

인문사회연구회
협동연구총서 2001-07



남북한 경제교류·협력 제도화 방안

최수영(통일연구원)
김규륜(")
김학성(")
박종철(")

통일연구원

본 보고서는 「인문사회연구회 2001년 협동연구사업」의 일환으로 연구회 산하 7개 국책연구기관과 2개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요

약

요 약

『국민의 정부』가 들어서고 북한의 경제정책 변화가 일어난 지난 4년 동안 남북경협은 양적인 성장을 이루었다고 평가할 수 있다. 이것은 우리 정부가 일관된 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 지원과 경제협력을 지속적으로 추진해 왔기 때문이다. 이러한 남북경협의 양적인 증가는 경제 부문 당국간 대화의 개최, 남북교역의 증가 및 경제협력사업의 다양화 등을 통해 나타나고 있다.

평가를 통해 나타난 남북경협의 특징은 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 편중, 법·제도적 장치 부재, 경제협력사업 부진 등을 들 수 있다. 남북교역은 증가추세를 보여왔지만 실질교역은 90년대 중반 수준에 머무른 채 위축되어 있는 실정이다. 이러한 현상은 『국민의 정부』가 들어선 1998년부터 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자 등 비거래성 물자의 반출이 급격히 증가하였기 때문이다. 대북 지원용 물자의 반출 증가로 인해 비거래성 교역이 전체교역에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것은 장기적인 남북교역 확대에는 부정적인 것임에 틀림없다.

남북교역에 참여하는 업체의 평균교역액은 대체로 1993~94년을 기점으로 감소 추세에 놓여 있다. 이를 통해 남북교역의 제반 여건이 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 남북교역의 실질교역에서 품목이 확대되고 참여업체수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지만, 평균 교역규모의 감소추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입품목은 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품에 편중되어 있다. 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이 차지하고 있다.

이들 제품은 북한의 생산 및 공급능력 확대가 지속적으로 이루어질 수

있는 품목이 아니기 때문에 이에 대한 적절한 대책이 마련되지 않는다면 실질교역의 확대는 조만간 실현되기 어려울 것이다. 위탁가공교역은 전기·전자제품 등으로 품목의 다변화가 이루어지고 있으나 여전히 교역품목구조에 있어 섬유류에 대한 편중 현상이 매우 높다. 따라서 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 그렇지만 기업인들은 북한에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다. 남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 비록 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등 4개 합의서에 남북이 서명하였으나 발효되지 않고 있다.

경제협력사업에 있어서도 비록 양적인 증가와 다양화는 이루어졌지만 실제로 협력사업을 진행중인 업체는 수 개에 불과하고 이익을 실현하고 있는 곳은 거의 전무하다. 금강산관광사업은 중단 위기에 놓여있고, 개성공단조성은 1차 사업 후보지 조사만 한 채 답보상태에 놓여있다. 정부 차원에서의 경의선 철도연결 및 도로 개설은 북한측 구간의 공사는 전혀 진행되지 않고 있다. 민간 및 정부 차원의 경제협력사업은 수익 여부를 떠나서라도 제대로 차질을 보이지 않고 진행되고 있는 것은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 남북경협이 양적인 증가에도 불구하고 그 내용에 있어서 바람직하지 않게 전개되어 온데는 북한이 단기적인 실리 추구에 치중해 왔기 때문인 것으로 보인다. 북한은 남북경협을 통한 상호 이익의 확대보다는 당면한 경제난 해결에 직접 도움이 되는 경제적 지원획득과 외화획득이 보장되는 사업에 관심을 두고 있다. 여기에는 우리도 일단의 책임이 있음을 직시할 필요가 있다. 북한으로 하여금 경제협력에 나서기만 하면 우리로부터 최대한 경제적 실리를 챙길 수 있다는 기대심리를 부풀려 놓은 것이 한 원인이라 하겠다.

남북경협을 발전을 제약하는 요인들은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 경제외적(정치적 및 정책적 요인) 제약요인과 경제적 제약요인으로 나누어 볼 수 있다. 현재 남북경협의 증진을 가로막는 가장 주된 경제외적 제약요인은 포괄적인 남북관계의 불안정성이다. 6.15 『남북정상회담』과 후속 장관급회담의 개최 등으로 이런 남북관계의 불안정성이 어느 정도 해소되었다고 할 수 있지만 여전히 남북관계는 불안정한 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 체제유지 우선 및 남한당국 배제와 같은 정책적인 선택도 남북경협의 경제외적 제약요인으로 작용한다.

경제외적인 제약요인은 북한측에만 있는 것이 아니라 우리에게도 존재하고 있다. 『국민의 정부』 출범 이후 정경연계 및 정책의 일관성 부족 문제는 대북 포용정책의 추진으로 해결된 상태이다. 그렇지만 대북 정책에 대한 국민의 여론이 분열될 경우 정부 차원에서 남북경협을 적극적으로 추진한다는 것은 매우 힘든 일이다. 남북경협에 대한 남북한 당국의 각종 규제와 제한도 넓은 의미에서 경제외적 제약요인이다. 우리 기술자의 방북 및 장기체류의 어려움 등 기본적으로 북한의 소극적인 태도로부터 수많은 남북경협의 규제와 제한이 파생되어 나타나고 있다.

경제적 제약요인으로 거시적인 측면에서 북한의 경제난과 우리의 경제상황을 들 수 있다. 북한은 경제난으로 인한 외화부족과 생산활동의 축소로 남북교역에서의 반입 및 반출능력이 극히 제한되어 있다. 또한 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경은 우리 기업의 대북 투자실행에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협의 확대에 있어 그 영향이 매우 큰 것으로 나타났다. 이미 IMF 경제위기를 통해 경험한 바 있는 것처럼 경제위기가 최고조에 달했던 1998년 남북교역이 급격히 감소한 것만 보더라도 우리경제 상황이 얼마나 민감하게 남북경협에 작용하는지를 잘 알 수 있다.

남북경협의 현장에는 남북경협 활성화를 저해하는 다양한 요인들이 존재한다. 이들은 남북경협 추진과정에서 나타나는 미시적·실무적 차원의 경제적 장애요인이라 할 수 있다. 예를 들면 남북경협에서 과도한 물류비용, 참여 중소기업의 자금 부족, 북한제품 판매시장의 한계, 추진절차의

복잡성 등을 들 수 있다. 이외에도 북한 및 남북경협 관련 정보 부족도 남북경협 확대의 제약요인이다.

남북경협의 추진과정에서 나타난 많은 문제들은 주로 북한측의 경제외적 제약 때문에 발생한 것으로 보인다. 대표적인 사례로 금강산 관광객 역류, 경의선 북측구간 미착공, 인천-남포간 선박운항 중지 등을 들 수 있다. 일부 우리에게 책임이 있겠지만 남북경협 관련 4개 합의서가 발효되지 않고 있고, 금강산관광사업이 중단 위기에 처한 것은 북측에게 더 큰 책임이 있다. 그러나 남북경제협력사업자 승인을 받은 4개 기업에 대해 정부가 승인을 취소한 것은 우리의 승인절차 및 제도에서의 문제를 보여주는 것이다.

우리의 「베를린선언」과 6.15 「남북공동선언」을 계기로 북한은 과거 어느 때보다 남북경협의 필요성을 인정하는 분위기다. 북한은 우리의 대북 포용정책에 긍정적으로 반응하는 것 이외에 경제회복을 위한 대안이 없다는 사실을 인정한 것 같다. 우리는 그 어떤 국가나 국제기구보다 북한의 경제회복과 재건에 훨씬 큰 잠재력과 영향력을 가지고 있다. 최근 남북관계가 다시 냉각되고 있지만 남북경협의 가장 큰 제약요인이 되어 온 남북관계의 불안정성 및 북한측의 태도 때문에 발생하는 경제외적 제약요인은 상당부분 완화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북경협의 발전과 이를 통한 북한경제의 재건에 있어 여전히 걸림돌로 작용하고 있다.

지난 몇 년간의 교역패턴에서 나타나고 있는 것처럼 당분간 교역부문에 서는 위탁가공교역의 증가세는 유지되어 나갈 것이다. 북한이 기대하고 있는 대북 지원 등을 포함한 비거래성 교역은 우리의 대북 포용정책 기조가 지속되더라도 국민여론의 항배를 의식할 수밖에 없는 정부의 입장을 감안한다면 확대되기는 어려울 것이다. 정부 차원에서의 협력사업은 북측의 정치적 결단을 요구하는 사안이기 때문에 진전의 시기를 가늠할 수조차 없다. 다만 북한이 IT산업을 강조하고 있기 때문에 이 분야에 대한 협력사업도 진전이 있을 것이다.

지금 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 남북경협의 중심을 교역부문에서 경제협력사업으로 이동시켜야 한다. 이를 위해 민간기업 차원에서

는 우선 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 또한 북한지역에 공단조성사업을 적극 추진해 나가야 한다. 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제의 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다.

남북경협의 전망은 위탁가공구역과 IT분야에서의 협력을 제외한다면 그리 밝은 편이 아니다. 남북경협의 발전을 위해 제시된 추진방향을 제대로 수행해 나가는 것도 쉬운 일이 아닐 것이다. 이것은 남북경협을 제약하고 있는 경제외적, 경제적 요인들 때문에 발생하는 것이다. 남북경협의 제도화는 현실적인 어려움, 자체적인 한계, 북한의 호응 및 이행 여부, 부분적 제도화의 문제 등 수많은 한계들을 내포하고 있지만, 남과 북이 함께 남북경협의 제도화를 추진해 나가는 것이 남북경협 발전의 선결 과제이다.

남북경협의 제도화 방안으로 우리(남한)가 취해야 할 것은 정책의 일관성 유지, 경제교류·협력 종합계획 수립, 제도 개선 및 규제 완화, 기구 정비 및 협조체제 구축 등이 있다. 북한은 개혁·개방 추진일정 제시, 적극적인 투자유치정책 실시, 민족자본 우대조치를 시행하여야 한다. 남북한은 당국간 회담 정례화, 남북경협 상설기구 설치·운영, 제도적 환경 개선 및 북한내 사회간접자본 정비·확충 등을 공동으로 제도화해 나가야 한다.

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 북한을 상대로 한 대북 정책의 일관성 유지와 함께 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력이 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다.

정부는 대북 (경제)정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있도록 제도화해 나가야 한다. 남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북경협 관련 종합계획을 수립하는 것이 중요하다. 이를 통해 정부는 남북경협의 단기적 성과에 집착하기보다 현단계 남북경협의 부진 원인과 제약요인을 직시하고 중·장기적 관점에서 이를 해소해 나갈 수 있는 전략을 마련해야 한다.

정부는 남북경협 활성화를 위한 규제 완화 및 절차 간소화 조치를 추진

해 왔다. 그렇지만 남북경협을 지속적인 발전과 효율적인 추진을 위해서는 보다 광범위하고 지속적인 제도 개선 및 규제 완화가 요구된다. 또한 정부는 각 부처에 산재되어 있는 남북경협 관련 각종 협의체가 통일된 정책·전략을 구사하기 위해서 이들을 연계하는 협의기구(네트워크)를 구축하거나 기존 협의체를 통합해야 한다. 민간 차원에서도 남북경협의 확대와 발전을 위해서 다양한 형태(중소기업간, 중소기업과 대기업, 민간기업과 공기업 및 정부)의 협조 및 연계체계 구축이 이루어져야 한다.

남북경협의 확대를 위해 북한이 현 단계에서 할 수 있는 일은 경제외적 제약요인을 정치적, 정책적 판단에 따라 해소하는 것이다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 자세는 남북경협을 포함한 전반적인 외국인투자 유치에 있어서 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 북한이 진정으로 경제를 발전시켜나가기를 원한다면 보다 과감한 개방정책을 실시하고 궁극적으로 개혁을 추진해야 한다. 북한이 개혁·개방을 미룬다면 우리 기업과 정부의 남북경협에 대한 기대와 의욕은 위축될 수밖에 없다.

북한의 투자유치정책이 소극적, 폐쇄적, 수동적인 상태에서는 남북한 사이의 경제교류·협력의 확대도 사실상 기대하기 힘들 것이다. 북한이 자본주의 선진국들과의 경제관계가 부진한 것은 적극적인 투자환경 개선 노력의 부족했기 때문이다. 남북경협 확대를 통해 경제회생과 성장을 이루기 위해서는 북한의 투자유치정책에서 일대 전환이 필요하다.

이와 함께 북한은 중국이 화교자본에 대한 우대조치를 취한 것처럼 투자 잠재력이 높은 국가를 대상으로 차별화된 경제교류·협력 활동을 적극 전개해 나가야 한다. 북한은 현실적으로 북한에 대한 투자 의지와 능력을 갖춘 국가인 우리에게만 해당되는 민족자본 우대 조치를 마련해야 한다. 이러한 차별화 전략은 우리 기업의 대북 진출 의욕을 고취시켜 남북경협의 확대를 가져오게 할 것이다.

남북한 쌍방은 남북경협의 발전을 위해 당국간 회담을 정례화해야 한다. 남북한 사이의 정치·군사적 긴장관계와 상호 신뢰 부족 등은 포괄적인 남북관계의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북 당사자간 화해·협력 분위기 조성과 같은 노력을 통해 상당부분 해소될 수 있다. 남북 당국간 회담의 정례화를 통해 포괄적인 남북관계의

개선과 이를 통한 남북경협을 발전을 기대할 수 있을 것이다.

남북경협의 제도화를 위해서는 남과 북이 정부 차원의 공식적인 상설 협의기구를 설치·운영하는 것이 필요하다. 당국간 협의기구인 남북경제공동위원회의 역할은 정부 차원 뿐만 아니라 민간 차원의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다. 이를 위해 남북경협공동위를 설치·운영하는 것이 가장 바람직하지만 남북경협추진위를 발전시켜 나가는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 또한 남북경협을 발전시켜 나가기 위해 남북경협공동위 및 남북경협추진위의 기능을 대신하는 실질적으로 남북경협만을 전담하는 대표부의 설치는 매우 의미있는 일이다.

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 제도적 환경 개선을 위해 각종 남북 실무협의회를 개최하고, 통행·통상·통신협정의 체결을 비롯하여 이미 체결된 4개 합의서의 발효를 서둘러야 한다. 동시에 지금부터 이해당사국은 물론 국제사회를 대상으로 남북관계를 논하는 자리에서 자연스럽게 민족내부거래의 당위성에 대한 외교적 노력과 설득작업을 추진해 나가야 한다.

북한의 사회간접자본(SOC)이 매우 낙후되어 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 남북경협에서의 높은 물류비용이 북한의 SOC 부족 및 낙후 등에서 파생하고 있는 점을 감안한다면 대북 사업에서의 가장 큰 제약요인은 북한내 SOC 부족이라 할 수 있다. 남북경협에 참여하는 우리 기업의 대북 진출 업종 다양화와 교역 및 투자 규모의 확대를 위해 육상 수송로의 확보 및 현재 이용되고 있는 해상 운송의 효율성을 증대시키는 방안도 병행해 나가야 한다. 남북한 협의를 통해 남북경협에 주로 이용되는 북한의 SOC 정비 및 확충을 위한 정부의 지원과 협력이 필요한 시점이다.

남북한 경제교류·협력을 발전시켜 나가기 위해서는 남북관계의 특수성에 기인하는 경제외적 제약요인을 최소화해야 한다. 이를 위해서는 남한과 북한, 그리고 남북한이 함께 남북경협의 제도화에 힘써야 한다. 남북경협의 제도화는 남북관계의 특수성을 활용하는 민족내부거래 및 민족자본 우대조치를 제외하고는 남북한 경제교류·협력을 여타 국가들 사이의 경제관계와 같은 일반적인 관계로 전환시켜 나가는 작업이다.

목 차

I. 머리말	1
II. 남북한 경제교류·협력의 현황과 평가	5
1. 남북한 경제교류·협력의 현황	5
가. 남북교역 전반	5
나. 위탁가공교역	11
다. 경제협력사업	13
2. 남북한 경제교류·협력의 평가와 특징	20
가. 남북경협 평가	20
나. 남북경협의 특징	23
III. 남북한경제교류·협력의 제약요인과 개선 방향	35
1. 남북한 경제교류·협력의 제약요인	35
가. 경제외적 제약요인	35
나. 경제적 제약요인	38
2. 남북한 경제교류·협력 추진과정에서의 문제점	41
가. 금강산 관광객 억류	41
나. 협력사업자 승인취소	43
다. 경의선 북측구간 미착공	43
라. 인천-남포 선박운항 중지	45
마. 4개 합의서 미발효	47
바. 금강산관광사업 중단 위기	49
3. 남북한 경제교류·협력의 개선 방향	51
가. 남북경협의 여건 변화	51
나. 남북경협 전망	53
다. 남북경협 추진방향	55
라. 제도화의 필요성과 한계	58

IV. 남북한 경제교류·협력 제도화 방안	62
1. 남한의 제도화 방안	62
가. 정책의 일관성 유지	62
나. 경제교류·협력 종합계획 수립	64
다. 제도 개선 및 규제 완화	66
라. 기구 정비 및 협조체계 구축	69
2. 북한의 제도화 방안	72
가. 개혁·개방 추진일정 제시	72
나. 적극적인 투자유치정책 실시	74
다. 민족자본 우대 조치	76
3. 남북한간 제도화 방안	78
가. 당국간 회담 정례화	78
나. 남북경협 상설기구 설치·운영	79
다. 제도적 환경 개선	84
라. 북한내 사회간접자본 정비·확충	89
V. 요약 및 맺음말	93
참고문헌	100

표 차례

<표 II-1> 남북교역 현황	7
<표 II-2> 반입품목구조	9
<표 II-3> 반출품목구조	10
<표 II-4> 비거래성 교역 현황	24
<표 II-5> 연도별 교역업체 현황	26
<표 II-6> 업체당 평균교역액 현황	27
<표 II-7> 연도별 교역품목수 현황	28
<표 II-8> 경제협력사업 승인 현황	34
<표 IV-1> 남북경제협력 활성화 조치 (1994.11.8)	66
<표 IV-2> 남북경협 활성화 조치 (1998.4.30)	67
<표 IV-3> 남북경협 관련 부처별 협의체 현황	70
<표 IV-4> 남북경협공동위와 남북경협추진위 비교	82

I. 머리말

남북한간 경제교류·협력이 시작된지도 벌써 10여년이 흘렀다. 1988년 우리 정부의 일방적인 선언을 통해 남북교류협력시대의 막이 오른 이후 남북경협은 양적인 성장을 거듭해 왔다. 특히 『국민의 정부』가 들어서면서 추진된 대북 포용정책으로 인해 한반도에서 남북한 화해·협력의 분위기가 자리잡으면서 남북경협은 새로운 단계로 접어들게 되었다.

그 동안 남북경협에서의 최대 성과는 무엇보다 금강산관광사업의 추진이라 할 수 있을 것이다. 금강산관광사업은 민간 차원에서 남북한간 대규모 경제협력사업의 가능성을 보여주었을 뿐만 아니라 남북관계 개선에 기여한 바가 실로 막대하다. 수많은 우리 관광객들이 금강산관광사업을 통해 비록 제한된 지역이지만 금강산을 방문할 수 있게 됨으로써 단절된 남북한이 하루바삐 연결될 수 있기를 간절히 염원해 왔다.

6.15 『남북공동선언』은 남북관계 개선은 물론 남북경협의 발전에 기폭제 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 남북정상회담 이후 개최된 여러 차례의 장관급회담과 실무접촉을 통해 경의선 연결, 임진강 수해방지 등 정부 차원에서의 남북경협에 물꼬가 트이기 시작했다. 남북한은 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 남북경협의 제도적 장치 마련에 필수적인 4개 합의서에 서명하였다.

그러나 남북정상회담을 계기로 형성된 대화와 협력 분위기의 남북관계는 2001년 들어서면서 소강상태로 접어들었다. 이에 영향을 받아 남북경협에서의 많은 현안문제들이 진전을 보지 못한 채 처리되지 않고 남아 있다. 금강산관광사업은 관광객 감소와 현대의 자금 부족으로 중단 위기 상황에 놓여 있다. 이를 타개하기 위해 현대와 북한측은 육로관광과 경제특구 지정에 합의하였으나 북한은 합의사항의 이행을 미루고 있다. 민간 차원에서 추진되고 있는 북한내 대규모 공단개발사업인 개성공단건설은 토지조사만 끝낸 채 아무런 진전도 이루어지지 않고 있다.

정부 차원에서 논의되고 합의된 경의선 철도 및 남북 도로 연결사업은 우리측은 공사를 진행중이지만 북측에서는 공사에 나서지 않고 있다. 임

2 남북한 경제교류·협력 제도화 방안

진장 수해방지와 관련해서는 남북한간 한차례 실무접촉이 있었지만 언제 남북한이 공동으로 수해방지에 나설 수 있을지는 미지수이다. 더구나 남북경협을 제도적 차원에서 한단계 끌어올리기를 기대하면서 남북한이 서명한 4개 합의서는 남북 양측에서 발효시키지 못하고 있다.

남북한 경제교류·협력에는 이를 가로막는 많은 경제적, 경제외적 제약요인들이 존재한다. 경제적 제약요인으로 북한의 경제난과 우리의 경제상황을 들 수 있다. 남북교역에서 북한산 물품의 반입이 극히 제한되어 있거나 북한이 우리 제품을 구입할 수 있는 능력이 부족한 것은 당연한 북한의 경제난 때문에 발생하는 현상이다. 우리 기업들이 북한과의 경제협력 사업에 관심을 가지고 있지만 실제로 대북 투자를 실행하지 못하는 원인 중의 하나가 북한의 사회간접시설 부족 등과 같은 투자여건의 미비 때문이다. 이러한 현상도 북한이 경제난으로 인해 사회간접자본에 대한 정비 및 확충을 자체의 힘으로 해결할 수 없기 때문이다.

우리의 경제상황 또한 남북경협의 발전을 가로막는 제약요인으로 작용하고 있다. IMF 외환위기에 따라 우리 기업들은 구조조정 등 각종 어려움에 직면하면서 남북경협에 적극적으로 나설 수가 없게 되었다. 우리의 경제침체가 남북경협에 부정적인 영향을 주고 있는 것은 이 당시 남북교역이 급격히 감소한 사실에서도 드러나고 있다. 이와 같은 남북한의 경제적 어려움은 단기간에 치유될 수 있는 것이 아니다. 즉 남북경협의 경제적 제약요인은 남북한의 의지와 노력만으로 해소할 수 있는 문제는 아닌 것이다.

남북관계는 과거 냉전시대에 비추어본다면 비약적으로 발전해 왔음을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 특수성에 따르는 한반도에서의 불안정은 남북경협의 발전을 가로막는 가장 큰 경제외적 제약요인으로 작용하고 있는 것이 현실이다. 남북한 사이에 합의되었으나 실행되지 않고 있는 경제교류·협력에서의 문제들은 기본적으로 남북관계가 안정되어 있지 않기 때문에 발생하고 있는 것이다. 이외에도 남북경협을 제약하는 경제외적인 요인에는 북한이 남북경협이 확대됨으로써 남한경제에 대한 의존 심화를 두려워하는 것도 포함되어 있다.

전반적으로 남북경협은 확대 추세에 놓여있지만 남북관계의 특수성에

기인하는 경제외적 요인들 때문에 발전은 크게 제약받아 온 것으로 보인다. 남북경협은 남북관계에서 파생하는 한계를 극복할 수는 없더라도 이 때문에 발생하는 제약을 최소화할 때 발전을 이룰 수 있을 것이다. 이것은 남북경협에서 발생하고 있는 문제들을 제도화의 측면에서 처리함으로써 해결방안을 찾을 수 있을 것이다. 남북경협 관련 4개 합의서는 남북경협의 제도화라는 틀 속에서 발효될 수 있도록 남북 쌍방이 노력해 나가야 할 것이다.

이 연구의 제2장은 남북한 경제교류·협력의 현황과 평가를 다루고 있다. 남북한 경제교류·협력의 현황에서는 전반적인 남북교역, 위탁가공교역, 그리고 남북한간에 진행되어 온 경제협력사업의 현황과 추진과정에 관한 내용을 담고 있다. 남북한 경제교류·협력의 평가와 특징에서는 우선 지금까지의 남북경협을 평가하고, 특히 남북경협에서 문제로 지적될 수 있는 5개 사안에 대해 세밀하게 분석하고 있다.

제3장 남북한 경제교류·협력의 제약요인과 개선방향에서는 남북경협의 제약요인과 추진과정에서의 문제점을 살펴보고, 이를 토대로 남북경협의 개선방향을 제시하고 있다. 남북경협의 추진과정에서의 문제들 대부분은 경제외적 제약요인들 때문에 발생하고 있기 때문에 이를 시정하는 것이 남북경협의 발전을 위해서 가장 시급한 과제이다. 따라서 남북경협의 발전을 위한 제도화의 필요성이 논의되고 있다.

제4장 남북한 경제교류·협력 제도화 방안에서는 남한과 북한의 단독, 남북한 쌍방이 공동으로 남북경협 활성화를 위해 노력해야 할 제도화 방안이 제시되고 있다. 남한이 취해야 할 제도화 방안에는 정책의 일관성 유지, 경제교류·협력 종합계획 수립, 제도 개선 및 규제 완화, 기구 정비 및 협조체계 구축 등이 있다. 북한은 남북경협을 제도화하기 위해 개혁·개방 추진일정 제시, 적극적 투자유치정책 실시, 민족자본 우대조치 등을 취해야 한다. 남북한은 당국간 회담 정례화, 남북경협 상설기구 설치·운영, 제도적 환경 개선, 북한내 사회간접자본 정비·확충 등을 공동으로 이루어 나가야 한다.

마지막 제5장 요약 및 맺음말에서는 우선 본문의 주된 내용을 각 장별로 간략히 요약한다. 그리고 향후 예견되는 남북관계의 전망 속에서 남북

4 남북한 경제교류·협력 제도화 방안

경협을 제도화하기 위해 우리 국민과 정부가 취해야 할 바람직한 대북 자세를 언급하고 있다.

II. 남북한 경제교류·협력의 현황과 평가

1. 남북한 경제교류·협력의 현황

가. 남북교역 전반

(1) 교역규모

우리 정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 일방적으로 선언하였다. 이후 10월에는 「대북경제개방조치」를 통해 남북한간 교역을 허용하고, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 남북교류를 지원하였다. 이에 따라 부분적이지만 제3국을 통한 북한과의 교역이 추진되기 시작하고 남북한 경제관계는 물자교류를 중심으로 확대되어 왔다.

남북교역은 1989~90년 동안 연간 1,000~2,000만달러로서 시험적 거래를 통한 상호교역의 가능성을 타진하는 정도에 머물렀다. 1991년 남북한의 정치관계가 발전함에 따라 이러한 분위기를 반영하여 남북교역은 빠른 속도로 확대되었다.¹⁾ 이에 따라 1991년과 1992년의 교역규모는 각각 1억1,127만달러, 1억7,342만달러를 기록하였다. 1993~94년간 남북교역은 증가추세가 크게 둔화되어 2억달러에 미달하는 수준에서 정체하는 모습을 보였다. 이것은 북한 핵문제의 대두로 인해 남북관계가 급격히 경색되었기 때문이다.²⁾ 그러나 주목할만한 사실은 남북관계가 악화되고 북한의 대외무역규모가 감소하는 가운데서도 남북교역의 증가추세가 유지되었다는 점이다.

「미·북 제네바 합의」(1994.10)로 북한 핵문제 해결의 실마리가 마련됨에 따라 정부는 그 동안 유보되었던 남북경협의 단계적 추진을 위해 「남

1) 1991년 남북한은 유엔 동시가입(9.17), 남북고위급회담 진행 및 「남북기본합의서」를 채택(12.13)하였다.

2) 정부는 1993년 6월 제11차 통일관계장관회의에서 북한의 핵문제가 해결 될 때까지 남북경협을 유보하는 조치를 취하였다.

북경제협력 활성화 조치」를 발표(1994.11.8)하고 1995년에는 기업인 방북 및 협력사업(자) 승인 등 후속조치를 시행하였다. 남북관계의 새로운 진전 속에서 1995년 6월 정부는 당국간 북경회담을 통해 대북 쌀지원에 합의하였지만 쌀지원 과정에서 발생한 인공기 계양 및 선원억류사건 등으로 남북관계는 다시 경색되었다. 남북관계의 진전과 경색이 교차하였던 1995년의 남북교역은 위탁가공교역의 증가에 힘입어 전년 대비 47.7% 증가한 2억8,729만달러를 기록하였다.

1996년에 들어서서 남북관계는 9월의 나진·선봉 투자포럼에 남한 관계자의 참석 무산, 강릉 잠수함 무장공비 침투사건과 연이은 북한의 대남 보복발언 등으로 한층 경색되었다. 그 결과 1996년의 교역규모는 위탁가공교역의 증가에도 불구하고 전년 대비 12.2% 감소한 2억5,204만달러에 머물렀다. 1997년에는 적십자회담을 통한 대북 식량지원과 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 경수로사업추진 세부사항 관련 실무협상이 타결되는 등 남북관계가 진전됨에 따라 남북교역 규모는 3억834만달러를 기록하여 처음으로 3억달러를 돌파하였다.

그러나 외환위기에 따른 환율상승, 경기침체에 따른 내수 위축 등 우리측의 경제사정 악화로 인해 1998년 남북교역은 2억2,194만달러로 축소되었다. 우리 경제가 회복세를 나타낸 1999년 남북교역규모는 전년 대비 50.2% 늘어난 3억3,344만달러를 기록하였다. 이렇게 남북교역이 큰 폭으로 증가한 것은 북한 물자의 반입이 농림수산품을 중심으로 증가하고 위탁가공교역이 전년 대비 40.3% 늘어나는 등 실질교역(상업적 거래와 위탁가공교역)이 회복되었기 때문이다. 동시에 대북 지원 및 협력사업 추진 등에 따른 비거래성 교역의 물자반출이 크게 증가했기 때문이다. 2000년 남북교역액은 남북정상회담 개최 등 남북관계가 급속히 개선됨에 따라 사상 처음 4억달러를 돌파하여 4억2,515만달러를 기록하였다.

2001년 남북교역은 전년도에 비해 규모면에서 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2001년(1~11월) 남북교역액은 3억6,268만달러로 전년 동기 3억9,977만달러 대비 9.3% 감소하였다. 이중 반입액은 1억5,599만달러로 전년 대비 10.9% 증가하였으나, 반출액은 2억669만달러로 20.3% 감소하였다. 이와 같은 교역액 감소는 국내경기 침체, 인천-남포항간 물

자 운송 차질, 남북경협 의 제도적 여건 미비, 전반적인 남북관계 소강상태 등에 영향을 받은 것이다. 2001년 남북교역은 11월까지의 교역액이 전년에 비해 감소하였음에도 불구하고 9월 이후 전년 대비 감소율이 점차 둔화되고 있어 연말까지는 4억달러 내외가 될 것으로 전망된다.

<표 II-1> 남북교역 현황

(단위: 천달러)

	반 입				반 출				합 계			
	총 액	상 업	위 탁	비거래	총 액	상 업	위 탁	비거래	총 액	상 업	위 탁	비거래
1989	18,655	18,655	0	0	69	69	0	0	18,724	18,724	0	0
1990	12,278	12,278	0	0	1,188	1,189	0	0	13,466	13,466	0	0
1991	105,719	105,719	0	0	5,547	5,547	0	0	111,266	111,266	0	0
1992	162,863	162,225	638	0	10,563	10,363	200	0	173,426	172,587	839	0
1993	178,167	175,182	2,985	0	8,425	4,402	4,023	0	185,592	179,584	7,008	0
1994	176,298	161,977	14,321	0	18,249	6,906	11,343	0	194,547	168,884	25,663	0
1995	222,855	201,141	21,174	0	64,436	28,723	24,718	10,995	287,291	230,404	45,892	10,995
1996	182,400	146,162	36,238	0	69,639	17,220	38,164	14,255	252,039	163,382	74,402	14,255
1997	193,069	150,175	42,894	0	115,270	23,845	36,175	55,250	308,339	174,020	79,069	55,250
1998	92,264	50,787	41,371	105	129,679	21,914	29,617	78,149	221,943	72,701	70,988	78,254
1999	121,604	67,746	53,736	122	211,832	21,670	45,883	144,279	333,436	89,416	99,619	144,401
2000	152,373	78,551	71,966	1,856	272,775	36,499	57,224	179,052	425,148	115,050	129,190	180,908
2001	155,989	84,022	69,563	2,403	206,693	9,639	47,678	149,377	362,682	93,662	117,241	151,779

주 1) 1995년 교역금액은 대북 쌀지원 237,213천달러 반출을 제외한 것임.

2) 2001년은 1월부터 11월까지의 실적임.

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』 제90호 (1998.12.1~12.31), 부록 p. 22; 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제100호 (1999.10.1~10.31), 부록 p. 9; 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 pp. 14~20; 통일부, “2001년 1-11월중 남북교역 동향,” 『보도참고자료』, 2001.12.19.

2001년(1~11월) 교역량은 거래성 교역(상업적 매매거래, 위탁가공 교역) 및 비거래성 교역의 양부문에서 동시에 감소하였다. 거래성 교역은 2억1,090만달러(반입 1억5,359만달러, 반출 5,732만달러)로 전년동기 대비 5.7% 감소하고, 전체 교역액의 58.2%를 차지하였다. 이중 상업적 매매거래는 9,366만달러(반입 8,402만달러, 반출 964만달러)로 7.1% 감소하고, 전체교역액의 25.8%, 거래성 교역액의 44.4%를 차지하였다. 위탁가공교역은 1억1,724만달러(반입 6,956만달러, 반출 4,768만달러)로 전년동기 대비 4.5% 감소하고, 전체교역액의 32.3%, 거래성 교역액의 55.6%를 차지하였다. 비거래성 교역은 1억5,178만달러(반입 240만달러, 반출 1억4,938만달러)로 전년동기 대비 13.9% 감소하고, 전체 교역액의 41.8%를 차지하였다.

교역수지면에서 살펴보면 2001년(1~11월) 명목수지는 남한이 5,070만달러 흑자를 기록하였으나 비거래성 교역을 제외한 실질수지는 북한이 9,627만달러 흑자를 기록하였다. 2001년(1~11월) 남북교역 참여업체는 총 490개(일반교역 368개, 위탁가공업체 122개)이며, 교역 품목수는 584개(위탁가공교역 품목 269개)로 나타났다. 남북교역에서 주요 반입 품목은 농림수산물, 섬유류 등이고 주요 반출품목은 화학공업제품, 섬유류가 차지하고 있다.

정부는 2000년 11월부터 2001년 2월까지 인천-남포간 선박운행 차질에 따라 피해를 입은 교역업체에 대해 남북협력기금에서 저리(3~4%)의 교역자금 대출을 통해 2001년 6월말부터 일정 범위 내에서 지원하였다. 한편 정부는 인천-남포간을 부정기로 운행하고 있는 (주)국양해운에 대해 정기운행을 승인(2001.4.18)하는 등 남북을 연결하는 항로의 안정화에 힘쓰고 있다. 그렇지만 투자보장 및 상사분쟁 해결 등 남북경협에 있어 필수적인 4개 합의서가 전반적인 남북관계의 소강상태로 인해 발효되지 않고 있어 남북교역에서의 제도적인 미비는 여전히 개선되지 않고 있다.

(2) 교역품목구조

남북한 물자교역의 구성은 전반적으로 북한으로부터 농수산물과 광산

물, 그리고 일차금속제품을 반입하고, 북한으로는 임가공용 섬유류, 기계류 등을 주로 반출하는 형태로 이루어지고 있다. 이러한 남북교역에서의 품목구조는 크게 변하지 않은 채 2001년에도 유사한 구조를 보여주고 있다. 2001년(1~11월)의 주요 반입 품목은 농림수산물, 섬유류 등이며 주요 반출품목은 화학공업제품, 섬유류 등이다.

<표 II-2> 반입품목구조

(단위: 천달러, %)

품 목	1997		1998		1999		2000	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
농림수산물	27,326	14.2	21,798	23.6	47,868	39.4	71,934	47.2
광산물	48,313	25.0	765	0.8	2,462	2.0	517	0.3
화학공업생산물	15,677	8.1	2,427	2.6	2,494	2.1	1,538	1.0
섬유류	47,091	24.4	38,794	42.0	45,513	37.4	53,693	35.2
철강·금속제품	47,946	24.8	20,254	22.0	16,120	13.3	11,747	7.7
기계류·운반용기계	998	0.5	698	0.8	1,557	1.3	1,739	1.1
전자 및 전기	3,140	1.6	3,518	3.8	2,838	2.3	8,254	5.4
기타제품	2,575	1.3	4,010	4.3	2,707	2.2	2,940	1.9
기타(코드 불확실)	-	-	-	-	45	-	9	-
소 계	193,069	100.0	92,264	100.0	121,604	100.0	152,373	100.0

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』 제90호 (1998.12.1~12.31), 부록 p. 20; 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 p. 15.

그렇지만 남북교역의 반입품목구조는 IMF 외환위기를 전후하여 상당한 변화를 보이고 있다. 1997년의 주요 반입품목은 광산물(25.0%), 철강·금속제품(24.8%), 섬유류(24.4%), 농림수산물(14.2%)이었다. 1998년이래 이들 품목 중 광산물의 반입은 거의 중단되었고, 철강·금속제품의 반입도 지속적으로 감소해 반입비중은 1998년 22.0%, 1999년 13.3%, 2000년 7.7%로 나타났다. 이것은 환율상승으로 인해 광산물(금괴)과 철강재(아연괴)의 반입이 매우 부진하였기 때문이다.

반면 농림수산물의 반입은 1999년과 2000년에 대폭 증가하여 농림수

산품이 최대 반입품목으로 부상하였다. 농림수산품의 반입비중은 1998년 23.6%, 1999년 39.4%, 2000년 47.2%로 증가하였다. 위탁가공교역을 통한 섬유류의 반입규모는 소폭이지만 꾸준히 증가하고 있지만, 반입비중은 1998년 42.0%를 정점으로 1999년 37.4%, 2000년 35.2%로 낮아지고 있다. 2000년에 들어와서 위탁가공교역을 통한 전자 및 전기의 반입이 큰 폭으로 증가하여 전체 반입에서 5.4%를 차지하였다.

반출의 경우 1997년 최대 반출품목은 섬유류(29.5%)였으며, 비금속광물제품(26.4%), 일차산품(14.8%), 기계류 및 운반용기계(11.4%)가 그 다음을 차지하였다. 그러나 금강산관광사업을 위한 장비·물자의 반출이 시작되면서 1998년에는 기계류 및 운반용기계(22.3%)가 섬유류(22.0%)와 근소한 차이로 최대 반출품목이 되었다.

〈표 II-3〉 반출품목구조

(단위: 천달러, %)

품 목	1997		1998		1999		2000	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
일차산품	17,047	14.8	19,944	15.4	17,834	8.4	25,896	9.5
화학공업제품	2,877	2.5	5,054	3.9	42,691	20.2	95,528	35.0
플라스틱·고무·가죽	5,888	5.1	4,717	3.6	4,962	2.3	4,752	1.7
비금속광물제품	30,399	26.4	21,467	16.6	50,542	23.9	20,497	7.5
섬유류	33,970	29.5	28,543	22.0	36,286	17.1	43,433	15.9
생활용품	3,564	3.1	3,707	2.9	3,832	1.8	5,414	2.0
철강·금속제품	3,948	3.4	9,475	7.3	16,953	8.0	13,995	5.1
전자 및 전기	3,318	2.9	5,495	4.2	7,307	3.4	28,075	10.3
기계류·운반용기계	13,098	11.4	28,923	22.3	26,985	12.7	32,122	11.8
잡제품	1,160	1.0	2,355	1.8	3,484	1.6	3,042	1.1
기타(코드 불확실)	-	-	-	-	955	0.5	21	-
소 계	115,270	100.0	129,679	100.0	211,832	100.0	272,775	100.0

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』 제90호 (1998.12.1~12.31), 부록 p. 21; 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 p. 16.

대북 반출이 급증한 1999년과 2000년에는 주요 반출품목의 변화가 크게 나타났다. 1999년에는 KEDO 중유 반출이 크게 증가함에 따라 비금속광물제품(23.9%)이 최대 반출품목이 되었고, 대북 비료지원(15.5만 톤)에 힘입어 화학공업제품(20.2%)도 두 번째 반출품목으로 등장하였다. 섬유류(17.1%)와 기계류 및 운반용기계(12.7%)는 그 다음을 차지하였다. 2000년의 반출품목은 화학공업제품(35.0%), 섬유류(15.9%), 기계류 및 운반용기계(11.8%), 전자 및 전기(10.3%) 순으로 나타났다. 30만톤 대북 비료지원으로 화학공업제품이 최대 반출품목으로 등장한 반면, KEDO 중유 반출이 전년 대비 81.8% 감소했기 때문에 비금속광물제품(7.5%)의 비중이 크게 낮아졌다.

나. 위탁가공교역

위탁가공교역은 원부자재를 북한으로 보내 가공한 뒤 완성된 제품을 반입하는 방식의 교역이다. 코오롱상사가 1991년 처음으로 가방 위탁가공을 추진한 것을 시작으로 위탁가공교역은 남북한 관계의 경색에도 불구하고 꾸준히 신장해 왔다. 위탁가공 교역액은 1992년 84만달러 정도로서 남북교역에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였지만, 1996년에는 7,440만달러로 증가하여 전체교역에서 29.5%를 차지하였다. 그러나 1996년까지 빠르게 증가하던 위탁가공교역은 1997년에는 그 증가세가 크게 둔화되어 전년에 비해 6.3% 증가한 7,907만달러를 기록하였다. 1998년에는 IMF 경제위기로 인한 환율상승, 내수경기 위축 등 교역여건의 악화로 위탁가공교역이 시작된 후 처음으로 그 규모가 감소하였다.

우리 경제가 회복되면서 1999년 위탁가공교역은 전년 대비 40.3% 증가한 9,962만달러를 기록하였다. 이러한 증가 추세는 2000년에도 지속되어 위탁가공교역은 전년 대비 29.7% 증가하여 역대 최고금액인 1억 2,919만달러(반입 7,197만달러, 반출 5,722만달러)에 달했다. 비록 위탁가공교역이 전체교역에서 차지하는 비중(1997년 25.6%, 1998년 32.0%, 1999년 29.9%, 2000년 30.4%)에는 큰 변화가 없었지만, 위탁가공교역은 거래성 교역의 절반 이상인 1999년 52.7%, 2000년

52.9%를 차지하게 되었다.

위탁가공교역은 비거래성 교역(대북 지원 및 협력사업용 물자의 반출 등)을 제외한 실질교역의 측면에서 남북교역의 중요한 축을 형성하고 있다. 2001년(1~11월) 위탁가공교역은 1억1,724만달러(반입 6,956만달러, 반출 4,768만달러)로 전년동기 대비 4.5% 감소하였으나, 전체교역에서의 비중(32.3%)과 거래성 교역에서의 비중(55.6%)은 오히려 증가하였다.

남북한 위탁가공교역은 반출입 모두 섬유류에 대한 의존이 매우 높은 특징을 보이고 있다. 위탁가공교역 품목은 봉제형 완구나 가방, 신발 등으로부터 스웨터, 재킷 등 의류분야로 확대되어 섬유제품이 중심을 이루고 있다. 1996년부터는 컬러TV, 스피커, 자동차 배선 등 전자·전기제품 등과 같은 여타 부문으로 품목이 다변화되고 있다. 1998년에는 컴퓨터용 모니터, 마이크 등 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트테이프 등으로 품목이 확대되었으며 2000년 4월부터는 ‘한마음’담배가 위탁가공교역을 통해 반입되고 있다.

초기 연도를 제외하고 1995년까지 위탁가공교역을 통해 반입된 제품의 거의 전부를 섬유류가 차지하였으나 섬유류의 비중은 1997년 89.4%, 1998년 84.7%, 1999년 83.8%, 2000년 74.3%로 계속 낮아지고 있다. 반면 전자 및 전기제품의 반입비중은 1995년까지 거의 전무한 상태에서 1998년에는 8.3%로 높아졌고 2000년에는 11.4%를 차지하였다. 반출의 경우에도 섬유류의 비중이 매우 높지만 1996년부터 플라스틱·고무·건축제품, 전자 및 전기, 생활용품의 비중도 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 전자 및 전기제품은 2000년도 반출 비중이 11.5%로 나타나 높은 신장세를 보이고 있다.

남북한간의 위탁가공교역에는 국내에서의 생산비 상승 등에 따른 경영악화를 벗어나기 위해 북한 진출에 관심을 두고 있는 중소기업들이 많이 참여하고 있다. 1992년 제일모직 등 4개사로 출발한 이후 꾸준히 참여업체가 증가하여 1999년에는 서전어패럴, 한일합섬 등 79개 섬유업체와 (주)아이엠알아이(IMRI), 성남전자 등 10여 전자·전기업체 등 132개사로 확대되었다. 2000년 위탁가공교역 참여업체는 151개로 전년에 비해

19개가 증가하였고, 2001년에는 11월까지 총 122개 업체가 참여하고 있다. 1998년부터는 임가공 기술지도를 위한 우리 기술자들의 방북이 성사되어 1999년에는 성남전자 등 5개기업이 북한을 방문하여 기술지도를 하였다. 위탁가공교역을 위한 설비 반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 총 37건 917만달러 상당의 설비가 반출되었다.³⁾

참여업체가 증가하고 있고 최근 품목이 다양화되고 있지만 아직까지 위탁가공교역에서는 전반적으로 수익 창출이 어려운 것으로 파악되고 있다. 여전히 섬유류 위주의 단순 임가공이 주류를 이루고 있고 첨단기술을 요하는 분야로의 확대에는 커다란 어려움이 따르고 있다. 또한 위탁가공과 관련하여 운송비 과다, 기술지도 및 품질검사의 애로 등 교역여건의 실질적인 개선은 크게 이루어지지 않고 있다. 다만 섬유류 분야에서 장기간 경험이 축적된 일부 업체와 전자·전기분야에서 철저한 공정관리와 기술지도를 통해 생산성을 제고함으로써 약간의 이익을 실현하고 있는 업체가 있을 뿐이다.

다. 경제협력사업

(1) 민간 차원

남북한 경제협력사업은 대우가 협력사업자 승인(1992.10.5)을 받은 이후 북한 핵문제 등으로 인해 한동안 부진하다가 1994년의 「남북경제협력 활성화 조치」를 계기로 우리 기업인들의 방북이 본격화되면서 다시 시작되었다. 1995년 대우는 최초로 대북 투자로 바로 이어지는 협력사업 승인(5.17)을 받고 남포공단에서 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업(512만달러)을 실제로 시행할 수 있게 되었다. 대우는 1996년 1월 조선삼천리총회사와 남북 최초의 합영회사인 ‘민족산업총회사’를 설립하고 8월부터 남포 공장에서 셔츠, 블라우스, 재킷, 가방 등을 생산하여 국내 반입 및

3) 연도별 위탁가공설비 반출 현황은 1995년 53.2만달러(2건), 1996년 67만달러(6건), 1997년 49만달러(4건), 1998년 138만달러(6건), 1999년 566.2만달러(18건)으로 총 37건 916.6만달러이다.

일본에 수출해 왔다.

『국민의 정부』는 남북경협을 확대를 위해 1998년 「남북경협 활성화 조치」를 발표하였다.⁴⁾ 투자규모 제한의 완전 폐지, 투자제한업종의 네가티브화, 협력사업자 및 협력사업 동시승인제 신설 등 정경분리원칙에 입각하여 남북경협 확대를 위한 주요 조치들을 시행하였다. 이에 따라 외환위기 및 내수경기 위축 등 어려운 경제여건 속에서도 경제협력사업은 기존의 섬유·봉제 등 경공업 위주의 제조업에서 농업·수산업·부동산·광고업·관광업 분야로 승인이 다양화되었다. 2001년 11월 말 현재 44개 기업이 경제협력사업자로서 대북 사업을 추진하고 있으며, 이중 22개 사업이 경제협력사업 승인을 받아 사업을 시행하고 있다.⁵⁾

정부는 2001년(1~11월)에 신규로 5개사를 경제협력사업자로 승인했으며, 이중 4개사에 대해서는 협력사업을 승인하였다. 협력사업 승인 획득 기업은 IT분야의 (주)하나비즈닷컴(사업내용: 평양정보센터와 합영으로 남북 프로그램 공동개발, 공동 개발단지 조성 등을 위해 중국 단동에 「하나프로그램센터」 설립)과 (주)엔트랙(광명성총회사와 합영으로 정보기술협력사업 및 공동제품개발 협력사업을 위해 평양에 「고려기술개발제작소」 설립), (주)G-한신(광명성총회사와 합작으로 평양에 유리제품 생산공장 설립), (주)국양해운(개선무역총회사와 인천-남포간 선박운행과 관련, 낙후된 남포항의 하역설비 개선에 따른 시설 제공) 등이다. (주)IMRI(삼천리총회사와 합작으로 평양에 발포성 수지 생산공장 설립)는 협력사업자 승인만 받았다.

그렇지만 2001년 이전에 승인을 받은 협력사업 중 사업이 본격적으로 추진되고 있는 것은 수 개에 불과한 실정이다. 국제옥수수재단의 농업부

4) 남북경협 활성화 조치의 구체적인 내용은 최수영, “남북경협 활성화의 구체화 방안,” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 50~53 참조.

5) 1992년 대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 2001년 11월말까지 총 48개 기업이 경제협력사업자 승인을 받았다. 그러나 1999년 12월말에 협력사업자 승인기업 중 4개 기업이 최초 승인 기준 미달 및 남북경제협력질서 저해 등을 이유로 그 승인이 취소되어 현재 협력사업자 승인 기업은 44개이다.

문 조사, 연구 및 협력사업, 현대상선·현대건설·금강개발산업·현대아산의 금강산관광사업이 진행 중에 있다. 태창은 강원도 고성군 온정리에 생수 공장을 건설하고 2000년 7월부터 생수를 국내 시판중이다. 녹십자는 혈전치료제인 ‘유로키나제’ 생산공장을 2000년 7월 준공한 후 10월부터 반제품을 생산, 전량 국내로 반입하여 완제품을 생산할 계획이다. 평화자동차는 자동차 수리·개조 및 조립생산 공장을 건설하기 위해 2000년 2월 착공식을 가졌다. 삼성전자는 2000년 3월 22일 조선컴퓨터센터와 공동으로 북경에 ‘삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터’를 설립하고 문서요약 등 5종의 소프트웨어(S/W) 개발을 위해 제3국에서 최초의 남북협력사업을 벌이고 있다.

2001년에는 다른 분야에 비해 IT분야에서의 교류·협력이 활성화되고 있는 것으로 나타났다. 2월 방북한 ‘남북정보통신교류 방북 대표단’은 중국 단둥에 남북한 합작 IT회사를 설립키로 북측의 민족경제연합회(‘민경련’)경련 및 평양정보센터와 합의하였으며, 400명 정도의 북한 정보기술 인력을 양성하기 위한 (‘가칭’)정보기술 교육 및 지원센터’의 설립에도 합의하였다.⁶⁾ 북한의 민경련·광명성총회사와 공동으로 평양시 통일거리 부근에 IT관련 벤처산업단지인 ‘고려기술개발제작소’를 조성하기로 계약서를 교환(3.17)한 (주)엔트랙은 2001년말까지 각각 500명 규모의 7개 연구 개발동과 교육관리동을 신축하는 한편 2002년까지 5,000명 규모의 대형 비즈니스센터를 건립할 계획이다. 국내 벤처기업인들의 방북을 주선해온 (주)하나비즈닷컴은 평양정보센터(PIC)와 공동으로 중국 단둥시 개발구에서 컴퓨터 및 산업용 소프트웨어, 게임, 애니메이션 등을 개발하는 ‘하나프로그램센터’ 개업식을 개최(5.10)했다.

IT산업 관련 기업과 기관 대표로 구성된 제4차 남북IT교류협력사업 방북단은 7월중 북한을 방문(2001.7.24~28)하고 PIC 등과 공동으로 평양 시내에 시범 인터넷사이트의 구축을 비롯, 가상현실 연구 및 애니메이션 개발 등을 본격 추진하기로 합의했다. 방북단 중 네트워크 장비 생산 업체인 다산인터넷트는 삼천리총회사와 평양 시내 20개 기관에 2Mbps

6) 『한겨레』, 2001.2.13.

급 대칭디지털가입자회선(SDSL)망을 시범적으로 구축·운영하고 관련 소프트웨어를 공동 개발하기로 정식 합의했다. 애니메이션 분야 전문 벤처기업인 민족네트워크도 PIC와 애니메이션 공동제작을 위한 정식계약을 체결(8.1)했다.

국민의 관심 속에서 1998년 11월 금강호가 첫 출항한 이래 지속적으로 추진되고 있는 금강산관광사업은 금강산관광개발사업으로 확대(1999.1.15)되었다. 그러나 현대는 자체 자금난과 관광객 감소로 금강산관광사업이 어려움에 처하게 되자 2000년 11월부터 북측과 협상을 시작해 왔다. 사업의 수익성 확보를 위해 현대는 관광객 수에 따른 대가 지급 방식으로의 변경, 육로관광 실시, 관광특구 지정이 필요하다고 북측에 요구하였다. 이러한 현대의 요구 사항이 상당 수준 반영된 합의(2001.6.8)가 도출됨에 따라 정부는 금강산관광사업 공동 수행을 위해 한국관광공사가 이 사업에 참여할 수 있도록 하는 협력사업(자) 변경승인 신청을 승인(6.23)하였다.

금강산관광사업에 참여하게 된 한국관광공사는 육로관광 등으로 관광사업이 활성화되어 사업자의 자체적인 자금확보가 가능할 때까지 한시적으로 필요한 긴급운영자금을 남북협력기금에서 대출해 줄 것을 정부에 신청하였다. 이에 따라 정부는 남북교류협력추진위원회를 개최하고 금강산관광사업이 지속될 수 있도록 남북협력기금을 대출해 주었다. 그렇지만 현대와 북측간의 추후 협상에서 기합의된 육로관광 실시 등에 있어 전혀 진전이 이루어지지 않고 있다. 현재 금강산관광사업은 관광객 감소로 동해에서 출항하는 관광선의 운항이 중단되었고, 속초에서 출항하는 설봉호도 단축 운항되고 있다. 정부도 더 이상 금강산관광사업을 지원하지 않는다는 방침을 세우고 있어 「국민의 정부」가 추진해 온 햇볕정책의 최대 성과로 주목받아 온 이 사업은 존폐의 위기에 있다.

금강산관광사업을 제외하면 진행중인 협력사업은 모두 소규모에 불과한 실정이다. 그러나 현대가 개성지역에 공단조성사업을 추진함으로써 대규모 경제협력사업의 추진이 가시화되고 있다.⁷⁾ (주)현대아산은 2000년 8

7) 김정일 위원장은 정주영 명예회장과와의 면담(1999.10.1)에서 서해안 공단 조성사업에 관심을 보이면서 현대의 사업계획에 동의하였다. 정몽헌 회장

월 북한측과 합의하여 개성지역을 공단부지로 확정하고 총 2,000만평 규모(공단 800만평, 배후도시 1,200만평)의 공단을 개발하기로 하였다. 이와 관련 한국토지공사는 개성공단 가운데 1단계 사업(1단계 사업부지는 북방한계선에서 4km 떨어진 개성시 판문군 평화리 일대 1백만평)을 2001년 상반기 중 착공하겠다고 밝혔다. 한편 현대는 개성지역의 문화유적지와 명승지를 활용하여 육로를 이용한 관광을 실시기로 북한측과 합의한 바 있다.

이들 경제협력사업 중 금강산관광사업과 남북 S/W 공동개발을 포함한 정보기술(IT)관련 경제협력사업은 북한의 경제정책 변화와 밀접하게 연계되어 있다고 할 수 있다. 금강산관광사업을 통해 북한이 획득할 수 있는 외화규모는 북한의 1년 수출총액이 5억달러를 약간 상회한다는 점에 비추어 볼 때 상당한 규모이다. 더구나 금강산관광사업을 위해 북한은 비용을 거의 지불하지 않기 때문에 이 사업의 외화가득률은 여타 수출을 통한 외화가득률과는 비교가 되지 않을 만큼 매우 높은 것이다. 북한이 금강산관광사업을 통해 막대한 실리를 챙기고 있는 것은 북한의 실리·실용주의 추구하고 무관하지 않은 것이다. 한편 IT관련 경제협력사업은 북한의 과학기술 중시 및 IT산업 육성과 맥이 닿아있다.

(2) 정부 차원

김정일 시대가 열리면서 북한은 국제사회의 지원과 경제협력(선진기술과 자본 유치)을 이끌어내기 위해 미국을 중심으로 서방국가들과의 관계 개선을 위한 노력을 강화해 왔다. 그러나 미국, 일본과의 관계 개선은 더디게 진행되고 있고, 유럽연합(EU)국가와는 외교관계의 수립에도 불구하고 실질적인 경제협력의 증진에는 이르지 못하고 있는 실정이다. 이런 상

과 김정일 위원장은 개성지역에 산업단지를 조성키로 합의(2000.8.9)하고, 현대-조선아시아태평양위원회(“아·태위원회”)간에 합의를 체결하였다. 현대는 토지공사와 개성공단개발을 공동 시행키로 합의하고 1단계 사업 후보지(개성직할시의 개성시 및 판문군 평화리 일대의 100만평)에 대한 현지측량 및 지질조사를 실시하였다.

황에서 북한은 우리로부터 경제적 지원과 협력을 얻어내는 문제를 심각하게 고려하지 않을 수 없었을 것이다. 베를린선언(2000.3.9)에서 제시된 농업부문과 전력부문에 대한 우리의 지원 의사 표명은 북한이 남북경협을 위한 당국간 대화에 나서도록 하는 유인의 하나가 되었을 것으로 보인다.

정부 차원에서의 경제협력사업은 남북정상회담을 계기로 추진되고 있다. 정상회담 이후 남북한은 장관급회담을 통해 공동선언을 실천하기 위한 협의에 들어갔다. 남북한은 장관급회담에서 큰 틀에 합의하면 후속 조치로 실무자급 경제회담에서 실천방안을 협의해 나가기로 하였다. 이러한 정부 차원의 협력사업 합의는 베를린선언과 남북정상회담으로 남북관계가 개선되면서 북한이 추구하는 실리·실용주의적 경향이 한층 강화될 수 있는 분위기가 조성되었기 때문이다.

제1차 장관급회담(2000.7.29~31, 서울)에서 남북한은 경의선 철도를 복원하는데 합의하였다. 이어 제2차 장관급회담(8.29~9.1, 평양)에서는 경제협력을 확대·발전시키기 위한 투자보장, 이종과세방지 등 제도적 장치를 마련하기로 하고 쌍방 전문가들의 실무접촉을 9월중에 개최하기로 합의하였다. 이에 따라 제1차 남북경협 실무접촉(9.25~26, 서울)이 개최되어 투자보장, 이종과세방지 등 제도적 장치를 빠른 시일 내에 타결하기로 합의하고, 상사분쟁해결절차와 청산결제에 관한 합의서가 필요하다는 데 이해를 같이하고 후속 실무접촉에서 협의하기로 하였다.

제3차 장관급회담(9.27~30, 제주도)에서는 남북경협 관련 제도적 장치 마련의 조속한 타결에 협력하기로 합의하였으며, 남북경제협력추진위원회(‘남북경협추진위’)를 설치하여 경제분야에서의 교류협력을 확대시키는데 필요한 제반문제를 협의·추진하기로 하였다. 제2차 남북경협 실무접촉(11.8~11, 평양)에서는 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁조정절차 및 청산결제 등 4개 분야에 대해 일괄 타결하고 이들 4개 합의서에 가서명하였다. 제4차 장관급회담(12.12~15, 평양)에서는 남북경제협력추진위의 구성과 추진일정 및 협의할 내용들을 구체적으로 결정하였으며 4개 합의서에 서명하였다. 이 회담에서 북한은 전력지원을 요청하였으나 우리측이 즉각적인 합의에 난색을 표명함에 따라 추후 열릴 남북경제협력추진위에서 추가적으로 협의하기로 하였다.

이상과 같이 남북정상회담 이후 개최된 수 차례의 경제부문 당국간 회의를 통해 남북경협이 제도화가 구체화되지는 않았지만 상당한 성과가 있었다고 할 수 있다. 특히 남북경협 관련 4개 합의서에 양측이 서명한 것은 기본적으로 남북경협 확대를 위한 북한의 의지와 필요성이 반영된 결과라 할 수 있다. 비록 우리가 최선의 경제협력 상대자가 아닐지라도 체제가 안정되었다고 판단되는 지금 북한은 우리와의 경제교류·협력 확대를 통해서 당면한 경제난을 헤쳐나가고자 시도하고 있는 것이다. 이것은 북한이 경제정책의 변화를 통해 실리·실용주의를 강조하고 있기 때문에 가능할 수 있었을 것이다.

그러나 남북 당국자간에 이미 합의된 경제협력사업은 2001년 들어와서 실질적인 진전이 전혀 이루어지지 않았다. 제1차 남북경협추진위 회의(2000.12.28~30)에서는 전력협력, 경의선 철도 및 도로 연결, 임진강 수해방지 대책, 개성공단, 남북경협추진위의 구성·운영 문제 등에 대해 논의하였고, 합의문은 문서교환 방식으로 상호 교환(2001.2.3)되었다. 이에 따라 평양에서 ‘남북전력협력실무협의회’(2001.2.8~10)와 ‘임진강수해방지실무협의회’(2.22~24) 제1차 회의가 각각 개최되었다. 여기에서 양측은 전력협력 및 수해방지에 대해 논의하였으나 세부사안에 대한 합의를 이끌어내지 못했다.⁸⁾

제4차 장관급회담 이후 9개월만에 재개된 제5차 남북 장관급회담(2001.9.15~18, 서울)에서 남북은 경제부문 현안에 대해 상호협력하고 지원하기로 하였다.⁹⁾ 구체적으로 경의선 철도 및 도로 연결, 개성공단

8) 남북전력실무협의회에서는 전력실태조사 문제를 논의하였으나 남측의 ‘선(先) 실태조사, 후(後) 지원여부 결정’과 북측의 ‘선(先) 지원약속, 후(後) 실태조사’라는 입장차이를 좁히지 못해 합의 도출에 실패하였다. 임진강수해방지실무협의회에서도 조사대상 지역과 방법, 인원 등 세부사안에 대한 논의만 진행되었을 뿐 합의에 이르지 못하고 종료되었다.

9) 제5차 장관급회담에서 남북은 ① 철도(서울-신의주)와 도로(문산-개성)를 우선 개성공단에 연결키 위한 공사 착수 및 조기 개통, ② 개성공단 사업의 적극 추진을 위한 실무접촉 및 구체적 실천계획 확정, ③ 금강산 관광사업의 활성화를 위한 당국간 회담 개최 및 육로관광 문제 협의, ④ 남과 북, 러시아 사이의 철도연결 및 가스관 연결사업 검토, ⑤ 민간선박들의 상호 영해통과 허용 문제를 협의하기 위한 해운 관계자들의 실무 접촉 조

사업 추진, 금강산 관광사업 활성화, 임진강 수해방지, 4개 합의서 발효 등의 문제를 협의하기로 합의하였다. 이와 같이 제5차 장관급회담을 계기로 부시행정부의 등장에 따라 북미관계의 악화로 소강상태에 빠진 남북관계의 진전이 기대되었고, 정부 차원의 경제협력사업 및 민간 차원의 경제협력 지원사업에 대한 전망이 밝아지는 것처럼 보였다. 그러나 11월 금강산에서 개최된 제6차 장관급회담(11.9~13, 금강산)이 결렬됨에 따라 남북관계는 다시 소강상태에 돌입하게 되면서 당국간 합의된 경제협력사업의 빠른 진척은 기대할 수 없게 되었다.

남북한 경제협력사업의 전망은 밝은 편이 아니다. 북한이 IT산업을 강조하고 있기 때문에 이 분야에 대한 협력사업의 진전은 기대되지만 금강산관광사업과 같은 대규모 협력사업이 위기 상황에서 벗어나기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 정부 차원의 협력사업(경의선 철도 및 도로 개설, 임진강 수해방지 공동사업 등)과 민간 차원의 대규모 사업인 개성공단 및 금강산관광사업은 북한의 정치적 결단을 요구하고 있지만 북한의 성의있는 변화를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

2. 남북한 경제교류·협력의 평가와 특징

가. 남북경협 평가

「국민의 정부」가 들어서고 북한의 경제정책 변화가 일어난 지난 3년 동안 남북경협은 양적인 성장을 이루었다고 평가할 수 있다. 이것은 우리 정부가 일관된 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 지원과 경제협력을 지속적으로 추진해 왔기 때문이다. 동시에 북한도 당면한 경제난을 극복하고 경제를 회생시키기 위해 실사구시라는 차원에서 경제정책을 운용하면

기 개최, ⑥ 임진강 수해방지 대책 문제와 관련 11월중 현지조사에 착수, ⑦ 투자보호, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4가지 합의서들을 각기 내부절차를 거쳐 조기 발효, ⑧ 북측 동해어장의 일부를 공동 이용하는 문제를 협의하기 위한 실무자들 사이의 조기 접촉 등에 합의하였다. 그리고 이상의 경제실무적 문제들의 구체적인 이행대책들은 경제협력 추진위원회와 해당부문 접촉을 통해 협의하기로 하였다.

서 우리로부터도 경제적 이익을 획득하려는 경향을 보였기 때문이다.

이러한 남북경협외의 양적인 증가는 경제부문 당국간 대화의 개최, 남북 교역의 증가 및 경제협력사업의 다양화 등을 통해 나타나고 있다. 장관급 회담, 실무접촉 등 수 차례의 남북 당국간 대화를 통해 남북한간 경제부문에서의 현안들이 논의되었다. 남북교역액은 2000년에 4억달러를 상회하는 사상 최고치를 기록하였고, 민간 차원의 경제협력사업은 분야가 다양화되고 있을 뿐만 아니라 개성공단조성과 같은 대규모 사업으로 확대되고 있는 중이다. 또한 정부 차원에서의 경제협력사업도 논의 및 추진 중에 있다. 그러나 이런 양적인 증가가 과연 그 내용에 있어서도 바람직하게 이루어져 왔는지는 별개의 문제인 것 같다.

남북교역은 증가추세를 보여왔지만 실질교역은 1995년 2억7,630만달러를 기록한 이래 아직까지 이 수준을 회복하지 못한 채 위축되어 있다. 이러한 현상은 「국민의 정부」가 들어선 1998년부터 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자 등 비거래성 물자의 반출이 급격히 증가하였기 때문이다. 비거래성 교역의 대부분은 대북 지원 및 협력사업용 물자의 반출이 차지하고 있으며 북한으로부터의 반입은 극히 일부분에 불과하다. 따라서 남북교역에서 비거래성 교역을 제외한 실질교역은 오히려 90년대 중반 수준에 머무르고 있는 실정이다. 대북 지원용 물자의 반출 증가로 인해 비거래성 교역이 전체교역에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것은 장기적인 남북교역 확대에는 부정적인 것임에 틀림없다.

실질교역 중 상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입에서는 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품이 주류를 이루고 있다. 그러나 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이 차지하고 있다. 이들 제품은 북한의 생산 및 공급능력 확대가 지속적으로 이루어질 수 있는 품목이 아니기 때문에 이에 대한 적절한 대책이 마련되지 않는다면 실질교역의 확대는 조만간 실현되기 어려울 것이다. 반출의 경우에는 일차산품과 함께 섬유류, 기계류 등 공산품의 비중이 높다. 이와 같이 상업적 거래가 일부 품목구조에 국한되어 있는 것은 남북교역 확대의 걸림돌로 작용한다.

위탁가공교역은 그 규모가 증가추세에 있고 품목의 다변화가 이루어지

고 있지만 여전히 참여업체는 과도한 물류비 등으로 이익 실현이 어렵다고 토로하고 있다. 일례로 인천-남포간 선박운항이 지난 해 11월부터 석달간 북한측의 선적거부로 인해 막히게 됨으로써 위탁가공업자들의 물자가 제때에 운송되지 않아 관련 업체들이 막대한 손해를 입기도 하였다. 품목구조에 있어서 섬유류의 비중이 낮아지고는 있으나 여전히 높기 때문에 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 기업인들은 북한에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다. 남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 비록 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등 4개 합의서에 남북이 서명하였으나 발효되지 않고 있다.

경제협력사업의 내용도 교역부문에서와 크게 다를 바가 없다. 비록 양적인 증가와 다양화는 이루었지만 실제로 협력사업을 진행중인 업체는 수 개에 불과하고 이익을 실현하고 있는 곳은 거의 전무하다. 대우의 경우 1999년 말까지 약 500만달러의 적자가 누적된 것으로 추정되며, 현대(아산)의 경우는 대규모 적자로 인해 이미 자본금이 잠식되어 금강산관광 사업을 지속할 수 있을지가 의문시되고 있다. 미홍식품, 태영수산/LG상사는 초기 투자 이후 사업이 중단된 상태이며, 나머지 업체들은 아직 손익을 구분할 수 없는 상황이다. 개성공단조성은 1차 사업 후보지 조사만 한 채 담보상태에 놓여있고, 정부 차원에서의 경의선 철도연결 및 도로 개설은 북한측 구간의 공사는 전혀 진행되지 않고 있다. 수익 여부를 떠나서라도 경제협력사업이 제대로 차질을 보이지 않고 진행되고 있는 것은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 남북경협이 양적인 증가에도 불구하고 그 내용에 있어서 바람직하지 않게 전개되어 온데는 북한이 단기적인 실리 추구에 치중해 왔기 때문인 것으로 보인다. 북한은 남북경협을 통한 상호 이익의 확대보다는 당면한 경제난 해결에 직접 도움이 되는 경제적 지원획득과 외화획득

이 보장되는 사업에 관심을 두고 있다. 따라서 남북경협에 참여하는 우리 민간기업에게 실질적인 혜택을 줄 수 있도록 물류비용 절감, 인프라 확충 등 경제교류·협력 환경을 개선하려는 실질적인 노력은 기울이지 않았다.

여기에는 우리도 일단의 책임이 있음을 직시할 필요가 있다. 북한으로 하여금 경제협력에 나서기만 하면 우리로부터 최대한 경제적 실리를 챙길 수 있다는 기대심리를 부풀려 놓은 것이 한 원인이라 하겠다. 예를 들면, 베를린선언에서 제시한 전력지원 문제가 협상과정에서 난관에 봉착하게 된 것은 북한의 기대와 우리의 현실 사이에 커다란 괴리가 존재하기 때문이다.

나. 남북경협의 특징

(1) 실질교역의 위축

우리의 대외무역에서 차지하는 남북교역의 비중은 거의 무시할 수 있을 정도로 매우 낮다. 그렇지만 우리는 중국, 일본에 이어 북한의 3번째 교역상대국으로서 북한의 대외무역에서 중요한 위치를 점하고 있다. 이러한 남북교역은 1996년의 소폭 감소와 1998년의 이례적인 급감에도 불구하고 전반적으로 증가추세를 유지해 왔다.

최근 남북교역에서 나타난 가장 두드러진 현상은 비거래성 교역의 급증이라 할 수 있다. 남북교역 통계에는 비거래성 교역물자의 반출입이 포함되어 있다. 비거래성 교역은 거의 대부분 대북 물자의 반출이며, 북한으로부터의 반입은 전혀 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 극히 일부분이다. 비거래성 물자의 반출은 북·미 핵협상 타결에 따른 대북 지원용 한반도에너지개발기구(KEDO) 중유, 대북 지원물자, 경수로사업 물자, 금강산관광사업 관련 물자 및 기타 대북 협력사업 물자로 구성되어 있다.

1995년부터 시작된 비거래성 물자의 반출은 이후 급격히 증가해 왔다. 1995년과 1996년에는 KEDO 중유가 비거래성 물자 반출의 대부분을 차지하였으며, 1997년부터는 경수로건설사업 관련 물자도 반출되고 있다. 「국민의 정부」가 들어선 1998년부터는 금강산관광사업 및 대북 지원

관련 물자가 주된 반출 품목으로 등장하게 되었다. 비거래성 물자의 반출에서 가장 큰 폭으로 증가하고 있는 것은 대북 지원용 물자의 반출이다. 비거래성 물자의 반출액은 1995년 1,100만달러에서 2000년 1억7,905만달러로 급격히 증가하였다. 이에 따라 남북한 전체교역에서 비거래성 교역은 1995년 3.8%에서 1996년 5.7%, 1997년 17.9%, 1998년 35.3%, 1999년 43.3%, 2000년 42.6%를 차지하고 있다.

<표 II-4> 비거래성 교역 현황

(단위: 천달러)

	총액	반입	반출					
			소계	중유	대북지원	경수로	금강산	협력사업
1995	10,995	0	10,995	10,778	217	0	0	0
1996	14,255	0	14,255	12,782	1,473	0	0	0
1997	55,250	0	55,250	29,019	8,388	17,843	0	0
1998	78,254	105	78,149	19,819	15,628	3,954	37,551	1,197
1999	144,401	122	144,279	39,512	43,426	14,434	40,575	6,332
2000	180,908	1,856	179,052	7,192	104,477	35,609	14,608	17,166
2001	151,779	2,403	149,377		103,139	30,342	7,738	10,560

주 : 2001년은 1월부터 11월까지의 실적임.

자료: 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」 제100호 (1999.10.1~10.31), 부록 p. 9; 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 p. 20; 통일부, “2001년 1-11월중 남북교역 동향,” 「보도참고자료」, 2001.12.19.

2001년(1~11월) 비거래성 교역은 1억5,178만천달러(반입 240만달러, 반출 1억4,938만달러)로 전년동기 대비 13.9% 감소하고, 전체교역액의 41.8%를 차지하였다. 대북 지원용 물자의 반출은 1억314만달러(전체교역액의 28.5%, 비거래성 교역액의 68.0%)로 전년동기 대비 7.3% 감소하였다. 또한 협력사업용 물자의 교역은 4,864만달러(반입 240만달러, 반출 4,624만달러)로 전년동기 대비 25.1% 감소하였다.

1998년 이후 남북교역에서 비거래성 교역이 큰 폭으로 증가한 것은 우리 정부의 대북 지원 의지와 노력이 반영된 결과임이 분명하다. 대북 지

원용 물자의 반출 증가는 1999년과 2000년도에 이루어진 정부 차원의 대규모 비료지원에 기인한 바 크다. 그럼에도 불구하고 이러한 비거래성 교역의 증가가 북한의 경제정책 변화와 전혀 무관하게 나타난 것이라고는 볼 수 없을 것이다. 우리식 경제구조를 강화하기 위해 북한은 먹는 문제의 해결을 내세워 왔으며 동시에 대내외적으로는 실리·실용주의를 추구하는 경향을 보였기 때문이다. 북한의 실리·실용주의 추구는 대외적으로 경제난 타개를 위한 경제지원 획득 노력으로 표출되고 있다.

남북교역에서 비거래성 교역이 급격히 증가한 것과는 달리 실질교역은 1995년 2억7,630만달러를 기록한 이래 1999년까지 2억달러 수준을 회복하지 못하고 있다. 1998년과 1999년의 실질교역액은 각각 1억4,387만달러, 1억8904만달러였다. 2000년의 실질교역액은 2억4,424만달러로 전년 대비 29.2% 증가하였지만 실질교역은 여전히 1990년대 중반 수준에도 미치지 못할 정도로 위축되어 있다.

실질교역의 위축은 상업적 거래의 감소 때문에 발생하고 있다. 상업적 거래총액은 1995년 2억3,040만달러에서 1996년 1억6,338만달러로 한 차례 크게 감소하였고, 1998년 7,270만달러로 또 다시 큰 폭으로 감소하였다. 이러한 상업적 거래의 감소는 무엇보다 상업적 거래의 반입(1995년 2억114만달러, 1996년 1억4,616만달러, 1998년 5,078만달러)이 급격히 감소했기 때문이다. 반면 상업적 거래의 반출은 1995년 이래 2,000~3,000만달러 수준으로 큰 변화를 보이지 않고 있다.

상업적 거래의 반입 감소는 1998년부터 광산물(금괴)의 반입이 거의 중단되었고 철강·금속제품(아연괴)의 반입이 급격히 감소하였기 때문이다.¹⁰⁾ 북한산 철강·금속제품의 반입 감소는 IMF 경제위기로 인한 환율 상승 때문인 것으로 파악된다. 그러나 환율이 안정된 최근까지 이들 제품의 반입이 감소하고 있는 데는 다른 이유가 있을 것이다. 북한은 1998년부

10) 철강·금속제품의 반입액은 1997년 4,795만달러에서, 1998년 2,025만달러, 1999년 1,612만달러, 2000년 1,068만달러로 감소하였다. 반면 농림수산품의 반입은 꾸준히 증가하여 1998년 2,178만달러, 1999년 4,786만달러, 2000년에는 6,626만달러에 이르러 상업적 거래의 반입에서 압도적인 비중을 차지하고 있다.

터 선행부문의 생산정상화를 내세우며 금속부문에 대한 투자를 강조해 왔다. 이러한 사실을 감안한다면 북한의 금속공업부문 생산량은 이때부터 오히려 증가하였거나 적어도 감소하지는 않았을 것이다. 그럼에도 불구하고 철강·금속제품의 반입량이 급격히 감소하고 있는 것은 북한이 이들 제품을 생산정상화를 위한 내수용으로 돌리고 있기 때문인 것으로 분석된다.

(2) 평균교역규모의 감소

남북교역의 여건은 대체로 1993~94년을 기점으로 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 통관실적이 있는 교역참여 업체수는 IMF 경제위기의 영향으로 1998년 한때 다소 줄어들기도 하였으나, 1989년 30개에서 2000년 652개로 지속적으로 증가해 왔다. 그렇지만 교역참여 업체당 평균 실질교역액은 1993년의 147만달러를 정점으로 계속 감소하고 있다. 1999년 업체당 평균 실질교역액은 1993년의 1/4 수준에도 못미치는 33만달러에 불과한 실정이다. 2000년에는 평균 실질교역액은 다소 증가하여 38만달러로 나타났다.

<표 II-5> 연도별 교역업체 현황

(단위: 개)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전 체	30	38	100	147	127	145	258	333	442	378	581	652
위탁가공	-	-	-	4	7	9	18	38	48	72	132	151

자료: 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향」 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 p. 17.

이러한 현상은 위탁가공교역에 종사하는 업체에서도 발견되고 있다. 위탁가공교역 참여 업체수는 1992년 4개에서 2000년 151개로 증가하였다. 그러나 업체당 평균 위탁가공교역액은 1994년 285만달러에서 1999년 76만달러로 감소하였다. 위탁가공업체의 평균교역액의 감소가 실질교역의 업체별 평균교역액의 감소보다 1년 늦게 나타난 것은 위탁가공교역

이 1992년부터 시작되었기 때문이다. 2000년에는 위탁가공교역의 업체별 평균교역액은 86만달러로 전년에 비해 10만달러 정도 늘어났다.

남북교역에 참여하는 업체의 평균교역액이 감소 추세에 놓여 있어 남북교역의 제반 여건이 개선되지 않고 있음을 보여주고 있다.¹¹⁾ 물론 실질교역 참여업체당 평균교역액이 감소해 왔다는 사실만 가지고서 남북한간 교역조건이 악화되었다고 단정지을 수는 없다. 그러나 남북교역의 제반 여건상 실질교역에 참여하는 업체의 교역규모가 영세하거나 일정 수준을 상회하지 않을 경우 교역업체가 수익을 내기란 매우 힘든 일일 것이다.

<표 II-6> 업체당 평균교역액 현황

(단위: 천달러)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
실질교역	624	354	1,113	1,180	1,469	1,342	1,071	714	573	380	325	375
위탁가공	-	-	-	210	1,001	2,581	2,550	1,958	1,647	986	755	856

자료: <표 II-1>과 <표 II-5>에서 산출.

평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 남북교역의 실질교역에서 품목이 확대되고 참여업체수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지만, 평균 교역규모의 감소 추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

(3) 교역품목구조의 편중

남북교역의 증가 추이에 따라 반출입 품목수도 꾸준히 증가해 왔다. 연도별 남북교역의 품목수(MTI 6단위 물품분류)는 1989년 26개에서 2000년에는 647개로 증가하였다. 위탁가공교역의 품목수는 1997년 한

11) 최수영, 『남북경협 모델 설정』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 13~15.

차례 감소하였으나 1992년 9개에서 2000년에는 257개로 늘어났다. 2001년(1~11월) 남북교역의 전체 품목수는 584개, 위탁가공교역의 품목수는 269개로 나타났다. 이러한 남북교역의 품목수 증가는 교역품목 다양화라는 측면에서 바람직한 것이다.

<표 II-7> 연도별 교역품목수 현황

(단위: 개)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전 체	26	26	61	100	101	159	263	280	385	486	525	647
위탁가공	-	-	-	9	36	65	84	113	98	144	185	257

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제114호 (2000.12.1~12.31), 부록 p. 17.

이러한 교역품목의 증가에도 불구하고 실제 상업적 거래에서의 교역품목은 일부 상품군에 편중되어 있음을 알 수 있다. 실질교역 중 상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입에서는 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품이 주류를 이루고 있다. 그러나 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이다. 상업적 거래의 반입에서 농림수산물은 1998년 42.9%, 1999년 70.6%, 2000년 84.4%를 차지하였다. 철강·금속제품의 경우 1998년 39.9%, 1999년 23.8%, 2000년 13.6%를 차지하였다. 다시 말하면 우리가 북한에서 상업적 거래를 통해 반입하는 물품의 거의 전부는 이들 두 품목으로 구성되어 있다.

반출의 경우 반입에 비해서는 교역품목구조의 편중 현상이 다소 낮게 나타나고 있다. 상업적 거래의 반출에서는 일차산품과 함께 섬유류, 기계류 등 공산품의 비중이 높다. 1998년 상업적 거래의 반출품목구조는 섬유류 28.0%, 일차산품 24.9%, 기계류 및 운반용 기계 21.3%로 나타났다. 1999년에는 일차산품 51.2%, 기계류 및 운반용 기계 16.7%, 전자·전기 11.3%, 섬유류 11.0%였다. 2000년에는 전자·전기 39.0%, 일차산품 21.6%, 비금속광물제품 14.2%, 기계류 및 운반용기계

13.1%로 나타났다.

이와 같이 상업적 거래의 반입이 일부 품목구조에 국한되어 있는 것은 교역 확대의 걸림돌로 작용한다. 주된 반입품목인 광산물, 농림수산물, 철강·금속제품은 북한의 생산 및 공급능력의 확대가 지속적으로 이루어질 수 있는 품목이 아니다. 광산물의 경우 한때 우리의 주된 반입품목이었으나 지금은 거의 반입되지 않고 있다. 농수산물의 경우에도 북한의 현재 북한이 겪고있는 식량난을 감안한다면 단순교역을 통해 반입할 수 있는 품목과 수량은 매우 제한되어 있고 향후에도 반입의 급격한 증대를 기대할 수 있는 품목은 아니다. 철강·금속제품은 북한의 산업설비 현대화 등을 통한 생산능력이 개선되지 않고서는 반입의 증대가 이루어지지 않을 것이다.

상업적 거래뿐만 아니라 위탁가공교역에서도 교역품목구조의 편중현상은 매우 높다. 위탁가공교역에서 차지하는 섬유류의 반입비중은 2000년에 74.3%(2001년 1~11월까지 75.9%)까지 낮아졌으나 여전히 그 비중은 매우 높은 편이다. 한편 위탁가공교역에서의 전자 및 전기는 2000년 11.4%, 2001년(1~11월) 10.8%를 차지하고 있어 반입비중이 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 위탁가공교역에서의 반출품목의 대부분은 이들 반입품목의 원부자재로 섬유류와 전기 및 전자제품으로 구성되어 있다.

섬유류의 경우 초기 기자재 및 설비 제공 등에 소요되는 금액이 소규모이기 때문에 위탁가공교역에의 신규참여가 용이하다. 그렇지만 업계 종사자들에 따르면 섬유류 위주의 위탁가공은 하루가 다르게 채산성이 악화되고 있다고 한다. 따라서 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

(4) 법·제도적 장치 부재

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 이것은 북한이 정치적인 이유에서 남한 당국을 배제해 왔기 때문이다. 따라서 기업인들은 북한내에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보

장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다.

남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 남북교역은 해외중개상을 통하거나 직접 북한 측 상대자와 협의하되 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하여 이루어지고 있다. 이런 간접교역 형태는 교역과정에서의 각종 문제(의사소통, 납기일, 품질 및 수량 등)에 대한 분쟁이 발생할 경우 중개상을 통해서 해결해야 하기 때문에 교역확대를 저해한다. 남한의 수출업자는 결제수단의 미정착으로 인한 대금결제상의 위험부담 때문에 물자의 대북 반출을 꺼리는 경향이 있다. 운송시간이 길어지고 물류비용과 부대비용이 증가하기 때문에 교역품목의 확대에 제한이 따르기도 한다.

남북경협이 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 기업의 대북투자 자산보호, 이중과세방지 및 분쟁의 안정적 해결절차와 같은 제도적 장치가 마련되면 대북 투자는 확대될 수 있다. 북한은 우리 기업의 대북 투자 및 이에 뒤따르는 외국기업의 대북 투자 증대로 경제회생에 필요한 자본 및 기술의 조달이 용이해 진다.

남북한이 체결해야 할 각종 협정의 종류에는 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정해결절차, 청산결제, 산업재산권 보호 등이 있다. 이중 4개 합의서는 체결된 상태이나 발효가 미루어지고 있다. 『부속합의서』에 명시되어 있는 투자보장의 내용에는 남북한 상호투자 허용·증진·우대(최혜국대우, 조세감면 등), 투자보호 및 수익의 자유로운 송금 보장이 포함되어 있다. 이중과세방지에 있어서는 남북한의 세법체계를 고려하여 이중과세의 우려가 있는 조세를 대상으로 과세대상·기준, 이중과세 방지방법이 명시되어 있다. 분쟁조정절차는 분쟁해결원칙과 공동분쟁해결기구의 구성·운영을 다루고 있다.

청산결제는 남북한간 거래시 일정기간의 거래금액을 상호 상쇄한 뒤 나머지 금액만 정산하는 제도로써 청산거래 대상품목, 규모, 청산기간, 결제통화, 대월제도 등을 포함한다. 이 제도가 시행될 경우 외국은행을 거치면서 내야하는 수수료 부담을 줄일 수 있고, 금융결제의 안정성이 크게 신장되며, 외환이 부족한 북한이 경화없이도 우리와 거래할 수 있는 이점

이 있다.

제도적 장치의 마련은 북측의 수용 가능성 및 남북경협에 미치는 영향을 고려하여 단계적으로 협의해 나가야 한다. 이를 위해서는 제도적 장치 마련을 위한 남북 실무협의회를 상설화할 필요가 있다. 실무협의회에서는 원산지 제도 등 남북경협 활성화를 위해 필요한 세부사항을 지속적으로 협의할 수 있다. 통행·통상·통신협정의 체결과 개선을 통한 남북경협 활성화의 우호적 환경조성도 고려해 볼 수 있다. 남북정상회담을 계기로 체결한 4개 합의서를 조속히 발효시켜야 하고, 이외에도 제도적인 미비와 부재로 인한 남북경협의 장애요인을 조속히 타개해야 한다.

(5) 경제협력사업 부진

경제협력사업은 단순교역이나 위탁가공교역에 비해 남북한 경제에 미치는 파급효과가 클 뿐만 아니라 경제외적으로도 중요한 의미가 있다. 우리 기업들은 광범위한 분야에 걸쳐 북한과 경제협력사업을 추진할 의사를 가지고 있다. 그렇지만 대북 투자의 타당성 검토가 여의치 않을 뿐만 아니라 우리 기업들이 제시한 사업들이 경제성이 있는지에 대해서도 판단하기 힘든 실정이다. 이에 따라 협력사업자 승인을 받았지만 실질적인 경제협력사업으로 추진되고 있는 것은 그렇게 많지 않은 것으로 나타났다.

1997년 이후 협력사업자 및 협력사업의 승인이 증가했음에도 불구하고 남북관계의 불안정과 당국간 법·제도적 장치의 부재로 금강산관광사업을 제외하고는 남북한 경제협력사업은 매우 부진하다. 특히 북한은 나진·선봉지대 이외의 지역에 대한 우리 기업의 진출을 기피함으로써 북한에 투자한 기업은 대우, 태창, 녹십자, 평화자동차 등이 전부이다. 대우는 이윤 발생 여부에 대한 자료공개를 꺼리고 있고,¹²⁾ 북한이 1999년 1월 이후 대우 기술진을 비롯한 임직원의 방북을 불허함에 따라 회사 경영권을 정상적으로 행사하지 못하고 있는 실정이다.

실제로 북한에 투자했거나 투자할 수 있는 협력사업 승인 현황에 나타

12) 김도경, “정경분리하에서의 남북한 교류협력 실천가능분야,” (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 68~69.

남북경제협력사업의 규모는 100만달러 미만 6개, 100~500만달러 7개, 500~1,000만달러 2개, 1,000~5,000만달러 1개, 5,000만~1억달러 1개, 1억달러 이상 3개이다. 따라서 협력사업 승인을 받은 사업 중 투자금액이 확인되는 20개 사업의 75%가 1,000만달러 미만의 소규모 사업이다.

1,000만달러 이상의 협력사업 중 순수한 경제협력사업이라고 할 수 있는 것은 평화자동차의 자동차 수리 및 조립공장 건설사업(5,403만달러)이 있을 뿐이다. 국제옥수수재단의 농업부문 협력사업(216억원, 약 1,600만달러)은 그 성격상 대북 농업지원사업이라 할 수 있다. 1억달러를 상회하는 대규모 사업 3개는 한국전력이 시행하는 경수로 건설지원사업(PWC) 및 본공사(TKC)와 현대의 금강산관광개발사업으로 국제적인 대북 지원사업 또는 특수한 민간 차원의 경제협력사업이다. 따라서 남북경제협력사업은 사업규모 면에서나 실제 투자면에서 매우 저조함을 알 수 있다.

금강산관광개발사업을 계기로 현대와 북한의 긴밀한 사업관계는 개성공단 개발사업 등 후속사업의 밑거름이 되고 있음을 부인할 수 없다. 그렇지만 금강산관광개발사업은 1998년 관광사업을 시작한 이래 초기 시설 투자와 부진한 관광객 유치 등으로 적자가 누적되어 중단위기에 처해 있다. 금강산관광사업의 활성화를 위해 한국관광공사가 이 사업에 참여하고 있으며 현대는 관광선도 속초-장전항간에 운항되는 쾌속선(설봉호) 1척으로 감축 운항하는 등 자구노력을 진행 중이다.¹³⁾ 그러나 현대와 아태위원회간에 합의된 육로개설 및 금강산지역 관광특구 지정에 대한 북측의 이행이 지연되고 있어 이 사업의 앞날은 매우 불투명하다.

비록 지금 금강산관광개발사업이 어려운 여건 속에서도 계속 추진되고 있지만 만약 이 사업이 중단될 경우 남북경제협력은 위기상황에 처하게 된다. 남북한의 경제협력사업은 한 두 개의 대규모 사업에 의존하기보다는 다수의 중소규모 사업을 실천해 나가는 것이 바람직하다. 그리고 이런 중소규모의 협력사업도 어느 정도 규모를 갖춘 사업이 추진되는 것이 바

13) 통일부, 「남북관계 현안보고」, 통일외교통상위 보고자료, 2001.8.29.

람직하다. 북한이 대규모 사업을 선호한다면 중소규모 사업과 병행하여 금강산관광개발사업을 보완할 수 있는 공단개발과 같은 대규모 프로젝트를 조속히 추진할 필요가 있다.

<표 II-8> 경제협력사업 승인 현황

(2001년 11월말 현재)

기업	사업상대자	사업내용	지역	금액	사업승인일
대우(합영)	삼천리총회사	남포공단 셔츠·가방·자켓사업	남포	512만불	95.5.17
녹십자(합작)	광명성총회사	의약품 (유로키나제) 제조	평양	311만불	97.11.14
태창(합영)	동리888무역총회사	금강산 샘플 개발	강원도 고성군	580만불	97.5.22
한국전력	원자력총국	경수로건설 지원사업	신포	4500만불→11,430.8만불	97.8.16→99.8.10 변경
미흥식품(합영)	조선철산무역총회사	수산물 채취·가공	청진·함흥·원산·남포	47만불	98.3.13
한국통신	체신부	경수로건설 통신지원	신포	-	97.8.1
태영수산/LG상사(합영)	광명성총회사	가리비 양식·생산	나진 원산	65만불	98.8.28
한국외환은행	경수로사업대상국	경수로 사업 부지내 은행점포 개설	금호	-	97.11.6
아자카뮤니케이션(합영)	금강산국제관광총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양 기타	25만불 (편당)	98.2.18
두레마을영농조합법인(합작)	라선경제협조회사	나진·선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진 선봉	200만불	98.7.27
국제우수수재단(조사·연구)	농업과학연구원→농업과학원(99.3.25)	새품종 생산력 검정시험·재배지 확경, 신품종 슈퍼옥수수 개발 공동연구	평양 기타	30.9억원→216억원 (99.3.25)	98.6.18→01.6.20 변경
(주)현대상선·현대건설·금강개발산업·현대아산·한국관광공사	조선아시아태평양평화위원회	금강산관광사업→금강산관광 및 개발사업 (99.1.15)	금강산	9,583만불→11,033만불 (99.1.15)→18,739만불 (01.1.20)	98.9.7→99.1.15 변경 99.4.16 변경 01.1.20 변경 01.6.23 변경
(주)코리아랜드(합영)	묘향경제연합체	부동산개발(임대·분양) 및 컨설팅업	평양	60만불	98.8.28
백산실업(합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진 선봉군	20.8만불	98.10.28
(주)현대시스코·한국통신·온세통신	금강산국제관광총회사	금강산관광 통신협력사업(1단계 온정리-장전간 통신선로 매설, 제3국 경유 남북간 통신망 구축·운영)	금강산 관광지역	13만불 (1단계)	98.11.11
(주)평화자동차(합영)	조선련봉총회사	자동차 수리 및 조립공장 건설	남포	5,403만불	00.1.7→00.10.21 변경
한국전력공사		경수로 건설사업 본공사	금호지구	40.8억달러	99.12.15
삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만불→154.4만불	00.3.13→01.6.16 변경
(주)하나비즈닷컴(합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	01.7.18
(주)엘트랙(합영)	광명성총회사	공동개발을 위한 「고려기술개발제작소」 건립	평양	400만불	01.8.22
(주)G-한신	광명성총회사	유리제품 생산시설 설립운영	평양	110만불	01.7.18
국양해운	개선무역총회사	해상운송사업 및 하역시설 개선사업	남포	61.9억원	01.11.21

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제125호 (2001.11.1~11.30), 부록 pp. 56~58.

Ⅲ. 남북한 경제교류·협력의 제약요인과 개선 방향

1. 남북한 경제교류·협력의 제약요인

가. 경제외적 제약요인

남북경협 평가에서 문제점으로 지적된 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 제한, 법·제도적 장치의 부재 및 경제협력사업의 부진 등은 남북경협 발전을 제약하는 요인들 때문에 발생하고 있다. 이러한 남북경협의 제약요인은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 경제외적(정치적 및 정책적 요인) 제약요인과 경제적 제약요인으로 나누어 볼 수 있다.

현재 남북경협의 증진을 가로막는 가장 주된 요인은 포괄적인 남북관계의 불안정성 때문이다. 남북관계는 남북한 당국의 정책적 입장 차이와 이로 인한 당국자간 대화의 비연속성으로 인해 교착상태에 놓여있다. 남북한은 1992년에 「남북기본합의서」를 발효시켰으나 2000년 이전까지 당국간 회담은 1998년과 1999년의 차관급 회담을 제외하고는 단절된 상태였기 때문에 남북관계는 비정상적으로 운용되어 왔다. 남북관계가 안정적이지 않을 경우 남북경협이 순조롭게 진행되기는 어렵다.

6.15 「남북정상회담」을 계기로 이런 남북관계의 불안정성이 어느 정도 해소되었다고 할 수 있다. 2000년에 4차례, 2001년 두차례 등 총 6차례의 장관급회담이 「남북정상회담」 이후 개최되었다. 그렇지만 장관급회담은 제4차 회담 이후 제5차 회담이 열리기까지 9개월 정도의 공백기간이 있었으며, 제6차 회담에서는 공동보도문 조차 만들지 못한 채 아무런 성과없이 결렬되고 말았다.¹⁴⁾ 비록 장관급회담이 개최되는 등 남북관계

14) 제6차 장관급회담에서는 우리측의 9.11테러 관련 경제태세에 관한 인식 및 제5차 장관급회담 합의사항 일정 조정에 대한 쌍방 입장차이가 가장 큰 쟁점이었다. 북측은 우리측의 경제강화조치가 그들을 겨냥한 것이라고 강하게 반발하면서 정례적인 군사훈련, 미 공군력 증강 등이 6.15 「남북공동선언」 정신을 위반한 것으로서 북측을 자극하고 남북관계를 경

가 과거와는 달리 다소 진전이 있었다하더라도 여전히 남북관계는 불안정한 상태에서 벗어나지 못하고 있다.

북한은 1994년 제네바 합의 이후 남한을 배제한 채 미국과의 직접 협상에 주력해 왔다. 그렇지만 부시행정부가 집권한 이후 미국의 보다 보수적인 대북 정책으로 인해 북·미 관계가 냉각되면서 남북관계도 교착상태에 놓여있다. 한반도를 둘러싼 국제적 환경이 불안해질 경우 이는 남북관계의 불안정으로 이어지고 남북경협에 발전에도 부정적인 영향을 미칠 것이다.

북한의 체제유지 우선 및 남한당국 배제와 같은 정책적인 선택도 남북경협의 경제외적 장애요인으로 작용한다. 북한은 사회주의권 몰락 이후 급격한 대외경제관계의 축소와 누적된 사회주의 계획경제의 문제들로 인해 극심한 경제난을 겪어왔다. 북한이 당면한 가장 시급한 문제는 경제난 해결이지만 북한은 정권 유지와 사회주의 체제에 영향을 주지 않는 범위 내에서 이를 해결하고자 노력해 왔다. 따라서 북한의 개방을 통한 외국 자본 및 기술 도입은 이것이 가져올 부정적 파급효과를 최소화하는 선에서만 이루어졌다.

이러한 북한의 정책적 선택은 남북경협에서도 그대로 적용되고 있는 것 같다. 북한은 경제난 해소를 위해 남한의 경제적 지원과 협력을 필요로 하면서도 이것이 북한체제의 안정에 위협 요소로 작용하지 않을까 두려워하고 있는 것이다. 방북 기술지도가 용이하지 않아 위탁가공교역에서 많

색시키며 남북 합의사항 이행에 장애를 조성했다고 주장하였다. 이에 대해 우리측은 이것이 우리 내부조치로서 북측이 문제 제기할 사항이 아님을 분명히 하였다. 일정조정과 관련해서는 12월초 이산가족방문단 상봉, 제7차 장관급회담의 서울 개최 등에는 의견접점을 이끌어 내었으나 제2차 경협추진위원회 장소, 제7차 장관급회담 시기 등에 대해서는 입장차이를 좁히지 못했다. 따라서 제6차 장관급회담에서 합의서(공동보도문)를 발표하지 못하게 된 것은 현 정세에 대한 입장차이, 회담 개최장소에 대한 의견조율이 이루어지지 못했기 때문이다. 우리측은 시종일관 국민적 합의에 바탕을 둔 확고한 원칙을 견지하면서 북측의 호응을 촉구하였으나, 북측도 남북관계에 대한 그들의 입장을 바꾸지 않음으로써 합의점을 찾지 못한 것이다. 통일부, “제6차 남북장관급회담 보도참고자료,” 『보도자료』, 2001.11.15.

은 어려움이 따른 것은 바로 이러한 북한의 체제수호 우선 정책 때문이라 할 수 있다.

남북한은 경제교류·협력 추진의 대원칙에는 합의한 바 있지만 이들 합의 사항이 제대로 이행되지 않았다. 『남북기본합의서』 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다. 그렇지만 남북경협을 안정적으로 진행시키는 데 필요한 법적·제도적 장치의 마련은 북한의 남한 배제 및 당국자간 회담 회피 등으로 이루어지지 않았거나, 합의된 사항조차도 북한의 성의있는 실천자세의 결여로 이행되지 않고 있다.¹⁵⁾ 이러한 북한의 태도는 실질적인 남북경협의 활성화에 커다란 장애가 되고 있다.

경제외적인 제약요인은 북한측에만 있는 것이 아니라 우리에게도 존재하고 있다. 비록 우리의 경우 남북경협의 경제외적 제약요인은 상당 부분 해소된 것으로 평가할 수 있지만 여전히 문제는 남아있다. 『국민의 정부』 출범 이후 정경연계 및 정책의 일관성 부족 문제는 대북 포용정책의 추진으로 해결된 상태이다. 우리는 다양한 국민의 의견을 수렴하여 대북 정책을 수립·추진해 나가고 있지만 정부의 대북 정책에 대한 국민적 합의기반이 약하면 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 정부의 대북 정책 추진은 차질을 빚을 수 있고 나아가 정부는 일관된 대북 정책을 유지하기 힘든 상황에 빠질 수도 있다. 대북 정책에 대한 국민의 여론이 분열될 경우 정부 차원에서 남북경협을 적극적으로 추진한다는 것은 매우 힘든 일이다.¹⁶⁾

15) 남북한은 제4차 남북장관급회담에서 남북경협 관련 4개 합의서(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산절제)에 서명하였으나 이들 합의서는 발효되지 않고 있다.

16) 우리는 다양한 국민의 의견을 수렴하여 대북 정책을 수립·추진해나가는 반면, 북한은 전체주의 국가체제를 유지하면서 일관된 대남 정책을 구사하고 있다. 민주주의에 바탕을 둔 다양한 여론 수렴은 장기적·궁극적으로 강력한 대북 협상력 및 대북 정책 추진의 원동력이 되지만 국민들의 공감대가 낮을 경우 정부의 대북 정책 추진에 차질을 빚을 수 있다. 국민들의 대북 감정 악화 또는 야당의 비판 등에 직면해서 정부가 일관된 대북 정책을 유지하는 것이 어려운 상황이 발생할 수 있다. 우리의 대북

남북경협에 대한 남북한 당국의 각종 규제와 제한도 넓은 의미에서 경제외적 장애요인이다. 우리 기술자의 방북 및 장기체류의 어려움 등 기본적으로 북한의 소극적인 태도로부터 수많은 남북경협의 규제와 제한이 파생되어 나타나고 있다. 우리측의 지나친 규제 및 절차상의 문제는 1998년 4월의 제2차 「남북경협 활성화 조치」 등으로 대부분 해소되었다고 할 수 있다. 물론 실제 대북 사업을 추진하는 기업의 입장에서는 아직도 개선되어야 할 문제들이 많이 남아 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾

나. 경제적 제약요인

경제적 제약요인으로 거시적인 측면에서 북한의 경제난과 우리의 경제 상황을 들 수 있다. 북한은 중앙집권적 사회주의 계획경제체제하에서 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 건설을 추구해 온 결과 비효율적인 자원 이용과 기술의 낙후로 장기적인 경제침체를 초래하였다. 더구나 사회주의 권이 붕괴되고 연이은 자연재해로 생산기반이 마비되면서 생산활동이 극도로 위축되어 경제침체가 가속화되었다. 이에 따라 1990년 이후 북한경제는 마이너스 성장을 거듭하는 경제후퇴가 지속되었다. 최근에 와서 북한경제가 후퇴에서 벗어나 다소 회복되고 있지만 전반적인 북한의 경제난은 지속되고 있다.

북한의 경제난은 남북경협의 확대를 크게 저해해 왔다. 북한은 외화부족으로 우리 제품에 대한 구매력이 부족하고 동시에 생산활동의 축소로

정책이 일관성을 지닐 수 없다면 남북경협의 적극적인 추진은 문제에 봉착하게 된다.

- 17) 한국개발연구원에서 실시한 설문조사(2001.10.25~31, 11.20~22)에 따르면, 대북 교역업체들은 국내에서 겪는 애로사항으로 '교역에서 오는 리스크 보전장치의 미흡'(31.3%)과 '대북 사업 관련 절차의 복잡성'(21.7%)을 가장 주된 사항으로 응답하였다. 전문가들도 '교역에서 오는 리스크 보전장치의 미흡'(42.3%)을 가장 주된 애로사항으로 지적하였다. 이는 정부 차원에서의 대내적인 제도적 정비가 지속되어야 함을 시사하는 것이다. KDI 북한경제팀, "2001년 하반기 남북경협에 관한 교역업체 및 전문가 대상 설문조사," 「KDI북한경제리뷰」, 제3권 11호(2001.11), pp. 1~42.

우리에게 판매할 물품이 거의 없는 상황이다. 다시 말하면 북한의 반입 및 반출능력이 극히 제한되어 있기 때문에 남북교역, 특히 상업적 거래의 확대가 이루어지지 않고 있는 것이다. 또한 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경은 우리 기업의 대북 투자실행에 커다란 장애요인으로 작용해 왔다.¹⁸⁾ 만약 북한경제가 남북경협이 시작된 이래 성장해 왔다면 북한의 반출입 능력이 향상되고 투자환경의 개선도 이루어졌을 것이므로 남북경협은 보다 활성화되었을 것으로 예상할 수 있다. 남북경협이 순조롭게 진행되기 위해서는 무엇보다 북한이 당면한 경제난에서 벗어나야 한다.

그러나 북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협의 확대에 있어 그 영향이 매우 큰 것으로 나타났다. 이미 IMF 경제위기를 통해 경험한 바 있는 것처럼 경제위기가 최고조에 달했던 1998년 남북교역이 급격히 감소한 것만 보더라도 우리경제 상황이 얼마나 민감하게 남북경협에 작용하는지 알 수 있다.¹⁹⁾ 최근 우리 경제가 다시 흔들리면서 대북 지원을 둘러싼 논란이 재개되고 있고, 기업들의 구조조정과 관련하여 과거에 비해 수익성이 없는 사업에 대한 투자의 실행은 여의치 않기 때문에 대북 진출에도 부정적인 영향을 주고 있다. 우리 경제가 건실하게 성장할 때 남북경협이 차질없이 진행될 수 있다.

남북한 경제교류·협력의 현장에는 남북경협 활성화를 저해하는 다양한 요인들이 존재한다. 이들은 남북경협 추진과정에서 나타나는 미시적·실무적 차원의 경제적 장애요인이라 할 수 있다. 예를 들면 남북경협에서 과다한 물류비용, 참여 중소기업의 자금 부족, 북한제품 판매시장의 한계, 추진절차의 복잡성 등을 들 수 있다. 이외에도 북한 및 남북경협 관련 정보 부족도 남북경협 확대의 장애요인이다.

18) 북한의 열악한 투자환경에는 체제의 불안정성에 따른 정치적 위험 부담, 계획경제체제의 경직성, 체제의 개혁이 없는 제한적인 개방, 대외 채무 불이행과 같은 낮은 대외 신용도, 에너지 및 원자재 공급에서의 어려움, 도로·철도·통신·항만 등 사회간접자본 시설의 미비, 과실 송금의 불확실성, 기타 기업 경영상의 미시적 위험 등 헤아릴 수 없이 많다. 정순원, “남북 교류협력의 필요성과 추진 방향,” 『통일경제』 제13호 (1996.1), p. 82.

19) 외환위기에 따른 경제위기 상황에서 우리 기업은 자금난으로 대북 사업 추진능력이 축소되었으며, 환율상승으로 대북 사업의 채산성이 크게 악화되었다.

남북경협에 종사하는 우리 기업인들의 애로사항 중 공통적으로 지적되고 있는 것이 과다한 물류비 부담이다. 남북한간 물자교류는 해상수송만이 유일한 수송경로이며, 이 경우에도 제3국선을 이용하여 공해상을 우회해야 하기 때문에 지리적인 이점을 전혀 활용하지 못하고 있다. 또한 물동량이 충분하지 못하고 북한에서의 물류 처리에 장기간이 소요되는 등 전반적인 물류비용 증가로 남북경협의 확대를 가로막고 있다. 물류비 절감을 위해서는 북한항의 노후화 및 열악한 하역설비를 개선하고 물동량 확대가 이루어져야 한다. 그러나 단거리 해상수송을 통한 물류비 절감에는 한계가 있기 때문에 육상수송로 확보를 통해 이를 근본적으로 해결해야 한다.

수많은 중소기업들이 남북경협에 참여하고 있고 또한 참여를 원하는 기업들도 많다. 대기업의 경우 상대적으로 자금확보가 용이하기 때문에 대북 투자 및 장기적 안목에서 남북경협에 참여할 수 있다. 그렇지만 대기업과는 달리 중소기업은 당면한 이윤확보가 보다 중요한 남북경협의 추진 목표이기 때문에 이를 지속적으로 추진하기 위해서는 필요한 자금확보가 매우 중요하다.

중소기업의 자금 부족 문제는 남북경협에만 한정되는 것은 아니지만 대북 사업에 수반되는 경제외적 효과와 위험도를 감안할 때 정부의 남북경협 참여 중소기업에 대한 정책적 자금 지원문제가 필요하다. 북한과의 경제관계는 내국간 거래로 인정되어 관세상의 혜택은 주어지고 있으나 이러한 혜택보다는 무역금융이나 보험·보증 지원제도가 적용되지 않음으로서 입는 불이익이 더욱 크다는 의견도 많다.

우리 기업이 북한에서 위탁가공하여 생산한 제품의 판로는 현재 대부분 국내 시장으로 국한되어 있다. 이들 제품은 북한의 구매력 부족과 체제에 미칠 부정적 효과 때문에 단기간내에 북한에서 판매될 수는 없다. 따라서 북한산 제품의 국내 시장 판로 확보여부는 남북경협 참여기업에게는 사활이 달린 문제이다. 궁극적으로 북한산 제품이 국내 시장뿐만 아니라 미국 등 제3국으로 수출되어야 하지만 당장은 국내 판로를 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

정부는 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 남북경협활성화 조치를 취한

바 있다.²⁰⁾ 따라서 현행 남북경협 관련 각종절차와 제도는 상당한 수준에서 규제가 완화되고 간소화된 것은 분명하다. 그러나 여전히 남북경협을 추진하는데는 그 절차가 복잡하고 승인에 많은 시간이 소요되는 등의 문제점이 남아있다. 특히 남북경협 관련 반출입 물자의 통관절차는 매우 까다롭고 복잡하기 때문에 많은 불평이 따르고 있다. 정부는 지속적으로 남북경협 추진절차를 간소화하고 규제를 완화함으로써 남북경협에 투여되는 불필요한 시간 낭비와 부대비용을 줄여나가야 한다.

북한의 경제난에 따른 반출입 능력의 제한 및 열악한 투자환경, 그리고 우리의 경제상황을 제외한다면 남북경협을 제약하는 미시적·실무적 차원의 경제적 요인들의 대부분은 제도적 장치의 미비에 따라 발생하는 것들이다. 남북한의 경제상황은 개선에 대한 의지와 노력이 있더라도 의도한 대로 단기간에 해결할 수 있는 문제는 아니다. 이런 점에서 남북경협의 경제적 제약요인은 경제외적 제약요인에 비해 오히려 부차적이라 할 수 있다. 따라서 남북경협의 활성화를 위해 무엇보다 필요한 것은 제도적 장치와 같은 경제외적 제약요인을 제거해 나가는 것이다.

2. 남북한 경제교류·협력 추진과정에서의 문제점

가. 금강산 관광객 억류

금강산 관광객 민영미씨(여, 당시 35세)가 1999년 6월 20일 북한에 억류되었다가 6일만인 25일 석방되어 속초항을 통해 귀환한 사건이 발생하였다. 민씨는 구룡폭포를 관광하던 중 북측 환경감시원(남, 50대)에게 “빨리 통일이 되어서 우리가 금강산에 오듯이 선생님도 남한에 와서 살았

20) 정부는 미국과 북한간의 체네바 핵협상 타결에 따른 한반도 주변 상황의 변화에 능동적으로 대처하고 남북관계를 실질적 협력관계로 진전시켜 나가기 위해 1994년 11월 8일 「남북경제협력 활성화 조치」를 취하였다. 김대중 대통령 취임(1998.2.25)과 더불어 「국민의 정부」는 정경분리원칙에 입각한 남북경협 추진을 구체화하기 위해 1998년 4월 30일 제45차 「남북교류협력추진위원회」의 심의·의결을 거쳐 「남북경협 활성화 조치」를 확정·발표하였다.

으면 좋겠어요” 및 “귀순자 전철우와 김용이 TV프로에도 나오고 잘 살아요”라는 등의 발언을 하였다가 관광증을 압수당하고, 북측 감시원이 불러준 “금강산 관광을 와서 법칙에 어긋나는 행위를 하여 100불을 낸다”는 내용의 사죄문을 작성하였다.

이후 민씨는 장전향 인근 컨테이너 및 온정리 소재 금강산여관에서 조사를 받았으며 북측의 강요와 회유에 따라 환경감시원에게 귀순공작을 벌였다는 요지의 사죄문을 24일 작성해서 제출하였다.²¹⁾ 25일 민씨는 감시원 3명의 호송아래 온정리 소재 현대보건소로 이동하여 우리측에 인계되었다. 관계기관의 합동조사 결과에 따르면 이 사건은 관광객 민씨가 무심코 행한 발언을 북측이 문제삼아 의도적인 귀순공작으로 몰고 간 것으로 판명되었다.

이 사건이 발생하자 정부는 그 다음날인 21일자로 금강산 관광선의 출항을 중지시키고 금강산 관광객에 대한 신변보장이 확실히 보장될 때까지 금강산 관광을 중단시켰다. 금강산 관광이 중단된 이후 사업자인 현대측과 북측은 관광객의 신변안전보장을 보다 강화하기 위해 협의를 계속하였다. 현대와 북측은 7월 30일자로 「금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서」(「관광세칙」)와 신변안전보장을 위한 「합의서」를 채택하였다.

정부는 관광세칙과 신변안전보장을 위한 「합의서」 채택으로 우리 관광객의 신변안전이 보다 확실히 보장되었다고 판단하고 8월 5일부터 관광재개를 허용하였다. 이번 합의서들은 신변안전보장 약속을 이행하는 세부 규정의 성격을 가지는 것으로 관광시 발생할 수 있는 대부분의 문제행동은 관광세칙에 따라 위반금으로 처리되고, 문제발언에 대해서는 원칙적으로 억류가 아니라 관광중지 및 추방(관광선으로 귀환)으로 해결되도록 하였다.²²⁾ 또한 강력한 형사사건(살인, 방화 등) 등 엄중한 사건의 경우에

21) 사죄문에는 금강산 관광중 “선생님(감시원)도 남한에 가서 살아요”라고 말한적이 있고, 공화국 법에 어긋나는 행위를 하여 벌을 받아 마땅한 데도 베풀어주신 것에 대해 감사하고 반성하며 사죄드린다는 내용을 포함하고 있다. 통일부, “금강산관광객 억류사건 조사결과,” 「보도자료」, 1999.6.29.

22) 금강산관광객의 신변안전보장은 ① 현대-아·태위원회간 관광계약서(억류금지), ② 북한 당국의 신변안전보장(신변안전, 무사귀환 보장), ③ 「남

도 우리측이 참여하는 「금강산관광사업조정위원회」에서 협의·처리되도록 하고 있다.

나. 협력사업자 승인취소

정부는 1999년 12월 23일자로 「협력사업자」 승인을 받은 4개 기업에 대해 승인을 취소하였다. 취소 사유는 부도 등으로 인해 사업추진이 불가능하게 되었거나 남북경협 추진과정에서 남북교류협력 질서를 현저히 저해하였기 때문인 것으로 알려지고 있다. 승인이 취소된 기업들 중 1개 기업은 1997년에 승인을 획득했으며, 나머지 3개 기업은 1998년에 승인을 획득했다. 1998년에 정부가 「협력사업자」로 승인한 기업은 총 13개로 이중 3개 기업의 승인이 취소됨으로써 한 해 20% 이상의 높은 취소율을 나타내고 있다. 이것은 정부의 「협력사업자」 승인 관련 심사에 문제가 있음을 보여주는 것이다.

승인이 취소된 기업의 협력사업자 승인 내용(사업내용, 사업금액, 승인일)은 신일피혁(피혁·의류 봉제, 300만달러, 1997.5.22), (주)세원커뮤니케이션(제13회 아시안게임 북한 올림픽위원회 스폰서십 대행, 미정, 1998.8.6), 성화국제그룹(원정 국제자유시장 건설 및 평양 성화백화점 운영, 190만달러, 1998.9.14), (주)아이엠시스템(방송용 광고 제작, 미정, 1998.10.17) 등이다. 사업내용만 두고 보더라도 신일피혁을 제외하고는 대체로 실현 가능성이 그리 높지 않았다는 것을 알 수 있다.

다. 경의선 복측구간 미착공

김대중 대통령은 2000년 3월 독일 방문중에 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화 및 남북간의 화해·협력을 위한 '베를린 선언'을 발표했다. 여기에서 정부 차원의 협력사업으로 본격적인 남북경협을 위한 사회간접자본(도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등)의 확충을 제시하였다. 이어 6월

북기본합의서와 교류협력 「부속합의서」(신변안전, 무사귀환 보장) 등을 통해 이미 보장되어 있는 상태이다.

평양에서 개최된 남북정상회담에서 각 분야 교류 활성화 등을 주요 골자로 하는 6.15 「남북공동선언」을 채택하고, 7월의 제1차 장관급회담에서 경의선 철도의 끊어진 구간 연결 및 빠른 시일내에 관련 문제를 협의하기로 하였다.²³⁾

제2차 장관급회담에서는 경의선 철도 연결 및 문산-개성간 도로개설을 위한 실무접촉을 9월중 개최하여 착공식 문제 등을 협의하기로 하였다. 이에 따라 남측에서는 2000년 9월 18일 경의선 남측 단절 구간인 문산-장단간 12km 구간의 철도 연결을 위한 공사를 착공하였다.²⁴⁾ 제1차 남북국방장관회담(제주도, 2000.9.25~26)에서 경의선 철도와 도로공사를 위하여 양측의 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 쌍방 실무급이 10월초에 만나서 구체적 세부사항을 추진키로 하였다.

이후 경의선 연결에 따른 실무적 문제를 논의하기 위한 남북군사실무회담이 다섯 차례 열려 남북 쌍방은 ‘남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’에 최종 합의하였다. 제1차 남북군사실무회담(2000.11.28)에서 우리측이 철도 및 도로 연결 공사에 적용될 「공동규칙(안)」을 북측에 전달하였으며, 북측은 제2차 회담(2000.12.5)에서 우리측 공동규칙(안)을 반영한 ‘북남관리구역 설정과 철도-도로작업 보장을 위한 합의서(안)’을 제시하였다. 연이어 개최된 제3차(2000.12.21), 제4차 회담(2001.1.31)에서 남과 북은 남북관리구역의 폭과 지뢰제거의 범위 등 6개 항목을 제외한 대부분의 사항에 의견

23) 서울과 북한 신의주를 연결하는 경의선 철도 가운데 단절된 구간은 문산-개성간 24km이다.

24) 경의선 복원사업은 남측의 경우 2001년 10월말 현재 전체공정의 약 85%가 진행되었다. 2001년 9월 30일 문산역에서 임진강역까지 6.1km 구간의 영업을 개시하였으며, 현재 도라산역 외장공사와 임진강철교 이북 지역의 궤도 부설공사가 시행중에 있다. 임진강역에서 남방한계선까지의 건설공사는 정거장 부대공사를 포함하여 2001년 말까지 모두 완공할 예정이다. 비무장지대(DMZ) 내의 공사는 남북한 합의 이후 착공한다면 지뢰제거를 포함하여 약 6개월 정도의 공사기간이 소요될 것으로 예상된다. 안병민, “경의선 철도·도로 연결사업의 평가와 전망,” 『통일경제』 통권 제78호 (2000.11·12), pp. 9~10.

접근을 이루었으며, 제5차 회담(2001.2.8)에서 이견이 전부 타결되었다.

이와 같이 남북한은 전문과 총6장으로 구성된 「남북관리구역의 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」에 완전 합의하였다. 그러나 북측은 “행정상의 이유로 동 합의서의 서명 교환을 할 수 없게 되었다”고 일방적으로 밝히고 “변화된 일정에 대해서는 차후 통지할 것이다”라고 통보(2001.2.11)해움에 따라 아직까지 발효되지 못하고 있다.²⁵⁾

최근 남북은 제5차 장관급회담에서 “남과 북은 서울-신의주 사이의 철도와 문산-개성 사이의 도로를 우선적으로 개성공단에 연결시키기 위해 쌍방사이에 군사적 보장에 관한 합의서가 서명 발효되는데 따라 연결공사에 곧 착수하고 가급적 빠른 시일내에 개통하기로 한다”고 합의하였다. 그렇지만 북한은 군사적 보장에 관한 합의서의 서명과 발효를 미루고 있으며 경의선 복원공사에 착수하지도 않고 있는 실정이다.

라. 인천-남포 선박운항 중지

북한은 2000년 11월부터 인천-남포간 정기화물 운송선사인 한성선박의 화물선에 대해 명백한 이유없이 입항 및 선적을 거부하면서 신규 지정 선사(람세스물류)의 사용을 요구하였다. 이에 따라 2001년 2월까지 약 3개월 동안 인천-남포간 선박운항 차질에 따라 교역업체의 피해가 발생하게 되었다. 통일부의 노력으로 2001년 2월 19일부터 제3의 선사(국양해운)에 의해 운항이 재개되었으나 선박운항 중단에 따라 남북교역의 중심축인 위탁가공교역이 중단되는 등 남북경협 전반에 커다란 악영향을 미쳤다.

선박운항의 차질로 교역업체들이 납기를 지키지 못하자 바이어들이 떠

25) 제1차 남북경제협력추진위원회(평양, 2000.12.28~30)를 개최하고 2001년 1월 8~30일 사이에 문서교환 방식을 통해 채택된 합의문에 ‘남과 북은 서울-신의주 사이의 철도 연결 및 문산-개성간 도로 개설, 개성공단 건설을 위한 실무협의회를 구성하여 2001년 2월부터 3월 사이에 실무협의회를 시작한다’는 내용이 담겨있다.

나갔으며, 일부 업체들은 인천-단동-남포 루트를 이용함으로써 400달러 이상의 추가비용을 부담하게 되었다. 교역업체의 피해는 주로 수출주문취소, 납기지연에 따른 클레임 및 물품인수 거부, 판매실기에 따른 재고손실, 운송지연에 따른 제품훼손 등으로 나타났으며 몇몇 중소기업들은 부도 처리되었다. 통일부에서 밝히고 있는 교역업체의 구체적인 피해사례는 다음과 같다.²⁶⁾

A사는 외국회사로부터 수출주문을 받고 임가공 생산을 위해 북한에 원부자재를 보냈으나 선박운항 차질로 납기가 지연됨으로써 주문이 취소되었다. 국내기업에게 납품한 물량도 납기 지연일수에 따라 정상가격에서 상당액 감액 클레임을 받았으며, 일부 물량은 납품 거부에 따라 재고손실을 안게 되는 등 4억원 상당의 손실을 입었다. B사의 경우 외국회사로부터 수출주문을 받았으나 선적이 지연됨에 따라 정상가격에서 40% 가량의 감액 클레임을 받았고, 북한으로 반출한 원부자재는 하역을 하지 못하고 귀항하여 생산차질 및 원부자재 재고비용 손실 등 2억원 상당의 손실을 입게되었다. C사는 외국회사의 수출주문을 받았으나 선적지연에 따라 정상가격에서 50% 가량 감액 클레임을 받았고, 일부 물량은 수출이 취소됨에 따라 아직 북한에 남아있는 등 이로 인한 손실이 약 2억원 가량 발생하였다.

정부는 피해업체에 대해 피해금액의 일정 범위내에서 남북협력기금으로 저리(3~4%)의 교역자금대출을 통해 피해를 입은 중소기업체들을 지원할 계획이다. 이번 피해는 교역업체 당사자의 귀책사유에 의한 것이 아님에도 불구하고 남북경협에 대한 제도적 장치가 마련되지 않아 구제받을 수 있는 방법이 없는 점을 고려하여 정부가 「남북협력기금법」에서 정한 절차에 따라 남북경협의 안정적 추진을 위해 지원하게 된 것이다.²⁷⁾ 지원은 11개 업체, 8억3,000만원 상당으로 개별대출 심사를 거쳐 6월말부터 대

26) 통일부, “인천-남포간 선박운항 차질에 따른 피해업체 지원,” 「보도자료」, 2001.6.25.

27) 기금지원은 「남북협력기금법」 제8조 제3호 및 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」에 근거한 것으로 피해조사와 관계부처 협의 및 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 확정되었다.

출이 시행되었다. 이에 앞서 정부는 유사 사태의 재발 방지 등 궁극적 해결을 위해 2001년 주요사업으로 남북경협추진위를 통해 「남북해운합의서」 체결을 추진하겠다고 나섰다.²⁸⁾

마. 4개 합의서 미발효

남북한은 제4차 장관급회담에서 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결 절차, 청산결제 등 남북경협 관련 4개 합의서에 서명하였다.²⁹⁾ 이 합의는 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시키기로 한 6.15 「남북공동선언」 제4항을 이행하기 위한 구체적인 조치이다. 남과 북의 경제제도가 다른 현실에서 책임있는 남북 당국자가 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려하여 안정적인 남북경협을 추진하기 위한 제도적 장치를 마련한 것이다.

4개 합의서의 서명되기까지 남북한은 수 차례의 장관급회담과 실무접촉을 거쳤다. 남북한은 제2차 장관급회담에서 남북경협 확대·발전을 위한 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련키로 하고 이를 위해 실무접촉을 개최하기로 하였다. 제1차 남북협력 실무접촉에서 투자보장 및 이

28) 「남북해운합의서」의 주요 내용은 ① 상대방 선박에 대한 자국 선박과 동등한 대우 보장, ② 입출항 절차의 간소화, ③ 화물 하역 및 선적 등에 대한 국제관행 준수 등이다. 통일부 “통일부 업무보고 관련 보도참고자료,” 「보도자료」, 2001.2.14.

29) 4개 합의서에서 ① 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(전문 및 12조)는 상호투자의 허용 및 보호, 수용·국유화 제한 및 보상, 투자수익 등의 자유로운 송금 보장, 상호정보제공, 분쟁해결방법 등 규정, ② 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」(전문 및 28조)는 양측 과세권의 소재와 범위, 거주자·고정사업자 판정기준, 이중과세방지방법, 상호협약의 절차, 정보교환 등 규정, ③ 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」(전문 및 19조)는 분쟁해결기구인 남북상사중재위원회의 구성과 기능, 분쟁해결절차, 중재인의 자격 및 활동, 중재판정의 효력 및 승인·집행보장 등 규정, ④ 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」(전문 및 10조): 합의품목에 대한 청산결제방식, 기타 품목에 대해서는 일반결제방식으로 거래하기로 합의, 청산결제 대상품목·한도 및 신용한도 설정, 청산결제는행 지정, 결제통화(미달러화) 등을 규정하고 있다.

중과세방지 합의서에 대한 토의를 진행하고 차이점들을 제2차 실무접촉에서 합의하기로 하였으며, 상사분쟁해결절차와 청산결제에 관한 합의서가 필요하다는 데 이해를 같이 하고 앞으로 실무접촉에서 협의하기로 하였다. 제3차 장관급회담(제주도, 2000.9.27~30)에서는 투자보장과 이중과세방지 문제와 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 조속 타결하기 위해 협력하기로 하였다. 제2차 남북협력 실무접촉에서 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제에 대한 합의서에 가서명하였다.

“합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다”고 규정되어 있다. 이에 따라 대북통지문(2001.1.22)을 통해 우리측은 북측에게 입법기관을 거쳐 합의서에 법률적 효력을 부여할 것을 요청하고, 발효 등 후속조치를 제2차 남북경협추진위에서 협의할 것을 제의하였다. 또한 대북서한을 발송(2001.5.18)하여 「남북상사중재위원회 구성·운영합의서(안)」을 전달하고 판문점에서 문서교환방식으로 협의할 것을 제의하였다.³⁰⁾ 정부는 그 동안 관계부처 및 전문가 검토를 통해 4개 합의서에 대해 조약방식으로 법률적 효력을 부여키로 방침을 결정하고 국회의 동의를 받을 계획이다.

남북관계의 소강상태로 전반적인 남북회담 개최가 지연되면서 제4차 회담 이후 9개월이 지나서 제5차 장관급회담이 2001년 9월 서울에서 개최되었다. 제5차 회담에서 우리측은 기합의된 남북경협 4개 합의서의 발효를 의제로 내놓았으나 북한측에서는 이 문제를 의제로 삼지도 않았다. 결과적으로 남북경협 관련 4개 합의서는 2000년 12월 16일 서명되었지만 아직까지 남북 양측에서 발효되지 않고 있다.

30) 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」에서 “남과 북은 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 중재위원회의 구성과 운영에 필요한 사항을 협의하여 정한다”고 규정하고 있고, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에서도 “남과 북은 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 청산결제방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용한도를 협의하여 정하고 각기 자기측 청산결제은행을 선정하여 이를 상대측에 통보한다”고 규정하고 있으나 전혀 진전이 없는 상태이다.

바. 금강산관광사업 중단 위기

금강산관광사업은 1989년 1월 고(故) 정주영 현대그룹 회장이 우리 기업인으로서 최초로 방북하여 북한의 최수길(조선대상은행 이사장 겸 조선아세아무역촉진회 고문)과 『금강산 관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서』를 체결한데서 비롯되었다. 이후 1998년 6월 정주영 명예회장 일행은 북한을 방문(6.16~23), 아·태위원회와 금강산 관광문제를 협의하고 『금강산 관광을 위한 계약서』를 체결(6.22)하였다. 금강산 관광사업은 현대-아·태위원회간 수차례의 실무협의에서 ‘관광객 신변안전 보장문제,’ ‘통신보장문제,’ ‘공동해난구조문제’ 등이 합의되면서 가시화되기 시작하였다.

현대는 금강산 관광선의 출항을 준비하는 과정에서 국내외 관광객을 보다 많이 유치하기 위해서는 관광선에 의한 관광만으로는 부족하다고 보고 아·태위원회와 금강산 지역의 종합개발(관광, 시설투자 및 건설사업)에 관한 협의를 시작하여 『금강산관광사업에 관한 합의서』를 새로 체결(1998.10.29)하였다. 이에 따라 1998년 11월 18일 금강호가 국민의 관심과 성원 속에 동해항에서 첫 출항함으로써 금강산관광사업이 시작되었다. 현대는 관광선 출항 이후 6년 3개월 동안 총 9억4,200만달러의 관광개발사업비를 북측에 지불하기로 하였다.

금강산 지역을 종합적 관광위락단지로 조성하기 위해 현대는 우리측 물자와 인원을 투입하여 온정리에 휴게소 및 상품판매소, 공연장, 온천장, 관광식당을 완공하였으며,³¹⁾ 장전항에 관광선 정박을 위해 4척이 동시에 접안할 수 있는 본선 부두시설을 준공(2000.5.24)하였다. 김정일 국방위원장과 회담을 하고 돌아온 정주영 명예회장의 방북(2000.6.28~30) 성과와 관련하여 현대가 발표한 북측과의 주요 합의 내용 중에는 금강산

31) 현대는 온정리 지역에 온정각 휴게소(총 600평 규모, 1998.12.31 완공), 금강산 문화회관(좌석수 620석, 1999.2.28 준공), 금강산 온천장(1999.11.19 개장), 온정각 관광식당(좌석수 450석, 2000.5.11 개장)을 운영 중이다. 온정각 휴게소는 금강산 관광객들에게 휴식공간 제공과 함께 현지의 각종 기념품 및 토산품을 판매한다. 금강산 문화회관에서는 평양모란봉 교예단이 공연하고 있다.

지구는 조만간 특별경제지구로 지정되고 해외교포를 포함한 외국인의 금강산 관광이 전면 허용된다는 내용이 포함되어 있었다.

한국관광공사는 2000년 8월 금강산을 비롯한 남북 연계 상품개발 및 홍보와 금강산 지역내 수용태세 개선을 통한 관광객 유치활성화 방안을 도모하고자 현대아산과 업무 합의를 체결하고 다양한 분야에서 협력해 왔다. 10월에는 일본 관광객과 해외 교포에 대해 금강산 관광이 허용됨으로써 외국인 관광객을 유치할 수 있는 여건이 마련되었고, 금강산 지역내 숙박시설을 갖춘 해상호텔인 ‘호텔 해금강’이 개관되었다.

그러나 금강산 관광사업은 과도한 관광대가 지불, 상품 및 가격 경쟁력 약화로 인한 관광객의 감소로 인해 현대의 관광대가 지불이 지연되는 등 심각한 위기 국면에 놓이게 되었다.³²⁾ 이에 현대와 북한측은 2001년 2월부터 매월 1,200만달러씩 지불하던 관광대가를 600만달러로 삭감하는 등 자구 노력을 기울였지만 금강산관광사업은 정부나 외부의 도움이 없이 현대 단독으로 지속하기에는 어려운 상태에 직면하였다. 7월부터 금강산 관광선은 ‘설봉호’ 1척만 운항하고 있는 실정이다.³³⁾

금강산관광사업의 중단 위기상황을 인식한 현대와 아·태위원회는 2001년 6월 8일 금강산관광사업 활성화를 위해 육로관광의 실시, 관광특구 지정, 관광대가 조정 등에 합의하였다.³⁴⁾ 한국관광공사는 이러한 합의에 기반하여 금강산관광사업의 향후 수익성이 확보되었다고 판단하고 6월 20일 현대아산과 합의를 체결하고 금강산관광사업에 참여하게 되었다.

32) 1998년 11월부터 2001년 말까지 금강산 관광객은 총 429,516명이며, 이중 외국인은 1,422명으로 나타났다. 연도별 관광객 수(외국인)는 1998년 10,543명, 1999년 147,460명(69명), 2000년 212,020명(762명), 2001년 57,285명(591명)이다.

33) 금강산 관광선은 금강호(1998.11 취항, 2001.7 중단), 봉래호(1998.11 취항, 2001.4 중단), 풍악호(1999.5 취항, 2001.5 중단), 설봉호(2000.10 취항) 등 4척까지 운항되었으나 지금은 설봉호만 운항되고 있다.

34) 합의 내용은 ① 남측의 송현리와 북측의 고성 삼일포를 연결하는 13.7km 구간의 도로 건설을 당국자에게 건의, ② 금강산 일대를 투자 촉진과 자유 왕래를 보장하는 관광특구로 지정, ③ 관광 대가를 총액제에서 해로관광의 경우 관광객 1인당 100달러로 축소하고, 육로관광은 1인당 50달러로 하기로 하였다.

그러나 관광대가 부분을 제외한 관광특구 지정 및 육로관광 실시 등의 북측과의 합의 사항은 지금까지 이행되지 않고 있다.³⁵⁾

3. 남북한 경제교류·협력의 개선 방향

가. 남북경협에의 여건 변화

북한은 우리 정부의 대북 정책 전환을 계기로 대규모 외화획득이 가능한 협력사업에 눈을 돌리고 있다. 동시에 북한은 지원성 경제협력사업은 규모 및 분야와는 상관없이 수용하는 입장이다. 그렇지만 정부는 이러한 북한의 남북경협에 대한 인식 변화에 적절하게 대처하지 못한 채 남북경협 확대를 추진해 왔다. 북한에게 장기간 대규모 외화 획득이 보장되는 금강산관광개발사업이 진행되고 있고 비거래성 물자의 반출이 증가하고 있으나 여타 경제협력사업은 여전히 부진한 상태이다.

남북경협에 있어 지원성 협력사업을 선호하는 북한의 인식 변화는 지도층의 당면한 경제난 조기극복 의지가 반영되어 나타난 것으로 판단된다. 경제회생을 위해서 북한은 설비 및 원자재의 수입을 위한 자본축적이 필요하지만 현재와 같은 수출능력으로는 경제회생에 필요한 최소한의 외화 확보도 불가능하다. 대외 물동량 자체가 빈약한 북한의 실정을 감안하면 남북한 물자교역을 통한 외화획득 증대는 한계에 직면할 수밖에 없다. 당면한 경제난을 타개하기 위해 김정일은 헌법 개정(1998.9.5)을 통해 권력이 강화된 국방위원장에 재추대되고 권력승계가 마무리되면서 경제전반을 직접 관장하고 있다.

이런 상황에서 김대중대통령은 2000년 신년사에서 「남북경제공동체」 건설을 위한 남북한 국책연구기관간의 협의를 제안하였다. 또한 대북 포

35) 금강산관광사업의 문제점으로는 육로관광 실시 및 관광특구 지정 등 북측의 합의사항 이행 지연 이외에도 ① 금강산관광사업에 대한 부정적 인식 확산, ② 금강산 관광상품의 경쟁력 저하, ③ 관광 위락 및 숙박시설 부족, ④ 사업 관련 예산 및 전담인력 부족 등을 들 수 있다. 박병직, “금강산 관광사업의 문제점과 과제,” 『통일경제』 제7호 (2001.9-10), pp. 11~14.

용정책의 성과를 바탕으로 정부 차원의 협력을 통해 남북관계를 한 단계 진일보시키고자 「베를린선언」(3.9)을 채택하였다.³⁶⁾ 「베를린선언」에는 남북 당국간 협의를 전제로 북한경제 회복을 지원한다는 내용이 포함되어 있다. 정부는 남북경제공동체 건설을 위한 우선적 사업으로 북한 농업분야에 대한 지원과 협력, 사회간접자본 건설, 남북경협 의 법·제도적 절차의 정비 등을 제시하고 있는 것이다.

이후 2000년 6월 평양에서 개최된 「남북정상회담」은 분단이후 남북의 최고 당국자가 만나 상호간 이해와 신뢰의 폭을 넓혔을 뿐만 아니라 남북한간에 제기되는 문제를 당국간 대화와 협력을 통해 해결하는 전기를 마련하였다. 이에 따라 그 동안 민간 차원에서 개별적으로 진행되어온 경제분야의 교류·협력도 당국간 협의를 통한 제도적 안전장치 마련, 정부 차원의 대북 지원 활성화 및 민간의 참여분야 확대 등을 통해 한 차원 높은 수준으로의 전환이 가능하게 되었다.³⁷⁾

정부는 상호 호혜적인 입장을 견지하면서 북한의 수용여건과 우리의 능력범위를 고려하여 실천이 가능한 사업부터 단계적으로 남북경협 확대를 추진해 나갈 계획이다. 남북경협은 우리의 자본과 기술을 북한의 노동력과 결합시켜 상호 호혜적인 경제이익을 창출함으로써 민족경제의 균형적인 발전을 꾀할 수 있으며, 우리 기업들은 국제적 경쟁력을 갖게 되어 남과 북 모두에게 이익이 되는 것이다. 남북정상회담 이후 남북은 경의선 철도와 개성-문산간 도로 연결, 임진강 수해방지사업, 개성공단 건설, 북측 어장 사용, 전력협력을 위한 공동조사 추진 등 여러 가지 경제협력방안을 논의하고 있다.

36) 김대중 대통령은 2000년 3월 9일 독일 베를린자유대학에서 「한반도 평화와 통일을 위한 남북화해협력 선언」(베를린선언)을 천명하였다. 「베를린선언」은 남북간 평화공존이 실현가능한 대세가 되고 있다는 자신감을 바탕으로 ① 남북경협을 통한 북한경제 회복 지원, ② 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존 실현, ③ 이산가족 문제의 조속한 해결, ④ 남북 당국간 대화 개최 등을 주요 내용으로 하고 있다.

37) 「남북공동선언」 전문 4항은 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”는 내용을 담고있다.

북한은 6.15 『남북공동선언』을 계기로 과거 어느 때보다 남북경협 필요성을 인정하는 분위기다. 김정일 국방위원장은 우리의 대북 포용정책에 긍정적으로 반응하는 것 이외에 경제회복을 위한 대안이 없다는 사실을 인정한 것 같다. 남북정상회담은 남북경협의 활성화 기반을 마련하고 이를 제도화시켰다는 데 커다란 의의가 있다. 남북한은 경의선 연결에 대해 합의하였으며, 우리는 경의선 남측 구간 공사를 거의 완료하였다. 또한 남북한은 남북경협 관련 4개 합의서도 타결하였다.

우리는 그 어떤 국가나 국제기구보다 북한의 경제회복과 재건에 훨씬 큰 잠재력과 영향력을 가지고 있다. 그렇지만 대북 지원과 협력에 대한 우리의 의지와 노력만으로 북한의 경제상황을 단기간 내에 개선할 수는 없을 것이다. 실제 북한의 경제난과 같은 남북경협의 경제적 제약요인의 해소는 거의 이루어지지 않고 있다. 최근 남북관계가 다시 냉각되고 있지만 남북경협의 가장 큰 제약요인이 되어 온 남북관계의 불안정성 및 북한측의 태도 때문에 발생하는 경제외적 제약요인은 상당부분 완화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 남북경협의 경제외적 장애요인은 남북경협의 발전과 이를 통한 북한경제의 재건에 있어 여전히 걸림돌로 작용하고 있다.

나. 남북경협 전망

남북한 경제교류·협력은 남북한 모두에게 매우 중요하다. 북한은 대외관계 개선과 경제지원 확대를 통한 경제강국 건설을 위해 무엇보다도 우리와의 경제협력을 강화해야할 상황에 놓여있다. 실제로 북한은 경제난을 인정하고 경제적 실리를 강조하는 가운데 당국자간 대화를 통해 우리로부터 식량 및 비료를 대규모로 지원받고 있다. 북한은 민간 차원의 남북경협이 지속적으로 확대되기를 희망하는 한편, 당국자간 회담을 통해 정부 차원에서 협력사업도 선택적으로 수용할 태세를 갖추고 있는 것으로 보인다.

지난 몇 년간의 교역패턴에서 나타나고 있는 것처럼 당분간 교역부문에서는 위탁가공교역의 증가세는 유지되어 나갈 것이다. 특히 북한이 산업 기술 및 전자부문에 큰 관심을 보이고 있다는 점에서 초보적 전자 및 기계부품 조립과 가공생산 등의 약진이 기대된다. 반면에 90년대 중반 수

준에도 미치지 못하고 있는 상업적 거래는 북한의 생산능력이 단시일내에 제고될 가능성이 낮기 때문에 침체에서 벗어나기 힘들 것이다. 이것은 교역 위주의 남북경협을 한계를 보여주는 것으로 남북경협의 발전을 위해서 대북 직접투자 또는 경제협력사업의 필요성을 상기시켜 주고 있다.

북한이 기대하고 있는 대북 지원 등을 포함한 비거래성 교역은 우리의 대북 포용정책 기조가 지속되더라도 국민여론의 향배를 의식할 수밖에 없는 정부의 입장을 감안한다면 확대되기는 어려울 것이다. 다만 김정일 국방위원장의 서울 답방을 통해 국민들의 대북 인식이 긍정적인 방향으로 바뀌어 나가고 우리 경제가 실질적인 회복기에 들어선다면 비거래성 교역의 증가를 바라볼 수 있을 것이다. 그러나 일정 기간이 지나면 북한에 대한 일방적인 지원 성격의 비거래성 교역은 감소하게 될 것이다.

지금까지 당국간 협정(투자보장, 이중과세방지 등) 부재와 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경으로 대북 직접투자는 매우 제한적이었다. 최근 남북경협 실무접촉을 통해 이런 문제들이 논의되고 있고, 북한의 사회간접자본을 개선하기 위한 경의선 복원과 같은 협력사업이 추진 중에 있다. 그렇지만 경의선 철도 및 도로 개설, 임진강 수해방지 공동사업 등과 같은 정부 차원에서의 협력사업은 북측의 정치적 결단을 요구하는 사안이기 때문에 진전의 시기를 가늠할 수조차 없다.

한편 북한은 새로운 방식의 경제특구를 만들어서 여기에 남한 및 외국 투자자를 유치하고자 현대와 개성지역에 대한 공단조성에 합의하였다. 공단개발사업은 북한에게 있어서 체제유지를 담보하는 제한적 개방에 유리한 사업이다. 북한은 공단개발과 공단내 투자유치를 외부투자자에게 위탁하는 ‘프로젝트화 전략’을 채택하고 있다.³⁸⁾ 이러한 전략은 북한이 외자유치를 위해 사용한 방법 중 가장 강도 높은 전략으로 경제희생과 개발에 대한 북한의 강한 의지를 반영하는 것이다. 그럼에도 불구하고 개성공단조성과 같은 대규모 협력사업은 우리(현대)의 수행능력 미비, 북한의 정책적 판단 지연 등을 감안할 때 착공되기까지는 상당한 시일이 걸릴 것이다.

금강산관광사업의 중단 위기를 계기로 북한은 경제협력사업에서 우리

38) 윤덕룡, “북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략,” 『통일경제』 제51호 (1999.3), pp. 53~54.

민간기업이 수익을 실현할 수 있도록 각종 배려를 할 것으로 기대된다. 남북경협 관련 4개 합의서가 발효되면 전반적인 교역 및 투자 확대의 분위기는 되살아 날 것이다. 북한이 「가공무역법」 제정 등을 통해 수출기지 육성에 지대한 관심을 보이고 있는 만큼 여기에 부응할 수 있는 우리의 중견 수출 제조업의 북한 내 진출 전망은 밝은 편이다. 북한이 IT산업을 강조하고 있기 때문에 이 분야에 대한 협력사업도 진전이 있을 것이다.

북한의 경제정책 변화가 남북경협의 양적인 성장에 어느 정도 긍정적으로 작용했음은 부인할 수 없는 것 같다. 향후 남북경협의 발전은 북한의 경제정책 변화가 남북 상호간의 공동 이익을 창출할 수 있도록 변모해 나갈 때 지속될 수 있을 것이다. 동시에 사회간접자본 부족 등 북한측이 안고 있는 남북경협의 경제적 제약요인을 북한이 해소하고자 노력할 때 남북경협의 한 단계 도약이 이루어 질 수 있을 것이다.

전반적인 북한의 태도 변화와 「남북정상회담」을 계기로 남북관계가 개선되고 있음에도 불구하고 남북경협의 장래가 마냥 순탄할 것으로 보이지 않는다. 상업적 거래의 확대, 위탁가공교역 활성화 및 대북 투자의 실행 등이 제대로 이루어지기 위해서는 민간 기업이 적극적으로 남북경협에 나서야 한다. 그러나 우리 기업의 대북 투자는 과거와는 달리 수익성에 기반을 두고 진행될 것으로 보이기 때문에 수익성이 떨어지는 사업은 투자의 우선 순위에서 밀려나게 될 것이다.

남북경협의 전망을 흐리게 하는 또 다른 요인으로 우리 내부에서 이에 대한 공감대가 형성되어 있지 않다는 점이다. 정부 차원의 경제협력사업이라 할 수 있는 대북 경제지원과 북한 사회간접자본 개선 등은 대규모 자금이 소요된다. 이 문제와 관련해서 국민적 합의가 이루어져야 하나 지금은 국민들이 분열된 듯한 양상을 보이고 있다. 남북경협 확대를 위해서는 어떻게 국민적 합의를 이끌어내느냐가 중요하다.

다. 남북경협 추진방향

지금 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 남북경협의 중심을 교역부문에서 경제협력사업으로 이동시켜야 한다. 그리고 남북경협 활성화를 위

해 중소기업의 대북 진출과 대규모 협력사업을 조화롭게 추진해 나가야 한다. 특히 북한에게 경제적인 이익이 보장되는 협력사업에 대해서는 정부의 지원과 함께 우회적인 참여도 필요하다. 정부는 북한경제 회생에 중심을 둔 보다 적극적인 남북경협을 추진해 나가야 할 것이다.

남북한 물자교역의 상업적 거래를 확대하기 위해서는 반입의 주류를 이루고 있는 북한산 농수산물, 철강·금속제품 및 광산물의 국내 수요기반 확충이 필요하다. 이들 제품이 안정적으로 공급될 수 있도록 북한의 생산 및 공급 여건을 개선시켜나가야 한다. 이를 위해서 해외 수입품을 일정한 범위 내에서 북한산으로 대체하고, 북한의 생산(공급) 능력을 향상시키기 위한 정부 차원의 다양한 지원 및 협력체계 구축이 필요하다. 한편 북한의 구매력 부족 때문에 발생하는 상업적 거래의 반출 증대를 위해서는 청산결제와 같은 결제방식의 조속한 시행이 요구된다.

여러 측면에서 위탁가공교역은 발전의 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다. 참여업체수의 증가에 따른 저변 확대, 설비 반출의 꾸준한 증가, 품목 확대와 업종의 다양화 등은 향후 위탁가공교역의 전망을 밝게 한다. 대기업의 위탁가공교역은 줄어드는 반면 중소기업의 참여가 확산되고 있고, 기술지도를 위한 방북이 늘어나고 있는 것은 매우 바람직한 현상이라 하겠다.³⁹⁾

비록 위탁가공교역이 꾸준히 증가하고 있지만 이를 보다 활성화하기 위해서는 품목의 다양화, 고부가가치화 및 설비제공형 위탁가공으로의 빠른 전환이 이루어져야 한다. 양질의 노동력을 충분히 활용할 수 있는 의류·섬유 및 신발 등의 부문과 함께 전기·전자부품 등의 분야에 있어서도 확대가 요구되고 있다. 북한에 원부자재를 공급하고 임가공료를 지불하는 단순형 위탁가공 위주에서 벗어나 생산설비를 제공하는 설비제공형으로 전환시켜 북한의 기술향상과 생산능력을 배양시켜 나가야 한다.

39) 예를 들면, 1999년 삼성물산과 엘지상사등 대기업의 위탁가공교역 반입액은 1998년에 비해 큰 폭으로 감소하였기 때문에 중소기업만을 대상으로 한다면 위탁가공교역의 업체당 평균반입액은 실제로 감소하지 않았음을 의미한다. 이것은 위탁가공교역의 여건이 향후 개선될 수 있는 여지를 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

『남북정상회담』을 계기로 남북한 경제협력사업은 새로운 전환점을 맞이하게 된 것이 분명하다. 북한과의 접촉을 통해 협력사업을 위한 협의가 진행중이거나 협력사업(자) 승인을 받은 기업은 조속히 사업을 성사시켜 실제 투자가 이루어질 수 있도록 추진해 나가야 할 것이다. 경제협력사업은 사업 자체의 성공도 중요하지만 남북경협 확대 및 북한경제에 대한 전후방 파급효과가 큰 사업부터 우선적으로 시행해야 한다.

이를 위해 첫째, 민간기업 차원에서는 우선 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 태창의 금강산생물사업, 녹십자의 혈전증 치료제 개발사업 및 평화자동차의 자동차 정비·보수사업이 추진 중에 있지만 파급효과가 그렇게 큰 사업이라고는 볼 수 없다. 경제협력사업은 실현가능성 및 기업의 부담을 고려하여 경공업부문부터 진출하되 중화학부문에 대한 관심도 제고시켜 나가야 한다. 제조업 중에서 비철금속부문, 전기·전자부문, 섬유·방직부문 등이 우선 협력사업 대상으로 평가된다.⁴⁰⁾

둘째, 북한지역에 공단을 조성하는 것이 바람직하다. 현실적으로 개별기업 차원에서 일정 규모 이상의 대북 투자는 북한의 투자환경 미비로 매우 어려운 실정이다. 이런 문제를 해결하기 위해서 일부 대기업과 공기업에서 북한내 남한공단 조성을 검토한 바 있고, 개성공단의 경우 북한과의 협의가 끝난 상태이지만 언제 공사가 착공될 수 있을지 전혀 예측할 수 없다.⁴¹⁾ 공단조성사업은 우리 기업의 대북 진출 기회를 넓히고 북한의 투자환경 개선 등 남북경협의 활성화에 기여하는 파급효과가 매우 크다.

40) 대표적인 노동집약적 산업인 섬유·방직부문에서 우리는 북한의 풍부한 노동력을 활용하면서 사양산업(유휴설비)를 북한으로 이전할 수 있다. 비철금속부문에서 북한은 풍부한 자원과 일부부문에서는 상당한 기술을 보유하고 있지만 주로 저품위 제품을 생산하고 있기 때문에 경협을 통해 고품위 제품 생산이 가능하다. 북한의 전기·전자부문은 기술이 낙후되어 있지만 부품생산, 조립생산 및 우리 기업과의 연계에 따라 발전 가능성이 높다.

41) 현대는 개성공단 및 통천 경공업단지를 추진 중에 있고, 삼성은 평양 인근에 전자복합단지를 조성할 계획이다. 한국토지공사는 나진·선봉지구내에 유현공단을 조성하기 위해 1997년 북한의 대외경제협력추진위원회와 의향서를 체결한 바 있다. 이외에도 중소기업협동조합중앙회는 중소기업공단조성사업을 추진 중에 있으며 섬유 및 신발조합도 공단조성 또는 특화형태의 진출을 시도한 바 있다.

북한내 공단개발을 통해 북한은 사회간접자본이 증가하고 우리와 외국 기업의 투자가 증가하게 된다. 공단건설은 필연적으로 더 높은 생산성을 가진 자본 설비의 증가와 함께 고용 및 소득 증대를 가져오고 새로운 수요를 창출하게 되는 등 북한경제 성장의 원동력이 된다. 공단건설에 따르는 물자와 수요의 확대는 단기적으로 우리 경제에 대한 경기부양의 효과가 있고 유희설비의 대북 이전을 통해 자본의 재생산이 가능해진다. 또한 저렴한 북한 인력을 고용함으로써 생산비가 절감되어 경쟁력이 제고되고, 배후 생산기지의 확보로 우리의 생산 잠재력 확대 효과가 기대된다.

셋째, 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제의 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다. 북한도 「남북정상회담」을 계기로 당국간 협력사업에 상당한 기대와 관심을 보이고 있다. 우선 남북경협의 장애요인으로 지적되고 있는 과도한 물류비용을 줄여나갈 수 있도록 남북한 육상교통로(경의선 포함)의 연결을 서둘러야 한다. 중장기적으로는 북한내 주요 항만시설 및 기타 사회간접자본의 개선 및 시설 확충에 적극 참여해야 한다.

라. 제도화의 필요성과 한계

남북경협의 전망은 위탁가공교역과 IT분야에서의 협력을 제외한다면 그리 밝은 편이 아니다. 또한 남북경협의 발전을 위해 제시된 추진방향을 제대로 수행해 나가는 것도 쉬운 일이 아닐 것이다. 이것은 남북경협을 제약하고 있는 경제외적, 경제적 요인들 때문에 발생하는 것이다. 따라서 남북경협의 발전을 위해 필요한 조치는 남북경협의 각종 제약요인들을 제거해 나가는 것이다.

경제적 제약요인의 하나인 북한의 경제난은 단기간에 해소될 수 있는 문제는 아닌 것 같다. 북한의 사회간접자본은 매우 낙후되어 있을 뿐만 아니라 생산설비 또한 대대적인 보수·개체가 필요하다는 것이 일반적인 관측이다. 북한에는 비록 양질의 노동력이 있다고는 하지만 최신 기술이나 경영능력을 구비하고 있는 노동자는 거의 없는 것으로 추정된다. 북한의 경제적 장애요인의 해소에는 상당한 기간과 재원이 소요될 것으로 판

단된다. 그렇지만 자체 조달 가능한 내부 자원이 크게 부족한 북한의 경제현실에서 경제난의 해소를 위해서는 외부의 대규모 지원과 투자가 필수적이지만 아직은 이것을 기대하기가 어려운 실정이다.

북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협에 커다란 영향을 미친다는 것은 1998년 남북교역의 급격한 감소에서 확인된 바 있다. 우리 경제가 침체상황에 빠지는 경우 기업들의 대북 투자 의욕과 능력이 축소될 수밖에 없다. 남북경협의 확대와 우리 경제의 성장은 같은 방향으로 움직이고 있기 때문이다. 이렇게 남북경협의 발전에 직결되어 있는 우리의 경제상황은 세계경제와 연동되어 있기 때문에 우리의 개선 의지와 노력만으로 조절·통제될 수 있는 사안은 아니다.

남북한의 경제상황과 같은 남북경협을 제약하는 거시적 차원에서의 경제적 요인들은 남북한의 쌍무적인 경제관계에만 해당되는 것이 아니라 모든 국가들 사이의 경제관계에도 일반적으로 적용되는 것이다. 반면에 남북경협을 제약하는 경제외적인 요인들은 모든 국가들 사이에서 공통적으로 발생하는 현상이라 할 수 없다. 남북경협을 제약하는 남북관계의 불안정성, 북한의 체제유지 우선 정책 등은 남북관계의 특수성에서 비롯되고 있기 때문이다.

금강산 관광객 억류, 경의선 북측 구간 미착공, 인천-남포간 선박운항 중단, 4개 합의서 미발효 등과 같은 남북경협 추진과정에서 나타나고 있는 여러 가지 문제들의 대부분은 북측에 귀책사유가 있다. 북한이 남북합의사항의 이행을 미루고 있기 때문에 경의선 북측 구간 공사가 이루어지지 않고 있고 4개 합의서도 발효되지 못하고 있다. 금강산 관광객 억류 사건과 인천-남포간 선박운항의 일시 중단 문제는 상식을 벗어난 북한의 이해할 수 없는 태도에서 비롯되고 있다. 이러한 문제는 보다 근본적으로 불안정한 남북관계 및 북한의 체제유지에 대한 불안감 등에서 발생한다고 보아야 할 것이다.

남북정상회담을 계기로 남북관계의 안정성이 높아졌지만 여전히 남북경협의 순조로운 확대에는 미치지 못하는 실정이다. 북한이 남북정상회담에 호응함으로써 과거에 비해 변화된 자세를 보이기는 하였으나 제6차 장관급회담이 결렬되어 후속 회담의 일정조차 잡지 못하는 등 여전히 남북관

계는 긴장국면에 처해있다. 불안정한 남북관계 속에서도 남북경협이 경제외적 제약요인의 상당부분은 남북한 합의 또는 남북한 각자의 정책적 판단에 따라 개선 및 완화의 가능성이 열려있다.

따라서 남북경협 확대를 위해서 남과 북이 함께 남북경협의 제도화를 추진해 나가는 것이 선결 과제이다. 남북경협을 제도화한다는 것은 달리 표현한다면 남북경협의 안정성을 확보하는 것이라 할 수 있다.⁴²⁾ 그 동안 민간 기업차원에서 개별적, 사안별, 비공식적으로 이루어지던 남북경협을 남북 당국간의 법·제도적 틀 속에서 추진되도록 함으로써 남북경협의 발전의 안정적인 환경을 조성해 나가는 것이다. 제도화에는 법·제도적 장치의 구축뿐만 아니라 남북경협이 예측 가능하고 꾸준히 지속될 수 있도록 제반 환경을 정비하는 것을 포함하고 있다.

남북경협의 제도화는 매우 중요하고 시급한 과제이나 제도화를 추진하는 데에는 여러 가지 문제가 있을 뿐만 아니라 제도화 자체의 한계도 있음을 인식할 필요가 있다. 무엇보다도 남북한 양자간 및 각자의 제도화가 이루어진다고 해서 남북경협의 활성화가 보장되는 것이 아니라는 점이다. 북한의 투자환경이 충분히 매력적이라면 설사 제도화가 미흡하더라도 우리 기업들은 북한에 진출할 것이다. 반면 제도화가 진척되더라도 우리의 경제적 능력이 뒷받침되지 않는다면 남북경협의 확대를 기대하기는 어렵다. 제도화를 통해서 남북경협의 경제적 제약요인을 근본적으로 개선할 수 없기 때문에 제도화는 남북경협 활성화의 필요조건일 뿐이지 충분조건은 아닌 것이다.

사실 남북경협의 제도화 문제는 북한의 긍정적 변화를 전제하고 있다. 북한이 최근 새로운 사고를 내세우며 변화의 움직임을 보이고 있지만, 과연 북한이 가까운 장래에 남북경협 발전을 위한 제도화 방안을 수용할 수 있을지는 미지수이다. 제도화 방안의 수용은 남북경협에 대한 북한의 자세 변화뿐만 아니라 전반적인 북한의 정책변화와 함께 진행되는 것이기 때문이다. 우리가 아무리 제도화를 추진하더라도 북한이 호응하지 않으면 제도화는 실현될 수 없다.

42) 조동호, “남북경협의 제도화 방안,” 『KDI북한경제리뷰』 제3권 3호 (2001.3), pp. 10~11.

제도화가 남북한간 합의에 의해 이루어질 경우에도 문제는 여전히 남아 있다. 중요한 것은 얼마나 성실하게 남과 북이 마련된 제도적 장치를 이행하느냐에 달려있기 때문이다. 남북한 합의사항과 관련하여 북한이 아직까지 무시하고 있거나 이행 의사조차 보이지 않고 있는 수많은 사안들이 있다. 예를 들면, 북한은 「남북기본합의서」의 이행을 미루고 있고 제2차 남북정상회담의 개최에 대해서도 구체적 일정을 제시하지 않고 있다. 이런 경험에 비추어 볼 때 남북경협 확대를 위한 양자간 제도화의 성패는 대부분 북한측의 태도에 달려있다고 할 수 있을 것이다.

이외에도 제도화의 한계로 지적될 수 있는 것은 부분적인 제도화의 문제이다. 거래 및 물류비용 절감을 위한 제도화의 일환으로 남북한이 직거래에 합의하더라도 북한 항만의 정비 및 육상 수송로가 연결되지 않는다면 그 효과를 기대하기는 어렵다. 부분적인 제도화는 유효성이 떨어질 뿐만 아니라 현실적으로 작동이 불가능할 수도 있다. 제도화는 적어도 관련 분야에서 동시에 진행되어야 만 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

남북경협의 발전을 위해 제시될 수 있는 제도화는 현실적인 어려움, 자체적인 한계, 북한의 호응 및 이행 여부, 부분적 제도화의 문제 등 수많은 한계들을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 특수성에 비추어 볼 때 남북경협에서의 법·제도적 장치 마련과 남북경협의 제반 환경을 정비를 포함하는 남북한간, 남북한 각자의 제도화의 중요성이 그 의미를 상실하지는 않는다.⁴³⁾ 남북경협의 발전을 위해 경제외적 제약요인을 완화시켜나가는 데 있어 제도화 이외에는 다른 대안을 발견할 수 없기 때문이다.

43) 남북경협을 위한 우리 내부의 제도화 작업도 매우 중요하다. 예를 들면, 대규모 대북 지원 및 북한 사회간접자본 확충에 대한 지원 및 협력사업을 행함에 있어서 우리는 원칙, 동의 및 심의절차 등을 마련해야 한다. 이런 제도적 장치에 따라 정부가 대북 지원 및 협력사업을 시행할 경우 불필요한 논란이나 여론 분열 등을 예방할 수 있다.

IV. 남북한 경제교류·협력 제도화 방안

1. 남한의 제도화 방안

가. 정책의 일관성 유지

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 정부는 대북 포용 정책하에서 정경분리원칙에 따라 경제교류·협력을 정치문제와 분리하여 민간 자율로 추진하도록 하고 남북경협 추진 여건을 적극적으로 조성해 왔다. 그 결과 금강산관광의 실현을 비롯하여 민간 부문에서 활발한 남북 교류가 가능하였고, IMF 관리체제하의 경제위기 상황 속에서도 남북교역은 증가하였다. 특히 남북한이 정상회담 개최에 합의하게 된 배경에는 정부의 일관된 대북 포용정책이 자리잡고 있다.

초기에 비판의 목소리도 있었으나 현재와 같은 남북관계 상황에서 대북 포용정책이 최선이라는 국민적 공감대가 확산되어 왔으며 대북 포용정책에 대한 국민들의 지지도는 높은 수준에서 안정적인 수렴상태를 보이고 있다. 그렇지만 대북 포용정책 추진 과정에서의 상호주의 원칙 적용에 대한 문제 제기와 대북 지원을 ‘피주기식’으로 보는 시각이 여전히 존재하고 있다. 더구나 16대 국회에서 야당이 제1당을 차지하게 됨으로써 대북 정책 전반에 걸친 비판이 확대되고 있어 대북 포용정책의 적극적 추진이 어려움을 겪고 있다.

사실 북한에 대해 엄격한 상호주의를 적용한다면 남북경협은 물론 남북관계의 개선과 발전이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 식량난으로 수많은 주민들이 중국을 방황하고 있고, 연간 수출액이 우리 대기업의 순이익 규모에도 미치지 않는 북한에 대해 ‘상대가 양보해야만 우리도 양보할 수 있다’는 생각에 사로잡혀 있다면 남북관계의 진전은 기대할 수 없을 것이다.⁴⁴⁾ 북한에 대한 지원과 신축적 상호주의 적용이 남북경협의 초기 단

44) 최근 북한의 수출액은 1998년 5억5,900만달러, 1999년 5억1,500만달

계에서 필요한 사안임을 국민이 이해할 수 있도록 홍보하고 설득하는 일은 매우 중요한 일이다.

남북경협은 인적·물적 교류를 바탕으로 북한의 변화 여건을 조성하고 남북관계 개선을 선도할 수 있는 대북 포용정책의 핵심적 사안이다. 그렇기 때문에 남북경협 활성화를 위해서는 무엇보다도 대북 포용정책을 추진해 온 과정에서 드러난 문제점들을 보완하는 일이 중요하다. 예를 들어 정부 차원의 대규모 대북 지원 및 협력사업은 국회의 동의를 거친다면 대북 포용정책을 비판하는 일부 여론을 무마할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 대북 포용정책에 대한 국제적인 지지가 중요한 상황에서 국내에서 국민의 지지와 초당적인 협력이 부족한 점은 남북경협 활성화에 커다란 장애요인으로 작용할 것이다.

북한을 상대로 한 대북 정책의 일관성 유지와 함께 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력이 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다. 어려움에 처한 북한을 포용하지 않은 상태에서 남북경협의 발전을 논의한다는 것은 불가능한 일이기도 하다. 남북한간의 정치·군사적인 문제로 인해서 경제분야가 영향을 받게 되는 경우 남북경협의 지속적인 발전은 곤란한 것이기 때문이다.

리, 2000년 5억5,600만달러로 연간 6억달러에도 미치지 못하고 있다.

- 45) 대북 식량차관의 경우 정부는 남북협력기금을 이용하였다. 정부가 대북 지원을 위해 남북협력기금을 사용하는 것이나 기금 사용시 국회의 동의를 거치지 않는 것이 법적으로 문제가 될 것은 없다. 그러나 정부 차원에서 추진되는 대북 지원을 포함한 경제협력사업은 막대한 예산이 소요되고, ‘피주기식’ 남북경협이라는 비판적 시각이 존재하고 있는 현실에서 이와 같은 목적으로 정부가 남북협력기금을 계속해서 사용할 경우 대북 정책 전반에 대한 비판으로 확대될 소지가 있다. 따라서 정부 차원의 대북 경제지원 및 협력사업중 국회의 동의를 거쳐야 하는 대상 사업과 규모에 대해서 각계의 의견을 종합적으로 검토하여 결정하는 것이 바람직할 것이다.

나. 경제교류·협력 종합계획 수립

우리는 아직까지 북한지역을 포함하는 경제정책을 수립하지도 않았으며, 설사 이런 경제정책을 수립했다 하더라도 시행할 수도 없는 상황이다. 그렇지만 남북경협에 참여하는 기업들에게 있어서 대북 정책은 대북 사업의 범위와 내용을 규정하는 경제정책이기도 하다. 따라서 정부는 대북 (경제)정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있도록 제도화해 나가야 한다. 정부가 대북 정책의 성과에 집착한 나머지 특정사업의 진행과정에 직접 개입하거나 지나치게 홍보한다면 이는 남북경협의 발전에 바람직하지 않다.

남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북한 경제교류협력 종합계획(‘남북경협 종합계획’)을 수립하는 것이 중요하다. 이것은 남북경협을 우리 내부에서 제도화하는 것으로 기업의 대북 진출 시기, 분야 및 방향 등의 결정에 길잡이가 된다. 그러나 현재까지 정부는 남북경협의 종합계획을 공개한 적이 없기 때문에 민간 기업들은 자체적인 판단에 따라 남북경협에 참여하고 있다. 물론 정부가 기본적인 남북경협 종합계획을 수립했지만 공개하지 않고 있을 가능성이 더욱 높다고 본다.

정부는 최소한 단기적으로 어느 분야의 남북경협을 중점적으로 추진하려고 하는 것인지에 대한 방향을 제시해야 한다. 최근 정부의 경제부문 대북 정책은 대북 투자를 활성화하기 위한 것으로 보인다. 그러나 현재 활발히 진행중인 대북 사업은 위탁가공교역이며 다수의 연구자들은 당분간 남북경협이 위탁가공교역을 중심으로 진행되어 나갈 것이란 견해를 피력하고 있다.⁴⁶⁾ 실제로 기업들의 대북 투자에 대한 관심은 당면한 경제침체 등으로 인해 상당히 약해져 있는 실정이다. 이런 상황에서 정부가 대북 투자에 중점을 둔 정책을 펼치는 것은 단기적으로 남북경협의 활성화에는 긍정적인 결과를 가져오지 않을 것이다.

그러나 정부가 남북경협 종합계획을 수립하는데 있어서 남북경협의 단

46) 김연철, “북한 경제특구의 성공조건,” 『정상회담 이후 기업의 남북경협 추진방안』, 삼성경제연구소 주최 남북경협 전문가 세미나 발표자료 (2000.11.27).

기적 성과에 집착하기보다 현 단계 남북경협 부진 원인과 제약요인을 직시하고 중·장기적 관점에서 이를 해소해 나갈 수 있는 전략을 마련하는 것이 중요하다. 남북경협 종합계획에는 남북관계의 발전과정에 부합되는 단계별 남북경협 활성화 정책, 각 분야에서의 경제협력 전략, 그리고 이를 달성하기 위해 필요한 재원을 포함하는 동원 가능한 수단 등이 포함되어야 한다.⁴⁷⁾

『베를린선언』을 통해 김대중 대통령은 북한의 사회간접자본 확충, 남북 교역 및 경제협력 확대, 북한의 농업생산성 향상 사업 지원 등을 천명한다. 남북정상회담 이후 남북경협은 민간과 정부 차원의 교류·협력사업이 병행되고, 특히 정부 차원의 대규모 대북 지원과 협력사업이 남북경협의 새로운 분야로 부상하고 있다. 따라서 향후 남북경협은 종합계획의 틀 속에서 북한경제의 회생과 재건에 기여하고 남북경제관계의 발전을 가져오는 정부 차원의 대북 경제지원·협력 프로그램을 마련하고 이것을 시행해 나가야 한다.

정부가 남북경협 종합계획을 수립·공포함으로써 기업들은 남북경협의 발전방향에 대한 전망을 가지고 체계적인 대북 진출 계획을 수립할 수 있다. 남북경협 종합계획은 남북한 경제상황, 남북경협의 현실, 우리 기업들의 능력과 의사를 면밀히 분석하여 정확하게 반영하는 것이라야 한다. 남북경협 종합계획에는 북한의 산업기반 재건을 위한 북한경제발전계획에 대한 청사진과 북한의 농업생산성 향상 및 사회간접자본시설 확충 등을 위한 대북 경제지원·협력프로그램도 포함되어야 할 것이다.⁴⁸⁾

47) 최신림·이석기, 『남북한 경제협력 방안』 (서울: 산업연구원, 2000), pp. 89~91.

48) 대북 협력사업의 우선 순위는 남북경협의 활성화라는 측면에서 본다면 철도, 도로 등 남북한 사회간접자본시설의 연결사업이 보다 효과적이겠으나 북한의 입장은 다를 수 있다. 북한은 정부 차원에서 남한이 제공할 순수한 경제지원과 대폭적인 실리가 보장되는 협력사업을 요구할 가능성이 높다. 따라서 정부 차원의 대북 지원·협력 프로그램은 남과 북의 입장을 적절히 수용하는 것이어야 시행의 실효성이 담보될 수 있을 것이다. 대북 지원·협력 프로그램에 따른 사업 시행은 우리의 부담 능력과 사업의 효율성 등을 감안하여 추진되어야 한다.

다. 제도 개선 및 규제 완화

남북경협을 남북한간의 호혜적인 경제교류·협력으로 발전시키기 위해서는 기업의 대북 사업을 제한하는 제반 규제들을 과감하게 철폐하거나 완화할 필요가 있다. 정경분리원칙에 따라 남북경협은 기본적으로 민간 차원에서 자율적으로 추진하되 그 책임도 민간기업이 지도록 되어있다. 우리 기업들이 책임지고 남북경협을 추진해 나갈 수 있도록 우선 남북경협에 대한 각종 규제들이 완화되고 제도 개선이 이루어져야 한다.

<표 IV-1> 남북경제협력 활성화 조치 (1994.11.8)

기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵문제·남북관계 진전에 따라 단계적·신속적으로 경협 확대 <ul style="list-style-type: none"> -기업인 방북, 위탁가공 활성화, 시범경협 우선 허용 ○ 민간 차원의 경협이 범절차에 따라 질서있게 추진되도록 지원
조치내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호방문 허용 <ul style="list-style-type: none"> -시범사업 협의 및 타당성 조사를 위한 방북허용 ·대규모 사업 타당성 조사를 위한 방북은 사안별로 허용 -민간 차원에서 북한 경제인을 초청, 투자설명회 및 산업현장 견학 등 사업추진 허용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위탁가공교역 활성화 <ul style="list-style-type: none"> -위탁가공교역을 위한 기술자 방북 허용 -위탁가공교역을 위한 시설재 반출 허용 ·대규모 설비, 설비의 무상 반출은 통일부장관의 승인 필요 ·기타 소규모 설비는 외국환은행장의 승인으로 반출
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시범적 경제협력사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> -소규모 시범적 경제협력사업 실시 ·북한주민의 생활향상에 기여할 수 있는 생활용품 분야 ·단기간내 가시적 경협효과가 나타날 수 있는 제조업 분야 ·민족공동체 형성에 직접적으로 기여할 수 있는 분야 -민간 차원의 북한지역 사무소 설치 허용 ·남북경협 추진을 위한 업무연락, 시장조사, 연구활동 등

<표 IV-2> 남북경협 활성화 조치 (1998.4.30)

기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경협주체인 기업의 자율적 판단 존중, 민간주도의 경협 추진 ○ 정부는 경협질서 유지를 위한 과당경쟁 및 불공정거래 행위 방지 등 경협추진 여건 조성에 주력
조치내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접촉·방북 <ul style="list-style-type: none"> - 방북 요건(초청장 등) 구비시 승인을 원칙 · 방북을 제한해 온 대기업 총수 및 경제단체장도 허용 - 수시방북제도 확대 시행 · 협력사업자 승인시 적용→기업인 방북에 일반적 적용 가능 - 기업인 북한주민접촉 승인 유효기간 확대(1년→3년) - 승인처리기간 단축(접촉: 20일→15일, 방북: 30일→20일)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교역(「남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」 개정을 거쳐 1998.6.19 시행) <ul style="list-style-type: none"> - 국내시장의 영향을 최소화하는 범위내에서 포괄승인품목의 지속적 확대 - 위탁가공교역 촉진을 위한 생산설비의 반출제한 폐지 · 국내 유희설비의 무상반출, 임대 허용 · 1회 승인한도(현행 100만불)의 기준 폐지
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력사업 <ul style="list-style-type: none"> - 투자규모제한(현행 500~1,000만불 규모) 완전 폐지 - 투자제한업종의 Negative List화 · 전략적으로 기술이전이 곤란한 분야(「대외무역법」의 전략물자 관련 산업, 「방위산업에 관한 특별조치법」의 방산물자 관련 산업) · 기타 북한의 전력증강에 직접 기여할 수 있는 산업 - 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도 도입 · 300만불 이하의 협력사업 · 제3국에서의 북한주민 고용사업 · 남북 당국간 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 이루어지는 사업

그 동안 정부는 내부적으로 남북교류협력 관계법령을 제정·시행하고 두 차례에 걸쳐 남북경협 활성화 조치를 발표하였다. 1998년 제45차 남북교류협력추진위원회가 의결한 제2차 「남북경협 활성화 조치」는 1994년의 제1차 「남북경제협력 활성화 조치」에 비해 매우 진전된 내용을 담고 있어

남북경협과 관련한 규제가 대폭 완화되었다. 제2차 남북경협 활성화 조치의 주요 내용으로 교역부문에서 생산설비 반출시 무상·임대를 허용하였고 1회 반출 한도를 폐지하였다. 협력사업에서는 투자업종을 일부 분야를 제외한 모든 분야에서 투자가 가능하도록 네가티브 방식(Negative System)을 도입하였고, 투자규모의 제한을 완전 폐지하였다.

또한 정부는 북한물품의 부정반입 행위에 따른 교역질서 확립과 국내산업 피해구제·방역 및 생산자 보호 등의 차원에서 일부 품목에 대해 ‘승인을 요하는 품목’으로 분류하고, 무상거래형태로 인해 반출입 승인을 요하게 되는 위탁가공용 원부자재 및 그 생산품에 대해 승인을 받지 않도록 하는 등 절차를 간소화하는 것을 주요 내용으로 하는 「남북교역대상물품 및반출·반입승인절차에 관한고시」를 개정하여 시행(1999.8.16)하였다. 이 고시는 외국산 농산물의 수입 급증으로 인하여 국내산업 피해구제 조치를 취하고 있는 일부 품목에 대해 반입승인 대상물품으로 분류하고자 다시 개정·시행(2000.9.28)되고 있다.

이와 같이 정부는 남북경협 활성화를 위한 규제 완화 및 절차 간소화 조치를 지속적으로 추진해 왔다. 그렇지만 여전히 남북경협의 확대를 제약하고 기업의 대북 진출을 어렵게 만드는 적지 않은 규제가 남아있는 것도 사실이다.

현실적으로 남북경협을 복잡하게 만드는 제도가 남아있다면 이를 면밀히 검토하여 가능한 모든 분야에서 규제를 대폭 완화해야 한다. 반출입 승인권의 위임, 반입 물품에 대한 세관검사의 완화, 반출입 승인 대상품목의 축소 등 기존 남북경협이나 국내 경제질서에 왜곡이 초래되지 않는 범위 내에서 관련 규제를 지속적으로 완화하는 것이 필요하다. 남북경협의 지속적인 발전과 효율적인 추진을 위해서는 보다 광범위하고 지속적인 제도 개선 및 규제 완화가 요구된다.

예를 들면 경제협력사업자와 경제협력사업 승인의 경우 업계에서는 일원화를 요구하고 있다. 남북교류협력에 관한 법률은 남북경협 사업을 시행하기 위해서는 협력사업자 승인을 받은 후 구체적인 사업 시행시에 다시 협력사업 승인을 받도록 규정하고 있다. 즉 대북 투자협력을 위해서는 두 단계의 승인절차를 요구하고 있으나 그 유효성이 없다는 것이다. 실제

로 2001년 11월말까지 협력사업자 및 협력사업 승인을 모두 받은 것은 22건이지만 양자간에 승인신청 내용이 다른 경우는 한 건도 없다. 따라서 협력사업자와 협력사업 승인은 일원화하는 것이 바람직하다.⁴⁹⁾

정부가 남북경협 관련 각종 규제완화와 절차 간소화에 대한 구체적 일정을 제시하고 발표하는 것은 매우 중요한 일이다. 남북경협에 종사하거나 신규로 참여하는 기업과 일반인들은 제도 개선의 구체적인 일정이 확정될 때 사전 계획 수립이 용이해 진다. 정부는 가능한 남북경협 관련 각종 제도개선의 범위 및 이에 필요한 법개정의 시기 등을 구체적으로 밝혀야 한다. 이와 함께 남북경협 관련 행정업무를 한 부서에서 전담하여 처리해 주는 원스톱(One Stop) 서비스도 필요하다. 이러한 서비스를 단시일 내에 시행하기에는 현실적인 어려움이 따를 수 있지만 가능한 이런 방향에서 행정업무를 처리한다면 남북경협에 투입되는 시간과 부대비용을 절감할 수 있다.

라. 기구 정비 및 협조체계 구축

(1) 기구 정비

현재 정부는 남북경협 관련 정책 개발, 민간과의 역할조정 등을 이유로 각 부처별로 협의회 및 위원회 형식의 각종 민관협의체를 설치·운영 중이다. 남북한 경제협력이 민간 주도로 이루어져야 한다고 해도 정부의 적절한 중재 및 조정은 없어서는 안될 것이다. 그렇지만 각 부처에 산재되어 있는 남북경협 관련 각종 협의체가 통일된 정책·전략을 구사하기 위해서는 이들을 연계하는 협의기구(네트워크)를 구축하거나 기존 협의체를 통합할 필요가 있다.

49) 정부는 제2차 「남북경협 활성화 조치」의 후속조치에 따라 「남북 경제협력사업처리에 관한 규정」을 개정하여 300만불 이하의 투자, 제3국에서의 북한주민 고용사업, 당국간 합의가 있거나 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있는 경우에는 협력사업자와 협력사업을 동시에 승인하도록 하고 이를 시행하고 있다.

〈표 IV-3〉 남북경협 관련 부처별 협의체 현황

	부 처	주요 기능	민간 구성원
남북경협추진 실무협의회	통일부	기업·정부간 사전 조율, 정보공유	경협기업, 경제단체, 연구기관 등 30~40명
남북산업협력 추진협의회	산업자원부	남북간 산업분야 교류협력정책 조정	경제 4단체 등
정보통신남북협력 추진위원회	정보통신부	남북간 정보통신 교류협력정책 심의	현대아산, 삼성전자 등
남북과학기술협력 추진위원회	과학기술부	남북간 과학기술 교류협력정책 심의	현대아산, 삼성전자 등

자료: 조동호, “남북경협의 제도화 방안,” 『KDI북한경제리뷰』 제3권 3호 (2001.3), p. 27.

남북경협 관련 기구로는 남북경협추진실무협의회, 남북산업협력추진협의회, 정보통신남북협력추진위원회, 남북과학기술협력추진위원회 등이 구성되어 있다. 그러나 정보통신부 산하 정보통신남북협력추진위원회와 과학기술부 남북과학기술협력추진위원회의 경우 민간위원을 중복해 위촉하고 있고, 일부 협의체의 경우 발족 직후 회의를 개최한 후 다음 회의를 열지 못하고 있는 등 형식적으로 운영되고 있는 실정이다. 따라서 각 부처별 남북경협 관련 기구의 기능 및 역할관계를 체계적으로 조정·재정립해야 한다.

특히 남북경협의 효율적인 추진을 위해서 시급히 정비되어야 할 것은 통일부 주관의 남북교류협력추진협의회와 정상회담 이후 발족된 재정경제부 주관의 남북경제협력추진회의의 중복 문제이다. 남북경제협력추진회의의 주요 기능은 남북교류협력추진협의회 심의·의결사항인 경제교류·협력 부문과 중첩되며, 구성원이 장관급이라는 점을 제외하고는 구성부처 대부분이 상호 중복되고 있다. 또한 남북경제협력추진회의에서 합의된 사항을 시행하기 위해서는 별도로 남북교류협력추진협의회 심의와 의결을 거쳐야 하는 문제도 있다. 이 두 기구의 정비 방안으로는 법적 근거가 미약하고 국가안정보장회의와 유사한 성격을 지니는 남북경제협력추진회의를 폐지하는 것이 바람직한 것으로 보인다.⁵⁰⁾

(2) 협조체계 구축

대북 사업을 추진함에 있어 민간기업간의 경쟁은 남북경협을 확대와 발전에 기여하는 바가 있을 것이다. 그렇지만 기업간 과당경쟁이나 지킬 수 없는 약속 등은 북측으로 하여금 그릇된 인식을 갖게 하고 남북경협 자체를 후퇴시킬 수도 있다. 한때 우리 경제의 주된 수출품목이던 가발이 업체간 출혈경쟁으로 인해 급격히 사양화된 경험을 되새길 필요가 있다. 남북경협에 있어 무분별한 과당경쟁이나 부적절한 대북 사업 추진은 자제되어야 마땅하다.

정부 부처간의 협의체를 정비하는 문제뿐만 아니라 남북경협을 확대와 발전을 위해서 우리가 새롭게 추진해 나가야할 과제는 민간 차원의 경제교류·협력사업이 유기적으로 상호 협조 및 연계될 수 있도록 방안을 마련해 나가는 것이다. 어느 한 기업이 북한에 진출했다면 이를 활용하여 관련 기업들이 동반 진출할 수 있도록 정보를 공유하고 상호 협조하는 체계를 구축할 필요가 있다. 동시에 개별기업 차원에서의 대북 사업이 전후방 파급효과가 큰 종합적인 남북경협으로 발전될 수 있도록 해나가야 한다. 이를 위해서는 다양한 형태(중소기업간, 중소기업과 대기업, 민간기업과 공기업 및 정부)의 협조 및 연계체계 구축이 이루어져야 한다.⁵¹⁾

남북경협에 나서는 민간기업의 역할은 기본적으로 경제논리에 입각한 자율성에 바탕을 두어야 한다.⁵²⁾ 그렇지만 남북관계의 특수성은 민간기업

50) 정부는 대통령훈령(2001.3.8)의 형식으로 뒤늦게 남북경제협력추진회의의 구성을 공식화하였다.

51) 남북경협 관련 민간기업들의 네트워크는 특정 기업의 남북경협 추진방식이 전반적인 남북한 경제교류·협력에 미칠 영향을 검토하고 부정적인 영향을 사전에 방지하거나 최소화하는데 도움이 될 것이다. 중소기업이 남북경협에서 애로를 겪고있는데는 북한이 현대가 추진중이거나 구상중인 금강산관광사업과 개성공단개발 등 대규모 협력사업에만 관심을 두고 있기 때문이라는 견해가 있다.

52) 남북경협을 민간기업의 자율적 판단에 맡길 경우 ① 기업의 과당경쟁, ② 홍보차원의 경험 참가기업 양산, ③ 대북 투자의 중복, ④ 경험 관련 중개인 난립, ⑤ 중소기업의 대북 진출 기회 감소 등과 같은 부작용이 나타날 수 있다. 이런 부작용은 민간협의회가 구성되고 실질적으로 운영된다면 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 최수영, “남북경협 활성화의 구

이 정부와 긴밀한 협조하에 남북경협을 추진하도록 요구한다. 남북경협 관련 협조 및 연계체제 구축의 일환으로 정부와 민간기업을 연결하는 남북경협 전담 민간기구의 설립을 검토할 필요가 있다. 이 기구로는 경제 4단체(전국경제인연합회, 한국무역협회, 중소기업중앙회, 대한상공회의소)를 중심으로 구성되는 ‘남북민간경제교류협의회(가칭)’를 상정할 수 있다.

남북민간경제교류협의회는 남북경협과 관련하여 민간 차원의 자율적인 조정, 정부 기관과의 협의, 대북 협상의 창구로서의 기능을 수행한다. 협의회는 산하에 업종별로 하부조직을 두고 남북경협에 나서는 민간기업에 대한 자문, 정보제공, 역할분담 및 과당경쟁을 조절하고 별도로 조직·운영되는 민간협의회를 지원하도록 한다. 또한 이 민간협의회는 북한의 책임 있는 기관과 남북경협 관련 대화를 추진하고 필요한 합의 도출을 모색한다. 장기적으로 이 협의회는 준정부기구의 성격을 가진 반관반민 형태로 발전시켜 남북경협 관련 각종 회담업무를 수행하도록 하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.⁵³⁾

2. 북한의 제도화 방안

가. 개혁·개방 추진일정 제시

남북경협의 확대를 위해 북한이 현 단계에서 할 수 있는 일은 경제외적 제약요인을 정책적 판단에 따라 해소하는 것이다. 당면한 경제난에 따르는 남북경협의 경제적 제약요인은 북한경제가 회복되지 않고서는 북한 자체의 힘으로 해결하기는 거의 불가능하다. 남북경협에 걸림돌이 되는 북한측의 경제외적 장애요인 중에는 개혁에 대한 거부와 개방정책의 미흡함

체화 방안.” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 58.

53) 1991년에 설립된 재단법인인 중국의 『海峽兩岸關係協會』와 대만의 『海峽交流基金會』는 형식적으로 반관반민의 형태를 띠고 있으나 실질적으로는 정부의 재정지원으로 운영되는 준정부기구이다. 이 기구들의 인적 구성에는 양국의 고위급 인사가 포함되어 있으며 양안 교류·협력 관련 회담 업무를 수행하고 있다.

을 들 수 있다. 이러한 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 자세는 남북경협을 포함한 전반적인 외국인자본 유치에 있어서 매우 부정적인 영향을 미치고 있다.

북한은 투자유치를 위해 나름대로 많은 노력을 기울여 왔지만 다른 한편 외국인자본에 대한 부정적 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 합영사업에서 ‘대안의 사업체계’와 같은 정치 우위의 기업관리방식을 적용함으로써 자본주의 경영방식의 도입을 회피하였고,⁵⁴⁾ 나진·선봉시대에서는 시장경제원리를 일부 도입하였으나 이의 확산에는 매우 소극적이었다. 이와 같이 체제유지가 최우선 목표인 북한에서 외국인자본 유치를 위한 내부 경제관리시스템의 변화 및 경제개혁에서는 거의 진전이 없었다. 북한은 시장경제화 개혁은 뒤로 미룬 채 외부의 자본·기술만을 도입하는 제한적인 대외개방을 추진해 왔다.

그러나 중국은 개방의 초기부터 시장경제를 지향하며 점, 선, 면으로 이어지는 개방 폭의 확대라는 장기적인 비전을 가지고 적극적으로 대외개방을 시도해 왔다. 중국은 농촌개혁을 필두로 도시 및 공업부문의 시장지향적 개혁과 외국인자본에 대한 개방을 병행했으며, 국내경제와 국제경제의 유기적 연관성 확보를 위한 대외무역제도를 개혁함에 있어서도 신속하게 시장화를 수용하였다. 중국이 개방정책을 통해 외국인자본 유치를 성공적으로 이끌 수 있었던 것은 끊임없는 경제개혁을 수반했기 때문이다.

북한 지도부는 현재 개혁의 필요성을 인정하고 그러한 방향으로 변화를 모색하고 있는 것도 사실이다. 북한은 최고인민회의 제10기 4차 회의(2001.4.5)를 개최하고 경제회복에 총력을 기울여나가겠다는 강한 의지를 보였으며, 수출 확대를 통한 대외무역 활성화와 대내 경제의 효율성 제고를 강조하였다. 즉 새로운 사고에 입각한 ‘혁신’과 ‘근본적 전환’을 역설함으로써 북한식 변화의 방향을 시사하였다.

개방과 개혁은 따로 존재하는 것이 아니라 동시에 추진될 때 비로소 그 효과를 기대할 수 있다. 베트남의 경우도 적극적인 대외개방과 시장지향적 경제체제 개혁이 사회주의 계획경제의 비효율성 극복과 외국인자본 유

54) 신지호, 『북한의 ‘개혁·개방’』 (서울: 한울아카데미, 2000), pp. 121~122.

한 유일한 대안임을 시사하고 있다.⁵⁵⁾ 투자환경에서의 불리한 점들이 외자유치를 제약하고 있지만 이를 극복하기 위해서라도 북한은 경제면에서의 내부 개혁을 추진해 나가야 한다. 외자유치를 확대하기 위해서 북한은 자원배분의 효율성 증대를 위한 가격구조 조정, 인센티브를 반영한 임금체계 도입, 기업의 자율권 신장과 분권화 조치 등과 같은 대내경제의 개혁에 착수하는 것이 가장 시급한 과제이다.

북한이 진정으로 경제를 발전시켜나가기를 원한다면 보다 과감한 개방정책을 실시하고 궁극적으로 개혁을 추진해야 한다.⁵⁶⁾ 그리고 남북경협 확대뿐만 아니라 외국자본의 유치를 통해 경제회복과 성장을 이루기 위해서는 무엇보다도 개혁·개방에 대한 추진일정을 외부 세계에 공포해야 한다. 남북경협은 성격상 북한의 변화가 전제되지 않고서는 성과를 기대하기 어렵다. 그리고 그 변화의 방향은 여타 사회주의국가들이 외국자본 유치를 위해 적극적인 개혁·개방으로 나아간 것을 모델로 삼아야 한다. 북한이 개혁·개방을 미룬다면 우리 기업과 정부의 남북경협에 대한 기대와 의욕은 위축될 수밖에 없다.

나. 적극적인 투자유치정책 실시

북한이 자본주의 선진국들과의 경제관계가 부진한 것은 적극적인 투자환경 개선 노력인 부족했기 때문이다. 합영사업과 나진·선봉지대를 통한 북한의 투자유치정책의 성과가 부진했던 가장 큰 이유 중의 하나는 북한의 열악한 투자환경에 기인한다. 낮은 대외신용도, 경직된 경제관리운영체계, 에너지 및 원자재 공급의 어려움, 사회간접자본의 미비, 좁은 내수시장 등 북한은 투자대상 후보지로서의 매력을 외국 투자자에게 제공할 수 없었다. 열악한 투자환경을 북한이 자체의 힘으로 단기간에 개선할 수 없음은 주지의 사실이지만 북한은 이런 투자환경을 개선하기 위한 노력에

55) 민주평화통일자문회의사무처, 「북한의 개혁·개방 전망과 정책과제」, 민주평통 정책연구자료 제27호 (2001.4), p. 37.

56) 양운철, “남북한 경제협력과 평화통일 기반조성,” 「남북한 경제협력: 북한의 개방과 분단국의 경험」 (서울: 세종연구소, 1997), p. 29.

도 적극적으로 나서지 않았다.

실제로 북한은 나진·선봉지대를 설치하면서도 70년대 중반이래 누적되어 온 서구 선진국에 대한 채무를 이행하기 위한 조치를 취하지 않았다. 비록 북한이 1998년 헌법 개정 이후 경제관리에서 경제적 이익을 중시하고 경제사업을 주어진 조건과 환경에 맞게 신축적으로 추진하여 효율성을 높일 것을 내세우는 등 실리위주의 실용적인 접근을 강조하고 있지만 경제관리운영체제에서의 실질적인 변화를 모색하지는 않았다.⁵⁷⁾ 투자유치의 걸림돌로 작용하는 낮은 대외신용도 및 경직된 경제관리운영체제 등은 북한의 의지와 노력에 따라 개선의 여지가 충분히 있는 것이다.

이외에도 문제로 지적되고 있는 것들은 외자유치를 통해 경제발전을 이루겠다는 일관된 목표를 가지고 능동적으로 대처해 나간다면 어느 정도 해결할 수 있는 것이다. 강력한 중앙정부의 지원 아래 투자유치 분야에 대한 에너지 및 원자재의 우선 공급과 관련 사회간접자본에 투자를 집중할 수 있다. 투자유치 분야를 경쟁력있는 수출산업 위주로 구성함으로써 좁은 내수시장에 기인하는 투자여건에서의 불리함을 극복할 수 있다.

대외개방을 통해 외국자본을 유치해 온 사회주의 국가들의 성공 경험은 투자환경의 불리함을 극복하기 위해 개방을 적극적으로 추진해 왔음을 보여주고 있다. 북한이 안고있는 투자환경의 불리한 점들은 중국, 베트남 등 다른 사회주의 국가들이 투자유치를 위해 개방정책을 시도한 초기 단계에 공통적으로 나타나고 있었다. 이들 국가들은 투자환경을 제대로 갖

57) 실리추구를 지향하는 북한의 경제사업 방식에서의 변화 요구는 여러 문건을 통해 확인되고 있다. 신헌법에서는 “경제관리에서 대안의 사업체제의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”(제33조)고 명시하고 있다. 『로동신문』, 『근로자』 공동논설 <자립적 민족경제노선을 끝까지 견지하자>에서는 “변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축성있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다”라고 주장하면서 “지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야 한다”고 밝히고 있다. 『국가 예산 집행 결산 및 심의를 위한 보고』(1999.4)에서는 “인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 원가를 따지고 경제적 타산을 바로하며 경영활동에서 실리를 보장하는 것이 재정관리, 경제관리의 중요한 임무”라고 하였다.

준 상태에서 외자유치를 위한 대외개방을 시도한 것이 아니라 오히려 투자환경이 미흡했기 때문에 경제발전의 계기로서 개방을 선택한 것이다. 따라서 북한의 외자유치가 부진한 근본적인 이유는 투자환경에서의 불리함보다는 오히려 소극적인 투자유치정책에서 찾아야 할 것이다.

북한의 투자유치정책이 소극적, 폐쇄적, 수동적인 상태에서는 남북한 사이의 경제교류·협력의 확대도 사실상 기대하기 힘들 것이다. 북한은 지금 당장 개선할 수 없는 투자여건상의 불리함을 만회하기 위해서라도 적극적, 개방적, 능동적인 투자유치정책을 펼쳐나가야 한다. 최근 경제성장 둔화로 인해 남한 기업들의 대북 투자에 대한 경제적 동기는 더욱 부각되고 있다. 남한 기업은 유희설비를 북한에 이전함으로써 자본의 재생산이 가능해지고, 저렴한 북한 인력을 고용함으로써 생산비 절감을 통한 경쟁력을 제고할 수 있다. 이런 기회를 남북경협 확대를 통한 경제회생의 계기로 삼기 위해서 북한의 투자유치정책에서 일대 전환이 필요하다.

다. 민족자본 우대 조치

북한의 노동력과 임금수준은 상대적으로 양호한 것으로 평가되고 있지만 이를 제외한 북한의 전반적인 투자환경은 중국 등과는 비교할 수 없을 정도로 열악하다. 따라서 북한이 투자유치에 성공하기 위해서는 투자환경을 개선해서 다른 국가들에 비해 전반적으로 더 우수한 투자환경을 제공할 수 있어야 한다. 그렇지만 북한이 단기간에 열악한 투자환경을 개선하여 경쟁력을 지닌 투자환경을 제공하기란 매우 어려운 실정이다.

이런 불리한 상황에서 외국(인) 투자를 효과적으로 유치하기 위해서 북한은 차별화 전략을 구사할 필요가 있다. 성공 가능성이 희박한 일반적인 투자유치전략보다는 북한에 대한 국가별 투자 잠재력을 파악하고 그에 따른 전략을 개발해 나가야 한다. 어떤 국가가 북한에 대한 투자 의사를 가지고 있는지, 어떤 요인들이 이들 국가의 투자 실행에 결정적인 영향을 주는지 면밀히 검토해야 한다. 이를 토대로 잠재적 투자유치 대상을 위한 실질적이고 구체적인 투자환경 개선 노력을 기울여 나가야 한다.

현재 북한에 대한 투자 잠재력과 실현 가능성이 높은 국가로는 한국과

일본 정도를 손꼽을 수 있다.⁵⁸⁾ 이들 국가는 지리적으로 인접해 있기 때문에 수송비용의 부담이 낮아 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다. 이러한 사실은 북한과의 위탁가공이 대부분 한국과 일본에 의해 진행되고 있음을 통해서도 유추해 볼 수 있다. 외국인 투자를 확대하기 위해 북한은 전반적인 투자환경 개선 노력을 지속해 나가야 한다. 동시에 투자 잠재력과 투자유치 가능성이 높은 국가에게 유리한 투자환경 제공과 투자조건을 제시하는 등의 차별화 전략을 통해 투자유치 성사와 투자규모의 확대를 달성할 수 있을 것이다.

중국은 개혁·개방과정에 화교자본의 유입을 염두에 두고 투자유치 차별화 전략을 추진한 것으로 드러나고 있다. 개방 초기에 중국은 홍콩(香港)과 인접한 광둥성(廣東省)의 선전(沈圳), 샤먼(廈門), 산터우(汕頭), 주하이(珠海) 등에 경제특구를 설치하였다. 개혁·개방 초기 이들 경제특구에는 주로 홍콩기업과 싱가포르기업들이 입주하기 시작했으며 1980년대 초에는 대부분의 대만기업들이 홍콩에 설립한 회사를 통해 홍콩기업 자격으로 대륙에 진출했다.

1984년 중국정부는 14개 연안도시를 개방한 이후 대만기업의 투자에 대한 각종 특별 우대조치와 보호책을 발표함으로써 대만 중소기업들은 광둥성의 경제특구를 중심으로 연안도시와 내륙도시를 막론하고 적극적인 자세로 합작투자에 나서게 되었다.⁵⁹⁾ 중국이 1988년 「대만동포 투자장려규정」을 발표하자 양안간 인적·물적 교류는 급증하게 되었고, 1994년 「대만동포 투자보호법」을 제정하자 양안간 경제교류는 더욱 확대되었다. 이와 함께 중국은 대만의 투자가뿐만 아니라 홍콩, 마카오 등 여타 지역에 거주하는 모든 화교기업을 대상으로 ‘화교투자우대를 위한 정부원규정’을 제정하여 특별한 우대정책을 시행해 왔다.⁶⁰⁾

중국의 사례에서 나타난 것처럼 북한은 투자 잠재력이 높은 국가를 대

58) 윤덕룡, “북한의 경제 회복 진단과 투자 유치 정책,” 『통일경제』 제65호 (2000.9), pp. 57~58.

59) 나라정책연구회 편저, 『동북아 경제권과 한반도 발전전략』, (서울: 길벗, 1994), pp. 116~117.

60) 오승렬, “중국의 경제특구 모델과 ‘개성특구’의 개발방향,” 『통일과 국토』 (2000년 가을), p. 7.

상으로 경제교류·협력 활동을 적극 전개해 나가야한다. 민족 자본에 대한 우대 조치, 남북 화해·협력 모색, 남북간 도로 및 철도 연결 등은 남한 기업의 대북 투자유인으로 작용하게 될 것이다. 북한이 민족자본의 우대 조치와 같은 경제교류·협력 대상의 차별화 전략을 채택하더라도 북한에게 추가적인 비용은 거의 발생하지 않는다. 이것은 정책적인 판단의 문제이기 때문에 북한에게 정치적 부담의 소지가 있으나 북한은 이에 대해 사전에 적절하게 대비할 수 있을 것이다. 북한이 진정으로 남북경협 확대를 원한다면 교류·협력 의지와 투자 잠재력을 갖춘 우리에게만 해당되는 민족자본 우대 조치 등을 마련해야한다.

3. 남북한간 제도화 방안

가. 당국간 회담 정례화

남북한 사이의 정치·군사적 긴장관계와 상호 신뢰 부족 등은 포괄적인 남북관계의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 이러한 불안정 요인이 완화되지 않고 지속될 경우 남북경협을 낙관적으로 전망하기란 어려울 것이다. 남북경협은 경제적 요인에 의해 많은 제약을 받아왔음은 물론 남북관계의 특수성에 기인하는 경제외적 제약요인의 부정적 영향은 더욱 지대한 것이기 때문이다. 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북 당사자간 화해·협력 분위기 조성 등과 같은 노력을 통해 상당부분 해소될 수 있다.

남북관계의 개선과 안정적 발전을 위해서는 남북 당국간 고위급 회담의 정례화가 필요하다. 이미 남북한 사이에는 2000년 6월 제1차 남북정상 회담을 통해 「남북공동선언」이 채택되어 남북화해협력의 새로운 전기가 마련되었다. 이후 2000년에 네 차례, 2001년에 두 번 개최된 남북장관급 회담은 남북관계 개선의 중심협의체로서의 역할을 수행하고 있다. 그렇지만 제5차 장관급 회담은 제4차 회담 이후 상당한 공백기간이 지나서야 개최되었고, 제6차 장관급 회담은 공동보도문도 발표하지 못한 채 결렬되었으며 제2차 정상 회담은 아직까지 개최가 미루어지고 있다.

제6차 장관급회담의 개최는 회담장소 선정에 따른 이견으로 회담 자체의 성사조차 불투명한 상황이 전개되기도 하였다. 우리측이 이번 회담을 금강산에서 개최하지는 북측의 제의를 최종적으로 수용한 것은 장소문제 등 회담의 형식도 중요하지만, 실사구시의 관점에서 이산가족 문제 등 남북간 현안의 실질적인 해결이 더 중요하다는 점을 고려했기 때문이다.⁶¹⁾ 남북이 당국간 회담의 개최 장소 문제로 불필요한 소모전을 벌이고 있는 현실을 시정하기 위해서라도 당국간 회담의 정례화에 대한 합의를 도출해야 할 것이다.

정상회담을 포함한 남북 당국간 고위급회담의 정례적인 개최 여부는 곧바로 남북관계 및 남북경협에 반영되어 나타나고 있다. 제4차 회담 이후 제5차 장관급회담이 개최되기 전까지 남북관계는 냉랭했고 남북경협 또한 정체되는 분위기에 놓여 있었다. 남북 고위급 회담의 정례화가 곧바로 남북경협 활성화로 이어지지는 않겠지만 이것이 남북경협 활성화의 계기로 작용하는 것은 분명하다. 남북 당국간 회담의 정례화를 통해 포괄적인 남북관계의 개선과 이를 통한 남북경협의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

나. 남북경협 상설기구 설치·운영

(1) 경제공동위원회 가동

남북경협의 제도화를 위해서는 남과 북이 정부 차원의 공식적인 상설 협의기구를 설치·운영하는 것이 필요하다. 지난 10년 이상 남북경협은 당국간 사전 협의 또는 합의를 바탕으로 진행된 것이 아니라 대부분 민간 차원에서 개별적으로 추진되어 왔다. 따라서 민간 차원의 남북경협은 정부 차원의 협상창구 부재로 인해 기본적인 사안조차도 남과 북 계약 당사자간에 일일이 짚고 넘어가야 하는 불편을 감수해야 했다.

최근 남북경협에서는 그 동안 전혀 진전을 보이지 않던 정부 차원의 협력사업이 논의되고 있다. 남북정상회담을 계기로 남과 북은 서울-신의주

61) 통일부, “제6차 남북장관급회담 보도참고자료,” 『보도자료』, 2001.11.14.

철도와 개성-문산 도로 연결사업을 추진중이며 임진강 수해방지에 공동으로 대처해 나가기로 하였다. 이와 같은 정부 차원의 협력사업은 민간 차원 경제교류·협력의 확대에 크게 기여하게 될 것이 분명하다. 정부 차원 협력사업의 원활한 추진을 위해서는 남북한간 공식적인 협의기구의 설치와 이를 통한 공개적인 협상이 필수적이다.⁶²⁾ 이러한 당국간 협의기구인 남북경제공동위원회의 역할은 정부 차원의 사업에 국한되는 것이 아니라 민간 차원의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다.

이미 남북한은 1991년 12월 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(「남북기본합의서」) 제22조에서 경제분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 남북경제교류·협력공동위원회(「남북경협공동위」)를 구성·운영하기로 합의하였다. 그렇지만 「남북기본합의서」와 「부속합의서」의 이행이 지연되고 있듯이 남북경협공동위 또한 아직까지 가동되지 않고 있다. 이러한 합의에 입각하여 기본적으로 조속한 시일 내에 경제공동위원회를 설치·운영하는 것이 필요하다.

현재 남북한 사이에는 남북경협공동위와는 별도로 남북경제협력추진위원회(「남북경협추진위」)를 구성하고 제1차 회의를 2000년말에 평양에서 개최하였다. 남북경협추진위는 제3차 장관급회담에서 설치에 대한 합의가 이루어졌고, 제4차 장관급회담에서 첫 접촉을 갖기로 합의하고 여기에서 당면한 경제협력에서 제기되는 실무적 문제들을 협의·해결하기로 하였다. 제2차 남북경협추진위 회의는 제5차 남북장관급회담의 합의에 따라 2001년 10월 23~26일로 예정되어 있었지만 아직까지 개최되지 않고 있다.

남북경협공동위와 남북경협추진위는 운영에서는 거의 유사하지만 구성과 기능에서는 차이를 보이고 있다. 구성에 있어서 남북경협공동위는 남북경협추진위보다 위상이 높을 뿐만 아니라 기능에 있어서도 보다 포괄적인 것으로 나타나고 있다.⁶³⁾ 남북경협공동위의 주된 기능은 「부속합의

62) 사안에 따라서는 남북한간 협상은 비공개로 진행되는 것이 바람직하겠지만 최소한 공식채널을 확보하고 여기에서 현안 문제를 토의·협상하는 것이 남북경협의 장기적인 발전에 부합하는 것이라 할 것이다.

63) 남북경협공동위와 남북경협추진위의 구성에서 나타나는 가장 큰 차이는

서」의 이행, 필요시 「부속합의서」의 실천을 위한 세부합의서 작성, 「부속 합의서」의 이행과 관련한 기타 세부사항의 협의·실천 등이다. 남북경협추진위는 남북장관급회담에서의 합의 또는 위임에 따라 당국 사이의 경제교류·협력 주관, 민간 차원의 남북경협 관련 당국간 협력이 필요한 사항의 협의·이행, 필요시 합의문건 작성 등의 기능을 가지고 있다.

남북경협공동위와 남북경협추진위는 운영에서는 거의 유사하지만 구성과 기능에서는 차이를 보이고 있다. 구성에 있어서 남북경협공동위는 남북경협추진위보다 위상이 높을 뿐만 아니라 기능에 있어서도 보다 포괄적인 것으로 나타나고 있다.⁶⁴⁾ 남북경협공동위의 주된 기능은 「부속합의서」의 이행, 필요시 「부속합의서」의 실천을 위한 세부합의서 작성, 「부속 합의서」의 이행과 관련한 기타 세부사항의 협의·실천 등이다. 남북경협추진위는 남북장관급회담에서의 합의 또는 위임에 따라 당국 사이의 경제교류·협력 주관, 민간 차원의 남북경협 관련 당국간 협력이 필요한 사항의 협의·이행, 필요시 합의문건 작성 등의 기능을 가지고 있다.

위원장의 급이 다르다는 점이다. 남북경협공동위의 위원장은 장관(부장) 또는 차관(부부장)급인 반면, 남북경협추진위의 위원장은 차관(부상)급으로 되어 있다. 이외에도 남북경협공동위에는 부위원장 1명을 둘 수 있지만 남북경협추진위에는 부위원장이 없다.

- 64) 남북경협공동위와 남북경협추진위의 구성에서 나타나는 가장 큰 차이는 위원장의 급이 다르다는 점이다. 남북경협공동위의 위원장은 장관(부장) 또는 차관(부부장)급인 반면, 남북경협추진위의 위원장은 차관(부상)급으로 되어 있다. 이외에도 남북경협공동위에는 부위원장 1명을 둘 수 있지만 남북경협추진위에는 부위원장이 없다.

<표 IV-4> 남북경협공동위와 남북경협추진위 비교

	남북경협공동위	남북경협추진위
구성	<ul style="list-style-type: none"> ·쌍방에서 각각 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 7명 ·위원장은 장관(부장) 또는 차관(부부장)급 ·수행원은 각기 15명, 합의 조정 가능 ·실무협의회 구성·운영 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ·쌍방에서 각기 위원장 1명, 위원 4~6명 ·위원장은 차관(부장)급 ·수행원은 각기 5~7명, 합의 조정 가능 ·실무협의회 설치 가능
기능	<ul style="list-style-type: none"> ·부속합의서 이행 ·부속합의서 실천에 필요한 세부합의서 작성 ·부속합의서 이행 관련 기타 세부사항 협의·실천 ·실무협의회 활동 종합·조정 	<ul style="list-style-type: none"> ·장관급회담의 합의(위임)에 따른 경제교류와 협력 주관 ·민간 차원의 경제교류·협력 관련 당국의 협력이 필요한 사항 협의·이행 ·합의사항 이행에 필요한 합의 문건 작성 <p><좌동></p>
운영	<ul style="list-style-type: none"> ·분기 1회 개최 원칙, 쌍방 합의에 따라 수시 개최 ·판문점, 서울, 평양, 쌍방 합의 장소에서 개최 ·쌍방 위원장의 공동 운영 ·비공개 원칙, 쌍방 합의로 공개 가능 ·회의에 쌍방 합의에 따라 교류·협력당사자, 해당 전문가 참가 가능 ·왕래 인원 등에 대한 신변안전보장, 편의 제공, 회의 기록 등 실무절차는 관례에 따름 ·운영 관련 기타 필요사항은 쌍방이 협의하여 정함 	<p><좌동></p> <ul style="list-style-type: none"> ·필요시 회의 사이에 실무협의회 회의 운영 ·서울, 평양, 쌍방 합의 장소에서 개최 <p><좌동></p> <p><좌동></p> <ul style="list-style-type: none"> ·회의 및 실무협의회에 쌍방 합의에 따라 해당 전문가 참가 가능 <p><좌동></p> <p><좌동></p>
효력발생	<ul style="list-style-type: none"> ·합의사항은 합의문건에 서명한 날부터 효력발생 ·중요문건은 총리가 서명하고 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본 교환일부터 효력발생 	<p><좌동></p> <p><좌동></p>

이러한 두 위원회의 구성과 기능에서의 차이는 기본적으로 남북 쌍방이 남북경협공동위를 「부속합의서」 제8조 경제교류·협력부문의 이행 및 관련 세부사항의 협의·실천을 위하여 설치하도록 한 반면, 남북경협추진위를 제4차 남북장관급회담의 합의에 따라 경제분야의 교류와 협력을 구체적으로 협의·실천하기 위하여 장관급회담 산하에서 구성·운영하기로 합의하였기 때문에 발생하는 것이다.

남북경협추진위는 남북장관급회담에서 합의된 경제·실무적 문제들의 구체적인 대책들을 협의함으로써 남북경협공동위의 기능을 대신하고 있다. 그렇지만 남북경협추진위는 위에서 언급한 것처럼 남북경협공동위보다 그 기능이 제한적이라 할 수 있다. 남북경협추진위는 남북장관급회담 산하에 있고 장관급회담의 합의에 의해 개최되기 때문에 상시적 조직이라고 보기가 어렵다. 위상에 있어서도 차관급을 위원장으로 둠으로서 남북한간 경제부문에서의 당국자간 최고 협의기구라 하기에 부족한 점이 있다.

따라서 남북경협의 제도화를 위해서는 기본적으로 「남북기본합의서」와 「부속합의서」에 입각하여 남북경협공동위를 설치·운영하는 것이 가장 바람직하다. 그렇지만 북한이 「남북기본합의서」의 이행보다는 현안 경제문제에 더욱 관심을 두고 있음을 감안한다면 남북경협추진위를 발전시켜 나가는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 즉 남북경협추진위를 조속한 시일 내에 남북경협공동위의 위상과 기능을 가지는 방향으로 확대·개편해 실질적인 남북한간 경제부문에서의 당국간 최고협의기구로 만드는 것이다.

(2) 경협대표부 설치

남북경협추진위 또는 남북경협공동위와 같은 경제부문에서의 당국간 최고 협의기구는 장기적으로 이를 발전시켜 남북경협(경제)대표부로 승격시키는 것이 바람직하다. 이러한 남북경협대표부는 남북한 주요 도시(서울 및 평양)에 상주 사무소를 설치하고 남북경협 관련 제반 업무를 담당하는 형태이다. 여기에서는 정부 차원의 남북경협 관련 협의뿐만 아니라 민간 차원의 경제교류·협력을 지원하는 업무도 함께 담당하게 될 것이다.

정경분리원칙에 입각하여 남북경협이 활성화되더라도 남북경협의 장기적인 발전을 위해서는 현재 결여되어 있는 법·제도적 장치가 당국간 협상에 의해 마련되어야 한다. 북한이 당국간 대화에 응한다면 「남북기본합의서」에 규정된 남북경협공동위를 가동하여 4개 합의서의 발효와 각종 협정을 체결할 수 있다. 그러나 북한이 「남북기본합의서」를 이행하지 않고 있는 상황에서 남북경협 관련 남북공동위원회의 가동은 실현성이 그다지 높지 않다. 또한 남북경협추진위도 상시적인 기구가 아니기 때문에 남북한 경제 현안을 신속하게 처리할 수 없는 문제를 가지고 있다.

따라서 북한에 대해 지속적으로 「남북기본합의서」의 이행과 실천을 촉구하되, 남북경협을 발전시켜 나가기 위해 남북경협공동위 및 남북경협추진위의 기능을 대신할 남북경협대표부의 설치를 제의할 수 있다. 남북경협의 주체가 남북한 양자라는 측면에서 정부의 정경분리원칙에 입각한 경제교류·확대를 도모하기 위해서 실질적으로 남북경협만을 전담하는 대표부의 설치는 매우 의미있는 일이다.

남북경협대표부의 남측대표부는 북한에서 남북경협 관련 모든 업무를 전담함과 동시에 전권을 가지고 남북한 합의가 필요한 사안을 처리하도록 한다. 북한내에 남북경협대표부를 둘 수 있다면 비록 단시일 내에 남북경협 관련 각종 협정이 체결되지 않더라도 남북경협의 발전에 기여함은 이루 말할 수 없을 것이다. 남북경협대표부의 남측과 북측대표부의 설치 장소는 반드시 서울과 평양으로 한정할 필요는 없다. 남측대표부의 수석대표는 정부관리로 하되 나머지 구성원은 실무 위주로 준정부기관(대한무역투자진흥공사 등과 같은 국영기업체)에서 파견하는 것이 바람직하다.

다. 제도적 환경 개선

(1) 4개 합의서 발효

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 남북한은 서로 상이한 경제제도를 가지고 있으며 상거래에 관한 규정 및 관행도 상이하기 때

문에 남북경협을 추진과정에서 분쟁이 발생할 가능성이 크다. 실제로 그동안 남북경협에서 납기지연, 제품불량 등과 같은 계약 불이행 사태가 종종 발생해 참여 기업들의 채산성을 악화시키는 요인으로도 작용해 왔다. 따라서 기업의 대북 투자 자산보호, 이중과세 방지 등과 같은 제도적 장치가 발효되면 남북경협은 확대될 수 있다.

남북경협을 안정적 추진을 위한 협정의 종류에는 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등이 있다. 이들은 제4차 남북장관급회담에서 합의서가 작성되고 서명을 마친 상태이나 아직 발효되지 않고 있다.⁶⁵⁾ 따라서 이미 협정이 체결된 남북경협을 제도적 장치는 조속히 발효시키고 관련 위원회(예: 남북상사중재위원회)의 설치도 서둘러야 한다. 한편 4개 합의서의 효과를 보다 제고시키기 위해서는 간접적으로 연결된 많은 사항에 대한 남북간 협의가 필요하다.⁶⁶⁾ 제도적 환경 개선을 위한 각종 남북 실무협의회를 개최하고, 통행·통상·통신협정의 체결을 통해 남북경협 활성화의 우호적 환경을 조성해 나가야 한다.

4개 합의서는 발효 후에 실질적인 효과를 발휘하기 위해서 합의서에서 정하고 있는 후속 조치에 대한 논의와 그 이행이 반드시 따라야 한다. 합의서가 발효하더라도 합의서의 실질적인 활용을 위한 실무적인 조치들이 취해지지 않을 경우 합의서에 포함된 내용들이 바로 적용될 수 없다. 상사분쟁해결절차 및 청산결제 합의서에는 서명일(2000.12.16)로부터 6개월 이내에 남북상사중재위원회(‘상사중재위’)의 구성과 운영, 청산결제방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용한도, 청산결제은행의 등을 협의하여 정하도록 하고 있으나 1년이 지난 지금까지 후속 조치가 이루어지지 않고 있다.

65) 제4차 남북장관급회담 마지막 날(2000.12.16) 남북한 대표는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에 서명하였다.

66) 대표적으로 원산지 확인, 신변안전보장, 남한 기술자의 북한내 장기 체류 등에 대한 합의서 체결, 직교역 체제로의 전환, 표준계약서 작성과 산업 표준화 등을 위한 실무 접촉이 이루어져야 한다. 조명철·이성봉, “남북경협 4대 합의서의 보완 과제,” 「통일경제」 제78호 (2001.11.12), pp. 32~33.

1988년 남북경협이 개시된 이래 남북사이에 발생한 상사분쟁에 대해서는 양측의 상사중재기관(남한: 대한상사중재원, 북한: 조선국제무역중재위원회)이 개입하여 해결한 사례는 없다.⁶⁷⁾ 남북간에는 서로의 상사중재제도에 대한 불신이 존재하며 통행과 통신의 어려움이 있을 뿐만 아니라, 중재판정에 따른 이행을 확보할 수 있는 장치가 미흡하여 상사분쟁이 생기더라도 서로 상대방의 상사중재기관 이용을 기피해 왔다. 이것은 남북간에 상사분쟁이 발생하더라도 양측의 중재기구를 이용하기보다는 손실을 감수하거나 적당한 합의에 의해 해결하였음을 보여주는 것이다.

남북경협이 확대되면 상사분쟁의 발생 가능성도 그에 비례하여 증가할 것으로 예상된다. 상사중재위의 설치는 상사분쟁해결절차 합의서의 실질적 효력뿐만 아니라 투자보장 합의서의 실질적인 적용에도 영향을 미치는 사항이라는 점에서 조속한 후속 조치가 필요하다. 남측은 이미 민간인을 포함한 남북 양측의 법률 전문가 각각 30명이 참여하는 상사중재위 구성(안)을 제의한 바 있다. 따라서 북한측의 조속하고 성의있는 대응이 요청되고 있다.

청산결제 합의서는 남북한이 청산결제은행을 지정해 일정 기간의 수출입 대금을 상계·처리토록 함으로써 남북 양측간 대금 결제에 따른 금전적·시간적 비용을 줄이고 대금 회수도 보장되도록 제도화한 것이다. 청산결제제도에는 계획경제의 특성에 부합하고 경화 보유의 필요성이 줄어들기 때문에 북한에게는 필요한 제도이다. 우리의 입장에서도 남북교역의 초기에는 청산결제의 도입을 통해 남북경협을 확대시키겠다는 정부의 판단은 타당성이 있는 것이었다.

그렇지만 청산결제의 도입에는 매우 신중한 자세가 요망된다. 남북간에는 직접 송금만 이루어지지 않을 뿐 환결제 체제가 정착되어 있는 실정이다. 이러한 상황에서 청산결제제도를 도입하는 것은 직결제 체제를 갖춘다는 점 외에는 부정적인 요소가 더 많이 포함되어 있는 것으로 보인다.⁶⁸⁾ 남북경협의 지속적 발전을 위해서는 오히려 환결제의 정착이 보다

67) 통일부, “투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용,” 『보도자료』, 2000.11.13.

68) 청산결제제도의 부정적인 요소로는 ① 북한의 개방지원 역행, ② 정착중

중요한 과제이다. 청산결제 합의서에는 청산결제 이외의 결제방식도 병행하기로 규정되어 있으므로 가급적 청산결제의 대상은 축소하고 빠른 시일 내에 직접적인 환결제 체제로의 이행을 추진해 나가야 한다.

(2) 민족내부거래의 인정

1988년 7월 7일 우리는 「민족 자존과 번영을 위한 대통령 선언」(7.7 선언)을 통하여 “남북간 교역의 문호를 개방하고 이 교역을 민족 내부 교역으로 간주한다”라고 일방적인 선언을 하였다. 「남북기본합의서」에서도 남북한은 남북교역을 실시하기로 하고 이 교역을 민족 내부 교역으로 본다는 합의를 하였고, 「남북기본합의서」의 이행을 위한 「부속합의서」를 통해 남북교역이 민족 내부 교역임을 재확인하였다.⁶⁹⁾ 또한 1995년 1월에 우리가 제정·공포한 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제5조에서 “남북한간의 거래는 민족내부거래로서 세계무역기구(WTO)협정에 의한 국가간 거래로 보지 아니한다”라고 규정하고 있다.

지금까지 남북한은 남북교역을 민족내부거래로 보고 상호 관세를 부과하지 않고 있다. 이것은 남북한의 민족내부교역이 국가와 국가간의 교역인 국제교역이 아니라 한 국가 내에서의 교역, 즉 국내교역으로서의 의미를 부여받고 있기 때문이다. 그렇지만 남북한간의 교역을 민족내부거래로 보는 것은 남북한간의 합의 또는 남한만의 의사일 뿐 WTO의 승인과 같은 국제적인 확인을 받은 것은 아니다. 남북경협을 위한 제도적 환경 개

인 환결제의 문제, ③ 청산결제 대상의 한계, ④ 품질 및 가격설정에서의 문제 발생, ⑤ 재정부담의 문제 ⑥ 청산결제 도입 및 유지비용 소요 등을 들 수 있다. 조동호, “남북경협의 제도화 방안,” pp. 18~20.

69) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(1991.12.13 서명, 1992.2.19 발효) 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”라고 규정하고 있다. 「부속합의서」(1992.9.17) 제1조 제10항은 “남과 북은 물자교류에 대해 관세를 부과하지 않으며, 남북 사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다”라고 규정하고 있다.

선은 남북한 사이에서만 이루어지는 것은 아니라 국제사회로부터 인정을 받아야 할 사안도 있다.

민족내부교역으로서의 남북교역에 대해서 이미 오래 전에 이의 제기발언을 한 사례가 있다.⁷⁰⁾ 미국의 고위관리는 ‘한국이 북한에 대해 대량의 쌀을 비롯한 물자교역을 추진할 경우 무관세 등 특혜조치를 취한다면 「관세와 무역에 관한 일반협정」(GATT)에 의거 한국을 제소할 수 있다’고 하였다. 미국이 한국에 대해 GATT 제1조에 규정된 최혜국 대우 조항(MFN: most-favored nation clause)의 적용을 요구함으로써 남북교역에 제약을 줄 수 있다는 취지의 발언이다.

현재 남북교역의 규모는 4억달러 정도로 국제적인 무역규모에 비추어 본다면 매우 미미한 수준이다. 따라서 아직까지 국제사회로부터 MFN 위반이라는 이의 제기는 없는 상황이다. 우리 정부는 남북한간 거래는 민족자결권에 입각한 민족내부거래로서 국제통상규범이 적용되지 않는다는 일관된 입장을 견지하고 있다. 그러나 남북한간 거래가 민족내부거래로서 국제사회로부터 인정을 받은 것은 아니기 때문에 향후 남북경협이 본격화되고 교역규모가 획기적으로 증가할 경우 국제사회의 이의 제기 가능성은 언제나 열려있는 것이다.

따라서 국제사회의 문제 제기에 대비해서 남북한 거래가 민족내부거래로 인정받을 수 있는 방안을 사전에 모색해야 한다. 남북한 경제교류협력을 민족내부거래로 인정받을 수 있다면 국제무역질서의 원칙인 MFN에 대한 예외 인정은 물론, 보조금 특혜의 시비를 해소하는 등 남북한간 모든 형태의 경제교류가 확실하게 보장받을 수 있다. 남북교역을 민족내부거래로 인정받기 위해서는 우선 유엔(UN)의 지지를 확보한 후 이를 바탕으로 WTO에서 지지를 받는 것이 가장 바람직하다.

WTO체제가 출범한 상황에서 우리 정부와 국제기구간에 남북교역이 민족내부거래라는 점을 조문화(규정)시키는 것은 쉽지 않을 것이다. 오히려 이런 과정에서 지금까지 민족내부거래로서 관세를 부과하지 않고 거래해 온 남북교역이 오히려 불이익을 당할 수도 있다. UN의 협조하에 정치·경

70) 유하영, 「국제법상 남북한 교역에 관한 연구」(명지대학교 대학원 박사학위 논문, 1994), p. 175.

제·사회·문화 등 다양한 부문에서 남북한 교류·협력 프로그램을 개발·시행함으로써 남북한 거래가 민족내부 거래라는 인식을 국제적으로 확산시키는 전략이 필요하다. 남북한의 특수관계가 UN에서 충분히 인식된 경우 WTO로부터 남북경협외 민족내부거래 인정을 유도해야 한다.

남북교역을 민족내부거래로 인정받기 위해서는 민족자결의 원칙, 북한의 WTO 가입시 유보, WTO각료회의의 결정, GATT 체약국단의 웨이버(waiver), 특별협정의 체결 등에 의한 방안이 있다.⁷¹⁾ 현단계에서 가장 좋은 방안은 남북한 쌍방이 남북교역이 내부거래임을 주장하고 선언하는 것이다. 「남북교역협정」 등과 같은 형식으로 문서화하는 방안도 쌍무적인 협정이므로 제3국이 개입하기가 곤란할 것이기 때문에 고려해 볼 필요가 있다. 지금부터 이해당사국은 물론 국제사회를 대상으로 남북관계를 논하는 자리에서 자연스럽게 민족내부거래의 당위성에 대한 외교적 노력과 설득작업을 추진해 나가야 한다.

라. 북한내 사회간접자본 정비·확충

북한의 사회간접자본(SOC)이 매우 낙후되어 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 90년대의 심각한 경제난으로 인해 북한은 SOC부문에 대한 개발과 투자를 거의 중단하고 있는 실정이다. 남북경협 관련 설문조사에 따르면 대북 사업에 있어 장애요인은 높은 물류비용(31.5%), 경제외적인 사업 환경의 불확실성(24.3%), 대북 사업 관련 정보 부족(21.6%), 북한내 SOC 부족(10.8%), 법·제도적 장치 미비(9.0%) 등의 순으로 나타났다.⁷²⁾ 남북경협에서의 높은 물류비용이 북한의 SOC 부족 및 낙후 등에서 파생하고 있는 점을 감안한다면 대북 사업에서의 가장 큰 제약요인은 북한내 SOC 부족이라 할 수 있다. 북한이 대규모 외자유치를 통해 동북아의 국제적인 화물 중계기지로 육성하고자 했던 나진·선봉시대의 실패는

71) 김명기, “남북한 민족 내부 교역의 인정 방안,” 『통일경제』 제43호 (1998.7), pp. 46~50.

72) 전국경제인연합회, 『우리 기업의 대북사업 어디까지 왔나』 (서울: 전국경제인연합회, 1999.8), pp.10~14.

이 지역의 열악한 SOC에 크게 기인하고 있다.

남북한간 교역과 경제협력사업의 확대·발전을 가로막는 가장 직접적인 제약요인인 과도한 물류비용을 절감하기 위해서는 남북경협과 연계되어 있는 북한내 SOC를 시급히 정비·확충해야 한다. 즉 거래 및 물류비용을 절감할 수 있는 실질적·구체적 조치를 강구함으로써 교역 및 협력사업 참여자에게 경제적 유인을 제공할 필요가 있는 것이다. 제3국 또는 중개자를 경유함으로써 인해 발생하는 불필요한 비용을 절감할 수 있도록 남북경협 관련 통신, 정보, 운송분야의 대비책을 마련해야 할 것이다. 남북경협 당사자가 우회적 경로를 택해야 할 동기를 축소하고 중개자를 내부적으로 육성함으로써 제3국의 중개상에 의존해야 할 필요성을 줄여나가야 한다.

현재 남북한간 물자 수송은 해상으로 이루어지고 있는데 운임이 지나치게 과다하여 남북경협의 확대를 가로막고 있다.⁷³⁾ 남북경협에 종사하고 있는 기업들도 교역의 장애요인으로 과도한 물류비용을 지적하고 있다. 섬유류 위탁가공교역의 경우 물류비용은 생산원가의 약 40%, 판매가격의 약 10~15%를 차지하고 있어서 남북교역의 무관세 효과를 상쇄하고 있고, 특히 부피가 큰 제품일수록 물류비용 부담은 커져서 컬러TV의 경우 임가공비는 총매출액의 6.6%인 반면 물류비는 11.2%나 차지하고 있어 채산성 확보의 가장 주요한 애로요인으로 꼽히고 있다.⁷⁴⁾

과다한 물류비용은 기본적으로 높은 화물운송료에 더하여 남북교역의 물동량이 일정 수준에 미달하고 북한 항구의 시설 미비에 따른 장기간의 체선과 하역의 지연 때문에 발생한다.⁷⁵⁾ 정부는 물류비 인하를 위해 북한 항구의 하역능력 보강과 지정선석의 도입 등을 검토한 바 있으나 아직

73) 220마일의 인천-남포 항로의 경우 화물운송료는 20ft 컨테이너의 편도 운임이 약 1000달러로 이보다 먼 거리의 인천-천진(250~350달러), 인천-단둥(600달러)에 비해 높고, 1,000마일이 넘는 인천-홍콩(500달러)보다도 높은 수준이다. 홍순직, “남북경협 활성화를 위한 부문별 과제,” 『통일정책연구』 제9권 1호 (2000), p. 12.

74) 홍순직, “남북경협 활성화를 위한 부문별 과제,” p. 12.

75) 남북한간 해상운송비용이 높은 것은 ① 낮은 소석률, ② 북한 항구에서의 긴 체선기간, ③ 직항로가 아닌 우회항로, ④ 북한의 높은 항비, ⑤ 낮은 컨테이너 회수율 등에 기인한다. 고일동, “남북경협 활성화를 위한 정책 대안의 모색,” 『KDI북한경제리뷰』 제1권 4호 (1999.4), pp. 12~16.

까지 구체적인 진전은 없는 상황이다. 물류비 관련 문제는 남북경협 활성화 위해 최우선적으로 다루어져야 할 것이다.

남북경협 활성화를 위해서는 남북 해상 직항로 개설을 통한 물류비 절감과 함께 해상운송을 대체할 육로수송에 관심을 두어야 한다. 남북한을 연결하는 육상 교통로의 단절로 인해 남북한 물자 이동은 육로수송에 비해 경제성이 낮은 단거리 해상운송(예, 인천-남포)을 이용하고 있다. 남북한 도로와 철도는 휴전선 부근만 연결하면 되기 때문에 건설비용이 그리 크게 들지 않는 반면 물류비용 절감효과는 상당하다고 볼 수 있다.⁷⁶⁾ 현재 경의선 철도와 도로 연결공사가 진행되고 있으나 북한측 구간 공사는 거의 진척되지 않고 있는 실정이다.

거래 및 물류비 절감을 위해서는 육상 교통로가 연결되기 전이라도 남북물자교류센터를 판문점 또는 휴전선 인근지역에 설치하여 남북이 공동 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 남북물자교류센터에서는 남북한 상품 정보의 교환, 교역상품의 전시 및 상담 등이 이루어지고, 남북한 교역물자 및 상품을 남과 북이 각각의 관할지역(창고)에서 상대방의 관할지역으로 이동시키면 된다. 냉장 및 보관창고를 갖춘 남북물자교류센터는 농산물과 같은 변질되기 쉬운 물품의 교역을 가능케 하는 등 교역상품의 확대를 가져온다.⁷⁷⁾

육상 교통로의 연결과 같은 사회간접자본시설의 정비와 확충은 남북경협에 참여하는 우리 기업의 대북 진출 업종 다양화와 교역 및 투자 규모의 확대에도 기여하게 될 것이다. 육상 수송로의 확보는 중장기적으로 반

76) 경의선 철도의 미연결 구간을 복구하는데는 1999년 기준으로 약 1,800억원이 소요되며, 판문점-개성 사이의 도로 시설을 정비하는데는 약 2,000억원 정도가 소요되는 것으로 추정된다. 안병민, “육로수송의 필요성과 문제점,” 『통일경제』 제55호 (1999.7), p. 15.

77) 「남북물자교류센터」는 민간기업이 주체가 되어 판문점 또는 남북 교통의 접경지역에 건설·운영하는 것이다. 양측의 관리자만이 접촉하는 방식으로 「남북물자교류센터」를 운영한다면 북한이 우려하는 남북한간 접촉을 최소화할 수 있다. 이것이 실현되면 해상운송을 통한 남북한 물자교류의 소요시간 및 물류비용의 증대로 인한 손실을 줄일 수 있다. 이에 따라 운송의 장기화 및 과도한 물류비용으로 제한되었던 품목들의 교역도 가능하게 된다.

드시 실현되어야 할 과제이며 동시에 현재 이용되고 있는 해상 운송의 효율성을 증대시키는 방안도 병행해 나가야 한다.⁷⁸⁾ 북한 남포항의 하역설비를 개선을 지원하고 그 대가로 항비 인하, 선하역 우선권 확보 등을 이룬다면 체선기간의 단축 및 부대비용의 절감을 통해 물류비 인하 효과를 거둘 수 있을 것이다. 남북한 협의를 통해 남북경협에 주로 이용되는 북한의 SOC 정비 및 확충을 위한 정부의 지원과 협력이 필요한 시점이다.

78) 북한의 항만 개발에 대한 구체적인 제안은 김학소, “남북경협 확대를 위한 북한 항만 개발방안,” 『통일경제』 제68호 (2000.8) 참조.

V. 요약 및 맺음말

「국민의 정부」가 들어서고 북한의 경제정책 변화가 일어난 지난 4년 동안 남북경협은 양적인 성장을 이루었다고 평가할 수 있다. 이것은 우리 정부가 일관된 대북 포용정책을 통해 북한에 대한 지원과 경제협력을 지속적으로 추진해 왔기 때문이다. 이러한 남북경협의 양적인 증가는 경제 부문 당국간 대화의 개최, 남북교역의 증가 및 경제협력사업의 다양화 등을 통해 나타나고 있다.

평가를 통해 나타난 남북경협의 특징은 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 편중, 법·제도적 장치 부재, 경제협력사업 부진 등을 들 수 있다. 남북교역은 증가추세를 보여왔지만 실질교역은 90년대 중반 수준에 머무른 채 위축되어 있는 실정이다. 이러한 현상은 「국민의 정부」가 들어선 1998년부터 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자 등 비거래성 물자의 반출이 급격히 증가하였기 때문이다. 대북 지원용 물자의 반출 증가로 인해 비거래성 교역이 전체교역에서 차지하는 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것은 장기적인 남북교역 확대에는 부정적인 것임에 틀림없다.

남북교역에 참여하는 업체의 평균교역액은 대체로 1993~94년을 기점으로 감소 추세에 놓여 있다. 이를 통해 남북교역의 제반 여건이 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 남북교역의 실질교역에서 품목이 확대되고 참여업체수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지만, 평균 교역규모의 감소추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입품목은 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품에 편중되어 있다. 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이 차지하고 있다. 이들 제품은 북한의 생산 및 공급능력 확대가 지속적으로 이루어질 수 있

는 품목이 아니기 때문에 이에 대한 적절한 대책이 마련되지 않는다면 실질교역의 확대는 조만간 실현되기 어려울 것이다. 위탁가공교역은 전기·전자제품 등으로 품목의 다변화가 이루어지고 있으나 여전히 교역품목구조에 있어 섬유류에 대한 편중 현상이 매우 높다. 따라서 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 그렇지만 기업인들은 북한에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다. 남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 비록 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등 4개 합의서에 남북이 서명하였으나 발효되지 않고 있다.

경제협력사업에 있어서도 비록 양적인 증가와 다양화는 이루어졌지만 실제로 협력사업을 진행중인 업체는 수 개에 불과하고 이익을 실현하고 있는 곳은 거의 전무하다. 금강산관광사업은 중단 위기에 놓여있고, 개성공단 조성은 1차 사업 후보지 조사만 한 채 답보상태에 놓여있다. 정부 차원에서의 경의선 철도연결 및 도로 개설은 북한측 구간의 공사는 전혀 진행되지 않고 있다. 민간 및 정부 차원의 경제협력사업은 수익 여부를 떠나서라도 제대로 차질을 보이지 않고 진행되고 있는 것은 거의 없다고 할 수 있다.

이와 같이 남북경협이 양적인 증가에도 불구하고 그 내용에 있어서 바람직하지 않게 전개되어 온데는 북한이 단기적인 실리 추구에 치중해 왔기 때문인 것으로 보인다. 북한은 남북경협을 통한 상호 이익의 확대보다는 당면한 경제난 해결에 직접 도움이 되는 경제적 지원획득과 외화획득이 보장되는 사업에 관심을 두고 있다. 여기에는 우리도 일단의 책임이 있음을 직시할 필요가 있다. 북한으로 하여금 경제협력에 나서기만 하면 우리로부터 최대한 경제적 실리를 챙길 수 있다는 기대심리를 부풀려 놓

은 것이 한 원인이라 하겠다.

남북경협을 발전을 제약하는 요인들은 남북한 모두에게서 찾아볼 수 있으며, 경제외적(정치적 및 정책적 요인) 제약요인과 경제적 제약요인으로 나누어 볼 수 있다. 현재 남북경협의 증진을 가로막는 가장 주된 경제외적 제약요인은 포괄적인 남북관계의 불안정성이다. 6.15 「남북정상회담」과 후속 장관급회담의 개최 등으로 이런 남북관계의 불안정성이 어느 정도 해소되었다고 할 수 있지만 여전히 남북관계는 불안정한 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 체제유지 우선 및 남한당국 배제와 같은 정책적인 선택도 남북경협의 경제외적 제약요인으로 작용한다.

경제외적인 제약요인은 북한측에만 있는 것이 아니라 우리에게도 존재하고 있다. 「국민의 정부」 출범 이후 정경연계 및 정책의 일관성 부족 문제는 대북 포용정책의 추진으로 해결된 상태이다. 그렇지만 대북 정책에 대한 국민의 여론이 분열될 경우 정부 차원에서 남북경협을 적극적으로 추진한다는 것은 매우 힘든 일이다. 남북경협에 대한 남북한 당국의 각종 규제와 제한도 넓은 의미에서 경제외적 제약요인이다. 우리 기술자의 방북 및 장기체류의 어려움 등 기본적으로 북한의 소극적인 태도로부터 수많은 남북경협의 규제와 제한이 파생되어 나타나고 있다.

경제적 제약요인으로 거시적인 측면에서 북한의 경제난과 우리의 경제상황을 들 수 있다. 북한은 경제난으로 인한 외화부족과 생산활동의 축소로 남북교역에서의 반입 및 반출능력이 극히 제한되어 있다. 또한 북한의 사회간접자본 부족 등 열악한 투자환경은 우리 기업의 대북 투자실행에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 북한의 경제난만이 문제가 되는 것이 아니라 우리의 경제상황도 남북경협의 확대에 있어 그 영향이 매우 큰 것으로 나타났다. 이미 IMF 경제위기를 통해 경험한 바 있는 것처럼 경제위기가 최고조에 달했던 1998년 남북교역이 급격히 감소한 것만 보더라도 우리경제 상황이 얼마나 민감하게 남북경협에 작용하는지를 잘 알 수 있다.

남북경협의 현장에는 남북경협 활성화를 저해하는 다양한 요인들이 존재한다. 이들은 남북경협 추진과정에서 나타나는 미시적·실무적 차원의 경제적 장애요인이라 할 수 있다. 예를 들면 남북경협에서 과도한 물류비용, 참여 중소기업의 자금 부족, 북한제품 판매시장의 한계, 추진절차의

복잡성 등을 들 수 있다. 이외에도 북한 및 남북경협 관련 정보 부족도 남북경협 확대의 제약요인이다.

남북경협의 추진과정에서 나타난 많은 문제들은 주로 북한측의 경제외적 제약 때문에 발생한 것으로 보인다. 대표적인 사례로 금강산 관광객 역류, 경의선 북측구간 미착공, 인천-남포간 선박운항 중지 등을 들 수 있다. 일부 우리에게 책임이 있겠지만 남북경협 관련 4개 합의서가 발효되지 않고 있고, 금강산관광사업이 중단 위기에 처한 것은 북측에게 더 큰 책임이 있다. 그러나 남북경제협력사업자 승인을 받은 4개 기업에 대해 정부가 승인을 취소한 것은 우리의 승인절차 및 제도에서의 문제를 보여주는 것이다.

우리의 「베를린선언」과 6.15 「남북공동선언」을 계기로 북한은 과거 어느 때보다 남북경협의 필요성을 인정하는 분위기다. 북한은 우리의 대북 포용정책에 긍정적으로 반응하는 것 이외에 경제회복을 위한 대안이 없다는 사실을 인정한 것 같다. 우리는 그 어떤 국가나 국제기구보다 북한의 경제회복과 재건에 훨씬 큰 잠재력과 영향력을 가지고 있다. 최근 남북관계가 다시 냉각되고 있지만 남북경협의 가장 큰 제약요인이 되어 온 남북관계의 불안정성 및 북한측의 태도 때문에 발생하는 경제외적 제약요인은 상당부분 완화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북경협의 발전과 이를 통한 북한경제의 재건에 있어 여전히 걸림돌로 작용하고 있다.

지난 몇 년간의 교역패턴에서 나타나고 있는 것처럼 당분간 교역부문에서는 위탁가공교역의 증가세는 유지되어 나갈 것이다. 북한이 기대하고 있는 대북 지원 등을 포함한 비거래성 교역은 우리의 대북 포용정책 기조가 지속되더라도 국민여론의 항배를 의식할 수밖에 없는 정부의 입장을 감안한다면 확대되기는 어려울 것이다. 정부 차원에서의 협력사업은 북측의 정치적 결단을 요구하는 사안이기 때문에 진전의 시기를 가늠할 수조차 없다. 다만 북한이 IT산업을 강조하고 있기 때문에 이 분야에 대한 협력사업도 진전이 있을 것이다.

지금 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 남북경협의 중심을 교역부문에서 경제협력사업으로 이동시켜야 한다. 이를 위해 민간기업 차원에서

는 우선 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 또한 북한지역에 공단조성사업을 적극 추진해 나가야 한다. 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제의 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다.

남북경협의 전망은 위탁가공구역과 IT분야에서의 협력을 제외한다면 그리 밝은 편이 아니다. 남북경협의 발전을 위해 제시된 추진방향을 제대로 수행해 나가는 것도 쉬운 일이 아닐 것이다. 이것은 남북경협을 제약하고 있는 경제외적, 경제적 요인들 때문에 발생하는 것이다. 남북경협의 제도화는 현실적인 어려움, 자체적인 한계, 북한의 호응 및 이행 여부, 부분적 제도화의 문제 등 수많은 한계들을 내포하고 있지만, 남과 북이 함께 남북경협의 제도화를 추진해 나가는 것이 남북경협 발전의 선결 과제이다.

남북경협의 제도화 방안으로 우리(남한)가 취해야 할 것은 정책의 일관성 유지, 경제교류·협력 종합계획 수립, 제도 개선 및 규제 완화, 기구 정비 및 협조체제 구축 등이 있다. 북한은 개혁·개방 추진일정 제시, 적극적인 투자유치정책 실시, 민족자본 우대조치를 시행하여야 한다. 남북한은 당국간 회담 정례화, 남북경협 상설기구 설치·운영, 제도적 환경 개선 및 북한내 사회간접자본 정비·확충 등을 공동으로 제도화해 나가야 한다.

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 북한을 상대로 한 대북 정책의 일관성 유지와 함께 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력이 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다.

정부는 대북 (경제)정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있도록 제도화해 나가야 한다. 남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북경협 관련 종합계획을 수립하는 것이 중요하다. 이를 통해 정부는 남북경협의 단기적 성과에 집착하기보다 현단계 남북경협의 부진 원인과 제약요인을 직시하고 중·장기적 관점에서 이를 해소해 나갈 수 있는 전략을 마련해야 한다.

정부는 남북경협 활성화를 위한 규제 완화 및 절차 간소화 조치를 추진

해 왔다. 그렇지만 남북경협을 지속적인 발전과 효율적인 추진을 위해서는 보다 광범위하고 지속적인 제도 개선 및 규제 완화가 요구된다. 또한 정부는 각 부처에 산재되어 있는 남북경협 관련 각종 협의체가 통일된 정책·전략을 구사하기 위해서 이들을 연계하는 협의기구(네트워크)를 구축하거나 기존 협의체를 통합해야 한다. 민간 차원에서도 남북경협을 확대와 발전을 위해서 다양한 형태(중소기업간, 중소기업과 대기업, 민간기업과 공기업 및 정부)의 협조 및 연계체계 구축이 이루어져야 한다.

남북경협의 확대를 위해 북한이 현 단계에서 할 수 있는 일은 경제외적 제약요인을 정치적, 정책적 판단에 따라 해소하는 것이다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 자세는 남북경협을 포함한 전반적인 외국자본 유치에 있어서 매우 부정적인 영향을 미치고 있다. 북한이 진정으로 경제를 발전시켜나가기를 원한다면 보다 과감한 개방정책을 실시하고 궁극적으로 개혁을 추진해야 한다. 북한이 개혁·개방을 미룬다면 우리 기업과 정부의 남북경협에 대한 기대와 의욕은 위축될 수밖에 없다.

북한의 투자유치정책이 소극적, 폐쇄적, 수동적인 상태에서는 남북한 사이의 경제교류·협력의 확대도 사실상 기대하기 힘들 것이다. 북한이 자본주의 선진국들과의 경제관계가 부진한 것은 적극적인 투자환경 개선 노력인 부족했기 때문이다. 남북경협 확대를 통해 경제회생과 성장을 이루기 위해서는 북한의 투자유치정책에서 일대 전환이 필요하다.

이와 함께 북한은 중국이 화교자본에 대한 우대조치를 취한 것처럼 투자 잠재력이 높은 국가를 대상으로 차별화된 경제교류·협력 활동을 적극 전개해 나가야 한다. 북한은 현실적으로 북한에 대한 투자 의지와 능력을 갖춘 국가인 우리에게만 해당되는 민족자본 우대 조치를 마련해야 한다. 이러한 차별화 전략은 우리 기업의 대북 진출 의욕을 고취시켜 남북경협의 확대를 가져오게 할 것이다.

남북한 쌍방은 남북경협의 발전을 위해 당국간 회담을 정례화해야 한다. 남북한 사이의 정치·군사적 긴장관계와 상호 신뢰 부족 등은 포괄적인 남북관계의 불안정 요인으로 작용하고 있다. 남북경협의 경제외적 제약요인은 남북 당사자간 화해·협력 분위기 조성과 같은 노력을 통해 상당부분 해소될 수 있다. 남북 당국간 회담의 정례화를 통해 포괄적인 남북관계의

개선과 이를 통한 남북경협을 발전을 기대할 수 있을 것이다.

남북경협의 제도화를 위해서는 남과 북이 정부 차원의 공식적인 상설 협의기구를 설치·운영하는 것이 필요하다. 당국간 협의기구인 남북경제공동위원회의 역할은 정부 차원 뿐만 아니라 민간 차원의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다. 이를 위해 남북경협공동위를 설치·운영하는 것이 가장 바람직하지만 남북경협추진위를 발전시켜 나가는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 또한 남북경협을 발전시켜 나가기 위해 남북경협공동위 및 남북경협추진위의 기능을 대신하는 실질적으로 남북경협만을 전담하는 대표부의 설치는 매우 의미있는 일이다.

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 제도적 환경 개선을 위해 각종 남북 실무협의회를 개최하고, 통행·통상·통신협정의 체결을 비롯하여 이미 체결된 4개 합의서의 발효를 서둘러야 한다. 동시에 지금부터 이해당사국은 물론 국제사회를 대상으로 남북관계를 논하는 자리에서 자연스럽게 민족내부거래의 당위성에 대한 외교적 노력과 설득작업을 추진해 나가야 한다.

북한의 사회간접자본(SOC)이 매우 낙후되어 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 남북경협에서의 높은 물류비용이 북한의 SOC 부족 및 낙후 등에서 파생하고 있는 점을 감안한다면 대북 사업에서의 가장 큰 제약요인은 북한내 SOC 부족이라 할 수 있다. 남북경협에 참여하는 우리 기업의 대북 진출 업종 다양화와 교역 및 투자 규모의 확대를 위해 육상 수송로의 확보 및 현재 이용되고 있는 해상 운송의 효율성을 증대시키는 방안도 병행해 나가야 한다. 남북한 협의를 통해 남북경협에 주로 이용되는 북한의 SOC 정비 및 확충을 위한 정부의 지원과 협력이 필요한 시점이다.

남북한 경제교류·협력을 발전시켜 나가기 위해서는 남북관계의 특수성에 기인하는 경제외적 제약요인을 최소화해야 한다. 이를 위해서는 남한과 북한, 그리고 남북한이 함께 남북경협의 제도화에 힘써야 한다. 남북경협의 제도화는 남북관계의 특수성을 활용하는 민족내부거래 및 민족자본 우대조치를 제외하고는 남북한 경제교류·협력을 여타 국가들 사이의 경제관계와 같은 일반적인 관계로 전환시켜 나가는 작업이다.

참고문헌

1. 단행본

나라정책연구회 편저. 『동북아 경제권과 한반도 발전전략』. 서울: 길벗, 1994.

신지호. 『북한의 ‘개혁·개방’』. 서울: 한울아카데미, 2000.

유하영. 『국제법상 남북한 교역에 관한 연구』. 명지대학교 대학원 박사학위 논문, 1994.

전국경제인연합회. 『우리 기업의 대북사업 어디까지 왔나』. 서울: 전국경제인연합회, 1999.8.

최수영. 『남북경협 모델 설정』. 서울: 통일연구원, 2000.

최신림·이석기. 『남북한 경제협력 방안』. 서울: 산업연구원, 2000.

2. 논문

고일동. “남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색.” 『KDI북한경제리뷰』 제1권 4호 (1999.4).

김도경. “정경분리하에서의 남북한 교류협력 실천가능분야.” 서울: 민족통일연구원, 1998.

김명기. “남북한 민족 내부 교역의 인정 방안.” 『통일경제』 제43호 (1998.7).

김연철. “북한 경제특구의 성공조건.” 『정상회담 이후 기업의 남북경협 추진방안』. 서울: 삼성경제연구소, 2000.11.27.

김학소. “남북경협 확대를 위한 북한 항만 개발방안.” 『통일경제』 제68호 (2000.8).

박병직. “금강산 관광사업의 문제점과 과제.” 『통일경제』 제77호 (2001.9·10).

안병민. “경의선 철도·도로 연결사업의 평가와 전망.” 『통일경제』 제78호 (2000.11·12).

_____. “육로수송의 필요성과 문제점.” 『통일경제』 제55호 (1999.7). 15.

양운철. “남북한 경제협력과 평화통일 기반조성.” 『남북한 경제협력: 북한의 개방과 분단국의 경험』. 서울: 세종연구소, 1997.

오승렬. “중국의 경제특구 모델과 ‘개성특구’의 개발방향.” 『통일과 국토』 (2000년 가을).

윤덕룡. “북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략.” 『통일경제』 제51호 (1999.3).

_____. “북한의 경제 회복 진단과 투자 유치 정책.” 『통일경제』 제65호 (2000.9).

정순원. “남북 교류협력의 필요성과 추진 방향.” 『통일경제』 제13호 (1996.1).

조동호. “남북경협의 제도화 방안.” 『KDI북한경제리뷰』 제3권 3호

(2001.3).

조명철·이성봉. “남북경협 4대 합의서의 보완 과제.” 『통일경제』 제78호 (2001.11·12).

최수영. “남북경협 활성화의 구체화 방안.” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

KDI 북한경제팀. “2001년 하반기 남북경협에 관한 교역업체 및 전문가 대상 설문조사.” 『KDI북한경제리뷰』 제3권 11호 (2001.11).

홍순직. “남북경협 활성화를 위한 부문별 과제.” 『통일정책연구』 제9권 1호 (2000).

3. 기 타

『근로자』.

『로동신문』.

민주평화통일자문회의사무처. 『북한의 개혁·개방 전망과 정책과제』. 민주평통 정책연구자료 제27호 (2001.4).

통일부. “금강산관광객 억류사건 조사결과.” 『보도자료』 (1999.6.29).

_____. “통일부 업무보고 관련 보도참고자료.” 『보도자료』 (2001.2.14).

_____. “인천-남포간 선박운항 차질에 따른 피해업체 지원.” 『보도자료』 (2001.6.25).

_____. 『남북관계 현안보고』. 통일외교통상위 보고자료 (2001.8.29).

_____. “투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용.” 『보도자료』
(2000.11.13).

_____. “제6차 남북장관급회담 보도참고자료.” 『보도자료』
(2001.11.15).

『한겨레』.