

주 제

남북 경협 8년 평가

- 남북 경협 어디까지 왔나?
- 긴장 국면 속의 남북 경협 과제
- 남북 관계에서 경협의 역할

# 남북 경협 어디까지 왔나?

조용남

통일원 교류협력국 협력과장

## 머리말

**19** 88년 7·7선언 이후 대우의 도자기 등 북한 물품 반입을 통해 10만 달러 규모로 물꼬를 튼 남북간 경제 분야 교류 협력은 올해로 만 8년째를 맞고 있다.

초창기 단순 교역에서 현재는 위탁 가공 교역이 활발해지고, 남북간 합영 사업에 의한 공장이 가동되는 등 경제 분야의 교류 협력은 규모 면에서 꾸준히 성장해왔고, 또 그 형태도 다양화되었다.

그러나 이러한 교류와 협력으로 형성된 남북간의 상호 이익 구조는, 당국 차원에서 그리고 일반 주민들과의 관계에서, 의미있는 신뢰 관계를 구축하는 데까지는 발전되지 못하고 있는 듯하다. 오히려 최근의 북한 무장 공비 침투 사건으로 그것마저도 위축될 가능성이 있는 오늘의 현실을 보면 그저 안타까움이 앞설 따름이다.

반세기가 넘도록 질적으로 상이하고 적대적 관계를 갖는 체제가 병존하면서 상호 대립해온 상황에서 보면, 제한된 분야이기는 하나

지난 8 년간의 접촉과 협력은 분명 분단사에서 의미있는 진전이였다.

그러나 북한을 포용하려는 우리의 노력에도 불구하고, 북한측의 노골적인 대남 적대 정책으로 남북간 경색 국면이 다시금 전개되고 있는 것이다.

북한측은 당면한 경제난과 정치적 불안정을 해결하기 위해 남한과 평화적인 협력·신뢰 관계의 구축을 시도하기 보다는, 체제 재생산의 조건으로 대남 적대 정책을 고수하며 남북간 긴장 관계 유지와 대내적 남한 혐오증 확산 방식을 채택하고 있는 듯이 보인다.

대미·대일 관계 개선을 통해 생존의 틀을 짜고, 대내적 권력 관계의 변화와 위협을 수반하는 체제 개혁보다, 자유경제무역지대의 부분 개방을 통해 자본을 축적하고 경제의 회생을 도모하려는 북한의 전략이 남한을 완전히 배제한 채 성공할 수 있을까?

지난 8 년간의 남북간 교류와 협력 성과를 평가해보고 향후 전망을 하기 위해서는 이 물음에 대한 답을 우선 찾아야 할 것 같다.

경제 분야의 북한 주민 접촉은 1989~96년 9월까지 승인된 1,888 건 가운데 815 건이 성사되었다. 기업인들의 방북은 1996년 9월 말 총 33 개 기업, 208 명이 성사되었다. 남북 교역도 1988년 이후 1996년 8월 말까지 통관 기준 총액은 약 11억 5,600만 달러이다.

## 지난 8 년간의 추진 현황

### 경제 분야의 주민 접촉 및 기업인 방북

경제 분야에서의 북한 주민 접촉은 1989년부터 1996년 9월 말까지 총 신청 1,970 건, 승인 1,888 건이며, 이 가운데 815 건이 성사되었다.

1994년까지의 성사 건수는 총 244 건에 불과하였으나, 「경협 활성화 조치」 이후 1995년 한 해만 해도 327 건으로 증가할 정도로 북한 주민 접촉이 활발해졌다.

1995년에 신청한 466 건을 업체 규모별로 보면 중소기업 333 건, 대기업 97 건, 기타 36 건의 순으로 되어 있고, 접촉 목적별로는 물자 교역 303 건, 투자 관련 협의 163 건으로 나타나 있다.

기업인들의 북한 방문 역시 정부의 「경협 활성화 조치」 이후 본격적으로 이루어졌는데, 1994년 12월 쌍용그룹의 방북을 포함하여 1996년 9월 말 현재 총 33 개 기업, 208 명의 기업인 방북이 이루어졌다. 금년 들어서만도 15 개 기업, 83 명의 방북이 이루어졌다.

방북 기업인을 업체 규모별로 살펴보면, 대기업 10 개사 137 명, 중소기업이 23 개사 71 명이며, 방북 기간은 대체로 1 주일 내외였다.

기업인들의 방문 목적은 아직까지 대부분 남북 경협 타당성 조사 및 협의 차원에 머물고 있으며, 다만 협력 사업 승인을 받은 대우만이 공장 가동 및 제품 생산에 따른 기술 지도를 위해 2 개월 정도 체류 예정으로 기술자를 방북시키고 있다.

### 남북 교역

남북 교역도 1988년 이후 남북 관계 상황의 변동에도 불구하고 꾸준하게 확대·발전되어왔다고 볼 수 있다.

1988년 이후 1996년 8월 말까지의 남북 교역 승인 총액은 13억 5,665만 6,000 달러이며, 통관 기준 총액은 11억 5,609만 9,000 달러이다.

지난해 남북간 교역 규모는 승인 기준으로 볼 때 3억 980만 달러로 1994년 대비 35%가 증가하였으며, 통관 기준으로는 2억 8,729만 달러로 1994년 대비 48%가 증가하였다(쌀 15만 톤 제공으로 인한 2억 3700만 달러 제외).

이러한 교역 규모는 북한의 연간 대외 무역

량이 20억 5,000만 달러 규모임을 감안할 때 결코 적지 않은 액수로서, 일본(5억 9,000만 달러), 중국(5억 5,000만 달러)에 이어 세번째 교역 상대국이다.

금년 들어서는 8월 말까지 1억 6,500만 달러를 승인했으나, 북한의 경제 사정 악화 등의 이유로 전년 동기 대비 28.3%가 감소하였다.

교역수지는 남북 교역의 구조적 특성을 반영하여 계속 반입 초과 현상을 보이고 있는 바, 1989년 이후 1996년 8월 말까지 8억 3,177만 7,000 달러에 이르고 있다.

교역 품목 수는 1988년 반입 4 건으로 시작하여 1995년에는 반입 120 개 품목, 반출 86 개 품목 등 합계 206 개 품목으로 계속 증가하였다.

1995년 남북 교역 참여 업체는 213 개사로 반입 관련이 181 개 업체, 반출 관련이 77 개 업체이며, 금년에는 8월 말 현재 202 개 업체가 참여하고 있다.

교역 방식에 있어서는 아직도 해외 중계상을 통한 순수한 형태의 간접 교역 또는 북한 당사자와 직접 협의하되 계약 및 대금 결제는

교역 방식에 있어서는 아직도 해외 중계상을 통한 순수한 형태의 간접 교역 또는 북한 당사자와 직접 협의하되 계약 및 대금 결제는 해외 중계상을 통하는 방식 등에 의한 간접 교역이 대부분이다. 1995년의 경우, 간접 교역이 전체 남북 교역의 91.3%를 차지하고 있다.

해외 중계상을 통하는 방식 등에 의한 간접 교역이 대부분이다.

1995년의 경우, 간접 교역이 전체 남북 교역의 91.3%를 차지하고 있다. 교역 중개지는 1988~95년 동안 반입의 경우 건별로 홍콩이 84%를 중개하였으며, 그 다음 일본(14.2%), 중국(12.4%) 순서이다.

반출 중개지는 1989~95년 동안 홍콩이 70.1%로 가장 많이 이용되었으며, 그 다음은 중국(8.95%), 일본(5.1%) 순이다.

원부자재를 북한으로 반출, 이를 가공하여 반제품 또는 완제품 형태로 반입하는 위탁 가공 교역은, 1991년 코오롱상사가 처음으로 가방 위탁 가공을 시작한 이래 비약적인 증가 추세를 보여왔다.

위탁 가공 교역은 1995년도 총 교역액 3억 980만 달러 가운데 4,720만 달러로 15.2%를 차지하고 있으며, 1996년에도 8월 말까지 3,999만 달러를 기록하고 있어 전년 동기 대비 23%가 증가하였다.

〈표〉 연도별 위탁 가공 승인 현황

(단위: 백만 달러)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996. 8	계
금액	0.04	1.0	8.0	28.6	47.2	40.0	124.8

경제 협력 사업

남북 경협 추진에 대한 정부의 입장은 민간의 자율적 책임 하에 소규모 시범적 경협을 중심으로 추진하되, 투자 보장 등 당국간 제도적 장치가 마련된 후 본격적으로 확대해나간다는 것이다. 남북 경협은 남북 모두에게 경제적으로 이익이 될 뿐 아니라, 상호 화해와 신뢰 회복에도 기여하는 바가 크므로 일관되게 추진해나갈 필요가 있다.

협력 사업이 활기를 띠기 시작한 것도 북미 핵협상 타결 이후 1994년 11월 8일 「경협 활성화 조치」 발

표 이후부터다.

남북 경협 추진에 대한 정부의 입장은 민간의 자율적 책임 하에 소규모 시범적 경협을 중심으로 추진하되, 투자 보장 등 당국간 제도적 장치가 마련된 후 본격적으로 확대해나간다는 것이다.

남북 경협은 남북 모두에게 경제적으로 이익이 될 뿐 아니라, 상호 화해와 신뢰 회복에도 기여하는 바가 크므로 일관되게 추진해나갈 필요가 있다. 그러나 남북 관계의 현실을 고려할 때 남북 경협을 단순한 경제적 논리로만 접근하기는 어려운 점이 있다.

정부는 시범적 사업의 해당 여부를 투자 규모, 업종, 사업 성격, 남북 교류 협력 측면에서의 필요성 등을 종합하여 사안별로 판단하고 있으며, 과당 경쟁이 우려되는 경우 업종을 세분화하거나 진출 지역을 한정하여 승인하고 있다.

현재까지 북한과 협력 사업을 추진할 수 있는 자격을 부여하는 ‘협력 사업자’ 승인을 받은 기업은 삼성전자 등 10 개 기업이다. 이 가운데는 태창 등 중견 기업도 3 개사가 포함되어 있으며, 현재 승인 신청 중인 기업은 14

참여 업체는 기존의 대기업 중심에서 중견 업체로 점차 확대되어왔는 바, 1996년 8월 말 현재 44 개사이며, 1996년 신규 참여 업체도 14 개사나 된다. 위탁 가공 품목도 의류·신발 외에 컬러 TV, 자동차 전기 배선·자전거 부품 등으로 다양화되고 있다. 대부분의 기업체들은 위탁 가공 교역을 통해 북한 경제의 실상을 파악하고, 투자 가능성을 모색하는 등 협력 사업의 전단계로 인식하고 있다.

위탁 가공 교역이 더욱 활성화되기 위해서는 서류상 또는 에이전트를 통해 이루어지고 있는 지금까지의 간접적인 기술 지도 방식에서 기술자의 직접 현지 방문을 통한 지도 방식으로의 조속한 전환이 요구된다.

현재는 북한측의 거부로 기술자 방북이 원천적으로 봉쇄되어 있기 때문에, 주문을 낸 기업의 정확한 요구 수준의 완전한 반영이 어려운 실정이다.

또한, 남북 대치와 북한측의 체제 수호적 태도로 말미암아 물류 비용과 사업 추진에 있어서 부대 비용이 많이 소요되고 있다.

개사이다.

투자 지역별로는 남포와 나진·선봉이 주를 이루고 있다. 투자 지역은 기업이 원자재 조달 용이성, 인프

라 구비 실태 등 사업의 특성에 맞는 입지 여건과 각종 특혜제도 등을 종합적으로 고려하여 결정한 문제라고 생각된다. 평양, 남포 지역은 인프라 실태가 상대적으로 양호한 반면, 나진·선봉 지역은 자유경제무역지대로서 각종 우대 조치가 주어지나 현재 인프라는 매우 열악한 상태이다.

이들 기업은 북한측과 세부 계약 체결을 위해 계속 협의를 진행 중이나 일부 기업을 제외하고는 대부분 진척이 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 북한측이 최초에 합의된 사항에 대해 다른 조건(투자 지역을 나진·선봉으로 변경, 과다한 임금 요구 등)을 제시하는 사례가 많고, 협의를 위한 제3국에서의 접촉이나 북한 방문 등이 자유롭게 이루어지지 못하고 있는 데 기인하는 것으로 알려져 있다.

KEDO를 매개로 하여 진행되고 있는 경수로 건설 사업도 우리가 제공하는 물자 및 자금의 최종 수혜자가 북한이고, 우리의 자본·기술이 직접 투입되는 것이므로 남북 경제 협력 사업으로 봐야 한다. 정부는 KEDO가 한전을 주 계약자로 공식 지정한 이후, 1996년 7월 15일 한전을 소정의 절차에 따라 '협력사업자'로 승인한 바 있다.

투자 지역별로는 남포와 나진·선봉이 주를 이루고 있다. 평양, 남포 지역은 인프라 실태가 상대적으로 양호한 반면, 나진·선봉 지역은 자유경제무역지대로서 각종 우대 조치가 주어지나 현재 인프라는 매우 열악한 상태이다.

또한 경수로 사업이 '민족 발전 공동 계획' 실현을 위한 첫번째 남북 경험 사업인 만큼 이에 수반되는 인원 왕래·물자 반출 등은 「남북교류협력법」에 따라 처리할 방침이다.

대북 투자를 실행할 수 있는 '협력 사업' 승인을 받은 기업은 (주)대우 하나로, 북한측 삼천리총회사와 합영 방식으로 남포공단 내에 '민족산업총회사'를 운영하고 있다. 셔츠·블라우스, 자켓·가죽 자켓, 가방 등 3개 사업에 512만 달러를 투자했다. (주)대우의 남포공단 사업은 1996년 1월 26일 북한의 대외경제위원회로부터 영업 허가를 받고, 평양시 행정경제위원회에 법인 설립 등록을 하는 등 행정 절차를 마치고, 이사회를 개최, 임원 구성, 이사회 운영 등 회사 운영 세부 사항에 대한 준비를 마무리하고 1996년 8월 19일부터 본격적인 공장 가동에 들어갔다.

그밖의 협력 사업으로 국내 기업 및 경제단체의 북한 지역 사무소 설치를 들 수 있다. 그동안 KOTRA가 북한 지역에 사무소를 설치하기 위해 북한측과 협의를 계속하였으나, 북한측이 구체적인 반응을 보이지 않아 더 이상 진전되지 못하고 있다.

한편, 정부가 협력 사업 추진에 있어 많은

정부가 협력 사업 추진에 있어 많은 관심을 기울여온 분야가 북한측의 나진·선봉지대 개발과 同지역에 대한 우리 기업의 진출이다. 그러나 북한이 '남한 당국 배제, 개별 기업 선별 초청'이라는 기존 입장을 고수함으로써 결국 투자 포럼 참가가 무산되고 말았다. 정부가 당초 이 투자 포럼에 참여하기로 결정했던 취지는, 나진·선봉지대 협력 사업을 통해 남북 관계를 개선하고, UNIDO·UNDP 회원국 및 TRADP 참여국으로서 국제 협력 증진을 도모해간다는 것이었다.

관심을 기울여온 분야가 북한측의 나진·선봉지대 개발과 同지역에 대한 우리 기업의 진출이다.

지난 9월 북한의 대외경제협력추진위원회와 UNIDO, UNDP가 공동으로 주관한 나진·선봉 국제 투자 포럼은 남북간 경험의 수준을 한단계 진전시킬 수 있는 좋은 기회였다고 볼 수 있다.

그러나 북한이 '남한 당국 배제, 개별 기업 선별 초청'이라는 기존 입장을 고수함으로써 결국 투자 포럼 참가가 무산되고 말았다. 정부가 당초 이 투자 포럼에 참여하기로 결정했던 취지는, '작은 걸음' 이지만 실질적 성과를 거둘 수 있는 나진·선봉지대 협력 사업을 통해 남북 관계를 개선하고, UNIDO·UNDP 회원국 및 TRADP 참여국으로서 국제 협력 증진을 도모해간다는 것이었다.

우리측 참가단 규모는 남북 경험이 시범적 단계에 머물러 있는 점을 감안, 실질적인 성과를 거둘 수 있도록 중견 기업인, 남북 경험 관련 경제 단체 임원 및 전문가 위주로 구성했다.

북한이 일본·미국·중국 의 정부 관계자와 언론인을 받아들이면서 우리측만 배제한 것은, 북한이 UNIDO와 약정서를 통해 약속하고 일본, 홍콩 등 투자 설명회에서 공개적으로 수차례

언급한 '동등하고 자유로운' 참가 보장 원칙을 파기한 것으로, 우리 정부를 배제하려는 정치적 의도가 개입된 것으로밖에 볼 수 없었다.

이번 투자 포럼에서 북한은 외국 6 개사와 2억 8,200만 달러 상당의 계약을 체결한 것으로 파악되고 있다. 주로 홍콩, 중국, 태국 등지의 화교 자본 진출이 두드러지며, 제조업 분야보다는 물류, 유통, 은행, 관광 등의 사업에 대한 투자가 이루어질 전망이다. 총 계약액 가운데 제조업은 1,500만 달러로 전체 계약액의 5% 수준이며, 조총련계 김만유의 병원·호텔 건립 사업을 제외하면 83%가 화교 자본 투자이다.

한편, 계약 체결 기업이 실제 투자를 얼마나 조기에 이행할지 여부는 미지수다. 병원, 호텔 등은 우선 산업 시설이 들어오거나 관광객이 유치되어야 수요가 발생하므로, 사업 시행 시기나 구체적 자금 조달은 가변적으로 결정될 것으로 전망되기 때문이다.

또한, 同투자 포럼에 일본 기업인들이 상당수 참관했으나, 대부분이 타당성 조사가 주

목적적이고 대북 투자는 아직 시기 상조라는 인식을 갖고 있는 것 같다. 일본 기업들은 남북 관계 진전과 북한의 개혁·개방 노선의 가시화, 북일 관계 정상화 등이

선결 요건이라고 생각하고 있으며, 현 상태에서는 한국 기업의 선행 투자나 동반 투자를 바라고 있다.

신화물산과 도요엔지니어링이 공동으로 작성한 「투자 촉진 안내서」의 중화학공업단지 조성 제의에서도 보듯이, 일본은 環동해 경제권의 개발 주도권 확보 및 중·러 대륙 진출 시 교두보 확보 차원에서, 또한 장차 북일 수교가 가시화되었을 때 북한에 지불한 배상금의 회수 차원에서 나진·선봉지대 진출에 꾸준한 관심을 보이고 있는 것 같다.

중국측도 일본 다음으로 대규모의 인원을 파견하여, 화교계 기업의 투자를 적극 지원하는 입장을 보였다. 미국, EU 등 서방 국가는 공통적으로 인프라 시설이 아직 열악하다는 점을 지적하며, 투자 보장 방안에 집중적인 관심을 표명하였다.

국내 기업 가운데 나진·선봉 지역에 실제 투자를 한 기업은 아직 없다. 삼성전자, 동양시멘트, 동룡해운이 ‘협력 사업자’ 승인을 받아 놓고 있는 상태이며, 투자의 타당성 조사를 위해 토지 공사 등 16개 기업이 11지역을 방문한 바 있다.

일본 기업인들이 상당수 나진·선봉지대 투자 포럼에 참가했으나, 대부분이 타당성 조사가 주 목적적이고 대북 투자는 아직 시기 상조라는 인식을 갖고 있는 것 같다. 중국측도 일본 다음으로 대규모의 인원을 파견하여, 화교계 기업의 투자를 적극 지원하는 입장을 보였다. 미국, EU 등 서방 국가는 공통적으로 인프라 시설이 아직 열악하다는 점을 지적하며, 투자 보장 방안에 집중적인 관심을 표명하였다.

## 평가 및 전망

지난 8년간의 남북간 경제 분야의 교류 협력 성과를 고찰해볼 때, 아직 간접 교역의 형태를 완전히 벗어나지는 못하였지만 물자 교역은 꾸준히 증가하고 있으며, 그 가운데 특히 투자의 전단계로서 위탁 가공 교역에 상당한 진전이 있었다고 평가된다.

특히, 1951년 베를린협정 이래 거의 40여년 동안에 걸쳐 진행된 내독 교역에 있어서도, 위탁 가공, 라이선스 생산과 같은 형태의 교역은 전체 교역량 가운데 극히 일부분이었으며, 합영·합작·단독 투자와 같은 협력 사업은 통일시까지 아예 이루어지지 않았다는 점을 감안하면, 우리의 경우 8년이라는 짧은 기간내 교류 협력이 상당히 역동적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

그러나 교류 협력을 통해 주민들간의 접촉점을 증대시켜 화해와 신뢰 회복에 기여하며, 장기적으로는 생산 요소와 생산물 시장으로의 확대를 통해 규모의 경제에서 오는 이득을 최대화할 수 있는 분업적 경제 공동체를 형성하고, 무리없는 통일을 준비해간다는 입장에



남북간 경제 교류 협력이 현 단계 수준을 뛰어넘기 위해서는 최소한 두 가지의 기본적인 장애가 해소되어야 한다고 생각한다. 첫째, 북한식 체제 생존 전략에 따른 개방 정책의 한계이다. 경제 침체를 포함한 북한의 저발전과 고립은 노선이나 정책 실패의 문제라기 보다는 본질적으로는 '우리식 사회주의'를 근간으로 한 유일체제의 비효율성에 기인한다.

서 보면 그 성과는 상당히 미흡할 수도 있다.

경제 협력 가능성이라는 측면에서만 보면 남북간의 상호 보완성은 매우 높은 것으로 기대된다. 우선, 언어 장벽이 없고, 북한의 자원·노동력과 남한의 자본·기술이 결합될 수 있으며, 산업 발전 단계에 따른 분업의 효과를 극대화할 수도 있기 때문이다.

그러나 이러한 필요성에 많은 사람이 공감한다 하더라도 남북간 경제 교류 협력이 현 단계 수준을 뛰어넘기 위해서는 최소한 두 가지의 기본적인 장애가 해소되어야 한다고 생각한다. 첫째, 북한식 체제 생존 전략에 따른 개방 정책의 한계이다. 경제 침체를 포함한 북한의 저발전과 고립은 노선이나 정책 실패의 문제라기 보다는 본질적으로는 '우리식 사회주의'를 근간으로 한 유일체제의 비효율성에 기인한다.

동구권에서 '현실적 사회주의' 체제의 붕괴라는 선례와 중국과 베트남에서의 개혁·개방 정책의 성공 사례를 고려해볼 때, 북한의 유일체제는 더 이상 북한 주민의 민주적 삶이나 사회체제의 생산적 발전을 보장할 수 없다고 보여진다.

역사 발전 방향에서 보면 북한도 예외일 수는 없는 것이다. 에너지 자원 부족, 대내적 자본 축적의 실패, 기술 낙후, 외화 부족, 식량 사정 악화 등을 고려할

때, 북한이 경제를 회복시키기 위해서는 개방이 필수적이다.

그러나 북한의 경우 개방이 가져올 사회체제의 긴장과 동요를 우려, 경제 관리 메커니즘을 여전히 주체사상으로 대변되는 통치 이념과 유일적 영도체제로 대변되는 정치체제와 상호 불가피하게 유기적으로 연계시켜 놓고 있다.

부분적인 경제 개혁으로 시작했다 할지라도 이것이 중국과 같이 경제의 현대화와 지속적인 경제 발전으로 연결되기 위해서는, 통치 이념, 통치체제, 관리 메커니즘의 변화가 기존체제 개혁의 진행과 동시에 병행되어야 한다.

경제 개혁의 지연으로 인한 경제난은 북한 체제의 정치·사회적 부담을 가중시킬 것이고, 또한 북한의 경제가 더욱 악화되는 경우 북한이 뒤늦게 시장 지향적 개혁에 착수한다 해도, 심각한 거시 경제적 불균형으로 순조로운 시장 기구의 도입이나 활용을 어렵게할지도 모른다는 우려가 전문가들 사이에 제기되고 있다.

북한은 현재 기존의 정치·경제에 미칠 수 있는 영향을 최소화하면서 침체된 경제를 회

복시키는 방안으로서 나진·선봉지대라는 제한된 부분만을 개방하며, 바람몰이식 대외 홍보를 통해 서방 기업과 우리 개별 기업의 투자를 유치하려 하고 있다.

그러나 일정 지역을 개방하려면 그 지역에 한해서라도 행정적인 간섭과 정치·선전적인 개발 접근 태도를 지양하고, 유치 대상 관련국 투자자와 정책 결정자들에게 개발 의지가 확고함을 보여주며 투자 환경의 투명성을 제고해야 할 것이다.

지난 나진·선봉 투자 포럼시 UNDP나 UNIDO를 통해 참가 보장을 해 놓고도, 마지막 정책 결정 과정에서 내부의 이견으로 우리 측 대북 경험 관련 실무 담당자와 경제 단체 임원 및 전문가들의 초청을 거부한 북한의 태도는, 그들의 선전에도 불구하고 실제 북한의 권력 핵심부에 개발 의지가 있는 것인지를 의심스럽게 한다.

북한은 중국의 개혁 성향 지도자들이 1970년 말 시장 지향적 개혁 정책을 추진함으로써 얻는 경제적 편익뿐만 아니라, 정치적으로 새로운 지도자들의 위상을 제고할 수 있다는 판단 아래, 특구를 중심으로 개혁 정책의 실험을 하고, 대내 경제와 대외 경제의 연결을 통해 시장 기구를 확대해나가면서 경제를 회생했던 경험을 살려나가야 한다.

**둘째, 남한 당국과의 대화 거부와 대남 적대 정책의 고수 자세이다.** 투자는 교역과 달리 투자 지역의 정치·군사적 환경과 제도의 투명성이 무엇보다 중요하다. 남북 관계 정상화를 통해 정치적 투자 환경을 개선한 다음, 인프라 건설에 필요한 재원을 한국·일본이나 국제 금융 기관으로부터 조달하는 것이 순서일 것이다.

둘째, 남한 당국과의 대화 거부와 대남 적대 정책의 고수 자세이다. 투자는 교역과 달리 투자 지역의 정치·군사적 환경과 제도의 투명성이 무엇보다 중요하다.

경험과 관련하여 남한 당국과의 직접적인 대화와 협상은 배제하면서 서방 자본이나 남한의 민간 자본 유치를 통해 인프라 건설 재원을 충당하려는 전략은 북한의 고집에도 불구하고 특구 개발의 선례에 비추어볼 때 성공 가능성이 높지 않다.

남북 관계 정상화를 통해 정치적 투자 환경을 개선한 다음, 인프라 건설에 필요한 재원을 한국·일본이나 국제 금융 기관으로부터 조달하는 것이 순서일 것이다.

남북 관계 개선을 통한 정치·안보적 환경 개선이 투자의 청신호가 될 것이다. 북한이 정치·경제적인 투자 환경을 감안하지 않고 대내외에 개발 의지를 과시하기 위해 제정·공포한 48 개의 외국인 투자 법규(이번 나진·선봉 투자 포럼에서 10 개 추가 발표)는 남한 투자자에 대해 아직도 추상적이거나 불명확한 부분이 많아, 확실한 투자 보장과 민족 내부자 거래의 이점을 누릴 수 있다는 확

신을 줄 수 없다.

북한은 남북한 특수 관계에 걸맞는 투자 보장 범위·방법과 분쟁 조정 절차 등에 상호 합의하여, 남한 기업들의 투자를 북으로 유치하고 이를 바탕으로 외국 기업의 투자를 유도하는 것이 바람직할 것이다.

과거 구 동서독 관계를 보면, 당국간에 대화를 통해 교류 협력을 제도화하고 상호 공존의 틀을 만들어가는 것이 체제·보장 유지와 주민들의 분단 고통 완화에도 도움이 되는 것임을 알 수 있다.

내독 관계 전문가인 Wilhelm Bruns는 과거 양독간 관계의 특징을 협력(Kooperation), 대결(Konfrontation), 경쟁(Kompetition)의 3K로 요약한 바 있다.

또한 Wilfred von Bredow는 ‘적대적 협력’(antagonistische Kooperation) 관계로 표현했다. 이런 관계에서는 “양측 모두 어느 한편의 도움없이 발생하는 문제를 만족스럽게 해결할 수 없는 상황에 직면한다. 양측은 협력을 통해서 서로 이득을 얻을 수 있지만, 한편으로는 체제 내적으로 강화된 체제 단속을 통해 체제의 공고화를 피하며 체제 외적인 협력 관계와 균형을 이루려 한다. 따라서 여전히 이념적인 적대 관계는 의식적으로 남아 있는 것이다”라고 설파한 바 있다.

이념적·군사적 적대 관계에도 불구하고 중요한 것은 정치적으로 대화하려는 의지와 자세이다. 당국간 대화를 통해 협력과 인보

분야에서 제도적인 틀을 확고히 해나가는 것이, 오히려 북한이 우려하고 있는 체제 생존을 위한 확고한 담보가 될 것이다.

물론, 궁극적인 체제 유지는 북한이 얼마나 이러한 공존의 틀 내에서 스스로 주민들의 민주적인 삶과 물질적인 생산성 향상을 위해 체제를 개혁해나가는냐 하는 데 달려 있다. 구 서독이 다양한 경로를 통한 DM 지원과 지도 부와의 대화를 통해 구동독체제의 존속을 보장해주었지만, 결국 지도부가 체제 개혁을 거부하다가 주민들로부터 외면당했던 선례가 있기 때문이다.

북한은 하루 빨리 한반도 문제의 당사자로서 평화를 정착시키고, 서로 교류·협력해가기로 세계와 민족 앞에 약속했던 「기본합의서」 이행을 위한 협상 테이블로 돌아와야 한다. 그래야만 남북간에 ‘좀더 의미있고 실질적인’ 경제 협력이 가능하며, 또한 북한의 경제 문제도 남북한의 협의회와 협력을 통해 해결할 수 있는 실마리가 풀리게 될 것이다. **統**