

특집

남북정상회담과 남북 경협

남북 경협 사업 추진의 기본 방향과 과제 · 박성훈

경협 유망 분야 선정과 규모 추정 · 오승렬

북한 지역 개발을 위한 자금 조달 방안 · 김명식

남북 경협 사업 추진의 기본 방향과 과제

박성훈 / 고려대학교 국제대학원 교수

지난 4월 10일에 남북한 당국자들은 6월 12~14일에 개최될 분단 이후 최초의 남북정상회담 개최 계획을 동시에 발표하였다. 이번 남북정상회담이 순조롭게 개최될 경우, 이는 1994년 7월 김일성 주석의 사망으로 좌절된 남북정상회담을 복원하여 다시 한 번 성사시킨다는 의미 이상의 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다.

예컨대, 정상회담의 성사는 긴장과 대치, 간헐적인 관계 완화라는 일반적 공식에 머물러 있던 분단 이후 지금까지의 남북 관계를 화해와 협력, 평화 공존 정착으로 발전될 수 있는 계기를 마련함으로써, 획기적인 남북 관계 개선의 초석이 될 수 있다는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 이는 정치, 경제, 문화, 인적 교류 등 다양한 남북한 교류에 강력한 촉매제의 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

이번 정상회담 개최에 대한 남북한간의 합의는 특히 경제 협력 분야에 있어서 매우 커다란 파급 효과를 가져올 것으로 기대해볼 수 있다. 지난 수년간 식량난, 에너지난, 외화난 등으로 대표되는 심각한 경제난을 겪고

있는 북한 경제에도 남북정상회담 성사는 경제난 타개에 새로운 활력소가 될 것으로 예상된다. 특히, 이는 경수로 건설, 중유 공급, 금강산 관광 사업 등으로 다소 개선되고 있는 것으로 평가되는 북한의 경제 상황에 추가적인 긍정적 효과가 기대된다.

이러한 긍정적 전망에도 불구하고 경제 협력 사업의 전개에 있어서 해결해야 할 과제는 적지 않다. 특히, 장기적인 차원에서는 남북한이 평화 공존 체제를 확립할 수 있도록 남북 경제 협력 사업의 청사진을 만드는 작업, 경제 협력 사업의 성과를 토대로 남북 경제공동체, 나아가서는 남북 통일을 이루어 내는 과제 등의 중요한 정책 판단이 요구되고 있다. 중단기적인 차원에서도 이미 진행되고 있는 남북 교역 채널을 확대 발전시키는 구체적인 방안의 개발, 금강산 관광 등 경제 협력 프로그램들을 장기 전략에 적합하도록 재조정하는 작업, 대규모 경협 사업의 추진과 관련된 자원 조달 및 구체적 실천 방안을 마련하는 작업, 다양한 분야에서의 남북 교류 협력을 지원할 수 있는 경협 사업을 선

별하는 작업 등 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 본고에서는 이러한 문제 의식 하에 남북정상회담 개최의

성사와 관련하여 점검해보아야 할 경험 사업 추진의 중장기 전략 방향과 이의 세부 실천 과제들을 논의하고자 한다.

남북정상회담 개최 합의의 의의와 문제점

개최 합의의 의의

우선, 이번에 성사된 남북정상회담 개최 합의는 1998년 국민의 정부 출범 이후 지속적으로 추진되어온 소위 '햇볕 정책'의 매우 중요한 성공 사례의 하나라는 의의를 지니고 있다. 이번 합의는 조국통일 3대원칙을 천명한 「7·4 남북공동성명」의 합의 정신과 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 천명한 「남북기본합의서」에 그 정신적 기초가 있는 것으로 판단된다. 또한, 이의 성사에 있어서는 지난 2~3년간 이루어진 일련의 남북 관계 개선 노력, 특히 지난 3월 김대통령이 발표한 「베를린선언」이 매우 중요한 역할을 하였던 것으로 판단된다.

합의의 두번째 의의는 그동안 일부 학자들과 민간 기업 대표자들의 북한 방문이 어

남북정상회담 개최합의의 의의는 첫째, '햇볕 정책'의 매우 중요한 성공 사례 제시 둘째, 남북 관계 개선을 위한 결정적인 계기가 없던 차에 이를 위한 기폭제의 역할을 할 수 있는 계기를 마련 셋째, 이번 합의가 국제 사회의 광범위한 지지를 얻고 있다는 점 등이 있다.

는 정부 하에서 보다 활발하게 진행되었고, 금강산 관광 등과 같은 대규모 경제 협력 사업이 추진되고 있으며, 경수로 지원 등의 국제 협력 사업이 성사되는 등 부문별 성과는 나타나고 있지만, 남북 관계 개선을 위한 결정적인 계기가 없던 차에 이를 위한 기폭제의 역할을 할 수 있는 계기를 마련했다는 점이다.

또한 이번 합의가 미국, 일본, EU 등 우방국을 포함한 국제 사회의 광범위한 지지를 얻고 있다는 점이다. 특히 이들이 지금까지 경수로 지원 등에 있어서 한국과 함께 주도적인 역할을 해온 점을 고려할 때, 향후 전개될 남북 협력 사업에 있어서도 폭 넓은 협력을 기대해볼 수 있을 것이다.

개최 합의와 관련된 문제점

여러 가지 역사적·긍정적인 측면에도 불구하고, 남북정상회담 개최 합의 발표는 다음과 같은 문제점들을 내포하고 있다. 우선, 발표 시점부터 정상회담 개최 시점까지의 약 2개월 동안 정상회담의 실현을 가로막는 수

남북정상회담 개최 합의 발표는 정상회담의 실현을 가로막는 정치·경제적 변수들의 발생 가능성, 투명성과 일관성이 결여된 측면 등의 문제점들을 내포하고 있다.

남북 경제 협력 사업 추진의 기본 방향

많은 정치·경제적 변수들이 발생할 수 있다는 점이다.

둘째, 정상회담 추진과 발표 시점의 선택 등이 모두 비밀리에 이루어진 관계로 국민들의 전폭적인 지지에도 불구하고 이면 합의, 북한에 대한 과도한 반대 급부 제공 등에 관한 루머가 그치지 않고 있다는 점이다. 이는 남북 관계의 개선에 필수 불가결한 요소인 국민적 합의를 약화시키는 요인으로 작용할 가능성도 없지 않다.

셋째, 지금까지의 대북 정책이 그러했듯이 이번의 남북정상회담도 투명성과 일관성이 결여된 측면이 없지 않다는 점이다. 물론, 현 정권 하에서의 일련의 햇볕 정책적 수단들이 정상회담 개최라는 결과로 귀결되었다는 점은 앞서와 같이 긍정적으로 평가할 수 있지만, 일련의 가시적인 성과들이 축적되면서 자연스럽게 정상회담의 필요성이 제기되는 형태의 전적으로 일관되고 투명성 있는 정책이라고 평가하기는 어렵다.

남북한 정상회담 개최를

기폭제로 하여 가장 활발하

게 진행될 것으로 예상되는 분야는 경제 협력 사업이라고 할 수 있다. 이는 베를린선언에서 천명된 한국 정부의 대북한 4대 협력 원칙에 있어서도 경제 협력 사업의 전개가 평화 정착, 이산가족 상봉과 재결합, 남북간 상설 협력 기구 설치 등의 여타 협력 사업보다 우선적으로 언급되고 있는 점에 비추어 보아서도 잘 알 수 있다. 뿐만 아니라, 지난 수년간 심각한 경제난을 겪고 있는 북한으로서도 체제 유지에 기여할 수 있을 만큼의 경제 협력 사업을 남한과 전개하는 데 대해 커다란 거부 반응이 없을 것이기 때문이다. 즉, 경제 협력 사업을 확대 발전시키는 것은 남북한 양측의 공통 관심사라고 할 수 있다.

사업의 효과가 남북한 양측에 공동 이익을 가져다 줄 수 있고 장기적인 관점에서 한반도 내에서의 평화 및 공존 체제의 정착, 더 나아가서는 통일에 기여하는 방향으로 작용하기 위해서는 남북한 경제 협력 사업이 다음과 같은 남북 경제 협력 5대 원칙의 기본방향으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

접촉 확대의 원칙

접촉 확대의 원칙은 경제 협력 사업이 특정 분야의 대형 협력 프로젝트에 국한되

기 보다는 여러 분야에 걸쳐서 광범위하게 진행되어야 한다는 원칙이다. 경제 협력 사업이 일부 분야에 국한되거나 대형 프로젝트 위주로 진행될 경우, 이는 일반 국민 또는 민간 기업들의 광범위한 참여가 제한되고, 중소기업보다는 대기업이 주도하는 협력 사업만을 치중하는 방향으로 발전될 가능성이 있다. 이 보다는 대형 프로젝트와 중소형 프로젝트 사이에, 그리고 대기업과 중소기업 주도의 사업 사이에 적절한 균형을 유지하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 즉, 경제 협력 사업의 문호를 확장하고 다양한 분야, 다양한 규모의 사업이 가능한 제도적 환경을 조성해야 한다는 것이다.

특히, 접촉 확대의 원칙은 독일 통일에 있어서 구서독의 구동독 관계에 대한 오랫동안의 중요한 원칙으로 자리잡았던 '접촉을 통한 변화' 원칙의 기본 정신과도 일치하는 개념이라고 하겠다. 즉, 북한과의 경제 협력 사업 전개에 있어서 양자간의 접촉면을 점진적으로 그리고 꾸준히 확장함으로써 북한 사회의 변화를 유도하고, 더 나아가서는 북한 경

남북한 정상회담 개최를 기폭제로 가장 활발히 진행될 것으로 예상되는 경제 협력 사업은 첫째, 여러 분야에 걸쳐 광범위하게 진행되는 접촉 확대의 원칙 둘째, 점진적인 추진과 남북한 관계에 관한 장기 전략에 기반을 둔 일관성있는 정책 집행이 요구된다.

제의 발전에 있어서 남한과의 경제 협력 사업이 불가결한 요소로 자리잡게 될 때, 협력 사업 전개의 근본적인 목표의 달성이 보다 용이할 것으로 판단된다.

점진성 및 일관성의 원칙

접촉 확대의 원칙은 경제 협력 사업이 지나치게 급속도로 확대되거나 대규모화되는 것을 의미하기 보다는 남북한간의 신뢰 구축 및 이에 기초한 다양한 분야에서의 협력 사업 전개 등 점진적인 추진과 함께 남북한 관계에 관한 장기 전략에 기반을 둔 일관성 있는 정책 집행을 요구하게 된다. 특히, 남북한 관계를 국내 정치적 목적으로 활용하거나, 국가 안보를 빌미로 민간 분야의 창의적인 관계 개선 노력을 등한시하는 등의 과거 대부분의 남한 정부가 보여주었던 통례적인 대북한 정책은 21세기에 새로운 패러다임을 요구하는 남북한 경제 협력 사업의 전개에 중요한 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서, 경제 협력 사업의 전개에 있어서 점진성과 일관성

셋째, 정경 분리 원칙의 지속적인 추진은 정상회담 개최와 더불어 기대되는 남북 관계 개선 특히, 경제 협력 사업의 확대 발전을 위해 필요하다. 넷째, 민간 주도 원칙하의 경제 협력 사업은 정경 분리 및 접촉 확대의 원칙과 상호 보완적으로 작용하여 그 효과를 극대화할 것이다.

의 준수는 매우 중요한 접근 원칙으로 자리 잡아야 할 것이다.

정경 분리의 원칙

접촉 확대의 원칙과 부합되는 원칙으로서 정경 분리의 원칙을 들 수 있다. 왜냐하면, 경제 협력 사업의 전개가 정치 논리에 의해 제약받을 경우, 남한측에서는 북한과의 접촉이 제한되고 경제 협력 프로젝트가 소수의 선별된 기관이나 기업에 집중될 우려가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 정치 논리가 지나치게 강조될 경우 북한측의 경계심을 자극할 가능성이 있으며, 경우에 따라서는 접촉 확대를 통한 변화 유도라는 수단의 효과를 반감하는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

지난 40~50 년간의 남북 관계가 대부분의 기간 동안 정치 논리의 우세 하에 진행되었고, 정경 분리의 원칙이 지켜진 경우는 극히 짧은 기간에 불과하였다. 또한, 외형적으로 정경 분리의 원칙이 채택된 경우에도, 실질적으로는 경제 협력 사업의 전개가 정치

논리에 종속되어온 것이 사실이다. 남북한 관계에 있어서의 이러한 정치 논리의 지배는 양자간의 지나친 긴장과 대치를 조장하는 요인으

로 작용하였으며, 이는 결국 접촉 확대를 방해하는 결과를 초래하였던 것이다. 따라서, 정경 분리 원칙의 지속적인 추진은 정상회담 개최와 더불어 기대되는 남북 관계의 개선, 특히 경제 협력 사업의 확대 발전을 위해서 매우 필요하다고 하겠다.

민간 주도의 원칙

전술한 접촉 확대의 원칙 및 정경 분리의 원칙은 경제 협력 사업이 민간 주도로 이루어져야 한다는 원칙과도 직결된다고 하겠다. 왜냐하면, 정부 주도의 경제 협력 사업에 있어서 정경 분리의 원칙을 준수하는 데는 커다란 무리가 따를 뿐만 아니라, 정부 기구들의 비유연성은 접촉 확대의 원칙과도 상충될 것으로 예상되기 때문이다. 이에 반하여 민간 주도의 경제 협력 사업은 정경 분리 및 접촉 확대의 원칙과 상호 보완적으로 작용하여 그 효과를 극대화할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나, 민간 주도의 원칙이 무분별한 경제 협력 사업의 추진으로 이어질 경우 그 효과가

반감되거나 오히려 역효과가 발생할 수도 있다는 점은 민간 주도의 원칙을 수행하는데 있어서 중요한 제약 요인

으로 작용할 것이다. 이러한 인식 하에, 정부는 북한과의 경협 사업 추진의 기본 전략을 수립하고 이를 뒷받침하기 위한 법적·제도적 장치들을 마련해야 할 것이다. 이러한 정부 역할의 필요성에도 불구하고, 정부가 지나치게 경협 사업 추진에 관여할 경우 정경분리 원칙의 준수는 견지되어야 한다. 즉, 남북 경협 사업의 추진에 있어서 정부의 역할은 민간 주도의 경제 협력 사업 추진이라는 대원칙이 손상되지 않는 범위 내에서 법적·제도적 지원과 관리 감독의 역할에 한정되는 것이 바람직하다는 것이다.

대외 협력 확대의 원칙

남북한 경제 협력 사업의 전개가 비단 남북한간의 경제 협력만을 의미하지는 않는다는 것은 주지의 사실이다. 이미 KEDO의 경수로 지원 등 몇몇의 국제 협력 프로젝트들이 진행 중에 있으며, 동북아경제협의체 형성 등 앞으로 진행될 국제 협력 사업에 있어서도 한반도의 안정화가 제공하는 정책 변수로서의 의미는 매우 크다고 하겠다. 남북 경

다섯째, 남북한 경제 협력 사업의 전개에 있어서 요구되는 국제 사회와의 공조체제 활용은 한국을 포함하여 이에 관심있는 국가들과 국제 기구들에게 공동 이익을 가져다주는 매우 중요한 원칙이다.

제 협력의 확대가 단기적으로는 한반도의 긴장 완화를, 중장기적으로는 한반도내 평화 정착을 목적으로 한다면, 이는 한반도를 둘러싼 주변 강국들과 유럽연합 등 국제 사회에게는 커다란 관심사가 아닐 수 없다. 우리가 남북한 경제 협력 사업의 추진에 있어서 대외 협력을 확대해야 하는 이유는 바로 여기에 있다고 하겠다. 뿐만 아니라, 경제 협력 사업의 전개를 통해 낙후된 북한 지역의 사회간접자본을 남한 경제와의 보완성이 확보되는 방향으로 개발해야 할 필요가 있는 바, 이러한 개발 프로젝트의 효율적인 추진을 위해서는 세계은행, 아시아개발은행 등 국제 기구들의 협조가 필수적이라고 하겠다. 또, 남북한간의 임가공 협력 및 교역 확대에 대비하여 WTO 등 국제 통상 기구를 통하여 독일의 경우처럼 남북한 교역이 내부 교역으로 인정받을 수 있도록 사전 준비도 게을리 하지 말아야 할 것이다.

뿐만 아니라, 대외 협력의 확대는 대북한 경협 사업 추진과 관련되는 남한 정부 및 민간 기업들의 투자 위험을 국제 사회와 공동으로 짊어진다는 리스크 분담의 원칙과도 일

남북 경협 사업의 성공적 추진을 위한 과제로는 첫째, 대규모 투자가 필요한 사업 분야와 중소 규모 투자가 필요한 사업 분야로 대별해서 우선 협력 사업 분야를 선정하는 것이다.

맥상통하다고 할 수 있다. 이는 다른 측면에서 보면 북한과의 관계 개선을 서두르는 국제 사회가 남한 정부 및 기업들에게서 오히려 바라고 있는 바이기도 하다. 즉, 남북한 경제 협력 사업의 전개에 있어서 요구되는 국제 사회와의 공조체제 활용은 한국을 포함하여 이에 관심있는 국가들과 국제 기구들에게 공동 이익을 가져다주는 매우 중요한 원칙이라고 하겠다.

남북 경협 사업의 성공적 추진 과제

앞에서와 같은 5대 원칙에 따라 전개될 남북 경협 사업의 추진은 협력 효과의 극대화를 위한 우선 협상 대상 분야의 선정, 투자자 보호를 위한 법적·제도적 장치의 마련, 협력 사업의 지속성 유지를 위한 남북한간 정보 교류의 활성화 등 세부 추진 과제들에 대한 조속한 정책 수립이 요구된다.

우선 협력 대상 분야의 선정

우선 협력 사업 분야의 선정에 있어서는

대규모 투자가 필요한 사업 분야와 중소 규모 투자가 필요한 사업 분야로 대별해서 접근하는 것이 바람직할 것

으로 판단된다.

우선 대규모 투자가 필요한 사업 분야로서는 사회간접자본 분야에 대한 투자를 들 수 있다. 예를 들면, 북한의 도로 및 철도 등 교통망 확충과 관련된 사업, 유무선 전화를 포함한 전기통신 시설의 정비 및 확충과 관련된 사업, 그리고 수력 및 화력 발전소의 유지·보수와 관련된 협력 사업 등을 들 수 있다. 同분야에 있어서는 대기업 위주의 협력 사업 전개가 불가피할 것으로 보인다. 이와 관련하여 대기업들이 개별적으로 진출할 수 있는 분야와 컨소시엄의 형태로 진출하는 것이 바람직한 분야에 대한 정확한 분석이 선행되어야 할 것이며, 이와 더불어 전술한 바와 같이 한반도의 평화 정착에 이해 관계가 큰 주변국 및 국제 기구들과의 협력 관계에 관한 세부 지침의 작성 등도 조속한 시일 내에 추진되어야 할 것이다.

또한, 대규모 투자보다는 중소 규모의 투자가 보다 효율적으로 추진될 수 있는 경공업 중심의 산업 협력 분야에 있어서는 중소기업들의 참여가 보다 장려되어야 할 것이다. 이러한 분야로는 이미 임가공 등의 방식

으로 남북 경제 협력이 진행되고 있는 섬유 및 의복, 신발, 전자 등 노동 집약적인 산업 분야가 있는 바, 同분야의 중장기 확대 발전을 위한 청사진도 조속히 마련되어야 한다.

법적·제도적 장치의 구축

투자자 보호를 위한 법적·제도적 장치의 구축도 조속히 서둘러야 할 과제 가운데 하나이다. 특히, 우선적으로 추진해야 할 법적 장치로서 과실 송금, 재산 보호, 최혜국 대우 등을 보장하는 남북한간 투자보장협정과 국제법에 의거한 상사분쟁협정의 체결을 서둘러야 할 것이다. 또한, 남한 기업의 대북한 투자를 확대할 수 있도록 이중과세방지협정의 체결도 고려해볼 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 투자 손실 등에 대한 조세 처리 원칙의 마련 등 국내 조세 제도의 정비를 통한 지원도 빠져서는 안될 분야인 것으로 판단된다.

정보 교류의 활성화

이러한 남북 경협 사업이 일관된 원칙 하에서 지속적으로 추진되어야 함은 앞서서도 지적된 바 있는데, 이를 위해서는 남북한 기

둘째, 투자자 보호를 위한 법적·제도적 장치의 구축이다. 셋째, 남북한 기업간의 협력 대상, 협력 분야, 협력 규모 등에 관한 정보 공유 및 정보 교환의 활성화이다.

업간의 협력 대상, 협력 분야, 협력 규모 등에 관한 정보 공유 및 정보 교환을 활성화하는 것이 필요하다. 특히, 이러한 정보 교류의 필요성은 중소기업 중심의 협력 분야에 상대적으로 크다고 할 수 있으며, 이를 통해 기업들은 거래 비용을 축소할 수 있을 것으로 판단된다.

남북한 기업간의 정보 교류는 경협 사업의 민간 주도 원칙을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 중요한 수단이기도 하다. 예를 들면, 인터넷 웹사이트의 개설을 통한 정보의 등재 및 활용은 비용 최소화의 측면에서 매우 유용한 방안일 것이다. 또한 이미 활동하고 있는 산업별 연합회 등의 기존 조직 기구들을 활용한 정보 교환도 단시일 내에 실현될 수 있는 방안이 될 수 있을 것이며, 이를 통해 장기적인 협력선의 확보 등 부수적인 효과도 기대해볼 수 있을 것이다. **97**