구축(국수공장 등) 등으로 관계를 형성하고 있다. NGO를 통한 기업의 대북사업 연계도 이루어지고 있다. NGO가 기업의 대북사업 창구 역할을 수행하기도 한다. 민간차원의 대북지원사업에서 기업과 NGO의 관계가 더욱 연계되어 있다.

<표 IV-1> 대북지원 분야 및 사업내용

지원분야	사업내용
보건·의료	결핵퇴치, 병원현대화(어린이심장병센터 설치) 지원, 제약설비(정제 시럽제·환제 등 생산설비) 지원, 제약공장 복구(수액제공장 건설) 지원, 의료기자재 지원, 의약품(항상제·구충제·영양제 등) 지원
농업개발	옥수수 종자개량 증산 지원, 감자종자 개량·생산(씨감자 재배시설 운영), 젓소·닭목장 설치 운영, 산란종계장 설치 운영, 젓염소 종축 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계수리공장 건설 운영, 묘목생산시설(양목장) 설치, 농기계(콤바인, 경운기, 이앙기, 손수레 등) 및 농자재(종자·비료·비닐하우스 등) 지원
취약계층	영양식공장 설치 운영, 빵공장 설치 운영, 국수공장 운영지원, 육아원 운영 및 어린이 급식 지원, 유아용품 생필품 지원 등

다섯째, 기업과 국제 행위자간 관계를 살펴보면, 기업의 남북 경협사업 추진과정에서 리스크 감소, 정보 파악, 창구역할 등의 측면에서 해외 유관기관의 연계를 강화하고 있다. 기업과 조총련(기업) 또는 기업과 해외 통일단체(중국 및 미주 등) 등과의 네트워크이다.

(2) 남북경협 거버넌스 문제점

기업측면에서 남북 경협사업의 거버넌스 구축에 있어서 다양한 문제점을 나타내고 있다.

첫째, 기업의 남북경협 거버넌스에서 선발기업의 독점적 지위 형성으로 후발기업과의 네트워크 형성이 쉽지 않다. 사실상 대북 경협사업이 경제성을 가지기 위해서는 어느 정도의 독점적 권리가 보장되어야 하는 측면이 있으며, 상당수의 기업들이 이러한 효과를 보장받기 위해서 대북한 경제협력사업이 이익을 내지 못하더라도 초기에 투자를 하는 측면이 있다. 따라서 후발기업이 북한과의 경제협력 사업을 추진하고자 할 경우, 선발기업들이 유형무형의 진입장벽으로 막는 경우도 있는 것으로 파악된다.

한편, 남북경협을 촉진하기 위해서 정부예산이 투입되는 경우에도 특정 기업이 독점권 내지 우선권을 가지고 있는 문제가 있다. 즉, 금강산 관광의 경우 현대가 독점권을 가지고 개발을 하고 있는 것은 주지의 사실이며, 개성공단인 경우에는 다소 복잡하지만 현대가 원천적 토지이용권에 대한 독점권을 가지고 있기 때문에 현대의 독점적 지위에 대한 처리문제가 계속 대두될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 남북경협에 있어 기업 간의 거버넌스가 구축되어 있다고 하더라도 막상 기업 간의 정보교류에서는 네트워크가 잘 발휘되지 않는 특성을 가지고 있다. 이로 인해 신규로 남북 경협사업을 시작하고자 하는 기업들은 경험 부족으로 정보수집 비용이 과다하게 발생한다. 대북 경제협력과 관련한 정보는 표준화된 상태로 유통되는 것이 매우 드물다.

현지에 대한 정보가 필수적이지만, 필요한 정보가 공개적으로 수집·유통되는 경우는 거의 없다. 따라서 각 기업들은 현지실사 등을 통하여 정보를 독자적으로 수집·분석해야 하는데, 중소기업들은 이 과정에서 소요되는 비용을 감당할 능력이 없으며, 수집된 정보를 체계적으로 활용할 능력도 결여되어 있다.

이러한 정보의 수집·분석 능력의 결여로 경협사업의 경제성을 판단할 수 있는 자료가 절대적으로 부족한 실정이며, 이는 남북 경협사업이 효율적으로 입안되고, 추진되는 것을 막는 주요한 장애로 작용하고 있다.

셋째, 개성공단 사업의 경우 기업과 북한과의 관계에서 개별기업의 입장이 제대로 반영되지 못하고 있다. 공단 입주기업들은 개성공단관리위원회

나 현대아산을 통해 북한과 협의할 수 밖에 없는 상황이어서 입주기업들은 기업경영과 관련된 제반문제를 북한과 직접 이야기할 수 있는 채널을 확보하지 못하고 있다.

넷째, 기업과 북한과의 관계에서 북측 군부의 역할이 강해 비즈니스에 영향을 받고 있다. 개성공단 사업과 일부 남북 경협사업에서 군부가 절대적인 영향력을 행사하는 경우가 많으므로 이에 대한 관계 파악도 중요하다. 사업 승인, 초청장 발급, 개성공단 및 금강산 출입문제, 물류(해상 및 육상), 북한내 통행·통관문제 등을 야기하고 있다.

다섯째, 기업과 NGO간의 남북경협 거버넌스에서 서로 충돌하는 현상이 발생하고 있다. NGO단체들은 대북사업에 대한 기본자세가 지원성 성격이 강한데도 일반기업에서 추진해야 할 사업까지 참여함으로써 남북경협의 시장질서를 교란시키고 있다. 남북협력기금과 기부금 등으로 ‘피주기’식 사업을 운영하는 사례도 있어 사업 실패 가능성이 높으며, 경협시장 질서를 흐리게 하고 있다. 북한의 민경련도 NGO의 일방적인 지원식 사업에 익숙해져 정상적으로 사업을 추진하는 일반기업과 거래할 때 시장 경제적 개념을 부정하는 경우가 많고, 무리한 단가 인상을 요구하는 경우도 있다.

다. 기업차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

(1) 기업간 네트워크 구축을 통한 공동진출 모색

열악한 사회간접자본, Country Risk 등으로 경영 자원이 상대적으로 열악한 기업(특히 중소기업)이 개별적으로 대북 사업을 추진하기에는 당분간 어려움이 많을 것으로 보인다.

따라서 초기단계에서는 기업간 협력 네트워크, 즉 대·중소기업간 협력이 나 중소기업간 협력을 통해 공동 진출하는 것이 바람직하다고 하겠다. 공동 진출 방식은 북한의 투자환경 변화에 대한 공동 대처, 물류비 및 기타 거래비용의 절감, 대북 협상력 제고 등의 장점을 가질 수 있다.

남북경협 활성화 차원에서 기업간 협력 네트워크 유형을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 중소기업 협동화 방식의 네트워크를 통해 공동 진출하는 경우이다. 협동화 방식은 다수의 중소기업이 공동으로 입지문제를 해결하고 생산시설, 물류창고, 전시판매장 등을 공동으로 건설하여 이용함으로써 기

업 경영능력 제고 및 투자비 절감, 품질 향상 등을 도모할 수 있다.

이 방식은 기본적으로 중소기업이 개별적으로 해결하기 어려운 문제를 공동으로 추진함으로써 중소기업의 영세성 및 자금 능력 부족, 경영관리 능력 부족, 시설 및 기술의 낙후 등을 극복하기 위한 것으로 투자환경이 열악한 초기단계에서 특히 시도할 만한 가치가 있다. 협동화 방식의 경우 중소기업진흥공단의 협동화 자금 지원이 가능하다는 장점도 있다.

따라서 남북경협과 관련한 지역별, 업종별 기관·단체 및 협의체 등이 유기적으로 연결되는 유·무형의 네트워크 형성 등을 통해 협동화 형태의 진출을 모색하는 것이 경협 리스크를 줄이고 성공률을 제고할 수 있는 방안중 하나다.

둘째, 대기업·중소기업 간의 협력 네트워크를 통한 공동진출 방식이다. 중소기업 측면에서는 대기업과의 공동진출도 여러 가지 현실적 이점이 있기 때문에 지속적으로 추진해 볼 필요가 있다.

즉, 자금, 인력, 기술, 정보 등 경영자원이 상대적으로 풍부한 대기업과의 공동 진출은 중소기업 남북경협의 위험을 상당 정도 분산시킬 수 있으며, 자금 조달, 판로 확보 등의 측면에서도 유리한 환경을 조성하여 효율적인 사업 추진을 가능하게 한다는 장점이 있다.

중소기업은 공동 진출의 초보적인 형태로서 북한에 진출한 대기업의 정보망이나 현지 파트너 및 파견인과의 연락망을 이용하여 대북 투자환경에 대한 정보 수집 혹은 연락에 도움을 받는 방법이 있을 수 있다.

이 방법은 지금까지 북한과의 인적교류나 북한방문에 용이하지 않은 시점에서는 중소기업의 대북 접근도를 제고시킬 수 있다는 장점이 있고, 이미 일부 대기업에서 이러한 방식을 사용하여 중소기업을 지원한 바 있다.

그러나 이 방식은 대기업 자체의 업무 부담이나 인원 문제 등의 이유로 큰 폭으로 확대되기는 어렵기 때문에 중소기업의 대북 진출 업무를 보완하는 수준 정도로 활용 가능할 것으로 보인다.

보다 진전된 공동진출의 방식으로는 우선 북한의 SOC 개발 사업에 중소기업이 대기업과 함께 참여하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 북한 관련 SOC 개발사업의 경우 대부분 기업들이 위험도가 높기 때문에 자체적인 재원을 가지고 참여하기보다는 우리 정부가 발주하는 정부 주도 형태를 원하고 있다. 정부가 북한 관련 SOC 개발 사업을 발주할 경우, 사전에 정부조달 차원

에서 중소기업에 대한 분리발주, 중소기업 컨소시엄 참여 지원 등의 방안을 마련한다면 중소기업이 보다 유리한 조건에서 참여할 수 있는 기회가 마련될 수 있을 것이다.

대기업의 최종 조립사업이나 대형 프로젝트 진출시 이에 동반하여 진출하는 방식을 들 수 있다. 조립 대기업이나 대형 프로젝트에 원부자재나 부품을 제공하는 형태로 중소기업이 공동으로 진출하는 방식이다. 이는 이미 기업의 해외투자에서 일반화된 방식으로서, 대기업과 독립적으로 진출하여 진출 대기업의 현지조달을 지원하는 방안과 사전에 대기업과 협력계약을 체결하거나 대기업이 정보제공, 절차처리 등을 통해 중소기업의 투자를 지원하는 방식이 있을 수 있다.

개성공단처럼 대기업이 인프라 구축을 주도하고 중소기업이 이에 참여하는 방식이다. 이 방식은 자원이 많이 소요되고 위험도가 높은 사업 부문은 대기업이 담당하고 그 밖의 사업 부문에 중소기업이 참여하는 방식으로 북한의 투자환경 미비 문제를 상당 정도 완화시켜줄 수 있는 방식 가운데 하나이다.

셋째, 국내 기업이 외국 기업과 협력 네트워크를 통해 북한에 공동진출하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 향후 북한과 미국, 일본 등 선진 자본주의국가와의 관계가 급진전될 경우 이들 국가 기업들의 대북 투자도 증가할 전망이므로 이들 기업과의 협력 및 공동진출 방안을 모색할 필요가 있다. 국제자본의 대북 진출은 북한의 국제금융기구 가입을 사실상 전제로 하고, 이는 북한과 미국의 관계 정상화가 뒷받침되어야 하는데, 6자 회담이 순조롭게 진행될 경우 미국 등은 북한에 대해 경제적인 지원에 적극 나설 것이고, 이에 따라 수많은 서방 기업들의 본격적인 북한 진출이 급진전될 것으로 전망된다.

초기단계에서 다국적 기업의 대북진출은 기본적으로 시장조사 차원에서 이루어질 것이며, 이러한 과정에 대북사업 경험이 있는 남한의 중소기업들이 참여할 수 있을 것이다. 중기단계에 이르면 남한의 중소기업이 외국기업과 연계하여 진출하는 것과 국내 대기업과 연계하여 진출하는 것 사이에는 기본적인 차이가 없을 것으로 전망된다.

따라서 현 단계에서는 중국 연변 등 북·중 접경지역의 기업이나 일본의 조총련계 기업 등과 연계하여 진출하는 방안이 보다 유력하다 할 것이다.

(2) 대북관련 지원기관 및 전문가 그룹과의 협력 네트워크 구축

현행 남북경협이 특수성 및 각종 저해요인 등으로 인하여 각종 정보가 제한되고 사업의 불확실성을 비롯한 예측가능성·지속성 등이 결여되어 있다. 특히 쌍방간 계약 또는 합의에도 불구하고 사업 성격 및 협력선·특정시기 등에 의한 사안별·상황별에 따라서 좌우되는 경향이 나타난다.

따라서 기업내 전문인력 또는 전담조직을 구축하여 기존 진출기업의 유사사례 등에 대한 실태조사 및 분석을 시행하고, 각 지원기관이나 부문별 전문가 그룹에게 자문을 받음으로써 사업추진과정에서 발생할 수 있는 시행착오 및 투자리스크를 최소화해야 할 것이다.

<표 IV-2> 부문별 전문가 그룹의 활용

구분	주요 전문가 그룹
제도 및 인·허가	통일부 등 관계부처, 관세청, 개성공업지구관리위원회, 전략물자정보센터, 토지공사, 특수품목의 취득자격승인기관, 수출입은행, 상공회의소 등
각종 정보제공 및 협력선 알선 등	- 유관기관: 중진공, 무역협회, KOTRA, 기협중앙회 등 - 연구기관: 통일연구원, KDI, 대외경제정책연구원 등 국책연구기관 및 민간 대학·기업 연구소 - 기타: 학계, 언론, 민간 경험지원단체(NGO) 등
금융지원	- 정책금융: 수출입은행, 산업은행, 중진공 등 - 일반금융: 일반금융기관 - 보증기관: 신용보증기관, 기술신보, 수출보험공사 등
지도·연수 및 판로	중진공, 산업인력관리공단, KOTRA, 중소기업중앙회 등
실태 사례 조사	기존 진출기업, (주)현대아산, 민간 경험지원단체(NGO) 등

(3) 남북경협 정책결정 거버넌스의 활성화

남북경협 추진기업이 지속가능한 남북경협 발전의 구심적 역할을 수행하기 위해서는 기존의 승인을 받기 위한 정부와의 협력관계를 넘어서 지속가능한 경험발전 거버넌스 체제로 확대 개편할 필요가 있다.

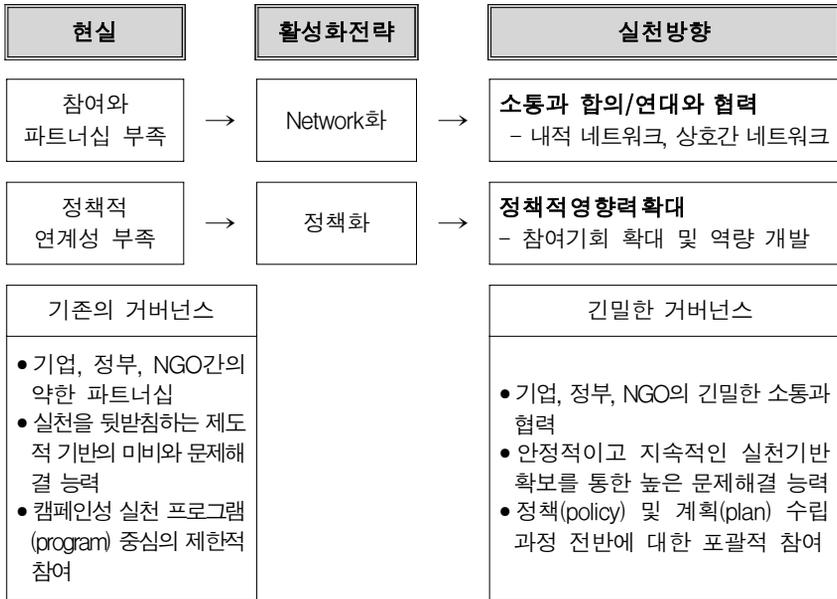
정부 부처나 지원기관에 대해 경험정책 및 지원 불만을 나타낸 기존 구조에서 벗어나 경험정책에 실질적으로 참여해서 협력과 합의를 이끌어내는 경험발전 거버넌스로 전환되어야 한다.

남북경협 증진을 위해서는 기업이 정부와 보다 협조적인 관계를 형성하기 위해 상호 노력할 필요가 있다. 기업은 정부의 승인 범위를 넘어 북측과 협력사업에 합의 또는 협의하고, 정부는 이를 불승인하는 불협화음은 남북경협의 정상적인 발전에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 남북관계 개선에도 별 도움이 되지 않는다.

이러한 행태는 정부 차원의 대화와 경협을 배제한 채 기업 차원의 경협을 적극 유도해 나가고자 하는 북한의 이간 책동에 말려들 소지가 있다. 비록 불가피한 측면도 없지 않으나 기업은 가능한한 과당 경쟁을 피하여 정부의 정책과 보조를 맞추고, 정부는 규제 위주의 자세에서 탈피하여 실현 가능한 중단기 가이드 라인을 제시하고, 기업에 대한 지원자적 역할을 보다 강화할 필요가 있을 것이다. 결국, 기업에 대한 정부의 리더십이 요구되는 부분이다.

남북경협 정책결정 거버넌스는 통일부 등 정부의 주요 경협정책 결정에 경협 추진기업의 조직체가 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 거버넌스 활성화 방향을 설정할 수 있다.

<그림 IV-4> 기업과 정부 간의 남북경협 거버넌스 방향



정책결정 거버넌스는 경협기업들의 경험을 각종 남북경협 정책에 중요한 아이디어 창고로 만들어가자는 의미이다. 각종 현안마다 남북경협 활성화라는 명목으로만 정향되어 있는 각종 정책들을 더욱 빛나게 할 수 있는 장기적·전략적 접근이 필요하다. 이는 경협 추진 기업 따로, 정책 따로인 현실을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있다.

예컨대, 각 부처나 지방자치단체마다 경쟁적으로 추진하고 있는 남북 경협사업에 추진과정부터 적극적으로 참여하여 경협의 내용을 더욱 내실있게 만들고, 미래지향적이며 한민족공동체 의식을 확산시키는 데 기여할 수 있을 것이다.

(4) 기업의 대북사업과 NGO단체의 대북활동과의 효율적 연계

기업이 대북사업과 NGO단체의 대북지원 활동과 충돌되는 부분을 네트워크 구축을 통해 조정할 필요가 있다. NGO단체가 기업이 추진하는 대북사업에 직접 참여하는 것은 바람직하지 않다.

NGO단체는 인도지원사업에 국한하여 대북사업을 추진하고 민간 기업이 담당하는 수익사업에까지 침범하지 못하도록 사전에 조율해야 할 것이다. 특히 NGO단체의 대북 수익사업에 대한 남북협력기금의 지원을 축소해야 할 것이다.

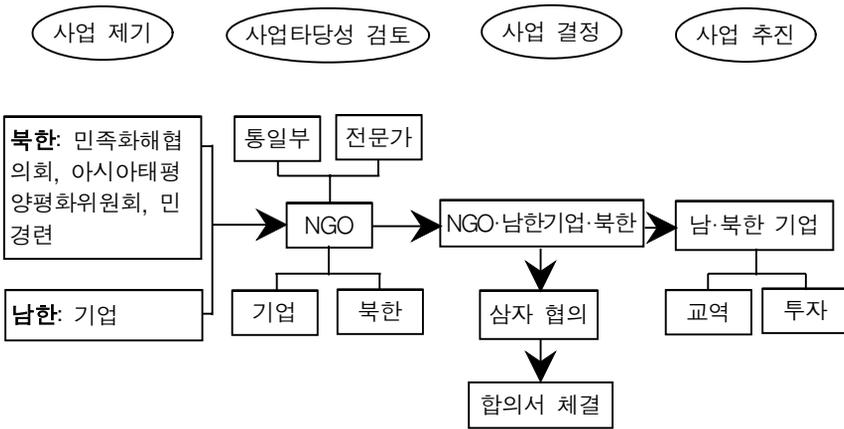
오히려 정부나 NGO 차원에서 추진하고 있는 대북 무상지원사업을 북한 내륙진출기업과 연계함으로써 경협 추진기업의 공장 가동률을 높이고 판로를 보장하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 대북 무상지원사업을 단순한 1회성 지원으로 그치지 말고, 이를 북한 내륙진출기업과 연계하여 지원하면 남북 경협사업 활성화도 가능하다.

북한에 대해 인도적인 목적으로 물품을 제공하는 경우, 물품의 원자재를 기존 진출기업의 공장에 제공하여 생산한 후 북한에 직접 전달하는 체제로 변경할 필요가 있다. 경공업 원자재 제공은 진출기업 공장에서 완제품으로 생산·지원하는 형태로 전환하며, 의류 등 무상지원 물품도 북한 현지공장에서 생산한 물품을 구매하여 지원하는 형태를 고려해 볼 수 있다.

한편 NGO단체의 대북 네트워크를 민간기업의 대북사업 활성화를 위해 적극 활용할 필요가 있다. 남한내 NGO는 부문별로 전문가들을 보유하고

있으므로 대북한 경제 및 기술 교육을 실시할 수 있을 것이다. 또한 남한 NGO가 대북한 인도지원을 통해서 북한주민 및 지도층에게 좋은 인상을 주고 있으므로, 그들이 대북한 경제 및 기술교육을 수행할 경우 북한의 거부감을 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 이 경우 부문별로 북한이 필요로 하는 분야를 선정해서 남한내 NGO들이 교육을 수행하도록 하되, 남한기업들이 재원 및 교육기자재 등을 지원하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

<그림 IV-5> 기업-NGO 거버넌스 구조



(5) 공식적인 대북사업 기구와의 네트워크 구축

기업의 남북 경협사업은 사업 아이템을 선정하는 과정에서부터 북한쪽의 사업파트너를 선정하는 것까지 네트워크를 통해서 진행된다고 할 수 있다. 보통 공식적으로 개성공단 이외의 지역은 민경련 대표부(단동, 연길, 북경)를 통해서 접촉하고 최근에는 개성공단에 소재한 남북경제협력협회사무소를 경유하여 접촉하고 있다. 민경련 대표부의 경우 기존의 북한과의 네트워크를 가진 기업 혹은 시민사회단체를 통해서 할 경우 비용도 매우 적게 들고 진행속도 또한 매우 빨리 될 수 있다. 이러한 네트워크의 여부가 경협 추진 기업 입장에서는 초기 사업을 결정하고 북측 사업파트너를 선정하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다.

북측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서 빠른 속도로 진행하기 위해서라도 네트워크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크를 가지고 있느냐가 사업 속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다.

결국 남북경협을 추진하는 기업은 전문적인 지식과 정보를 갖고 있는 공식적인 기관과의 네트워크가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공적·사적 인프라가 갖춰져 있지 않는 조건에서 이는 매우 중요하다.

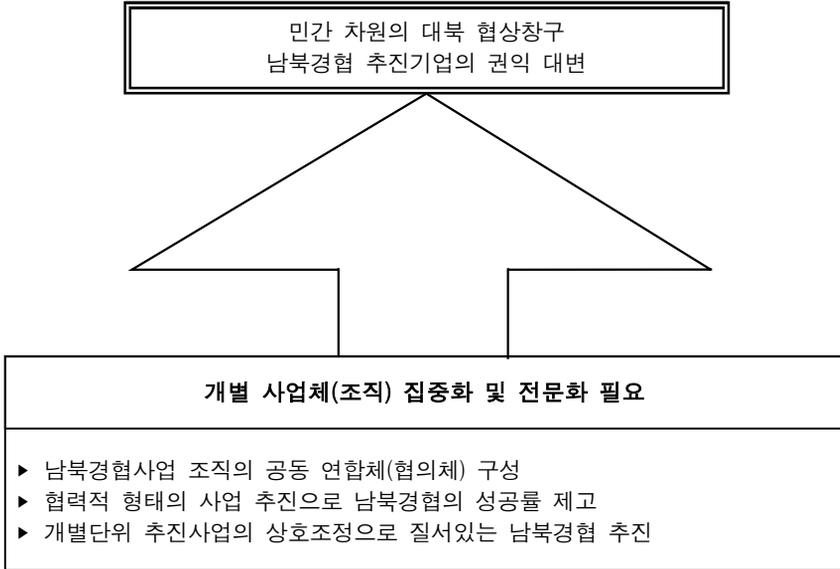
(6) 남북경협추진기업협의회 조직

남북경협 추진과정에서 문제 발생시 북한을 상대로 개별 기업들이 대응하기에는 한계가 있으므로 추진 업체들이 공동으로 대응할 수 있는 조직체가 필요하다.

(사)개성공단기업협의회와 별도로 평양 등 내륙진출기업을 중심으로 가칭 「(사)남북경협추진기업협의회」를 조직하여 북한의 민족경제협력위원회와 대등한 입장에서 사업을 추진토록 네트워크를 구축할 필요가 있다.

협의회가 제 기능을 하기까지는 남북협력기금에서 일정기간 동안 협의회 운영비와 사업추진비(기업애로 평양상담회 개최 등) 등 일정 부분 보조할 필요가 있다.

<그림 IV-6> 남북경협 추진기업 대표기구 역할



(7) 지방기업과 지자체의 남북경협 네트워크 구축

남북경협 추진 기업들은 대부분 수도권에 집중되어 있는 경향을 보이고 있으나, 지방의 기업들도 대북진출을 원하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 지방소재 기업들은 북한에 대한 정보부족과 남한정부 정책변화에 대한 정보를 신속하게 접할 수 없어 대북진출의 기회를 상실하는 경우가 많다. 지방의 기업들은 독자적으로 남북경협 관련 정보를 수집하고 사업 추진을 판단하기가 쉽지 않다. 그러므로 우선적으로 지방자치단체와의 네트워크를 활용하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 지방자치단체들은 북한의 상응하는 지방과의 자매결연을 통해서 지역기업들이 북한에 진출할 수 있도록 도와주는 기능을 해야 할 것이다.

남한내 지역기업들의 대북진출은 지역주민들의 대북한 인식향상에 도움이 되는 효과도 있을 것이다.

2. NGO 차원

가. NGO 관련 남북경협 거버넌스의 특성

남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 궁극적 목표는 민족경제의 균형적 발전에 있다. 그러나 북한경제의 현주소를 감안했을 때 남한과 북한의 경제가 같은 수준에 도달하기 위해서는 상당한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 NGO와 기업, 그리고 정부 등 각 행위주체 간의 효율적인 거버넌스의 구축이 필요하다 할 것이다.

남북경협의 활성화 과정에서 NGO는 일정한 역할을 수행하고 있으나, 독립적인 영향을 미치는 변수의 위상을 지니지는 못하고 있다. 남북경협의 특성상 NGO가 수행할 수 있는 역할들이 있지만, 남북경협에서 정부와 기업이 차지하는 역할에는 미치지 못한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 NGO는 북한측 파트너와의 네트워크 등을 활용하여 협의조정 기능 수행하고 있으며, 이를 바탕으로 기업, 언론 등 남한의 각 행위주체와 협의, 조정, 정보제공 등의 역할을 수행하고 있다.

남북경협과 NGO는 직간접적 연관성을 지니고 있다. 직접적으로 2005년 12월 8일에 남북경협 관련 17개 시민단체들이 함께 ‘남북경협시민연대’²¹를 결성한 바 있다. 남북 경협시민연대의 단체구성은 매우 다양하나 최근 남북경협 관련 정책토론회 및 성명서 발표 등 적극적으로 활동하고 있다. 경제관련 NGO로서 남북경협시민연대에 참여하지 않고 있는 단체로는 민간남북경제교류협의회(민경협)와 남북경협국민운동본부가 있다.

상당수의 NGO들은 남북경협과 관련하여 간접적 연관성을 지니고 있으며, 대북지원 NGO들이 대표적이라 할 수 있다. 대북지원 NGO들은 북한과의 오랜 지원사업을 통해 형성된 신뢰관계를 유지하고 있다. 이를 바탕으로 일부 대북지원 NGO들이 남측 기업들의 대북사업을 중개하고 있다. 또한 일부 NGO의 대북 지원사업은 성격상 남북 경협사업과 중첩되는 측면이

²¹ 남북경협시민연대에는 경실련통일협회, 남북경제협력진흥원, 남북경제협력포럼, 남북경협전문가 100인포럼, 남북관광공동체, 남북물류포럼, 남북장애인교류협회, 남북포럼, 남북투자기업협의회, 사)남북평화사업법국민운동본부, 민족공동체포럼, 밝은세상포럼, 서울평양학회, 시민의 신문, 평화만들기, 흥사단, 남북디자인교류진흥협회, 개성사랑포럼이 참여하고 있다.

있다고 할 수 있다. 우리민족서로돕기운동, 굿네이버스, 월드비전 등의 대북 지원사업의 경우 남북경협과 중첩적인 특성을 지니고 있다.

남북경협시민연대의 구성에서 드러나는 바와 같이 남북경협과 관련된 NGO들은 크게 시민단체(경실련 통일협회, 홍사단, 시민의 신문, 평화만들기 등), 포럼단체(남북경제협력포럼, 남북경협전문가100인포럼, 개성사랑포럼 등), 기업체 조직(남북투자기업협의회)으로 구분할 수 있을 것이다.²²

남북경협과 대북지원은 일정 정도 중첩성을 지니고 있기 때문에 대북지원 NGO의 활동에 대한 분석은 NGO의 남북경협과의 연계를 밝히는데 의미가 있다. 대북지원 NGO의 경우에 있어 대북지원에서 남북경협으로의 접근하는 방식의 사례를 발견할 수 있다.

NGO의 남북 경협활동 참여는 일정 정도 정부와의 관계설정을 필요로 한다. 그러나 전반적으로 NGO의 남북 경협참여가 활성화되어 있지 못한 상황에서 NGO와 정부 간의 효율적 관계는 아직 구축되어 있지 못하다고 할 수 있다. 따라서 최근 대북지원단체들의 남북 경협사업 참여사례 등 NGO의 남북 경협사업에 대해서는 견해들이 엇갈리고 있다. 통일부는 대북지원 NGO가 북측과의 신뢰 관계를 바탕으로 남북 경협사업을 증대하는 것에 대해 부정적인 견해를 표명해 왔다. 이는 일차적으로 남북경협과 대북지원을 구분하고 있는 법체제와 통일부의 업무 분장을 교란시키는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 최근에는 3대 경협사업 등 남북경협이 활발하게 진행되면서 대북지원 NGO의 경협 주선이 부차적인 문제로 되었기 때문에 별다른 충돌이 발생하고 있지는 않다. 대북 지원사업과 남북 경협사업이 공통의 과제를 안고 있기는 하나 문제 해결의 과정과 속도, 방식이 다를 수 밖에 없다. 특히 전략물자 반출문제와 물류문제는 남측의 문제라기보다는 미국과 북한의 정책 결정의 문제이다. 이를 변화시키기 위해 남북경협 주요 행위자와 대북지원 NGO가 상호 협력을 해야 할 경우(캠페인, 정책토론회, 정책제안 등)가 있을 것이나 제한적일 것이다. 따라서 거버넌스를 특정 정책 이슈(또는 분야)에 대한 주요 행위자의 참여를 제도화하는 것으로 이해하기 보다는 넓은 의미로 상정하는 것이 NGO의 역할을 건설적으로

²² 남북관광공동체, 개성사랑회 등은 아직 자세한 활동상황이 드러나지 않았기 때문에 이와 같은 분류는 추가 조사를 통해 재분류 작업이 필요하다.

참여하게 하는 것이 될 것이며, 이 과정에서 NGO와 정부와의 효율적 관계 설정이 필요하다 할 것이다.

현재 남북경협에 있어 NGO와 기업 간의 네트워크가 일정 정도 존재한다고 판단할 수 있다. NGO는 정부 뿐만 아니라 시민단체 내부에 있는 전문가를 동원하고 또한 시민사회단체 구성원이 개인적으로 맺고 있는 외부 전문가들을 동원해주는 역할을 수행함으로써 남북경협을 추진하는 기업에 양으로 음으로 많은 지원을 해주고 있다. 남북경협을 추진하는 기업들이 대북사업의 노하우를 지니고 있는 시민단체를 찾아와서 정보 및 협력을 요청하는 사례들이 많으며, 이는 시민단체를 경유한 네트워크가 일정 정도 작동되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 점은 남북경협의 특수성으로부터 비롯된다. 사업아이템을 선정하여 북한쪽의 사업파트너 선정과정에서의 네트워크 문제다. 보통 공식적으로 개성공단 이외의 지역은 민경련 단동대표부를 통해서 접촉을 하고 근자에는 개성공단에 소재한 남북경협연락사무소를 경유하여 접촉을 하는데 단동대표부의 경우 기존의 북한과의 네트워크를 가진 기업 혹은 시민사회단체를 통해서 할 경우 비용도 매우 적게 들고 진행속도 또한 매우 빠릴 수 있다. 이러한 네트워크를 갖고 있느냐가 초기 사업을 결정하고 북한측 사업파트너를 선정하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이 단계에서 잘된 네트워크 행위자의 경우는 북한측의 사업파트너를 제대로 그리고 효율적으로 연결해 주었을 때 잘된 네트워크 활용이라 할 수 있겠다.

북한측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출 혹은 상품반입에 있어서도 빠른 속도로 진행하기 위해서는 네트워크의 활용이 중요하다. 통일부와의 협력과 남북경협에 조력할 수 있는 기관들의 협조가 사업진행 속도를 좌우한다고 볼 때 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 이 단계에서는 특히 남북경협에 관한 각종 정보와 지식, 그리고 활용할 자원의 소재 등이 중요한데 이에 도움을 줄 수 있는 네트워크를 가지고 있느냐가 사업속도와 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 결국 남북경협을 추진하는 기업은 이 단계에서 전문적인 지식과 정보를 갖고 있는 시민사회단체와의 네트워크가 중요하다고 볼 수 있다. 특히 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공적, 사적 인프라가 갖춰져 있지 않는 조건에서 이는 매우 중요하다.

특히 남북 경협사업을 추진하는 기업에게 정부와의 접촉은 아직 쉬운 일이 아니며, 이와 같은 상황에서 기업이 쉽게 접근할 수 있는 곳은 항상 개방되어 있는 시민사회단체라 할 수 있다. 남북경협 추진기업에게 정부의 지원이 절대적이며, 따라서 기업의 입장에서 정부와 대등한 네트워크의 설정이 어렵게 된다. 그러나 시민사회단체는 기업과 대등한 관계를 설정할 수 있으며, 기업이 정부와 접촉할 수 있는 곳은 해당업무 부서로 한정되지만 일의 추진과정에서는 해당 전문가와 기관 등의 다양한 협조가 필요하기 때문에 폭넓은 네트워크를 갖고 있는 시민사회단체에게 의존을 하게 된다. 이러한 측면에서 정부와 기업을 연결하는 매개체로서 시민사회단체의 역할이 크다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 NGO와 기업 간의 네트워크는 차별성을 지니고 있다. 특히 대기업과 중소기업은 특성상 네트워크 형성에 있어서 차이점을 보이고 있다. 기업은 남북 경제교류·협력을 주도하는 실질적 주체이나, 개별기업의 특성상 하나의 단일한 집단으로 분류하기가 어렵다. 특히 대기업과 중소기업은 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다 할 것이다. 남북경협에 있어서 대기업의 경우 대형프로젝트에 주력하고 있으며, 중장기적으로 남북경협의 주도권 선점에 우선적 목표를 두고 있다. 반면 중소기업들의 남북경협 목적은 보다 직접적이라 할 수 있다. 중소기업의 경우 북한의 저렴한 노동력을 활용한 제품생산을 통해 경쟁력을 유지한다는 것을 우선적인 목표로 설정하고 있다. 또한 대기업은 자체의 정보망 및 인적 네트워크를 활용할 수 있는 가능성이 있는 반면, 중소기업의 경우 그렇지 못하다는 차이를 지니고 있다. 이와 같은 점에서 중소기업의 경우 NGO와 일정 정도 네트워크를 형성하고 있는데 반해, 대기업의 경우 NGO와의 네트워크 형성에 소극적이며, 실제로도 네트워크 형성이 미약하다.

최근 남북경협에 있어서 NGO를 중심으로 한 기업과의 네트워크 구축의 추세에도 불구하고 전반적으로 제도화의 단계에는 접어들지 못하고 있는 것으로 판단된다. 특히 NGO와 기업 간의 관계가 우연적이거나, 강한 인적 유대로부터 비롯된 경우가 많다는 점에서 제도화를 위한 많은 조치들을 필요하다고 할 수 있다.

나. NGO 차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

(1) 개발지원체제전환을 통한 NGO의 역할 증대

남북경협에서 NGO의 직접적 역할은 제한적이라 할 수 있다. 우선 NGO 자체가 이윤추구로서의 주체가 아니라는 점에서 기업과 다르고, 남북관계의 관리필요성을 지닌 정부와도 다르기 때문이다. 이와 같은 점에서 남북경협 공고화과정에서의 NGO의 역할은 기업과 정부에 비해서 주도적 입장에 놓여있지 않다고 할 수 있다.

<표 IV-3> 시민단체와 민간단체의 구분²³

단체의 종류/이익의 종류	사적·특수적 이익추구	공적·일반적 이익추구
시민단체	A	B
민간단체	C	D

- A. 시민단체의 부차적 활동영역
- B. 시민단체의 일차적 활동영역
- C. 민간단체의 일차적 활동영역
- D. 민간단체의 부차적 활동영역

이와 같은 점에서 남북경협과 NGO의 협력가능성은 북한개발지원분야에서 찾아질 수 있을 것이다. 남북경협과 개발지원 간의 중첩성과 아울러 북한 관련 NGO의 활동영역으로서의 의미가 있기 때문이다. 1995년 북한이 국제사회에 원조를 요청한 이후 남북관계 및 북한내 상황은 상당부분 변화해 왔으며, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 역시 변화의 과정을 겪어 왔다. 이와 같은 상황변화는 대북지원에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용해 왔으며, 특히 남북관계와 북한 내의 상황변화는 긴급구호 등 일반구호라는 초기적 성격의 근본적 변화를 야기하고 있다. 용천역 사고와 같은 예기치 않은 사고의 경우 등 긴급구호의 필요성은 상존하고 있으나, 대 북한지원의 필요성은 상당부분 북한의 구조화된 경제문제에서 비롯되는 만큼 예측가능

23_성경룡·김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』 (서울: 정무제1장관실, 1997), p. 13.

하다는 점이다. 따라서 10년 이상 지속되어온 긴급구호성격의 대북지원은 보다 근본적인 해법의 마련을 위한 개발지원형으로 전환되어야 할 필요가 있다.

북한내 인도주의적 위기상황이 종식된 것이라고 볼 수 없는 만큼 긴급구호의 필요성이 상존하고 있는 상황에서, 최근 개발지원으로 전환되는 추세들이 부분적으로 나타나고 있다. 개발지원체제로의 전환은 국내외의 민간과 정부차원에서 제기되어 온 문제이다.

국제NGO들은 일찍부터 대북 개발지원의 필요성을 인식했다. 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력 국제NGO회의’에서 북한에 체류하고 있는 국제NGO 대표들이 대북 지원이 식량 등 긴급원조에서 인적자원과 산업기반 시설 확보에 대한 자원개발 원조로 전환해야 한다는 주장을 제기한 바 있다.²⁴ 이와 같은 국제NGO들의 지적은 지속적으로 제기되어 온 바, 2005년 5월 베이징에서 개최된 제4회 대북협력 국제NGO 회의²⁵에서도 제기되었다. 국내외 대북지원 NGO 대표와 유엔 산하기구 평양주재 대표들이 참석한 동 회의에서 참석자들은 “북한의 지속적인 식량난과 심각한 보건의로 분야의 현실을 감안할 때 인도적인 대북지원은 여전히 필요하지만 궁극적으로는 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 한다”는 점을 강조했다.

NGO 차원의 경우 필요성의 지적과 아울러 이미 부분적으로 대북 개발지원형태의 지원을 시범적으로 실시해왔다. 예를 들어 보건의로 분야의 경우 NGO들이 수년전부터 이미 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등을 추진하고 있다. 이는 단순 구호가 아니라 북한내 ‘생산능력’ 제고라는 점에서 과거와 다른 의미를 지니고 있다. 의약품지원의 경우 초기에는 주로 완제의약품의 지원형태였으나, 최근 평양에 제약설비를 설치와 의약품 원료 지원을 통한 완제의약품의 현지생산·분배 단계

24-15개국, 160여명 대표의 참석 하에 2001년 6월 17일 개막된 ‘대북협력 국제NGO 회의’는 남북정상회담 이후 대북정책 상황 변화 보고, 대북 협력을 위한 NGO의 역할 모색 등을 주제로 논의의 장을 마련했으며, ‘자원개발 원조,’ ‘국제·국내 NGO의 대북 협력,’ ‘국내 NGO의 국제기준에 맞는 행동지침 마련’에 대한 합의문을 채택했다. 『조선일보』, 2001년 6월 20일.

25-2005년 5월 열린 회의에서는 국내 25개 대북지원 NGO 대표 48명과 유엔 산하기구 및 국제 NGO 평양주재 대표 등 해외 참가자 54명이 참석, 대북지원 상황에 관한 의견을 교환하고 앞으로의 지원방향을 모색했다. 『연합뉴스』, 2005년 5월 31일.

까지 발전해가고 있다. 의료기기, 장비 지원의 경우도 단순 지원에서 최근 장비 보관, 수리센터 건립 등으로 나아가고 있다.²⁶

개발지원으로의 전환은 남북한 당국차원에서도 제기되고 있다. 북한은 최근 세계식량기구(WFP)에 대해 식량지원방식을 ‘긴급구호방식’에서 ‘개발복구방식’으로 변경해 달라고 요청한 것으로 알려지고 있다.²⁷ 이와 같은 북한요구의 배경은 식량문제의 완만한 개선상황을 바탕으로 의존도가 높고 안정성이 떨어지는 긴급구호를 1995년 이후부터 장기간 받고 있는데 대한 문제의 해소와 아울러 보다 북한농업체질개선을 위한 안정적이고 장기적 지원 체제를 확보하려는 의도로 볼 수 있다.²⁸ 2005년 8월 19일 개성에서 열린 제1차 남북농업협력위원회의 합의는 “2006년부터 북측의 협동농장을 선정, 남측이 육묘시설과 농기자재, 영농기술 등을 지원”하는 것을 포함한 농업기술의 이전 등 농업과학기술 분야에서의 협력 강화를 내용으로 하고 있는바, 이는 남북 농업협력이 비료와 식량 등의 단순지원에서 개발협력으로 변화되고 있음²⁹을 나타내는 것이다. 뿐만 아니라 북한이 경공업분야에 대한 지원을 요청하면서 대가로 광물자원의 거래를 제시하는 등 산업 전반에 있어서 개발지원체제를 확보하려는 의지를 나타내고 있다.

대북지원의 성격변화에 대해서는 남한의 정치권과 정부차원에서도 그동안 제기되어온 문제이다. 가칭 ‘북한판 마샬플랜’³⁰은 참여정부출범과 동시

26_백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안,” 『대북지원 10년의 성과와 과제』(우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005년 6월 22일), p. 44.

27_『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.

28_10년이상 대북긴급구호가 지속되면서 남한을 제외한 국제사회의 대북지원은 점차 감소하는 추세를 나타내고 있다. 예를 들어 1995년부터 북한에 식량지원을 시작한 WFP의 경우 2001년 93만6천994톤을 정점으로 2002년 41만1천754만톤, 2003년 29만3천408톤, 2004년 29만4천464톤, 2005년 9월 현재 17만568톤으로 감소추세를 나타내고 있다. 이는 긴급구호의 장기지속과 아울러 북핵위기의 심화 및 북한 내 인권상황악화에 대한 국제사회의 관심 제고 등의 원인에 기인한 것으로 풀이된다.

29_2005년 통일부가 통일농수산사업단을 통해 북한 고성군의 삼일포협동농장 등 11개 협동농장에 20억원의 남북협력기금을 지원한 것은 향후 협동농장 단위의 남북 농업협력사업의 활성화 시도로 평가될 수 있다.

30_마샬플랜은 본래 2차 세계대전 이후 유럽경제재건을 위해 당시 미국의 조지 마샬 국무부 장관이 제창했던 유럽부흥계획으로, 북한판 마샬플랜의 핵심은 북핵의 평화적 해결을 전제로 한 북한경제의 근본적 회생이라는 대북지원의 성격변화에 있다.

에 제기된 바³¹ 있으며, 이는 2005년 6월 정동영 통일부장관과 김정일 위원장 면담시 ‘중대제안’ 형태로 북한에 보다 구체적으로 제시되었다. 당시의 ‘중대 제안’의 핵심 내용은 “대규모 에너지 및 식량 지원과 경제특구 개발 등을 통해 북한 경제를 회생시키는 일종의 북한판 마샬플랜”이며,³² 이 제안에 대해 김 위원장도 긍정적인 반응을 보인 것으로 알려졌다. 북핵포기에 대한 상응조치는 사실상 북한경제재건을 의미한다는 점에서 당국차원에서 대북개발지원 논의 즉 북한판 마샬플랜은 보다 구체적이고 실효성 있는 형태로 추진될 가능성이 있다고 할 것이다.

1995년 이후부터 긴급구호성격의 지원이 장기간 지속되어 왔다는 것은 그 자체로 정상적이라 할 수 없다. 긴급구호방식의 지원은 단기적으로 진행되는 것이 통상적 방식이며, 북한과 같은 경우는 예외적인 경우라 할 수 있다. 특정한 단계가 지나면 지원은 자체의 문제해결능력 고양으로 성격이 변화되어야 하기 때문이다. 대표적으로 북한식량문제해소의 핵심분야라 할 수 있는 농업분야의 경우 긴급구호성격의 인도적 지원만으로는 한계를 벗어날 수 없다. 식량문제의 근본적 해결은 농업생산성 증대를 통해 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·농업생산기반과 관련된 종합적 대책과 연계되는 문제이다. 이와 같은 문제의 해결은 긴급구호의 차원에서 해결될 수 없다. 따라서 대북지원의 방향성이 북한의 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 변화하는 것이 필요하며, 보다 계획적인 틀 속에서 중장기적 수요를 충족시키는 방향으로 전환되는 것이 필요하다. 따라서 ‘긴급구호형’의 지원성격이 ‘개발지원형’으

31-2003년 1월 24일 당시 민주당 정동영 의원은 노무현 대통령당선자의 특사자격으로 행한 다보스포럼 기조연설을 통해 북한 핵개발 계획포기를 대전제로 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 지향하는 ‘북한판 마샬플랜’의 추진과 이 계획에 대한 국제사회의 참여를 모색하겠다는 의지를 나타냈다. 그러나 당시의 언급은 북핵 문제의 안보적 관점에서의 접근을 넘어 동북아와 지구촌 전체의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한 것으로, 노 당선자의 비전인 ‘동북아 경제중심’ 개념의 강조에 보다 큰 비중을 둔 것이었다. 따라서 대북지원의 성격전환과 북한개발이라는 관점보다는 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한국의 동북아 경제중심지화가 외국 기업과 투자자들의 이해증진에도 도움이 된다는 논지였다고 할 수 있다.

32-당시 정 장관은 북한 경제개발을 위한 전제조건인 에너지문제의 해결방안으로 북한의 제네바 합의 파기와 핵 개발 공식화로 중단된 대북 중유 지원 재개, 한반도 에너지개발기구(KEDO)의 신포 경수로 건설 재개, 전력 지원 등을 제안했던 것으로 알려졌다. 『동아일보』, 2005년 6월 28일.

로 변화할 필요가 있으며, 대북지원의 목표가 긴급구호상황의 재발방지를 위한 시스템차원의 능력향상으로 변화되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 전환이 이루어지기 위해서는 이에 상응하는 상황적 조건들이 마련되어야 한다. 북핵위기의 평화적 해결 프로세스라는 전제하에 북한은 국제사회로부터 협력을 받을 수 있는 ‘보통국가’³³로서의 조건들을 마련해야 한다. 또한 실효성이 있는 개발지원체제의 구축을 위해서는 국제 금융기구로부터의 협조가 필요하나 북한은 아직 이와 같은 자격을 획득할 요건을 갖추지 못하고 있다. 이와 같은 점에서 민간과 정부차원의 다중적 채널을 통해 국제사회의 요구를 북한에 전달하고 적극적으로 설득하는 노력의 병행이 필요하다 할 것이다.

(2) 대북개발지원 거버넌스³⁴

남북경협과 관련된 NGO의 역할의 모색은 한반도 문제의 복잡성과 특수성에 기인한다. 한반도 문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복잡성을 지니고 있으며, 대북지원 분야 역시 이와 같은 중첩적 복잡성으로부터 자유롭지 못하다. 한국문제의 복잡성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.³⁵

첫째, 한국문제에 관여하는 비국가(non-state) 행위자들은 매우 다양해져서 남북한 국가 뿐만 아니라 한반도와 이해관계를 갖고 있는 주변국들이

33-보통국가로서의 조건은 북한내 인권상황의 개선과 아울러 가시적 시장화 조치들을 포함한다.

34-국제관계의 복잡적 현상을 연구하는데 있어서 중요한 개념으로 등장한 거버넌스 개념은 한국문제의 복잡성을 반영한 적절한 대안이 될 수 있을 것이며, 대북개발 지원에 있어서 유용한 협력적 틀의 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 거버넌스는 통치(government)와는 구별되며, 따라서 명령기제라기보다는 조정 및 통제적 합목적적 행위들을 말한다. 이런 점에서 거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 거버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다. James N. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel, eds., *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

35-조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 7-8.

통제할 수 없는 상황이 되었다. 말하자면, 한국문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서 있다.

둘째, 한국문제는 남북한 국가 사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다.

셋째, 한국문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성(interconnectiveness)을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다.

한국문제는 국가 뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제 차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한 관계와 넓은 의미로는 한국문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다.

이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역 간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스(governance)의 개념은 이와 같은 한반도 문제의 중층적 복잡성을 해소하는 방법론적 의의를 지닐 수 있을 것이다.³⁶ 북한이슈는 핵개발문제는 남북한과 동북아의 주변국에 영향을 미치는 사안이자, 지구촌 전체의 공동 관심사로 다루어져 왔으며, 정부와 국제기구 등 전통적 행위주체는

36- 거버넌스 개념은 다음과 같은 점에서 한국문제의 복잡성을 해소하는데 도움을 줄 수 있다. 첫째, 거버넌스는 분명한 경계를 지니지 않고 있으며 부분들 사이의 구분이 명확하지도 않으며 특정한 인과관계(cause-and-effect) 체인을 가지고 있지 않다. 반면 일반적으로 수궁할 만한 목표와 목적을 포함하는 다양한 형태와 차원의 행위들을 말한다. 거버넌스는 복합적인 한국문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해 줄 수 있는 개념이라고 하겠다. 둘째, 거버넌스는 위계질서에 의해 배열되지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와는 달리, 거버넌스는 통치와는 다른 권위를 지니고 있다. 셋째, 거버넌스는 하나의 이슈가 아니고 권위적 규칙의 포괄적 체계라고 할 수 있다. 이같은 속성으로 인해 거버넌스는 레짐의 이슈 중심적 설명과 차별성을 보인다. 안보, 경제협력, 인권 등의 이슈는 실제 세계와 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 이들 사이의 경계는 구분하기에 매우 힘들게 되어 있다. 권위 주체와 영역이 매우 다양하기 때문에 세계적 이슈들 특히 한국문제를 이해하는데 있어서도 전체론적 관점에서 볼 필요가 있다. 위의 책, pp. 12-13.

물론 초국가 기업, 특히 국내외 NGO 등 새로운 행위주체가 관여하는 국경을 초월한 문제 영역이기 때문이다. 따라서 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스 차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

대북개발지원 거버넌스는 국가와 NGO, 기업간, 그리고 국제기구와 국내기구 간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 따라서 대북개발지원 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리하는 다양한 이해 당사자들이 북한 개발이슈라는 공동의 주제에 대해 공통적 관리·자원통제·권력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이다.

이와 같은 차원에서 대북 개발지원체제로의 전환은 거버넌스 관점에서의 협력관계를 전제로 한다. 대북개발지원 거버넌스는 각 주체와 영역과 국내외적인 차원을 포괄한다.

(3) 국내적 차원의 북한 개발지원 거버넌스

국내적 차원에서 대북개발지원 거버넌스구축은 정부와 민간 간의 효율적인 상호보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 대북지원 및 남북교류협력사업 전반의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간차원의 지원의 경우 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이나, 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다. 특히 남북교류협력 전반의 효율성 확대를 위해 정부와 민간 간의 협력관계의 심화가 필요한 바,³⁷ 대북지원분야에 있어서도 정부와 NGO간의 협조체계가 구축되어야 할 것이다. 따라서 이와 같은 점에서 대북지원단체들이 결성한 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 참여를 통해 정부와 민간이 2004년 9월 발족한 ‘대북지원민관정책협의회’(민관협)³⁸의 실

37- 조 민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』 (서울: 통일연구원, 1996), pp. 20-24; 이장희, “민족화해·협력범국민협의회’ 결성을 통해본 해방 후 민간통일운동과 정부의 통일정책,” 『통일경제』, 통권 제45호, 9월호 (서울: 현대경제사회연구원, 1998), p. 34.

38- 그동안 ‘남북교류협력추진협의회’에 민간참여 등 남북협력사업에 대한 시민사회의 정책적 참여의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 63. 이와 같은 상황에

질적·발전적 운영이 요구된다.

민관협력적 관점에서 민간단체의 물적 기초를 강화하는 것이 필요하다. 남한의 민간단체들은 서구에 비해 물적 기초가 취약하며, 상당수가 영세성에서 벗어나지 못하고 있다. 이는 짧은 시민사회의 역사와 기부문화의 결핍 등 다양한 요인에 근거한 것인 만큼 단기간에 해소되기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 민간단체 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부차원의 민간단체지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적개발원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력 강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다.³⁹ 남북협력기금의 활용확대와 아울러, 기존에 조성된 각종 기금들을 남북 사회문화교류·협력에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다.

또한 거버넌스 개념의 적용은 대북지원 민간단체들 간에도 적용될 필요가 있다. 대북지원민간단체들의 양적 확대가 급속하게 진행되고 있는 현실적 상황은 과당경쟁·중복지원 등 다양한 문제점들을 야기해 낼 수 있다는 점에서 사업의 효율적 추진 및 부작용 방지 등을 위해 민간단체사이의 협력 구도도 확대될 필요가 있다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의

서 민간의 참여를 통해 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’(민관협)는 민간과 정부간의 협력관계에 있어서 새로운 가능성을 보여주고 있다. “이는 민간과 정부간의 포괄적 지원전략을 모색하는 정책과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립되었다.” 송성호, “통일정책과 시민참여현황,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 1호 (2005), p. 262.

39_ 선진국의 개발 NGOs에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 응용하여 대북 교류·협력사업을 추진하는 NGOs에 대한 지원방식을 다각화해야 할 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려울 경우 NGOs를 대리인 자격으로 하는 위임방식(Sub-contracts)은 NGOs의 대북지원 및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGOs의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGOs의 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, 재정협력방식(Co-financing)도 효과적일 수 있다. 조한범, 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 1998), p. 54.

발전적 운영이 필요하며, 이를 통해 권위있는 협의체로서의 위상을 강화, 대북지원단체의 자정능력을 확보할 필요가 있다. 이를 통해 대북지원전문 단체들의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·공유·활용되어야 할 필요성이 있다.

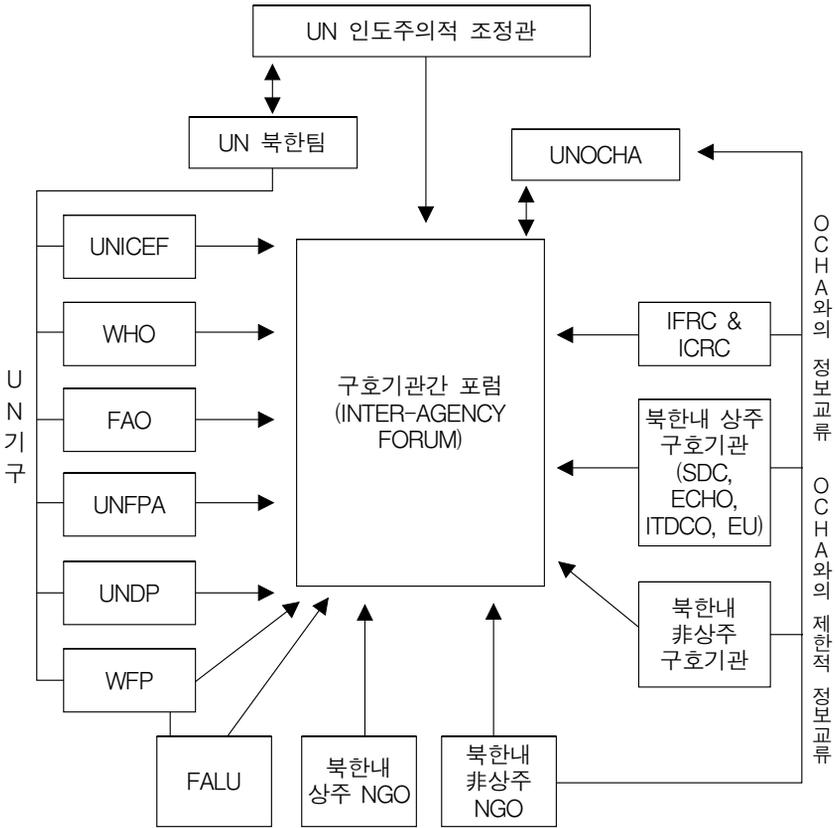
(4) 대북개발지원 글로벌 거버넌스

우선 북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 대북개발지원체제 형성을 예측하고, 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하다. 이는 ‘대북개발지원 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다. 북핵문제가 해소될 경우 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화될 가능성이 크며, 우선 북·일 국교정상화에 일본의 공적개발원조(ODA)와 세계은행 그룹 등 국제개발금융기구와 유엔의 개발전문기구로부터의 공적 자금과 기술의 지원이 대규모 추진될 가능성이 있다. 따라서 글로벌 거버넌스의 관점에서 대북개발지원을 다루는 이론과 실천차원의 대비체제의 구축이 필요하다. 국내의 경우 글로벌 거버넌스의 개념은 대부분 이론적 접근에 그치고 있으며, 구체적인 정책에 대한 적용 사례는 일부의 공공정책에 국한되어 있는 실정이다. 이같은 점에서 통일문제에 대한 글로벌 차원의 거버넌스 패러다임 적용은 시도되지 못하고 있는 바, 대북개발지원의 관점에서 글로벌 거버넌스 개념의 연구와 아울러 정책적 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 이와 같은 점에서 개발문제에 대한 기존의 경제학적 시각과 개발도상국과 구사회주의권의 성공 중심의 연구에서 탈피하여 다양한 행위자의 정책 과정에 주목하는 글로벌 거버넌스 개념의 정립이 필요하다. 이를 토대로 구체성과 현실성을 견지한 거버넌스 구축방안을 도출, 대북개발지원에의 참여를 희망하는 글로벌차원의 다양한 행위자들의 협력관계를 견인해 낼 필요가 있다.

북한개발지원 거버넌스의 구체적인 제도적 형태로서 자연스럽게 국제협력체제의 구현을 상정해 볼 수 있다. 지난 10여년 간 각국 정부는 인도적 대북지원을 공여할 때 유엔 기구들을 경유해 왔기 때문에, 북한개발지원을 본격화할 경우에도 상당부분을 국제협력체제에 위임할 수 있다. 명칭이나 형식은 다양할 수 있지만 국제협력체제의 공통적 목표는 여러 이해당사자들의 지원사업에 대한 정보를 교류하고 사업의 규모와 내용을 협의·조율하

며 재원조달을 용이하게 하는 데 있다. 이러한 국제협력체제를 한국정부가
 원만히 조직·주도해 나간다면 대북지원에 대한 국제적 지지와 협조를 얻고
 가급적 재원을 많이 확보하는 데 기여할 것이다.⁴⁰

<그림 IV-7> 인도주의적 대북지원을 위한 구호기구간 포럼⁴¹



그러므로 우리 정부는 다양한 북한개발지원 이해당사자들이 참여하는 거버넌스 내에서 국제협력의 주도적 역할을 수행할 준비를 갖추어야 한다. 하지만 국제협력의 원활한 추진을 위해 국제협력체 결성을 위해 노력하되,

40- 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” 『KIET 산업경제』, 5월호 (서울: 산업연구원, 2006), p. 43.

41- 통일연구원, 『동북아 NGO 연구총서』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 140.

모든 대북지원·경험을 국제협력체제에 독점시킬 필요는 없다. 국제협력체제는 대북지원 국가 및 기관 사이의 정보교류와 추진사업에 대한 협의·조정 및 일부 재원의 조달 등을 담당하는 느슨한 협의체제로 운영하는 것이 바람직하다. 국제협력체제를 통해 서로 협력하되, 다양한 추진주체들이 다양한 방법으로 북한과의 교류협력을 추진토록 하는 것이 상황 변화에 대응하고 북한의 변화를 촉진하는데 더 유리할 것이다.

(5) 사업방식의 다각화를 통한 협력관계 구축

선진국에서 사용되는 개발 NGOs에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 남북경협사업에 응용할 필요가 있다. NGO가 직접적 역할을 수행할 수 있는 개발지원분야에 있어서 NGO·기업·정부간 재정협력방식을 적극적으로 확대해야 할 것이다. 이는 남북교류에 있어서 다양한 노하우를 축적하고 있는 NGO와 기업의 재정능력, 그리고 정부의 경험확대에 수반되는 공공기반의 확대필요성 간의 결합모델이 될 수 있을 것이다.

이와 관련, 정부와 NGO간의 ‘재정협력방식(Co-financing)’과 ‘위임 또는 하청계약방식(Sub-contracts)’을 발전적으로 검토할 필요가 있다. ‘재정협력방식’은 NGOs가 기획하는 사업에 대해서 정부와 NGOs가 일정비율로 재정을 분담하는 방식으로 정부의 지원비율은 국가별, 사안별 차이가 있다. 반면 ‘위임방식’은 정부가 기획하는 사업에 대해 전적으로 정부가 재정을 지원하고 NGOs는 대리로 사업을 집행하는 방식이다.⁴² ‘재정협력방식’은 다시 Matching grants, Block grants, Multi-year funding으로 나누어 볼 수 있다. Matching grants는 ‘재정협력방식’의 전형적인 형태로 NGOs가 특정 사업에 필요한 자금의 일정부분을 자체재원으로 충당하고, 나머지를 정부의 재정지원에 의존하는 것이다. Block grants 방식은 정부가 개별 사업에 대해 심사하고 지원하는 것이 아니라, 여러 개의 사업에 대한 정부의 지원부분을 해당 NGOs에 일정액을 총괄 지원해주는 방식이다. 사업완료시 평가가 이루어지며, 사업에 대한 개별평가 없이, 해당 NGOs전체의 프로그

42- 김재형, 『OECD회원국의 NGO활동』, pp. 30-35; 김혜경, “개발NGO의 현황과 발전방안,” 『세계화와 한국NGO의 발전방안』 (경제정의실천시민연합 연구보고서, 1997), pp. 126-129 참조.

램에 대한 평가가 이루어진다. 따라서 Block grants 방식의 경우 NGOs간 협의체나 해당분야의 경험이 많은 NGOs에 지원이 집중되기도 한다. Multi-year funding은 NGOs의 사업이 장기적 성격을 지닐 경우 1년 이상 장기적으로 재정을 지원하는 경우이다. ‘위임방식’ 또는 ‘하청계약방식(Sub-contracts)’은 사업의 효과를 제고하기 위하여 경험과 노하우가 축적된 NGOs를 정부의 대리인으로 하여 계약을 체결, 사업을 일임하는 방식이다. 따라서 이 경우 재정부담은 정부, 집행은 NGOs라는 협력구도가 설정된다. ‘재정협력방식(Co-financing)’이 NGOs자체에 의해서 수립된 사업계획에 대해서 정부가 지원하는 방식인데 비해서, ‘위임방식’ 또는 ‘하청계약방식(Sub-contracts)’은 정부 및 공적 기관의 사업에 대해서 NGOs가 해당분야에서 정부보다 경험과 노하우를 더 축적하고 있다고 판단될 때, 위임 및 하청계약방식으로 사업이 진행된다는 점에서 본질적 차이가 있다.

이상과 같이 선진국 정부는 대외원조시 경우에 따라 NGOs를 다양하게 활용하고 있다. 남북경협에 있어 이를 NGO·기업·정부 간의 관계에 창조적으로 적용할 경우 3자간의 효율적 사업추진 및 협력관계설정에 도움이 될 수 있을 것이다. NGOs 자체의 노력과 기업의 필요성, 정부의 지원이 효과적으로 결합될 수 있는 다양한 방식이 강구될 필요가 있다. 기업 및 정부차원의 사업추진이 어려운 분야의 경우 해당분야의 노하우를 축적하고 있는 NGOs를 대리인 자격으로 하는 ‘하청계약방식(sub-contracts)’은 NGOs의 대북지원 및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 응용을 통해서 소규모에 그치는 NGOs 사업의 ‘규모의 문제’와 정부차원의 남북 교류·협력사업이 지니는 ‘경직성’을 해소할 수 있을 것이다. 이 경우 물론 NGOs는 해당사업에 대한 노하우와 북한지역에 대해서도 해박한 지식을 가지고 있어야 한다. 그러나 현재 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGOs의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGOs의 대정부 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, ‘재정협력방식’은 효과적일 수 있을 것이다. 특히 사업에 필요한 자금의 일정부분을 NGOs가 부담하게 함으로써 NGOs 자체의 역량을 강화시키는 동시에 정부와의 협조관계를 고양시킬 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이와 같은 점에서 NGOs에 대한 Matching grants 방식의 정부지원의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.⁴³ 해당사업의 특성과 NGOs의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안

에 따라 ‘재정협력방식’과 ‘위임방식’을 적절히 안배하는 재정지원책을 고려할 필요가 있다. 공공성이 강한 경협 관련 사안이나, NGOs의 영향력과 역량을 효과적으로 이용할 필요가 있을 경우, Matching grants 혹은 Block grants 등의 재정협력방식이 효과적일 것이다. 또한 대북사업과 관련된 전문성을 가진 NGOs가 많은 점을 감안한다면, 남북교류의 전문성과 해당 NGOs의 노하우의 결합을 통한 사업의 효율성을 제고하기 위하여 ‘위임방식’의 재정지원이 고려될 수 있을 것이다.

3. 국제 차원

한국과 북한은 남북경협을 민족 간의 내부거래 또는 양국 간의 배타적 경제거래로 규정하고 있다. 국제사회의 다자적 이해관계를 반영하지 않는 남북경협에 대해 국제사회의 제반 행위자들이 개입할 수 있는 명분이나 채널이 그만큼 제한적일 수 밖에 없다는 뜻이다. 그러나 이러한 사실이 남북경협에 대해 국제 행위자들이 영향을 미치지 못한다거나 또는 이러한 영향을 미칠 만한 체계적인 네트워크의 구축에 관심이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 정반대로 남북경협은 국제 행위자들의 행위와 관심을 일종의 제약요건으로 하여 전개되고 있으며, 한국의 행위자들과 국제 행위자들은 서로가 이러한 제약요건을 늘리거나 줄이기 위해 체계적인 상호작용을 하고 있다. 따라서 여기에서는 남북경협의 제약요건을 만들어 내는 국제행위자들의 행위와 네트워크가 과연 무엇이며, 이것들이 한국의 행위자 및 네트워크와 어떤 연관을 맺고 있는지 등을 살펴봄으로써, 남북경협을 보다 활성화시키기 위해서는 이러한 행위와 네트워크가 어떤 방향으로 발전해야 하는지를 생각해 보도록 한다.

43. 민족통일연구원, “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크숍”(1997년도 집중워크숍 결과보고서, 1997); 강문규, “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향,”(우리민족서로돕기운동본부 주최 98년 하반기 정책간담회 주제 발표논문, 1998년 10월 13일); 제성호, “대북 민간지원 활성화를 위한 법제도 개선 방향” 참조.

가. 국제차원 남북경협 거버넌스 행위자

(1) 국제기구

북한과 같은 저개발 이행경제(transition economy)의 대외거래관계에 가장 커다란 영향을 미칠 수 있는 국제적 행위자는 아마도 UN 산하 개발구호 기관들과, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 및 세계은행(World Bank)으로 상징되는 국제금융기구들을 포함한 국제기구들일 것이다. 이들 국제기구들은 저개발 이행경제에 대한 다자적 차원의 경제적 지원과 거래의 국제적 표준을 형성하고 이의 실행을 감독하며, 때로는 이러한 표준에 근거해 해당 이행경제에 대한 양자적 지원 및 거래까지 조정하는 역할을 수행하기도 하고, 해당 이행경제에게는 국제사회의 경제적 지원과 거래가 보다 효과적으로 수행될 수 있게끔 관련제도의 개혁이나 구조조정을 실시할 것을 요청하여 이를 모니터링하며, 무엇보다 이들 국제기구 스스로가 해당 이행경제에 막대한 경제적 지원과 원조를 제공함으로써 관련국들의 거래관계 발전 자체를 유도하는 역할을 수행한다. 실제로 1989년 동유럽의 사회주의 정권이 몰락한 직후 이들 국제기구는 동유럽 舊사회주의 국가들의 외채문제 해결에 직접 개입함으로써 이들의 정상적 대외거래를 가능케 했을 뿐만 아니라, 스스로가 제공하는 막대한 경제적 지원을 발판으로 서유럽 각국의 양자적 차원에서의 경제적 지원 및 거래 역시 총괄하는 수완을 보였고, 무엇보다 동유럽 국가들로 하여금 강도 높은 내부적 구조조정과 경제개혁에 나서도록 유도함으로써 이들의 대외거래 형태와 구조에도 많은 영향력을 행사하였다. 물론 현재의 남북경협이라는 측면에서 볼 때에는 이들 국제기구의 영향력이 동유럽에서의 그것과 같이 직접적이고도 강력하지 않다. 북한의 경우 국제사회의 강력한 경제적 개입을 상징하는 IMF 및 세계은행 등의 국제금융기구에 가입되어 있지 않아 이들의 지원과 영향력으로부터 벗어나 있기 때문이다. 또한 남북경협 역시 배타적인 민족간 거래로 규정됨으로써 이들 국제기구가 상징하는 국제적 규범과 표준에 크게 구애받지 않아도 되는 특성이 있다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 이들 국제기구가 남북경협과 전혀 무관하거나 그에 아무런 영향을 미치지 않는 것은 아니다. 오히려 이들 국제기구는, 비록 간접적이지만, 매우 다양한 방식으로 남북경협에 영향력을 행사한다. 여기에는 크게 세 가지의 이유 또는 측면이

존재한다.

우선 이들 국제기구의 상당수는 지난 10여년 이상 나름의 대북사업을 실시해 오고 있으며, 이러한 경험을 토대로 현재에는 북한과 관련된 매우 잘 짜여진 국제 행위자들의 네트워크를 구성하여 그 중심에 위치하고 있다. 실제로 1995년 북한이 공식적으로 국제사회의 인도주의적 지원을 요청한 이후, UN산하 WFP와 FAO가 북한의 농업 및 식량문제 해결을 위해 다양한 지원 프로그램을 실시해 오고 있으며, UNDP 역시 북한의 농업부흥 프로젝트를 추진해 오고 있다.⁴⁴ 또한 UNICEF와 WHO는 주로 북한의 여성과 어린이 같은 취약 계층의 건강증진과 후생증대를 위한 각종 사회개발 프로그램을 실시해 오고 있고, UNFPA의 경우에는 북한에서의 정례적인 재생산 건강 서베이(Reproductive Health Survey)나 인구 센서스와 같은 기초적 사회경제조사를 실시함으로써 북한 사회에 대한 국제사회의 이해증진은 물론 북한에 진출하려는 해외의 투자자나 기관들에게 기본적 북한 데이터를 제공하는 역할을 수행하고 있다.⁴⁵ 더욱이 이들 기구들은 자체의 대북사업과 관련하여 ‘UN의 북한팀’이라는 공통의 논의 틀을 형성해 온 것은 물론, 후술하듯이 북한에 대한 구호기관간 포럼(Inter-Agency Forum)을 비롯한 각종 제도적 협의기구들을 발전시킴으로써 각국 정부와 NGO 그리고 국제기구 등을 포괄하는 다양한 북한 네트워크의 중추를 형성하고 있다.

둘째, 이러한 국제기구의 대북사업과 제도적 네트워크들은 국제사회의 북한에 대한 정보의 흐름과 의제의 변화에 커다란 영향을 미침으로써 간접적으로 남북경협에 개입하는 효과를 거두고 있다. 예를 들어, 2005년을 기점으로 북한당국은 이들 국제기구를 대상으로 이제까지의 인도주의적 지원

44. WFP와 FAO의 북한농업 관련 활동에 대해서는 1995년 이후 양 기관이 매년 북한을 방문하여 작성해 온 『FAO/WFP, Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, various years』를 참조할 수 있으며, UNDP의 북한농업부흥 프로그램과 관련해서는 DPRK/UNDP, “Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People's Republic of Korea (DPRK),” Geneva, 28-29 May 1998가 자세하다.

45. 예를 들어, UNFPA가 북한의 인구나 관련하여 실시해 온 재생산 건강 서베이는 다양한 형태의 자료로 발표되는데, 대표적으로 조선민주주의인민공화국 인구연구소, 『2002년 재생산건강 보고서』(유엔인구기금/국제가족계획연맹 후원, 2003) 참조.

또는 긴급원조에서 벗어나 이를 개발원조로 대체해 줄 것을 요구하였으며, 이러한 요구는 국제기구를 통해 전 세계에 전달됨으로써 북한에 대한 개발 원조가 국제사회의 새로운 의제로 등장하게 되었다. 당연한 말이지만, 이러한 국제사회 의제의 변화는 한국의 전문가들을 매개로 하여 남북경협에 대한 논의의 형태에도 영향을 미치게 되었다. 현재 우리사회의 남북경협에 대한 논의가 기존의 단순 교류확대에서 벗어나 남북한 모두에게 경제적으로 이익이 되는 교류와 협력, 그리고 북한의 경제복구와 발전에 기여하는 교류와 협력의 방향으로 진행되고 있다는 사실이 이를 잘 말해준다. 한편, 국제기구들을 중심으로 꾸준히 제기되어 온 북한의 인권문제나 주민들의 실생활에 대한 관심 역시 이에 대한 국제사회의 주목을 이끌어 내면서 한국과 북한의 남북경협에도 일정한 영향을 미치게 되었다. 실제로 서구사회의 일부 NGO들과 전문가들이 한국정부를 대상으로 남북경협을 북한의 인권 개선과 연계시킬 것을 요구하거나, 개성공단이 북한의 저임 노동력에 기초하면서도 그 임금을 노동자에게 직접 지불하지 않음으로써 주민들의 실생활 개선에는 별 도움이 되지 못한다고 주장하는 것 역시 모두 이를 반영하는 것이다.

셋째, 국제기구는 스스로의 대북사업을 통해 남북경협을 직접적으로 매개하거나 중개하는 역할을 수행하기도 한다. 예를 들어, 1995년 이후 WFP 등이 지원한 북한에 대한 식량지원 가운데 상당부분이 우리정부가 지원한 물량이라는 점이나 현재 국제기구가 추진하는 북한의 인구 센서스 등 각종 사업에 우리정부의 재정적 지원을 요구하는 것 등이 이를 잘 보여준다. 물론 이러한 채널은 고유한 의미에서의 남북경협과는 일정한 차이를 갖는다. 그럼에도 불구하고 이러한 국제기구를 통한 남북한 상호간의 경제협력형태는 현단계의 남북경협이 갖는 여러 가지 문제점, 예를 들어 경협의 투명성이나 정치적 상황에 따른 가변성 등을 우회할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있으며, 이러한 의미에서 국제기구는 현재의 남북경협에 일정한 실질적 개입채널을 갖고 있다고 보아도 크게 틀리지 않을 것이다. 더욱이 이같은 채널은 북한이 IMF와 세계은행 같은 국제금융기구에 가입하여 본격적 지원을 받는 단계에 들어서면 더욱 중요한 의미를 갖출 것이다. 한국만의 단독적인 재정지원으로는 수행하기 어려운 거대 남북경협 프로젝트의 경우 이들 국제금융기구가 동시에 참여하여 성사시키는 국제적 차원의 협력이 절실히

필요하기 때문이다.

요컨대 국제기구는 대북사업과 관련된 국제적 네트워크를 구축하고 의제를 개발·선도함으로써 남북경협에 간접적으로 영향력을 행사할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 남북한 사이의 간접적 경제협력을 증대함으로써 이를 더욱 활성화시키는 역할을 수행하고 있는 것이다.

(2) 외국정부

남북경협과 관련된 국제기구의 역할과 영향력이 간접적인 것인 반면, 이에 대해 보다 직접적인 영향을 미치는 국제 행위자는 아마도 외국정부일 것이다. 물론 언뜻 보면 남북경협과 같은 민족간 내부거래에 있어 외국정부가 어떤 영향력을 행사할 수 있는가 의아스러울 수도 있다. 그러나 조금만 천천히 생각해 보면 여기에는 그럴만한 충분한 이유가 있음을 발견할 수 있다.

우선 미국정부를 생각해 보자. 현재 북한은 국제사회의 전략물자 수출제한 협정의 규제를 받고 있는 국가인데, 이 협정에 따른 전략물자의 수출제한 내용을 실질적으로 관장하는 국가가 바로 미국, 더욱 정확히 특정하면, 미국 정부이다. 이에 따라 미국정부가 남북경협에 매우 직접적인 영향력을 행사하는 행위자가 되는 것은 너무 당연하다. 실제로 남북경협을 위해 한국에서 북한으로 반출되는 모든 물자는 이러한 전략물자 수출제한 규정에 위배되는지의 여부와 관련하여 일차적으로 한국정부의 감독을 받으며, 더 나아가서는 최종적으로 미국정부의 확인을 거치는 구조가 정착되어 있는 것이다. 또한 미국은 국제사회의 상품과 서비스가 유통되는 최대의 단일 시장인 동시에, 이들 상품과 서비스가 여타의 국가에서 제도적 혹은 경제적으로 어느 정도나 유통될 수 있을지를 실질적으로 결정하는 시장의 역할을 하는 국가이기도 하다. 문제는 남북경협이 비록 민족간 거래이기는 하나, 그것의 성공을 위해서는 이로부터 생산되는 재화와 서비스를 국제시장에서 실현하는 일이 결정적이라는 점이다. 이는 결국 남북경협의 성패가 이에 대한 미국시장의 개방여부와 밀접한 연관을 맺고 있고, 이에 따라 미국시장의 개방여부를 결정하는 미국정부가 남북경협의 기본적 성패를 가름하는 중요한 행위자가 된다는 사실을 의미한다. 최근 우리정부가 한·미간 FTA 협상과정에서 남북경협의 상징적 사업이라 할 수 있는 개성공단의 원산지 지위문제를 해

결하고자 총력을 기울였던 사실이 이와 같은 미국(정부)의 중요성을 잘 말해 주는 사례라고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 미국은 동북아의 정치외교와 같은 비경제적 사안에 커다란 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 이해관계의 조정을 통해 남북경협의 흐름에도 직접적인 영향력을 행사한다. 2006년 북한의 미사일 및 핵실험 이후 조성된 동북아의 정치적 긴장관계를 해결하는 과정에서 우리정부가 미국과 같은 주변국의 시선을 고려하여 남북경협의 속도와 형태를 조절하고자 시도한 것이 그 좋은 사례가 될 것이다. 이렇게 보면, 미국정부는 비록 남북간의 내부거래로 규정되는 남북경협의 국외자이기는 하지만, 그것의 기본적 추진환경에 가장 직접적인 영향력을 행사하는 일종의 환경 조성자라고 할 수 있을 것이다.

그렇다면 중국과 일본정부는 어떤가? 주지하듯이 현재 중국은 북한의 가장 강력한 경제적 후원자로 알려져 있다. 북한 시장에서 거래되는 80% 이상의 물자가 중국에서 수입된 것이며, 북한체제의 사활을 결정하는 석유와 같은 전략물자의 경우에는 거의 전량이 중국에서 지원되고 있다. 더욱이 중국은 한국을 제외하고 기업차원에서 북한과 경협을 추진하는 거의 유일한 국가인 동시에, 정부 차원에서 막대한 대북원조를 수행하겠다는 의지를 표현하고 있는 국가이다. 이에 따라 한국에서는 가까운 장래에 북한경제가 중국에 완전히 종속되는 것을 우려하는 목소리가 커지고 있으며, 이를 배경으로 현재 추진되고 있는 남북경협을 더욱 가속화시켜 북한경제에서 중국이 차지하는 영향력의 크기와 형태를 중화시켜야 한다는 주장이 나타나고 있다. 또한 남북경협의 형태를 기존의 남북한 간의 배타적 거래의 형태에서 중국이 참여하는, 보다 다차원적인 형태로 진화시켜야 한다는 목소리까지 나오고 있다. 이렇게 보면, 언뜻 남북경협과 전혀 상관이 없는 것처럼 보이는 중국정부라는 행위자 역시 실제로는 남북경협의 동기와 목적 그리고 전략의 변화에 직접적 영향을 끼치는 현실적 행위자임을 알 수 있다.

일본의 경우에도 사정은 크게 다르지 않다. 물론 현재 일본은 정치외교적으로 북한과 매우 불편한 관계에 놓여 있으며, 경제적으로는 적극적인 대북경제 제재를 실시함으로써, 남북경협에 별다른 관심을 보이지 않고 있다. 그러나 일본은 향후 국제사회의 북한에 대한 경제적 지원 가운데 가장 크고 중요한 부분을 담당할 국가임이 틀림없다. 예를 들어, 북한은 향후 일본과의 수교과정에서 과거 식민지 지배에 대한 피해 보상금으로 50억 달러, 전쟁

당사국으로서의 배상금 50억 달러 등 총 100억 달러 내외의 대일 청구권을 요구한다는 입장인 것으로 알려져 있다. 더욱이 일본은 과거 중국, 베트남, 필리핀 등 아시아 국가들과의 수교를 전제로 이들에게 상당규모의 공적원조를 제공한 경험이 있다. 이를 잘 알고 있는 북한정부로서는 향후 일본과의 수교시 앞서와 같은 청구권 자금 이외에 추가적인 공적원조의 제공 역시 요구할 가능성이 매우 높다. 그런데 북한의 공식발표에 따르면 2004년 현재 북한의 GDP는 약 120억 달러에 불과하다. 따라서 향후 일본과 북한의 수교시 북한으로 유입될 수 있는 일본자금의 규모는 북한 GDP의 거의 100%에 상응하는 대규모가 될 가능성이 높다. 당연한 말이지만, 이러한 일본자금의 유입은 기존의 남북경협에 발전에도 직접적인 영향을 미칠 것이다. 현재의 남북경협이 그것의 낮은 수익성으로 인해 경제적 추동력이 매우 미약한 점을 감안할 때, 향후 일본자금의 대규모 북한유입은 이러한 경제적 추동력 자체를 크게 상승시킬 가능성이 높기 때문이다. 이러한 의미에서 중국(정부)이 현재의 남북경협을 추동하는 외부적 행위자라고 한다면, 일본(정부)은 그것의 미래 추동력을 상승시킬 외부적 행위자라고 할 수 있을 것이다.

남북경협과 관련된 또 다른 흥미로운 외국정부 행위자로서는 러시아(정부)를 들 수 있을 것이다. 현재의 남북경협을 국제적으로 확대하는 문제와 관련하여 가장 구체적이며 적극적인 관심과 제안을 피력하고 있는 것이 바로 러시아 정부이기 때문이다. 남북한의 철도연결사업과 러시아의 시베리아 횡단열차를 연계하는 문제, 연해주의 가스·전력을 북한 및 한국으로 공급하는 문제 등과 관련해 러시아가 제시하고 있는 여러 구상들이 그 좋은 예가 될 것이다. 물론 이러한 사업이나 구상들은 현재의 수준에서 구체화되기에는 많은 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 향후 남북경협이 국제적인 차원에서 보다 확대되는 경우, 그것의 구체적인 협력 파트너로서 러시아가 제1순위가 되리라는 점은 부정하기 힘들 것이다.

이상에서 살펴 본 것처럼, 외국정부는 언뜻 보면 민족 간의 내부거래로만 보이는 남북경협에 매우 직접적인 영향력을 행사하는 국제 행위자라 할 수 있다. 보다 구체적으로 그것은 1) 남북경협의 기존 환경 조성자로서의 미국 정부 2) 남북경협의 직간접적 추동자로서의 중국 및 일본정부 3) 그리고 남북경협의 잠재적 파트너로서의 러시아 정부를 대외적 환경으로 하여 이루어지고 있다고 할 수 있을 것이다.

(3) 국제적 NGO와 기업 및 해외 전문가 집단

남북경협과 관련된 또 다른 국제 행위자로는 해외의 전문가 집단과 국제적 NGO들을 들 수 있을 것이다. 물론 남북경협이 기본적으로 경제거래이니 만큼 여기에 영향을 미칠 수 있는 행위자로는 누구나 먼저 다국적 기업과 같은 경제적 행위자를 생각할 것이다. 그러나 앞서도 언급했듯이 현재 한국과 중국의 일부 기업을 제외하고는 북한과 거래관계를 맺고 있는 국제적 기업이 거의 존재하지 않으며, 이러한 사정이 가까운 장래에 크게 나아질 개연성 또한 별로 없어 보인다.⁴⁶ 실제로 과거 동유럽 이행경제의 경험을 보면, 해외의 기업이 북한과 같은 저개발 이행경제와 관련을 맺기 위해서는 크게 세 가지의 요건 또는 전제조건이 필요한 것으로 인식되고 있다. 첫째로 해당 이행경제의 외채문제가 해결되어 국제시장에서의 자금순환이 자유로울 것, 둘째로 IMF와 세계은행 등 국제금융기구에 가입했을 뿐만 아니라 이들의 평가가 우호적이어서 해외의 투자자격 판단을 받을 것, 셋째로 민영화와 같은 경제구조조정 프로그램이 진행됨으로써 해외투자자에게도 일정한 수익성의 매력을 갖출 것 등이 바로 그것이다. 그런데 현재 북한의 경우에는 이러한 조건들이 모두 충족되어 있지 않으며, 가까운 장래에도 그것들이 충족되리라는 보장은 크지 않다고 볼 수 있다. 해외의 기업들이 남북경협에 영향을 미칠 수 있을 정도로 충분히 북한에 진출하는 일이 당분간은 매우 어려울 것이라는 의미이다.

이처럼 해외기업의 대북관계가 아주 미약한 것과는 반대로 국제적 NGO들의 대북관계는 매우 활성화되어 있다. 실제로 이들 NGO들은 1995년 북한이 국제사회의 인도주의적 지원을 요청한 이후 현재까지 활발한 대북사업을 전개하고 있으며, 그 과정에서 국제기구 등과 더불어 체계적인 대북 네트워크를 발전시켜 왔고, 특히 이로부터 얻어진 북한에 대한 정보와 경험을

46_북한에 대한 해외기업의 진출 가능성과 관련하여 이들과 직접 협상을 벌이고 있는 국내기업의 한 관계자는 ‘해외기업의 경우 북한에 관심이 없는 것은 아니지만, 현실적으로 북한이 미국에 의해 테러지원국 및 적성국으로 분류되어 있는 한 투자가 불가능하고, 또한 이들 해외기업은 해외 투자시 변호사의 사인이 최종적인 의사결정으로 나타날 만큼(재산권 등과 관련된) 제도적이며, 법률적인 측면에 민감하므로 북한이 향후 충분한 제도적 준비에 나서지 않는 한 실질적 투자는 힘들 것이다’라는 의견을 피력하고 있다(필자의 현대아산 장환빈 상무와의 인터뷰, 2007년 10월 4일).

여타의 국제 행위자들과 효율적으로 공유함으로써 한국의 대북사업 및 남북경협에 일정한 영향력을 행사해 오고 있다. 예를 들어, 중요한 남북경협 사안 가운데 하나인 한국의 쌀 차관 제공사업이 국제적 기준에 따라 좀 더 투명한 방식으로 전개되어야 한다는 여론이 존재하는 것이나, 개성공단과 같은 경협 프로젝트 또한 북한주민들에게 보다 실질적인 혜택이 돌아가는 방향으로 이루어져야 한다는 논의가 나오고 있는 것, 그리고 전반적인 남북경협의 속도와 형태가 국제적인 대북사업의 발전과 보다 효율적으로 보폭을 맞추어야 한다는 주장이 제기되고 있는 것 또한 모두 이들 국제적 NGO들과 연관이 있는 것들이다. 물론 이들 NGO들은 남북경협 자체에 큰 관심을 두거나 이를 대상으로 하는 직접적인 논의를 생산하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이들은 스스로의 대북사업에서 얻는 경험과 정보를 토대로 대북사업에 대한 국제적인 여론 전반에 영향을 미침으로써 간접적으로 남북경협에 개입하고 있다고 볼 수 있다. 국제적 NGO들이 서울이나 해외에서 열리는 북한인권문제 세미나에 한국의 관련 NGO들을 초청하여 이들을 통해 우회적으로 한국의 대북경협이 북한의 인권문제와 연계되어야 한다는 여론을 조성하는 것이나, 인도주의적 대북사업과 관련된 국제 NGO 회의 등에 참가한 한국의 NGO들을 대상으로 한국의 대북지원이 보다 투명하고 합리적인 절차에 의해 수행되어야 한다고 주장하는 것 등이 그 좋은 예가 될 것이다.

그런데 이러한 국제적 NGO들의 활동과 밀접한 연관이 있는 것이 바로 북한과 관련한 해외의 전문가 집단이다. 물론 어떤 분야에서건 전문가 집단이란 그 속성상 다양한 견해를 가진 수많은 사람들의 집합체로서 이들을 하나의 범주로 묶는 작업이 그렇게 간단하지 않은 것이 사실이다. 그러나 북한의 경우에는 사정이 약간 달라서, 북한에 대해 견해를 피력할 수 있는 해외 전문가의 수가 극히 한정되어 있으며, 이들은 북한과 관련된 많은 분야에서 상당히 유사한 견해를 피력한다는 특징을 보유하고 있다. 북한과 관련된 국제적 영향력이라는 측면에서 이들을 하나의 중요한 행위자 범주로 묶는 일이 얼마든지 가능하다는 의미이다. 더욱이 남북경협과 관련하여 이들은 몇 가지 점에서 매우 주목할 만하다. 첫째, 이들은 대북사업과 관련된 국제적 네트워크를 인적으로 연결해 주는 역할을 수행함으로써 남북경협과 같은 사안에 대한 국제적 여론을 형성하는데 중추적 역할을 담당한다. 둘째,

이들은 자국정부의 대한국 정책과 대북한 정책에 직접적 영향력을 행사함으로써 이들 외국정부로 하여금 우회적으로 남북경협과 관련하여 영향력을 행사하도록 유도한다. 셋째, 이들은 각종의 연구 및 언론활동 등을 통해 남북경협과 같은 사안에 대한 한국의 여론에 직접적인 영향력을 행사하기도 한다. 예를 들어, 미국의 대북전문가들이 개성공단과 관련된 한·미 FTA협상에 있어 미국측의 협상논리와 근거를 제시해 줌으로써 간접적으로 남북경협에 영향을 미치거나, 한국이나 국제언론에 남북경협과 관련된 스스로의 견해를 직접 발표하는 일, 그리고 한국정부가 국제여론에서 차지하고 있는 이들의 중요성을 감안하여 이들을 개성공단이나 금강산 등으로 초청, 남북경협과 관련된 여러 사안들을 설득하려 시도하는 일 등이 모두 이들이 남북경협에 영향을 미치는 방법과 정도를 단적으로 보여준다고 할 수 있을 것이다.

나. 국제차원 남북경협 거버넌스 기제

(1) 국제적 대북 네트워크

대북사업과 관련한 국제 행위자들의 네트워크가 제도화되기 시작한 것은 1995년 북한당국이 국제사회를 대상으로 인도주의적 지원을 호소하기 시작한 때로 거슬러 올라간다. 당시 국제사회의 거의 모든 주요 행위자는 북한당국의 호소를 받아들여 북한에 대한 인도주의적 지원에 착수하였다. 한국과 미국, 일본 및 EU 각국의 외국정부들, WFO와 FAO, UNDP를 비롯한 UN산하 개발구호기관들, 그리고 인도주의적 목적을 추구하는 국제적 NGO들이 모두 이에 동참하였다. 그런데 이러한 국제 행위자들은 대북사업과 관련하여 세 가지의 공통적인 어려움에 직면하게 되었다. 첫째는 북한에 대한 절대적인 정보의 부족이었으며, 둘째는 국제적인 관례에 익숙하지 않은 북한당국의 완고한 태도와 비합리적인 요구들이었고, 셋째는 북한에 지역적 연고를 갖지 못한 데에서 파생되는 대북사업의 비효율성이었다. 국제적 행위자들은 바로 이러한 세 가지 어려움으로 인해 대북사업의 초기에서부터 상호간 체계적인 네트워크를 구축함으로써 스스로의 사업을 더욱 효율적으로 조직하고자 시도하였던 것이다.

이러한 시도 역시 크게 세 가지로 나타났는데, 우선 그것은 성격이 비슷한

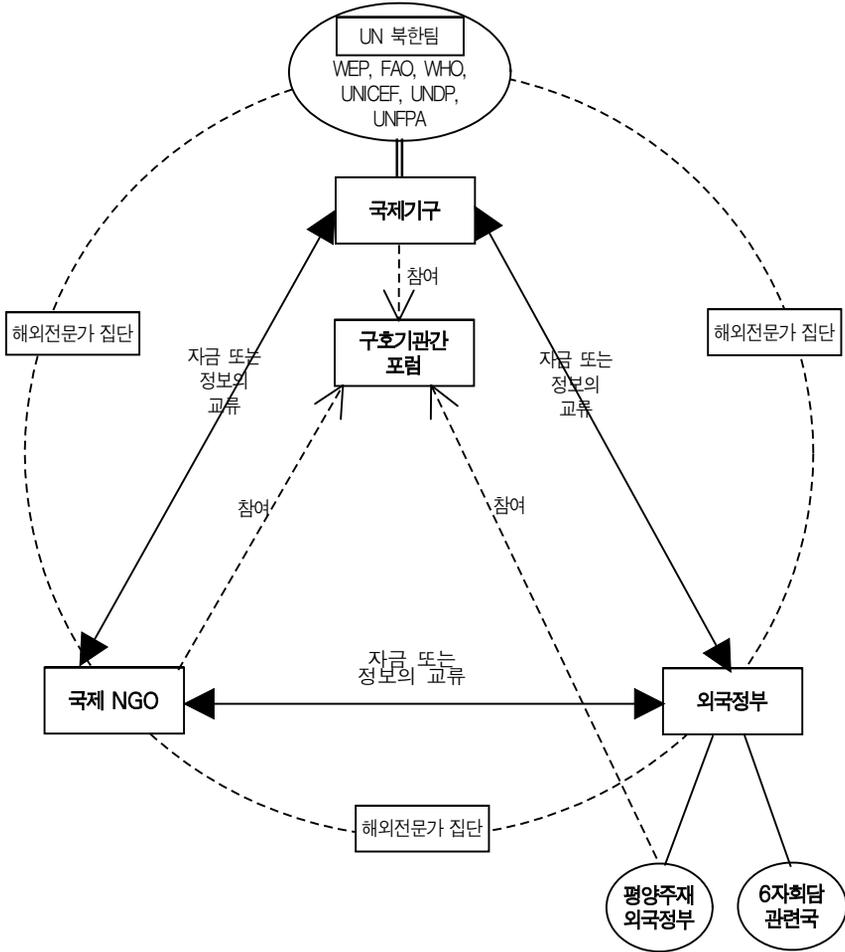
행위자들끼리 상호 간의 자체 네트워크를 발전시키고, 이를 다시 여타 행위자의 네트워크로 연결시킴으로써 대북사업 전반에 대한 총괄적인 국제 네트워크를 형성하여 북한당국에 체계적으로 대응하는 일이었다. 실제로 1995~97년간 인도주의적 대북사업을 실시하는 미국 NGO들을 중심으로 일종의 지역적 대북 NGO 연합기구(US Private Voluntary Organizations Consortium: US POVC)들이 나타나기 시작하였으며, 1999년에는 이러한 지역적 NGO연합기구와 지역을 초월하는 다국적 NGO들이 중심이 되어 대북사업과 관련한 국제적 NGO 회의가 출범하였고, 이후 동 회의는 한국을 비롯한 여타 국가들의 NGO들을 총망라하는 대북사업 관련 NGO 총연합회의의 성격으로 발전하였다. UN산하 구호기관들 역시 예외는 아니어서 초기의 각 기관들의 각개약진 상태에서 벗어나 1990년대 후반에는 UN산하에 이른바 북한팀이 형성되고, 이 팀이 UN 인도주의적 조정관(Humanitarian Coordinator)의 지휘를 받아 UN산하 각 구호·개발기관의 대북사업을 조정·협업하는 관행이 정착되었다. 더욱이 이러한 UN의 네트워크는 1999년 당시 발전하고 있던 국제적 NGO 네트워크와 연계하여 소위 대북사업과 관련된 ‘인도주의 발전을 위한 활동그룹(Humanitarian Development Working Group: HDWG)’으로 확대되었으며, 이후 동 기구는 다시 북한에 주재하고 있는 각국의 정부기관 또는 조직 역시 참여하는 ‘구호기관간 포럼(Inter-Agency Forum)’으로 진화함으로써 명실공히 대북사업에 참여하는 국제기구, NGO, 그리고 외국정부 모두를 망라하는 제도적 네트워크를 형성하게 되었다.

대북사업과 관련된 국제적 네트워크를 형성하려는 국제 행위자들의 두 번째 노력은 북한에 지역적 거점을 신설하고, 이러한 거점을 북한에 지역적 거점을 갖고 있지 않는 여타의 행위자들에게도 외연적으로 확대해 줌으로써 전체 국제 행위자들이 보다 효과적으로 대북사업을 수행하도록 유도하는 것이었다. 이를 위해 1995년 이후 북한에 사무소를 개설한 WFP와 같은 UN산하 기구들이 중심이 되어 1997년에는 평양에 식량원조 연락사무소(Food Aid Liaison Unit: FALU)를 개설하였다. FALU는 한편으로는 북한에 거점을 두고 있는 국제 행위자들이 대북사업을 더욱 원활히 하는 연락기구의 역할을 수행하였으며, 다른 한편으로는 북한에 거점을 두고 있지 않은 여타 행위자들의 실질적인 북한내 거점 역할을 수행하였다. 이후 FALU는

앞서 언급한 HDWG와 ‘구호기관간 포럼’과 같은 국제 행위자들의 제도적 네트워크 구축을 가능하게 함으로써 실질적으로 모든 국제 행위자들이 북한에서 일정한 거점을 갖고 활동하는 것과 같은 효과를 거두고 있다.

대북사업을 위한 국제적 네트워크를 형성하려는 국제 행위자들의 마지막 시도는 기존에 성립된 제도적 네트워크 안에서 각자의 기능과 역할을 적절히 분담함으로써 전체 대북사업의 효율을 보다 진전시키는 것이었다. 물론 이러한 노력은 인도주의적 대북사업이 시작되는 1995년 이후부터 꾸준히 존재해 왔다. UN산하 구호기관들과 국제적 NGO 및 EU 등 일부 국가들이 주도가 되어 북한 지원을 위한 ‘공동합동 호소문(Consolidated Appeal)’을 거의 연례적으로 발표하고, 이를 토대로 각자의 활동을 논의해 온 것이 그 좋은 예일 것이다. 그리고 이러한 노력은 1990년대 후반 북한에 FALU가 설립되고, 이를 토대로 구호기관간 포럼과 같은 공통의 논의의 장이 활성화됨으로써 더욱 체계화되었다. 예를 들어, 현재 북한에 거점을 갖지 못한 외국정부나 NGO의 경우 북한에 대한 지원물자의 선적은 스스로가 담당하지만, 이의 북한 내에서의 배분과 관련된 일체의 상황은 북한에 상주하는 UN산하 구호기관 등에 의뢰하여 처리하고, 이를 처리하는 UN산하 구호기관 등은 다시 그에 대한 결과를 최종적으로 해당 NGO나 외국정부에 보고함으로써 전체의 과정을 종결하는 역할분담이 기능화된 것이다.

<그림 IV-8> 국제행위자들의 대북 네트워크



그런데 이상과 같은 국제적 네트워크와 관련하여 한 가지 흥미로운 사실은 외국정부 상호간 자체 네트워크의 형성 및 발전 가능성이다. 이제까지 외국정부는 대북사업과 관련하여 자체 네트워크를 거의 발전시켜 오지 않았다. 이들 가운데 북한과 수교를 맺고 있는 나라의 경우 북한 내에 존재하는 ‘구호기관간 포럼’에 참여하거나 자국의 NGO들과 일정한 연계를 맺는 정도였으며, 북한과 수교를 맺고 있지 않는 나라의 경우에는 대북사업이 필요할 경우 이를 UN산하 구호기관을 통해 간접적으로 처리하는 등 기존의

네트워크에 별다른 참여의 모습을 보이지 않았다. 그러나 최근 6자 회담의 진전에 따라 이처럼 북한과 수교를 맺고 있지 않는 나라 간의 대북사업 네트워크가 형성될 수 있는 계기가 마련되고 있다. 북한 핵문제의 해결과 관련하여 6자 회담 안에 북한에 대한 경제지원을 위한 각종 위원회가 설치되어 있기 때문이다. 이러한 위원회는 북한에 대한 중유지원과 더불어 향후에는 경수로 및 각종 경제 프로그램의 추진을 위한 국가간 논의기구로 발전될 소지가 다분하다는 점에서, 앞으로의 남북경협에 대한 외국정부 차원의 영향력이라는 측면에서 가장 중요한 국제적 네트워크가 될 개연성이 얼마든지 존재하는 것이다.

<그림 IV-8>은 이상에서 살펴 본 국제 행위자 네트워크를 간단히 도해하고 있다. 현재 국제 행위자 네트워크의 중심부에는 UN의 북한팀을 주축으로 하여 국제적 NGO와 각국 기관이 참여하는 ‘구호기관간 포럼’이 있으며, 여기에 참여하는 각 주체들은 또한 나름의 자체 네트워크를 발전시킴으로써 전체 대북사업을 보다 효율적으로 조직할 수 있는 세부 네트워크 역시 존재한다는 것이다. 한 가지 주목해야 할 점은, 앞에서는 명시적으로 언급하지 않았지만, 이러한 제도적 네트워크가 기능할 수 있는 기본적 요인 가운데 하나가 바로 각 네트워크에 참여하는 인적 구성이 서로 상당부분 중첩되어 있다는 것이다. 실제로 후술하듯이 국제기구, NGO, 외국정부 등에서 활동하는 대북관련 인물들의 상당부분은 서로가 중첩적이며, 이러한 인적 중첩성이 약간은 느슨한 전체 네트워크를 유지시켜 주고 기능하게 만드는 원동력이 되고 있다는 것이다.

(2) 정보와 자금 그리고 인적 흐름

앞에서와 같은 제도적 네트워크가 현재 국제 행위자들 사이에서 일종의 거버넌스로 역할하고 있는 이유는 크게 보아 두 가지의 요소가 개입되어 있기 때문이다. 첫째는 이들 제도적 네트워크를 실질적으로 추동할 수 있게 만드는 정보와 자금 그리고 사람의 체계적 흐름이 존재하기 때문이다. 둘째는 이러한 정보, 자금 및 기능의 흐름을 가능하게 하는 공통의 의제와 그것에 대한 논의방식이 존재하기 때문이다. 우선 첫번째 요소, 즉 정보와 자금 그리고 사람의 흐름에 대해 생각해 보자.

이미 언급한 것처럼 국제 행위자들이 대북 네트워크를 발전시켜온 가장

중요한 배경은 북한에 대한 정보가 절대적으로 부족하다는 근원적인 어려움을 해결하고자 하는 시도에서였다. 실제로 현재 우리가 보고 있는 국제 행위자들의 네트워크는 이러한 대북정보의 수집과 분배를 가장 효율적으로 달성하기 위한 방향으로 형성되어 있으며, 그 정점에는 북한에 사무소를 갖고 있는 각종 UN산하 기구들이 위치해 있다. 이들 UN 기구들은 북한정보의 수집과 분배라는 측면에서 몇 가지 독특한 특징을 갖는다. 첫째, 이들은 국제사회의 입장을 대변하여 북한당국과 공식적인 협상을 벌일 권한을 갖고 있으며, 이에 따른 각종 정보를 요구할 권한 역시 갖고 있다. 북한당국 역시 국제사회의 일원으로 이들에게 관련정보를 충분히 제공해야 할 의무가 있다. 북한정보의 수집에 관한 한 이들 국제기구가 현재로서는 가장 적합한 위치에 있다는 의미이다. 더욱이 이들 국제기구가 대북사업과 관련하여 획득할 수 있는 정보의 수준은 북한의 GDP나 인구구조에 대한 거시적 지표에서부터 특정 지역 또는 주민들의 소득수준이나 (식량 등의) 소비수준, 인구동향 등의 미시적 지표에 이르기까지 매우 다양하다. 실제로 북한당국은 1995년 이후 국제사회의 인도적 지원을 수혜받기 위해 이들 국제기구를 대상으로 자국의 GDP 규모와 같은 거시적 정보는 물론 이에 소요되는 각종 지역별, 분야별 미시적 정보에 이르기까지 상당수준의 정보를 제공해 왔다. 둘째, 이들 기구들은 북한에 자체 사무소를 개설하고 있으며, 이들 사무소의 역할은 국제사회의 대북사업과 관련된 각종 지원을 수행하는 것이다. 이들 사무소를 중심으로 북한 안에서 그에 대한 정보를 스스로 수집하는 일이 얼마든지 가능하다는 뜻이다. 평양에 소재한 WFP 현지 사무소가 2000년 이후 식량원조를 받고 있는 북한주민들을 대상으로 구체적인 소득·소비 조사를 실시해 온 것으로 알려져 있는 것이나, 여타의 UN기구 사무소들이 ‘구호기관간 포럼’ 등을 통해 현지에서의 자신들의 경험을 축적·전파하는 것들이 모두 이에 속할 것이다. 셋째, 이들 기구들은 그 속성상 수집된 북한 정보들을 체계적으로 관련 기관에 분배하지 않을 수 없다. 국제기구는 국제사회를 대상으로 관련 회원국에 대한 일반 정보를 공개할 의무가 있으며, 특정의 정부 또는 후원기관의 자금지원으로 수행되는 프로젝트의 경우에는 이들 후원기관에 충분한 관련 정보를 제공할 유인이 존재하고, 무엇보다 이들이 주도하는 국제적인 대북 네트워크를 유지하기 위해서는 그 성원들에게 적절한 대북 관련 정보를 제공하지 않을 수 없기 때문이다. 이러한

의미에서 현재 국제적 대북 네트워크의 정점에 있는 UN 기구들은 북한에 대한 정보를 가장 체계적으로 수집하여, 분배하는 역할을 담당하고 있다. 실제로 이들이 1995년 이후 북한과 관련하여 수집한 정보는 북한의 GDP나 무역규모에 대한 북한당국의 공식적인 거시통계에서부터 북한의 각 군별 인구구성이나 소비지표에 이르는 미시적 정보에 이르기까지 실로 다양하며, 이들 정보와 데이터는 국제기구의 각종 공식적 간행물이나 북한 관련 보고서, 각종 북한 관련 회의나 토론회에서의 참고자료 형태 등으로 관련 기관 및 인사들에게 제공되고 있다. 현재 우리가 보고 있는 국제행위자들의 대북 네트워크는 이를 주도하는 국제기구들의 대북정보 제공만으로도 충분히 유의미하다는 뜻이다.

대북 정보에 관한 한 국제적 NGO나 각국 정부 등 현재의 네트워크에 참여하고 있는 여타의 행위자들 역시 국제기구와 크게 다르지 않다. 예를 들어, 국제적 NGO 역시 대북활동 과정에서 다양한 정보와 데이터를 수집할 것이며, 이들 정보와 데이터는 대북사업에 자금을 지원한 해당 NGO 자금원들에게 ‘대북사업 보고서’라는 형태로 공개되어야 할 뿐만 아니라, 다른 NGO 및 국제기구들과의 보다 효율적 협조를 위해서라도 상호 교류되어야 하기 때문이다.

매우 당연한 말이지만, 국제적인 북한 관련 네트워크에서 정보가 교환되는 기본적인 이유는 그와 관련된 자금의 흐름이 존재하기 때문이다. 예를 들어, 국제기구들은 본질적으로 회원국들의 분담금을 통해 운영되며, 대북사업과 같은 특정 프로젝트를 영위하는 경우에는 그와 관련된 별도의 후원자를 물색하는 것이 일반적이다. 1998년 WFP가 중심이 되어 북한 어린이들의 영양실태 조사를 실시하는 경우 EU 등 관련국의 재정지원이 있었던 것이나, UNFPA가 북한의 인구센서스를 추진하기 위해 한국과 일본정부에 재정지원 의사를 타진하는 일, 그리고 이제까지 국제기구가 북한에 지원했던 식량지원의 상당부분을 한국과 미국, 일본 등 관련국 정부가 지원했던 일 등이 그 좋은 예일 것이다. 더욱이 국제기구의 대북 관련 사업 가운데 상당부분은 국제적 NGO나 여타 기구들에 의한 대북지원을 도와주는 일이다. 북한에 사무소를 두지 않는 국제적 NGO의 대북 지원물자의 수송과 분배를 대신 처리하거나 이와 관련된 북한 내의 모니터링을 수행하는 일 등이 그 대표적인 것이다. 응당 이러한 사업에는 그에 상응하는 자금의 흐름이

수반되며, 이에 따른 정보의 교환 역시 필연적인 것이다. 이러한 자금의 흐름은 국제적인 NGO나 각국 정부의 경우에도 예외가 아니다. 그들 역시 자체의 대북사업을 유지하기 위해 별도의 기부자들이나 국민들로부터 자금을 모집해야 하고, 이를 자체 소화하거나 국제기구 등과 같은 중개기관으로 하여금 대신 소진케 함으로써, 그에 상응하는 정보의 흐름을 창출하는 기반을 만들어 내는 것이다.

한 가지 흥미로운 사실은 국제적 대북 네트워크에서 이러한 정보와 자금의 흐름을 촉진시키고, 이들 네트워크를 더욱 활기차게 만드는 것이 바로 그 속에 참여하는 사람들의 흐름, 보다 정확하게 표현해서, 각 행위자들을 꾸려가는 사람들의 중첩성이라는 사실이다. 이와 관련해서는 1995년 이후 가장 적극적으로 인도주의적인 대북지원을 수행한 국제적 NGO의 하나인 국제 카리타스 재단의 사례를 언급하는 것만으로 충분할 것이다. 그간 카리타스 재단은 대북지원을 카리타스 홍콩지부를 중심으로 추진해 왔는데, 이에 커다란 영향을 미친 인물은 두 명이였다. 한 명은 카리타스 홍콩지부를 책임지면서 카리타스의 대북지원 전체를 총괄한 케이시 젤웨거(Kathy Zelwegger) 국장이었으며, 다른 한 명은 대북지원과 관련된 카리타스의 활동 전체를 자문하고 그 결과를 공식적으로 평가하는 자문가의 역할을 수행한 영국 워릭대학(University of Warwick)의 헤이즐 스미스(Hazel Smith) 교수였다. 그런데 영국의 스미스 교수는 카리타스의 자문가 역할을 수행하는 것과 동시에 UN산하 국제기구인 WFP의 북한 자문관의 역할 역시 수행하였다. 이를 통해 카리타스는 자연스럽게 자체의 대북활동과 관련 WFP와 같은 국제기구와 연결될 수 있었다. 한편, 젤웨거 국장은 스위스 출신으로 홍콩에 거주하며 대북사업을 관장하고 있었다. 그런데 스위스 정부가 평양에 스위스 개발청(Swiss Development Agency) 사무소를 개설하면서 2006년 스위스 개발청 평양사무소장으로 부임하게 되었다. 앞의 스미스 교수와 더불어 순수한 인적 흐름이라는 측면에서만 본다면, 카리타스라는 국제적 NGO와 WFP라는 국제기구 그리고 스위스 정부라는 외국정부 사이의 연계가 자연스럽게 이루어진다는 의미이다.

요컨대 앞서 언급한 북한관련 국제행위자들의 네트워크는 그 속에 존재하는 정보와 자금 그리고 인적인 흐름으로 인해 하나의 거버넌스 기제로 역할하는 구체적 계기가 마련된다는 것이다.

(3) 의제와 의제의 제기방식

한편, 현재와 같은 국제적 대북 네트워크가 하나의 거버넌스 기제로 작용하는 또 다른 요소는 그 속에서 제기되는 공통의 의제와 그 의제에 대한 합의된 논의방식 때문이기도 하다. 물론 이에 대해서는 여러 가지로 설명할 수 있겠지만, 여기에서는 그와 관련된 세 가지의 개념, 즉 합목적성 또는 동시대성(Synchrony), 투명성(Transparency), 그리고 조건성(Conditionality) 등의 개념을 통해 이를 살펴보도록 한다.

우선 국제적 대북 네트워크는 그 속에서 제기되고 논의되는 의제가 합목적적이며, 동시에 현재 인류가 가지고 있는 가치체계와 동시대적이라는 점에서 참여자들의 행위를 구속하는 강력한 힘을 갖는다. 이미 언급한 것처럼, 국제적 대북 네트워크는 북한에 대한 인도주의적 지원을 목표로 출발했고, 이러한 목표는 현재 인류가 가지고 있는 인간에 대한 기본 의제, 즉 인간으로서 생존하고, 자유로울 수 있으며, 스스로를 개발할 수 있는 권리라는 기본적 가치체계와 정확히 부합하는 것이다. 이로 인해 대북 네트워크는 15년에 달하는 대북 사업에서의 우여곡절을 겪으면서도 굳건히 유지될 수 있었고, 초기의 순수한 인도주의적 경제지원에서 북한주민들에 대한 인권의 문제 그리고 나아가 북한의 (경제)개발에 대한 강조로의 의제 변화 과정 속에서도 여전히 참여자들에게 영향력을 발휘하는 기제가 될 수 있는 것이다.

또한 현재의 네트워크는 이들 의제가 논의되는 방식에서도 일정한 합의를 이루고 있다. 간단히 말해 그것은 논의되는 의제 또는 목표가 합목적적이어야 할 뿐만 아니라 그것을 수행하기 위한 절차 역시 동시에 합리적이어야 한다는 것이다. 이러한 절차의 합리성이야말로 그 목적을 달성하기 위한 가장 효율적 수단이기 때문이다. 이러한 합절차성을 대북사업을 수행하는 주체의 차원에서 규정하는 것이 바로 투명성이며, 그것의 대상, 즉 북한의 차원에서 규정하는 것이 바로 조건성이다.

우선 대북사업의 투명성이란 그것의 구체적인 목적을 선정하고, 거기에 맞는 자금을 모집하며, 이를 실행하고, 그 결과를 평가하는 모든 과정이 참여 당사자들 모두에게 공개되어 토론됨으로써 정당성을 확보해야 한다는 사실을 의미한다. 예를 들어, 북한에 대한 식량지원을 수행하는 경우 해당되는 지원이 북한의 어느 지역의 누구에게 얼마만큼 지원됨으로써 어떤 효과를 거둘 것인지에 대한 구체적 목표가 선정되어 공개되어야 하며, 이를 토대

로 누구로부터 어떤 지원을, 어느 정도로 모집하며, 그 실행과정은 어떤 과정을 통해 모니터하고 감독함으로써 본래의 목표를 달성하며, 결과적으로 그 과정 속에서 어떤 교훈을 얻었는지를 공개하고 토론하는 절차가 확립되어야 한다는 것이다. 이러한 지원의 투명성으로 인해 그간 대부분의 국제 행위자가 수행한 대북지원은 그 시작단계에서는 자금모집과 관련한 일종의 (공동)호소문이 발표되고, 그에 따른 자금모집 상황이 공개되며, 이렇게 모집된 자금을 통한 북한에서의 물자지원과 분배과정은 현장으로부터 상세히 모니터 되어, 최종 보고서에 반영됨으로써 이후의 대북지원 사업에 대한 밑자료로서 인용되는 과정을 밟아왔다. UN산하 기관이 국제사회 전체를 상대로 거의 연례적으로 발표해 온 북한에 대한 공동호소문이나, 그와 관련하여 공개하는 자금모집 현황, 그리고 북한에 대한 실질적 지원활동과 관련된 각종 보고서 및 그에 대한 평가자료들이 이러한 투명성, 다시 말해 지원 주체 차원에서의 절차적 합리성을 잘 보여주는 것들이다.⁴⁷

한편, 지원을 받는 북한의 측면에서 요구받는 절차적 합리성이 바로 조건성이다. 예를 들어, 북한이 특정의 지원을 받기 위해서는 그 대상과 목적에 대한 충분한 정보를 공개해야 하고, 실질적 지원과정을 모니터할 수 있게끔 해당 지역이나 주민계층에 대한 접근을 허용해야 하며, 지원의 형태 역시 국제적으로 통용되는 일반적 관행을 받아들여야 한다는 것이다. 실제로 이러한 조건성으로 인해 국제기구를 비롯한 대다수의 국제 행위자들은 북한에 대한 인도주의적 지원이 시작되는 1990년대 중반부터 ‘당국에 대한 현금 지원’을 요구하던 북한당국의 요구를 거절하고 구체적 지원대상에 대한 실물분배를 고집해 왔으며, 북한이 공개하기를 꺼리는 지역이나 계층에 대한 지원은 가급적 축소하거나 중단하는 정책을 사용해 왔고, 무엇보다 북한당국으로 하여금 관련된 정보를 체계적으로 정리하여 제공할 것을 지속적으로 유도해 왔다.

이처럼 국제 행위자들의 대북 네트워크는 합목적성과 투명성, 조건성이라는 매우 뚜렷한 의제 및 의제제기 방식을 공유함에 따라 각 참여자들의 행동을 실질적으로 통제하는 거버넌스의 기제로서 기능해 왔다. 문제는 이

47-예를 들어, 국제 카리타스 재단의 대북활동 보고서 가운데 하나인 Hazel Smith, *Five Year Review of The Caritas Programme In The Democratic People's Republic of Korea (DPRK)* (2001) 참조 바람.

러한 국제적 네트워크의 합목적성과 투명성, 조건성 등이라는 개념이 현대계의 남북경협과 언제나 일치하는 것이 아니라는 점이다. 이에 따라 국제적 대북 네트워크의 의제설정에 익숙한 국제사회의 여론으로 하여금 자칫 남북경협에 대해 부정적인 인식을 불러오는 부작용이 나타나고 있다. 예를 들어, 현재의 중요한 남북경협 사업의 하나인 대북 쌀 차관의 경우 그 지원 목적과 대상을 정확히 특정하지 않고 단지 북한당국에 차관의 형식으로 일임함에 따라, 그것이 실제로 필요한 북한주민들에게 지원되는지를 파악할 방법이 없으며, 실제로도 이러한 파악을 위한 노력은 기울여지지 않고 있다는 비판이 존재한다. 더욱이 이러한 형태의 남북경협이 지속되는 경우 해외의 지원에 대한 북한당국의 내성 또는 부정적 대응력을 키워줌으로써 그간 국제 행위자들이 준수해 온 대북지원과 관련된 합목적성과 투명성, 그리고 조건성의 원칙마저 흔들릴 위험이 있다는 것이다. 물론 이러한 견해는 남북간의 특수거래라는 남북경협의 특징을 국제 행위자들이 충분히 이해하지 못한 까닭에 더욱 증폭되는 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 후술하듯이 이러한 견해 또는 비판은 본질적으로 남북경협을 둘러싼 국내의 행위자들이 앞서서와 같은 국제적 대북 네트워크와 별다른 접촉점을 갖지 못해 그 참여도가 저조할 뿐만 아니라, 이로부터 형성되는 남북경협에 대한 부정적 환경에 적극적으로 대응할 준비 역시 갖추지 못했기 때문에 발생하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 다음 절에서는 이제까지 언급한 국제 행위자들의 대북관련 네트워크가 한국의 국내 행위자에게는 어떤 의미가 있으며 그 문제점은 무엇인지를 살펴보도록 한다.

다. 국내와 국제 행위자간 네트워크

(1) 국내 및 국제 행위자 사이의 접촉점의 한계

남북경협에 참여하는 국내의 행위자들 입장에서 보면, 앞에서 언급한 국제적 대북 네트워크는 우리가 어떻게 해볼 수 없는 일종의 외부환경과 같은 존재로 인식되는 경향이 있다. 즉, 국내의 행위자들이 이러한 네트워크에 직접 참여해 남북경협과 관련된 각종 의제를 선도하거나 그에 대한 여론을 이끌고 가는 것이 아니라, 이러한 네트워크의 움직임에 따라 나타난 남북경협에 대한 국제적 여론이나 논의들을 수동적으로 수용, 대응 또는 무시하려

는 경향이 있다는 의미이다. 예를 들어, 서울에서 열린 북한인권에 대한 국제 NGO들의 회의를 통해 남북경협과 북한인권개선을 서로 연계해야 한다는 목소리가 나오는 경우, 국내의 행위자들은 그와 관련된 회의에 적극적으로 참여해 이들의 의제를 남북경협에 우호적인 것으로 바꾸어놓기 보다는 ‘현재의 남북경협이 북한인권문제를 도외시하는 것은 아니다’는 사실을 소극적으로 홍보하는데 더욱 치중한다는 것이다.

이처럼 국제적 대북 네트워크가 국내의 행위자에게 일종의 외부환경으로 비추어지는 근본적인 이유는 남북경협에 참여하는 국내 행위자들이 이와 관련된 국제적 네트워크에 참여할 수 있는 공간을 찾지 못하거나 심지어는 그와 관련된 적절한 접촉점마저 보유하지 못함으로 인해 그로부터 배제되는 경향이 있기 때문이다. 물론 남북경협의 가장 중요한 당사자라 할 수 있는 우리기업의 경우 그 특성상 국제기구나 NGO, 외국정부, 해외 전문가 집단 위주로 형성된 국제적 네트워크와 접촉하는 일이 쉽지만은 않을 것이다. 그러나 사정은 우리의 NGO들이나 전문가 집단에도 크게 다르지 않다. 남북협력에 적극적인 우리의 NGO들 가운데 자체의 국제적 네트워크를 갖춘 기관은 많지 않으며, 이러한 네트워크를 이용해 국제 NGO와 같은 중요 행위자들의 견해나 태도를 전환시킬 능력을 갖춘 기관은 더욱 많지 않다. 국내의 전문가 집단 역시 남북경협에 대한 국내의 여론과 분석을 바탕으로 국제적인 여론을 환기하여 이를 보다 우호적인 방향으로 돌려 세우는 역할을 충분히 하고 있다고 보기는 어려울 것이다.

문제는 우리정부의 경우이다. 우리정부는 국내의 여타 행위자와는 달리 국제적 대북 네트워크에 충분한 접촉점을 보유하고 있으며, 이와 관련된 여론 및 의제의 형성에도 일정한 영향력을 행사할 수 있는 능력 역시 보유하고 있다. 실제로 우리정부는 대북사업과 관련하여 UN산하 국제기구 등에 가장 많은 재원을 공급해 오고 있으며, 대북문제 전반과 관련하여 개개의 외국정부와도 충분한 협의 채널을 통해 수많은 논의를 진행해 오고 있다. 그러나 아쉽게도 우리정부가 남북경협과 관련하여 국제 행위자들의 움직임과 네트워크에 얼마나 적극적으로 참여하여, 성공적으로 영향력을 행사해 왔는지는 여전히 의문이다. 그간 우리정부의 노력에도 불구하고 국제사회에서 바라본 대북문제가 악화되는 경우에는 거의 어김없이 우리의 남북경협을 의구심 어린 시선으로 비판하는 부정적 의제가 출현했으며, 이에 따라

우리정부 역시 그에 대응할 수밖에 없는 소모적 노력을 계속해 왔기 때문이다. 2006년 북한 핵문제가 위기로 치달으면서 미국의 전문가 집단 및 국제 인권 NGO들을 중심으로 ‘개성공단 사업이 북한 주민들의 노예(?)노동에 기초한다’거나 ‘남북경협을 북한의 인권개선과 연계시키는 압력수단으로 사용해야 한다’는 등의 비판의 목소리가 불거지고, 이에 대응하여 우리정부 역시 남북경협의 정당성을 국제적으로 각인시키기 위해 노력해야 했던 일들이 그 좋은 사례일 것이다. 더욱이 남북경협에 대한 국제 행위자들의 네트워크에 우리정부가 과연 얼마만큼의 영향력을 유지해 왔는가와 관련해서는 다음과 같은 몇 가지 구체적 사항에 대한 의문이 존재한다.

첫번째 의문은 남북경협과 관련된 국제 행위자들에 대한 우리정부의 접촉체계가 과연 효과적인가 하는 것이다. 한 가지 예만 들어보자. 이미 언급했듯이, 현재의 국제적 대북 네트워크에서 중심적 역할을 차지하는 것은 UN산하 구호 및 개발기관들이다. 그런데 우리정부에서 이들과 일차적 접촉점을 유지하는 것은 외교통상부와 재정경제부 같은 부처이다. 반면, 국내에서 남북경협을 추진하고 관장하고 있는 부처는 바로 통일부이다. 따라서 남북경협과 관련된 사안을 이들 국제기구와 논의 또는 협의하기 위해서는 외교통상부와 재정경제부라는 우회로를 거쳐 통일부가 이들을 접촉하는 것이 일반적이다. 물론 이러한 접촉체계는 현재의 정부조직상 불가피한 것일 수 있다. 그럼에도 불구하고 국제적인 차원에서의 남북경협이라는 시각에서 보면 이러한 접촉체계는 결코 효율적이라고만은 할 수 없다. 예를 들어, 현재 UNFPA 또는 UNDP가 북한의 인구 센서스 및 농업개혁 프로젝트를 위해 우리정부의 재정지원을 요청하고 있으며, 우리정부 역시 북한과의 특수관계상 북한의 인구 센서스나 농업개혁의 경우에는 직접적인 남북경협의 형태보다는 간접적으로 국제기구를 이용하는 것이 우리의 요구사항을 보다 쉽게 관철하는 방법이라고 판단하고 있다고 가정해 보자. 이 경우 이들 사업은 당연히 중요한 남북경협의 한 형태이므로 통일부가 추진할 것이며, 그 재원은 기존의 남북협력기금에서 충당될 가능성이 높다. 그러나 UNFPA 또는 UNDP와 통일부가 접촉하기 위해서는 여전히 외교통상부나 재정경제부와 같은 여타 부처의 중개 또는 조정이 필요하고, 이 경우만의 하나 각각의 부처의 입장에 미묘한 차이라도 있다면, 그 과정은 남북경협이라는 측면에서는 꼭 효율적이며 바람직한 것만은 아닐 개연성도 얼마든지 존재한다.

더욱이 이처럼 우리가 재정을 지원하는 등 상대적으로 우월한 지위에서 국제기구 등과 관련 논의를 진행하는 것이 아니라, 반대로 국제기구 등을 중심으로 남북경협에 불리한 여론이 조성되어 있어 우리가 이를 상대적으로 수세적인 위치에서 논의해야 하는 경우에는, 현재와 같은 접촉체계가 의외로 장애가 될 개연성이 있다. 문제는 이러한 접촉체계가 외국정부를 비롯한 모든 국제 행위자에게 그대로 적용된다는 점이다. 이러한 측면에서 보면 남북경협과 관련된 그간의 국제 행위자들의 행동에 우리정부가 얼마나 효율적으로 대처해 왔는가는 여전히 의문으로 남을 수밖에 없는 것이다.

둘째, 현재 우리정부 안에는 남북경협과 관련한 국제적 행위자들을 파악하고, 이들의 의제 및 논의구조를 이해함으로써 궁극적으로는 이들의 행위에 체계적인 영향을 미치려고 하는 시도가 부족한 것처럼 보인다. 이와 관련하여 우선 국내적 행위자들에 대해 먼저 생각해 보자. 현재 우리정부는 남북경협과 관련된 국내의 기업과 NGO 그리고 전문가 집단과 같은 행위자들과 매우 체계적으로 연계되어 있으며, 이러한 연계를 토대로 이들의 행위에 직접적인 영향을 미치고 있다. 남북경협에 참여하는 국내의 기업들이 통일부를 중심으로 하는 정부부처에 직간접적으로 자신들의 모든 활동현황을 보고하며, 정부는 이를 배경으로 다시 국내기업들에 각종 재정적, 제도적, 정보적 지원을 수행하는 구조가 정착되어 있는 것이다. 이러한 구조는 국내의 NGO들에게도 예외가 아니다. 국내 NGO들이 수행하는 대부분의 남북협력 사업이 소위 매칭펀드(Matching Fund)라는 이름 아래 수행되는 정부의 재정지원에 직간접적으로 의존하고 있다는 사실이 이를 잘 말해준다. 남북경협과 관련한 전문가 집단 역시 정부와 체계적인 연계를 맺고 있다. 실제로 이들은 남북경협과 관련해 정부가 발주하는 각종 연구 용역에 참여하며, 바람직한 남북경협의 형태에 대한 각종 논리적 근거를 구성해 정부에 제공하기도 하고, 이를 토대로 남북경협에 대한 긍정적 여론과 공감대를 형성하는 역할을 수행하기도 한다. 그러나 이러한 국내 행위자와 우리정부의 관계는 국제 행위자들에게는 전혀 적용되지 않는다. 예를 들어, 현재 국제적 대북 네트워크의 중추를 형성하고 있는 국제기구들의 경우 우리정부가 남북경협과 관련하여 이들을 체계적으로 접촉하여, 상호간의 정보를 교환하고, 이를 토대로 이들의 인식이나 행위에 영향을 미치려는 체계적 시도는 거의 존재하지 않는다. 그것은 국제적 NGO나 해외의 전문가 집단의 경우에도

마찬가지이다. 우리정부가 이들에게 관심을 가지는 경우는 이들의 행위가 국제적 여론이라는 형태로 남북경협에 대해 직접적인 압력으로 작용할 때 뿐이라고 말해도 크게 틀리지 않을 정도이다. 아주 과장하여 표현하면, 현재 우리정부는 남북경협과 관련된 국제적 행위자들의 의제와 네트워크를 정확히 파악하여, 이에 근원적으로 대처하고자 하는 노력과 관심이 부족하다는 뜻이다.

셋째, 우리정부와 국내 행위자들은 이제까지 남북경협을 민족간 내부거래로 인식하려는 경향이 있어서 상대적으로 이를 국제적인 차원에서 바라보고 논의하려는 노력을 크게 기울이지 않았다. 단 두 가지의 사례를 예로 들어보자. 그간 국내 행위자들은 개성공단 사업을 남북경협의 커다란 성공 사례로 간주해 왔다. 그러나 한·미 FTA를 계기로 이 사업이 국제적으로 논의되기 시작하자, 국제 행위자들은 곧바로 두 가지의 문제를 제기하였다. 하나는 개성공단과 같이 북한의 저임 노동력을 이용하는 사업이 과연 국제적으로 바람직한 것인가 하는 문제이며, 다른 하나는 개성공단의 조성을 위해 한국정부가 투입한 여러 노력들이 사실상 이에 진출한 한국기업에 대해 보조금을 지급한 것이 아닌가 하는 문제가 그것이었다. 이러한 문제 제기의 현실적 타당성 유무는 여기에서 중요하지 않다. 오히려 중요한 점은 그간 국내 행위자들의 개성공단에 대한 논의에서는 이러한 문제 제기가 거의 존재하지 않았다는 사실이다. 이는 우리정부를 비롯한 국내 행위자들의 남북경협에 대한 논의가 상대적으로 국제적인 의제와 시각을 충분히 감안하지 않고 진행되었다는 것을 반증하는 것이다. 금강산 사업의 경우에도 사정은 다르지 않다. 그간 국제 행위자들은 금강산 사업을 통해 북한에 현금이 흘러 들어가는 것이 과연 핵 문제로 긴장관계에 놓여 있는 동북아 전반의 정세에 얼마나 도움이 되는가 하는 문제를 제기해 왔다. 그러나 이러한 문제 제기 역시 금강산 사업을 논의하는 국내 행위자들의 시각에는 커다란 중요성을 차지하지 않은 것이 사실이다. 이처럼 우리정부를 비롯한 국내 행위자들의 남북경협과 관련한 의제 속에 국제적인 시각이 충분히 반영되지 못한 상황에서 어떻게 효과적으로 국제 행위자들과 접촉점을 유지하며, 이들에게 영향력을 미칠 수 있는지는 의문이다.

(2) 정보의 분리와 의제의 차이

우리정부를 비롯한 국내 행위자들이 국제적 대북 네트워크 또는 이에 참여하는 국제적 행위자들과 체계적인 연계를 갖지 못한다는 사실은 남북경협 추진에 여러 가지 문제를 야기할 소지가 다분하다. 아마도 그 중에서 가장 심각한 문제는 국제적으로 유통되는 대북 정보로부터의 소외와 북한 문제에 대한 국제적 의제와 남북경협 의제 사이의 불일치 가능성일 것이다.

앞서 언급한 것처럼 1995년 북한이 국제사회의 인도주의적 지원을 받아들이기 시작한 이후 북한에 대한 가장 중요한 정보의 수집 및 배포처는 이와 관련된 국제적 대북 네트워크라고 할 수 있다. 실제로 현재 북한당국은 자체의 정보를 해외에 제출하는 경우 거의 전적으로 국제기구와 같은 국제적 대북 네트워크의 참여자들을 이용하고 있다. 문제는 이와 같은 대북 네트워크를 통해 유통되는 북한정보의 질과 양은 그 어느 때보다 광범위하고 체계적인데 반해, 상대적으로 국내 행위자들은 이러한 정보의 수집과 유통으로부터 배제되어 있다는 사실이다. 이와 관련 <표 IV-4>는 1990년대 중반 이후 국제기구 등이 북한으로부터 수집해 국제적 대북 네트워크를 통해 유통시키고 있는 북한의 공식 GDP 정보를 보여주고 있다. 이 표는 여러 가지 점에서 매우 시사적이다. 우선 남북경협 및 북한문제와 관련된 국내의 행위자들 대부분은 이러한 정보를 체계적으로 수집하고 있지 못하거나, 수집하더라도 이를 적극적으로 분석하여 이용하지 못하고 있는 것이 사실이다. 남북경협을 비롯한 우리정부의 모든 대북 정책이 북한이 발표한 공식 GDP 정보가 아니라 국내의 행위자들이 간접적으로 추정하여 만들어낸 한국은행의 ‘북한 GDP 추정치’에 근거해 이루어지고 있다는 사실이 이를 잘 보여준다. 더욱 흥미로운 사실은 국제적으로 유통되는 북한의 공식 GDP 정보와 국내 행위자들이 만들어낸 한국은행의 추정치 사이에는 너무도 커다란 괴리가 존재한다는 사실이다. 실제로 2004년의 경우 북한의 공식 GDP는 북한 주민 1인당 약 540달러 내외라고 말하는 반면, 한국은행의 추정치는 그 두 배에 가까운 910달러 내외라고 말하고 있다. 이러한 정보의 수집과 유통의 차이는 국내외적으로 크게 두 가지의 현상을 만들어 내고 있다. 우선 국제적으로는 그간 북한문제와 관련하여 우리의 국내 행위자들이 수집하여 유통시킨 정보와 자료들이 점차 논의에서 밀려나고 있다. 실제로 1990년대 후반까지만 하더라도 국제기구를 비롯한 대부분의 국제 행위자들이 북한 GDP

와 관련해서는 국내에서 제작된 ‘한국은행의 추정치’를 이용하여 왔으나, 현재에는 북한이 발표하여 국제적으로 유통시킨 공식 GDP 정보가 그 자리를 대체하고 있다. 한편, 이러한 사실로 인해 국내적으로 유통되는 북한정보와 국제적으로 유통되는 북한정보 역시 그 괴리가 점차 확대되고 있다. 국내 행위자들은 여전히 국내에서 수집되고 유통되는 북한정보를 이용하고 있기 때문이다. 물론 국내에서 유통되는 북한정보와 국제적으로 유통되는 북한정보 가운데 과연 어느 것이 더욱 현실적으로 타당한가 하는 문제는 누구도 쉽게 대답하기 어려운 사안이다. 그럼에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 국내의 행위자들이 국제적 대북 네트워크와 체계적인 관련을 맺지 못함에 따라 양자 사이의 북한정보가 서로 차이가 나고, 이에 따라 결국에는 이들의 북한에 대한 인식이나 대응이 서로 차이가 날 가능성이 언제나 존재한다는 사실이다.

<표 IV-4> 북한의 1인당 GDP통계

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
공식통계	464	458	454	464	478	490	524	546

자료: 한국은행 홈페이지(<http://www.bok.or.kr/index.jsp>) 및 북한의 UN 제출자료

<표 IV-5> 2002년 말 현재 북한의 7개군 인구구성 현황
(WFP의 북한당국으로부터의 수집자료)

	총인구	0세	1~4세	5~6세	7~10세	11~16세	17~59세
조산	41,949	740	3,659	1,574	2,977	3,943	23,660
휘천시	163,604	1,799	8,438	5,339	11,404	17,003	100,359
고풍	30,003	524	2,252	1,165	2,226	3,041	16,842
송원	37,414	540	2,757	1,536	3,312	4,419	20,143
동신	44,139	759	3,673	1,701	3,419	4,300	24,380
우시	40,438	694	4,034	1,611	3,195	4,104	22,192
이원	58,532	980	5,422	2,369	4,600	5,960	31,915

	여성인구	임산부	배급인구	배급가구수
조산	22,400	750	21,323	5,388
휘천시	86,968	1,858	141,291	35,106
고풍	15,675	536	12,489	3,122
송원	19,632	548	19,597	4,926
동신	23,158	768	18,345	4,446
우시	21,210	707	16,209	4,056
이원	30,498	995	25,413	6,559

<표 IV-5>는 이러한 국제적 정보흐름에서의 소외가 남북경협에서 갖는 의미를 상징적으로 보여준다. 그간 남북경협은 비약적인 발전을 이루었으며, 이를 배경으로 현재의 경협은 매우 구체적인 개별 프로젝트 단위에서 논의되는 경향이 강하다. 그런데 이러한 개별 프로젝트를 현실화시키기 위해서는 그에 상응하는 매우 구체적이며 상세한 관련 자료가 필수적이다. 예를 들어, 북한 ‘청진’에 식료품 공장을 건설할 경우 이를 수요할 수 있는 청진의 인구구조는 어떻고, 그들의 소득수준은 어떤지에 대해 알 수 있어야만 그 프로젝트의 가능성과 효과를 가늠해 볼 수 있다는 뜻이다. 그러나 국내 행위자들 사이에서는 이처럼 구체적인 북한관련 자료나 데이터가 제대로 유통되지 않는다. 이에 따라 상당수의 남북경협이 그 구체적 가능성과 효과를 가늠하기 어려운 미지의 영역으로 남아있다. 그런데 흥미롭게도 국제적인 대북 네트워크 안에는 이러한 구체적인 자료와 데이터가 존재하고 또 유통되고 있을지도 모른다. <표 IV-5>는 바로 이러한 가능성을 보여준다. 문제는 국내의 행위자들이 현재와 같이 이러한 자료와 데이터로부터 소외되어 있을 경우, 그들이 추진하는 남북경협은 현실적으로 도달 가능한 상태보다 언제나 불완전할 수 밖에 없다는 사실이다. 또한 특정의 남북경협과 관련된 국제적인 의문이 제기될 경우 그에 효과적으로 대처하기도 힘들어진다는 점이다. 바로 위에서 우리가 이야기 한 ‘국제적 차원의 북한정보 수집과 유통으로부터의 소외’가 민족간 내부거래인 남북경협의 발전을 가로막는 걸림돌이 될 수도 있다는 의미이다.

국내 행위자들이 국제적 대북 네트워크와 체계적인 연계를 갖지 못해 발

생하는 또 다른 문제는 북한문제에 대한 국제적 의제와 남북경협 의제 사이에 불일치가 나타날지도 모른다는 사실이다. 우리는 앞에서 국제적 대북 네트워크의 의제를 ‘합목적성’과 ‘투명성’ 그리고 ‘조건성’ 등으로 요약한 바 있으며, 이러한 의제들은 현재 추진되고 있는 남북경협에 대해 일정한 걸림돌로 작용할 수도 있는 것이라고 지적하였다. 실제로 남북경협의 북한인권 개선 연계문제나 개성공단의 저임 노동력 고용여부 문제 등과 같이 국제 행위자들이 제기한 여러 가지 의문들은 바로 이러한 국제적 대북 네트워크의 기본 의제와 그 맥이 닿아있는 것이라 해도 크게 틀린 말이 아니다. 문제는 남북경협이 현재와 같이 이러한 국제적 의제들에 충분히 대응하지 않고 진행될 경우 앞으로는 그것의 추진 자체에 상당한 장애가 초래될 수 있다는 사실이다.

한 가지 예를 들어 보자. 현재 우리정부는 향후의 북한개발과 남북경협의 발전을 위해 IMF나 세계은행 같은 국제금융기구들이 북한에 진출해 적절한 자금지원을 수행해 주기를 바라고 있다. 북한개발 등에 수반되는 막대한 자금을 우리 혼자 부담하기에는 역부족이라는 인식 때문이다. 그런데 만일 IMF나 세계은행 같은 국제금융기구들이 북한에 진출할 경우 어떤 일이 벌어질까? 과거 동유럽 이행경제의 사례를 보면, 이들 국제금융기구는 체계적인 자금지원의 대전제로 앞서서와 같은 투명성과 조건성을 내세우는 한편, 이를 토대로 동유럽에 대한 국제적인 경제지원을 통합 조정하려 시도하였고, 해당 동유럽 경제에 대해서는 그와 관련된 강도 높은 구조조정을 실시할 것을 압박하였다. 예를 들어, 동유럽에 대한 자금지원의 전제조건(조건성)으로 해당 경제의 자유화, 안정화, 사유화 등 경제개혁 프로그램의 실시를 요구하였고, 이러한 개혁이 이루어지지 않을 경우 여타 국가들의 경제지원 역시 제한을 받도록 통합/조정하는 수완을 발휘하였다. 만일 이러한 현상이 북한에서도 벌어진다면, 남북경협은 비록 민족 간의 내부거래로 규정되지만, 국제금융기구들이 북한에 대해 요구하는 ‘투명성’과 ‘조건성’의 준칙을 요구 받을 가능성이 매우 높다. 국내 행위자들이 남북경협과 관련된 국제 행위자들과 체계적으로 연계하여 끊임없이 상호 작용함으로써 이들이 제기하는 의제에 적극적으로 대응하지 않는 이상, 향후의 남북경협에 어떤 장애가 조성될지는 누구도 예측하기 힘들다는 뜻이다.

(3) 국내의 제도적 틀과 여론에 대한 과잉 영향

국내 행위자들이 남북경협과 관련된 국제 행위자들과 체계적으로 연계하지 못함으로써 발생하는 가장 커다란 문제는, 현재로서는 아마도 남북경협에 대한 국내여론의 진동일 것이다. 이미 언급한 것처럼, 국제적 대북 네트워크의 의제는 남북경협의 그것과 언제나 일치하는 것은 아니며, 이로 인해 여기에 참여하는 국제 행위자들의 남북경협에 대한 시각 역시 언제나 긍정적인 것만은 아니다. 문제는 이러한 국제 행위자들의 시각이 다양한 경로를 통해 국내의 여론에 전달될 가능성이 언제나 열려 있다는 사실이다. 남북경협에 대한 부정적 시각을 갖는 해외의 전문가들이 국내외의 학술회의나 국내의 여론을 상대로 직접 논문이나 칼럼을 발표하는 일이 비일비재하며, 외국정부의 책임있는 당사자들이 국제여론을 상대로 남북경협에 대해 비판적 언급을 수행하는 경우 이것이 곧 국내언론을 통해 소개됨으로써 국내 여론을 움직이는 일 역시 빈번한 것이 그 좋은 예이다. 물론 이러한 국제 행위자들의 의견 전달은 남북경협에 대한 국내의 여론이 확고할 경우에는 크게 문제가 되지 않을 수 있다. 국내의 합의된 여론으로 추진되는 경협사안에 대해 국외자들이 던지는 참고의 조언 정도로 이해할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 남북경협에 대한 국내의 여론은 치열하게 양분되어 있다고 해도 크게 틀린 말이 아니다. 남북경협을 확대하기 위한 매 단계의 구체적 프로젝트마다 이른바 ‘피주기’라는 논란이 끊이지 않고 있는 것이다. 이에 따라 국내에 전달되는 남북경협에 대한 국제 행위자들의 언급은 단순한 조언이 아니라 국내의 여론 자체에 영향을 미치는 힘을 발휘하고 있다.

문제는 남북경협과 관련된 국내 행위자들과 국제 행위자들 사이의 연계가 매우 미약하다는 점에서, 앞서서와 같은 국제 행위자들의 언급이 남북경협에 대한 국내의 제도적 틀 안에서 소화되지 못하고 있다는 사실이다. 실제로 국내 행위자들의 경우에는 남북경협에 대해 다른 식의 목소리를 가지고 있다고 하더라도, 그 목소리는 정부를 비롯한 남북경협의 제도적 틀 또는 거버넌스 구조 안에서 소화되어 조정되는 경향이 있다. 남북경협에 대한 일반적 여론이 양분되어 있다고는 하지만, 그에 참여하는 구체적 행위자의 차원에서는 남북경협 자체의 의제와 추진체계를 위협할 정도로 그 목소리가 제각각일 수는 없다는 뜻이다. 그러나 이러한 국내의 제도적 틀은 국제 행위자들과 연결되어 있지 않으며, 그 속에는 국제 행위자들을 체계적으로

관리하고 조정할 수 있는 기제 역시 마련되어 있지 않다. 그 결과 국내로 전달되는 국제 행위자들의 언급은 국내의 제도적 틀 밖에서 영향력을 형성하여, 그 제도적 틀 자체를 흔드는 부작용이 나타나고 있는 것이다.

라. 국제차원 남북경협 거버넌스 활성화 방안

앞에서 살펴 본 것처럼, 남북경협과 관련된 국제 행위자들과 국내 행위자들의 관계 사이에는 다양한 문제점들이 존재한다. 그렇다면 이러한 문제점들을 어떤 방식으로 개선하는 것이 합리적일까? 이와 관련해서는 여러 의견이 존재할 수 있지만, 여기에서는 다음과 같은 세 가지의 방안에 대해 생각해 보도록 한다.

(1) 남북경협 관련 국제 전문 담당관 제도

우선 남북경협을 추진하는 우리정부 안에 남북경협과 관련된 국제 행위자들을 체계적으로 접촉하고 담당할 수 있는 일종의 전문 담당관 제도를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 물론 현재 이러한 기능은 통일부가 주도적으로 수행하고 있다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 통일부의 이러한 기능은 다른 정부부처와의 관계 속에서 다소 중첩되고 간접적인 성격을 갖는다는 한계 역시 보유하고 있다. 이러한 측면에서 남북경협과 관련된 사항 일체의 국제적 사안을 전담하는 전문 담당관 제도를 고려해 볼 수 있는 것이다.

이러한 전문 담당관 제도가 도입된다면 그 기능은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다. 첫째는 현재 남북관계와 관련하여 국제사회에서 유통되고 있는 각종 정보와 데이터를 체계적으로 수집하는 동시에, 우리가 독자적으로 수집하고 있는 각종 경험 및 북한 관련 정보와 데이터를 국제 행위자들에게 보다 효율적으로 유통·분배하는 일이다. 한국과 국제사회가 북한과 관련된 정보와 데이터의 차이로 인해 서로 다른 인식을 갖거나 불필요한 논쟁을 벌이는 것을 사전에 방지하고 북한의 경제개발 및 북한경제의 국제사회로의 순조로운 편입을 위해 서로가 보조를 맞출 수 있게끔 유도한다는 뜻이다. 둘째는 현재 대북 사업을 벌이는 UN산하 국제구호기구를 비롯한 각종 국제기구 및 NGO들과 체계적인 접촉을 유지함으로써 남북경협과 관련된 이들의 행보를 우리의 정책과 보다 조화로운 관계로 발전시키도록 유도하

는 것이다. 이미 지적한 것처럼, WFP, FAO, WHO 등 각종 UN산하 국제기구들과 NGO들은 지난 10여년 간 체계적인 대북사업을 수행해 왔고, 이들 사이의 효율적인 네트워크를 발전시켜 왔다. 우리정부 역시 이러한 국제기구들을 통한 간접적인 북한지원에 나선 것 역시 사실이다. 새로운 전문 담당관 제도란 남북경협이란 큰 틀에서 이러한 국제기구들과 NGO들을 단일의 창구를 통해 보다 효율적으로 접근함으로써, 한편으로는 이들을 통한 우리정부의 간접적인 대북사업을 보다 효과적으로 달성하고, 다른 한편으로는 이들에 대한 우리정부의 교섭력을 제고시켜 이들의 움직임이 우리의 남북경협에 보다 긍정적인 요소로 작용하게끔 유도하려는 것이다. 셋째는 남북경협에 영향을 미칠 수 있는 해외의 전문가 집단을 보다 효율적으로 접촉·관리하는 일이다. 현재 통일부를 비롯한 우리정부는 남북경협에 영향을 미칠 수 있는 해외의 전문가 집단에 대해 관심을 갖고 있고, 남북경협에 대한 이들의 시각을 보다 우호적인 것으로 만드는 데에도 노력하고 있다. 그러나 이러한 노력과 관심은 많은 경우 산발적이며, 이슈 중심적이고, 사후적이라는 한계를 갖고 있는 것 역시 사실이다. 예를 들어, 개성공단에 대한 해외 전문가들의 비판이 국내외의 언론을 통해 여론에 영향을 미친 이후, 이들에게 개성공단과 관련된 적절한 자료를 제공하고, 또한 그 실제적인 모습을 보여줌으로써 더 이상의 오해를 방지하는 노력을 확대하는 경향이 있다는 것이다. 새로운 전문 담당관 제도란 이러한 해외 전문가 집단을 대상으로 남북경협 전반에 대한 자료와 정보를 사전적으로 보다 체계적으로 제공하고, 경협에 대한 이들의 인식을 상호교류를 통해 보다 우호적으로 변모시키려는 노력을 매우 꾸준히, 사전적으로, 그리고 체계적으로 수행하는 것을 그 목적으로 한다고 볼 수 있다. 마지막으로 새로운 전문 담당관 제도는 현재 대북활동을 수행하고 있지는 않지만 앞으로의 남북경협에는 결정적인 영향을 미칠 수 있는 국제기구들을 지금부터 체계적으로 접촉함으로써 향후 이들의 대북활동이 남북경협과 상호보완적인 관계로 나아갈 수 있는 계기를 마련하는 기능을 수행하여야 할 것이다. 이러한 국제기구의 대표기관으로는 IMF와 세계은행과 같은 국제금융기구가 될 것이다. 현재 우리정부는 향후의 남북경협과 관련하여 이들 국제금융기구들의 적극적인 대북 지원을 기대하고 있으며, 이를 통해 북한경제가 국제사회로부터 실질적인 인정을 받을 수 있는 계기가 만들어지기를 기대하고 있다. 새로운 전문 담당관

제도는 이처럼 현재 대북활동을 수행하고 있지 않은 국제금융기구 등과 미리부터 남북경협 및 북한경제 발전과 같은 주제에 대해 인식을 공유하는 노력을 전개함으로써, 향후 이들과 우리정부의 조화로운 협력관계 구축을 도모하는 것이다.

(2) 국내 진출 해외기업과의 제도적 네트워크

향후 남북경협과 관련하여 가장 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국제적 행위자는 바로 해외 기업들이다. 이들이 단독으로 또는 한국기업과 합작하여 북한진출을 시도하는 것이야말로 남북경협을 국제적으로 공인받을 수 있게 만들어 또 다른 도약을 불러 올 수 있는 기틀을 마련하는 것이기 때문이다. 그런데 이들 해외기업의 대북진출은 주로 한국에 진출한 해외기업을 중심으로 이루어지거나 이들이 형성하는 남북경협에 대한 여론에 영향을 받을 가능성이 매우 크다. 실제로 한국에 진출해 있는 해외기업들은 주한미국상공회의소(American Chamber of Commerce in Korea)와 같이 각종 단체의 형태로 잘 조직화되어 있으며, 이들 단체를 중심으로 남북경협과 대북진출에 상당한 흥미를 보이는 것으로 알려져 있다. 따라서 국제적 차원의 남북경협 활성화를 위한 한 가지 현실적인 방안으로 한국에 진출해 있는 이들 해외기업과 남북경협을 추진하고 있는 한국기업, 그리고 한국정부가 모두 참여하는 일종의 다국적 포럼 같은 것을 구상하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 물론 현재에도 우리정부와 국내진출 해외기업 그리고 남북경협을 추진하는 국내기업 사이에는 일종의 연관이 존재한다. 예를 들어, 국내에 진출한 외국기업이 개성공단이나 금강산 등에 관심을 보일 경우 우리정부는 현대아산과 같은 대북진출 기업 등을 경유해 관련 자료나 시찰을 주선하는 등의 편의를 제공하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 연관은 정기적이지도 않으며, 체계적이라고 할 수도 없는 여러 측면을 내포하고 있다. 따라서 이들 해외기업과 국내기업 그리고 우리정부를 모두 아우르는 일종의 다국적 포럼을 구성함으로써 기존의 연관을 보다 효율적으로 발전시키는 방안을 생각해 보는 것이다.

이러한 포럼의 기능 또는 역할은 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있을 것이다. 하나는 정기적인 정보의 교류이다. 한편으로는 우리정부가 제공하

는 남북경협 및 북한경제에 대한 일반적 정보, 그리고 한국기업이 제공하는 대북투자의 경험과 지식을 해외기업에게 체계적으로 유통시키며, 다른 한편으로는 해외기업이 갖고 있는 대북투자에 대한 기본적 인식들을 우리정부와 기업에게 피드백하는 것이다. 이러한 정보의 교류를 통해 남북경협에 대한 해외기업의 여론을 환기시키고, 이를 통해 다시 남북경협에 대한 국제적 행위자 전반의 인식에 영향을 미친다는 뜻이다. 다른 하나는 해외기업이 실제로 대북투자를 원하는 경우 우리정부가 남북경협을 수행하는 한국기업에게 제공하는 유사한 서비스를 간접적으로나마 제공할 수도 있는 실질적인 창구의 역할이다. 현재 우리정부는 남북경협과 관련하여 한국기업의 대북접촉과 연락 그리고 투자상담 등 거래 전반에 대해 각종 편의를 제공하고 있다. 이러한 편의를 북한에 진출하려는 해외기업에게도 확장하여 이들의 대북투자를 활성화시킬 수 있는 계기로 삼는 방안을 생각해 볼 수 있다는 뜻이다.

(3) 국내 전문가 집단의 해외 네트워크 공유 및 체계화

남북경협과 관련하여 국제적 행위자들에게 영향을 미칠 수 있는 가장 현실적인 방법의 하나는 바로 국내의 전문가 집단을 활용하는 방법일 것이다. 물론 앞서 언급한 것처럼 국내의 전문가 집단이 국제 행위자들에게 직접적인 영향력을 행사할 수 있을 만큼의 역량을 갖추었다고 보기는 힘들다. 그러나 우리정부를 제외한 국내 행위자 가운데 국제 행위자들과 가장 긴밀한 접촉점을 보유하고 있는 것이 바로 국내 전문가 집단일 것이다. 이들은 학술 및 정보교류라는 차원에서 해외의 전문가 집단과 일정한 관계를 형성하고 있고, 또한 이를 매개로 해외의 언론 및 NGO 등과도 일정한 관계를 갖고 있다. 문제는 이들의 관계가 각 기관이나 개별 인사의 차원에서 단혀있음으로 인해 일정한 한계를 보인다는 사실이다. 예를 들어, 국내의 각 연구기관들은 남북경협이나 북한문제와 관련하여 모두 나름의 국제적인 네트워크를 형성하고 있다. 그러나 이러한 네트워크는 서로 공유되지 않으며, 이로 인해 국제 행위자와의 연관이 각 기관의 개별적 역량과 입장에 따라 크게 차이는 나는 실정이다. 따라서 이러한 국내 전문가 집단의 개별적 국제 네트워크를 서로 연결하여 하나의 체계적인 네트워크로 활용할 수만 있다면, 그것은

남북경협과 관련된 국제 행위자들의 인식과 여론에 상당한 영향력을 발휘할 수도 있을 것이다. 물론 각각의 국내 전문가 집단이 스스로의 국제 네트워크를 공유할 의지가 있는지는 불분명하다. 그러나 우리정부와 같이 보다 역량있는 상위 행위자의 경우에는 이러한 시도를 충분히 고려해 볼 값어치가 있을 것이다.

V. 남북경협 거버넌스 활성화 방안의 실제적 적용사례

1. 개성공단 사례연구

가. 개성공단 사업추진 현황

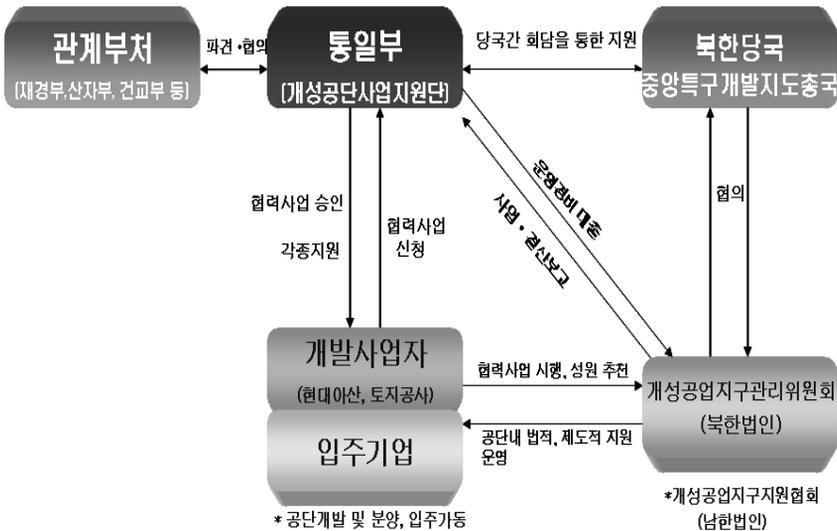
개성공단은 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·토지를 결합하여 남북상생을 도모하는 대표적인 남북경제협력사업이다. 남한의 중소기업에게는 활로를 제공하고, 북한에게는 직접적인 경제적 이득 이외에 시장경제 학습을 통한 개혁·개방의 기반을 제공한다는 점에서 큰 의의를 지니는 것으로 평가되고 있다. 또한 남북 경제공동체 형성과 한반도 평화체제의 토대구축이라는 중장기적 의의도 갖는다. 개성공단 사업은 2000년 8월에 현대아산과 북한이 「공업지구개발에 관한 합의서」에 합의함으로써 시작되었다. 사업자와 당국간 협의를 거쳐 2003년 6월 1단계 개발에 착공하였다. 2004년 시범단지의 공장가동과 제품생산이 시작되어 2007년 9월까지 약 2억 1천3백만불의 제품을 생산하였다. 시범단지는 본단지 가동시 법, 제도, 투자 환경을 사전에 점검하는 파일럿 프로젝트로 구성되어 2만 8천평을 15개 기업에 분양, 본격 가동시켰다.

1단계 개발은 2002년부터 2007년까지 추진된다. 현대아산과 한국토지공사 시행자가 되며, 북한으로부터 토지를 50년간 임차, 공업단지로 개발 후에 국내외 기업에 분양하는 방식을 취한다. 330만㎡(100만평)에 달하는 1단계 개발이 완료되어 완전 가동시 200여개 기업이 입주하여 연간 20억불 생산 효과를 낼 것으로 추정된다. 현재 1단계 부지 내 2만8천평을 시범단지로 조성하여 15개 기업에 분양, 본격 가동하고 있다. 2005년에 본단지 1차 5만평을 23개 기업, 1개 기관에 분양하였다. 2007년 6월 현재 11개 기업이 가동 중이며, 2개 기업이 공장 건축 중이다. 또한 산업단지공단의 APT형 공장이 2007년 8월에 완공되어 9월 현재 15개사가 가동 준비 중이며, 섬유·봉제·의복 업종의 총 32개 소규모 기업이(120평~600평형) 입주 예정이다. 2009년부터 4년간 2단계 사업(공단 150만평, 배후도시 100만평)은 기술집약적 공단으로 조성할 계획이다. 2007년 8월 현재 개성공단에는 17,608명의 북한 근로자와 700여명의 우리측 근로자가 함께 근무하고 있다.

나. 개성공단 거버넌스 실태

개성공단의 거버넌스 구조는 다음의 <그림 V-1>과 같이 통일부(개성공단사업지원단), 관계부처, 개발사업자 및 입주기업, 개성공업지구관리위원회, 북한당국(중앙특구개발지도총국)으로 구성되어 있다. 개성공단 개발과 관리·운영은 개성공업지구관리위원회를 중심으로 개발사업자와 입주기업 책임자 회의의 협력구조 속에서 이루어진다. 개성공단 개발과 운영과 관련된 정책 협의 및 지원을 담당하는 주체는 남한에서는 통일부의 개성공단사업지원단이며, 북한에서는 중앙특구개발지도총국이다. 통일부 개성공단사업지원단은 재경부, 산자부, 건교부 등과 사안에 따른 협의 구조를 형성하면서 관련 업무를 지원하고 있으며, 중앙특구개발지도총국으로 대표되는 북한당국과의 회담을 통해 남북간의 협의 및 결정사항을 처리한다. 개성공단의 개발·운영을 총괄하는 북한 정부기관은 중앙특구개발지도총국으로, 공업지구관리기관 사업에 대한 지도, 기업요청 노력과 물자 보장 등과 개성공단사업지원단, 개성공업지구관리위원회와의 협의를 담당한다.

<그림 V-1> 개성공단 거버넌스 체제⁴⁸



48-개성공단사업지원단, “개성공단 사업 추진 현황” (2007).

개성공단안의 거버넌스 체제는 다음과 같은 특징을 지닌다.⁴⁹ 첫째, 개성공단 건설사업은 단순한 공장구역 개발에 한정되는 것이 아니라 순수공단지역, 주거구역, 위락시설, 행정시설 등을 건설하는 한편, 이러한 시설을 작동시키는 기본적인 사회인프라를 동시에 만들어 가동시키는 것까지를 의미한다. 공업단지 건설하는 것이 아니라 공단, 주거시설, 상업시설 등을 건설하는 종합적·복합적 건설사업으로서의 특징을 가진다.

둘째, 남북한, 민간과 당국은 물론 해외기업, UNC 등까지 포함할 수 있어 다양한 참여주체 간의 긴밀한 네트워크 형성이 개성공단 사업의 성공에 더욱 중요하게 작용한다.

셋째, 개성공단 건설은 남북이 상호 협력하여 추진하는 사업으로서 남북당국간 관계변수에 따라 사업추진력이 심하게 영향을 받는 어려움이 있다. 민간협력사업으로서의 기본적 성격을 가지나 실질적 사업성격은 당국간 협력사업으로서의 특징을 가지고 있기 때문에 오히려 더 복잡한 사업환경에 처하게 되고 그에 따라 사업외적 영향을 더 받게 된다.

넷째, 개성공단 건설은 남북한 당국과 개발업자, 입주업체, 공단운영기관 등 사업참여자가 다양한 관계로 추진구조가 매우 복잡하다. 따라서 단순한 정부주도로는 사업의 성공적 추진이 어려우며 다양한 민간부문과의 긴밀한 협력체계 구축이 전제되어야 하는 특징을 가지고 있다.

(1) 개성공단사업지원단

개성공단 사업을 지원하기 위해 정부는 통일부 산하에 개성공단사업지원단을 운영하고 있다. 개성공단사업지원단은 2004년 10월에 설립되었으며, 현재 통일부 이외에도 재정부, 산자부, 건교부 등 9개 정부부처 인원들로 구성되어 개성공단 안의 기업인·허가 절차 지원, 개성공단개발을 위한 투자 활성화 방안 수립, 개성공단건설공사와 관련된 지원대책 수립 등 범정부 차원의 개성공단사업 지원정책 수립 및 총괄조정 업무를 수행하고 있다. 개성공단사업지원단은 단장과 사업조정관 아래 6개 팀으로 구성되어 있다.

49-이하에 서술한 개성공단의 거버넌스 체제의 특징은 김규륜 외, “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 773-774의 내용을 정리한 것임.

개성공단사업지원단의 조직체계와 업무는 다음 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 개성공단사업지원단 조직 및 업무

조직	세부 업무
지원총괄팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단사업 지원정책 수립 및 총괄조정 - 개성공단 안의 기업인·허가 절차에 관한 지원 - 개성공단개발을 위한 투자활성화 방안 수립 - 개성공단 건설공사 관련 지원대책 수립
운영지원팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단사업 지원정책 수립 및 총괄조정 - 협력사업(자) 승인조정 - 대북협의 및 남북사업자간 협상 지원
투자지원팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 안의 기업창설·운영, 통행·통관 관련 업무 - 국내외 홍보 - 노무관리 및 입주업체간 분쟁조정 지원
건설지원팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 건설공사 관련 지원대책 수립 - 분양 관련 지원 - 전력·통신, 도로·교통 체계 수립
개발기획팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개발계획·관리종합계획의 조정 - 사업재원 지원 대책 - 공단 관련 통계자료 작성·관리
법제지원팀	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 운영 법제도 절차 지원 - 출입·체류·거주 관련 제도 수립 - 법률자문회의 운영

개성공단사업지원단은 개성공단 거버넌스 체제에서 정부 측 주체로서 개발사업자, 입주기업 등의 기업체, 개성공단의 실질적 운영 주체인 개성공업지구관리위원회, 정부의 유관부처, 중앙특구개발지도총국으로 대표되는 북한당국 등으로 구성된 거버넌스 체제를 총괄적으로 조정하면서 개성공단의 개발과 운영과 관련된 정책결정과 거버넌스 구성 주체들 간의 의사소통에서 중심적 역할을 담당한다.

개성공단 사업 지원을 위해 개성공단사업지원단이 중심이 되어 운영하고 있는 관련기관 협의체로는 개성공단 포럼, 개성공단 법률자문회의, 입주기업지원기관협의회, 개성공단사업협의회, 입주기업대표자간담회 등이 있다.

개성공단포럼은 개성공단 개발·운영에 관한 각계의 의견을 수렴하고, 개

성공단 사업과 관련된 정책 및 전략에 관한 종합적인 자문역할을 하는 기구로 사업 관련 ‘총괄’, ‘인프라’, ‘분양전략’, ‘인력·문화’ 등 4개 하위분과로 구성되어 있으며, 각계 전문가 및 관련단체, 개발사업자, 지원기관 등 32명이 참여하고 있다.

개성공단 사업과 관련한 법령의제·개정 및 해석·적용, 사업 추진과정에서 제기된 법적인 문제 처리방향 등에 대한 자문을 위해 2005년 12월부터 비상설 자문기구인 개성공단 법률자문회의가 운영되고 있다. 개성공단 법률자문회의는 판·검사, 변호사, 교수 등 법률전문가 10명으로 구성되어, 월 1회 회의에서 개성공단 규정, 사업준칙, 세칙과 현안문제를 검토·자문한다. 이 외에도 법원행정처 특수사업제도연구위원회, 법무부 특수법령과 및 남북법령연구특별분과위원회, 법제처 남북법제연구위원회, 북한법연구회, 대한변호사회 통일문제연구위원회 등의 자문조직이 운영되고 있다. 법원행정처 특수사업제도연구위원회는 1995년 4월 사업정책 및 제도개선에 관한 위원회 규칙에 근거하여 설치된 법원행정처장의 자문을 위한 상설위원회 중 하나이다. 위원회는 북한법 및 북한 사법제도의 연구와 통일대비 사법정책의 수립에 관한 사항을 조사·연구하고 이를 심의하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 법무부 특수법령과, 남북법령 연구 및 특별분과위원회는 법무부 자문위원회규정(1989년 12월 14일 제3차 개정, 대통령령)에 근거하여 법무분야 법령의 개선 및 운영에 관한 사항과 국내외의 법률, 학설 및 판례를 조사 연구하여 법무부장관의 자문에 응하기 위하여 설치된 상설위원회로 1992년 구성되었다.⁵⁰ 법제처는 2006년 8월 1일 남북한 법제정비, 남북한 법제통합 방안 수립, 해외법제통합사례 연구, 남북한법제관련 관계부처 협조체계 구축 등의 업무를 수행하기 위하여 남북법제연구위원회를 구성 운영하고 있다. 위원회는 20인 이내의 각계 전문가로 구성되며, 위원회의 업무와 관련된 사무지원 및 실무연구를 위하여 위원회 산하에 남북법제실무연구관을 두고 있다.⁵¹ 북한법연구회는 1993년 1월 12일에 북한법 연구에 뜻을 같이 하는 학자들이 모여 북한법에 관한 정보와 자료의 교환을 통하여 북한법의 공동연구를 시도하기 위하여 발족되었다. 북한법연구회는 2005년부터

50- 법무부, 『남북교류협력법제연구』 (법무부, 2005), pp. 3-4.

51- 『법제처 남북법제연구회 규정』 (법제처 훈령 190호, 2006년 8월 1일).

개성공단사업지원단과 공동으로 개성공단 법제 세미나를 개최해 오고 있다.⁵² 대한변호사회는 북한사회의 법률제도 연구와 북한 관련 시사문제에 대한 토론을 위해 1985년 통일문제연구위원회를 설립하여 운영해오고 있다. 위원회는 현재 28명의 변호사가 참여하고 있으며 매월 통일법 관련 조찬 포럼 및 통일정책 세미나를 개최하고 있다.⁵³

이상의 기관·단체들은 독자적으로 북한법제연구 활동을 하면서 수평적으로 협력관계를 맺고 정보교환과 공동연구 등 네트워크를 형성하고 있다. 그러나 개성공단과 같은 당면한 법제분야가 있고 통일에 대비한 통합법제와 같은 중장기적 과제가 있으나 이에 대한 체계적인 분류와 명확한 역할분담이 되어 있지 않고 각자 개별적으로 기관·단체의 목적과 계획에 따라 사업을 추진하고 있어 앞으로 여러 가지 측면에서 조정이 필요하다.

유관기관 간 개성공단 입주기업에 대한 효율적인 지원체계를 구축하기 위해 입주기업지원기관협의회가 구성되어 있다. 입주기업지원기관협의회는 통일부, 산업자원부, 재정경제부, 중소기업청 등 관련 정부기관 4개 부처와 중소기업협동조합중앙회, 무역협회, 산업은행, 산업단지관리공단, KOTRA, 대한상공회의소 등 입주기업을 지원할 수 있는 12개 민간 유관기관 등 총 16개 기관으로 구성되었다. 2006년에는 전체회의와 상시 실무협의를 통해 입주기업들의 애로사항 해소 대책 마련을 위해 노력하였다.

개성공단사업협의회는 개성공단 사업 추진현황을 정기적으로 점검하고 각종 현안을 협의·해결함으로써 개성공단 사업의 안정적인 발전을 도모하는 기구로서, 관리위원회와 지원단, 개발사업자가 참여하고 있다.

입주기업대표자간담회는 개성공단사업지원단과 시범단지 입주기업들과의 쌍방향 의사소통을 통해 입주기업의 애로사항을 청취하고 이를 정책에 반영하기 위한 협의채널이다.

(2) 개성공업지구관리위원회

개성공업지구의 실질적 관리·운영을 담당하는 기관은 개성공업지구관리위원회이다. 개성공업지구관리위원회는 ‘개성공업지구법’에 따라 설

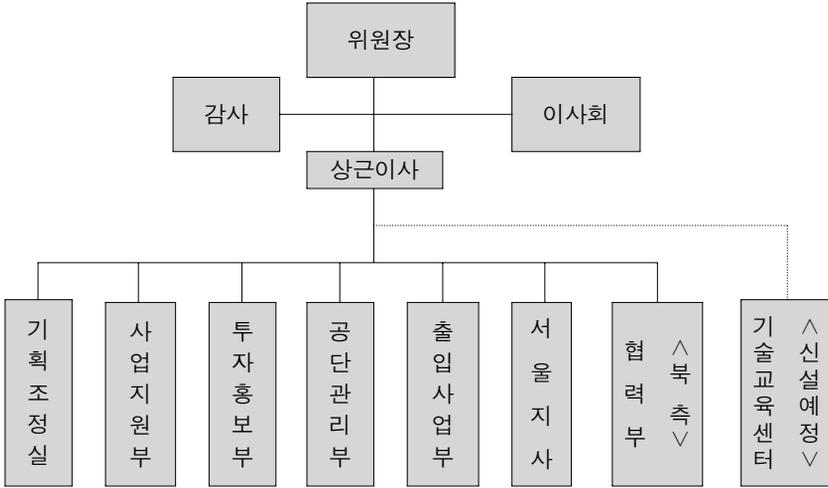
52- 북한법연구회, 『북한법연구회구성』, pp. 2-5.

53- 대한변호사회 법제과.

립된 ‘북한 법인’이지만 조직의 구성, 인사관리, 운영 등에 있어서 자율성을 가지고 국내 산업단지공단과 지방자치단체에 준하는 역할을 동시에 수행하는 특수한 형태의 기관이다. 개성공업지구관리위원회는 2004년 10월 20일 북한의 중앙특구개발지도총국에 “개성공업지구관리위원회”로 등록함으로써 업무를 시작하였다. 위원회는 개성공업지구법 제25조에서 위임한 사업준칙을 제정할 권한을 부여받음으로써 독자적인 입법기관으로서의 지위를 갖는다. 기업의 창설승인·등록·영업허가, 건축허가 및 준공검사 등의 각종 인허가, 공단 기반시설 유지·관리, 출입증 관리, 토지이용권·건물·차량 등록, 기업의 경영활동에 대한 지원, 공업지구의 환경보호 및 소방대책, 개성공업지구관리위원회 사업 준칙 수립, 연간지구개발계획 수립·실행, 남측 인원의 신변보호 등 영사업무, 정부 지침을 받아 대북 협의 등의 업무, 기타 중앙특구개발지도총국이 위임하는 사업을 수행한다.

개성공업지구관리위원회는 현재 <그림 V-2>와 같이 위원장과 감사, 이사 이하 1실 5부 1지사 총 52명의 인원으로 구성되어 있다. 초기조직은 4부 1사무소로 구성되었는데, 이후 투자 확충을 위한 개성공단 홍보업무와 북한 측과의 협력 업무를 강화하기 위해 투자홍보부와 협력부를 신설하였다. 이중 협력부는 5명의 북한 인원으로 구성되어 있다. 기획조정실에서는 기획총괄, 정책협력, 재정·예산, 경리, 시설관리 업무를, 사업지원부에서는 지원총괄, 노무교육, 법무, 회계·세무, 기업협외, 보험·자동차 관련 업무를, 투자홍보부에서는 투자여건조성, 국내외 홍보, 방문행사 관련 업무를, 공단관리부에서는 관리총괄, 건축·지적, 환경관리, 전기, 산업안전 관련 업무를, 출입사업부에서는 관광·신도시 사업지원, 인원왕래, 물자반출입 관련 업무를, 협력부에서는 기획조정협력, 사업지원협력, 공단관리협력, 출입사업협력 관련 업무를, 서울지사에서는 출입업무, 초청장, 고객지원, 홈페이지 관리, 총무·경리 업무를 담당한다. 2008년 1월에는 기술교육센터를 신설할 예정이다.

<그림 V-2> 개성공업지구관리위원회 조직도



개성공업지구관리위원회는 통일부 개성공단사업지원단의 지원 하에 입주기업의 운영을 제도적으로 지원하고 운영상 제기되는 여러 가지 문제들을 중앙특구개발지도총국과 협의하여 해결하는 구심점의 역할을 담당한다. 개성공업지구관리위원회에서는 공단을 원활하게 운영하기 위해 시범단지과 본단지 1차 입주 기업 대표들로 ‘입주기업책임자회의’를 조직하여 운영하고 있다. 입주기업책임자회의에서는 공업지구 개발 및 관리 운영과 관련된 중요 문제를 토의하고 고충처리와 정책건의를 담당한다.

(3) 개발사업자 및 입주기업

개성공단사업에 관여하는 기업은 개발사업자와 공단입주기업으로 분류할 수 있다. 개발사업자는 토지공사와 현대아산으로 이들은 부지정리, 인프라 건설, 투자 유치 등 개성공업지구 개발을 수행한다. 1단계 100만평 개발은 토지공사와 현대아산이 공동으로 추진하고 있으며, 2,000만평의 공단은 현대아산이 담당한다. 개발은 개발업자와 중앙지도총국간 토지임대차 계약을 체결하고 개발업자가 중앙지도총국에 공업지구개발총계획을 작성하여 제출한 후, 개발업자의 비용 부담으로 중앙지도총국이 개발구역내 시설물을 철거한 후 개발에 착수하는 절차를 거쳐 이루어진다.

현재 시범단지에는 15개 기업이 입주하여 공장 가동 중이다. 2005년에 분양된 본단지 1차 5만평에는 23개 기업이 분양신청을 했는데, 그 중 2007년 6월 현재 11개 기업이 가동 중이며, 2개 기업이 공장 건축 중이다. 산업단지공단의 APT형 공장이 8월에 완공되어 2007년 9월 현재 15개사가 가동 준비 중이며, 섬유·봉제·의복 업종의 총 32개 소규모 기업이 입주할 예정이다. 시범단지 및 본단지 1차 분양분 입주 기업은 다음 <표 V-2>, <표 V-3>과 같다.

<표 V-2> 시범단지 입주기업

회사명	주요 생산제품	회사명	주요 생산제품
로만손	손목시계	소노코쿠진웨어	주방기기
신 원	의류	호산에이스	공조기 부품
삼덕통상	신발	재영솔루텍	자동차 부품 금형
태성산업	화장품 용기	매직마이크로	LCD 모니터
부천공업	전기배선부품	TS 정밀	반도체 금형부품
대화연료펌프	자동차 연료펌프	용인전자	트랜스포머
SJ테크	반도체 부품용기	제씨콤	광통신 부품
문창기업	의류		

<표 V-3> 1차 5만평 입주기업

구 분	업 종	회사명
일반 공장용지	섬유봉제의류	성화물산, 서도산업, 좋은사람들, 엠엔에스, 진글라이더, 코튼클럽, 평안, 제일상품, 녹색섬유, 에스엔지(10개)
	가죽가방신발	아트랑, 밀리온스, 평화제화(3개)
협동화 사업단지	섬유봉제의류	만선, 한국마이크로힐터, 화인레나운(3개)
	가죽가방신발	삼덕통상, 영일신소재, 영화상사(3개)
아파트형 공장용지	섬유봉제의류	한국산업단지공단이 건설·분양 팀스포츠 등 32개 업체
	가죽가방신발	

입주 기업의 규모는 다양하여, 북한 근로자를 55명에서 1,800여명에 이르기까지 고용하고 있다. 이에 비해 남측 직원의 수는 평균 14.9명이다. 입주업체는 대부분 국내 공장, 해외 공장을 유지하면서 개성공단에 입주해있다. 19개 입주기업을 대상으로 한 설문조사에 의하면 개성 공장의 비중이 90% 이상이라고 응답한 기업은 1개사에 불과했으며, 10~70% 정도라고 응답한 기업이 14개였다.⁵⁴

개발사업자와 입주기업 이외에도 전기, 통신 등 공단의 기반시설 건설과 관련하여 한전, KT, 한국산업단지공단, 산업인력공단, 전기안전공사, 가스공사 등 다양한 기관이 사업에 참여하고 있다.

(4) 중앙특구개발지도총국

개성공단의 개발·운영을 총괄하는 북한 측 정부기관은 중앙특구개발지도총국이다. 중앙특구개발지도총국은 개발업자 지정, 공업지구관리기관 사업에 대한 지도, 기업요청 노력·용수·물자 보장, 대상 건설 설계 문건의 접수·보관, 개성공업지구에서 생산된 제품의 북한지역 판매 실현, 개성공업지구의 세무관리 등을 담당하고 있다.

이외에 통행검사소에서는 개성공업지구 인원과 차량에 대한 출입심사 및 반출입 물자에 대한 세관검사와 농축산물 검역을 담당하며, 개성공업지구 출입국사업부는 공업지구 출입·체류·거주와 관련된 사업 및 체류등록, 체류·거주등록증을 발급한다.

<표 V-4> 개성공단의 북한측 관련 기관

구 분	기 능	조 직
중앙특구개발지도총국	공단 개발 및 운영업무	7개처로 구성
통행검사소(CIQ)·세관	세관, 통행, 검역 등	
개성공업지구 출입국사업부	출입인원·차량 관련 관리	

54-이경수, “개성공업지구 해부,” 『민족21』, 제5호 (2007), pp. 76-77.

다. 발전방향과 과제

개성공단은 민간주도의 사업인 만큼 정부의 주도적 사업 추진에는 한계가 있으며, 대북사업이라는 특수성을 감안할 때 다양한 참여주체들의 능동적 참여와 성공을 위한 의지, 책임의식 등이 반드시 필요하다. 따라서 권위주의적인 명령-복종 관계가 아닌 각 참여주체들의 자발적 참여를 보장하는 거버넌스 달성 여부가 성공의 핵심적 관건이 된다.

이 글에서는 개성공단 거버넌스에서 중심이 되는 전략자원을 예산 등 자원의 지원, 제도화, 정보·지식·비전 제공, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키는 조직력의 네 가지로 보고, 이러한 네 가지 측면에서 활성화 방안을 도출한다.

(1) 자원의 지원

개성공단에 대한 가장 기본적인 자원의 지원은 예산 지원이다. 개성공단 사업 활성화를 위한 예산 지원은 개성공단관리위원회와 개별 입주기업에 대한 지원으로 나누어 볼 수 있다. 개성공단관리위원회 소요 예산은 관리위원회의 기능 유지를 위한 운영비와 공공시설물 확충 등을 위한 사업비로 대별된다. 이 중 운영비는 북한 법규상 수수료 같은 수입금으로 충당토록 되어 있으나 사업 초기 자체 충당의 어려움을 고려하여 남북협력기금을 대출하여 활용하고 있다. 2004년부터 2007년까지 총 365억원의 기금을 활용하고 있다. 정부는 1단계 입주기업이 본격가동되는 2010년부터 정부 지원을 최소화하고 운영비를 자체 충당하도록 할 방침이다. 이를 대비하여 행정수수료 징수, 수익사업 개발 방안 등을 적극적으로 검토하여야 할 시점이다. 개성공단관리위원회에서는 2006년 7월부터 「수수료징수준칙」을 제정하여 기업창설·등록 수수료 등 일부 수수료를 징수 중이며, 1단계 본격 가동시 부동산 수수료 및 월노임 수수료 등을 본격적으로 부과할 예정이다.

입주기업에 대한 예산 지원은 금융 지원의 형태로 이루어진다. 공단개발 초기의 열악한 사업환경과 초기시설자금 수요 등을 고려하여 장기저리로 남북협력기금을 입주기업에 대출하였다. 2004년부터 2006년까지 3년간 총 471.1억원, 업체당 평균 33.7억원의 자금 대출이 이루어졌다. 그러나 본단지 입주 및 가동이 본격화되면 남북협력기금으로 입주기업에 대한 금융지원을

실시하기에는 한계가 있다. 따라서 정부에서는 개성공단 입주기업에 남북 협력사업이라는 특수한 논리를 적용하는 지원에서 보편적인 시장경제 논리를 적용하는 지원으로 전환을 모색하고 있다. 즉 입주기업으로부터는 신용보증기관의 신용보증을 통해 시중 금융기관이 입주기업에 대출하도록 하고, 남북당국간 합의로 추진되는 사업, 공공시설물 건축 등 신용보증지원이 어려운 부분에 대해서는 남북협력기금을 활용하도록 하고 있다.

일반적인 금융지원의 경우 개성공단의 담보 인정 비율은 토지 50%, 공장 건물 50%, 기계설비 30%로 남측 공단에 비해 다소 낮은 편이다. 이러한 점을 감안하여 개성공단 소재 자산의 담보비율 수준 향상이 필요하다는 지적도 제기되고 있다. 또 조세특례제한법에 의해 기업이 국내에 설비 투자시 투자액의 10%를 법인세에 감면받을 수 있도록 되어 있는 임시투자세액공제를 개성공단 투자설비에 적용해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 개성공단 입주기업에 대한 금융 지원은 일반금융대출 등 시장경제 방식의 지원을 중심으로 하되, 개성공단 입주기업의 특수성을 고려하여야 할 것이다.

전반적으로 개성공단 입주 기업과 개성공단관리위원회에 대한 지원은 직접적인 금융지원의 경우 일반적인 시장경제 논리에 입각하여 실시하는 것을 원칙으로 하고, 판로지원, 홍보, 기술개발, 인력양성 등 인적·물적 지원을 강화하여 사업의 활성화 기반을 구축하는 것에 중점을 두어야 할 것이다. 예를 들어 2006년에 입주기업의 판로지원을 위해 상해패션대전, 서울섬유교역대전, 부산국제신발전시회 등 국내외 상품전시회에 개성공단 입주기업 참여를 지원한 것이 일례이다.

자원 지원 측면에서 또 한 가지 가장 중요한 부분이 일정한 기술력을 갖춘 인력공급이다. 2007년 10월 현재 개성공단에서는 20,391명의 북한 근로자가 일을 하고 있다. 이들은 대부분 중등의무교육 이수자이며, IT 관련 기업의 경우에 김책공업대학 졸업자와 같은 고급인력도 있다. 2007년 6월 현재 개성공단의 북한 노동인력 구성은 다음의 <표 V-5>와 같다.⁵⁵

55- 통일부 개성공단사업지원단, “개성공단 사업추진 현황” (2007년 6월).

<표 V-5> 개성공단 북한 노동인력 구성

학력분포(%)			평균연령(세)			성별(%)	
대졸	전문 학교	고졸	전체	남	여	남	여
10.6	11.0	78.4	31.3	38.8	29.7	16.9	83.1

개성공단 내 노동인력은 높은 학력, 의사소통, 기술습득 가능성 등의 측면에서 중국, 베트남 등지의 노동인력에 비해 우수하다고 인정받고 있다. 그러나 한편으로는 북한의 낮은 기술 수준과 낙후된 시설, 작업태도 등의 요인으로 인해 노동생산성이 낮다는 지적도 제기되고 있다. 북한 기업 및 개성공단의 노동생산성에 대해서는 정확한 통계자료가 거의 없다. 개성공단 기업의 경우, 남한 대비 36%, 직종별로 29~52% 정도로 낮다고 보는 견해⁵⁶가 있는가 하면, 안정된 단계에 접어든 기업의 노동생산성은 남쪽의 약 80% 수준에 이른다고 보는 견해⁵⁷도 있다. 입주기업 관계자들은 일반적으로 북한 노동력이 일정한 기간의 교육훈련을 거치면 생산성이 상당히 향상된다고 본다. 즉 교육훈련을 통한 개발가능성 면에서 개성공단의 노동인력은 우수하지만 적절한 인력 확보가 어렵고, 배정된 노동인력을 업무에 투입하여 활용하기 위해서는 일정 기간의 사전교육이 필요하다는 것이다.

북한은 노동시장 자체가 형성되어 있지 않기 때문에 기업이 인력 충원의 자율성을 갖는다 하여도 적절한 인력 확보에 한계가 있다. 특히 신설 공장은 숙련노동자 확보가 어려워 제품 생산에 차질이 발생하기도 하며, 봉제분야를 제외한 대부분 기업들은 유사한 직업경력을 갖춘 근로자를 구하기 어렵기 때문에, 현지공장에서의 교육훈련을 통해 직무기술을 전수해야 한다. 따라서 생산성 향상과 사업 성공을 위해서는 체계적인 교육훈련을 통한 기술력 확보가 중요하다.

개성공단 입주기업의 교육훈련은 일반적으로 두 가지 형태로 진행되고 있다. 첫째, 중국 등 해외에서 소수의 인원에 대한 기술교육을 실시하고 이

56- 최수영, 『북한 노동력 활용방안』 (서울: 통일연구원, 2003).

57- 임을출, 『웰컴투 개성공단』 (서울: 해남, 2005).

들을 증추적 기술인력으로 활용하는 방식이다. 예를 들어 신원에서는 개성공단 가동 이전에 북한 인력 13명을 중국 다롄공장에서 미리 연수를 시켰다. 엘칸토는 평양 구두공장 근로자 12명을 1개월간 중국 공장에서 연수시킨 후 이들을 활용하여 현장인력 150명에 대한 교육을 실시하였다. 하나비즈는 협력사업 승인을 받은 후 중국 단둥 현지 합작법인을 설립하고 북한 IT 인력 33명을 교육한 후 개발 부문에 투입하였다. 이 회사는 단둥 현지법인에 상주하는 남한 인력을 통해 북한 인력을 항시적으로 교육할 수 있는 여건을 갖추고 있다.⁵⁸

둘째, 남한의 기술자가 직접 현장에서 북한 인력을 교육하는 방식이다. 예를 들어 한 기업은 간접기술지도방식을 탈피하여 남한 공장기술 담당자들이 직접 현장에 들어가 북한 인력에 대한 직접적인 기술지도를 하는 방법을 선택하였다. 이 기업의 인력은 전반적으로 높은 기술 및 교육 수준을 갖추고 있어 신규모델 생산시 지속적으로 기술교육을 하고 있다.

현재는 이와 같이 각 기업별로 교육훈련을 실시하고 있는데, 개성공단의 1단계 개발이 완료되는 2007년경에는 교육 수요가 급증할 것으로 예측되므로, 기업의 자체적인 교육훈련만으로는 부족할 것이다. 또한 개별 기업체가 각자 별도로 교육훈련을 실시하기에는 교육의 전문성과 강사 확보, 북한 당국과의 교섭 등의 측면에서 어려움이 많기 때문에 정부와 개성공단관리위원회 차원에서 이를 지원해야 할 필요성이 있다.

이에 2006년 3월에 개성공업지구관리위원회와 한국산업인력공단이 개성공단 내 기술교육센터 건립에 관한 협약을 체결하고 2006년 7월에 착공하였다. 기술교육센터는 2007년 하반기 가동을 목표로 지하 1층 지상 3층 규모, 부지 7,000여 평, 연건평 3,000여 평 규모로 건축 중이고, 2007년 10월에 센터가 완공되면 4,000명의 북한 인력에게 봉제와 산업설비 등 13개 직종에 대한 직업교육을 실시하게 된다.

기술교육센터가 완공되면 개성공단 노동인력에 대한 교육훈련은 기술교육센터와 개별 기업이 역할 분담하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 기술교육센터를 중심으로 노동인력에 대한 교육훈련을 실시함에 있어 정부와 개성공업지구관리위원회, 개별기업 간의 긴밀한 협조체제 구축과 역할분담

58-김영운, 『남북경협 실패사례 연구』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 85-86.

이 중요해진다. 기술교육센터에서는 산업별 기초기술교육, 안전교육, 품질관리, 기초기술교육, 노동규율 및 노동의식교육 등을 개성공업지구 관리위원회가 주관하여 집체적으로 실시하고, 개별기업에서는 개별기업의 특정 직무기술교육 및 OJT를 실시하는 방식의 분담이 가능하다. 또한 정부에서는 교육훈련이 순조롭게 이루어지는데 필요한 제도적, 인적 뒷받침을 담당해야 한다. 또한 중장기적으로 전문인력 및 첨단기술인력 양성을 위한 별도의 교육코스를 개발하여 운영함으로써 필요한 기술인력을 직접 양성하고, 이들을 안정적으로 활용할 수 있도록 하는 제도적 절차도 마련해야 할 것이다. 장기적으로 인력운영의 안정성 확보를 전제로 공장대학, 공장전문학교와 같은 북한의 기술인력 양성제도를 개성공단 기업 내에 적용하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

인력공급문제를 해결하기 위해서는 기술교육 뿐만 아니라 근로자 숙소, 통근을 위한 도로와 차량 확보 등 기반시설도 확보되어야 한다. 이는 개별기업 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 중장기적인 인력수요를 고려하여 개발계획에 포함시켜야 한다.

이 외에도 입주기업에 대한 체계적이고 종합적인 지원을 위해서는 개성공단 내에 종합적 지원과 네트워킹 기능을 수행하는 센터가 필요하다. 이에 정부에서는 종합지원센터의 건립 계획을 수립하고 8월말 공사계약을 체결하였다. 종합지원센터는 연건평 29,752m²(9천평) 규모로 2009년에 완공될 예정이다. 종합지원센터는 개성공단 투자유치 및 경영지원, 전시·판매·컨벤션 및 홍보, 각종 편의시설, 사회문화교류센터 등 복합적인 공공지원기능을 수행하게 된다.

(2) 제도화

(가) 법규 및 남북간 합의서 제정

개성공단의 운영은 남한 또는 북한 어느 한 쪽의 제도나 법규에 의해서가 아니라 양측의 협의를 통해 새로운 제도와 법규를 만들어내고 이를 적용하여야 한다는데 어려움이 있다. 남한에서는 당연히 적용되는 제도와 관례라도 북한 당국과의 협의를 거쳐 여러 가지 경우를 고려하여 해석상의 시비가 발생하지 않도록 구체적인 규정으로 명문화하여야 한다. 또한 이러한

법제들은 개성공단 운영에 적용될 뿐만 아니라 향후 남북한 주민이 공동으로 생활하는 남북협력의 공간에서 발생할 수 있는 다양한 법률관계를 규율하는 법제의 모델이 된다는 점에서 더욱 큰 의미를 갖는다.

개성공단 관련 법규는 북한 내의 법과 국내법, 남북간 합의서로 구분할 수 있다. 개성공단에 적용되는 북한의 법체계는 법률, 규정, 시행세칙, 사업준칙으로 구분된다. 개성공단내 경제활동과 관련한 행위에 대해서는 우선적으로 적용되는 기본법이자 특별법적인 성격을 갖는 개성공업지구법이 있다. 이 법은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택되었다. 법률이 위임한 사항이나 법률의 시행에 필요한 사항들을 정한 것으로 규정이 있다. 규정은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 채택된다. 개성공업지구법의 하위규정으로 다음의 <표 V-6>과 같이 부동산, 세금, 보험 분야 등 16개 규정이 있다.

<표 V-6> 개성공단 관련 북한 법규

구 분	명 칭	제정일
개성공업지구법 및 16개 하위규정 (북한 법규)	개성공업지구법	'02.11.20
	개성공업지구 개발규정	'03.4.24
	개성공업지구 기업창설·운영규정	'03.4.24
	개성공업지구 세금규정	'03.9.18
	개성공업지구 노동규정	'03.9.18
	개성공업지구 관리기관 설립·운영규정	'03.12.11
	개성공업지구 출입·체류·거주규정	'03.12.11
	개성공업지구 세관규정	'03.12.11
	개성공업지구 외화관리규정	'04.2.25
	개성공업지구 광고규정	'04.2.25
	개성공업지구 부동산규정	'04.7.29
	개성공업지구 보험규정	'04.9.21
	개성공업지구 회계규정	'05.7.15
	개성공업지구 기업재정규정	'05.7.15
	개성공업지구 회계검증규정	'05.10.28
	개성공업지구 자동차관리규정	'06.7.25
개성공업지구 환경보호규정	'06.11.21	

시행세칙은 지구법 제22조 제4호 규정에 따라 중앙공업지구지도기관이 제정한다. 시행세칙은 개성공업지구법의 하위규정이 위임한 사항과 규정의 시행에 필요한 사항을 정한 세부적인 규범이다. 북한은 작년부터 하위규정의 시행을 위한 시행세칙 제정을 본격화하고 있다. 북한은 현재 출입, 노동, 세금 등 3개 분야의 시행세칙을 제정, 관리위원회와 협의 중에 있다. 향후 많은 시행세칙 제정이 필요하며, 기업친화적이고 국제기준에 맞는 남북한 간의 합리적 공준이 필요하다.

남북 양측의 협력 결과 개성공업지구법 제25조 제9호의 규정에 의해 개성공업지구관리위원회의 사업준칙이 제정되었다. 법제구축이 아직 충분치 않은 상황에서 사업준칙은 개성공단의 법제적인 미비점을 보충해주는 역할뿐만 아니라 북한이 제정해야 하는 여러 분야의 규정과 시행세칙의 제정에 있어서 입법 방향을 제시하고 있다는 점에서 사업준칙은 개성공단의 입법 과정에서 통합 법제적인 모델이 될 수 있다. 개성공업지구관리위원회는 그 간 부동산준칙 등 36개 사업준칙을 제정·시행하고 있다.

국내에서 개성공단 사업추진과 관련한 일반적인 법절차는 남북교류협력법, 남북협력기금법, 남북관계발전법 등 체계에 따라 운용된다. 그러나 이러한 법들은 개성공단과 같은 대규모적이고 특수한 경협상황을 포괄적으로 규율하는데 한계가 있다. 특히, 개성공단은 남북간의 특수한 법적 지위로 인해 남한 근로자 및 입주기업에 대하여는 국내 법적 효력이 미치지 못한다. 국내법 효력이 북한에 미친다 하더라도 우리 행정력이 미치지 못하므로 실 효적으로 적용하는데 한계가 있을 수 밖에 없다.

남북교류협력에 관한 일반적 절차는 남북교류협력법체계에 따르지만, 개성공단과 같이 남북한 주민이 함께 근무하는 공동의 생활공간으로서 기존 법제도로 규율하기 어려운 새로운 법률관계가 발생되고 있고 개성공단에 적용되는 북한의 법체계가 충분히 마련되어 있지 않아 이러한 미비점을 남한의 법제도로서 보완할 필요성도 제기되어 왔다.

이러한 현실적 요구를 반영하여 제정된 것이 「개성공업지구지원에 관한 법률」(법률 제8484호)이다. 2007년 5월 25일 공포되어 8월 26일 시행된 이 법은 개성공단이 사실상 우리측 공단이라는 점에서 개성공단에 투자한 남한 주민을 보호·지원하고, 투자의 안정성을 법적으로 보장하기 위한 취지에서 제정되었다. 지원법안은 △중소기업구조 고도화, 산업안전, 환경오염, 예

너지 합리화 등 자금 또는 용자, 입주기업에 대해 남북협력기금의 직접 대출, △개성공단 남측 근로자에게 국내 4대 보험법 적용, △개성공단 남측 근로자에게 근로보호의 기본법률 적용, △개성공단 국내 모기업에 대해 대북투자에 따른 투자세액 공제 및 손금산입 적용, △개성공단 관리기관과 국내 지원재단의 법적지위, 정부지원에 대한 법적 근거 마련 등을 골자로 하고 있다. 이 법은 국내법이지만 북한에 근무하는 남한 근로자를 적용 대상으로 하는 과도기적인 통합법제의 시발점이 된다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

개성공단에는 북한의 법과 규정 뿐만 아니라 투자보장합의서 등 경험관련 합의서가 적용된다. 개성공단사업과 관련한 남북합의서는 법률과 같은 효력을 갖는다고 개성공업지구법에서 규정함으로써 그 규범력을 북한법으로 스스로 인정하고 있다. 개성공업지구 통관·통산·검역 합의서를 비롯하여 일반적인 절차를 규율하고 있는 합의서 등 총 13개 합의서가 있다. 개성공단 관련 남북합의서는 다음의 <표 V-7>과 같다.

<표 V-7> 개성공단 사업 관련 남북합의서

구분	명칭	합의일	발효일
개성공단 관련 남북합의서 ('05.8.1 발효)	개성공업지구 통신에 관한 합의서	'02.12.8	'05.8.1
	개성공업지구 통관에 관한 합의서	'02.12.8	'05.8.1
	개성공업지구 검역에 관한 합의서	'02.12.8	'05.8.1
	개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	'04.1.29	'05.8.1
4개 경험합의서 ('03.8.20 발효)	남북사이의 투자보장에 관한 합의서	'00.12.16	'03.8.20
	남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지합의서	'00.12.16	'03.8.20
	남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서	'00.12.16	'03.8.20
	남북사이의 청산결제에 관한 합의서	'00.12.16	'03.8.20
기타 합의서	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서	'03.7.31	'05.8.1
	남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	'03.10.12	'05.8.1
	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서	'02.12.6	'05.8.1
	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	'04.4.13	'05.8.1
	동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서	'03.1.27	'05.8.1

개성공단 관련 법규들은 남북한의 법률전문가들이 모여 상호 협의과정을 통해 입안되는 과정을 거친 것이 아니지만 남한의 개발업자가 법률 전문가들의 도움을 받아 초안을 마련하여 정부의 검토를 거친 후 북한 중앙특구개발지도총국에 전달하면 북한이 이를 검토한 후에 개발업자와 북한 관계자가 실무접촉을 갖고 법률안 내용에 대해 협의한 후에 북한의 입법기관의 입법 절차를 거쳐 공포되어 왔다는 점에서 실질적으로 남북이 공동작업을 거쳐 마련한 것으로서 의미가 있다. 개성공단 관련 법규 제정 과정의 거버넌스 유형은 남북한 당국, 개발업자, 관리기관 등 다양한 이해집단이 참여하고 있고, 법조인, 관료, 학자, 전문가 등으로 구성된 다양한 자문조직과 연계하고 있다는 점에서 개방적·참여적 특징을 갖는 거버넌스라고 평가할 수 있다.

향후 개성공단의 법제 구축은 기본적으로 남북관계의 법현실을 반영하되, 국제적 경쟁력을 뒷받침할 수 있도록 시장친화적이고 국제규범에 맞는 남북한 법제의 중간지대의 새로운 모델을 찾아야 한다. 또한 개성공단의 법제는 단순히 개성공단만의 법제 인프라 구축에 그치는 것이 아니고 이를 토대로 북한의 전국적인 법제 인프라로 확대해 나갈 것이라는 장기적이고 거시적인 법제구축의 청사진이 마련되어야 한다. 개성공단에 새로운 법질서를 창조하는 법제 인프라 구축사업은 하루아침에 이루어질 수 없기 때문에 긴 시간을 두고 중장기적 관점에서 전략적으로 접근해야 하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 유관기관, NGO를 망라하여 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 입법권을 가진 당국이 여러 가지 입법을 추진하는 과정에서 이해관계자, 시민·단체들이 자신의 이해관계를 결집하고 법적 권한을 행사하며, 민주적·참여적 절차를 통해 서로의 입장을 조율해나가야 한다.

(나) 3통 문제 해결

개성공단 운영에서 입주업체가 애로사항으로 꼽는 요인 중 가장 중요하게 제기되고 있는 것은 통행, 통신, 통관의 3통 문제이다. 입주업체들은 국내 공단처럼 시관 처리없이 통관 수속을 밟고, 수시입출경이 가능하도록 북한과 협의하는 일이 시급하다고 주장한다. 즉각적인 조치가 불가능하다면 책임자와 관리자만이라도 당일 내 입출경이 가능하도록 해야 한다는 방안도

제기하고 있다.⁵⁹

현재 개성공단을 출입하는 인원은 하루 평균 400명, 차량은 250대 정도이다. 3단계 공사가 끝나는 시점이면 관광객과 근로자 등 일평균 1만 명의 인원이 상시 출입할 것으로 예상된다. 출입인원이 계속 증가하고 있는 상황에서 남북한 통행 절차의 엄격함은 안정적 기업활동에 어려움을 초래하고 있다. 현재 개성공단 방문을 위해서는 초청장 신청 및 방북교육 이수(15~30일) → 초청장 발급통지 → 방북신청(방문 7일전) → 출입계획통보(방북 3일전) → 방문증명서 수령 등의 절차를 거쳐야 한다. 또한 북한 통행검사소와 세관이 공휴일에 휴무함에 따라 연간 80여일 출입 및 통관이 불가능한 폐단이 있었다. 2006년에는 개성공단 사업 관계자 방문시 북한측 초청장 없이 방문하고, 출입경 횟수를 1일 6회에서 23회로 확대하였고, ‘연중무휴, 상시통행’ 원칙하에 남북한 당국, 군 당국간 협의를 통해 단계적인 개선조치를 추진하고 있다. 또한 통일부의 북한 방문증명서와 관리위원회의 출입증을 하나의 RFID 전자증명서로 일원화하고, 통일부의 차량운행승인서와 관세청의 통행차량증명서 및 관리위원회의 차량통행증을 하나의 RFID 카드로 대체하여 인원 출입 및 차량통관 심사를 전자적으로 처리할 수 있는 기반을 마련하였다.

RFID 시스템의 본격 가동과 북한 지역에 확대 구축, 초청장에서 출입증 체제로의 전환, 연중 상시출입체제 구축 등이 향후 해결해야 할 과제로 남아 있다. 이러한 과제들은 개별기업 차원에서는 해결할 수 없는 문제이므로 정부와 북한당국, 개성공업지구관리위원회의 긴밀한 협의를 통하여 조속히 제도화하여야 한다. 출입경 관련 제반 문제에 대해 상호 협의·조율할 수 있는 조직으로 출입·체류 공동위원회를 설립·운영해야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁶⁰

신변안전보장 문제와 관련된 제도적 보완도 필요하다. 2004년 1월에 체결된 개성·금강산지구 출입·체류합의서에서 규정하고 있는 신변안전보장은 개성공업지구에서 발생하는 범죄 등 위반행위에 대하여 북한의 형사사법권

59-『민족 21』, p. 78.

60-남영석, “개성공단 법·제도 현황 분석 및 개선방안,” (연세대학교 석사학위논문, 2006), p. 50.

과 형사재판권을 배제하고, 남한에 추방된 인원에 대해 남한의 형사 사법권과 형사재판권을 행사하도록 하는 것을 내용으로 기본원칙만을 규정하고 있을 뿐 구체적인 해결방안을 제시하고 있지는 못하다. 따라서 이 규정만으로는 남한 주민에 대한 신변안전보장을 위한 실효성있는 범규범이 되지 못하고, 실제에 있어서도 북한을 실효성 있게 법적으로 구속하는 안전장치가 되지 못하는 한계를 가진다. 출입체류와 관련하여 무엇보다도 시급한 것은 출입체류합의서 제12조 제1항에서 규정하는 공동위원회를 하루 속히 구성하여 위와 같은 문제들을 협의하는 것이다. 남한주민들에 대한 신변안전보장은 남북한이 그 구체적 방안에 관하여 합의를 체결하고 그에 법적 효력을 부여하는 것이 가장 확실한 방법이다. 따라서 합의서 제10조의 신변안전보장을 구체화하는 후속합의서를 체결하여 실제법적·절차법적 보완작업을 함으로써 남북한을 법적으로 구속하는 안전장치를 마련해야 한다.⁶¹

통신은 2004년 12월 KT가 북한 조선체신회사와 “개성공업지구 시범단지 통신공급에 관한 합의서”를 체결하고 통신망 구축을 추진하여 2005년에 전화가 개설되었다. 전화와 팩스는 큰 불편없이 이용 가능하나 인터넷을 사용할 수 없다는 점이 입주기업의 활동에 지장을 초래하고 있다. 북한에서는 일반인이나 기업이 국외로 연결되는 인터넷을 사용할 수 없기 때문에 북한 당국과의 협의를 통해 개성공단 내에서 인터넷을 사용할 수 있는 환경을 구축해야 할 것이다.

통관에 관해서는 개성공단 물품 반출입시 관련 서류제출이 과다하고 절차가 복잡하다는 문제점이 지적되고 있다. 물품 반출시에는 송장, 포장명세서를 제출하여야 하며 반입시에는 송장, 포장명세서, 임가공계약서, 반출신고필증, 소요량계산서, 원산지신고서 등을 제출하여야 한다. 이에 입주기업 편의와 반출입 물품의 투명한 관리를 조화시키는 방향에서 제도를 개선해야 한다.

과도한 물류비 또한 개선과제로 지적되고 있다. 입경시 사용 차량은 사전 허가가 없는 경우 출경시 제품의 상차가 금지됨으로써 공차 loss율이 발생하여 물류비 상승의 원인이 된다. 물류회사 이용시 D-5일전까지는 신청을 해야 하며, 자가차량을 이용하더라도 D-3일까지 반출입 물자의 상세내역을

61_ 위의 글, pp. 54-57.

작성하여 출입계획을 통보하도록 되어 있어 제품 수급상황에 탄력적으로 대응하기 어려운 실정이다.⁶²

또한 철도를 통한 운송이 지연됨에 따라 물류비 부담이 해소되지 못하고 있다. 이에 경의선 철도를 통한 철도운송 시스템 실현과 물류공동화 및 공동 물류센터 운영 등을 통한 물류비 절감이 필요하다. 현재 파주 등지에 공동물류센터를 건설하여 입주기업이 공동으로 활용하는 체제를 구축하려 하고 있다. 중장기적으로는 수출입 통관시스템과는 별도의 남북 반출입시스템을 구축, 운영하여야 한다. 본단지 입주에 따른 육로 통행수요에 대비하여 남북 군사당국 간에 협의 중에 있는 ‘철도·도로 통행의 군사적 보장합의서’를 조기에 체결하여 육로통행을 위한 제도적 장치를 마련하여야 한다.

개성공단 제조설비 반출을 위한 제도적 지원도 절실하다. 현재 1종 전략물자에 해당하거나 미국의 수출관리규정(EAR)의 적용 대상 품목의 경우 개성공단 반출이 어렵다. 특히 미국산 기술·부품 등이 10% 이상 포함된 품목의 개성공단 반출시 미국 상무부의 승인 절차가 필요하다. 시범단지의 경우 총 90여개 품목이 1종 전략물자이거나 미국의 수출관리규정 적용 대상이어서 반출을 포기하거나 다른 설비로 대체하고 있다. 북한이 테러지원국에서 제외되면 EAR 기준도 완화될 전망이므로, 정부 차원에서 북핵문제 해결과 북·미관계 개선을 통해 이 문제를 해결해나가야 한다.

제2차 남북정상회담에서 남북은 3통 문제 등 제도적 보장 조치를 조속히 완비함으로써 1단계 사업에 내실화를 기하기로 합의했다. 문산-봉동간 철도화물 수송과 개성-신의주, 개성-평양간 고속도로 개보수도 추진하기로 합의하였다. 이러한 합의사항을 조속히 시행함으로써 개성공단 활성화의 제도적 걸림돌을 제거할 수 있을 것으로 기대된다.

(다) 노무관리 자율권 확대와 노동력의 안정적 공급

북한 근로자 채용, 해고, 배치, 작업지시 등 노무관리 전반에 대한 제약을 해소하는 일은 생산성 향상을 위한 핵심과제이다. 또한 1단계 완전가동시 7만~10만명의 북한 근로자 공급이 필요하기 때문에, 기업이 원하는 근로자의 안정적 확보 문제도 해결해야 할 과제이다. 기업들이 자율적으로 인사권

⁶²-KOTRA, 『북한의 개방 전망과 개성공단』 (KOTRA, 2006).

을 행사할 수 있도록 개성공업지구관리위원회와 입주기업 등이 일관된 입장으로 노무관리의 자율권 확대를 북한에 촉구하는 한편 정부와 북한 당국과의 접촉을 통해 이를 해결하려 노력하여야 한다.

노무관리에서 가장 문제가 되는 것은 자유로운 해고와 추가고용이다. 근로자 임금직불제 도입이나 현금 인센티브제 도입 문제도 지속적으로 제기되고 있다. 현재와 같은 간접채용방식으로는 근로자의 기능수준, 업무능력, 학력을 확인하여 채용 여부를 판단하는 것이 불가능하다.⁶³ 장기적으로는 기업이 직접 채용하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 기업의 직접 채용은 어려움이 많기 때문에 우선 노력알선기업 설립을 통해 인력공급의 전문성과 투명성을 제고해야 한다. 현재는 노력알선기업이 인력공급시 북한인력의 상세 이력에 관한 정보를 제공하지 않아 기업이 개별근로자와의 면담을 통해 인적정보를 파악하고 있으며, 직무 배치에 있어서도 근로자의 개별적 특성을 면담과 업무수행도 평가에 의존할 수 밖에 없다. 부적응, 가사, 질병, 진학 등의 사유로 북한이 자체적으로 인력을 교체하는 경우가 종종 있어 인력 활용과 기술 축적 면에서 어려움이 있다. 단기적으로는 북한의 노력알선기관과 충분한 사전 협의를 통해 적절한 인력을 확보할 수 있도록 하고, 직업경력, 학력, 기술수준 등 채용대상의 인적사항을 미리 제공받아 채용여부 및 직무배치, 직업교육훈련에 활용할 수 있도록 해야 한다.

개성공업지구 노동규정 제32조에 기업이 개별 근로자에게 임금을 화폐로 직접 지불하도록 규정하고 있으나, 실제로는 지도총국이 직접 수령하고 있으며, 노동규정이 정하고 있는 노동보수에는 임금, 장려금, 상금 등이 포함되나, 현재 장려금과 상금을 지급하지는 않고 있다. 북한 당국은 개별근로자에 대한 인센티브 지급에 대해서는 부정적이기 때문에 북한 당국, 정부, 기

63. 개성공단 내 북한인력 채용은 다음과 같은 절차에 의해 이루어진다. 노력신청 의뢰(입주기업 → 개성공업지구관리위원회) → 노력신청(개성공업지구관리위원회 → 노력알선기업) → 협의(입주기업 → 노력알선기업) → 노력알선 계약(입주기업 ↔ 노력알선기업, 계약내용 합의시 알선계약 체결, 계약 당일 계약 결과를 개성공업지구관리위원회에 문서로 제출) → 노력알선(노력알선기업 → 입주기업, 신청일로부터 1개월 내 알선, 알선인원 1배수) → 노력채용 계약(입주기업 ↔ 북한 근로자, 노임, 근로조건, 계약기간 등을 정하고 합의시 노력채용 계약 체결, 계약 당일 계약 결과를 관리위원회에 문서로 제출) → 노력알선료 지불(입주기업 → 노력알선기업, 채용계약 5일내 1인당 \$17의 노력알선료 지불), 출처는 <<http://www.kidmac.com>>.

업 간의 협의를 통해 임금을 근로자의 효율성 제고를 위한 인센티브로 활용할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

(라) 해외 판로 확보 지원

개성공단 생산제품은 입주기업의 생산방식에 따라 원산지가 결정되고, 북한산으로 판정될 경우 상대적으로 관세가 높아 수출 여건이 불리해진다. 이는 특히 미국, 일본 등 주요국에 대한 수출에 있어 더 큰 어려움을 초래한다. 따라서 단기적으로 내수용으로 판매하거나 기업이 수출대상국별 원산지 판정규정에 부합되도록 생산방식을 조정하고 중장기적으로는 FTA 협상을 통해 한국산과 동일한 대우를 받도록 추진하는 한편, 미국, 일본 등에도 수출을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

한·싱 FTA('04.11)와 한·E FTA(스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인, '05.7), 한·ASEAN FTA('06.7)에서는 개성공단에서 가공된 제품이 FTA상대국으로 수출될 때 우리나라 제품으로 인정받아 특혜관세 혜택을 받을 수 있도록 '역외가공 인정' 조항이 삽입되다. EU, 중국, ASEAN 등은 북한산에도 MFN 세율을 적용하고 있어 별다른 애로사항이 없는 실정이다. 그러나 북한산 제품에 대해 미국의 경우 특별히 높은 초고관세율을 부과하고 있고 일본은 MFN 세율보다 높은 국정세율을 부과하고 있어 북한산 제품이 진입하기 어려운 상태이다.⁶⁴ 2007년 한·미 FTA 협상결과 북한의 비핵화 진전을 전제로 개성공단을 역외가공지역으로 인정해 국내산으로 표기 가능하다는데 원칙적으로 합의했다. 전제조건이 있기는 하지만 개성공단 생산제품의 한국산 인정을 위한 가능성을 확인하고 제도적 기초를 마련하였다. 향후에도 정부는 각국과의 FTA 협상시 개성공단 생산제품의 특례 원산지 인정 문제를 적극적으로 협의하여 개성공단 생산품을 한국산으로 인정받을 수 있도록 대외적 노력을 강화하여야 한다.

(3) 정보·지식·비전 제공

정보·지식·비전 제공의 측면에서는 모범적인 기업들의 운영방식을 신규

64_남영석, “개성공단 법·제도 현황 분석 및 개선방안,” pp. 87-88.

입주기업들이 벤치마킹할 수 있도록 관련 노하우를 공유하는 시스템을 구축하여야 한다. 개성공단의 거버넌스 체제는 남북한 정부와 기업, 관리위원회 등 복잡한 구조로 구성되어 있어 국내에서는 이와 유사한 모델을 찾을 수 없다. 따라서 개별 입주업체의 경험을 통해서 핵심 정보를 얻을 수 있다. 현안사항과 향후 야기될 수 있는 문제점에 대한 정보도 정확하게 제공하여 기업이 자체적으로 해결할 수 있는 부분은 직접 해결하도록 유도하여야 한다. 입주기업 뿐만 아니라 입주희망기업의 경우에도 정부가 제공하는 정보에 따라 개성공단 진출에 관한 경영전략을 수립할 것이기 때문에 정확한 자료를 적기에 제공하는 것이 중요하다.

정부 차원에서 북한 측의 정보 제공을 유도하는 노력도 필요하다. 입주기업이 고용하고 있는 북한 근로자에 대한 상세 정보 뿐만 아니라 향후 채용 가능한 근로자 현황 등의 기초 자료 확보가 필요하다. 거버넌스의 각 주체가 사업 관련 각종 현안 및 향후 예상되는 문제점에 대한 인식을 공유하기 위한 정보 공유도 필요하다. 이에 당국 대 당국 간의 협의를 통해 북한으로부터 개성공단 운영에 필요한 기초적인 정보를 제공받도록 해야 하며, 공단 운영 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 인식을 남북한의 거버넌스 주체가 공유함으로써 북한이 자체적으로 해결할 수 있는 문제점을 적극적, 능동적으로 해결하도록 유도하여야 한다.

또한 정부는 개성공단 개발의 종합적 청사진을 마련하여 거버넌스 주체들에게 이를 제시하여야 한다. 정부는 현재 2단계 개발은 1단계 개발 상황, 북핵 해결 추이 등 관련 상황을 보아가며 단계적으로 추진할 계획을 가지고 있다. 기반시설 확충, 북한 근로자 공급, 국내 산업구조와의 연계, 자원조달 방안 등 다양한 측면에 대하여 입주기업과 전문가들의 검토를 거쳐 체계적인 중장기 개발 계획을 구축하여야 할 것이다. 이는 공단 내의 생산시설 뿐만 아니라 근로자 주거 환경과 각종 편의시설 등 사회문화적 측면을 고려한 종합적 개발계획이 되어야 할 것이다.

(4) 네트워크 형성 및 조직력

개성공단사업과 관련된 거버넌스 운영에 있어서 가장 중요한 요소는 행위자와 이해관계자, 시민단체의 다양한 의견을 민주적 방법으로 투명하게

효과적으로 수렴하여 이를 제도화하는 것이다. 현장경험과 전문성이 제도 형성의 밑바탕이 되어야 하고 이를 위해서는 제도 구축 과정에서 행위자와 이해관계자, 시민단체간 거버넌스의 네트워크 형성이 필요하다. 특히 현장의 목소리를 수렴하여 이를 제도에 반영하여야 한다. 개성공단 내의 개성공업지구관리위원회, 입주기업지원기관협의회, 개성공단사업협의회, 개성공단기업협의회 등 기업 및 관련단체와 의견수렴을 위해 네트워크를 강화해야 한다. 거버넌스 주체들 간의 네트워크를 강화함으로써 정부가 모든 문제를 나서서 해결하기보다는 기업들이 해결 가능한 문제에 대해서는 네트워크를 활용하여 스스로 해결하도록 유도해야 한다. 또한 전문가와 국민들의 의견을 수렴하기 위한 각종 자문기구와 공청회를 활성화하여야 한다. 법리, 세무, 회계, 노무, 교육훈련, 특허 등 분야별로 책임 자문제를 실시하여 전문가의 의견을 반영하는 방안이 효과적일 것이다. 현존하는 각종 자문기구와의 정보공유 및 협력을 강화하고, 이들 자문기구의 종합적 관리와 효과적인 역할분담을 위한 시스템도 구축해야 할 것이다. 관련 전문인력에 대한 사후관리 및 활용도 제고를 위한 대책 마련도 필요하다.

통일부 자체의 능력만으로 개성공단 사업을 추진하기에는 전문성에 한계가 있기 때문에 분야별 전문성을 갖춘 정부부처, 관련 단체와의 협조체제를 강화해야 한다. 특히 재경부, 법무부, 노동부, 무역협회, 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회 등의 전문적인 지식과 경험을 적극 활용해야 한다. 관계부처의 지원을 확보하기 위해서는 현안사항별로 관련 정보를 교류하고 담당 기관과의 협조체계를 구축하여 각 부처의 전문성을 결집하여 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

또한 개성공단 사업지원단이 각 기관 또는 단체에 역할을 분담하고 이를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 개성공단사업지원단은 정부부처와 관련 단체, 자문기구 간의 역할 분담과 의견 조정을 담당하는 구심점 역할을 수행하여야 한다.

개성공단 사업 관련 네트워크 형성에 있어 가장 어려운 점 중의 하나는 북한 당국이 거버넌스의 일 주체가 된다는 점이다. 거버넌스 체제 내에서 북한은 다른 행위주체들과 원활한 네트워크를 형성하지 못한다. 북한에 대한 우리정부의 영향력 또한 극히 제한적이다. 따라서 우리정부가 중심이 되어 북한정부를 주요한 교섭 및 협력의 창구로 활용함과 동시에, 정부 이외

의 행위자들을 발굴하고, 이들에게 지속적으로 영향력을 발휘할 수 있는 대화와 상호작용의 장을 만들어 나가야 한다. 또한 정부는 안정적 사업환경 조성을 위한 정치적 노력을 적극적으로 전개해야 한다. 북핵문제 해결을 비롯한 한반도의 정치정세의 안정화가 개성공단의 성공여부를 좌우하는 관건이기 때문에 국제무대 및 대북한 외교력을 발휘하여 한반도의 평화체제 형성을 앞당기는 것이 중요하다. 국내외적으로 투자희망자를 비롯한 각계 인사들에 대한 정보 제공을 통해 국내외적 투자 유치와 협력을 활성화하는 노력도 필요하다. 2006년에는 주한외교단, 외국기업 투자시찰단, OECD 사무총장 등 총 399명의 외국인이 개성공단을 방문한 바 있는데, 국내외 각계 인사가 개성공단 현장을 방문하여 시찰할 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있다.

또한 정부는 NGO의 자율적 활동을 최대한 보장하고 지원해야 한다. 사업의 성격상 정부가 직접 추진하기 어려운 사업은 NGO를 활용하여 간접적으로 추진하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다. 특히 개성공단 사업은 경제적 교류협력만으로 구성되는 것이 아니라, 경험 과정에서 다양한 차원의 인적 교류와 사회문화 교류협력도 수반되는 것이기 때문에, 이러한 분야에서 다양한 NGO의 활동을 지원하고 촉진하여야 할 것이다.

개성공단 진출 기업 차원에서는 정부 및 개성공업지구 관리위원회 뿐만 아니라 노무관리자의 역할을 수행하는 북한의 근로자대표와 긴밀한 협조관계를 유지하도록 해야 할 것이다.

2. 대북사업 지원단체 사례연구

가. 남북교역과 참여업체

2006년 13억 5천만 달러를 기록하였던 남북교역은 477개의 업체가 참여하여 이룬 수치이다. 이는 전년 대비 약 9% 감소한 숫자이다.⁶⁵ <표 V-8>이 보여주듯이 6·15 정상회담이 열렸던 2000년도에 536개의 업체가 참여하여 가장 많은 업체가 참여하였었는데 이후 계속 줄어들다가 2005년도에 다시 소폭 증가하였다. 대체적으로 1999년 이후 연평균 500여개의 업체가 참

65_ 한국무역협회 홈페이지, 무역정보 참조 <<http://db.kita.net/>>.

여하였다고 보면 될 것이다. 무역업고유번호⁶⁶를 부여받은 자가 남북교역에 참여하고 있다는 것을 전제로 할 때 무역업고유번호를 부여받은 자⁶⁷의 대략 0.5% 정도만이 남북교역에 참여하고 있는 것으로 계산된다.

대다수 국내업체들은 남북교역에 직접 참여하고 있지 않더라도 지대한 관심을 가지고 있다. 북측과 교역을 추진할 만한 적합한 품목을 찾지 못하였거나 교역환경이 여의치 않아 때를 기다리고 있을 뿐이다. 상기 언급된 바와 같이 아직 지극히 적은 숫자의 업체만이 남북교역에 참여하고 있는 셈인데 이와 같은 현상은 당분간 지속될 전망이다. 왜냐하면, 정보력과 자금력을 갖추고 있는 대기업들이 여전히 관망세에 있고 과거 남북교역에 참여하였으나

<표 V-8> 남북교역업체수⁶⁸

(단위 : 개)

연도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체	16	56	77	121	136	236	319	356	419	516	536	506	432	481	462	523	477
위탁 가공	-	-	4	12	11	24	70	64	66	131	157	147	108	109	118	136	123

지금은 중단하고 있는 상당수 기업들도 제대로 사업을 추진하기 위해서는 무엇보다 먼저 북한이 개방되어야 하고 북한의 개방은 상당한 시간이 소요될 것으로 예측하고 있기 때문이다. 이와 같은 이유 때문에 연간 참여업체수가 500여개에 머물러 있는 것으로 판단된다. 6·15 정상회담 이후 크게 늘어날 것으로 예측하였으나 다시 정체상태로 된 것은 업체들이 감지하는 교역환경이 개선되고 있지 않다는 것을 증명하고 있다.

남북교역에 참여하고 있는 500개의 업체를 분석⁶⁹해 보면, 90% 이상이 남북교역만을 전문으로 하는 회사가 아니고 중국 등 타지역과의 무역을 하면서 더불어 남북교역을 시도하는 일반 제조업체나 무역회사들이다. 이 경우

66- 남북교역을 하기 위해서는 통일부에 북한주민접촉신고를 해야 하고, 사업자가 북한주민접촉신고를 할 경우 무역업고유번호를 부여받아야 신고가 가능하다.

67- 약 93,000여개의 업체가 무역업고유번호를 부여받았음.

68- 통일부, 『월간남북교류협력동향』 (2006년 12월호).

69- 필자가 유관업체들과 인터뷰한 결과임.

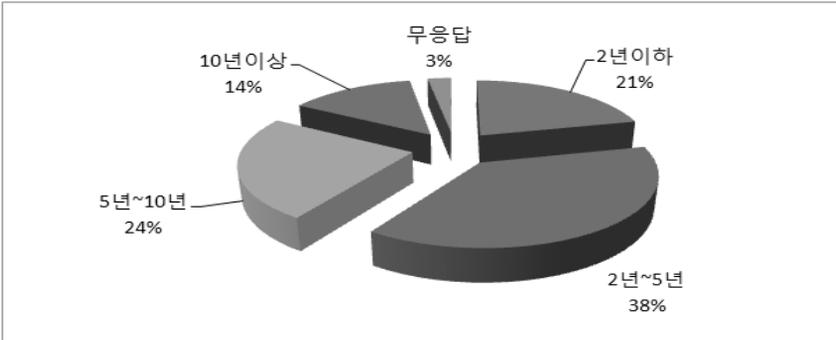
남북교역의 비중은 타지역에 비해 당연히 적은 것으로 나타난다. 오히려, 대북사업을 시범사업으로 간주하는 업체들이 더 많은 것으로 볼 수도 있다. 그렇기 때문에 이들도 언제라도 남북교역을 중단할 가능성이 있다. 그러나, 다행스러운 것은 최근 3년 이상 장기간 꾸준히 남북교역을 지속하고 있는 업체의 숫자가 조금씩 증가하고 있는 현상이다. 이것은 교역환경이 개선되고 있거나 개선될 조짐이 있다는 것을 간접적으로 증명해 주는 것인데 업체들은 북측 파트너와의 직접적인 커뮤니케이션을 통해 미래의 변화를 예측한다고 볼 수 있기 때문이다.

<그림 V-3>은 남북교역 추진기간별 업체 분포도에 대한 그래프이다. 한국무역협회가 2007년 2월 남북교역 참여업체들을 대상으로 한 설문조사를 통해 파악한 내용인데, 남북교역 추진기간이 2년 이하가 21%, 2~5년 38%로서 전체의 59%가 남북교역을 추진한 지 5년 미만이었다. 반면 비교적 장기적이라고 할 수 있는 추진기간이 5~10년이 되는 업체도 24%, 10년 이상⁷⁰ 추진한 업체도 14%나 되었다. 즉, 추진기간이 5년 이상 되는 기업도 38%나 되었는데 2000년도의 경우는 10% 미만의 수준이었다. 결국 장기적으로 사업을 추진하는 업체가 증가하고 있다는 것은 매우 긍정적 신호로 보여진다.

종합적으로 판단해 보면 남북교역업체가 500여개 머물러 있는데 반해 장기적 추진업체가 늘어난다는 것은 대북사업 추진 노하우가 우리 업계에 확산되고 있다는 분명한 사실을 말해 준다고 할 수 있다.

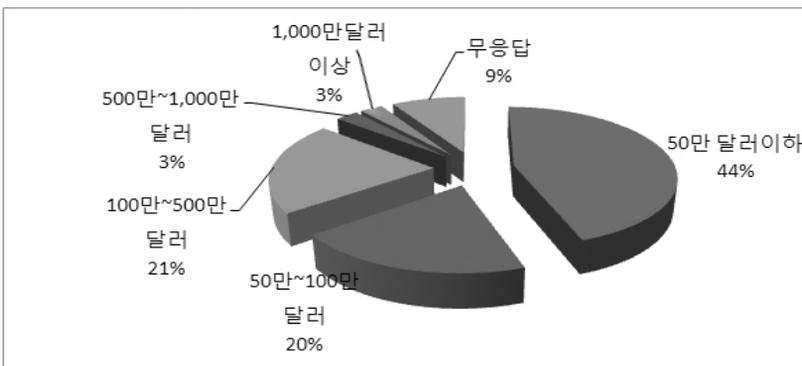
70- 남북교역 추진기간을 정확히 파악하기에는 어려움이 있다. 대부분 업체들이 북측과 상담채널을 구축하고 있으나 실제 교역실적이 없는 경우가 많고 또 사업을 오랜 기간 추진하였다고 하나 연속적으로 추진하지는 않고 개시, 중단, 재개를 반복하고 있는 업체들도 다수가 되기 때문이다.

<그림 V-3> 남북교역 추진기간별 업체분포⁷¹



업체별 교역규모를 파악해 보면, 소규모 거래가 절대적으로 많다. 즉, 대부분 업체들이 남북교역을 아직 시범사업 수준에서 추진하고 있는 것으로 보인다. <그림 V-4>는 한국무역협회의 설문조사결과 그래프인데 응답업체의 44%가 연간 50만 달러 이하의 대북교역실적을 기록하였는데 전체적으로 100만 달러 이하의 교역실적만을 기록한 업체가 전체의 64%를 차지하였다. 1,000만 달러 이상의 대규모 거래를 한 업체는 3%에 불과하였다. 사업 규모만으로 내용을 판단할 수는 없겠으나 업체들이 어려움 속에 사업을 추진하고 있다는 사실은 매우 분명하다.

<그림 V-4> 교역업체당 남북교역금액 현황⁷²



71- 한국무역협회, 『남북교역 2006년 평가, 2007년 전망 실태조사보고서』 (2007년 2월), p. 11.

72- 위의 글, p. 12.

나. 지원단체 현황과 필요성

이와 같이 남북교역업체들에 대한 통계자료나 설문조사내용을 검토해 볼 때, 남북교역은 아직 어려움이 많은 사업분야임이 틀림없다. 많은 숨겨진 애로사항이 있다고 보아야 하는 것이다. 그러나, 업체들이 북측과 직접 협상을 통해 애로사항을 해소해나가는 데에는 한계가 있다. 북측에는 사실상의 민간기업이 존재하지 않고 국가적 차원에서 남측 개별기업을 상대하려고 하기 때문이다. 그래서, 경험이 없는 신규업체들은 정상적인 상담을 진행하기가 무척 힘들다. 이와 같은 현상은 사업상의 문제라기보다 사업인프라에 관한 문제라고 보아야 한다. 결국 문제를 개별업체가 해결하는 데에는 명백한 한계가 있기 때문에 남북당국 간에 해결해야 할 문제로 보아야 한다. 이는 북측의 호응이 없다면 진전을 볼 수 없다는 것을 말해 준다. 그러나, 참여업체들은 당국에 기댈 수 없다는 판단을 하게 될 경우 별도의 협의체를 결성하여 해결하고자 할 것이다. 지원단체는 이와 같은 업체들의 애로사항을 타개해 내기 위한 방편으로 그 기능의 효용성을 갖추게 된다.

현재 남북경협업체들이 참여하고 있는 협의체는 <표 V-9>와 같다. 이들이 추구하고자 하는 목표는 거의 대동소이하다. 남북교역의 활성화를 도모하고, 참여업체들의 애로사항 해소와 권익을 보호하며, 대정부 정책건의를 하는데 있다. 그러나 문제는 업체들의 요구사항이 우리의 노력으로 해결할 수 있는 문제보다 북측이 해결해야 하는 문제가 더 많다는데 있다. 결국, 남북당국회담⁷³에서 해결해야 하는 문제가 대부분인데 이는 정치적 문제로 귀결된다. 협의체 사무처는 이런 점 때문에 협의체 운영의 어려움을 호소할 수 밖에 없다. 현재까지의 각 지원단체 결성은 업체들이 중심이 되었다기보다 그 필요성에 의해 유관기관들이 정부와 협의하여 결성을 지원한 사례가 많다. 최근 활발한 활동을 하는 남북경협시민연대와 같은 단체들은 업체 대표들이 중심이 되어 결성되어 정부나 유관기관의 지원없이 운용되는 곳도 있으나 참여 회원수가 많지 않은 것이 현실이다. 그 밖에도 북한경제전문가 100인포럼, 남북경제협력포럼, 남북경협살리기운동본부, 남북경협시민연대 등 남북경협에 관심있는 업체나 개인들이 결성한 협의체도 활동하고

73- 남북장관급회담이나 남북경제협력추진위원회에서 다루게 됨.

있으나 실제 애로사항을 타개하고 실질적 지원을 유도해 낼 수 있는 지원단체수는 그렇게 많지 않다.

<표 V-9> 남북경협 관련 지원단체 현황

협 의 체	사 무 처	회 원	활동내역
한국무역협회 남북교역특별 위원회	한국무역협회	- 한국무역협회 이사상사 중 남북교역에 관심있 는 상사 - 남북교역투자협회의 이 사상사	- 한국무역협회의 남북교역 정책 수립 및 대정부 건의
남북교역투자 협의회	한국무역협회	- 남북교역에 관심있는 업 체(제한 없음)	- 남북교역 활성화를 위해 업 체들의 의견을 수렴하고 통 일부에 정책 건의
중소기업 남북경제협력 교류회	중소기업 진흥공단	- 중소기업 남북교역 추진 업체	- 대북투자기업 및 위탁가공 교역 추진업체들의 현안 협의
개성공단기업 협의회	자체 사무처	- 개성공단 입주업체	- 개성공단 입주업체들의 애로사항 해소와 권익 보호
남북투자기업 협의회	자체 사무처	- 북한에서 협력사업을 추 진하고 있는 업체	- 개성공단의 지역에 투자한 업체들의 애로사항 해소와 권익보호

남북교역 분야에서 가장 활성화되어 있는 분야인 의류위탁가공교역에 참여하고 있는 업체들을 대상으로 별도 협의체를 결성할 필요성이 있는지에 대한 설문조사⁷⁴를 실시한 바가 있는데 다음과 같은 사항이 파악되었다. 첫째, 응답업체의 전원이 예외없이 지원기능을 갖는 협의체의 결성이 필요하다고 응답하였다. 북측을 상대로 문제점들을 해소해 나가기가 곤란하니 협의체를 통해서 해결해야 한다는 판단 때문이었다. 그러나 이들은 이미 상당수가 <표 V-9>에 명시된 협의체에 가입해 있는 업체들이었는데 이들이 별도의 협의체 결성을 요구하는 것은 기존의 협의체가 제 기능을 발휘하고

74-2007년 4월 대북 의류위탁가공교역을 추진하는 업체들을 대상으로 한국무역협회에서 실시.

있지 못하다는 판단 때문이었을 것이다. 그러나 협의체 활동을 사실상 지원 하는 사무처에서도 이런 사실을 알지만 앞서 언급한 바와 같이 북측의 적극적 호응이 없으면 해결되기 어려운 문제가 대부분이기 때문에 적극 대응하기도 어려운 입장에 있다는 것이 문제이다. 둘째, 응답 업체의 61%가 생산 용량을 늘리기 위해 북측에 설비투자를 할 의향이 있고 이를 협의체를 통해 모색해 보겠다는 생각이었다. 이 중 75%는 계획은 있으나 자금조달이 어려워 당장 설비를 지원할 수 없다고 응답하여 협의체가 자금지원 등에 나서주기를 바라는 입장이었다. 업체들이 대북 설비투자의 필요성을 느끼고 있으나 수단이 없다는 사실에 입각하여 협의체를 통해 애로사항을 해소해 보겠다는 판단이 저변에 깔려 있다고 봐야 할 것이다. 남북경협기금⁷⁵ 지원에 관한 문제는 항상 뜨거운 이슈로 작용해왔다. 기금 관리기관인 한국수출입은행을 통해 업체에 대한 대출제도가 수립되어 있으나 개성공단 입주업체 외의 업체들의 사용도는 매우 낮은 편이다. 담보를 제공해야 하는 등 대출조건이 까다로운 편이기 때문이다. 대북사업자들의 어려움을 감안하면서 남북교역 활성화를 지원한다면 당연히 대출을 용이하게 해줘야 하나 대북사업이 자금만의 문제가 아니라 여건의 문제이기 때문에 차칫 순환구조를 갖는 경제사업으로 정착시키지 못하고 지원사업으로 그칠 우려가 있다. 그래서 당장 설비지원과 같은 당연한 요구사항에 대해서도 쉽게 받아들이기 어려운 문제가 있는 것이다. 업체들은 이런 문제를 지원단체를 구성하여 지원단체의 이름으로 정부에 어려움을 하소연하고자 한다. 셋째, 기술협의를 위한 기술자들의 자유로운 현장접근을 가능하게 하기 위해 협의체 결성을 요구하였다. 매우 당연한 듯한 제안이지만 남북교역의 근본적 장애요인인 통행의 문제를 언급한 것이다. 통행이 자유롭지 못하니까 인적교류가 정상적으로 이루어질 수 없고 결국 효과적인 경제교류가 될 수가 없다. 이것은 업체나 경제인들이 해결할 수 없는 남북 정치적관계의 문제이며 핵심 사안이다. 이와 같은 문제까지 제3자 즉 협의체를 통해 해결해 보겠다는 생각을 갖고 있는 것이다. 넷째, 업체간 정보교류를 할 수 있는 장 즉, 협의체를 만들어 달라는 요청이 있었다. 사업자들은 경쟁관계에 있을 때는 정보를 독점하고자 하지만 어려운 사업분야에 놓여있을 때는 동종업체 상호간 정보교류

75-2007년 남북협력기금 사용계획은 1조 6,094억원임.

를 원하게 되어 있다. 남북교역과 같이 어려운 점이 많은 사업 분야에서는 당연히 요구할 수 있는 사안이라고 할 수 있지만 기존의 지원단체에 불만을 갖고 있다는 간접적 표시이기도 하다.

업체들이 지원단체를 필요로 하는 이유를 종합해 보면, ‘북측에 대한 공동 대응’, ‘자금지원 등 경영상의 어려움 해소’, 그리고, ‘정보교류’로 압축할 수 있다.

다. 지원단체 활동 실태

<표 V-9>에서 소개한 남북경협 관련 단체 중 비교적 활동적이며 100명 이상의 업체들이 참여하고 있는 한국무역협회에서 운영하는 ‘남북교역투자협의회(협의회)’와 중소기업진흥공단에서 운영하는 ‘중소기업남북경제협력교류회(교류회)’의 활동 실태를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 남북교역투자협의회⁷⁶

남북교역투자협의회(KOTIC: Inter-Korean Trade and Investment Conference)는 2000년 4월 28일 무역센터에서 당시 북한과의 위탁가공 사업실적이 있거나 추진 중이던 100여개 업체들이 뜻을 모아 국내에서 처음으로 남북위탁가공교역협의회(KPTC)로 출범하였다. 현재는 대북 교역을 하고 있거나 북한에 투자 진출한 업체 및 주요 남북경협 유관기관들이 참여하고 있는, 명실상부한 남북경협 민간협의체로서 회원 상호 간의 정보교류와 공동사업 추진 등 건전하고 체계적인 남북경협 활성화를 위한 활동을 위주로 하고 있다. 2007년 현재 198개 업체가 참여하고 있어 가장 많은 회원사를 보유하고 있는 셈이다. 특히, 신규로 대북사업에 참여하고자 하는 업체들에 대해 사업타당성 검토, 거래알선 등 전문가들의 컨설팅 지원을 통해 대북사업이 성사될 수 있도록 적극 돕고 있어 향후 남북교역환경이 개선될 경우 그 역할이 매우 커질 수 있을 것으로 기대된다. 대외에 공시하고 있는 주요 사업 내용은 대북 교역 및 투자 활성화를 위한 회원사간 정보교류 및 협력을 지원하고, 대북 교역 및 투자사업 추진상의 문제점 해소, 아직 추진실적은

⁷⁶-출처 <<http://interkoreatrade.kita.net/>>.

없지만 공동사업의 개발 및 추진, 그리고 정책개발, 애로사항 조사 및 대정부 건의 등이다. 현재 위탁가공, 일반교역, 협력사업 분야 등 3개 분과위원회를 운영하고 있으며 월 2회 남북교역 뉴스레터를 발간, 회원사들에게 배포하고 있다.

(2) 중소기업남북경제협력교류회

남북교역업체의 대다수가 영세 중소기업인 점을 감안하여 중소기업진흥공단이 중소기업중앙회와의 협조 하에 2006년 설립된 ‘중소기업남북경제협력교류회’가 있다. 사업 영역을 중소기업의 북한진출에 대한 제반사항을 종합적으로 지원하여 중소기업의 남북경협확대 및 사업성공률을 제고시키는데 두고 있다. 지원대상으로는 위탁가공교역, 합작사업 또는 합영사업 등 남북경협사업을 추진하고 있거나 추진하고자 하는 중소기업들을 대상으로 하는데 단순물자교역업체는 지원대상에서 제외하였다. 이것은 보다 실질적으로 지원을 하기 위한 것인데 위탁가공교역이나 협력사업은 사업의 실체와 흐름을 파악할 수 있는 반면 일반교역은 단순 상품매매로서 실체파악이 어려운 경우가 있기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 교류회는 지원내용을 좀 더 구체적으로 대외에 공시하였다. 사업계획단계에서의 상담 및 사업계획의 타당성 검토, 확정단계에서의 시설 및 운전자금 지원, 실시단계에서의 북한현지공장에 대한 경영 및 기술지도 등으로 명시하고 있다. 현재 월 2회 남북경협 소식지를 발간하여 회원사들에게 제공하고 있으며 각종 전시회 및 박람회 참가도 지원하고 있다.

상기 양 지원단체는 남북교역에 오랫동안 종사해 온 전문가들을 채용하여 회원사들에 대한 컨설팅 서비스를 제공하고 있다는데 공통점이 있고, 국내의 공신력 있는 기관에서 운영하고 있어 정부에 대한 정책건의도 비교적 용이하다. 특히, 가입자격에 대해 거의 제한을 두고 있지 않으므로 업체들이 쉽게 참여할 수 있다는 점도 이 지원단체들의 활동폭을 넓혀 주고 있다. 반면, 개성공단기업협의회, 남북투자기업협의회와 같은 단체는 가입자의 성격을 명확히 규정하고 있어 활동폭을 넓히는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 개성공단 1단계 본단지 공사가 본격화되면 개성공단기업협의회에 대한 참가기업이 당연히 늘어나겠으나 협의회 참가가 의무사항이 아니며

로 관련 협의회가 회원사들에 대해 어떤 도움이 되는 서비스를 제공해 줄 수 있는지에 대한 여부가 관건이다. 개성공단외 지역 즉, 평양 인근지역에 투자한 기업들의 지원단체인 남북투자기업협의회는 좀 더 어려운 입장에 있다고 할 수 있다. 사실상 북측이 개방정책을 도입하기 전에는 사업활성화가 어렵기 때문이다. 따라서 당분간 신규회원사들이 늘어나기는 어려울 것이고, 기존 참가자(투자기업들)의 의견과 건의사항을 정부에 제시하는 일을 위주로 회원서비스를 전개해야 할 것이다. 그러나 사업없는 정책건의는 효용성을 인정받기가 무척 힘들 것으로 판단된다. 기타 금강산사랑운동본부, 개성사랑운동본부 등 남북교류를 지원하는 뜻을 함께 한 시민들이 결성한 단체도 다수 있으나 전체 남북교역업체를 조망해 볼 때 참여율이 그렇게 높지 않은 것으로 판단된다. 즉, 참여자들의 애로사항을 대외에 알리고 정부의 지원을 촉구하는 수준의 활동영역에 머물 수 밖에 없을 것이다. 특히, 남북교류협력의 분위기가 지원단체의 활동범위에 영향을 줄 것이므로 당사자인 북측에 참가 회원사들의 생각을 합리적으로 전달하여 북측에 변화된 정책을 도입하도록 촉구하는 것도 중요한 활동영역 중의 하나가 될 수 있을 것이다.

라. 발전방향과 과제

비교적 활발하게 활동하고 있는 상기 2개 지원단체를 제외하고는 업체들의 참여도가 높은 지원단체는 많지 않은 것으로 파악된다. 결국, 앞서 언급하였듯이 남북경협에 관한 협의체의 활동영역은 제한받을 수 밖에 없기 때문이다. 그렇다고 남북경협환경이 개선될 때까지 기다리고 있을 수만도 없다. 그래서 지원단체(협의체)들은 다음과 같은 방향으로 활동영역을 넓혀나가야 할 것으로 사료된다.

첫째, 북측의 단일 대남경협창구인 민족경제협력연합회(이하 “민경련”)에 대응하는 기구로서의 역할을 담당해야 한다. 북측은 남북경협이 체제에 영향을 미치지 않도록 단일창구제도를 철저히 운용하고 있다. 오히려, 더 강화하고 있는 형편이다. 이것은 우리 개별 기업들이 북측 당국과 맞서게 하는 모양이다. 좁은 창구로 인하여 많은 부작용도 발생하고 있다. 민경련은 산하에 7개의 총회사를 두고 있는데 우리와 비교한다면 한 회사의 다른 여러 개 부서라고 할 수 밖에 없다. 기능과 역할이 민경련 회장 하에 모두

통제되고 있기 때문이다. 그런데 실제 남측 기업과 거래를 많이 하는 북측 기업(생산단위)은 은하무역총회사, 봉화무역총회사와 같은 생산시설을 갖추고 있는 기업들이다. 이들은 민경련을 통하여 2중, 3중의 상담채널을 통하여 사업이 진행되고 있어 교역활성화에 지장을 초래하고 있는 것이다. 민경련의 역할을 분산시키고 실제 생산단위들과 직접 연결하기 위해서는 우리 기업들만의 힘으로는 한계가 있다. 우리 기업들은 기본적으로 상호 경쟁관계에 놓여 있기 때문에 협조적 관계로 사업을 추진하기는 무척 어렵다. 이 문제를 해소하기 위해 지원단체를 활용해야 한다. 지원단체들은 북측의 단일창구에 대응하는 역할을 함으로써 북측이 스스로 생산단위들의 상대가 우리 기업이라는 사실을 인지하게 하는데 앞장서야 할 것이다.

둘째, 남북교역 참여업체들의 실태를 정확히 파악하여 현황이 대외에 드러나도록 하여 신규업체들의 시행착오를 줄여 나가는 역할을 수행해야 한다. 우리 업체들은 북측과의 사업에서 부당한 클레임을 당하더라도 크게 소리를 낼 수 없다. 북측의 단일창구제도로 인하여 자칫 대북사업의 완전 중단이라는 극한 상황으로 몰릴 수도 있다고 판단하는 것이다. 그래서 웬만한 문제는 자체 해결하는 방향으로 처리한다. 그러나 다수의 기업이 공통적으로 인식하는 문제도 역시 쉽게 북측에 전달하지 못하는 경향이 있다. 나설 경우 받을 수 있는 불이익을 두려워하기 때문이다. 이런 상황을 지원단체가 앞장서야 한다. 지원단체가 대표성을 갖도록 회원사들도 힘을 보태야 하며 그동안 축적된 노하우만으로도 충분히 역할을 담당할 수 있다. 개성공단기업협의회가 현재 그와 같은 역할을 수행하고 있으며 임금인상문제 등 어려운 문제들을 해결한 바 있어 좋은 선례도 있다.

셋째, 남북교역업체와 정부 간의 가교 역할을 하여 정부의 목표인 통일과 업체들의 목표인 수익창출이 조화를 이룰 수 있도록 일정 역할을 수행해야 한다. 개별 기업들이 갖는 문제는 공통적인 부분도 있지만 개별적 사안이 무척 많다. 그래서 우리 정부가 기업들의 애로사항을 일률적으로 다룰 수 없는 문제가 있다. 드러난 공통문제외 개별 기업들의 애로사항도 중요하게 다루어야 하나 형평성을 고려해야 하는 정부 입장에서 객관성을 유지하는 것도 매우 중요하다. 이런 문제를 지원단체가 걸러 주도록 해야 한다. 지원단체는 회원사들과의 간담회를 통해 매우 쉽게 중요성과 객관성을 파악할 수 있는 위치에 있다. 따라서 회원사(참가 업체)와 정부 간의 중간 대화채널

역할을 함으로써 남북경협 방향을 올바르게 선도할 수 있을 것이다.

넷째, 교역환경이 개선될 경우, 사업리스크를 흡수하면서 공동사업을 추진할 수 있도록 재단법인화 하는 방안도 고려해야 한다. 남북투자기업협의회 관계자들이 자주 제안한 내용인데, 단일 기업이 북한에 진출하여 성공하기 어려우므로 정부의 지원을 요구하면서 유사 업종들 간에 컨소시엄을 형성하게 하여 공동사업을 추진하게 해야 한다는 것이다. 사업아이템에 따라 타당성이 있다고 본다. 예를 들어 현재 100여개의 의류업체들이 북측과 가공무역을 진행하고 있다. 그런데, 북측에서 조달할 수 있는 원부자재가 전혀 없어 모든 원부자재를 남측에서 비싼 운임을 들여 운송하다보니 물류비 부담이 너무 크다는 것이다. 그래서 단순한 포장자재라도 북한 현지에서 조달하는 방안을 강구해야 하는데 단일 기업이 투자하는 것은 너무 리스크가 크므로 이해당사자간 컨소시엄을 형성하여 현지 공장을 설립하여 운용해야 한다는 것이다. 이와 같은 사업은 매우 합리적이고 효과적일 수 있는데 사업자들을 결속할 수 있는 구심체가 없다는 것이 문제이다. 이런 문제 해결방안을 지원단체가 강구해야 한다. 공동사업을 모색하여 참여자들에게 이익이 돌아가게 한다면 실질적 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다섯째, 남북경협과 관련한 정보를 축적하여 데이터베이스화하여 미래의 교역환경변화에 대비하도록 해야 한다. 남북경협 연구자들의 가장 큰 애로사항이 북측 자료를 구하기 어렵다는 것이다. 예산 발표도 없고 산업체에 대한 홍보물조차 없기 때문에 현상을 파악하기는 무척 어려운 것이 현실이다. 대부분 산업자료들도 오래된 자료로서 현재의 상태를 파악하기에는 무리한 것이 많다. 북한 경제와 남북경협은 다른 분야라고 할 수 있지만 남북경협에서 파악되는 자료는 가능한 축적하여 사업자들에게 도움을 주는 방향으로 활용해야 한다. 그러나 사업현장에서 가장 많은 정보를 접할 수 있는 기업체들은 사업상 관계되는 정보가 아니면 중요하게 생각지 않는 경향이 있다. 또한 기업체는 시장에서 확보한 정보를 독점하는 것이 당연하다고 생각한다. 비용이 소요되는 것이므로 시장경제하에서는 매우 당연한 현상이다. 그러나 남북경협을 활성화해야 하는 입장에서는 가능한 입수된 정보가 여러 기업체들에게 알려져 활용되도록 할 필요가 있다. 이를 위해 지원단체를 적극 활용할 필요가 있는 것이다. 지원단체는 개별 기업의 중요한 영업비밀이 아닌 한 사업상 필요한 정보를 축적하여 회원사들에게 제공하고 사

업이 원활하게 진행되도록 하는 역할을 담당해 나가야 할 것이다.

3. 경공업-지하자원 사업 사례연구

가. 사업성격과 이행기구

북한의 경제난은 잘 알려진 상황인데, 북한의 입장에서 남한과의 경제협력을 추진함에 있어서 시급한 필요성을 제기한 것이 경공업 원자재의 부족 현상이었다. 이에 따라, 북한은 남한이 북한에 대해서 경공업 원자재를 제공하고, 북한은 풍부한 지하자원을 개발해서 상환하는 형식으로 보다 진일보된 형식의 남북경협을 추진하자는 합의가 경공업-지하자원 협력사업이다. 이에 따라, 남한측의 이행기구로써 남북교류협력지원협회가 설립되었으며, 북한에서는 명지총회사가 이 사업의 이행기구로써 활동하고 있다.

남북교류협력지원협회(이하 남북협회)는 남한과 북한이 유무상통의 정신에 따라, 남한이 북한에 경공업 원자재를 제공하고, 북한이 이에 대한 대가로 지하자원 개발을 통한 광산물을 남한에 보내기로 함으로써 탄생된 기구이다. 사실상 경공업 분야와 지하자원 분야는 성격이 상이하고, 각각의 분야에 소요되는 물품들도 매우 다양하기 때문에 사업을 순조롭게 추진하기 위해서는 정부 관계자, 산업별 전문가 및 민간사업자간 긴밀한 협회가 매우 필요하다. 이러한 측면에서 볼 때, 남북협회는 거버넌스 개념에 입각한 남북 경제교류협력을 내적으로 소화한 기구라고 볼 수 있다. 아래에서는 동 기구의 조직구성과 주요활동을 살펴봄으로써, 진일보한 형태의 남북 경제교류협력이 어떠한 형태로 추진되는지를 분석하고자 한다.

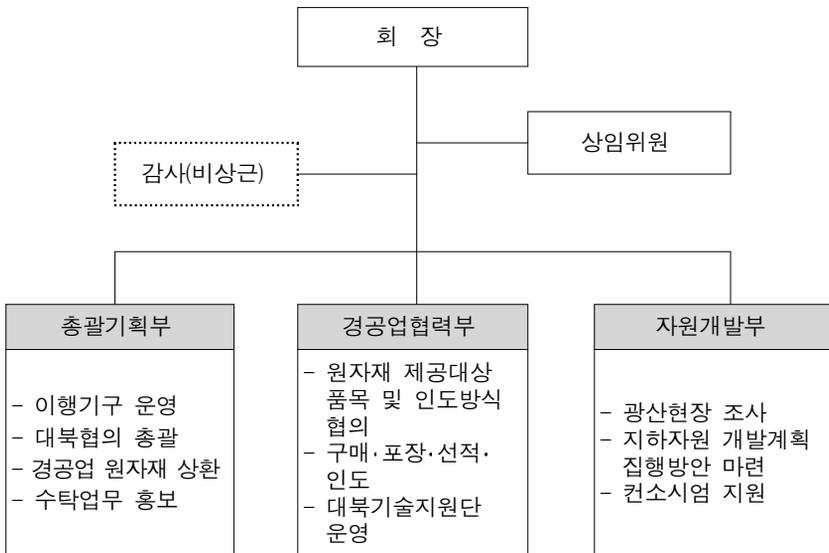
남북협회는 ‘남북 경공업 및 지하자원 개발에 관한 합의서’에서 이행기구를 구성하고 남한과 북한이 합의한 데 따라서 남한측이 남북교류협력과 관련한 조사·연구 및 분석, 정책건의, 정부 위탁업무 수행을 통해 남북한간 교류협력 활성화를 지원하기 위해서 설립되었다. 동 기구의 법적 성격은 민법에 따른 비영리 사단법인으로써, 통일부 소관 ‘비영리 법인의 설립 및 감독에 관한 규칙’ 제4조에 의해서 설립되었다.⁷⁷ 남북협회는 총괄기획부, 경공업협력부, 자원개발부로 구성되어 있으며, 총괄기획부는 이행기구 운

77-부록 ‘사단법인 남북교류협력지원협회 정관’ 참조.

영, 대북협회의 총괄, 경공업 원자재 상환, 수탁업무 홍보 등의 업무를 담당하고 있으며, 경공업협력부는 원자재 제공대상 품목 및 인도방식 협의, 구매·포장·선적·인도, 대북기술지원단을 운영하는 업무를 담당하고 있다. 자원개발부는 광산현장 조사, 지하자원 개발계획 집행방안 마련, 컨소시엄 지원의 업무를 담당하고 있다.

남북협회의 실질적 구성원을 살펴보면, 경공업 자재지원과 지하자원 개발사업이 얼마나 다양한 분야의 인적 자원을 필요로 하는지를 알 수 있다. 우선적으로 남북협회의 회장은 통일부에서 다년간 정부의 남북경협정책을 이끌어 온 전문적 지식을 보유한 인물이 맡고 있다. 또한, 북한과의 협상을 현장에서 수행해야 한다는 점을 감안해서, 대북협상에 전문성을 가지고 있는 인물들을 다양한 정부부처로부터 공급받고 있다. 한편, 대북지원 물품 및 지하자원 개발 관련 전문성을 확보하기 위해서, 광진공, 섬유협동조합, 의류산업연합회, 한국무역협회 등에서 근무한 경험이 있는 인물들이 실무를 담당하고 있다.

<그림 V-5> 조직도-남북교류협력지원협회 직제기구



나. 세부 추진현황

남북협회는 경공업 원자재 제공을 위한 품목, 가격, 수량, 수송경로 등 세부절차에 관한 대북한 협의를 담당하며, 경공업 원자재 제공과 관련한 구매, 포장, 선적, 인도 등 세부집행 업무를 수행한다. 보다 세부적으로 보면, 남북협회는 경공업 원자재 제공 대가의 상환을 위한 대북협과의 북측으로부터 지급받은 광물의 처분 및 처분 대금의 국고 상환 업무를 수행하며, 경공업 원자재 제공과 관련된 기술지원 및 생산현장 모니터링을 실시하는 책임을 지고 있다. 또한, 지하자원 개발을 위한 북한 광산 현지조사, 사업타당성 평가를 지원한다. 지하자원개발 협력을 위한 투자광산 선정, 사업성평가, 협력방식, 생산물 처분 등과 관련된 실무적 사항에 대한 대북한 협의를 담당하고 있다. 향후 지하자원개발 협력이 본격화될 경우, 투자 컨소시엄 구성을 지원하는 업무도 수행할 예정이며, 투자 컨소시엄과 북측 지하자원 개발회사간 사업의 알선 및 계약을 대행하는 업무도 추진한다.

경공업 원자재 제공 사업 관련 추진현황을 살펴보면 다음과 같다. 남측이 북측에 섬유·신발·비누 등 경공업 제품 생산을 위한 8,000만 달러 상당의 원자재를 차관방식으로 유상 제공하는 사업을 추진하고 있으며, 이자는 연 1%, 초년도 3% 광물상환, 나머지는 5년 거치, 10년 균등분할 상환조건(연체 이자율 4%)에 남한과 북한이 합의하였다. 실질적 상환은 광물(아연과, 마그네슘, 크롬)과 지하자원 개발권, 광물 판매권(처분권) 등으로 하기로 합의한 바 있으며, 그 동안의 남북한간 합의 경과를 살펴보면, 다음과 같다.

남한과 북한은 당국간 회담에서 사업규모와 기본절차를 2005년 7월 개최된 제10차 남북경협추진위에서 기본사항을 합의하였다. 즉, 남한과 북한은 유무상통의 정신에 따라 경공업-지하자원개발을 연계하여 추진하기로 한 것이다. 이후 경협위 위원접촉(6회)에서 원자재 제공규모, 지하자원 개발 기본방침, 이행방법 등을 합의하였으며, 남한과 북한간 이행기구를 2007년 5월에 남한은 남북교류협력지원협회로 북한은 민족경제협력연합회 소속 명지총회사로 확정하였다. 2007년 7월 7일 개최된 이행기구간 회의에서 이행을 위한 세부내용을 협의·확정한 세부합의서를 채택하였으며, 동 합의의 내용은 원자재 제공 품목·규격·가격, 현장방문과 기술지도 시기와 방법, 상환방법 등에 관한 것이었다.

경공업 원자재 제공-지하자원 개발사업의 내용을 보다 세부적으로 살펴 보면, 우선적으로 경공업 제품과 관련해서, 완제품·반제품이 아닌 원료 또는 1차 가공 자재를 남한이 북한에 제공하기로 하였다.

- 의복류: 폴리에스테르 단섬유 등 39개 항목(2,700만 달러)
- 신 발: 고무혼합물 등 49개 항목(4,200만 달러)
- 비 누: soap chip 등 7개 항목(1,100만 달러)

둘째, 구매 및 인도·인수와 관련, 구매절차는 남북협회가 품목별로 조달청에 조달의뢰하고 조달청 입찰공고를 통해 공급업체를 결정하고 구매하도록 하였다. 셋째, 선적 및 통관 절차 관련, 공급업체가 통관 완료된 물품을 인천-남포간 정기운항 선박(국양해운)에 선적하고 선적서류를 협회로 송부하는 방식에 의해 추진하기로 하였으며, 운송, 인도·인수 절차 관련, 국양해운 선박에 선적된 물품은 인천-남포간 정기항로를 통해 북측에 전달하며, 인도요원(매항차 4명 내외로 편성)이 인도·인수 자료와 함께 북측에 물품 인도 후 인수확인서를 수령한다. 넷째, 구매대금 지급은 조달청(납입고지서 송부) → 남북협회(대금지급 요청) → 수출입은행(통일부 협의 후 기금집행) → 조달청(대금 지급) → 계약자(업체)의 흐름에 따라 진행하며, 북한과의 정산 절차는 남북간 합의된 모든 물품을 북측에 인도한 결과 8,000만불 중 남는 금액이 있는 경우에는 북측에서 추가로 요구하는 물품을 제공하는 방법으로 정산하기로 하였다. 다섯째, 북한 공장 현장방문 및 기술지원 관련, 남북 당국 간의 합의에 따라 북측 방문공장 선정 후 분야별 전문가로 구성된 기술지원단의 현장방문 및 기술지원을 추진하기로 하였다. 기술지원 내용은 남한이 제공한 제품에 대한 북측설비의 특수성을 고려한 기계적 적합성 등과 제품의 운송포장방법 등에 관한 협의 등이며, 기술지원은 1차 기술지원(8월 6일~8월 11일, 5박 6일)이 추진되었으며, 2차, 3차, 4차 기술지원은 10월~12월 사이에 진행할 예정이다.

경공업 원자재 제공의 의의는 2007년도에 북한에 원자재 공급을 처음 시작함으로써 남북경협을 새로운 기틀을 마련했다는 점을 지적할 수 있으며, 필요한 범위 내에서 북측 공장방문 및 기술 지도를 통해 북측의 경공업 제품 생산증대에 기여할 것이라는 점이 있다. 또한, 남한내 섬유, 신발, 비누 등 사양산업의 활성화 및 국내 제조업체의 이익을 증대하는 측면이 있으며,

향후 사업이 지속되는 과정에서 우리 측 유희설비 제공 등으로 북측의 생산 설비 확충과 기술수준이 향상되는 효과가 있을 것이다.

북한 지하자원 공동개발 사업의 목적은 북측은 북한의 풍부한 지하자원을 남측과 공동으로 개발하여 개발된 광산에서 생산되는 광산물 및 기타 권리 등을 대가로 상환함에 있어, 북측과 공동으로 광산을 조사하고 대상광산에 대한 기술, 경제적 측면의 투자진출 여부를 평가한 후 투자를 유치하여 원만한 대가의 상환이 이루어질 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서 남한과 북한은 북한 지하자원 공동개발을 위한 광산의 현지 조사를 수행한다. 즉, 조사대상 광산의 선정 관련, 남북 당국 간의 합의에 따라 대상광산을 선정한다는 정신에 따라, 지질, 채광, 선광, 가공, 공무, 도로·철도, 항만의 전문가로 구성된 공동조사단을 구성하고, 조사단 워크숍을 개최하여 공동조사단의 분야별 체크리스트를 토대로 조사방향 등을 토의하며, 북한 현지 자료를 사전에 입수한 후, 조사대상 광산에 대한 북측제공자료의 검증과 대상광산에 대한 매장량, 품위, 개발 및 생산현황, 인프라실태 등 현지조사를 실시한다. 1차 공동조사 매장량, 시설현황, 가공공장 및 인프라 등의 파악과 향후 조사방향을 설정하고, 2차 공동조사는 정밀조사로 개발현황 및 개발계획을 수립하고 생산원가 등을 추정하며, 3차 공동조사는 정밀조사 후 미흡한 분야를 추가 조사하며 사업성을 평가한다. 이와 같은 조사를 바탕으로 공동조사 보고서를 작성하되, 분야별 전문가에 의한 조사자료를 토대로 각각의 목적에 맞는 보고서를 작성한다.

공동개발사업의 타당성 검토는 매장량 등 장기적 개발 가치를 중심으로 한 개발 가치 분석과 전력, 철도, 도로 및 항만 등의 개발여건 분석과 개발대상 광종의 향후 시장가격 전망과 환율 및 물가지수 등의 분석을 통한 시장경제의 동향 분석 및 대상 광종의 국내 시장 동향 분석을 바탕으로 한 수요시장을 예측한다.

향후 추진할 대북 투자 컨소시엄의 구성과 관련, 대북투자에 대한 사업소개 및 투자유치 관련 투자설명회를 개최하고, 충분한 투자자격을 갖추고 전문성을 가진 업체로 컨소시엄을 구성한 이후, 북측과 합영 또는 합작 형태의 계약을 체결한다.

조사대상 광산은 검덕광산(연, 아연), 대흥광산(마그네사이트), 룡양광산(마그네사이트)의 3개로 선정되었으며, 2007년 7월 28일~8월 18일 기간 중

북한 함경남도 단천지역의 검덕, 룡양, 대흥광산에 대한 전문가 15명의 지하 자원 공동조사가 실시되었다. 이에 따라, 공동조사과정에서 채취한 아연 및 마그네시아 암석 샘플을 대한광업진흥공사 등에 성분과 품위 조사를 의뢰한 바 있다. 조사대상 광산과 관련한 전반적 개황을 살펴보면, 검덕 아연광산은 함경남도 단천시 금골동(단천 78km 지점)에 위치하고 있으며, 매장량은 3억톤, 품위는 Zn 2~5%, 광석 생산능력은 연간 800만톤, 정광 생산능력은 연간 60만톤으로 조사되었다. 룡양 마그네사이트 광산은 함경남도 단천시 돈산동에 위치하고 있으며, 매장량은 36억톤, 품위는 MgO 30% 수준이며, 광석 생산능력은 연간 800만톤, 정광 처리능력은 연간 250만톤이다. 대흥 마그네사이트 광산은 함경남도 단천시 대흥동에 위치하고 있으며, 매장량은 20억톤, 품위는 MgO 30~40%, 정광 처리능력은 연간 30만톤으로 조사되었다.

다. 발전방향과 과제

경공업 및 지하자원개발 협력사업은 유무상통 정신에 의거하여 남한과 북한 간에 최초의 상거래 방식에 의해 추진되는 신경협사업으로 남북경협 의 새로운 기틀을 마련하고 있다. 동 사업의 시행과정에서 추진되는 경공업 원자재 제공과 북한의 공장방문 및 기술지도를 통해서 북한의 경공업 제품 생산에 기여하는 측면이 있으며, 향후 사업이 지속되는 과정에서 북한의 생산설비 확충과 기술 수준의 확대를 통해 남한과 북한간 경공업 분야의 경협이 심화되는 효과가 있을 것이다. 또한 지하자원 개발사업은 북한에 풍부하게 매장되어 있는 광산물을 남한과 북한이 공동으로 개발하는 과정에서 남한의 기술적 노하우를 북한이 습득하게 되는 효과를 보일 것으로 기대된다.

사실상 남한과 북한 간에 새로운 개념의 경공업 및 지하자원개발 협력사업이 성사되기까지는 수많은 협상과 합의 도출과정을 거치게 되었으며, 이 과정에서 남한과 북한 당국간 협상은 물론, 남한 내의 분야별 전문가와 북한 내의 전문가들이 총망라되어 북한에 제공한 경공업 제품의 품목, 가격, 형태 등 다양한 문제점을 상호 협의하는 과정을 거쳤다.⁷⁸

78_부록 '남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업 관련 합의서' 등 참조.

남한과 북한이 합의한 일정에 따라, 남한이 북한에 경공업 원자재를 제공하는 것은 순조롭게 진행되고 있으며, 지하자원 공동개발사업은 북한의 집중호우로 인한 수해와 북한측의 소극적 태도로 당초 일정보다 지연되고 있는 상황이다. 북한은 투자타당성 평가를 위한 광산자료 제공과 주변 인프라 실태 현장조사에 대해 소극적 태도를 보이고 있으며, 현재의 북한 입장이 지속된다면, 객관적인 타당성 평가가 실행될 것인지 우려되는 측면이 없지 않다. 따라서 북한측이 지속적으로 지하자원 공동개발사업에 소극적 태도를 보일 경우에는 경공업 원자재 제공과 관련된 일정을 재조정하는 협상을 통해서 북한측이 자료제공 및 조사 등에 보다 성실한 태도를 보일 것을 요구하도록 해야 할 필요가 있을 것이다.

남북협회는 남한과 북한이 합의한 정신에 따라, 경공업 원자재 제공 및 지하자원 개발사업을 추진하는 이행기구로 공식적으로 활동하고 있으나, 그 형태는 협회라는 명칭이 의미하듯이 사단법인으로 활동하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 남북협회는 향후 남한과 북한이 대규모 사업을 추진하는 경우에 효율적으로 대응할 수 있는 형태의 선행사례로 작용할 전망이다. 따라서 남북협회의 운영과정에서 보다 많은 전문가들 및 기업가들의 의견을 수렴하는 거버넌스적 사고가 충실하게 반영된다면, 경공업-지하자원 사업 뿐만 아니라, 여타 남북 경협사업의 추진에도 모범적 사례가 될 것이다.

VI. 결 론

본 연구에서는 남북경협 거버넌스와 관련해서 행위주체별 및 행위주체간 활성화 방안 모색을 추진하였으며, 이러한 포괄적 분석을 바탕으로 사례연구를 수행하였다. 본 연구는 주로 남북경협 현장에서 직간접적으로 활동하고 있는 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 수행하는 방식으로 추진하였다. 이와 같은 심층 인터뷰 방식의 채택은 거버넌스와 관련된 개념이 다양하게 존재하는데 기인하는 측면이 있다. 즉, 본 연구의 서론 부분에서 밝힌 바 있지만, 거버넌스 논의와 관련해서 너무 많은 다양한 개념 정의가 존재하기 때문에, 거버넌스 관련 논의를 모두 포함하는 일관된 연구의 틀을 고안해 내는데는 한계가 있다는 점을 고려한 것이다. 이러한 문제는 결국 개념의 다양성과 일관성을 어떻게 조화시키는가 하는 문제로 귀착될 수 있는 바, 개념의 다양성보다는 일관성을 중요하게 처리하는 것이 협동연구에서는 보다 적실성있는 방법이라는 판단에 따른 것이다. 따라서 본 연구에서는 남북경협 거버넌스의 활성화 방안을 행위주체별 및 행위주체간 네트워크를 보다 긴밀하게 하는 것으로 규정하고 연구를 추진하였다. 연구방법론과 관련된 또 하나의 문제점은 채택된 개념을 어떠한 방식으로 현장에서 일하고 있는 사람들에게 적확하게 알리는가 하는 것이다. 즉, 심층 인터뷰 방식이 아닌 설문조사를 추진하고자 할 경우, 설문지에 대한 남북경협 관련 행위주체들의 이해도가 문제가 될 것으로 판단하였다. 결론적으로 본 연구에서는 이러한 문제점들을 고려해서 연구자들이 행위주체들에게 연구의 취지와 내용을 상세하게 설명하고, 이에 대한 의견을 수차례에 걸쳐서 질문하고 다시 수정하는 반복의 과정을 거치는 심층 인터뷰 방식을 택한 것이었다. 이에 따라 취합된 행위주체별 및 행위주체간 남북경협 거버넌스 활성화 방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남한정부의 역할과 관련해서 본 연구의 서론에서 제시한 바와 같이 메타거버넌스의 관점에서 정리된 활성화 방안은 다음과 같은 점을 제시할 수 있다. 우선적으로 남한정부는 예산 및 자원의 지원이라는 측면에서 남북경협의 방향과 실천을 선도하고 있기 때문에, 남북협력기금의 확충 및 재정조달방안의 다원화를 추진해야 할 필요성을 제기하였다. 또한 남한정부는 관계부처와 기업 및 NGOs에 대해서 경협 현황 및 남북관계 전반에 관한

정보 제공과 현안사안에 대한 긴밀한 협의노력이 필요하다는 점을 제시하였다. 한편, 남한정부는 범정부 차원의 사업추진을 위한 협조 네트워크를 보다 긴밀하게 해야 할 필요성을 제시하였으며, 기업과의 관계에서도 개별 사업의 특성에 맞는 관계를 고안해서 실천해야 한다는 점을 지적하였다.

둘째, 남한 기업들의 역할과 관련해서 기업간 네트워크 구축을 통한 북한 공동진출 모색의 필요성을 제시하였다. 이 사안은 사실상 지구화된 경제에서 매우 중요한 함의를 가지고 있는 바, 글로벌화된 남한 기업들에게는 상시화된 형태라고 하겠다. 반면에 대북한 진출에 있어서는 기업들이 공동으로 진출하는 형태를 본격화하지 못하고 있기 때문에, 향후 남북경협 추진에 있어서는 기업들간 네트워크를 활용한 공동진출이 중요한 문제라고 하겠다. 또한, 남북경협과 관련된 거버넌스를 활성화하는데 중요한 명제 중의 하나가 남북관계의 특수성에 기인한 남북경협 관련 전문성의 제고가 필요하다는 점을 지적하였으며, 남북관계 전문가의 전문적 지식과 남북경협 종사자의 전문적 지식을 정부의 정책결정과정에서 보다 긴밀하게 투입되도록 하는 네트워크 형성을 제시하였다. 한편, 국내 NGOs들은 대북한 지원사업에서 축적된 대북한 협상 및 접촉 관련 노하우가 있는 것으로 파악되기 때문에 이들의 대북경협사업에서의 유용성을 지적하였다.

셋째, NGOs 차원의 남북경협 거버넌스 활성화 방안과 관련, 본 연구에서는 대북개발지원 거버넌스를 구축함으로써 국내적 및 국제적 공조체제를 통해서 북한에 대한 대규모 경제개발협력을 추진하여야 한다는 점을 제시하였다. 이를 위해서 인도주의적 대북지원을 위한 구호기구간 포럼을 활성화하여 대북한 경제개발협력을 추진할 경우에 대비하는 것이 필요하다는 점을 제시하였으며, 사업방식의 다각화를 통해서 다양한 협력관계를 구축할 필요성을 제기하였다.

넷째, 국제적 차원의 거버넌스 활성화 방안과 관련, 본 연구에서는 남북경협관련 국제 전문 담당관 제도를 남한정부 내에 도입할 것을 제안함으로써, 산재한 정보를 체계적으로 수집하고 국제적 행위자들과 공유함으로써 대북한 활동을 활성화하는 방안을 제시하였다. 또한, 국내에 진출해 있는 해외기업들과의 네트워크를 보다 긴밀화함으로써 남북경협의 당위성 및 미래 지향점을 알려 주고, 해외기업들의 참여를 도와주는 방안을 제시하였다. 한편, 국내 전문가들과 국제적 행위자들간 네트워크를 긴밀하게 함으

로써, 한반도의 특수성을 반영한 대북사업이 추진될 수 있도록 하는 방안도 제시되었다.

이와 같은 활성화 방안의 실제적 적용사례 연구를 위해서 본 연구에서는 개성공단 사업과 대북사업 지원기관 및 경공업 원자재 제공 및 지하자원 개발사업 관련 사례연구를 실시하였다. 개성공단 사업 관련 사례연구에서는 개성공단 생산제품의 해외판로를 지원하기 위한 국내외적 네트워크 구축의 필요성을 제기하였고, 선발 진출기업들의 신규진출 기업에 대한 정보 및 지식 제공의 필요성을 제시하였다. 대북사업 지원기관 사례연구에서는 북측이 대남경협창구를 단일화하는 정책을 가지고 있는 점을 고려해서, 남측도 이에 상응하는 기구가 필요하다는 점을 지적하였으며, 기업들이 협력해서 추진하는 공동사업의 필요성도 제기하였다. 또한, 남북경협 관련 정보의 데이터베이스화를 추진해서 미래의 교역환경변화에 대비하는 문제를 제기하였다. 경공업-지하자원 사업과 관련, 북한측에 보다 성실한 자세로 사업 시행에 필요한 데이터를 제공해야 한다는 점을 강조하였다.

남북경협 거버넌스의 활성화는 남한과 북한간 경제협력 활동에 참여하는 모든 주체들이 열린 마음으로 정보를 공유하고자 하는 자세가 중요한 것으로 판단된다. 이러한 차원에서 볼 때, 남북경협의 한 축을 이루고 있는 북한측의 자세가 중요하다. 2007년 남북 정상회담은 남북경협을 한 차원 높이는 데 중요한 함의를 가지고 있다. 즉, 북한은 남한과의 경제협력을 보다 대규모화함으로써 경제발전을 도모하겠다는 의지를 표명한 것이다. 따라서 북한의 의지가 확인된 현 시점에서는 남한이 북한에 대해서 남한의 선경험과 노하우를 북한 주민의 삶의 질 향상이라는 목표가 최대한 빠른 시간내에 달성될 수 있도록 하는 남한과 북한간 긴밀한 협력이 필요한 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김영운 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002
- 김영운. 『북한 경제와 남북 경협: 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 2004
- _____. 『남북경협 실패사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 성경룡·김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정무제1장관실, 1997.
- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임을출. 『웰컴투 개성공단』. 서울: 해남, 2005.
- 조동호 외. 『남북경협 추진전략 및 부문별 주요 과제』. 서울: 한국개발연구원, 2001.
- 조한범. 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 조한범·김성철 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최수영. 『북한 노동력 활용방안』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 통일부. 『2006 통일백서』. 서울: 통일부, 2006.
- 통일연구원. 『동북아NGO 연구총서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- KOTRA. 『북한의 개방 전망과 개성공단』. 서울: KOTRA, 2006.
- Smith, Hazel. *Five Year Review of The Caritas Programme In The Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, 2001.

2. 논문

- 강문규. “김대중정부의 대북포용정책 평가와 민간지원운동의 향후 방향.”
우리민족서로돕기운동본부 주최 98년 하반기 정책간담회 주제발
표논문, 1998.
- 김규륜·임강택·조한범·이석. “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태
조사.” 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연
구원, 2006.
- 김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『KIET 산업경제』. 5월호, 2006.
- 김연철. “남북경제협력 추진체계의 쟁점과 과제.” 우리민족서로돕기 평화나
눔센터 제25회 정책포럼, 2006.
- 김영운. “남북경협의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약요소인가?” 『북한 경
제와 남북경협: 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향.” 『세계화와 한국NGO의 발전방안』.
경제정의실천시민연합 연구보고서, 1997.
- 남영석. “개성공단 법·제도 현황 분석 및 개선방안.” 연세대학교 석사학위
논문, 2006.
- 민족통일연구원. “제1차 KINU-통일관련 민간단체 집중워크숍.” 『1997년도
집중워크 결과보고서』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 백재중. “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안.” 『대북지원 10년의
성과와 과제』. 우리민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005.
- 서동만·남성욱. “남북경제협력의 제도화.” 운영관·박선원 엮음. 『북한의 체
제전망과 남북경협』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- 송정호. “통일정책과 시민참여현황.” 『시민사회와 NGO』. 제3권 1호, 2005.
- 양문수. “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제.” 『남북경협의 과거·현재·
미래』. 경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지움, 2006.
- 이경수. “개성공업지구 해부.” 『민족21』. 제5호, 2007.
- 이석기. “남북경협 15년의 평가와 전망.” 『남북경협의 과거·현재·미래』.
경실련 통일협회 남북경협 정책 심포지움, 2006.
- 이장희. “민족화해·협력범국민협의회 결성을 통해 본 해방 후 민간통일은
등과 정부의 통일정책.” 『통일경제』. 통권 제45호, 9월호, 1998.

조동호. “남북 경제교류협력의 평가와 전망.” 『현단계 남북경협의 쟁점과 과제』. 극동연 통일전략포럼 보고서. 경남대학교 극동문제연구소, 2004.

조선민주주의인민공화국 인구연구소. 『2002년 재생산건강 보고서』. 유엔인구 기금/국제가족계획연맹 후원, 2003.

지봉도. “남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.

홍순직. “남북경협의 현황과 과제.” 국회통일외교통상위원회 간담회 자료집, 2004.

DPRK/UNDP. “Thematic Round Table Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection For the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK).” Geneva, 28~29 May 1998.

FAO/WFP. Special Report-FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea, various years.

Rosenau, James N. “Governance, Order, and Change in World Politics.” James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel eds.. *Governance without Government: Order and Changes in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

3. 기타

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

<<http://interkoreatrade.kita.net>>.

<<http://www.kidmac.com>>.

<<http://db.kita.net>>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저		10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저		10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저		10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저		10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저		10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영

2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호

KINU 정책연구시리즈		
2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and

	Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

