

# 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안

양문수 김갑식 신지호 이영훈  
임강택 오승렬 조영기 최기춘

Korea  
Institute for  
National  
Unification

kinu

통일연구원

경제분야 통일인프라 구축  
및 개선방안 ▶▶▶

본 서는 「인문사회연구회 2004년도 협동연구사업」의 일환으로 인문  
사회연구회 소관 2개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한  
연구과제 중 하나입니다.

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

## 요 약



## I. 문제제기

이 연구는 통일을 위한 국내외적 기반 조성의 차원에서 경제적 측면에 연구의 초점을 맞춘다. 경제 분야의 통일인프라 구축 및 개선 방안을 제시함으로써 우리의 대북 및 통일대비 정책에 활용함과 동시에 통일역량 강화를 도모하는 것이 이 연구의 목적이다.

통일인프라는 통일을 이루기 위한 기반, 기간시설, 기초 조건, 하부구조 등으로 파악할 수 있다. 즉 통일과정에서 나타나는 제반 장애와 혼란을 최소화하고 통일의 과정을 단축시키고 안정화시키기 위해 필요한 기반, 기초 조건 등이라 할 수 있다. 이러한 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 모든 영역에 걸쳐 있는 것인데, 이 연구에서는 경제분야에 초점을 맞추기로 한다. 물론 순수한 경제분야에만 국한하는 것이 아니라 정치, 사회, 문화분야에서도 경제와 직간접적으로 연관성이 높은 부문까지 포함시켜 다소 포괄적으로 접근하고자 한다.

이 연구에서는 경제 분야 통일인프라를 다음의 4가지 범주로 나누어 논의를 진행하고자 한다. 인적 인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라가 그것이다.

아울러 이 연구에서는 점진적인 통일의 경우만 상정한다. 남북관계 개선에 따른 점진적이고 평화적인 통일을 전제하고 논의를 진전시키는 것이다. 이에 따라 경제통합도 단계적 추진을 가정하고자 한다. 물론 독일과 같은 급진적이고 갑작스런 통일의 가능성을 배제할 수는 없으나 이 연구에서는 논외로 한다.

### 1. 인적 인프라

통일관련 인적 인프라는 지난 10년 동안 많이 구축되어 왔다. 그러나 지금의 실태에 대해 만족하다고 평가하는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 인적 인프라 구축을 위한 정책 과제로는 다음의 3가지가 대표적이다.

첫째, 현재의 통일교육 프로그램을 보다 실질적이고 효과적인 방향으로 재조정해야 한다. 통일대비 인적 인프라 구축에 있어 향후 통일과정, 통일

이후에 북한주민들을 교육시킬 교육전담요원의 양성이 기본적이라 할 수 있는데, 현재의 교육전담인력 양성 프로그램에는 이 부분에 대한 고민이 부족하다. 북한주민 교육은 북한 당국 자체적으로도 해야 하겠지만 현재의 북한 역량으로는 역부족이고 남한의 지원이 절대적으로 필요하다.

둘째, 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것이 그리 쉬운 일은 아니지만 주어진 환경 속에서도 체계적으로 양성해야 한다. 현재 이루어지고 있는 것은 굳이 따지면 경제통합 인력이라기보다는 남북경협인력이다. 남북교류협력의 단계를 넘어서 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 등 경제통합이 단계적으로 진전되면 이들 분야에 대한 전문 인력에 대한 수요가 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 그러나 이는 개별 경제부처 차원에서도, 통일부 차원에서도 대응하기가 매우 곤란하다. 따라서 어떠한 형태로든 경제통합 인력을 양성하고자 한다면 이는 개별 부처 차원을 넘어서는 별도의 조직 차원에서 체계적으로 양성하고자 하는 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 통일관련 전문인력 양성은 정부측 노력 이외에도 오히려 민간차원에서 더 많은 고민을 해야 한다. 민간차원만으로 힘들 경우에는 정부와 협의하여 전문인력 양성을 위한 체계적인 틀을 마련해야 할 것이다. 현재 통일교육 및 전문인력 양성이 산발적으로 진행되고 있어 효과적인 결과물을 양산하고 있지 않은 상황을 고려하면 이를 체계적으로 운영할 '통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체'의 구성 및 발족이 요구된다. 가장 현실적인 방안으로 1998년 12월 발족한 민간 싱크탱크간 통일문제 관련 연구협의체인 「통일문제연구협의회」를 벤치마킹하는 것을 고려해 볼만하다.

## 2. 제도적 인프라

우선 남북경협의 「4대 합의서」라고 하는 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등을 조금 더 구체화하여 제대로 작동될 수 있도록 해야 한다. 다음으로 남북간 철도 및 도로연결 등도 조속히 해결해야 할 부분 중에 하나이다. 남북경협이 본 궤도에서 진행될 수 있는 가장 직접적인 관건은 남북간의 물류수송로를 잇는 것에서부터 시작된다고 볼 수 있다.

남북경협의 활성화는 단순히 법제도의 정비와 남북한 당국의 의지만으로

이루어질 수는 없다. 즉, 남북한 당국의 의지는 남북경협과 관련한 각종 사회간접자본을 구축하고 이와 함께 정치적인 안정을 이룰 때 그 결실을 거둘 수 있다. 그리고 경협을 담당하는 실질적인 주체인 남북한 경협당사자들은 상호간에 경제적 사업파트너로서의 신뢰와 이를 통한 수익성 창출의 구조를 만들어가는 노력을 기울여야 한다. 즉 양측의 정부와 기업간의 유기적인 네트워크의 구축이야말로 진정한 제도적 인프라의 핵심적 요소이다.

현재의 남북경협의 제도화가 보다 가속화되어 공고화되고, 이와 함께 제도적 인프라가 꾸준히 뒷받침되는 조건이 형성된다면 한반도경제권은 좀더 시간을 앞당겨 구체화할 수 있으며, 더 나아가서는 경제통합의 단계로 확대 재생산 될 수 있을 것이다.

남북한 경제통합 단계에서의 몇 가지 과제를 제시해 본다면 다음과 같다. 첫째, 남북한 정부는 현재의 양적인 확대에 집중되고 있는 남북경제관계를 질적인 심화과정으로 전환시키기 위해서는 남북경제관계의 목표실현을 위한 구체적인 계획을 수립하고 공유해야 한다. 둘째, 유럽통합의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 남북경제통합이 점진적인 ‘체제전환적 경제통합’이라고 할 때, 경제통합은 목표이고 체제전환은 이 목표에 대한 수단의 의미를 갖는다. 유럽의 통합과정은 적어도 현재까지는 회원국의 경제이익을 상호 호혜적으로 극대화하기 위해 진행된 경제통합으로서의 성격을 갖고 있고 이 점에서 볼 때 다른 어떤 지역보다 통합수준이 가장 진전된 사례이다. 셋째, 남북경제통합과 동시에 진행될 경제적 ‘체제전환’이라는 과제는 북한뿐만 아니라 남한에도 부분적으로 해당되는 것이므로 남한도 이 문제에 대한 적극적인 고민이 필요하다.

### 3. 물리적 인프라

북한의 사회간접자본 재구축은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다. 생산활동의 증가는 사람과 물자에 대한 이동성의 증가로 이어지고 현재 철도중심의 수송체계는 도로중심의 수송체제로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과

공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설확충이 필수적이다. 또한 경제활동의 증대는 국내외의 통신 수요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 아울러 에너지 특히 전력사용이 증가할 것으로 예상되며 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

한편 물리적 인프라 구축의 핵심적 과제의 하나가 남북간 산업구조 조정이다. 남북한의 28개의 산업에 대하여 수출비교우위를 측정하고, 이 값을 이용하여 남북한의 상관관계를 확인한 결과 상호보완관계에 있는 산업은 유기화합물 등 18개 산업으로 나타났다. 이들 산업은 산업의 발달정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구조 조정을 하여야 한다. 그리고 상호경쟁적 산업은 무기화합물 등 10개 산업으로 분석되었는데, 이들 산업은 산업의 비교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업적 특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

북한 산업입지개발은 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 북한의 산업입지선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하였기 때문이다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소화 하는 방향에서 추진되어야 한다.

#### 4. 재정금융적 인프라

국내적인 차원에서 재정금융적 인프라 구축을 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 남북협력기금의 적정 수준을 추정하는 것이다. 이를 위해서는 현 시점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 대북 지원이 현재 어느 정도 북한경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다.

둘째, ‘단기적으로’ 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해 보았을 때 - 향후에도 북한의 붕괴를 가정하지 않고 점진적

개선을 도모한다면 - 기존의 남북협력기금 활용의 효율성 제고로 일정 정도 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한 경제회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구축된다면, '장기적으로' 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이는 남북한경제 통합이 본격화하는 단계, 달리 보면 북한의 체제전환이 본격화하는 단계가 될 것이다. 이에 대한 재정지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해 마련되어야 할 것이다. 통일세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면, GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 다음으로 국채발행을 통한 재원조달 방안은 기존 국채발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

한편 통일에 대비한 재정금융적 인프라 구축 방안으로서 핵심적 요소의 하나가 북한에 우호적인 국제환경 조성과 구체적이며 단계적인 지원 방안의 마련이다. 핵문제가 해결의 실마리를 찾고 북한의 개혁개방 의지가 분명해지는 시점에서는 북한의 국제금융기구 가입 지원이 필요하다. 북한이 국제금융기구의 각종 지원 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 회원국의 자격이 필요하기 때문이다.

그러나 북한이 국제금융기구 회원국으로서 각종 지원프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 오랜 시간이 소요되므로, 국제금융기구 가입 지원과 동시에 비회원국으로서 수혜 가능한 기술적 지원 및 양허성 자금 활용을 적극 추진할 필요가 있다. 북한이 개혁개방과 남북한 경제관계 발전을 통해 경제 성장의 정상궤도에 진입하기 위해서는 시장, 자본, 기술 확보를 위한 국제환경 개선이 필수적이며, 전제조건으로서 북한이 서방채권단에 대해 가지고 있는 채무 탕감 및 해결이 급선무이다.

## 5. 정책적 제언

경제 분야 통일인프라 구축 및 개선방안을 각 부문별로, 그리고 단기와 중장기로 나누어 그 골자만 정리하면 다음과 같다. 다만 여기서 단기와 중장기는 남북한 경제통합의 단계 구분에 따른 것이다. 대체로 볼 때 단기는 남북 교류협력 단계를 가리킨다. 중장기는 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 단계를 포함한다.

인적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 통일교육 프로그램 개선, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성이 시급하다. 중장기적으로는 ① 통일교육 기관 확충, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 추진 조직 신설 및 확대, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 확대, 발전이 향후 과제로 지적될 수 있다.

제도적 인프라의 경우, 단기적으로는 남북교류협력 관련 제도의 정비, 보완이 시급하고 중장기적으로는 점진적인 남북경제통합 관련 제도의 구축이 핵심과제이다. 먼저 단기적으로는 ① 남북교류협력법 등 남한의 현행 법령의 개선, ② 남북간 4대 합의서의 구체화 및 보완, ③ 개성공단 관련 법규의 보완 등을 서둘러야 한다. 중장기적으로는 ① 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 등을 목표로 한 제도 구축, ② 생산요소 및 생산제품의 자유로운 이동 보장을 위한 제도 마련, ③ 무역, 산업기술, 물류, 노동, 금융, 조세 및 재정 분야에서의 남북간 제도의 단일화가 과제로 지적될 수 있다.

물리적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 개시, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 개시, ③ 북한의 SOC 개발 개시 등의 과제를 안고 있다. 중장기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 확대, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 확대, ③ 북한의 SOC 확충, ④ 남북한 산업구조 조정 및 산업재배치가 방안으로 제시될 수 있다. 재정금융적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북협력기금의 적정규모 산출, ② 남북협력기금 운용의 효율성 제고 및 기금 조성기반의 확충이 시급한 과제이다. 중장기적으로는 ① 북한의 금융개혁 지원, ② 남한에서의 통일세의 신설, 통일국공채 발행, 통일기금 조성, ③ 국제사회와의 협력 본격화가 과제로 지적될 수 있다.

그런데 이 보고서에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 하지만 뉘니뉘니해도 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

즉, 4가지 인프라 가운데 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정금융적 인프라이다. 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다. 따라서 경제분야 통일인프라의 구축 및 개선을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다. 앞에서 인적 인프라 구축 및 개선을 위한 단기적 과제로 ① 통일교육 프로그램 개선, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성을 제시했지만 이 보고서에서 강조하고 싶은 것은 ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비이다.

그런데 현재의 정부조직 체계상 포괄적으로 통일대비 인력 양성의 책임을 지고 있는 곳은 어디인지 명확하지 않다. 남북교류 협력과 관련해 단기적으로 제기되는 각종 현안에서는 상대적이기는 하나, 책임소재가 명확한 편이다. 하지만 중장기적 과제라 할 수 있는 통일대비인력 양성은 그렇지 못하다. 통일부가 과연 그러한 책임을 지고 있는 곳이라고 단정적으로 말할 수 있을까? 통일부는 그에 상응하는 책임과 함께 권한을 부여받고 있는가? 일반 인력도 그러하겠지만 경제분야의 인력과 관련해서는 No라고 할 수밖에 없다. 기본적으로 통일부가 통일대비 경제분야의 인적인 인프라를 구축하는 데는 명백한 한계가 있다. 그렇다고 해서 각 개별 경제부처가 스스로 그러한 인프라를 구축하는 것은 더욱 한계가 있다.

그래서 통일부를 포함한 개별 부처 이상의 차원에서 책임을 지고 추진할 수밖에 없다. 기본 주체는 대통령 직속 혹은 총리 직속의 별도 조직이 될 수밖에 없다. 여기서도 별도 조직을 만드는 것이 부담스러울 수 있다. 그러하다면 기존의 어느 조직이든 관련 조직에 통일대비 인력 양성, 보다 구체

적으로는 남북한 경제통합 대비 인력양성의 책임을 부여하는 방안이 검토  
될 수 있다. 그리고 그 조직은 가급적이면 현안을 다루는 조직이기보다는  
중장기적인 국가과제를 취급하는 예컨대, 위원회 같은 조직이 바람직하다.  
그러한 방식으로 책임소재를 명확히 하자는 것이다. 일단 여기서부터 출발  
해야 한다는 것이 본 보고서의 주장이다.

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구목적 .....	3
2. 개념규정 및 연구의 범위 설정 .....	4
3. 연구방법 .....	7
<b>II. 인적인프라</b> .....	9
1. 문제제기 .....	11
2. 남북한의 전문인력: 양성체계 및 성과 .....	12
3. 정신적(mental) 통일인프라 구축 실태 .....	47
4. 소결: 요약 및 정책대안 .....	87
<b>III. 제도적 인프라</b> .....	95
1. 문제제기 .....	97
2. 통일추진 과정에 있어서의 제도정비 .....	108
3. 남북한 경제통합 관련 제도 .....	134
4. 소결 .....	158
<b>IV. 물리적 인프라</b> .....	161
1. 문제제기 .....	163
2. 남북한의 물적 인프라의 현황과 과제 .....	167
3. 남북한 산업구조의 현황과 재편방안 .....	218
4. 물리적 인프라 구축방안과 과제 .....	249
5. 소결 .....	267

V. 재정금융적 인프라 .....	275
1. 문제제기 .....	277
2. 통일비용 추정 및 조달방안 .....	279
3. 남북한의 재정·금융실태와 남한의 지원방안 .....	288
4. 외국자본 유치 및 국제금융 지원방안 .....	317
5. 소결 .....	349
VI. 결 론 .....	353
1. 요약 .....	355
2. 정책적 제언 .....	361
참고문헌 .....	367
부    록 .....	377

# 표 목 차

<표 I-1> 남북한 경제통합의 단계별 추진 .....	6
<표 II-1> 통일교육원 2004년도 통일교육 계획 .....	12
<표 II-1> 통일교육원 2004년도 통일교육 계획(계속) .....	13
<표 II-2> 대학·대학원 전문인력 양성현황 .....	28
<표 II-3> 통일교육 및 통일분야 인력양성 단체·기관 사이트 주소 .....	29
<표 II-4> 주요 경제 부처의 남북경협 관련 업무 .....	37
<표 II-5> 2004년 상반기 북한의 대외협력 활동내용 .....	41
<표 II-6> 북한의 최근 해외연수 활동 .....	44
<표 II-7> 북한/북한주민에 대한 관심도 .....	52
<표 II-8> 북한사회 실상에 대한 인지도 .....	52
<표 II-9> 통일의 의의 .....	53
<표 II-10> 통일이 가능한 시기 .....	54
<표 II-11> 통일 후 예상되는 문제점 .....	54
<표 II-12> 민주평통의 대국민 여론조사 개요 .....	55
<표 II-13> 통일의 시기 및 형태 .....	56
<표 II-14> 북한의 변화 정도 .....	57
<표 II-15> 한국생활에 대한 만족도 .....	61
<표 II-16> 한국생활에 대한 적응도 .....	62
<표 II-17> 한국생활의 어려움 .....	63
<표 II-18> 통일 이후 남북한 주민들은 어울려 잘 살 것인가 ...	64
<표 II-19> 통일 전망과 주요 정책 과제 .....	68
<표 II-20> 북한 실상 및 변화 가능성에 대한 평가 .....	69
<표 II-21> 체제 변화에 대한 경제분야의 영향력 평가 .....	70
<표 II-22> 통일 시기 및 형식과 주요 과제 .....	71
<표 II-23> 북한의 자체 변화 가능성 .....	74
<표 II-24> 북한체제의 변화 촉진분야 .....	75
<표 II-25> 남북관계 발전 상태에 대한 평가 및 전망 .....	76

<표 II-26> 남북관계 발전을 위한 노력이 필요한 분야 .....	77
<표 II-27> 통일 준비를 위해 남북이 추진해야할 사업 .....	78
<표 II-28> 평화통일을 이룩하기 위해 남북이 추진해야할 사업 79	
<표 II-29> 통일과정에서 나타날 가장 우려 되는 문제점 .....	79
<표 II-30> 통일과정에서 소요될 비용을 마련할 방법 .....	80
<표 II-31> 남북경협 관련 연구 축적에 대한 평가 .....	81
<표 II-32> 우리 정부의 지원체계에 대한 평가: 경제교류단체 ..	81
<표 II-33> 북측과의 사업에서 느끼는 어려움: 경제교류단체 ..	82
<표 II-34> 남북 사회문화협력 관련 연구 축적에 대한 평가 ..	83
<표 II-35> 우리 정부의 지원체계에 대한 평가: 사회문화교류단체 .....	83
<표 II-36> 북측의 의사결정 체계에 대한 평가: 사회문화교류단체 .....	84
<표 II-37> 통일 준비태세에 대한 평가: 학계 .....	84
<표 II-38> 통일 준비태세에 대한 평가: 정부기관 관계자 .....	85
<표 II-39> 대북협상 능력 제고 방안 .....	86
<표 II-40> 통일의 인적 인프라 구축 실태 .....	89
<표 III-1> 개성공단 관련 현행 남북경협사업 법령 .....	111
<표 III-2> 사례 A: 신사용 바지를 중국·북한에서 생산, 국내 백화점 판매 .....	123
<표 III-3> 사례 B: 아동복을 중국·북한에서 생산, 국내 자체 유통망을 통해 판매 .....	124
<표 III-4> 개성공단 경쟁력 분석 .....	125
<표 III-5> 북한의 개정 헌법의 소유 관련 항목 .....	150
<표 III-6> 남북한 경제통합의 단계와 단계별 내용과 과제 .....	154
<표 IV-1> 남북한의 철도현황 .....	170
<표 IV-2> 남북한 철도의 화물 수송분담비율(톤-km) .....	171
<표 IV-3> 남북한간 철도망 단절구간 현황 .....	173
<표 IV-4> 남북한의 도로현황 .....	175
<표 IV-5> 남한도로의 수송분담 비율 .....	175
<표 IV-6> 북한의 도로현황 .....	176

<표 IV-7> 북한의 고속도로 현황 .....	177
<표 IV-8> 남북한의 도로등급 분류기준 .....	178
<표 IV-9> 북한의 간선도로망 계획현황 .....	179
<표 IV-10> 남북한의 국도단절구간 현황 .....	180
<표 IV-11> 남북철도·도로 연결 합의내용 .....	181
<표 IV-12> 남북철도·도로 연결공사 개요 .....	182
<표 IV-13> 북한연계철도의 단계별 추진방안 .....	185
<표 IV-14> 북한의 주요항만현황 .....	188
<표 IV-15> 북한의 연도별 선대보유 현황 .....	188
<표 IV-16> 남북한간 해상정기항로 개설현황 .....	190
<표 IV-17> 년도별 남북한간 선박운행회수 및 물량 .....	191
<표 IV-18> 남·북한의 통신시설 현황 비교 .....	197
<표 IV-19> 북한-미국간 국제전화 서비스 .....	200
<표 IV-20> 남북한간 통신망 연결현황 .....	205
<표 IV-21> 남북한의 발전설비현황 .....	213
<표 IV-22> 남북한의 발전량 .....	214
<표 IV-23> 남북한의 발전가동률 현황 .....	214
<표 IV-24> 정부비축 재고석탄 추이 .....	217
<표 IV-25> 남한산업구조의 변동추이 .....	220
<표 IV-26> 수출주종품목의 수입유발계수와 취업유발계수 .....	222
<표 IV-27> 중소기업의 업종별 규모기준 .....	223
<표 IV-28> 남한기업의 규모별 현황 .....	224
<표 IV-29> 업종별 인력부족률 현황 .....	225
<표 IV-30> 중국 및 아세안국가의 국내시장점유율 추이 .....	226
<표 IV-31> 북한산업구조의 변동추이 .....	228
<표 IV-32> 북한경제의 성장률 추이 .....	230
<표 IV-33> 북한 주요산업의 공장가동률 .....	231
<표 IV-34> 산업분류 .....	235
<표 IV-35> 남북한 산업구조의 상호의존성 .....	239
<표 IV-36> 남북한 산업의 상호의존성의 형태 .....	241
<표 IV-37> 공업지구별 특화공업과 생산시설의 입지현황 .....	245

<표 IV-38> 북한의 사회간접자본의 구축현황 .....	250
<표 IV-39> 남한의 기업이 요구하는 북한에 필요한 기반시설 .....	253
<표 IV-40> 북한의 사회간접자본 구축을 위한 분야별 투자우선순위 .....	254
<표 IV-41> 북한의 산업입지 현황 .....	256
<표 IV-42> 북한의 경제특구의 비교 .....	260
<표 IV-43> 소요자금내역 .....	262
<표 IV-44> 국제금융기구 가입 및 지원조건 .....	264
<표 V-1> 통일비용의 추정 .....	281
<표 V-2> 통일비용 연구결과 정리 .....	284
<표 V-3> 한국의 주요 재정 지표 .....	286
<표 V-4> 북한의 예산추이 .....	288
<표 V-5> 최근 북한의 예산구조 및 추이 .....	293
<표 V-6> 주요 품목의 농민시장 가격 변화 .....	295
<표 V-7> 북한 금융기관의 종류와 주요 기능 .....	297
<표 V-8> 남북협력기금의 수입내역 .....	302
<표 V-9> 남북협력기금 지출내역 .....	302
<표 V-10> 남북협력기금 사업비 지출내역(경수로계정 제외) ..	303
<표 V-11> 인도적 지원 .....	304
<표 V-12> 한국 및 국제사회의 대북지원 비교 .....	305
<표 V-13> 남한의 대북 식량 및 비료지원 .....	306
<표 V-14> 북한의 연도별 곡물도입 현황 .....	306
<표 V-15> 북한의 곡물생산 및 비료투입량 .....	307
<표 V-16> 이사국별 KEDO 행정비 분담현황 .....	309
<표 V-17> 연도별 공급량 및 비용 현황 .....	310
<표 V-18> 북한의 에너지공급추이 .....	310
<표 V-19> 북한의 경제성장률 추이 .....	326
<표 VI-1> 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안 .....	362

## 그림 목 차

<그림 II-1> 북한에 대한 인식 .....	57
<그림 III-1> 북한의 전체 무역에 비한 남북교역 비중 .....	123
<그림 IV-1> 남한의 간선도로망 계획도 .....	180
<그림 IV-2> 정보통신산업의 분류 .....	193
<그림 IV-3> 북한의 통신(체신)사업 분류방식 .....	195
<그림 IV-4> 노동생산성과 실질임금 추이 .....	224
<그림 IV-5> 북한의 공업지구 .....	244
<그림 IV-6> 북한의 주요 경공업공장의 위치도 .....	249



# I

서론



## 1. 연구목적

한반도의 통일은 이루어질 것인가? 1990년대에 들어 사회주의권의 붕괴가 진행되고 독일의 통일이 전격적으로 이루어졌을 때만 해도 한반도의 통일이 눈앞에 다가온 듯한 분위기가 형성되었다. 하지만 언제부터인가 통일은 다시 가시권 밖으로 밀려나기 시작했다. 한반도 통일의 가능성은 예측하기 어렵게 되었다는 것이다. 통일의 시기도 가늠하기 어렵게 되었다는 것이다.

남한 사회는 현재 통일준비라는 면에서 다소 혼란에 빠져 있다. 1990년대 초 사회주의권의 붕괴를 계기로 통일에 대한 관심이 높아졌을 당시, 통일은 북한의 붕괴를 전제로 한 급진적인 통일, 흡수통일로 인식되었다. 그러나 북한의 내구력은 상상했던 것 이상이었다. 더욱이 김대중 정부 시절에 화해협력정책이 추진되면서 흡수통일 논의는 자취를 감추었다. 통일의 방식도 급진적인 것보다는 점진적인 것에 대한 논의가 보다 더 힘을 얻었다. 그러면서 통일은 시야에서 멀어지기 시작했다. 통일을 준비하는 노력은 길을 잃고 말았다. 일부는 수면 밑으로 잠수했다.

그렇다고 해도 통일의 가능성을 부정하는 것 또한 쉽지 않다. 통일은 시기의 문제만 남았을 뿐 필연이라고 주장하는 사람도 적지 않다. 그렇다면 우리는 통일을 어떻게 예상하고 어떻게 맞이해야 하는가.

독일 통일의 경험이 가르쳐 주는 것은 통일을 대비해야 할 필요성, 아니 절박함이다. 독일과 같은 급작스런 통일의 가능성은 많이 줄었다고 해도 준비 없이 맞이하는 통일의 파장은 가히 메가톤급이다. 역사는 이 사실을 웅변하고 있다.

이 연구는 통일을 준비하는 조그마한 작업이다. 통일을 위한 국내외적 기반 조성의 차원에서 경제적 측면에 연구의 초점을 맞춘다. 경제 분야의 통일인프라 구축 및 개선 방안을 제시함으로써 우리의 대북 및 통일대비 정책에 활용함과 동시에 통일역량 강화를 도모하는 것이 이 연구의 목적이다.

## 2. 개념규정 및 연구의 범위 설정

인프라는 인프라스트럭처(infrastructure)의 준말이다. 본래는 하부구조·하부조직 등의 일반적 용어이다. 그런데 오늘날에는 경제활동의 기반을 형성하는 시설·제도 등의 의미로 사용된다. 동력·에너지 관제시설, 도로·수로·공항·항만·전신·전화 등의 교통·통신시설, 상하수도·관개·배수시설 등을 포함한다. 이들은 고유의, 즉 좁은 뜻의 인프라스트럭처를 구성한다.

이와는 달리 학교·박물관 등의 교육·문화시설, 보건·의료·복지 등의 시설, 국토보전·도시계획관계 등의 모든 시설 등의 일반적 경제활동의 기초 조건을 구성하는 자본시설을 넓은 뜻의 인프라로 규정할 수 있다.

그렇다면 통일인프라는 협의보다는 광의로, 즉 좀더 포괄적으로 접근하는 것이 바람직하다. 통일인프라는 통일을 이루기 위한 기반, 기간시설, 기초 조건, 하부구조 등으로 파악할 수 있다. 즉 통일과정에서 나타나는 제반 장애와 혼란을 최소화하고 통일의 과정을 단축시키고 안정화시키기 위해 필요한 기반, 기초 조건 등이라 할 수 있다.

이러한 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 모든 영역에 걸쳐 있는 것인데, 이 연구에서는 경제분야에 초점을 맞추기로 한다. 물론 순수한 경제분야에만 국한하는 것이 아니라 정치, 사회, 문화분야에서도 경제와 직간접적으로 연관성이 높은 부문까지 포함시켜 다소 포괄적으로 접근하고자 한다.<sup>1</sup>

한편 이 연구에서는 경제 분야 통일인프라를 다음의 4가지 범주로 나누어 논의를 진행하고자 한다. 인적 인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라가 그것이다.

우리는 흔히 하드웨어와 소프트웨어를 고려해야 한다고 말한다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 개념과 범주가 도출된다. 그런데

---

<sup>1</sup> 후술하겠지만 이는 특히 인적 인프라 분야에서 두드러진다.

자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 물리적인 것과 함께 화폐적인 것, 즉 재정금융의 측면을 고찰해야 한다. 마지막으로 통일과정에서의 주체의 문제, 즉 인적 자원의 문제도 빼놓을 수 없다.

이를 조금 더 구체적으로 살펴보자.

인적 인프라는 주체의 문제이다. 법적·제도적 통합에 합의하고 일정정도 그 통합과정이 진행된다고 해도 그것의 효율적인 진행과 완성을 위해서는 주체가 새로운 법적·제도적 통합에 적응해야 하고 게다가 새로운 주체도 형성시켜야 한다. 인적 인프라는 크게 보아 남한의 전문가 및 일반 주민, 북한의 전문가 및 일반주민의 네 범주로 구성된다. 그리고 전문가의 경우, 남·북한 및 통일에 대한 전문성의 확보가, 일반 주민의 경우 합리적인 대남·북관, 통일관의 정립 및 시장경제에 대한 이해 등이 주요 변수가 된다.

제도적 인프라는 법, 규칙, 관행 등과 밀접한 관계가 있는 범주이다. 제도에 대해서는 매우 다양한 개념화, 정의가 가능하나 가장 포괄적으로 보면 '정치와 경제 각 부문에서 개인들 사이의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행'이라고 할 수 있다. 이 때 제도는 단기적인 변화보다는 중장기적 변화를 거치며, 사회구성원들에게 행위의 준칙으로서 작용한다. 따라서 경제분야의 통일인프라 가운데 제도적 인프라는 '남과 북의 균형발전과 이를 기반으로 이른바 한반도경제권 형성, 나아가 남북의 경제통합을 위해 필요한 각종 규칙과 목표를 설정할 수 있는 자원'이라고 정의할 수 있다.

물리적 인프라는 매우 포괄적인 개념이다. 다만 경제분야와 관련해서는 특히 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본이 중요한 요소로 된다. 여기에는 각종 산업 및 산업시설도 포함된다. 물리적 인프라는 경제주체의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라 국민의 생활편의를 증대시키는 역할도 담당하고 있다.

재정·금융적 인프라는 실물부문의 경제협력 및 경제통합을 재정 및 금융의 측면에서 지원하는 것이다. 대표적인 것이 각종 교류협력, 나아가 경

제통합을 위한 재원을 마련하는 것이다. 여기서는 남북한이 각각 국내적으로 추진하는 것도 중요하지만 국제적 차원에서 접근하는 것도 그에 못지않게 중요하다. 동시에 단순한 재원조달에 그치지 않고 경제통합 관련 비용을 최소화할 수 있는 방향에서의 각종 재정금융지원책 마련에 논의를 집중해야 한다.

아울러 이 연구에서는 점진적인 통일의 경우만 상정한다. 남북관계 개선에 따른 점진적이고 평화적인 통일을 전제하고 논의를 진전시키는 것이다. 이에 따라 경제통합도 예컨대 <표 I-1>과 같은 단계적 추진을 가정하고자 한다. 물론 독일과 같은 급진적이고 갑작스런 통일의 가능성을 배제할 수는 없으나 이 연구에서는 논외로 한다.

<표 I-1> 남북한 경제통합의 단계별 추진

단계 구분	주요 내용
남북 교류협력 심화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한간 직·간접 교역</li> <li>- 대북투자 및 경제적 지원</li> <li>- 남북간 공동사업 개시</li> </ul>
한반도경제권의 태동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 차원의 산업구조조정 착수</li> <li>- 북한의 경제특구 확대를 계기로 한 남북간 연계 비교우위 추진</li> </ul>
자유무역지대 및 관세동맹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 자유무역지대 및 관세동맹의 추진</li> <li>- 교통·통신·전력망의 연결</li> <li>- 무역제도, 물류·유통 제도, 산업기술제도 등 일부 제도의 단일화 추진</li> <li>- 북한의 체제전환 단계적 추진</li> </ul>
공동시장 및 경제동맹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동시장, 경제동맹 등의 진행</li> <li>- 통화통합의 단행</li> <li>- 재정 금융제도, 노동제도 등 각종 경제제도의 단일화</li> <li>- 남북한 산업구조 조정과 산업재배치 완료</li> </ul>

### 3. 연구방법

이 연구는 경제분야 통일인프라의 2차년도 사업이라는 기본 임무에 충실하고자 한다. 즉, 1차년도는 통일인프라 실태조사, 2차년도는 통일인프라 구축 및 개선방안이라는 기본 틀은 유지하고자 한다.

이 연구는 1차년도의 실태조사 결과를 발전적으로 계승할 것이다. 다만 1차년도에서의 경제분야 통일인프라 개념 및 구성 요소 규정과 2차년도의 그것이 다소 상이한 면이 있다. 대표적인 것이 인적 인프라이다. 즉, 인적 인프라는 1차년도에는 거의 다루지 않았으나 2차년도에는 매우 중요한 구성요소로 설정되어 있다. 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라에서도 1차년도에 다루지 않은 부분이 다소 있다. 따라서 이런 부분에 대해서는 2차년도에서도 실태조사 관련 연구가 불가피하다. 그렇다고 하더라도 실태조사 관련 부분, 특히 1차년도 사업결과와 중복 가능성이 있는 부분은 논리전개상 불가피한 부분을 제외하고는 최소화할 방침이다.

이 연구는 기존연구와의 차별성 확보를 위해 연구내용의 면에서 다음과 같은 방향성 하에 연구를 진행시키고자 한다. 즉 연구내용의 측면에서는 국내적 통일인프라 구축이라는 주제에 대해 포괄성, 체계성, 일관성을 담보하고자 한다.

무엇보다도 시야를 넓혀 국제적 협력 관계까지 포함하여 국내적 인프라를 구축, 개선하고자 한다. 국제적 협력 관계도 국제경제기구로부터의 금융지원, 동북아 국가와의 지역 공동개발뿐만 아니라 북한의 국제 시장, 기술, 자본 확보 방안, 위기관리 차원의 국제협력까지 포함할 계획이다. 국내의 통일인프라도 제도뿐만 아니라 산업 및 지역 차원까지 종합적으로 고려해 구축, 개선 방안을 모색하고자 한다. 인적 인프라는 전문가뿐만 아니라 일반주민들, 정부 차원뿐만 아니라 민간 차원, 특히 의식, 즉 멘탈리티 인프라까지 포괄하고자 한다.

한편 이 연구의 성공적 추진 및 성과의 활용을 위해서는 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 인프라의 포괄적인 통일인프라 체계의 연계성 및 정책

적 조화 확보가 중요한 사안이다. 본론의 4개 부에서는 각각의 인프라에 대해 고찰한 뒤 마지막 결론 부분에서는 포괄적인 통일인프라 체계의 연계성 및 정책적 조화 확보, 특히 정책의 우선순위 설정에 대해 검토하기로 한다.

# II

## 인적 인프라



## 1. 문제제기

상이한 체제의 통합과정에서 어려운 문제 중 하나는 이 통합과정을 이끌고 나가는 주체의 문제, 즉 인적 인프라 구축의 문제이다. 법적·제도적 통합에 합의하고 일정정도 그 통합과정이 진행되었다고 해도 그것의 효율적인 진행과 완성을 위해서는 주체가 새로운 법적·제도적 통합에 적응해야 하고 새로운 주체를 마련해야 한다. 과거 통독의 경험을 보더라도 통합과정 및 통합이후에 새로운 법적·제도적 질서에 정책수립자, 일반주민들을 적응시키고자 많은 노력들을 했음에도 불구하고 그 과정은 대단히 힘들었다.

한반도의 통일과정 역시 독일식의 완전한 자본주의적 흡수통일 방식을 상상하지 않더라도 그 방향성이 자본주의 방식임을 부인할 수 없다. 이럴 경우 북한지역 내에서 사유재산권 허용으로 인한 여러 가지 문제점이 발생할 것이고, 북한의 국영기업이 민영화될 것이며 남북간의 소득격차는 늘어나고 임금체계의 혼란이 야기될 것이다. 또한 통합과정에서 화폐문제 및 물가문제에 의해 혼란이 가중될 것이고, 북한주민들은 기존 사회주의 경제의식에서 벗어나 자본주의 경제의식에 신속히 적응해야 할 것이다. 이러한 심각한 문제점을 해소하기 위해서는 행정체제를 비롯한 인적 인프라의 구축이 그 어느 것보다 시급하다. 그리고 문제의 광범위성에 의해 인적 인프라의 구축과정에서 정부차원의 노력뿐만 아니라 민간단체, NGO의 역할도 매우 중요하다.

여기에서는 남북한의 인적 인프라 구축실태를 남한 정부 차원, 남한 민간 차원, 남북교류과정에서의 자연발생적 양성, 북한 정부 차원 등 여러 차원에서 살펴보고, 이를 또한 교육전담인력과 전문인력 등으로 나누어 분석한다. 그리고 심리적 차원에서의 통일 준비 상황이라고 할 수 있는 정신적 인프라 구축실태도 같이 알아본다. 마지막으로 소결에서는 구축실태를 바탕으로 정책대안을 제시하고자 한다.

## 2. 남북한의 전문인력: 양성체계 및 성과

### 가. 남한 정부 차원의 양성

통일을 대비하여 남한 정부차원에서 인적 인프라의 구축을 준비하고 있는 곳은 단연 통일부와 그 산하 기관인 통일교육원이다. 통일부는 400여명에 달하는 북한 및 통일분야 전문인력을 보유하고 있으며 통일교육원은 전문인력보다는 각 단체 및 일반국민의 통일교육을 전담할 교육전담인력을 양성하고 있다.

#### (1) 통일교육원의 교육전담인력 양성

통일대비 인적 인프라 구축의 기본은 통일교육이다. 현재 정부 차원의 통일교육은 통일교육원이 전담하고 있는 실정이다. 통일교육원은 통일교육 과정으로 사회통일교육과정, 학교통일교육과정, 남북교류협력과정, 공직자통일교육과정, 특별과정 등 5가지 과정을 개설하고 있고, 2004년에는 13,700명에 대해 통일교육을 실시할 예정이다.

<표 II-1> 통일교육원 2004년도 통일교육 계획

과정명	반 명	교육기간	교육인원
사회통일 교육과정 (9)	통일교육 전문위원(신규/연찬)	3~5일	760
	향군 안보강사	3일	90
	민방위 소양강사	3일	90
	정훈 장교	5일	90
	통일단체 지도자	3일	315
	통일교육단체 지도자	3일	90
	종교단체 지도자	3일	90
	여성단체 지도자	2~3일	180
	북한이탈주민 자원봉사자	3일	150
소 계		1,855	

<표 II-1> 통일교육원 2004년도 통일교육 계획(계속)

과정명	반 명	교육기간	교육인원
학교통일 교육과정 (16)	유치원 교사	3일	110
	특수학교 교사	3일	35
	초등학교 교사	3일	450
	중등학교 교사(일반교과)	3일	450
	중등학교 교사(도덕·사회과, 단기)	3일	270
	원격교육(초등/중등)	30시간	400
	중등학교 교사(도덕·사회과, 장기)	2주	180
	통일교육 시범학교 교사(초·중·고)	3일	20
	교육전문직(장학관·장학사 등)	3일	140
	교장·교감(초등/중등)	3일	450
	통일교육 이수교사	3일	30
	학부모	1일	1,000
	예비 초등교사(교육대학생)	3일	80
	예비 중등교사(사범대학생)	3일	60
	대학생(정치·북한학과 등)	3일	410
	대학교수(인문·사회/이공계열)	2~3일	75
소 계		4,160	
남북교류협 력과정 (3)	북한방문 예정자	1일	5,600
	금강산관광 도우미	1일	60
	남북교류협력 요원	5일	45
	소 계		5,705
공직자 통일교육 과정 (9)	중견관리직 공무원(단기)	5일	180
	중견관리직 공무원(장기)	2주	70
	중견실무직 공무원(단기)	5일	360
	중견실무직 공무원(장기)	2주	160
	통일 직무교육	5일	30
	신임관리자(행시·입법고시 등)	1~3일	300
	북한이탈주민 보호담당관	5일	270
	보안경찰	3일	90
	비상계획 담당	5일	45
	소 계		1,505
특별과정(재외동포, 사회단체 지도자 등)	1~3일	475	
합 계		13,700	

사회통일교육과정의 목표는 사회 교육기관 및 지역사회에서 국민들에게 올바른 대북인식과 통일관을 정립시킬 수 있는 전문인력 양성과 남북관계와 통일문제에 대한 정확한 이해를 통해 대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성에 기여하고자 하는 데 있다. 교육대상은 사회 교육기관 및 지역사회에서 대국민 전달교육을 담당하는 사회 교육요원(통일교육 전문위원, 향군 안보강사, 민방위 소양강사 등) 등을 중심으로 선발하고 통일단체, 통일교육단체, 종교단체, 여성단체 등 통일관련 단체의 지도자도 포함한다.<sup>2</sup>

학교통일교육과정의 목표는 일선 학교에서 남북평화공존과 민족공동체 형성 및 통일교육을 충실히 수행할 수 있도록 교사로서의 역할 인식 및 기본소양 함양이다. 교육대상은 전국 16개 시·도 교육청과 협의를 통해 중등학교 도덕·사회과 담당교사 및 교육전문직 중심으로 선발하되, 비사회과 교사 등에게도 기회를 부여하고 있으며 교육대학 및 사범대학생 등 대학생과 대학교수도 포함하고 있다.

남북교류협력과정의 목표는 남북교류협력 추진 관련 종사자들에게 교류협력 추진에 필요한 사항을 교육함으로써 남북교류협력의 성공적 추진 및 남북관계 개선에 기여하고자 하는 데 있다. 통일교육원의 교육과정 중 이 과정만이 교육전담인력 양성의 성격을 가지고 있지 않다. 그리고 공직자통일교육과정은 국가 및 지자체 공무원들에게 남북 화해협력과 평화공존 과정에서 추진되는 정부의 대북정책 및 주요 현안문제에 대한 이해를 제고함을 목표로 하고 있다.

특별과정은 상기 4개 교육과정에 포함되지 않은 국내외 지도층 인사들의 정부의 대북정책 및 통일문제에 대한 이해 제고를 목적으로 하고 있다. 교육대상은 국내의 통일교육과 통일문제 여론형성에 영향을 미치는 언론인, 사회단체 지도자 등과 해외동포 사회의 지도층 인사로 구성되어 있다.

통일교육원의 통일교육은 2004년 계획에 따르면, 총 38개 프로그램에 13,700명 정도가 교육에 참여할 예정이다. 북한방문 예정자 5,600명을 제

<sup>2</sup> 따라서 남한주민에 대한 교육은 직접적 교육보다는 사회 교육요원을 통한 간접적 교육방식으로 행해지고 있다.

외하면 8,100명 정도이다. 가장 많은 프로그램이 개설되어 있고 대상자도 많은 과정이 학교통일교육과정이다. 유치원 교사에서부터 대학교 교수까지를 포함하고 있고 학부모 교육도 여기에 해당된다.

각 과정의 교육기간은 대체적으로 3일 내외인데, 장기 프로그램의 경우(중등학교 교사, 중견관리직 공무원, 중견실무직 공무원 등)에는 2주간이고 북한방문 예정자, 학부모 등은 하루만 교육을 받는다. 각 과정의 교과편성은 대상단체의 특성에 맞게 운영되고 있고 기본 과목으로 ‘국제질서 변화와 통일환경’, ‘평화변영정책과 남북관계 현안’, ‘최근 북한 실상과 변화 전망’ 등이 개설되어 있다.

이러한 통일교육에 의해 각계각층 지도자, 교사, 공무원, 일반주민 등이 통일관련 지식을 상당부분 습득하고 있고 1년에 만 여명이 넘는 교육생을 대상으로 5개 과정 38개 프로그램 개설 등 특화된 교육내용을 운영하고 있다. 이처럼 통일교육은 그 내용이나 체계 면에서 상당한 발전을 하였고 통일대비 인프라 구축에 많은 기여를 하고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 보완점이 있다. 첫째, 다양한 통일단체, 시민단체 지도자뿐만 아니라 회원들까지도 통일교육에 참가하도록 적극 유도해야 한다. 일반인을 대상으로 한 사이버통일교육의 중요성이 날로 증대되고 있지만 대면교육의 장점은 무시할 수 없다. 상호 소통을 하면서 피부로 느끼는 통일교육의 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 둘째, 공직자 통일교육과정의 경우 교과내용에 통일과정 또는 통일이후에 공무원들이 숙지해야 할 사항, 특히 동독의 체제전환과정에서 서독의 공무원들에게 필요했던 사항 등을 구체적으로 포함시켜야 한다. 독일의 경험에서 알 수 있듯이 통일과정에서 공무원들의 역할은 남다르기 때문이다. 셋째, 지금의 통일교육이 주로 남한 내 주민들을 대상으로 하고 있는데, 이를 확대하여 향후 북한주민들을 교육시킬 전문교육요원의 양성에 관심을 가져야 한다. 체제전환국의 경험과 북한의 특수성을 종합적으로 고려하면서 여러 가지 시나리오를 가정하고 이에 기반하여 교육내용을 만들어내고 이것을 교수할 사람들을 길러내야 한다는 것이다.

## (2) 통일부의 전문인력 양성

남한 정부 내에서 통일 전문인력이 집중되어 있는 곳은 통일부이다. 통일부는 지금으로부터 35년 전인 1969년 1월에 창설되었다.

정부 내에서도 신설조직이다 보니 초창기에는 조직구성이 비교적 다양했다. 크게 보아 네 가지 그룹이 있었다. 첫째, 행정고시 출신이다. 이는 여타의 정부 부처와 다를 게 없다. 둘째, 국정원 출신들이다. 특히 이들은 남북회담사무국에 다수 배속되었다. 셋째, 이른바 통일부 공채이다.<sup>3</sup> 1970년대 말 이용희 장관 시절 인적 쇄신을 한다면서 외부에서 대거 인력을 받아들였다. 공개 심사 및 면접을 통해 외부인력을 특별채용한 것이다. 1970년대 말에는 주로 4, 5급으로 뽑았고 1980년대 초에는 5, 6급으로 채용했다. 다만 이러한 통일부 공채는 1990년대 들어서는 거의 없어졌다. 넷째, 타부처 전입인력이다. 1969년에 통일부 조직이 신설되면서 부처간 전입으로 통일부에 온 사람들이다. 이들은 대체로 6급으로서 정책적 업무보다는 행정적 업무를 수행했는데 예외적으로 정책적 업무를 맡았던 사람도 있다.

통일부는 이렇게 4가지 그룹으로 구성되었는데 지금은 두 번째인 국정원 출신들은 거의 없다. 대부분 퇴직했다. 아울러 최근 3~4년 사이에 행정고시 출신들이 간부에 등용되는 사례가 늘어나면서 통일부의 간부진들은 행정고시 출신과 통일부 공채 출신이 병존하는 구조로 되었다. 과장급에서는 오히려 행정고시 출신들이 주류를 형성하게 되었고 실·국장급에서는 반반 정도를 이루게 되었다.

현재 정원은 장관에서부터 여성 사무보조 인력에 이르기까지 약 440명으로 되어 있다. 이 밖에 해외연수, 경수로기획단 파견 등 교육·파견, 고용휴직, 해외주재관 등 40여 명의 정원의외 인력을 합하면 통일부의 전체 인원은 대략 480명에 달한다.

통일부의 신규 인력 충원방식은 일반적인 공무원 충원방식과 동일하다. 통일부는 중앙행정기관이므로 8, 9급은 없다. 7급 이상만 있다. 행정고시

<sup>3</sup> 통일부 공채 1기가 2004년 6월까지 통일부 장관직을 맡았던 정세현씨이다.

출신들은 5급으로 들어온다. 매년 11월 하순경에 신규 배치된다. 작년에는 10명이 들어왔다. 이는 예년(5~6명)에 비해 많은 수치이다. 남북출입사무소가 신설되면서 통일부의 정원이 16명이 순증되었기 때문이다. 올해는 예년과 비슷한 인원이 신규 배치될 것으로 예상되고 있다.

통일부 인원은 큰 이동 없이 유지되고 있다. 공무원 사회에서 5, 6, 7급은 부처간 이동이 어느 정도 존재한다. 하지만 4급 이상은 부처간 이동이 별로 없다. 있다고 하더라도 예외적으로 발생하는 것이다.

결국 통일 관련 인력의 체계적 양성이라고 보기는 힘들지만 어쨌든 통일 부라는 조직을 유지한다는 것 자체가 400여 명에 달하는 북한 및 통일 전문인력을 유지하고 전문성을 축적한다는 의미가 있다. 하지만 문제는 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 상당히 진전되면서 통일부 인력들은 종전에 경험하지 못했던 새로운 업무에 계속 부딪치게 되었다는 것이다. 더욱이 기존의 통일부 인력으로 감당하지 못하는 업무가 계속 발생하게 되었고 이러한 추세는 앞으로도 지속, 심화될 수밖에 없는 실정이다. 물론 현재는 이러한 업무들을 타부처, 특히 경제관련 타부처들이 담당하게 되었지만 아직까지 통일부와 비통일부의 역할 분담이 체계적으로 이루어지고 있다고 보기는 힘들다. 미래에는 더욱 그러할 것이다. 국가 전체로서도 고민이 겠으나 통일부 스스로도 자신의 전문 영역을 어떻게 재규정해야 할지 큰 고민이 아닐 수 없다. 하지만 현재로서는 눈앞에 떨어지는 일 처리에 급급해서인지 그러한 근본적인 고민을 얼마나 진지하게 하고 있는지 외부 관찰자에게는 별로 감지되지 않는다.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 한편, 통독 후 서독에서 동독으로 파견되거나 근무지를 이동한 공무원의 규모는 약 25,000명이 넘었다. 이들의 대부분이 최고관리층이나 중간관리층에서 일했으므로, 구동독지역의 행정체계에 미치는 영향력은 대단히 컸다. 그러나 사전에 준비하지 못한 측면에 의해 많은 문제점을 노정할 것도 사실이다. 한반도 통합과정, 즉 북한체제의 체제전환 과정을 북한의 자체적 인적 자원만 가지고는 성공적으로 추진할 수 없다. 남한의 행정요원, 의료보건의, 건설·기술 지원 부문 일꾼들의 파견이 불가피하다. 그리고 이들이 북한지역에 파견되어 자기의 업무를 성공적으로 수행하기 위해서는 이들에 대한 충분한 교육과 사후관리가 절대적이다. 1990년대 중반 통일교육원에서 통일행정요원의 교육을 실시한 바 있다. 남북한의 통일과정이나 통일 후 통합 및 체제전환 업무를 담당할 전문인

## 나. 남한 민간 차원의 양성

최근 NGO 단체, 대학, 사이버 공간 등에서 통일교육 및 통일관련 행사가 다양한 형태로, 다양한 대상으로 빈번하게 진행되고 있다. 이 과정에서 통일분야 전문인력들의 성장은 당연하다 하겠다. 여기서는 각 영역의 통일교육 및 통일관련 프로그램을 구체적으로 살펴봄으로써 민간차원의 전문인력 양성 실태가 어떻게 발전되어 왔는지를 알아본다.

### (1) NGO·연구소 차원의 양성

NGO 단체들의 통일관련 활동은 세미나, 심포지움, 강연회, 간담회, 국민대상 교육 등 다양한 형태로 진행되고 있으며 이들 활동 중 대표적인 것이 경실련 통일협회의 민족화해아카데미, 민화협의 통일교육네트워크, 좋은벗들의 통일강좌, 경남대 북한대학원의 민족공동체지도자과정과 경남대 극동문제연구소의 남북경협아카데미 등이다. 그런데 경남대 북한대학원의 민족공동체지도자과정은 6개월 과정으로 심도 깊은 교육에 의해 ‘전문인력’ 양성이라고 할 수 있으나 나머지 과정은 전문인력 양성이기보다는 2~3개월의 일회성 성격을 띠고 있다. 따라서 NGO·연구소의 모든 활동을 전문인력 양성이라고 보기에 한계가 있다.

### (가) 경실련 민족화해아카데미

경실련 민족화해아카데미는 ① 국민들의 혼재되어 있는 대북의식과 냉

---

력을 양성하여 범정부적 통일준비태세를 확립하는 데 목적을 두고 통일업무 기초이해, 북한실상 이해, 통합 및 체제전환 업무 이해력 증진 등을 교육내용으로 하였다. 그러나 교육내용이 통일 및 북한에 대한 일반적 내용에 치중했고, 체제통합 업무, 지속적인 재교육과 사후관리가 미흡했다는 아쉬움을 남겼다. 1998년 이후 폐지 혹은 축소되었다: 통일교육원, 『제7기 통일 대비 행정요원반 교육운영안내』(서울: 통일교육원, 1997); 양현모, “한반도 통일과 통일행정요원,” 『한국사회과학논총』(8호); Heinrich Siedendopf, “Building-up of Government and Public Administration in East Germany after Reunification,” Paper presented at the Koera-German Forum held by the Korea Institute of Public Administration, Hotel Lotte, Seoul, April. 8. 1996.

전적인 대결의식의 교육을 통한 교정, ② 남북화해협력시대를 맞이하는 이성적인 북한관의 정립과 급변하는 한반도 주변정세에 대한 올바른 이해, ③ 한반도 평화정착, 민족 화해·협력, 평화통일을 위한 시민의 역할 모색의 기회 제공 등을 목적으로 개설되었다.

이를 통해 ① 민족화해 인식 확대, ② 화해협력을 전파할 적극적인 시민 활동가의 양성, ③ 대 시민 교육프로그램의 활성화 등의 기대효과를 전망하고 있다. 첫째, 민족화해아카데미는 한반도 평화와 남과 북의 공존·공영을 위한 선결과제로서 민족의 화해와 협력을 지향하고 있다. 민족화해와 통일에 대한 열망이 그 어느 때보다 뜨거운 현 시점에서 다양한 시각을 공론화하여 범국민적 합의를 도출하고, 시민들에게 통일에 앞서 민족화해를 논의할 수 있도록 하는 토론의 장을 마련하고자 하였다. 둘째, 민족화해아카데미를 통해 배출된 수강생들은 민족화해와 통일을 이루기 위한 통일운동에 적극적으로 참여하며, 시민사회에서 보다 주체적인 역할을 하는 효과를 가져 올 것으로 기대하고 있다. 셋째, 공교육기관을 통해 이수할 수 없었던 교육내용들을 시민단체들이 수행함으로써 시민들에 대한 평생교육 프로그램을 제공하고 있다. 동시에 시민에게 다가가는 프로그램으로서의 역할도 수행하고 있다.

1년에 1회 실시하고 있는 민족화해아카데미는 2003년 11강좌를 개최하여 연 인원 400명이 참가하였다. 특히 민족화해아카데미는 중도보수와 온건진보 성향의 소장강사를 섭외하여 북한사회에 대한 객관적 이해 제고와 실사구시적 대북관 확립을 위해 노력하고 있다. 현재 16기까지 진행되어 약 1,000여 명의 수료생을 배출하였다.

#### (나) 민화협 통일교육네트워크

통일문제에 대한 국민적 합의를 이끌어내고 민족의 화해협력과 평화를 실현하고자 설립된 민족화해협력범국민협의회(민화협)는 통일교육협의회 주관 하에 통일교육 네트워크 사업의 일환으로 2002년 5월부터 약 2개월 과정으로 통일교육 아카데미 예비과정을 개설하였다. 즉 이 과정은 ①

우리 민족의 역사에 대한 이해에 기초하여 민족화해협력력이 우리 민족이 나아가야 할 방향임을 인식, ② 북한에 대해 기초적인 지식의 습득, ③ 주제에 따른 통일교육 프로그램 기획, ④ 통일교육 학습 지도안 마련, ⑤ 교육행위가 공동체 문화를 실현하는 현장임을 이해하며 공동체문화를 이끄는 능력 배양, ⑥ 시민들에게 친근감을 주는 표현과 ‘제스처’ 운용 등을 목적으로 하고 있다.

제1기 통일교육아카데미 예비과정에서는 ‘분단과 통일의 민족사’, ‘통일교육 역사와 현황’, ‘북한의 정치와 경제’, ‘통일교육의 새로운 시도 1: 갈등해결 교육’, ‘교육이론과 통일교육의 접목: 구성주의 교육이론’, ‘통일교육의 새로운 시도 2: 평화교육’, ‘통일교육의 새로운 시도 3: 인권교육’ 등의 주제로 진행되었고 약 50명 정도가 참여하였다.

#### (다) 좋은벗들 통일대화마당

좋은벗들에서는 2003년부터 한반도 현실을 직시하고 현 과제를 보다 평화롭고 현명하게 해결할 수 있는 방안을 서로 토론하기 위해 통일강좌를 실시하고 있다. 2003년 통일대화마당은 『북핵위기를 넘어서: 북핵문제와 한반도 평화의 길』과 『북한민중의 생존권 보호를 위한 북한인권』이라는 주제로 진행되었는데, 구체적으로 전자는 ‘한반도 평화실현을 위한 모색’, ‘북핵문제의 쟁점과 해결 전망’, ‘6자회담을 둘러싼 주변 4강의 전략과 동북아질서 재편’, ‘북핵위기를 한반도 평화체제 구축의 기회로’, ‘한반도 평화와 새로운 안보과제’, ‘북핵위기 이후 동북아의 신질서: 동북아 평화협력체와 비핵지대화 구상’, ‘북핵문제와 한반도: 동북아 평화를 위한 정부와 시민사회의 역할’ 등의 내용으로 진행하였고, 후자는 ‘북한식량난 발생을 전후로 살펴본 북한인권의 실상’, ‘내가 겪은 인권, 내가 본 북한인권’, ‘북한인권, 그 해결을 위한 올바른 관점과 방안’ 등의 내용으로 진행되었다.

2004년 통일대화마당은 ‘달힌 역사를 넘어 열린 세계로’라는 주제 하에 ‘평화로운 삶, 공동체를 위한 새로운 역사관’, ‘북한의 민족역사관에 대한 이해’, ‘역사교과서를 통해 본 남한의 역사의식’, ‘중국 동북공정의 문제점

과 해결방안’, ‘일본의 역사교과서 왜곡 현황과 해결방안’, ‘열린민족, 열린 역사: 민족관의 재정립’ 등의 내용으로 2004년 현재 진행 중에 있다. 한 강좌당 수십 명의 북한과 통일에 관심이 많은 청년, 주부, 대학생 등 자원 활동가들이 참가하고 있다. 2004년 6월 현재 통일대화마당은 143회 실시되었다.

## (라) 경남대 북한대학원 민족공동체지도자과정

경남대 북한대학원 민족공동체지도자과정은 2000년 9월 역사적인 남북 정상회담을 계기로 한반도의 역사가 새롭게 씌어지고 있던 시대적 상황에서 경륜을 갖춘 사회지도층 인사들이 남북 간의 화해와 협력, 그리고 공존·공영을 통해 민족공동체 수립으로 나아가는 데 요구되는 지식과 전략, 그리고 비전을 함양할 수 있는 장을 마련하고자 개설되었다. 이 과정은 최근 한반도 통일 환경의 급격한 변화에 대한 체계적 이해를 제공하고, 현장감 있는 최신 자료와 고급정보에 기초한 수준 높은 강의로 각 분야별 전략을 수립하는 데 실질적인 도움을 주고자 한다.

이를 통해 현실 대처 능력, 전략적 마인드와 리더십을 갖춘 역동적이고 진취적인 통일시대 지도자를 양성할 것을 목적으로 하고 있다. 또한 사회 각 분야 지도층 인사의 북한·통일관련 정책, 이슈에 대한 고도의 분석력과 정책 제안 능력을 고양시켜, 민족공동체 수립이라는 시대과제를 중심으로 사회 각 분야 지도층 인사들에게 교류의 장을 제공하고, 상호간 네트워크 메리트 시스템(Network Merits System)의 구축을 시도하고 있다.

민족공동체지도자과정은 6개월 과정으로 1년에 두 번 실시하고 있고, 2004년 6월 현재 8기까지 배출되었다. 1기당 50명이 수강하여 현재 400명의 민족공동체 지도자를 양성하였다. 8기는 ‘북한 핵협상의 항배와 남북한 관계’를 기획테마로 설정하고, 북한의 현재, 남북한관계, 동북아질서, 탈북자문제, 남북한 교류협력 등을 살펴보고 하나원, 판문점 등 현장조사를 함께 진행하였다.

## (마) 한겨레신문, 경남대 극동문제연구소 남북경협아카데미

경남대학교 극동문제연구소는 한겨레신문사와 공동으로 1999년부터 본격적인 남북교류협력시대를 대비하여 『남북경협아카데미』 강좌를 개설하고 민간차원의 전문인력을 양성하고 있다. 특히, 남북정상회담의 개최 이후, 남북경협이 한 단계 도약을 위한 제반 협의와 조치들이 활발히 전개되고 있는 상황에서, 더욱이 북한이 자본주의 시스템을 일부 도입하면서 변화의 조짐을 보이고 있는 이 때, 『남북경협아카데미』의 시의성은 대단히 높다 하겠다.

『남북경협아카데미』는 정부 당국자 및 북한전문 학자, 대북투자 기업체 대표 등 대북 사업 전문가들을 강사로 초빙하여 정부 지원책, 실무 과정의 어려움 및 해결방안, 북한의 투자환경과 산업입지, 동북아경제협력모델 등 실무위주의 강의를 진행하고 있고, 또한 각종 현안에 대한 수시 강좌와 정보교환 프로그램도 마련하고 있다. 이를 통해 사회문화 교류협력과 경제협력의 확대에 대비하여 기업에게는 새로운 도전의 기회를 제공하고 민족경제에는 새로운 활로를 부여하고자 한다.

『남북경협아카데미』는 1년에 두 번 실시하고 있는데, 1기당 50명이 수강하고 있고 현재 12기까지 남북경협관련 인력 총 600명을 배출하였다. 12기는 10강으로 이루어졌는데, 그 내용은 ‘남북경협의 새로운 도약’, ‘북한의 개혁개방과 2004년: 남북경협 전망’, ‘남북경협 성공사례’, ‘개성공단 관련 법·제도적 여건 및 향후 운영방안’, ‘북한의 IT산업과 남북한 협력가능성’, ‘당국의 남북경협 추진현황 및 지원방안’, ‘남북간 철도·도로 연결사업과 동북아 경제네트워크 구축’, ‘남북경협에 임하는 북측의 태도와 전략’, ‘대북투자시 계약체결방식’, ‘남북경협 분쟁사례: 분쟁유형 및 대처방안’ 등이다.

## (바) 기타

홍사단 민족통일운동본부는 한반도 평화문제를 포럼형식으로 발표하고 있고, 민족문화교류재단은 강원도내 여성단체 회원들에게 통일교육을 실시하고 있으며, 한국자유총연맹은 탈북예술인과 남북교원이 함께하는 교육문화단을 운영하고 있고, 자주평화통일민족회의는 주요 도시 순회토론회를 개최하여 통일과정에 대한 국민적 공감대를 확산하고 있다. 이 외에도 한민족복지재단의 한민족통일포럼, 새마을운동중앙협의회 통일새마을운동 세미나, 남북사회문화연구소의 통일포럼, 하나로교육복지연구원의 통일준비여성지도자교육, 희망의 시민포럼의 통일시대맞이 통일아카데미, 북방문제연구소의 통일연수교육, 한민족통일교육연구소의 통일교육 교원연수 등 다양하게 통일관련 사업이 진행되고 있다.

## (2) 대학

민간차원에서의 전문인력 양성은 대학과 대학원에서도 이루어지고 있다. 대학의 북한학과는 1994년 동국대가 가장 먼저 북한학과를 설치한 이래 명지대, 관동대, 고려대, 선문대 등에서 북한학과가 설치·운영되고 있다. 또한 일반대학원으로는 1998년 북한학과를 개설한 동국대가, 특수대학원으로는 서강대 공공정책대학원, 숭실대 통일정책대학원, 경기대 통일안보정보대학원, 가톨릭대 국제대학원 등이, 전문대학원으로 경남대 북한대학원이, 대학원 협동과정으로는 연세대와 이화여대 등이 대표적이다.

### (가) 동국대 북한학과

동국대 북한학과는 1994년 3월 국내 최초로 북한 및 통일 관련 전문가 양성을 위하여 개설되었다. 동과(同科)는 그 동안 여러 분야에서 산발적으로 수행되어 온 북한연구를 통합하여 체계적으로 이수함과 동시에 통일문제를 비롯한 남북한 관계를 구조적으로 분석하여 북한 및 통일문제 전문연구자를 양성하는 것을 목표로 하고 있다. 아울러 향후 급증할 것으로 예상되는 남북한 교류협력 실무자 및 다가올 통일시대에 대비한 통일 전문인력

양성도 하나의 목표로 삼고 있다.

#### (나) 고려대 북한학과

고려대 북한학과는 1997년 3월 신입생 30명을 선발하여 현재는 대학원 과정까지 개설, 운영하고 있다. 동과의 설립목적은 올바른 조국통일을 위한 전문지식인 양성이며, 보다 구체적으로는 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전반에 걸친 기본지식을 바탕으로 올바른 대북관과 통일관을 수립하고 실천하는 통일 일꾼의 양성이다. 이를 위하여 북한의 정치, 경제, 사회, 문화, 예술, 교육, 군사, 외교 등등 모든 분야의 학문적 이론과 실천을 연구하는 학과로 학제적 성격과 지역연구를 동시에 가지고 있다. 이를 뒷받침하기 위한 특성과 방안으로 북한연구를 주로 정치, 경제와 같은 연구영역만 치중하지 않고 사회와 문화예술 등의 연구영역도 강화하여 전문지식인을 양성하고 있다. 또한 학과의 특화 방안으로 김일성의 주체사상과 혁명전통에 관한 철저한 이론연구를 통하여 그에 대한 분석, 비판으로 하나의 극복 이론을 창출하는데 노력하고 있다.

#### (다) 선문대 북한학과

선문대 북한학과는 북한의 정치·경제·사회·문화·역사 등 북한에 관한 전반적인 지식과 변화하는 세계질서를 체계적으로 연구·교수함으로써 한반도 평화정착과 민족통일은 물론 아시아와 세계평화에 기여하는 창의적인 지도자를 양성하는 데 교육목적을 두고 있다. 이를 위해 국제화 교육, 전문인 교육, 지도자 교육을 구체적인 교육목표로 삼고 있으며 각 항목에 맞는 교과과정을 개설해 운영하고 있다. 이를 위해 1학년 과정에서는 지혜 함양 및 일반 교양과목, 사회과학의 기초과목 등을, 2학년 때부터 본격적인 북한학 공부에 들어가며, 한반도 분단원인, 북한 사회주의 체제의 형성과정과 작동원리, 북한의 현실, 북한의 대외관계, 통일정책, 북한의 역사인식 등의 교육내용을 가지고 있다.

#### (라) 명지대 북한학과

명지대는 1995년 전국에서 두 번째로 북한학과를 신설하여 신입생 40여 명을 받았다. 명지대 북한학과에서는 이데올로기 비판 차원뿐 아니라 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸친 이론과 실상을 정확하게 이해하고, 남북통일을 대비한 인재양성을 위하여 북한학개론, 동북아국제관계론, 주체사상론, 북한사회경제 및 남북협력론 등의 체계적인 전공과정을 이론과 실제적 측면에서 심도 있는 교육을 실시하고 있다. 이러한 과학적으로 실전적인 북한연구를 기반으로 동과에서는 민족간의 동질성을 회복하고 통일국가의 기반 구축에 앞장서며, 통일 이후의 문제점까지 내다볼 수 있는 통일문제 전문가를 배출하고 있다. 현재까지는 대학원보다는 학부에 주력하고 있는데 학부 졸업생이 150여 명에 달한다.

#### (마) 관동대 북한학과

관동대학교 북한학과는 1996년부터 기독교적 박애주의에 바탕을 두고 세계평화와 인류 문화에 이바지하는 인재를 양성한다는 설립이념에 입각하여 북한 및 통일문제에 대한 체계적 이해를 도모하는 한편, 이러한 객관적 북한 인식을 바탕으로 통일과정과 통일이후에 필요한 통일대비요원을 양성하고 있다. 특히 북한사회에 대한 지식을 함양할 뿐만 아니라 국제정치 및 동북아 정세를 나름대로 판단할 수 있는 기본적인 소양을 기르으로써 대북통일정책 실무를 담당하는 공무원, 대북 경험사업 분야 및 국제관련업무 일반 등에 진출할 수 있는 전문가를 육성하고 있다. 현재까지 100명에 달하는 졸업생을 배출하였다.

#### (바) 서강대 공공정책대학원 북한통일정책학과

서강대 공공정책대학원은 1990년 3월 국내대학원 중 선두로 북한을 연구하기 위하여 개설되어 15년 가까이 지속되고 있다. 동과는 북한정치, 북한경제, 통일정책, 북한특수영역 4개의 전공으로 되어 있으며 과목은 북한의 원전, 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 주체사상, 대남전략, 남북한 사회통

합론, 통일한반도의 미래상 등 백과사전처럼 세밀하면서도 폭넓게 제공되고 있다. 특히 공공정책대학원은 북한학과와 통일정책학과로 구분하고 있는데, 매년 두 학기에 걸쳐 5명 안팎의 석사학위를 배출하고 있다.

### (사) 경남대 북한대학원

교육부가 인가한 최초의 북한전문 대학원인 경남대 북한대학원은 북한·통일분야에 대한 이론적 배경과 원숙한 실무능력을 겸비한 인력을 양성하고자 설립되었다. 동원(同院)은 정규 과정인 석·박사 학위과정과 특별과정인 민족공동체지도자 과정, 남북경협 아카데미, 사이버 북한강좌, 사이버 통일교육 연수프로그램을 개설·운영하고 있다. 특히 동원은 매년 석사과정 50명, 박사과정 10명씩을 선발하여 북한의 인문사회와 같은 특정분야에 국한하지 않고 정치·통일, 군사·안보, 경제, 정보통신, 사회, 통일교육, 문화·언론 전공 등을 개설, 각 분야를 망라한 본격적인 전문인력 양성 기관으로서의 면모를 갖추고 있다. 또한 동원은 통일대비 각 분야별 '전문인력 양성'과 기존 각 전공영역의 석·박사 학위 취득자를 통일·북한 테마와 접목시키는 '재교육 기능'을 수행하며, 앞으로도 민족공동체 수립의 소프트웨어를 구성할 다양한 분야의 전공을 개설하여 다학문 연계체제의 북한전문 종합대학원으로 자리잡아 가고 있다.

### (아) 이화여대 북한학 협동과정

이화여대는 북한학을 연구하는 최초의 여성 정규 대학원 과정으로 북한학 협동과정을 1998년 개설, 석사·박사학위를 수여하여 여성으로서 통일을 준비하는 북한전문가 및 통일교육가를 양성하고 있다. 이 곳 역시, 북한학을 중심으로 정치학, 경제학, 사회학, 여성학, 철학, 한국근현대사 등 북한·통일분야에 대한 광범위한 교육을 실시하고 있다. 현재 평양 분교 설립을 위한 전문인력을 양성하고 있고, 향후 북한 김일성대학과 학술교류를 추진할 예정이다.

### (자) 연세대 통일학 협동과정

2003년에 신설된 연세대 통일학 협동과정은 학제적 접근을 통하여 단편적으로 이루어진 기존의 연구 성과를 통합, 발전시켜 교육적 시너지 효과를 창출하고, 통일에 대한 깊은 이해와 이론적 배경을 겸비한 다양한 분야에서 전문인력 양성을 목적으로 하고 있다. 본 과정은 학계에서 통일을 학문적으로 연구하고자 하는 사람들은 물론이고 정부, 기업, 언론, NGO 등에서 북한 및 통일관련 업무를 수행하고 있는 실무자들의 교육수요를 충족시키고자 개설되었다.

### (차) 기타 특수대학원

민간차원에서 전문인력을 양성하는 특수대학원은 송실대 통일사회복지정책대학원, 경기대 통일안보정보대학원, 가톨릭대 국제대학원 등이다. 이들 대학원은 특수대학원이라는 특성에 따라 현재 남북관계, 통일분야에서 중시하고 있는 사람들을 주 교육대상으로 하고 있다. 학술적이고 이론적인 측면보다는 정책적이고 현실적인 부분에 맞춰 강의를 진행되며 다양한 교육내용을 제공하고 있다. 송실대 통일사회복지정책대학원은 학생들의 지원이 많은 경우이고 가톨릭대 국제대학원의 북한·통일학과는 학생들의 지원미달로 폐과되었다.

## (3) 사이버공간을 이용한 교육

인터넷을 비롯한 정보화의 급속한 확산으로 통일교육 및 통일분야 인력 양성도 사이버 공간을 적극 활용하고 있다. 사이버 공간을 이용한 통일교육은 경남대 극동문제연구소 등 보다 심층적인 교육이 진행되는 경우와, 기타 언론단체와 사회단체에서 북한에 대한 기본정보 제공을 목적으로 하는 경우 등 크게 두 가지로 나누어진다.

<표 II-2> 대학·대학원 전문인력 양성현황

대학	학부 현황			석/박사 현황			개설 시기
	2004년 입학	2004년 졸업	졸업누계	2004년 입학	2004년 졸업	졸업누계	
동국대 북한학과	40	40	248	석사 13 박사 8	석사 4 박사 1	석사 17 박사 1	1994년
경남대 북한대학원				석사 50 박사 10	석사 9	석사 57	1998년
고려대 북한학과	30	20	59	석사 5 박사 3	석사 4	석사 6	1997년
선문대 북한학과	48	9	31				1998년
명지대 북한학과	27	20	150	석사 2		석사 6	1995년
관동대 북한학과	40	20	88				1996년
서강대 공공대 북한통일학과				석사 4	석사 5	석사 76	1990년
이화여대 북한학협동 과정				석사 3 박사 3	석사 5	석사 26	1998년
연세대 통일학협동 과정				석사 4			2003년

(가) 경남대 극동문제연구소 사이버 통일교육

경남대 극동문제연구소는 하나로통신의 초고속인터넷망을 활용하여 초·중등학교 교원들에게 북한 및 통일문제에 대하여 전문적이고 체계적인 지식을 습득할 수 있도록 하기 위해 사이버 통일교육을 실시하고 있다. 또한 통일교육을 일선에서 담당하고 있는 교원들이 시의 적절한 자료의 부족으로 겪는 어려움을 해소하는 것도 그 목적의 하나이다.

<표 II-3> 통일교육 및 통일분야 인력양성 단체 · 기관 사이트 주소

단체명	사이트 주소
중앙일보 북한네트	<a href="http://news.joins.com/nknet/">http://news.joins.com/nknet/</a>
연합뉴스 민족뉴스	<a href="http://www.yonhapnews.net/services/2200000000.html">http://www.yonhapnews.net/services/2200000000.html</a>
NK조선	<a href="http://nk.chosun.com/Main/Main.html">http://nk.chosun.com/Main/Main.html</a>
통일뉴스	<a href="http://www.tongilnews.com/">http://www.tongilnews.com/</a>
세종연구소	<a href="http://www.sejong.org/">http://www.sejong.org/</a>
북한문제연구소	<a href="http://www.koreascope.org/">http://www.koreascope.org/</a>
통일학연구소	<a href="http://www.onekorea.org/">http://www.onekorea.org/</a>
대한무역투자진흥공사	<a href="http://www.kortra.or.kr/">http://www.kortra.or.kr/</a>
국방대학교	<a href="http://www.kudu.ac.kr">http://www.kudu.ac.kr</a>
삼성경제연구소	<a href="http://www.seri.org">http://www.seri.org</a>
민족화해협력범국민협의회	<a href="http://www.kcrc.or.kr">http://www.kcrc.or.kr</a>
(사)북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합	<a href="http://www.nkhumanrights.or.kr/">http://www.nkhumanrights.or.kr/</a>
우리민족서로돕기운동	<a href="http://www.ksm.or.kr/">http://www.ksm.or.kr/</a>
좋은 벗들	<a href="http://www.jungto.org/">http://www.jungto.org/</a>
평화통일을 위한 남북나눔운동	<a href="http://sharing.net/">http://sharing.net/</a>
국제옥수수재단	<a href="http://www.icf.or.kr/">http://www.icf.or.kr/</a>
평화의 숲	<a href="http://www.peaceforest.or.kr/">http://www.peaceforest.or.kr/</a>
탈북난민보호UN청원운동	<a href="http://www.nk-refugees.or.kr/">http://www.nk-refugees.or.kr/</a>
북한정보뱅크	<a href="http://www.hri.co.kr/nk">http://www.hri.co.kr/nk</a>
북한이탈주민돕기대학(원)생 자원봉사단	<a href="http://www.freechal.com/nkhumanrights/">http://www.freechal.com/nkhumanrights/</a>
자주평화통일민족회의	<a href="http://www.onekorea.or.kr/">http://www.onekorea.or.kr/</a>
조선인터넷	<a href="http://www.kprk.com">http://www.kprk.com</a>
HUNGERCHILD	<a href="http://www.hungerchild.co.kr">http://www.hungerchild.co.kr</a>
탈북자동지회	<a href="http://www.nkd.or.kr/main_in.php">http://www.nkd.or.kr/main_in.php</a>

이 사이버 통일교육(<http://campus.hanafos.com/>)에는 연수의 효율성과 만족도를 제고하기 위해 국내 최고의 북한·통일문제 전문가들이 강사로 참여한다. 사이버상의 토론을 통하여 참여자가 다른 연수생들의 견해를 접하며 배움의 기회를 넓히게 한다. 다양한 강의(31강좌)를 제공하고 수강생들이 그 중에서 20과목을 선택하게 한다.

본 강좌는 기본강좌와 교원특별강좌로 구성되며 기본강좌는 17개의 강의

로 진행되는데, 교원뿐만 아니라 일반인들도 참여하여 학점을 이수할 수 있도록 하고 있다. 기본강좌의 내용은 원론수준에서 ① 『통일문제의 이해』, ② 『남북관계의 이해』, ③ 『북한의 이해』, ④ 『남북통합의 연구현황』 등으로 구성된다. 교원특별강좌는 먼저 초·중·고등학교의 교원들을 위하여 ① 『학교통일교육』과 ② 『남북한교과목 비교연구』를 내용으로 하는 14개 강의로 구성된다. 『남북한 교과목 비교연구』에서는 특히 남북한의 국어, 사회, 역사, 지리, 음악, 미술, 체육, 도덕/윤리의 교과목 내용들을 비교하며 공통점과 차이점을 찾아 학교교육 차원에서 민족동질성을 회복하기 위한 기초작업을 시작하고, 차기연도에는 원론 수준의 강의를 넘어서 각론으로 심화시키고 있다.

#### (나) 기타 단체의 사이버 통일교육

통일교육을 심층적으로 진행하는 경남대 극동문제연구소의 사이버 통일교육과 달리 북한과 남북관계에 대한 일반적 이해의 제공을 주된 목적으로 하는 기타 단체의 사이버 통일교육은 크게 언론단체, 연구기관, NGO단체 등의 사이버 통일교육으로 구분할 수 있다. 그런데 언론단체의 경우에는 남북관계 및 북한문제에 대한 시의성 있는 현안 중심으로 정보를 제공하고 있고, 연구기관의 경우에는 학술연구논문 제공 형태로 사이버 통일교육에 일조하고 있으며, NGO단체의 경우에는 북한 바로알기 운동과 북한에 대한 인도적 지원이라는 단체의 성격에 맞게 이 방향에서 정보를 제공하고 있다.

언론단체의 사이버 통일교육의 대표적 사이트는 중앙일보 북한네트, 연합뉴스 민족뉴스, NK조선, 통일뉴스 등이다. 첫째, 중앙일보 북한네트는 중앙일보사 통일문화연구소에서 운영하고 있는데 그 구성은 최근기사, 북한정치, 경제, 외교, 군사, 사회, 문화, 남북관계 등이고 통일교육과 관련된 부분으로는 북한백과와 방북ABC이다. 북한백과에는 연구자료 목록과 시대별 연표가 게재되어 있으며 방북ABC에서는 방북실무가이드를 제공하고 있다. 둘째, 연합뉴스사에서는 민족뉴스를 제공하고 있는데 조선중앙통

신과 협정하여 북한관련 뉴스를 실시간으로 보여주고 있다. 통일교육 관련 내용은 많지 않으나 현안에 대한 상황전개 및 이에 대한 분석 및 평가를 하고 있다. 셋째, 조선일보의 NK조선이다. 조선일보사의 통한문제연구소에서 NK조선을 운영하고 있는데, 뉴스, 기획, 이슈, 경협, 문화예술, 관광, 이산가족, 북한사람북한이야기, 통일교육, 섹션NK리포트 등으로 구성되어 있으며, 통일교육 관련 내용으로는 통일교실이 있다. 통일교실에는 지리행정, 정치생활, 경제생활, 군대생활, 주민생활, 학교생활, 여가생활, 문화생활, 언어생활, 분단과 통일에 대한 질문과 답변 코너가 있으며 북한친구만나기, 통일교육에 중사하는 교수들의 모임인 ‘교사방’이 운영되고 있다. 넷째, 통일뉴스 또한 통일교육에 많은 부분을 할당하고 있다. 역사자료실(국내외 통일에 관한 자료들이 연도별로 게재), 청소년센터(통일상식, 현장교사들의 방북기와 현장의 목소리를 담은 교사들의 통일이야기) 등이 사이트 안에 있고 이 외에도 북한문제와 관련한 질문과 답변 코너인 ‘물어보세요’를 운영하고 있다.

연구기관의 사이버 통일교육은 통일교육에 대한 직접적 이해 제공보다는 보다 학술적이고 심층적인 남북관계 및 통일문제에 대한 이해에 기반하고 있다. 각 연구기관에서 생산한 연구결과물, 그리고 관련 기관에서 생산한 연구결과물, 북한원전 등에 대한 서비스가 제공되고 있으며 이념적으로는 친북성향의 사이트도 있고 반북성향의 사이트도 있다. 대표적인 연구기관으로는 세종연구소, 북한문제연구소, 통일학연구소, 대한무역투자진흥공사, 국방대학교, 삼성경제연구소 등이 있다.

NGO단체의 사이버 통일교육은 그 성향과 운영의 질적 및 양적인 측면에서 천차만별이다. 예산부족으로 사이트를 몇 년 운영하다 자체적으로 폐쇄한 곳도 많으며, 대다수 단체가 사이버 통일교육보다는 현장실무 중심으로 사업을 진행하기 때문에 사이버 통일교육에 대한 관심은 상대적으로 낮은 편이다. 대표적인 사이트는 민족화해협력범국민협의회, (사)북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합, 우리민족서로돕기운동, 좋은벗들, 평화통일을 위한 남북나눔운동, 국제옥수수재단, 평화의 숲, 탈북난민보호UN청

원운동, 북한정보뱅크, 북한이탈주민돕기대학(원)생 자원봉사단, 자주평화 통일민족회의, 조선인터넷, 탈북자동지회, HUNGERCHILD 등이다.

## 다. 남북교류과정에서의 자연발생적 양성

### (1) 정부내 교류인력: 경제부처를 중심으로

재정경제부의 남북 경제교류·협력 관련 인력은 경제협력국 지역협력과에 집중되어 있다. 지역협력과는 재정경제부 내에서 남북 경제교류·협력 관련 업무를 담당하는 유일한 부서이며 또한 남북경협을 전담하는 부서이다. 현재 재정경제부 내에서 여타 부서는 남북 경제교류·협력 관련 업무를 담당하고 있지 않다. 그리고 지역협력과는 남북 관련 업무 이외의 업무는 맡지 않고 있다. 사실 지역협력과는 영문으로는 inter-korean economic cooperation division 으로 표기되고 있다.

지역협력과는 올해 2월에 탄생한 조직이다. 재정경제부에서는 기존에 경제협력국 국제경제과에서 남북 경제교류·협력 관련 업무를 담당하고 있었다. 그런데 국제경제과는 남북경협을 전담하는 부서가 아니었다. 주로 FTA(자유무역지대) 업무를 맡고 있었다. 여기에 부수적으로 일부 인원이 남북경협 업무를 맡고 있었다. 그러다가 최근 남북경협 관련 업무가 크게 확대되면서 기존의 조직 형태로는 한계가 있다고 판단, 남북경협 전담부서를 설치한 것이다. 사실 경제부처 내에서 남북경협 전담부서를 설치한 것은 재정경제부가 처음이고 또 현재로서는 유일하다.

지역협력과는 현재 과장을 포함, 4급 2명, 5급 2명, 6, 7급 각각 1명 등 총 7명으로 구성되어 있다. 이 가운데 4급 1명, 5급 1명은 종전에 국제경제과에서 남북경협 관련 업무를 담당하던 사람들이다. 지역협력과는 정부의 남북 경제교류·협력 관련 업무를 총괄하고 있다. 즉 남북 경제교류·협력에 관한 장단기정책의 개발 및 정책조정, 남북경협 공동위원회와 관련된 업무, 남북경협 관련 국제기구와의 협력 조정 등의 업무를 수행하고 있다.

산업자원부, 건설교통부, 농림부 등 대부분의 경제부처는 남북경협 관련

조직이 재정경제부와는 상이한 형태를 가지고 있다. 즉 남북경협을 전담하는 특정 부서가 있는 것이 아니라 남북경협 관련 업무가 여러 부서에 산재해 있으며 이 가운데 어느 한 부서가 총괄 내지는 대외창구 역할을 수행한다.

산업자원부의 경우, 남북경협 관련 업무는 무역투자실 무역정책과, 무역투자실 수출입과, 무역투자실 전략물자관리과, 지역투자입지담당관실, 자원정책실 자원개발과, 자원정책실 전력산업과 등 6개 부서에서 담당하고 있다. 그리고 산업자원부 내 남북경협 관련 정책 종합·조정은 무역투자실 무역정책과에서 맡고 있다. 무역정책과는 무역정책과 고유의 업무인 남북상사중재, 남북청산결제 업무를 수행하면서 동시에 산업자원부 내 남북경협 관련 업무를 사실상 총괄하고 있다. 이와 함께 무역투자실 수출입과는 남북경협에서의 원산지제도 관련 업무를, 무역투자실 전략물자관리과는 전략물자 반출 관련 업무를, 지역투자입지담당관실은 개성공단 관련 업무를 맡고 있다.

건설교통부의 경우, 남북경협 관련 업무는 국토정책국 국토정책과, 국토정책국 입지계획과, 철도정책국 철도정책과, 철도정책국 일반철도과, 수자원국 수자원정책과 등 5개 부서에 산재해 있다. 이 가운데 입지계획과는 개성공단 관련 사업을, 철도정책과 일반철도과는 남북철도 연결사업을, 수자원정책과는 임진강 수해방지 등 수자원 남북경협 사업을 각각 담당하고 있다.

그런데 산업자원부, 건설교통부 등에서 남북경협을 담당하고 있는 부서는 남북경협 이외의 업무도 맡고 있는 실정이다. 예컨대 산업자원부 무역정책과의 경우, 주요 업무가 ① 무역진흥종합시책 등 장·단기 무역정책의 수립 및 추진, ② 대외무역법, 무역업무 자동화 촉진에 관한 법률 등 무역관계 법령의 운용, ③ 무역거래기반의 조성에 관한 사항, ④ 전자무역의 촉진책 수립 및 추진 등으로 되어 있다. 이러한 업무를 기본적으로 수행하면서 남북경협 관련 업무를 부수적으로 수행하는 것이다. 그리고 남북경협과 직접 관련이 있는 인원은 과장을 포함, 전체 과원 11명 가운데 3~4명에 불과한 실정이다. 그나마 이들 인원도 남북경협을 전담하는 것이 아니

다. 여타 업무와 남북경협 업무를 겸하고 있다. 더욱이 과에 따라서는 직원 1명만이 남북경협 업무를 담당하는 경우도 적지 않다. 여타 부처, 여타 부서들도 사정은 별로 다르지 않다.

그런데 현재 개별 부처 및 부서 내에서 남북경협 전문가는 체계적으로 양성되고 있다고 보기 힘들다. 어차피 공무원이라는 것은 교육원에서의 특별 교육 프로그램만을 통해 양성되기는 어렵다. 현장에서 일을 통해 양성되는 것이 필수적이다. 예컨대 남북경협 전문가 혹은 경제분야 북한 전문가라고 한다면 남북경협의 현장에서, 더욱이 북한사람들과 직접 부딪치면서 전문성을 쌓아가는 것이 불가결하다는 것이다.

그렇다면 현재 경제부처 내에서의 남북경협 전문가는 체계적으로 양성되고 있다기보다는 거의 자연발생적으로 양성되고 있다고 보는 것이 보다 적절할 것이다. 아니 굳이 따진다면 양성이라고 보기도 힘들다. 즉 남북정상회담 이후 남북당국간의 경협이 시작되고 특히 경협 관련 남북회담이 줄을 이으면서 각 부처 내에서 경협을 담당하는 인원이 늘어나고 이들을 통해 전문성이 축적되고 있다.

그런데 극히 일부를 제외하고는 현재 남북경협 관련 업무를 담당하고 있는 사람들은 종전에 남북경협 관련 업무를 맡았던 경험이 있는 사람들이 아니다. 물론 정부 차원의 남북경협이 활기를 띠기 시작한 것이 2000년 남북정상회담 이후이고 보면, 즉 경제부처들이 남북경협에 참여하기 시작한 역사가 짧은 만큼 이는 당연한 것일 수 있다.

하지만 주목해야 할 사실은 현재 남북경협 관련 업무를 담당하고 있는 사람들이 앞으로도 계속해서 남북경협 관련 업무를 수행하게 된다는 보장이 전혀 없다는 사실이다. 아니 실제로는 남북경협 관련 업무를 2~3년 정도 담당하게 되면 그 이후에는 다른 업무, 즉 남북경협과는 전혀 상관없는 업무를 맡게 되는 것이 당연시되고 있다. 개별 부처 및 부서에 따라 사정은 다르겠지만 통상적으로 2년 정도 되면 업무가 바뀌고 있으며 3년이 되면 자리를 바꿔주어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.

실제로 각 경제 부처 내 남북경협 담당자들은 자주 교체되고 있다. 이에

대해 각 부처들은 업무의 인수인계만 확실히 한다면 문제될 것이 없다는 입장이다. 사람이 바뀌더라도 일하는 데는 별다른 지장이 없고 업무의 연속성은 충분히 확보된다는 것이다. 더욱이 과거에는 문서로만 인수인계가 이루어져 다소 문제가 있었으나 최근에는 정보화의 진전으로 업무의 데이터베이스화가 상당 정도 이루어져 인수인계의 용이성과 안정성이 확보되었다고 한다.

현재 한국의 공무원들은 북한 관련 업무라고 해서 다른 업무와 특별히 다르겠느냐는 인식을 가지고 있다고 할 수 있다. 아니 일각에서는 북한 관련 업무가 전문성을 요구하기는 하나 고도의 전문성을 요하는 정도는 아니라는 인식도 있다. 공무원 사회에서, 예컨대 에너지 전문가는 성립할 수 있어도 북한전문가는 존재할 수 없다는 것이다. 다만 이러한 에너지 전문가도 현재 한국의 공무원 사회에서는 예외적인 존재로 된다. 즉 특정 분야의 전문가라는 것이 존재하기도 어렵고, 또한 바람직하지 않은 측면도 있다는 사실이다.

물론 공무원 사회에서 generalist가 바람직하느냐, specialist가 바람직하느냐, 논란이 있을 수 있고 또 실제로 그러한 면이 있다. 사실 모든 일이 다 그러하듯 입장일단이 있다. 예컨대 generalist의 경우에는 여러 업무를 처리할 수 있고 폭넓게 사고한다는 등의 장점이 있으나 지식의 폭이 깊어지는 현대사회에 적용할 수 있느냐 하는 단점이 있다. 반면 specialist는 전문성이 확보되는 장점이 있는 반면 보직경로가 좁아지는 단점이 있다. 이렇듯 입장일단이 있다 하더라도 현재의 한국 공무원 사회에서는 specialist가 예외적 존재로 취급되고 있다. 특히 공무원들 스스로는 대개 generalist를 선호하는 실정이다.

공무원의 입장에서 보직관리의 문제는 매우 크다. 부처 내에서 북한 및 남북경협 전문가가 된다고 할 때 그 업무를, 예컨대 5~10년간 계속 할 수 있느냐 하는 문제가 대두된다. 그 사람의 전문성을 살려줄 수 있는 자리가 많다고 한다면 문제가 되지 않을 것이다. 하지만 그런 보직이 1~2개밖에 없다면 이야기는 달라진다. 더욱이 언젠가는 승진을 해야 하는데 그 전문

성을 유지한다는 것은 승진에 걸림돌로 작용할 공산이 크다. 그 분야의 일을 오래 해서 전문성이 확보되었다는 것은 뒤집어 말하면 여타의 업무는 잘 모른다는 이야기가 된다.

## (2) 교류 관련 민간사회단체

남북간 교류협력이 강화되면서 수많은 민간사회단체에서 북한 지원 및 교류협력을 담당하는 전문인력이 양성되고 있다. 대표적인 단체가 민화협, 우리민족서로돕기운동본부, 좋은벗들, 국제옥수수재단, 남북어린이어깨동무 등이다.

### (가) 민화협

1998년 창립되어 200개에 가까운 단체들이 소속된 민화협은 남북간 교류협력에 적극적으로 나서고 있고 남남갈등 해소에도 많은 노력을 기울이고 있다. 민화협은 보수와 진보를 다 망라하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 광범위한 조직이며 타 단체에 비교하여 실무인력의 질과 양이 높은 수준이다. 사무처에 상근자만 해도 20명 정도로 많은 편이다. 비상근이지만 집행인력까지 포함하면 30명이 넘는다.

남측 민화협 실무진들은 북측 민화협과 함께 ‘평화와 통일을 위한 3·1 민족대회’, ‘한반도 평화와 통일을 위한 국제평화대회’, ‘한반도 평화와 통일을 위한 8·15민족대회’, ‘우리민족대회’ 등 다양한 남북공동행사를 벌이면서 북한 실무인력에 대한 이해와 더불어 남북 상호간의 공감대를 형성하고 있다. 이러한 실무진들은 정책위원회, 청년위원회, 여성위원회, 통일교육네트워크, 남남대화프로젝트, 남북협력사업 등 분야별 위원회의 사업을 지원하면서 인적 네트워크를 확대하고 있다.

<표 II-4> 주요 경제 부처의 남북경협 관련 업무

부처	담당 부서	업무 내용
재정 경제부	경제협력국 지역협력과	- 남북경제교류·협력에 관한 장단기 정책의 개발 및 정책조정 - 남북경제교류·협력공동위원회와 관련된 업무의 종합·조정 - 북한경제동향 및 제도에 관한 대책수립 - 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정 - 두만강개발계획과 관련된 정책의 종합·조정 - 기타 남북경협 및 해외투자에 관한 사항
산업 자원부	무역투자실 무역정책과	- 남북경협에 관한 산업자원부의 제반 정책종합· 조정
	무역투자실 수출입과	- 원산지제도에 관한 정책의 수립 및 시행
	무역투자실 전략물자관리과	- 전략물자 반출 관련 업무 총괄
	지역투자입지담당 관실	- 개성공단 등 남북협력을 위한 산업단지의 관리 및 지원
	자원정책실 자원개발과	- 남북자원협력 관련 업무
	자원정책실 전력산업과	- 남북전력협력 및 동북아전력협력
건설 교통부	국토정책국 국토정책과	- 접경지역 종합계획 등 남북관계 업무
	국토정책국 입지계획과	- 개성공단 조성에 관한 사항
	철도정책국 철도정책과	- 한반도철도와 대륙철도 연결사업에 관한 사항
	철도정책국 일반철도과	- 남북철도 연결사업에 관한 사항
	수자원국 수자원정책과	- 임진강 수해방지 등 수자원 남북경협 총괄
농림부	농업정책국 농업정책과	- 북한농업의 현황 파악, 협력 및 투자사업, 통일 대비 관련사항 기획업무 - 대북지원 업무 총괄
	국제농업국 농업협상과	- 북한과의 농산물 교역에 관한 사항
	식량생산국 식량정책과	- 식량에 관한 남북교역 및 해외원조에 관한 사항
	식량생산국 농업기술지원과	- 대북농기계 지원에 관한 사항
정보 통신부	정보통신협력국 협력기획과	- 남북한간 정보통신에 관한 교류 및 협력에 관한 사항
과학 기술부	과학기술협력국 동북아기술협력과	- 북한과의 과학기술협력정책 개발 및 협력사업 추진

### (나) 우리민족서로돕기운동본부

우리민족서로돕기운동본부는 전 세계에 흩어져 있는 우리 민족이 서로 돕고 교류하여 한민족공동체로서, 공동의 번영을 이루자는 취지로 만들어진 민간운동단체로서 북한의 극심한 식량난이 외부세계에 알려지고 또한 재중국 동포들이 겪고 있는 어려움이 사회문제가 되기 시작한 1996년 6월, 6대 종단과 시민사회단체가 중심이 되어 창립되었다.

우리민족서로돕기운동본부는 해외의 교포사회에서도 큰 호응을 얻어 미국, 캐나다, 유럽, 오세아니아, 러시아, 중국 등에도 조직이 만들어져 활동하고 있고 현재 남미, 동남아, 일본에서도 조직결성을 추진하고 있다.

현재 서울의 사무처에는 10여명의 상근인력과 10여명의 전문가들이 포진하고 있고 해외지부에도 수명씩의 실무진이 운동본부 사업을 지원하고 있다. 종교계가 뒷받침하고 있는 운동본부는 대북 농업지원, 축산지원, 보건의료지원, 어린이급식지원 등 다양한 교류협력 사업을 진행하면서 조직의 외연확대를 강화하고 있다.

### (다) 좋은벗들

좋은벗들은 1999년 5월 민족의 화해와 평화적 통일을 위한 선결과제인 북한식량난과 식량난민 문제 해결을 출발점으로 동남아시아를 비롯한 제3세계의 난민구호사업과 인류가 안고 있는 분쟁과 갈등의 문제를 근원적으로 해결하기 위한 평화운동, 그리고 인간의 권리가 침해되고 있는 현장을 찾아 인권운동을 전개하고자 설립되었다.

좋은벗들은 중국에 거주하는 북한식량난민 직접 구호 활동을 벌이고 있으며 식량, 의약품 및 비료, 종자, 농자재 등 입체적 대북 지원사업을 하고 있고 북한식량난에 대한 조사보고 활동도 활발히 진행하고 있다. 특히, 140여 차례의 통일대화마당을 운영하면서 남한 내 통일문제와 남남갈등 해소에 앞장서고 있다. 이러한 활동은 10여 명의 상근인력과 10여 명의 전문가들에 의해 추진되고 있다.

## (라) 국제옥수수재단

국제옥수수재단은 북한이 극심한 식량난에 처해 있는 상황에서 옥수수 연구 보급으로 한반도의 식량문제를 해소하고 동북아시아와 세계의 평화를 열어가고자, 지난 1998년 3월 전국 100여 민간단체가 연합하여 시작한 ‘북한 옥수수 심기 범국민운동’이 모태가 되어 설립되었다. 국제옥수수재단은 북한에 대한 농업지원을 주목적으로 하고 있는데 영농자재, 비료 등을 집중적으로 지원하고 있다. 10명의 상근인력을 포함하여 20여 명의 전문가들이 재단의 활동을 추진하고 있다.

## (마) 남북어린이어깨동무

남북어린이어깨동무는 1996년 6월 이래 공동육아연구원과 한겨레신문사의 공동 캠페인을 배경으로, 남과 북의 어린이들이 열린 마음으로 대화와 만남을 연습함으로써 통일시대를 열 수 있도록 지원하고 준비하는 민간단체로서, 그간 어린이들의 마음을 여는 행사와 북쪽 어린이들을 위한 식품 및 의약품 지원사업을 추진해오고 있고, 최근에는 평양어깨동무어린이 병원 설립을 지원했다. 6명의 상근인력과 10여 명의 전문가들이 어깨동무 사업을 지원하고 있다.

## 라. 북한의 전문인력 양성 형태와 실적

한반도 통합이 남한 중심으로 이루어졌을 때, 북한의 고위급 인사에 대한 해임은 불가피할 것이다. 그러나 이에 대한 북한 지도층의 불만과 같은 후유증을 충분히 예상할 수 있는바, 북한지역의 고급인력에 대한 처리방안, 즉 해고 대상자, 휴직 대상자, 재임용 대상자, 재임용된 대상자에 대한 교육 및 훈련 등에 대한 엄격한 기준을 마련해야 할 것이다.<sup>5</sup> 하지만 통일과정에 있는 지금 시점에서 보다 중요한 것은 북한 고급인력의 해고보다는

<sup>5</sup> 전원보, “통일한국의 행정체제 구축에 관한 연구,” 『21세기 정치학회보』 (1999년 12월), pp. 146~148.

이들을 어떻게 재교육시키고 새로운 인력을 양성할 것인가이다. 여기서는 북한 전문인력 양성 형태와 실적을 북한당국의 자체적 노력, 국제기구와 서방국가를 통한 양성 등으로 나누어 살펴보겠다.

### (1) 북한당국의 자체적 노력

북한당국은 1990년대 들어 자본주의국가와의 거래가 불가피하며 이들 국가와의 경쟁에서 살아남기 위해서는 자본주의 시장경제의 원리를 터득하고, 이들 국가와 거래를 추진할 수 있는 전문인력의 양성이 중요하다고 인식하고 이를 추진해 왔다. 이를 북한당국은 자체적인 시장경제학습 프로그램을 운영하며 대외무역 및 경협관련 전문가를 양성하는 노력을 계속하고 있다. 1990년대 중반부터는 각 대학에 대외경제 무역학과를 설치하고 외국학자를 초빙하여 시장경제에 대한 강의를 요청하는가 하면, 1997년에는 김일성종합대학에 ‘자본주의 경제강좌’를 개설하였으며 1998년에는 나진기업학교, 나진정보센터 등 무역전문가 양성기관을 설립한 바 있다. 또한 2000년부터는 무역성 산하에 ‘자본주의제도연구원’을 설립, 자본주의 시장경제에 대한 정보 수집과 연구활동을 추진해 오고 있다.

또한 북한은 서방 각국과 다양한 분야에서 공동연구, 공동사업을 추진하는 과정에서 선진 기술을 체득하고 이에 관한 전문인력의 양성에 노력을 기하고 있다. 2002년 2월 북한과 호주는 토양분야 공동연구를 하기로 하고, 관련 분야의 과학기술 및 과학자 교류를 원활히 추진할 수 있도록 양해각서를 체결하였고, 2002년 3월에는 경제대표단을 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 영국 등 유럽 4개국에 파견하여 이들 국가와 경협 확대를 모색하며 북한 연수생 파견 지원 등을 요청하였다. 특히, 2004년 상반기만 하더라도 북한은 미국·러시아·독일 등 선진 과학기술 보유국가들과 협력을 강화하며 국제기구 활동에 적극 참여하는 등 과학기술부문의 대외협력 및 선진 기술 도입에 주력하였다.

<표 II-5> 2004년 상반기 북한의 대외협력 활동내용

일자	관련국가	내 용	장 소
1.10~17	중국 과학기술협의회	연변과학기술대학 등 중국 3개 대학 방문, <IT·BT·NT 합작사업을 위한 공동연구> 협의	연변과학기술대학교 등
3.23	미국 시라큐스대학교	미국 시라큐스대학교를 방문 <IT분야 협력방안> 논의	시라큐스대학교
4.24	베트남	<04년 규격화·계량 및 품질관리협조협정> 체결	평양
5.29~6.3	중국	체신성 대표단이 중국의 이동통신공사 등 4개 통신회사 방문	북경 등
6.2	독일 피테연구소	독일 <과학기술도서 보급실> 개관	평양인민문화회관
6.3~8	베트남	체신성 대표단이 베트남 공식 방문	하노이
6.7~9	말레이시아	제12차 <아태 통신사기구 총회> 참석	칼라룸푸르
6.9~11	태국	체신성 대표단이 태국 공식 방문	방콕
6.20	러시아	<05-07년 과학협조 협정서> 체결	모스크바
6.22	태국	<정보통신 발전을 위한 아태각료회의> 참석	방콕
6.24	우크라이나	<05-07년 과학협조 협정서> 체결	우크라이나

## (2) 국제기구와 서방국가를 통한 양성

국제기구의 대북지원활동이 ‘긴급구호형’ 사업에서 ‘개발형’ 사업으로 성격 전환을 할 수밖에 없는 상황에서 북한의 전문가를 양성시킬 프로그램의 필요성은 절대적이다. 북한의 자본주의 시장경제에 대한 학습은 지속적으로 증가해 왔다. 1997년 UNDP 등 국제기구의 지원으로 경제관료 27명이 중국과 헝가리를 방문한 이래, 1998년 91명, 1999년 109명, 2000년 168명, 2001년 511명으로 증가해, 2001년까지 900여 명에 달하는 관료와 학자들이 서방에 파견되어 자본주의 경제와 첨단기술에 대한 학습을 실시하였다. 특히 연수 내용이 국제경제학, 보험, 금융·국제거래·회계·통계 등 시장경제 및 무역실무가 중심이 되고 있으며 에너지·농축산업·의료 등 산업 부문의 선진기술 연수에도 관심이 지대하였다.

북한에 제공된 시장경제교육과 전문기술교육의 대부분은 국제금융기구의 기술지원 차원에서 추진된 것이다. 특히 유엔개발계획과 세계은행은 북한의 경제관료들을 중심으로 영어연수를 비롯하여 기업경영, 지역관리, 관세법령, 조세, 금융 등 다양한 시장경제교육을 추진해오고 있다. 1999년 2월에 북한이 UNDP가 주관하는 북한관리 교육훈련을 평양에서 시행할 것을 제안하였는데 상당한 진전을 보이고 있고, 세계은행도 UNDP가 주관하는 북한관리 교육프로그램에 주요 원조국의 무상지원을 유도하였고 세계은행의 퇴직직원을 이 프로그램의 Program Manager로 파견하여 실질적으로는 이 프로그램을 주도하고 있다. 그런데 지금은 핵문제로 교착상태에 있다.<sup>6</sup>

EU도 대북교육지원에 상당히 적극적이다. 1995년부터 2000년까지의 대북교육지원 현황을 살펴보면, 이탈리아는 10명의 북한 대학생에게 해외연수를 위한 장학금을 지원하였고, 영국은 국제경제계의 주요 인사와 학자의 방문과 워크샵 비용을 지원하였으며, 덴마크는 북한 농업전문기들의 해외연수를 위한 경비를 지원하였고, 프랑스는 북한 외교관에 대한 연수 및 어학연수를 실시하였으며, 오스트레일리아는 토양관리, 교역·경제부문 등에 관한 연구 및 훈련을 개시하였고, 캐나다는 대학생 교환 프로그램을 열었고, 스위스는 북한 외교관을 연수하였다.

최근 국제기구와 서방국가를 통한 북한 전문인력 양성 프로그램은 다음과 같다.<sup>7</sup>

첫째, 독일의 Diakonie Emergency Aid의 지원으로 평양제약공장의 기술자와 보건성 관리 4명으로 구성된 참관단이 2001년 12월 17~21일 동안 태국의 Good Manufacturing Practices(GMP)을 방문하여 제약관련 품질관리, 원자재 조달, 재고관리, 필수약품의 활용 등의 분야에 특별한 관심

<sup>6</sup> UNDP's DPRK Project는 환경 및 산업오염 관리 프로그램(1997~2002): 2,056,000, 환경 및 산업오염 관리 프로그램(1997~2001): 67,000, 경제 관리 훈련 프로그램(1998~2002): 148,000 등임.

<sup>7</sup> 이하 <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/ByCountry/Democratic+People's+Republic+of+Korea?Open+Document&StartKey=Democratic+People's+Rebublic+of+Korea&Expandview>.

을 보였다. 그리고 WHO의 지원 하에 보건분야 관계자 120명에게 해외연수 계획을 수립하여 2002~2003년의 기간 동안 1개월부터 6개월에 걸쳐 중국, 태국, 인도, 인도네시아의 병원이나 보건기구에서 연수하였는데, 이는 북한 내 보건서비스의 역량을 강화시키기 위한 중요한 노력의 일환으로, 최근의 기술 추세에 대한 접근의도로 보인다.

둘째, 영국정부의 지원으로 WHO는 보건분야 관계자들에게 영어교육을 실시하였으며, 간호분야의 서적 제공 및 제약관련 문헌에 대한 접근성 개선을 위한 도움을 제공하였다. 2002년 4월 말경에 일련의 의사들을 대상으로 한달 동안의 집중교육코스를 제공하였다. 또한 UNICEF의 교육훈련계획에 따라, UNICEF 북한사무소 소장을 UNICEF 중국사무소에서 3월 16~26일에 걸쳐 다양한 업무에 대한 연수를 실시하였는데, 정보분야, 인터넷시스템, 계획·확인·평가문제 등 포함하였다. 그리고 또한 3명의 UNICEF 직원들이 UNICEF 캄보디아사무소에서 3주의 교육과정을 마쳤다. 한편, 스위스의 CASIN(Center for Applied Studies in International Negotiation)는 북한의 젊은 외교관들에게 교육을 제공하였는데, UNDP와 함께 경제학, 원조 조정(aid coordination)에 대한 교육연수와 UNIFEM과 함께 여성과의 협력을 강화하는 체계 구축 문제를 논의하였다. UNICEF는 2001년 말에 완료된 북한의 중앙통계국의 통계전문가들에 대한 교육이 성공한 데 힘입어 시드니대학교 후속 교육과정에 대한 논의를 진행하여 2002년 말경, 호주정부의 통계국과 연계하여 교육을 추진하였고, 이를 통해서 확인(증거)에 기초한 계획수립방법 개선작업을 지원하였다. 2001년 말 해외연수에는 AusAid(Australian Agency for International Development)에서 재원을 지원받았다.

셋째, 1997년부터 계속되어 온 WHO의 지원으로 2명의 바이러스학자가 베이징에서 연수를 받았으며, 1명의 관련 실험실의 기술자가 인도의 뭍바이에서 연수를 받았다. 지난 5년 동안 호주(AusAid)는 소규모의 역량제고 프로그램들을 통해서 북한을 지원하였는데, 1997년 7월부터 호주국립대학에서 훈련프로그램 운영, 체제전환과정에 있는 경제와 경제발전 및 시장경

<표 II-6> 북한의 최근 해외연수 활동

(2002년 이후)

연수국가 (기관)	실시기간	내 용	비 고
미국 워싱턴 D.C	2002.1.18~27	국회관계자 및 경제관련 전문가 면담, 자본주의 사회 시찰	아시아재단의 지원으로 김책공대교수 6명
중국, 태국, 인도, 인도네시아	2002~03 1-6개월 과정	보건서비스의 역량 강화를 위한 최근의 기술 추세	WHO의 지원 하에 보건분야 관계자 120명 대상
스위스의 CASIN	2002.3	경제학 일반과 원조조정(coordination)에 대한 교육	UNDP와 공동으로 외교관들을 대상으로 추진
캄보디아, 런던	2002.중반	약품관리(캄보디아), 모유 먹이기 프로그램(런던)	UNICEF가 후원, 보건전문가 각각 2명 대상
호주 시드니의 RIAP 대학	2002.7 1개월 과정	선진통계기법과 조사방법론	AusAid의 지원, 북한 통계국 직원 4명 대상
중국, 베트남	2002.9월초	EPI(Expanded Program on Immunization) 서비스의 조직체계	UNICEF의 지원으로 북한 보건성의 국가면역프로그램의 간부 4명 대상
북한의 평성	2003.1.22~23	재난대비요원 훈련프로그램	IFRC가 후원, 재난대비 요원 24명 대상
필리핀 적십자사	2002.12.14~22	통합된 재난대비계획	IFRC가 후원, 북한 적십자협회 3명 대상
베트남의 호치민	2003.4.22~24	응급치료 분야 교육	IFRC가 후원, 평북, 자강도에서 17명 참석
오스트리아의 비엔나, 독일의 에어랑엔	2002년	병원기자재 공급업체인 오스트리아의 Odelga사에서 교육 제공	OPEC 기금 3.7만달러 지원, 2명의 병원기술자 대상으로 교육
벨기에, 이태리, 스웨덴, 영국	2002.3.4~15	EU경제시찰, EU와의 협력 방안 논의	EU의 초청, 무역상리광근을 단장으로 한 12명 대표단

자료: The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA)의 북한관련 문헌부분; Korea News, 2003년 9월 27일자.

제에 대한 지식을 보강하는 데 초점을 맞추어 교육, 이를 통해서 북한의 국제사회에의 참여와 경제개혁 작업을 돕고자 하였다. 처음(1997년 7월~1998년 6월의 과정)에는 5명을 대상으로 진행, 다음 기(2000년 7월~2001년 6월)에는 7명이 참여했으며, 이 중에서 5명에게 20만 달러를 지원하였다. 2001년 7월, 2기 과정은 1년 연장(2002년 6월까지)하기로 하였는데, 이를 위해 AusAid는 6명(1명은 병으로 귀국)에게 23.7만 달러를 지원하기로 약속하였다. 2년의 과정이 끝나면 피교육자들이 경제발전전문분야에서 석사학위를 받을 수 있을 것으로 기대하고 있다. 한편, 독일 물리공학연구소(Physics Engineering Institute)와 북한 중앙품질평가과학연구소(Central Quality and Measuring Science Institute)는 협력 관련 의정서를 체결하여 북한의 전문가들에게 독일에서의 품질평가 관련 훈련프로그램 제공하기로 하였다.

넷째, UNICEF가 지원하는 두 건의 해외연수가 보건전문가(health profession)들을 대상으로 추진되었다. 중앙약품보관소(Central Medical Warehouse)의 세 명의 직원들이 6월에 캄보디아를 방문하였고 2명의 의사가 영국 런던의 모유주기 훈련(breast-feeding training) 과정에 참가하였다.

다섯째, Campus fuer Christus는 양 젖을 생산하는 활동을 지원하였다. 4명의 기술자를 6월, 스위스에 보내 박테리아 배양 관련 교육을 실시하였다. 5월 말에는 7명의 관계자가 스위스를 방문, 양목장 운영 관련 4개월 훈련과정을 이수하였다. 그리고 UNICEF의 지원으로 해외연수를 많이 실시하였는데, AusAid의 지원으로 중앙통계국 직원 4명을 시드니의 RIAP대학에 파견하여 1개월 과정의 선진통계기법과 조사방법 교육프로그램을 제공하였고, AusAid는 2001년 말경에도 시드니의 RIAP대학에 외무성 관리 2명을 대상으로 개발원조 협력(Development Assistance Cooperation)과 관련한 3주 교육과정을 제공하였으며, 보건성의 보건교육연구소와 인민대학 습당의 관계자 4명에 대해서 행동 변화와 커뮤니케이션 전략(Behavioral Change Communication Strategies)을 주제로 한 3주 교육과정을 태국에서 제공하였고, 보건성의 의약품보관소의 관계자 2명에 대해 캄보디아 보건

부의 중앙 의약품 관리소에서 교육과정을 이수하였으며, 보건성 관계자 2명이 런던의 어린이건강연구소(the Institute of Child Health)에서 개최한 모유먹이기 프로그램에 참여하였다. 그리고 UNDP와 SDC(the Swiss Agency for Development and Cooperation)는 개발을 위한 협력을 증진시키는 역량을 구축하기 위해서 프로그램을 설계하였는데, 이 계획의 일환으로 2명의 외무성의 중견간부가 제네바의 유엔사무소와 베트남, 라오스, 태국을 방문하였다.

여섯째, UNICEF에 지원으로 9월 초, 보건성의 국가면역프로그램의 중견 간부 4명이 중국과 베트남을 방문하여 EPI(Expanded Program on Immunization) 서비스의 조직체계를 시찰하였다. WHO는 2002~2003년 기간 동안 약 100만 달러를 교육훈련 기금으로 책정하여 120명의 건강·보건분야의 전문가들이 주로 중국, 인도, 태국, 인도네시아 등지의 병원과 연구소에 교육연수차 파견하였고 평균 교육 기간은 1~4개월이었으나, 연수기간을 6~12개월로 연장하는 문제를 북한정부와 논의(이는 수혜자가 감소한다는 것을 의미)하였다. 향후 보건분야의 고급과정(post-graduate international courses)에 우선권을 부여 예정이다. 2002년 초, 일련의 의사가 영국정부의 지원으로 영국을 방문, 영어 어학연수를 실시하였다.

일곱째, IFRC(International Federation of Red Cross)는 재난대비요원(Disaster Preparedness Master) 훈련프로그램을 24명을 대상으로 1월 22~23일간 평성에서 실시하였다. 또한 북한 적십자사협회 부위원장을 단장으로 하는 방문단 3명이 2002년 12월 14~22일간 필리핀의 적십자사를 방문, 통합된 재난대비계획에서의 경험을 습득하였다.

여덟째, IFRC는 위생에 초점을 맞춘 watsan(water & sanitation)워크숍을 평안북도에서 개최, 8개 군에서 40명이 참석하였다.

아홉째, IFRC는 응급치료 분야의 해외연수가 4월 22~24일간 호치민시에서 이루어졌다. 평안북도와 자강도에서 17명이 참석하였다. UNICEF는 보건분야의 관계자 70명을 대상으로 EPI(Expanded Program on Immunization) 훈련을 실시하였다.

마지막으로, 국제개발을 위한 OPEC 기금 3.7만 달러를 2명의 병원기술자의 교육을 위한 프로그램에 지원하도록 승인되었다. 이 교육은 오스트리아의 비엔나와 독일의 에어랑겐(Erlangen)에서 병원기자재 공급업체인 오스트리아의 오델가(Odelga)사에서 제공하였다.

### 3. 정신적(mental) 통일인프라 구축 실태

통일을 준비하는 인적 인프라의 중요한 구성요소는 심리적 차원에서의 통일 준비상황이라고 할 수 있다. 북한과 북한주민에 대한 인식, 통일에 대한 태도, 통일과정에서 나타날 문제들에 대한 인식과 수용태세 등이 심리적 통일 준비상황과 관련된 체크 포인트가 될 수 있다.

#### 가. 통일 및 북한에 대한 일반 국민들의 인식

##### (1) 여론조사의 한계와 효용성

여론조사는 ‘여론’이라는 것을 과학적, 경험적으로 측정할 수 있다는 사실을 전제로 한다. 20세기 들어와서 이루어진 사회과학적 방법론의 비약적 발전으로 인하여 여론은 구체적인 분석영역으로 발전하게 되었으며, 특히 컴퓨터와 정보통신기술의 발달로 여론조사 방법은 획기적으로 진보하게 되었다. 이 과정에서 표본의 추출에서 자료의 수집 및 분석에 이르는 작업이 신속하고 용이하게 되면서 여론조사가 ‘대중화’ 되었다.

여론조사가 대중화·보편화됨에 따라 그에 대한 비판도 제기되고 있다.<sup>8</sup> 첫째, 여론의 ‘피상성’이다. 여론조사에 임하는 응답자들의 의견은 깊은 생각에서 나왔다고보다도 피상적이고 즉흥적인 의견일 경우가 대단히 많다는 것이다.

둘째, 여론조사는 ‘정보가 차단된 의견의 수렴’에 불과하다는 점이다. 많

<sup>8</sup> [http://promе.snu.ac.kr/~www\\_comm/pds/demension/dm6/5\\_특집\\_1.htm](http://promе.snu.ac.kr/~www_comm/pds/demension/dm6/5_특집_1.htm)

은 경우 여론조사는 조사 대상자들이 평소에 생각해 본 적이 없는 문제나, 정확한 판단을 위한 충분한 정보가 제공되지 않는 문제를 다루는 경우가 많다. 이 경우 여론조사는 불안정한 정보에 근거한 즉흥적인 의견을 수렴하는 것이 된다.

셋째, 불특정 다수에 의한 조작 가능성이 있다는 점이 있다. 다수의 압력으로 인해 특정집단의 의견이 우세한 것으로 나타나는 상황이 있을 수 있다는 점이다. 이에 따라서 다수결 주의에 기초한 여론조사 방법이 진정한 여론을 반영하고 있는가에 대한 회의가 제기된다.

넷째, 대중들이 설득 당할 가능성이 있다. 일반 대중은 감정적인 호소에 설득당하기 쉬운 것으로 평가되고 있다. 조사 대상자들이 감성적 호소에 의해 일시적으로 설득당하기 쉽다면 여론조사가 올바른 여론을 반영하기가 어려울 것이다.

그러나 좀더 근본적인 물음, “여론조사가 상정하고 있는 개인 의견의 산술적 총합이 과연 타당하며 바람직한가?”라는 것에 대한 고민이 요청된다고 하겠다. 여론을 개인 의견의 산술적 합으로 접근할 경우 여론은 균일성을 강요하게 되며, 이에 따라 여론 조사가 갖는 익명성으로 인하여 여론이 내포하고 있는 공공성이 무시될 수 있다. 또한 여론을 형성하는 데 영향력이 큰 개인의 의견과 그렇지 못한 개인의 의견이 갖는 비중과 중요성의 차이가 분명히 존재함에도 불구하고 현대의 여론조사는 이를 똑같이 취급할 수밖에 없다는 한계가 존재한다.

이와 함께 여론조사 과정에 내재되어 있는 오차의 가능성도 문제점으로 제기된다. 이들 오차요인 중에서 특히 우리 나라의 조사환경에서 빈번하게 발생하는 요소들을 중심으로 살펴보자.<sup>9</sup> 첫째, 표본 추출에서의 문제점이다. 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 많은 조사들은 대면면접과 전화조사, 최근에는 e메일을 통한 조사의 형태로 이루어지고 있는데 많은 적든 표본추출과정에 대부분 오차를 안고 있다. 둘째, 자료수집 과정에서의 문제점이다. 하나의 조사 프로젝트를 수행하기 위해서는 여러 단계를 거쳐야

<sup>9</sup> 자세한 내용은 <http://www.kric.com/survey-3-3.html> 참조.

하는데, 그 중 자료 수집과정에서 면접을 담당하는 사람들에 의해서 생겨나는 오류가 매우 심각한 것으로 알려지고 있다. 셋째, 설문내용의 구성에 따른 문제점이다. 설문조사는 설문을 통한 면접자와 응답자 사이의 의사소통이라고 할 수 있다. 그런데 설문을 통한 조사는 종종 설문내용의 구성에 따라 전혀 다른 결과를 초래할 수 있다는 점에 유의해야 한다.<sup>10</sup> 마지막으로, 분석과정에서의 문제점이 있다. 많은 경우, 조사결과의 처리과정에서 가중치를 주게 된다. 이 때 일부에서는 주관적 판단 준거에 근거해서 임의적으로 가중치를 주는 경우가 있는데, 이로 인해서 조사 결과가 왜곡될 가능성이 많아진다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위해서는 가중치에 대한 합리적이고 분명한 근거가 제시되어야 하며, 그 근거의 타당성을 확보하기 위해서는 조사결과를 보기 전에 그 원칙에 대한 합의가 있어야 한다.

이상과 같은 문제점과 함께, 여론조사의 유용성과 민주주의적 가능성 등이 장점으로 강조되고 있다. 그러나 여론조사가 지니는 장점이 살아나기 위해서는 조사가 보다 합리적인 방법론에 입각하여 실행되고 또 이를 정치적인 목적 등에 의해 악용하지 않고 올바르게 활용하려는 노력이 확대되어야 할 것이다.

결국 여론조사가 지니고 있는 단점을 최소화하고 장점을 극대화하기 위해서는 문제의 핵심을 제대로 파악할 수 있는 설문지를 작성하고 그 결과를 논리적으로 정확하게 해석할 수 있는 보다 합리적이고 객관적인 방법론을 발전시켜 나가야 할 것이다.

## (2) 기존 설문조사 결과의 주요 내용과 특징

2000년 6월에 평양에서 개최된 남북정상회담 이후 북한과 통일에 대한 국민적 관심이 고조되었다. 이 과정에서 북한에 대한 인식이 개선되었다는 설문조사 결과가 각종 기관과 학술논문들을 통해서 발표되었다. 아쉬운 점은 정상회담을 전후로 고조된 통일·북한에 대한 관심이 줄어들면서 북한

<sup>10</sup> 그런 측면에서 여론조사를 통해 얻어진 결과는 제한적인 의미만을 보여준다. 따라서 이를 극복하기 위한 방안으로 설문구성을 공개하는 것이 바람직하다.

과 통일에 대한 여론조사도 덩달아 줄어들었다는 사실이다.

정상회담 이후의 언론기관들이 실시한 각종 설문조사에서 공통적으로 나타난 현상은 북한과 김정일 위원장에 대한 인식이 크게 개선되었을 뿐만 아니라 통일에 대한 관심과 기대도 함께 증가하였다는 점이다.<sup>11</sup>

이는 우리의 대북관이나 통일에 대한 태도가 국내외 여건에 민감하게 반응하고 있는 사실을 보여주는 전형적인 사례라고 할 수 있다.<sup>12</sup>

1991년 7월에 한국갤럽조사연구소가 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 채택되기 직전에 “통일 및 남북한 동시유엔가입”에 관한 여론조사를 실시한 결과에 따르면,<sup>13</sup> ‘남북통일에 관심이 있다’는 응답은 93.4%로 1972년도의 조사결과인 10%에 비해 완전히 다른 반응을 보이고 있다. 또한 통일의 가능성에 대해 낙관적이라는 응답도 78.8%에 달했으며, 협상을 통한 합의통일이 바람직하다는 응답(78%)이 독일식의 흡수통일(16.6%)이나 힘에 의한 무력통일(1.8%)보다 압도적으로 많은 비중을 차지하였다.

우리 국민들이 북한문제와 통일문제를 현실적인 과제로 인식하고 보다 구체적으로 고민하게 된 기간은 국민의 정부가 북한에 대한 정책을 ‘포용정책’ 또는 ‘햇볕정책’이라는 이름 하에서 보다 전향적으로 추진하면서부터라고 할 수 있다. 그런 점에서 국민의 정부 기간과 그 이후 일반국민들의 북한에 대한 인식과 통일에 대한 생각이 어떻게 바뀌었는지 살펴보는 작업은 의미가 있다고 하겠다.

### (가) 국정홍보처의 조사 결과 비교: 1996~2001년

국정홍보처가 여론조사기관을 통하여 1996년(8월 25일~9월 20일)과 2001년(11월 22일~12월 5일)에 실시한 “한국인의 의식·가치관에 대한 국민조사” 결과를 비교해보자.<sup>14</sup> 두 가지 조사결과를 비교할 수 있는 5개 질문만을 정리하였다.

<sup>11</sup> <http://nanamcom.co.kr/pdf/society28/14.pdf>

<sup>12</sup> [http://osy.pe.kr/cgi/main.cgi/통일의식의\\_증대를\\_위한\\_시민사회의\\_역할.hwp](http://osy.pe.kr/cgi/main.cgi/통일의식의_증대를_위한_시민사회의_역할.hwp)

<sup>13</sup> 한국갤럽조사연구소, 『국정여론』 (1991. 8).

<sup>14</sup> [http://www.allim.go.kr/warp/webapp/section\\_news/research/list](http://www.allim.go.kr/warp/webapp/section_news/research/list) 참조.

첫째, 북한과 북한주민들에 대한 관심도를 묻는 질문에서 긍정적으로 응답한 비율이 1996년에 57.2%에서 2001년에는 64.3%로 7% 정도 증가하였다. 긍정적인 응답이 증가하는 현상과 함께 나타난 특징으로는 ‘매우 관심이 많다’는 응답(14.9% → 9.6%)과 ‘전혀 관심이 없다’는 극단적인 응답자의 비율(4.9% → 2.9%)이 함께 감소하였다는 점을 지적할 수 있다. 북한 및 북한주민들에 대한 관심도가 증가한 현상은 정부의 대북포용정책으로 인한 남북한간의 다양한 접촉 증대가 가장 중요한 요인으로 작용했을 것으로 판단된다.

둘째, 북한사회의 실상에 대한 인지도를 묻는 질문에서 긍정적으로 응답한 비율이 1996년에 32.4%에서 2001년에는 42.5%로 10% 이상 증가하였다. 긍정적인 답변이 많이 증가하였음에도 불구하고 아직까지 북한사회에 대한 실상을 잘 모르고 있다고 답변한 응답자의 비율이 55.5%에 달한 것으로 나타나고 있다. 이는 북한에 대한 높아진 관심도에 비해서 일반 주민들이 접근할 수 있는 북한에 대한 정보가 상대적으로 제한적이라고 인식하고 있음을 보여준다고 하겠다.

셋째, 통일의 의의를 묻는 질문에서는 두 조사 모두에서 ‘국제사회에서의 영향력 증대’를 가장 많은 응답자들이 선택하였다. 1996년에는 ‘국제사회에서의 영향력 증대’(34.9%), ‘전쟁의 위협제거’(22.2%), ‘경제적 부강’(20.3%), ‘이산가족 등 인도적 문제 해결’(15.1%)의 순으로 나타났던 것이, 2001년 조사에서는 ‘국제사회에서의 영향력 증대’(35.8%), ‘이산가족 등 인도적 문제 해결’(28.5%), ‘전쟁의 위협제거’(23.7%), ‘경제적 부강’(10.5%) 순서로 나타나고 있다. 특이한 점은 통일의 중요한 의미에서 ‘이산가족문제의 해결’이 차지하던 비중이 급격하게 증대한 것과 통일이 되면 경제적인 환경이 개선될 것이라는 응답이 급격하게 감소한 것이다. 남북관계가 개선되는 과정에서 이산가족 상봉이 정례적으로 이루어지고 있는 현실이 영향을 미친 것으로 평가되며, 소위 ‘통일비용’에 대한 부담감이 커지면서 나타난 현상으로 보인다.

<표 II-7> 북한/북한주민에 대한 관심도

(단위: %)

응답 구분	1996년 조사				2001년 조사			
	매우 관심이 많다	어느 정도 관심이 있다	별로 관심이 없다	전혀 관심이 없다	매우 관심이 많다	어느 정도 관심이 있다	별로 관심이 없다	전혀 관심이 없다
전체	14.9	42.3	37.4	4.9	9.6	54.7	32.9	2.9
성별								
남자	20.3	44.3	30.3	4.6	13.4	58.2	25.4	3.0
여자	9.6	40.4	44.2	5.0	5.9	51.2	40.1	2.8
연령별								
20대	15.5	43.5	36.5	4.4	5.8	54.2	36.2	3.7
30대	16.2	47.8	32.9	3.2	10.6	55.3	32.4	1.8
40대	15.2	45.2	35.9	2.9	12.3	56.6	28.8	2.3
50세 이상	12.6	32.9	44.3	8.6	10.2	53.1	33.2	3.6

<표 II-8> 북한사회 실상에 대한 인지도

(단위: %)

응답 구분	1996년 조사				2001년 조사			
	매우 많이 알고 있다	어느 정도 알고 있는 편이다	별로 모르고 있는 편이다	전혀 모르고 있다	매우 많이 알고 있다	어느 정도 알고 있는 편이다	별로 모르고 있는 편이다	전혀 모르고 있다
전체	1.2	31.3	58.4	7.7	2.0	42.5	51.0	4.5
성별								
남자	1.6	37.9	53.5	6.4	3.4	47.8	45.1	3.8
여자	0.8	24.8	63.1	9.0	0.7	37.5	56.8	5.1
연령별								
20대	1.2	28.8	63.7	5.9	0.8	43.9	52.1	3.2
30대	0.9	33.2	58.2	6.9	2.0	40.2	54.0	3.8
40대	1.6	37.3	54.7	3.6	2.6	46.4	46.4	4.6
50세 이상	1.0	28.1	54.4	13.6	2.6	40.8	50.5	6.2

<표 II-9> 통일의 의의

(단위: %)

응답 구분	1996년 조사				2001년 조사			
	국제 사회에서 우리 나라의 영향력이 커진다	통일이 되면 전쟁의 위험이 없어진 다	우리 나라가 경제적 으로 더 잘 살 수 있다	이산 가족의 문제 등 인도적 문제가 해결된다	국제 사회에서 우리 나라의 영향력이 커진다	이산 가족의 문제 등 인도적 문제가 해결된다	통일이 되면 전쟁의 위험이 없어진 다	우리 나라가 경제적 으로 더 잘 살 수 있다
전체	34.9	22.2	20.3	15.1	35.8	28.5	23.7	10.5
성별								
남자	40.5	16.9	20.4	13.2	41.3	23.0	21.4	13.3
여자	28.9	27.9	20.3	17.1	30.5	33.9	26.0	7.9
연령별								
20대	41.6	16.5	18.3	13.5	34.1	31.7	20.1	11.9
30대	40.9	19.0	19.0	14.0	46.0	25.6	19.8	7.3
40대	30.4	25.3	25.7	13.7	37.4	28.8	22.5	10.3
50세이상	23.1	30.8	20.7	19.4	26.5	28.2	31.5	12.6

넷째, 통일이 가능한 시기를 묻는 질문에서는 좀더 보수적으로 변하는 것으로 나타나고 있다. 1996년 조사에서는 ‘10~14년 이내’가 가장 많은 비중을 차지한 반면에 2001년 조사에서는 ‘20년 이후’를 꼽은 응답자가 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

마지막으로, 통일 이후 예상되는 문제점을 묻는 질문에서는, ‘경제적 부담’을 가장 많이 지적한 가운데 그 절대적인 비중이 급격하게 증가하였으며, 대신에 ‘생활방식의 차이’에서 오는 어려움을 지적하는 비중이 많이 감소하였다. 경제적 부담에 대한 우려가 증가한 사실은 앞에서 정리된 통일의 의의를 묻는 질문에서 경제적 환경의 개선을 지적한 응답자의 비중이 감소한 것과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 통일이 되더라도 경제부문에서는 긍정적인 측면보다는 부정적 측면이 많은 것으로 인식하고 있음을 반영한다고 하겠다.

<표 II-10> 통일이 가능한 시기

(단위: %)

응답 구분	1996년 조사					2001년 조사				
	5~9년	10~14년	15~19년	20년 이후	불가능할 것	5~9년	10~14년	15~19년	20년 이후	불가능할 것
전체	27.0	36.1	9.4	10.7	9.8	9.0	25.7	14.1	28.6	20.3
성별										
남자	29.9	38.6	9.9	10.7	5.8	9.3	29.2	15.7	29.9	14.5
여자	24.2	33.7	8.8	10.8	13.7	8.7	22.2	12.6	27.3	26.0
연령별										
20대	27.4	35.5	9.2	13.2	8.6	11.9	21.7	14.8	29.6	19.8
30대	23.7	38.7	11.7	11.2	9.3	9.3	28.4	14.3	29.4	15.8
40대	26.8	37.8	7.9	9.4	11.0	7.0	27.8	13.9	30.1	19.5
50세 이상	30.1	33.1	7.9	8.0	11.1	7.6	25.1	13.5	25.8	25.6

<표 II-11> 통일 후 예상되는 문제점

(단위: %)

응답 특성	1996년 조사						2001년 조사					
	경제적 부담	가치관 차이	정치적 혼란	빈부격차 심화	생활 방식 차이	언어 생활 차이	경제적 부담	가치관 차이	정치적 혼란	빈부격차 심화	생활 방식 차이	언어 생활 차이
전체	26.7	24.7	17.6	11.7	17.4	0.9	50.0	20.7	12.4	8.0	7.7	1.1
성별												
남자	30.3	27.1	14.8	12.0	14.3	1.2	55.2	19.5	12.0	7.2	5.4	0.7
여자	23.1	22.4	20.3	11.3	20.4	0.6	44.9	21.8	12.7	8.8	10.0	1.6
연령별												
20대	22.6	32.1	15.9	12.4	16.0	0.7	45.2	22.2	13.2	8.7	9.0	1.3
30대	27.6	27.3	18.5	10.4	14.3	1.1	52.5	23.4	11.1	6.8	5.5	0.8
40대	29.1	23.7	15.5	11.2	19.1	0.4	54.0	22.2	10.3	6.6	6.6	0.3
50세 이상	29.1	13.6	20.1	12.4	21.4	1.3	49.1	15.6	14.5	9.5	9.5	1.9

(나) 민주평통의 조사 결과 비교: 2001~2004년

북한·통일문제에 대한 설문조사를 정기적이고 다양한 계층을 대상으로 실시하고 있어서 2001년 이후의 변화를 분석할 수 있는 자료를 얻을 수 있는 기관은 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)이다. 1999년부터 최근 까지 실시한 각종 여론조사 결과가 민주평통 홈페이지에 게재되어 있다.<sup>15</sup> 이 결과들을 정리하면 나름대로 최근에 들어와 우리 국민들의 북한과 통일에 대한 인식이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴볼 수 있다. 여기에서는 국정 홍보처의 조사결과 이후의 흐름을 살펴본다는 차원에서 2001년 12월 이후에 일반국민들을 대상으로 이루어진 여론조사 결과를 비교·분석하고자 한다.

<표 II-12> 민주평통의 대국민 여론조사 개요

조사 대상	표본 크기	표본 추출 방법	조사 방법 (조사 기관)	조사 기간
전국 만 20세 이상 성인 남녀	1,200명	지역별 비례할당에 의한 무작위 추출	전화조사 (R&R)	2001.12.4~5
전국 만 20세 이상 성인 남녀	1,260명	지역별 인구수 비례 할당 후 층화 무작위 추출	전화조사 (Gallup)	2002.9.10
전국 만 20세 이상 성인 남녀	1,002명	비례할당 및 체계적 추출법	전화조사 (미디어리서치)	2003.12.9
전국 만 20세 이상 성인 남녀	1,000명	성, 연령, 지역별 인구비례에 따른 할당 추출법	컴퓨터를 이용한 전화면접법 (한국리서치)	2004.3.23
전국 만 20세 이상 성인 남녀	1,000명	성, 연령, 지역별 인구비례에 따른 할당 추출법	컴퓨터를 이용한 전화면접법 (한국리서치)	2004.6.15

<sup>15</sup> <http://acdpu.go.kr>

첫째, **통일의 시기 및 형태에 대한 견해**를 묻는 질문에서 응답자들의 반응은 ‘가능한 빨리 통일하자’는 의견과 ‘점진적으로 통일하자’는 입장을 표명한 응답자의 비중은 감소한 반면에 ‘좋은 관계를 유지하면서 평화적으로 공존하자’는 응답이 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 북한과의 교류가 많아지면서 통일 이후에 발생할 수 있는 문제들을 심각하게 인식하게 되었음을 반영한다고 하겠다.

둘째, **북한에 대한 인식**을 묻는 질문에서는 대다수가 ‘포용하고 더불어 살아 가야 할 동포’로 인식하고 있는 반면에, ‘적이자 동포’라는 다소 혼란스러운 인식을 가지고 있는 응답자의 비중도 적지 않은 것으로 나타나고 있다.

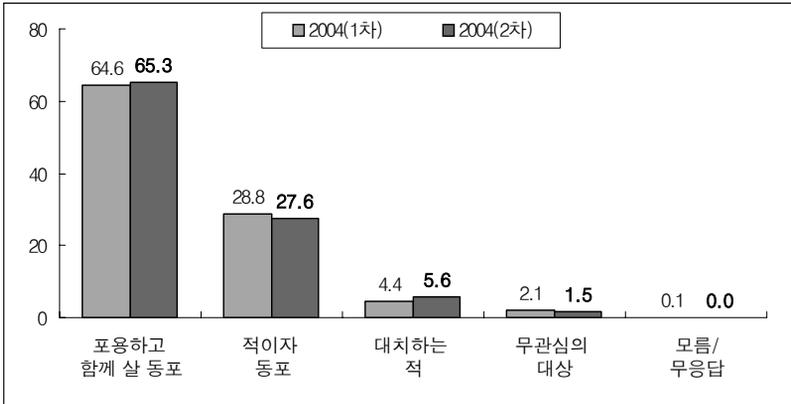
<표 II-13> 통일의 시기 및 형태

조사 시기 \ 응답	가능한 빨리 통일	점진적 통일	좋은 관계로 공존	기 타
2001. 12	15.6	67.5	14.2	2.4 (통일 불필요)
2002. 9	12.8	61.6	24.8	0.9 (무응답)
2003. 12	15.1	53.7	30.8	0.4 (무응답)
2004. 3	6.1	50.2	39.3	4.4 (무관심: 4.0%)
2004. 6	6.4	50.7	39.8	3.1 (무관심: 2.8%)

셋째, 대북 화해협력정책으로 인한 북한 변화 여부를 묻는 질문에서는 시간이 지남에 따라서 ‘북한이 변하고 있다’고 인식하는 응답자의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

<그림 II-1> 북한에 대한 인식

(단위: %)



\*자료: 한국리서치, 『2004년 제2차 일반국민 통일여론조사 보고』, 민주평화통일자문회의, 2004년 6월 21일.

<표 II-14> 북한의 변화 정도

조사 시기	응답	많이 변화했다	변한 편이다	변하지 않은 편이다	전혀 변하지 않고 있다
2001. 12		3.8	44.6	38.7	9.2
2002. 9		53.3(예)		39.1(아니오)	
2003. 12		10.6	46.3	31.1	10.2
2004. 3		16.1	41.5	32.8	8.7
2004. 6		17.3	45.3	29.8	7.3

### (3) 소 결

‘인적 부문의 통일인프라’라는 차원에서 볼 때, 북한에 대한 관심과 북한 실상에 대한 인지도가 지속적으로 증가하고 있는 현상은 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 그러나 통일의 조기 실현에는 부정적인 성향이 강해지고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 통일에 따른 경제적 부담과 이로 인한 경제적 여건이 악화되는 것을 우려하기 때문으로 추정된다. 이러한 현

상은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존하고 있다고 할 수 있는데, 긍정적인 측면은 통일에 대한 준비를 철저하게 하도록 국가에 요구함으로써 통일 이후의 부작용을 줄여 나갈 수 있게 한다는 점이다.

반면에 부정적인 측면은 잘못하면 이러한 의견이 반통일 정서로 변질될 수 있다는 점이다. 또한 통일 예상 시기를 늦추어 잡는 경향 나타나고 있는데, 이는 북한의 실상을 인지하면 할수록 통일의 결과가 긍정적이지만은 않다는 판단 때문이라고 할 수 있다. 다만 북한이 점진적이거나 변화하고 있다고 인식하는 국민들이 증가하고 있는 점은 인적 부문의 통일인프라라는 측면에 매우 긍정적으로 작용할 것으로 평가된다.

결국, 최근의 경향에 비추어 볼 때 일반국민들의 대북·통일인식이라는 차원에서의 통일인프라는 점차 개선되고 있다고 분석된다. 그리고 이러한 경향은 남북관계의 개선과 북한의 변화작업이 계속적으로 추진될 경우 더욱 강화될 것으로 예견된다.

## 나. 통일 및 남한적응에 대한 북한이탈주민(이하 탈북자)들의 인식

### (1) 탈북자와 북한주민

인적 인프라의 북한부문은 북한체제의 통일 이후 새로운 경제체제에 대한 적응능력과 남한과의 통일에 대한 북한주민들의 태도 등으로 구분할 수 있다. 전자의 경우 지금 북한경제가 시장경제체제로 변화하는 과정에 있다는 사실을 전제로 한다면, 시장경제체제에 대한 적응능력으로 특징지을 수 있을 것으로 보인다. 문제는 관료와 기업책임자들의 시장경제체제에 대한 이해 및 변화에 대한 대처능력이나 북한주민의 통일에 대한 태도를 직접적으로 관찰하기가 어렵다는 데 있다.

대안으로 고려할 수 있는 것이 탈북자들을 통한 간접적인 분석방법이다. 물론 탈북자가 북한에서 처한 상황이나 탈북자의 숫자에 비추어 볼 때, 북한주민에 대한 대표성을 지니고 있다고 주장하기는 힘들다고 할 수 있다.

그러나 과거에는 주로 정치·사회적인 이유에서 북한을 이탈했던 반면에, 최근에는 식량난 등 경제적인 동기가 증가하고 있으며, 이 과정에서 가족 단위의 탈북과 여자를 포함한 노약자의 수가 증가하고 있다는 점에서 탈북자들의 ‘표본으로서의 성격’이 강화되고 있다고 할 수 있다. 무엇보다도 탈북자의 절대적인 수가 증가하면서 표본으로서의 성격이 증대되었다고 할 수 있지만, 북한의 일반주민과는 달리 어려운 탈북과정을 경험했다는 사실과 남한생활에서의 경험이 이들의 의식에 영향을 미쳤을 것이라는 점에서 분명하게 구별되는 부분이 있을 것으로 판단된다. 따라서 이러한 점이 설문결과의 해설에 있어서 충분히 고려되어야 할 것이다.

## (2) 기존 설문조사 결과 내용과 주요 특징

탈북자들은 미래 통일과정에서 나타날 수 있는 상황을 미리 보여준다는 차원에서 탈북자들에 대한 연구는 다양한 주제를 통해서 진행되어 왔다. 이 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 주제는 탈북자의 적응문제라고 할 수 있다. 탈북자들이 지니고 있는 남한체제와 통일에 대한 인식에 대한 연구는 탈북자들의 우리 사회에 대한 적응문제를 연구하는 과정에서 부분적으로 다루어지고 있다. 이런 이유로 인해서 인식의 변화를 보여줄 수 있는 일관된 형식의 연구는 특히 찾아보기 힘든 상황이다.

본 연구에서는 탈북자들의 남한 경제체제 및 통일에 대한 인식을 살펴보기 위해서 4가지 주요 연구결과를 비교 분석하고자 한다.<sup>16</sup> 전우택과 윤덕룡이 공동으로 수행한 연구보고서(2001)는 한국사회에서의 생활실태에 대한 조사와 의식조사로 구성되어 있으며, 직접 면담조사(200명)와 설문조사(353명)를 병행하였다. 기간은 2001년 6월 25일부터 7월 7일까지다.

<sup>16</sup> 전우택·윤덕룡, “북한이탈주민 사회 적응 실태 조사 보고,” (재)북한이탈주민 후원회(2001. 12); 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』(서울: 통일연구원, 2003); 한빛종합사회복지관, 『북한이탈주민 취업육구 조사 보고서』(2004); 전우택 외, “탈북자의 남한사회 적응: 영역별 장기추적 연구,” 『다가서는 남과 북, 만남과 공존의 모색』, 한국학술진흥재단 기초학문 육성 지원과제 연구 결과발표 학술심포지엄, 2004년 6월 25일.

통일연구원의 이금순이 책임자로 수행한 연구(2003)는 탈북자의 적응 정도와 적응력을 결정하는 요인을 분석하고 있다.<sup>17</sup> 이 중에서 객관적인 적응 정도는 탈북주민들의 경제력과 사회에 대한 적응 정도로 구분하여 접근하고 있다.

한빛종합사회복지관(2004)의 보고서는 남한사회 입국 3년 미만 세대주 198명을 대상으로 2003년 11월 29일부터 12월 20일까지 면접조사를 통해서 추진되었다.<sup>18</sup>

전우택 등의 작업(2004)은 2001년 보고서와 연결되어 있다. 이 작업의 주목적은 동일집단의 의식변화를 관찰하기 위한 것이다. 따라서 2001년 조사 대상자(200명) 중 151명에 대한 일대일 면접조사를 실시하였다.

이들의 연구결과는 각각 주요 관심도가 다르기 때문에 전체적인 결과를 비교하기도 힘들 뿐만 아니라 본 연구의 목적에도 적합하기 않기 때문에 여기에서는 비교가 가능한 몇 가지 공통적인 질문을 뽑아 보았다. 그러나 결과를 비교하고 해석하는 데 있어 질문의 성격, 대상자, 방식 등의 차이로 인해서 절대적인 의미를 부여하기에는 어려움이 있다는 점을 충분히 감안해야 할 것이다.

첫째, 현재 **한국생활에 대한 만족도**에 대한 질문에서는 ‘보통’이라는 답변과 ‘대체로 만족한다’는 답변의 비중이 대다수를 차지하고 있다. 다행스러운 사실은 전체적으로 볼 때, 만족한다는 쪽이 불만족스럽다는 쪽에 비해 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 이들이 긍정적인 평가를 내리는 이유는 ‘남한사회는 열심히 공부하고 일하면 성공할 수 있는 사회’라는 기회와 가능성에 대해 후한 평가를 하고 있기 때문인 것으로 보인다.<sup>19</sup> 또한 이들이 한국에 들어 올 때 가장 기대했던 자유로운 생활, 신변불안 해소, 경제적 여유 등의 문제가 전반적으로 개선되었기 때문인 것으로 판단된다.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> 우편설문대상자 2,510명 중 설문에 응한 탈북자는 780명이다.

<sup>18</sup> 이 중 설문에 응한 탈북세대주는 125명이다.

<sup>19</sup> 전우택, 윤덕룡, “북한이탈주민 사회 적응 실태 조사 보고.”

<sup>20</sup> 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』.

둘째, **한국생활에 대한 적응도**를 묻는 질문에는 한국생활에 대한 높은 만족도와는 달리 한국생활에 대한 적응의 어려움을 호소하고 있다. 이들 스스로가 한국사회에 적응하지 못한 원인으로 꼽는 것은 ‘노력은 하지 않고 기대치만 높기 때문’(37.7%)으로 가장 높으며, 이어 ‘삶의 목표 불확실’(22.6%), ‘생활적응 교육 부족’(15.1%), ‘직업선택 잘못’(11.6%) 순으로 나타나고 있다. 또한 이들이 지적하는 한국사회에 적응을 어렵게 하는 요인으로는 ‘자신의 소극적 태도와 무능력’(38.6%)에 이어 ‘한국주민들의 냉대와 편견’(22.8%), ‘경제적 어려움’(15.4%) 등을 주된 원인으로 지적하고 있다.

<표 II-15> 한국생활에 대한 만족도

(단위: %)

발표 시기 \ 응답	매우 만족	대체로 만족	보통	대체로 불만족	매우 불만족
전우택, 윤덕룡 (2001)	18.0	30.0	33.0	13.0	6.0
이금순 외(2003)	24.6	35.9	32.8	5.7	1.0
한빛 종합사회 복지관(2004)	20.8	44.8	27.2	7.2	0.0
전우택 등(2004)*	경제생활에 대한 만족도가 2001년의 3.21에서 2004년 조사에서는 3.22로 약간 증가				

\* : 수치의 의미는 각 응답을 다음과 같은 방법으로 지수화한 것이다.

(매우 만족: 5, 대체로 만족: 4, 보통: 3, 대체로 불만족: 2, 매우 불만족: 1)

셋째, **한국생활에서의 어려운 부분**은 무엇인가를 묻는 질문에서는 연구 보고서마다 설문지의 구성이 달라 평면적으로 비교하기는 힘들다. 전체적으로는 직업선택, 경제여건 개선 등의 어려움 등이 포함된 경제적인 문제를 가장 많은 탈북자들이 지적하고 있는 것으로 나타나고 있다. 다음으로 정서적인 소외감과 고립감을 호소하고 있으며, 탈북과정에서의 힘든 상황으로 인한 건강상의 문제가 제시되고 있다.

<표 II-16> 한국생활에 대한 적응도

(단위: %)

발표 시기 \ 응답	매우 잘 적응	대체로 잘 적응	보통	약간 부적응	매우 부적응
이금순 외(2003)	1.7	14.3	38.5	32.6	12.9
한빛 종합사회복지관(2004)	1.6	13.6	59.2	14.4	11.2

이밖에 이들이 직장생활에서 어려움을 느꼈던 점으로는 ‘편견, 차별, 능력의 불인정’(22.4%), ‘격무, 긴 노동시간’(11.4%), ‘적은 임금’(10.1%), ‘언어(영어·한자) 문제’(9.1%), ‘대인 관계’(7.4%) 등을 지적하였다.<sup>21</sup> 또한 북한이탈주민들에 있어서 남한은 부정적인 측면과 긍정적인 측면이 혼재되어 인식되고 있음을 보여주고 있다. 북한출신으로서의 피해의식이 강하고 남한사회의 배타성과 자본주의적 속성에 대한 거부감을 가지고 있는 것이다. 또한 ‘남한사회에서 무시와 차별을 당하고 있다’는 응답자가 42%에,<sup>22</sup> ‘직장을 얻기 힘든 것은 남한사람들의 편견 때문이다’라고 생각하는 응답자의 비중이 58%를 차지하고 있다.<sup>23</sup> 반면에 긍정적인 인식도 발견된다. 응답자의 75%가 ‘남한사회는 열심히 공부하고 일하면 성공할 수 있는 사회’라는 기회와 가능성에 대해 적극적으로 후한 평가를 하였으며,<sup>24</sup> ‘현재 남한에서의 내 생활에 만족한다’는 질문에는 긍정적 대답이 48%에 부정적 답변은 19%로 나타나고 있다. 또한 ‘5년 뒤의 나는 지금보다 경제적으로 더 잘 살고 있을 것이다’라는 기대를 하고 있는 응답자의 비율이 69%를 차지하고 있다.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> 전우택·윤덕룡, “북한이탈주민 사회 적응 실태 조사 보고.”

<sup>22</sup> ‘보통이다’고 인식하고 있는 응답자(21%)를 포함할 경우 63%를 차지하게 된다.

<sup>23</sup> 이 질문에서도 ‘보통이다’고 인식하고 있는 응답자(21%)를 포함할 경우 대다수(79%)를 차지하게 된다.

<sup>24</sup> 부정적인 응답은 11%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

<sup>25</sup> 부정적인 전망을 하는 응답자는 14%에 불과하였다.

<표 II-17> 한국생활의 어려움

(단위: %)

전우택, 윤덕룡 (2001)	경제적 문제 (18.3)	취업·직장 생활문제 (12.4)	외로움과 고독감 (11.7)	남한사람의 편견과 부정적 시각 (11.5)	언어문제(8.2) 문화적 차이 (5.7)
이금순 외(2003)	외로움과 고독감 (18.9)	건강상 문제 (15.5)	경제적 문제 (14.4)	한국사회에서 역할 상실 (12.4)	특별한 문제없음 (23.5)
한빛 종합 사회복지관 (2004)	실직· 취업문제 (40.8)	저소득 문제 (20.0)	건강상 문제 (9.6)	자녀양육 (7.2)	차별· 정보부족 (6.4)

다른 연구에서는 북한이탈주민들이 남한사회 적응능력을 결정하는 주요 요소로 사회적 편견, 취업 여부 및 북한에서의 학력·경력 등을 꼽고 있음을 강조하고 있다.<sup>26</sup> 사회적 편견의 경우, 북한이탈주민들은 자신들에 대한 한국사람들의 태도가 ‘무관심’(51.4%)하다고 답하였으며, ‘우호적’이라고 답한 사람은 41.0%로 나타났다. 북한이탈주민에 대해 편견을 갖는 이유로는 ‘북한에서 왔기 때문에’(40.1%), ‘사고방식이 달라서’(27.6%), ‘노력 없이 기대수준이 높아서’(10.7%), ‘말투가 달라서’(9.9%) 순으로 나타나고 있다. 단순히 출신지역이 북한이라는 이유만으로 편견을 갖는다고 인식하는 비율이 가장 높게 나타나고 있는데, 이러한 인식은 전문학교 이상 고학력자일수록 두드러지게 나타나고 있다.

사회적응 과정에서 가장 심각한 문제로 평가되고 있는 취업과 관련, 한국에서 취업을 못하는 이유로 ‘자신의 능력부족’(23.9%), ‘나이가 많거나 적기 때문’(16.5%), ‘정부의 취업알선 부족’(11.8%) 등이 지적되었다. 이 중에서 40대 이하의 젊은 연령층일수록 ‘자신의 능력부족’을 40대 이하의 젊은 연령층과 전문학교 이하의 저학력자들이 주로 ‘자신의 능력부족’을 가장 중요한 원인으로 응답한 반면에, 50대 이상의 고령자들과 대학 학력자들은 ‘나이가 많거나 적기 때문’이라고 응답하는 경향이 강했다. 직장생

<sup>26</sup> 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』.

활에서 느끼는 어려운 점으로는 ‘업무수행을 위한 능력부족’(24.4%)을 꼽은 응답자가 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘대인관계’(14.4%), ‘급여·복리후생 취약’(10.4%), ‘출·퇴근 문제’(7.2%) 등의 순으로 지적되었다.

북한에서의 학력과 경력이 한국사회에 적응하는 데 어떤 영향을 미치는지 물어보는 질문에 따르면, 북한의 학력이 도움된다는 사람(32.6%)보다 도움이 되지 않는다고 생각하는 사람(43.9%)이 더 많았다. 다만 대학교 이상의 고학력자의 경우에는 북한의 학력이 크게 도움이 된다고 응답하였으며, 한국에서의 거주기간이 늘어남에 따라서 북한에서의 학력과 직장생활 경험이 남한생활 적응에도 도움이 된다고 생각하게 되는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 통일 이후 상황에 대한 인식을 묻는 질문에서는 부정적인 답변이 차지하는 비중이 높았으며 우리 사회에서의 생활이 길어지면서 부정적인 인식이 증가하는 것으로 나타났다. 북한이탈주민들은 통일 이전에 개선되어야 할 부분이 상당히 많은 것으로 인식하고 있는 것이다.

<표 II-18> 통일 이후 남북한 주민들은 어울려 잘 살 것인가 (단위: %)

응답 발표 시기	매우 그렇다	어느정도 그렇다	보통이다	별로 안그렇다	전혀 안그렇다
전우택, 윤덕룡 (2001)	18.0	30.0	33.0	13.0	6.0
전우택 등(2004)*	추적조사 결과: 2001년 2.82%에서 2004년 2.73%로 감소				

\*: 각 응답을 지수화한 수치(매우 그렇다: 5, 어느 정도 그렇다: 4~전혀 안 그렇다:1)

그렇다면 통일 이후의 상황에 부정적인 전망을 하는 이유는 무엇일까? “통일 이후 남북한 사람들이 함께 살 경우 발생하게 될 것으로 예상되는 어려움은 무엇인가?”를 묻는 질문에서는 ‘문화의 차이’(28.3%), ‘경제적 생활수준의 차이’(25%), ‘상호이해의 부족, 편견 등으로 인한 화합의 부족’(13.4%), ‘정치이념, 사상, 제도적 차이’(10.9%), ‘언어의 차이’(10%) 순

으로 응답하였다.<sup>27</sup> 가치관, 사고방식, 생활습관의 차이에서 오는 갈등이 클 것이고, 경제생활 수준의 차이에서 오는 위화감과 갈등이 어려움을 야기할 것으로 보고 있다. 탈북자들은 남한주민과 북한주민들이 서로를 알고 이해하려는 노력이 중요하다는 점을 체험을 통해서 인식하고 있는 것으로 평가된다. 이와 관련, 남한 사람들의 북한사회에 대한 이해도가 매우 낮은 상황에서도 다소나마 증가하고 있는 추세에 있다는 점이 가능성을 보여주는 것이라고 하겠다.<sup>28</sup>

### (3) 소 결

탈북자들은 한국사회에 정착하게 된 사실에 대해서는 어느 정도 만족해하고 있지만 한국사회에서 적응하여 살아남는 과정이 매우 힘들다는 것을 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 탈북자들 스스로 남한사회에 적응하지 못하는 이유로 남한사람들의 편견으로 인한 푸대접이라고 생각하면서 이에 대한 불만을 강하게 표출하고 있다. 이러한 현상은 통일 이후 상황에 대한 전망에서 보다 구체적으로 정리되고 있다. 그 동안 전혀 다른 정치·경제·사회·문화에서 지내 왔기 때문에 여기에서 오는 이질감을 극복하지 못하면 통일 이후의 남북한 주민의 갈등 가능성이 크다고 보고 있는 것이다. 따라서 통일 이전부터 남북한간의 이질적 요소들을 완화시키려는 노력이 필요한데, 문제는 이 과정이 쉽지 않을 것이라는 데 있다.

물론 탈북자들이 적응과정에서 자신들이 겪고 있는 어려움을 강조하는 경향이 있기 때문에 우리 사회의 흡수능력과 통일 이후의 문제점을 좀더 부정적으로 인식할 수도 있다. 그러나 우리 사회의 통일상황에 대한 보다 포괄적인 인식과 이에 따른 준비가 부족한 점은 분명하다고 하겠다. 수천

<sup>27</sup> 전우택·윤덕룡, “북한이탈주민 사회 적응 실태 조사 보고.”

<sup>28</sup> 남한 사람들의 북한 사회에 대한 이해정도를 묻는 질문에 전반적으로 부정적인 응답을 하였으나, 그 지수가 2001년의 1.97에서 2004년의 조사에서는 2.03으로 다소나마 증가세를 보이는 것으로 나타나고 있다: 전우택 등, “탈북자의 남한사회 적응” 참고. 2001년 조사에서는 매우 그렇다(2%), 어느 정도 그렇다(5%), 보통이다(16%), 별로 안 그렇다(41%), 전혀 안 그렇다(38%)로 나타나 매우 부정적인 견해를 가지고 있는 것으로 보고되었다.

명에 달하는 탈북자들을 우리 사회에 적응시키는 문제도 제대로 해결하지 못한다면 장차 언제, 어떤 형태로 이루어질지 모르는 통일 이후의 상황을 어떻게 관리해 나갈 수 있을지 심각하게 고민해 보아야 한다.

## 다. 통일 및 북한에 대한 전문가들의 인식

‘통일인프라’를 구성하는 인적 자원의 핵심은 북한·통일전문가와 관련 정책 관계자들이 통일에 얼마나 잘 준비되어 있는가라고 할 수 있다. 여기에서 이야기하는 ‘준비상황’은 첫째, ‘필요한 분야별로 충분한 인원이 준비되고 있는가’, 둘째, ‘이들이 정서적으로나 지식의 차원에서 잘 준비되어 있는가’로 나누어 접근할 수 있다. 이 장에서는 북한·통일문제 전문가들이 정신적(mental) 차원에서 얼마나 잘 준비되어 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 기존의 연구결과의 주요 내용과 특징을 분석하고, 이를 토대로 새로운 설문조사를 시행하고자 한다. 이번 설문조사에서는 지금까지 시도되지 않았던 정책 결정자 그룹을 포함시키고, 이와 함께 전문가 그룹별 특징을 살펴보는 작업을 새롭게 시도하고자 한다.

### (1) 기존 연구결과의 주요 내용과 특징

전문가들만을 대상으로 통일 및 북한에 대한 일반적인 인식을 알아보는 설문조사를 시행한 연구결과는 그리 흔하지 않다. 특히 반복적인 조사를 통해서 인식의 변화를 추적하는 연구결과는 더욱 발견하기 어렵다. 가장 활발하게 여론조사활동을 수행하고 있는 민주평통이나 통일부에서도 전문가들을 대상으로 인식의 변화를 추적하는 조사를 정기적으로 수행하지는 않고 있다. 다만 특정 사안이 발생할 경우 그 문제에 대한 전문가들의 의견을 묻는 형식의 여론조사는 비정기적으로 수행해 오고 있다.

민주평통이 전문가들의 통일문제와 북한에 대한 일반적인 인식을 분석하기 위해 시행한 여론조사는 1999년 전문가 200명을 대상으로 한 설문조사가 거의 유일하다.<sup>29</sup> 이 결과를 일반화해서 다른 집단과 비교하는 것은

어렵지만, 당시의 다른 조사결과와 비교할 경우, 통일 예상시기가 일반국민들에 비해서 빠르고, 북한을 협력하고 지원해야 하는 대상으로 인식하는 비율이 다소 크다는 점이 특징적으로 구분된다. 일반국민들의 통일 및 북한에 대한 인식이 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 개선되면서 많은 변화를 보여주고 있다는 점을 감안하면, 1999년의 조사결과가 현실적인 변화를 충분히 반영하지 못하였을 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

2002년에는 통일연구원이 통일상황을 예측하기 위하여 북한상황과 체제 변화, 그리고 통일상황 전망 등에 대한 전문가의 인식을 묻는 설문조사를 실시하였다.<sup>30</sup>

먼저, 북한의 상황에 대한 분석에서는 1998년 김정일 위원장 체제의 공식 출범 이후의 몇 가지 조치(대외관계 개선, 경제개선, 대외개방 등의 분야)들에 대해서 비교적 긍정적으로 평가하고 있다. 이유하고는 별도로 최근의 움직임을 북한이 변화하기 위해서 노력하고 있는 것으로 인정하고 있는 것이다. 또한 이러한 변화는 기본적으로 북한지도부의 변화 의지가 반영된 결과라는 것에 대체로 공감하는 분위기이다. 북한체제의 성격상 지도자의 의지와 상관없이 변화가 진행된다는 일은 상상하기 어렵기 때문이다. 다만, 이러한 변화의 근원이 일반주민들의 요구에서 비롯되었는가, 아니면 지도부의 독자적인 판단에 의한 것인가는 별도로 분석되어야 할 과제이다.

변화의 전망과 관련해서 대부분의 전문가들은 경제분야의 변화가 북한 체제 변화의 원동력으로 작용할 것이라는 전망을 하고 있다. 또한 이러한 변화는 멀지 않은 장래에 가시화·구체화될 것으로 판단하고 있다. 다만 변화 노력의 가시적인 성과는 남한과의 관계 개선을 통한 지원 및 미국과의 관계 개선이 전제되어야 한다는 견해를 보여주고 있다.

---

<sup>29</sup> 조사기간은 1999년 11월 10일~11일(2일간)이며, 조사대상은 국내 주요 대학의 국제정치 및 북한학 전공 교수, 통일관련 연구기관 및 단체장, 통일·북한 문제전문가, 통일문제 전담 언론인 등 200명이며 이중 161명이 응답.

<sup>30</sup> 박영호 외, 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』 (서울: 통일연구원, 2002).

<표 II-19> 통일 전망과 주요 정책 과제

(단위: %)

질문 내용	설문 결과
대북화해협력정책 하에서 남북관계가 어떻게 전개될 것으로 전망하는가?	획기적으로 개선(11.2), 다소 개선(66.5), 현재와 같은 수준을 유지(21.1), 악화(0.6), 매우 악화(1.3), 잘 모르겠다(0.6)
2000년을 기점으로 할 경우, 통일은 언제쯤 이루어질 것으로 보는가?	2~3년 이내(2.5), 5년 이내(5.0), 10년 이내(34.2), 20년 이내(40.4), 30년 이내(11.2), 30년 이후(5.0), 무응답(1.9)
남북통일이 이루어질 경우, 가장 바람직한 통일국가 체제는 무엇인가?	자유민주주의와 시장경제체제(79.5), 사회주의 체제(0.0), 자유민주주의와 사회주의의 혼합형태(13.7), 무응답(6.8)
통일의 상대인 북한을 어떤 대상으로 받아들이는 것이 바람직한가?	도와주어야 할 지원대상(9.9), 화해·협력 대상(79.5), 경쟁 대상(0.6), 경계 대상(8.1), 적대 대상(1.2), 무응답(0.6)
2000년대 북한은 어떤 생존전략을 선택할 것인가?	폐쇄적 고립정책과 군사력 강화정책(6.2), 대외관계 확대와 경제적 실용주의정책(32.3), 군사력 강화와 경제적 실용주의정책(60.9), 기타(0.6)
김정일체제 하에서 북한의 개방·개혁이 이루어질 가능성이 어느 정도인가?	전면적인 개방(1.2), 부분적인 개방(70.8), 현재의 상황 유지(26.1), 현재보다 다소 후퇴(0.6), 크게 후퇴(0.0), 무응답(1.2)
통일과정에서 민족화해협력력을 위해 가장 역점을 두어야 할 과제는 무엇인가?	남북교류협력의 증진(40.7), 민족의식 함양을 위한 교육(7.5), 북한주민의 대남 적대의식 해소(14.6), 우리 내부의 갈등 해소(26.7)

※자료: 민주평통, 『2천년대 통일전망과 주요 정책과제』, 1999년 11월.

다음으로, 북한의 변화를 추동할 요인을 묻는 질문에서는 경제적 변수의 영향력이 절대적인 비중을 차지하였으며, 그 중에서도 지금 시행중인 경제관리체계의 개선 작업에서 주목을 받고 있는 개인경영활동의 비공식적 허용과 같은 소상공시장경제의 실험을 통한 시장경제의 확산과 경제특구정책의 성공여부가 가장 변화를 촉진하는 요인으로 작용할 것이라고 평가하고 있다. 다시 말해 북한이 ‘제도적으로 시장경제체제를 도입하는가’와 ‘대외적으로 개방하는가’ 두 가지가 북한체제의 성격을 변화시킬 주요한 변수가 될 것이라는 것이 국내 전문가들의 판단이라고 할 수 있다.

<표 II-20> 북한 실상 및 변화 가능성에 대한 평가

(단위: %)

질문 내용	설문 결과
북한의 경제회생 노력의 성공 조건과 가능성	남한지원·남북협력, 대미관계개선이 전제(89.9), 남한지원·남북협력을 통해 성공가능(5.8), 중국 지원만으로 성공가능(1.4), 독자성공은 어려우나, 외부지원이 필수조건은 아님(2.9)
(2천년 기준)향후 5년 이내 초기 자본주의 시장경제양식 도입 및 정착 가능성	매우 높음(13.0), 다소 높음(20.3), 조금 있음(50.7), 다소 낮음(8.7), 매우 낮음(7.2)
최근 조치와 변화는 김정일의 개혁·개방 의지의 반영이다	매우 그렇다(10.1), 상당히 그렇다(59.4), 별로 그렇지 않다(24.6), 매우 그렇지 않다(0.0), 전혀 그렇지 않다(5.8)
북한이 개방체제로 변화할 경우 가장 영향을 미칠 분야	이념분야(2.9), 정치분야(1.4), 경제분야(81.2), 군사분야(2.9), 대외관계분야(7.2), 남북관계분야(4.3)

※자료: 박영호 외, 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』 (서울: 통일연구원, 2002).

마지막으로 전문가들의 통일에 대한 인식을 살펴보고 있다. 먼저의 통일이 예상되는 시기는 20년 이후가 40.6%이고, 20년 이내는 57.9%를 차지하고 있다. 이는 민주평통(1999년)의 조사결과(20년 이내 82.1%)에 비해 큰 차이를 보여 주고 있다. 설문대상의 차이와 설문시점의 차이에서 비롯되었을 것으로 판단된다. 일반적으로 북한 정치·군사·안보부문의 전문가들이 북한의 변화 가능성과 통일 예상 시기에 대해 보수적인 평가를 내리는 경향이 있다. 또한 통일연구원의 조사 시기(2002년 10월)는 미국의 대북특사로 평양을 방문한 제임스 켈리가 북한이 핵무기개발프로그램을 가동하고 있음을 시인하였다고 발표함으로써 북한의 핵문제를 쟁점화하기 시작한 시점이다.

<표 II-21> 체제 변화에 대한 경제분야의 영향력 평가 (단위: %)

개별적 파급요인	매우 중요하다	어느 정도는 중요하다	별로 중요하지 않다	무응답
소상공경제 (초기시장)의 확산	47.8	46.4	5.8	0.0
개인농업의 확산	43.5	49.3	7.2	0.0
경제특구 정책의 성공적 추진	53.6	40.6	5.8	0.0
경제특구 정책의 실패	14.5	58.0	27.5	0.0
지방경제의 역할 증대	10.3	76.5	13.2	1.5
주민생활 수준 향상	23.2	68.1	8.7	0.0
빈부 격차 형성·증대	24.6	50.7	24.6	0.0
상업 활동의 확대	40.6	56.5	2.9	0.0

※자료: 박영호 외, 위의 책, p. 44.

예상되는 통일방식으로는 점진적인 남한으로의 흡수통일이 대다수 (61.2%)를 차지하였으며, 바람직한 통일을 이룩하기 위해서 우리 내부의 여건을 사전에 성숙시키기 위한 노력이 중요하다고 판단하고 있다. 통일을 위한 여건을 성숙시킨다는 측면에서 필요한 추진과제로는 남북한간의 꾸준한 교류협력과 당국간의 대화를 통한 평화공존체계의 구축이라고 생각하고 있다. 이와 함께 남북한의 경제력 차이와 이질적인 사회문화를 해소하기 위한 노력도 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 II-22> 통일 시기 및 형식과 주요 과제

(단위: %)

질문 내용	설문 결과
통일 가능 시기	5년 이내(0.0), 5~10년 이내(13.0), 10~15년 이내(21.7), 15~20년 이내(23.2), 20년 이후(40.6), 통일은 이루어지지 않음(1.4)
예상되는 통일 방식	남한 중심, 국제사회 지원협력, 북한체제 변화를 유인하는 통일방식(29.9), 동유럽형 변화-북한체제 자멸, 남한으로 합쳐지는 통일방식(31.3), 합의에 의한 통일방식(13.4), 북한 내 폭력형 내부폭발로 통일 진행(11.9), 북한과 한미간 군사적 갈등 발생, 북한 붕괴 촉진(3.0), 남북간 거래관계 확대되나 하나의 국가로 통일되지는 않음(6.0), 기타(4.5)
바람직한 통일 방식에 대한 견해	당장 통일을 이루도록 노력해야 함(0.0), 점진적인 여건 성숙이 중요함(76.8), 남북간 자유로운 거래관계 형성된다면 제도적통일은 불필요(23.2)
통일을 위한 선행 조건	이산가족문제 해결(1.5), 군비 축소(11.8), 남북한의 서로 다른 정치체제인정(4.4), 경제, 문화, 학술등비정치적인교류협력 제도화(20.6), 남북 평화공존(47.1), 방송통신 상호개방(0.0), 북한 사회의 자유화(13.2), 북한 정치의 다원화(1.5)
통일이 어려울 경우의 이유	남북의 정치·경제 체제가 다르기 때문(19.6), 북한체제가 자유화·다원화로 진행되기 어렵기 때문(21.7), 통일비용이 막대하기 때문에 남한국민이 바라지 않을 것임(6.5), 주변 국가의 이해가 엇갈리기 때문(17.4), 남북한 각각의 기득권층이 기존형태 유지를 원하기 때문(19.6), 남북한 정치 지도자들간 합의가 어렵기 때문(15.2)
평화 통일을 위한 남북 과제	문화교류(6.0), 경제교류협력(62.7), 종교교류(0.0), 시민단체 교류(3.0), 군비통제(20.9), 군비경쟁(대북군사력 우위 확보)(3.0), 방송교류(4.5), 정치협상(0.0)
통일기반 조성을 위한 우리의 과제	정치적 민주화(26.1), 경제성장(52.2), 지역감정(11.6), 빈부격차(8.7), 노사문제(0.0), 세대갈등(1.4)

※자료: 박영호 외, 위의 책

## (2) 전문가들의 대북실상 및 통일에 대한 의식조사

### (가) 조사 목적

지금까지 살펴본 바와 같이 의식수준과 인식 등을 통해서 인적 부문의 통일인프라를 평가하기 위한 기존의 연구결과는 매우 제한적이다. 특히, 통일과정과 이후 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하거나 대비책을 마련하는 데 있어서 핵심적인 역할을 맡아야 할 전문가 집단에 대한 체계적이고 깊이 있는 분석은 매우 중요함에도 불구하고 거의 이루어지지 않고

있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 전문가집단을 몇 개 그룹으로 나누어 북한상황과 통일문제에 대한 인식을 분석하여 국가차원에서 향후 진행될 통일과정에 어떻게 준비할 필요가 있는지를 살펴보고자 한다.

전문가들은 크게 학계와 연구기관의 북한문제 연구자, 정부기관의 정책 수립 및 집행부서 근무자, 대북사업을 추진했거나 추진 중인 기업의 책임자, 시민·종교단체 등에서 대북사회문화교류 업무를 담당했던 실무책임자, 언론기관 등에서 대북·통일관련 업무에 관계했던 실무자 등으로 구성된다.

그러나 다른 많은 여론 조사와 마찬가지로 통일문제에 대한 여론조사는 조사시점의 정치·경제적 국내외 상황 등에 많은 영향을 받게 되고, 북한에 대한 아직까지 많이 부족한 상황이라는 점에서 그 결과가 지니는 의미를 적절하게 해석하고 활용해야 할 것이다. 특히 향후 우리 사회가 통일을 어떻게 준비해야 할 것인지를 논의할 때, 아주 유용한 기초정보를 제공할 수 있을 것이다.

## (나) 조사 내용

본 전문가 설문조사는 북한 및 통일문제에 대한 전문적인 지식을 전제로 가급적 구체적인 설문으로 구성하였다. 남북관계, 북한체제, 주변의 국제환경 등에 대한 전문적인 식견과 자신의 업무 경험이 적절하게 반영될 수 있도록 문항을 설계하였으며, 특히 통일에 대한 준비 상황을 묻는 질문은 설문대상자의 고유한 업무영역 특성이 반영될 수 있도록 질문을 설계하고자 하였다.

이러한 문제의식에 기초하여 본 설문조사는 크게 두 부분으로 구성되었다. 첫번째 부분은 북한의 실상과 변화 실태 및 전망, 남북 관계의 변화 실태에 대한 인식 및 전망, 통일 상황을 준비하는 데 필요한 과제 등으로 구성되었다. 이 부분은 공통부분으로 구성될 것이다. 이 부분의 설문을 선정하는 데 있어서 과거 결과와의 비교를 위해서 기존의 설문을 최대한 활용하고자 하였다. 두번째 부분은 전문가들의 활동영역별로 나누어 통일 준비

상황에 대한 인식을 묻는 질문들로 구성되었다. 이 부분의 설문은 전문가 그룹별로 고유한 질문을 설계함으로써 영역별 차이점과 특성을 파악하고자 하였다.

#### (다) 조사결과 분석

이번 설문조사는 2004년 8월 23일부터 9월 11일까지 전자우편과 일반우편을 이용하여 이루어졌다. 학계의 전문가는 북한연구학회 회원을 중심으로 선정되었으며, 정부기관에 대한 설문은 통일부 관계자를 중심으로 이루어졌다.

설문에 응답한 대상자의 수는 총 129명으로 학계 53명(41.1%), 정부기관 45명(34.9%), 사회문화단체 21명(16.3%)이며, 그리고 경제교류단체에서 10명(7.8%)이 설문에 응해주었다. 응답자 중에서는 40대가 44.2%로 가장 많은 비중을 차지했으며, 다음으로 30대가 29.5%였다. 30~40대가 응답자의 대다수(73.7%)를 차지한 것이다. 응답자들의 전문가로서의 경력은 11년 이상이 35.7%로 가장 많았으며, 6~10년이 21.7%를 차지하여 응답자 중에서 6년 이상의 경력을 가진 전문가의 비중이 57.4%로 절반 이상을 점하였다. 이어서 3~5년의 경력을 가진 응답자의 비율이 19.4%를 차지하였다.

#### A. 북한의 변화 전망

북한의 변화를 통한 통일 가능성을 묻는 질문에서 “북한체제가 스스로 변해서 남북한이 합의하는 통일을 이루게 될 가능성”이 적다는 쪽의 입장을 견지하는 것으로 나타나고 있다. 가능성이 ‘조금 있다’는 의견이 38.8%인 반면에 ‘별로 없다’(38.0%)와 ‘거의 없다’(14.7%)가 많은 비중을 차지하여 부정적인 견해가 52.7%에 달하였다. 이러한 결과는 2002년 통일연구원의 설문결과와는 다소의 차이를 보여주고 있다.<sup>31</sup> 이러한 차이는 2002년

<sup>31</sup> 박영호 외, 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』. 이 연구에서는 북한의 변화가 김정일의 개혁·개방 의지를 받

‘7·1조치’ 이후 구체적인 후속조치가 이어지지 않고 있다고 인식하기 때문인 것으로 보인다.

전문가 분야별로는 사회문화단체에서 일하는 응답자들이 가장 부정적인 반응을 보인 데 반하여 정부기관 종사자가 가장 덜 부정적이었다. 연령별로는 30~40대가 보다 긍정적으로 전망하고 있는 데 반해서 50~60대에서는 가장 부정적인 입장을 보여주고 있다.

또한 종사 기간별로는 경력이 많을수록 긍정적으로 평가하는 경향을 보여주고 있으며, 그룹별로는 학계에 종사하는 응답자가 가장 긍정적인 견해를 가지고 있었다.

<표 II-23> 북한의 자체 변화 가능성

(단위: %)

		매우 그렇다	조금 있다	별로 없다	거의 없다	기타
전 체		7.8	38.8	38.0	14.7	0.8
분야별	경제교류 단체	10.0	40.0	40.0	10.0	0.0
	사회문화 단체	4.8	28.6	38.1	28.6	0.0
	학계	11.3	37.7	32.1	18.9	0.0
	정부기관	4.4	44.4	44.4	4.4	2.2

“북한체제의 성격이 본질적으로 변화하는 데 있어서 가장 중요한 영향력을 제공할 분야는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서는 대다수(52.7%)가 공통적으로 경제분야를 꼽았다. 이어 정치사상분야(19.4%)와 군사안보분야(16.3%)를 지적하였다. 이 결과를 2002년 통일연구원의 설문결과와 비교하면, 경제분야의 가능성에 대한 평가가 감소한 것으로 나타나고 있다.<sup>32</sup> 경제개혁의 성과가 미미함에 따라 그 영향력이 제한적으로 작

영하는 것이라는 데 대다수(59.4%)가 동의하였다.

<sup>32</sup> 2002년 연구에서는 응답자의 81.2%가 경제분야가 북한의 변화에 영향을 미칠 것이라고 답하였다.

용할 것이라고 판단하게 되었기 때문으로 보인다.

특징적인 점은 경제교류단체에 종사하는 응답자들이 북한의 체제변화를 촉진할 분야로 경제분야 다음으로 군사안보분야를 꼽고 있는 부분이다. 이러한 경향은 연령별로는 젊은 계층일수록 강하게 나타나고 있으며 관련 경력이 3~5년인 경우에 가장 강하게 나타나고 있다.

<표 II-24> 북한체제의 변화 촉진분야

(단위: %)

		군사안보 분야	정치사상 분야	경제 분야	사회· 문화 분야	대외관계 분야	남북관계 분야
전 체		16.3	19.4	52.7	4.7	4.7	2.3
분 야 별	경제교류 단체	20.0	10.0	70.0	0.0	0.0	0.0
	사회문화 단체	14.3	19.0	47.6	9.5	4.8	4.8
	학계	15.1	20.8	52.8	7.5	1.9	1.9
	정부 기관	17.8	20.0	51.1	0.0	8.9	2.2

## B. 남북관계의 평가 및 전망

현재 진행되고 있는 남북관계에 대한 평가에서는 경제교류협력분야가 가장 진전이 많이 되어 있으며, 가장 진전이 더딘 분야로는 군사안보분야를 꼽고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 향후 가장 빠르게 개선될 것으로 예상하는 분야도 경제분야인 것으로 지적하고 있다.

“남북관계가 가장 진전된 분야는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서는 경제교류협력분야(74.4%), 사회문화교류협력분야(20.2%) 순으로 나타났으며, “남북관계가 가장 낙후된 분야는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서는 군사안보대화분야(82.2%), 외교분야(10.9%)로 지적되었다. “앞으로 가장 빠르게 개선될 것으로 예상되는 분야는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서는 경제교류협력분야(72.1%), 사회문화교류협력분야(20.9%)로 나타나 그 동안 많이 진전되어온 부분이 앞으로도 빠르게

발전할 것으로 예상하는 것으로 나타났다.

<표 II-25> 남북관계 발전 상태에 대한 평가 및 전망 (단위: %)

		군사안 보대화	당국자간 대화	경제교류 협력분야	사회문화 교류협력 분야	외교 협력 분야
남북관계가 가장 발전된 분야	전 체	0.8	3.1	74.4	20.2	-
	경제교류단체	10.0	10.0	30.0	50.0	-
	사회문화단체	0.0	0.0	47.6	42.9	-
	학 계	0.0	5.7	77.4	17.0	-
	정부기관	0.0	0.0	93.3	6.7	-
남북관계가 가장 발전하지 않은 분야	전 체	82.2	5.4	1.6	-	10.9
	경제교류단체	50.0	10.0	20.0	-	20.0
	사회문화단체	81.0	9.5	0.0	-	9.5
	학 계	86.8	3.8	0.0	-	9.4
	정부기관	84.4	4.4	0.0	-	11.1
향후 가장 발전할 것으로 예상되는 분야	전 체	2.3	3.9	72.1	20.9	0.8
	경제교류단체	20.0	0.0	50.0	30.0	0.0
	사회문화단체	0.0	14.3	57.1	28.6	0.0
	학 계	0.0	1.9	73.6	24.5	0.0
	정부기관	2.2	2.2	82.2	11.1	2.2

“남북관계의 장기적인 발전을 위해서 우리가 우선적으로 노력해야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답은 경제분야의 교류협력(44.2%)과 군사안보대화(31.%)로 나타나고 있어 진전 가능성이 높은 경제분야의 협력을 토대로 남북관계를 발전시키자는 입장과 가장 미진한 분야인 군사안보대화를 발전시키지 않고서는 남북관계의 지속적인 발전을 기대하기 어렵다는 입장으로 나누어진다고 할 수 있다.

<표 II-26> 남북관계 발전을 위한 노력이 필요한 분야 (단위: %)

		군사안보 대화	당국자간 대화	경제교류 협력	사회문화 분야협력	인도적 분야	외교분야 협력
전 체		31.8	7.8	44.2	7.8	4.7	3.9
분야 별	경제교류 단체	10.0	10.0	70.0	0.0	0.0	10.0
	사회문화 단체	19.0	9.5	28.6	23.8	14.3	4.8
	학계	34.0	11.3	39.6	7.5	3.8	3.8
	정부 기관	40.0	2.2	51.1	2.2	2.2	2.2

### C. 통일 준비 사업

“통일을 준비하기 위해 남북이 추진해야 하는 가장 중요한 사업이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서 응답자들은 매우 다양한 견해를 보여주고 있다. ‘경제·문화·학술 등 비정치적인 교류협력의 제도화’(33.3%), ‘남북 평화공존’(22.5%), ‘남북한의 서로 다른 정치체제 인정’(16.3%), ‘군비축소’(12.4%), ‘북한 사회의 자유화’(6.2%), ‘방송통신 상호개방’(4.7%), ‘북한 정치의 다원화’(3.1%), ‘이산가족 문제해결’(1.6%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과를 2002년 통일연구원의 결과와 비교하면, ‘남북 평화공존’의 중요성에 대한 평가가 상대적으로 감소하고 경제·문화·학술 등 비정치적 분야의 협력을 제도화하는 노력이 필요하다고 판단하는 응답자의 비중이 증가한 것으로 나타났다. 이는 평화협력사업이 정제되더라도 경제협력사업은 지속적으로 추진되고 있는 현상에 기대를 걸고 있기 때문인 것으로 판단된다.

설문에 대한 응답은 그룹별, 연령별, 근무경력별, 근무기관별로 다양하게 나타나고 있는데, 눈에 띄는 점으로는 20대의 경우 ‘남북한의 서로 다른 정치체제 인정’(42.9%)을 가장 많이 지적하였으며, 근무경력이 6~10년의 응답자는 ‘남북 평화공존’(32.1%)을 가장 중요한 사업이라고 선택하였다.

<표 II-27> 통일 준비를 위해 남북이 추진해야 할 사업 (단위: %)

	이산가족 문제 해결	군비 축소	남북한 상대방 정치체제 인정	경제·문화 분야 교류협력 제도화	남북 평화 공존	방송통신 상호 개방	북한 사회 자유화	북한 정치 다원화	
전 체	1.6	12.4	16.3	33.3	22.5	4.7	6.2	3.1	
분야	경제 교류 단체	0.0	0.0	10.0	70.0	10.0	10.0	0.0	0.0
	사회 문화 단체	4.8	4.8	9.5	28.6	14.3	14.3	19.0	4.8
	학계	1.9	9.4	20.8	32.1	20.8	3.8	7.5	3.8
	정부 기관	0.0	22.2	15.6	28.9	31.1	0.0	0.0	2.2

“평화적이고 바람직한 형태의 통일을 이끌어내기 위해 남북 양측이 가장 역점을 두고 추진해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에서는 ‘경제교류협력의 확대’(53.5%)와 ‘군비통제’(23.3%), 그리고 ‘문화교류의 확대’(10.9%) 등의 순으로 응답하고 있다. 이 결과는 2002년 통일연구원의 설문결과와 큰 차이가 없는 것으로 평가되고 있어 평화적이고 점진적인 통일을 위한 우리의 노력이라는 측면에서는 변화가 없는 것으로 나타나고 있다.

여기에서 눈에 띄는 사실은 정치협상의 유용성을 꼽고 있는 응답자의 비중이 매우 작다(3.1%)는 점이다. 이러한 현상은 특히 정부에서 근무하는 응답자들에서 두드러지게 나타나고 있어 더욱 이채롭다.

“통일과정에서 나타날 수 있는 갈등이 발생할 가능성이 가장 염려스러운 부분은 무엇입니까?”를 묻는 질문에서는 전체적으로 비슷한 수준의 응답이 제시되었다. ‘정치이념, 사상 및 제도적 차이’(32.6%), ‘경제적 생활수준의 차이’(25.6%), ‘상호 이해의 부족과 편견 등으로 인한 불화’(21.7%), ‘문화의 차이’(20.2%)로 나타난 것이다.

<표 II-28> 평화통일을 이룩하기 위해 남북이 추진해야할 사업  
(단위: %)

		문화 교류의 확대	경제 교류 협력 확대	종교 교류의 확대	시민 단체 교류 확대	군비 통제	군비 경쟁	방송교류의 확대	정치 협상
전 체		10.9	53.5	0.8	2.3	23.3	1.6	3.9	3.1
분야	경제교류단체	10.0	80.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0
	사회문화단체	19.0	47.6	0.0	4.8	4.8	4.8	14.3	4.8
	학계	11.3	47.2	1.9	1.9	28.3	1.9	3.8	3.8
	정부기관	6.7	57.8	0.0	2.2	31.1	0.0	0.0	0.0

‘정치이념, 사상 및 제도적 차이’를 가장 우려한 그룹은 사회문화단체에서 일하는 응답자로 나타났으며, 정부기관의 응답자들은 경제수준의 차이가 가장 큰 갈등원인으로 작용할 것으로 지적하였다. 경제수준의 차이가 갈등요소로 작용할 것이라는 인식은 30대와 경력기간이 3~5년에 달하는 응답자들에서 가장 빈번하게 나왔다. 또한 대학에 근무하고 있는 응답자들 역시 정부기관 관계자들과 함께 경제수준의 차이가 가장 심각한 갈등원인으로 작용할 것으로 예상하고 있었다.

<표 II-29> 통일과정에서 나타날 가장 우려 되는 문제점  
(단위: %)

		문화의 차이	경제적 생활 수준의 차이	이해 부족과 편견 등으로 인한 불화	정치 이념, 사상 및 제도적 차이
전 체		20.2	25.6	21.7	32.6
분야	경제교류단체	20.0	30.0	20.0	30.0
	사회문화단체	19.0	4.8	23.8	52.4
	학계	17.0	28.3	17.0	37.7
	정부기관	24.4	31.1	26.7	17.8

“통일과정에서 소요될 정부차원의 재정부담을 충당하기 위해서 우선적으로 고려할 필요가 있는 정책수단은 무엇입니까?”라는 질문은 소위 ‘통일비용’을 조달하는 방법으로 가장 선호하는 것이 무엇인지를 묻는 것이었다. 이에 대한 답변으로는 통일기금을 늘리자는 것이 절대 다수(67.4%)를 차지하고 있다.

재미있는 현상은 사회문화단체 관계자들의 응답에서 통일기금의 확충을 통한 통일비용 충당은 상대적으로 낮은 비중(38.1%)을 차지하고 있다는 점이다. 대신에 통일복권의 발행(19%), 국제기구의 재정지원(19%)의 의견이 제시되고 있다. 통일복권 발행을 통해서 재원을 마련하자는 생각은 경력기간이 2년 미만의 경우에 상대적으로 높게 나타났으며, 국제기구의 지원을 활용하자는 의견은 20대(28.6%)와 60대 이상(33.3%)에서 높게 나타나고 있다.

<표 II-30> 통일과정에서 소요될 비용을 마련할 방법 (단위: %)

		통일세 신설	통일기금 확충	통일복권 발행	국채발행	국제기구 재정지원	무응답
전 체		9.3	67.4	8.5	2.3	9.3	3.1
분야 별	경제교류 단체	10.0	70.0	20.0	0.0	0.0	0.0
	사회문화 단체	9.5	38.1	19.0	0.0	19.0	14.3
	학계	7.5	79.2	1.9	3.8	7.5	0.0
	정부기관	11.1	66.7	8.9	2.2	8.9	2.2

#### D. 경제교류단체 종사자의 통일인프라에 대한 인식

통일을 준비한다는 측면에서 대비책 마련이 잘된 분야와 미흡한 분야를 묻는 질문에서 종교계가 가장 준비를 잘하고 있다고 평가(1순위: 40%, 2순위: 33.3%)하였으며 정치·사상분야(1순위: 60%)와 군사·안보분야(2순위: 50%)를 준비가 가장 미흡한 부문으로 인식하는 것으로 응답하였다. 이 설문에서 경제분야의 준비태세는 상대적으로 나쁘지 않은 것으로 나타난

다. 그러나 경제협력과 관련한 질문을 별도로 제기할 경우에는 반응이 다소 다르게 나타나고 있다.

“남북 경제협력과 관련된 기초연구 및 정책연구는 어느 수준까지 축적되어 있다고 평가하십니까?”라는 질문에 대해서는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 반반으로 나뉘어 지고 있다. 남북경협에 대한 연구가 충분하지 않다는 인식이 표출된 것으로 보인다. 이러한 평가는 우리 정부의 지원 체계에 대한 불만과도 연결되어 있다.

<표 II-31> 남북경협 관련 연구 축적에 대한 평가 (단위: %)

어느 정도 되어 있다	거의 되어 있지 않다	전혀 되어 있지 않다	총 합	
			긍정적	부정적
50.0	40.0	10.0	50.0	50.0

“남북교류를 추진하는 과정에서 경험하신 우리 정부의 지원체계 및 관계자의 업무 능력이 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 질문에서 응답자의 과반수 이상(60%)이 부정적이라고 응답하였던 것이다. 물론 북측의 의사결정 체계 및 관계자의 업무 태도도 긍정적으로 평가하고 있지 않다. 남북 당국 모두가 경제단체에 있어서는 부족함과 아쉬움을 보여주고 있는 것이다.

<표 II-32> 우리 정부의 지원체계에 대한 평가: 경제교류단체 (단위: %)

지원체계는 큰 문제가 없으나, 관계자의 의식수준이 부족	관계자 태도에는 문제가 없으나, 지원체계가 근본적 잘못	지원체계와 정부 관계자의 의식수준/ 태도가 약간 미흡	지원체계와 정부 관계자의 의식수준/ 태도가 매우 문제
10.0	30.0	50.0	10.0

“남북교류를 추진하는 과정에서 북측의 의사결정 체계 및 관계자의 업무 태도를 어떻게 평가하십니까?”라는 설문에서 50%가 북측의 의사결정 체계와 관계자의 태도 모두에 개선의 여지가 있다고 응답하였다. 이들이

북측과의 사업을 추진하는 과정에서 가장 아쉽게 느끼는 부분은 특히 ‘북측관계자의 시장경제체제에 대한 인식 결여’(40%)와 ‘북측 의사결정체제의 경직성’(30%) 등이 중요하게 지적되었다.

<표 II-33> 북측과의 사업에서 느끼는 어려움: 경제교류단체  
(단위: %)

북측 의사결정체제의 경직성	북측 시장경제 인식 결여	북측 남한사정 이해 부족	북측의 정치 우선적 성향	우리 정부의 무관심
30.0	40.0	10.0	10.0	10.0

### E. 사회문화단체 종사자의 통일인프라에 대한 인식

통일을 준비한다는 측면에서 대비책 마련이 잘된 분야와 미흡한 분야를 묻는 질문에서 ‘종교계’와 ‘학계’가 가장 준비를 잘하고 있으며(1순위, 종교계: 30%, 학계: 30%), 다음으로는 ‘문화계’라고 평가(2순위: 42.1%, 3순위: 31.6%)하였다. 미흡한 분야로는 경제교류단체의 지적과 비슷하게 ‘정치·사상분야’(1순위: 52.4%)와 ‘군사·안보분야’(2순위: 52.6%)를 준비가 가장 미흡한 부문으로 인식하는 것으로 응답하였다. 여기에서도 경제분야의 준비태세에 대한 평가는 부정적이지 않으나 경제협력과 관련한 질문을 별도로 제기할 경우에는 상반된 평가를 하고 있다.

“남북 사회문화협력과 관련된 기초연구 및 정책연구는 어느 수준까지 축적되어 있다고 평가하십니까?”라는 질문에 대해서는 부정적인 응답이 52.4%로 긍정적인 응답(38.1%)에 비해 크게 나타나고 있다. 남북 사회문화협력에 대한 제반 연구가 충분하지 않다는 인식은 우리 정부의 지원체계에 대한 불만과 연결되어 있다.

<표 II-34> 남북 사회문화협력 관련 연구 축적에 대한 평가  
(단위: %)

아주 잘 되어 있다	어느 정도 되어 있다	거의 되어 있지 않다	기타	종 합		
				긍정적	부정적	기타
4.8	33.3	52.4	9.5	38.1	52.4	9.5

“남북교류를 추진하는 과정에서 경험하신 우리 정부의 지원체계 및 관계자의 업무 능력이 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 질문에서 응답자의 평가는 경제교류단체보다 더욱 비판적인 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 부정적인 비율은 비슷하지만 문제의 심각성을 더욱 강하게 인식하고 있다는 점에서 차이가 나타나고 있는 것이다. 이들의 북측에 대한 평가도 매우 부정적인 것으로 나타나고 있다.

<표 II-35> 우리 정부의 지원체계에 대한 평가: 사회문화교류단체  
(단위: %)

지원체계와 관계자의 의식수준은 보통 수준	지원체계는 큰 문제가 없으나, 관계자의 의식 수준이 부족	관계자 태도는 문제가 없으나 지원체계가 근 본적 잘못	지원체계와 정부 관계자의 의식수준/ 태도 약간 미흡	지원체계와 정부 관계자의 의식수준/ 태도 매우 문제
28.6	9.5	4.8	23.8	33.3

“남북교류를 추진하는 과정에서 북측의 의사결정 체계 및 관계자의 업무 태도를 어떻게 평가하십니까?”라는 설문에서 대다수(76.2%)가 북측의 의사결정체계와 관계자의 태도 모두 개선되어야 한다고 응답하였다. 이러한 현상은 경제협력을 추진하는 단체에 비해서 사회문화단체에서 북측의 의사결정체계와 관계자들의 태도에 보다 심각한 문제가 있다고 느끼고 있음을 보여주는 것이다.

이들이 북측과의 사업을 추진하는 과정에서 가장 어렵게 느끼는 부분으로는 ‘북측관계자의 정치 우선적 성향’(47.6%)과 ‘북측 의사결정체계의 경직성’(38.1%)이 각각 지적되었다.

<표 II-36> 북측의 의사결정 체계에 대한 평가: 사회문화교류단체 (단위: %)

의사결정체계와 관계자 의식은 보통수준	관계자 태도에는 문제가 없으나, 의사결정체계 미흡	의사결정체계와 관계자의 업무태도 약간 미흡	의사결정체계와 관계자의 업무태도 매우 문제
4.8	14.3	23.8	52.4

## F. 학계의 통일인프라에 대한 인식

북한의 실태 및 변화에 대한 연구가 어느 수준에 달하는가를 묻는 질문에 응답자들의 절대 다수(81.1%)가 긍정적이라고 답하였다. 같은 맥락에서 최근 2~3년 동안 북한상황의 변화를 이해하고 전망하기 위해서 지속적으로 노력하고 있는나라는 질문에도 대부분(96.2%)이 그렇다고 응답하였다. 학계에 있는 전문가들은 자신들이 북한의 변화를 상당 수준까지 이해하고 있으며, 그 움직임을 예의 주시하고 있다고 평가하고 있는 것이다. 그러나 이어진 설문에서 북한실태에 대한 연구가 보다 체계적으로 추진되어야 하고, 세분화될 필요가 있다는 응답이 적지 않게 나타나는 것을 고려할 때, 북한실태에 대한 연구가 충분하지 않다고 인식하는 경향이 나타나고 있다고 할 수 있다.

통일을 준비한다는 차원에서 연구가 가장 부족하다고 인식하는 분야는 군사안보분야(39.6%)와 사회문화분야(35.8%)라고 지적하고 있으며, 그 다음으로 경제분야(13.2%)를 꼽고 있다. 이와 함께 통일과정에 발생할 문제에 대한 연구 및 대비책 마련은 미흡하다고(58.5%) 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 II-37> 통일 준비태세에 대한 평가: 학계 (단위: %)

질문 내용	설문 결과
북한실태 연구가 미흡한 분야	군사·안보분야(39.6), 사회·문화분야(35.8), 경제분야(13.2), 외교분야(7.5), 기타(3.8)
통일과정에서 나타날 문제점에 대한 연구와 대비책 마련	아주 잘 되어 있다(0.0), 어느 정도 되어 있다(41.5), 거의 되어 있지 않다(56.6), 전혀 되어 있지 않다(1.9)

이러한 의견은 “통일을 준비한다는 차원에서 학계 스스로가 우선적으로 노력해야 할 작업은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 통해서도 제시되고 있다. 이 질문에 대해서 다양한 견해가 제시되었는데, 그 중에서 가장 빈번하게 제안된 의견은 “**통일과정에서 발생 가능한 다양한 시나리오를 예상해보고 그에 적합한 대응책을 마련할 필요가 있다**”는 것이다.

다음으로 많은 의견은 “**북한의 변화와 실태에 대한 정확한 이해와 분석이 필요하다**”는 것과, “**학제간의 공동연구를 통한 연구영역 확대 및 북한 관련 정보의 체계적인 축적과 공유의 필요성**”이 제안되었다.

### G. 정부 관계자의 통일인프라에 대한 인식

북한의 실태 및 변화에 대한 파악 수준을 묻는 질문에서 응답자의 대다수(73.3%)가 잘 되고 있다고 평가하고 있었고, 자신의 업무영역 밖에서도 북한의 변화를 예측·전망하는 데 필요한 정보를 파악하기 위해서 지속적으로 노력한다는 응답도 절대적으로 높게(88.9%)로 높게 나타나고 있어 북한의 실태 파악에 대한 평가는 상당 수준 만족스러운 것으로 인식하고 있음이 드러나고 있다.

<표 II-38> 통일 준비태세에 대한 평가: 정부기관 관계자 (단위: %)

질문 내용	설문 결과
통일 관련 장기적인 대비책 마련	충분하게 잘 되고 있다(4.4), 어느 정도는 잘 되고 있다(42.2), 별로 잘 되고 있지 않다(51.1), 거의 되지 않고 있다(2.2)
통일에 대한 대비책 마련이 미흡한 분야	군사·안보분야(35.6), 사회·문화분야(26.7), 정치·사상분야(15.6), 경제분야(13.3), 외교분야(8.9)
북한실태 연구가 미흡한 분야	군사·안보분야(48.9), 사회·문화분야(33.3), 정치·사상분야(6.7), 경제분야(4.4), 외교분야(4.4), 기타(2.2)

그러나 정부의 통일 관련 장기적인 대비책 마련이 어느 정도인지를 묻는 질문에서는 긍정적인 응답(46.7%)보다는 부정적인 응답(53.3%)이 높게

나타나고 있다. 이와 관련 구체적으로 분야를 묻는 질문에 비교적 모든 분야에 대해서 미흡하다고 있어 하고 있다. 비록 군사안보분야(35.6%)와 사회문화분야(26.7%)가 가장 많은 지적을 받기는 했지만, 북한실태에 대한 연구에서 느끼는 아쉬움이 군사안보와 사회문화부문에 집중된 점과 비교가 된다. “북한실태에 대한 연구가 (상대적으로) 가장 미흡하다고 생각되는 부분은 무엇이나”고 묻는 질문에서 응답자들은 군사안보분야(48.9%)와 사회문화분야(33.3%)를 집중적으로 지적하고 있다. 따라서 정도의 차이는 있지만 북한실태에 대한 연구가 미흡한 부문에 있어서는 정부기관에 종사하는 사람과 학계의 인식과 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 “대북협상과 관련하여 가장 부족한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 ‘경험있는 협상전문가 확보’(24.4%), ‘전략수립 능력’(24.4%), ‘북측 협상전술에 대한 예측능력’(22.2%) 등으로 나타나고 있다. 특징적인 현상은 근무경력에 따라 우선적으로 꼽는 부분이 다르게 나타난다는 점이다. 그러나 특별한 추세로 나타나지는 않고 있다.

<표 II-39> 대북협상 능력 제고 방안

(단위: %)

		경험있는 협상 전문가 확보	지도부의 전략 수립능력	북한의 협상전술 예측 능력	전문가의 의견 수렴	기초 연구 축적	기타
전 체		24.4	24.4	22.2	6.7	13.3	6.7
근 무 기 간	1년 미만	40.0	40.0	0.0	20.0	0.0	0.0
	1-2년	62.5	0.0	0.0	12.5	25.0	0.0
	3-5년	9.1	45.5	18.2	9.1	9.1	0.0
	6-10년	0.0	20.0	60.0	0.0	20.0	0.0
	11-20년	13.3	20.0	33.3	0.0	13.3	20.0

#### 4. 소결: 요약 및 정책대안

우리는 지금까지 한반도 통합과정을 이끌고 나갈 인적 인프라 구축실태를 남한 정부 차원, 남한 민간 차원, 남북교류과정에서의 자연발생적 양성, 북한 정부 차원 등 네 가지 차원에서 각각 (예비)전문인력, 교육전담인력, 일반국민 등을 대상으로 알아보았다. 통일대비 인적 인프라 구축실태는 당연히 전문인력 양성을 중심으로 살펴보아야 하겠지만 그 양성 정도가 그리 많지 않고 예비전문인력 양성, 교육전담인력 양성, 일반국민 교육 등과 서로 긴밀히 연관되어 있으므로 같이 다루었다.

아울러 정신적 인프라의 구축실태도 고찰해 보았다. 특히 전문가들을 대상으로 대북실상 및 통일준비 등에 대한 의식이 어떠한지 직접 설문조사를 실시해 보았다.

전문 인력 양성의 대표적인 경우가 남한 정부 차원의 통일부 인력이다. 통일부는 전문인력을 체계적으로 양성했다고 보기는 힘들지만 400여명의 북한 및 통일 관련 전문인력을 보유하고 있다. 그리고 남북간 교류협력이 증가하면서 자연발생적으로 전문인력이 양성되고 있다. 즉 재경부, 산자부, 건교부, 농림부, 정통부, 과기부 등 각 부처 내에서 경험을 담당하는 인원이 늘어나고 이들을 통해 전문성이 축적되고 있다. 그러나 아직까지는 통일부와 비통일부 사이에 역할분담이 체계적으로 이루어지고 있지 않으며 전문인력 양성의 문제도 그러하다.

남북간 교류협력이 강화되면서 민간 차원에서 북한 지원 및 교류협력을 담당하는 전문인력이 자연발생적으로 양성되고 있다. 대표적인 경우가 민화협 30여 명, 우리민족서로돕기운동본부 20여 명, 좋은벗들 20여 명, 국제육수수재단 20여명, 남북어린이어깨동무 15명 내외 등이다. 그리고 전적으로 전문인력이라고 할 수 없지만, 즉 준(準)전문인력을 양성하고 있는 곳이 지금까지 400여 명을 배출한 경남대 북한대학원 민족공동체지도자과정이다.

북한 정부도 전문인력을 양성하기 위해 자체적으로 노력하고 있으며 국제기구와 서방국가를 통해 양성 프로그램에 적극 결합하고 있다.

1994년 이후 각 대학에서 북한학과, 북한대학원이 개설되어 예비전문인력을 양성하고 있다. 대표적인 대학이 동국대 북한학과, 경남대 북한대학원, 고려대 북한학과, 선문대 북한학과, 명지대 북한학과, 관동대 북한학과, 서강대 공공대학원, 이화여대 북한학협동과정, 연세대 통일학협동과정 등이다. 최근 10년간 북한학 관련 학사가 600명 정도, 석사가 200명 정도 배출되어 수적인 측면에서는 적지 않는 성과를 내고 있지만 졸업 이후 이들을 활용도는 높지 않은 편이다.

일반국민을 교육시킬 교육전담인력도 양성되고 있다. 통일교육원에서 사회통일교육과정, 학교통일교육과정, 공직자통일교육과정, 특별과정 등 4개 과정에서 매년 8,000명 정도를 교육시키고 있으며 경남대 극동문제연구소 사이버 통일교육을 통해 초중등교원들을 교육시키고 있다. 그리고 일반국민 대상으로는 경실련, 민화협, 좋은벗들 등 NGO단체에서 자기 단체의 성격에 맞는 통일 관련 프로그램을 개설하여 수시로 교육시키고 있다.

이처럼 통일관련 인적 인프라는 지난 10년 동안 많이 구축되어 왔다. 그러나 지금의 실태에 대해 만족하다고 평가하는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 향후 질적인 측면, 양적인 측면 모두에서 보다 발전된 모습을 보여줘야 하겠다. 다음에서 인적 인프라 구축을 위한 정책제안을 통일교육 프로그램 재조정, 정부내 체계적 양성 노력, 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성 등을 중심으로 제시하겠다.

<표 II-40> 통일의 인적 인프라 구축 실태

차원대상	전문인력	예비 전문인력	교육전담 인력	일반국민
남한정부	통일부		통일교육원	
남한민간	경남대 극동연구소	대학 북한학과	사이버 통일교육	경실련, 민화협, 좋은벗들 등
남북교류과정	주요 경제부 처/민화협, 우 리민족서로돕 기 운동본부, 좋은벗들, 국 제옥수수재단, 남북어린이어 깨동무 등	.	.	.
북한정부	북한 당국 자 체 노력/ 국제 기구와 서방 국가를 통한 양성	.	.	.

첫째, 현재의 통일교육 프로그램을 보다 실질적이고 효과적인 방향으로 재조정해야 한다. 통일대비 인적 인프라 구축에 있어 향후 통일과정, 통일 이후에 북한주민들을 교육시킬 교육전담요원의 양성이 기본적이라 할 수 있는데, 현재의 교육전담인력 양성 프로그램에는 이 부분에 대한 고민이 부족하다. 북한주민 교육은 북한 당국 자체적으로도 해야 하겠지만 현재의 북한 역량으로는 역부족이고 남한의 지원이 절대적으로 필요하다. 이를 위해 북한주민 교육전담요원 양성프로그램의 설치가 요청된다. 북한 주민 일반, 북한 엘리트 등 각계각층의 성향과 능력에 맞게 강의할 수 있는 교육전담요원의 양성에 정부는 비상한 관심을 가지고 지금의 통일교육원 교수진의 외연을 객원교수, 자문교수, 전문가 등으로 확대 운영하여 통일과정에서 막대한 수요가 예상되는 북한주민대상 교육전담요원을 길러내야 한다.

또한 현재 통일교육원에서 실시하고 있는 통일교육은 주로 사회의 지도자급을 대상으로 하고 있다. 그러나 통일과정에서 빚어지는 갈등이란 엘리트보다는 오히려 일반주민 사이에서 더 광범위하게 나타날 수 있다. 따라

서 통일교육 대상자에 각 단체의 지도자뿐만 아니라 일반회원까지 참가하여 이들의 통일관, 북한관 등의 수준을 제고하여야 한다. 이를 위해서는 통일교육원의 통일교육 프로그램의 제도 개선이 우선되어야 하고 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 통일교육 프로그램에 참여하는 단체에게 인센티브를 부여하는 방안도 강구해야 한다. 이를 구체적으로 말하면 각 단체에 국가예산 지원시 단체의 회원의 통일교육 수료 정도에 따라 인센티브를 부여하는 방안이 긍정적으로 고민해야 할 것이다.

그리고 현재 공직자들의 통일교육은 다른 계층의 통일교육과 그리 큰 차별성을 두지 않고 진행되고 있으며 공직자들의 통일교육에 대한 관점도 ‘어쩔 수 없이 이수해야 할 교육’, 즉 민방위교육이나 예비군교육 정도로 인식하고 있다는 평가를 부정할 수 없다. 위에서 살펴보았듯이 통일과정에서 공직자들이 담당해야 할 부분은 많기도 하지만 그 중요성은 대단하다. 따라서 공직자 통일교육의 경우 일반적인 사항에 대한 교육보다는 통일과정, 통일이후에 공무원들이 담당해야 할 일, 숙지해야 할 일, 이에 대한 외국사례 등 보다 구체적이고 실질적인 내용을 담아야 할 것이다. 또한 이러한 내용의 숙지와 더불어 통일과정에서 공직자 역할의 중요성에 대한 인식도 심어주어야 할 것이다.

둘째, 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것이 그리 쉬운 일은 아니지만 주어진 환경 속에서라도 체계적으로 양성해야 한다. 물론 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것은 한계가 있다. 우선, 비통일부 정부부처에서 통일관련 인력을 체계적으로 양성하는 것이 과연 얼마만한 의미가 있겠느냐는 것이다. 어차피 각 부처는 자신의 고유의 역할이 존재한다. 각 부처는 각 부서별로 전문성이 이미 존재한다. 그러한 곳에 통일인력이라는 별도의 전문성을 부여하는 것이 어떤 의미가 있겠는지, 또 현실적으로 가능하겠는지 보다 면밀한 검토가 필요하다 하겠다. 극단적으로는 이러한 주장도 가능하다. 즉 비통일부 정부부처 입장에서는 통일인프라 구축이 그렇게 어려운 일이 아닐 수 있다는 것이다. 각 부처가 자신의 전문분야를 가지고 있으면서 북한에 대한 이해가 어느 정도 기본적인 수준을 넘으면 된다

는 것이다. 여타 부처 직원들에게 통일부 수준의 전문성, 북한에 대한 이해의 정도를 요구하는 것을 무리일 뿐 아니라 현실적으로도 불가능하다는 이야기이다. 지금과 같이 각 부처의 부서마다 고유의 업무를 가지고 있으면서 남북 및 통일 관련 업무를 부수적으로 수행하고, 부처의 특정 부서가 조정하는 형태로는 어떠한 수요에도 대응가능하다는 것이다.

다음으로, 비통일부 정부부처에서 통일관련 인력을 체계적으로 양성하는 것은 현실적으로 여러 가지 어려움이 있다. 무엇보다도 인원 및 조직을 늘리는 데 한계가 있다. 즉 통일관련 인력의 체계적 양성은 공무원 사회에서의 인원 및 조직 확대를 필연적으로 요구한다. 왜냐 하면 통일 인력 양성은 기존에 다른 업무를 보던 사람의 업무 전환, 보직 변경으로 직결되는데 이는 곧 기존 여타업무를 누군가는 다른 사람이 맡아주어야 한다는 전제하에서 가능하다. 그러면 다른 사람의 업무량이 늘어나거나 신규인력이 충원되어야 한다. 그런데 최근 한국 행정부에서 인원 및 조직 확대는 하늘의 별따기라고 해도 과언이 아니다. 올해 재정경제부와 산업자원부가 취한 행동은 바로 이러한 고충을 여실히 대변하고 있다. 재정경제부는 지역협력과라는 남북경협 전담부서를 출범시키기 위해 기존 부서 하나를 폐지할 수밖에 없었다. 국고국 내 담배인삼 관련 과를 하나 없애는 조건으로 지역협력과 신설에 대한 승인을 얻었다. 산업자원부는 최근 개성공단 시범단지 입주 등을 앞두고 전략물자 반출문제가 초미의 관심사로 부각되면서 8월 25일 전략물자정보센터라는 조직을 신설했다. 그런데 산업자원부 내부에 두지 못하고 무역협회 산하에 두었다. 그리고 이 센터의 예산은 산업자원부가 지원하기로 했다.

하지만 그렇다고 해서 보다 중장기적인 통일의 인적 인프라 양성의 필요성을 결코 부정할 수는 없다. 특히 현재 이루어지고 있는 것은 굳이 따지면 통일인력이라기보다는 남북경협인력이라고 할 수 있다. 남과 북의 경제교류가 심화되고 특히 경제통합이 가시권에 들어오면 보다 전문성이 있는 인력에 대한 수요가 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 그러나 개별 경제부처가 자신에게 주어지는 업무의 수행을 위해 기존의 인력과 조직만으로 대응

하는 현재의 시스템 하에서는 이러한 수요에 대응할 수 있는 인력을, 미래를 내다보고 자체적으로 양성하기 어렵다. 현재의 경제부처들은 그러한 능력도 없거니와 그렇게 할 필요성조차 느끼지 않고 있는 실정이다.

그렇다고 해서 통일부가 각 부처들을 대상으로 이러한 인력을 양성하기도 용이하지 않다. 물론 각 부처들로부터 일정 인원을 차출해 이른바 통일 대비인력으로 양성할 수도 있다. 하지만 단순 교육 내지 연수 프로그램만으로 이들을 양성한다면 이는 성과를 거두지 못할 것이다. 더욱이 통일부가 교육 이후 자기 부처로 돌아간 이들을 사후관리하는 데는 분명한 한계가 있다. 따라서 어떠한 형태로든 통일인력을 양성하고자 한다면 이는 개별 부처 차원을 넘어서는 별도의 조직, 예컨대 대통령 직속의 별도 조직의 업무로 규정하여 가능한 수준에서 체계적으로 양성하고자 하는 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 통일관련 전문인력 양성은 정부측 노력 이외에도 오히려 민간차원에서 더 많은 고민을 해야 한다. 민간차원만으로 힘들 경우에는 정부와 협의하여 전문인력 양성을 위한 체계적인 틀을 마련해야 할 것이다. 현재 통일교육 및 전문인력 양성이 산발적으로 진행되고 있어 효과적인 결과물을 양산하고 있지 않은 상황을 고려하면 이를 체계적으로 운영할 ‘통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체’의 구성 및 발족이 요구된다.

가장 현실적인 방안으로 1998년 12월 발족한 민간 싱크탱크간 통일문제 관련 연구협의체인 「통일문제연구협의회」를 벤치마킹하는 것을 고려해볼 만하다. ‘통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체’는 통일교육단체 및 NGO 단체의 협조체계를 구축하여 활동방향 및 과제 등을 사전 조율함으로써, 체계적인 통일교육 및 전문인력 양성정책을 개발하고 통일대비 분야별 실태의 심층적 연구 및 관련 자료의 교류체계 확립을 통해 정부의 인적 인프라 구축 정책 수립에 실질적으로 기여해야 한다. ‘통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체’는 북한·통일 관련 정부출연 싱크탱크와 주요 민간 싱크탱크 및 NGO 간에 통일교육 및 전문인력 양성 협력 네트워크를 형성하여 교육과제 선정 및 전문인력 양성 지원에 관해 실무협의를 하며, 정부-민간

-NGO 간 실질적 협력을 도모해야 한다. 그리고 이를 토대로 중앙정부와 지방정부 산하 단체와 민간 단체 간의 전국적인 협력 네트워크를 구축하여 체계적인 양성 프로그램을 개발하며 각 조직간 정보를 공유해야 한다.

이들 방안 이외에도 통일교육, 통일대비 인적 인프라 양성은 다양한 층위에서 이루어져야 한다. 비단 엘리트냐 아니냐 하는 이분법적 도식보다는 교육대상의 수준에 맞게 교육이 진행되려면 엘리트와 일반주민 사이에 준엘리트 집단의 양성에도 관심을 돌려야 한다. 현재 통일문제, 남북문제에 대한 국민적 관심이 높아졌음에도 불구하고 이를 체계적으로 이해하고 전파할 전문가, 준전문가 집단의 역할이 미약할 실정이다. 특히 전문가와 일반주민의 가교 역할을 담당할 준전문가 집단에 대한 고민이 부족하다. 특히 이들은 북한문제를 전문적으로 연구하는 전문가와 달리 자기 생업이 이 문제와 직간접으로 연결되기는 하나 통일문제를 직업적으로 하는 사람들이 아니다. 북한과 경협하는 기업체, 민간단체, NGO에 근무하는 사람들일 수 있다. 정부가 민간단체의 인력수급까지 직접 관여할 수는 없으나 보다 훈련되고 단련된 인력들을 시장에 제공한다면 시장에서 이들이 선택될 수 있다. 즉, 북한과 통일관련 졸업생에 대한 정부의 각별한 관심이 요구된다. 정부는 정책적으로 이들 학과 졸업생들을 ‘반(半)특채’ 형식으로 공공기관에 받아들인다면 자연스럽게 이들 학과 지원생들은 많아지고 학생들의 수준도 높아질 것이다. 수준이 높은 졸업생은 기업체에 취직할 가능성도 높아진다. 이러한 북한관련 학과 졸업생들의 ‘선순환’ 구조가 정착되어야 준전문가 집단의 외연이 확대될 것이다.

그리고 현재 북한 전문인력의 해외연수 기간은 1개월 미만의 산업시설 견학이거나 6개월~1년 미만의 단기연수에 머무는 등 상징적 수준에 그치고 있다. 발달된 산업현장을 견학한 것만으로도 의미가 적지 않으나 이제는 이들을 보다 체계적이고 장기적인 프로그램을 통해 실질적인 전문인력으로 활용해야 하는 시기가. 이에 대해 우리 정부의 많은 노력도 필요하겠지만 우리 정부가 국제사회와 협조체계를 구축하여 북한 전문인력 연수 프로그램을 더 한층 발전시켜야 할 것이다.



# Ⅲ

## 제도적 인프라



## 1. 문제제기

남북 경제협력(이하 남북경협)은 지난 1992년에 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경제협력자 승인을 받은 이래 2003년 12월 현재까지 56건의 경제협력사업자 승인과 27건의 경제협력사업 승인이 이루어졌고,<sup>33</sup> 협력사업의 범위와 규모면에서도 해를 거듭할수록 점차 확대되고 있다. 그렇지만 남북경협은 이러한 외형적인 성장에도 불구하고 투자환경의 미비와 경제 외적인 요인 등에 의해 여전히 일정한 한계를 내재하고 있는 것도 사실이다.

따라서 남북경협이 본격적으로 시작되는 시점부터 지금까지 항상 문제점으로 지적되어온 것이 바로 법과 제도의 정비 및 뒷받침이다. 즉, 이것은 다시 말해 경제협력의 외형적 발전 속도를 법과 제도가 미처 따라가지 못하고, 심지어 경제협력의 가속도를 내는 데 장애요인으로서 작용했음을 의미하는 것이다. 예컨대, 현재까지도 위탁가공 등 교역의 활성화에도 불구하고 직교역체제가 제대로 정비되어 있지 않고 있다. 또한 남북이 추진하고 있는 개성공단 협력사업과 같은 경우에도 이 사업의 향후 발전추세를 고려할 때 현재의 경협 관련 제도는 예측 가능한 장래에 발생할 문제에 대한 충분한 대비가 되어 있지 않다.

이러한 현재의 상황을 고려해 볼 때, 남북경협의 발전수준을 뒷받침하고 더 나아가서 투자의 안정성과 수익구조를 담보할 수 있는 유형, 무형의 제도의 정비가 시급한 실정이다. 이는 한반도경제권 형성이라는 통일추진과정의 목표를 달성하기 위해서도 반드시 해결해야 할 과제인 것이다.

노무현 대통령은 ‘6·15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회’에 참석하여 기념연설을 통해 “남북협력에 있어 포괄적이고 구체적인 계획을 준비하고 있다”고 밝힌 바 있다.<sup>34</sup> 여기서 ‘포괄적’이라는 단어에 함축된 의미는 북한 경제 개발을 위한 전(全) 산업 분야의 협력을 상정한 것이다. 그리

<sup>33</sup> 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 141.

<sup>34</sup> 『동아일보』, 2004년 6월 16일.

고 ‘구체적’이라는 것은 북핵 문제가 해결될 경우 추진될 남북협력의 범위를 에너지, 교통, 통신 등 사회간접자본 확충과 각종 산업설비의 현대화, 공단 개발, 제도의 개선, 교육 인프라 등 산업생산능력 향상을 위해 협력이 필요한 모든 분야로 확대하겠다는 것을 의미하는 것이다.

노무현 대통령의 이와 같은 발언은 이미 대통령 후보 시절이었던 2002년 9월에 ‘동북아 평화번영 구상’을 제시하면서 “북한판 마셜플랜 같은 것을 추진할 수도 있다”고 밝힌 것의 연장선상에서 이해할 수 있다.

그렇다면 이러한 구상과 계획을 현실화하기 위해 무엇이 필요하고, 어떻게 접근해야 하는가? 물론 이러한 포괄적이고 구체적인 계획의 실현은 당장에 북핵문제의 평화적 해결이라는 조건이 뒤따르지만 중장기적인 관점에서 볼 때 남북경협을 제도적 기반을 구축하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 ‘남북경협을 건설히 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 데 있어 무엇이 필요하며, 어떻게 접근할 것인가’ 하는 문제를 중심으로 다룰 것이다. 그리고 이러한 제도적 기반을 구축한 후 궁극적으로 남북한 간의 경제통합의 단계로 나아가는 데 있어 중간단계로 한반도 경제권을 형성할 필요성이 있기 때문에 이에 대한 형성조건과 제도적 과제를 살펴 볼 것이다. 끝으로 이 한반도 경제권 이후 남북경제통합의 단계까지의 제도적 과제에 대해 고찰할 것이다.

## 가. 남북경협의 제도화와 제도적 인프라

### (1) 개념정의

그 동안 남북경협이 진행되면서 발생했던 크고 작은 우여곡절들은 많은 부분에 있어서 남북의 정치와 이념에 우선한 논리에 지대한 영향을 받았기 때문이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 다소 늦은 감은 있지만 김대중 정부 때부터 정경분리 원칙에 입각하여 남북경협을 진전시키고자 노력했던 점은 높이 평가할 만하다. 그리고 이 정경분리의 원칙은 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 이후 남북경협에 대한 인식과 방향, 그리고 당위성에 있어 적

지 않은 영향을 미쳤다는 점에서 넓은 의미에서 하나의 제도적 기초로서 뿌리를 내리고 있다.

그렇다면 남북경협외의 제도화는 어떻게 이해할 수 있는가?

일반적으로 제도의 개념을 가장 포괄적으로 해석하면 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 사이의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”이라고 볼 수 있을 것이다.<sup>35</sup> 그리고 제도화란 “행위양식, 규범 또는 공식적 구조가 지속되는 것”으로 정의될 수 있다.<sup>36</sup> 크래즈너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 이러한 제도화의 정도 내지 수준을 가늠하기 위해서는 제도의 ‘수직적 깊이’(vertical depth)와 ‘수평적 폭’(horizontal breadth)을 통해 측정할 수 있다고 강조한다. 여기서 제도의 수직적 깊이라는 것은 각각의 행위자들의 정체성이 제도에 의해 정의되는 정도를 의미하며, 수평적 폭이라는 것은 특정한 행위가 다른 행위 또는 제도들과 관계를 맺고 있는 정도를 의미한다.<sup>37</sup> 다시 말해 제도화의 수준은 특정한 제도가 간접적 요인에 의해 쉽게 변경되지 않을 만큼 견실하게 구축되어 있으며, 이 제도에 의해 예측가능한 행위의 준칙들을 마련하고 재생산할 수 있는 정도를 기준으로 평가할 수 있는 것이다.

그리고 제도는 단기적인 변화보다는 중장기적 변화를 거치며, 사회구성원들에게 행위의 준칙으로서 작용한다. 이러한 사실은 그 동안 남북경협외의 전개과정을 통해서도 잘 알 수 있다. 남북경협외에 참여하는 기업들은 대북 투자를 통해 이익을 창출하고자 하는 열망과 한민족으로서 통일의 염원을 자신들이 일궈낸다는 자부심에 기초하고 있다. 그런데 아무리 그러한 목적과 열정이 있다고 하더라도 이들이 예측 가능한 투자환경이 조성되지 못했으며, 정부의 각종 지원대책이 미비한 상태에 어지간한 대기업을 제외하곤 대부분의 중소기업들은 자금 유동성의 위기로 도산하거나 대북투자자의 의

<sup>35</sup> Peter Hall, *Governing The Economy: The Politics Of State Intervention In Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986). p. 19.

<sup>36</sup> Stephen D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 1 (1988) p. 74.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 74~77.

욕을 이내 상실하고 말았던 것이다.

이 사례를 통해 알 수 있는 것은 남북경협을 하나의 경기(the game)라고 볼 때, 이 경기에 선수(the player)는 정부가 아니라 기업들이라는 점이다. 즉, 경기의 규칙(the rule)이 없이는 선수들은 경기를 제대로 임할 수도 없으며, 효율적인 전략을 세울 수도 없는 것이다. 더군다나 선수를 보호할 수 있는 각종 규칙들이 제대로 마련되지 못하다면 선수들은 자신들의 의욕만 앞세운 채 부상당하기 십상일 것이다.

남북경협의 제도화는 바로 이러한 혼란을 막고 남북의 균형발전을 도모하는 데 있어 가장 기초가 되면서 동시에 단기적이고 임시방편적인 대책이 아니라 중장기적인 관점에서 틀을 짜고 그 틀이 원활하게 유지 및 발전될 수 있도록 조정하는 것을 의미하는 것이다. 따라서 남북경협의 제도화는 “남북 경제협력을 뒷받침할 법적 정비와 함께 사회간접자본의 확충 등의 물적 기반을 갖추는 것”으로 정의할 수 있다.

다음으로 남북경협의 제도적 인프라는 무엇을 의미하는가? 남북경협의 제도화가 포괄적인 개념이라고 할 때, 남북경협의 제도적 인프라는 이러한 제도화의 한 부분인 동시에 구체적으로 무엇을 갖추어야 할 것인가 하는 현실적 요청과 이에 따른 대비를 의미한다. 요컨대 남북경협의 제도적 인프라는 남과 북이 경제협력을 효율적으로 이끌어 가는 데 있어 안정적으로 관리하고 경협에 참여하는 기업들에 대한 보호와 투자를 효과적으로 유치할 수 있는지에 관한 구체적 로드맵을 제공하는 것을 의미한다.

그러므로 남북경협의 제도적 인프라는 ‘남과 북의 균형발전과 이를 기반으로 이른바 한반도경제권 형성을 위해 필요한 각종 규칙과 목표를 설정할 수 있는 자원 내지 사회적 자본’이라고 정의할 수 있다.<sup>38</sup> 즉, 제도화라는 것이 추상적이고 하나의 목적지향적인 측면을 내포하고 있는 것인 반면에 제도적 인프라는 당면한 구체적 요구와 이를 갖추어 나가는 현재 진행형의

---

<sup>38</sup> 여기서 제도적 인프라가 사회적 자본이라는 의미는 경협에 참여하고 또 이에 영향을 주고 받는 주체들인 남북한 정부당국과 기업들이 서로의 이익을 위해 조정과 상호 협력을 촉진시키는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰 등을 의미한다.

시대적 요구를 구현하는 것이라고 볼 수 있다. 특히, 그 동안 남북경협이 발전하는 데 있어 수없이 그 필요성을 강조한 것이 바로 제도화라는 문제였지만 실제에서는 이것이 남북경협의 발전속도를 따라 잡는 데는 무척 버겁게만 여겨져 왔고, 지난한 과제로 간주되곤 했다. 따라서 이 제도화의 문제를 좀더 구체적 수준으로 끌어내려 실현가능하고 또 실현해야만 하는 유형, 무형의 제도적 정비를 통틀어 제도적 인프라로 볼 수 있을 것이다. 이러한 점에서 제도적 인프라는 제도화로 가기 위한 충분조건이며 제도화는 제도적 인프라의 필요조건인 것이다.

## (2) 남북경협의 제도화 및 제도적 인프라의 구축 현황

그 동안 남북한 간의 경제협력은 외형적인 성장에도 불구하고 내적인 부실이라는 고질적인 취약점을 노출시킨 채 진행되어 왔다. 요컨대, 남북교역은 1989년부터 시작되어 2000년에는 그 규모가 4억 달러를 넘어서는 등 외형적인 확대에 불구하고 이 수치가 경협의 활성화를 담보하는 것은 아니었다. 예를 들자면, 남북한 간의 교역방식이 제3국의 중개인을 통한 간접교역의 틀을 벗어나지 못하고 있으며,<sup>39</sup> 국내외의 대북투자 역시 여전히 크게 활성화되어 있지 못하다.

그러나 지난 2000년 남북정상회담을 계기로 남북관계가 과거와 비교해 볼 때 일정 정도 진전되었고, 수십 년간 지속되어온 적대적 관계와 동반자적 관계라는 이중성이 얽어지면서 남북경협의 활성화의 가능성도 점차 높아져 가고 있다. 특히, 그 동안 남북경협의 활성화를 위해 시급하게 요청되었던 양측 정부 당국간의 대화 채널이 구축되고, 이것이 지속됨으로써 대북투자 환경에 새로운 활력을 불어넣고 있다. 그 결과, 남북 당국은 2000년 12월 16일에 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 이른바 경협 4대 합의를 체결하기로 하고 결국 지난해 8월 20일에 합의서의 발

<sup>39</sup> 2003년 9월에 통일부와 한국무역협회의 합동으로 138개 대북교역업체들을 대상으로 실태조사를 벌인 있는데 이 조사 결과 전체 60.1%가 제3국 중개인을 통해 간접교역을 한다고 응답했으며, 직교역은 17.4%, 혼합교역은 22.5%의 업체들만이 실시하는 것으로 나타났다. 『연합뉴스』, 2003년 10월 5일.

효통지문을 교환함으로써 최소한의 제도적 안전판으로 마련하게 되었다.

이밖에도 아직 공식 발효는 되지 않은 상태이지만, 남북상사중재위원회 구성 및 운영에 관한 합의서(2003년 10월 12일 체결), 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서(2003년 7월 31일 체결), 및 남북해운합의서(2002년 12월 28일 채택, 가서명 상태) 등이 양측 당국간의 논의된 바 있다.

하지만 남북경협 활성화를 위해 무엇보다도 시급한 것은 남북한 교역 당사자들간의 분쟁과 이에 대한 효율적인 조정과 중재이다. 이를 위해서 남북한 당국은 지난해 남북경제협력실무협의회를 통해 남북한 교역당사자간의 대급지급 분쟁 등을 해결하기 위한 「남북상사중재위원회」와 직교역 확대 및 남북경협 전반을 협의하기 위한 일명 직교역사무소인 「남북경협협의사무소」를 개설하기로 합의한 바 있다. 그러나 「남북상사중재위원회」의 경우에는 아직 국회에서 비준 동의를 안 되어 발효되지 못한 상태이며, 「남북경협협의사무소」 역시 준비작업 중에는 있으나 본격적인 가동을 위해서는 일정한 시간이 더 소요될 것으로 예상된다.

이상과 같이 남북정상회담이후 남북경협과 관련한 각종 제도적 인프라는 이전과 비교해 볼 때 획기적인 변화가 있었다. 이것이 가능했던 것은 남북한 당국이 지금까지 총 9차례의 남북경제협력추진위원회를 개최할 수 있었기 때문이다. 물론 이 과정에서 일시적인 중단과 회의의 연기와 취소 등이 있었지만 남북경제협력추진위원회는 궁극적으로 남북경협의 제도화를 위해 반드시 필요한 당국간 협의체라는 점과 이를 통해 각종 제도적 인프라를 구축할 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다.

남북경협과 관련하여 제9차 남북경제협력추진위원회에서는 그 동안 양측 사이에 논의되어 왔던 개성공단 및 남북간 철도, 도로 연결 등과 관련하여 실천적 합의를 도출하여 경협사업의 토대를 더욱 공고히 했다는 점에서 의의가 있다.

현재까지 개성공단 사업 추진 현황을 살펴보면 3,500평 규모의 부지에 지상 2층 건물을 10월중 준공하여 토지공사 개발사무소를 건축할 예정에

있으며, 이 개발사무소가 준공되면 「남북경협협회사무소」가 입주할 예정에 있다. 또한 개성공단 1단계 100만평 부지조성 공사가 9월 말 현재 약 19% 공정을 마친 상태이며, 하반기 입주 및 생산을 위한 준비작업에 착수한 상태이다.<sup>40</sup>

아울러 개성공단이 실질적인 남북경협의 교두보로 자리매김하기 위해서는 물류를 운송할 수 있는 철도와 도로의 연결이 필수적인데, 이 부분 역시 이 회의를 통해 양측이 오는 10월부터 육로연결을 본격적으로 실시하기로 합의한 상태이다. 다만 철도의 경우에는 10월 시험운행을 실시하고 내년 말부터 본격적인 운행이 이뤄지게 되며, 도로의 경우 현재까지 남측 구간의 노반공사가 전체 공정의 18.5%에 그치고 있는 상태이기 때문에 개성공단의 본격적 가동도 이러한 사회간접자본의 완비 이후에나 가능할 것으로 예상된다.

한편 지난 8월 초에는 국회에서 이른바 「남북관계발전기본법안」을 제정하여 추진한 바 있다.<sup>41</sup> 이 기본 법안은 남북경협뿐만 아니라 남북관계의 기본성격을 재규정하고 있다. 즉, 이 법안에 따르면 남북관계는 국가간의 관계가 아닌 ‘특수한 관계’로 규정하고 있으며, 북한을 사실상의 정치적 실체로 인정하고 있다. 따라서 이 법안이 국회에서 통과되어 발효된다면 모든 남북간 거래를 ‘민족간 거래’로 규정, 남북경협 과정에서 무관세 적용이

---

<sup>40</sup> 정부는 개성공단의 중요성과 특수성을 감안하여 정부차원에서 적극 지원한다는 방침 하에 초기 인프라 시설인 1단계 시범단지 조성의 내부 기반시설을 무상지원하기로 결정한 상태이며, 외부 기반시설이라고 할 수 있는 전력과 통신에 있어서는 전력 15,000kW, 통신은 유선 100회선 등을 상업적 방식으로 제공하기로 하였다. 그렇지만 현재 전력 부문은 사업자간의 원칙적 합의가 이루어졌으나 통신 부문은 사업 참여 범위에 대한 입장차이로 합의가 지연되고 있는 실정이다. 따라서 조속한 대북협상을 통해 이 문제를 조기 타결하여 시범단지에 차질없이 공급하는 것이 시급하다. 통일부, 『개성공단 사업추진 현황(2004. 9. 30)』 (서울: 통일부, 2004), pp. 1~6.

<sup>41</sup> 이 법안과 관련하여 최근에 열린 한 세미나에서 발표된 논문에서는 기존의 남북관계법령이 그 체계와 내용에서 혼란을 주는 부분이 많았으며, 이는 종래의 법령이 현실의 남북관계의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있어 본질적으로 미래지향적인 통일을 뒷받침하지 못한다는 데 기인한다고 지적했다. 박정원, “남북관계 발전을 위한 법제도 정비 방안,” 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안』, 세미나 발표논문, 2004년 6월 22일.

가능해지며, 세계무역기구(WTO) 협정 등 국제협정의 구속도 피할 수 있는 가능성을 열어 놓게 된다.<sup>42</sup>

그렇지만 이러한 법적인 제도 정비가 남북경협에 완전한 제도적 인프라로서의 역할을 담당하리라 보기는 어렵다. 아직도 남북경협의 활성화에 위해서는 산적해 있는 문제가 많기 때문이다. 일례로 남북경협을 추진하는 남측 기업인들은 여전히 대북투자의 애로를 호소하고 있다. 현재 많은 경협 사업자들은 현지기술지도 확대, 물자의 선적 전 검수 절차의 복잡성, 통신의 애로 등에 있어 어려움을 호소하고 있지만 이러한 세부적인 사항들을 충족시킬 만한 제도화의 수준에는 이르지 못하고 있다.

이 밖에도 정부는 남북경협이 남북간의 대화의 협력을 지속시키고 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 데 적지 않은 역할을 담당한다고 판단하고 보다 실질적인 대북투자 환경을 조성하고자 노력하고 있다. 예를 들면, 정부는 현재 건설 중인 개성공단의 용수, 폐수 및 폐기물 처리 등 내부기반시설 비용을 국내공단에 준하여 무상지원을 할 계획을 세운 상태이며, 입주 기업에 대해서는 남북협력기금을 유리한 조건으로 지원하고 북한 소재의 자산을 근거로 신용대출도 확대해 나갈 계획으로 남북협력기금을 통한 신용대출제도를 구체화하고자 세부지침을 마련하고 있다. 또한 정부는 지난 5월부터 남북경협에 참여하는 중소기업의 사업 위험부담을 줄이기 위해 ‘손실보조제도’의 시행에 들어간 바 있다.

---

<sup>42</sup> 과거 독일 통일 이전 동서독 간의 교역의 경우 서독이 동독지역을 외국으로 간주하지 않음으로써 내독교역은 대외무역도, 순수 국내거래도 아닌 “독보적인 거래(Handel sui generis)”가 되었다. 물론 이러한 내독교역이 아무런 장애없이 손조롭게 이뤄진 것은 아니었다. 내독교역 초기에 대외무역으로 규정되지 않은 데 따른 유럽경제공동체 창설국들의 적지 않은 반대가 존재했던 것도 사실이지만, 1957년 로마 조약에서 이와 관련된 부속문서에 이들 국가들이 서명하고 이를 인정하였기 때문에 내독교역이 가능했던 점도 간과할 수 없다. 따라서 남북교역이 대외교역이 아닌 ‘민족간 거래’로 인정받기 위해서는 무엇보다도 남북 양측의 합의와 관련 규정들을 마련하고 이를 대외적으로 인정받는 수순을 밟아야 할 것이다. 동서독의 경제교류에 관한 보다 자세한 설명은 다음 글을 참조할 것. 페터 가이, “1949-1989 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류,” [http://www.fes.or.kr/index\\_kor/kpub/kpub/KDGW\\_kor\\_2003-Gey.pdf](http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/kpub/KDGW_kor_2003-Gey.pdf) (검색일: 2004년 9월 22일).

앞서 언급한 바대로 남북경협은 지난 1989년부터 잦은 부침을 겪으면서도 꾸준히 진행되어 왔다. 또한 지난 2000년 남북정상회담을 계기로 좀더 실질적이고 구체적인 법·제도적 장치들이 하나 둘씩 마련되어 왔다.

이제까지의 남북한 당국 간의 경협 활성화를 위한 노력이 제도적 인프라 구축에 초점을 맞췄다면 이제는 이것을 제도화하여 제도의 외연을 확장하고 내적인 공고화를 도모해야 할 시점에 와 있다.

## 나. 기존연구 검토

남북한 간의 경제협력 내지 경제통합과 관련한 논의들은 1980년대 말 국제질서가 냉전에서 탈냉전으로 변모하는 흐름과 그 궤를 같이 하며 이후 활발하게 전개되었다.<sup>43</sup> 이러한 논의의 큰 줄기는 크게 두 가지로 방향에서 진행되어 왔다. 첫번째 줄기는 1980년대 말부터 1990년대 중반까지의 시기 동안 연구동향으로 남북한의 경제협력 내지 경제통합을 정치적인 통합 과정의 한 부분으로서 이해하고 접근한 것이다. 그러한 구체적 목표와 당위성을 전제하고 문제를 인식했기 때문인지는 몰라도 이러한 논의에서 거의 빠지지 않고 다뤄지는 부분이 통일비용이었다.<sup>44</sup>

나머지 줄기는 1990년대 후반 이후부터 최근까지의 이 주제와 관련한 연구 동향이다. 요컨대, 기존의 논의들은 남북한이 경제문제에 있어 앞으로 진행 내지 추진해야 할 일정한 방향성을 제시하는 데 성공했는지는 몰

---

<sup>43</sup> 이러한 사실은 국회도서관 인터넷 검색을 통해서도 쉽게 알 수 있다. ‘남북경협(경제협력)’ 또는 ‘남북한 경제통합’ 등과 같은 핵심어를 갖고 검색해 보면 각종 저널에 게재된 논문들은 물론이며, 수많은 단행본들이 검색된다. 그리고 이들 자료들이 발표되는 시점은 대부분 1980년대 말, 특히 1990년대에 집중되어 있다.

<sup>44</sup> 한 연구자에 따르면, 이러한 논의들에서 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다고 주장한다. 첫째, 남북한간의 경제협력 및 더 나아가 경제통합이 가능하며, 고전적 통합이론과 같이 각각의 단계를 거치면서 점진적으로 실현될 것이라는 전망과 기대를 바탕으로 하고 있다는 점이다. 둘째, 이러한 단계를 가능케 하는 구체적 조치들은 남북한이 공히 협력을 통해 무리 없이 이룰 수 있다는 논리에 의존하고 있다는 것이다. 김영윤, “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성,” 『통일경제』 (1995년 9월호), pp. 74~75.

라도 구체적인 방법이나 대안을 제시해주는 미시적 분석과 경험적 분석이 결여되어 있었다. 따라서 남북한이 경제협력과 통합을 진행시켜 나가는 과정에서 초래될 수 있는 문제점과 그 해결책을 도출하는 데 그다지 유효하지 못했다.

반면, 1990년대 후반 이후부터 진행되어온 연구들은 이전보다 좀더 다양한 자료와 정보를 바탕으로 논의를 좀더 구체적으로 심화시켰다. 특히 통일독일이 겪었던 통합 이후의 지난한 과정들에 관한 다양한 분석들도 남북한 문제를 다루는 데 많은 시사점을 주었고, 무엇보다도 중요한 시대적 상황의 전환은 2000년 남북정상회담을 전후하여 남북한 간의 화해협력의 분위기가 점차적으로 확대되고 있다는 점이다.

그렇지만 아직도 남북한의 경제 교류 및 협력이 안정궤도에 진입했다고 보기 어려운 점은 바로 법, 제도의 인프라의 미비에 있다고 볼 수 있다.<sup>45</sup> 경제관련 제도적 인프라에 대한 대표적 기존연구로는 이상만, 신동천 외 8인이 2003년에 수행한 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야』와 제성호, 김영윤 외 4인이 2003년에 수행한 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』가 있다.

우선 이상만, 신동천 외 8인의 공동연구인 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야』는 남북한간의 각종 경제교류협력의 규모, 성격, 그리고 지속성 등에서 봤을 때 분명히 과거와는 다르게 좀더 안정적이고 발전적으로 전개되고 있지만 '왜 더 이상의 발전으로 나가는 것이 어려운가' 하는 문제의식에서 출발하고 있다. 이들이 지적하는 여전히 해결되지 않는 것이란 국민적 합의기반의 부실, 남북관계 발전과 동시에 심화되는 우리 사회의 이데올로기적 균열, 통일 환경 조성을 위한 국내외의 유기적 협력체제 부재 등을 가장 우선적으로 꼽고 있다. 통일인프라는 통일과정에

<sup>45</sup> 현행 남북경협사업과 관련한 법적·제도적 틀은 '남북교류협력법'을 비롯하여 남북당국간 합의서와 정부 관련부처에서 제정하여 운영 중인 관련 규칙 등으로 구별되는데, 법률은 1990년에 제정한 '남북교류협력법'과 이에 따른 '시행령' 및 '시행규칙'을 들 수 있다. 또 남북당국간에 체결한 합의서 즉, '남북당국간 기본 합의서'를 비롯하여 투자보장, 이중과세 방지 등 이른바 '남북당국간 4대 경협 합의서'와 또 '개성공업지구 통행·통신·통관·검역 합의서' 등이 있다.

서 발생할 다양한 문제를 해결하고, 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는 데에 필요한 우리 사회의 역량이라고 볼 수 있다. 여기서 역량은 남북관계 개선에 따른 평화통일을 상정하고 통일에 대비하여 준비해야 할 사회의 전 영역의 물적, 인적, 정책적, 제도적 체계 또는 역량을 의미한다. 그러한 점에서 통일인프라는 통일과정을 단축하고 안정적으로 관리하도록 하는 포괄적인 사회적 자본이라고 보고 있다. 또한 이들이 제시한 경제분야 통일인프라는 교류협력 관련 국내시스템, 정치·경제·사회 관련 물적 기반, 남북경제통합과 관련한 역량과 제도적 장치 등을 그 영역으로 설정하고 있다.<sup>46</sup>

따라서 이 연구는 경제관련 제도적 인프라 문제를 통일인프라의 관점에서 다루고 있으며, 이에 따라 다분히 제도적 인프라의 문제가 상당히 포괄적이고 추상적인 개념으로 머물 수밖에 없는 것이다. 그리고 이 연구에서는 이러한 경제분야 통일인프라를 중앙정부, 지방자치단체, 민간기업 등 사업 주체 별로 구분하여 다루었고, 각각의 실태에 초점을 맞췄기 때문에 향후 방향에 대한 구체적인 정책 제안 등에 비중을 덜 두고 있다.

다음으로 제성호, 김영운 외 4인이 2003년에 수행한 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』는 통일관련 법과 제도에 초점을 맞춰 기존의 남북교류협력법과 남북협력기금법을 중심으로 다뤘다. 또한 이 연구에서는 경제관련 제도적 인프라 문제를 통일관련 법·제도 인프라의 일부로서만 다뤘다. 이들은 남북교류협력의 활성화를 위해서는 먼저 남북교류협력이 제도화·규범화의 틀 속에서 추진되어야 안정성과 지속성을 가질 수 있다고 강조한다. 또한 남북교류협력의 법제화의 속도와 제도화의 속도의 불일치 문제를 지적했다.<sup>47</sup> 그런데 분명히 짚고 넘어가야 할 것은 과연 법제화의 완비와 제도적 정비가 동일한 속도로 진행될 수 있는가 하는 점이다. 그리고 그 제도적 정비 또는 법제화가 선행된 후에 구체적인 남북한 간의 교류협

<sup>46</sup> 이상만 외, 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 31~38.

<sup>47</sup> 제성호·김영운, 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 39.

력이 진행되는 것이 이상적일 수 있겠으나 반대로 지금 진행되고 있는 것과 같이 여러 가지 불안정한 틀에서 남북한 교류협력이 진행됨으로서 한편으로는 안정과 발전에 필요한 법과 제도의 필요성과 요구하는 것을 볼 수는 것은 아닐까 하는 점이다.

이들의 연구에서도 지적했듯이 그 동안 남북한 간의 교류협력 관련 법제의 개정 등 법과 제도의 개선 노력을 기울였음에도 불구하고 현재의 법·제도는 변화된 상황을 충분히 반영하지 못하는 측면이 있는 것이 사실이다. 따라서 보다 구체적으로 남북한 관계가 발전에 됨에 따라 필요한 법·제도적 인프라가 무엇인지를 각각 발전단계별로 살펴볼 필요가 있는 것이다.

본 연구는 경제관련 제도적 인프라 문제를 남북경협이 발전단계에 맞추어 분석, 연구하는 방식을 취하고자 한다. 즉, 현 단계에서 한반도 경제권 형성에 이르기까지의 과정에서 요구되는 제도적 인프라와 전면적인 경제통합이 이루어지는 단계에서 요구되는 제도적 인프라로 나누어 고찰하고자 한다.

## 2. 통일추진 과정에 있어서의 제도정비

### 가. 현 단계 남북경협과 관련 제도: 개성공단 사업을 중심으로

남과 북이 추진하고 있는 개성공단개발사업은 남측의 자본과 기술, 북측의 저렴한 노동력을 상호 보완적으로 활용하여 양측 모두에게 이익을 창출하려 하는 구체적 모델로서 의미가 있다. 물론 앞으로의 전개과정에서 지속적인 제도적인 보완과 정비를 통해 당초의 계획과 차질 없이 이 사업이 진행되어야 이러한 청사진이 현실화되겠지만 적어도 이 사업이 성공한다면 남북한 산업구조의 개편은 물론이며, 국제적 투자환경 여건을 조성하는데도 상당한 진전을 가져올 것이 분명하다. 요컨대, 이 사업은 북한의 노동집약적 산업과 남한의 자본 및 기술집약적 산업이 상호 보완적인 관계를

형성함으로써 민족경제의 균형발전과 한반도 경제권을 형성하는 데 촉매가 될 수 있는 것이다.

또한 개성공단개발사업은 기존의 남북경협외의 구체적 결실이자 새로운 도약의 발판으로서의 성격을 갖고 있으며, 남북한 당국이 마련한 각종 법적, 제도적 장치들이 실질적으로 적용되며 보완되는 시험장이 될 것이다. 따라서 현재의 남북경협외의 제도적 인프라를 기능하고 이에 따른 보완과 대책은 개성공단개발사업의 진행과정을 검토함으로써 보다 실질적이고 구체적인 방안을 도출할 수 있을 것이다.

현 단계 남북경협외의 발전수준을 평가해 보면 교역중심 단계에서 개성공단 개발을 계기로 투자 중심 단계로 진입하는 상황이다. 이에 맞춰 남북간 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4대 경협합의서가 2003년 8월 20일 발효되었다. 또한 개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 합의서도 2002년 12월 체결되었고 신변보장을 포함한 통행합의서는 2004년 6월 체결되었는데 아직 발효되지는 않았다. 이 합의서들이 남북 양측에서 발효되면 개성공단 개발을 위한 남북간 제도적 정비는 대략 마무리되나, 국내법의 손질이 필요하다. 즉, 수시로 개성 현지를 출입해야 하는 기업 활동의 특성을 고려하여 수시출입이 가능할 수 있도록 교류협력법을 개정해야 하는 문제가 발생한다.

한편 개성공단 개발을 계기로 남북한은 직교역을 제도화해야 한다. 현재 남북교역은 물건은 인천~남포 항로를 통해 직거래되고 있으나, 통신 및 통행, 결제는 여전히 간접교역 방식을 채택하고 있다. 따라서 개성공단에 직교역 사무소를 설치하여 이러한 문제점들이 해결될 수 있도록 해야 할 것이다.

이 밖에도 해결해야 할 국내적 과제가 있다. 남북교류협력법 제26조 제1항은 이 법에서 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 '대외무역법' 등 무역에 관한 법률을 준용하도록 하고 있다. 이는 남북기본합의서의 '통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적 특수관계'라는 정신에 배치되는 것으로서 향후 우리 정부가 국제무대에서 남북교

역이 민족내부거래임을 주장하는 데 약점으로 작용할 소지가 있다. 또한 동법은 남북경협이 다양한 영역, 즉 인도주의 지원과 민간기업의 수익성 사업, 그리고 정부차원의 공적 협력사업 등 독자적 원칙과 기준에 입각해 진행되어야 할 사업에 대한 분류가 없이 포괄적 규정만 존재하고 있어 한계를 드러내고 있다. 따라서 동법은 지난 십수 년간의 남북교류의 성과를 바탕으로 전면적으로 개정되어야 한다.

여기에서는 최근 남북이 진행하고 있는 개성공단 사업과 관련한 법령체계 및 그것의 한계, 제도적 개선 방향 등을 중심으로 다룰 것이다.

### (1) 남북경협사업 관련 현행 법령 체계

현행 남북경협사업 관련 법적·제도적인 큰 틀은 「남북교류협력법」을 비롯하여 남북당국간 합의서와 정부 관련부처에서 제정하여 운영중인 관련 규칙 등으로 구별되는데, 법률은 1990년에 제정한 「남북교류협력법」과 이에 따른 「시행령」 및 「시행규칙」을 들 수 있다. 또 남북 당국간에 체결한 합의서 즉, 「남북당국간 기본합의서」를 비롯하여 투자보장, 이종과세 방지 등 이른바 「남북당국간 4대 경협합의서」와 「개성공업지구 통행·통신·통관·검역 합의서」가 있다. 뿐만 아니라, 우리 나라가 국가수출통제 관련 외국과 체결한 「바세나르협약」을 비롯한 협약들도 개성공단 사업에 직·간접적으로 영향을 미치는 법적·제도적 장치라 볼 수 있다. 이를 도표로 표시해 보면 다음과 같다.

<표 III-1> 개성공단 관련 현행 남북경제협사업 법령

구 분	내 용
법령	- 남북교류협력에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙 - 경제협력사업 처리에 관한 규정 등
합의서	- 남북기본합의서 (1991.12) 및 부속합의서 등 - 남북당국간 투자보장, 이중과세 방지 등 4대합의서 (2003. 8. 20 발효) - 개성공업지구 통행·통신·통관·검역 합의서 (2002. 12. 8 및 2004. 1. 29 합의)
기타	- 우리나라와 외국간에 체결한 각종 협약: 바세나르, MTCR 등

## (2) 기존 법·제도의 한계

현재 남북관계를 규정하는 국내법은 1990년 제정된 「남북교류협력법」(이하 이장에서는 ‘법’이라 함)이 그간 남북교류협력의 법적 뒷받침이 되어 왔다. 그러나 현행 남북교류협력에 관한 법령은 교류협력의 초기 상황과는 달리 다양하고 광범위하게 발생되고 있는 교류협력의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다.<sup>48</sup> 이 법은 노태우 대통령이 ‘7·7선언’을 통해 “남북 동포간의 상호 교류를 적극 추진하고자 남북간 교역을 민족내부 교역으로 인정한다”고 밝힌 후 이를 뒷받침하기 위한 기본법으로 제정되었다. 당초에 ‘특별법’으로 제안되었다가 명칭이 수정된 것도 기본법적 성격 때문이다.

법 제정 후 초기단계에서는 큰 어려움 없이 운영되었지만 약 15년이 지난 지금, 남북을 오가는 사람은 한해 10만 명에 육박하고 있으며 남북간 교역액은 약 7억 달러를 넘어 서고 있다. 이에 따라 그간 제정 당시인 13대

<sup>48</sup> 장명봉은 가칭 「남북경제협력기본법」을 조속히 마련해야 한다고 주장한다. 그는 현행 「남북교류협력법」이 경제협력, 사회문화 교류, 이산가족을 비롯한 각종 부분의 성격과 특성을 고려하지 않은 채 포괄적으로 만들어진 것이기 때문에 남북교류가 과거에 비해 가히 폭발적으로 증가하는 현 시점에 맞도록 분야별로 세분화되어야 한다는 것이다. 또한 「남북경제협력법」이 제정될 경우 이 법은 기존 남북교류협력법의 하위법으로 효력을 갖고, 기존에 남북교류협력과 관련한 각종 훈령과 고시에 의존하던 각종 규제들도 이 법률에 포함시켜 혼란을 방지할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 장명봉, 『남북경제협법의 법제도적 해결과제와 개선방안』, 남북경제포럼 발표자료, 2004년 4월 9일.

국회부터 15대 국회까지 한 차례도 제출되지 않았던 개정안이 16대 국회에 들어 무려 5건이나 제출되었다. 이 법은 그간의 전문가들이 지적했듯이 준용 및 위임규정의 과다, 법규 체계의 불일치,<sup>49</sup> 국가보안법과의 저촉문제 등에 있어 논란의 소지를 내포하고 있는 점은 차치하더라도 시범단지 입주기업에게 적용될 경우 다소의 문제점을 안고 있다.

첫째, 법 시행령 12조의 2 및 시행규칙 3조는 “수시방문증명서를 발급 받은 자가 북한을 최초방문 이후 방문증명서의 유효기간 내에 북한을 재방문하고자 하는 경우 7일 이내에 방문신고를 하여야 한다”고 규정하고 있는데, 동 조항은 시범단지 기업입주를 앞두고 있는 기업 입장에서 볼 때 기업활동을 하다보면 수시로 빈번한 방북이 불가피한데 현행과 같이 7일 전에 방북신고를 하도록 하는 것은 무엇보다도 시급한 개선이 필요한 실정이다.

둘째, 법 시행령 17조 3항은 “북한방문증명서를 교부받은 자가 북한을 방문하지 아니할 때에는 지체 없이 반납하여야 한다”는 조항도 수시로 빈번한 방북이 수반되는 입주기업 관계자에게는 여권과 같이 유효기간 동안은 반납치 않고 개별 보관을 허용하는 것이 필요하다.

셋째, 시행령 16조 3항에 의거 시행되고 있는 ‘북한방문결과보고서’를 징구할 수 있도록 한 규정을 강행규정에 가깝게 적용하는 것은 불합리하며, 일상적이거나 반복적인 경우 ‘방문결과 보고를 월 1회 또는 분기 1회로 완화하거나 면제’하는 방안이 필요하다.

넷째, 개성공단에 출입하려는 자는 “개성공업지구에 출입·체류에 관한 합의서” 제2조에 의해 “신변보장 및 편의보장”은 이미 보장되어 있는 점을 감안할 때 방북승인 신청 시 징구하는 ‘초청장 및 신변안전 보장 각서’는 불필요하므로 폐지되어야 한다.

다섯째, 개성공단에 입주기업은 입주기업 선정, 협력사업자 승인, 협력사업 승인 과정 등을 거쳐야 하는데 이 과정에서 행정낭비적인 요소가 최

---

<sup>49</sup> 예컨대, 방문증명서 발급결정 취소의 경우 법에 명시적 규정이 없으나 시행령 제17조 제3항에 규정되어 있고, 접촉 승인취소, 반·출입 승인취소, 협력사업자 승인취소의 경우도 유사함.

소화되도록 하는 조치가 필요하다.

한편 개성공단 시범단지 입주기업의 기업활동과 관련하여 현행 ‘북한과 유엔사’ 및 ‘유엔사와 한국’간에 체결한 합의서 내용 중 향후 보완해야 되거나 개선되어야 할 상당부분이 있다.

첫째, 당국으로부터 이미 수시 방북 승인 등을 받은 자가 방북하고자 할 경우 한국과 유엔사간에 체결된 합의서 등의 적용을 받는다. 동 합의서에 의하면 12:00시 이전에 비무장지대를 통행할 경우 유엔사에 통행 2일전 09:00까지 승인 요청하도록 규정하고 있음에 따라 통일부에 최소한 3~4일전에 통보해야 된다. 기업활동의 특성상 수시로 또 빈번히 남북을 오가야 하는데, 현행 「남북교류협력법」 및 「남북 당국간 출입에 관한 합의서」에 의할 경우 이에 대한 충족이 불가능하므로 이에 대한 시급한 정비가 필요하다.

둘째, 남북당국간에 기 체결된 합의서 내용에 대한 조속한 후속조치 마련이다. 현재 당국간에는 주로 「남북경제협력추진위원회」 산하의 「개성공단실무협의회」 및 「남북제도실무협의회」에서 이러한 임무를 수행하고 있는데 아직은 계속적인 보완이 필요한 실정이다. 예컨대, 개성공업지구 출입체류에 관한 합의서 제10조는 “남측 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 이를 남측에 통보하고 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방하되, 남북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 한다”고 규정하고 있다. 이 조항에 따르면 결국 일상적인 사건인 경우 남측으로 송환 등이 가능하나 살인, 강간 등과 같은 중대범죄인 경우 합의에 도달하기가 쉽지 않아 북측 형법에 의한 재판과 형량이 적용될 가능성이 높다. 따라서 현행 규정만으로는 이러한 문제를 해결하기 어렵기 때문에 향후 이와 같은 법질서 위반문제를 어떻게 처리할 것인지에 대한 남북 양측에 사전 조율이 조속히 이루어져야 할 필요가 있다.

뿐만 아니라 현행 남북당국간에 체결된 이중과세 방지 등에 대한 ‘4대 경제협약의서’의 이행을 위해서는 현행 합의서의 이행과 집행을 위한 세부

적인 내용에 대한 합의서가 필요한 실정이며,<sup>50</sup> 또 「개성공업지구 검역합의서」 제3조는 “쌍방은 지정 통로를 통하여 공업지구에 반출입 되는 물자 가운데서 검역대상과 기준, 방법은 공업지구 개발사업 착수 전까지 합의하여 정한다”고 합의하였으나 이에 대한 후속조치가 현재까지 아직 마련되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 「남북당국간에 체결된 4대 경협합의서」 및 「개성공업지구 4개합의서」 내용의 보다 더 완전한 이행과 보장을 위한 조치가 필요한 실정이다.

국제수출통제체제는 ‘대량살상무기’(weapons of mass destruction: WMD)의 확산을 저지하기 위해 WMD와 그 운반수단에 관련된 기술, 장비 및 물질의 수출을 통제할 목적으로 마련된 다국적 제도이다. 대량살상무기(WMD)란 “핵폭발무기, 방사능무기, 치명적인 화학·세균무기 및 상기 언급한 무기와 파괴효과에 있어서 필적하는 특징을 갖는 장래에 개발될 무기”를 지칭한다.<sup>51</sup>

범세계적으로 운용되고 있는 대표적인 국제수출 통제체제에는 다음과 같은 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 과거 냉전시대에 소련을 비롯한 공산권에 대해 민감한 기술과 장비의 수출을 통제하기 위해 창설되었던 ‘대공산권 수출통제체제’(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls: COCOM)를 탈냉전 이후의 상황을 반영해서 1996년 7월에 개편한 ‘바세나르체제’(Wassenaar Arrangement)이다.<sup>52</sup> 둘째, 대량살상무기를 운반할 수 있는 미사일 관련 기술과 장비의 수출을 통제하기 위해 설립된 ‘미사일기술 통제체제’(Missile Technology Control Regime:

<sup>50</sup> 「남북당국간 이종과세 방지 합의서」를 개성공단 시범단지 입주기업에 실제 적용하기 위해서는 아직 미흡한 부분이 많아 실제 집행을 위해서는 보다 더 구체적인 부속합의서가 필요한 실정이다.

<sup>51</sup> 이 정의는 1948년 유엔재래식군축위원회(Commission for Conventional Disarmament: CCD)에 의해 내려진 것이다.

<sup>52</sup> 바세나르체제는 2003년 12월 현재 총 33개 회원국을 보유하고 있다. 이 회 원국들은 다음과 같다. 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이태리, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 남한, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국, 미국.

MTCR)이다.<sup>53</sup> 셋째, 핵 확산을 방지하기 위해 원자력 관련 기술과 장비의 거래를 규제하는 ‘원자력공급국그룹’(Nuclear Suppliers’ Group: NSG)이다.<sup>54</sup> 넷째, 화학무기와 세균무기의 개발에 관련된 기술과 물질을 통제할 목적으로 호주 정부가 설립을 주도한 ‘호주그룹’(Australia Group: AG)이다.<sup>55</sup> 한국은 네 가지 국제수출통제체제에 모두 가입했다.<sup>56</sup> 중장기적인 관점에서 볼 때 한국이 국제수출통제체제에 효과적으로 대응해 국익을 극대화하기 위해서는 이 협약의 탄력적인 적용의 확보가 필요한 것으로 생각된다.<sup>57</sup>

또한 개성공단 관련한 중요한 협약이 ‘원산지 증명제도’이다. 원산지(Country of Origin)란 어떤 물품이 성장(growth)했거나 제조(manufacture) 또는 가공(processing)된 지역을 말하는 것으로 실체를 지닌 하나의 국가를 의미하는데, 원산지는 원산지 규정의 적용을 통해 결정되고 각종 무역정책 수단에 활용되는 법적·행정적 개념이다.<sup>58</sup> 원산지 표시제도는 공정한 무역거래 질서를 확립하고 불법한 수입행위를 근절하기 위하여 마련한 제도인데 원산지 판정기준은 ‘완전생산기준’과 ‘실질적 변형기준’으로 구별되며, ‘후자’

<sup>53</sup> 2003년 9월 현재 MTCR 회원국은 다음과 같은 33개국이다. 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이스랜드, 아일랜드, 이태리, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 러시아, 남아공화국, 남한, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국, 미국.

<sup>54</sup> 1978년 1월 출범한 NSG는 2004년 2월 현재 모두 40개 회원국을 보유하고 있는데 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 한국 등이 가입하고 있다.

<sup>55</sup> 호주그룹은 이라크의 화학무기 사용에 자극 받아 화학·세균무기에 관련된 수출을 통제하고 정보를 공유하기 위해 1985년 호주의 주도로 설립되었는데, 2003년 9월 현재 우리나라를 비롯 33개 회원국을 보유하고 있다.

<sup>56</sup> 한국은 1995년 10월 원자력공급국그룹(NSG)에, 1996년 4월 2일 바세나르체제에, 1996년 10월 1일 호주그룹(AG) 그리고 2001년 3월 26일 MTCR에 가입했다.

<sup>57</sup> 물론 현 상황에 이러한 규제들을 한국 정부가 탄력적으로 적용하는 것은 쉽지 않다. 다시 말해 국제사회의 동의와 협조가 필요하며, 이를 위해 가장 시급한 것이 북한의 핵문제가 조속히 타결되어 국제사회의 일원으로 인정받는 것이다. 북한 국제사회의 일원으로 동참할 수 있을 때 이러한 규제에 대한 신축적인 적용도 가능할 수 있을 것이다.

<sup>58</sup> 박광석, “남북교역과 원산지 문제에 관한 고찰”(2004), 미출간 원고.

는 다시 ‘세변변경기준’, ‘부가가치 변경기준 및 특정가공공정기준’ 등으로 세분화 된다.

한편 남북간에는 2003년 7월에 제2차 남북경협제도실무협의회에서 「남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」가 채택되었다. 동 합의서의 주요 내용은 원산지 발급기관, 원산지 증명요건, 원산지 발급 및 확인기관 등에 대해 합의되었으며, 동년 9월에 발효되었다. 남북간 거래되는 물품에 대한 원산지 문제는 반입과 반출 2가지 문제로 요약될 수 있는데, 하나는 ‘원산지 위장 반입문제’이고 다른 하나는 북측에서의 생산물품의 ‘해외 판로에 관한 문제’이다. 일반적인 원산지 규정에 의할 경우 개성공단에 생산제품은 ‘북한산’으로 판정될 가능성이 높다. 북한이 일반적인 관세혜택(GSP)을 받지 못함에 따라 미국의 경우를 예를 들면 Column 2의 적용을 받게 돼 미국 통상법 제2432조에 의해 차별적 대우를 받게 된다.

현재 Column 2의 적용을 받는 국가로는 아프가니스탄, 라오스, 북한, 베트남, 쿠바이며, 이들 국가에서 수입되는 상품에는 고율의 관세가 부과된다. 일반 관세율은 한국을 포함한 나머지 국가에 적용되는 관세율이다. 예컨대, 한국과 같은 제1란의 일반관세율 국가에서 수입되는 스테인리스 스펀에는 개당 6.8%의 관세가 부과되지만, 이 제품이 북한과 같은 제2란 관세율 적용국가에서 수입되면 40%에 달하는 관세가 부과된다. 즉, 약 6배에 달하는 관세율의 차이가 발생한다. 따라서 개성공단 내, 생산제품의 원산지 판정과 관련하여 좀더 면밀한 검토와 준비가 필요하다고 하겠다.

### (3) 현행 개성공업지구 관련 법규의 보완

현행 개성공업지구 관련 법규는 개성공업지구법을 중심으로 이의 세부적 집행을 보장하기 위한 개성공업지구 관련 하위규정이 있다. 하위규정은 총 10개 규정에 대해 남북 사업당사자간의 협의를 마친 후 9개 규정은<sup>59</sup>

<sup>59</sup> 개성공업지구 개발규정, 기업창설 규정(2003년 4월 24일 공포), 세금규정, 노동규정(2003년 9월 18일 공포), 관리기관 설립운영규정, 출입·체류·거주규정, 세관규정(2003년 12월 11일), 외화관리규정, 광고규정(2004년 2월 5일 공포).

이미 공포되었고, 미 공포중인 부동산 규정도 곧 공포될 전망이다. 개성공업지구 관련 하위규정이 제정 마무리 단계임에 따라 일단 제도적인 큰 틀은 마련되었다고 할 수 있다.

그렇지만 개성공업지구 하위규정 제정작업이 마무리될 무렵에 남북측 사업당사자간에 개성공단 관련 법규 내용 중 중요내용을 ‘기본계약’ 형식으로 체결하는 것이 필요하다. 동 기본계약 내용에는 개성공업지구 관련 법규 개정 시 남측의 사업당사자와 사전협의한다는 점과 불리한 조항의 경우 소급할 수 없다는 내용을 포함하여야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 입법 활동이 남한과 같이 공개적이지 못하고 또 북한으로 하여금 좀더 충실하게 기 공포된 법규를 지키도록 제도적으로 보장하기 위해서이다.

두 번째는 개성공업지구법 및 관련 하위규정의 위임사항에 대한 지속적인 보완이 필요하다. 현행 규정만으로는 당장 입주기업의 관련 회계와 세무처리, 기업창설 및 운영 등에 있어 많은 제도적 불비사항이 있는 것이 현실인바 이에 대한 보완이 적기에 이뤄져야 될 것이다.

#### (4) 해결방안과 대안

##### (가) 남북교류협력법 등 현행 법령 정비 및 보완

당장 눈앞에 닥친 개성공단 시범단지 관련 현안사항인 간편하고 신속한 출입절차 등의 확보는 현행 국회동의 과정을 거치지 않고 시행이 가능한 ‘특례 제정’이나, 관련 ‘규칙’ 등의 개정작업을 통해 시급히 반영되어야 될 것이다. 다행히 정부 관계 당국에서 시급성과 필요성을 인식하여 관련 작업을 추진 중인 것은 펍 다행스런 일로 생각된다.<sup>60</sup>

또한 중·장기적으로는 남북교류협력 관련 법령이 앞서 지적한 바와 같이 남북교류 초창기에 제정된 법인만큼 현재의 시대적 상황에 맞게 전면적 보완이 필요하다. 다행히 17대 국회는 진보적 성향을 보이고 있고, 또 여대야소일 뿐만 아니라 통일문제에 있어서는 초당적인 대처가 기대되므로 17

<sup>60</sup> 통일부 교류협력국 총괄과를 중심으로 현재 관련 작업을 추진 중이다.

대 국회 임기동안 이에 대한 보완이 반드시 이뤄져야 한다. 국민적 여론수렴과정 등을 거치되 그간 북한법 관계 전문가를 중심으로 주장된<sup>61</sup> 남북관계에 대한 기본법 즉, 가칭 「남북관계발전기본법」을 제정하여야 한다. 이를 통해 그간 남북간에 합의서 형식으로 채택된 주요내용 및 남북관계에서 지향해야 될 주요원칙 등에 대한 내용을 규정해야 될 것이다.

또한 남북 경제협력에 관한 사항의 반영을 위해 가칭 「남북경제협력에 관한 법률」을 제정하여야 한다. 남북교역의 규모가 커지고 그 사례 또한 점차 다양화되는 추세이어서 현행 「남북교류협력법」으로는 현재의 입법적인 수요를 반영하는 것은 무리이기 때문이다. 따라서 남북경협 사항만을 별도로 반영하는 「남북경제협력에 관한 법률」이 제정되어야 한다.

그리고 이산가족 찾기 등 남북간 비 경제교류 내용에 대해서는 「남북교류협력에 관한 기본법」을 제정하여 점차 증대될 관광이나 문화적 교류 등의 수요에 대비해야 될 것이다.

#### (나) 남북당국간 합의서의 보완

MDL 출입 등과 관련한 남북간 합의서 체결 등과 관련한 제한사항은 현재 개성공단 시범단지 입주기업이 당장에 부딪힐 가장 큰 현안사항인바 우선 현행 유엔사-북한간 및 유엔사-한국 간에 기 체결한 합의서<sup>62</sup>를 운영함에 있어 시간을 최대한 단축 운영해야 할 것이다. 현행 유엔사와 한국간 합의서는 경의선 도로·철도 개통 이전의 임시적 성격의 합의서인바,<sup>63</sup> 본 단지 입주 시에는 그간의 문제점을 충분히 반영하여 입주기업의 고유한 기업활동이 최대한 보장되도록 하여야 한다. 따라서 개성공단내 입주기업이 기업활동과 관련하여 개성공업지구내를 출입하고자 할 경우 사전에 남북 당국으로부터 승인 조치가 완료된 자는 당일 CIQ에 통보만 하고 출입하는 방안을 비롯

<sup>61</sup> 장명봉, 『남북경협의 법제도적 해결과제와 개선방안』.

<sup>62</sup> 동·서해 임시도로 통행을 위한 비무장지대 및 MDL 통과절차에 대한 한국과 유엔군사령부간의 합의서, 2003년 5월 27일.

<sup>63</sup> 현행 한국과 유엔사간의 위 합의서 4조는 경의선 철도·도로 개통 후 새로운 합의서를 채택하는 것으로 규정된다.

하여 좀더 간편하고 신속한 출입국이 보장되도록 하여야 할 것이다.

뿐만 아니라 개성공업지구 통행·통신·통관·검역합의서 내용 중에서 당국간에 별도 합의해서 정하기로 한 내용 특히, 통행합의서 중 신변안전 보장을 위한 보다 더 세부적인 합의가 시급히 필요하다. 이 신변보장 조항은 사건이 실제 발생되어 북한 당국과 합의를 시도할 경우 합의에 도달할 가능성이 희박하고, 극한 상황에 처해 협상에 임할 경우 우리 측의 협상력이 저하될 것으로 예상되기 때문이다.

### (다) 국제협약 관련 사항

전술한 국가수출통제 관련 국제협약에 대해서는 개성공단 내, 반입 물자가 북측에 지원하는 것이 아니고, 남측의 현지 법인이 고유의 기업활동을 목적으로 반입하고, 그 처리 또는 사용내역이 명백히 입증되고, 북측에서는 탈취하지 않는다는 제도적인 보장을 할 경우 이에 대해서는 예외가 필요하다. 이를 인정받을 수 있도록 남과 북이 국제사회에서의 외교적인 공동노력이 필요하며, 북한에서는 핵문제 같은 정치적인 사안에 대해 근본적으로 해결할 수 있도록 보다 더 적극적인 조치를 취해야 될 것이다.

또한 원산지증명에 관한 합의서에 따라 개성공단에서의 생산품의 판매 시장은 현재와 같이 남한 내수시장이 주가 될 것이지만, 장기적으로는 북한의 내수시장 및 해외수출시장을 공략하여야 할 것이다. 하지만 북한의 내수시장은 가능성이 적을 것이며, 해외시장에서 활로를 찾아야 할 것으로 보인다. 해외시장으로는 해당시장의 크기, 시장 성숙도, 경제발전단계 및 북한산 제품에 대한 진입장벽 등을 고려하여 선정하여야 할 것이다. 특히, 세계최대시장인 미국, 일본 및 EU시장에 대해서는 북한산 제품에 대한 진입장벽 등을 고려하여야 한다는 것은 공통적으로 지적되는 사실이다.

따라서 당분간은 남한을 주요 판로로 정한 후 중국, 베트남 등 북한에 차별이 없는 국가 및 신시장으로 등장하고 있는 BRICs<sup>64</sup>에 대한 진출도

<sup>64</sup> BRICs는 Brazil, Russia, India and China를 말하며, 새롭게 성장하는 신시장으로 각광을 받고 있음.

적극적으로 검토하는 것이 필요하다.

### (라) 현행 개성공업지구 관련 법규의 보완

현행 개성공업지구 관련 법규는 정부 및 남북 사업당사자를 중심으로 관련 작업을 진행 중인 것으로 알고 있다. 현행 미 공포상태인 『개성공업지구 부동산규정』에 대해 조속히 공포되도록 하고, 기 공포된 개성공업지구법 및 관련 하위규정의 보다 안정적인 이행을 보장하기 위해 전술한 바와 같이 남북측 사업당사자가 기 공포된 개성공단 관련 법규 중에서 중요내용에 대해 ‘기본계약’ 체결이 필요하다. 북한이 개성공단 관련 법규를 이행하겠지만 기 공포 내용을 임의로 개정하는 것을 방지하기 위해서는 필요한 제도이다.<sup>65</sup>

또 개성공업지구 입주기업이 연내에 입주하여 기업활동을 하는 데 있어 어려움이 없도록 개성공업지구 관리기관을 ‘경추위 9차 회의’에서 합의한 바와 같이 남북이 공동노력 하여야 한다. 개성공단 내 설치예정인 관리기관은 입주기업의 창설 등록, 건축허가 승인, 공단 출입자에 대한 출입증명서 발급, 토지이용권 등록, 최저임금의 제정, 유통 및 기준화폐의 결정 등에 있어 그 역할이 막중하다. 뿐만 아니라 지도기관과 협의하여 개성공업지구 하위규정에 대한 시행세칙 등의 제정작업을 착실히 준비해야 될 것이다.

## 나. 한반도경제권 형성을 위한 제도정비

이상과 같이 개성공단 개발사업에 따른 남북경협 의 제도적 인프라의 구축과 보완은 좀더 거시적인 측면에서 볼 때 한반도 경제권 형성의 기초를 제공하는 것이 될 것이다. 즉, 남북관계에서 남북경협이 갖는 비중과 의미는 가장 1차적인 이해당사자로서 기업인들의 투자욕의 고취와 이윤창출

<sup>65</sup> 북한측에서는 2002년 12월에 제정된 개성공업지구법 중 그간에 불합리한 사항을 입주기업 등에 유리하게 개정한 것 이었지만 우리측에 사전협의나 통보절차 없이 2003년 4월에 임의로 개정한 후 상당기간이 경과된 후에 통보한 사례가 있었음.

의 계기를 마련함으로써 남북한 모두의 경제적 균형발전을 도모하는 것이다. 이와 더불어 남북경협이 제도화됨으로써 상정해 볼 수 있는 것은 좀더 먼 장래에 남북한이 통일을 추진해 나가는 과정에 있어서의 중간단계로 한반도 경제권의 형성이다.

이러한 한반도 경제권의 형성조건을 정리하면 다음과 같다.

### (1) 조건 1: WMD 문제해결에 기초한 한반도 평화체제 구축

한반도 경제권은 어떠한 환경에서 실현 가능한가? 무엇보다도 북한의 대량살상무기 문제가 완전히 해결되어 한반도에서 전쟁 가능성이 사라지고 평화체제가 공고히 구축되어야만, 생산적 남북경협을 위한 환경이 조성되어 한반도 경제권이 형성될 수 있을 것이다. 북핵 문제 등이 완전히 해결되면, 북·미관계가 개선되어 북한의 국제금융기구 가입이 실현될 것이며 북·일 수교 또한 이루어질 것이다. 그러나 이런 상황이 조성되면 역설적으로 미국의 한반도 질서에 대한 영향력은 상대적으로 저하되고 민족 자율공간이 넓어질 것이다. 이는 남북경협이 이전과는 비교할 수 없는 개선된 환경에서 시행된다는 것을 의미한다. 이렇게 되면 활발한 대북투자 및 공장이전 등을 통한 한반도 차원의 산업구조조정이 본격화될 것이다.

### (2) 조건 2: 남북한 경제의 상호의존도 제고

한반도 경제권이 형성되기 위해서는 남북한 경제의 상호의존도가 획기적으로 제고되어야 한다. 즉, 한편이 다른 한편의 경제발전을 위해 필수불가결한 존재임이 선언이 아니라 현실의 구조로 정착되어야 한다.

신(新)산업과 구(舊)산업이 조화된 전천후 산업구조(full-set industry)는 한국경제의 장점이다. 이러한 산업구조는 지닌 나라는 미국, 일본, 독일, 프랑스 등 일부 국가에 불과하다. 경제의 국경이 점차 사라져가는 세계화 시대에 이러한 장점을 유지하기 위해서는 북한의 저임금, 양질의 노동력이 한국경제에 반드시 필요하다. 또한 북한 역시 기존의 저발전 상태(under-developed country)에서 발전도상국(developing country)의 궤도에 오르

기 위해서는 남한의 협력이 절대적으로 필요하다.

이러한 상호필요는 기존의 남한 차원에 국한된 전천후 산업구조가 한반도 전역으로 확산됨을 의미한다. 앞에서 언급한 한반도 차원의 산업구조조정이다. 이 과정에서 남북한 경제의 상호의존도는 자연스럽게 제고될 것이다. 이러한 경향이 일정 수준을 넘어 서로가 서로에게 필수불가결한 존재임이 구조화될 때, 비로소 하나의 경제권이 형성되었다고 말할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 쌍방은 경제적 필요 때문이라도 군사적 충돌의 가능성을 줄여 나갈 수밖에 없을 것이다. 그런데 남북한의 경제력 격차를 감안하면 남한경제의 대북의존도보다 북한경제의 대남의존도가 수십 배 높을 수밖에 없다. 이는 남북경협이 대량살상무기 문제해결 이후의 북한의 군사적 위협을 잠재울 수 있는 강력한 수단이 될 수 있음을 나타낸다.

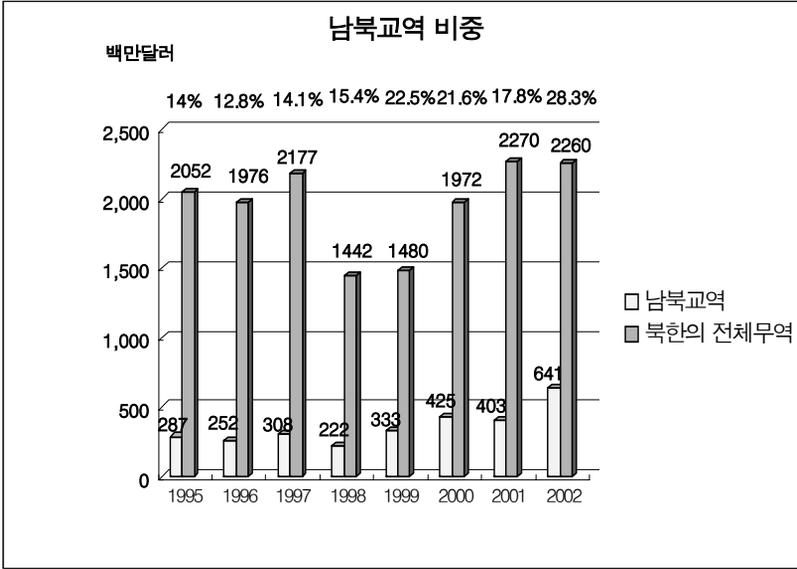
이러한 변화는 북한의 대량살상무기 문제해결을 통한 한반도 평화체제 구축이라는 차원을 넘어 남북관계가 한 차원 높은 단계로 발전하는 것을 의미한다. 요컨대, 군사적 차원의 안전보장에 덧붙여 경제적 차원의 안전보장이 확보됨으로써 한반도는 이중의 전쟁예방 장치를 갖게 되는 것이다.

아래 그림은 북한경제의 대남의존도가 증대되고 있음을 입증해 주고 있다. 거칠게 잡아 북한경제의 전체규모에서 대남경협이 차지하는 비중이 20%를 넘어설 때, 한반도 경제권이 형성되었다고 말할 수 있을 것이다.

### (3) 조건 3: 남북한 연계비교우위의 실현

북한은 한국경제의 발전에 긍정과 부정의 이중적 의미로 다가온다. 한반도 경제권이 형성되려면 한국경제에 마이너스 요인으로 작용하는 상황이 종료되고 남북한 산업구조조정을 통해 한반도 차원의 연계비교우위가 실현되어야 한다. 그래야 우리는 중국충격에서 벗어날 수 있는 출구를 확보할 수 있다.

<그림 III-1> 북한의 전체 무역에 비한 남북교역 비중



구체적인 예를 들어보자. <표 III-2>는 신사용 바지를 중국 및 북한에서 생산하여 국내 백화점에서 판매하는 A사의 사례이고, <표 III-3>는 아동복을 중국 및 북한에서 생산하여 국내 자체 유통망을 통해 판매하고 있는 B사의 사례이다.

<표 III-2> 사례 A: 신사용 바지를 중국·북한에서 생산, 국내 백화점 판매 (단위: 원/장)

생산 지역	원부자재 금액	가공비	왕복 운임	관세	기타 비용	생산 단가
북한	6,765 (75.0)	1,950 (21.6)	194 (2.2)	0	114 (1.2)	9,023 (100)
중국	6,765 (70.2)	1,560 (16.2)	85 (0.9)	1,108 (11.5)	114 (1.2)	9,632 (100)

\* ( )는 생산원가 대비 비중, 북한/중국 생산 모두 100% 남한산 원부자재를 사용

<표 III-3> 사례 B: 아동복을 중국·북한에서 생산,  
국내 자체 유통망을 통해 판매

(단위: 원/장)

생산 지역	원부자재 금액	가공비	왕복 운임	관세	기타 비용	생산 단가
북한	4,068 (69.3)	1,430 (24.4)	260 (4.4)	0	110 (1.9)	5,868 (100)
중국	3,324 (58.1)	1,573 (27.5)	60 (1.0)	659 (11.5)	110 (1.9)	5,726 (100)

\* ( )은 생산원가 대비 비중%, 북한생산의 경우 100% 남한산, 중국생산의 경우 100% 중국산 원부자재를 사용

※자료: 이종근, 『남북교역 및 위탁가공무역의 현상과 추진전략』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2003).

두 사례를 통해 알 수 있는 것은 ① 북한과 중국의 가공비는 비슷한 수준이며, ② 물류비는 중국생산의 경우가 훨씬 적게 드나, ③ 북한산 제품의 무관세 효과로 인해 생산단가는 비슷한 수준이라는 점이다.

만일 위의 두 사업을 개성공단으로 옮긴다고 가정해 보자. 물론 개성공단은 임가공 방식과는 달리 직접투자방식의 입주기업이 주류를 이룰 것이다. 따라서 중국진출의 경우와 비교해 볼 수 있다. <표 III-2>을 보면 알 수 있지만, 개성공단은 임금과 물류비에서 중국보다 가격경쟁력이 뛰어나다. 기존의 무관세 효과까지 합치면 개성공단은 충분한 경쟁력이 지닌 것으로 평가되며, 따라서 국내 사양산업의 중국이전 현상을 충분히 대체할 수 있을 것으로 전망된다. 이는 대북경협이 중국 충격의 경제적 완충지대로 기능할 수 있음을 보여주는 것이다. 이것이 바로 남북한 연계비교우위의 실현이다.

<표 III-4> 개성공단 경쟁력 분석

(2003. 6. 현재)

구 분		개 성 공 단	중국공단(개발구)			인천남동 공단	비 고
			청 도	심 양	천 진		
임 금 USD/월	사업자 지출액	57.5	153	145	171	1,250	사업자지출액은 근로자수령액과 사회보험료포함 USD=1,200원/8.3¢
물류비 20FT 컨테이너, USD	산지~항구까지 운송비 포함	113 개성~인천, 서울	684 인천~청도	930 인천~대련~심양	834 인천~신강~천진	44 남동~인천항	운영시간, 운행회수 등의 차이 불고려
토지임차료 USD/m <sup>2</sup>	거래가	42 (51천원/m <sup>2</sup> )	6.5~10 (7.8천원~12천원/m <sup>2</sup> )	17.5 (21천원/m <sup>2</sup> )	7.2 (8.6천원/m <sup>2</sup> )	558 (670천원/m <sup>2</sup> )	사용료미포함
세 제	기업 소득세	14% 수출 10~14% 면세5년 감면3년 50%	15% 수출10% 장려 0% 면제2년 감면3년 7.5%	좌동	좌동	27% 수출기업 감면없음	면제는 이윤 발생년도부터, 감면은 면제기간 만료후부터

※자료: 한국토지공사 중국사무소, 2003년 6월.

## 다. 한반도 경제권 형성을 위한 제도적 과제

한반도 경제권의 형성은 남북경협이 제도화가 공고화된 상태에서 가능한 것이다. 그러한 의미에서 한반도 경제권이 형성 가능하다는 것은 남북경협의 제도적 인프라가 충분히 갖춰진 상태를 의미하는 것인 동시에 세계화와 통일을 위한 또 하나의 제도적 인프라를 구축하는 것을 의미하는 것이기도 하다. 한반도 경제권이 형성되기 위해서는 한반도 평화체제 구축이라는 정치적 안정과 남북한 경제의 상호의존성의 확대 및 연계비교우위의 심화라는 조건들이 구체화되어야 한다. 따라서 본 절에서는 한반도 경제권 형성을 위한 제도적 과제로서 국내외 정치·경제적 환경을 어떻게 구축하고 구조화해야 하는지에 관한 문제를 다룰 것이다.

## (1) 남북관계의 재설정

남북관계 자체가 남북경협을 직접적인 제도적 인프라라고 보기는 어렵다. 그렇지만 지금까지의 남북관계와 남북경협의 관계를 회고해 본다면 남북관계의 개선을 도외시한 남북경협의 활성화는 거의 불가능하다는 점에서 남북관계의 재설정은 남북경협의 제도적 인프라를 구축하는 데 있어 그만큼 중요한 의미를 갖는다.

우선, 남북한 당국은 현 시점의 남북관계를 미래지향적인 관계로 조속히 재설정해야 한다. 지금까지의 남북경협의 전개과정은 그야말로 비경제적 논리가 경제적 논리를 압도하는 상황에서 힘겹게 그 맥을 이어왔다. 예컨대, 지난 1990년대 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 촉발된 이른바 ‘북한 핵문제’는 기존의 남북경협에 참여했던 대기업들의 발목을 잡고 사업관계 차북한을 방문하는 것조차 여의치 않았던 것이나 양측의 각종 정치적 갈등의 후폭풍은 여지없이 남북경협 당사자인 민간기업의 막대한 경제적 손실로 귀결되었던 것이 이러한 사실을 잘 말해준다. 따라서 한반도 경제권 형성의 가장 최우선적인 제도적 과제는 남북관계의 기본적 설정을 남북경협의 변화 속도에 맞춰 조정하는 것이다. 최근 국회에서 법제정을 추진하고 있는 이른바 「남북관계발전기본법안」이 통과된다면 남북관계를 재설정할 수 있는 법적 근거를 확보하는 것이 될 것이다. 특히 이 법안에서 상정하고 있는 것과 같이 남북관계를 국가간의 관계가 아닌 특수한 관계로 설정하고, 좀더 현실적이며 기업들이 원활한 경제활동을 할 수 있도록 하는 여건을 마련하는 것은 한반도 경제권 형성의 제도적 인프라로서 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

## (2) 동북아 질서의 안정과 주변국과의 정책공조

정부는 주변국과의 긴밀한 정책공조를 통해 남북한간의 경제협력이 동북아시아의 안정적 평화 질서 유지에 유익하다는 점을 주변국들에게 이해시키고 긍정적인 협조를 이끌어 내야 할 것이다. 또한 북한 당국 역시 침체된 경제를 회복하고 남북한의 민족적 균형발전을 위해 국제적인 이슈로 다

뤄지고 있고 핵문제의 투명한 해결에 적극적인 입장을 견지해야 할 것이다. 이러한 남북한 양측의 노력이 밑바탕 될 때 국제사회의 적극적인 지지와 협력이 가능해 질 수 있는 것이다.

예컨대, 현재 개성공단의 개발사업에 있어 남북이 당면한 가장 직접적인 국제사회의 제약은 전략물자를 적성국에 수출하는 것을 금지하는 ‘바세나르협정’이다. 이 협정에 기초해 본다면 개성공단에서 남북경협 활성화의 물꼬를 일으키는 것은 사실상 어렵다고 볼 수 있기 때문이다. 왜냐하면 현재 남북이 개성공단을 매개로 그리고 있는 청사진은 개성공단을 장차 남북교역의 교두보로서 활용하고, 양측의 경제발전의 촉매로서 활용하는 것이기 때문에 더욱 그러하다. 개성공단 운영 초기 소규모 상품의 남한 반입 및 판매에는 큰 문제가 없을 것이지만 중·장기적인 측면에서 볼 때 본격적인 개성공단 투자가 이루어지는 단계에 돌입할 경우 이 협정은 전략물자 및 설비의 반출에 있어 결정적인 장애요인이 될 가능성이 매우 높다.<sup>66</sup>

그리고 현재까지도 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 북한의 핵문제도 남북경협의 활성화의 중요한 걸림돌로 작용하고 있다.<sup>67</sup>

이러한 문제들은 남북관계의 개선만으로는 쉽사리 해결하기 어려운 과제이다. 즉, 그만큼 국제사회와의 긴밀한 정책공조와 남북경협의 활성화와 더 나아가 한반도 경제권 형성이 동북아시아의 안정적 질서 유지에 긍정적인 기여를 할 수 있다는 점을 주변국들에게 이해시키고 협력을 확대해야 할 것이다. 이러한 국제사회의 변화를 유도해 나갈 때 남북관계의 근본적인 변화에도 보다 탄력을 줄 수 있으며, 한반도 경제권 형성이라는 제도적 과제를 달성하는 근간을 마련할 수 있는 것이다.

<sup>66</sup> 오승렬, “개성공단 건설계획의 개선방안,” 『통일전략포럼 보고서』, 경남대 극동문제연구소, vol.30 (2004), pp. 26~27.

<sup>67</sup> 국제사회의 이해와 협조 없이 한반도 경제권 형성은 물론이며, 당장의 경협 활성화도 용이치 않다는 점은 다음과 같은 사실에서도 간접적이거나 유추해 볼 수 있다. 즉, 지난 2003년 남한을 제외한 국제사회의 대북 인도적 지원의 경우만 놓고 보더라도 2002년도 2억 5,768만 달러에서 37.9%가 줄은 1억 6,013만 달러로 줄었다. 그리고 대외무역에 있어서도 북한의 경우 여전히 중국과 러시아 중심의 교역이 이루어지고 있으며, 서방권과의 교역은 EU를 제외하고는 사실상 전무한 상태이다.

### (3) 경험 관련 법적·제도적 인프라 확충 및 보완

한반도 경제권 형성을 실질적으로 구축하기 위해서는 이상과 같은 국내 외적인 정치적 변수들을 안정적이고 예측 가능한 것으로 변환키는 동시에 제도적 인프라의 확충에 좀더 박차를 가해야 할 것이다. 예컨대, 현재 개성공단개발사업과 같은 경제특구에 대한 제도 정비는 이러한 제도적 인프라의 지속적인 확충을 위한 사전정지작업에 일환이라고 볼 수 있다. 한반도 경제권 형성을 위해서는 이러한 경제특구를 제외한 지역에서의 교류와 협력활동을 보장하여 한반도 전역을 남북경협외의 장으로 확장하는 것이 필요하다. 최근 남북한 사이에 정식 서명된 해운합의서 및 부속합의서<sup>68</sup>는 이러한 점에서 한반도 경제권 형성의 중요한 제도적 인프라로서 의미를 갖게 될 것이다. 요컨대, 해운합의서 및 부속합의서에서 남한의 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초와 북한의 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진 등 각각 7개의 항로를 개설하고 이를 민족의 내부항로로 규정한 것은 한반도경제권 형성을 위한 수많은 제도적 과제의 하나를 푸는 열쇠가 될 것이다.

이 밖에도 한반도 경제권 형성을 위해서는 현재 특구(개성공단, 금강산 특구)들에 대한 법적·제도적 장치들이 각각 내부법제화로 문제해결을 도모하고 있는데 이를 확대 적용할 수 있는 새로운 합의서의 체결 또는 기존 합의서의 후속조치가 필요하다. 특히 남북한 교역당사자간의 분쟁을 조정하고 대북 투자자산의 담보 인정과 관련한 문제, 직접적 금융결제시스템 등의 구축도 한반도 경제권을 형성하는 데 가장 기초적인 제도적 인프라이다.

이러한 과제들은 앞서도 강조하였듯이 현재의 상황과 논리에서 단기적인 해법 모색에서 해결될 수 있는 것이 아니라 중, 장기적인 안목에서 좀더 미래지향적인 제도적 틀을 구축함으로써 가능한 것이다. 따라서 현재 남북 양측이 진행하고 있는 특구사업에 적용되는 각종 합의서 및 부속 합의서의

<sup>68</sup> 통일부, “남북 해운합의서 정식 서명·교환 해설,” <http://www.unikorea.go.kr/> 첨부파일kbn0307\_1488A.hwp(검색일: 2004년 7월 15일).

한계를 사업이 진척되는 과정에서 지속적인 수정과 보완을 통해 기대효과를 높여가는 고된 작업이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 예측 가능한 장래에 형성될 수 있는 한반도 경제권을 보다 가시화시킬 수 있는 방향에 맞춰 현재의 특구사업을 지속적으로 발전시켜야 할 것이다.

## 라. 소결 및 정책제안

남북경협을 활성화하기 위한 제도화는 법적인 안전장치와 사회간접자본의 확충과 같은 물적 기반을 동시에 구축하는 것에서부터 비롯된다. 하지만 경협을 위한 기간시설의 확충과 남북 철도 및 도로 연결 등과 같은 물적 기반을 갖추는 것만이 제도적 인프라를 의미하는 것은 아니다. 앞서 언급한 바 있는 남북관계의 근본적인 관계 개선과 동북아지역 주변국과의 역학관계와 정책공조와 같은 부분도 제도적 인프라에 포함되는 것이다. 그러므로 이러한 부분들을 좀더 세분해 본다면 정부와 민간의 일정한 역할 분담을 통해 접근해 볼 수 있다. 또한 정부와 민간에게 요구되는 역할은 단기적 과제와 중장기적 과제로 분별해 볼 수 있다.

### (1) 정부의 역할

남북경협을 활성화하는 데 있어 무엇보다도 우선시 되는 정부의 역할은 남북경협이 나아가야 할 방향과 목표 등 이른바 로드맵을 갖추고 이를 민간기업들에게 제시하는 것이다. 특히 남북경협이 궁극적으로 지향해야 할 방향성에 있어 ‘민족의 공존과 공영, 그리고 한반도 경제권 형성’이라는 구체성과 당위성을 확보함으로써 북한과 경제협력을 하는 국내 기업들의 자부심과 책임감을 고취시킬 필요가 있다.

또한 정부는 남북경협의 비경제적 결정요인이 될 수 있는 주변국과의 정책공조와 남북관계를 동반적 관계로 강화시키는 노력을 동시에 기울여야 할 것이다. 요컨대 이러한 요인들이 남북경협의 활성화에 결정적 요인이 될 수는 없어도 경협에 참여하는 기업들의 투자심리를 위축시키고, 아울러

불확실성을 제거해 나가는 데 적지 않은 영향을 주는 요인들이기 때문에 정부가 이러한 요인들을 사전에 관리함으로써 보다 안정적인 경제협력의 틀을 구축하는 토대를 구축해야 한다. 한반도 경제권 형성은 주어지는 것이 아니라 만들어지는 것이다. 다시 말해, 남북경협의 제도적 인프라의 궁극적인 지향점은 한반도 경제권 형성을 통한 남북한간의 경제적 연계비교우위를 창출함으로써 경제통합의 단계까지 끌어 올리는 것이다. 그러므로 정부는 개별 민간기업의 기업 마인드와 경협에 임하는 자세 등과 같은 세부적인 요인들을 심화시키는 것에서부터 투자환경과 수익성 창출을 가능케 하는 정치적인 안정을 지속시키고 유지하는 것까지 매우 포괄적인 역할을 담당해야 한다.

다음으로 정부는 법적인 안전장치와 사회간접 자본 확충 등과 같은 남북경협의 제도화를 통해 사업의 안정성과 수익성 확보, 그리고 기업들이 사업 판로의 개척을 위한 환경을 조성하는 데 역점을 뒀야 할 것이다. 특히 이 부분에 있어서는 남북당국간의 정례화 된 대화의 틀을 유지함으로써 남북경협을 통해 제기되는 각종 제도적 규제와 미비 등을 신속하게 파악하고 이를 해소하는 것이 요구된다. 물론 현재 우리 정부가 마련한 대북진출 기업에 대한 손실보조제도 등과 같은 것은 분명히 과거와 비교해 볼 때 진일보한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 그렇지만 다른 한편으로는 이것이 대북진출 기업들의 수익성을 직접적으로 제고시키지는 못한다. 또한 이러한 제도의 역기능으로서 정부가 대북진출 기업과 비진출 기업간의 금융지원의 형평성을 상실할 수 있는 가능성과 이러한 손실보조를 받는 수혜기업들의 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.<sup>69</sup>

정부는 이와 함께 정책 결정의 투명성 제고와 절차의 민주성 확보, 대국민 홍보 강화 등을 통해 국민적 공감대를 형성하는 데 주도적 역할을 담당해야 할 것이다. 사실상 남북경협은 단순히 기업들이 투자와 수익이라는 것만으로 이뤄질 수 없는 것이다. 그러므로 정부가 각종 법적·제도적 장

<sup>69</sup> 조동호, “남북 경제교류협력의 평가와 전망,” 『통일전략포럼 보고서』, 경남대 극동문제연구소, vol. 30 (2004), pp. 21~22.

치와 세계상의 지원, 사회간접자본의 확충 등과 같은 일련의 프로그램들을 주도적으로 실행하는 것이다. 또한 이러한 조치는 정부가 남북간의 균형발전이라는 긴 안목에서 경협에 대한 각종 제도적 인프라를 제공하고 이를 토대로 우리 기업들은 보다 활발하게 북한과의 교역을 갖을 수 있는 필요 조건이 되는 것이다. 그런데 이러한 정부의 역할이 보다 활발하게 이뤄지기 위해서는 절차의 공정성, 그리고 국민의 대한 충분한 동의와 지지가 필요하다.<sup>70</sup>

## (2) 민간의 역할

한편 이러한 정부의 역할 못지않게 민간기업의 역할도 중요하다. 민간기업의 역할은 무엇보다도 경제성과 수익성을 창출하는 동시에 북한을 장기적 사업 파트너로 육성해 상호신뢰를 구축하는 데 있다. 대북진출 기업들이 단순히 투자의 대상으로 북한과의 교역을 시도할 경우 남북한간의 신뢰 회복에는 아무런 도움이 안 될 수 있다. 물론 기업경영의 최우선적 목적은 이윤을 창출하는 것이고, 그러한 점에서 대북사업의 경우에도 이윤창출 없는 당위성만으로는 성공하기 어렵다. 그러므로 민간의 역할이 더욱 중요한 것이다. 민간기업들은 단기적인 이윤을 창출하는 것으로 대북투자를 고려하기보다는 좀더 중장기적인 안목에서 남북한이 한반도 경제권 형성 및 남북경제통합의 단계로 나아갈 때 중요 사업을 선점하고 이를 건실히 구축한다는 안목과 사명감도 동시에 요구되는 것이다.

그리고 민간기업의 경우 정부가 마련한 각종 제도적 인프라를 실제 대북사업에 활용하는 입장에서 대북사업을 진행하는 과정에서의 문제점과 제도적 보완 및 개선에 적극 관심을 갖고 정부와 긴밀한 네트워크를 구축할 필요가 있다. 지금까지의 남북경협에서 정부-민간의 관계는 사실상 긴밀하게 연계되지 못했기 때문에 대북사업을 실질적으로 주도하는 민간기업

<sup>70</sup> 북한과 달리 다원화된 남한의 경우에는 이러한 부분이 남북경협을 활성화하는데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히 남북경협이 자칫 정치권의 당리당락에 따라 좌지우지 될 경우 경협을 통한 남북한 간의 화해협력과 균형발전이라는 과정은 순식간에 물거품이 될 수도 있다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

의 입장에서는 정부의 제도적 뒷받침의 부족을 탓하고 불확실한 투자환경에 적지 않은 곤란을 겪어 온 것이 사실이다.<sup>71</sup> 따라서 경험사업을 담당하는 주체로서의 민간기업들은 저마다 북한보다는 중국, 베트남 등 좀더 안정적인 투자환경이 제공되는 곳으로 하나 둘씩 떠나가게 되었던 것이다. 바로 이러한 고질적인 문제를 해결하는 길은 정부의 제도적 인프라의 구축 못지않게 민간기업의 좀더 적극적인 경험 인식의 제고가 요청된다. 즉, 남북당국간의 제도적 인프라 구축이 미비하다는 이유만으로 경험의 애로를 호소할 것이 아니라 좀더 적극적으로 기존 제도적 인프라가 갖고 있는 한계, 그리고 그 보완책 등은 지속적으로 정부 관계당국에 건의하고 남북경협을 구체화하고 활성화하는 실질적인 주체로서의 입장을 견지해야 할 것이다.

남북경협의 정치·경제적 의미와 사업의 수익성 실현이라는 두 마리 토끼를 다 잡아야 하는 민간기업은 그 동안 개별 기업의 사적 이윤 추구를 넘어서서 남북관계의 신뢰회복이라는 공공재를 생산하는 역할을 담당해 왔으며, 향후 한반도 경제권 형성과 더 나아가 남북경제통합의 단계로 발전하는 데에도 중추적인 역할을 담당할 것이다. 그러므로 남북경협의 진정한 주체로서의 민간기업들은 정부와 긴밀한 네트워크를 형성하는 데 적극성을 갖고 사업의 효율성을 극대화하는 것을 모색해야 할 것이다.

<sup>71</sup> 일례로 북한과 주류 및 농수산물 무역업을 하는 남한의 한 경험사업자는 “남북경협제도라는 것이 있지만 세부 규정이 마련되지 않아서 정부가 편한대로 적용하고... 북한쪽에서는 ‘민족내부거래’라고 해서 무관세로 통과되는데 남쪽에 오면 부가가치세를 부과하는 식... 그만큼 마진이 줄어드는 것으로 치명적”이라고 애로점을 토로한다. 또한 그는 “하고 싶은 말이 정말 많지만...”이라고 말꼬리를 흐리며 구체적 언급을 회피하는데, 그 이유는 정부정책에 대해 이러저러한 말을 하면 소위 ‘찍히게’ 되고 그렇게 되면 그나마 하고 있는 사업도 영향을 받는다는 것이다. 비록 이러한 사례가 모든 남북경협사업자들의 입장을 대변하는 것은 아닐지라도 현재 남북경협과 관련하여 정부와 기업간의 불신, 또는 유기적 네트워크의 미비라는 점을 알 수 있는 단초는 될 수 있을 것이다: 박지수, “남북경협 활성화 위한 법·제도 정비 시급,” 『민족 21』(2004년 5월호), pp. 82~83에서 재인용.

### (3) 단기적 과제와 중기적 과제

현재 진행 중인 남북경협과 앞으로 구축해야 할 한반도 경제권 형성까지는 수많은 과제들이 산재해 있다. 이것을 좀더 구체적으로 살펴본다면 단기적 과제와 중기적 과제로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선 단기적 과제는 기존 남북경협이 처한 문제점이 제도적 인프라의 미비라는 점에서부터 풀어나가야 할 것이다. 요컨대 이른바 남북경협의 ‘4대 합의서’라고 하는 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등을 좀더 구체화하여 제대로 작동될 수 있도록 남북당국 간의 적극적인 노력이 요청된다. 즉, 남북당국이 이러한 부분에 합의 및 체결했다는 것만으로 남북경협이 활성화될 수 있다고 보는 것은 과거의 경험에 비춰 봤을 때 적지 않은 무리가 있다.

다음으로 남북간 철도 및 도로연결 등도 조속히 해결해야 할 부분 중에 하나이다. 남북경협이 본 궤도에서 진행될 수 있는 가장 직접적인 관건은 남북간의 물류수송로를 잇는 것에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 이미 남북 양측에 이 부분에 대해서는 의견을 같이 하고 있지만 그것을 실행하고 완수하는 데는 적지 않은 시간이 소요된다는 점에서 더 이상 지체할 수 없는 과제라고 볼 수 있다. 특히 이미 개성공단개발사업이 진행되고 있는 상태에서 이러한 사회간접자본시설이 제대로 뒷받침해주지 못한다면 결국 개성공단개발사업은 그 원대한 목표와 의의를 상실한 채 좌초할 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

한편, 중기적 과제는 이러한 단기적 과제의 완수와 지속적인 보안을 바탕으로 하여 이뤄져야 할 부분들이다. 남북관계가 하루 아침에 급변하여 개선된다는 것은 현실적으로 불가능하다. 반대로 남북관계가 개선되었다고 해서 급작스럽게 생각될 수 있는 여지마저 소멸되는 것은 아니다. 바로 그렇기 때문에 남북관계의 지속적인 관리와 개선은 남북한이 평화체제를 구축하는 단계까지 꾸준히 노력해야 할 부분이다. 특히, 이 부분에 있어서는 민간의 역할도 세부적인 부분에서 요청되지만 남북 당국 간의 의지와 노력이 절대적으로 필요하다. 그리고 동북아지역의 주변국과의 역학관계,

특히 현재 북한의 핵문제의 평화적 해결은 이러한 문제들을 풀어나가는 데 있어 필수적인 선결조건들이다.

그리고 또 다른 중기적 과제는 남북한 전역을 교류협력의 장으로 활용하는 것이다. 남북경협은 애초에 단순한 물자의 반입과 반출, 제3국을 통한 중개무역, 위탁가공 등으로 진행되다가 불과 몇 년 전부터 특구중심으로 전환되고 있다. 이러한 변화는 획기적인 발전이며, 남북경협의 활성화를 위한 긍정적인 전조라고 볼 수 있다. 하지만 특구중심의 남북경협은 분명히 일정한 한계를 갖고 있다. 요컨대 특구별로 적용되는 각종 제도적인 장치들은 보편성을 상실하게 되고 이것은 중기적 측면에서 제도적 인프라서의 일정한 한계를 수반하는 것이기 때문이다. 그러므로 지금의 특구 중심의 남북경협은 장기적인 측면에서 개선될 부분이 많으며, 그 중에서 개별 특구별로 적용되는 제도적 인프라들을 통합하고 총체적으로 관리할 수 있는 새로운 틀로서의 변화가 요청된다. 이러한 것들이 가능해졌을 때 한반도경제권은 보다 가시화될 수 있을 것이다.

### 3. 남북한 경제통합 관련 제도

앞의 제2장에서는 남북한이 본격적인 경제통합을 추진하기에 앞서 한반도 경제권 형성의 기반조성 단계에서 요구되는 남북경협과 관련된 제도에 대해 고찰하였다. 제3장에서는 남북한이 지향하는 장기적인 과제인 남북경제통합의 성격을 규명해 보고 남북경제통합을 실현하기 위한 조건과 내용을 단계별로 정리해 본다.

#### 가. 남북한 경제통합 문제에 대한 검토의 필요성

1988년의 ‘7·7 특별선언’ 이후 남북한 당국의 적극적인 노력의 결실인 1991년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 계

기로 남북한간 실질적인 경제교류·협력이 분단 반세기만에 시작되었고, 1993~1994년에 발생한 북한핵문제로 인하여 군사적 긴장이 팽배하던 시기에도 남북 사이의 경제적 교류만은 지속될 정도로 남북한 당국 모두에게 상호간 경제적 관계 개선에 대한 의지는 확고했다. 특히 1990년대 중후반 남북한 모두 ‘경제위기’를 거친 이후 김대중 정부의 대북포용정책과 북한 당국의 이에 대한 화답의 결과로 실현된 2000년의 6·15 남북정상회담은 이후 남북관계가 보다 확대되고 강화되는 새로운 단계로 나아가는 데 디딤돌의 의미를 가지는 것이었다.

‘6·15 남북공동선언’을 계기로 남북 경제관계는 교역, 경제적 하부구조, 법·제도 등 모든 영역에서 그 이전에 비해 비약적으로 발전해 오고 있는 것은 분명하다. 남북교역 규모는 꾸준히 증대하여 2003년에 7억 2,421만 달러에 이르고 있다. 이것은 1990년의 1,346만 달러에 비해서 무려 53배나 증가된 것이며 ‘6·15 남북공동선언’ 직전 해인 1999년의 3억 3,343만 달러에 비해서도 4년만에 2배 이상으로 증가된 수준이다.<sup>72</sup> 경제적 하부구조의 영역에서 보더라도, 최근 다시 불거진 북한핵문제로 인하여 야기되고 있는 대내외적 난관에도 불구하고 남북의 경제관계 발전의 토대가 될 경의선과 동해선의 철도·도로 연결사업이 성공적으로 진행되고 있으며,<sup>73</sup> 경제교류와 대북투자를 획기적으로 진전시킬 개성공업지구 설립이 곧 실현되게 되었다. 그리고 법·제도의 측면에서도 남북경협추진위원회가 설치, 운영되고 있고 제4차 남북장관급 회담(2000.11.12~16, 평양)에서 합의, 서명했던 투자활동 보장을 위한 ‘4대 합의서’<sup>74</sup> 등 남북 경제교류·협력을 증

<sup>72</sup> 통일부 교류협력국, (2004), p. 20 표 참조.

<sup>73</sup> 경의선과 동해선의 철도연결사업의 경우 2004년 안에 시험운행이 시작될 예정으로 있고, 도로연결사업의 경우도 노반공사가 거의 마무리되어 멀지 않은 시기에 개통될 것으로 예상된다. 철도·도로 연결사업은 분단 후 처음으로 남북의 영토적 연결이 성사된다는 상징성 외에 경제적으로 다음과 같은 중요한 의미가 담겨있다. 즉 물류비의 획기적 절감을 가능케 하고 물류시간을 대폭 줄일 수 있게 되는 등 북한 지역의 경제특구가 기능하기 위한 필수적인 전제조건이 되며, 남한이 추진하고 있는 동북아 경제중심 국가를 실현하기 위해서도 꼭 필요한 조건이다.

<sup>74</sup> 2000년 11월에 남북간 서명한 4개 합의서는 「남북사이의 투자보장에 관한 합

진시킬 다양한 형태의 합의서가 채택되었으며 법적, 제도적 공동영역을 확대하려는 노력이 계속되고 있다.

그러나 이렇듯 ‘6·15 남북공동선언’ 이후 남북 사이의 경제관계가 양적 수준에서는 비약적으로 발전하고 있음에도 불구하고 질적 수준의 강화로 이어지지 못하고 있는 듯하다.<sup>75</sup> 남북 경제교류·협력의 확대가 경제관계의 질적 강화로 연결되지 못하고 있는 근본 원인은 양측 모두 남북 경제관계가 도달해야 할 궁극적인 목표에 대한 구체적인 모습과 목표달성을 위해 필요한 단계별 핵심과제를 설정하지 못한 채 주로 당면의 시안별 양적 교류 확대에만 집중해 온 데 있을 것이다. 남북경제교류의 양적 확대가 누적적인 효과를 발생시키고, 남북경제관계 발전의 질적 선순환을 만들어 가는 데 기여하기 위해서는 우선 정책수립과 실행의 책임주체인 정부차원에서 남북한의 장기적인 경제통합에 대한 분명한 관점과 방향을 정립하고, 이의 실현을 위한 체계적이고 일관된 단계별 과제를 설정할 필요가 있다.

‘6·15 남북공동선언’은 2000년 이래 남북경제관계 발전방향의 핵심적 내용을 담고 있고 이 선언이 경제적 영역에서 궁극적으로 지향하는 바는 “민족경제의 균형적 발전”(‘6·15 남북공동선언’ 4항)<sup>76</sup>을 통한 민족경제 공동체 구축에 있다. 민족경제공동체 실현의 궁극적 도달점은 남북한 경제

---

의서, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서」, 「남북사이 의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」 등이다.

<sup>75</sup> 남북경제관계의 양적 진전에도 불구하고 획기적인 질적 강화로 진행되지 못하고 있는 것에 대하여 남북의 학자들은 대체적으로 일치된 입장을 취하고 있는 듯하다. 그러나 그 원인에 대해서는 차이를 보이고 있다. 2004년 6월 15일 서울에서 개최된 「6·15 남북공동선언’ 4주년 기념 국제토론회」에 참가한 남북의 학자들 중 남한의 학자는 그 원인을 교역내용의 빈약, 민간투자의 저조, 장기발전전략과 관련한 당국간 협력의 부재 등으로 보는 반면에 북한의 학자들은 미국의 압력과 방해, 남북경협에 대한 법적, 제도적 장치 마련과 대북투자에 대한 남한의 의지와 노력의 부족 등으로 파악하고 있다: 조동호, “남북 경제교류협력의 평가와 전망,” pp. 86~89; 박철범, “6·15 남북공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할,” pp. 6~9; 리중혁, “원탁회의의 토론문,” pp. 4~5 참조.

<sup>76</sup> ‘6·15남북공동선언’ 4항은 다음과 같다. “4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 한다.”

의 체제적 통합일 것이다. 남북한은 자본주의와 사회주의라는 이질적 경제 체제를 가지고 있으므로 성공적으로 통합에 이르기까지 많은 어려움이 예상된다. 그러나 장기적인 공동번영의 목표와 방향이 명확하게 설정되어지고 이의 실현을 보장해 줄 단계별 과제가 체계적으로 준비되어 추진된다면 남북한의 경제관계가 양적 확대와 함께 질적 심화의 과정을 지속할 수 있고 궁극적으로는 민족경제공동체 실현의 도달점인 남북의 경제통합에 이를 수도 있을 것이다.

한편 최근까지 남북한 경제관계 발전의 성격이 이러했던 것과 마찬가지로 남북한 경제통합에 대한 이론적 연구도 대부분 남북 경제교류·협력의 ‘양적 확대’에 집중되어 왔고 ‘질적 심화’에 대한 본격적인 논의는 활발하게 진행되지 못하고 있다. 지금까지 대부분의 연구들은 남북한 경제통합을 생산물, 생산요소 및 인적 교류의 확대로 규정하고 있다. 즉 경제통합의 과정을 경제협력의 과정으로 이해하면서, 현재의 남북경제교류의 현황, 전망 그리고 과제 등에 논의의 초점을 두고 있다. 즉 기존의 대부분의 연구들은 두 경제체제간의 경제통합 즉 남북한간의 경제통합에 관한 본격적인 연구라기보다는, 오히려 남한과 북한이라는 두 경제체제간의 경제교류에 대한 연구들이라고 할 수 있을 것이다.

비약적으로 발전하고 있는 남북한 경제관계가 양적 교류의 확대만이 아니라 질적인 수준에서도 강화되어 남북한 경제체제 사이에 존재하는 이질적인 요소를 점차 극복하고 결국 이상적으로 통합된 경제체제로 성공적으로 전환해 가기 위해서는 경제통합문제에 대한 검토가 필요하다.

이를 위해서는 우선 국내의 기존 연구에서 제시되어온 유형별 경제통합 이론들이 남북한의 경우에 어떻게 적용될 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 다소 일반론적일 수 있지만 남북한의 경제통합에 대한 구체적인 단계별 내용과 과제를 도출해 내기에 앞서 남북한 경제통합의 특수성을 확인하기 위해서는 이에 대한 검토가 필요할 것이기 때문이다.

## 나. 경제통합의 유형: 급진적 경제통합론과 점진적 경제통합론

### (1) 급진적인 경제통합과 점진적인 경제통합

경제통합은 각 지역의 정치·경제적 상황에 따라 각기 다른 목적과 과정을 가지고 형성되며 통합형태와 범위가 다양하므로 일률적인 개념정의 내리기는 어렵다. 그러나 대부분의 논자들<sup>77</sup>이 일반적으로 사용하는 경제통합에 대한 정의는 발라사(B. Balassa)의 경제통합이론에서 정의된 경제통합 개념<sup>78</sup>을 공통된 기조로 삼고 있다.

발라사의 정의에 기초하면서, 현재 진행되고 있는 지역적 경제통합 사례들을 참고해서 경제통합에 대하여 잠정적으로 정의를 내려 본다면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 즉 경제통합이란 “2개 이상의 국가가 재화와 생산요소의 국경횡단에 대한 장벽을 완화 내지 철폐해서 하나의 동질적 시장을 형성해 가면서 경제적 상호의존관계를 심화시키고 궁극적으로 단일 경제체제를 구성하는 것”으로 정의될 수 있다. 동시에 “이러한 경제단위 사이의 공동행동의 궁극적 목표인 단일경제체제를 구축해 나가는 과정 전반을 의미하는 것”이기도 하다. 한편 이러한 경제통합 과정은 통합 당사국 사이에 상품에 대한 무역자유화 및 자본과 노동력 등 생산요소의 자유이동을 보장할 뿐만 아니라 경제적 권리와 의무를 규정하는 법, 규칙, 규범 등 제반 경제제도와 재정, 금융, 통화, 산업 영역에서의 제반 정책 등 경제정

<sup>77</sup> 경제통합의 개념 규정은 남북 경제통합문제를 논의하기 위한 논리적 전제이다. 이에 대한 논의는 다음을 참조할 수 있다: 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 5; 최신림 외, 『남북한 경제 협력방안』 (서울: 을유문화사, 2000), p. 177; 이종원, “통일에 대비한 한 국경제의 진로모색,” 이종원 외, 『통일경제론』 (서울: 해남, 1998), p. 58; 황의 각 외, 『남북한 경제·화폐통합론』 (서울: 법문사, 1997), p. 136; 이상만, 『통일경제론: 북한경제와 남북경제통합』 (서울: 형설출판사, 1994), p. 190; 양수길, “남북한 경제통합,” 『21세기 논단』 (서울: 대통령자문 21세기 위원회, 1992), p. 55; 김국신 외, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 7.

<sup>78</sup> 발라사에 의하면 경제통합은 “상품 및 생산요소의 이동에 관련한 인위적인 장벽 등 개별 국민경제들 상호 간에 차별이 존재하지 않는 상태, 혹은 이러한 상태에 이르는 과정”으로 정의된다. B. Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Allen & Unwin, 1961). p. 1.

책체계가 단일화되는 과정이기도 하다.

결국 경제통합이란 일반적으로 복수의 경제 단위가 시장, 제도, 정책 등의 영역에서 동질적이고 단일한 경제단위를 실현하고 있는 상태를 의미함과 동시에 동질적이고 단일한 경제단위를 구축해 가는 과정을 의미하는 것으로 정의할 수 있다.

경제통합의 유형은 분류기준에 따라 여러 가지가 있으나 남북한 경제통합과 관련하여 보다 의미 있는 유형분류는 급진적인 경제통합과 점진적인 경제통합으로 통합유형을 분류하는 것이다. 그 이유는 뒤에서 구체적으로 논의하게 되겠지만 남북한은 각각 급진적 경제통합론 주장의 일반적 전제가 되는 이질적인 경제체제를 가지고 있으면서도, 상대측의 체제에 대한 상호 인정을 전제로 하여 경제공동체를 지향하고 있는데, 이것은 점진적 경제통합에 암묵적 합의를 의미하는 것이기도 하기 때문이다. 한편, 통합대상 국가간 경제체제의 이질성이 통합의 성공적 진행에 미치는 영향을 평가하는 관점에 따라 이분법적 접근방식과 구조론적 접근방식으로 구분할 수 있다. 전자의 관점은 급진적인 경제통합의 불가피성을 논리적으로 뒷받침하고 있고, 후자의 관점은 점진적인 경제통합론으로 귀결된다.

급진적인 경제통합은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 각 단계별 경제통합 형태를 거치지 않고 이루어지는 경제통합 형태이며 점진적인 경제통합은 유럽연합(EU)의 경우처럼 경제적인 공동이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 단계별로 경제적 통합영역을 확대하고 통합의 질적 수준을 심화해 가면서 정치적인 통합(유럽연방 혹은 유럽합중국형의 형태)까지 추구하는 통합형태이다.

황의각·장원태<sup>79</sup>에 따르면, 이분법적 접근방식은 중앙계획경제체제와 시장경제체제라는 두 개념이 양극으로 대립되어 있는 상황을 전제로 한다. 두 체제 중 오직 한 체제만이 채택되어 유지될 때 그 통합은 안정적이며 기능을 제대로 발휘할 수 있다고 본다. 두 체제의 혼합형태는 불안정하고 통합운영기능을 잘 발휘할 수 없다고 본다. 이 접근방식에 따르면 체제통

<sup>79</sup> 황의각·장원태, 『남북한 경제·화폐통합론』, pp. 140~141.

합의 경우도 약한 체제가 강한 체제로 흡수되어야만 체제가 안정적으로 정착된다. 결국 이분법적 접근에 따른 체제통합은 곧 흡수통합이므로, 이 때 경제통합은 중앙계획경제체제의 시장경제체제에 의한 흡수통합을 의미하게 된다.

구조론적 접근방식은 어떤 형태의 경제체제도 존재할 수 있고 이들이 양극의 경제체제가 아니라도 안정적일 수 있다고 본다. 이 접근에 따르면 체제전환의 결과가 혼합형태일지라도 체제구성요소가 서로 안정적인 인과관계로 되어 있을 경우 그 체제전환은 성공적이다. 이 때의 체제전환과 체제통합은 부분적이고 점진적으로 진행된다.

결국 대별되는 두 통합론은 통합문제에 대한 접근방법과 통합후의 경제체제의 성격 등 두 가지 측면에서 상이성을 보이고 있다. 첫째, 통합문제에 대한 접근방법에 있어서, 급진적 경제통합론은 통합이 진행되기 전의 상태에서 통합 당사자 국가들이 가지고 있는 경제체제의 이질성을 통합의 성공적 진행에 대한 근본적 장애물로 보는 이분법적 관점을 가지고 있는 데 반해 점진적 통합론은 당사자 국가들이 가지고 있는 기존 경제체제의 차이에 의해 통합의 성패가 판단되는 것이 아니라 통합과정에서 상호 호혜적인 단계적 결과가 산출된다면 그것으로 통합과정은 성공적이라고 파악하는 구조론적 입장에서 서 있다. 둘째, 통합후의 경제체제와 관련하여, 급진적 경제통합론/이분법적 접근방식의 경우 두 상이한 경제체제 중 강한 체제가 통합후의 경제체제로 확대되고 약한 체제는 통합과정 개시 직전 혹은 개시와 동시에 강한 체제에 수렴하는 방향으로 전환되며 통합의 결과 강한 체제에 흡수된다는 입장인 반면, 점진적 경제통합론/구조론적 접근방식의 경우 통합과정에서 당사자 국가가 가진 체제적 장점과 통합시너지 효과가 단계적으로 검증되며 통합 후의 경제체제는 제3의 체제가 될 수 있는 개연성을 강하게 열어놓고 있다.

## (2) 급진적 체제전환론의 근거: 이질적 체제 간 경제통합 실현의 조건

급진적 체제전환론의 입장에서 볼 때 점진적 체제전환론의 한 형태인 고전적 경제통합론이 동질적 체제간의 경제통합에 적합하다는 것을 수용하지만 이질적 체제간의 경제통합에 적용하는 것은 적절하지 않다고 주장한다.<sup>80</sup> 따라서 자본주의와 사회주의의 이질적 체제간 경제통합을 실현하기 위해서는 사회주의 경제체제의 급진적인 체제전환이 필요하다고 주장한다. 이 주장의 근거는 다음과 같은 세 가지 점으로 요약될 수 있다.

첫째, 시장경제는 중앙집권적 계획경제와 양립하여 작동될 수 없기 때문이다. 두 경제체제는 전혀 이질적이며 상호수렴이 불가능한 것으로 경제적 합리성을 유지하기 위해서는 시장경제의 제도적 보장이 필요하다는 것이다. 둘째, 체제전환에 필요한 모든 요소들은 서로 의존하고 있으므로 부분적이고 점진적인 개혁조치로서는 체제이행 자체가 성립할 수 없기 때문이라는 것이다. 셋째, 급진적 경제전환조치가 불가피하게 초래하는 사회적 고통에 연유해 발생할 수 있는 개혁에 대한 사후적 저항을 원천적으로 방지하기 위해서도 급진적 체제전환이 필요하다는 것이다.<sup>81</sup>

그러나 정순원·최광석이 평가한 것과 같이, 통일독일과 동유럽의 체제통합 및 체제전환을 통하여 볼 때 급진적 체제전환을 통하여 위에서 제시한 문제들이 모두 성공적으로 해결된 것은 아니며, 특히 남북한에 그대로 적용하는 데에는 한계가 분명히 보인다.<sup>82</sup>

첫째, 통일독일과 동유럽의 체제통합 및 체제전환의 경우, 극단적인 충

<sup>80</sup> 전형적인 급진적 체제전환론자들은 사회주의 경제체제의 급속한 자본주의적 시장경제체제로의 전환을 위한 기본전략 수립에 관련되었던 1990년대 초반의 국제통화기금, 세계은행, 유럽부흥개발은행의 학자들이었다. 이들 기관과 이들 기관의 논리제공자들은 소위 '충격요법'이라 불리는 급진적 방식으로 1990년 1월부터 폴란드의 경제개혁을 실행하는 데 주도적 역할을 했다. 박형중, "경제체제전환의 급진론과 점진론: 이론상의 비교를 중심으로," 이종원 외, 『통일경제론』 (서울: 해남, 1997), p. 135.

<sup>81</sup> 위의 논문, pp. 136~143.

<sup>82</sup> 정순원·최광석, "남북한 경제통합론의 평가," 『통일경제』 (1995년, 통권 5호), p. 100.

격요법에 의한 체제전환에 있어서도 개별단계가 완료되기에는 상당한 시간이 걸렸다. 둘째, 체제전환의 초기단계에는 어떠한 전략을 선택하든지 일단 경제적인 손실과 사회적인 비용이 발생하기 마련이며 산업생산이 감소하는 기간과 감소하는 정도 사이에는 일정한 대체관계(trade-off)가 존재했다. 즉 충격요법을 사용하면 산업생산이 감소하는 기간이 짧을 수 있지만 감소의 정도는 매우 크며, 점진주의의 경우 감소하는 정도는 작을지라도 오랫동안 지속된다는 것이다. 셋째, 점진주의와 충격요법 사이의 선택은 국가별, 시대별 상황에 따라서 이루어질 문제이지 이론적으로나 혹은 선택권자의 선호도에 따라 결론이 날 문제는 아니다. 마지막으로 통일과 관련하여 진행되는 체제전환은 나름대로의 특수성을 가진다는 사실이다.

### (3) 점진적 경제통합론의 단계별 특징: 유럽연합의 사례를 중심으로

경제통합의 두 당사자인 남북한이 이질적 경제체제를 가지고 있다는 이유로 북한의 경제체제가 급진적 체제전환론에 따라 자본주의 경제체제로 곧바로 전환되어야 남북한의 경제통합이 성공할 수 있다는 근거는 미약하다. 반면에 이질적인 경제체제 사이의 경제통합에 동질적 체제를 전제한 고전적 경제통합론을 그대로 적용할 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 이질적 경제체제가 통합과정에서 동질화의 방향으로 수렴해 갈 수 있다는 전제 아래에서 정도의 차이는 차치하더라도 점진적 경제통합론의 전형적 모델인 고전적 경제통합론은 참고할 만한 가치가 충분하다. 발라사의 경제통합 단계론은 경제통합에 대한 고전적 일반이론으로 인정되고 있는데 결과적으로 이 이론에 따라 경제통합을 성공적으로 실현해 가고 있는 것으로 평가되는 유럽연합의 경우를 사례로 하여 단계별 통합 내용과 특징을 살펴보고자 한다.

유럽통합과정을 단계별로 살펴보면, 발라사가 제시한 고전적 경제통합 5단계론에 대체로 상응하고 있다.<sup>83</sup> 발라사의 경제통합 5단계론에 따른 경

<sup>83</sup> 프랑스의 유럽통합 전문 경제학자인 르도르에 따르면 발라사의 경제통합론은 유럽의 경제통합과정을 대상으로 한 분석을 토대로 구축되었다. Redor, D.,

제통합 단계는 회원국간 경제적 통합의 심도가 점차 강화되어 가는 자유무역지역, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전경제통합의 단계로 구성되어 있다.<sup>84</sup> 유럽연합의 경우에도 발라사가 제시한 단계들과 거의 유사한 단계를 거치면서 경제통합이 진행되어 왔다.

프랑스의 슈망(R. Schuman)의 제안에 의해 1951년 설립된 ECSC(유럽 석탄철강공동체)를 모태로 하여 구성된 1958년의 EEC(유럽경제공동체)가 그 첫 단계로서, 이 때부터 유럽지역은 6개국이라는 제한적인 영역에서나마 자유무역지<sup>85</sup>대로서의 성격을 갖게 된다. 자유무역지대의 가맹국 사이에는 관세 및 쿼터가 철폐되지만 가맹국들은 개별적으로 비가맹국에 대한 관세 및 수량제한 정책을 결정할 수 있는 자율성을 가지고 있다. 따라서 가맹국 간에 무역편향<sup>86</sup> 문제가 발생할 소지가 있다. 이러한 문제는 두번째 단계로 이동하면서 해결된다.

두번째 단계는 1968년 관세동맹의 결성이다. 자유무역지대의 경우 역내 회원국들 간에만 관세/수량제한의 철폐가 적용되었던 것에 비해 관세동맹

*Economie européenne* (Hachette, 1999), pp. 7~12. 한편 발라사의 경제통합론이 처음 발간되었던 1962년 전후 유럽국가들은 발라사의 통합 1단계에 머물러 있었다. 이후 2단계, 3단계, 4단계로 급속히 진전되어 온 유럽통합과정은 결과적으로 발라사가 미리 설정했던 단계별 과정을 거의 그대로 밟아서 진행되어 온 것으로 평가된다.

<sup>84</sup> 유럽통합의 과정은 대체로 발라사의 5단계론에 따른 진행을 보여주고 있지만, 5단계인 완전경제통합 단계는 정치적 통합을 주된 과제로 하고 있기 때문에 '정치동맹 단계'로 규정하고 명명하는 것이 적절한 것 같다. 그럼에도 유럽합중국이든 유럽국가연합이든 정치적 통합체를 구축하려는 주된 의도는 무엇보다 4단계까지 이루어 낸 경제통합의 성과를 더욱 확고하고 완전하게 보장하기 위한 것이므로 발라사가 제시한 바 있었던 '완전경제통합 단계'의 성격과 대체로 일치하는 것이기도 하다.

<sup>85</sup> 유럽 내외에서 자유무역지대의 다른 예를 찾아볼 수 있다. 유럽 내에서도 EEC에 대응하여 1960년 영국 등 7개국이 창설한 EFTA가 있고, 유럽 이외의 지역에서도 북미자유무역지대(NAFTA), 아세안자유무역지대(AFTA) 등이 있다.

<sup>86</sup> 무역편향(trade deflection)은 자유무역지대 내 가맹국 중 저관세국으로 비가맹국에서의 수입이 집중하게 되는 현상을 말한다. 이렇게 수입된 비가맹국의 상품이 자유무역지대 내의 권리를 이용하여 가맹국 중 고관세국으로 자유롭게 이동할 수 있기 때문이다. 무역편향 문제를 해결하기 위해서 '원산지규정' 등을 도입하기도 하지만 그 효과는 제한적이다.

이 결성되면서부터는 역외의 국가들에 대하여 관세/수량제한정책을 포함한 공동의 대외통상정책을 실시하게 되었다.

세 번째 단계는 1993년 유럽단일시장(European Single Market)이 출범하면서 시작된 공동시장<sup>87</sup>이라는 형태의 통합단계로서 관세동맹의 특징에 더해서 더욱 진전된 경제통합의 내용을 가진다. 즉, 이 단계가 시작되면서 공동대외관세지역 내에서는 재화와 서비스 등 상품에 대한 자유무역을 완전히 보장될 뿐만 아니라, 이 상품생산에 필요한 노동과 자본 등 생산요소의 자유로운 역내 이동이 보장된다. 게다가 은행업, 보험업, 소매업, 운송 등의 서비스가 국경을 초월하여 역내에 자유로이 이동될 수 있게 되었고, 역내 다른 어떤 나라에서의 기업설립과 운영에 있어서도 국적으로 인한 어떠한 차별도 없어지게 된다. 물론 역외의 비가맹국들에 대해서는 공동의 대외 통상정책을 시행한다.

경제통합에서 네번째 단계는 경제동맹 단계이다. 이 단계는 공동시장의 내용과 특징을 가질 뿐만 아니라, 제반 경제정책을 공동으로 시행할 것을 가맹국 모두가 동의한다는 점에서, 즉 이 단계에 이르면 경제적 통합이 사실상 완성된다는 점에서 전체적인 통합과정에서 커다란 의미를 갖는 단계이다. 동시에 경제동맹 단계에서는 제반의 공동 경제정책을 일관되게 운영하기 위해서 수많은 국가간 협의와 조율과정의 불합리성을 제거할 수 있는 공동 초국가기구의 설립이 필요하게 된다.

한편 주요한 거시경제정책은 크게 금융통화정책과 재정정책으로 나뉘는데, 현재 유럽의 경우 금융통화정책의 영역에서는 초국가적 공동정책기구인 유럽중앙은행의 설립을 시작으로 이미 동맹형태가 이루어졌으나, 재정정책의 경우 아직까지는 각국이 독립적으로 시행하고 있는 상황이므로, 엄밀히 말하자면 경제동맹단계의 전반부를 달성하고 후반부의 완성을 향해 가고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이 단계가 1999년부터 시작된 유럽경제 통화동맹(EMU) 단계인데, 유럽 단일통화인 유로(Euro)화가 실물화폐로

<sup>87</sup> 유럽 이외 지역에서 공동시장의 예로는 남미공동시장(Mercosur), 중앙아메리카공동시장(CACM) 등이 있는데 유럽의 경우와 같이 완성된 단계에 이르지 못하고 모색단계에 있다고 볼 수 있다.

서 통용됨으로 해서 잘 알려진 유럽통합의 현재 단계인 것이다.

그러나 유럽의 통합과정은 여기에 머물러 있지 않는다. 경제동맹단계에서 경제분야의 공동정책수행에만 제한되어서 설립되었던 초국가적 공동기구의 기능만으로는 경제정책의 통일적 수행은 아직 불완전한 것이기 때문이다. 경제정책이 일관성과 안정성을 갖기 위해서는 경제적 효과에 중·장기적으로는 물론 단기적으로도 상호 인과관계를 갖는 사회정책, 환경정책, 교육·문화정책, 외교·안보정책 등의 다른 분야의 정책도 공동으로 집행할 초국가적 공동기구가 필요하게 된다. 유럽통합의 공동목적인 경제적 통합이 진정한 의미에서 완결되기 위해서 그리고 경제적 통합의 궁극적 목적인 유럽의 사회적 통합을 실현하기 위해서도 이러한 총체적 공동정책 실행기구(공동정치기구)가 요구되는 것이다. 이것의 실현 단계가 바로 통합의 다섯번째 단계이자 마지막 단계인 정치동맹단계(예컨대, 유럽합중국 혹은 유럽국가연합의 건설)이다.<sup>88</sup> 이 단계에서 가맹국들은 그들의 정치적 권한을 연합의 중앙기구에 이양하고 연방개념에 입각한 공동주권(pooling sovereignty)을 가지게 될 것이다. 물론 가맹국들이 유럽연합 차원의 정치적 권한을 연방국가에 이양한다고 해서 개별국가 차원의 모든 정치적 권한을 포기하게 되지는 않을 것이고, 연합차원의 공동정책에 근본적으로 배치되지 않는 한에서 개별국가의 정치적 독자성은 여전히 존중되고 보호될 것이다. 이러한 전망은 유럽인들 스스로가 분권화 경향의 유럽사에 기초해서 획일성을 거부하고 ‘개별성의 강화를 통한 통합의 완성’<sup>89</sup>이라는 유럽통합의 방향을 제시하고 있다는 사실을 통해 볼 때도 예상 가능한 것이다.

<sup>88</sup> 최근 유럽연합 회원국 정상들은 그들의 마지막 통합단계인 정치동맹 단계의 구축을 위한 중요한 역사적 합의에 도달하였다. 2004년 6월 19일자 르몽드지에 의하면 유럽연합 25개국 정상들은 2004년 6월 18일 벨기에 브뤼셀에서 정상회담을 열고 구속력 있는 행정부를 구성하는 “EU 헌법인”을 채택했다. 특히 EU 대통령직과 외무장관직이 신설되면서 국제무대에서는 EU의 대표성과 외교력이 강화될 것으로 보이며, 유럽연합 내부적으로도 정치동맹을 향한 초석을 놓게 되었다: *Le Monde*, 2004년 6월 19일.

<sup>89</sup> 최기춘, “제1장: 라인형 자본주의와 영미형 자본주의의 제도적 특징 비교,” 김균 외, 『라인형 자본주의와 한국의 발전 모형』 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 2004), pp. 53~68.

## 다. 남북한 경제통합의 특수성: 체제전환적 경제통합

### (1) 고전적 경제통합이론 적용의 한계

고전적 경제통합이론은 시장경제체제를 가진 당사국들 간을 대상으로 수립된 통합이론이므로 남북한과 같은 이질체제 간의 통합에 적용하는 것은 한계가 있다고 다수의 논저들에 의해<sup>90</sup> 지적되고 있다. 앞에서 본 바와 같이 경제통합이론에 의하면, 민간기업의 자유로운 경제활동을 통하여 경제적 공동이익과 상호보완관계가 형성되면 지역국가들은 자원의 최적배분을 위해 경제통합을 시작하게 된다. 경제통합과정은 자유무역지대 단계에서부터 공동시장 단계에 걸쳐 실물경제의 완전통합을 이룬 후, 정부차원에서 경제정책을 조정·협력하는 경제동맹을 형성하고 화폐를 통합하여 단일경제권을 수립하는 것이다. 그러나 김국신<sup>91</sup>에 의하면, 사회주의 계획경제하에서는 생산, 투자, 가격이 인위적으로 설정되고 대외무역은 생산계획에 맞추어 조정·통제된다는 점을 고려할 때, 자유무역과 시장규모의 확대에 따라 경제통합이 자발적으로 시작되기는 어려울 것이기 때문에, 즉 사회주의권에서는 민간기업의 자유로운 경제활동이 보장되지 않기 때문에 사회주의와 자본주의 체제 간의 통합은 단순히 민간기업의 활동에 의해 기능적으로 확대되어가지 않는다는 것이다.

한편, 김영운은 고전적 경제통합이론이 남북한과 같은 이질체제 간의 경제통합에 적용되는 것이 불가능한 이유로 다음과 같은 몇 가지를 제시하고 있다.<sup>92</sup> 첫째, 이질적 경제체제의 문제를 들고 있다. 남한의 경제체제는 의사결정의 분권화, 시장제도, 사유재산권, 동기유인, 자유개방경제를 골자로 하는 자본주의 시장경제체제이나, 북한체제는 의사결정의 중앙집권화, 관

<sup>90</sup> 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』 (서울: 통일연구원, 2002); 김영운, “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성,” 『월간 통일경제』 (1995, 9월호); 김국신 외, 『남북한 경제공동체 형성방안』 등을 참조.

<sup>91</sup> 김국신 외, 『남북한 경제공동체 형성방안』, pp. 38~39.

<sup>92</sup> 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』, pp. 9~10; 김영운, “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성,” pp. 81~84.

료제도, 집단적 소유권, 통제 및 명령체계, 비경쟁, 자급자족의 사회주의 명령경제체제이다. 남북한은 각자 추구하는 경제활동의 성격과 이념이 다르며 경제운영방식이 다르다. 북한은 정부가 모든 생산수단을 소유하고 있을 뿐만 아니라, 국민경제의 생산, 생산물의 분배, 통화, 수입, 수출 등 국민경제의 모든 부문을 직접 통제하고 있다. 따라서 생산물의 특화에 따른 시장과 시장의 결합에 의해 형성되는 고전적 경제통합원리가 적용될 수 없다는 것이다.

둘째, 남북한간에 존재하는 경제 수준과 경제규모의 극심한 격차가 발라 사식 경제통합을 저해한다. 경제통합은 경제활동의 기능적인 면을 통해 단일경제로 형성되는 것을 의미하는데, 경제수준이나 기술수준 등 경제의 질적인 면에서 대등할 경우의 경제통합은 무리없이 진행될 수 있으나, 경제규모면에서 월등한 차이가 날 경우에는 실현되기 어렵다. 경제통합은 경제활동의 대등관계를 전제로 한 경쟁관계를 기초로 하고 있는데, 경제수준에 있어 현격한 차이를 나타낼 경우에는 경쟁의 불균형 관계가 이루어져, 경제력 우위국가에 의한 경제적 종속관계가 나타나기 쉽다. 따라서 경제통합이 호혜적 이익의 실현이 아닌 경제의 지배·피지배관계를 초래함으로써 경제통합이 순조롭게 진행되지 않는다.

셋째, 국가 주권의 문제를 들고 있다. 고전적 경제통합이론은 통합주체의 주권문제를 무시한 이론이기 때문에 주권 문제가 중요하게 작용하는 이질적 체제간의 통합에는 적용의 한계성을 가질 수밖에 없다는 것이다. 북한의 경우 경제적 실리에는 관심을 가지지만 경제통합과정에서 발생할 수 있는 정치적, 체제적 안전에 대한 우려 때문에 경제적 통합 자체가 진전되지 않을 수 있는 문제이다.

결국 고전적 경제통합이론이 남북한 간의 경제통합에 적용되는 것이 불가능한 이유는 경제적 측면에서는 체제의 이질성과 경제력·경제규모의 격차 문제 그리고 경제외적 측면에서는 정치체제를 중심으로 하는 국가주권의 문제 등으로 정리될 수 있다.

## (2) 체제전환적 경제통합: 북한 경제체제의 전환과 남북경제통합의 동시적 진행

경제통합이론은 이질적 경제체제를 지닌 남북한의 통합과정에 일반적으로 적용되는 데에는 한계가 있음에도 불구하고 남북통합에 대한 다음의 몇 가지 조건들이 전제된다면 남북한 경제통합과정의 단계별 과제를 설정하는 데 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다.

첫째, 남북통합은 단계적이고 점진적 과정을 통해 추진한다는 것과 둘째, 남북한의 호혜적 경제발전을 위해 양측 모두 민족경제공동체라는 남북한 경제통합체의 구성을 지향하고 있다는 것 그리고 셋째, 북한은 변형된 방식으로라도 시장경제체제의 수용을 확대해 가고 있고 향후 더욱 확대해 나갈 것 등이 그것이다.

이러한 조건이 현실화될 때 앞의 절에서 제기된 고전적 경제통합이론이 남북한 간의 경제통합에 적용되는 것이 불가능한 세 가지 이유는 어느 정도 해소될 수 있다. 체제의 이질성은 통합과정이 진행됨과 동시에 순차적으로 해소될 것이고, 이 과정은 경제통합의 목표이자 조건인 남북 사이의 경제력·경제규모의 격차 역시 점차적으로 해소해 나갈 수 있게 되면서, 결국 이와 같은 경제적 영역에서의 통합성고가 확인되면 북한은 정치적, 체제적 안전을 위해서도 경제통합과정 즉 남북경제관계의 동질화 과정을 비가역적인 것으로 판단하게 되고 궁극적으로는 최소한 남북경제통합의 진전을 저해하지 않는 수준으로 정치체제가 변화할 것이라고 기대할 수 있게 된다.

그렇다면 위에서 제시한 남북경제통합의 전제들은 충족될 수 있을까? 첫째와 둘째 전제조건인 단계적이고 점진적인 남북통합의 추진과 민족경제공동체라는 남북한 경제통합체 구성에의 지향은 이미 2000년의 「6·15 남북공동선언」을 통해 확인된 바 있다. 우리는 이미 통일의 과정을 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계로 설정하면서 급진적인 통일유형을 고려 대상에서 제외하고 점진적·단계적 통일유형을 공식적으로 채택하고 있고 북한도 이 점에서는 일치된 통일방안을 가지고 있는데, 이

점은 「6·15 남북공동선언」 제2항을 통해서 상호 확인되었다.<sup>93</sup> 둘째, 남북한 쌍방 모두는 2000년 「6·15 남북공동선언」 제4항을 통해 “민족 경제의 균형적 발전”을 위한 민족경제공동체 구축을 지향하고 있음을 확인하였다.

그렇다면 셋째 전제조건인 북한의 시장경제체제 수용은 충족될 수 있을까? 이 문제에 대한 해답의 실마리는 최근 북한에서 보여주고 있는 일련의 변화, 특히 소유체제의 변화와 가격결정체계의 변화 등 양대 핵심 영역에서의 변화를 통해서 짐작해 볼 수 있다.

① 1998년의 헌법개정을 통해 읽을 수 있는 변화이다. 최근 북한의 경제제도상 중대한 변화를 확인할 수 있는 사실로 1998년 9월 5일 단행한 헌법개정을 들 수 있다. 개정된 내용 중 핵심적이 것은 첫째, 사회적 소유의 축소와 사적 소유의 확대에 요약된다. <표 III-5>에서 보는 바와 같이, 비록 생산수단이 기본적으로 사회적 소유로 되어 있으며 개인소유의 대상이 여전히 제한되어 있지만, 사회단체가 생산수단의 새로운 소유주체로 등장한 것, 근로자에서 공민으로 확대된 범위에서 개인의 사적 소유의 대상으로 합법적 소득을 포함시킨 것 등을 통해 북한의 소유체제에 대한 변화의 시작을 확인할 수 있다.<sup>94</sup>

둘째, 경제관리 주체의 미묘한 변화이다. 즉 개정 헌법에서는 경제를 포함한 국내의 모든 행정 관련 임무와 권한을 내각에 전적으로 위임했는데, 내각의 총리·부총리가 모두 경제전문가라는 사실, 경제관련 부처의 장 23인 중 상당수가 새 인물로 교체됐다는 사실은 단순하지 않은 의미를 내포하고 있다.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> 6·15 남북공동선언 제2항의 내용은 다음과 같다. “2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

<sup>94</sup> 이러한 북한의 변화는 이후 특히 대외무역분야에서 노동당 산하 기관들이 전에 비해 훨씬 활발한 활동을 벌여 나갈 것으로 예상할 수 있고 농민시장과 자유시장 등 신생 시장제도를 통하여 개인들의 소득 획득이 급증할 것으로 예상할 수 있다. 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』 (서울: 풀빛, 2003), pp. 80~91.

<sup>95</sup> 그럼에도, 박순성이 평가한 바와 같이, 모든 국내 행정 관련 임무와 권한을 내

<표 III-5> 북한의 개정 헌법의 소유 관련 항목

(1998년 9월 5일)

내용	개정 내용	관련 조항
소유의 주체	- 생산수단에 대한 소유주체를 국가·협동단체에서 국가·협동단체·사회단체로 확대	20조
	- 개인소유의 주체를 근로자에서 공민으로 확대	24조
소유의 대상	- 사회·협동단체 소유의 대상을 토지·부림짐승·농기구·고기배·건물·중소공장·기업소에서 토지·농기계·배·중소공장·기업소로 변경	22조
	- 개인소유의 대상이 개인부업 경리의 생산물에서 개인부업 경리의 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입으로 확대	24조

※자료: 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』 (서울: 풀빛, 2003), p. 80에서 인용.

② 2002년 7.1 경제관리 개선조치이다.<sup>96</sup> 2002년 북한 경제관리 개선은 바로 시장개혁 국면으로의 진입을 의미하는 것으로서 이번 조치의 특징은 계획의 분권화, 가격현실화, 그리고 화폐임금제의 실시로 볼 수 있다.

첫째, 계획의 분권화를 들 수 있다. 중앙집권화에서 분권화로의 변화는 계획작성, 가격제정, 자재공급 등 전반적인 영역에 걸쳐 있다. 계획작성과 관련해서 전략적 중요성을 가진 지표는 국가계획위원회에서 계획하지만, 나머지는 해당 기관 기업소에서 하도록 했고, 중요지표를 제외한 세부지표 들은 도·시·군 자체 실정에 맞게 계획하도록 했다. 가격제정도 지방공업 생산품은 상급기관의 감독아래 공장 자체로 결정할 수 있도록 했다. 자재 공급 체계에서도 ‘사회주의 물자교류시장’을 허용했다. 이러한 변화를 통해서 공식담론으로 유지해왔던 계획의 일원화·세부화 조치가 변화되었다.

둘째, 암시장의 가격 등 시장신호를 반영한 가격현실화 조치를 단행했다. 임금도 전반적으로 인상되면서 현실화되었고, 전기·연료·교통비도

---

각에 전적으로 위임한 것은 북한의 전통적 지배원리 속에서 권력의 실질적 분산이라는 의미에서의 분권화라기보다는 책임의 분산이라는 의미에서 김정일 권위의 보호라는 성격이 강하다는 점은 간과해서는 안 될 것이다. 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』, p. 87.

<sup>96</sup> 김연철·박순성 외, 『북한 경제개혁 연구』 (서울: 후마니타스, 2002), pp. 14~17.

현실화되었다.

셋째, 현물 경제에서 화폐가 주요 역할을 하는 경제운영 체계로 전환했다. 임금지급 방식에서 과거 배급제는 일종의 현물임금 방식이었는데 경제관리 개선조치로 국가의 가격보조 정책은 폐지되고 화폐임금제로 전환시켰다. 화폐임금제로의 전환은 동시에 독립채산제를 비롯한 인센티브 정책의 도입을 수반하고 있다. 결국 모든 소비품과 중간재의 가격이 현실화됨으로써, 경제운영의 기본 원리가 물적 균형에서 화폐를 매개로 한 균형체제로 전환되었다.

이상의 두 경우를 통해서 볼 때, 최근 북한은 소유체제와 가격결정체제를 중심으로 획기적인 변화<sup>97</sup>를 시도해 가고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 변화를 중심으로 시장경제체제를 점차적으로 수용해 가고 있음도 알 수 있다. 따라서 앞 절에서 논의된 경제통합이론이 이질적 경제체제를 지닌 남북한의 통합에 적용되기 위해 필요했던 세 가지 전제조건들은 충족되기 시작했고 또한 지속되지 않을 이유를 지금으로서는 찾을 수 없는 것 같다.

따라서, 남북한경제의 통합은 북한경제의 체제전환과 남북경제통합이 동시에 진행되는 과정으로 파악할 수 있다. 이런 의미에서 남북한의 경제통합은 ‘체제전환적 경제통합’이라고 할 수 있을 것이다.<sup>98</sup> 남북경제관계가 기존의 경제체제를 그대로 유지한 채 양적으로 확대하는 데 그치지 않고 상호관계의 질적인 깊이를 더해 간다면 이미 가시화되기 시작한 북한의 체제전환은 더욱 확대될 것이며, 북한의 체제전환이 진전될수록 남북경제통

<sup>97</sup> 물론 이러한 북한의 최근 변화에 대해서도 ‘북한변화론’적 입장과 ‘북한불변론’적 입장이 대립하고 있다. 이러한 대립은 ‘사실’을 넘어선 ‘해석’의 대립임에 틀림없다. 한편 북한경제체제의 현재적 변화에 대해서는 상대적으로 이견이 작지만 이후의 전망과 변화의 질적 수준에 대해서는 근본적 차이를 보이고 있다. 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』, pp. 104~108.

<sup>98</sup> 이와 유사한 입장은 다음과 같은 여러 논자들에게서도 발견 된다: 김학민, “통일 후 북한기업의 사유화 방안,” 『97 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』(서울: 통일원, 1997), pp. 191~194; 정순원·최광석, “남북한 경제통합론의 평가,” p. 96; 손광락, “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향,” 『산업연구』(1996년 12월), p. 2.

합 과정은 더욱 가속화되는 상호 이중적 인과관계를 가지는 통합과정일  
것이기 때문이다.

## 라. 남북한 경제통합을 위한 단계별 내용과 과제

본 장에서는 ‘체제전환적 경제통합’을 위해서 남북경제관계가 양적 확대  
와 질적 심화를 통해 완전한 통합에 접근하는 단계별 과정의 내용과 해결  
과제를 시론적인 수준에서 정리해 보도록 한다. 남북한 경제의 통합이 북  
한경제의 체제전환과 남북경제통합이 동시에 진행되는 성격을 갖는다고  
한다면 남북한 경제통합을 위한 단계별 과정의 내용과 과제도 남북 경제관  
계의 차원과 남북한 각각의 내부적 차원에서 논의되어야 할 것이다.

한편, 단계별 내용과 과제를 논의하기 위해서는 우선 통합단계가 적절하  
게 설정되어야 한다. 통합단계의 설정과 관련하여 몇 가지 상이한 입장이  
제시되고 있다. 우선, 김국신·이유진<sup>99</sup>은 단계적 통합과정은 상정하지만  
남북경제체제의 이질성을 감안하여 ‘남북한 경제공동체’ 형성방안을 제시  
하면서, ‘남북한 경제공동체’ 형성과정의 통합단계를 “경제공동체 형성준  
비단계”와 “경제공동체 형성단계”로 구분하며, 경제공동체 형성준비단계  
에서는 남북한 교역과 합작, 자원의 공동개발 등을 추진하고, 경제공동체  
형성단계에서는 산업구조 조정, 남북연합 추진, 공동시장 추진 등의 과정  
을 거쳐 궁극적으로 경제공동체를 완성하는 것으로 상정한다.

이상만<sup>100</sup>의 경우도 마찬가지로 경제통합의 “여건조성기”와 “통합기”로  
크게 나눈다. 그러나 김국신·이유진의 경우 경제통합의 기반조성기를 거  
쳐 본격적으로 통합과정이 개시되는 “경제공동체 형성단계”의 세부적인  
단계구분을 하지 않고 있는데 비해 이상만의 경우 각각 분명한 내용적 차  
이를 지니는 세부 단계로 나누고 있다. 여건조성기는 경제교류기(다시, 간  
접교역 단계와 직접교역 단계로 세분), 경제협력기(상호편의 제공 단계, 산

<sup>99</sup> 김국신, 이유진, 『남북한 경제공동체 형성방안』, p. 91.

<sup>100</sup> 이상만, 『통일경제론: 북한경제와 남북경제통합』 (서울: 형설출판사, 1994), pp. 243~247.

업협력 단계, 합작사업 단계, 공동사업 단계로 세분)로 구분하고, 통합기는 공동시장 형성기(부분별 경제통합, 자유무역 지역형성, 관세동맹, 남북한 공동시장 단계로 세분)와 경제통합기(경제동맹, 통화동맹, 사회동맹 단계로 세분)로 구분하고 있다.

김영운 외<sup>101</sup>의 경우도 이상만의 경우처럼 기본적으로는 발라사의 경제통합 5단계론의 단계를 기준으로 하여 구분하고 있는데 자유무역 지대 및 관세동맹 창설 단계를 경제공동체 형성의 “초기단계”로, 공동시장완성 단계를 경제공동체 형성의 “발전단계”로, 화폐·경제동맹 결성 단계를 경제공동체 형성의 “심화단계”로 비교적 단순하게 설정하고 있다. 그러나 각 단계별로 구축되어야 할 주요 내용을 북한경제의 영역과 남북한 경제관계의 영역으로 구분하여 파악함으로써 본 논문에서 제시한 ‘체제전환적 경제통합’을 위해 설정해야 할 과제의 중층적 영역들을 반영하고 있다.

끝으로 최신림·이석기<sup>102</sup>의 경우 통일의 단계를 “화해 협력 단계”, “남북연합 단계”, “연방제 단계”, “완전통일 단계”로 나누고, 각 단계에 대응하는 경제통합 단계를 각각 “민족경제공동체의 기반 조성 단계”, “민족경제공동체의 건설 착수”, “민족경제공동체의 형성 본격화”, “민족경제공동체의 발전과 융성”단계로 설정하고 있다.

최신림·이석기의 경우 세부화 된 경제통합단계를 상정하지 못하는 아쉬움이 있지만 남북한이 공히 수용할 수 있는 통일단계를 설정하고 이 단계적 틀에 경제통합의 주요 내용과 과제를 재설정한 것에 그 분류의 의의를 부여할 수 있을 것이다. 왜냐하면 남북한의 경제통합은 통일의 한 과정 혹은 수단이므로 경제통합의 실현 방식 역시 남북간에 합의된 통일의 기본 경로에 규정받을 수밖에 없기 때문이다.

이상의 논의들을 종합하여 ‘체제전환적 경제통합’을 위한 단계별 내용과 과제를 정리해 보면 <표 III-6>과 같다.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』, pp. 11~13.

<sup>102</sup> 최신림·이석기, 『남북한 경제 협력방안』, pp. 180~182.

<sup>103</sup> 본 연구에서는 남북한 경제통합을 위한 단계설정과 단계별 주요 내용을 간략히 정리하는데 그친다. 단계별로 설정된 주요내용을 실현하기 위한 제도적 인

<표 III-6> 남북한 경제통합의 단계와 단계별 내용과 과제

통일단계 (특징)	경제통합 단계	내용과 과제	
		남북한 경제관계(통합)	북한경제 (체제전환)
화해협력 단계 (2국가/2체제/ 2독립정부)	교류협력 (경제통합에 비단계)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 상호신뢰관계 구축</li> <li>- 경제 교류협력 성과의 가시화</li> <li>- 투자의 촉진에 관한 체계적인 정책 방안의 수립</li> <li>- 투자보장, 이중과세방지, 분쟁 조정 등 제도적 장치 실현</li> <li>- 교통, 통신, 전력망 연결개시</li> </ul>	
	자유무역 지대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관세철폐, 무역제한철폐</li> <li>- 상품과 자본의 자유로운 이동 보장</li> <li>- 교통, 통신, 전력망 연결확대</li> <li>- 제도 단일화: 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역제도, 산업표준, 특허권 등 산업기술 제도, 물류</li> <li>- 유통 관련 제도, 정보통신 제도 단일화</li> <li>- 남북 최고위층이 포함된 경제통합기구의 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장가격도입</li> <li>- 기업소의 자율성 확대</li> <li>- 경제적 의사결정의 분권화</li> <li>- 특구 활성화</li> </ul>
남북연합 단계 (2국가/2체제/ 2독립정부)	관세동맹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북의 공동대외통상정책 시행</li> <li>- 산업협력과 특히 금융협력의 본격적 가동을 보장하는 제도 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구 확대</li> </ul>

프라에 대한 세부적인 연구는 다음의 과제로 남겨둔다.

통일단계 (특징)	경제통합 단계	내용과 과제	
		남북한 경제관계(통합)	북한경제 (체제전환)
연방 단계 (1국가/1체제/ 2지역자치정 부)	공동시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동력의 자유로운 이동을 중심으로 하는 생산요소 이동의 완전 자유화</li> <li>- 생산의 표준화 품목별 해외시장 공동진출</li> <li>- 노사관계 제도와 노동시장 제도의 단일화</li> <li>- 사회복지제도의 단일화와 공동 사회</li> <li>- 지역정책 수행을 위한 제도적 장치 확보</li> <li>- 단일 수송, 통신, 에너지 공급망의 완성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구 일반화 (전 지역의 특구화)</li> <li>- 국제금융기구 가입</li> <li>- 북한 지역 사회간접자본의 전반적 확충</li> </ul>
	경제동맹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통화 통합 시행</li> <li>- 경제제도 통합</li> <li>- 단일 중앙은행 설립과 은행제도의 단일화, 자본시장 제도 단일화</li> <li>- 통화교환비율 문제 해결</li> <li>- 단일 통화정책</li> <li>- 조세제도 및 재정체계 단일화</li> <li>- 남북한 산업구조의 조정과 산업 재배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 국영기업 사유화 문제 해결</li> </ul>
완전통일 단계 (1국가/1체제/ 1중앙정부)	완전경제통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단일한 정치, 외교-군사안보 체제 실현</li> <li>- 단일한 경제체제 실현</li> </ul>	

### 마. 소결: 남북한의 체제전환적 경제통합을 위한 몇 가지 일반적인 과제

분단 이후 남북한 지역 각각에서 다양한 통일방안 혹은 통합론이 제기되어 왔다. 북한의 경우, 분단 직후의 ‘무력통일방안’에서부터 ‘고려민주연방제’를 경과하면서 최근 ‘낮은 단계의 연방제’안을 제시하고 있고 남한의 경우, ‘북진 통일론(정부 수립 후 이승만정부)’에서부터 ‘선 건설 후 통일’ 혹은

은 ‘선 평화 후 통일(박정희 정부)’, ‘민족화합, 민주통일방안’, ‘한민족 공동체 통일방안(노태우 정부)’, ‘민족공동체 통일방안(김영삼 정부)’ 등에 이르기까지 다양한 통일방안이 채택되어 왔다.<sup>104</sup> 이 과정은 남북한 모두에게 있어 급진적 통일방안에서 점진적 통일방안으로 이행하는 과정이었다는 공통점이 있다. 반면에 아직까지도 이질적 경제체제 사이의 통합을 위해서는 통합 당사국 중 약한 국가 경제체제의 급진적 전환 불가피성을 제기하는 입장도 적지 않게 제기되고 있다. 그러나 「6·15 남북공동선언」 이후 남북한 정부당국의 공식적인 통일방안이 전형적인 점진론적 입장으로 확고히 굳어져 가고 있을 뿐 아니라, 최근 북한에서 진행되고 있는 소유체제와 가격결정체제를 중심으로 하는 일련의 경제체제 변화는 남북 경제체제의 이질성 해소의 방향으로 진전되고 있는 중요한 사실로서 이는 북한체제 전환이 남북 경제통합 과정과 양립할 수 있는 가능성의 근거로 삼을 만한 것이다. 따라서 우리는 남북경제통합의 성격을 ‘체제전환적 경제통합’으로 규정했는데, ‘체제전환적 경제통합’은 다른 나라나 지역의 경제통합 사례에서 찾아볼 수 없는 초유의 경우가 될 것이다.

결국 남북경제통합은 점진적으로 진행되는 과정일 수밖에 없고 이 과정은 남북 양측의 경제적 호혜성을 증대시켜 궁극적으로는 남북한 경제의 균형적 발전, 선순환을 보장하게 될 남북경제공동체를 형성하는 과정일 것이다. 나아가 통일한국이 동북아 경제중심 국가의 지위를 확보하기 위한 준비과정이기도 할 것이다. 이질적 경제체제를 가진 남북한이 발전적 통합을 이루기 위해서 필요한 몇 가지 과제를 제시해 본다면 다음과 같다.

첫째, 남북한 정부는 현재의 양적인 확대에 집중되고 있는 남북경제관계를 질적인 심화과정으로 전환시키기 위해서는 남북경제관계의 목표실현을 위한 구체적인 계획을 수립하고 공유해야 한다. 즉 남북한 정부는 남북경제공동체 형성의 궁극적 목표인 남북경제통합에 대한 방향과 성격을 공유하고 통합에 대한 중장기적 계획을 수립해야 하며 통합단계별 세부적 이행

<sup>104</sup> 박선원, “남북한 통일방안의 수립 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화공존으로,” 『통일연구』 (서울: 연세대학교 통일연구원, 2002).

과제를 설정해야 한다. 공유된 장기적 목표 아래 단계별 과제가 설정되어 남북경제교류의 공동의 틀로 작용하게 될 때, 현 단계 남북경제교류의 확대는 귀결점을 찾게 되고, 법, 제도, 정책의 차원에서 남북간 질적 수렴이 진전될 수 있다. 더불어 남북경제통합 과정을 장기적으로 계획하고 추진할 인적, 제도적 주체의 구성도 시급한 과제이다.

둘째, 유럽통합의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 남북경제통합이 점진적인 ‘체제전환적 경제통합’이라고 할 때, 경제통합은 목표이고 체제전환은 이 목표에 대한 수단의 의미를 갖는다. 유럽의 통합과정은 적어도 현재까지는 회원국의 경제이익을 상호 호혜적으로 극대화하기 위해 진행된 경제통합으로서의 성격을 갖고 있고 이 점에서 볼 때 다른 어떤 지역보다 통합수준이 가장 진전된 사례이다. 특히, 남북경제통합에 대한 급진론자들은 물론 점진론자들조차 남북경제통합의 최대 장애요인으로 남북간 경제체제의 이질성과 경제력 격차 문제를 들고 있는데, 유럽연합의 경우 기존의 15개 기존회원국에서 2004년 5월 1일 추가된 10개국 중에서 주요국가 대부분이 아직 체제전환의 과정에 있으면서 서구와 경제력 격차가 큰 중동구 국가들로서 유럽연합의 동구확대과정은 우리에게 시사해 주는 바가 적지 않을 것이다.<sup>105</sup>

셋째, 남북경제통합과 동시에 진행될 경제적 ‘체제전환’이라는 과정은 북한뿐만 아니라 남한에도 부분적으로 해당되는 것이므로 남한도 이 문제에 대한 적극적인 고민이 필요하다. 남북경제통합이 남한에 의한 북한의 일방적 흡수통합이 아니라면 남한의 경제체제도 기존의 문제점을 개선하여 통일한국의 경제를 지속가능하고 안정적으로 발전시킬 수 있는 보다 성숙된 경제체제로 바뀌어 가야 할 과제를 안고 있다. 이 과제는 질적으로 보다 높은 수준을 가진 통합경제체제를 형성해 가기 위해서도 필요하지만 특히 경제통합과정에 대한 통합 상대국인 북한의 동의를 끌어낼 수 있는 명분으로서도 필요하다.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> 최기춘, “유럽통합의 과거, 현재 그리고 미래,” 『작가들』, 인천작가회의, 제6호 (2002, 여름호).

## 4. 소결

그 동안 수많은 어려움 속에서도 남북경협은 지속되어 왔다. 또한 그 성과와 실질적인 측면에서의 발전 속도가 더디기는 했지만 남북한 간의 상호 신뢰와 민족의 균형발전이라는 대전제를 실현하는 공공재로서의 역할을 충실히 담당해 왔다.

지난 2000년 남북정상회담은 남북관계의 역사를 새롭게 전환시키는 결정적 계기가 되었다. 남북경협만을 보더라도 이른바 남북경협의 4대 기본 합의서라고 하는 투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등에 관련한 합의서들이 체결되었고, 북한의 군사적 요충지인 북한의 개성지역에 공단이 조성되어 본격적인 남북경협의 활성화를 모색하고 있다. 또한 이러한 특구사업의 지속적인 확대와 발전을 위한 사회간접자본의 확충 등과 같은 물적 기반을 구축하는 데 있어서도 남북한이 뜻을 같이 하고 있다.

이러한 점에서 현재의 남북경협의 제도화는 완결된 것은 아니지만, 진행형으로서 점차 그 제도화의 수준이 심화될 수 있는 조건을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 남북경협의 활성화는 단순히 법제도의 정비와 남북한 당국의 의지만으로 이루어질 수는 없는 것이다. 즉, 남북한 당국의 의지는 남북경협과 관련한 각종 사회간접자본을 구축하고 이와 함께 정치적인 안정을 이룰 때 그 결실을 거둘 수 있다. 그리고 경협을 담당하는 실질적인 주체인 남북한 경협당사자들은 상호간에 경제적 사업파트너로서의 신뢰와 이를 통한 수익성 창출의 구조를 만들어가는 노력을 기울여야 한다.

다시 말해, 양측의 정부와 기업간의 유기적인 네트워크의 구축이야말로

---

<sup>106</sup> 남북경제통합을 실현하기 위해서는 북한뿐만 아니라 남한의 자본주의 경제체제도 변화, 성숙되어야 한다. 이 문제에 대한 본격적인 논의는 이후의 연구주제가 될 것이지만, 영미형 자본주의/유럽대륙형 자본주의, 자유시장경제제도/사회적 시장경제제도 등 다양한 자본주의 경제제도 유형에 대한 비교분석이 선행되어야 할 것이다. 자본주의 경제제도 유형론에 대해서는 최기춘, “제1장; 라인형 자본주의와 영미형 자본주의의 제도적 특징 비교,”를 참고할 수 있다.

진정한 제도적 인프라의 핵심이다. 수도꼭지로부터 흘러나오고 있는 물은 어떤 용기 속에 들어 있는 물과도 화학적으로 동일한 것이다. 그러나 일단 그 물이 어떤 용기 안에 들어가게 되면, 그것은 상이한 방식으로 ‘활용’ 될 수 있다. 즉, 그것은 시냇물로 전환될 수도 있으며, 엔진에 동력을 공급하는데 사용될 수도 있는 것이다.<sup>107</sup> 남북한 정부-민간의 관계가 긴밀하게 연계되어 기업을 경험을 통해 수익을 얻고, 정부는 국가발전과 더 나아가서는 상호신뢰의 구축을 다질 수 있는 계기를 마련할 수 있는 것이다. 바로 이러한 부분들이 남북경협 활성화와 한반도 경제권 형성 및 경제통합의 단계로 끌어올리는 데 있어서 요구되는 필요조건들인 것이다.

현재의 남북경협의 제도화가 보다 가속화되어 공고화되고, 이와 함께 제도적 인프라가 꾸준히 뒷받침되는 조건이 형성된다면 한반도 경제권은 좀 더 시간을 앞당겨 구체화할 수 있으며, 더 나아가서는 경제통합의 단계로 확대 재생산될 수 있을 것이다.

남북경협의 활성화를 통해 한반도 경제권 형성이 가능해 지는 단계가 되면 자연스럽게 경제통합의 단계로 이행할 수 있을 것이다. 경제통합의 단계는 화해협력의 단계, 남북연합의 단계, 연방 단계, 완전 통일 단계 등으로 분별해 볼 수 있다. 특히 화해협력의 단계는 경제통합의 거시적 관점에서 하나의 과정으로 이해될 수도 있지만 다른 한편으로는 현재의 남북경협과 또 단기적인 관점에서 구축해 나갈 제도적 인프라를 통해 달성될 수 있는 것이기도 하다.

남북한 경제통합이 보다 본격적으로 진행되는 단계는 남북연합의 단계부터라고 볼 수 있다. 이 경우 남북한 전역은 자유무역지대로 설정되고 관세철폐, 무역제한 철폐와 같은 관세동맹의 단계에 이르게 되며, 이와 함께 시장경제의 요소들이 북한경제에 적용될 수 있을 것이다. 다음으로 연방단계 및 완전통일 단계로 이행되는 과정에서 남북한 공동시장이 형성되고 지금의 경제특구들은 제한된 지역을 탈피하여 전지역을 대상으로 하는 특구

<sup>107</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War - a Theoretical Analysis*, 김광린 역, 『인간·국가·전쟁: 국제정치이론의 분석』 (서울: 소나무, 1988), pp. 120~121.

의 일반화 현상이 가시화 될 것이다. 또한 구체적인 남북한 경제통합의 경로를 걷게 되면서 양측의 경제제도의 통합으로까지 진전될 것이다.

물론 이러한 청사진을 실현하는 데 있어서는 여러 가지 변수들이 산적해 있다. 한반도 경제권을 형성하기 위해서는 비경제적인 요인인 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축이라는 선결조건이 이뤄져야 한다. 그리고 경협이 양측의 실질적인 수익성 있는 것으로 자리매김을 해야 한다. 아울러 주변국들의 이해와 협조가 뒷받침되어야 한다.

이러한 조건들은 제약요인이 될 수도 있지만 기회요인이 될 수도 있다. 요컨대, 지금의 남북경협의 지속과 확대가 이러한 문제들을 풀어 가는 데 직간접인 영향을 미칠 수 있으며, 반대로 비경제적 요인이 앞으로 계속 경협의 활성화의 발목을 잡을 수도 있다.

그러한 점에서 무엇보다도 시급한 것이 남북경협의 제도화의 수준을 심화시키고 제도적 인프라를 확충하는 것이다. 남북경협이 제도화된다는 것은 경협을 지속시킬 수 있는 안전판을 마련하는 것을 의미하는 것이며, 제도적 인프라를 꾸준히 확충한다는 것은 대북사업에 보다 많은 기업들이 참여할 수 있는 기반을 마련하는 것인 동시에 제도화의 수준을 더욱 공고히 하는 것을 의미하는 것이다.

# IV

## 물리적 인프라



## 1. 문제제기

물적 인프라는 통일인프라에서 경제분야의 하부구조로 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본과 산업입지를 포함한다. 사회간접자본(social overhead capital: SOC)이란 생산요소의 결합을 통한 기업의 생산활동에 있어서 기업이 직접 비용을 지불하지 않지만 생산성 결정에 기여하는 국가의 생산기반시설로서 주로 공공부문에 의해 공급되는 자본을 의미한다.<sup>108</sup> 또한 사회간접자본은 기업의 생산활동 뿐만 아니라 일반국민의 생활편의 증대에 간접적으로 기여함으로써 국가경제의 규모를 크게 하며, 기업 혹은 상품의 경쟁력을 강화하여 수출신장에 기여하고 또한 이를 통해 국민의 후생수준을 높이는 역할을 한다. 따라서 물적 인프라는 경제주체의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라 국민의 생활편의를 증대시키는 역할을 담당하는 사회간접자본에 국한할 수도 있다.

남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제발전정책을 시행하여 왔다. 즉 남한은 개방적 대외지향 발전전략을 추진하였고, 북한은 폐쇄적 자립경제 발전전략을 추진함으로써 남북한간에는 중공업과 경공업, 서비스부문 등의 산업구조, 무역구조와 외국자본의 역할 등에 상당한 차이가 있다. 이와 같은 발전전략의 차이는 경제적 인식과 행동에 영향을 미쳐 국민총생산액의 차이, 노동생산성의 차이, 사회간접자본구축의 차이 등과 같은 경제적 격차가 나타났다.

남북정상회담은 실질적 남북한의 경제적 통합 내지는 통일에 대한 실질적 진전을 위한 첫발이다. 그러나 현재처럼 남북한의 경제적 격차가 큰 경우에는 통합 내지 통일의 장애물로 작용할 것이기 때문에 경제적 격차를 해소하는 것이 필요하다. 따라서 남북한경제의 실상을 파악하고 경제교류

<sup>108</sup> 사회간접자본은 역할과 기능에 따라 산업 및 생활기반시설과 생활기반시설로 구분할 수 있다. 산업 및 생활기반시설은 기업의 생산활동 뿐만 아니라 국민의 일상생활에도 기반이 되는 시설로 교통(도로, 항만, 공항 등), 에너지(전기, 가스), 통신, 행정 및 사법시설 등을 말한다. 그리고 생활기반시설은 국민이 일상생활에 편의를 제공하는 시설로서 주거환경시설(상·하수도), 교육시설, 의료복지시설, 문화 및 여가시설 등을 말한다.

와 협력방안을 마련하며, 인프라 구축실태와 협력방안을 마련하는 것은 통일에 대비하는 중차대한 일이다. 그리고 본 연구는 단기적으로는 남북한의 경제교류 및 협력을 활성화하고, 장기적으로는 남북한 경제통합시 경제적 이질성을 단시간 내에 극복해 경제통합비용을 절감하는 데 기여할 것으로 기대된다.

## 가. 남북한의 사회간접자본에 대한 인식

사회간접자본은 기업의 생산활동에 있어서 원자재의 조달 및 상품유통 과정과 관련된 물류비의 절감, 노동과 자본 중간재의 결합을 통한 생산활동의 효율성 향상, 규모의 경제를 활용할 여지증대, 규모의 경제를 통한 경제성장의 촉진 등과 같은 경제적 효과를 얻을 수 있다. 그리고 잘 정비된 사회간접자본은 기업의 생산활동에 대한 간접지원을 통해 경제성장에 기여하여 국민의 경제적 생활수준을 향상시키며, 편리한 생활기반시설을 제공하여 국민생활의 편익과 보건위생, 의료복지, 문화여가시설을 통한 국민 후생증대에 기여한다. 따라서 사회간접자본은 직접 생산활동을 수행하지는 않지만 산업경쟁력과 국민복지수준을 좌우하는 국가의 기간산업이다.<sup>109</sup>

그러나 사회간접자본은 사회구성원의 경제활동에 반드시 필요한 재화와 서비스를 제공하지만 공공재(public goods)로서의 특성인 비경합성(non-contestability)과 비배제성(non-exclusivity)을 가지고 있어 시장 실패를 초래하기 때문에 주로 정부 또는 공공부문에 의해서 공급되는 특성을 가지고 있다.

### (1) 남한의 인식

남한은 1960년대 경제개발계획에 의한 사회간접자본에 대한 과감한 투

---

<sup>109</sup> 박승록 외, 『사회간접자본 투자와 산업경쟁력』 (서울: 삼성경제연구소, 1995), pp. 6~10.

자는 남한경제의 하부구조를 구축함으로써 산업생산을 위한 기업투자가 규모의 경제를 활용할 수 있는 환경을 조성하였다. 이 때 구축된 사회간접자본은 1970~1980년대 고도성장의 기반이 되어 남한 경제를 도약시키는 데 결정적 역할을 하였다. 특히 이 때의 사회간접자본은 1970~1980년대의 제조업의 대량생산기반을 구축한 중화학산업육성정책과 수출지향정책이 결합되어 규모의 경제를 활용하는 데 기여하였다.

남한의 사회간접자본에 대한 투자의 역사를 개괄해 보면 1950년대에는 전쟁으로 파괴된 사회간접자본과 산업시설에 대한 복구에 주력하였으며, 1960년대 초반에는 투자재원의 절대적 부족으로 사회간접자본에 대한 투자는 미흡했다. 그러나 1960년대 중반 제1차 5개년 계획으로 인해 경공업 생산증대, 수출 규모 확대에 따라 사회간접자본 공급의 불균형이 심화되었다. 이런 가운데 경인 및 경부고속도로건설, 울산, 창원 등 중화학공업단지 조성, 발전설비의 확충 등이 이루어졌다. 이어서 남한은 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)을 수립함으로써 체계적인 사회간접자본에 대한 투자가 이루어졌다. 제1차 국토종합개발계획의 전반기에는 주로 도로, 항만, 공단 등 산업기반시설에 대한 투자가 이루어졌고, 후반기에는 주택, 교육, 관광 등 생활기반시설에 대한 투자가 이루어졌다.<sup>110</sup> 그리고 1980년대에는 제2차 국토종합개발계획 시기로서 지속적인 사회간접자본의 확충을 위한 노력이 이루어졌으나 산업기반시설보다는 지역간 균형개발과 국민생활의 편의를 위한 생활기반시설에 대한 투자가 강조되었다.<sup>111</sup> 이러한 생활기반시설위주의 사회간접자본투자는 1990년대에 접어들면서 기업의 생산활동에 애로사항이 노출되기 시작하였다. 이에 따라 남한은 제3차 국토종합개발계획을 수립하고 사회간접자본을 확충하기 위해 국가예산을 우선 배정하였다.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> 이 때 SOC에 대한 투자는 고속도로의 지속적 건설, 일반도로의 확충과 포장, 주요철도의 전철화, 서울지하철 건설, 부산항 확장, 아산, 삼교천 등 대규모 방조제건설, 원자력발전설비 가동 등이 있다.

<sup>111</sup> 이 때 SOC에 대한 투자는 올림픽고속도로건설, 서울부산지하철건설, 광양만 항구시설확충, 충주댐건설, 올림픽관련시설확충 등이 있다.

<sup>112</sup> 이 때 SOC에 대한 투자는 영종도 신공항건설, 고속철도착공, 지하철연장, 초

## (2) 북한의 인식

북한은 사회간접자본을 “자본주의 국가 또는 그의 지방정권기관이 사회 공동의 이익을 위한다는 미명 하에 철도, 도로, 항만, 비행장, 전신전화, 전력, 상하수도, 간석지 등 부분에 투하하는 자본”으로 간주함으로써 매우 부정적으로 인식하고 있다.<sup>113</sup> 북한은 사회간접자본의 기원을 독점자본이 1920년대 이후에 불경기 극복대책의 일환으로 공공사업부문에 집중적으로 투자한 것이 계기가 되었으며, 독점자본이 사회간접자본이라고 부르는 이유는 “물질적 생산물의 창조에 간접적으로 봉사하는 이 부문을 마치 사회 공동의 이익을 위하여 복무하고 있듯이 꾸미기 위해서”이며, “독점자본가들에게 자기 자본의 투자없이 자기들에게 필요한 방대한 공공시설을 점유 리용할 수 있게 하며, 또한 그들에게 막대한 시장을 개척해줄 수 있게 한다”라고 주장하고 있다.<sup>114</sup>

그러나 사회간접자본은 단순한 시설재가 아니라 국가의 경제활동을 간접적으로 지원하고 촉진하기 위하여 필요한 생산요소로서 공공재적 성격이 있다. 북한도 사회간접자본에 대한 부정적 인식과는 달리 사회간접자본의 경제적 역할과 중요성을 인정하고 이의 적극적 육성을 강조하고 있다. 우선 북한의 교통운수에 대한 인식을 살펴보면 “교통운수는 국가의 동맥으로서 경제발전을 다그치며, 인민들의 복리를 증진”시키는 역할을 담당하고 있다. 그리고 교통운수는 “인민경제부문들과 기업소들 사이의 생산적 연계를 원만히 보장하고 나라의 확대재생산과 인민경제의 계획적 균형발전”을 도모하며, “근로자들의 물질적 수요를 충족시키고, 인민들의 생활상 편의”를 증진시킨다. 또한 “교통운수는 중앙과 지방, 도시와 농촌 등 나라의 모든 지역들 사이의 정치 경제 문화적인 연계”를 보장하는 역할을 하며, 국가간의 “국제적 연대성을 실현”하는 데 기여한다고 주장하고 있다.<sup>115</sup>

---

고속망 건설 추진 등이 있다.

<sup>113</sup> 사회과학원, 『경제사전 I』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 674.

<sup>114</sup> 위의 책, p. 675.

<sup>115</sup> 위의 책, p. 191.

그리고 북한의 체신(통신)에 대한 인식은 “운수와 함께 인민경제의 특수한 부문을 이루며”, “인민경제 모든 부문에 대한 당과 국가의 경제지도와 관리를 보장하며 공장·기업소 협동단체 사이의 긴밀한 생산적 련계를 맺어 줌으로써 경제건설에 적극 복무”한다고 강조하고 있다.<sup>116</sup>

따라서 북한은 외면적으로는 사회간접자본을 자본가-특히 독점자본가-를 위한 투자로 인식하고 있으나 교통·통신 등이 경제와 사회에의 역할과 중요성을 간주하고 이들의 건설과 효율적 활용에 많은 노력을 기울여 왔다. 일례로 교통운수부문의 경우 “발전하는 현실에 맞게 교통운수사업을 개선하며, 제1차 제7개년 계획에 맞게 수송수요를 보장”하기 위하여 교통운수부문에서 균중노선을 강조하였다.<sup>117</sup> 그리고 김일성은 “체신은 나라의 신경”으로서 “사회적 생산을 진행하는데 중요한 부문의 하나”이며, “생산 과정에 적극 이바지 한다”라고 강조하고 있다.<sup>118</sup>

한편 북한은 전력을 사회간접자본이 아니라 중공업으로 간주하고 있다.<sup>119</sup> 북한은 “전력공업을 발전시키는 것은 경제부문들에서 생산과 건설을 정상화하기 위한 선결조건이며 기술조건을 성과적으로 다그치기 위한 기본 담보”라고 주장하여 전력의 경제적 역할과 기능을 강조하고 있다.<sup>120</sup>

## 2. 남북한의 물적 인프라의 현황과 과제

### 가. 남북한의 교통운수정책

남한의 교통운수정책의 기본목표는 해양과 대륙이 만나는 지리적 강점을 전략적으로 활용하여 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권과

<sup>116</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅱ』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 514.

<sup>117</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅰ』, p. 192.

<sup>118</sup> 김일성, 『김일성저작집 2권』 (평양: 조선로동당출판사, 1946), p. 139.

<sup>119</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅱ』, p. 424.

<sup>120</sup> 위의 책, pp. 306~307.

연계한 발전을 도모하고 국내적으로는 지방을 적극적으로 육성하여 국토의 균형성과 국가경쟁력을 동시에 제고하는 것이다. 남한은 개방형 통합국토축을 구성하기 위해 국토3면을 활용하여 세계로 뻗어 가는 ‘연안 국토축’과 내륙지역의 균형발전을 추진하는 ‘동서 내륙축’으로 구성하고 있다.<sup>121</sup>

현재 남한은 2000~2020년의 장기계획에 의한 제4차 국토종합계획을 수립하여 시행하고 있다. 제4차 국토종합계획은 지역간 통합, 남북한의 통합, 동북아 지역과의 통합에 의한 ‘21세기 통합국토의 실현’이라는 계획기조 아래 개방형 통합국토축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 건강하고 쾌적한 국토환경조성, 고속교통·정보망 구축, 남북한교류협성기반 조성의 5대 추진전략을 채택하였다.<sup>122</sup> 특히 남북한 교류협성기반을 조성하기 위해 접경 지역개발과 보전, 안보적 요소가 조화를 이루도록 종합적으로 관리하고 중장기적으로 교류협력사업과 연계된 평화벨트를 조성하고, 남북연계 교통망의 단계적 복원을 추진하고 중장기적으로 연안수송체계의 구축을 추진하는 방안을 강구중이다.

반면 북한의 교통운수정책의 목표는 “주체화, 과학화, 현대화된 교통운수를 건설하고 발전”시키는 것으로 “수송을 생산에 확고히 앞세우는 것”을 기본으로 하고 있다.<sup>123</sup> 북한의 수송체계는 철도수송이 주축으로 도로수송과 해상수송은 보조적 역할을 담당하며, 도로 및 해상수송은 철도수송과 연계수송체계를 구성하고 있다. 북한은 철도를 “나라의 동맥이며, 인민경제의 선행관”으로 철도운송의 중요성을 강조하고 있다.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> ‘연안국토축’은 부산·울산~포항~강릉·속초~(나진·선봉)을 잇는 환동해축, 부산~광양·진주~목포~제주를 잇는 환남해축, 목포·광주~군산·전주~인천~(신의주)을 잇는 환황해축으로 구성되어 있다. 그리고 ‘동서내륙축’은 군산·전주~대구~포항을 잇는 남부내륙축, 인천~원주~강릉·속초를 잇는 중부내륙축, 통일이후를 대비한 평양~원산을 잇는 북부내륙축으로 구성되어 있다.

<sup>122</sup> 건설교통부, 『2003년도 국토업무편람』, (2004), pp. 62~77.

<sup>123</sup> 사회과학원, 『경제사전 I』, p. 194.

<sup>124</sup> 북한이 본격적으로 교통정책의 기본방향을 정립한 것은 최고인민회의의 제6기 1차회의(1977. 12)이다. 이 회의에서 철도운송부문의 기본방침으로서 집중수송, 짐함(컨테이너)수송, 연대수송을 제시하면서 아울러 철도수송능력향상, 전철화, 신호자동화, 차량생산, 철도신설의 필요성을 역설하였다.

그리고 북한은 도로의 기능 및 역할에 대해 “도로는 나라의 경제를 발전시키고 인민들의 생활상 편의를 도모하는데서 중요한 자리를 차지합니다. 도로를 잘 건설하고 정비하여야 수송수요를 원만히 보장하고 경제건설을 다그칠 수 있으며 인민들에게 생활상 편의를 더 잘 보장해 줄 수 있습니다. 도로는 나라의 얼굴이며 문화발전수준을 보여주는 중요한 징표의 하나입니다. 도로가 어떠한가에 따라 그 나라의 발전면모가 나타나고 문화수준이 평가됩니다”고 김정일은 강조하고 있다.<sup>125</sup> 즉 북한에서 도로는 첫째, 자동차수송을 더욱 촉진시켜 공장, 기업소 등에 필요한 원료, 자재, 설비를 공급하여 생산과 건설을 정상화시키며, 둘째, 생산과 소비의 긴밀한 연계와 균형을 보장해주고, 셋째, 도시와 농촌지역간의 정치, 경제, 문화적 연계를 보장하여 지역간 격차를 해소시키기 위한 것이며, 넷째, 북한의 문화와 기술 발전수준을 평가하는 주요한 척도의 역할을 수행하고 있다. 따라서 북한에서 도로는 경제발전과 주민의 생활편의뿐만 아니라 문화발전에도 중요한 역할을 수행하고 있다고 주장하고 있다. 그리고 북한은 도로정비를 전쟁승리의 조건으로 간주하고 있다. 즉 도로정비가 잘 되어 전선과 후방의 연계를 강화하면 군사활동의 기동성을 보장하여 전쟁승리에 더욱 유리한 조건을 마련하여 준다는 것이다.<sup>126</sup>

한편 북한은 “산간지대의 교통문제 해결, 농촌경리의 기계화 실현, 농경지를 침범하지 않는 도로건설”을 도로건설의 원칙으로 제시하고 있다. 그리고 도로수송은 30km 이내의 단거리운송에 국한한다는 원칙도 수립하였다. 이러한 도로건설의 원칙은 도로수송은 철도수송의 보조적 역할을 수행하게 하였다. 한편 북한에서 도로수송이 보조적 역할에 국한한 이유는 동서로 분리된 지형적 여건으로 도로건설이 용이하지 않은 측면 이외에도 주민의 자유로운 이동을 제한하고 부족한 유류의 사용을 억제하기 위한 선택이다. 또한 단거리 운송의 경우 자동차운송이 철도수송에 비하여 수송원가

<sup>125</sup> 김수연, 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 10.

<sup>126</sup> 김준기 외, 『조선교통운수사 3(자동차운수편)』 (평양: 농업종합출판사, 1991), pp. 11~12.

가 저렴하였기 때문이다. 이와 같은 도로건설원칙-자동차 이동통제정책-은 북한의 도로사정을 더욱 열악하게 하는 요인으로 작용하였다.

## 나. 남북한 철도운수의 현황과 과제

### (1) 철도운수의 현황

남한의 철도는 경부선, 호남선 등 64개 노선을 중심으로 철도망을 구성하고 있으며,<sup>127</sup> 북한의 철도는 경의선, 원라선 등 약 70여개의 노선으로 구성되어 있다. 남북한의 철도는 <표 IV-1>에서 보는 것처럼 철도 총연장은 남한 3,129km, 북한 5,235km로 북한이 남한의 1.7배 수준에 이른다. 이 기간 중 북한의 철도는 29% 증가하였으나 남한은 철도가 감소하였다. 이처럼 남한의 철도는 1970년대 이후 자동차, 항공 등 다른 교통수단의 급격한 발달에 따라 침체를 겪어 왔다. 그러나 북한에서 철도는 대량수송, 규칙적인 수송이 가능하며 수송시간이 짧고 도로보다 수송원가가 싼 교통수단이기 때문에 지속적으로 철도를 중시하는 정책을 추진하여 왔다.<sup>128</sup>

<표 IV-1> 남북한의 철도현황

	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002
남한(A)	3193	3135	3091	3101	3123	3125	3129
북한(B)	4043	4370	5045	5112	5214	5224	5235
비율(A/B)	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6

※자료: 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습』(2004), p. 21.

남한의 철도시설 현황을 살펴보면 경부선과 수도권 전철을 제외하고는 대부분 단선·디젤구간으로서 2002년 현재 복선화 구간은 1,004km로 전

<sup>127</sup> 건설교통부, 『건설교통백서 1998~2002』 (서울: 건설교통부, 2003), p. 366.

<sup>128</sup> 북한철도의 수송원가는 자동차의 34%, 해상운송의 53% 수준으로 알려지고 있다. 또한 철도화물의 평균수송거리는 약 160km로 자동차화물운송거리의 15배, 연안해운거리의 1.7배에 해당한다: 김수연, 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』, p. 107.

체의 32.1%이며, 전철화구간은 668km로서 21.3%에 불과하다. 이로 말미암아 경부선, 전라선, 영동선, 중앙선 등이 이미 한계용량에 도달하였으며, 2019년경에는 모든 노선이 한계용량에 도달할 전망이다.<sup>129</sup> 반면 북한철도의 전철화비율은 80% 이상이나 노선의 95%가 단선이며, 철도관련시설은 노후화되어 있다. 선로의 궤도는 표준궤와 협궤가 병용되고 있으며, 궤도침목의 약 20%가 콘크리트 침목을 사용하고, 철도차량 중 기관차는 증기 디젤, 전기기관차가 사용되고 있다.<sup>130</sup>

남북한의 철도수송현황은 <표 IV-2>에서 볼 수 있는 것처럼 남한은 화물수송에 대한 철도의 분담비율은 1970년 84.3%에서 1998년에는 19.4%로 그 비율이 급격히 하락한 데 비하여, 북한은 동 기간 동안 비율이 90% 이상을 유지하고 있다. 이와 같은 현상은 남한은 도로중심의 교통운수정책을, 북한은 철도중심의 교통운수정책을 추진하여온 결과 때문이다.

<표 IV-2> 남북한 철도의 화물 수송분담비율(톤·km)  
(단위: %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
남한	84.3	64.1	53.1	45.3	30.0	18.2	19.4
북한	93.2	93.1	92.9	92.7	92.7	92.8	92.8

\*자료: 정성임, 『남북 철도·도로연결과 한반도 경제』(2002)에서 재인용.

북한철도는 높은 전철화에도 불구하고 95% 정도가 단선이기 때문에 수송 빈도가 높아질수록 열차운행의 효율성이 떨어지고, 최근에는 전력난으로 철도운행에 더욱 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 북한 철도는 대부분 일제시대 때 건설한 것이기 때문에 침목마모, 노반침하, 기관차 노후 등으로 운행속도가 느리다는 문제점을 갖고 있다. 실제로 북한 최고의 철도인 평의선(평양~신의주)은 평균속도가 63km/h이고, 여객열차의 경우 평남선

<sup>129</sup> 건설교통부, 『건설교통백서 1998~2002』, p. 366.

<sup>130</sup> 전일수 외, 『통일대비 남북한 종합교통망 구축계획』, 교통개발연구원, 연구보고서 98-11 (1998), p. 44.

(평양~남포)은 38km/h, 평개선(평양~개성)은 37.4km/h, 평라선(평양~라진)은 25.1km/h에 불과한 것으로 알려지고 있다. 그리고 북한의 철도는 여객수송보다는 공업용 원자재, 광산물, 농수산물 등과 같은 화물을 주로 수송하는 산업철도의 기능에 치중하고 있다. 이 때 철도가 수송하는 화물은 석탄, 광석, 건축자재, 금속, 목재 등이며, 이들이 차지하는 비율은 70% 정도이다.

## (2) 철도운수의 과제: 철도망의 연결

남한의 철도망은 경부선(서울~대구~부산), 호남선(목포~광주~대전~서울), 전라선, 중앙선(안동~영주~원주~서울) 등을 주축으로 하는 64개의 노선이 있지만, 이미 한계용량에 도달하였다. 그리고 춘천~속초, 원주~강릉, 동해선 등 철도 미연결구간(missing link)이 있기 때문에 전국적 철도망을 구성하고 있지 않은 실정이다.

반면 약 70여 개 노선으로 구성되어 있는 북한의 철도망은 서해안 지대를 잇는 경의선(개성~사리원~평양~신의주), 동해안을 따라 부설된 원라선(원산~홍남~청진~나진), 동서를 횡단하는 평원선(평양~원산)을 기본으로 하고 있으며, 북부내륙을 순환하는 북부 순환선계(강계~운봉~혜산~무산)와 황해남북도를 순환하는 서부 순환계(평산~세포)로 구성되어 있다. 그리고 북한의 철도는 중국·러시아와 연결되어 있다. 현재 운행 중인 북한의 국제철도노선은 2개의 대중국 노선(신의주~단동, 남양~도문)과 1개의 대러시아 노선(두만강역~햇산)이 있다. 이 중 신의주~단동~심양~북경(TMGR, TCR) 노선은 주 4회 여객운송이 이루어지고 있으며, 남양~도문~목단강~하얼빈~대경~만주리(TMR)노선은 북한의 청진항을 이용하는 중국의 중계화물을 운송하는 데 이용되며, 두만강~블라디보스톡~하바로프스크(TSR)은 북한의 나진항을 이용하는 러시아의 중계화물 운송에 활용되고 있다.

남북한은 좁은 국토공간에 많은 인구가 살고 있는 고밀도사회로서 교통수요밀도가 높을 뿐만 아니라 앞으로 교통수요의 지속적 증가가 예상되

며, 남북교류의 확대로 남북한 교통통합이 이루어져 교통축도 1,000km정도로 확대될 것이다. 이러한 환경변화와 함께 대량수송, 고속성, 정시성, 환경친화성, 안전성을 고려할 때 철도의 중요성이 부각되고 있다. 특히 남북한 간 철도단절구간의 복원은 중국과 러시아의 철도와 연결되는 효과를 얻을 수 있다. 현재 남북한간 철도망의 단절구간은 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 남북한간 철도망 단절구간 현황

노 선	단 절 구 간	연장 (km)	비 고
경의선 (서울~신의주)	북측: 장단~개성	13.1	- 연결공사 개시(2000. 9. 16.) - 남측 문산-DMZ 이남구간(10.2km) 공사완료(2002.4) - 임진강역 운행개시(2001. 9.) - 도라산역 운행개시(2002. 4.) - 경의선 개통식(2003. 6.)
경원선 (서울~원산)	남측: 신탄리~군사분계선 북측: 군사분계선~평양	16.2 14.8	- 실시설계(1991) - 용지매입(1998)
금강산선 (서울~금강산)	남측: 철원~군사분선 북측: 군사분계선~내금강	32.5 84.1	- 기본/실시설계(1999)
동해북부선 (강릉~안변)	남측: 강릉~군사분계선 북측: 군사분계선~온정리	127.0 18.0	- 착공식(2002. 9. 18.) - 동해선개통식(2003. 6.) (500m만 연결: 남 100, 북 400)

\*자료: 모창환, 『남북한간 접경지역의 효율적 교통망구축을 위한 중앙정부와 자치단체의 역할정립방안(2단계)』 (서울: 교통개발연구원), p. 6.

남한은 우선 남북한간 단절된 철도를 연결하기 위하여 남쪽 지역의 복구 사업을 1985년부터 추진하기 시작하였다. 경의선은 1985년 실시설계를, 1994년 환경영향평가 협의를 완료하였으며, 용지매입을 지속적으로 추진해 왔다. 현재 경의선은 2004년 4월부터 도라산역까지 열차가 운행되고 있으며, 2003년 6월 14일 연결행사를 하였다. 북한은 군사분계선에서 장단역까지 2.2km만 건설하였고, 장단역에서 개성까지의 13.1km의 공사는 진행되

지 않고 있다. 그리고 경원선 연결은 1991년 실시설계를 1992년 환경영향 평가 협의를 완료하였고 사업대상용지의 매입작업이 진행 중에 있다. 금강산선은 1999년 실시설계가 완료되었고 동해북부선은 건설계획이 수립되어 있다.

## 다. 남북한의 도로운수의 현황과 과제

### (1) 도로운수의 현황

우리 나라는 역사적으로 외침을 두려워하여 조선시대까지는 자연발생적인 ‘우차길’이 대부분이었고, 일제시대에 만들어진 ‘신작로’가 근대적인 도로의 효시가 되었으나, 이나마 착취물자의 수송과 대륙침략 목적으로 건설되어 국가경제발전이나 국민생활편의와는 거리가 먼 도로개발이었다. 따라서 남북한이 본격적으로 도로정비에 착수하게 된 시기는 해방 이후이며, 일제시대에 건설된 기형적 구조를 갖는 도로<sup>131</sup>를 정상적 기능을 수행할 수 있도록 정비하는 것이었다.

현대적 의미의 도로건설은 남한은 1960년대의 경제개발과 함께 본격적으로 시작되었고, 1968년 개통된 경인고속도로를 시작으로 고속도로를 지속적으로 건설하는 한편, 주요국도의 포장사업과 확장사업도 병행하여 추진하였다. 반면 북한은 1964년 6월 개최된 내무성 및 도시경영성의 일군협의회에서 도로정비 및 관리사업에 대한 지침을 근거로 시작되었으나,<sup>132</sup> 철도가 주 수송수단이었기 때문에 도로건설실적은 매우 미미한 수준에 그치고 있다. <표 IV-4>에서 보는 것처럼 남한은 도로 총연장은 2002년을 기준으로 하면 남한은 96,037km이며, 북한은 24,449km로 남한이 북한의 3.9배 수준이다. 남북한의 도로증가율을 1970년과 비교해 보면, 남한은 도로가 2배 이상 늘어났으나 북한은 22% 늘어나는 데 그쳤다.

<sup>131</sup> 일제시대에 건설된 도로는 자원약탈과 대륙침략을 목적으로 남북을 연결하는 간선도로와 그것을 항구도시들과 연결시키는 도로만을 건설함으로써 편파적인 도로가 되었다.

<sup>132</sup> 김준기 외, 『조선교통운수사 3(자동차운수편)』, p. 8.

<표 IV-4> 남북한의 도로현황

(단위: km)

	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002
남한(A)	40,244	46,951	56,715	74,237	88,775	91,396	96,037
북한(B)	20,000	21,000	23,000	23,339	23,633	23,963	24,449
비율(A/B)	2.0	2.2	2.5	3.2	3.8	3.9	3.9

※자료: 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습』 (서울: 통계청, 2004), p. 21.

<표 IV-5>에서 보는 것처럼 남한도로의 국내여객수송량 부담률이 1970년 95.2%에서 2002년 76.4%로 하락하였다. 국내여객수송에서 도로의 부담률이 하락한 원인은 지하철 부담률이 상대적으로 증가하였기 때문이다. 그리고 국내화물의 수송분담률은 1970년 59.3%에서 2000년 76%로 증가하여 도로가 국내물류의 중요위치를 점하고 있음을 알 수 있다. 그러나 도로가 수송분담에서 절대적 위치에 있음에도 불구하고 도로포장률은 2001년 76.7%에 불과하며, 고속도로 및 국도 등 간선도로의 60%가 2차로로 구성되어 교통애로가 발생되어 물류비의 손실을 초래하고 있다.<sup>133</sup>

<표 IV-5> 남한도로의 수송분담 비율

(단위: %)

	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002
국내여객	95.2	94.1	87.8	81.8	77.2	73.9	76.4
국내화물	59.3	60.5	63.8	68.6	73.6	74.2	76.0

※자료: 교통개발연구원, 국가교통데이터DB, www.ktdb.re.kr

북한의 도로건설은 주철종도(主鐵從道)의 정책구도에 따라 정책적으로 도로건설을 제한하였으며, 도로건설 및 보수에 군대와 노동자, 노동당당원을 동원하였지만 그 효율성은 한계가 있을 수밖에 없었다. <표 IV-6>에서

<sup>133</sup> 2001년 국가물류비는 67조5천억 원이며 GDP의 12.4%에 해당한다. 이는 미국의 9.5%(2001년), 일본의 9.59%(97기준)에 비해 상당히 높은 수준이다. 건설교통부, “2001년도 국가물류비,” 2003년 11월 25일.

보는 것처럼 북한의 도로 총연장은 2002년 24,449km이고, 이 중 고속도로는 724km로 전체 도로의 2.9%, 노폭 3.5m 이상의 도로는 7,286km로 전체 도로의 30%의 수준에 머물고 있고, 포장도로는 1,861km로 도로포장률은 8% 수준에 불과한 실정이다.

<표 IV-6> 북한의 도로현황

(단위: km)

연 도	도로총연장	고속도로	간선도로	포장도로
1985	21,735	240		1,438
1990	23,000	354	3,100*	1,861*
1995	23,339	644		
1996	23,369	682		
1997	23,377	682		
1998	23,407	682		
1999	23,479	682		
2000	23,633	724		
2001	23,963	724		
2002	24,449	724		

\*주: 간선도로와 포장도로는 1992년의 통계임

\*자료: 통계청, 『남북한 경제 사회상 비교』, (2002); 무역협회, 『주요 북한경제지표』, (1998).

북한의 도로망은 중앙의 낭림산맥이 남북으로 뻗어 있는 지형상의 특징으로 서해안의 평지와 동해안의 해안선을 따라 구축되어 있다. 서부의 도로는 평양을 중심으로 방사상으로 뻗어 서부의 주요도시들과 연계되고, 동부는 원산을 중심으로 청진, 고성 등 해안도시들이 연결되어 있다. 그리고 동서간을 횡단하는 도로망은 남포~평양~원산간 고속도로가 중심축을 이루고 있으며, 평양~원산간 간선도로와 북부산악지대를 연결하는 신의주~온성 간 북부횡단도로가 동서를 잇는 주요 도로이며, 북부내륙지방의 남북 종단선인 북청~해산, 평산~희천간 도로는 이 지역의 주요 산업도로로 이용되고 있다.

그리고 북한의 고속도로현황은 <표 IV-7>에서 보는 것처럼 평양을 중심으로 도로망이 구성되어 있다. 서해안 축을 잇는 평양~순안, 평양-남포, 평양~개성 노선과 동서축을 잇는 평양~원산 노선과 동해안 축을 잇는

원산~고성간의 노선이 있다. 북한의 고속도로는 정상적인 고속도로라기 보다는 남한의 고속국도와 비슷한 수준으로 약 50%가 아스팔트포장이며, 고속도로의 주행속도는 일부구간을 제외한 대부분의 구간에서 시속 50km 이상의 운행이 불가능한 실정이다.

<표 IV-7> 북한의 고속도로 현황

도 로 명	길이 (km)	개통 시기	비 고
평양-순안	15	1977년	1987년 확장, 순안국제공항과 평양 연결도로
평양-남포	44	1978년	노폭 15m의 4차선
평양-원산	172	1978년	콘크리트도로, 2~4차선, 비상시 군용비행기 활주로로 이용
원산-금강산	114	1989년	노폭 12m, 콘크리트도로, 금강산관광도로
평양-개성	170	1992년	노폭 24m, 4차선, 아스팔트
평양-향산	120	1995년	
사리원-신천		1996년	
평양-남포	46.3	2000년	노폭 48m, 왕복 12차선

※자료: 한국무역협회, 『주요북한경제지표』, (1998); 통일부, 『주간북한 동향』 507호, (2000년 10월).

한편 도로의 기능과 관리청에 따라 남한은 7등급으로 북한은 6개 등급으로 분류하고 있는데 분류기준은 <표 IV-8>와 같다.

<표 IV-8> 남북한의 도로등급 분류기준

남한		북한				
구분	도로관리청	등급	대상도로	차선(개)	차선폭(m)	1일통과차량(대)
고속국도(도로)	건교부장관	1	중앙과 도간연결도로	2이상	3.5이상	3,500이상
일반국도	“	2	도와 도간 연결도로	2	3.5	1,500~3,500
특별시도 광역시도	특별시장 광역시장	3	도·군, 군·군 연결도로	2	3.0	500~1,500
지방도	도지사	4	군과 리간 연결도로	2	2.75	200~500
시도	시장	5	리와 리간 연결도로	2	2.5	100~200
군도	군수	6	마을과 마을간 연결	1	-	100미만
구도	구청장					

※자료: 국토개발연구원, 『북한의 국토개발편람』(1992), p. 402 도로법 제11조

## (2) 도로운수의 과제: 도로망의 연결

남한은 차량의 폭발적 증가에 대비하여 국가간선도로망(7×9) 구축과 도로간 연계성 확보로 전국 일일생활권의 실현을 목표로 도로망을 구성하고 있다. 남한의 국가간선 도로망은 급증하는 교통수요에 대응하고, 국토를 효율적으로 이용하여 균형발전을 도모하며, 통일에 대비하고 동북아 중심지로서의 역할을 수행하기 위한 장기 간선도로망 체계이다. 장기 간선도로망 계획은 1992년 12월부터 2020년까지 남북 7개·동서 9개축의 격자형 간선도로망을 구축하는 것으로 그 내용은 <표 IV-9>과 같다.

<표 IV-9> 남한의 간선도로망 계획현황

구 분	구 간	길이 (km)	
남북축 (3,296km)	1축	강화-인천-군산-목포(서해안)	370km
	2축	문산-서울-천안-광주-완도(경부, 천안-공주, 호남) (지선): 천안-남이, 회덕-논산, 자유로, 전주-남원-순천, 나주-목포, 순천-여주: 391km	388km
	3축	동두천-서울-대전-진주-충무(중부, 대전-진주) (지선): 충무-거제, 대전남부순환 : 62km	410km
	4축	포천-여주-구미-마산(중부내륙, 구마)	411km
	5축	철원-춘천-원주-대구-김해(중앙, 대구-부산)	442km
	6축	양구-봉화-영천-부산(경부의 영천-부산)	406km
	7축	간성-강릉-울진-부산	416km
동서축 (3,122km)	1축	인천-서울-춘천-간성 (지선): 영종도-서울 : 37km	272km
	2축	인천-서울-홍천-속초	258km
	3축	시흥-여주-원주-강릉(영동)	234km
	4축	안중-음성-제천-삼척	252km
	5축	당진-천안-영주-울진	260km
	6축	서천-공주-상주-안동-영덕(청주-상주) (지선): 당진-대전, 대전-대구(경부) : 235km	246km
	7축	군산-대구-영천-포항(군산-함양, 경부 대구-영천)	388km
	8축	고창-남원-고령-대구(88고속도로)	502km
	9축	목포-순천-마산-부산(남해) (지선): 부산외곽, 냉정-사상, 고서-순천(남해) :170km	269km

※자료: 건설교통부, 『건설교통백서 1998~2002』, pp. 386~387.

한편 남북한간의 도로망 단절구간은 13개 노선 중 국도의 단절구간은 6개 노선으로, <sup>134</sup> 국도단절구간의 현황은 <표 IV-10>과 같다. 남한은 도로망 단절구간을 연결하기 위해 국도1호선은 판문점까지 포장공사가 완료된 상태이며, 국도3호선은 월정리까지 확장 완료되었다. 국도5호선은 금곡까지 2차로 포장이 완료되었으며, 국도7호선은 통일전망대까지 포장이 완료되었고 국도43호선은 신철원까지 4차로로 확장되었다.

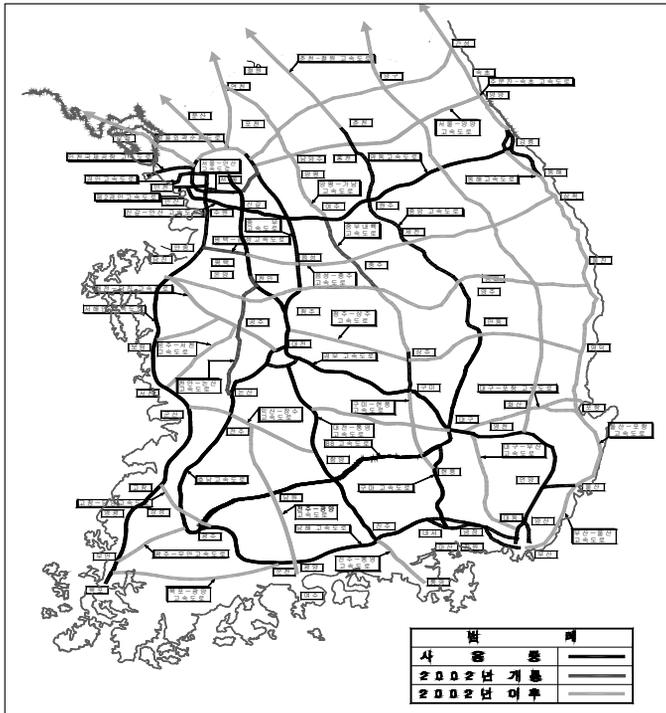
<sup>134</sup> 국도 6개 노선, 비법정도 5개 노선, 비포장 비법정도 2개 노선이다.

<표 IV-10> 남북한의 국도단절구간 현황

구분	노선	단 절 구 간	비고
서부축	국도1호선	파주시 문산 - 개성	
중부축	국도3호선	철원군 외촌리 - 평강군 평강리	
	국도5호선	철원군 읍내리 - 평강군 천암리	
	국도43호선	철원군 읍내리 - 김화군 수태리	
동부축	국도7호선	고성군 포화진리 - 고성군 구읍리	
	국도31호선	양구군 비아리 - 금강군 속사리	

※자료: 건설교통부, 『국가기관교통망계획 2000~2019』, (1999), p. 83.

<그림 IV-1> 남한의 간선도로망 계획도



※자료: 건설교통부, 위의 책, p. 388.

## 라. 남북한의 육상교통망의 구축

### (1) 교통망 연결추진현황

남북한은 단절된 교통망을 우선 연결하기 위해 2000년 6월 개최된 남북 정상회담 직후 남북장관급회담에서 경의선 철도(서울~신의주) 및 도로(문산~개성)를 연결하기로 합의하였는데 그 내용은 <표 IV-11>과 같다.

<표 IV-11> 남북철도·도로 연결 합의내용

구 분	합 의 내 용
시설구조	- 경의선·동해선 철도: 단선 - 경의선도로: 4차선 - 동해선도로: 2차선
철도·도로접속지점	- 향후 공동측량을 거쳐 실무협의회에서 협의, 결정
철도 분계역	- 남북이 비무장지대 밖의 자기측 구간에 각각 설치
자재 및 장비 지원	- 북측구간 철도·도로 연결공사에 필요한 자재와 장비를 공정에 맞추어 적기에 차관방식으로 제공
실무협의회	- 철도·도로 연결실무협의회를 수시로 개최

※자료: 통일부, 『주간북한동향 609호』, 2002년 9월.

경의선 철도·도로연결 합의에 따라 남한은 2000년 9월 18일 경의선 철도·도로 연결공사를 착수하여 철도는 2001년 12월 말 완료하였으며, 남한의 최북단역인 도라산 역사를 2002년 4월 30일 준공하였다. 이후 2002년 7월 남북장관급회담에서 경의선 철도·도로와 동해선 철도·도로의 착공 등에 합의함에 따라 남북은 남북철도·도로연결실무협의회를 개최하고 2002년 9월 18일 경의선과 동해선의 철도·도로 연결공사 착공식을 남북이 동시에 개최하였다.<sup>135</sup> 이 때 남북한이 합의한 연결공사의 내용은 <표 IV-12>와 같다.

<sup>135</sup> 통일부, “주간 북한동향 609호,” 2002년 9월 13일~9월 19일.

<표 IV-12> 남북철도·도로 연결공사 개요

노선	종류	시설구조	구 간	거리 (km)
경의선	철도	단선	문산역(남) ~ 개성역(북)	27.3
	도로	4차선	통일대교북단(남) ~ 개성(북)	12.1
동해선	철도	단선	저진(남) ~ 온정리(북)	27.5
	도로	2차선	송현리(남) ~ 고성(북)	24.2

※자료: 통일부, 『통일백서 2004』, p. 150.

철도·도로 연결공사 착공식 이후 남북은 공사에 필요한 실무사항 등에 대한 협의를 진행하면서 공사를 착실히 추진하여 2003년 2월 11일에는 동해선 임시도로 개통식을 갖고 금강산 육로 시범관광을 실시하게 되었다. 그리고 2003년 6월 14일 경의선 동해선 철도궤도를 남북이 동시에 연결하게 되었다.<sup>136</sup> 남한은 경의선 철도공사는 2002년 12월 31일, 도로공사는 2003년 10월 31일 완료하였으며, 동해선 철도·도로는 사전 환경평가 및 설계를 완료하고 본격적인 공사를 진행하여 노반공사 및 궤도부설, 포장공사를 추진하고 있다. 북한은 남한이 제공한 자재·장비를 사용하여 경의선 철도는 군사분계선에서부터 약 3.5km까지, 동해선 철도는 군사분계선에서부터 약 4.7km까지 궤도부설을 완료하였으며, 도로는 노반 공사 및 구조물 공사를 완료하였다. 그리고 남북한은 2003년 1월 차량의 운행절차와 방법, 운행안전과 사고처리 등과 같은 도로운행에 관한 기본합의서를 채택하였으며, 남북군사실무회담을 통해 임시도로통행의 군사적 보장을 잠정합의하였다.<sup>137</sup> 이에 따라 경의선·동해선 임시도로를 이용하여 금강산육로관

<sup>136</sup> 남북 철도궤도 연결행사는 남북경제협력추진위원회 제5차 회의(2003. 5. 19~5. 23, 평양)에서 경의선·동해선 철도·도로 연결공사를 군사분계선 연결지점에서 6월 10일경에 개최하기로 합의하였다. 그리고 남북은 철도·도로연결공사를 계속 추진하여 최대한 빠른 시일 내에 완공될 수 있도록 적극 노력하기로 합의하였다.

<sup>137</sup> 제7차 남북군사실무회담(2003. 1. 27, 통일각)에서 남북은 동·서해지구 남북관리구역 임시도로가 연결되는 지점들에서 각각 10m 구간의 군사분계선을 개방하도록 잠정합의 하였다. 통일부, “주간 북한동향 628호,” 2003년 1월 24일~1월 30일.

광, 자재·장비 수송, 평양체육관행사 인원 등의 통행이 이루어지게 되었다. 그리고 남한은 철도·도로를 이용한 원활한 인적·물적 왕래를 위해 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)를 동해선은 통일전망대 부근에 설치하였고, 경의선은 도라산 역에 2003년 11월 남북출입사무소를 개소하였다.

남북한은 철도·도로를 연결하는 공사과정에서 북한에 남한의 자재와 장비지원, 남북의 공사관계자들이 상대측의 공사방법, 공사 진행상황 등의 직접 확인 등이 신뢰를 쌓는 계기를 마련하게 되었다. 이러한 신뢰는 남북의 철도·도로 연결이 ‘개통’을 위한 발판을 마련하여 인원과 물자가 연결점을 통과하는 결과를 낳았다. 그러나 현 단계의 개통은 완전한 연결과는 거리가 멀다.

남북간 철도·도로가 실질적 의미에서 완전한 연결이 이루어진다면, 남북간 교역에 있어서 장애요인이었던 물류비를 절감하는 것은 물론, 향후 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등과 연계를 통해 한반도가 동북아의 새로운 물류축으로 부상하는 데 기여할 것으로 전망된다. 특히 남북간 철도망의 연결은 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)로의 연계수송도 가능해지기 때문에 남북한이 얻을 수 있는 경제적 효과는 매우 높다.

## (1) 남북한 육상교통망의 구축방안

### (가) 남북한 도로망의 구축

남북한의 육상교통망 구축은 단기적으로 도로와 철도의 단절구간을 실질적으로 연결하는 것이다. 그리고 장기적으로는 남한의 간선도로망과 연계하여 구축되어야 한다. 남한은 간선도로망을 2020년까지 남북 7개축과 동서 9개축의 격자형으로 구축할 것을 계획하고, 이를 구축 중에 있다. 우선 통일에 대비하여 남북축은 7개 축 중 목포~서울~신의주~(중국), 마산~원주~해산, 광주~서울~만포, 부산~강릉~선봉~(러시아) 등 4개 축을 연결할 계획에 있다. 이어서 남북연결 도로축은 중국과 러시아를 포함

한 아시안 하이웨이와 연결되도록 할 계획이다.<sup>138</sup>

한편 현재 북한의 간선도로체계는 신의주~평양~개성을 중심으로 서해안축이 발달되어 있으며, 여기에 평양~원산의 동서연결 축과 고성~원산~회령의 동해안축이 주요한 도로축이다. 이러한 점을 볼 때 북한의 간선도로망이 'H'자 형상을 보이고 있다. 북한의 간선도로망에 따라 남북한을 통합하는 간선도로망을 서해안과 동해안을 연결하는 환황해선과 환동해선, 내륙 남북연결선을 구축하는 방안이 있다. 나아가서 서해안선은 북한의 해주~남포~신의주를 거쳐 중국지역까지 연결하고, 동해안선은 원산~청진~러시아를 연결하도록 한다.

#### (나) 남북한 철도망의 구축

남북한의 철도망 구축은 우선 단절구간을 연결하고 장기적으로는 국가 기간교통망계획에 따라 철도망을 구성하여야 한다. 제4차 국토계획에 의하면 철도망은 '사다리꼴'의 통합국토축을 구성하도록 계획하고 있다. '사다리꼴'의 통합국토축은 완성하기 위해 남북한 연계철도의 단계별 추진방안은 <표 IV-13>과 같다.

---

<sup>138</sup> 건설교통부, 『건설교통백서 1998~2002』 (서울: 건설교통부, 2003), p. 386.

<표 IV-13> 남북한 연계철도의 단계별 추진방안

구분	연결구간	남한	북한
단기	경의선 - 평부선	문산-군사분계선 연결	봉동-군사분계선 연결
중장기	경원선 - 강원선	경원선: 철원-군사분계선 연결 경의선: 문산-서울 경원선: 동두천-서울구간 복선전철화	강원선: 평강-군사분계선 연결 평부선: 평양-사리원구간 개량 평의선: 영양-신의주구간 개량 평라선: 평양-순천, 신성천-함흥구간 개량
장기	금강산청년선 - 동해북부선	수도권지역 경부선구간의 우회노선 신설 동해북부선: 강릉-군사분계선신설 철도-군사분계선 연결	금강산청년선: 온정리-군사분계선신설 평의선, 평부선 전구간 복선전철화 평라선: 원산-라진구간 복선전철화 기성-군사분계선 연결

※자료: 모창환, 『남북한간 접경지역의 효율적 교통망구축방안』 (서울: 교통개발연구원, 2003).

## 마. 남북한의 항만정책과 과제

### (1) 남북한의 항만정책

남한은 항만과 공항을 세계 최고수준으로 개발하여 동북아의 관문으로 육성하기 위한 ‘동북아 물류중심화 전략’을 국가계획으로 채택하여 추진하고 있다. ‘동북아 물류중심화 전략’은 한반도의 지경학적 이점을 최대한 활용하여 항만과 공항을 동북아 경제권의 물류중심지로 성장시키고, 물류산업을 남한경제의 새로운 성장 동력으로 육성하는 동시에, 이를 통해 급증하는 동북아의 물동량을 효율적으로 처리하는 데 기여함으로써 동북아 경제권의 공동 번영을 추구하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>139</sup> 특히 항만 인프라

<sup>139</sup> 남한은 ‘동북아 물류 중심화 전략’을 추진하기 위해 부산신항, 광양항, 인천공항을 세계수준(world best three ports)로 개발하는 3대 사업계획과, 철도와 연안해운의 수송분담 제고 등의 교통시설 투자배분조정 및 동북아 철도망구

를 조기 확충하여 중국의 상하이항의 개장에 대비하기 위해 부산신항의 3개 선석을 2005년까지 완공하고, 평양항의 16개 선석을 2006년까지 건설할 계획이다. 남한의 항만정책은 물류중심화 전략과 밀접한 관련을 가지고 있다. 즉 항만과 공항의 국제경쟁력을 확보하여 급변하는 세계경제환경에 능동적으로 대처함으로써 동북아의 허브로서의 지위를 확보하려는 것이다. 이러한 측면에서 남한의 항만정책은 세계적 항만과의 경쟁에서 비교우위를 확보하는 데 초점이 맞추어져 있다.

반면, 북한의 항만정책은 ‘철도운수의 긴장성을 풀며 인민경제의 화물수송을 더욱 원활히 하기 위한 수상운수’로 표현되고 있다.<sup>140</sup> 우선 북한은 수상운수를 강하천운수와 해상운수로 구분하고 있다. 그리고 수상운수의 역할은 철도운수의 부담을 덜어주고 운수부문들 사이의 유기적 연계를 강화하여 국가의 교통운수를 종합적으로 합리적으로 발전시킬 수 있다. 또한 수상운수는 수송원가를 낮추고 대외무역을 발전시키며 국방력을 강화하는데 매우 중요한 역할을 한다고 강조하고 있다. 그러나 수상운수는 계절적 제한성과 불규칙성으로 인해 많은 제한이 있음을 시인하고 있다.<sup>141</sup>

## (2) 남북한의 항만현황

남한은 항만을 지정항만(designated port)과 지방항만으로 구분한다. 지정항만은 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만으로 대통령령에 의해서 지정된 항만이며, 무역항과 연안항으로 구분한다. 그리고 지방항만은 지정항만 이외의 항만으로 도지사, 특별시장에 의해서 지정된 항만으로 국가어항(designated fishing port)이다. 남한은 현재 28개의 무역항(foreign-trade port)과 23개의 연안항(coastal port)이 있으며, 105개의 국가어항이 있다.<sup>142</sup> 남한항만의 하역능력은 2002년 4억 8,650만 톤

축 등의 7대 추진과제를 제시하였다. 해양수산부, 『해양수산백서 2002~2003』, pp. 29~30.

<sup>140</sup> 김일성, 『김일성저작집 15권』, p. 229.

<sup>141</sup> 사회과학원, 『경제사전 I』, pp. 102~103.

<sup>142</sup> 해양수산부, “2003 해양수산통계연보,” www.momaf.go.kr, pp. 11, 19.

(metric ton), 선박보유 톤수는 1530G/T(gross tonnage)이다.<sup>143</sup>

반면 북한은 항만을 기능별로 무역항, 지방항, 원양기지항, 수산사업소의 어항으로 분류하고 있으며, 동해의 청진, 나진, 선봉, 흥남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주 등 8개의 무역항과 지방항을 비롯하여 5개의 원양수산 기지와 30여 개의 어항이 있다.

북한의 주요항만 현황은 <표 IV-14>과 같으며 이 중 남포, 청진 등의 무역항이 대표적 항만이다. 북한항만의 하역시설능력은 2000년 현재 3,540만 톤으로 남한의 10% 수준에도 미치지 못하고 있으며, 수출입물동량이 많지 않고 연안운송도 발달되지 않은 실정이다. 그리고 북한항만의 입항가능선박은 선봉항의 유류부두(20만 톤급)를 제외하면 주로 1만 톤급 이하 선박이고 최대 2만 톤급 정도인 것으로 알려지고 있다. 또한 북한 8대 무역항의 총 부두연장은 11,529m로 알려져 있다. 이들 무역항은 주로 5~18톤급 크레인을 보유하고 있으며, 연간하역능력은 3,540만 톤 정도인 것으로 분석되고 있다. 연간 하역능력이 가장 큰 무역항은 830만 톤의 남포항이며, 청진항이 800만 톤 등의 순이다. 그러나 이들 항만이 갖고 있는 하역장비의 노후화와 전력난, 이에 따른 하역효율성의 저하 등을 감안하면 실제 하역능력은 2,283만 톤 정도에 불과하다.<sup>144</sup>

남한의 해운선대는 2000년 기준 국적선사의 외항선박 보유 현황이 총 425척, 1,186만 총톤(Gross Tonnage)에 이르러 세계 8위권에 들고 있으며 특히 컨테이너선대는 125척(234만 총톤)으로 세계 5위를 기록하고 있다. 그리고 항만시설은 4억 3,044만 톤의 연간하역능력을 보유하고 있는데 반해 항만물동량은 5억 4,979만 톤에 달하여 상당한 시설부족을 겪고 있는 실정이다. 반면 북한은 2000년 기준 총 176척, 65만3천 총톤의 선박을 보유하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 그 현황은 <표 IV-15>와 같다.<sup>145</sup>

<sup>143</sup> 위의 자료, p. 13.

<sup>144</sup> 김범중, “북한항만개발과 남북한 항만교류협력방안,” 『월간해양수산』, 제219호, 2002년 12월, p. 26.

<sup>145</sup> 위의 논문, pp. 23~24.

<표 IV-14> 북한의 주요항만현황

항구명	하역 능력	접안 능력	수 심	부두 연장	주요취급화물	배 후산업
청진	800 만톤	2 만톤	9.7m	5,270m	철강석, 곡물, 강재	청진 및 김책공단
흥남	400 만톤	1 만톤	6.7~7.9m	1,630m	비료, 수산물, 섬유	흥남공단, 화학공단
나진	300 만톤	1.5 만톤	10m	2,280m	공산품, 소금, 잡화	광산자원, 청진공단
원산	170 만톤	1 만톤	6.1~7.9m	2,520m	시멘트, 석탄, 수산물	원산공단
남포	830 만톤	2 만톤	10m	1,890m	석탄, 곡물, 시멘트	평양공단, 남포공단
해주	240 만톤	1 만톤	7m	1,350m	곡물, 시멘트	시멘트공장
송림	100 만톤	1 만톤	10m	700m	철광석, 석탄, 강철	금속공단
선봉	200 만톤	20 만톤	15m	-	원유	정유공장, 석유화학

※자료: 한국무역협회, 『주요북한경제지표』, (1998).

<표 IV-15> 북한의 연도별 선대보유 현황

(단위: 천GT(척))

연도	일반화물선	수산물가공운 반선	광석살물선	유조선	여객선	기타	계
1980	75(18)	39(8)	342	78(5)	5(1)	-	231(17)
1985	228(42)	41(16)	64(5)	171(4)	92	-	513(34)
1990	278(48)	60(31)	79(6)	132	12(1)	-	442(89)
1995	401(83)	66(44)	107(9)	116(3)	25(4)	-	715(143)
2000	486(110)	67(46)	63(5)	6(6)	27(5)	4(4)	653(176)

※자료: Lloyd's Register of Shipping World Fleet Statistics, 각년도, 김범중, '북한항만개발과 남북한 항만교류협력방안', 『월간해양수산』 제 219호, 2002년 12월에서 재인용.

북한은 1970년대까지는 기존 시설의 복구 및 정비 등 현상 유지에 그쳐 매우 빈약하였으나 1980년대에 들어와서 대외무역 증대 방침에 따라 주요 무역항인 청진, 남포, 해주, 송림항 등의 확장 공사를 추진하였다. 특히,

1991년 12월에는 정무원 결정 74호에 따라 나진·선봉지역을 자유경제무역지대의 경제특구로 지정하고, 나진, 선봉, 청진 등 동해안 북부 3개 항을 자유무역항으로 지정하여 대외 개방을 위한 전진 기지로 개발할 것을 발표하였다. 북한의 항만 시설은 전반적으로 노후화되어 있고 항만 내 화물 처리 장비도 북한 내 제조품이 많아 고장이 잦다. 또한 원료 수송 중심의 무역으로 인해 일반 잡화 처리를 위한 시설이 제대로 구비되어 있지 않아 선적 및 하역을 주로 인력에 의존하고 있다.<sup>146</sup>

그러나 북한의 해상운송은 화물운송의 3%, 여객운송의 1% 정도를 담당하는 가장 낙후된 운송수단이다. 북한의 해상운송이 낙후된 이유는 동·서해안이 분리되어 있어 연안해운에 의한 유기적 운송이 불가능하며, 대내지향적 경제정책으로 무역규모가 작고, 그나마 주 교역대상국이 중국과 러시아 등과는 육상운송이 가능하기 때문이다.

### (3) 남북한의 해상교류현황

남북한은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에 합의한 이후 해로개설에 합의하였다. 이후 해로개설에 대한 실질적 진전이 없는 상태가 지속되었으나 2000년 남북정상회담 이후 남북해운협력에 대한 정부당국간 후속합의가 진행되어 2004년 6월 남북해운협력에 합의하였다.<sup>147</sup> 동 합의서에 의하면 해상항로는 나라와 나라가 아닌 민족내부 항로로 인정하며, 남한의 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항과 북한의 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진항간에 해상항로를 개설하기로 합의하였다.<sup>148</sup>

현재 남한은 북한의 제3위의 교역상대국가로서 남북한 간에는 부산~나진, 인천~남포간 컨테이너 항로와 금강산관광항로, KEDO자재운반항로

<sup>146</sup> 대한무역투자진흥공사, “북한 투자 실무,” 무공 자료 95-48, 1995년 11월, p. 99.

<sup>147</sup> 통일부, “남북해운합의서 및 부속합의서 정식서명,” 2004년 6월 5일.

<sup>148</sup> ‘남북합의서’(제19조).

와 부정기항로가 개설되어 있으며, 남북한간 정기해상항로 개설현황은 <표 IV-16>과 같다.

<표 IV-16> 남북한간 해상정기항로 개설현황

구분	선사	항로	총톤수	운항개시	목적	비고
화물선	동룡해운	부산~나진	2,283	1995.10.	남북교역 물자운송	월4회 운행
	국양해운	인천~남포	2,800	2001. 2	"	"
여객선	현대아산	속초~장전(설봉호)	8,923	2000.10(동해) 2001. 1(속초)		
	현대상선	동해~장전(금강호)	28,388	1998. 11		2001년 중단
		동해~장전(봉래호)	18,455	"		"
		부산~장전(풍악호)	20,186	1999. 5		"
KEDO	대아고속해운	속초~양화	-	1997. 8	경수로자 재운반	월2회 운행

※자료: 통일부, 『월간북한동향』, 각월호.

<표 IV-17>에서 보는 것처럼 남북한간 선박은 1994년부터 운항되기 시작하였으며, 운항횟수는 1994년 후반기의 97회에서 2000년에는 2,073회로 증가하였다. 그러나 동해항과 부산항에서 금강산관광선 운항이 중지됨으로써 2001년에는 1,686회로 감소하였으나 이후 다시 운항회수가 증가하여 2003년에는 2,022회에 달하고 있다. 그리고 남북한간의 교류·협력이 증대함에 따라 남북한간의 선박물동량도 증가하였다. 1995년 63만여 톤에 불과하였으나 2003년에는 100만 톤을 상회하고 있다. 항로별 주요 수송물품은 목호 ↔ 원산·원산, 인천 ↔ 해주간은 수산물, 인천 ↔ 남포간은 TV, 담배, 의류 등 위탁가공물품을, 부산 ↔ 나진간은 한중간 컨테이너 중계수송화물을 운송하고 있다.

<표 IV-17> 년도별 남북한간 선박운행회수 및 물량  
(물량단위: 천톤)

구 분		'94. 7-12	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
남한 → 북한	회수	27	99	101	113	260	731	916	766	798	877
	물량	6.8	281.2	147.8	361.3	396.1	780.6	547.3	402.3	899.2	841.2
북한 → 남한	회수	70	208	221	244	342	983	1,157	920	1,029	1,145
	물량	131.1	345.8	187.6	249.8	162.2	203.0	155.9	239.3	156.6	207.2
계	회수	97	307	322	357	602	1,714	2,073	1,686	1,827	2,022
	물량	137.9	627.0	335.5	611.0	558.3	983.6	703.2	641.5	1,055.9	1,048.4

※자료: 통일부, 『월간교류협력동향』, 각월호.

그러나 북한항만은 입항료 등 시설이용료가 비싸 물류비가 많이 들며, 한국선적은 투입할 수 없는 등 여러 가지 제약요인이 있다. 특히 2000년 10월에는 인천~남포항 간을 운항하고 있던 선박에 대하여 뚜렷한 이유도 없이 입항을 거부하여 남북경협물자 수송에 애로를 겪은 경험도 있다.

#### (4) 남북한 항만의 협력방안

남북한의 항만협력은 통일에 대비한 국가기간 교통망체계 구축이라는 대전제 하에서 남북한간의 사회·경제적 격차 해소 및 국토의 균형성장, 한반도 항만수송체계와 동북아 복합일관 화물수송체계 구축 및 북한지역의 낙후된 항만시설 재정비와 항만물류서비스의 합리화를 도모하여 통일 한국의 국제경쟁력을 제고하기 위한 것이다.

북한의 항만개발을 통하여 국토의 일체성 회복과 함께 남북항만 불균형의 해소 및 균형 성장, 물류합리화를 통한 국제경쟁력 강화를 이루어 나가기 위해서는 해운교류협력이 필수적이다. 남북한 해운항만 교류협력의 초기단계에는 북한항만의 하역장비 지원부터 시작하여, 신뢰를 구축한 뒤 실천 가능한 사업을 단계적으로 확대해 나가야 한다.

단기적으로는 북한항만의 기능회복과 항만시설의 개선에 초점을 두어 남북경협을 지원할 수 있도록 한다. 즉 남북간에 기존시설을 경협지원 항만으로 지정하여 운영하거나, 북한 항만의 노후된 시설 및 장비의 개선, 남포항의 컨테이너전용부두 개발하는 방안이다. 이어서 남북경협이 성숙기에 접어들면 남북한간 해운항만 간 교류협력을 강화하여 북한항만개발에 본격 착수하도록 한다. 이 때 북한항만은 북한의 주요 무역항의 장기개발계획을 수립하고 권역별, 화물별 거점항만의 개발을 통해 부산·광양권, 인천·남포권, 청진·나진권의 연합항만체계를 구축하여 한반도물류중심지화를 위한 기반을 다지도록 한다. 그리고 경제통합기에 이르게 되면 남북한 항만을 유기적으로 연계·개발할 수 있도록 중식항만 및 연계항만전략을 수립·시행하여야 한다. 이 때 남북한 정부는 북한의 주요 무역항에 대한 장기개발계획을 본격적으로 시행하여 한반도물류중심기지의 역할을 확대하도록 한다.<sup>149</sup>

## 바. 남북한 통신인프라의 현황 및 과제

### (1) 남북한의 통신정책

#### (가) 남한의 통신정책

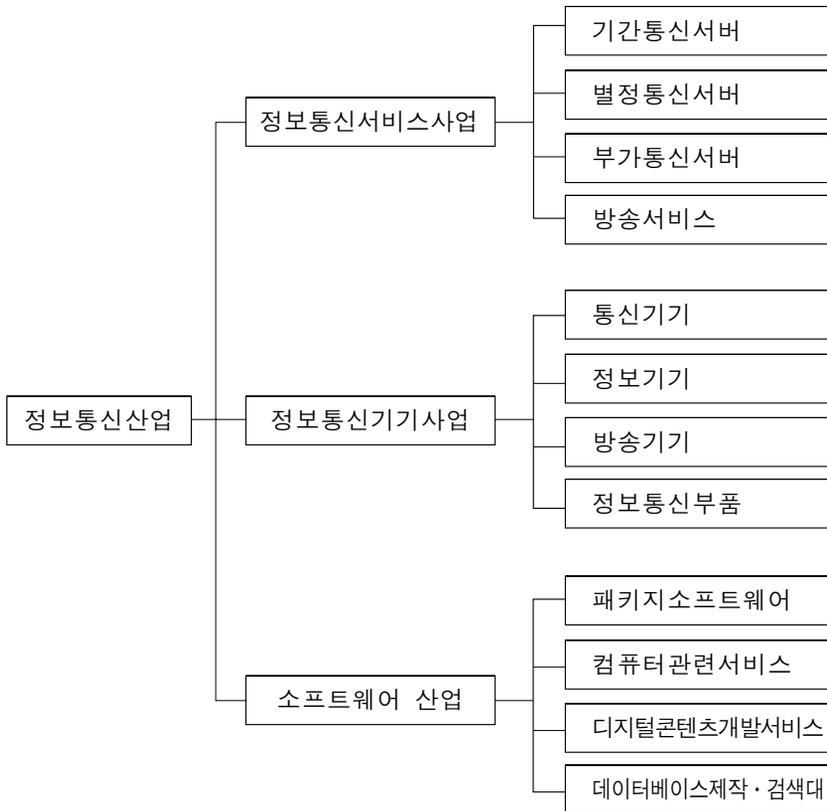
정보통신은 국민경제의 근간을 이루는 하부구조로서 인체의 신경망과 같은 성격을 갖고 있다. 남한의 정보통신정책은 지식정보사회의 전면화, 안전하고 건강한 지식정보사회 건설, IT신성장 동력 창출, 통신시장 경쟁 촉진과 서비스 고도화에 방향을 두고 있다. 이를 위해 정보통신 인프라의 지속적 고도화, 디지털 안전체계 강화, 광대역 IT Korea 전략을 추진하고 있다.<sup>150</sup> 특히 IT신성장 동력의 발굴은 IT산업을 국민소득 2만 달러 달성의 기틀로 인식하고 이들 산업의 발전을 적극 도모하겠다는 것이다. 이러한 IT산업에 대한 인식은 1990년대 중반 이후 경제성장의 견인차 역할을

<sup>149</sup> 김범중, “북한항만개발과 남북한 항만교류협력방안,” pp. 29~34.

<sup>150</sup> 정보통신부, 『정보통신백서』, pp. 5~15

수행해온 것에 연유하며, 산업구조가 전통산업에서 고도의 정보·기술산업으로의 구조적 변화에 따른 당연한 선택이라 판단된다. 실제로 IT산업은 1998년부터 2002년까지 실질GDP 증가분의 40% 정도를 창출하였고, 연평균 성장률이 19.9%로 전통산업 성장률의 약 9배에 달하였다.

<그림 IV-2> 정보통신산업의 분류



※자료: 정보통신부, 『정보통신백서』, p. 120.

이러한 남한의 IT산업중심의 발전전략의 결과 2004년 6월 초고속 인터넷 서비스가입자는 1,162만에 이르고, 국내 인터넷 이용자 수는 2003년 말 2,922만 명에 달해 인구대비 보급률이 60%를 상회하고 있다. 또한 유무선 서비스는 2004년 6월 시내전화 2,284만 회선, 이동전화 3,624만 명이 가입함으로써 통신기반을 조성하는 데 큰 기여를 하고 있다.<sup>151</sup>

남한은 정보통신산업을 정보통신서비스사업, 정보통신기기사업, 소프트웨어산업으로 대분류하고 있으며, 정보통신 환경변화와 기술발전추세를 고려하여 2002년부터 <그림 IV-2>와 같이 분류하고 있다.

## (나) 북한의 통신의 개념과 정책

### A. 통신의 개념

북한에서 통신이란 일반적으로 신문, 방송, 잡지 등 각종 보도매체 및 이를 통하여 수집된 정보나 사실의 전파를 의미하기 때문에 남한에서 사회간접자본으로 분류하는 통신의 개념과는 상이하다.<sup>152</sup> 북한은 사회간접자본으로서의 통신을 ‘체신’이라고 하며, ‘체신’을 통신(전기, 전화, 우편)을 접수, 전달하는 사업을 통하여 사회적 생산과정과 주민생활에 복무하는 경제 부문이라고 정의하고 있다.<sup>153</sup>

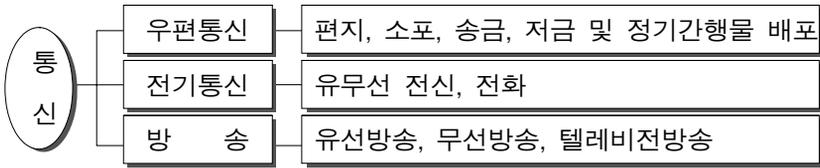
북한은 통신(체신)을 사업내용의 기술적 상태에 따라 우편통신, 전기통신, 방송으로 구분한다. 우편통신은 편지, 소포, 송금, 저금 및 정기간행물 배포 등을 포함하며, 전기통신은 유선과 무선에 의한 전신, 전화통신을 포함하고, 방송은 무선방송, 유선방송, 텔레비전방송이 있다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

<sup>151</sup> 정보통신부, “유무선통신서비스가입자현황(2004. 6),” 정책자료.

<sup>152</sup> 북한은 ‘통신’을 ‘신문, 방송, 잡지 등 각종 보도매체 및 이를 통하여 수집된 정보나 사실의 전파’로 정의하고 있다. 『백과사전 4권』(1983). 따라서 남한의 ‘통신’개념과는 차이가 있으며, 남한의 ‘통신’개념과 유사한 용어는 ‘체신’이다. 북한은 ‘통신과 방송’을 ‘체신’이라고 정의한다. 그러나 본 연구에서는 ‘체신’과 ‘통신’을 동의어로 간주하며, 방송과 관련된 내용은 제외한다.

<sup>153</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅱ』, p. 504.

〈그림 IV-3〉 북한의 통신(체신)사업 분류방식



〈그림 IV-3〉에서 보는 것처럼 북한의 통신 분류방식은 남한과 커다란 차이는 없으나, 통신서비스 공급의 필요성이나 적용되는 범위에 있어서는 근본적인 차이가 있다. 북한에서는 사회주의 체신을 당 및 국가경제지도기관들의 지도와 지위를 보장하는 수단으로 사상·기술·문화의 3대 혁명을 수행하는 대중교양 수단으로 규정하고 있다.

북한에서 통신의 기능은 다음과 같다. 첫째, 정치·경제·문화·군사 등 사회생활의 모든 영역에서 이루어지는 연계를 신속 정확히 지어주고 소식을 전달하여 주는 나라의 신경이다. 둘째, 인민경제의 모든 부문에 대한 당과 국가의 경제지도와 관리를 보장하며, 공장·기업소·협동단체 사이의 긴밀한 생산적 연계를 맺어줌으로써 경제건설에 적극 복무하는 지휘통신과 산업통신의 기능을 한다. 셋째, 통신은 당의 노선과 정책을 모든 부문, 모든 단위, 모든 근로자들에게 신속 정확히 전달하며, 그 관철을 위한 당과 국가의 중앙집권적인 통일적 지도를 기동적으로 보장하는 주민통신으로서의 기능을 수행한다. 넷째, 통신은 현대전의 신경으로서 국방력을 강화하는 역할을 한다.

## B. 북한의 통신정책

북한은 통신을 ‘나라의 신경’으로 정의하고,<sup>154</sup> 전신, 전화, 우편, 방송 등의 매체를 통해 전국적 망을 구성하고, 이들은 중앙집권화 되어 있다. 북한의 통신망은 내각의 체신성, 체신관리국과 체신소의 관리부문이 있으며,

<sup>154</sup> 김일성, 『김일성저작집 2권』, p. 139.

운영기업소들은 전신전화국(소), 중계소, 무선결속소, 방송국 등이 있다.

1984년 김일성 주석의 유럽 순방을 계기로 북한은 정보기술 분야의 중요성을 인식하고 정부 차원의 장기적인 계획을 수립하게 되었으며, 이후 북한은 국내·국제통신 시설확장 및 현대화를 추진하기 시작하였다. 북한은 제3차 7개년 계획(1987~1993년) 기간 중 통신시설 현대화 계획을 발표하였다.<sup>155</sup> 이 계획은 통신시설의 현대화, 1993년까지 전화 회선수를 200만 회선으로의 증설, 평양을 중심으로 대도시간의 현대적 통신망의 대폭 확충 등을 내용으로 한다.

그리고 1990년대부터는 “혁명과 건설을 영도하는 지휘통신을 최상의 수준에서 정확히 보장한다”는 목표를 세우고, 통신수단의 현대화를 중점과제로 채택하였다. 이 과제는 통신선로의 광섬유 케이블화, 통신망 중계소의 증설, 수동식 교환기의 자동화작업 등 평양과 지방도시간 통신망 현대화사업 등의 과제를 포함하고 있으며, 이를 적극 추진하고 있다.

북한의 통신은 국민들에게 통신의 편의를 제공한다는 측면보다 ‘지휘통신’과 ‘산업통신’으로서의 기능을 강조하는 공적 행정수요 충족에 목적을 두고 있다.<sup>156</sup> 이러한 통신정책은 정부기관, 공장, 기업소, 협동농장 등에 설치된 ‘산업전화’의 운영과 증설에 치중하고 일반국민들에 대한 전화설치와 통신서비스의 질 향상은 무시하는 정책을 일관되게 추진함으로써 전화 보급률은 낮고 서비스는 매우 미미한 수준에 불과하다.

북한의 통신망은 행정구역, 산업별 연관성, 국가안보, 지리적 여건 등을 고려한 설비관리원칙에 따라 행정망, 산업망, 군사망으로 구분하여 구축하고 있다. 행정망은 행정편제에 따라 평양과 도, 시·군, 읍·리 간에 종적으로 연결되어 있으며, 지방과 지방 사이를 직접 연결하는 구조가 아니라 평양에 모여서 지방의 도 → 시·군 → 읍·리로 분산되는 중앙집중적 성형구조(star structure)라는 특징이 있다. 반면, 산업망은 연관된 공장·기

<sup>155</sup> 노동당 중앙위원회 제6기 13차 본회의, 1988년 3월.

<sup>156</sup> 김영세, 『남북통일에 대비한 정보통신정책협력방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001), pp. 32~33.

업소 및 기관과의 통신을 증계하기 위해 산업시설의 배치를 기준으로 지리·행정적으로 다른 곳에 위치하더라도 하나의 ‘산업망’으로 연결될 수도 있다.<sup>157</sup> 또한 군사망은 군사적 측면을 우선적으로 검토하여 망이 구축되어 있다. 즉 군사분계선에 인접한 북한지역과 주요군사시설 인근지역은 ‘특별통신지역’으로 구분되어 특별한 방침에 따라 관리되고 있다.<sup>158</sup>

## (2) 남북한의 통신현황과 과제

### (가) 국내통신망

1997년 북한의 시내전화시설은 약 110만 회선으로 인구 100명당 시설수가 4.8회선 정도이다.<sup>159</sup> 북한의 시내전화시설은 남한의 1/18 수준, 100명당 시설수로 비교하면 남한의 1/9 수준에 불과한 실정이며, 남북한의 통신시설 현황은 <표 IV-18>와 같다.

<표 IV-18> 남·북한의 통신시설 현황 비교

구 분		남한(A)	북한(B)	비교(A/B)
유선전화 (1997)	총가입회선수(천회선)	20,241	1,100	18.4배
	100인당 회선수	44.4	4.82	9.2배
기타현황 (1996)	공중전화(천회선)	339.2	2.7	125.6배
	FAX(천회선)	400.0	3.0	133.3배
	디지털화(%)	65.1	4.6	14.2배

※자료: 정보통신부, 『전기통신에 관한 연차보고서』, (2002).

그리고 시내전화교환설비의 경우 평양에는 프랑스 알카텔(Alcatel)이 제공한 전자교환기 2개 시스템(Alcatel의 S-12)이 설치되어 있으며, 기

<sup>157</sup> 현재 북한에는 약 400개의 산업망이 구축된 것으로 알려지고 있다. 위의 책, p. 38.

<sup>158</sup> 노승준·박종봉, “북한의 정보통신 현황과 정책,” 『인터넷과 북한』 (서울: 극동문제연구소, 2000), p. 12.

<sup>159</sup> 국제전기통신연합(ITU), “World Telecommunication Report” (1998).

타 주요 도시에는 기계식 교환기가 설치되어 있고, 농어촌에는 수동식 교환기가 설치되어 있다. 그러나 북한의 전화는 대부분 군사용 또는 공공행정용으로 작업장이나 공공기관에 설치되어 있으며, 일반 개인을 위한 전화 보급은 매우 취약한 실정이다. 대부분의 전화는 협동 농장 및 공장 등 작업장이나 공공기관에 설치되어 있으며, 개인용은 7만 회선 정도에 불과한 것으로 보아 당 간부 등 특정계층을 제외하고는 보통 가정에서 이용할 수 있는 통신시설이란 거의 없다고 할 수 있다. 또한 북한의 공중전화는 1996년 현재 2,720대로 한국의 1/125 수준인 것으로 추정되고 있으며, 1,000명당 시설 수는 한국은 7.45대인 데 비해 북한은 0.12대로 약 1/60 수준이며, FAX는 3,000대가 설치된 것으로 알려지고 있다.

북한의 시외전화는 수동식교환기('Step-by-Step' 또는 '크로스바')로 구성되어 있으며, 북한의 3대 직할시(평양, 남포, 개성)와 9개 도가 약 700대의 교환기에 의하여 연결되어 있다. 이 밖에 평양에는 프랑스 알카텔의 E10A형 자동교환기 1대가 설치되어 있으나, 전반적인 북한의 디지털화는 남한의 1/14 수준(1996년 기준) 정도로 알려졌다.

그리고 북한은 유선통신망을 확보하기 위하여 1990년대에 통신망 현대화 사업을 추진하였다. 1990년 8월에는 유엔개발계획(UNDP: United Nation Development Programme)과 북한 당국이 광섬유개발사업에 합의하고 주요 도시간의 광통신화를 추진하여 현재 평양~함흥간, 평양~신의주간, 신의주~평안북도 내 16개 시·군 및 3개 노동자치구 등에 광케이블공사 및 전화자동화공사가 완료되었다.<sup>160</sup> 또한 1997년 말까지 평양과 70여개 시·군간의 교환기를 수동식에서 자동식으로 전환할 것을 추진하여 지금까지 100여개 시·군의 통신망이 현대화된 것으로 알려지고 있으나, 교환설비 등 연결장치가 도입되지 않아 회선확장, 고속데이터전송, 화상전송 등의 광통신 효과를 당장에 기대하기는 어렵다. 그러나 타 단위지

<sup>160</sup> 북한의 광케이블망은 1996년 동서해안 700km에, 1998년에는 평양~신의주 간 400km 구간에 설치된 데 이어 2002년 8월에는 함남지역 100km를 비롯하여 전국적으로 1,330km에 걸쳐 구축된 것으로 알려졌다. 『통일정보신문』, 2003년 10월 27일.

역들과 평양간의 교환시설은 아직 수동식 교환기에 의존하고 있어 이를 자동화하는 것이 시급한 과제로 남아 있다. 한편 북한은 2003년 10월 평양통신기계공장에 자동교환기 대량 생산 시설 완비하고 광섬유공장을 건설 중에 있어 향후 4~5년 이내에 전 세대에 전화를 보급할 계획인 것으로 알려지고 있다.<sup>161</sup>

## (나) 국제통신망

북한의 국제통신망은 유선·무선·위성으로 구성되어 있다. 먼저 유선의 경우 국제관문국의 교환시설은 프랑스 알카텔사의 디지털방식의 E10B 교환기를 사용하고 있다. 이 교환시설은 국제통신센터(1989년 완공)에 설치되어 있고 1997년 현재 국제전화 회선수는 120회선이며, 평양에서 국제자동전화(IDD)가 가능한 지역은 세계의 170개 도시이다.

국제통신망은 구 사회주의권 국가와 연결하는 회선은 비교적 잘 정비되어 있으며, 평양~북경~모스크바를 연결하는 무선통신망과 신의주~북경, 청진~블라디보스톡을 연결하는 유선통신망을 보유하고 있다. 서방국가와는 평양~싱가폴, 평양~홍콩간의 단파무선과 중국의 북경지구국을 중계지로 하는 간접통신망이 있다. 한편 미국과의 국제통신은 1995년부터 AT&T사가 서비스를 제공하여 현재 워싱턴, 뉴욕, LA의 세 도시에서 평양으로 전화가 가능한 상황이다. 또한 2000년 6월에는 미국 스타텍 글로벌 커뮤니케이션사를 통해 인터넷전화서비스를 국제구간에 도입하였다. 현재 북한의 국제전화는, 해당지역 전화국이나 호텔전화 등을 통해 중국, 홍콩, 프랑스, 독일 등 133개국과 직·간접 연결이 가능하나 대기시간이 길고 통화음질은 떨어지는 것으로 알려져 있다.

---

<sup>161</sup> 『조선신보』, “조선에서 빠른 속도로 추진되는 통신망의 현대화,” 2003년 12월 3일.

<표 IV-19> 북한-미국간 국제전화 서비스

구 분		내 용
이용가능 지역	북한	- 전화교환수를 경유하는 통화는 전지역 - 자동전화는 평양만 가능
	미국	- 전지역
요 금		- 1분당 4.96달러, 1분 추가당 4.25달러
제공할 수 없는 서비스		- 콜렉트 콜, 북한의 전화번호 안내

※자료: 정보통신부, 『전기통신에 관한 연차보고서』, (1996).

최근 북·중 사이에 광케이블이 연결되고 평양 문수거리에 있는 조선북권합영회사에 중국 차이나텔레콤의 서버가 설치됨에 따라 평양과 서울 사이에 인터넷전화가 가능한 것으로 알려졌다. 그러나 서울에서 인터넷폰을 통해 평양을 호출하는 것은 아직까지는 불가능하다. 그리고 2002년 6월 초 개최된 남·북 첫 통신회담에서는 ‘국제전화 관문국사업’이 합의되었는데, 이는 향후 지속적으로 투자를 요하는 CDMA사업과 연계한다는 차원에서 남한이 제안한 것이다.

#### (다) 위성통신

북한의 위성통신사업은 중국의 지원으로 1985년 평양에 기상정지 위성 수신국을 완공하면서부터 본격화되었다. 북한은 1984년 공산권통신위성기구(INTERSPUTNIK: International Organization of Space Communications)<sup>162</sup>에 가입한 이후, 1986년 3월 평양 근교에 일본 및 프랑스 기술진의 참여로 위성통신지구국을 건설함으로써 위성통신을 통한 직접통신이 가능하게 되었다. 이어서 북한은 국내통신과 위성통신 시스템을 완공하였

<sup>162</sup> 소련을 중심으로 한 동구권 사회주의 국가에서 1972년 7월에 국제 통신 위성 시스템의 설치 운용을 목적으로 설립한 기구로 1986년 10월 현재 소련, 불가리아, 동구권 7개국, 쿠바, 몽골, 베트남, 남예멘, 아프가니스탄, 라오스 등의 국가가 가맹하고 있었다. 정보통신부, 『Internet정보통신 용어사전』.

다. 국제통신센터는 14층 규모의 건물로 전화, 팩스, 텔렉스 등의 고객센터, 통신설비와 연구개발을 위한 복합건물로 알려지고 있다. 그리고 북한은 1990년 11월에 일본과 위성통신을 개설하여 전화 3회선, 텔렉스 10회선, 전보 1회선을 운용하고 있다.

북한은 1999년 7월 2일부터 태국 시나와트 새털라이트사의 타이콤 위성을 임차하여 아시아·유럽·호주와 북아프리카지역을 대상으로 위성방송을 시작하였다. 1999년 말 현재 북한은 총 9개국과 위성을 통한 직통전화 등 69회선을 운용하고 있으며, 기타 국가들과는 이들 9개국을 통한 중계방식으로 통화하는 시스템을 구축한 상태이다.

한편, 북한은 2001년 5월 미국 워싱턴에서 국제통신위성기구인 인텔셋(INTELSAT: International Telecommunications Satellite Organization)<sup>163</sup>에 145번째 회원국으로 가입함으로써 인텔셋 지분 0.05%를 보유하게 되었으며, 인공위성을 통한 북한의 국제전화, 위성중계방송 등이 보다 원활해질 것으로 전망된다.

## (라) 이동통신

북한의 무선통신은 군부와 사회안전부 등에서 국방 또는 체제유지용으로 사용되고 있다. 그러나 최근 평양, 경제특구 등의 외국인이 이동통신에 대한 수요가 증가하고 있으나 아직은 제한적으로 이용할 수 있을 뿐이다. 무선표출의 경우, 1500회선 용량을 설치하여 서비스를 개시한 적이 있으나 현재는 중단상태이다. 나진·선봉지역의 이동전화는 1998년 7월, 태국 록슬리(Loxley)사와 북한 조선체신회사(KPTC: Korean Posts and Telecommunications Corporation)의 합작회사인 동북아전신전화회사의

---

<sup>163</sup> 세계의 모든 지역에 차별 없이 효율적이고 경제적인 국제 위성 통신 서비스를 제공할 목적으로 우주 부분의 설계, 개발, 건설, 설치, 운용, 유지에 관한 업무를 수행하기 위하여 1973년 2월 정부 간 협정으로 발족된 국제 전기 통신 위성 기구로 본부는 미국 워싱턴에 있다. 우리나라는 인텔셋이 항구적 정부 간 국제기구가 되기 이전인 1977년 7월에 57번째 회원국으로 가입하였다. 위의 책.

(NEAT&T)가 500회선을 설치하여 개통하였다. 또한 1998년 8월에는 LHL(Lancelot Holdings Ltd.)이 북한 조선우전총공사와 30년간 국제자동전화(IDD) 및 이동통신을 독점제공하는 사업계약을 체결하였다. 아울러 1999년에는 홍콩의 명주홍업집단유한공사(POH: Pearl Oriental Holdings Ltd.)가 LHL의 사업권 50%를 약 300만 달러에 매입함으로써, 북한내 IDD 및 이동통신사업에 공동으로 진출하게 되었다.

북한의 동북아전신전화회사(NEAT&T)는 안테나기지국을 4개소 설치하고 2002년 8월 ‘유럽형 이동전화’(GSM) 방식으로 시험운용에 들어간 데 이어 2003년 11월부터 평양과 나선시에서 서비스를 시작했다. 이어서 북한은 2007년까지 북한전역으로 서비스를 확대할 계획이다.<sup>164</sup> 이동통신 기지국은 평양, 남포 등 핵심도시와 평양~향산, 평양~개성, 원산~함흥 등 도시간 주요도로 등에 50개를 구축하였고 가입자 수는 2003년 12월 2만 여명인 것으로 알려지고 있다.

#### (마) 인터넷 망

북한의 5%대의 전화보급률, 낮은 디지털률 등의 열악한 통신인프라와 정보통제 때문에 인터넷 활용도는 낮을 수밖에 없다. 특히 북한당국의 정보통제에 대한 의지는 인터넷 접촉을 거부하게 했으며, 외부세계에서 인터넷을 이용하여 억지로 북한을 들여다보기 시작한 시기는 1995년 이후이다.<sup>165</sup> 북한은 일부 언론기관의 사이트와 체제 선전을 위한 인터넷 서버 정도를 중국과 일본 등에서 10여 개의 웹사이트를 개설하여 운영하고 있으며, 이 중 대표적인 것은 1997년 1월 일본에서 개설한 조선중앙통신의 웹 사이트(www.kcna.co.jp)와 1999년 10월 북경에서 개설한 조선인포뱅크(www.dprkorea.com) 등이 있다. 그리고 북한은 평양전화국에 과학기술 정보를 제공하는 국가도메인 ‘kp’를 사용한 홈페이지(www.stic.ac.kp)를

<sup>164</sup> 통일부, 『주간북한동향』, 675호, 2004년 1월 5일.

<sup>165</sup> 북한연구소, “북한관련 인터넷 정보검색,” 『북한』 (1996년 9월호), pp. 190~201.

2003년 7월에 하였다.<sup>166</sup>

북한의 인터넷 접속은 평양과 중국 단둥 사이에 연결되어 있는 광케이블을 통해서 이루어지고 있으며, 정부기관 관계자 및 당국의 허가를 받은 연구기관종사자로 사용이 제한되어 있다. UNDP와 같이 북한에 사무소를 설치한 국제기구나 평양주재 외국공관들은 북한당국의 허가를 받아 전자우편과 같은 인터넷 서비스를 이용하고 있다고 한다.

그러나 북한의 인터넷 활용도가 타 국가와 비교할 수 없을 정도로 낮지만, 북한당국은 인터넷의 중요성을 인식하고 있는 것으로 추측되며, 제한된 범위 내에서 인터넷을 활용하려는 시도를 하고 있다. 북한에는 현재 내부용 네트워크 시스템인 인트라넷(Intranet) 형태의 컴퓨터 통신망이 평양 지역을 중심으로 구축되어 운영되고 있다. 인트라넷 형태로 구축된 북한의 대표적 네트워크 정보서비스로는 과학원 산하의 중앙과학기술통보사에서 구축·운영하는 컴퓨터망인 ‘광명’이 있다. ‘광명’은 1997년 윈도 운영체제로 제작된 과학기술자료 검색시스템으로서 중앙 및 지방정부기관, 김일성대학과 같은 교육기관, 평양정보센터와 같은 연구기관, 주요공장, 기업소 등 1,300여 기관들을 컴퓨터망으로 연결하고 있다. ‘광명’의 네트워크시스템을 이용하여 과학기술자료 검색, 홈페이지 검색, 전자우편, 자료전송 등이 가능한 것으로 알려지고 있다. 최근에는 ‘광명’의 컴퓨터망을 통하여 상업 및 무역 관련자료도 제공되고 있다고 한다.<sup>167</sup>

이에 따라 북한 내부에서의 전자우편 왕래는 실현되고 있으며, 주요 국가기관의 홈페이지 활용이 가능하여 컴퓨터 네트워크를 통한 정보교환과 공유는 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 비록 북한의 인터넷 활용은 외부정보의 통제와 통신체계의 미흡한 디지털화 등의 이유로 현재까지 매우 미미하나 북한 내부에서의 정보유통을 위한 컴퓨터 네트워크가 어느 정도 구축된 것을 볼 때 북한은 기술적으로는 인터넷의 수용이 가능하다고 평가된다.

<sup>166</sup> 북한은 국가도메인 ‘kp’를 인터넷정보센터(NIC)에 등록하지 않고 사용하고 있기 때문에 국제인터넷과의 연결이 되지 않는다.

<sup>167</sup> 대외경제정책연구원, 『북한경제백서』, 정책연구 02-26(2003), pp. 210~211.

현재까지 홈페이지를 개설하고 내부 컴퓨터 통신망에 연결된 것으로 확인된 북한의 국가기관으로는 무역성, 체신성, 중앙과학기술통보사, 농업과학원, 발명국, 과학원 온정지구 등이 있다. 또한 김일성종합대학, 인민대학 습당, 평양정보센터, 조선종합설비수출입회사, 조선평원무역회사 등의 교육·연구기관과 무역회사들이 홈페이지를 개설하였다. 그리고 북한당국은 2001년 10월 중국 심양에 실리뱅크(www.silibank.com)<sup>168</sup>라는 웹사이트를 개설하여 외부와 평양간 전자우편 서비스를 제공하고 있다.<sup>169</sup> 실리뱅크는 평양과 중국 심양에 설치한 두 대의 서버를 이용하여 30분 간격으로 전자우편 중개업무를 하는 일종의 사이버 우체국으로 북한내부에 구축된 인터넷 사이에 방화벽을 설치하여 운영하고 있다. 따라서 방화벽에 관한 연구가 완료되는 시점에 북한은 정보를 통제하면서 점진적으로 인터넷을 허용할 가능성이 높다.<sup>170</sup>

### (3) 남북한 통신협력방안 및 과제

#### (가) 남북한간 통신망 연결현황

남북한간의 통신회선은 극히 제한적으로 연결되어 있다. 통신기술과 통신장비산업은 군사부문과 밀접하게 연관되어 있고 통신의 확산이 정치·사회적으로 미치는 영향이 크므로 북한은 남한과의 통신교류를 현재까지 꺼려하고 있다. 남북한 간의 통신망은 2003년 말 남북한간의 합의에 의해 업무연락 및 회담지원용으로 이용하기 위해 직접 연결된 33회선과 제3국을 경유하여 간접 연결된 31회선 등 총 64회선이 연결되어 있다. 남북한

<sup>168</sup> 한국개발연구원, “최근 북한의 인터넷 서비스 현황,” 『KDI북한경제리뷰』, (2002년 3월).

<sup>169</sup> 실리뱅크는 유료로 회원가입을 한 외국인과 실리뱅크에 회원으로 등록한 북한 주민 또는 기업 사이에만 전자우편 서비스를 제공하고 있다. 실리뱅크는 북한당국이 외국인과의 전자우편 교환을 허용한 점은 획기적 조치이나, 전자우편이 북한당국을 거쳐 전달됨으로써 내용의 보안성이 전무하며, 북한 내 이용자가 극히 제한되어 있는 현실은 한계이다.

<sup>170</sup> 금년내 국가도메인 ‘kp’를 등록할 예정이나 인터넷의 완전개방은 방화벽이 선행된 후에 검토할 문제라고 보도하였다. 『조선신보』, 2003년 1월 29일.

간 통신망 연결현황은 <표 IV-20>에서 보는 것과 같다.

<표 IV-20> 남북한간 통신망 연결현황

구분	용도	구간	회선수	연결시기	
직접연결	남북적십자간 직통전화	서울~평양	2	1971. 9. 22	
	남북조절위원회	남북조절위원장간	1	1972. 7. 4	
	남북회담지원용	서울~평양	18	1972. 8. 26	
	남북경제회담용	서울~평양	1	1984. 12. 21	
	판문점공동경비구역내 남북직통전화	남북적십자회담연락사무소간	2	1971. 9. 22	
		남북연락사무소간	2	1992. 5. 18	
	남북한 관제통신망		대구~평양관제소(판문점경유)	2	1997. 11. 19
			대구~평양관제소(위성통신)	1	1998. 2. 17
	남북군당국간직통전화(철도·도로연결공사용)		경의선 철도·도로 연결공사 상 황실간	2	2002. 9. 24
			동해선 철도·도로 연결공사 상 황실간	2	2003. 12. 5
소 계			33		
간접연결	KEDO 경수로 사업용	한국~일본KDDI~인텔셋~평양~신포	8	1997. 8. 4	
			2	2000. 7. 26	
			6	2001. 5. 23	
	금강산관광지원용	한국~일본IDC~인텔셋~평양~개성	6	1998. 11. 17	
			2	1999. 5. 18	
			2	2003. 9. 19	
	평양실내종합체육관 시설관리용	한국~일본IDC~인텔셋~평양	3	2000. 11. 21	
개성 현대중기관리사무소용	한국~일본IDC~인텔셋~평양~개성	2	2003. 12. 15		
소 계			31		
합 계			64		

\*자료: 통일부, 『통일백서 2004』, p. 183.

남북통신망 연결은 <표 IV-20>에서 보는 것처럼 직접연결은 남북간의 합의에 의해 각종회담지원과 관제통신, 철도·도로 연결공사 등에 이용되고 있다. 그리고 간접연결은 경수로 사업, 금강산관광지원, 개성공단건설 등과 같은 업무를 지원하기 위해 연결된 것이며, 남북경협이 활발히 진행

된 1998년 이후 연결되었다. 한편 북한의 경수로 부지에 파견된 남한의 근로자들은 중국을 경유하는 국제우편서비스를 이용하고 있다.

## (나) 남북한간 통신망 구축

### A. 통일이전의 인프라 구축: 경제협력의 확대

정보통신부에서 남북한간 민간에 의한 경험은 주로 위탁가공의 형태를 아직까지 벗어나지 못하고 있지만, 단순교역 및 위탁가공을 통해 노후가 축적되면 경제협력이 확대될 것이다. 최근 북한은 자본이 많이 소요되는 하드웨어 개발보다 소프트웨어 개발에 주력하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 북한당국의 적극적인 지원 등으로 인해 높은 평가를 받고 있다. 북한의 소프트웨어 제작기술은 창의력을 바탕으로 하는 부분보다는 위탁생산·개발 등 노동력의 제공측면에서 매우 높은 경쟁력을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

북한이 현재 소프트웨어 부문에서 두각을 나타내고 있는 분야는 자연어 처리시스템, 영상처리, 기계번역, 각종 제어분야, 문자 및 숫자인식분야, 컴퓨터지원설계(CAD), 한의학 의료정보시스템이다. 특히 음성인식, 지문인식 등의 각종 인식기술은 국제적인 수준이라는 평가를 받고 있고, 게임, 멀티미디어, 시뮬레이션, 애니메이션 분야에서도 상당한 기술수준을 보유한 것으로 알려지고 있다.<sup>171</sup>

북한이 개발한 소프트웨어는 기관별로 특징을 가지고 있다. 조선과학원은 사무자동화와 관련된 프로그램 개발, 부기계산, 은행관리 및 수출입 관리체계개발, 조선어-영어 번역지원체계 프로그램을 개발하고 있다. 평양정보센터는 우리말 정보처리와 워드프로세서 개발에 매우 앞서 있는 기관으로 워드프로세서 ‘창덕’과 윈도와 매킨토시에서 한글을 사용할 수 있는 환경을 제공하는 프로그램 ‘단군’을 개발하였다. 그리고 조선컴퓨터센터는 IBM PC 혹은 호환기 등의 PC용 응용 소프트웨어를 개발해 수출하고 있

<sup>171</sup> 대외경제정책연구원, 『북한경제백서』, p. 214.

다. 지문식별체계(MicroAFIS96S), 체질분류 및 진단체계(금빛말), 지문 출입관리시스템 등 지문식별시스템 등 의료관련 프로그램과 전자외솔체계, 전자계산기 지원 종합의료봉사시스템 등 의료관련 프로그램이 있다.<sup>172</sup> 따라서 북한이 소프트웨어 제작의 노하우와 기술력을 이용한 소프트웨어 제작과 정치적으로 민감하지 않은 정보를 데이터베이스화하는 교류사업은 남북한 모두가 경제적인 이익을 취하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

또한 북한주민들의 통신수요를 충족시키기 위해서 공중전화기기의 지원 및 설치하는 방안이다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한에서의 통신은 행정수요를 충족시키는 것이 기본적인 목적이기 때문에 일반국민들의 통신욕구를 충족시키기에는 매우 열악한 환경이다. 따라서 북한주민들의 통신은 주로 공중전화에 의존하고 당간부 등 지도층은 일반전화에 의존하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 공중전화의 보급도 <표 IV-18>에서 볼 수 있는 것처럼 매우 부족한 실정이며, 북한주민의 생활에 도움을 줄 수 있는 공중전화기의 보급과 지원, 설치는 통신부문에서의 남북경제협력을 촉진하는 계기가 될 수 있다.

그리고 북한은 체제유지에 위협을 수반하지 않는 한도 내에서 제한된 범위에서 개혁과 개방을 추진할 것이다. 따라서 남북한의 통신부문에서 경제협력은 지리적으로 제한될 수밖에 없으며, 단기적으로는 북한당국이 남북한간의 직접적 통신망 연결을 피하고 있지만 경험의 진척정도에 따라서 직접통신망 연결이 불가피할 것이기 때문에 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. <표 IV-20>에서 보는 것처럼 남북경협과 관련된 통신망은 평양에 있는 위성통신국을 경유하여 제3국을 거쳐 이루어지고 있다. 또한 나진·선봉지역에서 활동하고 있는 국내투자기업의 경우 남한 본사와의 통신은 평양에 있는 위성통신기지국을 경유하여 제3국을 거쳐야 한다.

남북경협이 활성화되면 남북한간 직접통신에 대한 수요가 증가하게 될

<sup>172</sup> 남성욱, 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국건설』 (서울: 한올아카데미, 2002), pp. 158~164.

것이며, 교역 및 경협사업지원을 위한 통신망 구축의 필요성은 더욱 증가할 것이다. 또한 북한 당국의 입장에서도 경제특구지역에 대한 외국인투자를 활성화하기 위해서도 통신인프라 구축은 시급한 실정이다. 따라서 직접 통신망 연결에 대한 수요를 충족시켜주기 위해서 고려할 수 있는 대안은 전용회선망과 이동통신망을 구축하는 것이다. 남북한간 전용회선망 구축은 북한당국이 체제유지를 위한 부담이 크지 않을 뿐만 아니라 북한의 기존통신망을 활용할 수 있어 망구축비용이 저렴하여 남북한이 합의만 한다면 당장이라도 실현 가능한 방안이다. 전용회선망은 서울 ~ 판문점 ~ 개성 ~ 평양의 서해안 축과 속초 ~ 금강산 ~ 나진·선봉지역의 동해안 축을 대상으로 우선 구축하고, 이를 바탕으로 남한기업이 진출한 지역까지 확산하는 단계적 접근이 바람직한 것으로 판단된다.

그리고 이동통신망을 이용한 직통전화망 구축은 남한과 근접거리에 위치한 개성과 금강산특구지역부터 직통망을 우선 구성하도록 한다. 이들 지역은 남한의 기업인과 관광객이 다수 상주하거나 체류하기 때문에 이동통신에 대한 수요증대가 예상되며, 남북한간의 인접지역에 이동통신안테나를 설치하고 마이크로웨이브를 이용하면 이동통신망 구성이 가능하다.

## B. 통일이후 통신망 구축

통일이후 정보통신정책의 목표는 첫째 남북한 통신격차 해소, 남북한 상호간 체계적 통신망의 구축, 통신서비스를 남북주민이 모두 언제 어디서나 적절한 요금으로 이용할 수 있는 보편적 서비스의 제공에 있다.<sup>173</sup>

앞에서 살펴본 것처럼 남북한 정보통신격차는 매우 크다. 이처럼 격심한 정보격차는 통일이후 북한지역에 통신인프라 구축의 절박성을 반증하는 것이며, 남북한간의 이질감 해소에 장애가 될 공산이 크다. 따라서 통일이후 통신인프라 구축은 남북한간의 정보통신격차를 해소하는 데 초점을 두어야 한다. 그러나 통일이후 북한지역을 남한과 동일한 수준으로 끌어 올

<sup>173</sup> 김상택 외, “남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구”, 정보통신정책연구, 11권 7호 (1999), pp. 32~33.

리는 것은 많은 재원과 시간이 필요하기 때문에 우선은 북한주민의 기본통신수요가 충족될 수 있도록 통신망을 신속히 구축한 다음, 점진적으로 남북한간의 통신격차를 해소하는 것이 바람직하다. 이 때 기본통신수요란 북한주민간의 통신뿐만 아니라 남북한 주민간의 통신수요도 충족되는 것을 의미한다. 따라서 북한주민의 기본통신수요를 충족하기 위해서는 유선통신망을 우선적으로 구축한 뒤 무선통신망을 구축하는 것이 바람직하다. 그리고 단기간에 높은 기본통신수요를 충족시키기 위해 대도시지역에서 중소도시지역으로 확산하는 것이 효율적이다. 여기서 인구분포가 낮은 양강도와 자강도와 같은 북부산간지역은 상대적으로 통신서비스의 혜택에서 소외될 가능성이 높기 때문에 정책적 배려가 필요하다.

그리고 통일이후 통신인프라는 교환설비 및 전송설비의 남북한의 연계성을 강화하여 체계적이고 일관된 통신서비스 시스템을 구축하여야 한다. 이와 같은 통신서비스 시스템 구축은 북한지역에 매설할 통신망의 표준화를 준비함으로써 가능할 것이다. 이를 위해 통일이전의 일정시점에 지역별 통신 사업자를 선정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그리고 통일한국이 동북아지역의 정보통신 허브로서의 역할을 수행하기 위해서는 단순히 남북한의 연계성뿐만 아니라 통신망의 고도화도 필수적이다.

## 사. 남북한 전력산업의 현황과 과제

### (1) 남북한의 전력정책

남한의 전력정책은 기존의 한국전력(주) 중심의 독점적 전력산업을 공기업 구조조정 및 민영화정책에 의거, 2000년 말 전력산업에 시장원리를 도입하는 정책전환을 추진하였다.<sup>174</sup> 이에 따라 우선 2001년 4월 발전부문을 6개의 발전회사로 분할하고, 향후 2단계로 배전 및 판매부분까지 분할

<sup>174</sup> 전력산업의 구조조정은 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」과 「전기사업법」에 의거 추진되었다. 그러나 원전부문은 그 특수성 때문에 자회사 형태로 분할하되 공기업체제를 유지하도록 하였다.

하여 값싸고 안정적인 전력공급 및 전력사용의 소비자선택권 확대를 통해 전력시장의 경쟁력을 강화해 나갈 전망이다. 그러나 전력산업에 시장원리의 도입은 경영합리화와 자원배분의 효율성 제고 등과 같은 편익은 증대하지만, 전력회사들은 수익극대화에 우선순위를 두기 때문에 도서·벽지지역에 전력공급을 기피하는 크림 스키밍 현상(cream skimming effect)<sup>175</sup>의 발생, 전력수요관리 및 공공전력기술개발의 회피 등과 같은 부정적 영향이 나타난다. 따라서 종전에 한국전력에서 담당하던 전력산업의 공익기능을 정부가 이관 받아 2001년 6월부터 ‘전력산업기반조성사업’을 시행하고 있다. ‘전력산업기반조성사업’은 전력수급안정을 위한 전력수요관리사업, 전력공급능력의 확충을 위한 전력산업연구개발사업, 전력산업인력양성 및 전력기술정보화를 위한 인프라구축지원사업, 전기의 보편적 공급 등을 위한 전력공익사업과 타에너지 지원사업으로 구분된다.<sup>176</sup>

북한은 전력을 중공업의 한 부문으로 간주하고 있다.<sup>177</sup> 그리고 북한은 “자립적이며 현대적인 전력생산기지를 꾸리며 전력공업을 인민경제의 다른 부문에 확고히 앞세우는 것”을 전력공업건설의 기본방향으로 설정하고 있으며,<sup>178</sup> 이를 실천하기 위한 방침으로 “수력발전소 건설과 화학발전소 건설을 옹계 배합하며 대규모 발전소와 중소규모 발전소 건설을 병진”을 제시하였다.<sup>179</sup> 이어서 발전소 건설은 “수력발전소 건설을 위주로 하면서 화력발전소 건설을 배합하며 국가적인 투자로 대규모 발전소 건설을 하면서 전인민적 운동으로 중소형 발전소를 건설”하는 방향을 제시하였다.<sup>180</sup>

한편 북한의 전력공업정책은 국내외의 정치·경제환경에 따라 시대별로 상이한 정책을 추진하였다. 우선 1950년대와 1960년대는 ‘기존발전 시설의

<sup>175</sup> 크림 스키밍 현상은 공기업이 민영화되는 경우 기업이 수익성 있는 분야나 지역에서만 사업을 하고 수익성이 없거나 낮은 분야에서는 사업을 하는 것을 기피함으로써 보편적 서비스 공급이 이루어지지 못하게 되는 현상을 말한다.

<sup>176</sup> 산업자원부, 『2003년도 산업자원백서』, pp. 979~983.

<sup>177</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅱ』, p. 305.

<sup>178</sup> 위의 책, p. 307.

<sup>179</sup> 김일성, 『김일성저작집 21권』 (평양: 조선로동당출판사, 1967), p. 512.

<sup>180</sup> 사회과학원, 『경제사전Ⅱ』, p. 307.

보수·확장시기'이다. 이 시기 구소련과 중국의 지원으로 해방 당시의 기존발전 시설을 보수·확장하고, 수력발전에 의존하는 생산구조로, 1970년 당시 수력과 화력의 발전능력은 82 : 18로 수력발전이 절대적 우위를 점한 시기였다. 그리고 1970년대는 '화력발전능력의 확장시기'이다. 1970년부터 북한은 발전에 풍부한 석탄을 이용하고 발전소의 폐열을 생산공정이나 주택난방용으로 사용하기 위해 화력발전소에 주력하였다. 이러한 화력발전능력의 확장기조는 1970년대 말에도 계속되어 1985년에는 화력발전량은 50.8%로 상승하였다. 한편 1980년대 말 건설된 발전소는 태천발전소, 순천화력발전소 등 대규모 발전소 건설이 비교적 활발하게 전개되었다.

그러나 1990년대에는 북한의 경제난 지속과 사회주의권의 붕괴로 발전소건설에 필요한 투자재원 마련에 어려움이 가중되면서 발전소 건설추진 속도는 급격히 둔화되었다. 이에 북한은 투자재원의 부족을 해소하고 전력난을 해결하기 위한 방책으로 중소형발전소의 건설에 주력할 수밖에 없었는데 이 시기의 전력공업정책은 '중소형발전소 건설시기'라 할 수 있다. 북한이 1990년대 중반이후 건설한 중소형 발전소는 개당 40kw 내외의 약 6,500개로 전체발전능력은 약 26만kw인 것으로 추정된다.<sup>181</sup> 그러나 중소형발전소들은 대부분 열악한 지방재정과 기술에 의해 건설되었기 때문에 발전용량이 극소형일 뿐만 아니라 설비고장과 기상조건에 민감하게 영향을 받는 등 정상적인 가동에 많은 문제점이 발생하였다. 이와 같은 문제점을 보완하기 위하여 1999년부터 발전용량을 1,000kw 내외의 비교적 큰 규모의 발전소 건설을 추진해 나가는 한편 대규모발전소도 건설하기로 하였다. 이때 건설된 발전소는 안변1·2호청년발전소이다.<sup>182</sup>

<sup>181</sup> 통일부, 『주간북한동향』, 550호, 2001년 7월 28일~2001년 8월 3일.

<sup>182</sup> 안변청년발전소는 1986년 10월 서해쪽으로 흐르는 북한강, 임진강 등을 경사가 급한 동해 쪽으로 끌어들이 발전하는 유역변경식 발전소이다. 이 발전소 건설 때문에 남한에서는 금강산 댐을 축조하였다. 현재 안변1·2호청년발전소가 가동 중에 있으며 발전능력은 1호는 20만kW, 2호는 5만~10만kW 정도의 수력발전소로 추정된다. 통일부, 『주간북한동향』, 610호, 2002년 9월 20일~2002년 9월 26일.

## (2) 남북한의 발전설비 및 발전량 현황

남북한의 발전설비 용량은 <표 IV-21>에서 보는 것처럼 2002년 현재 남한은 5,380만kW이며, 북한은 777만kW로 남한이 북한의 약 7배 수준이다. 남북한의 발전설비용량은 1970년대 중반까지만 하여도 북한이 남한을 추월하였으나 1970년대 중반이후 남한이 북한을 추월하였으며, 그 격차는 시간이 지날수록 더욱 확대되었다.

남북한의 발전설비를 발전원별로 살펴보면 남한은 1970년대와 1980년대에는 주로 화력에 의존하였으나 1990년대 이후부터는 화력과 원자력에 의존하고 있다. 반면 북한은 수력발전이 절대적 우위를 차지하고 있지만 화력발전의 비중이 점진적으로 증가하는 추세이다. 또한 남한은 전력수요에 대비하여 지속적으로 발전설비를 증설하여 왔지만 북한은 1990년대 이후 발전설비용량이 700만kW대의 수준을 유지하고 있다. 한편 화력발전의 연료는 옹기발전소 이외에는 모두 석탄을 사용하고 있다. 그리고 북한의 원자력은 1994년 북·미간 제네바 기본합의<sup>183</sup>에 따라, 한반도에너지개발기구(KEDO : Korea Energy Development Organization)가 설립되고, 이에 따라 1,000MWe급 경수로 2기를 건설 중에 있다. 그러나 2002년 10월 농축우라늄을 이용한 북한핵개발 의혹이 또다시 제기됨으로써 KEDO 집행이사회는 2003년 12월 1일부터 1년간 사업을 일시 중단하기로 결정하였다.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> 북·미간 제네바 기본합의의 중요내용은 북한의 흑연감속 원자로를 2003년 목표시한으로 총 발전용량 약 2,000MWe의 경수로 원자력 발전소를 북한에 제공하고, 흑연감속 원자로 동결에 따른 대체에너지로 연간 중유 50만 톤을 제공하며, 북한은 흑연 원자로관련시설을 동결 및 해체하기로 한 것이다.

<sup>184</sup> 경수로사업은 2003년 11월 말까지 34.5%의 진척도를 보이고 있다. 그리고 2003년 11월까지 경수로건설에 투입된 경비는 14.1억 달러이며, 이 중 남한은 10.2억 달러, 일본이 3.7억 달러, EU가 0.2억 달러를 분담하였다. 통일부, 『통일백서 2004』, p. 274.

<표 IV-21> 남북한의 발전설비현황

(단위: 천kW, %)

연 도	남 한				북 한			배 (A/B)
	발전설비용량 (A)	수력	화력	원자력	발전설비용량 (B)	수력	화력	
1970	2,508	13.1	86.9	-	3,550	71.8	28.2	0.7
1980	9,391	12.3	81.4	6.3	5,010	58.1	41.9	1.9
1990	21,021	11.1	52.6	36.2	7,142	60.1	39.9	2.9
1995	32,184	9.6	63.6	26.8	7,237	59.9	40.1	4.4
2000	48,451	6.5	65.2	28.3	7,552	60.8	39.2	6.4
2001	50,859	7.6	65.4	27.0	7,752	61.8	38.2	6.6
2002	53,801	7.2	63.6	29.2	7,772	61.9	38.1	6.9

※자료: 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습』, www.nso.go.kr, (2003), p. 20.

남북한의 발전량은 <표 IV-22>에서 보는 것처럼 남한은 3,065억kWh이며 북한은 190억kWh로 남한이 북한보다 16배 이상을 발전하고 있다. 남한의 발전량은 1970년 92억kWh에서 2002년에는 33배 이상이 증가한 3,065억kWh이다. 반면 북한은 1970년 140억kWh에서 2002년에는 1.4배 증가한 190억kWh에 그치고 있는데, 이와 같은 현상은 북한의 발전량이 1970년대의 수준에 머물고 있음을 알 수 있으며, 최근의 북한이 얼마나 심각한 전력난을 겪고 있는지를 반증한다. 한편 남북한의 발전량을 발전원별로 살펴보면 남한은 화력이 약 60%, 원자력이 약 40%를 차지하고 있지만, 북한은 수력이 60%, 화력이 40% 정도를 분담하여 왔다. 특히 북한의 수력과 화력의 비중이 일정한 추세를 나타내는 것은 기존설비를 수리·보수에 의존하고 신규증설이 없었기 때문으로 판단된다.

<표 IV-22> 남북한의 발전량

(단위: 억kWh, %)

연 도	남 한				북 한			배 (A/B)
	발전설비용량 (A)	수력	화력	원자력	발전설비용량 (B)	수력	화력	
1970	92	13.3	86.7	-	140	64.3	35.7	0.7
1980	372	5.3	85.4	9.3	212	50.0	50.0	1.8
1990	1,077	5.9	45.0	49.1	277	56.3	43.7	3.9
1995	1,847	3.0	60.7	36.3	230	61.7	38.3	8.0
2000	2,664	2.1	57.0	40.9	194	52.8	47.2	13.7
2001	2,852	1.5	59.2	39.3	202	52.5	47.5	14.1
2002	3,065	1.7	59.4	38.9	190	55.8	44.2	16.1

\*자료: 통계청, 위의 자료, p. 21.

한편 남북한의 발전소의 가동률은 <표 IV-23>에서 보는 것처럼 남한은 50% 내외의 가동률을 유지하고 있다. 반면 북한은 홍수, 가뭄 등 거둬드는 자연재해, 석탄난 등으로 인해 발전소의 가동률은 1990년대 초반 30%대에서 1990년대 중반 이후부터는 20%대로 하락하였다.

<표 IV-23> 남북한의 발전가동률 현황

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002
남한	36.7	41.9	39.6	35.9	51.2	57.4	50.9	55.0	56.4	56.9
북한	39.2	40.4	42.1	42.3	38.8	31.8	23.0	25.7	26.1	24.4

\*주: 가동률(%) = (발전량/발전설비용량)×100: <표 68>과 <표 69>를 기준으로 작성

한편 북한이 심각한 전력난을 겪고 있는 원인은 공급측면에서 화력발전의 경우는 석탄생산량의 감소와 탄질의 저하 때문이며, 수력발전의 경우는 수자원의 한계와 기존발전설비들의 노후화로 발전능력이 떨어지고 있기 때문이다. 그리고 수요면에서는 석유공급감소로 인한 전력의존의 심화, 송배전시설 노후 및 에너지 관리기술 낙후로 인한 전력손실의 증대 등이 전력사정을 더욱 악화시키고 있다.

한편 북한의 전력수요량은 360억kwh로 추정되고 있는데<sup>185</sup> 최근 북한의 전력부족량은 50~60%에 이르고 있다. 이러한 북한의 전력부족은 산업 시설 가동 및 일반주민들의 생활에도 큰 영향을 주고 있다. 전력부족은 산업 시설 가동에 큰 영향을 미쳐서 북한의 공장가동률은 20~30% 수준에 머물고 있으며, 군수산업에 대한 전력우선공급 원칙에 따라 민수용 전력사용은 극히 제한을 받고 있기 때문에 주민의 불편은 더 심한 것으로 판단된다.

북한은 현재 극심한 전력난을 해소하기 위해 공급측면에서는 가동 중인 모든 발전소의 발전능력을 최대한 늘리고 노후화된 발전설비의 철저한 정비·보수, 발전설비의 효율화를 위한 기술개발사업 확대, 동력설비의 공회전 적극 방지, 석탄증산 대책, 중소규모 발전소의 건설 등의 대책을 마련하고 있다. 그리고 수요측면에서는 에너지의 효과적 사용과 절약을 위한 정기 정전제, 전등반환운동, 낮 전등 안 쓰기 운동 등을 전개하고 있다.

### (3) 남북한의 전력협력방안

북한의 경제사회정책은 주체사상에 근간을 두고 있다. 경제정책도 주체이념에 근거하여 ‘자력갱생’에 바탕을 둔 경제사회 건설을 지향하고 있으며, 전력정책도 자력갱생의 원칙을 정책의 기본정신으로 삼고 있다. 이러한 자력갱생의 전력정책은 수력개발과 석탄의존적 화력발전구조가 지속되었다. 그러나 자력갱생의 전력정책은 에너지시스템의 비효율성과 폐쇄성, 산업경쟁력 악화, 대내외적 에너지 안보의 취약성 등의 문제점이 나타났다.

최근 남북경협은 당위성과 필요성에도 불구하고 북한의 체제개혁과 개방에 대한 인식결여, 남북한간의 정치·군사적 관계개선의 미흡, 북한핵문제의 미해결 등의 요인에 의해서 남북경제협력은 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 정치경제적 요인 이외에도 북한의 전력난은 남북경협의 원활한 전개에 대표적인 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 북한 현지에 생산시설을 설비하고 운영해야 하는 경우 안정적인 전력공급 문제는 현실적으로 당

<sup>185</sup> 한국산업은행, 『북한의 산업』 (2000), p. 272.

장 해결되어야 할 시급한 문제이다.

한편 남북한의 전력협력은 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 자생력 회복을 통한 산업 생산의 선순환 구조를 유도함으로써 남북경협 활성화를 직·간접적으로 지원해줄 수 있을 뿐만 아니라, 남북한의 긴장완화는 남한이 에너지 안보능력을 제고를 위한 기반의 확대를 가능하게 한다.<sup>186</sup> 이처럼 남북한의 전력협력이 가지고 있는 당위성이 있지만, 상이한 정치·경제체제는 경제협력의 장애요인으로 작용하는 현실을 감안하면 남북관계와 경협 발전 정도에 따라 협력 방안을 점차 확대해 나가는 것이 바람직하다. 즉 단기적으로는 북한의 전력난 해소에 초점을 두고 추진하며, 중·장적으로는 발전설비의 확충을 통한 남북한전력체계의 단일화에 중점을 두어야 한다.

### (가) 단기적 전력협력

최근 북한의 경제난을 고려할 때 우선 남북간 전력협력은 전력난 해소를 통한 북한경제난의 해결 내지 완화에 목표를 두어야 한다. 북한 경제난 해결을 전제로 한 단기적 남북한의 전력협력은 남한의 북한에 대한 일방적인 지원일 수밖에 없으며, 고려할 수 있는 방안은 화력발전소 가동률 제고를 위한 정부비축석탄 지원, 노후화 된 발전설비의 현대화, 송·배전 시설의 교체 등의 방안이 있다.

북한의 석탄생산량은 1990년 3,315만 톤에서 2001년 2,310만 톤으로 감소하였다. 그러나 북한의 화력발전소는 석탄발전소이기 때문에<sup>187</sup> 석탄생산이 감소하면 발전량도 감소하는 불가분의 관계가 있다. 남한은 1989년 이후 석탄감산을 시작한 이후 정부비축 재고석탄은 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 정부비축석탄을 북한에 지원하면 석탄생산부족으로 인한 북한화력발전소의 가동률의 저하를 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 남한도 석탄생산량을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

<sup>186</sup> 예를 들면 동북아 역내 전력망 연계나 천연가스 파이프라인의 건설 등의 문제를 보다 구체적으로 추진할 수 있으며, 이는 남한의 에너지수급은 더욱 안정적이고 경제적 환경으로 변화시킬 수 있다.

<sup>187</sup> 북한의 화력발전소는 응기의 증유발전소를 제외하고는 모두 석탄발전소이다.

<표 IV-24> 정부비축 재고석탄 추이

(단위: 천톤)

연 도	1998	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
재고량	3,201	2,353	2,761	3,007	5,033	7,024	8,111	8,111	8,111	8,061

※자료: 산업자원부, 『석탄통계내부자료』, (2004).

북한의 발전설비 중 수력발전소는 대부분 일제시대 때 건설된 것으로 설비는 노후화되어 있으며, 화력발전소도 경제난으로 인해 부품교체가 적기에 이루어지지 못하고 있다. 또한 발전설비 관련부품들이 구소련, 동구권 등 공산국가에서 조달한 것으로 사회주의권의 몰락과 더불어 이들 부품의 공급도 원활하게 이루어지지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 북한이 필요한 발전설비를 남한에서 지원해 주거나 남북경협 차원에서 송·배전 설비를 생산·지원해 주면 심각한 전력난을 해소하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

#### (나) 중·장기적 전력협력

남북한간 중·장기적 전력협력은 남북한 전력체계의 단일화를 위한 발전설비의 확충에 정책목표를 두어야 한다. 이러한 관점에서 남북 전력망 연계, 발전소 공동건설, 에너지원의 공동 탐사·개발 등을 고려할 수 있다. 남한의 최대전력수요는 하절기(7~8월)의 주간이나, 북한의 최대수요는 동절기(12~1월)의 점등시간이다. 남북한간 전력망이 연계되면 부하율 개선으로 기저부하용 발전설비의 증대와 첨두부하용 발전설비의 감소로 발전설비 비용을 감소할 수 있으며, 계통 규모의 증대로 필요 예비전력의 크기가 상대적으로 감소할 수 있는 장점이 있다. 따라서 남북한간 전력망연계는 남북한의 수요변동특성을 고려한 상호협력이 가능할 것으로 판단된다. 또한 북한은 제4차 장관급회담에서 전력 50만kW의 송전을 요청하였는데 이는 남북한 전력망연계의 출발점이 될 수 있으며, 개성공단 성공의 필수요건이 되기 때문에 전력망연계의 의미는 매우 높은 것으로 평가된다.

또한 남한은 장기 전력수요에 대비하기 위해 2015년까지 설비용량을 약 2배 정도를 확충되어야 하지만,<sup>188</sup> 발전 및 송·배전 설비를 건설하기 위한 토지를 확보하는 것이 문제이다. 반면, 북한은 연료의 확보 및 발전설비를 건설할 수 있는 자본과 기술의 확보가 절실하다. 따라서 남북한이 전력 수급과 관련된 문제점을 감안할 때 남북한이 공동발전소를 건설하는 것은 상호보완적이다. 즉 북한은 전력설비건설을 위한 부지 및 인력을 제공하고 남한은 발전소의 건설과 운영, 그리고 연료 조달 등 기술과 자본을 투입하여 발전소를 건설한 후 남북한이 공동으로 이용하면 남북한은 상호이익을 추구할 수 있을 것으로 판단된다.

### 3. 남북한 산업구조의 현황과 재편방안

#### 가. 남한산업구조의 현황과 과제

##### (1) 남한의 산업구조

##### (가) 남한산업구조의 변동추이

남한경제는 1960년 초반까지만 하여도 전통적 농업경제구조였다. 그러나 1962년부터 실시된 연속적인 5개년 경제개발계획은 남한경제구조를 농업경제구조에서 공업경제구조로의 변화를 가져왔다. 이 시기의 발전전략의 특징은 대내지향적 수입대체산업의 육성을 종결하고 정부주도의 대외지향적 수출주도산업 육성에 의한 공업화 발전전략이다. 1960년대에는 가방, 의류, 섬유 등 경공업 제품이 수출에서 큰 비중을 차지하면서 경공업이 공업화 과정을 견도록 선도하는 산업구조였으며, 1970년대에는 철강, 기계, 조선 및 화학공업제품 등 기계류 및 중간재가 수출의 주종을 이루면서 국내산업도 중화학공업을 중심으로 하는 공업구조의 고도화가 진행되었으

<sup>188</sup> 전력수요는 2000년 3,951만kW에서 2015년 6,751만kW로 증가할 것으로 예상되며, 수요증가에 대비하기 위해 발전설비용량은 2000년 4,798만kW에서 7,846만kW가 신규 건설될 예정이다. 산업자원부, 『장기전력수급계획』, 2000년 1월.

며, 1980년대 이후 기술집약적인 소비성 전자제품, 자동차 그리고 중화학 공업 제품 등이 산업구조의 주종을 이루었다.

남한경제는 본격적 경제개발이 진행된 이후 1990년대 중반까지 고도성장을 구가하였다. 이 기간 중 국내총생산은 15.7배 증가하여 연평균 실질성장률은 8.4%에 달하였다.<sup>189</sup> 연평균 8% 정도의 고도성장을 30년간 지속함으로써 산업구조에 근본적 변화를 가져왔다. 남한산업구조의 변화 추이는 <표 IV-25>에서 보는 것처럼 1953년 농림어업의 비중은 45.8%이고, 광공업의 비중은 9.8%에 불과하고, 기타 서비스산업은 44.4%이었다. 그러나 제1차 5개년 경제개발계획이 착수된 이후 농림어업의 1차산업의 비중은 1965년 38%에서 2003년 3.6%로 급격히 감소하였다. 그러나 광공업 중심의 2차산업 비중은 1965년 20%에서 2003년 39.2%로 증가하였다. 특히 제조업 중에서 경공업이 차지하는 비중은 1965년 78%이었으나 2003년에는 21.1%로 하락한 반면, 중공업이 차지하는 비중은 1965년 28%에서 2003년에는 78.9%로 상승하였다. 한편 기타 서비스의 3차산업은 1965년 42%, 1975년 47.9%, 1987년 56.5%, 2003년에는 57.2%로 소폭의 등락을 보이고 있다.

이와 같이 남한의 산업구조가 경제발전과 함께 1차 산업에서 2차 산업, 3차산업으로의 비중이 증대한 것은 산업구조의 고도화되었음을 알 수 있다. 그리고 광공업에서 중공업의 비중이 지속적으로 증대된 것은 공업구조가 고도화되었음을 알 수 있다.

---

<sup>189</sup> 이현창, 『한국경제통사』 (서울: 법문사, 2003), p. 577.

<표 IV-25> 남한산업구조의 변동추이

(단위: %)

	'53	'56	'60	'65	'70	'75	'82	'87	'92	'97	'99	'00	'01	'02	'03
농림 어업	45.8	47.2	36.8	38.0	28.0	24.5	16.2	10.5	7.4	5.4	5.1	4.7	4.3	4.1	3.6
광공업	9.8	12.5	15.7	20.0	22.8	27.6	30.7	33.0	44.0	43.0	42.5	42.8		38.4	39.2
(경공업)	-	80.0	-	72.0	70.0	62.0	-	-	34.1	24.6	24.1	22.9		22.3	21.1
(중공업)	-	20.0	-	28.0	30.0	38.0	-	-	65.9	75.4	75.9	77.1		77.7	78.9
기타 서비스	44.4	40.3	47.5	42.0	49.2	47.9	53.1	56.5	48.6	51.6	52.4	52.6		57.5	57.2

\*주1: 1990년 이전은 사회총생산액을 1991년 이후는 명목GDP를 기준한 비중임.

\*주2: 광공업은 광업, 제조업, 전기가스수도 및 건설업을 포함

\*주3: 경공업과 중공업의 비중은 제조업부문 중에서의 비중임

\*자료: 통일원, 북한경제 통계집, (1996); 통계청, 『남북한경제사회상비교』, (2002).

한편 중공업 비중이 증가한 요인은 1973년 채택한 중공업 육성정책에 따라 중공업부문에 자원을 우선적으로 배분한 결과이다. 남한이 1973년 중화학공업 육성정책을 추진한 배경은 노동집약산업에 대한 후발개도국의 추격으로 더 이상 비교우위를 유지할 수 없다는 경제적 측면이 우선적으로 고려되었으나, 북한과의 군사력 격차의 해소, 미군철수에 따른 군수산업육성의 필요성 등의 안보적 측면도 함께 고려되었다. 1973년의 중화학공업 육성정책은 1970년대 이후 남한공업의 주종을 이루어 남한경제 성장에 견인차 역할을 하고 있다.

### (나) 남한산업구조의 문제점

남한의 산업구조는 1990년대부터 노동집약적 산업에서 중국과 아세안 후발공업국의 약진과 고급기술이 요구되는 제품에서는 선진국의 견제로 중대한 위기에 직면하게 되었다. 즉, 1990년대부터 경제발전이 따른 후발성의 이점이 점차 약화되어 학습과 모방에 의해서가 아니라 기술개발력을 배양함으로써 경제발전을 이루어야 할 국면에 접어들었다는 것을 의미한다. 그러나 남한경제는 경제발전과정에서 나타나는 전환에 슬기롭게 대

처하지 못함으로써 경제의 선진화를 위한 기반마련에 실패하여 오히려 상당한 비용을 치를 수밖에 없는 구조적 문제점에 직면하고 있다.

현재 남한경제가 안고 있는 구조상의 문제는 구조적 양극화(structural polarization)와 성장잠재력의 하락이다. 경제의 양극화는 수출산업과 내수산업의 양극화와 대기업과 중소기업의 양극화로 대별할 수 있다. 우선 수출산업과 내수산업의 양극화가 극심하다. GDP 내의 수출비중이 1990년 34%대에서 2003년 59.8%로 증대하였다. 수출산업이 호조를 보인 원인은 남한의 주요수출상대국인 미국과 일본 중국의 경제성장이 지속되었기 때문이다. 또한 세계 IT산업의 경기회복과 국내 IT기업의 경쟁력이 강화되어 반도체, 휴대폰, TFT-LCD디스플레이 등과 같은 IT제품의 수출의 신장세가 두드러졌다. 그러나 높은 수출신장세에도 불구하고 수출호조 → 투자 및 고용확대 → 소비증가로 이어지는 파급구조가 단절되어 수출과 내수 간에는 극심한 양극화가 나타났다. 수출이 곧바로 내수진작에 연결되지 않는 이유는 수출주종품목의 부품과 설비를 수입에 의존하고 있기 때문에 국내산업간 연관효과가 미약하기 때문이며, 수출신장이 소수품목에 편중되어 수출파급효과가 제한적이기 때문이다.<sup>190</sup> <표 IV-26>에서 보는 것처럼 산업연관분석에 따르면 반도체, 컴퓨터, 무선기기(휴대폰) 등의 IT 산업의 수입유발계수는 산업전체평균보다 1.7배~1.9배가 되지만 취업유발계수는 전체평균의 26%에서 46%에 불과하여 수출이 국내산업간의 연관효과가 미약한 것을 알 수 있다.<sup>191</sup>

<sup>190</sup> 장재철 외, 『심화되는 경기양극화, 그 원인과 대책』 (서울: 삼성경제연구소, 2004), pp. 2~6.

<sup>191</sup> 김동석, 『산업연관표를 이용한 수출의 부가가치 유발효과 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2004), pp. 1~9.

<표 IV-26> 수출주종품목의 수입유발계수와 취업유발계수

	반도체	컴퓨터	자동차	선 박	무선기기	전체평균
수입유발계수	0.503	0.551	0.271	0.317	0.489	0.286
취업유발계수	5.3	9.2	14.1	14.3	8.4	20.1

※자료: 한국은행 『산업연관분석』 (2000).

다음 소수 우량기업의 독주체제가 더욱 공고화되어 중소기업과 대기업 간의 격차가 확대되고 있다. 그리고 IT 중심의 성장과 일반제조업의 기반 침하로 성장기반이 양극화가 심하다. 특히 중소제조업은 자금난, 인력난 등이 복합적으로 작용하여 국내에서 ‘기업하려는 의지’가 크게 약화되고 있으며, 생산기반을 해외로 이전하는 산업공동화가 초래되고 있다.

그리고 1995년부터 2003년까지 GDP는 45% 증가하였지만 실질설비투자 증가는 2%에 불과하며, 생산성 향상을 위한 투자는 부진한 실정이다. 또한 국내정치·경제환경의 불확실성이 증대함으로써 외국인 투자액이 1999년 67억 달러에서 2003년 19억 달러로 감소하였다. 그리고 대학교육의 부실과 이공계기피현상은 인적 자본의 개발을 곤란하게 하였다. 이러한 투자부진과 인적 자본개발 지연은 성장잠재력이 4%대로 하락하였다. 또한 기업경쟁력의 지속하락과 함께 미래 신산업육성 필요성이 크게 제기되고 있으나 IT, BT, NT 등의 신기술분야의 산업화를 위해서는 천문학적인 연구개발비용과 국가적인 노력과 기업차원의 노력이 필요하지만 준비정도가 미흡한 실정이다.

## (다) 중소기업의 현황과 문제점

### A. 중소기업의 현황

앞에서 살펴본 것처럼 남한경제의 구조상의 문제점 중의 하나는 대기업과 중소기업 간의 경제적 성과에 대한 양극화 문제이다. 중소기업은 업종별 상시근로자 수와 자본금(또는 매출액)의 규모에 의한 규모기준과 소유 및 경영의 실질적 독립성을 기준<sup>192</sup>에 의거, 구별한다. 중소기업의 정의는

해당업종에 따라 규모기준이 상이하며, 그 기준은 <표 IV-27>와 같다.

<표 IV-27> 중소기업의 업종별 규모기준

해 당 업 종	기 준	
	상시근로자수	자본금 또는 매출액
제 조 업	300인 미만	자본금 80억원 이하
광업, 건설업, 운수업	300인 미만	자본금 30억원 이하
대형종합소매점 정보처리 및 기타 컴퓨터운영관련업	300인 미만	매출액 300억원 이하

<표 IV-28>에서 보는 것처럼 남한의 중소기업은 2001년 기준 105,185개로 전체 제조업체 수의 99.4%를 차지하고 있으며, 제조업 근로자 2,647,995명의 75.8%인 200만 7,000여 명이 근무하고 있다. 그러나 중소기업의 생산액은 288조 7,000억 원으로 전체제조업 생산액의 49.5%에 불과하며, 부가가치는 전체 제조업 부가가치의 51.8%인 114조 9,000억 원을 생산하였다. <표 IV-28>를 통해 알 수 있는 것은 기업의 규모가 증대될수록 1인당 생산액과 부가가치가 증가하는데 이것은 규모의 경제에 기인한 효과 때문이다. 이처럼 중소기업과 대기업의 양극화 현상의 누적은 중소기업 경영환경의 악화하고 도산을 초래하여 중소기업의 경영환경을 더욱 악화시키는 악순환을 반복하고 있다.

<sup>192</sup> 중소기업의 소유 및 경영의 실질적인 독립성 기준은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제 9조 제1항의 규정에 의한 상호출자제한 기업집단에 속하지 아니하는 회사의 경우는 2005년 3월 31일까지 적용된다. 반면 증권거래법 제2조의 규정에 의한 주권상장법인 또는 협회등록법인으로서 자산총액이 5,000억 원 이상인 법인이 발행주식(의결권 없는 주식을 제외)총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있는 기업이 아닌 경우에는 2005년 4월 1일부터 적용된다.

<표 IV-28> 남한기업의 규모별 현황

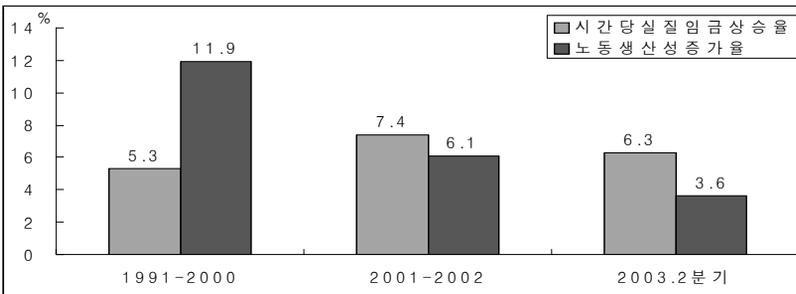
	사 업 체 수		종 사 자 수		생 산 액		부 가 가 치	
	개수	구성비	인원(명)	구성비	금액(억원)	구성비	금액(억원)	구성비
중·소기업	105,185	99.4	2,007,885	75.8	2,887,252	49.5	1,148,992	51.8
대기업	688	0.6	640,110	24.2	2,950,677	50.5	1,069,603	49.2
계	105,873	100.0	2,647,995	100.0	5,837,929	100.0	2,218,596	100.0

※자료: 통계청, 『2001년 기준 광공업·제조업조사통계보고서』.

### B. 중소기업의 경영악화의 요인

중소기업의 경영환경이 악화된 요인은 첫째, 임금, 지가, 물류비 등 생산 요소의 가격상승과 노동력 부족은 노동집약형 산업의 급격한 경쟁력 약화를 가져왔다. <그림 IV-4>에서 알 수 있는 것처럼 시간당 실질임금인상률과 노동생산성 증가율을 비교해 보면, 노동생산성 증가율은 1971년부터 1990년까지는 시간당 실질임금 상승률보다 다소 낮은 상태였으나, 1990년대(1991년부터 2000년까지)에는 노동생산성 증가율이 시간당 실질임금인상률을 2배 이상이나 초과하였다. 그러나 2001년 이후에는 시간당 실질임금인상률이 동 생산성증가율을 큰 폭으로 상회하여 국내기업의 경쟁력에 악영향을 주고 있는 것으로 보인다.

<그림 IV-4> 노동생산성과 실질임금 추이



※자료: 산업자원부

둘째, 실질임금 상승률이 노동생산성을 상회하는 문제보다도 주로 노동 집약적인 중소기업의 만성적 노동력부족현상은 더욱 심각하다. <표 IV-29>에서 보는 것처럼 중소기업의 노동력 부족률은 4% 이상을 상회하고 있어 중소기업의 경영상황을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

<표 IV-29> 업종별 인력부족률 현황

	현재인원(명)	부족인원(명)	부족률(%)
제조업	1,766,604	80,523	4.56
섬유제품	165,408	8,903	5.38
고무·플라스틱제품	105,870	6,530	6.17
조립금속제품	148,225	8,189	5.52
기타기계·장비	211,006	12,767	6.05
컴퓨터·사무기계	28,907	1,378	4.77
기타운송장비	31,533	1,824	5.79
가구·기타제품	66,794	3,588	5.37
재생재료가공처리	4,883	186	3.81

※자료: 노동부, 『노동력수요동향조사보고서 2002』.

셋째, 중국, 베트남, 말레이시아 등 후발공업국들의 약진은 국내외 시장에서 국내기업들의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국제품은 1990년대 초반 이후 세계시장 점유율을 초과한 상태로 최근에는 한·중 간 세계시장 점유율의 격차가 더욱 확대되고 있고 경쟁품목도 다양화되는 추세다. 경쟁품목도 1980년대 및 1990년대 중반에는 주로 노동집약적인 제품이었으나, 1990년대 후반 이후에는 일부전자 및 통신장비와 같은 자본·기술집약형 제품도 경쟁품목으로 등장하고 있다. 이처럼 중국경제의 급부상은 남한의 주력수출시장인 미국과 일본에서 남한은 점유율이 담보상태에 머물고 있지만 중국은 점유율이 지속적으로 증가하고 있다.<sup>193</sup>

<sup>193</sup> 중국제품의 미국 시장점유율은 2003년 8월 기준으로 11.5%를 차지하여 우리나라 시장점유율의 4배에 달하였으며 일본 시장점유율도 2003년 12월 기준으로 19.7%를 차지하여 우리의 4.2배를 기록하였다.

넷째, 남한시장에서 중소기업과 경쟁관계에 있는 중국 및 아세안국가 제품의 시장점유율이 크게 증가하는 추세에 있다. <표 IV-30>에서 보는 것처럼 중국제품의 시장점유율은 1990년 3.25%에서 2003년 11월에는 12.2%로 크게 증가하였으며, 아세안국가 제품의 시장점유율도 1990년 7.3%에서 2003년 11월에는 10.3%의 점유율이 상승하였다. 중국과 아세안 국가에서 노동집약적 수입제품의 시장점유율 증대는 상대적으로 남한 내 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

<표 IV-30> 중국 및 아세안국가의 국내시장점유율 추이

	중국의 국내시장점유율(%)	아세안국가의 국내시장점유율(%)
1990	3.25	7.3
1995	5.48	7.5
2000	7.98	11.3
2002	11.4	11.0
2003	12.2	10.3

※자료: 한국무역협회

## 나. 북한산업구조의 현황과 문제점

### (1) 북한 산업구조의 변동 추이

북한은 남북분단 이후 스탈린식 중앙집권적 계획경제체제를 수립하기 위하여 먼저 생산수단의 국유화와 토지개혁으로 계획경제를 추진하기 위한 기초를 구축하였으며, 이어서 농업, 수공업 및 중소상공업을 협동화함으로써 생산관계의 사회주의화를 완료하였다.<sup>194</sup> 북한이 사회주의 계획경

<sup>194</sup> 북한은 1946년 ‘토지개혁법령’을 공포하고 토지개혁을 단행하였다. 북한은 토지개혁을 통해서 중소농층을 중심으로 하는 소상품 생산적인 소규모 개인농업 지배구조로 전환하였다. 그러나 북한은 소규모 개인농업 지배구조로는 농업의 확대발전과 확대재생산이 불가능하다고 판단하여 농업의 집단화·협동화를 추진, 1958년 완료하였다. 그리고 북한은 ‘주요산업 국유화 법령’을 공포

제체제를 구축하면서 채택한 경제발전 전략의 기초는 자력갱생에 의한 자립적 민족경제의 건설, 중공업 우선정책,<sup>195</sup> 군사·경제의 병진정책이다.<sup>196</sup> 그리고 농업은 자력갱생의 원칙에 따라 전 인구의 식량문제를 자체적으로 완전히 해결할 뿐만 아니라 중공업 부문에 원자재를 공급하고 중공업성장에 요구되는 자재수입에 필요한 외화획득을 위해 과잉농산품의 수출이 가능하도록 계획되었다.

북한산업구조의 변화추이는 <표 IV-31>과 같이 북한경제체제와 정책기조가 기계, 금속공업 등의 중공업부문에 치중하였기 때문에 공업부문의 비중이 높고, 농업도 자력갱생의 원칙에 따라 항시 20% 이상의 수준을 유지하고 있다. 북한은 전후복구 3개년 계획(1954~1956)이 완료된 1956년 농림어업이 26.1%, 광공업이 40.1%, 기타서비스가 33.8%로 산업구조가 광공업 위주로 재편되었다. 이후 광공업의 비중은 1970년 57.3%, 1982년 70.0%까지 지속적으로 상승하였으나, 그 비중은 다시 감소하여 1987년 60.0%, 1997년에는 36.1%까지 하락한 이후 완만한 상승추세를 유지하고 있다. 1990년대 들어 광공업의 비중이 낮아진 요인은 낮은 공장가동률과 자연재해로 감소하였던 곡물생산이 늘어나 농림어업의 비중이 상대적으로 높아졌기 때문이다. 그리고 제조업 내의 경공업과 중공업의 비중은 1956년 각각 47.6%, 52.4%이었으나 1970년 34.0%, 66.0%의 비중이 최근까지 지속되고 있다. 이처럼 1980년대 이후 농림어업의 비중상승과 광공업 비중의

하여 공장, 기업, 광산, 발전소, 은행, 상업 및 문화기관 등을 국유화하였으며, 개인상공업의 협동화도 1958년에 완료하였다.

<sup>195</sup> 중공업 위주의 경제발전전략이 경제적 측면에서 채택된 이유는 생산력을 확장시키는 중공업에 대한 투자의 장기적 수익이 소비재 생산 위주의 농업과 경공업에 대한 투자의 단기적 수익을 크게 증가하기 때문이다. 이 경우 잉여 생산물은 전 사회에 걸쳐 성장하며 사회총생산물과 순생산물도 저축과 함께 더욱 빠르게 성장하게 된다는 것이다.

<sup>196</sup> 군사·경제 병진정책은 1962년 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 '4대 군사노선'이 채택되면서 시작되었다. 북한의 군사·경제 병진정책은 기계제작 공업을 중심으로 한 중공업 우선정책과 연결되어 중공업의 발전을 통한 '국방에서의 자위논리'를 기초로 추진되어 왔다. 그리고 북한이 4대 군사노선을 채택한 직접적인 원인은 중국과 소련에 의존하던 국방정책이 중·소 국경분쟁으로 더 이상 중국과 소련에 의존할 수 없었기 때문에 대외의존적인 국방정책은 수정이 불가피한 실정이었다.

하락은 산업구조의 고도화를 달성하지 못한 것을 반증하며, 1970년 이후 중공업과 경공업의 비중이 일정한 수준을 유지하는 것은 공업구조의 고도화에 실패하였다는 것을 의미한다.<sup>197</sup> 한편 기타 서비스의 3차 산업은 1956년 33.8%에서 1970년대와 1980년대에 20% 수준을 계속 유지하고 있으며 1990년대에는 그 비중이 높아지고 있다. 북한에서 서비스산업의 비중이 낮은 요인은 서비스부문을 사회총생산계정(GSP: Gross Social Products)에서 거의 무시됨으로써 서비스산업의 육성이 등한시되었기 때문이다.

<표 IV-31> 북한산업구조의 변동추이

(단위: %)

	'53	'56	'60	'65	'70	'75	'82	'87	'92	'97	'99	'00	'01	'02	'03
농림어업	41.6	26.1	28.9	24.4	21.5	21.8	25.0	20.0	28.5	28.9	31.4	30.4	30.4	30.2	27.2
광공업	30.7	40.1	41.3	51.5	57.3	63.0	70.0	60.0	48.0	36.1	36.2	37.1	37.8	38.2	40.0
(경공업)	-	47.6	47	-	34.0	34.0	-	32.7	34.1	34.6	33.3	36.7	37.0	38.9	31.8
(중공업)	-	52.4	53.0	-	66.0	66.0	-	67.3	65.9	65.4	66.7	63.3	63.0	61.1	62.2
기타 서비스	27.7	33.8	29.8	24.1	21.2	15.2	5.0	20.0	23.5	35.0	32.4	32.5	31.8	31.6	32.8

\*주1: 1990년 이전은 사회총생산액을 1991년 이후는 명목GDP를 기준한 비중임.

\*주2: 광공업은 광업, 제조업, 전기가스수도 및 건설업을 포함

\*주3: 경공업과 중공업의 비중은 제조업부문 중에서의 비중임.

\*자료: 통일원, 『북한경제 통계집』(1996); 통계청, 『남북한경제사회상비교』(2002).

## (2) 북한산업의 현황과 문제점

북한경제는 1950년대와 1960년대의 성장기, 1970년대의 경제정체기, 1980년대의 침체기를 거친 뒤 1990년대 들어서는 매년 마이너스의 경제성장을 기록하면서 경제위기에 직면하였으나 외부세계의 지원으로 정(+)

<sup>197</sup> 조영기, “북한경제의 발전전략 및 발전단계,” 『한국동서경제학회』, 제10집 2권, 한국동서경제학회 (1999), pp. 76~77.

성장률을 달성하고 있다. 이와 같이 북한경제는 1970년대 이후 30년간 지속적 장기적 하강추세에 있었다. 따라서 최근 북한경제위기는 일시적 재화 생산의 수요·공급 불일치로 인한 위기가 아니라, 북한의 사회주의 경제체제가 갖고 있는 비효율성, 북한의 독특한 경제관리체제에서 오는 정책적 모순, 그리고 북한정치체제가 갖고 있는 경직성과 정치우선주의 등 북한의 총체적 문제점들이 결합된 구조적인 모순의 결과로 보아야 한다.<sup>198</sup>

특히 1990년대 북한의 경제위기는 식량, 에너지, 원자재의 공급부족이 전 산업에 복합적으로 영향을 미치면서 나타나고 있는데, 1990년대에 들어서면서 급격히 위기에 빠져들게 된 핵심적 요인은 무엇인가? 우선 북한경제의 중심축을 이루고 있는 중공업부문의 성장률을 보면 1990년도에는 전년대비 -0.4%로 큰 이상 징후를 보이지 않았으나, 1991년에 -15.8%, 1992년에 -21.0%로 감소하면서 북한경제 전체를 위기에 빠뜨리게 되었다. 또한 1989년 동구 사회주의권 해체를 시작으로 독일통일과 소련의 붕괴에 따라 이들 사회주의권 국가들로부터의 경제자원 단절과 대외교역의 위축은 북한경제의 주요 부문들에 심각한 영향을 미쳤다. 이러한 대외환경의 변화는 북한의 대외의존정도가 큰 식량과 에너지의 부족을 초래하여 국내 경제전반의 공급부족을 야기하게 되었다.

북한경제의 문제점은 장기적으로는 공급부족에 따른 성장률의 저하, 단기적으로는 공장가동률의 저하로 요약할 수 있다. 일반적으로 경제성장의 추세는 경제발전의 정형화된 사실(the stylized facts of economic growth) 중의 하나로 인정되어 경제발전의 진행과정을 관찰하는 수단으로 활용된다. 경제성장은 국민소득 또는 1인당 국민소득의 증가를 의미하며, 대표적 측정지표는 국민총생산(GNP), 국내총생산(GDP), 국민총소득(GNI)이 있다. 그러나 북한은 GNP, GDP 대신에 사회총생산(GSP)과 국민소득의 개념을 사용하고 있기 때문에 이들을 수평적으로 비교한다는 것은 한계가 있다.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> 주성환·조영기, 『북한의 경제제도와 관리』 (서울: 무역경영사, 2003), pp. 239~245.

북한의 경제성장률은 <표 IV-32>에서 보는 것처럼 1950년대 전반기의 전후 복구기에는 30%, 후반기의 제1차 5개년 계획기간에는 21%로 초고속 성장을 하였다. 그러나 1960년대에는 성장률이 8%대로 하락하였으며, 1970년대 초반에 다시 17.2%로 상승하였지만 1970년대 후반에는 8%대로 하락하였다. 그리고 1980년대 초반은 성장률이 5%대로, 1980년대 후반은 2%대로 하락하였고, 이어서 1990년대에는 평균 4.3%의 마이너스 성장률을 기록하면서 장기침체국면에 진입하였다. 그러나 1999년부터 북한당국의 경제회생노력과 남한·미국 등 국제사회의 지원으로 마이너스성장을 멈추고 플러스성장으로 전환하고 있다.

<표 IV-32> 북한경제의 성장률 추이

(단위: %)

연도	54~56*	57~60*	61~70**	71~74**	78~84*	80~86**	87~91**	90~98***	99***	00***	01***
성장률	30.0	21.0	8.2	17.2	8.8	5.0	2.2	-4.3	6.2	1.3	3.7

\*주: \* 북한의 국민소득의 공식통계

\*\* 북한의 1인당 국민소득의 공식통계

\*\*\* 한국은행의 북한국민소득의 추계

※자료: 통계청, 『남북한 경제사회지표』, (2001); 한국은행, 『2001년 북한 GDP 추정결과』, (2002년 6월); 통일원, 『북한경제통계집 1946~1985』.

한편 <표 IV-32>에서 보는 것처럼 북한경제 성장률은 등락은 있었지만 장기적으로 보면 지속적으로 하락하는 추세에 있었다. 이러한 장기하락추세는 북한경제의 체제 및 발전전략과 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수 있다. 즉 북한의 체제 및 발전전략은, 이미 동구사회주의권 붕괴에서 증명되었듯이, 비효율성과 폐쇄성 때문에 출발부터 성장의 한계를 안고 있었다고 할 수 있다. 그리고 1999년 이후 북한이 플러스성장률을 기록한 것은 남한 등 외부지원과 원조에 의한 영향이 크기 때문에 자력에 의한 성장으

<sup>199</sup> 북한의 국민소득은 1989년 이전은 통일원이, 1990년부터는 한국은행이 추정 발표하고 있다. 한편 한국은행은 1991년부터 1998년까지 북한의 GNP와 GDP를 함께 추정 발표하였으나 1999년부터는 GNP를 GNI로 대체하였으며, 중심지표는 1994년까지는 GNP가 1995년부터는 GDP로 변경되었다.

로 보기에는 어려우며, 체제개혁과 개방만이 북한경제의 실질적 성장을 견인할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 IV-33> 북한 주요산업의 공장가동률

(단위: %)

	화학섬유			화학비료			철 강			시멘트		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1990	50	177	28.2	1,195	3,514	34.0	3,364	5,960	56.4	6,130	12,020	51.0
1991	54	177	30.5	1,081	3,514	30.8	3,168	5,980	53.0	5,169	12,020	43.0
1992	42	177	23.7	1,043	3,514	29.7	1,793	5,980	30.0	4,747	12,020	39.5
1993	53	177	29.9	1,212	3,514	34.5	1,859	5,980	31.1	3,980	12,020	33.1
1994	58	177	32.8	993	3,514	28.3	1,728	5,980	28.9	4,330	12,020	36.0
1995	56	177	31.6	910	3,514	25.9	1,534	5,980	25.7	4,220	12,020	35.1
1996	56	177	31.6	721	3,514	20.5	1,208	5,980	20.2	3,790	12,020	31.5
1997	37	177	20.9	580	3,514	16.5	1,016	5,980	17.0	3,340	12,020	27.8
1998	35	177	19.8	527	3,514	15.0	945	5,980	15.8	3,150	12,020	26.2
1999	27	177	15.3	770	3,514	21.9	1,243	6,002	20.7	4,100	12,020	34.1
2000	29	177	16.4	539	2,352	22.9	1,086	6,002	18.1	4,600	12,020	38.3
2001	27	177	15.3	546	2,352	23.2	1,062	6,002	17.7	5,160	12,020	42.9

\*주: A- 생산량, B- 생산능력, C : 가동률, 가동률 = (A÷B)\*100

\*자료: 통계청, 『남북한경제사회상비교』, (2001); 한국은행, 『2001년 북한GDP 추정결과』, (2002).

그리고 북한의 공장가동률 하락은 장기적 경기하락추세와 그 맥을 같이 하고 있다. 그러나 1990년대의 공장가동률의 급격한 하락은 에너지난과 원자재난 때문에 나타난 현상으로 공장가동률의 정도는 경제위기의 심각성의 정도를 보여준다. 북한의 주요산업의 공장가동률은 <표 IV-33>에서

보는 것처럼 1990년대 초반에는 철강과 시멘트는 50% 이상, 화학섬유와 비료는 30% 내외의 가동률을 유지하였다. 그러나 1990년대의 가동률은 지속적으로 하락하여 중반에는 20~30%대의 수준을, 1998년에는 전 품목의 가동률이 20% 수준까지 하락하였으며 시멘트를 제외하고는 아직도 가동률이 회복되지 않고 있다.

## 다. 남북한 산업구조의 재편

### (1) 남북한 산업구조의 재편 필요성

한 국가의 산업구조는 그 국가의 자원부존 정도와 경제체제에 따라서 상이하게 나타난다. 또한 경제발전 과정에서 자본과 노동을 생산성이 낮은 부문에서 생산성이 높은 부문으로 이동시키기 때문에 경제부문간의 구조적인 변환(structural transformation)이 발생한다. 여기서 구조(structure)란 한 경제 내에서 생산과 요소이용(factor use)의 측면에서 각 경제부문의 상대적 중요도를 의미한다. 그리고 구조적 변환은 경제성장과 더불어 1인당 소득이 증가할 때 수요, 무역, 생산 및 생산요소의 구성이 변화하는 것을 의미한다.<sup>200</sup>

일반적으로 한 국가의 경제발전이 진행됨에 따라 생산과 고용에서 농업 부문의 비중 감소와 더불어 제조업 부문의 비중이 증가하며, 제조업 내에서도 산업의 중심이 노동집약적 산업 → 자본집약적 산업 → 기술집약적 산업으로 이동하는 산업구조의 고도화 현상이 나타난다. 그러나 북한은 중공업 중심의 경제발전전략을 수립·시행하기 때문에 북한의 중공업 중심의 산업구조는 경제발전의 진행결과가 아니라 경제발전은 이루어지지 않은 상태에서의 공업화 발전전략의 결과로만 나타나는 현상이며, 이러한 산업구조의 고착화는 북한의 경제발전을 억제하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

---

<sup>200</sup> H. Chenery, *Structural Change and Development Policy*, The World Bank (Oxford University Press, 1979), p. 15.

남북한의 경제발전의 추이를 추정하여 보면 남한은 1970년대부터 이미 자연자원을 이용하는 초기 경제발전 수준에서 벗어나 표준기술 재화군에 높은 비교우위를 지녀 왔으며, 최근으로 올수록 표준기술 재화군의 경쟁력이 조금씩 하락하는 반면, 기술집약적 재화군에 대한 경쟁력은 상승하는 추세를 보이면서 국내에서 자체적으로 신기술 및 신제품 개발이 이루어지는 선진 경제발전단계에 진입하고 있는 것으로 분석된다. 반면 북한은 정권수립 이후 표준화된 기술을 집약적으로 사용하는 중화학공업 육성정책을 실시하여 1970년대에는 이미 경제발전의 초기단계를 벗어나서 중간경제발전단계에 진입한 것으로 나타났다. 그러나 북한은 세계경제와의 단절로 인하여 세계적으로 발전·확산되고 있는 표준화된 기술획득과 운영에 실패하면서 경제발전수준은 오히려 자연자원에 의존하는 경제발전 초기단계의 경제구조로 후퇴하는 형태를 보이고 있다.<sup>201</sup>

이처럼 남북한이 경제발전전략의 차이는 남북한의 경제발전수준이 큰 격차를 갖게 되어 남북한의 경제는 선진경제권과 후진경제권의 전형적 형태를 보여주고 있다. 그러나 남북한이 경제발전수준에서 상당한 차이를 보이고 있음에도 불구하고 남북한 모두는 표준기술 재화군에 높은 비교우위를 지니고 있다는 공통점도 있다. 따라서 남북한 산업구조조정은 좀더 구체적인 관점에서 산업별 상호의존 및 유사관계에 기초하여 개별산업별로 수직적 또는 수평적 구조조정의 방향이 제시되어야 할 것이다.

남한은 제조업 쇠퇴와 산업공동화, 동북아지역에서 산업구조의 변화와 이에 따른 경제선진화의 추진 등과 같은 구조적 전환기에 있다. 한편 북한은 1990년대의 경제위기를 경험한 뒤 경제의 개혁과 개방이 불가피하다는 것을 인식하게 되면서 2002년 7월 경제관리개선조치를 단행하였다. 이와 같은 남북한의 사회경제적 변화는 경제활동에 영향을 미칠 수밖에 없고 산업구조에도 영향을 미친다. 특히 국가의 중앙집권적 계획적 경제관리가 '7·1조치'에 의해 정부와 민간이 상호 영향을 미치는 시장지향적 다원적

<sup>201</sup> 남북한의 경제발전단계에 대한 논문은 다음을 참고: 주성환·조영기, “남북한의 산업별 경제협력 분석,” 『북한연구학회보』, 6권 1호, 북한연구학회, (2002).

경제관리로 변화가 예상되며, 이러한 경제관리메커니즘의 변화는 북한산업구조에도 영향을 미치게 된다. 즉 북한의 개혁·개방에의 변화추구는 북한의 계획경제체제하에서 인위적으로 성장이 유지·발전되었던 중공업의 쇠퇴가 예상되며, 인위적으로 성장을 억제한 경공업과 서비스산업은 성장할 것으로 예상된다. 또한 개방은 원료의 반입과 수출이 용이한 지역이 여타지역에 비해 유리한 입지여건을 가지고 있다.

## (2) 남북한 산업의 비교우위 변동추이

### (가) 산업분류

산업은 자원의존적 산업(resources based industry)과 비자원의존적 산업(non-resources based industry)으로 대별된다.<sup>202</sup> 이 분류기준에 의하면 선진국은 자원의존적 산업의 비중이 낮고 비자원의존적 산업의 비중은 높은 반면, 후진국이나 개발도상국은 몇 개의 자원의존적 산업에 집중되어 있는 경우가 일반적 현상이다. 그리고 국가간 산업구조의 의존성(dependency)이나 유사성(similarity)을 분석하기 위해서는 비자원의존산업을 세분하는 것이 필요하며 산업분류는 연구자의 기준에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 비자원의존적 산업은 요소비율이론에 따라서 노동집약적 산업과 자본집약적 산업으로 대별되고, 노동의 숙련도와 자본의 성격, 기술수준에 의거하여 세분된다. 크라우즈는 자연자원집약산업, 미숙련노동집약산업, 기술집약산업, 인적자본산업으로 분류하고,<sup>203</sup> 아리프는 크라우

<sup>202</sup> 자원의존적 산업은 SITC 0-4 그룹(식품가공산업과 석유산업을 포함), SITC 51 그룹(무기화합물), SITC 52 그룹(유기화합물), SITC 561(제조비료), SITC 64 그룹(종이), SITC 68그룹(비철금속)의 상품을 포함한다. 그리고 비자원의존적 산업은 우선 제품수명주기의 개념에 의해 숙련노동자의 필요정도 및 사용공정을 기준으로 신제품 산업과 성숙제품 산업으로 분류하거나, 제품의 개발정도에 표준화된 제품생산산업과 비표준화된 제품생산산업으로 분류하기도 한다. 또는 가공단계별로 중간수요의 비중을 기준으로 소재산업과 가공산업으로 분류하거나, 가공단계에 따라서 기초투입재 산업, 중간투입재 산업, 최종재 산업으로 분류한다.

<sup>203</sup> Krause L., *U.S. Economic Policy toward the Association of Southeast Asian Nations: Meeting the Japanese Challenge* (The Brookings Institution, 1982).

<표 IV-34> 산업분류

구 분		SITC 중분류	SITC 소분류
산 업 명	세 부 산 업 명		
화학물 및 관련제품	유기화학물	51	511~516
	무기화학물	52	522~525
	의약품 및 약제제품	54	541~542
	정유 및 향유, 화장품 및 세척제	55	551,553~554
	비료	56	562
	프라스틱(원료형태)	57	571~575, 579
재료별 제조제품	가죽, 가죽제품, 손질모피	61	611~613
	달리 명시되지 않은 고무제품	62	621, 625, 629
	코르크 및 나무제품(가구제외)	63	633~635
	종이, 판지 및 펄프	64	641~642
	섬유사, 직물, 직물제품 등	65	651~659
	달리 명시되지 않은 비금속광물	66	661~667
	철 및 강	67	671~679
	비철금속	68	681~687, 689
기계 및 운수장비	원동기기 및 설비	71	711~714, 716, 718
	특수산업용기계	72	721~728
	금속공작용 기계	73	735, 733, 735, 737
	산업용 일반기계 및 장비	74	741~749
	사무용기계 및 자동자료처리장치	75	751~752, 759
	통신 및 녹음과 재생기기	76	761~764
	기타의 전기 기계장치, 부속품	77	771~776, 778
	도로주행 차량	78	781~786
	기타 수송장비	79	791~793
기타 제조제품	조립식 건축물	81	811~813
	여행용품, 핸드백 등	83	831
	의복제품 및 의복부속품	84	841~846, 848
	신발	85	851
	기타 잡제품	87	871~874

※자료: 경제기획원, 『한국표준무역분류』 (1988).

즈의 분류체계에서 자연자원집약산업은 농업자원집약산업과 광물자원집약산업으로 다시 세분하였으며,<sup>204</sup> 초우는 생산품 특성과 자원의 부존정도에 따라서 산업을 13개 산업으로 세분하였다.<sup>205</sup> 그러나 본 연구에서는 SITC의 중분류 체계에 따라 남북한 산업에서의 비중이 큰 29개의 산업을 선정하고 이 근거한 산업분류는 <표 IV-34>와 같다.

### (나) 남북한 산업의 비교우위 측정

경쟁력은 경쟁우위(competitive advantage)에 상응하는 개념으로 그 대상에 따라서 국가경쟁력, 산업경쟁력, 기업경쟁력으로 구분하고, 결정요인에 따라서는 가격·비가격경쟁력, 기술경쟁력, 품질경쟁력, 수출경쟁력으로 구분한다. 원래 경쟁력은 미시적 차원에서 기업의 경영능력과 성과를 평가하는 개념으로 활용되었으나 기업경쟁력의 거시적 환경 및 그 성과에 대한 관심이 높아지면서 산업은 물론 국가 단위로까지 그 범위가 확대되었다. 한편 하나의 기업이 그 경쟁력의 수준에 따라 시장에서 계속 부침 내지 생멸의 과정을 경험하듯이 하나의 산업도 그 산업을 구성하는 많은 기업들의 경쟁력의 수준에 따라 국내시장이나 국제시장에서 지속적인 부침 내지 생멸의 과정을 겪게 되어 있다. 경쟁력 분석의 궁극적인 목적은 시장 내 부침이라는 경쟁력의 결과와 그 원인을 파악하는 데 있다. 따라서 특정산업을 대상으로 해당산업의 총량적인 시장성과를 분석하고, 성과변화의 원인과 결정요인을 찾는 것은 의미가 있다.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> Mohamed Ariff and Hall Hill, *Export-Oriented Industrialisation: The ASIAN Experience* (Allen and Unwin, 1987); Nguyen Dung and Fan Po-Hung J., "The Role of Natural Resources in Trade Patterns among the U.S., Japan, and Other Countries in the Asian Pacific Rim" (Welwirtschaftliches Archive, 1995), pp. 489~508.

<sup>205</sup> Chow 와 Kellman은 산업을 13개 산업으로 세분하여 OECD시장에서 NICs의 비교우위의 변화, NICs 국가간의 산업구조의 경쟁성과 보완성에 대하여 분석하였다. Chow Peter and Mitchell H. Kellman, *Trade-the Engine of Growth in East Asia* (Oxford University Press, 1993).

<sup>206</sup> 한국개발연구원, 『한국의 산업경쟁력 종합연구』 (서울: 한국개발연구원, 2003), pp. 31~33.

한편 기업경쟁력, 산업경쟁력, 국가경쟁력의 많은 결정요소들은 서로 중첩되기 때문에 기업경쟁력은 보다 넓은 범위의 산업경쟁력과 국가경쟁력과 동일한 개념으로 활용될 수도 있다. 따라서 한 국가가 국제시장에서의 경쟁력은 국제시장에서 재화와 용역을 판매하는 능력을 의미한다고 할 수 있다. 그리고 한 국가가 국제시장에서의 경쟁력은 측정시점을 기준으로 사전적인 평가와 사후적인 평가로 대별할 수 있다. 사전적 평가는 가격 또는 기술 등 경쟁에 영향을 미치는 요인을 사전에 파악하는 것으로 수출단가지수와 수출채산성 등의 지수가 대표적이다. 반면 사후적 평가는 무역이 실현된 이후 평가하는 것으로 비교우위론에 이론적 근거를 두고 있다. 즉 모든 국가는 비교우위가 있는 상품을 특화하여 수출하고, 비교열위에 있는 상품은 수입한다는 것이다. 사후적 비교우위를 측정하는 대표적인 지수는 무역특화지수<sup>207</sup>와 현시적 비교우위(revealed comparative advantage: RCA)지수이다.<sup>208</sup>

발라사에 의해 고안된 현시적 비교우위지수는 교역당사국들의 경제적 조건-요소부존, 기술적 차이-에 따라 비교우위가 결정되고, 비교우위를 사후에 측정하는 것은 무역후의 관측치가 비교우위의 양상에 많은 정보를 현시한다는 것이다. 발라사의 현시적 비교우위 지수는 다음과 같이 정의된다.

$$RCA_{ij} = (X_{ij}/X_j)/(X_{iw}/X_w)$$

여기서  $X_{ij}$ 은  $j$ 국가의  $i$ 산업에 대한 수출량을,  $X_j$ 는  $j$ 국가의 수출총량을,  $X_{iw}$ 는 세계의  $i$ 산업에 대한 수출량을,  $X_w$ 는 세계의 수출총량을 의미한다. 따라서 RCA지수는  $j$ 국가의  $i$ 산업에 대한 수출비중이 세계 총

<sup>207</sup> 무역특화지수는 총무역( $X_{ij} + M_{ij}$ )에 대한 순수출( $X_{ij} - M_{ij}$ )의 비율  $\{(X_{ij} - M_{ij})/(X_{ij} + M_{ij})\}$  로서 표시된다. 이 값이 -1이면 완전수입특화, 0이면 비교우위 중립적인 상태, +1이면 완전수출특화를 나타낸다.

<sup>208</sup> 현시적 비교우위에 대한 연구는 다음을 참고: Balassa, B, "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage," *Journal of Manchester School*, vol. 33, (May 1965).

수출에서 세계  $i$ 산업 제품수출이 차지하는 비율을 의미한다. 측정된 RCA 지수의 값이 1보다 크면 그 산업은 비교우위를 가지며, 1보다 작으면 그 산업은 비교열위의 산업이다.

RCA 지수는 특정국가 내에서의 산업별 경쟁력 비교가 가능하고, 특정 산업에 대한 국가간 비교도 가능하다. 따라서 비교우위를 나타내는 지표로써 RCA 지수가 가지고 있는 유용성은 비교우위의 존재, 크기를 나타낼 뿐 아니라 상관관계, 순위상관관계 등을 통해서 수출상품구성의 다양성, 산업구조의 고도화정도, 요소집약도와 수출특화구조의 관계 등을 다양하게 알 수 있기 때문에 정책을 입안하는 데 많은 도움을 준다.

### (3) 남북한 산업구조의 상호의존성과 재편방안

#### (가) 남북한 산업구조의 상호의존성

비교대상국가의 산업에 대한 상호의존성은 동일산업군의 상관관계에 의해서 추정이 가능하다. 일반적으로 발전단계가 비슷한 경우 동일한 산업의 RCA지수가 정의 상관관계에 있으면 두 국가의 수출경쟁력(the competitive edges of exports)은 동일한 방향으로 변화되므로 두 국가의 수출경쟁력(status of their export competitiveness)은 상호보완적이다. 반면 RCA 지수가 부의 상관관계이면 체증적 비교우위(increasing comparative advantage)를 갖는 국가는 동일한 산업군에 대하여 체감적 RCA 지수를 갖는 다른 국가를 대체할 수가 있다. 이러한 경우 두 국가는 상호 경쟁적이다.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Chow Peter and Mitchell H. Kellman, pp. 20~21.

<표 IV-35> 남북한 산업구조의 상호의존성

산업명	세부산업명	상관계수	유의확률
화학물 및 관련제품	유기화학물	0.668**	0.02
	무기화학물	-0.202	0.407
	의약품 및 약제제품	0.404	0.086
	정유 및 향유, 화장품 및 세척제	0.132	0.591
	비료	-0.190	0.437
	프라스틱(원료형태)	0.680**	0.01
재료별 제조제품	가죽, 가죽제품, 손질모피	0.854**	0.000
	달리 명시되지 않은 고무제품	0.338	0.156
	코르크 및 나무제품(가구제외)	0.919**	0.000
	종이, 판지 및 펄프	0.593**	0.007
	섬유사, 직물, 직물제품 등	0.244	0.313
	달리 명시되지 않은 비금속광물	0.680**	0.001
	철 및 강	0.371	0.118
비철금속	-0.227	0.349	
기계 및 운수장비	원동기기 및 설비	0.197	0.420
	특수산업용기계	0.408	0.083
	금속공작용 기계	-0.219	0.368
	산업용 일반기계 및 장비	0.604**	0.006
	사무용기계 및 자동자료처리장치	0.322	0.179
	통신 및 녹음과 재생기기	-0.241	0.321
	기타의 전기 기계장치, 부속품	0.205	0.400
	도로주행 차량	0.382	0.107
기타 수송장비	-0.254	0.295	
기타 제조제품	조립식 건축물	-0.207	0.395
	여행용품, 핸드백 등	0.441	0.059
	의복제품 및 의복부속품	-0.330	0.167
	신발	-0.474*	0.040
	기타 잡제품	-0.561*	0.012

\*\* : 0.01 수준(양쪽)에서 유의, \* : 0.05(양쪽)수준에서 유의

남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제발전정책을 시행하여 왔기 때문에 산업구조가 상당히 차이가 난다. 즉 남한은 개방적 대외지향 발전전략을 추진하였고, 북한은 폐쇄적 자립경제 발전전략의 추진함으로써 남북한간에는 중공업과 경공업, 서비스부문 등의 산업구조, 무역구조와 외국자본의 역할 등에 상당한 차이가 있다. 그러나 남북한의 경제체제, 발전수준, 부존자원 등의 차이에도 불구하고 남북한 산업구조의 의존성의 정도는 남북한간의 경쟁력의 상관관계를 살펴보면 확인할 수 있다.<sup>210</sup> 남북한 산업구조의 의존성을 분석하기 위해 남북한의 수출RCA를 1977년부터 1997년까지의 SITC 3 단위(3-digit)를 기준으로 측정하고,<sup>211</sup> 남북한 RCA를 이용하여 상관관계를 측정한 결과 28개 산업에 대한 산업별 상관계수는 <표 IV-35>와 같다.

#### (나) 남북한 산업구조의 재편방안

일반적으로 국가간 산업상관관계가 정(+)의 상관관계를 가지면, 두 국가는 그 산업에서 상호보완관계에 있고, 부(-)의 상관관계에 있으면 두 국가는 그 산업에서 상호경쟁 또는 대체관계에 있다. 보완관계에 있는 산업은 수직적 생산구조이기 때문에 장기적인 관점에서 산업구조를 조정할 필요가 있고, 경쟁관계에 있는 산업은 수평적 생산관계이기 때문에 경쟁력을 제고할 수 있는 방향에서 상호대체 방법을 도모하여야 한다.

남북한의 산업구조의 상호의존성은 <표 IV-36>에서 보는 것처럼 상호보완적 산업은 유기화합물 등 18개 산업이다. 이들 산업은 산업의 발달 정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구조조정을 하여야 한다. 그리고 상호경쟁적 산업은 무기화합물 등 10

<sup>210</sup> 산업구조의 문제는 단순히 상관계수를 이용한 정태적 분석방법으로는 한계가 있으며, 장기적 동태적 관점에서 분석되어야 할 문제이다. 그러나 북한경제의 통계는 거의 접근이 불가능하기 때문에 정태적 분석방법에 의존할 수밖에 없다.

<sup>211</sup> 남북한의 경제구조가 급격하게 변동한 시점에서 시계열자료를 사용하여 시계열분석은 의미를 상실할 수 있다. 그러나 현실적으로 북한자료를 획득하는데 어려움이 시계열분석의 한계를 노정하고 있다고 판단된다.

개 산업이며, 이들 산업은 산업의 비교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

<표 IV-36> 남북한 산업의 상호의존성의 형태

구 분	상호보완적 산업	상호경쟁적 산업
화학물 및 관련제품	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유기 화학물</li> <li>- 의약품 및 약제제품</li> <li>- 정유 및 향유, 화장품</li> <li>- 플라스틱(원료형태)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무기화학물</li> <li>- 비료</li> </ul>
재료별 제조제품	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가죽, 가죽제품, 손질모피</li> <li>- 고무제품</li> <li>- 코르크 및 나무제품</li> <li>- 섬유사, 직물, 직물제품 등</li> <li>- 종이, 판지 및 펄프</li> <li>- 비금속광물</li> <li>- 철 및 강</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비철금속</li> </ul>
기계 및 운수장비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원동기기 및 설비</li> <li>- 특수산업용기계</li> <li>- 산업용 일반기계 및 장비</li> <li>- 사무용기계 및 자동자료처리 장치</li> <li>- 기타의 전기기계장치 및 부속품</li> <li>- 도로주행차량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금속공작용기계,</li> <li>- 통신, 녹음, 재생기기</li> <li>- 기타 수송장비</li> </ul>
기타 제조제품	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핸드백</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조립식 건축물</li> <li>- 의복제품 및 의복부속품</li> <li>- 신발</li> <li>- 기타 잡제품</li> </ul>
계	18	10

## 라. 남북한 산업입지정책과 현황

### (1) 북한의 산업입지정책

산업입지는 경제 및 산업활동을 하기 위한 장소이다. 생산, 소비, 유통 등의 모든 경제활동은 지표상의 특정장소에서 이루어지는데, 이러한 경제활동의 결과가 지역특성에 투영되면서 산업입지는 다양한 형태로 조직되

고 전개된다. 따라서 산업입지는 원료획득, 수송비, 노동력, 시장형성 등의 요소를 고려하여 결정되게 된다.

북한의 산업입지정책은 일제 식민지 하에서 일본의 한반도 병참기지화를 위해 형성된 산업입지의 골격이 분단이후에도 전후복구와 중공업우선 및 군·산병진정책과 결합되어 현재까지 그대로 유지하고 있다. 북한은 1970년대 후반 산업입지의 재배치와 관련하여 ① 공장·기업소의 원료산지 및 소비자 접근, ② 경제부문 및 지역간의 균형적 발전보장, ③ 도시와 농촌의 격차 해소, ④ 환경보전, ⑤ 군사력 강화 등을 내용으로 하는 산업입지배치의 5대 원칙을 발표하였다.<sup>212</sup> 그러나 북한의 5대 원칙은 실제적인 산업배치와는 상반되게 추진된 경우가 많다.

한편 북한은 산업입지를 선정할 때 중화학공업은 국가가 지정한 공업지구에 있는 공단에 배치하였다. 이 때 산업입지의 선정기준은 산업간 연관효과와 연료의 대량공급가능성, 국방상의 문제 등을 고려하여 특정지역 내에 상호 연관된 기업들을 집중하여 하나의 생산 콤플렉스를 형성하였다.<sup>213</sup> 특히 북한은 국방상의 문제를 고려하여 경제적 효율과 무관한 지역에 산업입지를 선정하였다. 현재 북한의 공업지구는 서해안 지역, 동해안 지역, 북부지역 등에 9개의 공업지구에 분포되어 있다.

북한은 소비재의 생산은 지역단위로의 자급자족을 목표로 하고 있다. 이에 따라 경공업은 단지화 하지 않고 각 지방마다 지역의 원료를 기초로 하여 공장을 배치하고 하고 있다. 이와 같은 ‘소비재 공급의 지역단위로의 자급자족’은 지방공업의 개발이라는 긍정적 측면은 있지만<sup>214</sup> 전국적으로 공

<sup>212</sup> 사회과학원, 『경제사전 I』, p. 185.

<sup>213</sup> 김영윤, 『북한의 산업입지와 남북협력』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 24 ~25.

<sup>214</sup> 북한의 지방경공업의 건설은 1958년 6월 ‘당 중앙위원회 전원회의 결정’을 통하여 추진되기 시작하였다. 북한이 지방경공업의 장점은 첫째, 지방의 자연부원, 대규모 중앙공업기업소들에서 나오는 부산물, 폐산물 등의 효과적인 이용 둘째, 여러 종류의 인민소비품 생산으로 다양한 지방적 수요 충족 셋째, 국가의 추가적 투자없이 단기간에 소비품생산을 전군중적 운동으로 발전시켜 중공업부문에 더 많은 투자재원 마련 넷째, 지역간 균형보장 및 불합리한 수송비용 절감 다섯째, 공업과 농업의 경제적 연계강화로 도시와 농촌의 차이를 해소 여섯째, 지방공업의 육성은 인민소비품의 생산증대와 밀접한 관련을 맺

장이 분포되어 있기 때문에 공장규모가 영세하여 경제적 효율성은 매우 낙후된 실정이다. 북한에서 경공업제품의 생산체제는 대규모 중앙공업, 중소규모의 지방공업, 그리고 제품생산과정에서 발생하는 각종 부자재 및 폐자재를 활용하여 소비재를 생산하는 공장·기업소 내의 생필품직장 또는 작업소로 구분할 수 있다. 북한의 주요 경공업 공장은 주로 평양과 신의주, 함흥과 원산에 위치하고 있다.

한편 북한은 “중공업을 우선적으로 육성시킴과 동시에 경공업의 발전도 도모한다”는 노선 하에서 외형적으로는 경공업의 육성에 많은 노력을 기울인 것으로 알려지고 있다. 이처럼 북한이 경공업분야에 관심을 기울이고 있는 것은 첫째, 경공업은 물질문화생활에 필요한 소비품을 생산하는 기본 분야이고 둘째, 경공업은 선진과학기술을 도입하여 생산기술공정과 생산방법을 확립함으로써 소비품의 양과 종류를 개선, 확대시킬 수 있으며 셋째, 경공업의 발전은 인민소비품의 질을 제고시킴으로써 중공업발전을 위한 근로의욕을 높일 수 있다는 점 때문이다.<sup>215</sup>

## (2) 북한의 산업입지현황

### (가) 중공업지구의 배치

중화학공업을 중심으로 하는 북한의 공업지구는 <그림 IV-5>에서 보는 것처럼 9개 지역에 분포되어 있다. 서해안 지역은 신의주, 안주, 평양, 해주 공업지구가 있으며, 동해안 지역은 원산, 함흥, 김책, 청진 공업지구가 있고, 북부지역은 강계공업지구가 있다.

중화학공업의 주요 생산시설들은 북한의 전국에 산재되어 있으나 평양 공업지구에 비교적 집중되어 있는 편이다. 평양공업지구가 북한의 9개 공업지구 중에서 가장 큰 공업지구로서 기계공업과 전기·전자관련 생산시설이 집중되어 있다. 평양 이외의 중화학공업지구로는 청진, 함흥, 신의주,

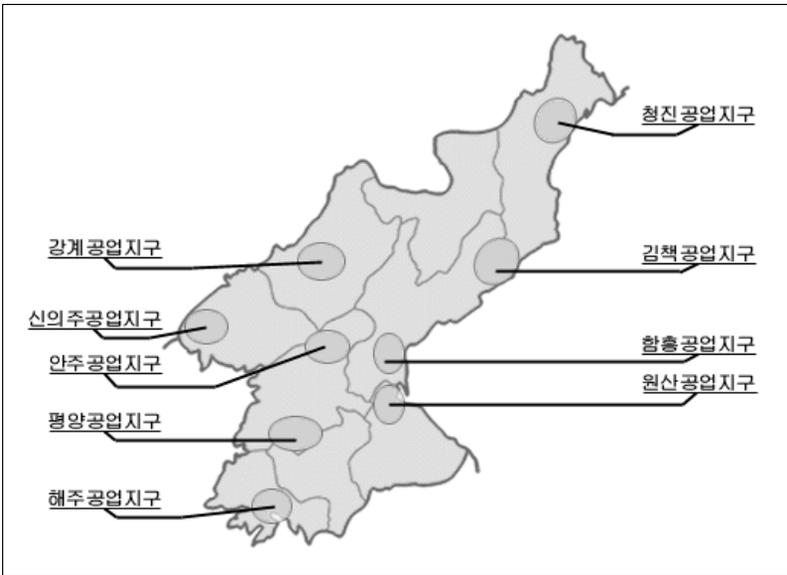
---

고 있다. 일곱째, 지방의 잠재력을 동원함으로써 낙후된 지방경제를 발전시킬 수 있다는 것이다. 한국산업은행, 『북한의 산업』, pp. 322~323.

<sup>215</sup> 위의 책, pp. 320~321.

순천, 남포, 해주공업지구가 있으며, 북부지역의 강계공업지구는 내륙에 위치한 공업지구로서 주로 군수품 관련산업이 입지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한의 공업지구별 특화공업과 생산시설의 입지현황은 <표 IV-37>과 같다.

<그림 IV-5> 북한의 공업지구



※자료: 현대경제연구원, 『북한정보뱅크』, (2000).

<표 IV-37> 공업지구별 특화공업과 생산시설의 입지현황

공업지구	특화공업	중심도시	금속공업공장	기계공업공장	화학공장	건재공업공장	전기전자공장
신의주	화학섬유, 제지, 방직, 기계, 조선, 전력, 신발	신의주		신의주공작기계공장, 낙원기계연합기업소, 신의주광산기계공장	신의주화학섬유연합기업소	신의주판유리공장	
		용암포		용암포조선소			
		용천					북중기계연합기업소
안주	정유, 석유계열, 제지	덕천		승리자동차연합기업소, 덕천탄광기계연합소			
		개천복창	복창알미늄공장				
		안주			남흥청년화학연합기업소		안주통신기계공장
		순천	부산알루미나공장	순천탄광기계공장, 순천트랙터공장	순천석회질소비료공장	순천시멘트연합기업소	
		구성		구성공작기계공장, 구성광산기계공장			
해주	시멘트, 제련, 인비료	봉산				2·8시멘트공장	
		해주	해주10·13청년제련소, 해주제련소			해주시멘트공장, 해주판유리공장	

공업지구	특화공업	중심도시	금속공업공장	기계공업공장	화학공장	건재공업공장	전기전자공장
평양	전기전자, 정밀기계, 철강, 조선, 판유리, 의류, 시멘트, 방직, 식료	송림	황해제철연합기업소			송림판유리공장	
		평양		평양공작기계공장, 만경제공작기계공장, 만경대불도저공장, 평양건설기계공장, 평양무계도전차공장, 김종태전기기관차공장, 3·15공장, 모란봉시계공장, 3·30공장, 서평양베어링공장, 용성베어링공장, 평양측정계기공장		상원시멘트연합기업소, 승호리시멘트공장, 평양광학유리생산협동조합	평양전선공장, 대동강축전지공장, 새날전기공장, 평양소형전동기공장, 평양전구공장, 10·5자동차공장, 천리마전기공장, 보통강전기공장, 대동강TV수상기공장, 조선컴퓨터센터, 평양집적회로공장
		남포	4·13제철소, 천리마강연합기업소	금성터랙트공장, 남포조선소연합기업소	남포제련소	남포판유리연합기업소	대안중기연합기업소, 대동강전기공장, 남포전구공장, 남포통신기계공장
		사리원		사리원광산기계공장	사리원카리비료연합기업소		
강계	공작기계, 전기전자, 정밀기계, 군수품	만포				만포시멘트공장	
		강계		강계트랙터공장			
		희천	희천공작기계종합공장, 2·26공장				희천전구공장, 희천종합전자기기공장

공업지구	특화공업	중심도시	금속공업공장	기계공업공장	화학공장	건재공업공장	전기전자공장
청진	제철, 제강, 기계, 조선, 화학, 시멘트	선봉			승리화학연합기업소		
		나진		나진조선소			
		청진	청진제강소, 김책제철연합기업소	청진공작기계공장, 청진철도공장, 나남탄광기계연합기업소, 함북조선소연합기업소	청진화학섬유공장	고무산시멘트공장, 청진유리공장	청진전기공장, 주을전기기공장, 청진TV수상기공장
김책	제강, 화학, 제련, 조선, 내화물, 펄프, 제지, 합판	길주				길주펄프종합공장	
		김책	성진제강소	김책선박공장		성진내화물공장	김책전기공장
		단천	단천광산기계공장			단천마그네사종합공장	
함흥	화학, 비료, 제련, 기계	함흥	함흥제련소	함흥공작기계공장, 함남연결차공장	함흥비료연합기업소, 2·8비날론연합기업소, 신흥화학연합기업소	함흥씨리카트벽돌공장	함흥전기기구공장, 본공촌기계연합총국, 성천강전기공장
원산	조선, 비철금속	신포	신포조선소, 육대조선소				
		문천	9·21제련소, 문평제련소				
		고원					부래산시멘트공장
		천내					천내리시멘트공장
		원산		원산터랙트공장, 원산조선소, 원산철도차량공장			원산판유리공장

※자료: 한국산업은행, 『북한의 산업』 (2000).

## (나) 경공업지구의 배치

북한은 1958년부터 지방경공업의 건설을 구체적으로 추진하기 시작하였다. 북한은 지방공업의 장점을 다음과 같이 강조하고 있다. 첫째, 지방의 자연부원, 대규모 중앙공업기업소들에서 나오는 부산물, 폐산물 등의 효과적인 이용이 가능하다. 둘째, 여러 종류의 인민소비품 생산을 늘림으로써 다양한 지방적 수요를 충족시킬 수 있다. 셋째, 국가의 추가적 투자 없이 소비품생산을 단시간 내에 전군중적 운동으로 발전시켜 중공업부문에 더 많은 투자를 돌릴 수 있다. 넷째, 공업을 모든 지역에 골고루 분포되게 하여 지역간 균형보장 및 불합리한 수송비용을 절감할 수 있다. 다섯째, 공업과 농업의 경제적 연계를 강화하여 도시와 농촌의 차이를 해소할 수 있다. 여섯째, 지방공업의 육성은 인민소비품의 생산증대와 밀접한 관련을 맺고 있다. 일곱째, 지방의 잠재력을 동원함으로써 자체의 소비재생산을 늘려 지방공급기지를 강화시킬 수 있고 낙후된 지방경제를 발전시킬 수 있다.

북한에서 경공업제품의 생산체계는 대규모 중앙공업, 중소규모의 지방공업, 그리고 제품생산과정에서 발생하는 각종 부자재 및 폐자재를 활용하여 소비재를 생산하는 공장·기업소 내의 생필품직장 또는 작업소로 구분할 수 있다. 북한의 주요 경공업 공장은 주로 평양과 신의주, 함흥과 원산에 위치하고 있으며, 공장의 위치도는 <그림 IV-6>과 같다.



미를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 북한의 사회간접자본은 북한 경제관리의 틀 속에서 구축될 수밖에 없다. 북한은 경제관리원칙으로 ‘당 정치사업과 경제조직사업 결합의 원칙’, ‘집체적 지도와 유일적 지휘배합의 원칙’, ‘계획의 일원화와 세부화의 원칙’, ‘독립채산제의 실시 원칙’을 제시하고 있다.<sup>217</sup>

북한의 경제관리원칙은 경제적 합리성보다는 정치적 고려가 우선시 되고 있으며, 자립적 경제구조의 구축을 지향함에 따라 국제교역과 관련된 철도, 항만, 공항 등의 인프라개발은 등한시 하였다. 이러한 경제관리원칙이 지속된 결과 북한의 사회간접자본의 구축은 <표 IV-38>에서 보는 것처럼 매우 열악한 상태이다.

<표 IV-38> 북한의 사회간접자본의 구축현황

구 분		단위	남한(A)	북한(B)	비율 (B/A)
인구(2002)		천명	47,640	22,369	0.47
교통 (2002)	철도총연장	km	3,129	5,235	1.67
	도로총연장	km	96,037	24,449	0.25
	항만하역능력	천톤	486,510	35,500	0.07
	민간항공기 보유	대	295	20	0.07
통신 (1998)	100명당 전화회선수	회선	43.3	4.8	0.11
	국제전화회선수	회선	12,000	215	0.02
에너지 (2002)	전력발전설비용량	천kW	53,801	7,772	0.14
	발전량	억kW	3,065	190	0.06
	1인당 1차에너지소비량	TOE1)	4.38	0.70	0.16

\*주1) TOE : ton of Equivalent(석유로 환산한 톤 단위)

※자료: 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, (2003).

열악한 사회간접자본은 북한경제의 위기를 초래한 중요요인 중의 하나이며, 경제회생을 위한 최대의 걸림돌 중의 하나이다. 따라서 북한경제가

<sup>217</sup> 위의 책, pp. 709~711.

희생하고 외국투자자본을 유치하기 위해서는 사회간접자본을 새롭게 구축하는 것이 필수적이다. 그러나 북한경제의 정치·사상의 우위의 원칙이 상존하고 있는 상황에서는 경제적 합리성이 매몰될 가능성이 매우 높기 때문에 경제개혁과 개방이 선행되어야만 한다. 이러한 북한의 개혁과 개방은 북한경제활동의 증가와 함께 산업구조를 중공업중심에서 수출주도형의 경공업과 서비스업 중심으로 변화를 초래할 것이 예상된다. 따라서 북한의 사회간접자본구축의 방향은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발 수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다.

우선 경제활동이 활발해지면 교통, 통신, 에너지 등에 대한 수요가 크게 증가할 것이다. 북한의 개혁·개방에 따른 경제활동의 증가는 사람과 물자의 이동성이 크게 증가하기 때문에 사회간접자본에 대한 수요가 증가하는 것은 당연하다. 이처럼 사람과 물자에 대한 이동성의 증가는 북한의 교통체계를 변화시킬 것이다. 즉 현재 철도중심의 수송체계는 도로중심의 수송체계로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설확충이 필수적이다. 또한 개혁과 개방에 따른 경제활동의 증대는 국내외의 통신수요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 그리고 생산활동의 증대는 에너지 특히 전력사용이 증가할 것이며, 이는 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

다음 현재 북한의 에너지정책은 자력갱생의 정책기조로 인해 주탄중유(主炭從油)의 에너지공급구조가 유지되고 있다. 그러나 북한의 개혁·개방은 현재 중공업중심의 산업구조가 경공업 및 서비스업 등 다양한 산업구조로 변화해갈 경우 에너지공급구조의 변화를 초래할 것이다. 즉 석탄의 비중은 감소하고 석유 및 천연가스의 비중은 증대될 것으로 예상된다.<sup>218</sup>

<sup>218</sup> 북한경제가 점진적으로 발전해 간다는 가정 하에서 에너지원별 최종수요는 석탄은 2000년 72%에서 2020년 35%로 감소하는 대신 석유는 2000년 6.5%에서 2020년 42.1%로 증가할 것으로 예측되었다. 김경술, 『남북통합에너지』

이처럼 에너지 공급구조의 변화는 에너지공급을 위한 시설투자-석유와 천연가스를 이용한 화력발전소의 건설, 석유 및 천연가스의 수입, 저장, 운송, 유통시설건설-의 증가를 가져올 것이다. 특히 천연가스의 경우 동북아천연가스 파이프라인 건설과 연계된 공급망 구축도 추진될 것이다.

## (2) 북한의 사회간접자본구축의 우선순위

앞에서 자세히 언급한 것처럼 철도는 대부분 단선이고 그나마 개보수가 잘 이루어지지 않아 그 이용에 상당한 문제가 있다. 도로는 70% 정도가 노폭 3.5m 이하이며, 거의가 비포장으로 도로의 효율성이 떨어진다. 전화를 비롯한 통신설비 역시 지극히 열악한 실정이며, 전력을 비롯한 에너지 공급도 제대로 이루어지고 있지 않다. 또한 자력갱생의 경제정책기조 때문에 항만과 공항시설은 낙후되었다. 이처럼 열악한 북한의 사회간접자본은 새롭게 구축하여야 하지만 투자자금이 부족하다는 문제가 있다. 따라서 사회간접자본구축은 분야별 우선순위에 따라 순차적으로 구축하는 것이 바람직하다.

남한의 기업들이 요구하는 북한에 필요한 기반시설에 대한 설문조사 결과는 <표 IV-39>에서 보는 것처럼 도로, 공항, 항만 등과 관련된 교통관련시설이 42.9%이며, 발전 및 전기설비가 24.7%, 정보 및 통신설비가 19.5%를 차지했다.<sup>219</sup> 이 설문조사 결과에 따르면 사회간접자본은 교통관련시설, 발전 및 전기설비, 정보 및 통신시설의 순으로 구축하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 투자우선순위를 결정하여 사회간접자본을 구축하는 것은 분야별 상호보완성이 무시될 수 있기 때문에 경제적 효율성, 산업입지, 투자자금의 규모 등이 고려되어야만 한다.

---

수급 구조 분석연구』(서울: 에너지경제연구원, 2002), p. 72.

<sup>219</sup> 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게』(서울: 해남, 2003), p. 185.

<표 IV-39> 남한의 기업이 요구하는 북한에 필요한 기반시설

	절대빈도	상대빈도(%)
도로, 항만, 항공 등 교통관련시설	33	42.9
발전 및 전기설비	19	24.7
정보 및 통신시설	15	19.5
산업단지	5	6.4
창고·유통·물류시설	4	5.2
생활편익시설 (주거, 교육, 여가, 문화시설)	1	1.3
계	77	100.0

※자료: 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게』(서울: 해남, 2003). p. 185.

한편 <표 IV-39>의 상대적 선호도는 현재의 시급성의 정도를 나타낸다. 사실 교통관련시설이 가장 선호된 것은 남북교류에서 물류비용이 상당한 부담으로 작용하고 있기 때문이다.<sup>220</sup> 그러나 북한의 사회간접자본이 매우 열악한 상태에서 모든 시설에 대해 추가적 시설이 동시에 구축되어야 하지만, 설문조사의 결과에 의하면 교통관련시설, 발전 및 전기설비, 정보 및 통신시설이 상대적 시급한 것으로 지적되었다.<sup>221</sup> 또한 투자자금을 일시에 조달하는 것도 한계가 있기 때문에 투자우선순위에 따라 순차적으로 구축하는 것이 바람직하다. 이들 분야에 대해 북한의 사회간접자본을 단계별로 구축하기 위한 투자우선순위는 <표 IV-40>과 같이 결정할 수 있다.

<sup>220</sup> 현재 남북교류협력에 참가하고 있는 기업들은 대부분의 원자재를 남한에서 조달하고 또 그 상품이 다시 남한으로 반입되어 소비되고 있다.

<sup>221</sup> 남한기업의 설문조사를 근거로 북한지역의 사회간접자본에 대한 우선순위를 결정하는 것이 타당한가에 대한 문제가 있다. 북한사회간접자본 건설을 위한 우선순위 결정은 경제재건계획, 소요자원, 남한경제의 거시적 환경 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다.

<표 IV-40> 북한의 사회간접자본 구축을 위한 분야별 투자우선순위

구 분		투자우선 순위	비 고
교통관련 시설	남북한 철도·도로 연결 및 통행	1	
	항만시설의 개보수	2	
	남북한간 교통망의 확장	3	
	북-중, 북-러간 광역교통망 연결	4	TCR, TSR 연결
	공항시설의 개보수	5	
발전 및 전기설비	북한전력난의 해소(전력지원 등)	1	
	발전설비의 현대화	2	
	송배전시설의 개보수	3	
	남북전력망 연계	4	
	발전소 공동건설	5	
정보 및 통신시설	경협전용 전용통신망의 개설	1	
	북한지역에 공중전화기기 지원 및 설치	2	
	남북통신망 연계(유선)	3	
	남북통신망 연계(무선)	4	

## 나. 남북한 산업입지 구축방향 및 과제

### (1) 북한산업입지개발의 기본방향

북한은 ‘산업입지선정 5대 원칙’에 의거하여 산업입지를 선택하고 있지만, 실제적으로 산업을 배치할 경우 특히 해당산업이 군수산업이나 비군수 산업이냐에 따라 이 원칙과 상반되게 추진된 경우가 많다. 그러나 북한이 산업입지를 선정할 경우를 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 첫째, 산업의 특성 또는 목적에 따라 입지를 달리하고 있다. 둘째, 산업입지의 선택에 있어서 해당산업의 육성에 필요한 부존자원이 가까운 곳을 중심으로 산업이 발달하고 있다. 셋째, 제품 및 자원수송에 편리한 국내교통의 요지를 중심으로 산업이 집중적으로 배치되고 있다. 넷째, 상품수출 등의 편의

성을 고려하여 항만 및 국경지역을 중심으로 산업입지를 선정하고 있다. 따라서 이러한 입지선정은 그 나름대로 합리성에 기초한 산업배치인 것으로 판단된다.

북한의 산업입지선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하다. 따라서 북한산업입지의 개발은 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소화 하는 방향에서 추진되어야 한다.

이러한 북한의 산업입지를 남북한 경제협력사업의 전개와의 연관성 하에서 합리적으로 개발하기 위해서는 우선 북한의 산업입지의 개발에 있어서 남북한간의 산업구조상 상호 보완성에 대한 기본적인 방향의 결정이 필요하다. 즉 남북 경협사업의 추진단계에서부터 북한에 어떠한 산업을 어디에 중점적으로 배치할 것인가를 고려하여야 한다는 것이다. 이는 특히 통일 이후의 통일한국의 바람직한 산업구조의 형태와도 밀접한 관련을 가진다. 둘째, 통일 준비의 단계에서 남북경협사업의 효과적인 추진을 위해 남북한의 공동산업단지를 개발하여 추진하는 것이 필요하다.

## (2) 북한의 산업입지 현황

북한은 중화학공업 중심의 공업지역 개발이 진행되어 왔다. 현재 북한에서 운영되고 있는 9개 공업지구의 산업분포 및 공업지구의 입지여건은 <표 IV-41>과 같다. 북한의 북부 내륙지역에는 군수산업이 주로 배치되어 있고, 남포, 신의주, 해주 등 인적자원이 풍부한 서해 연안도시에는 경공업이 주로 배치되었으며, 석탄과 철광석 등의 자원이 풍부한 동해안 지역은 중화학공업이 배치되어 있다.

북한의 산업입지정책의 특징은 국가가 입지를 결정하는 ‘국가공업지구 개발정책’, 군수산업은 ‘내륙 지향적 입지정책’, 원료, 소비자, 교통 및 수송로 등을 고려한 ‘생산요소중심의 입지정책’, 지역균형발전을 위한 ‘지방분

<표 IV-41> 북한의 산업입지 현황

공업지구	주요 도시	산업입지현황				
		특성	주요업종	전력	공업용수	교통 및 항만
평양	평양 남포 송림	- 최대의 공업지구 - 수·전력 풍부 - 국제항만	전기·전자, 의류, 전력, 시멘트, 신발, 기계, 조선, 철강	수풍, 미림, 북창, 평양, 남포, 순천	대동강	철도, 도로의 중심지, 남포항
신의주	신의주 구성천 용천	- 압록강하구 공업지구 - 중국과의 교통요충지 - 전력 풍부	기계, 의류, 제지, 신발, 전력	수풍, 천마, 태평만	압록강	철도, 용암포항
함흥	함흥 신포	- 최대화학공업지구 - 석회석·무연탄 풍부 - 전력 풍부	화학, 기계, 섬유·의류	장전강, 부전강, 함흥	성천강	원-라본선, 장진선, 동해안간선도로, 청진항, 나진항
나진·선봉	나진 선봉 청진	- 북부공업지구 - 일제시대병참기지 - 철광석 풍부	화학, 철강	허천강, 선봉, 청진	두만강 서두수	무산·함북선, 동해안간선도로, 청진항, 나진항
강계	강계 회천 만포	- 군수산업 집단지 - 내륙공업지구 - 정밀공업중심	기계, 전기·전자	운봉, 강계, 독로강	압록강 독로강	만포선(중국연계), 강계선
해주	해주	- 최대 시멘트기지 - 국제무역항	시멘트	해주화력	광석천	철도(장연-용진) 해주항
안주	안주 덕천 박천	- 내륙공업지구 - 국제무역항	화학·제지, 자동차, 식료	수풍, 안주	청천강	경의선통과 북중 송유관
원산	원산 문천	- 무역항 - 전력 풍부	조선, 비철금속	금강산, 장진강	용흥강	고속도로(평양-원산), 원산항
개성	개성	- 인삼재배중심지	식음료		예성강	고속도로(평양-개성)

※자료: 김명식, “남북협력시대를 위한 지역발전전략,” 『월간 국토』, 국토연구원, 2002년 9월.

산적 입지정책’ 등이다.<sup>222</sup> 이러한 입지정책을 추진한 결과 동부와 서부의 주요 항만과 대도시를 중심으로 발달해 있으며, 산업배치에 있어서 일제

시대에 이미 발달해 있던 산업시설을 기초로 하여 원료, 소비지, 교통 및 수송로 및 지역균형 등을 고려하여 입지가 결정되었으며, 공업지역은 군사적인 고립상태에 빠졌을 경우에도 독립적인 운영이 가능하도록 배치되었다.<sup>223</sup>

### (3) 북한의 산업입지 개발방안

#### (가) 남북한 공동산업단지의 개발

공동산업단지란 2개 이상의 국가가 공동으로 출자하여 개발하는 산업단지로 개발방식은 다양한 형태가 있다. 남북한이 공동산업단지를 개발하는 경우 북한이 이미 공업단지로 개발을 완료한 지역에 남한기업이 추가적으로 진출하는 방식, 북한이 새로운 공단을 지정하고 여기에 남한기업들만 진출하는 방식, 북한의 특정기업소와 남한의 기업이 합작하여 새로운 공장을 건설하거나 북한 기업소의 일정 지분을 남한기업이 인수하는 방식 등이 있다. 그러나 현재 북한의 경제사정을 고려하면 남한은 자본과 기술을 제공하고 북한은 토지와 노동력을 제공하는 형태가 일반화될 가능성이 많다.<sup>224</sup> 그리고 공동산업단지는 단지규모를 대규모화함으로써 다수의 기업이 참여함으로써 단지에 입주한 기업들은 확산효과(spillover effect)를 얻을 수 있는 장점이 있다.

남북한간 공동산업단지의 개발은 기본적으로 남북한 경제에 공히 이익이 되는 방향에서 개발되어야 한다. 산업단지를 남북한이 공동으로 개발함으로써 얻을 수 있는 이점은 남한의 경우 북한의 풍부한 지하자원과 우수한 노동력을 활용할 수 있다. 특히 산업생산의 라이프사이클을 고려하면 남한의 경공업은 경쟁력을 상실하여 해외이전이 본격적으로 진행되고 있는 실정이다.<sup>225</sup> 이와 같은 중소기업에 기반을 둔 경공업의 경영현실을 감

<sup>222</sup> 이상준, 『북한의 공업지역개발을 위한 국제협력 방향연구』 (서울: 국토연구원, 2004), p. 19.

<sup>223</sup> 한화경제연구원, “통일대비 기업전략연구,”(1997년 11월), p. 15.

<sup>224</sup> 남북경협이 주된 방식중의 하나인 임가공이 소규모의 기업단위의 공동생산방식을 띠고 있다.

안하면 남북한 공동산업단지의 개발은 중소기업의 경영환경을 해소하는데 큰 도움이 될 것으로 판단된다. 그리고 북한의 경우 산업단지의 개발을 통해 현재 남한과 개별기업단위로 이루어지고 있는 임가공형태의 생산방식을 일정지역에서 생산활동이 전개됨으로써 산업화를 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 또한 북한은 선진기술의 습득, 시장경제에 대한 인식확산과 같은 부가효과를 얻을 수 있으며, 중·장기적으로는 북한경제회생에 도움을 줄 것으로 판단된다.

남북한이 북한의 특정지역을 ‘공동산업단지’로 개발하는 경우 통일경제의 합리적 산업구조를 조정하고 배치할 중장기적 비전이 필요하다. 왜냐하면 공동산업단지개발은 대규모의 자본이 투자되고 투자자본의 회임기간이 길기 때문에 불확실성이 상존하고 있다. 따라서 공동산업단지개발에 따른 경제적 효율성을 보장받기 위해서는 통일이후 북한의 어떤 지역에 어떤 산업을 어떤 규모로 중점적으로 육성할 것인가에 관한 비전이 제시되는 것이 공동산업단지를 효과적으로 개발하기 위한 매우 중요한 전제조건이 될 것이기 때문이다. 또한 남북한이 효율성 있는 산업단지를 개발하는 것은 통일이후 지출하여야 하는 비용을 최소화할 수 있는 방안이 될 것이다.

그리고 현재 북한의 공업단지의 실태 및 인프라시설, 지하자원의 부존 등을 종합적으로 평가·검토하여야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 북한의 인프라시설은 매우 열악하기 때문에 산업단지의 개발은 인프라건설을 포함한 초기투자비용의 규모가 매우 크다. 따라서 산업단지의 개발에 참여하는 기업들에 대한 금융지원체계를 마련하고, 국제금융기구를 통한 자금조달의 방안을 마련하여야 한다.

<sup>225</sup> 기업은행이 391개의 중소기업을 대상으로 실태조사를 실시한 결과에 따르면 조사대상 업체의 84.4%가 해외진출을 희망하고 있다. 그리로 해외진출 시기는 향후 1~2년 이내가 51.2%, 3~5년 이내는 29.1%로 나타나 5년 이내에 해외로 진출하겠다는 응답이 80.3%나 되었다. 기업은행, “중소기업의 해외진출확대와 제조업공동화,” 『기은조사 2004』 (2004), p. 18.

## (나) 북한경제특구의 개발지원

경제특구(Special Economic Zone)는 기업의 자유로운 활동을 보장하고 각종 행정규제 및 세제상의 특혜를 인정하는 지역을 지칭한다. 경제특구는 그 형태에 따라 무역형, 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, 과학기술 개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학기술형, 다목적성의 종합형 등으로 구분할 수 있다.<sup>226</sup> 경제특구가 건설되면 국경을 초월한 일류 기업들의 유치와 함께 특구단지의 집적(集積)화와 다양한 정책적 시너지효과를 통해 국가의 경쟁력을 획기적으로 높이는 것이 가능해진다. 따라서 최근으로 올수록 경제특구는 단순한 외자유치 수단에서 벗어나 지역 내 입주기업이 자유로운 기업 활동을 위해 양질의 경영자원과 인프라를 갖추고, 생산, 연구개발(R&D), 무역, 금융 등의 분야에서 지식창출을 통한 경제성장과 산업고도화를 모색하는 ‘특별 행정자치구역’(Special administrative region)의 형태로 추진되고 있다.<sup>227</sup> 이에 따라 경제특구는 초기에는 무역형 또는 생산·무역형이 중심이었으나 점차 과학기술 또는 종합형으로 발전하고 있는 추세이다.

북한은 1992년 라진·선봉지역을 경제특구로 개방하였으나 극히 제한된 방식으로 운영되었기 때문에 별다른 성과를 얻지 못하였다. 그러나 북한당국은 1990년대의 경제위기를 극복하기 위해 2002년 추가적으로 특구지역을 지정하였으며, 이들 지역의 개별적 특징은 <표 IV-42>와 같다.

<sup>226</sup> 홍익표, 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001) pp. 96~97.

<sup>227</sup> 우리나라의 외국인 투자관련지역들은 생산형에, 홍콩은 무역형에 속한다. 그리고 중국의 푸둥(浦東)과 싱가포르는 종합형에 해당되는데, 최근 싱가포르는 지식창조형으로의 전환을 추진하고 있다.

<표 IV-42> 북한의 경제특구의 비교

		개성	신의주	금강산	나진·선봉
위치		황남(동남부)	평북(북동부)	강원(동남부)	함북(북동부)
면적		66km <sup>2</sup>	132km <sup>2</sup>	약100km <sup>2</sup>	746km <sup>2</sup>
특구 지정일		2002.11	2002.9	2002.11	1991.12
특구 개념		공업단지	특별행정구	관광특구	경제무역지대
특구 설립 목적		공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 개발	국제관광지	무역 및 중계수송, 수출가공, 금융, 서비스
자치권	범위	독자적 지도 및 관리	입법, 행정, 사법	독자적 지도 및 관리	행정
	입법	-	입법의회	-	-
	사법	-	구재판소, 지구재판소	-	-
	행정	지도 및 관리기관	행정부(장관)	지도 및 관리기관	지대당국
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	행정구	개발업자	지대당국
	임차기간	50년	50년	-	-
사용화폐	외화	외화	외화	북한원	
기업소득세	14%(장려분야 10%) <sup>1)</sup>	미정(혜택 부여 예정)	면세	14%	
비자유부	무비자, 출입증명서 필요	비자발급	무비자, 출입증명서 필요	무비자, 초정장 필요	

\*주: 1) 장려분야는 인프라 건설, 경공업, 첨단과학기술 분야

북한이 지정한 경제특구가 경제적 성과를 얻기 위해서는 민간경제 분야를 확대하고 시장의 힘을 강력하게 보장하면 할수록 크게 나타난다. 여기서 시장의 힘이란 특구에 참여하는 기업의 자율성이 보다는 경쟁체제가 정립된 상태를 의미한다. 따라서 북한의 경제특구가 성공하기 위해서는 우선적으로 시장메커니즘을 도입하여 경쟁이 이루어질 수 있도록 행정 및 금융제도, 기업의 구조 등을 국제적 규범을 준용하는 것이 필수적이다. 경제특구에 경쟁의 도입은 자유로운 경제활동을 할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 그러나 북한은 개방에 따른 체제위협 때문에 북한 내에서의 외부인의 경제활동을 통제·제한하고 있기 때문에 정치·사회적 환경이 투자유치에 상당한 걸림돌로 작용하고 있다.<sup>228</sup> 따라서 북한의 투자유치가 성공하기 위해서는 북한의 개혁과 함께 남북한의 정치적 신뢰구축이 전제되어야 한다.

그리고 북한은 체제유지와 경제회생이라는 두 개의 상반된 목표를 성취하여야 하기 때문에 정책선택에 많은 제약요인이 있는 것을 부인할 수 없다. 그러나 현재 전 세계에는 외국자본을 유치하기 위해 200여 개가 넘는 경제특구가 조성되어 있고 외국자본 유치경쟁은 매우 치열하다. 이러한 현실을 감안하면 투자유치를 위한 투자환경을 조성하는 것은 매우 중요한 요소이다. 투자환경 중에서 투자자에게 가장 중요한 요소는 수익성과 투자자금에 대한 회수 가능성이다. 그러나 북한은 사유재산을 인정하고 있지 않는 국가이기 때문에 투자자의 재산을 보장할 수 있는 투자보장협정의 체결하는 것도 하나의 대안이다.<sup>229</sup> 또한 투자보장을 위해서는 우선 세금을 제외한 이윤에 대해서는 국외로 송금할 수 있도록 보장되어야 하며, 철저한 계약이행이 보장되도록 법질서의 확립, 합리적 분쟁해결을 위한 장치마련 등의 조치가 필요하다.

<sup>228</sup> 북한에 진출할 의사가 전혀 없는 기업에 대한 설문조사에 의하면 정치적 불안정과 기반시설의 미비가 각각 28%와 22%를 차지하였다. 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게』, p. 180.

<sup>229</sup> 남북한은 2000년 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」 등에 합의 서명한 뒤 국회와 최고인민회의의 비준을 거쳐 2003년 8월 20일 합의서를 교환함으로써 정식 발효되었다.

## 다. 투자자금의 조달

### (1) 소요자금의 추정

북한의 교통관련시설, 발전 및 전기시설, 정보통신시설과 같은 기본적인 사회간접자본을 구축과 산업입지를 개발하기 위해 소요비용을 추정한 결과는 <표 IV-43>과 같다.

<표 IV-43> 소요자금내역

분야	사업명	규모	소요예산 (억원)	비고
도로	서울-개성 고속도로 신설	20km	3,580	단절도로 복원
	국도7호선 신설	49km	5,800	"
	개성-안주고속도로 확포장	290km	31,900	
	안주-신의주고속도로 신설	110km	19,690	
	서울-평양-신의주간 고속도로신설	300km	53,700	용지비 제외
	원산-평양-남포간 고속도로 신설	200km	35,800	"
철도	경부선-경의선 연결 및 복선화공사		6,600	"
	경원선-동해안선 연결 및 복선화 공사		6,600	"
항만	나진, 선봉항(접안 및 하역시설)	2.5km, 14대	673	
	남포항(접안 및 하역시설)	1.9km, 11대	529	
전력	남한 송배전설비 보강		440	
	발전설비보수 및 성능복구		480	
	소용량 발전소 건설	4만kW, 3대	1,300	
	대용량 화력발전소 건설	20만kW, 2대	4,000	
	노후송배전 설비 보강		2,000	
	장거리 초고압 송전선로 연장 (양주-평양)	345kV 송전선	2,800	
	남북전력계통 연계 기반구축		52,000	
총 계			227,892	

※자료: 이상준, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력방향연구』(서울: 국토연구원, 2004); 안영근, 『전문연구기관, 대북전력지원 우선순위 매겨』, 국회보도자료, 2001년 2월 9일.

북한의 사회간접자본을 구축하기 위한 투자자금의 단위당 소요비용은 우선 4차선 고속도로를 신설하는 경우 km당 179억원이, 확장비용은 110억원이 소요될 것으로 추산되며, 국도신설은 km당 120억원이 소요될 것으로 추산한다. 그리고 복선화 전철을 신설하는 경우 소요비용은 km당 170억원이 소요된다. 또한 항만시설은 접안시설과 하역시설만을 설치하고 기타시설은 기존의 시설을 보수하는 경우 접안시설은 m당 5천만원, 하역시설은 선박 1대당 48억원이 소요될 것으로 추산한다.

## (2) 자금조달방안

### (가) 국제협력의 유형

일반적으로 국제관계는 국가간의 갈등과 협력을 중심으로 형성되는데 국가간의 갈등과 대비되는 개념으로서의 국제협력은 정부간의 협력 또는 국가의 영역을 벗어나는 민간차원의 협력을 의미한다. 정부 및 국제기구 간 협력은 이익과 비용의 귀속이 불분명한 수혜성 사업인 경우가 일반적이며, 민간차원의 협력의 이익과 비용의 귀속이 분명한 호혜성 사업인 경우가 일반적이다. 그리고 협력의 방식은 협력주체들 가운데 어느 일방이 협력의 비용을 부담하고 다른 일방이 협력의 혜택을 받는 수혜성 협력과 비용과 편익을 분담하는 호혜성 협력으로 구분된다. 수혜성 협력의 주체는 주로 정부 또는 국제기구 등이 되는 경우가 많고 호혜성 협력의 주체는 주로 민간기업들인 경우가 많다.

국제사회에서 경제개발을 위한 국제협력은 국제기구, 국제금융기구, 공적개발원조(official development assistance: ODA)<sup>230</sup>와의 협력을 통해 이루어지는 수혜성 협력과 민간의 직접투자에 의한 호혜성 협력이 있다. 이 때 수혜성 협력은 주로 해당국가의 경제개발을 위한 기반시설의 구축에

<sup>230</sup> 공적개발원조는 선진국의 정부기관이 개발도상국 또는 국제기관에 하는 개발 원조로 민간원조보다 금리가 낮기 때문에 원조를 받는 국가는 이를 선호하고 있다. ODA를 GDP(국내 총생산)의 0.7%까지 늘리는 것을 국제적인 목표로 삼고 있다.

투자되며, 호혜성 협력은 기업의 설비투자와 일부기반시설에 투자되며, 수혜성 협력은 호혜성 협력으로 발전되어 간다.

<표 IV-44> 국제금융기구 가입 및 지원조건

금융기구		가 입 조 건	지원조건 (1인당 GNP)	지원내용
세계 은행 그룹 (World bank Group)	IBRD	- IMF 회원국만 가입가능 - 가입결의안이 총회투표로 채택되면 가입예정국은 출자주식을 인수하고 출자금의 납입을 완료함으로써 정식회원국이 됨 - 가입시 사회보장제도, 교육, 건강 등 사회지표를 세계은행에 정기적으로 제공해야 함	5,445 달러 이하	IDA자금수혜제 외국 금리: 차입금리  +0.75% 상환기간: 12~15년
	IDA	- IBRD의 회원국만 가입가능(IMF와 IBRD에 동시에 가입한 국가만으로 자격제한) - IBRD에서 회원국 자격이 정지 또는 상실되는 경우 IDA에서도 자격이 정지 또는 상실)	925 달러 이하	금리: 없음 기간: 35~40년
국제 통화기금 (IMF)		- 특별한 가입제한은 없으나, 가입시 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공함 - 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 IMF, 세계은행과 협의하여 거시 경제전반을 포함하는 구조조정 프로그램을 실시	925 달러 이하	확대구조조정 자금지원 금리: 0.5% 상환기간: 10 년(5년 거치, 5년 상환)
아시아 개발은행 (ADB)		- UN의 아시아·태평양경제사회위원회(ESCAP)의 회원국 및 준회원국 - 그 밖의 아·태지역 국가 - UN 또는 UN의 전문기구에 가입하고 있는 선진국 - ADB에 가입을 원하는 국가는 총회의 찬성을 거쳐 가입희망국에 배정된 주식을 인수하고 출자금의 납입을 완료함으로써 정식회원국이 됨.	A그룹 :695 달러미만 B그룹 : 866 ~1,618 달러미만 C그룹 :2,017 달러이상	A그룹: 아시아 개발 기금(ADF) 우선수혜 B그룹: 일반재 원 및 ADF자 금수혜가능 C그룹: 일반재 원자금 수혜 가능

※자료: 장형수 외, 『통일대미국제협력과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 1998).

한편 국제금융기구에 가입하기 위한 조건은 기구별로 차이가 있으며, 수혜국가의 경제력 수준에 따라 차등화된 지원프로그램이 제공되고 있는데 이를 요약하면 <표 IV-44>과 같다.

#### (나) 북한의 국제협력실태와 과제

북한은 1970년대 초반 서방선진국으로부터 차관도입정책의 추진, 1984년 합영법을 통한 외자유치, 1992년 외국인투자법의 제정하여 호혜성 국제협력을 시도하였지만 교역과 투자협력사업의 성과는 미약한 실정이다. 최근 경제적 인프라의 구축이라는 측면에서 북한이 추진한 국제협력사업은 라진·선봉경제무역지대개발사업과 경수로건설사업이다. 라진·선봉경제무역지대개발사업은 호혜성 협력사업으로 당초계획이며, 경수로건설사업은 수혜성 협력사업이다.

유엔개발계획(UNDP)의 주관 하에 북한은 라진·선봉지대를 자유경제무역지대로 개발하기 위해 인프라부문에서 32억 6,854만 달러를 유치하고, 제조업부문에서 20~30억 달러를 유치할 계획이었다. 그러나 동 지역에 대한 투자유치성과는 실적기준으로 1억 4,000만 달러에 불과하였으며, 외자기업체 총 100개 중에서 500만 달러 이상의 투자기업은 7개에 그쳤다.<sup>231</sup> 이처럼 라진·선봉지대개발사업이 부진한 것은 북한이 교역이나 투자유치를 위한 제반 여건의 조성에 소극적이었기 때문이다.

그리고 경수로사업은 외형상으로는 호혜성 사업이지만 북한의 발전소 건설비용 상환조건 및 건설기간 동안 중유제공 조건 등을 감안하면 수혜성 사업이다. 경수로건설사업은 북한이 핵개발중단을 전제로 북·미간의 제네바합의에 따라 추진된 사업이다. 북한은 경수로건설비용을 3년 거치 17년 분할 상환하게 되어 있는데 북한이 상환하는 금액은 실제 투자비용의 30%에 불과한 것으로 예상하고 있다.<sup>232</sup> 그러나 2002년 북한이 농축우라

<sup>231</sup> 조명철, 『북한의 대외경제정책 10년의 평가와 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2001), p. 68.

<sup>232</sup> 이상준, “북한의 지역개발과제와 국제협력전략,” 『국토연구 34권』 (2002), p. 85.

늄을 이용한 핵무기개발프로그램의 존재를 시인함에 따라 KEDO 집행이 사국은 경수로사업을 2003년 11월 21일부터 1년간 사업을 일시 중단하기로 하였다.

이처럼 북한이 국제협력을 통한 인프라 구축은 국가경제발전의 거시적 전략을 토대로 하여 추진되기보다는 특수한 상황과 조건하에서 추진되어 왔다. 따라서 북한의 국제협력은 단발적이고, 비체계적으로 운영되어 그 효율성이 매우 낮을 수밖에 없다. 향후 북한이 국제협력의 효율성을 높이기 위해서는 기존의 전략을 수정하는 것이 필요하며, 국제사회가 요구하는 국제협력은 수혜성 협력보다 호혜성 협력을 선호한다는 것을 간과하여서는 안 된다.

북한이 경제회생과 경제적 인프라를 구축하기 위해 국제사회에서 수혜성 협력과 호혜성 협력을 활용할 수 있다. 우선 수혜성 협력의 수단은 국제기구 및 국제금융기구의 활용, 선진국의 공적개발원조의 활용, 북일수교가 이루어질 경우 전후배상금을 활용 등이 있다. 수혜성 협력을 통해 조달된 투자자금은 경제적 기반인 철도, 도로, 발전소, 항만 등에 투자되어야 한다. 수혜성 협력자금은 자본의 회임기간이 길기 때문이다. 그리고 호혜성 협력은 주로 외국 민간자본이 직접투자의 형태로 참여하거나, 일부 수익성있는 인프라 개발사업에도 참여할 수도 있다.

현재 북한경제의 회생기반을 구축하기 위해서는 기반시설구축과 산업입지에 대한 정비가 필수적이다. 그러나 북한경제의 회생기반구축은 막대한 투자자금이 필요하며, 이를 위해서는 국제사회의 참여와 지원이 필수적이다. 현재 북한은 핵개발의혹으로 국제금융기구들과의 관계가 단절되어 있을 뿐만 아니라 주요 공적개발지원(ODA)의 제공국가인 미국, 일본 등의 선진국과의 관계도 매우 소원한 상태이다. 따라서 북한은 경제회생을 위한 국제협력을 이끌어내기 위해서는 핵의혹을 해결하고, 대외관계 특히 미국과 일본과의 관계를 개선하기 위한 개혁과 개방에 박차를 가하여야 할 것이다. 북한의 대외관계가 개선되어야만 북한이 국제금융기구를 통한 투자자금조달이 가능하기 때문이다.<sup>233</sup>

## 5. 소결

통일인프라는 남북관계개선 및 통일과정과 통일에 대비한 사회구조 및 조직의 기반으로 인적·제도적·정책적·물적 기반을 포괄하며, 정치·경제·사회·문화 등의 모든 영역을 함축하여야 한다. 여기서 물적 인프라는 통일인프라에서 경제분야의 하부구조로 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본과 산업입지를 포함하며, 주로 공공부문에 의해 공급되는 자본을 의미한다. 한편 남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제발전정책을 시행하여 왔기 때문에 경제적 인프라의 구축에도 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 경제적 인프라의 격차는 경제통합 내지 통일의 장애물로 작용할 것이기 때문에 경제적 격차를 해소하는 것이 필요하다.

남한은 사회간접자본이 직접 생산활동을 수행하지는 않으나 산업경쟁력과 국민복지수준을 좌우하는 국가의 기간산업으로 인식하고 있다. 반면 북한은 사회간접자본을 자본주의 국가 또는 그의 지방정권기관이 사회공동의 이익을 위한다는 미명 밑에 독점자본가를 위해 투자된 자본으로 간주함으로써 매우 부정적 인식을 가지고 있다. 그러나 북한도 사회간접자본에 대한 부정적 인식과는 달리 사회간접자본의 경제적 역할과 중요성을 인정하고 이의 적극적 육성을 강조하고 있다.

먼저 남북한의 물적 인프라 중 교통운수의 현황과 과제는 다음과 같다. 남한의 교통운수정책의 기본목표는 해양과 대륙이 만나는 지리적 강점을 전략적으로 활용하여 환황해경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권과 연계한 발전을 도모하고 국내적으로는 지방을 적극적으로 육성하여 국토의 균형성과 국가경쟁력을 동시에 제고하는 것이다. 반면 북한은 “주체화, 과학화, 현대화된 교통운수를 건설하고 발전”시키는 것으로 “수송을 생산에 확고히 앞세우는 것”을 기본으로 하며, 철도수송이 주축으로 도로수송과 해

---

<sup>233</sup> 북한은 1992년 유엔개발기구(UNDP)와 ‘전력공급체계 현대화사업에 관한 협정계획서’를 조인하였으나 핵개발의혹으로 실질적인 협력이 이루어지지 못한 사례가 있다.

상수송은 보조적 역할을 담당하고 있다. 우선 남북한 철도현황에 대해 살펴보면 남한의 철도망은 경부선, 호남선 등 64개 노선이 북한은 경의선, 원라선 등 약 70여 개의 노선을 구성하고 있다. 남한의 철도시설 현황을 살펴보면 경부선과 수도권 전철을 제외하고는 대부분 단선·디젤구간으로서 2002년 현재 복선화율은 32.1%, 전철화율은 21.3%에 불과하다. 이로 말미암아 경부선, 전라선, 영동선, 중앙선 등이 이미 한계용량에 도달하였으며, 2019년경에는 모든 노선이 한계용량에 도달할 전망이다. 반면 북한철도의 전철화율은 80%이상이나 노선의 95%가 단선이며, 철도관련시설은 노후화되어 있다. 그리고 남북한은 철도단절구간의 복원과 중국, 러시아의 철도와 연결하는 과제를 안고 있다.

다음 남북한의 도로운수의 현황과 과제에 대해 살펴보면 현대적 의미의 도로건설은 남한은 1960년대의 경제개발과 함께 본격적으로 시작되었고, 북한은 1964년 6월 개최된 내무성 및 도시경영성의 일군협의회에서 도로정비 및 관리사업에 대한 지침을 근거로 시작되었으나, 철도가 주 수송수단이었던 때문에 도로건설실적은 매우 미미한 수준에 그치고 있다. 남한은 도로가 수송분담에서 절대적 위치에 있음에도 불구하고 도로포장률은 2001년 76.7%에 불과하며, 고속도로 및 국도 등 간선도로의 60%가 2차로로 구성되어 교통사고가 발생되어 물류비의 손실을 초래하고 있다. 반면 북한의 도로는 평양을 중심으로 도로망이 구성되어 있으며, 노폭 3.5m 이상의 도로는 전체도로의 30%의 수준에 머물고 있고, 도로포장률은 8% 수준에 불과한 실정이다. 남북한은 단절된 도로를 연결하기 위하여 합의하고 2000년 9월 철도·도로 연결공사 착공식 후 2003년 경의선과 동해선의 철도와 도로를 연결하였으나, 완전한 개통에는 시간이 소요될 것으로 판단된다. 그리고 남한은 철도·도로를 이용한 원활한 인적·물적 왕래를 위해 CIQ(customs, Immigration, Quarantine)를 동해선은 통일전망대 부근에 설치하였고, 경의선은 도라산 역에 2003년 11월 남북출입사무소를 개소하였다. 남북간 철도·도로가 실질적 의미에서 완전한 연결이 이루어진다면, 남북간 교역에 있어서 장애요인이었던 물류비를 절감하는 것은 물론, 향후

시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등과 연계를 통해 한반도가 동북아의 새로운 물류축으로 부상하는 데 기여할 것으로 전망된다. 특히 남북한간 철도망의 연결은 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)로의 연계수송도 가능해지기 때문에 남북한이 얻을 수 있는 경제적 효과는 매우 높다.

둘째, 남북한의 항만현황과 과제에 대해 살펴보면 남한은 항만을 세계 최고수준으로 개발하여 동북아의 관문으로 육성하기 위한 ‘동북아 물류중심화 전략’을 국가계획으로 채택하여 추진하고 있는데, 이는 세계적 항만과의 경쟁에서 비교우위를 확보하는 데 초점이 맞추어져 있다. 반면 북한의 항만정책은 철도운수의 보조적 역할에 머물고 있다. 남한은 현재 28개의 무역항과 23개의 연안항이 있으며, 105개의 국가어항이 있으며, 남한항만의 하역능력은 2002년 4억 8,650만 톤, 선박보유 톤수는 1530G/T이다. 북한은 8개의 무역항과 지방항을 비롯하여 5개의 원양수산기지와 30여개의 어항이 있으며, 북한항만의 하역시설능력은 2000년 현재 3,540만 톤으로 남한의 10% 수준에도 미치지 못하고 있으며, 수출입물동량이 많지 않고 연안운송도 발달되지 않은 실정이다. 북한항만은 갖고 있는 하역장비의 노후화와 전력난, 이에 따른 하역효율성의 저하 등을 감안하면 실제 하역능력은 2,283만 톤 정도에 불과하다. 한편 북한의 해상운송이 낙후된 이유는 동·서해안이 분리되어 있어 연안해운에 의한 유기적 운송이 불가능하며, 대내지향적 경제정책으로 무역규모가 작고, 그나마 주 교역대상국이 중국과 러시아 등과는 육상운송이 가능하기 때문이다. 현재 남한은 북한의 제3위의 교역상대국가로서 남북한 간에는 부산~나진, 인천~남포간 컨테이너 항로와 금강산관광항로, KEDO자재운반항로와 부정기항로가 개설되어 있다. 그러나 북한항만은 입항료 등 시설이용료가 비싸 물류비가 많이 들며, 한국선적은 투입할 수 없는 등 여러 가지 제약요인이 있다. 남북한의 항만협력은 통일에 대비한 국가기간 교통망체계 구축이라는 대전제 하에서 남북한간의 사회·경제적 격차 해소 및 국토의 균형성장, 한반도 항만수송체계와 동북아 복합 일관 화물수송체계 구축 및 북한지역의 낙후된 항만시설 재정비와 항만물

류서비스의 합리화를 도모하여 통일한국의 국제경쟁력을 제고할 수 있도록 단계적으로 추진되어야 한다. 단기적으로는 북한항만의 기능회복과 항만시설의 개선에 초점을 두어 남북경협을 지원할 수 있도록 한다. 장기적으로는 이어서 남북경협이 성숙기에 접어들면 남북한간 해운항만 간 교류협력을 강화하여 북한항만개발에 본격 착수하도록 한다.

셋째, 남북한의 정보통신현황과 과제에 대해 살펴보면 남한은 지식정보사회의 전면화, 안전하고 건강한 지식정보사회건설, IT 신성장동력 창출, 통신시장 경쟁촉진과 서비스 고도화에 정책방향을 두고 있다. 반면 북한은 통신이 국민들에게 통신의 편의를 제공한다는 측면보다 ‘지휘통신’과 ‘산업통신’으로서의 기능을 강조하는 공적 행정수요 충족에 목적을 두고 있다. 북한의 통신망은 행정구역, 산업별 연관성, 국가안보, 지리적 여건 등을 고려한 설비관리원칙에 따라 행정망, 산업망, 군사망으로 구분하여 구축하고 있다. 1997년 북한의 시내전화시설은 약 110만 회선으로 인구 100명당 시설수가 4.8회선 정도이며, 시내전화시설은 남한의 1/18 수준, 100명당 시설수로 비교하면 남한의 1/9 수준에 불과한 실정이다. 남북한 간의 통신망은 2003년 말 남북한간의 합의에 의해 업무연락 및 회담지원용으로 이용하기 위해 직접연결된 33회선과 제3국을 경유하여 간접연결된 31회선 등 총 64회선이 연결되어 있다. 남북한간 통신협력은 경협이 진척정도에 따라서 직접통신망 연결을 연결하고, 장기적으로는 남북한 상호간 체계적 통신망의 구축으로 북한주민이 보편적 서비스의 제공받을 수 있도록 하는 것이다.

넷째, 남북한 전력산업의 현황과 과제에 살펴보면 발전설비 용량은 남한이 5,380만kW, 북한은 777만kW로 남한이 북한의 약 7배 수준이다. 그리고 발전량은 남한이 3,065억kWh, 북한은 190억kWh로 남한이 북한보다 16배 이상을 발전하고 있다. 남북한의 발전소의 가동률은 남한은 50% 내외의 가동률을 유지하고 있으나, 북한은 홍수, 가뭄 등 거듭되는 자연재해, 석탄난 등으로 인해 발전소의 가동률은 1990년대 초반 30%대에서 1990년대 중반이후부터는 20%대로 하락하였다. 한편 북한이 심각한 전력난을 겪고 있는 원인은 공급측면에서 화력발전의 경우는 석탄생산량의 감소와 탄

질의 저하 때문이며, 수력발전의 경우는 수자원의 한계와 기존발전설비들의 노후화로 발전능력이 떨어지고 있기 때문이다. 그리고 수요면에서는 석유공급감소로 인한 전력의존의 심화, 송배전시설 노후 및 에너지 관리기술 낙후로 인한 전력손실의 증대 등이 전력사정을 더욱 악화시키고 있다. 남북한의 전력협력은 단기적으로는 북한의 전력난 해소에, 중·장기적으로는 발전설비의 확충을 통한 남북한전력체계의 단일화에 중점을 두고 추진되어야 한다.

이어서 남북한 산업구조의 현황과 재편방안에 대해서 살펴보면 남한경제는 본격적 경제개발이 진행된 이후 1990년대 중반까지 고도성장을 구가하여 전통적 농업경제구조가 선진국형 산업구조로 바뀌었다. 현재 남한경제가 안고 있는 구조상의 문제는 구조적 양극화와 성장잠재력의 하락, 후발개도국의 추격 등의 문제가 있다. 반면 북한경제는 중공업우선정책의 경제발전의 전략에 따라 기계, 금속공업 등의 공업부문의 비중이 높고, 농업도 자력갱생의 원칙에 따라 항시 20%이상의 수준을 유지하고 있다. 북한경제는 1950년대와 1960년대의 성장기, 1970년대의 경제정체기, 1980년대의 침체기를 거친 뒤 1990년대 들어서는 매년 마이너스의 경제성장을 기록하면서 경제위기에 직면하였으나 외부세계의 지원으로 1999년부터 정(+ )의 성장률을 달성하고 있다. 즉 남한은 제조업 쇠퇴와 산업공동화, 동북아지역에서 산업구조의 변화와 이에 따른 경제선진화의 추진 등과 같은 구조적 전환기에 있다. 한편 북한은 1990년대의 경제위기를 경험한 뒤 경제의 개혁과 개방이 불가피하다는 것을 인식하게 되면서 2002년 7월 경제관리개선조치를 단행하였다. 이와 같은 남북한의 사회경제적 변화는 경제활동에 영향을 미칠 수밖에 없고 산업구조에도 영향을 미친다. 남북한의 28개의 산업에 대하여 수출비교우위를 측정하고, 이 값을 이용하여 남북한의 상관관계를 확인한 결과 상호보완관계에 있는 산업은 유기화학물 등 18개 산업이며, 이들 산업은 산업의 발달정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구조조정을 하여야 한다. 그리고 상호경쟁적 산업은 무기화학물 등 10개 산업이며, 이들 산업은 산업의 비

교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

다음 남북한의 물리적 인프라 구축방안과 과제와 관련하여 사회간접자본구축은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다. 생산활동의 증가는 사람과 물자에 대한 이동성의 증가로 이어지고 현재 철도중심의 수송체계는 도로중심의 수송체제로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설확충이 필수적이다. 또한 경제활동의 증대는 국내외의 통신수요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 아울러 에너지 특히 전력사용이 증가할 것으로 예상되며 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

한편 북한의 개혁·개방은 현재 중공업중심의 산업구조가 경공업 및 서비스업 등 다양한 산업구조로 변화해갈 경우 에너지공급구조의 변화를 초래할 것이다. 즉 석탄의 비중은 감소하고 석유 및 천연가스의 비중은 증대될 것으로 예상된다. 이처럼 에너지 공급구조의 변화는 에너지공급을 위한 시설투자-석유와 천연가스를 이용한 화력발전소의 건설, 석유 및 천연가스의 수입, 저장, 운송, 유통시설건설-의 증가를 가져올 것이다.

끝으로 북한산업입지개발 방향에 대해서 살펴보면 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 북한의 산업입지 선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하였기 때문이다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소로 하는 방향에서 추진되어야 한다. 산업단지를 개발하는 방법은 공동산업단지를 개발하거나 아니면 북한이 지정한 경제특구에 남한기업이 진출하는 경우이다. 한편 물적 인프라를 구축하기 위해 필요한 자금은 개발방법에 따라서 비용이

차이가 날 수 있다. 물적 인프라의 구축을 위한 자금은 국제기구, 국제금융기구, 공적 개발원조를 통한 수혜성자금과 민간의 직접투자를 통한 호혜성 자금이 있다. 이러한 자금을 조달하기 위해서는 북한은 경제회생을 위한 국제협력을 이끌어내기 위해서는 핵의혹을 해결하고, 대외관계 특히 미국과 일본과의 관계를 개선하기 위한 개혁과 개방에 박차를 가하여야 할 것이다.



V

재정금융적 인프라



## 1. 문제제기

### 가. 연구목적

본 연구는 현 단계 남북간 재정·금융부문의 협력 현황을 살펴보고, 재정·금융부문의 인프라 구축의 필요성과 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

이와 관련된 기존의 연구는 통일비용 연구, 특히 통일비용의 재원조달 차원에서 논의되어 왔다. 하지만 현 시점에서의 재정·금융인프라 구축은 북한 및 남북경협이 최근 변화와 관련하여 논의되어야 할 것이다. 이러한 접근방법의 변화는 통일의 전망이 북한 붕괴에 따른 흡수통일에서 화해협력에 기반한 점진적 통일로 전환됨에 따라, 통일비용이 '상수'가 아닌 '변수'로 바뀌었기 때문이다. 즉 북한경제 회생과 남북경협의 진척도 등에 의해 통일비용의 규모가 달라지는 데 기인한다.

이런 관점에서 볼 때, 현 시점에서 요구되는 것은 주어진 상황에서의 비용산출과 그에 따른 재원조달에 대한 연구가 아니라 향후 통일비용을 줄일 수 있는 북한 경제체제의 전환과 남북경협 방법 등에 대한 연구이다. 이런 연장선상에서 재정·금융인프라 구축을 논의해야 하며, 그러한 논의의 출발을 최근 북한경제 및 남북경협의 변화에서 구하고자 한다.

또한 과거 통일비용 연구들에서는 남한의 부담능력은 암묵적으로 가정되어 왔다. 그러나 IMF 경제위기를 거치면서 흡수통일에 대한 기대가 사라지게 되었다. 그와 동시에 흡수통일을 전제한 통일비용 연구도 자취를 감추게 되었다. IMF 경제위기는 남한의 부담능력 또한 통일비용 규모를 결정하는 데 주된 요인으로 고려되어야 함을 일깨워 준 것이다. 통일비용은 과거와 달리 남한의 부담능력을 고려한 상대적 개념으로 바뀌어야 한다. 이런 관점에서 남한의 현실적 경제력을 고려한 제반 재원조달 방안들이 면밀히 재검토되어야 한다. 물론 이는 상수가 아닌 변수로서의 통일비용을 전제로 하며, 현실적인 재정·금융 인프라 구축방안을 마련하는 데 기초 자료가 될 것이다.

## 나. 연구내용

첫째, 북한의 재정·금융 및 남북한의 재정·금융협력 현황을 살펴보기로 한다. 북한은 1990년 이래 극심한 경제난에 직면해 있으며, 그 후 회복의 기미를 보이고는 있으나 여전히 경제위기가 지속되고 있다. 그 가운데 심화된 공급부족은 계획경제의 위축과 시장경제의 확산을 낳게 되었다. 북한의 경제개혁(또는 개선)은 이러한 시장화추세를 뒤늦게 수동적으로 제도화하는 양상을 보여 왔으며, 2002년 ‘7·1조치’를 계기로 농민시장에서 전개되고 있던 관행들을 적극적으로 수용하면서 ‘통제된 시장’으로의 행진을 계속해오고 있다. 가격의 현실화 및 제정방식의 변화, 실질적인 독립채산제의 실시 등과 함께 재정구조도 변하고 있으며 금융부문에서도 변화의 조짐을 보이고 있다.

이와 동시에 최근에 제도화되기 시작한 남북한의 재정·금융협력 현황을 살펴보기로 한다. 최근 남북경협은 이중과세 방지, 투자보장 합의서 체결, 청산결제 도입 등 실물부문의 남북경협의 추진에 따른 금융부문 협력에 대한 제도적 장치를 마련하는 데 주력하고 있다. 그 동안 물자교류에 수반되는 금융제도의 미비로 많은 거래비용을 지불해야만 했으며, 그에 따라 금융분야 협력의 필요성이 그 어느 때보다 크게 제기되고 있는 실정이다.

둘째, 기존 통일비용 관련 연구들을 재평가하고, 이를 토대로 재정·금융 인프라 구축 방안을 통일비용을 줄이는 한편 통일비용의 재원마련이라는 차원에서 고찰하기로 한다. ① 이를 위해 현재 통일환경 조성의 유일한 재원인 남북협력기금의 운용현황을 분석함으로써 기금의 성격 및 기여도를 밝혀내고, 기금의 조달방안을 재검토해 보기로 한다. ② 우선, 북한 경제개혁의 전개과정을 살펴보고 통일비용을 줄일 수 있는 금융인프라 구축방안으로서 북한 금융개혁의 필요성과 남북간 금융부문 경협방안을 제시해 보고자 한다.

셋째, 북한의 외자유치 정책의 전개과정을 살펴보고 체제전환국들의 외자유치 정책과 비교분석을 통해 문제점 및 개선방안을 도출해 보고자 한다. 특히 본 연구에서는 국제기구 주축국인 미국과 일본에 대한 설득논리

와 국제금융기구의 양허성 자금 활용 방안을 제시함과 동시에 북·미관계 개선 이전에 가능한 비금융지원 형태인 신탁기금(trust fund) 또는 NGOs를 통한 우회지원 가능성을 검토하고 모색하고자 한다. 또한 북한이 IMF와 세계은행을 비롯한 국제금융기구들에 회원국으로 가입하기 이전에 경제관료 교육훈련과 기술 및 법제도 정비에 있어 지원을 받을 수 있는 방안 등을 검토하고 모색해 보고자 한다.

## 2. 통일비용 추정 및 조달방안

### 가. 통일비용 추정

#### (1) 통일비용 개념

통일비용은 “서로 다른 이질적인 남북의 두 체제가 통합되어 하나의 체제가 안정된 상태에 이르기까지 소요되는 일체의 비용”으로 정의되고 있다. 그러나 개념상 논란의 여지를 내포하고 있기 때문에, 각 연구의 목적과 제반 가정에 대한 이해의 토대 위에서 판단되어야 한다. 통일비용은 통일 방식, 통일시기, 소득격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등에 따라 다르게 나타난다는 것이다.<sup>234</sup>

그런데 통일비용에는 소모적 비용이 아니라 미래의 편익 또는 투자의 성격을 지니고 있으나, 대부분의 추계 결과들은 통일에 따른 부담의 측면에 초점을 두고 이러한 면을 간과함으로써 일반적으로 통일에 따른 비용을 과다 추정하는 경향이 있었다. 이러한 문제점에 대해 통일비용을 ‘기회비용’의 차원에서 재정의하려는 시도가 있었다. 즉, 순통일비용 = 총통일비용 -

<sup>234</sup> 첫째, ‘두 체제의 통합’이 붕괴에 따른 통합인가 아니면 점진적 통합인가 둘째, ‘안정된 상태’는 북한의 남한 국민소득의 몇 %에 달했을 때를 의미하는가 셋째, ‘일체의 비용’이란 소모성 비용만을 의미하는가 아니면 투자성 지출까지를 포함하는가, 또는 정부의 재정지출만을 의미하는가 아니면 정부의 투자 및 민간의 투자까지를 포함하는가 등에 따라 결과가 다르게 나타난다.

통일편익이라는 것이다. 통일편익은 통일로 인하여 새로 얻게 되는 경제적·비경제적 편익으로, 단기적으로 분단상태에서 현재 한국이 부담하고 있는 분단비용의 해소와 장기적으로 남북한 경제통합에 따른 규모의 경제, 효율성 제고 및 성장잠재력의 증대를 들 수 있을 것이다. 특히 분단비용의 해소에는 방위비 축소, 이념교육과 홍보에 따른 체제유지비 소멸 및 외교비 절감, 행정유지비 절약 등을 포함할 수 있으며, 비경제적 편익으로는 전쟁위험의 해소와 위상의 제고 등 정치적 편익과 이산가족문제의 해결을 비롯한 사회문화적 편익도 중요한 요소이다.<sup>235</sup>

통일비용연구에서 통일편익의 측면이 효과적으로 결합되지 못하고 있는 이유는 우선 비용에 비해 편익의 측면이 상대적으로 계량화되기 어렵다는 분석기술상의 문제와 더불어 비용이 통일을 전후하여 당장 부담하여야 하는 반면, 편익은 통일의 미래재적 성격 즉, 통일 이후 시간을 두고 장기에 걸쳐 서서히 실현된다는 성격의 차이에 기인한다.

이처럼 통일의 편익이 장기간에 걸쳐 나타나고 또한 비경제적 편익이 큰 비중을 차지하여 계량화가 어렵기 때문에, 본 연구에서의 통일비용은 편익의 실현에 앞서 통일과 동시에 한국이 가지는 부담이라는 측면에서의 통일비용으로 한정하기로 한다.

## (2) 통일비용의 추계방법

통일비용의 추계방법은 현실적 목적에 비추어 포괄적 통일비용의 개념보다는 통일의 편익이나 계량화하기 어려운 역사적, 사회적, 제도적 비용을 제외한 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 통일비용을 추정하고 있는 바, 대체로 다음의 두 가지 방법에 의해 추정이 이루어지고 있다.

첫째, 항목별 누계방법으로 통일에 수반되는 직접적 경제적 비용의 항목

<sup>235</sup> 통일편익 중에서도 특히 분단비용의 해소는 통일이후 단기적으로 얻어지는 이익으로서 비용의 부담을 적지 않게 덜어주는 요인이 될 것이다. 조동호(1997)에 의하면 분단비용의 해소에 따른 통일편익이 통일 후 10년 간 통일비용의 17.8%~27.5%에 이르며 통일 후 25년간으로 보면 비용의 54.9~84.8%를 상쇄하는 것으로 평가되고 있다.

을 열거하고 각 항목에서 소요되는 비용을 추계해 이들을 합산한다. 통일 비용의 구성항목은 독일의 통일비용 추계 선례를 따라 구성된다. 첫째, 단기적으로 통일이후 북한주민들의 생활을 안정시키기 위한 생계비 지원, 의료보장 지원, 교육기회 제공 등의 이전지출과 북한의 대내외 부채, 국영기업 관리에 따른 부담 등 정부의 통일 관련 직접 비용으로서, 위기관리비용으로 볼 수 있다. 둘째, 중장기적으로는 북한의 소득수준을 남한의 수준까지 끌어올리거나 일정한 비율까지 접근시키기 위해서 요구되는 투자소요액이 포함되며, 이는 사회간접자본에 대한 정부부문의 투자와 생산시설에 대한 민간의 투자로 나누어 볼 수 있다.<sup>236</sup> 한편 계산방식은 예를 들어 위기관리비용의 각 항목은 남한의 GNP에서 차지하는 비율을 고려하여 북한 GNP 대비 지출로 계산한다.<sup>237</sup>

<표 V-1> 통일비용의 추정

비용항목	통일 5년간	통일 6-10년간
위기관리비용		
1. 정부의 대민간부문에서의 이전지출 비용	남한 GNP 대비 임금보조형태	남한 GNP 대비
실업자 생계비지원	3.2-5.5%	1.5%
저소득층 생계보조	노후생계보장	
노인생계 지원	0.6-1.1%	1.1%
2. 의료보장비용	0.31%	0.31%
3. 교육보장비용	0.25%	0.25%
4. 북한지역정부에 대한 보조금	0.31%	0.31%
경제사업비(사회간접자본 투자비용)	4%(0.9%)	4%(0.9%)
외채(정부재정부담에 의한 통일비용)	44.58억달러	
총통일비용의 합계(외채 제외)	8.67-11.29% (5.57-8.19%)	7.47% (4.37%)

\*자료: 박태규 (1997)

<sup>236</sup> 이러한 항목은 미래의 편익을 위한 투자의 성격을 가지고 있지만 실제로 대부분의 통일비용 추계에서 이를 비용으로 간주하고 있다.

<sup>237</sup> 한 예로 의료보장비용은 남한의 GNP대비 의료지출의 비율(6.6%)에 해당하는 북한의 GNP대비 지출로서 계산된다. 의료보장비용 = 북한지역의 GNP 6.6% = 당해연도 남한 GNP 대비 0.31%.

둘째, 경제모델에 의한 추정으로, 북한의 경제 혹은 소득수준이 남한의 일정 비율에 해당하는 수준에 이를 때까지 소요되는 투자소요액을 ① 투자-성장간의 관계를 중심으로 한 케인지안 모델의 설정을 통해 추정하는 방법, ② CGE(Computable General Equilibrium)모델을 이용하여 투자소요액을 추정으로 나누어 볼 수 있다.

▲ 투자-성장간의 관계 모델의 대표적인 추정방식으로

- ① 정태모델로 통일비용을 추계하는 방식은 산업자본계수를 이용  
총비용 = 필요자본량 = (목표치 - 추정치) × 자본계수
- ② 동태모델로 통일비용을 추계하는 방식은 한계자본계수를 이용

$$GNP^t = GNP^{t-1} \times (1 + r^n) + \frac{I^t}{k} = GNP^{t-1} \times (1 + r^*)$$

▲ CGE모델을 이용한 추정방법은 비용극소화의 모델로서, 두 가지 제약조건 하에서 비용을 최소화하는 모델을 설정하여 통일비용을 추산

$$\text{Minimize } \sum_{i=1}^{S1} (Pc_i, C_i)$$

제약조건: ①북한경제의 CGE방정식 체계

$$\text{② } PGDP_{\text{북한지역}} \geq 0.6 PGDP_{\text{남한지역}}$$

경제모델에 의한 투자소요액의 추정방법은 주로 모델 내의 거시적 경제 변수와 주요 파라미터의 다양한 값에 따른 결과를 관찰할 수 있는 이점이 있으나, 한반도 통일에 고유한 사회경제적 상황을 구체적으로 반영하지 못하고 있고 투자소요액 이외의 통일에 따르는 직접적 소모적 비용을 포함할 수 없다는 점이 단점으로 지적될 수 있다.

### (3) 통일비용의 추계결과

추계된 통일비용의 크기는 연구자에 따라 큰 편차를 보이고 있으며 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이르고 있어 9배가 넘는 차이를 보이고 있다.

비용 규모의 이러한 차이는 통일비용을 정의하는 방식의 차이와 통일시기의 차이 그리고 통일비용을 투자지원액으로 보는 경우 소득격차 해소의 수준의 차이 등 가정의 차이에 기인하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>238</sup>

현재까지 다양한 통일비용 추계 결과가 매우 큰 차이를 보이고 있으며, 그 중 상대적으로 적은 규모라 할지라도 한국경제의 부담능력에 비추어 볼 때, 큰 부담을 줄 것이라는 점이다.

기존의 연구결과에서 비교적 빈도가 높은 4,000억 달러의 통일비용을 상정하는 경우, 이는 10년 간 매년 평균 400억 달러로서 2000년도 남한의 GDP 4,617억 달러임을 감안하면 GDP의 약 8.7%로, 통일 후 현재 동독지역에 대해 매년 연방예산의 약 20%, GDP의 약 5%에 달하는 재정지원을 하고 있는 독일의 경우와 비교해 볼 때 상대적으로 훨씬 큰 부담을 의미하는 것이다.

<sup>238</sup> 각각의 연구에서 명시적으로 표현되고 있지는 않으나 많은 경우 독일식의 흡수통합을 전제로 하고 있는 반면, 점진적·단계적 통합을 가정하고 있는 신창민, 이영선 등의 추정결과가 각각 1조 8,600억 달러와 8,418억 달러로 상대적으로 높은 비용을 나타내고 있다는 점이 주목할 만하다. 대부분의 추계는 경제통합에 필요한 조정기간을 10년으로 삼고 이 기간 동안 소요되는 비용을 산정하고 있으나, 이 기간을 40~50년의 장기로 보고 통일비용을 추계한 이영선의 연구(1993)에서는 통일비용에 따르는 이익이 비용을 훨씬 능가하는 1조 2,000억 달러에 이른다는 연구결과를 제시하고 있다.

<표 V-2> 통일비용 연구결과 정리

(단위: 달러)

연구기관 및 연구자 / 발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
일본 장기 신용 은행 종합연구소 1990	1990~2000년	1,800억~2,000억	북한의 경제규모가 동독의 1/4 이므로 독일통일비용의 1/4 소요 (독일통일비용 기준)
박홍기 (정신문화연구원) 1991	1991~2001년	900억~3,500억	항목별 누계
안두순 (서울시립대) 1991	1990~2000년	3,380억	북한의 GNP를 남한의 50%로 끌어올리는 비용
N. Eberstadt (美 하버드대) 1991	1991~2000년	2,500억~5,000억	독일통일비용 기준
McDonald (美 조지타운대) 1991	1991~2001년	1,700억	독일통일비용 기준
英 이코노미스트誌 부설 정보분석자문기관 1992	2000~2010년	1조897억	북한의 노동생산성을 남한의 70% 수준으로 끌어올리는 비용
美 타임誌 1992		3,000억	독일통일비용 기준
김기택 (통일기금조성위) 1992	1992~2005년	4,000억	남북간 소득격차 해소비용
신창민 (중앙대) 1992	2000~2012년	1조8,600억	남북간 소득격차 해소비용
배진영 (대외경제정책연구원) 1992	2000~2010년 2010~2020년	4,480억 7,621억	남북간 소득격차 해소비용
파이스틴이코노믹리뷰誌 1992	2000~2010년	3,000억	남한 GNP의 3-4%를 10년간 투자
유로아시안 비즈니스 컨설팅 1992	1993~2000년	3,280억	북한의 1인당 GNP를 990\$ (1993)에서 4,800~6,000\$ (2000)까지 끌어올리는 비용
이영선 (연세대) 1993	1990~2041년	3,880억~8,418억	1990년부터 지원을 시작하여 남북간 소득이 같아지는 시점에 통일 (접진통일)
배득중 (연세대) 1993		매년 125억~175억	통일비용 지불의사에 관한 여론조사(1991.9)에 기초
곽윤태 (美 덴버대) 1993	(10년간)	5,259억~1조2,272억	북한의 1인당 GNP 1,000\$를 7,000\$로 끌어올리는 비용
한국개발연구원 1993	2000~2010년	3,722억 (통일정부) 2,855억 (남한정부)	독일식 흡수통합시 정부의 총재정부담액

연구기관 및 연구자 / 발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
유종열 (경희대) 1994	(7~8년간)	1,700억	제도통합, 북한지역 재건, 북한주민 생활향상 비용
김도경 (LG연구소) 1994	(7~8년간)	654억	북한경제의 자생력 회복(투자·생계보조·외채 상환)
한국개발연구원 1994	2000년	9,800억~1조	남북간 소득격차 해소비용
한국산업은행 1994	1994~2004년	1조5,463억 (100%) 8,050억(60%)	남북간 소득격차 해소비용
민족통일연구원 1996	2000~2010년	3,600억 (외자 1,800억)	북한주민 1인당 평균소득을 남한의 60% 수준 항목별 누계
김덕영 (국방대학원)	(10년간)	2,700억 (급속통일) 1,300억 (점진통일)	정부투자비용
황의각 (고려대) 1996	2000~2005년	1조2,040억	동일생활수준 달성비용
Manfred Wegner 1996		6,100억	독일식 경제통합 기준, 통일후 5년간 남한경제가 북한에 지원할 금액
박태규 (한국개발연구원) 1997	1995~2005	초기 5년 남한 GNP8.67~11.29% 후기 5년 남한 GNP의 7.47%	통일 이후 남한의 연평균경제성장률 5% 북한임금 남한의 50%
고일동 (한국개발연구원) 1997	2001~2010년	4,600억 (초기5년 2,800억)	남한정부의 순재정 부담액
한화경제연구원 1997	2010	*856조원	통일당시 남북경제력 23:1 남한정부의 재정부담액
Marcus Noland (美 국제경제연구소) 1997	2000~2025년	4,150(1990년) 9,830(1995년) 2조2,420억 (2000년)	통일후 25년간 북한 1인당 국민소득을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용
이코노미스트誌 1997	2000~2010년	2,400억	북한경제 수준을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용
美 골드만삭스 은행 2000	2000~2010년 2005~2015년	8,300억~ 2조5,400억 1조700억~ 3조5,500억	북한 노동생산성이 남한 노동생산성의 50%~100%에 도달하는데 소요되는 투자비용

※자료: 이영훈, 『통일비용연구 정리』 (서울: 통일부, 2002년 6월).

## 나. 통일비용 조달방안

정부의 재원조달방안의 방법은 대체로 다음의 5가지 방안이 제시되고 있다. ① 남한의 조세부담률 증가, ② 국공채 발행, ③ 국제시장에서 채권 발행 ④ 외국자본의 유치 ⑤ 북한지역 국영기업의 민영화에 따른 수입. 그런데 북한지역 국영기업의 민영화에 따른 수입은 통일기반 조성단계의 조달방안이 아니므로, 본 연구에서는 ① 국내 재정 및 금융부문의 조달과 ② 외국자본 유치로 축약하여 고려하기로 한다.

우선 남한경제의 조세부담률의 증가에 따른 재원조달이 어느 정도 가능한지는 현재 남한의 납세자들의 조세부담률의 어느 정도 증가할 수 있는지에 달려 있다. 사회보장세를 제외한 1995년도의 조세부담률은 19.1%, 2000년 21.8%, 2003년 22.8%로 거의 20% 내외에서 변동하고 있다. 이 비율은 OECD보다는 낮으나 일본과 비슷한 수준으로서, 이런 상황에서 통일비용의 재원 마련을 위해 통일 이후 남한의 조세부담률이 3% 포인트 이상 추가로 부담하는 것은 어려울 것으로 예상된다.

<표 V-3> 한국의 주요 재정 지표

(단위: 10억원, %)

	1995	1998	2000	2001	2002	2003
경상GDP	377,350	444,367	521,959	545,013	588,614	638,647
조세부담률	19.1	19.1	21.8	22.5	21.8	22.8
종합재정수지	1,241	-18,757	6,527	7,268	22,665	-
세출 (일반회계)	51,498	73,226	88,736	99,81	109,630	118,132
- 세출/GDP	13.6	16.5	17.0	18.2	18.6	18.5
- 방위비	11,368	14,162	15,479	16,065	17,106	18,311
- 방위비/세출	22.1	19.3	17.4	16.2	15.6	15.5

※자료: <http://www.mpb.go.kr>

이와 더불어 한반도에서 통일이 이루어지는 경우 남한경제가 GNP의 약 3%를 부담하던 방위비의 일부를 절약할 수 있을 것으로 예상되므로, 이를 통일비용의 재원으로 전용할 수 있다. 통일 후 남한경제는 기존 방위비 부담 중 GNP의 1%를 절약할 수 있을 것으로 가정할 때 조세부담률 순증가

분을 합한 GNP의 3~4% 정도를 통일비용으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다.

다음으로 국채발행의 방안은 재정적자수준이 대체로 낮은 수준에 머물고 있으므로 정부의 재정적자규모를 확대해 통일비용의 일부재원으로 사용할 수 있다. 그러나 국내시장에서의 채권발행으로 재정적자를 충당하는 경우 국내 민간자본시장에서의 이자율상승을 초래하게 된다. 자본시장에서의 이자율상승은 투자수요를 떨어뜨림으로써 남한경제의 성장률을 저하시킬 수 있어 통일비용의 주요 재원조달 통로인 조세수입의 감소를 유발할 수 있다. 따라서 적자재정의 보전을 위해 채권을 발행하는 범위는 한계를 갖는다. 또한 외채증가를 통한 재정적자의 보전은 한국의 외채보유고 현황을 고려하여야 하는 한계가 있다. 이런 상황을 고려할 때 재정적자를 통한 통일비용의 재원조달은 제한적인 범위 내에서만 가능하다.

재원조달의 또 하나의 방안은 외자유치이다. 이는 외국자본에 대해 일정한 수준의 수익을 보장해야 하기 때문에 해외자본 유치는 통일비용 중 북한지역의 공공부문을 담당해야 하는 사회간접자본에 대한 투자에 국한된다. 사회간접자본의 투자사업 중 통신, 전기 등 수익성과 시장성이 있는 투자사업의 경우에는 해외자본의 유치가 가능하다.

이상의 내용을 정리해보면, 기존의 통일비용연구는 IMF 위기 이전 시기에 거의 대부분 북한의 붕괴를 전제로 전개되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 우리의 대북정책이 흡수통일에서 화해협력에 기반한 점진적 통일로 전환되었다. 특히 IMF 경제위기와 이후 불안정한 경제상황은 남한이 북한의 붕괴를 수용할 만큼 견고한 것이 아니라는 인식을 확산시켰으며, 당장의 통일보다 남북간의 긴장완화와 화해협력이 현 시점에서 가장 중요한 과제라는 인식의 공유를 낳게 했다. 그에 따라 통일비용은 '상수'가 아닌 '변수'로 바뀌었다. 즉 북한경제 회생과 남북경협을 진척도 등에 의해 통일비용의 규모가 달라진다는 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 현 시점에서 요구되는 것은 주어진 상황에서의 비용산출과 그에 따른 재원조달에 대한 연구가 아니라 향후 통일비용을 줄일

수 있는 북한 경제체제의 전환과 남북경협 방법 등에 초점을 맞추어야 하며, 이러한 관점에서 과거 통일비용을 “통일환경 조성에 투입되는 일체의 비용”이라는 통일환경조성비용의 관점으로 전환하여, 재정 및 금융부문의 인프라구축을 논의하고자 한다.

### 3. 남북한의 재정·금융실태와 남한의 지원방안

#### 가. 북한의 재정·금융부문 현황

##### (1) 재정현황

##### (가) 재정규모

최근 북한의 재정규모를 보면, 첫째, 1994년을 전후로 재정규모는 절반의 수준으로 하락하였다. 이러한 갑작스런 축소의 원인은 ‘고난의 행군’기 즈음의 경제난 심화와 재정구조의 변화를 들고 있으나, 정확한 원인에 대해서는 알려져 있지 않은 실정이다. 둘째, 이후 재정규모는 1995년 수준에서 머물고 있다. 이는 북한경제의 위기가 지속되고 있음을 시사하고 있다. 셋째, 2002년 이후 재정발표가 부실해지고 있다. 이는 ‘7·1조치’가 초래한 경제상황이 그 동안 북한 당국이 주장해 온 원칙에 불리한 요소를 포함하고 있거나 경제성과가 당초 기대에 미치지 못하였기 때문인 것으로 판단된다.

<표 V-4> 북한의 예산추이

(단위: 10억 북한원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*	2004*
세입	40.6	41.6	24.3	20.3	19.7	19.8	20.4	20.9	21.6	22.3	25.5	27.0
세출	40.2	41.4	24.2	20.6	-	20.0	20.4	21.0	21.7	22.1	24.9	27.0

\*주: \*는 북한의 세입·세출 증가율 발표에 근거하여 계산한 것이며, 2004년의 경우 편성예산임.  
 ※자료: 통일부, 『북한경제통계집』, (1996); IMF, Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report, (November 1997); 『북한중앙통신』.

넷째, 현 단계 북한의 재정규모를 정확히 파악하기는 어렵다. 왜냐하면 발표한 재정규모는 불변가격 기준으로 전년 대비 변화 추세만을 알 수 있을 뿐이기 때문이다. 2003년도 이후 재정규모는 2002년도 ‘7·1조치’로 인해 현실화된 가격을 반영하여 전년도에 비해 훨씬 클 것으로 예상되었으나 발표한 증가율을 볼 때 ‘7·1조치’로 인한 가격변동을 반영하지 않고 있다.<sup>239</sup> 그러나 현실은 2002년 7월 1일 가격현실화 및 가격책정방식개선 조치와 2003년 4월 농민시장의 ‘종합시장’으로의 개편, 그리고 동년 12월 ‘종합시장 체계화조치’로 인해 과거처럼 국가의 책정가격과 시장가격의 불일치는 대폭 축소되었으며, 그에 따라 전반적인 가격체계가 크게 변동되어 작동하고 있다.<sup>240</sup>

#### (나) 재정구조

시장화가 진척되고 독립채산제의 요구가 제기됨에 따라 재정수입 구조의 변화가 발생하였다.<sup>241</sup>

첫째, 1994년도 재정구조가 변하였다. ① 재정수입구조가 1994년도 도매가격체계의 변화를 계기로 바뀌게 되었다.<sup>242</sup> 도매가격에 거래수입금이 포함되어 “도매가격=기업소가격(원가+이윤)+거래수입금”으로 바뀐 것이다. 즉 거래수입금은 “도매가격-기업소가격”으로서 소비재만이 아니라 생산재에도 부과된 것이다.<sup>243</sup> 과거 생산재의 가격은 거래수입금이 부과되지

<sup>239</sup> ‘7·1조치’에 따른 가격현실화의 결과, 일반 생산노동자의 임금은 약 20배, 쌀 가격 500배(배급가격 기준), 생필품 가격은 20~40배 인상되었으나 재정지출 증가율은 15%를 넘지 않고 있다.

<sup>240</sup> “종합시장 체계화조치”에 따르면 “쌀, 기름을 비롯한 중요지표 상품의 한도가격을 설정, 수요와 공급에 따라 10일에 한번씩 검토하여 ‘적절한 가격’을 산출하기”로 되어 있다. 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

<sup>241</sup> 자세한 내용은 이영훈, “북한의 농민시장,” 『변화하는 북한, 변화하지 않는 북한』, 2004 북한연구학회 춘계학술회의 논문집, 참조

<sup>242</sup> 이에 대해서는 오선희, “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 1994년 3호; 강기철, “우리나라 도매가격의 우월성,” 『경제연구』, 1995년 4호.

<sup>243</sup> “도매가격구성요소로서의 거래수입금은 소비품가격에서는 소비품생산부문에서 창조된 중앙집중적 순수득을 반영하며 생산수단가격에서는 생산수단생산부문

않았기 때문에 가치와 가격간의 관계 측면에서 생산재의 가격은 상대적으로 저평가되었었다면, 생산수단에도 거래수입금을 적용함으로써 이를 시정하여 등가교환을 보장하려는 데 있다. ② 1994년 즈음에 재정지출구조에서 1964년 이래 유지되어온 유일적 자금공급체계에 변화가 생겼다.<sup>244</sup> 국가예산지출구조에 있어 유동자금공급이 폐지된 것이다. 그 결과 예산의 지출구조에서 기업소의 유동자금공급이 포함되어 있는 인민경제에 대한 지출 비중이 줄었다.

둘째, 2002년 ‘7·1조치’를 계기로 2003년도 예산부터는 과거 거래수입금과 국가기업이익금이 ‘국가기업리득금’으로 통합·개편되었다. 과거 거래수입금은 생산부문 기업소에서 도매가격에 의한 생산물판매수입에서 기업소가격에 해당하는 수입을 빼는 방법으로 계산되었다.<sup>245</sup> 또한 국가기업이익금은 국영기업소, 기관들에서 생산 및 판매활동결과에 조성된 기업소이윤 중 국가에 납부하는 자금을 의미하는 것으로,<sup>246</sup> 생산기업소는 물론 상업, 봉사기업소, 기관들이 다 납부하므로 대상분야가 거래수입금보다 넓으며, 이윤의 크기에 의존한다.

과거의 재정구조와 비교해 볼 때, ‘7·1조치’ 이후 새로 등장한 국가기업이득금이 과거 거래수입금 및 국가기업이익금과 다른 점은 다음과 같다. 첫째, 과거 거래수입금은 ‘중앙집중적 순수득’에, 국가기업이익금은 ‘기업

---

에서 창조된 중앙집중적 순수득을 표현한다. 거래수입금의 규모는 제품의 도매가격과 기업소가격과의 차액으로 규정되며 도매가격수준이 변동되지 않는 한 그것은 고착된다.” 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 34.

<sup>244</sup> 이에 대해서는 박태한, “류동자금의 본질에 대한 주체적리해,” 『경제연구』, 1995년 4호 참조할 것. “유동자금공급은 독립채산제 국영기업소들의 정상적인 경영에 필요한 유동재산과 유통재산을 대상으로 하는 국가자금 보장형태이다. 독립채산제 국영기업소들은 원칙적으로 번 자금으로 유동자금을 충당하고 모자라는 추가적 자금수요는 대부를 받아 해결하게 되어 있기 때문에 특정한 부문에만 국가자금을 원천으로 하여 유동자금을 공급한다.” 『재정금융사전』, p. 849.

<sup>245</sup> 봉사부문 기업소에서는 판매수입과 봉사료수입에 국가가 제정한 업종별 봉사료수입금률을 곱하여 봉사료수입금(봉사부문의 거래수입금에 해당)을 계산하였다.

<sup>246</sup> 『재정금융사전』, p. 130.

소순소득'에 다른 체계로 부과했다면, 이제는 단일하게 '변수입'이라는 단일한 기준에 따라 계산되고 납부된다. 둘째, 과거 거래수입금이 물질생산 부문의 '순소득'에만 부과되었고 비생산부문의 '순수입'에 대해서는 봉사료 수입금이 부과되었다면, 이제는 순소득뿐만 아니라 '순수입'에 대해서도 동일하게 적용된다. 셋째, 과거 계획에 따라 이루어진 판매수입만을 부과 대상으로 했다면 계획외 판매수입에도 부과한다는 점이다.<sup>247</sup>

좀더 구체적으로 보면 과거 도매가격의 일부인 거래수입금(과 봉사료수입금)과 이윤의 일부인 국가기업이익금(과 협동단체이익금)으로 구분하여 부과하였던 것을 변수입을 기준으로 단일화한 것으로 변수입의 증가는 국가기업이익금, 사내유보, 임금의 동시적 증가로 연결되어 생산과 판매의 효율성을 기할 수 있게 했다. 노동에 따른 보수를 실현하는 것으로서, 생산과 판매가 많을수록, 그에 연동하여 국가(국가기업이익금), 기업(사내유보), 노동자(임금)의 수입이 많아질 수 있어, 기업과 노동자가 더욱 열심히 노동하게 된다는 것이다.

이처럼 변수입이란 단일한 기준 적용은 가격제정방식의 변화와 가격현실화를 전제로 한다. 과거와 달리 국가의 정치적·이념적 고려에 의한 가격제정방식에서 점차 시장의 수요공급의 원리를 반영한 단일한 가격체제로 변화해감에 따라 단일한 조세체계를 요구하게 되었다. 이는 곧 정책가격의 시장가격으로의 수렴 즉, 가격현실화로 이어지는데, 만약 가격현실화가 전제되어 있지 않다면 판매실적에 현저한 차이가 있어 동일한 적용이 곤란해지게 된다. 어떤 부문은 저가격으로 인해 이윤이 없을 수도 있으며 이러한 기업에 동일한 기준의 조세를 부과하기 곤란해진다는 것이다.

생산부문과 비생산부문에 동일하게 적용하는 것은 시장경제 확대에 따른 상업 및 유통영역에 대한 세수확보를 고려한 측면이 강하다. '7·1조치'로 거의 휴업상태였던 국영 서비스(상업, 유통, 봉사 등) 부문이 부분적으로 개인경영으로 전환되면서 활성화되었고,<sup>248</sup> 이들에 대해서도 생산부문

<sup>247</sup> 이러한 분석은 김영수, "국가기업이익금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇가지 문제," 『경제연구』, 2004년 1호, pp. 24~26에 근거한다.

기업소들과 동일한 체계의 조세를 부과함으로써 세수를 확대하는 것이 요구되고 있다.

계획외 판매실적까지 고려하는 것은 '7·1조치'로 시행되는 독립채산제에서 계획외의 생산 및 판매를 허용한 데 따른 것으로 이미 기업들이 자체 수입을 확대하기 위해 계획 외 생산 및 판매를 시행하고 있음을 반영하고 있다고 하겠다.

---

<sup>248</sup> 일례로 공장·기업소에 경영자율성 부여에 관해 보기로 하자. 7월 1일 개선 조치를 계기로 서비스 영역의 경우, 예를 들어 목욕탕 경영을 원하는 사람은 인민위원회 봉사과에 목욕탕 운영에 대한 사업신청을 하고, 신청과정에 하자가 없으면 사업승인이 나오게 된다. 신청자는 목욕탕건물에 대한 사용료를 국가에 납부하면, 자신의 투자로 설비를 개수 확장하고 노동자를 채용할 수도 있으며, 수익은 자신의 재량으로 처분할 수 있다. 공장 경영의 경우, 투자를 원하는 자는 인민위원회 상업과에 가서 앞의 경우와 같은 절차를 밟아 공장 명예지배인으로 등록이 된다. 초기에는 투자자와 국가간에는 수익을 3 : 7로 분배한다. 시간이 흘러 투자자의 수입이 투자금액을 초과할 시점부터는 투자자와 국가간에는 수익을 5 : 5로 분배한다고 한다. 사용권, 통제권, 투자수익에 대한 처분권 등이 보장된 것으로 경영 및 소유제의 커다란 변화를 가져온 것이다. 서00(원산 생, 2003.5 탈북)의 증언.

<표 V-5> 최근 북한의 예산구조 및 추이  
(단위: 억 북한원, %)

	2001			2002			2003			2004
	예산	결산		예산	결산		예산	결산		
		금액	전년 대비 증감률		금액 <sup>1)</sup>	전년 대비 증감률		금액 <sup>1)</sup>	전년 대비 증감률	
수입 (A)	215.7 (100.0)	216.4 (100.0)	3.4	221.7 (100.0)	222.8 (100.0)	3.0	253.1 (100.0)	255.4 (100.0)	14.6	270.0 (100.0)
거래 수입금	93.2 (43.2)	..	..	..	..	..	국가 기업	..	..	..
국가기 업 이익금	71.0 (32.9)	..	..	..	..	..	이 득 금	..	..	..
협동단 체 이익금	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
사회보 험료수 입	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
토지사 용료수 입	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
지출 (B)	215.7 (100.0)	216.8 (100.0)	3.5	221.7 (100.0)	221.3 (100.0)	2.1	253.1 (100.0)	248.6 (100.0)	12.3	270.0 (100.0)
인민 경제비	..	91.7 (42.3)	..	..	..	..	..	..	..	..
인민적 시책비	..	82.6 (38.1)	..	..	..	..	..	100.7 (40.5)	..	..
군사비	31.3 (14.5)	31.2 (14.4)	..	31.9 (14.4)	32.4 (14.9)	..	39.0 (15.4)	39.0 (15.7)	..	41.8 (15.5)
국가 관리비	..	11.3 (5.2)	..	..	..	..	..	..	..	..
재정수 지 (A-B)	0.0	-0.4	—	0.0	1.5	—	0.0	6.8	—	0.0

\*주: 1) 북한측이 발표한 증가율을 이용하여 계산

2) ( )내는 구성비(%)

\*자료: 통일부

한편 '7·1조치' 이후 '토지사용료'의 신규부과, 집세 및 공과금(전기료 등) 인상, 시장에서의 상품거래에 따른 '시장사용료'(자릿세)와 소득에 따른 '국가납부금'(일종의 소득세) 등을 신설하였다.

이상의 내용을 요약하면, 첫째, 북한재정의 규모는 1994년을 기점으로 하락하여 현재까지도 1990년대 초의 수준을 회복하지 못하고 있다. 그 결과 실제 자본투입량이 경제성장에 요구되는 자본투입량에 훨씬 못미치는 '빈곤의 함정'에 빠져 있다고 하겠다.

둘째, 1990년대 이래 북한의 재정구조는 시장경제의 확산과 기업의 독립채산제 요구에 조응하여 변해왔으며, 1990년대 개혁과정을 일단락 짓는 '7·1조치'를 계기로 기업경영과 국가재정의 개혁을 시도하고 있다. 즉 기업경영에서 실질적인 독립채산제를 실시하고, 국가재정에서 세입은 번수입을 기준으로 변하였고 세출은 기업과 노동자들에 대한 평균주의적 또는 시혜성 지원을 폐지하였다. 즉 기업에 대해서는 어느 정도를 생산했는가(계획달성)에서 어느 정도를 팔았는가(번수입)로 변하면서 시장에서의 가치실현을 중시하게 되었고 세출에 있어서는 주민들에 대한 식량, 의료 등 각종 가격보조를 포함한 시혜성 사회보장을 대폭 축소하였고, 기업에 대해서는 유동자금을 자체적으로 확보하게 하였고 일부 생산재의 거래를 허용하는 등 국가재정의 기능을 대폭 축소하였다. 노동자들에게는 전적으로 임금수입을, 기업에게는 번수입에 의존하게 하는 등 시장경제 원리를 적극 도입하고 있다. 즉 과거 국가의 보호를 시장의 경쟁으로 대체하고 있는 것이다.

그러나 이러한 '7·1조치'를 통해 효율적인 생산체제를 구축하려고 하였음에도 불구하고 공급부족의 문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 현재 가장 큰 문제로 대두되고 있는 것이 인플레이션이다. 환율의 경우, '7·1조치' 당시 1달러 = 2.15원에서 190원으로 현실화되었으나 2003년 말 현재 시장 환율은 1,000원(공식환율은 150원)으로 약 5배의 환율인상을 보이고 있으며, 소비자 물가의 경우, 소비재의 대부분을 차지하는 식량가격은 5배 정도의 상승률을 보이고 있다.

<표 V-6> 주요 품목의 농민시장 가격 변화

(단위: 북한원)

분 류	품 목	단 위	'98가격	'99가격	'00가격	'01가격	'02가격	'03가격
곡 물 류	쌀	kg	77.0	64.0	46.6	49.5	75.0	250.0
	강냉이알	kg	39.6	32.6	27.2	31.8	35.0	150.0
	밀 가루	kg	61.0	44.5	43.1	42.4	75.0	200.0
육 어 류	돼지고기	kg	181.0	160.0	130.1	138.4	135.0	450.0
조 미 료	소 금	kg	19.3	14.6	19.3	13.8	8.5	27.5
	콩 기 림	kg	255.0	163.1	194.6	202.6	110.0	275.0
	고추가루	kg	273.8	239.4	273.8	240.6	300.0	500.0

※자료: 통일부 정보분석국(2001.12.14) 및 필자의 탈북자 인터뷰

## (2) 금융현황

### (가) 북한 금융의 특징

#### A. 금융의 개념

북한은 사회주의 금융을 “국가은행을 중심으로 하여 화폐자금을 계획적으로 유통하는 과정에서 이루어지는 경제관계를 의미한다”라고 정의하고 있다. 이는 “경제주체간에 이루어지는 자금의 유통”이라고 정의되는 우리의 금융과는 달리 국가은행을 중심으로 계획적으로 자금유통이 이루어진다는 점, 즉 재정의 일부로 기능하고 있다는 점에서 근본적으로 차이가 있다.

북한금융제도의 특징을 보면, 우선 북한금융체제는 중앙은행이 중앙은행의 업무와 상업은행의 업무를 동시에 수행하는 ‘단일은행체제’(mono-banking system)를 기본 축으로 하고 있으며, 중앙은행의 업무를 보완하기 위해 무역, 외환 등의 분야를 담당하는 전문은행들을 두고 있다. 이를 토대로 국가가 기업의 정상적인 경영활동에 필요한 모든 자금을 책임지고 공급하는 ‘유일적 자금공급체제’를 구축하고 있으며, 이를 통해 기업경영활동에 대한 ‘원에 의한 통제’를 수행한다. 즉 국가은행이 기업에 대해 경영활동의 타당성, 재정계획과의 적합성 등을 점검하고 자금의 수급을 통해 통제한다는 것이다. 또한 기업간 거래에 있어서는 직접적인 현금거래와 신용거래를 금지하고 은행계좌 간 대체에 의한 ‘무현금거래’만 허용하고 있

다. 북한에서 소비재는 현금거래로 이루어지는 반면 기업간 생산수단의 거래는 은행의 계좌를 통해 이체하는 방식으로 지급결제하도록 하고 있다.

한편 신용은 “환원을 전제로 하여 일시적 유희자금을 계획적으로 동원하고 이용하는 금융형태”라 정의하고 있어, 일반적 금융의 개념에 가깝기는 하지만 이자율을 통해 자원조달과 배분이 이루어지는 것이 아니라 국가의 재정계획과 은행의 대부계획에 의해 기관·기업소에 한해 이루어지고 있다. 또한 자본주의에서처럼 신용창조적 역할을 수행하지 않고 해당시기에 생산물유통에 필요한 유동자금의 일시적인 부족을 충족시키기 위한 자금배분에 국한되고 있다.

## B. 금융체제

대내외 경제여건 변화와 은행업무 수행의 효율화, 인적 자원의 준비정도에 따라 기능별 전문화를 추진하여 형식적으로는 중앙은행과 전문은행으로 구성되어 있으며 대내금융사업과 대외금융사업을 전담하고 있다. 그러나 정부의 자금공급계획을 집행하는 것이 주요 기능인 북한의 금융시스템의 수준은 신용창조의 능력과 시장에 의한 자금수급이 조절 능력 등이 있는 자본주의 선진국의 금융시스템 수준과는 비교가 안 될 정도로 낙후된 것이다.

북한의 금융기관은 중앙은행인 조선중앙은행, 대외거래를 전담하는 외환전문은행, 1984년과 1993년 합영법과 외국투자은행법이 각각 제정된 이후 외국인 투자기업들의 원활한 기업활동을 보장하기 위하여 설립된 합영 금융기관 및 기타 금융기관으로 대별할 수 있다. 북한의 주요금융기관 및 그 기능을 요약하면 다음과 같다.

<표 V-7> 북한 금융기관의 종류와 주요 기능

구분	금융기관명	설립년도	소속	주요업무	비고
중앙은행	조선중앙은행	1946. 10	내각	- 운영·시설자금 공급 - 화폐발행, 통화조절 - 예산출납, 국가수입금 징수 - 임금지불 통제	
	무역은행	1959. 11		- 대외무역 결제 - '외화와 바꾼 돈표' 발행 - 귀금속 거래	외화취급
전문은행	금강은행	1978. 8	당경제정책검열부	- 봉화상사 등의 대외결제	
	대성은행	1978.11	당39호실	- 대성총국 등의 대외결제	
	금별은행	1982. 7	당39호실	- 북한 유일의 해외은행 - 유럽내 북한기업의 재정지원 - 대성은행의 자회사	오스트리아소재
	창광신용은행	1986. 8	당경제정책검열부(제2경제위)	- 용악산상사 등의 대외결제 - 제2경제위 자금관리, 무기거래	
	고려은행	1994. 7	당38호실	- 제3국과 금융, 무역, 합영업무	
	금성은행	1994년 중엽	인민무력성	- 무역은행에서 독립, 발족 - 인민무력부 자금관리 및 대외결제 전담	
	황금의삼각주은행	1996. 3		- 나진·선봉 지대 투자 업무 - 전신은 무역은행 나진지점	
	국제체신은행	1997. 6	내각체신성	- 국제은행업무상의 통신서비스, 수출입 활동, 투자, 외환거래	
합영은행	고려상업은행	1988. 11	내각	- 외국투자 유치, 대외결제	재미교포와 합작
	조선합영은행	1989. 4	내각	- 대외결제 - 외화송금기능 - 합작기업소의 자금대부, 투자	조총련과 합작
	통일발전※은행	1991. 11	당경제정책검열부	- 대외결제 - 당경제정책검열부 자금관리	홍콩과 합작
	ING동북아※은행	1995. 12		- 나진·선봉지대 투자관련 업무	화란과 합작
	페레그린※대성은행	1996. 2		- 나진·선봉지대 투자관련 업무	홍콩과 합작
	화려은행	1997. 11		- 중국과의 무역결제, 인민폐 결제 및 기타 외환결제 - 우리의 대북송금 접수	중국과 합작

구분	금융 기관명	설립 년도	소 속	주 요 업 무	비고
비 은 행 금 용 기 관	제일신탁 금융회사	1992. 12	인민 무력성	- 외환거래, 대외결제 - 인민무력성 산하 기업소의 외 화관리 - 무력부 외화별이 귀금속 거래	조총련 과 합작
	조선국제 보험회사	1957. 2		- 국제보험업무 - 화물, 선박, 항공 화재 등에 대한 비생명보험 - 해외보험회사들과의 재보험	

\*주: \* 표시은행은 현재 영업을 하지 않고 있는 것으로 알려지고 있음

※자료 : 한국산업은행, 『북한의 산업』 (2000).

## (나) 문제점

북한은 국가예산에 의한 계획적인 자금공급을 중시하여 경제활동에서 국가재정이 차지하는 비중이 높고 경제주체간 신용을 바탕으로 한 상거래를 인정하지 않음에 따라 금융부문이 독자적으로 발전할 수 있는 여지가 크지 않다는 기본적인 문제를 내포하고 있다. 이는 기본적으로 체제 자체의 문제에서 비롯된다.<sup>249</sup>

첫째, 금융기관의 경제행위를 보면, 사회주의경제에서는 업무실적과 보수와의 연계가 매우 취약하므로, 비능률이 보편화되어 있고 도덕적 해이에 관한 문제점이 발생될 개연성이 높다. 또한 정부, 기업, 금융기관 상호간에 공생관계가 유지되기 때문에 책임 구분이 명확하지 않아 은행과 기업의 경영관리 면에서 관료적인 비신축성이 초래된다. 그 결과, ① 상환의무가 없는 재정자금이 생산활동에 공급되므로 자금의 가수요현상 및 비효율적 자금배분 발생, ② 은행대출시 기업에 대한 지도 감독기능이 제대로 이루어지지 못함에 따라 은행의 부실채권의 증가 가능성이 상존한다.

둘째, 금융기관의 기능을 보면, 북한의 금융은 재정의 부수적 기능을 수행하기 때문에, ① 은행대출이 일시적인 수급불균형을 해소하기 위한 일시적인 자금으로만 활용되며 또한 저축에 대한 인센티브가 결여되어 있어 예

<sup>249</sup> 이에 대한 자세한 내용은 안예홍, 『북한의 금융현황과 최근의 변화』 (서울: 한국은행, 2004) 참조.

금기피 현상으로 인한 은행의 산업자금 공급기능 결여, ② 예금기피현상의 만연으로 주민의 현금보유만큼 현금누수가 발생하여 통화과잉현상(monetary overhang) 발생하고 있으며 농민시장의 활성화는 이를 촉진하고 있다.<sup>250</sup> ③ 중앙은행은 경제주체인 기관 또는 기업체간의 거래를 감시 또는 통제하는데 중점을 두고 있으며, 일반 금융기관들의 자율적인 금융은 존재하지 않아 매우 낙후되어 있다. 수신상품이나 여신상품 등도 극히 단순한 상태이며, 금융기관의 사무 자동화와 전산화 등 금융인프라가 거의 전무에 가까울 정도로 취약한 상태이다.

#### (다) 금융개혁의 필요성

북한이 ‘빈곤의 함정’에서 벗어나 ‘단번도약’(big push)을 이루기 위해서는 효율적인 생산체제의 구축과 대규모 외자유치가 이루어져야 한다.<sup>251</sup> ‘7·1조치’는 효율적 생산체제구축을 위한 개혁조치이지만 대규모 외자유치는 북한의 핵문제로 인하여 당분간 기대할 수 없는 상황이다. 따라서 단기적으로는 내부 자금을 최대한 활용하는 개혁이 수반되지 않으면 안 된다. 여기에 금융개혁의 필요성이 제기되는데, 이를 구체적으로 보기로 하자.<sup>252</sup>

첫째, 인플레이션의 해소이다. 북한은 ‘7·1조치’ 이후 심각한 인플레이션을 겪고 있다. 현 단계 북한의 인플레이션의 원인은 주로 공급부족과 화폐증발에 기인한다. 물론 이들 중 공급부족이 가장 큰 원인이 된다. 북한에서 주된 화폐유통시스템은 “은행 ⇒ 기업소 ⇒ 개인 ⇒ 상업기관 ⇒ 은행”

<sup>250</sup> 이에 더하여 사경제 규모가 확대되면서 시중에 누적된 현금을 회수할 방법이 없다. 이에 대해 북한당국은 한도를 제한한 화폐교환 실시, 강제적인 국제 인수 등의 무리한 수단을 이용하여 이를 해소하고 있다.

<sup>251</sup> ‘빈곤의 함정’이란 실제 투자(actual investment)가 요구되는 투자(required investment)를 훨씬 밑도는 경제상황을 의미한다. 현재 북한경제 상황을 빈곤의 함정으로 정리하고 그들의 발전전략을 단번도약으로 해석하고 있는 논문으로 이영훈, “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화,” 『북한연구학회보』, 5권 2호, (2001년 12월) 참조.

<sup>252</sup> 주된 내용은 윤덕룡·정형곤·남영숙, 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』 (서울: 대외경제정책연구원, 2002)을 참조.

이 된다. 그러나 시장경제의 확대로 국가의 상업기관 대신 농민시장으로 흘러들어가게 되면서 은행으로 환류되지 않고 있다. 그 결과 화폐는 민간 부문에서 누적되고 있으며, 더욱이 '7·1조치' 이후 화폐공급량이 급격히 늘면서 심각한 인플레이션 압력에 놓여 있다. 이를 해소하기 위해서는 공급확대가 근본적인 처방이 되겠으나, 이는 단기간 내에 기대할 수 없는 상황이므로 금융기능을 통해 해결하는 것이 필요하다.

둘째, 재정난의 해소이다. 북한은 경제위기 이후 재정부족으로 어려움을 겪고 있다. 물론 기본적인 원인은 생산량 감소에 따른 세수감소에 있다. 실제 북한의 가동률은 1990년대 이래 20~30% 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 세수 확보를 위하여 화폐 증발, 세금인상, 국내부채, 해외부채 등의 방안을 강구할 수 있으나 세금인상이나 해외부채의 활용은 현실적으로 불가능하고 화폐증발은 인플레이션을 야기하므로 국내부채를 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 따라서 북한의 재정부족 문제를 해결하기 위해서는 금융개혁을 통한 사적 신용기능의 도입이 시급하다.

셋째, 자본동원 문제의 해결이다. 현재 북한은 '빈곤의 함정'에 빠져 있다. 그러나 이러한 문제를 해결할 외부자본은 거의 없다. 반면 북한은 민간 부문에 상당한 자본이 유통되고 있음에도 불구하고 이러한 내부자본을 활용할 수 있는 금융메카니즘을 갖추지 못하고 있어서 자본이 부족한 상황이다. 북한 내부의 자본이 경제회복을 위해 충분한 자본을 공급하지 못한다면 할지라도 내부자본을 통한 생산증가는 외부로의 자본누수를 발생하지 않으므로 누적적인 경제성장효과를 발생시킨다. 이러한 이유에서 국내자본을 활용할 수 있는 내부저축 기능의 극대화과 이를 활용하기 위한 금융분야 개혁은 시급한 과제라 하겠다.

## 나. 남북한 재정·금융협력 현황

### (1) 재정부문

#### (가) 남북협력기금

남북협력기금은 현재 통일환경 조성을 위해 정부가 운용 및 관리하고 있는 유일한 재원이며, 이 기금은 남북교류협력 촉진 및 민족공동체 회복을 위하여 「남북협력기금법」(1990. 8 제정)에 근거하여 1991년부터 설치·운용되고 있다.<sup>253</sup> 이 기금은 통일에 대비한 자금의 적립이라는 측면도 있지만 현재 운용되고 있는 상황은 다양한 분야에서의 교류 및 협력을 활성화 하기 위한 경상적 지출을 위한 자금의 성격이 강하다.<sup>254</sup>

재원은 주로 정부출연금, 공공자금관리기금 예수금, 기금운용수익금 등으로 조성되며 조성된 자금은 1999년부터 남북협력계정과 경수로 계정으로 분리·사용되고 있다. 남북협력계정은 비료 등 인도적 대복지원, 남북 교통망 연결 등 민족공동체 회복지원, 교역·경협자금 대출 등으로 구성되고 있으며, 주로 정부출연금으로 소요재원 충당된다. 한편 경수로계정은 경수로 공사비 대출, 공자기금(공공자금관리기금) 예수금 원금 및 이자 상환 등으로 구성되며, 주로 국제발행을 통해 마련되는 공자기금 예수금으로 소요재원이 충당된다.

최근 2000년 이후 기금의 주요통계를 보면 다음과 같다.

#### A. 기금수입규모

기금수입은 주로 정부출연금(남북협력계정)과 공자기금예수금(경수로 계정)으로 구성되고 있으며, 남북협력계정의 주수입원인 정부출연금은 매년 감소하고 있는 실정이다.

<sup>253</sup> 동기금은 1991년 1월부터 한국수출입은행에 위탁하여 운용·관리되고 있다.

<sup>254</sup> 현 단계 남북협력사업의 특수성으로 기금조성에 정부가 중심적 역할을 할 수밖에 없다는 사실을 감안하더라도 민간출연금의 비중이 매우 낮아 국민적 합의가 중요한 통일에 관한 일반국민들의 참여를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

<표 V-8> 남북협력기금의 수입내역

(단위: 억원)

연도별	2000	2001	2002	2003	2004 계획
계	7,877	10,782	15,817	18,713	11,381
○ 정부출연금	1,000	5,000	4,900	3,000	1,714
○ 공자기금예수금	2,548	3,100	5,050	8,230	3,440
○ 전기이월금	3,105	2,377	4,842	6,593	5,504
○ 기금운용수익 및 기타	1,224	305	1,025	890	723

※자료: 통일부

### B. 기금지출규모

최근 기금지출규모는 1조원 이상으로 증가하고 있으며 경수로계정을 제외한 남북협력계정 사업비도 2003년도 4,420억 원으로 증가 추세에 있다. 2001년부터는 남북관계가 안정화되어 감에 따라 사업비 집행실적이 매년 30% 이상 증가하고 있다.

<표 V-9> 남북협력기금 지출내역

(단위: 억원)

연도별	2000	2001	2002	2003	2004 계획
합계	7,877	10,782	15,817	18,713	11,381
<b>남북협력계정</b>	3,792	7,006	10,337	10,108	5,995
- 사업비	2,048	2,541	3,485	4,420	5,938
- 여유자금운용	1,741	4,460	6,846	5,680	45
- 기금관리비	3	5	6	8	12
<b>경수로계정</b>	4,085	3,776	5,480	8,605	5,386
- 공사비대출	3,259	3,003	3,009	3,287	1,117
- 공자기금 원금 및 이자상환	190	391	2,124	3,251	3,990
- 여유자금 운용	636	382	347	2,067	279

※자료: 통일부

### C. 남북협력기금 사업비 지출내역(경수로계정 제외)

기금사업비는 주로 비료 등 인도적 대북지원, 남북 철도·도로 연결 등 교류협력기반 조성, 식량차관 등 민족공동체 회복자금 대출, 교역·경협사업자금 대출 등에 사용되고 있다.

<표 V-10> 남북협력기금 사업비 지출내역(경수로계정 제외)  
(단위: 억원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004 계획
합 계	2,048	2,541	3,485	4,420	5,938
○ 인도적 대북지원 (비료지원, 국제기구·민간 단체를 통한 대북지원)	977 (47.7%)	976 (38.4%)	1,226 (35.2%)	1,501 (33.9%)	1,600 (26.9%)
○ 민족공동체회복자금대출 (식량차관, 자재·장비차관 등)	867 (42.3%)	190 (7.5%)	1,273 (36.5%)	1,920 (43.4%)	1,846 (31.1%)
○ 교류협력기반조성 (남북철도·도로연결, 개성 공단 기반시설 건설, 남북 자원개발 등)	160 (7.8%)	898 (35.3%)	368 (10.6%)	763 (17.3%)	1,520 (25.6%)
○ 교역·경협자금 대출	5 (0.2%)	460 (18.1%)	361 (10.4%)	187 (4.2%)	450 (7.6%)
○ 이산가족교류지원	28 (1.4%)	13 (0.5%)	20 (5.7%)	29 (6.5%)	347 (5.8%)
○ 인적왕래 등 교류협력지원	11 (0.5%)	4 (0.1%)	237 (6.8%)	20 (4.5%)	175 (2.9%)

※자료: 통일부

남북협력기금에 의한 지원방식은 무상이전지출(unilateral transfer)과 유상이전지출(required transfer)이 있다. 남한이 일방적으로 지원하는 무상이전지출은 금강산관광지원이나 이산가족교류지원 등과 같이 인적교류, 문화, 예술, 체육분야에서의 지출이며, 유상이전지출은 경수로본공사비, 대북식량차관, 대북 자재·장비 차관, 교역 및 경제협력자금 등의 대출이 있다. 무상이전지출과 유상이전지출은 각각 전체 지출의 절반 정도를 차지하고 있다.

한편 최근 남북협력기금의 조성 및 지출현황을 보면, 1991년부터 기금이 조성되기 시작하여 2004년 4월 30일 현재 남북협력기금은 총 4조 4,598 억원이나 그 동안의 지출을 뺀 순 조성액은 2조 6,092억 원이며 현 보유자금은 약 7,560억 원이다.

### (나) 대북지원이 북한경제에 미치는 효과

앞에서 보았던 것처럼 남북협력기금이 가장 많이 투입되고 있는 부분은 북한의 식량증산을 위한 비료지원과 식량배급확대를 위한 식량지원, 그리고 경수로건설이다. 즉 북한의 식량과 에너지부문에 대한 지원이라 요약할 수 있으며, 이 두 부문에 집중하여 남한의 대북지원의 북한경제에 미치는 영향에 대해 고찰해보기로 하자.

#### A. 인도적 지원

북한이 계속된 수해와 가뭄 등으로 식량사정이 극도로 악화되자 1995년 국제기구에 처음으로 식량지원을 요청하였으며, 우리 정부가 이에 호응해 나서면서부터 본격적인 대북지원이 시작되었다. 이처럼 시작된 인도적 지원은 정부 및 민간차원의 지원으로 구분되며, 쌀, 옥수수, 밀가루 등 직접적인 식량 및 의약품 지원과 식량증산을 위한 비료 지원이 주를 이루고 있다.

<표 V-11> 인도적 지원

(단위: 만 달러)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	누 계
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,701	62,081
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	28,369
계 (A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,762	90,4505 1,463

※자료: 통일부

한편 국제사회의 대북지원은 대부분 인도적 지원에 집중되어 있는데 남

한은 1999년 이래 인도적 지원<sup>255</sup>을 대폭 늘여 현재 일국 규모로는 가장 클 뿐만 아니라, UN 다음으로서 개별 국가들 및 NGO를 합한 금액보다 큰 규모를 보이고 있다.<sup>256</sup>

다음으로 인도적 지원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 식량 및 비료의 대북지원 현황을 비교해 보기로 하자. 여기서는 인도적 지원은 아니지만 차관에 의한 식량지원을 포함해서 보기로 하자. 북한의 식량생산 및 배급과 관련된 대북지원만을 보면, 1999~2003년 기간 동안 식량차관 4,070억 원, 비료무상지원 3,714억원으로 합계 7,784억원이 되며, 연평균 1,556.8억 원, 1인당 부담액은 연평균 3,288원이 된다.<sup>257</sup> 이는 국내에서 연간 버려지는 음식물비용 8,000억원의 약 20%에 해당한다.

<sup>255</sup> 통일부가 분류하고 있는 비거래성교역은 ① 협력사업용 물자교역(경수로사업, 금강산 관광사업, 기타 협력사업)과 ② 대북지원(인도적 지원, 식량차관제공, 남북철도·도로 연결공사 자재·장비 차관제공)으로 구성되어 있다.

<sup>256</sup> <표 V-12> 한국 및 국제사회의 대북지원 비교

(단위: 만달러)

	UN기구	개별국가	국제NGO	한국
1995.6~1998.2	17,206	17,273	7,201	28,408
1998.3~12	20,487	7,943	1,769	3,185
1999	20,263	15,100	492	11,376
2000	9,067	26	1,573	11,376
2001	21,389	1,753	2,707	13,539
2002	20,314	3,410	2,003	13,492
2003	11,622	816	3,575	15,762
합 계	120,348	46,321	16,616	97,138

\*주: 옥수수기준 환산은 톤당 160달러 적용

\*자료: 통일부, 『인도적 대북지원 현황』, 각년도

<sup>257</sup> 2001년 연앙인구 47,343천명(통계청)으로 나누어 구하였음.

<표 V-13> 남한의 대북 식량 및 비료지원

구분	1999	2000	2001	2002	2003	합계
식량 차관	-	50만톤 (외국산) (1,057억원)	-	40만톤 (1,510억원)	40만톤 (1,503억원)	130만톤 (4,070억원)
비료 무상 지원	15.5만톤 (462억원)	30만톤 (944억원)	20만톤 (639억원)	30만톤 (833억원)	30만톤 (836억원)	125.5만톤 (3,714억원)

※자료: 통일부 자료를 종합하여 작성

남한이 지원한 식량과 비료가 전체 대북지원에서 차지하는 비중을 보기로 하자. 북한의 연도별 곡물도입 현황을 보면 2000년도 이후 남한의 지원은 북한의 전체 곡물도입량의 약 1/3의 비중을 차지한다.

<표 V-14> 북한의 연도별 곡물도입 현황

(단위: 만톤)

			1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
남한	무상	쌀 (직접지원)	15								
		옥수수 (간접지원)							10	10	10
	차관	쌀						30		40	40
		옥수수						20			
계			15					50	10	50	50
중국	우호 무상		15.3	54.7	86.7	28.8	23.8	28.3	43.6	21.9	34.9
일본	무상		37	13.2		5.9		10.6	50		
기타			43.9	37.1	76.3	76.5	83.2	83.6	36.4	68.6	36
북한의 도입량			111.2	105	163	111.2	107	172.5	140	140.5	120.9

\*주: 1) 남한의 직접적인 지원은 민족내부거래로 대북무역통계에 집계되지 않았을 가능성이 크다. 따라서 남한의 국제기구(WFP)를 통해 이루어진 간접지원을 제외하고 직접적으로 이루어진 직접지원과 차관지원을 전체 도입량에 추가하여 계산하였다.

※자료: KOTRA, “2003년도 북한의 대외무역동향,” (2004)의 통계와 통일부의 인도적 지원 통계를 종합하여 작성

1999년 이후 북한의 비료투입량 또한 증가하고 있다. 그런데 비료투입량에서 남한의 대북지원이 차지하는 비중을 보면 일부 비축량을 고려할 때

2000년 이후에는 거의 대부분을 차지한다고 할 수 있다. 그러나 국제사회의 대북 비료지원 또한 이루어지고 있음을 고려할 때 FAO가 밝힌 북한의 비료투입량 통계에서 남한의 대북지원량을 포함하지 않았을 가능성을 배제할 수 없다. 만약 그러하다면 전체 비료지원의 약 1/2를 차지하는 셈이 된다.

<표 V-15> 북한의 곡물생산 및 비료투입량 (단위: 천MT)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
곡물생산	3,787	2,596	2,867	4,420	3,837	2,945	3,880	4,196
비료투입량 <sup>1)</sup>	104	93	171	157	253	256	281	266
남한의 비료지원					155	300	200	300

\*주: 1) FAO의 보고자료

\*자료: FAO

이러한 남한의 대북지원이 북한의 식량증산과 배급에 미치는 영향을 보기로 하자. 최근 북한의 식량생산추이를 보면 다음과 같이 2000년 이후 크게 증가하고 있다. 곡물증산에 미친 여러 요인들이 어느 정도의 기여를 했는지 구체적으로 분석하기 어렵지만, 북한 농민들은 최근 수확량 증가가 비료를 많이 투입했기 때문이라고 밝히고 있다.<sup>258</sup>

한편 남한의 비료 및 식량지원은 북한 주민들의 식량난을 해소하는 데 크게 기여하고 있다. 그 증거로서 FAO/WFP의 보고에 따르면, 북한의 2001년도 도시주민에 대한 식량배급량은 1인당 197g/일, 2002년도 292g/일,<sup>259</sup> 2003년도에는 319g/일(2003년 9월까지의 평균배급량)로 2002년 전년 대비 48%, 2003년도 9%의 증가를 보이고 있다. 한편 통일부에 따르면

<sup>258</sup> FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea" (October 2003).

<sup>259</sup> FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea" (July 2002.).

분배현장 확인 결과, 지역마다 조금씩 차이는 있으나 북한은 주민들에게 우리 쌀을 kg당 46원, 1인당 300~380g/일, 월 2회 공급하고 있었다고 하고 있어 FAO/WFP의 보고와 대체로 일치하고 있다.<sup>260</sup>

남한주민 1인당 연평균 부담액 3,300원에 불과한 대북지원이 비료공급의 약 1/2, 식량지원의 약 1/3을 차지하면서 북한주민들의 식량배급을 2001년 도시주민 1인당 197g/일에서 2003년 319g/일으로 2년간 62% 향상시키는 데 큰 기여를 하고 있는 것이다.

하지만 이러한 배급량은 노동자 가구가 필요로 하는 열량의 절반 정도밖에 되지 않는다. 북한의 장기적인 개인별 식량배급의 목표는 국가배급제도를 통해 1인당 575g/일의 식량을 배급하는 것이다.<sup>261</sup>

남한이 상대적으로 가장 주력하고 있는 식량생산 및 배급에 대한 지원은 인간의 생명과 건강과 관련된 가장 일차적이며 기본적인 지원이다. 또한 경제적 측면에서도 단순히 소비재로서의 의미보다 노동력의 재생산에 투입되는 보다 기본적인 생산요소로서의 의미도 크다. 더욱이 북한처럼 정상적인 식량소비의 절반밖에 공급되지 않는 상황에서는 우선적으로 노동력의 재생산이 보장되어야 생산의 정상화, 경제개혁, 경제발전 등을 기대할 수 있는 것이다.

## B. 경수로

경수로건설사업은 1994년 북·미간 핵협상 타결의 산물로 기존에 있던 5MWe의 흑연감속로를 동결하고 이를 해체한 후 제3국으로 이전하고 그 대신 북한에 2003년을 목표시한으로 1,000MWe의 경수로 2기를 유상으로 건설해 주고,<sup>262</sup> 중전의 흑연감속로 동결에 따른 대체에너지(중유, 연간 50만 톤)를 제공하는 데 합의하였다.

이러한 합의에 따라 1995년 한반도에너지개발기구(KEDO)를 설립하고

<sup>260</sup> 통일부, 『통일백서 2004』, p. 167.

<sup>261</sup> FAO/WFP (October 2003).

<sup>262</sup> 경수로건설은 북한에 무상으로 제공되는 것이 아니라, 경수로 완공 후 3년 거치 17년간 KEDO에 무이자 분할상환 하도록 되어 있다.

1997년 북한의 금호지구를 경수로사업부지로 결정하고 건설에 착수하였다. 예상사업비를 46억 달러로 책정하고, 한국이 총공사비의 70%(32.2억 달러), 일본이 10억 달러, 나머지는 EU와 미국이, 그리고 미국은 이에 더해 중유비용을 부담하기로 하였다. 경수로 건설공사비는 2004년 4월 말 현재 14.8억 달러(한국 10.7, 일본 3.9, EU 0.2)를 투입하였다. 2003년 12월 1일 사업의 일시중단 발효에 따라,<sup>263</sup> 대부분의 공정이 중단중인 경수로건설은 2004년 3월 현재 종합공정 34.5%를 보이고 있다.<sup>264</sup>

KEDO중유는 미국의 주도하에 1995년 15만 톤, 그리고 그 이후 매년 50만 톤을 공급하기로 하였다. 이에 따라 1995년에는 15만 톤, 15.79백만 달러 상당의 중유가 공급되기 시작하여 2002년 11월 14일 KEDO 집행이 사회의 결정에 따라 공급중단을 결정할 때까지 총 356만 톤을 공급하였다. 중유비용은 미국이 68%(347.6/511.3 만 달러), 일부는 미국의 지원요청에 따라 1995년 이래 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 싱가포르 등 일반회원국을 포함하여 총 19개국이 기여하고 있다.<sup>265</sup>

<sup>263</sup> 2002년 10월에 대두된 북한 핵문제로 인해 2003년 2월 KEDO가 공사 속도를 늦추기로 결정했으며, 2003년 12월 1일부터 1년간 공사를 일시 중단하기로 결정하였다.

<sup>264</sup> 통일부, “대북경수로추진현황,”(2004년 4월말 기준).

<sup>265</sup> 한편 KEDO 행정비는 ‘KEDO 설립협정’에 의해 매년 회원국간의 합의에 따라 국가별 부담액이 결정되며, 1998년부터 한·미·일 3국이 각각 30%씩 분담하고, EU는 10% 수준을 분담하고 있다.

<표 V-16> 이사국별 KEDO 행정비 분담현황  
(2003. 12월 현재, 단위: 만불)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
한국	180	286	300	360	350	385	456	433	372	3,122
미국	400	-	400	360	350	385	456	433	372	3,156
일본	280	314	379	360	350	385	456	433	372	3,329
EU	-	-	-	90	123	135	160	152	130	790
합계	860	600	1,079	1,170	1,173	1,290	1,528	1,451	1,246	10,397

※자료: 통일부 경수로사업지원기획단, “대북경수로추진현황”(2004년 4월 기준).

<표 V-17> 연도별 공급량 및 비용 현황  
(단위: 천톤, 백만 달러)

연도(분)	공급량(천톤)	총비용(백만달러)	미국 부담액 (백만달러)
1995	150	16	5.5
1996	500	67	22
1997	500	65	21
1998	500	49	46.4
1999	500	62	61.6
2000	500	95	60.6
2001	500	80	70.3
2002	411	77.3	60.2
총 계	3,561	511.3	347.6

\* 2002년 12월분부터는 KEDO집행이사회 결정(11.14)에 따라 중단조치.

※자료: 경수로사업지원기획단, “대북 경수로사업 추진현황,” 2003년 2월.

경수로사업의 경제적 성과를 추정하기는 당장으로서는 한계가 있다. 완공은 미래의 일이며 더욱이 현재 작업중단 상태에 있기 때문이다. 하지만 애초 합의한 대로 완공되어 가동되었을 경우를 상정해 보면, 북한전력 문제를 상당부분 해결함으로써 북한의 에너지를 해결하는 데 결정적인 역할을 하게 될 것이라 전망된다. 1,000MWe급의 경수로 2기가 완성되어 가동될 경우(80% 가동률을 가정할 경우) 이는 약 140억kwh의 전력을 공급하게 되며,<sup>266</sup> 이는 2003년도 북한 전력생산량의 196억kwh의 약 71.4%에 해당하는 물량이다.

<표 V-18> 북한의 에너지공급추이

	단위	1989	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
석탄 생산량	만MT	3,508	3,100	2,710	2,370	2,100	2,060	1,860	2,120	2,250	2,310	2,190	2,230
발전량	억kwh	294	263	221	230	213	193	170	186	194	202	190	196
원유 도입량	만MT	-	189	136	110	94	51	50	32	39	58	60	57

※자료: 통일부, 한국은행.

<sup>266</sup> 김정식, “북한의 비거래성 경제관계 10년 평가와 과제,” 『북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제』 (KIEP, 2001), p. 117.

한편 KEDO가 북한에 지원한 중유 50만 톤은 화력발전의 경우(한국의 경우) 약 29.2억 kwh의 전력을 생산할 수 있는 물량으로서 2003년도 북한 발전량 196억kwh의 15%에 해당하는 전력량이다. 그 동안 연간 50만 톤의 중유는 선봉발전소 등 7개 화력발전소에 배분·사용되고 있었으나 중유공 급중단으로 연간발전량이 10~15% 감소될 것으로 전망하고 있다.<sup>267</sup>

이처럼 식량증산 및 배급에 대한 인도적 지원은 그 효과가 즉각적으로 나타나고 있는 반면, 경수로의 경우는 북한 핵문제로 인해 현재 건설이 중단되는 등 건설과정이 순탄치 않지만, 완공시 북한의 전력공급에 절대적인 영향을 미침으로써 북한경제 전반에 대한 파급효과는 매우 크게 나타날 것이라 예상되고 있다.

## (2) 금융부문

### (가) 남북의 금융협력 현황

#### A. 결제제도

남북한간 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」가 2003년 8월 30일 발효되고, 제1차 남북청산결제실무협의 회의(2003. 12. 17~20) 결과 청산결제를 2004년 2/4분기부터 시행하기로 하며, 청산결제기간은 시행 첫해에는 시행일로부터 12월 31일까지 하기로 하고, 차기연도부터는 해당연도 1월 1일부터 12월 31일까지로 하였다. 그리고 청산결제한도를 시행 첫해인 2004년에는 미화 1천만~3천만 달러 범위내로 하기로 합의하였다.

이처럼 청산결제에 의한 직교역이 추진되면, 남북교역은 상당히 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.<sup>268</sup> 외화가 부족한 북한이 교역대금결제

<sup>267</sup> 통일부, “금년도 북한의 에너지부문 동향 평가,” 2003년 12월.

<sup>268</sup> 현재 남북 교역형태는 주로 제3국 중개인을 통한 간접교역에 의존하고 있으며, 직교역을 하는 업체는 17%에 불과하며 금액으로 보면 10%에도 못 미치고 있다. 남북교역업체 중 64.3%가 직교역 체제로의 전환을 희망하고 있다. 직교역체제로 전환시, 거래당사자간 장기적 신뢰구축, 거래비용 절감, 투명성 제고 등을 기대할 수 있으나, 간접교역 방식을 원하는 이유가 ‘납기, 품질 및 클레임 관리 유리’, ‘대금결제 용이’, ‘거래비용의 안정성 확보가능’ 등인 만큼 거래의 안정성을 확보하는 것이 중요한 전제가 된다: 통일부, “남북교역업체

를 위해 외화를 사전에 준비할 필요가 없으며, 청산거래제도를 통해 물건을 적기에 공급받을 수 있음은 물론, 이에 따른 반입상의 애로 문제도 상당부분 해결할 수 있기 때문이다. 또한 남한으로부터 현금차관형태의 신용공여혜택도 받을 수 있을 것이다. 남한의 경우도 매 교역시마다 대금결제를 하지 않아 교역절차를 간소화할 수 있으며, 청산계정을 통한 결제로 교역업체의 손실위험이 극소화하는 이점을 얻을 수 있다.

또한 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」가 2003년 8월 30일 발효되면서 과거와 달리 직접송금이 가능해졌다. 합의에 따라 남과 북은 상대방 투자자의 투자와 관련되는 자금이 자유태환성통화로 자기 지역 안이나 밖으로 자유롭게 지체 없이 이전되는 것을 보장하며(제1조), 송금시의 환율은 투자가 이루어진 일방의 외환시장에서 당일에 적용되는 시세에 따르기로 하였다(제2조).

## B. 은행진출 및 보험

북한은 1993년 11월 당시 자유경제무역지대를 포함한 북한 지역내 외국투자은행의 설립 및 외국금융기관의 진출을 허용하는 외국투자은행법을 제정·공포한 바 있다. 1994년 2월에는 금융기관을 포함한 외국기업의 상주대표사무소를 자유경제무역지대에 설치·운영하는 것을 허용하는 자유경제무역지대 외국기업상주대표사무소에 관한 규정을 제정·공포한 바 있다. 동 법 규정에는 북한 지역 외에 거주하고 있는 조선동포들도 외국투자은행 및 상주대표사무소를 설치·운영할 수 있도록 되어 있어, 남한 금융기관의 북한진출도 가능한 것으로 해석된다.

현재 북한의 실포지역에는 대북한 경수로 사업과 관련, KEDO와 북한간 1997년 1월에 체결된 서비스 의정서에 따라 남한의 외환은행이 경수로 금융기관의 지점(사무소)을 설치·운영 중에 있다.

한편 남북경협이 활성화와 이에 따른 북한 사회주의 체제의 유연화는 남북경협과 관련된 보험수요를 크게 증가시킬 것으로 예상된다. 그 근거는

---

실태조사 결과,” 2003년 10월 6일.

사회주의 국가들의 체제전환과정에서 나타난 보험시장개방을 볼 때, 북한 지역 개방에 따른 선진 외국의 보험경영기술 전수와 자본 유입은 절대적인 바, 이로 인한 보험수요가 증가할 것이기 때문이다.

현재 남북한간 협력사업 관련 보험 상품은 경수로 건설과 관련된 각종 보험, 금강산관광 관련 보험을 포함한 남북한 주민왕래보험 및 해상보험이 있다. 향후 남북한간 보험 정보 및 인적 자원 상호교류 가능성 및 남북한 합작 보험회사 설립을 비롯하여 외국 보험회사의 자본유치를 통한 북한시장 진출 가능성이 커질 것으로 판단된다.

#### (나) 남한의 북한금융개혁 지원 필요성

현재 북한의 금융부문의 개혁은 뚜렷이 나타나고 있지 않는 상황이다. 더욱이 '7·1조치'의 효과가 인플레이션으로 인해 가시화되지 않으면서 과거로의 회귀 조짐조차 나타나고 있기도 하다. 그러나 개혁의 고삐를 늦추게 되면 그만큼 북한경제의 회복은 멀어질 뿐만 아니라 붕괴될 가능성도 배제할 수 없게 된다.

실사 상황이 호전되어 외부로부터의 자금이 유입된다 하더라도 지금의 금융체제로는 효율적인 자원배분을 기대할 수가 없다. 그것은 사회주의 기업의 운영자나 재정을 공급하는 자가 모두 국가라는 점 때문이다. 그 결과 기업이 경영에 실패해도 국가가 다시 재정을 공급하므로 효율성이 부족한 기업이나 경영자를 퇴출시키고 생산성이 높은 기업에게 더 많은 보상을 제공하는 기능이 없다.

따라서 북한은 다음 단계의 개혁조치로 금융부문의 개혁에 착수해야 할 것이며, 이 부문에 대한 남한의 지원이 요구된다. 우선, 남한은 과거 산업 금융을 통한 고도성장의 경험을 축적하고 있으며 국가신인도도 비교적 높기 때문에, 북한으로서도 남한 금융기관의 노하우 및 남한의 금융기관을 이용한 외자유치를 기대해 볼 만하다. 설령 핵문제가 해결된다 하더라도 북한의 국가신인도를 고려할 때 자력으로 외자를 유치하기에는 한계가 있다. 또한 중국의 금융개혁의 경험에 비추어볼 때, 북한이 금융개혁을 시도

한다 해도 중국이 겪었던 문제에 봉착하게 될 가능성이 크기 때문에, 남한 금융기관의 진출을 통해 이 문제를 일정 정도 해소할 수 있다. 즉 북한 또한 중국처럼 금융개혁을 한다 해도 소유구조를 근본적으로 바꿔 나가지 않는다면, 기업, 재정, 금융의 주인이 동일한 데서 오는 비효율성에 직면하게 된다는 것이다.

물론 남한의 금융부문에 대한 지원은 경제특구처럼 제한된 지역에 국한되는 것이 아니라 경제전반에 대한 영향을 미치기 때문에, 남·북한 모두 신중한 계산과 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고 현재 북한이 안고 있는 문제점을 스스로 해결하지 못하면서 경제위기가 지속된다면, 이에 대한 구체적인 대안모색이 이루어져야 할 것이다.

## 다. 남한의 재정·금융지원 방안

‘빈곤의 함정’에서 ‘단번도약’(big push)이 이루어지기 위해서는 효율적 생산체제의 구축과 대규모 외자유치가 요구된다. 북한은 경제특구 건설 및 외자 관련법규 제정 등을 통해 대규모 외자를 유치하려고 노력해왔으며 ‘7·1조치’를 통해 효율적 생산체제를 구축하려고 노력하고 있다. 그러나 북한 핵문제로 인해 외자유치 가능성은 매우 불투명한 상태이며, 그로 인해 자금부족의 문제를 해결하지 못함으로써 ‘7·1조치’의 성과 또한 미진하다. 오히려 공급부족에 따른 인플레이션 문제가 심화되고 있는 상황이다. 따라서 현 북한경제의 문제는 공급제약을 해소할 자금확보의 문제로 요약되며, 여기에 남한의 재정·금융지원방안의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

그간 남한의 재정지출을 통한 대북지원을 요약해보면, 정부의 남북협력기금 지출은 매년 30% 이상씩 증가하였고 2003년도 1.87조원으로서 2003년도 국방비 방위비 18.3조원의 10% 정도를 차지할 정도로 증가하고 있는 상황이다. 그러나 북한핵문제에 따른 경수로건설사업의 일시 중단으로 이에 투입되는 국채발행이 줄면서 2004년도 남북협력기금의 지출계획은 축소되었다. 이처럼 남북협력기금의 규모는 주변환경과 대북정책, 그리고 국

민정서 등에 따라 큰 영향을 받아 왔다.

이러한 남한정부의 재정지출을 통한 대북지원은 무엇보다 북한의 식량 생산 및 주민들의 굶주림을 해결하는 데 투입되고 있다. 이는 최근 전체 대북 비료지원의 1/2 이상, 식량지원의 1/3 정도를 차지하면서, 북한주민들의 식량사정을 크게 호전시키고 있고 북한주민들의 대남 적대감완화와 한반도의 긴장완화에 기여해오고 있다. 그러나 현 북한 전력의 약 70% 정도를 공급할 수 있는 경수로건설이 중단됨으로써 향후 남한정부의 대북지원 효과가 크게 제한받게 되었다.

이러한 상황에서 중요한 과제는 핵문제의 해결이겠지만, 이와 동시에 추진되어야 할 방안들을 모색하는 것은 의미 있는 일이다. 이런 관점에서 남한정부의 주요과제를 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 현 시점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 앞에서 식량과 비료지원의 효과 그리고 전력지원의 효과를 추정해 보았지만, 이들을 포함해서 전체 대북지원이 현재 어느 정도 북한경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은, 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다. 이를 토대로 대북지원의 타당성 여부가 재검토될 수 있으며, 적정수준의 남북협력기금이 추정될 수 있다.

둘째, 북한경제의 현 상황과 남북경협이 북한경제에 대한 효과를 보다 구체적으로 분석해야 하겠지만, ‘단기적으로’ 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 그것은 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해 보았을 때, 북한핵문제의 순조로운 해결을 전제로 기존의 남북협력기금을 잘 활용한다면 충분한 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한경제회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다. 이런 관점에서 남한정부에게 일차적으로 요구되는 것은 식량과 전력을 포함한 사회간접자본 건설의 지원이며, 이를 통해 북한 스스로가 회생할 수 있도록 경제개혁을 지원하는 데 주력해야 한다. 물론 여타 부문의

지원이 요구되겠으나 그것은 북한의 개혁개방의 진전도와 조용하여 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구축된다면, '장기적으로' 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이에 대한 재정지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채 발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해 마련되어야 할 것이다. 통일세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 통일비용연구에서 제시되었듯이 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면, GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 다음으로 국채발행의 방안은 기존 국채발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

넷째, 그 동안 북한의 개혁과정을 분석해보면, 공급부족의 문제로 개혁이 주춤하고 있으나 인플레이션의 해소, 재정난의 해소, 자본동원 문제의 해결 등을 위해서는 향후 금융개혁이 뒤따를 것으로 판단되며, 이 부문에 대한 남한의 지원이 필요하다. 우선, 남한은 과거 산업금융을 통한 고도성장의 경험을 축적하고 있으며 국가신인도도 비교적 높기 때문에, 북한으로서도 남한 금융기관의 노하우 및 남한의 금융기관을 이용한 외자유치를 기대할 수 있다. 설령 핵문제가 해결된다 하더라도 북한의 국가신인도를 고려할 때 자력으로 외자를 유치하기에는 한계가 있기 때문이다. 이와 관련하여 북한의 금융개혁에 대한 자문, 금융부문 전문가 양성 프로그램의 개발 및 교육, 남한 금융기관의 적극적 북한 진출 등을 고려해야 한다. 물론 남한의 금융부문에 대한 지원은 경제특구처럼 제한된 지역에 국한되는 것이 아니라 경제전반에 대한 영향을 미치기 때문에, 남·북한 모두 신중한 계산과 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고 향후 북한의 개혁이 뒤로 가지 않는 한 북한의 금융부문 개혁은 불가피하며, 이에 대한 남북한의 협력 가능성은 충분하며 이에 대한 구체적인 준비가 이루어져야 한다.

## 4. 외국자본 유치 및 국제금융 지원방안

### 가. 외자유치 및 국제금융 지원 현황

#### (1) 외자유치 정책의 전개

북한의 부존자원과 경제규모를 고려해 볼 때, 대외경제관계는 중요한 역할을 담당하고 있다. 북한은 비록 자급적 공업체제 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔으며, 체제의 비효율성으로 인한 만성적 부족현상과 기술낙후로 인해 해외로부터의 산업기술 및 원자재 수입 가능 여부는 경제성장의 관건이 되었다. 북한은 지속적으로 자력갱생을 위한 자급적 경제체제 건설을 경제정책 목표로 삼았으나, 부존자원과 인구 및 경제규모 등의 제약요인으로 인해 실질적 대외경제의존도는 매우 높았다고 할 수 있다.

1949~1984년 동안 북한이 소련 및 중국 등 사회주의동맹국과 OECD 국가들로부터 받은 총 경제지원규모는 47억 4,849만 달러이며, 1946~1987년 동안 대소련 무역적자 누적액은 30억 6,850만 달러, 대중국 무역적자 누적액은 20억 8,220만 달러에 달한다. 1980년대까지 소련과 중국에 대한 북한의 무역적자는 대부분 정치적 협상에 의해 지원적 성격으로 청산되던 관행에 비추어 볼 때, 소련과 중국에 대한 북한경제의 의존도는 매우 높았다고 볼 수 있으며, 북한이 강조했던 자급적 경제체제 구축은 구호에 그쳤음을 알 수 있다. 따라서 중소분쟁 이후 1960년대부터 북한이 정책적으로는 내부자원 동원을 통한 자급적 축적 전략을 추구한 것은 사실이나, 북한경제 구조의 한계성으로 인해 실질적으로는 여전히 사회주의동맹국에 대한 대외의존적 축적 전략을 유지할 수밖에 없었다. 그러나 현실과는 달리, 김정일은 주요 공업부문의 자급적 경제구조 건설의 당위성을 되풀이하여 강조해 왔다. 또한 자급적 경제구조 건설의 방법론으로서 ‘내부예비’의 동원방식을 제시하였다.

물론 우리에게 필요한 것을 다 자체로 생산보장하기는 힘들지만 그래도 기본적인것과 많이 쓰이는 것은 될수록 다 자체로 생산보장하여야 합니다. 그러자면 기계공업과 금속공업, 화학공업, 방직공업, 식료공업을 비롯하여 필요한 공업부문들을 다 갖추어야 합니다 …… 모든 것을 극력 아껴쓰고 예비를 최대한으로 찾아내어 더 많이 생산하는 것은 사회주의경제건설에서 견지하여야 할 중요한 원칙입니다.<sup>269</sup>

그러나 북한은 자급적 공업건설 정책에 따라 산업특화 및 기술개발을 통한 비교우위의 개발에 실패했으며, 이는 곧 상품 수출능력의 결여와 무역패턴의 낙후성으로 나타났다. 구소련 및 동구권 변혁 이전 시기에 북한은 주로 구소련으로부터의 지원 및 바터무역에 의존하여 생산원자재 및 생산설비를 확보했으며, 이들 국가의 체제 변혁 이후에는 중국의 지원성 수출<sup>270</sup>과 바터형식의 변경무역에 의존하여 주요 물자를 조달하였다. 그러나 중국 역시 시장지향적 개혁정책으로 인해 북한에 대한 지원성 교역을 지속하기 힘들어지자, 최근에는 북·중 무역규모의 급속한 감소를 겪게 되었다.

결과적으로 북한은 원유 및 곡물 등 필수적인 상품의 수입을 위해 북한 경제의 자체수요에 대한 공급도 부족한 석탄, 철강 등 생산재를 수출해야 하는 비효율적 무역구조를 감내해야 하는 상황에 놓여 있었다. 이는 경제 전반의 부족현상을 더욱 심화시켰으며, 생산원자재 부족으로 인한 산업가동률 저하는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주고 있다. 한편 김정일은 대외무역 부문에 대해 비교적 긍정적인 인식을 가지고 적극적인 활용의지를 밝히고 있는 데 비해 관광사업이나 직접투자를 위한 외자유치에 대해서는 부정적인 인식을 나타냈다.

관광업을 하고 자원이나 팔아 돈을 벌어 가지고서는 경제를 발전시킬수 없습니다. 관광업을 하면 돈을 좀 벌수는 있겠지만 그것은 우

<sup>269</sup> 주체의 사회주의정치경제학의 법칙과 범주 2 (평양, 1992), p. 154.

<sup>270</sup> 여기에서 지원성 수출은 국제시장가격보다 훨씬 낮은 가격을 적용하거나 청산제정을 활용한 이후 정치적 협상에 의해 이를 탕감해 주는 실질적 지원형태의 수출을 의미한다.

리 나라의 현실에 맞지 않습니다. 외자를 끌어들이어 경제를 부흥시켜 보려 하는것도 어리석은 생각입니다. 것처럼 어려웠던 전후복구건설 시기에도 우리는 관광업이나 외자도입이란 말을 모르고 살았습니다. 우리는 절대로 남을 쳐다볼 필요가 없습니다.<sup>271</sup>

북한의 대외경제정책은 기본적으로 전통적 사회주의 계획경제의 일반적 인 특징인 자립적 경제건설노선을 보완 발전시키는 데 목표를 두고 추진되어 왔다. 그러나 부존자원 및 투자재원이 부족했던 북한경제는 외형적인 ‘자립경제’의 건설 정책과는 달리, 실질적으로는 외부의 자원과 기술에 의존하지 않을 수 없는 초기여건을 가지고 있었다. 북한정권 설립 초기부터 북한은 군사력 증강, 전후 경제복구, 중공업위주의 사회주의 경제개발을 위해 구소련과 중국, 동유럽의 사회주의 국가로부터의 지원에 의존할 수밖에 없었다. 북한은 1970년대에 보다 적극적인 대외경제정책을 채택하여 서방국가로부터의 설비도입과 수출 증대를 추진했으나, 1970년대의 석유 위기와 국제 원자재 가격 폭등 등의 불리한 여건으로 인해 과도한 외채를 떠안게 되었다. 1970년대 후반부터 외채 상황 불능 사태가 발생하면서 누적되기 시작한 외채규모는 현재 약 130억~140억 달러 규모인 것으로 평가되고 있다. 더욱이 북한은 1987년 서방 채권단에 의해 채무상환불이행 (default) 국가로 분류된 이후 국제신용도가 회복되지 않고 있어 대부분의 무역거래에서도 신용장 방식의 적용이 불가능한 상황이다.

시기별로 본다면 북한의 대외경제정책은 1970년대 초 북한이 서방국가로부터 기술 및 대규모 설비플랜트 등을 차관 형식으로 도입하면서 처음으로 적극성을 띠게 된다. 북한은 1970년대 상반기 서방으로부터의 차관을 확대하여 1970~1976년 동안 비공산권 국가로부터의 차관도입 비율이 60% 수준으로 증가하였다. 그러나 차관 상환 능력 부족으로 인해 서방으로부터의 설비플랜트 도입을 통한 세계시장 진출 전략은 실패로 돌아갔다. 따라서 북한은 1984년 최고인민회의 결정으로 ‘합영법’을 공포하여 물자교

<sup>271</sup> 김정일, “자강도의 모범을 따라 경제사업과 인민생활에서 새로운 변화를 일으키자,” 『김정일 선집 제14권』(평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 401.

역 합작경영, 기술협력 등을 인정하는 본격적인 외국인 투자유치정책을 채택하게 된다. 합영법에 따르면, 합영기업은 북한과 외국인 투자자가 공동으로 투자하고 공동으로 운영하며 투자비율에 따라 이윤을 분배하는 기업이나, 북한의 이념적 제약으로 인해 실질적인 북한당국의 방침에 따라 운영이 이루어졌으며, 현대적 의미에서의 외자도입 정책이라고 보기 어렵다. 1980년대 중반 북한이 합영법을 제정하게 된 주요 원인은 ① 차관도입에 비해 외국인투자는 외채부담이 없고, ② 기술도입이 용이하여 외화획득이 가능하며, ③ 중국의 개혁초기 외자유치 정책의 성공했다는 점에 영향을 받았고, ④ 북한이 주도적으로 경영함으로써 체제교란 효과를 방지할 수 있으며, ⑤ 남북한 경제력 격차에 따른 위기감 형성 등이었던 것으로 평가된다.

합영법의 시행결과 당초 기대했던 서방국가로부터의 자본유치보다는 조총련 기업들과의 합영사업이 주로 추진되고, 이 또한 경제적 동기보다는 조총련 동포들의 ‘애국공장’으로 북한에 헌납되는 형태로 투자되었다. 또한 북한 내부경제체제의 개혁이 이루어지지 않은 상황에서 단순한 외부 자금의 유입이 효율적인 기업 활동으로 연결되기는 불가능한 것이었다. 1990년대 말까지 합작 및 합영실적은 총 130여건(합영 70, 합작 60, 조총련 70, 중국 40)이며 외자유치 규모는 1억 3,000만 달러 수준으로서 주로 1차 산업과 경공업, 식당, 상점 등 서비스 산업 위주로 이루어졌다.

합영법 시행을 통한 외자유치 실패와 1990년대 사회주의경제권의 붕괴로 북한의 경제약화와 대외적 고립이 가속화 되었으며, 북한은 경제적 돌파구를 마련하기 위해 1991년 12월 나진·선봉자유경제무역지대를 창설하게 된다.<sup>272</sup> 북한이 나진 선봉지역 개발에 나서게 된 계기는 1990년 유엔개발계획(UNDP) 주도로 중국의 훈춘과 북한의 나진, 러시아의 포시에트를 잇는 동북아시아 경제협력 프로젝트로 두만강개발계획(TRADP)이 구상되었던 환경적 변화였다. 북한은 평양과는 거리가 있는 함경도 최북단 지역을 경제특구로 건설함으로써 인접지역의 개발 분위기와 맞물려 북한

<sup>272</sup> 1998년 4월 명칭을 경제무역지대로 변경하였다.

이 필요로 하는 시장과 자본 및 기술을 흡수할 수 있는 지역으로 발전시킬 수 있을 것으로 기대했다. 당초 북한은 나진선봉지역에 대해서는 각종 외자 우대조치를 채택하여 2010년까지 총면적 746km<sup>2</sup>, 인구 15만 수준의 개방구로 3단계에 걸쳐 개발한다는 계획을 세웠다. 1993~1995년까지의 첫 단계에서는 동 지역을 국제화물중계기지로 육성하기 위한 인프라정비에 주력하고, 1996~2000년 동안의 2단계 사업으로는 수출주도형 제조업에 대한 외자유치를 추진하고, 마지막 단계인 2001~2010년 동안에는 나진선봉지역을 국제적인 중계무역, 수출가공, 금융 거점으로 육성한다는 것이었다. 그러나 북한은 1단계 사회간접자본 건설계획이 부진하자 계획을 수정하여 2단계(당면단계, 전망단계)로 나누고, 외자유치 계획 규모도 축소하였다.

그러나 계획수정 이후에도 북한정세에 대한 불안감과 인프라 미비, 중국이나 기타 경쟁지역에 비해 열악한 투자환경 등으로 인해 외국인투자는 부진했다. 2001년 말까지 이 지역에 대한 외국인투자 유치실적은 투자계약 6억 5,000만 달러, 실행 1억 2,000만 달러 정도인 것으로 알려지고 있다. 북한은 투자유치가 부진하자, 1997년경부터는 나진-선봉지역에 시장경제 원리를 대폭 적용하고, 동시에 동 지역의 역할 및 기능도 제조업 중심으로 부터 중계무역 및 관광, 그리고 중국과의 변경무역 등 투자수요가 비교적 적은 영역 중심으로 전환한 것으로 보인다. 1998년 북한의 신 헌법 제정이후 북한은 내부 기업조직 개편 등 대내 경제체제의 정비에 주력했으나, 2002년 7월의 경제관리개선 조치 이후 신의주, 개성공업지구 및 금강산 관광지구를 경제특구화 함으로써 외자유치에 보다 적극적인 자세를 보였다. 그러나 잘 알려진 것처럼 신의주 특구의 경우, 중국과의 마찰로 인해 특구 건설이 지연되어 왔으며, 개성 공업지구 및 금강산 관광지구는 시범단지 조성과 육로관광 시행 등으로 진전을 보이고 있으나, 아직 본격적인 외자유치 창구로서 기능하지는 못하고 있는 상황이다.

한편 북한은 1984년 합영법 제정을 필두로 1992년 10월에는 「외국인투자법」, 「외국인기업법」, 「합작법」 등을 제정하였으며, 1993년 1월 제정된

「나진선봉경제무역지대법」에서는 외국인 투자를 나진선봉지역으로 제한하는 한편, 외국인 투자 조세 감면 등의 세제혜택과 무사증제도(無査證制度)를 적용하였다. 또한 외국기업의 투자형태에 따라 「합영법」, 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정하였으며,<sup>273</sup> 은행관련 법규는 「외국투자은행법」으로 통일하였다. 북한은 1992년 말 이래 약 외국인투자 및 경제특구와 관련하여 약 60여 법규를 제정하거나 수정하여 외자유치에 적극적인 자세를 보였으나, 국내경제 개혁 범위 및 경제개방 방식의 한계성, 북한체제의 불안정성, 핵문제, 경제제재 조치 등으로 인해 외자유치에 실패했다고 볼 수 있다.

## (2) 북한 외자유치정책의 문제점

김정일 시대의 북한은 명분상으로는 중공업 중심의 자립적 경제건설 노선을 표방하면서도 경제정책의 효율성을 강조하고, 수출촉진과 외자유치를 통한 외화 및 기술 획득을 추구하는 등 과도기의 양면적인 정책 노선을 보여 왔다. 이는 체제의 유연성 제고를 통해 정책 공간을 확대함으로써 체제 유지와 경제 발전을 동시에 도모하기 위한 전략적 선택으로 평가된다. 그 동안 북한은 나진-선봉 및 신의주 등의 경제특구 건설을 통한 외자유치와 중국과 일본, 미국과의 경제관계 확대를 위한 외교적 노력을 기울여 왔으나, 무역 및 외자유치 규모의 측면에서 소기의 성과를 거두지 못했으며, 내부경제와 외부경제의 유기적 연계성 확보 및 본격적인 시장화 조치 없이 추진해 왔던 대외경제 활성화는 한계 상황에 직면한 것으로 분석된다. 부진했던 대외경제 부문의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류중계 등 체제에 대한 파급효과가 비교적 가벼운 분야에서의 대외 협력사업을 확대하고 있으며, 개성공단 및 금강산 관광사업에도 과거에 비해 전향적인

<sup>273</sup> 합영기업은 북한과 외국인투자자가 공동으로 출자하고 경영하는 유한책임회사를 일컬으며, 출자 지분에 따라 이윤과 기업해산시 잔여자산의 귀속이 결정된다. 합작기업은 북한측과 외국투자자가 공동으로 출자하되, 경영은 북한측이 담당하고, 외국인 투자 지분의 상환과 이윤분배는 투자비율과 관계없이 계약조건에 따르는 기업형태를 가리킨다. 외국인기업은 외국인투자자가 단독으로 투자하고 운영하는 기업으로 설립가능 지역이 나진선봉경제무역지대로 제한되어 있다.

정책을 수용해 왔다. 특히 1990년대 중반 이래 국제사회의 대북 지원이 확대되고, 남북 경제관계가 발전하면서 북한경제는 식량 및 에너지 부문의 대 남한 및 서방 의존도가 매우 높아졌다. 또한 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제지원이 불가능한 상황에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도를 보여줬다. 그러나 북한의 대외경제관계는 다음과 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 평가된다.

첫째, 북한이 중점적으로 추진해 온 국제사회로부터의 지원은 단지 북한의 경제난을 어느 정도 완화하는 기능은 할 수 있을 것이나, 이를 통한 근본적 경제회생은 한계성을 가지고 있으며, 핵문제와 북한체제의 폐쇄성이 해소되지 않고서는 일본 및 미국은 물론 남한과의 경제관계 확대도 제약을 받을 수밖에 없을 것이다.

둘째, 시장지향적 개혁을 통한 북한 내부경제와 외부경제의 유기적 연계성 확보가 이루어지지 않은 상태에서 부분적인 무역 분권화 등 수출인센티브 제공 정책은 기대와는 달리 노동 공급 의욕을 저하시키고, 총 산출을 감소시킬 수도 있다. 이는 북한의 수출 상품 공급 능력이 지극히 낮으며, 만성적 부족 현상에 시달리고 있는 상황에서 북한의 산업이 필요로 하는 철강, 시멘트 등의 원자재를 수출해야 하므로 주민들의 실질소비 가능 물자를 흡수함으로써 노동 의욕을 저하시키고, 결과적으로 총 산출을 감소시키는 결과를 가져올 수도 있는 것이다. 북한은 원유 및 원자재 등의 중간재 수입 증가를 통해 총 산출을 증가시키고, 상품 초과수요의 정도를 약화시킬 수 있으나, 북한의 외화 부족 현상을 고려해 볼 때, 이는 당분간 시행 가능한 대안이라고 하기 어렵다.

셋째, 자원의 희소성을 반영하지 못하고 있는 국정 가격과 과도하게 평가된 환율로 인해 북한 경제는 비교우위를 실현할 수 없으며, 무역이 무역상사 주도로 이루어지기 때문에 상품 개발이나 국제시장의 수요 반영에 있어서 생산 단위의 적극성을 유도하지 못하고 있다. 오히려 내부 경제가 부족 현상의 만연에 의한 판매자 시장을 형성하고 있기 때문에 무역상사와 내부 수요자 사이에는 물자 확보를 위한 경쟁 관계가 존재한다. 이는 원료

공급 및 외화 보유 등의 측면에서 가시적인 편익이 보장되지 않는 한 생산 단위는 생산원자재를 교환할 수 있는 내부 수요자 혹은 암시장에 공급하는 것이 유리하기 때문이다.

북한 내부 경제의 자원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자 재원을 재정구조 변화나 국내 저축 확대를 통해 북한 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책 목표 달성을 위해 투자 재원을 집중할 경우, 경제구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 따라서 외자의 활용이 유일한 대안이라고 할 수 있으나, 북한과 미국이나 일본과의 경제관계가 단기간 내에 호전될 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 중국 역시 자국의 이익 보호차원에서 북한을 지속적으로 지원해 왔지만 북한경제의 전기를 마련할 만큼 대량 지원은 불가능한 상황이다. 특히 남한을 제외한 주변국의 민간기업이 북한경제에 대해 아직은 큰 흥미를 가지고 있지 못하다는 것은 북한 내부의 부족한 자원을 외부로부터의 투자가 대체하기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 북한 경제의 성공적 개혁을 위해서는 외부로부터의 자본과 기술 유입이 필수적이며, 북한 상품의 수출시장 및 우호적 국제환경 조성이 전제되어야 할 것이다.

북한의 외자유치 노력 역시 뚜렷한 한계성을 가지고 있다. 북한이 그 동안 특구 중심의 외자유치 정책을 추진해 왔다는 점을 감안하여, 중국의 경제특구 개발모델과 북한의 경제특구 건설 정책을 대비시켜 보면, 다음과 같은 북한 정책의 한계성을 발견할 수 있다.

첫째, 북한의 경제특구 관리는 행정적 수단을 통해 이루어지고, 시장기구의 작용을 통한 북한 내부경제와의 유기적 연계성은 근본적으로 차단되어 있으며, 특구 내에서도 생산 및 유통, 생산요소의 조달, 수출입 과정은 계획에 의한 행정적 관리 하에 놓여 있다.

둘째, 특구에는 외국인 단독투자가 가능하지만, 규정상 이들에 대해서는 선별적 관리가 가능하며, 북한측이 참여하는 합영·합작회사가 기업경영의 제반측면에서 유리하도록 차별정책을 쓰고 있다.

셋째, 특구의 투자환경 조성을 위한 북한 자체의 투자능력이 제한되어 있으며, 토지개발비용을 포함한 토지이용권 가격을 임의로 조정함으로써 자체투자자본을 회수하려 할 가능성이 크다.

넷째, 외국투자자의 경우 동일한 세목(稅目)의 세율에 있어서는 중국과 비교하여 유리한 측면도 있으나, 적용되는 세목이 다양하고 그 정의가 불명확하여 실질적 세금부담은 상당히 증가할 가능성이 있다.

다섯째, 개발초기에 실질적 투자가능성이 높은 동포투자자에 대한 우대 조치를 결여하고 있다.

이와 같은 문제점을 감안하면, 북한의 경제특구 건설 위주로 추진되어 온 외자유치정책은 법규 및 제도의 정비, 사회간접자본의 확충, 시장과 기술 및 자본 확보에 필수적인 불확실성의 제거 및 우호적 국제환경 조성을 통해 보완되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 열악한 경제 및 환경 요인을 감안할 때, 당분간 북한이 스스로 이와 같은 조건을 충족시킴으로써 외자유입을 가속화시키기는 어려울 것으로 판단되므로 국제금융기구를 포함한 외부로부터의 단계별 지원 및 여건 조성이 반드시 필요한 것이다. 특히, 개혁 초기 북한의 자본 수요를 충족시키기 위해서는 민간차원의 이윤동기에 의한 투자보다는 국제금융기관 등의 공적 채널의 자금 제공이 필요하며, 외부로부터의 자본 유입에 대비한 북한의 인적 자원 및 기술적 능력 배양이 요구된다.

### (3) 북한경제의 성장과 외자유치

최근 긍정적으로 평가되고 있는 북한 경제의 변화 뒤에는 심각한 불안정성이 도사리고 있다. 우선 북한경제의 총량은 한국은행의 평가처럼 플러스 성장추이를 나타내고 있다고 하나, 추정방법과 북한 경제통계의 부재 등을 감안할 때, 1%의 성장률은 마이너스 성장과 플러스 성장을 확실하게 판단하기 어려운 오차 범위 내에 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 한국은행의 추정치를 그대로 활용한다 하더라도 2003년 북한경제는 1989년 GDP의 80.7%에 불과하다. 또 북한경제가 바닥에 떨어졌다고 볼 수 있는 1998년

GDP가 1989년의 70.2% 수준이었음에 비해 크게 나아진 것이 없다. 인구 증가율을 고려한 북한 주민 1인당 GDP는 아직 바닥 수준에서 거의 벗어나지 못하고 있다고 볼 수 있다.

<표 V-19> 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)

'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8

※자료: 한국은행, “북한 경제성장률 추정,” 보도자료, 2004년 6월 8일.

북한이 이미 2000년부터 실리추구와 ‘신사고’ 등 김정일시대의 새로운 정책 노선을 강조해 왔음에도 불구하고, 2000년부터 2003년까지 4년 동안 북한경제는 연평균 2%의 성장률을 기록한 셈이다. 2000년 이후 거의 매년 비료 30만 톤과 식량 40~50만 톤 규모로 이루어진 우리 정부의 대북 식량 지원, 국제사회와 중국 및 러시아의 경제지원에도 불구하고, 200억 달러에도 미치지 못하는 북한 GDP 성장률이 2%에 머물고 있다는 사실은 북한 경제의 비효율적 상황을 잘 설명해 주고 있다. 북한경제는 실질적으로 더 이상 나빠질 수 없는 일종의 저점 균형에 놓여 있는 것으로 판단된다.

물론 2002년 7월 이후 북한의 변화는 과거 그 어느 때보다도 획기적인 성격을 띠고 있다. 그러나 북한 경제체제나 경제정책이 어느 정도 합리적인 방향으로 선회하고 있다는 것과 북한경제가 지속적인 성장을 통한 발전의 토대를 굳건히 한다는 것은 별개의 문제이다. 다른 많은 사회주의 체제의 전환사례를 살펴보더라도 시장지향적 정책의 채택이 곧바로 경제성장과 발전으로 연결된 경우는 드물다. 중국의 경우에도 시장화(marketization)는 경제발전의 필수적인 요건 중의 하나로 작용했을 뿐이다. 개혁기 이전에 형성된 중국의 경제구조적 특징, 미국과의 수교를 포함한 국제환경의 개선, 홍콩과 대만 등 외부 화인(華人)경제의 시장·기술·자본 제공, 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 한 개혁지도부의 적극성과 개혁이론 개발 등이 종합적으로 작용하여 성공적인 중국경제의 개혁·개방을 견인할 수 있었던 것이다.

오히려 개혁·개방을 성공시키기 위한 각종 요건이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서의 부분적 시장화 조치는 단기적으로는 그 부작용으로 인해 거시경제 및 정치적 불안요인을 증폭시킬 수 있다. 바람직한 경제개혁 방향이 언제나 긍정적인 결과를 낳는 것은 아니다. 북한의 경우, 비록 최근의 경제체제 개선 조치들이 시장지향적 특성을 보여주고 있으며, 경제이론의 측면에서도 상품경제와 국제 노동분업에 의한 비교우위 개발 등의 개념에 대해 긍정적인 자세를 보이고는 있으나, 아직 이와 같은 변화가 곧 지속적인 경제성장과 발전을 담보할 수 있는 상황은 아니다.

그 동안 진행된 북한경제의 개혁과 발전, 그리고 남북경협 방향에 대한 논의와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제를 제기해 볼 수 있다.

첫째, 북한이 지금까지 보여준 부분적 시장경제 수용이 북한경제의 왜곡된 자원배분 기제의 개선과 지속적인 성장 및 발전을 보장할 수는 없다. 생산수단의 소유제도 다양화를 통한 및 공급부문의 철저한 개혁과 투자구조의 변화 없이 자본축적 및 효율적 성장은 불가능하다.

둘째, 북한 핵문제 해결과 대외관계의 획기적 개선 없이 내부적으로 추진되는 북한의 ‘경제관리개선조치’들은 오히려 정치·경제적 불확실성을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 북한의 부분적 개혁이 시행착오를 거듭할수록 현실적으로는 다양한 북한상황의 전개에 대한 위기관리대책(contingency plan)과 외부자본 및 시장, 기술 제공의 필요성이 증가한다.

셋째, 남북경협 방향과 관련, “북한 핵문제가 해결되면 모든 문제가 해결된다”는 식의 사고는 비현실적이다. 핵문제 해결이라는 국제정치 및 안보적 난제(難題) 해결을 위한 ‘경제적 보상’과 북한경제의 순조로운 발전과 남북경제의 공동이익을 보장하기 위한 경협 정책은 분명하게 구분되어야 한다. 핵문제에 초점을 맞춘 경제보상이 ‘위험한 행위를 그만 두는 것에 대한 보상’의 형태를 띌 수밖에 없다면, 북한경제의 개혁 및 발전을 위한 경협정책과는 궤(軌)를 달리해야 한다. 경제적 측면에서 남북경협 전략의 기본방향은 ‘근본적 체제개혁을 위한 지원’ 형태가 되어야 한다.

북한경제의 장래와 남북경협 정책을 연계시켜 고려할 경우, 우리는 경제

성장과 발전 개념의 연계성에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 경제학적 관점에서 경제성장은 양적 확장 개념으로 파악되며, 경제발전은 산업구조의 고도화를 포함한 광의의 ‘경제개발’에 수반되는 질적 변화를 의미하는 것으로 해석된다. 그러나 한편으로 경제발전은 지속적인 실물경제의 성장에 의존할 수밖에 없으며, 지속적인 성장은 효율적인 자원배치 기제를 전제로 한다. 효율적인 자원배치 메커니즘으로서 ‘시장’은 한 경제체제를 Pareto optimum에 도달하게 이끌어 주는 ‘보이지 않는 손’으로서 기능하는 것이다. 그러나 정태적(靜態的) 차원에서의 자원배치 효율성은 경제발전의 필요조건일 뿐이며 충분조건은 되지 못한다. 지속적인 경제성장과 경제발전은 동태적(動態的) 자본축적과 정태적 자원배치 메커니즘이 결합되어 나타나는 결과로 파악할 수 있다.

일반적으로 개발도상국 경제의 발전과정에서 국내자본 축적과 대외경제관계의 연관성을 설명하기 위해 two-gap growth model을 거론한다.<sup>274</sup> 이는 국내 투자수요가 저축보다 클 경우, 수출을 통해 투자에 필요한 외환을 마련하거나 외부로부터의 직접투자 또는 차관 등의 수단을 통해 투자재원 부족을 보완하는 방식을 의미한다. 즉 지속적인 경제성장을 위해서는 국내저축률을 제고하고, 수출을 촉진하며, 바람직한 외자유입환경을 조성하는 것이 필요하다. 북한의 경우, 낮은 이율과 인플레이션으로 인해 자발적인 저축을 통한 자본 축적이 불가능한 상황이다. 2003년 5월부터 시행하고 있는 인민공채 발행은 일종의 강제저축 방식으로 볼 수 있으나, 그 실질적인 효과는 의문시된다. 북한 경제의 침체와 제한된 재정수입원과 2002년 7월 조치의 내용으로 미루어 볼 때, 북한당국은 과도한 화폐를 공급해 왔을 가능성이 크며, 일반 주민들의 경우 높은 인플레이션으로 인해 화폐보유를 선호하고, 인민생활공채 정책에는 형식적으로 응하고 있는 상황인 것으로 판단된다.<sup>275</sup> 북한이 현재와 같은 제도적 틀에서 지속적 성장에 필요

<sup>274</sup> Chenery, H., Strout, A., “Foreign assistance and economic development,” *American Economic Review* (September 1966), pp. 680~733.

<sup>275</sup> 북한은 본래 2003년 5월 1일~7월 31일 동안 한시적으로 인민생활공채를 판매할 것으로 알려졌으나, 실질적으로 기간이 연장되고 있다. 2004년 3월 최고

한 자본을 국내적으로 축적하기란 불가능하다.

이와 같은 상황을 감안해 볼 때, 북한이 과거에 비해 전향적인 체제개혁 정책을 추진하고는 있으나 북한 경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한 경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 경제운용상의 문제가 발생할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

첫째, 북한 경제는 경제 상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 산업 구조 조정 및 물자 유통체계의 조정 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 현상 포함) 현상이 앞으로도 지속될 가능성이 크다.

둘째, 북한의 수출 능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채 등을 고려할 때, 외환제도 개선을 통해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형 회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제 사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한 내부 경제의 재원 고갈 상황을 고려해 볼 때, 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 필수적인 투자 재원을 재정 구조의 변화나 국내 저축 확대를 통해 자체적으로 조달하기 어려우며, 특정 정책 목표 달성을 위해 투자 재원을 집중시킬 경우, 경제 구조의 불균형이 확대되어 경제난의 악순환이 되풀이 될 수 있다. 이와 관련하여, 외자의 활용은 유일한 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 북한과 중국, 미국, 일본 등 주변국과의 관계진전이 경제적인 성과로 이어지기에는 아직 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한 경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 국내 축적 기제를 대체하여 북한 경제성장의 계기를 조성하기 어렵다.

이와 같은 북한 경제의 제약 요인을 감안할 때, 향후 북한이 시장지향적

---

인민회의 제11기 2차 회의에서도 인민생활공채를 활용하여 필요한 재정수입을 확보할 것임을 시사했다. 공채판매는 공개적으로 자발적인 참여를 선전했으나, 실제로는 공채판매 전담기구를 신설하고 할당 및 헌납을 유도하고 있다. 일반 기업소 등에서는 공채 헌납실적을 벽보 등을 통해 공개함으로써 일종의 도덕적 의무화하고 있으나, 헌납실적은 갈수록 하락하고 있는 것으로 알려져 있다.

개혁을 통한 효율적 축적 전략을 채택할 경우, 성공적 개혁을 위해서는 특히 남한으로부터의 자본과 기술의 유입이 필수적이며, 또한 수출을 위한 해외시장 확보와 우호적 국제 환경의 조성이 전제되어야 할 것으로 판단된다. 북한경제에 대한 남북경협의 파급효과 역시 면밀하게 분석되어야 할 것이다. 즉 남한의 대북 경협은 인도적 차원의 지원과 남북관계의 진전을 위한 상징적 경제협력사업을 제외하고는 기본적으로 시장기구의 작용 하에 북한경제의 지속적 성장을 위한 메커니즘을 형성하는 데 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 즉 남북한간의 경제협력은 시장기구와 소유제도의 다양화라는 전제 하에 북한경제의 내부축적의 제약요인을 해소함으로써 북한 생산구조의 시장지향적 축적을 가능하게 하고, 효율적인 사용을 통해 확대 재생산이 가능하도록 기여함으로써 시장경제 부문이 북한경제의 지속적 성장을 유도하게 하는 데 주안점을 두어야 할 것이다. 그러나 현실적 차원에서 볼 때, 북한경제 개혁을 위한 자본 축적 또는 외부자본 조달 과정에서 재원(財源)으로서의 남한의 기능이나 역할은 제한적일 가능성이 크다. 이는 남한경제의 취약성과 국민적 합의의 어려움 등 국내적 여건과 함께, 남북관계의 특수성으로 인해 남북한관계의 불확실성이 여전히 크다는 사실에 기인한다. 한편 북한경제의 순조로운 개혁·개방을 위한 국제적 우호분위기 구축을 위해서도 외자의 활용과 국제금융기구의 적극적인 참여 유도는 매우 바람직한 대안일 것으로 판단된다. 국제 민간기업의 대북 투자와 일본의 배상금 역시 북한의 대외의존적 자본 축적 수단으로서 중요한 의미를 가지나, 현실적으로 민간기업의 대북직접투자는 북한경제의 순조로운 개혁개방 가능성과 남북한 관계의 안정성, 국제금융기관의 적극성과 개입·정도, 북한에 대한 국제환경의 우호적 분위기 조성 여부 등에 영향을 받을 것이므로 본 연구에서는 북한 핵문제 해결과정에서 주로 국제금융 기구를 활용한 대북 기술적 지원 및 금융지원 부문을 다루고자 한다.

## 나. 외자유치 및 국제금융 지원 방안

### (1) 북·미관계 개선 단계에서의 국제기구의 지원: 기술적 지원

남북한 당국 및 민간차원의 안정적 경험통로가 유지되고, 북한 핵문제의 해결 과정에서 미국의 대북경제제재 조치가 점진적으로 해제되며, 북한이 경제체제의 합리적인 구조조정 단계에 진입하게 되면 국제금융기구의 자금제공 및 관리 하에 기술지원(technical assistance)을 추진할 수 있도록 국제협력 체제를 구축하고, 북한이 제반 요건을 충족시킬 수 있도록 협력·지원하도록 한다. 대북 기술지원의 구체적 내용으로는 북한의 국제금융기구 가입을 위한 조건 충족 및 북한경제의 개혁·개방 여건 조성을 위한 다음과 같은 사업을 포함하도록 한다: ① 경제관련 조사·분석사업 및 개혁프로그램 관련 자문, ② 새로운 경제체제에 적응하기 위한 경제인력 교육프로그램 제공, ③ 경제개발 프로젝트 개발·시행을 위한 학술연구 및 교환프로그램 지원, ④ 거시경제·통화·재정부문의 정책입안 및 관리능력 향상을 위한 지원, ⑤ 금융관련 법규 제정 및 국제금융기구 제도관련 정보제공 및 자문, ⑥ 국제시장 참여를 위한 마케팅 및 무역 제도 교육 및 인력 훈련 프로그램 제공.

### (가) 국제금융기구의 기술적 지원사업 관련 사례<sup>276</sup>

#### A. 세계은행의 기술적 지원(Technical Assistance)

세계은행 회원국에 대한 기술적 지원활동을 위한 재원조달은 용자와 무상공여를 통해 이루어지며, 회원국과 협조용자(co-financing)를 통해 지원하기도 한다. 북한의 경우 경제상황을 감안, 용자에 의한 지원보다는 신탁기금, 제도개발기금 등 세계은행 주관하의 특별프로그램을 통한 공여성 지원이 바람직하다. 세계은행은 기술적 지원 자금이 확보된 경우, 수혜국

<sup>276</sup> 이 부분은 장형수·이창재·박영곤, “통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로,” 대외경제정책연구원 정책연구 98-11를 참조하여 작성한 것임을 밝혀 둔다.

에 대한 기술적 지원을 위해 다음과 같은 준비단계를 거치고 있다: ① 수혜국과 기술적 지원의 목적 설정 및 수혜국측 프로젝트 시행 인력의 프로젝트 입안 및 실행능력과 재정 및 법적 절차에 대한 평가, ② 기술적 지원을 위한 프로젝트 설정, 실행시의 개발효과 평가, 수혜국 참여인력과의 역할 분담, ③ 관련 기술적 지원의 사례분석을 통한 경험적 교훈 도출 및 적용, ④ 프로젝트 수행시 수혜국 인력의 자문 및 교육을 담당할 자문자 선정. 기술적 지원을 위한 훈련프로그램들은 주로 개발도상국을 대상으로 한 세계은행의 경제개발연구소(EDI)나 현지 또는 외국의 연구기관 및 산업기관과 협력하여 학술회의 또는 세미나, 워크숍 등을 지원하고 있다.

### B. 국제화폐기금(IMF)의 기술적 지원 활동

IMF의 기술지원은 IMF 스태프(staff)과 자문역(advisor)들에 의해 수행되며, 기술지원 과정에서 기술지원을 담당하고 있는 활동부서 및 지원부서 전문인력으로 구성된 기술지원위원회(Technical Assistance Committee)가 IMF의 기술지원정책에 맞추어 기술지원을 관리·조정한다. IMF의 기술적 지원은 재정 및 통화정책에 대한 회원국 정부의 입안 및 수행능력 향상, 중앙은행·재무부·관세청·조세청 등 정부기관의 기능 강화 및 회원국 정부의 관리능력 제고, 금융부문 관련 법안 및 절차 관리능력 향상 등을 위한 지원 등으로 이루어진다. IMF는 분쟁후 지역(postconflict countries)에 대한 비중을 확대하고 있는바, 북한이 회원국이 될 경우 수혜 대상이 될 가능성이 클 것으로 판단된다. IMF의 회원국에 대한 기술지원은 자체 재원으로 충당하거나 선진국으로부터 자금 지원을 받아 수행하며, 1998년 회원국에 대한 IMF의 기술지원 중 1/3은 UNDP, 일본, 세계은행, EU 등의 기술지원협력에 의해 이루어졌다.

### C. 아시아개발은행(ADB)의 기술적 지원

회원국에 대한 ADB의 기술적 지원은 주로 정책개혁, 금융부문 강화, 금융 및 자본시장 촉진, 지역간 경제협력, 환경보호, 자연자원관리 등의 영역

에서 이루어지고 있으며, 관련 업무는 ADB 기술지원 부서와 아시아개발은행연구소(ADB Institute)에서 담당한다. ADB의 기술지원은 프로젝트 준비 및 프로젝트집행을 위한 지원과 자문 등을 통해 이루어지며, 지역기술지원(RETA: Regional Technical Assistance)은 개발도상국의 지역적 이슈와 관련하여 세미나 및 학술회의 개최와 지역활동 등을 지원하고 있다. 프로젝트 준비 단계에서는 개발프로젝트 및 프로그램의 타당성 조사 및 비용 추정, 기술·경제·사회적 파급효과 분석 등을 지원하며, 프로젝트 집행 단계에서는 프로젝트 운영에 대한 자문·관리·집행 등을 지원한다. 또 자문 활동은 개발도상회원국이 필요로 하는 프로젝트의 입안·실행·운영에 대한 경영·조직적 능력과 연구 및 정책 수행능력 강화를 목표로 추진하고 있다. ADB의 기술지원을 위한 용자는 회원국들의 출자자본금, 이익잉여금, 차입기금 등으로 구성된 일반재원과 기술지원 특별기금 등으로부터 조달하며, 기술적 지원을 위한 공여는 선진국 및 개발도상회원국으로부터의 기술지원 특별기금(TASF: Technical Assistance Special Fund)에 대한 출연금과 TASF에 대한 아시아개발기금으로부터의 정규적 할당금, 일반재원의 순이익으로부터의 이전, 일본정부 지원의 일본특별기금의 연례출연금, 기타 외부공여로 조달하고 있다. 한편 ADB는 회원국의 개발프로젝트 및 프로그램에 대한 자금 및 기술지원이 이루어지기 전에 해당국의 개발활동 및 경제상황과 프로젝트의 타당성을 검토한 후에 지원여부를 결정하고 있다.

## 베트남의 기술적 지원 활용사례

- 베트남은 국제금융기구 가입이전 시기인 1980년대 말부터 1990년대 초에 걸쳐 유엔개발계획(UNDP), 세계은행의 경제개발연구소(EDI) 등으로부터 기술지원을 받는 등, 국제금융기구와 긴밀한 관계를 유지하였음.
- 베트남이 세계은행의 경제개발연구소로부터 받은 기술지원은 주로 자본주의 시장경제를 도입하기 위해 필요한 국가경제관리 프로그램과 정책분석, 공기업 개혁에 집중되어 있음.

### <베트남에 대한 세계은행 경제개발연구소의 훈련지원 활동>

연 도	훈련주제	훈련부문 및 형태
1991	국가경제관리에 대한 세미나	고위급 정책세미나
1991	시장경제에 대한 훈련프로그램	경제 및 부문별 관리
1991	인플레이션과 공기업개혁 훈련 프로그램	경제 및 부문별 관리
1991	국가경제관리에 대한 훈련 프로그램	고위급 정책세미나
1992	베트남에 적합한 시장경제	경제 및 부문별 관리
1992	거시경제관리 및 정책	고위급 정책세미나
1992	국가경제관리	훈련프로그램
1993	베트남의 정책분석	훈련프로그램
1993	경제정책 분석 및 관리에 대한 훈련	훈련프로그램
1993	경제통합	훈련프로그램
1993	거시경제관리 및 정책	고위급 정책세미나
1993	경제정책분석 및 관리	경제 및 부문별 관리

※자료: 세계은행 EDI archives; Leipziger, (1998). 장형수·이창재·박영근, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, p. 92에서 재인용.

## (나) 세부추진방안

### A. 북한 정부인원 및 경제관리 인력에 대한 교육 지원

북한의 국제금융기구 가입 이전 시기에는 국제금융기구 가입 요건을 충족시키기 위해, ① 북한 정부인원에 대한 시장경제 교육 프로그램 제공, ② 북한경제에 대한 종합보고서 및 경제통계 작성, ③ 북한경제의 부문별 효율성 증대를 위한 자문 및 실행계획(action plan) 작성 등에 대한 기술지원을 추진하고, 이의 추진을 위해 소요되는 비용은 한국을 포함한 회원국의 신탁기금을 활용하여 충당하는 것이 바람직하다. 북한의 국제금융기구 가입 이후에는 북한의 경제관리 인력에 대해 국제금융기구가 공식적으로 경제개발 프로젝트 선정 및 정책입안·거시경제정책·자원관리·시장기구의 효율성 제고 등에 대한 교육·훈련 프로그램을 시행하도록 한다. 한국 정부는 국제금융기구의 대북 기술지원을 위해 북한경제에 대한 분석결과 및 정보를 제공하고, 교육 및 훈련 프로그램의 개발 및 실행 과정에서 국내 민간학계가 주도적으로 참여할 수 있도록 소요자금 지원을 통해 북한에 대한 기술적 지원이 효율적으로 신속히 이루어질 수 있는 환경을 조성하도록 한다.

### B. 개별 프로젝트에 대한 기술지원

북한의 국제금융기구 가입 이후 북한경제 개발을 위한 농업·사회간접자본·보건·환경·교육 등의 분야에 있어서 개발지원형 프로젝트를 성공적으로 계획·실행하기 위해서는 프로젝트 설계, 자금투입, 인적 자원 양성, 북한 경제정책과의 조율 등에 대한 기술적 지원이 필수적이므로 한국은 이를 위해 국제금융기구와의 긴밀한 협조체계를 구축하고, 실무과정에서 주도적인 역할을 수행하도록 한다. 농업개발 프로젝트 추진과정에서 북한경제의 농업원자재 공급능력 제고·품종개량 및 육종기술 지원·농업기발시설 개선·북한농업 구조조정 등은 남북한 농업의 보완성 강화의 측면에서 남한 농업기술 및 산업구조와의 연계성을 강화시키는 방향으로 추진되어야 할 것인바, 국제금융기구의 관련 프로젝트 계획 단계에서부터 적

극 참여해야 할 것이다.

사회간접자본 지원 프로젝트의 경우, 남북한 교통·통신망 연계와 남북한을 관통하는 동북아 물류체계의 구축을 기본방향으로 추진되어야 하므로 국제금융기구의 프로젝트 추진시 계획·자금조달·남북한 기존 SOC와의 기술적 연계 등을 위해 남한이 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 자금조달·기술제공 과정에 있어서 해당기구와의 협조체제를 구축하고 주도적 역할을 위한 외교적 노력을 기울이도록 한다.

북한에 대한 국제금융기구의 보건·환경·교육 분야 개발지원형 프로젝트 추진을 위한 인적 자원 및 관련 정보 제공과 공동조사 참여를 통해 향후 ‘남북경제공동체’의 건설이 본격화될 경우, 관련 사업의 연장선상에서 남북한간의 직접적 협력체계의 가동을 위한 기반을 조성한다.

### C. 북한 산업인력의 훈련 프로그램 제공

북한경제의 성장궤도 진입을 위해서는 광범위한 산업영역에서의 기술인력 훈련 프로그램이 필수적이나, 남북한 관계의 특수성으로 인해 남북한간의 대규모 인적 교류에 의한 훈련프로그램의 추진에는 상당한 시일이 소요될 것인바, 과도기적 단계에서는 국제금융기구와의 협력체제 구축을 통해 산업기술 훈련 프로그램을 실행하는 것이 효율적일 것이다. 북한 산업인력 훈련 프로그램은 북한상품의 국제시장 진출을 위한 디자인 및 공정기술과 포장·마케팅 영역에서의 실무 능력 배양을 목표로 하고, 초기에는 북한 현지 및 중국 등지에서의 단기 훈련 프로그램 제공을 주요내용으로 하되, 남북관계의 진전에 따라 남한정부 또는 기업의 주관 아래 남한에서의 장기 프로그램을 제공하도록 한다. 산업인력 훈련 프로그램의 소요비용은 여타 기술지원에 비해 상대적으로 저렴할 것이므로, 국제 금융기구 내에 특별기금을 조성하고, 자금조성과정에서 한국이 주도적 기여를 하는 것이 바람직하다.

#### D. 정부와 민간 역할 분담(NGO의 역할)

기술적 지원은 경제체제와 관련된 부문으로서 북한의 민감도를 감안할 때, 지원 초기에 우리 정부가 직접적인 영향력을 행사하기에는 많은 제약 요인이 존재하므로, 국제금융기구 관련부서 및 해당 기구 이사국들과의 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 바람직하다. 정부는 북한에 대한 기술적 지원과 관련, 북한경제에 대한 준비조사 및 과도기적 지원전략 사업이 순조롭게 이루어질 수 있도록 해당 국제금융기구의 활동을 간접적으로 지원하고, 상임이사국과 미국·일본에 대한 외교적 노력을 경주함으로써 북한에 대한 자금지원 문제가 긍정적으로 검토될 수 있는 분위기를 조성하도록 한다. 북한경제에 대한 국제금융기구 준비조사단계 및 지원전략단계에서 국내 민간 대학·연구소·비정부기관은 유엔개발계획(UNDP) 등 UN산하 기구의 대북한 조사 및 지원사업에 적극 참여하고, 관련 기관에 대해 북한 관련 정보 및 자료를 제공할 수 있는 통로를 확보하도록 한다.

#### E. 추진기구 및 법·제도적 지원 사항

국제금융기구를 통한 대북 기술지원 문제는 통일부·외교통상부·재경부 등 유관부처의 입장과 정책목표를 조율할 수 있도록 국가안보회의(NSC)에서 총괄하며, 국가안보회의는 동 업무를 관장할 수 있는 전문 부서를 두되, 국책연구기관과 사회단체 및 학회 등 비정부민간기구(NGO)와의 협의회를 구성하여 정부 및 민간차원의 공조체제를 구축하는 것이 바람직하다.

### (2) 국제금융기구 가입 지원

#### (가) 북한의 국제금융기구 가입 조건

북한이 국제통화기금에 가입하게 되면 북한의 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 하며, 세계은행에도 정기적으로 북한의 사회보장제도·교육·건강 등 사회지표를 제공해야 함은 물론, 외채통계도 국제기준에 맞게 제출해야 한다. 국제금융기구에 북한이 가입한다 하더라도 본격적

인 자금지원을 받기 위해서는 IMF·세계은행과 합의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시해야 하며, 이와 같은 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달해야 할 의무가 있다.

### (나) 북한의 국제금융기구 가입 지원

북한의 IMF와 세계은행 가입은 경제체제의 변화와 구조조정 프로그램의 시행 등 현재의 북한으로서 수용하기 어려운 요건을 충족시켜야 가능할 것으로 판단되는바, 정부는 우선적으로 북한의 아시아개발은행(ADB) 가입에 중점을 두고 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 미국과 일본에 대해 북한의 변화를 촉진하기 위한 가장 유효한 수단 중의 하나가 국제금융기구 가입 지원임을 설득시키고, 북한이 ADB의 양허성 자금 수혜국이 될 수 있도록 회원국과의 협의과정에서 주도적 역할을 모색하도록 한다. 또 북한의 ADB 가입이후에는 IMF와 세계은행에 가입 요건 충족을 위한 북한 경제통계 작성 및 경제구조 조정 프로그램 시행 등과 관련, 남북협력체제를 구축하고 관련 회원국에 대해 북한의 특수한 상황을 인식하고, '선 가입 후 요건 충족'의 접근방식을 인정해 주도록 외교적 노력을 기울인다.

### (3) 국제금융기구의 양허성 자금 활용

북한이 본격적인 경제개혁·개방을 추진하는 경우, 한국은 대북투자 환경 조성 및 남북관계 개선을 위한 정부차원의 대북투자 및 경험지원 효율성을 극대화함으로써 국내외 민간자본의 참여를 최대한 유도하고, 다양한 재원조달 방안을 강구함으로써 국민경제의 부담을 최소화 하는 것이 바람직하다. 이 경우, 한국경제의 제한된 여력을 감안할 때, 국제금융기구와의 협력체제를 구축하는 것이 우리경제의 부담을 줄이는 방안이 될 것이다. 국제금융기구와 관련하여 북한은 1997년 2월 아시아개발은행 가입을 정식으로 신청했으며, 1997년 9월에는 IMF 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 대표가 북한을 방문하였고, UN개발계획(UNDP)과 북한관리의 교육훈련 문제를 협의하는 등 국제금융기구와의 협조에 전향적인 태도를 보이고 있

으나, 자체적 노력에 의한 국제금융기구로부터의 재원조달은 기대하기 어려운 상황이다.

대북 경제사업 추진 소요재원의 조달로 인한 국민경제의 부담을 최소화하고, 소요자금의 순조로운 공급 및 북한 경제체제의 효율성 제고를 위해 북한의 국제금융기구 가입을 지원하고 국제금융기구의 양허성 자금을 활용하도록 한다. 북한의 국제금융기구 가입 이전 시기에는 국제금융기구의 신탁기금 제도와 주요국의 기여금, 그리고 우리의 남북협력기금을 활용하여 북한에 대한 기술적 지원의 효율성을 제고하고, 가입 이후 시기에는 IMF·세계은행·아시아개발은행 등의 일반(정규) 자금지원 및 특별(양허성) 자금지원을 최대한 확보하기 위한 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

북한의 개혁·개방 과정에서 북한경제의 재건에 소요될 재원을 순조롭게 조달하기 위해서는 남한기업을 포함한 국제민간부문의 대북 직접투자가 필요하며, 세계은행·IMF·아시아개발은행 등 국제금융기구의 이니셔티브는 국제민간자본의 북한유입을 위한 선행 필수조건이므로 이들 국제기구에 대한 북한의 접근 및 가입을 지원하도록 한다. 북한이 국제금융기구에 가입하는 경우, 북한이 일정한 요건을 갖춘 회원국으로서 일반자금 지원보다 금리조건과 상환기간이 유리한 양허성(concessional) 자금 지원을 받을 수 있도록 국제금융기구 및 주요 관련국에 대한 외교적 노력을 경주함과 동시에 북한이 양허성 자금 지원 대상국의 조건을 갖추 수 있도록 지원·협력해야 할 것이다.

## (가) 사업관련 현황

### A. 국제화폐기금(IMF)의 양허적 자금지원<sup>277</sup>

북한이 IMF에 가입하여 IMF와 세계은행의 개혁 프로그램을 성실히 이행하는 경우, 확대구조조정금융(ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility)에 따른 양허적 자금지원을 받을 수 있을 것이다. IMF의 특별신용

<sup>277</sup> 위의 논문, pp. 105~113 참조.

공여제도에 속하는 양허성용자제도(Concesssioanal Facilities)로서의 확대 구조조정금융(ESAF)은 구조조정을 통한 지속적인 경제성장 기반조성에 의해 회원국의 만성적인 국제수지적자 및 외채문제를 해결하기 위해 1987년 12월에 설치되었으며, 이를 통해 장기저리 자금을 조달할 수 있다. EASF의 재원은 미국·일본 등 선진국과 한국을 비롯한 신흥공업국으로부터의 차입금으로 운용되며, 수혜자격 기준은 1996년 기준으로 1인당 GNP가 925달러 이하인 최빈회원국이다. EASF는 주로 3년간의 중기형 구조조정 프로그램을 지원하는 데 활용되며, 수혜를 받기 위해서는 먼저 중기 구조조정계획에 관한 정책기조 문서(Policy Framework Paper)를 IMF와 세계은행의 상임이사회에 제출하여 동의를 받아야 한다. 수혜국의 총인출한도는 쿼터의 190%이며, 해당 회원국이 구조조정을 적극적으로 실행한다고 판단될 경우, 쿼터의 255%까지도 지원이 가능하므로, 한국정부는 북한의 회원국 가입과 경제 구조조정계획 수립 및 실행 과정에서의 지원을 통해 북한이 획득할 수 있는 IMF의 양허성 자금 규모를 증대시킬 수 있을 것이다.

## B. 세계은행의 양허성 자금지원

북한이 세계은행에 가입할 경우 받을 수 있는 자금지원은 대체로 세계은행의 IBRD 자금과 IDA(국제개발협회: International Development Association) 자금이 있다. IDA 자금은 이자가 없고 거치기간 10년을 포함하여 상환기간은 35~40년으로 매년 0.5~0.75%정도의 수수료만 지불하면 되므로 실질적으로 IDA 자금은 순현재가치(net present value) 대비 약 80% 정도의 무상지원효과를 가지는 우량한 자금이라고 할 수 있다. IDA 자금은 무상자금지원에 가까운 자금인 까닭에 해당 회원국이 IMF와 세계은행의 구조조정 프로그램을 성실히 수행하는 조건부 자금 지원이 가능하다. 세계은행의 업무지침에 따르면 IDA 자금지원 자격은 1996년 경상가격 기준으로 1인당 GNP가 1,505를 넘지 않아야 하나, 실제로는 1인당 GNP가 925달러 이하인 최빈국에 대해서만 자금을 공여하고 있다. 한국은행의 북한 GDP 추정결과에 따르면 북한의 1인당 GDP는 700달러 수준이

며, 당분간 북한경제의 고도성장이 불가능하다는 점을 감안하면, 북한이 세계은행 회원국이 될 경우 수혜대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

### 베트남에 대한 세계은행의 양허성 자금지원 사례

○베트남은 세계은행에 가입한 이후 국제개발협회(IDA)로부터 장기저리자금을 지원받았음.

베트남에 대한 국제개발협회(IDA)의 용자활동: 1994~1997

회계연도	사업별 용자액	총 액
1994	1억 5,000만 달러: 고속도로 재건 프로젝트 7,000만 달러: 초등교육 프로젝트 9,600만 달러: 농경재건 프로젝트	3억 2,400만 달러
1995	1억 달러: 관개사업 프로젝트 1억 100만 달러: 동력부문 프로젝트 1억 6,500만 달러: 구조조정 프로젝트	4억 1,500만 달러
1996	4,900만 달러: 은행부문 현대화 프로젝트 1억 100만 달러: 국민보건 프로젝트 5,000만 달러: 가족보건 프로젝트 1억 2,200만 달러: 농촌금융 프로젝트 1억 8,000만 달러: 전력개발 프로젝트	5억 200만 달러
1997	5,500만 달러: 농업수송 프로젝트 이외에 3개 이상의 프로젝트 수행	5,500만 달러

※자료: World Bank, Current Questions & Answers, (Spring 1997), 장형수·이창재·박영근, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, p. 165에서 재인용.

### C. 아시아개발은행(ADB)의 양허성 자금지원

북한이 ADB로부터 혜택을 받을 수 있는 양허성 자금으로는 아시아개발기금(ADF: Asian Development Fund)이 1인당 국민소득이 낮고 부채상환능력이 제한된 개발도상회원국들을 대상으로 제공하는 개발자금지원기금이 있다. 아시아개발기금의 양허성 자금은 무이자이며, 매년 용자금액의 1%의 수수료를 부과하고, 상환기간은 거치기간 10년을 포함하여 35~40년이고, ADF 재원은 회원국들의 출연금으로 조달하고 있으며, 부족한

재원은 회원국들로부터 주기적 재원보충을 통해 충당한다. 아시아개발은행은 회원국들의 1인당 GNP, 채무상환능력 및 경제수준을 고려하여 용자 수혜대상국을 A, B, C 3개 그룹으로 구분하여 그룹 A, B만을 ADF 용자 수혜대상국으로 하고 있다.<sup>278</sup>

### 베트남에 대한 아시아개발은행의 양허성자금 지원사례

○아시아개발은행은 베트남의 지속적 경제개발 및 시장경제로의 전환을 통해 빈곤을 퇴치한다는 기본 목표하에 정책개혁과 제도개발, 인프라 개발, 농업개발, 인적자원 개발, 환경 및 자연자원 관리부문 등에 대한 지원을 수행하였음.

- 개발프로젝트 관리에 대한 베트남의 노하우 부족을 고려하여 아시아개발은행은 공공부문의 효율성 향상을 위한 정책 및 구조개혁과 민간부문의 성장을 지원하고 있음.

베트남에 대한 아시아개발은행의 용자 승인실적: 1997. 12. 31까지

내 용	용자건수	용자규모 (백만 달러)	비중(%)
농업, 자연자원	13	484.6	35.3
사회인프라	7	297.6	21.7
운송, 통신	5	276.2	20.1
에너지	3	186.3	13.6
금융	2	97.0	7.1
산업	1	30.0	2.2
합계	31	1,371.7	100.0

※자료: ADB, Annual Report, (1997). 장형수·이창재·박영근, 『통일대비 국제협력과 제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, p. 166에서 재인용.

<sup>278</sup> 그룹 A: 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 중국, 쿡아일랜드, 인도, 키리바티, Kyrgyz공화국, 라오스, 몰디브, 마셜군도, 미크로네시아, 몽골, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 솔로몬 군도, 스리랑카, 통가, 투발루, 베트남, 서사모아(중국, 인도는 ADF 수혜대상에서 제외). 그룹 B: 인도네시아, 카자흐스탄, 나우루, 파푸아뉴기니, 태국, 우즈베키스탄(태국은 ADF 수혜대상에서 제외). 그룹 C: 피지, 홍콩, 한국, 말레이시아, 싱가포르, 대만.

## (나) 세부추진방안

### A. 국제금융기구의 대북 양허성 자금 지원 유도

일반적으로 국제금융기구의 회원국이 된 이후에도 본격적인 양허성 자금 수혜국이 되기 위해서는 요건 충족을 위한 2~3년의 시간이 소요되는 바, 정부는 북한의 관련 기구 가입이 확정되는 시점에서 조기에 양허성 자금 수혜국이 될 수 있도록 가입이전 시기의 기술적 지원을 통해 필요요건을 조기에 충족할 수 있도록 북한과의 사전 협력체제를 구축해야 할 것이다. 정부는 「남북경제협력추진위원회(경추위)」를 통해 북한의 본격적인 경제개발을 위해서는 국제금융기구의 활용이 필수적임을 북한측에 설득시키고, 양허성 자금 수혜를 위해 필요한 거시경제, 통화, 재정, 경제통계, 금융 관련 법규의 개선을 위한 물질·인적 지원을 시행하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 북한에 대해 국제금융기구의 조직과 운영제도, 정보기술 등 한국이 가지고 있는 노하우를 제공해야 할 것이다. 한편 국제금융기구 회원국에 대한 외교적 설득 노력을 통해, 북한지역 자원개발 및 사회간접자본 구축이 북한경제뿐만 아니라 동북아의 물류흐름을 촉진함으로써 역내 경제 활성화에 기여할 수 있음을 인지시키고, 북한이 자금 수혜 요건을 충족시키기 이전에도 양허성 자금을 활용할 수 있도록 특례적 지원방안을 강구하도록 한다.

### B. 정부와 민간 역할 분담

정부는 북한의 국제금융기구 가입 및 양허적 자금 공여가 순조롭게 이루어지고, 이와 같은 지원이 북한의 변화와 연결될 수 있도록 외교적 노력을 기울임과 동시에 북한이 국제기구가입과 양허적 자금 수혜의 조건을 만족시킬 수 있도록 관련정보를 제공하고, 북한이 필요한 구조조정 프로그램의 대안을 제시하도록 해야 할 것이다. 또 정부는 대북 투자 및 지원, 그리고 남북합의에 의한 경험의 제도적 장치 마련 등을 통해 안정적 투자환경을 조성함으로써 북한에 대한 국제금융기구의 신인도를 제고하고, 민간차원의 상업투자 유치를 극대화 할 수 있는 여건을 마련하도록 한다. 민간부문

은 국제민간자본의 대북 투자를 촉진할 수 있도록 대북경협사업의 효율성을 제고함으로써 북한경제의 개방과 재건에 기여해야 할 것이다. 국제민간 투자를 촉진하기 위해 설립된 세계은행 그룹의 국제투자금융공사(International Finance Corporation)를 활용한 북한에 대한 해외민간투자 촉진 방안도 강구할 수 있을 것이다. 북한의 국제금융기구 가입 및 양허성 자금 수혜 조건 충족을 위해서는 NGO를 통한 국제금융기구의 우호적 분위기 조성 및 북한경제구조의 개선을 위한 북한 정부·학술계의 적극적인 의지 표명이 필수적인바, 이를 위해 국내 학계 및 민간단체의 대북 학술교류·협력 활동을 강화하는 것도 고려해 볼 수 있다.

### C. 추진기구 및 법·제도적 지원 사항

북한의 국제금융기구 가입 지원 사업에 남북협력기금을 사용할 수 있도록 남북협력기금 관련 법률을 보완하고, 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 관련 사업을 위한 소요 재원조달 및 관리 업무를 위해 남북협력기금 관리 부서 및 담당 금융기관의 조직을 정비·조정해야 할 것이다.

#### (4) 국제금융기구를 통한 북한외채 탕감추진

국제금융기구와의 협력체제를 구축하고 기존의 제도를 활용함으로써 북한경제의 외채부담을 경감 및 외자유치 장애요인 제거를 통해 북한경제의 개혁·개방 과정에서 외자유치 촉진과 남한경제의 부담 감소를 도모해야 할 필요성이 있다. 북한의 총 외채규모는 약 130억 달러 수준으로 평가되며, 이는 GDP의 80%, 연간 수출입총액의 800%를 상회하는 수준인 바, 북한경제 상황으로 미루어 보아 자체적 상환능력이 없으며, 이는 북한경제 개발에 필수적인 외자유치 및 차관도입에 결정적인 장애요인으로 작용하고 있다. 한편 추가적 외자도입을 위해 북한이 남발하고 있는 외채에 대한 은행지불 보증장은 장기적으로 남북한간의 경제통합 과정에서 남한경제의 부담으로 작용할 수 있으므로 정부는 중(重)채무국에 대한 국제금융기구의 외채탕감 제도와 양허성 자금을 활용하여 북한의 외채 부담을 덜고, 북

한경제 재건을 위한 재원조달을 원활히 할 수 있는 환경을 조성하는 것이 바람직하다.

### (가) 사업관련 현황

1970년대의 무역적자로 인해 누적되어 온 외채 원리금 총규모는 약 130~140억 달러로 평가되고 있으며, 서방세계에 대한 외채규모는 4개 서방채권단 111개 은행으로부터 23억 달러, 일본 9억 달러, 기타 서방권 국가로부터 18억 달러로서 총 50억 달러에 달하는 것으로 추정된다. 서방채권단 은행들은 23억 달러 규모의 대북한 채권 중 일부(약 8~9억 달러)에 대해서 원금 회수가능성이 낮다고 보고 원금을 할인하여 국제 금융시장에 할인을 매우 높은 채권형태로 유통시킨 바 있다.<sup>279</sup> 한편 서방채권단 111개 은행은 1987년 북한에 대해 ‘채무불이행(default)’선언을 함으로써 북한의 추가 기채(起債)에 장애로 작용하고 있다. 북한은 1994년 이후 부족한 외자유치를 위해 총 259억 달러 상당의 은행지불 보증장을 남발해 왔으나, 이를 통한 외자도입은 실패했던 것으로 알려지고 있다.

북한 외채문제의 해결을 위해서는 IMF와 세계은행의 중채무국 외채문제 해결방안(Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative)<sup>280</sup>의 활용을 고려해 볼 수 있다. 중채무국 외채문제해결방안(HIPC Initiative)은 외채가 적정수준 이상인 국제개발협회(IDA) 수혜회원국에 대해 기존의 외채경감조치만으로는 외채규모를 줄일 수 없다고 판단될 경우, 파리클럽·국제금융기구·여타 상업은행 등의 지원으로 당해 회원국의 외채를 적정한 수준으로 경감할 수 있도록 한 프로그램이다. 중채무 경감 혜택을 받기 위해서는 IMF 및 세계은행으로부터의 양허적 금융지원을 받을 수 있는 자격이 있거나, 전통적인 채무경감 방안으로는 정상수준의 채무유지가 어려운 회원국이면서 IMF 및 세계은행의 지원프로그램을 통해 상당한 경제개

<sup>279</sup> 2004년 8월 현재 북한채권은 국제시장에서 액면가 1달러 당 16센트 정도에 거래되고 있는 것으로 알려지고 있다.

<sup>280</sup> 장형수·이창재·박영근, 위의 논문, pp. 167~173 참조.

발을 이룩하였거나 건전한 정책을 이행하고 있는 회원국으로 인정받아야 한다.

중채무 경감 혜택을 받기 위해서 해당국은 다음과 같은 단계를 거치면서 IMF 및 세계은행이 제시한 조건을 충족시킬 수 있어야 한다. 첫 단계의 조치로서 수혜국이 되기 위해서는 IMF 및 세계은행에 의해 지원되는 3년 기간의 구조조정 및 개혁 프로그램을 채택해야 하며, 조건을 만족시키는 경우 국제기구로부터의 양허성 금융지원 및 채권단의 결정을 통해 외채원리금을 순현재가치 기준으로 67%까지 경감시켜줄 수 있다. 첫단계 종료시점에서는 해당국의 채무현황을 평가하기 위한 외채관리능력분석이 행해지며, 분석결과에 따라 해당국이 외채를 적정수준으로 낮출 수 없을 경우에는 해당국의 수혜자격을 조사한 후, 국제금융기구 및 여타 자금 공여국들로부터 해당국에 대한 추가 채무경감 지원을 시행한다.

첫 단계 및 추가지원 단계의 조치들을 통해서도 해당국의 외채가 적정수준에 이르지 못할 경우, 수혜국 자격요건에 적합하지에 대한 평가를 거쳐 해당국은 IMF와 세계은행이 지원하는 3년간의 개혁 프로그램을 다시 채택해야 하며, 이와 같은 두번째 단계에서 외채원리금을 순현재가치 기준으로 80% 수준으로 경감시킨다. 두번째 단계를 거치면서도 해당국이 외채를 적정수준으로 낮추지 못할 경우, IMF와 세계은행을 포함한 여타 국제금융기구들은 모든 채권자들과 협력하여 해당국이 외채를 적정수준 이하로 낮출 수 있도록 추가지원조치를 강구한다. 1998년 말까지 IMF와 세계은행의 중외채 경감방안에 의해 우간다, 볼리비아, 버키나 파소, 가이아나, 코트 디브와르, 모잠비크, 말리 등이 혜택을 받았으며, 총채무경감액은 60억 600만 달러에 달한다.

## (나) 세부추진방안

### A. IMF와 세계은행의 중채무국 외채문제해결방안 활용

북한경제의 재건을 위해서는 북한이 국제금융기구에 가입하고 IMF와 세계은행의 개혁 프로그램을 성실히 이행한다는 전제하에 IMF와 세계

행이 주도하는 중(重)채무국 외채문제해결방안(Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative)를 활용하여 부채를 탕감받는 방안을 강구할 필요가 있다. 중(重)채무국 외채문제해결방안은 세계은행과 IMF가 이들 기구에서 제공한 개혁 프로그램을 성실히 이행하고 있는 중(重)채무국들의 외채를 적정수준 이하로 줄여주기 위해 여타 국제기관들을 포함한 국제사회와의 협력을 통해 만들었으며, 1996년 9월 세계은행 개발위원회와 IMF의 잠정위원회에 의해 승인을 받았다. 채무경감 메커니즘은 다음과 같은 절차를 거치도록 되어 있다. ① IMF와 세계은행으로부터의 양허적인 용자에 의해 지원되는 금융 및 경제개혁 채택, ② 구조조정 프로그램의 지원 하에 채권자들과 양허적인 조건의 채무변제 계획에 관한 협약 체결, ③ 상업적인 채무에 대해 국제개발협회의 지원을 받아 채권자들과의 협약 체결, ④ 채권자들에 의한 채무 탕감, ⑤ 적절한 양허적인 조건으로 새로운 자금 제공.

## B. 한국정부의 지급보증에 의한 국제금융기구 자금의 활용

북한이 확실하게 경제개혁의 궤도에 진입하고, 남북한 경제교류·협력 사업이 확대되는 경우, 북한으로 하여금 남한의 지급보증 하에 세계은행으로부터 양허성 장기저리자금을 지원 받아 단기외채를 상환하도록 함으로써 북한지역에 대한 외자유치 장애요인을 제거하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 이 방안은 남한으로서는 상당한 위험부담이 따르며 세계은행 주요 회원국의 동의를 필요로 하므로, 중장기적인 정책대안으로 고려함이 바람직하다.

## C. 북한채권의 인수

서방 채권은행단 또는 기타 채권자에 의해 발행되었거나 향후 발행될 북한채권을 국제시장 시세로 매입하고, 이에 대해 북한측과의 협의에 의해 장기저리의 우대적 상환방안을 결정할 수도 있을 것이다.

#### D. 프로젝트 파이낸싱(project financing)

북한의 대서방 채무 문제가 해결되지 않을 경우, 국제상업금융기관으로부터의 북한지역 개발을 위한 차관 또는 무역금융을 위한 추가 재원 확보가 어려울 수 있으므로, 남북한 당국간의 협의를 통해 공동사업 추진 프로젝트를 결정하고, 한국정부 또는 금융기관의 책임 하에 국제 공공금융기관으로부터의 프로젝트 파이낸싱을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있다. 그러나 북한의 대서방 채무가 해결되지 않은 상황에서 민간기업이나 금융기관이 북한경제 관련 사업에 대한 프로젝트 파이낸싱에 흥미를 가질 수 있을지는 미지수이다.

#### E. 정부와 민간 역할 분담

북한이 국제금융기관을 활용한 북한의 외채탕감 방안 추진을 위한 개혁 프로그램 추진 등의 적극적 정책을 수용할 가능성이 크지 않으므로, 정부는 국제금융기관과의 협력체제 구축을 통해 한반도가 분쟁 후 지역으로서의 특수성을 가지며, 북한의 개혁은 ‘선(先)지원, 후(後)개혁’의 방식을 통해 추진함이 바람직하다는 점을 인식시킴으로써 북한이 조기에 외채를 탕감 받을 수 있는 환경을 조성하도록 한다. 민간기업은 남북경협 사업 대상 선정과정에서 경제적 타당성을 철저히 분석하여, 사업타당성이 인정되는 경우 해당기업의 책임 하에 국제상업금융기관으로부터의 차관 등을 활용함으로써 북한의 기존 외채로 인한 외부자금 활용상의 제약요인을 극복하기 위한 노력을 경주한다.

#### F. 추진기구 및 법·제도적 지원 사항

북한의 외채문제 해결 및 외자 활용 방안과 향후 북한의 상환방식 등을 강구하기 위해 남북경제협력추진위원회 산하에 ‘금융소위’를 구성하고, 관련문제를 지속적으로 협의·해결하도록 한다. 이와 함께 ‘남북협력기금’을 북한채권 매입 등의 용도에 활용할 수 있도록 법률적 검토·보완을 추진하도록 한다.

## 5. 소결

현 단계 북한경제의 문제점은 공급제약을 해소할 자금 확보의 문제로 요약된다. 그리고 여기에 남한의 재정·금융지원방안의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

첫째, 현 시점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 앞에서 식량과 비료지원의 효과 그리고 전력지원의 효과를 추정해 보았지만, 이들을 포함해서 전체 대북지원이 현재 어느 정도 북한경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은, 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다. 이를 토대로 대북지원의 타당성 여부가 재검토될 수 있으며, 적정수준의 남북협력기금이 추정될 수 있다.

둘째, 북한경제의 현 상황과 남북경협이 북한경제에 대한 효과를 보다 구체적으로 분석해야 하겠지만, ‘단기적으로’ 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 그것은 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해 보았을 때, 북한핵문제의 순조로운 해결을 전제로 기존의 남북협력기금을 잘 활용한다면 충분한 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한경제회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다. 이런 관점에서 남한정부에게 일차적으로 요구되는 것은 식량과 전력을 포함한 사회간접자본 건설의 지원이며, 이를 통해 북한 스스로가 회생할 수 있도록 경제개혁을 지원하는 데 주력해야 한다. 물론 여타 부문의 지원이 요구되겠지만 그것은 북한의 개혁개방의 진전도와 조응하여 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구축된다면, ‘장기적으로’ 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이에 대한 재정지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채 발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해 마련되어야 할 것이다. 통일

세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 통일비용연구에서 제시되었듯이 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면, GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 다음으로 국채발행의 방안은 기존 국채발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

넷째, 그 동안 북한의 개혁과정을 분석해보면, 공급부족의 문제로 개혁이 주춤하고 있으나 인플레이션의 해소, 재정난의 해소, 자본동원 문제의 해결 등을 위해서는 향후 금융개혁이 뒤따를 것으로 판단되며, 이 부문에 대한 남한의 지원이 필요하다. 우선, 남한은 과거 산업금융을 통한 고도성장의 경험을 축적하고 있으며 국가신인도도 비교적 높기 때문에, 북한으로서도 남한 금융기관의 노하우 및 남한의 금융기관을 이용한 외자유치를 기대해볼 수 있다. 설령 핵문제가 해결된다 하더라도 북한의 국가신인도를 고려할 때 자력으로 외자를 유치하기에는 한계가 있기 때문이다. 이와 관련하여 북한의 금융개혁에 대한 자문, 금융부문 전문가 양성 프로그램의 개발 및 교육, 남한 금융기관의 적극적 북한 진출 등을 고려해야 한다. 물론 남한의 금융부문에 대한 지원은 경제특구처럼 제한된 지역에 국한되는 것이 아니라 경제전반에 대한 영향을 미치기 때문에, 남·북한 모두 신중한 계산과 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고 향후 북한의 개혁이 뒤로 가지 않는 한 북한의 금융부문 개혁은 불가피하며, 이에 대한 남북한의 협력 가능성은 충분하며 이에 대한 구체적인 준비가 이루어져야 한다.

한편 북한경제의 근본적 문제점을 해결하기 위한 대안으로 남한의 대북 투자 및 지원 방안을 고려해 볼 수 있으나, 남한의 취약한 경제 상황으로 미루어 볼 때, 그 역할과 기능은 제한적일 수밖에 없다. 또한 언제 도래할지 모르는 '통일'에 대비하여 높은 기회비용을 가지고 있는 금융자산을 무한정 묶어둘 수도 없는 형편이다. 또한 남북한 관계의 특수성으로 인해 남한의 대북 지원이 효율성을 가지기 위해서는 북한이 처해 있는 국제환경의 개선이 필수적이다. 물론 북한의 국제환경 개선은 핵문제 해결 등 북한 스

스로의 지구적 노력이 우선되어야 하는 사안이기도 하나, 북한의 노력을 전제로 국제자본 및 국제금융기구와 북한의 접촉면을 심화 확대시킴으로써 상승작용을 가져올 수 있을 것이다. 한편 민족적인 정서를 배경으로 남북관계가 우리에게 가지는 중대성을 감안하여, 남한이 독자적으로 대북 지원 및 포용정책을 확대해 나갈 수 있는 능력을 가지고 있다 해도, 국제사회의 대북 인식과 균형을 이루지 못한다면, 한반도의 정치경제적 역학 구조상 그 현실적인 의미가 상당 부분 감소할 수밖에 없는 것이 우리의 현실이다. 더욱이 남북한 관계는 최근 매우 괄목할 만한 진전을 이룬 것이 사실이나, 그 불확실성이 매우 큰 까닭에 국제사회와의 협력 및 균형을 유지하는 불확실성을 완화시킬 수 있는 중요한 정책수단으로서의 의미도 가진다.

본 연구에서는 비록 북한이 ‘자립적 민족경제건설’을 일관된 경제정책 목표로 제시해 왔으나, 구조적 한계성으로 인해 북한은 냉전시기에는 사회주의권 경제에 대해 높은 의존도를 보였으며, 1990년대 이후 사회주의권 대변혁으로 인해 새로운 활로를 모색할 수밖에 없는 상황에 처해 있음을 보였다. 북한은 이미 1970년대부터 대외지향적 정책을 시도했으나, 최근의 신의주 경제특구 계획에 이르기까지 모두 실패로 돌아갔다. 이는 북한 개혁조치의 불완정성과 불리한 국제환경, 그리고 취약한 북한경제의 물적 토대 등이 종합적으로 작용한 결과이나, 역시 가장 큰 요인은 북한의 체제적 한계성이라고 할 수 있다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 개선됨에 따라 북한경제의 대남 의존도는 매우 높아졌으나, 남북한 경제관계가 북한경제의 순조로운 개혁개방과 통일인프라 구축을 담보할 수 있는 상황은 아니다.

통일에 대비한 재정금융적 인프라 구축 방안으로서 가장 중요한 것은 일단 북한에 우호적인 국제환경 조성과 구체적이며 단계적인 지원 방안의 마련이다. 본 연구의 결과에 따르면, 북한경제의 취약한 구조로 미루어 볼 때, 당분간 이윤동기에 의한 국제민간자본의 대북 진출은 어려울 것으로 판단된다. 따라서 민간자본의 북한진출과 북한의 국제사회 진출을 위한 당면과제는 국제금융기관의 활용일 것으로 사료된다. 일단 북한 핵문제 해결과정

에서는 국제금융기관과의 협력을 통한 대북 기술적 지원이 바람직하다. 기술적 지원에는 북한경제의 효율적인 개혁·개방을 위한 통계 및 각종 지표 파악 및 작성 등의 기술적 내용과 북한인력에 대한 시장경제 교육 등 인적 자원 육성 방안이 포함되며, 이를 위한 재정적 부담은 남한경제가 충분히 감당할 수 있는 규모일 것으로 판단된다.

핵문제가 해결의 실마리를 찾고 북한의 개혁·개방 의지가 분명해 지는 시점에서는 북한의 국제금융기구 가입 지원이 필요하다. 북한이 국제금융기구의 각종 지원 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 회원국의 자격이 필요하기 때문이다. 그러나 북한이 국제금융기구 회원국으로서 각종 지원프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 오랜 시간이 소요되므로, 국제금융기구 가입 지원과 동시에 비회원국으로서 수혜 가능한 기술적 지원 및 양허성 자금 활용을 적극 추진할 필요가 있다. 또한 북한이 국제금융기구의 회원국이 된 이후에도 본격적인 국제금융기구의 활용을 위해서는 매우 치밀한 사전 준비가 필요하므로 이에 대한 대비차원의 지원도 요긴하다.

북한이 개혁개방과 남북한 경제관계 발전을 통해 경제성장의 정상궤도에 진입하기 위해서는 시장, 자본, 기술 확보를 위한 국제환경 개선이 필수적이며, 전제조건으로서 북한이 서방채권단에 대해 가지고 있는 채무 탕감 및 해결이 급선무이다. 이에 대해서는 국제적으로 통용되고 있는 중채무국 지원 방안을 활용함과 동시에 남한의 적극적인 중재 및 보증이 필요할 것으로 판단된다. 물론 남한의 북한 채무 보증은 북한 경제체제 전환에 대한 엄밀한 기준과 남북한간의 신중한 합의, 그리고 남북합의를 보증할 수 있는 장치의 가동을 전제로 해야 할 것이다. 국제금융기구 및 외자의 활용은 단순히 북한경제의 성장을 지지할 수 있는 물적 토대의 구축뿐만 아니라 질적 인프라를 구축하는 데 있어서도 불가결한 요건이다.

# VI

## 결론



여기에서는 본문에서와는 달리 경제분야 통일인프라의 실태에 대해서는 거의 다루지 않는다. 연구 주제인 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안에 집중하고자 한다. 다만 결론적으로 실태를 정리하면, 남북한 경제관계의 현 단계인 교류협력 분야에서는 어느 정도 인프라가 갖추어져 있으나 이후의 단계인 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 분야에 대해서는 인프라가 매우 취약하다고 할 수 있다.

## 1. 요약

### 가. 인적 인프라

통일관련 인적 인프라는 지난 10년 동안 많이 구축되어 왔다. 그러나 지금의 실태에 대해 만족하다고 평가하는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 향후 질적인 측면, 양적인 측면 모두에서 보다 발전된 모습을 보여줘야 하겠다. 인적 인프라 구축을 위한 정책 과제로는 다음의 3가지가 대표적이다.

첫째, 현재의 통일교육 프로그램을 보다 실질적이고 효과적인 방향으로 재조정해야 한다. 통일대비 인적 인프라 구축에 있어 향후 통일과정, 통일 이후에 북한주민들을 교육시킬 교육전담요원의 양성이 기본적이라 할 수 있는데, 현재의 교육전담인력 양성 프로그램에는 이 부분에 대한 고민이 부족하다. 북한주민 교육은 북한 당국 자체적으로도 해야 하겠지만 현재의 북한 역량으로는 역부족이고 남한의 지원이 절대적으로 필요하다. 이를 위해 북한주민 교육전담요원 양성프로그램의 설치가 요청된다.

둘째, 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것이 그리 쉬운 일은 아니지만 주어진 환경 속에서라도 체계적으로 양성해야 한다. 현재 이루어지고 있는 것은 굳이 따지면 경제통합 인력이라기보다는 남북경협인력이다. 남북 교류협력의 단계를 넘어서 한반도 경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 등 경제통합이 단계적으로 진전되면 이들 분야에 대한 전문 인력에 대한 수요가 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 그러나 이는 개별

경제부처 차원에서, 통일부 차원에서 대응하기가 매우 곤란하다. 따라서 어떠한 형태로든 경제통합 인력을 양성하고자 한다면 이는 개별 부처 차원을 넘어서는 별도의 조직, 예컨대 대통령 직속의 별도 조직의 업무로 규정하여 가능한 수준에서 체계적으로 양성하고자 하는 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 통일관련 전문인력 양성은 정부측 노력 이외에도 오히려 민간차원에서 더 많은 고민을 해야 한다. 민간차원만으로 힘들 경우에는 정부와 협의하여 전문인력 양성을 위한 체계적인 틀을 마련해야 할 것이다. 현재 통일교육 및 전문인력 양성이 산발적으로 진행되고 있어 효과적인 결과물을 양산하고 있지 않은 상황을 고려하면 이를 체계적으로 운영할 ‘통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체’의 구성 및 발족이 요구된다.

가장 현실적인 방안으로 1998년 12월 발족한 민간 싱크탱크간 통일문제 관련 연구협의체인 「통일문제연구협의회」를 벤치마킹하는 것을 고려해 볼 만하다. ‘통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체’는 통일교육단체 및 NGO 단체의 협조체계를 구축하여 활동방향 및 과제 등을 사전 조율함으로써 체계적인 통일교육 및 전문인력 양성정책을 개발하고 통일대비 분야별 실태의 심층적 연구 및 관련 자료의 교류체제 확립을 통해 정부의 인적 인프라 구축 정책 수립에 실질적으로 기여해야 한다.

## 나. 제도적 인프라

우선 남북경협을 ‘4대 합의서’라고 하는 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등을 좀더 구체화하여 제대로 작동될 수 있도록 남북당국 간의 적극적인 노력이 요청된다. 다음으로 남북간 철도 및 도로연결 등도 조속히 해결해야 할 부분 중에 하나이다. 남북경협이 본 궤도에서 진행될 수 있는 가장 직접적인 관건은 남북간의 물류수송로를 잇는 것에서부터 시작된다고 볼 수 있다.

남북경협의 활성화는 단순히 법제도의 정비와 남북한 당국의 의지만으로 이루어질 수는 없다. 즉, 남북한 당국의 의지는 남북경협과 관련한 각종 사회간접자본을 구축하고 이와 함께 정치적인 안정을 이룰 때 그 결실을 거둘

수 있다. 그리고 경험을 담당하는 실질적인 주체인 남북한 경험당사자들은 상호간에 경제적 사업파트너로서의 신뢰와 이를 통한 수익성 창출의 구조를 만들어가는 노력을 기울여야 한다. 다시 말해 양측의 정부와 기업간의 유기적인 네트워크의 구축이야말로 진정한 제도적 인프라의 핵심이다.

현재의 남북경협 의 제도화가 보다 가속화되어 공고화되고, 이와 함께 제도적 인프라가 꾸준히 뒷받침되는 조건이 형성된다면 한반도 경제권은 좀더 시간을 앞당겨 구체화할 수 있으며, 더 나아가서는 경제통합의 단계로 확대 재생산될 수 있을 것이다.

남북한 경제통합이 보다 본격적으로 진행되는 단계는 자유무역지대 및 관세동맹 단계부터라고 볼 수 있다. 이 경우 남북한 전역은 자유무역지대로 설정되고 관세철폐, 무역제한 철폐와 같은 관세동맹의 단계에 이르게 되어 시장경제의 요소들이 북한경제에 적용될 수 있을 것이다. 다음으로 공동시장 및 경제동맹 단계로 이행되는 과정에서 남북한 공동시장이 형성되고 지금의 경제특구들은 제한된 지역을 탈피하여 전 지역을 대상으로 하는 특구의 일반화 현상이 가시화 될 것이다. 또한 구체적인 남북한 경제통합의 경로를 걷게 되면서 양측의 경제제도의 통합으로까지 진전될 것이다.

남북한 경제통합 단계에서의 몇 가지 과제를 제시해 본다면 다음과 같다. 첫째, 남북한 정부는 현재의 양적인 확대에 집중되고 있는 남북경제관계를 질적인 심화과정으로 전환시키기 위해서는 남북경제관계의 목표실현을 위한 구체적인 계획을 수립하고 공유해야 한다. 둘째, 유럽통합의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 남북경제통합이 점진적인 '체제전환적 경제통합'이라고 할 때, 경제통합은 목표이고 체제전환은 이 목표에 대한 수단의 의미를 갖는다. 유럽의 통합과정은 적어도 현재까지는 회원국의 경제이익을 상호 호혜적으로 극대화하기 위해 진행된 경제통합으로서의 성격을 갖고 있고 이 점에서 볼 때 다른 어떤 지역보다 통합수준이 가장 진전된 사례이다. 셋째, 남북경제통합과 동시에 진행될 경제적 '체제전환'이라는 과제는 북한뿐만 아니라 남한에도 부분적으로 해당되는 것이므로 남한도 이 문제에 대한 적극적인 고민이 필요하다.

## 다. 물리적 인프라

남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제발전정책을 시행하여 왔기 때문에 사회간접자본의 구축에도 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 사회간접자본의 격차는 남북한 교류협력의 단계에서도 문제가 되지만 향후 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 단계에서는 심각한 장애물로 작용할 것이기 때문에 지금부터 격차를 해소하는 노력을 경주해야 할 것이다.

사회간접자본 구축은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라 수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다. 생산활동의 증가는 사람과 물자에 대한 이동성의 증가로 이어지고 현재 철도중심의 수송체계는 도로중심의 수송체계로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설 확충이 필수적이다. 또한 경제활동의 증대는 국내외의 통신수요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 아울러 에너지 특히 전력사용이 증가할 것으로 예상되며 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

북한 개혁·개방의 진전은 에너지공급구조의 변화를 초래할 것이다. 즉 석탄의 비중은 감소하고 석유 및 천연가스의 비중은 증대될 것으로 예상된다. 이처럼 에너지 공급구조의 변화는 에너지공급을 위한 시설투자-석유와 천연가스를 이용한 화력발전소의 건설, 석유 및 천연가스의 수입, 저장, 운송, 유통시설 건설-의 증가를 가져올 것이다.

한편 물리적 인프라 구축의 핵심적 과제의 하나가 남북간 산업구조 조정이다. 남북한의 28개의 산업에 대하여 수출비교우위를 측정하고, 이 값을 이용하여 남북한의 상관관계를 확인한 결과 상호보완관계에 있는 산업은 유기화합물 등 18개 산업으로 나타났다. 이들 산업은 산업의 발달정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구

조조정을 하여야 한다. 그리고 상호경쟁적 산업은 무기화학물 등 10개 산업으로 분석되었는데 이들 산업은 산업의 비교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업적 특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

북한 산업입지개발은 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 북한의 산업입지선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하였기 때문이다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소화 하는 방향에서 추진되어야 한다. 산업단지를 개발하는 방법은 공동산업단지를 개발하거나 아니면 북한이 지정한 경제특구에 남한기업이 진출하는 경우이다.

## 라. 재정금융적 인프라

국내적인 차원에서 재정 금융적 인프라 구축을 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 남북협력기금의 적정 수준을 추정하는 것이다. 이를 위해서는 현실점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 대북 지원이 현재 어느 정도 북한경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다.

둘째, 북한경제의 현 상황과 남북경협의 북한경제에 대한 효과를 보다 구체적으로 분석해야 하겠지만, '단기적으로' 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 그것은 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해 보았을 때-향후에도 북한의 붕괴를 가정하지 않고 점진적 개선을 도모한다면-기존의 남북협력기금 활용의 효율성 제고로 일정 정도 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한경제회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구

축된다면, ‘장기적으로’ 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이는 남북한경제 통합이 본격화하는 단계, 달리 보면 북한의 체제전환이 본격화하는 단계가 될 것이다. 이에 대한 재정지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채 발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해 마련되어야 할 것이다. 통일세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면, GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 다음으로 국채발행을 통한 재원조달 방안은 기존 국채발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

넷째, 북한의 금융개혁을 지원하는 방안으로 북한의 금융부문 전문가 양성 프로그램의 개발 및 교육, 남한 금융기관의 북한 진출 등을 고려해야 한다. 북한의 금융개혁은 중국의 경우처럼 가장 어려운 개혁과정일 수 있다. 중국은 국유기업의 개혁이 지체되면서 이와 연계된 금융개혁 또한 지체되고 있는 상황이다. 하지만 북한의 경우는 중국과 달리 대규모 외자유치를 일정 기간 동안 기대할 수 없는 상황이라면, 남한의 적극적인 지원이 필요하다.

한편 통일에 대비한 재정금융적 인프라 구축 방안으로서 핵심적 요소의 하나가 북한에 우호적인 국제환경 조성과 구체적이며 단계적인 지원 방안의 마련이다. 핵문제가 해결의 실마리를 찾고 북한의 개혁·개방 의지가 분명해지는 시점에서는 북한의 국제금융기구 가입 지원이 필요하다. 북한이 국제금융기구의 각종 지원 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 회원국의 자격이 필요하기 때문이다. 그러나 북한이 국제금융기구 회원국으로서 각종 지원프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 오랜 시간이 소요되므로, 국제금융기구 가입 지원과 동시에 비회원국으로서 수혜 가능한 기술적 지원 및 양허성 자금 활용을 적극 추진할 필요가 있다. 또한 북한이 국제금융기구의 회원국이 된 이후에도 본격적인 국제금융기구의 활용을 위해서는 매우 치밀한 사전 준비가 필요하므로 이에 대한 대비차원의 지원도 요긴하다.

북한이 개혁·개방과 남북한 경제관계 발전을 통해 경제성장의 정상궤도에 진입하기 위해서는 시장, 자본, 기술 확보를 위한 국제환경 개선이 필수적이며, 전제조건으로서 북한이 서방채권단에 대해 가지고 있는 채무 탕감 및 해결이 급선무이다. 이에 대해서는 국제적으로 통용되고 있는 중채무국 지원 방안을 활용함과 동시에 남한의 적극적인 중재 및 보증이 필요할 것으로 판단된다. 물론 남한의 북한 채무 보장은 북한 경제체제 전환에 대한 엄밀한 기준과 남북한간의 신중한 합의, 그리고 남북합의를 보증할 수 있는 장치의 가동을 전제로 해야 할 것이다. 국제금융기구 및 외자의 활용은 단순히 북한경제의 성장을 지지할 수 있는 물적 토대의 구축뿐만 아니라 질적 인프라를 구축하는 데 있어서도 불가결한 요건이다.

## 2. 정책적 제언

경제 분야 통일인프라 구축 및 개선방안을 각 부문별로, 그리고 단기와 중장기로 나누어 그 골자만 정리하면 <표 VI-1>과 같다. 다만 여기서 단기와 중장기는 남북한경제통합의 단계 구분에 따른 것이다. 대체로 볼 때 단기는 남북 교류 협력 단계를 가리킨다. 중장기는 한반도경제권, 자유무역지대 및 관세동맹, 공동시장 및 경제동맹 단계를 포함한다.

인적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 통일교육 프로그램 개선, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성이 시급하다. 중장기적으로는 ① 통일교육 기관 확충, ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 추진 조직 신설 및 확대, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 확대, 발전이 향후 과제로 지적될 수 있다.

<표 VI-1> 경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안

구분	단 기	중 장 기
인적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일교육 프로그램 개선</li> <li>- 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비·주관 기관 지정 및 책임 소재 명확화</li> <li>- 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일교육 기관 확충</li> <li>- 정부 차원의 통일대비인력 양성 추진 조직 신설 및 확대</li> <li>- 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 확대, 발전</li> </ul>
제도적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북교류협력 관련 제도의 정비, 보완</li> <li>- 남북교류협력법 등 남한의 현행 법령의 개선</li> <li>- 남북간 4대 합의서의 구체화 및 보완</li> <li>- 개성공단 관련 법규의 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 점진적인 남북경제통합 관련 제도의 구축</li> <li>- 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 등을 목표로 한 제도 구축</li> <li>- 생산요소 및 생산제품의 자유로운 이동 보장을 위한 제도 마련</li> <li>- 남북간 제도의 단일화: 무역, 산업 기술, 물류, 금융, 노동, 조세 및 재정</li> </ul>
물리적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 개시</li> <li>- 산업 및 금융 차원의 남북협력 개시</li> <li>- 북한의 SOC 개발 개시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 확대</li> <li>- 북한의 SOC 확충</li> <li>- 산업 및 금융 차원의 남북협력 확대</li> <li>- 남북한 산업구조 조정 및 산업재 배치</li> </ul>
재정 금융적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북협력기금의 적정규모 산출</li> <li>- 남북협력기금 운용의 효율성제고 및 기금 조성기반의 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 금융개혁 지원</li> <li>- 남한에서의 통일세의 신설, 통일 국공채 발행, 통일기금 조성</li> <li>- 국제사회와의 협력 본격화</li> </ul>

제도적 인프라의 경우, 단기적으로는 남북교류협력 관련 제도의 정비, 보완이 시급하고 중장기적으로는 점진적인 남북경제통합 관련 제도의 구축이 핵심과제이다. 먼저 단기적으로는 ① 남북교류협력법 등 남한의 현행 법령의 개선, ② 남북간 4대 합의서의 구체화 및 보완, ③ 개성공단 관련 법규의 보완 등을 서둘러야 한다. 중장기적으로는 ① 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 등을 목표로 한 제도 구축, ② 생산요소 및 생산제품의 자유로운 이동 보장을 위한 제도 마련, ③ 무역, 산업기술, 물류, 노동, 금융,

조세 및 재정 분야에서의 남북간 제도의 단일화가 과제로 지적될 수 있다.

물리적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 개시, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 개시, ③ 북한의 SOC 개발 개시 등의 과제를 안고 있다. 중장기적으로는 ① 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 확대, ② 산업 및 금융 차원의 남북협력 확대, ③ 북한의 SOC 확충, ④ 남북한 산업구조 조정 및 산업재배치가 방안으로 제시될 수 있다.

재정금융적 인프라의 경우, 단기적으로는 ① 남북협력기금의 적정규모 산출, ② 남북협력기금 운용의 효율성 제고 및 기금 조성기반의 확충이 시급한 과제이다. 중장기적으로는 ① 북한의 금융개혁 지원, ② 남한에서의 통일세의 신설, 통일국공채 발행, 통일기금 조성, ③ 국제사회와의 협력 본격화가 과제로 지적될 수 있다.

그런데 이 보고서에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 하지만 뭐니 뭐니 해도 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

즉 4가지 인프라 가운데 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정금융적 인프라이다. 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다.

따라서 경제분야 통일인프라의 구축 및 개선을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다. 앞에서 인적 인프라 구축 및 개선을 위한 단기적 과제로 ① 통일교육 프로그램 개선, ② 정부 차원의 통일대비인력<sup>281</sup> 양성 체계 정비, ③ 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성

<sup>281</sup> 여기서 말하는 통일대비인력은 배우 포괄적인 개념이다. 경제분야의 경우, 경

기구 협의체 구성을 제시했지만 이 보고서에서 강조하고 싶은 것은 ② 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비이다.

왜 그러한가? 서론에서도 지적했듯이 남한 사회는 현재 통일준비라는 측면에서 다소 혼란에 빠져 있다. 북한의 내구력이 예상보다 큰 것으로 판명되면서, 더욱이 김대중 정부 시절에 화해협력정책이 추진되면서 흡수통일 논의는 자취를 감추었고 통일 방식도 점진적인 통일에 대한 논의가 보다 더 힘을 얻었다. 그러면서 통일 대비 노력은 길을 잃고 말았다. 일부는 잠수했다.

특히 통일에 대한 인적 차원의 대비 노력은 현저히 약화되었다. 통일인력 양성은 체계적이라기보다는 산발적으로, 때로는 자연발생적으로 이루어지는 차원에 머물렀다.

이제 다소 비현실적이지만, 만일 어느날 갑자기 통일이 이루어진다고 가정하자. 그런데 통일과정에 대응할 정책 수립 및 집행 인력이 턱없이 모자란다고 하자. 그래서 통일과정에 엄청난 혼란이 발생한다고 하자. 과연 누가 이 사태에 책임을 질 것인가? 통일부인가, NSC인가, 국정원인가, 청와대인가?

현재의 정부조직 체계상 포괄적으로 통일대비 인력 양성의 책임을 지고 있는 곳은 어디인가? 그다지 명확하지 않다. 남북교류 협력과 관련해 단계적으로 제기되는 각종 현안에 대해서는 상대적이기는 하나, 책임소재가 명확한 편이다. 하지만 중장기적 과제라 할 수 있는 통일대비인력 양성은 그렇지 못하다.

통일부가 과연 그러한 책임을 지고 있는 곳이라고 단정적으로 말할 수 있을까? 통일부는 그에 상응하는 책임과 함께 권한을 부여받고 있는가? 일반 인력도 그러하겠지만 경제분야의 인력과 관련해서는 No라고 할 수밖에 없다. 기본적으로 통일부가 통일대비 경제분야의 인적인 인프라를 구축하는 데는 명백한 한계가 있다.<sup>282</sup> 그렇다고 해서 각 개별 경제부처가 스스로

---

제통합 대비 인력이다. 앞에서도 밝혔듯이 현재의 통일관련 인력은, 특히 경제분야의 그것은 통일 대비인력이라기보다는 남북 교류협력 인력에 가깝다.

그러한 인프라를 구축하는 것은 더욱 한계가 있다.

그래서 통일부를 포함한 개별 부처 이상의 차원에서 책임을 지고 추진할 수밖에 없다. 기본 주체는 대통령 직속 혹은 총리 직속의 별도 조직이 될 수밖에 없다. 여기서도 별도 조직을 만드는 것이 부담스러울 수 있다. 그러하다면 기존의 어느 조직이든 관련 조직에 통일대비 인력 양성, 보다 구체적으로는 남북한 경제통합 대비 인력양성의 책임을 부여하는 방안이 검토될 수 있다. 그리고 그 조직은 가급적이면 현안을 다루는 조직이기보다는 중장기적인 국가과제를 취급하는 예컨대 위원회 같은 조직이 바람직하다.

이 위원회 구성에서 있어 현직 공무원 위주로 할 수도 있지만 현직 공무원의 특성상 자기 조직의 주요한 업무에만 집중하려는 관성이 있기 때문에 ‘개방형 임용’ 제도를 활용한 외부 전문가 영입도 적극 고려해야 할 것이다.

그러한 방식으로 책임소재를 명확히 하지는 것이다. 일단 여기서부터 출발해야 한다는 것이 본 보고서의 주장이다.

그렇게 해서 그 조직이 자신의 임무를 수행하기 위해 필요한 구체적인 작업스케줄, 로드맵을 만들어야 한다. 포괄적으로 주어진 권한도 보다 구체화하는 작업을 해야 한다.

아울러 기존의 통일부, 경제부처 등이 나름대로 쌓아 놓은, 그러나 여기저기 흩어져 있는 통일인프라를 취합, 조정하면서 정비, 보완하는 것이 급선무일 것이다. 물론 통일을 대비하는 차원이기 때문에 이는 단기적이 아니라 중기적으로 추진될 수밖에 없다.

그리고 정부내 인적 인프라는 기본적으로 현장에서 실무를 하면서 구축되는 것이 일반적이다. 하지만 단기적인 아닌, 중장기적 과제는 이른바 현장이라는 것이 존재하지 않는다. 그래서 이른바 연구를 통해 형성될 수밖에 없다. 그래서 현 단계에서의 인적인 인프라 구축은 지적(知的)인 인프라 구축과 결합되어 추진될 수밖에 없다. 그리고 지적인 인프라는 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 토대를 구축하는 의미도 가

---

<sup>282</sup> 현재의 남북경제교류협력 같은 분야도 그러한데 경제통합과 같이 보다 많은 전문성이 요구되는 분야는 더욱 그러하다.

지고 있다. 어차피 지식의 대상은 다름 아니라 제도, 물리, 재정금융이기 때문이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국문단행본

- 건설교통부. 『2001년도 국가물류비』. 2003년 11월 25일.  
\_\_\_\_\_. 『2003년도 국토업무편람』. 2004.  
\_\_\_\_\_. 『국가기관교통망계획 2000~2019』. 1999.  
\_\_\_\_\_. 『건설교통백서 1998~2002』. 2003.
- 경제기획원. 『한국표준무역분류』. 1988.
- 고일동. 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 국제전기통신연합(ITU). 『World Telecommunication Report』. 1998.
- 국토개발연구원. 『북한의 국토개발편람』. 1992.
- 김경술. 『남북통합에너지수급구조분석연구』. 서울: 에너지경제연구원, 2002.
- 김국신·이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김동석. 『산업연관표를 이용한 수출의 부가가치 유발효과 분석』. 한국개발연구원, 2004.
- 김수연. 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 김연철·박순성 외. 『북한 경제개혁 연구』. 서울: 후마니타스, 2002.
- 김영세. 『남북통일에 대비한 정보통신정책협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 김영운 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김영운. 『북한의 산업입지와 남북협력』. 서울: 통일연구원, 2001.  
\_\_\_\_\_. 『남북한 금융분야 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김일성. 『김일성저작집 2권』. 평양: 조선로동당출판사, 1946.  
\_\_\_\_\_. 『김일성저작집 21권』. 평양: 조선로동당출판사, 1967.

- 김정환. “중국의 금융시장의 주요 이슈.” 서울: 한국금융연구원, 2003.
- 김준기 외. 『조선교통운수사3 (자동차운수편)』. 평양: 공업종합출판사, 1991.
- 노동부. 『노동력수요동향조사보고서 2002』. 2003.
- 남성욱. 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국건설』. 서울: 한올아카데미, 2002.
- 대외경제정책연구원. 『북한경제백서』. 정책연구02-26, 2003.
- 대한무역투자진흥공사. 『북한 투자 실무』. 무공 자료 95-48, 1995년 11월.
- 모창환. 『남북한간 접경지역의 효율적 교통망구축을 위한 중앙정부와 자치단체의 역할정립 방안(2단계)』. 서울: 교통개발연구원, 2003.
- 민주평화통일자문회의. 『개성공단사업 추진대책』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2004.
- 박순성. 『북한 경제와 한반도 통일』. 서울: 풀빛, 2003.
- 박승록 외. 『사회간접자본 투자와 산업경쟁력』. 서울: 삼성경제연구소, 1995.
- 박영호 외. 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』. 서울: 통일연구원, 2002년 12월.
- 사회과학원. 『경제사전 I』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. 『경제사전 II』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 산업은행. 『중국의 개혁전략과 성과 - 부문별 추진과정과 전망』, 2001.
- 산업자원부. 『2003년도 산업자원백서』. 2003.
- \_\_\_\_\_. 『장기전력수급계획』. 2000년 1월.
- 안예홍. 『북한의 금융현황과 최근의 변화』. 서울: 한국은행, 2004.
- 윤덕룡·정형근·남영숙. 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』, 서울: 통일연구원, 협동연구총서 03-07, 2003.
- 이상만. 『통일경제론: 북한경제와 남북경제통합』. 서울: 형설출판사, 1994.

- 이상만 외. 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이상준. 『북한의 공업지역개발을 위한 국제협력 방향연구』. 서울: 국토연구원, 2004.
- 이상직 · 최신림. 『남북한 경제통합의 추진방향』. 서울: 산업연구원, 1993.
- 이영선 외. 『대북투자, 어디에 어떻게』. 서울: 해남, 2003.
- 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1998.
- 이종원. “통일에 대비한 한국경제의 진로모색.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1998.
- 이현창. 『한국경제통사』. 서울: 법문사, 2003.
- 장명봉. 『남북경협의 법제도적 해결과제와 개선방안』. 남북경협포럼 발표 자료, 2004년 4월 9일.
- 장형수 외. 『통일대비국제협력과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 장재철 외. 『심화되는 경기양극화, 그 원인과 대책』. 서울: 삼성경제연구소, 2004.
- 전우택 · 윤덕룡. 『북한이탈주민 사회 적응 실태 조사 보고』. (재)북한이탈주민후원회, 2001년 12월.
- 전홍택. 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제』. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 정보통신부. 『유무선통신서비스가입자현황(2004. 6.)』, 정책자료.  
 \_\_\_\_\_, 『전기통신에 관한 연차보고서』, 2002.  
 \_\_\_\_\_, 『정보통신백서』, 2003.
- 정성임. 『남북 철도 · 도로연결과 한반도 경제』, 2002.
- 정형곤. 『체제전환의 경제학』. 서울: 청암미디어, 2001.
- 제성호 · 김영윤. 『법 · 제도분야 통일인프라 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 조명철. 『북한의 대외경제정책 10년의 평가와 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.

- 주성환. 『북한의 경제제도와 관리』. 서울: 무역경영사, 2003.
- 최신립·이석기. 『남북한 경제 협력방안』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 통계청. 『남북한 경제 사회상 비교』. 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통계로 본 남북한의 모습』. 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2001년 기준 광공업·제조업조사통계보고서』. 2003.
- 통일부. 『남북해운합의서 및 부속합의서 정식서명』, 2004년 6월 5일.
- \_\_\_\_\_. 『월간교류협력동향』. 각월호.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 550호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 609호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 610호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 628호』.
- \_\_\_\_\_. 『주간북한동향 675호』.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2004』. 2004.
- \_\_\_\_\_. 『2004 통일백서』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『개성공단 관련 법규집』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『남북 해운합의서 서명·교환 해설』.
- 통일부 교류협력국. 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』. 통일부, 2004.
- 한국개발연구원. 『한국의 산업경쟁력 종합연구』. 연구보고서 2003-07, 2003.
- 한국개발연구원. 『국정여론』. 1991년 8월호.
- 한국무역협회. 『주요북한경제지표』. 1998.
- 한국산업은행. 『북한의 산업』. 1995, 2000.
- 한국은행. 『2001년 북한GDP 추정결과』. 2002.
- 한빛종합사회복지관. 『북한이탈주민 취업욕구 조사 보고서』, 2004.
- 한화경제연구원. 『통일대비 기업전략연구』, 1997년 11월.
- 해양수산부. 『2003 해양수산통계연보』. www.momaf.go.kr.
- \_\_\_\_\_. 『해양수산백서 2002~2003』. 2004.

- 현대경제연구원. 『북한정보뱅크』. 2000.
- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2001.
- 황의각 · 장원태. 『남북한 경제 · 화폐통합론』. 서울: 법문사, 1997.

## 2. 영문단행본

- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. Allen & Unwin., 1961.
- Chenery. H. *Structural Change and Development Policy, The World Bank*. Oxford University Press, 1979.
- Chow Peter and Mitchell H. Kellman. *Trade—the Engine of Growth in East Asia*. Oxford University Press, 1993.
- Dervaux, B. *Intégration européenne et économie sociale*, L'Harmattan, 2001.
- Hall, Peter. *Governing The Economy: The Politics Of State Intervention In Britain and France*. New york: Oxford Univ. Press, 1986.
- Krause L.. *U. S. Economic Policy toward the Association of Southeast Asian Nations: Meeting the Japanese Challenge*. The Brooking Institution, 1982.
- Mohamed Ariff and Hall Hill. *Export - Oriented Industrialisation: The ASIAN Experience*. Allen and Unwin, 1987.
- Nguyen Dung and Fan Po-Hung J.. *The Role of Natural Resources in Trade Patterns among the U. S., Japan, and Other Countries in the Asian Pacific Rim*. Welwirschatliches Archive, 1995.
- Redor, D.. *Economie européenne*, Hachette, 1999.
- Waltz, Kenneth N. *Man, the State and War: a Theoretical Analysis*.

New York & London. Columbia Univ. Press, 1959, 김광린 역.  
『인간·국가·전쟁: 국제정치이론의 분석』. 서울: 소나무, 1988.

### 3. 국문논문

- 강기철. “우리나라 도매가격의 우월성.” 『경제연구』, 1995년 4호.
- 곽선호. “중국의 금융법제 정비 현황 및 과제.” 서울: 한국금융연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. “중국 주식시장의 현황과 과제.” 서울: 한국금융연구원, 2001.
- 기업은행. “중소기업의 해외진출확대와 제조업공동화.” 『기은조사 2004』, 2004.
- 김대우. “통일에 대비한 남북한 경제통합방안.” 『용인대 논문집』. 제13집, 1997.
- 김명식. “남북협력시대를 위한 지역발전전략.” 『월간 국토』. 국토연구원, 2002년 9월.
- 김범중. “북한항만개발과 남북한 항만교류협력방안.” 『월간해양수산』 제 219호, 2002년 12월.
- 김세원. “남북한 경제통합의 전망과 과제.” 『사회과학과 정책연구』, 1992년 6월.
- 김상택 외. “남북한 정보통신부문의 교류협력과 통합에 관한 연구.” 정보통신정책연구 11권 7호. 정보통신정책연구원.
- 김영수. “국가기업리득금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제연구』, 2004년 1호.
- 김영윤. “고전적 통합이론의 남북한 적용 가능성.” 『월간 통일경제』, 1995년 9월.
- 김영호. “남북한 경제통합의 과제와 전략.” 북한경제포럼 편. 『남북한경제통합론』. 서울: 오름, 1995.
- 김윤. “남북한 경제통합에 관한 단계적 접근방안.” 『무역학회지』, 1993년 3월.
- 김학민. “통일후 북한기업의 사유화 방안.” '97 신진연구자 북한 및 통일관

- 련 논문집. 서울: 통일원, 1997.
- 노승준·박종봉. “북한의 정보통신 현황과 정책.” 『인터넷과 북한』. 서울: 극동문제연구소, 2000.
- 리종혁. “원탁회의 토론문.” 6.15 4돐 국제토론회문건-7, 2004.
- 문성민. “북한의 금융제도.” 서울: 한국은행, 2000.
- 박광석. “남북교역과 원산지 문제에 관한 고찰.” 미출간 원고, 2004.
- 박선원. “남북한 통일방안의 수렴 추이: 단일정치권력으로서의 통합에서 평화 공존으로.” 『통일연구』 제6권 제2호. 연세대학교 통일연구원, 2002.
- 박유환. “북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안.” 서울: 한국수출입은행, 1997.
- 박정원. “남북관계 발전을 위한 법제도 정비 방안.” 『17대 국회에서의 남북 협력 법제도 정비 방안』 세미나 발표논문, 2004년 6월 22일.
- 박지수. “남북경협 활성화 위한 법·제도 정비 시급.” 『민족 21』, 2004년 5월.
- 박태한. “류동자금의 본질에 대한 주체적리해.” 『경제연구』, 1995년 4호.
- 박형중. “경제체제전환의 급진론과 점진론: 이론상의 비교를 중심으로.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 박철범. “6·15 남북공동선언리행에서 북남경제협력사업의 사명과 역할.” 6·15 4돐 국제토론회문건-4, 2004
- 북한연구소. “북한관련 인터넷 정보검색.” 『북한』, 1996년 9월호.
- 산업은행. “북한·중국의 금융시스템 비교와 전망.” 2001.
- 손광락. “경제통합의 이론 및 사례의 개관과 남북한 경제통합의 방향.” 영남대학교 산업경영연구소. 『산업연구』 제4집, 1996년 12월.
- 안두순. “한반도 통일국가의 경제체제.” 제4회 한국정치 세계학술대회. 한국정치학회, 1994년 7월.
- 양수길. “남북한 경제통합.” 『21세기 논단』, 대통령자문 21세기 위원회, 1992년 겨울호.
- 양운철. “남북한 경제통합의 이상과 현실.” 『경제와 사회』. 26권, 1995.

- 양현모. “한반도 통일과 통일행정요원.” 『한국사회과학논총』 8호.
- 오선희. “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제.” 『경제연구』, 1994년 3호.
- 이갑석. “통일에 대비한 남북 경제통합의 과제.” 북한경제포럼 편. 『남북한 경제통합론』. 서울: 오름, 1999.
- 이 근. “참여시장경제와 통일한국의 새 경제체제: 통일준비 개혁과 ‘참여시장경제’로의 통일.” 『발전·개혁·통일의 세 모델: 경제체제의 국제비교』. 서울: 21세기 북스, 1994.
- 이상준. “북한의 지역개발과제와 국제협력전략.” 『국토연구 34권』, 2002.
- 이영훈. “1990년대 북한의 경제발전전략과 체제변화.” 『북한연구학회보』. 5권 2호, 2001년 12월.
- 이종원·김창권. “통일 실현시 북한지역 사유화 방안.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 오승렬. “개성공단 건설계획의 개선방안.” 『통일전략포럼 보고서』. vol. 30 (2004).
- 장원석. “통일 이후의 정치·사회경제체제.” 장원석 외. 『통일경제와 북한 농업』. 서울: 한울, 1995.
- 전일수 외. “통일대비 남북한 종합교통망 구축계획.” 교통개발연구원, 연구 보고서 98-11, 1998.
- 전우택 외. “탈북자의 남한사회 적응: 영역별 장기추적 연구.” 「다가서는 남과 북, 만남과 공존의 모색」. 한국학술진흥재단 기초학문육성 지원과제 연구 결과발표 학술심포지엄, 2004년 6월 25일.
- 정순원·최광석. “남북한 경제통합론의 평가.” 『통일경제』 통권 5호, 1995.
- 정중재. “통일 이후의 경제체제.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.
- 조동호. “남북 경제교류협력의 평가와 전망.” 『통일전략포럼 보고서』. vol. 30 (2004).
- \_\_\_\_\_. “남북 경협 현황과 추진방향: 남의 시각.” 6.15 남북공동선언 4주

- 년 기념 국제토론회 발표논문집, 2004.
- 조영기. “북한경제의 발전전략 및 발전단계.” 『한국동서경제학회 제10집2권』. 한국동서경제학회, 1999.
- 주성환·조영기. “남북한의 산업별 경제협력 분석.” 『북한연구학회보』 6권 1호. 북한연구학회, 2002.
- 차백인. “중국 거시경제 및 금융개혁 동향.” 서울: 한국금융연구원, 2000.
- 최기춘. “제1장: 라인형 자본주의와 영미형 자본주의의 제도적 특징 비교.” 『라인형 자본주의와 한국의 발전 모형』. (김균, 김진방, 최기춘, 조영철, 백준봉 (공저). 고려대학교 아세아문제연구소, 2004 출간예정).
- \_\_\_\_\_. “유럽통합의 과거, 현재 그리고 미래.” 『작가들』. 인천작가회의. 제6호, 여름호, 2002.
- 통일부. “남북협력기금 통계(2004. 4. 30).” 2004년 5월.
- \_\_\_\_\_. [http://www.uin-korea.go.kr/첨부파일kbn0307\\_1488A.hwp](http://www.uin-korea.go.kr/첨부파일kbn0307_1488A.hwp)
- 통일교육원. “제7기 통일대비 행정요원반 교육운영안내.” 1997.
- 한국개발연구원. “최근 북한의 인터넷 서비스 현황.” 『KDI북한경제리뷰』. 2002년 3월.
- 한국금융연구원. “중국의 금융개혁 현황.” 2000.
- \_\_\_\_\_. “중국 금융기관의 문제점 및 해결방안.” 2000.
- 홍현표·정한영. “남북한 경제통합과 산업구조 개편.” 이종원 외. 『통일경제론』. 서울: 해남, 1997.

#### 4. 영문논문

- Balassa, B.. “Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage.” *Journal of Manchester School*. vol.33 (May 1965).
- Heinrich Siedendopf, “Building-up of Government and Public Administration in East Germany after Reunification.” Paper presented at the Korea-German Forum held by the Korea

Institute of Public Administration. Hotel Lotte, Seoul, April.

8. 1996.

Krasner, Stephen D. "Sovereignty: An Institutional Perspective."

*Comparative Political Studies*. Vol.21, No.1, 1988.

## 5. 기타

『동아일보』

『연합뉴스』

『조선신보』

『통일정보신문』

*Le Monde*

## 부 록

### 미국의 대북제재 및 완화조치 내용

관 련 법	제 재 내 용	해 제 내 용	비 고
<ul style="list-style-type: none"> <li>○적성국 교역법(1917)</li> <li>○수출관리법(1949) (수출관리규정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○교역금지 (50. 6.28 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○출판물 수출입 (89. 2)</li> <li>○인도적물품의 수출 (89. 4)</li> <li>○마그네사이트 수입 (95. 1)</li> <li>○일반상품 수출입 (2000. 6)</li> </ul>	상무부 재량사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>○적성국 교역법(1917) (외국자산통제규정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○금융거리 금지 및 북한자산 동결 (50. 12. 17 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미국은행 사용(95. 1)</li> <li>○북한정부에 귀속되지 않는 동결자산 일부 해제(95. 1)</li> <li>○여행 신용카드 사용 (95. 1)</li> <li>○대북투자 및 송금 (2000. 6)</li> </ul>	상무부 재량사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>○방산물자법(1950)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○운송규제(1950) - 미항공기, 선박의 대북운항 및 북한 물자 수송 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미선박, 항공기의 대북물자 수송 (2000. 6)</li> </ul>	교통부 재량사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>○수출관리법(1917)</li> <li>○대외원조법(1961)</li> <li>○무기수출통제법 (1955)</li> <li>○국제금융기관법</li> <li>○국세법 (대북한 지불금 소득세 공제 대상 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○테러지원국가규제 (88. 1. 20. 테러국가 지정) - 일반특혜관세 (GSP), 방산품수출, 원조, 수출입 은행 보증 금지</li> <li>- 국제금융기관 차관 반대</li> <li>- 무기수출금지</li> <li>- 이중용도품목 수출 통제</li> </ul>	※보류	국무부 재량사항 (제재완화는 의회와 협의, 보고서 제출, 테러지원국 지정해제는 의회에 확인, 또는 보고)

관 련 법	제 재 내 용	해 제 내 용	비 고
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통상법(1951)</li> <li>○ 대외원조법(1961)</li> <li>○ 수출입은행법(1964)</li> <li>○ 국제금융기관법</li> <li>* Gramm 수정안</li> <li>* Gonzalez 수정안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공산국가 제재(51. 9. 1 공산국가 분류)</li> <li>- 최혜국대우(MFN)(1951), 원조(1961), GSP(1976), 수출입은행 지원 금지</li> <li>* 차관반대(대상: 공산독재 국가, 미국 자산동결 국가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류</li> <li>(원조금지 예외 대상: 학교, 도서관, 교육적 연구목적의 의료기관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의회의 법개정필요(긴급식량 지원 예외)(MFN: 행정부재량)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수출관리법(1917)</li> <li>○ 무기수출통제법(1955)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미사일 기술 통제체제(MTCR) 위반국 제재(1992년 이후 수시 적용)</li> <li>- 방산품 수출입금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무부 재량사항</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외관계법</li> <li>○ 외교사절법</li> <li>○ 유엔본부협정</li> <li>○ 이민·국적법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국 수교금지</li> <li>- 주UN 북한 외교관 여행제한(본부에서 25마일 이내)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※보류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무부 재량사항(FBI, CIA와 협의)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적성국교역법(1917)(외국자산통제규정)</li> <li>○ 대외관계법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 여행, 통신금지(59. 12. 17 지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미북간 통신 허용(89.1)</li> <li>○ 미국민의 미정치적, 비상업적 북한 여행 허용(89. 1)</li> <li>○ 미국민의 북한 여행 자유화(95. 1)</li> <li>○ 언론기관 지사 개설(95. 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무부 재량사항</li> </ul>

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영윤	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원

2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선여성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로 외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순·최의철·이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순·최의철·서재진 외	공저	10,000원

## 연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

## 학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원

## 논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

## 영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01	남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02	남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03	남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저	9,000원
2002-04	남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05	남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06	남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07	남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08	남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09	남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10	남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11	남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12	남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원
2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원
2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

통일정세분석		
2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흠
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤

## Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

## 1. 정기회원의 구분

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

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





