



**특별기고**

**남북 경험 활성화 조치 1년  
평가와 향후 과제**

전홍택 / 한국개발연구원 선임연구위원  
고일동 / 한국개발연구원 연구위원

## 남북 경험 활성화 조치 1년 평가와 향후 과제

전홍택 / 한국개발연구원 선임연구위원  
고일동 / 한국개발연구원 연구위원

햇볕 정책으로 더 잘 알려진 정부의 대북 포용 정책은 대북 인식의 변화에 기초하고 있다. 김대중 정부는 북한체제는 실패했으나 김정일 정권은 안정되어 있다는 인식 하에 봉기보다는 체제 존속을 전제로 대북 정책을 추진한다는 입장이다. 또한 북한이 아직까지 당국간 대화를 기피하기 때문에 정경 분리 원칙에 입각하여 남북 경제 교류를 추진하고 있다. 1998년 4월 30일 발표한 '남북 경험 활성화 조치'는 이러한 배경에서 마련된 것이다.

이 조치의 시행으로 기업인의 방북 및 투자 절차가 간소화되고 대북 투자 규모의 제한이 폐지되었으며, 투자 업종에 있어서 네거티브시스템을 채택하여 원칙적으로 대북 투자가 자유화되었다. 이로 인해 1998년 남북 경제 교류는 기업인의 방북이 증가하고 금강산 관광 사업이 성사되는 등 상당한 성과를 거두었다. 그러나 남한의 외환 위기와 그에 따른 경제 침체로 인해 북한 물자의 반입이 크게 감소함으로써 남북 교역 규모는 오히려 줄어들었다. 1998년 중 남북한 교역 총액은 전년의 3억 834만 달러에서 28% 감소한 2억 2,194만 달러에 불과하였다. 대북 무상 지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 사업용 물자 등 비거래성 물자 반출을 제외한 실질 교역 규모는 1997년 2억 5,309만 달러에서 43.1%나 감소한 1억 4,393만 달러에 그쳤다. 남북 교역의 명목수지에서는 남한이 3,741만 달러의 흑자를 보았으나, 비거래성 교역을 제외한 실질 교역 수지에서는 북한이 4,060만 달러의 흑자를 보았다. 이는 북한이 실질 교역 수지에서 1995~97년간 1억 2,000만~1억 6,000만 달러의 흑자를 보았던 것과 비교하면 크게 감소한 것이다. 그러나 지난 한 해 동안 경제 협력 분야에 있어서는 상당한 진전을 보았다. 우선 투자 부문의 내용이 기존의 제조업 위주에서 농업·수산업·부동산업·광고업 등으로 다양화되었으며, 규모에 있어서도 금강산 관광 사업이 실현됨으로써 대규모 사업으로 발전되어 남북 교류 협력의 새로운 전기를 마련하였다. 금강산 관광 사업은 외화 획득을 통해 경제난의 돌파구를 찾으려는 북한의 이해, 정경 분리 원칙을 일관되게 지켜온 우리 정부, 현대그룹의 적극적 사업 추진 방식, 그리고 금강산 관광의 꿈을 이루려는 국민의 염원이 함작으로 만들어낸 작품이다.

남북 경험 활성화를 제약하는 가장 중요한 경제적 요인은 북한의 극심한 경제난이다. 따라서 남북 경험으로 북한 경제를 어느 정도 회복시키고 이를 통해 남북 경험을 활성화시킨다는 적극적인 시각이 필요하다. 경험 활성화를 위한 향후 과제는 ① 선박 회사에 대한 보조금 지급 등을 통한 기업의 물류비 부담 완화, ② 대북 진출 기업에 대한 남북협력기금 등 금융·재정상 지원의 현실화, ③ 경제 침체에 따른 막대한 유휴 설비의 대북 반출 지원, ④ 간접 교역의 직교역으로의 전환, ⑤ BOT 방식 등 우리측 자원 조달에 의한 북한 서해안 지역의 남한 기업 전용공단 개발 등을 들 수 있다.

## 머리말

**김**대중 대통령은 1998년 2월 26일 취임사에서 첫째는 북한의 무력 도발 불용, 둘째는 흡수 통일 배제, 셋째는 남북 교류 협력 추진이라는 대북 정책의 3원칙과 정경 분리 원칙에 입각하여 남북 경제 교류를 확대해나갈 방침임을 밝혔다. 특히, 정부는 이러한 취지 하에 1998년 4월 30일 '남북 경협 활성화 조치'를 발표함으로써 향후 남북 교역 및 투자 확대·발전의 제도적 토대를 구축하였다.

同조치에 따라 기업인의 방북 절차가 간소화되고 투자 제한이 원칙적으로 폐지되었다. 이후 지난 1년간 대기업 총수와 중소기업인의 방북을 비롯하여 민족의 꿈이었던 금강산 관광 사업이 성사되었고, 슈퍼옥수수 개발을 위한 시험 재배와 나진합작농장 운영 사업 등 경협 분야가 다양해졌다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 남북 경협의 환경, 특히 북한측의 경제 협력 제약 요인이 상존하고 있어서 남북 경협의 장래를 결코 낙관할 수 없다.

본 고의 목적은 정경 분리 원칙에 입각한 남북 경협 활성화 조치의 1년 성과를 평가하고 남북 경협의 환경을 분석하여, 본격적인 경협 활성화를 위한 향후 과제를 모색하는데 있다.

## 남북 경협 활성화 조치의 배경과 주요 내용

## 배경

햇볕 정책으로 더 잘 알려진 정부의 대북 포용 정책은 대북 인식의 변화에 기초하고 있다. 김대중 정부는 북한체제는 실패했으나 김정일 정권은 안정되어 있다는 인식 하에, 붕괴보다는 체제 존속을 전제로 대북 정책을 추진하겠다는 입장을 취하고 있다. 따라서 북한의 변화 노력을 중요하게 평가하고 국제사회와 함께 북한 변화 유도 정책을 추진하되, 지금까지의 단편적 접근에서 탈피하여 남북 문제 해결을 위한 보다 근본적·포괄적 접근을 추구한다는 것이다.

한편, 북한은 아직까지 남한과의 당국간 대화를 기피하고 있기 때문에 대북 포용 정책을 우선적으로 적용하면서도, 동시에 효과가 기대되는 분야는 경제·사회 부문의 교류·협력이라 할 수 있다. 정부가 1998년 4월 30일에 발표한 '남북 경협 활성화 조치'는 이러한 배경 하에서 마련된 것이다.

## 주요 내용

남북 경협 활성화 조치의 기본 방향은 경협 주체인 기업의 자율적 판단을 존중하여 민간 주도의 경협을 추진하며, 정부는 과당

경쟁 및 불공정 거래 행위 방지 등 경협 추진 여건 조성에 주력한다는 것이다. 同조치는 기업인의 북한인 접촉·방북, 교역, 협력 사업의 세 가지로 구분된다. 먼저 그동안 방북을 제한해온 대기업 총수 및 경제단체장의 방북도 허용하고 기업인에게 수시방북제도를 확대·시행하며, 기업인의 북한 주민 접촉 승인 유효 기간을 1년에서 3년으로 확대하고 승인 처리 기간을 접촉의 경우 20일에서 15일로, 방북은 30일에서 20일로 단축하였다.

교역에 있어서는 국내 시장의 영향을 최소화하는 범위 내에서 포괄 승인 품목을 지속적으로 확대하고 위탁 가공 교역 촉진을 위해 국내 유휴 설비의 무상 반출·임대를 허용하고 1회 승인 한도(100만 달러)를 폐지하였다. 협력 사업에 있어서는 투자 규모 제한(현행 500만~1,000만 달러)을 폐지하고 투자 업종에 있어서 네거티브제도를 채택하여, 방위 산업 물자 관련 사업 등 전략적으로 기술 이전이 곤란하거나 북한의 전력 증강에 직접 기여할 수 있는 분야를 제외하고는 원칙적으로 투자를 자유화하였다. 그리고 투자 승인 절차를 간소화하기 위해 300만 달러 이하의 협력 사업, 제3국에서의 북한 주민 고용 사업, 남북간 당국의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 이루어지는 사업에 대하여 2단계로 되어 있던 협력 사업

자 및 협력 사업의 동시승인제도를 도입하였다.

그동안 기업인들은 남북 경협 제약 요인으로 북한측에 기인하는 문제외에도 기업인의 방북 및 남북 경협 승인 절차가 복잡하고 경협 승인 기준이 너무 제한적이라고 지적해왔었다. 그러나 이번 남북 경협 활성화 조치로 기업인의 방북 및 남북 경협 승인 절차 등 우리측의 행정적 제약 요인은 상당 부분 해결되었다.

### 남북 경협 활성화 조치의 성과: 1998년 남북 경제 교류의 현황과 평가

1998년 남북 경제 교류는 경협 활성화 조치로 기업인의 방북이 크게 증가하고 금강산 관광 사업이 성사되는 등 상당한 성과를 거두었다. 그러나 남한의 외환·금융 위기에 따라 북한 물자의 반입이 크게 감소함으로써 남북 교역 규모는 오히려 줄어들었다.

#### 교역

남북한 교역 총액(통관 기준)은 1997년 3억 834만 달러에서 28% 감소한 2억 2,194만 달러를 기록하였다. 그러나 대북 무상 지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 사업용 물자 등 비거래성 물자 반출을 제외할 경우,

〈표 1〉 남북 교역 현황

(단위: 천 달러)

연도	반입	반출			합계	
		거래성	비거래성 <sup>2)</sup>	소계	실질 교역 <sup>2)</sup>	교역 총액
1995	222,855	64,436	237,213	301,649	287,291	460,068
1996	182,400	56,857	12,782	69,639	239,257	252,039
1997	193,069	60,020	55,250	115,270	253,089	308,339
1998	92,264	51,664	78,015	129,679	143,928	221,943

자료: 통일부.

주: 1) 1995년은 전액 쌀지원이며 이후는 대북 무상 지원, KEDO 중유, 경수로 및 금강산 관광 사업용 물자임.

2) 교역 총액에서 비거래성 교역은 제외.

실질 교역 규모는 1997년 2억 5,309만 달러에서 43.1%나 감소한 1억 4,393만 달러에 그쳤다. 실질 교역 규모가 급감한 것은 남한 원화의 환율이 크게 높아진 데다가 금융 위기에 기인한 내수 경기의 급격한 위축으로 남북 교역 여건이 악화되었기 때문이다.

특히, 북한 물자의 반입은 1998년중 9,226만 달러로서 전년 수준의 절반 이하로 폭락하여 실질 교역 감소를 주도하였으며 거래성 반출은 13.9% 감소하였다. 반면, 비거래성 반출은 금강산 관광 사업용 물자와 대북 지원 물품의 반출이 늘어나 1997년의 5,525만 달러를 41%나 상회하는 7,801만 달러를 기록하여 명목 반출 총액도 전년보다 소폭 증가한 1억 2,968만 달러에 달하였다. 이에 따라 남북 교역의 명목수지에서는 남한이 3,741만 달러의 흑자를 보았으나 비거래성 교역을 제외한 실질교역수지에서는 북한이 4,060만 달러의 흑자를 보았다. 이는 북

한이 실질교역(외환 거래를 수반한 교역)수지에서 1995~97년간 1억 2,000만~1억 6,000만 달러의 흑자를 보았던 것과 비교하면 크게 감소한 것이다.

한편, 남한이 원부자재를 공급하고 북한으로부터 완제품을 반입하는 위탁 가공 교역(반입 및 반출 합계)은 7,099만 달러로, 전년의 7,907만 달러에 비해 10.2% 줄어들었다. 이 가운데 반출이 2,962만 달러로 전년보다 18.1% 감소하였으며, 반입은 4,137만 달러로 전년 대비 3.6% 감소하였다. 위탁 가공 교역에서 북한은 1,170만 달러의 흑자를 보았으나 북한으로 반출된 위탁 가공용 물자로 제작한 완제품의 제3국으로의 직접 수출이 소량에 불과하고 완제품 반입 가격에 운송·보험료가 부과되어 있는 것을 감안하면 실제 북한의 임가공 수입은 보잘 것 없는 수준이다.

남북 교역의 품목별 동향을 보면 먼저 북

한 물자의 반입에 있어서 전자 및 전기 등을 제외한 모든 품목의 반입이 크게 감소했는데, 특히 주요 반입 품목이던 광산물이 98.4%, 철강 금속 제품은 57.8%, 농림수산물 20.2%, 섬유류가 17.6% 각각 감소하였다. 이는 환율 상승으로 인해 금괴 등 광산물과 아연괴 등 철강 금속 제품의 반입이 격감하고 의류 제품의 위탁 가공 교역도 다소

위축되었기 때문이다. 반면, 전자 및 전기는 12%, 기타 제품은 55.7% 증가하였는데, 이는 전자 제품과 생활 용품의 위탁 가공 교역이 늘어났기 때문이다. 남한의 반출 품목을 보면 금강산 관광 사업용 장비·물자 및 대북 지원 물품의 반출 증가로 철강·금속 제품은 140%, 기계류 및 운반용 기계는 121%, 일차 상품이 17% 증가하는 등 대부

〈표 2〉 품목별 반입 현황

(단위: 천 달러, %)

품목	1997(A)		1998(B)		증가율 (B/A)
	금액	구성비	금액	구성비	
농림수산물	27,326	14.2	21,798	23.6	-20.2
광산물	48,313	25.0	765	0.8	-98.4
섬유류	47,091	24.4	38,794	42.0	-17.6
철강·금속 제품	47,946	24.8	20,254	22.0	-57.8
전자 및 전기	3,140	1.6	3,518	3.8	12.0
기타*	19,253	10.0	7,135	7.7	-62.9
소계	193,069	100.0	92,264	100.0	-52.2

자료: 통일부.

주: \*는 화학 공업 생상품, 기계류 및 운반용 기계, 기타 제품.

〈표 3〉 품목별 반출 현황

(단위: 천 달러, %)

품목	1997(A)		1998(B)		증가율 (B/A)
	금액	구성비	금액	구성비	
일차 상품	17,047	14.8	19,944	15.4	17.0
비금속광물	30,399	26.4	21,467	16.6	-29.4
섬유류	33,70	29.5	28,543	22.0	-16.0
철강·금속 제품	3,948	3.4	9,475	7.3	140.0
전자·전기	3,318	2.9	5,495	4.2	65.6
기계류 및 운반용 기계	13,098	11.4	28,923	22.3	120.8
기타*	13,490	11.7	15,832	12.2	17.4
소계	115,270	100.0	128,679	100.0	12.5

자료: 통일부.

주: \*는 화학 공업 제품, 플라스틱, 고무 및 가죽 제품, 생활 용품, 잡제품.

분의 품목 반출이 늘어났다. 그러나 의류 위탁 가공 교역과 KEDO 중유의 국내 제품 반출이 감소함으로써 섬유류는 16.0%, 비금속 광물 제품은 29.4% 감소하였다.

한편, 총반출 가운데 비거래성 반출은 전년보다 41.2% 증가한 7,801만 달러를 기록하였다. 그 구성을 보면 대북 무상 지원이 1,563만 달러로 전년 대비 86.3% 증가하였고, 금강산 관광 사업용 물자 반출은 3,861만 달러를 기록하였다. 그러나 KEDO 중유 반출은 1,982만 달러, 경수로 사업 물자는 395만 달러로 전년보다 각각 31.7%, 77.8% 감소하였다.

### 경제 협력 사업

남북한 경제 협력 사업은 단순 교역이나 위탁 가공 교역에 비해 양측의 경제에 미치는 파급 효과가 클 뿐만 아니라 경제 외적으로도 중요한 의미가 있다. 경협 사업은 1995년 5월 대우에 대한 협력 사업 승인이 최초로 이루어진 후 한동안 부진하다가, 1997년에 협력 사업자 16개 업체·협력 사업 5건을 승인하였고, 1998년에는 협력 사업자 13개 업체(이 가운데 3개는 협력 사업 동시 승인을 받았음)·협력 사업 9건을 승인하였다.

이로써 1998년 말까지 40개 기업이 협력 사업자 승인을 받았고 이 가운데 15개 사업

은 협력 사업 승인까지 받았다. 1998년의 경제 협력은 사업 건수에 있어서는 1997년과 비슷한 수준이나, 내용 면에서는 '4·30 남북 경협 활성화 조치'에 힘입어 다음과 같은 의미있는 진전을 보였다.

첫째, 대북 투자 분야가 기존의 섬유·봉제 등 제조업 위주에서 농업·수산업·부동산업·광고업 분야로 다양화되었다. 둘째, 투자 규모에 있어서도 현대의 금강산 관광 사업이 실현됨으로써, 임가공 위주의 소규모 협력 사업에서 대규모 투자 사업으로 발전되어 남북 교류 협력의 새로운 전기를 마련하였다. 셋째, '국제옥수수재단'의 옥수수 시험 재배, '두레마을영농조합'의 나진합작농장 추진, '백산실업'의 선봉군 온실농장 버섯류 생산·수출 추진 등 농업 분야의 협력 사업이 최초로 성사되었다. 마지막으로 나진·선봉자유경제무역지대에 최초로 '태영수산/LG상사'의 가리비 양식 투자가 성사되어 향후 동지대에 대한 우리 기업의 진출 가능성을 열어 놓았다.

### 남북 경협의 향후 과제

#### 남북 경협의 여건 변화

남북 경협의 제약 요인은 남북 관계의 특수성에서 기인하는 경제 외적인 문제와 북한

<표 4> 1998년 경제 분야 협력 사업(자) 승인 현황

< 협력 사업자' 승인 13 건>

기업명	사업 내용	금액	승인일
(주)에이스침대	침대 및 가구	425만 달러	1.9
롯데제과	과자류(초코파이)	575만 달러	1.9
(주)광인	옥외 광고	250만 달러	2.18
안성개발	참기름 가공 공장 설립	50만 달러	3.13
두레마을영농조합법인	나진·선봉지대 합작농장	400만 달러	4.8
국제옥수수재단	신품종 슈퍼옥수수 개발	220만 달러	6.18
(주)세원커뮤니케이션	13회 아시안게임 스폰서 대행	미정	10.17
(주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업	금강산 관광 사업	9,582.6만 달러	8.6
(주)코리아랜드	부동산 개발·컨설팅	60만 달러	8.28
성화·국제그룹	원정국제자유시장 건설, 평양성화백화점 운영	190만 달러	9.14
(주)아이엠시스템	방송용 광고 제작	미정	10.17
백산실업	버섯 생산·수출	81만 달러	10.28
현대전자, 한국통신, 온세통신	금강산 관광을 위한 통신 협력 사업	13만 달러	11.12
<1단계>			

< 협력 사업' 승인 9 건>

기업명	사업 내용	금액	승인일
(주)아자커뮤니케이션	북한 풍경 인쇄, TV 광고 및 기업 홍보용 영상물 제작	편당 25만 달러	2.18
미홍식품산업사	수산물 채취·가공 양식 판매	47만 달러	3.13
국제옥수수재단	슈퍼옥수수 개발	220만 달러	6.18
두레마을영농조합법인	합작농장운영·계약 재배	200만 달러	7.27
태영수산/LG상사	가리비 양식, 생산, 부대 사업	65만 달러	8.28
(주)코리아랜드	부동산 개발·컨설팅	60만 달러	8.28
(주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업	금강산 관광 산업	9,582.6만 달러	9.7
백산실업	버섯 생산·수출	81만 달러	10.28
현대전자, 한국통신, 온세통신	금강산 관광을 위한 통신 협력 사업	13만 달러	11.12
<1단계>			

의 경제체제 및 경제난에 기인하는 경제적인 문제로 구분된다. 남북 경협이 부진한 가장 본질적인 이유는 남북 관계의 이중성 즉 적대적 관계와 동반자적 관계의 병존에 있으며, 정부가 안보 강화와 화해·협력을 병행 추진하겠다는 것도 이러한 남북 관계의 이중

성에서 비롯되는 것이다. 따라서 남북 관계가 개선되어 본질적인 문제가 해소되기 전에는 경협을 확대하는 데 한계가 있다. 그러나 정보의 부재, 과도한 물류 비용, 경협 관련 제도적 장치의 부재 등 경제적 문제는 남북 양측의 정책적 의지만 있다면 충분히 해소할



수 있다.

남북 경협 활성화의 경제적 제약 요인 가운데 남한측의 문제는 과거에는 복잡한 방북 및 남북 경협 승인 절차에 있었다. 그러나 정부의 정경 분리 원칙으로 경협 확대의 바탕이 마련되고 '4·30 남북 경협 활성화 조치'가 이루어짐으로써 대부분 해소되었다. 그러나 1997년 말에 우리 경제를 강타한 외환 위기에 따른 경제 침체로 국내 수요가 격감하고 환율이 크게 상승함에 따라, 남북 경협의 채산성이 악화됨으로써 많은 기업들의 남북 경협 의욕이 저하되었다. 국내 경기는 1999년 2/4분기부터는 점차 회복될 것으로 전망되나, 재무 구조 개선 및 경쟁력 강화를 위한 기업 구조 조정의 진행으로 상당 기간 국내 기업의 투자 능력은 제한될 것이다. 그러나 수출액이 연간 10억 달러에도 못 미치는 북한의 경제 규모와 외자 수용 가능 규모에 비추어볼 때, 우리 기업의 투자 능력은 북한에게 매우 큰 비중을 차지한다. 오히려 남과 북 양측이 이번 기회에 철저히 사업성에 입각한 상호 관계를 정립해나가는 것이 장기적으로 남북 경제 관계 발전에 도움이 될 것이다.

북한측의 경제적 제약 요인인 경제난, 미흡한 개혁·개방 등은 단기간 내에 완전 해결되기는 어려울 것이나 정책 의지에 따라 어느 정도 완화될 가능성이 있다.

먼저 북한의 경제 상황을 보면, 정확한

GDP 규모를 추정하기는 어렵지만 1992~97년 사이에 GDP 규모가 절반 수준으로 감소하였으며, 아직 회복의 기미가 보이지 않는다는 것이 대체로 국내외 전문가들의 일치된 견해이다. 특히, 북한은 구소련의 붕괴에 따른 대외교역체계의 와해로 대외 교역액이 1990년의 47억 2,000만 달러에서 1991년 27억 2,000만 달러로 급감하면서 90년대 중반 이후 20억 달러 수준에 머물고 있다. 또한 수출은 1994년 이후 지속적으로 10억 달러에 못 미치고 있으며, 1998년의 경우 상반기 무역 규모는 전년 동기 대비 13.3% 감소한 7.5억 달러, 수출액도 전년 동기 대비 13.3% 감소한 2억 6,017만 달러에 그치고 있다.

북한과 같은 초기 개발 도상 경제는 경제 성장을 위해서 최소한의 설비 및 원자재의 수입을 위한 자본 축적이 전제되어야 하는데, 현재 북한의 수출 능력으로는 경제 회복에 필요한 최소한의 외환 확보가 불가능한 형편이다. 이러한 무역 감소 및 외환 부족에 따라 산업 생산이 격감하고 비료 및 전력 공급이 저하된 데다가 홍수 등 자연 재해가 겹침으로써 농업 생산도 극도로 침체되었다. 이에 따라 소비재 및 식량의 공적 배분시스템은 기능이 마비되었으며, 농민 시장 등 제2경제(비공식 경제 부문)가 확대되어 식량 및 소비재 부족 현상을 부분적으로나마 완화시켜주고 있는 형편이다. 이렇게 극심한 경제

난 하에서는 사실상 정상적인 남북 경협이 진전되기 어려우며 어느 정도 북한 경제의 회복이 전제되어야 남북 경협도 순조롭게 진행될 수 있을 것이다. 예를 들면, 현재와 같이 경제가 침체된 상태에서는 북한의 대외 물동량 자체가 빈약하기 때문에 남북 교역 및 경협의 높은 물류 비용 문제는 당분간 지속될 것이다.

한편, 북한은 체제 불안에 대한 우려 때문에 개혁·개방에 부정적인 자세를 견지하고 있어서 개혁·개방 역시 단기간 내에 본격적인 추진을 기대하기 어려울 전망이다. 그러나 지난 2년간 북한측에도 주목할 만한 정책 변화가 있었던 것도 사실이다. 북한은 아시아개발은행(ADB) 등 국제 금융 기구에 가입 의사를 타진하였으며 1997년 9월 IMF의 경제조사단을, 그리고 1998년 2월에는 세계은행의 예비조사단을 받아들였다. 북한의 국제 금융 기구 가입은 북미간의 정치·안보 문제에 획기적인 진전없이 이루어지기 어려울 것이나, IMF와 세계은행을 통해 과거에 발표되지 않았던 일부 거시경제 지표를 공개하고 국제경제체제의 작동 메커니즘을 배우려는 자세를 보이는 것은 상당한 변화이다.

또한 1997년부터 유엔개발계획(UNDP)이 지원하는 시장 경제 교육 프로그램에 북한 공무원들이 참여하고 있으며, 그 숫자는

1998년까지 40 명에 달하고 있다. 특히, 지난해 5월에는 제네바에서 UNDP와 북한 정부가 공동으로 북한 농업의 회복과 환경 보호를 위한 원탁회의를 개최하였다. 同회의에서는 UNDP의 경제 전문가와 북한 정부의 공동 작업으로 「북한 농업 실태와 실천 계획」이라는 보고서가 제출되었다. 이 회의에는 25 개 국가의 공무원과 EU, 북한 관련 프로그램에 적극적인 UN 기구들, IMF와 세계은행, 그리고 인도적 지원을 제공하는 비정부 기구(NGO)들의 대표가 참석하였다. 이 회의에서 북한은 북한을 지원하는 국가 및 단체들과 경제 문제와 지원 방식에 관한 공식적인 대화를 최초로 가졌다. 同회의 결과, 북한의 농업 문제의 근본적 문제 해결을 위해서는 현재의 인도적 식량 지원으로부터 개발 지원으로의 점진적 전환이 필요하며, 북한측은 농업 문제가 보다 광범위한 경제 문제와 정책과 연계되어 있다는 인식을 할 필요가 있다는 데 대해 국제 사회의 공감대가 형성되었다.

또 하나의 큰 변화는 유럽연합(EU), 유엔 아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP)이 공동 협력한 북한 어린이 영양 실태에 대한 조사를 허용하고 이에 협력했다는 점이다. 이 조사는 북한 전체의 212 개 군 가운데 접근이 허용된 130 개 군(총인구의 71%에 해당)을 조사 대상으로 하여 다단계 표본 추출

법을 적용한 3,600 개의 표본 가구를 대상으로 실시하였다. 조사 결과, 북한의 영양 문제는 단순히 식량 지원만으로 해결하기 어려운 공적 보건제도 전반의 문제라는 시사점이 도출되었다.

그러나 이와 대조적으로 북한은 1998년 6월 잠수정 침투, 1998년 8월 미사일(위성체) 발사 등 호전적 자세를 견지하고 있다. 이와 같은 이중적인 북한의 자세는 김정일의 정권 기반 안정과 병행하여 나타나고 있다. 1997년 10월에 김정일은 당 총비서에 추대되었고, 1998년 9월에는 헌법 개정과 함께 권력이 강화된 국방위원장에 재추대됨으로써 권력 승계가 마무리되었다.

한편, 개정 헌법에서는 개인 소유의 범위가 다소 확대되고 원가·가격·수익성의 개념이 도입되었으며, 특수경제지대가 새로 명문화되는 등 실용주의적인 변화가 나타났다. 이는 '제2경제의 확산' 등 경제 현실의 변화를 공식화하고 경제특구를 확대하며 경제 운영을 효율화하려는 의도에서 비롯된 것으로 판단된다. 그러나 이러한 변화는 소유제도 및 계획 경제, 그리고 당과 국가의 일치라는 북한체제의 기본 틀 내에서의 제한적인 변화라는 한계를 가지고 있다.

결국, 기존 정책으로는 경제 회생이 어렵기 때문에 북한도 나름대로 실용주의적 정책 변화를 모색하고 있으나, 체제 불안 우려때

문에 중국이나 베트남 수준의 본격적인 개혁·개방 추진은 당분간 기대하기 어려울 것으로 보인다.

### 남북 경협의 확대 발전을 위한 과제

앞서 살펴본 바와 같이, 교류·협력의 제약 요인들은 ① 남북한간 불안정한 정치·군사적 관계, ② 북한의 열악한 투자 환경, ③ 최근 악화된 국내 경제 환경, ④ 높은 간접비용에 따른 낮은 채산성 등으로 요약할 수 있을 것이다. 이러한 요소들 가운데서 가장 커다란 제약 요인은 남북한간의 불안정한 관계와 북한에 대한 예측 불가능성이며, 북한체제의 근본적인 변화가 없는 한 이와 같은 문제는 지속될 것이다. 다만, 남북한 당국간 협의를 통해서 교역 및 경험 관련 제도적 장치를 마련할 수 있을 때 이러한 문제도 어느 정도 개선이 가능할 것이다. 그러나 북한은 민간 차원의 경제 교류 및 협력은 추진하더라도 당국간 접촉이나 대화는 기피하고 있기 때문에, 제도적 장치의 마련에는 상당한 시간이 필요할 것으로 예상된다.

그렇기 때문에 남북 경협의 확대를 위해 시급한 단기적 방안은 우리측 기업이 갖는 각종 애로 요인을 해소하고 필요한 지원을 제공하는 것이다. 이제부터 경험 활성화를 위한 정책의 초점도 이 방향에 집약되어야

할 것이다. 그리고 1998년의 경협 활성화 조치로 남북 경협에 대한 우리측의 제약 요인은 상당 부분 해소된 만큼, 현 단계에서의 경협 확대는 주로 대북 진출 기업에 대한 직간접적인 지원이 주된 내용이 될 것이다.

남북 교역 및 경협의 확대를 위해서 필요한 조치들은 ① 물류 비용의 감소, ② 기술자 파견, ③ 대북 진출 기업에 대한 자금지원 등을 들 수 있다. 특히, 과도한 물류비 부담·기술 지도의 곤란 등의 애로 요인으로 인한 원가의 상승은 남북 교역의 무관세 혜택이 상쇄되는 결과를 낳고 있다.

경협의 확대를 위해 가장 먼저 검토되어야 할 사항은 높은 물류비 절감 문제를 해결하는 것이다. 물류비는 단순 교역, 위탁 가공, 투자 협력 등 남북 경협의 형태와 관계없이 공통으로 제약을 받고 있는 요소로서, 이의 절감은 경협의 재산성에 직접적인 영향을 미친다. 현재 남북한간 경제적 거래의 가장 중요한 수송 루트는 인천-남포간이나, 이 구간은 아직 정기 항로의 미개설로 컨테이너의 수송 비용이 매우 높은 실정이다. 그러나 물동량의 부족 → 직항로 개설 유인의 부족 → 운송 비용의 상승 → 대북 진출 유인의 저하 → 경협의 위축 → 물동량의 저하와 같은 연쇄적인 악순환이 지속되고 있다.

기업의 물류비 부담 완화는 ① 정부의 직접 보조 방식(운임에 대한 일정 부분 보조금

지급), ② 정부의 지원 하에 선박 회사를 운영하는 방식 등을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 직간접적인 보조는 일시적인 미봉책으로서 장기적으로 사용될 경우 국제적 분쟁 요인이 될 수도 있다. 그렇기 때문에 물류비 문제의 근원적인 해소는 정기 직항로의 개설이 가능하도록 물동량을 확대할 수 있을 때 가능할 것이다. 더욱이 현재의 상태(남북 교류·협력 규모)가 바람직한 균형점은 아니며, 경협 확대를 위한 정부(혹은 공공 부문)의 기초 투자가 있을 때 상위 균형점으로서의 이동이 가능할 것으로 기대된다.

경협에 제약을 가져오는 또 다른 요인으로서, 현재 우리 기술자 방북 및 기술 지도가 곤란하다는 점을 지적할 수 있다. 기술자의 방북 및 현지 노동력에 대한 기술 지도는 대북 직접 투자의 경우는 물론이고 위탁 가공의 추진을 위해서도 반드시 해결되어야 할 과제이다. 북한 노동 인력에 대한 생산 관련 기술 이전, 제품의 규격과 사양의 충족, 제품 검사 등을 위해서는 기술자의 현지 장기 체류가 필수적이며, 현재 기술자의 방북 및 장기 체류의 곤란은 원가 상승의 주요 원인이 되고 있다.

그러나 북한은 남한인의 방문을 꺼려하는 입장을 버리지 않고 있기 때문에 단기간 내에 개선되기 어려운 측면도 있다. 그러나 대북 투자 활동을 하고 있는 중국 기업이나 재

일 조총련 기업의 경우, 길게는 1년 이상 기술자가 상주하면서 기술 지도를 하고 있는 사례에 비추어 북한 당국도 그 필요성은 인식하고 있는 것으로 사료된다. 현재는 당국 간 협의가 곤란한 상황인 만큼, 비공식적인 채널을 통해서도 북한 당국에 대해 기술자의 방북 및 장기 체류의 필요성을 재삼 일깨워 줄 필요가 있다. 또한 기술자의 방북 문제가 단기간 내에 개선되기 어려울 경우 제3국에서의 북한 노동력에 대한 기술 지도를 추진하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

경협 활성화를 위해 검토될 필요가 있는 사항은 대북 진출 기업에 대한 재정·금융 지원의 현실화 문제이다. 현행 「남북협력기금법」에서는 주민 왕래, 문화·학술·체육 등의 협력 사업에 대한 지원 이외에 대북 경제 교류 및 경협과 관련된 손실 보조, 채무 보증, 자금 대출 등 다양한 지원책이 마련되어 있다. 그러나 개별 기업의 경우 특별한 경우를 제외하고 실제로 집행된 사례는 많지 않다. 기업의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지한다는 측면에서 볼 때 민간 차원의 대북 진출은 자체의 위험 부담과 책임 하에 추진되어야 하는 것이 대원칙이나, 현실적 조건을 감안하여 제도의 탄력적 운용도 진지하게 고려될 필요가 있을 것이다.

특히, 현재 대북 진출 기업에 대한 남북협력기금지원(경협자금 대출)체계는 직접 투자

중심으로 되어 있으나, 자금 수요·관련 기업의 분포 등을 고려할 때 형평과 효율의 차원에서 위탁 가공에 대해서도 지원의 적용을 검토할 필요가 있을 것이다. 위탁 가공은 가공 무역의 형태를 띠고 있으나 실질적으로는 초보적인 투자 형태를 취하는 경우가 많기 때문이다.

또한 최근 국내의 경기 침체와 구조 조정에 따른 대량 부도로 약 30조 원에 달하는 유휴 설비가 있으며, 이 가운데 상당 부분은 대북 진출이 이루어질 경우 경제성이 보장될 수 있는 것으로 분석된다. 그러나 채권으로 확보된 기계 설비는 토지와 분리하여 매각하는 것이 어렵게 되어있기 때문에 해외(대북) 반출이 어려운 경우가 많다. 이에 대해 토지·건물 등의 부동산과 기계 설비의 분리 처분이 용이하도록 하는 조치와 함께, 대북 반출 희망 업체의 설비 구매에 대한 자금 지원도 검토할 필요가 있을 것이다. 그러나 유휴 설비의 대북 반출에 대한 지원은 제도의 일률적인 적용보다는 북한에서의 시설 가동(전력, 용수 등) 및 노동력 확보 가능성, 수출 시장의 확보, 국내 산업에 대한 파급 효과 등 제반 여건을 종합적으로 고려한 가운데 업종별로 선별적인 지원이 필요하다. 특정 산업(예, 경공업)의 경우 일부 업종은 이미 북한의 인력 공급 및 시설 가동 능력, 시장 확보 등이 한계에 달한 것으로 평가되며, 이

들 시설의 대북 반출은 사전에 충분한 검토가 요구된다.

한편, 남북 경협을 확대를 위해서는 기존의 경협 사업의 애로 요인 타개 노력도 필요하지만, 보다 적극적인 대북 진출 방안의 모색도 필요할 것이다. 특히, 중소기업의 경우 단독 대북 진출에는 상당한 한계가 많으며, 따라서 이들의 대북 진출을 촉진하기 위해서는 남한전용공단의 개발이 필요할 것이다. 전용공단의 공동 입주가 가능할 경우 대북 진출에 필요한 각종 정보의 공유, 진출 기업들과 북한 당국과의 일괄 협상, 각종 위험비용의 공동 부담 등 규모의 경제 효과를 통해 개별 기업의 비용 절감 효과를 도모할 수 있을 것이다. 또한 북한 지역의 공단 개발이 본격화될 경우, 이는 현재 국내의 건설 경기 침체로 유휴 상태에 있는 건설 장비를 활용할 수 있는 방안이기도 하다.

나진·선봉지역의 공단 개발 문제와 관련하여 토지 공사가 북한측과 직접 접촉해왔으나 최근까지 뚜렷한 진척을 보지 못하고 있는 형편이다. 현재 대북 진출 의사를 가진 국내 기업들의 입장을 고려할 때 나진·선봉지역보다는 휴전선 인접 지역인 해주나 사회간접자본 조성 상태가 좋은 남포지역을 선호하는 것으로 알려져 있다. 그러나 중규모 공단(약 30만~40만 평 기준)의 개발을 추진하더라도 초기 단계에는 공공 부문의 지원이 필

요할 것으로 예상되며, 비록 민간이 개발권을 확보하더라도 공단 개발 단계에는 정부 부문의 지원을 통한 공기업과의 공동 진출도 검토되어야 할 것으로 사료된다.

교역 관련 간접 비용의 절감과 위험 부담의 감소를 위해서 시간을 두고 해결해야 할 과제는 현행 간접 교역을 직교역으로 전환하는 문제이다. 이를 위해서는 북한 당국이 남한과의 교역을 공식적으로 인정하는 조치가 선행되어야 하므로, 이 문제는 적어도 남북한 정부간 관계 개선과 기본합의서 및 부속 합의서에 의거한 경제교류·협력공동위의 가동이 이루어질 때 가능할 것이다.

직교역 정착시 우선적으로 검토되어야 할 과제는 결제제도인데, 그 대안으로서 청산결제 방식의 적용도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 청산결제제도가 도입되더라도 그 형태는 사회주의 국가간 혹은 구 동서독간의 교역에 적용된 포괄적인 방식이 아니라 최근 독일과 북한간의 교역에 고려된 바 있는 제한적인 방식을 적용하는 것이 효율적일 것으로 생각된다. 예를 들면, 북한의 대남 교역 관련 기구와 남한의 경제단체간 청산결제협정을 체결하고 양자간의 거래(혹은 대행)에 대해서만 청산결제제도를 실시하는 형태를 취할 수 있을 것이다.

또한 남북 경협이 본격화될 때 투자 보장, 분쟁 해결, 이중 과세 방지, 산업재산권 보호

등에 관해 북한과의 당국간 협정 체결이 필요하게 될 것이다. 뿐만 아니라 남북 경협 관련 북한의 국내법 가운데서도 문제 발생 가능성이 있는 조항에 대해서는 북한측에 수정을 요청해야 할 것이며, 이러한 문제에 대한 사전적 연구·조사가 필요할 것이다. 이외에도 남북한 교역에 대한 관세 감면 등 교역지원제도와 관련하여 제기될 수 있는 국제 통상 압력에 대비하여, 남북 교역이 내국간 거래임을 국제 사회로부터 인정받을 수 있도록 북한측과의 공동 노력 필요성도 제기된다. 현재까지 북한 상품에 대한 관세 감면에 대해서 공식적으로 이의를 제기한 사례는 거의 없으나 교류가 확대될 경우 제3국이 이를 문제시할 가능성이 있기 때문이다. 그러나 내국간 거래화 문제는 국제적으로 잘못 제기할 경우, 이는 오히려 우리에게 불리한 결과를 가져올 수 있기 때문에 적절한 시기의 선택과 이에 대한 구체적 대응 방안이 강구되어야 할 것이다.

아울러 지금은 현대의 금강산 관광 프로젝트가 성사됨으로써 남북한간 경제적 관계가 일시적으로 확대되고 있으나, 同사업이 예상보다 저조할 경우 남북 경제 관계는 다시 위축될 가능성이 있다. 따라서 지금은 남북한간 경제 교류 및 협력의 확대를 위해서 다음 단계에 추진될 수 있는 남북 경협 프로젝트가 무엇인지에 대한 구체적인 대안도 검

토되어야 할 것이다.

## 맺음말

대북 경제 정책을 평가하는 데 있어서 여러 기준을 생각할 수 있지만 일관성과 실효성의 두 가지 측면이 가장 중요한 것으로 보인다. 그 가운데서도 대북 경제 정책이 남북 교역 및 경협 활성화에 어느 정도 기여하였는가 하는 정책의 실효성이 결과적으로 가장 중요한 기준이겠으나, 북한이라는 상대방이 있는 대북 경제 정책에 있어서는 그에 못지않게 정책의 일관성이 중요하다. 사실 과거에 전문가집단과 남북 경협을 실제로 추진하는 기업인이 대북 경제 정책에 대해 가장 큰 불만을 가졌던 것은 정책의 일관성 부족이었다. 현 정부는 대북 포용 정책이라는 큰 틀 속에서 정경 분리 원칙에 입각한 남북 경협을 나름대로 일관성있게 추진해오고 있는 것으로 평가된다. 북한 잠수정 침투, 금창리 지하 핵시설 의혹, 미사일(위성체) 발사, 그리고 미국내 대북 강경 정책의 주장 대두 등 악조건 속에서 '4·30 남북 경협 활성화 조치'가 취해졌고, '경제 협력 사업자' 승인 13건, '경제 협력 사업' 승인 9건이 이루어져왔다. 특히, 금강산 관광 사업이 성사된 것은 일관성있는 대북 정책의 성과라고 평가할 수 있다.

금강산 관광 사업은 외화 획득을 통해 경제난의 돌파구를 찾으려는 북한의 이해, 정경 분리 원칙을 일관되게 지켜온 우리 정부, 현대그룹의 적극적인 사업 추진 방식, 그리고 무엇보다도 금강산 관광의 꿈을 이루려는 국민의 염원이 합작으로 만들어낸 작품이다. 금강산 관광 사업은 남북이 협력하여 공동 이익을 추구하면서 남과 북이 하나되기 위한 연습의 장으로서의 남북 경협에 새로운 전기를 제공하였다.

그러나 다른 한편으로는 북한의 기대 수준이 높아져 투자 규모가 작은 협력 사업들의 추진이 지체되고 있는 등 역작용도 나타나고 있다. 이제 금강산 관광 사업은 1999년 6월 완료 예정인 제1단계(총 1억 33만 달러를 투자하여 휴게소, 공연장, 온천장 등 건설)를 빨리 마무리하고, 2000년 12월 완료 계획인 제2단계(총 2억 9,680만 달러를 투자하여 골프장, 스키장, 기타 숙박 시설 등)의 개발 계획을 순조롭게 진행시켜 단순 관광에서 다양한 종합 관광으로 발전시켜나가야 할 것이다. 남북 경협을 제약하는 가장 중요한 경제적 요인은 북한의 극심한 경제난이다. 북한의 경제난은 높은 물류 비용의 한 원인일 뿐 아니라 북한측의 합작·합영 능력을 제한하여 정상적인 경제 협력을 어렵게 한다. 따라서 남북 경협으로 어느 정도 북한 경제를 회복시키고 이를 통해 남북 경협을 활

성화한다는 보다 적극적인 시각으로의 전환이 요구된다.

이러한 관점에서 볼 때 남북 경협 활성화를 위한 향후 과제를 요약하면 ① 선박 회사에 대한 보조금 지급 등을 통한 기업의 물류비 부담 완화, ② 대북 진출 기업에 대한 남북협력기금 등 금융·재정 지원의 현실화, ③ 경제 침체에 따른 막대한 유휴 설비의 대북 반출 지원, ④ 간접 교역의 직교역으로의 전환, ⑤ BOT 방식 등 우리측 재원 조달에 의한 북한 서해안 해역의 남한기업전용공단 개발을 들 수 있다. **97**