남북경협 활성화를 위한 부문별 과제

홍순직(현대경제연구원)

◁ 목 차 ▷

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 남북경협의 현황과 특징
Ⅲ. 남북경협의 장애 요인
Ⅳ. 남북경협의 전망과 활성화 과제
Ⅴ. 결론을 대신하며: 정부의 대북 지원 가이드라인

Ⅰ. 문제의 제기

탈냉전의 세계적인 변화 속에서도 우리는 수백만 명의 이산가족의 한과 지구상의 유일한 분단국가라는 오명을 떨치지 못한 채 새 천년을 맞이하였다. 그러나, 지난 4.8 남북정상회담 합의 발표와 6.15 남북공동선언은 분단 55년간의 숙제를 일시에 풀 수 있는 해법의 토대를 마련했다는 점에서 반세기를 뛰어넘을 수 있는 큰 성과라고 할 수 있다. 실로 일반의 예상을 뛰어넘는 파격적인 성과였다. 그러나 이러한 가능성은 북한이 최근 2~3년간 경제적 실리주의와 현실 타협적인 자세로의 변화를 추구해온 일련의 움직임에서 어느 정도 예견되었다고 할 수 있다.

북한은 대내적으로 공식적인 권력승계를 마무리함으로써 정치·군사적인 측면에서는 체제 안정에 어느 정도 자신감을 가지게 된 것으로 평가되고

있다. 경제부문에 있어서도 대외 원조 확대와 식량 생산 증가로 1999년에는 최악의 바닥 상태에서 벗어나 6.2%의 플러스 성장으로 반전되었다. 이에 따라 북한은 헌법개정(1998. 9)을 계기로 정책의 중심을 정치·군사부문에서 점차 경제부문으로 이동하고 있는 듯하며, 김정일 위원장 자신도 경제 지도자로서의 이미지를 부각시키는 데 적지 않은 노력을 기울이고 있는 듯하다. 개정 헌법에서 대외 무역과 경제개방 확대, 경제의 수익성 확대 등을 강조하면서, 대외 경제 관계를 경제난 타개를 위한 보조적 지렛대로 활용하려는 실리주의적 자세를 보였다. 이러한 변화는 1999년도 경제부문에 대한 김정일 위원장의 현지 지도 회수가 증가한 점이나 2000년도 신년사에서 과학기술 중시의 경제적 실용주의와 내실화를 강조하고 있다는 점 등에서도 잘 반영되어 있다.

대외적으로도 초청·방문 등의 전방위 외교를 통해 자신의 입장을 적극 홍보함으로써 폐쇄 국가 이미지를 불식시키고자 노력하고 있다. 지난 해 김영남의 방중에 이은 중국의 화답성 방북, 그리고 남북정상회담을 앞둔 시점에서 김정일 위원장의 방중 등 사회주의권과는 우호 선린 관계를 유지하면서, 미국과 일본과는 경제적 실리주의적 자세로의 변화를 모색하고 있다. 금창리 핵 의혹시설 현장방문 허용과 북미 베를린협상 타결에 이은 미국의 대북 경제제재 완화 조치, 한반도 냉전체제 종식을 위한 페리보고서의 단계적 이행안 가동 등으로 북미 관계는 1994년의 북미 핵합의 이전 수준으로 복귀되었다. 일본 역시 1998년 8월말의 미사일 발사 사건으로 단행되었던 4개항의 제재조치를 모두 해제함에 따라, 그동안 냉각되었던 북일 관계는 이제 국교정상화 본회담을 위해 급속히 진전되고 있다. 또한, 이탈리아와 호주, 필리핀과의 수교에 이어, 캐나다와의 수교와 아시아지역 안보포럼(ARF) 가입 등의 성과가 예상된다.

이에 덧붙여 금년에는 현대의 금강산 종합개발사업과 경수로 본공사 착공이 계획되어 있고, 남북공동선언에서 민족 경제의 균형적 발전에 합의함으로써 새 천년의 남북경협에 큰 기대를 낳고 있다. 남북한간의 교류협력은 물적·인적 교류를 통해 상호 신뢰를 구축하는 관계개선의 연결 고리일 뿐 아니라, 남북간의 정치적 경색으로 인한 공식적인 대화 통로 단절 속에서도 꾸준히 확대되어 왔다는 점에서 남북을 연결해주는 통일의 길잡이 역

할을 충실히 해왔다고 평가할 수 있다. 즉 남북경협은 단기적으로는 신뢰 구축을 위한 바탕이 되며, 장기적으로는 민족의 동질성 회복을 통해 남북 경제공동체 형성 및 한반도의 평화적 통일기반 조성, 나아가 남북간 경제력 격차 해소를 통한 통일비용 절감에도 매우 중요하다고 하겠다.

본고에서는 지난 10여 년 이상의 남북 교류협력 추진 과정에서 나타난 특징과 문제점을 통해 경협의 장애 요인을 점검하고, 미력하나마 경협 활성화를 위한 정책적 대안을 제시해보고자 한다. 이로써 IMF 외환 위기로 침체되었던 남북경협에 활력을 불어넣고, 정부의 대북 포용정책과 정경분리 원칙, 나아가 남북정상회담을 계기로 크게 개선되고 있는 남북한간 화해협력 분위기 등이 더욱 빛을 더해 소기의 성과를 거둘 수 있게 되는 데 도움을 주고자 한다.

Ⅱ. 남북경협의 현황과 특징

1. 남북경협의 현황

1988년 7.7 선언 이후 남북간 교역이 공식적으로 집계된 이래, 지난 10여 년간 남북교역은 규모와 품목, 건수 등에 있어서 괄목한 성장을 보여왔다. 1994년 10월의 북미 제네바 핵합의와 11월의 남북경협 활성화조치에 힘입어, 1995년부터 남한은 러시아를 제치고 중국, 일본에 이어 북한의 3대 교역국으로 자리매김하고 있다.

1998년에는 IMF 외환 위기로 남북교역이 위축되기도 하였으나, 1999년에는 국내 경기 회복에 따른 반입 증가와 대북 지원증가 및 금강산 관광개발사업 추진에 따른 물자 반출 증가 등으로 3억 3,300만 달러에 달하였다. 이로써 전년에 비해 50.2% 늘어나 최고조에 달했던 1997년에 비해서도 8.1%나 증가하였다. 교역 품목에 있어서도 1989년에 26개에서 1999년에는 525개로 늘어났으며, 교역업체 수도 동 기간에 30개에서 581개로 늘어났다. 이로써 지난 10여 년간의 총교역액은 22억 달러를 넘어섰으며, 1999년 기준으로 북한의 대남 무역 의존도는 18.2%에 달한

다.[1] 이는 남한의 국별 무역 의존도와 비교해보건대, 일본의 11.0%를 넘어 최대 무역 상대국인 미국의 20.5%와 맞먹는 수준이다.

〈표 1〉 남북한 교역 추이

(단위: 천 달러)

연 도	반입			반출			총계		
	금액	위탁가공	비율(%)	금액	위탁가공	비율(%)	금액	위탁가공	비율(%)
1989	18,655	-	-	69	-	-	18,724	-	-
1990	12,278	-	-	1,188	-	-	13,466	-	-
1991	105,719	-	-	5,547	-	-	111,266	-	-
1992	162,863	638	0.4	10,563	200	1.9	173,426	838	0.5
1993	178,167	2,985	1.7	8,425	4,023	47.8	186,592	7,008	3.8
1994	176,298	14,321	8.1	18,249	11,343	62.2	194,547	25,663	13.2
1995	222,855	21,174	9.5	64,436	24,718	38.4	287,291	45,892	16.0
1996	182,400	36,238	19.9	69,639	38,164	54.8	252,039	74,402	29.5
1997	193,069	42,894	22.2	115,270	36,175	31.4	308,339	79,069	25.6
1998	92,264	41,371	44.8	129,679	29,617	22.8	221,943	70,988	32.0
1999	121,604	53,736	44.2	211,832	45,883	21.7	333,437	99,620	29.9
2000.1~5	54,311	19,463	35.8	91,055	16,683	18.3	145,366	36,146	24.9
(99.1.~5)	(38,050)	(14,344)	(37.7)	(79,013)	(13,544)	(17.1)	(117,064)	(27,888)	(23.8)
총 계	1,520,484	232,820	15.3	725,951	206,806	28.5	2,246,435	439,626	19.6

자료 : 통일부 교류협력국, 『남북 교류협력 및 인도적사업 동향』, 각호
주 : 1995년 교역 실적에는 대북 쌀 지원(150,100톤, 237,213천 달러)이 제외되었음

1) 1999년도 북한의 대남 무역 의존도는 남북 교역액(3.3억 달러)를 북한의 대외 무역액(14.8억 달러)과 남북 교역액의 합(18.1억 달러)으로 나눈 값임
2) 홍순직(1997. 8), "남북경협 활성화를 위한 정책 과제," 『새로운 도약을 위한 핵심 정책 과제』, 현대경제사회연구원, pp. 223~229.

그러나 대북 지원 물자와 경수로사업 물자, 금강산 관광사업 물자 등의 비거래성 교역을 제외한 실제 상업적 교역액은 1억 8,900만 달러에 불과한 실정이다.

1989년 1월 정주영 현대그룹 前명예회장의 방북으로 시작된 투자부문의 남북경협은 1996년 대우가 북한의 삼천리 총회사와 남포 공단에서 셔츠, 가방, 재킷 등 3개 사업에 대해 남북 최초의 합영회사를 설립함으로써 첫 가동에 들어갔다. 남북경협은 1997년부터 활발해지기 시작하였는데, 한국전력은 1억 1,430만 달러의 경수로 건설 지원사업으로 협력사업 승인을 받은 데 이어, 지난해 말에는 40.8억 달러 규모의 경수로 건설 본공사 사업을 승인 받았다.

특히, 국민의 정부가 들어선 이후 일관된 대북 포용정책과 정경분리 원칙, 남북경협활성화조치 등에 힘입어 금강산 관광개발사업을 비롯한 신규사업 승인이 늘어남으로써 2000년 6월말 현재, 승인업체는 남북 경제협력사업자는 39개, 경제협력사업은 18개로 늘어났다. 이들 업체 가운데, 국민의 정부에 들어 신규 승인(사업 변경 포함)된 경협사업 규모는 전체 승인규모의 약 90%에 달할 정도로 비약적인 발전을 하였다. 더욱이 현대그룹의 금강산 관광개발사업은 종전의 소규모·경공업 중심의 시범적 교역사업에서 중공업과 대규모 투자사업으로 확대·발전하는 계기를 마련하였을 뿐 아니라, 대규모 물적·인적 교류 확대를 통해 남북한 신뢰회복의 단초 및 남북정상회담의 시발점을 제공하였다는 측면에서 매우 큰 의의가 있다고 하겠다.

그러나 협력사업 승인업체 가운데 실제 투자가 진행되고 있는 것은 경수로 관련사업을 제외할 경우, 2000년 3월 현재 10여 개의 1.3억 달러에 불과하다. 현대의 금강산 관광개발사업의 1.1억 달러를 제외하면 사실상은 500만 달러 규모의 시범적 사업에도 못 미치는 수준이다. 또한, 실제 운영되고 있는 사업은 경수로 관련사업 3개와 현대의 금강산 관광개발사업, 태창의 금강산 샘물개발사업에 불과하며, 대우의 남포공단은 1년 이상 동안 중단상태에 있다.

〈표 2〉 남북 경제협력사업 승인 현황

(2000. 6. 현재)

기 업	대 상 자	사 업 내 용	금 액 (변경 금액)	승 인 일 (변경승인)
대우(합영)	삼천리회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업 ·96. 1. 26. 민족산업총회사 설립 ·96. 6월 투자자금 송금	512만 불	95. 5. 17
태창(합영)	릉라888무역총회사	금강산 샘물 개발 (강원도 고성군 온정리)	580만 불	97. 5. 22
한국통신	체신부	북한 경수로 건설을 위한 통신 지원사업 (신포·금호지구)	-	97. 8. 1
한국전력	원자력총국	경수로 건설 지원사업(PWC)	4,500만 불 (11,430.8만 불)	97. 8. 16 (99. 8. 10)
한국외환은행	경수로사업대상국	경수로사업 부지내 은행 점포 개설	-	97. 11. 6
녹십자(합작)	광명성총회사	혈전증 치료제(유로키나제) 제조사업 (평양)	311만 불	97. 11. 14
(주)아자커뮤니케이션(합영)	금강산국제관광총회사	북한 풍경 인쇄·TV 광고 및 기업 홍보용 영상물 제작	편당 25만 불	98. 2. 18
미흥식품산업사(합영)	조선철산무역총회사	북한 수산물 채취·가공 양식 및 판매 (평양, 원산, 남포, 해주, 청진)	47만 불	98. 3. 13
국제옥수수재단(조사·연구)	농업과학연구원→농업과학원	신품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼옥수수 개발을 위한 공동 연구(평양, 각도별 10개 지역)	30.9억원 (110억원)	98. 6. 18 (99. 3. 25)
두레마을영농조합법인(합작)	라선경제협조회사	합작농장 운영 및 계약 재배사업 (나진·선봉)	200만 불	98. 7. 27
태영수산/LG상사(합영)	광명성총회사	가리비 양식·생산 및 부대사업 (나진·원산)	65만 불	98. 8. 28
(주)코리아랜드(합영)	묘향경제연합체	북한 부동산 개발(임대·분양) 및 컨설팅업(평양)	60만 불	98. 8. 28

기 업	대 상 자	사 업 내 용	금 액 (변경 금액)	승 인 일 (변경승인)
(주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업, 현대아산 (99.2.25) (단독 및 BOT)	조선아시아 태평양평화 위원회	금강산관광사업(98. 9. 7) 및 개발사업 확대(99. 1. 15) - 제1단계(98~99. 6) - 부두, 휴게소, 공연장, 식당, 매점, 온천장 설치 등 * 관광선 1척 추가(풍악호) 및 매일 운항으로 변경 승인(99. 4. 16)	9,582.6만 불→ 1억 33만 불 *북측 투자분 450만 불 인수 (합영→단독)	98. 9. 7 (99. 1. 15.) (99. 4. 16.)
백산실업 (합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산 및 국내 농가보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출 (선봉군)	20.8만 불 (남북 총투자는 81만 불)	98. 10. 28.
현대전자산업, 한국통신, 온세통신	금강산국제 관광총회사	금강산 관광을 위한 통신 협력사업 (1단계 : 온정리~장전간 통신 선로 매설, 제3국 경유 남북간 통신망 구축 및 운영)	13만 불 (1단계)	98. 11. 11.
한국전력공사	-	대북 경수로 건설사업 본공사(TKC)	40.8억 불 (PWC 금액 포함)	99. 12. 15.
평화자동차 (합영)	조선련봉총 회사	자동차 수리·개조 및 조립공장 건설	666만 불	2000. 1. 7
삼성전자	조선컴퓨터 센터	남북 S/W 공동개발	72.7만 불	2000. 3. 13.

자료 : 통일부 교류협력국

2. 남북경협의 특징과 문제점

남북한간 경제협력은 경수로 관련사업과 금강산 관광개발사업을 제외하고는 간접교역과 구상무역방식에 의존한 단순교역과 위탁가공교역 위주의 소규모 수준에 머물고 있다. 이로 인해 직교역과 대규모 투자사업의 본격적인 경제협력 단계로는 진입하지 못하고 있다. 지금까지 나타난 양자간 경협은 교역과 투자에 있어서 다음과 같은 몇 가지 특징과 문제점이 발견된다.[2)]

우선 남북한간의 교역이 절대적 반입(약 70.0%)의 남한의 북한 물건

사주기 형태라는 점을 지적할 수 있다. 이는 유류와 코크스탄, 전략 물자 등 북한의 주요 필요 물품이 남한의 반출 제한 품목인 데도 원인이 있지만, 근본적인 이유는 북한 당국의 남한물품 반입 기피와 북한의 대금결제 능력 및 구매력 부족에 기인한 것이라고 할 수 있다.

두번째 특징으로는, 남한의 공산품 반출과 1차산품 반입이라는 전형적인 선·후진국형 상품 교역 구조와 함께, 섬유류와 농림수산품 중심의 특정 상품 편중의 반출입 구조를 들 수 있다. 이는 남북한의 기술력과 경제력 격차, 북한의 경제난에 따른 제조업부문의 투자 부진과 공장 가동률 저하 등에 기인한 것으로써, 남한의 대북 기술지도 및 투자 확대를 통한 교역 확대가 요망된다.

세번째 특징으로는, 홍콩, 중국, 일본 등 제3국 중개상을 통한 간접교역 위주의 남북교역 구조를 지적할 수 있다. 이로 인해 교역 과정에서 기술 지도와 의사 소통의 어려움, 납기일 지연, 품질 및 수량 확인 등에 있어서 많은 분쟁을 야기시키고 있을 뿐만 아니라, 대금결제상의 위험 부담, 높은 물류비용과 부대비용 증가로 인한 가격 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 이는 북한이 남한과의 공식적인 직교역 회피 및 불인정에 기인한 것으로써, 남한의 교역업자 입장에서는 북한 내부에 대한 정보부족과 교역상 발생할 수도 있는 분쟁에 대한 안전장치 성격의 중개무역을 선호함에 따라 불가피하게 나타난 현상이다. 그러나 최근에는 북한이 남한 기업인과의 교류에 대해 제한적 인정 조짐을 보임에 따라 다소 개선되고 있는 듯하다.

네번째 특징으로는, 위탁가공교역 비중의 감소와 증가율 둔화를 들 수 있다. 1992~96년동안 위탁가공교역은 연평균 206.8%나 성장했으며, 1996년에는 총교역량의 감소에도 불구하고 오히려 위탁가공교역은 62.1%나 늘어났다. 이로써 위탁가공교역의 비중은 1992년 0.5%에서 1996년에는 29.5%, 1998년에는 32.0%로 늘어났다. 그러나 IMF 외환 위기로 인해 국내 수요가 급감했던 1998년을 제외하더라도 1997년과 1999년에는 위탁가공교역 증가율이 둔화되어 총교역량의 증가율을 훨씬 밑돌고 있다. 위탁가공교역의 증가율 둔화는 임가공사업 품목의 다양화와

2) 홍순직(1997. 8), "남북경협 활성화를 위한 정책 과제," 『새로운 도약을 위한 핵심 정책 과제』, 현대경제사회연구원, pp. 223~229.

함께, 섬유류 중심의 단순가공형 교역이 어느 정도 한계에 다달았음을 의미하는 것으로 설비제공형 위탁가공교역으로의 비중 확대가 시급함을 시사하고 있다.

다섯번째 특징으로는, 참여 기업의 대부분이 1년 정도의 단발성 등이란 점을 지적할 수 있다. 전국경제인연합회의 설문 조사에 의하면[3] 1999년 5월말 현재 무역협회에 등록되어 있는 대북사업 추진업체 총 559개사 가운데 현재 추진중인 업체는 165개사(29.5%)에 불과하며, 5월중 교역 실적이 없는 업체도 26개나 된다고 한다. 이는 대북사업이 투자위험도가 높고 사업 환경이 열악할 뿐 아니라, 채산성이 맞지 않아 지속적인 추진이 어렵다는 것을 반영한 것이다. 특히, 등록된 대기업과 현재 대북사업을 추진중인 대기업 회원사는 각각 32개사(5.7%)와 19개사(11.5%)에 불과한 만큼, 자금력과 정보력이 부족한 여타 중소기업 입장에서는 대북사업을 장기 지속사업으로 추진하는 데에는 더 많은 어려움과 한계가 있음을 알 수 있다.

이외에도 최근의 남북한간 교역은 업체별 및 건별 평균 교역 규모가 1993년을 정점으로 점차 감소하고 있다는 점과 비거래성 교역의 증가로 실제 상업성 교역이 감소하고 있는 점을 특징으로 지적할 수 있다. 또한 남북간의 정치·군사적인 긴장과 경색 시기에도 불구하고 교역량이 꾸준히 증가하였다는 점에서 교역량의 증감 변화는 정치적인 요인보다는 남북한간의 교역 구조와 반출입 승인 제한 규정, 그리고 사업 추진상의 장애 요인 등 제도적인 요인에 기인한 측면이 크다고 하겠다.

남북한간의 투자협력에 있어서는, 김대중 정부의 정경분리 원칙과 '남북경협활성화조치'(1998. 4. 30)에 힘입어 경협 확대를 위한 기반 조성은 상당히 개선되었다고 할 수 있다. 사실 국민의 정부 출범 이전까지 투자부문의 남북경협은 교역 분야에 비해 정치·군사적인 사건에 많은 영향을 받아왔었다. 다시 말해, 1994년 이전에는 핵무기 개발과 연계되어, 1996년 4월 이후 현정부 출범 이전까지는 4자 회담과 연계되어 온 것이 사실이다. 북한 역시 아직도 친미(親美)·접일(接日)·배한(排韓) 구도로써, 미국과

3) 전국경제인연합회(1999. 8), 『우리 기업의 대북사업 어디까지 왔나』, CER-99-33.

친하고 일본과 접촉하면서, 남한 자본은 수용할 수 있으나 남한 당국자는 배제하는 전략을 지속해오고 있다. 이와 같은 남북경협에 대한 양측의 입장 차이와 당국자간 접촉의 어려움은 남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치 마련에 가장 큰 걸림돌의 하나로 작용하고 있다.[4]

Ⅲ. 남북경협의 장애 요인

남북경협의 특징과 문제점에서도 지적된 바와 같이, 남북경협의 장애 요인으로는 남북한간의 경제력 격차와 북한의 구매력 부족, 간접 교역에 따른 높은 물류비용과 납기 지연 등, 경협에 대한 남북한간의 입장차이 등을 들 수 있다. 이러한 장애 요인은 경협 관련 연구자들과 실무 담당자와의 면담, 그리고 이들에 대한 설문조사 결과 등에서 잘 나타난다.[5]

---

4) 남북공동선언(2000. 6. 15) 제4항에서 '민족 경제를 균형적 발전'시킬 것에 합의하였다. 이로써 남북경협이 종전의 민간 차원에서 정부 차원으로 발전될 것으로 예상됨에 따라 이 문제 해결 가능성이 높아졌다고 할 수 있으나, 아직까지 실현된 것은 아니기에 여전히 과제로 남아있다. 이외에도 단절된 철도망 연결, 남북경협에 대한 북한의 인식 변화 등의 가능성도 높아졌다. 그러나 남북경협을 둘러싼 이러한 환경 변화는 실제 실현되었거나 자금 조달 측면에서 단기간 내에 개선될 수 있는 사안이 아닌 '기대치 혹은 심리적 효과' 측면이 강하다고 할 수 있다. 따라서, 본고에서는 현재의 남북경협 여건만을 고려하여 장애 요인과 과제 등을 다루기로 하겠다.

5) 본고에서는 전경련 설문조사 결과를 근간으로 하고 있는데, 이는 여타 기관의 설문 내용과 대동소이하며, 필자의 견해와도 일치하기 때문이다. 이외에 현대경제연구원이 조사한 전문가 대상의 설문에 의하면, 경협 활성화의 장애 요인은 남북한 경제력 격차와 경협에 대한 당국간 입장 차이 등에 교역구조, 남북한간의 정치·군사적 불안정성, 북한의 열악한 투자 환경, 간접교역으로 인한 고위험·고비용의 낮은 채산성, 법적·제도적 장치 부족 등의 順으로 나타났으며(김정균·홍순직(1999. 1. 26.),『북한의 변화와 남북경협 전망』, 현대경제연구원, VIP Report 제224호) 남북경협 활성화의 선결 과제는 투자보장협정 등 법적·제도적 장치 마련(42.5%), 통행·통신의 자유 보장(19.5%), 육료 연결(12.5%), 직교역체제 확립(11.5%), 청산결제 방식 도입 등의 대금결제 방식 개선(6.0%), 특구식 남한 전용 공단 개발(6.0%) 順으로 나타났다.(현대경제연구원(2000. 4.),『전문가 100인이 보는 남북정상회담과 남북경협』) 이러한 선결 과제의 우선 순위가 바로 남북경협의 가장 심각한 장애 요인 順이기도 하다. 한편, 중소기업인들 대상의 설문조사에 의하면, 대기업 중심 진행(26.8%), 정보 부족(24.4%), 자금난(24.1%), 각종 규제 및 법

남북경협 관련 설문조사에 의하면 대북사업 추진에 있어서 최대 장애 요인은 높은 물류 비용과 경제 외적인 사업 환경의 불확실성, 대북사업 관련 정보 부족, 북한내 SOC 부족, 대북사업 관련된 법·제도적 장치 미비 順으로 나타났다. 이외에도 북한과 원활한 의사 전달이 어렵고 기술자의 장기체류가 곤란함에 따라 생산 및 품질 관리가 효율적으로 진행되지 못하고 있는 점도 매우 중요한 장애 요인으로 조사되었다.

〈표 3〉 남북경협의 장애 요인

애로 요인	부문별 세부 애로 사항	
높은 물류 비용 (31.5%)	-운송 비용(68.3%) -선적 및 하역비용(10.0%) -기 타(3.6%)	-체선 기간(14.6%) -항구 이용 비용(3.6%)
경제 외적 사업 환경 (24.3%)	-남북한 공식 채널 부족(53.3%) -북한내 경제 불안(17.1%)	-대북 포용정책 불확실(21.0%) -기 타(8.6%)
대북사업 정보 부족 (21.6%)	-정보제공센터 부재(44.4%) -정부와 기업간 모임 부족(25.0%) -기 타(9.3%)	-정부 정보 공개 부족(21.3%)
북한내 SOC 부족 (10.8%)	-통신망 구축 미비(49.1%) -도로, 철도 등 교통시설 낙후(20.8%) -항만 시설 노후화(15.1%) -기 타(2.8%)	-전력 부족(12.3%)
법·제도적 장치 미비 (9.0%)	-분쟁 해결 방안 부재(32.1%) -투자 손실 보전 미비(20.2%) -자금 지원 제도 미비(6.4%)	-기술자 상주 어려움(25.7%) -인허가 승인 관련(14.7%) -기 타(0.9%)

자료 : 전국경제인연합회(1999. 8), 『우리 기업의 대북 사업 어디까지 왔나』, pp. 10~14.

령 미비(12.0%), 투자보장 및 신변안전 보장 협정 미체결에 따른 신변 불안(6.3%)와 전문 인력 부족(6.3%) 등의 順으로 나타났다.(중소기업협동조합회 중소기업연구원(2000. 5.), "남북경협·북한 특수, 중소기업인들이 거는 기대와 전망," 『중소기업 리뷰』, pp. 10~15.)

1. 높은 물류 비용

남북한간 교역과 경협 활성화를 제약하는 가장 직접적인 요인 중의 하나는 과도한 물류 비용인 것으로 지적된다. 이는 북한 상품의 가격 경쟁력 약화의 주 요인으로 작용하여, 경우에 따라서는 기업의 채산성을 악화시켜 대북사업의 수익성과 지속성을 저해하는 주 요인으로도 지적된다.[6]

남북한간 수송료는 제3국에 비해 약 3배 비싼 것으로 알려지고 있다. 현재 220마일의 인천~남포간 20피트 컨테이너 화물 운송료은 약 1,000달러로, 이는 이보다 먼 거리의 인천~천진의 250~350달러, 인천~단동의 600달러는 물론, 1,000마일이 넘는 인천~홍콩간의 500달러보다도 높은 수준이며, 부산~유럽의 1,150달러와 맞먹는 높은 수준이다. 여기에다가 높은 항구 사용료,[7] 남포항에서의 하역 지체로 인한 체선시간 연장과 높은 컨테이너 분실률, 북한내 배후 수송 체계의 열악성 등을 감안하면 실제 수송 부담은 더욱 클 것으로 예상된다.[8]

남북한간 해상 운송비용이 높은 것은 낮은 소석률(평균 40% 이하), 컨테이너 전용 크레인 등의 하역설비 미비로 인한 북한 항구에서의 긴 체선시간[9], 직항로가 아닌 우회 항로,[10] 북한의 높은 항비와 낮은 컨테이너

---

6) 섬유류 위탁가공의 경우, 물류 비용이 생산 원가의 약 40%와 판매 가격의 10~15%를 차지함으로써 남북교역의 무관세 효과를 상쇄하고 있다. 특히, 부피가 큰 제품일수록 물류비 부담이 상대적으로 높은데, 컬러TV의 경우 위탁가공교역시 임가공비는 총매출액의 6.6%인 반면, 물류비가 11.2%나 차지함으로써 이 사업의 채산성 악화에 주 요인으로 지적된다.

7) 남포항 사용료는 2,500톤급 선박의 경우, 하루 약 9,500달러로, 중국 대련항의 사용료 3,500~4,000달러에 비해 2배 이상 비싼 것으로 알려지고 있다.

8) 2000년도 제2차 대북 비료지원 비료 수송과 관련하여, 한성선박 등 10개 중소형 선사들은 운임료 과다 주장에 대해 반대 입장을 보였다. 이들은 선사의 운임료가 톤당 22달러로 대북 수송 해상운임료 평균 15.8달러 보다는 높은 것이 사실이나, 사전 대기손실, 회황손실, 이자손실 등 남북간 특수 상황으로 인한 기회비용을 감안하면 실질 운임료는 14달러에 불과하다고 주장하였다.(매일경제신문, 2000. 7. 1일자 제9쪽)

9) 북한의 하역 장비는 거의 대부분이 5~10톤의 크레인이기 때문에 효율성이 낮으며, 남포항의 경우에도 컨테이너의 하역에 소형 크레인이 사용되고 있다.

10) 우회 항로의 문제와 직항로 개설의 필요성, 법적·제도적 절차에 관해서는 다음을 참조하시오. 김영윤(1998), 『북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북

회수율 등에 기인하고 있다.[11] 특히, 인천~남포간의 낮은 소석률은 남북한간의 물동량이 절대적으로 부족하기 때문에 기인한 것으로써, 약 80%에 달하는 중국 항로와 거의 100%에 달하고 있는 유럽이나 미국 항로와도 큰 대조를 이룬다. 이와 같이 남북한간의 물동량 부족은 직항로 및 정기항로 개설의 유인을 약화시켜 운송비용을 상승시키게 되며, 이는 남북경협을 더욱 위축시켜 물동량을 저하시키게 되는 악순환의 고리를 형성하게 되는 것이다.

2. 경제 외적 사업 환경의 불확실성

경제 외적인 면에서의 애로 요인으로는 남북한간의 공식 채널 부족(53.3%)이 가장 높은 비중을 차지했으며, 정부의 대북 포용정책 지속 가능성에 대한 불확실성(21.0%)도 큰 비중을 차지하고 있다.[12] 특히 정책의 일관성에 대해 불안을 느끼고 있는 것은 남북한간의 정치·군사적 사건에 따라 정부가 경협정책 기조를 변경함으로써 그 동안의 많은 경협 업체들이 추진상에 상당한 애로를 경험해왔다는 것을 대변해주고 있다. 뿐만 아니라, 정부의 대북 포용정책에 대한 일부 보수층의 반발도 정부의 정책 일관성을 저해하여 남북경협 활성화의 장애 요인으로 작용하고 있음을 의미한다.

이들 요인의 상당부문들은 근본적으로 남북한간의 불가피한 현실과 북한 당국의 경직성에 기인된 측면이 강하다고 할 수 있다. 예컨대, 군사적 대치 상태에 있는 남북한의 특수성, 북한의 통미봉남과 남한 당국자 배제 원

한 협력 방안』, 통일연구원 연구보고서 98-18과 임종관(1995. 8), "남북 해운 협력의 문제점과 향후 과제," 『해운산업 연구』, 해운산업연구원., 김학소(2000. 5. 12), 『남북 교류협력 확대를 위한 북한 항만개발 연구』, 한국컨테이너부두공단 주최 밀레니엄 시대의 항만정책 심포지움.

11) 고일동(1999. 4), "남북경협 활성화를 위한 정책대안의 모색," 『KDI 북한경제 리뷰』, 한국개발연구원, pp. 3~19.

12) 중소기업의 대북진출 추진시 애로 요인 조사에서도 남북관계의 불안전성(20.4%)과 북한 당국의 부정적인 태도(13.7%) 등 경제 외적 환경의 불확실성이 전체의 34.1%로 절대적으로 큰 비중을 차지하고 있다.(중소기업진흥공단(1999. 1), 『유휴설비 대북 이전관련 수요조사 보고서)

칙의 이중적 접근 태도, 북한내의 정치적 불안정성과 체제 수호적인 제한적인 개혁·개방 정책, 북한의 핵·미사일 문제 등이 바로 그것이다. 한편으로 대북 정책의 불확실성에 대한 우려는 지난 정권들이 정경연계에 의한 냉·온탕식의 일관성 없는 대북 정책을 추진함에 따라 기인한 것이라고 할 수 있다. 특히, 이는 남북한간의 교역보다는 대규모 자본과 장시간이 소요되는 투자부문의 경협업체들에게 더욱 크게 우려되는 요인일 것이다. 그러나, 이러한 요소들은 국민의 정부에 들어서서, 특히 남북정상회담 이후 상당부문 완화되고 있는 것으로 평가된다.

3. 대북 관련사업의 정보 부족

대북 관련사업에 있어서 정보 부족의 가장 큰 요인으로는 정보제공센터 부재(44.9%)가 가장 높은 비중을 차지했으며, 다음으로는 정부와 기업간의 모임 미활성화로 인한 정보공유체제 미비(25.0%), 정부 보유 정보의 공개 부족(21.3%) 순으로 나타났다.

경협사업을 추진하는 데 있어서 정확하고 빠른 정보는 절대적으로 중요하다. 더구나 대외적으로 통제되고 폐쇄된 북한과의 경협에서는 더욱 중요할 것이다. 대북사업에 있어서 정보 부족은 경협 참여업체와 참여 희망업체의 개별 기업 차원뿐만 아니라 국가 경제 차원에서도 자원의 비효율적 사용을 초래할 수 있다.

개별 기업 차원에서의 정보 수집과 이에 따른 비효율적인 경비와 시간투입, 제한된 정보수집 경로와 이에 따른 부정확한 정보의 활용, 중개인에 대한 높은 의존도 등은 남북경협 활성화에 걸림돌로 작용할 수 있다. 특히 정보력과 자금력이 부족한 중소기업 입장에서는 대북 접촉 라인과 북측의 책임있는 적정 협력선을 물색하는 데 큰 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라, 이는 곧 기업의 부담으로 작용하게 된다. 또한, 국가 경제 차원에서도 대북 관련사업의 정보 부족은 기업간 과당경쟁과 대북사업의 중복으로 인한 자원 배분의 비효율적인 사용과 함께, 중소기업의 입지약화 등의 직간접적인 부작용을 초래할 수 있다.

4. 북한내 SOC 시설 부족

북한은 생산 현장에서만 가치 창조가 이루어지는 것으로 보기 때문에, SOC부문을 산업부문 성장을 위한 보조적 수단으로 인식하고 있다. 이로써 SOC부문에 대한 개발과 투자는 그 어떤 산업부문에 비해 취약하다. 더욱이 북한은 자력갱생의 계획경제체제를 견지해왔기 때문에 선진 기술과 장비 도입이 부진했을 뿐만 아니라, 그나마 일제와 구소련으로부터 물려받은 통신과 전력시설 등은 최근의 경제난으로 인해 더욱 열악해진 실정이다. 북한이 자본주의 시장경제의 시험 무대로 삼아 동북아의 국제적인 화물 중계 기지로 육성하고자 대규모 외자를 유치하려고 했던 나진·선봉 경제특구의 실패도 이 지역 내의 열악한 SOC 시설에 크게 기인했다고 한다.

특히 북한내 통신망 구축의 미비(49.1%)가 SOC부문에 있어서 남북경협의 가장 큰 장애 요인으로 작용하고 있으며, 그 다음으로는 도로와 철도 등 교통시설의 낙후(20.8%)와 항만시설의 노후화(15.1%), 전력부족(12.3%) 등이 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

5. 법·제도적 장치 미비

남북한간에는 경협이 시작된 지 10년이 지났음에도 불구하고 경협에 대한 남북간의 인식 차이로 아직까지 법적·제도적 장치가 제대로 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 경협의 질적 향상과 투자부문으로의 본격적인 경협 확대를 위해서는 이 부문의 정비가 시급하다. 설문조사 결과에서도 많은 대북사업자들은 경협 활성화에 있어서 제도상 애로 요인으로 분쟁 해결 방안의 부재(32.1%)를 가장 중요한 사안으로 지적했으며, 다음은 기술자 상주의 어려움(25.7%), 투자 손실 보전(20.2%), 인허가 승인 관련(14.7%), 자금 지원제도 미비(6.4%) 순으로 나타났다.

북한은 80년대의 합영법 제정에 이어, 90년대에는 경제특구 정책추진 과정에서 대규모 외자유치를 위해 외국인 투자 관련법을 지속적으로 제·개정해왔다. 그러나 시장 개방에 따른 체제 불안을 우려하여 실무 차

원에서는 법령의 구체성이 결여되어 북한 당국의 자의적 판단 개입 여지가 높으며, 이로 인한 분쟁이 발생할 경우에는 해결 방안이 미흡하다는 단점이 있다. 특히, 노무 관리와 경영활동, 금융 및 외화관리, 조세제도, 분쟁처리 및 해산·청산에 있어서 법령이 애매 모호할 뿐 아니라, 법 적용에 있어서 행정력이 미숙하여 많은 문제점을 내포하고 있다.

남한에 있어서는, 국민의 정부 출범 이후 인허가와 관련된 제약 요인은 4.30 남북경협활성화조치로 상당부문 해소되었다.[13] 그러나, 기업의 입장에서 보면 경협 과정중에 발생하는 제반 조세규정(법인세, 소득세 등)과 투자 손실보전 및 자금지원, 방북 절차와 북측인사 접촉 승인, 반출입 물자 제한 등의 문제는 여전히 미해결 과제로 남아있다.

이상의 남북경협 장애 요인 외에도 북한산 물품의 취약한 가격 및 품질 경쟁력, 그리고 대북 경제제재 조치에 따른 서방국가로의 판로 확보의 어려움 등을 들 수 있다.

Ⅳ. 남북경협의 전망과 활성화 과제

1. 남북경협의 전망

1999년의 남북경협은 금강산 관광개발사업의 순항으로 종전의 준비 단계에서 한 단계 도약하는 발전된 모습을 보였다고 한다면, 2000년 하반기 이후의 남북경협은 남북정상회담에서 합의한 공동선언의 이행 여부에 따라 발전 속도와 폭이 결정될 것이다.

남북정상회담으로 한반도는 그동안의 대립과 갈등 구도에서 이제는 화해와 협력, 나아가 평화 공존·공영의 새시대를 여는 통일 대장정의 첫걸음을 내딛게 되었다고 할 수 있다. 이번 공동선언은 남북한의 양 정상이 서

13) 정부는 1998년에 절차 간소화 조치의 일환으로 『남북경협활성화조치(4. 30)』를 발표하였다. 주요 내용은 국내 유휴설비의 무상반출 및 임대 허용, 투자 규모 폐지, 투자 제한 업종의 Negative List 방식으로의 변경과 함께, 300만 달러 이하의 협력사업과 제3국에서의 북한주민 고용사업 등에 대해서는 협력사업자와 협력사업을 동시에 승인하는 것을 골자로 하고 있다.

로의 체제를 인정하면서 남북관계를 '통일 지향적인 평화 공존과 화해 협력의 관계'인 '사실상의 통일'(de facto unification)로의 실질적 전환에 합의하고 대내외에 공표한 역사적 문건이라는 점에서 높은 실천 가능성을 담보하고 있다. 이번 정상회담 성사의 일등 공신이 우리 정부의 일관된 대북 포용정책과 함께 금강산 관광개발사업을 비롯한 민간 차원에서의 남북경협의 순기능, 그리고 정치·군사적 측면에서의 체제 안정에 대한 자신감 확보와 심각한 경제난 해결이란 북한 내부 사정이라고 할 수 있다.

특히, 공동선언 제4항에서 합의한 '민족 경제의 균형적 발전' 사항은 정치·군사 패권주의에서 경제적 실리주의로의 대남 정책변화 가능성을 시사하는 것으로써, 남북경협에 대한 북한의 인식 변화를 엿볼 수 있다. 그런 만큼, 합의사항 이행을 위한 노력들은 남북경협의 전망을 밝게 해주는 부문이라고 할 수 있다. 이러한 긍정적 변화는, 다소 성급한 판단일 수도 있지만, 비무장지대에서의 상호 비방방송 중단과 북방한계선(NLL) 월경 어선의 무사 송환, 8.15 남북이산가족 상호 방문, 판문점 남북연락사무소 기능 정상화 등의 정치적 변화와 함께, 경제적으로도 금강산 지역의 특별경제지구 지정 합의와 금강산 밸리 조성 요청, 서해안 공단의 개성 합의, 그리고 제1차 장관급회담에서의 단절된 경의선 복원 합의 등에서도 엿볼 수 있다. 특히, 경제 특구와 공단 지역을 남북한 인접 지역으로까지 남하(南下)하겠다고 합의한 것은 시사하는 바가 매우 크다. 즉 정상회담에 대한 북한의 실천 의지와 개방 의지가 단순한 선언적 차원이 아니라, 북한 경제 회복을 남한 정부와 기업에 의존하겠다는 보다 실천적·실용적 변화라고 평가할 수 있다.

따라서 정상회담 합의사항 이행을 위한 당국자간 회담이 재개되면 법적·제도적 장치가 마련되어 투자의 안전성이 증대될 것이며, 단절된 철도망 연결과 직교역체제로의 전환으로 높은 물류비 부담 문제도 해결될 가능성이 커졌다. 이 같은 남북한간의 관계개선 분위기가 북미·북일 관계개선으로 이어져 미국의 대북 경제제재 추가 완화와 국제금융기구로부터의 양허성 자금 유입은 물론, 북일 청구권협상과도 연결된다면 북한 경제재건 지원을 위한 우리 기업의 대북진출 참여 기회도 확대될 것으로 기대된다. 기대대로 민간 차원의 남북경협이 정부 당국자간으로 발전되고 SOC와 농

업 분야에 대한 대규모 투자가 단기간 내에 동시 다발적으로 이루어질 뿐 아니라, 북한도 보다 적극적인 개혁·개방과 남한에 대한 협조적인 자세를 보인다면, 경우에 따라서는 기존의 틀을 뛰어넘는 획기적인 발전이 기대된다. 우리 정부 역시 남북정상회담의 성과를 토대로 대북 포용정책에 대한 국민적 합의 유도를 확산시키면서 보다 전향적이고도 대승적 차원에서의 남북경협 활성화 조치 발표가 기대된다.

이외에도 이미 예정된 경수로 본공사 착공과, 본격적인 투자 단계로의 현대 금강산 관광개발사업, 삼성전자의 S/W 공동개발사업과 전자복합단지 조성사업, 평화자동차의 자동차 조립·생산 등의 대규모 투자사업을 비롯하여, 경협 여건 개선에 따르는 중소기업들의 진출도 활기를 띨 것으로 기대된다. 그야말로 남북경협의 환경개선이 순풍에 돛달 듯이 진행된다면 북한 특수도 충분히 가능할 수 있다.[14] 이로 인해 남북경협은 다양한 분야로 확대될 것이며, 특히 베를린 선언에서 이미 언급된 바 있는 농업 및 SOC 분야와 이들 사업을 추진하기 위한 원부자재 공급사업에서는 특수가 기대되기도 한다. 다시 말해 북한 특수는 남북한을 연결하는 철도와 도로 복원, 산업단지 개발, 전력과 에너지 분야 지원, 유휴 공장 가동 지원 등과 같은 북한의 SOC 시설 확충 지원을 포함하여, 비료와 농약, 농기계 등의 농업 분야 지원, 수자원 공동 관리와 관광 및 자원 개발 분야 등에 걸쳐 광범위하게 이루어질 수 있을 것이다.

그러나, 이 같은 환경 변화는 단기간 내에 개선될 사안이 아니며, 그동안의 부침을 거듭해온 남북관계를 고려하면 중장기적으로도 낙관할 수만은 없는 상황이다. 한반도의 평화정착과 개혁·개방을 향한 북측의 확고한 의지와 실천 여부, 북한 경제재건 지원을 위한 우리 정부의 재원조달능력, 국제사회의 협력과 참여 정도에 따라 진행 속도와 폭이 결정될 것이다. 설사 북측이 협조적인 자세를 보이면서 남북경협 확대를 위한 논의가 빠르게 진행된다고 하더라도, 문제는 이를 어떻게 실천에 옮길 것인가 하는 것이

14) 북한 특수 논의는 이전의 중동 특수와 상이하다. 중동 특수는 1981~83년간 연평균 110억달러에 달하는 대규모 외화벌이였던 반면에, 이번의 특수 논의는 적어도 단기간에는 일방적인 대북 지원을 위한 외화 반출의 성격이 강하다고 할 수 있다.

다. 대규모 자본 조달과 가시적 성과가 나타나기까지에는 수많은 변수들의 긍정적 조화를 거쳐 최소한 2~3년이 소요될 것이라는 것이 지배적인 관측이다. 다시 말해, 기업에 대한 강도 높은 구조조정이 진행되고 있는 가운데 향후 1~2년간의 초기 단계에서는 정부의 공적 자금을 중심으로 대북 경제지원 프로그램이 진행될 것이라는 결론이다.

결국 기업 입장에서 보면, 정상회담 이후의 경협 환경개선 분위기와 내용들은 적어도 단기간 내에는 직접적·실제적 큰 효과가 없는 '기대치 혹은 심리적 효과' 측면이 강하다고 할 수 있다.[15] 더욱이 교역과 달리 대규모 자본과 투자위험이 수반되는 투자부문에 있어서는 더욱 그러할 것이므로 '뜨거운 마음'은 그대로 간직한 채, 실제 경협에 있어서는 '냉정한 머리'로 차분히 대처할 필요가 있겠다. 물론 이러한 심리적 효과도 남북경협의 전망을 밝게 해주는 촉매제 역할을 할 것임에는 틀림없다. 결코 경협 환경이 좋아질 것이라는 데에 대해 부정하는 것은 아니다. 다만 현실에 바탕을 둔 남북경협 활성화 방안 마련이 미래에 대한 비전을 실천해나가는 지름길이자 민족 경제의 균형 발전 프로그램 실현의 밑거름이 된다는 인식 하에 착실히 준비해나가는 자세가 무엇보다도 중요하다는 것이다.

2. 남북경협 활성화의 과제

남북경협은 기업의 경제적 이익 외에도 대규모 물적·인적 교류 확대를 통한 남북 상호간의 동질성과 신뢰 회복으로 한반도의 긴장완화와 평화적 통일기반 조성, 향후의 통일비용 절감 등의 통일 길잡이 역할 측면에서도 매우 중요하다. 남북정상회담 이후 커져가는 남북경협 기대치가 현실화되

15) 사실 남북정상회담 기간에 종합주가지수는 오히려 하락했으며, 설문 조사 결과, 김대중 대통령 집권기간 중에 대규모 북한 특수 가능성에 대해 일반 국민들은 '발생할 것'(48.6%)과 '발생하지 않을 것'(45.3%)이라고 비슷하게 응답했다.(현대경제연구원(2000. 6. 17), 『남북정상회담에 대한 국민 여론 조사』) 한편, 중소기업인들은 정상회담에 따르는 남북경협의 가시적인 성과 발생 시기를 향후 3~5년(61.4%)과 6~7년(27.7%)의 중장기적 관점으로 예상했으며, 향후 1~2년 내로 응답한 사람은 2.4%에 불과했다.(중소기업협동조합중앙회 중소기업연구원(2000. 5), 전게서)

고 우리 기업인들이 북한을 '기회의 땅'으로 활용하여 남북한 모두에게 도움을 줄 수 있는 相生(win-win)의 협력으로 발전하기 위해서는 현재의 경협 장애 요인을 하나하나 해결해나가는 데 정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

남북경협 활성화를 저해하는 요인의 상당 부분이 북측 당국의 경직성에 기인하기는 하나, 일정 부문은 우리 정부의 개선 노력으로 해결될 수 있는 과제들도 있다. 지속적인 당국자간 회담을 통해 북측의 협조를 유도해야 하겠지만, 현실적인 여건상 단기간 내에 북측의 경직성을 개선시키기는 매우 어려운 만큼, 경협 활성화를 위해서는 단기간 내 해결 가능한 부문부터 우선적으로 해결하려는 우리 정부 차원의 노력이 요구된다. 이하에서는 남북정상회담 이후 기대되는 경협 환경개선 분위기에도 불구하고 아직까지 실현된 바가 없기에 기존의 시각과 단기적인 관점에 다소의 보수적 시각에서 대안을 제시하고자 한다.

1) 정부의 과제

(1) 물류비 지원

물류비 인하는 남북경협 활성화의 가장 시급한 과제로서, 이를 위해서는 남북한간 직항로 및 직수송로 개설과 함께 물동량 확대를 통한 물류비 인하가 요망된다. 정상회담과 경의선 철도 복원 합의로 해결 가능성이 높아졌다고는 하나, 현실적으로 직항로와 직수송로 개설까지는 상당한 시간이 소요될 것이며, 단기간 내의 물동량 확대에도 한계가 있다. 따라서 직수송로가 개설되기 전까지는 정부가 남북한간의 교역 물량이 일정 수준에 도달할 때까지 한시적이라도 물류 비용에 대해 지원해주는 것이 바람직할 것이다.

물류비 지원 방법으로 단기적으로는 교역업체에게 교역액의 일정 비율만큼 남북협력기금을 직접 지원해주는 방안과 정부가 운행 선박회사에 대해 보조금을 지급하거나 장기 저리로 융자해주는 방안이 있다. 전자는 내국간 거래인정 문제와 이에 따른 국제법상 분쟁의 소지가 있으며, 후자는 기존

선박회사에 대한 특혜 시비가 일어날 수 있다. 때문에 국정 책임자의 최종 선택과 관련 부처간의 협조가 요망된다. 한편, 장기적으로는 북한내 항만 이용료와 항구에서의 긴 체선 시간을 절약하기 위해 북한의 선적 및 하역 능력을 원천적으로 제고시키는 방향으로 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 북한내 항만 시설의 개보수와 신설 비용, 컨테이너의 임대료 등의 일부를 남북협력기금으로 보전해주는 방안을 검토해볼 만하다.

(2) 경제 외적 불확실성의 최소화

정부는 우선 장기적인 관점에서 일관성있는 정경분리 원칙의 견지와 함께, 민간의 자율성을 존중하고 경협사업을 측면에서 지원해주는 역할에 충실해야 할 것이다. 남북한간 당국자 회담이나 이산가족사업 등의 특정 사안에 지나치게 연연하여 조급한 성과를 기대하기보다는 정경분리 원칙 하에 상호 신뢰 회복과 회담 분위기 조성이란 중장기적 관점에서 인내심을 갖고 일관성 있는 대북정책을 추진해야 할 것이다. 분단 55년이란 긴 세월만큼이나 남북한간에는 반목과 불신의 골이 매우 깊은 만큼, '통일'은 북측에게 체제 붕괴 유도로 인식될 수도 있다. 때문에 우선은 한반도의 긴장완화와 냉전구조 해체를 통한 '평화 공존과 공영'을 중간 목표로 설정하는 것이 현 단계에서는 보다 바람직할 것이다. 남북한간 신뢰 회복이야말로 남북정상회담을 포함한 당국자간 대화 채널의 복원과 이의 정례화, 나아가 이를 통한 법적·제도적 장치 마련의 지름길이라고 할 수 있다. 이런 의미에서는 상호주의 원칙을 경직적으로 운용하기보다는 신축적인 적용이 요구된다.

둘째, 대북 포용정책을 추진함에 있어서 북한에 대한 설득과 상호 신뢰 구축은 물론, 남한 내부에서의 신뢰와 지지 확산도 매우 중요하다. 이를 위해서는 대국민 홍보 강화를 통해 국민의 지지 확산을 유도하는 한편, 보수 언론과 지도층을 선도할 수 있는 보다 적극적인 대북 정책추진이 요구된다. 대국민 홍보에 있어서도 국민들이 쉽게 접할 수 있도록 홍보 수단의 소프트화(예: 뮤직 비디오 제작 등)와 국민 참여운동 방식으로 전환해보는 것도 필요하다. 또한 남북관계 및 남북경협사업에 대해서는 초당적인 협조

를 유도할 수 있도록, 현재의 남북관계를 야당에게 정확하게 인식시키고 정책의 동반자로서 포용해나가야 할 것이다. 야당 역시 종전의 '냉전적·분단적' 사고에서 탈피하여 이제는 '통일 경제적' 시각으로 전환하여, '반대를 통한 경쟁'이 아니라 '발전적 대안 제시를 통한 경쟁적 자세'가 요구된다.

셋째, 경제교류 확대는 시혜성 성격의 막연한 정치성 교류보다는 남북한 간에 상호 이익이 되고 대북 투자의 파급 효과가 크며, 북한 경제의 근본적 회생을 지원하고 남한 경제에 대한 의존 심화적인 사업을 우선 추진하도록 유도해야 할 것이다. 특히, 남북경협의 중장기 목표를 '북한 경제재건 지원'을 통해 구매력 향상과 민족경제공동체 형성에 두고, 우선은 남북경협 활성화와 북한 경제의 자립경제 기반 구축을 측면 지원하는 분야를 중심으로 우선 추진해야 할 것이다. 이런 측면에서 본다면, 전력과 단절된 수송망 연결은 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 남한 기업의 대북진출 및 물류비용 절감이라는 이중적 효과를 거둘 수 있기에 우선 지원 분야라고 할 수 있다. 전력부문의 지원은 공장 가동률 제고를 통한 산업 생산 증가의 선순환(善循環) 구조를 유도할 수 있기에 더욱 중요하다.

(3) 대북사업 관련 정보공유 체계 구축

남북한간 공식적인 대화 채널과 통신 체계가 없는 상황에서, 경협 관련 정보공유 체계를 구축하여 정부의 대민 경협 정보제공 서비스 기능을 제고시켜야 한다. 이를 위해 정부는 남북경협에 관련한 정보와 자료만이라도 정부와 기업, 연구계와 학계가 공유하고 활용할 수 있는 정보 네트워크를 구축해야 할 것이다. 이와 함께, 남북경협을 지원해줄 수 있는 전문인력의 양성과 전문인력을 효율적으로 활용할 수 있는 풀링(pooling) 시스템 구축도 시급하다.

둘째, 간접 교역의 현실 하에서 정확한 정보제공과 신용 높은 중개상 확보, 기업간 과당경쟁 예방 등의 부작용을 최소화하기 위해서는 대북진출과 관련한 제반 업무를 알선·수행·지원해줄 수 있는 전담기구 설치가 필요하다. 전문 인력과 정보력이 취약한 중소기업에 있어서는 더욱 절실할 것이다. 이 기구의 기능과 역할은 취약한 정보력을 보전해주고 적정한 경협

파트너 알선에서부터 협상, 계약 체결시의 상업적 및 법률적·금융 자문, 자금 및 기술지원 등의 종합지원 기능을 수행하는 것이다. 이 기구는 기존의 대북진출 업체와 신규 진출 희망업체와의 연계와 함께, 업계의 어려움을 지원·해결해주는 '남북경협 추진애로센터' 역할도 담당해야 할 것이다. 또한, 이 기구 산하에 별도의 '남북경협 기술지원센터'(가칭)를 설치하여 북한으로의 기술 이전과 북한 인력의 기술 지도를 통해 북한지역 생산품의 경쟁력을 높이도록 해야 할 것이다. 그러나 인력간 교류가 단기간 내에 실현되기가 어려울 것으로 예상되어 이 조직은 현실적으로 남한내 혹은 북한내 설치가 쉽지 않을 것이다. 따라서 우선은 제3국인 중국(북경이나 단동, 연길 등)에 설치하는 것이 기술 협력뿐 아니라 협력선 알선과 정보교류, 협상 지원 등의 업무 수행에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

한편, 전담 기구의 성격은 반관반민의 형태가 바람직할 것으로 생각된다.[16] 이는 순수 민간단체는 정부의 지원을 받기가 어려우며, 북한의 남한 당국자 배제 원칙을 보이고 있는 현실 여건상 정부가 전면에서 별도의 기구를 설립하는 방안도 북한의 거부감을 초래하는 역효과를 초래할 수 있기 때문이다. 설사 정상회담을 계기로 '남북경제교류·협력공동위원회'(이하 경제공동위원회로 약칭)가 가동된다고 하더라도, 구성에는 다소의 시간이 걸릴 뿐 아니라, 실제 경협 추진상의 어려움을 조속히 해결하기 위해서는 경제공동위원회와는 별도의 실무지원 담당기구 설치가 요구된다. 또한 이 기구의 운영은 민간의 자율성을 최대한 보장해주면서 기업을 중심으로 하는 산학연 단체가 주체가 되고, 정부에서는 이를 추진하는 데 있어서의 어려움을 직접 해결·지원해주거나 당국간 회담에 상정하여 해결해주는 지원자적 역할을 다해야 할 것이다.

---

16) 반관반민 성격의 경협 기구는 구서독이 통독 이전에 '工商信託管理所'를 설치하여 구동서독의 경협을 적극 후원한 사례가 있었고, 중국과 대만간에는 중국의 해협회(海峽兩岸關係協會)와 대만의 해기회(海峽交流基金會)를 통해 양안의 경협을 촉진시킨 사례가 있었다.

(4) 법적·제도적 장치 보완

① 투자의 안전성 확보 방안 모색

대규모 자본과 설비 등의 이동이 수반되는 투자 협력사업의 경우에는 문제 발생시 많은 손실이 발생할 수 있으므로, 정부는 관련 제도적 장치 마련을 통해 기업에 안정적인 사업 여건을 제공해야 할 것이다. 대표적인 내용이 투자보장과 이중과세방지, 분쟁조정 등에 대한 남북한간의 협정 체결이며, 투자 기업의 실제적인 공동 경영과 경영권 인정 문제 그리고 남한 기술자의 북한내 장기체류 허용 등도 실제 투자사업 운영에 있어서 반드시 관철되어야 할 과제이다. 특히, 본격적인 남북 투자협력사업을 추진할 경우에는 남북한간의 분쟁발생 가능성에 대비하여 이를 해결할 수 있는 방안이 사전에 강구되어야 할 것이다.

이를 위해서는 남북기본합의서[17] 이행체제로의 조속한 복원으로 경제공동위원회의 정상화와 정례화에 우선 합의해야 할 것이다. 그러나 단기간내에 협정 체결과 분쟁조정기구의 설립이 어려울 경우, 분쟁조정기구는 현재 대북 투자를 적극적으로 검토하고 있는 중국, 일본, 러시아 등과 공동으로 구성하는 것이 실현 가능성이 높고 효과적일 것이다. 또한 남북한 당국자간 중재가 어려울 경우에는 국제상업회의소(ICC) 산하 국제중재법원을 통해 해결하는 방안도 모색할 필요가 있다.[18] 또한 분쟁조정기구에서 중재를 하더라도 북한이 이를 이행하지 않을 수도 있으므로, 이의 해결을 위해서는 『중재 판정의 승인 및 집행에 관한 뉴욕협약』에[19] 북한이 가입하도록 적극 유도해야 할 것이다.

---

17) 남북기본합의서 제3장 '남북교류협력' 부문의 부속합의서 제1장 제1조 제12호에는 '남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위해 필요한 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조정 절차 등에 대해 쌍방이 합의해야 한다'라고 규정되어 있다.

18) 조봉현(1999. 8), "중소기업의 대북 경협 진단과 활성화 방안," 『남북경협 현황 진단과 활성화 방안 모색』, 남북경협 추진 대책 세미나, 통일부, pp. 60~61.

19) 1956년에 UN이 마련한 협약으로서 현재 우리나라를 비롯하여 전세계 118개국이 가입하고 있다.

② 남북한간 대금결제체제 구축

남북경협이 활성화되지 못하고 있는 주 요인으로는 남북한간의 경제력과 기술력의 격차로 인한 대응 물품 부족과, 외화난으로 인한 북한의 구매력 부족 등을 들 수 있다. 이는 곧 현행 대금결제 방식의 한계를 나타내는 것으로써, 북한의 대금결제 능력부족과 이에 따른 대금 미회수 불안과 직결되는 문제이다.

남북한간에는 이미 남북기본합의서와 부속합의서에서 청산결제제도 등에 대해 원칙적으로 합의를 해놓은 상태이다.[20] 이 제도는 환결제 방식에 비해 외화가 부족한 북한에게도 유리한 방식이며, 남한 입장에서도 절차 간소화와 판로 확보, 필요한 물품의 적기 공급, 교역업체의 손실위험 최소화 차원에서 바람직하다. 그러나 대응 물품이 부족한 경우에는 어느 한쪽의 일방적인 교역 적자 확대가 불가피하므로 일정금액 이상의 교역 불균형이 발생할 경우에는 대월제도(swing) 도입과 남북경협기금의 지원이 필요하다는 맹점이 있다. 또한 환결제와 청산결제 방식을 혼용할 경우, 외화 부족상태의 북한이 국제경쟁력이 있는 상품의 반출은 환결제 방식을 요구하고 국제경쟁력이 취약한 상품과 대부분의 반입은 청산결제 방식을 요구할 가능성이 높다. 이 경우에는 청산계정 설치의 의미가 유명무실해지고 결제방식의 수도 늘어나 제도만 복잡해지고 관리 비용만 증가하게 되는 부작용을 초래할 수도 있다. 따라서 직교역 전환 초기에는 청산결제 방식을 도입하여 남북경협을 활성화시키고, 점차 환결제 방식으로 발전시켜 나가는 방안을 고려해볼 만하다.[21]

---

20) 남북기본합의서 제3장 '남북교류협력' 부문과 부속합의서 제1장 제8항과 제10항에서 원칙적으로 합의한 바 있다. 그러나 세부적인 사항, 즉 청산결제 은행 지정, 결제통화 선정, 청산계정의 범위와 결산, 대월제도 등 대금결제와 자본 이동과 관련된 상항에 대해서는 합의를 이루지 못한 상태이다. 구동서독의 경우에도 청산계정 대월제도(swing)를 도입한 사례가 있었는데, 대월 한도는 동독의 대서독 반출 규모의 10%에서 시작하여 나중에 대월제도가 신용 차관 형태로 바뀌면서 한도가 25%로 늘어났다.

21) 김희성 · 홍순직 · 정오영(1999. 9), 『남북 금융 결제 시스템 연구』, 연구보고서 99-03, 현대경제연구원

③ 제도 개선시 현장의 목소리를 최대한 반영

1998년의 남북경협활성화조치로 대북진출 절차와 관련해서는 상당부문 개선되었으나, 실무 차원에서는 아직 개선되거나 추가되어야 할 부문이 있을 것이다. 이는 전경련의 설문 조사에서도 그대로 나타났는데, 응답자의 91.5%가 정부의 대북사업 지원책이 사업 시작 시점을 기준으로 했을 때 당초 예상에 비해 크게 미흡하다고 응답함으로써 정부의 지원책이 실제 추진 기업의 애로사항을 잘 해결해주지 못하고 있는 것으로 평가되었다. 따라서, 법·제도를 개선할 경우에는 민간의 경협 실무자를 비롯한 학계, 연구계들의 의견도 반영될 수 있는 장치가 필요하다. 정부는 남북경협의 조정자가 아니라 현장의 목소리을 충분히 반영하여 보다 가까운 민간의 '현장 밀착 지원자' 또는 '행정 서비스 제공자'로서의 기능을 제고시켜야 할 것이다.

예컨대, 중소기업 현장에서는 정부와 공공기관이 대북 경협을 통한 생산제품을 우선 구매하는 방안을 경협 활성화의 한 방안으로 도입해줄 것을 요구하고 있다. 현재 『중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률』이 있는데, 여기에다가 남북경협 생산품을 포함하면 간단히 해결될 것이라고 한다. 더욱이 북한산 제품은 미국으로부터 테러 지원국과 미사일기술통제체제(MTCR) 위반국에 대한 제재를 받고 있어 미국을 비롯한 대서방국 수출품에 대한 최혜국 대우와 일반관세혜택을 받지 못하고 있다. 이로 인해 중국산에 비해 30~50% 이상의 높은 관세를 물어야 하는데, 정부는 중소기업의 판로 확보를 지원해준다는 측면에서 정부 등 공공기관은 중소기업이 생산한 남북경협 제품을 우선 구매하도록 권장할 필요도 있다.

대북사업에도 보험제도 도입방안을 검토할만하다. 남북협력기금법에는 북측 귀책 사유로 인한 사후적 손실을 대상으로 90% 이내에서 손실을 보조해주도록 되어 있다. 그러나 교역 관련 손실보조 약정 신청에 있어서는, 남북한 거래 당사자간의 직접 계약 및 직접 수송에 의한 직교역만을 대상으로 하고 있어 간접 교역과 투자는 제외되어 있다. 따라서 사실상의 위탁가공교역이나 투자, 특히 투자의 경우에는 수출보험공사의 시장개척보험이나 해외투자보험제도와 같이 대북사업에 있어서도 비경제적인 요인에 의해 발생한 손실의 일정분에 대해서는 보험으로 보상해주는 것이 요망된다. 즉

남북기본합의서와 이번의 남북공동선언에서도 1국 2체제의 과도기적 현실을 인정하고 있는 만큼, 한시적이나마 현행 해외투자보험에 사실상의 해외개념인 북한을 대상 지역으로 포함시키는 방안이 요구된다.

또한 남북정상회담 이후 달라진 남북관계와 본격적인 경협 단계에 대비한다는 차원에서 보다 전향적이고도 대승적 측면에서 경협 활성화 조치를 마련할 필요가 있다. 대표적인 제도개선 내용이 486급 이상의 PC 반출 등을 제한하고 있는, 바세나르 협약(Wassenaar Arrangement)에 의한 전략물자 반출제도이다. 정부는 반출제한 품목의 최종 용도 통제를 위한 구체적인 매뉴얼을 제정해야 한다. 남북교류에서 전략물자 반출 사례를 분야별로 구분하고 구체적인 용도 판정을 위한 기준을 제정하여 민감 기술의 군사적 전용을 예방하면서도 본격적인 제조업 분야의 투자 활성화에 대비할 필요가 있다.

이외에도 과당경쟁과 중복투자를 예방한다는 차원에서 기업의 단독 진출보다는 기업 규모별·업종별·사업별로 공동 진출하는 기업에 대해 차별화된 인센티브制를 도입하는 것도 필요하다.

(5) 남북협력기금의 확충 및 다양한 재원조달 방안 강구

남북경협사업이 양적으로 확대되고, 협력 형태가 단순교역에서 설비제공형 위탁가공교역 및 투자부문으로 다양해질수록 상대적으로 위험이 높아지는 동시에, 기업의 자금부담 또한 증대하기 마련이다. 해당 기업의 철저한 수익성 분석과 자기책임 하에 추진되어야 하겠지만, 남북경협의 남북관계 개선 및 한반도 긴장완화에의 중요성과 기여도를 감안한다면, 이 사업의 지속성과 안정성을 보장하기 위해서는 기업의 수익성이 어느 정도 충족되어야 할 것이다. 따라서 해당 기업의 개선 노력과 함께 정부의 재정·금융 지원도 필요하다고 생각되며, 자금력이 취약한 중소기업의 경우는 더욱 절실할 것이다.[22] 1999년 10월 21일 정부가 심의·의결한 '남북협력기금

22) 중소기업이 대북 투자사업을 추진할 경우, 12.6%만이 소요 자금을 자체 조달하겠다고 응답하였으며, 나머지는 정책자금(54.5%), 남북협력기금(21.6%), 금융기관(8.6%)으로 조달하겠다고 응답했다.[조봉현(1999. 8), "중소기업의

지원 지침'에 따라 중소기업의 대북사업에 다소 숨통이 트이겠지만, 금액의 규모와 제한적인 지원 대상을 고려한다면 여전히 부족한 실정이다.

따라서 재원 확보를 위해서는 별도의 자금확충 방안과 중소기업정책자금 일부를 경협기금으로 지원하는 방안을 검토해야 할 것이다. 사실 북한은 영토상으로는 한반도 부속 영토이나 실제로는 남한 정부의 정책과 각종 법제가 미치지 못하는 외국으로 간주되는 과도기적 '1국 2체제' 형태임을 불가피하게 인정해야 한다. 따라서 금융기관 및 지원 기관이 해외투자 기업에 지원한 바 있는 해외시장 개척자금과 개척기금, 해외투자기금, 해외대출 등 산업자원부의 무역지원 관련 기금 일부나 중소기업 정책자금 일부를 남북협력기금으로 활용하는 방안이 요구된다. 또한 국내 유휴생산 설비의 대북 이전의 경우에는, 남북협력기금이나 구조개선자금, 해외시장 개척자금 등의 변용을 통해 지원할 수 있을 것이며, 중소기업의 경우에는 중소기업 구조조정자금이나 협동화 자금 등의 일부 전환을 통해 지원할 수도 있을 것이다. 그러나 기존 자금의 수요처가 명백하기에 이 마저 쉽지 않은 실정이다.

상기의 소극적인 남북협력기금 확충 방안과 함께, 북한내 SOC 지원 등의 남북공동선언 이행을 위한 보다 적극적인 재원조달 방안 모색이 필요하다. 현재 국내 가용자금은 남북협력기금의 2,470억원으로 대외경제협력기금(EDCF)과 중소기업 구조개선자금 등 여타 부문의 전용은 쉽지 않은 편이다. 국제금융기구의 자금과 북일 청구권 자금 등의 이용에는 최소한 2~3년 소요될 것이다. 프로젝트 파이낸싱 형태의 외자유치 또한 북한내 투자사업의 단기 수익성과 현금 흐름으로는 낙관하기 어렵다. 따라서 단기에는 정부 재정과 개발금융기관을 통해 중점 조달할 수밖에 없는데, 정부 및 금융기관의 출연금과 남북경협기업의 출연금, 통일채권 및 통일복권 발행, 증세(增稅),[23] 국방 관련 예산의 일부 전용 등의 다양한 방안이 나오

대북 경협 진단과 활성화 방안," 『남북경협 현황 진단과 활성화 방안 모색』, 남북경협 추진 대책 세미나, 통일부, pp. 51~52.]

23) 북한 경제지원을 위한 일반 국민들의 세금 부담 의향을 조사한 결과, 응답자의 55.5%가 부담 의사를 표명한 반면에 44.5%는 반대하였다. 부담 의사가 있는 응답자 가운데 약 60%가 20% 미만의 추가 증세 부담률을 희망했으며, 평균적으로는 15.7%로 나타났다.(현대경제연구원(2000. 6. 17), 『남북

고 있다. 이를 긍정적 방향으로 고려해봄직하다.

그러나 이러한 재원확충 방안은 국민적 지지와 합의를 바탕으로 한 국회 동의가 요구되기 때문에, 이에 대한 대책이 먼저 마련되어야 할 것이다. 남북협력기금 확충과 다양한 해외 재원조달 방안은 남북공동선언 이행을 위한 최대 현안으로 대두되고 있으며, 과거 동서독 사례도 충분히 검토·반영되어야 할 것이다. 과거 독일의 경우, 서베를린이 구동독 지역에 위치한 점이 우리와 상이하기는 하지만, 통행 및 교통로 보수 개선을 위해 통독 이전에 장기간 동안 무상의 대규모 자금을 지원해준 사례가 있었다. 구서독은 도로·철도·수로 교통 및 구동서독을 통과하는 제3국행 교통에 대해, 1976~79년간 연간 4억 DM, 1980~89년간 연간 5억 2,500만 DM를 지불하였다. 또한 구서독은 서베를린의 통과 도로 보수용으로 1975년에 2.6 DM, 1978년에는 베를린~함부르크 고속도로간에 총 12억 DM 등을 지원한 바 있다.

2) 민간의 과제

우선 개별 기업들은 단순한 남북경협의 주체가 아니라 민족경제공동체 형성이란 역사적 소명 의식을 갖고 임해야 할 것이다. 따라서 일회성·단견적 시각에서 벗어나 북한을 장기적인 경협 파트너로 육성하기 위해 상호 신뢰를 구축하는 한편, 남북한 모두에게 이익이 되는 다양한 사업 발굴을 통해 북한의 구매력 향상에 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다.

둘째, 사업의 경제성과 수익성을 무시한 경쟁적 진출보다는 기업 규모별·업종별·사업별로 공동 진출하는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히 중소기업의 경우에는 과당경쟁 예방과 위험 분산, 물류비 절감 등은 물론 정보 공유 및 협상력 제고를 위해서도 중소기업간 혹은 대기업-중소기업과의 연계를 통한 공동진출 방안이 바람직할 것이다. 더욱이, 최근에는 북한이 경제 회생에 역점을 두면서 대규모 협력사업에 큰 관심을 보이고 있는 점을 감안한다면, 중소기업 단독보다는 대기업과 연계 진출하는 방안이 훨씬 효

정상회담에 대한 국민 여론 조사』)

과적일 것이다. 또한, 남북관계 진전과 대북 경제제재 추가 완화 기대로 교포기업이나 해외투자기금의 대북진출이 예상되고 있는데, 이들은 직접 투자보다는 리스크 관리 측면에서 대북사업에 경험있는 우리 기업과 동반 진출을 모색할 것으로 예상되므로 재원조달과 투자 리스크 관리 측면에서도 이들과 동반 진출 방안을 적극 모색해볼 만하다.

셋째, 사업 계약서 체결시 분쟁발생 소지를 미연에 방지하기 위해서는 각 단계별로 세심한 계획과 사업성 분석이 뒤따라야 할 것이다. 북한의 법령은 구체성이 결여되어 자의적 판단 개입의 여지가 있는 만큼, 철저한 사전 준비가 요구된다. 특히, 노무 관리와 경영활동, 금융 및 외화 관리, 조세제도, 분쟁 처리 및 해산·청산에 있어서는 법령이 애매 모호할 뿐 아니라, 법 적용의 행정력이 미숙하므로 사전 대비가 요구된다.

V. 결론을 대신하며 : 정부의 대북 지원 가이드라인

7천만 겨레와 세계의 이목을 집중시킨 성공적인 남북정상회담은 남북한 모두에게 있어서 새로운 기회를 제공할 것임에 틀림없다. 남북경협과 민족의 화해와 협력을 향한 큰 밑그림은 마련되었다. 이제 남북한은 청사진을 실현하기 위해 보다 구체적인 설계도를 그리고 이의 이행을 위한 대안 마련에 온 국민의 역량을 모아야 할 때이다. 특히, 남북공동선언에서 합의한 민족 경제의 균형 발전계획을 실현하기 위해서는 우리 정부의 역할이 매우 중요하다. 따라서 정부는 남북경협 정책을 추진함에 있어서 다음과 같은 몇 가지 가이드 라인 하에 각 부문별로 정책의 효율적인 준비와 대응이 필요하다.

우선, 남북경협의 중장기적 목표를 한반도의 긴장완화와 민족의 공존·공영을 향한 '相生과 균형 발전 원칙' 하에 남북경제공동체 형성에 두고, 우선은 북한경제의 회복 지원과 성장 잠재력 확충을 통한 자립 경제기반 구축에 초점을 맞추어야 할 것이다. 단기적인 성과에 집착한 나머지, 경협 제공의 대가로 북한으로 하여금 성급하게 개혁·개방을 요구하거나 지나치게 정치적 양보를 강요해서는 안될 것이다. 북한의 입장을 생각하는 역지사지(易地

思之) 자세가 필요하다. 지난날의 과오를 반면교사(半面敎師)로 삼아, 이는 성공적인 정상회담으로 이제 막 피어나고 있는 화해 협력과 평화공존 조성의 새싹에 찬물을 끼얹는 우(愚)를 저지를 수도 있음에 유의해야 할 것이다. 또한 남북문제에 대해서는 여야를 초월한 초당적 협력이 필요한데, 남북관계는 몰라도 최소한 남북경협 문제에 있어서는 '냉전적·분단적 시각'에서 벗어나 '통일 경제적 시각'으로의 전환이 요구된다. 남북경협은 정치·안보적 게임의 수단이라기보다는 북한 경제에 대한 남한의 역할을 제고시키는 데 초점을 맞추어야 한다. 따라서, 정부는 장기적인 철학 바탕 위에서, 북한을 한반도 냉전체제 종식 해결의 책임 주체자인 동시에 경협의 동반자로 인식해야 할 것이다. 다시 말해, 북한을 고립·봉쇄(containment)시키기보다는 적극적인 참여유도정책(engagement policy)과 국제기구 가입 지원 등을 통해 국제적인 규칙(rule)과 틀 속에서 북한 경제를 회복시키고 남북경협의 증진과 경제공동체 형성을 촉진시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 남북 상호간의 신뢰구축과 경제협력의 지속성을 보장받기 위해서는 실천 가능한 부문부터 우선 추진하여 '남북경협의 성공적 사례'를 성사시켜야 한다. 북한은 전면적인 개혁·개방보다는 체제 안정과 북한 경제의 최단기화를 추구할 것이며, 우리 남한은 재원 조달능력을 감안하여 투자비용의 최소화와 투자 효과의 극대화를 추구해야 할 것이다. 이러한 양자간의 입장을 충분히 고려하여 우선 순위가 결정되고 실제로 투자가 이루어져야만 계획된 경협사업을 완성할 수 있을 것이며, 다른 사업으로 확대 발전되고 지속될 수 있을 것이다. 이는 북한에게는 시장경제 학습효과와 체제 유지 및 대외 개방에 대한 자신감을, 남한에게는 국민적 합의유도 확산을 통한 경협 재원확충을, 그리고 대외로부터는 한반도의 긴장완화를 통한 해외자금 유입을 촉진시키는 시너지 효과를 얻을 수 있다. 이런 측면에서 본다면, 대북 전력지원의 경우에는 소규모 발전설비 지원과 장단~해주간 송배전 설비 연결을 통한 직접 송전방식이 대규모 신규 발전소 건설보다 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다. 더욱이 신규 발전소 건설계획은 대규모 재원조달 문제와 함께, 5~6년 후에 완공될 경수로 원자력발전소의 발전량도 충분히 감안하여 결정되어야 할 것이다.[24]

셋째, 북한 경제회복 지원 과정에서 '북한에게도 일정 비용을 분담시켜 적극적인 참여를 유도'해야 할 것이며, 우리 기업의 대북 투자 리스크를 분산시키고 다양한 재원 조달처 확보를 위해서는 주변국의 참여를 적극 유도해야 한다. 단기적으로는 경제난으로 어려운 만큼, 북한이 현금 분담 대신에 북한내 광물자원과 관광자원 개발을 연계하도록 하고, 중장기적으로는 국제금융기구 가입 지원을 통해 소규모나마 비용 일부를 북한이 직접 조달하도록 유도해야 할 것이다. 이는 개혁·개방을 향한 북측의 자세 변화와 대북 지원에 대한 남한 내부의 국민적 지지 확산에도 반드시 필요하다. 주변국의 참여와 관련해서는 불안정한 대북사업에 있어서 사업 중단이나 분쟁발생시 조정을 위한 공동 대응 차원에서 투자위험을 줄이는 데에 크게 기여할 것이다. 특히, 서해안 축은 중국의 참여를, 동해안 축은 일본의 참여를 적극 유도해야 할 것이다.

넷째, 정부와 민간의 역할분담 속에, 정부는 일관된 정경분리 원칙과 대북 포용정책을 유지하면서, 경협 활성화의 환경을 조성해주는 '민간의 지원자적 역할' 기능을 높여야 할 것이다. 대북사업은 투자위험이 뒤따르는 벤처사업인 만큼, 정부는 벤처 인큐베이터 역할이 필요하다.

상기의 역할을 통해 남북경제공동체 형성의 환경을 조성하겠다는 정부의 일관된 자세가 바로 화해와 협력, 한반도 평화정착의 '토양'을 조성하는 것이라면, 우리 기업은 단기적인 시각보다 중장기적인 시각에서 이를 일구어 나가는 주역으로서 최선을 다할 때 비로소 꽃을 피우고 열매를 맺을 수 있을 것이다.

---

24) 2,000MW급의 경수로 원자력발전소가 완공되면 연간 발전량은 약 160~170억 kWh로 예상된다. 이는 1999년 현재 북한 발전량 186억 kwh와 맞먹는 발전량이므로, 전력이 저장되지 않는다는 점을 감안하면 전력 확충 문제와 함께, 발전량의 활용 방안 마련도 필요하다.