

## (논단) 남북 경협 활성화를 위한 당면 과제

홍 순 직 (현대경제연구원 수석연구위원)

### < 요약 >

지난 18년 동안 남북 경협은 양적·질적으로 크게 발전해왔으며, 경제적으로는 물론 한반도의 평화 유지와 상호 신뢰 구축이라는 정치·사회 문화 등 경제 외적인 측면에서도 매우 중요한 의미와 역할을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 실제 경협에 참가하거나 진출을 검토 중인 기업인들은 많은 어려움을 호소하고 있다.

남북 경협이 보다 활성화되고 한 단계 발전하기 위해서는 중장기적 관점에서 지속 발전 가능한 경협 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 남북경협의 목표를 남북 공동 번영과 상생(win-win)의 남북경제공동체 형성이란 중장기적 관점에서, 정부는 통일에 대비한 인프라 구축과 제도화에 역점을 뒀야 한다. 무엇보다도 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리와 경협에 대한 남북 당국의 인식 변화와 함께, 기합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전, 남북협력기금 확충을 위한 재원 마련 등이 요구된다. 또한 중장기적으로는 남북 경협 활성화와 북한 경제의 회생 지원을 위한 중장기 로드맵을 마련하여, 일관성 있고 보다 전향적인 대북 정책의 추진으로 통일 인프라 확충과 동북아 경제 허브 도약을 위한 기반 조성에 역점을 뒀야 한다.

특히, 남북 교역에 있어서는 직통신과 자유 왕래, 통관 절차의 간소화 등을 통해 3통 문제를 완화하고, 남북경협사무소의 '남북 경협 지원센터' 기능을 강화해야 한다. 또한 물류비 절감을 위해서는 북측 주요 항구의 개보수 지원과 개성공단 내의 물류단지 조성과 함께, 개성공단의 물자 수송 및 관광객 이동만이라도 철도 운항이 이루어져야 한다.

금강산 관광사업의 활성화를 위해서는 관광의 자율성과 코스 확대, 숙박위락 시설 확충 등을 통해 재방문과 지속적인 신규 수요를 창출해야 한다. 또한, 카지노와 면세 범위 확대 등 국제적인 관광특구에 걸맞는 다양한 놀거리와 즐길거리, 쇼핑거리 등의 허용, 대금 결제 수단의 다양화 등이 요구되며, 현재 민간 기업이 자체 운영하고 있는 발전설비 및 고성항 시설에 대한 지원이 시급하다.

끝으로 개성공단 사업의 활성화를 위해서는 전략물자 반출 및 원산지 규정의 제약 요인을 제거하는 한편, 노무관리의 자율성 보장과 안정적인 노동력 공급 대책(숙박거주 시설 건립)이 마련돼야 한다. 다만 판로 문제가 해결되기 전까지는 한시적으로 개성공단 제품에 대한 공공기관의 '우선 구매 제도' 도입이 필요하다. 또한 경협 확대에 따르는 남북협력기금 수요 증가에 대비하여 시중 부동자금의 '생산 자금화 및 통일 기금화' 방안 도입을 검토할 필요가 있으며, 남북협력기금의 담보 인정 비율 확대가 요구된다.

## 문제 제기

1988년 7.7 선언과 동년 10월 후속 조치로 나온 「남북물자교류에 대한 기본 지침」을 계기로 시작되어, 1989년부터 공식 집계된 남북 경협 사업은 규모와 건수 등 양적·질적으로 괄목한 성장을 보여 왔다. 특히 6.15 남북공동선언 이후 금강산 관광 및 개성공단 사업의 추진으로 남북 경협은 교역 단계에서 투자 단계로 발전되었고, 법·제도적 측면에서도 진전을 이루었다.

그러나 남북 경협은 여전히 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인과 남북간의 경제력 격차와 법·제도적 장치 미비 등으로 본격적인 활성화 단계에 진입하지 못하고 있다. 이로 인해 실제 경협을 추진 중이거나 진출을 검토 중인 기업들은 많은 어려움을 호소하고 있다.

따라서 본고에서는 지난 18년간의 남북 경협 성과를 바탕으로 남북 경협의 의미와 중요성을 되짚어본 후, 최근의 경협 현황과 특징, 문제점 등을 살펴보기로 한다. 특히, 남북 경협에 실제로 참가하고 있는 기업이나 진출을 모색하고 있는 기업을 대상으로 한 설문조사 결과들을 바탕으로 경협의 장애 요인을 점검하고 활성화 과제를 도출함으로써 미흡하나마 보다 현실감 있는 정책 자료를 만드는 데 보탬이 되었으면 한다. 다만 본고에서는 대북 지원 및 사회·문화 협력 사업 등의 비상업적 거래는 차제하고, 민간의 상업적 거래를 중심으로 살펴보기로 한다.

## 남북 경협의 의미와 중요성

지난 18년 동안 남북 경협은 정치·군사적 경색으로 인한 공식적인 대화 통로의 단절 속에서도 꾸준히 확대되어 왔으며, 많은 기업인과 국민들은 앞으로도 계속 유지·확대되어야 한다고 응답하고 있다. 이는 분단 현실 하에서 남북 경협이 민간 기업 차원의 단순한 경제적 사업 차원을 넘어, 남북 관계에 있어서 정치·군사·사회 문화적으로 매우 중요한 의미와 역할을 한다는 데 공감하고 있기 때문으로 평가된다.

특히 남북 경협은 경제적 요인보다 정치·군사·사회 문화적 측면의 경제 외적 측면에서 더 큰 의미와 중요성을 갖고 있다. 이는 남북 경협이 남한의 '일방적 퍼주기'가 아니라, '경제적 지원'과 '평화 유지 및 분단 관리' 비용의 맞교환이라는 무형의 편익이 내재되어 있음을 의미한다.

## 경제적 의미와 중요성

우선 남북 경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아니라, 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 상생(win-win)의 협력 사업이다. 남북 경협은 고임금과 인력난과 물류난, 부지난 등을 겪고 있는 남한의 중소기업들에게 생산비용을 절감시켜줌으로써 가격 경쟁력을 높여주는 동시에, 북한에게도 자본과 기술, 생산관리 노하우 등을 전수함으로써 자본주의 시장경제에 대한 학습효과(learning effect)와 심각한 경제난 완화 효과가 있다. 이는 북한의 경제 개혁·개방을 유도하고 북한 경제 회생을 지원함으로써 남북간의 경제력 격차를 축소시켜 민족경제의 균형 발전과 남북경제공동체 형성에도 크게 기여할 것이며, 나아가 통일비용 절감에도 크게 매우 중요한 역할을 한다. 남한 역시, 경협 추진 과정에서의 대북 지원을 비정상 국가로의 진출을 위한 시장 개척 비용의 '수업료' 정도로 생각할 수도 있다. 이외에도 한반도의 긴장 완화와 평화적 분위기 조성을 통해 IMF 외환위기 극복과 대외 신용 등급의 급락 예방 등을 통해 남한의 외채상환 부담을 경감시키고 기업 가치를 증대시키는 효과가 있다.

두 번째로, 남북 경협은 참여정부가 주요 국정 과제로 추진하고 있는 동북아 경제중심국가로의 발전 구상 실현과 동북아경제협력체 형성에 촉매제 역할을 한다. 한반도는 지경학적으로 유라시아의 대륙 세력과 태평양의 해양 세력이 마주하는 전략적 요충지이다. 여기서 북한은 대륙 세력을, 남한은 해양 세력을 연결하는 축의 역할을 하도록 하는 것이 바로 동북아 경제중심국가로의 발전 구상의 핵심이 될 것이다. 동북아 경제중심국가로의 발전 구상이 남북 관계 및 남북 경협의 안정적 발전을 전제로 한다면, 역으로 남북 경협의 안정적 발전 역시 동북아 지역경제협력의 틀 속에서 보다 효율적으로 추진할 수 있을 것이므로, 이들 양자는 서로 필요충분 조건에 있다고 할 수 있다.

특히, 남북간의 교통망(TKR)과 전력망 연결을 통한 경협 활성화는 동북아 각 국가의 교통망(TSR, TCR 등)과 에너지(가스 등) 연결의 단초가 될 것이며, 동북아의 생산 및 물류 중심기지로 발전시키는 데에도 매우 중요한 역할을 할 것이다. 이로써 남북 경협 활성화는 동북아 경제협력체의 형성을 촉진함으로써 사실상 '섬나라 경제'와 다름없는 남한 경제에게 본격적인 대륙 진출과 성장 잠재력 확충을 모색할 수 있는 새로운 성장 엔진과 발전 공간을 제공해주는 블루 오션(blue ocean)이 될 것이다. 이런 측면에서 본다면 금강산특구와 개성공단 개발은 동북아와 시베리아 극동 지역으로의 진출을 위한 훌륭한 발판(거점, hub) 역할

을 한다고 할 수 있다.

## 경제 외적 의미와 중요성

남북 경협은 중요성은 경제적 측면보다 정치·군사·사회 문화적 역할에 더 큰 의미가 있다.

우선 정치적 대립의 완충 및 가교 역할을 수행했다고 할 수 있다. 그동안 남북 경협은 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 상호 신뢰를 구축하는 관계 개선의 연결 고리일 뿐 아니라, 남북간의 정치·군사적 경색으로 인한 공식적인 대화 통로 단절 속에서도 꾸준히 확대되어 왔다는 점에서 남북을 연결해주고 극단적인 대립 관계로의 확대를 예방해주는 '통일의 길잡이 및 신작로' 역할을 충실히 해왔다고 평가할 수 있다.

두 번째로는 한반도의 긴장 완화와 '사실상의 평화적 통일'(de facto peaceful unification) 구현의 단초를 제공했다고 할 수 있다. 15 차례의 이산가족 상봉과 150만 명의 금강산 관광객, 그리고 개성공단에서 하루 300여 명의 출입과 13,000여 명의 북한 근로자들의 고용 등을 통한 경협 과정에서의 접촉과 신뢰 형성은 이를 입증해준다. 즉 남북 경협 확대는 남북간의 군사적·이념적 대립보다는 경제적 실사구시로의 정책 변화를 유도함으로써 '적대적 대립' 관계를 '경쟁력 공존' 관계로의 변화를 촉진시킴으로써 법적·제도적 통일까지는 아니라도 '사실상의 통일'을 구현하는 단초를 제공했다고 할 수 있다.

특히, 금강산 및 개성공단 사업은 군사분계선의 북상 및 관통 의미가 있으며, 군사분계선 통과 문제의 해결 과정에서 미군과 인민군 관할 하에 있던 비무장 지대(DMZ) 일부가 남북 양측의 관리 하에 들어가게 함으로써 한반도 군사 문제를 부분적이거나 '민족화'하였다는 점에서 큰 의미를 가진다.

또한 금강산 관광은 해로와 육로를 연결하여 군사분계선을 가로질러 다닐 수 있도록 함으로써 '대결과 갈등의 지뢰밭'을 '화해·협력의 통일 꿈을 실현하는 평화적 공간'(DMZ : Dream Making Zone)으로 거듭나게 한, 보다 적극적 개념의 '안보 교육장' 역할을 해왔다고 할 수 있다. 따라서 남북 경협은 남한의 '일방적 퍼주기'가 아니라 대북 '경제적 지원'과 '평화 유지 및 분단 관리 비용'의 맞교환이라는 무형적 편익도 내재되어 있다는 인식의 전환과 이들 경협 사업의 재평가가 요구된다.

다음으로, 세계 유일의 분단국임을 감안하면 남북 경협은 한반도의 평화 유지 및 분단 관리 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 탈냉전으로 세계 각국

은 전통적인 군사 안보만큼이나 경제 안보를 중시하는 '포괄적 안보' 개념을 국가 전략으로 채택하고 있다. IMF 외환위기의 극복 과정은 물론, 한국의 주식시장에서 외국인 투자가 비중이 40%에 달하는 개방 경제의 현실을 고려한다면, 남북 경협 활성화를 통한 긴장 완화가 외자 유치와 경제 안보 비용 절감에 기여하는 효과와 중요성은 더욱 커진다고 하겠다.

끝으로, 남북 경협은 사회·문화적 측면에서 대규모의 인적·물적 교류 확대를 통한 이질감 해소로 상호 신뢰 형성에 기여하며, 문화공동체 형성의 돌파구를 마련하였다고 할 수 있다. 평양교예단 공연과 통일농구대회 등을 통한 상호 신뢰감 형성이 2000년 시드니 올림픽과 2002년 부산 아시안게임 등의 각종 국제대회 동시 입장과 응원을 비롯하여, 각종 체육·문화·종교 행사로 이어짐으로써 남북 문화교류 확대의 지평을 열었다고 할 수 있다.

## 남북 경협의 현황과 특징

### 남북 교역

#### 가. 실질적 교역 수지 적자 확대

지난 18년간 남북 경협은 다소의 부침이 있기는 하였으나, 비교적 꾸준히 증가하였다. 총교역은 1990년 1,350만 달러에서 2006년에는 13억 4,970만 달러로 100배 늘어나 동기간 중 연평균 33.4%나 증가하였다. 동기간 중 반입은 1,230만 달러에서 5억 1,950만 달러로 42.3배 증가하였고, 반출은 120만 달러에서 8억 3,020만 달러로 약 700배나 늘어났다. 이로써 교역수지는 동기간 중 1,100만 달러의 적자에서 1998년의 외환위기를 기점으로 흑자로 반전하여 2006년에는 3억 1,070만 달러의 흑자를 기록하였다.

그러나 비거래성 교역을 제외한 일반 교역과 위탁가공 교역의 합계인 실질 교역수지는 1998년을 정점으로 적자가 다시 증가하였다. 적자 규모는 1990년 1,100만 달러 → 1995년 1억 6,900만 달러 → 1998년 4,060만 달러 → 2006년 3억 2,560만 달러로 늘어났다.

**< 남북 교역의 연도별 추이 >**

(단위 : 100만 달러)

	1990	1995	1998	2000	2005	2006
총 교역	13.5	287.3	221.9	425.1	1,055.8	1,349.7
- 반 입	12.3	222.9	92.3	152.4	340.3	519.5
- 반 출	1.2	64.4	129.7	272.8	715.5	830.2
교역수지 (실질수지)	-11.1 (-11.1)	-158.4 (-169.4)	37.4 (-40.6)	120.4 (-61.3)	375.2 (-220.8)	310.7 (-325.6)
교역 건수	83건	2,644건	4,810건	7,394건	21,215건	33,451건
교역 품목수	26개	244개	449개	578개	775개	757개

주: 실질수지는 비거래성 물자의 반출입을 제외한 것으로, (일반교역+위탁가공교역)의 교역수지임

**나. 북한 경제의 대남 의존도 심화로 경협이 지렛대 역할 증대**

남한은 2002년부터 일본을 제치고 중국에 이어 제2의 교역 상대국으로 확실히 자리매김함으로써, 남북 경협이 북한 변화를 유도할 수 있는 지렛대로서의 역할 가능성이 커졌다. 이를 남한에 비유하면, 남한의 최대 무역상대국인 중국(2006년 기준으로 홍콩 포함 21.9%)와 북미(미국, 캐나다 13.2%)보다 중요한 위치를 차지할 정도로 북한 경제에 중요한 위치를 차지하고 있다. 그러나 북한 경제의 대중 의존도도 더욱 심화되고 있음을 경계해야 할 것이다. (대중 의존도 : 2000년 20.4% → 2005년 38.9%)

**< 북한의 대남·대중·대일 의존도 추이 >**

(단위 : 억 달러)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
총 무역액	41.7	20.5	19.7	22.6	23.9	28.6	30.0
북중간 (의존도)	4.82 (11.5%)	5.50 (23.5%)	4.88 (20.4%)	7.38 (25.4%)	10.23 (32.8%)	13.85 (39.0%)	15.80 (38.9%)
북일간 (의존도)	4.76 11.4%	5.95 (25.4%)	4.64 (19.4%)	3.68 (12.7%)	2.65 (8.5%)	2.52 (7.1%)	1.94 (4.8%)
남북간 (의존도)	0.13 (0.3%)	2.87 (2.2%)	4.25 (17.8%)	6.42 (22.1%)	7.24 (23.1%)	6.97 (19.6%)	10.56 (26.0%)

자료 : KOTRA, 『북한의 대외 무역 동향』, 각호

**다. 상업적 거래와 투자 부문의 비중 증가**

개성공단 개발사업 등 경제협력(투자) 사업의 확대에 따른 관련 교역의 증가로 이 부문의 비중이 크게 늘어나고 있다. 상업적 거래는 2002년을 기점으로 점차 비중이 확대(2002년 57.3% → 2005년 65.3% → 2006년 68.8% → 2007년 1~

4월 84.4%)되어 상업적 거래는 교역 위주에서 경제협력(투자) 사업으로 발전되었다. 이는 개성공단 개발을 위한 철구조물과 건설 중장비, 현지의 공단 가동을 위한 원자재 등의 반출 증가에 기인한 것이다.

특히 경제협력(투자) 사업의 비중이 큰 폭 신장하였는데, 상업적 거래에 대한 이 부분의 비중은 2002년 6.8% → 2005년 39.1% → 2006년에는 40.0%로 늘어났다. 반면에 일반 교역과 위탁가공 교역은 각각 2000년에 40.4%와 47.3%에서 2006년에는 32.8%와 27.2%로 감소하였다. 이로 인해 비상업적 거래의 비중이 2002년 42.7%을 정점으로 낮아지고는 있으나, 2006년 현재에도 여전히 31.2%의 높은 비중을 차지하고 있다.

### < 거래 유형별 남북 경험 추이 >

(단위 : 100만 달러)

	상업적 거래				비상업적 거래	합계
	일반교역	위탁교역	경제협력	소계 (비중)		
1995	230.4	45.9	0.0	276.3 (96.2%)	11.0	287.3
2000	110.5	129.2	33.6	273.3 (64.3%)	151.8	425.1
2002	171.8	171.2	25.0	367.9 (57.3%)	273.8	641.7
2004	171.8	176.0	89.2	436.5 (62.6%)	260.5	697.0
2005	209.8	209.7	270.0	689.5 (65.3%)	366.2	1,055.8
2006	304.1	253.0	371.0	928.1 (68.8%)	421.7	1,349.7

자료 : 한국무역협회, 『남북 교역 통계』

주 : 1) 상업적 거래의 경제협력은 개성공단사업, 금강산관광사업, 기타 경험사업을 의미하고, 비상업적 거래는 정부-민간 지원과 사회문화 협력사업, 경수로 건설과 KEDO 중유 제공 등을 포함함

2) ( ) 안은 전체 남북 경험에서 차지하는 상업적 거래의 비중임

### < 경제 협력 사업의 주요 내역 추이 >

(단위 : 100만 달러)

	경제 협력 사업				상업적 거래 합계
	금강산	개성공단	기타	소계 (비중)	
1998	37.7	0	1.2	38.9 (21.3%)	182.5
1999	40.7	0	6.3	47.0 (19.9%)	236.1
2000	16.2	0	17.4	33.6 (12.3%)	273.3
2002	11.9	0	13.1	25.0 ( 6.8%)	367.9
2004	41.8	41.7	5.8	89.2 (20.4%)	436.5
2005	87.1	176.7	6.2	270.0 (39.2%)	689.5
2006	56.7	298.8	15.5	371.0 (40.0%)	928.1

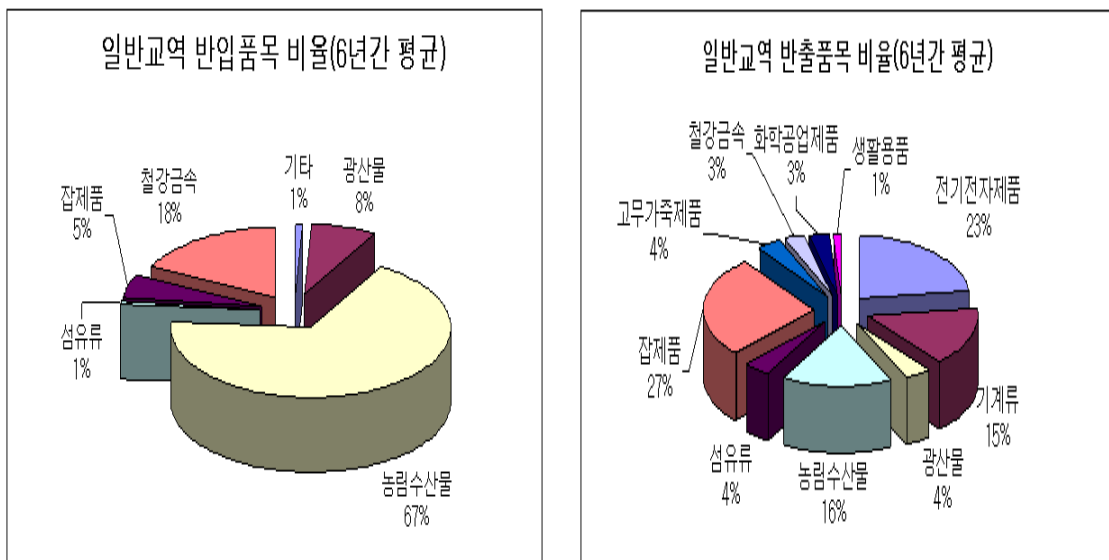
자료: 한국무역협회, 『남북 교역 통계』

주: 경제협력 사업의 비중은 전체 상업적 거래 합계에서 차지하는 비율임

## 라. 전형적인 선·후진국형 및 특정 품목에의 편중된 교역 구조

남북 교역의 꾸준한 증가 속에서도 남한의 1차 산품 반입과 공산품 반출이라는 전형적인 선·후진국형 교역 구조를 보이고 있다. 농림수산물과 아연피, 모래 등의 광산물 등 1차 산품의 반입이 전체의 약 75%를 차지하였다. 반면에 반출은 섬유류 등의 위탁가공 교역과 대북 식량 및 비료 지원, 경수로 사업 등의 비저래성 물자 반출과 관련된 물품이 주종을 이루었으나, 최근에는 전기·전자제품과 기계류, 잡제품, 농림수산물 등이 주요 품목으로 자리잡아가고 있다.

< 최근 6년간 일반 교역의 반출입 품목 비율(2000~05) >



자료 : 한국무역협회, 『2006년도 남북 교역 동향』, 2007. 1.

## 마. 일반 교역 및 위탁가공 교역의 정체

남북교역의 참가업체 수와 업체당 평균 실적은 최근 큰 변화가 없는 실정이다. 일반 교역은 2억 달러 내외에서, 참가업체 수는 370~380개 수준에서, 그리고 업체당 평균 실적도 55만 달러 내외 수준에서 정체 상태에 있다. 이로써 일반 교역이 상업적 거래에서 차지하는 비중도 2003년 52.1%에서 2005년에는 30.4%로 줄어들었다. 또한 사업 기간도 2~3년 이하(전체의 59.7% 차지)의 단발성에 그치고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

한편, 섬유류가 거의 대부분(약 85%)을 차지하고 있는 위탁가공 교역 역시,

1) 현대경제연구원, 「남북 경험 사업 인식도 조사」, 2007. 4.



증가율 둔화 속에 참가업체 수와 업체당 평균 실적 등이 정체를 보이고 있다. 2000~06년간의 위탁가공 교역의 연평균 증가율은 1995~2000년간 증가율 23.0%의 절반 수준인 11.9%에 불과하며, 상업적 거래에서 차지하는 비중도 2000년 47.3% → 2002년 46.5% → 2005년 30.4% → 2006년 27.3%로 감소 추세에 있다. 더욱이 위탁가공 교역은 반출입에 이중 계산되므로 실제 실적은 절반에 불과하며, 중소기업들이 대부분이다.

**< 일반 교역 및 위탁가공 교역 참가업체 실적 추이 >**

		단위	2002	2003	2005	평균('00~'05)
일반 교역	참여업체 수	개	333	380	379	368
	전체 실적	천 달러	171,782	223,670	209,778	166,489
	업체당 평균 실적		516	589	554	452
	상업적 거래 비중	%	46.7	52.1	30.4	40.7
위탁 가공 교역	참여업체 수	개	108	109	136	129
	전체 실적	천 달러	171,177	185,009	209,729	166,006
	업체당 평균 실적		1,585	1,679	1,542	1,287
	상업적 거래 비중	%	46.5	43.1	30.4	40.6

자료: 한국무역협회, 『2006년도 남북 교역 동향』, 2007. 1.를 재가공

이외에도 비중이 점차 낮아지고는 있으나, 중국과 홍콩 등 제3국을 통한 간접 교역의 비중이 높은 점(약 30% 내외)을 지적할 수 있다.2) 이로 인해 교역 과정에서 기술 지도와 의사 소통의 어려움, 납기일 지연과 대금 결제상의 위험 부담 등의 분쟁을 야기하고 있다. 이는 북한이 남한과의 공식적인 직교역을 회피하고 민경련이 해외 사무소를 통해 중국업체들과 협력을 강화해나가는 방침을 갖고 있기 때문인 것으로 해석된다. 남한의 교역업자 입장에서도 북한 내부에 대한 정보 부족과 교역상 발생할 수 있는 분쟁에 대한 안전 장치 성격으로 중개 무역을 선호하고 있기 때문으로 풀이된다.

2) 무역협회 조사에 의하면, 응답자의 42%는 직접 교역 형태로, 27%는 간접 교역을 추진하고 있으며, 직접 및 간접 교역을 혼용하고 있는 업체도 24.7%에 달한다(한국무역협회, 「남북교역 2006년 평가·2007년 전망 및 애로 사항」, 2007. 2.)

## 투자 협력 사업

### 가. 경제협력사업(자) 승인 현황

최초의 대북 투자 사업은 1992년 10월, 대우 남포공단의 합영 사업이 협력사업자승인을 받음으로써 시작되었다. 이후 투자 부문의 경제협력 사업은 1994년 11월과 1998년 4월의 「남북 경협 활성화 조치」에 힘입어 가시화된 후, 2004년의 개성공단 사업으로 본격화되었다.

2007년 4월말 현재, 의향서 제출 단계의 사업자 승인 건수는 138건이며, 사업 승인 건수는 109건에 달한다. 특히 개성공단과 관련된 협력사업 승인업체는 시범단지 15개 업체와 1차 본단지 24개 업체를 비롯하여, 단지내 금융(우리은행)과 의료(YMCA 그린닥터스), 편의점(패밀리마트) 등 전체의 60.6%인 66건에 달한다.

#### < 경제협력 사업(자) 승인 현황 >

(단위 : 건)

	92	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07.1~4	계
사업자 승인	1	6	4	16	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)	29	24 (1)	1	138 (6)
사업 승인		1		5	9	1	2	5	2	2	26 (1)	32	23 (1)	1	109 (2)

자료 : 통일부, 『월간 남북 교류 협력 동향』, 2006. 8.

주 : ( )는 승인 취소 건 수로, 사업자 승인업체 중 대상은 신일피혁, 세원커뮤니케이션, 성화국제그룹, 아이엠시스템, 훈넷, 브이케이이며, 사업 승인업체로는 훈넷임

한편, 투자가 진행 중이거나 예정된 금액은 경수로 건설 사업을 제외하고 총 11억 6,507.4만 달러에 달한다. 이는 현대아산과 에머슨퍼시픽의 금강산 관광사업을 포함한 경협 사업 6억 4,955.9만 달러(55.8%)와 개성공단 관련 사업 5억 1,551.5만 달러(44.2%)로 구성되어 있다. 그러나 현대아산의 금강산 관광사업을 제외한 사업의 건당 평균 투자액은 253만 달러에 불과한 수준이다.

또한, 실제 투자가 진행되고 있는 분야는 금강산 및 개성공단 관련 사업을 제외하고는 평화자동차, 녹십자, 태창, 국양해운 등 10여개 업체에 불과한 것으로 알려져 있다.

## 나. 금강산 관광사업

금강산 관광사업은 통일과 고향에 대한 한 실향 기업인 故정주영 현대그룹 명예회장의 집념과 국민의 정부의 전향적이고 일관성 있는 대북 정책, 그리고 경제난 해소를 위한 북한의 실리주의적 접근 자세 등 3박자가 복합적으로 작용하면서 성사되었다.

금강산 관광사업은 연 30만 명의 남북 관광 시대 개막과 관광 연령의 다양화, 관광 코스의 다양화를 통한 만족도 제고, 남북 경협을 법적·제도적 장치 마련과 본격적인 투자 단계로의 경협 발전 등에 기여하였다고 할 수 있다.

### ① 연 30만 명의 남북 관광 시대 개막

금강산 사업은 육로 관광의 본격 시행(2003. 9)과 해수욕장 개장, 금강산호텔과 해금강호텔 등의 숙박편의 시설 등의 관광 인프라 확충으로 2004년부터 활기를 띠어, 2005년에는 연 30만 명의 관광객이 금강산을 방문하였다. 그러나 2006년에는 북한의 미사일 발사와 핵실험 사태로 인한 남북 관계 불안과 남북 경협에 대한 국내의 부정적 인식 확산, 정부의 관광 보조금 중단과 단체 관광객 감소 등으로 전년에 비해 21% 감소한 23.8만 명에 그쳤다.

한편, 지난 6월 6일에 금강산 누적 관광객이 150만 명을 돌파하였는데, 누적 관광객의 50만 명 돌파 주기는 짧아지고 있다. 1998년 11월에 관광을 시작한 이후, 50만 명은 2002년 11월로 48 개월이 소요되었으나, 이후 100만 명까지는 31 개월(2005. 6), 150만 명까지는 24 개월로 단축되었다.

#### < 연도별 금강산 관광객 추이 >

(단위 : 천 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	07.1~5
합계	10.5	147.5	212.0	58.8	87.4	77.7	272.8	301.8	238.5	91.1
-내국인	10.5	147.4	211.3	58.2	86.9	77.2	270.7	300.0	232.6	88.8
-외국인	-	0.07	0.8	0.6	0.5	0.5	2.1	1.9	1.9	0.9
누적	10.5	158.0	370.0	428.9	516.3	594.0	866.8	1,168.6	1,407.1	1,498.3

### ② 관광 연령의 다양화

10대 관광객 비중의 증대로 20대 이하의 젊은층 비중이 크게 증가함으로써

관광 계층이 다양화되었다. 관광객 가운데 40~60대 비중은 2000년 72.0%에서 2004년에는 66.0%, 2005년에 62.5%, 2006년에는 61.9%로 점차 감소하였다. 반면에 20대 이하 비중은 2000년 8.9%에서 2004년에 19.8%, 2005년에 21.8%, 2006년에는 22.2%로 늘어났다.

### ③ 관광 코스의 다양화

초기의 구룡연, 만물상, 삼일포 등에서 해금강과 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스 등이 추가되었을 뿐 아니라, 야영장과 해수욕장 등도 개방되었다. 또한 육로관광으로 관광 상품도 당일, 1박 2일, 2박 3일 등으로 다양화되었으며, 금년에는 내금강 관광이 5월말의 2차례 시범 관광에 이어 6월부터는 매주 월·수·금요일에 출발하는 본관광에 들어갔다.

### ④ 관광 만족도 개선

교예단 공연과 온천장, 호텔 등의 숙박·편의 시설 확충과 통관 절차 간소화 등의 관광 인프라 개선으로 관광 만족도와 재방문 응답 비중이 크게 증가한 것으로 조사되었다.

한국관광공사의 조사에 의하면<sup>3)</sup> 관광객들의 고객 만족도는 2003년에 58.7(보통)에서 2004년 71.0(만족)로, 2005년에는 71.6(만족), 2006년에는 73.2로 향상되었다. 세부 집단별 만족도를 보면, 고위직·전문직·사무직으로 대변되는 화이트컬러 계층과 관광 기간이 길수록 만족도가 높은 것으로 나타났다. 또한 재방문 의향도 2002년 49.4%에서 2003년에는 77.5%, 2004년에는 거의 대부분인 94.2%로 늘어났으며, 2005년에는 88.0%를 기록했다.

### ⑤ 법적·제도적 장치 마련

금강산관광지구에 대한 50년간의 토지이용권을 비롯하여 금강산 특구법과 9개의 하위 규정이 발표됨으로써 투자 활성화의 기반이 조성되었다. 2002년 11월에 금강산관광지구의 특구법이 공포된 이후, 개발 및 설립·운영 규정과 광고 규정 등에 이어 2004년 9월에 부동산 규정이 제정됨으로써 사업자간 협의해 오던 10개 규정 중 9개 규정이 발표되었다.<sup>4)</sup>

특히, 금강산 관광사업은 그동안의 단순 교역 및 임가공 위주의 남북 경협을

3) 한국관광공사, 「금강산 관광 실태 및 만족도 조사」, 각 연호.

4) 9개 하위 규정은 개발, 기업 창설, 지구관리기관 설립·운영, 세관, 출입·체류·거주, 노동, 외환관리, 광고, 부동산에 관한 규정임

본격적인 투자 단계로 전환하였을 뿐 아니라, 개성공단의 특구 지정과 여타 경협 사업으로의 확대, 3통(통행·통신·통관)과 경협합의서 체결 등 남북 경협 의법·제도화 마련의 첨병 역할을 하였다고 할 수 있다. 또한 관광 사업 추진 과정에서 북한에게 시장경제 및 자본주의 상관행에 대한 학습 효과와 개혁·개방에 대한 불안감 완화 및 자신감을 갖도록 함으로써 개성공단을 개방하도록 한 것이다.

#### ⑥ 민족 통합 및 문화공동체 형성의 돌파구 마련

각종 사업 추진 과정에서의 빈번한 만남과 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 상호 이해와 협력 정신이 증진되었을 뿐 아니라, 이산가족 상봉과 고향 방문을 해결해주는 돌파구가 마련되었다.

또한 평양교예단 공연과 통일농구대회 등을 통한 상호 신뢰감 형성은 2000년 시드니 올림픽과 2002년 아시안게임 등 각종 국제대회의 동시 입장과 응원을 비롯하여, 각종 체육·문화·종교 행사로 이어짐으로써 남북 문화·교류 확대의 지평을 열었다고 할 수 있다. 또한 관광 이후 대북·통일에 대한 인식이 긍정적으로 변화(응답자의 75% 내외)한 것으로 조사되어, 통일 교육장 역할로도 한 몫하고 있음을 알 수 있다.

#### ⑦ 관광 대가의 군사비 전용 논란

분단의 특수성과 북한의 핵·미사일 문제 등으로 북미 및 남북 관계의 불안정성이 높아짐에 따라, 국내외 일부에서는 관광 대가 일부가 군사비로 전용될 가능성을 제기하였다. 이로 인해 정부는 관광 보조금 지원을 중단하였고, 단체 관광객들도 관광 예약을 취소하는 사태가 발생하였다. 그러나 북한의 핵실험 직후의 여론 조사<sup>5)</sup>에서 금강산 사업의 '지속'을 주장하는 입장이 '중단'을 요구하는 경우보다 우세한 것으로 나타났다.

5) 한길리서치, "개성공단 금강산 관광 계속 62%", 「내일신문」, 2006. 10. 16.; 한국리서치, "개성·금강산 '유지' 39%, '중단' 22%", 「문화일보」, 2006. 10. 19.

## 다. 개성공단 개발사업

개성공단 사업은 2000년 8월 현대아산과 북한의 아태평화위원회와의 합의서 체결로 공식화되어, 개성시 및 판문군 일대 2,000만 평에 대한 개발·운영권을 남측에게 일임한 대규모 파이럿(pilot) 프로젝트 사업이다. 남북한 양측은 금강산 및 개성 사업을 비롯하여 주요 SOC 건설에 대해 '현대에게만' 개발 사업권을 부여하기로 합의하였고, 마침내 내각의 승인을 받은 합의를 작성함으로써 현대아산은 독점적 개발 사업자로서의 지위를 확보하게 되었다.

2000년 11월에는 1단계 100만 평 사업에 대해 한국토지공사와 공동 시행키로 함으로써 민간 차원에서 준당국 차원에서 발전되었다. 마침내 시제품은 공단 1단계 건설 착공식 개최(2003. 6. 30) 1년 반만인 2004년말에 출시되었고, 2007년 4월말 현재에는 총 22개 업체가 가동 중에 있다. 개성공단은 이제 '통일경제의 산업 현장'이요 명실공히 '남북경제공동체의 시험장'이 되어가고 있다.

### ① 생산수출의 지속적인 증가

개성공단은 시범단지 생산 2년 남짓 만에 월간 생산액 1,200만 달러와 수출액 300만 달러의 남한 전용 공단으로 발전하였다. 개성공단은 2004년 12월에 시제품을 생산한 이후 2005년에는 1,490만 달러를, 2006년에는 7,370만 달러를 생산하였고, 2007년 1~4월에는 전년 동기비 2.9배 규모인 4,800만 달러를 생산하여 총 1억 3,670만 달러의 생산을 기록했다. 이로써 개성공단 교역액은 전체 남북 교역액 및 상업적 거래에서 비중도 각각 2005년 16.7%와 25.6%에서 2007년 1~4월에는 28.7%와 34.0%로 늘어났다.

#### < 개성공단 입주기업의 생산 및 수출 현황 >

(단위 : 만 달러, %)

업종	생산('05. 1~'07. 4)		수출('05. 4~'07. 4)	
	금액	점유비	금액	점유비
섬유	5,677.9	41.5	-	-
화학	1,867.6	13.7	845.5	26.4
금속·기계	3,681.6	26.9	1,994.0	62.2
전기·전자	2,443.0	17.9	367.2	11.4
합계	13,670.1	100.0	3,206.7	100.0

자료 : 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 사업 추진 현황』, 2007. 6.

한편 개성공단 제품은 유럽연합과 중국, 러시아, 중동 등지로 수출되고 있는데, 금속기계 업종이 전체의 약 60%를 차지하고 있다. 수출액은 2005년 87만

달러에서 2006년에는 1,970만 달러로, 2007년 1~4월에는 전년 동기비 3.4배 규모인 1,140만 달러로 늘어남으로써 생산에 대한 수출 비중은 2005년 5.8%에서 2007년에는 23.7%로 급증하였다.

## ② 양호한 투자 환경

개성공단은 북한 당국의 적극적인 개발 의지와 함께, 지경학적 위치와 인프라 및 법적·제도적 기반도 비교적 양호한 것으로 평가된다. 남북한 양측은 2004년 10월에 범정부 차원에서 경협 사업을 뒷받침해줄 ‘개성공업지원단’과 ‘개성공업지구 관리위원회’가 발족하였다.

우선 지경학적으로, 개성공단은 서울에서 약 60~70km 떨어진 수도권 공단으로 생산품의 소비와 유통 시장의 확보는 물론, 남한의 SOC와 기반 시설의 활용이 가능하며, 동질의 언어를 사용하는 저임의 우수한 노동력은 생산 비용 측면에서도 매우 양호한 투자 환경을 제공하고 있다. 이로써 중소기업들에게는 중국과 동남아의 대체 생산기지로 급부상하고 있다.

또한 1단계 100만 평에 대해 폐수처리장 및 정·배수장, 전기·통신 시설 등 각종 인프라가 상반기 완공을 목표로 마무리 단계에 있다. 시설이 완공되면 현재 1.5만 kW의 전력은 10만 kW로 늘어난다.

법·제도적 측면에서도 북측의 개성공업지구법 및 16개 하위 규정을 비롯하여, 개성공업지구 관련합의서와 4대 경협합의서가 마련되어 있다. 더욱이 지난 4월 27일에 개성공단 진출업체에 대해 국내 중소기업에 준하는 지원과 혜택을 부여한다는 ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’이 국회 본회의를 통과함으로써 투자자의 안정성 제고와 활성화의 기반이 마련되었다.

## ③ 노동 생산성도 계속 증가

개성공단의 1인당 생산성은 2005년 1분기 243 달러에서 2006년 1분기에는 1,010 달러로, 그리고 2007년 1월에는 1,496 달러까지 증가하여 1분기에는 1,348 달러를 기록했다. 이는 1인당 평균 임금 70 달러의 약 20배에 달한다. 이로써 시범단지의 한 의류업체는 2005년 3월에 공장 가동 이후 8개월만에 영업 이익이 흑자로 전환되었으며, 2006년에는 월평균 3,000만 원의 이익이 발생하였고, 2007년에는 8,000만 원으로 늘어날 것으로 기대하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 김필수, “개성공단 입주업체 중 신원 첫 흑자,” 「헤럴드경제」, 2006. 5. 18. ; 성해경, “그래도 매력적인 개성공단,” 「서울경제신문」, 2007. 2. 9. ; 권재현, “패션업체 신원, 개성공단 2·3 공단 준공,” 「경향신문」, 2007. 2. 9.

북한 노동자들도 사회보장비 15%를 공제하더라도 일반 근로자들의 평균 임금 2,500~3,000원의 3배 이상 높은 금액을 받을 수 있어, 개성공단 근무를 매우 선호하고 있다고 한다. 2007년 4월말 현재, 개성공단에는 13,000여 명의 북측 근로자들이 일하고 있다. 통상 4인 가족이라고 가정하면, 개성주민 약 5만 명이 직간접적으로 남측에 대해 이야기함으로써, 개성공단은 이미 '통일 교육장'으로서 역할을 하고 있는 셈이다.

### < 개성공단의 1인당 노동 생산성 추이 >

(단위 : 달러)

2005				2006				2007
1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기
243	319	444	758	1,010	968	1,191	1,192	1,348

자료 : 통일부 개성공단사업지원단, 「개성공단 사업 주요 통계」 각호.

주 : 2006년 분기별 자료는 해당 기간의 월 통계를 단순 평균한 것임

#### ④ 개성공단의 긍정적 효과에 대한 공감대 확산

개성공단을 방문하는 국내외 정치·경제계의 유명 인사들의 발걸음이 잦아지면서, 이 사업의 긍정적 효과에 대한 공감대가 확대되고 인식도 크게 바뀌고 있다. 페리 전 국방부장관은 '개성공단 프로젝트는 한반도의 미래'라고 하였으며, 국제신용평가기관인 무디스의 토머스 번 국장도 '남북한의 희망적 미래'라고 평가하였다. 또한 메어포르트(Hans Merforth) EU상공회의소 부회장은 "개성공단은 동북아 경제 허브로 발전할 수 있는 잠재력이 풍부하다"고 언급한 바 있다.

개성공단은 남북 공동의 경제적 이익과 번영을 추구하는 '동반자적 남북 경협 모델'을 제시하고 있다. 개성공단은 간접 거래를 직접 거래로, 단순 교역 및 위탁가공 교역 위주에서 투자 협력 방식으로, 해로 운송 단일체계에서 해로·육상 운송 병행 체계로, 3불통(통행·통신·통관)의 비정상적인 경협 시스템에서 3통의 정상적인 경협 시스템으로, 그리고 개별 진출 방식에서 공동 진출에 의한 규모의 경제 효과가 제고되는 경협의 질적 변화를 도모하고 있다. 이로써 개성공단은 북한내 '남한의 현지 생산기지화' 성격을 지니고 있다.

개성공단 개발로 대립과 갈등의 군사적 요충지인 비무장지대(DMZ)는 남북 화해·협력과 평화번영의 꿈을 실현하는 공간(DMZ: Dream Making Zone)으로 거듭나게 되었다. 또한, 남북한 관리와 노동 인력들이 함께 생산하고 생활하는 경제·생활공동체의 공간으로 탈바꿈되고 있으며, 향후 북한 경제 회생의 산업 일꾼을 양성하는 기술 교육소 역할을 하고 있다.



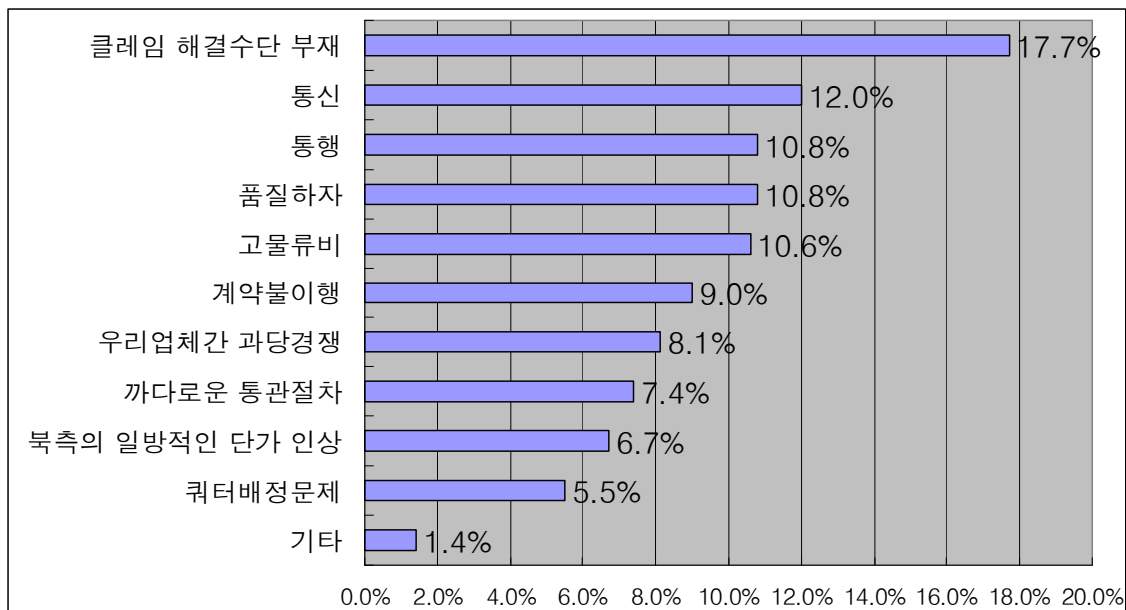
## 남북 경협 문제점과 장애 요인

### 남북 교역

지난 18년간의 남북 교역은 양적·질적 성장에도 불구하고, 실제 경협을 추진 중이거나 진출을 검토 중인 기업들은 많은 어려움을 호소하고 있다. 설문 조사 결과, 많은 기업들이 경협 추진상의 장애 요인으로 남북 및 북미 관계 불안정 등의 경제 외적 불안 요인(46.3%)과 경협에 대한 북한의 인식 부족과 이로 인한 북한 현지 관리의 어려움(19.0%), 경협 절차의 복잡성(12.2%), 북한에 대한 정보 부족(6.8%), SOC 시설의 미흡(6.8%) 및 추진 자금 등 정부 지원 부족(6.8%) 등을 지적하였다.<sup>7)</sup> 이외에도 남북간의 경제력 및 기술력 격차로 인한 구매력 부족과 고부가가치 상품 생산의 한계 등을 지적하기도 하였다.

그럼에도 불구하고, 향후 5년간의 계획에 대해서는 향후 여건을 보가면서 추진하겠다고 관망(47.2%)의 입장을 보이거나 현재 수준의 유지(14.6%) 및 확대(37.5%)할 예정이라고 응답하였다. 축소(0.7%)하겠다고 응답한 업체는 극소수에 불과하였다.

#### < 남북 교역시 애로 사항 >



자료: 한국무역협회, 『남북 교역 2006년 평가2007년 전망 및 애로 사항』, 2007. 2. p. 35

7) 현대경제연구원, 「남북 경협 사업 인식도 조사」, 2007. 4.

한편 한국무역협회가 조사한 바에 의하면, 남북 교역의 장애 요인으로는 통·신·통행·통관의 3통 미흡(30.9%)이 가장 심각하였으며, 그 다음으로는 클레임 해결 수단의 부재(17.7%)와 품질 하자 및 높은 물류비(각각 10.8%) 순으로 나타났다.8) 특히 위탁가공 교역업체들은 클레임 해결 수단 부재(30.0%)를 주요 장애 요인으로 지적되었다.

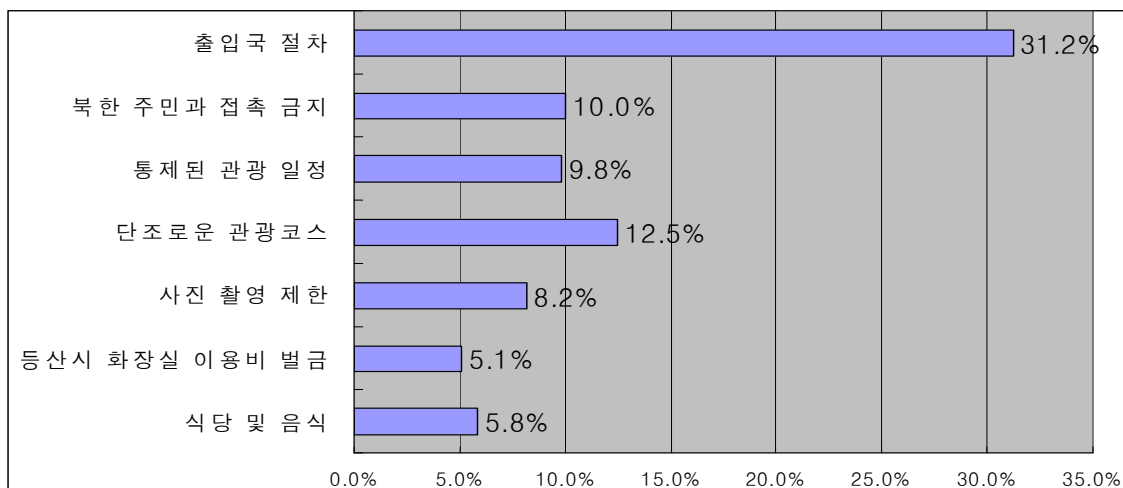
## 투자 협력 사업

### 가. 금강산 관광사업

금강산 관광사업은 관광객 입장과 기업의 입장에서 장애 요인을 살펴보기로 한다. 전자는 한국관광공사의 설문 조사 결과9)를 중심으로, 후자는 현재의 당면 현안과 향후 종합개발 계획 추진에 있어서 예상되는 문제점과 개선 과제 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

한국관광공사에 따르면, 관광객들은 금강산 관광의 장애 요인으로 복잡한 출입국 절차(31.2%)를 가장 많이 지적하였다. 그 다음으로는 단조로운 관광 코스(12.5%)와 북한 주민과의 접촉 금지(10.0%), 통제된 관광 일정(9.8%), 사진 촬영 제한(8.2%) 순으로 지적하였다. 또한 결제 수단 및 쇼핑 품목의 제약도 활성화의 장애 요인으로 지적된다.

< 금강산 관광시 장애 요인 >



자료 : 한국관광공사, 「금강산 관광실태 및 만족도 조사」, 2006. 12.. 9. p. 33.

8) 한국무역협회 남북교역팀, 「남북 교역 2006년 평가2007년 전망 및 애로 사항」, 2007. 2.

9) 한국관광공사, 「금강산 관광 실태 및 만족도 조사」, 각연호.

현대아산은 금강산 관광지구를 총 22.6억 달러를 투자하여 세계적인 경쟁력을 갖춘 한반도의 대표적인 관광 명소로 개발하고, 남북 화해 협력과 민족의 경제·문화공동체 형성의 거점으로 개발할 계획이다. 이를 위해 우선은 이 지역에 진출해 있는 기업의 어려움을 개선해나가고, 재방문과 활성화의 장애 요인을 해결해나가기 위해 노력중이다. 그러나 현대는 북측의 합의 이행 지연과 우리 정부의 소극적인 정책 운영으로 어려움을 겪고 있어, 이는 해당 기업의 경영난은 물론, 금강산 관광사업 활성화의 장애 요인으로 작용하고 있다.

우선, 인프라 시설에 대한 지원 부족을 들 수 있다. 금강산 지구의 발전은 현대가 자체 발전기로 공급하고 있으며, 관광객은 물론 금강산 지구의 기업과 이산가족들이 이용하고 있는 고성향 부두 및 방파제 역시 현대가 건설하였다. 이로 인해 연간 10억 원 이상의 추가 발전 시설 운영비를 부담하고 있으며, 담보물 인정도 되지 않아 신규 투자 재원 조달의 걸림돌로 작용하고 있다. 내금강 관광을 위한 도로 확장 및 포장도 경험 활성화를 위해 지원해야 할 정부의 역할로 지적된다.

또한, 국내외 여론과 관련 업계의 반발을 의식한 소극적인 정책 운영도 금강산 사업 활성화의 걸림돌로 지적할 수 있다. 예컨대 이산가족과 실향민, 학생과 교사들에 대한 관광 보조금 중단되었으며, 관광객과 학생 및 교사들의 요구에도 불구하고 카지노 업계와 현행 수학 여행지 주민들의 반발로 카지노 사업과 중·고등학교의 수학 여행지 지정이 연기되고 있다. 관광 보조금은 특정 기업에 대한 단순 보조가 아니라, 이산의 한을 달래고 통일 교육 차원에서 정부가 부담해야 할 비용으로 사료된다.

## 나. 개성공단 개발사업

개성공단 사업은 단기간의 공장 가동에도 불구하고, 시범단지 및 1차 본단지 입주 기업들은 비교적 정착에 성공적인 것으로 평가되고 있다. 그러나 현재 입주 기업들은 물론 이 사업이 지속적으로 확대 발전해 나가기 위해서는 현재와 미래의 경영 애로 사항을 극복해야 한다.,

우선 무엇보다도 현안 과제로는 경제 외적 불안 요인에 의한 전략물자 반출 제한과 원산지 규정을 들 수 있다.

북핵 문제와 불안정한 북미 관계를 비롯한 경제 외적 불안 요인으로 전략물

자 반출 제한과 원산지 규정 등의 제약 요인으로 고부가가치 제품 생산을 위한 장비 반출과 미국 등 서방 시장으로의 판로 확보, 외자 유치 등에서 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 향후 개성공단의 1단계의 2차 본단지는 물론, 2~3단계로의 지속 발전 가능성과 직접 관련되어 있는 중요한 문제이다.

두 번째로는 북측 근로자들의 인권 및 임금 직불 논란이 존재한다. 개성공업지구법에 입주 기업들은 북측 근로자들에게 임금을 직접 지불할 수 있도록 규정되어 있으나, 아직까지 실현되지 않고 있다. 다만 급여 명세서를 개별 노동자들이 직접 확인하고 서명하는 우회적인 방법을 실시하고 있다. 북측은 환전용 은행 설치 등 내부 준비가 완료되면 직불제를 실시하겠다는 입장이나, 외화가 부족하여 외환집중관리제를 시행하고 있고, 현금 전액 지급은 배급제와 상충되는 측면이 있어 다소 시간이 걸릴 수도 있다. 중국의 심천(深圳)도 개혁·개방 과정에서 특구 지정후 직불제 도입까지는 3년이 걸렸으며, 10년이 지난 이후에 실시된 도시도 있다는 점을 되새겨볼 필요가 있다.

세 번째로는 북측 근로자들의 인력 관리와 안정적인 노동력 공급과 관련된 사안이다. 북측 근로자들의 고용과 해고, 인사 관리 조치 등에 대한 자율성이 여전히 미흡하며, 자유로운 3통(통행·통신·통관) 보장과 북한 내 남한 기술자의 장기 체류 및 북측 근로자 교육을 위한 남한 내 체류 등의 한계도 활성화의 장애 요인으로 지적된다. 또한, 1단계가 완전 가동하려면 약 10만 명의 인력이 필요하므로, 본단지의 본격 가동에 대비한 우수한 노동력의 안정적 공급 여부에 대한 불안 요인이 존재한다.

네 번째로는 개성공단 진출업체들에 대한 원활한 금융 지원 가능성과 국내 중소기업과 비교하여 역차별 받고 있는 점을 지적할 수 있다. 정부는 지난해 6월에, 2차 본단지 입주기업부터는 기존의 남북협력기금 대출에서 신용보증기관의 특례 보증을 통한 일반상업금융으로 전환하기로 결정함으로써 이자율과 상환 기간 측면에서 기업들에게 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

또한, 현재 개성공단 진출 기업에 대한 금융 지원은 전반적으로 국내 중소기업에 비해 불리한 측면이 있다. 현행은 남북협력기금 대출 차주가 본사로 되어 있어, 본사의 부채 비율이 증가함으로써 불이익이 있다. 다만, 지난 4월말에 ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’이 통과됨으로써 개성공단 기업들에게도 국내 기업과 동등한 지원과 혜택을 부여하기로 함에 따라 향후 개선의 여지가 있기는 하다.

## 남북 경험 활성화의 과제

### 기본 방향

남북 경험의 목표를 남북간의 공동 번영과 상생(win-win)의 남북경제공동체 형성이란 중장기적인 관점에서 두고, 정부는 통일에 대비한 인프라 구축과 제도화에 역점을 뒀야 할 것이다.

이를 위해 우선 단기적으로는 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리와 함께, 지속 발전 가능한 남북 경험 체계 구축에 주력해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북 경험에 대한 남북한 당국의 인식 변화와 함께, 기합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전, 남북협력기금 확충을 위한 재원 마련 등이 요구된다. 북한 경제시찰단의 남한 방문 및 교육연수 확대는 물론, 남북합동시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 성공 사례를 북측과 함께 조사 연구하거나 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여하도록 지원해야 할 것이다.

또한 중장기적으로는 남북 경험 활성화와 북한 경제의 회생 지원·발전을 위한 중장기 로드맵을 마련하여 일관성 있고 보다 전향적인 대북 정책 추진이 필요하다. 남북 경험 활성화를 통한 북한 경제의 회생 지원과 개혁·개방 유도로 남북간의 경제력 격차를 완화하는 한편, 통일 국가에 대비하여 통일 인프라 확충과 동북아 경제 허브 도약을 위한 기반 조성에 역점을 뒀야 한다. 다시 말해 남북 경험을 추진하는 데 있어서 일관성 있는 대북 포용 정책 하에, 통일경제적 혹은 지역경제협력 관점에서 중장기적으로 접근할 필요가 있다. 또한 국제금융기구 가입 지원을 통해 이들 자금을 활용한 공동의 북한 경제 개발 중장기 프로젝트를 기획하며, 이를 위한 가칭 '남북경제공동위원회' 혹은 '민족경제균형발전위원회' 구성을 추진하는 외교적 노력도 병행 추진할 필요가 있다.

한편 남북 경험의 운영 체계에 있어서는 정경조화와 정부와 민간의 역할 분담 원칙하에 민간 주도가 바람직할 것이다. 다만 사업의 특성상 정부 지원이 필요한 경우에는 민관 합동의 컨소시엄 형태로 구성하되, 민간은 사업 운영과 협상을, 정부는 제도화와 인프라 구축 부문을 중심으로 역할을 분담하는 것이 효과적일 것이다. 민간은 일회성·단견적 시각에서 벗어나 북한을 동반자적 파트너십을 갖고 장기적인 경험 파트너로 육성하기 위해 상호 신뢰를 구축하는 한편, 남북한 모두에게 이익이 되는 다양한 사업 발굴에 역점을 뒀야 한다.

또한, 정책 결정의 투명성 제고와 절차의 민주성 확보, 대북 지원의 합목적성 확보로 여야를 초월한 초당적인 협력을 유도하며, 국민적 공감대 형성을 위한 다양한 홍보 전략을 마련해야 한다. 이는 대북 정책이 정권을 초월하여 일관성 유지와 '지속 발전 가능성' 확보에도 매우 중요하다. 이와 함께, 북측의 변화 추구하고 함께, 이를 설득할 수 있는 논리 개발과 이를 위한 북한 전문가 양성이 필요하며, 이는 남남 갈등 해소에도 보탬이 될 것이다.

## 부문별 경협 활성화 과제

남북 경협 활성화를 위해서는 상기에서 제시된 기본 방향 하에, 앞 절에서 제시된 부문별 남북 경협의 장애 요인과 걸림돌을 제거해주어야 할 것이다. 경협 활성화를 저해하는 요인의 상당 부분이 북측 당국의 경직성에 기인한 측면이 강한 만큼, 경협에 대한 이들의 인식 변화와 협조적 태도는 경협 활성화와 지속 발전 가능성을 위해 필수적이다. 그러나 북측의 변화 유도는 단기간 내에 개선시키기 어려울 뿐 아니라, 남북 경협의 주요한 목표 중의 하나가 경협 활성화를 통한 북한 경제의 대남 의존도 심화와 상호 신뢰 강화로 북측의 변화를 유도하는 것이다. 따라서 본고에서는 북측의 변화보다는 남측의 역할에 초점을 맞추어 활성화 과제를 살펴보는 데 두기로 한다.

### 가. 남북 교역

남북 교역을 추진하고 있는 업체들의 최대 고충은 3통과 클레임 해결 방안 강구, 그리고 물류비 인하와 불량품 최소화를 위한 자유 방북 등으로 집약될 수 있다. 또한 초기 진출 및 중소기업들에게는 대북 사업 관련 정보 공유 시스템 체계 구축도 필요하다.

첫째, 3통과 관련해서는, 북한의 물품 공급업체와 상담, 통신, 품질 검사, 견본 송달 등이 적시에 이루어질 수 있도록 직통신과 자유 왕래 및 통관 절차 간소화 등이 요구된다. 우선 통신과 관련하여, 분쟁 발생 소지의 사전 예방은 물론 사업자간 빈번한 협의와 정확한 의사 전달을 위해 남북간 직통신이 필요하나, 남북간의 특수성으로 인해 단기간 내에 쉽지 않다. 따라서 개성공단의 남북 경협사무소 등 양측 당국의 일정한 통제 하에 인터넷 개통과 FAX 사용만이라도 필요하다.

통행과 관련해서는 많은 업체들이 중국이나 제3국을 경유하거나 제3국의 대

리인을 통해 북한 현지 공장을 방문하거나 상품을 관리하고 있어 많은 시간과 비용이 소요된다. 이는 결국 중국산과의 가격 경쟁력이나 유행이 민감한 제품에 대한 품질 경쟁력마저 떨어지는 결과를 초래할 수 있다.

두번째로 분쟁 해결 방안 모색과 관련해서는, 자유로운 통신과 방북을 통한 품질 관리 허용을 비롯하여, 기술 및 품질 관리 요원의 파견 근무 허용 등으로 분쟁의 발생 소지를 사전에 예방하는 것이 절대 필요하다. 특히 개성공단 이외 지역의 경우는 더욱 심각한 것으로 조사되었다. 따라서 개성공단의 남북경협사무소를 검색 창구로 활용하든지, 개성공단 내에 품질 확인 및 검사를 위한 물류창고 건설이 요망된다. 또한 발효된 4대 경협합의서의 실질적 발효를 통해 남북간 상사 중재위원회를 조속히 운영하고, 손실 보조 비율의 확대도 필요하다.

세 번째로 물류비 인하와 관련해서는 물동량 부족과 부정확한 선박 운항 일정, 항만 시설의 노후화와 컨테이너 전용 시설 미비 등은 높은 운임과 납기 지연의 주요 원인으로 지적된다. 따라서 지난 5월 17일에 시험 운행한 남북한 철도·도로 운행의 정례화와 연결 노선의 연장은 물론, 남포항 등 북한의 주요 항구의 개보수와 하역 장비 지원과 한시적인 컨테이너 임대료 일부 지원 등이 요구된다. 특히 개성공단 내에 물류단지를 조성하고, 개성공단의 물자 수송 및 관광객 이동만이라도 철도 운항이 요구된다.

네 번째로 대북 사업 관련 정보 공유를 위해 개성공단의 남북경협 사무소의 역할 제고가 요구된다. 남북간 공식 대화 채널과 통신 체계가 미흡한 현실에서 중소기업과 초기 진출업체들의 고충과 실패 사례는 심대하고 다반사이다. 따라서 북한에 대한 기본 정보 제공은 물론, 파트너 알선에서 협상, 계약 체결시의 상업적 및 법률적·금융 자문, 자금 및 기술 지원 등의 종합 지원 기능을 갖춘 '남북경협 종합지원센터'(가칭) 설립이 요구된다. 다만 우선은 남북경협 사무소의 역할 제고로 이의 기능 일부를 담당할 수 있을 것이다.

다섯 번째로는 남북 금융 결제 시스템의 정립이 요구된다. 현재 남북간 대금 결제 수단은 현금과 전신송금(T/T)밖에 없으므로, 대금 결제로 인한 위험이 상존하고 있다. 따라서 신용장(L/C) 제도 도입과 청산결제 제도의 도입이 요구된다.

끝으로, 남북협력기금 지원에 있어서 신용 대출 제도의 도입이 요구된다. 남북협력기금을 이용하려면 담보를 제공해야 하나, 중소기업들이 대부분인 남북 교역업체들은 활용이 어려운 실정이다. 따라서 '벤처 인큐베이터' 역할로서, 담보물뿐만 아니라 남북 교역 실적과 교역 기간을 감안한 신용 대출 제도 도입을 검토할만하다. 이외에도 통관 절차 간소화와 민간의 기합의 사항 존중을 통한 우리 업체간 과당 경쟁 방지 대책 마련도 요구된다.

## 나. 금강산 관광사업

금강산 관광사업 활성화를 위해서는 지속적인 관광 수요 창출과 수익성 제고, 관광 인프라 및 투자 재원 확충 등이 요구된다. 이를 위해서는 민간 기업은 물론, 정부 차원의 보다 적극적인 지원이 필요하며, 북측도 금강산 관광대가 일부의 군사비 전용 의혹 해소와 합의 사항의 차질 없는 이행 등의 협조가 필요하다.

우선, 재방문 및 지속적인 신규 관광 수요 창출을 위해서는 관광 영역 확대와 숙박·위락 시설 확충, 관광의 자율성 확대, 각종 이벤트 기획과 국제 (평화) 회의 유치 등을 통해 계층별·연령별 차별화된 맞춤형 상품을 개발해야 한다. 특히, 관광 영역 확대와 관련해서는 내금강과 총석정 등 금강산 지구 내는 물론, 평양과 묘향산·백두산 등 금강산 이외 지역과 설악산 등지와 남북 연계 관광 확대와 함께, 일정의 다양화 및 중국·일본과도 연계한 3국간 관광 상품 개발도 필요하다.

또한, 관광의 자율성 확대를 위해 군사분계선 통과 시간의 연장 및 절차 간소화, 개별 승용차 관광과 관광 지구 내 자율성 보장, 북한 주민과의 접촉 확대 및 체험 상품 개발 등이 요구된다. 특히 이를 위해서는 북한 당국이 철조망과 경비원의 보호(?)가 아닌 특구내 자율 관광이 보다 많은 관광객을 유치하여, 관광 대가 수입과 북한의 특산물 판매 수입을 증대시킬 수 있다는 인식의 전환이 요구된다. 이와 함께, 금강산 지구가 통일 교육장으로서의 역할이 확인된 만큼, 단기적으로는 수학여행 허용과 비수기의 학생·교사 및 유공자에 대한 관광 경비 지원 제도의 부활과 공공기관의 단체 관광 권장을 적극 검토해야 한다.

두 번째로는 국제적인 관광특구에 걸맞는 다양한 놀거리와 즐길거리·쇼핑거리 등의 허용, 그리고 대금 결제 수단의 다양화 등을 통해 관광객들의 불만을 해소하고 진출 기업의 수익성 제고 방안이 고려되어야 한다. 예컨대 카지노 허용을 비롯하여, 면세 상품의 종류와 관광객의 외화 사용 한도의 확대 등이 요구된다.

세 번째로는 보다 적극적인 투자 유치 계획 마련과 함께, 관광 인프라 확충을 위한 통일 펀드 조성 및 국내 금융 제도 개선 등의 정부 지원이 필요하다. 특히 관광 인프라 확충을 위해서는 현대가 자체 공급하고 있는 발전 시설을 비롯하여, 고성항 부두 및 방파제의 정부 인수, 내금강 등지로의 도로 확장 및 포장 등에 대한 정부 지원이 요구된다. 특히 고성항 시설물은 특정 기업만의 기간 시설이 아니므로, 정부가 인수하여 남북 경협을 통해 물류항 및 관광항으로 육성하는 방안으로 활용할 수도 있다.

또한, 남북 경협 확대에 따르는 기금 수요 증가에 대비하기 위해서는 남북협력 기금의 확충과 자금 출처 면제의 증장기 저리의 통일채권 발행과 함께, 국책은행



등 금융기관이 국내외 투자자들과 연계한 프로젝트 파이낸스를 주선할 수 있도록 통일펀드 조성 차원의 정부 보증이 필요하다. 특히, 자금 출처 면제의 무기명 중장기 채권 발행은 시중 부동 자금과 지하 자금을 '생산 자금화' 혹은 '통일 기금화'로 유도하는 효과가 있다. 이와 함께, 국내 금융 제도의 개선이 필요한데, 대기업에 대한 남북협력기금의 대출 제한 규정의 개정과 금강산 현지 자산의 담보 인정, 남북협력기금 및 관광진흥개발자금의 신축적 활용을 통해 숙박·편의 시설 등의 관광 인프라 확충 지원 등을 검토해볼만하다.

이외에도, 의료·통신 시설과 환경오염 방지를 위한 오폐수 처리 및 소각장 시설과 함께, 출입국 절차의 편의를 위한 북측의 출입국 사무소(CIQ) 신축 등도 많은 관광객들이 요구하고 있다. 금강산의 CIQ 시설은 남측 관광객들의 안전성과 편의성 제고를 위해 필요함과 동시에, 동해선의 인적·물적 교류의 창구로의 공공재(public goods) 성격이 강하므로 정부의 지원이 필요하다.

#### 다. 개성공단 개발사업

개성공단은 1단계가 완공되면 약 300개의 기업이 입주하여 연 25억 달러를 생산하게 된다. 나아가 2012년까지 3단계에 걸쳐 총 2,000만 평의 공단 및 배후 신도시를 개발하여 35만 명을 고용하고 연 200억 달러를 생산하는 종합형 경제 특구로 개발될 계획이다.

따라서 개성공단이 2차 본단지 분양을 계기로 그간의 시험 단계에서 지속발전 가능한 본격적인 투자 단계로 확대·발전하기 위해서는 선결 과제의 해결과 질적인 변화가 요구된다. 이를 위해서는 북핵 문제와 불안정한 북미 관계를 비롯한 경제 외적 불안 요인 해소와 안정성 제고는 물론, 수익성 향상과 판로 개척, 지속발전 가능한 경험 재원 확충 등을 위한 남북 양측 당국의 노력이 필요하다.

보다 구체적으로 설명하면, 첫째로 경제 외적 불안 요인을 최소화하고 법·제도적 측면에서 투자의 불안정성을 제거하여 남북 관계 및 경험을 제도화시켜야 한다. 이를 위해 북측은 무엇보다도 핵 문제 해결과 북미 관계 정상화를 통해 전략물자 반출과 원산지 규정 등의 제약 요인을 제거하는 한편, 기합의된 4대 경험합의서와 3통(통행, 통신, 통관)의 실제적 발효와 이행이 요구된다. 또한 노무관리 측면에서 고용·해고 등 북측 근로자 관리의 자율성 보장과 임금 지불 문제 및 환경·노동권 개선 등을 위한 노력을 보여야 한다.

남측 역시, 주변국들에게 개성공단 개발의 취지와 중요성, 남북 관계의 특수성, 반출 물자 관리의 투명성 확보 방안 등을 제시하여 교육용과 산업용 등에

한해 첨단 장비의 반출이 허용될 수 있도록 주변국을 설득하는 데 외교적 역량을 다해야 할 것이다. 특히, 개성공단이 한미 FTA 협상에서 역외가공지역으로 인정받기 위해서는 역외가공무역위원회 위원들을 비롯한 주요 인사들을 초청하여 개성공단에 대한 이해를 높여야 할 것이다. 미국의 페리 전 국방장관은 개성공단을 '한반도의 미래'로 평가한 바 있다. 개성공단을 방문함으로써 이들의 인식이 크게 바뀔 수 있음을 의미한다.

이외에도 개성공단의 본격 가동에 따르는 노동력의 안정적 공급 확대를 위해서는 북한 인력에 대한 기술 연수와 안전 교육 확대는 물론, 개성 이외 지역의 근로자들이 개성공단에서 거주할 수 있는 거주·숙박 단지의 건설과 함께, 이들이 생활·상업 활동을 할 수 있는 배후 신도시 개발의 병행 추진이 요구된다. 다만 기술 및 교양 교육 운영에 있어서는 정부 주도에 대해 북측의 반발이 예상되므로 산·학·연 협동체제(가칭 '통일경제 아카데미' 운영) 하에 정부의 측면 지원 방식이 바람직할 것이다.

둘째, 개성공단 진출 기업의 수익성 제고와 판로 개척 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 북측은 2단계 부지에 대해 토지의 무상 임대와 합리적 수준의 지상 장애물 철거 비용 요구로 기업의 분양가 부담을 최소화해야 하며, 민족경제의 균형 발전과 민족공조 이행 차원에서 남한의 인프라 조성비에 상응하는 일정한 분담과 최대한의 노동력 지원 등의 협조적 자세가 요망된다.

남측 역시, 대북 경제제재가 해제되지 않는 한 북한산의 개성공단 제품에 대해서는 수출 판로 확보가 어려울 것이므로, 한시적인 지원책이 요구된다. 예컨대, 정부·공공기관의 '우선 구매 제도'를 실시하거나 수입 대체 효과 측면에서 세제·금융상의 인센티브 도입이 요구된다. 이는 우리 기업의 대북 과당 진출 예방과 규모의 경제 효과 진작 차원에서도 필요하다.

끝으로 경험 확대로 남북협력기금의 수요 증가에 대비한 기금 확충 방안 마련과 함께, 남북협력기금의 탄력적 운용과 담보 인정 비율의 확대가 요구된다. 개성공단을 북한 노동력의 단순 활용 차원을 넘어 남북한 경제통합의 장으로 발전시키기 위해서는 북한 경제 회생과 자생력을 갖춘 지속 발전 가능 프로그램을 마련해야 한다. 이를 위해 북한을 국제금융기구에 가입하도록 지원하고, 시중 부동자금의 '북한 개발 자금화' 및 '통일 기금화' 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 개성공단의 개발 및 운영에 소요되는 대부분의 원부자재가 남측에서 조달될 것으로 예상되므로, 이는 결국 시중 부동 자금의 내수 촉진 및 생산 자금으로의 전환 효과가 있음을 인식하여, 일정 규모 범위 내에서 자금 출처를 면제해주는 중장기 저리의 통일 채권 발행이나 통일 펀드 조성을 적극 검토할 필요가 있다.