

남북경협 15년의 평가와 과제

이 석 기

(연구위원 · 국제산업협력실)

sklee@kiet.re.kr

〈요 약〉

남북경협이 공식적으로 시작된 지 15년이 지났다. 지난 15년간 남북경협은, 양적으로는 1991년 1억 1,000만 달러에서 2005년 10억 6,000만 달러로 10배 이상 증가하였으며, 내용상으로도 개성공단 사업이나 금강산 관광 사업, 철도 및 도로연결 사업이 추진되고, 쌀 및 비료의 본격적인 지원이 이루어지는 등 크게 발전하였다. 남북경협은 남한경제에 대한 직접적인 기여는 적었지만, 북한의 식량난 및 경제난과 그에 따른 정치적 불안정, 그리고 한반도의 정치·군사적 긴장관계를 완화시키는 등 '북한 리스크'의 감소에 크게 기여하였다.

하지만 중장기적인 전략에 입각한 체계적 접근이 강화될 필요가 있으며, 정부와 민간의 역할분담이 명확하지 못하다는 점 등 문제점도 적지 않다. 북한 측의 열악한 경제사정과 시장경제에 대한 무지 등으로 개성공단 이외의 지역에서는 투자 협력이 큰 진전을 이루지 못하고 있다는 점과 인도적 지원의 성격, 규모, 방식 등에 대한 국민적 합의의 기초가 부족하여 주기적으로 대북 퍼주기 논란에 노출된다는 점도 개선해야 할 사항이다.

최근 핵문제와 미사일 발사에 따른 긴장으로 남북경협에 대한 국민적 피로도가 증가하고 있는바, 남북경협이 일방적인 대북 지원이라는 인식을 불식시키고, 국민적 지지를 회복하기 위해서는 남북경협을 통한 한국경제의 추가적인 성장기회 확보 전략이 포함된 중장기 비전과 전략의 수립이 필요하다. 아울러 민간과 정부의 역할분담 원칙이나 대북 지원에서의 국제기준의 적용 방식 등에 대한 논의가 필요하며, 개성공단 사업의 안정적 추진 여건 조성 및 개성공단 이외 지역의 남북경협 활성화 전략 등이 모색되어야 할 것이다.

1. 머리말

남북경협이 실질적으로 시작된 지 15년이 경과하였다. 그동안 우여곡절을 겪고, 적지 않은 문제점을 노정하였지만, 남북경협은 초기에 비해 그 규모와 내용에서 상당한 진전이 있었으며, 북한 리스크 완화와 남북한 간의 접촉 확대에 따른 상호 이해의 증대 등 성과도 적지 않았다. 특히 2000년 6월 15일의 남북한 정상회담으로 남북경협은 새로운 단계에 접어들었다고 할 수 있다. 남북경협에 대한 남북한 쌍방의 의지가 확인되었으며, 특히 수동적이었던 북측의 자세가 제한적이거나 적극적으로 변화하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

북한 핵문제와 미사일 발사 등으로 남북경협의 향후 전망에 대해 우려가 제기되고 있지만, 이는 역으로 이러한 문제들의 해결 여부에 따라서 남북경협이 또 한 번 새로운 단계에 진입할 수 있음을 의미하기도 한다.

이제 지난 기간의 남북경협을 평가하고, 향후 발전가능성을 전망하며, 이러한 가능성을 실현하기 위한 과제를 검토하는 과정을 통하여 남북경협의

새로운 시기를 대비할 필요가 있다.

2. 남북경협의 발전과정과 현황

(1) 남북경협¹⁾의 발전과정

남북교역이 시작된 것은 1988년 7월의 '7·7 특별선언'과 같은 해 10월의 '남북물자교류에 대한 기본지침서'로 대북한 교역이 허용된 1988년이라고 할 수 있다. 그러나 이 때 남북한 간의 교역은 법적 근거가 확보되지 못한 시범적 성격을 벗어나지 못했다. 교역규모는 2,000만 달러 수준으로 미미하였으며, 주로 홍콩 등을 경유한 간접교역 형식으로 이루어졌다. 남북경협의 실질적인 시작은 1990년 8월에 '남북교류협력에 관한 법률'과 '남북협력기금법'의 제정으로 남북교역 관련 법적 근거 및 지원제도 등 기본토대가 마련된 이후인 1991년부터라고 할 수 있다.

이후 남북경협의 발전과정은 1999년까지의 1단계와 2000년 이후의 2단계로 크게 나눌 수 있으며, 2006년은 2단계에서 아직 시작되지 않은 3단계로 나아가기 위한 과도기적인 시기로

1) 여기서 남북경협은 민간기업의 상업적 베이스의 물자교역, 임가공, 투자사업, 정부차원의 협력사업, 그리고 정부와 비정부 단체의 인도적 지원사업 등을 포함하는 것으로 정의한다. 인도적 지원사업은 주고 받는다는 경제적 계산이 배제된 일방적인 지원으로 '경제협력' 사업으로서의 성격이 약하다. 그러나 상당한 규모의 경제적 자원의 이동을 수반한다는 점, 북한경제 및 남북 간의 경제·정치 관계에 미치는 영향이 매우 크다는 점 등을 고려할 때 현재로서는 남북경협의 범주에 포함시킬 필요가 있다.

볼 수 있다.

우선, 1단계에서는 민간기업 중심의 물자교류와 위탁가공교역을 중심으로 남북경협이 확대되었으며, 소규모 투자가 시도되었으나 성과는 크지 않았다. 이 시기에 정부는 남북경협을 주요한 행위자가 아니었다. 남북교역 규모는 1991년 1억 1,000만 달러에서 정치적 환경 변화에 따라 부침을 거치면서도 전반적으로 증가세를 지속하여 1999년에는 3억 3,000만 달러에 달하였다.

2단계에서는 남북한 정상회담 이후 철도·도로연결, 개성공단 사업, 금강산 관광사업 등 3대 경협사업이 본격적으로 추진되고, 남북한 정부 당국이 명시적으로 남북경협의 주요 주체로 등장하게 되었다. 특히 이 시기에는 식량, 비료 등 인도적 대북 지원이 본격적으로 추진되었다. 남북교역 규모는 북한 핵문제의 부각에도 불구하고 지속적으로 증가하여 2005년에는 10억 6,000만 달러에 달하였다. 남북경협의 양적 확대와 질적 심화를 통하

〈표 1〉 남북경협의 발전과정

기 간	주요 내용
1988~1990	<ul style="list-style-type: none"> • 1988. 7 : '7·7 특별선언' 후 10월 '남북물자교류에 관한 기본지침서' 발표로 대북한 교역 허용 • 1990. 8 : '남북교류협력에 관한 법률', '남북협력기금법' 제정 이후 남북교역 관련 법적 근거 및 지원제도 등 기본토대 마련 • 교역규모는 2,000만 달러로 소규모의 시범적 거래를 통한 상호교역 가능성 탐색
1991~1992	<ul style="list-style-type: none"> • 1992. 2 : '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서' 발표와 분과위원회 및 공동위원회 설치 • 1992. 9 : '남북교류협력 부속합의서' 채택 후 직교역 추진에 대한 원칙적 합의와 청산계정 설치 및 운영에 대한 합의 • 교역규모는 1992년 1억 7,000만 달러로 급성장
1993~1994. 11	<ul style="list-style-type: none"> • 남북고위급회담 중단, 북한 핵문제 부상으로 인해 경색국면 돌입 • 교역규모는 1993년 1억 8,569만 달러, 1994년 1억 9,455만 달러로 전년 대비 각각 7.6%, 4.3%로 증가율 둔화
1994. 11~1997. 12	<ul style="list-style-type: none"> • 1994. 10 : 제네바 합의로 북미 간 핵협상 타결에 따라 1994. 11 '대북경협활성화 조치' 발표 • 교역규모는 1997년 현재 3억 834만 달러
1997. 12~1999	<ul style="list-style-type: none"> • 1997. 12 : 남측의 외환위기로 남북경협 크게 위축 • 교역규모는 1998년 2억 2,194만 달러로 전년 대비 28.0% 감소, 증가세였던 위탁가공교역도 10.2% 감소
2000년 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 2000. 6. 15 : 남북정상회담 개최 및 '6·15 공동선언' 발표 이후 주목할 만한 진전 • 교역규모는 2001년 4억 2,956만 달러, 2004년 6억 9,704만 달러, 2005년 10억 5,575만 달러

자료 : 산업자원부.

여 북한경제의 남한에 대한 의존도는 크게 심화되었다. 남북경협은 북한 대외무역의 30% 이상을 점하고 있으며, 남북경협을 배제하고는 경제계획의 수립과 운영이 불가능할 정도라고 평가되고 있다.

(2) 분야별 남북경협 현황

1) 남북교역 개관

남북한 간의 교역은 1991년 1억 1,100만 달러에서 2005년 10억 5,600만 달러로 10배 이상 증가하였으며, 1991년부터 2005년간의 총 교역 규모

는 60억 1,000만 달러에 달한다.

2005년의 경우 북한으로부터 남한으로의 반입이 3억 4,000만 달러, 남한으로부터 북한으로의 반출은 7억 1,500만 달러에 달했다. 주요 반입품목은 섬유류(35.4%), 농림수산물(33.1%), 철강·금속(13%), 광산물(13%) 등이며, 주요 반출품목은 화학공업제품(28.3%), 농림수산물(20.2%), 기계(16.1%), 섬유(12.2%), 철강(9.5%) 등이다. 2005년의 교역 총액을 거래 유형별로 살펴보면 상업적 교역이 전체의 약 65%인 6억 9,000만 달러이며, 비상업적 교역은 35%인 3억 7,000만 달러이다.

〈표 2〉 남북 교역 추이

단위 : 천 달러

	반 입	반 출	반출입 계
1991	105,719	5,547	111,266
1992	162,863	10,563	173,426
1993	178,167	8,425	186,592
1994	176,298	18,249	194,547
1995	222,855	64,436	287,291
1996	182,400	69,639	252,039
1997	193,069	115,270	308,339
1998	92,264	129,679	221,943
1999	121,604	211,832	333,437
2000	152,373	272,775	425,148
2001	176,170	226,787	402,957
2002	271,575	370,155	641,730
2003	289,252	434,965	725,217
2004	258,039	439,001	697,040
2005	340,281	715,472	1,055,754

자료 : 통일부, 「남북교류협력동향」.

〈표 3〉

2005년 남북교역 거래 유형별 동향

단위 : 백만 달러

		반출	반입	
상업적 교역	교역	일반교역	21	189
		위탁가공교역	79	131
		소계	99	320
	경제협력사업 관련 교역	개성공단 사업	157	20
		금강산 관광사업	87	0
		기타	6	0
		소계	250	20
합계		350	340	
비상업적 교역	대북 지원	민간지원 ²⁾	243	0
		정부지원	122	0
		소계	365	0
	사회·문화 협력사업		1	0
	합계		366	0

자료 : 통일부·무역협회, 「2005년 남북교역동향」.

이 중 단순교역 및 위탁가공교역 등 본래적인 의미의 교역은 반입 위주의 교역구조를 지니고 있는 데 비해, 여타 협력사업 관련 거래나 비상업적 거래에서는 반출이 압도적인 비중을 점하고 있다.

2) 상업적 교역

2005년 단순교역은 2억 1,000만 달러로 전체 교역의 19.9%, 상업적 거래의 50%를 점하고 있다. 반입이 1억 9,000만 달러, 반출이 2,000만 달러로 심한 반입 초과 현상을 보이고 있으며,

주요 반입품목은 농림수산물(59.4%), 철강·금속제품(22.3%), 광산물(15.5%) 등이며, 주요 반출품목은 전기·전자제품(27.8%), 기계류(27.6%), 농림수산물(16.5%), 섬유류(6.3%) 등이다.

위탁가공교역은 1992년에 시작되었으며, 등락이 심한 단순교역과 달리 지속적인 증가세를 유지하고 있다. 위탁가공교역 품목은 의류에 집중(2005년의 경우 90%)되어 있으며, 나머지는 TV 등 전기·전자제품(7%)과 생활용품(3%)이다.

남북 위탁가공교역에 참가하고 있

2) 민간지원에는 대북 비료지원이 포함되어 있는데, 이를 실질적으로 정부지원으로 보면 정부의 비중이 민간지원의 비중보다 훨씬 크다.

는 남측 업체의 수는 연간 100~150개 정도로 지난 수년간 큰 변화 없이 유지되고 있다. 남측 업체들은 민경련(민족경제협력연합회) 등 북측 공식 창구 외에도 중국 등 '제3국 중개인'을 이용해 위탁가공에 참여한 경우가 많았으나, 최근에는 민경련으로 창구가 단일화되고 있다. 위탁가공을 수탁하는 북측 협력사의 공장 소재지는 대부분 평양, 남포 및 그 근방에 있으며, 상당수 위탁가공 업체들이 북측 협력사에 소규모 설비투자를 하고 투자대금을 가공임에서 상계 처리하는 '설비제공형' 위탁가공 사업을 추진했다.

협력사업 관련 교역은 개성공단 사업, 금강산 관광사업 등의 본격적인 추진에 따라 최근 빠르게 성장하고 있어, 상업적 교역이 교역 일변도에서 점차 탈피해 가고 있다. 상업적 거래 중 협력사업의 비중은 2000년의 6.3%에서 2005년에는 39.1%로 증가하였다.

3) 투자협력

개성공단, 금강산 이외의 지역에 대한 경제협력 사업은 대체로 부진한 상황이다.

1994년과 1998년의 '경협활성화 조치'에 힘입어 1990년대 중후반 이후 기업들이 활발하게 경제협력 사업을 모색한 바 있으나, 실제 투자가 이

루어진 경우는 많지 않았으며, 투자가 이루어진 경우에도 투자한 후 사업이 중단되거나 부진한 상황에 머물러 있는 경우가 많다.

2006년 상반기까지 지난 15년간 경제협력사업자 승인(북측과 접촉해 사업을 추진할 자격에 대한 승인)을 받은 126건 중 총 98건만 협력사업 승인(북측과 합의된 투자사업에 대한 승인)을 받았으며, 이 중 50건은 개성공단 사업이다. 개성공단 이외의 지역에서 협력사업 승인을 받은 건수 중 제조업 분야에서 현재 사업을 진행 중인 것은 평화자동차, 녹십자, 태창 등 10여 개 업체에 불과한 것으로 알려지고 있다.

개성공단 이외의 협력사업은 2000년에 정점을 지난 후 부진한 상황을 지속하다가 최근 다시 부분적으로 활기를 띠기 시작하였다. 특히, 2006년 상반기에 설비투자를 위한 대북 반출이 전년 동기 대비 233% 증가하는 등 최근 수년 사이 협력사업 승인을 받은 기업들의 대북 투자가 실행에 옮겨지고 있는 것으로 보인다.

4) 3대 경협사업

이들 사업은 정부가 주도하거나 북한과의 협상, 자금지원 등을 통하여 실질적인 역할을 수행하고 있다.

철도·도로 연결사업은 제1, 2차 남북장관급회담(2002년 7월 31일, 9

월 1일)에서 남북한 경의선 철도 연결 및 문산-개성 간 도로개설에 합의함으로써 본격적으로 추진되기 시작하였으며, 2002년 9월 18일 남북 동시 경의선, 동해선 연결공사 착공식이 거행되었다. 철도 남측 구간의 경우 경의선은 2002년 12월에 공사가 완료되었고, 동해선은 2005년 본선 궤도 부설 등 열차운행을 위한 기본 시설 공사가 완료되었다. 북측 구간은 경의선·동해선 모두 궤도 부설 공사가 완료되었다.

개성공단 사업은 1단계 100만 평에 대한 개발사업이 진행 중이다. 시범단지(2만 8,000평) 및 본단지 1차 5만 평의 분양이 완료되었으며, 2006년 하반기부터 잔여 부지 분양이 개시될 예정이다. 2006년 8월 현재 시범단지 입주 기업 15개 중 13개 업체가 가동 중이며, 약 8,000명의 북측 노동자(입주기업 고용인력 및 기반시설 건설인력)가 일하고 있다.

금강산 관광사업은 1998년 시작된 이래 관광객 수가 증가하여 2000년에는 연간 관광객이 21만 명에 달하였으나 2001년 이후 감소하였다.

그러나 2003년 육로관광을 정례화 하면서 관광객 수가 다시 증가하여 2005년에는 연간 30만 명에 육박하였으며, 2005년에 누적 관광객 100만

명을 돌파하였다.

5) 인도적 지원

북한에 대한 인도적 지원은 1994년 10월 북미 간 제네바 합의가 체결된 이후인 1995년에 정부가 쌀 15만 톤을 직접 지원한 이래 식량을 중심으로 정부와 민간단체를 통하여 지원이 이루어지고 있다.

인도적 대북 지원은 2000년 남북한 정상회담 이후 본격적으로 전개되고 있는데, 2000년에 쌀³⁾ 40만 톤, 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤을 지원한 이래 지속적으로 연간 쌀 40만 톤, 비료 20만~35만 톤, 옥수수 10만 톤 등을 지원하고 있다.

2003~2005년간 식량과 비료지원 금액은 8,600억 원에 달하는데, 이는 전체 인도적 지원 금액의 약 53% 수준이다. 1995년 이후 누계로 보면, 식량은 총 286만 톤, 비료는 총 190만 5,000톤을 지원하였다.

민간단체에 의한 지원은 기독교와 불교계통, 기타 사회단체 등 약 60여 개의 사회단체를 중심으로 이루어지고 있으며, 주요 지원품목은 식량(옥수수, 밀가루 등), 의류(주로 내의), 의약품 및 의료장비, 농기계 및 농자재 등이다.

3) 쌀은 차관 형식으로 북한에 공급되는데, 단가는 1톤당 250~300달러로 연간 차관 금액은 약 1억 달러에 달한다. 상환조건은 연 이자율 1%, 10년 거치, 20년 상환이다.

3. 남북경협 평가와 과제

(1) 남북경협의 성과

남북경협은 분단비용 혹은 북한 리스크 감소, 기업 및 한국경제의 이익 제고, 북한의 경제난 완화, 북한경제의 개혁·개방 유도, 남북한 경제통합 촉진 등 다양한 목적하에 추진되고 있으며, 그 성과에 대한 평가는 이러한 여러 측면에서의 성과들에 대한 포괄적인 평가에 기초해야 한다.

연간 10억 달러 수준의 교역, 그 중 약 6억 달러 정도의 상업적 거래는 수출이 약 3,000억 달러에 달하는 남한경제의 규모에 비해서 극히 미미한 수준이다. 따라서 남북한 간의 상업적 거래가 남한경제에 직접적으로 기여한 바는 무시할 수 있는 수준이라고 할 수 있다.

의류 위탁가공교역 등 일부 업종의 기업들에게 남북경협이 새로운 기회를 제공하고 있지만 실제 남북경협을 통하여 수익을 창출하는 기업은 아직까지는 많지 않다. 다만 개성공단 본단지의 기업 입주와 생산이 본격화되면 남북경협이 남한경제, 특히 중소기업에 미치는 영향은 적지 않을 것으로 전망된다.

남북경협은 직접적인 경제적 이득은 적지만 대북 인도적 지원 및 상업적 거래 확대에 따른 북한의 경제난 및 체제위기 완화, 대북 지원의 지렛

대 효과에 따른 정치·군사 분야 등 제 분야의 남북대화 지속, 대규모 남북경협 사업의 추진에 따른 남북경협의 정부 간 협력사업화 등을 통하여 소위 '북한 리스크'를 완화시키고 있다. 북한 리스크의 완화는 대외 신인도를 향상시키거나, 한반도의 정치·군사적 상황 변화가 경제에 미치는 영향을 차단함으로써 간접적으로 한국경제에 기여하고 있다.

1999년 이후 북한경제가 미약하나마 회복의 기미를 보이는 것은 남북경협에 힘입은 바가 크다. 식량난을 중심으로 한 북한의 심각한 경제난과 이에 따른 체제붕괴 위협은 한반도의 정치적 불안정성의 주요 요인으로 작용하였음을 감안한다면, 남북경협을 통한 북한 경제난의 완화는 한반도의 정치적 안정에 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

2005년의 경우 남한이 북한에 지원한 쌀 50만 톤은 북한 쌀 생산량의 25%에 해당하며, 북한 외부 식량 도입량(103만 톤 추정)의 49%에 달한다. 여기에 비료 지원에 따른 식량 증산 효과까지 감안할 경우 남한의 식량 지원은 북한이 식량 배급체제를 재건하는 데 매우 큰 기여를 하였다고 할 수 있을 것이다. 또한 북한에서는 식량이 소비재이면서 동시에 가장 중요한 생산재라는 점을 고려한다면, 남한의 쌀 및 비료 지원은 북한 산업생산의 회복에 적지 않은 기여를 한 것으

로 추정할 수 있다. 특히 국제사회의 대북 인도적 지원 규모가 점차 줄어들고 있는 최근의 상황에서 남한의 대북 인도적 지원은 그 의미가 더욱 증대되고 있다.⁴⁾

뿐만 아니라 남한은 북한이 대외무역에서 흑자를 지속하고 있는 유일한 국가이며, 남북경협은 북한이 외부로부터 경화를 획득하는 가장 중요한 수단이 되고 있다.

이처럼 남북경협이 북한경제에 주는 의미가 크기 때문에 북한당국도 여기에 큰 관심과 주의를 기울이지 않을 수 없다. 특히, 남북경협이 남북 대화를 견인하는 지렛대 효과를 일정 정도 발휘하고 있다는 것은 2005년의 남북 장성급 회담과 대북 비료 지원 간의 관계를 통해서 확인할 수 있다.

남북한 정상회담 이후 정부가 주도하거나 주요한 행위자로 참여한 3대 경협사업은 남북경협을 남한의 기업과 북한의 명목적인 비정부 단체 간의 협력사업이 아닌 남북한 당국 간의 협력사업으로 한 단계 격상시켰다. 이러한 정부 간 협력사업의 추진을 통하여 남북경협이 '제도화' 되었을 뿐만 아니라, 남북한 간의 대화와 접촉의 질적 향상을 가져 왔다.

개성공단 사업의 예를 들어보자. 개성은 북한의 주요한 군사지역이었다.

이러한 군사지역을 남북한이 공동으로 개발하기 위하여 북한의 군부대가 후방으로 물러났으며, 비무장지대를 관통하는 도로가 개설되어 물자와 인원이 쉴 새 없이 이동하고 있다. 금강산 관광사업도 마찬가지이다. 이러한 상황은 남북경협이 막 시작되던 1990년대 초에는 상상도 못하던 일이다.

남북경협이 북한의 개혁·개방에 미친 영향에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있으며, 명확한 평가가 쉽지 않다. 북한의 대외개방정책의 가장 큰 획을 긋는 사건인 개성공단 사업의 경우 분명 남북경협의 전개과정과 분리될 수 없으며, 이런 점에서 남북경협은 북한의 대외개방정책에 일정한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 2002년 7월의 '경제관리개선조치'로 대변되는 대내적 개혁과 남북경협 간의 연결고리를 찾는 것은 쉽지 않다. 다만, 북한의 경제개혁이 경제사정의 부분적인 호전을 배경으로 하고 있다는 점을 감안할 때 남북경협이 간접적인 경로를 통하여 북한의 시장경제로의 이행에 영향을 미치고 있을 것으로 추정할 수 있다.

남북경협의 궁극적인 목적은 남북한 경제의 통합에 있다고 할 수 있다. 지금까지 남북경협은 이런 측면에서 만족스러운 성과를 거둔 것은 아니다. 남

4) 전 세계의 대북 인도적 지원에서 남한의 지원이 차지하는 비중이 1999년에는 약 12%였으나 2004년에는 61%로 높아졌다.

북한 경제협력, 특히 대북 지원은 북한의 경제 운영에서 도외시킬 수 없는 부분이 되었으며, 이런 점에서 남북경협을 통하여 남북한 간의 경제적 연관이 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 일방적인 지원에 의한 경제적 연계의 강화는 제한적인 의미만을 가질 뿐이다. 임가공 사업 등으로 매우 제한적인 분업구조가 형성되었다고 할 수 있지만 아직 실질적인 분업구조는 창출되지 못하고 있다고 해야 할 것이다. 다만 개성공단 사업이 본격화되면 남한의 자본, 기술과 북한의 토지 및 노동의 결합이라는 일종의 분업구조가 형성될 수 있을 것이다.

(2) 남북경협의 문제점

남북한 경제협력이 양적으로 크게 확대되고, 그 내용면에서도 발전해 왔지만 적지 않은 문제점 역시 드러나고 있다.

총체적으로 보면 남북경협에 대한 중장기적 전략에 입각한 접근이 보다 강화될 필요가 있다. 남북경협 관련 정책이 상황적 조건에 지나치게 영향을 받은 측면이 있었으며, 이는 남북한 양측에 바람직하지 못한 신호를 전달해 왔다. 정부가 주도하거나 주요한 역할을 하는 경제협력 사업의 경우 사전 검토가 충분히 이루어지지 못한 상황에서 추진되어, 효율적인 사업추진이 이루어지지 못하는 측면이

있다. 특히, 정책결과 과정에서 남북한 관계라는 정치적 측면과 경제협력 사업이라는 경제적 측면이 균형 있게 고려되지 못한 측면이 있다.

정부가 제시하고 있는 남북경협에 대한 중장기 계획은 중장기 전략에 입각한 우선순위나 자금조달 계획 등이 충분히 고려되지 않은 채 협력사업의 단순 나열 형태로 구성되어 있다는 비판에 노출되기도 한다.

민간과 정부의 역할과 책임에 대한 명확한 인식이 부족하다는 점도 큰 문제이다. 사업성에 대한 치밀한 검토 없이 정부의 지원을 주요한 동기로 남북경협 사업을 추진하는 경우가 적지 않다. 정부의 지원이 있더라도 어디까지나 그 주체는 기업일 수밖에 없으며, 위험도 기업이 져야 한다는 원칙이 확립되어 있지 못하다. 정부 역시 남북협력기금 등을 통하여 남북경협 사업을 지원할 경우 정부의 역할이 어디까지인지 명확하게 천명하여 기업에 바람직하지 못한 신호를 주지 않도록 해야 하는데 그러지 못한 경우가 없지 않았다.

민간기업 중심의 남북경협은 물자교류와 위탁가공교역 중심의 제한적인 상업적 거래에 머무르고 있으며, 남북경협의 실질적인 진전을 위한 대북 투자협력 사업이 큰 진전을 보지 못하고 있다. 물자교역은 북한의 구매력 부족에 따른 반입 위주의 교역구조와 그에 따르는 교역 기회의 제한

으로 그 잠재력이 충분히 현실화되지 못하고 있으며, 위탁가공교역은 남북 관계의 특수성에 따른 여러 애로사항으로 추가 비용부담이 발생하고 있고 사업의 위험도도 높은 편이다. 특히, 물류비가 높고, 기술자의 공장 상주가 허용되지 않아 기술지도와 품질관리가 어렵다는 점 등이 문제로 지적되고 있다. 투자협력과 관련해서도 발전을 가로막는 많은 요인이 있지만 북한 측의 수동적이며 신뢰할 수 없는 태도가 가장 큰 문제이다. 이와 함께 접촉 및 방북 제한, 상거래 관행에 대한 무지 혹은 무시, 남북경협을 ‘민족간의 지원사업’으로 인식하는 것 등이 문제점으로 지적된다.

대북 인도적 지원사업은 지원의 성격, 규모, 방식 등에 대한 국민적 합의의 기초가 부족한 상태에서 추진됨에 따라 정치적 상황에 크게 영향을 받고 있으며, 주기적으로 대북 퍼주기 비판에 노출되고 있다. 더욱이 북한 핵문제의 지속과 미사일 발사 등으로 북한에 대한 비판적 여론이 고조되면서 남북경협에 대한 비판적 여론도 증가하고 있다. 남북경협에 대해 일종의 국민적 ‘피로도’가 증가하고 있는 것으로 보인다.

(3) 과제

남북경협에 대한 국민적 지지도가 낮아지고 있는 것은 남북경협 사업이 일방적인 대북 지원사업이며, 지속적

인 지원에도 불구하고 북한의 핵개발이나 미사일 발사 등을 막지 못하고 있다는 인식과 무관하지 않다.

따라서 이제 남북경협 사업을 만들어 나가고 추진해 나가는 것뿐만 아니라 왜, 어떻게 추진해 나갈 것인지를 근본적인 문제에 대한 성찰과 토론이 필요한 시기이다. 특히 남북경협의 규모가 커지면서 그 부담도 커지고 있다는 점을 감안할 때 북한경제의 발전과 남북경협을 통한 남한경제의 추가적인 성장기회 확보 전략이 포함된 남북경협의 중장기 비전과 전략에 입각하여 남북경협을 추진해 나감으로써 남북경협에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 필요하다. 여기에는 남북경협을 우선적으로 추진할 산업분야 및 부문, 대북 에너지 지원의 방식과 규모 등 경제협력의 우선순위와 추진전략이 포함되어야 할 것이다. 북한 경제개발 지원을 위한 원칙, 규모, 전략, 북한 측의 주체적인 참여 확보 방안 등도 검토되어야 할 것이다. 이러한 중장기 남북경협 전략은 핵문제의 해결 국면이 도래하여 남북경협에 대한 제약조건들이 완화되거나 제거되었을 때 신속하고 효과적으로 남북경협을 추진하기 위하여 지금 준비해 나가야 할 것이다.

이와 함께 다음과 같은 과제들이 해결되어야 할 것이다. 우선 정부와 민간의 명확한 역할분담이 필요하다. 북한과의 대규모 협력사업에서 민간과 정

부의 역할을 구분하는 것이 쉽지 않은 것이 사실이지만, 역할분담을 위한 원칙의 설정은 향후 남북경협의 효과적 추진을 위해 필요한 과제이다. 특히 기업에 의한 상업적인 베이스의 남북경협은 기업의 책임에 의해 추진되어야 한다는 원칙의 확립이 필요하다.

대북 지원사업의 성격, 원칙, 정경분리 원칙의 적용 방식, 최근 미사일 발사 이후의 인도적 지원 중단 결정과 같은 방식의 적절성 여부에 대한 검토도 필요하다. 국제적 기준과 남북한 특수성의 조화 문제, 지원물자 배급의 투명성 확보 문제, 인도적 지원의 지렛대로의 활용 원칙과 범위 등에 대한 논의도 필요하다.

현 단계의 남북경협 성공을 위한 가장 우선적인 사업인 개성공단 사업의 안정적 추진을 위한 기반 조성도 시급한 과제이다. 이를 위해서 2단계 이후 사업의 추진 여부, 방식, 규모, 추진체계 등 개성공단 사업에 대한 정부 차원의 계획 수립이 필요하다. 공단 진출 기업의 효율적인 생산활동을 위하여 노동력 확보, 노무관리, 통행·통관 문제 등을 북한 측과의 협상을 통하여 신속히 해결해 나가야 할 것이며, 기업에 대한 금융지원 체계나 입주기업에 대한 지원체계 등이 강구되어야 할 것이다.

아울러 개성공단 이외의 지역에서의 투자를 수반하는 협력사업의 활성화를 위한 수단을 확보할 필요가 있

다. 특히, 개성공단 이외 지역에서의 투자사업에 적용할 수 있는 범규의 제정이나 준용할 수 있는 범규를 확보해야 한다. 경제적 여건이 가장 좋은 남포·평양지역을 추가로 개방하게 하거나, 이들 지역에 소규모 남한 기업 전용공단을 조성하게 함으로써 개성공단에 버금가는 투자여건을 조성해 나가는 것은 중장기적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

4. 맺음말

북한의 미사일 발사와 미국의 계속되는 대북 압박으로 남북경협의 여건이 좋지 않을 뿐만 아니라 남북경협에 대한 국민적 지지도도 낮아지고 있다. 그러나 한반도 평화 증진과 경제 역량의 증진을 위한 중요한 수단인 남북경협은 일시적인 감속은 있을 지라도 중단되거나 후퇴해서는 안 될 것이다. 따라서 현재의 소강국면을, 성과와 문제점을 짚어 보고 발전을 위한 과제를 도출하는 등 향후 본격적인 남북경협의 전개를 위한 성찰의 시기로 활용하는 지혜가 필요하다고 하겠다.

이 때 남북경협의 정치적 측면만이 아니라 남한경제에 대한 비용의 측면과 추가적인 성장기회로서의 측면을 아울러 고려하는 균형 잡힌 시각이 필요하다. **KIET**