





제24회 대학생 통일논문 현상공모 입선작

# 대 학생 통일 논문 집

2005

통일부 통일교육원



# 목 차

## ◆ 우수

- ▶ 통일경제시대, 남북경협 발전적 향후 과제..... 3  
김 종 관 (전북대학교 경영학부 3학년)
- ▶ 통일시대를 준비하는 남북한 농업교류 활성화 방안에 관한 연구..... 53  
윤 지 호 · 주 종 욱 (국민대학교 행정학과 4학년)
- ▶ 통일 후 노동이동에 따른 경제적 효과 및 대책..... 99  
김 홍 준 · 송 윤 정 (서울대학교 경영학과 4학년, 경제학과 3학년)

## ◆ 장 려

- ▶ 남한 국가이익 극대화를 위한 대북 政經보완 정책의 효용성 분석..... 139  
함 영 훈 · 최 성 욱 (한동대학교 국제어문학부 4학년)
- ▶ 무연고 탈북청소년과 남한 대학생의 남한 사회내 통합구현을 위한 사회복지 실천프로그램 활동에 대한 질적연구..... 179  
이 응 우 · 조 유 하 (삼육대학교 사회복지학과 4학년, 한국성서대학교 사회복지학과 2학년)
- ▶ 대학의 북한이탈주민 정착지원 프로그램에 관한 연구..... 215  
노 영 환 (명지대학교 북한학과 4학년)
- ▶ ‘북한인권문제’에 대한 법리적 접근체계 ..... 265  
이 완 민 (고려대학교 법학과 4학년)



〈우수〉

## 통일경제시대, 남북경협의 발전적 향후 과제



전북대학교 경영학부 3학년 김종관

### 《목 차》

#### 【요약문】

#### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한의 국가관리전략과 남한과의 경제협력
- III. 경제협력의 전개과정
- IV. 경제협력을 위한 양측 입장과 향후 과제
- V. 결 론

#### 【참고문헌】





## 【요약문】

## 통일경제시대, 남북경협의 발전적 향후 과제

광복 60주년을 기념하는 8·15 남북당국공동행사가 다채롭게 열렸다. 특히 북한대표단이 국립현충사를 방문해 참배하는 모습은 과거 냉전시대의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해의 남북교류협력시대가 도래했음을 대변하는 상징이었다. 남북정상회담이후 남북한은 급속도로 가까워지고 있으며 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현하고 있는 중이다.

참여정부 또한 한반도 평화 증진과 한반도와 동북아 공동번영의 목표를 가지고 평화번영정책을 시작하였다. 북한 핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아 경제중심 추진이라는 추진전략을 가진 이 정책의 중심에는 남북경제협력이 있었다.

남북경협은 북한의 개혁·개방 및 체제와 정권의 변화를 유도하고 남북한 경제적 격차에서 발생하는 갈등과 긴장을 완화시켜 주는 완충역할을 하고 있다. 남북경협을 통해 북한의 경제성장과 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 남북한 신뢰구축에 이바지함으로써 경제적 상호 이익을 창출하는 남북경제공동체를 형성해야 한다. 이를 기반으로 한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 단계에 이를 수 있을 것이다. 남북경협은 어려운 여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 앞으로도 평화와 번영의 한반도·동북아 시대 구현을 위한 핵심적 분야가 될 것이다.

따라서 지금까지의 남북경협의 과정과 절차를 살펴보면서 간과해 온 문제점을 지적하고 향후 발전적인 남북경협을 위한 협력방안을 제시하는 일은 중요하다. 특히 북한의 국가관리전략 등 북측의 입장을 고려한 발전적인 남북경협의 포괄적 협력방안의 제시는 매우 의미 있는 일이다.

본 연구는 문헌조사를 원칙으로 한다. 통일부나 통일연구원 등의 연구 결과

물과 국내외 학자들의 논문과 책, 그리고 인터넷 사이트를 방문해 사이버 공간에 있는 자료 등을 참조하였고, 또한 많은 부분을 직접 인용하였다.

본 연구는 정치적 이해관계의 합치를 통해 합의·협약을 이루고 합의사항의 제도화를 통해 경제협력을 추구하는 입장인 신 기능주의적 측면에서 진행하였다. 기능적 차원에서의 남북교류·협력은 어느 일정한 규모까지는 활성화가 가능하나, 그 이후부터는 제도적 이질성과 통합에 따른 체제 부작용 때문에 확대되기 어렵다는 단점이 있기 때문이다.

북한은 우리와 체제가 다른 나라이다. 따라서 북한과의 경제협력을 하기 위해서는 기본적으로 북한이 어떠한 전략을 가지고 경협에 임하는지 알아야 한다. 북한의 국가관리 전략은 체제유지와 군을 우선에 두면서 경제발전을 통해 강한 국가를 만드는 것이다. 따라서 철저히 실리주의 원칙에서 남북경협에 임하여 왔다.

북한 내부에서도 개방·개혁의 불가피성을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 체제유지의 불확실성 때문에 머뭇거리고 있다. 따라서 다자간 틀 안에서 북한의 체제유지를 보장하고 이에 상응하는 개방·개혁을 요구해야 한다. 북한은 평화적인 핵문제 해결을 통해 에너지 확보, 경제제재 해제 조치, 테러지원국 명단에서 제외, 북·미, 북·일 관계정상화 등을 이룰 수 있도록 외교적 역량을 개진하여야 한다. 여기에는 북한의 자구적 노력도 중요하겠지만 남한 정부의 중재자적 역할이 절대적으로 필요하다.

남북경협의 저해요인 중 하나인 북한내 투자환경의 열악성과 사회간접자본의 부족은 적극적인 외자유치를 통해서만 가능하다. 북한 내부 자본의 고갈로 북한 경제 희생의 단초는 외자유치임을 북한도 잘 알고 있다. 이를 위해 특구 지정 등 대외개방의 지속적 추진과 함께 내부 개혁이 수반되어야 한다.

남북경협이 진전되기 위해서는 정치적 변화에 흔들리지 않는 법·제도적 장치를 마련하는 것이 절실하다. 이에 제10차 경제협력추진위원회 회담을 통한

개성공단 내 남북경제협력협회사무소 개설은 이런 제도화의 효시인 셈이다. 더불어 남북경협 4개 합의서의 실질적 이행을 위한 현실적이고 구체적인 하위규정을 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하는 노력이 요구된다.

남북경협은 자본과 자원·인력·기술 등의 측면에서 상생하는 사업이다. 따라서 일방적 퍼주기 식 사업이 아닌 상호이익을 얻을 수 있고, 북한의 국가전략과도 일치하는 정보통신분야를 기점으로 점차 확대하는 방안이 요구된다.

대북 인도적 지원은 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키며, 민족 동질성 회복에 도움이 된다. 이에 화해·협력의 실용적 측면과 인도주의와 동포애의 당위적 측면에서 대북 인도적 지원은 계속되어야 한다. 이를 위해 국내합의를 구축하고 순수성과 투명성을 확보하며 국제사회의 공감대를 형성해 중장기적인 개발구호로의 전환이 요구된다.

지금은 체제의 우월성에 대한 담론보다는 신뢰구축을 통한 실질적 관계 개선이 중요하다. 한반도의 평화는 힘이 아닌 협력에 의한 평화요, 한반도 통일은 일방의 붕괴에 의한 것이 아닌 공존공영에 입각한 통일이다. 이를 위해 남북경제협력을 통한 남북경제공동체의 형성이 선행되어야 한다. 한반도 평화정착과 남북한 공존공영을 위한 남북경제협력은 남북관계의 대세이므로 남북 양측은 계속적이고 가시적인 노력이 필요하며 남북경협이 실패하지 않도록 이에 대한 연구와 전략·비전 제시가 끊이지 않아야 한다.



## I. 서 론

### 1. 연구의 목적

광복 60주년을 기념하는 8·15 남북당국공동행사가 다채롭게 열렸다. 특히 북한대표단이 국립현충사를 방문해 참배하는 모습은 과거 냉전시대의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해의 남북교류협력시대가 도래했음을 대변하는 상징이었다. 남북정상회담 이후 남북한은 급속도로 가까워지고 있으며 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현하고 있는 중이다. 참여정부 또한 ‘평화번영정책’을 근간으로 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 지속적으로 추구하고 있다. 이러한 노력에 기인하여 노무현 정부의 집권 전반기 국정운영에 대한 국민 여론조사에서 ‘가장 잘했다고 생각하는 분야’를 묻는 질문에 대해 ‘남북관계’가 가장 많은 표를 얻었다.<sup>1)</sup>

남북관계에서 가장 팔목할 만한 진전의 영역은 분명 남북경제협력 분야일 것이다. 남북경협은 북한의 개혁·개방과 체제와 정권의 변화를 유도하고 남북한 경제적 격차에서 발생하는 갈등과 긴장을 완화시켜 주는 완충역할을 하고 있다. 남북경협을 통해 북한의 경제성장과 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 남북한 신뢰구축에 이바지함으로써 경제적 상호 이익을 창출하는 남북경제공동체를 형성해야 한다. 이를 기반으로 한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 단계에 이를 수 있을 것이다.<sup>2)</sup> 남북경협은 어려운 여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 앞으로도 한반도 평화정착과 남북 공동번영, 그리고 통일을 위한 핵심적 분야가 될 것이다.

따라서 지금까지의 남북경협의 과정과 절차를 살펴보면서 간과해 온 문제점을 살펴보고 향후 발전적인 남북경협을 위한 협력방안을 제시하고자 한다. 특히 북한의 국가관리전략 등 북한의 입장을 고려한 발전적인 남북경협의 포괄적 협력방안의 제시는 매우 의미 있는 일이다.

1) 동아일보 2005년 8월 22일자 동아일보와 코리아리서치센터(KRC)의 여론조사 결과 ‘가장 잘했다고 생각하는 분야’ 2개를 묻는 질문에 ‘남북관계(20.4%)’ ‘권위주의 청산(17.7%)’ ‘국민참여·여론수렴(9.4%)’ 순으로 응답.

2) 이동철, “최근 남북경협의 여건과 향후 과제,” [www.kotra.or.kr](http://www.kotra.or.kr).

## 2. 연구의 방법 및 범위

남북경제협에 접근하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 먼저, 기능주의적 접근(Functional Approach)이다. 인간이 합리적으로 행동하게 되면 정치적 행위는 불필요하게 된다는 사고에 기초하여 기술적·경제적 상호의존성의 증대를 통해 협력과 공동체 형성을 촉진한다는 접근법이다. 이 접근법은 국가의 주권에 대한 직접적인 도전을 피하고 논쟁의 소지가 비교적 적은 사회·경제·기술적인 영역에서 협력을 증대시키고, 기능적 통합의 필요가 생길 때마다 새로운 통합기구를 만들 것을 강조한다.

둘째, 신 기능주의적 접근(Neo-Functional Approach)이다. 기능적인 통합행위를 통해 점진적 통합을 추구한다는 점은 기능주의와 같으나, 기능주의 경제·기술 결정론의 입장을 거부하며 정치권력과 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조한다. 기능주의와 유사한 파급효과를 제시하며, 이익단체, 정당, 정부, 국제기구 등의 정치엘리트의 역할을 강조하며 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해 내는 것으로 파악하고 있다.

기능적 차원에서의 남북교류·협력은 어느 일정한 규모까지는 활성화가 가능하나, 그 이후부터는 제도적 이질성과 통합에 따른 체제 부작용 때문에 확대되기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 정치적으로 이해관계의 합치를 통해 합의·협약이 이루어지고 합의사항의 제도화를 통해 경제협력을 추구하는 신 기능주의적 입장에서 본 연구를 진행하였다.

본 연구는 문헌조사를 원칙으로 한다. 통일부나 통일연구원 등의 연구 결과물과 국내외 학자들의 논문과 책, 그리고 인터넷 사이트를 방문해 사이버 공간에 있는 자료 등을 참조하였고 또한 많은 부분을 직접 인용하였다.

본 연구는 총 5장으로 구성하고자 한다. 제 1장은 서론으로 연구의 목적 및 방법을 제시하였다. 제 2장에서는 북한의 국가전략에 대해 구체적으로 살펴보고, 이것이 남한과의 경제협력과 어떻게 연결되는지를 고찰하였다. 제 3장에서는 그동안의 남북경제협력의 전개과정을 살펴보면서 북한의 입장과 시기별 특징을 규명하였다. 더 나아가 북한 핵문제 진행 과정과 그 해결책을 제시하였다. 제 4장에서는 경제협력을 발전적으로 전개해 나가기 위한 포괄적이고 체계적인

방안을 모색하였다. 제 5장은 본 연구를 요약하였다.

## Ⅱ. 북한의 국가관리전략과 남한과의 경제협력

북한의 국가관리전략의 가장 근본적인 것은 체제유지와 경제발전이다. 그렇기 때문에 김정일 정권의 출범과 함께 내놓은 전략도 강성대국건설과 선군영도 정치이다. 국가를 부흥강국으로 만들어야 하겠는데, 그 방법으로 군이 앞장서서 인민을 이끌겠다는 것이다. 결국 체제유지를 경제발전보다 우위에 두고 있으므로 북한의 개혁·개방이나 남한과의 경제협력도 이 틀을 벗어나지 않을 것이다.

### 1. 국가관리전략

1980년 말 동구권 국가의 붕괴로 북한은 국제적 고립감과 사회주의체제의 존속여부에 위기를 느끼게 되었다. 사회주의 시장의 상실과 소련과 중국의 경제지원의 약화는 북한에게 치명적인 것이었다. 이러한 상황에서 북한이 내세운 것은 실질적인 대안보다 ‘우리민족제일주의’와 ‘우리식 사회주의’였다. 즉, 다른 사회주의 국가와 차별화 하여 북한식 사회주의체제의 정당성을 확보하려는 방어적 대안이었다.<sup>3)</sup>

그러나 김정일정권 출범과 함께 북한이 내놓은 강성대국건설은 그 동안의 방어적 차원에서 벗어난 적극적 논리였다. 강성대국론은 1998년 8월 22일자 로동신문 정론을 통해 공식적으로 제기되었다.<sup>4)</sup>

강성대국건설은 2000년에 들어 소위 ‘강성대국건설의 3대 기둥’을 통해 일종의 체계화를 갖춘다. 2000년도 신년 공동사설에서는 “우리는 사상중시, 총대중시, 과학기술중시 로선을 틀어쥐고 올해 총진군을 다그쳐나가야 한다. 사상

3) 리정남, 『우리 식대로 살아갈 데 대한 당의 방침』, 조선로동당 출판사, 1991, p.6.

4) “주체의 강성대국 건설, 이것은 위대한 장군님께서 선대 국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도이다.”(1998년 8월 22일 『로동신문』)



과 총대, 과학기술은 강성대국건설의 3대 기둥이다. 사상이 견결하고 총대가 위력하며 과학기술이 발전하면 그것은 곧 주체사회주의 강성대국이다.”<sup>5)</sup>라고 주장한다.

따라서 강성대국건설은 ‘주체의 사회주의 국가 고수, 정치·사상 강국건설, 선군정치의 군사강국, 과학기술의 경제강국 건설’ 등으로 정리할 수 있다. 즉, 김정일 시대 새로운 국가관리정책으로 제시한 강성대국 건설은 기존의 전통적인 이데올로기의 강화를 토대로 현재의 선군영도의 정치체제를 유지하면서, 과학기술 육성을 바탕으로 국가경제를 발전시켜 나가겠다는 것이다.<sup>6)</sup>

## 2. 북한식 개혁·개방정책과 남북경제협력

북한이 추구하는 강성대국건설을 위해서 가장 필요한 것이 개혁과 개방이다. 그러나 군이 영도하는 정치방식이 가장 위력하다고 주장하는 상황에서 개혁이나 개방이 과연 가능하겠는가? 특히 개혁·개방의 일면인 남한과의 경제협력은 어디까지 가능한 것인가?

### 1) 체제 수호적 개방·개혁정책

북한 경제정책도 변화하는 모습이 나타나고 있다. 그러나 이 변화는 경제제도의 내부 개혁을 수반한 시장체제로의 근본적이고 본격적인 개방이 아니라, 안정을 해치지 않은 범위에서 변화된 현실의 일부를 수용하고, 실리·실용 위주의 경제 사업을 추진함으로써 경제 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

1991년 나진·선봉지역을 ‘자유무역지대’로 지정하였고, 외자유치나 경제 협력을 위해 유엔개발계획 등 국제기구의 지원 아래 북한관료들은 1997년부터 시장경제 연수를 시작하여 지속하고 있다. 또한 1998년 ‘강성대국 건설’을 내세우면서 과학기술 중시를 주창하고, 개정 헌법의 경제 부분에서는 일부 시장경제 원리를 도입하였다. 2000년 이후 정보기술산업에서 외국 기업과의 교류와

---

5) 2000년 1월 1일, 『로동신문』

6) 김창희, “김정일 체제의 국가관리정책과 발전전략,” 『한국동북아논총』 제6권 3호, 한국동북아학회, 2001, p.45.



협력이 확대되면서 대외개방과 내부개혁은 어느 정도 진행되었다.

북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1조치)를 단행하였다. 7·1 조치 주요내용은 물가 및 임금 인상, 환율현실화 및 관세조정, 기업의 자율권 확대, 식량·생필품 등의 배급제 단계적 폐지, 개인 경작지 확대 등이었다. 7·1조치는 경제 전 분야에 걸쳐 진행된 광범하고 획기적인 조치라는 점에서 주목 받았다. 이 조치는 국가가 총체적인 생산 계획을 수립하는 등 여전히 사회주의 계획경제의 기본골격을 유지하고 있으면서도 실용주의적 차원에서 새로운 자력갱생의 노선을 모색하는 변화를 보였다. 뿐만 아니라 북한은 가격 왜곡 문제에 관한 시정 등을 통해 대내외적으로 적응하기 위한 노력을 보이고 있다는 점에서 개혁적 성격을 갖고 있다고 할 것이다.<sup>7)</sup>

〈표1〉 7·1 경제관리개선조치 중 가격 현실화 현황

| 구분       | 품목/계층      | 단위      | 국정가격 조정  |         |        |
|----------|------------|---------|----------|---------|--------|
|          |            |         | 조정전      | 조정후     | 인상폭(배) |
| 상품<br>가격 | 쌀          | 1kg     | 0.08     | 44      | 550    |
|          | 옥수수알       | 1kg     | 0.07     | 33      | 471    |
|          | 디젤油        | 1kl     | 1        | 38      | 38     |
|          | 전력         | 1kWh    | 0.035    | 2.1     | 60     |
|          | 전차요금       | 1회      | 0.1      | 1       | 10     |
|          | 지하철요금      | 1구간     | 0.1      | 2       | 20     |
|          | 유원지입장료     | 송도 해수욕장 | 3        | 50      | 17     |
|          | 냉면         | 옥류관     | 10       | 145     | 14.5   |
|          | 집세         | 평양기준    | 수입의0.03% | 1㎡당 월2원 | -      |
| 임금       | 생산노동자      | 월       | 110      | 2,000   | 18     |
|          | 탄부         | 월       | ·        | 6,000   | -      |
| 환율       | 대미환율       | 1달러당    | 2.21     | 153     | 72     |
| 관세       | 비누, 신발, 직물 |         | 20%      | 40%     | 2      |

출처: 『2005 북한이해』, 통일부 통일교육원.

7) 김창희, 『김정일의 딜레마』, 인물과 사상사, 2004, pp.173~175.

이어 2002년 9월에는 신의주를 ‘특별행정구’로, 10월에는 금강산 지역을 ‘금강산관광지구’로, 11월에는 개성을 ‘개성공업지구’로 지정하였고, 2005년 현재 ‘개성관광지구’와 ‘백두산관광지구’ 지정에 박차를 가하고 있다.

북한은 모든 문제를 새로운 높이에서 풀어가야 하는 발상의 전환이 요구된다고 하면서 경제활동의 최우선 목표를 ‘실리사회주의’에 둘 것을 강조한다.<sup>8)</sup> 북한은 실리사회주의를 ‘사회주의의 원칙을 지키는 가운데 가장 큰 실리를 추구하는 것’으로 정의하고 있다. 즉 사회주의 원칙을 강조하면서 계획경제와 시장경제의 병존을 의도하는 방향으로 경제정책을 변화시켜가고 있다.

그러나 이 모든 일련의 과정의 중심에는 사회주의 원칙과 군부가 있다. 그럼으로 개혁·개방이 국가안보와 사회주의 체제 유지에 위협이 된다고 믿을 때에는 김정일정권 및 군부는 이에 반대할 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 북한의 개혁·개방을 지나치게 낙관적으로만 판단하는 것은 위험하며 여러 가지의 시나리오 등을 참조하여 종합적이고 객관적으로 판단해야 한다.

## 2) 경제협력의 발전단계

남북경제협력이 일정한 단계를 밟아 가는 것은 아니지만 몇 가지 단계로 상정해 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 신뢰구축단계이다. 이 단계에서는 직·간접적으로 상품교역을 확대하여 서로 협력에 있어서의 신뢰관계를 확립함으로써 남북한간의 경제교류와 협력의 발전기반을 조성하는 단계로 규정할 수 있다.

둘째, 협력증진단계이다. 이 단계에서는 직·간접투자의 확대를 통하여 적극적인 경제협력사업의 공동추진과 산업분업화로 산업구조 차원에서 상호 보완성을 확대하는 남북협력의 장을 의미한다. 협력증진단계의 기본과제는 중·장기적 측면에서 민족공동체를 지향하면서 분업과 특화의 경제적 실리를 얻을 수 있는 공동사업을 확대하여 상호의존도를 높여 가는 것이다.

8) 『2004 북한이해』, 통일부 통일교육원, p.179.

9) Noland Marcus, The future of two Koreas, Institute for International Economics, 2000, p.284.

10) 연하정, 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, pp.316~317.

셋째, 동화단계이다. 이 단계는 생산요소의 자유이동 단계로서 경제·사회제도를 전면적으로 정비하고 서로 개방하여 단일 경제권의 사회·문화적으로 전면적인 교류협력이 가능해지는 단계로서 경제공동체에 이르는 통합가시화 단계를 의미한다.

남북경협이 시작된 지 13년 정도가 지났다. 하지만 아직도 신뢰구축 단계에 머물러 있다. 물론 2000년 남북정상회담 이후 협력증진 단계로 진입을 위한 합의도 이루어지고, 법적·제도적인 측면의 보완도 진행되고 있으나 미비한 상태이다. 북한도 협력증진단계로 끌어올려 경제회복에 도움을 받고 싶지만 체제 유지에 대한 확신이 서지 않은 실정 때문일 것이다.

### Ⅲ. 경제협력의 전개과정<sup>11)</sup>

남북 경제협력은 1998년 소위 ‘7·7선언’과 ‘대북경제개방조치’를 발표한 후 시작되었다. 그 후 남북 경제협력은 김대중정부 출범과 더불어 정경분리 추진정책으로 더욱 가시화 되었다.

남북한 경제협력은 철저한 실리주의 측면에서 추구되었다. 북한은 실제적으로 남한과의 협력보다는 자신들의 이익 챙기기에 급급한 면을 볼 수 있다. 그러나 북한의 남북경제협력 정책도 변해 왔고, 변할 수 있는 여지를 가지고 있다. 여기에서는 남북경제협력의 전개과정을 시기별로 나누어 살펴본다.

#### 1. 직접교류의 시도의 발판 마련

북한은 1984년 1월 25일 최고인민회의 제7기 3차 회의를 통해 대외정책의 방향을 수정하고, 대외경제협력을 적극적으로 모색하기 시작했다. 북한은 대외 무역, 외국과의 경제협력, 과학기술협력, 차관도입 등 대외경제 조치를 단행하기 시작하였다. 그러나 당시 남북관계는 남북경제협력이라는 것은 아직 상상하

11) 『2005 통일문제 이해』, 통일부 통일교육원.

기도 어려운 상황이었다.

남북교류는 본격적으로 노태우정부의 1988년 7월 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 ‘7·7 특별선언’의 발표와 같은 해 10월 7일 남북교역 개방조치를 통해 시작된다. 당시 북한은 동구권의 급격한 변혁 등으로 체제유지 자체에 위협을 느끼는 상황이었고, 남한과의 관계를 계속하여 경색국면으로 끌고 갈 수 없는 상황이었다. 결국 1991년 10월에 제4차 남북고위급회담이 평양에서 개최되었고, 1991년 12월 31일 제5차 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)가 서명되었다.

1992년 2월 19일 발효된 합의서 제3장은 ‘남북교류협력’ 이고, 제15조에는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.”고 명시한다.

1992년 7월 19일 북한의 부총리가 남한을 방문하였고, 두만강유역개발사업과 관련하여 남한 대표단과 남포조사단의 방북 등이 이루어졌다. 이를 계기로 남북한간의 교류는 실질적인 경제협력 단계에 진입하는 듯한 양상을 보여주었으나, 그 후의 북한의 핵문제, 김일성의 사망 등으로 남북 긴장상태가 이루어지면서 경제교류는 침체상태를 면치 못하였다.<sup>12)</sup>

핵 파문은 결국 북미간 회담으로 이어져 1994년 9월 제네바에서 핵 협정에 대한 기본합의문이 발효되었다. 1994년 12월 중순 미국에서 KEDO와 북한간의 경수로 공급협정이 타결되었고, 1995년 6월 쿠알라룸푸르회담에서 경수로 지원과 관련, 한국의 중심적 역할이 보장되는 방향으로 타결되자 남북한 관계는 어느 정도 호전되었다.

1997년에는 북한산 철강금속류의 반입 증가, 위탁가공교역의 확대, 경수로 사업의 시작에 따른 공사물자의 반출 증가로 남북교역의 규모는 커졌다. 1997년 남북한 교역 총액은 전년대비 22.3% 증가한 3억 833만 달러를 기록하여 최초로 3억 달러를 넘어섰다.<sup>13)</sup>

12) 김창희, 『북한정치사회의 이해(제3판)』, 법문사, 2002, p.321.

13) 통일부, 『남북교역실무안내』, 통일부 교류협력국, 2004.

한편 북한은 흑룡강 민족개발공사를 통하여 남포직할시의 농업생산성 향상을 위한 생산 자재 및 기술 제공을 남한 정부에 요청한 바 있다.<sup>14)</sup>

김영삼 정부 하에서는 우선 유엔기구를 통해 영농자재 등을 지원하고, 북한의 농업구조개선과 농업 생산성 향상을 위한 남북농업협력을 민간 차원에서 구체화해 나간다는 방침이었으나 이것이 이루어지지 않았다.<sup>15)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 북한은 동구권의 급변과 구소련의 붕괴로 이어지는 국제정세 속에서 언제까지 남한을 외면할 수 없었고, 또한 경제력의 편차도 인정하지 않을 수 없는 상황이었다. 이렇기 때문에 북한이 가장 경계한 것은 남한과의 흡수통일 문제였고, 발전보다는 체제유지의 면에서 핵을 가지고 미국과 큰 도박을 한 것이었다. 이러한 와중에도 남한과의 경제협력은 정치와 분리시키는 전략을 세워 계속 진행시켜 나갔다.

## 2. 북한의 실리추구와 김대중정부의 화해 · 협력 정책

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사를 통해 남북기본합의서의 이행을 통한 특사교환 제의 및 대북 3대 원칙을 밝혔다.

대북 3대 원칙은 첫째 북한의 무력도발을 용납하지 않으며, 둘째 북한을 흡수통일하지 않으며, 셋째 화해 · 협력을 적극 추진하여 우선 평화공존을 실현하자는 것이었다.

남한은 1998년 4월 30일 「남북경협 활성화조치」가 발표되었다. 이 조치의 주요 내용은 기업인의 수시 방북제도 확대 시행, 1회 100만 달러까지의 생산설비의 반출제한의 폐지, 투자규모 제한의 완전 폐지였다.

북한은 당국차원의 남북관계 개선에는 소극적 태도를 보인 반면에, 민간기업들과의 경제협력에 대하여는 적극적 태도를 보였다. 1998년 6월 정주영 현대그룹 명예회장의 ‘소떼 방북’을 계기로 금강산 관광개발사업이 빛을 보게 되었다. 1998년 11월 18일 금강산호가 826명의 관광객을 싣고 장전항에 입항한 이래

14) 박진, “생존을 위한 경제정책 변화 전망,” 『통일경제』제33호, 현대경제사회연구원, 1997, p.34.

15) 임을출, “농업협력의 현주소와 전망,” 『통일경제』제40호, 현대경제사회연구원, 1998, p.8.

많은 관광객들이 금강산을 관광하게 되었다. 북한의 입장에서 금강산 관광의 개방은 일종의 모험이었다. 그러나 그 모험은 실질적인 경제적 이익으로 나타났고 남측에게도 그들의 의지를 확실하게 드러낸 것이었다.

〈표2〉 금강산 관광객 추이

(단위: 명)

| 연도  | 1998   | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    |
|-----|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 관광객 | 10,543 | 147,460 | 212,000 | 58,833  | 87,414  | 77,683  | 272,820 |
| 누계  | 10,543 | 158,003 | 370,023 | 428,856 | 513,270 | 593,953 | 866,773 |

출처: 현대아산.

그러나 남한에 IMF의 한파가 강타하면서 1998년 남북교역량은 전년대비 28%나 감소하여 2억 2천 2백만 달러였다. 1999년에는 국내 경기회복에 따라 위탁가공 교역이 확대되고 금강산 관광사업 및 경수로 사업 등 경제협력사업이 진전됨에 따라 교역량의 총액이 3억 3천 3백만 달러가 되었다.

2000년에 들어서서 북한은 다른 국가들과의 관계 개선에 노력하였다. 그러나 이들 국가와의 수교를 위해서도 남한과의 관계개선이 더 필요하다는 것을 현실적으로 느끼게 되었다. 김대중 대통령은 연두회견에서 남북 경제공동체 형성을 위한 남북 연구기관간의 대화와 교류를 제안하였고, 국가안전보장회의에서 남북한의 중장기적 평화공존과 공동발전을 제도적으로 만들어가기 위한 일환으로 ‘남북경제공동체’ 건설구상을 밝혔다.<sup>16)</sup>

한편 3월에는 베를린에서 김대중 대통령이 ‘한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언’인 ‘베를린 선언’을 발표하여 남북한간의 돌파구를 마련하였다. 여기에서는 북한의 SOC 건설지원, 냉전종식과 평화정착, 이산가족문제의 인도적 해결, 남북당국간의 대화의 필요성 등을 역설하였다. 이후 역사적인 남북정상회담이 평양에서 있었고 양 정상은 합의한 「6·15 남북공동선언」이 발표되었다. 그 중 제4항에서 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

16) 최성, “한반도 평화 정착의 길,” 『통일경제』 제62호, 현대경제연구원, 2001, p.13.



이와 같이 북한은 남한의 정경분리 정책을 이용하면서 남한과의 경제협력에 적극적인 면을 보였다. 북한은 김대중 정부의 화해·협력정책을 확인하고, 경제협력을 통한 실리를 획득하려한 것이다. 실제로 금강산 관광 등 제한적인 개방정책에 의한 시험은 북한의 입장에서 볼 때 성공적이었다. 이는 남한과의 협력을 한 단계 발전시켜도 되겠다는 생각을 갖게 했다.

### 3. 남북정상회담 이후 경제협력의 제도화 시도

남북정상회담 이후 2000년 7월 29일~31일 서울에서 개최된 제1차 남북국방장관 회담에서 판문점 남북연락사무소 개설, 경의선 철도연결문제 협의 등 6개항의 공동보도문을 발표하였다.

8월 29일~9월 1일 평양에서 제2차 장관급회담이 개최하여 남북 군사당국자 회담 개최문제협의, 투자보장 이종 과세방지 등 경제협력의 제도적 장치 마련, 경의선 철도 연결 및 도로개설을 위한 실무접촉 개최, 임진강 수해방지 사업의 공동추진, 한라산·백두산 관광단 교환 등에 합의하였다.

9월 27일~30일 제주도에서 개최된 제3차 남북장관급회담에서 “투자보장·이종과세방지협정과 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 조속히 타결키 위해 협력”하는데 합의하였고, 남북경제협력추진위원회 설치를 차기회담에서 협의·결정기로 하였다.

제4차 남북장관급회담은 12월 12일~16일 평양에서 개최되어 남북경제협력추진위원회 구성·운영 등 8개항의 공동보도문을 채택 발표하였다. 남북경제협력 제2차 실무접촉에서 가서명 된 4개 합의서는 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결제 절차 등을 타결하고 이에 서명하였다.

한편 장관급회담의 합의에 따라 12월 27일~30일 평양에서 경제협력추진위원회 제1차 회의가 개최되었다. 남한 측에서는 위원회의 구성운영, 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 문제의 합의를 주장한 반면, 북한에서는 전력지원문제를 우선적으로 협의해결하자고 주장하였다.<sup>17)</sup>

17) 『2001 통일백서』, 통일부, 2001.

이 문제는 서신·전화 통지문의 교환을 통하여 2001년 2월 3일 ‘남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서’ 및 ‘제1차 남북경제협력추진위원회 제1차 회의 합의문’을 채택하였다. 이에 따라 ‘남북전력협력실무협의회’와 ‘임진강수해방지실무협의회’를 개최하였다.

민간기업 차원에서는, 북한의 관심이 고조되고 있는 IT산업분야가 활발했다. 2001년 1월 비트컴퓨터 조현정 사장이 북한 전자공업성의 초청으로 평양을 방문해 ‘디지털 경제’를 강연하였다. 또한 2001년 2월 IT관련 인사 8명을 북한 아태평화위원회가 초청하여 남북 IT 교류협력 방안을 논의하였다.

남한 IT기업을 대표한 하나비즈와 북한을 대표한 평양정보센터는 신의주와 중국 단둥(丹東) 지역에 남북이 공동으로 국제 규모의 소프트웨어 멀티미디어(SM) 개발단지를 구축하는 설립계약을 체결하였다.<sup>18)</sup>

IMRI는 2001년 말 분단사상 처음으로 평양 현지 조립공장에서 생산된 컴퓨터 모니터를 북한의 삼천리총회사를 통해 북한시장에 직접 공급하였다.<sup>19)</sup>

그러나 부시행정부의 등장으로 남북관계는 소강상태에 접어들었다. 남북한은 2001년 3월 13일~16일 제 5차 남북장관급회담을 개최하기로 합의하였으나 3월 8일 개최된 한미정상회담에서 대북정책과 관련하여 양국간의 이견이 노출되자 북한의 태도는 급변하였다.

북한은 외세와의 공조가 아닌 민족간의 공조를 강조함으로써 한미공조지속을 강화하는 남한에 불만을 표출하였고 장관급회담 당일인 3월 13일 회담 연기를 일방적으로 통보하였다.<sup>20)</sup>

부시행정부의 ‘대북강경정책’ 표명으로 인하여 북미간 대화는 일시 중단되었지만, 남한내 대북 포용정책에 대한 비판이 증대하자 이를 의식한 북한은 남북당국간 대화 재개를 제의하였다.

이에 남북한은 9월 15~18일까지 서울에서 제5차 장관급회담을 개최하고 이

18) 『민족21』, 월간 민족 21, 2001.5, p.58.

19) 배성인, “북한의 IT산업과 남북교류협력 활성화 방안,” 『한국정책논집』창간호, 한국정책연구원, 2001, p.162.

20) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.



산가족 교환방문, 개성공단 건설을 위한 실무접촉, 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담, 제6차 장관급회담 개최 등에 합의하였다. 그러나 북한은 9·11테러 사건이후 강화된 남한 전군·경찰 비상경계태세를 문제 삼아 이산가족 교환방문의 유보를 일방적으로 통고하고 제6차 장관급회담을 금강산에서 개최할 것을 주장하였다.<sup>21)</sup>

예정보다 연기되어 11월 9일~13일 금강산에서 개최된 제6차 장관급회담은 9·11테러사건 이후 한반도 정세에 관한 인식차이로 차기 회담 일정을 잡지 못한 채 결렬되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 남북정상회담 이후 급진전된 남북경제협력은 실질적인 성과보다는 제도적인 장치를 만들려는 노력이 엿보였다. 그 중 IT분야는 북한이 남한과의 경제협력 분야에서 가장 선호하는 모습을 보였다.

그러나 부시행정부와 우리 정부가 북한을 보는 관점의 차이, 9·11테러사건의 이유 등으로 남북관계도 소강상태에 접어들게 된다. 북한의 입장에서 남한과의 관계개선보다 더 중요한 것이 체제유지이기 때문에 미국이 북한을 믿지 못하듯이 북한도 미국을 믿을 수 없다는 것이다. 이러한 상황 속에서도 2001년 남북교역은 약 4억 3백만 달러로 전년과 비슷한 수준을 유지했다.<sup>22)</sup>

〈표3〉 연도별 남북교역액 추이

(단위: 백만 달러)

| 연도   | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 총교역액 | 287  | 252  | 308  | 222  | 333  | 425  | 403  | 642  | 724  | 697  |

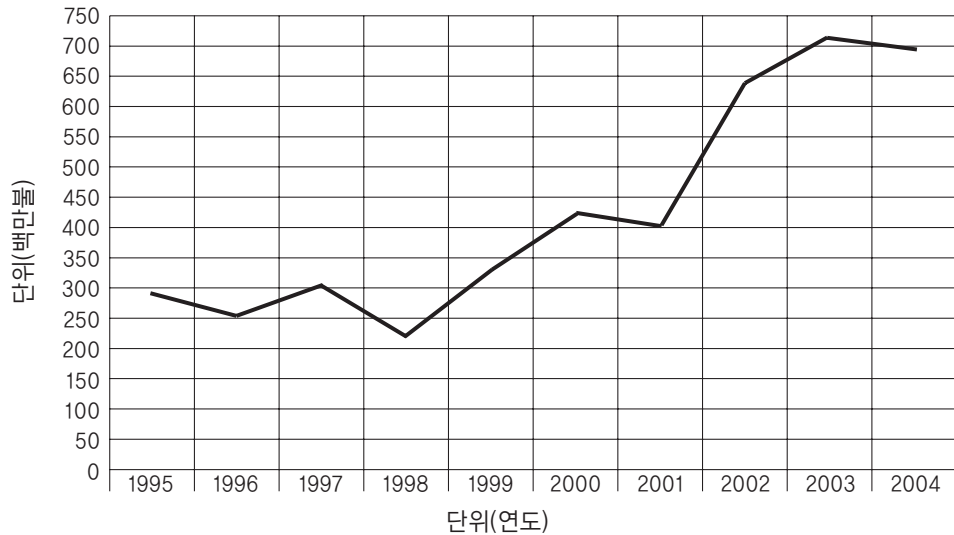
출처: 통일부, 『통일통계』 연도별 남북교역액 추이, www.unikorea.go.kr.

#### 4. 2002년 한미정상회담 이후 남북경제협력 문제

부시 대통령의 ‘악의 축(axis of evil)’ 발언 이후 있는 2002년 2월의 한미

21) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.

22) 『2002 통일백서』, 통일부, 2002.



정상회담의 결과는 한미, 북미 그리고 남북관계에 미치는 영향이 어느 때 보다도 중요했다.

한미정상회담에서 한국과 미국은 북한에 대해 진정한 대화 의지가 있다는 메시지를 전달하였으나 동시에 부시 대통령의 북한에 대한 강한 불신도 재확인되었다.

북한은 3월 13일 박길연 유엔주재 북한대표부 대사가 미국의 잭 프리처드 대북교섭담당 대사와 뉴욕에서 만나 북미회담 재개 문제와 KEDO와 협의 재개를 논의했다. 이어 북한은 청와대 외교안보통일특별보좌역인 임동원 특사의 방북을 허용하고 일본과도 적십자회담 재개를 합의하였다.

일련의 과정을 미루어 볼 때 김정일 국방위원장은 남북간, 북미간의 실질적 대화를 시도하고 있다고 볼 수 있다. 한편으로는 북한의 태도 변화는 미국의 직접적이고도 지속적인 대북압박을 우회적으로 피하면서 주변정세의 안정, 식량 지원 등 실리적인 계산이 복합적으로 작용했을 것이다.

2002년 4월 3~6일 임동원 특사가 평양을 방문하였다. 임특사는 김정일 국

방위원장을 예방하고, 조선로동당 중앙위원회 김용순 비서와도 회담하였다. 이 결과 합의 내용을 공동보도문으로 서울과 평양에 동시 발표하였다.<sup>23)</sup>

이같이 남북 사이에 합의된 사항은 예상을 뛰어넘는 수준이었다. 북한의 의도는 두 가지 측면에서 파악할 수 있었다. 하나는 남한에서의 비료와 · 식량 지원의 시급함이었다. 다른 하나는 이를 계기로 미국과의 대화의 물꼬를 트려는 것으로 대화를 통한 한반도 문제 해결을 강조한 남쪽의 중재에 화답을 취하는 모양새를 취한 것이라 여겨진다.

공동보도문 제4항에 따라 5월 7일~10일까지 남북경제협력추진위원회 제2차 회의가 개최될 예정이었으나 북측의 일방적인 불참 통보로 무산되었다.

월드컵 대회가 진행되는 동안 북한은 이를 녹화 · 방영하는 모습을 취했으나 2002년 6월 29일 서해에서 교전사태가 발생함으로써 다시 남북관계와 북미관계는 악화되었다.

북한은 7월 25일 서해교전에 대한 유감을 표명하였고, 제7차 남북장관급회담을 서울에서 열기로 남한과 합의하였다.

북한에서 추진되고 있는 경제의 현실화 문제는 외부와의 단절된 상태에서 이루어질 수 있는 문제는 아니다. 그렇기 때문에 남한과 미국에 화해의 제스처를 보낸 것이다. 북한은 그들의 목적을 달성하기 위하여 언제라도 강 · 온의 양 전략을 구사할 수 있다.

23) 이는 “쌍방은 최근 조성된 한반도 정세와 민족 앞에 닥쳐온 엄중한 사태, 그리고 남북관계에서 제기되는 제반문제들에 대하여 폭넓게 협의하고 다음과 같이 합의하였다” 하여, 6개항으로 되어있다.

① 6·15 남북공동선언 기본정신에 부합되게 긴장상태가 조성되지 않도록 노력, ② 통일문제를 자주적으로 풀어 나가기 위한 공동선언의 합의사항에 따라 남북관계를 원상회복, ③ 남북사이의 철도와 도로(동부 동해선 철도 및 도로, 서부 서울-신의주 사이의 철도 및 문산-개성사이의 도로)를 빨리 연결, ④ 남북사이의 대화와 협력사업 적극 추진, ⑤ 제7차 남북장관급회담 개최, ⑥ 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에서 서로협력 이었다. 특히 4항에서는 구체적으로 ① 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 5월 7일~10일 서울 개최, 이와 함께 철도와 도로연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지대책 등을 토의하기 위한 남북경제협력추진위원회 아래 실무협의회 가동, ② 금강산관광활성화를 위한 제2차 당국자 회담을 6월11일에 금강산에서 진행, ③ 제4차 이산가족방문단 교환사업을 4월 28일 금강산에서 진행, ④ 이미 합의한 경제시찰단 5월중 남한 방문, ⑤ 이것이 이행되고 진척되는데 따라 제7차 장관급회담 개최이다.

## 5. 제2차 북한 핵 위기와 남북경협 현황

2002년 10월 3일~5일 미국의 제임스켈리 국무부 동아태 담당 차관보가 부시 대통령 특사자격으로 평양을 방문하였다. 이 회담에서 핵·미사일 등 북한의 대량살상무기 문제를 포함한 현안에 대한 인식 차이를 확인하였다. 북한은 고농축우라늄(HEU) 핵 프로그램 개발에 대하여는 전혀 사실 무근이고, 미국이 계속 압박할 경우 핵 동결을 해제할 수밖에 없다는 입장을 표명했고, 결국 2003년 1월 10일 북한은 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하였다.

2003년 3월 20일 이라크 전쟁의 공식 발표 직후 미국은 북한 핵시설 재가동이 전쟁 가능성을 의미한다는 시사성 발언을 하였다. 북한은 핵 문제를 북·미간의 직접협상을 통해 불가침조약을 체결한다는 입장을 나타내며 국제화한다거나 다자회담으로 끌어가는 것에 반대해 왔다. 하지만 이라크 전쟁에서 미국의 승리가 굳어지자 북한은 핵 문제 해결을 위한 다자대화 수용의사를 밝히게 되고 4월 23일~25일 베이징에서 북·미·중국이 참여한 3자회담이 열렸다. 이 회담에서 미국은 “가시적이고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 방식으로 핵 폐기(Complete Verifiable Irreversible Destruction : CVID)를 해야 한다”고 강조한 ‘선 핵 포기’를 주장하였고, 이에 북한은 북미 적대관계 청산 및 관계 정상화, 북한의 자주권 인정, 불가침 약속 등을 보장한다면 핵 폐기를 수용한다고 포괄적 타결안을 제시했다.

2003년 8월 27~29일 제1차 6자회담이 열렸다. 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여한 6자회담은 큰 성과를 내지 못하고 기존의 입장만을 반복한 채 북핵 문제 해결을 위해 여섯 국가가 만났다는 데만 의의를 두어야 했다.

이후 2004년 2월 25일~28일 베이징에서 제2차 6자회담이 열렸다. 제2차 6자회담 기조연설에서 북한은 ‘평화적 핵 활동을 제외한 핵무기 계획 폐기’를 주장하였다. 이는 북한의 군사적 목적의 핵 활동은 폐기하되 평화적 핵 활동은 보장해야 한다는 것이었다. 미국은 이를 핵 모호성을 유지하면서 이중 정책을 쓰고 있다고 믿고, 기존의 CVID 입장을 굽히지 않았고 HEU 핵 프로그램 보유를 확신하면서 이를 공식화하고 폐기 의사를 확실히 할 것을 요구했다. 2차 6자회담에서 북한의 핵 동결시 에너지 지원 문제에 대해 본격적으로 논의한 것이

성과라면 성과였다. 북한이 ‘핵 사찰과 HEU 핵 프로그램 포기, 최단기간 이행’의 3가지 전제 조건을 포함한 핵 동결을 수용할 경우 한국과 중국 그리고 러시아는 에너지를 지원할 의사를 밝혔고, 미국과 일본도 반대하지 않았다. 이는 그간 지원 불가라는 미국의 입장이 완화된 것이었다.

제3차 6자회담이 2004년 6월 23일~26일까지 베이징에서 다시 개최되었다. 이번 제3차 회담에서는 북한은 핵 보유의 가능성을 내외에 시사하며 여유 있는 태도를 보인 반면, 미국은 CVID원칙에 유연성을 보이며 새로운 포괄적 협상 안을 제시하였다. 미국이 제시한 안의 골자는 3개월 내 북한이 HEU 핵 프로그램을 포함한 핵 폐기 선언을 하고, 핵 프로그램 및 시설 제거를 위한 준비 등의 조치를 이행하면 그에 상응한 조치를 하겠다는 것이었다. 또한 상응 조치 내용도 밝혔는데 한·중·일·러의 대북 중유 제공 허용, 불가침 보장을 포함한 다자 안보 보장, 비핵 에너지 제공, 테러지원국 해제 논의, 비핵화 종료 후 국교 정상화 수순을 밟겠다는 것이었다.

그러나 북한은 HEU 핵 프로그램의 존재 자체를 부인하고, 이를 동결 대상에 포함시킬 것을 거부하였다. 그러나 핵무기 관련 모든 시설물과 재처리 결과를 포함해서 핵 동결에 들어갈 것이며 여건이 갖춰지면 영변 5MW 원자로를 포함, 모든 핵무기 관련 계획을 폐기할 수도 있다고 밝혔다. 여기에 “핵무기를 더 이상 만들지도 않고 수출하지 않으며 실험하지 않겠다.”고 덧붙였다. 대신에 북한 테러지원국 해제, 경제 제재 해제, 200만 KW 전력에 해당하는 에너지(주유 환산 400만 t) 지원을 요구했다.

미국이 새롭게 내놓은 협상 안은 시차별 단계로 구성되어 있다. 그러므로 그동안 북한이 주장해 온 ‘동시행동-일괄타결’ 안과는 차이가 있었다. 그러나 전에 비해서는 분명 진일보한 것이었다. 제 3차 회담 참가 6개국은 제3차 실무그룹회의를 열어 한반도 비핵화의 조치로 핵 동결의 범위·기간·검증 방법과 상응조치를 구체화하기로 하는 8개항의 의장성명을 채택하였다.

2004년 7월 9일 부시 대통령의 특사자격으로 콘돌리자 라이스 국가안보 보좌관이 방한하였다. 라이스는 반기문 외교부 장관과 만나 “북한이 핵 활동을 중지하고 국제 감시를 받고 핵 계획을 진정으로 포기한다면 얼마나 많은 것이 가

능할 것인지 깜짝 놀라게 될 것” 이라 말했다. 이에 북한은 7월 24일 성명을 통해 “미국이 내놓은 제안은 리비아식 선 핵 포기 방식이어서 논의 가치가 없다. 미 보상 참가가 핵 문제 해결의 열쇠다”라고 발표하였다. 그 후 한동안 핵 문제에 대해 소강상태에 접어들었다.

2005년 2월 10일 북한 외무성 대변인은 평화중앙통신을 통해 핵무기 보유를 선언했다. 이어서 북한은 3월 31일 6자회담은 군축회담이 되어야 한다고 주장하였고, 5월 11일에는 영변 5MW 원자로에서 폐연료봉 8천개 인출 완료하였음을 발표하였다.

6월 17일에는 김정일 국방위원장이 정동영 특사를 만나 7월 중 6자회담에의 복귀를 시사했고 “한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈”이라 발언하였다. 또 정동영 특사는 중대제안에 대해 설명한 것으로 보도되었다. 북한의 6자회담 복귀를 표명한 6·17 면담을 바라보는 국내 및 국제사회의 반응은 다양하였다.

7월 9일 김계관 북한 외무성부상과 미 국무부 차관보 크리스토퍼 힐이 베이징에서 만나 “북미 쌍방은 제4차 6자회담을 7월 25일이 시작되는 주에 개최하는 것으로 합의하였다.”고 밝혔다. 후속 조치로 제4차 6자회담은 중국 베이징에서 26일부터 개최되기로 확정되었다. 이에 북한 핵 문제를 둘러싼 새로운 해결의 장이 열렸다.

2005년 7월 26일 베이징에서는 제4차 6자회담이 예정대로 개최되었다. 이번 회담은 그간 6자 회담에서 볼 수 없었던 ‘협상의 드라마’가 펼쳐졌다. 회담 내내 이견이 충돌하였지만 이를 풀려는 중재가 막판까지 시도됐다. 중국 측이 8월2일 초안을 내놓으면서 공동문건 채택에 대한 기대가 있었지만, 결국 북한의 평화적 핵 이용권 주장과 핵무기 관련 계획 포기에 대한 보상 문제, 경수로 문제 등의 합의를 이루지 못하고 13일 만에 휴회로 막을 내렸다.

북한은 경수로 사업을 재기하여 자주적 에너지 수급 체제를 확보하려는 의도를 보였다. 따라서 핵무기와 핵무기 관련 계획은 포기할 수 있어도 핵에너지의 개발·이용 권리는 당연히 보장받겠다는 입장이었다.

참여 정부는 ‘북한 핵 문제 3대원칙’을 기존 입장으로 하고 있다. 북한 문제



는 이미 남북한만의 문제를 벗어났다. 북핵 문제를 놓고 남북한의 민족공조 강조는 한미관계를 손상시키며, 한미공조에 대한 편향은 미국의 강경 정책을 추인하는 결과를 가져온다. 이에 계속적인 외교적 노력이 필요하며 6자회담 모멘텀 유지가 필요하다. 특히 북미간의 진보적인 협상을 위해 한국정부의 역할의 중요성은 다시 강조해도 지나치지 않는다.<sup>24)</sup>

핵 문제로 정치적 긴장 상태가 지속되는 와중에도 남북경제협력은 꾸준히 추진되어 왔다. 참여정부 들어 4대 경협합의서 발효와 금강산 육로관광, 개성공단 시범공단의 제품 생산과 전력 및 통신 제공 합의, 금강산 관광 및 개성공단의 특구법과 하위세부 규정 발표 등의 진전을 보였다. 또한 2005년 7월 9일~12일 까지 서울에서 남북경제협력추진위원회 10차 회의를 가졌다. 주요 합의 사항으로는 남측은 2006년부터 북측에 의복류, 신발, 비누 등을 생산하는데 필요한 원자재를 제공하며, 북측은 아연, 마그네사이트, 인회석정광, 석탄 등 지하자원 개발에 대한 투자를 남측에 보장하고 생산물을 제공하기로 합의하고 9월 중 개성공단에 남북경제협력협회사무소 개설, 개성공단 시범공장 건설의 연내 마무리와 통행절차 개선, 본단지 분양 등에 합의하였다. 또한 수산협력, 철도협력, 과학기술협력 등 다방면의 남북협력을 합의하였다.<sup>25)</sup>

이는 북핵 파문에도 불구하고 참여정부의 평화·통일정책의 지속적 추진과 남북한 양측의 경협에 대한 실리주의적 접근자세, 그리고 그간의 남북경협성과를 바탕으로 남북경협의 법·제도화가 진전되고 있음을 의미한다.

#### IV. 경제협력을 위한 양측 입장과 향후 과제

남북경제협력은 남북 양측에 도움을 주어 향후 민족경제공동체를 형성해 나갈 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 그러나 경제협력에서는 상대방이 있기

24) 『21C 국제질서의 변화와 한반도』, 통일부 통일교육원, 2005.

25) “남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의문,” 『남북합의자료』, 통일부, [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).

때문에 일방적인 의사에 의하여 이루어질 수 없고, 협조를 통하여 이루어져야 한다.<sup>26)</sup>

북한이 국가전략으로서 남한과의 경제협력을 원한다면 경제의 실태 파악과 지원 분야 선정을 위해 북한당국의 협조가 필요하다.

북한의 입장에서 볼 때는 아무리 경제발전도 중요하지만, 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것을 과감하게 받아들일 수 없다. 또한 선군정치를 가장 위력한 정치방식이라고 내세우는 북한에서 군부 강경 세력의 뜻을 존중하지 않을 수 없는 입장이다.<sup>27)</sup>

남한의 입장에서 보더라도 북한이 체제유지에 손상에 가지 않으면서 받아들일 수 있는 것이 무엇인가를 찾아야 하는 어려움이 있다. 또한 북한과의 화해·협력 정책에 뜻을 달리하는 사람들의 비판도 만만치 않다.

따라서 북한과 남한의 양측은 다음과 같은 점을 고려하여 정책의 추진 방향을 잡아야 한다고 생각한다.

## 1. 북한의 외교 관계 개선과 개혁·개방으로 유도

북한이 살아갈 수 있는 길은 개혁·개방의 길 밖에 없다는 것을 남한 정부는 계속 설득해야 하고 개혁·개방은 북한이 염려하는 것과 같은 흡수통일의 전략이 아니라, 공존·공영할 수 있는 유일한 대안이라는 점을 인식시키고 보장해 주어야 한다. 이를 위해서 중요한 것은 남북관계 뿐만이 아니라 북미, 북일 관계에 획기적인 개선이 필요하다는 점도 강조해야 한다.

북한은 미국과의 관계개선을 통해 경제제재 조치를 해결하고 미국이 주도하고 있는 국제기구인 국제부흥개발은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB), 국제금융기구(IMF) 등으로부터 저리로 자금지원을 받아야 한다. 최근 들어 북한이 미국에게 핵 포기의 대가로 국교정상화를 요구하는 것도 미국과의 관계 개선을 통

---

26) 연하정, 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, p.66.

27) 김창희, “북한의 국가전략과 남북경제협력,” 한국정치외교사논집 제24집1호, 한국정치외교사학회, 2002, p.198.



해 얻을 수 있는 경제적 이점에 주목한 실리적인 제안이라고 판단할 수 있다.

일본과의 관계에서는 2002년 9월 17일 평양에서 고이즈미 준이치로 일본총리와 김정일 국방위원장의 정상회담이 있었다. 김 위원장이 1970·80년대의 일본인 납치사건과 공작사건을 인정하고 공식사과한 데 대해 고이즈미 총리는 역사 청산과 경제협력을 약속한 ‘평양선언’을 발표하여 국교정상화 전망을 밝게 했다. 이어 수교회담을 재개했으나 피랍자 가족의 귀국문제와 북핵문제 등을 둘러싼 양측의 대립으로 교착상태에 빠졌다.

최근 일본인 납치자인 요코다 메구미 가짜유골 등의 미묘한 문제가 있어 양측의 국교 정상화 길은 난항을 겪고 있다. 한편 2005 동아시아선수권대회에서 일본이 북한에 0:1로 패하자 산케이스포츠, 스포츠닛폰 등 일본 내 스포츠 신문들은 북한 전 패배에 대해 굴욕, 수치, 치욕이라는 말을 써가며 맹비난한 것도 북일 관계의 미묘함을 보여준다.<sup>28)</sup>

현재 진행되고 있는 6자회담에서 북한이 얻어내야 하는 것도 핵 포기 대가로 북·미 국교정상화와 북·일 국교정상화이다. 북한은 핵 포기를 통해 주고 받는 식의 외교 전략을 펼쳐야 하며, 이를 위해 남한은 중재자적 입장에서 북한의 외교관계 정상화를 지원해야 한다.

북한이 제한적인 대외개방을 시도할 경우 경제특구는 북한의 개혁·개방의 실험장이 될 것이다. 이때에는 북한에게 단기적으로 가시적인 성과를 보장해 주는 적극적인 정책을 추진함으로써 정권의 정통성 유지에 대한 부담감을 극복할 수 있도록 보장해야 할 것이다.<sup>29)</sup>

이 단계에서 남북경제협력의 결과가 우리측에 큰 이익을 내는 것은 불가능하다. 그러므로 장기적인 차원에서의 경제협력 목표를 세울 필요가 있다. 북한의 실험이 성공할 수 있도록 최대한 지원하여, 그 성과를 체득함으로써 변화의 필요성을 절실히 느끼게 하는 것이 중요하다.

28) www.mydaily.co.kr, 2005. 8. 1 기사.

29) 임강택, 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망-대북 경제협력 정책에 대한 시사점』 연구총서01-29, 통일연구원, 2001, p.115.

## 2. 북한의 외자본유치 지원

실제적으로 북한 경제의 획기적인 발판을 위해서는 외자유치가 절실히 필요하다. 여타 개발도상국과 마찬가지로 북한도 경제성장을 위한 방편으로 외국자본을 유치하기 위해 노력해 왔다. 1970년대 초반에 서구 선진국으로부터의 차관도입, 1980년대 중반에 제정된 「합영법」과 합영사업을 통한 외자유치, 1991년 말 나진·선봉자유경제무역지대(이하 나진·선봉지대)의 경제특구 개발정책을 통한 외자유치 노력 등이 그것이다.

그러나 북한의 외자유치정책은 실효를 거두지 못한 채 여전히 외국투자자로부터 외면당하고 있다. 이는 북한이 추진해 온 외자유치정책과 그 실행에 근본적인 문제가 있기 때문이다. 따라서 북한 대외경제정책에서 가장 중요한 부분을 담당하고 있는 외국자본 유치정책의 문제점을 살펴보고 외자유치 활성화를 시도 하여야 하겠다.

### 1) 북한의 외자유치 정책의 문제점

서구 선진국으로부터의 차관 도입 중단은 북한이 외채를 상환할 수 없는 상태에 빠짐에 따라 대외신용도를 상실했기 때문이다. 그렇지만 합영사업의 성과가 부진한 데는 복합적 요인들이 작용하고 있다. 원자재 및 에너지 공급의 불안정과 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본의 부족, 좁은 내수시장과 경제관리체계의 경직성, 실추된 대외신용 등 북한의 투자환경이 중국 등과 비교할 때 좋은 여건을 갖추고 있지 않았다는데 1차적 원인이 있다.

그러나 합영사업에 참가한 조총련 기업들을 통해 보다 본질적 차원에서 정리해 보면<sup>30)</sup> 원료의 안정적 공급 차질, 국영기업이 합영회사의 아이템 잠식, 합영회사보다 자기단위의 이익 우선, 계약과 다른 인사, 과도한 임가공비 요구, 조총련측 제안기술 거부, 비자발급 등 입국상의 불편 등이 담겨있다. 즉, 시장경제에 대한 무지와 오해, 그리고 자본주의 경영방식에 대한 의도적 무시가 합영사업을 부진에 빠뜨린 원인이라 할 수 있다.

---

30) 『북한의 합작투자제도-북한의 합영법규』, 한국무역협회, 1991.

이것은 북한이 합영사업에 있어서도 자체의 기업관리 시스템인 ‘대안의 사업체계’를 적용시킨 결과였다. 대안의 사업체계는 경제에 대한 정치 우위성을 강조하는 형태로 기업운영의 주도권을 경제활동과는 전혀 관계가 없는 공장당 위원회가 장악하고 있다. 북한은 합영사업의 기본 개념조차 정립하지 못한 상태에서 공동경영의 합영사업에 대안의 사업체계를 적용하더라도 잘 될 것이라는 아전인수식 해석을 내리고 있었기 때문이다.<sup>31)</sup>

1995년부터 북한은 나진·선봉지대에 대한 외자유치를 위해 유엔개발계획(UNDP)와 함께 적극적인 대외활동을 벌이기 시작하였다. 북한은 투자유치포럼을 개최하였고 1996년 9월에는 나진·선봉에서 북한 내 최초의 국제투자포럼을 개최하였다. 그러나 북한은 나진·선봉지대 구상을 발표한 이후에도 당과 정부의 지나친 간섭, 사회주의적 노동관행의 고수, 출입국 및 환율문제 등 외국 투자자의 투자심리를 위축시키는 수많은 문제들은 개선하지 않은 채 비현실적 외자유치만을 고집하였다.

북한은 나진·선봉지대에 한해 1996년에 상품가격의 시장가격 수준으로 현실화, 노동자의 월급 인상(약 30배 인상), 식량배급제 대신 식량판매제 실시 등 시장경제요소의 제한적 도입 조치를 취하였다.

1997년 6월에는 그 동안의 미온적 정책에서 탈피해 외자유치 촉진을 위한 현실적이고 적극적인 조치를 단행하였다. 북한 ‘원’의 평가절하, 기업에 대한 독립채산제 적용, 자유시장 개설, 주민들에 대한 자영업 허용 및 나진대학 설립 등이 그것이다.<sup>32)</sup>

북한은 1999년 최고인민회의 상임위원회 정령으로 9개의 외국인투자유치 관련 법률을 개정하였다.<sup>33)</sup>

외국인투자유치 관련법규 개정은 1998년 개정된 사회주의헌법의 관련조항과의 정합성을 유지하기 위한 것이라 할 수 있다.

31) 최수영, “북한의 외국자본 유치 현황과 과제,” 통일연구원.

32) 김수용, 『라진-선봉 자유무역지대 투자의 우위점과 투자대상 소개』, 나진·선봉지대 비즈니스 촉진 세미나 발표 자료, 동경, 1996.7.15.

33) 이찬우, “북한 외국인투자 관련 법규 개정,” 『북한뉴스레터』, 1999.5.

나진·선봉지대에서의 외자 유치 성과가 부진한 것도 동일하게 열악한 투자 환경과 더불어 체제와 관련된 것에서 찾아볼 수 있을 것이다. 북한은 한편으로는 외자유치를 위해 관련법을 정비하고 나진·선봉지대에 대해 시장경제원리를 도입하기 위한 일련의 경제 조치를 취하는 등 노력을 경주하였으나, 다른 한편 외국자본에 대한 부정적 시각에서 벗어나지 못한 채 경제관리 운영체제에서의 실질적 변화를 전혀 시도하지 않았다.

## 2) 북한의 외자유치를 위한 대안

첫째, 개방을 위한 실질적인 내부 개혁의 추진이다. 북한은 개방을 위한 실질적인 조치를 취하지 않은 채 폐쇄적인 경제정책을 고수해 왔고 개방에 걸맞는 내부 개혁은 이루어지지 않았다. 개방과 개혁은 동시에 추진될 때 비로소 그 효과를 기대할 수 있는 것이다. 북한이 지금 당장 개선할 수 없는 투자여건상의 불리함을 다소라도 만회하기 위해서는 대외개방을 지속적으로 확대해 나가면서 점진적이지만 경제개혁을 반드시 수반해야 한다.

둘째, 남북경제교류·협력의 증진이다. 남북경협 확대는 남북한 부존자원의 차이, 산업부문의 보완성 등에서 발생하는 경제적인 상호이익을 향유할 수 있을 뿐 아니라 그 자체로도 북한의 투자환경이 개선되고 있음을 의미함으로 외국투자자의 북한내 투자심리를 자극하게 될 것이다. 북한은 외자유치를 위해 해외홍보를 추진하는 것 이상의 효과를 남북경협 확대를 통해 얻을 수 있다. 동시에 남한의 지원과 협력을 통해 북한은 열악한 사회간접자본시설을 개선함으로써 투자여건상의 불리한 점도 개선해 나갈 수 있게 된다.

셋째, 경제무역지대를 추가로 지정, 이 지역들을 중심으로 외자유치의 확대이다. 나진·선봉지대와 달리 중·단기적으로 가시적인 성과를 거둘 수 있는 지역을 경제특구로 지정하여 운영하는 것이다. 신의주, 남포, 개성 등을 경제특구로 지정하여 그 지역에 적합한 산업을 유치하는 것이다. 실제로 신의주와 개성은 특구로 지정되어 운영 중이다.

최근 북한은 새로운 사고(신사고)를 내세우면서 21세기 국가 경제력을 강화해 나갈 것을 강조하고 있다. 신사고와 관련하여 “이제는 2000년대에 들어선

것만큼 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 풀어나가야 합니다.”라고 하였다. 이러한 논지는 “낡은 관념에서 벗어나 참신하게 사고하고 더 높이 비약해야”하며 “새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리 식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다.”<sup>34)</sup>고 이미 제기되고 있었다.<sup>35)</sup>

북한에서는 외자유치를 위해 이념과 사상의 오염이 불가피한 개혁·개방을 추진하는 데는 커다란 제약이 존재해 왔다. 그러나 북한에 새롭게 등장한 신사고는 북한의 정책방향이 사회주의 계획경제의 고수를 여전히 강조하면서도 현실 수용, 실리추구 등 실용주의에 입각한 점진적 개혁·개방을 지향하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 북한이 외자유치를 성공적으로 이끌기 위해서는 새롭게 제기된 신사고를 실질적인 대외개방과 체제개혁으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

### 3. 법·제도적 기반 구축

남북교역을 포함한 경제교류에서 중요한 문제 중 하나는 법과 제도의 미비이다.<sup>36)</sup> <sup>37)</sup> 법률과 제도가 완비되어야 당국 간에도 서로 신뢰할 수 있고 민간 기업들에게는 더욱 중요하다. 기업은 투자 이익이 없다거나, 투자회수에 불안을 느낄 때는 대북투자를 하지 않을 것이다. 따라서 법·제도적 기반 구축에 대한 문제 해결 방안을 살펴보겠다.

#### 1) 남북경협 4개 합의서의 내용과 의의

남북경제협력의 제도적 기반으로는「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(이하 투자보장 합의서), 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」(이하 이중

34) 『로동신문』, 2001년 신년 공동사설.

35) 홍순직, “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001.

36) 전경련이 2000년 8월 10일~24일 까지 금융 및 보험업을 제외한 500대 국내기업과 200대 해외투자기업들을 대상으로 남북경협 애로요인의 설문조사에 448개 기업 (국내 334개, 외국 114개)이 응하였다. 이중 36.7%의 기업이 제도미비를 들었고, 다음으로 21.1% 기업이 북한 내 사회간접자본(SOC)의 부족을 그리고 20.3% 기업은 국내외 정치여건의 불확실성을 들고 있다.

37) 윤덕룡, “남북경제교류의 한계와 국내 경제적 영향: 게임 이론적 분석,” 『통일정책연구』제10권 2호, 통일연구원, 2001, p.32.

과세방지 합의서), 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」(이하 상사분쟁해결절차 합의서), 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」(이하 청산결제 합의서)의 남북경제협력관련 4개 합의서가 있다. 이 합의서는 몇 가지 측면에서 의의가 있다.<sup>38)</sup>

첫째, 남북한 사이에 공동으로 적용되는 제도적 장치를 남북 당국간 협의를 통해 구체적인 경제활동을 공동으로 규율하는 제도적 장치를 마련한 것은 동 합의서가 최초라는 점이다.

둘째, 「투자보장 합의서」는 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려함으로써 남북경협이 안정적인 발전토대를 구축하게 되었다. 특히, 남북한간의 교역은 ‘민족내부거래’라는 남북경협의 특수성을 고려함과 동시에 국제관행을 수용함으로써 향후 남북간 체결되는 각종 세부합의서의 모범을 제시한 것이다.

셋째, 동 합의서의 체결은 북한의 경제개혁과 투자유치에 대한 의지를 확인하는 동시에 남북경협에 대한 강한 의지를 보여주는 것이다. 북한의 입장에서 보면 남한과의 경협활성화를 위한 제도적 보장책은 제3국의 대북투자에 대한 안정적 기조를 대외에 과시하는 효과가 될 것이다.

「투자보장 합의서」가 채택되기 전까지 남북은 명시적으로 상대방의 투자와 투자자를 보호하는 법령을 마련해 두지 않았다. 그동안 대북 투자를 진행해온 대우, 현대 등은 기업총수가 북한 최고지도자와의 면담을 통해 특별히 투자를 허용 받음으로 성사된 것이다. 하지만 이 합의서의 채택에 따라 남한기업들의 대북 투자에 대한 법적 안정성을 확보할 수 있는 공식적인 법체계가 마련되었다.

「이중과세방지 합의서」는 소득발생지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위해 세액공제방식을 채택하지 않고 소득면제방식을 채택함으로써 대북진출기업의 조세 부담이 경감되었다. 구체적으로 남한의 대북 투자기업은 북한이 14%의 소득세를 부과하고 남한은 27%의 소득세를 각각 부과하고 있다는 점에서 13%의 세액 감면 효과를 거둘 수 있게 되었다.

38) “투자보장 등 4대 합의서의 타결의의 및 주요내용,” 『보도자료』, 통일부, [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).



「상사분쟁해결절차 합의서」는 남북간 상사분쟁은 당사자간 협의·해결을 원칙으로 하되, 협의에 의해 해결되지 않은 분쟁은 남북한 공동으로 구성된 ‘남북상사중재위원회’의 중재로 해결하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 그간 남북교역이 중개인을 통한 간접교역의 비중이 높았던 이유 중 하나가 직접교역에서의 클레임 등 분쟁해결의 어려움이었다. 이러한 상황에서 동 합의서의 발효는 남한 기업들이 대북 사업을 안정적으로 추진하는데 기여할 것이다.

「청산결제 합의서」에서는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 청산결제를 적용하고 청산결제의 대상물품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한하는 것으로 규정하고 있다. 동 합의서에서는 청산결제방식 이외에 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과 북이 각기 지정하는 은행을 통해 일반결제방식으로 결제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 지난 10여 년 동안 간접교역 형태로 추진된 남북교역이 공식적인 직교역으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다.<sup>39)</sup>

동 합의서의 실질적 이행을 위한 후속협의로 2004년 4월 22일 「남북 당국간 청산결제거래를 위한 합의서」에 가서명한 이후, 6월 25일 개성에서 남북청산결제은행인 한국수출입은행과 조선민주주의 인민공화국 무역은행간에 이자계산방식, 차액잔고 청산방법 등의 구체적 내용을 담은 「청산결제 업무에 관한 합의서」에 가서명하였다.

이로 인하여 남측 교역기업들은 반출대금을 수출입은행에서 직접 받을 수 있게 되어, 제3국을 통한 대금결제에 따른 시간과 금융비용을 절감할 수 있고, 반출대금을 보다 안정적으로 회수할 수 있게 되었다.<sup>40)</sup>

청산은행간 합의서는 남북간 교역에 대한 직접 대금결제의 발판을 마련하고, 향후 실질적인 금융협력으로 발전할 수 있는 기반을 구축했다고 평가된다.<sup>41)</sup>

39) 지길홍, “남북경협의 국제환경 변동 : 대동북아 국가와의 협력을 중심으로,” 통일연구논집, 2002, pp.376~377.

40) 김영윤, “남북교역의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약 요소인가?” 『2004 북한경제 심포지엄 자료』, 한국수출입은행 · 통일연구원, 2004, p.50.

41) 『남북경협 합의서 해설자료』, 통일부, www.unikorea.go.kr.

## 2) 남북경협 4개 합의서의 적용상의 한계

동 합의서가 발효 되었다고 하지만 동 합의서의 내용은 즉시 시행하여 남북 교역 및 투자에 적용될 수 있는 것은 아니다. 동 합의서에서는 기본적인 사항만을 정하고 있을 뿐, 남북이 합의한 내용인 투자보장, 이중과세의 문제, 상사분쟁해결, 청산결제 등에 관해서 실무적·기술적인 부분들에 대한 구체적인 후속협약이 체결되어 있지 않다.

상사분쟁 해결과 관련하여서는 남북 양측이 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하고 있지만 이는 상사중재위원회 구성 및 운영에 관한 세부규정의 합의일 뿐 중재 시 적용할 남북 양측의 중재규칙 제정 등 후속조치가 미비한 상태이다. 구체적으로 살펴보면 분쟁해결방식으로 소송을 제외한 협의, 중재, 조정방식을 채택하고 있고, 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 하는 것으로 되어 있으나 북한의 적용관련법령에는 남측과의 분쟁에 대해 어떤 법·규정을 적용할지 명시적으로 규정된 것은 현재 없는 실정이다.

청산결제와 관련하여서는 남북이 「청산결제업무에 관한 합의서」 발효절차만 남겨두고 있다. 하지만 남북교역이 나름대로 거래관행도 정착되어 현 상황에서 「청산결제 합의서」와 「청산결제업무에 관한 합의서」등에서는 청산결제 이외의 대금결제는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 이루어지도록 정하고 있을 뿐, 청산결제와 기존거래관행과의 조화를 이룰 수 있는 구체적인 방안이 제시되어 있지 않다. 또한 북한 측 청산은행인 조선무역은행이 청산결제 이외의 신용장(L/C)에 의한 결제방식 및 추심에 의한 결제 방식(D/P, D/A) 등 국제거래에서 보편적으로 사용되고 있는 결제방식들을 처리 할 수 있는 시스템이 존재하는지도 의심스럽다.<sup>42)</sup>

「투자보장 합의서」도 “남과 북은 상대방 투자자가 행한 투자에 대한 수용의 경우에는 적법절차에 따르도록 하되, 정당한 보상을 하도록 규정”하고 있는데 여기서 ‘적법절차’와 ‘정당한 보상’이 모호할 뿐 아니라 남한 기업의 투자에 대한 수용을 대비한 북한의 법령정비가 이루어지고 있는지도 의심스럽다. 이와 함

42) 배종렬, “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안,” 『북한경제논총』제9호, 2003, pp.98~99.



계 동 합의서에서 남북은 “각자의 법령에 따라” 투자에 대한 허가와 보호를 한다고 규정하고 있는데, 북한의 외국인투자관련법령에서는 남한측의 투자에 대해 뚜렷하게 명시하고 있지 않으므로 모순이 발생한다.

또한 북한에서는 동 합의서에는 다루지 않고 있는 남북간의 기업창설, 이윤 분배, 기술자 및 노동자 채용, 기업의 경영과 조직, 기업의 재산 등에 대해서는 아무런 별도의 법적 규정을 마련해 두지 않고 있다. 따라서 남북교역과 남한의 대북투자에 대한 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 남북경협 4개 합의서의 내용을 구체화하는 후속 협정의 체결이 필요하고, 또한 동 합의서에 포함되어 있지 않은 일반적인 상사법적·회사법적 문제와 통행·통신·통관·검역·원산지 규정 등에 대해서도 별도의 법률을 마련해야 할 것이다.<sup>43)</sup>

### 3) 남북경협의 효과적 제도화를 위한 제안

첫째, 남북경협 4개 합의서에 따라 특별히 적용할 수 있는 특별 입법을 제정 하도록 촉구하고, 북한의 대외경제관계법령을 보완·개선을 요구한다. 또한 이러한 법령들의 투명한 공개가 뒤따라야 한다.

둘째, 남북경협 4개 합의서의 실질적 이행을 위하여 남북이 서로 준수할 수 있는 현실적이고 구체적인 하위교정을 시급히 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하여야 한다.

셋째, 당국간회담의 정례화를 통해 남북교역의 제도적 장치 마련을 위한 실무협의회를 구성·운영하여 상설 채널을 확보하여야 한다.

넷째, 북한측에 자유로운 기업 활동을 영위할 수 있도록 통행·통신·통화 보장을 통해 직교역 체제로의 전환을 추진하고, 판문점이나 접경지역에 연락사무소와 전화회선을 설치할 것을 제의하고 전문 상담역 배치 등을 요구함으로써 남북교역사업의 안정성을 제고시킨다.<sup>44)</sup>

43) 이기희, “북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안,” 『신진연구 논문집』, 통일부, 2004, p.254.

44) 한국무역협회·통일부의 설문조사결과(2003. 9. 8~23)에 의하면 가장 시급히 해결하여야 할 과제로 ‘통행 및 통신합의서의 채택, 시행’(34. 7%), 교역 및 투자손실보전대책 강구(29. 9%), 상사중재기구의 조속한 설립·운영(15. 8%), 청산결제 품목 및 한도 등 합의·시행(11. 4%)의 순으로 나타나고 있어 업계의 관심은 통행·통신과 교역 및 투자손실보전에 있음을 알려주고 있다.

다섯째, 북한에 진출하는 우리기업의 투자보호를 위한 측면에서 북한의 헌법과 외국인투자관련법령 및 대외경제관련법령 등에 일정기간 동안 수용이나 국유화가 없을 것임을 보장하거나 국제기준에 합당한 보상지급을 약속하는 구체적인 내용을 포함하는 조항을 삽입하도록 요청한다.

마지막으로, 신변안전문제에 관한 포괄적이며, 통합적인 합의서 제정의 협력이다. 기존의 보장방식이 금강산, 이산가족, 교류협력, KEDO, 식량인도·모니터, 자재·장비 제공 등 개별적 사안을 중심으로 개별적으로 이루어지고 있으나, 향후 교류가 빈번해질 것을 대비하여 포괄적이며, 통합적인 합의서의 형태로 제정하는 것이 필요하다.

#### 4. 구체적인 경제협력 분야의 고려

남한 정부는 장단기적 목표를 분명히 세워 대북경제협력 프로그램을 추진해야 한다. 이때 중요하게 고려할 점이 북한 정책의 장단기적 목표이다. 현재 북한이 가장 중시하는 정책은 과학기술을 통한 경제발전이다.

##### 1) 남북한의 정보통신분야에의 관심

북한이 IT산업을 핵심적 전략산업으로 삼고 추진하는 이유는 첫째, 정보화 시대에 20세기형 중화학공업 위주의 산업구조만으로는 생존하기 어렵고 산업생산력을 회복하더라도 다른 국가들에 비해 영원히 뒤떨어질 수 있다는 위기감 때문이다. 둘째, IT산업 분야 중 하드웨어 부분은 대규모 자본이 필요하기에 어렵지만, 소프트웨어 분야는 적은 자본으로 단기간 내에 성장이 가능하다는 판단 때문이다. 셋째, IT산업은 개방을 최소화하면서 소수의 전문가 중심으로 이뤄지기 때문에 ‘제한적 개방 전략’에 부합되기 때문이다.

북한은 주로 소프트웨어 개발 중심의 IT산업 육성에 주력해 오다가 최근에는 이동통신, 하드웨어, 인터넷 등으로도 그 대상 영역을 확대하여 정보화 수준을 적극적으로 높이고 있으며 전국적으로 연결된 ‘광명’이라는 이름의 내부 인트라넷도 구축하고 있다.<sup>45)</sup>

45) 『2004북한이해』, 통일부 통일교육원, 2004, p.176.

또한 2000년 초 기업과 연구소 등에 각종 최신 정보를 제공하기 위해 전자 분야의 정보를 제공하는 웹사이트인 ‘전자상업센터(e-business center)’를 개설하였다.<sup>46)</sup>

남한의 입장에서 IT산업 분야는 남북경협의 중요한 부분을 차지할 가능성이 높다. 그 중에서도 S/W개발이 다른 어느 부문보다 우선 추진될 수 있다. 북한의 컴퓨터 S/W개발은 상당 수준에 올라있으며, 수학, 물리학 등 기초과학이 상대적으로 발전되어 있기 때문에 상용화가 가능한 부분부터 연차적으로 협력을 추진할 수 있다.<sup>47)</sup>

〈표4〉 IT분야 협력업체 제시

| 분야         | 업체      | 사업내용   |
|------------|---------|--|
| SW개발       | 하나비즈 닷컴 | 평양정보센터와 합작으로 단동지역에 SW공동개발센터를 설치하여 SW위탁개발 사업기로 계약체결 |
|            | 기가링크    | 초고속망 시범사이트를 평양정보센터에 구축키로 하고 3월중 세 부실무협의를 진행할 예정    |
|            | 허브메디 닷컴 | 북한이 개발한 의료관련 SW를 남측이 요구하는 사양으로 개작하여 수집 예정          |
|            | 규빅테크    | CAM SW공동개발 및 동구권 판매협력 추진                           |
|            | 우암닷컴    | 영상관련 SW공동개발 및 사이버 IT교육센터 설립                        |
|            | 비트컴퓨터   | 중장기적으로 북한 내에 사이버IT교육센터 설립                          |
|            | 현대아산    | 금강산 IT밸리 조성 추진                                     |
|            | 엔트렉     | 3D 애니메이션의 임가공 사업을 위하여 평양에 단지 건립을 위한 MOU 및 설립계약 체결  |
|            | IMRI    | 일본의 조총련계 SW개발업체인 CGS(조선은행시스템)와 합작하여 일본에 유니코텍 설립    |
| 통신 서비스     | 한국통신    | 경수로 건설 통신 구축·운용                                    |
|            | 온세통신    | 금강산 관광통신 구축·운용                                     |
| IT기기 임가공생산 | IMRI    | 평양에서 PCB위탁가공 및 컴퓨터 모니터 완제품 생산                      |
|            | 삼성전자    | 평양에서 유선전화기 임가공 생산                                  |
|            | 하나로통신   | ADSL 신호분배기 임가공 생산 및 발신자표시 전화기 임가공계약을 위한 합의서 체결     |
| SW 반입 및 판매 | 오피플닷컴   | CD 「과학기술자의 벗」반입·판매                                 |
|            | 삼성전자    | 바둑, 장기 등 CD 6종 반입·판매                               |
|            | 하나로통신   | 묘향산 바둑 반입·판매                                       |

출처: 박찬모, “북한 정보통신 기술의 현황과 전망 : 북한의 소프트웨어기술현황과 남북교류 방안,” SK내부자료, 2001.

46) 고경민, “북한의 전자정부 구축방식과 전략: 인터넷·인트라넷 전자 정부의 분리구축을 중심으로,” 『2003 북한 연구학회보』, 2003, pp.312~314.

47) 최수영, 『남북경협 모델설정』, 통일연구원, 2000.

또한 경제적 이점 외에 통일한국의 인프라 구축을 위해 정보통신산업에서의 남북한 교류의 필요성 부각된다. 실제 독일의 경우 통일 전 동독과 서독이 통일이 계기가 된 한 분야가 정보통신관련 인프라구축 관련 교류였고, 중국과 대만도 정보통신분야에서는 정치적 논리를 배제하고 활발한 교류가 있었다.

## 2) 정보통신분야 경험의 확대 · 발전 방안

따라서 정보통신분야에서의 경험을 확대 · 발전시키기 위한 방안이 무엇인지 정부측면과 민간측면으로 나누어 제시하고자 한다.

정부측면에서는 첫째, 정보통신분야에 대한 별도의 규정을 마련해야한다.<sup>48)</sup>

예를 들어 전략물자반출에 있어서도 정보통신 경험을 지원하면서 그 기반이 되는 고성능 컴퓨터 통신장비의 대북반출을 불허하는 등의 규제는 서로 모순되기 때문이다.

둘째, 정보통신분야의 남북경협이 제대로 진행되기 위해서는 통신망, 전력 등의 기초 인프라 구축이 절대적으로 필요하다. 앞서 기술한 바와 같이 미국 및 서방의 자본, 기술, 장비 등이 북한에 들어갈 수 있도록 미국의 대북경제제재조치가 개선 또는 해제되어야 할 것이다. 이를 위해 한국정부는 북 · 미 관계 정상화를 위해 중재역할을 해야 할 것이다. 또한 WTO 뉴라운드 협상에서 남북교역을 WTO의 의무면제 사항으로 인정받도록 통상외교정책을 전개해야 할 것이다.

셋째, 개성공단에 입주할 업체 중에 정보통신관련산업 기업을 다수 포함시키는 전략이다. 실제로 개성공단 시범공단에 입주한 기업 중 (주)매직마이크로, 용인전자 등 다수의 정보통신관련 기업이 포함되어 있다.

민간차원에서는 첫째, 민관협력차원에서 전략을 세울 필요가 있다. 정보통신분야의 남북경협이 발전하기 위해서는 무엇보다 통신 하부구조(인프라) 구축이 필요하다. 이 통신 인프라 구축문제는 투자의 대규모성, 기술표준문제, 전략물자반출 제한문제 등을 고려할 때 민간기업과 정부의 긴밀한 협력과 역할분담이

48) 『정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발』, 대한상공회의소, 1998.

요구된다고 할 수 있다.

둘째, 남북경협은 중장기적인 경협전략 하에 단계적이고 점진적으로 접근하면서도 단기적 차원에서 경협효과를 창출할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 정보통신분야의 남북경협이 지속되기 위해서는 수익모델이 확보되는 것이 필요하다. 수익성이 있는 성공모델이 만들어져야 지속적인 투자가 가능하고 남북 기업이나 북측 모두 이익이 되기(WIN-WIN) 때문이다. 이에 따른 SWOT분석을 제시하겠다.

| 강점(Strengths)   | 약점(Weaknesses)   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- S/W 분야 임가공은 설비투자나 물류비 비용의 투입 없이 가능하여 다른 임가공 분야에 비해 수익률이 높음</li> <li>- 남한 정보통신기업의 성장</li> <li>- 대북 정보통신건설업체들의 등장</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내업체간의 과다경쟁</li> <li>- 국내 정보통신산업의 부품 및 장비 산업으로의 편중</li> <li>- 원천 및 기초 기술의 부족</li> <li>- 현재의 정보통신산업의 재편과정</li> </ul>               |
| 기회(Opportunities)   | 위협(Threats)  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저렴한 비용으로 수준 높은 교육을 받은 고급 정보통신 인력 활용 가능</li> <li>- 북한의 정보통신산업 장려 정책</li> <li>- 언어 장벽이 없음</li> <li>- 장기 프로젝트 수행과 안정적인 기업 활동 가능</li> <li>- 중국 및 러시아 등 동북아 시장이 인접</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 체제변화의 불확실성</li> <li>- 인프라의 절대부족</li> <li>- 내수시장의 미형성</li> <li>- 단기수익 불가능</li> <li>- 바세나르 협정</li> <li>- 전통산업 기반의 미흡함</li> </ul> |

이런 점에서 소프트웨어, 하드웨어 임가공 등이 유망 분야라고 할 수 있다.

셋째, 남북이 공동으로 정보통신연구소를 설립해야 한다. 이를 위해서는 남북의 정보통신 기술자의 왕래가 필요한데 이를 위해 민간차원의 ‘남북공동 IT 교류위원회’를 구성하는 것이 바람직하다.<sup>49)</sup>

49) 박찬모, “북한의 정보통신 기술현황과 전망,” 『한국정책논집』창간호, 한국정책연구원, 2001, pp.36~37.

## 5. 대북 인도적 지원의 발전적 방향

‘국민의정부’ 출범 이후 정부의 대북 정책은 크게 바뀌었다. 이전의 정책기조가 북한과의 체제 경쟁에 따른 자신감 과시와 정치선전에 주안점을 두었다면, 이제는 분명하게 나타난 국력 우위를 바탕으로 하여 체제 경쟁을 종식하고 인도주의·동포애에 입각한 대북 포용정책을 추진하게 된 것이다.<sup>50)</sup>

‘국민의정부’가 추구한 대북 포용정책은 대북 지원에 관한 국민적 역량을 규합하기 위해, 민간을 대북 정책의 동반자로 인식하고 민관협력을 제도화하기 위한 방안들을 시행하였다. 1999년 대한적십자사로 일원화되었던 민간의 대북 지원창구의 다원화, 2000년 3월에는 민간단체에 대한 남북협력기금의 지원, 2000년 5월에는 정부 차원에서의 조건 없는 대북 비료지원에 착수하여, 화해와 협력의 의지를 표명하였다.

남북정상회담 이후에는 정부가 전면에 등장하여 북한과 교섭을 하는 방식으로 대북 지원이 이루어지면서 규모가 획기적으로 증대되고 이로 인해 북한의 식량난 해소에 크게 기여하게 되었다. 이러한 점은 남북화해를 이끌어내기 위해서도 정부 차원의 지원이 필요했다는 점을 감안하면 매우 바람직한 것으로 평가된다. 그러나 국회 사전 동의를 주장하는 야당과 지원 물자의 투명성 확보를 강조하는 언론들로부터 ‘퍼주기 시비’의 대상이 되었다.

〈표5〉 연도별 대북지원 추이

(단위: 만 달러)

| 구분   |    | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   |
|------|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 내·한  | 민간 | 155    | 2,056  | 2,085  | 1,863  | 3,513  | 6,494  | 5,117  | 7,061  | 14,018 |
|      | 정부 | 305    | 2,667  | 1,100  | 2,825  | 7,863  | 7,045  | 8,375  | 8,702  | 11,512 |
|      | 합계 | 460    | 4,723  | 3,185  | 4,688  | 11,376 | 13,539 | 13,492 | 15,763 | 25,620 |
| 국제사회 |    | 9,765  | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 35,725 | 25,768 | 13,932 | 16,323 |
| 총합계  |    | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,553 | 49,264 | 39,260 | 29,695 | 41,943 |

출처: 통일부, ‘통일통계’ 대북인도적사업. [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).

50) 황병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 연구총서01-02, 통일연구원, 2001, p.97.

## 1) 대북 인도적 지원이 계속되어야 하는 이유

국제정세를 살펴보면 남북의 직접 교류와 협력을 바탕으로 민족 화해와 한반도의 평화를 실천하려는 정책이 폭넓은 지지를 받고 있다. “통일이 되기까지는 20~30년이 걸릴 것”이라는 김대중 전 대통령의 말처럼, 현재 상황은 통일의 방법론에 관해 논의할 뿐 통일의 시기를 논한다는 것은 요원한 일이며 특히 한반도를 둘러싼 국제정세의 복잡함을 생각할 때, 향후 통일의 과정이 어떻게 전개될지는 예측할 수 없다. 그렇기 때문에 남북관계에 있어서 한 걸음, 한 걸음 신뢰를 쌓아가면서, 현실에 당면한 문제들에 대처하는 것이 필요하며 그런 점에서 대북 인도지원과 이를 통한 남북한 주민들의 교류는 필수적인 과제라 생각한다.

또 다른 이유는 국제사회의 대북 인도지원 축소에 따른 역할 분담과 한반도의 평화 구축을 위한 화해 분위기 조성을 위해서이다. 국제사회의 대북 지원활동은 유례가 없을 정도로 장기적 지원이 되고 있다. 이에 따라 대북 지원에 대한 국제적 관심이 저하되고, 지원 재원 모금에 어려움을 겪는 등 장기적 지원에 따른 원조피로현상이 나타나고 있다. 이 같은 이유에서 국제사회의 관심과 지원 규모도 점차 줄어들고 있다. 따라서 대북지원은 반드시 필요하다.

## 2) 대북 인도적 지원 과정의 문제점

그러나 대북 인도지원이 이제까지 남북관계 개선에 기여해 온 것은 분명한 사실이지만 효율성 면에서 따져보면 시행착오도 적지 않았다. 몇 가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 대북 인도지원이 북한 주민들의 필요를 반영하여 계획적으로 이루어지기보다 우리의 형편에 따라 임기응변으로 이루어진 경우가 많았다. 지난 몇 해 동안의 대북 인도지원은 북한의 극심한 식량난과 경제적 피해로 인한 것이기 때문에 지원 시기와 품목의 선정이 매우 중요하였다. 그러나 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(굴·사과·배·계란)으로 바뀌고 있었다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상



은 아니라고 할 수 있다.<sup>51)</sup>

〈표6〉 북한의 곡물 수요량 및 생산량

(단위: 만 톤)

| 연도        | 발표기관    | 곡물생산량 | 곡물 수요량 | 부족량 |
|-----------|---------|-------|--------|-----|
| 1995 / 96 | FAO/WFP | 408   | 599    | 191 |
|           | 통일부     | 345   | 578    | 233 |
| 1996 / 97 | FAO/WFP | 300   | 536    | 236 |
|           | 통일부     | 369   | 583    | 214 |
| 1997 / 98 | FAO/WFP | 266   | 461    | 195 |
|           | 통일부     | 349   | 541    | 192 |
| 1998 / 99 | FAO/WFP | 348   | 484    | 136 |
|           | 통일부     | 389   | 551    | 162 |
| 1999 / 00 | FAO/WFP | 342   | 475    | 133 |
|           | 통일부     | 422   | 518    | 96  |
| 2000 / 01 | FAO/WFP | 292   | 479    | 187 |
|           | 통일부     | 359   | 529    | 134 |
| 2001 / 02 | FAO/WFP | 366   | 496    | 130 |
|           | 통일부     | 395   | 536    | 141 |
| 2002 / 03 | FAO/WFP | 384   | 492    | 105 |
|           | 통일부     | 413   | 632    | 219 |
| 2003 / 04 | FAO/WFP | 416   | 510    | 94  |
|           | 통일부     | 425   | 639    | 214 |

출처:『2005 북한이해』, 통일부 통일교육원. ; FAO/WFP Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2004, 각 연도.

둘째, 과당경쟁이나 중복사업의 시행이다. 지난해 대북 지원단체에 대한 정부의 남북협력기금 지원과 대중적인 방법의 모금이 허용되면서, 남한 내에서 일부 NGO들간의 실적 경쟁이 가열되고 북한을 상대로는 과시성의 협력사업을 추진하려는 현상이 나타나고 있다.<sup>52)</sup>

51) 배성인, “대북 인도적 지원과 북한의 변화,” 『신진연구논문집』, 통일부, 2004.

52) 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』 2003년 5·6월호, 민화협, p.35.



이것은 정부가 남북협력기금을 매칭-펀드(Matching Fund) 형태로 지원하고, 언론에서 NGO들의 지원실적을 서열화하는데 따른 부작용이다.

### 3) 대북 인도적 지원 시 유의점

국내 대북 인도지원의 두 주체인 ‘정부’와 ‘민간’의 고유한 입장과 역할에는 차이가 있다. 민간이 인도주의와 동포애의 발현이라는 당위적 측면에서 지원한다면, 정부는 남북화해·협력 정책의 주요 수단이라는 실용적 측면에 입각하여 국가이익을 고려해야 한다는 점이다. 따라서 국가예산을 사용하는 정부의 지원은 국민적 동의와 투명성이 보장되고, 민간차원의 지원은 순수성이 유지될 때 그 성과도 가장 크게 나타난다.

첫째, 국내합의의 구축이다. 우리사회의 경제적 불안과 실업, 북한 핵 문제와 보수적 여론단체의 강경입장 등으로 국민들의 대북지원에 대한 부정적 인식이 확산되었다. 따라서 대북 지원은 우리 경제가 부담할 수 있는 범위내에서 이루어져야 할 것이며 그 규모는 국민적 차원의 합의가 뒤따라야 한다. 또한, 대북 정책이 국내정치와 분리하여 추진될 수 없으므로 국내정치세력의 동의를 얻어내어야 한다.

둘째, 대북 인도적 지원의 순수성 확보이다. 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게 지속되어야 하며 북한주민들에게 실질적인 도움을 주는 분야를 우선적으로 고려해야 한다. 같은 비용으로 보다 많은 대상에게 혜택을 줄 수 있는지, 지원목표계층의 수요에 적합한 지와 타 용도로 사용될 가능성 여부 등도 면밀히 검토되어야 한다.

셋째, 분배의 투명성을 위한 노력이다. 대북지원에 관한 국제기구의 의구심이 확산되고 있다. 국제인권 단체인 국제앰네스티(AI)도 북한 정부가 시급히 해결할 핵심적인 사안은 차별 없이 모든 사람에게 식량의 공평한 분배를 보장하는 것이라 밝히고 있다. 분배 투명성 확보는 상황이 점차 개선되고 있으나,<sup>53)</sup> 아직도 많은 노력이 필요하다.

53) 최근 북한 당국이 식량지원단체의 감시활동에 대한 통제를 완화해 인도적 식량지원의 투명성이 높아졌다고 잭 프리처드 전 미국무부 대북교섭담당 특사가 언급했다. 『연합뉴스』, 2004월 7월 29일.

## 〈표7〉 세계식량계획의 모니터링 가능 지역

| 연도          | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001-02 | 2003 | 2004 |
|-------------|------|------|------|------|---------|------|------|
| 접근 허용 지역의 수 | 100  | 144  | 163  | 167  | 168     | 161  | 163  |

주: 접근허용 지역의 수가 해마다 다른 이유는 북한 행정구역을 합산한 수치가 다르기 때문이다. 2001년에는 211개 지역으로 산정했으나 2003년에는 201개 지역, 그리고 2004년에는 206개 지역을 기준으로 하였다.

출처: 세계식량계획, www.wfp.org.; 통일부, “남북관계추진현황,” www.unikorea.go.kr.

넷째, 국제사회의 공감대 형성이다. 국제사회의 참여와 협조는 대북 인도적 지원사업의 안정성과 지속성을 좌우하는 매우 중요한 사항이다. 남한정부는 남북관계 상황에 따라 형성되는 국제적 여론동향이 인도적 지원 사업에 큰 영향을 미침을 인식하고 국제사회의 공감대 형성에 기여하는 방향에서 사업을 추진해야 한다.<sup>54)</sup>

마지막으로, 조급성 탈피와 전문성 함양을 통한 중장기적인 개발구호로의 전환이다. 그 중 식량차원에서는 단기적이고 일회적인 식량 지원보다는 식량 증산을 위한 농업프로젝트 확대, 영농자재지원, 조림사업, 수리시설 개선 등 근본적인 해결책을 제시해야 한다.

대북 인도적 지원으로 북한은 변화하고 있다. 남한 주민의 북한방문의 수효가 크게 증가하였고 정치·경제·군사를 제외하고라도 사회·문화 등 다방면에서의 교류가 증가되고 있음은 자명한 일이다. 또한 평양 등 일부 지역에 국한되었던 북한 주민들과의 접촉 기회가 농업과 보건사업 등의 협력 사업을 계기로 농촌과 지방 도시로 그 범위가 증가 추세에 있다.

## 〈표8〉 연도별 북한 방문 추이

| 연도    | 1995 | 1996 | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002   | 2003   | 2004   |
|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 인원(명) | 536  | 146  | 1,015 | 3,317 | 5,599 | 7,280 | 8,551 | 12,825 | 15,280 | 26,213 |

출처: 『2005 통일백서』, 통일부.

이러한 변화들이 지엽적인 것이기는 하지만 남북한이 상호 이해하고 신뢰를 쌓아 가는데 바탕이 된다는 점에서 대북 인도지원이 한반도의 평화 구축에 적절

54) 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치논총』 제44집 1호, 한국국제정치학회, 2004, pp.267~271.

한 기여를 하고 있는 반증이라 할 수 있다. 이런 점에서 대북 인도지원은 그 자체가 숭고한 것이며 반드시 지속되어야 할 타당성을 지니고 있는 것이다.

## V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 국가전략은 체제유지를 우선에 두면서도, 경제발전을 통해 강한 국가를 만들어 가는 것이다. 여기에 남한과의 경제협력이 필수적이라는 것은 북한도 잘 알고 있다. 북한은 나름대로 모험을 하면서 철저히 실리위주의 정책을 추구해 왔다. 그러나 이 정도의 실리로는 북한이 기대하는 목적에 미치지 못할 것이다.

김대중 전 대통령은 ‘어떤 체제를 선택할지는 그때 그 사람들에게 달려 있으며, 바꿀 권리도 다음 세대의 몫’ 이라 말한 적이 있다. 지금은 체제의 우월성에 대한 담론보다는 신뢰구축을 통한 실질적 관계 개선이 중요한 시기이다. 한반도의 평화는 힘이 아닌 협력에 의한 평화요, 한반도 통일은 일방의 붕괴에 의한 것이 아닌 공존공영에 입각한 통일이다. 이를 위해 남북경제공동체의 형성이 필요하며 남북경제협력이 가장 요긴한 수단이 된다.

북한 내부에서도 개방·개혁의 불가피성을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 체제유지의 불확실성 때문에 머뭇거리고 있다. 따라서 다자간 틀 안에서 북한의 체제유지를 보장하고 이에 상응하는 개방·개혁을 요구해야 한다. 북한은 평화적인 핵 문제 해결을 통해 에너지 확보, 경제제재 해제 조치, 테러지원국 명단에서 제외, 북·미, 북·일 관계정상화 등을 이룰 수 있도록 외교적 역량을 개진하여야 한다. 여기에는 북한의 자구적 노력도 중요하겠지만 남한 정부의 중재자적 역할이 절대적으로 필요하다.

남북경협의 저해요인 중 하나인 북한내 투자환경의 열악성과 사회간접자본의 부족은 적극적인 외자유치를 통해서만 가능하다. 북한 내부 자본의 고갈로 북한 경제 회생의 단초는 외자유치임을 북한도 잘 알고 있다. 이를 위해 대외개방의 지속적 추진과 함께 내부 개혁이 수반되어야 한다.

남북경제협이 진전되기 위해서는 정치적 변화에 흔들리지 않는 법·제도적 장치를 마련하는 것이 절실하다. 이에 제10차 경제협력추진위원회 회담을 통한 개성공단 내 남북경제협력협회사무소 개설은 이런 제도화의 효시인 셈이다. 더불어 남북경제협 4개 합의서의 실질적 이행을 위한 현실적이고 구체적인 하위규정을 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하는 노력이 요구된다.

남북경제협은 자본과 자원·인력·기술 등의 측면에서 상생하는 사업이다. 따라서 일방적 퍼주기식 사업이 아닌 상호이익을 얻을 수 있고 북한의 국가전략과도 일치하는 정보통신분야를 기점으로 점차 확대하는 방안이 요구된다.

대북 인도적 지원은 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키며, 민족 동질성 회복에 도움이 된다. 이에 화해·협력의 실용적 측면과 인도주의와 동포애의 당위적 측면에서 대북 인도적 지원은 계속되어야 한다. 이를 위해 국내합의를 구축하고 순수성과 투명성을 확보하며 국제사회의 공감대를 형성해 중장기적인 개발구호로의 전환이 요구된다.

한반도 평화정착과 남북한 공존공영을 위한 남북경제협력은 남북관계의 대세이므로 남북 양측의 계속적이면서도 가시적인 노력이 필요하며 남북경제협이 실패하지 않도록 이에 대한 연구와 전략·비전 제시가 끊이지 않아야 한다.

## 【참고문헌】

- 고경민 "북한의 전자정부 구축방식과 전략: 인터넷·인트라넷 전자 정부의 분리구축을 중심으로," 『2003 북한연구학회보』, 2003, pp.312~314.
- 김국신 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.
- 김수용 『라진-선봉 자유무역지대 투자의 우위점과 투자대상 소개』, 나진·선봉지대 비즈니스 촉진 세미나(동경) 발표 자료, 1996.
- 김영운 "남북교역의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약 요소인가?" 『2004 북한경제 심포지엄 자료』, 한국수출입은행·통일연구원, 2004, p.50.
- 김창희 "김정일 체제의 국가관리정책과 발전전략," 『한국동북아논총』 제6권 3호, 한국동북아학회, 2001, p.45.
- 김창희 『북한정치사회의 이해(제3판)』, 법문사, 2002, p.321.
- 김창희 "북한의 국가전략과 남북경제협력," 『한국정치외교사논집』 제24집 1호, 한국정치외교사학회, 2002, p.198.
- 김창희 『김정일의 딜레마』, 인물과 사상사, 2004, pp.173~175.
- 리정남 『우리 식대로 살아갈 데 대한 당의 방침』, 조선로동당 출판사, 1991, p.6.
- 박진 "생존을 위한 경제정책 변화 전망," 『통일경제』 제33호, 현대경제사회연구원, 1997, p.34.
- 박찬모 "북한 정보통신 기술의 현황과 전망: 북한의 소프트웨어 기술현황과 남북교류 방안," SK내부자료, 2001.
- 박찬모 "북한의 정보통신 기술현황과 전망," 『한국정책논집』 창간호, 한국정책연구원, 2001, pp.36~37.
- 배성인 "북한의 IT산업과 남북교류협력 활성화 방안," 『한국정책논집』 창간호, 한국정책연구원, 2001, p.162.
- 배성인 "국제사회의 대북 인도적 지원," 『국제정치논총』 제44집 1호, 한국국제정치학회, 2004, pp.267~271.
- 배성인 "대북 인도적 지원과 북한의 변화," 『신진연구논문집』, 통일부, 2004.

- 배종렬 “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안,” 『북한경제논총』제9호, 2003, pp.98~99.
- 연하청 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, p.66. ; pp.316~317.
- 윤덕룡 “남북경제교류의 한계와 국내 경제적 영향: 게임 이론적 분석,” 『통일정책연구』 제10권 2호, 통일연구원, 2001, p.32.
- 이기희 “북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안,” 『2004 신진연구 논문집』, 통일부, 2004, p.254.
- 이동철 “최근 남북경협 의 여건과 향후 과제,” www.kotra.or.kr.
- 이용선 “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』, 민화협, 2003, p.35.
- 이찬우 “북한 외국인투자 관련 법규 개정,” 『북한뉴스레터』, 1999.
- 임강택 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망-대북 경제협력 정책에 대한 시사점』 연구총서 01-29, 통일연구원, 2001, p.115.
- 임을출 “농업협력의 현주소와 전망,” 『통일경제』제40호, 현대경제사회연구원, 1998, p.8.
- 지길홍 “남북경협의 국제환경 변동: 대동북아 국가와의 협력을 중심으로,” 『통일연구논집』, 2002, pp.376~377.
- 최성 “한반도 평화 정착의 길,” 『통일경제』제62호, 현대경제연구원, 2001, p.13.
- 최수영 “북한의 외국자본 유치 현황과 과제,” 통일연구원.
- 최수영 『남북경협 모델설정』, 통일연구원, 2000.
- 황병덕 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 연구총서 01-02, 통일연구원, 2001, p.97.
- 홍순직 “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001.
- 대한상공회의소 『정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발』, 대한상공회의소, 1998.
- 한국무역협회 『북한의 합작투자제도-북한의 합영법규』, 한국무역협회, 1991.

통일부, [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr), “투자보장 등 4대 합의서의 타결의의 및 주요내용,” 『보도자료』. ; 『남북경협 합의서 해설자료』. ; “대북인도적지원,” 『통일통계』. ; “남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의문,” 『남북합의자료』.

통일부 『남북교역실무안내』, 통일부 교류협력국, 2004.

『2001 통일백서』 통일부, 2001.

『2002 통일백서』 통일부, 2002.

『2005 통일백서』 통일부, 2005.

『2004 북한이해』 통일부 통일교육원, 2004, p.176 ; p.179.

『2005 북한이해』 통일부 통일교육원, 2005.

『2005 통일문제 이해』 통일부 통일교육원, 2005.

『21C 국제질서의 변화와 한반도』 통일부 통일교육원, 2005.

『증보판 북한연감』 연합뉴스, 2004.

『동아일보』 2005년 8월 22일.

『로동신문』 1998년 8월 22일 ; 2000년 1월 1일 ; 2001 신년공동사설

『민족21』 (주)월간 민족 21, 2001.5, p.58.

『연합뉴스』 2004월 7월 29일.

[www.mydaily.co.kr](http://www.mydaily.co.kr), 2005. 8. 1 기사.

통일부 홈페이지 [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr).

통일교육원 홈페이지 [www.uniedu.go.kr](http://www.uniedu.go.kr).

한국무역협회 홈페이지 [www.kita.net](http://www.kita.net).

대한무역투자진흥공사 홈페이지 [www.kotra.or.kr](http://www.kotra.or.kr).

세계식량계획 홈페이지 [www.wfp.org](http://www.wfp.org).

Noland Marcus 『The future of two Koreas』, Institute for International Economics, 2000, p.284.

