

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차): 남북협력 연구:  
'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색

KINU 연구총서 18-10

# '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색

임강택 · 홍제한 · 양문수 · 이석기





# ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색

연구책임자: 임강택 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자: 홍제한 (통일연구원 부연구위원)

양문수 (북한대학원대학교 교수)

이석기 (산업연구원 선임연구위원)

연구지원: 김혜민 (통일연구원 연구원)



## ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색

한반도 평화와 남북 협력 종합연구(1/4년차): 남북협력 연구:  
‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색 KINU 연구총서 18-10

---

발행일 2018년 12월 31일  
저자 임강택, 홍제환, 양문수, 이석기  
발행인 김연철  
발행처 통일연구원  
편집인 북한연구실  
등록 제2-02361호 (97.4.23)  
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전화 (대표) 02-2023-8000  
(FAX) 02-2023-8296  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 (주)계문사(02-725-5216)  
인쇄처 호정씨앤피(02-2277-4718)  
ISBN 978-89-8479-930-1 93340  
가격 9,500원

---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색

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

# 차 례

요 약	9
<b>I. 서론</b>	19
1. 연구의 목적과 필요성	21
2. 주요 연구 내용	24
3. 남북 ‘하나의 시장’ 형성의 의미	26
<b>II. 기존 남북경제협력 방식에 대한 성찰</b>	31
1. 문제제기	33
2. 시기별 남북경협 특징	33
3. 남북경협의 성과와 한계	37
4. 남북경제협력 방식에 대한 평가	40
5. 맺음말	53
<b>III. 새로운 남북경협 추진 환경</b>	55
1. 문제제기	57
2. 국내 경제 환경	58
3. 북한 경제 환경	67

4. 국제 경제 환경 .....	85
5. 소결: 남북경협에의 시사점 .....	98
<b>IV. 새로운 남북경협 추진 전략: 시장친화적 남북경협</b>	
<b>추진 전략을 중심으로</b> .....	101
1. 시장친화적 남북경협의 의미와 핵심 요소 .....	103
2. 남북경협에 대한 새로운 접근의 모색 .....	110
3. 남북경협 추진 전략 .....	119
<b>V. 주요 추진과제</b> .....	137
1. 남북경협 거버넌스 개선 .....	139
2. 시장친화적 남북경협을 위한 법·제도 기반 구축 .....	152
3. 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경제구상’ 추진 전략 .....	168
<b>VI. 맺음말: 정책적 시사점</b> .....	189
1. 신뢰에 기반 한 남북한 접촉면의 확대 .....	191
2. 민간 주도의 추진체계 구축 .....	192
3. 남북 간 경협사업을 협의하기 위한 당국 간 상설기구의 설치 · 193	
4. 경제협력을 촉진시키기 위한 포괄적 경제협정의 체결 .....	195
5. 북한의 시장 운용 및 적응능력 향상을 위한 지원 .....	197
6. 북한경제의 세계 시장질서 편입과정 지원 .....	198
<b>참고문헌</b> .....	200
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	205

## 표 차례

---

〈표 I-1〉 ‘한반도 신경제지도’ 구상에서 3대 경제협력벨트의 주요 내용 · 22	
〈표 II-1〉 남북경협사업 중단에 직접적 계기 ..... 36	36
〈표 II-2〉 개성공단에 대한 남북협력기금 승인 내역 ..... 41	41
〈표 II-3〉 금강산/개성/평양 관광객 현황 ..... 50	50
〈표 II-4〉 일반교역 및 위탁가공교역 업체에 대한 남북협력기금 대출 ... 53	53
〈표 III-1〉 개성공단 투자규모 ..... 61	61
〈표 III-2〉 유엔 대북제재의 주요 내용 ..... 93	93
〈표 III-3〉 미국의 대북제재 유형과 해제 방식 ..... 95	95



# 그림 차례

〈그림 II-1〉 개성공단 사업 초기의 추진체계 .....	44
〈그림 II-2〉 2008년 이전의 개성공단사업 추진체계 .....	47
〈그림 II-3〉 2008년 이후의 개성공단사업 추진체계 .....	48
〈그림 III-1〉 2000년 이후 한국의 경제성장률 추이 .....	59
〈그림 III-2〉 2000년 이후 한국의 출생아수 및 합계출산율 .....	60
〈그림 III-3〉 한국의 해외직접투자 규모 .....	63
〈그림 III-4〉 북한의 실질 GDP 추이 .....	68
〈그림 III-5〉 김정은 시대 북한의 산업동향 .....	72
〈그림 III-6〉 북한의 대외무역 추이 .....	80
〈그림 III-7〉 북한의 경제특구와 경제개발구 .....	82
〈그림 III-8〉 북한 대외무역 중 북중 무역이 차지하는 비율 .....	84
〈그림 III-9〉 스마일 곡선: GVCs에 따른 부가가치 .....	88
〈그림 III-10〉 총수입 대비 중간재 수입 비중 .....	89
〈그림 III-11〉 중·몽·러 경제회랑의 주요 노선 .....	90
〈그림 V-1〉 남북경협 거버넌스의 개선방향 .....	144



# 요 약

## 1. 남북 ‘하나의 시장’ 형성의 의미

한반도 ‘하나의 시장’은 남북한 경제가 교류하고 협력하는 물리적·기능적·제도적·정서적 공간(영역)을 포괄하는 복합적인 개념을 담고 있다. 첫째, ‘하나의 시장’은, “남북한의 시장이 물리적·제도적·기능적으로 연결되어있는 상태”를 추구하며, 남북경제가 ‘시장’을 매개로 통합되어가는 과정을 의미한다. 둘째, 공간적으로는 남한경제·북한경제·동북아경제의 연계성을 제고하고, 남북과 동북아시아 지역 경제권이 시장을 중심으로 통합되어 가는 과정을 의미한다. 셋째, 기능적으로는 시장메커니즘을 통한 교류와 협력이 자율적으로 이루어짐으로써 남북경제가 하나의 상생공동체를 형성해 나간다는 것을 의미한다. 넷째, 제도적으로는 상품과 생산요소의 이동의 자유가 보장되고 활성화됨으로써 경제교류와 협력의 안정성과 지속가능성을 보장하는 상태를 의미한다. 마지막으로 정서적으로는, 남북이 서로의 필요에 따라 교류와 협력을 확대해 나감으로써 함께 살아가는 생활공동체를 지향한다는 것을 의미한다.

‘하나의 시장’ 개념이 기존의 ‘경제협력’ 논의와 구분되는 부분은, ‘시장’의 기능을 특별히 강조하고 있는 것으로 이를 통해서, 첫째, 시장경제의 건강한 발전을 남북 경제통합의 기본 원칙으로 삼겠다는 지향성을 담고 있다. 둘째, 남북한의 경제협력을 ‘호혜성의 원칙’에 기초하여 우리경제에 유익한 방향으로 추진하겠다는 의지를 담고 있다. 셋째, 남북경제의 공동체적인 성격을 강조하고 있으며, 북한시장의 성장과 발전을 촉진시키는 방향으로 경제협력을 추진해야 한다는 당위성을 담고 있다.

## 2. 기존 남북경제협력 방식에 대한 성찰

그동안 진행되어 왔던 남북경제협력의 방식에 대해 성찰을 할 때 여러 가지 요소를 지적할 수 있지만 우리 내부의 요인으로는 한국 중앙정부가 남북경협에 과도하게 개입했다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 한국정부가 경협 주체인 민간 기업에 대해 과도한 경제적 지원을 실시했다. 금강산 관광, 개성공단, 일반물자교역 및 위탁가공구역 및 내륙지역 투자사업의 수행에서 민간 기업에 대해 정부 재정자금의 직접적 제공/투입이 과도하지 않았느냐는 지적들이 많다. 특히 정부의 이러한 재정적 지원이 남북경협사업에서 오랫동안 논란이 되어 왔던 이른바 ‘퍼주기’라는 비판과 쟁점을 제기하는 토대를 제공했다. 또한 정부의 재정적 지원으로 인해 남북경협사업에서 시장경제원리의 작동이 저해되는 결과를 초래했고, 기업들의 도덕적 해이 또한 발생했다.

둘째, 한국정부의 재정적 지원은 한국정부가 실질적인 경협의 주체 또는 사업의 동반자로서 경협사업에 깊숙이 간여할 수 있는 토대를 제공했다. 사실 남북경협의 특성상 정부의 개입 여지는 항상 존재하지만 정부의 재정적 지원은 경협사업에 대한 정부의 개입을 합리화, 정당화하는 데 기여했다. 이에 따라 개성공단의 사례에서 잘 나타나듯이 정부가 경협사업의 사실상의 의사결정 주체로 등장했다. 그런데 정부가 자신의 역할을 제대로 수행하면 문제는 반감할 수 있지만 형식적으로는 의사결정주체로 되어 있고, 실제로는 아무런 역할을 하지 않는다면 큰 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 한국정부가 민간의 경협사업에 대해 직접적 제한/중단 조치를 취했다. 금강산 관광 사업, 5·24 조치, 개성공단 중단 등의 사례에서 잘 드러나듯이 정부 스스로 정경분리 원칙을 훼손한 것이다. 물론 한국 정부가 민간의 경협사업에 대해 사업 중단이라는 과격한 조치를 취한

데는 북한의 도발적 행위가 직접적 요인이었지만 한국정부가 경협사업에 과도하게 개입하고 있었던 상황이 한국정부의 그러한 행동의 배경의 하나로 작용했을 것이다. 그러지 않았다면 사업의 중단이라는 극단적 상황에까지는 도달하지 않았을지도 모른다.

### 3. 남북경협 추진 환경

남북경협과 관련하여 국내경제 환경 중 가장 크게 달라진 부분은 정부가 남북경협 추진에 대해 강한 의지를 드러내고 있다는 점이다. 문재인 정부는 ‘국정운영 5개년 계획’에서 남북경협의 핵심 과제인 한반도 신경제 구상 실행을 통해 한반도 신 성장 동력을 확보한다는 목표를 제시한 바 있다. 남북경협이 남북 관계 개선에 기여하는 수준을 넘어서, 한국경제에 실질적인 도움이 되도록 하겠다는 것이다. 문재인 정부가 이처럼 남북경협을 신 성장 동력으로 삼으려 하는 것은 한국경제가 역동성을 상실하여 저성장 구조가 고착화되고 있는 상황에서 새로운 성장 동력을 찾는 데에도 어려움을 겪고 있기 때문이다.

북한경제 환경으로 가장 주목할 필요가 있는 부분은 시장화 현상이다. 노동시장이 확대되어 사실상 개인이 운영하는 식당이나 상점에서 종업원을 고용한다거나, 개인이 고기잡이에 나서면서 일당을 받고 일할 사람을 고용하는 등 다양한 형태의 임노동이 이루어지고 있다. 김정은 시대 들어와 사금융 시장도 더욱 발전하고 있다. 또한 ‘사실상의’ 주택 사유화도 나타나 주택 입사증 매매가 이루어지고 있다. 유통 및 결제 시스템의 발전은 시장 부문이 확대·발전하는 데에 중요한 역할을 하고 있다. 아울러 사적인 운수업이 발달함에 따라 북한 내 최대 도매시장인 평성·수남 시장을 중심으로 하는 종합시장 유통망도 형성·발전하고 있다. 남북경협 활성화와 관련해 주목할 부분은 2014년과 2015년 기업의 자율성을

강화하는 방향으로 「기업소법」, 「무역법」, 「인민경제계획법」, 「재정법」 등 각종 법이 개정되었다는 점이다. 이를 통해서 기업들의 무역 및 합영·합작 기회가 확대되었다. 이전까지는 일부 기관·기업에 대해서만 무역 및 합영·합작을 할 수 있는 권한을 부여했다. 이는 북한 기업이 상품 판로를 확보하고, 투자 규모를 확대하는 데에 도움이 될 것이다.

#### 4. 새로운 남북경협 추진 전략: 시장친화적 남북경협 추진 전략을 중심으로

남북경협이 시장친화적으로 추진되어야 한다는 것은 남북경협 정책의 수립 및 집행에서 규제의 완화와 민간 자율성의 제고, 남북경협에 대한 정부의 인위적인 개입의 자제, 남북경협사업에 대한 경쟁제한적인 요소의 제거 및 경쟁 촉진 등의 요소들이 강화되어야 함을 의미한다. 그런데 남북경협은 일반적인 경제정책의 영역과는 다른 성격을 지니고 있다. 남북경협이 한반도의 공동번영을 주요한 목적으로 한다고 하더라도 긴장완화와 평화증진, 그리고 핵문제 해결, 나아가 한반도의 통일과 같은 직접적인 경제적 목적 이외의 목적과 무관하게 추진할 수는 없다. 이런 점에서 통상적인 시장친화적 정책기조를 기계적으로 적용하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 현실적으로 남북경협에 요구되는 다양한 목표들을 추구하되, 이러한 목표들을 최대한 시장친화적인 방식을 통하여 달성하도록 노력하는 것이 필요하다.

시장친화적인 남북경협 정책 기조가 실현되기 위해서는 무엇보다 정부주도의 남북경협을 초래한 남북경협에 대한 기존의 접근법을 재검토할 필요가 있다. 첫째, 남북경협을 정상적인 경제 거래보다는 민족내부의 특수한 거래로 인식하는 남북경협관의 재검토가 필요하다. 둘째, 민간 남북경협의 활성화를 위한 정부의 역할을 재검토할 필요가 있다.

특히, 아직 성장 조건이 충분히 갖추어지지 않았기 때문에 정부의 적극적이고 직접적인 지원이 불가피하다는 남북경협을 유치산업론이나 당장 수익이 나지는 않지만 통일에 기여하기 때문에 공공재로 간주하여 수익 구조에 개입할 필요가 있다는 남북경협의 공공재론이 여전히 유효한지 검토할 필요가 있다. 인프라 확충을 위한 협력 등 정부나 공공부문이 주도적인 역할을 할 필요가 있는 협력사업의 추진 방식도 시장친화적으로 전환시킬 필요가 있다. 문재인 정부가 남북경협을 통일을 위한 수단보다는 상호 번영을 위한 수단으로 간주하고 있는 만큼 한반도에 현실적으로 존재하는 두 국가의 경제적 이익을 최대화하기 위한 수단으로 정부 간 협력사업을 활용해야 할 것이다.

## 5. 주요 추진과제

### 가. 남북경협 거버넌스 개선

전체적으로 남북경협 거버넌스의 개선은 참여 기업을 확대해 네트워크를 풍부하게 하는 한편 정책시스템 내부의 복잡한 네트워크를 효율적으로 조정하는 쪽으로 방향성을 설정하는 것이 바람직하다. 남북경협이 시작된 초기와 현재의 발전 수준이 다른 만큼 앞으로 여건이 성숙되면 될수록 남북경협은 기업이 핵심 주체가 되어야 하고, 정부는 직접적 개입으로부터 점차 간접적인 조정으로 역할을 전환하도록 노력해야 한다. 바람직한 거버넌스를 구축하기 위해서는 거버넌스 체제의 작동을 관리할 수 있는 공정하고 효율적인 관리자로서 정부의 역할이 요구된다. 즉, 정부는 단순히 거버넌스 체제 내 행위자 중 하나가 아니라 전체 거버넌스의 방향을 제대로 잡고 행위자들의 역할을 조정하는 이른바 메타 거버넌스의 역할을 수행해야 한다.

유의해야 할 것은 이러한 메타 거버넌스로서 국가의 활동은 지시나 통제와 같은 전통적 통치방식과는 다르다는 것이다. 다양한 행위자들이 자율적으로 거버넌스 체제에서 역할을 수행할 수 있도록 토대를 제공하고 바람직한 방향의 거버넌스 체제로 유도하며, 행위자들의 복잡한 관계에서의 갈등을 조정하는 거버넌스 체제의 중심행위자로서 역할을 수행하는 것이다.

## 나. 시장친화적 남북경협을 위한 법·제도 기반 구축

경제협력을 통한 남북한 공동번영이라는 남북경협의 일차적인 목표를 실현하는 데 효과적인 법 및 제도를 구축하는 것이 현 단계에서 남북경협 관련 법 및 제도 구축의 기본 목표가 되어야 한다. 중장기적으로 남북한 시장의 통합을 뒷받침하기 위한 남북한의 법 및 제도의 수렴을 지향해 나가되, 우선은 과거 남북경협의 안정적이고 효율적인 추진을 어렵게 하였던 법 및 제도적 문제들을 제거하고, 남북경협이 시장친화적으로 추진될 수 있는 법 및 제도적 환경을 조성해 나가야 한다.

남북경협이 체제가 다른 남북한 간에 이루어지는 경제적 거래이기 때문에 남북경협과 관련된 법·제도는 남북경협 4대 합의서와 같이 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도, 「남북교류협력에 관한 법률」(시행 2014.6.12. 법률 제4239호, 2009.5.28., 일부개정) 등 남한의 남북한 경제협력 관련 법 및 제도, 그리고 북한의 남북경협 관련 법 및 제도로 구성된다. 따라서 시장친화적 남북경협 시스템을 구축하기 위한 법·제도 개편도 이 세 영역별로 추진되어야 할 것이다.

## 다. 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경계구상’ 추진 전략

시장친화적 방식을 통해서 ‘한반도 신경계구상’을 실천한다는 것은, 첫째, 3대 경제협력벨트 구축 작업과 남북 하나의 시장 형성 작업을 연



계 추진해 나간다는 것이라고 할 수 있다. 즉, 3대 경제협력벨트 구축작업을 통해서 남북한 시장통합을 촉진하고 남북한 시장영역을 기반으로 3대 경제협력벨트를 구축해 나간다는 것이다. 둘째는 ‘남북 하나의 시장’ 형성 작업이 지향하는 목표를 ‘3대 경제협력벨트’ 구축작업을 통해서 추구해 나가는 것이다. 따라서 3대 경제벨트를 중심으로 하는 남북간 산업연계망 구축작업을 추진하면서 하나의 시장이 지향하는 목표를 달성할 수 있도록 노력해 나가는 것이다. 셋째는 민간부문의 경제 협력 사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록 필요한 제도적·물리적 기반과 연계망을 체계적으로 조성한다는 것을 의미한다. 넷째, 남북경협이 주변국 및 동북아와 동아시아 시장과의 연계성 강화를 통해서 지역차원의 시장과 경제 통합을 촉진시키는 방향으로 진행된다는 것을 의미한다.

**주제어:** 시장통합, 남북경협, 시장친화, 하나의 시장, 한반도신경제 구상

# Abstract

## the Market-friendly inter-Korean Economic Cooperation for establishing the “One-market”

Lim, Kang-Taeg et al.

This research report is the first work of the four-year research project on ways to establish the “One-market” of South and North Korea. This paper discusses how to overcome the limitations and experiences of the past in which both Koreas operated their respective economies under different systems and engaged in limited exchange and cooperation. Accordingly, this paper highlights the importance of establishing new ways of inter-Korea economic cooperation and proposes “market-friendly economic cooperation” as an alternative. The market-friendly cooperation refers to a private-driven economic cooperation in which market becomes the focal point of exchange and cooperation. As I propose market-friendly economic cooperation, I would like to emphasize that the foundation and objectives of inter-Korean economic cooperation differ from the ones in the past and that an approach that is different than the current government-led economic cooperation

is required to achieve the vision of common prosperity on the Korean Peninsula because a new measure of economic cooperation must be efficient, sustainable and future-oriented. This paper underlines the need to lay a foundation for economic integration and unification by establishing a complementary economic relationship through market-friendly economic cooperation.

**Keywords:** Common Market, Inter-Korean Economic Cooperation, Market-friendly, One-Market, Realizing the 'New Economic Map'





I

---

서론

**Korea Institute for National Unification**



## 1. 연구의 목적과 필요성

문재인 정부는 대선과정에서부터 평화통일과 대북정책 관련 공약의 하나로 ‘한반도 신경제구상’을 발표하고 지속적으로 강조했으며, 이를 통해 우리 경제의 문제점을 극복하고 북한의 변화를 유도하며 경제부문의 통합을 앞세워 평화적 통일을 이룩하겠다는 정책 비전을 제시했다. 지난 4월 27일에 판문점에서 개최된 남북정상회담에서는 문재인 대통령이 김정은 위원장에게 한반도 신경제구상의 내용이 담긴 USB를 전달하여 주목을 받기도 했다. 북한이 비핵화를 선택하면 북한경제의 발전을 위해 우리가 적극적으로 협력할 의향이 있다는 의사를 전하고자 한 것이다.

‘한반도 신경제구상’에는 ‘3대 경제협력벨트’ 구축과 ‘하나의 시장’을 형성한다는 계획이 기본 골격을 이루고 있으며, 3대 경제협력벨트 구축사업이 신경제구상의 하드웨어적 측면을 강조한다면 하나의 시장을 형성한다는 것은 신경제구상의 소프트웨어적 측면을 구성한다고 한다고 할 수 있다. 3대 경제협력벨트를 구축하기 위해서는 남북한의 경제가 시장을 매개로 연결되고 자유롭게 교류·협력해야 한다는 것이다. 남북경제가 하나의 시장으로 통합되었을 때 남북경제협력은 새로운 성장 동력을 창출할 수 있기 때문이다. 3대 경제협력벨트는, 환동해 에너지·자원·관광벨트, 환황해 산업·물류·교통벨트 및 접경지역 환경·평화관광벨트 등으로 구성되어 있다.

‘한반도 신경제지도’ 구상에 대한 논의를 종합해 보면, 환황해 협력벨트는 서울 경제권과 평양경제권을 연계하는 남북 수도권 메가협력권을 구축하는 사업이 강조되고 있으며, 환동해 협력벨트는 원산-금강산-속초-강릉으로 연결되는 관광벨트를 세계적 수준으로

개발하여 연계관광을 진행한다는 사업이 주목을 받고 있고, 접경지역에서는 생태지역의 평화적 이용방안이 다양하게 모색되고 있다.

〈표 1-1〉 ‘한반도 신경제지대’ 구상에서 3대 경제협력벨트의 주요 내용

구분	주요 내용
환동해 에너지·자원 ·관광벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원산·단천을 남북이 공동 개발하여 자원협력단지 건설</li> <li>• 석유와 가스, 전력망을 포괄하는 러시아의 에너지를 북한을 거쳐 남한으로 연결하는 종합 에너지 연계망 구축</li> <li>• 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 국제적인 관광벨트 구축</li> </ul>
환황해 산업·물류 ·교통벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협 벨트 건설</li> <li>• 경의선 개보수, 서울~베이징 고속 교통망 건설로 중국 주요 도시와 1일 생활권 구축</li> </ul>
접경지역 환경·평화 ·관광벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ(De-Militarized Zone, 비무장지대)를 생태·평화 관광지구로 개발</li> </ul>

자료: 저자 작성

지금까지의 논의들을 살펴보면, 한반도 신경제구상에서 3대 경제협력벨트의 구축사업이 주로 강조되고 있는 반면에, 또 다른 축이라고 할 수 있는 ‘하나의 시장’을 형성하기 위한 논의는 상대적으로 소홀히 다루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다.

따라서 한반도 신경제구상과 관련해서 지금까지 진행되고 있는 논의들을 보완한다는 차원에서 남북이 경제협력을 통해서 ‘하나의 시장’을 형성해 나가는 문제를 집중적으로 다룰 필요가 있다. 즉, 남북 ‘하나의 시장’ 형성을 위한 전략과 주요 추진사업들에 대해서 추가적이고 체계적인 연구가 이루어질 필요가 있는 것이다. 특히 남북 협력을 통해서 우리의 정책 목표가 적절하게 반영될 수 있는 전략의 수립과 주요 추진사업 프로젝트를 제시하기 위해서는 최근 북한경제에서 국영기업들이 확대된 자율성을 기반으로 시장 활동에 참여



하고 있으며, 빠르게 확산되고 있는 시장화 추세에 편승하고 있는 상황을 적절하게 반영할 필요가 있다.

그러나 본 보고서에서 남북이 ‘하나의 시장’을 구축하는 방안을 직접적으로 다루지는 않을 것이다. 아래에서 좀 더 자세히 설명하겠지만 이 연구보고서는 4년차 연구에서 첫 번째 작업이기 때문이다. 여기에서는 남북이 오랜 기간 이질적 경제체제 하에서 각자의 방식으로 경제를 운용해왔고, 제한적인 수준에서만 교류협력을 추진해왔던 과거의 경험과 한계를 어떻게 뛰어 넘을 것인지에 대한 고민을 담고자 한다. 다시 말해, 남북이 새로운 경제협력 방식을 만들어 나가야 한다는 사실을 강조하고, 그 대안으로 ‘시장친화적인 경제협력’ 방식을 제시하고자 하는 것이다. 본 보고서에 제시하고 있는 시장친화적 경제협력 방식이란, 시장이라는 공간이 교류와 협력의 중심되고, 민간이 주도하는 경제협력을 의미한다. 시장친화적 경제협력 방식을 제안하면서 강조하고자 하는 점은, 남북이 경제협력을 추진하는 제반 여건과 추구하고자 하는 목표가 과거와는 다르다는 점에서 출발하고 있다는 사실과, 기존의 정부 주도 경제협력 방식과는 다르게 접근해야 현 정부가 강조하고 있는 남북 공동번영의 비전을 추구해 나갈 수 있다는 사실이다. 새로운 경제협력 방식은 효율성과 지속성, 미래 지향성을 담아낼 수 있어야 하기 때문이다. 또한, 시장친화적 경제협력 방식을 통해서 남북경제가 상호 보완적인 관계를 구축하고, 함께 발전해 나가면서 장기적으로 경제통합과 경제통일로 나아갈 수 있는 기반을 구축해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

## 2. 주요 연구 내용

### 가. 4개년 연구의 기본 추진 방향

본 연구는 4년 동안 진행되는 장기과제로 진행되고 있으며, 이번 연구가 첫 번째 해에 해당된다. 1차 연도 연구에서는 ‘하나의 시장’ 형성을 위한 초보적인 작업을 수행하고자 한다. 이를 위해 기존 경제협력 방식에 대한 재평가를 시작으로 새로운 대안인 시장친화적 경제협력 방식을 제안하고자 한다. 이를 통해서 향후 남북 경제협력을 통해서 시장을 하나로 통합하고, 중국적으로는 경제적 통일을 모색해 나가고자 한다.

2차 연도에는 3대 경제협력벨트의 구축방안과 ‘하나의 시장’ 형성 방안을 연계 추진하는 방안 마련에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 특히 경제협력벨트의 주요 추진사업을 하나의 시장이라는 관점에서 재구성하여 시장을 통합하기 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 주력하고자 한다.

3차 연도에서는 ‘하나의 시장’을 형성하기 위한 남북협력을 보다 효과적으로 추진하기 위해서 국제사회와의 협력방안을 도출하는데 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 이를 위해서 주요 선진국, 국제기구, 그리고 중국과 러시아를 포함한 주변국 등과의 협력방안 도출에 주력할 것이다.

마지막 4차 연도에는 지난 3년 동안의 추진 성과를 종합적으로 평가하고 ‘하나의 시장’을 형성한다는 정책적 지향점을 차기정부에서 어떻게 계승발전시킬 것인지 향후 추진 과제를 제시하는데 초점을 맞추고자 한다.

## 나. 올해(2018년도) 주요 연구내용

지금까지의 ‘한반도 신경제구상’에 대한 논의가 대부분 ‘3대 경제협력벨트’ 구축에 초점을 맞추고 있어서 ‘하나의 시장’을 형성하는 방안에 대한 논의는 발견하기 어려운 상황이며, 관련한 정책적 시사점을 도출하는 작업도 거의 이루어지지 않고 있다.

본 연구에서는 남북 하나의 시장을 형성하기 위한 남북협력을 성찰적으로 살펴보기 위해서 우선적으로 기존 경제협력 경험에 대한 분석과 평가에서 출발점을 찾으려 한다. 이어서 경협을 추진하는 데 고려해야 할 환경을 분석하고자 한다. 기존 경제협력에 대한 성찰로, 과거 남북 간 경제협력이 어떻게 추진되어 왔는지를 평가함으로써 개선 및 보완해야 할 부분을 도출하고자 한다.

3장에서는 남북경협의 환경 변화를 살펴보고자 한다. 특히 남북한 경제의 내부 상황 및 대외 환경 변화를 종합적으로 검토함으로써 앞으로 진행할 남북경협에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

4장에서는 하나의 시장을 위해서 남북 경제협력을 시장친화적으로 추진하기 위해 필요한 논리적·이론적 접근 틀을 마련하고자 한다. 이와 함께 남북경협을 시장친화적으로 추진하기 위한 방향성과 원칙을 제시하고자 한다. 이론적 틀을 마련하기 위한 사례 분석도 시도할 것이다.

5장에서는 주요 추진 과제를 도출하고자 한다. ‘한반도 신경제’ 구상의 추진체계를 구축하는 방안을 모색하고, 법·제도적 기반을 구축하며, 정부의 종합적인 추진 전략을 제시할 것이다.

### 3. 남북 ‘하나의 시장’ 형성의 의미

#### 가. ‘하나의 시장’ 기본 개념

‘한반도 신경제 구상’에서 제시되고 있는 ‘하나의 시장’은, ‘3대 경제협력벨트’ 구축과 함께 남북과 동북아지역 공동번영을 위한 경제협력 방향이자 비전이라고 할 수 있다. ‘3대 경제협력벨트’ 구축이 남북경제협력의 하드웨어(뼈대)를 만드는 것이라면, ‘하나의 시장’ 형성은 남북경제협력의 소프트웨어(핏줄)의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한, ‘하나의 시장’은 ‘3대 경제협력벨트’를 구축해 가는 핵심 수단이자 남북 간 ‘경제협력벨트’ 구축을 통해서 추구하고자 하는 경제적 통일의 한 형태(목표지점)라고 할 수 있다. 따라서 남북 경제협력의 주요 수단이자 목표로서의 ‘하나의 시장’은 남북이 재화와 서비스 교류에서 나타나는 격차와 장애를 해소해 나가는 과정이자 남북 교류에서 격차와 장애가 해소된 결과를 동시에 의미한다.

한반도 ‘하나의 시장’은 남북한 경제가 교류하고 협력하는 물리적·기능적·제도적·정서적 공간(영역)을 포괄하는 복합적인 개념을 담고 있다. 첫째, ‘하나의 시장’은 “남북한의 시장이 물리적·제도적·기능적으로 연결되어있는 상태”를 추구하며, 남북경제가 ‘시장’을 매개로 통합되어가는 과정을 의미한다. 둘째, 공간적으로는 남한경제·북한경제·동북아경제의 연계성을 제고하고, 남북과 동북아지역 경제권이 시장을 중심으로 통합되어 가는 과정을 의미한다. 셋째, 기능적으로는 시장메커니즘을 통한 교류와 협력이 자율적으로 이루어짐으로써 남북경제가 하나의 상생공동체를 형성해 나간다는 것을 의미한다. 넷째, 제도적으로는 상품과 생산요소의 이동의 자유가 보장되고 활성화됨으로써 경제교류와 협력의 안정성과 지속가능성을

보장하는 상태를 의미한다. 마지막으로 정서적으로는, 남북이 서로의 필요에 따라 교류와 협력을 확대해 나감으로써 함께 살아가는 생활공동체를 지향한다는 것을 의미한다.

‘하나의 시장’ 개념이 기존의 ‘경제협력’ 논의와 구분되는 부분은, ‘시장’의 기능을 특별히 강조하고 있는 것으로 이를 통해서, 첫째, 시장경제의 건강한 발전을 남북 경제통합의 기본 원칙으로 삼겠다는 지향성을 담고 있다. 둘째, 남북한의 경제협력을 ‘호혜성의 원칙’에 기초하여 우리경제에 유익한 방향으로 추진하겠다는 의지를 담고 있다. 셋째, 남북경제의 공동체적인 성격을 강조하고 있으며, 북한시장의 성장과 발전을 촉진시키는 방향으로 경제교류와 협력을 추진해야 한다는 당위성을 담고 있다.

‘한반도 신경제’ 구상으로서의 ‘하나의 시장’은 남북이 경제적으로 상생할 수 있는 공간과 영역을 확대하고, 안정적·지속적으로 협력할 수 있는 제도적 환경을 마련하며, 민간부문과 정부부문이 긴밀하게 협력해 나가는 연대의식을 강화해 나가겠다는 구상을 담고 있다. 이를 통해서 한반도를 넘어 동북아지역까지 우리의 ‘시장 지도’를 확산해 나가겠다는 비전을 추구하고자 하는 것이다. 즉, 중국 경제의 비약적인 성장과 러시아의 극동지역 개발 의지가 강력해진 점에 기초한, ‘북방경제시대’의 개막이라는 측면에서 ‘하나의 시장’은 남북협력과 동북아협력을 병행 추진하면서 양자가 상호 보완작용을 할 수 있도록 함으로써 경제적 영토의 확장을 도모하고자 하는 것이다. ‘하나의 시장’을 통하여 21세기 개방적이고 역동적인 한반도경제를 허브로 하는 ‘동북아경제공동체’ 형성을 주도해 나가자는 의미도 있다. 이로서, 한반도 신경제 구상은 ‘닫힌 영토, 폐쇄적 영토’에서 ‘열린 영토’ 개념으로 한반도 국토 공간의 발전을 추진해 나가자 한다.

종합하면, 북핵문제의 해결이 진행되어 가고 있는 가운데 북한 내 시장화가 빠르게 진행되고 있고, 우리 경제의 새로운 성장 동력 창출이 시급한 과제로 부각되고 있는 상황에서, 우리가 지향하는 ‘하나의 시장’은 평화협력의 공간, 남북 공동성장의 공간, 북한경제 변화촉진의 공간, 남북 주민의 생활을 공유하는 공간, 한반도와 동북아지역 경제의 상호협력 공간이라고 할 수 있다. 나아가, 한반도를 넘어서 북방대륙을 통해서 세계시장으로 나아가는 개방과 확장의 의지를 담고 있다.

## 나. 추진 목표와 추진 방향

### (1) 추진 목표

위에서 ‘하나의 시장’ 개념을 설명하면서 기본적인 내용을 언급하긴 했지만, 하나의 시장을 형성하면서 목표의식을 가지고 지향할 필요가 있는 사항을 정리한다는 차원에서 3가지로 요약하여 강조하고자 한다.

첫째, 북한시장으로의 진출을 통해서 우리 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고자 하는 것이다. 남북한 시장이 결합하면 규모의 경제가 발생하고 우리 경제의 축적된 자본은 새로운 투자처를 확보하며 내수시장과 수출시장을 확장해 나갈 수 있어 성장 동력을 잃은 우리 경제에 견인차 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 남북이 공동시장을 형성해 나가면서 북한의 변화를 추동하고 북한주민들의 삶이 개선되도록 돕겠다는 것이다. 최근 몇 년 동안 북한에서 시장은 일반주민들의 주도하에 매우 빠르게 성장해 왔으며, 시장 활동을 통해서 북한주민들의 삶이 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 남북 경제협력이 북한의 시장화를 촉진함으

로써 북한경제체제의 변화와 일반주민들의 경제적 선택을 확대할 수 있는 방향으로 추진해 나갈 필요가 있다.

세 번째 지향점은, 남북한 공동시장을 촉매제로 삼아 남북한 경제 통합과 평화적 통일을 이루어 나가는 것이다. 남북한 공동시장 형성은 동북아지역과 극동지역의 광활한 시장으로 진출할 수 있는 경제적 기반을 제공할 것으로 기대되기 때문이다. 따라서 남북 간 경제 협력이 동북아지역을 포함한 동아시아국가까지 포함된 경제협력으로 연계 추진될 필요가 있다.

## (2) 추진 방향

첫째, 국내외 공감대 형성을 기반으로 추진해야 한다. 시장을 통한 협력의 필요성에 대한 국내외 공감대 형성에 주력하고, 이를 바탕으로 지속적인 추진 동력을 확보해야 한다는 것이다.

둘째, 남북한 하나의 시장 형성에 필요한 정치적·제도적·정서적 여건을 사전적으로 조성해야 한다. 이를 위해 기존의 남북 합의를 존중하고, 상호 신뢰관계를 형성하며, 이를 기반으로 지속가능한 경제교류협력 환경 조성 및 활성화가 추진되어야 한다. 또한, 남북 간 신뢰 형성을 기반으로 경제협력을 위한 국제적 환경과 제도적 협력 틀을 마련해야 한다.

셋째, 남북한과 국제사회 모두가 상생하는 교류협력 방안의 모색을 통해서 국제사회의 협력을 유도해야 한다. 남과 북이 상생하고, 정부와 민간이 상생하며, 남북 주민들이 상생하는 협력을 추진하도록 해야 한다. 또한, 한반도와 동북아지역이 상생하는 교류협력을 모색해야 한다. 여기에 더하여, 교류협력을 통해 유라시아경제권의 강점과 환태평양경제권의 강점을 결합시킨 새로운 경쟁력을 창출할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 민간부문이 주도적·자율적으로 추진할 수 있도록 자율성과 책임이 동시에 부여되어야 한다. 정부당국은 민간부문에 정치적 상황으로부터 중립성을 최대한 보장하며, 책임과 자율성을 동시에 제공해야 한다. 이와 함께 남북 교류협력에서 지자체의 적극적인 역할이 필요하다는 점에 주목할 필요가 있다. 이를 위해서 정부당국은 정책적 지원과 제도적 장치 마련에 주력할 필요가 있다.

다섯째, 교류협력사업 추진과정에서 투명성과 효율성이 중시되어야 한다. 이를 위해서 남북경협 불확실성과 불투명성을 최소화하기 위한 제도적 보완책이 마련되고, 성과 중심의 중장기적 관리체계가 구축될 필요가 있다.

여섯째, 북한경제의 변화와 주민들의 삶의 질을 개선하는 문제에 초점을 맞추되, 시장을 통한 지원방안을 집중적으로 모색할 필요가 있다. 북한주민들의 삶을 개선하는 문제도 시장이라는 공간을 최대한 활용할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 인도적 지원, 개발지원(협력), 경제협력사업들이 체계적으로 연계되어 추진될 수 있는 시스템을 구축하도록 한다. 이와 함께, 대북지원사업과 교류협력사업이 북한주민들의 시장 활동을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색한다.





## II

---

# 기존 남북경제협력 방식에 대한 성찰



## 1. 문제제기

지난 1988년 이른바 7·7 선언을 계기로 해서 공식적으로 개막된 남북 경제 교류·협력(약칭 남북경협)은 어느덧 30년이 넘는 역사를 보유하게 되었다. 남북경협은 그동안 많은 우여곡절과 함께 성장과 정체, 후퇴를 경험하며 오늘날에 이르게 되었다.

그런데 현재는 남북경협 30년의 역사에서 최대의 위기상황에 놓여 있다. 지난 2010년 북한에 대한 경제제재조치인 5·24 조치가 취해지면서 개성공단을 제외한 모든 남북경협 사업은 중단되었다. 그리고 유일하게 남아 있던 남북경협사업인 개성공단 사업조차 2013년에는 일시적으로 중단되었고, 2016년에는 전면 중단되는 사태가 빚어졌다.

이번 장의 목적은 남북경제협력 30년의 역사에 대해 고찰하는 것이다. 다만 여기서는 남북경제협력 역사의 모든 면을 다루지는 않는다. 이 보고서의 주제에 맞게 경제협력 방식, 즉 남북경제협력의 주체, 제도적 틀, 추진기구 등을 포괄하는 남북경협 방식의 문제에 초점을 맞추어 고찰한다. 이에 대한 반성적 고찰을 통해 향후 바람직한 남북경제협력 추진 방식을 위한 방향성을 도출하기 위한 기초 작업이라는 성격을 갖는다.

## 2. 시기별 남북경협의 특징

### 가. 남북경협의 태동기

한국 정부는 1988년부터 남북관계, 특히 남북 경제관계의 새로운 장을 여는 일련의 조치들을 취했다. 먼저 이 해 7월 7일, 노태우 대

통령은 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 통해 “남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것”을 천명했다. 이른바 7·7 선언이다. 이어 그 해 10월에는 「남북경제개방조치」를 발표해, 북한과의 교류를 공식적으로 허용하는 결단을 내렸다.

이에 따라 무려 40년 만에 남북한 공식교역이 재개되기에 이르렀다. 즉 1988년 11월 (주)대우가 최초로 북한산 물품(도자기)의 반입 승인을 획득했고, 같은 해 12월말까지 4건의 북한산 물품 반입 승인을 얻었다.

다음 해인 1989년에 한국 정부는 남북경협이 이루어질 수 있는 법적 및 제도적 기반의 마련에 착수했다. 이 해 6월에 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정해서, 부분적이지만 제3국을 통해 북한 주민과 접촉 및 교류가 이루어질 수 있는 제도적 틀을 마련했다. 또한 다음 해인 1990년 8월에 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」(시행 2010.11.18. 법률 제10303호, 개정 2009.5.28., 일부개정)을 새로 만들었다.

그리고 1992년부터는 위탁가공교역이라는 새로운 남북경협 형태가 등장했다. 이 해 9월 코오롱상사가 처음으로 북한에서 위탁가공한 물품인 셔츠(6,216벌, 3만 8천 달러)를 국내에 반입했다. 이어 1996년부터는 남한기업의 대북 투자협력이 시작되었다. 이 해 (주)대우는 북한의 삼천리 총회사와 합영회사를 만들어 평안남도의 남포공단에 입주시키기로 합의했다.

이와 함께 1995년에는 북한에 대한 사상 최초의 인도적 지원이 개시되었다. 다만 이후에 중단되었다가 2000년부터 재개, 본격화되었다. 이어 1998년에는 금강산 관광 사업이 시작되었고, 2000년에는 남북이 개성공단 개발 사업에 합의했다.

## 나. 김대중·노무현 정부 시절

남북경협 초기(1990년대)에는 모두 다 민간 기업 위주의 소규모 거래였지만 2000년 남북정상회담 이후 한국정부가 직간접적으로 참여하는 경협사업이 주력사업으로 부상했다. 남북정상회담을 계기로 한국정부의 역할이 대폭 강화된 것이다.

6·15 남북공동선언은 남북경협이 한 차례 도약하는 중요한 계기를 제공한 것으로 평가되고 있다. 6·15 남북공동선언을 계기로 남북경협은 양적으로나 질적으로나 비약적으로 발전했다.

남북경협의 입장에서 보면 정부라는 주체의 등장이 결정적으로 중요하다. 2000년 남북정상회담 이전에 남북경협은 개별 민간기업 차원에서 산발적으로 이루어졌다. 그런데 남북경협은 그 속성상 민간기업의 힘만으로 진행하기에는 명백한 한계가 존재한다. 그러던 것이 6·15 남북공동선언을 계기로 남북한 당국, 특히 한국정부가 경제협력의 중요한 주체로 등장하면서 도약의 발판을 마련했다. 여기서 한국 정부는 남북경협의 기획자, 조정자, 사업당사자로서 폭넓은 영역에서 그 역할을 수행했다.

2000년 남북정상회담 이후 남북경협은 내용적으로 보면 중심축이 민간의 경협에서 이른바 ‘공적 경협’(정부차원 혹은 민관합동의 경협)으로 이동했다. 공적 경협은 개성공단 사업, 철도도로연결 사업, 금강산 관광 사업 등 3대 경협 사업 및 후속의 경공업·지하자원 협력사업이 대표적이다. 물론 일반물자교역, 위탁가공교역, 내륙지역 투자사업 등 민간기업 차원의 경협도 지속되었다.

2000년 남북정상회담 이후의 남북경협에서는 여러 층위의 남북한 당국 간 회담이 핵심적 추진동력으로 작용했다. 남북경협을 논의하기 위한 남북한 당국 간 회담의 지속적 개최는 공적 경협을 중심으로 한 남북경협의 제도적 틀을 구축하는 데 기여했다.

## 다. 이명박·박근혜 정부 시대의 남북경협

이명박·박근혜 정부 시대에 남북경협은 최대의 위기 상황에 봉착했다. 이명박 정부 시대 들어 남북경협은 개성공단사업을 제외하고는 중단되었다. 이는 북한에 대한 남한의 최초·최대 경제제재조치인 5·24 조치의 영향이 가장 크다. 지난 2010년 이 조치가 취해짐에 따라 직접적으로는 일반물자교역, 위탁가공교역, 내륙지역 투자사업 등이 중단되었다. 또한 5·24 이전에 중단되었던 금강산 관광 사업도 앞으로는 재개하기가 어려운 상황에 처했다.

그러나 이명박 정부 시대의 남북경협 위축 상황은 5·24 조치만으로는 전부를 설명하기 어렵다. 이명박 정부 시대 개막 이후 남북관계가 경색되었고, 이는 남북경협에 직접적인 타격을 가했다. 예컨대 북한산 모래반입, 남북 IT 협력 업계는 남한 정부의 사실상의 압력으로 사업이 중단되었다고 주장하고 있다.

박근혜 정부 시대 들어서도 남북경협의 위기적 상황은 지속되었다. 2013년에는 개성공단 사업이 잠정 중단되었다가 3개월 여 만에 재개되었다. 그러다가 2016년 2월에는 개성공단 사업이 전면 중단되기에 이르렀다. 이에 따라 이제 남북경협 제로의 시대에 접어들었다.

〈표 II-1〉 남북경협사업 중단의 직접적 계기

	중단시점	북한 조치 및 사건	남한 조치
금강산 관광 사업	2008.7.	남한 관광객 피격 사건	금강산 관광 중단
일반물자교역, 위탁가공교역, 투자사업	2010.5.	천안함 사건	5·24 조치 (남북교역 중단)
개성공단사업	2013.4.	사업의 잠정 중단 선언 및 북한 근로자 철수	남한 주재원 철수
개성공단사업	2016.2.	북한의 4차 핵실험 및 장거리 로켓 발사	개성공단 전면중단

자료: 양문수, “북한의 체제전환과 남북경제공동체,” 이병천 외 엮음, 『한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존』 (서울: 돌베개, 2016), p. 523.

위의 <표 II-1>에도 나타나 있듯이 남북경협 사업들이 순차적으로 중단되는 과정을 되짚어 보면 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다. 즉 우발적 사고이든 의도적 행동이든 북한 당국에 의해 돌출적 상황이 발생하고, 이에 대해 남한 정부가 남북경협 사업 중단으로 응수한 것이다. 특히 북한에 의해 야기된 상황이 일반적인 예상 범위를 벗어났고, 남한의 대응 또한 예상 범위를 뛰어 넘는 것이었다.

달리 보면 당시의 남북관계의 게임 구조, 즉 어느 한쪽이 강경하게 나오면 다른 한쪽도 강경하게 대응하는 패턴이 남북경협 사업에 까지 침투한 것이다. 아울러 민간 기업이 운영하는 남북경협 사업에 대해 남북한 당국이 직접적으로, 더구나 사업 중단이라는 극단적 형태로 개입한 것이다.

### 3. 남북경협의 성과와 한계

#### 가. 남북경협의 성과

남북경협의 성과로서 가장 크고 중요한 것은 남북 간 교역규모의 급성장과 이에 동반된 인적·물적 교류규모의 대폭적 확대이다. 교역초기인 1989년에 1,900만 달러에 그쳤던 교역액은 2010년에 약 19억 1,200만 달러를 기록, 사상 최고치를 달성해 21년 동안 규모가 100배 이상 증가했다. 교역건수는 67건에서 2011년 현재 약 73,202건으로, 교역품목은 25개에서 702개로 급성장했다. 관광객을 제외한 인적왕래는 총 98만 명을 기록했으며, 선박 및 차량 그리고 항공기 운항 횟수 등도 비약적으로 증가했다. 금강산 및 개성관광 등을 통해 총 200만 명 이상이 북한을 방문했다.

또한 남북경협은 교역규모면에서의 양적 성장과 더불어 일정 수준 질적인 발전도 이루어냈다고 평가할 수 있다. 교역초기의 단순물자교역에서 위탁가공교역으로 발전하고, 나아가 직접투자단계까지 발전했다. 이와 함께 개별 업체의 진출에서 개성공단과 같은 산업단지 조성으로 진화했다.

또한 남북경협은 남북 상호간에 경제 사업을 통한 상호이익(win-win)의 가능성을 확인해 주었다. 특히 개성공단 사업은 남한이 각각 비교우위를 가진 생산요소, 즉 남한의 자본 및 기술, 북한의 노동 및 토지를 결합해 새로운 비교우위를 창출해서 산업 경쟁력을 제고하는 것이 가능함을 잘 보여 주었다.

그리고 개성공단사업을 통해 파생되는 인적·물적 왕래의 급격한 증대로 인해 북한과의 접촉면이 확대되면서 북한으로 하여금 시장경제를 학습할 수 있게 해 주었고, 더욱이 남한의 기술, 품질·생산관리 노하우 등을 북한에 전수한 점도 큰 성과이다. 게다가 남북경협은 파탄에 빠진 북한경제의 경제난을 완화하는 데 도움을 주었고 이는 향후의 통일비용 감소에 기여했다. 아울러, 비록 분단 상황에서 발생하는 근원적인 한계가 있다고는 하지만, 경제외적으로는 남북 간의 평화공존 및 통일기반 조성에 상당히 기여했다.

## 나. 남북경협의 한계

비록 남북경협은 양적으로 괄목할 만한 성장을 이루어냈지만 대립적 분단국가의 특수성과 이에 따른 한계성으로 인해 질적인 성장에 한계를 노정했다. 그간 남북경협은 △북한 노동자의 저임금, △북한산 물자 반입의 무관세 혜택 등을 사업의 동력으로 해서 양적 성장을 지속했다. 그러나 대립적 분단국의 특수성과 한계로 인해 최초의 사업 동력을 뛰어넘지 못하는 단계에서 정체해 있었다.



사실 2010년 5·24 조치 이전에도 남북경협 22년의 역사에 걸맞지 않는, 경협사업의 질적 정체 상태는 부인하기 어렵다. 예컨대 노무현 정부 시대의 남북경협도, 김대중 정부로부터 계승한 개성공단 사업, 금강산 관광 사업, 철도도로 연결사업 등 이른바 3대 경협사업 이상으로는 발전하지 못했던 상황이다. 또한 남북경협 4대 합의서가 체결되고 발효되었으나 후속조치 미비 등으로 합의서가 실제로는 작동하지 않는 등 남북경협은 제도화 수준의 면에서 미흡한 상태였다.

아울러 일반물자교역, 위탁가공교역, 내륙지역 투자사업 등 민간기업 경협 사업 자체의 불안정성 및 수익성 미확보 문제도 지적되어야 한다. 남북경협이 공식적으로 시작된 지 22년이 넘도록(2010년 기준) 장기간 지속적으로 경협사업에 참여하고 있던 민간 기업은 그다지 많지 않았다. 사실 5·24 조치 직전까지 남북경협사업에 참여하고 있던 기업 중 적지 않은 업체가 수익성 확보에 어려움을 겪고 있었다.<sup>1)</sup>

더욱이 북한은 이른바 ‘북한 리스크’라 하여 총체적인 위협요인을 가지고 있는데 사업 진행에서 예측 불가능한 위협적 요소가 잠재해 있고, 따라서 사업의 안정성조차 보장하기 어려운 경우가 적지 않다.

아울러 남북경협은 ‘사업여건의 취약’이라는 북한 내의 근본적인 제약요인으로 인한 한계성도 존재한다. 즉 개방의지 부족, 글로벌 스탠다드에 대한 이해 부족, 제도적 장치 미흡, 생산기반 및 관련 인프라의 취약성이 민간경협에서 근본적인 제약요소로 작용했다. 또한 국제사회와 적대관계를 유지해온 북한의 정치·외교적 고립 상황은 정상적인 민간경협을 어렵게 만드는 또 다른 제약요인으로 작

---

1) 다만 관광 중단 전의 금강산 관광 사업과 전면 중단 전의 개성공단 사업은 안정성 및 수익성의 측면에서 상대적으로 양호한 편이었다.

용했다.

한편 남북경협은 그동안 ‘퍼주기’ 논란을 완전히 극복하지 못했다는 한계도 존재한다.

## 4. 남북경제협력 방식에 대한 평가

### 가. 개성공단 사업

#### (1) 개성공단 사업에 대한 한국정부의 재정적 지원<sup>2)</sup>

한국정부는 개성공단 사업을 위해 여러 가지 재정적 지원을 했는데 대표적인 것이 남북협력기금을 투입한 것이다. 한국정부는 2004년부터 2008년 9월까지 승인액 기준으로 총 4,623억 7,000만 원의 남북협력기금을 사용했다. 이 가운데 무상지원이 2,508억 300만 원, 대출이 2,115억 6,700만 원<sup>3)</sup>이다. 부문별로 보면 무상지원은 △개성공단 기반시설 건설, △기술교육센터 건설, 종합지원센터 건설, △아파트형공장 건설, △개성공단 북측 관계자 세무·회계 연수 지원 등 5개 부문이고, 대출은 △개성공단 전력·통신, △개성공단관리위원회 운영, △입주기업 경제협력자금 대출, △대북연탄지원 대출 등 4개 부문이다.(<표 II-2> 참조)

---

2) 남북협력기금을 통한 개성공단 사업에 대한 한국정부의 재정적 지원에 대한 이하의 서술은 통일부, 『남북협력기금백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 144~146, 161에 토대를 두고 있다.

3) 승인된 총 4,623억 7,000만 원 가운데 2008년 9월까지 모두 3,347억 3,900만 원이 집행되었고, 이 가운데 무상으로 1,734억 6,200만 원, 대출로 1,612억 7,700만 원이 집행되었다.

〈표 II-2〉 개성공단에 대한 남북협력기금 승인 내역

(단위: 백만 원)

연도	안건	승인일	승인액
2004년	개성공단 기반시설 건설에 대한 남북협력 기금 지원	2004.9.8	109,500
	개성공단관리기관 설립을 위한 남북협력기금 대출	2004.9.8	22,500
	시범단지 입주기업 경제협력사업자금 대출	2004년	49,170
	소계		181,170
2005년	대북 연탄지원용 남북협력기금 대출	2005.6.4	897
	북한주민 중국공단 견학을 위한 남북협력기금 지원	2005.6.4	47
	북측 세무, 회계인력 연수를 위한 남북협력기금 지원	2005.10.28	62
	개성공단 기술교육센터 건설에 대한 남북협력기금 지원	2005.12.16	19,256
	소계		20,262
2006년	개성공단 전력·통신 시설건설을 위한 남북협력기금 대출	2006.2.27	78,700 (전력: 41,000, 통신: 37,700)
	개성공단 종합지원센터 건설에 대한 남북협력기금 지원	2006.4.27	3,400
	개성공단 관리위원회 운영대출금 변경	2006.5.30	3,600 증액 (총액: 26,100)
	본단지 입주기업 경제협력사업자금 대출	2006년	30,400
	소계		116,100
2007년	개성공단 관리위원회 운영을 위한 남북협력기금 대출	2007.1.25	10,400
	개성공단 기반시설 건설 총사업비 변경	2007.2.26	41,500 증액 (총액: 151,000)
	개성공단 아파트형 공장 건설에 대한 남북협력기금 지원	2007.4.27	23,400
	개성공단 종합지원센터 총사업비 의결	2007.4.27	53,600 증액 (총액: 57,000)
	개성공단 보험제도 구축을 위한 남북 보험관계자 합동해외사찰을 위한 남북협력기금 지원	2007.4.30	38
	소계		128,938
2008년	개성공단 관리위원회 운영을 위한 남북협력기금 대출	2008.1.28	9,900
	개성공단 기술교육센터 운영을 위한 남북협력기금 대출	2008.1.28	3,100
	개성공단 북측 근로자 출퇴근을 위한 남북협력기금 대출	2008.5.16	2,900
	소계		15,900
총계			462,370

자료: 통일부, 『남북협력기금백서』, p. 146.

이 가운데 개성공단 입주기업에 대한 대출을 조금 자세히 살펴보기로 하자. 한국정부는 “개성공단 개발 초기의 열악한 사업 환경을 고려”하여 입주기업에 대해 남북협력기금을 대출하여 초기 시설자금으로 활용하도록 했다. 이에 따라 2004년부터 2006년까지 모두 28개 기업을 대상으로 795억 7,000만 원을 대출하기로 승인했고, 대출조건은 3년 거치 5년 분할상환으로 했다. 이자율은 「남북경제 교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」의 ‘대출이자율 결정기준’에 따라서 기준금리에 신용위험조정을 더한 이자율로 정해졌는데 대출시기에 따라 평균 3.3~4.3% 수준으로 되었다.

시범단지 입주기업은, 전체 15개사 중 14개사에 대해 478억 원 규모의 대출을 2004년부터 2006년까지 3년에 걸쳐 집행했다. 또한 본단지 1차 입주기업인 14개사에 대해 총 282억 원 규모의 대출을 2006년부터 2007년까지 2년에 걸쳐 집행했다.

하지만 1단계 2차 입주기업부터는 남북협력기금 대출을 중단했다는 점에 주목할 필요가 있다. 정부는 이때부터 상업적 방식의 자금 지원으로 전환했다. 즉 신용보증기관의 신용보증을 통해 시중금융기관이 입주기업에 대해 소요자금을 대출하도록 했다.

## (2) 개성공단 사업에 대한 한국정부의 직접적 참여

「개성공업지구 지원에 관한 법률(약칭: 개성공업지구법)」(시행 2014.7.22. 법률 제12277호, 2014.1.21., 일부개정)에 따르면 개성공단은 북한이 남한의 사업자에게 공단의 조성, 운영, 관리에 관한 권한을 대폭 위임했다는 특성을 가진다. 경제특구로서도 매우 이례적인 형태이다. 따라서 당초 계획대로라면 남한의 사업자가 많은 권한을 보유하는 것이 당연하다.

하지만 사업초기에 예상치 못했던 현대아산의 자금난 발생으로

인해 당초의 구상과는 다른 방향으로 사태가 전개되었다. 사실 북한 당국과 현대 아산 간에 개성공단 개발 계약이 체결된 2000년 8월 당시에도 이미 현대아산의 자금난은 심각한 상태였다. 결국 같은 해 11월에 토지공사의 참여<sup>4)</sup>와 더불어 남한 정부가 자금을 지원하게 되고, 이를 매개로 남한 정부 참여의 길이 열리게 되었다.

물론 자금난이 아니더라도 남측 정부가 개입할 필요성은 존재한다. 개성공단 사업이 남북관계에서 가지는 의미와 중요성 때문에 민간에게 모든 것을 다 맡기기가 어렵다. 또한, 남한 내에서 공단을 조성한 예에 비추어 볼 때 기반시설 조성 등에 정부가 지원한다는 명분도 있다. 특히, 입주 후 관리문제는 민간의 분야에서 감당할 수 없는 한계가 있다.

결국 남한 정부는 개성공업지구관리위원회를 통해 개성공단사업에 대해 실질적으로 참여했다. 개성공업지구관리위원회에 대해 인력과 재정 측면에서 지원을 실시한 것이다. 따라서 개성공업지구관리위원회는 법적으로는 북한법인이지만 실질적으로는 남한정부(의 하부조직)과 유사한 성격과 기능을 보유하게 되었다.

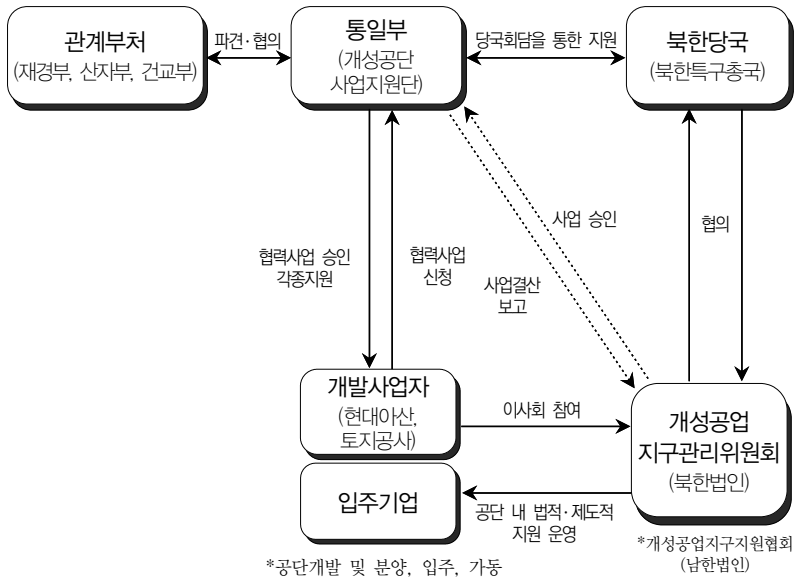
당초 북한당국은 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 통해, 관리기관, 즉 개성공업지구관리위원회의 구성을 개발업자인 현대아산에게 위임할 예정이었다.<sup>5)</sup> 이는 남한의 개발업자에게 개성공단의 개발, 운영에 대해 권한을 대부분 위임한 것과 동일한 맥락이다. 이 경우, 개성공단의 공식적 상위 지도기관은 북한 당국(중앙특구개발지도총국) 만으로 이루어져 있고, 하위 관리기관(개성공업지구관리위원회) 및 개발사업자는 남한 정부 및 기업으로만 이루어져 비대칭

4) 토지공사는 자금조달과 설계, 감리, 분양 업무를, 현대아산은 시공 업무를 분담키로 합의했는데, 현대아산으로서는 공단에 대한 사업권한 축소가 불가피해졌다.

5) 실제로 개성공업지구관리위원회 위원장으로 현대아산 출신 인사가 내정되었으나 남한 정부가 참여하면서 남한정부는 관리위원장을 남한정부 출신 인사로 선임했다.

적인 추진체계로 되어 있다는 점<sup>6)</sup>은 실질적으로는 큰 문제가 되지 않을 수도 있었다. 특히 개성공단 사업 초기에는 현대아산과 북한당국과의 관계가 아주 좋았기 때문에 상위 지도기관의 ‘지도’라는 것이 현실적으로 큰 의미를 가지지 않을 수도 있었다는 지적이다.

〈그림 II-1〉 개성공단 사업 초기의 추진체계



자료: 통일부 남북협력지구조단, 『개성공단 길라잡이』 (서울: 통일부, 2011), pp. 1~85.

하지만 앞에서 언급한 사정으로 인해 남한정부의 참여가 이루어지게 되었다. 이에 따라 남한 정부는 관리기관(개성공업지구관리위원회)의 강력한 후견인으로서의 역할과 지위를 확보했다. 이는 개성

6) 개성공단 사업이 어느 정도 진행된 이후에 개성공단의 추진체계를 평가할 때 가장 큰 문제점으로 가장 많이 지적받는 포인트가, 공식적 상위 지도기관은 북한 당국(중앙특구개발지도총국)만으로 이루어져 있고, 하위 관리기관(개성공업지구관리위원회) 및 개발사업자는 남한 정부 및 기업으로만 이루어져 매우 비대칭적인 추진체계로 되어 있다는 점이었다.

공단에서 남북한 당국이 직접적으로 접촉하는 면적이 크게 확대되는 구조로 변했음을 의미한다.

북한당국 또한 이러한 구조로의 변화를 다소 불편하게 받아들였던 것으로 보인다. 남한정부의 당시 생각은 아직 파악되지 않았지만 어찌 되었든 2000년대 초중반 당시는 남북관계가 매우 양호할 때였고, 동시에 남북한 당국 간 회담이 지속적으로 개최되던 시기였기 때문에 이런 비대칭적 추진체계는 큰 문제점으로 인식되지 않았던 것으로 추정된다. 하지만 남북관계가 악화되고 남북한 당국 간 회담도 중단되는 새로운 상황에서 이런 추진체계는 커다란 문제점을 노정했다.

### (3) 개성공단 사업 방식에 대한 평가

개성공단의 사업 방식에서 눈에 띄는 것은 관리운영상의 문제이고, 이 측면에서의 최대 문제점은 <그림 II-2>와 <그림 II-3>으로 압축할 수 있다.

2008년 이전에는 북한의 중앙특구개발지도총국이 상위지도기관이고 사실상 남한 조직인 개성공업지구관리위원회가 하위기관이라는 비대칭적 추진체계가 있었음에도 불구하고 이런 체계의 문제점은 크게 발생·표면화되지 않았다. 이들 조직의 상부에 있는 남북 당국 간 회담이 자주 열리면서 상설기구에 준하는 역할을 수행했기 때문이다.

남북한 당국 간 회담이 개성공단 운영을 위한 실질적인 최상위 의사결정기구의 역할을 수행했으므로 북한의 중앙특구개발지도총국은 실무 차원의 의사결정기구 혹은 당국 간 회담 의결사항의 집행자 역할에 그쳤다. 물론 중앙특구개발지도총국도 이러한 남북한 당국 간 실무회담에 참여하기도 했다. 그리고 북한의 중앙특구개발지도

총국이 법적으로는 상위기관이었다고 하더라도 실제로는 남한의 카운터파트라 할 수 있는 통일부 개성공단사업지원단과 자주 협의하는 구조였다. 개성공업지구관리위원회는 그 위상이 다소 애매하기도 했지만 상부기관이라 할 수 있는 남북 당국 간 회담이 존재하고 제 기능을 수행했던 시기에는 실무적 역할만 수행하면 되었다.

따라서 이 시기, 즉 2000년 이전은 ‘남북한 합의를 통한 공단 운영’이라는 원칙이 대체로 지켜지던 시기로 평가된다. 동시에 개성공단 관리운영에서 법·제도가 일정 수준 작동하던 시기로 평가 가능하다.

하지만 2008년 이후에 상황은 크게 변했다. 무엇보다도 남북관계의 악화로 인해 남북한 당국 간 회담이 사실상 중단되었다. 이는 개성공단 추진기구의 입장에서 보면 상부의 최상위 의사결정기관이 사라졌음을 의미한다. 따라서 북한의 중앙특구개발지도총국과 남한의 통일부 개성공단사업지원단(이후 남북협력지구지원단 등으로 개칭)이 사실상의 최고 의사결정기구 역할을 수행하게 되었다는 큰 변화가 발생했다. 그런데 남북관계 악화 및 남북당국간 회담 중단 여파로 북한의 중앙특구개발지도총국과 남한의 통일부 개성공단사업지원단은 줄지에 갈등관계로 전환하게 되었고, 따라서 개성공단 운영을 위한 남북 간 협의가 제대로 이루어지지 않게 되었다.

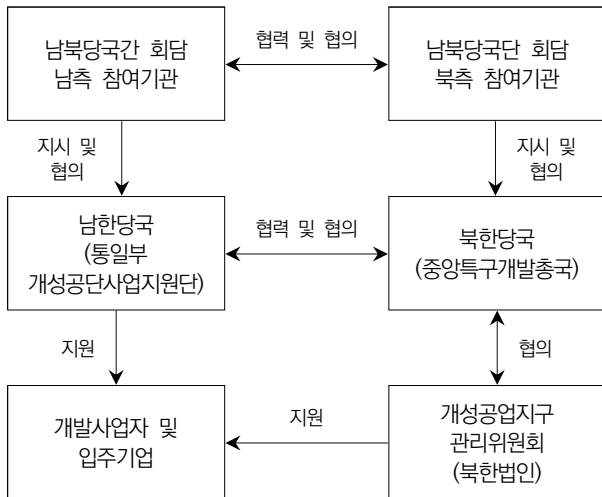
이런 상황에서 북한의 중앙특구개발지도총국은 개성공단의 법적 상위기관이라는 점을 십분 활용하려는 듯, 일방 통행적 운영(‘막무가내 식’ 운영)을 하게 되었다. 개성공업지구관리위원회 입장에서는 상부 기관이 갑자기 사라진 여건 하에서 자신의 법적 상부기관인 북한의 중앙특구개발지도총국을 상대로 자신이 직접 협상을 해야 하는 어처구니없는 상황에 내몰리게 되었다. 하지만 사실상 역부족인 상황이다.



입주기업 입장에서는 한국정부의 보호막이 사라진 상태에서 북한의 중앙특구개발지도총국과 직접 맞닥뜨리게 되는 상황에 봉착했다. 이 때 북한당국은 각종 세칙과 규정을 자의적으로 제·개정하면서 이를 남한에 일방적으로 통보(‘통지’)하고 남한정부는 이를 인정하지 않는 사태가 반복적으로 발생했다. 이에 북한당국은 입주기업들을 개별적으로 압박해, 실리를 극대화하고자 하는 이른바 각개격파 전술을 펼쳤다.

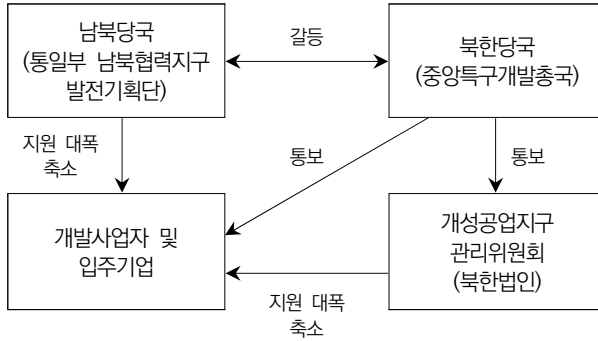
결국 이 시기, 즉 2008년 이후는 ‘남북한 합의를 통한 공단 운영’이라는 원칙이 크게 흔들리고 더욱이 상당 정도 붕괴된 시기로 평가된다. 동시에 개성공단 관리운영에서 법·제도가 거의 작동하지 않았던 시기로 평가 가능하다.

〈그림 II-2〉 2008년 이전의 개성공단사업 추진체계



자료: 필자 작성

〈그림 II-3〉 2008년 이후의 개성공단사업 추진체계



자료: 필자 작성

## 나. 금강산 관광 사업

### (1) 한국정부의 재정적 지원과 간접적 참여

금강산 관광 사업은 1998년 11월에 현대 ‘금강호’의 출항으로 닷을 올렸다. 관광객 수가 1999년 14만 8천 명에서 2000년에는 21만 3천 명으로 꾸준히 증가했다. 그러나 △초기의 호기심적 수요 및 효도 관광적 수요 소멸, △단조로운 관광일정, △편의시설 부족 등으로 2001년에는 관광객 수가 5만 7천 명으로 급격히 감소했다. 더욱이 2001년에는 사업자인 △현대아산의 자금난, △북한당국의 육로 관광, 관광특구 지정 등 관광활성화 조치 이행의 지연으로 사업이 중단될 위기에 직면했다.

이에 한국정부는 2001년에 남북협력기금을 투입해 이 사업을 지속시켰다. 즉 한국관광공사에 900억 원을 대출해 주어 한국관광공사가 현대아산과 함께 금강산 관광 사업의 공동 사업자로 참여하게 했다. 또한 정부는 학생, 교사, 이산가족 등 일부 관광객에 대해 관

광경비 일부를 보조해 주었다.<sup>7)</sup>

그러던 중 2002년 11월, 북한 당국은 금강산과 통천군 일부 지역을 관광특구로 지정하는 「금강산관광지구법」(시행 2002.11.13.)을 채택했다. 이에 따라 금강산지역은 북한의 국내법이 아니라 금강산관광지구법이 적용되는 지역이 되면서 현대에 의한 관광개발을 본격적으로 추진할 수 있게 되었다.

2003년 2월부터는 드디어 육로를 통한 금강산 관광의 막이 올랐다. 이 해 4월 북한당국이 사스(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS, 중증급성호흡증후군)를 이유로 관광을 일시 중단시킨 후 9월부터 육로관광을 재개했다. 육로 관광 정례화 이후 관광객 수가 종전의 수준을 회복했다. 육로관광은 해로관광보다 요금이 10만 원 정도 저렴하고 이동시간이 절반으로 단축되는 장점이 있어 관광객 증가와 수익성 개선에 크게 기여했다.

육로관광의 정례적 실시로 당일관광, 1박2일 관광 등 다양한 상품이 개발되었다. 따라서 2004년에는 관광객이 월평균 2만 명을 넘어서 연간 총 26만 명에 달하는 등 사업이 안정적 성장의 궤도에 들어섰다. 아울러 금강산 호텔이 문을 열고, 골프장도 착공되는 등 숙박·위락 시설도 확충되었으며, 이에 따라 2005년에 처음으로 누적 관광객 수 100만 명을 돌파했다.

그런데 2006년에는 북한이 미사일을 발사하고 핵실험을 감행한 여파로 관광객이 격감했다. 그러나 시간이 지남에 따라 관광객이 다시 회복되어 2007년에는 연간 35만 명에 육박했다(〈표 II-3〉 참조).

---

7) 다만 이 관광경비 보조금은 2002년 10월 이후부터의 2차 북핵 위기로 국회에서 예산을 삭감해 2003년부터 중단되었다.

〈표 II-3〉 금강산/개성/평양 관광객 현황

(단위: 명)

구분	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	계
금강산 관광	해로	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	38,306	449	-	-	-	552,998
	육로	-	-	-	-	-	36,028	267,971	298,247	234,446	345,006	1,381,664
	합계	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,006	1,934,662
개성 관광	-	-	-	-	-	-	-	1,484	-	7,427	103,122	112,033
평양 관광	-	-	-	-	-	1,019	-	1,280	-	-	-	2,299

※ 금강산(08.7.12) 및 개성(08.11.29) 관광 중단

자료: 통일부, “남북 관광협력사업현황-금강산 관광객 현황” (<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>) (검색일: 2018.6.5.).

## (2) 관광객 피격 사건과 한국정부의 직접적 개입

그러한 상황에서 지난 2008년 7월에 관광객 피격 사건이 발생했다. 이에 한국정부가 직접 개입해 금강산 관광 사업을 중단시켰다. 이후 금강산 관광 사업은 10년 넘게 장기간 중단된 상태이다. 1998년 관광 사업을 시작한 이래 사업이 중단된 것은 이번이 세 번째이다. 종전에는 1999년 6월에 관광객 민영미씨의 억류 사건, 2003년 4월에 사스 전염에 대한 북한당국의 우려로 각각 중단되었다. 그런데 당시에는 중단 기간이 불과 40일과 60일에 그쳤다. 이번 경우처럼 10년 이상이라는 장기간은 처음 있는 일이다.

그동안 북한의 책임 인정, 재발방지 약속 등을 둘러싸고 남북한 당국 간 대치상황이 지속되었다. 2009년 8월에 현대그룹 현정은 회장이 방북해 김정일 위원장을 만나 금강산·개성 관광 재개에 합의를 했지만 남한정부는 당국 차원의 합의가 아니라며 이를 외면했다. 이어 2010년 2월에 남북한 당국은 개성에서 관광재개를 위한 실무 회담을 열었지만 접점을 찾지 못했으며, 북한은 이 해 4월 금강산 관광 특구 내 남한 정부의 자산을 동결시키고 관리인원을 추방했다. 더욱이 남한정부가 천안함 사건 후 개성공단을 제외한 남북교역을

전면 중단한 5·24 조치를 내놓고 나서는 금강산 관광 사업의 재개 가능성은 더욱 희박해졌다.

게다가 북한당국은 기존 관광사업체계의 무효화 및 새로운 판짜기를 시도해서 남한정부와 갈등을 빚었다. 북한은 2011년에 「금강산국제관광특구법」이라는 새로운 법을 만들어 2002년에 제정한 「금강산관광지구법」을 사실상 무효화하고, 현대아산의 독점권을 취소한다고 발표했다. 나아가 북한은 동년 8월, 금강산 관광 특구 내 남한 자산에 대한 법적 처분을 단행하겠다고 발표하고 남한 인력을 모두 추방했다.

### (3) 금강산 관광 사업 방식에 대한 평가

금강산 관광 사업은 당초 현대그룹이라는 민간과 북한 당국 간의 협력사업으로 출발했다. 그런데 사업의 추진 과정에서 현대가 한국 정부의 재정지원을 받게 됨에 따라 남북한 당국 간 협력사업으로서의 성격이 가미되게 되었다. 다만, 개성공단은 한국 정부 및 공공부문이 공단 인프라 개발에 큰 역할을 했지만 금강산 관광은 이와는 달리 한국정부 및 공공부문의 투자 기여도가 상대적으로 낮았다. 이 보다는 한국정부가 금강산 관광 사업의 수익성 제고를 위해 재정적으로 지원한 것이 금강산 관광 사업에 대한 한국 중앙정부 지원의 핵심을 구성한다.

이러한 한국정부 및 공공부문의 재정적 지원이 관광객 증가 등 금강산 관광 사업의 활성화에 기여한 바가 어느 정도 있지만, 동시에 금강산 관광 사업에 사업외적인 성격, 특히 정치적인 성격을 부여하게 된 것도 사실이다. 이에 따라 남북관계의 부침에 따라 금강산 관광 사업이 직접적 영향을 받게 되는 구조가 형성되었다.

이러한 정치적 성격은 관광객 피격 사건 이후 더욱 강화되었다.

관광객 피격 사건 이후 한국정부는 금강산 관광 사업의 전면에 등장했고, 사업자인 현대아산은 뒷전으로 물러났다. 앞에서도 언급했듯이 2009년 8월에 현정은 회장이 방북해 김정일 위원장을 만나 관광 재개에 합의했지만 남한 정부는 당국 차원의 합의가 아니라며 현대와 북한의 합의를 인정하지 않았다. 이는 당시의 악화된 남북관계가 고스란히 반영된 것이다. 이러한 정치적 성격이 관광객 피습 사건 이후 금강산 관광 사업이 재개되지 못하는 데 적지 않은 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

## 다. 일반 교역 및 위탁가공 교역 사업<sup>8)</sup>

한국정부는 1999년 10월 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」(시행 2012.7.12. 통일부 고시 제2012-2호, 2012.2.27. 타법개정)의 제정 및 시행을 통해 및 대북 교역 및 위탁가공업체, 그리고 대북투자업체에 대한 남북교류협력기금 대출 지원을 실시하기 시작했다. 사업 자체는 타당성이 있지만 자금부족으로 사업의 추진에 애로가 있는 한국 업체들에 대해 자금을 대출해 남북교역의 성장에 기여하는 한편, 한국 기업들이 새로운 이윤창출 기회를 가질 수 있도록 뒷받침한다는 것이 정부가 내세웠던 명분이다. 이 경우, 일반교역업체에 대한 대출자금은 주로 북한물품의 반입 대금으로 사용되었으며, 위탁가공업체에 대한 대출자금은 설비구입 및 원부자재 반출 대금으로 활용되었다.

2000년 이후 2008년 4월 현재까지 남북교역업체에 대한 자금 대출은 160개 업체 490억 8,300만원이다(〈표 II-4〉 참조).

---

8) 남북협력기금을 통한 대북 교역 및 투자 사업업체에 대한 한국정부의 재정적 지원에 관한 이하의 서술은 통일부, 『남북협력기금백서』, pp. 192~195에 토대를 두고 있다.

〈표 II-4〉 일반교역 및 위탁가공교역 업체에 대한 남북협력기금 대출

(단위: 백만 원)

연도	일반교역 업체 수	위탁가공교역 업체 수	대출액
2000년	1	-	500
2001년	-	9	1,072
2002년	3	1	390
2003년	16	10	7,933
2004년	24	20	13,677
2005년	16	12	8,259
2006년	14	9	7,327
2007년	9	10	8,288
2008년 4월	2	4	1,637
계	85	75	49,083

자료: 통일부, 『남북협력기금백서』, p. 194.

한편 북한에 대한 투자 사업을 전개한 이른바 경제협력사업자에 대해서도 한국정부는 남북협력기금 대출을 통한 재정적 지원을 실시했다. 2001년부터 2008년 7월말 현재까지 모두 6개 기업에 대해 1,082억 6,000만 원을 대출했다. 이 가운데 한국관광공사에 대한 대출 900억 원을 제외하면 평양 등 내륙진출 기업 5개사에 대해 182억 6,000만 원을 대출했다.

## 5. 맺음말

그동안 진행되어 왔던 남북경제협력의 방식에 대해 반성적 성찰을 할 때 여러 가지 요소를 지적할 수 있지만 우리 내부의 요인으로 는 한국 중앙정부가 남북경협에 대해 과도하게 개입했다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 한국정부가 경협 주체인 민간 기업에 대해 과도한 경제적 지원을 실시했다. 금강산 관광, 개성공단, 일반물자교역 및 위탁가공교역 및 내륙지역 투자사업의 수행에서 민간 기업에 대해 정부 재정자금의 직접적 제공/투입이 과도하지 않았느냐는 지적들이 많다. 특히 정부의 이러한 재정적 지원이 남북경협사업에서 오랫동안 논란이 되어 왔던 이른바 ‘피주기’라는 비판과 쟁점을 제기하는 토대를 제공했다. 또한 정부의 재정적 지원으로 인해 남북경협사업에서의 시장경제원리의 작동이 저해되는 결과를 초래했고, 또한 기업들의 도덕적 해이 또한 일부 발생했다.

둘째, 한국정부의 재정적 지원은 한국정부가 실질적인 경협의 주체 또는 사업의 동반자로서 경협사업에 깊숙이 간여할 수 있는 토대를 제공했다. 사실 남북경협의 특성상 정부의 개입 여지는 항상 존재하지만 정부의 재정적 지원은 경협사업에 대한 정부의 개입을 합리화, 정당화하는 데 기여했다. 이에 따라 개성공단의 사례에서 잘 나타나듯이 정부가 경협사업의 사실상의 의사결정 주체로 등장했다. 그런데 정부가 자신의 역할을 제대로 수행하면 문제는 반감할 수 있지만 형식적으로는 의사결정주체로 되어 있고, 실제로는 아무런 역할을 하지 않는다면 큰 문제를 발생시킬 수 있다.

셋째, 한국정부가 민간의 경협사업에 대해 직접적 제한/중단 조치를 취했다. 금강산 관광 사업, 5·24 조치, 개성공단 중단 등의 사례에서 잘 드러나듯이 정부 스스로 정경분리 원칙을 훼손한 것이다. 물론 한국정부가 민간의 경협사업에 대해 사업 중단이라는 과격한 조치를 취한 데는 북한의 도발적 행위가 직접적 요인이었지만 한국정부가 경협사업에 과도하게 개입하고 있었던 상황이 한국정부의 그러한 행동의 배경의 하나로 작용했을 것이다. 그러지 않았다면 사업의 중단이라는 극단적 상황에까지는 도달하지 않았을지도 모른다.





# Ⅲ

---

## 새로운 남북경협 추진 환경



## 1. 문제제기

남북경협이 활발히 전개되던 10년 전과 비교해 볼 때, 남북경협 추진 환경은 크게 달라졌다. 그 사이 세계경제는 글로벌 금융위기를 겪었고, 그 여파로 성장이 지체되고 보호무역주의가 심화되는 양상이 나타나고 있다. 한국경제도 성장률이 하락하여, 이제 3% 내외의 저성장 구조가 고착화되고 있으며, 저출산·고령화를 비롯한 구조적 문제가 갈수록 심화되는 상황이다. 북한경제 역시 상당한 변화를 겪었다. 일단 10년 전에 비해 경제 상황은 한결 나아진 것으로 보인다. 게다가 시장화와 분권화가 더욱 진전되었으며, 대외경제관계도 예전에 비해 확대되었다.

이처럼 변화된 경제 환경 속에서, 과거 경험에 의존해 기존 방식을 답습하는 형태로 남북경협을 추진할 경우, 심각한 시행착오를 겪고 한계에 봉착할 가능성이 높다. 변화된 환경에 맞는, 새로운 형태의 남북경협 추진 방안을 모색할 필요가 있는 상황이다.

이에 이 장에서는 남북경협 추진 환경이 어떻게 달라졌는가에 대해 찬찬히 살펴보고자 한다. 특히 본 연구는 시장친화적 협력방식에 초점을 맞추고 있다는 점을 감안한 가운데 추진 환경을 고찰해 본다. 먼저 2절에서는 국내 경제 환경이 어떻게 바뀌었는가에 대해 살펴본다. 이어 3절에서는 북한 경제 환경의 변화에 대해서, 4절에서는 국제 경제 환경의 변화에 대해서 고찰한다. 그리고 이를 바탕으로 5절에서 남북경협 추진과 관련해 얻을 수 있는 시사점을 제시하며 글을 맺는다.

## 2. 국내 경제 환경

### 가. 정부의 남북경협 추진 의지 강화

남북경협과 관련하여 국내 경제 환경 중 가장 크게 달라진 부분은 정부가 남북경협 추진에 대해 강한 의지를 드러내고 있다는 점이다. 문재인 정부는 ‘국정운영 5개년 계획’에서 남북경협의 핵심 과제인 한반도 신경제 구상 실행을 통해 한반도 신 성장 동력을 확보한다는 목표를 제시한 바 있다.<sup>9)</sup> 남북경협이 남북 관계 개선에 기여하는 수준을 넘어서, 한국경제에 실질적인 도움이 되도록 하겠다는 것이다.

문재인 정부가 이처럼 남북경협을 신 성장 동력으로 삼으려 하는 것은 한국경제가 역동성을 상실하여 저성장 구조가 고착화되고 있는 상황에서 새로운 성장 동력을 찾는 데에도 어려움을 겪고 있기 때문이다. <그림 Ⅲ-1>은 2000년 이후 한국의 경제성장률 추이를 나타낸 것인데, 전반적으로 하락하는 추세를 보여 왔으며, 2011년부터는 3% 내외의 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 2010년대 우리나라의 연평균 경제성장률은 외환위기를 겪었음에도 연평균 6.7% 성장했던 1990년대는 물론, 2000년대(4.4%)에 비해서도 1%pt 낮아진 3.4%에 그치고 있다.

더 큰 문제는 앞으로의 성장 전망도 밝지 않다는 점이다. 최근 연구에 따르면, 현재 3%대인 우리나라의 잠재성장률은 2020년대에는 2%대로, 2030년대에는 1%대로 하락할 것으로 전망되고 있으며,<sup>10)</sup> 이에 따라 일본경제가 장기 침체로 빠져들었던 과정을 그대로 답습

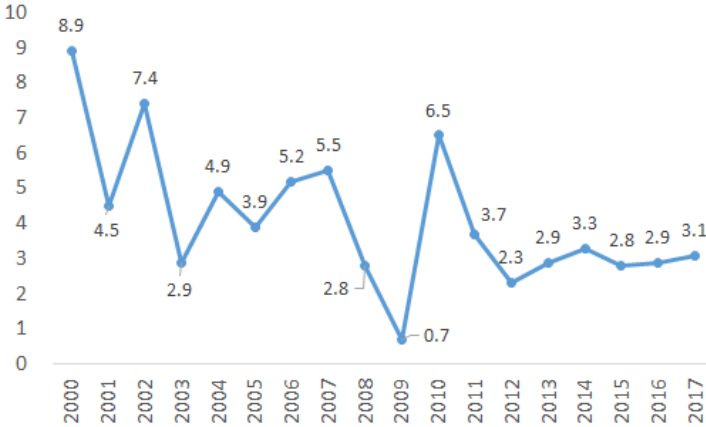
9) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 진한엠앤비, 2017), p. 131.

10) 김성태 외, 『국민연금 재정추계를 위한 거시경제 변수 전망』 (세종: 한국개발연구원, 2017), p. 80.

하면서 한국경제 역시 저성장 구조로 고착화되는 것은 아닌가라는 우려의 목소리도 나오고 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 2000년 이후 한국의 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 국가통계포털 <<http://kosis.kr>> (검색일: 2018.9.1.).

한국의 성장 전망을 어렵게 하는 가장 큰 요인은 저출산·고령화 문제이다. 2000년 64만 명에 달했던 출생아수는 2017년 35.8만 명으로 감소했으며, 2017년 합계 출산율<sup>11)</sup>은 1.05명으로 출산 통계를 작성하기 시작한 1970년 이래 최저치를 기록했다(〈그림 Ⅲ-2〉 참조). 정부가 막대한 예산을 투입하고 있지만, 저출산 문제는 해결될 기미를 전혀 보이지 않고 있다.

이에 따라 2017년에는 처음으로 생산 가능 인구(15~64세)가 전년 3,631만 명에서 3,620만 명으로 감소하였으며,<sup>12)</sup> 앞으로도 생산가

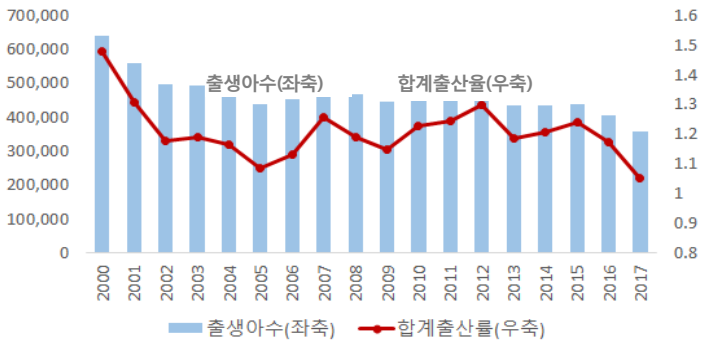
11) 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수.

12) 통계청, “2017 인구주택총조사 등록센서스 방식 집계결과,” 통계청 보도자료, 2018. 8.27., p. 2, <<https://eiec.kdi.re.kr/policy/material/view.jsp?num=179845>> (검색일: 2018.11.5.).

능인구의 감소세는 이어질 것으로 전망된다. 고령화도 빠르게 진전되고 있다. 2017년 현재 65세 이상 고령인구는 712만 명으로, 전체 인구에서 고령인구가 차지하는 비율이 14%를 넘어섬에 따라<sup>13)</sup> 한국은 고령사회로 진입했다.

〈그림 III-2〉 2000년 이후 한국의 출생아수 및 합계출산율

(단위: 명)



자료: 통계청 “2017년 출생 통계(확정),” 통계청 보도자료, 2018.8.22., <[http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=369566&pageNo=3&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=2017](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=369566&pageNo=3&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=2017)> (검색일: 2018.10.5.).

이러한 저출산·고령화 추세는 향후 복지수요를 증가해서 재정에 상당한 부담을 주는 요인으로 작용할 가능성이 높으며, 소비활력 저하, 주택건설 투자 감소 등을 통해 경제성장에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 산업연구원 추계 결과에 따르면, 생산 가능 인구 비율이 연간 0.1%포인트 줄어들면 연평균 투자는 0.96%, 노동은 0.22%, 총 요소 생산성은 0.07% 줄어들어, 결과적으로 국내 총생산(GDP)이 0.3% 감소하는 것으로 나타나고 있다.<sup>14)</sup>

13) 위의 자료, p. 2.

14) 김원규·황원식 공저, “저출산·고령화 시대, 산업 정책적 대응 강화 필요,” 『I-KIET 산업경제 이슈』, 2017-15호 (2017), p. 7.

그동안 한국경제의 성장을 견인해 온 수출이 더 이상 성장을 주도하기 어려워졌다는 점 역시 향후 성장 전망을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 미국, 중국 등 주요국이 자국 생산을 강조하고 무역불균형 조정에 나섬에 따라 세계경제가 교역을 통해 성장하기 어려워진 데에다,<sup>15)</sup> 중국과의 기술력 격차가 갈수록 좁혀짐에 따라 우리나라의 수출경쟁력이 약화되고 있어 앞으로도 수출주도형 성장을 지속해 나갈 수 있을 것으로 기대하기 어려운 상황이 도래하고 있다.

문재인 정부는 남북경협을 이처럼 구조적 요인으로 인해 어려움에 직면해 있는 한국경제의 새로운 성장 모멘텀 중 하나로 삼으려 하고 있다. 이는 향후 대북제재가 완화·해제됨에 따라 남북경협이 재개될 경우, 정부가 경협 사업의 규모를 크게 늘리기 위해 적극적인 노력을 기울일 가능성이 높음을 의미한다. 과거와 같은 규모의 사업만 추진해서는 남북경협을 한국경제의 성장 모멘텀으로 삼는 것은 불가능한 만큼, 훨씬 큰 규모로 사업이 추진되어야 하기 때문이다.

〈표 Ⅲ-1〉 개성공단 투자규모

(단위: 억 원)

투자주체	정부	한국전력	KT	토지공사	산단공	민간기업	계
금액	2,587	480	94	1,226	210	5,613	10,210

자료: 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 12.

주 1: 2015년 12월 31일 기준 누적액.

주 2: 민간기업 투자규모는 기업창설등록원부 상 투자 승인 된 금액 기준임.

과거 대표적으로 추진된 경협 사업인 개성공단 사업도, 10년 동안 약 1조 원 정도의 투자가 이루어지는 데에 그쳤다(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

15) LG경제연구원, “2017-2021 중기경제전망,” 2017.4.27., p. 9, <www.lgeri.com/report/view.do?idx=19572> (검색일: 2018.7.14.).

이는 연간 400~500조에 달하는 국내투자 또는 400억 달러를 상회하는 해외직접투자 규모와 비교해 보면 매우 미미한 수준에 불과하다. 물론 북한의 경제 규모가 남한에 비해 현격하게 작은 까닭에 이 정도의 투자도 북한 경제에는 어느 정도 도움이 될 수 있겠지만, 한국경제에 미치는 영향은 극히 제한적일 수밖에 없었다. 개성공단 사업이 제3국으로의 해외직접투자를 대체한 것을 전제로 분석한 최근 연구에 따르면, 개성공단을 통한 남북경협은 한국 국내총생산을 0.02% 증가시키는 데에 그친 것으로 추산된다.<sup>16)</sup>

경협이 사업 규모를 10년 전에 비해 대폭 확대하는 형태로 추진될 경우, 사업 추진 방식의 변화는 불가피할 것이다. 우선 남북경협이 한국경제에 미치는 영향의 크기가 확대됨에 따라 리스크 관리의 중요성이 더욱 증대될 것으로 보인다.<sup>17)</sup> 경협 규모가 확대된 상황에서 2016년 개성공단 중단과 같은 사태가 다시 발생할 경우, 그것이 한국 경제에 미치는 파급효과는 2016년 당시와 달리 상당히 커질 수밖에 없는 만큼, 무엇보다도 남북관계라는 정치적 변수의 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 대두될 것이다.

또한 정부보다는 민간이 주도하는 형태로 사업이 추진될 가능성이 높다. 경협 규모가 확대된다면, 정부가 개별 경협 사업에 관여하는 범위는 감소할 수밖에 없을 것이므로, 정부는 개별 사업에 관여하기보다는 기업이 북한에 진출할 수 있는 여건을 조성하고, 다양한 형태의 인센티브를 부여하는 데에 주력할 가능성이 있다. 정부는 재정 측면에서의 제약도 고려할 수밖에 없다. 그리고 이처럼 남북경협이 한국경제에 미치는 영향의 크기가 확대되고, 민간의 역할이 커짐

16) 신석하, “남북경협의 직접적 경제효과,” 『북한경제의 변화와 남북한경제통합 분석』 (세종: 한국개발연구원, 근간), p. 306.

17) 이석, “새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 8월호 (2018), p. 15.



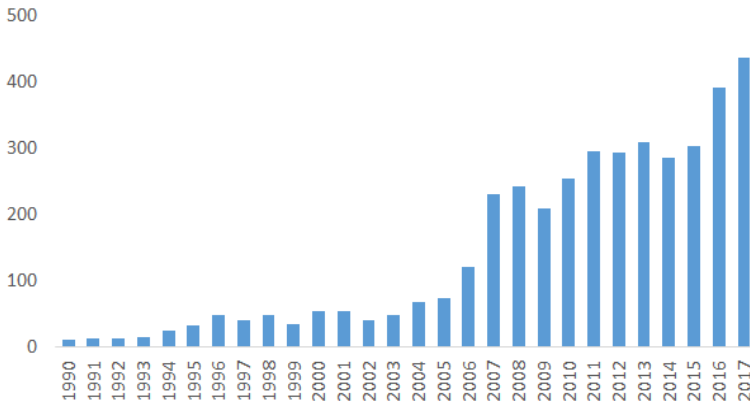
에 따라 개별 사업의 경제성 측면이 보다 중시되는 양상도 나타날 것으로 예상된다.

## 나. 새로운 투자처가 필요한 기업들

남북경협이 정체되어 있던 지난 10년 사이 해외직접투자 규모는 빠르게 증가했다. 한국수출입은행의 추계에 따르면, 한국의 해외직접투자 규모는 투자 금액 기준으로 2006년 처음 100억 달러를 돌파하였으며, 이후에도 빠른 증가세를 보여 2017년에는 437억 달러로 역대 최고치를 기록했다. 11년 사이 해외직접투자 규모가 4배 이상 증가한 것으로, 같은 기간 국내투자에 비해서 훨씬 빠른 증가세를 보였다.

〈그림 III-3〉 한국의 해외직접투자 규모

(단위: 억 불)



자료: 한국수출입은행 「해외투자통계」 <<http://stats.koreaexim.go.kr>> (검색일: 2018.9.3.)

주: 투자금액 기준임.

이처럼 2000년대 중반 이후 해외직접투자 규모가 빠르게 증가한 데에는 새로운 시장 개척이라는 측면과 함께 국내 기업 환경이 갈수록 악화되고 있다는 점이 중요한 원인으로 작용했다. 2017년 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에서 해외에 진출한 제조업체를 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면, 우리 기업은 대체로 임금 수준이 낮은 지역을 향하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 기업들이 비용 절감을 겨냥하여 해외에 진출하고 있음을 시사한다.<sup>18)</sup>

KOTRA에서 2014년 중국 및 동남아 진출기업을 대상으로 실시한 실태조사에서도 해외진출 동기로 ‘한국의 경영환경 악화로 더 나은 여건을 찾아서 생산기지를 이전’을 꼽은 기업이 48.6%, ‘현지 내수 시장 개척’을 꼽은 기업(34.6%, 복수응답 가능)보다 많았다.<sup>19)</sup> 보호주의가 강화됨 속에 갈수록 현지 시장진출을 위한 해외직접투자의 비중이 증가하고 있는 것으로 보이지만, 저비용의 생산기지를 찾아 해외진출을 모색하는 기업도 여전히 많은 상황이다.

따라서 남북경협이 본격적으로 추진될 경우 기업들이 북한을 새로운 투자처로 인식하고 적극적으로 투자에 나설 가능성이 높다. 북한은 여러 측면에서 우리 기업이 진출하기에 유리한 환경을 보유하고 있기 때문이다.

우리나라 기업들의 해외직접투자 결정요인에 대한 선행연구에 따르면, 개도국으로의 투자 시에는 시장규모, 임금수준, 기술수준 등이 주로 고려되고 있는 것으로 보인다.<sup>20)</sup> 이러한 측면에서 북한은 기업의 관심을 끌기 충분하다. 우선 노동력은 여타 개도국에 비해

18) 최윤정·김수연, “우리 기업의 글로벌 생산네트워크 분석과 시사점,” 『Global strategy report』, 17-004호 (2017), p. 34.

19) 문중철, “국내기업의 해외진출현황과 진출기업의 국내복귀 가능성,” 대외경제정책연구원 발표자료, 2017, p. 73.

20) Jungmin Kim and Dong Kee Rhee, “Trends and Determinants of Korean Outward FDI,” *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 27, No. 1 (2009), pp. 126~154.

학력 수준이 높으면서도 임금은 낮은 상태이다. 게다가 남북 간에는 언어적 장벽이 없으며 문화적으로도 동질성이 높아 근로자와의 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있다. 북한의 기술수준 역시 여타 개도국과 비교할 때 낙후된 수준이 아니다. 그 외에도 지리적 근접성으로 인해 원자재, 생산설비 등의 반출 및 생산품 국내 반입 시 운송비를 절감할 수 있다는 등의 이점도 존재한다.

다만 남한 대비 북한의 경제규모가 워낙 작아 일부 품목을 제외하고는 북한 내수시장 규모가 작기 때문에 아직 시장 확보 차원에서의 진출을 모색하기는 어려운 측면이 있다. 또한 북한의 제도적 환경 측면에서 아직 미비한 부분이 많고 인프라도 매우 열악한 상태여서 기업 활동에 어려움이 초래될 수 있다는 점은 기업 진출에 부정적 요소로 작용할 전망이다.

그렇다면 기업에서는 북한 진출에 대해 어떻게 생각하고 있을까. 2018년 중소기업 CEO를 대상으로 실시된 설문조사 결과를 보면, ‘남북경제협력사업에 참여할 의향이 있는가’라는 물음에 21%가 ‘매우 그렇다’, 28.5%가 ‘그렇다’라고 응답했다. 또 ‘남북경제협력사업이 중소기업에게 기회가 될 것이라고 생각하는가’라는 물음에는 29%가 ‘매우 그렇다’, 36%가 ‘그렇다’라고 응답했다.<sup>21)</sup> 이는 중소기업 중 상당수가 남북경협을 새로운 투자 기회로 인식하고 있음을 보여준다. 또한 남북경협에 참여할 의향이 있는 이유를 묻는 질문(복수응답)에 중소기업 CEO들은 ‘낮은 인건비’(76.8%)를 가장 주된 이유로 꼽았고, ‘북한 시장 진출’(52.5%), ‘의사소통’(33.3%), ‘지하자원’(20.2%)을 그 다음으로 꼽았다.<sup>22)</sup>

---

21) IBK북한경제연구센터, “남북경제협력에 대한 중소기업 인식조사,” 2018.7.25., <<http://research.ibk.co.kr/research/board/corporate/details/251246>> (검색일: 2018.9.1.).

22) 위의 글, p. 5.

한편, 남북경협이 본격적으로 추진될 경우 이미 해외에 진출해 있는 기업이 북한으로 이전할 가능성도 있다. 해외에 진출해 있는 이들 기업 중 상당수는 대체로 생산성이 높지 않아 진출국의 비용 상승에 취약한 구조를 지니고 있다. KOTRA에서 2014년 실시한 조사 결과를 보더라도 해외에 진출한 기업들은 현지 이탈 동기로 ‘임금 등 생산비용 상승으로 인한 경쟁력 약화’(78.9%)를 압도적으로 꼽고 있다.<sup>23)</sup>

따라서 이들 기업은 현지 임금 수준에 민감할 수밖에 없으며, 임금 수준이 상승할 경우, 저임금을 찾아 진출지역을 옮겨 다닐 가능성이 높다.<sup>24)</sup> 특히 베트남을 비롯한 동남아 지역에서 임금 수준이 빠르게 상승하고 있어, 북한에 투자 기회가 마련될 경우 해외에서 북한으로 사업장을 옮기는 기업도 상당수 있을 것으로 전망된다. 앞서 소개한 중소기업 CEO를 대상으로 실시된 설문조사 결과를 보면, ‘해외사업장을 북한으로 이전할 의향’이 있는가라는 질문에 ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율이 11.5%이며, ‘그렇다’라고 응답한 CEO의 비율도 26.9%에 이르고 있다.<sup>25)</sup>

이처럼 국내 기업의 북한 진출이 늘어나고, 해외 진출해 있던 기업의 북한으로의 이전이 늘어나 해외직접투자 중 북한으로의 투자 비율이 높아지는 것은 국내 경제에도 긍정적인 요소로 작용할 전망이다. 해외에 진출해 있는 기업들은 운송비 문제 등으로 인해 부품 및 소재 등의 물자를 현지에서 직접 조달하거나 제3국으로부터 조달하는 경향이 있는데, 북한에서 생산할 경우에는 남한에서 물자를 조달하는 비율이 상승할 것으로 보이며, 이는 국내 생산에도 긍정적인

---

23) 문종철, “국내기업의 해외진출현황과 진출기업의 국내복귀 가능성,” p. 74.

24) 최윤정·김수연 공저, “우리 기업의 글로벌 생산네트워크 분석과 시사점,” p. 35.

25) IBK북한경제연구센터, “남북경제협력에 대한 중소기업 인식조사,” p. 7.

로 작용할 것이기 때문이다.

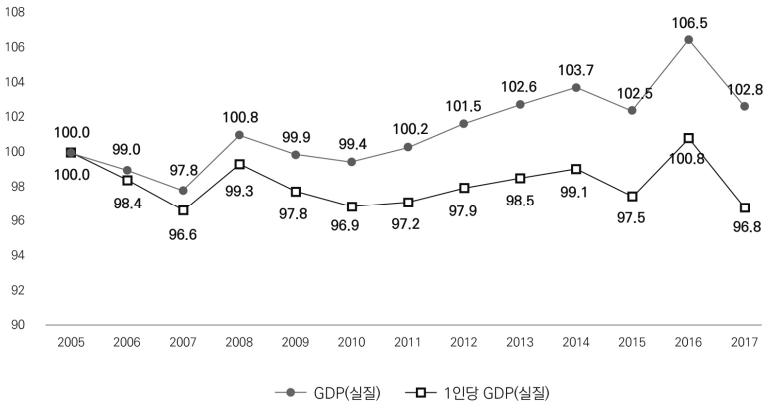
다만 저임금 노동력을 필요로 하는 노동집약적 산업 위주로 기업이 북한으로 진출할 경우, 중장기적으로 남북경협에 대한 북한 내 인식에 부정적인 영향을 줄 가능성이 있다는 점도 고려될 필요가 있다. 저개발국에 진출하는 기업 중 일부는 진출국 임금이 상승할 경우, 임금이 낮은 지역을 찾아 다시 다른 지역으로 이동하는 패턴을 반복하고 있다. 북한에서도 이러한 경향이 동일하게 나타날 가능성이 있는데, 이 경우 자칫 남한 기업이 북한 저임금 노동력을 이용해 실속만 챙기고 빠져나간다는 왜곡된 인상을 줄 수 있는 만큼, 이러한 현상을 방지하기 위한 대비책 마련이 필요해 보인다.

### 3. 북한 경제 환경

#### 가. 북한경제의 현황

한국은행 추계에 따르면, 북한경제는 지난 10여 년 동안 제자리걸음을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. <그림 III-4>는 한국은행이 추계한 북한의 실질 GDP와 1인당 실질 GDP의 추이를 2005년을 100으로 하여 지수화해 나타낸 것이다. 2017년 실질 GDP 지수는 102.8, 1인당 실질 GDP 지수는 96.8로, 12년 사이 경제규모는 불과 2.8% 증가하는 데에 그쳤고, 소득수준은 오히려 3.2% 하락한 것으로 나타나고 있다.

〈그림 III-4〉 북한의 실질 GDP 추이(2005년=100)



자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.9.2.)

비교 기준 시점을 김정은 정권이 들어서기 직전인 2011년으로 잡아도 김정은 시대 북한경제는 크게 나아지지 않았다고 할 수 있다. 이 경우 6년 사이 실질 GDP는 2.6% 증가하고, 소득수준은 0.4% 하락한 것으로 나타난다. 이렇게 김정은 시대 북한의 경제실적이 저조하게 나타나는 데에는 2017년 대북제재가 강화되는 가운데 -3.5%의 성장률을 기록한 것이 크게 작용했다. 2016년 3.9%의 성장률을 기록하면서 실질 GDP 지수는 106.5, 1인당 실질 GDP 지수는 100.8로 상승하였으나, 2017년에는 2000년대 들어와 가장 저조한 성장률을 기록하여 지수가 크게 하락한 것이다.

이에 따라 북한은 저소득국가 단계에서 벗어나지 못하고 있으며, 남북 간 경제력 격차는 더욱 확대되어, 한국은행 추계에 따르면, 남한 대비 북한의 1인당 실질 GNI(Gross National Income, 국민총소득)는 2005년 5.5%에서 2017년에는 4.3% 수준으로 하락한 것으로 나타나고 있다.

이처럼 한국은행의 추계를 기준으로 보면, 북한 경제는 계속해서

크게 개선되지 않고 있는 것으로 보이지만, 여러 정황을 놓고 볼 때 북한경제의 실제 상황은 이보다 나은 가능성이 높다.

일단 한국은행의 성장률 추정 결과가 북한경제의 변화를 과소평가하고 있을 가능성이 있다. 한국은행의 성장률 추정 결과에 대한 문제제기는 이미 예전부터 있어 왔다. 매우 제한된 자료에 근거해서 추계가 이루어질 수밖에 없는 만큼, 이러한 문제제기가 이루어지는 것은 불가피한 측면이 있다. 2010년대 성장률과 관련해서는 광업 부문의 성장률이 과소평가되고 있을 가능성이 높다는 점, 기타 서비스업의 성장 정도 역시 과소평가되고 있을 가능성이 높다는 점 등에 대한 문제제기가 이루어져 왔다.<sup>26)</sup> 그리고 이러한 점을 고려한다면 북한의 연평균 경제성장률은 2017년의 성장 둔화를 반영하더라도 2% 내외 수준일 것으로 추정해 볼 수 있다.

경제 상황이 과거에 비해 나아지고 있다는 몇몇 정황적 근거도 북한경제의 실제 상황이 한국은행이 제시하는 성장률 추계치에 비해 호조를 보이고 있을 가능성을 뒷받침한다. 언론, 책 등을 통해 소개되는 평양의 변화상은 북한 경제에 대한 기존의 인식을 무색케하고 있다.<sup>27)</sup> 또한 북한 상품, 특히 의류, 신발, 화장품을 비롯한 경공업 제품의 질적 수준이 과거에 비해 개선되어 이제 중국산 제품을 일부 대체하고 있으며, 식량 사정이 과거보다 나아져 주민들의 식생활 수준이 향상되고 있는 등 북한의 생산 역량이 회복되고 있다는 점도 북한 경제의 개선 가능성을 시사한다.

마지막으로 북한 영유아 영양 상태에 대한 국제사회의 조사 결과도 이러한 추정을 뒷받침하고 있다.<sup>28)</sup> UNICEF(United Nations

---

26) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 26~29.

27) 물론 평양 외 지역 상황은 변화하는 평양의 모습과는 어느 정도 괴리가 있을 것임을 염두에 둘 필요는 있다.

28) 이에 관한 내용은 홍제환, “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태,” (통일연구원

International Children's Emergency Fund, 유엔아동기금)는 저개발국에서 민생 실태를 파악하기 위해 비정기적으로 MICS(Multiple Indicator Cluster Survey)를 실시하고 있다. 북한에 대해서는 2009년 조사 이후 8년 만인 2017년 조사가 이루어져 최근 북한 민생 상황의 변화를 보여주고 있는데, 이 중 영유아 영양상태에 대한 조사 결과를 보면, 예전보다 크게 개선된 것으로 나타나고 있다.

5세 미만 영유아 중 만성 영양부족(chronic malnutrition) 상태<sup>29)</sup>에 있는 영유아의 비율은 민생 실태를 보여주는 대표적 지표 중 하나인데, 북한에서 이 비율은 2004년 37.0%, 2009년 32.4%, 2012년<sup>30)</sup> 27.9%로 꾸준히 하락해 온 데에 이어, 2017년 조사에서는 19.1%를 기록했다. 이는 방글라데시(36.1%), 인도(38.4%), 캄보디아(32.4%), 미얀마(29.4%), 필리핀(33.4%) 등 아시아의 다른 개발도상국에 비해서도 낮은 수준이다. 특히 2012년과 2017년을 비교해 보면, 8.8%pt 하락한 것으로 나타나는데, 이는 김정은 시대 경제가 거의 정체된 것으로 나타나는 한국은행 추계와 대비된다.

정리하면, 북한경제는 한국은행 추계 상에서는 계속해서 정체 국면에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나고 있지만, 여러 정황적 근거에 기초해서 볼 때 완만한 성장세를 보이고 있다고 판단된다. 다만 2017년 한국은행 추계치가 보여주듯이, 북한경제는 대북제재로 인해 어느 정도 타격을 받고 있을 것으로 보이며, 대북제

---

Online Series CO 2018-32, 2018.7.19.), pp. 3~5, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dIV.jsp?menuIdx=278&category=22&thisPage=1&biblioId=1500399>> (검색일: 2018.9.5.)를 주로 참고하여 작성하였다.

29) 이는 연령에 비해서 성장이 과도하게 더딘 상태를 지칭하며, 영유아가 장기간 충분한 식량을 섭취하지 못하거나 질병에 걸리는 경우 발생한다.

30) 2012년 조사 결과는 MICS 결과가 아니라, WFP(세계식량계획), FAO(식량농업기구) 등의 지원 하에 실시된 영양평가(National Nutrition Survey)의 결과이다. 두 조사는 비슷한 방식으로 이루어져, 상호 비교에 활용할 수 있다.



재가 완화 내지 해제되지 않는 한 당분간은 성장세가 둔화된 상태에 있을 것으로 예상된다.

## 나. 산업정책

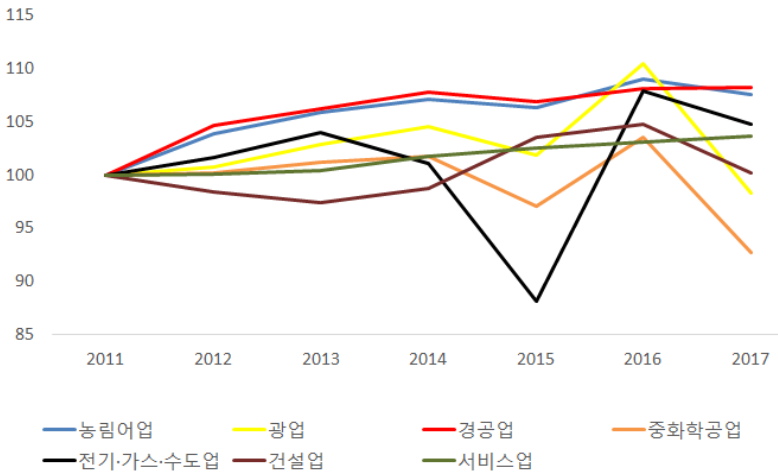
김정은 시대 북한 산업정책의 기본 방향은 김정일 시대와 다르지 않다. 전력·석탄·금속·철도 수송 등 4대 선행 부문을 정상화하고, 경공업 및 농업을 활성화한다는 것이다. 하지만 실제로 자원이 배분되는 양상을 보면 김정일 시대와 다른 면도 나타나고 있다.

가장 두드러지게 나타나고 있는 변화는 인민생활 관련 부문의 육성 이 한층 강화되었다는 점이다. 김정은 시대 북한 당국은 4대 선행 부문에 대한 대규모 신규 설비투자에는 소극적 태도를 보이는 대신 인민생활과 관련된 부문, 특히 인민생활 향상과 직결되는 경공업 부문에 상대적으로 더 큰 관심을 기울여 왔다. 특히 국가가 모든 국영 기업에 투자 재원 및 원부자재를 공급하기 어려운 현실을 감안하여, 경공업 중에서도 학생용품, 식용품 등 국가가 공급을 책임질 분야를 선정하여 이 부문에 국가 역량을 집중적으로 투입해서 생산하는 방식을 택하고 있다.<sup>31)</sup>

이러한 양상은 산업별 성장률 통계에서도 여실히 드러난다. <그림 Ⅲ-5>는 한국은행이 추계한 북한의 산업별 성장률 통계를 이용하여, 김정은 집권 직전인 2011년 산업별 부가가치를 100으로 놓고 그 변화 추이를 나타낸 것인데, 인민생활과 가장 관련된 경공업 및 농림어업 부문의 성장률이 가장 높은 것으로 나타나고 있는 반면, 중화학공업은 가장 큰 폭의 마이너스 성장을 기록한 것으로 나타나고 있다.

31) 이석기·변학문·나혜선 공저, 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』 (세종: 산업연구원, 2018), pp. 53~54.

〈그림 III-5〉 김정은 시대 북한의 산업동향(2011년=100)



자료: 한국은행 (www.bok.or.kr) (검색일: 2018.9.2.)

한편, 2017년부터는 중화학 분야 중 소재 부문에 대한 대규모 설비투자를 재개하고 있는 것으로 보인다.<sup>32)</sup> 금속 및 화학 소재의 공급 부족은 전력 부족과 함께 북한 산업 성장을 제약하는 가장 중요한 요인이 되고 있는데, 공급량 확대 측면에서 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 데다 대북제재로 인해 수입마저 여의치 않자 설비투자를 재개한 것으로 판단된다.

김정은 정권은 국산화 정책을 추진하는 데에도 많은 관심을 기울이고 있다. 2013년부터 원료·자재·설비의 국산화와 더불어 북한 내에서 소비되는 중국산 경공업 제품을 국산품으로 대체하기 위한 노력을 기울이고 있다. 최근에는 국산화에 대한 강조에서 점차 북한의 전통적인 모토인 자립성과 주체성을 강조하는 방향으로 논조가 다소 바뀌고 있는데,<sup>33)</sup> 이러한 변화는 2016년 초 ‘자강력 제일주의’를

32) 위의 책, p. 45.

33) 위의 책, p. 60.

내세우면서부터 나타났다고 볼 수 있다. 이는 아무래도 대북 제재가 강화되고 국제적 고립이 가속화되는 환경과 무관치 않아 보인다.

국산화 정책은 과학기술 중시 정책과 결합되어 추진되고 있다. “자강력 제일주의의 기치 아래 과학기술을 앞세워 경제건설을 다그쳐 나가려는 것이 조선노동당의 정책”<sup>34)</sup>이다. 이에 따라 탄소하나(CO)화학공업을 발전해 원유 대신 북한에 풍부한 석탄을 활용해 화학제품을 생산하려는 시도가 이루어지는 등 과학기술 분야의 발전을 기반으로 원료·자재·설비의 국산화를 이루려는 노력이 진행되고 있다.

이러한 국산화 정책은 일부 분야에서 성과를 내고 있는 것으로 보인다. 가공 식품을 비롯한 일부 분야에서는 북한 제품이 중국 제품을 대체하고 있는 것으로 보이며, 국산 장비를 이용한 설비 현대화, 기계·장비류 개발 등도 이루어지고 있는 것으로 보인다.<sup>35)</sup>

하지만 설비의 국산화는 북한의 기술 수준을 고려할 때 장기적으로 생산성에 부정적인 영향을 초래할 가능성이 높다는 점, 북한과 같은 경제개발 초기 단계에서는 국산화보다 저임금의 비교우위를 활용하여 경공업 제품 수출에 주력함으로써 빠른 성장을 달성하는 것이 일반적인 경제발전 패턴이라는 점 등을 고려할 때,<sup>36)</sup> 이러한 정책이 북한에 적합한지는 의문이다.

## 다. 시장화의 진전

### (1) 시장화의 확대 양상

김정은 시대 시장화는 더욱 진전된 양상을 보이고 있다. 공식시장

---

34) “국산화, 우리 힘으로 얼마든지 할 수 있다.” 『조선신보』, 2016.3.7.

35) 이석기·변학문·나혜선 공저, 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』, p. 71.

36) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제』, p. 51.

인 종합시장이 전국에 400여 개 형성되어 있는 것으로 파악되고 있으며,<sup>37)</sup> 경제 상황이 나아짐 속에 소비자의 기호도 변화하여, 시장에서 판매되는 물품이 다양해지고 고급 상품에 대한 수요도 증가하고 있다. 2010년 초 조사에서는 종합시장이 200여 개에 불과했던 것과 비교하면,<sup>38)</sup> 김정은 시대 시장이 빠르게 증가해 왔음을 알 수 있다.

그런데 북한에는 공식시장 외에도 다양한 형태의 비공식 시장이 성립해 발전하고 있다. 종합시장 외에도 ‘메뚜기 시장’이라 불리는 골목시장 등에서 많은 주민들이 장사를 하면서 생계를 유지하고 있다. 또한 노동시장이 확대되어 사실상 개인이 운영하는 식당이나 상점에서 종업원을 고용한다거나, 개인이 고기잡이에 나서면서 일당을 받고 일할 사람을 고용하는 등 다양한 형태의 임노동이 이루어지는 상황이다.

김정은 시대 들어와 사금융 시장도 더욱 발전하고 있다. 예전에는 무담보의 소액 대출이 높은 금리로 이루어졌는데, 최근 들어와서는 사유화가 진전됨 속에 주택 입사증이나 생산수단 등을 담보로 한 담보대출도 이루어지고 있으며, 담보 유무, 담보 가치 등에 따라 대출액, 이자율이 결정되는 등 보다 체계화된 형태의 시장이 성립되고 있다.<sup>39)</sup> 또한 ‘사실상의’ 주택 사유화도 나타나 주택 입사증 매매가 이루어지고 있다.

이처럼 시장 부문이 확대·발전하는 데에는 유통 및 결제 시스템의 발전이 중요한 역할을 하고 있다. 과거에는 판매자가 물자를 안전하

37) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 7.

38) “장마당, 북한 전역에 200개 이상,” 『자유아시아방송』, 2010.1.26., <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/street\\_market-01262010172340.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/street_market-01262010172340.html)> (검색일: 2018.11.5.).

39) 김영희, “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태,” 『KDB 북한 개발』, 2017년 봄호 (2017), pp. 82~83.

게 운송하고, 대금을 받아 오기 위해 구매자에게 직접 물자를 가지고 가야 했다. 하지만 최근에는 사적인 운수업이 발달하고, 손전화기가 빠르게 보급되어 장거리 거래가 한결 수월해졌으며, 북한 내 최대 도매시장인 평성·수남시장을 중심으로 하는 종합시장 유통망도 형성·발전하고 있다.<sup>40)</sup>

시장 부문이 발전하는 가운데, 시장을 대표하는 세력이라 할 수 있는 ‘돈주’들의 경제활동 영역도 지속적으로 확대되고 있다. 돈주들은 사적으로 기업을 운영하기도 하며, 국영기업에 자금이나 원자재를 공급해주고 그에 상응하는 수익을 올린다거나, 국영기업에 적을 두고 기업의 생산수단을 빌려 생산 활동을 하는 등 국영기업을 활용해 수익을 올리기도 하고 있다. 이는 돈주와 국영 기업 모두 이득을 얻을 수 있는 까닭에 지속적으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 즉 이를 통해 돈주는 보다 큰 기업 운영 등에 필요한 자금을 확보하는데에 도움을 얻고 있다.

한편, 시장화는 소득격차의 확대 및 소비의 양극화 현상을 불러오고 있다. 그 결과 장사를 통해 막대한 부를 축적, 권력기반을 활용하여 신흥부자로 부상한 그룹 등과 함께 사치스러운 소비문화를 향유하는 계층도 출현하고 있다. 이에 따라 과거와 달리, 북한 내에서 사치품이나 고급제품에 대한 수요도 증가하고 있는 상황이다.

## (2) 북한 당국의 대응

김정은 정권은 시장화에 대해 대체로 용인하는 정책을 펴고 있다. 물론 북한 당국이 시장경제로의 전환까지도 염두에 두고 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 그러나 북한 당국이 시장화를 주도하고 있다는 평가가 나올 정도로<sup>41)</sup> 김정은 정권은 시장화에 대해 호의적인 입장

40) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』, pp. 132~133.

을 견지하고 있는데, 여기에는 몇 가지 이유가 있다.

우선 국영기업을 중심으로 한 공식 경제 부문이 정상적으로 작동되지 않음에 따라 북한경제의 시장의존도가 높아졌다는 점을 들 수 있다. 이제 북한은 시장을 배제하거나 억압한 가운데서는 경제를 운영하기가 사실상 불가능해졌다고 할 정도로 시장 의존도가 높아진 상황이다.

김정은 정권이 시장 및 시장 세력을 활용해 다양한 방식으로 이익을 얻고 있다는 점도 북한 당국이 시장화에 대해 호의적인 이유 중 하나이다. 북한 당국은 시장에서 각종 명목으로 ‘사실상의’ 조세를 걷고 있다. 또한 김정은 위원장의 치적으로 내세우는 국가 차원의 건설 사업에 돈을 참여시키고 그에 상응하는 보상을 해줌으로써 사업 추진 과정에서 발생하는 재정 부담을 경감하고 있기도 하다.

북한 당국이 일부 비공식 부문을 공식 부문으로 흡수함으로써 수익을 올리고 있다는 점도 시장화에 대해 호의적인 입장을 견지하는 요인이 되고 있다. 일례로, 북한 당국은 평양시에 위치한 ‘광북지구 상업중심’과 같은 대형쇼핑센터나 ‘황금별상점’과 같은 편의점 형태의 국영상점 등 다양한 형태의 현대적 유통망을 평양에 설립하여 수익을 올리고 있으며, 인민봉사총국은 2015년 초부터 전자상거래시스템 ‘옥류’의 운영을 통해 수익을 창출해 내고 있다.

## 라. 기업 경영의 자율성 확대

남북경협 활성화와 관련해 주목할 부분은 2014년과 2015년 기업의 자율성을 강화하는 방향으로 「기업소법」, 「무역법」, 「인민경제계획법」, 「재정법」 등 각종 법이 개정되었다는 점이다.<sup>42)</sup> 북한은

41) 양문수, “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』 (서울: 늘봄플러스, 2016), p. 121.

2012년 6·28 방침, 2014년 5·30 담화 등을 통해 ‘우리식 경제관리 방법’으로 불리는 기업 자율성 강화 방안을 제시해 왔는데, 그 내용 중 상당 부분이 법 개정 과정에서 반영된 것이다. 여기서는 이 중 중요한 몇 가지 변화 내용에 대해 살펴본다.

첫째, 계획 방식이 변화했다. 중앙에서 계획하여 기업에 내려 보내는 지표인 중앙지표를 대폭 줄이는 대신, 기업이 내부 상황에 맞게 계획을 세우고 실행에 옮길 수 있도록 ‘기업소지표’를 도입하였다. 이에 따라 기업이 국가 계획에 의거해서 생산하는 영역은 더욱 축소되었으며, 자체적으로 결정하여 생산할 수 있는 영역은 확대되었다.

둘째, 기업이 생산품의 가격을 결정할 수 있는 권리를 갖게 되었다. 다만 모든 생산품의 가격을 기업이 결정할 수 있게 된 것은 아니고, 기업이 원료·자재를 자체적으로 마련하여 생산한 제품에 한해서만 가격을 결정할 수 있게 되었다. 이것이 중요한 이유는 사실상 시장가격을 용인하는 조치로 볼 수 있기 때문이다. 기업은 원료·자재를 자체 마련할 경우 시장가격으로 구입해야 하며, 따라서 생산품 역시 시장가격으로 판매할 수밖에 없는데, 당국이 이를 허용한 것이다.

셋째, 무역 및 합병·합작 기회가 확대되었다. 이전까지는 일부 기관·기업에 대해서만 무역 및 합병·합작을 할 수 있는 권한이 부여되어 왔다. 하지만 이제 허가를 받을 경우 어떠한 기업이라도 무역 또는 합병·합작을 할 수 있게 된 것이다. 이러한 제도적 변화가 실질적인 변화로 이어진다면, 북한 기업이 상품 판로를 확보하고, 투

---

42) 이에 관한 부분은 주로 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호 (2017), pp. 81~115; 이석기, “북한의 기업관리제도 변화와 남북경협에 대한 시사점,” 『KIET 산업경제』, 2018년 5월호 (2018), pp. 70~80을 참고하여 작성함.

자 규모를 확대하는 데에 도움이 될 것이다.

넷째, 국가납부금을 산정하는 방식이 바뀌어 기업이 비용 절감을 위해 노력할 유인이 증가했다. 국가납부금은 우리나라로 치면 법인세에 해당한다고 할 수 있다. 기존에는 이를 판매수입에서 원가를 뺀 나머지인 순소득을 기준으로 산정하였으나, 법 개정을 통해 판매수입(소득)을 기준으로 산정토록 변경되었다.

다섯째, 국영기업이 노동력을 조절할 수 있는 권한도 부여하였다. 개정된 기업소법 33조는 “기업소는 관리기구와 로력조절권을 가지고 로력자원을 합리적으로, 효과적으로 리용하며 … 로력을 내보내거나 받아들이거나 기업소 사이에 주고받을 경우에는 등록질서를 지켜야 한다.”고 규정하여, 노동력을 보다 탄력적으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 기업이 ‘주민유휴화폐자금’을 운용할 수 있도록 함으로써, 돈주로부터 자금을 동원하는 것을 일부 합법화하였다. 앞서 언급한 바와 같이 이러한 현상은 이미 이루어지고 있었다는 점에서 기존에 나타난 현상을 일부 합법화해 준 것으로 볼 수 있으며, 돈주의 투자를 촉진하는 요소로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 제도적 변화는 북한 당국이 국영기업에 종전까지 부여했던 ‘경영상의 상대적 독자성’을 넘어, ‘실제적인 경영권’을 부여해 준 것으로 볼 수 있는데,<sup>43)</sup> 북한 당국은 이를 통해 ‘아래로부터’ 나타나고 있던 변화를 수용하여 현실과 제도 사이의 괴리를 줄이고, 공식 경제 부문의 생산을 강화하려 한 것으로 판단된다.

아직은 이러한 변화가 뚜렷한 생산 증대로 이어지고 있지는 못한 것으로 보인다. 에너지, 원자재, 자금이 부족한 데에다 대북제재로 인해 무역마저 제한을 받고 있는 상황에서 기업 자율성 향상만으로

---

43) 양문수, 위의 글, p. 87.



가시적인 성과를 낳기는 쉽지 않을 것이다. 게다가 이러한 제도적 변화가 현실에 얼마나 반영되고 있는지도 미지수이다. 또한 국영기업이 사회적 동원 과제와 같은 각종 준조세 부담에 시달리는 상황 역시 생산 증대를 가로막는 요인이 되고 있다.

하지만 이러한 제도적 장치 마련이 기업의 생산성 향상에 긍정적으로 작용할 것임은 분명해 보인다. 따라서 향후 에너지, 원자재 부족 문제를 비롯한 물리적 제약이 어느 정도 극복되고, 외자 유입 등을 통해 투자여력을 확보하는 등 환경이 개선된다면 기업 경영 자율성 확대의 효과는 나타날 것으로 예상된다.

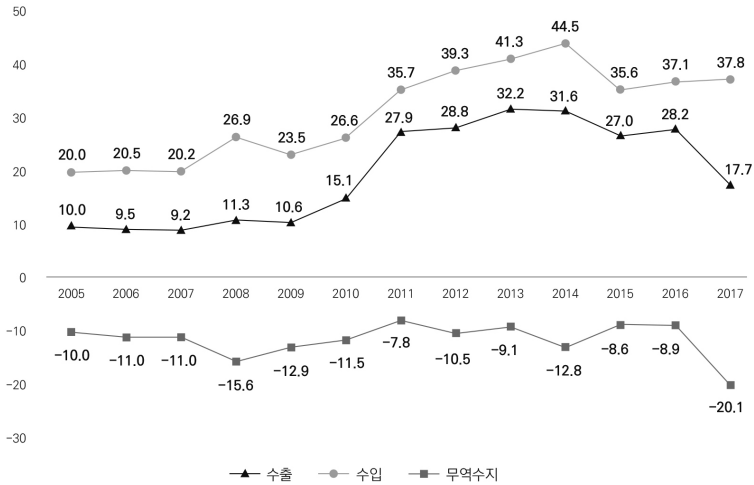
## 마. 대외경제관계의 확대

### (1) 대외무역 규모의 증가

2010년대 들어와 북한의 대외무역 규모는 이전에 비해 크게 증가했다. <그림 Ⅲ-6>은 2005년 이후 북한의 연도별 대외무역 규모를 나타낸 것이다. 먼저 수출액부터 보면, 2009년까지 10억 달러 내외에 불과하였으나 북한의 수출액은 2011년 27.9억 달러로 증가하였으며, 2013년에는 32.2억 달러로 사상 최대치를 기록하는 등 2016년까지 30억 달러 내외를 기록했다. 하지만 2017년에는 한층 강화된 대북제재로 인해 수출액은 전년 대비 37.2% 감소한 17.7억 달러에 그쳤다. 한편 20억~25억 달러이던 수입액 역시 2011년 이후 예전에 비해 훨씬 증가하여 35~45억 달러 수준을 유지하고 있다. 수출액과 달리 수입액은 2017년에도 전년과 비슷한 수준을 유지했다. 그 결과 10억 달러 내외를 유지하던 무역적자 규모는 2017년에는 20.1억 달러로 예년에 비해 크게 증가하며 20.1억 달러로 사상 최대치를 기록했다.

〈그림 III-6〉 북한의 대외무역 추이

(단위: 억 달러)



자료: 대한무역투자진흥공사, 『2017 북한 대외무역 동향』, (서울: KOTRA, 2018), p. 3.

무역 감소 추세는 2018년 들어와 더욱 심화되고 있다. 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국과의 2018년 7월까지의 무역 규모를 보면, 수출은 전년 동기 대비 88.1% 감소한 1.2억 달러에 그치고 있으며, 수입은 38.9% 감소한 11.7억 달러를 기록하고 있다.<sup>44)</sup> 수출 감소폭이 더욱 커지고 수입도 2017년과 달리 큰 폭의 감소를 기록하는 등 대북제재의 영향이 더욱 크게 나타나고 있는 것이다.

## (2) 경제개발구 설치

김정은 정권은 해외투자 유치에도 적극적인 태도를 견지했다. 해외투자 유치 정책의 핵심은 경제개발구 설치였다. 김정일 시대 설치

44) IBK 북한경제연구센터, “일간 북-중 무역통계 동향(18년 7월),” 『국내외 경제동향』 (서울: IBK 경제연구소, 2018), p. 1.

된 대규모의 복합형 경제특구 개발이 지지부진하자 새로운 형태의 경제특구 개발 방안을 모색한 것이다. 북한은 2013년 5월 「경제개발구법」을 제정하였으며, 2015년까지 총 21개의 경제개발구를 전국에 설치했다. 2017년 말에는 평양에 강남경제개발구를 설립하기로 결정했다. <그림 Ⅲ-7>은 경제개발구 현황을 나타낸 것인데, 20여 개의 경제 개발구를 적국 각지에, 지역 특성을 고려하여 설치했다는 것은 해외투자를 유치하여 경제를 개발하려는 북한 당국의 의지를 잘 보여준다.

경제개발구 정책은 김정일 시대 경제특구 정책과는 성격이 상이하다. <그림 Ⅲ-7>에서 볼 수 있듯이 관광, 공업, 첨단기술, 농업, 수출가공 등으로 특화된 소규모의 경제지대 개발을 모색하고 있는데, 이는 김정일 시대 시도했던 대규모 복합형 경제지대 개발 정책이 성과로 이어지지 않자 새로운 접근 방식을 도입한 결과로 판단된다.

중앙 급은 4개에 불과하고, 대부분을 지방이 주도할 수 있는 지방 급 경제개발구로 설치했다는 점도 모든 것을 중앙이 관리하려 했던 기존의 경제특구 정책과 차별적이다. 이는 중앙의 역량이 약화됨에 따라 나타나고 있던 분권화 경향이 반영된 결과로 해석된다. 경제개발구 지대 밖의 북한기업과 지대 내 외국기업 간의 연계가 가능하도록 한 점도 주목된다. 과거 북한은 경제특구가 국내에 미치는 영향을 우려하여 특구를 하나의 ‘섬’으로 만들려 했던 것과 비교하면, 이러한 변화는 북한이 폐쇄성에서 벗어나려 시도하고 있음을 보여주는 것으로 해석해 볼 수 있다.

〈그림 III-7〉 북한의 경제특구와 경제개발구(2017년 12월 기준)



자료: 통일부, 『2018 북한 이해』 (서울: 통일부, 2018), p. 142.

주: 강남경제개발구는 설립하기로 결정만 내려진 상황임.

문제는 외국 기업의 투자 유치 성과가 매우 저조하다는 점이다. 이는 국제사회의 대북제재가 지속되는 환경에서는 불가피한 측면이 있다. 북한 당국도 이러한 점을 의식하여 이전과 달리 2016년 이후에는 해외투자 유치를 위한 노력을 크게 기울이지 않고 있다. 아직 투자 유치 성과가 없긴 하지만, 북한 내 여타 지역에 비해 해외 기업에 매우 유리한 여건을 제공해 주고 있다는 점에서, 향후 북한 비핵

화 문제가 해결된다면 경제 개발구는 해외 투자를 유치하는 과정에 서 거점으로서의 역할을 할 것으로 예상된다.

### (3) 중국과의 경제관계 심화

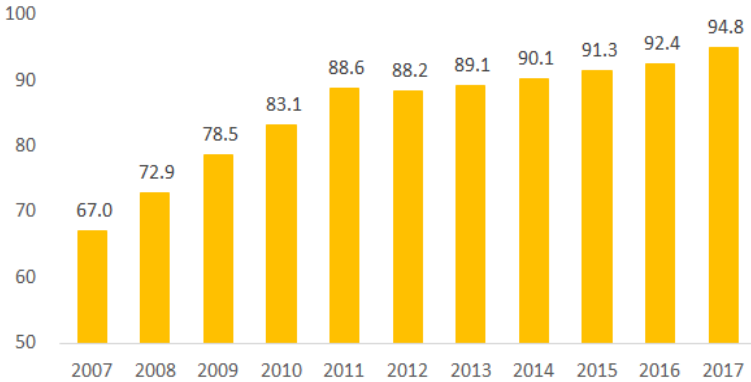
2000년대 초중반까지 북한은 중국뿐만 아니라 한국, 일본과도 경제관계를 맺고 있었다. 하지만 2000년대 후반 이후 북한의 대외경제관계는 중국으로 집중되고 있는데 그 배경은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 북한과 한국, 일본 간의 관계가 악화된 점이다. 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 일본은 북한과의 무역을 전면 중단하였다. 2010년 5·24 조치 이후에는 남북경협도 크게 위축되어 개성공단을 통해 명맥만 유지되었다. 그리고 2016년 초 북한의 4차 핵실험 이후 개성공단마저 중단되면서 남북 간 경제 관계 역시 단절되었다.

또 하나는 북한과의 경제관계에 대한 중국 측의 수요가 증가했다는 점이다. 중국경제가 빠르게 성장하는 가운데 중국 내 광물자원 수요가 증가하였고, 이 중 무연탄 등 일부를 북한으로부터 수입하여 조달하게 된 것이다.<sup>45)</sup> 2010년대 중반 이후에는 중국 내에서 북한 저임금 노동력에 대한 수요도 발생하여 의류 위탁가공 규모가 빠르게 증가했다.

---

45) 여기에 더해 원자재 국제가격이 상승 추세를 보인 점도 북중 교역 규모가 확대되는 배경으로 작용했다고 하겠다.

〈그림 Ⅲ-8〉 북한 대외무역 중 북중 무역이 차지하는 비율



자료: 대한무역투자진흥공사, 『2017 북한 대외무역 동향』의 자료를 이용하여 필자 산출  
 주: 남북교역은 제외한 가운데 산출한 값임.

그 결과 〈그림 Ⅲ-8〉과 같이, 북한의 (남북교역을 제외한)대외무역에서 북중무역이 차지하는 비중은 2007년 67%에서 빠르게 상승하여, 2011년부터 90%에 육박하게 되었고, 2017년에는 94.8%에 이르고 있다. 사실상 북한은 중국하고만 교역을 하고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 중국의 대북투자도 합작투자 형태로 활발히 이루어져 왔다. 2000년부터 2015년까지 중국의 대북투자를 검토한 한 연구에 따르면, 투자 규모는 2011년까지 증가세를 보이다가 이후 하락하는 양상을 보이고 있으며, 총 10억 8,900만 달러에 이르는 것으로 추정되고 있다.<sup>46)</sup> 이는 앞서 본 개성공단에 투자한 규모와 유사한 수준으로, 절대액으로 보면 규모가 크지 않지만, 국제적으로 고립된 북한 상황, 또 북한 경제 규모를 감안하면 북한 경제에 적잖은 도움이 되었을 것으로 판단된다.

46) 임수호 외, 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 63.

그런데 대외경제관계가 한 국가로 과도하게 집중되는 것은 바람직하지 않다. 북한 당국도 이처럼 대외경제관계에서 중국이 차지하는 비중이 과도해지는 것에 대해 문제의식을 갖고, 러시아 등 주변국과의 관계를 확대하여 대외경제를 다각화해 나가려 모색하기도 했다. 하지만 아직까지는 별다른 성과를 거두지는 못한 것으로 보인다.

## 4. 국제 경제 환경

### 가. 보호무역주의의 강화

2008년 글로벌 금융위기 이후의 세계경제는 저성장 국면에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다. 저성장, 저금리, 저물가, 고실업률 등으로 대표되는 뉴노멀 경제(new normal economy)가 고착화되는 경향이 나타나고 있다. 2017년 세계경제 성장률이 3.0%로 2011년 3.1% 이후 최고치를 기록하는 등 다소 회복되는 양상이 나타나고 있지만, 현 수준에서 크게 나아지지는 않을 것으로 전망되고 있다.

이처럼 세계경제의 부진이 이어지자 보호무역주의가 대두하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 비관세장벽이 확산되는 등 보호주의가 강화되고 있는 것이다. 특히 2017년 출범한 미국 트럼프 정부가 ‘미국 우선주의(American First)’를 내세우며 수입제한, 고율의 관세 부과, 바이 아메리칸(Buy American) 정책 시행, 비관세장벽 확대 등의 방식으로 보호무역주의를 강화하고 있는 것이 이러한 경향을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

국제사회의 보호무역주의적 흐름 중에서도 미국과 중국 간의 무

역 분쟁이 가장 우려스러운 부분이다. 양국은 국제사회에서의 헤게모니를 놓고 다투고 있는 상황인 만큼, 쉽게 물러서려 하지 않을 가능성이 높는데, 이 경우 분쟁이 장기화될 수 있으며, 양국이 세계경제에 차지하는 비중, 위상을 고려할 때 세계경제에도 상당한 부정적인 영향을 줄 가능성이 있다.

이러한 보호무역주의 강화 양상은 한국경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 우선 한국경제는 국제무역 확대를 배경으로 빠른 발전을 이루어 온 만큼, 보호주의 대두에 따른 국제무역의 위축 가능성은 우려스러울 수밖에 없다. 게다가 우리나라 경제는 미국과 중국 모두에 대한 의존도가 높다는 점에서 양국 간 무역 분쟁이 심화되고 장기화될 경우, 난처한 입장에 처할 가능성도 있어 철저한 대비가 필요한 상황이다.

또한 보호무역주의 강화 양상은 향후 남북경협 추진 과정에서도 걸림돌로 작용할 수 있다. 한국은 남북경협 과정에서 북한에 무관세 혜택을 제공해 왔는데, 이는 국제 기준에서 볼 때 문제의 소지를 갖고 있으나, WTO 회원국들은 남북 관계의 특수성, 미미한 수준의 무역 규모 등을 고려하여 이를 문제 삼지 않아 왔다. 하지만 보호주의가 강화되는 상황에서 남북 간 교역규모가 확대될 경우, 한국의 최혜국 대우 위반 문제를 제기하는 국가가 나타날 가능성도 배제할 수 없다.<sup>47)</sup> 따라서 이러한 논란의 소지를 없애기 위해 남북경협을 보다 국제 기준에 부합하는 방식으로 추진해 가려는 노력이 필요해 보인다.

---

47) 이에 관한 보다 구체적인 내용은 임수호 외, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 75를 참조할 수 있다.



## 나. 글로벌 가치사슬(GVC)의 변화

가치사슬(Value Chain)이란 제품 또는 서비스를 구상하는 단계에서부터 생산하여 소비자들에게 유통되는 단계까지의 일련의 모든 과정을 의미한다.<sup>48)</sup> 그리고 글로벌 가치사슬은 하나의 상품을 생산하는 과정이 여러 국가 또는 지역에서 이루어지는 글로벌 분업체계를 지칭한다. 이러한 글로벌 분업체계 하에서 각 지역 또는 국가는 자신이 지닌 기술력, 저임 노동력, 풍부한 자원 등의 비교우위를 살려 생산 과정 중 일부를 담당하게 된다.

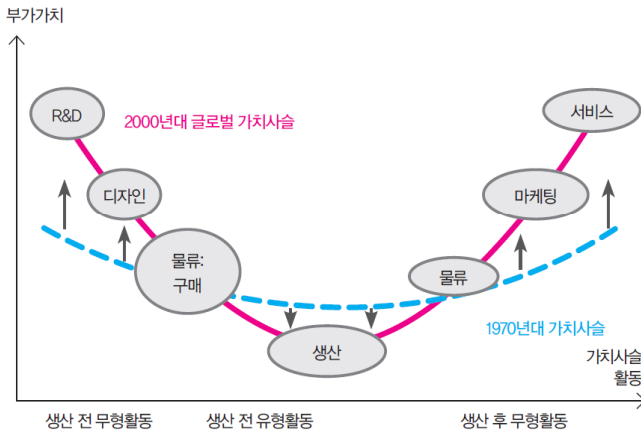
정보통신기술(Information and Communications Technologies: ICT)의 발달과 그에 따른 국가 간 운송비 절감은 글로벌 가치사슬이 확대될 수 있는 여건을 제공해 주었으며, 기업들은 이를 활용하여 ‘아웃소싱(outsourcing)’과 ‘오프쇼어링(offshoring)’을 통해 최적의 생산네트워크를 구축함으로써 경제적 효과를 누릴 수 있었다.

글로벌 가치사슬의 혜택은 선진국 기업들만 향유한 것은 아니다. 풍부한 저임 노동력을 보유한 개도국들도 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)에 편입되어 이를 효과적으로 활용함으로써, 상당한 경제적 편익을 얻어 왔다. 그런데 개발도상국이 글로벌 가치사슬에 참여함으로써 얻을 수 있는 경제적 효과는 과거에 비해 줄어들고 있는 것으로 보인다.

---

48) 김주권, 『한국 중소기업의 글로벌 가치사슬 진입전략 및 정책적 시사점 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 38.

〈그림 Ⅲ-9〉 스마일 곡선: GVCs에 따른 부가가치

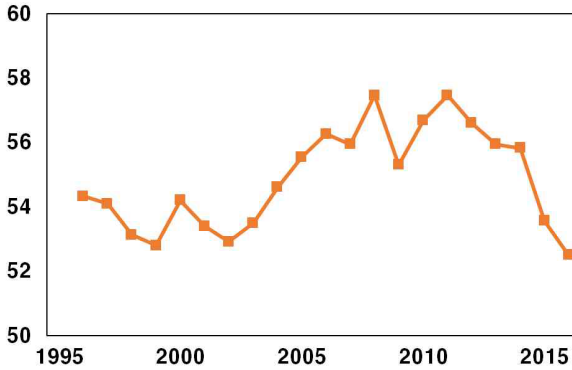


자료: 전응길, “무역을 바라보는 새로운 시각 ‘글로벌 가치사슬,’” 『나라경제』, 2013년 5월호 (2013), p. 42.

〈그림 Ⅲ-9〉는 1970년대와 2000년대 가치사슬 활동별 부가가치 수준을 나타낸 것인데, 1970년대와 비교해 2000년대 가치사슬은 생산에서 발생하는 부가가치는 상대적으로 줄어든 반면, R&D, 디자인, 물류, 마케팅, 서비스 등 생산 전·후 무형 활동 단계에서 발생하는 부가가치는 상대적으로 증가한 것을 보여주고 있다. 이는 오늘날 개발도상국이 저임 노동력을 활용한 단순 가공 중심으로 글로벌 가치사슬에 참여하는 방식에 머물러서는 얻을 수 있는 경제적 효과 제한적일 수밖에 없음을, 따라서 글로벌 가치사슬의 부가가치가 큰 부문에 참여할 수 있는 방안을 모색하기 위해 노력해야 함을 의미한다. 이러한 문제는 향후 남북경협 추진 과정에서도 염두에 둘 필요가 있다.

〈그림 Ⅲ-10〉 총수입 대비 중간재 수입 비중

(단위: %)



자료: OECD STAN database: 최기산·장태윤, “글로벌 가치사슬의 현황 및 시사점,” 『국제경제리뷰』, 2018-11호 (2018), p. 6에서 재인용.

주: 무역통계에는 상품만 포함되어 있으며, 자료 확보가 가능한 81개국의 평균임.

한편, 2000년대 빠르게 확산되던 글로벌 가치사슬은 2010년대 들어와서는 약화되는 양상을 보여주고 있다. 일례로 〈그림 Ⅲ-10〉은 세계의 총수입 중에서 중간재 수입이 차지하는 비중을 나타낸 것인데, 2000년대에는 증가세를 보였으나 2010년대 들어와 빠르게 하락하는 양상을 볼 수 있다.

이처럼 2010년대 들어와 글로벌 가치사슬이 약화되고 있는 배경으로는 앞서 본 것처럼 보호무역주의 기조가 강화되고 있다는 점, 글로벌 가치사슬 확대 과정에서 생산기지 역할을 했던 중국, 베트남 등이 저부가가치 조립가공 중심의 무역에서 차츰 벗어나 중간재 국내 생산 및 수출 강화에 나서고 있다는 점, 동남아 국가의 임금상승으로 선진국-개도국 간 생산비용 격차가 축소되어 선진국 기업의 글로벌 가치사슬 참여 유인이 줄어든 점 등을 들 수 있다.<sup>49)</sup>

이에 따라 해외에 진출했던 선진국 제조업 기업이 본국으로 회귀

49) 최기산·장태윤, “글로벌 가치사슬의 현황 및 시사점,” 『국제경제리뷰』, 2018-11호 (2018), pp. 11~14.

(reshoring)하거나 본국 주변지역으로 근접회귀(nearshoring)하는 현상이 나타나고 있으며, 인건비가 더 저렴한 국가로 생산기지를 옮기는 기업도 나타나고 있다.

## 다. 극동 지역 개발에 관심을 두고 있는 주변국

최근 중국·러시아 등 주변국은 자국 내에서 상대적으로 낙후되어 있는 극동 지역 개발에 관심을 두고 있다. 먼저 중국은 동북지역에서 일대일로 전략, 동북지구진흥계획, 창지투개발개방선도구계획, 13차 5개년 계획, 광역두만강개발개방계획(Greater Tumen Initiative: GTI) 등 다양한 국가적 차원의 발전계획을 추진하면서 동북지역 개발에 대한 강한 의지를 드러내고 있다. 이 중 일대일로 관련 부분을 간략히 살펴본다.

〈그림 III-11〉 중·몽·러 경제회랑의 주요 노선



자료: 이현주 외, 『일대일로에 대응한 초국경 개발협력 추진전략 연구: 중·몽·러 경제회랑을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 19.

시진핑 정부는 국가적 차원의 발전계획인 일대일로(一帶一路) 전략을 추진하고 있다. 일대일로란 중국이 기존의 동부 연해 지역 중심의 대외개방 전략에서 벗어나, 유라시아 대륙 국가들과 육상·해상 네트워크를 구축하여 지역통합을 이루고자 추진하고 있는 국가적 차원의 대규모 프로젝트라고 정의할 수 있다. 일대일로의 핵심 프로젝트는 6대 경제회랑 건설인데, 이 중 하나인 중·몽·러 경제회랑이 동북3성 지역을 무대로 추진되고 있다.<sup>50)</sup>

중·몽·러 3국은 2016년 6월 회담을 통해 중·몽·러 경제회랑 건설에 합의했다. 3국은 교통 인프라 구축, 국경 통과 지점 현대화, 무역·세관업무·검사·검역협력, 과학기술 협력, 산업협력, 에너지 협력 등과 관련된 32개 프로젝트를 함께 추진해 나가기로 한 것이다.<sup>51)</sup> 중·몽·러 경제회랑에서는 이미 시험사업들이 추진되고 있으며, 6대 경제회랑 중 가장 빠른 시간 내에 추진될 회랑으로 주목받고 있다.

3국이 중·몽·러 경제회랑 건설을 추진해 나가기로 한 것은 결국 이것이 3국의 이익에 부합하기 때문이다. 3국 간 협력이 강화되면 중국은 러시아와 몽골의 자원을 경제개발에 활용하고, 국내 경제구조를 조정할 수 있으며, 동북지역 개발을 모색할 수 있다. 또 몽골은 광산품을 러시아와 유럽에 수출할 수 있고, 중국의 기술과 자본을 활용할 수 있게 되며, 러시아는 몽골을 경유한 에너지 시장 개척 등을 기대할 수 있다.<sup>52)</sup>

한편 러시아는 신(新)동방정책을 추진 중이다. 러시아는 신동방정

50) 나머지 5개의 경제회랑은 ① 신유라시아 대륙교량, ② 중국-중앙아시아-서아시아 경제회랑, ③ 중국-인도차이나 반도 경제회랑, ④ 중국-파키스탄 경제회랑, ⑤ 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑이다.

51) 서현원 외, 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구 - 한반도 신경제지도와 중국 일대일로 연계를 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원·한국교통연구원, 2017), pp. 58~59.

52) 이현주 외, 『일대일로에 대응한 초국경 개발협력 추진전략 연구: 중·몽·러 경제회랑을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 52.

책을 추진함으로써, 낙후된 동시베리아 지역과 극동 지역을 개발하고, 동북아 지역과의 연계성을 강화하여, 지역 경제를 발전시킴과 동시에 아태 지역에서 러시아의 위상을 강화하고자 하고 있다. 푸틴 대통령은 2012년 극동개발부를 창설하고 극동 개발에 본격적으로 나섰다. 특히 연방정부 차원에서 극동 지역의 연해주, 아무르주, 하바롭스크 변경 등에 18개<sup>53)</sup>의 선도개발구역(Territories of Advanced Social and Economic Development, TASED)<sup>54)</sup>을 설치하고, 5개의 블라디보스토크 자유항을 지정하여 자유항 지역으로의 무비자 입국 보장, 통관 간소화, 세제 및 임대료 감면과 같은 혜택을 제공하는 등 극동 지역 투자 확대를 위한 노력을 기울이고 있다.

중국러시아 등이 상대적으로 낙후되어 있는 극동 지역 개발에 나서고 있는 것은 남북경협을 추진하고, 경제적 효과를 극대화하는 데에도 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 남북경협 추진 과정에서 이들 국가와 협력적인 관계를 유지하면서, 각국의 개발 전략이 시너지 효과를 낼 수 있도록 하는 것이 중요한 과제로 대두될 것으로 전망된다.

## 라. 대북제재

대북제재는 남북경협의 시기와 범위를 결정짓는 가장 중요한 변수가 되고 있다. 현재와 같은 수준의 대북제재가 유지되는 한, 남북경협을 본격적으로 추진하기는 사실상 불가능하다. <표 Ⅲ-2>는 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의 사항 중 주요 내용을 정리한 것인데, 이 중에서도 북한과의 합작 사업 금지, 석탄·철광석·수산물

53) 2017년 12월 기준.

54) 선도개발구역이란 극동지역 경제·사회발전을 도모하고 투자유치 환경을 조성하기 위해 인프라, 세제혜택, 행정지원 등을 법으로 보장해 준 구역으로 경제특구와 유사하다고 할 수 있다.

· 의류 등 북한의 주요 상품 수출 금지, 산업용 기계류·운송수단·철강 등의 수입 금지, 석유제품 수입 제한, 북한과의 금융거래 금지, 대북 무역에 대한 금융지원 금지 등의 조항은 남북경협 추진을 제약하는 결정적인 요인이다.

미국의 독자제재 역시 강력한 수준으로 이루어지고 있다. 미국은 북한의 모든 상품·서비스(무기 포함)에 대한 수출입 허가제, 최혜국대우(Most Favored Nation treatment, MFN) 및 일반특혜관세제도 적용 금지, 북한에 대한 대외원조 금지, 정부 자산 동결, 자금세탁 주요 우려대상 지정, 북한과 거래하는 제3국 단체 또는 개인의 미국 관할권 내 자산 동결 및 거래 금지 등의 조치를 취하고 있는데,<sup>55)</sup> 특히 북한과 거래하는 제3국 단체 또는 개인에게 가해지는 제재는 남북경협을 추진하기 어렵게 만드는 요인이다.

〈표 III -2〉 유엔 대북제재의 주요 내용

결의	일시	사유	주요 내용
2094호	2013. 03.07.	3차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> <li>결의에 반하는 북한 은행의 회원국 내 신규활동 및 회원국 금융기관의 북한 내 신규활동 금지 촉구</li> <li>catch-all(전략물자수출통제제도) 성격의 대북 수출통제 강화</li> </ul>
2270호	2016. 03.02.	4차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> <li>석탄·철·철광석 수출 금지(민생 목적 제외)</li> <li>금·바나듐광·티타늄광·희토류 수출 금지</li> <li>대북 항공유 및 로켓 연료 판매·공급 금지</li> <li>기존 금융 제재 조치 강화</li> </ul>
2321호	2016. 11.30.	5차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> <li>석탄 수출 상한 설정</li> <li>은·동·아연·니켈 및 소형물 수출 금지</li> <li>북한 해외 노동자 문제에 대한 주의 촉구</li> <li>대북한 무역에 대한 공적 및 사적 금융지원 금지</li> </ul>
2371호	2017. 08.05.	ICBM <sup>56)</sup> 급 미사일 발사	<ul style="list-style-type: none"> <li>석탄·철·철광석 수출 전면 금지</li> <li>납·납광석·수산물 수출 금지</li> <li>북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지</li> <li>북한 해외 노동자 파견 규모 동결</li> </ul>

55) 이현주 외, 『한반도 신경제지도 구상을 위한 기초 연구』 (세종: 국토연구원, 2018), p. 74.

결의	일시	사유	주요 내용
2375호	2017. 09.12.	6차 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 유류 공급 제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원유 공급량 동결</li> <li>- 정유제품 공급량 연간 200만 배럴로 제한</li> <li>- LNG(Liquefied Natural Gas, 액화천연가스), 콘덴세이트 대북 수출 금지</li> </ul> </li> <li>• 북한 섬유 수출 금지</li> <li>• 북한 해외 노동자 신규 노동 허가 발급 금지 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약 만료된 기존 노동자 계약 연장 금지</li> </ul> </li> <li>• 공공인프라 사업 등을 제외한 북한과의 합작사업 전면 금지</li> </ul>
2397호	2017. 12.23.	ICBM급 미사일 발사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 유류 공급 제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원유 공급량 연간 400만 배럴로 제한</li> <li>- 정유제품 공급량 연간 50만 배럴로 제한</li> <li>- 추가 도발 시 유류 공급 제한 추가 조치</li> </ul> </li> <li>• 식용품, 농산물, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박 등 수출 금지</li> <li>• 산업용 기계류, 운송수단, 철강 등 금속류 대북 수출 금지</li> <li>• 북한 해외노동자 24개월 내 전원 송환</li> </ul>

자료: 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 105; 이현주 외, 『한반도 신경제지도 구상을 위한 기초 연구』 (세종: 국토연구원, 2018), pp. 70~71.

게다가 제재가 완화 내지 해제되는 데에도 상당한 시일이 소요될 가능성이 있다. 일단 북한 비핵화의 ‘실질적인 진전’이 이루어져야 할 것으로 보이는데, 여기에 많은 시간이 필요할 것으로 예상된다. UN 제재는 미국이 용인할 경우, 그 사이에라도 새로운 결의 채택을 통해 완화될 가능성이 있다.<sup>57)</sup> 아울러 비핵화에 진전이 있을 경우, 제재위원회를 통해 대북제재의 예외를 인정받을 수 있는 여지도 커질 수 있을 것으로 예상된다.

56) ICBM(Inter-Continental Ballistic Missile, 대륙 간 탄도 미사일)

57) 이에 관한 보다 구체적인 내용은 도경옥, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” (통일연구원 Online Series CO 2018-23, 2018.5.15.), pp. 2~3, <<http://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=874&category=33&thisPage=1&biblioid=1496030>> (검색일: 2018.8.15.)에 소개되어 있다.



〈표 Ⅲ-3〉 미국의 대북제재 유형과 해제 방식

제재 유형		해제 방식
행정명령에 의한 제재	법제화 항목 포함	• 행정부 단독으로 철회하거나 수정
	법제화 항목 불포함	• 법제화 된 항목이 수정 또는 폐지된 후 행정부가 행정명령을 철회하거나 수정
법적 제재	행정부에 해제 권한 부여	• 제재 해제를 위한 조건이 충족되었음을 행정부가 연방의회에 증명한 후 해제
	일몰 조항 포함	• 일몰 시한의 도래에 의해 제재 자동해제 • 연방의회가 일몰 시한의 연장 또는 일몰 조항 삭제 시도 시 대통령이 거부권 보유
	그 외 법적 제재	• 연방의회가 해제 권한 보유

자료: 김영준, “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” (INSS 이슈브리핑 2018-20, 2018.7.13.), pp. 1~2. <[http://www.inss.re.kr/contents/publications\\_ib.htm](http://www.inss.re.kr/contents/publications_ib.htm)> (검색일: 2018.8.5.)

반면 미국 독자제재는 완화 또는 해제되는 데에는 많은 난관이 놓여 있고, 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다.<sup>58)</sup> 〈표 Ⅲ-3〉은 미국의 대북제재 유형과 해제 방식을 정리해 놓은 것인데, 해제 방식이 제재 유형에 따라 상이하며, 행정명령에 의한 제재, 그 중에서도 법제화 항목이 포함되지 않은 제재를 제외한 나머지는 해제 과정이 복잡하고 의회의 협조도 받아야 하는 것으로 나타나고 있다. 제재를 잠정적으로 완화 또는 유예 받는 방안도 고려해 볼 수 있는데, 행정명령에 의한 제재는 대통령의 서명만으로 가능하지만, 법적 제재는 그 절차가 보다 복잡하다.<sup>59)</sup>

58) 김영준, “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” p. 4.

59) 이에 관한 보다 자세한 사항은 위의 글, pp. 3~4에 제시되어 있다.

## 마. 북한의 국제사회 참여 가능성

마지막으로 살펴볼 것은 북한이 정상국가로서 국제사회에 참여할 가능성이 있다는 점이다. 북한은 국제사회의 일원으로서 국제질서를 따르기보다는 고립적이고 독자적인 행보를 이어 왔고, 이 과정에서 국제사회와 마찰을 빚기도 하면서 ‘불량국가’의 이미지를 지녀 왔다. 북한은 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금), World Bank, ADB(The Asian Development Bank, 아시아개발은행) 등에도 가입하지 않아 국제금융시장에서 배제되어 왔으며, WTO 역시 가입하지 않아 국제무역 질서에도 편입되어 있지 않다. 게다가 1970년대 유럽에서 차입한 상업차관을 변제하지 않아 국제금융시장에서 파산선고를 받은 상황이기도 하다.<sup>60)</sup> 최근에는 국제사회의 제재로 인해 수출입 등이 사실상 봉쇄되고 있어 경제적 측면에서는 고립 정도가 더욱 심화되었다.

상황이 이렇다보니, 한국, 중국 등 북한과 특수한 관계에 있는 국가를 제외한 여타 국가는 이러한 상태에 있는 북한과 경제관계를 맺기가 쉽지 않았다. 그 결과 북한은 국제사회로부터 경제발전에 필요한 자금, 기술 등을 제공받을 수 있는 기회를 활용하지 못하였고, 이는 북한이 저개발 상태를 좀처럼 벗어나지 못하는 요인 중 하나로 작용했다.

그런데 북한은 비핵화 협상에 나선 이후, 과거와 다른 행보를 보이면서 국제사회에 정상국가로 참여하려는 것이 아니냐는 추측을 낳고 있다. 이는 북한의 국가노선이 핵개발 혹은 핵-경제 병진노선에서 경제발전으로 바뀌고 있는 것과 무관하지 않아 보인다. 경제발전에 집중하기 위해서는 대북제재가 해제되는 수준을 넘어 국제사회의 지원을 받아야 하는 만큼, 국제사회의 일원이 되는 방안을 모

60) 이석, “새로운 남북경협 가능성: 특징과 쟁점,” 『KDI 북한경제리뷰』, p. 5.

색하고 있다는 것이다.

이를 위해 북한 당국이 국제기구에 가입하려 한다면, IMF 가입이 가장 우선적으로 추진될 것으로 보인다.<sup>61)</sup> World Bank, ADB 등으로부터 경제개발에 필요한 자금을 지원받으려면, IMF가 인증한 경제개발 프로그램이 있어야 하기 때문이다.<sup>62)</sup> IMF 가입은 가입 요청, 현장 실사, 가입 심사 소위원회 심사, 이사회 의결, 총회 비준 등 다섯 단계를 거쳐 이루어지며 통상 1~2년이 소요된다.<sup>63)</sup> World Bank는 IMF 회원국에만 자격이 부여되는데, 러시아나 라오스처럼 IMF 가입 시 동시 가입을 추진할 수도 있을 것이다. ADB는 UN 회원국이면 가입에 제한이 없어 가입에 큰 문제는 없을 것으로 보인다.<sup>64)</sup> 이와 달리 WTO 가입은 협상 기간이 10년 이상 소요될 것으로 예상되며, 북한에 많은 사회경제적 압력을 줄 수 있는 만큼, 장기적인 과제로 놓고 신중하게 접근해야 할 것으로 보인다.<sup>65)</sup> 또 북한은 국제사회에의 참여 경험이 제한적이어서 국제 기구 가입 등에 곤란을 겪을 수 있을 만큼, 남북경협 추진 과정에서 지원해 줄 필요도 있다.

북한의 국제사회 참여는 북한 경제발전에 긍정적으로 작용할 뿐만 아니라, 남북경협에도 상당한 변화를 가져올 수 있을 것으로 예상된다. 우선 북한 경제개발에 필요한 자원 중 일부를 국제금융기구로부터 조달할 수 있게 된다. 또 국제금융기구로부터 지원을 받기 위해서는 경제통계도 작성해서 제공해야 하는데, 이는 북한이 해외

---

61) 참고로 그에 앞서 먼저 북한에 대한 미국의 테러지원국 지정이 해제되어야 한다. 그렇지 않고서는 국제금융기구 가입이 불가능하다.

62) “北 IMF 가입, 우리 경제 도약 계기될 수도,” 『한국경제』, 2018.9.28., <<http://news.hankyung.com/article/2018092860291>> (검색일: 2018.10.10.).

63) 위의 기사.

64) 최장호·최유정, 『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), p. 77.

65) 이에 관한 구체적인 사항은 위의 글, pp. 74~76에 소개되어 있다.

로부터 민간자본을 유치하는 데에 도움이 될 것으로 예상된다. 그리고 이는 한국이 재정적 지원 측면에서의 부담을 일부 줄일 수 있음을 의미한다. 북한의 국제사회 참여에 따른 국제사회의 대북 투자 증대는 경협 사업의 국제화로 이어져 경협 리스크를 줄이는 데에도 도움이 될 것이다.

반면 과거와 달리 한국, 중국뿐만 아니라 미국, 일본, 러시아 등 여러 국가에서 북한 진출을 모색함에 따라 북한 진출을 둘러싼 국제적 경쟁이 심화되는 현상이 초래될 가능성이 있다. 따라서 이러한 상황을 대비해 우리가 다른 국가에 비해 북한 진출에서 충분한 경쟁력을 지닐 수 있도록 대비할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 5. 소결: 남북경협에의 시사점

이 장에서는 남북경협 추진 환경이 어떻게 달라졌는가에 대해서 살펴보았다. 여기서는 지금까지 논의한 내용을 토대로 시장친화적인 형태의 남북경협과 관련하여 얻을 수 있는 시사점을 도출해 본다.

첫째, 과거에 비해 시장친화적인 경협 추진에 유리한 환경이 조성되어 있다는 점이다. 이는 특히 북한 경제환경 변화와 관련성이 크다. 시장화가 빠르게 진전되고 있으며, 북한 당국도 시장에 대해 우호적이고 활용하는 태도를 보여 왔다는 점, 생산, 무역, 합영·합작 등의 측면에서 국영기업의 경영상 자율성이 확대되고 있다는 점, 시장 경제적 요소를 상당 부분 용인하는 경제개발구 개발에 적극적인 입장을 보이고 있다는 점 등이 이에 해당한다.

둘째, 남북경협을 시장친화적으로 추진하기에 유리한 환경이 조성되고 있을 뿐만 아니라, 그러한 형태로 추진해야 할 필요성도 커

지고 있다는 점이다. 우리 정부가 대규모의 경협을 구상하고 있으며, 과거에 비해 노동집약적 산업을 중심으로 한 국내 기업의 남북 경협 수요도 더욱 커지고 있다. 이는 향후 경협은 민간이 주도하고 경제성이 중시되는 방향으로 전개될 필요가 있음을 의미한다. 또한 보호무역주의가 강화되고 있는 국제 경제 환경 역시 남북경협이 민족 특수성이 아니라 세계경제질서에 부합하는 형태로 추진될 것을 요구하고 있다.

셋째, 시장친화적인 남북경협을 추진하기 위한 제도적 환경 구축 작업부터 조속히 추진될 필요가 있다는 점이다. 강력한 대북제재가 시행되고 있고, 이것이 해제되기까지는 많은 시간이 필요한 만큼, 남북경협이 본격화되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 보이며, 그 과정에서 남북경협 범위는 단계적, 점진적인 형태로 확대될 것으로 예상된다. 현 단계에서는 물자가 오가는 형태의 남북경협 추진은 쉽지 않은 만큼, 우선 경협의 제도적 환경을 시장친화적인 형태로 개선하고, 북한이 국제경제기구 가입 등을 통해 세계경제질서에 합류하도록 하기 위한 방안 등의 논의에 주력할 필요가 있다.

넷째, 시장친화적인 남북경협이 가져올 수 있는 부정적 효과도 고려하고, 그에 대비할 필요가 있다. 해외에 진출한 노동집약적 산업 부문의 기업이 저임금을 찾아 생산기지를 이리저리 옮겨 다니던 패턴이 북한에서도 반복해서 나타난다면, 북한경제에 긍정적인 영향을 미치기 어려울 뿐만 아니라 북한 주민에게 부정적인 인식을 심어 줄 가능성이 있다. 또 최근 글로벌 가치사슬에서 나타나는 특징을 고려할 때, 당장의 비교우위만 활용할 경우, 북한이 얻을 수 있는 경제적 효과는 제한되고 곧 한계에 부딪칠 수밖에 없을 것으로 보이는 만큼, 보다 장기적인 시각에서 기업들이 북한에 진출토록 하기 위한 정책 방안 마련도 필요해 보인다.





# IV

---

## 새로운 남북경협 추진 전략 : 시장친화적 남북경협 추진 전략을 중심으로





# 1. 시장친화적 남북경협 의미와 핵심 요소

## 가. 남북경협 추진 전략의 수정 필요성

3장에서 과거 남북경협의 주된 문제점으로 지나친 정부주도와 경제성을 무시한 사업추진 방식 등을 지적한 바 있다. 이렇게 추진된 남북경협은 그 잠재력을 충분히 발휘하기 어려웠을 뿐만 아니라, 향후에도 남북한의 공동번영을 가져오기 어렵다. 따라서 과거 남북경협 추진 방식에 대한 비판적 검토를 바탕으로 남북경협 추진 전략을 수정할 필요가 있다.

당시 남북경협이 북측의 수용 능력을 비롯한 경제적 여건이 충분히 갖추어지지 못한 채 추진되었기 때문에 정부가 일정한 역할을 하는 것은 필요하였지만 정부가 남북경협의 기획, 지원 및 통제 역할까지 담당하는 형태로 추진됨에 따라 적지 않은 문제점을 노정하는 것도 사실이다. 가장 큰 문제점은 남북경협을 추진할 때 시장 원칙이 충분히 관철되지 못했다는 점이다. 민족내부의 특수한 거래로서의 남북경협의 특수성론이나 유치산업론에 입각한 남북경협 육성 필요성, 혹은 통일을 위한 투자론 등이 당시의 남북경협에 대한 정부 주도론의 배경이 되었다.

남북경협에 대한 이러한 접근은 남북경협에 대한 경험 부족이나 인프라 및 산업역량의 부족과 제도의 미비 등 남북경협의 경제성을 제약하는 북측의 수용 능력 부족 등 당시의 조건에서는 어느 정도 객관적인 조건에 기인하는 측면이 있었다. 정상국가가 아닌 북한과의 경제협력에서 민간 자율성과 시장 원칙을 고수하는 것은 현실적이지 않으며, 어느 정도의 비정상은 불가피하다는 인식도 영향을 미쳤을 것이다. 그러나 현재 남북경협의 추진 여건은 남북경협이 시장

되던 당시와는 크게 달라졌으며, 비핵화가 순조롭게 진전되면 앞으로는 더 크게 변화될 것이다. 뿐만 아니라 남북한 양측에서 남북경협에 대한 요구도 과거와는 크게 달라졌다. 뿐만 아니라 김정은 위원장 집권 이후 북한 스스로 정상국가로의 전환을 추구하고 있다.

이제 남북경협에 대한 새로운 접근 및 이에 기초한 추진 전략이 필요하다.<sup>66)</sup> 남북경협에 대한 관점이나 추진전략을 새롭게 설정할 때 최우선으로 고려해야 할 점은 남북경협을 통하여 무엇을 추구할 것인가 하는 점이다. 본 연구가 한반도 신경제지도 구상의 실현 전략 도출의 일환으로 추진된다는 점을 감안한다면, 본 연구에서 설정하는 남북경협의 목적은 기본적으로 문재인 정부의 남북경협기조 즉, 경제협력을 통한 상호 번영의 추구가 되어야 한다. 남북경협의 목표가 상호 번영의 추구라면 향후 남북경협은 이를 가장 효과적으로 추진할 수 있는 방식으로 추진되어야 하며, 이때 일차적인 고려사항은 경제성이 되어야 한다.

물론 민간 기업이 중심이 되는 경제협력과 정부나 공공부문이 주도하는 협력사업에 적용되는 경제성의 기준은 달라야 한다. 그러나 정부 주도 경제협력사업이라도 정치·군사적 측면이나 정치적 통일의 촉진 등과 같은 요소는 완전히 배제할 수는 없겠지만 주된 동기가 되어서는 안 되며, 설사 이러한 목표들이 추구되더라도 가능한 한 경제성을 해치지 않는 방법으로 추구되어야 한다.

본 연구에서는 남북경협 정책을 수립하고, 이행할 때 경제성을 우선적으로 고려해야 한다는 기본 방침을 실현하기 위한 전략으로 시장친화적 남북경협 추진 전략을 제시하고자 한다. 새로운 남북경협 추진 전략으로 시장친화적 남북경협을 제시한 것은 과거 남북경협

---

66) 남북경협의 환경변화에 남북경협에 대한 새로운 접근법의 필요성은 이석기 외, 『통일을 대비한 남북한 산업협력 전략과 실행방안』 (세종: 산업연구원, 2016), pp. 72~79 참조

추진의 핵심적인 특징이자 가장 큰 문제점이 지나친 정부주도성과 시장의 역할 축소에 있다고 판단하였기 때문이다. 그리고 시장친화적인 남북경협은 비핵화 과정 및 비핵화 이후 남북관계의 지향점인 북한의 정상국가화 및 남북한 경제관계의 정상화와 배치되지 않을 뿐만 아니라 남북경협에 대한 정부주도의 필요성도 완화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

## 나. 시장친화적 남북경협 추진 전략의 개념과 핵심 요소

### (1) 시장친화적인 남북경협 추진 전략의 두 가지 측면

경제정책에서 ‘시장친화적’이라는 개념은 명확하게 정의된 개념은 아니다. 특정 정책 영역에서 시장친화적이라는 개념은 매우 다양하게 해석되며, 이러한 해석에 따라 시장친화적인 정책이 입안되고, 집행되고 있다. 심지어는 시장친화적 정책이라는 기초 하에 상반된 정책이 요구되기도 한다. 다만, 일반적으로 시장친화적이라고 불리는 정책기조는 대체로 정부에 의한 규제의 완화, 시장의 수요와 공급에 대한 (정부의)인위적인 개입의 자제, 경쟁 제한적인 요소의 제거와 경쟁의 촉진, 민간 자율성의 제고 등을 주요한 정책방향으로 제시하고 있다. 따라서 남북경협이 시장친화적으로 추진되어야 한다는 것은 남북경협 정책의 수립 및 집행에서 규제의 완화와 민간 자율성의 제고, 남북경협에 대한 정부의 인위적인 개입의 자제, 남북경협 사업에 대한 경쟁제한적인 요소의 제거 및 경쟁의 촉진 등의 요소들이 강화되어야 함을 의미한다. 그런데 남북경협은 일반적인 경제정책의 영역과는 다른 성격을 지니고 있다. 남북경협이 한반도의 공동번영을 주요한 목적으로 한다고 하더라도 긴장완화와 평화증진, 그리고 핵문제 해결, 나아가 한반도의 통일과 같은 직접적인

경제적 목적 이외의 목적과 무관하게 추진할 수는 없다. 이런 점에서 통상적인 시장친화적 정책기조를 기계적으로 적용하는 것은 바람직하지 않다. 현실적으로 남북경협에 요구되는 다양한 목표들을 추구하되, 이러한 목표들을 최대한 시장친화적인 방식을 통하여 달성하도록 노력하는 것이 필요하다.

경제정책의 대상으로서 남북경협의 또 다른 특성은 시장의 미성숙이다. 시장친화적 남북경협이 가능하기 위해서는 정부의 개입이 없이도 효율적으로 작동하는 남북경협 시장이 존재하여야 하는데, 현재로서는 이러한 남북경협 시장이 완성되어 있다고 보기는 어렵다. 이런 점에서 시장친화적 남북경협 추진 전략에는 경쟁이 작동하는 남북경협 시장 환경 창출이라는 과제도 포함되어야 한다. 남북경협이 남북한 양측이 참여하는 거래라고 할 때 경쟁이 작동하는 남북경협 시장 환경 창출은 크게 보면 남북한 사이의 경제적 거래와 관련된 제도적 환경 구축과 남북경협의 북측 환경 개선을 의미한다. 남북경협의 북측 환경 개선 혹은 시장 환경 조성은 넓게는 북한의 정상국가화를 촉진하는 것에서부터 좁게는 기업을 비롯한 다수의 경제주체들이 자율적으로, 그리고 경쟁적으로 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 조성하는 것 등을 의미한다.

이렇게 시장친화적인 남북경협 전략은 남북경협에 대한 정부개입을 줄이고, 남북경협을 경쟁적으로 추진한다는 정책기조와 남북경협의 시장 환경 창출을 위한 정책과제의 두 측면을 포함한다. 전자는 남북경협에 대한 접근법과 정책의 전환과 관련된 것이며, 후자는 주로 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도적 환경<sup>67)</sup>의 개선과 남북경협의 북측 환경 개선과 관련된 것이다.

---

67) 이 문제는 남북경협과 관련된 법 및 제도 개편을 주로 다루는 V장 1절에서 자세히 검토한다.

## (2) 남북경협에 대한 접근방식의 재고

시장친화적인 남북경협 정책 기조가 실현되기 위해서는 무엇보다 정부주도의 남북경협을 초래한 남북경협에 대한 기존의 접근법을 재검토할 필요가 있다. 첫째, 남북경협을 정상적인 경제적 거래보다는 민족내부의 특수한 거래로 인식하는 남북경협관의 재검토가 필요하다. 남북경협을 민족 내부의 특수한 거래로 인식하는 것은 남북경협을 경제적 이익을 위한 거래로서 뿐만 아니라 남북한 간의 대결의 종식과 평화의 정착, 그리고 통일을 위한 과정 등으로 접근하기 때문이다. 이렇게 접근하게 되면 남북경협을 시장 참여자들에 의한 자율적인 거래에 맡기기보다는 정부나 공공부문이 개입하여 조절하고, 이끌어 나갈 필요성이 제기될 수밖에 없다. 남북경협을 남북한 간의 정치적 과정으로 인식하게 되면 정부주도는 필연적이다. 분단 국가라는 특수한 조건하에서 추진되는 남북경협의 특수성을 완전히 배제하는 것은 불가능하겠지만 이 특수성이 시장 참여자에 의한 경쟁적 거래라는 보편성 하에서 발현될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 민간 남북경협의 활성화를 위한 정부의 역할을 재검토할 필요가 있다. 특히, 아직 성장 조건이 충분히 갖추어지지 않았기 때문에 정부의 적극적이고 직접적인 지원이 불가피하다는 남북경협의 유치산업론이나 당장 수익이 나지는 않지만 통일에 기여하기 때문에 공공재로 간주하여 수익 구조에 개입할 필요가 있다는 남북경협의 공공재론이 여전히 유효한지 검토할 필요가 있다. 과거 남북경협의 여건이 매우 열악하였기 때문에 정부의 직접적인 지원이 불가피했을 수 있지만 정부의 직접적인 지원은 불가피하게 정부의 개입과 통제를 초래했다. 지금도 남북경협의 환경이 충분히 성숙되었다고 볼 수는 없기 때문에 정부의 지원은 불가피하지만 정부의 지원도 시장친화적으로 추진될 필요가 있다. 수익성에 영향을 미치는 직접적인 지원이

나 개입보다는 시장의 불확실성을 제거하고, 투자 여건을 개선시키는 등 시장 환경 조성에 집중할 필요가 있다.

인프라 확충을 위한 협력 등 정부나 공공부문이 주도적인 역할을 할 필요가 있는 협력사업의 추진 방식도 시장친화적으로 전환시킬 필요가 있다. 문재인 정부가 남북경협을 통일을 위한 수단으로서보다는 상호 번영을 위한 수단으로 간주하고 있는 만큼 한반도에 현실적으로 존재하는 두 국가의 경제적 이익을 최대화하기 위한 수단으로 정부 간 협력사업을 활용해야 한다.

### (3) 남북경협의 전면화를 통한 상호 번영의 추구

남북경협이 통일이나 정치적 문제 해결을 위한 과정이 아닌 상호 번영을 위한 틀이 되기 위해서는 남북경협이 제한적·국지적으로 추진되어서는 안 되며 한반도 전역에서 전면적으로 추진되어야 한다. 따라서 남북경협의 전면화를 최대한 앞당길 수 있는 남북경협 추진 전략이 필요하다. 남북경협의 중심지를 접경지대에서 북한의 핵심 대도시 지역으로 전환하고, 여기에서의 본격적인 경제협력을 통해 남북경협과 북한경제의 성장을 연계해 나가야 한다. 남북경협이 제한적·국지적으로 추진될 때에는 정부 주도가 가능하고, 그에 따른 비효율성도 상대적으로 적지만 이러한 방식으로는 남북경협의 전면화가 어려우며, 설령 전면화 시킬 수 있다고 하더라도 비효율성이 크게 증대될 것이다. 이런 점에서 남북경협의 전면화와 시장친화적 남북경협 추진 전략은 상호 불가분의 관계에 있다고 해야 할 것이다.

### (4) 남북경협 추진 메커니즘의 수정

남북경협이 민족 내부의 특수한 거래이며, 시장이 충분히 성숙되지 않아서 정부주도의 지원과 개입이 불가피한 것으로 인식하게 되

면 규제와 독점은 일상적인 것이 되며, 경쟁은 배제되기 쉽다. 남북 경협에 대한 접근법의 재검토와 함께 남북경협 추진틀도 시장친화적으로 수정할 필요가 있다.

남북경협이 안정적으로 추진될 수 있는 제도적 조건을 구축해야 한다. 경제협력사업, 특히 대북 투자가 수반되는 협력사업이 활성화되기 위해서는 사업의 안정성이 보장되어야 한다. 우선 이를 위해서 민간 주도의 남북경협 사업에 대한 정부개입 조건과 절차를 제도화할 필요가 있다. 아울러 북측 요인에 의한 투자 사업의 중단 등에 대처하기 위한 보험 제도를 확충할 필요가 있다.

동시에 남한의 남북경협 시장을 경쟁적인 시장으로 전환해 나가야 한다. 남북경협 시장에 대한 진입 조건을 최대한 완화시키고, 사전적 규제에서 사후적 규제로 규제 시스템을 전환할 필요가 있다. 원칙적으로 성공과 실패의 결과를 시장 참여자에게 돌아가게 하고, 정부는 남북경협 시장의 불확실성을 제거하고, 안정적인 환경을 조성하는 것에 주력해야 할 것이다. 남북경협을 특수한 경제행위로 만드는 각종 남북경협 한정 지원제도 등을 보편적인 지원 제도와 공존할 수 있도록 조정해 나갈 필요도 있다.

## (5) 남북경협의 북측 시장 환경 조성

남북경협에 대한 접근 방식과 추진 틀을 수정한다고 하더라도 남북경협의 주요 현상이 될 북측에 시장 원칙에 입각한 남북경협을 추진할 수 있는 환경이 조성되지 않으면 시장친화적 남북경협의 의미는 크게 약화될 수밖에 없다. 따라서 남북경협 정책기조와 추진 틀의 전환은 북측의 환경 조성과 함께 추진되어야 한다.

우선 북한이 시장거래가 보편화된 정상적인 국가가 되어야 한다. 북한의 정상국가화는 남측이 주도할 수 있는 문제는 아니고, 더구나

남북경협 정책을 통하여 영향을 미치는 것도 한계가 있다. 그렇지만 남북경협이 민족 내부의 거래라는 특수한 성격을 가지는 한 남북경협을 북한의 정상국가화를 촉진하는 데 활용할 여지는 없지는 않을 것이다. 북한 내에서 이루어지는 대규모 경제협력사업에서 북한 정부의 주도성을 확립하는 것은 정상국가화를 위한 주요 과제의 하나이다. 북한 정부의 주도성은 남북협력사업, 특히 정부 간 대규모 협력사업의 효율성 및 북한경제에 대한 파급효과 제고를 위해서도 매우 필요하다.

북한에서도 다수의 경제주체들이 남북경협 시장에 자율적으로 참여할 수 있어야 비로소 남북경협 시장이 형성되었다고 할 수 있다. 다수의 경제주체들이 남북경협에 참여하기 위해서는 민수 부문 북한 기업의 다수를 차지하고 있는 내각 소속 기업이 자유롭게 남북경협에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 지방정부도 남북경협의 주요 참여자가 될 수 있어야 한다. 북측과의 협의를 통하여 남북경협 방식을 수정함으로써 다수의 경제주체들이 남북경협에 참여할 수 있는 환경을 조성해 나갈 필요가 있다.

## 2. 남북경협에 대한 새로운 접근의 모색

여기에서는 지나친 정부 주도 등 이전 남북경협 정책의 여러 특징들을 초래한 남북경협 전반과 민간 남북경협, 그리고 정부 간 남북협력사업 등에 관련된 남북경협론을 재검토하고, 새로운 접근법을 모색한다.



## 가. 남북경협 전반: 남북경협의 정상 거래화를 통한 민족 간 거래의 특수성 활용

남북경협은 서로 다른 국가들 간의 경제적 거래와는 다른 민족 내부에서 이루어지는 특수한 형태의 경제관계라는 인식은 남북한 경제협력의 추진 방식에 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 뒤에서 검토할 유치산업론이나 통일을 위한 투자론이 주로 남측에서 남북경협을 추진하기 위한 논리로 사용되었다면 남북경협 특수성론은 남북한 양측이 공유한 인식이었다고 할 수 있다.

민족내부 거래로서의 남북경협론은 남북한 간의 무관세 거래의 근거로도 활용되고 있는 바, 이 부분은 현재까지는 국제사회에서 큰 문제로 제기되지는 않고 있다. 과거 동서독 사이의 거래가 민족 내부거래라는 명목으로 무관세로 이루어지기도 하였고, FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)를 통하여 특정 국가와 특정 품목에 대해서 무관세로 거래하기도 하기 때문에 무관세 거래 자체가 남북경협을 크게 왜곡시킨다고 보기는 어렵다.

문제는 남북경협 특수성론이 국가 사이에 이루어지는 정상적인 거래와는 달라야 한다거나 다를 수 있다는 인식의 근거가 되었다는 점이다. 즉, 북측에서는 거래에 대해 적절한 대가를 지불하지 않거나 계약을 이행하지 않는 것에 대한 근거 논리로 활용되었으며, 남측에서는 경제적 계산에 충실하지 않은 남북경협 사업이나 사업방식을 합리화하는 데 이용되었다.

물론, 민족 특수성에 대한 고려는 이것이 전제되지 않으면 불가능한 사업을 성사시키는 작용을 한 측면이 있다. 개성공단이 대표적인 사례이다. 민족 간에 이루어지는 특수한 사업이라는 특성을 제거하고는 개성공단의 추진과정이나 이후의 작동방식을 온전히 이해하기 어렵다. 그런데, 남북경협의 특수성론이 개성공단 성공의 한 요인이

되기도 했지만, 개성공단이 국제적인 공단으로 발전하는 것을 제약하기도 했다. 외국 기업의 유치 등을 통한 개성공단의 국제화 정책은 개성공단의 운영을 지배하는 민족 특수성론에서 벗어나고자 하는 시도라고 볼 수도 있다.

남북경협외 민족 특수성론은 남북경협이 남북한 간의 오랫동안의 갈등을 완화하는 과정에서 추진되었고, 그에 따라서 경제성보다는 사업의 추진 그 자체가 의미가 있던 시기에는 나름대로 긍정적인 작용을 한 것으로 판단된다. 특히 북한이 시장경제 원칙에 입각하여 남북경협을 추진할 역량이 갖추어지지 못한 상황에서 남북경협의 경험과 성공을 축적해 나가기 위해서는 시장원칙을 보완할 새로운 원칙이 필요하였고, 남북경협 특수성론이 암묵적으로 이 역할을 담당했다고 볼 수 있다. 문제는 민족 내부 거래라는 특수성이 상호 이익이 되는 경제적 거래라는 보편성을 훼손시키면서 관철되게 되면 민간 주도에 의한 투자는 위축될 수밖에 없으며, 남북경협에 대한 정부 주도는 피하기 어려워진다는 점이다.

민간 주도의 남북경협을 통하여 남북한의 공동 번영을 추구하기 위해서는 남북경협의 기본 성격을 종래의 민족 내부의 특수한 거래가 아닌 국가 간의 정상적인 거래로 전환해야 한다. 남북경협이 이렇게 규정되면 북측이 여타 국가와의 경제관계와 달리 남북경협에서만 시장 경제 원칙을 무시하기 어려워질 것이며, 남측에서도 경제논리가 아닌 정치논리에 의해 남북경협이 구상되고, 추진되는 것이 어려워질 것이다.

향후 남북경협의 국제화가 불가피할 것이기 때문에도 남북경협에 대한 접근법을 수정할 필요가 있다. 국제문제가 된 북한 핵문제의 진전 이후 대북 제재가 완화되면 북한과의 경제관계는 과거에 비해 훨씬 국제적 성격이 강화될 것이다. 남북경협에 대한 남한의 독점적

지위도 크게 약화될 것이다. 경제적 효율성을 제고시키기 위해 남북 경협을 정상 거래화 할 필요가 있을 뿐만 아니라, 과거와 같은 방식의 민족 내부 거래는 더 이상 용인되기도 어렵게 될 것이다. 남북경협의 기본 성격을 시장 원칙이 관철되는 국가 간의 정상적인 거래로 전환하지 않고 과거와 같이 특수한 형태의 거래로 남겨둘 경우 북한 시장에서 남한 자본은 독점적 지위를 유지하기는커녕 오히려 불이익을 받을 가능성도 배제할 수 없다. 향후 남북경협을 주도할 민간 기업 및 자본이 북한에서 경쟁력을 확보하기 위해서도 남북경협을 정상적인 거래로 전환할 필요가 있다.

남북경협의 국가 간의 정상적 거래로의 전환은 북한의 제도개편을 활용하고, 이를 더욱 추동하기 위해서도 필요하다. 김정은 집권 이후 북한은 새로운 경제 관리 방식(사회주의기업책임관리제)을 도입하여 국영기업을 포함한 모든 기업의 내·외부 시장 대상 생산·판매, 독자적 무역권, 외부자본과의 합작·합영권을 제도적으로 보장하고 장려하고 있다. 이러한 제도적 조건하에서 남북경협을 국가 간 통상적 경제적 거래로 규정하게 되면 내각소속 중소기업이 남한기업과 직접 무역이나 합작·합영 사업을 할 수 있고, 또 요구할 수 있다. 반면 남북경협을 여전히 민족 간 특수거래로 규정하게 되면 내각소속 기업과 직접 거래는 불가능하며 과거처럼 남북관계를 관장하는 기관을 통한 협력사업만 가능하게 된다.

남북경협을 기본적으로 정상적인 경제적 거래로 규정한다고 하더라도 민족내부의 특수한 거래라는 특수성이 완전히 소멸되는 것은 아니다. 뿐만 아니라 이 특수성을 무시하거나 포기하는 것이 바람직한 것도 아니다. 문제는 남북경협의 특수성 그 자체가 아니라 이 특수성이 구현되는 방식과 목적이다. 과거에는 이 민족 특수성이 경제성을 충분히 검토하지 않거나 경제성이 없는 남북경협 사업을 구상

하고, 추진하기 위한 근거로 활용되었으며, 따라서 상호 이익이 되는 경제적 거래라는 보편성과 충돌한 측면이 적지 않았다.

향후에는 남북경협 민족 특수성은 남북경협에 대한 남한의 독점적 지위가 약화된 상황에서 북한이라는 새롭게 열린 경제적 공간에서 남북한이 주도적 지위를 창출하는 데 활용되어야 한다. 남한은 북한에 투자 가능한 자본의 규모나 그 조건 등에서 대북 투자의 잠재적인 경쟁자인 중국 등에 비해서 경쟁력이 높다고 보기 어렵다. 그런데, 남북경협은 북한과 중국 간의 경제관계와는 달리 민족 내부에서 이루어지는 경제관계이며, 이 때문에 단기적인 이해관계가 아닌 중장기적인 이해관계에 입각한 협력사업의 추진이 가능하다. 남북경협 민족 특수성은 통상적인 국가 간의 경제관계에서는 구축이 불가능한 중장기적인 이해관계, 즉 분업구조를 남북경협을 통하여 구축할 수 있는 가능성을 부여한다. 남북한 모두 언젠가는 통일이 이루어질 것을 기대하고 있으며, 한반도의 남측과 북측은 경제협력력을 통하여 한반도 전체 차원에서의 경제적 발전을 최대화할 잠재력이 있다. 남북한이 신뢰를 형성하여 남북경협을 통한 공동번영이라는 목표를 공유하고, 이를 실현시키기 위하여 투자 활동을 조정해 나갈 수 있다면 남한기업 혹은 자본은 전략적인 분야에서 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다. 이렇게 남북경협 민족 특수성은 정상적인 경제적 거래를 무시하기 위한 것이 아니라 정상적인 경제적 거래를 통하여 남북한이 중장기적으로 윈윈(win-win)할 수 있는 조건으로 활용되어야 한다.

남북경협 민족 특수성이 긍정적인 특성으로 작용하기 위해서는 북한의 정상국가화 및 국가 역량 확충이 필요하다. 북한의 정상국가화를 촉진하기 위한 협력사업은 이런 측면에서도 필요하다. 시장에 기반을 둔 효율적인 경제 운영에 필요한 제도 구축 및 관련 인력 양성 등을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

## 나. 민간경협: 유치산업론·공공재론에서 벤처비즈니스적 접근으로

남북경협 유치산업론 혹은 공공재론은 남북경협 초기 북한의 대외경제관계 수용역량이 열악하고 정부가 경협을 주도하던 상황을 반영하고 있다. 남북경협은 당장은 기반시설 미비 등으로 수익을 내기 어렵지만 중장기적으로는 성장 여지가 크므로 정부의 육성 및 지원이 필요하다는 논리였다. 대북투자자는 당장은 적절한 수익을 보장하지 못하지만 남북한 경제통합 및 통일에 기여하므로 공공재로 간주(통일을 위한 선투자론)할 필요가 있으며, 공공재적 성격 때문에 민간에만 맡겨두면 사회적으로 적절한 수준보다 작은 규모의 대북투자나 경협이 이루어지므로 정부 지원을 통해 적절 규모를 유도할 필요가 있다는 것이다.

유치산업론에 입각한 남북경협은 경협 초기에는 불가피한 면이 있었다. 그러나 유치산업론이나 통일을 위한 선투자론에 입각하여 정부가 남북경협을 주도함으로써 남북경협이 대내외 정치역학에 크게 영향을 받게 만들었고, 이는 다양한 문제를 초래했다. 무엇보다 민간 기업이 이윤 목적으로 추진해야 하는 사업을 정부가 지원을 매개로 주도함으로써 남북경협이 지나치게 정치적인 성격을 띠게 되었다. 정부재정 및 공적자금의 지원은 통제를 필연적으로 수반하는데 남북경협이 정부통제를 전제로 출발함에 따라 그 이후에도 정치적 성격을 탈피하는 것이 어려워졌다. 이에 따라 남북경협이 남북한 간 정치·군사적 관계 변화에 지나치게 큰 영향을 받게 되어 안정성과 지속성이 요구되는 경제협력, 특히 투자를 수반하는 산업협력에 큰 장애로 작용할 가능성이 커졌다. 정부 지원을 전제로 경제성 없는 사업을 추진하는 사례도 있었는데, 이에 따라 남북한 모두에 역효과를 초래했다. 남한에서는 남북경협이 마치 공적 사업인 것처럼

인식되게 되었으며, 그에 따라 일방적 퍼주기 논란이 확산되었으며, 이는 점차 남북경협에 대한 국민적 피로감과 거부감을 확산시켰다. 북측에는 그렇지 않아도 시장기반 협력경험이 부족한 북한에 바람직하지 않은 신호를 지속적으로 보내는 결과를 초래했다.

남북경협의 일차적인 목적이 남북한의 상호 번영의 추구가 되었으며, 남북한 모두에서 경제적 이익을 위한 남북경협의 요구가 강화되며, 협력 환경이 변화되고 있기 때문에 이제 남북경협을 유치산업론이나 공공재론에 입각하여 정부가 주도하고 육성할 필요성은 크게 줄어든 것으로 판단된다. 이보다는 벤처비즈니스론에 입각하여 위험을 감수할 의사와 능력이 있는 기업이 주도하고, 정부나 공공부문은 벤처 산업에 대한 지원과 유사한 방식으로 지원하는 것으로 인식을 전환할 필요가 있다.

즉, 남북한 경제협력을 “위험이 크지만 성공했을 경우에 수익도 큰(high risk, high return)” 벤처 비즈니스로 접근할 필요가 있다는 것이다. 최근 북한의 개혁조치, 시장화에도 불구하고 민간기업 입장에서는 투자를 수반하는 남북한 경제협력은 여전히 위험 요소가 매우 크다. 열악한 전력 등 인프라 사정, 투자자산 보호 및 수익회수의 불확실성, 사업 외적인 요인의 영향 등 위험 요소가 단기간에 해소되기는 어렵다. 하지만 남북한 산업협력은 잠재성이 매우 큰 사업이기도 하다. 남북한 경제협력 시장은 이제 막 형성되고 있는 시장이며, 먼저 진입해 있는 경쟁자도 거의 없다. 북한의 임금은 한국뿐만 아니라 중국 등에 비해서도 매우 낮으며, 임금을 활용한 분야 이외 새로운 경험 분야도 생겨나고 있다. 지금 당장만이 아니라 향후 북한 시장이 확대되면 더 큰 시장을 확보할 가능성이 있다.

따라서 남북경협, 특히 초기의 남북경협은 정부의 지원을 매개로 하기보다는 위험을 감수할 수 있는 기업이 주도하고, 남북경협의 전

반적인 위험이 감소된 이후에 상대적으로 위험을 감수할 능력이 적은 기업이나 대규모 투자를 할 수 있는 기업이 남북경협을 주도해 나가는 것이 필요하다.

물론 남북경협의 공공재적 성격과 정부의 육성 필요성이 완전히 없어진 것은 아니다. 뒤에서 언급하겠지만 북한 경제의 기술집약적인 산업으로의 구조전환 잠재력을 확충하기 위한 ICT 등 기술 집약 부문에서의 선도적 협력사업에 대한 정부의 지원 필요성 등은 존재한다. 다만, 남북경협에 대한 벤처 비즈니스적 접근을 통하여 민간 남북경협 전반이 비용과 편익에 관계없이 당위적으로 추진해야 하는 공적인 사업이 아니라 이윤이 발생하거나, 적어도 중장기적인 경제성이 확보될 때에만 추진하는 수익 사업이 될 수 있는 것이다. 그리고 남북경협이 이렇게 수익 사업, 특히 실패의 가능성이 높은 벤처 비즈니스가 되면 실패하는 사업이 발생하는 것은 자연스러운 것이 되며, 이를 방지하기 위한 정부의 개입이나 지원은 불필요한 것이 된다. 지원을 매개로 한 개입은 최소화하고, 민간 자율성을 최대한 보장하는 시장친화적인 남북경협의 추진이 가능하게 되는 것이다.

#### **다. 정부주도 협력사업: 남북한 공동번영을 위한 기반 확보**

남북경협의 민간주도 원칙이 확립된다고 하더라도 인프라 확충 등의 분야에서 국가 혹은 공공부문의 역할은 불가피하다. 당분간 경제개발을 위해 필요한 인프라 확충을 북한 정부가 자체적인 역량만으로 추진하기 어려울 것이기 때문에 한국을 비롯한 외부와의 협력은 불가피하며, 이때 협력의 주체는 정부나 공공부문이 될 것이다.

그런데 인프라 확충 등을 위한 남북한 정부 및 공공부문의 협력을 통일을 위한 기반조성 혹은 선투자보다는 공동번영을 위한 협력사

업으로 접근하는 발상의 전환이 필요하다. 이러한 발상 전환은 정치적 통일과 경제통합의 경로에 대한 관점의 차이와도 관련이 있다. 통일을 북한경제가 현재와 큰 변화 없이 유지되는 가운데 정치적 통일이 (비교적 가까운 장래에) 먼저 이루어지고, 이후에 경제통합이 급속하게 진전되는 과정으로 인식하게 되면 남북경협 과정, 특히 공공부문에 의한 인프라 확충 과정은 통일 한국의 경제기반 확충을 위한 사전투자로서 인식하게 된다. 반면 장기간의 경제협력을 통한 경제통합이 이루어지고, 그 결과로서 정치적 통일이 이루어지는 과정을 상정하게 되면 상당기간 동안 남북경협은 한반도에 현실적으로 존재하는 두 국가 간의 상호 이익을 위한 여러 차원의 경제적 거래가 되며, 정부 간 협력사업은 민간에 의한 경제적 거래 조건을 개선하는 사업이 된다. 즉, 통상적인 개발협력사업과 유사한 성격을 지니게 된다. 예를 들어 일본 정부의 동남아시아 등 개발도상국에 대한 개발협력은 중장기적으로 일본 기업의 이들 국가에 대한 진출 여건을 조성하는 것을 목표로 추진되었으며, 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

정부 간 협력사업을 추진할 때 통일 한반도의 경제기반 확충이라는 중장기적인 목표를 포기하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 이러한 통일을 위한 투자라는 관점이 지금 당장 추진되고 있거나 추진될 것으로 예상되는 민간에 의한 남북경협의 여건 개선이라는 목표와 충돌되면서 추진되어서는 안 된다. 또한 우선순위의 설정이라든가 개발 및 협력의 속도나 방식 등을 결정할 때 통일 이후의 필요성이 아니라 현재 상황에서의 경제적 타당성 역시 충분히 검토되어야 한다.



### 3. 남북경협 추진 전략

#### 가. 남북경협의 전면화를 통한 공동 번영의 추구

##### (1) 북한경제의 성장과 남북경협의 연계 추진

남북한의 GDP 및 1인당 GDP는 각각 20 대 1 및 40 대 1 수준으로 남북한 간 경제력 격차가 매우 크며, 경제발전 단계도 크게 차이난다. 이러한 상황에서 개성공단과 같은 폐쇄적·국지적 경협만으로 남북경협이 한국경제 성장에 의미있는 기여를 하는 것은 불가능하다. 하지만 북한경제가 빠르게 성장하면, 남북한 경제발전 단계의 차이는 오히려 남북한 경제협력을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 남북경협을 통하여 북한은 초기에는 원·부자재 공급을 통한 위탁가공 교역, 이후 북한의 생산역량이 확보되는 데 따라 효율적인 생산지, 원부자재 공급처 및 소비재의 시장으로서, 그리고 북한경제의 성장 과정에 따라 중간재 및 기계류의 시장 및 투자처로서 한국경제의 성장에 기여할 수 있다.

과거 북한의 성장 모델인 중화학 공업 중심의 내부 지향형 공업화 모델이 더 이상 기능하지 않는 상황에서 북한은 새로운 경제개발 전략을 도출해야 한다. 북한의 경제개발 모델로는 경제성장 초기 자본과 시장을 외부에서 구하는 대외지향형 공업화 모델, 지하자원(및 관광자원) 개발을 경제성장의 엔진으로 삼은 자원의존 혹은 자원개발 선도형 모델, 그리고 첨단산업을 통한 급속한 경제성장을 추구하는 첨단산업중심 혹은 단번도약론 등이 거론된다. 북한이 첨단기술 중심 개발 모델 등 특정의 개발 전략에만 의존하는 것은 현실성이 없으며, 대외지향형 공업화 전략을 기본으로 하면서 지하자원(관광 자원 포함)을 이러한 경제성장을 위한 시드머니로 활용하며, ICT 등

경쟁력을 갖출 수 있는 일부 기술집약적 산업을 조기에 육성함으로써 노동집약적 산업 중심의 경제개발을 보완하는 것이 현실적이다.

이에 따라 노동집약적인 산업·업종과 기술집약적인 산업·업종에서 남북한 산업협력을 동시에 추진할 필요가 있다. 즉, 초기에는 노동집약산업을 중심으로 산업협력을 추진하되, 기술 집약 산업 중심 산업협력시대를 앞당기기 위한 협력도 함께 적극 추진할 필요가 있다. 남북한 산업협력이 증장기적으로 남북한 공동변영의 토대가 되려면 산업협력의 중심을 기술집약적 산업으로 업그레이드할 필요가 있기 때문이다. 특히 기술집약적 부문(ICT 제조업, 서비스업, 기계, 금속, 재생에너지, 연구개발 등)에서 남북한 분업구조 구축을 위한 정부차원 노력은 초기부터 필요하다.

둘째, 남북경협을 통한 북한의 수출 제조업의 육성이 최우선적으로 추진되어야 한다. 현재 북한경제 여건을 고려할 때 성장을 주도할 수출제조업 육성이 가장 시급한 바, 이를 위해서는 성장주도 산업의 육성 및 성장거점의 개발이 필요하다. 경제제재 이전에는 무연탄 등 수출광업과 서비스산업, 그리고 건설업이 회복 및 성장을 주도했으나 이들 산업이 성장주도 산업이 되기에는 불충분하다.<sup>68)</sup> 봉제의류의 위탁가공교역을 중심으로 섬유류가 수출산업으로 성장할 가능성은 있지만 아직 제조업 역할은 제한적이다. 지하자원은 향후에도 북한의 주요 수출상품이 될 수 있으나 성장을 주도하는 데는 한계가 있으며, 제조업이 뒷받침되지 않는 상황에서 내수가 중심이 되는 서비스산업의 성장 주도역할도 한계가 있다.

대규모의 고용을 창출하고, 경제를 빠르게 성장시키기 위해서는 제조업, 특히 제한적 내수시장을 탈피한 수출제조업 육성이 불가피

68) 2000년대 북한경제의 회복과 성장에서 서비스 부문의 역할, 특히 서비스 주도 성장 가능성에 대해서는 이석기 외, 『북한의 서비스산업』 (세종: 산업연구원, 2017), pp. 270~281. 참조

한 바, 관련 성장 주도산업 육성이 필요하다. 성장주도 산업은 단기적으로는 북한의 노동력과 일부 설비를 활용할 수 있는 섬유·의류 등 경공업과 전기·전자, ICT 제조업 중 노동집약적인 분야이다.

셋째, 북한의 제한적인 가용 자원을 효과적으로 활용하고, 파급효과를 극대화하기 위해서는 성장을 견인할 성장거점을 개발할 필요가 있다. 접경지대보다는 북한의 핵심 대도시인 평양·남포지역이 적합하며, 여기에 기존에 개발된 개성공단과 북중 경제협력의 거점이 될 수 있는 신의주도 거점 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>69)</sup> 종합하면, 평양·남포지역을 남북경협 거점으로 하여 남북경협을 통해 북한의 수출산업을 육성하는 방향으로 남북경협을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 위탁가공교역의 재개 및 전면적 활성화를 가장 우선적인 정책과제로 추진할 필요가 있다.

## (2) 접경지대 중심에서 핵심 대도시 지역으로 남북경협 거점의 이동

남북경협 거점을 기존의 접경지대나 주변부에서 탈피하여 평양 등 핵심 대도시로 이동할 필요가 있다. 당초 남북경협이 개성 등 접경지역을 중심으로 추진된 것은 경협 초기 북한의 우려와 한국의 필요성 때문이었다. 북한은 대남개방의 파급효과를 두려워해 접경지대로 경협을 국한했으며, 한국 역시 남측 인프라 활용 가능성 등을 고려하여 이를 수용했다. 그러나 접경지대에서의 남북경협은 확장성에도 문제가 있을 뿐만 아니라 북한경제에 미치는 영향도 제한적이다. 접경지역은 노동력의 공급에 한계가 따르며, 부분적인 성공을 전면적인 성공으로 확산시키는데 걸림돌로 작용한다. 북한과 같이 교통이나 통신이 제한적인 사회에서는 개성지역과 평양 간의 사회

---

69) 한반도신경제구상의 서해안 제조업 협력벨트는 이러한 협력벨트 구상을 구체화한 것이라고 할 수 있다.

경제적 거리는 물리적 거리보다 훨씬 멀다고 볼 수 있다.

대도시 지역으로의 남북경협 거점의 전환은 남북경협의 북한경제 성장 및 시장화를 촉진하는 역할을 제고할 뿐만 아니라 남북한 경제 통합 기반 마련을 위해서도 필요하다. 아울러 남북경협이 중국이나 동북아 지역으로 확대되기 위해서는 평양 등으로 핵심 거점이 다양해질 필요가 있다.

경제개발 과정에서 북한이 나름대로 국토의 균형발전을 추구하였지만 1990년대 경제위기 이후 회복과정이 핵심 지역 중심으로 이루어지고 있어 평양·남포 등 핵심 대도시 지역의 경제적 위상과 성장 거점으로서의 잠재력은 더 커졌다. 평양시는 북한 전체 인구의 14%인 326만 명이 거주하고 있으며, 남포 및 인접 위성도시를 포함하는 평안남도에는 전체 인구의 31.3%인 730만 명이 거주한다. 이 지역은 인구를 기반으로 노동력이 풍부할 뿐만 아니라 교육기관 및 연구기관이 밀집해 있어 노동력의 질도 북한의 여타 지역을 압도한다. 산업기반 및 인프라 기반도 북한 내에서 가장 양호하다. 따라서 북한경제가 강력하게 성장하기 위해 필요한 성장 거점으로서의 잠재력은 평양·남포지역이 가장 크다. 그리고 이 잠재력을 현실화시킬 수 있는 가장 효과적인 수단인 남북경협의 거점으로서도 가장 적합한 지역이다. 평양·남포지역은 북한의 정치·경제적 중심지로 남북경협을 통하여 도입한 새로운 기술과 경영 노하우 등을 북한의 여타 지역에 가장 효과적으로 파급할 수 있는 지역이기도 하다.<sup>70)</sup> 서해안의 평양·남포지역이 초기 성장거점으로서 가장 적합한 지역이라고

---

70) 이밖에 평양·남포지역은 남북경협 거점의 물리적 확장 가능성이 높고, 외부와의 생산적 연계 가능성이 높다는 점, 시장 경제가 가장 빠르게 정착되고 있으며, 북한에서 가장 큰 시장을 가지고 있다는 점, 금융, 서비스 등을 포함한 종합적인 경제특구로 발전할 수 있는 잠재력이 있다는 점 등의 장점이 있다. 관련 내용은 이석기 외, 『북한의 산업발전 잠재력과 남북협력 과제 - 경제 특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로 -』 (세종: 산업연구원, 2013), pp. 268~271. 참조

한다면, 동해안 지역의 함흥 및 청진지역은 북한이 본격적으로 성장 궤도에 진입하였을 때 제조업 특히, 중화학 공업의 성장 거점으로 발전할 잠재력이 있다.

핵심 대도시 지역으로의 남북경협 거점 이전의 필요성이 있을 뿐만 아니라 김정은 시대에는 그 가능성도 높아지고 있다. 과거 북한의 경제특구 등 대외개방 정책은 ‘모기장 정책’이라고 불리듯이 경제 특구와 특구 외부를 차단하고, 특구를 고립적으로 개발하는 방향으로 추진되었다. 또한 경제특구는 평양 등 핵심지역이 아닌 접경지대에 주로 설치되었다. 북한이 대풍그룹을 앞세워서 본격적인 외자유치와 경제발전을 추진하는 계획인 ‘경제발전10개년전략’에도 평양 지역은 대외개방 지역에서 제외되어 있었다.<sup>71)</sup> 그런데 김정은 시대 북한의 대외개방 정책은 이전보다 적극적이다. 북한은 대규모 경제 특구와 별도로 2013년부터 북한 전역에 중소규모의 경제개발구를 설치하고 있는데, 평양 시내에도 은정첨단개발구와 강남개발구를 설치하는 등 평양도 개방할 수 있음을 분명히 하고 있다. 그리고 남포 와우도 뿐만 아니라 평양의 위성도시인 송림, 숙천 등에도 경제개발구를 설치했다. 경제개발구도 폐쇄적으로 운영하는 것이 아니라 개발구 외부의 산업 및 기업과의 적극적인 연계를 전제로 외국인 자본을 유치하고 있다. 또한 김정은 시대 북한은 시장을 적극 활용하고, 소비재 산업을 육성하려고 노력하는 등 경제정책의 수정 움직임도 보이고 있는데, 북한에서 시장경제의 핵심은 평양지역이다. 이렇게 이전보다는 평양 등 대도시에 남북경협 거점을 구축할 수 있는 가능성이 커지고 있는 바, 이를 현실화시키기 위한 전략을 수립할 필요가 있다.

---

71) 이 경제개발10개년전략의 제조업 핵심 지역은 함흥, 청진 등 동해안 중화학 공업 지역이었으며, 서해안 지역은 남포가 거점으로 선정되었다.

### (3) 북한 내 협력사업에서 북한의 주도성 원칙 확립

향후 북한지역에서 진행되는 남북경협은 북한(정부)이 주도하는 원칙을 확립할 필요가 있다. 대규모 경제 협력사업이 안정적이고 효율적으로 추진되기 위해서는 호스트 국가(북한)가 주도적인 역할을 수행하는 것이 무엇보다 중요하다.

개성공단은 한국정부가 주도하고, 북한정부는 수동적인 역할만 수행했는데, 이는 개성공단의 한계를 초래한 원인으로 작용했다. 북한은 땅을 내어준 것 외에 경제적 비용을 치른 것이 없다. 북한 측이 개성공단에 경제적 비용을 크게 지불했다면 개성공단을 경제적으로 성공시키는 것에 대한 유인이 훨씬 컸을 것이다. 반면 한국은 대규모 공적자금을 투입했기 때문에 개성공단 성공 혹은 실패 방지를 위해 노력하지 않을 수 없었다. 향후 평양·남포 등에서 경제특구 개발 등 대규모 협력사업이 추진되면 적어도 개발 및 운영 방식으로서의 ‘개성모델’이 재현되는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

향후 재개될 남북경협이 북한경제와 함께 성장하기 위해서라도 경제협력, 특히 경제특구의 개발·운영 등 대규모 협력사업에 북한의 참여가 확대될 필요가 있다. 특구 등의 개발에 북한 정부의 역할이 크면 특구의 발전과 북한 정부의 이해가 일치하게 될 것이다. 또한 경제특구의 개발을 북한 정부가 주도한다면 건설 등에 필요한 자재나 자금조달 등에서 북한의 참여가 확대됨으로써 북한경제의 성장을 견인할 수도 있을 것이다.

물론 당장 북한의 대규모 협력사업 주도 능력은 매우 제한적인 것이 사실이다. 북한의 주도역량 부족 원인으로서는 △대규모 특구개발 등을 추진할 인적, 제도적 역량 및 경험 부족, △투자 자원의 부족, △물적 기반, 특히 특구 등을 개발하고, 여기에서 생산을 할 기업

역량의 부족 등을 들 수 있다. 따라서 향후 남북경협 추진 과정에서 한국 정부 등은 대규모 경제특구 개발이나 인프라 확충 사업 등에서 북한이 주도성을 가지고 사업을 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 역량 확충을 위한 KSP(Knowledge Sharing Program, 경제발전경험 공유사업) 사업의 추진이나 필요할 경우 개발을 위한 차관 제공 및 해외로부터의 자금 조달 지원 등이 가능할 것이다.

그리고 향후 국가 간 협력사업을 추진할 때 북한의 주도 역량을 강화시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 즉, 위탁 가공교역의 전면적 재개를 통해 내각소속 기업의 생산을 활성화하고, 산업생태계를 복구함으로써 남북협력사업의 북한 주도성의 물적 기반을 확충하며, 북한 제조업의 생산·투자 및 수출역량을 확충할 수 있는 사업을 우선 추진하여 북한 정부의 독자적인 재원조달 능력을 확충하는 전략 등이 검토되어야 한다. 그리고 북한의 주도성이 확보될 수 있도록 경제특구 및 개발구의 개발 및 운영 방식 및 우선순위 등을 재검토하는 것도 필요하다. 예를 들어 가까운 장래에 평양이나 남포지역에 개성공단과 같은 대규모 특구 개발을 추진할 경우 개성공단처럼 북한이 땅과 노동자만 내어주는 방식으로 추진할 경우 북한이 이 특구의 성공을 위해 제도를 바꾸거나 추가적인 자원을 투입할 유인은 상대적으로 적다고 할 수 있다. 따라서 북한 정부가 조달할 수 있는 상당한 자원이 평양특구 개발에 투입되는 방식으로 공단이 개발되고, 운영되어야 한다. 필요할 경우 북한에 차관을 제공하여 투자 역량을 보완해 주는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 그리고 북한이 대규모 경제특구를 주도적으로 개발할 수 있는 역량을 확보할 때까지는 중소규모 경제개발구의 개발이나 소규모 남북경협 전용공단 개발을 우선 추진하는 것도 고려할 필요가 있다.

협력사업에서 북한의 주도권이 확대되면 시장 경제 원칙에 입각

한 협력이 어려워질 수 있다는 우려가 있을 수 있지만 이는 남한이 주도한다고 해결될 수 있는 문제는 아니다. 이 문제는 북한 경제주체들이 시장경제원칙에 입각한 거래가 자신에게도 가장 이익이 크다는 것은 확인하고, 이에 따라 행동하며, 외부 참여자가 이를 확신해야 풀릴 수 있다. 뿐만 아니라 북한이 주도권을 쥐고 사업을 추진하면 경제성이 없는 사업이 추진되거나 사업이 효율적으로 추진되지 못할 가능성이 있다. 이 점은 분명 남북경협외의 경제성과 안정성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 북한의 주도성을 인정하되 북한의 요구와 북한의 현실을 균형 있게 고려할 필요가 있다. 북한의 주도성을 인정하고, 참여를 유도하기 위해서는 북한의 경제개발계획이나 경제특구·개발구 전략 등 북한의 요구를 충분히 고려할 필요가 있다. 그러나 동시에 북한의 현실도 충분히 고려해야 한다. 예를 들어 북한이 기술 집약 산업 중심 경협을 선호·요구하더라도 당장은 노동집약 산업 및 분야에서의 협력이 주가 될 수밖에 없으며, 기술집약적인 분야에서의 협력은 경협 전반을 주도할 수 없다. 민간과 정부 및 공공부문이 역할 분담을 하는 것도 북한의 현실과 요구를 적절하게 반영하는 하나의 방안이 될 수 있다. 보다 근본적으로 경제성이 없거나 사업의 지속성이 떨어질 수 있는 사업을 북한 측이 추진할 것을 요구하면 이를 거부하고, 보다 경제적인 사업부터 추진하도록 설득해 나가는 관계를 구축할 필요가 있다.

북한 정부의 주도성은 협력사업의 효율적 추진과 이를 통한 북한 경제 성장 촉진을 위해서뿐만 아니라 남북경협외의 민족 특수성을 적극적으로 활용하기 위해서도 필요하다. 북한 정부가 경제협력사업에서 주도성을 확보하지 못하면 남북경협외를 단기적 이익이 아니라 중장기적으로 한반도 전체의 성장 잠재력을 극대화하고, 공동번영을 실현하는 방향으로 남북경협외를 추진해 나가는 것은 불가능하다.



북한 정부가 외부에 투자와 개발 역량을 전적으로 의존하는 상황에서는 남북한 정부가 공동 번영을 위한 중장기적인 협력 혹은 분업구조 구축에 합의하고, 이를 추진하는 것은 불가능하기 때문이다.

마지막으로 남북경협을 장기간에 걸친 경제통합과 이를 통한 사실상의 통일 추구의 과정으로 파악하고, 이 과정에서 북한의 주도성과 참여를 요구한다면 경제체제와 남북경협을 연계하는 사고는 경제할 필요가 있다. 즉, 남북경협은 북한의 체제전환이나 시장화, 제도개혁의 수단으로 인식되어서는 안 될 것이다. 체제전환이나 제도개혁은 북한 정부가 해야 할 역할이며, 남북경협이 이를 촉진하기 위한 방안이 되어서는 안 되며 될 수도 없다.

## 나. 시장친화적 남북경협 추진체계의 구축

정부 주도의 지원과 규제가 중심이 되는 기존의 남북경협 추진체계는 남북경협의 전면화를 통한 공동번영이라는 남북경협의 목표와 조화를 이루기 어렵다. 남북경협의 전면화는 다양한 주체들이, 다양한 분야에서, 다양한 방식으로 남북경협을 추진할 때에 실현 가능한데, 이는 정부가 기획하고, 지원 및 규제하면서 이끌어 나가는 방식으로서는 실현이 불가능하다. 뿐만 아니라 정부 주도의 남북경협 추진 방식은 남북경협의 정치화를 초래할 가능성이 높으며, 이는 경제협력의 가장 큰 걸림돌인 불확실성을 초래한다.

남북경협에 대한 새로운 접근방식 및 추진전략에 적합한 추진체계를 구축해 나가야 한다. 정부 주도 남북경협 추진 방식을 지양하고, 시장친화적인 남북경협 추진체계를 구축하는 것이 필요하다.

첫째, 민간 남북경협에 대한 정부의 규제 및 개입을 줄이고, 자율성을 대폭 강화해야 한다. 정부가 남북경협에 참여하는 남한 국민의 생명 및 재산을 보호하는 역할을 포기해서는 안 되겠지만 대규모 공

적자금이 투입되지 않는 경제협력사업의 추진 여부 및 추진 방식은 기본적으로 민간 주체가 결정하도록 해야 한다.

따라서 남북경협에 대한 정부의 규제를 대폭 완화해야 한다. 특히 남북경협 사업에 대한 기존의 허가제를 신고제로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

남북경협 허가제는 결국 정부가 누가, 어떤 사업을, 어떻게 추진해야 할 것인지를 결정하는 방식이다. 모든 남북경협 사업은 정부가 승인한 사업이 되는 것이다. 단순히 특정 사업이 승인되는 것에 그치지 않는다. 승인된 협력사업만이 다양한 형태로 존재하는 남북경협 지원체계를 통하여 정부의 지원을 받을 수 있기 때문에 정부의 승인을 받는 것 자체가 잠재적인 경제적 이익을 구성한다. 이는 허가권을 가진 정부와 민간 사업자 사이의 협상 필요성을 증대시키며, 남북경협 전반에 대한 정부의 개입을 초래한다. 이러한 이유 때문에 허가제 하에서는 개별 사업에 대한 공적 자금의 투입 여부와 관계없이 남북경협 전반이 공적인 사업의 성격을 지니게 된다. 정부가 추진하거나 지원하는 공적인 사업은 실패해서는 안 되며, 실패를 방지하기 위하여 잘 못 설계된 사업에 대한 공적인 자금 지원을 지속하는 것을 포함하여 사업의 전 과정에 정부가 개입할 가능성이 높아지게 된다. 그리고 사업자는 사업의 수익성 이전에 해당 사업의 정치적 의미를 먼저 고려할 수밖에 없는 상황이다. 한국 경제에 대한 실질적인 기여도가 크지 않은 채 남북경협이 이러한 방식으로 추진됨에 따라 남북경협에 대한 국민적 지지가 약화된 것이라고 할 수 있다.

남북경협이 가능한 분야를 사전에 정하고(positive list), 이 분야 내에서 정부가 개별 사업과 추진 주체를 건별로 승인하는 종래의 방식에서 군사적으로 민감한 분야 등 남북경협을 해서는 안 되는 분야를 설정하고(negative list), 이 분야 외에서 남북경협을 추진하고자

하는 기업에 대해서 일정한 자격을 갖추면 남북경협을 승인하는 방식으로 변경할 필요가 있다. 이렇게 되면, 모든 남북경협 사업은 정부가 승인하거나 보증하는 것이 아니라 민간이 자기 책임 하에 추진하는 사업이 되며, 성공뿐만 아니라 실패도 정부의 부담이 되지 않게 되며, 실패를 방지하기 위하여 정부가 무리하게 개입할 필요도 줄어들게 된다.

허가제에서 신고제로의 전환과 함께 남북경협 사업에 참여하는 자격 조건도 크게 완화시킬 필요가 있다. 특히 지방자치단체가 직접 남북협력사업을 추진할 수 있도록 법을 개정할 필요가 있다. 지방자치단체가 북한의 지방정부를 파트너로 하는 남북경협 사업에 직접 추진할 수 있게 되면 남북경협 사업이 보다 다양하고, 풍부하게 추진될 수 있을 것이다. 그리고 이는 남북경협 사업의 경쟁력 환경 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

그리고 외국 법인의 남북경협 사업 참여 문제도 검토할 필요가 있다. 남북경협 사업이 남북한 간에 추진되는 사업이지만 개성공단과 같은 경제특구는 외국 기업의 참여 문제가 제기될 수 있다.

남북경협 사업에 대한 진입 장벽을 낮추는 한편, 남북경협에서 각 범주의 경제주체들의 역할을 명확하게 규정함으로써 남북경협 환경의 예측 가능성을 제고할 필요가 있다. 수익을 목적으로 하는 협력 사업은 민간이 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 하며, 정부·공공부문의 기본역할은 남북한 정부 간 개발협력사업을 추진하는 것이며, 민간경협에 대한 정부·공공부문의 역할은 개별 사업의 수익성에 영향을 미치는 직접 지원보다는 제도와 여건을 조성하는 역할로 국한되어야 한다. 지자체가 직접 남북경협 사업에 참여할 수 있게 법적 근거를 확충하는 한편, 남북경협 전반에서의 역할을 규정할 필요가 있다. 지자체는 사업의 규모나 내용면에서 중앙정부 간 협력

사업으로 추진할 필요가 없거나, 추진하기 어려운 공적인 협력사업을 추진할 수 있다. 또한 지자체와 기업 컨소시엄을 통한 협력사업 등을 통하여 지나친 정부 주도의 폐해를 피하면서도 중소기업의 대북 진출을 지원할 수 있다. 다만, 민간 남북경협과 마찬가지로 지자체 주도 남북경협도 중앙정부의 지원과 개입을 최소화하고 사업 주체의 책임 하에 사업을 추진해야 한다.

이와 함께 경제정책의 영역으로서의 남북경협에 대한 정부의 역할도 재검토할 필요가 있다. 남북경협을 건별로 정부가 승인하는 현재의 체계 하에서는 승인권을 가진 정부(부처)가 남북경협 사업 전반을 지도·감독하는 것은 어찌면 당연하다. 그런데, 허가제가 폐지되거나 완화되어 개별 협력사업의 추진에 대한 정부의 규제가 완화되는 경우에도 지금의 지도·감독 체계를 유지하는 것이 바람직한가를 검토할 필요가 있다. 북한의 비핵화 이후 남북경협이 본격화·전면화 되면 남북경협은 이제 남북한 관계의 주요 측면일 뿐만 아니라 주요한 대외경제관계가 된다. 말하자면 경제정책의 영역이 되는 것이다. 따라서 남북경협에 대한 정부의 역할도 정부 승인을 전제로 한 지도·감독의 역할보다는 민간에 의한 자율적 추진을 전제로 하는 지원의 역할이 중심이 되어야 한다. 관련 정부 부처들 간의 역할 분담도 재검토가 필요하다.

교류협력사업에 대한 건별 승인제를 전제로 한 남북협력 기금에 의한 지원제도도 재검토할 필요가 있다. 현재는 남북협력 기금의 지원은 협력사업 승인이 난 사업에 한해서 건별로 지원여부를 결정한다. 승인 제도를 폐기하거나 완화하면 이러한 방식의 기금 운영은 불가능하며, 새로운 운영 체계가 필요할 것이다. 다양한 주체들이 자율성을 가지고 경쟁하는 남북경협 시장 체계에 맞는 기금 운영 체계가 필요하다. 남북경협의 활성화나 바람직한 남북한 분업구조 구

축을 위해 장려하는 경협분야를 선정하여 공고하고, 해당 범주의 경협을 추진하고자 하는 기업들이 경쟁적으로 기금 지원 사업에 응모하도록 하는 방식을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 남북한 정상회담의 합의한 남북한 간의 도로 및 철도 연결과 현대화 사업을 효과적으로 추진하는 데 기여할 수 있는 분야를 지원 대상 분야로 선정하고, 기업들이 이와 관련된 협력사업을 제안하면 일정한 절차를 걸쳐 지원할 사업을 선정하는 방식이다.

남북경협이 정부 주도가 아니라 다수의 자율적인 주체들에 의해서 추진되어 나가기 위해서는 남북경협 사업을 위한 투자의 불확실성이 해소되어야 한다. 현재 남북경협 사업에서 가장 큰 불확실성은 남북한 정부가 언제, 어떻게 사업에 개입하고, 최악의 경우 사업을 중단시킬지 모른다는 점이다. 한국 정부에 의한 급작스러운 개성공단 폐쇄는 핵문제에 따른 개성공단 폐쇄의 불가피성 여부와 상관없이 남북경협 사업이 경제적 성과와 관계없이 언제든지 정치적 이유 때문에 정부에 의해서 중단될 수 있다는 강력한 사례로 작동하고 있다. 개성공단과 같이 대규모이자 극적인 형태는 아니지만 적지 않은 대북 투자 사업이 적절한 절차나 보상 없이 북한 당국에 의해 사실상 사업이 중단된 사례도 적지 않다. 따라서 남북한 당국에 의한 남북협력사업에 대한 개입이나 중단 등의 요건이나 절차, 그리고 보상 방식 등을 제도화할 필요가 있다.

남측은 남북경협에 대한 정부의 개입 근거, 원칙 및 방식·절차 및 보상 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써 정치·군사적 요인에 의한 남북경협의 불확실성을 제거할 필요가 있다. 남북경협의 민간 주도성을 확립한다고 하더라도 남북관계의 악화 등에 의해 정부가 남북경협에 개입해야 할 상황이 발생할 수 있다. 이 때 정치적 판단에 의한 개입을 최소화하기 위해 정부가 개입할 수 있는 상황과 그 절차

및 보상에 대해 법적으로 엄격하게 규정할 필요가 있다. 정부의 개입 조건 및 절차와 보상 내용을 사전에 정하면 기업은 정치·군사적 위험을 사전에 인지하고, 대비할 수 있으며, 이는 대북 투자의 불확실성을 완화하여 대북 투자를 증가시킬 수 있을 것이다. 5·24 조치나 개성공단 폐쇄 등은 민간 사업자의 경영행위와 상관없이 추진 중인 사업을 중단시킨 조치인데, 이러한 결정이 불가피했다고 하더라도 기업으로서의 사전에 대응할 수 있는 기회가 주어지지 않아서 손실이 더욱 컸다고 인식할 수 있다. 5·24 조치나 개성공단 폐쇄와 같은 방식의 정부 개입이 재현되지 않을 것이라는 확신을 잠재적 남북경협 기업에 줄 필요가 있다.

북측 당국의 남북경협에 대한 개입문제는 남북경협 사업에 대한 투자보장 협정 등 남북경협 사업에 대한 제도적 장치를 확보하고, 이를 실효화하는 동시에 투자보험 등을 통하여 손실을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 지금까지는 경협보험이 기업 경영 외부 요인에 의한 경협사업의 중단 등에 대해 보험 서비스를 제공하고 있지만, 남북경협이 전면화되는 시기에도 경협보험이라는 틀이 적절한 것인지는 검토가 필요하다.

## 다. 남북경협 시장 환경 조성

남북경협이 안정적으로 지속·확대되고, 남북한의 공동번영에 기여하기 위해서는 남북경협이 일부 주체, 분야, 지역에서 폐쇄적으로 추진되어서는 안 될 것이다. 참여 주체가 제한될수록 남북경협이 시장친화적으로 추진될 가능성도 줄어든다고 볼 수 있는데, 이는 남북한 양측에 다 적용되는 문제이다.

남한에서는 허가제에서 신고제로의 전환이나 지방자치단체의 협력사업 참여 보장 등을 통하여 남북경협에 대한 진입장벽을 낮추는

동시에 북측에서도 가능한 한 많은 기업이 자율적으로 직접 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 조성해 나가야 한다. 우리가 북한의 남북경협 추진체계를 정할 수는 없지만, 남북경협이 경쟁적 시장 환경에서 추진될 수 있는 여건을 만들어 가기 위한 노력을 적극적으로 기울일 필요가 있다.

우선 북한의 많은 기업, 특히 내각 소속 기업이 직접 남북경협에 참여할 수 있도록 남북경협의 우선순위를 설정하고, 추진방식을 구축해 나가야 한다. 보다 구체적으로는 민경련 등 중간기구나 당이나 군부 등 특권기관 소속 무역회사가 남북경협을 독점하는 것을 지양하고, 내각소속 기업이나 기관이 직접 남북경협에 참여할 수 있도록 북측과 협상해 나가야 한다. 비핵화가 진전된다고 하더라도 상당 기간 동안은 군사적 대치 국면이 완전히 해소되기는 어렵기 때문에 군부 소속 기업이나 관계 기관 등과의 경제협력력을 가능한 한 배제할 수 있는 방안도 모색할 필요가 있다. 예를 들어 남북경협을 신고제로 전환하되 군부와 관련된 기업이나 관련 사업을 추진하고자 할 때에는 정부의 승인을 받도록 하는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다.

내각 소속의 다수 중소기업이 직접 남북경협에 참여하도록 유도하는 것이 불가능한 것은 아니다. 북한은 김정은 위원장 집권 이후 2015년까지 새로운 경제 관리 체계를 법제화하여 국영기업의 시장경제활동을 법적으로 보장하였으며, 일정한 조건을 갖추면 무역회사가 아닌 내각 소속 기업을 포함하여 제조업 기업이 직접 무역이나 합영·합작을 할 수 있도록 했다.<sup>72)</sup> 물론, 국영기업의 시장경제 활동을 공식화하고, 법적으로 보장하며, 제조업 기업의 무역 및 합영·합작을 허용한 ‘사회주의기업책임관리제’가 남북경협에 대해

---

72) 김정은 위원장 시대의 경제 관리 체제 개편에 대해서는 이석기 외, 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』, pp. 40~43. 참조

서도 바로 적용된다는 보장은 없다. 그런데 이 ‘우리식 경제관리방법’은 김정은 위원장을 중심으로 북한의 중앙정부가 기존의 경제관리방식의 비효율성을 제거하고, 경제성장을 도모하기 위하여 제도 개혁 차원에서 도입했으며, 북한경제 전반으로 확산시키기 위해 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 기업은 시장을 대상으로 한 투자와 생산 활동을 하지 못하고 있으며, 무역 및 합영·합작도 제도 개편에도 불구하고 당이나 군부 소속이나 관련 무역회사나 기업 등 일부만이 하고 있으며, 내각 소속 기업의 참여는 아직 제한적이다. 내각 소속 국영기업 지배인의 기업이 정진 결연나 중간관리기구의 시장을 대상으로 하는 기업 육성 역량 부족 등도 우리식 경제관리 방법의 확산에 장애요인으로 작용하고 있지만 가장 핵심적인 요인은 내각 소속 국영기업이 기업 외부에서 자금을 조달하여 경쟁력 있는 제품을 생산하고, 생산된 제품의 판매처를 확보할 수 있는 역량이 부족하다는 점이다. 이런 점에서 시장경제를 전제로 하고, 내각 소속 중소기업에 필요한 투자 자금과 시장을 제공할 수 있는 남북경협은 김정은 위원장이 창출한 ‘우리식 경제관리방법’을 확산시킬 수 있는 가장 효과적인 방법의 하나라고 할 수 있다. 따라서 남북경협에서 내각 소속 중소기업이 주요 역할을 할 수 있게 남북한 당국의 협력을 통하여 남북한 기업이 직접 무역과 투자협력을 추진할 수 있는 가능성은 얼마든지 있다.

이를 위해서 내각 소속 중소기업이 직접 참여하는 위탁가공교역의 우선적으로 추진할 필요가 있다. 위탁가공교역은 북한 전력에 산재되어 있는 중소기업 의류나 일용품 공장에서 단기간에 추진할 수 있는 협력사업이다. 이것이 가능하게 되면 종래의 일부 지역에서 제한적으로 추진되던 남북경협 사업이 북한 전역에서 보편적으로 추진되는 협력사업이 될 수 있을 것이다.



지역적으로는 경제특구 등 특정 지역이 아닌 북한 전역에서 남북 경협 사업을 추진할 수 있도록 북측과 협의할 필요가 있다. 예를 들어 북중 임가공 사업 등은 지역적 제한이 없거나 약하다. 향후 재개될 남북경협도 전력사정이나 남한지역과의 접근성 등 경제적 이유가 아닌 정치·군사적 이유로 남북경협이 특정 지역으로 제한되지 않도록 해야 한다. 김정은 집권 이후 설치된 경제개발구들이 개성공단과 달리 경제개발구가 설치된 지역의 산업 및 기업과의 연계 발전을 강조하고 있는 점 등을 고려하면 북한 측도 남북경협을 특정 지역에만 국한하고자 하는 정책기조는 약화되었을 가능성도 있다.

남북한 협력을 통하여 기술 분야를 중심으로 창업을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 현재 북한에서는 많은 경제주체들이 창업을 통한 경제적 부의 획득을 희망하고 있다. 과학기술 분야의 전문가들이 기업이나 돈주와 결합하여 새로운 제품을 개발 및 생산하는 형태의 창업이 특히 선호되고 있다. 제도적 제약이 단기간에 없어지지는 않겠지만, 기존 제도하에서도 사실상 창업을 육성할 가능성이 크기 때문에 연구개발 및 개발된 기술의 상용화 지원 등 북한의 창업지원 역량 지원 등을 통하여 북한의 창업을 활성화하고 이를 기술집약적인 분야에서의 남북경협 확대 수단으로 활용할 필요가 있다.

마지막으로 서비스업에서의 남북경협도 초기부터 적극적으로 추진할 필요가 있다. 서비스업은 현재 북한의 가장 많은 주체들이 투자 및 생산 활동에 참여하고 있으며, 시장 규모가 가장 빠르게 늘어나고 있는 분야이다. 현대적인 상업·유통업이나 관광 등 서비스업에서의 남북한 경제협력은 대규모 신규 고용의 창출 등을 통하여 남북경협의 저변을 확대시킬 수 있을 뿐만 아니라 제조업 분야의 남북경협 사업과 상호 시너지 효과를 창출할 수도 있을 것이다.

남북경협에 대한 진입장벽을 낮춘다고 하더라도 중소기업 국영기업을 비롯하여 북한경제 주체들의 남북경협이라는 시장경제 활동에 참여할 수 있는 역량이 확충되지 않는다면 경쟁적인 남북경협 시장 조성은 불가능하다. 따라서 국영기업 경영진을 비롯한 북한의 다양한 경제주체들이 남북경협 및 시장경제 활동에 참여할 수 있도록 하는 지원 사업을 강화할 필요가 있다. 북한 경영자 및 실무자에 대한 경영교육이나 실무교육 등을 추진해 나갈 필요가 있다. KSP 사업과 연계하여 추진할 수도 있지만, 중소기업진흥공단이나 생산성 본부 등에서 중소기업의 경영 지원을 위하여 지속하고 있는 지원들을 활용할 수도 있을 것이다. 이 때 경영 역량과 함께 투자가 수반되는 경제협력의 확대를 위해 필수적인 회계 처리 능력도 배양해 나갈 필요가 있다. 마이크로 파이낸스를 통하여 소상공인을 육성해 나가고, 북한산 제품의 판로지원 등을 통하여 시장참여 북한 소상공인을 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다. 북한에서 사실상의 기술 분야에서 창업이 증가하고 있는데, 이를 더욱 촉진하고, 창업된 기업이 시장에 정착할 수 있도록 북한의 지원 역량을 강화해 나가는 것도 필요하다. 조건이 갖추어지면 평양 등 대도시에 테크노 파크와 같은 기술집약적 기업의 지원 시스템을 갖추도록 할 필요가 있다.

남북경협을 시장을 토대로 전면화 시키기 위해서는 북한에 이를 가능하게 하는 제도가 구축되어야 하며, 이러한 제도를 집행할 수 있는 관리 기구와 관리 능력이 확보되어야 한다. 제도개편은 북한 당국의 몫이지만 남북한 협력을 통하여 이를 지원하고, 촉진할 필요가 있다. 특히 시장 경제 메커니즘에 입각하여 경제를 운영할 기구를 만들고, 관련 인력을 육성하는 것은 상당한 경제적 자원이 필요한데, 정부나 공공부문 간 협력을 통하여 필요한 경제적 지원을 할 수 있을 것이다.



V

.....

주요 추진과제

**Korea Institute for National Unification**



# 1. 남북경협 거버넌스 개선

## 가. 현재의 남북경협 거버넌스의 특징

북한에서 남북경협을 실질적으로 총괄하는 기관은 민족경제협력위원회(민경협)이다. 이는 내각 산하로 되어 있지만, 노동당(통일선부)의 감독과 관리를 받는다. 민경협은 2000년 남북정상회담 이후 대남 경협을 활성화하기 위해 2004년 7월에 내각 산하의 장관급 기구로 출범했다.

민경협 산하에는 크게 보아 민족경제협력연합회, 중앙특구개발지도총국, 명승지종합개발지도국 등 3개 조직이 존재한다. 이 중에 중앙특구개발지도총국이 개성공단을 담당하고 명승지종합개발지도국이 금강산 관광을 담당하며 나머지 일반물자교역, 위탁가공교역, 내륙지역 투자사업 등은 민족경제협력연합회(민경련)가 담당하고 있다. 민경련은 1998년에 설립되었으며, 중국 단둥, 북경 등지에 대표부를 설치하고 대남 경제협력사업의 실질적인 창구 역할을 수행하고 있다. 민경련은 또한 대남 경제협력을 담당하는 여러 개 회사를 두고 있다. 민경련이 남한기업들의 대북 교역 및 투자 사업을 실무적으로 전담하는 창구 역할을 수행하고, 실제 생산은 개별 기업이 담당하는 구조로 되어 있다.<sup>73)</sup>

한편 남한 내에서는 1990년에 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거해 남북 간 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류·협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력추진협의회를 두고 있다. 이 협의회는 위원장 1인을 포함한 18인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 통일부장관이 되며

73) 북한의 남북경협 관련 조직에 대해 보다 자세한 것은 예컨대 양문수 외, 『2000년대 북한경제 종합평가』(서울: 산업연구원, 2012), pp. 400~402. 참조

협회의 업무를 총괄한다. 위원은 차관 혹은 차관급 공무원, 그리고 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가 중국무총리가 위촉 또는 임명한다. 이 협의회는 △남북교류협력 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, △각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정, △반출·반입 승인대상품목 등의 결정, △협력사업에 대한 총괄·조정, △남북교류·협력의 촉진을 위한 지원, △관계부처 간의 협조추진 등의 사항을 의결·심의한다.

이처럼 남북경협과 관련된 모든 행정 처리 사항, 즉 북한주민접촉, 북한방문, 남북교역, 남북협력사업자 및 협력사업 등에 대한 승인, 남북협력기금 사용 등이 통일부에 집중되어 있다. 남북경협 추진에 따른 관련 부서와의 정책협의, 관계 기관의 필요에 따른 협의 등은 수시로 이루어지지만 최종적인 결정을 위해서는 통일부 장관의 승인 등이 필요하다. 따라서 통일부는 남북경협과 관련된 대민 업무부터 정책입안까지 수행하고 있는 실정이다.

남북경협에서는 공식적 행위자로서 통일부, 기획재정부, 산업통상자원부, 국토교통부와 같이 다양한 중앙정부 부처, 그리고 중소기업진흥공단, 산업단지공단 등과 같은 공공 기관, 아울러 한국토지주택공사, 한국관광공사 등과 같은 공기업, 그리고 한국수출입은행 등과 같은 국책금융기관, 또한 중소기업중앙회, 대한상공회의소, 한국무역협회 등과 같은 업계단체, 나아가 현대아산 등과 같은 민간기업 등의 다양한 행위자를 통해 네트워크가 형성된다. 따라서 행위자의 수, 행위자의 다양성, 행위자 관계의 복잡성이 다소 높다.

이와는 달리 행위자 간 자원의존관계는 집중적 구조를 보이고 있다. 즉 중앙정부에 자원집중성이 있고, 참여기업은 이에 대한 의존도가 매우 높은 형태이다. 중앙정부는 남북경협에 대해 법적 토대를 제공하는 한편, 각종 행위나 절차에 대해 인·허가권을 행사하며, 개

별기업에 대해 대북사업 승인권을 가지고 있다. 또한 남북협력기금의 지원을 비롯한 각종 정책적인 지원 등 기업 입장에서 절대적으로 중요한 자원을 중앙정부에 의존하는 관계이다.

사실 남북경협 거버넌스에서 가장 주도적 역할을 해야 할 행위자는 기업이다. 남북경협의 당사자가 기업이 되어야 함은 너무도 당연하다. 다만 지금까지의 경험을 보면, 남북관계의 특수성 등으로 인해 북한과 제반 사항을 협의하고 각종 토대를 제공해 주어야 하는 정부 및 공공부문 행위자가 오히려 핵심적 행위자로 역할을 수행하고 있다. 따라서 남북경협 거버넌스에서 네트워크의 자율성은 높지 못한 편이다.

이와 같이 남북경협 거버넌스는 네트워크의 복잡성은 어느 정도 높지만 자율성은 낮은 모형, 즉 ‘과점적 거버넌스’ 모형에 속한다고 할 수 있다. 이것이 남북경협 거버넌스의 가장 큰 특징이다.<sup>74)</sup>

## 나. 현재의 남북경협 거버넌스의 문제점

현재의 남북경협 거버넌스는 몇 가지 문제점을 안고 있다.

첫째, 원래 경제협력이란 기업을 중심으로 시장거래 질서, 기업의 자율성을 기반으로 해야 하지만, 지금까지는 북한체제와 남북관계의 특성상 기업보다는 정부의 역할이 매우 크게 작용하고 있다. 따라서 개별기업으로서 정부에 대한 의존도가 매우 커진다. 이에 따라 기업 활동이 사업 외적인 요인의 영향을 받을 우려가 커지고, 이는 기업 활동의 리스크와 불확실성을 확대시킨다. 현재의 남북경협이 남북관계의 악화 등을 배경으로 전면 중단된 상황이 이런 문제점들을 단적으로 보여준다.

---

74) 과점적 거버넌스에 대해 보다 자세한 것은 양현모 외, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 70~71, 참조

둘째, 남북경협은 기업 간 관계에서 독점의 문제가 발생할 수 있다는 점이다. 즉 남북경협 거버넌스에서는 선발기업의 독점적 지위 형성으로 인해 후발기업과의 네트워크 형성이 용이하지 않다. 선발기업이 북한에서 독점적 지위를 차지하고 있기 때문에 후발기업이 네트워크에 새로 진입하는 데에 장애가 형성되어 있고, 따라서 네트워크의 확장에 한계가 있다.

물론 시장경제원리가 완전히 작동하기 어려운 남북경협사업이 경제성을 확보하기 위해서는 독점적 권리의 확보가 불가피한 측면이 있다. 그래서 상당수 기업들은 남북경협사업이 당장은 수익성을 확보하지 못해도 일종의 시장 선점 효과를 겨냥해 초기에 투자하기도 한다. 따라서 후발기업들이 북한과의 경협사업을 추진할 때 선발기업들이 유형/무형의 진입장벽을 설치하는 경우도 있다.

셋째, 남북경협 거버넌스에서는 기존에 기업 간 네트워크가 구축되어 있어도 상호 호혜적으로 작동되지 않는다는 문제가 있다. 즉, 네트워크를 통해 행위자들 간 자원의 교환이 제대로 이루어지지 못함에 따라 신규 참여기업들은 남북경협의 노하우를 전수받지 못하고, 과도한 정보수집 비용이 투입되고 있다.

남북경협과 관련된 정보는 표준화된 상태로 유통되는 것이 매우 드물다. 대북 사업을 위해서는 북한 현지에 대한 제반 정보가 필수적이지만, 필요한 정보가 공개적으로 수집·유통되는 경우는 거의 없다. 따라서 각 기업들은 다양한 경로를 통해 정보를 독자적으로 수집·분석해야 하는데, 중소기업들은 이 과정에서 소요되는 비용을 감당할 능력이 없으며, 수집된 정보를 체계적으로 활용할 능력도 결여되어 있다. 이러한 상황에서는 남북경협사업의 타당성에 대한 판단조차 어렵다. 이는 결국 남북경협사업이 효율적으로 입안되고, 추진되는 것을 막는 주요한 장애 요인으로 작용하고 있다.<sup>75)</sup>



넷째, 기업과 NGO(Non-Governmental Organization, 비정부 기구)는 민간부문의 주요 행위자들로서 상호 보완적 관계를 유지하지만, 때로는 서로 충돌되기도 한다는 문제점을 안고 있다. 이는 NGO가 전개하는 인도적 지원사업과 기업이 수행하는 경협사업 간에 충돌이 발생하거나, 북한 측이 일방적 혜택에만 익숙하게 만들어 상업적 거래의 경협을 제대로 수용하지 못하게 하는 측면이 있기 때문이다.

#### 다. 남북경협 거버넌스의 개선 방향

이론적으로만 보면, 향후 남북경협 거버넌스는 자원을 분산시키는 한편 자원의 상호 교환적 관계를 구축하여 자율성을 강화시키는 방향으로 개선되어야 할 것으로 보인다. 즉, 이상적인 남북경협 거버넌스는 남북경협을 통해 시장의 자율성과 다양성을 매개로 경쟁력을 창출함으로써 서서히 시장 경제질서, 글로벌 스탠다드에 근접하도록 육성하는 것이다. 또한 그런 식으로 가기 위해서는 남북경협 관련 행위주체들이 네트워크로 연결되어 자율적으로 경제적 이익을 추구하는 ‘네트워크 거버넌스 모형’<sup>76)</sup>이 바람직할 것으로 보인다.

다만 남북경협의 특성과 현재의 조건을 고려한다면 당분간 무조건적으로 기업의 자율성을 강화하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 왜냐하면, 남북경협은 현재 시장의 논리가 완전하게 통용되는 공간이 아니기 때문이다. 경제 외적인 요인들이 워낙 많아 기업의 행위를 일정 수준 제어하기 위해서뿐만 아니라 촉진하기 위해서도 정부

---

75) 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 37~38.

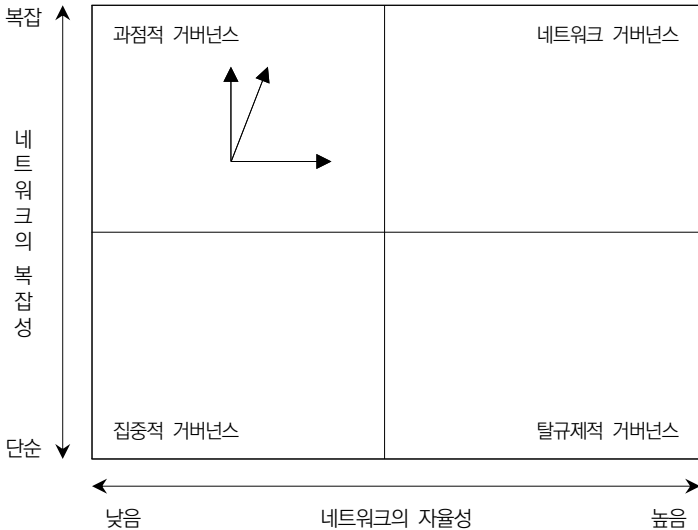
76) 과점적 거버넌스는 네트워크의 복잡성은 높지만 네트워크의 자율성은 낮은 체제인 반면, 네트워크 거버넌스는 네트워크의 복잡성도 높고, 네트워크의 자율성도 높은 체제이다.

행위자들의 개입이 어느 정도 이루어질 수밖에 없다.

앞으로 중요한 것은 우선 남북경협 거버넌스에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 많은 기업이 참여하여 네트워크를 풍부하게 하는 것이다. 이와 함께 네트워크가 원활하게 작동할 수 있도록 하는 것도 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 이를 위해서는 기존에 존재했던 거버넌스 체제를 재검토해서 앞으로 보다 원활한 조정이 이루어질 수 있는 방향으로 개선해 나가야 한다.

이를 그림을 통해서 나타내면 다음과 같다. 즉 다음의 <그림 V-1>에서처럼 남북경협 거버넌스는 향후 현재의 수직과 수평의 점선 사이에서 기울기가 급격한 실선 방향으로 이동할 필요가 있다는 것이다.

<그림 V-1> 남북경협 거버넌스의 개선방향



자료: 양현모 외, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 87.

## 라. 남북경협 거버넌스 개선을 위한 주요 과제 1

남북경협 거버넌스 개선을 위한 주요 과제는 몇 가지 차원에서 제시할 수 있다.

첫째, 한국 중앙정부 내에서, 혹은 중앙정부, 지자체, 공공기관, 공기업을 아우르는 범정부 차원에서의 정책체계 내부 네트워크 재조정이다. 남북경협은 그동안 참여 행위자가 크게 늘어났다. 정부 내에서 통일 분야의 핵심 부처인 통일부 뿐만 아니라 기획재정부, 산업자원통상부, 국토교통부 등의 중앙부처와 산하기관, 공기업 등 매우 다양한 관련 행위자들이 복잡하게 얽혀 있다.

현재까지는 통일부가 정부 내각 부처 사이에서, 또한 기업과 정부 간에 조정자와 기획자의 역할을 수행하고 있지만, 앞으로 남북경협 업무가 크게 증가하고 다양화·전문화될수록 통일부의 역할은 한계를 드러낼 수밖에 없다. 또한, 남북경협 관련 정책개발, 민관 소통 등의 명목으로 부처별로 협의회, 위원회 등의 형태로 각종 민관협의체를 설치·운영해 왔지만 이들 협의체 상호 간에 기능 및 역할이 일부 중첩되어 있으며, 또한 남북교류협력추진협의회 등 공식기구와의 연계도 제대로 확립하지 못했다. 부처별로 이런 협의체를 운영하는 것이 문제시되는 것은 아니지만, 네트워크가 많아지고 복잡해질수록 네트워크의 소통과 효율화를 위해 역할체계를 다시 조정할 필요가 있다.

둘째, 정부와 기업 간 네트워크 활성화이다. 기업은 정부가 승인한 범위를 넘어서 북한과 경협사업을 협의 또는 합의하고, 정부는 이를 인정하지 않는 행태는 남북경협의 발전에도, 남북관계의 개선에도 도움이 되지 않는다.

기업은 과다 경쟁을 자제하면서 정부 정책과 보조를 맞추고, 정부는 규제 위주의 자세에서 탈피해 실현 가능한 가이드라인을 제시하

고, 기업에 대한 지원 역할을 강화할 필요가 있다. 요컨대 기업에 대한 정부의 리더십이 요구된다.

남북경협 정책결정 거버넌스는 통일부를 비롯한 중앙 정부 부처의 주요 남북경협 정책 결정에 개별 남북경협 추진기업 또는 이들의 협의체가 실질적으로 역할을 수행할 수 있도록 거버넌스 개선 방향을 설정할 수 있다.

정책결정 거버넌스는 경험기업들의 경험을 각종 남북경협 정책에 중요한 아이디어 창고로 만들어가자는 의미이다.<sup>77)</sup> 이는 경험 추진 기업 따로, 정책 따로인 현실을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있다. 이를 위해서는 각 부처나 지방자치단체마다 추진하고 있는 남북경협사업에 신규 사업 검토 단계에서부터 기업들이 적극적으로 참여하여 계획 수립 단계에서부터 정부와 기업의 네트워크를 활성화하는 것이다.

셋째, 기업 간 네트워크의 활성화이다. 기업 간 협력네트워크, 특히 중소기업과 중소기업 간, 대기업과 중소기업 간 네트워크를 구축·강화하는 것이 대북협상력 제고, 거래비용 절감을 위한 매우 효과적인 방안이다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 자세히 살펴보기로 한다.

넷째, 기업과 NGO의 효율적 연계이다. 남북경협 거버넌스에서 기업과 NGO의 관계는 새로운 유기적 연계 구축과 함께 재조정될 필요가 있다. 남북경협 네트워크에서 NGO는 그간 축적한 북한당국의 신뢰를 바탕으로 남한기업들의 경험진출 추진을 지원하는 역할도 필요하다.

---

77) 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, pp. 42~43.

## 마. 남북경협 거버넌스 개선을 위한 주요 과제 2

개별 기업 차원에서 추진하는 남북경협 사업의 한계를 극복하기 위해 한국기업 간 네트워크의 강화가 필요하다. 이는 남북한 간 거버넌스, 남한 내 거버넌스 모두와 관계가 있는 사안이다.

우선 남북한 간 거버넌스 차원에서 살펴보자. 남한의 개별 기업들이 북한과의 경제협력사업을 추진할 때 북한은 민경련이란 단일 조직, 단일 창구에서 협상, 계약 등을 전반적으로 총괄하는 반면 우리는 개별 기업 차원에서 추진하다보니, 즉 일종의 각개 약진하는 형국이기 때문에 남한이 협상 및 추진력에서 크게 불리한 상황이다.

남한의 경협 기업들은 북한의 의도에 말려 들어가 결국 손실만 보고 철수하는 상황도 자주 발생한다. 남북경협 추진과정에서 문제가 발생하면 북한에 대항할 수 있는 능력도 사실상 없다.

따라서 이런 문제를 활용하기 위해 우선 현존하는 조직을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 현재 통일부의 남북경협 위탁업무를 수행하는 남북교류협력지원협회의 기능을 확대<sup>78)</sup>해 남한의 남북경협 기업의 대표 또는 대리인 역할을 수행하게 하는 방안이다. 특히 북한의 민경련과 남한의 남북교류협력지원협회를 남북 간의 공식 채널로 제도화하는 방안이다.

그러기 위해서는 우선 남북교류협력지원협회를 「남북교류협력법」에 근거를 둔 법정 조직으로 전환할 필요가 있다. 아울러 현재의 기능을 확대해 남북교역 업무를 대행하는 수준에서 벗어나 남북경협을 종합적으로 지원하는 기관으로 확대 발전시킬 필요가 있다. 동시에 남한의 대북사업 기업을 대표 또는 대리하는 기관으로서의 역할을 부여하는 것이다. 결국 이 조직은 신규 진출 기업에 대한 사업

78) 현재 남북교류협력지원협회는 남북교역관리 사업, 북한지하자원 공동개발 사업, 대북 물자제공 대행 사업 등에 그 역할이 한정되어 있다.

타당성 조사 및 사업 계획 수립, 대북 협상 및 계약 체결, 경협 사업 관리 등의 광범위한 업무를 수행하게 된다.

한편 기존의 조직을 확대 개편하는 데 대한 이견 또는 현실적 난관이 있으면 아예 새로운 조직을 신설하는 방안도 검토할 만하다.

예컨대 통일부 산하에 남북경협을 총괄·관리하는 기구를 신설하는 것이다. 즉 민간 남북경협을 구체적으로 지원하고 총괄할 수 있는 조직이다. (가칭)남북경협진흥공사와 같은 것이다. 아울러 이 조직에는 남한의 대북사업 기업을 대표 또는 대리하는 기관으로서의 역할을 부여하는 것도 검토해 볼 만하다. 물론 이 경우, 개별 기업 및 유관 기관·단체와의 유기적인 지원협력체계를 구축하는 것이 긴요하다.

이 조직은 신규 민간 경협의 타당성 조사, 계획 수립, 대북 협상 및 계약 체결, 경협 기업 지원 및 안내 등의 역할을 수행하게 된다.

한편 남북경협 사업에서 남한 기업 간 공식적 및 비공식적 네트워크를 강화(활성화)하는 것이 매우 중요하다. 그 방안은 여러 가지가 있다.

우선 기업 간 공식적 네트워크의 강화를 생각해 볼 수 있는데 대표적인 것이 기존 업계 단체(협회 및 조합)의 역할을 강화하는 것이다. 남북경협기업이 소속되어 있는 단체나 조합 등에서 나서 북한과 연결고리를 만들거나 혹은 단체 독자적으로 개별 기업을 다양한 형태로 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

예를 들면, 남북경협에 참여하는 기업이 많은 섬유협회 및 조합, 전기전자 협회 및 조합 등을 들 수 있다. 그런 기업협회와 조합, 즉 업계단체가 북한과의 남북경협을 추진할 수 있는 채널을 구축하는 방안이다. 이 경우 기업협회나 조합이 소속 기업들의 대북사업의 향, 계획을 파악하여 북한과 협상하고 계약을 체결하면 개별 기업은

대북사업에 더욱 집중할 수 있다. 특히 기업협회나 조합이 회원사 기업의 경험 아이템을 모아서 직접 북한과 경험 사업을 수행하는 방안도 모색할 수 있다.

다음은 기업 간 비공식적 네트워크의 강화 또는 비공식적 네트워크의 공식화/제도화이다.<sup>79)</sup> 이는 주로 대북사업을 수행하는 중소기업 또는 영세기업들을 대상으로 한다. 사실 대북사업을 하는 기업들 상호간에 정보교류 및 의견교환을 할 필요성은 충분히 존재한다.

특히 북측은 단일창구인데 반해 남측은 개별 주체들이 분산되어 있기 때문에 더욱 그러하다. 예컨대 의류 위탁 가공 사업은 북측이 느닷없이 임가공 단가의 인상을 요구하거나 대금 지급을 지연하려는 상황이 발생했다고 하자. 그러면 남한기업으로서는 자신의 기업에게만 국한된 현상인지, 다른 기업들은 어떻게 하고 있는지 궁금할 수 있다. 상황을 제대로 파악하면 공동의 대응책을 마련할 수도 있다. 그런데 남한의 의류 임가공 사업자들은 사업의 특성상 대부분 경쟁업체들이다. 따라서 정보의 노출을 꺼린다. 그러다보니 결국 서로 피해를 보는 경우가 종종 있다고 한다.

따라서 기업들은 상호 간에 정보교류 및 의견교환을 할 필요성은 충분히 느끼고 있다. 그런데 서로 정보교류 및 의견교환을 하기 위해서는 비용이 든다. 누군가는 여러 기업들에게 연락을 해야 하고 또한 만날 장소가 있어야 한다. 일종의 사무국과 회의 장소가 필요하다. 그런데 중소기업 또는 영세기업으로서는 이러한 비용도 부담스럽다.

여기에서 정부의 역할이 도출된다. 즉 기업들이 상호 간 정보교류 및 의견교환을 할 수 있도록 재정적으로 지원하는 것이다. 정부가

---

79) 기업 간 비공식적 네트워크에 관한 이하의 서술은 이종근 드림리스트 대표, 동명한진 중소기업진흥공단 처장과의 면담(2018.09.11, 북한대학원대학교) 결과에 토대를 두고 있다.

나서서 기업 간담회 같은 것을 주선하거나 일종의 사랑방 같은 것을 만들어 주는 것이다. 과거의 경험에 비추어 볼 때 기업들은 이러한 간담회가 큰 도움이 된다고 보고 있다.

다만 업체들의 네트워크를 만들 때 동종 업종 기업의 교류회도 필요하고 상이한 업종 기업의 교류회도 필요하다. 동종 업종의 교류회는 업계 공통의 이슈가 있어서 공동 대응의 필요성이 제기될 경우에 유효하지만 동종 업종은 기본적으로 경쟁사라는 특성으로 인해 교류에 한계가 있을 수도 있다. 따라서 동종 업종의 교류회에 보완적으로 이업종 교류회도 병행할 필요가 있다. 이업종 기업은 기본적으로 경쟁관계에 있지 않기 때문에 교류가 용이한 측면이 있다.

중앙정부가 아니더라도 공공기관(유관기관)도 이러한 역할을 수행할 수 있다. 실제로 2000년대에 중소기업진흥공단은 남북경협을 하는 중소기업들을 대상으로 ‘남북경협교류회’를 운영한 바 있다. 당시에는 대략 70개의 기업들이 모임을 가졌다고 한다. 여기서 중소기업진흥공단은 업체들에 대한 연락과 회의실 제공과 같은 일종의 간사 역할을 수행했다고 한다. 아울러 한국무역협회도 2000년대 중반에 의류, 모래, 석탄 등 업종별로 협의회를 운영한 바 있다. 대략 업종 당 10여 개 업체가 모임을 가졌다고 한다.

다만 과거에는 이런 식으로 종종 정보 및 의견 교환을 하기는 했어도 이러한 모임이 활성화되었다고 보기는 어렵다. 따라서 앞으로는 통일부 차원이든 현재의 남북교류협력지원협회 차원이든 혹은 새로 만드는 남북경협 지원기관 차원이든 기업 간 네트워크를 구축, 유지할 수 있도록 재정적 지원을 비롯해 각종 지원을 하는 것이 중요하다.

한편 통일부 차원이든 공기업 차원이든 지원기관 또는 공공기관(유관기관) 차원이든 이러한 기업 네트워크를 지원하는 것은 자연스럽게 해당 조직과 기업들과의 소통/교류에도 큰 도움이 된다.



## 바. 소결

전체적으로 남북경협 거버넌스의 개선은 참여 기업을 확대해 네트워크를 풍부하게 하는 한편 정책시스템 내부의 복잡한 네트워크를 효율적으로 조정하는 쪽으로 방향성을 설정하는 것이 바람직하다. 남북경협이 시작된 초기와 현재의 발전 수준이 다른 만큼 앞으로 여건이 성숙되면 될수록 남북경협은 기업이 핵심 주체가 되어야 하고, 정부는 직접적 개입으로부터 점차 간접적인 조정으로 역할을 전환하도록 노력해야 한다.

바람직한 거버넌스를 구축하기 위해서는 거버넌스 체제의 작동을 관리할 수 있는 공정하고 효율적인 관리자로서 정부의 역할이 요구된다. 즉, 정부는 단순히 거버넌스 체제 내 행위자 중 하나가 아니라 전체 거버넌스의 방향을 제대로 잡고 행위자들의 역할을 조정하는 이른바 메타 거버넌스의 역할을 수행해야 한다.

유의해야 할 것은 이러한 메타 거버넌스로서 국가의 활동은 지시나 통제와 같은 전통적 통치방식과는 다르다는 것이다. 다양한 행위자들이 자율적으로 거버넌스 체제에서 역할을 수행할 수 있도록 토대를 제공하고 바람직한 방향의 거버넌스 체제로 유도하며, 행위자들의 복잡한 관계에서의 갈등을 조정하는 거버넌스 체제의 중심행위자로서 역할을 수행하는 것이다. 즉, 국가는 규제자, 감시자, 통제자로서의 역할이 아니라 △다양한 행위자들 간의 상반된 요구를 종합적으로 조화시킬 수 있는 조정자, △행위자들의 역할수행에 대한 지원자, △거버넌스 체제의 발전 토대를 제공하고 방향을 제시하는 안내자가 되어야 한다.<sup>80)</sup>

---

80) 양현모 외, 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 79~80.

다만 정부 스스로 메타 거버넌스의 역할을 충실히 수행한다는 것이 현실의 세계에서 간단한 일이 아니다. 이보다는 기업 간 공식적 및 비공식적 네트워크의 강화를 위해, 특히 비공식적 네트워크의 강화를 위해 정부가 지원을 하는 것이 상대적으로 용이하면서도 일정 수준의 성과를 담보할 수 있는 방법이다.

## 2. 시장친화적 남북경협을 위한 법·제도 기반 구축

### 가. 목표와 추진 전략

#### (1) 기본 방향

남북경협과 관련된 법·제도 구축 과제는 포괄범위가 매우 넓으며, 중장기적으로 추진해야 할 과제이다. 특히, 남북한 간의 경제통합의 한 측면인 시장통합을 촉진하기 위한 법 및 제도 구축 문제를 다루기 위해서는 북한의 법·제도뿐만 아니라 헌법을 포함한 남한의 법·제도도 근본적으로 검토해야 한다.

본 연구에서는 남북한 시장통합은 남북한 경제협력의 본격화와 전면화를 전제로 할 수밖에 없다. 이를 위해서 과거 정부 주도로 추진되던 남북경협을 시장친화적으로 추진하는 것이 필요하며, 이를 위한 남북경협 시스템을 갖출 것을 제안했다. 따라서 법·제도 기반 구축과제도 중장기적인 시장 통합의 측면보다는 남북경협에서 과도한 규제적 요소들을 제거하고, 시장이 원활하게 작동할 수 있는 법·제도적 환경을 조성하기 위한 과제를 주로 검토했다.

## (2) 목표와 추진전략

경제협력을 통한 남북한 공동번영이라는 남북경협 의 일차적인 목표를 실현하는 데 효과적인 법 및 제도를 구축하는 것인 현 단계에서 남북경협 관련 법 및 제도 구축의 기본 목표가 되어야 한다. 중장기적으로 남북한 시장의 통합을 뒷받침하기 위한 남북한의 법 및 제도의 수렴을 지향해 나가되, 우선은 과거 남북경협의 안정적이고 효율적인 추진을 어렵게 하였던 법 및 제도적 문제들을 제거하고, 남북경협이 시장친화적으로 추진될 수 있는 법 및 제도적 환경을 조성해 나가야 한다.

이를 위해 남북경협을 특수한 상황에서 이루어지는 특수한 거래라는 것을 전제로 한 법·제도를 보편적인 경제적 거래를 전제로 한 법·제도로 전환해 나가는 것이 무엇보다 필요하다. 물론 남북경협의 민족적 특수성을 완전히 배제할 수는 없지만 이 특수성이 보편성 위에서 발현될 수 있는 제도를 구축해 나가야 할 것이다. 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도를 정비해 남북한 간의 경제협력이 가지는 민족특수성을 보편적인 경제적 거래의 차원에서 실현할 수 있도록 해야 한다.

이와 함께 「남북교류협력에 관한 법률」 등 남북한 경제협력에 대한 남측의 제도 개선을 통하여 시장친화적인 남북경협의 추진 여건을 마련해 나가야 한다.

북한의 법 및 제도 개편은 북한 당국의 과제이지만, 남북경협의 효과적인 추진을 위하여 필요한 최소한의 법 및 제도의 구축을 앞당기기 위한 노력은 필요하다. 특히 시장경제의 원활한 작동을 위해 필요한 기관의 설립과 필요한 인력의 양성 등은 남북한 협력을 통하여 촉진할 수 있을 것이다.

## 나. 주요 영역별 추진 과제

남북경협이 체제가 다른 남북한 간에 이루어지는 경제적 거래이기 때문에 남북경협과 관련된 법·제도는 남북경협 4대 합의서와 같이 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도, 남북한 교류협력에 관한 법률 등 남한의 남북한 경제협력 관련 법 및 제도, 그리고 북한의 남북경협 관련 법 및 제도로 구성된다. 따라서 시장친화적 남북경협 시스템을 구축하기 위한 법·제도 개편도 이 세 영역별로 추진되어야 한다.

### (1) 남북한 간의 거래를 규정하는 제도

#### (가) 4대 합의서의 실효성 확보 노력

남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 제도는 남북한 기본합의서의 남북한 교류협력에 관한 부속합의서(1992년)와 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정절차, 청산결제 등 4개 부문으로 구성된 남북한 경제협력합의서이다. 2003년에 발효된 남북경협 4대 합의서의 내용 그 자체는 크게 문제될 것이 없는 것으로 평가된다. 그러나 남북경협을 규율할 것으로 기대된 이 4대 제도는 남북경협이 추진되던 시기에 실제로 이행되었다고 보기는 힘들며, 남북경협이 중단된 이후의 처리과정에서도 지켜졌다고 보기 힘들다.

4대합의서가 실효성을 가지지 못한 것은 무엇보다 남북당국, 특히 북한 당국이 이를 이행하려는 의지가 강하지 못하였기 때문이다. 남북경협이 한창 진행되던 시기에 남한 기업의 대북 투자가 투자보장 합의서에 따라서 충실하게 보호되었다고 볼 수 없다. 남북한 당국의 강력한 이행의지가 없었을 뿐만 아니라 구체적인 시행세칙이나 규정 등이 마련되지 않아서 사업 현장에서 실질적인 이행이 불가

능했다. 가장 대표적인 사례가 상사분쟁조정 문제였다. 남북한이 상사분쟁조정절차에 관한 합의서를 채택하였지만, 실제 분쟁이 발생했을 때 이 합의서에 따라서 남북한이 지명한 조정위원으로 분쟁조정위원회를 구성하고, 이 위원회에서 분쟁을 조정한 사례가 한 건도 없었다. 북측에서 분쟁 중재인을 지명하지 않아서 분쟁조정위원회가 구성될 수 없었다. 결국 대부분의 분쟁은 당사자 간 해결 방식을 통해서 해결되었다. 이 과정에서 남북한 당국은 합의서에 따른 절차가 아니라 자의적인 개입을 통하여 분쟁에 개입했다. 남북경협에서 이종과세의 문제는 발생하지 않았으며, 남북경협에서 청산결제 제도가 활용되지 않은 것은 제도의 미흡 때문이 아니라 남북한 당국이 실제로 이 제도를 활용하는 문제에 대한 합의를 도출하지 못했기 때문이다.

남북경협을 규정하는 새로운 합의서 등의 제도가 도입되지 않는 한 4대합의서는 남북경협을 규정하는 핵심적인 제도의 지위를 유지하게 될 것이다. 따라서 남북한의 합의를 통하여 새로운 제도가 도입되기 전에는 시행세칙 등을 통하여 제도를 구체화하고, 분쟁이 발생하면 제도에 기반을 하여 조정을 하고, 문제가 발생하면 제도를 보완해 나가는 과정이 필요하다.

우선 북한에 투자한 자산의 보호는 투자보장 합의서 등과 같은 남북한 합의나 제도의 유무보다는 북한 당국의 투자자산 보호 의지와 이를 실행할 수 있는 역량이 필수적이다. 한국 기업이나 외국 기업이 북한에 투자된 자산은 보호된다는 신뢰를 가질 수 있도록 북한 당국이 보여주는 것이 필요하다. 지금도 북한은 투자보장합의서나 「외국인투자법」 등으로 북한에 투자된 자산을 보호할 것을 선언하고 있지만, 이러한 합의서나 법 규정이 충실하게 이행될 것이라는 확신을 잠재적인 투자자들이 갖지 못하고 있다. 이 부분은 온전히

북한 당국의 몫이며, 시간이 필요할 것이다. 다만, 남북경협이 재개된 초기에 발생할 수 있는 투자 자산의 몰수나 사업에 대한 심대한 침해 등의 위험을 경험보험이나 무역투자보험 등을 통하여 충분히 대비할 수 있는 제도를 구축할 필요는 있다.<sup>81)</sup>

분쟁조정 문제는 분쟁이 발생했을 때 당사자가 해결하는 것이 아니라 분쟁 조정절차를 통하여 해결한다는 원칙을 세우고, 실제로 남북한이 분쟁조정위원을 지명하여 분쟁조정위원회를 구성하여 조정하는 사례를 축적해 나가는 것이 필요하다. 그런데, 북측이 글로벌 스탠다드에 의한 분쟁조정 경험이 없으며, 이를 위한 인력이 충분하지 못하다는 점이 문제이다. 따라서 북한이 이들 인력을 양성할 수 있도록 지원해 나가며, 북측 인력이 양성되기 전에는 북측이 신뢰할 수 있는 제3국의 분쟁 중재인을 활용하는 방안도 모색할 필요가 있다.<sup>82)</sup>

#### (나) 남북한 경제협력에 대한 포괄적인 협정의 제정 검토

기존의 남북경협 관련 합의서의 실효성을 강화하는 방안과 함께 남북한 간의 경제적 거래를 규정하는 포괄적인 협정 체결도 모색할 필요가 있다. 문재인 정부는 남북한 관계의 제도화를 위해 남북한 기본협정 체결을 정책과제로 제시하고 있는데, 이 기본협정의 하위 협정으로서 남북한 간 경제관계를 포괄적으로 규정하는 남북한 포괄적

---

81) 혹은 경험보험을 개발도상국에 대한 민간투자를 촉진하기 위한 국제투자 보증기구인 세계은행의 MIGA(multilateral Investment Guarantee Agency)와 유사한 프로그램으로 대체하여 남한을 비롯한 외국인의 대북투자 모두에 적용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 김광길, “남북경협을 위한 법·제도 개선 방안,” 『한반도 신경제구상 실현을 위한 법·제도 개선 토론회』(국회의원 윤관석 주최 정책토론회 자료집, 2018. 9.18.), p. 27.

82) 남북한 간의 분쟁 조정 절차가 확립되기 전이나 이를 통해서 적절하게 분쟁을 처리하지 못할 경우에는 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ) 제소 등 국제적 절차를 통한 해결도 고려할 수 있다. 관련 내용은 위의 글, pp. 25~26. 참조

경제협력 협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement: CEPA)을 체결할 필요가 있다. 이 포괄적 경제협력 협정은 상품교역 무관세화, 서비스 교역 자유화, 무역·투자 교역 편리화 조치 등을 단계적으로 실행하는 것을 주요 내용으로 하게 될 것이다.<sup>83)</sup> 이 협정은 투자보장, 상사분쟁조정 등 4대 경험 합의서 등 기존의 남북경협 관련 합의 사항들에서 출발하되, 현재 민족내부의 특수한 거래를 규정하는 이들 합의 내용들을 국제적으로 통용되는 협정으로 전환 및 발전하는 방식으로 내용을 구축할 필요가 있다.

이 포괄적 경제협력 협정은 두 가지 측면에서 남북한 경제협력을 정상화하고, 활성화시키는 데 기여하게 될 것이다. 첫째, 남북경협의 제도화를 통한 경제협력의 안정화이다. 「남북경협 4대합의서」 등 기존 합의들이 실질적인 효력을 발생하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 이 4대합의서 체제만으로는 향후 폭발적으로 확대될 남북경협을 충분히 규정하는 것은 불가능하다. 남북한 관계를 포괄적으로 규정하는 남북한 기본협정의 일환으로 남북한 간의 상품교역, 서비스 교역, 투자 등에 관한 제반 내용들을 포함하는 포괄적인 경제협력 협정을 체결함으로써 남북경협을 제도화할 필요가 있다.

둘째, 국제적인 규범이 된 포괄적 경제협력 협정 체결을 통해 남북경협을 국제적으로 승인받을 필요가 있다. 북한 비핵화가 진전되고, 남북경협이 전면화되면 남북한 간의 무관세 거래나 남북한 간의 산업협력 등이 국제통상문제가 될 가능성이 있다. 낮은 단계, 혹은 잠정적인 FTA라고 할 수 있는 포괄적 경제협력 협정의 체결을 통하여 남북경협의 확대에 따른 국제통상 문제를 적극적으로 대처할 필요가 있다.

---

83) 낮은 단계의 FTA 혹은 잠정적인 FTA 정도로 규정할 수 있을 것이다. 남북한 간 포괄적 협력협정에 대해서는 임수호 외, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 9~10. 참조

남북한 간의 포괄적 경제협력 협정에는 무역이나 투자 자유화 등 FTA에 준하는 내용 외에도 남북한 간의 경제적 거래를 정상화시키기 위한 내용들도 포함되어야 한다.

우선, 북한에 대한 한국 투자자 및 기업에 대한 차별금지 조항이 필요하다. 북한 핵문제가 진전되고, 남북관계 및 북미관계가 개선되어 북한 시장이 개방되면 대북 투자에서 남한의 독점성은 크게 약화될 것이다. 오히려 남한 자본 및 기업이 차별받을 가능성도 배제할 수 없다. 과거 남북경협이 활발하게 이루어지던 시기에도 남한기업인은 방북 및 체류 등의 측면에서 외국 기업가에 비해서 차별적인 대우를 받은 경우가 있다. 북한 경제가 개방되고 남한을 비롯한 외부 자본의 대북 투자가 확대되면 북한 당국이 체제에 대한 영향을 의식해서 투자업종, 투자지역, 기업인의 활동 등에서 남한기업을 차별대우할 가능성도 있다. 따라서 남북한 기본협정이나 포괄적 경제협력 협정에 남한 기업의 대북 투자를 차별하지 않고, 촉진한다는 내용을 포함시킬 필요가 있다.<sup>84)</sup>

경제협력을 비롯한 남북한 간의 교류협력의 활성화를 위하여 해결되어야 할 기본적인 문제의 하나는 통행·통신·통관 등 3통문제이다. 이와 관련하여 남북한 간에 많은 합의사항이 있지만 여전히 통행이나 통신의 문제가 남북한 경제협력 추진에 큰 장애요인이다. 이 3통 문제는 경제적 관계에만 해당되는 것이 아니기 때문에 포괄적 경제협력 협정에 포함시키는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 남북한 기본협정의 세부 협정의 하나도 3통에 관한 협정을 체결하는 것도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 북한과 거래하거나 체류하는 남한 국민의 신변안전을

---

84) 남북한 기본협정이 체결되기 전이라도 남북한 정상회담 합의문에 남북한이 상호 투자에서 어떠한 차별도 하지 않으며, 상호 편의를 제공한다는 내용을 포함시키는 것도 검토할 필요가 있다.



보장하기 위한 제도를 구체화할 필요가 있다. 북한 체류 한국 국민의 신변안전 문제는 좁은 의미의 경제협력에 관한 문제는 아니지만 남북경협과 관련하여 북한에 체류하거나 북한 주민과 접촉하는 한국 국민의 신변에 위협이 발생하면 남북경협이 심각하게 타격을 받을 수 있기 때문에 관련 제도를 확보할 필요가 있다. 이 점과 관련하여서는 중-대만 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)의 투자협정에 ‘신변보호와 안전’에 관한 조항을 포함한 점을 참고할 필요가 있다. 본 협정에서 양측은 투자자의 신변안전 문제에 관한 소식을 즉시 통보할 수 있는 통보체계를 갖추고, 가족 및 변호사 면회 등의 편의를 제공하도록 하며, 투자자의 신변안전 문제가 발생할 경우 24시간 내에 가족에게 통보하도록 했다.<sup>85)</sup>

## (2) 남한의 남북경협 관련 제도

### (가) 남북경협의 안정화를 위한 제도적 기반 확보

남북경협이 사업의 경제성이 아닌 정치나 군사적 이유로 남북한 정부에 의해서 중단되거나 심각하게 영향을 받는 사례가 적지 않았으며, 이는 투자사업의 안정성을 심각하게 저해한다. 개성공단의 폐쇄나 금강산 관광 사업의 중단이 대표적인 사례이다. 북한 핵문제의 진전과 대북 경제제재 해제 등으로 남북한 경제협력이 가능하게 된다고 하더라도 남북한 정부의 개입으로부터 남북경협 사업을 보호하기 위한 제도적 장치가 마련되지 않는다면 본격적인 남북경협이 추진되기는 어렵다.

85) 이 조항은 대만 기업인의 애로사항을 반영한 대만정부의 요구에 의해서 반영되었다. 이석기 외, 『중국-대만 양안관계 분석을 통한 남북경협 활성화 추진 방안』(서울: 경제인문사회연구회, 2014), p. 67.

남북경협, 특히 민간이 주도하는 남북경협 사업의 추진과 지속 여부는 원칙적으로 경제성에 따라 민간이 결정하는 것이 바람직하지만 국익이나 국민의 생명 및 재산에 중대한 영향을 미치는 상황이 발생할 경우 정부가 개입하여 사업의 중단이나 사업내용의 중대한 변화를 요구해야 할 필요도 있다. 문제는 남북경협 사업에 참여하는 기업의 경제적 손실을 초래할 수 있는 정부의 개입에 관한 법적 절차와 내용이 마련되어 있지 않아 정부의 개입이 소위 통치권이라는 이름 하에 자의적으로 이루어질 수 있다는 점이다. 정부가 언제, 어떻게 남북경협 사업에 개입할지 모르는 상황에서는 남북경협 사업은 불확실성이 매우 크고, 이러한 불확실성은 투자를 어렵게 만든다.

따라서 남북경협 사업에 대한 정부 개입에 대한 법적 절차를 마련할 필요가 있다. 정부의 남북경협 사업에 대한 개입 근거, 그 절차, 그리고 손실이 발생할 경우 손실의 보상 절차나 범위 등을 사전에 정할 필요가 있다는 것이다. 정부의 개입 근거나 절차에 관한 조항은 「남북교류협력에 관한 법률」에 관련 조항을 추가하는 방식이 가능할 것이다. 예를 들어 「남북교류협력에 관한 법률」에 대한 정부 개정(안)에는 남북교류협력 제한·금지의 법적 절차 규정을 추가하는 안을 제시하고 있다. 이에 따르면 남북교류협력의 제한·금지 시에는 국무회의 심의를 거치도록 하고, 제한·금지의 사유 해소 시 국무회의 심의를 거쳐 제한·금지를 해제하도록 하고 있다.<sup>86)</sup> 한편, 김광길은 비상사태로 긴급하게 남북경협 사업을 중단하는 경우에는

86) 개정안은 남북교류·협력의 제한 또는 금지 사유로 북한이 남북교류·협력에 대하여 부담한 부담 또는 제한을 가하는 경우나 북한의 무력도발 또는 이에 준하는 상태로 남한주민의 신변안전에 중대한 위험이 발생할 우려가 있는 경우, 국제평화와 안전유지를 위해 필요한 경우, 남북한 합의에 대한 명백한 위반 행위가 발생할 경우 등을 규정하고 있다. 통일부, “남북교류협력에 관한 법률 일부 개정안,” <<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp?lsNm=남북교류협력에 관한 법률>> (검색일: 2018. 10. 29.) 참조

헌법 제76조의 긴급명령에 근거하고, 긴급하지 않은 대북제재로 인한 남북경협 사업 중단은 「남북교류협력에 관한 법률」의 협력사업 취소 혹은 조정 규정에 근거하도록 할 것을 제안하고 있다.<sup>87)</sup>

정부 개정안은 제한·금지로 인한 사업 중단 시 경영정상화를 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다고 규정하고 있지만, 구체적인 보상절차나 범위에 대해서는 특별한 규정이 없다. 개성공단에 대한 보상을 경협보험을 통하여 처리한 사례를 통해 본다면 정부안은 남북교류·협력에 대한 제한·금지에 대한 보상은 기본적으로 경협보험을 활용하는 것으로 정하고 있는 것으로 보인다. 정부개입에 의한 사업 중단으로 발생하는 손실을 경협보험으로 충당하는 것이 적절한지는 추가적으로 검토할 필요가 있다.

#### (나) 시장친화적 남북경협 추진체계와 조응하는 법·제도 구축

남북경협에 대한 정부의 규제와 개입, 경쟁 제한적 요소를 제한하고, 기업을 비롯한 남북경협 참여 주체의 자율성을 최대한 보장할 수 있도록 「남북교류협력에 관한 법률」 등을 개정해야 한다.

남북경협에 관한 남한의 기본법인 「남북교류협력에 관한 법률」은 남북한 주민들 간의 접촉이 원칙적으로 금지된 상태에서 예외적으로 접촉 등을 통한 교류 및 협력을 허용하는 것을 기본으로 하고 있다. 이 법이 협력사업의 추진 여부뿐만 아니라 협력사업을 위한 사전적인 접촉, 협력사업 승인 이후 협력사업 추진을 위한 접촉 및 물자의 반·출입 등의 모든 단계에서 정부의 승인을 받도록 하고 있는 것은 이 법이 남북한 주민의 접촉을 금지하는 법체계에 대한 예외규정의 성격을 띠고 있기 때문이다. 남북경협에 대한 정부의 규제와 개입은 남북경협에 대한 기본법이라고 할 수 있는 「남북교류협력에

---

87) 김광길, “남북경협을 위한 법·제도 개선방안,” pp. 31~32.

관한 법률」의 기본적 성격과 무관하지 않다.

북한 핵문제의 진전 이후 전면적인 교류 협력을 통한 평화 정착과 공동번영을 추구하기 위해서는 이러한 ‘원칙적 금지, 정부 승인을 통한 예외적 허용’의 단계에서 벗어날 필요가 있다. 이제 남북한 주민의 접촉과 협력은 광범위하게 허용되어야 하며, 이를 제한하기 위해서는 구체적인 사유가 필요하도록 제도를 변화해 나가야 한다. 남북한 간의 모든 접촉과 협력을 정부가 건별로 조사하여 승인하는 것이 현실적으로 불가능해질 수도 있다. 남북한 주민의 접촉 및 교류를 원칙적으로 금지하면서 이를 예외적으로 허용하기 위한 「남북교류협력에 관한 법률」을 남북한 주민의 접촉 및 교류협력에 대한 절차법으로 그 성격을 전환해야 한다. 시장친화적 남북경협을 위한 법·제도의 개편은 남북한 교류협력에 관한 기본법이라 할 수 있는 「남북교류협력에 관한 법률」의 기본적 성격 전환이 전제가 될 때에만 의미가 있을 것이다.

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북경협을 비롯한 남북한 간의 접촉과 교류협력의 각 단계에서 정부의 승인을 받도록 하고 있다. 즉, 협력사업 추진을 위한 방북(제9조), 남북한 주민의 접촉(제9조2항), 반·출입(제13조), 협력사업(제17조) 등을 모두 정부의 승인을 받도록 하고 있다. 접촉과 교류협력을 정부의 승인을 받도록 하고 있을 뿐만 아니라 통일부 장관이나 통일부 장관이 위원장이 되는 남북교류협력 추진위원회에 남북경협에 대한 광범위한 조정 권한을 부여하고 있다. 특히 이미 정부의 승인을 받아 협력사업을 추진 중인 자와 이 법에 따라 보조금을 받거나 그 밖에 필요한 지원을 받는 자에 대하여 통일부 장관이 지도·감독을 하도록 하고 있다(25조 4항). 이러한 「남북교류협력에 관한 법률」 체계 하에서 진행되는 남북경협이 정부 주도로 이루어지는 것은 필연적이다. 이는 정부 주도

적 남북경협에서 시장친화적 남북경협으로의 전환을 위해서는 남북 경협을 규정하는 기본법이라고 할 수 있는 「남북교류협력에 관한 법률」의 근본적인 재검토가 필수적임을 의미한다.

현재, 정부안인 「남북교류협력에 관한 법률 일부 개정안」을 포함해 남북경협에 관한 법률체계를 개편하려는 움직임이 다방면으로 전개되고 있다. 남북한 주민의 접촉 신고제의 완화에서부터 남북협력사업 승인제에서 허가제로의 변경 등까지 다양한 수준의 개편안이 제안되고 있다. 현재 제출되어 있는 「남북교류협력에 관한 법률 일부 개정안」은 남북 교류협력사업의 제한·금지에 관한 절차를 추가하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 남북경협의 승인제에서 신고제로의 전환 등의 내용은 담고 있지 않다. 남북경협의 안정적 추진을 위한 법체계를 마련한다는 의미에서 제한·금지에 대한 절차 규정을 마련하는 것이 의미가 있지만 남북한 주민의 접촉 및 교류협력을 예외적으로 허용하는 것을 주요 내용으로 하는 「남북교류협력에 관한 법률」의 기본적인 성격이 변화되지 않으면 남북경협의 본격화와 전면화는 불가능하다. 모든 협력사업과 협력사업의 추진을 위한 접촉, 방북, 물자 반·출입을 정부의 승인을 받아야 하는 상황에서는 민간 자원에 의한 남북경협은 불가능하다. 특히 협력사업의 추진 여부를 정부가 승인하는 체계가 유지되는 한 모든 협력사업은 정도의 차이는 있지만 정부 사업의 성격을 지닐 수밖에 없다.

따라서 모든 협력사업에 대해 정부가 승인하는 현재의 「남북교류협력에 관한 법률」체계의 전면적인 재검토가 필요하다. 접촉, 방북, 협력사업 승인, 물자 반·출입 등에 대한 현재의 승인제에서 신고제로 전환을 검토할 필요가 있다. 현재의 전면적인 승인제는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 향후 남북경협이 본격화·전면화되면 현실적으로 시행이 불가능해질 수도 있다. 정부가 건별로 협력사업을 승인하

는 체계에서 금지되거나 별도의 허가 절차가 필요하지 않은 분야의 협력사업은 신고만으로 추진할 수 있게 해야 한다. 대량살상무기 확산과 관련된 품목이나 분야, 북한의 특권기관과의 사업 등을 금지하거나 별도의 허가 절차를 필요로 하는 품목이나 사업형태를 「남북교류협력에 관한 법률」에서 규정하고, 그 이외의 협력사업에 대해서는 신고만으로 추진하고, 사후적으로 감독하는 체계로 전환할 수 있을 것이다.

승인제로부터 신고제로의 전면적인 전환에 따른 혼란이나 국민적 우려를 고려하여 점진적으로 전환하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 경우에는 먼저 남북한 주민의 접촉을 원활화할 필요가 있다. 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제98조2항은 남북한 주민 접촉을 수리를 전제로 사전에 신고하도록 하고 있는데, 이는 사실상 승인제이다. 남북한이 접촉해야 협력사업의 추진 여부를 결정할 수 있는데, 접촉을 위해 사전에 신고하고, 승인을 받는다는 것은 협력사업의 추진 단계에서부터 정부의 승인을 받아야 한다는 것을 의미한다. 사업 구상 단계에서부터 정부의 정책기조의 영향을 받을 수밖에 없으며, 그에 따라 남북경협은 필연적으로 정부주도가 될 수밖에 없다. 따라서 수리 조건이 없이 신고만으로 완결되도록 하거나, 전면 사후 신고제로 전환할 필요가 있다. 이렇게 되면 적어도 남북경협 사업의 구상과 협의를 위한 남북한 주민의 접촉은 훨씬 원활해질 것이다. 둘째로 승인제도를 유지해야 한다면 협력사업의 추진 여부 승인 시 관련된 절차를 포괄적으로 승인하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉, 협력사업의 추진을 위한 방북이나 협력사업과 관련된 물자의 반·출입 등은 별도의 승인절차 없이 추진할 수 있게 함으로써 협력사업의 추진을 효율화할 필요가 있다. 이렇게 되면 전면적인 승인제에 따른 행정 부담을 상당 정도 줄일 수 있다. 그리고 전면적인

신고제로의 전환에 대한 대안의 하나로써 남북경협에 자율규제 및 패트스 트랙 제도의 도입을 검토해 볼 수 있다. 즉, 기업에게 남북경협 추진 시 국가적 불이익을 초래할 수 있는 거래 등을 자체적으로 방지할 수 있는 시스템을 갖추도록 하고, 정부가 정한 기준에 부합하는 시스템을 갖춘 기업에 대해서 각종 절차를 원활화함으로써 협력사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 방안이다.

마지막으로 지방자치단체가 남북경협 사업을 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 현재 지방자치단체는 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 4항의 ‘협력사업’의 추진 주체로서 남북한의 주민(법인·단체)에 해당하지 않는 것으로 해석되어 독자적으로 협력사업을 진행하지 못하고 있다. 남북협력사업의 주체를 다양화하고, 지역단위의 협력사업에서 경쟁적 요소를 제고시키기 위해서 지방자치단체가 협력사업의 추진 주체가 될 수 있도록 법을 개정할 필요가 있다. 남한의 지방정부가 북한 경제개발구 개발 사업에 주체로서 참여할 수 있게 되면 중앙정부보다는 유연하게 사업을 추진할 가능성이 있다. 또한 북한이 지방정부에 개발 권한과 책임을 넘기는 추세를 감안할 때 남한 지자체가 협력사업 주체가 되면 남북한 지방정부들이 경제개발구 사업 등 협력사업을 경쟁적으로 추진할 조건이 갖추어 진다. 「남북교류협력에 관한 법률」의 해당 조항을 적극적으로 해석하면 지자체가 남북협력사업의 주체가 될 수 있다는 견해도 있지만, 교류협력법의 개정을 통하여 지자체가 협력사업의 주체가 될 수 있음을 명시하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 또한 남북협력사업에 대한 승인제가 유지될 경우 정부조직인 지자체의 남북협력사업에 대한 승인절차를 민간에 비해 상대적으로 간소화하거나 일정 범주의 협력사업은 자동적으로 승인하도록 함으로써 지자체의 협력사업 추진을 원활화할 필요가 있다.

## (다) 남북경협 지원제도의 확충

남북경협 사업 및 사업자에 대한 지원제도도 보완 및 확충할 필요가 있다. 현재는 남북경협을 특수한 상황에서 추진하는 특수한 사업이라는 전제 하에 중소기업 등에 대한 보편적인 지원정책과 별개로 남북경협 사업에 대한 지원정책을 갖추고 있다. 향후 남북경협이 재개되고, 본격화되면 남북경협의 특수성에 기초한 지원정책은 국제사회로부터 공정하지 못한 지원제도로 인식될 여지가 있다. 더욱이 남북경협이 본격화되고 전면화되면 특수한 상황을 전제로 한 지원제도로는 남북경협을 효과적으로 지원하기가 어려워질 것이다. 따라서 남북경협에 관한 지원을 산업이나 기업, 대외무역이나 투자 등에 대한 한국 내의 보편적인 지원제도에 통합하는 것을 적극적으로 추진할 필요가 있다. OECD(경제협력개발기구) 가입국인 한국은 WTO 등 국제규범에 저촉되지 않는 지원제도를 구축하고 있는 만큼 국내의 지원제도에 준하는 방식으로 남북경협을 지원한다면 통상 분쟁의 소지도 줄일 수 있다.

뿐만 아니라 보편적인 지원제도와 통합함으로써 지원 사업이나 지원 대상별로 축적된 정책지원 노하우를 활용할 수 있다. 남북경협의 특수성을 완전히 제거할 수 없을 뿐만 아니라 남북경협 환경 조성 등을 위해 이를 활용할 필요도 있기 때문에 제한적으로 별개의 지원제도를 운영할 필요가 있다. 예를 들어 대북 투자에 대한 보험은 기본적으로 무역보험공사가 담당하되, 리스크가 크거나 남북한 관계의 특수성 때문에 기존의 리스크 산출 방식 등으로는 적절하게 처리하기 어려운 사업에 대해서 별도의 남북경협 보험을 활용하는 방식이 가능할 것이다.



## (라) 남북경협이 북측 법 및 제도적 환경 구축 촉진

남북경협이 원활하게 추진되기 위해서는 북측의 관련 제도 구축도 필요하다. 그런데 시장경제에 부합하는 환경 조성을 위해 개편이 필요한 북한 제도는 매우 광범위하며, 사실상 체제전환을 위한 법·제도의 구축 그 자체라고 해도 과언이 아니다. 그리고 이는 단기간에 달성할 수 있는 과제도 아니다. 따라서 남북경협 관련 북한 제도 개편 촉진은 단계적으로, 그리고 체제에 대한 영향을 고려하면서 전략적으로 접근할 필요가 있다. 우선은 남북경협 시장의 원활한 작동을 위해 우선적으로 구축할 필요가 있는 제도적 조건을 구체화하고, 북한 당국이 체제의 위협을 덜 느끼면서 추진할 수 있는 방식으로 제도 변화를 촉진해 나가야 한다.

이를 위해서는 우선 최근 북한이 경제 분야에서 추진해 온 법 및 제도의 개편을 검토할 필요가 있다. 이미 기본적인 제도적 기반을 구축한 분야는 그것이 현실화될 수 있는 조건을 형성하는 것을 지원하거나 촉진할 필요가 있다. 북한 당국이 제도를 구축할 필요를 느끼고 있지만 역량 부족 등으로 아직 최소한의 제도적 기반을 갖추지 못하고 있는 분야는 필요한 법적 지식이나 노하우, 그리고 이 법·제도를 실행하기 위한 기구의 설립이나 인력의 양성 등에 필요한 자원을 지원할 수 있다. 마지막으로 북한이 그 필요성이나 기존 제도의 불충분함으로 충분히 인식하지 못하고 있는 분야는 남북경협의 활성화를 위해 관련 법 및 제도의 구축이 필요함을 지속적으로 설득해 나가야 한다.

김정은 위원장 집권 이후 ‘우리식 경제관리방법’이라고 불리는 제도 개편을 통해 시장 질서에 입각한 남북경협을 추진하기 위한 기본적인 법 및 제도는 어느 정도 구축된 것으로 판단된다. 여전히 노동력 고용이나 임금 지급 등에 대한 투자 기업의 자율성 부족 등 문제점이 많지만 이 부분은 북한 당국이 체제와 연관되어 있다고 판단하

고 있는 만큼 단번에 해결하기는 어려울 것이며, 시간이 필요할 것으로 보인다.

남북경제협과 관련하여 조속히 구축해야 할 제도는 회계에 관한 제도이다. 남한 기업을 비롯하여 외국 자본이 북한기업에 투자하거나, 투자 기업을 북한에서 운영하기 위해서는 국제적인 회계절차에 의한 회계투명성이 보장되어야 한다. 그런데 현재 북한에서는 이러한 회계 관련 제도가 제대로 갖추어져 있지 않으며, 회계 관련 인력도 부족하다. 따라서 무엇보다 우선적으로 국제적으로 용인되는 회계제도를 구축하도록 하는 한편, 회계 관련 인력을 양성할 필요가 있다.

### 3. 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경제구상’ 추진 전략

‘한반도 신경제구상’을 한마디로 표현하면, 남북한을 하나의 시장으로 통합하여 함께 잘 사는 경제권을 형성하며, 나아가 한반도의 경제영역을 동북아와 유럽대륙으로까지 확대해 나가겠다는 구상이다. 이러한 경제구상을 과거와는 다른, ‘시장친화적인’ 경제협력 방식을 통해서 지속 가능하고 효과적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 ‘한반도 신경제 구상’의 주요 내용인 3대 경제협력 벨트 구축작업과 하나의 시장 형성 작업이 균형과 조화를 이루어 남북 경제통일의 물질·제도적·인적 기반을 강화해 나가도록 한다.

#### 가. 시장친화적 방식을 통한 ‘한반도 신경제구상’ 추진의 의미

한반도 신경제구상은 남북한 경제의 연계망을 서해안지역, 동해

안지역, 그리고 접경지역에 구축한다는 ‘3대 경제협력벨트 구축’과 남북이 경제협력을 통해 하나의 시장을 이루어 가도록 한다는 ‘남북 하나의 시장 형성’이라는 두 축으로 구성되어 있다.

따라서 시장친화적 방식을 통해서 ‘한반도 신경제구상’을 실천한다는 것은, 첫째, 3대 경제협력벨트 구축 작업과 남북 하나의 시장 형성 작업을 연계해서 추진해 나간다는 것이라고 할 수 있다. 즉, 3대 경제협력벨트 구축작업을 통해서 남북한 시장통합을 촉진하고 남북한 시장영역을 기반으로 3대 경제협력벨트를 구축해 나간다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

둘째는 ‘남북 하나의 시장’ 형성 작업이 지향하는 목표를 ‘3대 경제협력벨트’ 구축작업을 통해서 추구해 나가는 것이다. ‘하나의 시장’이 추구하고 있는 정책 목표는 ① 북한경제의 시장화 촉진을 통해서 북한경제의 발전과 변화를 유도, ② 남북 간 시장을 통한 협력을 정착시킴으로써 남북경협을 효과성을 제고하고 경제통합을 도모, ③ 북한시장의 활성화를 통해서 북한주민들의 삶의 질을 제고 등이다. 따라서 3대 경제벨트를 중심으로 하는 남북 간 산업연계망 구축 작업을 추진하면서 하나의 시장이 지향하는 목표를 달성할 수 있도록 노력해 나가는 것이다.

셋째는 민간부문의 경제 협력사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록 필요한 제도적·물리적 기반과 연계망을 체계적으로 조성한다는 것을 의미한다. 한반도 신경제구상이 이행되기 위해서는 우리 민간경제부문이 북한과의 경제협력활동을 효과적으로 추진할 수 있도록 북한당국의 제약이 없는 시장이라는 공간에서 자유롭고 안정적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 물리적인 산업기반을 개선 및 확충하는 작업을 우선적으로 추진하는 것이다.

넷째, 남북경협이 주변국 및 동북아와 동아시아 시장과의 연계성

강화를 통해서 지역차원의 시장과 경제 통합을 촉진시키는 방향으로 진행된다는 것을 의미한다. 시장친화적인 남북경협을 통해서 한반도 신경제구상을 추진해 나간다는 것은 남북경협이 세계경제와의 소통을 확대해 나가는 방향으로 추진된다는 것이다. 좁게는 한반도 주변국가의 시장과의 연계를 적극적으로 활용하고 확대해 나가는 방향으로 남북경협을 추진한다는 것이고, 보다 넓은 의미에서는 동북아와 동아시아 그리고 유럽대륙까지 확대되는 광활한 시장을 대상으로 남북경협이 이루어져야 한다는 것이다. 세계시장과의 연계망 확대를 위해서는 국제금융기구 및 개발협력을 추진하는 다양한 국제기구와의 협력체계 구축도 매우 중요하다는 점에 유의할 필요가 있다.

## 나. 주요 영역별 추진과제

### (1) '3대 경제협력벨트' 구축과 '하나의 시장' 형성 연계 추진

#### (가) 북한지역에 대한 공단지구 개발과 상품시장 통합을 연계

3대 경제협력벨트 구축 사업의 핵심요소는 동·서와 접경 등 지역마다의 특성에 따라서 다르겠지만 남북경제의 공동번영과 기업들의 이익 창출이라는 관점에서 보면, 북한지역의 풍부한 인력을 활용하는 제조업분야의 협력이 가장 우선적으로 고려되고, 추진될 것으로 예상할 수 있다. 이를 위해서는 현재 중단된 개성공단이 재가동되어야 하지만, 개성공단 재가동 문제가 해결되는 단계에 이르게 되면 북한지역에 대한 다양한 투자 사업들이 동시다발적으로 논의, 추진될 가능성이 커질 것이다. 또한 이러한 상황에서 가장 중요한 사업으로 부각될 것으로 예측되는 사업은 북한지역에 우리 기업들을 위한 공단을 건설하는 것이 될 것으로 보인다. 이 사업을 추진하면서

북한시장에 대한 우리 상품의 접근성을 확보할 필요가 있다.

일차적으로는, 공단지역에서 생산된 상품이 북한시장에 진출할 수 있도록 북한당국의 협조를 이끌어내야 한다. 현재 북한당국은 남한 상품의 거래를 불법화하고, 이를 철저히 금지시키고 있기 때문이다. 따라서 상대적으로 가장 덜 민감한 품목인 소비제품을 중심으로 북한시장에 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 점에서 북한 지역에 우리 기업들이 주로 사용할 공단을 건설하게 되면, 이를 논의하는 과정에서 북측으로부터 최소한 이 공단에서 생산되는 소비제품의 일부는 북한시장에서 바로 판매할 수 있도록 협의해 나가야 한다.

북측이 이러한 결정을 내리기 위해서는 북한 지도부의 결단이 요구된다고 할 수 있기 때문에 남한 상품의 점진적 북한시장 진출이라는 대원칙에 남북이 공감대를 형성하는 작업이 선제적으로 진행되어야 한다. 이러한 논의는 지금 개성공단지역에 설치되어 있는 공동연락사무소를 통해서 북측에 우리의 입장을 전달하고 설득해 가는 과정을 거치는 것이 필요해 보이며, 어느 정도 공감대가 형성되면 경제 분야의 고위급회담에서 이러한 원칙에 합의한다는 문서를 작성하는 것이다.

또한, 이를 계기로 북한시장에 북한주민들이 필요로 하는 생필품을 중심으로 진출할 수 있도록 하고, 북한의 호응을 끌어내기 위한 수단으로 북한에 부족한 경공업 원자재를 공급하는 노력도 병행함으로써 북한이 정책적으로 강조하고 있는 ‘국산화정책’을 간접적으로 지원해주는 방식도 검토할 필요가 있다.

#### (나) 교통·물류망 연결과 상품시장 통합 및 교통물류체계 표준 통합 연계

남북한 경제협력을 활성화하기 위해서는 북한의 열악한 산업기반 시설을 개선, 확충하는 작업이 무엇보다 선결되어야 하는 과제이다.

북한의 인프라를 전면적으로 확충하는 사업은 국제사회가 협력을 통해서 추진해야 하는 사업이지만, 남북 간 경제적 연계망을 구축한다는 측면에서 우리의 개발수요가 가장 높다.

남북경협을 본격적으로 추진하게 되는 상황에서 추진될 북한의 산업인프라 건설사업 중에서 가장 우선적으로 논의되고 있는 사업이 철도와 도로 연결 사업이다. 철도와 도로 연결 사업은 판문점선언(4·27)에서 특별하게 명시될 정도로 남북이 관심을 보이고 있는 사업이다.<sup>88)</sup> 남북당국은 평양공동선언(9·19)에서도 철도와 도로 연결 사업을 강조함으로써<sup>89)</sup> 경제제재 상황임에도 불구하고 남북경제협력의 기반조성이라고 할 수 있는 철도와 도로 연결 사업에 공을 들이고 있다.

남북 교통망 연결은 물류망 연결로 연계될 것이며, 물류망 연결 사업을 추진하면서 남북주민이나 기업들이 자유롭게 이용할 수 있는 시장을 개설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일차적으로는 접경 지역에 남북물류센터를 건립하면서 동일한 지역에 일종의 ‘호시무역시장’을 개설하는 방안을 북한당국과 협의하는 것이다. 초기 단계에서는 남북한 지역주민들이 농·특산물을 서로 판매하는 형태로 진행한다, 한반도 주변 상황이 크게 개선되고<sup>90)</sup> 거래 방식 및 남북주민 접촉에서 발생하는 문제들이 해소될 경우 점차 남북한 소비재를 거래할 수 있는 시장으로 확대해 나가는 것이다.

---

88) 판문점선언 1조 6항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적인 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.”

89) 평양공동선언 2조 1항에서 “남과 북은 금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.”고 강조하는가 하면, 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서에서도 “쌍방은 동·서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.”고 명시했다.

90) 여기에서는 국제사회의 대북제재가 큰 폭으로 완화되는 상황을 염두에 두고 있다.

이와 함께 교통·물류체계의 남북 표준을 통합하는 문제도 적극적으로 추진해야 한다. 남북한 교통·물류체계가 단순하게 연결되는데 그치지 않고 남북의 교통물류체계가 통합될 필요가 있기 때문이다. 이를 통해 교통·물류체계의 효율성이 증대될 뿐만 아니라 한반도 경제통합을 촉진할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

#### (다) 북한의 관광지역 개발사업과 남북 관광시장 통합 연계

북한당국의 관광산업 진흥에 대한 관심은 그 어느 분야보다 크다고 할 수 있다. 북한의 낮은 경제수준과 부족한 자원 조달 능력, 국제적인 제재 상황 등을 고려했을 때, 단기간에 소규모 투자가 빠르게 성장할 수 있는 분야로 소위, 굴뚝 없는 산업인 관광산업을 염두에 두고 있기 때문이다.

북한은 그동안 원산 갈마해안관광지구를 비롯하여 금강산, 백두산, 칠보산 등을 국제적인 관광지로 개발하겠다는 계획을 발표해왔으며, 원산의 갈마지구에는 경제제재가 최정점에 달한 최근에도 건설 사업이 진행되고 있으며, 2019년 하반기에 준공할 예정인 것으로 알려지고 있다.<sup>91)</sup>

남북 간 관광협력의 수요도 큰 상황이다. 2008년 7월 금강산 관광이 중단된 이후 고성군 경제가 큰 타격을 입은 것으로 나타나고 있고, 사업자인 현대아산 등 금강산 관광 투자기업들은 극심한 피해를 호소하고 있으며, 조기 재개를 바라고 있다.

북한도 금강산지역과 원산지역을 포괄하는 대규모 관광지구 개발을 추진하고 있어서 우리의 설악산지역과 연계할 경우 남북의 관광협력은 국제적인 관광 상품으로 주목을 받게 될 것으로 기대되고 있

---

91) “북한 김정은 ‘현지지도’ 행보에 숨은 정책 코드는?” 『노컷뉴스』, 2018.8.31., <<http://www.nocutnews.co.kr/news/5024757>> (검색일: 2018.9.15.).

다. 우리로서는 남북 간 관광협력을 진행하면서 금강산과 설악산을 연계하는 관광 상품을 남북이 공동으로 개발하고 판매·관리하는 방안을 우선적으로 강구할 필요가 있다. 이를 기반으로 동해안지역의 주요 관광지역을 하나의 상품을 묶어서 판매하는 방안도 검토할 필요가 있으며, 이를 위한 합작회사를 건립하는 방안도 남북이 논의할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해서 남북한 관광시장을 점진적으로 통합해 나가는 것이다.

남북 간 관광협력을 통한 관광시장 통합은 중국과 러시아 주변지역까지 연계해서 추진하는 방안도 모색할 필요가 있다. 백두산의 상당부분이 중국이 관할하고 있다는 점에서 남·북·중 3국이 공동으로 백두산을 일주하는 트래킹 프로그램을 개발하는 방안도 검토할 수 있다. 나아가 중국의 훈춘지역과 러시아 핫산 지역 및 북한의 두만강시 지역을 포괄하는 관광지구건설사업에 남북이 함께 참여하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 이 지역을 북한과 중국 및 러시아 3국이 공동으로 국제적인 관광지로 개발하는 방안을 중국 당국이 제안했던 사실을 적극적으로 활용하면 될 것이다.<sup>92)</sup> 이러한 노력을 통해서 남북 관광시장을 주변국까지 그 영역을 넓혀서 확대해 나가자는 것이다.

#### (라) 북한지역 에너지·자원 개발사업과 연계해서 남북 에너지시장 통합 기반 구축

‘3대 경제협력벨트’를 구축하면서 산업공단 조성과 함께 중요한 협력대상으로 거론되고 있는 분야가 에너지 분야라고 할 수 있다.

---

92) “중국 지린성 ‘올해 두만강 관광합작구 중점 추진,’” 『VOA』, 2016.1.30., <<https://www.voakorea.com/a/3168544.html>> (검색일: 2018.9.16.); “러시아 관광청, ‘두만강 국제관광구’ 계획 승인,” 『통일뉴스』, 2015.2.23., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=111001>> (검색일: 2018.9.16.).



에너지 분야 남북협력은 북한에 절대적으로 요구되는 전력문제 해결을 위한 협력과 우리에게 필요한 광물자원을 공동으로 개발해서 활용하는 자원개발협력으로 구분할 수 있다.

북한지역에서의 생산 활동이 정상화되기 위해서는 기본적으로 전력문제가 해결되어야 하는데, 단기적으로는 기존의 설비를 개·보수하는 방안을 통해서 문제해결을 모색하되, 중장기적 관점에서 북한 지역에 새로운 발전소를 건설하는 방안과 남북한 전력망을 통합해서 운영하는 문제까지 검토되어야 한다. 이 과정에서 민간부문이 참여하게 되면 북한에 전력시장이 형성될 것이고, 남북한 전력시장을 통합하는 문제가 자연스럽게 논의될 것으로 추정할 수 있다. 따라서 단기적으로는 북한의 전력문제 해결을 위한 개발협력사업에 집중하면서 전력시장 통합을 위한 기반을 구축해 나갈 필요가 있다.

북한의 풍부한 광물자원을 남북이 공동 개발하여 우리에게 필요한 수요를 충족시키는 과제도 우선적으로 추진되어야 한다. 먼저 북한지역에 매장되어 있는 것으로 알려진 대표적인 광물자원으로는 철, 마그네사이트, 텅스텐, 흑연, 금, 구리, 몰리브덴, 형성 등이 꼽힌다. 반면에 한국은 2017년 한해 300억 달러 규모의 광물자원을 수입하였고, 특히 금속자원의 자급률은 낮은 것으로 알려져 있어서 광물자원분야에서 남북한 협력이 활성화될 경우 우리 경제에도 상당한 혜택을 줄 수 있을 것으로 판단되며,<sup>93)</sup> 북한경제의 발전에 필요한 재정자금을 확보하는 데도 효과적인 것이다. 이 과정에서 남북이 북한의 광물자원 전체를 종합적·체계적으로 개발·관리해 나가는 기구, 가치 ‘한반도광물개발합작회사’를 설치하여 남북의 광물시

---

93) 국책연구기관의 추정에 따르면, 남북경협이 활성화되어 북한산 광물이 남한에 들어올 경우 앞으로 30년 동안 148조 원의 편익이 발생할 것이라고 한다. “경의선 현대화로 관광 편익 87조, 광물자원 수입대체 61조 원 전망.” 『MK뉴스』, 2018.8.20., <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=521931>> (검색일: 2018.10.2.).

장이 통합되어 갈 수 있도록 유도해 나갈 필요가 있다. 나아가, 남한 경제에 필요한 광물자원을 공급하는 데 그치지 않고 남북이 세계의 광물시장에 공동으로 진출하는 방안도 모색되어야 한다.

## (2) 남북 '하나의 시장' 형성과정 촉진

### (가) 북한의 시장화 현상 촉진

남북이 시장통합을 이루어가기 위한 가장 기본적인 조건이자 환경은, 북한 내부에서 빠르게 진행되고 있는 시장화 현상이 보다 가속화됨으로써 북한경제가 시장경제시스템을 보다 폭 넓게 받아들이고 이를 제도적으로 뒷받침해 나가는 작업들이 확대되는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해, 남북경협이 시장의 원칙에 입각해, 시장이라는 자유로운 공간을 통해서 효율적으로 이루어지도록 해야 한다.

이를 위해서는 북한의 시장화 현상이 촉진되어야 될 뿐만 아니라 다양한 시장 활동들을 합법적으로 보장하는 제도화 작업이 병행되어야 할 것이다. 먼저 그동안 북한에서 질과 양, 두 측면에서 모두 확대되어 온 것으로 평가받고 있는 시장화 현상이 내용적으로 강화될 필요가 있다. 이를 위해서 무엇보다 북한당국이 「기업소법」 개정 등을 통해서 기업들에게 허용한 경영상의 자율성이 실질적으로 발휘될 수 있도록 북한기업과의 경협사업을 진행해 나가자는 것이다.<sup>94)</sup> 북한기업들에 주어진 경영권이 효과적으로 사용될 수 있도록 경영기법을 전수하자는 것이고, 이러한 노력은 남북경협사업을 통해서 추진되는 것이 자연스러운 것으로 보인다.

---

94) 북한은 2014년과 2015년 두 차례에 걸친 '기업소법' 수정을 통해서 계획권, 생산조직권, 노력조절권, 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권, 무역과 합영합작권, 재정관리권, 그리고 생산물의 가격제정권과 판매권을 기업들에게 부여했다. 북한당국의 계획권 분권화 조치에 따라서 중앙정부가 관리하는 '중앙지표'가 기존의 17만 개에서 1,100 개로 대폭 축소된 것으로 알려지고 있다.

다음으로는, 시장화의 제도적 보완 장치를 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 한편으로는 남북경협에 참여하는 북한기업에 적용되는 경영상의 제약을 최소화하도록 하고, 다른 한편에서는 남한 기업들이 집중적으로 진출하는 공업단지에 적용되는 법·제도 규정들에 진전된 형태의 시장화 요소들이 포함될 수 있도록 노력하는 것이다. 예를 들면, 남한기업과 합영·합작을 하거나 하청업무를 수행하는 북한기업은 시장원칙에 맞추어 거래 및 협력할 수 있도록 자율권을 최대한 보장해 주는 것이다. 여기에는 시설과 장비에 대한 북한기업의 소유권을 인정하는 것과, 노동력의 채용과 해고를 사전에 합의된 범위에서 효율적으로 결정할 수 있도록 하며, 남북 기업 사이의 거래 가격과 방식을 자유롭게 결정할 수 있도록 허용하는 것 등이 포함된다.

또한 현재 북한이 고집하고 있는 사회주의 원칙을 완화해서 자본재(생산재)의 국가소유제도(공유제)를 해체함으로써 개인자본가의 등장과 성장을 허용해야 한다. 현재에도 ‘돈주’라고 불리는 개인 자본가들이 다양한 형태로 경제활동에 참여하고 있지만, 법적 제약으로 인해서 개인 기업체를 설립하거나 자본재의 사적소유가 허용되지 않고 있어서 생산부문에 대해서는 본격적인 투자활동을 할 수 없는 상황이기 때문이다.

#### (나) 북한기업의 남북경협 참여 확대 및 경영능력 제고

남북경협사업에 북한기업들의 적극적인 참여를 유도해 북한기업들이 남북 협력사업에 이해관계를 갖도록 하면서, 이러한 협력을 통해서 경영역량을 강화할 수 있도록 지원함으로써 남북한의 시장통합을 기업들이 주도해 나갈 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해서 우리 기업들이 북한에 진출하면서 가능하면 북한기업들을 협력파트

너로 활용하려는 노력이 강화될 필요가 있다. 이를 통해서 한편으로는 북한기업들이 남북한 시장통합에 이해관계자로 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 것이고, 다른 한편으로는 북한기업들의 시장 활용능력과 시장 적응능력을 제고함으로써 북한 전체의 시장 운용능력이 강화될 수 있도록 하는 것이다.

이와 함께 남북 경제협력의 초기단계에서 집중적으로 논의·추진될 것으로 예상되는 북한지역의 공단 건설과 운영에 북한기업이 참여하여, 다양한 방식으로 남한기업과의 협력관계를 구축할 수 있도록 유도해 나갈 필요가 있다. 이를 통해서 북한의 기업들이 남한과의 대규모 협력사업에 참여하여 다양한 경험을 축적할 수 있는 기회를 제공해 주는 것이다. 이러한 경험들이 북한기업들로 하여금 세계 시장에 적응하고 경쟁할 수 있는 역량을 강화해 나갈 수 있도록 할뿐만 아니라 남한경제와의 시장통합에도 주도적인 역할을 수행해 나갈 수 있을 것이기 때문이다. 물론 초기 협력단계에서는 정부가 주도하는 협력방식이 주를 이룰 수밖에 없을 것으로 예상되고, 이에 따라서 극히 제한적인 수준의 참여가 가능할 것으로 보이지만, 조그마한 역할이라도 다양한 북한기업들이 담당하는 형태로 산업기반시설 확충이나 공단 조성과 같은 대규모 협력사업에 참여할 수 있도록 배려할 필요가 있다.

앞으로 비핵화 상황이 개선되어서 본격적인 남북경협이 추진될 경우 우리 기업들이 북한기업과 협력을 진행하는 과정에서 도전적인 상황에 직면하게 될 것으로 예상된다. 한편으로는 중국을 비롯한 국제자본의 대북사업에 대한 참여가 경쟁적으로 추진될 것이며, 다른 한편으로는 기존과는 달라진 환경에서 경영활동을 해야 하는 북한기업의 적응과정을 도와주어야하기 때문이다. 이러한 상황에서 우리 기업들이 북한기업과의 경제협력을 통해서 성공적인 사례

를 창출하는 것은 쉽지 않아 보인다. 남북 경제협력 초기단계에서는 시장 원칙에 입각한 경영활동에 대한 남북한 기업들의 인식과 관행의 차이가 클 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 북한기업들을 대상으로 시장경제에 대한 이해력 제고 및 경영 역량 향상을 위한 교육프로그램을 제공할 필요가 있다. 남북기업 간 경제협력의 성공가능성을 높이는 것이 시장통합을 촉진하는 중요한 방안이 될 것이기 때문이다.

#### (다) 북한주민들의 시장경제활동 지원

북한주민들의 시장 활용능력을 제고하는 것도 북한의 시장화 현상을 촉진시키는 중요한 방안 중의 하나라고 할 수 있다. 북한의 시장화를 여기까지 확산시킨 것의 주역이 주민들이기 때문이다. 그러나 시장화가 빠르게 확산되고 시장을 통한 경제활동이 다양화되는 과정에서 국영부문이 적극적으로 참여하면서 양극화 현상이 나타나게 되었고, 소수의 자본가(일명 ‘돈주’)들이 시장 활동을 주도하게 되었다. 이러한 상황에서 일반주민들의 시장에서의 비중이 상대적으로 감소하였고 시장을 통한 부의 축적 기회도 제한적인 양상을 띠고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한주민들이 시장이라는 공간을 통해서 삶의 질을 개선할 수 있는 기회를 확대할 수 있도록 지원하려는 노력이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 노력이 결과적으로는 북한경제의 시장화 현상을 가속화하고 아래로부터의 변화 욕구를 자극함으로써 남북 시장의 통합과정을 촉진하는 데 기여할 것으로 기대되기 때문이다.

그러나 남북경협을 통해서 북한주민들의 시장경제활동을 지원할 수 있는 방안은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 정부와 기업차원에서 진행되는 경제협력사업이 북한주민들의 시장 활동에 직접적으로

영향을 미치거나 지원할 수 있는 기회가 많지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 간접적인 방법을 검토하는 것이 불가피하다. 우선적인 방안은 남한의 생필품이 북한시장에서 거래 가능하도록 북한당국의 협력을 구하는 작업이다. 북한주민들은 남한상품에 대해 높은 평가를 내리고 있는 것으로 알려지고 있어, 불법이기는 하지만 비밀리에 조금씩 거래되고 있다고 한다. 따라서 북한주민들이 주로 사용하는 생필품이라도 우선적으로 북한시장에서 거래될 수 있도록 북한당국의 정책 변화를 유도해 내는 것이 급선무라고 할 수 있다. 북한주민들이 우리 상품을 공식적으로 사용할 때 남북 상품시장의 통합은 빠른 속도로 진행될 수도 있다.

다음으로는, 북한주민들의 시장경제활동 역량을 강화시키는 방안을 모색하는 것이다. 우선적으로 추진할 수 있는 방법으로, 북한의 협동단체를 지원하는 방법을 검토할 수 있다. 북한에서는 소유의 형태로 협동적 소유를 허용하고 있고, 주민들은 다양한 협동조합을 구성하여 경제활동을 할 수 있다. 따라서 북한주민들의 시장경제활동을 체계적으로 촉진시키기 위한 방안의 하나로, 소규모 협동조합의 결성을 비공식적으로 지원하는 것이다. 초기 단계에서는 조직 결성 및 관리 방식에 대한 교육프로그램을 제공하거나 이들을 대상으로 소액 금융지원(micro-credit) 사업을 추진하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

### (3) 민간부문의 남북경협 여건 개선

#### (가) 정치적 불확실성 제거

우리 기업들은 향후 국제사회의 경제제재와 같은 제약이 제거되는 등 여건이 개선되면, 북한과의 경제 사업을 추진하는 데 관심을

가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 중소기업중앙회가 실시한 설문 조사에 따르면,<sup>95)</sup> 응답자의 56.5%가 남북경협에 참여할 필요가 있다고 밝혔으며, 37.4%는 필요성이 낮다고 응답했다. 업종별로는 제조업과 도소매 업종에서 필요성 인식이 높았으며, 광업종에서는 필요성을 낮게 인식하는 것으로 나타났다. 남북경협 참여시 예상되는 위험요소는 무엇인지 묻는 질문에서는, 대다수(67.8%)가 ‘불안정한 정치상황’을 꼽았고, 다음으로 많은 응답자(14.5%)가 ‘전기·용수 부족, 미흡한 도로·철도 등 열악한 북한의 산업 환경’을 지적했다. 남북경협에서 예상되는 리스크를 해소하기 위해 필요한 방안을 묻는 질문에서는 ‘지속적인 교류를 통한 상호 신뢰회복’(18.7%), ‘평화정전협정’(8.4%), ‘정치적 안정’(8.4%), ‘완전한 비핵화’(7.5%), ‘남북간의 진정성 있는 대화’(6.1%), ‘중전선언’(5.6%), ‘정치적으로 상호 협력방안 모색’(3.7%) 등으로 다양한 방안들이 제시되었다.<sup>96)</sup>

결국 우리 기업들은 정치적 불확실성을 해소하기 위해서는, 남북간 정치적·군사적 대결상태를 해소하고, 지속적인 대화를 통해서 신뢰관계를 구축해 나가는 작업이 필요한 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 또한, 최근 북미대화를 통해서 집중적으로 논의되고 있는 북한의 비핵화문제와 정전협정 및 평화협정을 체결함으로써 한반도에서 전쟁상태를 종식시키고 항구적인 평화체제로 전환되기를 희망하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이런 점에서 9월 평양에서 개최된 남북정상회담에서 체결한, 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」는 한반도에서 전쟁 가능성

95) 조사 대상: 중소기업 협동조합 214개사, 조사 방법: 구조화된 설문지를 통한 FAX 조사, 조사 기간: 2018.9.13.~9.14.

96) 중소기업중앙회, “중기중앙회, 「중소기업협동조합의 남북경협 인식조사」 결과 발표,” 중소기업중앙회 보도자료, 2018.10.2., pp. 1~3. <<http://www.kbiz.or.kr/user/nd18095.do?View&pageST=SUBJECT&pageSV=인식조사&page=1&pageSC=REDATE&pageSO=DESC&dmlType=&boardNo=00042335>> (검색일: 2018.11.2.).

을 방지하여 평화롭게 남북이 공존하자는 약속을 담았다는 점에서 정치적 불안정성을 해소하는 데 기여할 것으로 기대된다.

#### (나) 제도적 장치 마련

민간부문의 대북 경제활동을 촉진시키기 위해서는 기업들의 경제 활동을 안정적으로 뒷받침해 줄 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 기업들의 입장에서 필요한 제도적 보장 조치는, 남북관계, 북한, 우리 내부, 그리고 국제사회 등에서 이루어질 것이다. 먼저 가장 우선적으로 남북 간 합의사항을 통해서 우리 기업의 북한에서의 경제활동에 필요한 다양한 제도적 보장 장치와 함께 각종 편의를 제공하고, 문제가 발생했을 때 조기에 합리적으로 해결해 줄 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 이와 관련, 기존에 남북이 합의한 4대 보장(투자보장, 상사분쟁조정절차, 이중과세방지, 청산결제) 합의서의 실효적 이행을 보장하는 문제도 검토되어야 한다. 다음으로는 그동안 지속적으로 협의해 왔던 3통(통행, 통신, 통관) 문제의 획기적인 해결 방안도 마련되어야 한다. 여기에 더해, 남북경협이 전격적으로 활성화되는 상황에 대비하여 남북 경제협력사업 관련 포괄적 협력방안을 담은 협정 체결도 검토할 필요가 있다.

북한 내부에서는 우선적으로 남한과의 경제거래를 중국과의 거래 수준 정도로 제약조건을 해소하는 정치적 결정이 필요하다. 가장 대표적인 조치로 남한 상품의 북한시장 거래가 허용되어야 한다고 할 수 있다. 이와 함께 우리 기업들이 북한의 근로자들을 고용하는 방식도 기업의 경영권을 최대한 보장해 주는 방향으로 개선되어야 한다.

우리 내부에서는 남북경협에 대한 개입을 최소화하는 방향으로 법적 절차를 보완하는 조치와 함께 북한지역에서의 경제활동이 지니고 있는 불확실성을 보완할 수 있는 제도적 장치를 강화할 필요가



있다. 기존에 도입된 보험을 개선해야 한다는 논의가 활발하게 전개되고 있다는 사실에 주목해야 한다. 또한, 대북 경제협력사업을 추진하는 절차를 간소화하는 문제도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 대신 대북 경제기업들로 하여금 책임감을 가지고 경제사업을 추진할 수 있도록 적절한 정보를 제공하는 노력은 강화되어야 한다.

국제사회의 대북제재를 준수하면서 적절하게 대응하는 문제, 북한 채권문제, 민족내부거래를 국제적으로 인정받는 문제 등에 대한 해결방안을 모색하는 노력도 강조될 필요가 있다.

#### (다) 북한의 열악한 산업기반시설 확충

북한과의 경제협력이 활성화되어 여기에 북한의 다양한 주체들이 참여하고, 시장 기능이 효과적으로 발휘되어 북한의 시장화도 촉진되고 남북한 시장의 통합도 진전되기 위해서는 북한에서 생산을 포함한 다양한 경제활동을 가능하게 하는 기본적인 산업인프라가 마련되어야 한다. 가장 대표적인 예로 전력문제가 있다. 도로망과 통신망이 뒷받침되어야 투자활동이 본격적으로 추진될 수 있다. 따라서 무엇보다 우선적으로 북한의 SOC(사회간접자본) 개선 사업을 통해서, 남북 산업연계망을 확보하는 것이 중요하다.

다만, 북한의 산업기반시설을 개선하기 위한 사업을 추진하면서 우리 정부의 일방적인 지원방식으로 추진하는 것은 지양할 필요가 있다. 긴급을 요하거나 선도적 투자 사업으로 필요한 경우에만 제한적으로 적용하는 것이 바람직하다. 따라서 가능한 민간자본의 참여를 유도하고, 우리 기업과 북한 기업, 여기에 국제자본이 함께할 수 있는 다자협력 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 이러한 다자협력 방식을 강조하는 이유는 대규모 재원을 마련하는 데에도 유리하게 작용할 뿐만 아니라 사업의 안정성을 확보하고, 북한 경제의 시장경

제에 대한 적응능력을 촉진하는 데에도 기여할 것이기 때문이다.

북한의 산업기반시설을 구축하는 과정에서 유의해야 할 사항은 남북한 운용체계의 소통 가능성과 중장기적 통합 가능성이다. 예를 들어, 최근 남북당국이 철도와 도로 연결 사업을 협의해 나가고 있는데, 향후 남북이 도로와 철도를 본격적으로 활용해 나가기 위해서는 남북한의 운용체계가 충돌하지 않아야 하는 것에서 출발해, 점차 하나의 시스템으로 통합해 나갈 수 있는 여지를 마련해 가야 한다. 나아가 주변국을 포함하여 국제적인 운용시스템과의 호환 가능성도 미리 마련해 나갈 필요가 있다는 점에 유의해야 한다.

#### (4) 주변국 시장과의 연계 및 국제사회와의 협력 확대

##### (가) 주변국 시장에 대한 남북한 공동 진출

우리 기업들이 북한과의 경제협력을 통해서 지향하는 시장 범주는 한반도에만 국한되지는 않을 것이다. 물론 경제협력의 종류에 따라서 남한의 시장을 겨냥한 상품생산도 있을 것이고, 북한경제에 필요한 산업기반을 조성하는 사업이나 북한 시장 진출을 지향하는 생산 활동도 포함되어 있겠지만, 주변국과 국제시장 진출을 염두에 둔 상품을 생산하는 협력사업이 지속적으로 확대될 것으로 전망된다. 이 과정에서 북한기업들의 시장적응 능력 제고과정을 지원하기 위한 직·간접적인 접근이 필요하다. 북한기업들의 시장경제에 대한 이해 부족과 세계시장에 진출하는 데 필요한 기초적인 정보와 경험이 절대적으로 부족하기 때문이다. 따라서 남북경협에 북한기업들을 참여시키고, 다양한 방법을 통해서 이들이 시장경제에 진출할 수 있는 역량을 지원해 줄 필요가 있다.

북한기업들이 내부적 준비와 대외적 환경 조성을 통해서 세계시

장에 본격적으로 진출할 수 있는 상황이 되면 북한경제는 자연스럽게 세계시장에 동화되는 과정을 밟게 될 것이며, 우리 경제와의 통합과정도 가속화될 수 있을 것이다. 북한경제의 세계시장으로의 접근은 일차적으로 우리와 중국, 러시아, 몽골과 같은 주변국 시장이 그 주요 대상이 될 것이다. 특히 시장의 초기단계에 있고 기술수준이 높지 않은 북한으로서는 상대적으로 소득수준이 낮은 지역에 진출하는 것이 용이할 것으로 보인다는 점에서 중국의 동북지역과 러시아의 극동지방, 그리고 몽골 등이 우선 고려 대상으로 부각될 것으로 보인다.

그러나 당분간 북한기업의 주변국 시장 진출이 단독으로 추진되기는 어려워 보인다. 이들 시장에 적응하고 진출할 수 있는 역량을 갖추는 데 어느 정도 시간이 소요될 것이기 때문이다. 따라서 남북경협 초기단계에 북한기업들과의 협력을 통해서 그들의 시장에 대한 이해를 돕고 시장에 진출할 수 있는 경험과 노하우 취득을 도와줄 필요가 있으며, 그런 점에서 공동으로 주변국 시장에 진출할 수 있는 방안들이 다양하게 검토될 필요가 있다. 이를 통해서 남한기업의 마케팅기술을 전수하고 세계시장의 상품수요에 대한 이해를 제고하도록 하는 것이다.

#### (나) 동북아 시장 및 동아시아 시장과의 통합 촉진

북한경제체제의 시장에 대한 인식과 준비상황을 고려하면, 남북시장통합 과정은 더디게 진행될 뿐만 아니라 그 과정에서 많은 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 남북한 시장을 통합하는 노력과 병행해서 남북한 시장을 주변국 시장과 통합시키는 노력을 강화할 필요가 있다. 이를 통해서 남북한 시장통합을 우회적으로 촉진시킬 수 있기 때문이다.

한반도 시장을 형성해 나가면서 주변지역 시장과의 통합을 병행 추진하기 위해서는 남북이 시장형성을 해나가는 과정에 주변국 투자자본이나 기업들이 남북이 주도하는 경제협력사업에 참여할 수 있는 방법들이 다양하게 모색되어야 한다. 예를 들면, 북한지역에 건설되는 공단지역에 주변국 기업들의 진출을 적극적으로 유치하거나 중국 및 러시아의 접경지역에 건설된 공단에 남북한이 기술·자본·노동력을 분담하는 방식으로 공동 진출하는 방법도 강구할 수 있다. 이를 통해서 일차적으로 남북 상품 시장과 주변국 상품 시장을 통합하는 효과를 기대할 수 있다.

남북 교통·물류망 연결사업과 주변국 교통·물류망과의 연계 사업을 병행 추진하는 문제는 남북경협이 본격화되면 조기에 가시화될 수 있을 것으로 전망된다. 남북을 연결하는 도로와 철도가 개·보수 및 현대화 조치를 통해서 개통되고 나면, 이 노선들을 중국 및 러시아와 연결하는 사업은 별다른 어려움 없이 추진될 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 문제는 이질적 운용체계를 통합하는 문제와 통관절차를 간소화하는 작업이라고 할 수 있으나 남북이 협력하고, 주변국이 적극적으로 참여하는 논의 구조가 만들어지면 동북아차원의 철도·도로연계망을 구축하기 위한 노력이 가속화될 것으로 기대된다. 동북아차원의 교통·물류망 연계사업이 추진되면 지역차원의 시장통합도 탄력을 받게 될 것으로 보인다. 점에서 동북아와 동아시아지역 경제통합의 촉진제로도 작용할 수 있을 것이다.

남북 관광협력사업에 주변국을 포괄하는 국제적 관광협력프로그램을 모색하는 문제도 적극적으로 검토될 필요가 있다. 북한의 자연친화적 자연자원이 풍부하다는 사실을 고려하고, 북한당국이 정책적으로 관광산업 육성에 심혈을 기울이고 있다는 사실에 기초하면, 남북 관광협력의 가능성은 매우 크다. 남북 관광협력은 우리의 관광

산업을 활성화시키는 계기가 될 수 있다는 점에서 우리 관광업계에 서도 남북 관광협력의 추이를 주목하고 있다. 남북이 관광산업을 한반도의 새로운 성장 동력으로 육성해 나가기 위해서는 관광시장을 통합적으로 관리해 나가면서 국제적으로 인기 있는 관광 상품을 공동으로 개발해야 한다. 또한 세계적인 관광지로 부상하기 위해서는 시설의 개선 못지 않게 다양한 관광수요에 부응할 수 있어야 한다. 이를 위해서 주변지역 국가의 관광 상품과 연계한 다국적 관광 상품을 개발함으로써 잠재력이 풍부한 중국과 아시아 국가의 관광수요를 유치하려는 노력을 강화할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해서 남북한 관광시장과 동북아 및 아시아 관광시장이 통합되어 나가도록 하는 것이다.

#### (다) 국제기구와의 협력 체계 강화

과거 사회주의 체제 전환 국가들의 시장경제체제로의 이행과정을 지원했던 국제기구들의 경험을 살려서 북한의 시장경제로의 이행과정을 지원하는 프로그램을 운용할 수 있도록 국제기구와의 협력을 강화할 필요가 있다. 여기에 우리의 KSP 사업을 북한에서 추진하는 방안도 북한당국과 적극적으로 협의할 필요가 있다. 북한은 공식적으로 시장경제를 채택하지는 않았지만 시장기능을 광범위하게 도입하고 있으며, 국제시장에서 경쟁력을 강화하기 위해 자본주의 시장경제에 대한 학습과 적응할 수 있는 역량 강화에 관심을 기울이고 있기 때문에 정치적 논쟁으로 비화되지 않도록 조심스럽게 접근해야 한다.

남북경협사업을 국제시장으로 연계, 확대해 나가는 특정분야에서 국제기구와의 협력을 강화하여 해당분야의 시장통합을 추진하는 데 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들면, 철도와 도로, 관광, 전력과 같은 에너지 분야의 남북 경제협력을 추진하면서 해당분야의 국

제기구와의 협력을 통해서 국제시장과의 연계성을 구축해 나가자는 것이다. 남북 철도와 도로 연결 사업이 경제성을 확보하기 위해서는 남북 연결에 그치지 않고 중국과 러시아를 포함하여 유럽대륙까지 진출할 수 있어야 하는데, 이러한 연계망은 다국적 협력의 성격을 띠고 있기 때문에 관련 국제기구인 국제철도협력기구(Organization for the Cooperation of Railways: OSJD)의 협력이 필요할 것이다. 또한, 이러한 노력들이 해당 분야에서 남북한 시장통합을 촉진하게 될 것이다. 관광분야에서는 UNWTO(United Nations World Tourism Organization, 국제연합 세계관광기구)와 OECD 관광위원회, APEC 관광실무그룹 등이 여기에 해당된다.

북한이 세계은행이나 IMF와 같은 국제금융기구에 가입할 수 있도록 지원함으로써 북한이 세계경제질서에 조기에 편입될 수 있도록 지원하는 것도 매우 중요한 작업이다. 북한경제가 세계경제에 편입되기 위해서 노력하는 과정에서 남북 경제제도의 이질성과 격차가 상당부분 해소될 것이고, 남북한 시장통합의 제도적 걸림돌이 제거되는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 장기적으로는, 북한이 국제사회로부터 시장경제 지위를 획득할 수 있도록 지원하는 것도 필요하다. 최근까지 미국과 유럽이 중국의 ‘시장경제국’ 지위를 인정받지 못하고 있으며, 이에 따라서 고율의 관세를 부과받게 되는 것이다. 따라서 향후 북한이 미국과 유럽의 시장에 진출하기 위해서는 ‘시장경제국’ 지위를 인정받을 수 있도록 준비할 필요가 있다.



# VI

---

## 맺음말: 정책적 시사점





## 1. 신뢰에 기반 한 남북한 접촉면의 확대

시장친화적인 남북경협이 활성화되기 위해서는 자유로운 교류협력 환경이 조성되어야 하며, 이는 건강한 ‘남북경협 생태계’가 조성되어야 한다는 것을 의미한다. 남북경협은 2010년 ‘5·24 조치’ 이후 우리 정부가 교류협력 활동을 엄격하게 제한함에 따라서, 기존의 남북 간 교류협력 시스템과 인적 네트워크가 거의 와해되었다. 이에 따라서 앞으로 남북 간 경제교류협력 여건이 호전되더라도 예전과 같은 수준에 도달하기까지 상당한 시간과 노력이 요청될 것으로 보이며, 이 과정에서 어느 정도의 시행착오가 예상된다. 특히 북한경제의 상황과 경제협력의 방식에서 예전과는 다른 형태가 요구될 것으로 보인다는 점에서 시행착오를 줄이고 남북 경제주체들의 적응 과정을 단축시키기 위해서는 남북경협사업에 진출하고자 하는 새로운 참여자들에게 진입장벽을 최소화함으로써 건설적인 경험을 축적할 수 있는 환경을 제공할 필요가 있다. 이를 통해서 민간 주도로 경제협력이 활성화될 수 있도록 함으로써 황폐화된 ‘남북경협 생태계’가 빠른 시일 내에 복구(형성)되도록 해야 한다.

남북경협의 생태계를 복원하기 위해서 우리 정부는 정치적·법적·제도적 장치를 마련함으로써 민간부문이 경제협력의 주체가 되는데 필요한 여건을 제공하며, 무엇보다 남북경협이 한반도 전역에서 ‘시장원칙’에 따라 자유롭고 효율적으로 이루어지도록 북측과 긴밀한 협력관계를 구축해야 한다. 이 과정에서 자유로운 교류와 협력활동을 보장하는 데 초점을 맞출 필요가 있으며, 남북 경제주체들 간에 신뢰에 기반 한 파트너십이 다차원적으로 구축될 수 있도록 노력해야 한다. 여기에는 남북당국 간 공감대 확산, 남한기업과 북한당국 사이의 신뢰관계 구축, 남북한 기업들의 파트너십 형성이 선결적

과제이다. 따라서 남북 간 자유롭고 다양한 접촉면을 확대함으로써 건강한 남북경협 생태계를 구축하되, 이 과정에서 남북 경제주체들의 자율성 강화와 함께 신뢰관계가 강화될 수 있어야 한다.

## 2. 민간 주도의 추진체계 구축

남북이 시장원칙에 입각한 경제협력을 지속적으로 확대해 나가기 위해서는 정부의 개입이 최소화되어야 한다. 물론 남북경협을 복원하는 초기단계에서는 기반시설을 구축하는 사업에 정부차원의 직간접적인 지원과 협력이 불가피한 부분이 있을 것이다. 따라서 (소위) ‘시장의 실패’ 부분을 보완하는 성격의 사업을 제외하고는 가능한 민간부분이 주체가 되어 경협사업을 추진할 수 있도록 하는 추진체계를 구축해 나가는 것이 바람직하다. 이를 통해서 무엇보다 남북경제협력사업의 추진에서 시장기능을 강화시킬 수 있을 것이기 때문이다. 또한, 경협사업의 효율성과 지속성 제고, 정부의 재원부담 축소 등의 효과도 극대화할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

민간경제부분이 주도하는 경협 추진체계를 구축하기 위해서는, 먼저 우리가 민간 대북경제협력사업자들로 (가칭) ‘한반도경제협력 민간협의회(한경협)’를 구성하고, 이에 대응한 조직을 북측에서도 구성하도록 요청할 수 있을 것이다. 하지만, 현 단계에서 북한당국에 남북경협사업을 논의할 순수 민간경제조직 구성을 요구하는 것이 어려울 가능성이 크기 때문에 이에 대한 대안으로, 현재 대남 민간경제협력사업을 주관하고 있는 것으로 알려진 민경연(민족경제협력연합회)을 협력 파트너로 삼아 추진체계를 구축하는 방안도 검토할 필요가 있다.

우리의 대북사업자단체인 (가칭) ‘한경협’은 한국무역협회, 대한상공회의소, 전경련, 중소기업중앙회 등 주요 4대 경제단체들이 중심이 되어 조직을 구성해 나가는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 이 협의체에는 대북사업자들이 회원으로 참여하도록 하되, 지자체나 민간사회단체들도 일정한 자격을 갖춘 경우 참여할 수 있도록 개방할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한, 주요 사항을 효율적으로 결정하고 추진해 나가기 위해서 주요 인사들로 운영위원회를 구성하고, 산하에 실무를 담당할 사무국을 설치하며, 북한경제 전문가들로 자문그룹을 두어 북한과의 협력사업 추진과정에 활용할 필요가 있다.

민간차원의 남북경제협력협의체가 구성되어 효과적으로 제 기능을 발휘하기 위해서는, 당국 간 협력체계와의 역할 분담이 필요할 것으로 보인다. 남북 당국 간에는 큰 틀에서 경제협력에 대한 합의를 이루고, 당국차원에서 지원할 수 있는 부분에 대한 협력방안을 도출하며, 제도적 장치를 마련하는 데 주력하면서 공공성이 큰 일부 사업 중에서 민간이 독자적으로 추진하기 어려운 사업에 일정 부분 참여하는 문제를 검토할 수 있을 것이다. 민간협의체에서는 당국 간의 합의를 기초로 구체적인 협력방식에 대해서 논의하도록 하는 것이다.

### 3. 남북 간 경협사업을 협의하기 위한 당국 간 상설 기구의 설치

남북 경제협력을 민간 주도로 추진한다고 해서 정부의 역할이 크게 축소된다고 할 수는 없다. 오히려 절대적인 규모로 볼 때, 정부가 담당해야 할 역할은 지속적으로 증대될 것으로 보인다. 역할 분담의

문제이다. 민간이 주도하는 경제협력이 다방면에서 효과적으로 추진되도록 하기 위한 당국차원의 역할이 더 많아질 것이라는 점을 고려해야 한다.

시장친화적인 남북경협방식을 추진하는 데 있어서 남북 당국의 역할은 기본적으로, 남북 경제교류협력에 ‘시장의 규칙’이 제대로 지켜질 수 있도록 조정자와 중재자 역할을 수행하는 것이다. 이와 함께 경제협력과정에서 나타나게 될 여러 가지 어려움과 문제점을 해소하는 촉진자의 역할을 수행해야 한다.

경제협력사업의 효과적인 추진을 위해서 남북 당국 간 협의기구로 10·4선언에서 합의했던 “부총리급 남북 경제협력 공동위원회”를 복원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 여기에서는 일차적으로 남북 정상에 합의한 사항을 이행하는 방안을 논의해 나가야 한다. 그러나 대북제재가 대부분 해제되어 남북경협이 본격적으로 추진되는 상황에서는 남북 경제협력사업의 추진 상황을 점검하고 정부차원에서 이를 뒷받침할 수 있도록 큰 틀에서 협력해 나가는 역할을 수행할 필요가 있다. 즉, 남북 경제협력의 거시적인 틀을 마련하는 것에서부터, 주요 협력사업의 진행상황을 점검 평가하고 정부차원에서 보완할 필요가 있는 부분에 대한 협의와 합의를 도출하는 것이다. 이 공동위 산하에는 주요 협력부문별 분과위원회를 구성하여 분과별로 구체적인 협력방안을 모색하도록 할 필요가 있다. 교통과 물류협력, 문화와 관광협력, 에너지와 자원협력, 환경과 보건의료협력, 농수산 협력, 과학기술과 통신협력, 제도개선, 국제협력 등으로 분과를 구성할 수 있을 것이다.

우리 내부에서는 경제협력공동위원회의 업무를 체계적으로 지원하고, 다양한 부처의 업무들을 효과적으로 조정하며, 민간부문과의 긴밀한 협력체계 구축을 통해서 북한과의 협력사업들을 종합적·체

계적으로 추진해 나가는 전문조직을 구성할 필요가 있다. 이 조직은 추진할 사업의 성격 규명에 따라서 공사의 형태(예를 들면 ‘남북교류협력공사’)를 띌 수도 있고, 정부의 조직 형태(예를 들면, ‘남북교류협력청’)가 될 수도 있을 것이다.

#### 4. 경제협력을 촉진시키기 위한 포괄적 경제협정의 체결

경제협력을 활성화시키고, 나아가 시장통합을 촉진시키기 위해서는 남북 간 교류협력을 제약하는 제도적 장벽을 해소하는 것에서부터 교류협력을 촉진시킬 수 있는 다양한 제도적 기반이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 남북 당국이 경제협력 방향, 추진 방식과 대상 영역 등에 대해서 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 기본적인 합의 사항들을 도출해야 한다.

남북 당국이 경제협력의 방향성과 기본 틀에 대해서 합의하게 되면 이를 문서로 담아낼 협정문이 필요할 것으로 보인다. ‘포괄적인 경제협정’을 체결할 필요가 제기되는 것이다. 국내 학계에서 CEPA라는 이름으로 논의되고 있는 경제협정은 교류협력을 촉진하기 위한 법적 기반을 구축한다는 측면에 더해서, 향후 남북경협이 본격화될 경우에 대비한다는 점과, 북한경제시스템의 변화를 유도하면서 남북시장의 통합을 촉진시킬 수 있다는 점 등으로 그 필요성이 강조되고 있다.<sup>97)</sup> 이 중에서 남북한 경제거래에 무관세를 적용하는 등 특혜적 조치를 적용하고 있는 부분이 GATT/WTO의 최혜국대우 의무 및 보조금 협정을 위반했다는 문제 제기에 직면할 가능성이 있기

---

97) 임수호, “남북한 CEPA 체결의 의의와 추진방향,” (INSS 전략보고, 2018.10.10.), pp. 3~4. <[http://www.inss.re.kr/contents/publications\\_js.htm](http://www.inss.re.kr/contents/publications_js.htm)> (검색일: 2018. 10.11.).

때문에 FTA의 한 형태인 CEPA를 체결하여 논란 가능성을 사전에 제거할 필요가 있다는 점도 주목할 필요가 있는 부분이다.

남북이 ‘포괄적 경제협정’ 체결을 통하여, 초기단계의 자유무역협정의 성격을 담아내고, 남북관계와 북한상황의 변화에 맞추어 점차 그 수준을 발전해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서 우선적으로 기존에 합의한 ‘4대합의서’의 시행을 구체적으로 보장하는 데에서 주력하면서, 교역과 투자의 영역을 점차 확대해 나가고 상대방의 시장을 단계적으로 개방하는 데 합의할 필요가 있다.<sup>98)</sup>

남북이 상대에게 개방하는 시장영역을 점진적으로 확대해 나간다는 것은, 초기에는 북한의 거부감이 상대적으로 적고 북한주민과 기업들의 수요가 큰 부분을 중심으로 개방 가능성을 타진하고, 남북한 시장상황이 다르다는 점을 고려해 비대칭적으로 접근하는 방안이 검토될 필요가 있다. 예를 들면, 우리는 소비재 상품시장, 생산재 시장, 노동시장, 금융서비스시장 등을 북측에 개방하되 농수산물과 같이 우리 경제주체에 직접적으로 영향을 미치는 부분은 점진적으로 개방하는 것이다. 반면에 북한의 시장은 소비재 상품 시장과 원부자재 시장에 진출하는 정도에서 시작하여 단계적으로 그 영역을 확대하는 방식으로 접근함으로써 북한경제에 대한 충격을 최소화하고, 점차적으로 적응해 나갈 수 있도록 배려할 필요가 있다.

---

98) 보다 구체적인 내용은, 임수호, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』, pp. 2~10, 참조

## 5. 북한의 시장 운용 및 적응능력 향상을 위한 지원

남북경협이 시장친화적으로 진행되기 위해서는 기본적으로 북한 당국과 기업들이 시장에 대한 이해와 운용역량이 뒷받침되어야 하는데, 북한당국이 그동안 ‘시장경제’를 부정해 오면서 방어적인 태도로 시장경제에 대처해 왔기 때문에 시장경제에 대한 전반적인 이해의 폭이 부족하다. 물론 북한도 1990년대 초반 사회주의경제권 시장이 붕괴된 이후 자본주의시장경제에 적응해야 된다는 사실을 받아들일 수밖에 없었으며, 시장경제에 대한 학습 노력을 지속해 온 것으로 관찰되고 있지만, 경제 관료나 학자들을 대상으로 소규모 단기과정에 그친 경우가 대부분이어서 그 효과는 제한적이다.<sup>99)</sup> 대학에서 시장교육과정이 공식적으로 채택된 것은 1990년대 초부터인 것으로 알려지고 있다. 주요 대학에 시장경제와 관련된 학과를 신설하여 관련 내용들을 강의하기 시작한 것이다.

북한당국이 시장경제에 적응하기 위한 노력에도 불구하고, 교육의 대상이 소수에 제한되고 교육 내용도 대외무역 등에 편향되어 있어서 북한의 시장에 대한 이해와 활용능력은 아직까지 부족하다.<sup>100)</sup> 특히 북한당국의 시장경제에 대한 부정적인 인식이 유지되고 있다는 점이 가장 큰 한계로 작용하고 있다. 이에 따라서 우리가 북한과 시장친화적인 경제협력을 확대 발전해 나가기 위해서는 북쪽 협상 및 협력대상의 시장에 대한 이해도를 제고하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히 그동안 개성공단사업을 북측과 진행해 오면서 우리 측에서 다양한 방식으로 북측의 학습과정을 도와주었던 경험이 유용할 것으로 판단된다.

99) 강일규, 『북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안』 (서울: 현대경제연구원, 2008), p. 5.

100) 위의 책, p. 8.

북측의 시장 운용능력을 제고하기 위해서는 현장학습이 단기적 효과가 큰 것으로 평가되고 있으며, 공동연구 등의 방식을 통해서 남북 당국 사이에 시장친화적인 경제협력의 필요성과 중요성, 그리고 구체적인 실천방법에 대한 공감대를 형성하는 작업도 필요하다. 이와 함께 북한기업들의 시장 활용능력을 향상시킬 수 있는 방안이 다양하게 강구되어야 한다. 당국 차원의 협력사업에 남북기업들이 공동으로 참여할 수 있는 공간을 마련한다거나, 북한기업들을 대상으로 하는 시장교육프로그램을 다양하게 제공할 수 있다.

## 6. 북한경제의 세계 시장질서 편입과정 지원

북한이 세계 시장질서에 편입한다는 것은 중국적으로 세계무역기구와 국제금융기구(World Bank, IMF, IBRD, ADB 등)에 가입한다는 것을 의미한다. 문제는 세계무역기구와 국제금융기구에 가입하는 절차가 까다롭다는 사실이다. 그동안 북한당국은 몇 차례에 걸쳐서 국제금융기구들에 가입할 수 있는지 타진해 왔지만 번번이 거부된 것으로 알려지고 있다. 핵심 국가인 미국과 일본이 반대하고 있기 때문이다. 이외에도 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 국제규범을 준수하겠다는 의사를 명확하게 표명해야할 뿐만 아니라 합리적이고 개방적인 경제제도와 금융질서를 구축하고, 최소한의 경제지표를 체계적으로 생산하여 제시해야 한다.

우리가 북한경제의 세계시장질서 편입 노력을 지원하는 방법은 우선적으로 국제금융기구에 가입할 수 있도록 도와주는 것이다. 북한이 여기에 가입할 경우, 경제개발에 필요한 재원을 조달하는 과정에서 국제사회의 협력을 확보하는 데 유리하게 작용할 것이다. 북한



이 세계금융기구에 가입하기 위해서는 기본적으로 미국과 일본의 지지 의사를 확보해야 되는데 이는 현재 진행되고 있는 비핵화과정에서 명확한 진전이 필요할 것으로 보인다. 가장 중요한 작업은 북한당국이 자체적으로 가입에 필요한 관련 제도와 법규들을 보완하고 객관적인 경제지표 생산시스템을 구축하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 남북이 공동연구팀을 구성하여 체계적으로 도와줄 수도 있을 것이고, 북한당국이 제3국 전문가의 도움을 받을 수 있도록 지원하는 방안도 검토할 수 있다.

중장기적인 관점에서 북한의 WTO 가입을 준비시키는 방안도 검토되어야 한다.<sup>101)</sup> 북한이 이 과정에서 대외무역 관련 제도와 법규를 정비해 나갈 수 있어 남북 간 경제교류와 협력에도 유리하게 작용할 것이기 때문이다. 이를 위해 북한 내에서 관련 작업을 추진할 수 있는 전문 인력을 양성해야 하고, 관련 정책과 제도를 보완하기 위한 노력도 강화되어야 할 것이다. 이 과정에서 북한의 전문 인력 양성과 관련 제도의 개선작업을 적절한 수준에서 우리가 지원할 수 있을 것이다.

---

101) WTO가 설립된 이후 가입국들의 협상기간은 평균 10.5년이 소요된 것으로 알려지고 있다. 최장호·최유정 공저, 『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』, p. 39.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강일규. 『북한의 시장경제 교육 현황과 개선 방안』. 서울: 현대경제연구원, 2008.
- 국정기획자문위원회. 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 진한엠앤비, 2017.
- 김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김성태 외. 『국민연금 재정추계를 위한 거시경제 변수 전망』. 세종: 한국개발연구원, 2017.
- 김주권. 『한국 중소기업의 글로벌 가치사슬 진입전략 및 정책적 시사점 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 대한무역투자진흥공사. 『2017 북한 대외무역 동향』. 서울: KOTRA, 2017.
- 서종원 외. 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구 - 한반도 신경제지도와 중국 일대일로 연계를 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원·한국교통연구원, 2017.
- 양문수 외. 『2000년대 북한경제 종합평가』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 양현모 외. 『남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형 구축』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이석기·남광두·전병곤 공저. 『중국-대만 양안관계 분석을 통한 남북경협 활성화 추진 방안』. 서울: 경제인문사회연구회, 2014.
- 이석기·변학문·나혜선 공저. 『김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기 외. 『북한의 산업발전 잠재력과 남북협력 과제 - 경제 특구, 경

- 공업 및 IT산업을 중심으로-』. 세종: 산업연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 서비스업』. 세종: 산업연구원, 2017.
- \_\_\_\_\_. 『통일을 대비한 남북한 산업협력 전략과 실행방안』. 세종: 산업연구원, 2016.
- 이현주 외. 『일대일로에 대응한 초국경 개발협력 추진전략 연구: 중·몽·러 경제회랑을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 신경제지도 구상을 위한 기초 연구』. 세종: 국토연구원, 2018.
- 임강택·이강우 공저. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 임수호 외. 『2000년대 이후 중국의 대북투자 추정』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 최장호·최유정. 『체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 통일부. 『남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2018 북한 이해』. 서울: 통일부, 2018.
- 홍민 외. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 홍제한. 『김정은 정권 5년의 북한경제』. 서울: 통일연구원, 2017.

## 2. 논문

- 김광길. “남북경협을 위한 법·제도 개선 방안.” 『한반도 신경제구상 실현을 위한 법·제도 개선 토론회』. 국회의원 윤관석 주최 정책토론회 자료집. 2018.9.18.
- 김영준. “미국 독자제재 완화 및 해제 절차와 시사점.” 『INSS 이슈브리

- 평』. 18-20호, 2018.7.13.
- 김영희. “북한의 5대시장 형성과 작동 메커니즘을 통해 본 시장화 실태.” 『KDB 북한개발』. 2017년 봄호, 2017.
- 김원규·황원식 공저. “저출산·고령화 시대, 산업 정책적 대응 강화 필요.” 『I-KIET 산업경제이슈』. 2017-15호, 2017.
- IBK 북한경제연구센터. “월간 북-중 무역통계 동향(18년 7월).” 『국내외 경제동향』. 서울: IBK 경제연구소, 2018.
- LG경제연구원. “2017-2021 중기경제전망.” 2017.4.27.
- 도경옥. “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차.” KINU Online Series CO 18-23, 2018.5.15.
- 신석하. “남북경협 의 직접적 경제효과.” 『북한경제의 변화와 남북한경제통합 분석』. 세종: 한국개발연구원, 근간.
- 양문수. “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법.’” 『통일정책연구』. 제26권 제2호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “시장화 측면에서의 김정은 체제 5년.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』. 서울: 늘품플러스, 2016.
- 이석. “새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 8월호, 2018.
- 이석기. “북한의 기업관리제도 변화와 남북경협에 대한 시사점.” 『KIET 산업경제』. 2018년 5월호, 2018.
- 임수호. “남북한 CEPA 체결의 의의와 추진방향.” 『INSS 전략보고』. 2018.10.10.
- 전응길. “무역을 바라보는 새로운 시간 ‘글로벌 가치사슬’.” 『나라경제』. 2013년 5월호, 2013.
- 최기산·장태운. “글로벌 가치사슬의 현황 및 시사점.” 『국제경제리뷰』. 2018-11호, 2018.
- 최윤정·김수연. “우리 기업의 글로벌 생산네트워크 분석과 시사점.”

- 『Global strategy report』. 17-004호, 2017.
- 홍제환. “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태.” KINU Online Series CO 18-32, 2018.7.19.
- Kim, Jungmin and Dong Kee Rhee. “Trends and Determinants of Korean Outward FDI.” *Copenhagen Journal of Asian Studies*. Vol. 27. No. 1, 2009.

### 3. 기타자료

- 『노컷뉴스』.
- 『자유아시아방송』.
- 『조선신보』.
- 『통일뉴스』.
- 『한국경제』.
- 『MK뉴스』.
- 『VOA』.
- 『국가통계포털』 <kosis.kr>.
- 『통일부』 <www.unikorea.go.kr>.
- 『한국수출입은행』 <www.koreaexim.go.kr>.
- 『한국은행』 <www.bok.or.kr>.
- 「개성공업지구 지원에 관한 법률 (약칭: 개성공업지구법)」.
- 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」.
- 「남북교류협력에 관한 법률 (약칭: 남북교류협력법)」.
- 「남북교류협력에 관한 법률 일부 개정안」.
- 「남북협력기금법」.
- 「판문점 선언」.

전문가 인터뷰(2018.9.11., 북한대학원대학교).

문종철. “국내기업의 해외진출현황과 진출기업의 국내복귀 가능성.”

대외경제정책연구원 발표자료, 2017.

중소기업중앙회. “중기중앙회 「중소기업협동조합의 남북경협 인식조사」

결과발표.” 중소기업중앙회 보도자료, 2018.10.2.

통계청. “2017 인구주택총조사 등록센서스 방식 집계결과.” 통계청 보

도자료, 2018.8.27.

통계청. “2017 출산통계확정.” 통계청 보도자료, 2018.8.22.

IBK 북한경제연구센터. “남북경제협력에 대한 중소기업 인식조사.”

2018.7.25. <<http://research.ibk.co.kr>>.

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

#### <정책연구시리즈>

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외



- 2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 임강택, 이강우  
 2016-04 북한 해외노동자 실태 연구 이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

- 2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.  
 2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.  
 2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.  
 2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha  
 2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

- 2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - 이규창 외 11,500원  
 2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원  
 2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 이상신 외 8,500원  
 2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 민태은 외 9,500원  
 2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 민태은 외 13,000원  
 2017-07 전반기 남북관계 발전 추진 방안 조한범 외 7,500원  
 2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략 홍민 외 7,000원  
 2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화 임강택 8,000원  
 2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책 정성윤 외 8,000원  
 2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 조정아, 최은영 9,500원  
 2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석 임강택 외 12,000원  
 2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 김상기 외 11,000원  
 2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 정구연 외 7,000원  
 2017-15 북한인권 정책환경 분석 한동호 외 7,500원  
 2017-16 북한 재난협력 방안과 과제 임예준, 이규창 9,000원  
 2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 박영자 13,000원  
 2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 홍제환 7,500원  
 2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 홍민 6,000원  
 2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 정성윤 6,500원  
 2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) 전병곤 외 9,500원

2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae	
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원

2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

## 논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : ) <p style="text-align: right;">※도로명 주소 기입必</p>		
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )      수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. 20    년      월      일                                  성 명                                  (인)			

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20    년      월      일                                  성 명                                  (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색