

# 남북한 경제통합의 인프라 확장방안

양문수 임강택  
이일영 박규호 이건범

Korea  
Institute for  
National  
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

## 남북한 경제통합의 인프라 확장방안

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

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

### 국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

남북한 경제통합과 인프라 확장방안 / 양문수 ... [등지음].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-06)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-304-3

340.82-KDC4

337.519-DDC21

CIP2005002770

**남북한 경제통합의 인프라 확장방안 ▶▶▶**

본 서는 『경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업』의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

## 요 약



## I. 서론

이 연구는 경제적 측면에 초점을 맞추어 남북한 통합을 위한 국내외적 기반 조성 및 통일 역량 강화를 도모하고자 하는 노력의 일환이다. 기존에 남한 내 구축된 경제분야 인프라가 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향에서 확장할 수 있는 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하는 것이다. 이를 통해 남북한 통합과정 및 통합 이후에 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하고자 하는 것이 이 연구의 목적이다.

이 연구에서는 경제분야의 통일인프라를 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 측면 등 4가지 측면으로 구분하여 분석, 고찰하는 것을 연구의 기본 축으로 설정한다. 동시에 이 연구에서는 통일인프라의 확장을 남한, 북한, 남북한관계, 국제사회의 4가지 차원에서 고찰할 것이다. 따라서 이 연구는 기본적으로 4×4의 매트릭스가 기본 개념 틀이 될 것이다. 물론 개별 16개 범주 간에 경계가 다소 모호하거나 또한 중복의 가능성도 있고 더욱이 실제로는 내용이 별로 없는 범주도 있을 수 있다.

남북 경제통합의 방향성은 크게 보아 첫째, 남북 경제통합과 동북아 경제협력의 동시 추진이고, 둘째, 제도적 통합과 기능적 통합의 조화이다. 통합의 단계는 정치적 통합의 대표적인 단계론인 민족공동체 통일방안과 경제적 통합의 대표적인 단계론인 발라사의 경제통합론을 기반으로 해서 약간의 수정보완을 거친 후 양자를 다소 절충적으로 결합하는 방식이 될 것이다. 즉 남북한 경제관계의 3단계 발전론으로 남북협력/남북연합/남북통합의 단계를 설정하고자 한다.

## II. 인적 인프라

남북한이 경제통합을 이루어가는 과정에서 필요할 것으로 예상되는 인적부문의 통일인프라는 경제통합 과정 전반을 주도적으로 기획하고, 관리할 정부 측 행정인력과 남북한 간의 경제체제의 차이로 발생한 남

북주민간의 경제활동에 대한 가치관 등의 의식 격차를 완화시켜 나갈 교육인력, 그리고 특히 북한지역을 중심으로 나타날 것으로 예상되는 급격한 변화를 남북이 감당해 나갈 수 있도록 직간접적으로 지원할 비정부부문의 전문인력 등이 필요할 것으로 예상된다.

교육부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 교육부문에서 경제통합 기반 조성, 시장경제체제의 확산, 모든 경제주체들의 적극적 참여 유도 등을 들 수 있다. 이와 함께 교육부문 인적 인프라를 확충하기 위한 정책의 추진 방향으로는 인적 토대와 물질 토대 구축 작업 병행 추진, 남북 간 교육분야의 인적교류 확대 및 협력사업 추진, 국제기구와의 협력체계 구축 등을 제시할 수 있다.

행정부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 경제협력의 추진 역량을 향상시키고, 경제통합 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 관리능력을 강화하며, 북한지역의 자치능력을 조기에 확보할 수 있도록 지원하는 것을 들 수 있다. 이와 함께 정책의 추진 방향으로는 행정통합과정과 연계해서 인적 인프라 확충 과제를 추진해 나가고, 남북 간 지역갈등을 최소화하도록 배려하며, 경제협력사업 및 경제통합을 촉진시키는 방향으로 추진하도록 하는 것을 꼽을 수 있다.

민간부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 남북경제통합을 촉진시키고, 북한체제의 성격 변화 및 개혁 노력을 지원하며, 민간부문의 사업역량을 강화시키는 것을 지적할 수 있다. 이와 함께 이를 위한 추진 방향으로는 체계적인 민간 전문가 육성 체계를 구축하고, 남북 경제전문가 교류·협력사업을 지속적으로 확대해 나가며, 민간부문의 지속적인 역할 확대를 유도하고, 국제기구와 유기적인 협력체계를 구축하여 추진역량을 강화하는 것을 들 수 있다.

한편 인적부문에서 경제통합과정을 잘 관리해 나가고, 급격한 형태의 경제통합에 대비하기 위해서는 국가차원의 체계적인 인재 양성시스템을 구축할 필요가 있으며, 그 분야는 크게 3개 부문으로 나눌 수 있다. 첫째, 교육 전문인력 부문과 경제 전문인력 부문이다. 교육 전문인력과 민간부문의 경제협력 전문가를 양성하는 과제가 여기에 포함될 수 있다. 이를 위한 제도적인 장치를 마련하는 문제를 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 행정부문이다. 중앙정부와 자치단체에서 북한·통일 관련 업무에 종사하는 인

력들을 대상으로 미래의 경제통합 관리요원으로 양성하는 것이다. 이를 위한 전문적인 교육과정을 개설해서 체계적인 교육프로그램을 제공하는 문제를 논의할 필요가 있을 것이다. 셋째, 북측 전문인력 부문이다. 북측에서 제기되는 인재 양성 수요에 대해 우리 측의 역할을 고민할 필요성이 제기되고 있다. 북측은 직간접적으로 외부의 지원을 요청하고 있으며, 거기에는 남측의 역할도 포함되어 있다. 따라서 북측의 전문인력 양성 작업을 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 방안 마련이 필요한 상황이다.

첫째, 민간부문의 전문인력 양성체계 강화를 위한 ‘통일교육지원법’의 개정이다. 교육부와 민간부문의 북한·통일 문제 교육전문인력 양성을 제도적으로 뒷받침하도록 제정된 통일교육지원법과 관련하여 그 실효성에 대한 부정적인 견해가 많이 제기되고 있다. 최근(2005.7.27) 통일교육지원법시행령 일부가 개정되었으나 통일교육 현장에서 제기되어 온 다양한 견해들이 충분히 반영되지는 못한 것으로 평가받고 있다. 특히 통일교육지원법의 단점으로 지적되고 있는 정부 주도, 의무조항 결여, 재정지원방안 누락, 전문가 양성방안 부재 등의 문제를 개선할 수 있는 구체적인 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 공무원을 대상으로 하는 ‘통일전문가 과정’ 개설이다. 경제통합 과정에서 나타날 문제점들을 사전에 파악하여 최소화하고, 예상하지 못한 문제점들에 대해서는 효과적인 대응책을 마련하는 등, 경제통합과정에 나타나게 될 혼란부분은 최소화하고 성과부분은 극대화하는 역할은 결국 국가부문에서 감당해야 할 것이다. 따라서 이러한 상황에 적합한 전문인력을 양성하는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 아쉽게도 우리의 현실은 조금 괴리감이 있다. 따라서 우리 민족의 미래를 결정지을 평화통일의 실현을 위한 준비라는 차원에서 공무원을 대상으로 하는 전문교육과정의 신설이 요구된다고 하겠다. 또한 이를 위해서는 전문교육기관을 새로 설립할 필요가 있다. 효율적으로 교육을 실시하기 위해서는 안정적인 교육시설과 전문 교육인력의 확보가 긴요하기 때문이다.

셋째, 북한의 시장경제교육 지원을 위한 종합적인 추진체계 구축이다. 북측지역에 시장경제교육 프로그램을 제공하는 것은 북한의 경제개혁을 촉진하고, 남북협력의 확대와 남북관계의 개선을 기대할 수 있으며, 남북경제공

동체 기반을 형성하는데 기여할 것으로 기대된다. 그러나 북측의 고급인력을 양성하는 문제에 대한 접근은 아직까지는 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 또한 북한 인력을 대상으로 하는 시장경제교육 프로그램을 제공하는 사업을 추진하는데 있어 정부의 역할은 매우 중요하다. 특히, 북한의 인력양성을 위한 종합적이고 장기적인 계획을 수립하는 작업은 정부가 주도할 필요가 있다. 이러한 계획을 수립하는데 있어서 강조되어야 할 부분은, 단순히 북한의 수요에 부응한다는 차원을 넘어서 남북협력을 촉진하고 경제공동체 형성을 위한 기반을 마련한다는 차원에서 접근할 필요가 있다는 점이다.

### Ⅲ. 제도적 인프라

본 연구에서는 무역·투자 관련 제도를 크게 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 남북한 특구연합을 형성하고, 연합단계에는 남북한 FTA로 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 경제동맹과 통화통합을 이룬다.

협력단계에서 북한은 전국토를 전면적으로 개방하는 데에는 정치적, 경제적으로 많은 부담을 안을 수밖에 없다. 따라서 경제특구를 중심으로 개방과 개혁을 실시하는 것이 현실적인 과정이 될 가능성이 높다. 남북한의 경우에도 입지에 따라 특구는 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하는 산업 단지(IT, BT분야 등의 특화된 산업 단지)와 클러스터를 이루도록 하는 방향을 추진한다.

북한에서는 외국인에 대한 포괄적이고 일반적인 형태의 제도를 마련해야 한다. 관련 제도는 외자도입의 폭을 확대하고 외국인투자의 안정성을 보장하기 위해서는 투자지분을 확고하게 보호하는 것을 기본 목적으로 한다. 남한에서는 남북한 경제협력과 관련된 실무적 문제를 해결하기 위한 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립할 필요가 있다. 또 북한 특구지역과의 무역·투자 절차를 간소화하는 특별법을 제정하거나 남북교류협력법에 관련된 규정을 추가해야 한다. 남한과 개성특구

사이에도 중국-홍콩 간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추진한다. 국제적으로는 북한의 경제특구에 국제적 차원의 자금 유입이 원활하게 이루어지는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

연합단계에서는 북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하는 것으로, 다양한 협력의제를 포함하는 ‘포괄적 FTA(Comprehensive FTA)’를 지향한다. 그러나 남북한 간에 경쟁력 격차가 크기 때문에 인력이동, 정부조달, 비관세장벽 등 과제에 일반적인 FTA와는 다른 특별한 예외조치를 두는 것이 불가피하다.

남북한 간에 FTA가 성립하기 위해서는 북한 내에서 무역기업의 자주권과 책임성이 획기적으로 신장되어야 한다. 아울러 보다 포괄적인 대외경제 관련법이 정비되어야 한다. 시장통합의 충격을 완화하기 위해 특정한 피해 부문에 대한 보상 및 구조조정 지원제도를 먼저 마련하고, 점차 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 두는 포괄적인 법제로 이행하도록 한다. 이를 뒷받침하기 위해 남북한 공동구조조정 메커니즘을 마련하고 남한은 이에 필요한 구조기금을 주도적으로 조성한다. 또 남북한 FTA가 동북아 FTA 논의와 연계될 수 있도록 동북아 차원의 공동기금을 마련하고, 북한을 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이 될 수 있도록 하는 사업에 이의 일부를 지원한다.

통합단계에는 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정한다. 시장 통합의 효율성 제고를 위해서 남북한 공동정책이 수립되거나 또는 정책의 조화가 필요하다. 남북한 간에 각각의 경제안정과 조화로운 발전을 도모하기 위해 주요 거시정책 및 통화정책에서의 정책 조화 또는 공동정책을 시행되고 관련된 법·제도가 정비되어야 한다. 마지막 단계에서는 시장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북한 통화동맹을 결성한다.

본 연구에서는 생산 관련 제도 역시 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 인센티브 개혁을 추진·지원하는 제도를 마련하고, 연합단계에는 소유권 개혁과 구조조정에 관한 제도를 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 간에 관련 법과 제도의 통합을 이룬다.

협력단계에서는 외국인 직접투자에 의해 운영되는 외자기업의 활동을 확고히 보장하는 한편, 국유기업의 생산 정상화를 위해 분권화, 책임제, 기업조세제, 회사제와 관련한 제도를 마련한다. 농업부문에서는 생산유인을 자극하는 가격제도를 마련하고, 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시키며, 생산조직을 다양화한다. 임금, 고용, 사회적 서비스 제공 시스템이 점진적으로 시장화 되어야 하며 포괄적인 법 제도 마련에 앞서 미시적 조정을 거치도록 한다. 기업 활동에 필요한 토지와 부동산이 원활히 공급될 수 있도록 제도를 마련하고 농장 단위의 생산 유인 제고를 위해 농지 사용권을 보장한다. 북한 기존 기업의 잉여 노동자를 흡수하기 위해 투자를 확대하는 것이 중요하므로, 남한은 투자에 조세와 금융적 인센티브를 제공하며 다양한 직업훈련, 인력지원, 자금지원 프로그램을 마련한다.

연합단계에서는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 추진되어야 한다. 그리고 민간기업이 운영될 수 있는 지배구조를 규정한 법 제도를 마련하고, 국유기업이 회사로 전환되는 과정에 대해서도 법적 요건과 절차를 마련한다. 농장 소유권도 점진적으로 사유화한다. 생산자재 공급체계, 농업용수 공급체계, 기술개발 및 확산보급 체계는 국가 주도로 조직적으로 재편한다. 노동시장에서는 시장원리에 입각한 임금, 고용 계약이 이루어지는 방향으로 제도가 형성되어야 하나, 이는 거시적 안정화를 해치지 않는 선에서 이루어져야 한다. 또 북한의 사회보장제도가 독립된 체계를 갖도록 한다. 토지시장은 전국적 차원에서 시장제도의 심화가 이루어져야 하고, 국토관리 차원에서 계획적인 개발 시스템이 마련되어야 한다. 남한이 북한의 민영화 기구에 투자할 수 있도록 허용하고, 인프라 구축을 위해 남한과 국제사회가 공적 개발기구를 구성한다. 연합단계에 필요한 자금 조달을 위해 남한에서는 조세 징수와 국제 발행의 방법을 도입한다.

통합단계에 이르면, 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되면, 자유로운 인구 이동이 이루어지는 것을 지향한다. 사회보장제도상의 재정적 의존관계가 남북한 간에 수립되어야 한다. 최종적으로는 사회보장법 통합을 지향한다.

## IV. 물리적 인프라

남북차원에서의 산업협력은 기본적으로 아래의 방향을 취해야 한다. 첫째, 비교우위를 활용한 점진적인 산업발전방안이 강구되어야 한다. 둘째, 현재의 조건에서 직접적으로 혹은 자생적으로 산업형성이 어렵다고 하더라도, 장기적으로 남북한 산업구조를 보완하여, 통합된 경제의 경쟁력과 잠재력을 제고할 수 있는 성장산업을 국가적인 차원에서 의식적으로 육성해야 한다. 셋째, 현재 산업의 추세적인 특성을 고려해야 한다. 그 중 가장 중요한 것은 동북아 산업협력과 그 추세이고 또한 국제적인 기술변화와 경쟁이다. 요컨대, 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다. 이를 통해 북한 산업의 자생력을 회복하고 성장기반을 구축해서 중장기적으로 북한지역의 경제성장을 안정화시키는 것이어야 한다.

구체적으로 북한의 산업발전은 우선 북한수요를 충족시키거나 북한수요를 대상으로 한 산업을 발전시키고, 그 이후에 남한수요와 국제수요로 확장하는 방향이 바람직하다. 또한 각 산업의 공급능력을 고려할 때, 상당한 수준의 기술력이나 관련 인프라가 요구되는 산업은 즉각 형성시키고 지속적으로 발전시키기 어렵다는 사정이 있다는 점이 고려되어, 물리적 설비를 확충하고, 낮은 차원에서 시장마인드를 형성시키는 것만으로 충분한 1차 산업이나 로테크산업(low-tech industry)이나 개인서비스 및 공공서비스산업을 먼저 형성하고 발전시키고 이를 기초로, 중위수준의 기술력을 필요로 하는 미디엄-테크산업(medium-tech industry)과 산업서비스 및 지식서비스산업을 발전시키는 것이 필요하다.

협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 협력대상이 되는 것이 바람직하다. 그 방식으로는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실

행이 추구될 수 있다.

경제연합단계에서는 농림업 등 1차 산업이 안정적으로 북한수요를 충족시켜야 하고 산업에 기본이 되는 물류 등 산업서비스업이 기본적으로 자리 잡아야 하는 시기이다. 저위기술의 산업에서는 독자성이 확보되어야 하며, 장기적으로 중위기술수준의 산업이 육성되거나, 동일 산업에서도 중위기술수준의 역할을 담당하여 남한경제와의 산업 내 무역을 진전시켜야 한다. 동시에 산업통합의 구조의 동력 형성이라는 차원에서 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 기반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다.

경제통합단계에서는 남북한 수요 뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 이 과정에서 북한의 장점 중 하나인 고급 공학인력이 충분히 활용될 수 있는 기제가 만들어지고, 동시에 이들 인력이 세계시장을 지향하는 방향으로 전환할 수 있도록 재교육하는 메커니즘이 요구된다. 그 수준에 따라 하이테크-산업(high-tech industry)의 가능성이 추구될 수도 있다.

한편, 사회간접자본의 건설과 남북한 간 사회간접자본의 협력은 산업 발전방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아와의 연계를 고려한 동북아시아 허브로 기능할 때 발생하는 수요를 고려할 필요가 있다.

## V. 재정금융적 인프라

통일비용 개념은 통일에 대한 이해와 비용을 무엇으로 파악하느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있다. 그리고 통일의 과정이 급진적인가 아

니면 점진적인가에 따라서 통일비용이 달라질 수 있다. 이렇게 통일비용에 대한 정의가 다르기 때문에 추정액수에서 큰 편차가 발생한다. 또한 통일비용에서의 편차는 각 연구의 목적과 제반 가정이 통일방식, 통일시기, 소득 격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등에 있어서 다르기 때문에 발생한다. 기존의 통일비용의 추계는 주로 비경제적인 비용은 대부분 제외하고 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 이루어졌으나, 최근에는 새로운 추정방법이 등장하고 있다. 이러한 다양한 연구결과에 의하여 추정된 통일비용은 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이르고 있으며, 중간값을 약 4,000억 달러라고 할 경우 독일의 경우에 비해 높은 수준으로 큰 부담이 될 것이다.

이러한 막대한 통일비용을 조달하는 데 있어서 무엇보다도 남한의 재정적 지원이 중요하다. 남한의 재정적 지원으로 정부출연금 확대 등을 통해 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법, 통일사업을 위한 목적세 신설을 통해 일반예산을 확대하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등도 고려해 볼 수 있다. 한편 국제적 차원의 자금조달 방안으로 기존의 IMF, World Bank 등 국제기구를 이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와는 별도로 새로운 역내 국제금융기구의 설립을 통해 북한을 지원해야 한다는 논의가 동북아개발은행(NEADB: North East Asia Development Bank)의 설립을 중심으로 진행되고 있다.

남북경제통합을 위한 선결과제로서 북한재정 부문의 개혁이 필요하다. 최근 북한에서 경제관리개선조치의 영향으로 재정부문에서 기업에 대한 국가예산의 개입비중이 줄어들고 지방분권이 강화되는 등 일정한 변화가 나타나고 있으나, 향후 경제전반에 걸쳐 시장경제요소를 수용하는 기초적인 변화라고 판단하기에는 아직 이르다. 따라서 우선 경제협력기에는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 경제연합기에는 북한에서도 시장경제가 확산되기 시작하고 체제전환이 어느 정도 진행될 것으로 기대되므로 사회보장관련 예산을 적절한 수준으로 조절하고 군사비 지출을 줄임으로서 재정적자를 방지할 필요가 있다. 한편 이 시기에는 엄격한 재정지출 체제를 유지하는 가운데 사회간접자본 투자 등 장기적

인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 재정수입과 관련해서는 조세행정의 개선과 세수의 안정적인 확보가 중요하다. 남북한 재정통합에 앞서서 북한재정 개혁뿐만 아니라 남한부문에서 통일에 대비한 재정규모를 확대하는 것이 이루어져야 한다. 정부의 중기재정계획에서 볼 수 있듯이 통일분야에 대한 장기계획의 수립과 규모 확대 의도는 바람직한 것이라고 생각되지만 향후 적극적인 통일 정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다.

금융제도에 있어서도 최근의 경제개혁 조치에 따라 현금유통이 증가하고 있고 유일적 자금공급체계와 ‘원에 의한 통제’가 약화되고 있으나 여전히 사회주의적 금융체제의 근간이 유지되고 있기 때문에 금융체제에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요한 상황이다. 북한이 시장경제의 금융제도를 수용하기 위해서는 재정부문의 개혁에서 언급했듯이 남북협력기에 금융이 재정에서 분리되는 방안이 마련되어야 할 것이다. 금융이 재정에서 분리된 남북연합기에는 먼저 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 우선적으로 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 협작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 여기서 북한의 은행제도가 이원적 은행제도로 이행하기 위해서는 북한기업의 부실채권문제가 해결되어야 한다. 그리고 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 기능의 초점이 두어져야 한다. 또한 상업은행들의 건전성에 대한 감독을 통해 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 아울러 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 마지막으로 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요가 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다.

마지막으로 경제통합의 최종적인 단계라고 할 수 있는 남북한의 통화통합이 마련되어야 한다. 통화통합은 남북 간에 동일한 화폐를 사용하고 단일 중앙은행 및 금융당국이 통화정책을 수행하고 자유로운 자본이동에 의하여 금융시장이 통합된 경우로 남북 간의 경제적인 장벽이 거의 대부분 제거되고 단일 경제권이 형성되는 것을 의미한다. 통화

통합은 미시적 효율성의 강화와 거시적인 안정성의 제고를 통하여 남북한 경제성장에 기여할 뿐만 아니라 사회·정치적인 통합을 유도할 것이며 남북한의 통일을 위한 촉매역할을 할 것이다. 남북한 간의 통화통합에 있어서 고려할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 통화통합의 속도에 따라서 EU통화통합과 같은 점진적 모형과 동서독과 같은 급진적 모형이 고려될 수 있다. 또한 통화통합의 방식에 따라서 제3의 화폐가 단일화폐로 창출되도록 참가국들이 참여하는 경우와 한 화폐가 다른 화폐를 완전 흡수하는 방식이 고려될 수 있다. 한편 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 또한 금융부문의 통합이 교류의 전반적인 확대에 의하여 시장이 단일화되는 방식으로 통합을 유도할 수 있는 것과는 달리 통화통합은 정책적인 고려와 정치적인 결단을 필요로 한다고 볼 수 있다. 남북 간에 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행될 것으로 전망되는데 이 경우 상이한 체제 간에 통화통합이기 때문에 단순히 통화의 통합 문제뿐만 아니라 여타 인프라의 통합까지도 종합적으로 고려해야 될 것이다. 또한 점진적 과정이기 때문에 북한의 환율제도가 남한의 제도와 수렴할 수 있도록 기반을 마련하는 것이 중요한 문제라고 할 수 있다.

## VI. 결론: 주요 정책 과제

이 연구에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 통합에 국한시켜 보면 물리적인 것은 기능적 통합이고, 제도는 말 그대로 제도적 통합이다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화 된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 소요재원의 뒷받침이 없는 사업은 실현 가능

성을 담보 받지 못한다. 하지만 역시 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

즉 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정 금융적 인프라이다. 흔히들 어떠한 일을 함에 있어서 최우선적으로 필요한 것은 사람과 돈, 즉 인력과 예산이다. 그리고 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다. 따라서 남북경제통합의 인프라 확장을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다.

그리고 정부 내 인적 인프라는 기본적으로 현장에서 실무를 하면서 구축되는 것이 일반적이다. 하지만 단기적이 아닌, 중장기적 과제는 이른바 현장이라는 것이 존재하지 않는다. 그래서 이른바 연구를 통해 형성될 수밖에 없다. 그래서 현 단계에서의 인적인 인프라 구축은 지적인 인프라 구축과 밀접한 관계가 있다. 그리고 지적인 인프라는 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 토대를 구축하는 의미도 가지고 있다.

현실적으로는 인적 인프라에서 한 걸음 더 나아가 남북경제교류협력 추진체계에 대한 정비가 우선적으로 추진되어야 한다. 달리 보면 인적 인프라의 문제는 조직적 인프라의 문제이기도 하다. 어차피 남북경협에서 '사람'의 문제는 개인이라는 측면도 있지만 개인의 집합체격인 조직이라는 측면도 강하다.

남북경제협력/남북경제연합/남북경제통합의 단계별 진행을 염두에 둔 전반적인 추진체계에 대한 검토가 시급하다. 최근 이른바 신남북경협시대의 개막, 4차 6자회담 9·19 공동성명, 현대의 백두산 관광 사업권 획득, 김윤규 부회장 파문 등을 계기로 정부와 민간의 역할 분담 방식, 정부 내 역할 분담 방식 등에 대한 심도 있는 검토의 필요성이 제기되고 있다.

남북경제교류협력 추진체계의 정비는 경협의 재원조달 문제와 밀접한 관계가 있다. 달리 보면 남북경협, 나아가 남북경제통합에서 인적 인프라와 재정금융적 인프라는 맞물려 있다. 어떤 일을 추진함에 있어서 사람과 돈이 밀접한 관계를 가짐은 당연한 일이다. 하지만 남북경협에 있어서는 그 연관성이 매우 높다. 남북경협에 있어서 핵심적인 축, 기본

조건이 북한의 경제적 어려움이고 특히 경협이 초기단계에서는 남한정부의 지원 및 투자가 불가피하기 때문이다.

경협의 양적·질적 확대를 위해서는 남북협력기금의 규모 확대가 선결과제이다. 그런데 언제까지 기금이라는 방식에 의존할 것인가, 다른 대안은 없는가 하는 문제에 논의가 모아진다. 중장기적 관점에 입각한다면 어떤 형태로든 예산이 포함될 것이라는 것이 자연스럽게 또한 당연하다. 그리고 이는 첫째, 통일부의 조직 개편, 둘째, 민관의 역할 재조정에 따른 새로운 사업주체의 등장, 셋째, 정부 내에서 통일부가 아닌 경제부처의 참여 범위 확대로 자연스럽게 연결된다. 그렇다면 지금보다는 이른바 주체(player)들이 늘어나게 된다. 따라서 민간과 정부 간 및 정부 내 협의체의 필요성, 그리고 각 정부 부처들에 대한 조정자, 나아가 때로는 기획자의 역할을 수행할 존재, 즉 일종의 컨트롤 타워의 필요성이 보다 절실하게 된다.

요컨대 자원조달 문제까지 염두에 둔 인적 인프라의 확장, 나아가 경협사업 추진체계의 재구축이 무엇보다도 시급하다. 남북한 경제통합의 인프라 확장은 바로 이것부터 시작해야 한다는 것이 이 보고서의 주장이다.



# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구목적 .....	3
2. 연구방향 .....	3
3. 기본 관점 .....	4
4. 경제통합의 단계 구분 .....	5
II. 인적 인프라 .....	9
1. 인적 인프라의 구성과 수요 .....	11
2. 교육부문 인적 인프라 확충방안 .....	29
3. 행정부문 인적 인프라 확충방안 .....	45
4. 전문분야 인적 인프라 확충방안 .....	56
5. 소결 .....	76
III. 제도적 인프라 .....	85
1. 무역·투자 관련 제도 .....	87
2. 생산 관련 제도 .....	106
3. 소결 .....	130
IV. 물리적 인프라 .....	135
1. 독일의 경험과 북한의 산업실태 .....	137
2. 산업협력의 방향성 .....	150
3. 산업협력 .....	160
4. 산업협력을 지원하는 사회간접자본 개발 협력 .....	172
5. 소결 .....	186
V. 재정금융적 인프라 .....	189

1. 남북한 경제통합 자원 규모 추정 및 조달 방안 .....	191
2. 재정·금융제도의 통합과 통화통합 .....	209
3. 소결 .....	247
<b>VI. 결론: 주요 정책 과제 .....</b>	<b>251</b>
1. 부문별 과제 .....	253
2. 정책의 우선순위 .....	261
<b>참고문헌 .....</b>	<b>264</b>
<b>최근발간자료 안내 .....</b>	<b>273</b>

# 표목차

<표 II-1> 서독지역의 구동독지역 행정체제 재편 지원 현황	18
<표 II-2> 정부의 통일교육 추진체계	30
<표 II-3> 주요 대학의 통일·북한 관련 교육인력 양성프로그램	34
<표 II-4> 서울교육대 교육대학원 초등 통일교육과정 개설 강좌	36
<표 II-5> 주요 경제 부처의 남북경협관련 업무	46
<표 II-6> 최근 북한의 대외협력 활동 내용	57
<표 II-7> 대학·대학원 전문인력 양성현황	64
<표 III-1> 경제특구의 유형구분	88
<표 IV-1> 남북한 산업구조 비교(2003년)	146
<표 IV-2> 남북한의 주요 산업별 생산 비교	147
<표 IV-3> 주요 산업별 남북한 기술수준 비교	148
<표 IV-4> 기술수준별 산업의 분류	157
<표 IV-5> 산업형성과 발전의 기본틀	158
<표 IV-6> 국제사회의 주요 대북 투자수요	168
<표 IV-7> 북한의 인프라 실태	172
<표 IV-8> 주요 인프라별 과제	175
<표 IV-9> 남북 민간경협의 발전과정에 따른 물리적 기반의 조성	181
<표 IV-10> 단계별 물류·인프라의 연계	184
<표 V-1> Wolf and Akramov의 연구	197
<표 V-2> 통일비용 연구결과 정리	198
<표 V-3> 남북협력기금 조성액	202
<표 V-4> 동북아개발은행 설립방안 비교	208
<표 V-5> NEADB, NEAIC, NADFC 비교	209

<표 V-6> 북한의 예산수입 및 지출 구성변화 .....	214
<표 V-7> 통일 분야 재정투자 추이 .....	223
<표 V-8> 통일 부문 중기재정계획 .....	224
<표 V-9> 『2004-2008년 국가재정운용계획』의 재원배분 계획 .....	225
<표 V-10> 북한의 금융기관 .....	228
<표 V-11> 동유럽국가의 은행 부실채권 정리 .....	235
<표 V-12> 재정·금융제도 통합 및 통화통합 .....	246
<표 VI-1> 인적 인프라 확장방안 .....	253
<표 VI-2> 제도적 인프라 확장방안 .....	254
<표 VI-3> 물리적 인프라 확장방안 .....	255
<표 VI-4> 재정금융적 인프라 확장방안 .....	256

## 그림목차

<그림 V-1> 북한의 예산 규모 추이 .....	212
-----------------------------	-----



# I

## 서론



## 1. 연구목적

이 연구는 경제적 측면에 초점을 맞추어 남북한 통합을 위한 국내의 적 기반 조성 및 통일 역량 강화를 도모하고자 하는 노력의 일환이다. 기존에 남한내 구축된 경제분야 인프라가 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향에서 확장할 수 있는 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하고자 한다. 이를 통해 남북한 통합과정 및 통합 이후에 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하고자 하는 것이 이 연구의 목적이다.

## 2. 연구방향

본 연구는 통일연구원이 시행하고 있는 협동연구 제3차년도 사업의 일환으로 제1차년도의 통일인프라 실태연구, 제2차년도의 통일인프라 구축 및 개선방안 연구를 토대로 경제적 측면에서의 통일인프라 확장방안에 대한 연구이다. 1, 2, 3차년도의 사업결과를 종합하여 통일인프라 개념을 재정리하고 국내적 통일인프라 구축을 남북한의 통합과 연계하여 연구를 진행하는 한편 남북한의 경제통합을 위한 통일인프라 확장방안에 주력할 것이다.

이 연구에서는 2차년도와 마찬가지로 경제분야의 통일인프라를 인적, 제도적, 물리적, 재정금융적 측면 등 4가지 측면으로 구분하여 분석, 고찰하는 것을 연구의 기본 축으로 설정한다. 동시에 이 연구에서는 통일인프라의 확장을 남한, 북한, 남북한관계, 국제사회의 4가지 차원에서 고찰할 것이다. 따라서 이 연구는 기본적으로 4×4의 매트릭스가 기본 개념 틀이 될 것이다. 물론 개별 16개 범주 간에 경계가 다소 모호하거나 또한 중복의 가능성도 있고 더욱이 실제로는 내용이 별로 없는 범주도 있을 수 있다.

그렇다고 해도 이 연구의 구성을 보다 체계화하고 논리전개의 명료성을 높이는데 도움이 될 개념 틀이라 할 수 있다. 아울러 이 연구에서는 2차년도와 마찬가지로 3차년도에도 남북한 통합은 점진적이고 단계적으로 이루어진다고 가정한다.

### 3. 기본 관점

이 연구에서 남북한 경제통합을 파악하는 기본 관점을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남한은 북한의 개혁·개방, 나아가 체제전환을 유도하고 지원해야 한다. 둘째, 남북한의 경제력 격차의 해소에 노력해야 한다. 이는 북한경제의 회복을 요구한다. 셋째, 북한의 경제적 및 정치적 주권 상실에 대한 우려감을 완화·해소시켜 주어야 한다. 이는 기본적으로 정치적 영역에 속하는 문제이다. 남한당국은 북한당국에 대해 정치적 신뢰를 축적하는 것이 무엇보다 중요하다.

남북경제통합의 방향성 설정과 관련, 빼놓을 수 없는 것이 남북 경제통합과 동북아 경제협력의 동시 추진이다. 이는 학계에서 많은 공감대가 형성되어 있다. 사실 유럽연합의 사례를 보더라도 경제통합은 관련 국가들뿐만 아니라 지역적으로 인접한 지역의 경제협력과 동시적으로 추진하는 것이 효율적이다.

제도적 통합과 기능적 통합의 조화도 주요한 방향성이다. 제도적 통합은 경제통합에 참가하는 각 경제주체들의 합의에 의해 통합의 조건과 형태 등을 결정하고 이를 공식적인 제도의 형태를 통해 실행하는 방식의 경제통합을 말한다. 기능적 통합은 법적·제도적 장치는 마련되어 있지 않거나 부족하더라도 관련 지역 내에서 개별 국가 간 산업의 연계성이 높아 산업의 전후방 연관효과가 크게 나타나고 특정 부문에서 국가 간 상호보완관계가 형성되어 경제적으로 강하게 결속되어 있는 형태의 통합을 지칭한다.<sup>1</sup>

그런데 남북 경제공동체의 형성에는 제도적 통합과 기능적 통합의 조화가 필수적이다. 공식적인 제도만 설치한다고 해서 경제의 실질적인 연계가 이루어진다는 보장은 결코 없다. 동시에 기능적 차원에서 경제공동체가 형성된다고 해서 이것이 자동적으로 제도적 차원의 경제공동체를 가져오는 것도 아니다. 따라서 제도적 통합과 기능적 통합을 상호보완적으로 추진할 필요가 있다.

#### 4. 경제통합의 단계 구분

통합의 단계를 어떻게 설정할 것인가. 큰 방향성으로는 정치적 통합의 대표적인 단계론인 민족공동체 통일방안과 경제적 통합의 대표적인 단계론을 기반으로 해서 약간의 수정보완을 거친 후 양자를 다소 절충적으로 결합하는 방식이 될 것이다.

앞에서도 언급했듯이 한국의 역대 정부가 발전시켜 온 한국의 통일방안은 민족공동체 통일방안이다. 이는 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기조 위에서 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계로 설정하고 있다.

화해협력단계는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 가면서 정치, 경제, 사회 등 각 분야에서 실질적인 교류협력을 통해 공존을 추구해 가는 단계이다. 이 경우 교류·협력의 제도화 등 남북관계의 대폭 진전과 한반도 평화 정착을 목표로 설정한다.

남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다. 즉 화해협력 단계에서 형성된 남북 상호 간의 신뢰를 바탕으로 1민족, 2국가, 2체제,

---

<sup>1</sup> 이 보고서에는 기능적 통합의 문제를 물리적 인프라(산업 및 SOC), 재정 금융적 인프라라는 측면에서 다룬다. 물론 재정금융적 인프라는 제도적 인프라와 기능적 인프라를 동시에 포함하고 있다.

2독립정부, 1연합을 지향한다. 남북한이 잠정적인 연합을 구성해 평화를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 체제이다. 동시에 남북 간에 이념적·정치적 교류 협력, 체제적 근축 및 군비통제도 실시한다.

통일국가 완성단계는 남북한 두 체제를 통합하여 정치공동체를 실현, 1민족 1국가로서의 통일을 완성시키는 단계이다.

경제적 통합에서는 발라사의 5단계 경제통합론이 대표적이다. 그에 따르면 경제공동체는 국민경제 상호간에 차별이 존재하지 않는 상태로 파악될 수 있다. 여기서 차별이란 대체로 생산물 및 생산요소의 자유로운 이동을 막는 여러 가지 인위적인 장벽을 가리킨다. 따라서 이러한 갖가지 차별이 제거된 정도에 따라 경제공동체의 단계를 구분할 수 있다.

1단계는 자유무역지대(Free Trade Area)이다. 이는 통합에 참가한 각 가맹국 상호간에 상품이동에 대한 제한조치를 철폐함으로써 역내 자유무역(상품의 자유이동)을 보장하지만 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세정책 및 무역제한조치를 취하는 형태이다.

2단계는 관세동맹(Customs Union)이다. 역외 공동관세를 부과하는 형태로 가맹국 상호간에는 상품의 역내 자유이동이 보장되나 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 관세정책을 취하는 것이다.

3단계는 공동시장(Common Market)이다. 가맹국 상호간에는 재화뿐 아니라 노동·자본과 같은 생산요소의 역내 자유이동이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 수입관세를 부과한다.

4단계는 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union)이다. 역내 상품 및 생산요소의 자유이동과 역외 공동 관세정책 이외에도 각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 이루어져 공동 경제정책이 수행되는 상태이다.

5단계는 완전한 통합(Complete Union)이다. 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 모든 사회 경제

정책을 조정·통합·관리하는 형태를 취한다.

그런데 남북한의 경제공동체 형성에는 이질적 경제체제 문제, 통합 주체의 주권 문제, 경제수준과 경제규모의 차이 등의 문제가 제기되기 때문에, 더욱이 남북한 경제통합 과정은 북한의 체제전환과정과 병행해서 진행될 것이고 국제적 차원에서의 접근도 중요하기 때문에 발라사의 고전적 경제통합론이 남북한 경제통합에 그대로 적용하기 어려운 것은 분명한 사실이다. 그럼에도 불구하고 기본 아이디어가 수용 불가능한 것은 아니다.

이 글에서는 남북한 경제관계의 3단계 발전론으로 남북협력/남북연합/남북통합의 단계를 설정하고자 한다. 한국정부의 3단계 통일론을 기반으로 하고 발라사의 5단계 경제통합론을 부분적으로 수용하는 것이다. 따라서 연합은 발라사의 1~3단계, 즉 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장에 해당되고,<sup>2</sup> 통합은 발라사의 4, 5단계, 즉 화폐 및 경제동맹, 완전한 통합에 해당된다. 여기서 연합과 통합의 결정적인 차이는 경제적 측면에서 놓고 보면 각자가 별개의, 독자적인 재정·금융정책을 전개하느냐 아니면 통합된, 단일의 재정·금융정책을 전개하느냐 하는 것이다. 한편 각 단계는 하나의 과정(process)인 동시에 하나의 상태(state)를 가리킨다는 점에 유의할 필요가 있다.

그런데 상기의 단계구분은 어디까지나 개념적 차원의 것이다. 현실세계에서 특히 연합과 통합의 구분이 모호할 가능성이 있다. 혹은 일단 경제협력기에서 경제연합기로 넘어가기만 하면 연합의 시기는 매우 빨리 끝나고 곧바로 통합의 단계로 건너될 가능성도 배제할 수 없다.

다만 이 보고서의 의도는 남북한경제통합이라는 일련의 과정 속에

---

<sup>2</sup> 다만 노동시장의 경우, 완전한 시장으로서의 성립은 통합단계에서나 가능할 것으로 보인다. 즉 남북한공동시장은 주로 상품과 자본의 공동시장이 될 것이며 노동의 공동시장은 부분적인 것에 그칠 것으로 보인다. 즉 남북한 소득격차가 매우 큰 상황에서 북한당국이 노동력의 자유로운 이동을 허용할 가능성이 그다지 크지 않기 때문이다. 함택영, “남북한 통합과정 모델 비교분석,” 『한국과 국제정치』, 제16권 제1호 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2000)도 유사한 견해를 피력하고 있다.

서 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하는 데 있다. 즉 통합과 관련된 제 과정, 제 단계에 발생할 수 있는 상황을 미리 예측하고 이에 대비해야 할 것이 무엇이나 하는 것을 짚어보는 데 있다. 따라서 현실성의 측면에서 다소 취약성이 있더라도 개념적인 단계구분이 불가피함을 밝혀두는 바이다.

# II

## 인적 인프라



# 1. 인적 인프라의 구성과 수요

## 가. 인적 인프라의 구성 요소

남북한이 경제통합을 이루어가는 과정에서 필요할 것으로 예상되는 인적부문의 통일인프라는 경제통합 과정 전반을 주도적으로 기획하고 관리할 정부측 행정인력과 남북한 간의 경제체제의 차이로 발생한 남북주민 간의 경제활동에 대한 가치관 등의 의식 격차를 완화시켜 나갈 교육인력, 그리고 특히 북한지역을 중심으로 나타날 것으로 예상되는 급격한 변화를 남북이 감당해 나갈 수 있도록 직간접적으로 지원할 비정부부문의 전문인력 등이 필요할 것으로 예상된다.

이와 같은 기능적인 분류와 함께 추진주체의 구분이라는 측면에서의 접근도 필요할 것으로 보이는데, 남한 내에서 처리하고 준비해야 부문과 북한 스스로 감당해야할 부문, 그리고 남북이 공동으로 추진해야 할 사업과 국제사회의 참여와 지원이 요구되는 부문 등으로 나눌 수 있을 것이다.

따라서 경제통합 과정에 필요한 인적 인프라는 일단 3×4의 매트릭스 형태로 구분하여 접근할 수 있을 것이다. 이러한 분류에 따른 접근방식은 추진할 사업의 성격과 추진 주체를 분명하게 규명하는데 장점이 있을 것으로 판단된다.

	남한	북한	남북한	국제사회
교육인력				
행정인력				
비정부부문의 전문인력				

그러나 이 경우, 선행연구에서 인적 인프라의 중요한 구성 요소로 강조

되었던 ‘남북한 주민들의 경제통합과정에 대한 의식수준’이 제외되는 결과를 초래하게 된다. 이에, 본 연구에서는 기존의 연구에서 평가된 ‘남북한 주민들의 경제통합과정에 대한 의식수준’을 개선하기 위한 교육인력부문의 현황과 과제 및 개선방안을 제시하는 방법으로 부분적으로나마 보완하고자 한다.

## 나. 인적 인프라의 수요

### (1) 수요 예측을 위한 통독 사례의 검토

경제통합 과정에서 소요될 것으로 예상되는 인적 인프라를 확충하기 위한 방안을 고민하기 위해서는, 남북의 경제통합 진행상황을 잘 관리하고 주도해 나가기 위하여 어떤 분야에서 어떤 형태로 인적수요가 발생할 것인지에 대한 예측이 선행되어야 할 것이다.

인적 인프라에 대한 수요는 경제통합의 단계와 성격에 따라 다르게 나타날 것이다. 예를 들어, 경제통합이 점진적으로 이루어지는 경우에는 남북이 적응과정을 거치면서 자체적으로 인력을 양성함으로써 필요한 인력을 확보해 나갈 수 있을 것이나, 독일의 경우처럼 급격한 형태로 진행될 경우에는 과다수요와 과소공급으로 인해 어려움을 겪게 될 것으로 예상된다. 또한 경제통합의 초기단계에서는 주로 북한지역의 경제개발과 경제정책의 변화를 추진할 인력이 요구될 것인데 반해, 경제통합이 마무리되는 단계에서는 경제제도의 통합과정을 행정적으로 관리할 인력의 확보가 중요한 문제로 대두될 것으로 판단된다.

본 연구에서는, 점진적인 경제통합을 가정, 통합이 진행되면서 최종 단계에서 필요로 하는 인력을 양성해 나간다고 전제하고, 경제통합의 초기단계의 수요에 초점을 맞추고자 한다. 다만, 긴급 수요가 발생할 가능성에 대한 대비책을 마련한다는 차원에서, 제도적인 경제통합이 추진될 최종단계의 경제통합에 따르는 수요는 급진적인 형태의 통합을 상정하고자 한다. 이 경우 특히 독일의 통일경험을 통해서 많은 시

사점을 발견할 수 있을 것으로 생각된다.

### (가) 교육인력 수요

통일 이후 교육체계를 통합하는 과정이 진행되면서 동독지역의 중앙집권적인 교육체제를 교육기회의 균등, 교육 및 직업훈련 수준의 균등, 교육과정의 교류가능성, 교육과정의 상호인정 등을 보장하는 자유롭고 다원주의적이며 세분화된 교육체제로 전환한다는 목표가 제시되었다.<sup>3</sup> 통독 이전 동독지역의 초·중·고등학교 교사의 수는 일반교육 과정에 19만 5천명과 직업교육 과정의 2만 6천명 수준인 것으로 알려지고 있다.<sup>4</sup> 교육통합을 추진하면서 문교장관회의에서는 “구동독지역에서 취득한 교사자격증의 인정을 위한 잠정적인 원칙”이 의결(1990. 10.1)되었다. 다만 이러한 법적 조치의 혜택을 받기 위해서는 일정한 요건이 충족되도록 했다.<sup>5</sup> 특히 정치·사회과목의 교사 경우에는 2-3년간의 자유민주정치, 법률, 시장경제 등에 대한 정치교육과정을 수료한 경우에 한해서만 교사 자격이 계속해서 인정되었다.

독일의 대학교육 개혁작업은 연방 차원의 협의기구인 학술자문위원회를 통해서 이루어졌다. 이 학술자문위원회가 채택한 정책권고안은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동독대학의 구조, 즉 학제, 학과 그리고 교과과정을 서독 대학을 모델로 하여 개편한다. 둘째, 구조개편으로 교수인력의 대체는 불가피하지만 서독출신 교수인력으로 채워지는 현상을 최소화하도록 동독출신의 젊은 학자들을 교수인력으로 양성한다. 셋째, 장기적인 수요와 공급을 고려하여 동독지역에는 종합대 신설을 억제하고 전문대학을 증설한다.<sup>6</sup> 그러나 동독대학의 개혁이 서독모델

<sup>3</sup> 주독일대사관, 『독일통일백서』(서울: 독일대사관, 1994), p. 459 참조.

<sup>4</sup> 주독일대사관, 『숫자로 본 독일통일』(서울: 독일대사관, 1992) pp. 83, 258 참조.

<sup>5</sup> 정치조직의 간부, 보위부와 군대 및 국가기관에 근무경력이 있는 자, 전문 지식 없이 교직을 받은 자, ‘국가 및 사회강좌’를 강의한 자, 러시아어 교사 등은 해고되었다.

<sup>6</sup> 김진업, “독일통일과 대학제도의 통합에 관한 연구,” 『경제와 사회』, 제33

을 기초로 이루어져야 한다는 원칙에는 합의가 이루어 졌음에도 불구하고 양측 간에는 이해관계의 차이에서 비롯된 갈등이 내재되어 있었다. 왜냐하면 동독 측에서는 대학개혁이 동독대학 스스로가 자율적으로 추진할 수 있다고 생각한 반면에 서독 측에서는 대학개혁의 핵심이 인적청산에 있는 만큼 외부의 개입이 불가피하다고 판단한 것이다. 결국, 주정부의 개입을 통해서 동독대학은 완전한 해체와 재건이라는 과정을 밟게 되었으며, 이 과정에서 모든 교수인력에 대한 재평가와 재임용심사가 진행되었다. 이에 따라서 교수인력(1989년 현재 7,000명 수준으로 추정)의 절반 이상이 재임용에서 탈락하였으며 이를 대신하여 새로운 교육인력의 임용이 진행되었다. 새로운 교육인력은 동독대학 출신의 젊은 학자를 중심으로 이루어졌으며, 서독대학에서 충원된 교육인력의 수도 적지 않은 것으로 알려지고 있다. 1993년까지 구동독지역 대학에 취업한 서독지역 출신 교수인력은 1,200명에 달한 것으로 알려지고 있다.<sup>7</sup>

동서독 연구체계의 통합작업도 추진되었다. 따라서 연구인력에 대한 해고도 피할 수 없는 작업이었다. 이 과정에서 많은 경제분야의 연구인력들이 해고되었는데 특히 산업체에 소속된 연구인력은 과도기적인 신분보장도 받지 못하고 대량으로 해고되는 사태에 직면하게 되었다. 1989년 86,000명에 달했던 경제분야 연구인력의 수는 1990년 65,000명으로 감소하였으며, 1992년 25,000명 이하로 격감한데 이어 1993년에는 20,000명에도 미치지 못하는 것으로 알려지고 있다.<sup>8</sup>

교육인력에 대한 수요는 구동독지역의 공직자들에 대한 재교육과 훈련분야에서도 발생하였다. 구동독이 민주주의 체제로 이행함에 따라서 공직자들도 새로운 체제에 적합한 지식과 능력을 구비하기 위하여

호 (1997), pp. 123~124 참조.

<sup>7</sup> 이향규, “통일 후 교육제도 통합과 사회적 삼투현상: 독일과 한국,” 『통일문제연구』, 제40호 (2003), p. 283 참조

<sup>8</sup> W. Maske, *Die Umgestaltung des ostdeutschen Forschungssystem, Eine Zwischenbilanz*, (Berlin: WZB, 1993), p. 7; 김진업, “독일통일과 대학제도의 통합에 관한 연구,” p. 134 재인용.

의무적으로 교육을 받게 되었다. 주요 교육과목은 민주주의, 법치주의 및 시장경제에 대한 이해를 향상시키기 위한 행정법, 헌법, 재정학 및 행정학 등이었다. 이와 함께 시장경제의 운영방식, 세제와 납세관리가 중요한 과목으로 다루어졌다. 이를 위해 연방과 주에서는 재교육을 담당할 프로젝트그룹을 조직하였으며, 이 조직은 후에 ‘연방행정아카데미’라는 독립적인 연구그룹으로 발전하였다. ‘연방행정아카데미’는 구동독의 지방행정 종사자를 위하여 4주 집중과정의 재교육프로그램을 개발하여 제공하였으며, 자치단체(kommune)과정도 개설하였다. 또한 베를린에 있는 연방행정청도 지방행정에 종사하는 중급직 공무원과 사무직 근로자들에 대한 교육을 실시하였다. 지방차원에서는 구동독지역에 지방자치연구소(kommunale studienstutite)를 신설하여 재교육을 실시하였으며, 지방자치단체와 자매결연을 맺고 있던 구서독의 자치단체들도 구동독 종사자들에 대한 재교육, 강사지원 및 강의자료 준비 등을 통하여 업무능력을 향상시키기 위한 교육사업을 지원하였다.<sup>9</sup>

그러나 구동독지역 공직자들을 재교육시키는 사업은 그 효과가 다소 미흡한 것으로 평가되고 있다. 그 이유로는 교육대상의 수준과 규모를 정확하게 파악하지 못한 점과, 교육내용과 강사 및 교수의 선발 등 공직자 교육프로그램에 대한 구체적인 계획이 마련되지 않았던 점, 그리고 교육에 필요한 시설과 강사진이 절대적으로 부족한 점 등이 지적되고 있다.<sup>10</sup>

## (나) 행정인력 수요

통독 후 서독에서 동독으로 파견되거나 근무지를 변경한 공무원의 숫자는 지속적으로 증가하여 1995년 말에는 35,000명을 상회한 것으로

<sup>9</sup> 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색,” 『한국행정연구』, 제11권 제4호 (2002), pp. 195~197 참조.

<sup>10</sup> 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』(서울: 한국행정연구원, 1998), pp. 49~52 참조.

알려지고 있다. 이들 대부분은 최고위 관리직이나 중간 관리직 업무를 담당했기 때문에 구동독지역의 행정체계를 서독과 통합하는 과정에서 미치는 영향력이 적지 않았다. 그러나 이들 파견공무원들이 사전에 체계적으로 준비되지 않는 못하였기 때문에 통합을 추진하는 과정에서 적지 않은 문제점이 노출된 것으로 평가되고 있다.

통독 후 동독지역에 대한 파견은 상이한 행정체계의 통합에 따른 작업을 수행할 인력이 필요했기 때문인데, 특히 과거 동독에서는 정부와 당 출신 관료 간에 밀접한 관계가 형성되어 있었으며, 당관료의 정부에 대한 통제권과 법 제정, 정책 결정 및 집행과정에서 당의 역할이 절대적이었다. 통일 이후 연방정부의 각 부처에서는 동독의 해당부처로부터 업무를 인수·조정하고 효율적으로 해당분야의 업무를 정상화시키기 위하여 신연방주 전담부서가 신설되었으며, 신연방주의 업무를 지원하기 위한 인력이 연방정부와 지방정부로부터 파견 및 전보되었다. 행정체계의 통합과정에서 필요한 인력문제를 해소하기 위해서 서독지역의 인력을 파견하는 방식은 두 단계로 나누어져 이루어졌다. 우선적으로는 구서독정부의 위임을 받은 고위급 행정인력을 파견하였으며, 이후 구서독지역의 공무원들을 구동독지역으로 전보하는 형태로 이루어진 것이다. 구서독정부로부터 위임을 받아 파견된 행정관들은 구동독지역의 행정체계를 재건하는 역할을 수행하였다. 구동독은 1990년 7월 27일 자유선거를 통해서 ‘주 도입법(landereinführungsgesetz)’을 제정하여 법적 기초를 마련하였으며 이를 토대로 5개 주가 신설되었다. 그러나 통일 당시에는 주정부가 구성되지도 않았을 뿐만 아니라 주(州) 행정을 담당할 전문인력을 자체적으로 찾을 수 없었기 때문에 구서독정부가 통일이 이루어지기 이전에 주 수임관(landesbeauftragte)을 임명하여 이들로 하여금 구동독지역의 주 행정체계 구축작업을 추진하도록 하였다. 이들은 통일 이후에도 주지사가 선출될 때까지 주 대표자의 권한과 임무를 수행하였다.

행정체계를 통합하는 과정에서 구 동독지역의 공무원을 정리 하고

하는 작업이 진행되었는데, 이러한 작업은 ‘통일조약’에 근거하여 추진되었다. 1993년까지 해당공무원의 전문성 및 적성의 결핍, 공무원의 서비스 부족, 수요초과로 인한 구조조정 등을 이유로 정리 해고가 가능하도록 ‘통일조약’에 규정되어 있었던 것이다. 이러한 과정을 지원하기 위해 1990년 8월 연방정부와 각 주정부는 연방정부 내무부 산하에 ‘연방-주 조직정비위원회’를 설치하였다. 이 위원회에서는 주정부기구의 이관 및 정리, 신설된 동독지역 주 행정요원의 자질향상을 위한 대책 및 취업알선, 투자 장애요인 제거, 표준직제 수립 등의 업무를 수행하였다. 이와 함께 독일의 통일정부는 신연방주의 공직자를 재임용하는 작업을 추진하는 과정에서 구동독 공직자들의 인성과 전문성, 적응성 및 구동독시절의 경력에 대한 자세한 검증을 거쳤다.

신연방정부가 동독지역에 파견할 행정인력을 모집하면서 지원자를 확보하기 위하여 몇 가지 유인제도를 고려하게 되었다. 봉급 및 연금상의 혜택, 생활비용의 보상, 여행경비 및 별거수당의 지급, 그리고 승진상의 혜택 등이 제시되었다.<sup>11</sup> 이에 따라 1991년 약 10,000여명이 구동독지역에 파견 및 전출되어 근무하였으며, 이러한 숫자는 지속적으로 증가하여 1992년에는 26,000명, 1995년에는 36,000명에 달한 것으로 알려지고 있다. 이와 함께 동독지역에 파견된 구서독출신 공무원들의 장기근무를 유도하기 위한 인사정책도 시행되었다. 이밖에도 구서독의 도시들은 자매결연을 맺고 있는 구동독의 도시에 많은 공무원을 파견하였다.

---

<sup>11</sup> 양현모, 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』, pp. 44~45 참조.

<표 II-1> 서독지역의 구동독지역 행정체제 재편 지원 현황

(단위: 명)

	연방정부 산하기관	주 정 부 기 관	
		연방정부로부터	서독지역 주정부로부터
전 보	4,637 (32%)	299 (23%)	1,159 (14%)
파 견	9,042 (68%)	1,023 (77%)	7,216 (86%)
전 체	13,679	1,322	8,375
- 이 중 대 표 적 인 부 처			
· 국 방 부	5,550 (군인 포함)	245	- 이 중 대표적인 주
· 체 신 부	3,649	1	· 바이에른: 1,836명
· 노 동 부	2,143	66	· 니더작센: 1,214명
· 내 무 부	1,019	436	· 노르트라인
· 재 무 부	771	103	베스트팔렌 주:
· 경 제 성	41	49	1,224명

( )안은 전체에서 차지하는 비율

출처: 주독일대사관, 『숫자로 본 독일통일』(1992년 4월말 현재 기준)

공무원의 파견에 있어 중요하게 고려된 부분은 치안을 담당할 경찰관의 파견과 사법시스템을 통합하는데 필요한 법조인력이라고 할 수 있다. 통일이후 1990년 10월 기준으로, 경찰공무원 조직을 통합하면서 동독경찰인력 96,000명을 50,000명 선으로 조정하는 작업을 추진하였는데, 이 과정에서 서독경찰관을 구동독지역에 전보시키거나 파견하였다. 그 결과, 고위직의 경우 동독지역 경찰의 70~80%를, 중간간부(경정급) 이상의 경우 약 50% 정도를 서독지역 경찰관으로 배치하였던 것이다.

통일 직후 구동독지역에서 검·판사의 퇴임과 재임용심사에 의한 탈락 등으로 법조인력의 부족현상이 나타났는데, 서독지역에서의 파견·전보에도 불구하고 법관의 경우는 4,000명, 검사의 경우는 700명의 추

가 인력이 필요한 상황이었다. 이에 따라 신설된 동독지역주의 사법조직 구성을 촉진하기 위해서 기존의 서독지역에서 총 1,300명의 법관과 검사를 한시적으로 파견하였다.<sup>12</sup>

행정인력을 중심으로 이루어진 구서독지역 공무원들의 구동독지역으로 이동과 관련하여 몇 가지 중요한 특징이 나타나고 있다.<sup>13</sup>

첫째, 인력 파견이나 이동이 연방 차원의 체계적이고 종합적인 계획에 이루어지기 보다는 주 단위에서 이루어지는 경우가 많았으며, 주지사의 소속 정당이나 주의회의 구성에 따라서 각기 다른 형태로 이루어졌다.

둘째, 구동독지역에 파견할 공무원을 모집하면서 우선적으로 희망하는 사람을 뽑았으나 그 수가 많지 않아서 어려움을 겪었다. 따라서 일부 퇴직한 공무원들도 1992년 말까지 한시적으로 구동독지역의 행정체계 구축 작업에 참여하도록 허용하였다.

셋째, 갑작스러운 통일로 인하여 준비가 없는 상태임에도 불구하고 빠른 시일 내에 행정체계를 통합해야 한다는 필요성 때문에 서독지역 출신의 행정관료들이 구동독지역에서 고위직을 많이 차지하는 현상이 나타나게 되었다. 이에 따라서 구동독지역 출신들은 상대적으로 중·하위직에 종사하게 됨으로써 지역출신에 따른 갈등이 생겨나는 계기도 작용하였다.

#### (다) 경제분야 전문인력 수요

통독 후 동독지역의 시장경제체제로의 전환 작업을 지원할 전문인력에 대한 인적 수요는 사유화를 추진하는 과정에서 주로 발생하였다. 국유재산의 사유화 작업은 신탁관리청의 주도하에서 추진되었다. 신탁청은 구동독 지역의 14개 지구와 베를린에 1개씩 총 15개 지사를 설립하여 각 지구의

<sup>12</sup> 법무부, 『독일 법률·사법통합 개관』(서울: 법무부, 1992), p. 288 참조.

<sup>13</sup> 박해육, “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색,” pp. 188~190 참조.

콤비나트, 국유기업 및 협동조합의 사유화를 추진했으며, 상업부문의 사유화를 위한 유한회사(GPH)를 설립하여 구동독지역의 국영상점, 음식점, 약국, 호텔 등 소규모 영업장의 사유화를 전담시켰다. 또한 신탁부동산회사(TLG)를 설립하여 각 기업들의 비업무용 부동산과 국가보위부, 인민군, 정당 및 사회단체 소유의 부동산을 매각·관리하도록 하였다. 신탁부동산회사는 이후 업무가 폭주하게 되자 농림업과 수산업용 토지를 분리하여 농림지매각관리회사(BVVG)가 맡도록 하였다. 신탁청의 업무가 폭증하고 조직이 확대됨에 따라서 직원 수도 증가하게 되었다. 1990년 여름 300여명에 불과했던 직원의 수가 가을에는 650명으로 증가하였으며, 1991년 4월에는 1,500명, 1992년 7월에는 3,800명, 1993년 말에는 최고 4,800명까지 근무하였다.<sup>14</sup>

신탁관리청이 기업의 사유화를 추진하는 과정에서 직면한 문제점 중의 하나는 전문인력의 부족이라고 할 수 있다.<sup>15</sup> 즉 효율적으로 기업의 사유화를 추진하기 위해서는 각 기업체의 특성을 잘 파악하여 시장 상황에 적합한 사유화 방식을 선택해야 한다. 이러한 작업을 수행하기 위해서는 이 분야의 전문지식과 판단능력을 보유한 전문가가 필요한 것이다. 또한 기업의 파산을 결정할 경우에도 기업의 상황과 업계 및 시장의 상황을 분석하여 정확한 판단기준을 제시할 수 있는 전문인력이 필요하다. 기업을 존속시키기로 결정한 경우에도 기업활동을 활성화하고 새로운 환경에 적응하여 성장할 수 있도록 적절한 지원방안을 마련해 주는 작업 역시 이러한 문제에 전문적인 지식과 경험을 가지고 있는 전문가의 도움이 요구된다고 하겠다. 이와 함께 새로운 투자자에게 매각되거나 해당기업의 경영자, 근로자에게 매각된 기업의 경우에도 시장경제의 치열한 경쟁에서 생존할 수 있도록 경영전략을 마련할 수 있는 전문경영인이 필요하다. 그러나 이러한 요건을 갖춘 전문인력

<sup>14</sup> 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』(서울: 한울, 1997), pp. 284~286 참조.

<sup>15</sup> 김영윤·여인곤·황병덕, 『통일독일의 분야별 실태 연구』(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 192~198 참조.

과 전문경영인은 부족한 상황이었기 때문에 민영화과정에서 주요 장애요인으로 작용하였다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 서독지역의 기업가나 전문인력의 도움을 받아야 했지만 이들이 구동독지역의 기업들을 잠재적인 경쟁자로 인식할 경우 적극적이고 개방적인 경영노하우를 전수하기 힘들 수 있게 된다.

이 밖에도, 통독 후 동독지역에서 활동할 국제무역, 국제금융 기업의 관리(회계 및 노사관리) 등 경제분야의 민간전문가가 동독지역의 공공기관에 파견 형태로 근무한 사례를 파악할 필요가 있다. 그러나 아쉽게도 접근할 수 있는 자료의 제약으로 인하여 실태 파악이 힘들다는 문제가 한계로 작용한다.

#### (라) 독일의 통일사례가 주는 시사점

독일의 경우 행정체제를 통합하는 과정에서 구동독지역의 인력 중에서 전력에 문제가 있거나 자질이 부족한 사람을 해고하였으며, 이에 따라 발생한 추가적인 소요인력의 수요를 단기적으로는 서독지역의 현직 공무원이나 퇴직 공무원들을 활용하였으며, 장기적으로는 일정한 기간을 두고 지역 자체에서 조달하는 방식을 병행하였다.

따라서 우리의 경우, 경제통합이 진행되면서 이와 관련하여 필요한 인력의 수요가 긴급하게 제기될 경우 당장에 시급한 인력을 다른 지역에서 조달하는 문제와 함께 필요한 인력을 단기간에 양성하는 방안에 대한 대책이 마련될 필요가 있다고 하겠다. 이와 함께 기존 인력에 대한 재교육프로그램 및 직업교육 등이 적절하게 제공될 필요가 있다.

#### (2) 인적 인프라에 대한 수요 예측

경제통합 과정에서 제기될 인적 인프라에 대한 수요는, 사전적으로 대비해야 하는 부문과 구체적인 정책이나 과제를 수립하고 실현시키기 위해 필요한 부문으로 구분할 수 있다. 이를 시기적인 관점에서 살펴보면, 남북경제의 교류와 협력이 활발하게 추진되는 시기에는 미래의 수요를 대비하여

필요한 인력을 양성하고 준비해야 하는 수요가 발생한다고 할 수 있으며, 경제통합이 본격적으로 추진되는 상황에서는 미래의 일꾼을 준비시키는 수요와 함께 구체적인 정책 및 사업을 기획, 수립하고 현장에서 실무를 담당할 인력에 대한 수요가 요구될 것이다.

그러나 경제통합이 진행되면서 발생할 수요의 구체적인 형태는 경제통합이 어떤 방식으로, 어떤 형태로 이루어지느냐에 따라 달라질 것이다. 특히 한반도를 둘러싼 국내외 정치·경제적 상황과 남북관계, 그리고 북한체제의 성격 등에 따라 다르게 나타날 것이다. 따라서 구체적인 수치를 예측하기보다는 수요가 발생할 분야와 수요의 성격을 파악하는데 초점을 맞추고자 한다.

### (가) 교육인력 수요

교육분야의 인력에 대한 수요는 양적인 측면과 질적인 측면이 동시에 고려될 필요가 있다. 단순히 통일·북한교육에 참여하고 있는 교사와 전문가들의 숫자만을 본다면 학교현장에서의 교육인력에 대한 추가적인 수요는 거의 발생하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 이들을 양성하는 체계와 그 내용을 살펴보면, 이들의 북한과 통일문제에 대한 이해의 정도, 열의, 전문지식의 습득 수준이 충분하지 않는다는 것을 알 수 있다.

따라서 남북경제협력단계라고 할 수 있는 현 단계에서 국내 교육현장에 대한 인력수요는 재교육 수요라고 할 수 있다. 경제연합단계로 진입할 경우에는 다양한 분야에서 전문적인 지식을 교육할 수 있는 인력에 대한 수요가 제기될 것이며, 경제통합단계에서는 새로운 상황에 대한 이해를 높이고 필요한 인성을 갖추 수 있도록 교육하는 작업이 요구될 것이며, 이러한 작업은 학교현장에서 뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 이루어져야 할 것이다. 즉 사회교육차원에서 접근해야 할 것이다. 이에 따라서 교육전문인력이 대규모로 필요할 것으로 예상된다. 경제통합단계에서의 교육인력 수요는 교육에 필요한 교재를 작성하는 부

문에서도 발생할 것이다. 남북지역의 일반인과 학생들을 상대로 하는 다양한 형태의 교육교재의 작성과 공무원의 재교육에 필요한 교육프로그램의 개발 등에 교육분야의 전문인력이 필요할 것이기 때문이다.

현 단계 북한지역에서 발생하는 교육인력에 대한 수요는 학교현장에서 북한당국이 추진하고 있는 경제개혁의 방향과 논리를 가르칠 수 있는 전문인력이 필요하다는데서 발생한다. 이들은 시장경제의 작동원리와 관련 지식을 학생들에게 강의함으로써 경제개혁을 추진할 인재를 양성해야하는 의무가 있는 것이다. 이와 함께 경제개혁을 추진해야 하는 공무원들에 대한 시장경제교육의 필요성도 커질 것이다. 그러나 문제는 이들을 북한이 자체적으로 교육시킬 수 있는 여건이 충분하게 조성되어 있지 못하다는데 있다. 국가적인 차원에서 교육내용에 대한 방향과 교육목표가 제시되어야 하며, 여기에 적합한 교육용 부자재가 제공되어야 하는데 여의치 못한 상황인 것이다. 이에 따라, 북한당국은 공무원이나 선택된 학생들을 대상으로 하는 시장경제 교육을 외부의 전문가나 해외의 전문교육기관에 위탁하는 사례가 늘어나고 있다. 남북경제연합단계에 이르면 북한의 일반주민이나 근로자들을 대상으로 하는 시장경제교육에 대한 필요성이 제기될 것으로 예상된다. 이는 시장경제 관련 교육인력에 대한 수요가 대규모로 발생할 것이라는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이와 함께 북한경제 내부에서는 국제무역과 국제금융, 회계 및 경영 관련 교육을 담당할 전문인력에 대한 요구도 증대될 것으로 보인다. 경제통합단계에서는 교육과정의 통합, 교육체계의 통합으로 인하여 구조조정 작업과 함께 재교육과 직업훈련에 대한 교육수요가 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다.

남북관계의 차원에서도 수요가 발생한다. 아직까지는 경제분야의 교육을 위한 남북교류와 협력이 제약을 받고 있으나, 북한 측의 수요와 공급상황을 고려할 때, 남북관계가 좀 더 개선될 경우 북한 내에서 경제개혁을 추진하는데 필요한 인력을 중장기적으로 양성하는 문제에 우리의 지원을 요청할 가능성이 크다고 하겠다. 경제연합단계에 이르

면, 북측의 관리 및 일반시민들의 시장경제체제에 대한 적응력을 향상시키기 위한 교육에 수요가 대대적으로 발생하고, 남측의 지원이 요청될 것으로 예상된다. 물론 경제협력단계에서부터 북한이 자체적으로 관련 전문인력을 양성할 수 있는 체계를 구축하고 필요한 인프라를 구축할 수 있도록 지원하는 사업을 병행해서 추진할 필요가 있다.

국제사회에 요구되는 교육 전문인력에 대한 수요는 남북관계의 제약이 남아있는 현 단계에서 특히 증가하고 있다. 시장경제에 대한 교육에 대한 수요의 대부분이 아직까지는 국제사회의 지원이나 협력을 통해서 해소되고 있기 때문이다. 이러한 현상은 남북관계가 개선될 경우 점차 감소할 것으로 예상된다. 대신에 북한의 개혁·개방이 확대되고 국제사회의 지원이 증가할 경우, 경제발전 전략 수립 및 실행과 관련한 공무원 및 전문가에 대한 교육 수요는 증가할 것으로 보인다. 또한 남측에서 교육 전문인력에 대한 수요를 기본적으로 담당한다고 하더라도 이 분야에 대한 풍부한 경험과 탁월한 전문성을 가지고 있는 국제기구나 국제적인 민간조직의 지원은 지속적으로 요청될 것으로 판단된다.

### (나) 행정인력 수요

행정인력에 대한 수요는 통합의 단계가 발전해 나감에 따라서 적용되는 분야가 확대되고 요구되는 전문성도 증대될 것이다. 경제협력단계에서는 통일부를 중심으로 재경부, 농림부, 산자부, 건교부, 문광부, 해수부, 정통부, 과기부 등의 경험 관련 부서 공무원들의 전문성과 의식의 제고가 요구된다고 하겠다. 공무원 근무의 특성상, 남북경협 관련 부서에 장기간 근무하지 않기 때문에 전문성과 사명의식이 부족한 것이 한계점으로 작용하고 있다. 따라서 이들의 전문성을 제고하고 사명감과 책임의식을 향상시키기 위한 프로그램 마련이 요청된다고 할 수 있다. 경제연합단계에 이르면 남북경협 부서의 업무가 증가하고 업무의 성격도 심화될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 변화를 충족시킬

수 있도록 필요한 행정인력을 사전에 준비시키는 작업이 중요하다고 할 수 있다. 이와 함께 민간분야에서 전문성을 검증받은 전문가들을 과감하게 채용하는 방안도 강구될 필요가 있다. 행정인력에 대한 수요는 경제통합단계에서 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다. 경제제도, 정책, 기구의 통합에 따른 행정 수요는 사전에 충분하게 준비되지 않을 경우 어려움을 가중시킬 것으로 보인다.

북측에서 발생하는 행정인력에 대한 수요는 경제협력단계에서부터 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다. 현재 북한 내에서는 경제개혁을 추진하는데 필요한 행정인력을 양성하는 문제와 함께 남북경협을 추진하는 업무와 관련한 행정인력에 대한 수요가 증가하고 있다. 북한이 추진하고 있는 경제개혁이 지향하고 있는 정책방향에 대한 이해와 전문성을 갖춘 행정인력에 의해서 뒷받침되어야 성과를 거둘 수 있으며 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 북한은 이러한 수요에 직면해서 국제기구나 단체에 도움을 요청하고 있다. 최근 수년 동안 북한이 공무원들에 대해서 추진한 시장교육프로그램은 대부분 서방국가들의 경제적 지원과 교육프로그램 제공을 통해서 이루어지고 있는 실정이다. 경제연합단계에서는 경제체제의 전환작업이 본격적으로 추진될 가능성이 크기 때문에 그 분야의 행정인력 수요가 증가할 것으로 예상된다. 그러나 보다 본격적인 행정인력 수요는 경제통합단계에서 발생할 것이다. 경제통합단계에서는 제도의 통합을 추진하는데 필요한 행정인력에 대한 수요가 핵심을 이룰 것으로 보이며, 필요한 업무능력을 갖추 수 있도록 재교육을 실시하는 문제와 새로운 인재를 양성하는 작업들이 병행해서 추진되어야 할 것이다.

남북관계의 측면에서 제기되는 행정인력 수요는 경제사업이 대형화, 제도화되면서 확대되는 추세를 보여주고 있다. 특히, 개성공단 개발사업, 철도·도로연결사업, 금강산관광특구개발사업 등 3대 경협사업이 지속적으로 진행되고 있고, 9대 경협 합의서가 발표되면서 관련 업무가 증가하고 있다는 점에서도 관련 행정인력에 대한 수요가 증대되고

있다고 할 수 있다. 여기에서 발생하는 수요는 단순히 그 업무를 담당하는 인력을 확보하는 문제와 함께 새로운 업무를 이해하고 효율적으로 수행하는 능력을 보유해야 한다는 측면에서 동시에 발생한다고 할 수 있다. 최소한 지금의 남북관계 진전 추세가 유지된다고 하면, 경제연합단계에서 남북한 간의 경제협력 업무를 담당해야 하는 행정인력에 대한 수요는 남북 양측에서 지속적으로 확대될 것으로 보인다. 그러나 남북관계의 측면에서도 역시 행정인력에 대한 수요는 경제통합단계에서 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다. 특히, 경제통합과정이 급속하게 진행될 경우에는, 북측지역에서 필요한 행정인력을 자체적으로 조달하기 힘들 수 있기 때문에 남측의 행정인력을 파견하여 지원하는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

국제사회에서 요구되는 행정인력 관련 수요는, 현 단계에서는 제기되는 북측 공무원들에 대한 시장경제교육 요청을 체계적이고 종합적으로 제공하는 과제에서 찾을 수 있다. 경제연합단계에서는 남한과 국제사회가 공동으로 북한의 행정인력들을 대상으로 하는 시장경제교육 프로그램을 개발하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 경제통합단계에서는 행정인력에 대한 재교육프로그램을 개발, 운영하는데 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

#### (다) 경제분야의 전문인력 수요

국내에서 발생할 경제분야 전문인력에 대한 직접적인 수요는 정부의 대북 경제협력정책 수립과정에 다양한 형태의 자문과 이론적인 토대를 제공하는 역할과 함께 민간단체의 구성원의 신분으로 경제협력 현장에서 활동을 하는 인력 수요를 포괄한다고 할 수 있다. 여기에는 경제협력사업을 추진하는 경영인도 포함된다. 그러나 경제협력의 수준과 범위가 확대, 발전해 나가면서 전문인력을 필요로 하는 분야가 확대되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 인력풀이 제한되어 있는 기존의 북한경제 전문가에 의존하는 것은 한계가 있다. 따라서 보다 적극적으로

로 전문인력을 양성하려는 노력이 요구된다. 세제, 무역과 금융, 경영, 회계, 경제법 등의 분야에서 북한문제에 관심을 가지고 있는 전문가들에게 북한과 관련된 전문지식을 취득할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 경제통합단계에서는 특히 정책과 관련한 수요가 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다. 제도와 정책의 통합을 추진하기 위해서는 종합적이고 체계적인 정책방향 제시와 함께 세부 분야별 추진전략이 마련될 필요가 있기 때문이다.

북쪽에서 발생할 것으로 예상되는 경제분야의 전문인력에 대한 수요 역시 남북 간의 협력단계가 발전해 나가면서 확대될 것으로 보인다. 왜냐하면, 이 과정에서 북한경제 내부의 개혁과 개방작업이 지속적으로 추진될 것으로 예상되기 때문이다. 남북경제협력의 단계에서 북측에서 발생하는 경제전문인력에 대한 수요는 시장경제에 대한 이해를 바탕으로 기업소를 운영할 수 있는 전문경영인과 경제개혁 관련 정책을 수립하는데 필요한 자문을 제공하고 문제점 해소 방안을 제안할 수 있는 경제전문가라고 할 수 있다. 특히 자본주의 경제·경영분야에 대한 전문가가 필요할 것이다. 경제연합단계에서는 경제의 여러 분야에서 국제시장에 대한 전문적인 지식을 지니고 있는 경제전문가에 대한 수요가 크게 확대될 것으로 예상된다. 세계시장의 흐름을 이해하고 거래에 참여할 수 있는 국제무역, 국제금융 분야의 전문가가 필요할 것이다. 경제통합단계에서는 남측 경제전문가와 경쟁에서 살아남을 수 있는 능력이 요구된다. 따라서 경제통합단계가 급진적으로 이루어질 경우, 북측지역의 경제전문가들의 활용도는 매우 적을 것으로 예상된다.

현 단계 남북관계에서 발생하는 경제전문가 수요는 경제교류 및 협력사업에 참여하는 민간사업자와 관계자 그리고 경제지원을 추진하고 있는 민간단체의 종사자 등으로 구성되어 있다. 그러나 남북경제협력의 밀도가 지속적으로 강화되고 있으며 제도화의 기초가 마련되어 있어, 그 수요는 빠른 속도로 확대될 것으로 예상된다. 특히 지금 남북관계의 장애로 작용하고 있는 북한의 핵문제 등 외교·안보적인 문제가

해소될 경우, 북한에 대한 개발협력이 대폭 확대될 가능성이 있으며, 이 경우 이러한 사업에 참여할 전문인력에 대한 수요도 더불어 확대될 것으로 예상된다. 경제연합단계에 이르면, 북측의 개혁·개방작업을 지원하기 위한 전문인력의 파견 수요와 함께 북한의 경제전문가들에 대한 재교육 수요가 제기될 것으로 예상된다. 이러한 부문에서 발생할 경제전문가에 대한 수요는 경제통합단계로 발전하면서 더욱 증가할 것으로 보인다. 다만, 경제통합단계에서는 경제제도와 경제 관련 기구의 통합을 추진하는데 필요한 파견인력 수요가 좀 더 많은 비중을 차지될 것이다.

남북 간의 경제협력이 진전되면서 필요한 경제분야의 전문인력을 남북한에서 조달하는 것만으로 충분하지 않을 가능성이 크다는 점에서 국제사회의 역할이 중요하다. 특히 남북 간의 협력사업이 큰 폭으로 증가하거나 협력단계가 빠른 속도로 발전할 경우 남북한이 여기에 충분하게 대비하지 못할 가능성이 크기 때문이다. 물론 남북 간의 협력이 점진적으로 발전해 나간다고 하더라도 국제사회와의 인적 네트워크를 구축하여 국제기구와 관련 단체들의 축적된 경험을 적절하게 활용한다는 측면에서 이들 기관의 경제전문가들의 도움을 적극적으로 유도해낼 필요가 있다. 국제기구와 단체에서 종사하는 경제전문가 등과 공동으로 북한 경제전문가들을 대상으로 하는 재교육프로그램을 개발하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

### (라) 인력 수요 구성상의 특징

경제통합을 이루어 나가는 과정에서 발생할 인력 수요는 단계별로 특징의 변화가 나타날 것으로 보이나, 부분적으로는 그 특징이 중첩되어 나타날 수도 있을 것이다. 경제협력단계에서는 교육분야의 전문인력에 대한 수요가 집중적으로 발생하고, 경제연합단계로 발전하면서 경제전문가에 대한 수요 비중이 확대되며, 통합단계에서는 행정인력에 대한 수요가 집중적으로 발생하는 형태를 띠 것으로 예상된다.

이 과정에서 국제사회의 역할이 중요하게 작용할 것으로 추정되는데 국제사회의 역할과 비중도 협력단계의 발전에 따라서 변화해 나갈 것으로 보인다. 경제협력단계에서는 공무원에 대한 시장교육 등 재교육 및 교육프로그램 제공에서 역할이 강조될 것으로 예상되며, 경제연합단계에서는 간접적인 정책 자문, 개발에 필요한 자원조달과 연계된 개혁프로그램 제공, 그리고 남측과 연계한 북측 인력양성 등으로 그 영역이 확대될 것이다. 경제통합단계에서는 상대적으로 그 비중과 역할이 축소될 것으로 보이나 남측 전문인력과의 협력을 통한 인재양성프로그램의 개발과 직접적인 경제분야의 정책 자문에 초점을 맞추게 될 것으로 보인다.

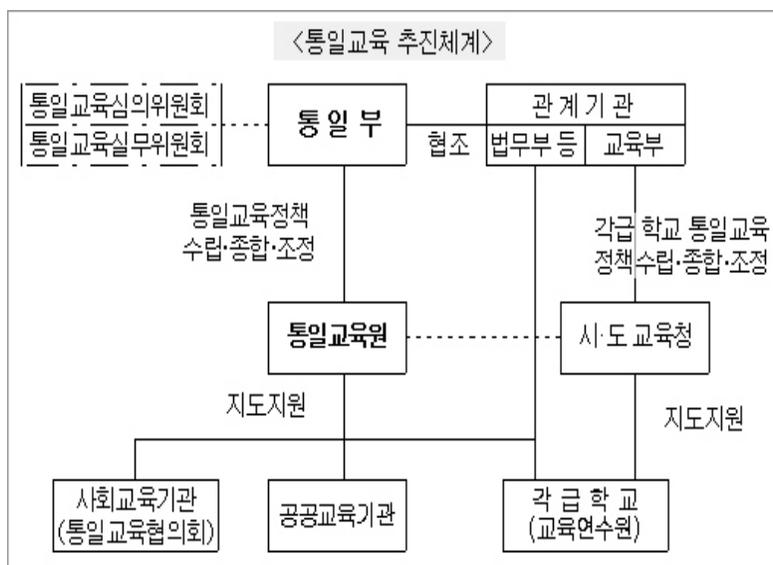
## 2. 교육부문 인적 인프라 확충방안

### 가. 기존의 양성실태에 대한 평가

#### (1) 정부차원의 교육인력 양성

정부차원에서 우리 국민들에게 통일을 준비시키고, 북한에 대한 이해를 개선시키는 교육을 담당할 전문인력을 양성하는 사업은 통일부 산하기관인 통일교육원에 의해서 추진되고 있다. 통일교육원이 제공하고 있는 교육은 정부의 통일정책에 대한 홍보·교육 및 북한에 대한 이해 제고라는 국내적 수요에 부응하는 차원에서 정부차원에서 일반국민과 여론 주도층 등을 대상으로 실시되고 있다. 이를 통해 통일교육원은 통일문제 및 국민정신교육에 관한 전문가와 교육자의 훈련·양성 및 통일정책에 대한 국내외 지지기반 확산을 목표로 하고 있다. 여기에는 학교 교육부문의 인력(교사, 교육전문직, 대학교수 등)에 대한 교육과정과 함께 사회의 통일교육 관련 인력(통일교육 전문위원, 향군 안보강사, 민방위 소양강사, 정훈장교 및 사회단체 지도자 등)에 대한 교육과정이 포함되어 있다.<sup>16</sup>

<표 II-2> 정부의 통일교육 추진체계



출처: <http://www.uniedu.go.kr/profile/schedule06.jsp#map02>

학교 통일교육부문의 전문인력 양성을 위한 교육과정인 ‘학교통일교육과정’은 일선 학교에서 남북평화공존과 민족공동체 형성 및 통일교육을 충실히 수행할 수 있도록 교사로서의 역할 인식 및 기본소양 함양을 목표로 진행되고 있다. 교육대상은 전국 중등학교 도덕·사회과 담당교사 및 교육전문직 중심으로 선발하되, 비사회과 교사 등에게도 기회를 부여하고 있으며 교육대학 및 사범대학생 등 대학생과 대학교의 교수도 포함하고 있다.

일반 국민들에게 통일교육을 실시할 사회통일교육 전문인력을 대상으로 진행되고 있는 ‘사회통일교육과정’은 국민들에게 올바른 대북인

<sup>16</sup> 이외에도 남북교류협력과정을 설치하여 북한방문 예정자를 대상으로 소양교육을 실시하고 있으며, 공무원들에게 정부의 통일정책을 이해시키고 북한상황에 대한 이해를 돕는다는 목적으로 공직자 통일교육과정을 운용하고 있다.

식과 통일관을 정립시킬 수 있는 전문인력 양성과 남북관계와 통일문제에 대한 정확한 이해를 통해 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 조성하고자 하는데 목적을 두고 있다. 교육대상은 사회 교육기관 및 지역사회에서 대국민 전달교육을 담당하는 사회교육요원(통일교육 전문위원, 향군 안보강사, 민방위 소양강사 등)과 통일단체, 통일교육단체, 종교단체, 여성단체 등 통일관련 단체의 지도자 등으로 구성되어 있다.

정부차원의 교육인력 양성작업이 지니고 있는 한계점은 교육과정이 대부분 3일을 전후로 하는 단기교육의 형태로 이루어지고 있으며, 비북한전문가들을 대상으로 진행되고 있음에도 불구하고 단 한 번의 교육으로 끝나는 단발성이기 때문에 교육효과가 단속적이라는 점이다. 또한 시간과 장소상의 제약으로 인하여 소수에게만 그 혜택이 미친다는 문제가 제기되고 있다. 2004년의 경우 학교통일교육 전문인력 3,716명(원격교육 331명과 원격-초청 연계교육 230명 포함)과 사회통일교육 전문인력 1,447명을 대상으로 교육이 진행되었다.<sup>17</sup>

이를 보완하기 위해 2005년부터 교사를 대상으로 사이버공간을 통한 교육을 추진하고 있으며, 통일교육시범학교를 지정하여 각종 통일교육 교재와 영상자료를 제작, 배포하는 등의 노력을 지속해 오고 있다. 또한 통일 관련 교육프로그램, 시설 및 정보 등이 부족한 지역주민들을 위해서 ‘지역통일교육센터’의 운영을 지원하고 있다.

## (2) 민간차원의 교육인력 양성

### (가) NGO와 연구소

#### 1) 홍사단 민족통일운동본부

홍사단의 민족통일운동본부는 “겨레사랑 정신과 인도주의에 입각하여 민족의 발전과 평화통일을 위한 연구, 교육사업 및 실행사업을 전개함으로써, 민족통일을 촉진하고 세계평화에 기여함”을 목적으로 하고

<sup>17</sup> 통일부, 『통일백서 2005』(서울: 통일부, 2005), p. 219 참조.

있다. 이를 위해 연구사업과 교육사업을 추진하며, 관련 행사를 개최하고 있다. 교육사업은 “통일된 민족공동체사회 건설을 위한 올바른 시민의식 함양과 실천적 자세를 확립하고 통일일꾼 양성을 위해” 청소년 및 일반인을 대상으로 실시하고 있다. 이와 함께 흥사단 민족통일운동본부가 매년 주관하고 있는 통일이카데미는 2005년 올해 8회째를 맞고 있다.

## 2) 경실련 민족화해아카데미

경실련의 민족화해아카데미는 “국민들의 혼재되어 있는 대북의식과 냉전적인 대결의식의 교육을 통한 교정, 남북화해협력시대를 맞이하는 이성적인 북한관의 정립과 급변하는 한반도 주변정세에 대한 올바른 이해, 한반도 평화정착, 민족 화해·협력, 평화통일을 위한 시민의 역할 모색의 기회 제공 등을 목적으로” 개설되었다. 이를 통해서 “민족화해인식을 확대하고, 화해협력을 전파할 적극적인 시민 활동가를 양성”하고자 하는 것이다. 이에 따라 년 1회 실시하고 있는 민족화해아카데미는 2005년 17기 프로그램(4월 8일~6월 3일)이 진행되었다.

### (나) 대학교

대학차원에서 이루어지고 있는 교육인력 양성 노력은 거의 없다고 할 수 있다. 다만 ‘국민윤리교육’ 과정에서 북한문제와 통일관련 과목을 강의하고 있으며, 이 역시 통일과정의 수요를 고려한 것이 아니고 우리의 교육현장에서 바로 사용할 수 있는 내용을 교육하고 있다. 이에 따라 북한·통일문제에 국한된 전문 교육인력이 양성되지 못하고 있으며, 경제통합과정에서 발생할 수 있는 교육인력 수요에 대한 준비는 거의 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 교육인력 양성을 책임지고 있는 대부분의 교육대학과 사범대학에서는 통일 과정에서 필요로 하는 교육인력 양성은 고려하지도 않고 있는 상황이며, 현 단계에서는 초등학교 교사와 중·고등학교 도덕·윤리교사를 양성하는 과정에서 한두

과목이 배정되어 있을 뿐이다. 이에 따라 현장의 교사들은 개인적인 학습을 통해서 강의안을 만들고 제한된 정보와 자료를 가지고 학생들에게 교육을 실시하고 있는데, 이마저도 개인적인 열의가 많은 경우에 가능할 뿐이다. 또한 일반인을 대상으로 통일·북한문제를 전문적으로 교육하는 인력을 양성하는 전문과정은 전혀 개설되지 않고 있는 상황이다.

다음의 <표 II-3>에서 알 수 있는 것처럼, 우리 대학의 북한·통일 관련 교육인력 양성과정은 사회교육, 국민윤리교육, 도덕교육의 차원에서 이루어지고 있으며, 학부과정에서는 한 두 과목을 이수하면 졸업해서 교사로서 학생들에게 북한과 통일과 관련된 내용을 강의하게 된다. 다만, 대학원과정에서는 상대적으로 보다 깊이 있는 연구가 가능한 것으로 판단되지만, 이 역시 기본적인 한계를 노출하고 있다. 개설과목으로만 볼 때, 통일과정에서 우리의 학생과 일반국민, 그리고 필요한 경우에는 북한주민 등을 대상으로 ‘남북주민들의 더불어 살아가기’와 변화된 환경에서 적응하는 방법 등을 교육할 전문인력을 양성한다는 측면에는 전혀 미치지 못하고 있다 하겠다. 이러한 실태에는 여러 가지 이유가 있겠으나, 우리 사회에 아직 남아있는 통일·북한문제에 대한 거부감이 가장 큰 이유라고 할 수 있으며, 교육정책 관계자들의 의식 결여, 교사 지망생들의 통일·북한문제에 대한 관심 부족 등을 지적할 수 있다.

<표 II-3> 주요 대학의 통일·북한 관련 교육인력 양성프로그램

대학	학과 (과정)	학부과정 개설과목	대학원과정 개설과목
서울대 사범대학	국민윤리 교육과	북한정치론, 통일교육론	(석사과정) 북한체제론, 북한의 사회와 교육, 남북한 정치발전론 (박사과정) 통일정책연구, 북한의 정치·경제특수연구, 북한사회연구특강 (사회, 문화, 교육)
연세대 교육대학원	윤리교육		통일문제연구, 북한연구, 비교공산주의론, 통일교육론
고려대 사범대학	교육학과	북한정치론, 통일교육론 (도덕·윤리 교과과정, 교직연계전공)	
이화여대 사범대학	사회생활학과 일반사회전공	북한정치	북한사회문화교육연구 I, 북한정치교육연구, 통일교육세미나, 북한여성교육연구
이화여대 교육대학원	사회과 일반사회교육전공		북한 청소년 문화의 이해, 북한정치와 통일교육
	도덕윤리교육 전공		통일교육연구, 공산주의체제의 비판적 이해, 북한학 교육연구
부산교육대학교	윤리교육과	북한과 통일론	
부산교대 교육대학원	초등도덕교육전공		북한연구, 한반도와 통일론
한국교원대학교	윤리교육과	통일정책론, 통일연구특강, 북한연구	북한정치·경제연구
한국교원대 교육대학원	윤리교육학과		통일교육연구, 북한학연구, 북한정치·경제연구
	사회과 교육학과 (역사교육전공)		북한의 역사인식과 역사교육

출처: 각 대학교와 해당 학과의 홈페이지

이런 점에서 서울교육대 교육대학원에서 개설한 초등통일교육과정은 통일·북한 관련 교육전문가 양성프로그램의 좋은 표본을 보여주고 있다고 할 수 있다. 아쉬운 부분은 남북한의 경제체제를 비교 연구하는 과목이 개설되지 않고 있다는 점이다. 그러나 보다 근본적인 문제점은 이 과정에 운영하는 학교 측의 문제의식이 부족할 뿐만 아니라 등록된 교사들의 학습열의가 그렇게 높지 않다는데 있다. 2001년 개설되어 매년 10명을 모집하고 있으며, 5학기로 구성되어 있는데, 다른 과정에 비해 교사들의 선호도가 낮을 뿐만 아니라 도중에 휴학을 하는 경우도 많다고 한다. 결국, 통일·북한 교육문제에 대한 열의를 가지고 이 분야의 전문가로 성장하겠다는 포부보다는 이 과정을 이수함으로써 제도적으로 허락되고 있는 혜택을 받겠다는 요인이 더 크게 작용하고 있는 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 다양한 유인과 체계적인 지원 및 제도적인 활용방안 마련이 필요할 것으로 판단된다. 이와 함께, 과정을 이수한 교육인력들을 국가차원에서 체계적으로 활용하는 방안이 마련될 필요가 있다.

<표 II-4> 서울교육대 교육대학원 초등 통일교육과정 개설 강좌

구분	교과목명	학점	비고
전공기초	통일교육의 이론적 기초	3	필수
	통일교육 교육과정연구	3	
	남북관계론연구	3	
전공선택	통일교육 방법론연구	3	택6
	통일교육 교재연구	3	
	통일문제 세미나	3	
	북한연구	3	
	이데올로기연구	3	
	국가안보론	3	
	남북한 통일교육 비교연구	3	
	남북한 언어교육 비교연구	3	
	남북한 역사교육 비교연구	3	
	남북한 교류·협력연구	3	
	남북한 정치체제 비교연구	3	
	남북한 사회·문화체제 비교연구	3	
	한반도와 4강체제연구	3	
	국제이해교육	3	
동북아정세론연구	3		

출처: [http://www.snue.ac.kr/office/~graduate/edu\\_info3\\_02.jsp](http://www.snue.ac.kr/office/~graduate/edu_info3_02.jsp)(검색일: 2005. 8. 11)

## 나. 교육부문 인적 인프라 확충방향

### (1) 추진 목표

교육부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 교육부문에서 경제통합 기반 조성, 시장경제체제의 확산, 모든 경제주체들의 적극적 참여 유도 등을 들 수 있다.

#### (가) 교육부문에서 경제통합 기반 조성

교육부문 인적 인프라 확충 작업은 경제통합을 위한 교육부문의 기반을

조성하는데 일차적인 관심을 기울여야 할 것이다. 경제통합이 추진되는 과정에서 나타나게 될 많은 변화들을 미리 예측하고 주도적으로 추진할 전문가들을 양성하는 문제에서부터 일상생활에서 나타날 변화의 의미를 이해하고 효과적으로 적응할 수 있도록 방향을 제시해주는 역할까지 교육부문에 있어서 감당해야 할 부분은 다양하다. 이러한 작업들을 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있는 인적 풀을 준비시키는 작업은 단순히 자격증을 가진 교육인력의 숫자를 늘리는 차원이 아니라 모든 사람들의 생각과 태도를 바꿀 수 있는 전문성과 신념을 갖춘 교육인력을 양성하는 차원에서 접근해야 한다. 교육인력의 양성에는 기존 인력에 대한 재교육을 포함한다.

교육부문에 경제통합을 위한 기반을 조성한다는 목표는 시장경제 교육에 필요한 다양한 교육 재료를 준비하는 작업을 포함한다. 다양한 교육부자재의 마련은 교육의 효과를 높인다는 점에서 매우 중요하다. 이와 함께 다양한 계층을 대상으로 활용할 수 있는 교육·훈련프로그램을 개발하여 제공하는 문제도 경제통합을 위한 교육부문의 기반을 조성하는데 중요한 요소라고 할 수 있다.

### (나) 시장경제체제의 확산

교육부문의 역할은 사회공통의 이념을 제시하고 그 이념의 확산을 도모하는 것이라고 할 수 있다. 우리가 추구할 남북경제의 통합은 경제작동체제로서 시장경제체제를 남북 경제가 받아들인다는 것을 전제로 추진될 것이다. 이는 역사적으로 증명된 시장경제체제가 지니는 경쟁력과 북한의 시장경제체제로의 변화 노력을 고려할 때, 우리의 경제체제를 일방적으로 강요하는 것을 뛰어 넘는 것이라고 할 수 있다. 물론 구체적인 형태를 결정하는데 있어서 공동체적인 성격을 강화시키는 등의 조정작업은 필요할 수 있을 것으로 판단된다.

시장경제체제의 확산은 경제통합이 제도적으로 뿌리를 내리는데 있어 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 이를 위해서 특히 북측의 경제주체들이 시장경제에 대한 이해를 높이고 자신들의 역할을 감당할 수 있도록

를 준비시키는 작업에 주력해야 할 것이다. 여기에서 가장 중요하게 강조되어야 할 부분은 생산자이자 소비자로서의 경제주체가 시장경제의 핵심 요소라는 점이다. 또한 이 과정에는 남측 일반주민들에게 경제통합의 효과를 설명하고 북측의 특수성을 어떻게 받아들이고 부분적으로, 과도기적으로 감수해야 하는 부분은 어떤 것이 있는지에 대해서 이해를 구하는 작업도 포함되어야 한다.

#### (다) 경제주체들의 적극적인 참여의식 유도

경제통합을 위한 교육의 최종 목표는 모든 경제 주체들이 시장에서 자신들의 역할을 정확하게 이해하고 시장에서의 경제활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이라고 할 수 있다. 이는 남북 간의 경제통합이 경제활동을 하는 경제주체들의 사고와 태도가 공유되는데서 출발한다고 할 수 있기 때문이다. 각 경제주체들이 자신들의 역할을 이해하고 적극적으로 참여할 때, 경제통합의 속도와 효과가 극대화될 수 있을 것으로 판단된다.

경제주체들의 적극적인 참여의식을 고취시키기 위해서는 자신들의 행위가 초래할 결과에 대해서 예측할 수 있는 방법을 알려주는 작업이 중요할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제의 차이점에 대한 이해가 선결되어야 한다.

### (2) 추진 방향

교육부문 인적 인프라를 확충하기 위한 정책의 추진 방향으로는 인적 토대와 물적 토대 구축 작업 병행 추진, 남북 간 교육분야의 인적교류 확대 및 협력사업 추진, 국제기구와의 협력체계 구축 등을 제시할 수 있다.

#### (가) 인적 토대와 물적 토대 구축 작업 병행 추진

일차적으로 우수한 재원을 확보하고 체계적인 교육프로그램을 통해서 교육부문의 인적자원을 확충하는 작업이 추진되어야 하며, 기존의

교육인력을 포함하여 지속적으로 재교육을 실시함으로써 충분한 역량을 갖출 수 있도록 한다. 우수한 재원을 확보하고 이들의 관심과 참여 열의를 이끌어 내기 위해서는 제도적인 장치를 통해서 적절한 인센티브가 지속적으로 제공되어야 한다. 예를 들면, 근무 평가를 받을 때 가산점을 부여하거나, 승진시의 혜택을 주는 식의 방법을 고려할 수 있을 것이다.

인적 토대를 구축하는 작업 못지않게 중요한 것은 물적·제도적 토대를 구축하는 작업이라고 할 수 있다. 특히 남북경제협력의 발전단계에 적합한 실효성 있는 교육·훈련프로그램을 개발하는 작업은 인적자원을 확보하는 사업 보다 더 관심을 가져야 하는 작업이라고 할 수 있다. 교육의 성과를 좌우할 수 있기 때문이다. 같은 이유에서, 교육용 부자재 개발을 위한 방안도 마련되어야 할 것이다. 이러한 작업을 체계적으로 추진하기 위해서는 민간과 정부가 참여하는 범정부 차원의 추진 체계를 구축할 필요가 있으며, 이와 함께 안정적으로 관련 사업을 추진할 수 있도록 필요한 재원이 확보되어야 한다.

#### (나) 남북 간 교육분야 인적교류 확대 및 협력사업 추진

교육부문 전문인력의 자질을 향상시키고, 남북 전문가간의 이해의 폭을 확대하기 위해서는 상호 접촉을 늘리고 가능하면 공동작업을 추진할 필요가 있다. 구체적인 사업으로는 북한 교육에 대한 지원사업 추진, 상호 교육현장의 참관 및 공동행사 개최, 연구성과의 교류와 공동연구 추진 등을 고려할 수 있다.

열악한 북한의 교육현장 상황에 비추어 이 분야의 교류는 북한의 교육환경 개선을 위한 지원사업에서 출발점을 찾을 수 있다. 특히 북한에서 최근 시장경제교육에 대한 관심이 증가하고 있음에도 불구하고 관련 교재가 부족하여 어려움을 겪고 있는 상황을 감안하여 시장경제 관련 교재를 제공하는 사업을 전개하는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 교육 전문인력 간의 교환방문, 공동의 행사 개최, 현장답사 등의

사업을 전개할 수도 있을 것이다. 인적교류사업은 초기에는 접촉과 왕래의 빈도를 늘리는데 만족할 필요가 있으며 점차 사업의 내용을 개선하는 점진적인 접근자세가 바람직하다.

이와 함께 일차적으로는 남북 간에 경제교육 관련 교재의 교류를 추진하고, 점차 관련 연구 성과물의 교환사업으로 확대하며, 장기적으로는 경제교육분야에서 공동의 관심사를 찾아서 공동으로 연구하는 방안을 모색할 필요가 있다.

#### (다) 교육통합 과정과의 연계 추진

당연한 논리이지만, 경제통합에 초점을 맞추어 교육부문의 전문인력을 확충하는 작업은 장기적으로 남북 간 교육통합이라는 큰 틀에서 상호 연계성을 가지고 추진되어야 할 것이다. 따라서 교육제도의 통합, 교육인력의 교류, 교과과정의 통합 등을 염두에 두고 경제부문의 교육인프라를 확충하는 문제에 접근해야 한다.

이를 위해 우리의 사고를 확장한다면, 경제공동체와 교육공동체의 접합점을 모색할 필요가 있다는 것으로 이해할 수 있다. 단순히 경제과목을 가르치는 전문인력을 양성하는 차원을 넘어서 남북의 평화공존과 공동번영이라는 새로운 비전을 제시할 수 있는 교육 전문가를 양성해야 한다는 과제를 의식해야 하는 것이다.

#### (라) 민간부문과 정부부문의 역할 분담

교육부문 인적 인프라를 확충하는 작업은 일차적으로 정부부문의 과제라고 할 수 있다. 특히, 경제협력단계에서는 공교육차원에서 추진되는 수준을 넘어서기 힘들 것으로 판단되기 때문에 정부의 역할이 절대적인 비중을 차지할 것으로 보인다. 그러나 경제협력의 수준이 진전될 경우 다양한 형태의 수요가 발생하게 될 것이며, 민간부문의 역할에 대한 수요가 점차적으로 확대될 것으로 예상된다.

따라서 장기적인 관점에서 민간부문의 역량을 강화시킬 수 있는 방

안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 경제협력단계에서부터 민간부문과 정부부문이 의견을 교환하고 협력해 나갈 수 있는 협의체 구성이 필요하다고 할 수 있다. 이와 함께 정부는 전체적인 방향을 제시하고 구체적인 사업을 추진하는데 있어서는 민간부문의 참여를 적극적으로 유도해 낼 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들면, 교재 개발을 포함한 교육·훈련프로그램의 개발을 정부가 주도하여 재원을 마련하되 민간부문의 전문가들을 대폭 참여시키는 방안이 있다.

## 다. 단계별 확충방안

### (1) 남북경제 협력단계

#### (가) 교육전문가 양성프로그램 개설

교육부문 인적 인프라의 실태에서 나타나는 가장 아쉬운 점은 경제통합 과정에서 활용할 ‘교육전문가’를 양성하는 장기적이고 체계적인 프로그램이 없다는 점이다. 다만, 몇몇 대학에서 북한학과를 운영하고 있는 정도이다. 이러한 무제를 보완하기 위해 북한학과에서 교육을 받은 인력들과 중·고등학교에서 북한관련 교육을 담당하고 있는 교사들을 대상으로 ‘교육전문가 양성프로그램’을 운영하는 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 북한학과를 졸업하는 학생들을 통일을 준비하고 경제적으로 통합이 진행되는 과정에서 교육분야의 인력으로 활용하기 위해서는 이들이 재학시절에 교직과목을 이수하도록 유도할 필요가 있다.

#### (나) 교대와 사범대 교육과정 개선

통일·북한 교육전문가 양성프로그램을 개설하기 이전에도 교육대학과 사범대학의 개설과목에 북한과 통일관련 과목을 확대하여 북한과 통일 관련한 교사들의 이해의 폭을 넓히고 전문지식을 얻을 수 있는 기회를 제공하도록 할 필요가 있다. 특히 사회학과 등 북한교육과 관련된 분야에 북한 및 통일 관련 과목을 필수과목에 포함시키는 방안이

강구되어야 한다.

#### (다) 인센티브 제공 방안 마련

통일·북한 관련 교육전문가를 양성하기 위해서는 이들에 대해서 적절한 인센티브가 제공되어야 한다. 최근 대학원과정에 북한학을 개설하는 사례가 증가하고는 있으나 교육전문가로 양성하는 과정은 관심을 끌지 못하고 있는 실정이다. 이 과정에 우수한 재원을 유치하기 위한 유인책이 마련될 필요가 있는 것이다. 특히 앞에서 언급한 교육전문가 양성프로그램을 활성화시키고, 대학생들의 관심을 이끌어 내기 위해서는 양성프로그램에 참여한 이들이 자신의 능력을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 충분한 인센티브를 제공하는 방안이 마련되어야 하는 것이다.

#### (라) 교육용 부자재 개발

현 단계에서 교육전문가를 양성하는 과제를 풀기 위해서는 관련 교육을 실시하는데 필요한 교육 부자재의 양적·질적 향상을 도모할 필요가 있다. 북한·통일 관련 교육전문가를 양성하는 프로그램을 개설하기 위해서는 다양한 과목이 개설되고 이를 효과적으로 전달되도록 해야 하는데 아직까지는 강사의 전문성에 의존하고 있는 상황이어서 어려움이 노출되고 있다고 하겠다. 정부의 재정 지원을 통한 다양한 형태의 교육 부자재의 개발과 지속적인 개선 노력이 요구된다고 하겠다.

#### (마) 교육전문가의 북한방문사업 지원

교육 전문인력 간의 교환 방문을 주선, 지원함으로써 북한·통일문제에 대한 현장감을 교육에 반영하도록 할 필요가 있다 또한 단계적으로 관련 사업을 확대함으로써 남북 교육전문가들의 다양한 형태의 공동 행사 개최를 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## (2) 남북경제 연합단계

### (가) 교대와 사범대 교육과정 개편

교대에서는 북한에 대한 이해를 넓히고 통일문제에 대한 관심을 증대시키기 위한 노력이 강화되어야 할 것이다. 특히 교사가 되기 이전에 북한과 통일문제에 대한 보다 전문적인 지식을 습득할 수 있도록 관련 과목을 충분하게 개설하도록 한다.

사범대에서는 북한·통일문제를 다루는 전문학과를 개설하도록 유도해야 한다. 사회과목이나 국민윤리과목의 일부분으로 다루기에는 그 중요성이 커질 것이기 때문에 그 비중에 맞추어 조정할 필요가 있는 것이다. 필요할 경우, 관련 법 규정의 개정(현재의 통일교육지원법)까지를 고려해야 한다.

### (나) 북한의 시장경제 교육프로그램 개발사업 지원

북한 내에서 시장경제전문가를 양성하는 교육프로그램에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 특히 국제금융 및 국제무역과 같이 국제시장에서 경쟁하는데 필요한 전문지식을 가진 전문가의 양성에 관심이 집중될 것으로 판단된다. 그러나 북한이 자체적으로 관련 인력을 양성하는 데는 한계가 있을 것으로 판단되는 바, 다양한 방법으로 지원할 필요가 있다. 인적인 교류를 통한 직접적인 지원사업과 함께 북한 스스로 자체적인 교육 능력을 배양하도록 지원하는 사업에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 시장경제를 교육하는 프로그램을 북한사정에 맞추어 개발해서 지원할 필요가 있다.

### (다) 남북 교육전문가 교류·협력사업 추진

이 단계에서는 남북 교육전문가 간에 교류와 협력의 가능성이 확대될 것으로 예상된다. 특히 북한 자체의 교육인력 양성 체계를 구축하도록 지원하는 사업이 중요한 과제로 대두될 것으로 보인다. 이러한

사업에서 일반적인 경제분야에 대해서는 북한의 교육인력들이 담당할 수 있도록 프로그램 개발 및 교재 제공 등의 방법을 통해서 지원할 필요가 있다. 반면에 보다 전문성을 요하는 분야에 대해서는 우리의 전문가들이 직접 교육프로그램에 참여하는 방안을 강구할 필요가 있다. 교육 장소는 남, 북한 어디든지 가능할 것으로 판단된다.

남북 교육전문가들 간의 교류와 협력을 추진하면서 해외의 전문가들의 경험이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 교육프로그램 및 교재 개발 과정에 외국의 전문가들을 적절하게 활용하는 것이 바람직할 것이다.

### (3) 남북경제 통합단계

#### (가) 북한의 교육전문가 재교육

이 단계에서는 북한지역에서 시장경제에 대해서 강의하는 인력에 대해 재교육을 실시하는 문제가 가장 중요한 작업 중의 하나로 부상할 것이다. 이를 위한 프로그램을 개발하고, 필요할 경우 적절한 인력을 지원하는 문제가 남쪽 전문가들의 과제로 부상할 것으로 보인다.

프로그램을 개발하는 문제는 그 이전의 단계에서부터 관심을 가지고 추진해야 할 것이며, 정기적으로 프로그램을 보완, 발전시키는 작업이 진행될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 이러한 작업을 추진하면서 이 분야에 경험과 전문적인 지식이 풍부한 외국의 전문가들을 적절하게 활용할 필요가 있다.

#### (나) 경제분야 전문 교육인력의 파견

북측의 교육전문가들을 재교육시키는 것과 별도로 북한의 관료들이나 경제전문가들을 대상으로 시장경제에 대한 교육을 시킬 필요가 제기될 것이며, 상당부분 남측에서 파견된 인원이 이를 담당하게 될 가능성이 있다. 특히 경제통합과정이 급격한 형태로 진행될 경우, 대부분 남측의 전문 교육인력이 북측의 관료나 전문가들을 상대로 시장경제

에 대한 교육을 담당하게 될 것으로 예상된다.

문제는 이러한 인력들이 단기간에 준비되지 않을 것이라는 점이다. 따라서 정부차원에서 장기적이고 종합적인 계획을 수립하고 이에 대한 대비책을 마련되어야 할 것으로 판단된다.

#### (다) 외국의 전문기관과의 협력체계 구축

외국 전문가들의 경험을 전수받고 적절한 지원과 협력을 제공받기 위해서는 전반적으로 외국의 주요 기관과의 협력체계를 구축하는 작업이 요구될 것으로 보인다. 이와 함께, 핵심적인 몇 개의 기관과 업무 협약을 체결하고 체계적으로 도움을 받는 방안을 강구할 필요가 있다.

### 3. 행정부문 인적 인프라 확충 방안

#### 가. 기존 실태에 대한 평가

통일을 준비하는 차원에서 추진되어야 하는 인적 인프라를 확충하는 작업 중에서 행정부문이 가장 취약한 것으로 평가된다. 과제의 성격상, 정부가 적절한 수요를 예측하고 주도적으로 추진해야 하는데도 불구하고 장기적인 수요에 대비하는 성격의 사업이기 때문이다. 민간부문에서 행정분야의 인력양성을 준비한 실적은 없는 상황에서 나타나는 문제는 아직까지 정부에서는 행정부문에서 통일과정을 관리해 나갈 인력을 양성하는 문제를 심각하게 고민하지 않고 있는 것으로 보인다는 점이다. 다만, 1990년대 초반 북한체제가 심각한 위기를 맞은 것으로 평가되었을 때부터 소규모로 ‘통일대비요원’을 아주 비공식적으로 양성해 오고 있는 것으로 알려지고 있는 정도에 불과하다. 그러나 이러한 작업 역시 체계적인 훈련과 교육프로그램에 의해서 추진되고 있지는 않는 것으로 알려지고 있다. 결국, 현 단계에서 우리는 통일을 대비하여, 특히 경제공동체를 실현하는 과정에서 행정부문에서 요구되는 수요에 적절하게 대비할 수 있는 인력이 잘 준비되어

있지 못하고 있다고 할 수 있다.

다만, 현재 정부에서, 특히 경제협력 분야에서, 북한 및 통일 관련 업무를 담당하고 있거나, 과거에 담당해본 경험이 있는 사람들이 잠재적인 능력을 증가시켜 가고 있는 점은 어느 정도 평가할 수 있다.

<표 II-5> 주요 경제 부처의 남북경협관련 업무

부처	담당 부서	업무 내용
재정 경제부	경제협력국 남북경제팀	남북경제교류·협력에 관한 장단기 정책의 개발 및 정책조정 남북경제교류·협력공동위원회와 관련된 업무의 종합·조정 북한경제동향 및 제도에 관한 대책수립 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정 두만강개발계획과 관련된 정책의 종합·조정 기타 남북경협 및 해외투자에 관한 사항
산업 자원부	무역투자실 무역정책과	남북경협에 관한 산업자원부의 제반 정책 종합·조정
	무역투자실 수출입과	원산지제도에 관한 정책의 수립 및 시행
	무역투자실 전략물자관리과	전략물자 반출 관련 업무 총괄
	지역투자입지 담당관실	개성공단 등 남북협력을 위한 산업단지의 관리 및 지원
	자원정책실 자원개발과	남북자원협력 관련 업무
	자원정책실 전력산업과	남북전력협력 및 동북아 전력협력
건설 교통부	국토정책국 국토정책과	접경지역 종합계획 등 남북관계 업무
	국토정책국 입지계획과	개성공단 조성에 관한 사항
	철도국 남북교통과	한반도철도와 대륙철도 연결사업에 관한 사항 남북철도 연결사업에 관한 사항
	수자원국 수자원정책과	임진강 수해방지 등 수자원 남북경협 총괄

부처	담당 부서	업무 내용
농림부	농업구조정책국 구조정책과	북한농업의 현황 파악, 협력 및 투자사업, 통일 대비 관련사항 기획업무 대북지원 업무 총괄
	국제농업국 농업협상과	북한과의 농산물 교역에 관한 사항
	식량정책국 식량정책과	식량에 관한 남북교역 및 해외원조에 관한 사항
	식량정책국 농업기술지원과	대북농기계 지원에 관한 사항
정보통신부	정보통신협력국 협력기획과	남북한간 정보통신에 관한 교류 및 협력에 관한 사항
과학기술부	과학기술협력국 동북아기술협력과	북한과의 과학기술협력정책 개발 및 협력사업 추진

## 나. 행정부문 인적 인프라 확충방향

### (1) 추진 목표

#### (가) 경제협력 추진 역량 제고

행정부문의 전문인력을 양성하는 일차적인 목적은 현 단계에서 진행되고 있거나 논의되고 있는 남북 간의 경제협력사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 남과 북의 행정 역량을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 현 단계에서는 지금 추진되고 있는 경제협력사업의 성공적인 추진을 통하여, 경제통합의 실현을 촉진할 것이며, 또한 그 과정을 매끄럽게 해줄 것이기 때문이다.

경제협력을 추진하는 행정역량이 강화된다는 것은 경제협력사업의 추진 환경을 개선한다는 측면에서 경제협력사업의 활성화를 가져오는 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다. 이를 위해서는 상대방 제도와 정책에 대한 이해 증진을 바탕으로, 협력사업의 중요성을 인식하고 사명감을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

장기적인 관점에서 경제협력에 종사하는 행정인력들은 경제통합과정을 주도하는 인력으로 전환될 수 있다. 따라서 경제협력을 담당하는

행정부문의 인력들을 체계적으로 양성함으로써 종합적인 역량이 강화시켜 나가는 과제는 경제통합단계에 필요한 행정인력을 미리 준비시키는 작업이라고도 할 수 있다.

#### (나) 경제통합 과정의 관리 능력 배양

행정부문의 전문인력을 확충해야 하는 가장 중요한 이유는 경제통합과정에서 발생할 행정인력에 대한 추가적인 수요에 대비하자는 것이다. 경제통합이 진행될 경우, 행정인력들의 주요 임무는 경제통합과정을 안정적으로 관리하는 것이라고 할 수 있다. 경제통합과정에서 나타날 사회적 혼란과 갈등의 표출 가능성을 최소화할 수 있도록 관리해 나가는 능력을 배양하는 작업이 경제통합의 성패를 좌우할 수 있기 때문이다.

행정부문의 인력들이 경제통합 과정에 대한 관리 능력을 증진시키기 위해서는 통합과정에서 나타나게 될 여러 가지 문제점들을 해결할 수 있는 능력을 배양하도록 해야 하는데, 이러한 문제해결 능력을 강화시키기 위해서는 통합과정 전반에 대한 폭 넓은 이해를 바탕으로 해당 업무에 대한 전문성을 지니도록 해야 한다.

경제통합과정에서 요구되는 행정부문의 관리능력은 경제통합이 급격한 형태로 이루어질 경우 특히 그 중요성이 강조될 것이다. 또한 이러한 상황에서는 국가 차원에서 여유 있게 대비할 수 있는 시간이 없기 때문에 경제통합의 과정을 제대로 관리하지 못해 사회적 혼란을 방치하게 되는 결과를 초래할 가능성이 적지 않다고 할 수 있다. 따라서 정부는 급격하게 경제통합이 진행될 가능성에 대비하여, 이러한 상황에서 특히 필요한 분야를 중심으로 행정인력을 미리 양성하는 방안에 관심을 기울여야 할 것이다.

#### (다) 북한지역의 자치능력 조기 확보

행정부문의 인적 인프라를 확충하는 중요한 목표 중의 하나가 북한지역

의 자치능력을 조기에 배양하도록 지원하는 것이 되어야 할 것이다. 경제통합의 과정은 남측에는 부담으로 북측에는 기대감과 열등감을 동시에 자극하는 쪽으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 문제를 최소화할 수 있는 방안 중의 하나는 구체적인 시간표를 가지고 조기에 북한지역의 자치능력이 마련될 수 있도록 지원해 주는 것이라고 하겠다.

한 지역의 자치능력은 그 지역 출신들이 중요한 결정과정을 주도하고, 지역 출신들을 중심으로 자율성을 가지고 주요 사업들을 추진하는 능력을 의미한다고 할 수 있다. 이를 위해서는 자격이 있는 이 지역 출신들을 등용시키는 작업도 중요하지만, 기존의 행정인력에 대해서 심각한 결격사유가 있는 부분을 제외하고는 재교육과 훈련프로그램을 통해서 다시 일할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 이와 함께 이러한 과정을 지원하고 자문해 줄 남측의 행정인력을 선발하고 관리하는 문제도 중요시 되어야 할 것이다.

## (2) 추진 방향

### (가) 행정통합과 연계 추진

경제통합을 위한 행정인력을 확충하는 문제는 행정통합을 추진하는 작업과 연계해서 추진해야 할 것이다. 행정통합은 정부조직의 개편과 기능의 재조정을 통해서 남북 양쪽에 새로운 형태의 행정체도가 구축되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이 과정에서 새로운 기능을 가진 행정인력에 대한 수요가 발생함과 동시에 관료들의 구조조정 필요성도 제기될 수 있다. 이 모든 가능성을 대비한 행정인력 확충 방안이 마련되어야 하는 것이다. 물론 행정통합을 진행하는 과정에서 경제부문이 가장 핵심적인 부분을 차지할 것으로 보인다. 통합의 성격상 경제통합이 더 어렵고 다양하며 복잡한 과제를 내포하고 있기 때문이다.

남북이 균일한 지방자치조직을 마련하는 작업은 행정통합과정에서 직면하게 될 가장 어려운 과제가 될 것으로 예상된다. 무엇보다 북측 스스로 새롭게 지방자치조직을 구축하고 운영할 수 있는 능력을 단기

간에 갖추기는 어려울 것이기 때문이다. 특히 경제부문의 자치능력을 갖추는 작업은 전문성을 필요로 하는 문제라는 점에서 상당한 시간과 노력이 요구된다고 하겠다.

#### (나) 남북 간 지역갈등 최소화

행정인력을 확충하는 목표 중의 하나가 경제통합의 과정에서 북측지역의 자치능력을 조기에 배양하는 것인데, 이는 경제통합 과정에서 발생할 수 있는 남북 간의 갈등 발생 가능성을 최소화하자는 것을 의미한다. 따라서 일차적으로는 행정인력을 양성하는 교육프로그램에 이러한 과제가 중요한 비중을 차지해야 할 것으로 보인다. 이와 함께 경제통합 과정에 투입할 행정인력을 선발하는데 있어서도 사명감과 같은 인성을 판단기준으로 고려할 필요가 있으며, 채용기회가 발생할 경우, 북측 출신들에게 우선적으로 기회를 주는 방안도 강구할 필요가 있다.

이에 앞서 경제협력단계와 경제연합단계에서는 북측의 행정능력을 강화시키는 사업에 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 위해서 북측 관리들에게 시장경제에 대한 교육을 실시하는 기회를 제공하는 사업이 체계적으로 추진되어야 한다. 북측 관리들을 대상으로 시장경제에 대한 이해를 높이는 재교육프로그램은 평양과 같은 북한의 주요 도시나 필요할 경우, 제 3국에서 실시할 수 있다. 가능하면 우리와 직접적인 교감을 나누면서 시장경제교육이 진행되는 것이 바람직하겠지만, 남북 간의 정서적인 차이를 고려하여 간접적인 방식에서부터 점진적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

#### (다) 경제협력사업과 경제통합의 연계

지금 추진되고 있는 경제협력사업에 종사하고 있는 행정인력들을 정부 차원에서 체계적으로 관리하여 경제통합단계에서 적절하게 활용할 필요가 있다. 지금 정부에서 북한과의 경제협력사업을 담당하고 있는 행정인력들은 임명을 받을 때 통일부를 제외하고는 업무에 대한 전

문성이 거의 고려되지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 이들은 공무원의 순환보직 원칙이 일반적으로 적용되고 있을 뿐만 아니라, 이 업무들이 대체적으로 성과를 내기 어려워 기피하는 경향이 있기 때문에 좋은 인력들이 지속적으로 근무를 하지 않는 상황이라고 할 수 있다.

앞으로 남북 간의 경제협력이 발전하게 되면 통일부를 제외한 경제부처에서도 북한 관련 업무가 폭발적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 이를 사전에 준비할 필요가 있다. 또한 업무에 있어서도 특수성과 전문성이 요구된다는 점을 고려하여 관련 인재를 양성하여 경제통합에 대비한다는 인식을 가질 필요가 있다. 대북경제협력사업을 주관하고 있는 통일부에서도 직원들의 전문영역을 강화시켜주는 노력을 보다 확대할 필요가 있다. 특히 통일부는 경제통합 과정을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 역량을 갖추려는 노력을 강화해 나가야 할 것이다.

## 다. 단계별 확충방안

### (1) 남북경제 협력단계

#### (가) 북한과의 경제협력 관련 업무 담당자들의 전문성 제고 및 협력 체계 구축방안 마련

대북경제협력사업이 여러 경제부처에서 동시에 추진될 것으로 예상된다. 현행 공무원에 대한 인사 관행에 비추어 관련 업무에 종사하는 공무원들의 전문성은 상황의 변화를 충분히 따라잡기 힘들 것으로 판단된다. 따라서 남북 경협 관련 부서의 전문성을 강화할 수 있도록 인사 관행을 개선할 필요가 있으며, 새로 해당 업무를 담당하게 된 공무원들을 대상으로 북한문제와 통일문제에 대한 기본적인 오리엔테이션을 포함하여 업무에 필요한 기초적인 정보와 지식을 체계적으로 제공할 수 있는 단기 교육프로그램이 마련되어야 한다.

이와 함께 현 단계에서는 대북경제협력사업을 종합적이고 체계적

으로 추진하는 것이 중요하기 때문에 해당 부서의 공무원들 간의 긴밀한 협조체계가 구축될 필요가 있다. 정례적으로 관련 공무원들이 모여 주요 이슈를 논의하고 사안에 대한 인식을 공유하려는 노력이 요청되기 때문이다. 이러한 모임을 통일부나 NSC가 주관하여 진행할 필요가 있다.

#### (나) 북한의 경제분야 관리들에 대한 시장경제 교육프로그램 지원

북한의 변화 노력이 지속되고 있다는 점에 비추어, 북한관리들의 시장경제에 대한 교육 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 현재 추진되고 있는 외국기관의 지원을 통한 시장경제 교육으로는 관련 수요를 충분하게 소화하기 힘들 것으로 판단된다. 우리의 적극적인 관심과 지원이 필요한 것이다.

물론, 북측 공무원을 교육하는 프로그램을 우리가 직접 제공하는 것이 바람직할 것이나 당장은 어려운 점이 많을 것으로 예상되는 바, 간접적인 지원을 통해서 교육프로그램이 제공되도록 하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 것으로 보인다. 누가 하느냐가 중요한 것이 아니라 무엇을 하느냐가 더 중요하기 때문이다. 이를 위해 외국의 관련 기관과 적절한 협력관계를 구축하는 방안을 모색해야 할 것이다.

#### (다) 남북의 경제협력 관련 담당자들의 교류프로그램 추진

남과 북의 행정인력을 대상으로 교육을 실시하는 작업 못지않게 중요한 것은 현장 확인과 북측 업무 상대와의 의견 교환을 통해서 실태와 현실을 정확하게 파악하는 것이며, 자신이 하는 업무의 중요성을 확인하는 일이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 남북한의 관련 업무 담당자들 간의 교류와 접촉은 매우 중요한 사업이라고 할 수 있다.

현재는 북측과의 협상이 필요한 경우에 관계자들이 특정 장소에 만나 이야기를 나누는 정도에 불과한데, 진행되고 있는 업무의 협조와 함께 새로운 사업에 대한 논의를 위해서 남북의 관련 공무원들이 직접

만나 협의할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

### (라) 지방자치단체 담당자들의 역량 제고

최근 지방자치단체들의 대북경제협력사업에 대한 관심이 증대되고 있는 점은 관련 인력의 양성이라는 측면에서도 매우 고무적인 현상이라고 할 수 있다. 아쉬운 점은 이러한 사업이 종종 정치적인 성격을 띠고 있어 일회성에 머무는 경우가 많이 나타나고 있어 경험 축적이나 전문인력 양성이라는 측면에서 많은 도움이 되지 않고 있다는 사실이다. 또한 지방의 자치단체들에 대북협력사업을 추진할 전문인력이 부족한 점이 역으로 체계적인 사업의 기획과 추진을 어렵게 하는 측면도 있다고 하겠다.

남북 간의 경제협력이 확대되고 경제통합으로 발전하게 되면 지방자치단체들의 역할은 보다 커질 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 지방자치단체들의 경제협력 관련 역량을 체계적으로 개선시켜 나가는 노력이 요구된다고 하겠다. 이를 위해 우선적으로 관련 부서의 신설을 유도하고 담당자들에 대한 교육프로그램을 제공할 필요가 있다.

## (2) 남북경제 연합단계

### (가) 북한 관련 업무 담당자들을 대상으로 하는 전문가과정 개설

남북 간의 경제협력이 증가하면 다양한 종류의 사업이 추진될 것이며 이에 따라 경제협력 관련 업무를 담당하기 위해서는 상당 수준의 전문성이 요구될 것이다. 그러나 현재 이를 담당할 제도적 장치나 관련 규정이 마련되어 있지 않고 있다. 정부가 주관하고 전문 교육기관이나 전문 연구기관이 위탁을 받아서 공무원들을 대상으로 남북경제협력 전문가과정을 제공하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

이 과정은 6개월 또는 1년 정도의 기간으로 진행되는 것이 바람직할 것이며, 체계적으로 추진하기 위해서 별도의 전문교육기관을 신설하는

방안도 고려할 필요가 있다.

#### (나) 북한외 경제관료들을 대상으로 하는 전문가 양성과정 개설 지원

이 단계에서는 북측지역에도 자체적으로 관료들을 대상으로 시장경제에 대해서 전문적인 지식을 교육할 수 있는 기관을 설립할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 물론 남측을 비롯하여 외국 기관의 인적 협조와 재정적인 지원은 필요할 것이다. 또한 이 단계에서는 남북관계가 상당한 수준으로 발전해 있을 것으로 예상되기 때문에 남측 전문인력이 북측의 행정인력을 대상으로 직접 교육할 수도 있을 것이다.

따라서 우리로서는 기술적인 측면과 재정적인 측면에서 교육기구의 설립, 전문교육인력의 파견, 교재 및 교육프로그램 개발 지원 등을 추진할 수 있다. 또한 이러한 사업을 통해서 북측의 행정인력에 대한 전문적인 경제교육을 체계적으로 제공하는 방안을 모색할 필요가 있다.

#### (다) 남북 경제협력 관련 업무 담당자들 간의 교환 근무 추진

남북 공히 경제통합을 추진하는 행정인력들의 업무 능력을 향상시키는 작업의 일환으로 관련 공무원들의 교환근무를 추진할 필요가 있다. 물론 초기에는 문제점이 가장 적은 아주 제한적인 분야에서부터 출발할 필요가 있으며, 점차 분야를 넓혀 가는 방식으로 이 사업을 확대해 나가는 전략이 필요할 것으로 판단된다.

초기에는 환경부문과 같이 기술적인 내용이 주를 이루면서 상대적으로 민감한 사안이 적은 분야를 중심으로 추진하여 점차 건설부문, 농업부문과 에너지부문처럼 협력이 긴밀하게 추진되고 있는 분야로 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

#### (라) 경제통합과정을 총괄적으로 관리할 행정인력 양성

이 단계에서 중요한 사업은 경제통합 과정을 체계적으로 총괄, 관리할 핵심 행정인력을 양성하는 작업이라고 할 수 있다. 관련 정책을 수

립 및 관리하는 분야를 포함해서 북측의 통합과정을 지원할 파견 인력을 미리 준비시키는 문제도 고려되어야 할 것이다.

이 문제는 남북 모두에게 매우 민감한 문제일 수도 있기 때문에 북측의 분위기가 성숙되었다는 것이 전제되어야 할 뿐만 아니라 국내에서는 투명한 절차와 국민적 공감대를 바탕으로 진행되어야 할 것이다.

### (3) 남북경제 통합단계

#### (가) 북측지역의 경제관료 재교육프로그램 제공

남북 간의 경제협력이 지속적으로 발전하는 과정에서 남북 간의 경제체제 상의 차이가 축소되고 경제수준에서도 격차가 축소될 것으로 기대된다. 따라서 이러한 차이가 거의 해소된 이후에 경제통합이 이루어질 경우, 그 과정에서 대부분의 문제가 극복되었을 것이기 때문에 특별한 대책이 필요하지 않을 것이다.

문제는 예상보다 급격한 속도로 경제통합이 추진되는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서는 남북의 행정인력들이 서로 제대로 준비되어 있지 못할 것이기 때문이다. 이러한 문제는 남측보다는 북측에서 더욱 심각하게 제기될 것이다. 따라서 이 지역의 경제관료들에 대한 재교육프로그램이 우선적으로 필요할 것으로 예상된다.

#### (나) 북한의 경제통합과정을 지원할 행정인력 파견

본격적으로 경제통합이 추진되면 남북의 경제관료들 간의 교차 파견사업이 본격적으로 추진될 수 있을 것으로 보인다. 여기에 경제통합이 급격하게 이루어질 경우에는 남측의 북측지역에 대한 파견 수요가 더욱 확대될 가능성이 크다고 하겠다.

이와 관련하여 강조되어야 할 점은 최대한 빠른 시일 내에 해당지역의 인력으로 자치능력을 확보할 수 있도록 함으로써 북측지역의 개발과 발전을 스스로 주도해 나갈 수 있도록 행정적인 여건을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

## 4. 전문분야 인적 인프라 확충방안

### 가. 기존실태에 대한 평가

#### (1) 북한당국의 자체 노력

북한당국은 1990년대 들어 자본주의국가와의 거래가 불가피하며 세계시장의 경쟁에서 살아남기 위해서는 자본주의 시장경제의 원리를 터득하고, 국제적인 감각과 지식을 갖춘 전문인력의 양성이 중요하다고 인식하게 된 것으로 판단된다. 이를 위해 북한당국은 국내외에서 다양한 형태의 프로그램을 마련하고 있다. 자체적으로 대외무역 및 경제협관 관련 전문가를 양성하기 위한 노력의 일환으로 북한은 1990년대 중반부터 각 대학에 대외경제 무역학과를 설치하고 외국학자를 초빙하여 시장경제에 대한 강의를 요청하는가 하면, 1997년에는 김일성종합대학에 ‘자본주의 경제강좌’를 개설하였으며 1998년에는 나진기업학교, 나진정보센터 등 무역전문가 양성기관을 설립한 바 있다. 또한 2000년부터는 무역성 산하에 ‘자본주의제도연구원’을 설립, 자본주의 시장경제에 대한 정보 수집과 연구활동을 추진해 오고 있다.

또한 북한은 서방 각국과 다양한 분야에서 공동연구, 공동사업을 통해서 선진 기술을 습득하고 이에 관한 전문인력을 양성하려는 작업을 계속해오고 있다. 2002년 2월 북한과 호주는 토양분야 공동연구를하기로 하고, 관련 분야의 과학기술 및 과학자 교류를 원활히 추진할 수 있도록 양해각서를 체결하였다. 2002년 3월에 북한은 경제대표단을 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 영국 등 유럽 4개국에 파견하여 이들 국가와 경제협 확대를 모색하였으며 북한 연수생 파견 지원 등을 요청하였다. 특히, 2004년 상반기만 하더라도 북한은 미국·러시아·독일 등 선진 과학기술 보유 국가들과 협력을 강화하기 위한 노력을 강화하였으며, 국제기구 활동에 적극 참여하는 등 과학기술부문의 대외협력 및 선진기술 도입에 주력하였다. 그러나 핵문제의 악화로 서방국가와의 교류가

어렵게 되자 과거 사회주의 친구국가들과의 협력을 다시 강화해 나가는 모습도 보여 주고 있다.

<표 II-6> 최근 북한의 대외협력 활동 내용

일자	관련국가	내 용	장소
2004. 1. 10-17	중국 과학기술 협의회	연변과학기술대학 등 중국 3개 대학 방문, <IT·BT·NT 합작사업을 위한 공동연구>협의	연변과기대 등
3. 23	미국 시라큐스대	미국 시라큐스대학교를 방문 <IT분야 협력방안> 논의	시라큐스대
4. 24	베트남	『2004년 규격화·계량 및 품질관리협조협정』 체결	평양
5. 29-6. 3	중국	체신성 대표단이 중국의 이동통신공사 등 4개 통신회사 방문	북경 등
6. 2	독일 피테연구소	독일 <과학기술도서 보급실> 개관	평양인민문화회관
6. 3-8	베트남	체신성 대표단이 베트남 공식 방문	하노이
6. 7-9	말레이시아	제12차 <아태 통신사기구 총회> 참석	칼라룸푸르
6. 9-11	태국	체신성 대표단이 태국 공식 방문	방콕
6. 20	러시아	『2005-2007년 과학협조 협정서』 체결	모스크바
6. 22	태국	<정보통신 발전을 위한 아태각료회의> 참석	방콕
6. 24	우크라이나	『05-07년 과학협조 협정서』 체결	우크라이나
9. 1	시리아	『통상·과학기술협력 협정』 체결	다마스쿠스
9. 20	쿠바	『경제 및 과학기술협의회 제23차 회의 의정서』, 『2005년 상품교류에 관한 의정서』, 『2004-2008년간 가격제정 및 설정원칙 관한 의정서』 등 조인	평양
11. 12	터키	『무역 및 경제협조에 관한 협정』 조인	앙카라
12. 10	중국	『과학기술협조위원회 제44차 회의 의정서』 조인	북경
12. 21	몽골	『경제무역 및 과학기술협의회위원회 창설에 관한 협정』 조인	평양

일자	관련국가	내 용	장소
2005. 3. 18	몽골	북한상품전람회 개막	몽골
4. 25	중국	『북-중 품질 감독 및 품질 인증분야에서의 협조계획서』 조인	북경
5. 29	중국	『조-중 국경하천운항협조위원회 제44차 회의 합의서』	평양
6. 16	우간다	『무역 및 경제협조발전에 관한 양해문』 조인	캄팔라
6. 27	케냐	『경제기술협조에 관한 양해문』 조인	나이로비

출처: 통일부, 『북한주간동향』(서울: 통일부, 2004년 1월~2005년 7월).

## (2) 국제기구와 서방국가의 지원

국제기구의 대북지원활동이 전체적으로 감소하고, 추진 중에 있는 사업들도 기존의 ‘긴급구호형’ 사업에서 ‘개발형’ 사업으로 성격 전환을 시도하고 있는 상황은 북한의 전문가를 양성하는 프로그램의 필요성을 증대시키고 있다.

1990년대 들어 본격적으로 추진되어온 북한의 자본주의 시장경제에 대한 학습은 지속적으로 증가해 왔다. 1997년 UNDP 등 국제기구의 지원으로 경제관료 27명이 중국과 헝가리를 방문한 이래, 1998년 91명, 1999년 109명, 2000년 168명, 2001년 511명으로 증가해, 2001년까지 900여명에 달하는 관료와 학자들이 서방에 파견되어 자본주의 경제와 첨단기술에 대한 학습을 실시하였다. 특히 연수 내용이 국제경제학, 보험, 금융·국제거래·회계·통계 등 시장경제 및 무역실무가 중심이 되고 있으며 에너지·농축산업·의료 등 산업부문의 선진기술 연수에도 관심이 지대하였다.

북한에 제공된 시장경제교육과 전문기술교육의 대부분은 국제금융기구의 기술지원 차원에서 추진된 것이다. 특히 유엔개발계획과 세계은행은 북한의 경제관료들을 중심으로 영어연수를 비롯하여 기업경영, 지역관리, 관세법령, 조세, 금융 등 다양한 시장경제교육을 추진해오고

있다. 1999년 2월 북한은 UNDP가 주관하는 북한관리 교육훈련을 평양에서 시행할 것을 요청한바 있으며, 세계은행도 UNDP가 주관하는 북한관리 교육프로그램에 주요 원조국의 무상지원을 유도하였고 세계은행의 퇴직직원을 이 프로그램의 운영자로 파견하여 실질적으로 이 프로그램을 주도한바 있다.<sup>18</sup>

최근의 국제기구와 서방국가를 통한 북한 전문인력 양성 프로그램은 정보의 제약으로 인해 전체적으로는 파악되지 않고 있으나, 인도적 대북지원을 추진하고 있는 국제기구들의 사업의 성과를 증대시키기 위한 차원에서 진행되고 있는 사업과 북측의 수요에 부응하여 국제기구나 서방국가들이 알선하여 이루어지는 교육프로그램으로 구분할 수 있다. 전자의 경우는 관련기관의 소식지 등을 통해서 파악이 가능하지만 후자의 경우 대부분 북측이 공개를 꺼리고 있어 그 실태가 정확하게 알려져 있지 않아 파악하기 어려운 실정이다. 뉴스와 북한에 인력을 파견하고 있는 유엔인도주의사업조정사무소(OCHA in DPRK: UN Office in DPRK for the Co-ordination of Humanitarian Affairs)의 소식지(DPR KOREA: SITUATION BULLETIN)를 참고로 최근의 실태를 파악해 보고자 한다.<sup>19</sup>

첫째, 스위스의 개발협력단체(SDC: Swiss Agency for Development & Cooperation)의 인재양성 프로그램이 추진되었다.<sup>20</sup> 북한에 대한 개발협력사업의 일환으로 추진되고 있는 이 프로그램은 크게 두 가지 형태로 구성되어 있는데, 첫 번째 훈련과정은 프로젝트관리(PCM: Project Cycle Management)와 관련된 것이며, 두 번째는 인도적 지원에서 개발협력으로 전환시키는 과정에서 인도지원 관련 국제기구에서 일하고 있는 북한 현지직원들의 업무능력을 배양시키는 단기(1주일 정도) 과

<sup>18</sup> UNDP's DPRK Project는 환경 및 산업오염 관리 프로그램(1997-2002): 2,056,000, 환경 및 산업오염 관리 프로그램(1997-2001): 67,000, 경제 관리 훈련 프로그램(1998-2002): 148,000 등 임.

<sup>19</sup> 2000년대 초반의 실태는 양문수 외, 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 44~51 참조.

<sup>20</sup> DPR KOREA: SITUATION BULLETIN, 2004년 3월판.

정이다. PCM과정은 2부분으로 나누어지는데, 프로그램 소개와 프로젝트 기획업무를 다루는 1부과정과 실행·평가·관찰·완결업무 등을 다루는 2부과정이 있다. 이 교육프로그램은 2004년 6월부터 11월까지 진행된 것으로 알려지고 있다.

둘째, UNICEF는 2004년 4월, 어린이 성장과정을 관찰하고 초기에 건강상태를 개선하기 위한(ECD: Early Childhood Development) 목적으로 지방의 교육자(Trainers)를 대상으로 하는 이들간의 훈련과정을 진행하였는데, 보건성 직원들이 포함된 이 교육에는 9개 지방 3개시에서 15명이 참석하였다.

셋째, WHO는 2004년 가정의사를 재교육시키는 프로그램을 진행하였는데 4주간에 걸쳐 3종류의 프로그램을 제공한 것으로 알려지고 있으며, 이를 위해 WHO의 기초의학 전문가인 Hans Michael Waaler 박사가 북한을 방문하여 북한사정에 맞는 교육프로그램을 개발하기 위해 자문을 하기도 하였다.<sup>21</sup> 이 교육프로그램은 어린이 돌보기, 필수약품의 합리적인 이용, 전염병 관리와 긴급조치 등에 초점이 맞추어져 있다. WHO의 보건분야 인력양성 사업은 지속적으로 추진되어 온 것으로, 지난 2002년과 2003년 두해 동안에만 200여명의 보건분야의 관계자들이 재정지원을 받아 해외에서 교육을 받은 것으로 보고되고 있다.<sup>22</sup> 이와 함께 북한 내에서 진행되는 훈련프로그램도 진행하고 있으며, 다양한 의료·보건분야에서 상황이 개선되도록 하고 있다. 2001년부터 추진되어온 이러한 활동들은 ECHO, 캐나다·노르웨이·한국·스웨덴 정부 및 국제로타리클럽 등의 재정적 지원을 통해서 이루어지고 있다.

넷째, 이탈리아에 본부를 둔 인도적 지원기관인 CESVI는 2004년 5월 이탈리아 정부의 지원 하에 7개 협동농장을 대상으로 훈련과정을 진행하였다. 농업과학원에 의해 주관된 이 교육프로그램의 주요 내용은 기술문제, 농업경제 차원의 지식 등을 중심으로 이루어졌으며 실험

---

<sup>21</sup> DPR KOREA: SITUATION BULLETIN, 2004년 4~5월판.

<sup>22</sup> DPR KOREA: SITUATION BULLETIN, 2004년 6~7월판.

과 예측 등을 통한 이론과 현장학습이 동시에 이루어졌다. 이 교육과정은 같은 해 9월까지 진행되었다.

다섯째, UNFPA(United Nations Population Fund)는 북한의 의약품 관리·유통체계의 개선을 위한 교육프로그램이 진행되었으며, 이를 위해 2004년 6월, 지원을 가장 필요로 하는 가장 낮은 행정단위의 병원들에서 200명의 의사와 조산원을 선발하여 장비와 의약품을 지원하고 관리유통 관련 교육을 실시하였다. 이어 11월에는 UNFPA가 진행하고 있는 사업의 성과를 향상시키기 위하여 의료부분의 관리자들을 대상으로 하는 워크숍을 평양에서 진행하였다. 이 회의에는 보건성 관리뿐만 아니라 중앙통계국, 인민대학습당 관계자들이 참석하였다. 보고의 표준화, 관찰 기술, 비용 지불 등의 문제들이 논의되었다. 2005년 초에는 보건성의 관리, 인민대학습당, 의학과학원 인구센터, 건강교육연구소 등의 직원들을 대상으로 중국 난징에서 10일과정의 훈련프로그램을 지원하였다. 이와 함께 국가계획위원회 관리 3명을 대상으로 라오스와 중국의 현장학습을 진행하였는데, 인구 정책, 치료의 질적 측면, HIV/AIDS 등의 분야에 초점을 맞추어 진행하였다.

여섯째, IFRC(International Federation of Red Cross)는 2004년 10월과 11월 두 달 동안 보건분야에서 다양한 형태의 강연회를 개최하였다. 대략 8개가 넘는 토론회를 진행하였는데, 전염성 질병을 통제하는 방법에 관한 토론회의 경우 100명의 가정의사를 대상으로 다섯 차례의 토론회가 진행되었다. 이 밖에 40명의 가정의사를 대상으로 의약품의 적절한 사용방법을 내용으로 하는 토론회가 두 차례, 물과 위생 관련해서는 1차례의 토론회가 진행되었다. 2005년에는 2월 22일부터 3월 30까지 북한 전역을 순회하면서 말라리아 관련 토론회를 12차례나 개최하였다. 이와 함께 구급치료를 위한 훈련을 담당할 사람들을 위한 훈련프로그램(first aid Training of Trainers)을 30명의 적십자요원을 대상으로 3월경 함경남도에서 실시한 바 있다. 2005년 4월에도 대표단이 평양을 방문하여 HIV/AIDS 관련 토론회를 이틀 동안 진행하였으며,

이외에도 질병통제를 위한 회의가 회창과 평안남도에서 3일간의 일정으로 개최되어 22명의 자원봉사자가 참석하였다.

일곱째, 2005년 초, WFP는 수해피해회복위원회의 지방관리들을 대상으로 훈련프로그램을 진행하였는데, 주변의 158개 지역에서 350명이 참석하여 인도적 지원에 대한 모니터링체제를 개선하기 위한 논의를 진행하였다. 이러한 규모는 지방 차원에서 이루어진 최초의 대규모 훈련프로그램이라고 할 수 있다. 토론회는 혜산, 청진, 함흥, 원산, 사리원, 그리고 안주 등에서 개최되었다.

여덟째, FAO는 통합된 방충관리체계(IPM: Integrated Pest Management)에 관한 교육을 진행하였다. 지역의 기술관련 전문가들을 대상으로 2005년 6월 중순에 진행된 이 프로그램은 2주간에 걸쳐 이루어졌다. 교육은 FAO 방콕사무소에 근무하고 있는 IPM 전문가에 의해서 조직되었으며 중국으로부터 교육전문가가 파견되었다. 이어 7월에 2주간의 일정으로 중국의 시추안(Sichuan)지방에서 7명이 현장 학습을 받았다.

마지막으로, 1994년 프랑스의 리옹에 설립된 인도적 지원단체인 TGH(Triangle Génération Humanitaire)는 산림녹화사업과 산불방지 사업을 지원하였는데, 이 분야의 관리자와 관료들을 대상으로 2004년 7월 2일부터 13일까지 중국의 하얼빈산림대학에서 현장학습을 실시하였다. 여기에는 북한의 평안북도에 소재한 임업대학의 교수 두 명이 파견 나와서 한 달 동안 교육을 받았다.

### (3) 한국의 북한전문가 양성 실태

#### (가) 연구소

경남대 극동문제연구소는 한겨레신문사와 공동으로 1999년부터 본격적인 남북교류협력시대를 대비하여 『남북경협아카데미』 강좌를 개설하고 민간차원의 전문인력을 양성하고 있다. 『남북경협아카데미』는 정부 당국자 및 북한전문 학자, 대북투자 기업체 대표 등 대북 사업 전

문가들을 강사로 초빙하여 정부 지원책, 실무 과정의 어려움 및 해결방안, 북한의 투자환경과 산업입지, 동북아경제협력모델 등 실무위주의 강의를 진행하고 있다.

이 강좌는 1년에 두 번 실시하고 있으며 1기당 평균 50명이 수강하고 있다. 최근에는 경남대 북한대학원에서 개칭한 ‘북한대학원대학교’에서 이 프로그램을 주관하고 있는데, 2005년 9월 말 현재, 14기까지 총 588명을 배출하였다.

### (나) 대학

대학차원에서는 다양한 형태의 전문인력이 양성되고 있다. 특히 대학에는 1994년 동국대가 가장 먼저 북한학과를 설치한 이래 명지대, 관동대, 고려대, 선문대, 조선대 등에서 북한학과가 설치·운영되고 있다. 또한 일반대학원으로는 1998년 북한학과를 개설한 동국대가, 특수대학원으로는 서강대 공공정책대학원, 숭실대 통일정책대학원, 경기대 통일안보정보대학원, 가톨릭대 국제대학원 등이, 전문대학원으로 경남대 북한대학원이, 대학원 협동과정으로는 연세대와 이화여대 등이 대표적이다.

이외에도 특수대학원 형태로 북한에 대한 전문인력을 양성하는 교육이 이루어지고 있는데, 숭실대 통일사회복지정책대학원, 경기대 통일안보정보대학원, 가톨릭대 국제대학원 등이 있다. 이들 대학원은 주로 남북관계, 통일분야에서 직업을 가지고 있는 사람들을 주 대상으로 하고 있어 일반 대학에 비해서는 학술적이고 이론적인 측면보다는 정책적이고 현실적인 부분에 맞춰 강의를 진행된다. 그러나 이 분야의 교육에 대한 수요가 제한되어 있기 때문에 학생 부족으로 폐과가 되는 경우가 발생하고 있다.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> 조선대학교의 북한학과와 가톨릭대 국제대학원의 북한·통일학과가 대표적인 사례이다.

<표 II-7> 대학·대학원 전문인력 양성현황

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

출처: 양문수 외, 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안』(서울: 통일연구원, 2004)

#### (다) 사이버 교육

인터넷을 비롯한 정보화의 급속한 확산으로 통일교육 및 통일분야 인력양성도 사이버 공간을 적극 활용하고 있다. 사이버 공간을 이용한 통일교육은 경남대 극동문제연구소와 같이 보다 심층적인 교육이 진행되는 경우도 있지만 대부분은 기존의 정보를 모아서 제공하는 수준이거나 학술적인 논문을 제공하는 경우가 주류를 이루고 있다. 특히 언론단체에서는 북한코너를 따로 설치하여 북한에 대한 기본정보를 제공하고 있다.

## (라) 민간단체의 북한 전문가 양성

남북 간 교류협력이 강화되면서 수많은 민간사회단체에서 북한 지원 및 교류협력을 담당하는 전문인력이 양성되고 있다. 대표적인 단체가 민화협, 우리민족서로돕기운동부, 좋은벗들, 국제옥수수재단, 남북어린이 어깨동무 등이다.

1998년 창립되어 200개에 가까운 단체들이 소속된 민화협은 사무처에 상근자만 해도 20명 정도로 많은 편이다. 비상근이지만 집행인력까지 포함하면 30명이 넘는다. 특히 북측 파트너와의 긴밀한 협력관계를 구축하고 있어 북한 실무인력에 대한 이해와 더불어 북한문제에 대한 전문성을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다.

우리민족서로돕기운동은 전 세계에 흩어져 있는 우리 민족이 서로 돕고 교류하여 한민족공동체를 형성해 나가는 목표로 운영되고 있는 단체로서, 현재 서울의 사무처에는 10여명의 상근인력과 10여명의 전문가들이 포진하고 있고 해외지부에도 수명씩의 실무진이 운동본부 사업을 지원하고 있다. 이 단체의 장점은 북한에 대한 지원사업을 지속적으로 펼치면서 북한경제의 실태에 대한 이해가 깊고 협력사업에 대한 노하우를 지니게 된 점이라고 할 수 있다.

좋은벗들은 북한식량난 해결을 출발점으로 제3세계의 난민구호사업과 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 평화운동, 그리고 인권운동을 진행하고 있다. 이를 위해 중국에 거주하는 북한식량난민 구호 활동과 함께 각종 대북 지원사업을 추진하고 있으며, 북한식량난에 대한 조사보고 활동도 활발히 진행하고 있다. 사무처에는 10여명의 상근인력과 10여명의 전문가들이 있다.

국제옥수수재단은 북한에 옥수수를 보급함으로써 한반도의 식량문제를 해소하고 이 지역과 세계의 평화를 정착시키자는 목표 하에 1998년 3월 전국 1백여 민간단체가 연합하여 시작한 ‘북한 옥수수 심기 범국민운동’이 모태가 되어 설립되었다. 이 단체는 북한에 대한 농업지원을 주목적으로 하고 있으며, 10여명의 상근인력을 포함하여 20여명의 전

문가들이 활동하고 있다.

남북어린이어깨동무는 1996년 6월 이래 공동육아연구원과 한겨레신문사의 공동 캠페인을 배경으로 시작된 단체이다. 남과 북의 어린이들이 열린 마음으로 통일시대를 열수 있도록 지원하고 준비하자는데 목표를 설정하고 있으며, 그동안 각종 행사와 북쪽 어린이들을 위한 식품 및 의약품 지원사업을 추진해오고 있다. 최근에는 평양 어깨동무 어린이 병원 설립을 지원했다. 6명의 상근인력과 10여명의 전문가들이 활동하고 있다.

## 나. 경제분야 전문인력 확충방향

### (1) 추진 목표

#### (가) 경제통합 실현 촉진

남북 간의 경제통합은 정부차원에서 추진되는 행정적·제도적 통합 작업을 기초로 민간부문의 경제영역이 단일화된다는 것을 의미한다. 상품시장의 통합, 노동시장의 통합, 자본시장의 통합은 남북경제에 기회적인 요소와 함께 도전적인 과제를 동시에 내포하고 있다. 규모의 경제 실현, 산업구조의 조정작업 촉진, 남북경제의 분업화를 통한 국제 경쟁력 강화, 대륙과 해양경제권의 연결 기능 확대 등의 장점이 기대되고 있다. 반면에 도전적인 요소로는, 초기 투자부담의 과다에 따른 성장 잠재력 훼손, 남북 간의 지역갈등 및 빈부격차 확대와 실업문제 악화 등에 따른 새로운 갈등요소 양산 가능성 등을 지적할 수 있다.

여기에서 알 수 있는 것처럼, 경제통합과정에서 정부의 역할은 제한적이며, 경제통합이 진전될수록 각 분야에서 민간부문의 역할은 확대되어 가게 된다. 따라서 경제분야의 전문인력 역량이 중요하다고 하겠다. 민간부문의 추진 역량이 미흡할 경우, 경제통합의 과정이 효과적으로 추진되기 힘들 것이며, 그보다 앞서 경제 통합단계로의 발전도 어려울 것으로 예상된다. 결국, 경제분야 민간부문의 역량을 배양하는 작업은 경제

협력단계에서 경제연합단계로, 그리고 경제통합을 완성하는 전 과정에서 핵심적인 역할을 수행할 것이라는 점에서 핵심적인 추진동력이라는 인식 하에서 체계적·종합적으로 관리되어야 할 것이다.

#### (나) 북한의 변화 노력 지원

남북경제의 통합을 실현하는데 있어 당면한 과제는 북한경제의 성장과 변화라고 할 수 있다. 경제수준의 격차를 최대한 줄여나가고, 경제제도의 차이를 해소해 나가는 과정이 경제통합의 핵심 과제라고 할 때, 현재의 단계에서는 북한경제에 시장경제적 요소가 보다 광범위하게 도입·확산되고 북한경제가 자체의 역량으로 발전해 나갈 수 있도록 직·간접적으로 지원하는 작업이 가장 중요하다고 할 수 있다.

현재 북한이 추진하고 있는 경제분야 변화의 노력을 지원하는 방법 중의 하나가 경제분야의 변화작업을 추진할 전문인력을 양성하는 작업을 지원하는 것이라고 할 수 있다. 북한체제가 아직은 중앙집권적인 형태를 띠고 있기 때문에 정부의 경제부서에 근무하고 있는 행정인력에 대한 지원이 우선적으로 추진되어야 하지만, 점차 기업소와 공장의 경영인(지배인)과 특정분야(회계, 국제무역 및 국제금융 등)의 전문가, 학교에서 시장경제 관련 분야를 강의하는 교육인력을 대상으로 재교육프로그램을 제공하거나 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이와 함께 북한경제전문가를 지속적으로 양성하고, 기업인과 시민단체의 관계자들을 대상으로 북한경제에 대한 교육기회를 다양하게 제공하는 프로그램 등을 통해서 우리의 경제협력 추진역량을 강화하는 작업 역시 우회적으로 북한경제의 변화를 촉진하는 효과가 있을 것으로 판단된다.

#### (다) 민간부문의 역량 강화

현 단계에서 북핵문제가 해결의 실마리를 찾게 되면, 국제사회의 북한지역 개발을 위한 협력문제가 주요 이슈로 부상할 것으로 예상되는

데, 북한에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우, 정부차원의 추진 역량은 제한되어 있기 때문에 민간부문의 참여와 역할이 요청될 것으로 예상된다. 문제는, 이러한 상황이 발생했을 때 관련 사업을 추진할 국내의 역량이 현재의 상태에 비추어 매우 미흡하다는 점이다. 따라서 적절한 대비책을 마련하지 못할 경우, 제대로 사업을 추진하지 못하게 되거나, 국제민간단체의 역량에 지나치게 의존하게 되는 결과를 초래하게 될 것이다.

물론, 북한에 대한 개발협력이 본격화할 경우, 국제기구나 국제 NGO의 협력은 불가피할 것이고 반드시 필요하다고 할 수 있다. 그러나 우리가 주도적으로 추진할 수 있는 역량이 없을 경우, 우리의 이해관계 보다는 다른 특정 국가의 이해관계가 반영될 수도 있다는 점을 우려하지 않을 수 없는 것이다.

장기적으로 고려해야 할 사항으로는, 경제통합이 본격화할 경우, 북한 내 민간부문을 활성화시키는 작업을 적극적으로 지원할 필요가 있다는 점이다. 가능한 빠른 속도로 북한지역 내에 자체적인 민간 역량이 확보될 때 경제통합과정은 보다 탄력을 받게 될 것이고 갈등의 여지를 줄여 나갈 수 있기 때문이다.

## (2) 추진 방향

### (가) 체계적인 민간 전문가 육성 체계 구축

현재 남측에서는 경제통합 과정이 진행되는 상황에서 투입할 수 있는 관련 전문가를 체계적으로 양성하는 체계가 미흡한 상황이며, 북측에서는 경제통합 과정에서 요구되는 민간차원의 경제전문가를 양성하는 시스템이 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 남북 모두 경제통합 과정에 필요한 경제분야의 전문인력을 양성하는 체계를 새롭게 구축하거나 보강할 필요가 있다. 이를 위해서 남측에서는 정부가 장기적인 계획을 수립하고 학교나 연구기관을 활용하여 체계적으로 관련 전문가를 양성하고 관리할 필요가 있으며, 북측에 대해서는 관련 교육프로그램

램 지원 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

민간분야의 전문가를 양성하는 작업은 민간부문과 정부의 긴밀한 협력체계의 구축이 급선무라고 할 수 있다. 일차적으로는 정부가 재원 분담, 북한경제 관련 정보 제공 및 북한 전문가와의 교류·협력사업 지원 등을 통해서 민관협력의 토대를 구축하고, 장기적으로는 민간차원의 경제전문가를 체계적으로 육성하기 위한 민관협의체를 구성하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

### (나) 남북 경제전문가 교류·협력사업 확대

경제전문가들의 역량은 상대지역에 대한 이해를 바탕으로 적절하게 발휘되고 지속적으로 발전할 수 있다. 따라서 정부차원에서는 경제협력 단계에서부터 남북 경제전문가들의 교류가 활발하게 추진될 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 현재의 단계에서는 방문 및 참관과 같은 단순한 형태의 교류사업과 교재 및 교육 부자재 지원사업 등이 주류를 이룰 수밖에 없을 것으로 보인다. 점차 인적 교류와 의견 교류 등을 통해서 공감대를 넓히는 작업을 추진하고, 장기적으로는 남북한이 공유할 수 있는 경제 가치와 경제통합의 방법상의 문제와 같이 민감한 사안에 대한 의견교환이나 공동연구도 가능할 것으로 예상된다.

따라서 남북 경제전문가간의 교류와 협력을 위한 사업은 경제부문의 협력단계 및 남북관계의 발전상황에 따라 보다 확대되고 구체화될 것으로 판단되며, 이 과정에서 정부의 적극적인 지원과 배려가 요구된다. 이를 위해서 정부는 장기적이고 체계적인 지원계획을 수립하여 추진할 필요가 있다. 다만, 단계별로 중점을 두어야 할 사업은 변할 것으로 보인다. 예를 들면, 단순한 경제협력단계에서는 자료와 정보 교환에서부터, 학술회의 등을 통한 의견 교환 및 연구 성과물 교환사업에 주력할 필요가 있을 것이다. 경제연합단계에 이르면, 상호방문을 통한 연구활동 및 공동연구가 중요한 과제로 부각될 것으로 예상된다. 본격적으로 남북의 경제가 통합되는 상황에서는 기존의 자본주의 시장경제

가 지니고 있는 문제를 극복하고, 사회주의 경제체제가 지니고 있는 장점을 살릴 수 있는 제3의 대안을 마련하기 위한 남북 경제전문가들의 공동연구에 초점을 맞출 필요가 있다.

#### (다) 민간부문의 지속적인 역할 확대

경제협력의 단계에서는 민간부문의 사업자가 경제교류와 협력사업을 효율적으로 추진하여 성과를 거두어야 지속적으로 경제협력이 확대될 수 있을 것이다. 최근 민간부문의 경제협력사업은 상대적으로 위축되고 정부차원의 대형사업들이 추진되고 있는데, 이 과정에서 민간부문의 역할이 위축되는 것을 경계해야 한다. 정부차원에서 추진하는 사업에 있어서도 민간전문가들의 참여를 최대한 유도함으로써 민간부문의 경제협력 추진역량을 강화해 나가려는 노력이 요구된다.

민간부문의 역할은 북한과의 경제협력사업이 확대될 경우 더욱 증가할 것으로 예상된다. 특히 북핵문제 해결 이후 북한지역에 대한 개발협력사업이 전격적으로 추진될 경우 민간부문에 위탁해서 진행해야 할 사업이 많아질 것으로 보인다. 민간부분은 지방에서의 활동이나 일반 주민들, 특히 취약계층을 대상으로 하는 사업과 같이 정부가 직접적으로 수행할 수 없거나, 하기 힘든 틈새부분에서 더 많은 역할을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 작업을 수행하기 위해서는 미리 필요한 경험을 축적하고 전문성을 확보하는 노력을 통해서 추진역량을 배양해야할 것이다.

#### (라) 국제기구와 협력체계 구축

민간부문의 경제전문가를 양성하는 작업은 우리 자체의 힘만으로는 한계가 있다. 특히 북한과 같은 특수한 지역에 대한 개발협력사업을 민간차원은 물론이고 정부차원에서도 체계적으로 추진한 경험이 부족하기 때문이다. 국제기구와 국제 NGO에서는 다양한 형태의 개발협력사업에 참여한 경험을 바탕으로 필요한 노하우를 가지고 있는바, 이들

기관과의 협력은 매우 중요하다고 할 수 있다.

국제기구와의 협력이 중요한 다른 이유는 민간부문의 경제전문가들이 감당해야 하는 사업의 영역과 규모가 급증할 경우 재정적인 지원을 기대할 수 있다는 점을 들 수 있으며, 북한의 경제전문가에 대한 교육을 실시하는 사업을 추진하는데 중요한 도움을 받을 수 있기 때문이다. 현 단계에서는 북한 측이 우리 측 경제전문가로부터 시장경제와 관련한 교육을 직접 받는데 거부감을 느끼고 있다. 따라서 외견상으로는 국제기구나 국제단체가 주도하는 형태를 유지하면서도 실질적으로는 우리가 주도하는 융통성이 요구되고 있다. 물론 남북관계의 상황이 발전해 감에 따라서, 남북의 경제전문가들이 직접 교류하는 부분을 점차적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

## 다. 단계별 확충방안

### (1) 남북경제 협력단계

#### (가) 민간부문의 남북경협부문 전문인력 양성 방안 마련

민간부문의 남북경협이 최근 몇 년간 정체상태에 처해있는 상황에서 정부가 주도하는 대규모 사업을 중심으로 경제협력이 추진되고 있어 경제협력의 전문인력에 대한 수요가 증가하지 않고 있다. 이러한 사실이 최근 몇 년 동안 이 분야의 전문인력을 양성하는 문제가 관심을 끌지 못하고 있는 중요 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 국내 민간분야의 경제전문가들의 현황은 수적인 측면과 질적인 측면에서 부족함이 많다고 할 수 있다. 특히 북핵이 타결되어 북한지역에 대한 개발협력이 큰 폭으로 증가할 경우 이를 현장에서 추진해 나갈 전문인력은 숫자에서나 추진 역량에 있어서 미흡한 점이 많다고 할 수 있다.

그동안 이 분야의 전문인력 양성은 비정부부문에 의해서 자발적으로 이루어져왔다고 할 수 있으며, 그런 이유로 인해서 미래의 잠재적인

수요에 충분하게 대비하지 못하는 측면이 강하다고 할 수 있다. 정부 차원의 제도적·재정적 지원을 통해서 체계적으로 전문인력을 양성하는 방안이 마련될 필요가 있다.

#### (나) 북한의 경제분야 전문인력 양성을 위한 지원 체계 구축

북한지역에서의 경제전문가 양성작업을 민간부문과 정부부문으로 구분하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정부부문의 경제전문가들을 대상으로 시장경제에 대한 교육과 관련 전문지식을 제공하는 작업이 우선적으로 고려되어야 할 것으로 보인다. 다만, 공장이나 기업소에 근무하는 지배인, 교육기관이나 연구기관에 종사하고 있는 경제분야의 인력에 대한 북한당국 차원의 관심이 적다는 점을 고려, 이들을 대상으로 하는 시장교육프로그램의 개발 및 제공 사업을 체계적으로 추진할 필요는 있다.

이를 위한 구체적인 실천방안으로, 우리가 직접적으로 접촉하는 것은 아직 어려움이 많기 때문에 국제적인 기구·단체와 공동으로 추진하는 형식을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 평양에 주재하고 있는 국제 NGO나 기업인들을 활용할 수 있을 것이다. 최근 평양에 주재하고 있는 유럽기업인들 모임은 북한의 관련 부처 공무원을 포함해서 협력업체의 책임자급들을 대상으로 시장경제에 대한 교육프로그램을 정례적으로 운용하여 좋은 반응을 얻고 있다고 하는데, 이러한 사실에서 시사점을 얻을 수 있다.

#### (다) 민간부문의 경험사업 추진 역량 강화

우리의 민간사업자들이 다양한 분야의 협력사업을 추진할 수 있도록 제도적으로 지원함으로써 다양한 경험 축적을 통해서 역량을 강화할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 특히 최근에 거론되고 있는 농업분야의 협력 이외에도 광산개발 및 수산부문의 민간협력도 추진할 필요가 있다. 정부로서는 민간부문의 참여를 유도한다는 차원에서 북측과

의 협의를 통해서 당국차원에서 지원방안을 강구하여야 할 것이다.

이와 함께 NGO들이 대북사업의 영역을 확대해 나감으로써 경제통합과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있는 역량을 배양할 수 있도록 지원하는 작업도 체계적으로 추진되어야 한다. 북한과의 경제협력이 지원협력에서 개발협력으로 전환되는 추세에 있기 때문에 NGO의 역할이 상대적으로 위축될 가능성이 있지만, 장기적인 관점에서 NGO의 역할은 매우 중요하기 때문에 이들의 역량이 지속적으로 발전할 수 있도록 정책적으로 배려할 필요가 있는 것이다.

## (2) 남북경제 연합단계

### (가) 민간부문의 경제협력 전문가 양성을 위한 전문교육기관 설립

경제연합단계에 이르면, 북한과의 경제협력사업이 세부적이고 전문적인 분야로 확대될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서는 일반적인 수준의 북한경제 및 경제협력에 관한 지식은 사업을 추진하는데 별다른 도움을 주지 못할 것이다. 특히 경제통합으로의 발전과정을 민간부문에서 뒷받침해줄 전문인력의 필요성이 증대될 것으로 보인다. 이러한 사업을 정부가 주관한다는 것은 어느 정도 한계가 있을 수 있다는 점에서 민간부문의 자발성을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 이러한 수요를 충족할 수 있도록 민간부문에서 관련 경제전문가를 양성하는 전문적인 교육기관이 설립되도록 유도하고, 제도적으로나 재정적으로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

북한학과에 경제분야의 전문가과정을 설치하도록 유도하는 방안과 함께, 별도의 전문 교육기관을 설립하도록 여건을 조성해 주는 방안이 병행해서 검토될 필요가 있다. 이러한 민간부문 전문교육기관은 경제통합이 진행될 경우 북측 지역에서 경제전문가를 양성하거나 재교육시키는 작업을 지원하는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

### (나) 남북간 경제전문가의 교류 확대

경제협력단계가 발전함에 따라서 남과 북의 경제전문가들 간의 교류도 확대되어 갈 것으로 예상된다. 경제전문가들의 교류사업은 남북간의 경제체제의 격차를 해소하고 경제통합을 촉진시켜나가는 데 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다. 또한 이들 경제전문가의 교류사업 역시 점진적으로 확대될 수 있을 것으로 보이는데, 처음에는 단순 방문과 시찰로부터, 점차 시장경제의 운용 및 경제협력 방안 등과 관련한 공동의 관심사에 대해서 논의가 진행되어 나갈 것이다. 경제전문가의 교류사업은 남북의 경제협력이 '경제연합단계'의 수준에 도달하게 되면 전문가들 간의 공동연구의 수준까지 발전할 수 있을 것으로 보인다.

이와 함께 이 단계에서는 민간부문의 교류·협력을 통해서 북한 내에서 자연스럽게 경제부문의 NGO 단체가 형성될 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이러한 사업은 북한 내부에서, 특히 민간부문에서 경제통합과정을 뒷받침할 수 있는 역량을 배양한다는 의미가 있다. 이를 위해서 다양한 형태의 북측 비정부 경제·사회단체 즉, 전문경영인들의 모임, 시민단체, 경제학자들의 모임 등이 활성화될 수 있도록 재정적으로 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다.

### (다) 북한경제 개발사업에 대한 민간부문의 참여 확대

연합단계에서는 북한지역에 대한 SOC 확충사업 등을 포함하여 대규모 협력사업이 추진될 것으로 예상되는데, 정부가 재정적인 측면에서 주도적으로 추진하는 사업에서 민간부문이 중요한 역할을 수행할 수 있도록 정책적으로 배려할 필요가 있다. 예를 들면, 북한지역을 대상으로 하는 대규모 개발사업에 민관 컨소시엄의 형태로 참여하는 방안을 적극적으로 검토하는 것이다.

이와 함께 북한지역에 대한 대규모 개발사업이 추진되면 정부차원에서는 소외지역과 취약계층에 대한 지원사업이 정책 추진의 관심 밖

으로 밀려날 가능성이 커진다. 이에 따른 공백을 채워 주는 작업은 그동안 이 분야에 대한 사업을 추진해 온 NGO가 담당해야 할 것이며, 이와 같은 NGO의 역할은 정책적인 측면에서 지속적으로 강조될 필요가 있다.

### (3) 남북경제 통합단계

#### (가) 북측의 경제전문가 전문성 강화 프로그램 운용

경제통합이 급격한 형태로 이루어질 경우, 북측지역의 경제분야 전문인력들이 새로운 환경에서 경쟁력을 가질 수 있을 만큼 준비되지 않을 가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 이들을 대상으로 전문성을 강화시켜 주는 교육프로그램이 제공될 필요가 있다. 특히 조세, 금융, 노무관리, 경영 등과 같이 취약한 부문을 중심으로 프로그램을 운용되어야 할 것이다.

이러한 교육과정은 정부와 민간부문의 협력을 통해서 공동으로 프로그램을 개발하고, 이후 정부는 재정적으로 지원하면서 프로그램 운영은 민간교육기관에서 위탁하는 형식으로 추진될 필요가 있다. 즉, 민간과 정부부문 간에 적절한 협력과 역할 분담을 통해서 추진되는 것이 바람직하다는 것이다.

#### (나) 북측의 중소기업과 자영업자들을 지원하는 전문기구 설립

경제통합과정에서 순조롭게 진행되고 조기에 정착되기 위해서는 북한 지역 내에서 향토 경제가 빠른 시일 내에 자생력을 확보되도록 해야 한다. 이를 위한 지원책의 일환으로 중소기업을 운영하는 경영인과 소규모 자영업자들을 대상으로 각종 교육과 지식을 제공하는 단기 교육 프로그램을 제공할 필요가 있다. 주요 도시지역에 경영인교육·지원센터를 설립하여 필요한 교육프로그램을 제공하고, 이와 함께 이들의 업무와 관련하여 제기되는 다양한 의문사항에 해결책을 제시하는 등의 자문에 응하는 것이다.

이 같은 교육·지원센터는, 초기단계에서는, 남측의 정부가 재정적으로 지원하여 설립하고 운영비용의 일부를 부담하되, 민간부문에서 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 이 기구의 운영에는 남측과 북측 인력이 함께 참여하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

#### (다) 북한의 경제통합과정을 지원할 전문적인 조직 설립

경제통합이 급격하게 이루어질 경우, 북측지역의 경제통합과정을 관리할 기구의 설립은 불가피 할 것으로 보인다. 예를 들면, 독일의 신탁관리청과 같이 경제통합 과정에서 제기되는 급격한 체제전환 문제를 전담할 조직이 필요하다는 것이다. 이 조직은 특히 기업의 민영화나 재산의 사유화를 추진하는 과정에서 발생할 과도기적인 상황을 관리하는 작업을 담당하게 될 것이다. 이 조직은 특정한 임무를 부여받고 한시적으로 운영되어야 하며, 주어진 임무가 완료되면 해체되어야 할 것이다.

또한 이러한 조직을 운영하게 되는 경우, 관련 업무를 담당할 경제전문가를 필요로 할 것이나, 북측지역의 경제전문가는 그 숫자나 역량의 측면에서 충분하지 못할 것으로 예상된다. 따라서 외부의 지원이 필요하게 될 것으로 보인다. 결국 이러한 작업을 수행하기 위해서 남측의 전문인력을 북측지역으로 파견되는 것은 어느 정도 불가피 할 것으로 예상된다.

## 5. 소결

### 가. 요약

남북한이 경제통합을 이루어가는 과정에서 필요할 것으로 예상되는 인적부문의 통일인프라는 경제통합 과정 전반을 주도적으로 기획하고, 관리할 정부 측 행정인력과 남북한 간의 경제체제의 차이로 발생한 남

북주민 간의 경제활동에 대한 가치관 등의 의식 격차를 완화시켜 나갈 교육인력, 그리고 특히 북한지역을 중심으로 나타날 것으로 예상되는 급격한 변화를 남북이 감당해 나갈 수 있도록 직간접적으로 지원할 비정부부문의 전문인력 등이 필요할 것으로 예상된다.

따라서 경제통합 과정에서 소요될 것으로 예상되는 인적 인프라를 확충하기 위한 방안을 고민하기 위해서는, 남북의 경제통합 진행상황을 잘 관리하고 주도해 나가기 위하여 어떤 분야에서 어떤 형태로 인적수요가 발생할 것인지에 대한 예측이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 경제통합 과정에서 제기될 인적 인프라에 대한 수요는, 사전적으로 대비해야 하는 부문과 구체적인 정책이나 과제를 수립하고 실현시키기 위해 필요한 부문으로 구분할 수 있다. 이를 시기적인 관점에서 살펴보면, 남북경제의 교류와 협력이 활발하게 추진되는 시기에는 미래의 수요를 대비하여 필요한 인력을 양성하고 준비해야 하는 수요가 발생한다고 할 수 있으며, 경제통합이 본격적으로 추진되는 상황에서는 미래의 일꾼을 준비시키는 수요와 함께 구체적인 정책 및 사업을 기획, 수립하고 현장에서 실무를 담당할 인력에 대한 수요가 요구될 것이다.

또한 교육분야의 인력에 대한 수요는 양적인 측면과 질적인 측면이 동시에 고려될 필요가 있다. 단순히 통일·북한교육에 참여하고 있는 교사와 전문가들의 숫자만을 본다면 학교현장에서의 교육인력에 대한 추가적인 수요는 거의 발생하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 이들을 양성하는 체계와 그 내용을 살펴보면, 이들의 북한과 통일문제에 대한 이해의 정도, 열의, 전문지식의 습득 수준이 충분하지 않다는 것을 알 수 있다. 따라서 남북경제협력단계라고 할 수 있는 현 단계에서 국내 교육현장에 대한 인력수요는 재교육 수요라고 할 수 있다.

둘째, 행정인력에 대한 수요는 통합의 단계가 발전해 나감에 따라서 적용되는 분야가 확대되고 요구되는 전문성도 증대될 것이다. 경제협력단계에서는 통일부를 중심으로 재경부, 농림부, 산자부, 건교부, 문광부, 해수부, 정통부, 과기부 등의 경험 관련 부서 공무원들의 전문성과 의식의 제고

가 요구된다고 하겠다. 공무원 근무의 특성상, 남북경협 관련 부서에 장기간 근무하지 않기 때문에 전문성과 사명의식이 부족한 것이 한계점으로 작용하고 있다. 따라서 이들의 전문성을 제고하고 사명감과 책임의식을 향상시키기 위한 프로그램 마련이 요청된다고 할 수 있다. 경제연합단계에 이르면 남북경협 부서의 업무가 증가하고 업무의 성격도 심화될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 변화를 충족시킬 수 있도록 필요한 행정인력을 사전에 준비시키는 작업이 중요하다고 할 수 있다.

마지막으로, 경제분야 전문인력에 대한 직접적인 국내 수요는 정부의 대북 경제협력정책 수립과정에 다양한 형태의 자문과 이론적인 토대를 제공하는 역할과 함께 민간단체의 구성원의 신분으로 경제협력 현장에서 활동을 하는 인력 수요를 포괄한다고 할 수 있다. 여기에는 경제협력사업을 추진하는 경영인도 포함된다. 그러나 경제협력의 수준과 범위가 확대, 발전해 나가면서 전문인력을 필요로 하는 분야가 확대되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 인력풀이 제한되어 있는 기존의 북한경제 전문가에 의존하는 것은 한계가 있다. 따라서 보다 적극적으로 전문인력을 양성하려는 노력이 요구된다. 특히 세제, 무역과 금융, 경영, 회계, 경제법 등의 분야에서 북한문제에 관심을 가지고 있는 전문가들에게 북한과 관련된 전문지식을 취득할 수 있는 기회를 제공하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

### (1) 교육부문 인적 인프라 확충방향

교육부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 교육부문에서 경제통합 기반 조성, 시장경제체제의 확산, 모든 경제주체들의 적극적 참여 유도 등을 들 수 있다. 이와 함께 교육부문 인적 인프라를 확충하기 위한 정책의 추진 방향으로는 인적 토대와 물질 토대 구축 작업 병행 추진, 남북 간 교육분야의 인적교류 확대 및 협력사업 추진, 국제기구와의 협력체계 구축 등을 제시할 수 있다.

이를 위한 단계별 추진 방안을 살펴보면, 먼저, 남북경제 협력단계에

서는 ① 교육전문가 양성프로그램을 개설하여 경제통합 과정에서 활용할 ‘교육전문가’를 장기적이고 체계적으로 양성하는 것이다. ② 통일·북한 교육전문가 양성프로그램을 개설하기 이전에도 교육대학과 사범대학의 개설과목에 북한과 통일관련 과목을 확대하여 북한과 통일 관련한 교사들의 이해의 폭을 넓히고 전문지식을 얻을 수 있는 기회를 제공하도록 할 필요가 있다. ③ 교육전문가 양성프로그램을 활성화시키고, 대학생들의 관심을 이끌어 내기 위해서는 양성프로그램에 참여한 이들이 자신의 능력을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 충분한 인센티브를 제공하는 방안이 마련되어야 한다. ④ 정부의 재정 지원을 통한 다양한 형태의 교육 부자재의 개발과 지속적인 개선 노력이 요구된다. ⑤ 단계적으로 관련 사업을 확대함으로써 남북 교육전문가들의 다양한 형태의 공동행사 개최를 지원한다.

남북경제 연합단계에서는 ① 교대와 사범대 교육과정을 개편하여, 북한에 대한 이해를 넓히고 통일문제에 대한 관심을 증대시키기 위한 노력이 강화되어야 할 것이다. 특히 교사가 되기 이전에 북한과 통일문제에 대한 보다 전문적인 지식을 습득할 수 있도록 관련 과목을 충분하게 개설하도록 한다. ② 인적인 교류를 통한 직접적인 지원사업과 함께 북한 스스로 자체적인 교육 능력을 배양하도록 지원하는 사업에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 시장경제를 교육하는 프로그램을 북한사정에 맞추어 개발해서 지원할 필요가 있다. ③ 남북 교육전문가 간에 교류와 협력을 확대하며 특히 북한 자체의 교육인력 양성 체계를 구축하도록 지원하는 사업을 중점적으로 추진한다.

남북경제 통합단계에서는 ① 북한지역에서 시장경제에 대해서 강의하는 인력에 대해 재교육을 실시하는데 필요한 프로그램을 개발하고, 필요할 경우 적절한 인력을 지원한다. ② 북측의 교육전문가들을 재교육시키는 것과 별도로 북한의 관료들이나 경제전문가들을 대상으로 시장경제에 대한 교육사업을 지원한다. ③ 외국의 전문기관과의 협력

체계를 구축한다.

## (2) 행정부문 인적 인프라 확충방향

행정부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 경제협력의 추진 역량을 향상시키고, 경제통합 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 관리능력을 강화하며, 북한지역의 자치능력을 조기에 확보할 수 있도록 지원한다는 것을 들 수 있다. 이와 함께 정책의 추진 방향으로는 행정통합과정과 연계해서 인적 인프라 확충 과제를 추진해 나가고, 남북 간 지역갈등을 최소화하도록 배려하며, 경제협력사업 및 경제통합을 촉진시키는 방향으로 추진하도록 하는 것을 꼽을 수 있다.

이를 위한 단계별 추진 방안을 살펴보면, 먼저, 남북경제 협력단계에서는 ① 북한과의 경제협력 관련 업무 담당자들의 전문성을 제고하며 대북경제협력사업과 관계된 공무원들 간의 긴밀한 협조체계를 구축하는 방안을 마련한다. ② 북한의 경제분야 관리들에 대한 시장경제 교육프로그램을 지원한다. ③ 남북의 경제협력 관련 담당자들의 교류프로그램을 적극적으로 추진한다. ④ 지방자치단체 담당자들의 역량을 강화시키기 위한 교육프로그램을 제공하고 제도적 정치를 마련하도록 유도한다.

남북경제 연합단계에서는 ① 북한 관련 업무 담당자들을 대상으로 하는 전문가과정을 개설하여 전문성을 향상시킨다. ② 북한의 경제관료를 대상으로 하는 시장경제교육 및 적응훈련 프로그램을 지원한다. ③ 남북 경제협력 관련 업무 담당자들 간 교환 근무를 추진한다. ④ 경제통합과정을 총괄적으로 관리할 행정인력을 양성한다.

남북경제 통합단계에서는 ① 북측지역의 경제관료를 대상으로 하는 재교육프로그램을 제공한다. ② 북한지역의 경제통합과정을 지원할 행정인력을 파견할 필요가 있으며, 무엇보다 최대한 빠른 시일 내에 해당지역의 인력으로 자치능력을 확보할 수 있도록 함으로써 북측지역의 개발과 발전을 스스로 주도해 나갈 수 있도록 행정적인 여건을 제공하

는데 초점을 맞추어야 한다.

### (3) 민간부문 인적 인프라 확충방향

민간부문 인적 인프라를 확충하는데 있어 추구해야할 목표로는 남북경제통합을 촉진시키고, 북한체제의 성격 변화 및 개혁 노력을 지원하며, 민간부문의 사업역량을 강화시키는 것을 지적할 수 있다. 이와 함께 이를 위한 추진 방향으로는 체계적인 민간 전문가 육성 체계를 구축하고, 남북 경제전문가 교류·협력사업을 지속적으로 확대해 나가며, 민간부문의 지속적인 역할 확대를 유도하고, 국제기구와 유기적인 협력체계를 구축하여 추진 역량을 강화하는 것을 들 수 있다.

이러한 목표와 추진방향 하에서 단계별로 추진할 구체적인 사업을 살펴보면, 첫째, 남북경제 협력단계에서는 ① 민간부문의 남북경협사업을 추진해 나갈 전문적인 인력을 체계적으로 양성 방안을 마련한다. ② 북한의 경제분야 전문인력 양성을 위한 지원 체계를 구축한다. ③ 우리의 민간사업자들이 다양한 분야의 협력사업을 추진할 수 있도록 제도적으로 지원함으로써 다양한 경험 축적을 통해서 역량을 강화할 수 있도록 배려할 필요가 있다.

남북경제 연합단계에서는 ① 민간부문의 경제협력 전문가 양성을 위한 전문교육기관을 설립한다. ② 경제전문가들의 교류사업은 남북간의 경제체제의 격차를 해소하고 경제통합을 촉진시켜나가는데 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되는바, 이들 경제전문가의 교류사업을 점진적으로 확대한다. ③ 북한지역에 대한 SOC 확충사업 등을 포함하여 대규모 협력사업이 추진될 것으로 예상되는데, 정부가 재정적인 측면에서 주도적으로 추진하는 사업에서 민간부문이 중요한 역할을 수행할 수 있도록 정책적으로 배려할 필요가 있다.

남북경제 통합단계에서는 ① 북측지역의 경제전문가들의 전문성을 강화시키기 위한 교육·훈련 프로그램을 운용한다. ② 경제통합과정이 조기에 정착되기 위해서는 북한지역 내에서 향토 경제가 빠른 시일 내

에 자생력을 확보되도록 해야 하는바, 이를 위한 지원책의 일환으로 중소기업을 운영하는 경영인과 소규모 자영업자들을 대상으로 각종 교육과 지식을 제공하는 단기 교육프로그램을 제공하고 각종 자문을 제공하는 교육·자문·정보센터를 개설할 필요가 있다. ③ 북한지역의 경제통합과정을 지원할 전문조직을 설치 운영한다.

## 나. 정책 과제

인적부문에서 경제통합과정을 잘 관리해 나가고, 급격한 형태의 경제통합에 대비하기 위해서는 국가차원의 체계적인 인재 양성시스템을 구축할 필요가 있으며, 그 분야는 크게 3개 부문으로 나눌 수 있다. 첫째, 교육 전문인력 부문과 경제 전문인력 부문이다. 교육 전문인력과 민간부문의 경제협력 전문가를 양성하는 과제가 여기에 포함될 수 있다. 이를 위한 제도적인 장치를 마련하는 문제를 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 행정부문이다. 중앙정부와 자치단체에서 북한·통일 관련 업무에 종사하는 인력들을 대상으로 미래의 경제통합 관리요원으로 양성하는 것이다. 이를 위한 전문적인 교육과정을 개설해서 체계적인 교육프로그램을 제공하는 문제를 논의할 필요가 있을 것이다. 셋째, 북측 전문인력 부문이다. 북측에서 제기되는 인재 양성 수요에 대해 우리 측의 역할을 고민할 필요성이 제기되고 있다. 북측은 직간접적으로 외부의 지원을 요청하고 있으며, 거기에는 남측의 역할도 포함되어 있다. 따라서 북측의 전문인력 양성 작업을 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 방안 마련이 필요한 상황이다.

### (1) 민간부문의 전문인력 양성체계 강화를 위한 ‘통일교육지원법’의 개정

교육부문과 민간부문의 통일·북한 문제 교육전문인력 양성을 제도적으로 뒷받침하도록 제정된 통일교육지원법과 관련하여 그 실효성에 대한 부정적인 견해가 많이 제기되고 있다. 최근(2005.7.27) 통일교육

지원법시행령 일부가 개정되었으나 통일교육 현장에서 제기되어 온 다양한 견해들이 충분히 반영되지는 못한 것으로 평가받고 있다. 특히 통일교육지원법의 단점으로 지적되고 있는 정부 주도, 의무조항 결여, 재정지원방안 누락, 전문가 양성방안 부재 등의 문제를 개선할 수 있는 구체적인 방안이 모색되어야 한다.

### (2) 공무원을 대상으로 하는 ‘통일전문가 과정’ 개설

경제통합과정에서 나타날 문제점들을 사전에 파악하여 최소화하고, 예상하지 못한 문제점들에 대해서는 효과적인 대응책을 마련하는 등, 경제통합과정에 나타나게 될 혼란부분은 최소화하고 성과부분은 극대화하는 역할은 결국 국가부문에서 감당해야 할 것이다. 따라서 이러한 상황에 적합한 전문인력을 양성하는 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 아쉽게도 우리의 현실은 조금 괴리감이 있다. 따라서 우리 민족의 미래를 결정지를 평화통일의 실현을 위한 준비라는 차원에서 공무원을 대상으로 하는 전문교육과정의 신설이 요구된다고 하겠다. 또한 이를 위해서는 전문교육기관을 새로 설립할 필요가 있다. 효율적으로 교육을 실시하기 위해서는 안정적인 교육시설과 전문 교육인력의 확보가 긴요하기 때문이다.

### (3) 북한의 시장경제교육 지원을 위한 종합적인 추진체계 구축

북측지역에 시장경제교육프로그램을 제공하는 것은 북한의 경제개혁을 촉진하고, 남북협력의 확대와 남북관계의 개선을 기대할 수 있으며, 남북경제공동체 기반을 형성하는데 기여할 것으로 기대된다. 그러나 북측의 고급인력을 양성하는 문제에 대한 접근은 아직까지는 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 또한 북한 인력을 대상으로 하는 시장경제교육 프로그램을 제공하는 사업을 추진하는데 있어 정부의 역할은 매우 중요하다. 특히, 북한의 인력양성을 위한 종합적이고 장기적인 계획을 수립하는 작업은 정부가 주도할 필요가 있다. 이러한 계획

을 수립하는데 있어서 강조되어야 할 부분은, 단순히 북한의 수요에 부응한다는 차원을 넘어서 남북협력을 촉진하고 경제공동체 형성을 위한 기반을 마련한다는 차원에서 접근할 필요가 있다는 점이다.

# III

## 제도적 인프라



## 1. 무역·투자 관련 제도

### 가. 협력단계: 남북한 특구 연합

#### (1) 개념 및 기본 방향

현 단계에서 북한은 전국토를 전면적으로 개방하는 데에는 정치적, 경제적으로 많은 부담을 안을 수밖에 없다. 경제 전체의 개방화 및 규제 완화가 현실적으로 어려울 때, 특정 지역부터 이를 실시하여 그 성과를 차츰 타 지역으로 확대시키고자 하는 목적 아래 추진되는 것이 경제특구를 중심으로 개방과 개혁을 실시하는 경우가 많다. 일반적으로 경제특구는 일정 구역을 지정하여 그 구역 내에서 다른 지역과 달리 일정한 경제 활동 부문에 대해 예외적인 조치를 허용해 주는 특별 지역을 통칭한다고 할 수 있다. 여기서 예외적인 허용 조치는 경제특구의 목적과 유형에 따라 다양하나 대체로 규제를 완화해 주거나 관세 및 조세 등을 경감해 주는 형태로 나타난다.

전 세계적으로 수백 개에 달하는 경제특구의 유형 및 특성은 설치 목적, 설치 국가의 경제 상황 및 설치 지역의 입지 조건 등에 따라 크게 다르다. 삼성경제연구소에서는 경제특구의 유형을 생산 중심형, 국제 교역 중심형, 생산 교역 복합형, 지식 창조형 등으로 구분하기도 하였다. 또 국토연구원에서는 무역·물류형, 제조·가공형, 복합형, 업무형 등 네 가지로 유형을 구분한 바 있다. 이창재(2003)의 경우 경제특구를 무역 중심형, 생산 중심형, 역외 금융 센터 및 복합형 등으로 분류하였다.(<표 III-1> 참조)

<표 III-1> 경제특구의 유형구분

구 분	내 용	사례 지역
무역중심형 특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>•일반적인 자유무역지역 형태로 지리적 이점, 물류 인프라 등을 활용한, 국가 간 교역 기능을 위한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•한국: 관세자유지역</li> <li>•미국: 외국무역지역</li> <li>•일본: 수입촉진지역</li> </ul>
생산중심형 특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>•가장 보편적인 유형으로서 저렴한 생산 비용 및 세제상 혜택 등을 이점으로 기업의 생산 거점을 유치하는 지역</li> <li>•산업의 종류나 공간적 범위에 따라 세분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•한국: 외국인기업전용단지, 수출자유지역(자유무역지역)</li> <li>•멕시코: 마킬라도라</li> <li>•대만: 카오슝 수출가공구, 신주 과학공업원구</li> <li>•일본: 테크노폴리스</li> <li>•중국: 경제특구(푸둥 제외)</li> </ul>
역외 금융 센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>•금융 관련 제반 규제와 조세 등을 완화하거나 철폐하여 국제 금융을 의도적으로 유치하기 위해 설정한 특정 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•바레인</li> <li>•라부안(말레이시아)</li> </ul>
복합형 특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교역, 생산, 금융 등이 결합된 형태로 제조업 외에 서비스 등 까지 포함된 종합적인 비즈니스 중심 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•홍콩</li> <li>•싱가포르</li> <li>•중국 푸둥</li> <li>•두바이(UAE)</li> </ul>

출처: 이창재, 『동북아 비즈니스 거점화 전략의 기본방향』(서울: 대외경제정책 연구원, 2003), p. 125.

남북한의 경우에도 입지에 따라 특구는 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 중국의 경제특구 발전 경로를 참고할 필요가 있다. 개성은 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하는 산업단지(IT, BT분야 등의 특화된 산업 단지)와 클러스터를 이루도록 하는 것이다.

개성 특구의 경우 인천, 서울과 연계하여 발전하여야 하는데, 여기에서는 선전(深圳)과 홍콩의 관계를 참고할 필요가 있다. 중국의 경제특구 선전은 홍콩과 불가분의 관계를 가지면서 발전했다. 선전은 주하이(珠海)와 함께 1979년 시(市)로 지정되기 전까지의 전신은 바오안(寶

安)현이었다. 특구가 건설되기 전 바오안현은 31만 인구의 90% 이상이 농민인, 중국에서 가장 낙후된 농촌이었다. 그러나 개혁 이후에는 경제 특구가 건설되면서, 선전은 20년도 못되어 중국에서 가장 발전된 거대 도시가 되었다.

선전은 주강(珠江) 삼각주 및 화남(華南)지역과 홍콩을 정점으로 하는 동남아시아의 화교경제권 또는 중국과 세계의 접합점의 역할을 하기도 했다. 선전을 정점으로 하여 중국의 주강 삼각주와 화남지역 경제가 홍콩을 통하여 국제적인 연관을 맺었으며, 선전은 680만의 홍콩과 644만의 동관(東莞), 944만의 광저우(廣州)를 이어주며 인구 3000만이 넘는 주강(珠江) 삼각주 메갈로폴리스(megalopolis)를 형성하게 되었다. 개성-인천-서울을 연결하는 특구 연합이 결성되면 이는 해주, 남포, 평양을 연결하는 자유무역지대로 확대되는 기반이 될 것이다.

## (2) 북한에 필요한 제도 인프라

협력단계에서 북한 내에서는 무역 확대와 외자 도입을 위한 제도적 인프라가 마련되어야 한다. 지금까지 북한에서는 외국무역을 국가(중앙)가 독점하고 있으며, 외자도 집중 관리되고 있다. 우선 중앙 단위에서 하달하는 지령성 무역계획과 지도성 무역계획을 축소해야 하며, 지방과 기업의 무역과 외자도입에 관한 자주권을 확대해야 한다. 전면적인 개방을 시행하는 것이 현실적으로 어렵다면, 특정 지역을 수출기지로 삼는 지역경사정책을 채택할 수밖에 없다.

중국의 경우를 보면 점차적으로 무역과 외자도입의 거점을 확대하는 방식으로 개방을 추진했다. 1978년 3월 중국은 신헌법에 화교·화인 자본의 투자 보호조항을 도입했고, 1978년 7월에는 외자도입 방침을 공표했다. 이어 1979년 7월에는 중외합자경영기업법 등을 공포했으며, 1980년 5월에는 선전 등 4개 특구를 설치했다. 1984년 4월에는 톈진, 상하이 등 14개 도시를 개방도시로 지정했으며, 1985년 이후 특구의 성과를 바탕으로 개방을 본격적으로 확대했다. 1985년 1월에는 장강 유

역, 주장 유역, 민남 삼각지를 연해개방구로 지정했으며, 1988년 4월에는 랴오둥, 산둥반도를 연해개방구로 확대했다.

북한의 경우도 개성, 금강산, 나진-선봉, 신의주 등 특구 설치에 대한 의지는 공표되었다고 할 수 있다. 중국의 경우 외자 도입을 위한 법적·제도적 인프라를 마련한 후 특구를 지정했으나, 북한의 경우 특구 지정 방침이 먼저 제시된 셈이다. 따라서 중국에서 외국인투자를 유치하기 위해 마련했던 관련 법제와 유사한 형태의 법률적 인프라를 갖출 필요가 있다. 중국의 경우 중외합작경영기업법 및 실시세칙, 중외합작경영기업법 및 실시세칙, 외자기업법 및 실시세칙을 마련한 바 있다. 합작경영기업이란 지분을 인정하지 않는 조건에서 계약에 의한 공동경영을 의미하며, 합작경영기업이란 투자지분에 입각하여 의사결정권을 인정하는 경영형태이다. 외자기업이란 외국인에 의한 단독투자 형태를 의미한다.

한국 자본과 외국 자본을 차별하는 제도화는 사실상 불가능하므로, 외국인에 대한 포괄적이고 일반적인 형태의 제도를 마련할 수밖에 없다. 관련 제도는 외자도입의 폭을 확대하고 외국인투자의 안정성을 보장하기 위해서는 투자지분을 확고하게 보호하는 것을 기본 목적으로 한다. 외국인이 투자한 기업은 허가받은 경영범위 내에서 자주적인 경영관리 권한을 가지며 간섭을 받지 아니한다는 점을 분명히 보장한다. 물론 북한의 산업정책 차원에서 투자 및 기업 설립 조건을 제한할 수는 있다. 중국의 예를 들면, 외자기업은 1)선진기술과 설비를 이용하여 신제품개발에 종사하고 에너지와 원자재 절약형이며 제품의 품질향상을 실현하고 수입대체품을 생산하는 기업이거나, 2)연간 수출액이 해당년도 제품생산액의 50% 이상으로서 외환수지에 균형을 맞출 수 있는 기업이어야 한다.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 중국은 외자기업법을 제정하던 당시에는 첫째, 신문, 출판, 방송, TV, 영화, 둘째, 국내상업, 대외무역, 보험, 셋째, 우편, 통신, 넷째, 중국정부가 외자기업 설립을 금지하는 기타 업종의 외자기업 설립을 금지했다. 또한 첫째, 공공사업, 둘째, 교통, 운수, 셋째, 부동산, 넷째, 신탁투자, 다섯째, 리스산업

### (3) 남한에 필요한 제도 인프라

김영운 외(2002)에 의하면,<sup>25</sup> 남북한 당국 간에 경협 채널로 가동되는 ‘남북경제협력추진위원회’와는 별도로 남북한 경제협력과 관련된 실무적 문제를 해결하기 위한 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립할 필요가 있다고 한다. 이러한 주장에서 참고하고 있는 제도적 모델은, 통일 이전 서독의 상공신탁관리소(商工信託管理所: Treuhandstelle für Industrie und Handel), 중국-대만의 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)-해협교류기금회(海峽交流基金會) 등이다. 독일의 경우 동독 국가기관과의 직접교류를 피한다는 서독정부의 방침에 따라 동독과 접촉하는 민간조직이 필요했다. 대만 정부는 자신들이 원칙적으로 삼아 온 삼불(不接觸, 不談判, 不協商) 정책을 유지하는 가운데 대륙과 교류하기 위하여 정부 주도로 비영리 재단법인 형태를 설립했다.

남한에서도 북한 당국과의 직접 교섭보다는 민간 차원의 교섭이 유리한 부분이 많다. 남북한 간에 장기적으로 해결해야 할 정치·군사적 현안이 많이 남아 있고, 남북한 내에 당국 간 협상을 방해하는 세력이 많이 있기 때문에 민간 차원에서 시장원리에 의해 논의를 진행하는 것이 무역 및 투자 확대에 유리한 경우가 있을 수 있다. 이에 따라 동 조직은 대북사업에 필요한 정보 제공 및 상담, 대북사업을 기획, 기업 간의 과다경쟁 및 중복투자 조정, 대북사업에 필요한 자금알선, 남북한 간의 이해관계 조정, 경협사업 과정에서 발생하는 문제(클레임처리, 분쟁처리, 청산결제 등) 해결을 지원하는 민간 기구를 조직한다. 이러한 민간 기구는 특히 프로젝트 사업에 주력한다. 현재 한국은 동북아 비즈니스 허브 육성을 추진 중에 있는데, 이를 대북한 무역·투자와 연계시키는 프로젝트가 필요하다. 새로이 조직되는 민간기구는 이러한 사업을 중점적으로 추진하도록 한다.

---

등 업종의 외자기업 설립을 제한했다.

<sup>25</sup> 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』(서울: 통일연구원, 2002)

조직은 비영리 재단법인 형태를 유지하여 민간단체화하고, 이사회는 경제계 인사와 정부의 관련부처나 관련 학계 대표로 구성하는 것이 바람직하며, 특히 학계 및 연구기관 전문가 참여를 통해 동 조직의 운영이 지나치게 기업의 입장을 대변하는 것을 예방하도록 한다. 정부는 민간 기구의 설립과 운영에 필요한 법·제도의 개정 및 신설을 통한 근거를 마련하고, 정부의 출연금과 대북사업 관련 민간기업이나 민간단체들의 기부금을 통해 재원을 확보한다.

현재의 남북교류협력법은 남북한 간의 교류·협력을 내국 간 교류인 것으로 파악하고 있으나 그 절차는 매우 복잡하다. 남북한 사이의 평화체제가 확립되지 않은 상황에서 남북한 간 무역·투자 절차는 남북한 정부가 관리할 수밖에 없다. 다만 북한에서 경제특구를 지정하고 관련하여 외자 도입을 촉진하는 법제를 마련할 경우, 남한에서도 북한 특구 지역과의 무역·투자에 있어서는 여타 국가에 대한 무역·투자 절차와 비슷한 정도로 절차를 간소화하는 방향으로 특별법을 제정하거나 남북 교류협력법에 관련된 규정을 추가할 필요가 있다. 효율성과 법적 안정성의 측면에서는 별도의 특별법을 두기 보다는 남북교류협력법을 보완하고 이를 남북 간 협정으로 뒷받침하는 것이 필요하다.<sup>26</sup>

법·제도 개편은 전반적으로 사업추진 절차를 가능한 한 단순화하는 방향에서 이루어지도록 한다. 현재의 제도 하에서는 ① 협력사업자 승인신청, ② 북한주민접촉 승인신청 또는 북한방문 승인신청, ③ 북측상대자와의 협의, ④ 협력사업 승인신청, ⑤ 협력사업의 시행, ⑥ 사후보고의 절차를 밟도록 되어 있다. 이를 특구 지역 안에서는 일반적인 무역·투자 절차를 따르도록 절차를 완화하고, 그 이외 지역에서도 남북한 왕래에 대한 심사, 물품 반출입에 대한 승인, 협력사업자 및 협력사업 승인 등을 일괄적으로 심사·승인을 받을 수 있도록 절차를 단순화하도록 한다.

<sup>26</sup> 현재 남북한 간 교역은 무관세로 이루어지고 있는데, 최혜국대우(MNF) 예외에 대한 국제법적 논란을 피하기 위해서는 남북 간에 협정이 체결될 필요가 있다.

한편 북한방문증명서 신청을 위한 구비서류 중 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료”는 민간차원에서는 구하기 힘든 실정이므로 이를 완화하는 것을 포함하여, 증명서 발급절차를 전체적으로 간소화할 필요가 있다. 특히 북한 방문과는 달리 제3국에서의 접촉은 신변안전과 무사귀환 문제가 심각하게 제기되지 않으므로 이를 신고제로 전환하고, 재외국민의 방북신고제는 강력하게 집행하기가 어렵다는 현실을 고려하여 이를 폐지하거나 최소한 개선하는 방안을 모색한다. 기업인 북한주민접촉 승인유효기간의 단계적 확대와 신고제 병용을 추진하고, 처음 북한주민접촉을 신청하는 기업인의 경우에는 현행처럼 승인유효기간을 3년으로 하더라도, 갱신 시에는 그 동안의 사업실적에 따라서 5년으로 연장하여 승인하거나 신고만으로도 가능할 수 있도록 하며, 장기적으로는 신고제로 전환하는 것이 바람직하다.<sup>27</sup>

#### (4) 남북한 간에 필요한 제도 인프라

북한의 경제특구는 남한과의 연계 속에서 발전하도록 하고 이를 동아시아 경제통합의 기반이 될 수 있도록 준비한다. 장기적으로 보면 동아시아 지역에서는 유럽연합, 북미경제공동체에 대응하는 경제공동체를 형성하는 움직임이 가시화될 것이다. 한반도 경제특구 연합은 이에 대비한 준비과정이다. 첫 번째 단계에서 가장 유력한 특구연합은 개성-서울-인천 사이에서 이루어질 수 있다.

개성이 활성화되면 서울의 도시공간도 재구성될 수 있다. 한강을 중심으로 서울을 다시 구획하고 재조직하여 첨단기술의 연구개발, 금융과 서비스를 중심으로 한 동북아 허브 도시로 발전할 수 있는 기반을 구축한다. 인천은 동북아의 허브공항이 된 인천공항과 송도를 중심으로 한 경제자유구역을 발전시켜 경제특구연합의 물류 중심으로 삼는

<sup>27</sup> 김영운 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』(서울: 통일연구원, 2002).

다. 개성에는 새로운 생산기지를 집중적으로 발전시켜 경제특구연합의 제조업 중심이 되게 한다. 처음에는 도시들 간에 활발한 교류로부터 시작하되 개성-서울-인천 사이에 메갈로폴리스가 형성되도록 한다.

이와 관련하여 필요한 제도적 인프라는, 2004년 1월 1일 중국이 홍콩과 체결한 CEPA(Close Economic Partnership Agreement)의 사례를 참고할 필요가 있다. 중국-홍콩 CEPA 체결은 중국이 여타국과의 FTA 체결에 앞서 홍콩기업에게 대중 비즈니스의 선점 기회를 제공하는 것을 의미하는 바, 홍콩기업은 대중수출품(상품·서비스)의 가격 경쟁력 향상, 무역·투자 장벽 해소 등을 통해 대중사업의 수익성을 획기적으로 제고하게 되었다. 한편 중국은 CEPA의 특혜원산지규정에 따라 대홍콩 무관세수출품목 대부분이 홍콩산으로 적용되는 특혜를 얻게 되어 홍콩 기반 제조업체의 중국 내 생산제품의 고가수출을 보장받게 되었다. 나아가 중국이 특히 취약한 서비스 산업(금융, 영화·음반, 전산업 등)의 대홍콩 조기개방을 통해 서비스산업의 경쟁력을 강화하고 동시에 동일 민족인 홍콩기업에 우선적인 개방혜택을 안겨주고자 한 것이다. 홍콩이 연구개발, 상품기획 등 고부가가치 분야에 특화하면서 이와 연계된 생산활동을 더욱 더 중국으로 이전시킴에 따라 단기적으로는 무역 창출 효과가, 장기적으로는 투자창출 효과가 발생하게 될 것이다.<sup>28</sup>

남한과 개성특구 사이에도 중국-홍콩 간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추진할 수 있다. 만일 남북 간 상호신뢰 구축을 바탕으로 이와 유사한 협정을 체결할 수 있다면 남한은 대북지원을 제도적으로 보장하는 한편 남북한 상호 의존도를 획기적으로 증대시킬 수 있을 것이다. 북한의 특구와 남한 인접 지역의 결합도를 높이기 위해 한국에서도 특구를 지정하고 특구 간에 보다 심화된 관계를 맺도록 보장하는 방안도 개발할 수 있다.

통상 경제통합과정에서 농업부문이 장애가 되는 경우가 많다. 남북

---

<sup>28</sup> 김양희, “동북아경제공동체 형성을 위한 시론,” (한반도평화포럼, 2004년 10월 21일).

공동농업정책의 기반을 마련한다는 차원에서 남북농업협력을 진전시킬 필요가 있다. 남북한 공동농업경영은 물론 남한의 관련 기구들이 북한에 농산물 저장 및 운송 거점을 마련하는 프로젝트를 추진한다. 아울러 민간차원에서 이를 위한 재원조달 방안으로서 프로젝트 파이낸싱이 가능하도록 환경을 마련한다.

### (5) 국제사회에 필요한 제도 인프라

동북아 경제통합의 장기 목표는 ‘한중일+ASEAN’으로 구성되는 동아시아 FTA(EAFTA)로 윤곽이 그려지고 있다. 그러나 현 단계에서는 중국, 일본 등 동북아 강대국간 경쟁의식으로 한중일 FTA 체결이 답보상태에 있다. 한편 동아시아로 범위를 넓히면 ASEAN이 완충지대 역할을 하고 있다. 이러한 정황을 감안할 때 동북아 3국의 FTA 보다는 동북아 각국과 ASEAN과의 FTA가 먼저 체결될 가능성이 높다. 한중일 FTA의 체결은 북한, 미국과도 관련이 있으므로 길고 어려운 과정이 될 것이다. 우선은 북한의 경제특구에 국제적 차원의 자금 유입이 원활하게 이루어지는 환경을 조성하는 것이 중요하다.

국제금융기구가 본격적으로 북한에 투자하기 이전 단계에서 민간기금 형식의 사회간접자본기금을 설립하여 북한에 투자하는 방법을 모색할 수 있다. 여기에는 아시아개발은행이나 국제통화기금, 국제금융공사 등 국제개발금융기구와 상업금융기관, 보증회사, 연금기금 및 국제기업들이 투자자로 참여할 수 있도록 하며, 국내의 기업과 국제금융기관의 다국적 컨소시엄을 구성하거나, 국제금융기구의 도움을 받고 정부와 기업이 공동으로 투자하되, 필요한 경우 정부가 직접 나서는 방법을 동원한다. 기본적으로는 프로젝트 파이낸싱을 통해 민간기업이 정부와의 양허계약(Concession Agreement)에 의거하여 시설물을 건설하고 일정기간 운영한 후, 그 시설물을 정부에 무상으로 이전해 주는 방식(BOT)을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에는 북한의 사회간접자본 수요에 대처하면서도 민간자본을 사용하기 때문에 정부 예산을 절약할 수 있

고, 민간기업의 효율적 경영기법도 도입할 수 있다는 장점이 있다.

자금조달은 개발도상국의 사회간접자본시설의 확충을 효율적으로 지원하기 위한 세계은행의 직접대출제도를 비롯하여, 개발도상국의 민간사업을 지원하기 위해 대출 또는 지분출자를 제공하는 IFC (International Finance Corporation)의 직접대출 및 민간금융기관과 협조용자 등이 있다. 그 외에도 ADB나 민간상업은행을 통해 조달이 가능하다. 그 외에도 북한과 일본이 교섭중인 자금에는 개발도상국에 무상이나 장기저리로 지원하는 일본 공적개발원조(ODA : 1998년 106억 달러)가 있다. 이와 같은 공적개발원조는 일·중 수교 전후 중국에 대거 지원됐고, 필리핀 베트남 등에도 지원된 바 있다. 현금 지원도 가능하나 대부분 일본기업의 현지 진출과 함께 지원된다. 따라서 한국 기업들이 미국과 일본 외국기업들과 동반 진출하는 형태로 일본의 공적개발원조 자기에 참여할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>29</sup>

한편 원조조정그룹(aid coordination group)의 형태로서 북한에 대한 자금지원과 기술지원을 하는 방안도 모색한다. 원조조정(aid coordination)은 개발도상국 지원을 위한 자금공여자(donor)등의 원조를 수혜국 정부가 국가전체의 개발목표와 전략에 맞게 관리하고 이용하는 것을 의미한다. 원조조정이 필요한 이유는 개도국 지원을 위한 지원창구가 다양하고 또한 각각의 지원 단체나 자금공여자들의 지원원칙, 지원우선원칙, 지원조건, 지원절차 등이 상이하어 이를 조정하지 않으면 개도국 지원에 있어서의 효율성이 떨어지고 지원효과도 감소하기 때문이다. 원조조정그룹은 이러한 수혜국의 원조조정을 지원하기 위한 다자간 협력체로서 세계은행과 유엔개발계획(United Nations Development Programme)이 주로 운영하고 있다.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 김영윤 외, 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』(서울: 통일연구원, 2002).

<sup>30</sup> 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 위한 북한 개발지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2000) 참고.

## 나. 연합단계: 남북한 FTA

### (1) 개념

북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 간에 합의된 ‘남북기본합의서’는 추상적이지만 일면 급진적인 내용을 담고 있다. 남북기본합의서 정신에 따르면, 남한은 ‘공화국 밖에 사는 해외동포규정’에 해당되는데 그럴 경우 남한으로부터의 투자는 북한의 입장에서 내국 투자가 되고, 남북한 간 교역은 내국 간 거래가 된다. 그러나 이는 특히 북한 경제에 지나치게 빠른 속도로 충격을 줄 가능성이 크고, 현실적으로 북한의 자유무역지대에 관련된 제반 법률과 규정은 남북기본합의서 정신을 직접적으로 반영하지 않고 있다. 따라서 내국 간 거래, 내국 간 투자는 다분히 선언적인 원칙이므로, 현실적으로는 다각적인 협상을 통해 그에 가까운 형태로 접근하는 노력이 필요하다.

2005년 4월 개정된 ‘남북교류협력법’에서도 남북한 간 거래를 아예 ‘민족내부 거래’로 명시했다. 그러나 WTO 규정 등에 따르면 북한은 엄연히 독립적인 관세구역을 운영하는 별개의 경제주체이다. 한국이 북한과의 거래를 내부거래로 보고 무관세 등 특혜조치를 취하면 다른 나라에도 똑같은 조치를 취해야 한다는 의미이다.<sup>31</sup>

이러한 문제를 해결하기 위해서, 현실에서는 남북한 간에도 자유무역협정(free trade agreement: FTA)을 체결하는 방식을 채용하는 것이 좋다. 자유무역협정을 이용하면 국제적으로 축적된 양자 협상의 경험을 참고할 수 있고 남북한 경제통합 과정에 대한 투명성과 미래예측

<sup>31</sup> 국제법적으로 문제가 생기지 않도록 하려면 WTO 규정에 “남북한 간 거래를 내부거래로 인정한다”는 유예조항을 넣어야 한다. 그러나 이제 와서 이렇게 하려면 많은 나라들과 각각 쌍무협상을 거쳐야 하는데, 이는 현실적으로 거의 불가능한 일이다. 그래서 현실에서는 전략적으로 모호한 상태를 유지하고 있는 형편인데, 남북협력에 의한 생산과 무역이 활성화 되면 반드시 문제가 될 수밖에 없다.

성을 높여 국제사회의 이해를 유도하는 데 유리하다.

FTA란 세계주의(globalism) 혹은 다자주의(multilateralism)와 대조되는 지역주의(regionalism) 혹은 지역통합(regional integration)을 이루기 위한 법적 기초로서의 조약인 지역무역협정(regional trade agreement)의 통칭이다.<sup>32</sup> 구체적으로, FTA는 동맹 당사국간에 관세, 수량제한 등 무역장벽을 철폐하여 무역을 자유화하고 역외 국가에 대해서는 독자적인 무역정책을 실시하는 지역통합을 의미한다. 각 가맹국은 역외지역으로부터의 수입에 대해서는 독자적인 수입관세를 부과한다. 역내에서 생산되거나 주요 생산공정이 역내에 있다는 것을 밝히기 위한 원산지 규정이 수반된다. 가맹국간 내부결속도가 약하기는 하지만 공동정책의 부담이 없기 때문에 널리 선호되고 있다. 또 체결 사례가 많아짐에 따라 정형화된 틀의 형태로 발전하고 있기 때문에 보편적 틀 속에서 특수성을 반영한 응용이 가능하다. 보편적인 국제경제질서에 잘 조화되면서 협상이 비교적 간편하다는 장점이 있다.<sup>33</sup>

FTA가 결성되면 무역굴절효과, 무역창출·전환효과 등이 나타난다. 무역굴절효과는, 역내 국가 간에 관세가 철폐되지만 역외국가에 대해서는 각각 다른 관세율을 적용하기 때문에 역외 제품이 역내 저관세국을 통해 역내 고관세국으로 수입되는 현상을 의미한다. 저관세국 생산자는 자국 제품을 모두 고관세품으로 동맹국에 수출하고 자국 내에 필요한 제품은 저관세제도를 이용하여 역외에서 수입할 수도 있다. 한편 역내 동맹국 사이에는 관세 철폐로 새로운 무역이 생겨나는 무역창출 효과가 발생하고, 역내외 관세 차별로 인해 역외에서 수입되던 제품이 역내에서 수입되게 되는 무역전환효과가 나타난다.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> 때로는 FTA가 이렇게 형성된 자유무역지대(Free Trade Area)를 의미하기도 한다.

<sup>33</sup> 자유무역지대의 유형은 다양하게 존재할 수 있고 모든 상품의 자유로운 이동을 완벽하게 보장해야 하는 것도 아니다. 중요한 점은 자유무역지대 이후의 지향과 현실적 제약조건에 대해 충분히 협의를 하고 합의를 도출하는 것이다.

<sup>34</sup> 손병해, 『경제통합의 이해』(서울: 법문사, 2002), pp. 88~97.

무역균절효과를 줄이고 무역창출·전환효과를 늘리려면 동맹국 간에 공동의 보호조치를 취하는 무역협정으로 진전하면 된다. 이렇게 동맹국 상호간에는 무역을 자유화하고 제3국에 대해서는 공통관세를 부과하는 무역협정을 통상 관세동맹(customs union)이라고 한다. 또 동맹국 간의 자유무역, 공동의 무역장벽뿐만 아니라 생산요소의 자유이동을 보장하는 것을 공동시장(common market)이라 한다.<sup>35</sup> 그러나 EEC 조약에서 관세동맹에 공동통상정책 및 사회정책이 포함되고, 최근에는 FTA에 공동시장 요소까지 포함되는 ‘포괄적 FTA (comprehensive FTA)’를 체결하는 추세가 정착되면서, FTA, 관세협정, 공동시장을 엄격히 구분하는 것은 사실상 무의미해지고 있다.

따라서 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하며, 남북한의 경제단위 간의 차별을 제거하기 위한 하나의 과정(a process)인 동시에 남북한 경제 상호간에 여러 차별이 존재하지 않는 하나의 상태(a state)로 상정할 수 있다.<sup>36</sup>

## (2) 기본 방향

남북한 FTA는 남북한 경제통합을 실질적 내용을 확보해가는 교두보 역할을 한다. 그리고 남북한 FTA의 체결은 어느 한 순간에 이루어

<sup>35</sup> B. Balassa는 경제단위 간 차별제거의 정도에 따라 FTA를 계약국 간에만 무역장벽을 철폐하는 협의의 FTA, 계약국이 역외국에 대해 공동관세를 부과하는 관세동맹(customs union), 생산요소의 자유로운 이동을 포함하는 공동시장(common market), 회원국 간 경제정책의 조화와 통일을 추구하는 경제동맹(economic union), 회원국 간 통화, 재정 및 사회정책을 통합하는 최종단계인 완전경제통합(complete economic integration)의 5단계로 구분하였다.

<sup>36</sup> 남북한 간 FTA가 진행될 경우, 남북한을 독립국가로 인정하는 결과가 되고 한국 헌법조항과의 상충, 교역상대국과의 갈등을 야기할 수 있다는 지적이 있다. 그러나 남북한은 이미 UN에 동시 가입되어 있으며, 또 WTO 등에 가입하는 조건이 국가단위가 아니다. 따라서 중국과 대만, 홍콩이 동시 가입할 수 있고 또 이들 간에 FTA를 맺는 것이 국제법적으로 문제가 되는 것은 아니다. 이런 점에서 세계 각국도 남북한 FTA 체결이나 WTO의 유보조항 없이 ‘남북기본합의서’나 ‘남북교류협력법’에만 의지하여 ‘민족내부거래’를 주장하는 것을 오히려 받아들이기 어려울 것이다.

지는 것이 아니라 증장기적으로 추진되는 과정으로, 경제적 측면과 비경제적 측면에서 단계적으로 협력과제를 추진해야 한다.

남북한 FTA는 수평적 시장통합보다는 수직적 시장통합에 가깝고 전반적으로 북한의 산업경쟁력이 취약하다. 다만 자본이나 기술보다는 농업이나 비숙련 노동력이 집중 투입되는 일부 농업, 경공업의 경우에는 남한의 경쟁력이 약할 수 있다. 양측에 모두 취약하고 민감한 분야를 비대칭적으로 안고 있으며 이를 상호주의에 입각해 시장통합을 이루는 것이 향후 남북한 경제통합의 모델을 만들어 가는 과정의 일환이다. 남북한은 시장경제의 경험은 물론 경제제도의 투명성, 민주화의 정도, 시민사회의 성숙도 면에서 많은 차이를 가지고 있기 때문에 남북한 FTA는 단순한 통상협상의 결과로 이루어질 수는 없다. 이런 점에서 남북한 FTA는 다양한 협력의제를 포함하는 ‘포괄적 FTA (Comprehensive FTA)’를 지향하지 않을 수 없다. 이는 곧 국제사회와 통합을 지향하는 남북한이 관계를 맺는 모델이 남북한 FTA에서 생성되는 것을 의미한다.<sup>37</sup>

일반적으로 FTA에서 핵심이 되는 과제는 무역과 관련된 것이다. 우선 비관세장벽을 개선하는 것으로, 기술표준의 조화, 상호인증제의 확대, 유통구조 개선, 정부조달 문제 등이 포함된다. 그리고 전반적인 경제정책과 통상제도를 조화시키는 과제로, 위기관리 및 개발정책의 조화, 통상정책 공조, 무역구제제도 개선, 통관절차 간소화 등이 있다. 경제협력 관련된 과제로는 상호무역 확대, 산업구조조정 공조, 에너지·환경협력, 인터넷·정보통신협력 등이 있다.<sup>38</sup> 국가마다 중시하는 과제도 다양하다. 농업부문은 미국, 중국, 아세안 등이 중요하게 다루어 왔고, 투자부문(FDI)은 일본, 미국이 중시했다. 서비스부문(유통, 건설 등)은 싱가포르, 일본, 미국이, 비관세장벽은 일본, 중국이, 규범부문은 미국, 중

<sup>37</sup> 많은 경우 포괄적 FTA에서는 인적교류나 비자발급의 완화(혹은 면제)까지를 포함하고 있으며, 남북한간 포괄적 FTA도 이러한 내용을 해석될 가능성이 있다. 그러나 노동력 이동이나 노동시장 통합 문제는 남북한 양측에 많은 부담을 주기 때문에 남북한 FTA에서는 배제한다.

<sup>38</sup> 정인교 외, 『한중일 FTA의 추진당위성과 선행과제』(서울: 대외경제정책연구원, 2003), pp. 149~170.

국(반덤핑), 일본(경쟁정책) 등이 역점을 둔 과제이다. 남북한 간에는 특히 인력이동, 정부조달, 비관세장벽 등 과제에 일반적인 FTA와는 다른 특별한 예외조치가 불가피할 것으로 보인다. 북한경제의 특성 상 시장통합과 북한의 산업구조조정 압력 사이의 관계를 보다 감안해야 하고, 동북아 및 동아시아 경제통합과의 연계성을 확보하는 것에도 유의해야 한다.

### (3) 북한에 필요한 제도 인프라

남북한 간에 FTA가 성립하기 위해서는 북한 내에서 무역기업의 자주권과 책임성이 획기적으로 신장되어야 한다. 아울러 보다 포괄적인 대외경제 관련법이 정비되어야 한다. 민사법 원칙에 입각한 대외경제 계약법이 마련되어야 하는데, 이는 대외무역법 형태로 제정될 수 있다. 합자기업과 독자기업에 관한 법규와 세칙도 국제법적 기준에 맞게 정비되어야 한다. 합작기업은 합의계약서에 의해 운영하며 출자비율과는 무관하게 채무에 연대책임을 지는 기업형태인데, 이는 점차 폐지하는 것이 좋다. 외자기업에 대한 기업소득세법도 국제관습에 맞게 국내기업과 차별이 없도록 해야 하고, 유통제도 번거롭지 않도록 정비해야 한다. 지식재산권을 보호하는 입법이 이루어져야 하고 관련된 국제조약에 가입하도록 한다.

FTA에 따른 통합효과는 아무래도 북한 쪽에 비대칭적인 충격을 가할 가능성이 많다. 통합에 따른 경제적 충격과 사회 갈등은 통합에 장애가 되기 때문에 제도적 차원에서 대책을 마련할 필요하다. 미국 정부는 무역자유화 과정에서 발생하는 국내 산업의 피해를 최소화하고 원활한 구조조정을 피하기 위해 ‘무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)’ 제도를 운용하고 있다. 멕시코는 NAFTA 타결에 따른 농가피해 보상을 위해 PROCAMPO라는 한시적 제도를 도입했으며 이와 유사하게 대만은 수입피해구제제도를 운용하고 있다. 북한의 경우 시장제도의 경험이 일천하고 시장원리가 적용되는 범위도 제한

적이므로 포괄적인 지원 법제를 마련하는 것은 쉽지 않다. 따라서 특정한 피해 부문에 대한 보상 및 구조조정 지원제도를 먼저 마련하고, 점차 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 두는 포괄적인 법제로 이행하는 것이 현실적이다.

#### (4) 남한에 필요한 제도 인프라

북한이 산업 피해에 대한 보상 및 구조조정 지원을 위한 법·제도를 마련하더라도, 문제는 이를 운영할 재원이 충분한가 하는 것이다. 실질적으로 작동할 수 있는 남북한 FTA를 결성하기 위해서는 FTA가 남북한 간의 소득격차 및 기술격차를 급속히 확대시키지 않도록 할 필요가 있고 여기에는 남한이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다.<sup>39</sup> 이와 관련하여 유럽의 ‘구조기금(Structural Funds)’과 같은 남북한 공동구조조정 메커니즘을 마련하고 남한은 이에 필요한 구조기금을 주도적으로 조성하도록 한다.

남북한구조기금(가칭)은 남북한 간 경제·사회적 격차를 줄이기 위해 상대적 낙후지역·국가 및 사회계층을 재정지원 혹은 보상하기 위해 조성하는 기금이다. 이 기금은 북한 낙후 지역의 고용증대와 직업재훈련을 재정적으로 지원하기 위한 것으로, 사회기금, 지역개발기금, 농업개발기금, 환경보장기금, 에너지·교통개발기금 등을 구상할 수 있다.<sup>40</sup> 부의 크기대로 비용을 부담하고 가난의 크기대로 혜택을 받게 하는 이러한 제도적 장치를 통해 남북한 간 경제·사회적 격차 확대를 관리함

<sup>39</sup> 불균형 문제에 대한 고려 없이 FTA를 추진하면 낙후국과 부유국간의 빈부 격차는 더욱 벌어진다. 그렇게 되면 낙후국에서는 더 이상 FTA를 위해 협력할 유인이 없어지게 된다. 결국 통합이라는 게임의 패자가 될 것이라 판단되면 공동체에서 탈퇴하려는 유인을 갖게 된다.

<sup>40</sup> 유럽의 구조기금은 크게 네 가지로 분류된다. 즉 유럽사회기금(ESF), 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽농업지도 및 보장기금의 지도부문(EAGGF-Guidance), 수산업지도를 위한 재정 수단(FIFG) 등이 그것이다. 이밖에 구조기금에 직접 속하지는 않지만 일인당 소득이 EU 평균의 90%에 미치지 못하는 국가들의 환경과 운송 관련 프로젝트를 집중지원하기 위해 1993년 창설된 ‘연대기금(Cohesion Fund)’이 있다. 김양희, 앞의 글.

으로써 통합의 마지막 단계인 경제동맹의 단계에 이르는 기반을 조성한다.

### (5) 국제사회에 필요한 제도 인프라

남북한 FTA가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 국제사회의 이해와 지원이 필수적이다. 만약 남북한 FTA가 동북아 FTA 논의와 연계될 수 있다면, 남북한 통합은 국제사회의 폭넓은 지지를 얻을 수 있을 것이다. 물론 동북아 FTA는 중국과 일본의 경쟁, 미국의 의구심, 북한에 대한 신뢰 문제 등 어려운 과제가 산적해 있다. 따라서 협력을 위한 제도적 인프라를 마련하는 것이 우선이라고 할 수 있다.

동북아에 협력과 공동번영의 정신을 고양하기 위해서는 이를 위한 공동기금을 마련하고 이의 일부를 북한을 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이 될 수 있도록 하는 사업에 지원하도록 한다. 이러한 제도적 장치를 마련하는 데에는 다음과 같은 점을 고려한다. 첫째 공동기금은 역내 빈곤국에 대해 의존성과 도덕적 해이를 조장하는 것이 아니라 경제개발에 대한 자립의지를 촉발시키는 건설적인 프로그램에 사용해야 한다. 이를 위해서는 각 국 정부의 개발정책을 우선시하며 공동기금은 이를 보완하는 형태로 사용되어야 한다. 둘째, 동북아의 지역격차는 국가 간 격차와 국가 내 지역격차가 병존하는 이중구조로 되어 있다. 따라서 북한에 대해서는 국가 전체에 대한 지원이 필요하고, 동북3성이나 러시아의 극동연해와 시베리아 등 상대적 낙후지역에 대해서도 지원할 수 있도록 한다. 두만강 유역 개발계획 같이 여러 국가의 낙후지역을 결합한 사업을 지원하는 것도 가능하도록 한다.

동북아 차원의 거버넌스 구축을 위한 기반 조성도 중요한 과제이다. 이는 공동의 경제정책 수행을 위한 제도와 기구의 구성, 의사결정 메커니즘, 초국가적 공동체 기구와 각국 간 기능 및 역할, 권한 분담 등등에 대한 것을 주 내용으로 한다. 당분간 동북아 거버넌스에 대한 논의가 쉽게 진전될 수는 없겠지만, 2003년 처음으로 구성된 한중일 정상회의,

2005년 급진전된 6자회담 등은 이러한 동북아 거버넌스 구축의 맹아가 될 수 있을 것이다.

#### 다. 통합단계: 남북한 경제동맹과 통화통합

경제동맹(economic union)은 가맹국간에 상품 및 생산요소의 자유 이동, 공동관세의 설치에 더하여 경제정책의 조정과 조화, 나아가 정책 통합을 실현하는 형태의 경제통합을 의미한다. 현재 EU가 이러한 경제 동맹 단계에 접근하고 있다고 할 수 있다.<sup>41</sup> 정책통합의 영역으로는 공동농업정책, 공동환경정책, 공동노동정책 등을 들 수 있다. 경제통합의 마지막 단계에서는 환율 불안에 따라 시장통합이 장애에 부딪치는 것을 막기 위해 가맹국 사이의 환율을 고정하거나 단일통화를 도입하는 것이 필요하다. 즉 통화동맹(monetary union)은 가맹국 통화 간에 환율 변동 폭을 철폐하여 역내 통화의 평가를 절대적으로 고정하고 역내 통화의 완전한 교환성을 확보하기 위한 통화협력 조직이다. 통화동맹은 경제통합의 마지막 단계로 이것이 결성되면 완전한 경제통합(complete economic integration)이 이루어지게 된다.

남북한 FTA가 안정적으로 운영되는 단계에 이르면 남북한 사이에 효율적인 자원배분, 경제 안정화, 통합이익의 재분배, 공동체의 대외관계 조정을 수행해야 한다. 이를 위해 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정해야 한다.

자원배분의 효율성 제고를 위해서 남북한 공동정책이 수립되거나 또는

<sup>41</sup> EU가 결성되는 과정은 경제동맹의 가장 전형적인 사례를 보여준다. 파리 조약으로 유럽석탄철강공동체가 결성되었고(1950), 다음 단계에서 로마조약이 체결되어 유럽경제공동체 및 유럽원자력공동체가 탄생하였고(1957), 이는 공동대외관세(1968), 공동농업정책으로 발전했다. 한편 공동체기구의 통합도 진행되어 유럽공동체가 결성되었다(1965). 이어서 단일유럽의 정서를 마련하고(1985~87), 1992년 말까지 단일시장을 완성할 것을 목표로 삼았다. 최근에는 경제통화동맹으로 전환하고 있는 과정에 있다.

정책의 조화가 필요하다. 남북한 간에 통합된 상품시장이 효율성을 보장하기 위해서 독점을 견제하고 경쟁을 촉진하는 공동경쟁정책과 법·제도의 정비가 필요하다. 또 최저임금제나 농가의 경영·소득 안정화를 위한 조치 등 공동체 차원의 가격·수량 조치가 필요하다. 보건·위생·환경·기술 등에서 후생 감소가 있을 경우 시장접근 통제 조치도 함께 수립하도록 한다. 또 농업, 서비스업 등 시장신호가 불완전한 부문의 경우 남북한 산업구조조정이 합리적으로 진행될 수 있도록 하는 공동의 조정정책과 법·제도가 필요하다.

남북한 FTA의 진전은 생산 특화와 생산요소의 이동을 촉진하고 통합 당사국의 경제 변동 폭을 확대할 수 있다. 또 경제의 상호의존성이 증가함으로써 일국의 경제정책 변경이 상대방에 미치는 영향이 확대된다. 따라서 남북한 간에는 각각의 경제안정과 조화로운 발전을 도모하기 위해 주요 거시정책 및 통화정책에서의 정책 조화 또는 공동정책이 시행되고 관련된 법·제도가 정비되어야 한다. 한편 일반적으로 무역 증대는 생산 특화와 소득 재분배를 가져오기 때문에 적절한 재분배 정책이 이루어지지 않으면 전체적으로 후생이 증대되었다고 할 수 없다. 따라서 남북한의 시장 통합과 무역 확대에 따른 재분배 효과를 교정하기 위한 공동정책이 마련되어야 한다. 아울러 제3국에 대한 무역·투자정책, 경제협력정책 등도 남북한 간에 조화되도록 해야 한다.

마지막 단계에서는 시장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북한 통화동맹을 결성한다. 최초에는 남북한 통화의 환율을 고정시킴으로써 환율 변동으로 인한 불확실성을 제거한다. 이어 남북한 간에 공동통화를 제정하여 통화 간 교환에 따른 비용을 제거한다. 외환보유고에 대해 풀(pool)제를 시행하고, 자본시장, 금융시장도 통합한다. 통화동맹이 결성되면 참여 국가가 단독으로 환율정책으로 국제수지를 조정하는 것이 불가능해지므로 국제수지 적자를 일시적으로 지원하기 위한 공동기금과 신용기관을 설치하도록 한다.

## 2. 생산 관련 제도

### 가. 협력단계

#### (1) 기본 방향

협력단계에서 북한은 적극적으로 외자를 유치하고 무역을 확대하여 새로운 축적시스템을 만들어야 한다. 이 과정에서 개성 등 경제특구는 새로운 개발자금을 확보하는 주요한 통로가 될 수 있다. 특구에 유치한 외자기업에 자유로운 기업 활동을 보장하고, 이에 경쟁할 수 있도록 기존 기업의 분권화와 인센티브 개혁을 추진한다. 한국의 경우 합작기업 설립에 따르는 위험을 분산해주기 위한 재정·금융적 지원체계를 마련해야 한다. 또 북한에 진출하는 기업의 요소비용을 낮춰주기 위해 에너지 공급, 도로 확보 등 인프라 구축을 지원해야 한다. 아울러 남북간에 공히 적용될 수 있는 경제조직모형을 모색하기 위해 제3섹터의 협동형 경제와 사회복지조직의 발전을 도모한다.

협력단계에서 북한의 생산조직 개혁은 상당 기간 동유럽형 분권화 모델과 중국의 분권화 모델이 혼합된 방식으로 추진될 것이다. 초기조건이 동유럽과 중국의 중간에 위치해 있기 때문에 중국과 같은 정도로 비국유부문이 성장할 공간과 시간이 있는 것은 아니다. 국유부문 바깥에서는 특구, 농촌지역에서 중국에서와 같이 비국유기업이 형성될 것이지만, 국유부문의 비중, 경제규모 등을 고려할 때 국유부문의 개편 압박은 중국보다 훨씬 큰 편이다. 게다가 생산시설의 노후화가 심해서 국유기업을 전면적으로 개편해야 할 시점은 더 당겨질 수도 있다.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> 현재로서는 북한이 처한 조건은 중국과는 다른 점이 많고, 오히려 동유럽 후진국과 유사한 점이 많다. 그러나 중국형 모델에서 참조할 핵심적인 사항은, 전환의 과정이 '진화적'으로 이루어진다는 것이다. 즉 최종 목표가 서구식 시장경제라고 해도 구체적으로 이의 모습이 다양하고, 또 처음부터 서구식 시장제도를 건설하는 것은 불가능하며, 중간 단계에서 서구와는 다른 방식의 제도형성이 필요하다는 것이다. Murrel, Peter, "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?,"

이러한 조건을 고려하면서, 북한에서는 인센티브 구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 하는 것이 중요하다. 우선은 생산의 정상화를 도모하여 새로운 인센티브 시스템을 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다. 외자도입과 경제특구 실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이 억제를 우선함으로써 생산 정상화의 기반을 마련한다. 그 후에는 ‘개선’이 ‘개혁’으로 나아갈 수 있도록 하는 제도적 과정을 설계해야 한다. 개혁으로 나아간다는 것은 재정시스템의 분권화와 지방화 그리고 분권화된 경제조직에 개별적인 경제적 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 이러한 경제구조에 급격한 충격을 가져오는 사적 소유권의 전면적 도입 대신 여러 가지 개선조치 등을 통해서 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색한다.<sup>43</sup>

## (2) 기업제도

협력단계에서는 외국인 직접투자에 의해 운영되는 외자기업의 활동을 확고히 보장하는 한편, 국유기업의 생산 정상화를 위해서는 기업 차원에서 생산 유인을 제공하는 제도를 마련해야 한다. 가장 쉽게 시작할 수 있는 것은 권한을 하부 단위로 이양하는 분권화로, 권한과 효율의 교환을 시도하는 것이다. 중국의 사례를 참고해보면, 종업원과 경영자의 의욕을 유발할 수 있게 하는 조치로, 임금인상, 보너스 지급, 기업차원에 이윤을 유보

---

Post-Soviet Affairs, Vol. 9, No. 2 (1993).

<sup>43</sup> 이는 사유화에 앞서 상업화를 추진한다는 주장과도 상통하는 것이다. 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근 방법』(서울: 한국개발연구원, 1997)에 의하면, 경영상의 ‘상업화(commercialization)’와 소유제도상의 ‘사유화’간의 개념은 구별되는 것이다. 상업화는 경영 행동상 이의지향과 시장신호를 인지하려는 의지로 특정지어진다. 시장경제에 있어서 이러한 경영행동은 경영주에 의해 결정되기보다는 생산제약을 강제하는 법적조직 형태로부터 더 많은 영향을 받는다고 할 수 있다. 이와 같은 법적 조직 하에서는 정부가 기업의 소유주가 되더라도 기업 경영진이 기업경영과 관련된 의사결정의 권한을 가짐과 동시에 그에 수반되는 위험에 대해 책임지도록 할 수 있다.

할 수 있도록 허용한다. 종래 국가재정에 흡수되던 이윤의 일부를 기업 내에 유보하여 축적, 복지, 보너스 기금으로 이용하도록 하는 것이다. 또 기업에 할당되는 계획지표의 수를 축소하고, 계획 외 생산과 자가 판매를 허용하며, 기업 내에 새로운 기구의 설치권 및 중간급 이하에 대한 인사권을 부분적으로 허용하도록 한다. 한편 재정권, 물자배분권을 하향 이양함으로써 기업효율에 대한 지방, 부문의 관심을 유발하도록 한다. 이러한 제도는 부분적으로 이미 북한에 도입되기 시작했지만, 그 폭과 속도는 더 확대·촉진해야 한다. 그리고 기업의 자율성을 확대하는 법규를 제정해야 한다.

아울러 새로운 기업경영 메커니즘을 도입하기 위하여 여러 가지 형식의 경영책임제를 도입하고, 소형 국유기업은 임차제(租賃制) 도입 또는 매각을 추진한다. 또 개인이 기업을 영위할 수 있는 권리를 법적으로 보장해야 한다. 사회주의 경제제도 하에서 민사권리로서의 물권법 체계를 전면 도입하기는 어렵기 때문에, 기존의 법체계 밖에 개인 소유권이나 경영권에 관한 법을 먼저 제정하는 것이 좋다. 여기서 핵심적인 사항은 개인이 생활필수품을 소유하는 것 이외에 생산수단을 소유하는 것을 허용하고 보호해야 한다는 것이다. 그리고 기업 규모에 있어서도 소규모는 물론이고 대규모까지 허용하도록 할 필요가 있다.<sup>44</sup> 국유기업의 경우에도 기업이 국가로부터 경영관리를 위임받은 재산에 대해 경영권을 갖는다는 점을 법적으로 명문화함으로써 향후 소유권 개혁 시 필요한 법제의 기반을 마련한다.

한편 협력단체에서 제도적 측면에서 중요한 과제는 기업조세제도를

<sup>44</sup> 중국의 경우 우리나라의 민법에서 총칙에 해당하는 부분만을 ‘민법통칙’이라는 이름으로 1986년 4월에 제정한 바 있다. 여기에서는 국가소유권(통칙 73조), 근로대중의 집단적 소유권(통칙 74조) 이외에 개인소유권도 포함하여 규정하였다. 개인소유권에는 개인생활품 소유권과 함께(통칙 75조), 개인근로자의 생산수단 소유권, 사영기업 소유권이 포함되었다. 사영기업은 개인이 노동자 8명 이상을 고용한다는 점에서 7명 이하를 고용하는 개체기업과 구분되는 것으로, 독자회사, 조합회사, 유한책임회사 등 3가지 형식을 규정했다. 특히 사영기업에 대해서는 다시 1988년 ‘사영기업잠정조례’를 별도로 제정하였으며, 이후 헌법 개정 시 사영기업 소유권 허용을 명문화하였다.

수립하는 것이다. 기업소득세를 부과한다는 것은 국가의 기능을 기업의 직접적 운영자에서 사회관리자 및 국유자산 소유자로 전환한다는 것을 의미한다.<sup>45</sup> 이러한 국가와 기업 기능의 전환이 일거에 이루어지기는 어렵기 때문에, 최초 단계에서는 국유기업에 일정 비율의 기업소득세를 징수하고, 납세 후 남은 이윤은 다시 국가와 기업이 배분하는 방식을 취한다. 소득세 이외에 유통세를 정비하고, 자원세, 도시유지건설세, 건물세, 토지사용세 등을 설치한다.

한편 기업 인센티브 구조의 구축은 기업지배구조의 정밀한 설계와 함께 이루어야 한다. 기업지배구조란 기업의 이해관계자들 간의 경영에 관련된 권리와 책임의 구조를 의미하는 것으로, 현실적으로는 어떻게 경영자를 감시·통제하여 잉여를 최대화할 것인가 하는 문제이다. 북한의 경우 전면적인 시장개혁으로 나아가기에는 초기조건이 매우 열악한 상태이기 때문에 단계적인 방식으로 기업지배구조를 개선해 나가면서 생산을 정상화하고 개혁의 폭을 넓혀 나갈 수밖에 없다.

이때에는 내부자통제와 외부자통제를 결합하는 방식으로 기업지배구조를 재설계하는 것이 우선되어야 한다. 자본시장과 상업은행이 없는 북한으로서는 시장메커니즘에 기초한 외부자통제 시스템을 곧바로 도입하기는 어렵다. 따라서 먼저 기업 단위의 인센티브 시스템을 강화하기 위해서 내부자통제 시스템을 만들고, 이를 보완하기 위한 위계적 형태의 외부자통제 시스템을 결합하는 방식이 바람직하다.

집권화에 의해 형성된 무임승차문제를 해결하기 위해 지배구조를 확립하지 않은 채 분권화를 통해 미시단위에서 인센티브를 부여하고자

<sup>45</sup> 이러한 기업세 도입의 최종 목적은, 통일적인 조세체계에 따라 이윤의 일부를 국가에 납세하고 나머지는 모두 기업에 귀속시킴으로써 잔여수취자(residual claimant)를 국가에서 기업으로 전환하고 국가와 기업의 기능을 명확히 구별하고자 하는 것이다. 그러나 이러한 목적이 현실에서 쉽게 달성될 수 있는 것은 아니다. 중국의 경우에도 세계 도입에는 골절이 많았다. 개혁 초기인 1983년 기업세로의 전환을 시도했는데, 재정의 중앙집권화 경향으로 지방재정과 기업이 반발하고 총이윤도 감소함에 따라 1986년 이를 철회했다, 중앙세, 지방세, 공통분배세로 구분하여 징세하는 '분세제'가 도입된 것은 1994년에 이르러서였다.

하면, 내부자 통제의 진전과 그에 따른 공유자산의 침식과 사실상 사유화(de factor privatization)가 진행되기 때문이다. 그리하여 사업체 단위로 권한을 위임하면서도 그보다 상위 수준에서 기업소의 경영 성과를 관리하는 행정적 통제 시스템을 구축할 필요가 있다.<sup>46</sup> 이러한 행정적 통제 시스템은 가급적 빠른 속도로 감독의 인센티브를 갖춘 자산관리 시스템으로 전환하도록 한다. 즉 아래로부터 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서, 밖으로부터는 행정적이고 위계적인 기업지배구조 또는 자산관리체제로 기업을 감시하고 규율하는 시스템이 결합되어야 한다.

### (3) 농업제도

협력단계에서는 북한의 식량난을 감안하면 수매가격을 인상하여 생산을 자극하는 것이 시급하다. 계획가격과 시장가격의 이중가격구조 하에서는 농민은 국가수매량을 줄이는 것이 이익이 되므로 ‘계획할당으로부터의 도피’(quota evasion) 경향이 구조화될 수밖에 없다. 따라서 정부가 재정보조를 통해 수매가격을 인상하지 않으면 공급량은 확보되지 않는다. 공급량이 확보되지 않으면 다양한 시장경로가 생겨날 수 없다.<sup>47</sup>

생산유인을 자극하는 가격정책 설계와 함께 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 기업화해야 한다. 이를 위해서는 수매가격이 배급·방출가격보다 높은 구조여서는 안 된다. 현재 북한의

<sup>46</sup> 현재에도 기업연합소와 관리국이 경제관리기구로 역할을 하게 되어 있다. 개혁 초기에는 잠정적으로 기업의 경영 성과를 평가할 수 있는 매뉴얼을 중앙에서 작성하고 이를 토대로 기업연합소와 관리국이 평가·감독 기능을 수행하도록 해야 한다. 대신 투자, 고용 등 생산과정에는 기업 외부기관이 개입하지 않도록 하여 계획경제 영역을 축소한다.

<sup>47</sup> 수매가 인상은 생산에 자극을 줄 수 있는 충분한 수준이 되어야 한다. 7·1조치 이후 수매가 인상은 전반적 물가 상승으로 그 효과가 상쇄되었고 개인의 처분권의 공식 인정 조치도 뒷받침되지 않아 생산 자극 효과를 거두지 못한 것으로 여겨진다.

경우 이러한 가격차는 존재하지 않는 것으로 알려지고 있다. 그러나 유통기능과 비축기능이 여전히 분리되어 있지 않다. 국유 식량유통부문의 비축기능을 정책을 위한 비축과 경영을 위한 비축으로 구분할 필요가 있다. 정부는 매크로적 조정과 관리의 책임을 맡고 기업은 내부 구조를 정비하여 순수기업화해야 한다. 식량기업의 신규 채무를 분리하여 경영적인 손실은 기업이 부담하도록 한다. 비축기능에 따르는 비용은 국가재정에서 부담해야 한다.

농장조직 차원에서의 제도 혁신도 이루어져야 한다. 현재의 제도·조직은 국가가 모든 위험을 부담하는 방식인데, 이것이 유지되기 위해서는 제도의 열등화가 진행되지 않는 가운데 생존수준을 유지할 수 있어야 한다. 그러나 현재의 조직형태로는 결국 구성원들의 무임승차 문제를 해결할 수 없다. 그간 비공식적 압력, 페널티, 강제 등으로 대응하였을 것이나 그 한계는 분명하다. 무임승차문제에 대한 대처방법은, 첫째, 감시비용이 불필요한 가족농장으로 전환하는 것과, 둘째, 감시와 차별 임금을 도입하여 기업조직으로 전환하는 것이 있을 수 있다.<sup>48</sup>

가족농장이나 기업농장 중 어느 것이 절대적으로 우월하다라고는 쉽게 단언할 수는 없다. 가족농장은 당장의 거래비용을 감소시키기 때문에, 북한의 경우에도 조건이 허용하는 한에서 신속하게 가족농장으로 전환하여야 한다. 적절한 기준에 의해 토지소유권을 농장원들에게 부여하는 것이 바람직하나, 토지정리사업 등으로 소유권 처리 문제가 복잡해진 경우는 소유권 문제를 우회할 수도 있다. 어느 방향이든 경영의 재조직화가 중요한 과제이며, 신속한 전환이 조직화 비용을 감소시킨다.

그러나 지금까지 북한 농업의 제도와 기술체계가 형성되어온 과정을 고려할 때, 북한에서의 농업조직 혁신은 가족농 형태라는 하나의 목표를 향해 직선적인 방향으로 이루어질 수는 없다. 집단농장으로부터 가족농장으로 전면 전환하는 것이 적절한 선택이 되지 못하는 조건에

<sup>48</sup> 이일영, 『북한 농업개혁의 현황과 전망』(서울: 통일교육원, 2004) 참고.

있는 경우도 있을 수 있다. 이 경우 집단농장에 감시와 차별임금을 도입하여 기업조직으로 전환하는 방향으로 조직을 혁신해야 한다. 북한 집단농업의 집권적 제도화 수준은 개혁 이전의 중국보다는 높고 구소련보다는 낮은 편이다. 기존의 수리조직, 농지건설 부분, 기계화 관련 조직, 최근의 토지정리 사업 등을 고려할 때, 가족농장으로 분할되기 어려운 조건에 있는 경우 주식합작 형태의 농기업 형태로 전환하고 운영의 효율성을 가져올 수 있는 내부구조 수립에 주력해야 한다.

#### (4) 노동제도

협력단계에서는 북한의 생산시스템이 정상화됨으로써 주민들의 생계가 안정화될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 임금, 고용, 사회적 서비스 제공 시스템이 점진적으로 시장화 되어야 한다. 급격한 충격이 발생하지 않도록 협력단계에서는 미시적 단위에서의 조정 에 주력하고 포괄적으로 적용되는 법 제도 형성은 치밀하게 준비하는 과정을 거친다.<sup>49</sup>

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동인센티브를 유발할 수 있는 시스템으로 정착되어야 한다(임금제도 개혁). 임금이 노력투입을 촉진하기 위한 인센티브로 작동하기 위해서는 임금차등화를 적절하게 설계해야 한다. 대부분의 사회주의 국가에서 임금은 개별성과와는 거의 관련이 없었고 임금구조는 경직적이었으며 위에서 아래까지 편차가 거의 없었다. 따라서 임금이 인센티브로 작동하도록 하기 위해서는 임금을 기업성과와 연동시키는 것 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업 성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과급제나 집단성과급 제도 등을 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보

<sup>49</sup> 이일영, “‘북한형’ 기업-노동개혁: 체제이행의 유형과 대안,” 『국가전략』, 제 11권 2호 (성남: 세종연구소, 2005).

상시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인센티브를 제공해야 한다.

시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼러에 대한 임금프리미엄과 교육에 대한 수익률을 높이는 방향으로 나아갔다. 러시아에서도 숙련에 대한 보상이 높아졌다. 중국의 경우도, ‘기본임금+부가급여(종종 현물급여)’로부터 임금과 생산성 또는 이윤율에 기초한 임금으로 나아갔다. 또한, 승진, 연공, 생계비 등을 종합적으로 고려한 위계적인 임금체계의 도입은 기업 내의 위계적 기업조직의 형성과 맞물려서 기업지배구조를 확립하는 데 기여할 것이다.

둘째, 노동이동과 직업선택의 자유의 확대 문제이다(고용제도 개혁). 국유기업의 노동력 축장(labor hoarding) 관행을 단계적으로 해소해야 하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여해야 한다. 북한의 노동력 부족(labor shortage)은 노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다.<sup>50</sup> 따라서 이행 과정에서 ‘국유기업으로부터의 노동력 방출(labor shedding)’은 어느 정도 피할 수 없다. 그러나 북한의 경우 전후 노동력의 이동을 강제적으로 억제하는 정책을 취해왔다. 개혁과정에서 임금 저하, 착취, 일자리 손실 등을 방지하면서, 노동자들이 이동할 수 있는 조건을 만드는 것은 중요한 과제가 된다.

인적자원의 배분기능과 인센티브 기능을 가지는 자본주의적 노동시장의 기능을 회복시키고, 노동력의 부문 간 재배치를 의미하는 산업간 구조조정 과정을 거치는 경우 대규모의 실업이 발생할 가능성이 있고, 이는 현재 기업에 연동되어 있는 각종 사회적 서비스 제공 시스템의 붕괴를 의미할 수 있다. 중국에서 경험했던 것처럼, 사회보장시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 임금을 안정시키고 고용은 유지하는 방향을 채택해야 한다.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> 국유기업 안에서는 노동력의 과잉 고용으로 유향 노동력이 발생하고 있지만 국유기업 밖에서는 노동력이 부족한 것이 사회주의 노동시장의 수급구조이다.

셋째, 사회적 서비스 제공 시스템을 점진적으로 개혁하는 문제이다. 사회적 서비스 시스템 개혁의 기본적인 방향은 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자와 기업, 그리고 국가가 분담하는 구조로 전환하는 것이다. 기존의 사회주의적 시스템 하에서는 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히, 북한의 경우 생필품까지 배급되는 비율이 높았다. 따라서 우선 배급과 임금간의 비중을 단계적으로 조정하는 것이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초 생필품을 제외한 배급 품목은 단계적으로 축소하면서, 나머지 소비재들은 임금으로 충당할 수 있도록 해야 한다. 나머지 소비재들의 가격은 적어도 시장가격은 아니더라도 ‘기회비용’의 관점에서 가격이 설정되어야 할 것으로 판단된다.<sup>52</sup>

제도적으로는 노동계약제와 실업보험제가 도입하고 그 적용범위를 확대하여야 한다. 국유기업에도 노동계약제를 도입하는데, 도입 초기에는 노동시장에 신규 진입하는 노동력에 대해 제한적으로 적용하다가, 점차 그 범위를 확대하도록 한다. 신설되는 개인기업이나 외국인기업은 처음부터 전면적으로 노동계약제를 실시한다. 실업보험의 경우 처음에는 적용대상을 국유기업으로 하다가 점차 도시 비국유기업과 외국인 투자기업, 사영기업, 그리고 비영리성 사업단위까지 확대한다. 실업보험료와 실업급여도 시간을 두고 점진적으로 인상하고 노동자 개인도 자신의 임금의 1% 정도를 보험료로 납부하도록 한다.

<sup>51</sup> 독일의 경우, 빈곤 및 이주 문제를 해결하기 위해 동독지역의 임금 및 사회 보장 수준을 급격히 상승시키는 정책을 채택하였으나 결과적으로 실업을 크게 발생시켜 대규모 재정적자를 초래하였다. 이렇게 할 경우 기업의 효율성 추진, 고용구조 개혁의 효과를 삭감할 수 있다. 그러나 이 단계에서는 개혁의 효율성보다는 안정성에 더 우선순위를 둔다.

<sup>52</sup> 이행 초기에 세금이나 기여금의 증가는 자제될 필요가 있다. 이는 노동자나 피고용자로 하여금 답답하거나, 비공식적인 고용에 대한 인센티브를 창출하는 효과를 지닌다.

## (5) 토지·부동산 제도

사회주의 하의 토지·부동산은 엄격한 법·제도적 제한이 존재하는 요소이다. 농촌 토지는 집단 또는 국가 소유에 속하며, 도시 토지는 모두 국가에 귀속되어 무상으로 무기한 사용하도록 되어 있다. 토지는 매매나 양도가 금지되어 기본적으로 공유제를 실현하고 있으며, 부동산은 국가투자에 의해 건설되고 할당 분배되며 주택은 저임대료로 복지정책에 의해 제공된다. 협력단계에서는 기업 활동에 필요한 토지와 부동산이 원활히 공급될 수 있도록 하고 농장 단위의 생산 유인 제고를 위해 농지 사용권이 보장되어야 한다.

우선 외자인 투자기업이 활동하는 데 필요한 부지를 제공하기 위해 외국인투자 관련법에 토지와 관련된 사항을 포함하여 제정하여야 한다. 토지 제공은 중앙 정부보다는 외국인 투자가 행해지는 지역의 지방 정부에서 관할하도록 하고 영업 허가가 나면 토지사용에 관한 수속을 한 후 토지사용증서를 발급하도록 한다. 외국인 기업의 토지사용비와 토지개발비 징수에 관한 규정도 마련한다.<sup>53</sup>

특구 이외의 지역에까지 기업활동을 활성화하기 위해서는 보다 일반적인 차원에서 토지 및 부동산 관련된 입법을 추진할 필요가 있다. 초기부터 토지의 사유화를 추진할 수는 없으므로 민법상 제한물권의 개념으로 법적 권리·의무관계를 규정하도록 한다. 어떤 조직이나 개인도 토지를 매매, 임대, 양도할 수 없다는 헌법 규정을, 법적 근거에 의해 사용권을 보장하는 규정으로 대체하고 근거 법으로 ‘토지관리법’을 둔다. 여기에는 토지사용권을 규정하고 이를 양도할 수 있도록 하며, 사용권 분배와 사용권 양도에 관한 절차, 사용료 관련 규정을 포함하도록 한다. 아울러 개인이 자기주택을 가질 수 있도록 허용하고, 도시의 사유 부동산소유권을 보호하고 사유 부동산 거래를 규율하는 ‘부동산관

<sup>53</sup> 중국의 경우 1980년 12월에 최초로 深圳市房地產公司-홍콩 中央建築有限公司 간에 국유토지 유상사용 계약이 이루어졌으며, 외상투자기업법 제 34-42조가 토지 사용 관련된 내용을 규정하고 있다.

리법'을 제정한다.<sup>54</sup>

## (6) 남한과 국제사회의 과제

기업과 농장에 생산 유인을 제공하는 방향으로 가격정책을 실시하고 유통의 독점을 제한하는 규제조치를 시행하여 다양한 유통주체를 형성하는 데에는 상당한 정도의 재정이 소요된다. 만약 이러한 재정자금을 조달할 수 없을 경우 구소련식의 전면적인 가격자유화와 급속한 조직 개편 방식으로 접근할 수밖에 없다. 그렇게 되면 북한 농업의 생산구조는 국제시장가격 조건에 맞추어 전면적으로 구조조정에 들어가게 된다. 이 경우 환율 조정과 인플레이션, 생산 위축을 감수해야 하고, 식량 및 소비재 수입을 위한 외환 부담은 더욱 증가하게 된다.

협력발전 단계에서, 북한은 시장유통 확대, 가격 인상, 다양한 경영책임제 형태 도입을 통해 기업과 농장의 인센티브를 제고하는 방안을 실행해야 한다. 여기에는 대외협력을 통한 재정 확보가 중요한 전제조건이 된다. 또 북한 내부에서 새로운 기술체계를 채용하는 데에는 많은 비용이 소요되므로 외부와의 기술교류를 통해 적정기술체계를 발견하여야 한다. 이 때 북한의 경제개혁이 본격적으로 기동하기 위해서는 외부로부터의 충격 또는 지원이 중요한 역할을 하게 된다. 국제사회의 대 북한 식량 지원, 에너지 지원, 무역과 투자 확대는 북한 내부의 시장화 개혁의 계기가 된다. 남북한 간의 합자기업·합작농장을 설립·운영하면서 자금 유입은 물론 인력 교류를 통해 효율적인 운영기법과 기술지원을 가능하게 한다. 남한 정부 차원에서는 투자기업과 합작농장의 위험을 분산하는 재정·금융체계를 마련한다.

또한 실무적 차원에서의 지원도 필요한데, 특히 중요한 것은 인력 지원이다. 시장경제의 경험을 지닌 전문 인력의 지원이 있어야 기업들

<sup>54</sup> 중국은 토지관리법과 도시부동산관리법의 2개 법 체계로 시장화 과정을 관리하고 있다. 1986년 6월 토지관리법이 먼저 통과되었고, 1988년 4월에야 이를 뒷받침하는 헌법 개정이 이루어졌다. 도시부동산관리법은 1994년 4월 통과되었다.

이 시장경제에서 생존할 수 있는 노하우를 전달받을 수 있다. 따라서 남한으로부터 북한기업으로 실무진들이 파견되어 일하는 기업에 조세상의 유인을 제공한다든지 보조금을 제공하는 등 금전적 보상이 필요하다. 이러한 조치들을 실행에 옮길 수 있는 기구조직을 필요로 하는데, 이는 앞서 언급한 비영리 민간법인의 형태를 취하는 것이 좋을 것이다. 이 기구는 정부조직 바깥에 존재하는 공공기관으로 유지되면서 구성원들의 고용조건들과 관련하여 상대적으로 높은 탄력성을 갖추도록 함으로써 전문 인력의 영입이 가능하도록 한다.

북한에 산업 및 기업구조조정, 사유화가 시작되면 대량의 실업 발생이 불가피하다. 따라서 이러한 과정이 진행되기 이전에, 협력단계부터 선제적으로 기존 기업의 잉여 노동자를 흡수하기 위해 투자를 확대하고 고용기회를 창출해야 한다. 투자에는 조세와 금융적 인센티브를 제공하며 다양한 직업훈련 프로그램을 지원해야 한다. 그럼에도 북한경제가 정상화되지 않는 한 비합법적 방법으로 북한에서 남한으로 이주하여 남한의 노동조건과 사회보장제도의 적용을 받으려는 유인은 감소하지 않을 것이다. 남한 헌법에 북한 주민을 남한 국민으로 취급하고 있기 때문에 협력이 진전될수록 문제는 확대될 가능성이 크다. 북한에 대한 지원과 투자를 통해 이주 압력을 완화하고, 점차적으로 남한 헌법의 국민 조항에 대한 검토가 필요하다.

협력단계에서의 지원 사업을 위한 자금이 원활히 공급되기 위해서는, 정부 출연금, 민간자본 유치 등을 통하여 기금을 확충해야 한다. 민간차원에서는 통일복권, 통일통장, 입장료 수입(국립공원 및 국가시설 방문)을 통한 기금 확충 및 민간 출연을 통한 기금 확대를 추진할 수 있다. 그러나 중요한 것은 정부 차원에서는 남북협력기금을 확대하고 함께 재정투융자 및 특별회계의 일부분을 남북협력사업으로 사용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 정부는 재정투융자 중 재정투융자특별회계를 통해 민간자금에 의하여 행할 수 없는 기간시설 부문에 자금을 공급하고 있는데, 이 중 교통관련 특별회계의 일부를 남북경제협력사업 추진용으로 계상하는 방안

을 고려할 수 있다. 그 밖에도 대외경제협력기금을 남북협력기금으로 전환하는 것도 생각해 볼 수 있다.

그러나 다른 항목으로부터의 전용보다는 재정 기반을 확충하는 근본적인 방안을 모색하는 것이 더 중요하다. 본격적인 통합단계에 들어가서 조세 수입을 대폭 확충하는 것은 사실상 어렵기 때문에 비교적 재정 부담이 덜한 협력단계에서 조세 기반을 어느 정도 확충해 놓아야 한다. 즉 조세부담률의 순증가를 통한 대북 투자재원을 조달하는 방법을 적극 추진한다. 물론 남한 경제 및 납세자의 조세부담 능력을 감안하여 점진적으로 조세부담률을 인상하고, 새로운 목적세 신설의 저항감을 완화하기 위해 우선은 미미한 세율에서 시작하는 것이 좋다.

## 나. 연합단계

### (1) 기업제도

연합단계에는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 다만 일거에 사유화를 시도할 필요는 없고 단계적으로 추진하면서 공공성을 일부 유지하는 것이 좋다. 아래로부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 동시에 추진되어야 한다.<sup>55</sup>

북한의 소유구조를 보면, 협동화가 완성된 1950년대 말 이후 국가소유 중심으로 전면적으로 재편되어 있는 상태에다 협동적 소유가 부분적으로 결합되어 있는 형태를 취하고 있다. 따라서 북한의 경우, 체제 안정과 가격안정만 이루어진다면, 소유제 개혁 없이도 안정적인 성장이 가능할 수도 있다고 판단할 수도 있다. 그러나 극심한 물자부족이

<sup>55</sup> 사적 소유권을 도입하는 전략과 관련해서 코르나이(Kornai)는 유기적 개발 전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화 전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 북한의 경우 이 두 가지 전략이 혼합되어 동시에 전개될 것이다.

지속되고 있고 비공식부문이 계속 확대되고 있는 것을 고려할 때, 소유 구조를 어느 정도 다양화할 필요성은 있다. 즉 개인들의 생산 및 영리 활동을 확대 허용하고 이들의 사적 소유권은 일정한 한도 내에서 보장하는 조치가 필요하다.

국유자산의 매각을 통해서 국유기업을 빠르게 사유화하는 전략도 상정해볼 수 있다. 그러나 북한의 경우 국유기업을 일거에 사유화한다는 것은 정권의 불안정화 등 정치적 문제를 유발할 가능성이 커서 사실상 불가능하다. 게다가 북한은 국유기업의 비중이 매우 높기 때문에 국가소유를 빠르게 제거한다는 것이 현실적으로 이루어지기 어렵다. 그러나 투자가 중단되고 시설의 노후화가 심각하게 진행된 경우 신속한 사유화 조치가 이루어지는 것이 바람직하다. 개인의 영업활동에 의해 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도하는 정책과 사회협동단체의 생산영리활동을 확대하는 조치도 함께 추진되어야 한다. 국유기업을 사유화하는 작업은 지방기업이나 중소기업 중심을 하여 신속하게 추진될 수 있을 것이다.

소유권을 완전히 민간으로 이전시키는 사유화 과정에서 사유화 대상 기업을 누구에게 우선적으로 양도할 것인가에 대한 정치적 결정이 내려져야 한다. 이는, 북한기업의 자산에 대한 소유권을 북한인들이 우선적으로 가지도록 하느냐, 혹은 남한인이나 외국투자자에게도 허용하느냐의 문제를 의미한다. 북한으로의 자본 및 노하우의 이전을 위해서는 남한인이나 외국인의 소유를 허용하는 것이 필요하다.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> FTA가 경제 통합의 효과적인 가교로서 기능하기 위해서는 소유권의 보장이 선결과제이고 따라서 FTA 추진 이전에 소유권 개혁이 성공적으로 마무리되어야 한다는 주장도 있을 수 있다. 그러나 소유권 개혁은 매우 지난한 과정이므로 어느 정도 기간에 완성될 수 있을지를 전망하기는 매우 어렵다. 급진적 소유권 개혁을 시도한 구소련도 그 부문별로 사유화 과정의 속도에는 큰 편차가 있었다. 따라서 소유권 개혁을 선행하고 그 후에 FTA를 추진한다는 전략은 현실적으로 FTA를 매우 지연시킬 가능성도 있다. 또 중국의 경우처럼 장기적으로 소유권 개혁을 진행하면서 대외무역체제 개혁은 신속하게 진행한 사례도 있다. FTA와 소유권 개혁을 병행할 수 있다는 쪽으로 방향을 설정함으로써 소유권 개혁을 무리 없이 추진할 수 있는 정책

그리고 기업소유권을 어떤 형태로 분산시킬 것인가 하는 데 대한 원칙도 마련되어야 한다. 지나치게 소유가 분산되면 기업경영에 대한 감독이 곤란하다. 그러나 기업에 관계된 이해당사자에게 주식을 분산시키는 것은 안정적인 조직 전환을 위해 필요하고 바람직한 일이다. 따라서 일정 비율을 이해당사자에게 분산하되 외부 투자자에게 지분 보유를 허용하고 최대 투자자가 경영권을 확보할 수 있는 정도의 소유 집중이 허용되면 큰 문제는 없을 것이다.<sup>57</sup>

사유화의 진전과 함께 민간기업이 운영될 수 있는 지배구조를 규정하는 법 제도가 마련되어야 한다. 즉 기업의 유지 강화, 기업 활동 육성과 합리화, 거래의 안전 보호를 기본 원리로 하는 기업법, 즉 상법이 제정되어야 한다. 그러나 북한의 경우 기존의 경제조직 관련법들이 존재하고 있는데, 이를 일거에 남한의 상법과 유사한 체계로 변경하면 법적 안정성에 엄청난 혼란을 초래하게 된다. 따라서 법적 일관성이 다소 훼손되더라도 총칙, 상행위, 회사, 보험, 해상, 어음·수표법을 포함한 독립법전으로 상법을 제정하기 보다는 실질적으로 필요한 회사법, 해상법, 기업파산법, 국유기업법, 증권법, 어음법, 보험법 등을 나누어 입법하거나 보완하는 방식으로 접근하는 것이 유리하다.

이 중에서도 핵심이 되는 것은 단연코 회사법이다. 회사는 상행위 기타 영리를 목적으로 하는 사단법인으로, 회사법의 단체법적 성질과 거래법적 성질, 영리적 성질과 공공적 성질을 동시에 보유하고 있다. 남한에서의 상법상 회사는 네 가지 종류로 규정되어 있다. 즉 무한책임사원으로 구성된 합명회사, 무한책임사원과 유한책임사원으로 구성된 합자회사, 유한책임사원으로 구성된 유한회사, 주주의 출자로 이루어진 자본단체인 주식회사 등이다. 합명회사와 합자회사는 회사의 형성기에 주로 존재했고 현재는 드물게 나타나고 있다. 그러나 법제 통합을 고려

---

적 유연성을 확보하는 것이 보다 현실적합성이 높다고 여겨진다.

<sup>57</sup> 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근 방법』(서울: 한국개발연구원, 1997) 참고.

하고 예외적인 경우에도 대처할 수 있다는 점에서 남한과 같이 네 가지 종류로 규정하는 것이 좋다고 판단된다.<sup>58</sup>

그리고 국유기업이 회사로 전환되는 과정에 대해서도 법적 요건과 절차를 마련해야 한다. 이는 회사법 체계를 고려하여 국유기업법에 규정하는 것이 좋을 것이다. 국유기업이 회사 형태로 전환되는 데에는, 회사법에 규정된 회사 설립조건을 충족해야 하고, 국가 행정법규 상의 조건, 국가의 정책규정의 조건, 그리고 증권관련 법의 조건을 충족할 것을 규정한다. 아울러 전환의 순서를 구체적으로 규정한다. 국유기업이 회사로 전환하지 못하는 경우 퇴출하는 조건과 절차도 마련한다. 즉 파산에 관한 것으로, 이는 협의로는 채무자의 재산파산청산에 대한 제도를 의미하며, 광의로는 파산을 면하기 위한 각종 형식의 화해·정돈 등 제도를 포함한다. 파산과 관련해서는 민사소송법에 총칙(기본원칙과 제도), 파산신청의 제출과 수리, 채권자회의, 화해 및 정돈, 파산선고와 파산청산 등 규정을 포함하도록 한다.<sup>59</sup>

## (2) 농업제도

연합단계에서는, 생산 정상화를 위한 유인 제공에서 나아가 남한과의 시장적 분업을 위한 토대를 구축해야 한다. 농장 소유권도 점진적으로 사유화한다. 생산조직의 경우 가족농장의 비중을 대폭 증대시키고, 가족농에 부여된 농지를 매우 저렴한 가격으로 사유화한다. 생산기반 등 여건 때문에 가족농장으로 세분화하기 어려운 경우 기업조직 또는 협동조합으로 재편한다. 협동조합으로 재편되는 경우, 과거의 사적 소

<sup>58</sup> 중국의 경우에는 회사법 제2조에 “본 법은 중국경계 내에서 설립된 유한 책임회사와 주식유한회사에 대해 본법에 의거하여 회사(公司)라고 한다.”고 규정하고 있다.

<sup>59</sup> 통상 파산에 관해서는 민사소송법에 규정되는 경향이 있다. 중국의 경우에 국유기업의 파산을 규율하는 ‘기업파산법’을 1986년 제정했고, 집체기업, 사영기업, 외자기업에 적용되는 파산은 1991년 제정된 민사소송법에 규정했다. 중국처럼 기업파산법을 별도로 마련할 필요는 없을 것으로 생각되고, 국유기업법이나 민사소송법에 편입시키면 될 것이다.

유지 상태를 파악하기 어렵고 공유지 비중이 많을 것이지만, 농장의 총의에 의해 비교적 빠른 속도로 농지를 분배하여 농지사유화를 완료할 수 있다. 문제는 국유농지인데, 일부는 공공적으로 이용하여 국가에 유보하고 일부는 점진적인 방식으로 매각하여 처리한다. 매각하는 경우 시장가격으로 매각하는 것을 원칙으로 하고, 국가에 유보된 국유농지의 경우 선진적 경영구조를 창출하기 위한 목적에 이용한다.<sup>60</sup>

한편 농업생산에는 생산을 지원하는 생산자재 공급체계, 농업용수 공급체계, 기술개발 및 확산보급 체계의 역할이 중요한데, 이 체계는 국가 주도로 조직적으로 재편한다. 이 시기에는 남북한 간에 기본적으로 농산물무역이 자유화되어 시장적 기초 위에서 분업구조가 확립되어야 한다. 단 공공적 필요가 인정되는 한에서는 보조금을 허용한다. 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순수하게 기업화한다. 이를 위해서는 수매가격이 배급·방출가격보다 높은 구조여서는 안 된다. 유통기능과 비축기능을 분리하고, 국유 식량유통부문의 비축기능을 정책을 위한 비축과 경영을 위한 비축으로 구분해야 한다. 정부는 매크로적 조정과 관리의 책임을 맡고 기업은 내부구조를 정비하여 순수기업화해야 한다. 식량기업의 신규 채무를 분리하여 경영적인 손실은 기업이 부담하도록 한다. 비축기능에 따르는 비용은 국가재정에서 부담해야 한다.

연합단계에 진입하면, 북한도 국내외의 농산물 가격차를 관리하여야 한다. WTO 규정에 의하면 품목별로 국경보호율을 관리해야 한다. 가격정책, 재정보조는 장기적 국내외 가격차를 고려하여 제한될 수밖에 없으므로, 보호율이 지나치게 높은 경우는 그린박스를 활용하는 등 구조정책으로 전환하는 방안도 강구해야 한다.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> 독일의 경우 임대 보다는 공개 입찰을 통한 매각을 우선했으며, 토지가격에는 신탁청(THA)의 관리경비를 포함시켰다. 임대 후 매각하는 방식은 보충적으로만 시행되었다.

<sup>61</sup> 그린박스(Green Box)란 생산과 가격에 중립적인 허용보조금을 의미한다. 구체적으로는 UR에 의해 마련된 WTO 농업협정 부속서 2에 규정된 감축대상에서 제외되는 각종 보조 조치를 의미한다.

### (3) 노동제도

연합단계에는 노동시장의 통합에 대비하여 노동관련 시장제도를 형성하는 것이 본격적인 과제로 설정되어야 한다. 기업 차원에서 경영자와 노동자 사이에 시장원리에 입각한 임금, 고용 계약이 이루어지는 방향으로 제도가 형성되어야 한다. 그러나 이러한 목표는 실제에 있어서는 달성되기 매우 어렵고 미시적 시장화가 거시적 안정화를 해치는 결과를 초래할 수 있다. 이 때문에 노동부문의 시장화에 통합은 비교적 제한적으로 이루어질 수밖에 없다.

많은 체제전환 국가들의 사례를 통해 볼 때, 실질적인 생산성과를 개선시키며 안정적인 체제전환을 위해서는 초기에 실질임금의 감소가 요구되지만, 실제로는 노동자들이 실질소득의 감소에 대해 쉽게 수긍하지 않으려 하며 오히려 높은 명목소득을 요구하는 경향이 있다. 자율적인 교섭에 입각하여 임금을 결정한다면, 북한의 경우에 남한 노동자의 임금 수준을 보면서 더 높은 수준의 임금 상승을 요구할 가능성이 높다. 남북한 간의 교류가 증대할 경우 숙련노동자들의 남한으로의 대량이주가 예상되며 이는 차후 북한경제의 회복과 발전에 큰 장애가 된다. 따라서 연합단계에 있어서도 임금을 일정수준에서 고정시킬 수 있는 강력한 임금정책과 노동력 이동 제한이 필수적이다.

북한의 임금 수준을 남한과 비슷한 수준으로 가져가는 데는 시간이 필요하다. 과도적으로 정부는 북한기업에 대해 적극적인 임금 가이드라인을 제시하고 이를 구조조정 지원 프로그램과 연계하도록 한다. 정부의 임금가이드라인이 존중되도록 하기 위한 수단으로 북한의 기업들에게 제공되는 보조금의 일부를 임금 추세와 관련을 맺도록 한다. 구체적으로, 근로자 수취임금과 생산자지불임금 사이에 차이를 둘 수 있다. 즉 종업원은 정부의 보조금으로 인하여 기업에서 지급되는 임금보다 더 많은 임금을 받게 된다. 이는 기업의 경쟁력과 고용을 증대시키며, 동시에 종업원의 소득안정을 가져와 이주욕구를 감소시킨다. 둘째, 정부는 임금 가이드라인을 유지하면서 임금보조금을 지급함으로써 임금

상승에 대한 직접적 영향력을 행사하게 된다. 만일 기본급 인상이 가이드라인을 초과하는 경우 기업과 종업원은 즉시 보조금 감소의 불이익을 받게 된다.<sup>62</sup>

남북한 간의 임금격차를 단기간에 줄이는 것은 불가능하므로 실업자를 양산할 수 있는 고용제도의 유연화도 제한적으로 실시할 수밖에 없다. 북한에서 새로이 형성되는 기업과 남한 및 해외로부터의 투자가 실업을 충분히 흡수할 때까지 고용을 안정화하고 보호하는 제도가 필요하다. 농업 부문에서 배출되는 인구 이동을 억제하기 위해 농지사유화 과정을 농촌거주와 연계시킬 필요가 있다.<sup>63</sup> 광업과 제조업부문에 종사하는 노동력 중에서 불가피하게 배출되는 실업자는 신설되는 기업과 서비스부문에 흡수해야 한다. 배출된 노동력이 재취업하여 새로운 직무에 적응할 수 있도록 직업훈련과 정보서비스를 제공하는 시스템이 마련되어야 한다. 한편 교육제도 자체가 시장경제체제에 적응할 수 있는 노동력을 양성할 수 있도록 개혁되어야 한다.

북한에서의 사회보장시스템은 연금 및 산업재해보험, 의료서비스,

---

<sup>62</sup> 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근 방법』(서울: 한국개발연구원, 1997)에서는 Akerlof 등이 제시한 ‘자기소멸적 탄력고용보조금 제도’(self-eliminating flexible employment bonus: SEFEB)를 적용할 것을 제안하고 있다. 이에 따르면, 이 제도 하에서는 북한의 임금상승으로 남북한 간 임금격차가 감소되면 정부의 보조금도 이에 따라 감소되며 종업원의 수취임금은 크게 상승하지 않고 다만 기업의 임금비용만 증대하게 된다. 그렇기 때문에 기업의 입장에서는 임금가이드라인을 상회하는 임금요구를 받아들일 경우 보조금의 삭감으로 임금비용이 크게 증대되기 때문에 이에 쉽게 동의할 수 없을 것이다. 또한 노동조합의 입장에서도 가이드라인을 상회하는 임금인상을 요구할 경우 정부의 보조금 삭감으로 실질 수취임금의 인상이 어려우며, 동시에 기업의 경쟁력악화가 고용에 위협을 주기 때문에 노동조합은 가이드라인을 지키는 것이 유리하다. 가이드라인의 준수는 지방노동위원회에서 감시하도록 하며, 이 위원회가 보조금의 적절한 삭감을 결정하게 하는 것이 바람직하다.

<sup>63</sup> 베트남의 집단농장 해체는 토지분할과 경작권의 사유화를 통하여 생산성의 손실 없이 다른 산업부문이 성장하여 인력을 흡수하기 시작할 때까지 당분간 많은 농업 노동자들을 농촌에 묶어두었다. 중국의 경우도 사유화를 회피했지만 사용권을 안정적으로 부여함으로써 급속한 노동력 이출을 막을 수 있었다.

교육, 주택, 기본 필수품에 대한 현물사회보조로 구성되어 있다. 북한의 교육, 주택, 기타 기본 필수품에 대한 사회보조는 임금이나 공공부조 제도로 전환되어야 할 것이다. 북한의 연금제도는 임금가이드라인과 연계하여 유지한다. 북한의 출산휴가제도는 현재의 형태를 기본적으로 유지하되 퇴직자에 대해 기업이 제공하는 연금제도는 폐지한다. 또한 현재의 사회보장 혜택이 임금형태로 변화되는데 있어서 고정적 요소로 보이거나 임금의 경직성을 야기하지 않도록 한다.

#### (4) 사회보장제도

연합단계에는 남북한 간 사회보장제도의 통합의 전제로서 북한의 사회보장제도가 독립된 체계를 갖도록 한다. 북한의 사회보장은 헌법, 노동법, 인민보건법에 의해 근거가 마련되고 있다. 즉 북한 헌법 72조는 무상치료제, 의료시설의 확대, 국가사회보험과 사회보장제를 규정하고 있다. 노동법은 노동능력 상실자에 대한 연금 혜택, 근로자에 대한 무상 의료 혜택을 보장하며, 인민보건법은 보건의료에 대한 국민의 혜택을 규정하고 있다. 또 사회주의의 원칙상 빈곤층은 존재하지 않으므로 공적 부조라는 개념은 존재하지 않는다. 연합단계에는 기업개혁과 노동개혁이 진전됨에 따라 주로 기업을 통해 제공되던 복지 기능을 분리하여 사회보장제도를 마련해야 한다. 협력단계에 마련된 실업보험제도 이외에 연금보험, 의료보험, 산업재해보험을 도입하여 사회보험체계를 완비하도록 한다. 이 밖에 생활보호사업, 의료보호사업, 재해보호사업 등 공적부조제도, 노인, 장애인, 아동 등의 재활을 위한 시설을 운영하는 사회복지서비스 제도를 도입한다.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> 남한은 헌법 제34조에 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 있다고 규정하고 있고, 이에 의거하여 국가는 사회보장을 위해 사회보험제도, 공적부조제도, 사회복지서비스제도를 운영하고 있다.

## (5) 토지·부동산 제도

연합단계에서는 토지시장 통합에 대비하여 전국적 차원에서 시장제도의 심화가 이루어져야 하고, 다른 한편으로 국토관리 차원에서 계획적인 개발 시스템이 마련되어야 한다. 전국에서 토지사용권의 유상 양도와 사용권 거래가 가능하도록 하고, 토지용도제도, 토지이용규획제도, 경지보호제도, 건설용지제도 등을 마련함으로써 토지관리제도의 체계를 수립해야 한다. 이러한 관리체계가 확립되면 부분적으로 토지소유권을 매각하는 제도를 실험적으로 도입한다. 주택의 경우에도 정부에 의한 실물 분배를 중단하고 주택 소유권을 전국 차원에서 수립하며 점진적으로 화폐 단위로 거래되도록 한다. 이를 위해서는 정부는 염가로 취득할 수 있는 서민주택 공급을 위한 기구를 결성하고, 화폐 단위로 주택 소유권을 획득할 수 있도록 지원 하는 금융체계를 마련해야 한다.

## (6) 남한과 국제사회의 과제

연합단계에서, 북한은 시장친화적 기업지배구조와 소유권 구조를 확립해야 한다. 또 북한의 농업조직을 가족농, 기업농, 협동조합으로 개편하고 농지 사유화를 추진한다. 이러한 구조 개편과 소유제 개혁 과정에는 부실화된 기업과 농장의 회생, 실업자 구제를 위해 상당한 정도의 재정자금이 필요하게 된다. 이를 위해 남한에서도 ‘북한구조조정지원기금’을 확보하여 운영할 필요가 있다. 특히 완전한 경제통합에 농업부문이 장애물이 되지 않도록 남북한 공동농업정책 체계를 수립하여 가격·소득정책, 비축정책 등을 공동으로 운영하도록 한다.

기업과 농장의 사유화는 매우 어려운 과정이므로 점진적으로 이루어지는 것이 좋고 여기에 남한이 함께 참가하는 모델을 도입함으로써 부담을 경감해야 한다. 사유화의 방식은 이전 자산소유자에 대한 정당한 배상, 판매와 경매, 참가모델 등 세 가지 방식이 있다. 배상을 하기 위해서는 이전의 소유권을 확인해야 하는데, 그 과정에서 많은 분쟁이 발생하고 오랜 시간이 소요된다. 따라서 기본적으로는 매각을 주된 방

식으로 하되 여기에서 생기는 문제를 참가모형을 통해 제거하는 것이 좋다.

예컨대 민영화 기구가 초기에 기업의 주식을 모두 보유하는데, 남한에 투자를 허용한다. 투자자는 기업혁신과 구조조정을 위해 사용될 현금뿐만 아니라 그들의 경영·기술적 지식 면에서도 경합적으로 입찰한다. 민영화 기구는 침묵하는 파트너로서 존재하고 기업의 실질적 경영은 투자자에게 맡긴다. 시간이 흐를수록 투자자들은 추가적인 경영권과 투자자금으로 기업의 보유주식을 증가시키고, 일정 기간이 지나면 민영화 기구의 주식은 북한 주민과 기업관계자에게 비교적 낮은 가격으로 매각, 이전한다.<sup>65</sup>

인프라 구축에는 남한 및 국제사회가 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 재정과 조직을 북한에 거의 의존하지 않는 공적인 개발기구를 구성할 필요가 있다. 이 기구는 주로 인프라 투자에 집중하고 계속적으로 새로운 프로젝트에 재투자한다. 북한에 새로운 인프라를 건설하는 독점적 투자를 위해 민간으로부터 대대적으로 자금을 모집한다. 민간 기업 차원에서 경쟁적으로 북한에 진출하여 난개발이 진행되는 것을 막기 위해 정부도 상당한 지분을 투자하고 법률에 의해 여타 민간 개발기업보다 우월한 지위를 부여하도록 한다. 새로이 건설된 인프라에 부과된 사용 요금, 특히 상업적인 이용자로부터 얻은 수익은 모든 주식소유자에게 공평하게 분배한다.

남한은 북한과 사회보장제도 조화를 위한 조치를 시행한다. 먼저 북한 주민을 남한 국민이 아닌 외국인으로 간주하는 조치를 취하고 남북한 이주민의 사회보장 권리에 관한 협정을 체결한다.<sup>66</sup> 이와 같은 협정

<sup>65</sup> 독일에서도 참가모형이 채택되기도 했지만 이는 극히 제한적인 사례에 해당했다. 그러나 독일에서 일부 실험된 참가모형에서는 많은 장점이 발견되었다. 현금뿐만 아니라 경영기술과 기업가의 열정을 고려해서 신탁청과 팀을 이뤄 기업을 경영했고, 40여 년간 동독 사회주의체제 때문에 상당히 소실된 기업가 정신에 많은 자극을 주었다. 김성우, “통일과 노동력 이동방지를 위한 경제정책,” 선한승·에릭임 편, 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교연구』(서울: KLI, 2000) 참고.

은 노동력의 이주가 빈번한 국가 간에 필요한 것으로, 세계노동기구(ILO)가 제시한 이주민에 대한 사회보장 적용의 4대 원칙, 즉 동일법 적용의 원칙, 적용법 결정의 원칙, 획득 권리의 유지 원칙, 획득과정 중의 권리유지 원칙을 포함하도록 한다.<sup>67</sup> 그리고 협력단계에 도입한 실업보험제도의 경우 남한의 고용보험제도와 비용을 분담하는 재정적 보조관계를 마련하도록 한다. 비용을 분담하는 방식은 미국의 사례를 참고할 수 있다. 남북한은 각각의 법률에 따라 실업보험세를 징수하여 남북한 간 협정에 의해 마련된 공동기금에 납부하는데, 일부는 공동사용 계좌에 들어가고, 일부는 남북한으로 구분되어 있는 계좌에 예치한 후 실업급여 지급에 따라 인출할 수 있게 한다.

북한 경제조직의 구조 전환 및 사회보장제도 형성에 필요한 자금 조달을 위해 남한에서는 조세 징수와 국채 발행의 방법을 사용할 수 있다. 우리는 통일의 경제적 비용을 최소화하도록 이 두 방법의 장점을 신중하게 고려해야 한다. 국공채를 발행하고 이에 대해 이자를 지불하는 것은 몇 세대에 걸쳐 통합의 경제적 부담을 분산시키는 것이다. 통

<sup>66</sup> 현재 탈북자들에게는 사회보장 제도상에서 내국인과 동등한 법적 지위가 부여되고 있기 때문에, 연합단계에 가서 북한 주민에게 외국인에 대한 조치를 취한다는 것은 현실적으로 받아들이기 어렵다는 지적이 있다. 그러나 북한 주민 전체에게 일거에 내국인과 동등한 사회보장을 제공할 수 있는 재정능력을 마련하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그리고 남한 영내에 있는 탈북자와 북한 주민을 동등하게 취급해야 한다는 것도 형식은 리로는 성립되지 않는다. 이러한 문제가 본격적으로 발생하기 전, 즉 협력단계에서 헌법상 '국민' 지위에 대한 검토가 반드시 필요하다.

<sup>67</sup> 동일법 적용의 원칙(equality of treatment)은 이주민이라 할지라도 사회보장에 관하여 원주민과 동일한 법의 적용을 받으며 동일한 수혜권리를 갖는다는 것이다. 적용법의 결정원칙(determination of the applicable legislation)은 이주민에게는 하나의 사회보장법이 적용되어야 한다는 것, 즉 이주민은 두 국가의 법률에 적용을 받아서도 안 되며 적용받는 법률이 없어서도 안 된다는 원칙이다. 획득권리의 유지원칙(maintenance of acquired rights)은 이주민이 이주 전에 거주하던 국가에서 획득한 사회보장에 관한 권리는 이주한 후에도 그대로 유지된다는 것이다. 획득과정 중의 권리유지원칙(maintenance of rights in course of acquisition)은 다른 국가에서 축적한 사회보험에 대한 가입경력도 자국에서의 경력과 마찬가지로 인정된다는 원칙이다. 박진·이유수, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』(서울: 한국개발연구원, 1994) 참고.

합의 이익은 아마 몇 세대에 걸쳐 분산되어 나타날 것이기 때문에 현 세대에 부담을 집중시키는 조세에 비해 경제적인 면에서 공정한 측면을 지니고 있다. 또 연합단계에서 필요한 자금 규모는 매우 크기 때문에 조세를 늘려 이를 조달하는 것은 정치적으로 매우 어려운 일이다.

따라서 연합단계에서는 주로 국공채 발행을 통해 자금을 조성하는 것이 불가피하다. 그러나 국공채 발행은 이용 가능한 자금을 민영화된 기업의 투자자로부터 비생산적인 사회적 프로젝트로 전환하며, 이자율 상승을 초래한다. 이용 가능한 외국자금이 한정되어 있다면, 대규모 국내부채는 이자율을 더욱 상승시킬 것이다.<sup>68</sup> 따라서 북한의 구조 변화가 점진적으로 이루어지고 이에 필요한 자금 지원 규모가 적정 수준에서 관리되어야 남북한 경제통합에 유리한 조건이 마련된다.

#### 다. 통합단계

통합단계에 이르면, 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 남한도 경제통합에 모델이 될 수 있는 새로운 기업모형을 구축하여 확산해야 하며, 남북한 공동체 사회복지재정 마련을 주도해야 한다. 이 단계에서는 북한 농업도 국제시장의 규칙을 수용하는 경쟁적 농업체제를 확립하고, 남한과 비슷한 수준의 농촌환경보호 및 농촌복지 체제를 수립한다. 남북한 간에 농산물시장을 완전히 통합하고 남북한 농촌·국토계획을 통합적으로 수립하고 운영한다.

통합단계에서는 자유로운 인구 이동이 이루어지는 것을 지향하되, 이는 북한의 임금수준이 초기에 설정된 최저임금을 크게 상회하고 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되어야 이루어질 수 있다. 실업보험은 물론 모든 사회보험제도, 공적부조제도, 사회복지서비스제도의 재정적 의

<sup>68</sup> 독일 통일 과정에서도 주로 채권을 발행하는 수단을 선택했다. 이에 따라 서독 경제는 이자율 급등을 겪었고 동독 경제는 대규모 실업을 경험했다. 김성우, “통일과 노동력 이동방지를 위한 경제정책,” 선한승·에릭임편, 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교연구』(서울: KLI, 2000) 참고.

준관계가 남북한 간에 수립되어야 한다. 최종적으로는 사회보장법 통합을 지향한다. 즉 남북한에 동일한 사회보장제도를 적용하여 지역 간 무차별성 원칙을 확립하는 것을 준비한다. 그러나 당분간은 수혜대상, 보험료 납부 체계, 보험료 지급형태를 분리하여 운영함으로써, 재정 안정성을 도모하고 남한으로의 이주 압력을 완화하는 기능을 수행하도록 한다.

### 3. 소결

본 연구에서는 무역·투자 관련 제도를 크게 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 남북한 특구연합을 형성하고, 연합단계에는 남북한 FTA로 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 경제동맹과 통화통합을 이룬다.

협력단계에서 북한은 전국도를 전면적으로 개방하는 데에는 정치적, 경제적으로 많은 부담을 안을 수밖에 없다. 따라서 경제특구를 중심으로 개방과 개혁을 실시하는 것이 현실적인 과정이 될 가능성이 높다. 남북한의 경우에도 입지에 따라 특구는 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하는 산업 단지(IT, BT분야 등의 특화된 산업 단지)와 클러스터를 이루도록 하는 방향을 추진한다.

북한에서는 외국인에 대한 포괄적이고 일반적인 형태의 제도를 마련해야 한다. 관련 제도는 외자도입의 폭을 확대하고 외국인투자의 안정성을 보장하기 위해서는 투자지분을 확고하게 보호하는 것을 기본 목적으로 한다. 남한에서는 남북한 경제협력과 관련된 실무적 문제를 해결하기 위한 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립할 필요가 있다. 또 북한 특구지역과의 무역·투자 절차를 간소화하는 특별법을 제정하거나 남북 교류협력법에 관련된 규정을 추가해야 한다. 남한과 개성특구 사이에도 중국-홍콩 간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추

진한다. 국제적으로는 북한의 경제특구에 국제적 차원의 자금 유입이 원활하게 이루어지는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

연합단계에서는 북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하는 것으로, 다양한 협력의제를 포함하는 ‘포괄적 FTA(Comprehensive FTA)’를 지향한다. 그러나 남북한 간에 경쟁력 격차가 크기 때문에 인력이동, 정부조달, 비관세장벽 등 과제에 일반적인 FTA와는 다른 특별한 예외조치를 두는 것이 불가피하다.

남북한 간에 FTA가 성립하기 위해서는 북한 내에서 무역기업의 자주권과 책임성이 획기적으로 신장되어야 한다. 아울러 보다 포괄적인 대외경제 관련법이 정비되어야 한다. 시장통합의 충격을 완화하기 위해 특정한 피해 부문에 대한 보상 및 구조조정 지원제도를 먼저 마련하고, 점차 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 두는 포괄적인 법제로 이행하도록 한다. 이를 뒷받침하기 위해 남북한 공동구조조정 메커니즘을 마련하고 남한은 이에 필요한 구조기금을 주도적으로 조성한다. 또 남북한 FTA가 동북아 FTA 논의와 연계될 수 있도록 동북아 차원의 공동기금을 마련하고 이의 일부를 북한을 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이 될 수 있도록 하는 사업에 지원한다.

통합단계에는 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정한다. 시장 통합의 효율성 제고를 위해서 남북한 공동정책이 수립되거나 또는 정책의 조화가 필요하다. 남북한 간에 각각의 경제안정과 조화로운 발전을 도모하기 위해 주요 거시정책 및 통화정책에서의 정책 조화 또는 공동정책이 시행되고 관련된 법·제도가 정비되어야 한다. 마지막 단계에서는 시장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북한 통화동맹을 결성한다.

본 연구에서는 생산 관련 제도 역시 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 인센티브 개혁을 추진·지원하는 제도를 마

련하고, 연합단계에는 소유권 개혁과 구조조정에 관한 제도를 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 간에 관련법과 제도의 통합을 이룬다.

협력단계에서는 외국인 직접투자에 의해 운영되는 외자기업의 활동을 확고히 보장하는 한편, 국유기업의 생산 정상화를 위해 분권화, 책임제, 기업조세제, 회사제와 관련한 제도를 마련한다. 농업부문에서는 생산유인을 자극하는 가격제도를 마련하고, 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시키며, 생산조직을 다양화한다. 임금, 고용, 사회적 서비스 제공 시스템이 점진적으로 시장화 되어야 하며 포괄적인 법 제도 마련에 앞서 미시적 조정을 거치도록 한다. 기업 활동에 필요한 토지와 부동산이 원활히 공급될 수 있도록 제도를 마련하고 농장 단위의 생산 유인 제고를 위해 농지 사용권을 보장한다. 북한 기존 기업의 잉여 노동자를 흡수하기 위해 투자를 확대하는 것이 중요하므로, 남한은 투자에 조세와 금융적 인센티브를 제공하며 다양한 직업훈련, 인력지원, 자금지원 프로그램을 마련한다.

연합단계에서는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 추진되어야 한다. 그리고 민간기업이 운영될 수 있는 지배구조를 규정한 법 제도를 마련하고, 국유기업이 회사로 전환되는 과정에 대해서도 법적 요건과 절차를 마련한다. 농장 소유권도 점진적으로 사유화한다. 생산자재 공급체계, 농업용수 공급체계, 기술개발 및 확산보급 체계는 국가 주도로 조직적으로 재편한다. 노동시장에서는 시장원리에 입각한 임금, 고용 계약이 이루어지는 방향으로 제도가 형성되어야 하나, 이는 거시적 안정화를 해치지 않는 선에서 이루어져야 한다. 또 북한의 사회보장제도가 독립된 체계를 갖도록 한다. 토지시장은 전국적 차원에서 시장제도의 심화가 이루어져야 하고, 국토관리 차원에서 계획적인 개발 시스템이 마련되어야 한다. 남한이 북한의 민영화 기구에 투자할 수 있도록 허용하고, 인프라 구축을 위해 남한과 국제사회가 공적 개발기구를 구성한다. 연합단계에 필요한 자금 조달을 위

해 남한에서는 조세 징수와 국채 발행의 방법을 도입한다.

통합단계에 이르면, 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되면, 자유로운 인구 이동이 이루어지는 것을 지향한다. 사회보장제도상의 재정적 의존관계가 남북한 간에 수립되어야 한다. 최종적으로는 사회보장법 통합을 지향한다.



# IV

## 물리적 인프라



경제성장의 동력은 기본적으로 실물경제이다. 따라서 경제협력의 기본은 남북한 간 실물경제의 협력과 이를 뒷받침하는 인프라이다. 여기에서는 산업협력과 산업협력을 지원할 수 있는 인프라 협력방안에 대해 논의하기로 한다.<sup>69</sup>

## 1. 독일의 경험과 북한의 산업실태

경제통합 시에 남북한 간 산업협력이 제대로 이루어지기 위해서는 우선 다각적인 정보 분석이 요구된다. 그렇지만, 그 실태 조사의 어려움과 산업의 변화속도가 빠르다는 점을 감안하면 분석에 충분하거나 적절한 정보원천을 확보하기 어렵다는 점이 난제로 등장한다.

이러한 한계를 고려한 상태에서 여기에서는 비슷한 경험을 가진 독일통일을 계기로 한 동독 산업의 경험과 미진하나마 북한 산업의 현재적 실태를 파악하고 산업협력의 기본적인 방향을 도출한다.<sup>70</sup>

### 가. 독일의 경험

전반적으로 동독은 경제통합 이후 기존 산업의 붕괴와 동시에 서독으로부터의 소득이전에 기초한 내수를 기반으로 한 건설업 등 내수산업의 급성장으로 나름대로의 제조업의 성장에도 불구하고, 서독과의 격차는 줄지 않아 경제성장에 장애로 작용하는 추세를 보였다.

<sup>69</sup> 통상적인 과정에서의 산업발전은 사회간접자본의 확충 이후에 그에 걸 맞는 산업의 형성 및 발전이 이루어질 수 있다. 그렇지만 발전 동력이라는 차원에서 보면 산업발전이 중심이고 사회간접자본은 이를 지원하는 기제로서 의미를 갖는다. 이 글의 논의는 발전동력의 형성이란 차원에서 산업발전과 이를 지원하는 사회간접자본의 형성이라는 구성을 취한다.

<sup>70</sup> 동독의 사례는 통일 당시 동독의 산업 및 경제적 여건이 현재의 북한보다 우월하다는 점을 포함하여 물리적인 측면에서 유사성 보다는 차이가 더 클 수 있으나, 단일민족의 양국 통일과정에서의 산업구조의 변화 및 협력이라는 차원에서 실존하는 유일한 사례라는 점에서 의미를 갖는다. 따라서 구체적인 사실보다는 통일과정에서의 전반적인 추세와 문제점을 파악하는데 목표를 둔다.

## (1) 통일 직후 동서독의 산업구조 변화

우선 1990년 10월 동서독 통일 초기 낙관적인 발전론을 펼친 이론들의 전망과는 달리 동독지역의 탈산업화와 동/서독 양 지역 간의 불균등화 과정은 빠른 속도로 진행되었다. 예를 들면 1993년 16%였던 동독지역의 실업률은 1998년 오히려 19.5%로 악화되었다.<sup>71</sup> 기본적으로 과거 자급자족을 위한 계획경제와 사회주의권 국가 간의 분업체제 하에 놓여 있었던 구동독의 산업구조는 급격한 변동의 압력에 놓이게 되었다.

통일 당시 농림업과 2차 산업(광업, 제조업, 건설업)이 전체산업에서 차지하는 비중(부가가치 기준)은 동독과 서독 모두 각각 1.6% 그리고 40-42%로 비슷하였으나 서비스업의 경우 서독 지역은 30.2%인 반면 동독 지역은 17.7%에 불과하여 동독 지역의 서비스업이 상대적으로 크게 낙후되었다. 통일 후 서독 지역은 2차산업의 비중이 점차 감소하여 1998년 상반기 34.5%에 머물고 있는 반면, 서비스업의 비중은 점차 증가하여 1998년 상반기 36.3%로 증가하였다. 동독 지역의 경우도 서비스업의 비중은 지속적으로 크게 증가하여 1998년 상반기 25.1%에 이르고 있다. 동독 지역의 제조업 부문은 급격한 생산 감소로 인해 1991년 2차산업의 비중이 34.1%로 크게 감소하였으나 그 후 제조업의 지속적인 성장과 건설업의 활황으로 인해 1998년 상반기에는 통일시의 비중인 41.5%를 달성하였다.<sup>72</sup>

## (2) 구동독지역의 경제구조 변화

동독지역의 경제 구조 변화는 非교역재가 교역재를 대체한 것으로 설명되기도 한다. 비교역재산업은 인접 시장이나 역내 시장을 대상으로 한 상품을 주로 생산하는 산업을 일컫는 것으로 이러한 산업의 비중

<sup>71</sup> 김면희, “독일통일과 지역개발: 구 동독지역의 산업재편을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제10집 (서울: 서강대학교, 2002).

<sup>72</sup> 배진영, “통일 독일 10년의 경제적 평가와 전망,” 『경제학논집』, 제8권 2호 (서울: 한국국민경제학회, 1999).

이 통독 후 동독지역 총생산에서 차지하는 비중이 현저하게 늘어났다. 반면 전국적인 시장이나 국제 시장을 대상으로 하는 상품을 주로 생산하는 교역재 산업들은 그 비중이 급격히 감소하는 양상을 보였다.<sup>73</sup> 이러한 관점에서 경제구조 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 서독지역으로부터의 이전 지출이 야기한 동독지역의 역내시장 확대이다. 구동독 정부에서는 국민들의 소비생활을 직접 조절하였으므로 개인적 수요가 시장에서 충족되기 어려웠다. 그러나 통합 이후 소비 선택의 자유를 가지게 되었을 뿐만 아니라 서독지역으로부터의 이전 지출은 실제 구매력까지 제공하여 주었다. 이처럼 수요는 전반적으로 확대되었으나 비교역재의 경우 증가한 수요를 대부분 역내 생산으로 충족시켜야 하였으므로 가격이 상승하게 되고 생산자원이 비교역재의 생산에 집중하게 된 것이다. 가장 대표적인 예로 동독지역에서 통독 후 급격히 팽창한 건축 부문을 들 수 있다. 이 부문은 수송비용 등으로 외부의 공급자보다 역내 공급자가 우월한 입지를 갖게 되어 1994년의 경우 동독 지역 총생산의 18.6%를 차지하기에 이르렀다. 같은 해 서독지역에서는 건축이 총생산에서 차지하는 비율이 6.6%에 불과하여 동독지역 건축 분야의 비중이 상대적으로 압도적인 우위를 차지할 정도로 확대된 것을 알 수 있다.

둘째, 해외 시장의 위축 현상이다. 동독지역의 주요 교역 상대국이던 동구권 시장이 개혁과 개방을 시행하면서 이전의 협력관계에 의한 교역을 탈피하여 순수한 시장논리로 교역을 추진하게 되었다. 그 결과 가격이나 질적인 면에서 경쟁력을 확보하지 못한 동독상품들에 대한 수요가 급격히 위축되는 현상이 나타났고 구동독지역은 전통적인 교역시장을 상실하였다. 또한 새로 개방된 서방시장에서도 시장경쟁력을 갖추거나 진출을 위한 발판을 마련하지 못하여 시장 확대의 기회를 활용하지 못하게 되었다. 결국 전체적인 해외수요가 부진하게 되고, 이러

<sup>73</sup> 이하의 논의는 주로 윤덕룡, “통독후 구동독지역의 구조조정과 평가,” 『EU학 연구』, 제4권 2호 (1999)에 의존.

한 현상이 생산에 반영되어 교역재의 생산은 비교역재로 대체되기에 이르렀다.

### (3) 실물부문과 서비스부문

다른 측면에서는 실물부문과 서비스부문에 대해 대별해서 살펴볼 수 있다. 구동독의 산업구조는 농업과 공산품 생산을 합한 실물 생산 부문의 비중이 용역을 제공하는 서비스 산업에 비해 훨씬 더 높은 2:1의 비율을 유지하고 있었다. 그러나 동서독 간 경제통합 이후, 총생산에서 실물 생산 부문과 서비스 부문의 상대적 비율은 역전되어 통일 이전 2:1 정도의 비율에서 통일 후에는 1:2의 비율로 변하였다. 이 점은 세 가지 측면에서 정리될 수 있다.

첫째, 사회주의 국가에서는 실물생산을 강조하고 서비스 부문을 의도적으로 축소하는 정책을 실시하여 서비스 부문이 상대적으로 과도하게 위축되어져 있었으나 통독 후 정상적인 산업구조로의 회복이 이루어지면서 서비스 부문이 확대되게 되었다.

둘째, 사회주의 체제의 특성상 존재하기 어려웠던 산업분야가 새로 발생하면서 서비스산업의 확대를 가져왔다. 예를 들어 구동독에서는 화폐와 자본의 역할이 제한되면서 금융 분야 산업이 의도적으로 축소되었다. 또한 계획된 상품들만을 생산하여 소비자에게 제공하는 공급자 위주의 생산방식을 사용하였으므로 구매의욕이나 소비욕구를 자극하는 광고업이 없었다. 그러나 수요자 위주의 생산으로 시장여건이 변화되면서 광고업이나 신문, 잡지 등의 새로운 산업이 발생하여 서비스산업의 확대를 유발하였다.

셋째, 서비스업은 일반적으로 지역주민의 기호 및 취향과 연관되는 상품이 많아서 지역의 수요특성을 잘 아는 해당지역의 공급자가 생산을 담당하는 비교역재의 성격을 지니고 있다. 그 결과 상대적으로 국제시장에 노출되는 비율이 적어서 상대적으로 빨리 확대될 수 있었다.<sup>74</sup>

#### (4) 구동독지역의 산업부문별 변화

통일 이후 동독지역에서 진행된 산업 부문별 변화양상이 갖는 주요 특징은 농림수산업을 중심으로 하는 1차 산업과 제2차 산업 중 특히 광업, 제조업(건설업 제외) 부문의 상대적인 위축과 서비스 부문 등 3차 산업의 상대적 팽창 등으로 요약할 수 있다.<sup>75</sup>

이 중 산업시설의 핵심부문인 제조업 부문이 동독지역에서 크게 위축된 요인으로는 생산설비의 노후화, 1:1 화폐통합에서 기인하는 가격 경쟁력의 약화, 시장경제에 걸맞은 경영기법의 경험 부재, 급격한 임금 인상과 그에 의한 경쟁력의 상대적 약화 등이 거론된다. 또한 동독경제의 중추산업이었던 기계, 화학 및 전기, 전자산업의 경우에는 종래 매출액의 50% 이상을 점유하고 있던 동구권시장으로의 수출이 체제 변혁 이후 불가능해졌다는 사실이 급격한 생산위축의 또 하나의 추가적인 요인이다. 이러한 제조업 분야의 전반적인 위축과 달리 건설업은 통일이라는 특수 상황에서 급팽창한 수요에 의해 빠른 속도로 확장된 예외적 업종이다.

반면에 산업입지와 근접한 지역시장에의 판매가 중요한 영업기반을 형성하는 전형적인 내수산업인 음식료, 기호품산업 및 전기, 가스 공급업의 경우, 외부로부터의 경쟁이 타 부문보다 약한 관계로 급격한 와해 현상으로 이어지지 않고, 때로는 약간 그 비중이 상승하는 현상을 보였다. 서비스부문은 업종별로 상이한 형태로 진행되었는데, 상업, 운수, 통신서비스 부문의 초기위축과는 대조적으로 은행, 보험, 여행사 등은 산업전반에 걸친 활발한 확장이 이루어졌다.

이제 제조업 부문으로 한정하는 경우, 제조업 부문은 나름대로 꾸준한 성장을 보였음에도 불구하고, 1997년에도 여전히 서독 지역에 비해 제조업 부문의 노동생산성은 62.2% 수준에 머물고 있다.<sup>76</sup> 제조업 내

<sup>74</sup> 윤덕룡, “통독후 구동독지역의 구조조정과 평가,” 『EU학 연구』, 제4권 2호 (1999).

<sup>75</sup> 김면희, “독일통일과 지역개발: 구 동독지역의 산업재편을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제10집 (서울: 서강대학교, 2002).

에 있어서의 산업구조는 통일 후 한 방향으로만 지속적으로 전개된 것은 아니다. 통일초기 크게 위축하였던 부문이 다시 급속히 성장하고 있는가 하면 그 반대의 경우도 보여주고 있다. 그러나 전체적으로 볼 때 산업구조 변화의 속도와 폭은 통일 초기보다 상당히 완화되었으며 점차 안정적인 산업구조의 형태를 보여주고 있다. 1997년 현재 동서독의 제조업 구조를 보면 전체적으로는 그 구조가 비슷한 양상을 나타내고 있다. 서독 지역뿐만 아니라 동독 지역에 있어서도 금속 및 전자, 화학, 그리고 생필품 산업의 비중이 매우 높은 반면 섬유 및 의류 그리고 가죽 및 고무제품의 비중은 매우 낮다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면 적지 않은 차이가 있다. 동독 지역의 생필품과 금속제품의 생산비중은 서독 지역에 비해 거의 2배나 높은 반면 화학제품의 생산비중은 그 반대의 현상을 보여주고 있다.

통일 후 동독 지역의 제조업 구조의 변화에는 두 가지 특징이 있다. 즉, 통일 후 동독 지역에 주어진 경제적 여건과 독일정부의 동독 지역 경제 재건책의 방향에 따라 부문별 성장 정도가 틀리다는 점이다. 먼저 동독의 경제적 여건에 따라 성장속도가 타 부문에 비해 빠른 분야는 다음과 같다. 즉, 동독 지역의 도로, 철도 시설의 미비로 인하여 수송비용이 많이 들고 쉽게 부패하는 제품, 동독 지역의 재건에 따른 건설 관련 부문, 보다 덜 기술집약적이거나 구동독에서도 이미 서구 시장을 개척하였던 제품이 그것이다. 다음으로 독일정부의 경제정책에 따른 성장부문은 동독 지역 주민의 최소한의 생계유지를 위해 지역 판매를 목적으로 하는 생필품 관련 부문, 투자지원책으로 인해 실물자본 집약적인 생산시설 부문, 구동독의 핵심산업을 유지, 정상화하고자 했던 신탁관리청의 전략으로 인한 금속, 화학, 조선산업 등이다.

한편, 경제통합과정의 저변에 놓인 미시적인 과정은 다음과 같다. 즉, 새로운 투자는 이득이 먼저 발생할 수 있는 산업분야에 집중된다. 초기

<sup>76</sup> 이하는 주로 배진영, “통일 독일 10년의 경제적 평가와 전망,” 『경제학논집』, 제8권 2호 (서울: 한국국민경제학회, 1999)에 의존.

동독지역의 투자는 경쟁력을 잃은 제조업보다는 국제경쟁에 노출되는 정도가 약해서 지역 내의 생산에 의존하는 상품에 집중되었다. 초기 투자가 집중된 건축분야는 이러한 지역재(regional good)의 대표적인 예라고 할 수 있다.<sup>77</sup> 또한 미시적으로는 재빨리 동독에 진출한 일부 서독 기업은 콤비나트 중 경쟁력 있는 기업이나 기업의 일부 시설만을 매입하거나 동구 시장 진출에 필요한 부분만을 취사선택하여 매입하는 모습을 보였다.<sup>78</sup>

결국 구동독지역의 산업은 산업회복이 더디게 진행되었지만, 부분별로 기존의 경제적 여건과 독일정부의 산업정책에 따라 좌우되었다고 할 수 있다. 이러한 동독의 산업구조변화는 남북한 산업통합에 대해 산업전반의 실태와 국내의 민간자본의 경제적 유인을 고려한 세심하고 전략적인 플랜을 필요로 한다는 시사점을 준다.

## 나. 북한의 실태

북한의 산업구조는 안정적인 상태를 유지하고 있지 못하며, 이는 향후 남북 간 산업협력과 통일경제의 형성에 커다란 악영향을 미칠 것으로 보인다. 개괄적으로 보면, 북한의 산업은 1990년대의 경제난으로 인해 설비투자가 제대로 이루어지지 않아 대부분의 생산설비는 노후화되었고 기업소의 재고는 고갈된 상태에 있다.<sup>79</sup>

### (1) 북한 산업의 실태와 문제점

북한의 산업이 가지는 문제는 아래와 같이 정리할 수 있다.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> 윤덕룡, “통독후 구동독지역의 구조조정과 평가,” 『EU학 연구』, 제4권 2호 (1999).

<sup>78</sup> 김면희, “독일통일과 지역개발: 구 동독지역의 산업재편을 중심으로,” 『사회과학연구』, 제10집 (서울: 서강대학교, 2002).

<sup>79</sup> 박석삼, 『북한경제의 구조와 변화』 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004).

<sup>80</sup> 최신림·이석기, 『남북한경제협력방안』 (서울: 을유문화사, 2000).

첫째, 북한의 산업에서 지역 간, 부문 간 연계가 불충분하며, 경제 전체적으로 막대한 중복투자가 이루어지고 있고, 또한 개별 생산단위가 구비하고 있는 공정이 너무 많으며, 결과적으로 전문화의 수준이 대단히 낮다.

둘째, 사회주의경제에서 주로 보이듯이, 산업 각 부문에 노동력이 과잉 고용되어 있다.

셋째, 기술발전의 세계적 추세로부터 유리됨으로써 새로운 산업의 육성에 실패하였다. 1990년대 이후 북한은 컴퓨터 소프트웨어의 개발 등에서 약간의 성과를 거두고는 있지만, 기본적으로는 2-30년 전의 산업구조가 여전히 유지되고 있다.

넷째, 에너지 다소비형 산업에 대한 의존도가 높고, 동시에 원료의 자급을 위한 에너지 소모도 막대하다. 이는 에너지를 효과적으로 확보하는 기제를 내부적이든 외부적이든 형성하고 안정적으로 유지하지 않는 한 효과적인 생산 활동이 어려워진다는 것을 의미한다.

다섯째, 석탄채굴이나 비철금속 제련과 같이 환경오염을 유발할 수 있는 산업부문의 비중이 크고, 대부분의 산업설비가 평균적인 환경기준을 충족시키기 어려울 정도로 노후 되어 있다.

여섯째, 군수산업의 증점 육성과 민수산업의 성장 지체의 파행적 이중구조가 유지되고 있고, 민수산업, 특히 소비재 생산부문은 영세 규모의 지방산업 공장이 담당하고 있고 기본적인 생필품을 제대로 공급하지 못하는 실정이다.

이러한 산업의 문제점으로부터, 당위적 차원에서 향후 산업구조조정 의 방향이 도출된다. 즉 산업부문 및 지역 간 분업체계를 확립함과 동시에 전문화를 촉진하고 노동생산성을 증대시키며, 에너지 소비가 적고 환경친화적인 생산기술과 구조를 갖추는 한편, 첨단산업과 소비재 산업의 비중을 증대시키는 방향이 그것이다.<sup>81</sup> 여기서 문제는 북한이 독자적으로 이러한 산업구조조정을 실행할 수 있는가 하는 점이다.

<sup>81</sup> 최신림·이석기, 『남북한경제협력방안』(서울: 을유문화사, 2000).

북한 산업의 문제점은 사회주의 고유의 문제점과 더불어 외부로부터의 갑작스런 원자재의 공급 감소로 생산부문 전반에 걸쳐 종전의 기술적 관계가 흐트러지게 되어 ‘계획의 일원화, 세부화 원칙’에 입각한 경제계획의 작성이 물리적으로 불가능해진 측면도 강하다고 할 수 있다.<sup>82</sup> 따라서 독자적인 산업구조조정이 쉽지 않다는 점을 유추할 있다.

결국 북한의 산업실정은, 전체 공장 기업소는 약 2만여 개로 추정되나, 가동될 수 있는 공장 기업소는 450여개에 머무르고, 가동률은 30% 정도에 불과한 실정이라 할 수 있다.<sup>83</sup> 따라서 그 수준이 앞서 살펴본 동독의 경우에 비해 훨씬 열악하다고 할 수 있다.

## (2) 남북한 산업 비교

이제 남북협력의 가능성을 점검하기 위해, 남북한 산업을 그 생산수준 및 기술수준을 비교하는 경우, 그 차이는 아래의 표를 통해 간략히 살펴볼 수 있다.

남북한 산업구조를 비교해보면, 2003년 현재, 남한 산업구조와 대비하여, 북한은 농림어업이 상대적으로 큰 비중을 점하고 있고, 제조업은 상대적으로 낮은 비중을 보이고 있다. 사회주의 계획경제의 특성이 반영된 것으로 보이는 것은 서비스산업에서 정부가 차지하는 높은 비중이다. 남한경제가 非정부 서비스가 50%에 가까운 것과 대비된다. 전반적으로 산업구조로 볼 때, 남한경제가 비정부 서비스와 제조업 및 건설업이 주도해가는 형국이라면, 북한경제는 정부서비스와 농림어업 및 제조업이 주도하는 형편이라 할 수 있다.

<sup>82</sup> 박석삼, 『북한경제의 구조와 변화』(서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004).

<sup>83</sup> 한국산업은행, 『북한의 산업』(서울: 한국산업은행, 2000).

<표 IV-1> 남북한 산업구조 비교(2003년)

	남한(%)	북한(%)
국내총생산	100	100
농림어업	3.6	27.2
광공업	26.9	26.8
광업	0.3	8.3
제조업	26.6	18.5
(경공업)	5.6	7
(중화학공업)	21	11.5
전기가스수도	2.7	4.5
건설업	9.6	8.7
서비스	57.2	32.8
(정부)	9.7	22.9
(기타)	47.5	9.8

출처: 통계청

그런데, 남북한 산업구조 모두에서 제조업이 중요한 역할을 한다고 하더라도, 실상 제조업 내부에 주목하여 들여다보면, 그 양상은 판이할 수 있다. 우선 산업별로 생산을 비교하면, 북한은 전반적으로 남한에 비해 그 생산능력이 취약하고, 결과적으로 생산실적과 공장 가동률이 매우 낮은 형편이다. 이는 생산설비의 노후화라는 요인이 추가적으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

<표 IV-2> 남북한의 주요 산업별 생산 비교

구 분	단 위	생산능력		생산실적		가동률(%)	
		한국	북한	한국	북한	한국	북한
철 강	만 톤	4,865.5	600.2	4,104.2	124.3	84.4	20.7
비철금속	만 톤	83.8	47.3				
공작기계	만 대	36.7	3.5				
농 기계	만 대	70.6	3.2				
TV수상기	만 대	2,200	26				
냉 장 고	만 대	460	5				
자 동 차	만 대	390.9	3.3	284.3	0.73	72.7	22.1
석유화학	만 톤	502	6				
합섬원료	만 톤	579	1.8				
합섬수지	만 톤	925.2	3.0				
화학비료	만 톤	458.8	351.4	370.1	77.0	80.7	21.9
전 력	만kW/억kWh	4,698	739	2,393	186		
시 멘 트	만 톤	6,188	1,202	4,816	410	77.8	34.1
판 유 리	만상자	1,967	250				
조 선	만 톤	998	21.4	948.1	3.8	95.0	17.8
화학섬유	만 톤	303	17.7	258.5	2.7	85.3	15.3
직 물	만추/억㎡	262	94.3	84.0	1.0		
펄 프	만 톤	81	35.9				
지 류	만 톤	1,087	27.0				

주: 철강은 조강 기준. 석유화학은 에틸렌 기준, 한국의 판유리는 생산량 기준임.  
출처: 한국산업은행, 『북한의 산업』(서울: 한국산업은행, 2000).

생산능력과 겹치지만, 동시에 생산된 제품의 질에 결정적으로 영향을 미치는 것이 생산기술수준이다. 이러한 생산기술수준을 보면, 남북한의 격차는 보다 극명해지고, 이 차이는 자생적인 극복이 어렵다는 것을 시사한다. 즉 제조업 전반적으로, 북한의 생산기술수준은 남한의 기술수준과 비교할 때, 1960년대 후반에서 1980년대 초반 정도에 해당하는 기술수준에 머무르고 있다. 가장 발달한 비철금속의 경우에도 1990년대 초반 수준에서 그치는 실정이다.

<표 IV-3> 주요 산업별 남북한 기술수준 비교

구 분	한 국	북 한	한국대비 북한의 기술수준	
철 강	전반적인 조업기술 세계수준 고청정강 제조기술 등 특수 용도강 부문의 기술은 미흡	고로의 고압 조업기술 낙후 일반강과 특수강 제조는 상 당한 기술 축적	80년대 초반	
비철금속 (제련, 정련)	아연품위 99.995%, 동제련 에 자동로공법 사용	아연품위 99.95%, 동제련에 반사로 및 용광로공법 사용	90년대 초반	
정밀기계	기술응용단계	부품국산화 초기단계 전자부품 부문 낙후	70년대 후반	
공작기계	부품국산화 및 대형 특수기 계 생산 기술자립 및 응용 추진	범용, 대형 및 특수용도 공 작기계의 생산기술 확보 군수부문과 민간부문의 격 차 상당히 큼	80년대 초반	
전 자 기 기	가전 제품	정보가전, 가전의 디지털화 급진전	대부분 부품 수입에 의존 고부가가치제품 생산하지 못함	70년대 후반
	컴퓨터	개인용PC 본체는 대만과 일 본에 비해 열위, 고성능주변 기기는 대만 등에 비해 앞섬	16비트와 일부 32비트 컴퓨 터 조립단계 대용량컴퓨터 미비	80년대 중반
	반도체	메모리 설계기술 등 확보	김책공대내 반도체집적회로 연구소 설립	80년대 초반
	통신 기기	교환기 TDx-100 상용화 CDMA 상용서비스	국제통신센터에 주로 외국 제 시설 구비	80년대 초반
	자동화 기술	생산공정 자동화 추진	단위기계의 자동화 추진	80년대 초반
전기기기	중소형 범용 중전기는 세계 수준에 근접 초고압, 대용량 고부가가치제 품 생산기술은 선진국에 근접 하나 설계기술 등 다소 미흡	전선, 애자, 중소형발전기, 변압기 등은 어느정도 관련 제조기술 확보 대용량발전기, 자동화 관련 기기 부문 낙후	80년대 초반	
자 동 차	신제품 개발능력, 생산기술, 제품의 품질 등 선진국 수준 연구개발, 설계기술 미흡	자동차부품 국산화율 60% 미만 정밀가공을 요하는 핵심부 품들은 수입에 의존	60년대 후반	

구 분	한 국	북 한	한국대비 북한의 기술수준	
석유화학	공정운영기술, 범용제품의 생산기술은 선진국 수준 공정설계, 촉매기술 등 핵심 요소기술은 미흡	생산설비가 계열화되어 있 지 않음 노후설비에 의한 구식공정 채택	70년대 초반	
화학비료	성숙단계, 복비중심	단비중심	70년대 중반	
타 이 어	제3국에 기술이전 수준 라디알 타이어 위주	품질이나 경쟁력 제고에 무관심 바이어스, 재생 타이어 위 주	70년대 초반	
전 력	중전기기부문 증급정도 플랜트 건설과 운용기술은 선진국 수준	발전설비 설계능력 미확보 발전소 전체에 대한 시스템 설계 및 시공기술 미확보	60년대 후반	
시 멘 트	채광분야의 노동생산성, 원료 처리분야의 원료균질화, 원료 분쇄설비 등 선진국 수준	현대화 시설 미비 재래설비에 의존	70년대 중반	
판 유 리	품질, 기술수준 등 우수 특수기능 판유리 제품 개발	구식설비에 의존 품질불량	70년대 초반	
조 선	일반 선박 건조기술은 선진 국 수준	소형선박의 모방설계 수준 건조방식, 용접기술 낙후	60년대 후반	
섬 유	화학 섬유	전반적으로 선진국에 근접	비날론, 인견섬유 생산 수 준	60년대 후반
	방 직	고부가가치직물 생산 현대식 직기	구형직기(복직기) 위주 염색가공 등 낙후	60년대 후반
	의 류	의류가공 등 우수 소재개발 및 디자인기술 미 흡	기본 스타일의 의류제품은 한국과 비슷	80년대 초반
제 지	범용제품 기술수준은 우수	지질 조약, 설비 낙후	60년대 후반	
신 발	제조기술은 세계적인 수준 소재 및 디자인 다소 미흡	수공업 생산방식 제조기술, 디자인능력 크게 낙후	70년대 초반	
음식료품	소재부문, 가공부문 세계적 인 수준	일차 가공품 생산 위주 전반적으로 품질 조약	70년대 초반	

출처: 한국산업은행, 『북한의 산업』(서울: 한국산업은행, 2000).

이 같은 실정에서, 남한 산업은 북한 산업에 대해 장기적으로 효과적인 일방적 산업지원 및 산업협력을 지속적으로 수행하기 힘들며, 오히려, 자원을 집중하고, 북한 산업과의 보완성을 통해, 양 지역의 산업 발전을 동시에 도모하는 방식이 추구되어야 한다.

이상에서 간략히 살펴본 남북한 산업 실태비교를 통해 분명한 것은 다음과 같다. 첫째, 현재수준에 기초한 물적 차원에서의 남북한 산업협력은 어렵다는 것이다. 일방적인 非거래성 교역이라면 가능할 수도 있겠지만, 이러한 교역은 장기적으로 한계가 있고 남한경제에 직접적인 경제적 이득을 주기 힘들다. 둘째, 현재수준에서 이루어지고 있는 남북한 교역 역시도 주로 위탁가공에 머무르는 실정이라서, 이러한 방식으로는 효과적인 남북한 산업협력을 기대하기 힘들다. 결국, 효과적인 남북한 산업협력을 통한 북한 경제의 안정화와 나아가 통일한국 경제의 풍부화를 위해선 현재적인 조건을 고려하면서도 새로운 협력방향이 추구되어야 한다는 점이다. 셋째, 독일의 경우를 볼 때, 민간에만 의존할 수 있는 것이 아니라, 정부차원에서 체계적인 산업형성 플랜을 상세히 설정해야 한다는 점이다.

## 2. 산업협력의 방향성

### 가. 기본 방향성

#### (1) 기본적 기준 및 민관 투자의 필요성

우선, 기본적인 기준은 통일 혹은 통합경제 형성에 소요되는 통일비용을 최소화할 수 있어야 하고, 동시에 남북한 산업협력을 통한 북한경제의 안정화와 장기적으로 통일한국경제의 내실화 수준을 제고할 수 있는 것이어야 한다.

이때, 남북한의 경제가 통합된 이후에도 북한의 제조업이 경쟁력을 유지할 수 있고 북한 노동력의 고용상태가 유지되기 위해서는 남북 간

의 생산성 격차가 충분히 근접해야 하는데, 남한 기업의 북한에 대한 직접투자는 남한 기술을 북한에 자연스럽게 이전함으로써 생산성 격차를 줄이고 북한 노동력에 대한 안정적인 고용효과를 창출할 수 있는 가장 효과적인 남북경협 방법이라 할 수 있다.<sup>84</sup> 그렇지만, 경제적인 유인만으로는 적정투자가 어려운 측면을 고려할 때, 민간기업의 대북투자만으로는 충분하지 않고, 국가적인 차원에서의 대북투자가 필요하고 정부차원의 투자에 민간투자가 매칭 펀드방식으로 활용되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 측면은 경제통합과 그 내실화를 목표로 한 산업정책의 필요성을 제기한다.

민간기업의 투자에 대해서는 남북한 산업협력의 기본 방향에 적합한 특정 분야에 대해서는 세제 및 금융 등 국가적인 지원이 필요하고, 이럴 때 효과적인 민간투자가 이루어질 수 있다. 나아가 북한 산업발전의 기초 요소에 대한 국가적인 투자가 정부 주도로 이루어져야 안정적인 산업발전이 이루어질 수 있다. 안정적인 인력 공급을 위해 기존 교육기관의 효율화 및 신규 교육기관의 설립, 특정 산업발전에 필수적인 기술력 형성과 확산을 위한 국책연구기관의 설립 등이 이루어져야 한다.

## (2) 산업협력의 기본적인 방향

이제 이러한 국가적 차원의 산업협력이 추구해야 할 기본적인 방향에 대해 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 비교우위를 활용한 점진적인 산업발전방안이 강구되어야 한다. 북한경제의 현재적인 생산설비 등이 노후화되어, 효과적인 활용이 어렵다고 하더라도, 북한이 가진 인적자원과 자연자원을 활용하여 비교우위를 누릴 수 있는 방안이 기본적으로 설정되어야 한다.

둘째, 현재적인 조건에서 직접적으로 혹은 자생적으로 산업형성이

<sup>84</sup> 이영선 외, 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』 (서울: 해남, 2003).

어렵다고 하더라도, 장기적으로 남북한 산업구조를 보완하여, 통합된 경제의 경쟁력과 잠재력을 제고할 수 있는 성장산업을 국가적인 차원에서 의식적으로 육성해야 한다. 실상 이러한 산업의 효과적인 육성은 통일경제 형성에서 단순히 북한지역에 대한 혜택 주기에서 머무르는 것이 아니라, 투자에 따른 국가적인 차원의 성과 증대를 기초로 대규모 재정투자의 정당성을 확보하는 기제로 활용가능하다.

셋째, 현재 산업의 추세적인 특성을 고려해야 한다. 그 중 가장 중요한 것은 동북아 산업협력과 그 추세이고 또한 국제적인 기술변화와 경쟁이다. 동북아지역은 세계경제에서 가장 역동성이 높은 지역 중 하나로 기술프런티어로의 경쟁이 가장 치열한 지역임과 동시에 협력을 통한 상호이익 증진의 여지가 남아 있는 곳이다. 동북아지역에서의 기술적 추세 및 산업적인 추세와 지역의 잠재적 가능성이 동시에 고려되어야 한다.

동북아에서의 주요 경제열강 즉, 남한, 중국, 일본 등과 그들 간의 수급구조와 경쟁구조에 대한 적극적인 고려가 수반되면서 산업협력 방향이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 사실상, 민간과 정부 공동의 연구조사사업이 산업협력방향 설정 이전에 이루어져야 함은 물론이다. 이는 남북한 산업협력의 방향이 남한지역이나 북한지역만의 수요에 대한 고려에서 멈추어서는 안된다는 것을 시사한다.

요컨대, 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다.

## 나. 북한에서의 산업형성의 기본 틀

북한의 현재적 조건을 고려할 때, 기존 기업과 산업에 대한 활용보다는 전면적인 건설이 더 현실적이다. 정진상·윤황은 현재의 북한의 실태에 대한 검토를 기초로, 전면적인 개편방향을 제시하고 있다.<sup>85</sup> 즉, 북

한의 산업구조에서 식량난은 농림수산업부문, 에너지난과 원자재난은 광공업부문, 생필품난과 외화난은 사회간접자본 및 서비스업부문의 발전을 저해하고 있고, 나아가 이들은 북한의 산업에 대해 구조적이고 총체적인 불안감으로 작용하고 있으며 이러한 경제난으로부터 경제성장을 이루기 위해서는 산업구조가 전면적이고 대대적으로 개편되어야 하는 기본과제를 안고 있다. 그 방향은 중공업부문에 대한 투자를 전면 축소하고 상대적으로 비교우위에 있는 노동집약적 경공업을 적극 육성하고 중공업부문 중 상당한 비중을 차지하는 군수산업부문에 대한 투자 축소와 이의 민수전환이 대폭 추진되어야 한다.<sup>86</sup> 그렇지만 이들의 논의에서 제시된 이러한 방향은 산업의 발전에 필요한 전반적인 요소를 고려하지 않은 것이다.

이 경우 문제는 북한 산업의 자생력과 자체 동력 확보를 어떻게 가능하게 할 것인가와 그에 걸맞게 어떤 산업을 육성할 것인가가 문제가 된다. 여기에서는 산업형성 및 전반적인 발전을 고려하기 위해 M. Porter의 산업분석을 활용하여 하나의 안을 제시한다.<sup>87</sup>

M. Porter에 따르면, 특정산업이 경쟁력을 창출하고 유지하는 데 영향을 미치는 국가적 요인으로는 요소조건(factor conditions), 수요조건(demand conditions), 관련 및 지원 산업(related and supporting industries), 기업의 전략, 구조 및 경쟁양상(firm strategy, structure and rivalry)이 있으며, 그 외 간접적 변수로는 정부(government)와 기회(chance)를 규정하고 이들 요소를 총체적으로 고려하여, 국가의 경쟁우위를 ‘다이아몬드 모델’로 설명하였다.

<sup>85</sup> 정진상·윤황, “북한의 산업구조 현황과 과제,” 『산업경제연구』, 제17권 6호 (2004).

<sup>86</sup> 정진상·윤황, 위의 글.

<sup>87</sup> 산업이 사실상 붕괴한 상태에서 산업의 형성과 발전을 고려하는데 기존의 경제발전이론은 적합하지 못하다. 기존의 경제발전이론은 주로 산업구조의 대분류에 집중하기 때문이다. 세부적인 산업의 형성을 고려하는 경우에는 보다 세부적인 요인을 고려할 수 있는 프레임워크가 필요하고, 여기에서는 산업경쟁력을 고려하는데 일반적으로 활용되는 포터의 모형을 수정, 활용하고자 한다.

이들 모델에서 중요한 것은 이것이 체계적으로 작용한다는 것이다. 즉, 각 요소는 상호작용을 통하여 산업의 경쟁력에 전체적으로 영향을 미치게 된다. 그러나 각각의 결정요인들을 하나의 체제로 통합하는 것은 산업의 지리적 집중과 국내 경쟁이고, 국내 경쟁은 ‘다이아몬드’의 각 구성요소가 가진 질을 높이며, 지리적 집중은 각 요소간의 상호관계를 강화하는 데 기여하기 때문에 특히 중요하다고 보았다. 그러므로 산업의 경쟁력은 다양한 산업에 걸쳐 광범위하게 나타나는 것이 아니라, 군집현상을 띠면서 지리적으로 집중하는 특징이 있다. 국제적으로 성공한 산업에서 기업의 지리적인 집적은 국제경쟁력을 결정하는 개별적 결정요소의 영향과 결정요소간의 상호강화가 지리적 근접성에 의해 고양되기 때문이다. 특히 생산성이 높은 산업을 축으로 한 전후방 부문이나 관련 산업의 다각화 과정을 통한 산업군집의 형성은 국가의 발전단계 중에서 가장 생산성이 높은 혁신주도 단계의 두드러진 특징으로 강조하고 있다.

이러한 Porter의 틀을 활용하는 경우에, 산업형성과 그 산업의 지속적인 발전을 위해서는 크게 수요측면(demand aspect)과 해당 산업과 기업의 전반적인 공급능력(supply capability)으로 재구성할 수 있다. 여기서 공급능력은 Porter가 제시한 요소조건(factor conditions), 관련 및 지원 산업(related and supporting industries), 기업의 전략, 구조 및 경쟁양상(firm strategy, structure and rivalry)을 포괄한다.

이러한 틀 하에서 아래와 같은 대략적인 표를 구성할 수 있다. 즉 북한에서 산업형성의 기본방향은 수요측면과 공급능력의 양 측면을 모두 고려하여 설정되어야 한다. 우선 수요측면에서는 북한 자체적인 소득수준과 소비성향에 기초한 북한 자체적인 수요와 남한경제의 유효수요에 기초한 남한의 수요, 나아가 전세계적인 수요가 있다. 공급능력 과 관련해서는 크게 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업으로 구분할 때 2차 산업은 하이테크 산업, 중위기술수준 산업, 로-테크 산업으로 구분할 수 있고, 3차 산업은 개인서비스, 공공서비스, 상대적으로 고도의 지식

수준을 요구하는 지식서비스와 산업서비스로 구분할 수 있다.

이러한 틀에서 산업형성의 기본 방향은 우선 북한수요를 충족시키거나 북한수요를 대상으로 한 산업을 발전시키고, 그 이후에 남한수요와 국제수요로 확장하는 것이 바람직하다. 북한 내의 수요는 직접적이라는 점과 소득수준의 저위로 인한 소규모성이라는 특성을 갖는다. 이들 수요는 생활필수품이나 국지적으로만 공급 가능한 서비스 공급을 필요로 하며, 남북통합 등의 계기를 통해 점차적인 소득수준의 상승으로 확대될 것으로 보인다. 북한 내 산업형성은 이들 수요를 일차적으로 충족시키는 것이어야 한다. 이들 수요에 대한 대응을 통해 축적된 경험을 바탕으로, 2차적으로 소득수준이 훨씬 높고 선호가 까다로운 남한 수요와 국제수요를 대상으로 하는 것으로 진전되어야 한다. 물론 이러한 각 수요에 대한 대응이 단계적으로 이루어질 필요가 있다고 할 수 없고 오히려 병행적으로 이루어지되, 매 단계에 따라 그 주목하는 바가 달라져야 한다. 즉 각 단계에서 중점적 대상으로 삼아야 할 수요를 설정하면서도 장기적으로는 남한수요 및 국제수요를 대상으로 설정하는 방향으로 이루어져야 한다.<sup>88</sup>

또한 각 산업의 공급능력을 고려할 때, 상당한 수준의 기술력이나 관련 인프라가 요구되는 산업은 즉각 형성시키고 지속적으로 발전시키기 어렵다는 사정이 있다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 외부로부터의 턴키방식으로 관련된 물리적 설비를 확충하고, 낮은 차원에서 시장마인드를 형성시키는 것만으로 충분한 1차 산업이나 로테크산업(low-tech industry)이나 개인서비스 및 공공서비스산업을 먼저 형성하고 발전시키는 것이 필요하며, 이를 기반으로 중위 수준의 기술력을

<sup>88</sup> 내수시장의 수요를 충족시키는 산업발전을 도모하자는 것이 수입대체 등의 균형발전전략처럼 보일 수 있을 수도 있으나, 내수시장 전체의 수요를 대상으로 하기보다는 상대적으로 긴급한 수요를 대상으로 한다는 점과 장기적으로 국제시장을 겨냥하는 방향을 설정한다는 점에서 오히려 불균형성장전략에 가깝다. 오히려 상대적으로 긴급한 수요를 해소함으로써 불균형성장전략을 구사할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있다는 장점을 갖는다.

필요로 하는 미디엄-테크산업(medium-tech industry)과 산업서비스 및 지식서비스산업을 발전시키는 것이 필요하다. 공급능력은 기술수준과 기술개발 및 생산업체의 조직역량에 의해 크게 좌우된다는 점을 고려하면, 1차산업과 로테크산업의 경험을 충분히 활용하여, 조직역량을 확보하고, 이를 기반으로 보다 높은 조직역량과 지식수준을 요구하는 산업으로 진전해 가는 것이 바람직하다.

<표 IV-4> 기술수준별 산업의 분류

High-technology industries	ISIC rev.3
Aircraft and spacecraft	353
Pharmaceuticals	2423
Office, accounting and computing machinery	30
Radio, TV and communications equipment	32
Medical, precision and optical instruments	33
Medium-high-technology industries	
Electrical machinery and apparatus, n.e.c.	31
Motor vehicles, trailers and semi-trailers	34
Chemicals excluding pharmaceuticals	24(excl. 2423)
Railroad equipment and transport equipment, n.e.c.	352 + 359
Machinery and equipment, n.e.c.	29
Medium-low-technology industries	
Building and repairing of ships and boats	351
Rubber and plastics products	25
Coke, refined petroleum products and nuclear fuel	23
Other non-metallic mineral products	26
Basic metals and fabricated metal products	27-28
Low-technology industries	
Manufacturing, n.e.c.; Recycling	36-37
Wood, pulp, paper, paper products, printing and publishing	20-22
Food products, beverages and tobacco	15-16
Textiles, textile products, leather and footwear	17-19
Total manufacturing	15-37

출처: OECD

<표 IV-5> 산업형성과 발전의 기본틀

		북한수요	남한수요	국제수요
1차산업	광업		○	○
	농림업	○	○	
2차산업	하이테크산업			
	미디엄테크산업		○	○
	로테크산업	○	○	
3차산업	개인서비스	○	○	○
	공공서비스	○		
	지식서비스	○	○	
	산업서비스	○		

주: ○은 북한의 실태를 고려할 때, 수요가 형성될 가능성이 있는 산업임.

배진영은 위와 같은 틀을 활용하지는 않았지만, 1960년대 한국의 발전모델이 북한에도 적용 가능할 것인가 하는 문제의식에서 출발하여, 기업의 투자유인에 집중하여 북한의 경제발전전략을 구상하였다.<sup>89</sup> 즉 북한에 진출하고자 하는 남한기업은 값싸고 풍부한 노동력을 이용할 수 있고 넓은 토지를 필요로 하는 산업이 유리하며, 북한에서 대량으로 생산 가능한 광산물을 원료로 하는 산업이 유리하다. 북한의 부족한 내수와 사회간접자본의 미비 때문에 북한 지역 내에 판매망을 구축하기 보다는 남한지역의 수요를 겨냥하여 임해지역이나 남한과의 인근지역에 입지하는 것이 유리할 수 있다. 즉 노동집약적이고 장치성격을 가진 경공업이나 중화학공업을 임해지역이나 휴전선 근방에 유치하는 것이 바람직하다. 또한 북한경제의 재건과정에서 예상되는 각종 투자재와 원자재 특히 건설자재에 대한 수요가 강력할 것이므로, 이를 기초로 한 중화학공업의 병행발전이 고려될 수 있다. 한편, 북한 지역 내의 기초생활품에 대한 상당한 수요잠재력과 사회간접자본 구축의 미비 때문에

<sup>89</sup> 배진영, “통일 후 북한의 경제발전 전략: 산업입지 측면에서 한국의 단계별 경제성장 전략의 유효성에 관한 연구,” 『경제학논집』, 제7권 3호 (1998).

해당 지역 내의 상권만을 대상으로 한 노동집약적이고 기술을 필요로 하지 않는 생필품 공기업체의 경공업이 소규모로 운영될 것이며, 이 경우에도 북한 지역 내의 수요를 대상으로 진출하는 남한기업의 경우에 그 규모가 소규모로 운영될 것으로 보이며, 제조업체라기보다는 도소매업과 같은 서비스업종이 주류를 이룰 것으로 보인다.<sup>90</sup>

이처럼 남한자본과 국제자본 등 민간자본이 그 경제적 동인으로 직접투자를 시도하는 부문에 대해서는 관련 제도 정비 등 가이드 정도만 해주면 되지만, 그렇지 않은 영역에 대해서는 정부차원에서의 전략적인 투자선별 및 집중이 필요하다.<sup>91</sup> 나아가 정부차원에서의 장기적이고 전략적인 산업형성 및 산업발전플랜을 만들고 이에 기초한 투자집중이 중장기적으로 남북한 산업의 질적 수준 제고로 이어질 수 있다.

독일의 경우, 갑자기 맞이한 급격한 통일로, 통일경제에 대한 대비가 없는 상태에서 이루어진 경제통합으로 체계적인 경제통합정책이 이루어지기 힘들었고 결과적으로 현재까지도 막대한 통일비용과 동·서독 지역 간 경제적 활력과 경제적 성과의 커다란 격차라는 문제로 시달리는 실정이다. 우리의 경우에는 독일의 경우를 교훈삼아, 민간의 경제적 인센티브를 최대한 수용하면서 민관 공동의 주도로, 국가적인 차원에서의 산업협력정책과 그 실행이 요구된다. 사회간접자본의 건설 및 협력

<sup>90</sup> 배진영, “통일 후 북한의 경제발전 전략: 산업입지 측면에서 한국의 단계별 경제성장 전략의 유효성에 관한 연구,” 『경제학논집』, 제7권 3호 (1998).

<sup>91</sup> 북한산업의 잠재력을 분석할 때, 우선적으로 남한 기업의 대북 투자의 주요 동기가 되고 있는 저렴한 노동력이 바탕이 된 산업이 중단기적으로 성장 가능성이 높은 것으로 전망된다. 이 범주에 속하는 분야로는 방직, 봉제, 의류 등 현재 위탁가공교역이 가장 활발하게 이루어지고 있는 섬유부문을 꼽을 수 있다. 또한 염색가공, 가죽, 신발, 제지, 식료품 가공 등의 경공업분야에서 대외 경쟁력을 가질 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들면, 식료품 가공의 경우 노동집약적이고 단순가공 형태를 보이는 수산가공품, 건어물, 장류, 과즙음료, 식용유지, 제분, 제당 등은 남한 또는 대외 수출을 기반으로 빠른 성장이 예상된다. 기계 및 전자산업에서는 일부 백색가전과 농기계, 단순 공작기계 등에서 중단기적으로 발전 잠재력이 높는데, 가정용 전자와 전기부품부문은 남한의 위탁가공과 설비이전이 국제경쟁력 확보를 위해 반드시 선행되어야 한다. 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』 (서울: 국토연구원, 2004).

은 이러한 산업협력 및 산업발전과 연계되어 추진되는 것이 바람직하다. 다만 그 방향은 앞서 제기한 듯이 해당 시장수요와 공급능력을 고려하는 것이어야 한다. 이를 통해 북한 산업의 자생력을 회복하고 성장기반을 구축해서 중장기적으로 북한지역의 경제성장을 안정화시키는 것이어야 한다.

### 3. 산업협력

#### 가. 경제협력단계에서의 산업협력

##### (1) 산업협력대상

위의 틀에 기초해 판단해 볼 때, 협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 협력대상이 되는 것이 바람직하다. 긴급한 수요로는 생활필수품의 대상이 되는 제품과 기초적인 개인서비스가 그 대상이 될 수 있고 비교우위 차원에서는 광업<sup>92</sup> 등과 한국어가 가능한 저렴한 노동력이 중요한 산업이 그 대상이 된다. 나아가 관광 등 국내외 수요를 대상으로 한 개인서비스도 활용가능하다.

또한 이 시기에는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다. 이때 서비스산업은 북한경제에 시장마인드를 확산시키는 주요한 계기로 기능할 수 있다.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> 북한의 광물자원은 그 종류가 다양하고 매장량이 풍부하다는 특징을 갖는다. 현재까지 발견된 광물은 400여종에 이르며, 그 중 경제적 가치가 높은 광물이 220여종에 이른다. 북한은 매장량에서도 철, 니켈, 아연, 석회석, 마그네사이트 및 석탄 등 거의 전 종류에서 남한보다 절대적인 우위를 차지하고 있으며, 특히 마그네사이트의 경우 남한은 전무한 상태이나, 북한은 매장량이 세계적인 수준에 있다. 배진영, “통일 독일 10년의 경제적 평가와 전망,” (1999).

## (2) 점진적인 제조업 발전

기존 연구에서 주요 고려 대상이 되는 산업이 제조업이다.<sup>94</sup> 제조업은 경제전체의 활력을 형성하고 확장하는데 가장 기본이 되는 산업이다. 문제는 북한의 기존 제조업을 활용하기에는 설비 및 기술노하우가 너무 낙후되어 있고 자생적으로 회복되기 어렵다는 점이다. 이러한 상황을 고려한 상태에서 비교우위를 활용한 점진적 산업발전방안과 획기적 산업발전방안이 고려될 수 있다. 그렇지만 경제협력단체에서는 점진적인 산업발전방안이 보다 현실적이다.

점진적인 산업발전방안에서는 기존의 남북경협을 경험의 바탕으로, 산업 내 무역(intra-industry trade)을 보다 확대할 필요가 있다. 산업 내 무역은 통상 디자인 및 마케팅과 생산을 분리하는 등 가치체인(value-chain)의 각 단계를 분리하고 무역으로 연결한다는 구상이다. 현재 진행되는 섬유 산업 등의 위탁가공이 산업 내 무역의 확대로 본격적으로 설정되어야 할 필요가 있다. 이 경우 북한을 경공업 수출산업 기지화 하는 방안이 적극 고려될 수 있다. 이석기는 이미 섬유산업 수출산업화를 제안한 바 있다.<sup>95</sup> 특히 남한 산업에서 주로 가격경쟁력에만 의존하는 산업은 북한을 산업 내 무역의 파트너로 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 경공업 수출산업기지화를 목표로 한 남북한 간의 분업구조 설정이 이루어져야 한다.

경공업 육성은 북한당국이 경제특구 활성화를 통해 남한기업을 포함한 외부로부터의 투자를 촉진시키게 될 것이며, 이는 설비 및 기술이전

<sup>93</sup> 북한 내 긴급한 수요로는 사실상 식량 등 농수산물일 수 있고 긴급한 수요를 해소하기 위해서는 농업 생산성을 빠른 시일에 제고해야 하는 과제를 무시할 수 없다. 농업부문에 대해서는 제도적 인프라에서의 논의를 참조.

<sup>94</sup> 기존 연구에서는 남북한 산업협력을 주로 남한기업의 대북투자방향 및 유망업종에 집중하여 연구를 진행하고, 지리적 차원에서의 방안을 제시하고 있다. 이영선 외, 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』(서울: 해남, 2003); 전국경제인연합회, 『통일한국을 향한 남북한 산업지도』(서울: 전국경제인연합회, 2001)이 대표적이다.

<sup>95</sup> 이석기, 『전환기 맞고 있는 남북경협』(서울: 산업연구원, 2004).

을 통해 침체된 북한산업의 회복에 어느 정도 활력제가 될 것으로 예상된다. 또한 대규모 노동력을 필요로 하는 경공업이 육성됨으로써 새로운 고용 창출을 통해 북한의 유휴 노동력 문제를 다소 해소하고 주민들의 소득향상을 통한 내수 구매력 증대에 기여할 것이다. 남한기업의 대북투자는 기존 중공업분야의 산업설비를 활용하는 것보다는 새로운 기업체 설립을 통해 경공업 및 노동집약적 산업에 집중하는 것이 현실적이다. 또한 경공업분야의 새로운 기업에 대한 투자는 비국유 생산부문의 성장을 유도함으로써 북한산업의 개편을 촉진하고 구조조정에 따른 부작용의 발생을 완화할 수 있을 것이다.<sup>96</sup>

나아가, 이러한 점진적 산업발전방안의 실행은 북한당국의 기존 정책적 관심을 가진 산업과 정책적 관심을 유도할 수 있는 산업을 대상으로 하는 것이 현실적이다. 동시에 그 구체적인 방식은 특구의 실질적 확대와 남한의 경공업 중소기업의 진출 확대가 될 수 있다. 이상준은 북한당국의 정책적 관심에 주목하고 있다.<sup>97</sup> 이 글의 관점에서 보면, 이는 북한의 현재의 긴급한 수요와 관련된다 할 수 있다. 이하는 북한당국의 정책적 관심의 대상이 되는 산업군이고, 이들에 대한 남북협력을 통해 경제협력단계에서의 산업협력이 이루어질 수 있다.<sup>98</sup>

구체적으로 협력대상의 가능성이 있는 북한의 노동집약적 경공업으로는 봉제, 가방, 의류, 염색가공, 가죽, 신발, 완구, 가구, 제지, 식료품가공, 단순기계 및 가정용 (백색)전자 등을 꼽을 수 있다.

섬유산업은 현재 위탁가공을 중심으로 남북경협이 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야이며, 상대적으로 적은 투자를 통해서도 생산 효율성을 향상시킬 수 있는 분야이다. 북한당국도 최근 봉제의복 임가공공장, 수출 피복 공장 등의 설비 현대화를 진행하고 있어 북한의 정책

<sup>96</sup> 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004).

<sup>97</sup> 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』참조.

<sup>98</sup> 이하는 주로 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』에 의존.

적 육성의지를 알 수 있다. 현재 남한의 섬유산업은 중국 섬유산업의 발전과 생산설비의 중국 이전, 해외시장에서의 가격경쟁력 상실 등으로 생산기반이 급격히 약화되고 있는 상황이므로, 개성공단 건설과 남북한 합작기업의 설립이 본격화되면 저렴한 북한노동력을 활용한 섬유부문의 대북 투자가 활성화 될 것이다. 특히 북한의 대표적 섬유기업인 평양종합방직공장, 평양제사공장, 신의주화학공장, 순천비날론연합기업소 등은 대규모 생산체제를 갖추고 있으며 방적, 제직, 직물, 봉제 등의 분야에서 나름대로 기술과 경험이 축적되어 있어 남한의 임가공 주문이 확대되면 쉽게 생산증대가 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 북한의 섬유산업은 남한기업의 설비이전과 기술지원이 뒷받침된다면 저렴한 노동력을 이용하여 북한의 주력 수출산업으로 성장할 수 있을 것이다.

신발산업 또한 북한이 저렴한 양질의 노동력을 활용하여 국제경쟁력을 확보할 것으로 예상되는 분야이다. 신발산업은 대표적인 노동집약적 산업으로서 고용창출의 효과가 높으며, 대규모의 장치나 막대한 초기자본이 필요하지 않는 산업이다. 또한 신발성형을 위한 각종 소재 및 부품의 생산이 필요하여 피혁, 직물원단, 합성고무, 접착제 등 관련 산업의 발전을 유도할 수 있다. 비록 1990년대 생산설비의 해외이전으로 산업기반이 크게 위축되었으나 남한의 신발산업은 1980년대 말까지 세계 신발시장의 20%를 점유하며 남한 총수출액의 6.3%를 차지하였다. 따라서 중국이나 동남아로 이전한 남한신발기업이 북한과의 위탁가공사업 및 주문자상표생산(OEM)을 추진할 경우 신발산업은 북한의 주요 수출산업으로 자리 잡을 수 있을 것이다.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> 북한은 남한기업들의 투자단지가 조성될 개성공업단지 및 신의주 경제특구를 활용하여 경공업 중심의 생산을 확대함으로써 북한내부의 생활필수품 부족을 해소하고 기술 및 자본축적의 기회로 삼을 수 있다. 개성공업단지의 경우는 남한과의 경의선 개통을 통해 전력, 가스, 에너지 등의 사회간접시설이 지원되어 북한 경공업 생산의 중심으로 성장할 것이다. 개성에서 육성되는 가정용 전기·전자, 통신부품, 섬유, 의류, 봉제, 가죽, 신발산업은 북한 경공업 구조개선의 촉매제로 작용하게 될 것이다. 신의주

한편 북한당국은 1990년대 말부터 정보통신산업의 육성을 경제회복의 새로운 전략으로 강조하고 있으며, 대규모의 시설자금이 소요되는 정보통신 인프라와 컴퓨터 하드웨어 분야보다는 우수한 개발인력 양성을 통해 단기간에 성과를 낼 수 있는 소프트웨어 부문을 적극 지원하고 있다. 국가적인 차원에서의 지원이 반영되어, 북한의 소프트웨어 산업은 1990년대의 경제난과 북한산업의 전반적 침체에도 불구하고 상당한 발전을 이룬 것으로 알려지고 있다. 나아가, 1990년대 이전 북한의 주력수출산업이었던 광업부문은 경제통합의 초기단계에 남북한 협력과 외국기업의 설비투자를 통해 북한의 수출 전략산업으로 성장할 가능성이 높다.

이처럼 북한이 현실적으로 처한 투자재원의 부족, 주력산업의 부재, 대외협력의 미비 등을 고려하여 북한당국이 우선적으로 육성할 것으로 예상하는 노동집약적 경공업, IT산업, 광공업을 산업구조 재편의 핵심부문에 파악할 수 있다. 이러한 논의는 경제협력단계의 산업협력의 그 구체적인 대상산업을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 특히 경제협력단계에서는 현재의 북한당국의 의지와 실행력이 중요한 의미를 갖는다는 점에서 이들 산업은 의미를 갖는다.

### (3) 수출시장의 확보

이러한 협력이 실제로 자리 잡기 위해서는 경제협력단계에서 이 단계에서 가시적인 효과를 발휘하기는 어렵다고 하더라도, 이미 수출시장의 안정적인 확보에 신경 써야 한다. 판로가 안정적으로 확보될 때 산업협력의 동력이 유지되면서 확대될 수 있기 때문이다. 북한의 내수

---

또한 섬유, 의류, 제지, 신발산업을 주축으로 한 북한의 대표적인 경공업 도시로서 남한 및 중국기업과의 설비제공 위탁가공 또는 합작투자를 통해 수출 지향적인 가공무역을 육성하면서 북한의 해외시장 진출을 위한 기반 마련에 도움을 줄 것이다. 또한 개성과 신의주는 물류단지 건설과 운송, 호텔, 음식점, 관광 등과 같은 서비스분야가 발전할 수 있을 것으로 전망된다.

시장의 수요를 충족시키면서 다음 단계에서의 산업발전의 동력을 확보하기 위해서는 국제시장 진출의 가능성을 적극적으로 타진해볼 필요가 있다. 특히 이 단계에서는 국제시장 진출에 장애로 기능하는 제반 제도적인 여건을 개선하는 것에 신경을 써야 한다.

이때 잠재적으로 남한의 내수시장과 더불어 국제적인 수출시장이 그 대상시장으로 설정되고 이들 시장을 대상으로 한 남북한 단일 브랜드 개발이 필요하다. 단일 브랜드 개발을 통해 남북한 간의 효과적인 분업이 이루어지면서 그 수준이 양적/질적으로 확대될 수 있다. 또한 단일 브랜드의 브랜드파워를 제고하는 과정을 통해 실질적인 산업협력의 수준이 제고될 수 있다.

#### (4) 서비스산업의 육성

마지막으로, 북한 내 서비스산업의 가능성을 타진하고 서비스산업 육성을 추진해야 한다. 즉, 비교우위를 활용하는 방식 중의 핵심적인 산업으로, 북한 지역에서 서비스산업 육성이 고려될 수 있다. 이때는 북한 내의 수요만으로 고려를 해서는 안 된다. 형성된 서비스업은 동북아 경제를 대상으로 하는 것이어야 한다. 북한경제가 가진 인적자원과 자연자원을 충분히 활용한 서비스산업의 형성과 발전은 상대적으로 제조업의 형성보다 수월할 수 있다. 동시에 이들 서비스업의 확산은 북한경제에서 시장경제를 효과적으로 확산시킬 수 있는 효율적인 기제로도 활용될 수 있다. 이를 위해서는 정부서비스 위주로 구성된 서비스업이 민간 위주로 재편될 수 있도록 하는 제반 조정이 필요하고, 이 과정에 남한 정부와 남한 민간기업의 역할이 필요하다.

서비스산업으로는 백두산, 금강산, 묘향산 등 지리적 자연 관광자원을 활용한 관광업이 확대될 필요가 있으며, 동북아에서 중요한 지정학적 요인을 활용하여, 동북3성, 러시아, 및 일본을 겨냥한 물류산업을 형성할 필요가 있다. 이 경우에는 국가 주도 등의 교통 및 물류시설 등의 사회간접자본에 대한 체계적인 투자가 요구된다. 또한 동양의 특성을

활용한 기존 공연예술 등을 활용하여 콘텐츠 생산을 활용한 콘텐츠 산업의 본격적인 구축과 확장이 고려될 수 있다.

## 나. 경제연합단계에서의 산업협력

### (1) 기본 방향성

경제연합단계에서는 농림업 등 1차 산업이 안정적으로 북한수요를 충족시켜야 하고 산업에 기본이 되는 물류 등 산업서비스업이 기본적으로 자리 잡아야 하는 시기이다. 이를 기초로 낮은 기술수준이라고 하더라도, 저위기술의 산업에서는 독자성이 확보되어야 하며, 장기적으로 중위기술수준의 산업이 육성되거나, 동일 산업에서도 중위기술수준의 역할을 담당하여 남한경제와의 산업 내 무역을 진전시켜야 한다.

동시에 단계차원에서 고려되어야 할 점은 경제연합단계에서는 산업통합의 구조의 동력을 형성하는 단계라는 점이다. 이런 차원에서 이 시기에는 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 지반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다. 즉, 협력단계에서 시도되었던 경공업 수출산업화가 안정화되어야 하고, 이를 위해서 남북한 산업 내 무역의 성장기반이 안정적으로 구축되어야 한다. 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 북한 내 산업간 연관성과 보완성이 확대되고 강화되어야 한다. 이러한 과정에서 1980년대 초반 남한경제에서 중화학공업의 연관기업을 확대시켜 온 경험이 참조될 수 있다.

### (2) 산업간 보완성 확대

북한 내 산업간 연관성과 보완성의 확대는 경공업 수출산업화의 안정화를 중화학공업으로 보완하는 방식이 현실적이다. 이상준은 경제통합의 확대단계에서의 산업간 보완성에 대해 정리하고 있는데, 이 글에서의 경제연합단계의 산업협력에 중요한 시사점을 준다.<sup>100</sup>

이들의 논의는 다음과 같다. 즉, 경공업부문의 고부가가치화를 적극적으로 추진하면서, 중화학부문의 국유기업을 민영화하여 경공업부문의 상호보완성이 강화되는 방향으로 산업재편이 추진되어야 한다.

이 단계에서 북한의 중화학부문은 국제적인 비교우위가 있는 산업구조로 전환되어야 하지만, 중화학부문의 구조조정은 많은 시간과 재원이 필요하다. 또한 철강, 석유화학 등은 개발도상국간의 경쟁적 설비증설로 인해 북한의 수출 경쟁력 확보가 매우 어려운 부문이기도 하다. 따라서 북한은 남한기업이나 외국투자가에게 군수산업 등에서 기초한 주요 중화학기업을 과감히 매각함으로써 북한산업 재편의 걸림돌로 작용하는 중화학부문의 구조조정 부담을 줄일 필요가 있다. 이와 같은 외자유치와 선진 기술 도입을 통한 산업구조조정과 생산효율성 강화를 위한 노력이 집중되면 철강 및 비철금속부문의 일부 중저가 품목은 생산성이 회복될 가능성이 높다. 노동력이 많이 투입되고 높은 기술을 요하지 않는 부문인 주물, 주철관, 선재, 강관, 철선, 배관자재 등은 남한과 북한 내부의 수요뿐만 아니라 해외시장으로의 수출도 기대할 수 있을 것이다.

또한 남한의 투자를 통한 설비현대화가 진행될 경우, 철선제품, 파형강관, 알루미늄 압출, 티타늄, 이산화티타늄, 비철 주물 등의 비철금속부문의 성장이 예상된다. 또한 백색가전분야에서 남한 또는 외국 기업의 전자제품 위탁가공이 활성화될 가능성이 높다. 기계산업 부문에서는 남한에서 이전한 중저가품의 직접생산을 통해 생산기반을 확대하고, 고급기술을 요하지 않는 일부 범용제품, 건설·광산용 기계, 농업용 기계 등의 생산이 증대될 것으로 보인다.

이러한 방식의 보완성 강화는 남북한 산업 내 무역을 강화하고, 경공업수출산업화에 이바지할 것으로 보인다.

---

<sup>100</sup> 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004).

### (3) 동북아에 대한 고려

나아가 이 단계에서는 동북아를 고려한 산업발전방안이 요구된다. 특히, 가깝게는 중국의 동북3성의 개발을 염두에 두어야 하고, 나아가 한·중·일의 경제협력의 추세를 고려해야 한다. 특히 해외직접투자의 유치를 통한 산업발전에는 이러한 고려가 필수적이다.

지난 20년간의 중국 경제발전에서 소외되었던 동북3성의 개발은 인접한 북한에게는 지역경제협력의 기회로 작용할 수도 있지만, 동시에 이 지역으로 유입되는 자원을 둘러싸고 동북3성과 북한이 경쟁관계에 높이게 되어, 외자 유치나 산업구조 재편과정에서 장애요인으로 등장할 가능성이 높다. 따라서 산업구조재편을 고려한 사전적인 대비가 필요하다.

향후 북한지역을 둘러싼 동북아 근방에는 실상 해외투자가 집중될 가능성이 크다. 동북아를 고려한 해외투자 유치를 효과적으로 실행하기 위해서는 특히 북한에 대한 수요의 내용을 점검할 필요가 있다. 아래는 현재까지의 대북 수요의 내용이다.

<표 IV-6> 국제사회의 주요 대북 투자수요

국 가	투자수요 및 추진상황
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광개발: 중국-북한 연계관광 개발 및 호텔 등 관광시설 투자</li> <li>• 수출가공업, 무역업</li> <li>• 운수업</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농축수산물가공</li> <li>• 관광관련 서비스(호텔, 식당)</li> <li>• 해상운수업</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제전시회 개최</li> </ul>
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나진지역 석유개발</li> <li>• 석유관련 판매업</li> <li>• 조립사업</li> </ul>
태국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신개발</li> </ul>
호 주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비철금속, 마그네사이트 등 광산 개발 (북한 무역대표단, 호주 방문(2001. 2) 및 호주 광업·인프라 조사단 방북 (2001. 5))</li> </ul>

국 가	투자수요 및 추진상황
러시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나진항을 환적 항구로 활용하기 위한 시설 현대화</li> <li>• 티타늄, 구리, 아연 등 광물개발, 석유정제</li> <li>• 경공업 부분의 하청생산, 비철금속·철금속의 생산 및 가공분야</li> <li>• 화력발전소 정비</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전설비 및 섬유, 광산물 도입(네덜란드 경제대표단 방북 2001. 3)</li> <li>• 농업(2001년 7월 북한의 평양 원예총회사와 네덜란드의 유럽·아시아 그룹이 공동투자 형식으로 설립한 합영회사인 평양·유럽아시아 합영회사는 채소·화초를 대량 생산할 수 있는 수만㎡ 크기의 대형 온실을 건설하기로 하고 2001년 9월 공사 착공)</li> </ul>
스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전력생산</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지하광물개발(북한의 채취공업성은 최근 영국의 IMC그룹, 호주의 무역협의회, 스웨덴의 SANDVIK 등의 대표단을 초청, 함경남도 상농광산과 강원도의 법동광산, 평양의 대동강축전지공장을 시찰토록 했음. 이들 대표단은 비철금속 광산인 상농광산과 대동강축전지의 현대화 계획 추진에 참여하고 법동광산의 채광 및 선광에 투자할 예정임)</li> </ul>

출처: 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북 협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004).

#### (4) 남북한 통합 산업구조에 대한 고려

북한이 상대적으로 풍부한 생산요소에 대한 적극적인 활용과 함께 점진적 산업발전 방안과 획기적 산업형성이 요구된다. 또한 기존 연구에서도 충분히 제시되는 것처럼, 현재적인 조건에 대해서만 머무는 것이 상호보완성인데, 이는 장기적, 동태적으로 확장되어야 한다. 이때, 산업발전수준이 높은 남한이 주도할 가능성이 높다는 점을 감안하면, 단기적으로는 힘들다고 하더라도 남한경제의 취약한 지점을 장기적으로 북한 산업이 적절하게 보완하는 구조가 이상적이다.

연합단계에서 획기적인 산업발전방안은 북한경제의 자립적이고 안정적인 성장동력 산업의 구축이라는 관점보다는 남북한 산업의 보완성이란 관점에서 설계되는 것이 바람직하다. 이 관점에서 북한 산업의 내적인 기반이 정비된 이후에 통합적인 산업개편이 필요하다.

북한의 산업발전이 국내외 직접투자 유도를 통해 이루어진다고 할 때, 이럴 경우에만 남한 경제와 남한 산업계의 적극적인 관심 유도와

투자 유치가 가능해진다. 남한 산업의 최대 취약점 중 하나는 최종조립산업을 뒷받침할 수 있는 소재부품산업의 미발달과 낮은 발전 가능성이다. 문제는 소재부품산업이 최종조립산업처럼 단기주의(shortism) 방식으로는 육성하기 어렵다는 점이다. 자생적인 방식이 어렵다면, 장기적인 차원에서 국가차원의 의도적인 육성이 필요하다. 북한지역의 인적자원, 물적 자원을 고려한 소재부품산업(특히 소재산업)의 국가차원에서의 의도적인 육성을 이루어내고 남북한 산업협력을 통해 장기적으로 소재부품산업의 취약성을 완화함과 동시에 북한지역의 특화로 경쟁력을 높일 수 있다. 또한 남한 정부가 책임져야 할 대규모 투자에 대한 정당성을 확보할 수 있다. 이를 위해 국가적인 차원의 기술개발연구집단의 형성과 그 성과의 확산을 통한 기업화가 고려될 수 있다. 이러한 방식을 통해 중위수준의 산업을 형성하고, 산업 내 무역을 시도할 수 있다.

시장이 존재하지 않거나 막 생성되는 단계에서 산업정책, 산업구조조정정책 등 정부의 적극적인 개입을 통해 남북한경제의 협력적 산업관계를 구축해야 한다. 북한 역시도 시장이 존재하지 않거나 막 생성되는 단계에 있고 기존 생산설비 및 기술노하우를 충분히 활용하기 어려운 상태라면, 남한 정부의 주도하에 남북한 경제의 산업협력이 추구되어야 한다. 나아가 동북아 지역의 기술적/산업적 추세를 고려하여 북한 독자적인 신기술 개발과 그에 기초한 신산업 형성을 고려할 수 있다.

## 다. 경제통합단계

경제통합단계에서는 남북한 수요 뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 서비스산업에서 국제수요를 직접적으로 대상으로 해야 하며, 중위기술수준의 제조업에서는 국제시장에서의 경쟁을 염두에 두어야 한다. 남한경제의 주요 산업이 이미 글로벌 경쟁에 놓이기 때문에 이는 불가피하다. 글로벌 경쟁에 놓인다는 것은 기술개발을 비롯한 혁신이 본격적으로 필요하다는 것을 의미하고, 이 과정

에서 북한의 장점 중 하나인 고급 공학인력이 충분히 활용될 수 있는 기제가 만들어지고, 동시에 이들 인력이 세계시장을 지향하는 방향으로 전환할 수 있도록 재교육하는 메커니즘이 요구된다. 그 수준에 따라 하이테크-산업(high-tech industry)의 가능성이 추구될 수도 있다.

단계차원에서는 통합단계에서 단일 산업구조 형성이 추구된다. 기존 단계에서의 산업협력을 기초로, 북한이 지역적으로 독자적인 동력을 가진 산업과 남한과의 밀접한 연계를 갖는 산업으로 구분되고 각각의 독자적인 발전양식을 보유하여야 한다.

이때, 북한이 가진 최대의 장점인 고급 공학인력이 충분히 활용되어야 한다. 남한경제는 1990년대 중반을 거치면서 이공계 연구진의 부족 현상이 나타나기 시작했고 고령화와 동시에 향후 이 문제는 더욱 악화되어 산업 및 기술경쟁력 증진에 장애요소로 기능할 가능성이 크다. 북한의 공학인력은 이러한 문제를 완화하는 방식으로 활용되어야 한다. 언어적인 문제 때문에 남한이 고급 공학인력을 효과적으로 확보하는 것은 북한지역을 대상으로 이루어지는 것이 가장 효율적이다.

남북한 통일경제를 구축하더라도, 한반도 경제는 독자적인 내수시장을 확보하지 않는 한 대외적인 시장을 활용하면서 성장해야 할 가능성이 크다. 이런 측면을 고려하면, 세계적인 추세에 민감하게 반응하고 적절하게 대처해 가야 한다. 따라서 한반도 전체차원에서 국제적인 차원에서의 기술 및 산업구조의 변화추세를 지속적으로 모니터링하면서 민관합동으로 이에 걸맞은 점차적인 산업구조의 변동을 이루어가야 한다.

이러한 추세에 맞추어, 경제협력단계에서의 구축된 남북한 간 협력적 산업관계를 기초로 남북한 단일지역을 감안한 남북한 산업의 재배치가 본격적이고 점진적으로 이루어져야 한다. 특히 북한지역을 염두에 둔 적극적인 산업 재배치가 필요하다. 첫째, 관광 및 콘텐츠산업, 둘째, 물류산업, 셋째, 섬유산업 등 중소기업에 적합한 노동집약적 산업, 넷째, 기초소재산업 등 지식집약적 산업, 다섯째, 환경친화 에너지 산업, 여섯째, 남한경제의 석유화학, 철강, 조선, 자동차 등 중화학공업의

재배치와 남북지역 간 산업 내 무역이 그 대상이 될 수 있다.

#### 4. 산업협력을 지원하는 사회간접자본 개발 협력

북한은 기본적으로 사회간접자본의 수준이 열악하다. 당장 기반시설부문에서는 공업지역의 전력공급망 개선과 배후 교통물류시설의 확충이 필요하다. 인프라측면에서 북한은 철도와 수력중심의 교통 및 에너지공급구조를 갖고 있는데, 1990년대를 거치면서 그 기능이 현저히 약화된 것으로 알려져 있다.

아래 표에서도 나타나듯이 남북한을 비교하면, 수량차원에서만 따지더라도, 북한의 인프라 수준은 남한에 비해 상당히 취약한 수준이다. 오로지 철도총연장에서만 남한보다 커서 철도위주의 교통망을 갖는다는 점을 명백하게 보여주지만, 질적인 상태를 고려하면 철도 역시도 상당한 질적 개선이 필요하다.

<표 IV-7> 북한의 인프라 실태

구 분		단 위	남 한 (A)	북 한 (B)	비교 (B/A)
인 구(2002)		천명	47,640	22,369	0.47
교 통 (2002)	철도총연장	km	3,129	5,235	1.67
	도로총연장	km	96,037	24,449	0.25
	항만하역능력	천톤	486,510	35,500	0.07
	민용항공기보유	대	295	20	0.07
통 신 (1998)	100명당 전화회선수	회선	43.3	4.8	0.11
	국제전화회선수	회선	12,000	215	0.02
에 너 지 (2002)	전력발전설비용량	천kw	53,801	7,772	0.14
	발전량	억kw	3,065	190	0.06
	1인당 1차에너지소비량	*TOE	4.38	0.70	0.16

주: \* TOE: Ton of Equivalent(석유로 환산한 톤단위).

출처: 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구 - 구 동독과 폴란드의 사례를 토대로』(서울: 국토연구원, 2004).

## 가. 사회간접자본 개발 협력의 기본방향

### (1) 독일사례

독일은 통일 이전에 이미, 동서독간의 육로수송체계 구축을 위해 구 서독정부가 통행비 및 조세 지원, 교통로 건설 및 유지·보수 등을 지원하는 등 동독의 사회간접자본에 대해 지원하였고, 동서독 간 사회간접자본의 협력을 지원하였다.<sup>101</sup>

동서독 통합전의 교통시설 정비 및 확충사례를 보면, 통일 전 동·서독 간에 교통시설의 개선에 관한 협력이 본격화되기 시작한 것은 기본조약이 체결되면서 이 기본조약에 따라 양국 간에 교통부문의 협력을 확대하고 강화할 것을 합의한 이후부터이다. 동·서독 간 교통시설의 개선에 관한 협력은 통일 전에 3차에 걸쳐 이루어졌는데, 이때는 통상 동서독간의 협력이 서베를린의 지리적 위치와 동구권의 전략적 목표라는 틀 속에 진행되었다고 할 수 있다.<sup>102</sup> 보다 구체적인 정비사례로는, 구 동독의 교통로 이용에 대한 일괄지불금 지급, 베를린 출입고속도로시설에 대한 투자 참여, 제1차, 제2차, 제3차 동서독 교통망 확충 공동프로젝트 사례가 있다.

동서독 통일 후 교통부문 투자는 그 계획이 3차례에 걸쳐 확정되었다. 1991년의 교통투자계획은 통일 다음해에 긴급하게 수립된 것이고, 1991년 4월 9일에 결정된 독일통일 교통투자계획은 구동독지역의 교통시설을 긴급하게 정비하기 위한 사업을 대상으로 수립된 것이다. 1992년 7월 15일에는 1992년 독일연방 교통투자계획이 결정되어, 통일 이후 전체 독일을 대상으로 수립된 장기교통 투자계획이 만들어졌다.

통일 이후 독일은 많은 부문에서 투자재원이 필요했으므로, 교통투자재원 조달에 많은 어려움을 겪었다. 통일 이후 독일에서는 정부 예

<sup>101</sup> 1980년 Mittelland 운하 확장에 대한 서독정부의 1억 5천만 DM 지원.

<sup>102</sup> 이하는 주로 전일수 외, 『통일대비 남북한 종합교통망 구축계획』(서울: 교통개발연구원, 1998).

산 이외에는 교통부문만을 위한 목적세가 없었으며, 구동독지역발전기금, 유류세의 인상, 자동차등록세 등으로 투자재원을 조성하였고 교통부문의 민영화를 추구하였다.

동서독의 경우, 통일 이전에도 상당한 투자를 했음에도 불구하고, 통일 이후, 본격적인 투자계획이 필요했고, 이는 상당부분 정부가 담당하는 형태로 진행되었다. 이것이 남북한 상황에 시사하는 바는 사실상 정부가 사회간접자본 건설의 주역으로 나서야 하고, 이는 세밀한 계획을 동반하면서 이루어져야 한다는 점이다.

## (2) 산업발전방향과 연계

사회간접자본의 최대의 활용은 산업계 수요와 개인수요라고 할 때, 사회간접자본의 건설은 일차적으로 산업계 수요를 충족시키는 것이어야 하고, 이후 개인수요 등 사회경제적 수요로 확장되는 것이 바람직하다. 그렇다면, 일차적으로 산업발전방향과 연계되어 사회간접자본은 건설되어야 한다.

사회간접자본의 개발 협력은 북한의 자체적인 사회간접자본 수준의 제고와 동시에 남북한 연계를 감안해야 한다. 즉, 사회간접자본의 연계는 남북경제협력의 효율성을 증대하고 단일경제권 형성을 위한 물리적 통합을 적극 고려해서 이루어져야 한다. 장기적으로는 물자수송을 위한 운송·교통망 연계와 함께, 북한의 사회간접시설 복구를 통한 남북 간 산업인프라 연계체제 구축을 목표로 해야 한다. 물리적으로는 물류운송의 점진적인 확대와 정보통신 인프라의 점진적인 통합이 필요하다. 결국 사회간접자본의 개발협력과 남북 간의 연계는 단절된 육상 교통망 연결, 북한 항만 및 기타 운송시설 보완, 교통·물류시스템의 표준화, 통신인프라 현대화 및 통신망 연결 협력사업 등으로 연결되어 추진되는 형태가 될 것이다.

이러한 물리적 기반(인프라, 에너지, 수자원)의 단계적 강화를 위해서는 교역, 통행과 관련한 기초적 교통 인프라(연결교통로) 및 통신 인

프라가 단계적으로 확충될 필요가 있다. 교통·통신 인프라의 단계적 구축측면에서 단기적으로 남북 간 연결교통망을 확충하고 교류거점지역의 배후교통망 및 통신망 현대화를 추진할 필요가 있을 것이다. 중장기적으로는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등 동북아시아와의 연계를 고려하여 경의선, 경원선의 시설 확충을 추진하며, 이러한 차원에서 주요 공항 및 항만시설 확충도 추진할 필요가 있을 것이다.<sup>103</sup>

통상 각 인프라별 과제가 남북 간의 협력수준에 따라 2단계로 제시될 수 있다.<sup>104</sup> 각 인프라별로 그 구체적인 과제는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다. 이 글에서의 3단계와 구분과 비교하면, 각각 협력단계와 연합단계에 해당한다고 할 수 있다.

<표 IV-8> 주요 인프라별 과제

구분	단기 (경제 안정화 및 남북경협 활성화)	중장기 (경제발전기반·남북경제공동체 구축)
철도	<ul style="list-style-type: none"> <li>경의선 복구사업</li> <li>중국, 러시아접경지역 철도연결 등 북한 내 주요 철도구간의 개보수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기간 철도망의 시설 확충               <ul style="list-style-type: none"> <li>서울-평양-신의주축과 서울-원산-청진·나진축 철도망의 현대화</li> </ul> </li> <li>주요 철도교통 중심지에 대규모 물류시설 건설</li> </ul>
도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북한 간의 도로망 단절구간 13개 노선 가운데 국도 1호선(경의선) 연결사업을 계속 추진, 순차적으로 3, 5, 7호선의 연결사업 추진</li> <li>신의주, 만포, 혜산, 도문 등 접경지역의 배후도로망 개보수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 내 주요 도로망의 확충</li> <li>평양-원산간 고속도로: 2차선 구간의 4차선화, 노면 보수 등</li> <li>중국과의 연결도로망 확충</li> </ul>

<sup>103</sup> 이상준 외, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001).

<sup>104</sup> 전형적으로 이상준은 경제안정화 및 남북경협활성화 단계와 경제발전기반 및 남북경제공동체 구축 단계, 2단계로 구분하여 각 인프라별 과제를 정리하고 있다. 이상준, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001).

구분	단기 (경제 안정화 및 남북경협 활성화)	중장기 (경제발전기반· 남북경제공동체 구축)
항만	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 항만의 긴급 개보수               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남포항: 컨테이너 하역장비 설치, 다목적 부두하역장비 지원</li> <li>- 나진항, 청진항: 컨테이너 하역장비 개량, 전용부두시설 개보수</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항만시설의 확충/배후 물류기지 확보</li> <li>• 나진, 청진항 등 대외 교역거점 항만 집중 육성</li> </ul>
공항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울-평양 간 정기 직항로 확보</li> <li>• 주요 공항의 시설 개보수: 순안비행장, 원산비행장, 신의주비행장, 삼지연비행장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제공항 추가 확충</li> <li>• 지역거점공항의 시설확충 및 노선신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 삼지연공항과의 부정기 관광항로 개설(백두산 관광객 유치)</li> <li>- 어랑공항과의 부정기 관광항로 개설(칠보산 관광객 유치)</li> </ul> </li> </ul>
통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류거점 지역의 통신인프라 확충</li> <li>• 남한 등 외국과의 통신관련 기술협력</li> <li>• 남북한 간 통신 및 전산인프라의 표준화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 통신시설 현대화</li> <li>• 남북한 통신망 통합</li> </ul>

출처 : 이상준 외, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001)에 수정.

요컨대, 사회간접자본의 건설과 남북한 간 사회간접자본의 협력은 산업발전방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나아가야 한다. 동시에 동북아와의 연계를 고려한 동북아시아 허브로 기능할 때 발생하는 수요를 고려할 필요가 있다.

### (3) 재원조달과 국제협력

사회간접자본의 건설과 협력은 우선 남한의 내부적 재원을 바탕으로 할 수밖에 없다. 그렇지만, 남한만의 재원에만 의존하기보다는 세밀한 플랜 하에서 국제협력을 통한 자금조달을 시도할 필요가 있다. 그런데 그 방식은 동북아 지역경제협력의 구도 하에서 이루어지는 것이 바람직하다.

국제적인 차원에서 북한의 사회간접자본 건설에 활용할 수 있는 것은 국제기구 등 정부차원과 민간 투자유치이다. 이 중, 외부로부터 유입하는 대규모의 양허적 경제지원은 주로 국제금융기구의 가입을 통한 개발자금의 도입과 일본과의 관계정상화를 통한 일본의 보상금의 본격적인 집행, 미국과의 관계개선을 통한 개발 프로젝트 지원 및 민간기업의 대북투자으로 크게 구분될 수 있다.<sup>105</sup> 물론 이러한 자금 유치는 6자 회담과 북핵문제 등 현재의 고착상태에서는 어려울 수밖에 없으며, 이러한 문제가 해결되더라도, 특히 민간자본의 유치에는 남한 정부나 남한 기업의 역할이 필요할 수 있다.

북한지역의 투자 리스크로 인해 상업차관 등의 국제민간자본 유치에 의한 재원확보가 어려운 상황에서 국제금융기구와의 관계개선을 통한 양허적 자금의 조달은 북한의 산업구조 조정에 상당한 기여를 할 수 있다. 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구에 가입함으로써, 북한은 농업재건, 산업시설복구, 인프라 복구·확충에 소요되는 대규모 투자자금의 일부를 이들 국제기구로부터 조달할 수 있다. 비록 자금지원의 조건이 까다롭고 정책권고의 강도가 높은 IMF의 차관(loan)은 가입초기부터 활용하기 어렵지만, 북한은 세계은행그룹의 긴급경제복구차관(Emergency Recovery and Rehabilitation Credit), IDA차관(International Development Association Credit) 또는 ADB의 아시아개발기금(ADF: Asian

<sup>105</sup> 이하는 주로 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004)에 의존.

Development Fund)과 같은 양허적 조건의 자금(concessional lending)이 우선적으로 활용 가능하다.

또한 정부 간 개발원조(ODA)의 형태로 집행될 것으로 예상되는 일본의 대북 수교자금은 자금의 규모가 매우 크고, 식민지 지배에 대한 보상의 성격이므로 무상원조가 차지하는 비중이 클 수 있다. 북-일 관계정상화에 동반되어 집행될 것으로 예상되는 일본의 유·무상 경제협력자금은 산업생산시설 복구와 사회간접시설 확충과 같은 대규모 투자사업에 투입가능하다.

일본으로부터 제공되는 양허적 성격의 자금은 시급히 보수가 필요한 생산부문에 활용될 수 있을 뿐만 아니라 장기적인 투자가 필요한 대규모 인프라 확충사업에 사용될 수도 있다. 일본의 대북 경제협력자금은 산업생산 정상화를 위한 발전시설 복구 및 확충, 기계설비를 포함한 자본재 및 원자재 지원, 수출산업 개발 및 위탁가공시설 지원, IT분야와 같은 첨단산업 육성에 중점적으로 활용될 수 있다. 또한 철도, 도로, 항만, 공항을 포함한 교통·운송분야 및 통신시설 등의 인프라의 복구와 확충, 공업단지 개발을 위한 기반시설 구축과 같은 다양한 분야에서 투자가 이루어 질 수 있다.

이들 원천 중에서 동북아 지역협력차원에서의 자금 유치는 동북아 협력차원에서 의미를 갖는다. 즉 동북아 지역경제협력차원에서의 건설자금 확보는 우선 남한의 부담을 경감시키는 동시에, 동북아차원에서의 시설 활용을 촉진할 수 있다. 동북아의 지역경제협력은 교역 및 투자의 확대와 함께, 역내 경제권의 발전 잠재력과 잠재적인 대규모 프로젝트들에 대해 관련국의 관심이 증대됨으로써 그 중요성이 확대될 수 있다.

역내국가간의 상호보완성 향상과 협력을 통한 경제적 역동성(dynamics)의 증대는 동북아지역의 중심부에 위치하고 있는 남한과 북한에게는 유리한 지정학적 이점을 활용할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 특히 역내국가간의 교역·투자 확대와 동북아 경제협력 촉진과 관

련된 운수 및 물류부문의 인프라 연결과 같은 역내국가간 대규모 프로젝트의 추진은 북한의 경제회복과 산업구조 재편에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 오히려 이들 인프라의 건설과 연결을 북한의 장기적인 산업발전 및 산업구조 재편에 활용하려는 의식적인 노력이 필요하다.<sup>106</sup>

## 나. 경제협력단계에서의 사회간접자본 개발 협력(특구 중심의 개발 협력)

이 단계에서는 당장 수요가 집중되는 핵심적인 사회간접자본의 점검 및 개선을 우선적인 목표로 삼고, 이들에 대한 신속한 건설 및 활용이 필요하다. 즉, 병목이 발생하는 지점이나 교류거점지역에 대한 집중적인 개량·보수 및 추가 건설이 필요하다. 이런 관점에서 볼 때 이 단계에서 남북 간 교역흐름이 집중하는 곳은 경제특구와 금강산 등 관광서비스가 이루어지는 곳이다.

즉, 경제협력단계에서는 특구 중심의 사회간접자본 건설과 협력이 바람직하고, 이 경우는 경협 확대와 발전단계에 걸맞게 물리적 기반 시설을 확충하는 것이 필요하다. 이 시기에는 남북한 간의 교류의 거점과 같은 특정 개방지역과의 인적·물적 이동을 활발하게 하는 물리적 기반의 확보라는 차원이 중요하다. 전형적으로 특구를 중심으로 인프라 연계의 기초를 닦는 시기로 자리매김할 수 있다. 이 연계를 기반으로 인적·물적 이동의 흐름을 원활하게 하면서 다시금 연계를 확대시키는 사회간접자본정책이 요구된다.

즉, 실질적으로는 경제특구를 중심으로 한 경협의 발전단계에 따른 물리적 기반시설 확충이 필요하다.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> 이때, 북한지역을 관통하는 동북아 산업인프라의 구축과 역내국가간 자유 무역 확대, 공동 기술개발과 같은 소프트 인프라(soft infrastructure)분야의 협력체계 구축과 같은 역내국가간 경제협력의 심화는 북한의 사회간접자본(SOC) 투자에서 기본적으로 고려되어야 할 사항이다.

이때, 물리적 기반시설은 남북경협 중심인 민간경협의 단계적 발전전략(위탁가공→투자확대→전면적 자유교역의 순)에 부응하는 방식으로 확충될 필요가 있다. 위탁가공기에는 물자수송과 관련된 부분적인 인프라 확충을 추진하고, 투자확대기에는 공단 및 관광단지 등의 특구 개발과 관련된 기반시설 확충이 필요하다.

당장 경험에 장애물로 작용하는 물류비를 축소하는 방향으로 기반시설을 확충하고 활용하는 방안이 모색되어야 한다. 이와 관련해서는 남북교역에서 발생하는 비용 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 물류비를 절감하기 위해 남북교역 물류비가 통상적인 물류비와 동일한 수준에 이를 수 있도록 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 예컨대, 정기항로 개설초기에 발생할 수 있는 선박회사의 운임적자는 정부의 보조금을 통해 지원하는 것이 필요할 것이다.

이와 함께 정기항로가 기존항로와 함께 남북한 국적 선박의 직항이 가능하도록 북한당국과 협의할 필요가 있을 것이다. 그리고 북한 주요 항만시설의 개선에 대한 적극적 지원도 이루어질 필요가 있다. 예를 들면, 북한 남포항의 하역설비를 지원하고 그 대가로 정기운항, 항비 인하, 선하역 우선권 등을 확보한다면, 체선기간의 단축 및 부대비용의 절감을 통해 물류비인하 효과를 거둘 수가 있을 것이다. 이외에도 지게차 등 부두하역 장비에 대한 지원이나 준설에 대한 지원 등도 고려될 수 있다. 또한 단기적으로 육상교통로 확보와 함께 육상연결이 가능한 대부분의 지역에 물류센터를 운영하고, 남북한의 지역적 연계 강화를 위해 서해안 지역과 동해안 지역을 각각 연결하는 종합 물류센터를 운영하는 것도 물리적 기반의 강화 차원에서 추진할 필요가 있을 것이다.

물론 물리적 기반의 강화를 위한 과제들은 제도적 기반의 강화를 위한 과제들과도 밀접하게 연관되어 있기 때문에, 경험의 발전 단계별로,

---

<sup>107</sup> 이하는 주로 이상준 외, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001)에 의존.

그리고 교류부문별로 양 부문의 과제를 통합적으로 해결하려는 노력이 필요할 것이다.

경협이 점차 확대되면서 그 수준에 맞게 사회간접자본이 확충되고 남북한 간에 연계되어야 한다. 이와 관련, 이상준은 위탁가공, 투자 확대, 전면적 자유교역으로 경협을 단계적으로 구분하고 각 단계에 부응하는 사회간접자본 확충방안을 정리하고 있는데,<sup>108</sup> 이중 위탁가공기와 투자확대기가 이 글에서의 경제협력기에 해당한다.

<표 IV-9> 남북 민간경협의 발전과정에 따른 물리적 기반의 조성

위탁가공기	투자확대기	전면적 자유교역기
주로 항만수송과 거래에 필요한 교통·통신 시설 확충(직항로 개설, 항만시설 보수, 직통전화, 팩스, 인터넷 연결 등) 육상연결교통망 및 물류기지 확보	산업단지, 관광특구, 소프트웨어 단지 등 경제특구 중심의 국지적인 시범사업에 대한 인프라 투자 제조업 관련 기반시설 조성 남북간 육상연결교통로 확장	남북간의 통행, 통상, 통신이 원활하게 이루어 질 수 있는 광역 교통기반시설 확충 거점도시 중심적 인프라 지원

주: 현재 남북간의 경협은 위탁가공을 위주로 하여 제한된 형태의 투자가 혼합된 형태로 볼 수 있다. 정부간 합의한 4개 경제협정이 실천되면 본격적인 투자확대기 단계로 이행할 것으로 예상된다.

출처: 이상준 외, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001).

또한 다음 단계를 고려하여 다음 단계를 준비하는 과제 역시 간과되어서는 안 된다. 즉, 이 시기에는 남북한 교통/통신망/전력망 연결을 시도하고 그 경험을 공유하는 것이 필요하다. 이는 향후 남북한 간 인프라 협력의 기초로서 그 경험이 확대되고 널리 확산되어야 한다.

<sup>108</sup> 이상준 외, 『남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』(서울: 국토연구원, 2001).

## 다. 경제연합단계에서의 사회간접자본 개발협력(주요 산업 거점 중심)

이 단계에서는 우선, 북한 내 사회간접자본의 전반적인 점검 및 개선을 시도해야 한다. 이때, 북한 내 사회간접자본 간 연계를 고려하여 개선을 추진하는 것이 필요하다. 동시에 동북아를 겨냥한 핵심적인 사회간접자본의 건설이 필요하다. 즉, 동북아 물류흐름을 감안한 사회간접자본에 대한 수요 점검 및 priority 설정이 요구된다.<sup>109</sup> 또한 남북한 교통/통신/전력망 연결이 본격적으로 체계적인 형태로 구상되면서 집행되어야 하는 시기이기도 하다. 이런 기초 하에서 남북 간의 경제교류가 경제특구 중심에서 벗어나 주요 산업거점으로 확대되는 시기라는 점을 고려하여, 주요 산업거점에서의 사회간접자본 개발과 남북한 간 협력이 절실해진다.

비록 초기단계에서 특구를 중심으로 남북한 인프라 연계의 기본 틀이 정비되고 물류가 이루어진다고 하더라도, 여전히 남북한 간의 물류수송에는 안정적인 교역체계 미비와 북한의 운송망 노후화, 비효율적 관리로 인해 비용·시간적 측면에서 개선해야 할 과제가 많다고 할 수 있다. 기업 간의 통신교류와 경제특구지역과의 육상 교통망 연결이 중심으로 추진되었으나, 추가적으로 북한의 운송 인프라의 개선과 통신 인프라 현대화 및 남북한통신망 연결사업이 본격적으로 추진되어야 한다.

이 단계에서는 남북한 간의 물류·인프라 연계가 기본적으로 완성되어, 일부 특정지역을 제외한 대부분의 북한지역에서 물류·통신 인프라에 대한 우려 없이 남한 기업의 참여가 가능해지도록 해야 한다. 이 시기에는 북한산업의 회복과 남북경협을 촉진하기 위해 사회간접시설 복

---

<sup>109</sup> 이와 관련, 김원배·홍성욱·남경민, 『21세기 동북아 경제협력 활성화를 위한 인프라 구축전략 - 한·중 육상교통연계를 중심으로』(서울: 국토연구원, 2001)는 기존의 해상교통에서 동북아를 대상으로 한 육상교통으로의 전환을 검토하고 있다.

구를 통한 남북 간 물류·인프라 연계체제의 효율성 향상이 오히려 중요한 과제가 될 가능성이 크다.

한편, 북한 내륙지역의 육상교통망 현대화사업은 운송시간 및 물류비 절감효과를 발생시켜 북한 산업에 긍정적 효과를 유발할 것이다. 또한 초기단계의 남북한 철도망 연결에 이어, 남북축 위주의 북한 간선 철도 복선화와 전철화 등의 시설확충은 건설부문과 연관산업의 발전에 큰 파급효과를 미칠 것으로 예상된다. 또한 교통(도로, 교량, 철도, 항만), 운송, 통신, 에너지 분야와 같은 북한 산업인프라에 대한 전반적인 보수 및 신설이 진행되는 시기에는 건설부문이 북한의 주력산업으로 성장하게 될 것이다. 교통 인프라 확충과 제조시설 개보수, 경제특구 건설, 산업 및 발전 플랜트 구축, 농업 기반설비 보수 등을 위해 활발하게 진행될 각종 토목 및 건축공사들은 경제성장에 크게 기여할 것이다. 또한 시멘트, 유리, 목재 등의 건설자재 및 건설기계 등과 같은 관련 산업의 발전을 유도하게 될 것으로 전망된다. 또한 건설 경기의 상승은 고용 창출을 통해 운수, 장비, 부동산, 보험, 음식점, 숙박, 보건, 도소매 등과 같은 서비스 산업의 성장에 기여하게 될 것이다.

이와 같은 요구와 효과를 고려하여, 이 시기에는 특히 남북한 물류흐름과 나아가 동북아 물류흐름이 집중되는 주요 산업거점을 중심으로 한 사회간접자본의 건설과 협력이 필요하다. 즉 광역 교통기반시설이 확충되어야 하고, 거점도시의 중심적 인프라에 대한 건설과 지원이 이루어져야 한다. 나아가 남북 거점 도시 간 교통·통신·전력망 연결을 계기로 남북한 인프라 연결의 본격화가 이루어져야 한다.

## 라. 경제통합단계에서의 사회간접자본 협력(동북아물류 및 사회경제인프라 중심)

이 단계에서는 남북한을 아우르는 전국적인 단일 교통·통신망을 겨냥한 전반적인 사회간접자본의 점검 및 건설이 필요하다. 이때는 남북

한 전국을 감안한 상태에서 남북한 사회간접자본에 대한 수요를 점검하고 사회간접자본 간 연계가 고려되어야 한다. 동시에, 동북아를 겨냥한 사회간접자본 전반의 점검 및 건설이 이루어져야 한다. 이때는 동북아지역경제와 남북한 단일 산업구조 및 물류구조를 동시에 고려한 사회간접자본간 연계가 적극적으로 고려되어야 한다.

이상준은 남북한 내부만으로 한정하여 단계를 구분하여 물류와 인프라 연계방안을 제시하고 있다.<sup>110</sup> 초기단계를 남북 경제통합을 위한 기반조성기로, 선행단계의 경제협력을 바탕으로 남북한 경제의 보완적 성격이 강화되는 시기를 확대단계로, 그리고 세부적인 경제영역에까지 남북한 간에 단일화가 진행되는 과정을 심화단계로 각각 설정하였다. 그의 구분에 따르면, 경제통합 심화단계에서는 산업인프라의 연계가 남북한 공동 국토개발의 차원에서 논의되고, 남한기업이 북한의 인프라 구축에 사업주체로서 주도적 역할을 수행하게 된다.

<표 IV-10> 단계별 물류·인프라의 연계

경제통합 초기단계	경제통합 확대단계	경제통합 심화단계
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물류·인프라체계의 연계가 형성되는 시점</li> <li>-경제특구지역(개성공단 등)과의 물류운송 및 통신시설의 남북한 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북 물류·인프라 연계 체계가 기본적으로 완성되는 시점</li> <li>-일부지역(군사지역 등)을 제외한 대부분 의 북한지역에 대한 물류/통신망 연결</li> <li>-북한 인프라 구축사업에 대한 남한 기업의 참여 및 투자 본격화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물류·인프라연계가 단일경제권 직전 단계 수준까지 형성되는 단계</li> <li>-물류·인프라 연계가 남북한 공동 국토개발의 차원에서 논의</li> <li>-북한의 물류·인프라 부분에 대한 남한기업의 운영 또는 사업주체로서 주도적인 투자</li> </ul>

출처 : 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004).

위의 논의에서 나아가, 이 단계에서는 동북아경제협력이 핵심요소

<sup>110</sup> 이상준, 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』(서울: 국토연구원, 2004).

로 전면적으로 부상하고, 남북한 전체의 연결이 고려되는 시기이다. 보다 구체적인 과제는 다음과 같다. 동북아경제협력의 진전은 북한경제의 재건과 산업구조 재편과 밀접히 연관되어 있으며, 중장기적 측면에서 북한의 운수, 물류, 에너지 등 물리적 인프라 환경의 개선을 필요로 할 수 있다. 특히, 동북아 지역경제권 차원에서의 운송, 통신 등의 인프라 확대는 북한 산업인프라의 운용과 효율성에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 산업단지의 입지와 산업간 연계방식에도 상당한 영향을 미칠 수 있다.

북한의 산업구조 재편에 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 동북아지역의 대규모 개발프로젝트로서는 현재수준에서는 한반도중단철도(Trans Korea Railway: TKR)와 대륙 간선철도 연결사업, 대륙과 한반도의 고속도로 연결(Asian Highway), 동북아시아 에너지 협력사업(천연가스 파이프라이 연결), 러시아 극동·시베리아 지역 자원개발, 중국 동북 3성 개발계획 등을 꼽을 수 있다. 특히 동북아 간선철도망과 한반도중단철도(TKR)의 연결은 동북아 경제권의 물리적 단절을 해소하여 동북아경제권의 산업분업을 촉진하는 역할을 할 것이다. 또한 한반도중단철도와 동북아시아의 간선철도망인 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)의 연결은 북한이 동북아 물류운송의 주요 거점으로서의 성장할 수 있는 기회로 작용할 수 있다. 이는 북한 철도의 개보수 및 부가적인 운임 수입의 증대와 함께, 철도건설 투자의 산업간 파급효과를 통해 북한경제의 회생에도 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 또한 경의선이 경유하는 북한의 개성공단, 신의주특구, 평양·남포 지역을 포함한 서해안 공업단지의 활성화를 기대할 수 있으며, 경원선-평라선으로 구성되는 동해노선은 북·중·러 3국의 두만강지역 개발, 특히 동해안의 나진-선봉지역 개발과 청진·김책·함흥의 중화학 공업벨트의 산업 회생에 일정한 기여를 할 수 있다. 이러한 과제에 사전적으로 대비하여 남북한의 주도권을 유지할 수 있도록 하는 사회간접자본 개발협력정책이 필요하다.

수동적인 차원이 아니라 새롭게 형성되는 동북아경제권을 대상으로 한반도경제에 유리한 물류망을 먼저 발굴, 장악하고, 이를 기초로 동북아경제권 통합에서 주도적인 역할을 수행할 수 있다. 우선 북한의 동서를 가로 지르는 교통망의 현대화와 산업단지의 활성화는 동북아경제권의 두개의 중심축으로 부상하고 있는 환동해경제권과 환황해경제권의 형성을 가속화시키는 효과를 유발시킴으로써 역내국가 간의 경제협력을 더욱 촉진하게 될 것이다. 이에 따라 북한 동부지역은 일본과 극동 러시아와의 교류를 확대함으로써 환동해경제권의 일부를 형성하게 되고, 서부지역은 중국과의 경제교류가 활성화되어 환황해경제권의 한 축을 형성하게 됨으로서 한반도는 동북아경제권의 주요 지역으로 자리 매김할 가능성이 높다. 이밖에 한반도종단철도의 동북아 간선철도망 연결은 중국에서 가장 화물 체증이 심한 구간의 하나인 하얼빈-대련구간의 수송난을 완화시킬 수 있으며, 장기적으로 중국 요령성, 길림성, 내몽고자치구 등의 산업발전과 러시아 극동·시베리아 지역의 지하자원이 남한 및 일본으로 수출되는 경로로 활용되어 동북아 산업협력을 강화하는 역할을 하게 될 것이다. 이러한 측면을 적극적으로 고려한 한반도 전체차원의 사회간접자본개발정책이 요구된다.

이와 함께, 이제까지 산업계 수요를 직접적으로 충족시키는 방식의 사회간접자본 건설 및 협력이었다면, 이 단계에서는 남북한 내부의 사회경제적인 요구를 점차적으로 충족시키는 사회간접자본의 건설과 협력이 요구된다. 이 단계에서는 내부 소비의 성장을 계기로, 안정성과 쾌적성 등 남북한 개인 소비자의 요구가 점차 확산될 것으로 보이기 때문이다.

## 5. 소결

남북차원에서의 산업협력은 기본적으로 아래의 방향을 취해야 한다. 첫째, 비교우위를 활용한 점진적인 산업발전방안이 강구되어야 한다.

둘째, 현재적인 조건에서 직접적으로 혹은 자생적으로 산업형성이 어렵다고 하더라도, 장기적으로 남북한 산업구조를 보완하여, 통합된 경제의 경쟁력과 잠재력을 제고할 수 있는 성장산업을 국가적인 차원에서 의식적으로 육성해야 한다. 셋째, 현재 산업의 추세적인 특성을 고려해야 한다. 그 중 가장 중요한 것은 동북아 산업협력과 그 추세이고 또한 국제적인 기술변화와 경쟁이다. 요컨대, 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다. 이를 통해 북한 산업의 자생력을 회복하고 성장기반을 구축해서 중장기적으로 북한지역의 경제성장을 안정화시키는 것이어야 한다.

구체적으로 북한의 산업발전은 우선 북한수요를 충족시키거나 북한수요를 대상으로 한 산업을 발전시키고, 그 이후에 남한수요와 국제수요로 확장하는 방향이 바람직하다. 또한 각 산업의 공급능력을 고려할 때, 상당한 수준의 기술력이나 관련 인프라가 요구되는 산업은 즉각 형성시키고 지속적으로 발전시키기 어렵다는 사정이 있다는 점이 고려되어, 물리적 설비를 확충하고, 낮은 차원에서 시장마인드를 형성시키는 것만으로 충분한 1차 산업이나 로테크산업(low-tech industry)이나 개인서비스 및 공공서비스산업을 먼저 형성하고 발전시키고 이를 기초로, 중위 수준의 기술력을 필요로 하는 미디엄-테크산업(medium-tech industry)과 산업서비스 및 지식서비스산업을 발전시키는 것이 필요하다.

협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 협력대상이 되는 것이 바람직하다. 그 방식으로는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다.

경제연합단계에서는 농림업 등 1차 산업이 안정적으로 북한수요를 충족시켜야 하고 산업에 기본이 되는 물류 등 산업서비스업이 기본적으로 자리 잡아야 하는 시기이다. 저위기술의 산업에서는 독자성이 확보되어야 하며, 장기적으로 중위기술수준의 산업이 육성되거나, 동일 산업에서도 중위기술수준의 역할을 담당하여 남한경제와의 산업 내 무역을 진전시켜야 한다. 동시에 산업통합의 구조의 동력 형성이라는 차원에서 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업 간 분업구조 가능성 타진 및 지반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다.

경제통합단계에서는 남북한 수요 뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 이 과정에서 북한의 장점 중 하나인 고급 공학인력이 충분히 활용될 수 있는 기제가 만들어지고, 동시에 이들 인력이 세계시장을 지향하는 방향으로 전환할 수 있도록 재교육하는 메커니즘이 요구된다. 그 수준에 따라 하이테크-산업(high-tech industry)의 가능성이 추구될 수도 있다.

한편, 사회간접자본의 건설과 남북한 간 사회간접자본의 협력은 산업발전방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업 수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아와의 연계를 고려한 동북아시아 허브로 기능할 때 발생하는 수요를 고려할 필요가 있다.

V

재정금융적 인프라



## 1. 남북한 경제통합 재원 규모 추정 및 조달 방안

### 가. 통일비용 추산

#### (1) 통일비용의 정의

최근 통일비용 논의에 대한 관심이 이전에 비하여 크게 줄어든 것은 북핵문제가 심화되고 미국의 대북정책이 강경해짐에 따라 한반도 통일의 실현 가능성이 이전에 비하여 낮아졌다고 판단하였기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 6자회담이 재개되고 미국의 대북정책이 유연해짐에 따라 한반도 통일에 대한 기대가 높아지고 있다. 뿐만 아니라 금강산관광 및 개성관광이 활성화되고 이산가족의 화상상봉이 실현되고 개성공단의 사업이 구체화됨에 따라 통일에 대한 기대가 다시 고조되면서 통일비용 및 조달에 대한 관심이 다시 제고될 것으로 전망된다.

통일비용 개념은 통일에 대한 이해와 비용을 무엇으로 파악하느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있다. 또한 통일의 과정이 급진적인가 아니면 점진적인가에 따라서 통일의 형태가 달라질 것이고 이에 따라서 통일 비용도 달라질 수 있을 것이다. 한반도의 경우 독일과 같이 급진적인 통일을 기대할 수도 있으나 한반도 통일은 독일의 통일과 유사한 점보다는 차이점이 더욱 크다는 것에 주목해야 한다. 즉 유럽에서의 공산권 몰락의 경우와 같이 북한이 외부적인 요인에 크게 영향을 받아서 단기간에 몰락하는 것은 특수한 경우를 제외하고는 상정하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 남북이 경제를 중심으로 협력을 강화하고 연합단계를 거쳐서 완전통합에 이르는 점진적인 통일의 과정이 보다 설득력 있는 시나리오라고 할 수 있다.<sup>111</sup>

독일의 경우 1991년부터 2004년까지 약 1.4조억달러의 부가 서독에

<sup>111</sup> 점진적 통일의 경우 통일비용을 계산하는 것은 큰 의미가 없다는 주장도 있으나 점진적 통일의 경우에도 남북한의 공식적인 통일을 확인하기까지 상당한 재원이 경제통합을 위하여 필요하기 때문에 이에 대한 비용추정은 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

서 동독으로 이전된 것으로 추정되고 있다. 이는 동기간 독일 연간 GDP 총합의 약 5~6%<sup>112</sup>에 달하는 것으로 상당한 금액의 비용이 독일 통일을 위하여 사용되었다는 것을 의미한다. 즉 단기간에 걸쳐 정치적인 통합을 이루었을 경우에도 이후 소득격차를 축소하기 위한 공공투자 및 사회보장지출에 대한 보조 등 막대한 자금이 추가로 필요하다고 할 수 있다. 남한과 북한의 경우는 동독과 서독에 비하여 경제력 격차는 크고, 인구차이는 작기 때문에 통일비용이 더욱 크게 소요될 것이라는 우려가 있다. 즉 동독의 경우 일인당 소득에 있어서 서독의 20~30%, 인구는 서독의 약 1/4이었는데 반하여, 북한은 인구에 있어서는 남한의 약 1/2정도이고, 일인당 소득은 추정에 따라서 다르지만 10%미만인 것으로 추정되고 있다. 따라서 다른 통일의 비용소요가 독일의 경우와 동일하다고 할 때 남북한의 통일에는 더 큰 비용이 소요될 수도 있다고 판단할 수 있다.

그러나 독일의 경우와는 달리 남북한의 통일에 있어서는 몇 가지 특수성이 존재하기 때문에 한반도의 통일비용이 더 작을 수도 있다. 우선 남북한의 군사비지출이 동서독에 비하여 매우 높다는 것이다. 평화정착에 의하여 군사비에 사용되는 자원을 생산적인 자원으로 활용할 수 있다면 그만큼 통일비용은 절감될 수 있을 것으로 예상할 수 있다.<sup>113</sup> 두 번째로 고려할 수 있는 것은 통일에 의한 한반도 긴장완화와 이로 인한 전반적인 신인도 상승의 시너지 효과이다. 남한의 기업 또는 정부의 해외 자금조달, 외국기업의 국내 진출 등에 있어서 한반도에서의 분쟁 또는 전쟁의 가능성은 위험 프리미엄으로 작용하여 높은 비용을 치르게 하고 있으며 외국인 투자저해의 하나의 요소로 작용하고 있다. 남북한이 통일이 될 경우 이러한 위험은 제거될 것이기 때문에 그만큼

<sup>112</sup> Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, *North Korean Paradoxes*. (RAND NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE, 2005). p. 28 참조.

<sup>113</sup> 한편 2005년 국방부가 발표한 국방개혁 2020계획에 따르면 군 현대화 계획에 따라서 국방예산을 점진적으로 높이는 것을 추진하고 있어서 통일에 따른 국방예산 기대와는 다른 정책이 추진되고 있는 것도 현실이다.

비용이 낮아지고, 해외자본의 남북한 유치가 촉진될 것이라고 기대할 수 있다. 다음 고려할 수 있는 것은 통일 전 동독과는 달리 북한 주민이 통일의 남한으로 이주할 가능성이 높지 않을 수 있다는 것이다. 즉 오랜 기간 동안의 문화적·지리적 격리로 인하여 상대적으로 이주에 대한 부담이 높으므로 이주를 막기 위하여 소득 격차를 유지하는 데 큰 비용을 치루지 않을 수도 있다는 것이다.

한편 통일에 걸리는 시간에 따라서 통일비용에 차이가 있을 것이라는 주장도 가능하다. 즉 점진적 통일이 급진적 통일에 비해 적은 비용이 들 것이라는 주장이 있는데 이때 점진적이라는 의미는 북한이 오랜 기간을 두고 점차적으로 경제체제를 변화시키면서 동시에 경제구조의 효율화를 달성하여 남한주민이 북한에 이전해야 하는 자원이 최소화될 수 있다는 점을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 점진적 통일에 대하여 의문을 제기하는 사람들은 북한이 정말로 체제전환을 효과적으로 달성하기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 한편 오히려 점진적 통일시 비용이 오히려 클 수 있다는 주장도 있는데, 이런 주장은 장기적인 체제전환은 많은 기득권세력의 저항을 받을 수밖에 없기 때문에 체제전환 비용을 최소화하기 힘들고, 오랜 기간에 걸쳐서 체제가 붕괴되는 것을 방지하면서 통일을 이루어야 하기 때문에 위기관리를 위하여 많은 비용을 지불해야 한다는 점을 지적하고 있다.

그리고 점진적 통일에 비하여 급진적 통일에 비용이 적게 들어갈 것이라는 주장은 급진적 체제전환으로 북한의 전통적인 비효율경제의 구습이 일시에 바뀌고 새로운 제도가 효과적으로 도입된다면 경제의 효율화가 빠른 속도로 진행될 것이라는 점에 근거한다고 할 수 있다.

한편 통일비용의 추정에 있어서 부담의 주체도 중요한 문제가 된다. 즉 통일비용의 분담을 협의로 해석하여 남북한만을 고려할 수도 있으나 한반도통일에 일정한 지분을 갖고 있다고 여겨지는 미국, 일본, 중국 등과 여러 국제적인 금융기관들까지도 고려하여 포함시킬 수 있을 것이다. 이럴 경우 남한의 민간부분 및 공공부분, 국제사회의 민간부분

과 공적부분 모두를 포함시킬 수 있을 것이다. 부담 주체와 관련하여 통일비용을 고려하는 이유는 비용이라는 개념이 경제학적인 의미에서 기회비용과 관련되기 때문이라고 할 수 있다. 즉 통일을 선택하였을 때 희생해야 하는 소득기회 또는 소비기회가 통일비용이라고도 볼 수 있기 때문이다. 만약 남한주민들의 상실된 소득기회라고 한다면 통일을 위해 남한에서 북한으로 보내지는 모든 자원들을 남한의 입장에서는 모두 비용으로 간주될 것이다. 범위를 확대하여 국제적인 모든 이해관련자들까지도 고려한다면 이들이 다른 소득기회를 포기하고 통일 한국에 투자하는 비용도 통일비용으로 고려할 수 있을 것이다.

통일비용을 실질적으로 추정하는 경우에도 통일비용을 어떻게 정의하느냐에 따라서 큰 차이를 보이고 있다. 남북한 경제를 동서독의 경우에 해당한다고 보고 규모에 비례하여 추정하기도 하고, 북한의 소득수준이 남한의 일정 비율에 이를 때까지의 투자비용으로 통일비용을 계산하기도 한다. 또한 북한의 소득수준을 일정배율로 상승시키는 것만을 통일비용으로 계산하기도 하고, 통일 시에 소요될 것으로 예상되는 비용항목을 추출한 후 이를 합산하는 방식으로 통일비용을 계산하기도 한다. 이처럼 통일비용에 대한 정의가 다르기 때문에 추정액수에 서 큰 편차가 발생하는 것이라고 할 수 있지만 각 연구의 목적과 제반가정이 통일방식, 통일시기, 소득격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등에 있어서 다르기 때문에 다르게 나타난다고 할 수 있다.

기존의 대부분의 방법은 통일에 필요한 소모적인 비용으로 통일비용으로 파악함에 따라 방위비 부담 완화, 평화정착에 따른 신인도 제고 등 유무형의 이익이 누락되어 통일의 부정적인 효과만이 강조되는 경향이 있다. 그러나 통일과 관련하여 소요되는 자원은 소모적 비용이 아니라 미래에 대한 투자의 성격도 동시에 갖고 있기 때문에 투자의 이익까지도 고려하는 '기회비용'의 차원에서 통일비용을 계산하는 시도가 필요하다고 할 수 있다. 즉 통일편익은 통일로 인하여 얻게 되는 경제적·비경제적 편익으로, 단기적으로 분단 상태에서 현재 한국이 부

담하고 있는 분단비용의 해소와 장기적으로 남북한 경제통합에 따른 규모의 경제, 효율성 제고 및 성장잠재력의 증대 등을 고려할 필요가 있다는 것이다. 특히 분단비용의 해소에는 직접적인 경제적 비용으로서 방위비 축소, 이념교육과 홍보에 따른 체제유지비 절감, 행정유지비 절약 등을 포함할 수 있으며, 비경제적 편익으로는 전쟁위협 해소와 위상의 제고 등 정치적 편익과 이산가족문제의 해결을 비롯한 사회문화적 편익을 고려할 필요가 있다. 그러나 이러한 순개념으로서의 통일비용에 대한 연구가 부진한 이유는 편익을 계량화하는 것이 상대적으로 어렵고 장기에 걸쳐서 실현되기 때문에 단기적·직접적으로 소요되는 총비용과는 성격상 차이가 있기 때문이라고 할 수 있다.

## (2) 규모 추정

기존의 통일비용의 추계방법은 주로 비경제적인 비용은 대부분 제외하고 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 통일의 비용을 추정하였다고 할 수 있으나 최근에는 몇 가지 다른 방식에 의하여 통일비용을 추정하기도 한다. 기존의 방식은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 항목별 누계방법으로 통일에 수반되는 직접적 경제적 비용의 항목을 열거하고 각 항목에서 소요되는 비용을 추계해 이들을 합산하는 방식이다. 구성항목은 독일의 통계비용 추계를 따라서 선정되는데 통일이후 북한주민들의 생활을 안정시키기 위한 생계비 지원, 의료보장 지원, 교육기회 제공 등의 이전지출과 북한의 대내외 부채, 국영기업 관리에 따른 부담 등 정부의 통일 관련 직접 비용으로 이를 위기관리비용이라 하여 추정에 포함시킨다. 여기에 더하여 중장기적으로는 북한의 소득수준을 남한의 수준까지 끌어올리거나 일정한 비율까지 접근시키기 위해서 요구되는 투자소요액을 포함시키고 있는데 여기에는 사회간접자본에 대한 정부부문의 투자와 생산시설에 대한 민간의 투자를 포함시키고 있다.

둘째, 경제모델을 이용하여 추정하는 것인데 북한의 경제 혹은 소득수준이 남한의 일정 비율에 해당하는 수준에 이를 때까지 소요되는 투자소요액

을 투자-성장간의 관계를 중심으로 한 케인지안 모델의 설정을 통해 추정하거나 CGE(Computable General Equilibrium) 모델을 이용하여 투자소요액을 추정하는 것이다. 경제모델에 의한 투자소요액의 추정방법은 주로 모델 내의 거시적 경제변수와 주요 파라미터의 다양한 값에 따른 결과를 관찰할 수 있는 이점이 있으나, 한반도 통일에 고유한 사회경제적 상황을 구체적으로 반영하지 못하고 투자소요액 이외에 통일에 따르는 직접적 소모적 비용을 포함할 수 없다는 것이 단점으로 지적될 수 있다.

한편 최근에 새로운 방식에 의하여 투자소요액을 추정하는 것으로는 문우식 외 『남북관계 발전단계와 남북협력기금의 증장기 수요 및 재원조달방법』(『미발간 보고서, 2005』)와 Wolf and Akramov(2005)의 연구를 들 수 있다. 문우식 외의 연구는 남북협력기금의 소요액을 추정하는데 있어서 통일비용에 소요될 자금을 3단계로 나누어서 추정하고 있는데 1단계는 남북협력활성화로 5년, 2단계로 남북협력심화확대로 10년, 3단계로 남북통합준비기로 10년이 소요되는 것으로 가정하여 2005년부터 2029년까지 소요될 금액을 추정하고 있다. 다른 연구와 다른 점은 남북협력기금 추정의 특수성을 살려 인도적 지원과 사회문화 협력 자금 소요도 추정에 사용하고 있으며 단계별로 통일비용에 포함되는 항목을 달리하여 총 자금수요액을 추정하고 있다.

그리고 Wolf and Akramov(2005)의 연구는 기존의 통일비용추계와는 매우 다른 접근 방법을 보이고 있다. 이 연구는 기존의 연구와는 달리 북한의 소득수준을 단기간 내에 2배로 상승시키는 것을 통일비용으로 고려하고 있다. 이는 이러한 방식에 의하여 북한의 소득을 안정화시킬 경우 남한으로의 대량 이주(migration)의 문제도 불식시킬 수 있으며 체제의 위기 없이 통일을 이룰 수 있다고 보기 때문이다. 이 모델에서는 ICR(incremental capital requirement)을 도입하여 필요자본투자액을 계산하고 있으며, 남북의 군사비감축을 고려하고 있다. 또한 제도적 개혁이 이루어지는 속도가 다를 수 있다는 점을 고려하여 다양한 시뮬레이션 결과를 도출하고 있는데 통일비용이 약 500억 달러에서 6,670억 달러

에 이를 것이라고 추정하고 있다.

<표 V-1> Wolf and Akramov의 연구  
(4년 내 북한 GDP를 두 배로 상승시키는 경우)

현재 북한의 소득수준에 대한 가정	Incremental Capital Coefficient	Capital Build-Up Costs (billions of 2003 \$)	Military Build-Down Savings (billions of 2003 \$)	Institutional Reform Effectiveness (1~3)	통일비용 (Billions of 2003 \$)
.03	3	86	36	1	50
.04	3	114	42	2	186
.05	4	191	49	3	524
.06	5	239	48	3	667

이상에서 살펴본 다양한 연구결과에 의하여 추정된 통일비용을 정리한 것이 <표 V-2>이다. 추계된 통일비용의 크기는 연구자에 따라 큰 편차를 보이고 있으며 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이르고 있으며, 중간값을 약 4,000억 달러(매년 400억 달러)라고 할 경우 남한 GDP의 약 9%(2000년 기준)에 달해 독일의 경우에 비하여 높은 수준으로 큰 부담이 될 것이라고 할 수 있다.

<표 V-2> 통일비용 연구결과 정리

(단위: 달러)

연구기관 및 연구자/ 발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
일본장기신용은행 종합연구소 1990	1990~ 2000년	1,800억~ 2,000억	북한의 경제규모가 동독의 1/4 이므로 독일통일비용의 1/4 소요(독일통일비용 기준)
박흥기 (정신문화원) 1991	1991~ 2001년	900억~3,500억	항목별 누계
안두순 (서울시립대) 1991	1990~ 2000년	3,380억	북한의 GNP를 남한의 50%로 끌어올리는 비용
N. Eberstadt (美 하버드대) 1991	1991~ 2000년	2,500억~5,000억	독일통일비용 기준
McDonald (美 조지타운대) 1991	1991~ 2001년	1,700억	독일통일비용 기준
英 이코노미스트誌 부설 정보분석지문기관 1992	2000~ 2010년	1조 897억	북한의 노동생산성을 남한의 70% 수준으로 끌어올리는 비용
美 타임誌 1992		3,000억	독일통일비용 기준
김기택 (통일기금조성위) 1992	1992~ 2005년	4,000억	남북한 소득격차 해소비용
신창민 (중앙대) 1992	2000~ 2012년	1조 8,600억	남북한 소득격차 해소비용
배진영 (대외경제정책연구원) 1992	2000~ 2010년 2010~ 2020년	4,480억 7,621억	남북한 소득격차 해소비용
파이스턴이코노미리뷰 誌 1992	2000~ 2010년	3,000억	남한 GNP의 3~4%를 10년 간 투자
유로시안 비즈니스 컨설팅 1992	1993~ 2000년	3,280억	북한의 1인당 GNP를 990\$ (1993)에서 4,800~6,000\$ (2000)까지 끌어올리는 비용
이영선 (연세대) 1993	1990~ 2041년	3,880억~ 8,418억	1990년부터 지원을 시작하여 남북한 소득이 같아지는 시점에 통일(점진통일)
배득중 (연세대) 1993		매년125억~175억	통일비용 지불의사에 관한 여론조사(1991.9)에 기초
곽윤태 (美 덴버대) 1993	(10년 간)	5,259억~ 1조 2,272억	북한의 1인당 GNP 1,000\$를 7,000\$로 끌어올리는 비용
한국개발연구원 1993	2000~ 2010년	3,722억(통일정부) 2,855억(남한정부)	독일식 흡수통합시 정부의 총재정부담액
유중열 (경희대) 1994	(7~8년 간)	1,700억	제도통합, 북한지역 재건, 북한주민 생활향상 비용
김도경 (LG연구소) 1994	(7~8년 간)	654억	북한경제의 자생력 회복 (투자, 생계보조, 외채 상환)

연구기관 및 연구자/ 발표년도	시기 (기간)	통일비용 추산액	추계방법 및 기준
한국개발연구원 1994	2000년	9,800억~1조	남북한 소득격차 해소비용
한국산업은행 1994	1994~ 2004년	1조 5,463억 (100%) 8,050억(60%)	남북한 소득격차 해소비용
민족통일연구원 1996	2000~ 2010년	3,600억 (외자 1,800억)	북한주민 1인당 평균소득을 남한의 60% 수준 항목별 누계
김덕영 (국방대학원)	(10년간)	2,700억 (금진통일) 1,300억 (점진통일)	정부투자비용
황의각 (고려대) 1996	2000~ 2005년	1조 2,040억	통일생활수준 달성비용
Manfred Wegner 1996		6,100억	독일식 경제통합 기준, 통일후 5년 간 남한경제가 북한에 지원할 금액
박태규 (한국개발연구원) 1997	1995~ 2005년	초기 5년 남한 GNP 8.67~11.29% 후기 5년 남한 GNP의 7.47%	통일 이후 남한의 연평균경제성장률 5% 북한임금 남한의 50%
고일동 (한국개발연구원) 1997	2001~ 2010년	4,600억 (초기 5년 2,800억)	남한정부의 순재정 부담액
한화경제연구원 1997	2010	+866조원	통일당시 남북경제력 23:1 남한정부의 재정부담액
Marcus Noland (미국경제연구소) 1997	2000~ 2025년	4,150억(1990년) 9,830억(1995년) 2조 2,420억 (2000년)	통일후 25년 간 북한 1인당 국민소득을 남한의 60%수준으로 끌어올리는 비용
이코노미스트誌 1997	2000~ 2010년	2,400억	북한경제 수준을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는 비용
美 골드만삭스 은행 2000	2000~ 2010년 2005~ 2015년	8,300억~ 2조5,400억 1조700억~ 3조5,500억	북한 노동생산성이 남한 노동생산성의 50~100%에 도달하는데 소요되는 투자비용
이영선 (연세대) 2003	(5~11년 간)	1,820억(금진통일) 5,248억(점진통일)	북한이 남한소득의 60%에 이르는 것을 기준으로 북한투자의 30%에 이르는 공공투자와 위기관리비용의 합을 계산
Wolf & Akramov 2005	(4년 간)	500억~6,670억	북한의 소득을 두배로 증가시키기 위해 필요한 투자액
문우식 외 2005	2005~ 2029년	516.8조원(2004)	인도적 대북지원, 사회문화협력, 경제협력 분야를 3단계로 나누어 시기별로 추정, 합산

출처: 이영훈, 『통일비용연구 정리』(서울: 통일부, 2002) 및 저자 작성.

## 나. 자체적 재원조달 방안

통일비용의 추계에서 보듯이 통일에 필요한 자금은 막대한 규모라고 할 수 있다. 현재 남한정부의 남북협력기금에 의한 지원과 국제적인 NGO들에 의한 무상원조 등 북한에 대한 지원 및 원조가 간헐적으로 이루어지고 있기는 하지만 작은 규모에 불과하고 나진-선봉 지구, 신의주 경제특구 등의 특구경제를 중심으로 한 북한의 외자유치 실적도 계획에 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 통일에 필요한 자금의 조달에 있어서 남한을 통한 자금의 조달이 중요한 역할을 할 것임을 짐작할 수 있다.

통일비용의 조달에 있어서 남한의 역할은 공적부문(public sector)을 통한 자금조달과 민간부문(private sector)을 통한 자금조달로 구분하여 생각할 수 있다. 독일의 경우에 있어서 1991년부터 1996년까지 서독에서 동독으로의 공공부문을 통한 이전지출이 GDP에서 차지하는 비중(fiscal burden)은 년도마다 차이가 있으나 매년 4.5%에서 최대 9% 정도였으며 이중 75%가 생활수준의 보장 등 소비목적에 사용되었고 직업창출이나 동독경제의 경쟁력제고 등의 투자목적으로 사용된 것은 25% 미만이었다고 할 수 있다. 특히 전체의 50% 정도는 사회후생의 목적으로 사용되었는데, 이는 매우 높고 광범위한 수혜를 특징으로 하는 서독의 사회보장시스템을 동독에 적용하였으며 동독지역의 높은 실업으로 사회보장수요가 높았기 때문이다. 한편 1991년부터 1995년까지 동독에 대한 투자에 있어서 약 83%는 민간부문에 의하여 이루어졌으며, 17%가 공공부문에 의하여 이루어졌다.<sup>114</sup> 독일의 경험에서 볼 수 있듯이 소비성 지출은 주로 공공부문을 통해 이루어지고 투자적 성격의 지출은 민간부문이 중요한 역할을 할 것이라고 기대할 수 있다. 즉 사회보장 등 소비성 지출, 공공부문에 의한 투자성 지출, 민간부문의

---

<sup>114</sup> 이영선 외, 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』(서울: 해남, 2003), pp. 1039~1041.

수익을 위한 지출 등을 위한 재원조달 방안을 모색하는 것이 필요하다고 하겠다.

우선 남한의 재정적 지원과 관련하여 살펴 볼 때, 남한의 재정적 지원은 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법과 점차로 일반예산을 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

남북협력기금은 남북한 간의 상호교류와 협력산업에 필요한 자금의 확보 및 공급을 통하여 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여하기 위해서 설치된 기금으로 정부의 대북정책 추진의 재정적 수단이며 민간교류 협력 기반조성을 위한 지원수단으로서 현재 유일한 지원창구라고 할 수 있다. 이 기금은 1988년 민족자존과 통일·번영에 관한 특별선언(7.7특별선언)에 따라서 남북한 간의 교류협력을 제도적으로 보장한 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’이 제정된 이후 정부가 남북한 간의 교류협력 촉진 및 지원을 위해 필요한 자금의 확보 및 공급을 위하여 설치한 것이다.

1991년 기금이 설치된 이래 2004년 말까지 총 4조 7,817억원이 조성되었고 4조 306억원이 지출되었다. 협력기금은 크게 남북협력계정과 경수로계정으로 구분할 수 있는데 남북협력계정은 비료, 식량지원 등 인도적 대북지원, 인적왕래 및 사회문화협력지원, 경협자금 용자 및 SOC 기반사업 등을 포함한다. 한편 경수로 계정은 경수로 사업지원을 위한 계정이다. 기금의 조성은 정부출연금인 2조 964억원이고 공공자금관리기금에서 2조 3,527억원이 조달되었다.

<표 V-3> 남북협력기금 조성액(2004년 12월)

(단위: 억원)

내역	정부 출연금	정부외 출연금	공공자금 관리기금	기타 수입	기금운용 수익	합 계
금액	20,964	22.5	23,526.8	55.7	3,248.4	47,817.4

출처: 한국수출입은행 인터넷 홈페이지(www.koreaexim.go.kr).

남북협력기금의 협력사업은 인적왕래지원, 사회문화협력사업, 교역경험사업지원, 금융기관지원, 이산가족교류지원, 인도적 지원사업, 교류협력기반조성사업, 교역경제협력사업자금대출, 민족공동체회복지원 자금대출 등을 무상지원, 융자, 손실보전, 대출, 차관의 형태로 지출하고 있다. 경수로사업은 KEDO에 대한 대출로서 북한핵문제 해결을 위한 지출이라고 할 수 있다. 현재 남북협력기금은 계획대비 추진실적이 미흡하고 연도별로 변동도 큰 편이며 분야별로 집행실적도 큰 차이를 보이고 있다. 이와 같은 이유는 남북관계의 특수성에 기인한 측면이 크지만 기금사용에 대한 장기적인 비전이 확실하게 정립되어 있지 않으며 재원조달에 있어서 안정성이 결여되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 향후 남북경제협력이 강화되고 지출수요가 급증할 것에 대비하여 재원조달의 규모를 확대하고 안정성을 강화할 필요가 있다.

남북협력기금의 재원을 확충하는 방법으로는 우선 정부출연금을 확대하는 것이다. 목적이 특수하게 제한되어 있는 경수로 사업을 제외한다면 협력사업을 위하여 연간 1,000억원에도 미치지 않는 자금이 출연되었다고 할 수 있으며 이는 2004년 협력사업에 지출된 금액의 1/4에도 미치지 못한다. 따라서 일반예산에서의 남북협력기금에의 출연을 크게 확대하는 방안을 모색해야 하며 2004년 일반회계예산규모인 112조원의 약 1~2% 정도를 협력기금의 재원으로 출연하도록 상향조정할 필요가 있다. 그러나 이렇게 협력기금으로의 정부출연이 증가할 경우에는 일반예산의 정규 항목으로 편입하여 기금을 경유한 사업집행이

아니라 정부사업으로 추진할 필요가 있다. 특히 대북에너지 지원이나 철도 등 SOC 사업과 같이 정례적으로 대규모의 자금이 필요로 하는 경우에 대해서는 통일부의 예산사업으로 추진하도록 하는 것이 바람직하다.

다음으로 고려할 수 있는 것은 기금의 재원조달 방식을 다양화하는 방법으로 공공기금들로부터의 출연을 확대하는 것이다. 현재도 공공자금관리기금으로부터의 출연이 큰 비중을 차지하고 있지만 그 규모를 확대하기 위하여 대북사업과 관련이 있는 각종의 기금으로부터 대북사업과 관련된 것은 남북협력기금으로 일원화하여 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉 국민체육진흥기금, 대외경제협력기금, 문화예술진흥기금, 방송발전기금, 정보통신진흥기금 등에서 대북지원과 관련된 사업을 남북협력기금의 사업으로 전환하여 사업을 추진하는 것을 고려할 필요가 있다. 한편 복권기금<sup>115</sup>의 경우 사업용도에 남북협력기금을 포함하도록 하여 출연하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

이밖에 새로운 기금의 재원으로 남북경협사업에 참가하고 있는 사업자에게 조세의 감면이나 면제의 혜택을 주고 혜택 중의 일부를 기금으로 징수하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 조세상의 혜택은 대북 민간사업을 촉진시키는 효과가 있으며 기금을 확대하여 여타의 인프라 등에 투자할 수 있는 재원을 확대하기 때문에 이중의 효과를 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식을 사용할 경우 남한 조세수입이 감소하는 효과가 있으며, 대북 경협이 활성화되지 않은 상태에서는 교역의 규모가 작기 때문에 큰 효과를 보지 못할 수도 있다는 문제점이 있다.

다음으로 고려할 수 있는 것은 통일사업을 위해 목적세를 신설하는 것이다. 이를 위해서는 세제신설을 위한 법제정이 필요하며 정치적 합의가 중요한 문제로 등장할 가능성이 있다. 과거 대북지원에 대한 보수정당 및 보수언론의 반발을 고려할 때 통일을 위한 목적세의 신설을

<sup>115</sup> 2004년 4월에 설립된 복권기금으로 귀속되는 당해연도 수익금은 약 1조 원이었으며 2005년 수익금은 약 1.1조원으로 추정되고 있다. 복권위원회 홈페이지(www.bokgwon.go.kr) 참고.

위해서는 국민적 공감대 형성이 필요하며, 구체적인 사용목적과 지출 전망을 제시하여 대국민 홍보를 강화할 필요가 있다.

마지막으로 국내에서의 재원조달 방안으로 고려할 수 있는 것은 국공채의 발행이다. 현재 우리나라 재정적자 규모가 크지 않은 수준이라고 할 수 있으므로 국공채의 발행에 의하여 통일재원을 조달하는 것은 국채이자 상환에 따른 재정상의 부담이나, 국내금융시장에 대한 영향을 고려하여 시행할 경우 큰 문제를 야기하지 않을 수 있다.<sup>116</sup> 그러나 발행규모가 확대될 경우 국내금융시장의 이자율을 상승시켜 민간투자를 구축(crowding out)하는 효과를 가져 올 수 있으며 이자상환부담으로 추가발행을 어렵게 할 수 있다.

#### 다. 재원조달 방안 - 국제적 차원의 재원 조달

국제적 차원에서의 재원조달의 방안으로 고려할 수 있는 것은 기존의 IMF, World Bank, ADB 등 국제기구를 이용하는 방안, 새로운 국제기구를 창설하는 방안 등을 고려할 수 있다. 국제금융기구로부터 자금을 유치하는 것은 민간자금 유입의 물꼬를 트는 역할을 하기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 기존의 국제기구를 이용하여 북한에 대한 자금지원을 획득하는데 있어서 북한이 현재 국제금융기구에 가입되어 있지 않은 점 등 여러 가지 어려운 점이 존재하고 있다. 향후 북한이 국제기구에 가입할 수 있도록 적극 지원하는 것이 중요한 사업이 될 것이고 가입이후에도 IMF, World Bank, ADB 등으로부터의 양허성 자금이나 기술적 자금을 활용할 수 있도록 적극 추진해야할 것이다.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> 한편 최근(2005년) 추가 경정예산안의 편성이나, 2006예산에서는 대규모의 적자재정을 계획하고 있어서 공채발행에 대한 반대여론도 높을 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다.

<sup>117</sup> 기존 국제금융기구를 통한 지원방식의 모색은 장형수·이창재·박영곤, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』(서울: 대외경제정책연구원, 1998) 참조.

이러한 기존의 국제금융기구를 통한 북한 지원 방식의 논의와는 별도로 새로운 역내 국제금융기구의 설립을 통해 북한을 지원하는 방안을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 논의는 동북아개발은행(NEADB: Northeast Asia Development Bank)의 설립을 중심으로 진행되었다.<sup>118</sup>

동북아개발은행은 이 지역의 개발필요성 및 잠재적 개발수요 등을 고려할 때 사회간접자본의 건설 등을 위해 설립의 필요성이 제기되었다. 즉 막대한 자금소요에 비하여 현 상태에서 가능한 선진국의 원조, 국제금융기관의 지원, 민간투자 및 상업 금융 등을 모두 동원하더라도 수요를 충족시킬 수 없기 때문에 새로운 지역개발은행을 설립하는 것을 모색하자는 것에서 논의가 시작되었다고 할 수 있다.

동북아개발은행의 설립이 한반도 통일에 있어서 의미를 갖는 이유는 북한의 현 경제상황을 고려할 때 본격적인 남북교류 시 남한이 북한개발의 상당부분을 책임질 수밖에 없게 될 가능성이 높은 실정임으로 동북아개발은행의 설립은 한국의 경제적 부담을 완화시킬 수 있는데 있다. 또한 궁극적인 동북아 경제통합을 위해서는 다국 간 협력사업이 필수적이며, 이러한 협력사업을 추진함으로써 역내 국가들의 경제정보 수집 및 분석, 지역국가 간 상호 이해 증진과 협력 증진이라는 부수효과를 기대할 수 있다.

<sup>118</sup> 동북아개발은행에 대한 논의는 남덕우, 『왜 동북아개발은행이 필요한가?』 (1999); 남덕우, 『동북아로 눈을 돌리자』 (서울: 삼성경제연구소, 2002); 이형근, “동북아개발은행의 창설에 대한 일본의 입장과 시사점,” 『KIEP 세계경제』, 3월호 (서울: 대외경제정책연구원, 2003); Cho, Lee-Jay and S. Stanley Katz, “A Northeast Asian Development Bank?,” *NIRA Review* Winter (2001), pp. 41~47; Katz, S. Stanley, “Northeast Asian Development Bank: An Alternative for Regional Development?,” International Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia Organized by KIEP and EXIMBK(2004); Moon, Woo-sik and Deok Ryong Yoon, “Possible Financial Schemes for the Development of Northeast Asia,” International Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia Organized by KIEP and EXIMBK(2004); 東京財團(Tokyo Foundation), *The Establishment of a Northeast Asian Development Bank (NEADB) and Japan's Cooperation Policies* (November, 2002) 참조.

그리고 동북아개발은행이 설립된다면 동북아국가들의 경제협력체 구성에도 기여할 것이며, 역내외에서 동북아, 특히 한국, 중국, 일본의 국제적 위상을 제고할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 아직까지 동북아지역이 경제적 중요성에도 불구하고 아직 경제협력체를 구성하지 못하고 있는 이유 중 하나가 동북아 국가들의 정치적 장벽과 국제적 협력에 익숙지 못한 경험부족인 점을 고려하면, 동북아개발은행의 설립을 통하여 경제협력체의 발전을 촉진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

동북아지역은 현재 면적과 인구에서 세계전체의 25%를, GDP와 수출액 등 경제규모에 있어서는 20%를 상회하고 있고, 중국의 성장세를 감안하면 향후 최대 경제권으로 부상할 가능성이 높다.

동북아지역은 중국을 비롯하여 한반도, 극동러시아, 몽골 등 잠재적 개발수요가 큰 국가를 다수 포함하고 있다. 중국의 경우 지속적인 경제성장을 위해 대규모 SOC 투자가 필요한 상황인데, 2000년 이후 본격적으로 추진되고 있는 서부대개발 사업과 2003년부터 진행되고 있는 동북노후공업지구 진흥사업 등을 비롯하여 2008년 베이징 올림픽 관련 투자 등 천문학적인 개발수요의 발생이 예상된다. 또한 동북아지역을 연결하는 한반도철로(TKR) 연결사업이 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등과 연계되어 추진될 경우 남북한뿐만 아니라 중국, 러시아, 몽골, 일본 등 주변국들에 엄청난 경제적 효과를 창출할 것으로 기대되고 있으며, 2001년 유엔개발계획(UNDP) 주관 하에 이루어졌던 두만강지역 개발사업 역시 북한의 나진·선봉 경제무역지대 조성사업과 함께 본격적으로 추진될 경우 상당한 개발수요를 창출할 것으로 기대되고 있다.

이와 같은 개발수요에 대한 산업은행의 추산에 따르면 향후 10년간 동북아지역에서 발생하는 SOC 개발자금수요는 총 1조 4,000억달러에 이를 것으로 보인다.<sup>119</sup> 그런데 기존 동북아지역의 개발에 중요한 역할

<sup>119</sup> 이일영 엮음, 『동북아 시대의 한국경제 발전전략』(오산: 한신대학교출판부, 2004), p. 210.

을 담당해 온 세계은행, ADB, OECD국가들의 원조 및 차관자금이 현재 중국을 제외하고 점차 축소 또는 중단되고 있고, 민간베이스 개발자금 역시 러시아의 유전 및 가스전 개발을 제외하고는 매우 저조한 형편이다. 따라서 역내에 부족한 개발자금에 대한 공급이라는 목적 하에 동북아개발은행의 설립이 논의되어 왔다고 할 수 있다.

동북아개발은행 구상은 1990년 남덕우 전 총리에 의하여 처음 제기된 이후 현재까지 동북아시아경제포럼(Northeast Asia Economic Forum) 등 여러 채널을 통하여 논의가 진행되어 왔으나 미국, 일본 등 주요국가의 소극적인 태도로 구체적인 설립의 단계에는 이르지 못하고 있다. 특히 동북아개발은행의 역할을 할 수 있는 다자간개발은행이 존재하고 있다는 점, 소규모 국제기구(international agency)로도 충분하다는 점, 그리고 민간부문 자금이 NEADB의 역할을 대신할 수 있다는 점 등이 반대의 주요 이유로 거론되고 있다.

동북아개발은행의 설립과 관련된 구체적인 방안들은 설립 시 참가국의 범위, 자본금의 규모, 자본금의 분담비율, 은행의 운영조직 등에서 차이가 있다. 우선 설립참가국과 관련해서는 대부분의 연구들이 역내 국가들의 참여는 물론이고 미국, EU, 국제금융기구 등을 그 참가대상으로 하고 있다. 자본금의 규모는 60억 달러에서 500억 달러까지 차이가 있고 납입자본금의 분담비율은 한국, 중국, 일본이 가장 큰 부분을 차지하도록 하고 있으나 미국에게 이에 상응하는 금액을 출자하게 하여 적극적으로 참여시키는 것에 대하여 대부분의 연구들이 찬성하고 있다고 할 수 있다. 조직과 관련해서는 여타의 국제금융기구 및 지역개발은행 등의 사례를 참조하여 총회와 이사회 체제로 조직하는 것을 제시하고 있다. 동북아개발은행 설립과 관련된 기존의 연구 내용은 아래의 표에 정리되어 있다.

<표 V-4> 동북아개발은행 설립방안 비교

	Katz	Nam (2003)	Tokyo Foundation
Total capital (paid-in capital)	20 Billion US\$ (10)	40 Billion US\$ (20)	6 Billion US\$ (3)
Share holding by Northeast 6	40%	40% (up to 60%)	56%
Distribution of shares for NE6	Japan 15% China 10% Korea 5% Russia 7% Mongolia 1% N-Korea 2%	Same to Katz's proposal	Japan 18% China 16% Korea 12% Russia 8% Mongolia 1% N-Korea 1%
Share holding by the US	Largest shareholder expected	Largest shareholder expected	10%

출처: Woo-Sik Moon and Deo Ryong Yoon, "Possible Financial Schemes for the Development of Northeast Asia," Paper presented at the Conference, "Financing Plans for the Development of Northeast Asia," 2004. May, Seoul.

한편 미국 등의 반대로 인하여 상설 개발은행인 동북아개발은행을 설립하기가 용이하지 않기 때문에 이에 대한 대안으로 민간의 참여를 크게 확대하는 방안으로 IFC(International Finance Corporation)과 유사한 동북아개발공사(Northeast Asia Development Corporation)를 설치하거나 동북아개발협의체(Northeast Asia Development Financing Council) 등을 확대·발전시켜야 한다는 논의도 있다. 우선 동북아개발협의체는 우리나라의 산업은행, 일본의 미즈호은행, 중국의 개발은행이 2004년 협의체를 설립한 것으로서 syndicated loan 등을 통해 역내 프로젝트에 투자하는 것을 의미한다. 공식기구가 아니라 협의체이므로 느슨한 조직이지만 이를 발전시켜나간다면 공식화된 조직으로 진전시킬 수 있을 것으로 기대된다. 한편 동북아개발공사는 민관의 협동을 통해서 자금을 공급하는 것으로서 자체신용 및 정부보증에 의한 채권

발행을 통해 자금을 충당하여 공급한다. 각국 정부나 국제기구가 주축인 동북아개발은행과는 달리 민간의 참여를 극대화하고, 지역개발은행은 아니지만 유사한 효과를 낼 수 있어서 반대여론을 최소화할 가능성이 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 V-5> NEADB, NEAIC, NADFC 비교

구 분		NADFC	NEAIC	NEADB
명 칭		동북아개발금융협의체 (Northeast Asia Development Financing Council)	동북아투자공사 (Northeast Asia Investment Corporation)	동북아개발은행 (Northeast Asia Development Bank)
주 도		민간(한국산업은행, 일본 미즈호, 중국개발은행)	민·관 협력	각국 정부 주도
자 금 조 달	출 자	없음	한·중·일의 관련 은행	각국 정부, 국제금융기구, 미국 등 선진국, 필요시 각국 국책은행 등
	기 타	프로젝트별로 은행별 참여의사에 따라 분담	채권발행(자체 신용 및 정부보증) 연기금 등으로 부터 수탁	국제 금융차입(자체 신용) 채권발행(자체 신용) ADB 등과 Co-Financing
자 금 운 영		Syndicated Loan P/F Loan(SPC) 등	다수의 Project Fund Straight Loan(전대 포함), 투자, 보증	Straight Loan, 보증 양허성 차관, 기술원조(T/A) 등

출처: 문우식 외, 『남북관계 발전단계와 남북협력기금의 중장기 수요 및 재원 조달방법』(미발간 보고서, 2005).

## 2. 재정·금융제도의 통합과 통화통합

### 가. 재정제도의 통합

#### (1) 북한 재정제도 현황과 개혁방안

##### (가) 북한 재정의 특징과 규모

사회주의 국가의 재정은 자본주의 국가와는 달리 일반기업의 재무할

동까지 포함하고 있기 때문에 경제에서 차지하는 비중이 매우 크다. 북한도 최근까지 높은 재정의 비중을 유지하여 왔으나, 경제관리 개선 시기 이후 기업의 재무활동에 대한 재정지원의 비중을 줄이고 예산항목을 변경하는 등 재정규모의 감소와 분권화로의 방향전환이 감지되고 있다. 아래에서는 북한재정의 특징과 1990년대 이후의 재정제도의 변화추이를 살펴보고<sup>120</sup> 남북경제연합기 북한 재정의 개선방향을 살펴본다.

북한은 재정을 “국가 및 기관·기업소가 기능수행에 필요한 화폐자금을 조성하고 이를 분배, 이용하는 과정에서 이루어지는 경제관계”라고 정의하고 있다. 즉, 국가뿐 아니라 기업의 경제활동도 재정 대상에 포함시키고 있다. 북한에서는 거의 모든 기업이 국가소유이며 생산과 분배 등 제반 경제적 과제가 국가계획에 의해 결정되기 때문에 북한의 재정이 경제전체에서 차지하는 비중은 매우 클 수밖에 없다. 이러한 국가재정의 계획과 집행을 통하여 국민경제 전체의 운영을 조정하기 때문에 계획경제라고 부른다고 할 수 있다. 여기에서 재정에 대한 계획을 수립하는 것은 매우 중요한 과정이라고 할 수 있는데 재정계획이란 “계획기간에 벌어들일 돈과 쓸 돈을 국가 전체적으로 또는 기관·기업소별로 세운 구체적인 항목별 계획”을 의미한다고 볼 수 있으며, 기업소 재정계획, 경제부문별 재정계획, 지방별 재정계획, 각 재정계획을 국가 전체적으로 종합한 국가종합재정계획, 국가종합재정계획에 기초하여 작성한 국가예산(또는 기본재정계획) 등이 여기에 포함된다. 이 중에서 가장 중요하다고 할 수 있는 것이 국가예산과 기업소 재정계획이다.

기본재정계획 또는 국가예산은 “나라의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐자금을 중앙 집중적으로 형성하고 분배하는 국가의 기본 재정계획”이라고 정의된다. 여기에는 국방이나 국가관리, 사회보장을 등을 위한 예산과 공업, 농업, 상업 등 각 경제분야에서 필요로 하는 건설자

<sup>120</sup> 북한 재정제도의 특징과 최근의 재정제도 변화는 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이,” 『금융경제연구』, 제206호 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004)에 크게 의존하였다.

금이 포함될 뿐 아니라 개별 기업의 생산 확대를 위한 각종 사업비 및 고정재산 건설 및 개·보수비용 등도 포함된다. 물론 여기에는 기업이 자체적으로 조달·운영하고 있는 부분이 포함되지 않는다는 점에서 자본주의 경제의 국가예산에 가깝다고 할 수 있으나, 기업의 경제활동, 특히 기업의 생산확대를 위한 자금지출이 포함되어 있는 점이 차이점이라고 할 수 있다.

한편 기업소 재정계획은 “계획기간 중 기업소에서 발생할 화폐자금의 수입과 지출을 예견한 법적 과제”로서 개별 기업소가 작성한다. 기업소 재정계획은 크게 기업소 기본 재정계획, 기업소 부문별 재정계획, 계획 작성을 위한 지표 등으로 이루어져 있다. 우선 기업소 기본 재정계획은 기업소의 경영활동 전반을 종합적으로 반영한 수입·지출 종합표로서 기업소의 화폐수입 및 지출, 국가예산과의 관계 등이 포함되어 있다. 기업소 부문별 재정계획은 수입·지출 종합표에 나타난 기업소 전반의 재정활동을 판매수입 및 분배, 생산물의 원가, 자금조달 및 이용 등 부문별로 나누어 작성한 계획이다. 계획 작성을 위한 지표에는 재정계획 작성의 기초가 되는 상품생산액, 건설 투자액, 종업원 수와 그 구성, 임금 등이 포함된다.

재정계획의 작성과 집행의 과정을 살펴보면 국가예산이나 기업소 재정계획 모두 인민경제계획에 기반 하여 작성되는데, 인민경제계획은 5단계과정(기초자료 준비, 예비숫자 작성, 통제숫자 작성, 계획초안 작성, 계획의 비준 및 시달)을 걸쳐서 작성된다. 국가예산은 내각의 재정성이 중심이 되어 작성되며 매년 3~4월 최고인민회의에서 최종 심의를 거쳐 승인된다. 기업소 재정계획은 각 기관이 작성한 것에 기반 하여 국가계획위원회에서 내각 전원회의에 제출하고 역시 최고인민회의에서 최종 심의를 거쳐 승인된다.

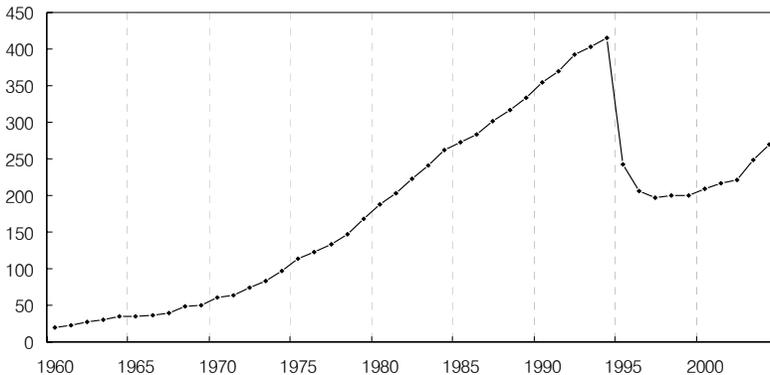
이와 같이 작성된 재정을 집행하기 위해서는 기업소에게서 수입을 받아들이는 예산 수입과정이 필요하고 이것을 지출하는 예산 지출과정이 필요하다. 예산수입은 기업소 순소득과 기타 수입을 근거로 조성

되며 은행을 통해 이루어진다. 한편 예산 지출은 최고인민회의에서 승인된 국가예산에 근거하여 해당 재정기관들이 중앙은행을 통해 집행한다.

이와 같은 과정을 거쳐서 수립되고 집행되는 북한 재정의 규모는 북한당국이 정치적인 필요에 따라서 발표내용과 형식을 바꾸면서 부분적으로만 공개하고 있기 때문에 정확한 규모를 파악하기 어렵다. 그러나 북한이 발표한 자료와 IMF에 보고한 자료를 토대로 예산규모를 추정할 때 북한의 예산규모는 1957년 이후 1994년까지 한 해도 빠짐없이 계속 증가하였으나 1995년에는 전년대비 -41.6% 감소세를 보였다. 그 후 1997년까지 3년 동안 감소세를 지속하였으며 1998년 다시 상승세로 돌아서 2001년부터 증가폭이 커지고 있다.<sup>121</sup>

<그림 V-1> 북한의 예산 규모 추이

(단위: 억원(북한원))



출처: 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이,” 『금융경제연구』, 제206호 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004).

<sup>121</sup> 북한은 예산규모를 정치적 필요에 따라 부분적으로만 공개하고 있어서 정확한 규모를 파악하기 어렵다. 특히 1995년부터 1998년까지는 최고인민회의를 개최하지 않았으며 2003년과 2004년에는 회의는 개최하였으나 전년대비 증가율 또는 계획대비 비율만을 발표하였다.

북한의 예산이 1995~97년을 제외한 모든 기간에서 증가세를 보이고 있어 1995년에 전년대비 41.6%나 감소한 것은 매우 이례적인 것이라고 할 수 있다. 이러한 급작스러운 규모축소에 대해 다양한 분석이 이루어지고 있는데 우선 1990년 고난의 행군시기로 불리는 극심한 경제난을 반영하면서 경제규모가 크게 줄었다는 해석이 있다. 그러나 경제규모의 축소만으로는 이러한 대폭적인 예산규모의 감축을 설명하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 예산관련제도의 변경도 이러한 대폭적인 예산규모 축소와 관련되어 있을 것이라고 생각할 수 있다. 특히 경제규모 축소에 따라서 예산수입확보가 어려워지면서 북한 당국이 기업소에 대해서 지원하던 유동성 자금 등을 재정이 아니라 자체자금이나 은행대출로 전환하도록 한 것이 대폭적인 예산규모의 축소와 관련되었을 것이라 생각된다.

예산규모의 일시적인 대폭 감축뿐만 아니라 지출 및 수입항목에서도 일정 변화가 있었다. 우선 지출항목별 규모를 보더라도 북한의 예산지출 추이에서 가장 큰 특징은 1996년 이후 북한의 인민경제비<sup>122</sup>가 규모나 비중 면에서 모두 크게 줄어들고 있다는 점이다. 인민경제비는 1993년 총예산지출의 67.8%를 차지하였으나 2000년에는 이보다 27.7% 줄어든 40.1%로 축소되었다. 이는 경제상황이 악화되고 김일성 사망 이후 계획경제로부터의 이탈현상이 심각해지면서 그동안 일부 독립채산제 기업소에서 시행하던 자체자금에 의한 지출제도, 즉 유동자금 및 일부 기본건설자금을 자체자금으로 처리하도록 하는 제도를 1995년부터 본격 시행했기 때문인 것으로 분석된다. 한편 예산수입과 관련하여서는 1996년에는 예산수입 항목에서 거래수입금<sup>123</sup>과 국가기업이익금<sup>124</sup>이 큰 폭으로 감소하였으며 총예산수입에서 차지하는 비중도

<sup>122</sup> 인민경제비는 경제발전에 필요한 생산확대자금을 국가가 지원하는 예산 지출항목으로 기본건설 자금공급, 대보수 자금공급, 유동자금공급, 인민경제사업비로 구성되어 있다.

<sup>123</sup> 거래수입금은 부가가치세와 유사한 것으로 기업소가 생산한 제품을 다른 기관·기업소에 판매할 때 일정금액을 거래수입금 명목으로 받아들여 국가에 납부하는 일종의 간접세이다.

1991년에 비해 각각 6.7%, 8.1% 줄어들었다. 이는 1995년을 전후하여 있었던 재정제도의 변경으로 기업 내부유보를 늘려준 데 따른 것으로 추정된다.

<표 V-6> 북한의 예산수입 및 지출 구성변화

(단위: %)

년 도	수 입						지 출			
	거래 수입 금	국가 기업 이익금	소 계	감가 상각 금	사회 보험료	기타	인민 경제 비	인민적 시책비	국방 비	국가 관리비
1991	46.5	39.1	85.6	6.8	0.2	7.4	67.9	18.8	12.1	1.3
1992	-	-	-	-	-	-	67.7	19.1	11.4	1.8
1993	-	-	-	-	-	-	67.8	19.0	11.5	1.7
1994	-	-	-	-	-	-	-	-	11.4	-
1996 <sup>1)</sup>	39.1	31.0	70.8	11.1	0.4	16.9	60.2	24.3	14.6	1.0
1998	-	-	-	-	-	-	-	-	14.6	-
1999	-	-	-	-	-	-	-	-	14.6	-
2000	-	-	-	-	-	-	40.1	38.2	14.3	7.4
2001	43.2	32.9	76.1	-	-	-	42.3	38.1	14.4	5.2
2002	77.6		77.6	-	-	-	-	-	14.9	-
2003 <sup>2)</sup>	71.4		71.4	-	-	-	-	40.5	15.7	-

주 : 1) IMF 보고서 내용

2) 북한이 발표한 전년대비 증가율 등을 근거로 추정된 수치임.

출처: 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이,” 『금융경제연구』, 제206호 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004).

<sup>124</sup> 국가기업이익금은 독립채산제 국영기업소의 이윤 중 내부유보를 제외한 나머지를 국가에 납부하는 것으로서 시장경제에서 법인세와 유사한 간접세이다.

## (나) 최근 북한재정 제도의 변화

사회주의권의 붕괴이후 북한의 재정제도는 경제난 및 이를 극복하는 과정에서 일정 정도 변화하였다. 1990년대 이후 북한의 재정관련 제도의 변화를 4개의 시기로 나누어서 살펴볼 수 있는데 우선 (1) 국가예산을 확대하고 계획경제체제를 강화하는 방향으로 재정관련제도를 개편하려 했던 김일성사망 이전(1990~94), (2) 김일성사망 이후 극심한 경제난 속에서 그동안 진행되어온 계획경제체제 외해를 인정한 상태에서 최소한의 체제유지를 위해 노력했던 고난의 행군 시기(1995~97), (3) 김정일의 노동당 총비서 취임(1997.10.8) 이후 계획경제체제 재정비를 추진했던 시기(1998~2001), (4) 계획경제체제 재정비의 한계를 인정하고 실리추구를 위해 시장경제적 요소를 받아들이는 경제관리 개선 시기(2002~) 등 4시기로 구분할 수 있다.

우선 김일성 사망이전 시기는 사회주의권 시장의 붕괴와 1989년의 제13차 세계청년학생축전에 대한 과다투자의 후유증으로 본격적인 경제난이 시작된 시기인데 위기상황에 대해서 기존의 경제관리방식을 고수하면서 국가예산을 확대하고 계획경제체제를 강화한 시기라고 할 수 있다. 먼저 북한은 극심한 경제난으로 주민 생활이 어려워지면서 시장경제부문이 확대되는 등 계획경제로부터의 이탈현상이 심화되자 이를 막기 위해 1992년 3월 임금인상, 사회보장 확대, 농산물의 국가수매가격 인상 등을 통해 근로자, 농민들의 수입을 확대하는 조치를 취했다. 그러나 시장경제부문의 확산과 1992년 3월의 임금인상 등에 따라서 화폐공급량이 늘어나자, 유희화폐자금 및 퇴장화폐를 회수하기 위하여 1992년 7월 화폐교환을 실시하였다. 화폐권종은 바꾸지 않은 상태에서 1979년 화폐교환 이후 사용하던 은행권을 새 돈으로 교환하였다. 즉 화폐교환을 통해 계획경제의 효율성을 강화하려고 하였다고 할 수 있다. 또한 거래수입금 부과대상을 소비품뿐만이 아닌 생산수단까지로 확대하였는데 이는 예산수입을 확대하기 위한 조치의 일환이지만 생산수단 생산 기업에 대해서 독립채산제 실시를 적용하는 조치이

기도 하였다.

다음 시기는 김일성 사망이후 경제적으로 크게 어려워진 시기(1995~97)이다. 북한이 '고난의 행군'이라고 스스로 규정할 만큼 어려운 이 기간 동안 국가 배급 및 공급체계가 붕괴되어 기관·기업소에 대한 원자재 공급도 제대로 이루어지지 못하였다. 이에 따라 북한은 기업소에 대한 예산지원을 축소하고 은행의 독자성이 강화되는 조치를 취하였다. 가장 특징적이라고 할 수 있는 것은 그동안 국가예산에서 지원하던 독립채산제 기업소 유동자금을 기업소 자체자금이나 은행대부로 충당하는 제도를 시행한 것이다. 그동안 독립채산제 기업의 경우 국가 예산, 중앙은행이 관리하는 유동자금 펀드, 은행 대부 등 세 가지 방법으로 유동자금을 조달하여 왔는데 국가예산이나 유동자금 조절펀드에서 지원되던 유동자금 보장제도는 1995년 이전에 폐지된 것으로 추정된다. 따라서 독립채산 기업은 경영활동에 필요한 유동자금 수요를 자체자금으로 충당하거나 부족한 부분에 대해서는 은행 대부로 충당하게 되었다. 그리고 국가가 기업에 대하여 지원하던 항목 중 가장 중요한 항목의 하나라고 할 수 있는 기본건설자금 지원이 축소되었다. 즉 고정재산 건설 중에서 국가기본건설투자계획에 포함되어 있지 않고 규모가 크지 않은 경우 자체자금으로 건설할 수 있도록 변경하였다. 아울러 유동자금 등의 자금보장 방식을 자체자금 및 은행 대부 중심으로 변경하면서 기업소가 자체적으로 사용할 수 있는 자금도 확대하였다. 즉 기업이 자체적으로 사용할 수 있는 자금으로 자체유동자금, 자체기본건설자금, 자체과학기술발전비 등이 추가되어 기업의 자율성이 일정정도 확대되었다고 할 수 있다. 그리고 자금보장제도의 변경과 함께 은행의 대부수요계획 작성에 상대적 독자성을 부여하는 제도개선이 있었다. 이는 독립채산제 기업소에 대한 자금보장방식이 은행이 기업소에 대한 대부수요계획을 직접 작성하는 신용계획체제로 변화함에 따라서 대부계획 작성에 있어서 기업소의 상급기관들이 재정규모를 과다 계산하는 것을 차단하고 은행의 독자성을 강화한 조치라고 할 수

있다.

다음 시기(1998~2001)는 3년 동안의 ‘고난의 행군’ 시기를 마치고 김정일 체제가 정치적인 안정 국면에 접어들면서 계획경제체제를 일정정도 복구하면서 체제를 정비한 시기라고 할 수 있다. 우선 1999년 4월 인민경제계획법을 제정하였는데 김정일이 직접 발기한 북한 최초의 사회주의 계획법으로서 계획의 작성 및 집행 방법을 구체적으로 규정하면서 계획부문의 규율과 질서를 강조하고 있다. 다음으로 1999년 예산수납체제를 ‘지역별 수납체계’에서 ‘부문별 수납체계’로 개편하여 예산징수의 효율성을 기하였다. 지역별 수납체계는 국가예산자금을 지방 재정기관을 통해 수납하는 방식이며 부문별 수납체계는 내각의 각 성 및 관리국이 자기 소속 기업소들로부터 예산자금을 직접 거두어들이는 방식이다. 부문별 예산수납체계는 예산납부 관련 책임소재를 명확히 하여 김일성사망 이후 흐트러진 예산수납체제를 바로잡고 나아가 계획경제체제를 복구하려는 목적에서 이루어진 조치라고 할 수 있다.

마지막 시기는 2002년 7월 1일의 경제관리 개선 조치 발표(가격 및 임금 인상, 가격설정방식 개편, 국가계획수립권한의 일부 하부위임, 공장·기업소에 경영자율성 부여, 원부자재 시장 개설, 분배의 차등화 강화, 사회보장체계 개편 등) 이후의 시기로 시장경제 원리의 확대 및 하부조직의 독자성 강화 원칙이 재정부문에도 일정 정도 영향을 미친 시기라고 할 수 있다.

먼저 거래수입금과 국가기업이익금을 국가기업이득금으로 통합하였는데, 이는 기업소의 예산납부 계산기준을 기업소 이윤 및 도매가격에서 ‘변 수입’으로 일원화하기 위한 것이며 계획 이외의 영업활동을 통해 벌어들인 수입의 일부를 국가예산으로 거두어들이는 동시에 계획 외 활동에 대한 통제수단을 확보하기 위한 것으로 볼 수 있다. 변수입이란 생산한 제품을 팔아서 얻은 수익 즉 총판매수입에서 임금을 제외한 원가를 차감한 것으로 부가가치(value added)의 개념이라고 할 있다. 국가기업이익금과 거래수입금을 통합한 것은 국가 예산수입 항

목인 동시에 도매가격의 구성요소인 거래수입금을 폐지함으로써 가격 구성요소가 단순화된 것을 의미한다. 즉 도매가격의 구성요소에서 거래수입금이 빠지면서 가격구성요소가 원가와 이윤으로 단순화되었다. 이에 따라 번 수입의 계산과 번 수입에 의한 분배 및 평가가 가능하게 되었다. 이것은 단순히 계산상의 변화뿐만이 아니라 기업소에 대한 평가를 번 수입에만 의존하게 함으로써 기업의 수익성에 대한 국가의 역할을 축소하고 기업소의 수익성에 더욱 많이 의존하도록 할 것으로 보인다. 그리고 또 다른 재정제도상의 변화로 특징적인 것은 기업의 경영 독자성을 부여하는 제도의 확대와 지방에 대한 재정분권화의 확대 등 하부조직에 대한 권한과 책임의 이양이다. 우선 2002년부터 독립채산제 기업소의 경우 감가상각금을 이전과는 달리 국가에 납부하지 않고 기업소 내부에 적립하도록 하였고 이에 따라 기존에 예산에서 지원되던 대보수비용과 고정재산의 단순재생산 비용은 내부에 적립한 감가상각금으로 충당하게 되었다. 결국 예산수입항목인 감가상각금과 예산지출항목인 대보수자금이 사실상 폐지되었으며 기본건설자금도 지원대상이 축소되게 되어 기업이 재정부문을 거치지 않고 계획을 세워 집행하는 부문이 확대되었다고 할 수 있다. 다음으로 분권화가 강화된 조치로 북한은 지방예산 편성의 자율성을 강화하였다. 기존에는 국가가 지방예산 수입과 지출의 총규모뿐만 아니라 지방예산 소속 개별 기업소의 세부계획지표까지 계획화하였으며 이 계획에 법적 강제성까지 부여하였다. 그러나 2002년 시행된 새로운 지방예산 편성제도 하에서는 주요지표만 중앙정부가 정하고 세부지표는 지방정부가 자체적으로 계획을 수립하게 되었으며 지방정부가 세운 세부계획은 법적 강제성도 부여되지 않기 때문에 계획 변경이 보다 쉬워져 상황변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 되었다.

#### (다) 북한 재정제도 개혁의 방향

최근 북한에서 경제관리 개선조치의 영향으로 재정부문에서도 기업

에 대한 국가예산의 개입비중이 줄어들고 지방분권이 강화되는 등 일정한 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화는 시장경제의 요소를 수용하는 제도상의 변화라고도 볼 수 있으나 이러한 변화가 향후 경제전반에 걸쳐 시장경제요소를 수용하는 기초적인 변화라고 판단하기에는 아직 이르다. 즉 기업의 계획 작성권한이 일부 확대되었다고 하더라도 아직 계획경제의 큰 틀이 변경된 것은 아니며, 세금 없는 나라라고 하는 북한의 제도적 특징은 유지되고 있다. 또한 기업의 자금 수급에 있어서 예산에서 지원되던 것이 은행대출 및 자체자금으로 충당하도록 되었지만 은행의 기능이 시장경제에서처럼 신용창출이나 투자의 선별기능까지 수행하는 것은 아니다. 따라서 향후 남북경제통합을 위한 선결과제로서 북한재정 부문의 개혁과제에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

우선 경제협력기에는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 북한 재정의 건전화는 시장경제로의 이행이 원만하게 이루어지는데 있어서 매우 중요한 과제로서 남북의 경제통합 과정에서 매우 중요한 조건이라고 할 것이다. 재정의 건전화는 시장화 초기에 발견되는 과잉통화에 의한 인플레이션 압력을 사전적으로 제어함으로써 안정적인 이행에 기여하게 된다. 그동안 북한의 경우 통제된 가격으로 인하여 실질적인 재정불균형과 공급애로의 문제가 억압된 형태의 인플레이션(repressed inflation)으로 표출되어 왔다. 공정가격의 수 십, 수 백 배에 이르는 암시장(장마당) 가격에서 보듯이 과잉화폐의 문제가 심각한 수준이었다. 2002년 7월 1일의 경제관리개선조치에서의 가격과 임금의 대폭적인 인상, 특히 식량, 생필품 등의 국정가격을 암시장 수준에 근접하도록 가격을 현실화한 것은 국정가격조정을 통하여 억압된 인플레이션을 공개된 인플레이션으로 전환한 것이라고 할 수 있다.<sup>125</sup> 시장화가 진전될 경우 대부분의 체제전환국에서는 인플레이션이 발생하였고 이것은 거시경제의 불안정을 야기하여 실물경제에 부

<sup>125</sup> 이일영 외, 『북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향』(서울: 한국조세연구원, 2003), pp. 27~28 참조.

정적인 영향을 주었다. 즉 대부분의 체제전환국들은 재정수입 기반이 잠식됨에 도 불구하고 체제전환 과정에서 나타나는 불가피한 대규모 실업 등으로 인한 사회적 불안정을 방지하기 위해서는 사회보장 지출이 불가피하므로 재정적자가 발생하게 된다. 따라서 북한이 시장화를 확대하고 남북경제의 통합도가 높아지기 이전에 북한에 안정적인 재정 건전성을 유지하도록 하여 남북경제통합에서 남측의 경제적 부담을 줄일 수 있도록 할 필요가 있다.

다음으로 경제연합기의 북한재정이 취해야 할 방향에 대해서 살펴 보자면 우선 재정의 역할을 명확하게 정립하면서 체제전환 및 시장경제의 활성화를 촉진하고 경제의 효율성을 제고하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 둘째, 재정안정을 통해 경제의 거시경제적 안정화를 달성하는 것이다. 셋째, 적절한 공공서비스가 공급되어 경제성장이 가능하도록 재정지출의 개선이 필요하다. 이 시기에는 북한에 시장경제요소의 도입이 확대되고 남북 간 교역이 활성화되면서 정부교류 뿐 아니라 민간교류도 확대될 것으로 기대된다. 실질적인 남북경제의 통합을 앞두고 북한 재정제도를 개혁하는 것은 북한 경제의 시장화를 촉진하고 실물부문의 활성화를 유도하여 통일에 따르는 비용을 줄이고 경제통합을 원활하게 유도할 수 있을 것이다.

경제연합기 북한 재정제도가 지향해야 할 방향을 재정지출과 재정수입 측면에서 살펴보자.<sup>126</sup> 이 시기에는 북한에서도 시장경제가 확산되기 시작하고 체제전환이 어느 정도 진행될 것으로 기대되므로 재정지출 측면에서는 경직적인 성향을 보이기 쉬운 사회보장 관련 예산을 적절한 수준으로 조절하여 재정적자를 방지할 필요가 있다. 체제전환 과정에서는 일반적으로 이전지출·사회보장 관련 지출의 비중이 현저히 증가하는데 이는 사회주의에서 높은 사회보장의 전통이 존재하는 가운데 새롭게 발생하는 실업과 같은 불안요인으로 인해 새로운 사회보장

---

<sup>126</sup> 최준욱·이명훈·전택승, 『체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』(서울: 한국조세연구원, 2002), pp. 206~218 참조.

수요가 출현하기 때문이다. 그런데 이전지출·사회보장 관련 지출이 높을 경우 국가재정의 자본형성 역할이 축소되어 경제의 잠재적 성장능력을 저해할 가능성이 있고 또한 과도한 사회보장성 지출은 재정적자로 이어져 재정의 지속가능성을 위협할 수 있다. 그리고 유례를 찾기 힘들 정도로 높은 군사비 지출에 대한 조치가 필요하다. 물론 북한 군사비 지출의 변화는 북한 내부의 경제적인 문제 뿐 만이 아니라 남북한 관계, 동북아 지역의 평화와 관련된 복합적인 문제이기 때문에 쉽게 이루어지지는 않을 가능성이 높다. 그러나 6자 회담이후 북한핵문제가 평화적으로 해결되고 남한과 북한 모두 군축에 대한 분위기가 성숙된다 고 할 때 군사비 감축이 가능해 질 수 있을 것이다. 따라서 남북한 교류가 증진되고 경제뿐만 아니라 사회문화적인 교류가 활발해지는 남북연합기에는 군사비 축소의 가능성이 더욱 높아질 것으로 기대된다. 한편 엄격한 재정지출 체제를 유지한다고 하여도 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 사회간접자본은 그 자체로 중요할 뿐만 아니라 외국인투자 유치에서 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 해외자본 유치에 있어서 단순히 임금수준의 차이뿐만 아니라 시장, 물류, 제도적 인프라 등도 중요한 요소로 고려되는 점을 고려할 때 사회간접자본에 대한 투자는 매우 중요하다. 중국 등 체제 전환국의 경우 해외자본이 자본조달에서 중요한 역할을 했다는 점을 고려할 때 북한의 개발에서도 외자유치가 중요한 역할을 할 것이기 때문에 사회간접자본 건설을 위한 재정에서의 투자는 유인효과(crowding-in effect)를 가져올 것이다.

재정수입과 관련해서는 우선적으로 조세행정의 개선과 세수의 안정적인 확보가 중요하다. 즉 세율수준을 높게 설정한다 하더라도 조세행정이 이를 뒷받침하지 못함으로 인해 실제로 징수되는 조세수입은 제한적일 가능성이 높다. 북한의 경우에도 체제전환이 본격적으로 진행된다면 조세수입을 확보하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 국유기업 또

는 공공재산 매각의 수입이 그리 클 것으로 기대하기는 어렵다. 즉 빠른 속도로 민영화를 추진하는 경우에는 매각되는 공공재산에 대해서 충분한 가격을 받을 수 없고 민영화의 속도가 늦은 경우에는 누적 매각 수입액은 그 보다 크겠지만 매년 창출되는 민영화 수입은 제한적일 것이다. 한편 체제전환을 매우 느린 속도로 추진하고 실질적으로 경제의 상당부분이 공공부문의 통제 하에 놓여 있는 경우에는 조세수입 기반 약화는 그 정도가 덜 할 수 있으나 현재와 같은 높은 수준의 조세부담율을 유지하는 경우 시장경제적 요인을 활성화시키는데 장애가 된다.

그밖에 재정지출의 효율화할 수 있는 제도적 개선점으로 재정지출 총액 및 재정적자의 통제를 위한 제도를 마련하는 것이 필요하다. 체제전환 이후 극심한 재정적자가 발생하게 될 가능성이 높아지는 상황에서는 재정적자를 통제하기 위한 방법으로 재정적자의 한도를 설정하는 것이 유용할 수 있다. 그리고 정부부처가 예산을 효율적으로 집행하고 있는지를 감시·감독하기 위한 내외부 감사기관을 설치하는 것도 적극 고려할 필요가 있다.

## (2) 남한의 재정제도 개혁

한반도 경제통합을 위하여 남한의 재정부문에서 개선할 점을 살펴보면 남북한 재정통합에 앞서서는 남한부문에서 통일에 대비한 재정 규모를 확대하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 현재 우리나라에서의 통일관련 예산은 일반예산과 남북협력기금을 통해 지출되는데 2003년 현재 8,368억원이 지출되어 1999년 이후 연평균 증가율이 18.6%에 이른다. 대부분의 증가는 남북협력기금을 통해서 증가된 것인데 통일관련 전체 재정지출의 90% 이상이 남북협력기금을 통해서 이루어진다.

<표 V-7> 통일 분야 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	연평균 증가율
통일 분야 (계)	4,236	6,918	10,509	13,527	8,368	18.6
▪ 예산	492	362	630	532	654	7.4
▪ 기금	3,744	6,556	9,879	12,995	7,714	19.8

2004년 10월에 발표된 증기재정계획에 따르면 2008년에는 약 1조원 이 통일관련 예산으로 책정되어 있으며 2004년에서 2008년 5년간 연간 7.6% 증액하는 것으로 계획되어 있다.<sup>127</sup> 증기재정계획이란 장기적인 정부재정의 효율화와 건전성을 위하여 작성되는 것으로서, 우리나라에서는 그동안 비공식적으로 작성되거나 외부에 공표되지 않는 내부참고 자료로 작성되었는데 참여정부 들어서 공개적으로 토론을 거쳐 작성되고 국회에 제출되게 된 것이다. 동 계획에 따르면 중장기 통일관련 재정계획은 남북 교류협력을 통해 화해협력 관계를 정착시키고 경제·사회·문화 공동체 구축을 위한 기반조성을 재정지출의 목표로 설정하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 남북협력 기금에 매년 약 5,000억원에서 6,000억원을 출연하여 북한핵 문제의 평화적 해결이후 남북경협을 본격화하고 북한경제 재건에 대비하기 위하여 재정지출의 규모를 일정 수준으로 유지할 계획이다. 특히 남북한 합의에 의해 추진되는 경의선, 동해선 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지사업 등 주요 기반조성사업의 경우 연차별 공사계획에 따라 비용을 지원하고 사회문화교류 협력 사업 및 식량문제 해결을 위한 지원 등 인도적 대북지원사업을 계속 추진할 계획이다. 그리고 손실발생 등 불확실성이 높은 대북사업의 특성을 고려하여 손실보조 및 자금 대출 등을 통해 사업의 안정성을 보장할 계획이다.

<sup>127</sup> 기획예산처, 『2004~2008 국가재정운용계획』(서울: 기획예산처, 2004).

<표 V-8> 통일 부문 중기재정계획

(단위 : 억원, %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율
계	7,721	11,837	15,859	12,350	10,364	7.6
일반회계 (남북협력기금출연)	654 (1,714)	574 (5,000)	485 (5,000)	494 (5,500)	547 (6,000)	(△4.4)
남북협력기금	7,067	11,263	15,374	11,856	9,817	(8.6)
▪ 교류협력기반조성	1,519	1,781	1,654	1,787	1,867	
▪ 인도적지원사업	1,600	1,865	1,880	1,930	1,984	
▪ 이산가족교류지원	347	203	41	41	41	

이러한 통일분야에 대한 장기계획의 수립과 규모확대 의도는 바람직한 것이라고 생각되지만 향후 적극적인 통일정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다고 하겠다. 이번에 발표된 중기재정계획에 따르면 향후 경제사업비의 비중은 축소하고 교육, 복지, 국방, 지방재정 분야는 확대하는 방향으로 지출구조를 변경할 계획인데, 통일 예산도 증가율이 높은 부문이라고 할 수 있지만 적극적으로 통일을 준비하는 예산으로는 부족하다고 할 수 있다. 특히 6자회담의 성공적 성과로 북한핵문제가 원만하게 해결될 경우 남북교류가 크게 증가할 가능성이 높고, 이에 따른 북한 지원 및 교류에 대한 자금 수요가 대폭적으로 증가할 것에 대비할 필요가 있다. 특히 남북관계의 예상하기 어려운 자금 수요에 대응하기 위한 기금의 적립이 필요하다. 그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 남북협력기금의 재원조달 원천을 다양화하는 것과 기금사업을 일반예산사업으로 전환시키는 것도 고려할 사항이다.

<표 V-9> 『2004~2008년 국가재정운용계획』의 재원배분 계획

(단위 : 조원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율
총지출	196.2	208.0	220.7	234.2	250.9	6.3
▪ 예산	137.3	146.0	155.0	165.1	177.3	6.6
▪ 기금	59.0	62.0	65.7	69.1	73.7	5.7
※용자 지출	134.4	143.3	152.3	162.4	174.6	(6.8)
○ 교육	24.5	25.9	28.2	30.7	33.3	7.9
○ SOC (민자 포함시)	27.1 (29.6)	27.5 (30.5)	28.6 (32.0)	29.6 (33.4)	30.6 (34.9)	3.1 (4.2)
○ 농어촌 (132조원 계획)	12.3 (9.7)	13.4 (10.7)	13.7 (11.3)	14.0 (11.8)	14.2 (12.1)	3.7 (7.2)
○ 산업·중소기업 (금융지원 제외시)	11.4 (9.5)	11.2 (10.0)	11.4 (10.3)	11.9 (10.8)	12.7 (11.6)	2.8 (5.3)
○ 사회복지	32.4	37.0	40.6	45.4	51.2	12.2
○ 문화·관광	2.3	2.5	2.6	2.8	3.0	7.0
○ 환경	3.5	4.0	4.1	4.2	4.4	6.1
○ 국방	18.1	19.7	21.5	23.6	26.4	9.9
○ 외교통일	1.4	1.9	2.3	2.0	1.9	8.0
○ 사회안정	7.6	8.1	8.5	8.9	9.4	5.5
○ 일반행정	25.4	26.0	25.8	26.2	26.6	1.1
○ 지방재정지원	18.3	19.5	21.2	23.1	25.2	8.3
○ 국채이자·예비비	12.1	11.1	12.3	11.9	12.2	-
※R&D	7.1	7.8	8.4	9.1	9.9	8.7
※정보화	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0	2.1
※국가균형발전	5.0	5.5	5.9	6.4	6.9	8.2
※국가서비스혁신	11.2	12.9	13.9	14.9	16.0	9.4

## 나. 금융제도의 통합

### (1) 북한 금융제도의 개혁

북한의 금융제도는 단일은행제도와 ‘원에 의한 통제’, 무현금거래와 현금거래의 분리 등을 특징으로 하고 있어 자금의 효율적인 배분을 기

대하기 어렵다. 또한 기업에 대한 대출자금의 부실화와 통화과잉 공급 현상 등 금융부문의 불균형이 큰 문제이다. 한편 최근의 경제개혁조치에 따라 현금유통이 증가하고 있고 유일적 자금공급체계와 ‘원에 의한 통제’가 약화되고 있다. 그러나 아직도 사회주의적 금융체계의 근간은 유지되고 있기 때문에 금융체제에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요한 상황이다. 남북협력기에는 우선 북한 금융이 재정에서 분리되는 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 이행기 금융제도 구축이 본격화되는 남북연합기에는 이원적 은행제도가 정착되어야 할 것이고 이를 통해 중앙은행과 상업은행이 자본주의적인 의미에서 업무를 영위하도록 제도정착이 필요하다. 한편 이행기 금융개혁 방안을 살펴보면 우선 이원적 은행제도의 정착에서 남한은행 등 외국은행과의 합작 및 사유화가 진행되어야 한다. 둘째, 중앙은행 기능정착을 통해 재정정책과 정책협조를 통해 거시적 안정성을 유지해야 한다. 셋째, 금융안정성 확보에 최대한 노력을 기하여 금융위기가 발생하지 않도록 해야 한다. 넷째, 특수은행의 설립을 통하여 개발금융 등을 지원하고 시장실패를 보정해야 한다.

북한은 일원적인 은행제도를 유지하고 있으며 은행의 신용창출기능을 부정하는 전통적인 사회주의적 금융제도를 유지하고 있다. 최근 경제관리개선 조치이후 은행의 역할을 강화하는 일련의 조치가 취해졌다고 하지만 아직 제도적인 큰 변화가 나타났다고 보기는 어렵다. 우선 북한에서 사회주의 금융제도가 성립된 간략한 역사와 현재 금융제도의 현황을 살펴보도록 한다.<sup>128</sup> 북한에서의 사회주의 금융제도는 1946년 ‘북조선중앙은행’(이후 조선민주주의 인민공화국 중앙은행)을 설립하여 발권, 통화조절, 대내외결제, 대부, 저금, 보험, 국고수납업무를 담당

<sup>128</sup> 이일영 외, 『북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향』(서울: 한국조세연구원, 2003), 제 IV장; 안예홍, 『북한의 금융현황과 최근의 변화』(서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004); 윤덕룡, “북한의 금융제도: 문제점과 개혁방향,” 『남북경협심포지움 발표자료집』(서울: 신용보증기금, 2005) 참조.

하면서 성립되기 시작하였다. 같은 해 북조선중앙은행과 북조선농민은행을 제외한 모든 금융기관을 폐지시켰고 모든 화폐거래를 은행으로 집중하였다. 이후 1947년 화폐개혁을 단행하여 기관, 기업소에 대한 재정적 통제 및 무현금결제제도를 강화하였고 1964년 ‘산업은행’을 설립하여 중앙은행의 대부, 저금, 보험 등 일부 상업은행 업무를 이관하여 일시적으로 이원적 은행제도를 실시하기도 하였으나 1976년 ‘산업은행’을 중앙은행에 다시 통합하여 현재까지 일원적 은행제도를 유지하고 있다.

현재 북한의 금융기관의 체계를 살펴보면 조선중앙은행을 중추로 하는 단일은행제도를 기본적으로 유지하고 있으며 기능별 전문화원칙에 따라 조선중앙은행과 조선무역은행 등 은행금융기관과 협동적 신용기관, 체신저금기관, 보험기관 등 비은행금융기관이 있다. 한편 합영은행(외국인 공동출자은행), 외국인 은행(외국인 단독출자은행), 외국은행 지점의 설립을 인정하고 있으며 외국인 은행 및 외은지점은 나진-선봉 경제무역지대에만 설립이 가능하다.<sup>129</sup> 조선중앙은행은 재정성의 직접적 지시와 통제를 받고 있으며 재정부와 국가계획위원회의 자금창구역할을 수행한다. 그리고 발권, 통화조절, 결제, 자금공급과 대부, 국가수입금의 수납, 고정재산 등록과 평가, 저금, 인체보험 등의 업무를 수행하여 중앙은행, 상업은행 및 보험회사의 기능을 함께 수행한다고 볼 수 있다. 조선무역은행은 대외경제사업을 강화하기 위하여 설립되었는데 무역거래 및 비무역거래 관련 결제를 직접 수행하며, 외국은행과 업무거래협정, 계좌관리협정, 차관, 연불, 대출 등과 관련된 협정을 체결·집행하며, 또 외환시세와 외화 이자율을 제정, 공표한다.

<sup>129</sup> 한편 개성공단의 건설에 따라서 우리은행 개성공단지점이 2004년 12월 7일 개설되었다.

<표 V-10> 북한의 금융기관

구분	금융 기관명	설립 년도	소속	주요업무	비고
중앙은행	조선 중앙은행	1946	내각	- 화폐발행, 통화조절 - 예산출납, 국가수입금 징수 - 임금지불 통제 - 여수신 업무	
	조선무역 은행	1959	조선중앙 은행 산하	- 대외무역 결제 - 환율 결정 - 귀금속 거래	
외환	금강은행	1978	노동당	- 봉화무역총회사 등의 대외결제	
	대성은행	1978	노동당	- 대성무역총회사 등의 대외결제	
	금별은행	1982	노동당	- 북한 유일의 해외은행 - 유럽내 북한기업의 재정지원 - 대성은행의 자회사	오스트리아 소재
	관광신용 은행	1986	노동당	- 용약산상사 등의 대외결제 - 제2경제위 자금관리, 무기거래	
전문은행	고려은행	1994	노동당	- 노동당의 외화별이 전문부서의 대외결제업무	
	금성은행	1994	인민 무력부	- 무역은행에서 독립, 발족 - 인민무력부 자금관리 및 대외 결제	
	황금의 삼각주 은행	1996		- 나진·선봉지대 투자업무 - 전신은 무역은행 나진지점	
합영금융기관	고려상업 은행	1988	내각	- 금강산국제그룹과 관련이 있으나 상세한 업무내용은 알려지지 않음	재미교포와 합작
	조선합영 은행	1989	내각	- 조총련과의 합영사업 지원	조총련과 합작
	화려은행	1997	조선중앙 은행 산하	- 중국과의 무역결제, 인민폐 결 제 및 기타 외환결제	중국과 합작
	제일신탁 금융회사	1992	인민 무력부	- 외환거래, 대외결제 - 인민무력부 산하 기업소의 외 화관리	조총련과 합작
기타 금융기관	조선국제 보험회사	1957		- 화물, 선박, 항공 화재 등에 대한 보험, 해외보험회사들과의 재보 험 등 손해보험업무	
	협동농장 신용부	1957		- 협동농장 소속 농민들에 대한 대출업무	

출처: 안예홍, 『북한의 금융현황과 최근의 변화』(서울: 한국은행 금융경제연구  
원, 2004).

한편 이러한 북한의 금융제도는 사회주의국가들이 체제전환 전에 갖고 있던 일반적인 금융제도의 형태로서 계획의 수립과 집행을 용이하게 하기 위한 금융제도이며 재정의 통제수단으로서의 금융제도인 것이다. 따라서 북한이 개방과 개혁으로 나가기 위해서는 일원적인 은행제도의 변혁이 우선 이루어져야 한다. 중앙은행업무(central banking)와 상업은행업무(commercial banking)가 분리되어야 하며, 이에 따른 상업은행업무의 활성화는 국가재정이 그동안 부담하던 기업의 투자자금을 상업성에 근거한 대출로 전환하는 과정을 통해 경제의 분권화를 실질적으로 보장한다. 아직까지 북한에서는 기업의 자금관리방식에서 ‘유일적 자금공급 원칙’과 자금이용을 제외한 ‘독립채산제’가 적용되고 있다. 그리고 독립채산제 적용도 제한된 의미에서 이루어지고 있으며 연성계약의 경제운용이 지속되고 있는 현실을 고려할 때 이원적 금융제도의 성립과 상업은행 역량강화가 나타나더라도 부실채권의 누적을 가져올 확률이 높다. 따라서 개혁과정이 진행되면서 북한에서 사용하고 있는 ‘완전독립채산제’에 가까운 의미에서의 독립채산제 적용이 이루어져야 장래의 금융부문의 위험전가를 축소할 수 있을 것으로 보인다.

앞 절에서 북한의 재정제도의 변화과정에서 간략하게 언급하였지만 최근의 북한의 기업관리 방식 및 금융기능의 변화에 대하여 살펴보고 향후 금융개혁의 원칙에 대해서 살펴보자.

김정일 등장 이후 북한은 중요원칙을 크게 훼손하고 있지는 않지만 연합기업소체계의 해체(1999년)와 재개편(2000), 최근의 임금인상조치, 신의주 및 개성특구의 지정 등 일련의 개혁조치를 취하고 있다. 즉, 강성대국 건설과 제2의 천리마대진군 운동을 전면에 내세우고 있지만 1970년대 이루어진 사회주의 계획경제의 주요 제도나 조치들을 폐지하는 등의 움직임은 개혁의 성격을 띠고 있다. 특히 2000년 연합기업소체계의 해체는 공업지도방식의 분권화를 의미한다고 할 수 있으며, 2002년 7월 1일의 경제관리 개선조치를 통하여 화폐임금제로의 전환

및 독립채산제의 강화를 시도하고 있으며 계획을 분권화하는 시도가 나타나고 있다. 이러한 변화는 자금공급체계에 일정한 변화를 가져올 것으로 전망된다. 특히 연합기업소의 해체와 중앙행정기구의 규모 축소는 계획의 일원화와 유일적 자금공급체계의 유지를 어렵게 할 것으로 보이기 때문에 국가자금보장체계의 일정한 변화를 요구할 것으로 보인다. 이렇게 될 경우 유일적 자금공급체계 하에서 기관 및 기업소에 불반환성으로 지원되던 국가자금이 은행대부자금으로 전환되고 이에 따라 예산 중 일부가 금융부문으로 전환될 가능성이 있다. 특히 인민경제비 중 기업의 투자와 관련이 있다고 할 수 있는 기본건설자금(고정재산의 확대를 위한 자금지출), 대보수자금(기계설비, 건물, 구축물과 같은 고정재산을 원상대로 복구하며 개선하기 위한 자금) 등은 점차 은행대부로 전환되거나 기업소가 자체적으로 충족시키는 방향으로 조정될 것으로 보인다.

그러나 이와 같은 2002년의 7월 1일 조치에도 불구하고 동 조치에는 금융개혁관련 내용이 전무한데다가 상업은행제도가 도입되었다는 증거는 없는 상태이다. 그리고 주민들의 생계와 공장·기업소의 생산 활동을 국가재정으로 부담하여 오던 방식에서 벗어남으로써 국가재정의 기능이 축소되면서 자체 수입에 의해 해결할 것이 강조되고 있으나 유희자금을 동원하여 산업자금화할 수 있는 시스템이 본격적으로 구축되지는 못하고 있다. 이러한 점들을 감안해 볼 때 단일은행제도, 원에 의한 통제, 유일적 자금공급체계, 무현금거래원칙 등 기존의 금융제도가 다소 변하고는 있으나 사회주의 금융의 기본적인 틀은 그대로 유지되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 비효율적인 재정위주의 자금공급이 지속되고 있으며, 은행의 신용창출기능이 제약되기 때문에 유희자금을 산업자금화 하는 금융 중개 기능이 상실되어 있다. 또한 실물투자에 대한 그림자로서 신용유통이 가능한 데 은행이 실물투자에 대한 투자적격성을 판단할 능력과 권한을 보유하고 있지 않기 때문에 부실화의 문제가 잠재되어 있을 것으로 추정된다. 북한의 이러한 현실을 고려할

때 금융부문의 통합은 남북경제교류가 확대되는데 있어서 장애 요인으로 작용할 수 있다. 우선 원활한 교류가 이루어지기 위해서 자금의 흐름이 뒷받침되어야 하며, 남북한의 경제적 통합을 위해서는 경제력 격차를 해소할 수 있도록 북한 실물경제가 발전해야 되며 여기에는 금융의 적극적인 역할이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 북한이 현재의 사회주의적 금융제도에서 시장경제에서의 금융제도를 수용하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 금융개혁이 이루어지는 것이 필요하다고 판단된다. 첫째, 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 우선적으로 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데 중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 기능의 초점을 맞추도록 하여야 한다. 셋째, 상업은행들의 건전성에 대한 감독을 통해 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다.

남북경제연합기까지 이러한 북한 금융개혁에서 가시적인 성과를 보여야 이후 금융 및 통화통합이 원만하게 이루어질 것으로 기대된다. 이 중에서도 우선 남북경제협력기에는 남북한 간 결제제도의 정립<sup>130</sup>은 물론, 경제특구를 중심으로 남한의 은행들의 북한 진출을 촉진하는 것이 필요하다. 그리고 북한 내부적으로는 현재의 재정과 금융 기능의 분리를 점차적으로 확대하여 은행의 역할을 강화할 필요가 있다. 그리고 개성공단사업의 활성화로 북한에 진출하는 국내기업들이 증가할 것이

<sup>130</sup> 2000년 12월 남북장관급회담에서 남북한 결제방식으로 청산결제제도 도입을 합의한 이후 실무협의를 진행되었으며, 2004년 당국간 및 은행간(남한 한국수출입은행, 북한 조선무역은행) 접촉을 통하여 청산결제대상, 결제기간, 결제통화, 대금지급절차 등에 대해 합의하였다.

므로 이를 지원할 수 있는 국내은행의 진출뿐만 아니라 남북합작은행의 설립도 시도되어야 할 것이다. 마지막으로 강조될 것은 북한 금융인력의 양성에 대한 남한의 지원강화이다. 북한은 수 십 년간의 폐쇄적인 정책의 운영으로 인하여 국제수준의 지식과 경험이 있는 금융인력이 전무한 실정이라고 할 수 있다. 대부분 체제전환국의 경험에서 보듯이 구 사회주의 국가의 금융인력의 부재는 원만한 체제이전에 있어서 큰 제약요인이었다고 할 수 있다. 최근 보도에 따르면 북한에서도 경영대학원이 운영<sup>131</sup>되고 있다고는 하지만 본격적인 금융인력을 양성하기 위해서는 남한의 대폭적인 지원이 필요하다고 할 수 있다.<sup>132</sup> 남한의 연수요원을 북한에 파견하는 것, 북한의 연수대상자를 남한에 초청하는 것, 홍콩·중국 등 제3의 지역에서 북한의 금융인력에 연수기회를 제공하는 것 등을 고려할 수 있을 것이다.

한편 위에서 언급한 나머지 금융개혁의 과제들은 남북연합기에는 대부분 실현될 필요가 있다. 이에 대해서는 은행부문과 그 외의 부문으로 나누어 살펴보자.

## (2) 은행제도 통합방안

남한과 북한의 경제통합시기에는 은행제도 및 자본시장의 제도적 수렴이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남한정부는 남북협력기에 북한에 대한 금융교육을 지원하고 은행들의 합작사 설립, 지점 설치 등을 통해 금융교류를 확대할 필요가 있다.

한편 남북연합기 북한의 은행제도가 이원적 제도로 이행하기 위해

<sup>131</sup> 북한 최초의 사립 경영학교이고 스위스 정부산하 개발기업청(DCA)이 지원한 '평양 비즈니스 스쿨'이 최근 첫 졸업생을 배출했다고 알려졌다. 『Financial Times』, 2005년 8월 19일.

<sup>132</sup> 독일 통일에 있어서 서독금융기관이 인력을 동독에 파견하여 동독 금융인력을 재교육시킨 점이 동독금융의 구조개혁에 큰 기여를 하였다. 1991~1993년간 서독은행원은 평균 8일간 연수를 받는데 반하여 동독지역 은행원은 24.9일간 연수를 받았다. 전홍택·이영섭, 『남북한 화폐·금융통합에 관한 연구』(서울: 한국개발연구원, 2002).

서는 북한기업의 부실채권문제가 해결되어야 한다. 이원적 은행제도는 북한에 상업은행제도를 도입하는 것을 의미하고 이는 중앙은행 기능과 상업은행 기능을 분리하는 것을 의미한다. 물론 상업은행기능이 분리된다고 할 때 단일한 하나의 상업은행으로 분리할 수 있으나 여러 개의 상업은행으로 분할하여 분리하는 것이 상업은행간 경쟁을 강화하는 방안이라고 할 수 있다. 상업은행 기능이 중앙은행으로부터 분리될 때 상업은행 대출의 승수효과 창출에 의하여 자금조달이 원활하게 될 수 있다. 기존 사회주의 금융제도 하에서는 자금의 잉여자와 부족자의 매개라는 금융 중개의 가능성이 거의 없었으나 상업은행제도의 도입에 의하여 중개기능이 활성화될 것이다. 한편 중앙은행은 은행들과의 거래에만 개입하며 다른 기업들과의 거래는 중단된다. 특히 중앙은행은 은행들과의 자금거래를 통해 통화량을 조절하게 되고 이를 통해 거시적 안정성을 보장하는 체제를 갖추어야 한다. 중앙은행이 통화조절을 통해 거시경제를 조절하는 수단을 갖게 될 때 중앙은행의 정부로부터의 독립성이 중요한 과제로 등장할 것인데, 이때 정치적인 영향으로부터 독립적일 수 있도록 하는 제도를 초기부터 정착할 필요가 있다. 특히 연성제약(soft budget constraints)에 오랜 기간 길들여온 사회주의 국가 대부분에서 이행기 은행의 과도한 신용공급과 과잉화폐 문제에 의한 인플레이션이 성장을 저해하고 이후 안정화를 위한 높은 비용을 지불하게 한다는 점을 감안하여 중앙은행제도를 정립할 필요가 있다.

남북연합기 북한금융제도에서 상업은행제도가 도입되고 재정과 금융의 분리가 가속화되면서 기업부문의 부실이 은행부문으로 전가되어 나타나는 부실채권의 문제가 지속적인 금융 및 경제발전에 장애요인이 될 수 있다. 따라서 상업은행의 확산과 재정/금융의 분리에서 부실채권처리문제를 해결하는 방안도 초기에 고려될 필요가 있다. 특히 시장경제도입 초기에 상업은행제도가 도입되더라도 기업소 및 공장의 상환능력을 파악할 수 있는 능력이 결여되어 있는 가운데, 기업은 시장

경제 도입에 의한 공급처 확보의 어려움, 경쟁 확대에 따른 차별화의 어려움, 원자재 확보에서의 경쟁 등으로 인하여 생존의 어려움이 가중될 수 있으며 파산에서 자유로울 수 없기 때문에 은행대출에 대한 의존이 증가할 수 있다. 은행은 이러한 경우 기업파산으로 인한 손실전가의 우려로 단기적으로 기업을 연명시키고자 하는 유인이 증가하게 되고 부실채권이 누적될 확률이 높다. 특히 이행기 경제의 어려움이 사회적 혼란으로 이어지고 체제안정에 부정적인 영향까지 줄 우려가 있을 때 은행은 기업파산을 가져올 수 있는 타이트한 대출정책은 행사하기 어렵게 되고 부실채권은 누적되게 된다. 이행기에 이와 같은 부실채권 누적은 과거로부터의 부실채권이 잔존하고 있을 경우 더욱 문제가 될 것으로 판단된다. 더욱이 북한이 경제관리개선조치 이후 기업의 유동자금을 자체자금이나 은행대출로 충당하게 하고, 재정에서 지원하던 건설자금의 범위도 축소하는 것은 그만큼 기업이 은행에 대한 의존도를 높일 것으로 전망되고 낮은 공장가동율 등을 고려할 때 북한에서의 기업대출 부실화의 규모는 시간이 경과함에 따라 확대될 가능성이 있다.

구사회주의 국가들의 경우에도 이러한 부실채권의 문제가 어김없이 나타났으며 그 규모도 상당하였다.<sup>133</sup> 체코슬로바키아의 경우 자본보강, 부실여신 전담기관의 설치, 국공채 및 주식으로의 전환 등의 방법으로 부실채권 문제를 해결하였는데, 국가사유화기금이 공채를 발행하여 상업은행에 무상으로 제공되어 은행의 자본보강과 감가상각에 충당되었다. 폴란드는 은행 내에 부실여신 전담기구를 설치하여 회생, 매각, 청산 등의 조치를 취하게 하였다. 이는 국가가 국채를 발행하여 이러한 은행에 무상으로 제공하였기 때문에 가능하게 된 것이다. 헝가리는 이행 초기 은행이 부실여신을 자체적으로 처리하도록 하였으나 큰 성과

<sup>133</sup> 전홍택·이영섭, 『남북한 화폐·금융통합에 관한 연구』(서울: 한국개발연구원, 2002), pp. 164~168; 윤덕룡·정형곤·남영숙, 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』(서울: 대외경제정책연구원, 2002), pp. 101~103 참조.

를 거두지 못하자 3회에 걸쳐서 은행 자본재구성을 추진하였으나 근본적인 치유책이 되지 않자, 부실여신 처리 전담기구를 설치하고 은행의 사유화를 추진하였다. 동독의 경우에는 서독과의 통합에 따라서 경제통합 초기에 신탁청의 설립, 동독은행의 서독은행에 매각 등의 방법으로 비교적 조기에 부실채권문제를 해결하였으나 이를 위해 부담된 공적자금의 규모는 독일의 상당한 재정적 부담으로 작용하였다.

<표 V-11> 동유럽국가의 은행 부실채권 정리

국가	정부지원	민영화
체코 및 슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1991년 부실여신 인수전담기관인 국영 청산은행 설립</li> <li>- 5년 만기 국제발행으로 자금을 조달하여 은행의 자본재구성을 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voucher를 발행하여 대중 민영화 추진</li> </ul>
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행 내에 부실여신 전담기구 설립</li> <li>- 1993년 “채권상호결제법”을 제정하여 부실채권을 해당기업주식으로 대체하거나 유통시장에서 할인</li> <li>- 1993년 제정된 은행 및 기업금융구조법에 의해 국채를 발행하고 동 발행자금으로 은행을 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1996년까지 국영상업은행의 소유권중 외국인 투자자에게 20~25%, 일반 투자자에게 35~40%, 종업원에게 10%를 각각 매각하고, 정부는 나머지 30% 지분만 보유하는 민영화계획을 추진함</li> <li>- 여타 국영은행들의 소유권을 그 때 그때의 여건에 따라 처분</li> </ul>
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1991년 정부는 1987년 이전 실행된 기업 대출 105억 Forint를 보증</li> <li>- 그 이후 발생한 악성자산(만기 후 1년 경과한 대출 또는 파산기업에 대한 대출) 1,204억 Forint는 1993. 3월 설립한 국영투자개발회사(Hungarian Investment and Development Co.: HID)에서 인수</li> <li>- HID사는 20년 만기 채권을 발행하여 조성한 자금으로 은행 자본재구성을 선별적으로 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행의 소유권을 외국인 투자자에게 25%, 일반투자자에게 50%를 매각하고, 정부는 나머지 지분 25%만 보유하는 방안을 추진</li> </ul>

출처 : 김용복, 『주요 체제전환국의 금융개혁과 그 시사점』(서울: 한국은행 조서국, 1999), p. 20에서 재인용.

이러한 체제이행국의 부실채권의 사례를 고려할 때 경제연합기 북한의 부실채권 정리는 완전통합 이전이라도 북한 경제의 자체적인 성

장을 위해서 뿐만이 아니라 경제통합과정에서 통일비용을 감축시킬 수 있는 중요한 과제라고 할 수 있다. 더욱이 남한의 경우 외환위기 이후 짧은 기간 내에 은행과 기업의 부실을 정리하여 부실채권에 대한 노하우가 상당히 축적되어 있기 때문에 북한에서의 부실채권처리에 협력할 수 있다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 남북연합기에 북한의 부실채권정리를 위하여 남한이 협력할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

대부분의 체제이행국가들의 경우 부실채권의 규모가 막대하고 그 처리과정이 복잡하기 때문에 전담기구를 설치하였는데 북한에서도 이와 같은 부실채권 전담기구를 설치할 필요가 있다. 북한이 시장경제로 이행하는 경우 기업소유형태가 다양화되겠지만 여전히 국가기업이 중요한 역할을 차지할 것이다. 중국의 경우와 같이 이러한 대규모의 국가기업은 은행대출의 큰 부분을 차지할 것이고 연성예산제약의 지속으로 부실대출이 발생할 가능성이 높다. 이러한 부실대출을 누적 이후 해결하는 것보다는 조기에 처리하는 것이 효율적이므로 조기에 부실채권 전담기구를 설치하는 것이 바람직하다. 이러한 기구는 보통 자산관리 회사(AMC: Asset Management Company) 또는 부채/자산거래회사(Debt and Asset Trading Company)로서 국가를 대신하여 국영기업의 부실채무와 유휴자산을 재조정하고 이를 통해 건전한 금융시스템을 형성하는 것을 목표로 한다. 이 기관은 국영기업의 자산을 인수하거나 부채를 조정하거나 매각에 브로커로 개입하는 역할, 컨설팅을 제공하는 역할 등을 수행하게 될 것이다. 잠정적으로 이 회사의 명칭을 DPRKAMCO (Democratic People's Republic of Korea Asset Management Company)라고 하기로 하고 DPRKAMCO가 중점적으로 추진할 업무를 살펴보자. 첫째, DPRKAMCO는 국영기업과 국가소유 상업은행<sup>134</sup>

<sup>134</sup> 남북연합기에는 북한에서 금융과 재정의 분리가 진행되고 이원적 은행제도가 정립되는 것을 가정한다. 이때 상업은행들이 등장하겠지만 민영화의 진행은 점진적으로 이루어질 것이기 때문에 초기 상업은행들은 대부분 국영상업은행일 것이라고 예상할 수 있다.

의 구조조정을 수행한다. 즉 국영상업은행의 NPL(non-performing loans)과 국영기업의 부실자산/부채를 취합하여 구조조정 역할을 수행한다. 둘째, 국영기업 중 생존 가능한 기업은 매각하기 보다는 회생할 수 있도록 자체적인 구조조정을 진행하고 생존이 어려울 것으로 예상되는 기업에 대해서는 조기 청산할 수 있도록 한다. 셋째, DPRKAMCO는 항구적인 조직이 아니라 일정 기간에 설립임무를 마치고 업무를 종결할 수 있도록 하고, 이러한 구조조정을 담당할 수 있는 민간차원의 금융회사들이 설립되는 것을 장려한다. 즉 이와 같은 DPRKAMCO의 역할은 남한의 자산관리공사(KAMCO)가 외환위기 이후 남한에서 수행하였던 대규모의 시의 적절한 구조조정업무를 북한의 은행 및 기업 구조조정에서도 할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다. 물론 DPRKAMCO의 은행 NPL인수나, 자산매입에 필요한 자금은 국채의 발행 등을 통해 조달되어야 할 것이지만 매입한 자산의 가치를 제고하여 재매각함으로써 국가재정부담을 감소시켜야 할 것이다. DPRKAMCO의 자산 처리 방식은 채무조정(debt rescheduling), 부채-자산교환(debt-equity swap), 경매(auction), 해외매각, joint-venture AMC설립, ABS(asset backed securitization) 발행 등 다양한 방식을 통해 이루어지게 될 것이다. 이러한 과정은 국영기업의 구조조정뿐만 아니라 민영화의 수단으로 이용될 것이다. 구사회주의권 국가의 시장경제로의 이행에 있어서 부실채권 처리의 문제가 매우 중요하게 부각되었다는 점을 고려하여 남북연합기에 북한에서 부실채권의 처리문제가 원만히 진행되도록 북한 당국의 노력이 필요하다고 할 수 있다. 한편 DPRKAMCO가 목적인 임무를 수행하기 위해서는 회계제도, 도산관련제도, ABS 등 금융관련제도 등의 구비가 필요하다.

### (3) 비은행부문 통합방안

북한의 개혁개방이 지속되고 남북한 연합기에 금융교류가 증대된다 고 하더라도 북한에서 자본시장의 역할이 초기에 클 것이라고 기대하기 어렵다. 이는 자본주의의 역사가 오래더라도 금융부문에서 자본시장의 역할에 크게 의존하는 경제가 많지 않다는 점을 통해서도 확인할 수 있다.

체제전환국가에서도 자본시장이 금융의 중요한 역할을 이행 초기부터 수행하기는 어려울 것이라고 생각할 수 있다. 다만 시장경제로의 이행에 대한 상징적인 표현, 국영기업의 구조조정 및 기업 소유형태의 다변화에 대한 수단 등 자금조달에 부수적인 역할을 수행하는 데에 있어서는 일정 역할을 수행할 수 있다.

중국의 경우 주식시장은 1980년대 초부터 비공식적으로 지방도시를 중심으로 형성되기 시작했지만 실질적으로는 1990년대 초 주식시장개설(상해, 심천) 등 보다 공식적인 구조가 생긴 이후에 어느 정도 시장경제에서의 자본시장의 모습을 갖추게 되었다고 할 수 있다. 그러나 1992년과 1993년 투기 붐이 조성되자 중앙정부는 주식발행할당제를 강화하여 발생주식수가 대폭 감소하였다. 한편 중국에서 주식시장이 괄목하게 성장하게 된 것은 1996년 이후라고 할 수 있는데, 이는 1996년 말 중국정부가 주식시장을 국유기업의 구조조정을 촉진하기 위한 수단으로 이용하기로 결정한 데 크게 영향을 받았다고 할 수 있다. 대형 국유기업을 중심으로 주식상장이 증가하였는데 이를 통해 국유기업의 구조조정에 필요한 자금을 조달하고 기업의 소유구조를 다변화할 수 있게 되었다. 이러한 주식시장의 개설이 자금 조달에 크게 기여하지 못한 것으로 분석되고 있다.<sup>135</sup> 주식시장 접근이 비국유기업에게는 막혀있었고 주식시장에서 동원된 거의 모든 자금은 비효율성의 문제가 가장 큰 국유기업부문에게로 갔다. 또한 상장 기준도 상업적인 기준이 아니라

<sup>135</sup> 윤덕룡·정형곤·남영숙, 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』(서울: 대외경제정책연구원, 2002), pp. 75~78 참조.

정치적인 힘이 많이 작용해 왔다. 이러한 영향으로 성장하는 비국영기업의 상장은 매우 제한적으로만 이루어졌다. 결국 중국에서의 주식시장의 성장은 자금조달의 기능이 주로 은행권을 통해서 이루어질 때 구조조정과 부분민영화에 일정부분 기여하였다고 할 수 있다.

현재 북한금융의 현실을 고려할 때 남북경제협력기에 북한에서 자본시장제도를 대규모로 도입하는 것은 쉽지 않다고 판단된다. 다만 남북경제연합기에 부실채권의 정리가 원활하게 수행되기 위해서는 어느 정도 자본시장이 구축되어야 한다는 점을 감안할 때 남북경제협력기에 북한이 자본시장제도를 도입할 수 있도록 기술적인 지원과 제도적인 지원을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한의 적극적인 도입의지는 물론 가장 중요한 것이라고 할 수 있지만 우리나라의 증권유관기관(증권선물거래소, 증권예탁결제원, 증권전산 등) 및 연구기관들이 중심이 되어 북한에서 도입 가능한 자본시장의 청사진을 제시하고 북한당국에 대한 기술적인 지원을 시도할 필요가 있다. 동북아에서 일본 다음으로 큰 규모를 보이고 있는 채권시장, 개발도상국의 제2시장으로서 모범사례로 평가받았던 코스닥시장의 운영경험, 체제전환국 베트남 증권거래소에 대한 기술적인 지원을 하였던 증권거래소의 경험 등을 살려서 북한에 적합한 증권시장 설립방향을 제시한다면 이후의 남북경제통합과정에서 남북한 증권시장 통합에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

## 다. 통화통합

### (1) 통합의 시기와 교환비율

‘통화통합’이란 남북 간에 동일한 화폐를 사용하고, 단일 중앙은행 및 금융당국이 통화정책을 수행하고 자유로운 자본이동에 의하여 금융시장이 통합된 경우를 의미한다고 할 수 있다. 이것은 여러 국가들 간에 이루어지는 환율통합(exchange rate unification)이나, 통화동맹(monetary union)보다 참가대상국을 더 강하게 결속시키는 통합의 형

태이다. 동서독간의 통화통합, 유럽의 EMU 창설과 유로의 유통 등이 통화통합의 대표적인 경우라고 할 수 있다. 환율통합이나 화폐동맹에 비하여 더욱 강한 결속을 의미한다는 것은 환율통합의 경우 별도의 화폐를 사용하며, 별도의 독립적인 중앙은행이 통화정책을 운용하지만 환율의 안정을 상호간에 보장하는 동맹을 의미하고, 통화동맹은 각 국가에 독립적인 중앙은행 대신 단일한 중앙은행 또는 통화당국이 통화정책을 단독으로 결정하고 각 국가는 독립적인 통화정책을 더 이상 수행하지 않는 경우이다. 그러나 유럽의 경우와 같이 통화동맹에서도 각국이 자국의 통화를 유통시킬 수 있는 반면<sup>136</sup> 통화통합은 단일한 통화가 유통되는 것도 포함한다.

남북한의 통화통합은 남북한 간의 경제통합의 최종적인 단계라고도 할 만큼 통합에 있어서 상징적인 의미를 갖는다고 할 수 있다. 즉 통화통합은 그만큼 남북한 간의 경제적인 장벽이 거의 대부분 제거되고 단일 경제권이 형성되는 것을 의미한다. 한편 통화통합이 정치적인 통합과는 단기적으로는 분리되어서 생각될 수 있다고 판단되는데, 유럽의 경우에 있어서도 전 분야에 걸친 통합을 지향점으로 한다고 하여도 현재 정치적인 통합에는 상당히 시간이 걸릴 것으로 전망<sup>137</sup>이 되고 있으며 그럼에도 불구하고 EMU는 성공적으로 출범하여 운영되고 있다. 반면 독일의 경우에는 통화통합이 정치적인 통합을 앞당긴 것으로 평가되는데 남북한의 통화통합은 경제적 통합을 더욱 가속화함으로써 정치적인 통합을 유도하는데 기여할 것이라고 볼 수 있다.

통화통합은 남북한에 상당한 경제적인 이득을 가져올 것으로 기대할 수 있다. 우선 남북한 경제교류에 있어서 거래비용을 줄이고 환율변화에 대한 불확실성을 제거하기 때문에 남북한 간에 거래 및 투자, 생산적 자원의 이동을 촉진하여 자원배분의 효율성을 높이고 시장을

<sup>136</sup> 유럽에서 1999년 1월 유럽중앙은행이 출범하여 통화동맹이 시작되었으나 유로화의 실물유통은 2002년 1월부터였다.

<sup>137</sup> 2005년 프랑스와 네덜란드에서의 유럽헌법에 대한 국민투표 부결은 유럽 정치적 통합의 어려움을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

확대할 것으로 기대된다. 또한 거시적인 측면에서 볼 때 단일한 중앙은행에 의한 통화가치 안정을 통해 대내외적 안정에 기여할 것이라고 판단할 수 있다. 결국 미시적 효율성의 강화와 거시적인 안정성의 제고를 통하여 남북한 경제성장에 기여할 수 있다고 판단된다. 더욱이 이러한 순수경제적인 효과이외에 남북한 간 통화통합은 사회·정치적인 통합을 유도할 것이며 남북한의 통일을 위한 촉매역할을 할 것이다.

남북한 간의 통화통합에 있어서 고려할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 우선 통화통합을 속도에 따라서 점진적 모형과 급진적 모형으로 구분할 수 있다. 점진적 모형은 단계에 따라 순차적으로 화폐통합을 진행시키는 것으로 EU 통화통합이 이에 해당된다고 볼 수 있고 급진적 모형은 전 범위에 걸쳐 급진적인 통합을 진행시키는 것으로서 동서독 화폐통합이 이에 해당된다. 또한 통화통합의 방식에 따라서 제3의 화폐가 단일화폐로 창출되도록 참가국들이 참여하는 경우와 한 화폐가 다른 화폐를 완전 흡수하는 방식으로 구분할 수 있다. 따라서 남북한 간의 통화통합에 있어서는 북한 붕괴와 같은 돌발적인 상황일 때는 독일과 같이 급진적이고(서독 화폐로의) 흡수형 통화통합을 고려할 수 있겠지만, 남북교류가 증진되고 북한의 시장경제를 유도하여 남북경제연합단계를 거쳐 통합에 이르는 과정에서는 점진적 통합형태를 취하면서 제3의 화폐로 하는 방안을 고려할 수도 있다. 그러나 현실적으로 두 개의 화폐의 통합이므로 제3의 화폐를 도입하는 것은 매우 높은 비용을 초래할 수 있으므로 경제력이 큰 남한의 화폐로 통합을 완료하는 것이 바람직할 것이다.

한편 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 점진적으로 통화를 통합하는 경우는 북한경제의 점진적인 시장경제화를 고려하는 것이므로 대외무역의 확대 및 가격자유화 등을 통해 북한화폐의 환율이 국제적으로 평가받게 되고 이를 통해 남북한 간 환율이 안정화되고 결국 단일한 화폐를 사용하게 되는 상황을 상정할 수 있다. 이때 점진적인 시장개혁을 통

해 북한화폐의 실질가치가 알려지고 환율간의 비교를 통해 남북한 통화통합 시 교환비율이 도출되는 과정을 거친다고 할 수 있다. 반면 급진적인 통일에서는 남북 간 교역도 크지 않고 북한의 시장화도 큰 진전이 없어 통화에 대한 객관적 가치추정이 쉽지 않기 때문에 여러 가지 요소들을 고려하여 교환비율을 결정하게 된다. 즉 복수환율제의 시행, 외환시장의 부재, 지정가격제 등 계획경제의 요소가 그대로 있기 때문에 북한화폐의 가치산정은 어렵다고 할 수 있다. 따라서 통화통합 시에 북한화폐를 과소평가하거나 과대평가할 수 있으며 이러한 가치 결정에서는 정치적인 요소가 개입될 가능성이 크다. 이때 두 지역 간의 생산성 격차를 무시하고 정치적 고려로 북한화폐를 과대평가할 경우 북한 임금의 급상승, 기업 경쟁력 약화, 북한 기업 도산 증가, 사회보장비 증가, 재정적자 확대 등 경제적 어려움 가중 등이 경제에 지속적인 악영향을 미칠 수 있다.

한편 통화통합에 있어서 정치적인 판단의 중요성에 대해서도 유의하여야 한다. 금융부문의 통합이 교류의 전반적인 확대에 의하여 시장이 단일화되는 방식으로 통합을 유도할 수 있는 것과는 달리 통화통합은 정책적인 고려와 정치적인 결단을 필요로 한다고 볼 수 있다. 즉 독일의 급진적인 통일의 과정에서 1990년 2월 서독정부가 통화통합을 제안하고 1990년 5월 이에 대한 동서독 양국 간 조약이 체결되었으며, 7월 독일 ‘경제, 통화 및 사회연방’이 발효되었다. 즉 급진적인 통일에 있어서 대량이주 등 경제적 문제점을 해결하고자 통화통합도 매우 급속도로 진행한 경우라고 할 수 있다. 반면에 유럽에서의 통화통합은 1950년대에 그 방안이 구상되었으나 약 50년이 경과하여 실현될 만큼 장기간에 걸쳐서 진행되었다. 참가국들 간의 다양한 이해를 조정하는 정치적인 과정이 있었던 것도 통화통합이 어려웠던 중요한 이유라고 할 수 있다.<sup>138</sup> 특히 급진적인 통화통합이 아닌 경우, 통화통합을 위한 정치

<sup>138</sup> EMU의 정치적 협상과정에 대해서는 김홍중·박성훈, 『EMU 협상의 정치경제학과 동아시아 통화통합에 대한 시사점』(서울: 대외경제정책연구원, 2004) 참조.

적인 과정이 더욱 어려울 수 있다는 점에 유의하여 통합을 추진하는 것이 필요하다고 하겠다.

## (2) 점진적 통화통합의 방안

남북 간에 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행된다고 할 때 사회주의와 자본주의라는 다른 체제 간에 통화통합이기 때문에 환율문제에 특히 주의를 기울일 필요가 있다.

과거 북한은 공정한환율, 무역환율, 비무역환율(여행자환율) 등 세 가지로 구분되는 복식환율제를 채택하였으나 1990년대 후반들어 공정한환율 및 무역환율만을 사용하여 오다가 2002년 8월 이후부터는 달러당 150원 내외의 무역환율만을 적용하고 있다.<sup>139, 140</sup>

공정한환율은 기본환율이라고 하는데 수출입상품의 대내가격으로의 환산 시 적용하며 보통 무역환율의 2배 이상에 달한다. 무역환율은 표본으로 선정한 몇 가지 상품에 대해 거래국의 도매가격을 기준으로 외국상품 가격에 대한 국내상품 가격의 비율로 결정된다. 비무역환율은 여행자에 대한 환전, 단순송금, 자본거래 등에 적용되는 환율이라고 할 수 있다.

한편 수출입상품 가격의 결정도 국가가 통일적으로 책정하는 시스템(무역 유일가격제)으로 이루어지는데 북한은 무역상품 가격을 국제 시장 거래가격과 과거 5년 간의 평균가격 또는 현행거래가격을 기초로 산정하고, 매년 또는 수년에 1회 정하고 있다. 그러나 이 방법은 해당 국가의 가격체계가 다를 경우, 동등한 구매력을 반영하지 못한다는 근본적 한계를 안고 있어, 북한의 무역환율도 북한 원화를 공정하게 평가한 것이라고 보기는 어렵다. 이로 인해 북한은 1997년 6월에 나진·선봉

<sup>139</sup> 통일부 북한자료 센터 홈페이지(<http://unibook.unikorea.go.kr>) 참조.

<sup>140</sup> 한편 북한이 2002년 12월 1일 미 달러화 사용을 금지하고 모든 대외거래를 유럽연합(EU) 단일화폐인 유로화로만 하겠다고 발표하였다. 이러한 조치에도 불구하고 유로화 부족으로 인해 미 달러화·일본 엔화의 유로화 교환에 차질을 빚고 있어 유로화, 달러화, 엔화 등이 혼용되고 있는 것으로 알려져 있다.

지역 내에서 환율을 200:1로 대폭 평가절하 하여 현실화하는 파격적인 조치를 취한 바 있다. 그리고 북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치로 ‘외화와 바꾼 돈표’제도를 폐지하고, 그동안 고평가되어온 북한 원화의 환율을 나진·선봉지역 수준으로 현실화하여 공식환율 대신 시장환율에 가까운 비율로 결정한 것으로 알려졌다.

한편 북한은 1987년 채무불이행선언으로 신용도가 세계 최하위 수준이 되어 무역거래에서 신용장방식의 이용이 곤란해지자 무역거래에서 경화방식을 사용하고 있다. 특히 생산가동을 저하와 수출 애로에 따라서 외환부족 현상이 지속되고 있는데, 채무불이행선언이후 금융기관을 통한 외자유치가 불가능하기 때문에 무역 및 경제교류 확대에 장애요인으로 작용하고 있다.

따라서 남북경제협력기에는 우선 환율제도를 정비하고 남북경제협력을 강화하여 북한의 가격개혁과 무역확대를 추진하는 것이 필요하다. 또한 북한이 외자를 도입할 수 있도록 북한의 국제금융기구 진출을 지원하는 등 제도적 협력을 강화해 나갈 필요가 있다. 남북교류협력을 강화하기 위해서는 남북한 간 결제제도를 공고화하고 교역이 확대되는 추이를 살피면서 현재의 청산결제방식을 외환결제방식으로 전환되도록 유도하는 것이 필요하다. 한편 남북경제협력을 강화하는 것은 폐쇄적인 북한의 개방을 촉진함으로써 가격과 무역의 자유화에 기여할 것으로 보인다. 2002년 7월 1일의 조치로 가격자유화가 진행되고 있는데 이러한 조치를 지속적으로 대비해야 할 것이며, 무역자유화의 장애가 되는 각종 규제를 정비할 필요가 있다. 무역자유화는 점진적으로 유치산업보호의 관점에서 추진할 필요가 있으며 일시적이고 획일적인 자유화조치는 북한의 산업공동화를 촉진할 수 있으므로 신중히 접근해야 한다. 점차적으로 관세 및 비관세 장벽을 낮추어 무역을 촉진해야 하겠으나 수출육성 산업이나 대형의 수입대체 산업부문에 대해서는 규모의 경제에 도달하거나 학습효과에 의하여 생산성 증대를 실현할 수 있도록 선별적인 관세율 조정을 실시할 필요도 있다.<sup>141</sup> 그러나 이러한 보

호는 일시적인 것이고, 북한도 WTO체제의 기본적인 개방기조를 유지한다는 것을 적극적으로 공포하도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그리고 북한은 남북경협기를 통해서 단일환율제도를 정착하고 환율의 실세화를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이 시기 변동환율제도를 취하는 것은 국제적인 유동성 확보의 어려움과 외환시장의 미비 등으로 인해 거시적 불안정을 오히려 상승시킬 우려가 있기 때문에 어렵다고 판단된다. 따라서 고정환율제도를 채택하되 실질가치가 반영될 수 있도록 운영할 필요가 있다. 한편 이 시기 남한정부는 북한의 불안한 유동성문제를 지원할 수 있는 실질적인 방안을 마련하고 북한정부와 협력을 강화할 필요가 있다. 북한의 대외개방이 확산되더라도 일시적으로 외환유동성 부족으로 어려움을 겪을 수 있으며, 이는 환율불안정성을 초래함은 물론 북한의 추가적 대외개방의 저해 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 중앙은행간 긴급자금지원 협약을 맺는 방법을 고려할 수 있다. 즉 일시적 외환위기에 봉착한 국가에 대해서 상대국가가 약정한도 내에서 자금을 지원할 수 있도록 협약을 맺어서 위기의 가능성을 낮추는 것이다.<sup>142</sup>

남북연합기에는 남북경제협력기의 거시경제안정화, 가격자유화, 대외개방을 지속적으로 추진하고 남북한 중앙은행간 공식적인 협력기구를 창출하여 통화통합의 추진을 제도화할 필요가 있다. 남북한의 중앙은행간 공식적인 통합추진 기구를 설치하는 것은 통화통합의 제도적인 상징성뿐만 아니라 통화통합을 위한 다양하고 복잡한 실무작업을 추진하기 위한 것이라고 할 수 있다. 유럽의 경우 유럽중앙은행(ECB)의 전신인 EMI(European Monetary Institute)를 1994년 설립하여 통화동맹의 핵심적인 역할을 수행하게 한 것과 같이 한국에서도 (가칭) KMI(Korean Monetary Institute)를 설립하여 통화통합의 작업을 수행

<sup>141</sup> 이러한 선별적 관세율 보호는 선별적인 산업정책 및 선별적 비관세장벽과 함께 남한과 대만에서의 산업정책의 유효한 수단으로 이용되었다.

<sup>142</sup> 동아시아국가 간의 치앙마이이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI)도 역내 국가 간 상호자금지원제도로 이러한 협약의 하나라고 볼 수 있다.

하게 할 필요가 있다. KMI는 남북 중앙은행과 정부인사로 구성되도록 하고 상호간의 유동성 지원문제, 남한과 북한 화폐의 고정환율제도 시행 문제, 남북한 고정환율제도 시행에서의 환율수준 결정 등을 심의하고 결정하는 역할을 하도록 하여 명실상부한 통화통합 추진기구로 만들 필요가 있다.

<표 V-12> 재정·금융제도 통합 및 통화통합

		협 력	연 합	통 합
재정제도 통합	남한 내부	기존 지원시스템 유지, 규모 확충	대북지원 시스템 개편	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	북한 내부	재정적자 완화방안, 금융재정 분리방안	체제전환기 시스템으로 전환	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	남북 관계	교류 확대, 인도적 지원	경제협력 거점 확립, 산업협력, 자유무역지대	남북 공동시장, 화폐통합
	국제 관계	국제 채무 해결방안	안정화기금	국제채 발행
금융제도 통합	남한 내부	특구 진출 확대, 금융교류, 금융교육지원	금융기관 북한 진출확대	은행 및 자본시장제도 확대
	북한 내부	금융과 재정분리방안	이원금융제도 부실처리기구 (DPRKAMCO)	은행 및 자본시장제도 완비
	남북 관계	.	금융기관, 교류	금융제도 통합
	국제 관계	국제기구가입 지원	해외기관 북한진입, 개발금융기관 설립	.
통화통합	남한 내부	장기통합방안 수립	금융지원, 중앙은행 기술적 지원	공통통화 도입
	북한 내부	가격개혁, 인플레이 완화방안, 단일환율 정착	가격개혁, 외환시장 효율화	공통통화 도입
	남북 관계	교류 확대, 결제제도 확립	정책조정 및 협조, 중앙은행 간 협력기구 설치(KMI)	경제정책 통합, 제도 통합
	국제 관계	국제 채무 해결방안	금융지원	.

### 3. 소결

통일비용 개념은 통일에 대한 이해와 비용을 무엇으로 파악하느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있다. 그리고 통일의 과정이 급진적인가 아니면 점진적인가에 따라서 통일비용이 달라질 수 있다. 이렇게 통일비용에 대한 정의가 다르게 때문에 추정액수에서 큰 편차가 발생한다. 또한 통일비용에서의 편차는 각 연구의 목적과 제반 가정이 통일방식, 통일시기, 소득격차 조정 폭, 통일 이후 조정 기간 등에 있어서 다르기 때문에 발생한다. 기존의 통일비용의 추계는 주로 비경제적인 비용은 대부분 제외하고 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 이루어졌으나, 최근에는 새로운 추정방법이 등장하고 있다. 이러한 다양한 연구결과에 의하여 추정된 통일비용은 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억 달러에 이르고 있으며, 중간값을 약 4,000억 달러라고 할 경우 독일의 경우에 비해 높은 수준으로 큰 부담이 될 것이다.

이러한 막대한 통일비용을 조달하는 데 있어서 무엇보다도 남한의 재정적 지원이 중요하다. 남한의 재정적 지원으로 정부출연금 확대 등을 통해 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법, 통일사업을 위한 목적세 신설을 통해 일반예산을 확대하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등도 고려해 볼 수 있다. 한편 국제적 차원의 자금조달 방안으로 기존의 IMF, World Bank 등 국제기구를 이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와는 별도로 새로운 역내 국제금융기구의 설립을 통해 북한을 지원해야 한다는 논의가 동북아개발은행(NEADB: North East Asia Development Bank)의 설립을 중심으로 진행되고 있다.

남북경제통합을 위한 선결과제로서 북한재정 부문의 개혁이 긴요하다. 최근 북한에서 경제관리 개선조치의 영향으로 재정부문에서 기업

에 대한 국가예산의 개입비중이 줄어들고 지방분권이 강화되는 등 일정한 변화가 나타나고 있으나, 향후 경제전반에 걸쳐 시장경제요소를 수용하는 기초적인 변화라고 판단하기에는 아직 이르다. 따라서 우선 경제협력기에는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 경제연합기에는 북한에서도 시장경제가 확산되기 시작하고 체제전환이 어느 정도 진행될 것으로 기대되므로 사회보장 관련 예산을 적정한 수준으로 조절하고 군사비 지출을 줄임으로서 재정적자를 방지할 필요가 있다. 한편 이 시기에는 엄격한 재정지출 체제를 유지하는 가운데 사회간접자본 투자 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 재정수입과 관련해서는 조세행정의 개선과 세수의 안정적 확보가 중요하다. 남북한 재정통합에 앞서서 북한재정 개혁뿐만 아니라 남한부문에서 통일에 대비한 재정규모를 확대하는 것이 이루어져야 한다. 정부의 중기재정계획에서 볼 수 있듯이 통일분야에 대한 장기계획의 수립과 규모 확대 의도는 바람직한 것이라고 생각되지만 향후 적극적인 통일정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다.

금융제도에 있어서도 최근의 경제개혁 조치에 따라 현금유통이 증가하고 있고 유일적 자금공급체제와 ‘원에 의한 통제’가 약화되고 있으나 여전히 사회주의적 금융체제의 근간이 유지되고 있기 때문에 금융체제에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요한 상황이다. 북한이 시장경제의 금융제도를 수용하기 위해서는 재정부문의 개혁에서 언급했듯이 남북협력기에 금융이 재정에서 분리되는 방안이 마련되어야 할 것이다. 금융이 재정에서 분리된 남북연합기에는 먼저 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 우선적으로 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 여기서 북한의 은행제도가 이원적 은행제도로 이행하기 위해서는 북한기업의 부실채권문제가 해결되어야 한다. 그리고 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데

중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 기능의 초점이 두어져야 한다. 또한 상업은행들의 건전성에 대한 감독을 통해 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 아울러 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 마지막으로 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요가 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다.

마지막으로 경제통합의 최종적인 단계라고 할 수 있는 남북한의 통화통합이 마련되어야 한다. 통화통합은 남북 간에 동일한 화폐를 사용하고 단일 중앙은행 및 금융당국이 통화정책을 수행하고 자유로운 자본이동에 의하여 금융시장이 통합된 경우로 남북 간의 경제적인 장벽이 거의 대부분 제거되고 단일 경제권이 형성되는 것을 의미한다. 통화통합은 미시적 효율성의 강화와 거시적인 안정성의 제고를 통하여 남북한 경제성장에 기여할 뿐만 아니라 사회·정치적인 통합을 유도할 것이며 남북한의 통일을 위한 촉매역할을 할 것이다. 남북한 간의 통화통합에 있어서 고려할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 통화통합의 속도에 따라서 EU 통화통합과 같은 점진적 모형과 동서독과 같은 급진적 모형이 고려될 수 있다. 또한 통화통합의 방식에 따라서 제3의 화폐가 단일화폐로 창출되도록 참가국들이 참여하는 경우와 한 화폐가 다른 화폐를 완전 흡수하는 방식이 고려될 수 있다. 한편 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 또한 금융부문의 통합이 교류의 전반적인 확대에 의하여 시장이 단일화되는 방식으로 통합을 유도할 수 있는 것과는 달리 통화통합은 정책적인 고려와 정치적인 결단을 필요로 한다고 볼 수 있다. 남북 간에 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행될 것으로 전망되는데 이 경우 상이한 체제 간에 통화통합이기 때문에 단순히 통화의 통합 문제뿐만이 아니라 여타 인프라의 통합까지도 종합적

으로 고려해야 될 것이다. 또한 점진적 과정이기 때문에 북한의 환율 제도가 남한의 제도와 수렴할 수 있도록 기반을 마련하는 것이 중요한 문제라고 할 수 있다.

# VI

결론:  
주요 정책 과제



# 1. 부문별 과제

앞에서 논의한 4개 분야의 인프라 확장방안을 요약하면 다음의 4개의 표로 정리할 수 있다.

<표 VI-1> 인적 인프라 확장방안

주체	분야	남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
남한 내부	교육	· '통일·북한교육' 전문가 -교사 양성과정 개선 -교육용 부자재 공급	· '통일·북한교육' 전문가 - '북한교육' 체계 개편 - 분야별 전문가 양성	· 교육통합과정 기획, 관리
	행정	· 북한 업무 담당자의 전문성 제고	· 북한 업무 담당자의 전문성 강화	· 행정통합과정 기획, 관리
	전문	· 교류·협력사업 전문가 체계적 양성 -정부/민간 차원	· 북한경제의 변화 과정을 직간접적으로 지원 -정부/민간 차원	· 경제통합과정 전반을 기획, 관리 -사유화작업 지원
북한 내부	교육	· 시장경제에 대한 교육 -시장경제의 원리	· 시장경제 전문가양성교육 -국제무역과 금융 초점	· 교육통합과정 관리
	행정	· 경제운영체계 변화과정의 안정적 관리 -경제개혁정책 기획, 집행	· 시장경제로의 체제전환 작업 추진 -국제기구와의 협력 사업	· 행정통합과정 관리
	전문	· 전문경제·경영인 육성 -기업의 관리책임자 대상 -회계 및 노사관리 -국제무역과 국제금융	· 종합적인 전문경영인 양성 체계 구축 -국제시장경제에 적응 · 비정부 기구·단체 육성	· 경제통합과정 관리 -시장경제체제로의 전환 작업 추진
남북 관계	교육	· 교류·협력프로그램 확대 -인문사회과학분야나 기초과학분야	· 전면적인 교류·협력프로그램 추진	· 북의 교육통합과정을 관리하고 지원할 인력 파견
	행정	· 개성공업지구를 통한 정부 간 협력 확대 -통관, 통행, 통신 등	· 전면적인 협력사업 추진 -교통, 통신 등 분야에서 제도통합 및 표준화 사업 추진	· 북의 행정통합과정을 관리하고 지원할 인력 파견
	전문	· 민간사업자들의 사업기회 확대와 NGO의 교류 증진	· 북한지역 개발 협력사업 추진 -남북이 주도하고 국제사회가 참여하는 방식	· 북의 경제통합과정 전반을 관리하고 지원할 인력 파견
국제 사회	교육	· 대북지원사업 및 중·소규모의 개발협력사업 추진 -국제기구와의 인적네트워크 구축	· 북한의 변화과정 지원 -교육·연수프로그램 제공 · 대규모 남북경제 개발협력사업 추진 -국제기구와 주요 국가 공동으로	· 남북 경제통합과정 지원 -자문 제공 -교육·훈련프로그램 제공
	행정	· 인력 양성을 위한 협력 체제 구축		
	전문			

<표 VI-2> 제도적 인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
무역 - 투자	남한내부	특구 발전 경제협력 전문기구 교류협력법 정비	남북한구조기금 조성	경제공동체 관련법 각종 공동정책
	북한내부	현행제도 발전 특구 확대 외국투자기업법	대외무역법 무역조정지원제도	경제공동체 관련법 각종 공동정책
	남북관계	경제특구 연합 CEPA	남북한 FTA 관세동맹-공동시장	화폐-경제동맹
	국제관계	동아시아 FTA 협상	동아시아 구조기금 동아시아 정상회의	동아시아 FTA
기업	남한내부	기업구조조정 지원	구조조정 기금	.
	북한내부	분권화-인센티브개혁 지배구조 개선 사업기업 도입 기업조세제도 수립	기업소유권 개혁 회사법 제정 파산제도 도입 국유기업 회사화	.
	남북관계	기술교류, 인적교류	공동구조조정기금	기업관련법 통합
	국제관계	.	.	.
농업	남한내부	투자 지원 체계	구조조정 지원	.
	북한내부	농산물가격 인상 유통조직 기업화 농장 분권화 농지사용권 유동화	농지소유권제도 도입 생산인프라지원체제 유통기업 발전 국내외 가격차 축소	.
	남북관계	기술교류, 인적교류	공동농업정책	농업관련법 통합
	국제관계	.	.	.
노동	남한내부	협력적 노사관계	통합을 위한 노동모델	.
	북한내부	임금 차별화 노동계약제 도입	노동계약제 전면화 임금이이드라인 노동이동 허가제	.
	남북관계	인력개발 지원 남북 노동기준 협의	공동구조조정기금	노동력 이동 확대 노동관련법 통합
	국제관계	국제 노동기준 연구	국제 노동기준 도입	.
토지	남한내부	토지공개념 연구	통합국토계획 토지공개념 부분 도입	.
	북한내부	사용권 유동화 외국기업의 사용권 토지관리법	토지관리 및 국토계획 소유권 확립(등기) 관련 금융제도	.
	남북관계	공동토지개발	남북한간 토지거래 허가제	토지관련법 통합
	국제관계	.	.	.
사회보장	남한내부	상호주의 모델 확대	이주민 규정 북한사회보장지원기금	.
	북한내부	실업보험제도 도입	사회보험제도 확대 공적부조제도 도입	.
	남북관계	전문가 교류 커뮤니티 개발 지원	실업보험재정 의존관계	재정의존관계 확대 사회보장법 통합
	국제관계	.	.	.

<표 VI-3> 물리적 인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
산업협력	남한내부	경공업중소기업진출	통합산업 구조계획	산업형성 및 재배치 (환경친화에너지, 물류, 관광, 콘텐츠, 섬유산 업 등 중소기업, 중 공업 남북한 재배치, 기초소재산업)
	북한내부	특구의 실질적 확대 서비스산업 기능성타진	산업 내 무역 안정화 신산업가능성타진 및 부분적 추진	
	남북관계	산업 내 무역확대	산업 간 분업구조 형성	
	국제관계	남북한 단일브랜드 확산	해외직접투자 유치 동북아산업구조조정	
사회간접 자본 협력	남한내부	경제특구의 핵심SOC 점검 및 건설지원	주요거점도시의 SOC전 반 점검 및 건설 지원	단일 교통/통신망 겨 냥 SOC 전반 점검 및 건설 동북아 겨냥 SOC 전 반 점검 및 건설 사회경제적 의미를 가 진 인프라 고려
	북한내부	경제특구의 핵심SOC 점검 및 건설	주요거점도시의 SOC 전반 점검 및 건설 동북아 겨냥 핵심SOC 건설	
	남북관계	교통/통신망 연결시도	교통/통신망 연결 본 격화	
	국제관계	.	동북아겨냥 핵심SOC 건설 지원	

<표 VI-4> 재정금융적 인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
재정제도 통합	남한내부	기존 지원시스템 유지, 규모확충	대북지원 시스템 개편	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	북한내부	재정적자 완화방안, 금융재정 분리방안	체제전환기 시스템으로 전환	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	남북관계	.	.	재정제도 통합
	국제관계	국제 채무 해결방안	안정화기금	국제채 발행
금융제도 통합	남한내부	특구 진출 확대, 금융교류, 금융교육지원	금융기관 북한 진출 확대	은행 및 자본시장제도 확대
	북한내부	금융과 재정분리 방안	이원금융제도, 부실처리기구(DPRKAMCO)	은행 및 자본시장제도 완비
	남북관계	.	금융기관 간 교류	금융제도 통합
	국제관계	국제기구가입 지원	해외기관 북한 진입, 개발금융기관 설립	.
통화통합	남한내부	장기통합방안 수립	금융지원, 중앙은행 기술적 지원	공통통화 도입
	북한내부	가격개혁 시도, 인플레이션 완화 방안	가격개혁 본격화, 외환시장 효율화	공통통화 도입
	남북관계	교류 확대, 결제제도 확립	정책조정 및 협조, 중앙은행 간 협력기구 설치(KMI)	경제정책 통합, 제도 통합
	국제관계	.	.	.

각 부문별 과제를 다시 한 번 정리하면 다음과 같다.

우선 인적 인프라 부문에서 경제통합과정을 잘 관리해 나가고, 급격한 형태의 경제통합에 대비하기 위해서는 국가차원의 체계적인 인재 양성시스템을 구축할 필요가 있으며, 그 분야는 크게 3개 부문으로 나눌 수 있을 것이다. 첫째, 남한의 교육 전문인력 부문과 경제 전문인력 부문이다. 교육 전문인력과 민간부문의 경제협력 전문가를 양성하는 과제가 여기에 포함될 수 있다. 둘째, 남한의 행정부문 인력이다. 중앙정부와 자치단체에서 북한·통일 관련 업무에 종사하는 인력들을 대상으로 미래의 경제통합 관리요원으로 양성하는 것이다. 이를 위한 전문적인 교육과정을 개설해서 체계적인 교육프로그램을 제공하는 것이 과제이다. 셋째, 북측 전문인력이다. 북측에서 제기되는 인재 양성 수요에 대해 우리 측의 역할을 고민할 필요성이 제기되고 있다. 북측은 직간접적으로 외부의 지원을 요청하고 있으며, 거기에는 남측의 역할도 포함되어 있다. 따라서 북측의 전문인력 양성 작업을 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

이 글에서 강조하고 싶은 것은 세 번째이다. 남한이 북한의 시장경제 전문 인력 양성을 지원한다는 것은 여러 가지 의미를 갖는다. 특히 남북한 경제통합의 선결요건의 하나가 북한의 개혁·개방 확대라는 점을 고려할 필요가 있다. 사람의 변화 없이 제도의 변화를 기대하기 어렵다는 것이다. 이와 관련, 첫째, 다자협력의 틀을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 남북관계의 불가측성에서 오는 불안정성을 최소화하기 위해서 '다국적 민간 NGO'의 특성을 유지하는 것이 당분간 유리하기 때문이다. 둘째, 민관의 적절한 역할분담 방안이 모색되어야 한다. 활동의 주체는 민간부문이 담당하도록 함으로써 민간부분의 협력 역량을 강화시킬 수 있는 기회를 제공하고, 정부는 재정적·제도적 지원체계의 구축과 지원성과에 대한 평가와 개선방향에 대한 자문 등에 주력하는 것이다. 셋째, 단계적·점진적인 접근방식을 고수해야 한다. 남북관계, 북핵 해결 추이 등에 따라 가능한 방법이 변화할 것인바, 협력방안은 단계적으로 발전시켜나갈 필요가 있다.

다음으로 제도적 인프라의 측면에서 이 글은 남북 간의 무역·투자와 관련된 제도와 함께 북한의 생산 관련 제도에 초점을 맞추었다. 전자는 남북한 경제통합과 직접적인 관계를, 후자는 북한의 개혁 및 체제전환 촉진을 매개로 남북한 경제통합과 연관성을 가진다.

이 글에서는 무역·투자 관련 제도를 크게 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 남북한 특구연합을 형성하고, 연합단계에는 남북한 FTA로 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 경제동맹과 통화통합을 이룬다는 것이다.

협력단계에서 북한의 경제특구는 입지에 따라 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하는 산업 단지와 클러스터를 이루도록 하는 방향을 추진한다. 연합단계에서 북한이 대외개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하는 것으로, 다양한 협력의제를 포함하는 ‘포괄적 FTA(Comprehensive FTA)’를 지향한다. 통합단계에는 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정한다. 시장 통합의 효율성 제고를 위해서 남북한 공동정책이 수립되거나 또는 정책의 조화가 필요하다. 마지막 단계에서는 시장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북한 통화동맹을 결성한다.

이 글에서는 생산 관련 제도 역시 세 단계를 거쳐 발전시키는 방안을 제안했다. 즉 협력단계에 인센티브 개혁을 추진·지원하는 제도를 마련하고, 연합단계에는 소유권 개혁과 구조조정에 관한 제도를 발전시키며, 통합단계에 이르러 남북한 간에 관련법과 제도의 통합을 이룬다는 것이다.

협력단계에서는 외국인 직접투자에 의해 운영되는 외자기업의 활동을 확고히 보장하는 한편, 국유기업의 생산 정상화를 위해 분권화, 책임제, 기

업조세제, 회사제와 관련한 제도를 마련한다. 연합단계에서는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 추진되어야 한다. 통합단계에 이르면, 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되면, 자유로운 인구 이동이 이루어지는 것을 지향한다. 사회보장 제도상의 재정적 의존관계가 남북한 간에 수립되어야 한다. 최종적으로는 사회보장법 통합을 지향한다.

물리적 인프라 중에서 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다.

경제협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 대상이 되는 것이 바람직하다. 이 시기에는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다. 경제연합단계에서는 산업통합의 구조의 동력을 형성하는 단계이다. 이런 차원에서 이 시기에는 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 지반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다. 경제통합단계에서는 남북한 수요 뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 또한 남북한 단일 산업구조 형성이 추구된다. 기존 단계에서의 산업협력을 기초로, 북한이 지역적으로 독자적인 동력을 가진 산업과 남한과의 밀접한 연계를 갖는 산업으로 구분되고 각각의 독자적인 발전양식을 보유하여야 한다.

사회간접자본의 건설과 남북한 간 사회간접자본의 협력은 산업발전

방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전문화된 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아 허브로서의 수요를 고려할 필요가 있다.

재정금융적 인프라에서는 우선 통일비용의 조달에 있어서 남한의 역할은 공적부문(public sector)을 통한 자금조달과 민간부문(private sector)을 통한 자금조달로 구분하여 생각할 수 있다. 남한의 재정적 지원은 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법과 점차로 일반에 산을 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

국제적 차원에서의 재원조달의 방안으로 고려할 수 있는 것은 기존의 IMF, World Bank, ADB 등 국제기구를 이용하는 방안, 새로운 국제기구를 창설하는 방안 등을 고려할 수 있다. 국제금융기구로부터 자금을 유치하는 것은 민간자금 유입의 물꼬를 트는 역할을 하기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다.

남북경제통합을 위한 선결과제로서 북한재정 부문의 개혁이 긴요하다. 우선 경제협력기에는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 경제연합기에는 사회보장관련 예산을 적정한 수준으로 조절하고 군사비 지출을 줄임으로서 재정적자를 방지할 필요가 있다. 재정수입과 관련해서는 조세행정의 개선과 세수의 안정적 확보가 중요하다. 남북한 재정통합에 앞서서 북한재정 개혁뿐만 아니라 남한부문에서 통일에 대비한 재정규모를 확대하는 것이 이루어져야 한다. 향후 적극적인 통일정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다.

북한의 현실을 고려할 때 금융부문의 통합은 남북경제교류가 확대 되는데 있어서 장애 요인으로 작용할 수 있다. 남북경제연합기까지 재정과 금융 기능의 분리, 이원적 은행제도의 도입 등 금융개혁에서 가시적인 성과를 보여야 이후 금융 및 통화통합이 원만하게 이루어질 것으로 기대된다. 경제연합기 북한의 부실채권 정리는 완전통합 이전이라도 북한 경제의 자체적인 성장을 위해서 뿐만이 아니라 경제통합과정에서 통일비용을 감축시킬 수 있는 중요한 과제라고 할 수 있다.

마지막으로 경제통합의 최종적인 단계라고 할 수 있는 남북한의 통화통합이 마련되어야 한다. 고려되어야 할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행된다고 할 때 사회주의와 자본주의라는 다른 체제 간에 통화통합이기 때문에 환율문제에 특히 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 남북경제협력단계에서는 우선 환율제도를 정비하고 남북경제협력을 강화하여 북한의 가격개혁과 무역확대를 추진하는 것이 필요하다.

## 2. 정책의 우선순위

이 보고서에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 통합에 국한시켜 보면 물리적인 것은 기능적 통합이고, 제도는 말 그대로 제도적 통합이다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 소요재원의 뒷받침이 없는 사

업은 실현 가능성을 담보 받지 않는다. 하지만 역시 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

즉 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정금융적 인프라이다. 흔히들 어떠한 일을 함에 있어서 최우선적으로 필요한 것은 사람과 돈, 즉 인력과 예산이다. 그리고 이 두 가지의 전제하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다.

따라서 남북경제통합의 인프라 확장을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다.

그리고 정부 내 인적 인프라는 기본적으로 현장에서 실무를 하면서 구축되는 것이 일반적이다. 하지만 단기적이 아닌, 중장기적 과제는 이른바 현장이라는 것이 존재하지 않는다. 그래서 이른바 연구를 통해 형성될 수밖에 없다. 그래서 현 단계에서의 인적인 인프라 구축은 지적인 인프라 구축과 밀접한 관계가 있다. 그리고 지적인 인프라는 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정금융적 인프라의 토대를 구축하는 의미도 가지고 있다.

현실적으로는 인적 인프라에서 한 걸음 더 나아가 남북경제교류협력 추진체계에 대한 정비가 우선적으로 추진되어야 한다. 달리 보면 인적 인프라의 문제는 조직적 인프라의 문제이기도 하다. 어차피 남북경협에서 ‘사람’의 문제는 개인이라는 측면도 있지만 개인의 집합체격인 조직이라는 측면도 강하다.

남북경제협력/남북경제연합/남북경제통합의 단계별 진행을 염두에 둔 전반적인 추진체계에 대한 검토가 시급하다. 최근 이른바 신남북경협시대의 개막, 4차 6자회담 9·19 공동성명, 현대의 백두산 관광 사업권 획득, 김윤규 부회장 파문 등을 계기로 정부와 민간의 역할 분담 방식, 정부 내 역할 분담 방식 등에 대한 심도 있는 검토의 필요성이 제기되고 있다.

남북경제교류협력 추진체계의 정비는 경협의 자원조달 문제와 밀접한

관계가 있다. 달리 보면 남북경협, 나아가 남북경제통합에서 인적 인프라와 재정금융적 인프라는 맞물려 있다. 어떤 일을 추진함에 있어서 사람과 돈이 밀접한 관계를 가짐은 당연한 일이다. 하지만 남북경협에 있어서는 그 연관성이 매우 높다. 남북경협에 있어서 핵심적인 축, 기본 조건이 북한의 경제적 어려움이고 특히 경협의 초기단계에서는 남한정부의 지원 및 투자가 불가피하기 때문이다.

경협의 양적·질적 확대를 위해서는 남북협력기금의 규모 확대가 선결과제이다. 그런데 언제까지 기금이라는 방식에 의존할 것인가, 다른 대안은 없는가 하는 문제에 논의가 모아진다. 중장기적 관점에 입각한다면 어떤 형태로든 예산이 포함될 것이라는 것이 자연스럽게 또한 당연하다. 그리고 이는 첫째, 통일부의 조직 개편, 둘째, 민관의 역할 재조정에 따른 새로운 사업주체의 등장, 셋째, 정부 내에서 통일부가 아닌 경제부처의 참여 범위 확대로 자연스럽게 연결된다. 그렇다면 지금 보다는 이른바 주체(player)들이 늘어나게 된다. 따라서 민간과 정부 간 및 정부 내 협의체의 필요성, 그리고 각 정부 부처들에 대한 조정자, 나아가 때로는 기획자의 역할을 수행할 존재, 즉 일종의 컨트롤 타워의 필요성이 보다 절실하게 된다.

요컨대 재원조달 문제까지 포괄한 인적 인프라의 확장, 나아가 경협 사업 추진체계의 재구축이 무엇보다도 시급한 과제이다. 남북한 경제통합의 인프라 확장은 바로 이것부터 시작해야 한다는 것이 이 보고서의 주장이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 경남대학교 북한대학원. 『남북한관계론』. 서울: 한울, 2005.
- 고영선·허석균·이명현. 『중기재정 관리체계의 도입과 정착』. 서울: 한국개발연구원, 2004.
- 고일동 편. 『남북한 경제통합의 새로운 접근 방법』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 기획예산처. 『'04~'08 국가재정운용계획』. 서울: 기획예산처, 2004.
- 김영운 외. 『남북 경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김영운·여인곤·황병덕. 『통일독일의 분야별 실태 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건과정』. 서울: 한울, 1997.
- 김용복. 『주요 체제전환국의 금융개혁과 그 시사점』. 서울: 한국은행 조사국, 1999.
- 김원배·홍성욱·남경민. 『21세기 동북아 경제협력 활성화를 위한 인프라 구축전략 - 한·중 육상교통연계를 중심으로』. 안양: 국토연구원, 2001.
- 김홍중·박성훈. 『EMU 협상의 정치경제학과 동아시아 통화통합에 대한 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2004.
- 김희경·이광상·이경형. 『체제전환국의 금융제도(중국, 베트남, 러시아)』. 서울: 한국금융연구원, 1995.
- 남덕우. 『동북아로 눈을 돌리자』. 서울: 삼성경제연구소, 2002.
- 남덕우 외. 『한국경제 생존프로젝트, 경제특구』. 서울: 삼성경제연구소, 2003.
- 문성민. 『북한의 금융제도』. 서울: 한국은행, 2000.

- 문성민·김용복. 『2개국 평가법에 의한 북한 「원」의 구매력평가』. 서울: 한국은행, 2000.
- 박석삼. 『북한경제의 구조와 변화』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 사경제부문 연구』. 서울: 한국은행 조사국, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『랄프 뮐러. 『독일 경험에 비추어 본 남북간 금융통합 방향』. 서울: 한국은행, 2002.
- 박순성 외. 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박재하·장원창. 『동북아개발은행 설립방안 연구』. 서울: 한국금융연구원, 2004.
- 박진·이유수. 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』. 서울: 한국개발연구원, 1994.
- 박형수·최준욱·김진. 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II)』. 서울: 한국조세연구원, 2004.
- 박형중 외. 『핵문제해결과정에서 남북관계 및 북한경제지원 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중·김유은·송정호·이영훈. 『원조와 차관을 통한 타 국가경제 개입의 사례』. 서울: 전국경제인연합회, 2005.
- 법무부. 『독일 법률·사법통합 개관』. 서울: 법무부, 1992.
- 북한경제포럼 편. 『남북한 경제 통합론』. 서울: 오름, 1999.
- 손병해. 『경제통합의 이해』. 서울: 법문사, 2002.
- 신정현 외. 『국가연합사례와 남북한 통일과정』. 서울: 한울, 2004.
- 안병민·임재경. 『남북한 접경지역의 효율적인 교통망 구축을 위한 중앙정부와 자치단체의 역할정립 방안』. 일산: 교통개발연구원, 2002.
- 안예홍. 『북한의 금융현황과 최근의 변화』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004.

- 양문수 외. 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 양현모. 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈』. 서울: 한국행정연구원, 1998.
- 오용석. 『동북아경제협력구도에서 한반도의 통합적 발전방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 윤덕룡·정형근·남영숙. 『체제전환국 사례를 통해본 북한의 금융개혁 시나리오』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 이상만 외. 『국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 경제공동체 형성전략: 남북한 경제협력, 통합방향과 재원조달방안』. 서울: 집문당, 2003.
- 이상준 외. 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』. 안양: 국토연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안 연구』. 안양: 국토연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 개혁·개방과 산업인프라 개발의 새로운 과제』. 안양: 국토연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구 - 구 동독과 폴란드의 사례를 토대로』. 안양: 국토연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』. 안양: 국토연구원, 2004.
- 이상준·김원배·김영봉·이성수 외. 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략 - 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로』. 안양: 국토연구원, 2004.
- 이석기. 『전환기 맞고 있는 남북경협』. 서울: 산업연구원, 2004.
- 이영선 외. 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』. 서울: 해남, 2003.

- 이영훈. 『북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과 분석』. 서울: 한국은행, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『통일비용연구 정리』. 서울: 통일부, 2002.
- 이원기·이대기. 『북한 통화량 규모의 추정과 남북한 통화유합시 교환비율 시산』. 서울: 한국은행 조사국, 1998.
- 이일영 엮음. 『동북아 시대의 한국경제 발전전략』. 오산: 한신대학교출판부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 외. 『동북아시아 남북한 협력발전의 이념과 정책 방향』. 통일부 용역보고, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『북한 농업개혁의 현황과 전망』. 서울: 통일교육원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 외. 『북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향』. 서울: 한국조세연구원, 2003.
- 이창재. 『동북아 비즈니스 거점화 전략의 기본방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 임철재. 『북한의 산업현황과 남북한경제의 보완성 분석』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 위한 북한 개발지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·이창재·박영근. 『통일대비 국제협력과제:국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 1998
- 전국경제인연합회. 『통일한국을 향한 남북한 산업지도』. 서울: 전국경제인연합회, 2001.
- 전일수 외. 『통일대비 남북한 종합교통망 구축계획』. 서울: 교통개발연구원, 1998.
- 전홍택·이영선. 『한반도 통일시의 경제통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 전홍택·이영섭. 『남북한 화폐·금융통합에 관한 연구』. 서울: 한국개발연구원, 2002.

- 정인교 외. 『한중일 FTA의 추진당위성과 선행과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2003.
- 조명철 편. 『남북한 및 중국과의 경제협력 활성화를 위한 실천과제 및 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 좌승희·문정인·노정호. 『한반도통일핸드북(IV)』. 서울: 한국경제연구원, 2003.
- 주독일대사관. 『독일통일백서』. 서울: 주독일대사관, 1994.
- \_\_\_\_\_. 『숫자로 본 독일통일』. 서울: 주독일대사관, 1992.
- 주성환. 『남북한의 경제발전수준과 산업구조 비교, 그리고 경제교류 협력방향』. 서울: 집문당, 2002.
- 최수영 외. 『남북한 경제교류/협력 제도화방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 최신립·이석기. 『남북한경제협력방안』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 최준욱·이명헌·전택승·한상국. 『체제전환국 조세정책의 분석와 시사점』. 서울: 한국조세연구원, 2001.
- 최준욱·이명헌·전택승. 『체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』. 서울: 한국조세연구원, 2002.
- 통일부. 『2004년도 북한경제 종합평가』. 서울: 통일부, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- 한국경제연구원. 『남북한경제통합과 기업의 대응방안』. 서울: 한국경제연구원, 2004.
- 한국산업은행. 『북한의 산업』. 서울: 한국산업은행, 2000.
- 한국은행. 『2000년 북한 GDP 추정 결과』. 서울: 한국은행, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『동북아 물류허브로 발전하기 위한 남북경협 촉진방안』. 서울: 한국은행 조사국 북한경제팀, 2003.
- 한국토지공사. 『통일후 산업구조 재편 및 입지구상에 관한 연구』. 분당: 한국토지공사, 1999.
- 한상국. 『체제전환기의 중국 조세정책과 북한에의 시사점』. 서울: 한국

조세연구원, 2003.

Wolf, Charles, Jr., Akramov, Kamil. *North Korean Paradoxes*. RAND NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE, 2005.

KDI·KOICA. *Building an Efficient Financial System in Mongolia: Managing Distressed Assets in a Transition Economy*. Policy Recommendation Paper, 2004.

\_\_\_\_\_. *Establishment of Efficient and Viable Financial System in Mongolia*. Policy Recommendation Paper, 2004.

\_\_\_\_\_. *Financial and Fiscal Policies for Economic Sustainability in Mongolia*. Policy Recommendation Paper, 2004.

Kim Yoon Hyung·Lee Chang Jae. *Strengthening Economic Cooperation in Northeast Asia*. Conference Proceedings 04-01. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2004.

Porter, E. Michael. *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, 1990.

W. Maske. *Die Umgestaltung des ostdeutschen Forschungs- system. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: WZB, 1993.

## 2. 논문

구성열. “통일로 인한 남북한 인구 이동 예상과 시장 통합 전략.” 선한승·에릭임 편. 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교연구』. 서울: 한국노동연구원, 2000.

김면희. “독일통일과 지역개발: 구 동독지역의 산업재편을 중심으로.” 『사회과학연구』. 제10집(서강대학교), 2002.

김성우. “통일과 노동력 이동방지를 위한 경제정책.” 선한승·에릭임 편. 『북한의 노동제도와 노동력에 관한 국제비교연구』. 서울: 한국노동연구원, 2000.

- 김양희. “동북아경제공동체 형성을 위한 시론.” 『세미나(2004년 10월 21일) 자료집』. 한반도평화포럼, 2004.
- \_\_\_\_\_. “동북아경제공동체의 추진방향에 대한 일고찰: 공동번영의 기제 마련을 중심으로.” 국제경제학회 『동계학술대회 자료집』. 서울: 국제경제학회, 2004.
- 김진엽. “독일통일과 대학제도의 통합에 관한 연구.” 『경제와 사회』. 제33호, 1997.
- 문성민. “북한 재정제도의 현황과 변화추이.” 『금융경제연구』. 제206호 (한국은행), 2004.
- 박 철. 「통일 후 동독공업의 재건과정과 북한에 대한 시사점」. 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2004.
- 박해육. “통일 이후 구동독의 행정이행과 인력통합을 위한 인사정책: 남북한 통일에 대비한 인력통합의 모색.” 『한국행정연구』. 제11권 제4호, 2002.
- 배진영. “통일 독일 10년의 경제적 평가와 전망.” 『경제학논집』. 제8권 2호(한국국민경제학회), 1999.
- \_\_\_\_\_. “통일 후 북한의 경제발전 전략 : 산업입지 측면에서 한국의 단계별 경제성장 전략의 유효성에 관한 연구.” 『경제학논집』. 제7권 3호(한국국민경제학회), 1998.
- 윤덕룡. “남-북-중 경제가 동북아시아 지역경제에서 차지하는 지위와 역할.” 조명철 편. 『남북한 및 중국과의 경제협력 활성화를 위한 실천과제 및 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_. “북한의 금융제도: 문제점과 개혁방향.” 신용보증기금. 『남북경협심포지움 자료집』. 신용보증기금, 2005.
- \_\_\_\_\_. “통독후 구동독지역의 구조조정과 평가.” 『EU학 연구』. 제4권 2호, 1999.
- 이석기. 「북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화」. 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 2003.

- 이영훈. “북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로.” 『금융경제연구』. 제220호(서울: 한국은행), 2005.
- 이일영. “‘북한형’ 기업-노동개혁: 체제이행의 유형과 대안.” 『국가전략』. 제11권 2호(세종연구소), 2005.
- 이향규. “통일 후 교육제도 통합과 사회적 삼투현상: 독일과 한국.” 『통일문제연구』. 하반기호, 2003.
- 이형근. “동북아개발은행의 창설에 대한 일본의 입장과 시사점.” 『KIEP 세계경제』. 3월호(대외경제정책연구원), 2003.
- 정진상·윤황. “북한의 산업구조 현황과 과제.” 『산업경제연구』. 제17권 6호, 2004.
- 정한영·홍현표. “통일에 대비한 산업구조 개편과 산업정책의 방향에 대한 연구.” 『산업조직연구』. 제5집, 1997.
- 주성환·조영기. “북한의 산업별 경제협력 분석.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호(북한연구학회), 2002.
- 최수영 외. “북한 경제의 변화와 국제협력.” 『2005 개원 기념 학술회의』 (통일연구원), 2005.
- 함택영. “남북한 통합과정 모델 비교분석.” 『한국과 국제정치』. 제16권 제1호(경남대학교 극동문제연구소), 2000.
- Cho, Lee-Jay and S. Stanley Katz. “A Northeast Asian Development Bank?.” *NIRA Review Winter*. 2001.
- Frank, Ruediger. “북한의 경제적·이념적 전환: 보편적인 원리들과 구체적인 특징들.” 『현안진단』. 제7호(KNSI), 2005.
- Katz, S. Stanley. “Northeast Asian Development Bank: An Alternative for Regional Development?.” International Symposium on Financing Plans for the Development of Northeast Asia Organized by KIEP and EXIMBK, 2004.
- Moon, Woo-sik and Deok Ryong Yoon. “Possible Financial Schemes for the Development of Northeast Asia.” International Symposium

on Financing Plans for the Development of Northeast Asia  
Organized by KIEP and EXIMBK, 2004.

Murrel, Peter. "What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and  
Russia?" *Post-Soviet Affairs*. Vol. 9, No. 2, 1993.

東京財團(Tokyo Foundation). *The Establishment of a Northeast Asian  
Development Bank (NEADB) and Japan's Cooperation  
Policies*. November, 2002.

### 3. 기타

『Financial Times』

『북한주간동향』(통일부)

[www.bokgwon.go.kr](http://www.bokgwon.go.kr)(복권위원회).

<http://www.uniedu.go.kr>(통일교육원).

<http://unibook.unikorea.go.kr>(통일부 북한자료센터).

[www.koreaexim.go.kr](http://www.koreaexim.go.kr)(한국수출입은행).

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화 정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원

### 연례정세보고서

2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원

### 학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 변영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원

논 총	
-----	--

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록	
------	--

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서	
--------	--

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원

2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안( I ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제( I )	김광억 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억	저	4,500원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이헌경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호

2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석( I ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘

2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의미와 한국의 역할	김규륜

### KINU 정책연구 시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철

### Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

# 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, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

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

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시므로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





