

연구총서 00-31

•

대형 남북경협 사업 여건과  
추진방향

오 승 렬

통 일 연 구 원

요 약

남북정상회담과 북한의 경제정책 변화 가능성 등을 감안해 볼 때, 향후 남북경협 사업은 대형화될 가능성이 있다. 본 연구에서는 정부와 민간기업의 협력체제에 의한 대형 대북 경협사업 추진 과정에서 효율성과 정책적 목적 달성을 위한 사업추진 방향을 설정하기 위해 대형 경협사업 추진 환경, 남북경협의 기본방향 및 목표, 경수로지원사업에 대한 분석 및 평가를 기초로 하여 향후 바람직한 남북경협 추진 방향을 제시해 보기로 한다. 결론으로는 남북경협과 관련된 정책적 함의를 도출함으로써 향후 정부와 민간기업이 동시에 참여하는 대형 경협 프로젝트의 실천적 추진방향과 유의점을 제시해 보고자 한다.

## 1. 남북경제협력 확대를 위한 정책환경

남북한 경협 확대에 대한 북한의 호응 가능성은 남북한 경제교류·협력이 북한에 미칠 비용과 편익의 계산결과에 의해 변화할 것이다. 북한은 정치·경제·사회적 편익과 비용을 고려함에 있어서 북한의 정치·사회적 안정성을 최우선적 요소로 간주할 것이며, 북한체제의 안정성이 보장될 수 있다는 전제하에 실리획득을 통해 경제를 정상화시킬 수 있을 경우 남북한 경제협력에 호응해 올 수 있을 것이다. 특히 최근 북한지도부가 ‘변혁’과 새로운 사고방식 등의 필요성을 강조하고 있는 것으로 보아, 새로운 경제정책 노선의 채택에 의한 경제회복이 그 만큼 절실하게 필요해졌다는 것을 알 수 있다. 대북 포용정책의 목적에 대한 북한의 의구심 완화와 북한경제 회생을 위한 파트너로서의 유일한 현실적 대안이 남한이라는 점은 북한의 호응 가능

성을 보여주고 있다. 북한 경제 현황 및 정책노선, 남한경제의 현황과 남북한 경제관계의 특성, 주변국과 북한간의 경제관계의 한계성을 종합적으로 평가해 볼 때, 남북한간 대형 경협사업의 실현 가능성은 호전되고 있는 것으로 평가해 볼 수 있다.

## 2. 남북경협의 기본방향과 목표

남북경제협력의 확대는 남북한간의 경제교류 확대 및 생산요소의 보완적 결합을 통한 '민족 공동번영'추구를 그 기본방향으로 한다. 남북경제협력 확대과정은 남북한간 경제관계를 위탁가공교역을 포함한 직·간접교역 확대→북한경제 회복과 남북한 경제의 연계성 확보를 위한 투자 및 경제지원→남북공동사업 추진→남북한 생산요소의 상호 보완성 구현 등의 단계를 거쳐 발전시키며, 그 과정에서 요구되는 교류·협력의 제도화와 북한경제체제의 합리화를 위한 지원을 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

## 3. 대형 경협사업 사례분석: 대북 경수로지원사업

대북 경수로지원 사업은 미·일 등 국제사회와 남북한이 관여된 대형 협력사업으로서 독특한 위상을 가진다. 경수로사업의 특징과 한계성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 대북 경수로지원사업의 출발점은 남북한 또는 관련 당사자간의 경제적 고려에 의한 것이 아닌 북한 핵문제의 해결을 위한 정치적 타협의 산물이라는 점이다.

둘째, 사업추진 주체는 남한기업으로 볼 수 있으나, 북한측과의 계

약은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다국적 협의체 사이에 이루어지고 다시 KEDO와 남한의 시공사간 계약에 의해 사업이 추진된다는 점에서 사업 참여자가 다양하게 구성되어 있는 독특한 양식을 보여주고 있다.

셋째, 사업비 재원조달 문제와 관련, KEDO 집행이사국은 1998년 11월 『대북 경수로사업비 재원분담 결의안』을 채택함으로써 ‘선사업 결정, 후소요비용 산출’ 및 관련국간의 협상에 의한 재원분담 방안 결정이라는 선례를 낳았다.

넷째, 경수로지원사업 추진과정에서 KEDO와 북한측은 2000년 10월 현재 통행과 통신을 포함한 7개의 의정서를 체결하고 19개 분야의 합의서를 도출하는 등 세밀한 법적·제도적 장치 마련에 성공함으로써 여타 분야의 경협사업 추진시 참고할 수 있는 기준을 제시하였다.

다섯째, 제네바 북·미합의에 따라 1995년 12월 KEDO와 북한간의 경수로 공급협정이 체결된 이래 소요재원 분담 및 관련 의정서의 체결 등 절차적 문제가 해결되었음에도 불구하고 전반적인 사업진척 속도는 계획보다 지연되고 있다.

여섯째, 경수로 건설을 통한 북한의 전력공급능력 향상은 송배전 시설의 효율성 등 전력수요를 충족시킬 수 있는 기반여건의 충족을 전제로 하고 있으나, KEDO의 경수로 사업은 북한경제와의 연계성에 대한 고려가 부족하다.

이와 같은 경수로 지원사업의 한계성을 감안하여 향후 대형 남북 경협사업 추진 방향을 설계해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 남북경협 추진 방향

남북 경제협력사업은 다음과 같은 방향성을 가지고 추진되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제의 활성화를 유도함과 동시에 효율성을 보장할 수 있는 경제협력이 추진되어야 한다. 이는 북한이 처해 있는 경제위기를 극복하고 급속한 체제붕괴를 억제할 수 있는 효과를 가져올 뿐만 아니라, 장기적으로는 통일비용을 절감시키는 효과를 가져올 수 있다.

둘째, 경제협력은 실질적으로 남북한이 모두 경제적 인센티브를 가질 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 초기에는 북한에게 상당한 경제적 인센티브를 주는 지원사업을 우선 추진할 수 있을 것이나, 남북한 모두의 인센티브가 전제되어야만 남한내에서의 사회적 합의를 용이하게 도출하여 경제협력사업에 대한 민간자본의 유치가 확대될 수 있을 것이다. 정치적 동기에 의해 추진되는 사업의 경우, 실질적인 사업의 성과를 거두기 어려우며, 정책환경 변화에 따라 사업이 지연 또는 중단될 가능성이 있다는 점에서 장기적으로는 남북 경제관계에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

셋째, 북한 개방에 대한 파급효과를 극대화시킬 수 있는 경제협력이 추진되어야 한다. 따라서 개방의 파급효과를 고려한 경제협력 분야와 방법이 선택되어야 하며, 시장경제적 경제운용이 불가피하다는 인식이 북한 전역에 파급되는 방향으로 추진되어야 한다.

넷째, 남북경제협력은 궁극적으로 남북경제공동체의 형성·발전이라는 목표에 부합하는 방향으로 추진되어야 한다. 남북경제협력은 남북간 신뢰구축, 경제교류·협력의 활성화를 도모하여 건설한 경제협력관

계를 유지함으로써 『남북경제공동체』를 형성하고, 이러한 공존공영의 바탕위에서 점진적으로 통일을 지향한다는 목표하에 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 사업 추진을 위한 자원조달과 안정적 환경의 조성이라는 측면에서 국제협력에 의한 다자간 접근 방식은 바람직하나, 관련국의 이해관계에 따른 사업추진 과정의 지연 등 의사결정의 어려움 등을 감안해 볼 때, 국제협력방식을 통한 자원조달을 강구하더라도 주요 의사결정은 남북한간에 이루어지는 것이 바람직하다.

## 5. 결론: 정책적 과제

향후 대형 남북경협 사업과 관련하여서는 다음과 같은 과제가 우선적으로 해결되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 남한정부는 경협사업 추진과정에서 정부와 민간기업이 각각 적합한 역할과 기능을 분담함으로써 상승효과를 거둘 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 남북경협 중사기업에 대한 맹목적인 지원은 해당기업으로 하여금 경제적 효율성보다는 비생산적편익을 추구(rent-seeking activities)하도록 유도하는 효과를 가져올 수 있다는 점에서 바람직하지 못하다.

둘째, 북한 경제 재건을 위한 국제금융기구의 대북 경제지원 활동이 가능할 수 있도록 외교적인 노력을 경주해야 할 것이다. 그러나 정부참여하에 대규모 대북 경협사업을 추진할 경우, KEDO와 같은 형태의 다국간 집행이사회 구성 방식은 사업의 효율적 추진을 위해 바람직하지 않다. 다자간 의사결정 구조는 각 당사자간의 이해관계에 따라 시간지연, 합의 도출의 어려움, 남북한 경제와 연

계된 사업자체의 효율성보다는 해당국의 전략적 입장을 반영한 의사결정 등의 부작용을 낳을 수 있다.

셋째, 대북정책의 지속적이며 안정적인 추진과 효율적인 자원조달을 위해서는 남한국민과 미국·일본·중국·러시아 등 주변국을 포함한 국제여론의 지지가 필수적인 바, 초기단계의 대북 경제지원이 궁극적으로 북한체제의 개선과 한반도의 안정 및 동북아경제 발전에 기여할 수 있음을 명백히 보여줄 수 있는 남북한 경제협력의 종합 청사진 및 객관적인 파급효과 분석결과를 공개적으로 제시하고, 이에 대한 검증과정을 거칠 필요가 있다.

넷째, 북한경제의 근본적 문제점 극복을 통한 경제성장 잠재력의 회복은 북한경제체제의 합리적 개선을 전제로 한다. 이와 관련하여 북한의 인적자원 육성과, 정책적 대안제시 및 소요자원조달 등의 측면에서 남한이 적극적인 역할을 할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

다섯째, 한국정부는 북한의 국제금융기구 가입문제에 대해 긍정적인 입장을 공식적으로 표시하는 등 적극적인 자세를 보이고 있으나, 보다 현실적이며 구체적인 접근방법을 통해 북한경제 개선을 지원해야 할 필요성이 있다. 남한은 북한의 세계은행(IBRD)·국제통화기금(IMF)·아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구 가입을 위한 국제적 분위기 조성을 위한 노력과 함께 관련 준비작업 과정에서 기술적 지원에 적극 참여할 수 있는 통로를 개발해야 할 것이다.

여섯째, 남북교류협력의 본격적 확대에 대비하여 국제사회로부터 남북한간의 경제관계가 민족내부의 경제관계임을 인정받을 필요가 있다. 또한 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에는 지나치게 많은 위임조항과 외국과의 수출입관련 법률을 적용할 수 있도록



규정하고 있는 준용(準用)조항이 존재하는 바, 이는 남북한 경제관계의 일관성을 저해할 수 있으며, 민족내부거래의 논리와도 배치되고 있는 바, 이의 조속한 개정이 필요하다.

일곱째, 북한경제와 연계도가 높은 분야에 있어서의 대규모 경협사업 추진을 위해서는 북한의 호응이 필수적인 바, 북한이 체제유지에 대한 위기의식을 느끼지 않도록 대주변국 외교를 강화해야 한다.

## 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 남북경제협력 확대를 위한 정책환경 .....	6
1. 북한경제의 현황 및 정책 방향 .....	6
2. 남북한 경제관계 현황 및 특징 .....	12
3. 북한과 주변국 및 국제사회와의 경제관계 .....	23
4. 남북경협 확대와 북한의 호응 가능성 .....	26
III. 남북경협의 기본방향과 목표 .....	29
1. 남북경협의 기본방향 .....	29
2. 남북경협의 목표 .....	30
IV. 대형 경협사업 사례분석: 대북 경수로지원사업 .....	34
1. 경수로지원사업의 추진배경 및 추진체계 .....	34
2. 경수로지원사업 추진 현황 .....	38
3. 경수로지원사업 관련 의정서 및 협정 .....	40
4. 경수로지원사업의 평가 .....	45

V. 남북경협 추진 방향 .....	51
1. 기본방향 .....	51
2. 사업환경 및 운영체제 구축 .....	52
3. 대북경협사업의 선정 기준 .....	58
4. 경협규모의 추정 .....	62
5. 재원조달 방안 .....	64
6. 국제금융기구와의 협조를 통한 기술적 지원 .....	73
7. ‘민족내부거래’의 국제적 인정 및 관련법규의 일치성 확보 .....	80
VI. 결론: 정책적 과제 .....	85
참 고 문 헌 .....	89

## 표 목 차

<표 1> 통관기준 남북한 물자반출입 추이: 1989~2000.10 .....	14
<표 2> 남북경협의 분야별 목표 .....	32
<표 3> 경수로 공급협정에 의한 주요 의정서 및 합의 ...	42

## I. 서론

2000년에 있었던 분단 이후의 첫 남북정상회담은 「6·15 남북공동선언」의 도출로 「남북기본합의서」의 실천적 계기를 마련하였으며, 남북 화해와 협력시대의 본격적 개막이라는 성과를 거두었다. 한편 국제적 차원에서 본다면 남북정상회담은 그 동안 대미관계 개선에 치중하면서도 남북 당국간의 대화는 기피해 왔던 북한의 불균형한 한반도 문제 접근방식에 일대 변혁을 초래함으로써 남북관계 진전 여부가 다시금 한반도 문제 해결의 기본축으로 작용할 수 있는 전기를 마련하였다.

이번 정상회담의 성사가 가능했던 요인으로는 ① 정부의 일관된 대북포용정책에 대한 북한의 인식 개선, ② 포스트 김일성시대에 걸맞는 김정일의 위상제고 및 새로운 노선 정립의 필요성, ③ 남북관계 개선과 북미관계 개선의 상호 보완적 성격에 관한 북한 지도부의 경험적 인식, ④ 북미관계 중심의 한반도 문제 전개 방향에 대한 중국 및 러시아의 우려, ⑤ 북한경제 재건을 위한 남북경협 불가피성 등을 들 수 있다.

특히 경제적인 측면에서 본다면, 그 동안 한국의 대북 경제정책이 일방적인 남북경협 절차 간소화와 민간기업을 중심으로 한 교류활성화 조치 위주로 추진되었던 데 비해, 남북정상회담을 계기로 하여 ‘민족경제의 균형적 발전’과 「남북경제공동체」 건설이라는 장기적 방향성을 가지고 추진될 수 있다는 점에서 그 중요성을 평가해 볼 수 있을 것이다.

남북한 경제관계의 변화를 추진하고 있는 한국정부의 판단은 다음과 같다.

## 2 대형 남북경협 사업 여건과 추진방향

첫째, 민간기업의 활동에 의존하여 「남북경제공동체」라는 포괄적이며 장기적인 계획을 추진하기에는 많은 불확실성이 존재하며, 민간기업 중심의 경제교류는 북한경제에 대한 파급효과와 남북한 관계 개선의 측면에서 그 기능이 제한적이다.

둘째, 남북한 경제관계의 안정성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 미비한 상황에서 교류·협력의 확대·심화에는 한계성이 존재한다.

셋째, 남북정상회담과 후속 장관급회담의 진전상황을 감안할 때, 「남북경제공동체」의 구상하에 민간차원의 경협사업과 당국차원의 경제지원 및 제도적 장치 구축을 병행함으로써 남북한 경제관계의 안정성 확보 및 지속적 발전이 가능한 환경이 조성되었다.

향후 정부의 대북 경제정책은 ① 국민적 합의를 도출할 수 있는 합리성과, ② 북한이 수용할 수 있는 현실성, 그리고 ③ 남북한이 상호실리를 도모할 수 있는 경제적 효율성을 동시에 갖추어야 한다는 측면에서 정책환경과 파급효과를 고려한 합리적 방안에 따라 추진되어야 할 것이다. 특히 실현 가능성의 측면에서 남한정부의 포용정책에 대한 북한의 의구심을 불식시키고 남북경제공동체 형성에 대한 북한의 호응을 유도하기 위해서는 공개적으로 중장기 남북경협 확대·심화를 위한 구체적 청사진을 마련하고 이에 따라 일관성 있고 지속적인 정책을 추진해야 할 것이다.

남북 경제협력 방안은 단기적으로는 북한의 경제난 극복에 도움을 줄 수 있어야 할 것이며, 장기적으로는 경제교류·협력 심화를 통해 남북한 경제의 연계성과 생산요소의 결합도 제고를 통해 한반도 경제의 경쟁력을 제고할 수 있어야 한다. 남한경제의 관점에서 본다면 금융위기 이후 경제회복기에도 과거에 비해 상대적으로 높은 실업률이 불가피할 것으로 예측되고 있는 바, 일반 국민들에게는 남북한 경제교류의 확대에 의한 취업기회 창출과 시장확보 등이 남북경협의

실질적 동기로 부각될 가능성이 있다. 또한 경상수지 흑자의 지속을 위해서는 남한 산업구조의 조정을 통한 국제경쟁력 확보가 급선무이므로 남북한간 생산요소 결합에 대한 경제적 동기가 높아질 것으로 전망된다.

이와 같은 남북경제협력 과제를 해결하기 위해서는 협력사업의 선정과 추진 방안이 효율성을 갖추어야 하며, 이를 위해서는 바람직한 남북 경제협력 사업 추진 모델을 설정해 볼 필요가 있다. 특히 남북 정상회담 및 남북공동선언 발표 이후 남북한간의 경협사업이 정부차원의 협력사업으로 확대·심화될 가능성이 크며 민간기업차원 결정에 의한 사업과는 별도로 남북한 당국간의 합의에 의한 대형(大型)경협사업이 추진될 가능성이 증대된 것으로 판단된다. 정부차원의 사업은 단순한 위탁가공구역이나 중소기업의 사업보다는 남북한 사회간접자본 연계나 공단건설 사업 등 남북경제공동체 형성을 위한 초기사업으로서 비교적 규모가 크며 장기적 파급효과를 가지는 프로젝트의 성격을 가지게 될 것이다.

최근까지 실질적인 남북한간의 대형 경협사업의 사례로는 한반도 에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)의 주관하에 추진되고 있는 북한 금호지구의 경수로지원사업과 남한의 민간기업인 현대의 금강산 관광사업을 들 수 있다. 이 두 가지 사업의 추진과정과 성격을 비교해 보면 여러 측면에서 흥미 있는 차이점을 발견할 수 있다. 특히 KEDO의 경수로지원사업은 북한경제와의 연계성 및 파급효과와 긴 공사기간, 북한과의 세밀한 관련 의정서 채택 및 재원조달 방안, 남북한 당사자와 관련국간의 협력관계 등의 측면에서 그 추진 과정의 문제점과 성패여부는 북한과의 경협사업 모델 설정에 있어서 중요한 준거를 제시해 주고 있다.

실질적으로 대규모 남북경협 모델 제시를 위해 현대의 금강산 프

#### 4 대형 남북경협 사업 여건과 추진방향

로젝트를 분석하기에는 한계가 존재한다. 금강산 사업은 대규모 사업임에도 불구하고, 사업과 관련하여 현대측과 북한측이 공개하고 있는 자료는 많지 않으며, 관광사업이라는 특성상 북한경제에 대한 과급효과나 연계성의 측면에서도 한계성을 가지고 있다.

이와 같은 점을 감안하여, 본 연구는 남북한 경제관계 발전을 위한 경제협력사업의 실천적 사례로서 대북 경수로지원사업의 특징과 성격, 그리고 추진 방식을 분석해 봄으로써 향후 남북경제협력 사업 확대·발전을 위한 함의를 도출하는데 목적을 둔다.

경수로지원사업은 여러 가지 측면에서 여타 대북 경협사업과는 구분되는 특징을 가지고 있다.

첫째, 대북 경수로지원사업의 출발점은 남북한 또는 관련 당사자간의 경제적 수익성에 대한 고려보다는 북한 핵문제의 해결을 위한 정치적 타협의 산물이라는 점이다.

둘째, 사업추진 주체는 남한기업으로 볼 수 있으나, 북한측과의 계약은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다국적 협의체 사이에 이루어지고 다시 KEDO와 남한의 주계약자간 계약에 의해 사업이 추진된다는 점에서 사업 참여자가 다양하게 구성되어 있는 독특한 양식을 보여주고 있다.

셋째, 사업비 재원조달 문제와 관련, KEDO 집행이사국은 1998년 11월 「대북 경수로사업비 재원분담 결의안」을 채택함으로써 ‘선사업 결정, 후소요비용 산출’ 및 관련국간의 협상에 의한 재원분담 방안 결정이라는 선례를 낳았다.

넷째, 경수로지원사업 추진과정에서 KEDO와 북한측은 2000년 10월 현재통행과 통신을 포함한 7개의 의정서를 체결하고 19개 분야의 합의서를 도출하는 등 치밀한 법적·제도적 장치 마련에 성공함으로써 여타 분야의 경협사업 추진시 참고할 수 있는 기준을 제시하였다.



다섯째, 제네바 북·미 합의에 따라 1995년 12월 KEDO와 북한간의 경수로 공급협정이 체결된 이래 소요재원 분담 및 관련 의정서의 체결 등 절차적 문제가 해결되었음에도 불구하고 전반적인 사업진척 속도는 계획보다 지연되고 있다.

여섯째, 경수로 건설을 통한 북한의 전력공급 능력 향상은 송·배전 시설의 효율성 등 전력수요를 충족시킬 수 있는 기반여건의 충족을 전제로 하고 있으나, KEDO의 경수로 사업은 북한경제와의 연계성에 대한 고려가 부족하다.

본 연구에서는 정부와 민간기업의 협력체제에 의한 대북 경협사업 추진과정에서 효율성과 정책적 목적 달성을 위한 실천적 모델을 설정하기 위해 대형 경협사업 추진 환경, 남북경협의 기본방향 및 목표, 경수로지원사업에 대한 분석 및 평가를 기초로 하여 향후 바람직한 남북경협 추진 방향을 제시해 보기로 한다. 결론으로는 남북경협과 관련된 정책적 함의를 도출함으로써 향후 정부와 민간기업이 동시에 참여하는 대형 경협 프로젝트의 실천적 추진방향과 유의점을 제시해 보고자 한다.

## II. 남북경제협력 확대를 위한 정책환경

우리 정부의 적극적인 대북 포용정책 의지와 여론의 지지를 전제로 할 때, 남북경제협력 심화·확대의 속도·범위·성격에 영향을 미칠 수 있는 주요 상황적 요소로는 ① 북한경제 상황 및 정책 방향, ② 남한경제 및 남북 경제교류의 특성, ③ 북한과 주변국의 경제관계 등을 들 수 있으며, 이에 대한 평가를 근거로 본격적인 남북경제협력 사업 확대를 위한 북한측의 호응 여부를 판단해 볼 수 있을 것이다.

### 1. 북한경제의 현황 및 정책 방향

북한경제는 1998~99년 동안 기후조건의 개선, 식량난 해결을 위한 북한 농업정책의 탄력적 운용(감자생산 체고 및 품종개량, 이모작 시도 등), 국제사회의 지속적인 식량 및 농업 지원, 공식 배급망 정비 등의 요인으로 인해 식량난이 어느 정도 완화되는 추이를 보여주었다. 2000년도에는 봄 가뭄과 고온현상, 태풍 등의 영향으로 다시 자체적인 식량생산이 악화된 것으로 평가되고 있다. 그러나 남북정상회담에 따른 남한으로부터의 곡물제공(차관 50만톤 및 지원 10만톤)과 일본의 대규모 쌀 지원(50만톤) 의사를 감안해 볼 때, 다가오는 2000~2001 연도의 북한 식량사정은 적어도 현 수준에서 크게 후퇴하지는 않을 것으로 판단된다. 그러나 북한농업의 구조적 문제해결을 통한 안정적 식량공급에는 상당한 시간이 소요될 것이다.

특히 최근 북한의 전력난은 식량난 보다 더욱 심각한 상황으로 알려지고 있는데, 이는 탄광시설 노후, 전기부족으로 인한 채탄효율 저하, 생산탄의 품위 저하, 외화부족으로 인한 원유도입 제약, 전력·

석탄의 송·배전 및 수송을 위한 사회간접자본 미비 등에 기인하는 것으로서 당분간 북한의 자체적 해결은 불가능할 것으로 판단된다.

북한의 부존자원과 경제규모를 고려해 볼 때, 대외경제관계는 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 북한은 비록 경제제도에 있어서는 자급자족적 공업체계 건설을 추구해 왔으나, 원유를 포함한 공업용 원자재 및 생산설비는 구소련, 중국 및 일본 등으로부터의 지원 및 수입에 의존해 왔다. 또한 체제 비효율성으로 인한 만성적 부족현상과 기술낙후로 인해 해외로부터의 산업기술 및 원자재 수입 가능여부는 경제성장의 관건이 되었다.

북한은 자급적 공업건설 정책에 따라 산업특화 및 기술개발을 통한 비교우위의 개발에 실패했으며, 이는 곧 상품 수출능력의 결여와 무역패턴의 낙후성으로 나타났다. 구소련 및 동구권 변혁 이전 시기에 북한은 주로 구소련으로부터의 지원 및 쌍무협정에 의한 바터무역에 의존하여 생산원자재 및 생산설비를 확보했으며, 이들 국가의 체제 변혁 이후에는 중국의 지원성 수출<sup>1)</sup> 및 변경무역에 의존하여 주요물자를 조달하였다. 그러나 중국 역시 시장지향적 개혁정책으로 인해 북한에 대한 지원성 교역을 지속하기 힘들어지자, 최근에는 중국으로부터의 원유도입 규모도 급속한 감소를 겪게 되었다.

결과적으로 북한은 원유 및 곡물 등 필수적인 상품의 수입을 위해 북한경제의 자체수요에 대한 공급도 부족한 석탄, 철강 등 생산재를 수출해야 하는 비효율적 무역구조를 감내해야 하는 상황에 놓여 있다. 이는 경제전반의 부족현상을 더욱 심화시켰으며, 생산원자재 부족으로 인한 산업가동률 저하는 이와 같은 상황을 단적으로 보여주

1) 여기에서 지원성 수출이라함은 국제시장가격보다 훨씬 낮은 가격을 적용하거나 청산계정을 활용한 이후 정치적 협상에 의해 이를 탕감해 주는 실질적 지원형태의 수출을 의미한다.

고 있다.

북한경제는 체제결함 및 국제환경 변화 등의 요인으로 인해 지속적인 침체상을 벗어나지 못하고 있으며, 특히 북한의 식량 및 소비재, 에너지를 포함한 중간생산재, 투자재원, 인력자원 부족 정도는 한계적 상황에 이른 것으로 관측되고 있다. 이와 같은 구조적 문제점을 탈피하기 위해 북한은 나진-선봉지역 개방 및 외국인 투자관련 법규 정비와 무역 및 생산 인센티브 제도의 개선 등 일련의 조치를 취해왔다.

그러나 대외경제정책과 관련, 시장기제의 도입 등 체제 운영기제의 근본적 개혁 없이 기존의 틀 내에서의 무역분권화 정책은 오히려 주민들의 노동공급 의욕을 저하시키고, 총산출을 감소시키는 효과를 가져올 수 있다. 북한의 수출상품 공급능력이 지극히 낮으며 만성적 부족현상에 시달리고 있는 상황에서, 수출을 증대시키기 위해서는 북한의 산업이 필요로 하는 철강, 시멘트 등 원자재를 수출해야 하므로 주민들의 실질소비 가능 물자를 흡수함으로써 노동의욕을 저하시키고 결과적으로 총산출을 감소시키는 결과를 가져오는 것이다.

더욱이 자원의 희소성을 반영하지 못하고 있는 국정가격과 과도하게 평가된 환율로 인해 북한경제는 비교우위를 실현할 수 없으며, 무역이 무역상사 주도로 이루어지기 때문에 상품개발 혹은 국제시장 수요반영에 있어서 생산단위의 적극성을 유도하지 못하고 있다. 또한 내부경제가 부족현상의 만연에 의한 판매자시장을 형성하고 있기 때문에 무역상사와 내부수요자 사이에는 물자확보를 위한 경쟁관계가 존재한다. 이는 원료공급 및 외화보유 등 측면에서 가시적인 편익이 보장되지 않는 한 생산단위는 생산원자재를 교환할 수 있는 내부수요자 혹은 암시장에 공급하는 것이 유리하기 때문이다.

생산단위에 대한 대외무역의 자율권 부여 등 경제적 인센티브가

제도화되지 못하고 있는 상황에서 무역부문에 대한 공적·사적 정치 권력의 개입은 무역경로 및 구조를 왜곡하고 있으며, 부정행위를 조장하는 결과를 가져왔다. 즉 수출상품 공급능력이 절대적으로 부족한 데 비해 수입수요는 매우 강하며, 평가 절상된 환율과 암시장의 창궐로 인해 수출입권한의 확보에 따른 편익이 매우 크기 때문에 종종 수출입이 무역상사의 결정과 계약대로 수행되지 않고 급작스러운 당혹은 권력기관의 간여에 의해 변경되는 경우가 발생하고 있다. 결과적으로 체제개혁이 따르지 않은 북한의 무역촉진 정책은 자원낭비 및 배분구조를 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 내부경제의 부족 현상 해소에 도움이 되지 못하고 있다. 한편 내부경제 개혁과 연계되지 않은 자유경제무역지대의 외자유치는 투자자에게 신뢰감을 주지 못하여 그 성과가 미미한 수준에 그치고 있으며,<sup>2)</sup> 비교우위 개발을 위한 산업구조 조정도 시장기구의 작용과 소요재원의 확충 없이는 불가능하다.

북한은 에너지 및 원자재 부족으로 인한 낮은 산업가동률과 제한된 영역에 머물고 있는 대외 개방정책, 투자재원 부족, 대외 채무상환 불이행에 따른 낮은 국제신용도, 나진-선봉지역의 부진한 투자유치 실적, 국제시장 개척능력 및 인적자원 부족 등 경제구조상의 문제점들로 인해 가까운 시일 내에 독자적인 대외경제관계의 확대를 통한 외화획득 및 기술흡수는 어려울 것으로 전망된다.

한편 대내적으로 1998년 9월 최고인민회의 제10기 1차 회의에서

2) 나진-선봉지역의 외자유치 현황을 살펴보면, 1997년 말까지 계약이 체결된 것은 111건 7억5,077만 달러이나, 실제 투자된 금액은 77건 6,242만 달러에 불과하며, 설립 승인된 121건의 기업 중 외국투자기업은 86건(합영 52건, 합작 13건, 단독 21건)이며 지역 또는 국가별 투자기업수는 ①홍콩, ②태국, ③중국, ④싱가폴 순 이다. 대한무역투자진흥공사, “북한의 최근 외국인투자 유치동향 및 전망분석”, KOTRA 종합무역정보통신서비스(KOTRA NET), 1998.9.3.

채택된 수정헌법에서 북한은 주석직(職)과 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화하였으며, 정무원을 내각으로 교체하고, 실질적인 국가최고직인 국방위원회 위원장에 김정일이 재추대됨으로써 김정일의 공식승계가 완료되었다. 1998년 9월의 헌법 개정과 1999년 4월의 인민경제계획법 제정이래 가시화 되기 시작한 김정일식 경제정책 노선의 기본 방향은 ① 경제난으로 인한 현상적 변화의 제도적 수용(경제계획 및 상업유통체계의 개선), ② 산업조직 및 운영체계 재편을 통한 효율성 제고, ③ 남한 기업과의 경협사업 추진을 통한 외화획득, ④ 국제사회의 지원 획득을 위한 외교적 노력의 경주 등으로 요약해 볼 수 있다. 북한은 과거에 비해 어느 정도 실용주의적 성격을 보여주고 있는데, 향후 김정일시대의 북한의 경제정책 노선이 합리적으로 개선될 수 있다는 조짐을 보여주고 있다는 점에서 바람직한 변화로 평가해 볼 수 있다.

북한은 2000년도 신년 공동사설에서도 국내 경제정책과 관련, 작년의 공동사설에서 볼 수 있었던 ‘중앙집권적 지도’, ‘통일적 지도’, ‘규율과 질서’ 등 사회주의 계획경제의 기본틀을 강조하는 구체적인 표현을 사용하지 않고, ‘당의 경제정책 관철’이나 ‘우리식의 경제구조’ 건설 등 추상적이며 포괄적인 어휘를 사용함으로써 정책 선택의 폭을 넓히려는 의도를 보여주었다. 또한 경제정책과 관련 ‘실리 보장’과 ‘충실성과 실력’ 등 실용적 측면을 강조하였으며, 그 동안 북한이 ‘먹는 문제’의 해결을 위한 단기적 방안을 강구해 왔던 데 비해, 2000년도 공동사설에서는 농업구조의 개선, 인프라 및 기간산업의 확충, 기술력 향상 등 북한경제의 구조적 문제 해결의 필요성을 강조하고 있다. 각종 경제관련 문헌에서 이익 실현을 통한 경제정책의 효율성 보장이 필요하다는 점을 강조하고 있는 것은 사회주의 계획경제의 이념적 틀에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

원래 자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제이다.……변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신속성 있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다.……우리는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야 한다. (노동신문·근로자 공동논설 1998. 9. 17)

결론적으로 평가해 볼 때, 북한은 최근 최악의 식량난에서는 벗어나고 있으며, 과거에 비해 실용적인 경제노선을 지향하고 있는 것으로 평가되나, 경제구조 및 정책노선의 한계성, 그리고 미약한 경제력으로 인해 자력에 의한 경제의 정상화는 불가능할 것으로 판단된다. 향후 북한경제체제 변화 방향을 결정할 수 있는 환경적 요인으로서 대외 경제관계, 현단계 정책의 한계성으로 인한 북한지도부의 학습효과, 그리고 북한 주민의 인센티브구조 변화에 따른 기존 경제체제 유지비용의 상승 등을 들 수 있다.

제한적이거나 북한지도부의 대외접촉 경험 및 경제정책 경험의 누적은 점차 새로운 경제정책의 기대비용을 낮출 수 있을 것이며, 경제문제 해결을 위한 실용적 접근 방식을 통해 부분적인 시장기구 활용에 의한 효율적인 정책수단을 개발할 수 있을 것이다. 한편 남북정상회담의 성공적 개최는 북한경제 운용체제의 변화를 위한 긍정적인 환경적 요인으로서 중요한 의미를 가진다. 북한이 얼마나 신속하게 효율적인 정책수단을 개발할 수 있는가 하는 문제는 결국 북한 지도부가 새로운 경제체제에 대해 얼마나 열린 마음을 가질 수 있느냐에 달려있다고 보겠다.

## 2. 남북한 경제관계 현황 및 특징

남한 경제는 1997년말 이후 IMF 관리체제하에서 심각한 경기후퇴와 실업률 증가, 환율 불안정 및 물가상승 등 위기적 상황을 경험했으나, 국제사회로부터의 성공적 금융자본 차입, 산업구조의 개편과 경상수지의 호전 및 공격적 재정 운용 등과 같은 요인으로 인해 당초 예상보다는 빠른 회복속도를 보였다. 최근 남한 경제는 구조개선 과정에서 다시 경제성장률의 둔화를 경험하고 있으며, 산업구조의 고도화를 위해서는 아직 해결해야 할 많은 과제들을 가지고 있다. 그러나 향후 남한경제의 어려움이 남북한 경제관계 심화를 위한 대북 장기투자 및 경제협력 사업 추진과정에서 결정적인 걸림돌로 작용하지는 않을 것으로 평가된다.

아직 남한경제의 금융불안정과 기업구조조정의 필요성은 상존하고 있으며, 향후 상대적으로 높은 실업률 및 경제성장률 둔화 문제 등의 해결을 모색하는 과정에서 남북한 생산요소의 결합과 경제교류 확대에 의한 취업기회 창출과 시장확보, 대외 경쟁력 제고 등이 남북경협의 주요 동기로 부각될 가능성이 있다. 또한 한국에 대한 외국자본의 직접투자를 증대시키기 위해서는 남북관계의 안정적 발전이 필수적이라는 측면에서 남북경협 사업의 범위와 규모는 지속적으로 확대될 것으로 판단된다. 지금까지 이루어져 온 남북경협 사업의 특징은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

### 가. 남북한 물자교역에 있어서 경제적 요인의 영향력 증대

남북한간의 물자 반출입 규모는 북한 핵문제와 잠수정 침투 등 소



규모 군사도발, 그리고 북한의 남북한 당국간 대화 기피 등 정치·군사적 긴장고조 요인에도 불구하고 1990년대 중반까지 꾸준히 증가해 왔다. 그러나 1995년을 정점으로 하여 북한경제난과 경협을 위한 제도적 장치 결여 등 제약요인으로 인해 1996~97년 동안 남북한 교역은 대체로 1995년도 수준에 머물렀으며,<sup>3)</sup> 남한 경제의 침체로 인해 1998년도 남한의 대북한 물자 반입규모는 전년도에 비해 52.2%나 감소했다. 남한경제가 회복국면에 접어든 1999년부터 남북교역은 회복세를 보여 2000년도에는 4억 달러를 넘어섰다. 그 동안 남북한 교역량의 변화추이를 살펴볼 때, 간접교역 위주의 남북한 경제관계는 한반도의 정치·군사적 긴장여부보다는 주로 남북한의 경제상황에 의해 결정됨을 알 수 있다. 이와 같은 남북한 경제관계의 특징은 다음과 같은 요인으로 설명해 볼 수 있다.

첫째, 남북한간의 상품교역은 대부분 중국·홍콩 등 제3국의 중개 혹은 남한기업의 해외 현지법인 등 우회적 경로를 통해 이루어지므로 정치적 영향을 직접적으로 받지 않으며, 남북한 경제의 수요와 공급상황 등 기업의 이윤 발생 여부에 따라 결정되는 경향을 보이게 된다.

둘째, 북한의 낙후된 경제와 경제난에도 불구하고 남한기업은 북한으로부터의 상품반입을 지속적으로 추진하기 위한 경제적 유인을 가지고 있다. 남한기업이 북한과의 경제교류에 참여하는 동기로서 단기적 이윤획득과 향후 남북경제관계 심화의 경우에 대비한 교두보 확보 등을 들 수 있으며, 후자의 경우 단기적 손실까지 감수해야 할 경우가 있으나 포괄적인 의미에서 이 또한 경제적 동기에 의한 것으로

3) 1997년도 남북한간 총 반출입 규모는 처음으로 33억833만9천달러에 이르렀으나, 이는 경수로 사업관련 물자 반출을 포함한 것으로서 순 반출입규모는 1995, 96년도와 비슷한 수준이다.

볼 수 있다.

셋째, 북한은 남한 소비재의 직접적인 북한 반입에 대해서는 정치·사회적 과급효과를 고려하여 가능한 한 엄격한 통제를 하고 있는 것으로 보이나, 위탁가공교역 또는 제3국 수출을 위한 생산원자재의 반입과 남한으로의 상품 반출에 대해서는 외화획득을 위해 통제를 완화하고 있다.

<표 1> 통관기준 남북한 물자반출입 추이: 1989~2000.10

(단위: 천 달러)

연도	반 입		반 출		반출입총액
	반입총액	위탁가공	반출총액	위탁가공	
1989	18,655	-	69	-	18,724
1990	12,278	-	1,188	-	13,466
1991	105,719	-	5,547	-	111,266
1992	162,863	683	10,563	200	173,426
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,447
2000(1~10)	124,947 (94,339)	61,297 (44,078)	240,813 (193,283)	49,965 (38,631)	365,763 (287,683)

( ) : 1999년 동기 실적

자료: 통일부 교류협력국, 「남북교류협력 및 인도적 사업동향」 제112호.

### 나. 상호보완성에 의한 남북한 산업간의 결합도 증대

남북한간 물자교류가 시작된 이후 초기에는 북한으로부터의 반입이 절대적 비중을 차지했으나, 1995년 이후 반출의 비중이 증가하여, 1997년에는 반출이 반입의 60%수준에 이르렀으며, 1998년도에는 반출액이 반입액을 상회하는 현상이 나타났다. 이는 대북 지원물품과 1997년도부터 시작된 경수로 건설을 위한 KEDO 물자의 반출에 더해 남한 경기의 침체로 인해 1998년도 반입량이 급격히 감소했다는 점 등을 부분적인 원인으로 꼽을 수 있으며, 북한산업의 원부자재 공급원으로서 남한 경제의 비중이 점차 커지고 있다는 점도 이유로 들 수 있다.<sup>4)</sup>

특히 위탁가공교역 부문은 지속적으로 규모 및 사업영역이 확대되어 왔는데 이는 남북한 경제의 생산요소 결합이라는 측면에서 상호보완적 기능을 현실화시키고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 북한의 입장에서 위탁가공교역은 ① 단기간 내에 제한된 설비만으로 수출을 증대시킬 수 있으며, ② 기업 경영권을 장악함으로써 자유주의기업경영원리 및 시장경제원리의 파급을 통제할 수 있고, ③ 수출품이 제한된 상황에서 다른 형태의 경제협력사업보다 용이한 외화획득 방법이며,<sup>5)</sup> ④ 사회간접자본 미비 등 투자 여건이 열악한 상황하에서도 선진자본주의국가와의 협력을 통한 기술의 습득이 가능하다

4) 1998년도에는 민간·정부의 대북지원 1,562만8,000 달러, KEDO 중유지원 1,981만9,000 달러, 경수로사업 관련물자 395만4,000 달러 등 총 3,940만 1,000 달러의 반출이 이루어졌다. 통일부 교류협력국, 『보도자료』 (1999.2.3)

5) 위탁가공교역을 통해 북한이 위탁가공비로 획득할 수 있는 외화가득율은 위탁가공수출총액의 약 15%에 달할 것으로 추정된다. 1992년의 경우, 북한이 일본, 중국 등을 포함한 제3국가들과의 의류 위탁가공교역을 통해 획득한 위탁가공비는 2,433만 달러이며(의류 원부자재 수입: 132,909천 달러; 의류 완제품 수출: 157,239천 달러), 이는 의류 완제품 수출의 15.5%에 달한다. 대한무역진흥공사, 『북한투자실무』(서울: 1993) 참조.

는 장점이 있다.<sup>6)</sup>

위탁가공교역을 추진하는 남한 또는 외국 기업의 입장에서든 위탁가공교역은 ① 직접투자보다는 위험이 적으며, ② 북한에 진출하여 완제품의 자국내 반입 및 제3국으로의 수출을 통해 무역활동을 확장할 수 있고, ③ 대북한 직접투자의 시범적 성격으로서의 의미를 지닌다는 장점이 있다. 특히 남북한간의 위탁가공교역은 남한 기업으로 하여금 북한 노동자의 상품생산 기술수준 및 생산공정 관리능력을 파악할 수 있게 하며, 남북한간의 경제 운용원리에 대한 상호이해를 증진시킬 수 있다는 장점이 있다.

이와 같은 유인으로 인해 지속적으로 증가해 온 위탁가공교역은 1997년도 반출입 총액이 7,906만9천 달러에 이르렀으며, 1998년도에는 남한 경기의 침체로 인해 전년도에 비해 10.2% 감소한 7,098만8천 달러를 기록했으나, 1999년도 이후 다시 증가세를 보여서 1999년도에는 1억 달러에 근접했으며, 2000년도에는 1억3천만 달러를 상회할 것으로 추정되고 있다. 전체교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비중은 1998년의 경우 32%(전년도 25.6%)로서 그 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 사업 영역도 섬유 및 봉제류 중심으로부터 전자·전기 기계류로 확대되고 있는 추세에 있는 가운데, 참여기업수도 증가하고 있다.

한편 중국 등 제3국에 대한 북한의 수출상품이 1차 상품에서부터 섬유 및 의류와 전자제품 등으로 전환됨에 따라 북한은 남한으로부터의 고급 원부자재 반입이 필요하게 되었으며, 이는 금강산 개발 사업 등 남북경협사업이 본격화됨에 따라 남한으로부터 중요한 건설 원부자재 및 장비를 반입해야 했기 때문이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 이와

6) 최병선, “남북한 위탁가공교역의 현황”(한국개발연구원, 『북한경제동향 1994년도 상반기』, 1994) 참조.

같은 현상은 최근 북한으로의 반출 상품 중 섬유류와 전자·전기제품의 비중이 증가하고 있음으로부터도 추론해 볼 수 있다.

반입의 경우에도 초기의 광물 및 철강제품과 금괴 아연괴 중심으로부터 점차 수산물, 섬유류, 화학제품 등 다양한 산업영역의 교역으로 상품구조가 변화하고 있다. 이와 같은 현상은 북한으로부터의 반입이 초기에는 단순히 남북한 교역의 시범적 양상을 보였으나, 남북한 교역이 점차 안정화됨에 따라 초보적이기는 하지만 남북한 산업간의 결합도가 증가했음을 보여주고 있는 것이다. 특히 남북한간의 경협사업이 본격화되고 북한의 산업생산이 정상화될 경우 전기전자 및 기계류의 반출이 필연적으로 증가할 것이며, 이에 따라 남북한간 교역 대상 산업 영역도 확대될 것으로 보인다.<sup>8)</sup> 남북한간 교역품목 수는 1989년도의 26개 품목에서 1998년도의 486개 품목으로 증가하였는데, 역시 남북교역 대상 산업영역이 확대되고 있음을 나타내고 있다.

한편 대북 지원물자 및 경수로 사업관련 물자 반출 등을 뺀 남북한간의 실질 교역수지는 1991~97년 동안 북한이 연평균 1억4,424만9천 달러의 흑자를 기록했으나, 1998년의 경우 북한의 실질 교역수지는 4천60만 달러 수준에 불과했다. 이는 그 동안 남북한간 물자교역이 남북한 산업간의 결합도의 구현보다는 북한에게는 외화획득 수단으로서의 의의를 가졌으며, 남한측에게는 시범적 북한상품 도입 창구로 활용되었음을 보여주고 있다. 그러나 1997년 말 이후 남한경제의

7) 1998년도 금강산 관광 관련 장비 및 물자의 반출규모는 총 3,861만4,000 달러에 이르렀다. 통일부 교류협력국, 『보도자료』(1999.2.3)

8) 1998년 북한으로의 반출 상품중 화학제품(75.7%), 철강·금속제품(140.0%), 전자 및 전기제품(65.6%), 기계류 및 운반용 기계(120.8%), 의료위생용품을 포함한 잡 제품(103.0%) 등이 전년도 동기에 비해 증가했다.(팔호안의 수치는 전년 동기 대비 증가율) 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력동향』(제90호), pp.21.

침체와 1998년 정부의 대북 정경분리 정책이 가시화 된 이후 남북한 교역은 비로소 과거의 '시범적'성격을 탈피하여 남북한 산업의 상호 보완성이라는 비교 우위적 관점에서의 경제적 동인이 더욱 부각되는 국면을 맞이하게 되었다. 남북한 교역이 일방적인 남한의 반입으로부터 어느 정도 반출입간 균형적 국면으로 전환되고 있는 것이다.

#### 다. 간접교역의 한계와 남북한 교역 확대의 조건

남북한간의 물자교역 규모는 1995년 2억 달러 수준을 넘어선 이래 증가율이 점차 완만해 지는 추이를 보이고 있다. 1997년에 이르러 3억 달러 수준을 초과했으나, 이는 대북 지원물자 및 경수로 사업 관련 중유 지원분 등을 포함한 것이므로 이들 지원물자를 제외한다면 남한 경제가 침체한 1998년을 제외한 1995년부터 1997년까지 3년간 남북한 교역규모는 대략 2억5천만 달러 수준에서 정체현상을 보여왔다. 남한경제가 회복국면에 접어든 1999년 이후 다시 남북한간의 상업거래성 교역이 증가했으며, 특히 2000년도에는 남북정상회담 등 긍정적 환경변화에 힘입어 상업거래 교역이 증가하였다.

대체로 1995년 이후 남북한간의 상업성 거래를 위한 교역의 증가속도가 둔화된 현상에 대해 일반적으로 북한경제의 산업생산력이 한계에 이르렀다는 점을 그 원인으로 제시하고 있으나, 이는 위탁가공 교역 등의 형식을 통해 설비와 원료를 제공할 경우 해소될 수 있으므로 근본적인 원인으로 보기는 힘들다. 1995년 이후 남북한 교역규모가 정체국면이 이른 것은 간접교역에 따른 과도한 물류비용, 북한과의 상거래 확대에 필요한 정보 부족, 남북한 교역의 제도적 장치 미비로 인해 중소기업이 감당하기에는 어려운 위험부담 및 불확실성 등이 존재한다는 점을 보다 중요한 요인으로 파악할 수 있다.

그동안 남북교역 중사기업의 수는 꾸준히 증가해 왔으나, 교역규모의 측면에서 볼 때 대기업 위주의 교역이 주종을 이루어 왔다. 예를 들면 남북교역 규모가 처음으로 2억5천만 달러를 넘어선 1995년의 경우, 위탁가공교역을 포함한 남북교역 참여 업체수는 모두 213개 업체로 94년에 비해 53개 업체가 증가하였으나, 반입승인액 1천만 달러 이상은 7개 업체에 불과했으며 이들 업체의 승인액이 전체 반입승인액의 60%를 차지했다. 또한 1988~95년 동안 반입승인액 누계가 1천만달러 이상인 업체는 12개 업체에 불과했다.<sup>9)</sup> 최근 대기업의 비중이 상대적으로 감소하는 추이를 보이고는 있으나 남북한간의 상품교역에 있어서 중개자의 절대적 비중과 대기업위주의 교역이 이루어지고 있는 현상은 남북교역에 있어서 다음과 같은 중개자의 필요성에 의해 설명될 수 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 북한은 북한으로 반입되는 상품의 원산지가 남한이라는 점이 밝혀지는 것을 원치 않으므로 직접 남한의 수출당사자와 접촉하기보다는 가능하면 물자의 공급자와 수요자를 은폐할 수 있는 홍콩 및 중국의 중간상인과 거래하려 하며, 불가피한 경우 남한기업의 현지법인 해외지사와 접촉하려 한다.<sup>11)</sup>

9) 예를 들면, 1995년도 업체별 반입승인액은 (주)대우가 3,526만5천 달러, (주)신원 2,279만 달러, LG상사 2,149만3천 달러 등이며, 그 뒤로 삼성물산, 동양글로벌, 서린상사, 코텍스무역, (주)쌍용, 현대종합상사, 효성물산, 효원물산, (주)선경 순이다. 한편 업체별 반출승인액은 (주)신원 1,365만5천 달러, 삼성물산 1,318만 달러, LG상사 850만7천 달러, (주)선경 623만6천 달러 등이다. 통일원교류협력국, 『월간 남북교류협력 동향』 제55호.

10) R.M. Townsend('Intermediation with Costly Bilateral Exchange', *Review of Economic Studies*, Vol. 45, pp. 417~25, 1978.)는 경제이론 모형을 통해 중개자의 역할과 필요성에 대한 해석을 시도하였다. 그의 모형에 의하면, 통상 공급자와 수요자간의 개별적 거래망을 유지하는 경우 고정비용이 발생하며, 공급자와 수요자의 숫자가 증가하면 할수록 개별적 거래를 통해 위험부담을 줄일 수 있으나 개별적 거래비용 역시 증가하므로 이를 줄이기 위한 중개자의 존재가 필연적이다.

11) 남북한간의 교역에 있어서 북한상품은 남한에 반입시 원산지증명 등을 통

둘째, 남한의 공급자나 수요자의 입장에서는 북한의 수요자나 공급자와 개별적 직접 거래망을 개설하기 위해서는 높은 불확실성 및 위험부담은 물론 높은 수준의 고정비용이 소요되므로 비록 수수료를 지불하더라도 북한측과 접촉이 자유로운 중간상인을 통한 교역을 선택하는 경향이 있다.

셋째, 과거 남북한간의 정치·경제적 단절 및 체제의 상이성으로 인해 남북한의 거래당사자가 상대방의 거래관행 및 특수한 상황을 잘 이해하지 못하고 있는데 비해, 홍콩 및 중국의 중간상은 과거 북한과 같이 사회주의 경제체제를 유지해 온 중국이나 시장기구의 전형이라 할 수 있는 홍콩 체제에 대해 충분한 이해를 하고 있으므로 상대적으로 수월하게 남북한 거래 당사자의 이해를 조정할 수 있다.

넷째, 상업정보·금융·보험 등 교역지원 분야가 상대적으로 발달했고, 자유로운 상거래가 보장되는 홍콩 및 중국의 일부지역은 중간상인의 개입으로 발생하는 비용을 최소화할 수 있는 거래비용상의 비교우위를 가지고 있다.

다섯째, 해외 현지법인 지사망을 유지하고 있는 대기업의 경우, 자체 지사망을 활용함으로써 중개자 비용을 줄일 수 있으므로 스스로 대북한 교역을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라, 중소기업이 감당하기 힘든 거래상의 위험을 처리할 수 있는 기술 및 재정적 부담 능력과 정보수집 능력을 가지고 있다.<sup>12)</sup>

---

해 관세상의 우대를 받으며 소비자가 북한상품인 것을 충분히 인지할 수 있는 반면, 북한의 경우 남한으로 부터 반입하는 상품의 경우 중국 또는 홍콩 및 일본 기업의 상표를 부착하거나 주문자 상표부착의 방법을 사용하기 때문에 북한의 실수요자들이 남한에서 생산된 상품인 것을 인지할 수 없다.

- 12) 대기업은 금융에서부터 중공업 및 경공업제조업과 유통 영역 등 광범위한 사업영역을 망라하고 있으므로, 결제수단상의 제약요인을 가지고 있고, 자본회임기간이 상대적으로 길다고 볼 수 있는 대북한 투자 및 거래를 성사 시키기에 유리한 위치에 있으며, 같은 이유로 인해 북한측도 대기업과의



이와 같은 측면을 고려해 볼 때, 향후 남북한간의 상품교역은 제도적 보장을 통해 직접거래에 따른 불확실성 및 위험부담을 제거할 수 있고, 자유로운 상업정보의 교환이 가능할 때까지는 홍콩 및 중국의 중간상이나 대기업의 해외 현지법인 지사망에 의존할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 1995년 이후 남북한간 상품교역이 경제상황에 직면하게 된 것은 바로 남북한 물자교역이 수반하는 이와 같은 높은 거래비용이 더 이상의 교역 확대를 어렵게 만들었기 때문이다. 따라서 남북한 당국간에 합의된 법적·제도적 보장 장치(2000. 11)의 실질적 발효와 남북한간의 정보교류의 원활화 및 결제수단의 간편화 등 거래비용과 위험부담을 줄일 수 있는 방안이 마련되지 않고서는 한계에 직면한 남북한간 간접교역은 더 이상 확대되기 어려운 것이다.

#### 라. 비교역(非交易) 분야 경험사업의 확대

남북한간 경제교류가 이루어진 지난 10년 동안 분야별로 북한을 방문했던 남한 주민의 수를 비교해 보면 민간기업의 경험관련 방북자 및 경수로 등 대북 지원 관련 분야 인사의 비중이 절대적인 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 방북 실적으로 미루어볼 때, 북한도 경제적 실익이 보장되는 경험사업에 대해서는 어느 정도 유연한 태도를 보이고 있다는 점에서 북한 나름대로의 '정경분리' 경향이 나타나고 있다고 할 수 있다. 그러나 북한측의 경험사업 주체는 어디까지나 북한당국이라는 점에서 정부와 민간기업의 역할 구분에 의한 정경분리와는 전혀 다른 성격을 가지고 있다.

북한은 1998년 한국경제 침체로 인해 특히 높은 외화가득률을 가

---

거래를 선호하고 있는 것으로 판단된다.

지고 있는 금과 등의 대남 반출이 급격히 감소하고, 대북 정경분리 정책에 의해 남한기업의 북한지역 진출이 용이하게 되자 관광사업 및 관광시설 개발 등의 대가로 경화(硬貨) 획득을 추진해 왔다. 북한은 제조업부문의 경우, 북한 내부 경제와 남한 산업간의 연계가 불가피하며 경제운용 체계에 대한 파급효과가 비교적 크다는 점에서 남한기업의 직접투자와 합영사업에 대해서는 아직 매우 신중한 태도를 견지하고 있다. 단적인 예로 대우와 북측의 삼천리총회사와 합영형태로 설립하여 1996년 여름부터 운영하기 시작한 민족산업총회사의 경우, 관리상의 어려움으로 인해 대우 측이 북한측 지분을 모두 인수하여 독자적으로 경영할 것을 희망하고 했으나, 북한측은 이에 대해 부정적인 시각을 보여주었다는 점 등을 들 수 있다.<sup>13)</sup>

우리 기업에 대한 정부의 사업승인 실적을 살펴보면, 북한은 합영 또는 합작 등을 통해 기업을 운영하고, 이를 통해 이윤을 획득하는 직접투자의 일반적 형태보다는 사업권 제공, 위탁가공, 계약재배 등의 대가로 경화를 획득할 수 있는 사업에 우선 순위를 두고 있는 것으로 보인다.

이로 미루어 볼 때, 북한은 남한기업과의 합영사업에 대해서는 소극적이거나, 관광 및 지역개발 또는 신상품 개발과 계약재배 등 농업분야에 남한 기업의 직접투자를 유지하고, 그 대가로 경화 또는 비료 등 북한이 필요로 하는 물자를 획득하는 방안에 대해서는 비교적 적극적인 태도를 보이고 있는 것으로 판단할 수 있다.

남북한 교역규모는 1999년도에 3억3,344만 달러를 기록했으며, 2000년도에는 4억 달러를 넘어섬으로써 외형상 신속한 증가세를 보이고 있으나, 남북한간의 직접교역 및 투자의 안정성을 보장할 수 있

---

13) 『중앙일보』, 1999.1.21

는 제도적 장치의 미비와 왕래 및 통신상의 제약요인 등으로 인하여 상업성 거래의 급속한 확대는 이루어지지 않고 있다. 현대의 금강산 사업과 KEDO 사업을 위한 비거래성 물자 반출액을 감안할 경우, 남북한 교역은 1995년 수준에 머물러 왔다. 2000년도 남북교역 증가는 남북정상회담의 성사와 남한경제의 회복에 기인한 것으로 남북 경제관계의 제도화를 위한 남북한간의 합의가 실질적으로 이행되지 않는 한 증가 범위와 속도에는 한계가 있을 것으로 전망된다.

종합해 볼 때, 남한경제는 금융위기의 충격을 신속히 벗어났으나, 경제구조의 고도화를 위해서는 남북한간 생산요소의 보완적 결합이 필요하며, 남북한 경제관계는 지속적으로 확대되어 왔으나, 아직 제도적 장치의 미비와 왕래 및 정보유통의 제약 등으로 인한 한계성을 노정하고 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 북한과 주변국 및 국제사회와의 경제관계

정경연계의 현상을 보이고 있는 북·미 경제관계의 성격을 감안할 때, 미국의 점진적인 대북 경제제재 완화가 미미한 상태에 머물고 있는 북미 경제관계의 정상화를 수반하지는 않을 것으로 판단된다. 북미간의 현안은 모두 해결되기까지 많은 시간을 소요로 하는 사안들이며, 북한 경제사정으로 미루어 보아 미국의 식량 및 구호물자 지원으로 이루어지고 있는 북미간 교역의 성격이 상업화·대규모화될 가능성은 낮을 것으로 보인다. 한편 미국 공화당 정부의 출범은 북·미 현안 해결을 위한 미국 정부의 대북정책이 보다 직접적이며, 상호주

14) 남북한은 2000년 11월 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 부문에 대한 합의에 도달했으며, 이들 제도적 장치들은 국내절차를 거쳐 2001년 7월 전후에 발효될 것으로 전망된다.

의적인 북한의 호응을 요구할 것이라는 점에서 당분간 북·미 경제관계의 발전은 기대하기 어려울 것으로 보인다.

북한과 일본은 미수교 상태에서 경제관련 협정을 맺기도 어려운 상황에 놓여 있으며, 각종 현안이 미해결된 상태에서 일본내의 부정적인 대북 여론을 무시하면서까지 단기간내에 식량지원 등 인도적 취지에서의 협조 이외에 북한과의 직접적이며 실질적인 경제협력 관계의 확대·심화를 추진하기는 어려울 것으로 전망된다. 북·일 수교교섭 재개에 따라 일본은 필요시 간헐적으로 대북 식량지원을 시도할 것이나, 본격적인 경협 확대는 어려울 것이다. 비록 일본이 북한 제2의 무역대상국이라고는 하나 조총련 기업을 중심으로 이루어지고 있는 북한과 일본간의 무역은 북한경제와 일본경제의 연결 고리로 파악하기에는 무리가 따른다.

한편 중국은 북한과의 관계유지를 위해 일정량의 식량·원유·코크스·탄 등을 무상지원하고 있으나, 북한경제의 낙후성과 체제상의 한계, 중국 동북지역의 인프라 부족 등의 환경적 요인으로 인해 북한과 중국간에는 시장경제 국가간에 나타나는 비교우위 개발 및 특화에 의한 무역이나 투자관계의 신속한 발전은 어려울 것으로 판단된다. 2001년 1월 김정일 위원장의 상하이(上海) 방문은 북·중 경제관계의 정상화와 북한 경제정책의 유연(柔軟)화 가능성을 보여주고 있으나, 북·중 경제관계의 실질적 성격 변화에는 상당한 시간이 소요될 것이다. 북한과 러시아는 2000년 2월 평양에서 「조·러 친선선린 및 협조조약」을 체결하는 등 관계 개선의 움직임을 보여주고 있으나, 북한경제에 대한 러시아의 본격적인 지원은 어려울 것으로 판단되며, 경제관계 역시 현상유지 또는 약간의 개선 정도에 그칠 것으로 전망된다.

그 동안 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나, 구조적으로 식량과 에너지부문에

있어서 북한경제의 대외의존도를 높이는 결과를 가져왔다. 북한의 식량 총수요에서 차지하는 국제사회 지원비중이 1995년 5.5%에서 1999년 10.3%로 증가했으며, 북한의 총 곡물 도입량 가운데 지원비중은 같은 기간동안 33%에서 80%로 증가하였다. 또한 1998년의 경우 북한의 총 원유 도입량이 60만9,000톤에 그쳤음을 감안할 때, 경수로 지원사업의 일환으로 북한에 제공되는 연간 50만톤의 중유가 북한의 에너지 공급 측면에서 차지하는 비중 역시 매우 높은 것으로 평가된다.

한편 최근 북한의 대외경제관계에서 특기할 만한 사실은 경제관련 국제기구와의 접촉면이 실무적 차원에서 확대되고 있다는 점이다. 북한은 1990년대 초부터 두만강유역개발계획 참여 및 나진·선봉지역 건설 과정에서 유엔개발계획(UNDP)과는 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 1998년 5월 UNDP와 북한정부는 스위스 제네바에서 「북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의」(Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the DPRK)를 공동 주관하고 북한 농업의 회복을 위한 전략과 자금 조달에 관한 내용을 중심으로 한 보고서를 작성한 바 있다. 국제금융기구와 관련하여 북한은 금년에 아시아개발은행 가입을 정식으로 신청했으며, 1997년 9월에는 IMF 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 대표가 북한을 방문하였고, 유엔개발계획(UNDP)과 북한관리의 교육 훈련 문제를 협의하는 등 국제금융기구와의 협조에 전향적인 태도를 보이고 있다.

종합하여 볼 때, 북한은 미국·일본과의 관계개선에 주력하고 있으며, 중·러와의 관계유지 및 복구에도 노력을 경주하고 있으나, 정치·경제적 제약요인으로 인하여 주변4국과의 경제관계 발전에 의한 북한경제의 정상화는 어려울 것으로 판단된다.

#### 4. 남북경협 확대와 북한의 호응 가능성

정부가 추진해 온 대북 포용정책은 냉전종식과 평화정착을 통한 통일기반 조성이라는 궁극적인 목표를 달성하기 위해 우선적으로 현실에 바탕을 둔 ‘화해적 공존관계’를 이룩하고자 하는 노력의 일환으로서 남북관계의 진전이라는 측면에서 긍정적인 효과를 가져온 것으로 평가해 볼 수 있다.

남북관계의 진전에 따라 국가 경제적 측면에서 남북한 관계에 대한 국제사회의 우려를 불식시킴으로써 한국의 국가신인도 제고 효과를 거두었으며, 대북 포용정책의 기초를 유지함으로써 대북정책의 일관성을 확보하였고, 대북정책상의 주도권을 확보하는데 기여하였다. 또한 상호주의의 신축적 적용과 남북한 공동의 이익을 추구하기 위한 『남북경제공동체』 구상 등은 ‘햇볕정책’에 대한 북한의 우려를 어느 정도 완화하는 효과를 수반했던 것으로 평가된다.

한편 ① 최근 실용적 성격을 띠는 김정일의 경제정책 노선이 본격적으로 드러나기 시작했다는 점, ② 북한 식량난이 최악의 상황에서 벗어남으로써 체제위기적 강박관념에서 어느 정도 탈피하고 있다는 점, ③ 북한경제 회생에 실질적인 도움을 줄 수 있는 투자주체로서 남한 정부와 기업 이외의 대안이 없다는 점등은 김정일시대의 북한의 정책노선과 남한의 남북경제공동체 구상이 상호 조응할 수 있는 접점을 찾을 수 있다는 가능성을 열어주고 있다.

2000년도 북한 주요 기관지의 신년 『공동사설』은 남북한 경제관계에 대해 직접 언급하지는 않았으나 ‘김정일의 권위’가 ‘주의주장이 다른 각계각층의 온 민족’을 묶는 역할을 한다고 함으로써 남북한 경제 교류 확대에 유연한 자세를 보일 것임을 암시하였다. 특히 북한은 남

북정상회담과 후속 장관급회담 과정에서 남한에 대해 집요하게 요구해 왔던 남북관계 개선의 '선행조건'을 내세우지 않고 민족 단결을 강조하는 한편, 정책상의 유연성을 보여줌으로써 남북관계의 근본적 변화를 위한 기반을 조성하였다. 또한 북한의 무역규모를 고려해 볼 때, 남북한 교역과 금강산 관광사업을 통한 외화획득은 실리적 측면에서도 북한경제의 유지에 적지 않은 역할을 담당하고 있는 것으로 판단된다. 실질적으로 2000년도 북한의 대외 수입은 근래에 처음으로 증가세를 보였으며, 이는 남북한 경제관계의 진전에 힘입은 바 큰 것으로 평가된다.

이와 같은 측면을 감안해 볼 때, 우리정부의 대북 포용정책 기조가 지속된다는 가정 하에서 남북한 경협 확대에 대한 북한의 호응 가능성은 남북한 경제교류·협력이 북한에 미칠 비용과 편익의 계산결과에 의해 변화할 것이다. 북한은 정치·경제·사회적 편익과 비용을 고려함에 있어서 북한의 정치·사회적 안정성을 최우선적 요소로 간주할 것이며, 북한체제의 안정성이 보장될 수 있다는 전제하에 실리획득을 통해 경제를 정상화시킬 수 있을 경우 남북한 경제협력에 호응해 올 수 있을 것이다. 특히 최근 북한지도부가 '변혁'과 새로운 사고방식 등의 필요성을 강조하고 있는 것으로 보아, 새로운 경제정책 노선의 채택에 의한 경제회복이 그 만큼 절실하게 필요해졌다는 것을 알 수 있다.

당분간 북한은 남북한간 생산요소의 자유로운 이동 등 북한체제에 부정적 영향을 미칠 수 있는 적극적 경제관계의 형성에는 소극적인 태도를 견지하면서 개별사업의 추진을 통한 실리획득에 치중할 것이다. 그러나 남북한 경협 경험이 축적됨에 따라 북한은 남북교역 확대, 사회간접자본 확충을 위한 협력, 제3국 공동진출, 공동 자원개발 사업을 시도함으로써 부분적이거나 남북한 경제의 결합도 제고가 이

루어질 수 있을 것이며, 사업의 안정적 추진을 위한 남북한 당국간의 제도적 장치의 실질적 적용도 가능해 질 것이다.

대북 포용정책의 목적에 대한 북한의 의구심 완화와 북한경제 회생을 위한 파트너로서의 유일한 현실적 대안은 남한이라는 점은 북한의 호응 가능성을 보여주고 있다. 북한 경제현황 및 정책노선, 남한경제의 현황과 남북한 경제관계의 특성, 주변국과 북한간의 경제관계의 한계성 등을 종합적으로 평가해 볼 때, 남북한간 대형 경협사업의 실현 가능성은 호전되고 있는 것으로 평가해 볼 수 있다.



### Ⅲ. 남북경협의 기본방향과 목표

#### 1. 남북경협의 기본방향

남북한간 경제협력사업의 확대를 추진하고자 하는 기본 목표는 「남북경제공동체」 건설을 통한 남북한 경제의 동시적 발전을 도모하는 것이다. 경제공동체는 유럽연합(EU)·북미자유무역협정(NAFTA)와 같이 역내국가간의 제도적 통합에 의한 경제공동체(institutional economic community)와<sup>15)</sup> 중·홍콩·대만과 같이 제도적 차이에도 불구하고 교류·협력에 의해 생산요소의 보완적 결합이 이루어지는 기능적 경제공동체(functional economic community)로<sup>16)</sup> 구분할 수 있다.

한반도 냉전구조의 해체와 평화정착을 기조로 하는 대북 포용정책에 의한 「남북경제공동체」는 남북한간의 실질적인 제도가 존재하는 가운데 생산요소의 결합을 통한 공동의 번영을 목표로 하고 있다는 점에서 기능적 경제공동체를 의미한다고 볼 수 있으며, 이는 2000년 6월의 「남북공동선언」에 의해 뒷받침될 수 있다.

한반도 냉전구조의 해체와 평화정착을 전제로 하는 「남북경제공동

15) 유럽연합은 베네룩스 3국과 독일, 프랑스, 덴마크를 중심으로 한 EEC (European Economic Community)의 자유무역지대(Free Trade Area)에서 출발, 관세동맹(Customs Union)과 공동시장(Common Market)을 거쳐 화폐동맹(Monetary Union)과 정치동맹(Political Union)의 순으로 발전하고 있으며, 현재 유럽연합은 마스트리히트 조약에 의한 화폐통합을 이룬 상태로 경제공동체 형성이 국가간 정치·경제 제도적 합의의 바탕 위에서 추진되고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

16) 중·홍콩·대만간에 형성되고 있는 중화경제권은 정치·경제적 제도의 상이함에도 불구하고 중국경제의 개혁·개방 정책을 계기로 하여 홍콩을 매개로 한 경제·사회·문화분야의 교류·협력 증진이 실질적인 역내 생산요소의 보완적 결합으로 연결되면서 경제공동체로 발전하고 있다는 점이 특징이다.

체」는 남북한간의 이질적인 제도가 존재하는 가운데 생산요소의 선별적 결합을 통한 공동의 번영을 목표로 하고 있다는 점에서 기능적 경제공동체를 의미한다. 즉 짧은 기간 내에 남북협력을 통해 구축될 경제공동체는 생산요소의 자유로운 이동과 제도적 유사성이나 통합을 전제로하는 전통적인 경제이론상의 경제통합과는 그 개념을 달리하는 느슨한 형태의 경제협력체라고 정의할 수 있다.

「남북경제공동체」는 남북한 산업간의 유기적 연계성 확보와 생산요소의 상호 보완성 구현을 통해 한반도 주민의 복지 극대화를 추구하고 통일의 토대를 구축하기 위한 과도기적 협력 틀이자 수단으로서 에너지·제조업·농수산업·통신·교통인프라·관광·국제협력 등 경제의 제분야에 있어서의 협력사업과 교류·협력의 안정성을 보장하기 위한 제도적 장치의 마련 등에 의해 형성될 수 있을 것이다. 「남북경제공동체」는 북한체제의 변화를 전제로 한 제도적 경제통합이 아니라, 통일을 지향하는 과정에서 ‘화해적 공존’을 바탕으로 공동번영을 추구하는 기능적 공동체를 의미하는 것이다.

또한 북한경제 관리체제의 변화를 남북경협의 전제조건이 아닌 남북관계 진전 및 경제협력 사업 확대를 통한 북한경제 정상화 과정에서 부수적으로 진행될 현상으로 파악할 수 있을 것이다. 「남북경제공동체」는 남북한 경제체제의 단일화를 의미하지 않으며, 북한경제 관리체제의 ‘합리화’를 통한 남북한 생산요소의 선별적 상호활용을 추구하는 것이다.

## 2. 남북경협의 목표

남북경제협력의 확대는 남북한간의 경제교류 확대 및 생산요소의

보완적 결합을 통한 '민족 공동번영'추구를 그 기본 방향으로 한다. 남북경제협력 확대 과정은 남북한간 경제관계를 위탁가공교역을 포함한 직·간접교역 확대→북한경제 회복과 남북한 경제의 연계성 확보를 위한 투자 및 경제지원→남북공동사업 추진→남북한 생산요소의 상호 보완성 구현 등의 단계를 거쳐 발전시키며, 그 과정에서 요구되는 교류·협력의 제도화와 북한경제체제의 합리화를 위한 지원을 동시에 추진하는 것이 바람직하다.

특히 대형 남북 경제협력 사업은 북한의 수용가능성 및 사업성격을 감안하여 다음과 같은 3단계로 나누어 추진할 수 있을 것이다.

첫 번째 단계에서는 북한의 대남 적개심 완화 및 남북한간 신뢰구축과 남북한 경제의 연계성 제고를 위하여 남북경협 절차 간소화와 제도적 장치 구축, 남북간 물류망의 구축 등 교역 확대를 위한 조치와 북한경제의 회복을 위한 경제지원 사업을 동시에 추진한다.

두 번째 단계에서는 대북 투자대상 사업과 지원성 경협의 규모 및 범위를 확대하고, 동북아경제협력체를 형성하기 위해 주변국과 협력하여 동북아 연계 자원·물류·통신 관련 사회간접자본망을 확충한다.

세 번째 단계에서는 남북한 경제의 상호보완성 극대화를 위한 생산요소의 결합을 통해 광범위한 산업영역에서의 남북한 공동사업을 추진하고 남북한 산업구조조정 및 경제효율성 제고를 위한 협력체계를 구축한다.

『남북경제공동체』 구축에 대한 북한이 호응도에 따라 이들 단계별 협력사업은 동시에 병렬적으로 추진될 수 있을 것이며, 남북기본합의서를 통해 기합의된 남북경제교류·협력공동위원회의 조기 가동과 부속합의서 이행에 대해 긍정적인 태도를 보일 경우 예상보다 빠른 시일내에 남북한 생산요소의 결합을 통한 북한경제의 회복과 남한경제의 국제경쟁력 제고가 이루어질 수 있을 것이다. 『남북경제공동체』는

남북한 생산요소의 상호보완적 결합으로 인한 규모의 경제 실현 및 산업구조 고도화를 지향하고 있으며, 남북한 경제관계의 확대·심화 과정에서 북한경제의 정상화 및 북한 주민 생활수준의 향상을 도모하기 위한 실천적 수단으로서의 기능을 발휘하게 될 것이다.

<표 2> 남북경협의 분야별 목표

분 야	목 표
에너지 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한경제에 대한 안정적 에너지 공급 기반구축 및 동북아 에너지 시장 공동진출</li> <li>- 남북한 에너지 수급 구조 보완 및 산업 에너지효율 제고</li> <li>- 시베리아 등 동북아 에너지자원 개발 및 활용을 위한 협력</li> </ul>
제조업 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한 산업구조 연계성 제고 및 북한 경제의 활성화</li> <li>- 남북한 주민의 취업기회와 안정적 소득 보장</li> <li>- 남북한 산업간 수직·수평 분업관계 형성</li> <li>- 생산요소의 보완적 결합에 의한 비교우위 개발 및 규모의 경제 실현</li> </ul>
농수산업 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한 농수산업의 공동발전을 통한 북한 식량난 해소 및 한반도 식량안보체제의 확립</li> <li>- 북한지역 식량증산 기반시설 확충 및 농업생산성 제고</li> <li>- 남북한 식량 생산구조의 보완성 극대화</li> </ul>
통신분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한지역 통신망 확충 및 남북한 통신망 연계를 통한 한반도 통신인프라 확충과 동북아 통신망 연계성 확보</li> <li>- 우편과 전기·통신교류 분야의 교류 확대</li> <li>- 남북한 전역 통신망 구축을 통한 남북경협사업의 효율성 증진</li> </ul>
교통 인프라 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 균형적인 발전 도모 및 물류 수송 효율성의 극대화</li> <li>- 남북한 연결 복합수송체계 확보</li> <li>- 북한지역 교통망 개선</li> <li>- 한반도와 동북아지역 연결 종합 수송망 구축</li> </ul>
관광분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한간 자유로운 관광교류와 상호왕래를 통한 민족복지 향상 및 동질성 회복, 남북한 관광사업의 발전 도모</li> </ul>
대외경제 협력분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한의 국제금융기구 가입 및 활동 참여 주선에 의한 북한 경제재건 비용 조달 및 개혁·개방의 환경조성</li> <li>- 기술지원 및 교육훈련 프로그램 참여 주선</li> <li>- 국제금융기구로부터의 장기저리차관 조달 주선</li> <li>- 국제사회에 대해 남북한 교역의 민족내부거래성 인정 확보</li> </ul>

## IV. 대형 경협사업 사례분석: 대북 경수로지원사업

### 1. 경수로지원사업의 추진배경 및 추진체계

북한은 조·소원자력협정 체결(1956.3) 이후 소련 ‘드브나 핵연구소’에 북한 과학자를 연수목적으로 파견했으며, 1987년에는 5MWe 규모의 실험용 원자로 가동에 성공하였다. 1985년 12월 소련의 권유로 핵비확산조약(NPT)에 가입했으나, 북한은 NPT 가입 이후 18개월 내 국제원자력기구(IAEA) 「핵안전조치협정」에 가입해야 하는 의무를 6년간 불이행하다가 1992년 1월 핵안전조치협정에 서명하였다. 이후 북한은 1992년 5월 국제원자력기구에 핵물질과 핵시설 등 핵사찰 대상목록을 담은 최초보고서(initial report)를 제출하고 IAEA의 임시사찰을 수용하였다.

IAEA는 북한의 핵시설 및 물질에 대해 6차례의 임시사찰 및 일반사찰(1992.5~1993.2) 결과, 북한이 신고했던 내용과 사찰결과 사이에 중대한 불일치를 발견하였다. 북한은 5MWe 실험용 원자로에서 1회에 걸쳐 소량의 플루토늄을 추출했다고 신고했으나, 사찰결과 IAEA는 북한이 수 차례에 걸쳐 보다 많은 양을 추출하였으며, 신고한 방사화학실험실은 대규모 재처리시설인 것으로 판단하였다. 특히 2곳의 미신고시설은 재처리한 핵폐기물 저장소로 추정하여 북한측에 특별사찰을 요구하였다. 그러나 북한은 동 시설이 군사시설이라는 이유로 사찰을 거부하고 1993년 3월 핵비확산조약의 탈퇴를 선언함으로써 북한 핵문제는 국제적 주요 관심사로 대두되었다.

이에 따라 1993년 3월 IAEA는 긴급이사회를 소집하여 북한의 특

별사찰 수용을 요구하는 결의안을 채택하였으며, 이어서 1993년 3월 31일 특별이사회를 개최하고 북한 핵문제를 유엔안보리와 총회에 보고하기로 결의하였다. 유엔안보리는 북한의 NPT 복귀를 촉구하는 의장성명(1993.4.8) 및 결의안을 채택(1993.5.11)하였다. 일련의 과정에서 UN안보리 결의안에 기초, 핵비확산체제를 주도해 온 미국은 1993년 6월부터 북한과 핵문제 해결을 위한 직접협상을 시작하였으며, 2단계 미·북회담에서 북한 핵문제 해결 대안으로서 북한에 대한 경수로 제공문제가 대두되었다. 한국정부는 경수로 지원사업이 북한 핵문제 해결 및 남북관계에 미치는 긍정적 영향을 고려하여, 1994년 8.15 대통령 경축사를 통해 지원입장을 천명하였다. 결국 3단계 미·북 회담에서 북한 핵문제 해결을 위한 제네바합의(1994.10.21)가 이루어졌으며, 북한의 핵개발 동결 대가로 1,000MWe급 경수로 2기를 제공하기로 함으로써 북한 핵문제 해결의 실마리를 마련하였다.

북한과 미국은 제네바 합의를 통해 북한의 흑연감속로를 경수로 발전소로 대체하는데 동의하였다. 북한은 흑연감속로와 핵 관련시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체하며, 5MWe 원자로의 사용 후 연료봉은 안전조치후 제3국으로 이전하기로 하였다. 북한 핵개발 동결의 대가로 1,000MWe급 경수로 2기를 북한에 제공하기로 하였으며, 흑연감속로 동결에 따른 대체에너지로서 매년 중유 50만톤을 제공하기로 하였다. 한편 제네바합의에서 미국은 북한에 대한 무역 및 투자장벽 등 경제제재 조치를 완화하고, 연락사무소를 개설하며 양국관계 진전시에는 대사급으로 격상시키기로 하였다. 또한 한반도 비핵화 노력의 일환으로 미국의 대북 핵 불사용을 보장하며, 한반도 비핵화 공동선언의 이행 및 남북대화 착수에 합의하였다. 북측은 비핵화 의무이행을 위해 NPT 잔류 및 IAEA 안전조치협정을 이행하며, 비동결 핵시설에 대한 IAEA의 임시 및 일반사찰을 수용하고, 경수로 핵심부

품 인도이전에 안전조치협정(특별사찰)을 전면 이행하기로 하였다.

경수로 사업의 추진을 위해 한국은 1995년 1월 통일원 산하에 경수로사업지원기획단을 설치하였으며, 1995년 3월 한·미·일 주도하에 경수로사업의 재원조달과 공급을 담당할 국제콘소시엄으로 한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립되었다. KEDO의 중요한 의사결정은 한·미·일·EU(EU는 1997.9 가입)로 구성되는 집행이사회에서 결정하며, 집행이사국외에 일반회원국으로 9개국이 가입하였다.<sup>17)</sup> 한편 대북 경수로 지원사업과 관련, 1995년 6월 북·미 쿠알라룸푸르 협상에서는 KEDO가 경수로 모형 및 주계약자를 결정기로 합의함으로써 ‘한국표 준형 원전’ 공급과 ‘한국의 중심적 역할 수행’을 위한 토대가 마련되었다. 1996년 3월 한국전력과 KEDO는 한전이 주계약자로서 일괄도급방식(Turn-key Basis) 시공한다는데 합의하였다. 1995년 12월에는 KEDO와 북한간 경수로공급협정을 체결하고, KEDO가 선정하는 2개의 냉각재 유로를 가진 1,000MWe급 가압경수로 2기를 일괄도급방식으로 유상공급하되, 상환은 각 호기 완공후 3년 거치 17년 무이자 분할상환하기로 하였다.

1999년 12월 15일 한전과 KEDO는 주계약(TKC: Turn Key Contract)를 체결하여 경수로 사업을 본격적으로 추진할 수 있게 되었다. 주계약은 계약일반조건 38개 조항(150개 세부조항)과 22개의 부록으로 구성되어 있으며, 의무사항과 공사기간 및 계약금액, 그리고 발효에 관한 내용으로 되어 있고, 2000년 2월 3일자로 주계약이 발효됨으로써 본 공사에 진입할 수 있게 되었다. 주계약에 따른 의무조항으로서 한전은 가압경수로 1,000MWe급 2기를 건설하고, 공사와 관련된 각종 생활 및 기반시설을 설치 운영하며, 부지운영 및 건설방

17) 9개 일반회원국은 핀란드, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 체코 등 이다.



법에 대한 책임을 진다. KEDO는 부지제공과 관련인원의 신변안전 확보, 부지 내 질서유지 및 통신수단 제공 등의 의무를 진다. 북한은 경수로 공급협정 및 의정서 등에 따른 의무사항을 이행해야 한다. 공사기간은 KEDO와 북한간 별도의 의정서(인도 및 조치일정 의정서)에 따라 확정되며, 계약금액은 1997년 1월 불변가격 기준으로 40.8억 달러이고, 주계약은 KEDO와 한국수출입은행, KEDO와 일본국제협력은행간 용자계약 체결과 동시에 발효된다.

KEDO 집행이사회는 1997년 11월 경수로 건설 예상사업비를 주계약자인 한전 등의 평가를 기준으로 당시 환율 1\$ 925원과 연간 물가상승률 2.1%를 적용 총 51.8억 달러로 합의하였다. 환율변동과 물가상승 및 북한의 위험요소 등에 따른 추가 소요비용 발생시에는 이에 대해 KEDO가 한전측에 별도로 보전해 주기로 하였으며, 아시아금융 위기에 따른 원화가치의 급격한 하락을 반영하여 1998년 7월에는 예상사업비 규모를 46억 달러로 재조정하였다.(1\$당 1,100원, 연 2.1%의 물가상승률 적용) 한국과 미국, 일본, EU 등 KEDO 집행이사국들은 일곱 차례의 재원분담 협상을 개최한 후, 1998년 11월 「재원분담 결의안」을 채택하였다.<sup>18)</sup>

재원분담협상 결과 한국은 실제공사비의 70%를 원화로 기여(46억 달러 기준으로 3조5,420억원)하고, 일본은 10억 달러 상당의 1,165억 엔을 정액으로 제공하며, EU는 KEDO가 필요로 하는 재원으로 사용할 수 있도록 KEDO 가입 당시 약속했던 7,500만 ECU를 기여할 것임을 재확인하였고, 미국은 대북 중유공급 비용 및 KEDO의 여타 소요자금에 대한 재원확보를 위해 노력하기로 하였다. 또한 KEDO 집

18) 1차 1997.11.25 워싱턴, 2차 1997.12.8~9 뉴욕, 3차 1998.2.5~6 뉴욕, 4차 1998.3.19~20 뉴욕, 5차 1998.6.1~2 뉴욕, 6차 1998.6.29~30 브뤼셀, 7차 1998.7.27~28 뉴욕.

행이사국이 기여하는 총액이 예상사업비 46억 달러에 미달될 경우, 미국이 부족분 조달에 있어서 지도적인 역할을 수행할 것임을 규정하였다.

## 2. 경수로지원사업 추진 현황

북한은 KEDO와 체결한 경수로 공급협정에 따라 1997년 7월 28일 부지인도증을 KEDO사무국에 전달하였으며, 부지인도증 발급으로 건설 및 시운전을 제외한 모든 허가를 발급한 것으로 간주되었다(공급협정 10조 2, 부지의정서 7조 2). 이에 따라 KEDO는 1997년 7월 28일 금호지구 경수로사업부지에 현장사무소를 개설하였으며, 동 사무소는 KEDO인원에 대한 영사보호 기능수행 및 KEDO와 북한간의 연락업무를 담당하게 되었다. 금호사무소에는 우리측 정부대표 2명과 미국대표 2명 및 일본대표 1명이 상주하고 있다. 1997년 7월 24일부터 중국을 경유 개낭(開囊)중계형식으로 우편서비스를 개시하였으며, 착공후 14개월 또는 부지정지공사 완료중 선도래 시점부터는 폐낭(閉囊)중계로 전환하기로 하였다. 또한 1997년 8월 일본을 경유하는 전용회선 8회선을 이용하여 동 지역과 남한을 포함하는 외부와의 통신이 개통되었으며, 착공 후 14개월 또는 부지정지공사 완료중 선도래 시점에 공중망(IDD)를 연결하기로 하였다. 1997년 10월부터 현지의 남한 인력은 국내위성 TV 등 20여개 채널의 시청이 가능하게 되었으며, 1997년 12월에는 외환은행 금호출장소도 개소되었다.

한편 KEDO와 북한은 재원분담협상 타결이전에 부지정지, 임시숙소 건설 등 초기 준비공사의 우선 착수 필요성에 합의하고, 1997년 8월 금호지구 경수로 사업부지에서 한·미·일 등 KEDO 회원국 대표

와 북한 관계자들이 참여한 가운데 착공식을 거행하였다. 초기현장공사 개시는 그간 협상을 통한 제도적 장치 구축단계에서 실질적 공사 추진단계로의 이행을 의미한다. 공사를 위한 준비작업의 일환으로 그동안 8차례의 부지조사가 한전 등 국내 관련업체의 기술자들이 참여한 가운데 우리 주도로 실시되었으며, KEDO는 6차까지의 조사결과를 토대로 작성한 부지조사 보고서를 북한에 제출하였고, 북한은 동 조사보고서에 동의하였다.

본 공사 개시 이전의 초기부지공사(PWC)는 1997년 8월 착수이래 5차례 연장 시행되었으며, 1999년 12월 15일 KEDO-한전간 주계약(TKC)이 체결되고, 2000년 2월 3일 발효됨으로써 당일부로 본공사에 진입하였다. 초기 부지공사의 범위는 숙소, 식당, 사무실, 도로, 통신 등 기반시설 조성 및 일부 부지정지 등으로 되어 있으며, 참여업체는 한전 및 합동시공단(현대, 동아, 대우, 한국중공업)으로 구성되었다. 경수로 지원사업 본공사가 시작됨에 따라 경수로 주기기 및 관련 기기의 설계·제작에 착수하였고, 부지현장 공사도 확대되었다. 1997년 8월부터 시작한 부지공사는 2000년 3월말까지 전체 부지정지 물량의 약 63%를 완료했으며, 부지정지 이외에도 도로·통신 등 기반시설과 근로자들을 위한 편의시설, 운동시설, 종교시설 등 초기단계 근로자 생활편의시설을 완공하였다. 현재는 앞으로 공사가 본격화되어 토목공사가 확대되고 공사인력이 증가할 것에 대비하여 골재원-건설부지간 도로 건설, 공업용수관 매설, 기능공 숙소 및 후생관 건설 등 인프라 구축사업이 진행 중에 있다.

### 3. 경수로지원사업 관련 의정서 및 협정

KEDO와 북한은 1996년 4월부터 공급협정 이행을 위한 후속의정서 협상을 진행하여 1996년 7월 11일 「특권 면제 및 영사보호의정서」, 「통행의정서」, 「통신의정서」, 1997년 1월 8일 「부지의정서」와 「서비스의정서」, 1997년 6월 24일 「미지급시 조치 의정서」, 2000년 10월 20일 「훈련의정서」를 각각 발효시켰다. 1997년말 이후 「품질보장 및 성능의정서」 협상을 시작하였으나, 최종합의는 이루어지지 않았다. KEDO는 공급협정에 명기되었으나 현재까지 미체결된 「품질보장」, 「인도일정」, 「상환조건」, 「사용후연료」, 「핵안전 및 규제」, 「핵사고시 책임」 등 6개 의정서에 대해 지속적으로 북한측과 협상을 추진하며, 특히 「품질보장」과 「인도일정」 등에 대해서는 우선적으로 합의를 도출한다는 입장이다. 한편 KEDO와 북한은 의정서에서 양측간의 협의를 상징하고 있는 각종 절차규정 등 세부사항에 대해 실무협의를 개최하고 1997년 7월 2일 주계약자인 한전측의 입장을 대부분 반영한 19개 합의서에 서명하였다.

그 동안 북한과 KEDO간에 추진되어 온 경수로 사업 관련 공급협정과 이에 근거한 의정서 및 세부절차 등에 관한 합의의 특징은 크게 보아 협정 및 관련 의정서나 합의간에 상호 일관성(consistency)이 유지되고 있다는 점과 합의내용이 명백하고 투명하게 공개되고 있다는 점, 그리고 합의과정에 소요되는 시간이 매우 길다는 점등의 특징을 가지고 있다. 또한 대부분의 관련내용에 있어서도 북한의 기존 '외국인투자'관련 법규와 상호 일치성 및 연관성을 발견할 수 있다. 이와 같은 경수로사업 관련 합의내용 및 합의에 도달하기 위한 절차 등의 특징을 경수로사업과 대별되는 현대의 금강산 관광 및 개

발사업 추진과정과 비교해 보면 흥미 있는 차이를 발견할 수 있다. 다음은 1998년 여름부터 가을까지의 기간 동안 현대측과 북한측의 협의과정에서 나타난 불일치성과 소요된 시간이 짧다는 특징, 그리고 금강산 사업 관련 합의내용이 여타 북한의 외국인투자 관련법규와는 궤를 달리하는 특수한 성격을 가지고 있음을 보여준다.

첫째, 1998년 6월 현대와 북한 아시아태평양위원회가 서명한 「금강산관광을 위한 계약서」 및 이후에 작성된 관련 부속계약서와 1998년 10월 서명된 「금강산관광사업에 관한 합의서」와의 관계와 관련 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 실질적으로 후자가 전자를 대체하고 있는 것으로 사료되는데, 이는 금강산사업의 성격이 바뀌는 중요한 의미를 가지고 있다. 즉 1998년 10월 이전의 합의된 사항에 의하면, 금강산 관광사업은 금강산관광개발합영회사 명의로 운영되고, 현대와 북측의 금강산국제관광총회사는 경영실적에 대해 공동의 책임을 지는 것으로 되어 있으나, 1998년 10월의 합의서에 의하면, 합영회사 설치에 대해서는 언급을 하지 않고 있으며, 현대는 북측에 대해 사업 실적과는 관계없이 ‘관광사업대가’로서 일정금액을 이 달부터 송금하기로 되어있다.

또한 당초 관광객 1인당 300달러씩 북측에 제공하기로 했으나 (1998년 9월 서명한 「금강산 현지 관광요금에 관한 부속합의서」 제2항), 이를 변경하여 사업실적에 관계없이 초기 15개월간 2억2천여만 달러(6년간 총 9억600만 달러)를 현금으로 제공하기로 합의함으로써 북측에 보다 유리한 조건을 적용하게 되었다.

둘째, 본래의 「합영계약서」에 따르면, 합영회사는 총투자액(2,816만 달러: 주로 관광시설을 위한 투자)와 등록자본(900만 달러: 북한 토지 제공, 현대 450만 달러 상당의 현금 및 원자재 공급)의 차액을 현대측이 합영회사에 대부하는 형식으로 처리하기로 했으나, 합영회사의

설립이 불투명해짐에 따라, 실질적으로 현대는 3,266만 달러의 추가 비용을 지불하는 결과를 가져왔다.

셋째, 1998년 10월 현대와 북한 아태위측이 서명한 『금강산관광사업에 관한 부속합의서』 제5항에서는 사업권을 현대측에만 주는 것으로 규정하고 있는 바, 금강산 사업이 ‘현대’라는 특정기업과의 관계에서만 이루어지는 특수한 예외임을 강조하고 있다는 점에서 북한의 여타 외국인투자 관련 법규의 적용범위와는 구분되는 형태를 보여주고 있다.

넷째, 1998년 7월 서명한 『금강산 관광을 위한 부속계약서』에서는 분쟁발생의 경우, 분쟁제기 20일 이내에 합의되지 않을 시, 남북 정부 대표 각각 1인씩을 포함한 분쟁조정위원회를 설치하기로 했으나, 1998년 10월 합의서에서는 정부 대표를 배제함으로써 철저히 정부차원의 접촉을 회피하는 정치적 의도를 나타내었다.

다섯째, 『금강산관광세칙(북측안)』 제2조는 금강산지구가 “군사관할지역임”을 밝히고, 남한주민의 관광을 북한이 ‘특별히’ 일방적으로 ‘허락’했다는 점을 강조하고 있으며, 제3조에서 남북간 합의에 의한 『합영회사』설립이 아닌, 북측의 금강산국제총회사와 현대사이의 계약(토지임대적 성격의)에 의해 이루어지는 사업임을 명기하고 있다.

여섯째, 1998년 7월 『금강산 관광을 위한 부속계약서』에서는 금강산 관광객의 출입국절차를 최대한 간소화하여 명단 제출 및 숫자 확인 정도로 규정하고 있으나, 『금강산관광세칙(북측안)』에서는 관광객의 ‘직장지위’ 등 추가 사항의 기재를 요구하고 있으며, 일반 외국인에 대한 입국심사 및 검역절차를 요구하고 있다.

<표 3> 경수로 공급협정에 의한 주요 의정서 및 합의

의정서 명칭	체결 목적	주요 합의사항	비고
특권 면제 및 영사보호	KEDO의 법적지위, KEDO 계약자 인원에 대한 신변보장 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○KEDO인원에 대한 특권 면제 부여</li> <li>- 북한의 모든 관할권이 나 집행처분 불예수</li> <li>- 체포구금 금지</li> <li>- 북한의 관습이나 정치 사회적 의무 강요 불가(개인생활 불간섭)</li> <li>- 개인재산 등에 대한 압수수색이나 침해 금지 등</li> <li>- KEDO인원에 대한 영사보호 수행</li> </ul>	1996.7.11 발효
통행	KEDO인원의 부지 접근(자유로운 입출국 절차, 효율적 통행로 개설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○KEDO인원들의 입출국을 위해 필수적인 항공로 해로 확보</li> <li>- 경로: 북경-순안-선덕, 북경-선덕</li> <li>- 해로: 바지선 항로, 인원 및 물자수송 항로 등 2개 해로 확보</li> <li>- KEDO인원의 무비자 입국 허용</li> </ul>	1996.7.11 발효
통신	KEDO인원의 사업부지 내외로의 효율적인 통신수단 확보를 위한 세부 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남한전력-부지간 통신 및 우편 서비스 보장</li> <li>○부지착공 2년후부터 독자위성통신 시설 설치 사용</li> </ul>	1996.7.11 발효
부지	부지인수 및 부지접근 사용에 관련된 세부사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○약 270만평의 부지 확보</li> <li>○부지의 배타적 사용권한 확보</li> <li>- 북측인원 부지출입시 KEDO의 사전승인 필요</li> <li>- KEDO의 부지내 질서 유지권 확보</li> </ul>	1997.1.8 발효

의정서 명칭	체결 목적	주요 합의사항	비고
서비스 이용	북한 노무·물자·시설과 기타 서비스 공급조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한노무인력, 물자, 서비스제공시 계약구조 및 가격결정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리측 업체(한전 등)와 북측회사가 직접 계약 체결 가능</li> <li>- 북한내 합영기업 및 외국인투자기업에 적용되는 기준을 고려한 서비스 가격 산정(미숙련공 임금: 월 110\$, 숙련공 임금 138~220\$ 성과급 규정)</li> <li>- KEDO은행지점 부지내 설치(외환은행 금호출장소)</li> </ul> </li> </ul>	1997.1.8 발효
미지급시 조치	건설대금 상환 의무 이행시 벌칙금 산정 부과에 관한 세부사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미지급시 KEDO조달금 리+3%의 벌칙금 부과</li> <li>○미지급 30일후 잔액전부 상환 요구 가능</li> </ul>	1997.6.24 발효
품질보증 및 성능보장	발전소 품질보증 및 성능보장	협상중	
훈련	발전소 운전 및 유지 보수를 위한 북한 인력 훈련	○소요인원에 대한 북한내 또는 KEDO와 북한이 합의한 제3지역에서의 훈련	2000.10.20 서명
인도일정	북한의 핵동결 및 해제 조치와 경수로 공급일정	미협의를	
상환조건	경수로 발전소 건설대금의 상환 금액 및 조건	미협의를	
사용후 연료	사용후 연료의 안전한 보관 처리 및 제3국 이전에 관한 세부사항	미협의를	
핵안전 및 규제	경수로 발전소 완공후 정기 안전점검을 위한 절차와 일정	미협의를	



의정서 명칭	체결 목적	주요 합의사항	비고
핵사고시 책임	핵사고시 보장장치에 관한 세부사항 규정	미협외	
19개 실무합의서	각 의정서에서 상정하고 있는 각종 절차 규정에 대한 실무합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한 출입절차</li> <li>○통관 및 세관검사 절차</li> <li>○검역절차</li> <li>○해상수송 절차</li> <li>○육상운송수단의 사용 절차</li> <li>○조선무역은행 서비스 절차</li> <li>○비북한은행의 지점 및 출장소, 합영은행 설립 절차</li> <li>○조선국제보험회사의 보험서비스 절차</li> <li>○항공에 관한 양해각서</li> <li>○우편서비스에 관한 양해각서</li> <li>○북한의 노무 물자 시설 및 기타 서비스 공급에 관한 양해각서</li> <li>○의료서비스 등에 관한 양해각서</li> <li>○물자공급 계약 등</li> </ul>	1997.7.2 서명

#### 4. 경수로지원사업의 평가

##### 가. 파급효과

북한은 경수로 공급협정 후속의정서 체결과정을 통해 대형 경협사업 추진을 위해서는 남북한간 합의에 의한 제도적 장치가 필수적이라는 점을 인지하게 되었으며, 공사과정에서 남한기업 및 인력의 작

업 효율성, 기술수준에 대해 새로이 인식하게 되었다. 또한 북한당국이 경수로 건설사업을 나진-선봉 건설계획, 남북한간 직·간접교역 확대 등과 함께 북한경제 회생을 위한 주요 수단으로 인식하게 됨으로써, 폐쇄적 경제정책 노선을 지양하고 대외 경제관계 확대 정책을 한층 강화할 수 있었다.

한편 경수로 사업 주계약자로 지정된 한전 및 KEDO 현장사무소 주재 우리정부 인원과 북측과의 직접대화 통로가 확보되었으며, 향후 경수로 사업을 매개로 한 남북한간의 접촉면이 확대될 것이다. 또한 10년 이상이 소요되는 경수로 사업의 추진은 남북한 관계의 전면적 차단을 막는 안전판의 일부로서 작용해 왔다. 북한은 남북당국간의 대화를 기피하는 가운데서도 한국 정부의 협조를 필요로 하는 개별적 경협 사안 실현을 위한 당국자간 접촉에는 응해 왔으며, 이와 같은 접촉면의 확대는 궁극적으로 남북한간의 정치·군사적 긴장완화 및 평화체제 구축에 기여해 왔다.

경수로 공급협정 및 후속의정서 체결 등 경수로사업 추진과정은 남북정상회담에 따른 광범위한 후속조치의 일환으로 이루어질 남북 경제교류의 모범적 전례로 활용됨으로써 남북한 교류확대 속도를 가속화시킬 수 있을 것이다. 경수로 건설 주계약자인 한전이 한국의 분담금 규모에 걸 맞는 상업계약 주도권을 확보할 수 있을 경우, 북한대남 경제정책 변화를 유도할 수 있는 지렛대로 활용할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 이 경우 경수로 건설사업과 북한경제와의 산업연계성을 확대·심화시킴으로써 경수로사업의 대북 파급효과를 극대화하고, 인적·물적 교류를 통해 남북한간의 접촉면을 확대할 수 있을 것이다.

## 나. 남북간 인적·물적 교류확대 및 여타 경협사업에의 적용 가능성

경수로 공사가 본격화될 경우 기술인원 및 금융·의료·운송·통신을 위한 인력 다수가 북한에 장기 체류하게 될 것이며, 북한측 노무인원 다수가 경수로 건설지역에 상주할 것이므로 남북한간의 인적 접촉이 활발해 질 것이다. 또한 경수로 건설이 본격화될 경우, KEDO 및 계약자(한전)가 직무훈련을 시킬 수 있도록 규정하고 있는 서비스의정서 노무관련 합의사항을 활용, 북측 기술인원을 한국 또는 제3의 장소에서 교육함으로써 남북간 인적교류 확대효과를 거둘 수 있을 것이며, 북측이 한국 및 제3의 장소를 수용하지 않을 경우, 경수로 부지 내에서 교육프로그램을 운영하는 대안을 강구할 수 있다.

남북한 전문가간의 협의(형식적으로는 KEDO와 북한간의 협의)를 통해 타결된 경수로 공급협정 후속의정서 및 세부절차에 관한 합의 과정 및 내용을 여타 분야에 적용, 남북한간 인적·물적 교류 확대를 위한 경협의 법적·제도적 장치를 마련할 수 있을 것이다. 남북경협사업을 위한 제도적 장치 마련을 위해서는 경수로 사업 관련 문헌을 활용하여 전반적인 법적 틀을 마련하거나 개별사업에 대해 적용해 볼 수 있다. 향후 남한기업과 국제금융기구 또는 다국적 기업 등과의 컨소시엄 형태의 대북 경협사업의 확대가능성이 크며, 사업추진 과정에서 남한기업이 북한측과의 상업적 주계약자로서의 기능을 수행할 수 있을 것인 바, 경수로 사업과 관련하여 북한측과 기왕에 합의된 사항들을 활용한 북한체제의 개선 유도 방안은 여타 사업에도 적용할 수 있을 것이다.

#### 다. 서비스의정서상의 기합의 내용 활용

북한은 서비스분야에 있어서 가능한 한 한전과의 직접계약을 피하고, KEDO를 매개로 한 계약방식을 선호할 것이나, 실무·기술적 문제와 언어소통 문제 등을 근거로 하여 앞으로는 한전이 북한측 사업자와 직접계약을 체결하는 것이 바람직하다. 합의된 서비스의정서는 “KEDO 및 그 계약자”와 “지정된 북한측 회사”가 직접계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있으므로 한전 주계약자로서 활동하고 KEDO가 이를 지원하는 계약구도는 이미 확보되어 있는 것으로 볼 수 있다.

서비스의정서에 규정되어 있는 북한 인력 사용시의 성과급 지급 보장 조항을 활용, 업무 효율성에 따른 보상이라는 시장경제의 공정성을 홍보함으로써 시장경제에 대한 북한주민의 왜곡된 관념 및 부정적 인식을 시정할 수 있을 것이다. 한편 경수로 사업관련 통행수단 및 부지 내 시설에 KEDO 표지 외에 “사업자” 및 “장비제작자”의 상호 및 표지사용이 가능하다는 점을 활용, 우리측 기업의 표지를 부착함으로써 경수로 지원사업의 주체가 한국이라는 점을 최대한 홍보할 수 있을 것이다.

북한은 경수로 사업 추진 실체와 관련, 미국의 지원하에 KEDO가 실무적 문제들을 수행하는 것으로 홍보하고 있으므로, 주계약자인 한전과 북한측 관련 사업자가 실무적인 협의 및 사업을 진행시키고 있다는 점을 인지시킬 필요가 있다. 또한 KEDO 및 계약자가 북한 내·외로 이전하는 자금규모 및 송금액수가 무제한이라는 금융서비스 합의내용을 활용, 신포에 진출할 외환은행을 통해 북한기업과 남한기업의 간접적 연결창구를 마련할 수 있을 것이다. 경수로부지 사용 및 관리상의 배타적 권한에 의거, 위락시설과 종교시설 등을 건설·활용함으로써 풍요로움과 자유속의 질서 등 시장경제의 장점을 북한사회

에 전시하는 효과를 거둘 수도 있을 것으로 판단된다.

#### 라. 경수로지원 사업을 활용한 경협사업 확대 및 제도화

한전은 주계약자로서 상업계약 주도권을 행사, 남북한 관련기업간의 경제적 연계성 확대·심화를 추진하는 것이 바람직하다. 가능한 한 경수로 건설을 위한 노무·물자·시설 및 기타 서비스원부자재 구입선으로서 북한내부의 대표적 기업을 선택·지정함으로써 남북한간 접촉면 확대와 산업연계성 확보를 시도할 수 있을 것이며, 경수로 건설이 순조로울 경우, 경수로 생산 전력과 북한 공업시설을 연결하는 송·배전 사업을 경수로 지원 사업과는 별도로 추진하고, 남북한간 에너지 공동관리 방안을 제안할 수도 있을 것이다.

경수로 지원 방식을 북한의 항만 및 고속도로 등 사회간접자본 건설, 관광특구 개발, 공단조성, 자원공동개발 등의 사업분야에 적용, 남북경협의 범위를 확대함으로써 남북경제 협력 통로를 확대함이 바람직하다. 북한이 남한과의 양자간 협의 및 사업추진을 주저하는 경우, 아시아개발은행, 유엔개발기구 등 국제기구를 형식적인 매개체로 활용할 수 있을 것이다.

#### 마. 평가: 경수로지원 사업의 특징 및 한계성

대북 경수로지원 사업은 미·일 등 국제사회와 남북한이 관여된 대형 협력사업으로서 독특한 위상을 가진다. 경수로사업의 특징과 한계성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 대북 경수로지원사업의 출발점은 남북한 또는 관련 당사자간의 경제적 고려에 의한 것이 아닌 북한 핵문제의 해결을 위한 정치

적 타협의 산물이라는 점이다.

둘째, 사업추진 주체는 남한기업으로 볼 수 있으나, 북한측과의 계약은 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다국적 협의체 사이에 이루어지고 다시 KEDO와 남한의 시공사간 계약에 의해 사업이 추진된다는 점에서 사업 참여자가 다양하게 구성되어 있는 독특한 양식을 보여주고 있다.

셋째, 사업비 재원조달 문제와 관련, KEDO 집행이사국은 1998년 11월 「대북 경수로사업비 재원분담 결의안」을 채택함으로써 '선사업 결정, 후소요비용 산출' 및 관련국간의 협상에 의한 재원분담 방안 결정이라는 선례를 낳았다.

넷째, 경수로지원사업 추진과정에서 KEDO와 북한측은 2000년 10월 현재 통행과 통신을 포함한 7개의 의정서를 체결하고 19개 분야의 합의서를 도출하는 등 세밀한 법적·제도적 장치 마련에 성공함으로써 여타 분야의 경협사업 추진시 참고할 수 있는 기준을 제시하였다.

다섯째, 제네바 북·미합의에 따라 1995년 12월 KEDO와 북한간의 경수로 공급협정이 체결된 이래 소요재원 분담 및 관련 의정서의 체결 등 절차적 문제가 해결되었음에도 불구하고 전반적인 사업진척 속도는 계획보다 지연되고 있다.

여섯째, 경수로 건설을 통한 북한의 전력공급능력 향상은 송·배전 시설의 효율성 등 전력수요를 충족시킬 수 있는 기반여건의 충족을 전제로 하고 있으나, KEDO의 경수로 사업은 북한경제와의 연계성에 대한 고려가 부족하다.

이와 같은 경수로 지원사업의 한계성을 감안하여 향후 대형 남북 경협사업 추진 방향을 설계해 볼 수 있을 것이다.

## V. 남북경협 추진 방향

### 1. 기본방향

앞에서는 대형 남북경협 사업의 사례로서 대북 경수로지원 사업을 분석해 보았다. 대북경수로 지원사업의 특성과 한계성 및 남북경협 현황 등을 고려해 볼 때, 남북 경제협력사업은 다음과 같은 방향성을 가지고 추진되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 북한경제의 활성화를 유도함과 동시에 효율성을 보장할 수 있는 경제협력이 추진되어야 한다. 이는 북한이 처해 있는 경제위기를 극복하고 급속한 체제붕괴를 억제할 수 있는 효과를 가져올 뿐만 아니라, 장기적으로는 통일비용을 절감시키는 효과를 가져올 수 있다.

둘째, 경제협력은 실질적으로 남북한이 모두 경제적 인센티브를 가질 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 초기에는 북한에게 상당한 경제적 인센티브를 주는 지원사업을 우선 추진할 수 있을 것이나, 남북한 모두의 인센티브가 전제되어야만 남한 내에서의 사회적 합의를 용이하게 도출하여 경제협력사업에 대한 민간자본의 유치가 확대될 수 있을 것이다. 정치적 동기에 의해 추진되는 사업의 경우, 실질적인 사업의 성과를 거두기 어려우며, 정책환경 변화에 따라 사업이 지연 또는 중단될 가능성이 있다는 점에서 장기적으로는 남북 경제관계에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

셋째, 북한 개방에 대한 파급효과를 극대화시킬 수 있는 경제협력이 추진되어야 한다. 따라서 개방의 파급효과를 고려한 경제협력 분야와 방법이 선택되어야 하며, 시장경제적 경제운용이 불가피하다는

인식이 북한 전역에 파급되는 방향으로 추진되어야 한다.

넷째, 남북경제협력은 궁극적으로 남북경제공동체의 형성·발전이라는 목표에 부합하는 방향으로 추진되어야 한다. 남북경제협력은 남북간 신뢰구축, 경제교류·협력의 활성화를 도모하여 건설한 경제협력관계를 유지함으로써 『남북경제공동체』를 형성하고, 이러한 공존공영의 바탕 위에서 점진적으로 통일을 지향한다는 목표 하에 추진되어야 할 것이다.

다섯째, 사업 추진을 위한 자원조달과 안정적 환경의 조성이라는 측면에서 국제협력에 의한 다자간 접근 방식은 바람직하나, 관련국의 이해관계에 따른 사업추진 과정의 지연 등 의사결정의 어려움 등을 감안해 볼 때, 국제협력방식을 통한 자원조달을 강구하더라도 주요 의사결정은 남북한간에 이루어지는 것이 바람직하다.

## 2. 사업환경 및 운영체계 구축

### 가. 법·제도적 환경 구축

남한기업의 북한 진출 또는 남북교역 사업과 관련된 법적·제도적 측면의 고려는 북한자체의 법령에 관한 것과 남북한 경제교류의 안정성을 보장하기 위한 제도적 장치로 나누어진다.

북한이 최근 제정해 온 외자유치법령들은 과거에 비해 투명성과 구체성의 측면에서 상당히 개선된 것은 사실이나 아직도 그 내용이 불명확하고 선언적이거나 추상적이며, 상위법과 하위법간의 일관성이 결여되어 있는 조항이 적지 않다. 따라서 이들 조항의 세부적인 기준이 마련되지 않을 경우, 북한의 자의적인 판단이 개입될 여지가 있



다.

예를 들면, 외자기업이 북한 내부경제로부터 물자구입을 희망하는 경우, 국가계획에 미리 반영되어야 하므로 시장 상황 변화에 적응하기 어려움이 발생할 수 있다(합영법시행규정 제75조). 또한 나진·선봉지역에 대한 외국인투자의 경우 동일한 세목(稅目)의 세율에 있어서는 중국 등 경쟁국에 비해 유리한 측면도 있으나,<sup>19)</sup> 적용되는 세목이 다양하고 그 정의가 불명확하여 실질적 세금부담은 상당히 증가할 가능성이 상존 한다.

남북한 경제협력사업의 안정성을 위한 제도적 장치로는 기 합의된 투자보장·이중과세방지·청산결제·상사분쟁해결에 관한 합의(2000.11)의 실질적 발효 및 일반적 적용 관례 확보와 표준정형계약서의 마련, 북한 내에 체류하는 남한근로자 및 방북인사의 신변보호에 관한 안전장치 마련 등을 중요한 사안으로 고려해 볼 수 있다. 특히 북한의 「외국인투자법」 및 남북한간 투자보장 합의 등이 원칙적으로 국유화 또는 수용을 금지하는 규정을 두고 있으나, 이것만으로 대북 투자자를 충분히 보호할 수 있다고 보기는 어렵다. 불가피한 국유화 등 조치의 사유, 구체적인 보상의 범위와 방법, 보장절차 등 대북 투자에 관한 포괄적이고 세부적인 사항을 명시해야 할 것이다.

한편 남북간의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의(2000.11)에 따르면, 남북한이 공동 위원회를 구성하여 해결할 수 있게 되어 있다. 그러나 외자기업에 대한 북한의 행정적 관리 방침을 감안할 때, 분쟁의 객관

19) 나진·선봉지대의 기업소득세율은 14%로 중국의 15%보다 낮은 수준이며, 기업소득세 감면혜택에 있어서도 10년 이상 기업을 경영할 경우, 중국은 이윤발생연도부터 2년간 면제, 다음 3년간 50%면제인데 비해 북한은 3년간 면제, 다음 2년간 50%범위에서 감면해주고 있음. 해외 송금에 따른 세금도 중국과 베트남이 각각 10%, 5% 수준인데 비해 북한은 별도의 세금을 부과하지 않음.

적 해결이 가능할지는 여전히 의문으로 남는다. 북한의 「외국인투자법」 제66조는 북한 재판소의 판결에 따라 외국인기업을 해산할 수 있도록 규정하고 있어 법률의 자의적 적용이 가능한 것이다. 따라서 북한의 관련법규는 다음과 같은 측면에서의 보완이 필요하다.

첫째, 경제협력사업과 관련된 생산 및 유통, 생산요소의 조달, 수출입과정 등을 포함한 관리 및 운영은 시장경제적 수익성의 원칙에 의해 이루어져야 하며, 행정적 관리방식을 지양하고, 특히 생산요소 조달과 관련하여 북한 국내경제와의 연계성이 보장되어야 한다. 예를 들면, 나진-선봉지역의 운영방식에 따르면, 북한내 물자구입시 국가 계획에 미리 반영되어야 하므로 구입의 적기를 맞추기 어려우며, 시장상황에 대한 적응능력이 제한되므로 개성특구의 원활한 생산환경 조성이 어렵게 되는 것이다.

둘째, 남한기업을 포함한 외자 단독투자기업에 대해 경영상의 자유를 확보할 수 있어야 하며, 북한당국이 선별적 관리를 통한 개입의 가능성을 배제하기 위한 규정상의 보장이 필요하다. 또한 북한측이 참여하는 합영·합작회사와 외자 단독 투자기업 등에 대한 차별적 대우가 불가능하도록 법적인 장치를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 지역 또는 행정단위에 ‘외자기업관리위원회(가칭)’를 설치하고, 이로 하여금 남한기업 및 외자기업의 관리 및 운영권한을 독립적으로 행사할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 북한은 외자기업에 대한 동일한 세목(稅目)의 세율에 있어서는 중국 등 경쟁국에 비해 유리하게 규정하고 있는 경우도 있으나, 적용되는 세목이 다양하고 그 정의가 불명확하여 실질적 세금부담은 상당히 증가할 가능성이 상존 한다는 점에서 불확실성을 내포하고 있다. 따라서 향후 남북경협 참여 기업에 대해서는 세율을 다소 상향 조정하더라도, 과세 항목과 정의를 명확히 함으로써 세제(稅制)의 불

투명성을 최소화해야 할 것이다.

넷째, 중국 경제특구의 중요한 성공요인중의 하나는 대만과 홍콩 등 해외동포 자본에 대한 우대를 법적으로 보장했다는 점이며, 북한 나진-선봉지역의 외자유치 실적이 미미했던 것은 개발초기에 실질적 투자가능성이 높은 남한 또는 해외의 동포투자자에 대한 우대조치의 결여로 설명해 볼 수 있다. 따라서 북한이 성공적으로 자본을 유치하기 위해서는 우선 남한기업에 대한 우대조치를 보장해야 할 것이며, 남한기업의 활발한 투자는 다른 외국인 자본의 유입을 촉진시키는 효과를 가져올 것이다.

다섯째, 북한의 현행 외국인 투자관련 법규에 의하면, 합작·합영 기업 관련 분쟁은 북한의 중재기관·재판기관을 통해 해결하거나, 당사자간의 합의에 의해 제3국 중재기관에 중재를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 외국인기업 관련 분쟁은 반드시 북한의 중재기관·재판기관에서만 심의할 수 있도록 되어 있어서 외국자본의 독자적 투자에 대한 제약요인으로 작용할 수 있다. 또한 『외국인투자법』 제66조는 북한 재판소의 판결에 따라 해산이 선포될 경우, 외국인기업을 해산할 수 있도록 규정하고 있어 법률의 자의적 적용이 가능하다는 문제점을 내포하고 있다.<sup>20)</sup>

여섯째, 나진·선봉지역의 경우 출입허가와 관련, 무사증(査證) 입국을 규정하고 있으면서도 출입자들의 사전 명단제출을 의무화하고 있고, 북한이 ‘환영할 수 없는 인물’의 입국을 금지한다는 규정을 둬으로써 정치적 고려에 의해 ‘지대’출입자를 선별할 것임을 분명히 하고 있어서 실질적으로는 엄격한 제약을 가하고 있다. 향후 남북 경협

20) 2000년 12월 남북한이 서명한 투자보장합의서에 따르면, 북한당국이 투자기업을 ‘수용’하는 경우, 국제시장 가격에 따른 보상을 하도록 규정하고 있으나, 여전히 ‘수용’기준에 대한 자의적 해석 및 적용이 가능하다는 불확실성을 내포하고 있다.

사업과 관련하여 실질적인 무사증 방문이 가능하도록 해야 하며, 특히 남한의 사업관련 인사들의 자유로운 방문 및 신변안전을 위한 제도화된 보장과 이를 위한 장치가 마련되어야 할 것이다.

#### 나. 사회간접자본 확충

남북경협사업의 성공적인 운영을 위해서는 관련 사회간접자본의 확충이 필수적이다. 따라서 공단 건설 착공이전에 전력 공급망을 포함한 생산기반시설 확충, 남북 교통로 및 통신망 연계, 공단 생산품 또는 원부자재 등의 수출입 물류망 확보, 북한 국내 수송 및 통신체계와의 연계성 구축, 수송 및 통신 관련 가격체계의 확정 방안 등에 대해 북한측과 합의를 도출할 수 있어야 할 것이다. 또한 사회간접자본 구축 비용에 대한 남북한 분담비율을 사전에 확정함으로써 사업 추진과정에서의 마찰로 인한 차질 발생을 미연에 방지해야 할 것으로 판단된다. 특히 경의선을 포함한 남북한 연계수송망의 안정적 확보를 위해서는 연계 철로 및 도로의 사용범위와 조건 및 운영방식에 대해 북한당국과의 합의에 의한 보장이 필요하다.

#### 다. 안정적인 생산요소 공급 및 상품시장 확보

북한의 외자기업에 대한 규정상의 명목임금은 비교적 낮은 것으로 평가할 수 있으나, 직접 고용 및 해고가 가능한 중국·베트남과는 달리 직업알선기관을 통해야 하므로 북한당국의 자의적 개입이 가능하고, 노동력의 교육수준은 높으나, 시장경쟁에 적응하기 위한 재교육이 필요하다. 남북 경협사업 추진시 북한 노동력의 고용 및 해고와 관련, 기업이 최소한의 재량권을 확보해야 할 것이며, 임금 인상과

관련해서 북한당국의 자의적 요구를 배제할 수 있는 안정적 가이드 라인을 정해야 할 것이다. 또한 북한 노동력에 대한 기술 및 사업관련 기능에 대한 교육권한 보장도 필요하다.

한편 토지에 대해서도 북한당국으로부터 안정적인 사용권을 확보해야 할 것이며, 북한당국의 자의적 결정에 의한 추가적인 비용 부담 발생 요인을 최소화할 수 있는 법적인 장치를 구축해야 할 것이다. 나진-선봉의 외자기업이 북한 타 지역에서 원료·자재·설비를 사거나 생산품을 지대 이외의 지역에 판매할 경우, 북한의 무역기관을 통하거나 북한 대외경제기관의 승인을 얻어야 한다. 또한 나진-선봉지역 이외의 북한 지역에 상품을 판매할 경우, 국정가격을 적용함으로써 실질적으로 북한 내수시장과 지대를 철저히 분리하고 있다는 점에서 제도적 장애요인을 형성하고 있다. 따라서 내수시장 진입과 생산품의 수출입 절차, 북한 국내로부터의 생산요소 구입 문제 등과 관련해서 중국과 베트남 등의 일반적 관행을 적용함으로써 원활한 협력사업의 운영 및 생산관리, 안정적 수출입이 가능할 수 있도록 해야 할 것이다.

향후 대형 남북경협 사업이 본격적으로 추진될 경우, 해당 기업이 생산한 상품의 중국시장 및 러시아 시장 진입은 비교적 수월하게 추진될 수 있을 것이다. 그러나 미국 등 서방시장에 대한 수출의 경우, 북한에서 생산된 상품에 대해서는 높은 관세율에 더해 각종 규제조치에 따른 시장진입 제약요인이 존재할 것으로 예상되므로 시장확보 가능성에 입각한 투자 대상사업의 조정이 필요하다고 보겠다.

### 3. 대북 경협사업의 선정 기준

북한경제 활성화를 위해서는 사회간접자본에 대한 지원이 불가결하고, 북한의 현 상황에 비추어 그 대상은 매우 광범위하다. 그러나 현 단계에서 남한은 우선적으로 대형 경협사업 대상으로서 기타 대북 경제지원 사업 및 민간차원의 소규모 경협사업이 효율적으로 운영되도록 하기 위해 필요한 생산기반시설 확충 지원에 초점을 두어야 하며, 이는 철도·도로·통신망의 연결 및 확충, 연료·전력·용수의 안정적 공급과 주택·문화시설의 확충을 위한 지원 등을 포함할 수 있을 것이다. 또한 특정사업에 대한 지원에 있어서는 건설 공정과 지원이 필요한 분야에 대한 제약정도에 의해 지원 착수 우선 순위를 결정하는 것이 바람직하다. 이러한 생산기반시설 분야의 지원은 장기적·지속적 효과가 기대되므로 대북 경제지원의 전반적인 효율성을 향상시킴으로써 경제지원 대상 이외의 분야에 대한 전시효과도 거둘 수 있을 것이다.

북한경제의 구조적 특징을 감안한 산업연관 관계로 미루어 볼 때, 북한에서 생산기반시설 확충이 가장 시급하게 요구되는 분야는 전력공업, 연료·채광, 야금, 기계·금속, 건설재료 등의 분야이다. 대체로 경제지원 수요가 큰 산업 중에서 화학 및 섬유 부문은 전력공업과 수송·통신부문에 대한 생산유발계수가 높고, 금속 및 금속가공업은 전력공업과 연료·채광 및 수송·통신에 대한 생산유발계수가 모두 높으며, 전기·전자 및 기계 분야는 전력공업과 수송·통신에 대한 생산유발계수가 특히 높게 나타나고 있다. 따라서 경제활성화를 위한 지원분야별 생산기반시설 확충은 이러한 산업간의 연관성에 기초하여 우선 순위를 결정하는 것이 바람직하다.

전력공급분야의 시설 확충을 위해서는 우선 전력공급원이 부족한 지역에서 이루어지는 경제지원 항목에 대해서는 지형적 여건에 따라 중소형 수력발전용 설비 또는 건설기간이 상대적으로 짧은 중소규모의 화력발전용 설비를 지원하여 전력 공급능력을 제고하는 것이 효율적일 것이다. 건설기간의 단축을 위해서는 북한이 현재 건설중이나 원자재 부족으로 공사기간이 연장되고 있는 발전소에 발전설비 등 원자재를 공급하는 것이 효과적일 것이다. 전력공급원은 존재하나 송·배전 설비의 낙후 및 주변산업의 에너지 낭비현상으로 전력 유효 수요를 충족시키지 못하는 지역에는 송·배전 설비의 교체와 신설을 통해 필요한 전력을 확보하도록 하는 것이 바람직하다.

에너지 공급의 석탄 의존율이 매우 높은 북한의 실정을 감안하여 연료·채광분야의 시설 확충을 위해서는 현대적 채굴장비의 제공을 통해 작업효율을 높이며, 또한 적시의 원만한 수송을 위해 철도·도로망을 생산공장과 연결시키고, 연료·채광분야의 전력생산 유발계수가 특히 높은 점을 고려하여 탄광의 전력 송·배전 설비를 제공해야 할 것이다.

수송망 확충은 생산설비와 기존의 철도·도로망과의 연결을 중점적으로 추진하며, 기존설비가 취약한 곳은 철도전철화 및 철로의 광궤화와 기관차·화차·컨테이너·트럭 등 수송수단을 직접 제공하여 생산공장의 효율을 제고할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 통신설비의 제공을 통해 경제지원사업을 위한 통신망의 국제화 및 시설개수를 지원하고, 특히 수송·통신망 확충을 위한 지원은 북한의 현지 실정을 감안하는 동시에 통일 이후 남북한의 수송·통신체계가 무리없이 연결될 수 있도록 하기 위한 기술·설계적 사전작업 차원에서 실시해야 할 것이다.

따라서 해당 사업 계획중 남북간 수송·통신망 연결과 관련한 항목

에 대해서는 우선적인 지원 및 지원계획 한도 이외의 특별지원도 실시하는 것이 바람직하다. 실질적으로 전력, 연료·채광, 수송·통신분야는 서로 밀접한 보완적 관계를 가지고 있으므로 어느 한 지역에서의 경제활성화를 위한 지원을 효과적으로 실행하기 위해서는 이 세 분야를 유기적으로 연결시켜 고려해야 할 것이다.

일반적으로 각 산업은 다른 산업의 생산물을 중간재로 구입하여 생산활동을 하고 또 그 결과 생산된 생산물을 다른 산업에 중간재로 판매하는 활동을 통하여 상호의존관계를 갖게 되므로, 각 산업간의 상호의존도는 중간투입률과 중간수요율의 크기에 따라 파악될 수 있다. 즉 타 산업으로부터 중간재를 구매하는 정도를 나타내는 후방연쇄효과(backward linkage effects)는 중간투입률에 의해서,<sup>21)</sup> 타 산업에 중간재를 판매하는 정도를 나타내는 전방연쇄효과(forward linkage effects)는 중간수요율에 의해서 각각 측정될 수 있다.<sup>22)</sup>

이러한 개념에 기초하여 북한 공업부문의 활성화를 위한 지원은 후방연쇄효과가 작고 전방연쇄효과가 큰 분야로부터 시행하는 것이 바람직할 것이다. 이는 북한이 현재와 같은 경제체제를 유지하는 한

21) 산업연관표를 보면 각 산업부문별로 재화나 서비스의 생산을 위하여 투입된 원재료인 중간투입과 노동보수, 고정자본소모 및 세금과 기업의 이윤으로 구성되는 부가가치의 내역을 알 수 있다. 제조업에서 생산의 우회도가 높을수록 총투입액에서 중간투입액이 차지하는 중간투입률은 높아지게 된다.

$$\text{중간투입률} = \frac{\text{중간투입액}}{\text{총산출액}} \times 100$$

22) 모든 재화와 서비스는 그 용도에 따라 다른 산업의 원료로 투입되는 중간재와 최종구매자에게 판매되는 최종재의 두 가지로 나누어진다. 산업연관표를 보면 각 산업부문별 재화나 서비스 중 중간재와 최종재로 쓰인 양을 알 수 있다. 일반적으로 기초원자재나 중간재를 생산하는 산업부문일수록 중간수요율이 높다.

$$\text{중간수요율} = \frac{\text{중간수요액}}{\text{총수요액}} \times 100$$



결핍(shortage) 현상은 계속해서 북한경제의 애로로 작용할 것이며, 이러한 상황에서 후방연쇄효과가 큰 산업은 타 산업으로부터의 중간재 구입이 원활하지 못할 경우 정상적 운영이 어렵게 되기 때문이다. 반면 전방연쇄효과가 큰 분야는 많은 부분이 타 산업의 중간재로 사용되므로 북한산업의 애로를 타개하는 데 긍정적인 효과를 발휘할 것이며, 타 산업에 대한 과급효과가 크므로 최종수요재보다 경제활성화에 대한 기여도가 높을 것이기 때문이다.

따라서 한국정부의 경제지원 및 국제교역 환경의 개선으로 북한경제가 어느 정도 자생력을 갖춘 뒤 후방연쇄효과가 비교적 높은 분야를 지원하는 것이 효율적일 것이다. 또한 전방연쇄효과를 판단함에 있어서 북한경제의 애로부문인 전력 및 연료·채광, 비료·농약, 수송·통신과 관련하여 특히 생산유발계수가 높은 부문에 대해 우선적으로 지원해야 할 것이다.

다음으로 고려해야 할 사항으로서 북한의 산업애로와 연관된 각 지원분야의 생산유발계수를 들 수 있다. 중국의 산업연관표를 이용하여 북한산업의 애로로 작용하고 있는 석탄·전력·비료·농약·교통설비·발전설비·원동기 부문에 대한 경제지원부문별 생산유발계수를 조사해보면, 특히 수송 및 통신 등 사회간접자본과 관련하여 생산유발계수가 높은 부문은 기계·화학·금속 등의 분야이다. 따라서 북한지역의 자체 경제역량 재건을 통해 사회간접자본을 확충하기 위해서는 이들 분야의 우선적 건설이 필요하다. 그러나 북한경제 현황으로 미루어 볼 때, 북한이 자력으로 이들 부문의 재건을 통해 사회간접자본을 확충하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 남북한간 경협은 남한의 산업역량을 활용하여 북한경제의 취약점을 보강하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

#### 4. 경협규모의 추정

남북한간의 경제협력사업이 본격화될 경우, 초기의 실질적 지원 및 투자규모는 남북한 당국간의 협의에 의해 결정될 가능성이 클 것으로 전망된다. 그러나 장기적인 측면에서 본다면 향후 실현 가능한 대북 경제지원 및 투자 규모는 남한경제의 부담능력이나 재원 조달가능성은 물론 북한경제의 소화능력과 남북한 경제력 및 산업구조 격차의 해소를 위한 장기계획 및 관련사업의 수익성에 대한 기업의 판단에 의해 결정될 것이다.

일정기간 동안 북한지역의 GDP를 남한경제의 일정수준으로 증대시키기 위한 총비용을 먼저 산출하고 이를 마련하기 위한 방안을 강구하는 방식의 '통일비용'식 접근은 비현실적이며, 천문학적 비용 부담에 대한 불필요한 우려를 야기한다는 점에서 바람직하지 않으며, 남북이 합의에 도달한 개별사업의 추진을 위한 '특정사업 비용'적 성격 및 재원조달 방안의 강구가 현실적인 대안이라고 볼 수 있다. 기존의 '통일비용'식 대북 지원 및 투자규모의 추정은 많은 가정과 인위적인 목표설정을 필요로 한다. 대북 지원 및 투자의 궁극적인 목적이 효율적인 남북경협사업을 통해 남북한의 보완적 생산요소결합이 가능하게 함으로써 남한은 투자에 대한 수익을, 북한은 경제성장을 보장받을 수 있게 하는데 있다면 향후 남북한 경제의 성장속도나 경제규모에 대한 기본적 예측을 필요로 하며, 일정기간 동안 남북한 경제력 격차를 줄이기 위한 목표 설정이 요구된다.

『남북경제공동체』 형성 과정에 대한 전체적 마스터플랜을 먼저 세우고 이에 따른 소요비용을 산출하는 것을 '연역적 방식'에 의한 평가라면, 제반 제약요인을 감안하여 남북간의 합의에 의해 선정된 특

정사업별 소요비용을 산출하는 방식은 '귀납적 방식'에 의한 평가라 할 수 있는데, 남북관계 현황 및 남한경제의 부담능력이나 북한경제의 소화능력을 감안할 경우, '귀납적 방식'에 의한 소요재원 평가 및 조달이 바람직한 것으로 판단된다. 한편 효율적인 경제지원과 투자는 북한산업구조의 연관성과 부문별 성장속도의 균형유지를 필요로 한다. 이는 북한산업구조의 균형을 무시한 일방적인 투자 및 지원은 효율성을 보장받을 수 없기 때문이다.

대형 남북경협 사업을 위한 재원은 정부차원의 투자 및 지원시 소요되는 부분과 경제적 동기에 의한 민간기업의 투자 부분으로 구성되며, 정부차원의 사업은 민간기업의 투자동기 제고 및 남북경제의 연계성 확보 차원에서 추진되어야 할 것이다. 남북한의 현존 체제와 제도의 존재를 인정하는 가운데 생산요소 결합 및 활용을 통해 이루어질 기능적 「남북경제공동체」의 형성 속도는 남북경협 사업에 대한 북한의 수용가능성 및 북한경제의 소화가능성, 그리고 특히 남한경제에 과도한 부담이 되지 않는 범위 내에서 결정되어야 할 것인 바, 정부차원의 경협재원 조달 방안은 동원할 수 있는 재원의 상한선을 설정하고 이에 따라 순차별로 남북 경협사업을 추진하는 방식이 적합할 것으로 판단된다.

예를 들면 남북경협을 위한 정부차원의 연간 재원조달 상한선은 GDP(1999년 4,000억 달러)의 0.5% 또는 정부예산(1999년 700억 달러)의 3% 수준(21억 달러, 약 2조5천억원)으로 설정하고, 조달방식은 세목(稅目)의 신설, 국채발행, 예산항목의 조절(긴장완화에 따른 국방비 절감 등)을 통해 각각 예산규모의 1%씩을 조달하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 남북경협 초기단계에서는 정부차원의 투자 및 지원 사업의 비중이 클 것이며, 남북관계의 진전에 따라 민간기업의 투자 비중이 증가하는 한편, 사업규모는 점차 확대되는 추세를 보

일 것이므로 정부차원의 소요재원 조달 및 지출 규모는 불변가격 기준으로 거의 일정한 유량(flow)을 보일 것이다.

## 5. 자원조달 방안

남북경협을 위한 자원조달 및 경제적 부담 경감을 위해 정부는 다음과 같은 다각적인 접근방식을 고려할 수 있을 것이다.

- ① 정부와 민간기업의 역할 및 기능 분담을 고려한 단계별 협력사업의 청사진에 따른 사업의 우선 순위와 구체적 사업계획 마련
- ② 남북협력기금의 확충 및 관련 법령 정비와 효율성을 감안한 기금 활용 방안 마련
- ③ 남북한 경제협력 사업 확대시 필요한 남북한간의 다양한 결제 및 상환 방식에 대한 남북합의 도출
- ④ 남한기업의 북한투자 유도를 위한 인센티브 제공 방안 마련
- ⑤ 경협사업에 대한 해외 민간·상업자본 유치 방안 마련
- ⑥ 국제금융기구와의 협력체제 구축 및 북한의 국제금융기구 가입 지원 방안 마련

남북경협의 활성화를 위한 사업 추진과정에서는 남북합의에 의해 지원사업 및 북한지역 사회간접자본 확충사업 대상을 확정하고, 확정된 지원사업 소요비용 및 건설단가를 최소화할 수 있는 남북협력 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 농업 및 에너지 부문 관련 지원사업은 무상지원을 지양하고, 북측의 희망조건을 반영한 장기차관 등의 유상지원 형식을 통해 제공하는 것이 바람직하다.

에너지 및 사회간접자본 부문 사업 추진시, 북한 현지에서 사업에

필요한 원자재 및 노동력을 최대한 확보함으로써 남한의 일방적 지원에 의한 건설 추진시 발생할 수 있는 추가비용 발생요인을 최소화할 수 있을 것이다. 또한 북한지역 사회간접자본 구축 및 남북한 교통·통신망 연결 사업과 관련, 건설단가를 해당 기관 또는 기업이 자체적으로 추정하고 있으나, 이는 남한의 기준을 적용하여 과대 추정될 우려가 있는 바, 정확한 소요재원 규모의 파악에 혼선을 가져올 수 있으므로, 북한의 특성을 감안한 토지수용비 및 원자재 조달비용, 인건비 등을 감안한 객관적인 건설단가 추정방식이 마련되어야 할 것이다.

유상지원의 원칙 하에 대북 지원 및 사회간접자본 건설사업이 추진될 경우, 정부는 사업추진과정에서 소요되는 비용을 남북협력기금에서 장기저리 형태로 사업추진 기업에 제공하고, 해당기업은 북한측의 상환 계획에 맞추어 다시 협력기금을 상환하는 방식을 취함으로써 정부의 순부담 규모를 최소화할 수 있을 것이다. 한편 초기의 지원사업 및 선별적 사회간접자본 구축사업 소요비용은 남한내 연관분야의 요금체계 조정, 특별세목의 신설 등을 통한 남북협력기금 확충 및 채권발행, 금융기관에 의한 프로젝트 파이낸싱(북한측과 상환 방식에 대한 협의 필요) 등에 의해 조달할 수도 있을 것이다.

남북한간 합의에 의한 공동사업이 가능한 단계에 이르러서는 선별적인 개별사업보다는 경제적 타당성에 입각하여 광범위한 산업영역에서의 경협사업이 추진될 것인 바, 수익성에 기반을 둔 남한내 민간기업 및 해외자본의 자율적 투자 동기를 극대화함으로써 정부의 직접부담을 경감하는 것이 바람직하다. 초기의 경제지원 및 선별적 사회간접자본 구축사업과는 달리, 공동사업단계에서는 광범위한 영역에서 기업이 독자적으로 추진하기 어려운 대규모 사회간접자본 구축 등의 수요가 발생할 것이다. 이에 대해서는 남북한정부와 기업 및 해

외자본의 공동 참여에 의한 컨소시엄 구성, 외화채권 발행, 다국간 펀드 조성, 공공차관 또는 국제상업차관의 도입 등을 통해 사업추진 소요자금을 조달하고, 비투자성 비용에 대해서는 우선적으로 정부차원에서 비용을 지출할 수 있을 것이다.

남북한간 공동사업과 관련된 소요 투자재원의 경우, 정부 또는 기업 등 해당 사업 주체의 책임 하에 북한측과의 상업적 계약에 의해 상환반도록 하며, 비투자성 투자환경 조성 관련 지원에 대해서는 남북관계의 진전 상황에 비추어, 남북한 정부가 정한 조건에 의해 북한측이 장기 상환토록 유도해야 할 것이다. 일반 제조업 및 관련분야에 있어서 민간기업차원의 협력사업은 북한의 투자유치 희망 분야 및 우리기업의 사업타당성 평가를 기준으로 민간기업이 자발적으로 결정하도록 하고, 정부는 민간 및 해외자본의 대북 투자 환경 및 여건을 조성하기 위한 투자와 지원과 관련 절차 간소화 및 비용 절감을 위한 조치 등으로 역할을 한정하는 것이 바람직하다.

민간기업은 자율적 판단에 따른 사업추진 과정에서 발생하는 손익에 대해 책임지며, 정부는 대북투자 및 지원과 정부차원의 남북경협 관련 재원지출 과정에서 기업간의 형평성 문제를 최우선적으로 고려함으로써 민간기업이 비생산적 이윤추구행위(남북협력기금의 획득 등)에 사업목적은 두는 경우를 배제해야 하며, 대기업에 비해 상대적으로 열악한 중소기업의 사업능력(정보·금융·대북 접촉 절차) 등을 보완해 줄 수 있어야 할 것이다.

한편 북한이 남북경협 사업의 본격적 확대에 긍정적인 반응을 보이는 경우, 남북당국간의 경협 실무회담을 확대 개편함으로써 '경제교류·협력공동위원회'의 조기가동을 추진하는 것이 바람직하다. 경협공동위의 가동과 더불어, 내부적으로는 민간기업과 정부의 입장을 조율하고, 기업간의 과당경쟁을 방지하며, 경협에 필요한 세부조치 및

남북합의 유도 사항을 점검하기 위한 반관반민의 남북경협 협의기구를 상설화할 수 있을 것이다. 또한 정부차원의 '경제교류·협력공동위원회'와 병행하여 민간기업 대표, 대한무역투자진흥공사 및 국책연구기관 대표 등으로 구성되는 민간차원의 남북경제교류·협력 협의기구를 설치하고, 남북한간의 보조적 협상창구로 활용할 수 있을 것이다.<sup>23)</sup>

민간차원의 협의기구는 남북한 경제관계의 확대·심화를 위해 조사작업과 실천방안 연구·협의 및 대북 사회간접자본 확충 지원 등 정부차원의 지원과 민간기업차원의 경제교류간의 연계성 및 효율성 제고 등 조정 역할을 수행할 수 있을 것이다. 또한 동 기구는 남북경협 관련 기업 및 개인에 대해 과당경쟁 방지를 위한 자율적인 경협 가이드라인을 제시하고, 남북한의 제도적 차이에 기인한 특수한 거래관행에 적응할 수 있도록 오리엔테이션을 실시할 수 있을 것이며, 남북경협과정에서 발생할 분쟁해소와 남북 공업규격 조정, 무역대표단 교환 등을 위해 북한측과 상시 협조체계를 구축할 수 있을 것이다. 한편 동 기구는 정부와 협력하여 남북경협 소요재원 조달 방안을 강구하고, 정부 및 국내외 기업과 대북 투자를 위한 컨소시엄 구성 및 투자자본 회수방안에 대한 협의와 감리 기능도 담당할 수 있을 것이다.

한편 현재 시행중인 남북경협 관리법규 및 지침을 전향적으로 수정·보완하는 것이 바람직하며, 특히 남북협력기금의 확충을 위해 「남북협력기금법」을 수정·보완하고, 새로운 남북관계에 조응하기 위해 「남북교류·협력에 관한 법률」을 보완하되, 특히 과도한 위임규정과 준

23) 북한은 한국뿐만 아니라 모든 미수교국가와의 교역을 민간베이스 무역에 의존하고 있으며, 독일의 경우에는 통독전 동·서독 경제교류관련 접촉 및 협상 창구로서 민간단체인 독일 상공회의소 산하에 '상공신탁관리소'라는 상설기구를 설치·운영하였다.

용규정 및 민족내부거래 원칙에 배치되는 항목을 대폭 수정해야 할 것이다. 남북경협 관련 재원조달 방안에 대한 국민여론의 지지가 필수적인 바, 초기단계의 대북 경제지원이 궁극적으로 『남북경제공동체』의 건설을 통해 한반도 경제의 재도약을 위한 장기적 투자효과를 가진다는 점을 명백히 보여줄 수 있는 남북한 경제협력의 종합 청사진을 제시할 필요가 있다.

한편 남북경협을 통한 북한경제의 정상궤도 진입을 위해서는 실물경제적 차원의 남북경협이외에 북한경제 지표 및 통계의 작성, 구조적 문제점에 대한 정확한 분석 및 대책 마련, 경제운용기제의 효율성 제고를 위한 거시경제 조정과 기업관리의 개선 등의 현실적 과제를 해결해야 하며, 이를 위한 인적자원의 육성 및 자금조달 등 환경적 요건의 구비가 필수적인 바, 경험과정에서 이에 대한 남북합의를 도출할 수 있어야 할 것이다. 남한은 북한의 세계은행(IBRD)·국제통화기금(IMF)·아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구 가입을 위한 국제적 분위기 조성을 위한 노력과 함께 관련 준비작업 과정에서의 기술적 지원에 적극 참여할 수 있는 통로를 개발할 필요성이 있다.

대북 경협사업 추진 소요재원의 조달로 인한 국민경제의 부담을 최소화하고, 소요자금의 순조로운 공급 및 북한 경제체제의 효율성 제고를 위해 북한의 국제금융기구 가입을 지원하고 국제금융기구의 양허성 자금을 활용해야 한다. 북한의 국제금융기구 가입 이전 시기에는 국제금융기구의 신탁기금 제도와 주요국의 기여금, 그리고 우리의 남북협력기금을 활용하여 북한에 대한 기술적 지원의 효율성을 제고하고, 가입 이후 시기에는 IMF·세계은행·아시아개발은행 등의 일반(정규) 자금지원 및 특별(양허성) 자금지원을 최대한 확보하기 위한 방안을 모색할 수 있을 것이다. 남북한간 경제협력 확대과정에서 북한경제의 재건에 소요될 재원을 순조롭게 조달하기 위해서는



남한기업을 포함한 국제민간부문의 대북 직접투자가 필요하며, 세계은행·IMF·아시아개발은행 등 국제금융기구의 이니셔티브는 국제민간자본의 북한유입을 위한 선행 필수조건이므로 이들 국제기구에 대한 북한의 접근 및 가입을 지원해야 한다.

북한이 국제금융기구에 가입하는 경우, 북한이 일정한 요건을 갖춘 회원국으로서 일반자금 지원 보다 금리조건과 상환기간이 유리한 양허성(concessional) 자금 지원을 받을 수 있도록 국제금융기구 및 주요 관련국에 대한 외교적 노력을 경주함과 동시에 북한이 양허성 자금 지원 대상국의 조건을 갖추 수 있도록 지원·협력해야 할 것이다.<sup>24)</sup> 북한이 IMF에 가입하여 IMF와 세계은행의 개혁 프로그램을 성실히 이행하는 경우, 확대구조조정금융(ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility)에 따른 양허적 자금지원을 받을 수 있을 것이다.<sup>25)</sup> 또한 북한의 회원국 가입과 경제 구조조정계획 수립 및 실행 과정에서의 지원을 통해 북한이 획득할 수 있는 IMF의 양허성 자금 규모를 증대시킬 수 있을 것임. 한편 북한이 세계은행에 가입할 경우 받을 수 있는 자금지원은 대체로 세계은행의 IBRD 자금과 IDA(국제개발협회: International Development Association) 자금이 있으며,

24) 북한이 국제통화기금에 가입하게 되면 북한의 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 하며, 세계은행에도 정기적으로 북한의 사회보장제도·교육·건강 등 사회지표를 제공해야 함은 물론, 외채통계도 국제기준에 맞게 제출해야 한다. 국제금융기구에 북한이 가입한다 하더라도 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 IMF·세계은행과 합의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시해야 하며, 이와 같은 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달해야 할 의무가 있다. 장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, pp. 105~113 참조.

25) IMF의 특별신용공여제도에 속하는 양허성융자제도(Concessional Facilities)로서의 확대구조조정금융(ESAF)은 구조조정을 통한 지속적인 경제성장 기반조성에 의해 회원국의 만성적인 국제수지적자 및 외채문제를 해결하기 위해 1987년 12월에 설치되었으며, 이를 통해 장기저리 자금을 조달할 수 있다.

IDA 자금은 무상자금지원에 가까운 자금인 까닭에 해당 회원국이 IMF와 세계은행의 구조조정 프로그램을 성실히 수행하는 조건부 자금 지원이 가능할 것이다. 북한이 ADB로부터 받을 수 있는 양허성 자금은 아시아개발기금(ADF: Asian Development Fund)이 1인당 국민소득이 낮고 부채상환능력이 제한된 개발도상회원국들을 대상으로 제공하는 개발자금지원기금의 혜택을 받을 수 있다.<sup>26)</sup>

그러나 북한의 IMF와 세계은행 등 국제금융기구 가입은 경제체제의 변화와 구조조정 프로그램의 시행 등 현재의 북한으로서 수용하기 어려운 요건을 충족시켜야 가능할 것으로 판단되는 바, 정부는 우선적으로 북한의 아시아개발은행(ADB) 가입에 중점을 두고 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 미국과 일본에 대해 북한의 변화를 촉진하기 위한 가장 유효한 수단중의 하나가 국제금융기구 가입 지원임을 설득시키고, 북한이 ADB의 양허성 자금 수혜국이 될 수 있도록 회원국과의 협의과정에서 주도적 역할을 모색해야 할 것이다. 북한의 ADB 가입이후에는 IMF와 세계은행에 가입 요건 충족을 위한 북한 경제통계 작성 및 경제구조조정 프로그램 시행 등과 관련 남북협력체제를 구축하고 관련 회원국에 대해 북한의 특수한 상황을 인식하고, '선 가입, 후 요건 충족'의 접근방식을 인정해 주도록 외교적 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

일반적으로 국제금융기구의 회원국이 된 이후에도 본격적인 양허성 자금 수혜국이 되기 위해서는 요건 충족을 위한 2~3년의 시간이 소요되는 데, 정부는 북한의 관련 기구 가입이 확정되는 시점에서 조기에 양허성 자금 수혜국이 되어야 할 것이므로, 가입이전 시기의 기

26) 아시아개발기금의 양허성 자금은 무이자이며, 매년 용자금액의 1%의 수수료를 부과하고, 상환기간은 거치 기간 10년을 포함하여 35~40년임. ADF 재원은 회원국들의 출연금으로 조달하고 있으며, 부족한 재원은 회원국들로부터 주기적 재원보충을 통해 충당하고 있다.

술적 지원을 통해 필요요건을 조기에 충족할 수 있도록 북한과의 사전 협력체제를 구축하는 것이 바람직하다. 또한 정부는 북한에 대해 본격적인 경제개발을 위해서는 국제금융기구의 활용이 필수적임을 설득시키고, 양허성 자금 수혜를 위해 필요한 거시경제, 통화, 재정, 경제통계, 금융관련 법규의 개선을 위한 물적·인적 지원을 시행할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 북한에 대해 국제금융기구의 조직과 운영제도, 정보기술 등 한국이 가지고 있는 노하우의 제공이 필요하다. 또한 국제금융기구 회원국에 대한 외교적 설득 노력을 통해, 북한지역 자원개발 및 사회간접자본 구축이 북한경제 뿐만 아니라 동북아의 물류 흐름을 촉진함으로써 역내경제 활성화에 기여할 수 있음을 인지시키고, 북한이 자금 수혜 요건을 충족시키기 이전에도 양허성 자금을 활용할 수 있도록 특례적 지원방안을 강구할 경우, 남북 경협 사업을 위한 재원조달 부담을 상당부분 경감시킬 수 있을 것이다.

정부는 북한의 국제금융기구 가입 및 양허적 자금 공여가 순조롭게 이루어지고, 이와 같은 지원이 북한의 변화와 연결될 수 있도록 외교적 노력을 기울임과 동시에 북한이 국제기구가입과 양허적 자금 수혜의 조건을 만족시킬 수 있도록 관련정보를 제공하고, 북한이 필요한 구조조정 프로그램의 대안을 제시할 수 있을 것이다. 또한 우리 정부는 「남북경제공동체」 형성을 위한 대북 투자 및 지원, 그리고 남북합의에 의한 경협의 제도적 장치 이행 등을 통해 안정적 투자환경을 조성함으로써 북한에 대한 국제금융기구의 신인도를 제고하고, 민간차원의 상업투자 유치를 극대화 해야 한다.

한편 기업을 포함한 민간부문은 국제민간자본의 대북 투자를 촉진할 수 있도록 대북경협사업의 효율성을 제고함으로써 북한경제의 개방과 재건에 기여해야 할 것이다. 국제민간투자를 촉진하기 위해 설립된 세계은행 그룹의 국제투자금융공사(International Finance

Corporation)를 활용한 북한에 대한 해외민간투자촉진 방안도 강구할 수 있을 것이다. 북한의 국제금융기구 가입 및 양허성 자금 수혜 조건 충족을 위해서는 NGO를 통한 국제금융기구의 우호적 분위기 조성 및 북한경제구조의 개선을 위한 북한 정부·학술계의 적극적 의지 표명이 필수적인 바, 이를 위해 국내 학계 및 민간단체의 대북 학술 교류·협력 활동을 강화하는 것이 바람직하다.

한편 북한의 국제금융기구 가입 지원사업에 남북협력기금을 사용할 수 있도록 남북협력기금 관련 법률을 보완하고, 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 관련 사업을 위한 소요 재원조달 및 관리 업무를 위해 남북협력기금 관리부서 및 담당 금융기관의 조직을 정비·조정해야 할 것이다. 북한의 국제금융기구 가입 및 양허성 자금 활용을 위한 조건 충족을 위해 필요한 지원 프로그램 작성 및 실행과정에서 소요되는 비용과 효과, 남한의 역할 및 관련 국가·국제기구와의 협조 내용에 대한 사전적 검토 및 평가 보고서 작성이 필요하다. 북한이 국제금융기구 회원국으로서의 의무와 권리를 완전히 행사하기 이전의 과도기 단계에서는 북한의 거부감이 낮은 남한 및 국제사회의 비정부기구(NGO)가 북한지역에서 개발 프로젝트를 시행하고, 이에 대한 소요비용을 한국을 포함한 국제금융기구 및 관련국 정부가 보조하는 형식 등의 다양한 지원 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

그러나 북한의 국제금융기구 가입에 대해 미국과 일본은 아직 부정적 입장을 견지하고 있는 바, 이들 국가들과의 정책조율을 통해 대북 포괄적 포용정책의 일환으로 국제금융기구의 대북 경제지원 활동을 유도해야 할 것이다. 이는 한국경제의 취약성을 감안, 북한경제 재건을 위한 국제자본 유치를 최대화 할 수 있도록 국제기구 및 서방국과의 협조체계를 마련한다는 의의를 가진다. 특히 이들 국가들과의 정책조율을 통해 포괄적 대북 포용정책의 일환으로 국제금융기구

의 대북 경제지원 활동을 유도할 수 있도록 외교적인 노력을 경주해야 할 것이다.

## 6. 국제금융기구와의 협조를 통한 기술적 지원

남북한 당국 및 민간차원의 안정적 경협 통로가 유지되고, 북한이 경제체제의 합리적인 구조조정 단계에 진입하게 되면 대북 경협사업과 관련, 국제금융기구의 직접적 자금제공 및 관리하에 이루어지는 기술적 지원((technical assistance)이 이루어질 수 있도록 국제협력체제를 구축하고, 북한경제의 여건조성을 위한 한국의 협력 및 지원이 필요할 것이다. 북한의 국제금융기구 가입을 위한 조건 충족과 북한경제의 개혁·개방 여건 조성 차원에서 국제금융기구와 남한의 협조 하에 다음과 같은 사업의 추진이 바람직하다.

- ① 경제관련 조사·분석사업 및 개혁프로그램 관련 자문
- ② 새로운 경제체제에 적응하기 위한 경제인력 교육프로그램 제공
- ③ 경제개발 프로젝트 개발·시행을 위한 학술연구 및 교환프로그램 지원
- ④ 거시경제·통화·재정부문의 정책입안 및 관리능력 향상을 위한 지원
- ⑤ 금융관련 법규 제정 및 국제금융기구 제도관련 정보제공 및 자문
- ⑥ 국제시장 참여를 위한 마케팅 및 무역 제도 교육 및 인력 훈련 프로그램 제공

세계은행은 용자와 무상공여를 통해 회원국에 대한 기술적 지원활

동을 위한 재원을 조달하거나, 회원국과 협조융자(cofinancing)을 통해 해당국을 지원하기도 한다.<sup>27)</sup> 북한의 경우 경제상황을 감안, 융자에 의한 지원보다는 신탁기금, 제도개발기금 등 세계은행 주관하의 특별프로그램을 통한 공여성 지원이 바람직하다. 세계은행의 기술적 지원을 위한 훈련프로그램들은 주로 개발도상국을 대상으로 한 세계은행의 경제개발연구소(EDI)나 현지 또는 외국의 연구기관 및 산업기관과 협력하여 학술회의 또는 세미나, 워크숍 등을 지원하고 있다.

국제통화기금(IMF)의 기술지원은 IMF스텝(staff)과 자문역(advisor)들에 의해 수행되며, 기술지원 과정에서 기술지원을 담당하고 있는 활동부서 및 지원부서 전문인력으로 구성된 기술지원위원회(Technical Assistance Committee)가 IMF의 기술지원정책에 맞추어 기술지원을 관리·조정하고 있다. IMF의 기술적 지원은 재정 및 통화정책에 대한 회원국 정부의 입안 및 수행능력 향상, 중앙은행·재무부·관세청·조세청 등 정부기관의 기능 강화 및 회원국 정부의 관리능력 제고, 금융부문 관련 법안 및 절차 관리능력 향상 등을 위한 지원 등으로 이루어진다. 특히 IMF는 분쟁후 지역(post conflict countries)에 대한 비중을 확대하고 있는 바, 북한이 회원국이 될 경우 수혜 대상이 될 가능성이 클 것으로 판단된다. IMF의 회원국에 대한 기술지원은 자체 재원으로 충당하거나 선진국으로부터 자금 지원을 받아 수행하며, 1998년 회원국에 대한 IMF의 기술 지원중 1/3은 UNDP, 일본, 세계은행, EU 등의 기술지원협력에 의해 이루어졌다.

아시아개발은행(ADB)의 기술적 지원은 주로 정책개혁, 금융부문 강화, 금융 및 자본시장 촉진, 지역간 경제협력, 환경보호, 자연자원 관리 등의 영역에서 이루어지고 있으며, 관련 업무는 ADB 기술지원

27) 장형수·이창재·박영근, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11 참조.

부서와 아시아개발은행연구소(ADB Institute)에서 담당하고 있다. ADB의 기술지원은 프로젝트준비 및 프로젝트집행을 위한 지원과 자문 등을 통해 이루어지며, 지역기술지원(RETA: Regional Technical Assistance)은 개발도상국의 지역적 이슈와 관련하여 세미나 및 학술회의 개최와 지역활동 등을 지원한다.<sup>28)</sup> ADB의 기술지원을 위한 용자는 회원국들의 출자자본금, 이익잉여금, 차입기금 등으로 구성된 일반재원과 기술지원특별기금 등으로부터 조달한다. 기술적 지원을 위한 공여는 선진국 및 개발도상회원국으로부터의 기술지원 특별기금(TASF: Technical Assistance Special Fund)에 대한 출연금과 TASF에 대한 아시아개발기금으로부터의 정규적 할당금, 일반재원의 순이익으로부터의 이전, 일본정부 지원의 일본특별기금의 연례출연금, 기타 외부공여로 조달하고 있다. ADB는 회원국의 개발프로젝트 및 프로그램에 대한 자금 및 기술지원이 이루어지기 전에 해당국의 개발활동 및 경제상황과 프로젝트의 타당성을 검토한 후에 지원여부를 결정하고 있다.

---

28) 프로젝트 준비 단계에서는 개발프로젝트 및 프로그램의 타당성 조사 및 비용 추정, 기술·경제·사회적 파급효과 분석 등을 지원하며, 프로젝트 집행 단계에서는 프로젝트 운영에 대한 자문·관리·집행 등을 지원한다. 또한 자문 활동은 개발도상회원국이 필요로 하는 프로젝트의 입안·실행·운영에 대한 경영·조직적 능력과 연구 및 정책 수행능력 강화를 목표로 추진되고 있다.

■ 베트남의 기술적 지원 활용사례

- 베트남은 국제금융기구 가입이전 시기인 1980년대말부터 1990년대 초에 걸쳐 유엔개발계획(UNDP), 세계은행의 경제개발연구소(EDI) 등으로부터 기술지원을 받는 등, 국제금융기구와 긴밀한 관계를 유지하였음.
- 베트남이 세계은행의 경제개발연구소로부터 받은 기술지원은 주로 자본주의 시장경제를 도입하기 위해 필요한 국가경제관리 프로그램과 정책분석, 공기업 개혁에 집중되어 있음.

베트남에 대한 세계은행 경제개발연구소의 훈련지원 활동

연도	훈련주제	훈련부문 및 형태
1991	국가경제관리에 대한 세미나	고위급 정책세미나
1991	시장경제에 대한 훈련프로그램	경제 및 부문별 관리
1991	인플레이션과 공기업개혁 훈련 프로그램	경제 및 부문별 관리
1991	국가경제관리에 대한 훈련 프로그램	고위급 정책세미나
1992	베트남에 적합한 시장경제	경제 및 부문별 관리
1992	거시경제관리 및 정책	고위급 정책세미나
1992	국가경제관리	훈련프로그램
1993	베트남의 정책분석	훈련프로그램
1993	경제정책 분석 및 관리에 대한 훈련	훈련프로그램
1993	경제통합	훈련프로그램
1993	거시경제관리 및 정책	고위급 정책세미나
1993	경제정책분석 및 관리	경제 및 부문별 관리

자료: 세계은행 EDI archives; Leipziger, 1998. 장형수·이창재·박영근, 앞의 책, p. 92에서 재인용

북한에 대한 기술적 지원의 구체적 내용으로는 북한의 국제금융기구 가입 이전 시기에는 국제금융기구 가입 요건을 충족시키기 위해, ① 북한 정부인원에 대한 시장경제 교육 프로그램 제공, ② 북한 경제에 대한 종합보고서 및 경제통계 작성, ③ 북한경제의 부문별 호



율성 증대를 위한 자문 및 실행계획(action plan) 작성 등에 대한 기술지원을 추진하고, 이의 추진을 위해 소요되는 비용은 한국을 포함한 회원국의 신탁기금을 활용하여 충당하는 것이 바람직하다. 한편 북한의 국제금융기구 가입 이후에는 북한의 경제관리 인력에 대해 국제금융기구가 공식적으로 경제개발 프로젝트 선정 및 정책입안·거시경제정책·자원관리·시장기구의 효율성 제고 등에 대한 교육·훈련 프로그램을 시행할 수 있을 것이다.

한국정부는 국제금융기구의 대북 기술지원을 위해 북한경제에 대한 분석결과 및 정보를 제공하고, 교육 및 훈련 프로그램의 개발 및 실행 과정에서 국내 민간학계가 주도적으로 참여할 수 있도록 소요 자금 지원을 통해 북한에 대한 기술적 지원이 효율적으로 신속히 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 북한이 국제금융기구에 가입하게 되는 경우, 북한경제 개발을 위한 농업·사회간접자본·보건·환경·교육 등의 분야에 있어서 개발지원형 프로젝트를 성공적으로 계획·실행하기 위해서는 프로젝트 설계, 자금투입, 인적자원 양성, 북한 경제정책과의 조율 등에 대한 기술적 지원이 필수적이므로 한국은 이를 위해 국제금융기구와의 긴밀한 협조체계를 구축하고, 실무과정에서 주도적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

농업개발 프로젝트 추진과정에서 북한경제의 농업원자재 공급능력 제고·품종개량 및 육종기술 지원·농업기반시설 개선·북한농업 구조조정 등은 남북한 농업의 보완성 강화의 측면에서 남한 농업기술 및 산업구조와의 연계성을 강화시키는 방향으로 추진되어야 할 것인바, 국제금융기구의 관련 프로젝트 계획 단계에서부터 적극 참여해야 할 것이다. 한편 사회간접자본 지원 프로젝트의 경우, 남북한 교통·통신망 연계와 남북한을 관통하는 동북아 물류 체계의 구축을 기본방향으로 추진되어야 하므로 국제금융기구의 프로젝트 추진시 계획·자

금조달·남북한 기존 SOC와의 기술적 연계 등을 위해 남한이 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 자금조달·기술제공 과정에 있어서 해당 기구와의 협조체제를 구축하고 주도적 역할을 위한 외교적 노력을 기울이도록 하는 것이 바람직하다. 북한에 대한 국제금융기구의 보건·환경·교육 분야 개발지원형 프로젝트 추진을 위한 인적자원 및 관련 정보 제공과 공동조사 참여를 통해 향후 「남북경제공동체」의 건설이 본격화될 경우, 관련 사업의 연장선상에서 남북한간의 직접적 협력체제의 가동을 위한 기반을 조성해야 할 것이다.

북한경제의 성장궤도 진입을 위해서는 광범위한 산업영역에서의 기술인력 훈련 프로그램이 필수적이나, 남북한 관계의 특수성으로 인해 남북한간의 대규모 인적교류에 의한 훈련프로그램의 추진에는 상당한 시일이 소요될 것인 바, 과도기적 단계에서는 국제금융기구와의 협력체제 구축을 통해 산업기술 훈련 프로그램을 실행해야 한다. 북한 산업인력 훈련 프로그램은 북한상품의 국제시장 진출을 위한 디자인 및 공정기술과 포장·마케팅 영역에서의 실무 능력 배양을 목표로 하고, 초기에는 북한 현지 및 중국 등지에서의 단기 훈련프로그램 제공을 주요내용으로 하되, 남북관계의 진전에 따라 남한정부 또는 기업의 주관 하에 남한에서의 장기프로그램을 제공할 수 있을 것이다. 산업인력 훈련 프로그램의 소요비용은 여타 기술지원에 비해 상대적으로 저렴할 것이므로, 국제금융기구 내에 특별기금을 조성하고, 자금조성과정에서 한국이 주도적 기여를 하는 것이 바람직하다.

한편 기술적 지원은 경제체제와 관련된 부문으로써 북한의 민감도를 감안할 때, 지원 초기에 우리 정부가 직접적인 영향력을 행사하기에는 많은 제약요인이 존재하므로, 국제금융기구 관련 부서 및 해당 기구 이사국들과의 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 바람직하다. 정부는 북한에 대한 기술적 지원과 관련, 북한경제에 대한 준비조사

및 과도기적 지원전략 사업이 순조롭게 이루어질 수 있도록 해당 국제금융기구의 활동을 간접적으로 지원하고, 상임이사국과 미국·일본에 대한 외교적 노력을 경주함으로써 북한에 대한 자금지원 문제가 긍정적으로 검토될 수 있는 분위기를 조성할 필요가 있다.

북한경제에 대한 국제금융기구 준비조사단계 및 지원전략단계에서 국내 민간 대학·연구소·비정부기관은 유엔개발계획(UNDP) 등 UN산하 기구의 대북한 조사 및 지원사업에 적극 참여하고, 관련 기관에 대해 북한 관련 정보 및 자료를 제공할 수 있는 통로를 확보해야 할 것이다. 북한이 국제금융기구의 회원국이 되더라도 실질적 자금 및 기술지원 수혜국이 되기 위해서는 상당한 시일이 소요되므로, 공식지원이 시작되기 이전단계에서 북한관리에 대한 교육프로그램 시행 또는 기타 기술적 지원을 위한 소요자금을 국제금융기구가 지원하기를 기대할 수는 없으므로, 정부는 국제금융기구 내에 북한지원 관련 신탁기금을 확대하고, 남북협력기금 등을 활용하여 남한의 기여도를 제고하는 방안을 강구해야 할 것이다.

북한의 호응도가 높아지고, 남한의 참여에 대한 거부감이 어느 정도 해소된 이후에는 점진적으로 국제금융기구를 통한 우회적 기술적 지원 방안 이외에 직접적인 대북한 기술적 지원 방안이 바람직하다. 소요재원을 조달하기 위해서는 남한 주도로 유럽국가 및 동남아시아 국가 등의 협조하에 대북 기술적 지원을 위한 국제신탁기금을 별도로 조성하고, 해당 국제금융기관과 협의하여 기금을 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 북한이 국제금융기구의 공식적 지원 대상국이 된 이후에는 본격적인 대규모 기술적 지원을 위하여 다자간 특별신탁기금을 세계은행에 설치하고, 북한이 가능한 한 유리한 조건의 양허성 자금지원 수혜국이 되도록 지원하며, 주요국으로부터의 기금 공여 규모를 확대하기 위한 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

## 7. '민족내부거래'의 국제적 인정 및 관련법규의 일치성 확보

향후 대형 남북경협 사업이 본 궤도에 오를 경우, 대형사업을 위한 남북한간의 생산요소 이동 및 반출입 문제는 경제적 관점에서 다국적 기업 또는 인근 국가들의 국익과 밀접한 관계가 있으므로, 해당 국가 또는 조직의 관심을 야기할 것으로 판단된다. 따라서 이 문제에 대한 사전(事前)적 대응책의 마련이 시급하다.

「남북기본합의서」 제15조는 남북한간의 물적 교류와 협력이 민족내부교류라는 점을 명시하고 있는 바, 남북한간의 경제 및 물자교류 등의 추진을 국가간의 무역거래방식에 의하지 않고 민족내부교류로 추진할 것을 명확히 하고 있다. 또한 같은 조항에서 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”라고 규정하고 있다. 1992년 9월 제8차 남북고위급회담에서 채택·발효한 교류협력분야 부속합의서 제1조 10항에서는 “남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의한다”고 규정하고 있다. 한국은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 남북교역과 관련하여서는 관세를 부과하지 않고 있으며, 북한 역시 남한산 물품에 대해 관세를 부과하지 않고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>29)</sup>

남북간의 합의가 존재함에도 불구하고 '민족내부교류'에 대한 국제

29) 대북 반출 물자는 대부분 위탁가공용 원부자재와 경수로 등 지원사업 관련 장비 및 물품이므로 관세부과 대상에 해당되지 않으며, 제3국을 통한 간접적 반출의 경우에도 북한당국이 지정한 물품이므로 관세부과 대상이 아닌 것으로 알려지고 있다.

적 인정을 받지 않는 한, 남한은 세계무역기구(WTO) 회원국으로서 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 당사국으로서 동 협정 제1조의 최혜국 대우(MFN)의무에 따라 WTO회원국들에게도 북한에게 취한 대우와 동일한 대우, 즉 무관세에 의한 교역을 인정해야 한다. 남북한간의 관계가 국가 대 국가의 관계가 아니라는 입장이 국제사회에서 인정받더라도 정부 대 정부의 협정인 구 GATT체제에서 남북교역을 당연한 민족내부교류로 인정받을 수 있는 것은 아니다. 따라서 남북한이 각기 사실상 독립적인 관세영역(customs territory)을 형성하고 독자적인 무역규범체계를 유지하고 있을 경우, 남북교역이 GATT 협정의 규율을 적용 받아야 한다는 문제가 제기될 수 있다.

유엔헌장 제1조와 제55조에서는 인민의 자결권(민족자결권 내포)을 인정하고 있는 바, 남북한간의 교역을 민족내부교류로 결정하는 권리도 포함하는 것으로 인정되므로 유엔회원국 및 국제사회의 구성원은 기본합의서내의 남북교역을 민족내부교류로 간주한다는 규정을 한민족의 자결권 행사로 인정하고 이를 존중할 의무가 있다. 또한 1966년 유엔 총회에서 채택된 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights)’과 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)’의 각 제1조는 법적 권리로서의 자결권을 분명히 명시하고 있기도 하다.<sup>30)</sup>

그밖에 1970년 10월 24일 유엔 총회 결의에 의해 채택된 ‘유엔헌장에 따른 국가간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법의 제원칙에 대한 선언(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance

30) 제성호, 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』 (서울: 통일연구원) 연구보고서 96-13 참조.

with the Charter of the United Nations)과 1971년과 1975년에 국제사법재판소(ICJ)가 부여한 권고적 의견에서도 자결의 원칙을 천명하고 있음에 비추어 자결권은 국제법상의 권리로서 일반적인 승인을 받았다고 보는 것이 타당할 것이다.

GATT체제를 대체한 WTO는 아직 분단국 내부 거래에 관한 관행을 축적하지 못하고 있으나, 과거 GATT의 관행 내지 입장이 WTO 체제하에서도 타당하다고 볼 수 있는 바, 분단국 내부문제에 대한 다음과 같은 GATT의 입장과 관행을 활용하여 민족내부거래를 인정받도록 해야 할 것이다. 첫째, GATT는 민족자결주의 및 자결권 존중 원칙에 따라 분단국이 하나의 국가임을 주장할 경우에 이를 존중한다. 둘째, 분단국이 각각의 관세영역별로 GATT 가입을 희망할 경우에는 이들 양 영역의 승인을 조건으로 하여 그 가입을 허용한다. 셋째, GATT 체약국들은 GATT협정을 분단국 내부 교역에 적용해야 한다고 주장한 바가 없으며, GATT는 분단국의 내부거래에 관하여 분단국의 의사에 반하여 GATT 규범의 적용을 강요하지 아니한다.

GATT협정 제1조의 최혜국대우원칙은 “체약국이 타국의 원산품 또는 타국에 적송되는 산품에 허여(許與)하는 이익·특전·특권 또는 면제는 모든 다른 체약국 영역의 동종 원산품 또는 이러한 영역에 적송되는 동종 산품에 대하여 ‘즉시 그리고 무조건’ 부여되어야 한다”는 것을 가리키는 바, 북한은 남한에 있어서 ‘타국(other country)’이 아니므로 동 조항의 적용 대상이 아니라는 점을 인식시킬 수 있을 것이다. 대한민국 헌법 제3조의 영토조항과 기본합의서의 남북한간 특수관계규정에 따라 남북한간의 관계를 ‘타국’의 관계로 규정할 수는 없으므로 GATT협정 제1조의 최혜국대우원칙 적용대상이 아닌 것이다.

한편 GATT협정 제25조에 명시된 ‘예외적인 사정의 존재’에 의거

한 의무면제(waiver 조항)를 획득할 수도 있으나, 이는 기본적으로 남북한간 교역이 국제무역임을 인정하는 가운데, 예외적인 사정에 의해 한시적인 의무면제를 받는 것을 의미하므로 본질적인 민족내부거래를 인정받을 수 있는 방안이 될 수 없다. WTO에 대한 통상외교를 통해 WTO와의 사이에 남북교역을 민족내부거래로 인정받는 특별의정서를 채택할 수 있을 것이며, 한국의 WTO가입은 이미 이루어졌으므로 향후 북한의 WTO 가입시 남북한 거래를 민족내부거래로 인정하는 특별의정서 채택을 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>31)</sup>

‘민족내부거래’에 대한 국제적 인정을 받기 위한 조치로서 국내법간의 일치성 확보를 강구할 필요가 있다. 『남북교류협력에 관한 법률』 제26조(다른 법률의 준용) 제1항은 이 법에 특별히 규정되지 아니한 사항에 대해서는 대통령이 정하는 바에 의하여 ‘대외무역법’ 등 ‘무역’에 관한 법률을 준용한다고 규정하고 있다. 또한 동조 3항은 남북한간 투자, 물품의 반·출입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여는 대통령이 정하는 바에 따라 ① 외국환 관리법, ② 한국수출입은행법, ③ 수출보험법, ④ 대외경제협력기금법, ⑤ 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법 등을 준용한다고 규정하고 있다. 그러나 남북기본합의서와 교류협력분야 부속합의서 정신에 비추어 볼 때, 특수관계에 있는 남북한이 상호간의 교역과 협력사업 등 경제교류에 제26조 1항과 3항과 같이 국가간 경제교류에 적용되는 법률을 준용하는 것은 법리상 타당하지 않으므로, 이

31) 1951년 4월 구서독정부가 GATT에 가입하면서 동 기구에 의해 동서독간 교역의 내독거래적 성격을 인정받았으며, 이로써 독일을 원산지로 하는 재화를 대상으로 하여 이루어지는 내독교역은 어떠한 국제적 규제도 받지 않을 수 있었다. 구서독정부는 1957년 3월 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 로마조약 체결시에도 내독교역 및 이와 관련된 문제에 관하여 부속의정서를 통하여 다른 EEC 회원국으로부터 동독에 대한 관세부과의 면제를 보장받았다.

들 준용규정을 개정할 필요가 있다. 이들 준용규정은 남북 경제교류 협력에 있어서 북한을 우리 스스로 외국으로 인정하고 있다는 의미를 포함하고 있는 것으로 해석할 수 있으므로, 국제무대에서 남북교역을 민족내부거래로 인정받기 위한 우리의 입지를 약화시킬 수 있다는 점에서 신속한 개정이 필요하다.



## VI. 결론: 정책적 과제

본 연구에서는 정부와 민간기업의 협력체제에 의한 대형 대북 경협사업 추진과정에서 효율성과 정책적 목적 달성을 위한 사업추진 방향을 설정하기 위해 대형 경협사업 추진 환경, 남북경협의 기본방향 및 목표, 경수로지원사업에 대한 분석 및 평가를 기초로 하여 향후 바람직한 남북경협 추진 방향을 모색해 보았다. 향후 대형 남북경협 사업과 관련하여서는 다음과 같은 과제가 우선적으로 해결되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 남한정부는 경협사업 추진과정에서 정부와 민간기업이 각각 적합한 역할과 기능을 분담함으로써 상승효과를 거둘 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 정부와 민간부문의 역할과 기능이 명확하게 정립되지 않을 경우, 남북한경제의 공동이익 추구라는 정책 목적 달성이 어려워질 수 있으며, 비경제적 논리에 의한 사업선정과 경협사업을 위한 재원조달과 관련된 비효율성이 나타날 수 있기 때문이다. 특히 경제적 타당성이 충분히 검증되지 않은 사업에 대한 대규모 투자가 비경제적 이유 의해 결정될 경우, 사업결과에 대한 책임소재 및 재원조달의 측면에서 사업결정자인 남북한 당국과 사업시행자인 남한기업 사이에 갈등구조가 형성될 수 있다. 또한 남북경협 중사기업에 대한 맹목적인 지원은 해당기업으로 하여금 경제적 효율성보다는 비생산적편익을 추구(rent-seeking activities)하도록 유도하는 효과를 가져올 수 있다는 점에서 바람직하지 못하다.

둘째, 한국경제의 취약성을 감안, 북한경제 재건을 위한 국제자본 유치를 최대화 할 수 있도록 국제기구 및 서방국과의 협조체계

의 구축은 시급한 과제이다. 특히 북한의 국제금융기구 가입에 대한 미국과 일본은 부정적 입장을 견지하고 있으므로 이들 국가들과의 정책조율을 통해 포괄적 대북 포용정책의 일환으로 국제금융기구의 대북 경제지원 활동이 가능할 수 있도록 외교적인 노력을 경주해야 할 것이다. 그러나 정부참여하에 대규모 대북 경협사업을 추진할 경우, KEDO와 같은 형태의 다국간 집행이사회 구성 방식은 사업의 효율적 추진을 위해 바람직하지 않다. 다자간 의사결정 구조는 각 당사자간의 이해관계에 따라 시간지연, 합의 도출의 어려움, 남북한 경제와 연계된 사업자체의 효율성보다는 해당국의 전략적 입장을 반영한 의사결정 등의 부작용을 낳을 수 있다.

셋째, 남북한간의 경제교류·협력을 활성화를 위해 정부는 ① 남북한간의 물류 및 거래비용 감축, ② 대북투자 및 거래의 안정성을 확보하기 위한 법적·제도적 정비, ③ 남북협력기금의 활용 효율성 제고 및 관련 법령 정비, ④ 효율적 재원조달 방안 마련, ⑤ 북한 경제 회복을 위한 단계별 협력사업 방안의 마련 등의 과제를 일관되게 추진할 필요가 있다.

넷째, 대북정책의 지속적이며 안정적인 추진과 효율적인 재원조달을 위해서는 남한국민과 미국·일본·중국·러시아 등 주변국을 포함한 국제여론의 지지가 필수적인 바, 초기단계의 대북 경제지원이 궁극적으로 북한체제의 개선과 한반도의 안정 및 동북아경제 발전에 기여할 수 있음을 명백히 보여줄 수 있는 남북한 경제협력의 종합 청사진 및 객관적인 파급효과에 대한 분석결과를 공개적으로 제시하고, 이에 대한 검증과정을 거칠 필요가 있다. 사업추진 과정에서 사업의 경제적 파급효과 등에 관한 회의가 제기되는 경우, 사업추진을 위한 모멘텀의 상실은 물론 재원조달의 측면에서도 부정적인 결과를 낳을 수 있다.<sup>32)</sup>

다섯째, 북한경제의 근본적 문제점 극복을 통한 경제성장 잠재력의 회복은 북한경제체제의 합리적 개선을 전제로 한다. 이를 위한 기초작업으로서 북한경제 지표 및 통계의 작성, 구조적 문제점에 대한 정확한 분석 및 대책 마련, 경제운용기제의 효율성 제고를 위한 거시경제 조정과 기업관리의 개선 등의 현실적 과제 해결과정에서 남북한의 협력체제를 구축해야 한다. 특히 이와 관련하여 북한의 인적자원 육성, 정책적 대안제시 및 소요재원조달 등의 측면에서 남한이 적극적인 역할을 할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

여섯째, 한국정부는 북한의 국제금융기구 가입문제에 대해 긍정적인 입장을 공식적으로 표시하는 등 적극적인 자세를 보이고 있으나, 보다 현실적이며 구체적인 접근방법을 통해 북한경제 개선을 지원해야 할 필요성이 있다. 남한은 북한의 세계은행(IBRD)·국제통화기금(IMF)·아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구 가입을 위한 국제적 분위기 조성을 위한 노력과 함께 관련 준비작업 과정에서 기술적 지원에 적극 참여할 수 있는 통로를 개발해야 할 것이다.

일곱째, 남북교류협력의 본격적 확대에 대비하여 국제사회로부터 남북한간의 경제관계가 민족내부의 경제관계임을 인정받을 필요가 있다. 또한 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에는 지나치게 많은 위임조항과 외국과의 수출입관련 법률을 적용할 수 있도록 규정하고 있는 준용(準用)조항이 존재하는 바, 이는 남북한 경제관계의 일관성을 저해할 수 있으며, 민족내부거래의 논리와도 배치되고 있는 바, 이의 조속한 개정이 필요하다.

32) 최근 다시 부각되고 있는 대북 경수로지원사업을 화력발전소 건설사업으로 대체하는 것이 바람직하다는 견해는 이와 같은 위험성을 암시하고 있다.

끝으로 북한경제와 연계도가 높은 분야에 있어서의 대규모 경협 사업 추진을 위해서는 북한의 호응이 필수적인 바, 북한이 체제유지에 대한 위기의식을 느끼지 않도록 대주변국 외교를 강화해야 한다. 남북경협사업 목적이 북한체제의 와해(瓦解)에 있는 것이 아니라 남북한 공동의 이익을 추구함으로써 한반도경제의 번영을 추구하는 데 있음을 지속적으로 천명함으로써 남한의 대북 정책에 대한 북한의 의구심을 완화시켜야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단 행 본

- 경수로사업기획단. 『대북 경수로지원사업 개관: 추진현황과 과제』. 서울: 경수로사업지원기획단, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『대북 경수로사업 관련 각종 합의서』. 서울: 경수로지원사업 기획단, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『대북 경수로사업비 재원분담에 관한 한반도에너지개발기구 (KEDO) 집행이사회 결의안』. 서울: 경수로사업지원기획단, 1998.
- 대한무역진흥공사. 『북한투자실무』. 서울: 대한무역투자진흥공사, 1995.
- 대한상공회의소. 『남북 경제교류의 효율적 추진을 위한 업계의견 조사』. 2000. 7.
- 오승렬, 『북한 나진·선봉지대 현황 및 지대정책 전망』. 서울: 통일연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 장형수·이창재·박영근. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용 방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, 1998.
- 조동호, 최병선. 『남북 위탁가공교역의 현황 및 확대방안』. 서울: 한국개발연구원, 1995.
- 조선인민민주주의공화국 대외경제협력촉진위원회. 『황금의 삼각주: 라진-선봉 투자 대상안내』. 1993.

- 제성호. 『경수로인력의 북한체류시 법적 문제』. 서울: 민족통일연구원. 1997.
- \_\_\_\_\_. 『경수로사업과 남북관계 개선방안』. 서울: 민족통일연구원. 1998.
- 전봉근. 『통일안보정책 결정체계 연구: 북핵문제 대응을 중심으로』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 전성훈. 『KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 전홍택·오강수. 『북한의 외국인투자제도와 대북투자 추진방안』. 서울: 한국개발연구원. 1995.
- 최신립·이석기. 『남북한 경제협력 방안』. 서울: 산업연구원. 2000.
- 통일원. 『북한의 외국인투자 관련 법규집』. 1997.
- \_\_\_\_\_. 『남북교역 사례집』. 1992.
- 통일부. 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향』. 각호.
- 한국은행. 『북한 GDP 추정결과』. 각년도.
- 홍관희. 『경수로사업과 남북관계 개선방안』. 서울: 민족통일연구원 1998.
- 홍철·김원배 편저, 『21세기 한반도 경영전략 지경학적 접근』, 1999.
- KEDO. *Annual Report*. 1996/1997/1998/1999.
- Curry, Steve and Weiss, John. *Project Analysis in Developing Countries*. London: The Macmillan Press Ltd., 1993.

## 2. 논문

- 오승렬. “중국과 북한의 ‘경제특구’정책 비교연구”. 통일문제연구 제7권 1호, 평화문제연구소. 1995.

- 조동호. “북한 노동력과 대북투자”. 한국동북아경제학회 학술대회 발표논문. 1996.
- 평화문제연구소. “경수로의 화력발전소 대체론, 어떻게 볼 것인가?” 『통일한국』 1998년 5월호.
- 홍양호. “대북 경수로지원사업 추진배경, 전개과정 및 전망.” 『평화전략연구』 제3집. 경산대 평화전략연구소. 1998.
- Eberstadt, Nicholas. “Disparities in Socioeconomic Development in Divided Korea: Indications and Implications” *Asian Survey* (November–December). 2000.
- Noland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Washington, DC: Institute of International Economics. 2000.