



**남북경제공동체 형성과 북한 경제 재건**

임강택 / 통일연구원 연구위원

**남북공동선언의 이산가족 문제 해결 방안**

제성호 / 중앙대학교 법과대학 교수

## 남북경제공동체 형성과 북한 경제 재건

임강택 / 통일연구원 연구위원

이번 남북정상회담의 최대 성과는 남북 관계를 과거 대립과 대결의 악순환 구도에서 화해와 협력의 善循環 구도로 전환시킬 수 있는 가능성을 높인 것으로 평가되고 있다. 특히 남북간의 경제 협력을 활성화시키는 데 필요한 조치들에 대해 정부 차원에서 논의할 수 있는 공간이 마련됨으로써 남북 경제 관계의 정상화가 촉진될 것으로 기대된다. 이에 따라 그동안 경험 확대의 걸림돌로 작용해 왔던 제도적 장치를 마련하는 문제나 물류비를 절감하는데 필요한 육상 교통로 연결 문제의 해결 가능성이 커졌으며, 이를 통하여 기업들의 대북 투자에 따르는 불안감이 감소하고 수익성이 증가하게 되면 대북 투자가 획기적으로 확대될 수 있을 것이다.

그러나 이 같은 성과가 구체적으로 실현될 수 있도록 하기 위해서는 향후 이를 어떻게 관리해 나가느냐가 중요할 것으로 판단된다. 특히, 북한의 능동적인 협력을 유도하고, 국내적 공감대를 형성함으로써 추진력을 확보하며, 국제 사회의 적극적인 참여를 통해서 필요한 재원을 확보하는 작업은 무엇보다 중요한 작업이 될 것이다.

남북 경험 사업을 추진하는 데 있어서 우선적으로 관심을 가져야 할 부문은, 북한의 경제난 해소와 경제의 재건 작업을 지원하는 사업을 통해서 북한으로 하여금 경제 발전의 기반을 구축하고 산업의 자생력을 제고하도록 하는 것이다. 이를 위해서 우선적으로는 북한의 당면한 과제인 경제난을 극복함으로써 경제 활동을 조기에 정상화하고 주민들에게 최소한의 생활 수준을 보장할 수 있도록 하는 데 주력할 필요가 있다. 남북 경험을 통한 최소한의 단기적 성과는 북한이 남북 경제 협력 사업에 지속적·적극적으로 응하도록 하는 강력한 유인책이 될 뿐만 아니라 경제 개혁과 대외 개방의 속도를 가속화할 수 있는 근거를 제공하기 때문이다.

또한 북한의 경제 발전에 필요한 산업 기반 시설을 확충하고 산업 구조의 고도화를 위한 기반을 구축할 수 있도록 남북 경험 사업을 추진하되, '남북한 공동 번영'이라는 장기적인 목표에 적합한 방향으로 추진되도록 해야 할 것이다.

## 문제의 제기

**저** 상회담을 위해 평양을 방문한 김대중 대통령이 김정일 국방위원장과 두 손을 굳게 잡고 힘차게 포옹하는 모습을 통해서 우리는 멀게만 생각했던 통일의 길에 한 걸음 다가섰음을 느끼게 되었다. 이번 정상회담의 최대의 성과는 양측 정상이 마주 앉아 현안 문제에 대한 견해를 솔직하게 논의함으로써 신뢰 회복의 단초를 마련하였다는 데서 찾을 수 있을 것이다. 14일 저녁 늦게 양측 정상이 합의하여 발표한 「남북공동선언」은 상대방에 대한 기대와 믿음이 없는 불가능했을 것이다. 이 선언에서 남북 양측은 한반도 문제에 대한 당사자 해결 원칙 하에 전쟁 재발을 방지하고 평화를 정착시키는 데 동의하였으며, 남북 관계의 정상화와 통일 문제에 대한 논의를 진행하면서 이산가족 문제의 해결과 호혜적인 남북한간의 경제·사회 협력을 위해 서로 노력하자는 데 합의하였다.

해방 이후 처음으로 남북 정상이 합의·서명한 이 선언문에 대해 일부에서는 내용이 지나치게 추상적이고 구체적인 실천 방안을 담지 못하고 있으며 북한측의 의도가 분명하지 않다면서 다소 회의적인 반응을 보이기도 하였지만, 대부분의 국민들은 이번 정상회담의 성과에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있

는 것으로 보인다. 오히려 회담 이후 정부와 기업들이 앞을 다투어 대북 사업 프로젝트를 발표하고 있으며, 이산가족 상봉 문제와 관련해 북한측이 과거보다는 전향적인 자세를 보이고 있어 일반 국민들의 기대감을 지나치게 자극하고 있는 측면이 있다.

특히 대북 경협 사업과 관련하여 정부는 상당한 추진 의지를 보이고 있으며, 기업들도 대북 사업에 대한 관심이 고조되고 있는 상황이기도 하다. 최근 국내 경제의 제반 여건 등을 고려할 때 정부와 기업들은 치밀한 계획 하에서 차분하게 대북 사업을 추진할 필요가 있다. 이러한 점에서 앞으로 대북 투자 여건을 개선시키려는 정부의 노력과 역할이 우선적으로 강조된다. 정부는 북한과의 협상을 통해서 대북 투자에 필요한 법·제도적 장치를 마련해야 할뿐만 아니라, 국내외적으로 대북 경협 사업의 안정적 추진기반을 구축해 나가야 할 것이다.

본 고에서는 이번 정상회담이 갖는 의미와 한계에 분석을 한 뒤, 향후 남북 경제 협력 사업이 어떤 방향으로 추진되어야 하는지를 남북경제공동체 형성 문제와 북한 경제의 재건 작업에 대한 지원 방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 이번 정상회담의 성과와 한계

### 정부간의 대화 통로 개설

이번 남북정상회담의 최대 성과는 남북 관계를 과거 대립과 대결의 악순환 구도에서 화해와 협력의 善循環 구도로 전환시킬 수 있는 가능성을 높인 것으로 평가되고 있다.<sup>1)</sup> 특히 남북간의 경제 협력을 활성화시키는 데 필요한 조치들에 대해 정부 차원에서 논의할 수 있는 공간이 마련됨으로써 남북 경제 관계의 정상화가 촉진될 것으로 기대된다. 이에 따라 그 동안 경협 확대의 걸림돌로 작용해 왔던 법적·제도적 장치를 마련하는 문제나 물류비를 절감하는 데 필요한 육상 교통로 연결 문제의 해결 가능성이 커졌으며, 이를 통하여 기업들의 대북 투자에 따르는 불안감이 감소하고 수익성이 증가하게 되면 대북 투자가 획기적으로 확대될 수 있을 것이다.

이와 같은 기대감은 정상회담을 전후하여 북한이 보여준 전향적인 자세에 의해 더욱 증폭되고 있다. 최근 북한은 김정일체제의 정치적 기반을 공고화한 데 기초하여 경제

관련 제도와 시스템을 개선해 왔으며, 자본주의 국가와의 경제 관계를 개선함으로써 경제난 극복에 필요한 국제 사회의 지원을 확대하고자 하는 등 국내외적으로 개혁·개방 확대에 대비한 준비를 지속적으로 추진해 왔다. 또한 남북정상회담 직전 중국을 방문한 김정일 국방위원장이 중국의 개혁·개방 정책에 대해 긍정적인 평가를 한 것은, 북한이 개혁·개방을 확대하는 쪽으로 방향을 잡았으며 남한을 경쟁적 동반자로 인정하고 보다 적극적으로 경제 협력 사업에 응해 올 가능성이 커졌음을 시사한 것이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

그러나 북한의 대남 인식과 태도의 변화가 구체적인 형태로 가시화 되기 위해서는 어느 정도 시간이 필요하다는 점을 인식하고, 이번 정상회담을 전후하여 나타난 몇 가지 사건(?)들에 집착하여 북한의 대남 정책의 변화에 대해서 지나친 기대를 하거나 성급한 판단을 내리는 일은 자제되어야 한다. 북한은 단기적으로는 남한으로부터 경제적 지원·협력을 최대한 끌어냄으로써 경제회생 작업에 도움을 받으면서, 장기적으로는 일본을 비롯한 선진 자본주의 국가의 경제적 지

1) 박형중(2000. 6.27), 「남북정상회담의 성과」, 「남북정상회담의 성과와 남북 관계의 전망」, 통일연구원 제37차 국내학술회의 발표 논문.

2) 북한이 정상회담에 응한 것은 남한에 대한 기존의 적대적·배타적 태도에서의 변화를 공식화하는 사건으로 해석할 수도 있다. 이와 관련하여 「월간중앙」의 최원기 기자가 작성한 「남북 접촉 막전막후 500일 드라마」(2000년 5월호)에 따르면, 1999년 말 북한은 내부적으로 남한을 활용하 경제난을 해결하는 한편, 내부 단속은 더욱 강화한다는 방침을 결정하였다는 것이다.

원 및 투자를 확대시키는 계기로 이번 정상 회담을 활용하고자 한 것으로 보인다. 이러한 의도가 편향되어 나타날 경우, 북한은 남한으로부터 단기적인 경제 지원을 받아내는 일에는 적극적이면서도, 장기적으로 남한과의 경제 협력을 확대하는 작업에는 소극적인 태도를 보일 수 있다.

#### 기업들의 대북 투자 사업에 대한 관심 증대

이번 정상회담 기간 중 특별 수행원의 자격으로 방북한 국내 주요 기업의 대표들이 북측 경제계 인사들과 만나 대북 투자를 활성화시키기 위해서는 청산 결제, 이중 과세 방지 등 당국간의 투자 보장 장치가 필요하다는 의견을 개진하여 긍정적인 반응을 얻어낸 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 그 동안 대북 투자 사업에 유보적인 자세를 유지해왔던 기업들이 대북 투자 사업의 가능성에 대해서 재평가하고 적극적인 태도로 전환하게 된 것으로 평가된다. 그러나 국내 경제의 유동성 문제가 해결되지 않은 현 상황에서 아직은 기업 사이에 보수적인 시각이 남아 있다는 사실에 유의해야 할 것이다.

정부의 대북 정책에 대한 국민들의 관심과 지지도가 제고된 점도 향후 남북 경협

추진력 강화라는 측면에서 긍정적인 성과로 평가할 수 있다. 그러나 상당수의 국민들이 경협 확대에 따른 경제적 부담 증대에 대해서는 부정적인 이중적 태도를 견지하고 있으며, 거대 야당의 협조가 전제되는 정치권의 합의 도출이 쉽지 않다는 점은 부담으로 작용할 것으로 보인다. 여기에 더하여 남북정상회담 결과에 대한 평가를 유보하면서 북한 측의 의도에 의심의 눈길을 보내고 있는 미국과 일본의 시각을 고려할 때, 남북 경제 협력 사업의 성과를 결정하게 될 재원 마련 작업이 순탄치 않을 가능성도 배제할 수 없다.

#### 국제 사회의 북한에 대한 인식 전환

이번 정상회담을 계기로 부정적인 이미지가 강했던 김정일 위원장이 국제 사회에 새로운 인식을 심어준 데 성공함으로써 북한은 대외 경제 관계 개선에 유리한 환경을 조성한 것으로 판단된다. 향후 남북 관계의 정상화 움직임이 구체화되면 북한의 미일과의 관계 개선 작업이 탄력을 받게 될 것이고, 이와 함께 대북 투자에 대한 국제 사회의 관심도 확대될 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 따라서 남북 경협 사업이 구체화되면 일본을 중심으로 주변국과 유럽의 기업들의 대북 사업에 대한 관심과

3) 상징적인 수준에 불과한 것이기는 하지만 남북정상회담 직후 미국의 경제 제재가 해제됨에 따라 미국 기업의 대북 투자 사업과 관련한 움직임이 활발해지고 있다.

참여가 증가할 것이다.

국제 사회의 대북 투자 확대는 북한의 경제 발전에 필요한 국제 기구의 자금을 유치하는 데 유리한 분위기를 조성한다는 점뿐만 아니라, 북한의 대외 개방을 가속화시킬 수 있다는 측면에서도 중요하다. 이 과정에서 가시화될 것으로 예상되는 한반도의 긴장 상태 완화는 남한의 대외 신인도를 제고함으로써 외국인의 남한에 대한 투자가 확대되는 부수적인 효과도 기대된다.

그러나 막대한 자금이 소요될 것으로 보이는 북한의 경제 재건을 위한 대북 투자 사업이 우리 경제에 부담으로 작용할 것이라는 외국의 부정적인 시각과 국제 사회의 대북 투자 자금을 유치하는 데 영향력이 큰 미국과 일본이 유보적인 자세를 견지하고 있는 점은 앞으로 우리가 극복해야 할 과제가 될 것이다.

## 남북경제공동체 형성 의미와 가능성

### 남북경제공동체 형성의 의미<sup>4)</sup>

현 정부가 추구하는 남북경제공동체는 '광범위한 경제 교류 협력을 바탕으로 남북 경제체제간 이질성이 해소되고 부문별 통합

과 상호 구조조정이 이루어져 남북간 공동 시장이 완성되는 단계'에 도달하는 것이다.

따라서 경제 수준과 경제 제도에서 현격하게 차이를 보이고 있는 남북한의 현 상황을 고려할 때, 남북경제공동체 건설은 서로 다른 체제와 제도를 전제하면서도 북한 경제의 '발전을 통한 변화'를 통해 점차적으로 남북한 경제의 결합도를 증대시키고 동질성을 확대해 가는 과정으로 인식해야 할 것이다. 또한 이러한 관점에서 볼 때, 다양한 분야에서 교류 협력을 더욱 확대·발전시켜 신뢰를 구축하고 상호 이익의 폭을 확대함으로써, 단기적으로는 북한의 경제난 해결과 경제 회생에 도움을 주고 장기적으로는 남북 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 남북 주민들의 복리 향상을 추구해 나가는 것이 중요하다고 하겠다.<sup>5)</sup>

결국 우리 정부의 남북경제공동체 건설 추진은 경제 교류와 협력을 통해 경제공동체를 건설하고 그것을 토대로 궁극적으로 평화적인 통일을 이루고자 하는 '(신)기능주의적 통일 방안의 경제 분야 실천 계획'이라고 할 수 있으며, 당장의 제도적·법적 통일보다는 '사실상의 통일(de facto unification)' 상태를 지향하는 단계적 통일정책이 구체화된 것이라고 말할 수 있다.

4) 임강택(2000. 5.9), "정상회담과 남북경제공동체", 「남북정상회담과 북한의 전략」, 경남대 극동문제연구소 제19차 통일전략포럼.

5) 통일원 홈페이지(www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm) '남북경제공동체' 건설 관련 해설 자료 참조.

## 남북경제공동체 형성 가능성

남북경제공동체 형성을 결정하는 주요 변수로는 북한의 경제 희생과 개혁·개방의 정도, 남한의 경제적·정치적·사회적 추진 역량, 그리고 국제 사회의 협력과 참여 등을 들 수 있다. 이 가운데서도 북한의 개혁·개방 속도와 폭이 가장 결정적인 요인으로 작용할 것으로 판단되며, 이것은 다시 ① 북한체제 안정성에 대한 지도부의 자신감, ② 경제 발전을 위한 개혁·개방의 필요성에 대한 지도부의 인식, ③ 개혁·개방 추진에 따른 성과, ④ 개혁·개방 추진 과정에서 나타난 정치·경제·사회적 변화에 대한 지도부의 평가 등에 의해서 좌우될 것으로 보인다.

최근 북한의 상황을 살펴보면 김정일체제가 안정적으로 구축된 것으로 판단되며, 특히 이번 정상회담 과정에서 북한의 김정일 위원장은 정치적 기반이 확고함에서 오는 자신감을 대내외에 과시한 것으로 보인다. 또한 대외 관계 개선에서 최근 상당한 성과를 거두었으며, 중국의 경제 발전과 개혁·개방 정책의 타당성을 인정한 김정일 위원장의 발언이라든지, 경제난 극복을 위해서 남한의 도움을 받아들이겠다고 결정한 점등을 고려할 때, 북한이 개혁·개방에 대한 최소한의 필요성은 인식하고 있는 것으로 판단된다.

향후 북한은 체제 유지를 위해 내부 단속

은 강화하면서도 경제난 극복을 위한 필요성 때문에 '점진적인 개혁·개방을 추진' 할 것으로 판단된다. 따라서 한편으로는 지속적인 체제 내부 정비를 통하여 체제의 안정성을 유지하면서, 다른 한편으로는 남한으로부터 경제난 극복에 필요한 경제적 지원을 최대한 확보하려고 할 것이다. 동시에 북한은 미국과 일본을 중심으로 한 자본주의 국가와의 관계 개선 작업을 추진할 것이며, 그 성과에 따라서 '개혁·개방의 추진 속도와 범위를 조심스럽게 확대'해 나갈 것으로 예상된다.

이 경우 남북경제공동체 형성은 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어질 것으로 보이며, 우리의 대북 경제 협력 사업은 북한 당국이 체제 유지에 대한 불안감을 느끼지 않고 개혁·개방의 성과가 단기간에 가시화될 수 있도록 하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

이외에도 남북경제공동체 형성 과정은 남한의 경제적·정치적·사회적 추진 역량과 국제 사회의 협력과 지원 정도에 영향을 받게 될 것이다. 따라서 남한의 대북 투자·지원 사업에 대한 국민적 공감대 형성 여부 및 정치권의 합의에 기초한 지속성의 확보가 중요하며, 북한의 미일과의 관계 개선을 지원함으로써 북한이 국제 사회의 일원으로 인정받으면서 동시에 책임과 의무를 다할 수 있도록 도와줄 필요가 있다.

## 남북경제공동체 형성을 위한 당면 과제

이번 정상회담에서 양측 정상은 「남북공동선언」을 통해서 '경제 협력을 통한 민족 경제의 균형적인 발전'에 합의함으로써 남북 경제 협력의 확대를 위한 발판을 마련하였다. 그러나 이 같은 합의가 구체적인 성과로 실현될 수 있도록 하기 위해서는 향후 이를 정부가 어떻게 관리해 나가느냐가 중요할 것으로 판단된다. 이번 정상회담을 계기로 남북이 신뢰감을 회복하고 경제공동체 건설 기반을 강화해 나가기 위해서는 다음의 몇가지 분야에 대한 특별한 관심이 요구된다.

### 북한의 능동적인 협력 유도

남북간에 경제공동체를 형성하기 위해서는 무엇보다도 북한의 능동적인 협력이 전제되어야 한다. 최근 북한은 대외 경제 관계 개선을 위한 노력을 강화하면서 대외 경제 정책을 보다 개방적으로 추진할 것이라는 가능성을 강력하게 시사하고 있어 남북 경협 사업의 전망을 밝게 하고 있다. 그러나 아직 남한에 대한 북한의 경계심이 사라진 것으로 평가하기는 이르기 때문에 무엇보다도 남북간의 신뢰를 구축하는 작업에 주의를 기울여야 한다. 이를 위해 정부는 북한의 경제 회생을 도와주는 사업을 주도적으로 추진해 나감으로써 북

한과의 신뢰를 강화해 나가야 할 것이다.

동시에 북한이 정상회담의 합의 정신에 위배되는 태도를 보일 경우에 대비해 대북 투자 사업에 있어서 적절한 안정 장치를 강구하는 일에도 관심을 가져야 한다. 대북 투자의 불안정성을 축소시키기 위한 제도적 장치를 마련하는 것 외에, 대규모 투자 사업에 주변국의 기업들과 공동으로 진출하는 방안도 효과적인 것으로 보인다. 북한이 국제 기구에 진출하는 것을 지원하는 작업도 북한으로 하여금 보다 능동적으로 남북 협력 사업에 참여토록 분위기를 조성하는 일이 될 것이다.

### 중장기적 종합 계획 수립

대북 투자의 효율성이라는 측면에서 중장기적 계획을 수립하고 이에 기초하여 구체적인 사업을 추진할 필요가 있다. 북한 경제 회복 지원의 필요성과 실현 가능성, 그리고 남북한 균형 발전이라는 측면을 고려하여 종합적으로 장단기 계획을 수립되어야 하며, 전문가를 중심으로 국내적 합의가 전제되어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 경제 상황에 대한 심도 있는 연구가 필요한 바, 북한 경제에 대한 자료나 정보가 부족한 우리 실정에 비추어 북한과의 공동 조사·연구 작업을 추진하는 것도 바람직할 것이다. 이러한 작업은 남북 경제 체제간의 이질성을 극복하는



데도 크게 기여할 것으로 보인다.

계획을 수립하는 작업 못지 않게 중요한 일은 이를 효율적으로 추진하는 것이다. 정상회담 이후 대북 투자 환경이 개선됨에 따라서 폭발적으로 확대될 것으로 예상되는 대북 사업을 정부가 어떻게 효율적으로 조정해 나갈 것인가 하는 것이다. 민간 기업 차원의 투자 사업의 경우에는 자율성 보장이라는 원칙 하에서 필요한 정보 및 재정적 지원이 제공되어야 할 것이다. 그러나 사업의 타당성이 부족하거나 중복 투자의 가능성이 높은 경우에는 투자의 위험도를 충분히 인지시켜 주어야 할 것이다. 문제는 기존의 정부 기구를 조정·보장하지 않고서도 이러한 작업을 효율적으로 추진해 나갈 수 있겠느냐는 것이다. 특히 정보력, 협상력 및 자금력에서 열세에 있는 중소기업의 대북 사업을 집중적으로 지원하고 정부차원의 사업을 관리할 종합적인 지원·관리체계가 구축되어야 할 것이다.

### 국내적 합의 도출

남북경제공동체 건설은 현 정부의 임기를 넘어선 장기적인 사업이라는 점에서 국민적 공감대의 형성과 정치권의 합의를 기초로 현 정부의 대북 정책(햇볕 정책)이 지속성을 확보해야 된다. 이를 통해서 대북 경험 사업의 지속성을 보장할 때 북한측의 적극적인 협력

을 유도해낼 수 있다. 이를 위해서는 대북 사업을 결정하는 과정을 투명하게 공개하여 국민과 야당의 동의를 구해야 할 것이며, 국가적 비용 부담이 큰 사업에 대해서는 국회의 동의를 구하는 절차를 제도화할 필요가 있다. 동시에 '평화와 협력의 남북 관계'를 정립하는 데 걸림돌이 되는 법과 제도를 전향적으로 개선하여야 할 것이다.

남북경제공동체를 건설하기 위한 국민적 지지 기반을 강화하기 위해서는 지금의 통일 교육 체계를 남북 공존 차원에서 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 앞으로의 통일 교육은 북한의 실체에 대한 보다 객관적인 이해를 바탕으로 북한과 평화 공존의 중요성, 북한의 경제 재건 지원의 필요성 등을 인식시켜주는 교육이 되어야 할 것이다. 이를 통해서 남한 내의 냉전 구조를 해체해 나갈 때 남북이 더불어 살아가는 공동체를 구성할 수 있기 때문이다.

### 법적·제도적 기반 구축

남북 경제 협력 사업이 비경제적인 이유들로 인해서 좌초되는 일이 발생하지 않도록 이를 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 남북 당국자들이 주기적으로 만나 필요한 사항들을 논의해야 할 필요가 있는 바, 「남북기본합의서」

에서 설치하기로 합의한 '남북경제교류·협력공동위원회'(이후 '경제공동위')의 정상화와 정례화에 우선적으로 합의해야 할 것이다.

'경제공동위'에서는 대북 투자의 위험성을 줄이기 위해 필요한 투자보장협정, 이중과세방지협정 체결 및 분쟁해결위원회 설치를 추진하고, 대북 사업의 효율성을 제고하는데 요구되는 직교역체제 구축, 결제 제도 개선 방안 등을 최우선적으로 논의하여야 한다. 주의해야 할 점은, 논의할 안건을 남북한 간 경제 협력 분야에 국한시킴으로써 경제외적 문제로 인하여 '경제공동위' 활동이 난관에 봉착하지 않도록 논의의 범위를 사전에 명백히 할 필요가 있다는 것이다. 또한 구체적인 협력 사업에 대해서 논의할 때에는 장기적인 사업과 단기적인 사업을 병행해서 추진하되, 시범 사업의 우선적인 추진과 사업규모의 점진적 확대라는 원칙 하에서 추진되어야 할 것이다.

#### 필요한 자원 조달 방안 마련

남북 경협이 원활하게 추진되기 위해서는 북한의 투자 환경 개선과 함께 사업에 필요한 자원 조달 방안이 강구되어야 한다. 국내

조달 방안으로는 남북협력기금, 중소기업구조개선자금, 대외경제협력기금, 공적개발원조(ODA), 해외자원개발자금 등을 활용하는 방안과 국공채 발행, 목적세 신설 등의 방법으로 별도의 기금을 조성하는 방안 등을 고려할 수 있다. 해외로부터의 자금 조달 방안으로는 대일 배상청구권 자금의 활용, 정부의 해외 차관 도입, 세계은행(IBRD)·아시아개발은행(ADB) 등의 국제 금융 기구로부터의 용자, 외채 발행과 다국간 펀드 등을 들 수 있다. 이를 위해 북한이 IBRD와 ADB의 양허성 자금 등 국제 기구로부터 자금을 용자받을 수 있도록 북한의 국제 기구 가입을 지원하는 작업도 중요하다.

남북 경협 사업이 확대되면서 대규모의 자금 지원이 이루어지게 되면 국내 기업의 부채 비율이 높아질 것이므로, 금융 지원에 있어서 여신 비율에 대한 특례를 적용하여 부채 비율의 상한선에 적용 받지 않도록 해야 할 것이다. 또한 금융 기관의 채권보전책도 다양하게 검토해야 할 것이며, 프로젝트 파이낸스나 리스 등을 활용함으로써 민간 자본의 참여 폭을 확대시켜야 할 것이다.<sup>6)</sup> 자금을 조달하는 문제만큼 중요한 것이 자금을 효율적으로 관리하는 일이다. 이를 위해 경협 자원의 효율적인 조달과 관리를

6) 김명식(2000. 5), "북한 지역 개발을 위한 자금 조달 방안", 「통일경제」 참조.

위해서 특별 전담 기구를 설립하는 방안을 고려할 필요가 있다.

### 국제 사회의 협력 유도

정상회담 성과를 극대화하여 남북경제공동체를 형성하기 위해서는 국제 사회의 지원과 협력이 필수적이다. 특히 경험 재원 조달이라는 측면에서도 남북 경제 협력 사업에 대한 주변국의 적극적인 협력과 참여가 확보되어야 한다. 따라서 정상회담 과정에 국제 사회가 보여준 관심을 우리 정부의 대북 정책에 대한 지지로, 남북 경험 사업에 대한 협력으로 전환시키려는 노력이 필요하다. 이를 위해서 정부는 기존의 미일 협력체제를 한층 강화하면서 이를 토대로 대북 투자 사업에 대한 외국 기업들의 참여를 적극적으로 유도함으로써 국제 사회의 협력 기반을 확대해 나가야 할 것이다.

정부의 다각적인 외교 노력과 함께 민간 차원의 분위기 조성 작업에도 관심을 기울여야 한다. 외국 학자들과의 학술 교류 등을 통해서 남북경제공동체 형성과 관련한 우리의 입장을 분명하게 전달함으로써 우호적인 국제 여론을 조성하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국내 전문가들 사이에서 남북경제공동체 형성에 대한 합의 도출이 선행되어야 할 것이다.

### 북한 경제 재건 지원 방안

대북 투자 사업을 확대해 나가면서 정부가 우선적으로 주력해야 할 부분은 북한의 경제난 해소와 경제의 재건 작업을 지원하는 일이라고 할 수 있다. 그러나 정부는 이 같은 사업이 장기적으로는 남북경제공동체를 형성하는 데 기여할 수 있는 방향으로 추진해야 할 것이다. 따라서 북한 경제의 재건을 지원한다는 측면에서 우리의 대북 투자 사업이 어떤 방향으로 추진되어야 할 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

### 기본 목표

북한의 경제 재건 작업을 지원하기 위한 대북 투자 사업의 기본 목표는 북한으로 하여금 경제 발전의 기반을 구축하고 산업의 자생력을 제고하도록 하는 데 두어져야 할 것이다. 이를 통하여 우선적으로는 북한의 당면한 과제인 경제난을 극복함으로써 경제 활동을 조기에 정상화하고 주민들에게 최소한의 생활 수준을 보장할 수 있도록 하는 데 주력할 필요가 있다. 남북 경험을 통한 최소한의 단기적 성과는 북한이 남북 경제 협력 사업에 지속적·적극적으로 응하도록 하는 강력한 유인책이 될 뿐만 아니라 경제 개혁과 대외 개방의 속도를 가속화할 수 있는 근

거를 제공하기 때문이다.

대북 사업은 또한 북한의 경제 발전에 필요한 산업 기반 시설을 확충하고 산업 구조의 고도화를 위한 기반을 구축할 수 있도록 경제 재건 지원 사업을 추진하되, 남북한 산업이 상호 보완적으로 발전할 수 있도록 하여 '남북한 공동 번영'이라는 장기적인 목표에 적합한 방향으로 추진되도록 해야 할 것이다.

### 추진 방향

작년의 경우 10 년만에 처음으로 플러스 경제 성장을 기록하였다고는 하지만 여러 가지 면에서 아직 어려운 상태에 있는 것으로 판단되는<sup>7)</sup> 북한 경제를 조기에 정상화하고 주민들에게 최소한의 생활 수준을 보장하기 위한 노력이 요구된다. 북한의 에너지·식량 문제 해결을 위한 지원·투자 사업에 정부는 최우선 순위를 두고 정부 차원에서 중점적인 지원 대책을 마련할 필요가 있다. 이를 통해서 북한 경제의 악순환 구조 해소에 주력함으로써 북한의 생산 활동이 정상화될 수 있도록 지원하는 것이다.

동시에 생필품 중심의 경공업 분야에 대한 투자를 확대함으로써 북한 주민의 생활을

개선하는 사업에도 관심을 가져야 할 것이다. 정부는 이 분야에 진출하는 우리 중소기업에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 이러한 작업은 북한 사회의 안정성을 강화해 줌으로써 북한 당국에게 추가적인 개혁·개방의 근거를 제공해 주는 효과가 있을 것으로 기대된다.

남북한 공동 번영과 경제공동체 건설이라는 장기적인 목표를 위한 사업의 일환으로 추진될 대북 투자 사업은 투자의 수익성 및 효율성과 함께 남북한의 균형 발전, 재원 조달 가능성 등이 동시에 고려되어야 한다. 북한 산업의 인프라를 구축하는 데 필요한 투자 사업은 도로·철로, 항만 시설의 확장·보수 사업을 중심으로 정부의 주도하에 추진되어야 할 것이다. 북한의 산업 구조 개선을 위한 구조조정 작업에 대한 지원은 제한된 재원 조달 능력을 고려하여, 중점 산업 부문과 지역에 대한 중점적인 투자를 통하여 투자 효율을 극대화하고 파급 효과 유도하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이러한 사업을 추진해 나가는 데 있어서 중요한 점은, 북한의 경제 발전 전략과의 조화가 필요하며, 남한의 재원 조달 가능성을 고려하여 현실적인 계획이 수립되어야 한다는

7) 한국은행의 발표에 따르면, 1999년 북한의 실질 국내총생산은 전년에 비해 6.2% 증가하였으나, 10년 전인 1989년의 75% 수준에 불과한 것으로 나타나 여전히 어려운 상태에 처해 있는 것으로 분석되었다(한국은행 보도 자료(2000. 6.20). "1999년 북한 GDP 추정 결과" 참조).

것이다. 가능한 북한의 입장이 우리의 추진 계획에 충분히 반영될 수 있도록 남북 당국자 간에 지속적으로 협의해 나가야 할 것이다.

대북 우선 투자 분야

○ 사회간접자본에 대한 우선 투자

대북 투자의 활성화를 위한 기간 산업 시설의 확충과 투자의 수익성 증대라는 점에서 남북 육상로를 연결하고 북한의 전력난을 해결하는 작업이 시급하다. 특히 철도 복원 사업은 북한이 그 동안 수 차례에 걸쳐 긍정적인 의사를 표명해 왔다는 사실에 비추어 실현 가능성이 매우 높다.<sup>8)</sup> 우리 정부도 경의선 미연결 구간에 대해서는 실시 설계와 용지

매입을 이미 완료하고 북한에 대해 선로 연결을 위한 실무 협상을 제의한 상태에 있어 경의선 연결 사업은 조만간 추진될 수 있을 것으로 보인다. 도로 연결 사업은 국도 1호선(서울-문산-판문점-개성)을 우선적으로 추진 하되, 서울-평양간의 육로를 임시 개통하여 사용할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

에너지 분야의 협력 사업으로는 전력난 해결을 위한 지원 사업과 지하 자원 공동 개발 사업을 고려할 수 있다. 남북간 송전 선로 북구를 통해 남한의 유휴 전력을 송전하는 방법이 있으나 비용 부담이 클 뿐만 아니라 기술적 문제가 적지 않은 실정이다. 따라서 발전소 건설 사업을 공동으로 추진하거나, 기존 발전소의 정상 가동을 위해서 기존의 발전 시설 개보수 작업을 지원함과 동시에

〈표 1〉 남북 연계 주요 교통망과 단절 구간

	노선	단절 구간
도로	국도1호: 목포~신의주 국도3호: 남해~초산 국도5호: 마산~중강진 국도7호: 부산~운성 국도31호: 부산~신고산 국도43호: 발안~고성	문산~판문점~개성(약 19 km) 신탄리~비무장지대~평강(약 22 km) 김화~비무장지대~평강(약 22 km) 고성~비무장지대~북고성(약 17 km) 양구~비무장지대~금강산(약 25km) 김화~비무장지대~북고성(약 40 km)
철도	경의선: 서울~신의주 경원선: 서울~원산 금강산선: 서울~금강산	문산~장단~봉동(약 20 km) 신탄리~비무장지대~평강(약 31km) 철원~비무장지대~기성(약 75 km)

자료: 김영봉(1999. 11), "남북 경협 활성화를 위한 접경 지역 활용 방안", 「통일경제」.

8) 북한은 1994년 김일성 생존시 별기에 노동당 중앙위원회위원장과 의 회담과 1996년 제52차 ESCAP 인프라 각료회의, 그리고 1998년 일본 니이가타시에서 개최된 「니이가타 동북아시아경제회의」에서 남북한간 철도 연결 의사 표명한 바 있다.  
9) 「남북기본합의서」의 3장 '남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'의 육로 연결과 임시 개통로 개설 합의 사항(3조2항, 3조3항)에 입각하여 추진.

석탄, 가스 등의 원료를 공급하는 방안이 우선적으로 강구되어야 할 것이다. 지하 자원 공동 개발 사업은 풍부한 북한의 광물 자원 개발에 우리측의 기술과 자본을 투입하거나, 북한이 관심을 가지고 추진하고 있는 석유 탐사 작업에 참여하는 방안 및 러시아 극동 지역의 에너지 개발 사업에 북한과 공동으로 진출하는 방법을 고려할 수 있다.

○ 식량 문제 해결을 위한  
농업 부문의 투자·협력

농업 부문의 지원·협력 사업은 북한의 농업 생산성을 증대시켜 만성적인 식량 부족 현상을 극복할 수 있도록 농업 기자재를 공급하는 사업을 최우선 과제로 추진하며, 농업 생산 기술의 협력 확대를 통해서 북한 농업의 구조 개혁 작업을 지원할 필요가 있

다. 북한측에 농업 기자재를 지원하는 사업은 비료, 종자, 농약, 농기계 순으로 우선 순위를 정하여 추진하는 것이 바람직하며, 기술 협력이 가능한 분야로는 작물 품종 육종·재배 기술, 종축 및 잠업 기술 등을 들 수 있다.

이외에 북한의 농업 생산 기반 정비 작업을 지원하는 사업에도 관심을 가져야 할 것이다. 농업 생산 기반 정비가 필요한 분야로는 관계 체계 및 양수 시설의 개선, 홍수 피해 농지 및 방조제 복구, 조림 및 양묘장 복구, 경지 정리 등이 있다.

○ 기간 산업 육성 지원

산업 구조 고도화라는 차원에서 북한의 기간 산업 육성에 필요한 경제 협력 사업에 중점을 둘 필요가 있다. 해당 분야로는 자동

(표 2) 주요 공업 생산량 현황

		단위	북한			남한	비율
			1990	1995	1999(A)	1999(B)	B/A
중화학공업	자동차	만 대	1.3	0.87	0.73	284.3	389.5
	강철	만 톤	336.4	153.4	124.3	4,104.2	33.0
	시멘트	만 톤	613.0	422.0	410.0	4,815.7	11.7
	비료	만 톤	119.5	91.0	77.0	370.1	4.8
경공업	직물	억 m <sup>2</sup>	2.0	1.8	1.0	84.0	84.0
	화섬	만 톤	5.0	5.6	2.7	258.5	95.7

자료: 한국은행 보도 자료(200. 6. 20), "1999년 북한 GDP 추정 결과".

10) 전자·통신 부문에 대한 투자 사업은 북한 역시 기초 과학 분야에 대한 교육 수준이 높을 뿐만 아니라, 최근에는 과학 기술을 경제 발전의 주요 고리로 삼고 육성·발전에 각별한 노력을 기울이고 있다는 점에서 가능성이 크다고 할 수 있다.

차, 정유, 전자·통신 사업 등을 들 수 있는데, 특히 통신 부문의 경우 세계적인 산업의 정보화·디지털화 추세와 선점 효과가 높은 사업상의 특징 등을 고려할 때, 정부 차원에서 각별한 관심을 가지고 이 분야에 대한 투자 사업을 지원·추진해야 할 것이다.<sup>19)</sup> 이를 위해서 북한 지역에 첨단전자단지를 조성하여 과학 기술 분야에 대한 교류·협력을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 노동 집약적 경공업 분야에 대한 남한 기업의 임가공 사업을 활성화함으로써 북한의 주력 수출 산업으로 육성하는 한편, 북한 주민에 대한 생필품 공급 확대에 직접적으로 기여할 수 있도록 정부 차원의 지원을 강화할 필요가 있다. 경공업 분야 중 섬유, 신발, 식료품, 일용품 및 제지 생산 부문에 대한 투자가 유망하다.

## 맺음말

남북 정상이 합의한 역사적인 「남북공동선언」 제4항에 명시된 “남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전을 도모하기 위해서는 북한의 능동적인 협력과 국제 사회의 적극적인 참여를 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 국내적 추진 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 특히, 정부와 민간 기업 및 전문가 집단간에 적절한 역할 분담

을 통한 민간 부문의 자율적인 참여가 보장되어야 할 것이다.

정부는 대북 투자 사업의 총괄적인 기획·조정과 제도적·재정적 지원에 주력할 필요가 있다. 정부는 대북 투자 환경 개선이라는 측면에서 직접적으로 투자에 참여해야 할 부분을 제외하고는 민간 기업이 수익성에 기초하여 투자 사업에 참여할 수 있도록 자율성 보장하고, 북한과의 협상을 통해 대북 투자를 위한 제도적 장치를 마련하는 역할을 담당해야 할 것이다.

학계 및 전문가 집단은 경험 사업과 관련한 기초 연구를 비롯하여 추진 사업의 개선 방안 등을 제시함으로써 이론적 틀과 아이디어를 제공해야 한다. 또한 북한측 학자·전문가와의 학술 교류 및 공동 연구를 통해서 경제 체제의 이질성 극복하는 노력을 기울이는 것도 학계와 전문가의 몫이 될 것이다.

민간 기업은 수익성과 실현성에 기초하여 자율적으로 사업을 추진하되 대기업과 중소기업간에 협력 체계를 구축함으로써 ‘기업간의 공동 발전’을 도모하여야 한다. 특별히 강조하고 싶은 점은, 대북 사업에서 단기적·이벤트성 사업을 지양하고 북한측과 꾸준한 접촉을 통해서 신뢰를 구축하는 작업이 중요하며, 북한이 선호하는 아이템 개발에 지속적인 관심을 가져야 한다는 것이다. 20