



07-06 (통권 12호)
2007.06.13

남북 경험 활성화를 위한

統一經濟 리포트

■ 6.15 공동선언 7주년 평가와
경험 활성화의 7대 과제

차 례

6.15 공동선언 7주년 평가와 경험 활성화의 7대 과제

I. 6.15 공동선언의 주요 내용과 추진 현황	1
II. 6.15 공동선언 7주년의 남북 경험 부문 평가	5
III. 남북 경험 활성화의 7대 과제	15

- 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 남북 경험 활성화 전략에 대한 조사 분석 자료입니다.
- 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총 괄 : 한 상 완 경제연구본부장 (3669-4121, swhan@hri.co.kr)

□ 동북아연구센터: 홍 순 직 수석연구위원 (3669-4182, sjhong@hri.co.kr)
 김 영 근 연구위원 (3669-4112, kimyg@hri.co.kr)
 이 해 정 연구 원 (3669-4487, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 6.15 공동선언 7주년 평가와 경협 활성화의 7대 과제

1. 6.15 공동선언의 주요 내용과 추진 현황

(주요 내용) 6.15 공동선언은 ‘민족 경제의 균형 발전’이라는 경제 부문의 협력 활성화를 통해 남북 화해·협력과 평화공존의 ‘사실상의 통일’ 여건을 조성해 나가고, 중장기적 과제로서 남북 통일을 이루어 내자는 합의를 주요 내용으로 하고 있다.

(여건 변화) 6.15 공동선언은 한국 정부의 주도적인 노력과 북한의 적극적인 호응 및 미국의 유연한 대북 접근 등의 시대적 상황에 의해 도출될 수 있었다. 그러나, 현재 북핵 해결 지연과 북미 및 남북 간의 정치·군사적인 불안정성이 여전히 존재하고 있어 6.15 선언을 이행하는 데 최대 걸림돌로 작용하고 있다.

(추진 현황) 법제도적 장치와 구체성이 결여된 선언적 내용으로, 정치·경제적 요인이 혼재되어 있으며 남북간의 경제 외적 불안 요인이 지속되어, 6.15 공동선언의 성과는 아직까지 미흡한 것으로 평가된다.

구체적으로, 6.15 공동선언에 대한 해석에 있어서 남북간의 시각차로 인해 제1항과 제2항의 정치·군사적 문제에 관해서는 구체적인 논의의 진전을 보지 못하였고, 제3항 및 제4항의 인적 교류와 남북 경협을 중심으로 성과를 보이고 있다. 특히 남북 경협 부문에 있어서는 괄목할만한 긍정적 변화를 살필 수 있다.

2. 6.15 공동선언 7주년의 남북 경협 부문 평가

(긍정적 측면) 공동선언이 발표된 이후 지난 7년 동안 남북 간에는 많은 변화가 있었다. 특히 남북 경협 부문에서는 괄목한 긍정적 변화가 있었다.

첫째, 인적·물적 교류 확대와 경협 인프라의 확충을 들 수 있다. 남북 경협은 교역, 투자, 인적 교류 등의 분야에서 양적으로 지속적인 발전을 이루었으며, 경협 인프라 확충과 법·제도적 기반 조성 등으로 남북경제공동체 형성의 기반을 구축하였다. 특히 3대 경협 사업으로 대표되는 금강산 관광사업과 개성공단 개발사업, 남북간 철도도로 연결사업 등으로 본격 투자 단계의 남북 경협 시대가 개막되었다. 3대 경협 사업 추진으로 개성공단의 전력·통신이 공급되었고, 남북간 수송로 연결 합의로 물류 체계도 크게 개선되었다.

둘째, 법적·제도적 측면에서도 경협합의서의 발효와 특구법의 제정·공포 등으로 남북 경협을 안정적으로 추진할 수 있는 발전적 토대가 마련되었다. 남북 관계의 특수성과 국제 관행을 고려한 구체적인 경협 합의서의 합의·발효는 남북 경협을 안정적으로 추진할 수 있는 발전적 토대와 남북경제공동체 형성을 위한 기틀을 제공하였다.

셋째, 북한 경제의 회생 지원과 개혁·개방 유도를 통한 자본주의 시장 경제 요소 도입 등 북한의 경제 정책 변화 유도에도 상당히 기여한 것으로 평가할 수 있다. 대북 지원을 포함한 남북 교역·투자 확대로 북한 경제는 1999년 이후 연속 플러스 성장률을 기록하였으며, 북한의 개혁·개방 확대와 대남 경협 사업부서 신설로 남북 경협과 자본주의 시장 경제 도입에 대한 인식의 변화를 유도하였다.

(미흡한 측면) 그러나 이러한 양적·질적 성장에도 불구하고, 경제 외적 불안 요인의 미해결과 함께, 남북간 합의 사항의 미이행과 지연, 법제도적 장치 미비, 국제화 인식 저조 등으로 '민족 경제의 균형 발전'에는 미흡한 측면이 지적된다.

첫째, 2.13 합의 이행 지연은 본격적인 경협 활성화의 최대 걸림돌로 작용하고 있다. 이는 한반도의 정치·외교적 불안 요인일 뿐만 아니라, 개성공단과 금강산 사업 등 대규모 자본과 장시간이 요구되는 투자 사업의 외자 유치와 판로 개척 등에 최대 장애 요인으로 지적되고 있다.

둘째, 경협에 대한 남북간의 인식 격차와 북한의 체제·수호적인 경직적인 태도 견지로 합의 이행이 중단되거나 지연되는 경우가 적지 않다. 우리 정부는 남북 경협을 남북 관계의 지렛대 및 '상호 발전을 통한 북한의 개혁·개방 유도'의 한 수단으로 인식하고 있는 반면, 북한은 '동포끼리의 민족 사업' 및 경제 강성대국 건설 목표 달성을 위한 수월처로 활용한다는 인식이 팽배한 듯 하다.

셋째, 법제도적 장치의 미비도 들 수 있다. 남북교류협력 관련 법규는 기본 법제로서의 틀은 어느 정도 갖추고 있으나 경제성이나 투자보호, 신변안전 보장, 분쟁해결 절차 등 실효성 측면이 담보되지 못하고 있는 점도 미비점으로 지적된다.

넷째, 중국과 유럽 등 제3국들의 대북 진출에 대한 관심과 투자가 본격화 되고 있어, 에너지 및 지하자원 등에 대한 선점 상실 우려 역시 상존하고 있다.

3. 민족 경제 균형 발전을 위한 경협 활성화의 7대 과제

(기본 방향) 남북 경협의 목표를 상생(win-win)의 남북경제공동체 형성이란 중장기적인 관점에 두고 통일에 대비한 인프라 구축에 역점을 두어야 한다.

이를 위해서 단기적으로는 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리와 함께, 지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축에 주력해야 한다. 이에 따라 합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전, 남북협력기금 확충을 위한 재원 마련 등이 요구된다.

중장기적으로는 남북 경협 활성화를 통한 북한 경제 회생 지원과 개혁·개방 유도로 남북 간의 경제력 격차를 완화하는 한편, 통일 국가에 대비하여 통일 인프라 확충과 동북아 경제 허브 도약을 위한 기반을 조성해야 한다.

(7대 과제) 따라서 정부는 민족 경제의 균형 발전이란 6.15 선언을 이행하기 위해 지속 발전 가능한 남북 경협 체계를 구축하여 경협을 활성화해야 한다.

첫째, 지속 가능한 남북 경협 기반을 조성해야 한다. 경제 외적 불안 요인의 최소화를 위한 북핵 문제의 안정적 관리와 함께, 기합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전의 촉구, 국제법적 대응 방안 마련, 상생의 경협 사업 발굴 등이 요구된다.

둘째, 통일 경제적 차원의 종합적인 경협 확대 방안 논의를 위한 ‘남북경제공동위원회’ 구성이 필요하다. 이를 통해 북한 경제 회생 및 개혁·개방 지원, 남북경제공동체 구성 논의 및 남북한 경제력 격차와 지역별·산업별 특성을 고려한 상생의 경협 사업과 균형 발전 모델 발굴 등을 북측과 공동 모색해야 한다.

셋째, 동북아 경제 협력을 위한 남북한 연계비교우위를 개발해야 한다. 남북한의 지경학적 여건과 부존자원, 장기적인 국토개발계획을 감안하여 한반도 경제의 대주변국 비교우위 개발을 추진할 필요가 있으며, 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 북한 산업 재건 및 남북 산업간 협력 방안을 강구해야 한다.

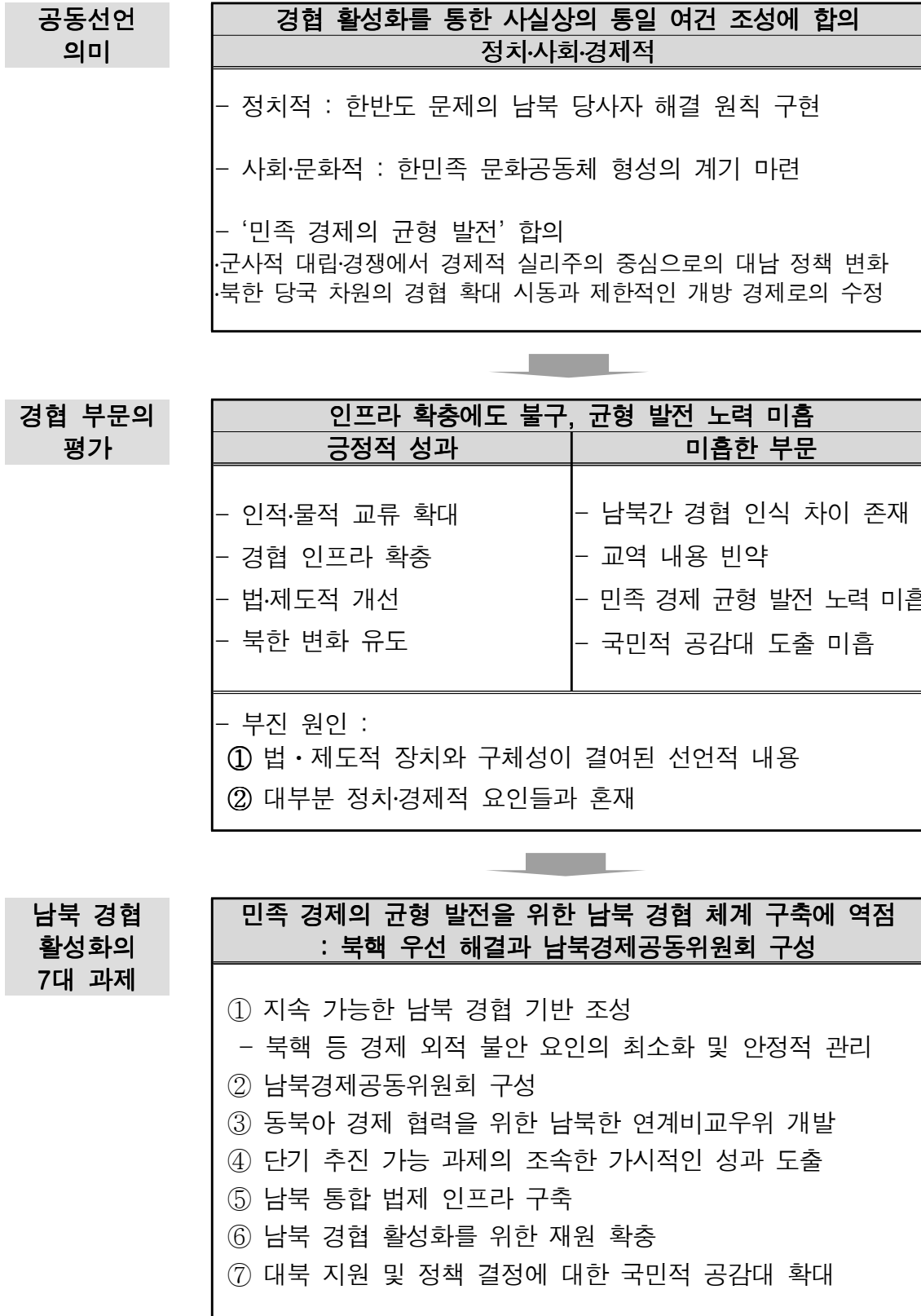
넷째, 남북한 상호 이익 추구를 위해 단기 추진 가능 과제의 조속한 가시적인 성과를 도출해야 한다. 상업적 방식의 경협 사업 추진을 통해 북측에 시장경제 학습 기회를 제공하고, 남측 경제에도 실질적으로 기여함으로써 남북 경제 통합의 기반 마련해야 한다.

다섯째, 남북 통합 법제 인프라를 구축해야 한다. 남북이 원활한 경제협력을 추진하기 위해 북한의 법제 인프라 구축 역량 축적에 도움이 되는 입법 노하우의 전달도 수반되어야 한다. 국제금융기구의 입법지원 프로그램을 참고하여 법제 인프라 기반을 마련할 수 있도록 지원하는 동시에 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원하고 협력하여야 한다.

여섯째, 남북 경협 활성화를 위한 재원을 확충해야 한다. 북한 개발 자금 및 통일펀드 조성을 위해 적극적인 외자 유치 노력 등의 다양한 자원 조달 방안 마련과 함께, 경협 재원의 신축적 운용도 필요하다.

일곱째, 대북 지원 및 정책 결정에 대한 국민적 공감대를 확대시켜야 한다. 남북 경협의 목적과 성과 도출도 중요하지만, 중장기 차원의 지속 발전 가능한 경협 모델로 정착·발전되기 위해서는 대북 정책 결정 과정의 투명성 제고와 대북 지원의 합목적성에 대한 對국민 설득 방안을 강구하여 국민적 공감대 형성을 통한 ‘남남 갈등’ 해소가 필요하다.

6.15 공동선언 7주년 평가와 경험 활성화의 7대 과제



□ 6.15 공동선언 7주년 평가와 경험 활성화의 7대 과제

1. 6.15 공동선언의 주요 내용과 추진 현황

1) 6.15 공동선언의 주요 내용

○ (주요 내용) '민족 경제의 균형 발전'이란 경제 부문의 협력 활성화를 통해 남북 화해·협력과 평화·공존의 '사실상의 통일' 여건을 조성해나가 중장기적 과제로서 남북 통일을 이루자는 데 합의를 도출

- 통일 지향적 남북 협력 여건 조성 : 남북 통일 문제를 자주적으로 해결하며 (제1항) 남북한 상호 통일 방안의 공통성을 인정하고 이 방향으로 통일을 지향하기로 합의(제2항)
 - 이는 그동안의 남한 배제의 '통미봉남'(通美封南)에서 대미 협상과 남북 협상의 2-트랙을 함께 진행시키는 '통미접남'(通美接南) 혹은 '통미통남'(通美通南)으로 전환을 대내외 천명한 것임
 - 남북 정상은 상호 체제를 인정하면서, 남북 관계를 '사실상의 통일'(de facto unification)로의 실질적 전환에 합의한 최초의 역사적 문건으로 평가
- 사회·문화적 교류 증대 : 이산가족 문제와 비전향 장기수 등 인도적 문제의 조속한 해결 노력(제3항) 및 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 상호 신뢰 증대(제4항)에 합의
- 남북 경험 체계 구축 : 당국 차원의 본격적인 경험 활성화와 경제 부문의 상호 보완적인 협력을 통해 화해 협력과 평화 공영의 남북 관계 조성 기반을 마련
 - 민족 경제의 균형 발전에 합의(제4항)함으로써 남북 경험에 대한 북한의 인식 변화와 함께, 그동안의 남북간 군사적 대립·경쟁보다는 경제적 실리주의 중심으로의 대남 정책 변화를 예고
- 당국간 대화 : 공동선언 실천을 보장하기 위한 남북 간 상시대화 채널 (당국자 회담 개최) 확보(제5항)를 합의

○ (의의) 남북 관계 사상 최초로 남북의 최고당국자가 직접 서명한 6. 15공동선언은 1972년의 ‘7. 4 남북공동선언’과 1991년의 ‘남북기본합의서’를 훨씬 뛰어넘어 분단 55년 만에 남북 관계를 개선한 역사적인 사건임

- 오랫동안의 적대적 대결 관계를 청산하고 화해적 공존 관계의 첫발을 내딛음으로써 상호 체제 인정과 남북간 평화 공존과 화해 협력의 실질적 토대를 마련
 - 민족 경제의 균형 발전에 합의함으로써, 그동안의 남북간 군사적 대립·경쟁보다는 경제적 실리주의 중심으로의 대남 정책으로 인하여 남북 경험 활성화 계기 마련

2) 6.15 공동선언의 전반적 추진 현황

○ (여건 변화) 6.15 공동선언은 한국 정부의 주도적인 노력과 북한의 적극적 호응 및 미국의 유연한 대북 접근 등의 시대적 상황에서 비롯

- 당시 김대중 정부의 햇볕정책과 북한의 체제위기 극복에 따른 적극적 대외관계 개선 의지 및 클린턴 행정부의 대북포용정책 기조 등 한국, 미국, 북한 요인의 선순환적인 조화
- 그러나, 북핵 해결 지연과 북미 및 남북 간의 정치·군사적인 불안정성이 여전히 존재하고 있어 6.15 선언을 이행하는 데 최대 걸림돌로 작용하고 있음
 - 남측은 남북정상회담 성사와 연계하여 북핵 문제 및 남북 관계를 개선하고자 하나, 북측은 북핵으로 인한 경제난 완화를 위해 보다 많은 경제 지원을 얻고자 하는 정책 추진

○ (추진 현황) 법·제도적 장치와 구체성이 결여된 선언적 내용이며, 정치·경제적 요인이 혼재되어 있으며, 또한 남북간의 경제 외적 불안 요인의 미해결로 6.15 선언의 성과는 미흡

- 공동선언과 합의 내용이 국제적 수준의 법·제도적 장치가 마련돼 있지 않아 구속력이 없으며, 구체적 실행 방안이 결여되어 있음

- 남북 관계 사상 최초로 남북의 상호 체제를 인정하면서, 민족 경제의 균형 발전을 위한 공동선언에 관해서 남북 간의 해석차이와 북한의 체제·수호적인 경직적인 태도 견지로 남북 합의 사항 이행은 지연
 - 대부분의 내용이 정치·경제적 요인들과 혼재되어 있어, 이행 과정에서 경험 관련 현안 해결에 역점을 두는 북한과 핵문제 해결을 통한 한반도 평화 체제 구축에 중점을 두는 남한과의 시각차가 현저함
 - 2차 북핵 위기 발발과 북한의 핵·미사일 실험 발사로 북·미 관계가 대립 상황으로 군사·정치적 긴장 완화는 미흡
 - 또한 북한의 경제 협력 지원 위주의 정책 접근과 대북 지원 등을 포함한 대북 정책 결정 과정에 관한 남한 내부의 진보-보수의 갈등도 걸림돌로 작용함
 - 한편, 2.13 합의로 6.15 선언 당시의 상황과 유사한 대북포용정책 기조의 국제 정세 하에서 6자회담의 진전과 남북관계 개선의 새로운 계기를 마련했으나 방코델타아시아(BDA) 문제로 진전을 보이지 못함
 - 그러나, 북한이 ‘先 BDA 해결, 後 2.13 합의 이행’ 원칙을 고수하면서도, 2.13 합의 이행에 대한 약속 발언 등으로 볼 때 북한의 BDA 동결 계좌 해제 직후 6자 회담이 재개될 가능성이 높음
- (남북간 입장 비교) 6.15 공동선언의 남북 시각차로 인해 제1항 및 제2항의 정치·군사 문제에 관해서는 구체적인 논의의 진전이 없었고, 제3항 및 제4항의 인적교류와 남북 경험 교류를 중심으로 진행되어 옴
- 제1항 및 제2항 : ‘사실상의 통일’(de facto unification) 방안에 대한 남북 간의 해석차와 북한의 체제·수호적인 경직적인 태도 견지로 정체
 - 남측 입장 : 북의 「연방제」案에 접근한 것이라기보다 상호 체제 인정과 공존공영의 단계를 통해 통일을 지향한다는 것으로서 통일방안이 아닌 ‘통일 접근방식’에 합의했음을 뜻함
 - 북측 입장 : 자주적 통일 조항(제1항)을 외세의 도움 없는 민족끼리의 통일로 해석하면서 주한 미군 철수와 연방제 실현 등을 요구
 - 6.15 남북공동선언의 이행을 강조해온 북한은 한·미 정상회담 등 한미동맹에 대해 ‘민족공조’보다 ‘외세공조’를 중시하는 것으로 해석

- 제3항(인도적 문제) 및 제4항(남북 경험) : 남북정상회담의 주요 후속회담은 통일이란 중장기 과제보다는 이산가족 상봉 등의 인적 교류와 대북 경제 협력 등의 현안 우선 해결에 역점
 - 남측 입장 : 정부는 남북 경제 협력과 다방면의 교류를 남북 관계 개선의 지렛대 및 ‘상호 발전을 통한 북한의 개혁·개방 유도’의 한 수단으로 인식
 - 북측 입장 : 남북 경험은 수익성에 바탕을 둔 민간사업임에도 불구하고, 북한은 ‘동포끼리의 민족 사업’ 혹은 ‘우리 민족 서로 돕기’ 및 경제 강성대국 건설 목표 달성을 위한 수월처로 활용한다는 인식이 팽배한 듯함
 - 6.15 공동선언 이후 남북간의 사회문화 교류의 특징은 15차례 이산가족 상봉 등의 양적 증가와 함께 예술단 교류, 관광객 방문, 방송, 체육, 학술 등 질적으로 다양한 분야로 확대
 - 경의선·동해선 철도 시험 운행('07. 5. 17)으로 민족 공동체 회복의 계기를 마련하고 남북간 신뢰 구축 기반을 조성했다는 점 등에서 남북 평화체제 구축 진전을 기대할 수 있으며, 남북 경험 사업의 활성화가 기대됨

- 제5항(당국간 대화) : 장관급회담과 경제 협력추진위 및 각종 실무회담 등의 정례화로 다양한 남북대화가 진행되고 있으나, 북핵 문제 등으로 진전과 서행을 거듭하고 있음
 - 남측 입장 : 회담의 정례화·제도화를 통해 남북 관계 개선과 한반도의 위기 상황 관리에 주력
 - 북측 입장 : 북한은 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인 해결보다는 2.13 합의 이행을 위한 ‘先 BDA 해결’, 쌀 차관 문제, 대북 경공업 원자재 제공 사업 등에 역점을 두고 있어, 대화의 걸림돌로 작용
 - 6.15 선언 이전에는 정치·군사 부문에 편중된 당국간 회담이 경험 관련 분야로 확대되었을 뿐 아니라, 정례화·세분화되어 진전을 보였으나, 남북간 군사적 현안을 논의하는 남북장성급 회담 등은 미흡하여 남북 군사적 신뢰 구축과 긴장완화 문제 해결은 지연되고 있음
 - 특히, 한반도의 긴장 완화 및 평화 모드 진전의 계기가 된 경의선·동해선 철도 운행의 정례화 및 남북철도 연결 완성을 위해서는 항구적 군사보장 조치 등 남북간의 경제 외적 불안 요인의 해결과 신뢰 구축이 관건임

2. 6.15 공동선언 7주년의 남북 경험 부문 평가

○ (긍정적 측면) 남북 경험은 교역, 투자, 인적 교류 등의 분야에서 양적으로 지속적인 발전을 이루었으며, 경험 인프라 확충과 법·제도적 기반 조성 등으로 남북경제공동체 형성의 기반을 구축함

- 인적 교류 확대 : 2000~07년 4월까지의 남북간 왕래 인원은 1989~99년까지의 11,958명보다 25배나 많은 30만 1,594명에 달함
 - 1999년 5,661명 → 2000년 7,986명 → 2005년 88,341명 → 2006년 101,708명
 - 특히, 남북정상회담의 단초를 제공한 금강산사업의 관광객까지 포함하면 2000년 이후의 북한 방문자는 158만 9,728명에 달함
- 물적 교류 확대 : 남한은 2002년부터 북한의 제2의 교역 상대국으로 자리매김하고 있으며, 북한의 대남 무역 의존도는 26%에 달함
 - 남북 교역 확대 : 2005년에는 10억 달러를 넘어서 2자리 수의 남북 교역 시대가 열렸으며, 2007년 4월에는 전년 동기비 98.5% 증가
 - 1999년 3억 3,300만 달러 → 2000년 4억 2,500만 달러 → 2006년 13억 4,974만 달러 → 2007년 1~4월 4억 1,098만 달러(전년 동기비 25.3% 증가)
 - 상업적 거래 증가 : 개성공단의 본격 가동과 금강산 육로 관광 등에 힘입어 급증(1999년 2억 3,600만 달러 → 2000년 2억 7,300만 달러 → 2006년 9억 2,807만 달러로 1999년 대비 3.9배 증가)
 - 북한 경제의 대남 의존도 상승 : 1999년 18.4% → 2000년 17.8% → 2003년 23.2% → 2004년 19.6% → 2005년 26.0%

< 남북 경험 추이 >

	상업적 거래 (백만 달러)	비상업적 거래 (백만 달러)	총 교역액 (백만 달러)	투자액 (백만 달러)	대북 지원 (억 원)	왕래 인원 (명)
2000	273	152	425	82	1,365	7,986
2001	255	148	403	57	1,757	8,742
2002	368	274	642	86	1,716	13,877
2003	429	295	724	45	1,888	16,303
2004	436	261	697	94	2,871	26,534
2005	689	366	1,055	270	2,138	88,341
2006	928	421	1,349	371	2,797	101,708
07.1~4	347	64	410	138	594	38,103

6.15 공동선언 7주년 평가와 경험 활성화의 7대 과제

- **3대 경험 사업 추진** : 금강산 관광사업과 개성공단 개발사업, 남북간 철도·도로 연결 사업 등으로 본격 투자 단계의 남북 경험 시대를 개막
 - **금강산 사업** : 육로 관광과 관광 코스 확대, 각종 숙박편의 시설 등의 관광 인프라 확충으로 2007년 6월 현재까지 총 150만 명이 금강산을 방문하였으며, 향후 5년 이내에 연 120만 명 이상이 관광하는 국제 관광특구로 개발할 예정
 - 이는 북한에게 대외 개방에 대한 불안감 해소와 경제 회생에 대한 자신감을 심어줌으로써 개성공단의 특구 지정 및 여타 지역 개방에도 크게 기여

< 연도별 관광객 추이 >

(단위 : 천 명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	07. 1~6
관광객	10.5	147.5	212.0	58.8	87.4	77.7	272.8	301.8	238.5	94.9
누적	10.5	158.0	370.0	428.9	516.3	594.0	866.8	1,168.6	1,407.1	1,502.0

- **개성공단 사업** : 시범단지 및 1차 본단지의 가동으로 남북 경험이 단순 교역 및 임가공 수준에서 본격 투자 단계로 발전¹⁾
- 향후 2012년까지 3단계에 걸쳐 신도시와 첨단산업·물류·상업·문화의 국제 자유경제지대의 복합 기능을 갖춘 ‘종합형 경제특구’로 개발할 예정 (완공 되면 2,000개 업체가 입주하여 연 35만 명 고용과 200억 달러 생산 계획)
- **남북간 육로 연결 사업** : 남북장관급 회담에서의 경의선 및 동해선 철도·도로 연결 합의로 도로는 정상 운행 중이며, 철도는 지난 5월 17일 시범운행을 마침

1) 분양중인 개성공단 1단계 잔여 공장용지(53만 평)는 344개 기업이 신청해 평균 2.4 대 1의 경쟁률을 보임

<참고> 남북 철도 연결의 효과

○ (남북 철도 연결의 영향) 정부의 철도 개통 시나리오가 순조롭게 진행될 경우 개성공단 활성화, 對北 관광사업 활성화, 동북아 물류 허브 도약 가능, 對北 지원 부담 경감 등의 경제적 효과를 기대할 수 있음

- 정부의 철도 개통 시나리오 : 정부는 한 번에 완전 개통하기보다는 3단계로 나눠 남북 철도를 개통하겠다는 방안을 모색
 - 1단계 : 개성공단 물자 수송, 북측 근로자 통근 등 개성 공단과 연계 운영
 - 2단계 : 개성공단 남측 근로자 통근, 관광객 수송 등 남측 인원 방북 시작
 - 3단계 : 남북 연결구간으로 시작해 서울~평양 정기열차 운행으로 확대하는 등 남북간 정기열차 운행
- 개성공단 활성화 : 1, 2 단계의 경우 북한의 의지만 있을 경우 곧바로 실행할 수 있는 것으로 노동력 수급의 원활화 등으로 개성 공단 활성화가 기대
 - 해상 운송 6~8일 소요, 철도 운송은 1~2일 소요되어 개성공단 생산품의 대량 운송이 가능해지고 운송 시간도 단축되어 물류비용을 1/4까지 줄일 수 있는 효과가 있는 등 물류비용 대폭 절감
- 對北 관광사업 활성화 : 남북 철도를 이용한 남측 북한 관광객 수송이 가능해 질 경우 금강산, 개성 열차관광 등 對北 관광사업이 활성화될 것임
- 동북아 물류 허브 도약 가능 : 남북철도 연결로 남북간 물류 불균형이 해소될 것으로 기대되며 물류 효율성 제고, 대륙 철도 연결 등을 통해 한반도가 동북아 물류 허브로 도약할 수 있을 것임
 - 남북간 물류는 해운 96.1%, 도로 3.9% 정도로 해운에 지나치게 집중되어 있었으나, 남북철도 개통은 이와 같은 불균형을 해소해 줄 전망
 - 부산~모스크바 화물 운송의 경우 해상은 2,130 달러에 30일 소요되나 대륙 철도 이용 시 1,822 달러에 15일 소요, 한반도와 유럽 간 물류 수송의 경우 철도가 해운보다 거리는 1만여 km, 운송시간은 14~15일 단축
- 對北 지원 부담 경감 : 對北 지원 물류 비용 경감, 북한 수입 증가 등으로 對北 경제 지원 부담이 경감될 것으로 보임
 - 對北 지원 물류 비용 경감 : 해상 운송의 철도 운송 대체로 대북 지원 물자에 대한 물류 비용이 경감
 - 북한 수입 증가 : 남북철도 연결로 인한 경험 활성화 및 북한 방문객 증가로 북한의 사업 수입 및 통행료 수입이 증가할 것임

- **경협 인프라 확충** : 3대 경협 사업 추진으로 개성공단의 전력·통신이 공급되었고, 남북간 수송로 연결 합의로 물류 체계도 크게 개선
 - **전력 공급** : 개성공단 시범단지의 1.5만 kW의 전력 공급에 이어, 본단지가 완공되면 10만 kW가 공급될 예정
 - **통신 연결** : 개성공단~남측간 직접 연결되는 유선통신을 개통하여 2007년 2월 현재 303 회선을 사용 중이며, 본단지 완공시에는 1만 회선이 연결될 예정
 - **물류 체계 개선** : 경의선 및 동해선 도로 연결, 남북물류합의서 발효에 따른 북한 선박의 제주해협 통과, 남북간 직항로 개설 등으로 물류 비용 절감과 한반도의 동북아 물류 중심국가로의 도약 발판 마련에 크게 기여

- **법·제도적 개선** : 남북 관계의 특수성과 국제 관행을 고려한 구체적인 경협 합의서의 합의·발효로 남북 경협을 안정적으로 추진할 수 있는 발전적 토대와 남북경제공동체 형성을 위한 기반이 마련
 - **경협합의서 발효** : 4대 경협합의서('03. 8. 20) 및 9개의 후속합의서('05. 8. 1)의 발효로 대북 투자의 불안감과 불확실성이 크게 해소되었으며, 민족 내부 거래의 명시와 청산결제 은행 및 결제 통화 합의 등으로 남북한 화폐 통합 및 경제공동체 형성을 위한 여건을 조성
 - **'남북관계 발전에 관한 법률' 시행** : 2005년 12월 '남북관계 발전에 관한 법률'을 제정하고, 동법 시행령('06. 6. 30)과 시행규칙('06. 11. 17)을 제정함으로써 대북정책 추진과정의 투명성을 제고하고 국민적 합의 기반을 확대하기 위한 법체계를 구비함
 - **'개성공업지구 지원에 관한 법률' 제정** : 개성공업지구 사업의 활성화를 위해 '개성공업지구 지원에 관한 법률'을 제정('07. 4. 27)하여 개성공단 입주기업들도 국내 기업에 준하는 각종 지원을 받을 수 있게 됨

<참고> 개성공업지구 지원에 관한 법률 제정의 주요 내용

- (제정 내용) 정부는 ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’을 제정하였고, 지난 4월 27일 국회 본회의를 통과하게 됨에 따라 개성공단 입주기업들도 국내 기업에 준하는 각종 지원을 받을 수 있게 됨
 - 국가산업단지로 판단 : 정부가 기반시설 조성이나 입주기업 유치 등을 위해 국가산업단지에 준하는 자금을 지원할 수 있는 근거가 마련되고 산업단지에 적용되는 각종 혜택들이 적용됨
 - (국내 기업지원제도 적용) 국내공단에 준하여 개성공단 개발에 대해 기반시설, 자금 등을 지원할 수 있도록 함
 - 중소기업구조고도화 자금, 산업안전·환경보전·에너지이용합리화 등을 위한 자금·시설·기술 등
 - (남북협력기금 직접 대출) 개성공단 입주기업에 대한 남북협력기금 직접대출이 허용됨
 - 그동안에는 법률상 북측 법인인 입주기업에 대한 직접대출이 불가능해 국내 모기업을 통해 대출을 받아야 했고 이에 따라 모기업의 부채비율이 올라가고 신용도가 낮아져 기업들의 민원이 지속되었음
 - (조세 감면 혜택) 개성공단에 대한 투자 장려와 촉진을 위해 개성공단에 투자한 남한 주민에게 조세특례제한법에 따른 조세 감면 혜택을 부여
- 남측 근로자 보호 : 개성공단 입주기업이 북측 법인이기 때문에 그동안 남측 근로자에 대한 각종 노동·보험제도가 적용되지 않았던 점이 개선되었음
 - (국내 4대 보험 적용) 입주기업에 고용된 근로자에게 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 4대 보험이 적용됨
 - (기본적 노동조건 보호) 입주기업에 고용된 근로자에 대해 근로기준법, 최저임금법, 퇴직급여보장법, 임금채권보장법, 노동조합 및 노동관계조정법 등이 적용됨
- 공단 개발 관련 기관 정비 : 개성공단 개발과 지원에 관한 주요사항 심의를 위해 정부 내외 전문가로 구성된 대책협의회를 구성·운영토록 하고, 개성공업지구 관리기관을 법인으로 인정함
 - (개성공업지구개발지원대책협의회 설치) 통일부 차관을 위원장으로 하고 관계 기관 공무원과 관련단체 전문가 등을 위원으로 하는 협의회를 설치하기로 함

- (개성공업지구관리위원회 법인 인정) 개성공업지구 관리기관의 법인격을 인정하고, 공무원·민간전문가 파견 및 자금·물품 등의 지원 근거를 마련함
 - 민법상 사단법인인 개성공업지구지원협회를 공법인인 개성공업지구지원재단으로 변경함
- (보완 과제) 단, 개성공단지구 지원에 관한 법률이 보다 실효성 있는 법제가 되기 위해서는 앞으로 구체적인 시행령과 특례를 마련하여 기업 경영의 실질적 애로사항들을 현실적으로 보완해 나가야 함
- 개성공단 사업 활성화를 위한 법적인 틀이 마련되었으므로, 진출기업의 지원을 위해 구체화되어야 할 일부 사항들을 보완하여 법률 제정의 실제적 의미가 확보되어야 함

< 개성공업지구 지원에 관한 법률 제정 의미와 보완 과제 >

	현행	법 제정안	추가 보완 과제
공단개발 지원	입주기업들은 법률상 북측 법인으로 구분됨	국내공단에 준하여 기반시설, 자금 등을 지원할 수 있도록 함(6조)	-
통행·통관 절차 간소화 근거 마련	관세법의 철저한 적용	민족내부거래 취지에 맞게 왕래 및 교역에 대한 절차 간소화를 위한 특례를 정할 수 있도록 함(17조)	현지기업들의 가장 큰 애로사항인 통행·통관 절차 간소화의 구체적 내용과 범위를 설정한 실효성 있는 특례 마련 시급
진출기업 및 근로자 보호	남측 근로자에 대한 각종 노동보협제도 적용되지 않음	- 현지기업에 고용된 남측 근로자에게 국내 4대 보험 적용 (13조) - 요양급여 및 의료급여 실시 (14조) - 남측 근로자에게 근로보호의 기본법률 적용(15조)	근로자 뿐 아니라 기업에 대한 보험사고에 대비하여 보험제도의 실효성을 확보하여야 하며, 이를 위해 합영 보험 기업의 설립도 고려해 볼 수 있음
부동산 법제의 구체적 시행규정	총 58개 조에 불과한 부동산 규정	-	상세한 경매절차 규정을 통한 부동산 법제의 실효성 확보
고용 유연성 확보	노동규정에 노력 알선기업을 규율하고 있으나 현실적 부재	-	기업의 고용자주권을 보장하여 고용계약제가 실현될 수 있도록 지원해야 함
공단 관련 기관 정비	개성공단 개발 지원 협의 기구 부재	공단 개발과 지원에 관한 주요사항 심의를 위해 정부 내외 전문가로 구성된 대책협의회 구성·운영(4조)	남측 전문가들 뿐 아니라 북측 전문가들이 남측 협의회와 직접 만나 실무적인 의견을 교환

6.15 공동선언 7주년 평가와 경험 활성화의 7대 과제

- **당국간 회담 정례화·세분화** : 정치·군사 부문에 편중된 회담이 정상회담 이후에는 경험 관련 분야로 확대되었을 뿐 아니라, 다양한 실무접촉으로 이어져 회담의 성격이 보다 구체화·세분화 방향으로 진전

< 남북 회담 개최 추이 >

(단위 : 회)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	07. 1~5
경 제 (비율)	-	-	3 (11%)	3 (38%)	14 (42%)	17 (45%)	13 (52%)	11 (32%)	8 (34%)	5 (33%)
정치군사	4 (80%)	8 (100%)	22 (81%)	4 (50%)	14 (42%)	13 (34%)	9 (36%)	13 (38%)	9 (39%)	4 (26%)
사회문화	1	-	2	1	5	8	3	10	6	6
합 계	5	8	27	8	33	38	25	34	23	15

- 이외에도 남북 경험추진위원회를 비롯하여 ‘경공업 및 지하자원개발협력 실무협약’, ‘남북전력협력실무협약’과 ‘남북임진강수해방지실무협약’ 등 분야별·사안별로 당국 차원의 다양한 대화 채널이 구축·운영되고 있으며,
 - 개성공단의 남북 경험사무소 개소·운영을 통한 교역·투자 자문 및 정보 제공 등으로 현장의 경험 여건도 크게 개선되었음
- **북한의 변화 유도** : 북한 경제의 회생 지원과 개혁·개방 유도를 통해 자본주의 시장 경제 요소 도입 등 북한의 경제 정책 변화 유도에 기여
- **북한 경제 회생 지원** : 대북 지원을 포함한 남북 교역·투자 확대로 북한 경제는 1999년 이후 연속 플러스 성장률을 기록
 - **시장 경제 학습** : 북한의 개혁·개방 확대와 대남 경험 사업부서 신설로 남북 경험과 자본주의 시장 경제 도입에 대한 인식의 변화 유도
 - 6.15 공동선언(‘00. 6) → 김 위원장, 신사고 발언과 상해 푸둥 첨단산업 단지 방문(‘01. 1) → 7.1 경제관리개선조치 발표(‘02. 7) → 신의주·금강산·개성 특구법 제정(‘02. 9~11) → 당 내각의 경제시찰단 방한(‘02. 10) → 농민 시장을 종합시장으로 공식화(‘03. 3) → 김 위원장, 북경·텐진 하이테크 시설 방문(‘04. 4) → 내각에 ‘민족경제 협력위원회’ 신설과 ‘북남경제 협력법’ 제정(‘05. 6~7) → 각종 투자 설명회 확대와 김 위원장의 남순강화 일정 방중(‘06. 1) → 제10회 봄철 평양 국제 무역박람회 개최(‘07. 5) 등 북한의 의미 있는 변화 유도에 상당히 기여한 것으로 평가

- (미흡한 측면) 경제 외적 불안 요인의 미해결과 함께, 남북간 합의 사항의 미이행과 지연, 국제화 인식 저조 등으로 ‘민족 경제의 균형 발전’에는 미흡
- 경제 외적 불안 요인 상존 : 2.13 합의 이행 지연은 본격적인 경험 활성화에 최대 걸림돌로 작용하고 있음
 - 2.13 합의 이행 지연 : BDA 문제로 2.13 합의 이행이 지연되고 있어 북핵 문제의 근본적 해결이 지연
 - 이는 한반도의 정치·외교적 불안 요인일 뿐만 아니라, 개성공단과 금강산 사업 등 대규모 자본과 장시간이 요구되는 투자 사업의 외자 유치와 판로 개척 등에 최대 장애 요인으로 지적
 - 남북간 합의 이행 지연 : 경험에 대한 남북 간의 인식 격차와 북한의 체제 수호적인 경직적인 태도 견지로 일방적 취소 및 합의 이행 지연이 빈번
 - 이는 대북 사업의 수익성 및 경제성 취약의 원인은 물론, 북한에 대한 부정적 인식 확산과 우리 정부 정책의 신축성 제한의 주요 원인으로 작용
 - 교역 내용 빈약 : 특정 품목에 편중된 교역 구조, 남북 경험이 경제 외적 불안 요인에 상당한 영향을 받는 점 등 아직까지 경험의 안정성이 미흡함
 - 실질교역수지 적자 : 남측의 반입과 반출을 대상으로 한 명목교역수지는 3.1억 달러 흑자를 시현하였으나, 상업적 거래에서 2006년 실질교역(일반교역+ 위탁가공교역)수지는 남측이 3.3억 달러 적자를 기록하였음
 - 교역 품목 편중 : 아연, 모래, 농림수산물 등 단순 채취·가공 품목이 68%로 큰 비중을 차지함
 - 교역 방식의 문제 : 제3국을 통한 간접교역 위주의 교역 방식은 거래시간·비용에 있어 낭비 발생

- **민족 경제의 균형 발전 노력 미흡** : 민족경제공동체 형성과 한반도 종합 개발 등의 장기 발전 전략에 대한 남북 공동 논의가 부재한 상태
 - 특히 국토 균형 발전과 중심 개발 축, 남북간 전력·통신·육로 등의 SOC 연결과 확충 등에 대한 진지한 공동 협의가 있어야만 협력의 시너지 효과를 얻을 수 있으나 논의가 부족한 상황임
 - 또한 정부 차원의 경험 사업도 북한 경제의 근본적 회생 지원보다는 당장의 부족 부문 해소를 위한 지원성 사업에 치우친 측면이 강함
 - 정상회담 이후 북한 경제의 플러스 성장과 남북 경험의 양적·질적 확대에도 불구하고, 남북간 경제력 격차는 오히려 확대 (1인당 GNI 기준 남북한 경제력 비교 : 1999년 13.2배 → 2004년 15.5배)

- **법제도적 장치 미비** : 남북교류협력 관련 법규는 기본 법제로서의 틀은 어느 정도 갖추고 있으나 경제성이나 투자보호, 신변안전 보장, 분쟁해결 절차 등 실효성 측면이 담보되지 못함
 - **법과 현실의 괴리** : 개성공단 관련 법제의 경우 노무관리²⁾나 보험규정³⁾ 등과 관련하여 법과 현실사이의 괴리가 존재하여 법제의 실효성에 의문이 제기됨

2) 노동규정 제9조는 노력 알선 기업을 통해 노력알선이 이루어지도록 규정하고 있는데 북한은 전문 업체를 설립하지 않고 노력알선업무를 수행하고 있으며, 노력 알선 계약시 계약서를 작성하지 않고 있다. 이에 대하여 자세한 내용은 문무기·윤문희, 『개성공단의 인력관리 실태와 노동법제 분석』, 한국노동연구원, 2006. p. 43.

3) 보험규정 제6조에 의하면 4개 보험이 의무 보험 대상으로 되어 있으나, 개성공단 진출 업체들 대부분은 공장 건물에 대한 화재 보험만을 조선국제보험사에 가입하고 있다. 통일부 관계자의 설명에 의하면, 화재보험 역시 모든 업체들이 전부 가입한 것은 아니며 일부 업체들은 이러한 화재보험에도 가입하지 않은 채 영업을 하고 있다고 한다. 이에 대한 자세한 내용은 김재영, 『개성공단 보험법제 정비 방안』, 북한법연구회, 2006. p.171.

- 구체성의 결여 : 인원의 출입 절차⁴⁾나 분쟁 해결 절차⁵⁾ 등과 관련하여 구체적인 용어의 정의가 명확하지 못하고, 자의적 해석의 여지가 있어 법제상 구체성이 담보되지 못한 상황임
- 국민적 공감대 도출 미흡 : 남북 관계의 특수성으로 불가피한 측면이 있기는 하나, 우리 정부의 대북 정책 결정 과정에서 투명성이 부족하여 ‘남남갈등’의 원인이 되기도 함
 - 대부분의 국민들은 대북 지원에 대해 총론적으로는 찬성하나, 대북 지원과 경험 활성화에 대한 북한의 노력과 변화가 미흡하다고 인식
- 경험 추진 관련 국제적 공조 미흡 : 중국과 유럽 등 제3국들의 대북 진출에 대한 관심과 투자가 본격화 되고 있어, 에너지 및 지하자원 등에 대한 선점 상실 우려
 - 중국은 현재 북한의 최대 교역 상대국이며, 유럽 기업들도 ‘재조선유럽동맹인협회’를 설립하고, 평양무역박람회에 참여하는 등 관심을 보이고 있음
 - 구체적이고 실천 가능한 다자간 경제 협력방안의 마련을 통한 해외 자본의 투자 활성화가 미흡한 상황임

4) 출입체류합의서 제4조 제1항에서 ‘특별한 이유’가 있는 경우 북측 기관인 공업지구 출입 사업 기관이 출입을 통제할 수 있도록 규정하고 있는데 이에 대한 자의적 해석의 여지가 있다.

5) 개성공단에서 발생하는 분쟁에 대한 해결 절차로 남북 상사중재위원회의 중재 절차가 있으나, 중재 절차를 이용할 수 있는 분쟁 범위가 매우 제한적이고 위원회가 제대로 기능할 지 여부도 불확실하다. 남과 북은 ‘남북사이의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의서’를 체결(2000.12.16)하고, 이에 의거하여 ‘남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 체결(2003.10.12)한 이후, 위원 명단을 상호 교환(2006. 7)한 상태이다. 그렇지만 추가적인 후속작업이 이루어지지 않고 있으며 중재인명부가 교환되는 등 후속작업이 완료된 이후에도 구체적인 분쟁해결 단계에서 중재판정부의 구성, 준거법의 결정이 규정되어 있지 않아 이에 대한 합의 도출에 있어 많은 어려움이 따를 것으로 예상된다.

3. 남북 경험 활성화의 7대 과제

○ (기본 방향) 남북 경험의 목표를 상생(win-win)의 남북경제공동체 형성이란 중장기적인 관점에 두고 통일에 대비한 인프라 구축에 역점을 둠

- 단기 과제 : 북핵 문제를 비롯한 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리와 함께, 지속 발전 가능한 남북 경험 체계 구축에 주력
 - 이를 위해 기합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전, 남북협력기금 확충을 위한 재원 마련 등이 요구됨
- 중장기 과제 : 남북 경험 활성화를 통한 북한 경제 회생 지원과 개혁·개방 유도로 남북 간의 경제력 격차를 완화
 - 통일 국가에 대비하여 통일 인프라 확충과 동북아 경제 허브 도약을 위한 기반을 조성

○ (7대 과제) 2.13 합의의 이행 촉구와 함께, 북한 경제 회생 지원과 한반도 경제의 연계 발전을 모색하기 위한 ‘남북경제공동위원회’를 구성하여 중장기 로드맵을 만들고 이에 따른 단계별 경험 방안을 마련

- 지속 가능한 남북 경험 기반 조성 : 기합의 사항의 성실한 이행과 제도화 진전, 상생의 경험 사업 발굴 등
 - 남북 경험 활성화와 남북 관계 발전이 북핵 해결의 촉매제 역할을 할 수 있으므로, 북핵에 ‘간헐’ 남북 관계가 아니라 북핵을 ‘뛰어넘는’ 남북 관계로 나아갈 수 있는 보다 전향적인 대북 정책 추진이 요구됨
 - 경제 외적 불안 요인의 최소화 : 2.13 합의 이행 지연에 따른 북핵 해결 의지에 대한 불신을 최소화하기 위해, 6자회담 참가국들과의 긴밀한 협조를 통해 합의에 대한 조속한 이행을 촉구해야 함
 - 북핵 합의 이행 촉구 : 2.13 합의 내용의 구체적 이행을 촉구하고, 북핵문제 해결에 대한 강력한 의지 표명을 통해 문제 해결의 시급성을 강조할 필요 있음

- 기합의 사항의 성실한 이행 : 경의선·동해선 육로 연결과 전력·임진강수해 방지 등 각종 실무협의회 합의 사항의 조속한 이행을 촉구
 - 남북 경협에 과당 경쟁 방지 : 남북 경협에서 기업간의 과당경쟁과 중복과 잉투자를 방지하기 하기 위해서 정부 조정과 민간의 자율조정기구 설립 필요
 - 제도화 진전 : 자유로운 3통(통행·통신·통관) 보장 및 경협 합의서의 실질적 발효는 물론, 합의서 내용도 보다 구체화·국제화하여 어느 한쪽이 합의서를 이행하지 않을 경우에는 불이익을 받도록 명문화함
 - 국제법적 대응 방안 마련 : 전략물자 반출, 원산지 규정과 판로 문제, 민족 내부 거래로의 인정과 청산결제 등 남북 경협과 관련하여 국제적으로 제기될 수 있는 제반 문제에 대한 대응 방안을 강구
 - 상생의 경협 사업 발굴 : 3대 경협 사업을 지속적으로 확대 추진하는 한편, 기합의된 대규모 사업 가운데 성공 가능성과 파급 효과가 큰 사업을 중심으로 투자의 우선순위를 조정하여 조기 착공 시도
- 남북경제공동위원회 구성 : 북한의 경제 회생 및 개혁·개방 지원, 남북경제공동체 구성 논의 본격화 및 남북한 연계 개발 방안 등을 논의할 ‘남북경제공동위원회’를 구성
- 남북경제공동위원회 구성 : 일시적인 지원성 사업이나 개별 프로젝트 차원의 논의가 아닌 통일 경제적 및 국토종합개발 차원의 종합적인 경협 확대 방안을 논의하기 위한 ‘남북경제공동위원회’와 ‘분과별 小위원회’ 구성을 제안함
 - 이를 통해 남북간 경제력 격차와 지역별·산업별 특성을 고려한 상생의 경협 사업과 지속 발전 가능한 중장기 균형 발전 모델을 남북 양측이 공동으로 모색 (남북한 산업 협력 및 SOC 연결 등)
 - 남북 합동 경제시찰단 파견 : 북한 경제시찰단의 남한 방문 및 교육·연수 확대는 물론, 남북 합동 시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 성공 사례를 함께 조사·연구하거나 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여하는 방안을 적극 검토

- 동북아 경제 협력을 위한 남북한 연계비교우위 개발 : 남북한의 지경학적 여건과 부존자원, 장기적인 국토개발계획을 감안하여 한반도 경제의 대주변국 비교우위 개발을 추진할 필요가 있음
- 동북아 경제 협력의 추진 요건 : 주변국 시장 진출을 통한 남북 경협 사업 수익성 보장, 주변국의 투자 유치를 통한 남한 경제의 부담 경감, 남북한 경제의 발전과 주변국의 국익간 조화를 통한 역내협력체계 구축, 한반도 경제의 국제경쟁력 제고를 위한 역내 생산요소의 적극적 활용 등을 고려하여 추진
- 장기적 산업구조 목표 설정 : 북한지역의 지경학적 입지와 부존자원 및 산업 현황에 대한 조사 및 재평가에 기초하여 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 북한 산업 재건 및 남북 산업간 협력방안을 강구해야 함

- 단기 추진 가능 과제의 조속한 가시적인 성과 도출 : 상업적 방식의 경협 사업 추진을 통해 북측에 시장경제 학습기회를 제공하고, 남측 경제에도 실질적으로 기여함으로써 남북 경제 통합의 기반 마련
- 농업·수산업·임업·광업·경공업 등 5대 新경협 사업 외에 추가적인 사업 아이템을 발굴·추진함으로써 남북 경협에 호혜적 모델을 확산
- 임진강수해방지사업을 통한 임진강 상류지역 홍수예보체계 구축 및 황폐지 산림복구 지원 등을 통한 항구적인 수해방지대책 추진, 한강하구 골재채취, 제3국 공동진출 등에 대한 실무협의 개최로 사업을 구체화
- 남북교역은 북한의 경제적 여건과 우리 시장의 수요 등을 고려하여 승인대 상품목 조정, 한도물량 조정 등 쌍방에게 모두 이익이 돌아오는 방향으로 관리되어야 함

- 남북 통합 법제 인프라 구축 : 남북이 원활한 경제 협력을 추진하기 위해서는 북한의 법제 인프라 구축 역량 축적에 도움이 되도록 입법 노하우의 전달도 수반되어야 함

- **법제 인프라 구축을 위한 노력** : 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구의 입법지원 프로그램을 참고하여 법제 인프라 기반을 마련할 수 있도록 지원해야 함⁶⁾
 - 북한의 경제개발관련 법제 인프라 구축 노력을 독려하고, 남한의 입법지원 프로그램⁷⁾을 통해 이를 지원하는 동시에 국제금융기구의 지원을 받을 수 있도록 북한의 국제금융기구 가입을 적극 지원하고 협력하여야 함
- **남북 경험 활성화를 위한 재원 확충** : 통일 펀드 조성과 적극적인 외자 유치 노력 등의 다양한 재원 조달 방안 마련과 함께, 경험 재원의 신축적 운용도 필요
- 북한 개발 자금 및 통일 기금 조성의 방안으로 국내 자금의 ‘통일 펀드’ 조성이나 시중 부동 자금의 일정 규모에 한해 자금 출처를 면제해주는 중장기 저리의 국공채 발행 등을 적극 검토해볼만함
 - 이는 시중 부동 자금과 지하 자금을 생산 자금으로 유도할 수 있을 뿐 아니라, 공사 원부자재의 대부분이 남한으로 조달된다는 점을 감안하면 침체된 건설 경기와 내수 진작에도 유효한 조치로 평가됨
 - 또한, 국책 은행 등 금융 기관이 국내외 투자자들과 연계한 프로젝트 파이낸싱을 주선할 수 있도록 통일펀드 조성 차원의 정부 보증이 필요함
 - 이외에도, 30대 대기업에 대한 남북협력기금 대출 제한 규정의 개정 등 탄력적 운용이 요구됨

6) 이러한 프로그램들은 단순입법작업에 그치지 않고 법집행기구의 구성, 담당인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있다. World Bank, *Legal and Judicial Reform Strategic Directions*, 2002. 7. pp. 40~41(<http://www.worldbank.org>).; David Bernstein, “Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform,” in European Bank, *Law in Transition, Ten Years of Legal Transition* p. 7(<http://www.ebrd.org>).

7) 현재 법무부에서 시행하고 있는 체제전환국 법령정비 지원 등 법률문화 교류사업의 경험에 기초하여 북한에 대한 입법지원프로그램을 활성화할 수 있을 것으로 보인다.

- **대북 지원 및 정책 결정에 대한 국민적 공감대 확대** : 대북 정책 결정 과정의 투명성 제고와 대북 지원의 합목적성에 대한 對국민 설득 방안 강구
 - 남북 경협 목적과 성과 도출도 중요하지만, 중장기 차원의 지속 발전 가능한 경협 모델로 정착발전되기 위해서는 국민적 공감대 형성을 통한 ‘남남 갈등’ 해소가 더욱 중요함
 - 특히, 정부 차원의 대규모 경협 및 지원 사업은 정책 결정 과정상의 투명성 제고와 절차의 민주성 확보를 통해 여야를 초월한 초당적 협력과 국민적 공감대 확대가 긴요
 - 이는 대북 정책이 정권을 초월하여 일관성 유지와 '지속 발전 가능성' 확보에도 매우 중요함

홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr) ☎ 3669-4182

김영근 연구위원(kimyg@hri.co.kr) ☎ 3669-4112

이해정 연구원(hjlee@hri.co.kr) ☎ 3669-4487