

# 남북한 경제협력의 역사적 전개와 발전방향

裴鐘烈 · 남북지원부 선임연구원

I. 머리말	III. 남북경제협력의 발전방향
II. 남북경제협력의 역사적 전개	IV. 맺음말

## 요 약

남북한 경제협력의 역사는 1988년 노태우 대통령의 7.7 선언 이후 한반도 내외의 주요 사건과 남북 양측의 조치들을 기준으로 하여 경제협력 탐색기(1988. 7~1993. 3), 경제협력 유보기(1993. 3~1994. 11), 경제협력 시도기(1994. 11~1998. 4), 경제협력 실험기(1998. 4~2001. 11), 경제협력 전환기(2001. 11~ )의 5단계로 구분할 수 있다.

「경제협력 탐색기」는 간접교역이 시작된 시기였다. 남북기본합의서가 채택(1992. 12. 11)되는 분위기였지만, 협력사업은 대우의 남포공단만이 성사되었다. 「경제협력 유보기」는 북한의 핵문제로 남북한 경제협력이 정치·안보 요인에 의해 크게 영향을 받은 시기였다. 협력사업이 대기업들의 노력에도 불구하고 거의 성사되지 못했지만, 남북교역은 그런대로 유지되었다. 두만강 지역 개발프로그램(TRADP)을 통한 간접적인 정부접촉이 이루어졌고, 북한은 라진-선봉지역 개발을 위한 법령정비에 착수하였다.

「경제협력 시도기」는 북한의 통미봉남(通美封南) 구도가 관철된 시기였다. 김정일의 유헌통치 속에 대기업들의 경쟁적인 방북이 이루어졌지만, 대우의 남포공장만이 가동에 성공하였다. 반면, 남북교역은 3억 달러 시대를 열었고, 미국이 제공키로 한 경수로의 노형은 우여곡절 끝에 한국형 경수로가 채택되었다. 남북 당국간 대화는 지지부진하였으나 북한은 서방 자본의 유치를 위해 라진-선봉지역 개발에 총력을 경주했다.

「경제협력 실험기」는 북한에서는 강성대국 건설이, 남한에서는 김대중 대통령의 햇볕정책이 채택된 시기였다. 소몰이 방북과 금강산 관광사업이 성사되고, 페리 프로세스의 한·미 조울 속에 남북 정상회담이 성사된 시기였다. 남북교역 4억 달러대가 달성되고, 사회·문화 분야의 대북협력이 활성화되었다. 그러나 라진-선봉지역에 대한 방북 불허, 기존 대북협력사

※ 본고의 내용은 집필자 개인의 의견으로 우리은행의 공식 견해가 아닙니다.

업들의 부진으로 명암이 교차된 시기였다. 남북 당국간 회담의 활성화 속에 경의선 연결, 남북경협 관련 4개 합의서 서명, 개성공단 건설 등이 추진되었지만 김정일 국방위원장의 답변 지연과 미국 부시 행정부의 등장으로 탄력이 붙지 못하였다.

「경제협력 전환기」에는 미국의 대테러 전쟁, 부시 대통령의 '악의 축' 발언 속에 남북 당국간의 대화가 표류하고 있다. 임동원 특사의 방북 등을 통해 남북관계의 원상회복에 노력했지만 진척이 어려워, 신규사업의 추진보다는 금강산 관광의 정상화 등 기존사업의 유지에 노력하고 있다.

2001년 말 기준으로 협력사업 승인을 받은 순수 민간사업은 19개이고, 이중 8개 사업은 회사 자체사정, 방북 불허, 합작선과의 의견차이 등으로 사업진행이 일시 중단되었다. 민간경협은 ① 접촉에서 정상조업으로 이르는 투자과정이 예상보다 길며 진행과정에서 포기 내지 지연되는 사례가 많고, ② 실제 투자된 기업의 정상조업이 어려울 뿐만 아니라 계약서의 존속기간이 잘 지켜지지 않으며, ③ 남한 인력의 북한 상주를 포함하는 합영조건의 대북투자는 거의 다 실패했으며, ④ 국제적 기업관행이 존중되지 않고 있는 등의 특성을 보여주고 있다.

남북경협 여건의 개선을 위한 정부의 노력 중 기금지원을 포함한 국내의 법·제도의 정비와 실행은 어느 정도 성과가 있었으나, 북한측은 라진-선봉지대 건설을 위한 외자관계법령 정비, 4개경협관련합의서 서명을 제외하고는 가시적 성과가 없었다. 개성공단 건설, 경의선 연결, 남북 전력 협력, 해상물류체제의 경쟁력 향상 등 경험인프라의 구축노력도 우여곡절 끝에 북한과의 협상을 통해 물류비 인하에 성공한 국양해운의 협력사업만이 결실을 맺고 있다. 한편, 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로 사업은 순항하는 반면 TRADP 사업은 진척이 없으며, 금강산 관광사업은 경제성 문제로 정부가 개입하게 되었다.

남북경협의 발전을 위해서는 ① 남북경협은 이제 실험기에서 실행기로 이행중이며, ② 질적 심화와 지속성의 확보가 필요하고, ③ 정부의 건설적인 노력이 요구되며, ④ 북한측이 호응하는 체제의 구축이 필요하다는 인식에 먼저 공감을 할 필요가 있다. 현 단계에서 가능한 남북 경협분야는 경수로, 물류, 관광, IT, 임가공으로 판단된다. 이중 경수로, 관광, 임가공 분야는 확대·심화시키고, 물류 및 IT 분야는 새로운 접근책을 강구하는 것이 필요하다. 먼저 경수로, 금강산 관광 등 동해에서의 경제사업의 안정화를 바탕으로 정부는 황해에서의 신규 경제사업의 추진에 나서야 한다. 임가공 및 IT 분야에 초점을 맞추되, 정부는 민간과의 협력을 통해 공단 등 경험인프라의 구축에 역점을 두어야 한다. 임가공 분야는 특정 지역을 한정해서 개발하기보다는 기존 남북교역의 연장선상에서 교역을 확대·심화해 나가는 과정 속에서 자연스럽게 공단으로 유도하는 전략이, IT 분야는 평양 지역이나 개성 지역에 IT 전용공단을 건설하는 방식을 고려해야 한다. 물류체제의 정비는 단계적 접근과 집중적 추진이 요망된다. 해상물류체제의 효율화 및 경제성 향상부터 시작하되, 동해선 연결 문제의 해결은 경의선 철로 및 도로 문제의 해결 이후로 잡는 것이 타당하다.

대북 인도적 지원은 연간 1억 달러대인 현행 규모 정도는 유지하되 점차 ① 개발사업 지원 쪽으로, ② 민간 경제사업과 보완관계를 형성하는 방향으로, ③ 지속적 지원이 유지되는 방향으로 나아가야 하며, 남북간 법·제도 및 행정절차의 정비는 남북 기본합의서체제로 돌아가 그 각론을 마련하는 방향에서, 남북협력기금 등 금융지원은 유상지원 및 경제사업에 대한 대출을 확대하는 방향이 적절할 것이다.

## I. 머리말

남북경제협력사업은 1992년 10월 5일 (주)대우가 평양 남포에서 셔츠, 가방 등을 생산하는 합영사업에 대해 통일부로부터 협력사업자 승인을 받으면서 시작된다. 1988년 7월 남북교역을 민족내부거래로 간주한다는 우리 정부의 선언과 같은 해 10월 그 후속조치로서 나온 「남북물자교류에 대한 기본지침」에 따라 비교적 꾸준한 성장세를 유지해 왔던 남북교역과는 달리, 남북경제협력사업은 남북한 및 주변국간의 정치·군사적 상황에 따라 크게 영향을 받으면서 부침을 거듭하게 된다.

이렇게 진행되던 남북경제협력사업이 1997년 동아시아 금융위기 이후 조성된 한반도의 새로운 정치·경제적 역학구조 속에 새로운 궤적을 그리기 시작한다. 북한에서는 강성대국 건설 구호가, 남한에서는 햇볕정책이 등장하면서 라진-선봉지역의 협력사업, 대우의 남포합영공장 등 기존의 남북협력사업에 대해서는 장애가 조성되었지만, 현대의 금강산 관광사업을 중심으로 남북 관광협력이 성사되고, 경수로 건설의 본공사가 진행됨에 따라 남북한간

의 경제협력 규모가 커지기 시작한 것이다. 특히, 2000년 6·15 남북 정상회담 이후에는 사회·문화 분야에서의 남북협력 사업이 활성화되고 경의선 연결, 남북 전력협력 등 남북 당국간의 새로운 경제협력 사업이 등장하면서 ① 라진-선봉 경제특구 건설, ② 신포의 경수로 건설, ③ 금강산 관광사업 실행 등 동해에서의 남북한 경제협력의 성과가 서서히 서해에서의 남북한 경제협력으로 발전해 가는 징조를 보여 주었다.

그러나 미국의 부시 행정부가 등장하고 이어 미국의 대테러 전쟁이 시작되면서 남북 당국간의 경제협력은 미묘한 균열의 조짐<sup>1)</sup>을 나타내게 된다. 임동원 대통령 특사의 방북(2002. 4. 3~6) 이후 다시 재개될 기미를 보였던 남북 당국간 경제협력은 최성홍 외교통상부장관 발언 파동<sup>2)</sup>과 금강산담 문제가 불거지면서 또다시 파행상태로 들어가 버렸다. 향후 남북경제협력은 남북 경협추진위원회의 개최와 북한 경제시찰단의 남한 방문이 실현되는가 여부로써 판단해 볼 수 있을 것이나<sup>3)</sup>, 이미 2002년 6월부터는 남한이 본격적인 대선정국으로 이행한다는 점에서 남북경제협력의 실질적인 성과는 차기 정부의 과제로 이행되게 되었다.

1) 남북 당국간 대화가 금강산에서의 회담(2001. 11. 9~14)을 마지막으로 결렬되고, 북한이 남측 통일부장관을 비난하는 사태(2001. 11. 14: 조선중앙통신)가 전개된 이후 김대중 대통령은 2001년 11월 28일 로이더통신과의 회견에서 김정일 북한 국방위원장과 2차 서울정상회담에 대해 “나는 그것에 대해 단언해서 밝힐 수가 없다”고 언급하였음(조선일보, “김정일 답방 단언못해,” 2001년 11월 29일자 1면).

2) 남북경제협력추진위원회 북측 대표단은 2002년 5월 6일 성명을 통해 최성홍 외교통상부장관의 “부시 행정부의 대북 강공책이 먹혀들고 있다”는 방미중의 발언을 문제삼아 7일부터 개최하기로 했던 남북경제협력추진위원회 제2차회의 참석을 거부했음(조선중앙방송 및 평양방송).

3) 남북 당국간 대화가 무산된 상황에서 박근혜 의원(한국미래연합당준비위원장)의 방북이 유럽코리아 재단이사 자격으로 이루어진 것도 향후 남북대화의 방향을 예측하는 데 한 단서가 될 것으로 보임(이영중, “박근혜, 북한 노동당비서 등과 접촉,” 중앙일보 북한네트 2002년 5월 13일자).

그렇다면 전환기를 맞은 남북한 경제협력의 발전방향은 무엇일까? 이에 대한 해답은 현재까지 진행된 남북한 경제협력의 과정에 대한 분석으로부터 찾는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본 소고에서는 먼저 국내외적인 주요 사건을 기준으로 남북한 경제협력의 역사적 전개과정을 구분하여 그 특성을 개관한 다음, 민간 및 정부 차원에서 진행된 남북한 경제협력의 성과를 평가하고, 그것을 바탕으로 남북한 경제협력의 발전방향을 살펴보기로 한다.

## II. 남북한 경제협력의 역사적 전개

남북한 경제협력의 역사적 전개과정은 국내외적인 주요 사건의 발생과 그들이 남북한 경제협력에 미친 영향을 감안하여 특성을 고찰하면 대략 5단계로 구분해 볼 수 있다.

### 1. 제 1단계: 경제협력 탐색기 (1988. 7~1993. 3)

제 1단계는 1988년 7월 남북한 교역을 민족내부교역으로 간주한다는 「7.7 선언」에서 1992년 12월 12일 북한이 제9차 남북 고위급회담 개최를 거부하고 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴 선언(1993. 3. 12)을 하기까지의 「경제협력 탐색기」이다. 이 시기 남북한 경제협력의 여건은 노태우 대통령의 북방정책의 연장선상에서

남북기본합의서가 채택되고(1991. 12. 11), 김달현 정무원 부총리가 서울을 방문했으며(1992. 7. 19), 한·중 수교가 이루어지는(1992. 8. 24) 상황이었다.

이와 같은 긍정적인 분위기에 편승하여 재미·재중 동포를 통한 간접교역이 시작되고, 대기업을 중심으로 한 남한 업체의 북한 경제인사와의 접촉 및 상담, 그리고 북한 방문이 이루어지게 된다. 그 최초의 성과가 (주)대우의 대북합영사업으로, 남한 정부는 협력사업자 승인(1992. 10. 5)을, 북한 정부는 (주)대우의 협력사업을 구체화하기 위한 남포 조사단의 방북(1992. 10. 6)을 허용하게 된다.

이 시기에는 대기업을 중심으로 물자교역이 늘어나면서 (주)대우의 도자기 최초 반입승인(1988. 11. 14: 10만 달러 상당), 효성물산의 북한산 전기동 최초 반입통관(1989. 1. 26: 66만 달러 상당), 현대상사의 점퍼 최초 반출승인(1989. 2. 4: 7만 달러 상당) 등에 힘입어 1991년 7월에는 북한산 물품의 반입승인이 1억 달러를 돌파하게 된다. 그러나 대북경제협력사업은 정주영 현대그룹 명예회장의 방북(1989. 1. 24~31) 등은 이루어졌지만, 대우의 남포합영사업을 제외하고는 이렇다할 성과를 내지 못하였다. 다만 특기할만한 사항은 코오롱상사에 의하여 최초의 대북 위탁가공물품인 셔츠의 반입(1992. 9. 30)이 성사된 것이며, 북한이 두만강 지역 개발과 관련하여 남한 민간대표단의 평양국제회의 참석 및 청진 및 라진-선봉지역 방문을 허락(1992. 4)하고 1992년 10월부터 외자관계법령의 제정을 시작하였다

는 점이다<sup>4)</sup>.

또한, 동 시기는 경제협력을 뒷받침하기 위한 법적·제도적 장치가 미비하였던 때라 내부적으로 법·제도를 정비하는 한편, 8차에 걸친 남북고위급회담(1990. 9. 4 ~ 1992. 9. 18)을 통해 남북한간에 제도적 장치를 마련하기 위해 노력한 시기이기도 하다. 「대북한 교역물자 수출입승인처리지침(1988. 10. 18)」 및 「남북경제인상호교류지침(1988. 12. 15)」으로 시작되었던 법적·제도적 장치는 「남북교류협력에 관한 법률(1990. 8. 1) 및 시행령(1990. 8. 9)」, 「남북협력기금법(1990. 8. 1) 및 시행령(1990. 12. 31)」 제정으로 그 제도적 골격을 갖추게 된다.

## 2. 제 2단계: 경제협력 유보기 (1993. 3~1994. 11)

제 2단계는 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 선언에 대해 핵문제 해결시까지 남북경협을 유보한다는 정부의 조치로부터 미·북간에 제네바 합의(1994. 10. 21)가 이루어지고, 그 후속조치로서 1994년 11월 7일 김영삼 대통령이 핵·경협 연계 해제방침을 표명하기까지의 「경제협력 유보기」이다. 이 시기에는 북한의 핵

문제를 둘러싸고 미·북간 및 남북한간에 심각한 갈등이 발생하여 남북한 경제협력이 정치·안보적 요인에 의해 크게 영향을 받는 환경이 조성되었다. 북한의 국제원자력기구 탈퇴(1994. 6. 13) 등으로 치달던 북한과 한국 및 미국간의 긴장국면은 카터 전 미국 대통령과 김일성 북한 주석과의 회담(1994. 6. 18~19)으로 핵문제의 해법과 남북 정상회담이 합의됨으로써 새로운 전환의 기회를 맞았으며, 남북경협 여건도 개선되는 듯하였다. 그러나 곧 이은 김일성 주석의 사망(1994. 7. 8)과 조문과동에 의해 남북 당국간에 경색정국이 조성됨으로써 남북한 경제협력 분위기는 다시 냉각된다.

이와 같은 부정적인 분위기는 대우의 남포합영사업을 비롯하여 대기업이 추진했던 대부분의 경제협력사업이 해당 기업들의 노력에도 불구하고 진행되지 못하게 만들었으며, 남북 당국간에도 유엔개발계획(UNDP)의 두만강 지역 개발 프로그램(TRADP)에 대한 간접적인 협력만이 유지되는 상황을 낳게 된다<sup>5)</sup>. 그러나 정치·안보적 요인에 의해 영향을 받았던 협력사업과는 달리 남북교역은 1993년 1억 7,817만 달러, 1994년 1억 7,630만 달러를 기록해 1992년의 1억 6,290만 달러와

4) 이 시기에 북한은 UNDP의 두만강 지역 개발 프로그램에 참여하기 위하여 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호로 라진-선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하는 한편, 헌법 제37조의 개정(1992. 4. 9)을 통해 합영·합작의 근거규정을 신설하고 자유경제무역지대법(1993. 1. 31), 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법 등을 제정(1992. 10. 5)하였으며, 이를 뒷받침하기 위해 대외경제협력추진위원회(CPEEC: 김정우 위원장)를 설립하였음.

5) UNDP의 두만강 지역 개발계획(TRADP) 제3차 계획관리위원회(PMC) 참가차 경제기획원 대외경제조정실 김용 제3협력관 등 9명의 방북이 이루어지고(1993. 5. 4~11), 북한의 대외경제협력추진위원회 황정남 과장 등 3명이 TRADP 제 2차 산업·자원·환경분야 전문가 회의 참가차 남한을 방문(1993. 11. 7~11)하였음.

비슷한 수준을 기록하였다.

이 시기에 주목할 것은 (주)한성선박에 의해 인천과 남포간에 남북한간 항로의 첫 취항(1993. 5. 3)이 이루어진 것이다. 또한, 동 시기는 남한은 「남북교역물품 통관규정(1994. 2. 5: 관세청고시)」, 「남북한간 수송장비운행 승인신청에 관한 고시(1994. 6. 22)」 등 남북교역의 증진을 위한 법적·제도적 장치의 정비에, 북한은 라진-선봉지역의 개발을 위한 법적·제도적 장치의 마련<sup>6)</sup>에 박차를 가한 시기이기도 하다.

### 3. 제 3단계: 경제협력 시도기 (1994. 11~1998. 4)

제 3단계는 김영삼 대통령의 핵·경협 연계 해체방침 표명(1994. 11. 7)에 따른 「제 1차 남북경제협력 활성화조치(1994. 11. 8)」에서 국민의 정부의 출범 이후 정경분리 정책에 따라 「제2차 남북경협활성화조치(1998. 4. 30)」를 발표하기까지의 「경제협력 시도기」이다. 이 시기의

남북한 경제협력에는 북한 김정일의 유흔 통치가 관철되는 상황에서 남북간에는 쌀 15만 톤의 대북지원<sup>7)</sup>과 쌀 수송선 인공기계양(1995. 6. 29) 및 선원 억류(1995. 8. 2) 사건, 강릉 무장 잠수함 침투사건(1996. 9. 18)과 북한 외교부 사과성명(1996. 12. 29)<sup>8)</sup>, 북한 황장엽 노동당 국제담당비서의 망명사건(1997. 2. 12), 동아시아 금융위기(1997. 7)에 의한 남한의 IMF 관리체제로의 편입(1997. 12)과 정권 교체(1998. 2) 등이 발생하면서 긍정적·부정적 환경이 교차하게 된다.

반면, 제네바 합의에 따른 미국의 중유 지원(1995. 1. 15)<sup>9)</sup>, 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 경수로 공급협정 체결(1995. 12. 15), 그리고 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 식량지원 등이 북한과 국제사회간에 해빙기류를 조성하게 된다. 남북한간에 김일성 주석 조문 파동의 양금이 남은 상태였지만, 미-북간의 화해구도는 사상 최악의 경제난으로 체제위기를 느낀 김정일로 하여금 남한과의 경제협력보다는 서방과의 경제협력을 선호하는

6) 이 시기에 북한이 시행한 주요 법적·제도적 조치는 ① 지대면적의 확대(625km<sup>2</sup>→ 746km<sup>2</sup>)와 라진-선봉시의 정무원 직할시 승격(1993. 9. 24: 중앙인민위원회정령), ② 라진-선봉지역 국토건설총계획 확정(1993. 3. 12), ③ 외국투자은행법(1993. 11. 24), 토지임대법(1993. 10. 27), 외국투자기업노동규정(1993. 12. 30), 세관법(1993. 11. 17) 등의 법령 제정과 외국인출입규정(1993. 11. 29), 외국기업상주대표사무소규정(1994. 2. 21), 자유무역항규정(1994. 4. 28), 외국인체류 및 거주규정(1994. 6. 14) 등의 자유경제무역지대 시행규정 정비임.

7) 김영삼 대통령이 IPI 서울총회 연설에서 북한에 곡물, 물자 제공 용의를 표명(1995. 5. 15)한 이후 남북 당국간에 제1차 북경회담(1995. 6. 17~21)이 열리고, 1995년 6월 25일부터 쌀 15만 톤의 지원이 시작됨.

8) 민간차원의 대북지원은 북한의 식량난을 완화하기 위해 허용(1995. 9. 14)되었으나, 강릉 무장 잠수함 침투사건 발생으로 일시 중단(1995. 9. 18)되었다가 강릉 무장 잠수함에 대한 북한 외교부의 사과성명 이후 재개(1995. 12. 29)됨.

9) KEDO의 대북 중유공급은 여천항에서 북한 선봉항으로 호남정유의 5만 톤(452만 달러 상당)이 선적되면서부터 시작됨.

상황, 북한의 통미봉남(通美封南) 구도를 정착시키는 계기가 된다.

이러한 환경에서 「제1차 남북경제협력 활성화조치」 이후 쌍용, 삼성, 대우, 현대, LG 등 대기업들의 방북이 밀물을 이루고<sup>10)</sup>, 여러 남한 기업들이 경쟁적으로 방북을 추진하였지만, 대우를 제외하고는 대기업들의 남북협력사업은 성사되지 못하였으며<sup>11)</sup>, 북한이 역점을 두고 외국자본을 유치하였던 라진-선봉 경제특구에도 공식적인 대북투자조사단을 파견하지 못하게 된다<sup>12)</sup>. 그러나 북·미간의 합의사항이었던 경수로 건설은 우여곡절 끝에 한국형 경수로가 채택되어 한국통신(1997. 8. 1), 한국전력(1997. 8. 16), 한국외환은행(1997. 11. 6) 등의 협력사업들<sup>13)</sup>이 성사된다.

이 시기는 남북 당국간의 협력이 원활하지 않은데도 남북교역은 크게 신장된 시기이다. 「경제협력 유보기」에 1억 7,000만 달러 수준을 유지하던 남북교역이 1995년 2억 8,729만 달러, 1996년 2억 5,204만

달러, 1997년 3억 834만 달러를 기록해 남북교역 3억 달러 시대를 열었으며, 위탁가공교역이 점차 증가<sup>14)</sup>하면서 품목의 다변화<sup>15)</sup>가 조심스럽게 시도된다.

이 시기에 주목할 만한 것으로는 남북한 간 최초의 합영사업인 대우의 민족산업총회사의 남포공장이 가동을 개시하고(1996. 8. 19), 남포공장에 (주)대우 직원이 처음 상주하게 되었으며(1996. 8. 29), UNDP의 두만강 지역 개발 프로그램의 추진에 힘입어 연변 조선족 자치주의 연길·훈춘지역 개발이 가시화되면서 남한의 부산과 북한의 라진-선봉을 잇는 항로가 개설되어 (주)동릉해운의 연륙 4호가 취항한(1995. 10. 6) 것 등을 들 수 있다. 그리고 법적·제도적 측면에서는 우리 측에서 「남북경제협력사업처리에 관한 규정(1994. 12. 1)」 및 「대북투자등에 관한 외국환관리지침(1995. 6. 28)」이 제정되고, 「남북한 교역대상품품 및 반출·반입승인절차에 관한 고시」가 여러 차례 개정(1994. 12. 1, 1995. 1. 3, 1996.

10) 남북경협활성화조치에 의해 시범사업 협의 및 타당성조사를 위한 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호방문이 허용됨에 따라 한국 기업인들의 방북은 럭키금성, 삼성, 현대, 쌍용, 영신무역, 대동화학 등 6개 기업의 방북승인(1994. 12. 10)을 필두로 이주범 (주)쌍용 부회장 등 12명이 라진-선봉자유경제무역지대 투자환경조사 방북(1994. 12. 13~17)으로 시작됨.

11) 협력사업 승인을 받은 민간기업으로는 태창의 금강산생물 합영(1997. 5. 22), 녹십자의 혈전증 치료제인 유로키나제의 생산 합영(1997. 11. 14), 미홍식품의 북한 수산물 채취·가공을 위한 합영(1998. 3. 31) 등 중소 규모의 투자가 전부임.

12) 1996년 라진-선봉 국제투자포럼(1996. 9. 13~15)에의 남한 대표단의 참가가 북한의 선별초청으로 무산됨.

13) 대북 경수로 사업과 관련하여 한국~일본 KDD~인텔셋~평양~신포를 잇는 8회선의 남북한간 통신 개통(1997. 8. 4), 신포·금호지구에서 경수로 건설을 위한 초기 현장공사 착공(1997. 8. 19), 경수로 사업부지내 은행 점포 개설이 이루어짐.

14) 1994년 2,566만 달러였던 남북위탁가공교역은 1995년 4,589만 달러, 1996년 7,440만 달러, 1997년 7,910만 달러를 기록하였음.

15) 이러한 시도 중에 주목할 만한 것은 LG상사가 평양에서 위탁가공 생산한 컬러 TV가 최초로 반입(1996. 5. 13)된 것임.

3. 5, 1997. 4. 1)되는 한편, 국회에서 남북한 거래는 민족내부거래임을 명시하는 「WTO 협정 이행 특별법안」이 통과(1994. 12. 16)된 것이다.

북한의 경우, 이 단계는 '지대건설에 박차를 가하라'는 김일성교시(1994. 6. 14: 관계부문일꾼협의회)에 따라 라진-선봉자유경제무역지대 건설<sup>16)</sup>과 외국자본 유치에 총력을 기울이고 서방자본의 유치를 목적으로 개혁·개방실험을 한 시기였다. 특히 1997년 6월 1일 단행된 라진-선봉지역 경제 개혁·개방은 북한으로서는 획기적인 조치였다. 경제개혁 조치 가운데 주목할 만한 것은 「자유경제무역지대 화폐유통규정(1996. 7. 15)」에 따라 「외화바꾼돈」의 유통이 폐지되고 「조선원」만 유통되면서 환율이 현실화(미 달러당 2.21원에서 210원으로)되고 변동환율제가 실시(1997. 6. 1)된 것이다.

#### 4. 제 4단계: 경제협력 실험기 (1998. 4~2001. 11)

제 4단계는 「제2차 남북경협활성화조치(1998. 4. 30)」로부터 금강산에서 열린

「제6차 남북장관급회담(2001. 11. 9~13)」이 결렬되기까지의 「경제협력 실험기」이다. 이 시기의 남북한 경제협력의 여건은 동아시아 금융위기 이후 변화하는 국제정세에 맞추어 남북한 당국이 새로운 정책을 모색하면서 새로운 변화를 맞게 된다. 북한 김정일 국방위원장은 대포동 미사일 발사(1998. 8. 31), 중국 방문(2000. 5. 29~31) 등을 통해 그의 강성대국론을 구체화<sup>17)</sup>시킨 반면, 남한 김대중 대통령은 햇볕정책의 채택과 지속적 추진<sup>18)</sup>, 그리고 페리 프로세스(1999. 9. 15)<sup>19)</sup>에 따른 한·미간 합의를 바탕으로 남북 정상회담(2000. 6. 13~15)을 성사시킴으로써 남북간의 화해·협력에 탄력을 가하는 상황이었다.

이와 같은 변화의 흐름은 남북한간의 경제협력에 명암이 교차하는 환경을 조성한다. 한우 500두의 판문점 통과(1998. 6. 16~23)로 시작된 현대그룹의 금강산 관광사업(협력사업 승인: 1998. 9. 7), 국제옥수수재단의 슈퍼옥수수 개발사업(협력사업 승인: 1998. 6. 18), 경수로 본공사사업(협력사업 승인: 1999. 12. 15) 등은 순항하였지만, 라진-선봉지역에서의 협

16) 1997년 말 누적기준 16개의 외자관계법과 41개의 외자관계규정이 공포되어 총 57개의 법령이 마련되었는데, 대부분의 법령이 이 단계에서 정비되었음.

17) 1997년 동아시아 금융위기 이후 김정일 노동당 총비서의 선택은 크게 두 가지로 요약됨. 하나는 1950년대 말 김일성이 선택한 스탈린 스타일의 경제정책노선으로 회귀한 것이고, 다른 하나는 김일성 시대의 중·소 줄다리기 외교를 부활하여 미·중 등거리 외교를 시작한 것임(배종렬, "2002년 남북한 경제관계 전망과 과제," 「수은해외경제」, 2001. 1, p. 21).

18) 서해 교전 발생(1999. 6. 15), 금강산 관광객 민영미 씨 억류사건(1999. 6. 21) 등으로 금강산 관광이 일시 중단(1999. 6. 21~8. 4)된 적은 있음.

19) 북한의 대포동 미사일 발사 이후 1998년 11월, 클린턴 대통령에 의해 대북정책조정관으로 임명된 윌리엄 페리(William Perry) 前국방장관은 북한 방문, 한국 및 일본과의 조율을 통해 페리 보고서(Perry Process)를 작성·발표하는데, 이 보고서는 클린턴 행정부의 북한정책 지침서로 쓰이게 됨.



력<sup>20)</sup> 및 기존의 대북협력사업들은 북한의 남북 불허, 남한의 구조조정 여파, 합작선과의 의견 차이 등으로 사업이 좌초하거나 사업진행이 일시 중지되는 사태가 발생하였다.

이 시기에는 사회·문화 분야의 대북협력이 활성화되고<sup>21)</sup>, 민간 분야의 대북지원이 활성화되어 2000년에는 정부와 민간의 대북 인도적 지원이 1억 달러<sup>22)</sup>를 돌파하였으며, 정상회담 뒤에는 남북 당국간의 회담도 순항하여 ① 경의선 철도연결 합의(2000. 7. 29~31: 제1차 남북장관급회담)와 경의선 기공식(2000. 9. 18), ② 대북식량차관 제공 결정(2000. 9. 28)과 차관계약서 체결(2000. 10. 4)<sup>23)</sup>, ③ 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제제도의 시행 등 남북경협 관련 4개 합의서 서명(2000. 12. 12~16: 제4차

남북장관급회담) 등이 이루어진다. 그러나 순항하던 남한의 햇볕정책은 2001년 미국 부시 행정부가 등장하면서 미·북 대결구도<sup>24)</sup>와 김정일 국방위원장의 답방 지연에 따른 국내 지지기반의 약화로 인해 추진력이 점차 떨어진다.

이 시기에 특기할 만한 것은 ① 동아시아 금융위기의 여파로 인해 1998년 2억 2,194만 달러로 주저앉았던 남북교역이 남북간 화해·협력 분위기를 타고 1999년 3억 3,344만 달러, 2000년 4억 2,515만 달러, 2001년 4억 296만 달러를 기록해 남북교역 4억 달러 시대를 연 것, ② 위탁가공교역이 점차 활성화되어 2000년부터 1억 달러를 돌파하고<sup>25)</sup> 초보적 투자라 할 수 있는 설비제공형 위탁가공교역이 시도된 것<sup>26)</sup>, ③ 민간의 대북경제협력사업으로

- 20) 협력사업자 승인을 받은 토지공사(1997. 10. 14: 시범공단 조성)와 대상물류(1997. 10. 14: 국제물류 유통기지 개발)의 사업이 1998년 초반부터 이상기류를 보였으며, 협력사업 승인이 이루어지고 일부 사업이 진행되었던 두레마을영농조합(1998. 4. 8: 합영농장설립), 백산실업(1998. 10. 18: 버섯류 생산 합병), 태영수산/LG상사(1997. 10. 14: 가리비 양식) 등의 사업도 1998년 하반기 이후에는 중단됨.
- 21) 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」이 제정(1997. 6. 27)된 이후 최초의 협력사업은 중앙일보 통일문화연구소의 북한 문화유적 답사 및 조사(1997. 12. 10)로서 「경제협력 시도기」에 이루어지나, 사회·문화 분야 협력사업의 대부분은 「경제협력 실험기」에 승인되었는데, 승인된 협력사업의 규모(1998~2001년 중 21건)가 경제 분야의 규모(같은 기간 중 17건)를 초과하였음.
- 22) 1997년 이후 남한과 국제사회의 대북지원규모는 연간 3억 달러대 이상을 꾸준히 유지하고 있는데, 이는 해당년도 북한 무역규모(15억 내지 20억 달러대)의 30%대에 육박하고 있는 것으로 나타나고 있음(배종렬, “대북지원과 남북협력,” 「2002 LA 제 3회 세계한민족포럼발표 토론집」, 국제한민족재단, May 20-22, 2002, p. 147).
- 23) 남북교류협력추진협의회에서 남북교류협력기금으로부터의 대북 식량차관 제공 승인(2000. 9. 28)이 이루어진 후 남한의 수출입은행과 북한의 조선무역은행간에 차관계약서가 체결(2000. 10. 4)되었음.
- 24) 북한은 1998년 1월에 마감한 것으로 알려졌던 고난의 행군을 2001년 신년 사설에서 다시 꼬집어냄(노동신문, “고난의 행군에서 승리한 기세로 새 세계의 진격로를 열어나가자,” 2001년 1월 1일자)과 동시에 김정일 국방위원장의 상해방문(2001. 1. 15~20)을 통해 개혁·개방의지를 대외적으로 과시하고 1994년 제네바 합의와 2000년 미-북 공동성명(2000. 10. 12)을 파기하겠다고 위협하였음(조선중앙통신, “미국의 그 어떤 대조선정책에도 준비되어 있다/외무성 대변인”, 2001. 2. 21 평양발 및 조선일보, “핵·미사일합의 파기 경고”, 2001. 2. 23, 1면).
- 25) 위탁가공교역은 2000년 1억 2,920만 달러, 2001년 1억 2,492만 달러를 기록해 전체 거래성 교역의 절반 이상을 차지하였음.
- 26) IMRI, 성남전자 등 전기·전자 분야 일부 기업은 평양으로 진출하여 정상조업이 이루어졌음.

시작된 현대의 금강산 관광사업이 한국관광공사의 참여(2001. 6. 23), 남북협력기금 지원(2001. 6. 29)<sup>27)</sup>, 남북 당국간의 협상의제로 부상(2001. 10. 3~5: 금강산 관광사업 활성화를 위한 당국간 회담)함에 따라 민간의 대북사업에서 정부의 대북사업으로 점차 그 위상이 바뀌어 간 것, ④ 태창의 금강산 생수공장(2000. 3. 1) 및 녹십자의 평양 유로키나제 생산공장(2000. 9. 28)의 준공식이 이루어지고 삼성전자(2000. 3. 13: 소프트웨어 공동개발), 하나비즈니스닷컴(2001. 7. 18: 프로그램 공동개발), 엔트랙(2001. 8. 22: 고려정보기술센터 설립운영) 등의 협력사업이 승인됨에 따라 IT 분야 남북협력이 시작된 것, ⑤ 남북협력사업을 최초로 시작하였던 대우의 합영사업이 일시 중단되고, 인천-남포간 항로를 열었던 한성선박 소나호의 남포항 입항이 거절(2000. 11. 30)됨에 따라 국양해운이 새로 취항(2001. 2. 17)한 것 등이다.

그리고 법적·제도적 측면에서 경제협력을 증진하기 위해 보다 전향적인 조치들이 단행되었는데, 이에는 「금강산 관광객의 북한 방문절차에 관한 특례」 고시(1998. 11. 16), 남북교류협력에 관한 규제완화 조치(1998. 12. 31), 「남북교류협력에

대한 남북협력기금지원지침」 제정(1999. 10. 21), 「남북교류협력법 시행령」 개정(2001. 10. 24: 국무회의 통과) 등을 들 수 있다. 특히, 대북교역업체와 협력사업에 대한 남북협력기금의 유상대출<sup>28)</sup>이 이루어짐에 따라 대북경제협력사업이 금융면에서 제 3국에서의 투자사업보다 불리하지 않은 경제협력여건이 갖추어지는 계기가 되었다.

### 5. 제 5단계: 경제협력 전환기 (2001. 11~현재)

제 5단계는 「제6차 남북장관급회담(2001. 11. 9~13)」이 결렬된 이후 미-북 대결구도 속에서 남북관계의 원상회복을 위해 노력한 시기로 일종의 「경제협력 전환기」로 볼 수 있다. 이 시기에 남북한 경제협력의 여건은 미국에서 테러사태가 발생한(2001. 9. 11) 후 對 테러전쟁이 시작되고 부시 대통령이 북한을 '악의 축(2002. 1. 29: 연두교서)'에 포함<sup>29)</sup>하면서 미-북간에 긴장이 다시 고조되고 김정일 국방위원장의 서울 답방이 무기한 연기되는 상황이다.

정부는 부시 대통령의 방한(2002. 2. 19~21) 성사, 임동원 특사의 방북합의

27) 금강산 관광사업의 협력사업(자)에 한국관광공사가 추가된 이후 정부는 남북교류협력추진협의회를 열어 한국관광공사에게 남북협력기금을 대출하기로 결정(900억 원, 이자율 4%, 3년 거치 5년 분할상환)하였음.

28) 남북협력기금의 유상대출은 중소 남북교역업체인 B&C무역에 대한 반출입자금의 공여(2000. 2. 28)로 시작하여, 대기업인 제일모직의 대북 위탁가공사업 대출(2001. 5. 14), 한국관광공사의 금강산 관광사업 대출(2001. 6. 29)로 이어짐.

29) 2002년 1월 29일 의회에서 행한 국정연설에서 이란, 이라크, 북한을 악의 축으로 지목한 부시 대통령의 발언에 대해 민주당의 앨 고어 전 미국 부통령도 뉴욕 외교협회의 정책연설(2002. 2. 12)에서 지지를 표명(USA Today, 2002. 2. 13).

(2002. 4. 3~4. 6)를 통해<sup>30)</sup> 남북관계의 원상회복에 노력했지만, 최성홍 외교통상 부장관의 발언 파동과 금강산담 문제로 당국간 회담이 재개되지 못하고 기대되었던 월드컵 기간과 아리랑 축전 기간중의 남북 협력도 불발됨에 따라 일각에서는 북한의 선택이 또다시 통미봉남(通美封南) 구도로 가지 않나 하는 우려를 하고 있다.

이 시기는 경의선 철로 연결의 촉구 및 금강산 관광사업의 경제성을 개선하기 위한 정부의 노력, 개성공단의 국제경쟁력을 확보하기 위한 민간의 협상 등이 진척을 보이기 어려운 상황<sup>31)</sup>이라 신규사업의 추진보다는 이미 진행되고 있거나 합의된 사업의 실행에 중점을 두고 있는 것으로 판단된다. 금강산 관광의 정상화를 위해 여행경비의 일부를 남북협력기금에서 지원해주는 제도의 시행, 외국상품판매소 설치를 위한 남북협력사업 변경승인(2002. 2. 20) 등<sup>32)</sup>이 이를 입증하는 것으로 보인다.

이 시기에 주목할 만한 것은 ① 평화자

동차 남포공장의 준공식(2002. 4. 6: 자동차 수리 및 조립)이 이루어진 것, ② 남북협력사업(2001. 11. 11. 21) 및 남북협력기금 대출(2002. 1. 23) 승인을 받은 국양해운에 의해 인천-남포간 물류비의 인하<sup>33)</sup>가 이루어진 것, ③ 훈넷(2001. 12. 29: 인터넷 게임소프트웨어 공동개발), 한국원자력안전기술원(2002. 3. 29: 경수로 관련 핵안전 규제사업) 등 일부 협력사업 승인이 이루어진 것 등이다.

### Ⅲ. 남북경제협력의 발전방향

#### 1. 남북경제협력 실태와 그에 대한 평가

##### 가. 민간의 대북협력사업

2001년 말을 기준으로, 경수로 관련 협력사업<sup>34)</sup>을 제외한 민간 분야의 대북경제

30) 임동원 대통령 특사의 방북 결과 남북한간의 10개항 합의사항이 공동보도문 형태로 다시 발표되었는데, 10개항 중에서 경제분야와 관련되는 사항은 ① 동해선 철도와 도로, 서울-신의주간 철도 및 문산-개성간 도로의 조속한 연결, ② 제2차 남북경협추진위원회의 서울 개최(5. 7~5. 10), ③ 제2차 금강산 당국회담의 금강산 개최(6. 11부터), ④ 북측 경제시찰단의 5월중 남측 파견 등임.

31) 제5차 남북장관급회담(2001. 9. 15~18)에서 개성공단 사업을 적극 추진키로 합의하고 이를 위한 실무 접촉을 빠른 시일내에 갖기로 하여, 당국 차원에서 현대 및 토지공사와 북한간의 협상에 대한 지원책을 강구하였음.

32) 정부는 금강산 관광의 중단 방지와 경제성 개선을 위해 이산가족, 학생, 교사 등에 대한 경비보조와 관광공사에 대한 남북협력기금 상환조건 완화, 금강산 현지 외국상품판매소 설치 허용 등의 지원방향을 천명하였음(통일부 보도자료, "금강산 관광사업 지속을 위한 정부지원 필요성 및 지원방향," 2002. 1. 23).

33) 국양해운은 2002년 4월 24일부터 인천-남포간 컨테이너 운임을 20피트 컨테이너당 800달러에서 720달러로 인하키로 했다고 통일부가 보도(통일부 보도자료, "인천-남포간 선박운임 인하," 2002년 4월 24일자).

34) 2002년 4월말 현재 경수로 관련 대북협력사업 승인은 모두 5건으로, 한국전력의 경수로 건설 지원사업 1억 1,431만 달러(1997. 8. 16 → 1999. 8. 10 변경) 및 본공사 40억 8,000만 달러(1999. 12. 15), 한국통신의 경수로 로건설 통신지원사업 14만 달러(1997. 8. 1 → 2001. 2. 5 변경), 한국외환은행의 경수로 사업부지내 은행점포 개설(1997. 11. 6), 한국원자력안전기술원의 경수로 건설 관련 핵안전 규제사업(2002. 3. 7) 등임.

협력사업은 총 41개 사업이 경제협력사업자 승인을, 그리고 그중 19개 사업이 경제협력사업 승인을 받은 것으로 나타났다(〈표 1〉 참조). 대북 접촉과정을 통해 상담이 가지권에 들어간 사업중 약 절반이 실행단계로 이행된 것이다. 이중 11개 사업은 계속 진행중이지만, 8개 사업은 회사 자체사정, 방북 불허, 합작선과의 의견차이 등으로 사업진행이 일시 중단된 것으로 나타났다. 이 협력사업들을 중심으로 진행 실태를 살펴보면 남북경제협력의 전반적인 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 접촉·상담 → 합의서 체결 → 계약서 체결 → 기업설립 → 정상조업으로 전개되는 투자 과정이 예상보다 길며, 진행과정에서 포기되거나 지연되는 사례가 많이 나타나고 있다. 이는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것이지만 ① 경제사업에 대한 정치·안보 변수의 높은 영향력, ② 북한측 접촉창구의 제한, ③ 북한의 경직된 경제시스템과 열악한 인프라 시설, ④ 경제사업의 진행에 경제외적 보상

요구 등 좋지 않은 사업 여건이 주로 작용한 것으로 보인다. 예를 들어 북한이 가장 진향적인 법·제도를 갖춰 서방자본을 유치했던 라진-선봉지역도 1993~1997년 중 외국인투자의 계약이행율은 건수기준 69%, 금액기준 52%에 그쳤다<sup>35)</sup>.

둘째, 투자금액이 송금된 기업에서 정상조업이 제대로 이루어지지 못하고, 계약서에 명시된 존속기간이 잘 지켜지지 않고 있다. 이러한 현상은 1980년대 북한과 재일조총련간의 합영사업에서 이미 나타났지만<sup>36)</sup>, 우리의 대북협력사업에서도 나타나고 있다. 북한과 체결한 합영, 합작계약서에 의하면 일반적으로 대북투자사업의 존속기간은 평균 10년 정도로 되어있지만<sup>37)</sup> 그 기간이 제대로 지켜지지 않았다. 그리고 가동에 들어간 투자사업도 북한측의 정책 변화(예: 태영수산/LG상사의 가리비양식)<sup>38)</sup>, 사업 경제성 확보에 대한 북한측의 미온적인 태도(예: 대우의 남포공장, 태창의 금강산생물 공장) 등<sup>39)</sup>으로 인해 정상가동에 실패하고 있다.

35) 배종렬, "라진-선봉지역 외자유치정책에 대한 평가 및 전망," 「남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제」, 배종렬·박유환, 한국수출입은행, 2000년 4월, p. 356.  
 36) 배종렬, "북한의 외국인투자 유치 실태에 대한 평가 및 전망," 「동아연구」 제32집, 1996. 12, pp. 37~64.  
 37) 일부 기업의 사례는 존속기간이 10년 미만으로 규정되어 있으나, 특정 기업의 경우 존속기간이 무기한으로 되어 있는 경우도 있음.  
 38) 라진-선봉지역에 대한 김정일의 현지 시찰(1998년 4월로 추정)에서 '자본주의 오염의 위험성'이 지적된 이후 라진-선봉자유경제무역지대 건설은 힘을 잃기 시작했으며, 1998년 9월 남한 대표단의 동 지역 방문 무산과 함께 동 지역에서 진행되던 남한측의 협력사업도 중단되기 시작했다(배종렬, "라진-선봉지역 외자유치정책에 대한 평가 및 전망," 「수은조사월보」, 통권 제200호, 1999. 6 참조).  
 39) 남북경협을 평가한 국내외 한 연구는 민간기업의 수익성 우선주의가 대북협력사업에서는 제대로 지켜지지 못하고 있다고 지적하면서 대우의 남포공장은 합영의 문제점을 제대로 파악하지 못한 것이, 현대아산의 금강산 관광사업은 처음부터 무리한 계약조건하에서 시작한 것이, 태창의 금강산생물사업은 높은 불류비용을 고려하지 않은 것이 사업의 실패와 심각한 위기의 원천이라고 분석하고 있음(오승렬·조동호, "남북경협의 평가와 새로운 정책방향," 국토연구원·경제사회연구회 주최 「남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나」, 2001. 10. 26, p. 34).

〈표 1〉

대북 투자사업 현황(2001년 말 협력사업 승인기준)

단위: 만 달러

승인일	투자회사명	투자자/사업상대자	투자업종	진출지역	투자 규모	투자 방식	특기사항
1995. 5	민족산업총회사	(주)대우/삼천리총회사	셔츠, 가방	남포	512	합영	조업(1996. 8) 조업중단
1997. 5	금강산생물 합영회사	(주)태창/릉리888무역총 회사	금강산 생물	강원도 고성군	580	합영	준공(2000. 3) 조업중단
1997.11	정성유로키나제 합작회사	녹십자/광명성총회사	혈전증치료제 (유로키나제)	평양	311	합작	준공(2000. 9)
1998. 2	금수강산합영회사	아자커뮤니케이션/ 금강산국제관광총회사	인쇄물 및 TV광고	평양 등	25 (편당)	합영	사업중단
1998. 3	철흥합영수산 회사	미흥식품산업사/ 조선철산무역총회사	수산물 채취·가공	평양	47	합영	사업중단
1998. 6	-	국제옥수수재단/ 농업과학원	슈퍼옥수수 관련 연구	평양 등	216억	합작형	변경(1999.3)
1998. 7	라선두레농업회사	두레마을영농조합/ 라선경제협조회사	농장 운영 및 계약재배	라진-선봉	200	합작	사업중단
1998. 8	라진수산합영회사	태영수산·LG상사/ 라진바닷가양식사업소	가리비 양식	라진-선봉	65	합영	사업중단
1998. 8	조선부동산총회사	코리아랜드/ 모향경제연합체	부동산 개발 및 컨설팅	평양	60	합영	사업중단
1998. 9	-	현대 등/조선아시아태평양 평화위원회	금강산관광 및 개발	금강산	18,739	합작형	남북협력기금 대출(2001. 6) 변경(2001. 1)
1998.10	진주합영회사	백산실업/선봉군 온실농장	버섯, 버섯배지 생산수출	라진-선봉	20.8	합영	사업중단
1998.11	-	현대시스코 등/금강산국제 관광총회사	금강산 관광을 위한 통신	금강산, 평양	13	합작형	
2000. 1	평화자동차총회사	평화자동차/ 조선련봉총회사	자동차 수리 및 조립	남포	5,536	합영	준공(2002. 4) 변경(2002. 2)
2000. 3	-	삼성전자/조선컴퓨터센터	소프트웨어 공동개발	북경	154.4	합작형	용역수행방식 변경(2001. 6)
2001. 7	하나프로그램센터	하나비즈니스닷컴/평양정보센터	남북프로그램 공동개발	단동	200	합영	남북협력기금 대출(2002. 4)
2001. 8	고려기술개발 제작소	(주)엔트레/광명성총회사	고려기술정보 센터 설립	평양	400	합영	
2001.10	고려유리제작 판매소	(주)G-한신/광명성총회사	유리제품 생산	평양	290	합작	
2000.11	-	국양해운/개선무역총회사	해상운송, 하역시설 개선	남포	61.9	합작형	남북협력기금 대출(2002. 1)
2001.12	조선인터넷 복권프로그램 개발합영회사	(주)훤넷/ 범태, 조선장생 무역총회사	인터넷 게임 S/W공동개발	평양	20	합영	

자료: 통일부, 남북교류협력 및 인도적 사업동향, 각 호와 통일부 보도자료.

주: 특기사항 중 설명이 없는 변경은 투자규모의 변경이며 괄호 안은 승인년월임.

셋째, 남한 인력의 북한 상주를 포함하는 합영조건의 투자가 거의 다 실패하고 있다. 어느 정도 받아들여지고 있는 것은

합작형 스타일의 협력사업(예: 국제옥수수 재단의 슈퍼옥수수 개발사업, 삼성전자의 소프트웨어 공동개발 등), 그리고 설비 제

공을 동반한 위탁가공무역으로 이들이 남북경협의 주류를 이루고 있다. 최근 '과학기술 중시'라는 북한의 슬로건과 남한의 벤처사업 육성이라는 분위기 속에서 하나비즈니스닷컴, (주)엔트랙 등의 IT 산업 협력이 등장하고, 자동차의 수리·조립을 목적으로 평화자동차 사업 등이 이루어지고 있으나 이들 합영사업이 정상조업에 성공할 지 여부는 두고 보아야 할 것 같다.

넷째, 국제사회에서 통용되는 정상적인 기업관행이 존중되지 않고 있다. 단순교역이나 임가공의 경우는 어느 정도 국제관행이 정착되어 가는 모습을 보여주고 있으나, 대북투자는 아직 시기상조인 것으로 판단된다. 특히 ① 선 현지실사 후 거래계약 방식이 잘 수용되지 않으므로 사전 현지조사를 바탕으로 한 사업계획서의 작성이 어렵고, ② 상담창구 제한, 다단계 심사 시스템 등으로 인해 상담의 기회를 잡기 어려우며 실수요자와의 접촉도 힘들고, ③ 투자가측의 경영권 행사를 인정하지 않아 수익성이 기대되는 사업도 수익창출모델 개발이 힘들기 때문이다.

#### 나. 정부의 대북협력사업

정부의 대북협력사업은 넓은 뜻에서 민간의 대북협력사업을 지원하는 활동, 그리고 정부가 직접 대북협력사업의 당사자로서는 경우로 분류할 수 있다. 전자는 경제협력 관련 법·제도의 정비를 통한 대북 경제협력 분위기 조성, 민간 경제협력사업의 경제성 개선을 위한 경제협력 인프라 건설에 대한 지원, 남북한 경제협력 추진 기업에 대한 유상대출 등을 포함할 수 있

을 것이며, 후자로는 남북한 당국간의 합의사업의 추진, 민간사업에 대한 정부의 개입에 의한 공동추진 등을 들 수 있을 것이다.

먼저, 법적·제도적 측면에서 남한측 경제협력 관련 법·제도의 정비와 실행은 제 4단계인 「경제협력 실험기」에 들어 크게 개선된 것으로 나타났다. 즉, 남북교역 관련 법·제도의 정비와 실행은 남북한 경제협력의 초기부터 꾸준히 이루어져온 경향을 보여주었으나, 남북협력사업 관련 법·제도는 제 2단계인 「경제협력 유보기」의 정책 여파로 법·제도에 규정된 사항의 실행마저도 쉽지 않았다. 그러던 것이 햇볕정책이 실행되면서 ① 행정 규제의 완화, ② 남북협력기금지원지침 마련을 통한 유상대출 등이 실시되면서 남북한 경제협력의 여건이 개선되었다.

반면, 경제협력의 또 다른 당사자인 북한측의 경우는 「경제협력 시도기」에는 경제협력 관련 법·제도의 정비가 집중적으로 이루어졌으나 「경제협력 실험기」에는 오히려 후퇴하는 모습이 나타났다. 물론 「경제협력 시도기」에 이루어진 북한측의 라진-선봉자유경제무역지대 건설을 위한 외자관계법령의 정비 및 한반도에너지개발기구(KEDO)와의 협상과정에서의 많은 합의사항들이 남북한 경제협력을 추진하는 남한측 기업들에게 준거모형을 제공하고, 북한이 현대와 금강산 관광사업의 합의를 쉽게 할 수 있게 했던 측면을 부인할 수는 없을 것이다. 그러나 「6·15 남북 정상회담」 이후 어렵게 마련된 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제제도

의 시행 등 남북한 경제협력 관련 4개 분야 제도의 시행이 또다시 미뤄짐에 따라 1992년 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」의 전철을 밟지 않나 하는 우려도 제기되고 있다.

다음으로 경제협력 인프라 건설 지원 측면에서 주목할 만한 것은 남북한간 해산물류체제의 경쟁력 향상과 안정화<sup>40)</sup>, 그리고 개성공단 건설 지원을 위한 정부의 노력을 들 수 있다. 첫째, 정부의 물류체계 경쟁력 향상과 안정화 노력은 한성선박의 운항중단(2000. 11. 30)에 의해 피해를 입은 남북교역업체에 대한 기금지원<sup>41)</sup>, 그리고 북한과의 협상을 통해 물류비 인하<sup>42)</sup>에 성공한 국양해운의 협력사업에 대한 기금대출 등을 통해 이루어졌다.

둘째, 개성공단 조성은 투자위험에 비해 기대수익이 낮은 남북한 경제협력의 현 주소를 감안하여 정부가 심혈을 기울여 지원한 사업이라 할 수 있다. 개성공단 개발사

업은 원래 남한의 현대와 북한의 '아태 및 민경련'과 합의된 사업(2000. 8. 22)이었으나, 한국토지공사의 참여(2000. 11. 10)와 「개성공단 예정지에 대한 현지측량 및 지질조사」를 위한 정부-민간 합동조사단의 현지 방문(2000. 11. 11~12. 5)을 계기로 남북 당국간의 공식 협의과제로 부상하였다<sup>43)</sup>. 그 이후 개성공단에 적용될 법·제도의 정비문제 등에서 남북한간에 협의가 진행되는 등 사업착수를 위한 노력이 계속되었으나 아직 구체적인 결실을 맺지는 못하였다.

그리고 남북협력기금의 지원 측면은 제 2단계인 「경제협력 유보기」의 핵·경협 연계정책의 여파로 가장 논란이 많았던 분야<sup>44)</sup>라고 할 수 있다. 제 4단계인 「경제협력 실험기」에 들어와서야 물꼬를 트기 시작한 대북경제사업에 대한 남북협력기금의 유상지원은 ① 반출입사업에서 협력사업으로, ② 중소기업 위주에서 대기업의 참여

40) 민간차원에서 이용률이 높았던 해산물류체계는 황해 쪽의 인천-남포 항로와 동해 쪽의 부산-라진 항로를 들 수 있는데, 전자는 주로 남북한간의 물자수송(한성선박)이 주류를 이루고 있고, 후자는 남한과 중국 길림성간의 물자수송(동룡해운)이 주류를 이루고 있음. 정부가 TRADP(두만강 지역 개발 프로그램)을 통해 지원책을 강구했던 동북해리(주)의 속초-라진-훈춘을 잇는 카훼리 사업은 성사되지 못하였음.

41) 남북한 경제협력의 양적 확대 및 질적 심화의 저해요소의 하나로 지적되었던 인천-남포간의 높은 물류비를 해결하기 위해 1999년 한성선박이 남포항의 낙후된 하역설비 개선과 항비의 인하를 위해 협상을 시작하였으나 북한측의 미온적인 태도로 성사되지 못하였으며, 2000년 11월 30일에는 운행마저 중단되는 사태에 이르게 됨. 1999년 12월 8일 인천-남포간의 선박운행을 승인받았던 보닉스취핑도 2000년 6월 19일 선박운행을 중단했던 터라 남북교역업체는 임가공교역과 물자반입에 심각한 차질이 발생하였음. 이에 정부는 선박운행중단(2000. 11~2001. 2)에 의해 납기차질, 판매실기, 수출오더 취소 등이 발생한 대북 섬유 임가공업체 등에 대해 반출입자금을 지원하였음.

42) 20피터 컨테이너 1개당 기준운임이 1,000달러 수준(인천-단동 850달러, 부산-대련 400달러 수준)이었던 인천-남포간의 물류비가 2000년경 800~900달러수준으로, 그리고 남북협력사업 승인을 받은 국양해운에 의해 2002년 4월, 800달러에서 720달러대로 인하되었음.

43) 개성공단 건설 문제는 「제 4차 남북장관급회담(2000. 12. 11~16)」과 「남북경제협력추진위원회 제 1차회의(2000. 12. 27~30)」에서 남북 당국간의 공식 협의과제로 부상하였음.

44) 1998년 「4·30 남북경협 활성화조치」 이후 국민의 정부의 햇볕정책이 시행되었지만, 상당 기간 동안 남북경제협력사업에 대한 남북협력기금의 유상지원 분위기가 조성되지 못하였다가 1999년 말 「남북교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」이 마련되면서 물꼬가 트이게 됨.

도 일부 허용하는 방향으로 그 영역을 넓혀가면서 ③ 자금지원조건에서 북한과의 경제사업이 제3국 경제사업보다 불리하지 않게 하는 방향으로 점차 이행되어 가고 있는 것으로 보인다.

마지막으로 남북 당국간의 협력사업 측면은 ① 남북 당국간의 직접협력사업, ② 남북 당국간의 국제적 협력사업, ③ 남북 민간사업에 대한 정부의 개입 등으로 분류할 수 있다. 첫째, 남북 당국간의 직접협력사업인 경의선 철로 및 도로 연결사업은 남측 구간의 공사만 진행된 상태에서, 제 4차 장관급회담 이후 논의되기 시작한 남북 전력협력 및 임진강 수해방지 사업은 합의를 도출하는 단계에서 각각 중단되어 더 이상의 진전이 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 남북 당국간의 국제적 협력사업 중 TRADP(두만강 지역 개발계획)사업은 UNDP조정관회의(평양: 1991. 10. 18~21) 이후 5개국(남한, 북한, 중국, 러시아, 몽고) 정부회의가 꾸준히 열리고 있으나 1998년 9월 라진-선봉지역에 대한 남한 기업의 진출봉쇄가 아직도 풀리지 않고 있어 남북한간의 구체적 성과는 도출되지 못하고 있다. 반면 KEDO 사업은 1999년 12월 KEDO-한전간 경수로 건설 주계약이 체결되고, 경수로 건설사업에 대한 남북협력기금대출 승인이 이루어짐에 따라 향후 특별한 변화만 없다면 가장 규모가 크고 파급력이 높은 남북협력사업으로 자리잡을 것으로 전망된다.

셋째, 남북 민간사업에 대한 정부의 개입이 이루어진 현대의 금강산 관광사업은

현대아산의 자금난 완화와 사업의 경제성향상을 위해 한국관광공사의 참여와 금강산 관광객에 대한 일시적인 자금지원으로 어느 정도 정상화에는 성공했으나 향후 독자적인 생존여부가 불투명해 정부사업인지, 민간사업인지의 여부를 포함하여 동 사업에 대한 명확한 성격규정이 필요해졌다.

## 2. 남북경제협력의 발전방향

### 가. 남북경제협력에 대한 인식방향

임동원 특사의 방북 이후 기대되었던, 경제 분야에서의 북한관 헛별정책의 등장 가능성은 높아 보이지 않는다. 「남북협력 실험기」에 추진된 금강산 관광사업의 진행과 6·15 남북 정상회담을 통해 두만강 지역 개발 프로그램(TRADP), 한반도에너지개발기구(KEDO) 등 기존의 국제적 협력체제에 이어 남북한간의 쌍무적 협력체제가 구축되었고 남북교역이 계속 증가하고 있는 것은 큰 성과로 생각된다. 그러나 민간차원으로 시작된 금강산 관광사업이 사업의 경제성 문제로 인해 정부차원의 사업으로 변하고, 기대를 걸었던 경의선 연결사업, 개성공단 건설사업 등에서 진전이 없는 것은 아쉬움을 자아내고 있다.

이제는 남북한 경제협력 15년사를 성찰하면서 남북경협의 발전적 방향을 준비하는 자세가 필요할 것이다. 무엇보다 변화하는 한반도 주변정세에 대해 창조적 적응을 할 필요가 있다. 향후 한반도 주변정세는 대량살상무기를 둘러싼 미·북간의 갈등, 대테러전쟁의 확산 가능성, 미·중의 북한에 대한 영향력 증대 경쟁 등으로 한



반도에 다시 긴장이 조성될 가능성이 높다. 다시 말해 남북한 경제협력의 여건이 악화될 수 있다. 우리나라도 이제 본격적인 대선 국면으로 접어들 것이고 정권 승계과정에서 대북정책의 재검토가 예견되어 효율적인 대응이 쉽지 않을 것이나, 몇 가지 발전방향에 대해서는 공감의 필요할 것이다.

첫째, 남북경협을 역사적 전개를 고찰할 때 남북경협은 아직 초보적인 수준에 있으며, 이제야 실험기에서 실행기로 이행하는 전환단계에 있다. 달리 말해 그 동안은 남북경협과 관련하여 북한이 대남 햇볕정책을 단행할 의지가 약했으며, 의지가 있다 하더라도 국내외적인 여건이 부정적이라 실행으로 이어지지 못했다.

둘째, 남북경협이 실험기에서 실행기로 이행하기 위해서는 남북경협사업의 질적 심화와 지속성 확보가 필요하다. 질적 심화는 협력사업의 경제성을 개선하는 노력이며, 지속성은 진행되는 경제사업의 계속 조업이 유지되는 환경을 말한다. 구체적으로 표현하면 민간기업은 수익성 원칙주의를 적용하여야 하고 정부는 포괄적 상호주의를 적용할 수 있어야 한다는 것이다<sup>45)</sup>.

셋째, 남북경협사업의 질적 심화와 지속성의 확보는 북한 체제의 특성상 민간의 노력으로는 한계가 있으며, 정부의 건설적인 노력이 필요하다. 즉, 민간의 노력만으로는 거래성 교역의 확대나 협력사업의 정상적 조업이 어렵다는 인식이다. 특히 북

한 경제의 특성을 고려할 때 질적, 양적 측면에서 경협인프라의 구축은 절실하다.

넷째, 정부의 건설적 노력에 대해 북한측이 호응하는 체제의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 남북경협의 확대를 통하여 남북한간의 발전 격차를 축소하는 것이 가장 바람직하고, 그 과정에서 남북한 공히 협상통일 이외의 방식은 고려하지 않는다는 것을 천명해야 하며, 남북 상호간에 장기간에 걸쳐 신뢰를 쌓아나가는 자세가 필요하다라는 인식이다.

#### 나. 남북경제협력사업의 추진방향

북한의 경제난, 개혁·개방수준, 국제사회에 대한 참여도 등을 고려할 때 현 단계에서 역점을 두어야 할 남북경제협력 분야는 크게 경수로, 물류, 관광, IT, 임가공으로 판단된다. 이중 경수로, 관광, 임가공 분야는 확대·심화시키고 물류, IT 분야는 새로운 접근책을 강구하는 것이 필요할 것이다.

첫째, 경수로, 금강산 관광 등 동해에서의 경제사업을 안정화시키는 것이 중요하다. 경수로 사업은 본공사가 시작되었으나 1994년 제네바 합의시 경수로 공급 범위에서 배제된 송배전 시설 제공 문제와 북한이 줄기차게 요구하고 있는 전력보상 문제가 주요 이슈로 부상할 가능성이 있어, 특히 2003년을 전후하여 미-북 협상 동향의 예의 주시가 요망된다. 경수로 사업은

45) 이에 대한 논의는 오승렬·조동호, "남북경협의 평가와 새로운 정책방향," 국토연구원·경제사회연구회 주최 「남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나」, 2001. 10. 26, p. 33~36.)를 참조.

1) 미사일 등 다른 문제와 연동되는 것을 피하면서, 2) 1994년 제네바 합의의 틀 속에서, 3) 추가비용을 부담하지 않는 선에서 계속 추진하는 것이 바람직하다.

금강산 관광사업은 국민의 정부의 햇볕 정책의 발전적 계승이라는 각도에서 평가되어야 하며, 정부의 정책은 금강산 관광사업의 경제성 개선에 초점을 맞추어야 할 것이다. 1) 특구의 지정 등 법적·제도적 장치, 2) 관광수요를 확대시킬 수 있는 육로관광의 실시, 3) 경제성을 고려한 숙박·레저시설의 확충 등이 필요한데, 그에 앞서 무엇보다도 역점을 두어야 할 것은 북한측의 내부 생산·공급체계의 개선을 통해 금강산 현지 관광상품의 확대를 추구하는 것이다. 지금과 같이 북한 내부 생산자의 직접 참여가 배제된 상태에서는 금강산 관광의 경제성 확보가 쉽지 않을 것이다.

둘째, 황해에서 정부에 의한 신규 경제사업의 추진은 질적 심화와 지속성이라는 전술한 남북경협의 원칙 위에서 동해 금강산 관광사업의 안정화를 바탕으로 추진되어야 한다는 것이다. 금강산 관광의 안정화에 있어서 특히 역점을 두어야 할 것은 북한 대남채널의 안정화와 계승이다. 「경제협력 시도기」에서 「경제협력 실험기」로 이행되는 과정에서 북한의 경협채널이 대외경제협력추진위원회 및 광명성경제연합체에서 아시아태평양평화위원회 및 민족경제협력연합회로 교체되면서 라진-선봉지역에 대한 남한 기업의 진출이 봉쇄된 적이 있다. 「경제협력 전환기」로 이행하면서 아시아태평양평화위원회의 역할이 축소

되고 범태평양평화위원회가 부상하고 있어 금강산 관광사업의 대북채널 문제가 중요해질 것이다.

셋째, 황해에서의 경제협력은 임가공 및 IT 분야에 초점을 맞추되, 정부는 우선 민간과의 협력을 통해 공단 등 경협인프라의 구축에 역점을 두어야 한다. 공단조성사업의 경우 그 입지와 진출업종에 대한 재검토를 바탕으로 새로운 접근책을 강구할 필요가 있다. 그동안 공단후보지로 거론되었던 곳은 「경제협력 탐색기」부터 대우그룹에 의해 추진되었던 남포지역, 「경제협력 시도기」에 한국토지공사가 개발을 시도했던 라진-선봉지역, 「경제협력 실험기」에 먼저 논의되었던 해주와 신의주, 그 후 현대가 개발을 추진하고 있는 개성 지역 등이 하나같이 공단 건설이 무산되거나 그 진척이 지지부진하다. 특히 남포 지역이 경공업 공단으로서는 가장 입지가 좋았음에도 불구하고 성공하지 못하였다는 점을 주의해야 한다. 남포는 공단이 아니라 공장 수준이었다는 점에서 더욱 그러하다. 이는 남북 경제관계의 발전도가 공단을 조성할만한 수준에 이르지 못했다는 것을 의미한다.

따라서 임가공 분야는 특정 지역을 한정해서 개발하기보다는 기존 남북교역의 연장선상에서 교역을 확대·심화해 나가는 과정에서 자연스럽게 공단으로 유도하는 것이 북한의 개혁·개방 일정과도 맞을 것으로 생각된다. 반면, IT 분야는 그 업종 특성상 평양 지역이 가장 적절하나 북한이 양보하기 어렵다면 현재 공단 건설이 추진되고 있는 개성 지역도 고려해 볼 수 있을

것이다. 그럴 경우 개성공단을 IT 전용공단으로 특성화하고, IT 공단의 건설에 필요한 인력공급, 제도적 장치 등은 북한이, 통신, 전력공급 등은 남한이 담당하는 체제를 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 물류체제의 정비는 단계적 접근과 집중적 추진이 요망된다. 철로연결사업은 한반도 주변국 및 국제자본간의 국제적인 이해 조정이 필요하고, 비무장지대를 통과하는 만큼 남북한간 군사·안보적 대화가 선행해야 한다는 점에서 꾸준히 추진되어야 할 사업이지만 단기에 성과를 거두기가 쉽지 않을 것이다. 임동원 특사의 방북 후 동해선의 연결이 새로운 합의과제로 부상한 것은 사실이나 그 추진은 경의선 철로 및 도로 문제의 해결 뒤로 잡는 것이 타당할 것 같다. 그리고 물류체제의 정비는 남북한 경제관계의 발전도를 감안할 때 해상물류체제의 효율화 및 경제성 향상부터 시작해야 할 것이다.

#### 다. 남북경제협력사업 지원체제의 정비방향

지원체제 중 관심을 기울여야 할 분야는 대북 인도적 사업의 확대방향, 법·제도 및 행정절차의 정비방향, 남북협력기금 등 금융지원 방향 등으로 판단된다. 먼저 정부 및 민간의 인도적 지원은 연간 1억 달러대인 지금 규모 정도는 유지하는 것이 바람직하다. 그러나 점차 인도적 지원은 ① 구호성 지원에서 개발사업 지원 쪽으로, ② 민간 경제사업과 대체관계를 이루기보다는 보완관계를 형성하는 방향으로, ③ 일회성 지원 방식보다 지속적 지원이

유지되는 방향이 적절할 것이다. 특히 역점을 두어야 할 것은 북한이 상업성 거래보다는 비상업성 거래를 선호하는 여건이 조성되는 것을 피해야 한다는 것이다. 달리 말해 민간의 대북 인도적 사업에 대한 정부의 지나친 간섭으로 교류·협력이 활성화되지 못하는 측면이나 대북 인도적 지원을 포함한 사회·문화 분야 협력사업의 활성화가 경제협력사업의 부진을 초래하는 부작용도 경계하여야 한다는 것이다.

법·제도 및 행정절차의 정비가 필요한 부문은 국내 부문보다는 남북한간 부문이다. 「경제협력 실험기」에 추진된 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제제도의 시행 등 남북경협 관련 4개 분야의 제도적 장치가 실행되지 않는 현 여건은 남한 기업의 대북 투자를 규율할 공식적인 법체계가 존재하지 않는 상황이라고 할 수 있다. 향후 남북한간의 법·제도 정비는 질적 심화와 지속성이라는 남북경협의 원칙에 따라 남북 기본합의서 체제로 돌아가 그 각론을 마련한다는 자세에서부터 시작하여야 할 것이다.

남북협력기금 등 금융지원 분야는 향후 가장 중요한 대북정책의 하나가 될 것으로 판단된다. 정부에 의한 규제가 완화되고 경제 운용에서 민간주도가 강해지는 경제 운영 기조에서는 금융지원이야말로 정부가 민간분야를 간접적으로 조정·통제할 수 있는 중요한 정책도구이기 때문이다. 남북협력기금의 지원은 유상지원 및 경제사업에 대한 대출을 확대하는 방향이 적절할 것이다. 특히 임가공 교역의 확대와 IT 분야 협력을 위한 공단조성 등이 이루어질

경우 기금의 확대지원이 필요할 것이며, 그럴 경우 남북협력기금의 지원방식에서 벤처형 자금의 도입 여부도 검토해 보아야 할 것이다.

#### IV. 맺음말

미국의 부시 행정부 등장 이후 남북한 경제협력은 「경제협력 전환기」로 이행하고 있으며, 국내사정도 대선 국면에 접어들어 경제협력에 대한 대북정책을 재검토해 보아야 할 시점에 이르렀다. 이에 본고에서는 남북한 경제협력 15년사를 개관해 나아갈 때 이 때까지 남북한 경제협력의 보편적인 실행기로 이행하지 못하였다는 평가를 내렸다.

급변하는 한반도 주변상황을 고려할 때

남북한 평화체제의 구축은 향후 정부가 해결하여야 할 가장 큰 과제이다. 파고가 높고 태풍이 몰아치면 중심을 똑바로 잡아야 한다는 점에서 대북정책의 계속성과 일관성은 그 어느 때보다도 절실하다. 그러므로 정부의 대북 경제정책은 남북한 경제협력의 발전단계를 감안할 때 화려한 청사진에 바탕을 두기보다는 내실을 기하는 것이 바람직할 것이다.

정부는 한반도의 정치·안보 기상도와는 상관없이 남북이 장기간 공동으로 할 수 있는 사업이 무엇인지를 심사숙고해 보아야 하며, 민간은 열악한 북한의 경제상황에서도 성공할 수 있는 비즈니스 모델이 무엇인지를 생각해 보아야 할 것이다. 그리고 그것은 해당 기업의 목표에 맞는 사업을 하는 방향으로부터 시작되어야 할 것이다. ◆

---

## 〈참고 문헌〉

1. 배종렬, “북한의 외국인투자 유치실태에 대한 평가 및 전망,” 『동아연구』 제32집, 서강대학교 동아연구소, 1996. 12.
2. 배종렬, “라진-선봉지역 외국인투자정책에 대한 평가 및 전망,” 『수은조사월보』, 통권 제200호(1999. 6).
3. 배종렬·박유환, 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』, 한국수출입은행, 2000. 4.
4. 배종렬, “2002년 남북한 경제관계 전망과 과제,” 『수은조사월보』, 2002. 1.
5. 배종렬, “대북지원과 남북협력,” 「2002 LA 제 3회 세계한민족포럼발표 토론회」, 국제한민족재단, May 20-22, 2002.
6. 오승렬·조동호, “남북경협 평가와 새로운 정책방향,” 국토연구원·경제사회연구회 주최 「남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나」, 2001. 10. 26.
7. 조선중앙통신 각 일자.
8. 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향』, 각 호.
9. 통일부, 두만강지역개발계획 추진현황, 1994. 9.
10. 통일부 보도자료, 금강산관광사업 지속을 위한 정부지원 필요성 및 지원방향, 2002. 1. 23.
11. 통일부 보도자료, 인천-남포간 선박운임인하, 2002. 4. 24.
12. 통일부, 남북교류협력법규집, 2002.
13. 언론관계자료 각 일자.