

연구총서 99-05

남북 경제교류·협력 발전방안  
-추진성과 평가 및 발전대책-

김 규 루

통 일 연 구 원

요

약

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

남북 경제교류·협력은 남한이 1988년 「7·7선언」을 통해서 북한과의 경제교류 의사를 밝힘으로서 시작되었다. 남북한간 교역은 초기의 간접교역 위주 경제교류 형태에서 발전하여 위탁가공교역이 실시되고 있으며, 경협사업면에서는 1998년 시작된 현대의 금강산 관광사업이 활발히 진행되고 있다.

남북 경제교류·협력은 지리적 인접성과 언어소통의 자유로움 등 촉진요인에도 불구하고, 남북한간 정치적 불안정성 및 북한의 경제난 등 장애요인으로 인하여 기대만큼 확대되지 못하고 있다.

본 연구는 남북 경제교류·협력의 추진성과를 분석·평가하여 남북경협 활성화의 장애요인을 정치와 경제의 양 측면에서 추출하였으며, 남북 경제교류·협력의 발전을 위해서 남한정부가 추진해야 할 정책과제를 제시하였다.

## 1. 남북 경제교류·협력 추진현황 및 평가

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북한과의 경제교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다.

그러나 1993년 이후 북한 핵문제가 고조됨에 따라 남북한간 경제교류 또한 소강상태를 보였으며, 1994년 10월 21일 미국과 북한간 핵

협상의 타결과 함께 체결된 제네바 기본합의문에 따라 북한 핵문제가 잠정적 해결점을 찾게 되었다. 1994년의 미국과 북한간 합의는 한반도 긴장을 완화하는데 기여하였으나, 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 남한의 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였다. 이러한 남북경협외 동결상황은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대하여 북한이 사과성명을 발표함으로써 해소되었으나, 1998년에는 한국 경제상황의 악화로 인하여 1997년에 비하여 남북경협이 심각하게 축소되는 현상을 보인 바 있었지만, 1999년에 이르러 남북경협이 금융위기 이전상황으로 회복되었다.

북한무역의 전반적 추세와 남북교역의 추이를 비교하여 보면, 첫째, 남북교역은 지속적 증가추세를 보이고 있는 반면, 북한의 대외무역은 지속적 감소추세를 보이고 있다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 남북교역이 상당한 규모로 지속된 이후 증가세가 둔화된 시점이 1993년과 1994년이었던 바, 이 시기는 북한 핵문제로 인하여 한반도 정세가 불안한 기간이었다. 북한의 대외무역도 1990년대 초반에 이어 1994년에 급격한 또 한 번의 감소세를 보여주고 있으므로, 군사·안보적 긴장상황은 남북교역뿐만 아니라 북한의 대외 경제관계 전반에 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 셋째, 1998년도에는 북한의 총체적 대외무역과 남북교역이 공히 감소하였는 바, 이는 1997년말의 아시아 금융위기 여파로 1998년도에 아시아 및 세계경제가 위축되었던데 기인한 것으로 분석된다.

경제협력면에서 보면, 1999년까지 협력사업자 승인을 얻은 42개 사업 가운데 협력사업 승인을 얻은 것은 15개 사업에 달하고 있으며, 특정별로 보면 경수로 건설 관련 협력사업으로써 한국통신, 한국전력, 한국의환은행이 주체가 되어 추진하는 것으로 3개사업이 있다. 농·수산물분야 협력사업은 태창의 금강산 샘물 개발을 포함하여 두레마

을의 합작농장 운영 및 계약재배사업 등 6개사업으로서 규모는 작지만 이 분야의 협력사업 가능성이 있음을 보여주고 있다. 제조업 관련 협력사업으로는 대우의 남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 생산사업과 녹십자의 혈전증 치료제 제조사업 등 2개 사업에 불과하여 유휴설비 이전을 통한 협력사업 추진에 관심을 가지고 있는 남한기업들의 참여가 절실하다고 하겠다.

금강산 관광사업은 「국민의 정부」가 출범이후 정경분리원칙에 따라 대북경협을 활성화하고자 한 이후 성사된 남북분단이후의 가장 큰 규모의 남북경협사업이다. 또한 공단개발사업도 실질적으로 성사된다면, 북한지역내에 남한의 기업들이 진출해서 기업인 및 기술자들이 상주하면서 물품을 생산할 수 있을 것으로 기대된다. 현대가 추진하고 있는 대북 경협사업은 남북 경제교류·협력의 방향을 결정짓는 중요한 지표가 되고 있으며, ①최고결정자간 합의 이용, ②대규모 선투자, ③막대한 현금제공의 유인책 등 독특한 방식을 바탕으로 성사되었다. 현대의 대북경협사업을 평가하면, 첫째, 경제적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 사업이 가지는 속성상 초기투자가 많이 소요된다는 점 때문에 큰 적자를 보이고 있다. 따라서 현대가 금강산관광사업의 수익성을 개선하지 못하고 계속적으로 적자경영을 하게 된다면, 현대그룹에도 크게 악영향을 미칠 가능성이 있으며, 나아가서 국민경제에도 부담이 될 가능성이 있다.

둘째, 경제외적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 남한주민의 북한지역 방문을 실현하고 있으므로 남북관계 개선에 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 물론 금강산관광은 남한관광객의 주민들과의 접촉을 철저하게 제한한 가운데서 이루어지고 있지만, 북한사회에 미칠 파급효과는 매우 클 것으로 예상된다. 또한 정주영 명예회장과 김정일의 면담은 현대의 대북사업의 고비마다 강력한 영향력을 발휘하

고 있다. 이러한 방식은 전체주의국가에서 최고권력자의 의사가 얼마나 큰 힘을 가지는 지를 보여주는 사례인 것이다.

남한의 대북 경제교류·협력은 노태우정부에서 시작되어 김영삼정부를 거쳐 김대중정부에 이르기까지 10여년간 추진되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 노태우정부는 북방정책이라는 큰 틀 속에서 북한과의 적대적 관계를 완화하기 위한 경제교류·협력을 출범시킨 공로가 있다고 평가할 수 있다. 한편, 김영삼정부는 남북 경제교류·협력 확대를 추구하였으나, 북한 핵문제 등 군사·안보면에서의 불안요인을 극복하지 못하였다고 볼 수 있다. 김대중정부는 출범이후 일관된 대북정책의 기초하에 대북 경제교류·협력 추진에 있어서 과거 정권과 달리 정경분리원칙의 채택을 통한 남북 경협 확대에 총력을 기울이고 있다.

## 2. 남북 경제교류·협력 발전의 장애요인

남북 경제교류·협력 추진의 목적은 남한과 북한의 경제적 상호이익의 도모에 있지만, 현실적으로는 한반도의 분단이라는 특수상황으로 말미암 정치적 요인들이 순조로운 발전에 장애가 되고 있다.

사실상 남한과 북한은 지리적 인접성과 언어소통의 자유로움 등 공통된 전통의 공유 및 북한의 노동력 등 상호보완적 요소가 존재하기 때문에 정치적 장애가 없다면 북한경제의 문제점에도 불구하고 경제공동체를 구축하는데 큰 문제가 없을 것이다. 따라서 남한기업들은 관세면제의 혜택과 기업홍보의 이점이 있기 때문에 대북경협을 추진하고 있다. 그러나, 현실적으로는 남한과 북한이 50여년간 지속해 온 상이한 정치·경제체제의 차이점 때문에 남북 경제교류·협력에

는 여러 가지 문제점이 발생 할 수밖에 없다.

남북 경제교류·협력이 정상적으로 진행되지 못하고 있는 가장 큰 요인은 물론 남북 관계가 불안정한 상태를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 남북관계의 안정화는 남북한 당국간 정치적 합의가 없이는 불가능한 일이며, 경제적 접근만으로 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점을 감안할 때 가장 근본적 문제이기도 하다. 따라서 남북 경제교류·협력의 정치적 장애요인은 남북경협을 방향을 근본적으로 규정짓기도 하며, 심지어는 중단시키기까지 할 수 있는 중대한 작용을 한다. 한편 남북관계가 정상적·안정적이지 못한 가운데서도 남북한간 경제교류·협력이 꾸준히 진행된 것도 사실이므로, 남북 경제교류·협력의 장애요인 중 경제적 요인도 중요하다 할 수 있다. 즉, 경제적 장애요인은 남북 경제교류·협력을 근본적으로 불가능하게 하거나 가능하게 하는 요인이라기 보다는 남북경협을 축소 또는 위축시키는 작용을 하는 것이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제교류·협력의 발전에 장애가 되는 정치적 요인은 ①남북관계 및 한반도정세의 불안정성, ②북한의 체제수호 우선정책, ③북한의 당국간 합의 및 이행 회피, ④남한의 대북정책 일관성 유지 어려움 등으로 대별하여 볼 수 있다.

남북관계의 특수성 및 북한체제의 특성상 정치적 요인이 남북 경제교류·협력의 전반적 방향을 결정짓는 주요변수가 되고 있지만, 남북 경제교류·협력의 발전을 가로막는 경제적 요인도 중요하다. 즉, 남북 당국간 합의 및 제도화가 미비된 상태에서의 남북 경제교류·협력 추진과정에서는 정치적 요인이 경제적 요인보다 중요하게 작용한다 할 수 있지만, 남북 경제교류·협력이 시간적·규모적 측면에서 상당한 규모로 진행된 이후에는 정치적 요인보다는 남북한이 각기 처해있는 경제적 상황에 의해서 그 방향과 발전속도가 영향을 받는 것이다.



남북 경제교류·협력의 발전에 장애가 되고 있는 경제적 요인은 ① 북한의 경제난과 ②북한의 열악한 투자환경 등 북한측 경제상황에 의한 요인이 주요한 변수가 된다. 또한 남한내 경제적 요인으로는 사업상 추진에 장애가 되는 제반요인들을 고려해야 할 것이다. 즉, 남북 경제교류·협력 발전에 장애요인을 제공하는 것은 주로 북한이지만, 남한내에서도 ①물류비 과다, ②중소기업 자금 부족, ③대금결제 방식 문제, ④북한물품 판매시장 제한, ⑤남북경협 지속성 문제, ⑥ 남북경협 추진절차의 복잡성 등 사업추진상 장애요인이 존재하고 있는 것도 사실이다.

### 3. 남북 경제교류·협력 발전방안

남북 경제교류·협력 관련 ①남한정부, ②남한기업, ③북한 등 3대 주체의 목적을 정리하면, 남한정부의 목적은 경협확대를 통한 남북관계 개선, 남한기업의 목적은 북한지역 진출 선점, 북한의 목적은 의화획득이다. 따라서 이들 목적간 공통분모를 도출하면 남북 경제교류·협력의 확대라는 합치점을 찾는 것이 가능하다. 그러나, 남북 경제교류·협력 확대의 폭과 수준이 어느 선이 될 것인지에 대해서는 이해 당사자간에 커다란 이견이 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면, 이들 3대주체의 궁극적 목적이 상이하기 때문이다. 즉, 남한정부는 궁극적으로 남북 경제공동체의 건설을 목적으로 하고 있는 반면, 남한기업들의 경우 단기적으로는 경제적 이득을 덜 중시하더라도 궁극적으로는 경제적 이윤추구라는 기업의 근본적 존재이유를 무시하면서까지 대북경제협력사업을 추진할 수는 없다. 또한 북한의 궁극적 목적은 남한의 대북 경제적 영향력을 최소화하는 것이기 때문에 경제교류·

협력 확대에 단기적으로는 동의하는 태도를 보이다가도 일정수준의 경협이 진전되면 제동을 걸게 되는 것이다.

따라서 남북 경제교류·협력의 발전을 위해서는 교류·협력 확대가 북한에 더 많은 이익을 가져다 준다는 점을 북한측에 대한 지속적인 교육을 통해서 설득해야 할 것이다. 한편 남한의 입장에서는 단계적 추진원칙을 가지고 경협을 확대해 나가면서 앞 단계에서 이룩된 경협성과가 뒷단계의 경협확대로 이어지도록 면밀한 계획을 수립하여 추진하여야 할 것이다.

남북 경제교류·협력을 발전시키기 위한 두 번째 기본방향은 장애요인의 극복에서 찾을 수 있을 것이다. 남북 경제교류·협력의 발전에 근본적으로 장애가 되는 요인은 대부분 북한측에 귀책사유가 있지만, 남한내 사정으로 인하여 발생하는 장애요인도 존재하는 것이 사실이다.

남북 경제교류·협력의 정치적 장애요인은 대부분이 단기간에 해결하기는 쉽지 않은 문제이므로, 이들 장애요인에 대해서는 악영향을 최소화하는 방향으로 정책방향을 택하여 점진적으로 개선해 나가야 할 것이다. 또한 남북 경제교류·협력의 경제적 장애요인 중 북한경제의 근본적 문제점들은 단기간에 개선될 것이 아니며, 남북 경제교류·협력이 확대되어 나아가는 과정에서 다소나마 북한경제 자체의 발전능력을 제고시켜 주는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 한편, 남한내 사업추진 실무상 장애요인들은 정부의 의지와 사업추진 주체들간 대북경제협력사업에서의 긴밀한 협조를 통하여 단기간에 개선할 수 있는 문제들이다.

#### 4. 남북 경제교류·협력 발전을 위한 정책과제

남북 경제교류·협력 발전을 위한 정부의 정책과제는 근본적으로는 남북기본합의서의 이행을 위한 경제공동위원회의 가동이 요체가 되어야 할 것이다. 경제공동위원회가 가동되면 남북한간 경제교류·협력의 법적·제도적 기반이 될 다양한 협정체결이 가능할 것이다. 그러나, 북한이 당국간 회담에 응하지 않는 상황을 감안할 때, 이러한 정책과제는 장기적 차원에서 인내심을 가지고 추구해야 할 과제가 될 것이다. 따라서 현 시점에서는 현실적인 인식을 바탕으로 남북 경제교류·협력의 발전을 위해서 정부가 추진해야 할 정책과제의 도출이 필요한 것으로 판단된다. 이와 같은 맥락에서 정경분리원칙 채택 이후의 정부의 대북경협 관련 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

##### <실무자급 다방면 남북회의 추진>

남북한간에는 1991-92년간 개최된 남북고위급회담 이후 지속성을 가지고 진행되고 있는 당국간 회담이 단절된 상태이다. 이러한 상황에서 개최된 1997년과 1998년의 차관급회담도 성공적이지 못하였으며, 북한은 대미·일 관계개선에는 관심을 보이면서도 남북한 당국간 회담에는 응하지 않고 있다.

한편 현대의 대북사업의 경우에 한정된 경우이지만, 북한의 최고권력자인 김정일이 현대의 정주영 명예회장과 2차례에 걸쳐 장시간 회담을 한 적이 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 남한과의 경협사업에 관심을 가지고 있다고 간주할 수 있다.

따라서 남북 경제교류·협력을 위요한 당국간 고위급 합의를 큰 틀에서 추진하기가 어렵다면, 실무적 문제를 논의하기 위한 회담을 추

진할 필요가 있다. 예를 들면, 남북한간 경험을 수행함에 있어 대두되고 있는 물류수송문제와 관련, 북한측 실무자와 남한측 실무자가 세부적 사안을 가지고 상호간에 협의하는 자리를 마련할 필요가 있다. 이와 같은 실무자 차원 회의의 경우, 회담 장소나 형식에 크게 구애받지 않고 추진할 수 있는 장점이 있는 것으로 판단된다. 따라서 회담장소가 제3국인 경우에도 가능할 것이며, 회의 형식도 학술회의 형태를 빌려서 할 수도 있는 등 고위급회담보다 성사가능성이 높으며, 경제교류·협력과 관련된 세부사항을 논의함으로써 정치성을 배제할 수 있다는 장점이 있을 것이다.

#### <대북한 경제교육 적극 참여 및 지원>

북한은 경제난을 타개하고자 국제금융기구로부터의 자금지원을 희망하고 있는 바, 북한이 국제금융기구로부터 지원을 받기 위해서는 북한경제의 투명성이 제고되어야 할 것이다. 이와 관련, 1997년에는 국제통화기금(IMF)의 관계자가 평양을 방문해서 북한의 경제통계 등 기본적 상황을 점검한 결과, 북한측 경제당국자들의 능력에 문제가 있다는 점을 지적하게 되었으며, 북한측 경제관계자의 교육문제가 대두된 상황이다. 한편, 세계은행의 관계자가 평양을 방문해서 유엔개발계획의 자금으로 북한관리들을 교육시키는 방안을 추진하겠다는 계획도 밝힌 바 있다.

북한에 대한 경제교육은 경제개혁·개방을 촉진시키는 중요한 일이므로 남한은 국제적으로 추진되고 있는 대북한 경제교육 움직임에 적극 참여해야 할 것으로 판단된다. 하지만 북한은 남한측 인사로부터 경제교육을 받는데 대하여 거부감을 표시할 것이므로, 초기단계에서는 남한측에서 경제교육 매뉴얼 및 교육관련 종합계획서 등의 작

성을 통하여 국제기구의 경제교육에 동참하는 방안을 모색하는 동시에 자금지원도 고려해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해서 북한 경제교육의 발판이 마련되면, 남한은 점진적으로 제3국에서의 경제교육 프로그램에 남한의 교수진을 파견하여 직접 참여하는 방안을 추진해야 할 것이다.

#### <북한산 물품의 대미수출 관련 협의>

미국은 북한에 대하여 포괄적 수출·입 제한조치를 포함한 모든 분야에서 경제적 관계를 제한하는 경제제재 조치를 취하고 있다. 미국은 1995년 1월 제네바 기본합의문의 합의에 따라 일부 경제제재 조치를 완화한 바 있으나, 매우 제한적인 것이었으며, 1999년 9월 북한의 미사일 시험발사 유보에 따라 대폭적 경제제재 완화 의사를 밝힌 바 있다. 따라서 미국은 현재 실무적 차원에서 대북 경제제재 완화조치를 준비중에 있으며, 북한산 물품의 대미수출이 가능해질 것으로 전망되고 있다.

이에 따라 남한은 북한과의 위탁가공교역물품을 미국에 수출할 수 있는 길이 열릴 것으로 예상하고 있다. 그러나, 미국은 대북한 경제제제조치를 완화함에 있어, 정상교역관계(NTR) 자격을 부여하지 않을 것이므로 위탁가공교역물품을 포함하여 북한산 물품을 미국으로 수출할 경우에 높은 수준의 관세부과대상이 될 것으로 예상되고 있다. 이 경우 미국은 원산지 규정에 의거하여 북한산 물품에 대한 관세율을 정할 것인 바, 이에 대한 남한과 미국간 협의회가 필요할 것이므로 정부는 사전에 준비해야 할 것이다.

<민족내부교역으로서의 남북경협에 대한 국제적 인정 문제>

남한은 기본합의서의 정신에 따라 남북경협을 민족내부교역으로서 간주하여 남북한간 반출입 물품에 대하여 관세를 면제하고 있다. 그러나, 이와 같은 남한의 입장은 국제적으로 인정받은 것이 아니기 때문에 세계무역기구(WTO)에 의해서 공식적으로 승인을 받아야 한다는 주장과 그럴 필요가 없다는 상반된 주장이 존재하고 있다.

남북한 물자교류가 국제무역의 범주에 포함되는 것이므로 국제규범의 적용을 받아야 한다는 주장은 남북한 거래에 대하여 무관세 혜택을 부여할 경우에 당연히 세계무역기구의 의무조항에 배치되는 것이므로 이러한 의무를 면제받기 위한 예외조치(waiver)를 공식적으로 승인을 받아야 한다는 것이다.

한편 남북한 거래를 내국간 거래로 인정하는 것을 민족 자결주의적 원칙에 입각하여 당연시 하는 입장은 제3국이 남북한간의 특혜조치에 대하여 세계무역기구상의 의무준수 조항에 근거하여 이의를 제기할 경우에는 남북교역이 민족내부거래라는 사실을 관계국들에게 인지시키는 것만으로도 국제법적인 논거가 충분하다는 것이다.

이와 같은 상반된 입장의 존재와 남북한간 경협규모가 남한의 무역상대국과의 관계에 미치는 영향이 미미함에 따라 정부는 현재까지 세계무역기구의 승인을 받는 문제를 유보하고 있으나, 세계무역기구는 1999년 12월 뉴라운드 협상의 의제논의 회의를 거쳐 2000년부터 뉴라운드 협상을 본격적으로 전개할 예정이므로 이 문제에 대한 남한의 입장을 정립해야 할 것이다.

<정경분리원칙 적용 세부지침 마련>

남한정부는 민간기업이 추진하는 대북경협사업은 정경분리원칙에

따라 사기업이 자율적으로 모든 사항을 결정하도록 하고 있지만, 대북 경협사업의 특성상 정부의 지도·감독 권한의 사용이 필요한 경우가 있을 수밖에 없다. 또한 대북경협을 추진하는 업계에서는 정부의 지원이 필요하다고 주장하고 있으며, 남북관계가 불안정한 현 상황에서 기업인의 방북 등 문제에서 정부의 개입이 불가피한 것도 사실이다.

따라서 정경분리원칙은 기본적으로 대북경협사업에 적용되도록 하되, 경협사안별 예상상황을 면밀히 검토하여 정경분리원칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 작업이 필요한 것으로 판단된다. 예를 들면, 대북경협사업이 순수히 기업의 이윤추구만이 목표인 경우에는 문제가 되지 않지만, 대북지원 성격이 많이 포함될 경우에는 무조건적으로 정경분리원칙에 따라 민간 자율에 맡기기보다는 정부가 측면에서 지원할 필요가 대두되는 것이다. 한편 대규모 대북경협사업의 경우 남한경제 전반에 미치는 영향을 감안하여 사업의 안정성·지속성 및 수익성 확보면을 정부가 면밀히 검토·감독해야 할 것이다. 또한 대규모 경협사업의 경우에는 중소기업이 동반하여 참여할 수 있도록 정부가 권장할 필요가 있다.

#### <남북경협 지원기구 설치>

남북경협의 확대에 따라 다양한 개선과제가 대두되고 있으나, 북한측의 남한정부 배제 방침으로 인하여 남북한 당국간에 논의되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 남북경협을 종합적으로 지원하는 반관반민 형태의 기구를 설치할 필요가 있다. 이러한 기구는 남한내에서는 대북경협사업 추진을 전문적으로 지원하는 한편, 북한과는 실무적 문제점들을 논의하는 기능을 가질 수 있을 것이다.

이와 같은 기구의 설립은 양독간 및 양안간 사례에서 볼 때, 분단 국간 경제교류·협력 발전에 큰 도움이 되었다는 것을 알 수 있다. 즉, 독일의 경우에는 반관반민 성격의 「상공신탁관리소」를 설치하여 동독과의 경협사업을 추진하였으며, 대만도 「해협교류기금회」를 통하여 중국과의 경제교류를 총괄하고 있다.

따라서 남한도 대북사업에 필요한 정보제공 및 상담, 불필요한 과당경쟁 및 중복투자 조정, 경협관련 현안을 북한측과 협의하는 기능을 보유한 기구의 설립을 조속히 추진할 필요가 있는 것으로 판단된다.

이와 같은 남북 경제교류·협력 발전을 위한 정책과제는 비교적 단기간에 정부의 의지에 따라서 현실화할 수 있는 것이며, 정부는 보다 근본적인 남북 경제교류·협력의 장애요인들을 제거하기 위한 장기적 노력을 경제적 차원 뿐만 아니라 정치적 차원에서도 기울여야 할 것이다. 따라서 남한과 북한은 경제교류·협력의 파급효과가 단기간에 나타날 것을 기대하기 보다는 장기적 관점에서 북한의 경제력 상승을 통한 남북한간 경제공동체 형성이 가장 바람직한 남북 경제교류·협력의 발전방향이라는 점을 재인식하여야 할 것이다.



# - 목 차 -

I. 서론 .....	1
II. 남북 경제교류·협력 추진현황 및 평가 .....	3
1. 경제교류 .....	4
가. 전반적 추세 .....	4
나. 남북교역 수치 .....	8
다. 위탁가공교역 현황 .....	9
라. 반출품목 변화추세 .....	12
마. 반입품목 변화추세 .....	14
바. 남북교역 참여업체 .....	16
사. 북한의 대외무역과 남북교역 비교·분석 .....	17
아. 1999년 남북교역 동향 .....	22
2. 경제협력 .....	24
가. 경제협력사업 일반현황 .....	24
나. 현대추진 대북 경험사업 .....	29
3. 정부정책의 성과 및 평가 .....	34
가. 노태우정부: 대북정책 추종형 경험 .....	35
나. 김영삼정부: 정경연계형 경험 .....	35
다. 김대중정부: 대북정책 선도형 경험 .....	37
III. 남북 경제교류·협력 발전의 장애요인 .....	40
1. 정치적 요인 .....	41
가. 남북관계 및 한반도정세의 불안정성 .....	42

나. 북한의 체제수호우선적 정책 .....	45
다. 북한의 당국간 합의 및 이행 회피 .....	46
라. 남한의 대북정책 일관성 유지의 어려움 .....	50
2. 경제적 요인 .....	51
가. 북한의 경제난 .....	52
나. 북한의 열악한 투자환경 .....	57
다. 대북경협 사업 추진 실무상 장애요인 .....	61
<b>IV. 남북 경제교류·협력 발전방안 .....</b>	<b>69</b>
1. 기본방향 .....	69
가. 남북한간 경협목적 합치점 추구 .....	69
나. 장애요인 완화노력 경주 .....	74
2. 발전방안 .....	75
가. 추진원칙 .....	75
나. 정책과제 .....	77
<b>V. 결론 .....</b>	<b>84</b>
<b>부록1 .....</b>	<b>87</b>
<b>부록2 .....</b>	<b>97</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>102</b>

## - 표 목 차 -

<표 1> 남북한 교역의 발전 추세: 1989-1998년 .....	8
<표 2> 총교역대비 위탁가공교역 비중 .....	11
<표 3> 품목별 반출 현황 .....	13
<표 4> 품목별 반입 현황 .....	15
<표 5> 남북교역업체수 .....	17
<표 6> 북한의 대외무역 추이 .....	18
<표 7> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율 .....	19
<표 8> 1998년도 북한의 10대 무역상대국 .....	20
<표 9> 북한의 대외무역수지와 남북교역수지 비교 .....	22
<표10> 1999년 남북한간 교역(1-10월) .....	23
<표11 >남북 경제협력사업 승인 현황 .....	28
<표12> 남북 교류·협력 부속합의서의 경제관련 내용 .....	48
<표13> 북한의 경제성장을 추이 .....	55
<표14> 북한의 에너지 공급추이 .....	56
<표15> 남북한간 선박운항 및 물동량 현황 .....	61

## I. 서론

남한이 1988년 「7·7 선언」에서 제5공화국 북방정책의 일환으로 북한과의 경제교류협력 의지를 밝힌지 10여년이 경과하였다. 남한이 북한과 경제교류를 할 의사가 있다고 천명한 것은 1988년 당시 상황으로서는 획기적인 일이었다. 이러한 남한의 북한과의 관계개선 노력은 1992년 남북기본합의서의 발효 등 상당한 결실을 맺기도 하였지만, 북한의 핵개발 의혹과 이를 둘러싼 미국과 북한간 협상 등 한반도 긴장을 고조시키는 일련의 사태로 인하여 남북한간 경제교류는 기대만큼 발전하지 못하였다.

남한의 북방정책은 성공적으로 수행되어 1990년대 초반에 이르러 소련 및 중국과 수교하는 성과를 거두었다. 이에 따라 남한의 대중국 및 대러시아 경제교류협력도 증대되었으며, 유엔개발계획이 주관하는 두만강지역개발프로그램에도 남북한이 동시에 참여하게 되었다. 한편 남한의 대북 경제교류협력도 홍콩을 경유하는 간접교역 형태에서 발전되어 북한에 원자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 완제품을 생산하는 형태의 위탁가공교역도 추진하게 되었다. 또한 남북한간에는 합작투자 형태의 경제협력사업이 추진되고 있으며, 현대의 금강산 관광 및 개발사업의 성사는 남북한간 경제협력사에 있어서 획기적인 전기를 마련하였다.

남북 경제교류·협력 추진은 북한이 사회주의 경제체제의 비효율성을 극복하는데 도움을 주기 위한 것이며, 북한과의 경제협력은 북한이 시장경제체제의 장점을 배우고, 경제협력에 수반되는 인적교류를 통하여 분단이후 심화되고 있는 남북한간 이질성을 극복하여 동질성

## 2 남북 경제교류·협력 발전방안

을 회복하는 효과를 전제로 하고 있다.

본 연구에서는 위와 같은 남북 경제교류·협력의 중요성을 인식하는 바탕위에서, 첫째, 남북 경제교류·협력의 성과를 분석·평가 하고자 한다. 둘째, 남북 경제교류·협력 활성화의 장애요인을 정치와 경제의 양 측면에서 총체적으로 분석하고자 한다. 셋째, 이와 같은 분석을 바탕으로 향후 남한이 추진할 대북 경제교류·협력의 바람직한 발전 방안과 정책과제를 제시하고자 한다.

## II. 남북 경제교류·협력 추진현황 및 평가

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북한과의 경제교류를 허용한다는 방침을 천명함에 따라 시작되었다. 이에 따라 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다.

그러나 1993년 이후 북한 핵문제가 고조됨에 따라 남북한간 경제교류 또한 소강상태를 보였으며, 1994년 10월 21일 미국과 북한간 핵협상의 타결과 함께 체결된 제네바 기본합의문에 따라 북한 핵문제가 잠정적 해결점을 찾게 되었다. 1994년의 미국과 북한간 합의는 한반도 긴장을 완화하는데 기여하였으나, 1996년 9월 북한의 잠수함 침투사건 이후 남한의 대북지원 및 투자가 동결되기도 하였다. 이러한 남북경협이 동결상황은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대하여 북한이 사과성명을 발표함으로써 해소되었으나, 1998년에는 한국 경제상황의 악화로 인하여 1997년에 비하여 남북경협이 심각하게 축소되는 현상을 보인바 있었지만, 1999년에 이르러 남북경협이 금융위기 이전 상황으로 회복되었다.

본 장에서는 지난 10여년간 진행된 남북 경제교류·협력의 발전양상을 특징적 양상을 중심으로 분석·평가하는 동시에 정부정책의 성과

#### 4 남북 경제교류·협력 발전방안

를 평가하고자 한다. 남북 경제교류·협력은 남북한간 경제적 교류분야인 위탁가공을 포함한 교역과 경제적 협력분야인 대북투자사업으로 구분된다. 남북교역은 남한물자의 북한반출과 북한물자의 남한반입 및 북한과 제3국간 물품 중개무역 등을 포함하며, 남북교역은 민족내부거래로 간주하는 기본원칙에 따라 남북한간 반출입 물품에 대해 관세를 부과하지 않고 있다.<sup>1)</sup> 남북 경제협력사업은 남한주민과 북한주민이 공동으로 행하는 경제관련 제반활동을 포함하며, 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 2단계로 사업절차를 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

### 1. 경제교류

#### 가. 전반적 추세

남북한간 경제교류는 물품의 대북한 반입과 반출로 구성되는 직·간접 교역을 통칭하며, 단순교역과 원·부자재의 반출후 북한의 노동력을 이용하여 가공한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역으로 대별된다.<sup>3)</sup> 남북교역은 1988년 11월 (주)대우에서 도자기 159점

- 1) 남·북한이 각기 다른 남북교역 관련 제도 및 화폐단위를 운용하고 있다는 현실을 감안하여 남한에서는 남북교역당사자를 무역업 등록을 한 자로 하여, 남북교역에 대해 대외무역법 등 국제무역 관련법령을 준용하거나 국제무역 관행에 따르도록 규정하고, 관세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 교통세법, 지방세법 등이 정하고 있는 수출지원제도가 남북교역에도 적용되도록 하고 있다.
- 2) 남한기업이 대북 경제협력사업을 추진하고자 할 경우, 사업주체는 북한측 인사의 접촉이나 북한방문을 통해 북한측 사업상대방과 기본적 합의를 하게 되면 통일부장관에게 협력사업자 승인을 신청한다. 협력사업자 승인을 취득한 후 북한측과 합의서·계약서 등을 통해 즉각 사업시행이 가능할 정도의 구체적 합의를 하게 되면 사업추진주체는 통일부에 사업승인을 신청하고 정부는 관련법령에 따라 승인여부를 결정하게 된다.
- 3) 남북한간의 교역은 초기에는 제3국 중개인을 매개로 한 간접교역방식으로

(104천달러)에 대해 최초로 반입승인을 받은 바 있으며, 1989년 1월 효성물산(주)이 북한산 전기동 200톤을 반입한데 이어 현대상사의 잠바 5,000벌이 최초로 북한으로 반출됨으로써 시작되었다. 남북한간 경제교류의 전반적 추세를 살펴보기 위해서 <표 1>에 제시된 1989년도부터 1998년까지 10년간의 남북교역 현황을 분석하면 다음과 같은 특징적 양상을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 초기단계인 1989-92년의 4년간은 큰 성장세를 기록하였다. 즉, 경협이 실질적으로 시작된 1989년도의 남북교역은 불과 1천9백만달러였으나, 1992년에 1억7천3백만달러의 교역액을 기록하였다.

남북교역이 의미있는 신장세를 보이기 시작한 것은 1991년도로서 이 당시에는 총반출입액이 1억1천1백만달러를 기록하여 최초로 1억달러를 상회하는 동시에 전년도 대비 726.3%라는 괄목할만한 성과가 있었다. 그러나, 이와 같은 증가세는 교역초기단계의 현상으로써 1990년도의 남북교역 총액이 1천3백만달러정도 였다는 점을 감안하면 경이로운 일은 아닌 것으로 평가된다. 이와 같은 남북교역의 증가세는 1992년에도 55.9%를 기록하며 계속되었다. 이 시기의 남북교역을 평가하면, 남한정부의 대북경협 천명외사 표명이후 2년간은 실험적 교역을 추진한 것이며, 1991-2년의 남북 고위급회담 진행에 따른 남북관계 개선은 당시로서는 폭발적인 교역증가를 초래한 것으로 분석된다.

둘째, 남북 경협의 1993-4년 성과는 전년대비 7.6%와 4.3%를 기록

---

시작되었으며, 이후 북한 무역상사와 남한기업의 해외지사가 직접 접촉하면서 차츰 직접교역에 가까운 교역형태로 변화하고 있다. 그러나, 전체교역 중에서 직접교역이 차지하는 비중은 1991년 7.5%, 1994년 4.5%, 1996년 8.7% 등으로 아직도 대부분의 남북교역이 직접교역보다는 간접교역의 형태로 이루어지고 있다.



함으로써 증가율이 한자리수에 불과한 소강상태를 나타내고 있다. 이와 같은 경험증대의 위축현상은 북한 핵문제로 인한 남북관계 경색에 기인한 것으로 평가된다.

셋째, 1994년 10월에 북한과 미국간에 제네바 기본합의문이 타결됨에 따라 북한 핵문제 해결의 기본구도가 합의되었다. 이에 따라 1995년도의 남북교역은 전년대비 47.7% 증가율을 보이면서 신장됨으로써, 2억8천7백만달러를 기록하여 최초로 2억달러선을 넘어서게 되었다.

넷째, 1996년도에는 북한 잠수정 침투사건 등 북한의 대남도발 사건으로 인하여 남북관계가 다시 불안정한 상황을 보이게 되었으며, 이에 따라 1996년도의 남북교역은 2억5천2백만달러를 기록하여 1995년 대비 12.3% 하락하였다.

다섯째, 1996년말 북한의 잠수함 침투사건에 대한 사과로 재개된 남북경협은 1997년도에는 전년대비 22.3% 증가함으로써 3억달러를 초과하게 되었다.

여섯째, 1997년말 금융위기의 여파는 1998년도에 남한경제를 급격히 위축시켰으며, 이에 따라 1998년도 남북교역은 2억2천1백만달러를 기록하여 전년대비 28.0% 하락하였다.

이와 같은 남북한간 명목교역통계의 증감추세를 종합적으로 평가하면, 남북교역이 기본적으로 한반도의 정치적 상황에 따라서 크게 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 남북교역은 10년동안에 3차례의 마이너스 성장률을 보이는 동시에 두자리수 이상의 증가율을 보인 것도 3차례나 됨으로써 남북교역이 안정적으로 추진되고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 남북교역이 10년만에 3억달러를 초과하는 양적확대를 이룩하였다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

한편, <표 1>의 통계는 1995년도에 시작된 민간차원의 대북지원 물자 및 KEDO 중유 지원분이 포함되어 있어, 이와 같은 대북지원성 물자를 총교역액에서 차감하면 실질교역규모는 훨씬 줄어들게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 1995년의 남북교역규모는 2억8천7백만달러로서 전년대비 47.7% 증대한 것으로 나와 있으나, KEDO 중유 지원분 1천7십8만달러를 제외하면 2억7천6백5십1만달러가 된다. 1996년도 총교역액은 2억5천2백만달러로 기록되어 있으나, KEDO 중유 지원분 1천2백7십만달러를 제외하면 2억3천9백만달러가 된다. 1997년에는 KEDO 중유 지원분, 경수로 물자, 대북지원물품 등이 5천5백만달러에 달하여 총교역액인 3억8백만달러에서 차감하면 실질교역액은 2억5천만달러 정도에 불과한 것이다. 1998년도의 KEDO 중유, 경수로 물자, 대북지원물품은 3천9백만달러로써 총교역액 2억2천1백만달러에서 차감하면 실질교역액은 1억8천2백만달러에 불과한 실정이다.<sup>4)</sup> 이와 같은 점을 감안하여 남북교역의 통계상 전반적 발전추세를 재평가하면, 1995년도에 기록된 2억7천만달러 정도 수준의 실질교역액이 남북교역의 정점이었다고 할 수 있으며, 1997년에 기록된 3억달러 초과 총교역액은 다소 과장된 면이 있다 할 수 있다.

---

4) 최수영, “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 한국무역협회 주최 남북교역 10주년 기념세미나 발표 논문, 1998.

8 남북 경제교류 협력 발전방안

<표 1> 남북한 교역의 발전 추세: 1989-1998년

(단위: 천달러)

연도	반 입		반 출		합 계		증가율(%)	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-	-	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-	-28.1	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-	726.3	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839	55.9	-
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008	7.6	736.3
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663	4.3	266.2
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892	47.7	78.8
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402	-12.3	62.1
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069	22.3	6.3
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988	-28.0	-10.2
총계	1,344,569	159,621	423,064	144,240	1,767,633	303,861		

\*주1: '95년도 반출금액은 대북 쌀지원 237,213천달러를 제외한 것임.

2: 증가율은 전년비 수치임.

출처: 통일부, 「MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료: 1989-1997」, p. 7.; 통일부, 「남북교류협력동향」, 제90호, p. 44.

나. 남북교역 수지

남북교역의 반출입상 수지를 살펴보면 북한으로부터 남한으로 들어오는 반입액이 반출액보다 월등히 많다는 점을 알 수 있다. 남북교

역이 상당한 정도로 진척되기 시작한 1991년도를 살펴보면, 반입액(1억5백만달러)이 반출액(5백만달러)보다 1억달러 정도 많다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 남북 교역이 시작된 이래 지속되고 있는 바, 1992년에는 1억5천2백만달러, 1993년에는 1억7천만달러, 1994년에는 1억5천8백만달러, 1995년에는 1억5천8백만달러, 1996년에는 7천8백만달러의 남북교역상 대부적자를 보이고 있다. 한편, 1997년에는 반입액(1억9천3백만달러)이 반출액(1억1천5백만달러)보다 7천7백만달러 정도 많았다. 이와 같이 남북교역에서 반입과 반출간에 불균형 현상이 나타나는 이유는 북한 경제의 외화 부족때문이며, 1989년부터 시작된 남북교역에서 북한이 9억2천1백만달러의 흑자를 기록하였다는 것을 의미한다. 한편, 1998년도에는 명목상으로는 남한이 9천2백만달러 상당의 물자를 반입하고, 1억2천9백만달러 상당의 물자를 반출하였으므로, 남한이 3천7백만달러 정도의 흑자를 본 것으로 통계상 나타나고 있으나, 실질적으로 남한의 대북 무상지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 관광 사업용 물자 등 비거래성 반출물자를 제외하면, 실질교역상으로는 북한이 4천만달러의 흑자를 기록한 것이다.<sup>5)</sup>

#### 다. 위탁가공교역 현황

위탁가공교역은 북한의 노동력과 기술을 이용하고 가공임금을 지급하는 조건으로 한국의 원부자재를 북한으로 반출하여 완제품으로 다시 반입하는 교역방식으로서, 1991년 코요롱상사가 학생용 가방을 북한지역에서 생산한 것이 남북 위탁가공교역의 효시이다. 위탁가공교역의 초기에는 북한의 설비를 이용하는 단순한 방식의 위탁가공교

5) 북한은 남한과의 교역에서 1991-97년간 연평균 1억4천4백만달러의 흑자를 기록하였다. 통일부, 『남북교류협력동향』, 제90호, p. 18 참조.

역을 실시하였으나, 1994년 11월 「남북경제협력 활성화조치」로 남한 기업의 대북 설비반출이 허용되면서부터 한국설비를 이용한 위탁가공교역이 점증하고 있다. 위탁가공교역용 설비의 반출은 1995년에는 2건(53만달러), 1996년에는 6건(67만달러), 1997년 4건(49만달러), 1998년 7건(181만달러) 등으로 계속 증가하고 있다.

<표 2>에 나타난 바와 같이, 총교역대비 위탁가공교역의 비중이 매년 증가하여 위탁가공교역의 중요도가 점증하고 있는 추세를 보이고 있다. 위탁가공교역의 개념이 도입된 초년도인 1992년도에는 위탁가공교역이 총교역액에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였으나, 매년 신장세를 지속하여 1998년도에는 32.0%를 기록하였다. 이와 같은 사실은 총교역액이 지난 10년간 신장세를 보였다는 점을 감안할 때, 위탁가공교역의 신장세는 총교역액의 신장세를 능가했다는 것을 의미한다. 여기에서 한가지 주목할 점은, 총교역액 증가세가 현저히 둔화되었던 1993년과 1994년에 위탁가공교역은 급격한 증가세를 보였으며, 총교역액에서 차지하는 비중도 크게 높아졌다는 사실이다. 이러한 현상은 1996년도에 나타났는 바, 1996년도의 총교역은 전년도에 비하여 12.1% 감소하였으나, 위탁가공교역은 전년대비 62.1% 증가하였으며, 위탁가공교역의 비중도 54.8%를 기록하였다. 한편 1998년도의 통계를 보면, 총교역액은 전년대비 28.0% 감소하였으나, 위탁가공교역은 10.2% 감소에 그쳤으며, 총교역대비 위탁가공교역의 비중은 32.0%로서 남북교역 시작 이래 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 특히, 1998년도의 총교역에서 남한의 대북지원물자, KEDO 중유, 경수로 물자, 금강산 관련 장비·물자 반출을 제외하면, 실질 총교역액은 1억 4천6백만달러로서 위탁가공교역의 비중은 48.6%를 점유하는 중요도를 나타내고 있다.

위탁가공교역의 반입현황을 살펴보면, 총교역의 경우와 같이 총반

입에서 차지하는 위탁가공의 비중이 매년 증대되고 있다. 즉, 위탁가공교역의 초기년도인 1992년도에는 위탁가공 비중이 0.4%에 불과하였으나, 1993년: 1.7%, 1994년: 8.1%, 1995년: 9.5%, 1996년: 19.9%, 1997년: 22.2%, 1998년: 44.8%를 기록하고 있다.

또한 총반출에서 차지하는 위탁가공 비중도 매년 큰 폭으로 증대되고 있다(1992년: 1.9%, 1993년: 47.7%, 1994년: 62.1%, 1995년: 38.4%, 1996년: 54.8%, 1997년: 31.4%, 1998년: 22.8%). 특히 총반출에서 차지하는 위탁가공 비중이 1994년과 1996년에 50% 이상을 상회한다는 점은 중요한 의미를 가진다. 즉, 위탁가공교역 관련 대북 반출은 남한이 북한의 노동력을 이용하여 완제품을 생산한 후 반입한다는 것을 전제하여 원부자재를 제공하는 것이므로, 위탁가공 관련 반출 비중이 높다는 것은 북한이 남한으로부터 순수하게 외화를 지불하고 사들이는 물건이 많지 않다는 것을 의미한다. 따라서 1989-1998년간 남북교역 중 대북 반출누계액수는 4억2천3백만달러에 달하지만, 이 중 위탁가공 관련 반출이 1억4천4백달러로서 34.1%를 점유한다는 사실은 북한의 외화난을 상징적으로 보여주는 것이다.

<표 2> 총교역대비 위탁가공교역 비중

(단위: %)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
총반입대비	0.4	1.7	8.1	9.5	19.9	22.2	44.8
총반출대비	1.9	47.7	62.1	38.4	54.8	31.4	22.8
총교역대비	0.5	3.8	13.2	16.0	29.5	25.6	32.0

자료: <표 1>에서 계산.

### 라. 반출품목 변화추세

북한으로 반출되는 품목은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지하였으나 위탁가공교역이 시작된 이후에는 섬유류가 60% 이상을 차지하고 있다. 1994년 이후에는 KEDO 제공 중유가 반출되면서 화학제품의 비중이 다시 높아지고 있으며, 1997년부터는 대한적십자사를 통해 지원된 설탕, 밀가루, 분유, 감자 등 구호물품의 반출도 증가하고 있다. 1989년부터 1998년까지의 반출 품목은 섬유류 36.0%, 비금속광물 19.0%, 1차산품 14.0%, 기계류 및 운반용기계 10.8% 등으로 구성되어 있다. 반출품목수는 1989년에는 1개품목에 지나지 않았으나 1998년에는 380개 품목에 이르고 있다. 남북교역의 반출입 품목구조를 살펴보면 남한이 북한으로 반출하는 품목은 남북교역 초기인 1991-2년도에는 화학공업제품이 주종을 이루었으나, 1993년도 이후 감소하기 시작하여 한자리수 이하의 비중을 차지하는 정도에 그치고 있다. 섬유류의 반출액은 초기에는 많지 않았으나, 1993-6년도에는 섬유류의 반출이 반 이상을 차지하는 변화를 보이고 있으며, 이는 위탁가공교역을 위한 섬유류의 반출때문이다. 또한 1995년도 이후에는 비금속 광물제품이 많은 비중을 차지하고 있는 바, 이 통계는 KEDO가 남한을 통해 지원을 하고 있는 중유가 비금속 광물제품으로 분류되기 때문이다. 한편 일차산품의 비중도 상당한 부분을 차지하고 있으며, 철강금속제품은 1992년도 18.5%의 비중을 차지한 후 감소하였다. 1998년도의 기계류 및 운반용 기계 반출액은 2천8백만달러를 기록하였는 바, 1997년도에 비해서 2.2배의 신장율을 나타낸 것이며, 이는 금강산 관광사업 관련 물자의 반출로 동 항목의 대북반출이 대폭 늘어난데 기인한다.

이와 같은 대북 반출품목 구조를 볼 때, 대북 반출품목 중 연속성

을 가지고 지속적으로 반출되는 품목은 섬유류 정도라 할 수 있으며, 섬유류도 위탁가공교역을 위한 남한물품의 대북반출이기 때문에 대북 반출품목의 다양화나 규모의 획기적 기대는 어려울 것이라는 점을 보여주고 있다. 또한 대북반출품목들이 연도별로 대폭증가와 대폭축소를 반복하는 것은 남북교역이 많은 경우에 일회성으로 그치는 경우가 많다는 것을 의미하며, 대북반출을 추진하는 교역당사기업들의 어려움을 나타내는 것이다.

<표 3> 품목별 반출현황

(단위: 천달러, %)

구분	일차 산품	화학 공업 제품	플라스틱 고무 및 가죽제품	비금속 광물제 품	섬유류	생활 용품	철강 금속 제품	전자 및 전기	기계류 및운반 용 기계	잡제품	합계
1989	-	-	-	-	69 (100.0)	-	-	-	-	-	69
1990	10 (0.8)	-	-	-	83 (0.7)	-	-	-	1,095 (92.2)	-	1,188
1991	1,607 (29.0)	1,819 (32.8)	216 (3.9)	1,392 (25.1)	66 (1.2)	-	-	447 (8.1)	-	-	5,547
1992	64 (0.6)	5,214 (49.4)	2,369 (22.4)	135 (1.3)	717 (6.8)	85 (0.8)	1,957 (18.5)	-	22 (0.2)	-	10,563
1993	69 (0.8)	920 (9.0)	732 (8.7)	1 (0.0)	5,581 (66.2)	20 (0.2)	260 (3.1)	463 (5.5)	121 (1.4)	260 (3.1)	8,425
1994	3,317 (18.2)	1,499 (8.2)	152 (0.8)	79 (0.4)	12,077 (66.2)	255 (1.4)	274 (1.5)	160 (0.9)	56 (0.3)	379 (2.1)	18,249
1995	10,754 (16.7)	906 (1.4)	1,961 (3.0)	11,363 (17.6)	34,986 (54.3)	1,465 (2.3)	199 (0.3)	262 (0.4)	1,548 (2.4)	991 (1.5)	64,463
1996	6,715 (9.6)	2,506 (3.6)	3,069 (4.4)	13,666 (19.6)	36,340 (52.2)	1,907 (2.7)	290 (0.4)	2,172 (3.1)	960 (1.4)	2,013 (2.9)	69,639
1997	17,048 (14.8)	2,877 (2.5)	5,888 (5.1)	30,399 (26.4)	33,970 (29.5)	3,565 (3.1)	3,948 (3.4)	3,318 (2.9)	13,098 (11.4)	1,160 (1.0)	115,270
1998	19,944 (15.4)	5,054 (3.9)	4,717 (3.6)	21,467 (16.6)	28,543 (22.0)	3,707 (2.9)	9,475 (7.3)	5,495 (4.2)	28,923 (22.3)	2,355 (1.8)	129,679

\*주: '95년도 반출금액은 대북 쌀지원 237,213천달러를 제외한 것임.  
출처: 통일부, 「MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료: 1989-1997」, p. 10-11.; 통  
일부, 「남북교류협력동향」, 제90호, p. 24.



### 마. 반입품목 변화추세

1989년부터 1998년까지 전체적인 반입품목별 구성비율을 보면, 철강금속 36.6%, 광산물 32.0%, 섬유류 14.0%, 농림수산물 11.7%, 화학공업생산물 3.2% 등으로 나타나고 있다. 반입 품목수도 1989년에는 25개 품목에 지나지 않았으나 1997년에는 140개 품목으로 증가하였으며, 1998년에도 136개 품목에 이르고 있다. 북한물품의 남한으로의 반입현황을 살펴보면, 금액면과 비중에서 광산물과 철강금속제품이 꾸준히 중요한 위치를 점하고 있다. 북한으로부터 반입된 물품은 교역초기에는 금괴, 아연괴 등 철강금속, 농림수산물, 광산물 등 1차산품이 대부분이었으나, 1994년이후에는 철강금속과 광산물의 반입비중이 줄어들고 위탁가공제품인 섬유류의 반입이 증가하여 2차산품의 비중이 높아지는 형태로 품목구조가 바뀌었다. 또한 농림수산물도 1991년도에 1천만달러를 상회하는 반입액을 기록한 이후 1997년도에 2천7백만달러 상당의 반입액을 기록함으로써 안정적 반입품목으로 자리잡고 있다. 한편, 섬유류의 반입이 1992년도에서부터 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 바, 이는 위탁가공교역이 활성화되었기 때문이다. 즉, 섬유류는 남한기업이 원부자재를 북한에 반출하여 완제품을 반입하는 형태의 위탁가공교역이 대부분을 차지하고 있다. 특히, 1998년도의 섬유류 반입이 총반입에서 차지하는 비중이 42.0%에 달하여, 한국 경제위기의 영향을 상대적으로 덜 받은 분야가 섬유류 분야라는 것을 보여주고 있다.

전반적으로 볼 때, 위탁가공교역에 의한 것이 아닐 경우에는 일차산품이 주종을 이루고 있다는 것을 알 수 있으며, 북한이 비교적 국제경쟁력을 가진 비철금속인 아연괴나 철강제품인 빌레트 등 철강금속제품이 중요한 위치를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 철강금속

제품은 1991년에 6천7백만달러, 1992년도에 8천3백만달러를 기록하는 등 대북반입품목에서 가장 중요한 위치를 점하고 있으며, 1993년에도 6천4백만달러, 1994년에 6천3백만달러, 1995년에는 8천1백만달러를 기록하였다. 이후 철강금속제품의 반입은 감소하였지만, 1996년에 4천4백만달러, 1997년에 4천7백만달러로 계속적으로 중요한 위치를 점하고 있다.

<표 4> 품목별 반입 현황

(단위: 천달러, %)

구분	농림수산물	광산물	화학공업생산물	섬유류	철강금속제품	기계류및운반용기계	전자및전기	기타제품	합계
1989	2,352 (12.6)	1,094 (5.9)	104 (0.6)	5 (0.0)	15,072 (80.8)	24 (0.1)	-	4 (0.0)	18,655
1990	5,572 (45.4)	58 (0.5)	1,730 (14.1)	-	4,529 (36.9)	14 (0.1)	-	376 (3.1)	12,278
1991	10,818 (10.2)	21,520 (20.4)	5,732 (5.4)	-	67,303 (63.7)	17 (0.0)	-	329 (0.3)	105,719
1992	16,906 (10.4)	43,866 (26.9)	13,064 (8.0)	3,385 (2.1)	83,514 (51.3)	797 (0.5)	4 (0.0)	1,329 (0.8)	162,863
1993	12,015 (6.7)	87,277 (49.0)	1,528 (0.9)	8,477 (4.8)	64,647 (36.3)	-	80 (0.0)	4,114 (2.3)	178,167
1994	15,250 (8.7)	75,468 (42.8)	1,246 (0.7)	18,515 (10.5)	63,069 (35.8)	-	-	2,750 (1.6)	176,298
1995	22,319 (10.0)	86,562 (38.8)	347 (0.2)	28,833 (12.9)	81,629 (36.6)	9 (0.0)	6 (0.0)	3,150 (1.4)	222,855
1996	23,455 (12.9)	64,807 (35.5)	555 (0.3)	44,460 (24.4)	44,260 (24.3)	91 (0.0)	1,697 (0.9)	3,076 (1.7)	182,400
1997	27,326 (14.2)	48,313 (25.0)	15,677 (8.1)	47,091 (24.4)	47,946 (24.8)	999 (0.5)	3,140 (1.6)	2,578 (1.3)	193,069
1998	21,798 (23.6)	765 (0.8)	2,427 (2.6)	38,794 (42.0)	20,254 (22.0)	698 (0.8)	3,518 (3.8)	4,010 (4.3)	92,264

출처: 통일부, 「MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료: 1989-1997」, p. 8-9; 통일부, 「남북교류협력동향」, 제90호, p. 24.

## 바. 남북교역 참여업체

위와 같은 남북교역의 금액 및 품목별 구조와 함께 중요한 것은 남북교역에 참여하고 있는 기업체의 증가추세이다. 왜냐하면, 남북교역의 목표 중 하나가 남북한 화해·협력에 기여하는 것이라 할 때, 남북교역은 특정 대기업에 의해서 독점되는 것보다는 다양한 기업들이 참여하는 것이 바람직하기 때문이다. 남북교역에 참여하고 있는 업체는 1989년에 30개에서 출발하였으나, 매년 증가하여 1997년에는 442개업체가 참여한 바 있으며, 1998년에는 전반적 남북교역 규모의 축소에 따라 남북교역 참여업체도 378개로 줄어들었다. 그러나, 주요기업별 반입현황을 살펴보면, 삼성물산, 대우, LG상사, 동양글로벌, 서린금속, 신원, 효성물산, 쌍용, 현대종합상사, 선경, 포항철강, 코넥스 무역, 한국제강 등이 1천만달러 이상의 반입누계를 기록한 기업들로 나타나고 있다. 또한 반출면에서도 삼성물산, LG-Caltex정유, LG상사, 선경, 대우, 현대건설, 세계물산, 한성코리아, 제일제당, 일신산업, 동양글로벌, 한일합섬, 서전어패럴, 신원, 고합상사, 메트로물류 등이 3백만달러 이상의 반출누계를 기록하고 있는 바, 남북교역 추진실적이 양호한 기업은 거의 대부분이 대기업인 것으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup>

한편 위탁가공업체는 1992년에 4개에 불과하던 것이 1998년에는 61개로 증가하여 괄목할 증가세를 보이고 있다. 특히 1998년도에 남북교역이 전년에 비하여 크게 감소하였음에도 불구하고 위탁가공 참

6) 통일부, 「1997년도 남북교류협력 종합평가」, p. 14-16 참조. 1989년부터 1998년까지 반입누계액이 1억달러 이상인 업체는 삼성물산(주), (주)대우, (주)LG상사, 동양글로벌 등 4개사이고, 반출누계액이 2천만달러 이상인 업체는 현대건설, 삼성물산, LG-Caltex정유(주), LG상사, SK상사(주) 등 6개사이다. LG-Caltex정유는 KEDO의 중유, 현대건설(주)은 경수로 및 금강산 관광사업 물자, 한성코리아(주)는 대한적십자사의 대북구호물품의 반출을 주로 담당하였다.

여업체가 증가하였다는 것은 위탁가공교역이 단순교역보다 지속성을 가질 수 있다는 것을 의미한다.

<표 5> 남북교역업체수

구분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
교역업체	30	38	100	147	127	145	258	333	442	378
위탁가공업체				4	7	9	18	38	48	61

출처: 통일부, 「남북교류협력동향」, 제90호.

#### 사. 북한의 대외무역과 남북교역 비교·분석

남북한간 교역의 발전추세를 보다 심층적으로 분석하기 위해서 북한의 대외무역과 남북교역을 비교하여 보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 북한의 대외무역은 탈냉전으로 비롯된 사회주의 국가들과의 무역관계 단절과 경제난으로 인하여 1990년대에 들어와 크게 위축되었으며, <표 6>이 보여주듯이 1991년에는 1990년에 비하여 무려 42.4%의 감소세를 보였다. 이후 1994년에도 북한의 무역은 크게 감소한 바, 수출면에서 17.8%, 수입면에서 21.7% 감소하여, 총액면에서는 20.2% 감소하였다. 또한 1998년도에는 아시아 금융위기의 여파로 북한의 무역도 크게 감소하여 33.7%의 감소율을 나타내었다. 이와 같은 북한 무역의 감소추세를 전반적으로 보면, 북한무역은 지속적으로 감소하였으며, 1990년도에 총액면에서 47억2천만달러였던 것이 1998년도에 14억4천2백만달러로 감소하여, 1998년도의 무역이 1990년도의 불과 30.1%밖에 되지 않는 급격한 하락추세를 보이고 있다. 이와 같은 점을 감안할 때, 북한의 대외경제관계는 국내경제의 문제점과 마찬가지로 큰 난관에 봉착하여 있다고 할 수 있다.

&lt;표 6&gt; 북한의 대외무역 추이

(단위: 백만달러, %)

구분	수출		수입		합계	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
1990	1,960	-	2,760	-	4,720	-
1991	1,010	-48.5	1,710	-38.0	2,720	-42.4
1992	1,020	1.0	1,640	-4.1	2,660	-2.2
1993	1,021	0.1	1,620	-1.2	2,641	-0.7
1994	839	-17.8	1,269	-21.7	2,108	-20.2
1995	736	-12.3	1,316	3.7	2,052	-2.7
1996	726	-1.3	1,250	-5.0	1,976	-3.7
1997	904	24.5	1,272	1.8	2,177	10.1
1998	559	-38.2	883	-30.6	1,442	-33.7

자료: 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1999.6, p. 2.

위와 같은 북한무역의 전반적 추세와 남북교역의 추이를 비교하여 보면, 첫째, 남북교역은 지속적 증가추세를 보이고 있는 반면, 북한의 대외무역은 지속적 감소추세를 보이고 있다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 남북교역이 상당한 규모로 지속된 이후 증가세가 둔화된 시점이 1993년과 1994년이었던 바, 이 시기는 북한 핵문제로 인하여 한반도 정세가 불안한 기간이었다. 위 <표 6>이 보여주는 바와 같이, 북한의 대외무역도 1990년대 초반에 이어 1994년에 급격한 또 한 번의 감소세를 보여주고 있으므로, 군사·안보적 긴장상황은 남북교역뿐만 아니라 북한의 대외 경제관계 전반에 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 셋째, 1998년도에는 북한의 총체적 대외무역과 남북교역이 공히 감소하였는 바, 이는 1997년말의 아시아 금융위기 여파로 1998년

도에 아시아 및 세계경제가 위축되었던데 기인한 것으로 분석된다.

북한의 대외무역에서 차지하는 남북교역의 중요성을 파악하기 위해서 남북교역의 점유율을 살펴보면 아래 <표 7>과 같다. 남북교역이 1억달러선을 넘어선 1991년을 통계적으로 의미있는 해라고 볼 때, 당해연도의 남북교역 점유율은 4.1%에 불과하였으나, 1998년에는 점유율이 15.4%에 달하고 있다. 특히 1998년도의 점유율이 1997년도보다 높아졌다는 사실은 1998년 남북교역이 1997년 남북교역에 비하여 28.0%나 감소했다는 점을 감안할 때, 북한의 대외무역이 남북교역 감소보다 훨씬 크게 위축되었다는 점을 보여주는 것이다.

<표 7> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율

(단위: 백만달러, %)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
남북교역	13	111	173	187	195	287	252	308	222
무역총액	4,720	2,720	2,660	2,641	2,108	2,052	1,976	2,177	1,442
점유율	0.28	4.1	6.5	7.1	9.3	14.0	12.8	14.1	15.4

자료: <표 1>과 <표 6>에서 계산.

남한은 북한의 3대 무역상대국으로서, 1998년도 통계를 살펴보면 북한의 첫 번째 무역상대국인 중국의 경우, 북한의 대중국 수입이 3억5천6백만달러, 북한의 대중국 수출이 5천7백만달러로서, 북·중 무역총액은 4억1천3백만달러를 기록하였다. 한편 북한의 두 번째 무역상대국인 일본의 경우, 북한의 대일본 수입이 1억7천5백만달러, 북한의 대일본 수출이 2억1천9백만달러로서, 북·일 무역총액은 3억9천4백만달러를 기록하였다. 한편 동기간의 남북교역은 2억2천2백만달러로

서, 북·중 무역의 53.8%, 북·일무역의 56.2% 수준을 기록하였다. 중국, 일본, 남한이 북한의 대외무역에서 차지하는 점유율을 살펴보면, 각각 28.6%, 27.4%, 15.4%를 기록하고 있는 바, 남한이 중국과 일본에 이어 북한의 3대 교역국이지만 중요도는 훨씬 떨어진다고 볼 수 있다. 한편 냉전시대 북한의 중요한 경협파트너였던 러시아는 시장경제체로의 전환과정에서 어려움을 겪고 있는 바, 북한의 대외무역에서 차지하는 점유율이 4.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다

<표 8> 1998년도 북한의 10대 무역상대국 \*

(단위: 천달러, %)

순위	국가	북한수출	북한수입	합계	점유율
1	중국	57,313	355,705	413,018	28.6
2	일본	219,489	175,137	394,626	27.4
3	홍콩	52,454	30,230	82,684	5.7
4	인도	36,673	28,999	65,672	4.6
5	러시아	8,462	56,500	64,962	4.5
6	독일	29,638	24,370	54,008	3.7
7	싱가폴	2,323	33,899	36,222	2.5
8	방글라데시	28,897	547	29,444	2.0
9	프랑스	16,501	8,985	25,486	1.8
10	이탈리아	1,924	19,275	21,199	1.5
10대교역국합계		449,674	733,647	1,187,321	82.3
전체금액		559,331	882,863	1,442,194	100.0

자료: 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1999.6., p. 3.

\*주: 남한 미포함 순위.

북한의 대외무역에서 차지하는 남북교역의 비중은 북한이 대외무역에서 90년대에 지속적으로 큰 적자를 보이고 있는데 반하여 남북교역에서는 흑자를 구현하고 있다는 점을 볼 때 시사하는 바가 매우 크다. <표 9>에 나타난 바와 같이, 북한의 대외무역수지 적자는 1990년도에 8억달러로서 총무역액의 17.0%에 달하였으며, 1998년도에는 3억6천8백만달러로서 총무역액 대비 22.5%를 기록하였다. 보다 큰 문제는 북한이 경제구조를 개혁하지 않는 한 대외무역수지가 개선될 가망이 없어 보인다는 점을 지적할 수 있다.

한편, 남북교역에서 북한은 1990년도에 1천1백만달러의 흑자를 본 이래, 매년 1억달러 이상의 흑자를 보고 있으며, 1998년의 명목통계상으로는 3천7백만달러의 적자를 본 것으로 나타나고 있으나, 이는 앞에서 지적한 바와 같이 대북반출물자에 대한 남한의 대북 무상지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 관광 사업용 물자 등 비거래성 반출물자가 포함되었기 때문이다. 또한, 대북반출에는 위탁가공을 위한 원·부자재 반출이 포함되어 있으므로 남북한간 교역에서 반출과 반입의 불균형 현상은 심화될 가능성이 크다.

이와 같은 점을 종합적으로 고려해 볼 때, 남북교역이 북한의 대외경제관계에서 차지하는 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다. 즉, 남북교역은 북한의 외화난 완화에 중요한 역할을 하고 있으며, 현대의 금강산 관광 및 개발사업에서 지불되는 현금을 감안할 때, 남북 경제교류·협력은 이미 북한이 간단히 무시할 수 있는 수준은 넘어선 것으로 판단된다.



&lt;표 9&gt; 북한의 대외무역수지와 남북교역수지 비교

(단위: 백만달러)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
대외무역수지	-800	-700	-620	-599	-430	-580	-524	-368	-324
남북교역수지	11	100	152	170	158	158	113	78	-37

자료: &lt;표 1&gt;과 &lt;표 6&gt;에서 계산.

## 아. 1999년 남북교역 동향

1998년도에 금융위기의 여파로 위축되었던 남북한간 교역은 1999년에 남한경제가 회복됨에 따라 다시 성장세를 나타내고 있다. 1999년 1-10월중 남북 교역 총액은 2억8천7백만달러로서 1998년 동기 대비 60.7% 확대되었는 바, 이는 반입도 26.5% 증가하였으나 주로 반출이 85.1% 정도 급격히 확대된데 기인한다. 한편 위탁가공의 비중이 과거와 비슷한 28.8% 정도로 나타나고 있는 것은 남한기업들의 대북 유희설비 이전 등 정부의 권고사업이 활발히 추진되지 않고 있다는 것을 의미한다.

그러나, 대북 비료지원 및 금강산 관광개발사업 등 경협사업 추진에 따른 비거래성 대북물자 반출액 1억3천7백만달러를 제외하면, 1999년 1-10월중 실질교역은 1억5천만달러 정도로서, 이를 전년동기 실질교역액 1억1천6백만달러와 비교하면 29.4% 증가한 것이다. 따라서 남북교역의 총액은 비거래성 반출을 제외하면, 기대했던 만큼 증대되지 않고 있으며, 위탁가공교역도 큰 폭의 증가세를 보이지는 않고 있다. 어쨌든 명목교역상 통계에 의하면, 1999년도 남북한 교역은 1997년 수준을 회복할 것으로 기대되고 있다.

<표 10> 1999년 남북한간 교역 (1-10월)

(금액: 천달러)

월	반 입		반 출		합 계	
	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
1	7,908 (6,575)	3,124 (3,260)	15,506 (5,011)	2,652 (1,613)	23,414 (11,586)	5,749 (4,873)
2	6,794 (5,977)	1,897 (2,073)	5,032 (3,762)	1,846 (1,585)	11,826 (9,739)	3,744 (3,658)
3	7,765 (4,370)	2,840 (2,165)	13,665 (7,719)	1,952 (2,563)	21,429 (12,089)	4,792 (4,727)
4	7,162 (4,641)	3,003 (3,007)	30,203 (7,024)	3,153 (2,082)	37,365 (11,665)	6,156 (5,159)
5	8,422 (4,622)	3,481 (2,883)	14,607 (8,930)	3,967 (2,983)	23,030 (13,552)	7,468 (5,866)
6	7,479 (5,806)	3,809 (2,518)	40,417 (11,466)	6,390 (3,468)	47,896 (17,272)	10,198 (5,986)
7	9,932 (8,256)	4,621 (2,680)	17,795 (13,986)	5,608 (4,858)	27,726 (22,242)	10,230 (7,538)
8	11,528 (12,065)	5,639 (5,717)	18,184 (4,131)	6,762 (1,812)	29,712 (16,196)	12,400 (7,528)
9	12,994 (11,663)	6,732 (5,171)	22,569 (18,994)	3,961 (3,148)	35,562 (30,658)	10,693 (8,319)
10	14,416 (10,640)	8,933 (4,764)	15,306 (23,404)	2,366 (1,399)	29,722 (34,044)	11,299 (6,163)
소 계	94,399 (10,640)	44,078 (34,308)	193,283 (104,427)	38,631 (25,510)	287,683 (179,043)	82,709 (59,818)
총 계	1,438,969	203,698	616,347	182,871	2,055,316	386,569

\*주 : ( )안은 '98년 동기 실적임

\*\*출처: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제100호, p. 45.

## 2. 경제협력

### 가. 경제협력사업 일반현황

#### (1) 주요조치

남북 경제협력은 1992년 10월 (주)대우가 협력사업자 승인을 받은 이후 계속 증가하였으며, 1999년 8월까지 42개 기업이 협력사업자 승인을 받았다. 또한 실질적으로 경제협력사업을 실천하는 과정에 있는 협력사업 승인도 1999년 8월까지 15개에 달하고 있다. 1993년 이후 북한 핵문제에 인하여 중단되었던 경제협력사업을 활성화하기 위하여 정부는 1994년 11월 8일 「남북경제협력 활성화조치」를 발표하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 시범사업 협의 및 타당성 조사를 위한 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호 방문을 허용한다. 둘째, 생산설비 운용·기술지도·품질관리를 위한 기술자 방북 및 위탁가공교역의 시설재 반출을 허용하여 위탁가공교역을 활성화한다. 셋째, 생활용품·제조업분야 등을 중심으로 소규모 시범적 경제협력사업을 장려하고 민간차원의 북한지역사무소 설치를 허용한다.<sup>7)</sup>

이에 따라 1995년에는 기업인 방북승인 및 경제협력사업(자) 승인 등의 조치가 이루어진 바 있으며, 1995년 5월 17일에는 (주)대우가 셔츠·가방·자켓 생산에 대해 최초로 남북 경제협력사업 승인을 받았다. 그 이후 1996년 9월의 나진·선봉 투자설명회의의 북한측의 남한 기업체에 대한 선별초청으로 인한 한국측 대표단의 참가 무산 및 강릉 잠수함 사건 등으로 남북 경협 분위기가 위축되면서 기업인의 북

7) 통일부, 「남북교역 실무안내」, 1998, pp. 7-9, 참조.

측 접촉 및 방북과 협력사업(자) 승인이 일부 보류되기도 하였다. 1996년말 북한의 잠수함 침투사건 사과에 따라 기업인 방북은 다시 허용되었고, 1997년 5월 22일 태창 등 5개기업이 추가로 협력사업(자) 승인을 받았다.

이후 1998년 새로 출범한 「국민의 정부」는 정경분리원칙에 의한 남북경협을 추진하기 위하여 1998년 4월 30일 「남북 경협 활성화조치」를 발표한 바 있으며, 그 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

첫째, 경제인의 방북과 접촉·방북과 관련, 초청장 등 방북요건 구비시 승인을 원칙으로 하며, 방북을 제한해 온 대기업 총수 및 경제단체장의 방북도 허용한다. 또한 수시방북제도를 확대·시행하며, 기업인의 북한 주민접촉 승인유효기간도 1년에서 3년으로 확대하였다. 한편 접촉·방북과 관련한 승인처리기간도 접촉의 경우, 현행 20일에서 15일로, 방북의 경우, 현행 30일에서 20일로 단축하였다.

둘째, 협력사업의 투자규모제한을 완전히 폐지하였으며, 신소재, 전자장비, 전기통신 및 정보보안, 항공전자공학 등 「대외무역법」상의 전략물자 관련산업 및 「방위산업에 관한 특별조치법」상의 방산물자 관련 산업을 제외한 대부분 분야에서의 대북투자를 허용하는 조치로서 투자제한업종을 Negative List화 하였다.

셋째, 300만달러 이하의 협력사업과 제3국에서의 북한인 고용사업 및 남북간 당국의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 이루어지는 사업에 대하여 협력사업자 및 협력사업을 동시에 승인하는 제도를 도입하였다.

1994년 11월과 1998년 4월 2차례의 경협 활성화 조치는 남북 경제

8) 교역과 관련, 동 조치는 국내시장에 대한 영향을 최소화하는 범위내에서 포괄승인품목을 지속적으로 확대하는 원칙을 세웠으며, 위탁가공교역 촉진을 위하여 국내유류설비의 무상반출 및 임대를 허용하고, 1회 승인한도의 기준을 폐지하는 등 생산설비의 반출제한을 폐지하였다.

교류·협력과 관련 절차를 간소화하여 기업들의 실질적 사업추진에 도움을 주는 효과를 보인 것으로 평가된다. 특히 1998년 4월의 조치 중 대북투자규모제한 완전 철폐와 투자제한업종의 Negative List화는 획기적인 것으로 평가되고 있다.

## (2) 협력사업자 승인현황

1992년 10월 5일 (주)대우의 협력사업자 승인취득 이래 1999년 8월 까지 42개 기업이 취득한 협력사업자 승인 내용을 투자규모 및 업종별로 살펴보면 다음과 같다.<sup>9)</sup>

첫째, 지역별로 보면, 나진·선봉지역 투자희망 업체가 14개, 남포지역이 9개 사업, 평양지역이 7개사업, 강원도 고성군 1개사업, 신포지역 3개사업, 기타지역 8개사업으로 나타나고 있다.

둘째, 업종별로 보면, 주로 의류·신발 등 노동집약적 경공업과 농·수산업 및 국내 유휴설비를 북한으로 이전하여 활용하는 제조업 분야의 진출을 모색하고 있다. 즉, 의류·신발 생산 7개사업, 의약품 생산 1개사업, 통신분야 2개사업, 생수개발 1개사업, 일반공산품 제조업 6개사업, 경수로관련 3개사업, 광고 2개사업, 농·수산업 6개사업, 농업협력 2개사업, 공단개발 1개사업, 물류·유통 2개사업, 기타분야 5개사업 등이다.

셋째, 투자규모별로 보면, 100만-500만달러가 가장 많으며, 1,000만 달러 이상은 금강산 관광 및 개발사업과 경수로지원사업의 2개에 불과하다. 구체적으로 보면, 100만달러 이하 사업 8개 사업, 100만-500만달러 사업 18개 사업, 500만-100만달러 10개 사업 등이다.

9) 통일부, 「통일부 30년사: 평화, 화해, 협력의 발자취, 1969-1999」, pp. 258-261; 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향: 제 100호 기념」, pp. 11-12, 참조.

마지막으로 투자추진주체별로 보면, 중소기업이 20개사, 대기업이 12개사 정부투자기관이 3개사, 은행 등 기타기관이 3개 단체로 중소기업의 참여도 활발한 상황이다.

### (3) 협력사업 승인현황

남북 경제협력사업자 승인을 얻은 42개 사업가운데 협력사업 승인을 얻은 것은 15개 사업에 달하고 있으며, 그 현황은 다음 <표 11>에 나타나 있다. 협력사업을 특징별로 보면, 경수로 건설 관련 협력사업으로써 한국통신, 한국전력, 한국의환은행이 주체가 되어 추진하는 것으로 3개사업이 있다. 농·수산물분야 협력사업은 태창의 금강산 샘플 개발을 포함하여 두레마을의 합작농장 운영 및 계약재배사업 등 6개사업으로서 규모는 작지만 이 분야의 협력사업 가능성이 있음을 보여주고 있다. 제조업 관련 협력사업으로는 대우의 남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 생산사업과 녹십자의 혈전증 치료제 제조사업 등 2개 사업에 불과하여 유휴설비 이전을 통한 협력사업 추진에 관심을 가지고 있는 남한기업들의 참여가 절실하다고 하겠다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제협력사업은 아직 초기단계에 있는 것으로 평가되며, 남북한간의 경제적 상호의존도를 제고하기 위한 본격적 경제협력사업이 시행되기 위해서는 다음 장에서 분석할 다양한 장애요인을 완화 또는 제거하여야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 현대가 추진하고 있는 금강산 관광개발사업과 공동개발사업은 지금까지의 협력사업중에서 가장 규모가 큰 사업들이며, 특히 금강산 관광사업은 남한의 대규모 관광객이 북한을 방문한다는 점에서 의미가 크다 하겠다. 이와 관련하여 현대의 대북 경제협력사업은 별도의 분석이 필요한 것으로 사료된다.

<표 11> 남북 경제협력사업 승인 현황

기업	사업내용	금액	승인일
대우	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업 *96.1.26 민족산업총회사 설립	512만달러	95.5.17
태창	금강산 샘물 개발	580만달러	97.5.22
한국통신	북한 경수로 건설 관련 통신 지원사업	-	97.8.1
한전	경수로 건설 지원사업	5,346만달러 →11,430.8만달러	97.8.16 99.8.10 (변경승인)
한국의환은행	경수로 사업부지내 은행 점포 개설	-	97.11.6
녹십자	혈전증 치료제 제조 사업	311만달러	97.11.14
아자커뮤니케이션	북한 풍경 인쇄, TV·광고 및 기업 홍보용 영상물 제작	편당 25만달러	98.2.18
미홍식품	북한 수산물 채취·가공·양식 및 판매	47만달러	98.3.13
국제옥수수재단	새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼옥수수 개발을 위한 공동연구	30.9억원(220만달러) →110억원	98.6.18 99.3.25 (변경승인)
두레마을영농조합	합작농장 경영 및 계약재배	200만달러	98.7.27
태영수산/LG상사	가리비 양식·생산 및 부대사업	65만달러	98.8.28
코리아랜드	북한부동산 개발 및 컨설팅업	60만달러	98.8.28
현대상선,현대건설,금강개발산업,현대아산(99.2.25)	*금강산 관광사업(98.9.7) *금강산 개발사업(99.1.15) *관광선 추가 및 운항횟수 조정	95,826천달러 →1억333만달러(99.1.15) *북측투자 450만달러 인수(합영→단독투자)	98.9.7 99.1.15 (변경승인) 99.4.16 (변경승인)
백산산업	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	20.8만달러 *81만달러(남북한 총투자액)	98.10.28
현대전자산업,한국통신,은세통신	금강산관광을 위한 통신협력사업(1단계:온정리-장전간 통신선로 매설, 제3국 경유 남북간 통신망 구축 및 운영)	13만달러 (1단계)	98.11.12

자료: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적사업 동향」, 제98호, p. 70.

## 나. 현대추진 대북 경협사업

### (1) 추진현황

금강산 관광사업은 1998년 6월 정주영 현대명예회장이 소 5백마리와 함께 판문점을 경유하여 북한에 들어감으로써 세계적 관심을 모은 바 있으며, 1998년 11월 18일에 현대측이 금강산 유람선을 출항시킴으로써 남북한간 경제교류·협력 및 인적교류사에 있어 획기적인 양적 증대를 기록하게 되었다.

현대그룹은 1989년 당시 정주영 명예회장이 북한을 방문해 금강산을 세계적인 관광지로 공동 개발하고, 시베리아와 극동지역의 경제성 있는 분야에 남북한이 공동으로 진출하며, 원산조선소와 원산철도차량사업소를 합영법에 의해 공동으로 제품을 생산기로 합의하고 의정서를 체결한 바 있다. 이에 따라 현대는 1998년 3월에 북한 기술진에 의해 제작된 시멘트 운반용 화차 4량을 인천항을 통해 들여온 바 있다.

현대측은 정주영회장의 1998년 6월 방북 이후 김윤규 남북경협사업단장의 관훈클럽 간담회에서 현대가 북한과 합의한 사업내용을 밝힌 바 있으며, 그 내용은 다음과 같다.<sup>10)</sup>

첫째, 현대는 북측의 조선아세아태평양평화위원회(위원장: 김용순)와 합의한 의정서에 따라 「금강산관광을 위한 계약서」를 작성하였으며, 그 내용은 ①관광유람선 준비, ②유람선 운영, ③유람선 관광객 준비, ④금강산 주변 간접기반시설공사, ⑤관광버스 준비, ⑥관광버스 운영, ⑦관광객 안내 등이다.

10) 관훈클럽 간담회 기초연설문, 1998년 7월 2일.



또한 현대는 북한지역에 공단사업을 추진키로 협의한 바 있다고 밝히고 있으며, 현대자동차가 참여하는 자동차 조립공장 및 완성차 수출사업, 현대전자가 참여하는 통신사업, 개인용 컴퓨터, 카오디오 사업, 현대건설의 공동프로젝트 선정을 통한 제3국 건설 공동진출과 1일 100톤 규모의 금강산 광천수 개발사업에 대하여 협의한다고 밝히고 있다.

정주영 현대 명예회장은 판문점을 통해 소 2차분 5백1마리와 승용차 20대와 함께 북한을 방문하였으며, 김정일 국방위원장과 면담후 귀국하였다. 현대가 보내는 승용차 20대는 무상제공이 아닌 연불수출 형식이다.

현대의 정주영 명예회장은 1998년 10월 31일 4박5일간의 북한 방문을 마치고 판문점을 경유하여 귀환하였다. 정회장은 방북 기간중 김정일 국방위원장과 면담하였으며, 지연되었던 금강산 관광문제를 매듭지은 것으로 발표되었다.

이에 따라 현대측은 1998년 11월 18일에 금강산 유람선을 첫 출항시켰으며, 금강산 관광 및 개발과 관련한 현대측의 발표를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현대측은 오는 2004년까지 6년3개월간 9억4천2백만달러를 북한측에 지불하고 금강산 일대를 장기간 독점 개발하기로 하는 금강산종합개발계약을 북한과 체결하였다.

둘째, 북한측은 금강산관광과 관련하여 모든 세금, 관세, 부과금을 면제하고 외화거래, 반출입, 송금을 보장하며, 관광객 신변 및 무사귀환 보장과 해난구조 보장 등 12개항의 특혜조치를 부여키로 했다.

셋째, 현대측은 사업성과 관련, 6월 방북때 1인당 입산료 3백달러를 북측에 지불하기로 합의한 바 있어, 북측이 일정액 지불을 선호한다는 점을 감안하여 9억6백만달러를 지불하기로 합의한 것이다.

한편 현대측은 금강산 관광사업외에 고선박해체, 평양 화력발전소 건설, 광천수개발, 자동차 조립공장, 카오디오 조립공장, 통신사업, 제 3국 건설시장 공동진출, 공단개발, 석유개발 및 공급 등 9개 분야의 경제협력사업에 대하여 북한과 추진하기로 합의했다고 밝혔다.

현대는 1999년 1월 15일 금강산 관광사업을 금강산방문을 주목적으로 하는 단순관광사업 차원에서 발전시켜 금강산 일대를 개발하는 관광 및 개발사업으로 확대하여 정부로부터 협력사업 변경을 승인받은 바 있다.

이와 같은 맥락속에서 추진된 금강산 관광사업은 1999년 6월 20일 관광객 민영미씨가 북한측에 의해서 강제억류되는 사건이 발생함으로써 일시 중단된 바 있다. 이후 현대와 북측은 협상을 통하여 신변안전보장 「합의서」와 「관광세칙」에 합의함으로써 1999년 8월 5일 관광이 재개되었다.<sup>11)</sup> 이에 따라 금강산 관광객의 신변안전은 현대-아태간 관광계약서에 의한 억류금지, 북한 당국의 신변안전보장각서와 남북기본합의서의 교류협력부속합의서에 의한 신변안전 및 무사귀환 보장, 관광세칙에 의한 문제행동시 억류하지 아니하고 위반금으로 해결, 신변안전보장관련 합의서에 의한 당일추방과 협의처리 등 5개 차원에서 보장되고 있다.<sup>12)</sup>

이후 현대는 1999년 10월 27일 중국 베이징에서 북한측과 금강산 지역에 건설된 시설물에 대해 30년동안 독점적으로 사용하도록 하는

11) 1999년 6월 21일 관광이 중단된 이후 현대와 북측은 관광객의 신변안전보장을 위하여 협의한 결과, 1999년 7월 30일 관광객들이 관광시 지켜야 할 지침금지 물품, 관광시 준수사항, 위반시 제재내용 등이 포함된 「금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서」와 <금강산관광사업 조정위원회> 구성, 문제발언 관광객의 당일 추방 원칙, 강력한 형사사건 등 임중한 사건일 경우 조정위원회에서 협의·처리하는 등의 내용이 명기된 신변안전보장을 위한 「합의서」를 체결하였다. 상세한 내용은 <부록 2> 참조.

12) 통일부, 「통일속보」 제99-6호, 1999. 9. 22 참조.

기간보장서를 문서로 확약받았다. 이에 따라 현대는 2000년부터 금강산을 세계적 관광지로 개발하기 위한 2단계 사업에 착수하여, 스키장, 골프장, 호텔 등을 건설하여 종합관광단지로 개발할 예정이다.

금강산 관광사업을 통해 북한을 방문한 관광객은 1998년말 1만명을 넘어섰으며, 1999년 11월 18일 1주년까지 약 14만여명이 금강산 관광을 다녀왔다. 이와 같은 대규모 숫자의 북한방문은 남북 분단이래 최초의 일로써, 「7·7 선언」 이후 1997년까지 북한 방문객 수가 2,408명이고, 「국민의 정부」 출범 이후인 1998년에 일반 방문객이 3,317명, 1999년에 10월말까지 4,693명을 기록하고 있다는 통계와 비교해 볼 때 큰 의미를 가진다고 하겠다.

현대의 대북 공단개발사업은 정주영 현대그룹 명예회장이 1999년 9월 28일부터 10월 2일까지 북한을 방문하여 김정일을 면담하여 합의를 이끌어냄으로써 본격적으로 시작되고 있다. 김정일은 정주영 명예회장과의 면담에서 공단의 적정부지로 신의주지역을 지목한 바 있으나, 현대측은 해주부근의 지역을 선호하고 있는 것으로 알려지고 있다. 현대가 북한측과 공단개발사업에 합의한 바에 따르면, 주식회사 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회는 민간급 경제협력과 교류를 발전시키고자 공단과 근로자들의 생활구역을 창설·운영하기로 하였다. 현대는 실무협의를 통해 공단규모를 부지 8백만평, 주거 및 편의시설지구 1천2백만평 등 2천만평을 확보할 예정이며, 공단 및 배후 신도시 개발은 3단계로 진행할 것으로 밝히고 있다.

## (2) 성과 및 평가

금강산 관광사업은 「국민의 정부」가 출범이후 정경분리원칙에 따

라 대북경협을 활성화하고자 한 이후 성사된 남북분단이후의 가장 큰 규모의 남북경협사업이다. 또한 공단개발사업도 실질적으로 성사된다면, 북한지역내에 남한의 기업들이 진출해서 기업인 및 기술자들이 상주하면서 물품을 생산할 수 있을 것으로 기대된다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 현대가 추진하고 있는 대북 경협사업은 남북 경제교류·협력의 방향을 결정짓는 중요한 지표가 되고 있으며, ①최고결정자간 합의 이용, ②대규모 선투자, ③막대한 현금제공의 유인책 등 독특한 방식을 바탕으로 성사되었다는 점을 직시하여야 할 것이다. 이와 관련, 현대의 대북경협사업은 경제적 및 경제외적 측면에서 동시에 평가해 볼 수 있는 것으로 판단된다.

첫째, 경제적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 사업이 가지는 속성상 초기투자가 많이 소요된다는 점 때문에 큰 적자를 보이고 있다. 현대는 금강산 관광객이 연간 30만명 수준을 넘어설 경우에는 충분히 흑자경영을 할 수 있다고 주장하고 있지만, 실질적으로 남한 관광객만으로 매년 30만명 이상의 금강산 관광객을 유치할 수 있을 지는 의문이다. 또한 현대가 외국인 관광객을 유치한다 하더라도 단기간에 적자를 모면하기는 어려울 것이다. 반면에 현대의 금강산 관광사업은 북한에게는 매우 유리한 조건하에서 진행되고 있다. 즉, 북한의 경제사정상 여타 부문에서의 외자유치전망이 불투명한 가운데 금강산 관광사업은 북한의 입장에서는 별도의 투자없이 외화를 획득하는 사업인 것이다. 따라서 현대가 금강산관광사업의 수익성을 개선하지 못하고 계속적으로 적자경영을 하게 된다면, 현대그룹에도 크게 악영향을 미칠 가능성이 있으며, 나아가서 국민경제에도 부담이 될 가능성이 있다.

또한 현대의 대북사업이 남북 경제교류·협력 전반에 미치는 부정적 영향력은 북한의 기대를 너무 높여 놓았다는 점과 연관된다. 북한

의 입장에서는 현대가 막대한 현금을 지불하면서 금강산 관광사업을 하고 있기 때문에 남한의 여타 대기업이나 중소기업의 소액투자를 상대적으로 소홀히 할 가능성이 있는 것이다.

둘째, 경제외적 측면에서 보면 금강산 관광사업은 대규모 남한주민의 북한지역 방문을 실현하고 있으므로 남북관계 개선에 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 물론 금강산관광은 남한관광객의 주민들과의 접촉을 철저하게 제한한 가운데서 이루어지고 있지만, 북한사회에 미칠 파급효과는 매우 클 것으로 예상된다. 또한 정주영 명예회장과 김정일의 면담은 현대의 대북사업의 고비마다 강력한 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 방식은 전체주의국가에서 최고권력자의 의사가 얼마나 큰 힘을 가지는 지를 보여주는 사례인 것이다.

한편, 현대의 금강산 관광사업에 의해서 북한의 금강산을 구경한 남한주민이 1999년말까지 약 16만여명이 될 것으로 예상되는 바, 금강산 관광이 북한주민과의 제한된 접촉하에서 진행된다는 점을 감안하더라도 대규모 남한주민이 북한의 실상을 목도하게 될 수 있다는 점은 평가할 만한 일인 것이다.

### 3. 정부정책의 성과 및 평가

남한의 대북 경제교류·협력은 노태우정부에서 시작되어 김영삼정부를 거쳐 김대중정부에 이르기까지 10여년간 추진되어 왔다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 노태우정부는 북방정책이라는 큰 틀 속에서 북한과의 적대적 관계를 완화하기 위한 경제교류·협력을 출범시킨 공로가 있다고 평가할 수 있다. 한편, 김영삼정부는 남북 경제교류·협력 확대를 추구하였으나, 북한 핵문제 등 군사·안보면에서의 불안요인을 극복하지 못하였다고 할 수 있다. 김대중정부는 출범이후 일관

된 대북정책의 기초하에 대북 경제교류·협력 추진에 있어서 과거 정권과 달리 정경분리원칙의 채택을 통한 남북 경험 확대에 총력을 기울이고 있다.

#### 가. 노태우정부: 대북정책 추종형 경험

우선 노태우정부의 남북 경제교류·협력 발전에 대한 가장 큰 공헌은 첫째, 남한의 대북 경제교류·협력을 시작할 수 있도록 하였다는데 있다. 노태우정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 선언함으로써, 남북한간에 대결적인 자세를 청산하고 남북교류협력시대를 개막할 것을 천명하였다. 이후 1988년 10월에는 대북경제개방조치를 통해 남북한간 교역을 허용함으로써, 비록 간접교역의 형태이기는 하지만 남북 경제교류가 시작되었다. 둘째, 북한과의 세부적 합의가 불비한 가운데 남한의 기업들이 대북 경험을 추진할 수 있도록 하는 남한내의 법적·제도적 기반을 마련하였다. 노태우정부는 남한기업의 대북경협 사업을 법적으로 뒷받침하기 위하여 1989년의 「남북교류협력에 관한 지침」 제정과 1990년의 「남북교류협력에 관한 법률」을 마련함으로써 남북교류협력을 제도화하였다. 이후 남한기업들은 제3국을 통한 간접교역의 형태로 남북교역을 추진하였으며, 1992년에는 북한에 원부자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하여 제품을 생산한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역도 시작되었다.

#### 나. 김영삼정부: 정경연계형 경험

김영삼정부는 출범과 함께 남북 교류협력 추진의지를 표명하였으

나, 1993년 3월 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 시작된 북한 핵문제  
 제로 인한 남북관계의 긴장국면으로 인하여 남북경협을 핵문제 해결  
 시까지 유보하는 조치를 취하게 되었다. 1994년 10월 미국과 북한간  
 제네바 기본합의문의 타결에 따라 김영삼정부는 1994년 11월 「남북  
 경제협력 활성화조치」를 취하였다. 이와 같은 김영삼정부의 경협추진  
 은 노태우정부시기 남북경협이 경제교류에 국한되었던 것을 남한과  
 북한이 함께 추진하는 형태의 경제협력사업을 가능하도록 하는 것이  
 었다. 특히 위탁가공교역의 활성화는 북한의 경제난이 지속되는 가운  
 데 남북경협을 지속하도록 하는 새로운 개념의 남북 경제교류·협력  
 방안으로써 지금까지도 그 중요성이 강조되고 있다.

한편, 김영삼정부는 1995년 1월 민족내부거래로서의 남북교역이 효  
 율적으로 추진될 수 있도록 하기 위하여, 「남북교역대상 물품 및 반  
 출·반입 승인절차에 관한 고시」를 개정하였으며,<sup>13)</sup> 1997년 4월 동 고  
 시를 재개정하여 포괄승인품목과 승인을 요하는 품목으로 구분하는  
 내용과 전략물자 반·출입 절차를 신설하는 내용을 포함하는 등 남북  
 경제교류·협력의 제도적 장치를 세부적으로 개선하였다. 그러나 이와  
 같은 김영삼정부의 일련의 노력에도 불구하고 북한의 핵개발 문제와  
 잠수함 침투사건 등은 남북경협의 획기적 확대에 장애가 되었다. 따  
 라서 김영삼정부의 대북 경제교류·협력 확대노력은 기대에 미치지  
 못하였으나, 남북한간 교역이 1997년에는 3억달러를 상회함으로써 상  
 당한 성장세를 지속하였다는 것은 평가할만한 것이다.

13) 개정취지는 1995년 1월 1일 세계무역기구(WTO)체제가 출범함에 따라 남한  
 과 북한간의 경제교류가 민족내부거래로서의 교역이라는 점을 강조하기 위  
 한 것이었다. 개정된 내용은 북한으로부터의 자유로운 반입을 허용할 경우  
 수입자유화 등 대외시장 개방과 맞물려 국내시장 질서에 부정적 영향을 미  
 칠 우려가 있는 225개 품목을 반입제한승인품목으로 구분해서 관리하는 동  
 시에 남북교역 교역의 교역대상품목 구분을 통해서 남북교역의 독자성을  
 제고하였다.

따라서 김영삼정부하에서 추진된 남북 교류·협력에 관한 정책은 남북경협 확대를 위하여 취한 것이었지만, 경제외적 변수인 남북관계 및 한반도의 정치·군사적 불안정성으로 인하여 그 효과를 발휘하지 못하였다고 할 수 있다.

#### 다. 김대중정부: 대북정책 선도형 경협

김대중정부는 출범(1998. 2. 25)과 함께 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진 등 대북정책 3원칙을 천명하고 정경분리 원칙에 의한 남북경협 확대를 추진하였다. 「국민의 정부」의 대북 경제교류협력 원칙은 정경분리 원칙에 입각한 남북경협 활성화로서, 남북한간의 경제교류협력은 민간기업의 자율적 판단에 따라 경제논리에 의하여 추진되어야 한다는 것이다.<sup>14)</sup> 또한 「국민의 정부」의 정경분리 원칙은 남한이 북한과의 경제교류협력을 활성화함에 있어, 신기능주의적 입장을 당분간 유보하고 기능주의적 입장을 보다 강조한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

- 
- 14) 남북한 경제교류협력 추진에 있어, 정경분리 원칙의 개념은 정치와 경제를 연계 또는 분리하는나 하는 이분법적 사고에 기반을 둘 수 없으며, 정치와 경제를 어느 정도 분리 또는 연계할 것인가 하는 폭과 수준의 규정에 기초하여야 할 것이다. 즉, 남북한간 경제교류협력은 남북관계가 적대적이면서도 동시에 남북한이 단일민족으로 구성되어 있다는 특수한 형태를 가지고 있으므로, 남한이 우방국과의 경제교류협력을 추진하는 경우의 정경분리 원칙을 적용할 수는 없는 것이다. 따라서 남한의 대북한 경제정책은 북한을 도와주어야 할 대상으로 인식한다는 바탕위에서 추진되어야 할 것이므로, 대북한 경제지원 및 남북한 경제교류협력 활성화를 통한 북한의 경제력 상승이 남북한간 이질성 해소 및 통일비용 절감에 기여할 것이라는 확신을 가지고 추진되어야 할 것이다.
- 15) 남북한 통합을 추진하는 방법과 관련, 경제교류협력 활성화가 자연스럽게 정치 및 사회부문의 통합을 촉진하여 체제의 통합을 이룩할 수 있다는 기능주의적 입장과 경제부문의 교류협력 활성화가 체제통합으로 연결되기 위해서는 정치적 결단이 필요하다는 신기능주의적 입장이 있다. 남한 정부는 1970-80년대에는 기능주의적 입장을 강조하는 선언적 경제교류협력 방안을



이와 관련, 정경분리 원칙의 대상은 남북한 경제교류협력의 제분야가 포함되며, 분야별로 차등적으로 정경분리의 폭과 수준을 설정할 필요가 있을 것이다. 즉, 남북한 경제교류협력을 내용적으로 구분하면, 경제지원, 경제교류, 경제협력으로 구분되는 바, 경제지원 중 식량지원은 인도주의적 사안이라는 특수성을 감안하여 정경분리 원칙 하에 이미 진행중이므로 신정부의 정경분리 원칙 적용대상이라 하기 어렵다.

김대중정부는 남북 경제교류협력을 활성화하기 위해서 1998년 4월 기업인들의 북한 방문을 확대하고, 투자규모를 상향 조정하는 동시에 남북한간 경험절차를 간소화하는 등 획기적 경험 활성화조치를 시행함으로써, 남한 기업인들이 보다 자유로이 대북 경험 활동을 하도록 하였다. 김대중정부의 대북 경제교류·협력 정책은 과거와 달리 군사·안보면에서의 남북관계 긴장상황과 남북 경험의 추진을 분리해서 추구함으로써 남북 경험을 보다 안정화하는데 기여했다고 평가할 수 있다. 또한 1998년에 시작된 금강산 관광사업은 1999년에 일시 중단된 바 있으나, 1개월여만에 재개됨으로써 국내외의 남북 경험 안정실시에 대한 의구심을 해소하는데 결정적 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 남북 경험의 확대에는 경제적 요인만이 아니라 정치적 요인에 따라 항시 중단·축소될 수 있는 잠재적 위협요인이 상존하고 있다는 것은 간과할 수 없는 사실이다.

이와 같은 남한정부의 대북 경제교류·협력정책을 종합적으로 평가하면, 비록 남한의 일방적 조치이기는 하지만 북한과의 경제교류·협력을 추진할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하였다고 할 수 있다. 또한 대북 경제교류·협력에 관여하고 있는 기업인들은 상당수가 초

---

제시하였으나, 1990년대에는 경제교류협력의 실제적·효율적 추진 차원에서 신기능주의적 입장을 강조한 바 있다.

기의 어려움에도 불구하고 인내심을 가지고 꾸준히 대북 경협을 추진하고 있는 것도 사실이다. 결론적으로 과거 10년간의 남북 경제교류·협력이 기대만큼 발전하지 못했다고 할 수 있지만, 남북한간 경제교류가 단절된지 40여년이 지난후 시작되었다는 점을 감안하면, 상당한 성과를 기록하였다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 남북 경제교류·협력 발전의 장애요인

남북 경제교류·협력 추진의 목적은 남한과 북한의 경제적 상호이익의 도모에 있지만, 현실적으로는 한반도의 분단이라는 특수상황으로 말미암은 정치적 요인들이 순조로운 발전에 장애가 되고 있다. 따라서 본 장에서는 남북 경제교류·협력의 장애요인을 정치·경제적 측면에서 분석하여, 다음 장에서 제시하고자 하는 경제교류·협력 발전방안의 기초로 삼고자 한다.

사실상 남한과 북한은 지리적 인접성과 언어소통의 자유로움 등 공통된 전통의 공유 및 북한의 노동력 등 상호보완적 요소가 존재하기 때문에 정치적 장애가 없다면 북한경제의 문제점에도 불구하고 경제공동체를 구축하는데 큰 문제가 없을 것이다. 따라서 남한기업들은 관세면제의 혜택과 기업홍보의 이점이 있기 때문에 대북경협을 추진하고 있다. 그러나, 현실적으로는 남한과 북한이 50여년간 지속해 온 상이한 정치·경제체제의 차이점 때문에 남북 경제교류·협력에는 여러 가지 문제점이 발생 할 수밖에 없다.

남북 경제교류·협력은 지난 10여년간 양적으로 확대되는 추세를 보인 것이 사실이지만, 북한의 남북 경제교류·협력에 대한 태도는 크게 변화된 것으로 보이지 않는다. 또한 남북 경제교류·협력사업은 거의 전적으로 남한이 주도하여 추진하는데 대하여 북한이 수동적으로 응대하거나 북한의 이익만을 챙기는 형태로 실현된 감이 없지 않다. 한편 북한의 근본적 경제난으로 인하여 북한으로의 반출은 미미한 반면, 북한으로부터의 반입이 압도적으로 많은 상황에서 남북한간 경제교류·협력이 균형적으로 발전하기에는 아직도 많은 장애요인이 상

존하고 있다.

본 장에서는 이와 같은 점을 포함하여 남북 경제교류·협력의 발전에 장애가 되고 있는 요인을 총체적으로 살펴보고자 한다. 남북 경제교류·협력이 정상적으로 진행되지 못하고 있는 가장 큰 요인은 물론 남북 관계가 불안정 상태를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 남북관계의 안정화는 남북한 당국간 정치적 합의가 없는 불가능한 일이며, 경제적 접근만으로 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점을 감안할 때 가장 근본적 문제이기도 하다. 따라서 남북 경제교류·협력의 정치적 장애요인은 남북경협을 방향을 근본적으로 규정짓기도 하며, 심지어는 중단시키기까지 할 수 있는 중대한 작용을 한다. 한편 남북관계가 정상적·안정적이지 못한 가운데서도 남북한간 경제교류·협력이 꾸준히 진행된 것도 사실이므로, 남북 경제교류·협력의 장애요인 중 경제적 요인도 중요하다 할 수 있다. 즉, 경제적 장애요인은 남북 경제교류·협력을 근본적으로 불가능하게 하거나 가능하게 하는 요인이라기 보다는 남북경협을 축소 또는 위축시키는 작용을 하는 것이다. 또한 남북경협의 장애요인을 좀 더 자세히 살펴보면, 남한기업이 대북경협을 실질적으로 진행하는 과정에서 부딪치는 실무적 문제점들이 존재한다. 이들 문제점들은 정부의 미시적 정책조정으로 해결가능한 성격을 가지는 것이 대부분이지만, 북한의 경직된 태도에 의해서 해결이 지연되거나 사업자체가 무산되는 것도 있기 때문에 대북경협의 장애요인으로서 중요한 위치를 차지한다.

## 1. 정치적 요인

남한과 북한이 경제교류·협력을 추진하는 이유는 남한의 입장에서

는 북한과의 화해·협력을 위한 수단으로서 남북 경험이 중요한 역할을 할 것이라는 기대가 가장 중요한 것이라 할 수 있으며, 북한의 입장에서 경제교류·협력이 북한의 경제난을 해소하는데 도움이 되기를 기대하지만 북한에 체제위협이 될 경우에는 받아들일 수 없다는 입장을 가지고 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제교류·협력의 발전에 장애가 되는 정치적 요인은 ①남북관계 및 한반도정세의 불안정성, ②북한의 체제수호 우선정책, ③북한의 당국간 합의 및 이행 회피, ④남한의 대북정책 일관성 유지 어려움 등으로 대별하여 볼 수 있다. 이러한 정치적 요인들은 남북 경제교류·협력을 근본적으로 규정짓는 중요한 역할을 하는 동시에 남북 경제교류·협력을 획기적으로 확대 또는 위축시키기도 한다.

#### 가. 남북관계 및 한반도정세의 불안정성

사실상 국제정세의 불안정이 국가간 경제교류·협력을 위축시키는 큰 요인으로 작용한다는 것은 주지의 사실이나, 한반도의 경우에는 남북한 분단이라는 특수성으로 인해서 그 영향이 여타 정상관계에 있는 국가들간 경제교류·협력의 경우와 다르다 할 수 있다. 한반도정세의 불안정성은 두가지 측면에서 남북 경제교류·협력에 영향을 미치고 있다. 우선 한반도정세의 국제적 환경이 불안해지면 그 영향은 간접적이지만 남북 경제교류·협력을 위축시키는 요인이 된다. 또한 북한의 대남도발로 인한 남북관계 불안정은 남북 경제교류·협력을 직접적으로 위축시키는 요인이다. 한편 이와 같은 한반도 및 남북관계의 단기적 안정·불안정과 함께 남북 경제교류·협력의 정상적 발전을 저해하는 것은 남한과 북한이 비정상적 관계를 유지하고 있는 현

실을 타파하지 못하고 있는 현실에 기인한다.

첫째, 한반도 정세의 국제적 환경이 불안정해짐으로써 남북 경제교류·협력이 위축된 사례를 살펴보면 다음과 같다. 앞에서 살펴 본 바와 같이, 1988년부터 시작된 남북교역은 매년 증가세를 보이고 있으나, 북한 핵문제가 대두된 시점인 1993년과 1994년에는 증가세가 대폭 둔화된 바 있다. 북한 핵문제는 남한만이 위협을 느끼는 사안이 아니며, 미국 및 한반도 주변국가들의 관심사였기 때문에 국제적 사안이기도 하였다. 즉, 북한 핵문제로 야기된 한반도 정세의 불안정성은 남한의 대북 경제교류·협력정책을 근본적으로 조정하도록 하는 동시에 남북한의 대립양상을 보이도록 하는 영향이 있기 때문에 남북 경제교류·협력을 위축시키는 결과를 빚은 것이다.<sup>16)</sup>

따라서 1993-94년의 한반도 위기상황은 김영삼정부로 하여금 북한 핵개발 저지를 대북정책의 우선순위로 함으로써, 핵사찰과 남북 교류·협력사안을 연계하도록 하는 정책을 구사하게 하였다. 즉, 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 김영삼정부는 그 동안 진행되었던 남북 경제교류·협력 성과를 대북한 지렛대(leverage)로 삼아 북한을 압박하는 수단으로 사용했던 것이다. 그러나, 이러한 김영삼정부의 대북 경협외의 지렛대화는 북한을 설득하는 수단으로서 효율적이지 못했을 뿐 아니라 결과적으로는 남북 경제교류·협력의 순조로운 발전에 장애가 되는 결과를 초래하였다. 즉, 북한은 핵문제가 미국과의 직접 대화에 의해서 해결될 문제이지 남한과의 협상에 의해서 해결책을 모색하는 것은 애초부터 염두에 두지 않았던 것이다. 그리고, 이와 같은 북한의 대응에 따라 미국과 북한간에 핵개발 동결에 대한 합의로

16) 조동호, “지난 10년의 대북경제정책 평가와 바람직한 방향,” 한국개발연구원 주최 정책토론회 「남북경협: 지난 10년의 평가와 향후 과제」 발표논문, 1998.

서 제네바 기본합의문이 타결됨에 따라 한반도 정세는 안정되게 되었으며, 이 결과 남북 경제교류·협력은 다시 활발히 진행되게 되었다. 이러한 일련의 과정을 볼 때, 남북 경제교류·협력의 확대 또는 위축은 한반도정세의 안정·불안정에 의해서 크게 영향을 받는다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 북한의 대남도발은 남북 경제교류·협력에 즉각적·직접적인 영향을 미친 바 있다. 즉, 1996년의 잠수함 침투사건은 남북 경제교류·협력을 크게 위축시켰으며, 북한이 1996년 12월말에 잠수함사건에 대하여 사과성명을 발표한 이후에는 남북 경제교류·협력이 대폭 확대된 바 있다. 남한정부는 1996년 9월 18일 북한 잠수함사건이 발생하자 통일원장관 명의로 북한의 대남정책이 변화하기 전에는 대북지원이 불가하다는 입장을 표명하였고, 김영삼대통령도 북한이 잠수함사건에 대해서 사과를 하지 않으면 경수로사업 지원도 불가하다는 입장을 표명하였다. 이에 북한은 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대해서 사과성명을 발표하였으며, 1997년에는 북한과 한반도에너지개발기구(KEDO)간 협의가 진행되게 되었다. 이러한 일련의 과정을 살펴볼 때, 북한의 대남도발은 남한정부의 대북 경제교류·협력 정책을 재고하게 하는 역할을 함과 동시에 남한기업들로 하여금 대북경협 사업 추진에 소극적 자세를 취하게 하는데 영향을 미쳤다.

김대중정부는 출범과 함께 정경분리원칙에 따라 대북 경제교류·협력 정책을 일관되게 추진함으로써, 위와 같은 남북관계의 군사·안보적 불안사태가 남북 경제교류·협력에 미치는 영향을 최소화하고자 노력하고 있다. 즉, 김대중정부 출범 이후에도 북한의 잠수정 침투사건과 서해교전사태 등 남북관계를 경색시키는 사태가 발생하였으나, 정부는 군사·안보 사안과 남북 경제교류·협력 추진을 연계하지 않음으로써 부정적 파급효과를 줄일 수 있었다.

셋째, 정치적 요인중 가장 근본적이며 장기적으로 지속적 영향을 미치고 있는 것은 남북 경제교류·협력의 기반이 되는 정치적 관계의 불안정, 즉, 남북관계의 비정상적 운용이다. 남한과 북한은 1992년에 기본합의서를 발표시킨 이래 1998년과 1999년의 차관급회담을 제외하고는 남북한 당국간 회담이 단절된 상태이다. 이러한 남북한 당국간 대화단절은 남북한간 정치적 관계가 정상적으로 운용되지 못하게 하고 있다. 따라서 남북한간 정치적 관계가 어떠한 형태로든 안정화되지 못하는 상황은 남북 경제교류·협력의 정상적 발전에 장애가 되고 있다.

#### 나. 북한의 체제수호우선적 정책

북한은 사회주의권 몰락 이후 급격한 대외경제관계 축소와 누적된 사회주의 명령경제체제의 문제점으로 말미암아 극심한 경제난을 겪고 있다. 그러나 북한정권은 경제난 해결의 필요성을 인정하면서도 사회주의체제를 고수하는 동시에 내부단속에 치중하는 체제수호에 총력을 기울여 왔다.

김정일은 또한 김일성 사망이후 유훈통치를 기본으로 하여 김일성의 카리스마를 이어받으려 노력하면서 정권안보에 주력해 왔다. 이러한 김정일의 정권유지에 대한 집착은 군사부문을 장악하는 것을 최우선 과업으로 삼게 하였으며, 경제문제 해결정책은 정권유지에 방해가 되지 않는다는 확신이 있을 경우에만 추진하게 되는 결과를 빚게 되었다. 이러한 북한의 입장은 자유경제무역지대를 평양에서 원거리에 있으며, 주민들에게 미치는 파급효과를 최소화할 수 있는 나진·선봉에 설치한 데에서 대표적으로 나타나고 있다. 즉, 북한이 자유경제무역지대를 인프라 등 비교적 투자환경이 양호한 평양·남포지역에



추진하였다면 외국자본유치가 보다 용이했을 것이라는 점을 지적할 수 있다. 이러한 북한의 체제수호우선 태도는 대외개방 및 대남 경제 교류·협력을 적극적으로 추진하지 못하게 하는 근본적 장애요인으로 작용하고 있다.

김정일은 공식적으로는 주민의 삶의 질 향상을 국가정책의 우선순위라고 천명하였지만, 실질적으로는 미사일 개발 등 군사력 증강에 국가역량을 집중하였다. 이와 같이 한정된 국가재원을 주민의 먹는 문제 등 경제난 해결에 전혀 도움이 되지 않는 미사일 개발에 소요함으로써 북한의 경제난 해소는 더욱 어려워지고 있는 것이다.

북한의 체제수호우선적 태도가 남북 경제교류·협력의 장애가 되는 또 하나의 이유는 남한의 기업인 방북 및 상주를 제한하는 문제와 관련이 있다. 남한기업들의 북한지역에서의 위탁가공교역이 순조롭게 추진되기 위해서는 남한의 기술자가 북한 현지 공장에 상주해서 기술지도를 해야 하지만, 북한은 남한기업인들의 현지 노동자와의 접촉을 되도록 제한하고 있다. 이에 따라 적절한 기술지도가 이루어지지 않음으로 해서 위탁가공물품의 불량율이 높아지는 심각한 문제가 대두되고 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 북한의 정권안보 및 체제수호 우선태도는 남북 경제교류·협력에 근본적 장애요인이 될 뿐만 아니라 사업추진상 실무적 장애요인으로 작용하는 중요한 문제라 할 수 있다.

#### 다. 북한의 당국간 합의 및 이행 회피

남북한은 1992년 2월 19일 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 발효시킨 바 있으며, 기본합의서의 '제3장 남북 교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 1992년 9월 17일 발

효시킨 바 있다. 또한 「남북 교류협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 1992년 5월 7일 발효시킨 바도 있다. 이에 따라 남북한 당국간에는 남북 교류·협력에 관한 대원칙은 이미 합의가 된 상태라고 할 수 있다. 특히 남북기본합의서에 명시된 ‘민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자’에 근거하여 남한은 대북한 경제교류·협력시 관세를 면제하고 있다. 그러나, 북한은 기본합의서를 이행·실천하지 않고 있어서, 이러한 남북한 당국간 합의가 남북 경제교류·협력을 뒷받침하는 장치로 실질적으로 작동하고 있다고 간주하기 어렵게 하고 있다.

남북 경제교류·협력에 관한 남북한 당국간 합의는 「남북기본합의서」의 제15조에서 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규정함으로써 남북 경협을 민족내부교류로 정의하고 있다.

한편, 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 「제3장 남북 교류·협력」의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 제1조 제12항에서는 “남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다”고 규정하고 있으나, 남북한간에는 이에 대한 협상이 진행되지 않고 있다. 남북 경제교류·협력이 안정적으로 진행되기 위해서는 투자보장협정과 이중과세방지협정의 체결이 필수불가결한 조건인 바, 이의 결여는 남북 경제교류·협력의 발전에 근본적 장애요인으로 작용하고 있다. 또한 분쟁조정절차에 대한 당국간 합의도 민간기업의 대북진출을 담보하기 위해서는 중요한 사항이지만 남북한 당국간에는 이와 관련한 협의를 진행하지 않고 있다.

<표 12> 남북 교류·협력 부속합의서의 경제관련 내용

<p>남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다.</p>
<p>(1) 남과 북은 물자교류와 석탄, 광물, 수산자원 등 자원의 공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업을 실시한다.</p>
<p>(2) 남과 북은 자원의 공동개발, 합영·합작투자 등 경제협력사업의 대상과 형식, 물자교류의 품목과 규모를 경제교류·협력 공동위원회에서 협의하여 정한다.</p>
<p>(3) 남과 북은 자원의 공동개발, 합영·합작 투자 등 경제협력사업의 규모, 물자교류의 품목별 수량과 거래조건을 비롯한 기타 실무적 문제들을 쌍방 교류·협력 당사자들 사이에서 토의하여 정한다.</p>
<p>(4) 남과 북사이의 경제협력과 물자교류의 당사자는 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관이 되며 경우에 따라 개인도 될 수 있다.</p>
<p>(5) 남과 북은 교류·협력 당사자간에 직접계약을 체결하고 필요한 절차를 거쳐 경제협력사업과 물자교류를 실시하도록 한다.</p>
<p>(6) 교류물자의 가격은 국제시장가격을 고려하여 물자교류 당사자간에 협의하여 정한다.</p>
<p>(7) 남과 북사이의 물자교류는 상호성과 유무상통의 원칙에서 실현한다.</p>
<p>(8) 남과 북사이의 물자교류에 대한 대금결제는 청산결제방식을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방의 합의에 따라 다른 결제방식으로 할 수 있다.</p>
<p>(9) 남과 북은 청산결제은행 지정, 결제통화 선정 등 대금결제와 자본의 이동과 관련하여 필요한 사항은 쌍방이 합의하여 정한다.</p>
<p>(10) 남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다.</p>
<p>(11) 남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 공업규격을 비롯한 각종 자료를 서로 교환하며 교류·협력 당사자가 준수하여야 할 자기측의 해당 법규를 상대측에 통보한다.</p>
<p>(12) 남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 투자보장, 이종과세방지, 분쟁조정절차 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다.</p>
<p>(13) 남과 북은 자기측 지역에서 경제교류와 협력에 참가하는 상대측 인원들의 자유로운 경제활동과 편의를 보장한다.</p>

남한은 1990년에 「남북교류협력에관한법률」을 제정하여 남북한간의 인적 왕래, 주민접촉, 교역, 협력사업에 관한 절차를 규정하고 이에 관해서는 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하였으며, 「남북협력기금법」을 제정하여 남북한의 상호교류와 협력을 지원하도록 하였다. 이후 남한정부는 「남북한 교역대상 물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」, 「남북 경제협력사업 처리에 관한 규정」, 「남북교역 물품 통관 규정」, 「국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침」, 「대북투자 등에 관한 외국환 관리 지침」 등 각종 고시 내지 지침을 통하여 남북 경제교류·협력을 위한 구체적 법령을 마련하여 시행하고 있다.

한편 북한은 남북 경제교류·협력을 직접적으로 지칭하는 법률을 제정하지는 않았지만, 외국인의 투자를 유치하기 위하여 1990년대에 들어서 1992년 4월 9일의 헌법 개정으로 외국인의 합법적인 권익 보장(제16조)과 외국 법인 또는 외국 기업과의 합영 및 합작 장려(제37조) 조항을 신설한 바 있다. 특히 북한은 1991년 12월에 나진·선봉 자유경제무역지대 설치를 발표하는데 이어 1992년 10월 「외국인투자법」을 제정·공포하였으며, 각종 법령을 제정·시행하고 있다. 북한은 외국인투자에 관한 법령에서 투자당사자로 '공화국 영역밖에 거주하고 있는 조선동포'도 다른 나라의 기관, 회사, 기업체들과 개인 및 기타 경제조직과 함께 북한 영역안에 투자할 수 있다고 함으로써, 남한기업의 대북투자를 봉쇄하지 않겠다는 의도를 나타낸 것으로 해석되고 있다.

결론적으로 남북한은 경제교류·협력 추진의 대원칙에는 합의를 하였으나, 합의사항이 이행되지 않고 있는 관계로 남북 경협이 법적 장치가 실질적으로는 무실화된 상황이라 할 수 있다. 또한 북한은 남한기업의 대북투자 및 교역을 받아들이면서도 「기본합의서」에 의거한 법적 보장을 하지 아니하고, 북한법에 의거하여 모든 상거래를 하고

있는 것이 현실이다.

### 라. 남한의 대북정책 일관성 유지의 어려움

남북 경제교류·협력은 남한의 대북정책과 북한의 대남정책의 전반적 틀 안에서 추진되는 것인 바, 북한의 대남정책이 1990년대에도 그 기초가 크게 변하지 않고 있는 것이 큰 문제점이라 하겠다. 한편 남한의 경우에는 북한과 달리 다양한 국민의 의견을 수렴하여 대북정책을 수립하는 민주주의 원칙을 준수하여야 하기 때문에 일관된 대북 경제교류·협력 정책의 실천이 어려운 측면이 있다.

남한내 대북정책에 대한 국민적 합의도출은 중요한 부분이지만, 국민들의 여론은 한반도를 위요한 국제정세의 변화 및 북한의 대남정책과 남한의 경제상황 등과 맞물려서 시기에 따라 다르게 나타나는 것도 사실이다. 예를 들면, 1990년에 독일이 통일된 직후에는 북한과의 경제교류·협력에 대해서 호의적으로 반응하였던 것이다. 그러나, 1993년 북한의 핵개발과 관련한 한반도의 불안정 상황은 국민들로 하여금 북한과의 경제교류·협력에 대해 의구심을 가지고 바라보게 하였다. 이러한 국민들의 여론 향방의 불가측성은 다른 정부정책과 달리, 대북정책의 일관성 유지에 어려움으로 작용하고 있는 것도 사실이다.

이와 같은 남한내 국민여론의 다양성은 기본적으로는 다원주의 사회에서 불가피한 것이며 보다 강력한 힘을 발휘할 수 있지만, 북한이 전체주의 국가체제를 유지하고 일관된 전략하에 대남정책을 구사한다는 점을 감안할 때, 사안의 발생시 단기적으로 정부정책의 일관성 유지에 장애가 되는 측면도 있다. 특히 북한은 남한내 여론의 분위기를 그들의 대남정책 목표달성에 이용하는 측면과 북한의 대남 경험

협상창구는 일원화되어 있는 반면, 남한의 대북 경험 협상 창구는 다원화되어 있기 때문에 사안별 협상시 남한측의 협상능력이 떨어지는 경우가 종종 있는 것이 사실이다.

이러한 남한내 여론의 다양성은 장기적·궁극적으로는 보다 강력한 대북협상력을 발휘하게 될 것이지만, 국민들의 대북감정이 악화된 시기에는 남한정부의 강력한 의지가 없이는 대북 경제교류·협력을 적극적으로 추진하는데 장애가 된다. 물론 「국민의 정부」 출범 이후에는 이러한 대북정책의 일관성 결여 문제가 상당부분 해소되었지만, 북한의 대남도발이 또 다시 발생할 경우 남북 경제교류·협력의 분위기를 저해할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 따라서 정부는 국민여론 수렴을 위한 일정표를 사전에 준비하여 정기적으로 국민여론을 수렴하는 작업을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 이와 함께 정부의 대북 경험정책의 투명성을 견지하는 동시에 대국민홍보를 통하여 남북 경제교류·협력의 현황을 알리는 것도 중요한 일이 될 것이다.

## 2. 경제적 요인

남북관계의 특수성 및 북한체제의 특성상 정치적 요인이 남북 경제교류·협력의 전반적 방향을 결정짓는 주요변수가 되고 있지만, 남북 경제교류·협력의 발전을 가로막는 경제적 요인도 중요하다. 즉, 남북 당국간 합의 및 제도화가 미비된 상태에서의 남북 경제교류·협력 추진과정에서는 정치적 요인이 경제적 요인보다 중요하게 작용한다 할 수 있지만, 남북 경제교류·협력이 시간적·규모적 측면에서 상당한 규모로 진행된 이후에는 정치적 요인보다는 남북한이 각기 처해있는 경제적 상황에 의해서 그 방향과 발전속도가 영향을 받는다

는 것이다.

남북 경제교류·협력의 발전에 장애가 되고 있는 경제적 요인은 ① 북한의 경제난과 ②북한의 열악한 투자환경 등 북한측 경제상황에 의한 요인이 주요한 변수가 된다. 또한 남한내 경제적 요인으로는 사업상 추진에 장애가 되는 제반요인들을 고려해야 할 것이다. 즉, 남북 경제교류·협력 발전에 장애요인을 제공하는 것은 주로 북한이지만, 남한내에서도 사업추진상 장애요인이 존재하고 있는 것도 사실이다.

### 가. 북한의 경제난

북한은 생산수단의 국유화, 의사결정의 중앙집권화 및 계획·지령에 의존하는 중앙집권적 명령경제체제 하에서 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 건설을 추구하여 왔다. 북한은 이러한 발전전략하에 대내적으로는 외연적 성장을 추구하고 대외적으로는 국내경제 건설에 있어 국내조달이 불가능한 자원을 도입하기 위한 보조수단으로서 무역을 추진하였다. 이러한 대내지향적이고 폐쇄적인 경제구조와 중공업 위주의 공업화전략은 비효율적 자원이용과 북한경제의 기술적 낙후를 초래하였으며 상품의 경쟁력을 저하시키는 등 장기적인 경제침체의 원인이 되었다.<sup>17)</sup>

따라서 북한은 이러한 경제침체에서 탈피하기 위한 조치의 일환으로 1970년초부터 외국자본과 기술을 도입하기 위하여 대서방무역을 확대하기 시작하였으나 북한 수출상품의 국제가격 하락으로 무역적자가 지속되었다. 이러한 북한의 누적된 무역적자는 1970년대 중반

17) 북한경제의 구조적 문제점에 대한 자세한 분석은 다음 문헌을 참조, 윤기관, 「남북한 무역경제」, pp. 93-137.

이후 외채상환 불능상태로까지 악화되어 서방국가들은 북한과의 무역을 기피하게 되었고 이에 따라 대서방 무역은 급격히 감소되었다. 북한은 1980년대에 들어 더욱 악화되는 경제침체를 타개하기 위한 조치의 일환으로 외채상환의 부담이 없는 외국기업과의 합작을 모색하기 위하여 1984년 합영법을 제정하였으나 그 실적이 저조하였다.

1990년대에 들어와 소련 및 동구 사회주의경제권이 붕괴하면서, 북한의 경제체제 유지에 큰 역할을 하였던 소련의 경제지원이 중단되면서 무역이 급격히 감소하게 되자, 북한은 새로운 형태의 외자유치 정책을 도입해야 할 필요성에 직면하였다. 이에 따라 북한은 자본주의의 체제에 대한 파급효과를 최소화하면서 외국자본을 유치하려는 목적하에 1992년 12월 나진·선봉에 자유경제무역지대를 설치할 것을 발표하였다.

한편 북한은 대외무역 부문에서 부분개혁을 추진하였는 바, 국가독점은 유지하지만 수출입의 분권화에 따라 개별기업소의 수출입 업무 종사를 가능하게 한 것이다. 북한은 1980년대 초부터 무역부가 가지고 있는 일부 무역회사들을 위원회, 부, 연합기업들에 넘겨 주어, 각 기관 및 기업소가 자체적으로 번 외화의 일정한 몫으로 다른 나라에서 필요한 물건을 사다 쓸 수 있는 체계를 마련해 왔으며, 1984년에는 무역의 다각화 방침에 따라 대외무역에 종사하는 기관의 수를 대폭 늘리는 조치를 취해 왔다. 이후 1992년부터는 새로운 무역체계를 도입하여, 중앙 정부기관, 기업소의 국가무역과 도행정경제위원회의 무역회사로 이루어지는 지방무역체계를 마련했다.<sup>18)</sup>

1990년대 들어 경제침체가 계속되면서 북한의 경제정책은 무기력화한 것으로 나타나고 있다. 북한에서 경제정책이 무기력하게 된 근

18) 박형중, “북한 경제체제의 변화와 개혁,” 『통일연구논총』, 제7권 2호, 1998, p. 258 참조.



본적인 원인은 체제 내부의 비효율성과 부적절한 경제발전 전략에서 찾을 수 있다. 생산소유의 국유화와 중앙집권적·계획적 경제관리에 따른 효율성 상실, 자립적 민족경제 건설노선에서 파생된 경쟁력 저하, 군사부문을 중심으로 한 중공업 우선투자로 인한 자원배분의 왜곡 등이 그것이다. 이러한 문제점들이 누적되면서 북한경제는 축소재생산의 악순환 함정에 빠지게 되었다.

여기에 사회주의권의 붕괴와 구소련 및 중국으로부터의 경제적·군사적 지원 감소라는 외부충격이 북한경제의 축소재생산 구조를 더욱 악화시킴에 따라서 경제침체가 가속화한 것이다. 특히 구소련이 북한에게 1991년부터는 국제가격에 근거하여 거래를 하며 물품대금을 경화로 결제해 줄 것을 요구함에 따라 원유 등의 수입이 급격하게 감소한 것은 북한경제에 치명적인 타격을 주었다.

북한내부의 문제점과 외부충격이 복합적으로 작용하여 북한경제는 침체의 나락에 빠지게 되었으며, 그 결과 북한의 공식적 경제부문은 거의 마비상태에 처하게 되었다. 1990년 이후 계속해서 마이너스 경제성장률을 기록하고 있으며, 원자재와 에너지 공급의 부족으로 주요 공장들마저 제대로 가동되지 못하고 있는 실정이다. 북한의 산업가동률은 20%에도 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다.<sup>19)</sup> 식량부족사태도 장기화한 현 상황에서 북한의 계획경제체제가 마비상태에 있는 것은 오히려 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 북한의 실질 GDP 기준 경제성장률을 살펴보면, 1990년 이후 연속 9년째 감소추세가 지속되었으며, 1998년에는 하락률이 둔화되었다.

19) 통일부, 「주간북한동향」, 제455호 (1999.8).

&lt;표 13&gt; 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
경제성장률	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7	-4.5	-3.7	-6.8	-1.1

자료: 한국은행, 「북한GDP 추정」, 각년도; 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」, 1999.9., p. 21.

또한 산업생산에 중요한 에너지 부문이 1990년대에 들어 <표14>에서 보는 바와 같이 급격히 감소하였으며, 와해상태에 있다는 점도 중요하다. 원유수입은 공산권 붕괴 이후 1993년까지 절반 정도로 줄어들었으며, 석탄과 전력생산도 장비의 노후화와 원자재 부족으로 큰 타격을 입었다. 북한의 에너지 공급현황을 정확히 추정하기는 어렵지만, 아래 표에서 보여주듯이 석탄생산은 1997년에 1989년 수준의 20.6% 수준, 원유수입은 19.6%, 전력생산은 66.1% 수준에 불과한 실정이다. 이와 같이 석유, 석탄, 전력의 공급이 격감하자 공장가동률은 급락하였으며, 이와 같은 파급효과는 연계 산업부문에 전파되었다. 예를 들어 농업부문에서는 석유와 부품의 부족으로 비료 생산에 차질이 생겨 곡물수확량이 줄어들게 되었다. 곡물생산이 감소함에 따라 배급량도 줄어들게 되었고 제대로 영양을 섭취하지 못한 노동자의 생산성도 떨어져서 광업과 제조업 분야의 생산량도 줄어드는 악순환을 겪게 되었다.<sup>20)</sup>

20) 임원혁, “북한의 경제정책: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 「KDI 북한경제리뷰」, 1999년 5월, pp. 8-9 참조.

&lt;표 14&gt; 북한의 에너지 공급추이

	단위	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
석탄 생산	백만M/T	43.3	33.1	31.1	29.2	27.1	25.4	23.7	21.0	20.6
	지수	100.0	76.4	71.8	67.4	62.6	58.7	54.7	48.5	47.6
원유 수입	1,000M/T	2,600	2,520	1,890	1,520	1,360	910	1,100	940	510
	지수	100.0	96.9	72.7	58.5	52.3	35.0	42.3	36.2	19.6
전력 생산	10억kwh	29.2	27.7	26.3	24.7	22.1	23.1	23.0	21.3	19.3
	지수	100.0	94.9	90.1	84.6	75.7	79.1	78.8	72.9	66.1

자료: 한국은행, 「북한 GDP 추정결과」, 각년도, 한국개발연구원, 「KDI 북한경제 리뷰」, 1999.5, p. 9.

이에 따라 북한이 중공업 중심의 내부지향적 성장전략의 한계를 극복하기 위해서 도입한 외자유치 및 수출확대정책은 별다른 성과를 거두지 못하고 오히려 부작용만 양산했으며, 경제난 극복을 위하여 제한적으로 추진했던 개혁적인 경제정책들도 별다른 성과를 보이지 못하였을 뿐만 아니라 극심한 식량난의 해결 방도로 허용된 농민시장이 활성화되면서 부정·부패가 만연되고 공식경제부문은 더욱 위축되는 현상이 나타나게 되었다. 더욱이 경제 전반에 걸친 마비 현상은 체제유지에 절대적으로 필요하다고 판단하고 있는 군수산업에 까지 영향을 미치고 있는 실정이다.

김정일체제의 경제정책은 일차적으로 먹는 문제의 해결에 두고 있다고 할 수 있으나, 10여년 이상 지속되어 온 기간산업의 붕괴와 열악한 하부구조로 볼 때 이러한 부문의 생산 정상화가 빠른 기간에 이루어질 수 있을 지는 의문이다. 또한 전력, 철강 등의 생산을 제고하기 위해서는 해외수입에 전적으로 의존해야 하는 연료와 원자재의 확보가 요구되지만 북한이 당면한 외환부족은 또 이러한 산업에 제

약을 주는 악순환 구조와 연결되어 있으나, 북한 경제구조의 경직성은 악순환 연결고리를 끊을 수 없으며, 결국은 외부수혈이 요구된다고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

이러한 상황은 북한 지도부의 위기의식을 자극하여 경제회생을 위하여 시도했던 새로운 경제정책을 전면 재검토하게 만들었다. 체제안정까지도 위협하는 자본주의적 요소의 확산을 막고 와해된 계획경제체계를 복원하는 것이 무엇보다도 중요한 과제로 대두된 것이다. 이에 따라 북한은 계획경제체계를 정상화하고 자본주의 요소의 유입을 막기 위해서는 기존의 폐쇄적이고 내부지향적인 경제정책으로의 전환이 최선이라고 판단한 것으로 보인다.<sup>22)</sup>

이러한 상황을 종합적으로 판단할 때, 북한의 경제난이 단기간에 타개되기는 어려울 것이다. 왜냐하면, 북한경제는 생산기반이 마비된 상태에서 생산활동이 극도로 위축된 상태에 있는 바, 대외교역에 필요한 수요·공급능력도 매우 저하된 상태이기 때문이다. 이러한 북한 경제난은 김정일정권의 비현실적인 경제정책과 함께 남북 경제교류·협력 확대에 주요 장애요인으로 작용하고 있다.

#### 나. 북한의 열악한 투자환경

북한은 1990년대에 들어서 나진·선봉자유경제무역지대를 중심으로 외국인 투자를 유치하려는 노력을 하였으나, 나진·선봉지대는 물론 여타지역에 대해서도 북한경제가 가지고 있는 근본적 문제점과 투자

21) 김상기, "북한의 경제정책 분석: 최근의 문건을 중심으로," 「KDI 북한경제 리뷰」, 1999년 3월, p. 19 참조.

22) 임강택, "김정일 체제와 북한의 경제정책," 「북한연구학회보」, 제3권 제1호, 1999, pp. 88-89.

유치정책의 체계적·종합적 추진에 실패함에 따라서 남한의 대북투자 뿐만 아니라 외국인투자 유치에도 실패하였다.

북한은 1991년 12월 28일 「정무원 결정 제74호」로 두만강 하류지역의 나진시 및 선봉군의 일부지역 621km<sup>2</sup>를 자유경제무역지대로 지정하였다. 이와 함께 나진항, 선봉항, 청진항을 자유무역항으로 지정하였으며, 동 지대에 투자하는 외국기업에 대하여 100% 독자기업 설립 허용, 기업소득세의 감면, 관세의 면제, 무비자 입국 등의 우대조치를 발표하였다. 이후 북한은 1993년 3월 「나진·선봉지대 국토총건설계획」을 통해 3단계 개발전략을 세웠으며, 1993년 11월 단계별 나진·선봉 개발계획과 투자대상 및 규모, 외국인 투자유치방식을 밝힌 바 있다. 즉, 제1단계는 1993-95년 기간으로서 도로·철도·항만 등 인프라 확충과 공단 건설을 위한 외자유치를 동시에 추진하는 것을 목표로 한다. 제2단계는 1996-2000년 기간으로서 국제화물중계기지로서의 역할 강화 및 수출주도형 제조업 투자를 유치하는 것을 목표로 한다. 제3단계는 2001-2010년 기간으로서 중계무역, 수출가공, 관광 및 금융 등 제반 기능을 수행하는 국제교류의 거점도시화를 목표로 한다. 또한 나진·선봉지대의 인프라 정비와 9개 공단 건설을 위해서 총69억8천9백만달러의 프로젝트별 외자유치계획을 세운 바 있다. 그러나, 초기계획의 비현실성과 1단계 기간동안의 외자유치실적에 따라 1995년에 계획을 수정하여, 당면단계(1992-2000)와 전망단계(2001-2010)의 2단계 계획을 수립하였다. 이에 따라 당면단계에서는 국제화물중계기지 및 수출가공기지 건설에, 전망단계에서는 금융·서비스를 포함한 국제교류 거점도시 건설에 중점을 두고 시행하고 있다.<sup>23)</sup>

23) 오승렬, 「북한 나진·선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」, 서울: 통일연구원, 통일정세분석 99-05, 1999.7, pp. 3-5 참조.

그러나, 북한은 나진·선봉지대에 대해서 1998년말까지 약 8,800만 달러 수준의 투자밖에는 유치하지 못함으로써 북한의 기대에 못미치고 있다.<sup>24)</sup> 이와 같이 나진·선봉지대에 대한 외국인 투자가 저조한 이유는 노동력과 조세제도 등 나진·선봉지대의 실물경제적 여건은 그다지 열악한 것으로 볼 수 없으나, 나진·선봉지대의 북한 내부경제와 분리된 상태에서의 개발 및 나진·선봉지대 외자유치 촉진시기가 북한 핵문제로 인한 북한의 투자위험도 노출 등 북한의 체제 및 정책적 제약으로 인한 것으로 판단된다. 북한의 외국인 투자 관련 법규는 총58개이며, 이 중 나진·선봉지대에만 관련된 법규는 「자유경제무역지대법」을 기본으로 하여 총 20여개이다.

북한의 위와 같은 관련법규 개정노력에도 불구하고 명확한 투자보장 장치 제시에는 미흡한 것으로 평가되고 있다. 첫째, 관련법규가 추상적이고 불명확한 부분이 많아서 자의적 해석의 가능성이 많다. 둘째, 북한측의 토지, 건물 등 출자시 자의적 과대평가 가능성 및 지적 재산권 투자시 평가방법이 애매하다. 셋째, 토지이용권 양도시 북한당국에 우선권을 부여함으로써 사실상 자유로운 양도를 제안하고 있다. 넷째, 채용·해고의 자율성을 제한하며 비현실적 최저임금을 제시하고 있어 각종 경영활동에 제약이 된다.<sup>25)</sup>

또한 나진·선봉지대에 대한 접근성 면에 있어서, 공항이 없어서 직접접근이 불가능하며, 시간이 많이 소요되는 육로에 의존해야 한다는 약점이 있으며, 초청장 소지자의 경우에는 무비자 입국이 가능토록 법제화되어 있으나 지대에 대한 접근로 미개발로 인하여 사실상은 비자가 필요하도록 되어 있다.<sup>26)</sup>

24) 오승렬, 앞의 책, p. 5 참조.

25) 통일부, 「나진·선봉 자유경제무역지대내 외국인 투자기업 활동」 참조.

26) 통일부, 앞의 글.

북한은 나진·선봉 지역 이외에도 평양과 남포지역을 중심으로 해외투자를 유치하고자 하고 있으나, 열악한 투자환경으로 인하여 본격적인 직접투자가 이루어지지 않고 있다. 한편 북한의 지역별 투자환경평가 연구에 따르면, 산업투자지역으로서의 유리성을 평가하기 위한 기준으로 현지에 있는 산업시설의 규모 및 기술수준과 생산성 및 정상성, 인프라 및 배후지 수준, 남북한 상호 이득관계, 남북한간 연계의 용이성, 동북아 거점으로서의 입지, 해당 지역투자에 대한 북한 당국의 입장 등을 설정하여 분석하였다. 동 연구에 따르면, 유망지역은 ①평양·남포지역, ②해주·개성지역, ③원산지역, ④나진·선봉·청진지역, ⑤안주·박천지역, ⑥함흥지역, ⑦신의주지역, ⑧김책·단천지역, ⑨강계·만포지역 등으로 지역별 우선순위를 설정하고 있으며, 이들 지역중 상위 4개지역 즉 평양·남포지역, 해주·개성지역, 원산지역, 나진·선봉·청진지역을 유망지역으로 선정하고 있다.<sup>27)</sup>

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제교류·협력의 확대를 위해서는 북한의 투자환경이 개선되어야 할 것이나, 단기간에 북한의 투자환경이 개선되는 것을 기대하기는 어려우므로 북한의 열악한 투자환경은 남한의 대북 경험 추진에 중대 장애요인으로 작용하고 있는 것이다. 특히 북한 경제가 전반적으로 낙후된 관계로 전력공급이 불충분 및 불안하며, 남한이 대북경협을 확대하고자 하더라도 수용시설이 부족한 문제가 있다. 남북 경제교류·협력의 확대는 북한의 경제력이 상승되어 남한과의 상호보완성에 의한 형태를 취하는 것이 바람직하지만, 현실적으로는 남한기업이 모든 자재와 시설을 제공하고 북한측은 노동력을 제공하는 형태의 위탁가공교역 분야에서 제한적으로 남북경협이 확대되고 있는 것이다.

27) 조명철·홍익표, 「북한의 외국인투자유치 정책과 투자환경」, 서울: 대외경제정책연구원, 정책연구 98-20, 1998. 12, pp. 168-175 참조.

### 다. 대북경협 사업 추진 실무상 장애요인

남북 경제교류·협력에 장애가 되는 요인들은 앞에서 본 바와 같이 북한측에 귀책사유가 있는 것이 근본적인 것들이며 큰 영향을 미친다 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 남북 경제교류·협력은 지난 10여년간 꾸준히 지속되어 왔다. 아래에서는 남한기업들이 대북경협사업을 추진하면서 지적하고 있는 실질적 문제점들을 중심으로 장애요인들을 살펴보고자 한다.

#### (1) 물류비 과다

1988년 10월 대북경제개방조치로 남북교역이 시작된 이래, 1993년 말까지 남북한간에 운송된 5억달러 상당의 물자는 모두 외국의 선박에 의해 운송되었다. 이후 남북간에 운행되는 선박이 늘어남에 따라 정부는 1994년 6월 「남북한간 수송장비 운행승인 신청에 관한 고시」를 제정하여 남북한간 수송장비 운행과 관련한 제도적 장치를 마련하였으며, 1994년 7월 1일 이후 남북한간에 운행된 선박과 남북한간의 물동량 현황은 다음과 같다.<sup>28)</sup>

<표 15> 남북한간 선박운항 및 물동량 현황

(단위: 회, 톤)

구분		'94.7-12	'95	'96	'97	'98
남한→북한	선박운항	27	99	101	113	260
	물동량	6,758	281,220	147,888	361,282	396,111
북한→남한	선박운항	70	208	221	244	342
	물동량	131,136	345,778	187,610	249,759	162,220
총계	선박운항	97	307	322	357	602
	물동량	137,894	626,998	335,498	611,041	558,331

출처: 통일부, 「통일부 30년사」, pp. 266-267.

28) 통일부, 「통일부 30년사」, 1999, pp. 266-268.



1995년 한국이 북한에 지원한 쌀 15만톤을 모두 국적선으로 수송하게 되면서, 남북간 해상운송의 새로운 계기가 마련되었다. 1995년 6월 25일 씨아펙스호가 동해항을 출항한 이래 10월 9일 마지막 쌀수송선 코렉스 부산호가 청진항을 출발할 때까지, 국내 9개 선사 18척의 선박이 총28회에 걸쳐 남북한 항로에 취항하고 연간 400명의 선원이 북한을 방문하였다.

1997년에는 남북 적십자간 합의에 따라 한국의 대북지원물자를 국적선을 이용하여 수송하였고, 같은 해 8월, 대북경수로사업이 착공되면서 KEDO와 북한간에 체결된 통행의정서에 의해 우리 국적선이 경수로사업 물자를 수송하였다.

한편, (주)동용해운은 1997년 10월 5일부터 부산~나진간을, (주)한성선박은 1998년부터 8월 인천~남포간을 제3국적선을 용선하여 월 3회씩 운항하고 있다.<sup>29)</sup>

남북 경제교류·협력을 뒷받침하기 위한 물류이동은 현재 이와 같이 해로를 이용해서 이루어지고 있으나, 기본적으로는 물류량이 충분하지 못한 문제와 북한내에서의 물류처리기간 지연으로 전반적인 물류비용이 증가하여 남북경협 확대에 장애가 되고 있다. 따라서 북한 항구의 노후화 및 열악한 기계설비 등 문제점은 장기적 과제로 별도의 협력사업을 통해서 해결할 문제이지만, 남한내에서 물류비를 줄일 수 있는 방안 마련이 시급한 실정이다. 그러나, 이 문제도 또한 해결이 용이하지 않은 실정이다. 만약 남북한간 물동량이 급격히 확대되어 남북한간에 정기적으로 빈번한 수송선이 왕래한다면 물류비를 줄일 수 있으나, 이 문제는 단기간에 달성할 수 있는 사안은 아니다. 따라서 정부가 남북한간 수송선에 대한 정책적 지원을 고려해야 할 것이다.

---

29) 앞의 책, p. 267.

## (2) 중소기업 자금 부족

중소기업의 자금 부족문제는 남북경협을 경우에만 한정되는 것이 아니라, 대북경협사업이 근본적으로 가지고 있는 경제외적 효과와 위험도를 감안할 때 정부의 정책적 자금 지원문제가 대두되고 있는 것이 사실이다. 또한 이와 같은 대북경협의 특수성에 기인한 자금지원의 논리 이외에도 대북경협에 대한 정부의 지원을 정당화하는 주장은 형평의 논리에 기반을 두는 경우도 있다.

현재 북한과의 경제관계는 내국간 거래로 인정되고 있기 때문에 관세상의 혜택은 주어지고 있으나, 이러한 혜택보다는 무역금융이나 보험·보증 지원제도가 적용되지 못함으로써 입는 불이익이 더욱 크다는 지적이다. 물론 이러한 형평차원의 논리는 국민경제 차원에서의 경제적 효율성과는 직접적인 관련이 적지만, 일반인들에게는 상당한 설득력을 가지고 있는 것이 사실이다.<sup>30)</sup>

이러한 맥락에서 남한정부는 1999년 10월 21일 「남북교류협력추진협의회」를 개최하여, 기금지원의 형평성과 투명성을 제고할 수 있도록 대출제도 관련사항을 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」으로 새로이 제정하였으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 정부는 북한내 열악한 투자환경, 과도한 물류비, 당국간 제도적 보장장치의 미비 등 남북경협 추진시의 애로사항을 고려할 때 대북경협에 대한 정책적 지원이 불가피한 상황이라는 점을 인식하고, 경협추진기업들이 적어도 제3국과의 경제관계에 적용되는 수준 이상의 지원을 희망하고 있다는 점을 감안하여, 남북협력기금의 지원을 통하여 정부가 남북 경제교류·협력을 후원하고 있다는 심리적 안정

30). 고일동, “남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색,” 「KDI 북한경제리뷰」, 1999년 4월호, p. 10 참조.

감을 제공하는 부수적 효과도 기대하고 있다.<sup>31)</sup>

둘째, 경제협력사업 지원대상으로는 기본요건으로서 ①경제협력사업 승인을 받은 남한주민, ②30대 대규모 기업집단에 속하지 않는 자, ③용자제외대상에 속하지 아니하는 자를 제시하고, 우선지원대상으로서 ①중소기업자, ②농업 및 어업분야의 경제협력사업 시행자, ③물류비 절감 등 경협여건 개선사업 시행자를 제시하고 있다.

셋째, 교역대상물품 반출자금의 용자대상으로는 기본요건으로서 ①남북한 교역대상물품을 북한으로 반출하는 남한주민, ②대출신청일 기준 전년도에 북한과의 물품 반출·반입 실적이 있는 자, ③용자제외대상에 속하지 아니하는 자를 제시하고 있다. 또한 우선지원대상로서는 ①중소기업자, ②남북한 교역당사자간 직접계약방식으로 교역을 시행하는 자, ③의식주·보건관련 물품을 반출하는 자, ④농작물 계약재배용 종자·농자재를 반출하고 농작물을 반입하는 자를 제시하고 있다.

넷째, 용자조건으로서 용자비율을 소요자금 총액의 50% 범위내로 한정하였으며, 대출기간은 최초 대출취급일로부터 7년 이내, 대출금리는 연 6%, 원금상환방법은 연 2회 이상 정기균등분할상환과 3년 이내의 거치기간을 가능하도록 하였다.

이러한 정부의 조치에 따라 중소기업의 대북경협을 활성화하는 효과가 있을 것으로 기대되지만, 기존 대북경협 참여기업들은 이미 다른 형태의 자금지원을 받고 있으며, 신규 참여 희망업체들은 위 조치의 대상에 해당되지 않으므로, 실질적 효과가 발휘될 때 까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 또한 정부의 자금지원조치에도 불구하고 중소기업의 대북경협이 활성화되지 않을 경우에 대한 별도

---

31) 통일부, “남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침,” 보도참고자료, 1999.10.21.

의 조치를 미리 준비할 필요가 있는 것으로 판단된다.

### (3) 대금결제 방식 문제

남한과 북한은 기본합의서의 교류협력부속합의서에서 청산결제제도를 바탕으로 하는 직교역의 추진에 합의한 바 있다. 청산결제제도의 도입이 이루어지지 못하고 있는 이유는 물론 북한이 남한과의 경제회담에 나서지 않고 있기 때문이다. 이와 관련, 청산결제제도의 도입에 대해서는 논란이 있는 것도 사실이다. 우선적으로 남북한간에는 이미 환결제 방식에 따라 결제가 이루어지고 있으며, 사회주의 경제권의 붕괴에 따라 청산결제제도가 국제적으로 거의 사용되지 않고 있다는 현실이 지적되고 있다. 또한 청산결제제도는 자유무역의 원칙에 위배되는 요소들을 다수 가지고 있기 때문에 국제적 분쟁을 초래할 가능성이 있다는 점이 지적되고 있다.<sup>32)</sup>

보다 현실적 측면에서 보면, 남북한간에 대금결제를 위한 제도적 장치가 구축되어 있지 않은 관계로, 대기업의 경우에는 중국이나 홍콩 등지에 해외지사가 있기 때문에 제3국을 통한 대금결제에 별다른 애로점을 느끼지 않으나 중소기업은 제3국을 통한 대금결제 자체가 또 다른 비용으로 작용하며, 중개상을 통하기 때문에 시간과 비용도 많이 소요되는 경향을 보이고 있다.<sup>33)</sup> 이와 같은 불필요한 경비소요는 중소기업들의 대북경협에 장애요인으로 작용하고 있다.

32) 이태욱·연하청·고일동 공저, 「경협을 통한 남북한관계 발전의 길」, 서울: 신아세아질서연구회, 1996, p. 81 참조.

33) 중소기업진흥공단, 「중소기업의 북한진출 전략과 활성화 방안」, 서울: 중소기업진흥공단, 1998, p. 93 참조.

#### (4) 북한물품 판매시장 제한

국내 중소기업이 북한과 위탁가공하여 생산하는 제품은 대부분 시장의 판로가 남한에 한정되어 있는 바, 대북위탁가공제품은 전반적으로 품질이 양호한 편인데도 그 동안 북한에 대한 이미지 때문에 실제의 제품 질에 비해 제품이 저평가되는 경향이 있으며, 원산지가 북한인 제품에 대한 신뢰성이 확보되지 못하여 시장을 확장하는데는 한계가 있다.

또한 장기적으로는 위탁가공제품을 북한에 판매하는 방안도 고려할 수 있으나, 현실적으로는 북한의 경제난으로 인하여 불가능한 실정이다. 또한 북한산 물품의 제3국 시장 판매는 미국의 대북경제제재 조치로 인하여 매우 어려운 실정이다. 미국은 페리보고서 발표이후 대북경제제재 조치 완화 방침을 밝혔으며, 현재 실무작업중에 있다. 이와 관련, 미국은 북한산 제품의 수입제한조치를 완화할 것임을 밝히고 있으므로 대북 위탁가공제품의 대미 수출이 가능할 것으로 예상되고 있다. 그러나, 미국은 북한에 대해서 정상교역관계(NTR: Normal Trading Relations) 자격을 부여하지 않고 있기 때문에 북한산 물품이 미국으로 수출될 경우에 여타 국가에 비하여 높은 관세를 부여받을 것으로 예상되고 있다. 따라서 미국의 대북 경제제재 완화가 실질적으로 조치되더라도 대북 위탁가공물품이 미국시장에서 시장경쟁력을 확보하기는 어려울 것이다. 이와 같은 북한산 물품의 판매시장 제한은 남북경협 활성화에 막대한 지장을 초래하고 있다.

#### (5) 남북경협의 지속성 문제

그동안 남북경협에 참여한 중소기업의 수는 400여개에 이르고 있

으나, 현재까지 지속적으로 추진하고 있는 업체는 30여개에 불과한 실정이며, 단순교역이나 위탁가공교역을 추진하는 업체가 대부분이고 대북투자사업을 추진하는 업체는 매우 제한적이다. 이와 같이 중소기업의 대북경협이 지속성을 가지지 못하고 투자사업을 추진하지 못하는 이유는 중소기업이 자금력과 정보력이 취약하여 위험부담이 많은 것도 이유가 되지만 세밀한 계획없이 추진하는 등 대북 접근방법의 미숙이나 전략적 차질에서 오는 경영내적인 장애요인도 병존하는 것으로 파악된다.

이와 같은 남북경협의 불연속성 문제는 남북경협 추진에 있어 대북진출 경험 축적여부가 중요한 요인으로 작용한다는 현실을 감안할 때, 특히 중소기업들의 대북경협 확대에 대한 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

#### (6) 남북경협 추진절차의 복잡성

1998년 4월의 대북경협 활성화조치에 의해서 경제협력사업자 및 경제협력사업 동시승인 제도가 도입되는 등 대북경협 추진절차의 간소화가 크게 진전되었으나, 남북경협 승인절차는 원칙적으로 북한주민 접촉 또는 방북승인 신청, 협력사업자 승인 신청, 협력사업 승인 신청 등 3단계로 구성되어 있어 복잡한 편이며, 사업승인까지의 소요시간이 많이 소요되고 있다. 이러한 절차의 복잡성과 승인소요시간은 취약한 자금력을 바탕으로 대북경협을 추진하고자 하는 중소기업에게는 장애요인으로 작용하고 있다.<sup>34)</sup>

34) 중소기업진흥공단, 「중소기업의 북한진출 전략과 활성화 방안」, 1998. 10, pp. 92-95.

이 문제는 남북 경제교류·협력의 근본적 문제점인 남북관계의 정치적인 비정상적 운용과 북한의 남북 당국자간 회담 및 합의 회피 태도 등과 관련이 있으나, 현실적인 측면에서 중소기업들 입장에서는 북한에게 시정조치를 요구할 형편이 못되기 때문에 남한정부가 제한된 의미에서라도 지속적으로 대북경협사업 추진절차를 간소화해야 할 필요성이 제기되고 있는 것이다.

## IV. 남북 경제교류·협력 발전방안

남북 경제교류·협력은 남한정부의 주도하에 시작되었다. 초기에는 남한측이 일방적으로 제도적 기반을 발표함으로써 남한기업들의 대북 경제교류·협력을 허용하는 조치를 취하였다. 이후 일련의 남북 고위급회담을 거쳐 합의된 남북기본합의서에서는 남북 경제교류·협력을 중요한 부분으로 다루게 되었으며, 경제공동위원회의 가동도 일시적이거나 진행된 바 있다. 이에 따라 남북 경제교류·협력은 남한측의 일방적 조치뿐만 아니라 남북한이 합의한 정신에 따라 추진되고 있다 하겠다. 본 장에서는 남북 경제교류·협력의 발전방안을 기본방향의 설정을 통한 대원칙과 남북 경험 활성화를 위한 정책과제를 중심으로 제시하고자 한다.

### 1. 기본방향

#### 가. 남북한간 경험목적 합치점 추구

남북 경제교류·협력의 목적은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제3장 남북 교류·협력에 명시되어 있는 바와 같이 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모”하는 것이다. 그러나, 이와 같은 당위적 목적에 대하여 남한정부, 남한기업, 북한정부가 공히 똑같은 해석을 하고 있다고 간주하기는 어려운 것이 사실이다. 또한 남북 경제교류·협력 관련 3대주체가 당위적 목적에 대해서 공통된 인식을 가지고 있다고 하더



라도 경제교류·협력의 실천과정에서는 각기 다른 목표를 추구할 수 있는 것이다. 따라서 아래에서는 남한정부, 남한기업, 북한정부의 실질적 목적을 중심으로 분석하여 남북 경제교류·협력의 발전방안 제시의 기초로 삼고자 한다.

남북 경제교류·협력의 추진주체는 남한기업과 북한의 무역관련 기관들이 직접적 당사자이지만, 남·북한 당국은 남북 경제교류·협력의 방향을 설정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 따라서 남북 경제교류·협력의 발전방안을 모색하기 위해서는 남한정부, 남한기업, 북한정부의 목적을 포괄적으로 검토할 필요가 있다. 왜냐하면, 이들 3대 주체의 목적이 조화되었을 경우에 남북 경제교류·협력은 정상적으로 발전할 수 있기 때문이다.

#### (1) 남한정부의 목적

남한정부의 대북 경제교류·협력 장기적 목적은 기본합의서의 정신과 다를 바 없으나, 단기적 목적은 남북관계의 전반적 상황에 따라 변화를 보여왔다. 첫째, 기본합의서 타결 이전 노태우정부의 남한정부의 대북 경제교류·협력 허용 의사 천명은 북방정책의 추진틀 안에서 서울올림픽의 성공적 개최를 위한 환경조성이라는 단기적 목적을 염두에 둔 것이었다.

둘째, 북한 핵문제 대두이전 김영삼정부의 남북 경제교류·협력의 목적은 남북관계 개선에 기여하는 것이었으나, 핵문제 대두이후에는 남북 경제교류·협력의 지속과 단절을 핵문제를 해결하는 하나의 수단으로 사용함으로써, 남북 경제교류·협력은 경제적 목적을 도외시키고 전적으로 단기적인 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 전략한 바 있다. 북한 핵문제가 미·북간 제네바합의에 의해서 해결의 실

마리를 찾게 됨에 따라, 김영삼정부는 경협활성화 조치를 취하였으나, 북한의 대남도발로 인하여 대북 경제협력을 제한하는 정책을 구사한 바 있다. 이와 같은 김영삼정부의 정경연계 방침은 남북 경제교류·협력을 정치적 목적을 달성하기 위해 수단화한 것이었다.

셋째, 김대중정부는 출범과 함께 대북 경제교류·협력을 추진함에 있어 정치와 경제를 분리한다는 정경분리원칙을 천명하였는 바, 현 정부는 남북 경제교류·협력이 경제적 논리에 의해서 추진되어야 한다는 입장을 가지고 있는 것이다. 따라서 남북 경제교류·협력의 단기적 목적은 보다 많은 접촉과 대화를 실천하는 것이지만, 남북경협 확대가 남북관계 개선 및 화해·협력에 기여할 것이라는 기대를 하고 있는 것도 사실이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북경협이 시작된 이후 집권한 남한의 3대정권은 모두 남북 경제교류·협력을 활성화하고자 하였던 것으로 평가되지만, 김영삼정부는 정경연계의 단기적 해결력에 집착하였으며, 김대중정부는 정경분리의 장기적 파급효과에 기대를 걸고 있는 것이다.

## (2) 남한기업의 목적

남한기업은 현재 남북 경제교류·협력을 주도하는 실질적 주체이므로 경제적 의미에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 대북경협을 실질적으로 수행하고 있는 기업체들은 앞에서 본 바와 같이 400여개에 달하므로, 개별 기업체들의 대북경협 추진목적을 한 가지로 집약하기는 쉬운 일이 아니다. 또한 남북경협 추진기업들은 대기업과 중소기업으로 구분되는 바, 대기업의 목적과 중소기업의 목적은 공통된 점과 상이한 점이 존재하는 것도 사실이다. 남북 경제교

류·협력을 추진하고 있는 대기업의 우선적 목적은 남북 교류·협력의 주도권 선점이다. 즉, 대기업은 대북사업을 추진함에 있어 북한진출의 선점문제에 가장 관심이 크다고 할 수 있는 바, 이 문제는 국내경제차원에서와 마찬가지로 여타 대기업과의 경쟁관계를 의식하고 있는 것이다. 또한 대기업들은 대북사업의 성공적 추진이 자신들의 대국민 이미지 제고에 도움이 된다고 여기고 있다. 중소기업들의 대북 경제교류·협력 목적은 경제적 요인에 있는 바, 대북진출을 통해서 북한의 저렴한 노동력을 이용하여 생산한 제품을 남한내 또는 국제시장에서 판매하는 것을 목적으로 하고 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 기업의 대북경협 사업 추진의 목적은 일반적으로 주장되듯이 경제적 이익에 의해서만 결정되는 것은 아니며, 대기업의 경우에는 경제적 고려가 보다 장기적 차원에서 영향을 미치는 것이며, 중소기업의 경우에는 보다 단기적 차원에서 경제적 영향을 계산하는 것이라 할 수 있다.

### (3) 북한의 목적

북한이 남북 경제교류·협력을 수용하는 단기적 목적은 물론 외화 획득이 가장 중요한 것이라 할 수 있기 때문에 경제적 목적에 의한 것이라 할 수 있다. 그러나, 북한은 남북 경제교류·협력을 추진함에 있어 당국간 회담 및 합의를 배제하는 원칙을 가지고 있는 바, 북한의 이러한 태도는 남한당국을 배제함으로써 남북한간 경제력 차이에서 오는 열세를 만회하기 위해서 남한의 기업들간 경쟁심리를 자극하여 북한이 협상에서 우위를 차지하려는 전략을 반영하는 것이라 할 수 있다.

한편 북한의 남북경제교류·협력 추진의 장기적 목적은 외국으로부터

터의 투자유치 확대를 위한 분위기 조성이라 할 수 있다. 북한도 남한과의 기본적 경제교류가 없이는 국제적 신인도 제고에 장애가 될 것이라는 점을 인지하고 있기 때문에 남북 경제교류·협력이 북한체제유지에 위협요인이 될 것이라고 생각하면서도 최소한의 남북 경제관계를 지속하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 남북 경제교류·협력을 통해서 진정한 의미의 경제통합이나 경제공동체 형성을 이룩하기 보다는, 궁극적으로는 남한을 배제한 상태에서의 국제경제관계를 형성하기 위한 수단으로서 남북 경제관계를 유지하겠다는 것이다. 따라서 북한의 입장에서는 남북 경제교류·협력의 무제한적 확대는 있을 수 없는 일이며, 한정된 의미에서의 남북 경제교류·협력만을 추구할 것이기 때문에 남한이 추진하는 정경분리원칙에 의한 남북한 경제적 상호보완성의 결합도 쉽지 않을 것이다.

#### (4) 남북한간 합치점 모색

위에서 분석된 바와 같이 남북 경제교류·협력 관련 3대주체의 단기적 목적을 정리하면, 남한정부의 목적은 경협확대를 통한 남북관계 개선, 남한기업의 목적은 북한지역 진출 선점, 북한의 목적은 외화획득이다. 따라서 이들 목적간 공통분모를 도출하면 남북 경제교류·협력의 확대라는 합치점을 찾는 것이 가능하다. 그러나, 남북 경제교류·협력 확대의 폭과 수준이 어느 선이 될 것인지에 대해서는 이해 당사자간에 커다란 이견이 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면, 이들 3대주체의 궁극적 목적이 상이하기 때문이다. 즉, 남한정부는 궁극적으로 남북한간 경제공동체의 건설을 목적으로 하고 있는 반면, 남한기업들의 경우 단기적으로는 경제적 이득을 덜 중시하더라도 궁극적으로는 경제적 이윤추구라는 기업의 근본적 존재이유를 무시하면서까지 대북경제협

력사업을 추진할 수는 없다. 또한 북한의 궁극적 목적은 남한의 대북 경제적 영향력을 최소화하는 것이기 때문에 경제교류·협력 확대에 단기적으로는 동의하는 태도를 보이다가도 일정수준의 경협이 진전 되면 제동을 걸게 되는 것이다.

따라서 남북 경제교류·협력의 발전을 위해서는 교류·협력 확대가 북한에 더 많은 이익을 가져다 준다는 점을 북한측에 대한 지속적 교육을 통해서 설득해야 할 것이다. 한편 남한의 입장에서는 단계적 추진원칙을 가지고 경협을 확대해 나가면서 앞 단계에서 이룩된 경협성고가 뒷단계의 경협확대로 이어지도록 면밀한 계획을 수립하여 추진하여야 할 것이다.

#### 나. 장애요인 완화노력 경주

남북 경제교류·협력을 발전시키기 위한 두 번째 기본방향은 앞에서 분석한 장애요인의 극복에서 찾을 수 있을 것이다. 앞에서 본 바와 같이, 남북 경제교류·협력의 발전에 근본적으로 장애가 되는 요인은 대부분 북한측에 귀책사유가 있지만, 남한내 사정으로 인하여 발생하는 장애요인도 존재하는 것이 사실이다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 정치적 장애요인은 남북관계 및 한반도정세의 불안정성, 북한의 체제수호우선적 정책, 북한의 당국간 합의 및 이행 회피, 남한의 대북정책 일관성 유지 어려움 등으로서 대부분이 단기간에 해결하기는 쉽지 않은 문제이다. 따라서 이들 장애요인에 대해서는 남북 경제교류·협력에 미치는 영향을 최소화하는 방향, 즉 장애요인의 완화를 목표로 하는 쪽으로 정책방향을 택하여 점진적으로 개선해 나가야 할 것이다.

둘째, 남북 경제교류·협력의 경제적 장애요인은 북한의 경제난과

북한의 열악한 투자환경과 남한내 사업추진 실무상 장애요인이 지적된 바 있다. 여기에서도 또한 북한경제의 근본적 문제점들은 단기간에 개선될 것이 아니며, 남북 경제교류·협력이 확대되어 나가는 과정에서 다소나마 북한경제 자체의 발전능력을 제고시켜 주는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 한편, 남한내 사업추진 실무상 장애요인들은 정부의 의지와 사업추진 주체들간 대북경제협력사업에서의 긴밀한 협조를 통하여 단기간에 개선할 수 있는 문제들이다.

## 2. 발전방안

### 가. 추진원칙

남북 경제교류·협력은 앞에서 분석한 바와 같이 기복은 있었지만 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나, 1997년말 금융위기의 여파로 1998년도에 한국경제가 침체되면서 남북교역은 급격히 축소된 바 있으며, 1999년도에 다시 금융위기 이전 수준을 회복할 것으로 기대되고 있다. 또한 「국민의 정부」는 출범이후 남북 경제교류·협력에 대한 정경분리원칙 적용을 천명하고 경협활성화조치를 취하였으며, 중소기업의 대북경협사업 활성화를 위하여 남북협력기금의 지원을 원활히 할 수 있도록 하는 조치도 취하였다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 남한정부는 대북경협 활성화를 위하여 총력을 기울이고 있다고 할 수 있으며, 남한내 제도적 정비 및 지원방안은 이미 고갈되었다고 할 수 있다.

한편 정부의 지원에 따라 남북 경제교류·협력이 확대될 것인 바, 문제는 확대균형점이 어느 선에서 이루어질 것인가 하는 것이다. 북

한은 현재 대미·대일 관계개선을 추진하고 있으며, 미국과 일본의 대북 경제제재 완화도 추진되고 있으므로 북한의 미·일을 포함한 대서방 경제관계 확대에 대한 기대는 어느 때보다도 높은 상태이다. 그러나 북한의 현 경제상황을 감안할 때, 미국과 일본을 포함한 서방국가들이 북한에 본격적으로 진출하는 것은 시기상조이며 상당한 시간이 소요될 것이다. 따라서 남한정부는 이와 같은 점을 감안하여 향후 몇 년간이 남북한간 경제관계 확대 균형점을 결정하는 중요한 시기라는 점을 감안하여 대북 경협을 확대하도록 해야 할 것이다.

따라서 남은 문제는 남한기업들과 북한이 남한의 이와 같은 노력에 어떻게 반응할 것인가 하는 것이며, 남한정부가 이미 취한 조치들을 어떻게 일관되게 지속할 것인가 하는 것이다. 이와 같은 맥락에서 남북 경제교류·협력 발전방안의 추진원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 궁극적 목표 달성을 위해서는 장기적 관점에서 꾸준히 참고 기다리는 인내심을 가지고 임해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 초기단계에서 이룩된 성과가 후기단계의 사업성과에 긍정적 영향을 미치도록 하는 연계성을 가지고 추진해야 할 것이다.

둘째, 대북 경협사업 추진주체와 추진방법의 다양화를 추구해야 할 것이다. 북한은 현재 대북 경협사업의 추진주체로서 대기업 선호 전제하에 민간기업만을 대상으로 하는 경향이 있는 바, 향후 대북 경협사업의 확대를 위해서는 남한의 토지공사, 한국통신 등 공기업의 참여가 필요할 것이므로 대북경협사업시 민간기업과 공기업의 동반진출을 모색해야 할 것이다.

한편 북한은 남한과의 경협사업을 추진함에 있어 일정한 창구만을 개방해 놓고 남한기업간 경쟁심을 유발시켜 경협사업에 있어 유리한 고지를 점령하는 협상방식을 취하고 있다. 이에 대하여 남한의 추진

주체들은 기존의 대북창구만을 이용하는 안이한 자세를 탈피하여 북한측의 접촉가능한 창구를 개발하여 경협을 추진하는 도전적 자세를 가질 필요가 있다. 이와 같은 다양화를 통한 경협활성화는 북한내에서 남북경협에 관심을 가질 관련자의 저변확대라는 효과가 있을 것이다. 또한 궁극적 당국간 합의를 염두에 둘 때, 사기업과 공기업의 동반진출은 개인기업과 북한측 합의보다는 공공적인 성격을 가지는 것이므로 보다 안정적으로 추진할 수 있는 잇점이 있다.

셋째, 남북 경제교류·협력은 현재 남한기업과 북한측 경협주체간에 임시적·상황적 합의를 바탕으로 사업을 추진하고 있는 매우 불안한 상태에 놓여 있다. 남북 경제교류·협력을 정상적·안정적으로 발전시키기 위해서는 이중과세방지 및 투자보장협정 등 남북한 당국간 합의가 필요한 상황이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재 진행되고 있는 남북경협에서 발생하는 성공 및 실패사례는 향후 남북한 당국간 회담시 중요한 참고자료가 될 것으로 예상된다. 따라서 남북 경제교류·협력의 실질적 추진경과상에서 나타난 다양한 사례별 경험을 집대성하여 후발 남북 경협 참여업체에 제공하는 동시에 당국간 회담에 대비하는 자세를 갖추는 것이 중요할 것이다.

#### 나. 정책과제

남북 경제교류·협력 발전을 위한 정부의 정책과제는 근본적으로는 남북기본합의서의 이행을 위한 경제공동위원회의 가동이 요체가 되어야 할 것이다. 경제공동위원회가 가동되면 남북한간 경제교류·협력의 법적·제도적 기반이 될 다양한 협정체결이 가능할 것이다. 그러나, 북한이 당국간 회담에 응하지 않는 상황을 감안할 때, 이러한 정책과제는 장기적 차원에서 인내심을 가지고 추구해야 할 과제가 된



것이다. 따라서 현 시점에서는 현실적인 인식을 바탕으로 남북 경제 교류·협력의 발전을 위해서 정부가 추진해야 할 정책과제의 도출이 필요한 것으로 판단된다. 이와 같은 맥락에서 정경분리원칙 채택 이후의 정부의 대북경협 관련 정책과제를 제시하고자 한다.

### (1) 실무자급 다방면 남북회의 추진

남북한간에는 1991-2년간 개최된 남북고위급회담 이후 지속성을 가지고 진행되고 있는 당국간 회담이 단절된 상태이다. 이러한 상황에서 개최된 1997년과 1998년의 차관급회담도 성공적이지 못하였으며, 북한은 대미·일 관계개선에는 관심을 보이면서도 남북한 당국간 회담에는 응하지 않고 있다.

한편 현대의 대북사업의 경우에 한정된 경우이지만, 북한의 최고권력자인 김정일이 현대의 정주영 명예회장과 2차례에 걸쳐 장시간 회담을 한 적이 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 남한과의 경협사업에 관심을 가지고 있다고 간주할 수 있다.

따라서 남북 경제교류·협력을 위요한 당국간 고위급 합의를 큰 틀에서 추진하기가 어렵다면, 실무적 문제를 논의하기 위한 회담을 추진할 필요가 있다. 예를 들면, 남북한간 경협을 수행함에 있어 대두되고 있는 물류수송문제와 관련, 북한측 실무자와 남한측 실무자가 세부적 사안을 가지고 상호간에 협의하는 자리를 마련할 필요가 있다. 이와 같은 실무자 차원 회의의 경우, 회담 장소나 형식에 크게 구애받지 않고 추진할 수 있는 장점이 있는 것으로 판단된다. 따라서 회담장소가 제3국인 경우에도 가능할 것이며, 회의 형식도 학술회의 형태를 빌려서 할 수도 있는 등 고위급회담보다 성사가능성이 높으며, 경제교류·협력과 관련된 세부사항을 논의함으로써 정치성을 배제

할 수 있다는 장점이 있을 것이다.

## (2) 대북한 경제교육 적극 참여 및 지원

북한은 경제난을 타개하고자 국제금융기구로부터의 자금지원을 희망하고 있는 바, 북한이 국제금융기구로부터 지원을 받기 위해서는 북한경제의 투명성이 제고되어야 할 것이다. 이와 관련, 1997년에는 국제통화기금(IMF)의 관계자가 평양을 방문해서 북한의 경제통계 등 기본적인 상황을 점검한 결과, 북한측 경제당국자들의 능력에 문제가 있다는 점을 지적하게 되었으며, 북한측 경제관계자의 교육문제가 대두된 상황이다. 한편, 세계은행의 관계자가 평양을 방문해서 유엔개발계획의 자금으로 북한관리들을 교육시키는 방안을 추진하겠다는 계획도 밝힌 바 있다.

북한에 대한 경제교육은 경제개혁·개방을 촉진시키는 중요한 일이므로 남한은 국제적으로 추진되고 있는 대북한 경제교육 움직임에 적극 참여해야 할 것으로 판단된다. 하지만 북한은 남한측 인사로부터 경제교육을 받는데 대하여 거부감을 표시할 것이므로, 초기단계에서는 남한측에서 경제교육 매뉴얼 및 교육관련 종합계획서 등 작성을 통하여 국제기구의 경제교육에 동참하는 방안을 모색하는 동시에 자금지원도 고려해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해서 북한 경제교육의 발판이 마련되면, 남한은 점진적으로 제3국에서의 경제교육 프로그램에 남한의 교수진을 파견하여 직접 참여하는 방안을 추진해야 할 것이다.

### (3) 북한산 물품의 대미수출 관련 협의

미국은 북한에 대하여 포괄적 수출·입 제한조치를 포함한 모든 분야에서 경제적 관계를 제한하는 경제제재 조치를 취하고 있다. 미국은 1995년 1월 제네바 기본합의문의 합의에 따라 일부 경제제재 조치를 완화한 바 있으나, 매우 제한적인 것이었으며, 1999년 9월 북한의 미사일 시험발사 유보에 따라 대폭적 경제제재 완화 의사를 밝힌 바 있다. 따라서 미국은 현재 실무적 차원에서 대북 경제제재 완화조치를 준비중에 있으며, 북한산 물품의 대미수출이 가능해질 것으로 전망되고 있다.

이에 따라 남한은 북한과의 위탁가공교역물품을 미국에 수출할 수 있는 길이 열릴 것으로 예상하고 있다. 그러나, 미국은 대북한 경제제재조치를 완화함에 있어, 정상교역관계(NTR) 자격을 부여하지 않을 것이므로 위탁가공교역물품을 포함하여 북한산 물품을 미국으로 수출할 경우에 높은 수준의 관세부과대상이 될 것으로 예상되고 있다. 이 경우 미국은 원산지 규정에 의거하여 북한산 물품에 대한 관세율을 정할 것인 바, 이에 대한 남한과 미국간 협의를 필요할 것이므로 정부는 사전에 준비해야 할 것이다.

### (4) 민족내부교역으로서의 남북경협에 대한 국제적 인정 문제

남한은 기본합의서의 정신에 따라 남북경협을 민족내부교역으로서 간주하여 남북한간 반출입 물품에 대하여 관세를 면제하고 있다. 그러나, 이와 같은 남한의 입장은 국제적으로 인정받은 것이 아니기 때문에 세계무역기구(WTO)에 의해서 공식적으로 승인을 받아야 한다는 주장과 그럴 필요가 없다는 상반된 주장이 존재하고 있다.<sup>35)</sup>

남북한 물자교류가 국제무역의 범주에 포함되는 것이므로 국제규범의 적용을 받아야 한다는 주장은 남북한 거래에 대하여 무관세 혜택을 부여할 경우에 당연히 세계무역기구의 의무조항에 배치되는 것이므로 이러한 의무를 면제받기 위한 예외조치(waiver)를 공식적으로 승인을 받아야 한다는 것이다.

한편 남북한 거래를 내국간 거래로 인정하는 것을 민족 자결주의적 원칙에 입각하여 당연히 하는 입장은 제3국이 남북한간의 특혜조치에 대하여 세계무역기구상의 의무준수 조항에 근거하여 이의를 제기할 경우에는 남북교역이 민족내부거래라는 사실을 관계국들에게 인지시키는 것만으로도 국제법적인 논거가 충분하다는 것이다.

이와 같은 상반된 입장의 존재와 남북한간 경험규모가 남한의 무역상대국과의 관계에 미치는 영향이 미미함에 따라 정부는 현재까지 세계무역기구의 승인을 받는 문제를 유보하고 있으나, 세계무역기구는 1999년 12월 뉴라운드 협상의 의제논의 회의를 거쳐 2000년부터 뉴라운드 협상을 본격적으로 전개할 예정이므로 이 문제에 대한 남한의 입장을 정립해야 할 것이다.

#### (5) 정경분리원칙 적용 세부지침 마련

남한정부는 민간기업이 추진하는 대북경협사업은 정경분리원칙에 따라 사기업이 자율적으로 모든 사항을 결정하도록 하고 있지만, 대북경협사업의 특성상 정부의 지도·감독 권한의 사용이 필요한 경우가 있을 수밖에 없다. 또한 대북경협을 추진하는 업계에서는 정부의 지원이 필요하다고 주장하고 있으며, 남북관계가 불안정한 현 상황에

35) 이에 대한 자세한 논의는 이상만, 「WTO체제하의 남북한 경제교류: 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안」, 서울: 대외경제정책연구원, 1995, 참조.

서 기업인의 방북 등 문제에서 정부의 개입이 불가피한 것도 사실이다.

따라서 정경분리원칙은 기본적으로 대북경협사업에 적용되도록 하되, 경협사안별 예상상황을 면밀히 검토하여 정경분리원칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 작업이 필요한 것으로 판단된다. 예를 들면, 대북경협사업이 순수히 기업의 이윤추구만이 목표인 경우에는 문제가 되지 않지만, 대북지원 성격이 많이 포함될 경우에는 무조건적으로 정경분리원칙에 따라 민간 자출에 맡기기보다는 정부가 측면에서 지원할 필요가 대두되는 것이다. 한편 대규모 대북경협사업의 경우 남한경제 전반에 미치는 영향을 감안하여 사업의 안정성·지속성 및 수익성 확보를 정부가 면밀히 검토·감독해야 할 것이다. 또한 대규모 경협사업의 경우에는 중소기업이 동반하여 참여할 수 있도록 정부가 권장할 필요가 있다.

#### (6) 남북경협 지원기구 설치

남북경협의 확대에 따라 다양한 개선과제가 대두되고 있으나, 북한측의 남한정부 배제 방침으로 인하여 남북한 당국간에 논의하지 못하고 있는 상황이다. 따라서 남북경협을 종합적으로 지원하는 반관반민 형태의 기구를 설치할 필요가 있다. 이러한 기구는 남한내에서는 대북경협사업 추진을 전문적으로 지원하는 한편, 북한과는 실무적 문제점들을 논의하는 기능을 가질 수 있을 것이다.

양독간 및 양안간 사례에서 볼 때, 이와 같은 기구의 설립·운영은 분단국간 경제교류·협력 발전에 큰 도움이 되었다는 것을 알 수 있다. 즉, 독일의 경우에는 반관반민 성격의 「상공신탁관리소」를 설치하여 동독과의 경협사업을 추진하였으며, 대만도 「해협교류기금회」를

통하여 중국과의 경제교류를 총괄하고 있다.

따라서 남한도 대북사업에 필요한 정보제공 및 상담, 불필요한 과당경쟁 및 중복투자 조정, 경협관련 현안을 북한측과 협의하는 기능을 보유한 기구의 설립을 조속히 추진할 필요가 있는 것으로 판단된다.

이와 같은 남북 경제교류·협력 발전을 위한 정책과제는 비교적 단기간에 정부의 의지에 따라서 현실화할 수 있는 것이며, 앞에서도 지적한 바와 같이 정부는 보다 근본적인 남북 경제교류·협력의 장애요인들을 제거하기 위한 장기적 노력을 경제적 차원 뿐만 아니라 정치적 차원에서도 기울여야 할 것이다. 이와 관련, 정부는 남북 경제교류·협력의 파급효과가 단기간에 나타날 것을 기대하기 보다는 장기적 관점에서 북한의 경제력 상승을 통한 경제공동체 건설이 가장 바람직한 남북 경제교류·협력의 발전방향이라는 점을 재인식하여야 할 것이다.

## V. 결론

남북한은 지리적 인접성, 경제적 상호보완성, 언어소통의 자유로움 등 경제교류·협력을 심화할 수 있는 유리한 여건을 가지고 있음에도 불구하고, 북한의 경직된 대남정책에 따라 기대만큼 발전하지 못하고 있다. 남북경협이 주요 장애요인은 주로 정치적인 것이지만, 북한이 겪고 있는 경제난과 이로 인한 투자환경의 열악함 등 경제적 요인도 남북경협의 확대를 가로막고 있다.

북한은 현재 주요 경제부문의 가동이 거의 중단된 상태에서 어려움을 겪고 있으나, 한편으로는 미사일 개발 등 군사부문에 희소한 경제재원을 집중 투입하는 비이성적인 경제정책을 펼치고 있다. 이에 따라 북한에서의 주민의 삶은 매우 어려운 상황에 있으며, 경제가 정상적으로 회생되기까지는 상당한 시간이 소요될 전망이다.

남북 경제교류·협력은 교역면에서나 협력사업면에서 남한과 북한이 동등한 상태에서 이루어지기는 어려운 것이 사실이다. 즉, 남한이 경제교류·협력에 필요한 원·부자재, 공장시설, 자금, 경영기법 등 거의 모든 경제요소를 제공하고 북한은 토지와 노동력 정도만을 제공하는 형태의 남북경협만이 가능성이 있는 사업이 되고 있다. 따라서 남북경협이 양적으로 확대되더라도 일정한 한계가 존재하며, 질적으로는 진정한 의미에서의 남북한간 협력사업이 되기는 어려운 상황이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 남북 경제교류·협력을 단기적으로 발전 시키는데 집착하기 보다는 단기적 성과의 장기적 파급효과를 염두에 두고 경협사업을 진행시켜야 할 것이다. 남북 경제교류·협력의 궁극적 목적은 경제공동체 형성에 있으며, 통일한국의 국제적 경쟁력을

높이는데 있기 때문에 북한경제의 경쟁력을 제고하는 것도 중요한 고려사항이 되어야 할 것이다.

한편 북한은 남북 경제교류·협력이 체제에 미치는 영향을 부정적으로만 간주할 것이 아니라 남북경협이 체제유지에 도움이 되는 측면을 직시하여 남한과의 경제교류·협력에 적극적으로 나서야 할 것이다. 남북경협의 활성화는 남한과 북한간 문제일 뿐만 아니라 북한을 주목하고 있는 국제사회에 대해서 북한의 이미지를 제고하는 역할을 한다는 점을 북한은 깨달아야 할 것이다.

또한 북한이 의식하고 있는 미국·일본을 포함한 서방과의 경제협력에 대한 기대는 남북경협이 활성화되지 않는 한 현실화되기 어렵다는 점도 심각히 인식하여야 할 것이다. 북한은 남한을 배제하고 미국과의 대화·협상을 중요시하는 통미봉남정책을 구사하며, 일본의 대북 배상금이 북한경제난 타개의 활로가 될 것으로 기대하고 있으나, 남북경협의 활성화·안정화로 인한 한반도정세의 안정이 전제되지 않는 한 미국과 일본의 기업들이 북한진출을 적극적으로 추진하지 않을 것이다. 즉, 서방기업들은 높은 위험도를 감수하면서까지 잠재력이 높지 않은 북한지역에 투자하려 하지 않고 있는 것이 현실이다.

이와 관련, 북한의 대외경제관계는 대중, 대일, 대남한 경제교류·협력이 3대 축을 이루는 가운데 유지될 것으로 예상되는 바, 북한의 입장에서는 중국과의 경제교류·협력이 가장 부담이 적은 것으로 상정하고 대중 경제관계를 추진할 것이나, 중국의 입장에서는 남한과의 경제관계가 대북 경제관계보다 경제적 측면에서 훨씬 더 중요하기 때문에 북·중 경제관계의 대폭적 확대도 어려울 것으로 전망된다.

결론적으로 남북 경제교류·협력의 확대는 북한경제 회생의 가장 좋은 지름길이기 때문에 북한은 남한과의 경제협력에 적극적으로 나서야 할 것이다. 북한은 현재 경제구조 및 경제정책 등에서 낙후된



사상을 지속하고 있기 때문에 장기적 경제발전계획을 올바르게 수립하기는 매우 어려운 상황이다. 따라서 남한은 북한의 중·장기적 경제발전계획을 염두에 두고 남북경협을 추진하여 궁극적으로 국제적 경쟁력을 갖춘 경제공동체를 형성하도록 노력하여야 할 것이다.

## <부록 1> 남북 경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침 (1999. 10. 21)

### 제 1 장 총 칙

제1조(목적) 이 지침은 남북한간의 경제교류협력사업의 활성화를 위한 남북협력기금(이하 "기금"이라 한다)의 지원에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음의 각호와 같다.

1. "경제교류협력사업"이라 함은 남북교류협력에관한법률 제2조제2호에 규정된 교역과 남북경제협력사업처리에관한규정 제3조에 규정된 경제분야 협력사업을 말한다.
2. "경제협력사업"이라 함은 제1호에 규정된 경제분야 협력사업을 말한다.
3. "위탁가공교역"이라 함은 가공임을 지급하는 조건으로 원부자재(설비를 포함한다)의 일부 또는 전부를 북한으로 반출하여 이를 가공한 후 가공된 완제품 또는 반제품을 남한으로 반입하거나 또는 제3국에 수출하는 교역방식을 말한다.

4. "교역대상물품 반출자금대출"이라 함은 남북교류협력에관한법률 제14조의 규정에 따라 통일부장관이 정한 남북한 교역대상물품에서 위탁가공용 원부자재·설비를 제외한 교역물품을 반출하고자 하는 남한주민에 대한 용자를 말한다.

5. "교역대상물품 반입자금대출"이라 함은 남북교류협력에관한법률 제14조의 규정에 따라 통일부장관이 정한 남북한 교역대상물품을 반입하고자 하는 남한주민에 대한 용자를 말한다.

6. "위탁가공용 원부자재·설비 반출자금대출"이라 함은 위탁가공용 원부자재·설비를 반출하고자 하는 남한주민에 대한 용자를 말한다.

7. "제3국"이라 함은 남한과 북한을 제외한 국가·지역 등을 말한다.

8. "중소기업자"라 함은 중소기업기본법 제2조에 의한 중소기업자를 말한다.

9. "금융기관"이라 함은 남북협력기금법 제2조제2호에 규정된 금융기관과 종합금융회사에관한법률 제2조제1호의 규정에 의한 종합금융회사, 신기술사업 금융지원에 관한 법률에 의한 기술신용보증기금, 신용보증기금법에 의한 신용보증기금, 농업협동조합법에 의한 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합법에 의한 수산업협동조합중앙회, 축산업협동조합법에 의한 축산업협동조합중앙회를 말한다.

10. "기업집단"이라 함은 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호에서 정하는 회사의 집단을 말한다.

제3조(지원대상) ① 경제협력사업자금대출을 받을 수 있는 자는 남북 교류협력에 관한 법률 제17조의 규정에 의한 통일부장관의 승인을 얻어 경제협력사업을 시행하는 남한주민으로 한다.

② 반출·반입자금대출을 받을 수 있는 자는 남북교류협력에 관한 법률 제13조 및 남북한교역대상물품및반출·반입승인절차에 관한 고시에 따라 교역을 진행중인 남한주민으로 한다. 다만, 교역대상물품 반출·반입자금대출은 대출신청 직전년도에 물품 반출 또는 반입 실적이 있는 자에 한한다.

제4조(우선지원대상) 제3조에서 규정한 지원대상중에서 다음 각호의 1에 해당하는 자를 우선지원대상으로 한다.

1. 중소기업자
2. 교역당사자간 직접계약방식으로 교역을 시행하는 자
3. 북한주민의 기본적 생활여건 향상에 기여하는 의식주·보건관련 물품을 반출하는 자
4. 농작물 계약재배를 위해 종자 및 농자재를 반출하고 이에 따른 농작물을 반입하는 자. 다만, 남북교류협력의 촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 자에 한한다.
5. 유희산업설비를 반출하여 위탁가공교역을 시행하는 자

6. 농업 및 어업분야에서 경제협력사업을 시행하는 자
7. 물류비 절감 등 경협여건 개선사업을 시행하는 자

제5조(지원제외대상) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 지원대상에서 제외한다.

1. 대북투자등에관한외국환관리지침 제3조의 규정에 따른 현지법인
2. 다음 각목에 해당하는 법률의 위반으로 인하여 형사적·행정적 제재를 받은 사실이 있는 자. 다만, 통일부장관이 특별히 인정하는 경우에는 예외취급할 수 있다.

가. 남북교류협력에관한법률

나. 대외무역법

다. 관세법

라. 외국환거래법

마. 기타 전 각목에서 정하지 않은 대외거래·외국환관련 법령

3. 기금에서 지원된 자금을 지원목적 이외의 용도로 유용한 사실이 있는 자

4. 금융기관의 신용불량정보 대상자, 다만 남북경제협력 추진과정에서 손실이 발생하여 금융상의 제재를 받은 경우에도 통일부장관이 인정한 경우에는 예외취급할 수 있다.
5. [별표 1]에서 정한 대출제한기업에 해당하는 자. 다만, 경제교류협력사업 촉진 등을 위하여 지원이 부득이하다고 인정되는 경우 남북교류협력추진협의회 승인을 얻어 예외취급할 수 있다.
6. 경제협력사업자금대출의 경우 30대 대규모 기업집단에 속하는 자
7. 본기금 이외의 금융자금을 의하여 지원을 받을 수 있는 자

## 제 2 장 경제협력사업자금대출

제6조(대출비율) 경제협력사업자금은 경제협력사업 시행에 있어서 남한주민에게 소요되는 자금의 100분의 50 범위내에서 대출할 수 있다. 다만, 대출금은 소요자금에서 기금지원방침 결정전에 자기자금이나 북한 또는 제3국 금융기관의 용자등으로 조달한 투자자금을 차감한 금액을 초과할 수 없다.

제7조(대출형식) 대출은 증서대출로 한다. 다만, 분할집행되는 경우에는 최종집행시까지 어음대출로 할 수 있다.

제8조(대출표시통화) ① 대출표시통화는 원화로 한다.

② 지원대상사업 계약서의 표시통화와 대출표시통화가 서로 다를 경우 원화환산은 대출승인신청 직전영업일의 매매기준율을 적용한다. 제9조(회수통화등) 대출금 및 이자는 당해 대출표시통화로 받는다.

제10조(이자율 및 이자징수방법) ① 대출이자율은 연 6%로 한다.

② 원금상환기일 또는 이자지급기일이 경과한 후에는 연 15%의 지연배상금률을 적용한다.

③ 대출기간을 연장하거나 대출금 상환계획을 조정하는 경우의 대출이자율은 이미 적용중인 대출이자율과 달리 적용할 수 있다.

④ 이자는 매 6월단위로 후취함을 원칙으로 한다. 다만, 분할집행 등의 경우에는 선취할 수 있다.

제11조(대출기간) 대출기간은 최초 대출취급일로부터 7년 이내로 한다.

제12조(상환방법) 대출금은 연 2회 이상 정기균등분할상환함을 원칙으로 한다. 다만, 통일부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 3년 이내의 거치기간을 둘 수 있다.

제13조(담보) ① 채권보전을 위하여 금융기관의 지급보증서 등 필요한 담보를 취득할 수 있다.

② 제1항의 담보 이외에 필요한 경우 연대보증인을 세울 수 있다.

제14조(지원방침의 유효기간) ① 지원방침의 유효기간은 승인일로부터 6월로 한다. 다만, 대상거래의 성격에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 달리 정할 수 있다.

② 제1항의 유효기간내에 대출금이 집행되지 아니하면 지원방침은 그 효력을 잃는다. 다만, 유효기간 만료전에 연장신청이 있고 그 신청의 사유가 타당하다고 인정되는 경우에는 이를 연장할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 불구하고, 지원방침 통지를 받은 자의 취소신청이 있으면 지원방침은 그 신청일로부터 효력을 잃는다.

### 제 3 장 반출·반입자금대출

#### 제 1 절 교역대상물품 반출·반입자금대출

제15조(대출비율) ① 교역대상물품 반출·반입자금은 교역대상물품 반출·반입에 소요되는 비용의 100분의 50 범위내에서 대출할 수 있다.

② 제1항에 규정된 소요비용에 있어서 계약재배에 의한 농작물 반입의 경우에는 계약재배를 위한 종자와 농자재 반출비용을 포함한다.

제16조(이자율 및 이자징수방법) ① 대출이자율은 연 6%로 한다.

② 원금상환기일 또는 이자지급기일이 경과한 후에는 연 15%의 지



연배상금률을 적용한다.

③ 대출기간을 연장하거나 대출금 상환계획을 조정하는 경우의 대출 이자율은 이미 적용중인 대출이자율과 달리 적용할 수 있다.

④ 이자는 매1월 단위로 후취함을 원칙으로 한다. 다만, 반출입자의 신청이 있거나 필요한 경우에는 이자받는 기간을 조정할 수 있다.

제17조(대출기간) ① 교역대상물품 반출자금의 대출기간은 최초 대출 취급일로부터 1년이내에서 최종 물품대금 결제일에 10일을 가산한 기간 이내로 한다. 다만, 반출대금이 대응물자로 상환되는 경우 대출 기간은 최초 대출취급일로부터 최종 대응물자 반입일에 30일을 가산한 기간 이내로 한다.

② 제1항의 규정에도 불구하고 교역 당사자간의 인도기일 연장의 합의가 있는 경우, 반출자에게 귀책되지 아니하는 사유로 인도가 지연되는 경우 또는 기타 당해 거래의 성격 및 국제거래 관행에 비추어 대출기간 연장이 불가피하다고 인정되는 경우 통일부장관은 반출자의 신청을 받아 대출기간을 연장할 수 있다.

③ 교역대상물품 반입자금의 대출기간은 최초 대출취급일로부터 1년이내에서 최종교역물품 반입대금 결제일에 3월을 가산한 기간 이내로 한다.

제18조(상환방법) 교역대상물품 반출·반입 자금의 상환은 분할상환 또는 일시상환의 방법에 의한다.

제19조(기타 대출조건) 기타 대출조건에 대하여는 제7조 내지 제9조, 제13조 및 제14조를 준용한다.

## 제 2 절 위탁가공용 원부자재·설비 반출자금대출

제20조(대출비율) ① 위탁가공용 원부자재·설비 반출자금은 위탁가공용 원부자재 및 설비 반출거래에 소요되는 비용의 100분의 50 범위내에서 대출할 수 있다.

② 제1항에 규정된 소요비용은 다음 각호를 포함한다.

1. 원부자재의 구입 및 운송비
2. 설비의 구입·포장·운송 및 현지조립·설치비
3. 유희산업설비 반출의 경우 제2호와 설비의 성능검사 및 해체·보수비

제21조(대출기간) ① 위탁가공용 원부자재 반출자금의 대출기간은 최초 대출취급일로부터 1년내에서 최종 위탁가공된 완제품 또는 반제품 반입일에 30일을 가산한 기간 이내로 한다.

② 위탁가공용 설비 반출자금의 대출기간은 최초 대출취급일로부터 3년내에서 최종 설비반출대금 결제일에 10일을 가산한 기간 이내로 한다. 다만, 설비반출대금이 대응물자로 상환되는 경우 대출기간은 최초 대출취급일로부터 최종 대응물자 반입일에 30일을 가산한 기간

이내로 한다.

③ 제1항의 규정에도 불구하고 교역당사자간의 위탁가공된 완제품 또는 반제품 인도기일 연장의 합의가 있는 경우 또는 기타 당해 거래의 성격 및 국제거래 관행에 비추어 대출기간 연장이 불가피하다고 인정되는 경우 통일부장관은 반출자의 신청을 받아 대출기간을 연장할 수 있다.

제22조(상환방법) 대출금의 상환은 일시상환 또는 분할상환의 방법에 의한다. 다만, 위탁가공용 설비 반출자금에 대하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 1년 이내의 거치기간을 둘 수 있다.

제23조(기타 대출조건) 기타 대출조건에 대하여는 제7조 내지 제9조, 제13조, 제14조 및 제16조를 준용한다.

## 제 4 장 보 칙

제24조(예외취급) 통일부장관은 남북경제교류협력의 촉진 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 경제협력사업자금대출 및 반출·반입자금대출의 대출비율, 이자율 및 지연배상금률, 대출기간 등을 달리할 수 있다.

제25조(다른 규정의 준용) 이 지침에서 규정되지 않은 사항은 남북협력기금운용관리규정을 준용한다.

## <부록 2> 금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서 (1999. 7. 30)

금강산관광총회사(이하 "금강산측"이라 함)와 주식회사 현대아산(이하 "현대측"이라 함)은 <금강산 관광에서 남조선 관광객들이 지켜야할 행동준칙>과 관련하여 그 동안의 관광경험에 기초하여 남측 관광객이 지켜야할 준수사항에 대하여 아래와 같이 합의한다.

1. 현대측은 금강산 관광객들이 출입검사(통행검사) 또는 세관검사시 <부록1>에 정한 물건은 지참하지 않도록 한다.
2. 현대측은 금강산 관광객과 선원, 작업인원들(이하<관광객등>이라 함)로 하여금 자연환경보호를 위하여 <부록2>에 정한 사항을 준수하도록 한다.
3. 관광객등이 <부록3>에 해당하는 행위를 한 경우, 현대측은 금강산측과 협의하여 <부록3>에 정한 범위안에서 환경보전비 또는 위반금을 현장에서 직접 또는 종합하여 지불한다. 그러나 경한 사항인 경우 경고로써 처분할 수 있다.
4. 관광객등이 <부록3>에 해당되는 행위를 한 경우 금강산측은 <부록4>의 확인서 3부를 작성하여 환경보호순찰원이나 통행검사소 직원의 서명을 받아 현대측에 전달하고, 현대측은 현대측 관계자와 관광

객등의 서명을 받아 1부를 보관하고, 금강산측과 관광객등에게 각각 1부를 교부한다.

5. 환경감시를 위한 환경보호순찰원은 관광객과 구별되는 의복이나 별도의 표식을 착용한다.

6. 이 합의서와 관련하여 생긴 의견상이나 이 합의서에 정하지 않은 사항은 양측이 서로 이해하는 기초 위에서 협의하여 처리한다.

#### 지참금지 물품

1. 무기, 총탄, 폭발물, 군용품, 흉기, 방사성 물질, 인화물질
2. 10배 이상되는 쌍안경 및 망원경, 160밀리 이상의 렌즈가 달린 사진기, 24배이상(옵티칼(Optical) 기준)의 줌렌즈가 달린 녹화촬영기
3. 무전기와 그 부속품
4. 의료목적을 위한 것을 제외한 독약, 마약, 그 밖의 유독성 화학물질
5. 개인의 치료목적을 위한 것을 제외한 상표와 설명서가 없어 그 성분과 용도를 알 수 없는 상품
6. 전염병이 발생한 지역의 물건
7. 관광객의 문화생활 편의목적으로 인정되는 종류와 수량을 제외한

인쇄물, 그림, 글자판, 녹화테이프

8. 가화폐 또는 남측화폐

9. 애완용이 아닌 개 및 짐승

10. 기타 물품의 성질 또는 수량으로 보아 관광목적에 적합하지 않은 물건

#### 관광시 준수사항

1. 북측 영해안에 배가 오고 갈 때와 정박하고 있을 때 기름, 오수, 오물 같은 것을 마음대로 버리지 말고, 쌍방이 합의한데 따라 처리하여야 한다.
2. 자연풍치와 관광대상물을 손상, 파괴하지 말아야 한다.
3. 관광시설과 관광봉사시설을 못쓰게 만들지 말아야 한다.
4. 자연환경을 어지럽히거나 오염시키지 말아야 한다.
5. 산불을 놓기 말아야 한다.
6. 바위나 나무에 글을 새기거나 그림을 그리지 말아야 한다.
7. 담배는 정해진 장소에서만 피우고 궂초를 정해진 장소에 버려야 한다.

8. 식물을 채취하거나 돌, 흙을 가져가지 말며 유용한 동물을 잡지 말아야 한다.
9. 용변을 정해진 위생실에서만 보아야 한다.
10. 자연환경보호를 위한 배낭을 가지고 다니며 거기에 여러 가지 쓰레기를 모아 정한 장소에 버려야 한다.

#### 위반시 제재내용

1. 배, 짐, 동식물과 사람을 검사 및 검역하는데 고의로 지장을 주었을 경우에는 정도에 따라 10미터까지의 환경보전비를 물린다.
2. 식물을 채취하거나 유용한 동물을 잡거나 돌 또는 흙을 가져가는 경우에는 정도에 따라 25미터까지의 환경보전비를 물린다.
3. 지정된 장소밖에서 담배를 피울 경우에는 정도에 따라 15미터까지의 환경보전비를 물린다.
4. 담배꽂초, 휴지, 빈병, 빈통, 음식물찌꺼기, 비닐포장지 같은 것을 정한 장소에 버리지 않았을 경우와 관광지에서 침을 뱉었을 경우에는 정도에 따라 15미터까지의 환경보전비를 물린다.
5. 용변을 정한 장소에 보지 않았을 경우에는 정도에 따라 10미터까지의 환경보전비를 물린다.

6. 자연풍경, 돌에 새긴 글, 표식주, 역사유적유물, 천연기념물, 부두 시설, 도로시설, 관광시설, 관광봉사시설 같은 것을 더럽히거나 손상한 경우에는 건당 50미터라까지의 환경보전비를 물린다.
7. 관광객의 관광증에 기재된 사항과 이미 통보된 명단상에 기재된 사항이 부주의로 다를 경우, 해당 관광객 1인당 10미터라의 위반금을 현대측에 물릴 수 있다. 이 경우 해당 관광객은 관광을 할 수 있다.
8. 상기 6항을 위반하여 막대한 피해가 발생한 경우에는 양측이 협의·결정한데 따라 피해대상을 원상복구 하는데 드는 비용을 지불한다.



## 참고문헌

### 1. 단행본

- 경남대학교 극동문제연구소 편. 「금강산 관광사업과 남북경협: 평가와 전망」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1999.
- 남궁영. 「북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 대한무역투자진흥공사. 「나진·선봉 경제특구 핸드북: 진출전략과 실무」. 서울: 대한무역투자진흥공사, 1996.
- 민족통일연구원. 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」. 민족통일연구원·통일경제연구협회·한국경제신문사 공동주최 학술회의 발표논문집, 1998. 4. 10.
- 박석삼. 「기계설비 이전에 의한 대북투자의 제조업종별 유효성 분석」. 서울: 한국은행 조사국, 1999.
- 박순성. 「남북한 에너지분야 협력방안 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 서진영. 「효율적인 대북투자: 현황과 대책」. 서울: 고려대학교 평화연구소, 1997.
- 신희선. 「북한의 대외개방정책에 관한 연구」. 서울: 숙명여자대학교, 1998.
- 양운철 편. 「남북한 경제협력: 북한의 개방과 분단국 경험」. 서울: 세종연구소, 1996.
- 오승렬. 「북한 나진·선봉지대 현황 및 지대정책 전망」. 서울: 통일연

- 구원, 1999.
- 윤기관. 「남북한 무역경제」. 대전: 충남대학교, 1999.
- 이상만. 「WTO체제하의 남북한 경제교류: 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안」. 서울: 대외경제정책연구원, 1995.
- 이태욱·연하청·고일동. 「경협을 통한 남북한관계 발전의 길」. 서울: 신아세아질서연구회, 1996.
- 임강택. 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 장형수·이창재·박영곤. 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 전홍택. 「북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제」. 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 제성호·임강택. 「북한 인민경제계획법의 분석 및 평가」. 서울: 통일연구원, 1999.
- 조명철·홍익표. 「북한의 외국인투자유치 정책과 투자환경」. 서울: 대외경제정책연구원, 1998.
- 중소기업진흥공단. 「유희설비 대북이전 관련 수요조사 보고서」. 서울: 중소기업진흥공단, 1999.
- 통일부. 「통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969-1999」. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 「남북경제협력사업 실무안내」. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 「남북교류협력법규집」. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 「MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료 (1989-1997)」. 서울: 통일부, 1998.
- \_\_\_\_\_. 「남북교역 실무안내」. 서울: 통일부, 1998.
- 통일원. 「남북교역 추진현황: 1988-1996」. 서울: 통일원, 1996.

- \_\_\_\_\_. 「남북교역 사례집」. 서울: 통일원, 1995.
- 한국개발연구원. 「두만강지역 개발계획의 추진현황과 참여전략」. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 한홍열. 「GATT 최혜국대우 원칙과 남북한 물자교류」. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 현대경제사회연구원 편. 「북한경제의 오늘과 내일」. 서울: 현대경제사회연구원, 1996.
- 황병덕. 「분단국 경제교류·협력 비교연구」. 서울: 통일연구원, 1998.
- Cho, Myung Chul and Hyungssoo Zang. *The Present and Future Prospects of the North Korean Economy*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 1999.
- Foster-Carter, Aidan. *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?* London: Economist Intelligence Unit, 1992.
- Hyundai Research Institute. *The Economics of Korean Reunification*. Seoul: Hyundai Research Institute, 1998.
- Ministry of Unification. *Kim Dae-jung's Policies on North Korea: Achievements and Future Goals*. Seoul: Ministry of Unification.
- Noland, Marcus. *Economic Integration of the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

## 2. 논문

- 고일동. “남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색,” 「KDI 북한경제 리뷰」, 1999년 4월, pp. 3-19.
- 김상기. “북한의 경제정책 분석: 최근의 문건을 중심으로,” 「KDI 북한경제리뷰」, 1999년 3월, pp. 5-19.
- 문준조. “이중과세방지협정,” 「통일경제」, 1999년 8월, pp. 25-31.
- 박정동. “북한의 경제정책 변하고 있는가: 외자유치정책,” 「통일경제」, 1999년 9월, pp. 24-29.
- 박형중. “북한 경제체제의 변화와 개혁,” 「통일연구논총」, 제7권2호, 1998, pp. 241-274.
- 백학순. “신변안전보장협정,” 「통일경제」, 1999년 8월, pp. 32-38.
- 서동만. “정경분리원칙과 정책의 일관성 유지,” 「통일경제」, 1998년 5월, pp. 22-29.
- 신동주. “금강산 관광의 발전방향,” 강원개발연구원·강원도민일보·경실련강원도연합회 공동주최, 「금강산 관광선 취항 1주년 기념세미나」, 1999.11.18, 동해시 문예회관, 발표논문.
- 신희선. “김정일시대의 대외개방정책 촉진 및 억제요인,” 「통일경제」, 1999년 6월, pp. 66-84.
- 이우정. “남·북한 경제교류협력의 현황과 과제: 민간경제협력부문을 중심으로,” 「북한연구학회보」, 1998, pp. 125-150.
- 이찬도. “정경분리원칙 하에서의 경협 성과와 향후 과제,” 「통일경제」, 1999년 1월, pp. 16-21.
- 임강택. “김정일 체제와 북한의 경제정책-‘실리추구형 폐쇄주의와 그 딜레마,’ 「북한연구학회보」, 1999, pp. 83-100.
- \_\_\_\_\_. “북한의 경제정책 변하고 있는가: 대외무역정책,” 「통일경제」,

1999년 9월, pp. 16-23.

임원혁. “북한의 경제정책: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 「KDI 북한경제리뷰」, 1999년 5월, pp. 3-19.

장명봉. “남북경협 의 법적·제도적 보장장치의 필요성과 방향,” 「통일경제」, 1999년 8월, pp. 10-17.

제성호. “남북투자보장협정,” 「통일경제」, 1999년 8월, pp. 18-24.

전홍택·고일동. “남북경협 활성화조치 1년 평가와 향후 과제,” 「통일경제」, 1999년 4월, pp. 30-45.

조동호. “기업과 정부의 과제,” 「통일경제」, 1999년 11월, pp. 21-28.

\_\_\_\_\_. “지난 10년의 대북경제정책 평가와 바람직한 방향,” 한국개발연구원 주최 정책토론회 「남북경협: 지난 10년의 평가와 향후 과제」 발표논문, 1998.

최수영. “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 한국무역협회 주최 남북교역 10주년 기념세미나 발표 논문, 1998.

한경수. “금강산 개방과 남북교류협력,” 강원개발연구원·강원도민일보·경실련강원도연합회 공동주최, 「금강산 관광선 취항 1주년 기념세미나」, 1999.11.18, 동해시 문예회관, 발표논문.

Babson, Bradley O. "North Korea on the Brink - an Assessment." Paper presented at the North Korea Workshop. Rice University, 1998.

Department of State. "Easing Economic Sanctions against North Korea." Washington D.C.: Department of State, January 20, 1995.

Department of State. "Review of the United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations." A Declassified Report by Dr. William Perry, U.S. North

Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Washington, D.C., October 12, 1999.

Eshelman, Stephanie. "Problems and Prospects for North Korea-U.S. Trade and Economic Relations." Paper presented at the conference sponsored by Gaston Sigur Center for East Asian Studies at the George Washington University, April 22-23, 1996.

Kim, Gahb-chol. "The Principle of Separating Economics from Politics, and Prospects for Improvement in North-South Relations." *East Asian Review*. Vol. 10, No. 2, 1998.

Mikheev, Vasily. "Reform of the North Korean Economy: Requirements, Plans and Hopes." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, No. 1, 1993.

Office of Foreign Assets Control. "North Korea: What you need to know about the U.S. embargo." <http://www.ustreas.gov/treasury/services/fac/fac.html>.

Oh, Kongdan and Ralph Hassig. "North Korea Between Collapse and Reform." *Asian Survey*. Vol. 39, No. 2, 1999.

### 3. 기타

대한무역투자진흥공사. 「북한뉴스레터」, 각월호.

통일부. 「월간 교류협력 및 인도적 사업동향」, 각월호.

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의	공저	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이현경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원



97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과 박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상 옥태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화 김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구 조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규룡 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계 정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영윤 저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 의자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일의교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥대환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운 지	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠 지	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호 지	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘 지	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈 지	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경 지	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호 지	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순 지	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈 지	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호 지	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜 지	5,500원
<b>■ 북한인권백서</b>			
북한인권백서 1996		옥태환·전현준·제성호의 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>		옥태환·전현준·제성호의 공저	10,000원
북한인권백서 1997		김병로·송정호 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>		김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998		최의철·송정호 공저	7,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>		
	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999		
	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>		
	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96	통일환경과 남북한 관계: 1996~1997	6,000원
97	통일환경과 남북한 관계: 1997~1998	5,000원
98	통일환경과 남북한 관계: 1998~1999	5,000원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원

98-01 남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06 법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01 한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02 한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03 한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>	
96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>	
통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

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

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)



# 남북 경제교류·협력 발전방안

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/교류협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

---

ISBN 89-87509-81-8

5,500원