

# 경제적 실천 과제

김영윤 / 통일연구원 선임연구위원

**김**대중 대통령은 지난 2000년 3월 10일 한반도의 냉전 구조 해체와 항구적인 평화 및 남북간 화해·협력을 위한 ‘베를린 선언’을 발표했다. 본 선언에서 김 대통령은 “우리의 당면 목표는 통일보다는 냉전 종식과 평화 정착”에 있다고 밝히면서 “진정한 화해와 협력의 정신으로 힘이 닿는 대로 북한을 도와주려고 하므로 북한은 우리의 참 뜻을 조금도 의심하지 말고 화해와 협력 제 안에 적극 호응” 해오길 촉구했다.

남북한 협력의 구체적 실천 대상으로 김 대통령은 첫째, 북한의 식량난 해결을 위한 비료 지원, 농기구 개량, 관개 시설 개선 등 북한의 근본적 농업 개혁 지원 둘째, 남북간 본격적인 경협을 위한 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본 확충을 위한 지원 셋째, 투자보장협정과 이중과세 방지협정 등 민간 기업이 안심하고 대북 사업에 임할 수 있는 투자 환경의 조성 등을 들었다. 그리고 이와 같은 협력 사업은 민간 경협 방식으로는 한계가 있기 때문에 정부 차원에서 추진되어야 할 것임을 강조했다.

‘베를린 선언’은 북한이 당면하고 있는

경제난 극복과 함께 경제적인 발전을 위해 지원하고 민간 경협 차원에 머물러 있는 남북 협력을 정부 차원으로 확대함으로써, 남북간의 화해·협력을 본격화하려는 우리 정부의 강력한 의지 표현이라고 할 수 있다. 이에 대해 북한은 아직 이렇다할 반응을 표시하고 있지는 않지만 그 전망이 그렇게 부정적인 것은 아니다.

본 고에서는 김 대통령의 베를린 선언에 대한 경제 부문의 실천 가능성을 진단해보고 성공적 실천을 위한 추진 과제와 정책 방향을 제시하고자 한다.

## 북한의 예상 반응

베를린 선언의 실천은 이에 대한 북한의 수용 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이를 가늠할 수 있는 북한의 반응은 현 상태로 보아 그렇게 부정적이지만은 않은 것 같다. 지난 3월 15일 북한은 노동신문을 통해 “대화와 협상을 통해 통일 문제를 평화적으로 해결하려는 것은 북한의 일관된 입장”이라고 밝히면서 남한 당국이 “실제적인 행

북한의 구체적인 반응은 4월 남한의 총선이 끝나고, 북미 고위급회담과 북일 국교 정상화 회담이 진척됨으로써 남북 대화의 분위기가 성숙될 경우 가시화될 것으로 판단된다. 그러나 북한의 호응 정도는 경제적 실리 차원뿐만 아닌 그들의 체제 및 정권 안보 차원에서 함께 생각해보아야 할 문제인 것으로 판단된다.

한 전력난과 농업 문제 해결을 위한 비료 수요가 절박한 점으로 미루어볼 때, 북한은 머지 않아 남한의 당국자간 대화 제의에 어떤 형태로든 호응해올 것으로 전망된다.

동으로 긍정적인 변화를 보인다면 허심탄회하게 협상"할 것임을 언급했다. 이는 베를린 선언에 대한 명시적이고 긍정적인 응답은 아니지만 남북 대화를 외면하겠다는거나 그 가능성 자체를 배제하려는 것은 아니라고 판단된다. 좀 더 시간적 여유를 가지고 검토해보겠다는 북한의 의지를 나타내는 것이라고 보아야 할 것이다.

예상한다면 북한의 구체적인 반응은 4월 남한의 총선이 끝나고, 북한과 미국·일본과 예정된 고위급회담과 국교 정상화 회담이 진척됨으로써 남북 대화의 분위기가 성숙될 경우 가시화될 것으로 판단된다. 이와 같은 기대는 지난 3월 16~25일 북한을 방문한 케네스 퀴노네스 前 미 국무부 북한담당관이 베를린 선언에 대한 북한의 반응을 전하고 있는 데서도 분명해지고 있다. 퀴노네스 前 미 북한담당관은 북한이 김 대통령의 포용 정책을 '일관성있는 정책'으로 받아들이고 있으며, 남한과의 경제 협력에 대해서도 긍정적으로 생각하고 있었다고 전했다. 이와 같은 정황 증거와 함께 북한이 현재 당면하고 있는 극심

그럼에도 불구하고 북한의 호응 정도는 경제적 실리 차원뿐만이 아닌 그들의 체제 및 정권 안보 차원에서 함께 생각해보아야 할 문제이다. 베를린 선언의 이행에 따른 실익이 북한에게 아무리 크다고 하더라도 그것이 북한체제 및 정권 유지에 위협 요소로 작용한다면 북한은 당국자간 접촉에 응하지 않을 것이며, 응한다고 하더라도 체제 유지 및 정권 안보를 지켜갈 수 있는 범위 내로 한정할 것이다. 남한으로서는 물론 북한의 참여가 가능한 남북 경제 협력 사업의 범위를 예상, 계획을 수립하고 북한의 호응을 이끌어내기 위한 준비가 필요한 것은 두말할 나위가 없다.

### 베를린 선언 경제 부문 실천 과제와 추진 방법

북한이 베를린 선언을 실천하기 위한 특사회담 개최에 응해올 경우, 남북 경협 분야에서는 다음과 같은 실천적 조치를 강구해야 할 것이다.

## 추진 목표

남북한간 경제 협력의 목표는 다음의 두 가지 점에서 분명히 해둘 필요가 있다.

첫째는 남북한간의 경제 협력이 북한 지역의 식량 및 산업 생산 증대를 가져올 수 있도록 하면서도 남한 산업에도 실익을 가져올 수 있어야 한다는 점이다. 예를 들어, 북한 지역내 필수 협력 분야인 사회간접시설(철도, 도로, 항만, 에너지, 통신 등)의 건설을 추진하면서도 남북한간의 수송 및 산업 연계가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 남한의 기술과 자본을 중심으로 추진하되, 원자재의 조달은 남한내 시장을 원칙으로 하는 방안을 마련할 수 있도록 조치하는 것이 남북한 경제 협력의 바람직한 방향이 될 것이다.

두번째로는 남북한 생산 요소의 보완성을 극대화하면서도 상호 이질성을 해소할 수 있도록 경제 협력 사업을 추진해야 할 것이라는 점이다. 남한의 자본과 기술 우위를 북한의 자원과 단순 노동력 분야에서의 우위성을 조화시키면서 사업 추진 전과정에서 남북한간의 접촉을 가능한 한 많이 유발할 수 있게 하는 것이 남북한 경제 협력 사업의 목표에 부합될 것으로 판단된다.

남북간 경제 협력의 목표는 첫째, 경제 협력이 북한 지역의 식량 및 산업 생산 증대를 가져올 수 있도록 하면서도 남한 산업에도 실익을 가져올 수 있어야 하며 둘째, 남북한 생산 요소의 보완성을 극대화하면서도 상호 이질성을 해소할 수 있도록 경제 협력 사업을 추진해야 할 것이라는 점을 분명히 해둘 필요가 있다.

## 경제 협력 과제

베를린 선언에서 언급하고 있는 남북한간 경제 협력은 실로 광범위한 대상을 포함하고 있다. 북한의 식량난과 에너지난 극복을 위한 농업과 에너지 부문의 지원을 비롯하여 남북 경협을 본격적 추진을 위한 북한 사회간접자본 건설, 남한 기업의 대북 투자의 안정을 위한 제도적 장치 마련 등 여러 분야로 나뉘어진다.

농업 분야에서는 비료 지원은 차지하더라도 각종 방제 사업 및 제방 사업을 포함할 수 리 관개 시설 정비, 종자 개량 및 계약 재배를 비롯하여 농기구 공동 생산이나 합영농장의 공동 운영도 생각해볼 수 있다.

사회간접시설 분야에서는 무엇보다도 전력·에너지 분야의 협력이 요구되고 있다. 여기에는 북한 특정 지역으로의 전력 공급을 비롯하여 노후 발전소 시설 교체, 남북한 합작 발전소의 공동 건설 등을 들 수 있다. 앞서 언급하였듯이 북한의 전력 사정은 현재 대단히 심각한 상황이다. 1998년 북한의 전

베를린 선언에서 언급하고 있는 남북한간 경제 협력은 실로 광범위한 대상을 포함하고 있다. 북한의 식량난과 에너지난 극복을 위한 농업과 에너지 부문의 지원을 비롯하여 남북 경제의 본격적 추진을 위한 북한 사회간접자본 건설, 남한 기업의 대북 투자의 안정을 위한 제도적 장치 마련 등 여러 분야로 나뉘어진다.

력 총생산량은 170억 kWh로 경상북도 전력 소비량 207억 kWh에도 미치지 못하는 수준이며, 전체 발전소 가동률도 26%에 지나지 않고 있다. 이와 같은 에너지 생산·가공 설비의 부족 이외에도 송배전 시설도 크게 노후해 그나마 생산한 전력의 누전도 심각한 형편이다. 전력·에너지 분야 이외에도 통신 분야에서의 무궁화위성을 이용한 전송망 구축이나 무역 전용 통신망의 구축 및 운용을 비롯하여 북한 지역 통신망 현대화 사업에도 참여할 수 있을 것이다. 북한의 전화 회선 수는 110만 회선으로 남한의 1/18.6 수준에 불과하는 등 남한에 비해 현저하게 뒤쳐져 있다. 북한의 수송도 남북한 협력이 유망한 분야다. 북한 철도는 1999년 현재 총연장 5,214 km로 남한의 3,125 km보다 훨씬 긴 편이나 시설 노후와 보수 정비가 제대로 이루어지지 않아 평균 열차 운행 속도는 20~30 km 수준이며, 기관차 견인 능력도 절반 수준 이하로 떨어진 상태인 것으로 알려지고 있다. 게다가 노선의 98%가 단선 철도로 운행되고 있어 수송·운송 분야에서도 중요 철

도 시설의 개선이 절실한 형편이다. 경제 협력 초기 북한 지역의 철도 시설의 전반적 개선은 불가능하겠지만 서울-개성과 서울-금강산으로의 철도 연결·개보수 및

남북한과 러시아를 연결하는 철도 연결은 우선적으로 추진할 수 있을 것이다. 특히 현재 러시아가 제안하고 있는 남북한과 시베리아 철도와의 연결은 남한 물류비 감소, 북한에게는 운송비 수익 확보, 러시아에게는 TSR(Trans-Siberian-Railroad)의 활성화 등 관련국들의 입장을 포괄할 수 있는 유망 사업이다. 그외에도 남북 해운 직항로의 개설이나 남북한 물류 중계 거점 개설도 남북 경제 협력의 부대 효과를 크게 높일 수 있는 사업이라고 할 것이다.

한편, 이상의 경제 협력 사업과 투자 사업이 추진되기 위해서는 법·제도적 분야의 개선도 필수적이다. 다시 말해 남북 경제 협력에 필수적인 ① 투자보장협정 체결, ② 이중과세방지협정, ③ 상사 분쟁 해결 절차에 관한 협정, ④ 청산계정협정을 체결하여 투자 및 과실 송금 보장 장치 등이 마련되어야 하며, ⑤ 남북한 선박 운행 및 철도·도로 운송, 항공 운송과 관련 통신, 접안, 하역 방법 등에 관한 통행협정 및 ⑥ 통관협정 등도 체결되어야 할 것이다. 현재 현대가 추진 중

인 서해공단조성과 전자 제품 공장, 자동차 조립 공장 등을 북한내 건설하기 위해 서라도 위와 같은 제도적 장치의 마련은 필수적이다.

남북한간의 경제 협력 사업의 이행은 「남북기본합의서」상의 경제공동위원회를 가동하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 그러나 북한이 지금까지 그 이행을 거부하고 있는 「남북기본합의서」상의 경제공동위의 가동에 쉽게 응하지 않을 것으로 예상되기 때문에 이의 차선책으로 남북한 합의 하에 실무추진위원회를 구성하여 각 분야별로 사업을 추진할 수 있도록 하는 방법을 강구해야 할 것이다.

### 추진 방법 및 자원 조달 방안

남북한간의 경제 협력 사업의 이행은 「남북기본합의서」상의 경제공동위원회를 가동하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 그러나 북한이 지금까지 그 이행을 거부하고 있는 「남북기본합의서」상의 경제공동위의 가동에 쉽게 응하지 않을 것으로 예상되기 때문에 이의 차선책으로 남북한 합의 하에 사회간접시설투자, 농업 개혁, 투자보장협정 및 이종과세방지협정 체결을 포괄적으로 이행할 수 있는 실무추진위원회(가칭: 남북경제협력사업추진위원회)를 구성하여 각 분야별(농업 부문, 사회간접시설, 제도 개선)로 사업을 추진할 수 있도록 하는 방법을 강구해야 할 것이다.

「남북경제협력사업추진위원회」를 구성한 후 실제 경제 협력 사업은 다음과 같은 과정을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 우선 「남북경제협력사업추진위원회」를 통해 ① 경제 협력 사업 실천 가능 분야 확정을 위한 실무 회담을 개최하고, ② 분야별 공동 예비 조사

및 사업 타당성(자원 조달 방안 강구 포함)을 분석한 뒤, ③ 사업 추진 기간 및 사업 대상을 확정하는 것이다. 그 다음에는 ④ 사업추진계약서의 체결과 이행 보장 방안을 마련, ⑤ 실제 사업 추진에 임하는 동시에 사업 이행 관리체제를 가동해야 할 것이다. 물론 단계별 세부 추진에 대한 사항은 각 분야별 전문가로 구성된 자문단의 토론을 거쳐 남북한 합의 이전에 남한측 의견으로 확보하고, 분야별 남북 공동 예비 조사시 반영해야 할 것이다.

사업 추진의 방법적 측면에서는 남북 관계 상황과 기술적 환경을 고려하여 사업별로 점진적으로 추진해야 할 것이며, 또한 다자간 협력체를 통한 시범 사업으로 출발하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 왜냐하면 남북 경제 협력 사업의 추진에는 남북한 관계 및 주변 환경, 자원 조달 가능성 여부가 함께 고려되어야 하기 때문이다. 사업별 및 다자간 협력체 구성은 KEDO 경수로 지원 사업과 같은 형태로 추진하는 것을 의미한

남북 경제 협력 사업에 소요되는 자금은 첫째, 남북협력기금을 포함한 특별 회계를 통한 기금 조성을 통한 방법 둘째, 조세 부담률의 순증가를 통해 GNP의 일정 부문을 재원으로 조달하는 방법 셋째, 국채 발행 넷째, 외국 자본 및 민간 자본을 유치하는 방법 다섯째, 프로젝트 금융(Project Financing)에 의한 방법 등이 있다.

매년 이의 5% 정도를 남북 경제 협력 사업을 위한 기금으로 확보할 수 있도록 조치하는 것을 생각해볼 수 있다.

다. 사회간접시설의 건설과 관련된 분야에서는 정부 및 국내의 기업과 함께 대북 투자를 위한 국제적인 컨소시엄을 구성하여 접근하는 것이 비용 부담이나 북한의 호응도 면에서 효율적일 것으로 판단되기 때문이다.

둘째로는 남한 경제 및

납세자의 조세 부담 가능 여부에 따라 조세 부담률의 순증가를 통해 GNP의 일정 부문(매년 0.5% 정도)을 재원으로 조달하는 방법을 들 수 있다.

국의 자본 참여는 되도록이면 순수 투자가 될 수 있도록 정부 차원에서의 노력이 필요할 것이다. 그밖에도 유엔공업개발기구(UNIDO) 등과 협력한 장기 차관의 도입이나 민간 기업 투자가 제품 재구매(product buy back)로 이어질 수 있는 방법도 고려할 필요가 있다. 다자간 협력을 통한 경제 협력은 남북한 및 국제 기구 공동의 가치 「한반도투자개발기구」(Korea Investment Development Organization)를 구성, 총괄하는 것도 한 방법일 될 것으로 평가된다.

셋째로는 국채 발행이다. 재원이 단기·집중적으로 소요될 경우에는 채권 발행을 통해 조달하는 방법이 효과적일 수 있기 때문이다.

남북 경제 협력 사업에 소요되는 자금은 일반적으로 아래와 같은 여러 방법을 혼용하여 조달할 수 있다.

넷째로는 앞서 언급한 외국 자본 및 민간 자본을 유치하는 방법을 사용할 수 있다. 민간 합동 또는 민간 단독, 외국 기업과의 컨소시엄 등 다양한 방안을 강구할 수 있으며, 세계은행이나 아시아개발은행 등으로부터 외자유치, UNDP 등 국제 기구를 통해 두만강 개발이나 '한반도에너지개발기구'와 같은 국제적 협력 사업으로 추진하는 방안 검토해볼 수 있을 것이다. 민간 자본 확보와 관련해서는 민간의 참여 정도에 따라 다양한 참여 방식을 고려할 수 있다. 즉 ① 민간 기업이 SOC 시설의 계획 초기 단계에서부터 시공 및 공사 완료 시점까지 모든 비용을 부담하며, 시설의 공급 및 유지·보수에 있어서도

주도권을 허용하는 직접 참여 방식이 있는가 하면, ② 정부와 같은 공공 부문에서 계획한 사업에 필요한 민간 부문에 의존하는 형태로 단

지 정부가 필요로 하는 재원의 부족분을 충당해주고 후에 상환받는 간접 참여 방식이 있다. 그외에도 ③ 정부와 같은 공공 부문과 민간 기업이 공동으로 출자하여 상법상의 법인을 설립하고 이 법인을 통해 SOC 투자를 주도하는 합동 참여 방식(Build-Operate-Transfer)도 생각할 수 있다.

다섯째로는 프로젝트 금융(Project Financing)에 의한 방법이다. 이는 자국내 기업 또는 금융 기관에 한정하지 않고 해외의 민간·상업 금융 기관의 자금을 이용할 수 있도록 하는 방법으로 국가간의 채무 계약에 의해 공적으로 도입되며, 원리금의 상환이 자금의 용도와 무관하게 국가에 의해 이루어질 수 있도록 하는 방법이라고 할 수 있다.

## 결론 및 정책 사항

베를린 선언은 어려움에 처해 있는 북한 경제를 돕고, 남북 협력을 정부 차원으로 확대, 남북간의 화해·협력을 본격화해야 한다는 의지를 국내외에 천명했다는 데 그 의의

베를린 선언이 남북한간의 경제 협력 사업으로 이어져 남북 관계가 궁극적으로 개선되기 위해서 남북 당국자간의 대규모 경제 협력 사업은 점진적으로 또한 궁극적으로는 비대칭적·비등가적 차원에서 상호주의 원칙에 입각하여 추진할 것을 제의하고자 한다.

가 있다. 그리고 국제 사회에 한반도 냉전 구조의 해체를 위한 우리의 확고한 의지를 분명히 하면서도 국제 사회의 지원을 요청하는 의미도 담고 있다. 그러나 김 대통령의 베를린 선언이 남북한간의 경제 협력 사업으로 이어져 남북 관계가 궁극적으로 개선되기 위해서는 다음 두 가지의 정책적 고려도 있어야 할 것으로 판단된다.

첫째로는 베를린 선언과 베를린 선언에 담긴 내용을 실천하기 위한 남북 당사자간의 대화 촉구만으로 북한의 호응을 얻어낼 수 있는가 하는 문제다. 이는 베를린 선언이 지향하고 있는 남북 관계에서의 궁극적인 목표가 무엇인지를 보다 더 분명히 해야 할 필요가 있다는 의미와 같다. 베를린 선언에서 김 대통령은 “우리의 당면 목표는 통일이 아니라 냉전 종식과 평화 정착”이라고 하면서도 연설 말미에서는 “이제 한국의 민주화는 이뤄졌고 남은 과제는 한반도의 통일”이라고 지적했다. 듣기에 따라서는 한반도의 냉전 구조가 해체되고 평화가 정착되었을 경우 남북한간에는 상호 합의에 따른 평화적이고 민주적인 통일을 기대할 수도 있을 것이라는

해석도 가능하다. 그러나 북한으로서는 이런 해석에 거부감을 가지고 있을 것임이 분명하다. 북한은 이와 같은 통일도 흡수 통일의 범주에 두어 남한 정부를 의심, 남북한 경제 협력 사업을 흡수 통일의 목표에 접근하려는 수단이 아니냐는 주장을 정당화할 여지가 많다. 이런 점에서 볼 때 경제 사업의 추진전 또는 추진 과정에서도 북한의 체제 열위적 상황에 불안감과 남북한간의 경제 협력을 통한 접촉 증가가 체제 위협이라는 인식을 해소시킬 수 있는 방안이 함께 모색되어야 할 것으로 판단된다. 사업 추진 과정에서는 지속적인 남북 대화와 국제 기구 및 주변국의 공동 참여를 이끌어냄으로써 사업 추진에 대한 신뢰성과 체제의 상호 공존에 기초한 교류 협력을 확보하는 것도 이의 한 방법이 될 것이나, 궁극적으로는 한반도에서의 평화 정착이 대북 관계의 목표임을 천명하고 북한을 실질적으로 인정하는 제도적 장치 확보가 더 중요할 것으로 판단된다.

둘째, 베를린 선언을 실천해가는 과정에서 북한이 실리만을 확보하려는 경향을 경계해야 할 것이라는 점이다. 베를린 선언 실천에 급급한 나머지 무조건적인 대북 지원과 남북 경제 협력 사업의 추진은 남한 주민의 여론과 합의 기반 창출에도 문제될 수 있지만, 북한으로 하여금 남한으로부터의 경제적 실리만을 확보하게 한 뒤, 돌아서 버리

게 하는 우를 범할 수도 있다. 이 경우 남북 관계 개선을 원하는 우리의 목표는 멀어질 뿐이다. 이런 점에서 남북 당국자간의 대규모 경제 협력 사업은 점진적으로 또한 궁극적으로는 비대칭적·비등가적 차원에서의 상호주의 원칙에 입각하여 추진해야 할 것을 제의하고자 한다. 북한의 핵개발 의지를 경수로 제공과 맞바꾸는 것과 같이 대북 경제적 지원이 중심이 되는 협력 사업에는 이에 상응하는 정치·군사적 대가를 얻을 수 있도록 해야 할 것이라는 말이다. 북한에게 사회간접시설을 건설해주는 대신, 북한의 미사일 개발을 봉쇄할 수 있도록 하거나, 대량 살상 무기의 생산을 억제하는 군사·안보적 차원에서의 양보를 얻어낼 수 있도록 하는 것이다. **국**