

대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

인쇄/1998년 5월 25일

발행/1998년 5월 28일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/기획조정실 연구기획부

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2521 팩시밀리 901-2541

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

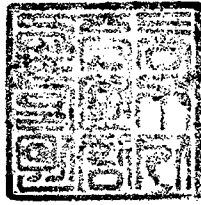
ISBN 89-87509-40-0

7,500원

학술회의 동서 98-02

●
**대북정경분리정책:
어떻게 실천해 나갈 것인가?**

민족통일연구원 · 통일경제연구협회 · 한국경제신문사
공동주최 학술회의(98.4.10) 발표논문집



민족통일연구원

개 회 사

평소 존경해 마지않는 강인덕 통일부 장관님, 발표·토론에 참여해주신 여러분, 그리고 학술회의에 참가해주신 귀빈 여러분. 오늘 저희 통일경제연구협회와 민족통일연구원, 한국경제신문이 공동으로 대북 정경분리에 관한 세미나를 갖게 된 것을 무척 기쁘게 생각합니다. 동시에 저희 협회와 같이 공동주최 해주신 민족통일연구원 그리고 한국경제신문의 박용정 사장님께 특별히 감사해 마지않습니다. 또 바쁘신 데도 불구하고 참가해주신 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드리하고자 합니다. 동시에 오늘 이 학술회의를 재정적으로 가능하도록 협찬해주신 한국무역협회와 전경련, 그리고 대한상공회의소와 산업은행에 대해서도 감사드립니다.

오늘 세미나의 주제는 마침 새 정부가 들어와서 제시한 대북 정경분리정책에 관한 것입니다. 이러한 주제를 중심으로 세미나를 개최하게 된 것은 이 시점에서 매우 큰 의의가 있다고 생각됩니다. 우선 여러분이 잘 아시는 바와 같이 남북한이 모두 다 경제적으로 상당히 어려운 처지에 있습니다. 물론 정도 차이가 다르고 성격이 다르기는 하겠지만 이러한 경제적 어려움으로 인하여 남북관계, 특히 대북 협력 관계에 있어서도 과거와 다른 접근 방법을 통해 관계를 모색해야 할 때라는 생각됩니다. 그러한 방법의 하나가 정경분리 정책이 아닌가 생각합니다. 동시에 여러분이 아시게 되겠지만, 곧 북경에서 남북한 차관급 회담이 열리게 될 텐데, 북한이 호응했다는 자체가 북한 역시 새로운 시도를 하려는 것이 아닌가 하는 그러한 느낌을 갖게 됩니다. 이럴 때일수록 새로운 아이디어가 많이 필요하리라 생각합니다.

오늘 회의 진행에 대해서 간단히 말씀 드리자면, 우선 강 장관님께서 새 정부의 대북 정책에 대해서 기초연설을 해주시겠습니다. 다음에는 회의를 두 개로 나누어, 첫 회의에서는 향후 정경분리정책을 펴

나갈 때 정부와 민간이 어떠한 역할분담을 해야 하는가 하는 주제를 가지고 발표 및 토의를 하도록 하겠습니다. 두 번째 회의는 이러한 정경분리정책을 구체적으로 어떻게 추진하는 것이 좋을 것인지에 대한 발표와 토론이 있겠습니다. 저희 사단법인 통일경제연구협회는 1993년 2월에 발족한 이후 줄곧 남북한 경제협력에 대한 연구를 해왔습니다. 매월 비공식적인 모임을 갖고 있으며, 매년 정책개발과 국민 의견수렴을 위한 세미나를 1~2차 개최하고 있습니다. 앞으로도 저희 협회는 이러한 노력을 계속해 나갈 것입니다. 여러분들의 많은 성원을 기대하겠습니다. 아무쪼록 이 모임이 좋은 성과를 맺을 수 있도록 여기에 참여하신 모든 분들께서 의견을 기탄 없이 말씀해 주시고, 또 새 정부가 정경분리정책을 수행하는데 도움이 될 수 있는 많은 제안들이 나오기를 기대해 봅니다. 제 인사말씀은 이것으로 그치고, 강 장관님께서 기조연설 해주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

1998. 4. 10

통일경제연구협회 이사장

김 기 환

기 조 연 설

- 「국민의 정부」 대북정책 방향 -

김기환 「통일경제연구협회」 이사장님, 학술회의 참가자와 내빈 여러분. 오늘 「통일경제연구협회」와 「민족통일연구원」, 그리고 「한국경제신문」이 공동 주최하는 학술회의가 이처럼 성황리에 열리게 된 것을 축하 드립니다. 아울러 전문가 여러분과 모처럼 자리를 함께 하여, 「남북경제협력」 문제에 대해 대화를 나누게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

참석자 여러분.

새 정부의 대북 정책에 대해서 설명 드리기에 앞서 저는 그 배경이 되고 있는 현실적인 통일여건의 변화에 대해 말씀 드리고자 합니다. 먼저 국제정세의 변화입니다. 여러분들도 잘 아시다시피, 세계는 지금 새로운 백년의 시작을 눈앞에 두고 급격한 변화를 겪고 있습니다. 지난 반세기에 걸쳐 세계를 동서로 갈라 서로 대립케 했던 냉전질서가 무너지고 모든 나라와 민족은 저마다 실리를 극대화하기 위해 최선을 경주하고 있습니다. 이러한 변화는 우리에게 분단의 아픔을 안겨주고, 반목과 대립을 강요했던 「외적요인」이 사라진 것을 의미합니다. 이제 남북간에 단절과 대결이 지속되느냐의 여부는 우리의 선택과 역량에 따라 달라질 수 있다고 저는 믿고 있습니다.

또 다른 중요한 변화는 남과 북의 내부적 변화입니다. 여러분도 알고 있는 바와 같이 분단 이후 지난 반세기 동안 남과 북은 통일을 지상의 과제로 강조해 왔습니다. 그러나 현실적으로는 국제 냉전질서 하에서 체제와 이념대결이 계속 되었고, 특히 군사적 대결이 계속 되어 왔음을 부인하기 힘들 것입니다. 그 과정 속에서 상호간의 불신이 증대되고 모든 분야에서의 이질성이 심화되어 오늘에 이른 것입니다.

그러나 국제정세의 흐름은 남북관계에도 새로운 변화를 요구하고 있습니다. 북한이 동구 사회주의권의 몰락과 체제 자체의 모순으로 극심한 식량난과 경제적 어려움을 겪고 있는 것은 여러분들도 잘 알고 계실 것입니다. 지금 북한은 변화를 모색하지 않을 수 없는 처지에 놓여 있으며, 그들 스스로도 기존 체제의 한계를 인식하고 있다고 저는 보고 있습니다. 그런가 하면 지난 반세기에 걸쳐 우리 내부에서도 적지 않은 변화가 이루어져 왔습니다. 자유민주주의와 시장경제가 성숙되고, 남북관계를 주도할 수 있는 자신감을 갖게 되었습니다. 또한 냉전적 이념논리나 감성적 통일논의 보다는, 현실적이며 상호 실리에 바탕을 둔 남북관계의 정립을 요구하는 목소리가 높아져 온 것이 사실입니다. 또한 시장원리를 기본으로 하는 자본주의 체제가 국민경제를 신장시키는데 가장 좋은 경제체제임을 우리는 확인하고 있습니다. 바로 이러한 점에서 정부수립 이후에 반세기만의 첫 수평적 정권교체를 이룬 「국민의 정부」 탄생은 남북관계에 있어서 각별한 의미를 갖고 있다고 봅니다. 이제 바야흐로 남북관계는 현실에 바탕을 두고 생산적인 방향으로 나아갈 수 있는 전기를 맞고 있는 것입니다.

참석자 여러분.

북한의 긍정적 변화가 전제되지 않는 한, 우리가 추구하는 자유민주주의에 입각한 통일은 이루기 어려울 것입니다. 그렇다고 남북간에 대결과 반목이 계속된다면, 이 또한 민족의 장래에 불행한 일이 될 것입니다. 이제 남과 북은 「전쟁이 아닌 평화」, 「대결이 아닌 화해」, 「반목이 아닌 협력」의 관계를 정립해 나가야 합니다. 새 정부가 「평화공존」을 대북 정책의 핵심으로 설정한 것은 바로 이러한 현실적 요구에 따른 것입니다. 남북간 평화공존의 관계를 정착시켜 나가기 위해서는 무엇보다 한반도에서 무력충돌의 가능성을 해소하고 공고한 평화의 틀을 정착시켜야 합니다. 또한 상대방의 체제에 대해 인정하고 존중하는 것이 전제되어야 합니다. 그러나 저는 이것만으로

충분하다고는 생각하지 않습니다. 「평화공존」의 정착을 위해서는 쌍방이 공통의 경제적 실리를 극대화함으로써, 「서로 도움을 주고받는 관계」를 정립해 나가는 것이 중요하다고 봅니다. 이것이 적극적 의미의 「평화」이며, 「평화를 넘어 공동의 번영」을 도모할 때 비로소 진정한 의미의 평화공존은 실현될 수 있다는 것이 저의 확고한 믿음입니다. 「국민의 정부」가 북한의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력의 적극 추진을 대북 정책 추진의 3대 원칙으로 설정한 것은 바로 이러한 취지에서입니다. 평화와 안정의 확고한 토대 위에서 화해와 협력을 통해 남북관계를 개선하고 민족의 염원인 통일을 지향해 나가자는 것입니다. 새 정부는 앞으로 이러한 「대북 정책 추진3원칙」을 충실히 견지하면서, 「실사구시」적인 대북 정책을 추진해 나갈 것입니다. 무엇보다 남북기본합의서를 성실히 이행해 나가는데 정책의 역점을 두고 있습니다. 또한 보다 유연한 입장에서 서로 필요로 하고 실현이 용이한 분야부터 남북간 교류와 협력을 적극 추진해 나갈 것입니다.

참석자 여러분.

오늘 회의의 주제인 「정경분리의 원칙에 입각한 남북경제협력 활성화」는 인도적 차원의 대북 지원과 함께 새 정부의 대북 정책에 있어 중요한 의미를 지니고 있습니다. 그것은 북한의 안정과 변화노력에 실질적으로 도움을 줄 것이기 때문입니다. 이는 북한으로 하여금 흡수통일의 우려에서 벗어나, 본격적인 화해협력의 장으로 나올 수 있는 계기를 제공해줄 수 있다고 저는 보고 있습니다. 또한 남북경제협력은 남북한 상호 신뢰와 동질성을 회복하고 민족경제의 공동발전, 나아가 하나의 민족공동체를 이루어 가는 자연스런 길이기도 합니다. 이런 견지에서 정부는 앞으로 남북경제협력의 주체인 기업의 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 활성화조치를 단계적으로 취해 갈 것입니다. 경험에 따른 승인기준을 완화하고 절차를 간소화해 나갈 생각

입니다. 또한 대북 투자의 제한을 폐지하고, 필요하다면 남북협력기금을 지원하는 방안도 적극 검토할 것입니다. 이와 관련하여 지난 6일 북한의 고위 당국자가 남북대화의 조속한 개최 필요성을 인정하고, 정경분리에 의한 교류와 협력에 관심을 표명한 것은 주목할 점이라고 생각합니다.

참석자 여러분.

화해와 협력의 세계적인 흐름은 분명 남북관계 개선과 통일의 전도를 밝게 해 주고 있습니다. 그러나 한편으로는 국가간 상호의존성의 증대로 국경을 넘어 함께 협력해야 할 사안이 증대되고 있는 것 또한 사실입니다. 특히 한반도는 지정학적 위치로 인해 동북아의 평화와 안정에 밀접히 연관되어 있습니다. 최근 한반도문제에 대한 주변국가들의 관심이 상대적으로 증대되고 있는 것은 바로 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것입니다. 여기에서 강조하고 싶은 사항이 있습니다. 남북관계 개선과 통일은 반드시 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로 이루어야 한다는 것입니다. 냉전체제가 사라진 오늘날, 남북문제의 당사자는 바로 남과 북이며, 남북간의 대화와 타협이 없이는 그 어떤 문제도 해결될 수 없습니다. 또한 분단이 우리 자신의 의사와 관계없이 타율에 의해 이루어졌기에, 지난 시기 좌절과 수난을 또 다시 되풀이 할 수는 없기에 더욱 그러합니다. 내일 북경에서는 남북간에 「차관급 대화」가 열리게 됩니다. 저는 북한이 3년 9개월만에 남북 당국간 대화에 응해 왔다는 점 자체에 긍정적인 의미가 있다고 평가하고 싶습니다. 아직 그 성과를 예견하기에 이른 감이 있습니다만, 남북간에 진지하고 성의 있는 대화를 통해 실질적인 성과가 이루어 질 수 있기를 기대하고 있습니다. 아울러 이 자리를 빌어 경제인 여러분에게 드리고 싶은 말씀이 있습니다. 앞서 말씀 드렸듯이 지금 남북관계에 있어 경제협력은 중요한 의미를 갖고 있습니다. 저는 경제인 여러분들이 북한에게 새 정부에서 제시한 대북 정책의 진정한 의미를 전하고, 평

화공존과 화해협력의 남북관계를 열어 가는 향도가 되어 주시기를 당부 드립니다. 이런 점에서 저는 오늘 회의가 정경분리에 입각한 남북 경제협력의 올바른 방향을 모색하고, 나아가 남북관계의 새 장을 여는 소중한 계기가 되기를 기대합니다. 이번 회의의 성공적 결실을 기원하면서, 저에게 영예로운 기회를 주신 주최측에 깊은 감사를 드립니다. 감사합니다.

1998. 4. 10
통일부 장관
강 인 덕

- 차 례 -

개 회 사	i
김기환(통일경제연구협회 이사장)	
기조연설	iii
강인덕(통일부 장관)	
I. 《정경분리》의 여건조성과 정책과제	1
이종석(세종연구소 연구위원)	
1. 통일에의 전망과 《정경분리》 정책	1
2. 왜 《정경분리》인가?	3
3. 《정경분리》의 통일정책적 효과	6
4. 《정경분리》정책의 제도적 기반 구축	9
5. 《정경분리》의 활성화를 위한 정책과제	13
II. 정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세	21
이상만(중앙대 경제학과 교수)	
1. 서론	21
2. IMF체제하의 남북한 경제교류 전망	22
3. 남북한 경제교류 현황과 문제점	26
4. 경제교류에 대한 남북한의 입장차이	29
5. 남북한 기본합의서의 내용	31
6. 기존의 정경연계정책에 대한 평가	34
7. 대북 정경분리정책하의 정부와 민간의 역할	38
8. 정경분리정책하의 경제교류의 추진전략과 정책과제	39

III. 남북경협 활성화의 구체화 방안	45
최수영(민족통일연구원 연구위원)	
1. 머리말	45
2. 兩岸(중국-대만)의 경협 사례	46
3. 정부의 「남북경협활성화 조치」	50
4. 남북경협 활성화의 구체화 방안	54
5. 맺음말	61
IV. 정경분리하에서의 남북한 교류·협력 실천가능분야	64
김도경(LG경제연구원 연구위원)	
1. 서론	64
2. 남북경협의 전제조건	65
3. 남북한 경제교류 현황	67
4. 남북한 경제협력 실천가능분야	70
5. 지역별 협력방향	76
6. 남북한 경제협력 추진 방식	78
7. 극복 과제	79
V. 인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로	81
김경량(강원대 농업자원경제학과 교수)	
1. 서론	81
2. 남북한 농업환경의 비교와 협력가능성	83
3. 남북한 농업의 협력방안	98
4. 결론	111
종합 토론	114
회의 일정	152
<부록> 민족통일연구원 발간자료 목록	154

I

《정경분리》의 여건조성과 정책과제

이 종 석
(세종연구소 연구위원)

1. 통일에의 전망과 《정경분리》 정책

탈냉전의 추세가 전지구를 뒤덮고 있는 이 시점에도 남과 북은 상호불신과 적대적 대결에서 빠져 나오지 못하고 있다. 탈냉전의 기류가 분단을 배태(胚胎)한 냉전의 해체를 의미한다는 점에서 남북관계에도 결정적인 영향을 미치는 요인임에 틀림없지만 아직 한반도는 지구상에서 ‘유일한 냉전의 섬’으로 남아있다. ‘탈냉전 시대 냉전의 섬’, 이것이 한반도의 현주소인 것이다. 즉, 전지구적 수준에서 탈냉전이라는 새로운 시대가 전개되고 있는 이 시점에도 한반도의 한민족은 아직도 냉전시대에 살고 있는 것이다.

그러나 냉전이 여전히 기승을 부리고 있음에도 불구하고, 한반도의 통일환경이 과거와는 전혀 다르게 변모하고 있는 것도 사실이다. 그리고 이 달라진 통일환경은 지금 우리에게 《정경분리》가 시의적절한 대북정책임을 입증하고 있다.

오늘날 변모한 통일환경을 한마디로 요약하면, 그것은 냉전에 기초한 진영간 대결구도의 와해와 북한체제의 위기라고 할 수 있다. 이러한 변화된 통일환경은 우리의 통일논의에도 심대한 영향을 미치고 있다. 1990년을 전후해서 진행된 사회주의 진영의 몰락은 남북한 대결의

2 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

상층 구조를 형성했던 자본주의와 사회주의의 진영간 대결의 해체를 의미한다. 아울러 그것은 이제 지구상에는 더 이상 '진영으로서 사회주의'나 '시장으로서 사회주의'가 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 북한이 대외적으로 상대해온 사회주의 국제시장이 사라진 것이다. 바로 이러한 상황에서 북한은 내부자원의 고갈이라는 심각한 자원제약 상황에 빠져 있다. 따라서 북한은 생존을 위해 외부에 지원을 요청해야 한다. 그리고 사회주의 국제시장의 부재(不在)속에서 북한이 손을 벌려야 하는 곳은 다름 아닌 자본주의 국제시장이며 구서방(舊西方)이다.(이종석, 1997, p. 113) 이미 북한지도부도 1990년대에 들어서면서 대외무역에서 더 이상 사회주의시장이 존재하지 않음을 인정하고 자본주의 시장을 상대로 한 무역정책으로의 전환이 불가피하다는 것도 인정하였다.(김일성, 1996, p. 16·279)

이러한 사실들은 북한사회에서 사회주의적 생산양식에 기초한 국가 재건은 사실상 불가능하다는 것을 시사하고 있다. 거시구조적으로 볼 때 북한이 살아남는다 해도 그것은 궁극적으로 사회주의적 삶을 포기하고 시장경제에 기초한 삶을 택할 경우에만 가능한 것이다. 결국 북한은 살아남기 위해서 그들이 원하던 원하지 않은 간에 세계시장경제체제로 편입하지 않을 수 없는 것이다.(Turk, Lynn, 1996, pp. 41~43) 아마 북한으로서는 세계시장경제체제로의 '성공적인 편입'이 생존을 위해 택할 수 있는 유일한 전략인지도 모른다. 이러한 전망은 북한이 만약 살아남는다면 그것은 시장경제에 기초한 '그 어떤 사회'가 될 것이라는 점을 시사한다. 이상의 논의는 장기적인 안목에서 볼 때, 우리의 통일은 시장경제에 기초한 통일이며 그 정치적 양식은 사회주의와 대칭되거나 적어도 확연히 구별되는 의미를 지닌 어떤 '민주주의'일 수밖에 없음을 시사하고 있다.

그런데 이러한 역사구조적 전망은 오늘날 통일주체들로 하여금 자신들이 지니고 있었던 기존의 인식과 방법론에 일대 전환을 요구하고 있다. 그것은 우리가 통일 그 자체의 실현에 급급하기보다는 다가올 통일까지의 과정을 제대로 관리하는 일에 더 주력해야 함을 말해주고

있다. 즉 현단계에서 우리의 대북통일정책은 남북한의 화해와 협력, 그리고 나아가 평화공존의 실현에 주력해야한다는 것이다. 대북정책에서 《정경분리》는 바로 이러한 역사적 전망과 그에 따른 통일철학을 실현해 가는 하위정책인 것이다.

2. 왜 《정경분리》인가?

《정경분리》는 「평화·화해·협력」 실현을 통한 남북관계 개선'을 대북정책의 목표로 삼고 있는 「국민의 정부」에게 중요한 정책기조가 되어 있다. 이 《정경분리》는 좁게는 대북정책에서 정치(=당국자간 대화)와 경제(협력)를 분리해서 정책을 수행하는 것을 뜻하며, 넓게는 정부가 남북관계에서 정부관계와 민간관계를 분리 운용하는 것을 의미한다. [여기서 민간관계란 기업간 경제협력, 민간교류, 민간지원등을 말한다] 이러한 《정경분리》의 정책은 기본적으로 민간부문의 자율적인 남북교류의 확대가 전반적인 남북관계 개선으로 이어질 것이며, 남북간의 민간네트워크 형성은 궁극적으로 당국자간의 네트워크 형성으로 연결될 것이라는 전망에 기초한다.

그런데 「국민의 정부」의 《정경분리》 정책은 《정경연계》와 대칭되는 개념이다. 이 《정경연계》는 김영삼정부의 대북정책을 혼란에 빠뜨린 원인중의 하나였다. 《정경연계》는 김영삼정부의 역사적 경험에서 그 문제점이 충분히 드러났다. 즉 김영삼정부는 쌀지원, 북미관계 개선 등을 모두 남북관계 개선과 연계시켰으나, 연계의 목적인 남북관계 개선은 달성되지 못한 채 오히려 최악의 상황에 빠뜨렸다. 그 대신에 김영삼정부는 경협불발, 자원낭비, 한미관계 악화 등 값비싼 대가를 치르며 있다.

사실 《정경연계》 정책은 남북경협이 가져다 줄 경제적 이익과 기업의 이해를 증시하지 않은 정책이라고 할 수 있다. 그것은 당국자간 남북관계의 굴절에 따라 경협의 단속(斷續)이 이루어지게 되므로 사실상 경협자체의 성공을 불가능하게 만든다. 즉 정치적 결단에 의해

4 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

서 경협이 단속이 이루어지게 되면 북한이 경협자체의 불안정성 증대로 남한 기업과의 경협을 포기하는 방향으로 나아가게 되기 때문에 중국에는 경협자체가 성사되기 어려운 상황으로 몰려가게 마련이다. 과거 북한과 경협을 약속했던 기업들이 정경 연계론으로 방북자체가 무산되면서 북한으로부터 불신을 받는 사례가 늘고 있는 사실이 이를 충분히 입증하고 있다.

더욱이 현재의 우리상황에서는 남북경협을 정치논리와 연결시키는 것이 구조적으로도 어렵게 되어있다. 그 이유는 일본, 홍콩, 미국등 서방자본의 북한진출 움직임이 점차 가시화되면서 남한이 더 이상 경협에서 배타적 지위를 갖지 못하는 상황으로 나아가고 있으며 IMF관리체제라는 경제위기상황이 정경연계를 수행할만한 우리의 레버리지를 크게 약화시키고 있기 때문이다. 바로 이상의 문제점들 때문에 《정경연계》는 우리의 상황에서 더 이상 정책화되기 어렵다고 본다. 대신에 지금 필요한 것은 《정경분리》의 정책인 것이다.

그런데 대북통일정책으로서 《정경분리》는 다목적적인 차원에서 전개된다. 먼저 《정경분리》는 경제 본연의 입장에서 볼 때, 경제적 이익의 창출을 목적으로 한다. 북한에는 저렴하면서도 교육수준이 상대적으로 높은 노동력이 풍부하다. 그리고 남한경제는 현재 북한 실정에 맞는 중급기술을 이용한 투자가 가능할 뿐만 아니라 기업의 구조조정과 해외투자부문의 철수로 인해서 어느 정도 대북투자 자원이 존재하고 있는 상황이다. 이러한 조건부합으로 인해서 남북한은 서로가 지닌 보완적 경쟁력을 효과적으로 활용하여 산업을 발전시키고 국제사회에서 새로운 공동의 경쟁력 창출도 가능하다. 한편 우리가 북한과 대결 및 관계단절 상태를 지속하는 한, 남한경제는 사실상 섬나라 경제와 다를 바 없다. 그러나 《정경분리》에 따른 경협이 활성화는 북한을 통한 대륙으로의 직접진출을 가능케 해 한국경제에 새로운 공간감각을 제공하게 될 것이다. 이상의 차원에서 앞으로 우리가 《정경분리》와 그에 따른 경협활성화를 통해서 경제적 이익을 얻는다면 그것은 한쪽의 일방적 시혜 관계가 아닌 남북한의 호혜적 이익이 될 것

으로 전망된다.

한편 《정경분리》는 비경제적 차원에서도 경제적 목적에 못지 않은 중요성을 지니고 있다. 먼저 《정경분리》는 교류를 열망하는 국민적 희망을 수용하는 것이며 그 동안 불안정했던 남북관계를 민간교류의 확대를 통해서 좀더 안정화되는 쪽으로 유도할 수 있는 방안이기도 하다. 즉 이는 당국자간 관계가 진전되지 않는 상태에서도 민간교류를 통해서 쌍방의 위협인식을 감소시키자는 것으로서 한반도 평화와 통일 과정에 민간 부분을 활용하겠다는 정책인 것이다. 아울러 《정경분리》는 민간 네트워크의 형성 발전을 통한 정부관계의 개선을 모색하려는 시도이기도 하다.

그런데 북한의 경제난은 오늘날 《정경분리》정책의 핵심인 경협증대와 교류확대에 좋은 기회를 제공하고 있다. 주지하듯이 북한은 경제적으로 중앙집권적 계획경제에 기초하면서 정치적으로 강력한 유일체제를 구축해왔다. 그러나 지금은 중앙에서 아래 단위로 식량과 상품을 공급하지 못하면서 중앙집권적 계획경제가 붕괴되고 있다. 따라서 각급 사업단위들은 많은 부분에서 생존을 위한 정책결정을 스스로 하게 되었고, 그 결과 사업단위별로 자구책이 모색되고 있다. 그러나 내부자원의 고갈로 인해서 각급 사업단위들이 체제 내에서 해결책을 찾아내기가 매우 어려운 상태이다. 이러한 상황에서 북한의 각 단위는 생존전략으로 외부지원이나 외부와의 경제협력을 모색하고 있다. 그러나 현재 수요(외부지원이나 협력을 원하는 북한의 사업단위들)와 공급(지원이나 경협의를 지닌 기업들) 사이에 수요과잉의 불균형 사태가 벌어지고 있다. 특히 이러한 상황에서 남한의 대북지원이나 남한기업의 경제협력사업이 중단되면 이 불균형은 더욱 심각해질 것이다. 따라서 지금은 북한 사업단위들이 여건상 선호도가 낮은 남한 기업이나 남한의 지원에도 관심을 기울일 수밖에 없는 실정이다.

여기에 학술, 문화, 종교 등 순수 민간교류에 대해서도 심각한 경제난에 빠져 있는 북한쪽 파트너들은 이러한 남북교류가 선물교환 등의 방식으로 자신의 사업단위나 스스로의 개인적 이익증대와 연결되고

6 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

있음을 잘 알고 있다. 이것 역시 민간교류의 증대 가능성을 높여주는 대목이다. 바로 이러한 상황이기때문에 현단계에서 남북경협이나 민간교류는 활성화될 가능성이 높다.

3. 《정경분리》의 통일정책적 효과

《정경분리》 철학의 기초에는 남북한간의 자율적인 광범한 민간교류가 남북사이의 긴장을 완화하고 화해 협력으로 나아가는 데 중요한 역할을 한다는 믿음이 깔려 있다. 이러한 《정경분리》는 우리가 탈이념의 실용주의적 질서가 지배하는 탈냉전시대에 적응하여 남북관계를 개선시키고 평화와 통일을 실현하기 위한 중요한 정책수단이다. 이러한 맥락에서 《정경분리》는 남북관계를 적대적 냉전관계에서 화해와 협력의 탈냉전관계로 이끌기 위해 대북통일정책의 합리성을 제고하는 방안이기도 하다.

우리는 역사상 처음으로 탈냉전지향의 통일정책을 기본노선으로 하는 정치세력을 새정부로 맞이하고 있다. 그리고 이 「국민의 정부」는 《정경분리》를 대북정책의 중요한 기조로 삼고 있다. 현재 정부는 대북정책 추진의 기본 방향중의 하나로 ‘《정경분리》 원칙에 입각한 남북경협의 활성화’를 제시하고 있다. 그리고 그 구체적인 대안으로 남북경협은 경제논리에 따라 기업의 자율적인 판단을 존중하는 방향에서 추진하고, 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 우선 추진하며, 기업인의 방북확대·투자규모의 상향조정·경협절차의 간소화 추진 등을 내놓고 있다.(통일부, 1998, p. 4)

그런데 이러한 《정경분리》는 정부가 남북한관계개선을 위해서 민관(民官)이 역할을 분담해야 한다는 ‘민관 역할분담의 사고’를 해야만 성공할 수 있다. 이를 위해서는 정책담당자들은 기관본위적 사고를 버리고 민간교류도 통일정책의 일환이라는 사고를 할 필요가 있다. 사실 남북경협은 북한 변화와 통일 이후의 대비라는 두 가지 중요한 정책목표와 연결되어 있다는 점에서도 가급적 단계적인 대북정책과

연계시키지 않는 것이 바람직하다. 물론 《정경분리》 정책이라고 해서 정부의 중재자적 역할이나 건전한 개입까지 부정하는 것은 아니다. 문제의 핵심은 남북관계에서 경제를 무리하게 정치적 논리에 종속시켜 놓은 정치일방주의적 사고를 바꾸자는 것이다.

그렇다면 과연 《정경분리》는 ‘어떤 방면에서 어떻게’ 한반도의 평화와 통일에 기여하게 될 것인가? 먼저 《정경분리》 정책은 북한변화의 자연스러운 유도(誘導)라는 차원에서 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 그 동안 역대정부는 대체로 북한에게 직접 대남정책의 변화를 요구하고 심지어 체제변화까지 요구하는 경우가 빈번하였다. 이러한 행태는 ‘북한변화’라는 실제적인 목표를 달성하는 것보다 ‘공개적인 체제우월성의 과시’에 더 중점이 두어진 강박형(強迫形) 정책으로서 오히려 북한의 감정을 자극해서 남북관계를 악화시키기 일췌였다. 그러나 《정경분리》 정책은 체제과시적인 북한의 변화요구 대신에 민간부문을 중심으로 다차원에서 남북간에 광범한 접촉을 실현함으로써 자연스럽게 북한변화를 유도하는 실용주의적 접근이라고 할 수 있다. 특히 《정경분리》에 의한 경험활성화는 북한체제 변화유도를 위해서 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

《정경분리》는 경험활성화를 통해 남북관계의 긴장을 해소하고 신뢰구축의 기반을 마련하는데도 크게 기여할 것으로 보인다. 남북경협 활성화는 남북한의 경제를 유기적으로 연결시키고 나아가 경제구조의 상호보완관계를 구축(構築)함으로써 경제를 통한 정치군사적 긴장의 완화를 어느 정도 가능하게 할 것으로 보인다. 나아가 경험활성화는 냉전적 대립을 완화시켜 분단비용을 감소시킴으로써 감축된 군비를 남북한의 산업자금에 활용할 수 있는 여지를 확충해 나가는데도 기여할 수 있을 것이다. 아울러 북한입장에서도 남북경협의 비중이 높아질수록 긴장유발행위를 감소시킬 수밖에 없을 것이다. 결국 경협을 통한 상호신뢰구축은 실질적인 방위비 감축으로 나타날 것이며, 외국자본의 대한 투자 위협요인을 약화시키는 효과를 나타낼 것으로 기대된다.

8 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

그런데 일부에서는 남북경협이 활성화되어 남한의 대북투자가 대규모화되었을 때, 북한이 이를 볼모로 삼아서 대남관계에서 정치무기화할지도 모른다는 우려를 제기하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 기우(杞憂)에 가깝다고 할 수 있다. 남한의 대북투자가 대규모화된다는 것은 북한경제의 남한경제에의 유기적 의존도가 높아진다는 것을 뜻한다. 이러한 상황에서 북한이 남한의 대북투자사업을 볼모로 삼을 경우, 남한경제의 부정적 영향 이전에 북한경제 자체에의 충격이 훨씬 크다는 점을 이해할 필요가 있다. 북한은 이 충격을 자신보다 경제력이 수십배 더 큰 남한보다 수십배 더 크게 느낄 것이다.

한편 《정경분리》 정책의 성공적인 추진을 위해서 정부는 북한에게 우리의 화해의지와 《정경분리》 정책을 분명하게 인식시킬 필요가 있다. 이를 위해서 먼저 정부는 북한 내부의 개방방향세력의 입지를 강화시켜주는 전략을 개발할 필요가 있다. 즉 정부는 북한 내 개방이나 남북관계를 긍정적으로 인식하는 인사들과 기관들의 입지와 선택 폭을 넓혀주는 정책을 구사할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 정부는 북한이 대남관계 개선을 통해서 명백히 얻을 것이 있다는 사실을 인식하게 할 필요가 있다.

이와 함께 우리가 주도적으로 남북관계 개선을 이끌어나가기 위해서는 북한측 입장을 고려하는 대북정책이 필요하다. 이러한 정책의 일환으로 우리가 먼저 북한이 격렬한 반남한(反南韓)감정으로 점철되었던 김영삼정부 때의 적대적 대남정책에서 벗어나 대화와 협력의 길로 나설 수 있는 명분을 줄 필요가 있다. 또한 정부는 우리가 북한체제의 불안정을 원하지 않고 있음을 일관해서 지속적으로 보여줄 필요가 있다. 이를 위해서는 대북식량지원, 비료지원 등을 지속적이며 일관해서 추진할 필요가 있다.

정부로서는 북한의 흡수통일 우려의식을 불식시킬 수 있는 구체적인 정책구사도 필요하다. 북한은 이미 오래 전부터 ‘남조선당국자들이 영똥하게도 『독일식 통일』을 꿈꾸는 것은 극히 위험천만한 전쟁대결론’(「로동신문」 1991년 6월 25일)이라며 흡수통일론에 대해서 극도의

경계심을 표시해왔다. 따라서 그 동안 한국의 흡수통일 의혹은 남북 관계의 개선을 막는 걸림돌의 하나로 작용해왔다. 따라서 이 문제와 관련해서 김대중 대통령은 수차례에 걸쳐서 우리는 북한의 흡수통일을 원하지 않는다는 점을 분명히 하였다. 더욱이 그는 ‘서독에 의한 동독의 흡수통일’이라는 역사적 경험은 우리에게 흡수통일이 바람직하지 않음을 가르쳐 주는 교훈으로 보고 있다(김대중, 1998, p. 7) 현재 정부는 대북정책의 3대원칙의 하나로 ‘흡수통일 배제’를 천명하고 있다. 따라서 이미 정부의 흡수통일 배제에 대한 의지 천명은 충분히 이루어진 셈이다. 이제 정부가 해야 할 일은 우리의 남북대화나 경제 협력이 흡수통일 정책과 연계되어 있지 않음을 실천적으로 보여주는 것이다.

이상과 같이 정부가 대북 포용정책과 《정경분리》의 의지가 확인되면 북한지도부도 남북대화나 이산가족재회와 관련해서 일정한 변화를 보일 것으로 전망된다.

4. 《정경분리》 정책의 제도적 기반 구축

「국민의 정부」는 《정경분리》를 대북정책의 중요한 대안으로 제시하고 있다. 이러한 정부의 정책방향은 역대정부와 비교할 때 뚜렷하게 구별된다. 이미 김대중 대통령도 《정경분리》정책의 추진의사를 기회 있을 때마다 밝혀 왔으며 정부에서도 《정경분리》의 실천을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다.

그렇다면 《정경분리》의 통일정책이 성공하기 위해서 필요한 여건은 무엇인가? 필자는 《정경분리》정책이 성공하기 위해서는 먼저 그 동안 자유로운 남북경협과 민간교류를 억제해온 기존의 각종 규제를 고치는 일부터 시작해야 한다고 본다. 아무리 기업들이 남북경협을 추진할 준비가 되어 있고 민간에서 교류의사 있어도 법적체계가 그것을 막고 있으면 아무 소용이 없다. 따라서 《정경분리》정책은 법적체계를 09 재구성하는 일에서부터 출발하지 않을 수 없는 것이다.

10 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

물론 《정경분리》라 하더라도 경협부문의 많은 영역이 정치관계의 발전수준에 따라서 진행될 수 밖에 없다. 그러나 이것이 《정경분리》의 한계인양 논해져서는 안된다. 이 경우 중요한 것은 정부가 경협부문을 통제하거나 지도한다는 생각이 아니라 개별기업들이 자신의 사업이 어느 정도의 남북 정치관계수준에서 가능한지를 자율적으로 결정해서 경협에 나서도록 도와주어야 한다는 점이다. 즉 《정경분리》시대에는 정부가 경협이나 민간교류를 권력이나 법제화를 통해서 제한해서는 안된다는 점을 항상 명심할 필요가 있다.

현재 남북교류를 규제하는 법규는 1990년 8월에 제정되어 4차례의 개정을 거쳐온 「남북교류협력에 관한 법률」과 그에 기초한 관계 법령들로 구성되어 있다.(「남북교류협력법규집」, 1997) 1990년대 들어서서 역대정부가 남북교류관련법규들을 제정한 것은 교류자체를 인정하지 않았던 이전 시대와 비교해볼 때, 당시로서는 획기적인 진일보한 전향적 조치였다. 그러나 이 법규들은 기본적으로 《정경연계》적 발상에 기초하고 있으며, 현재도 그 기본골격은 고쳐지지 않은 채 유지되고 있다. 따라서 《정경분리》의 통일정책을 추진하고 있는 현재적 관점에서 볼 때, 이 법규들은 수정될 수밖에 없다. 정부 역시 관련법규 수정을 약속한 바 있다.

새로운 법령개정에서는 남북경협이나 교류를 추진하면서 소비되는 비용을 절감하는 방향으로 각종 규제가 완화될 필요가 있다. 예컨대 적어도 북한의 초청장 혹은 입국 비자를 취득한 기업인이나 경협 관련 기술자의 방북은 신고제로 운영할 필요가 있으며, 위탁가공 교역과 관련한 시설재 반출에 대해서는 규제 법규를 전향적으로 해제하는 것이 바람직하다. 대북투자규모에 대해서도 궁극적으로 상한선을 폐지함으로써 기업의 자율성을 보장하고 기업이 스스로 이윤동기에서 움직일 수 있도록 여건을 마련해주어야 한다.

경협과 관련한 법령을 정비할 때, 정부는 교역규제보다는 교역확대를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 특히 국방산업, 전략산업 등 특수업종을 제외한 대북교역 물품에 대해서는 전면적으로 허

용할 필요가 있다. 이를 위해서 정부는 관계 법령을 고쳐서 교류 품목별로 구체적으로 불허 품목과 심사필요 품목을 제시함으로써 법규에 규정되지 않은 품목들은 자유롭게 교역할 수 있도록 하는 공제적(控除的, negative) 접근을 취할 필요가 있다.

한편 민간교류의 활성화를 위해서는 장기적으로 일반인의 북한 방문도 사전 승인제에서 신고제로 바꿀 필요가 있다. 그러나 여건상 현 단계에서 그것이 어려우면 제3국에서의 북한주민 접촉만이라도 사전 승인에서 신고제로 바꾸는 것이 바람직하다. 사실 제3국에서 북한주민과 접촉하는 경우, 그것을 반드시 통일부에 신고할 필요가 있는지도 검토해 볼 필요가 있다. 또한 민간교류의 활성화를 위해서 사회문화분야의 교류협력사업자 및 사업승인 조건이나 절차도 대폭 완화시키거나 간소화할 필요가 있다.

한편 《정경분리》 정책이 성공하기 위해서는 각종 법규들을 고치는 것에 못지 않게 정경연계론의 타성에 젖어 있는 관료조직을 혁신하는 것이 필요하다. 정책이란 아무리 좋은 방안이 제시되어도 그것을 수행하는 주체들이 거부적 태도를 취하면 그만큼 효과는 반감되게 마련이다. 이런 의미에서 대북정책을 수행해 나가는 데는 통일철학과 전략들 못지 않게 정책수행자들의 자세가 중요하다.

우리의 대북 정책담당자들은 오랫동안 정경연계론의 문화속에서 업무를 수행해왔다. 그러다보니 일부는 부지불식간(不知不識間)에 민간부문에서의 대북접촉을 ‘강가에서 노는 어린 아이’처럼 위험시하게 되며, 그것은 자연스럽게 관독점(官獨占) 의식으로 연결되어왔다. 뿐만 아니라 일부 대북 정책수행자들 사이에는 우리 사회의 특이한 이데올로기 풍토 때문에 강경정책수행을 마치 애국적 행위로 여기면서 온건정책수행을 이데올로기적 혐의를 가지고 바라보는 바람직하지 못한 정서도 유포되어 있었다. 이런 정서에서 정경연계론은 ‘북한공산당을 모르는 매우 나이브한 정책’으로 간주된다. 따라서 이러한 분위기 속에서 타성에 젖은 정책수행자들이 《정경분리》론을 잘못 인식하거나 혹은 의도적으로 왜곡시킬 가능성이 상존한다.

12 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

결국 이러한 분위기가 만연하면 《정경분리》도 ‘실천해야 할 정책적 원칙’보다는 정치적 수사(修辭)정도로 생각하려는 경향이 생겨나게 된다. 이렇게 되면 《정경분리》와 관련한 전향적인 정책을 발표하는 자리에서 발표 당국자가 기자회견을 통해서 사실상 《정경분리》와 어긋나는 ‘신중론’을 개진하거나, 비공식 석상에서는 대북투자에 부정적인 발언들을 하게 되는 것이다.

따라서 정부가 이러한 부정적 요인들을 극복하고 《정경분리》정책을 원활히 수행해나가기 위해서는 몇 가지 대책이 필요하다. 먼저 정책결정자 수준에서 대통령의 《정경분리》정책이 일선 정책집행부서에서 제대로 관철되고 있는지 지속적으로 관찰할 필요가 있다. 아울러 관료들의 사고를 대북포용정책쪽으로 전환시키기 위해서 정부의 통일정책기조와 그 인식론적 기반에 대한 체계적인 교육도 필요하다.

한편 《정경분리》정책을 뒷받침하기 위한 조직개편도 고려할 필요가 있다. 《정경분리》는 필연적으로 민간교류와 경협을 활성화시키고, 또 이 분야가 통일정책 수행에서 차지하는 비중을 증대시킨다. 따라서 민간교류, 이산가족문제, 경협관련 부서를 강화하는 방향으로의 조직개편도 고려해볼직하다.

한편 《정경분리》의 핵심인 남북경협이 비용손실을 최소화하며 원활하게 이루어지기 위해서는 민간인들이 북한정보에 손쉽게 접근할 수 있는 정보 공급체계의 구축과 기업의 대북투자를 돕기 위한 투자자문회사의 설립이 필요하다. 《정경분리》시대에는 남북교류에 참여하는 모든 주체에게 올바른 북한정보를 제공하기 위해서 창구다원화 시대에 걸맞은 대북정보 공급체계의 구축이 필요하다. 필자의 견해로는 이를 위해서 민간기업이나 교류희망단체, 개인에게 일정한 대가를 받고 북한의 정치, 경제, 시장 등 관련 정보를 제공하는 반관반민(半官半民)의 북한정보센터의 설립이 필요하다고 본다. 또한 《정경분리》정책의 성공을 위해서는 대북 투자자문회사의 설립이 필수적이다. 기업의 대북진출은 투자성격에 따라서 각각 거기에 맞는 남북관계 수준이 있다. 즉 대체로 경협은 일정한 정도의 남북당국자간 관계를 전제

하게 마련이다. 그러나 그 수준은 사업성격에 따라 다르다. 그런데 ‘어느 정도의 남북관계 수준에서는 어느 정도의 사업이 가능하다’는 식의 판단을 획일적인 관료주의적 관성을 지니고 있는 정부가 하기는 어렵다. 그렇게 되면 자칫 정경연계론으로 회귀할 가능성도 높다. 따라서 투자하는 기업이 스스로 자율적으로 투자사업이 현단계의 남북관계 수준에서 안전한가 혹은 미래에 전망되는 남북관계에서 안전한가를 판단하여야 한다. 그러나 개별기업은 이것을 판단할 정보체계나 지식을 갖고 있지 않다. 뿐만 아니라 개별기업은 자신의 투자와 관련한 각종 북한정보와 투자 노하우도 제대로 가지고 있지 못하다.

따라서 이 문제를 해결해 주기 위해서(기업의 자율적 결정을 돕기 위해서) 민간 부문에서 유능한 대북 경제전문가를 비롯하여 다양한 북한전문가들이 참가하는 대북 투자자문회사의 설립이 필요하다. 이렇게 되면 《정경분리》에 따른 기업의 초기 대북진출 손실을 최소화시키면서 경험을 활성화시키는데 큰 도움이 될 것이다. 이러한 대북 투자자문회사는 대정부 자율성과 전문성, 수익성 등을 고려하여 회사 형태가 결정될 것이다. 필자의 판단으로는 이 회사는 대정부 자율성을 확보하기 위해서 정부출연기관의 형태는 곤란하다고 본다. 따라서 전경련, 중소기업중앙회, 무역협회 등 민간경제단체들이 공동출자하거나 순수 개인기업 중의 한 형태가 되어야 바람직하다. 이 회사의 수익성 문제를 고려해볼 때, 현단계에서는 전자(前者)의 형태가 보다 현실적이지 않나 판단된다.

5. 《정경분리》의 활성화를 위한 정책과제

《정경분리》의 꽃은 남북경협이다. 즉 남북경협이 정치논리에 영향을 받지 않고 경제의 논리에 기초해서 지속적으로 발전함으로써 남과 북 사이의 긴장을 완화하고 민족공동의 번영을 이룩하며 민족의 동질성을 회복하는데 기여하도록 하자는 게 《정경분리》의 중요한 정책적 함의라고 할 수 있다.

14 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

그렇다면 《정경분리》를 위해서 우리가 취해야 할 정책적 과제는 무엇인가?

먼저 우리는 남북경협에 대한 기존의 인식을 전환할 필요가 있다. 즉 이제 우리는 마치 '시혜적 차원'에서 사고했던 남북경협을 '경제의 합리성에 기초한 남북한 상호이익구조의 창출'이라는 관점으로 전환시킬 필요가 있다. IMF체제는 우리에게 남북한 당국간 관계를 개선하는데 필요한 경제적 레버리지를 크게 약화시켰다. 따라서 이제 IMF체제는 남북관계의 성격을 '남한에 의한 북한에 대한 일방적 시혜'에서 '남북한 상호 호혜'의 관계로 전환시키는 계기가 되고 있다. 경제적으로 호혜적 남북관계의 구축을 통한 상호이익구조의 창출의 필요성이 커지고 있는 것이다. 한편 IMF체제는 남북관계에서 감성적 거품을 제거하는 계기가 되고 있다. 즉 그 동안 '민족'이라는 강한 정서적 유대감이 남북경협을 추진하는 기업들에게 어느 정도 영향을 미쳐온 것이 사실이다. 그러나 이제 IMF체제에 직면해서 '같은 민족'이라는 비경제적인 정서적 측면에 치우친 대북 사업이 자연스럽게 억제되고 이윤추구라는 기업의 원래 목적에 기초한 합리적 대북투자가 주류를 이루게 될 것으로 보인다.

한편 남북경협이 기업만의 독점물은 아니다. 북한의 대규모 인프라 건설과 같은 경우는 기업의 힘만으로 부족할 때도 있다. 따라서 남북경협의 기본 주체는 기업이지만 경우에 따라서 정부도 경협에 참여할 수 있을 것이다. 따라서 정부는 중장기적으로 북한의 인프라 건설을 위한 남북 공동협력사업의 제안을 검토할 필요가 있다. 즉 정부는 우리의 경제사정이 나아지는 대로 앞으로 북한의 사정을 감안하여 해운, 항만 등 비교적 협력이 용이한 부문부터 북한에 공동협력을 제안한 필요가 있다.

남북경협을 촉진하기 위해서 정부나 기업은 김일성의 유훈을 적절하게 활용할 필요가 있다. 북한에서 김일성의 유훈은 쉽게 파기할 수 없는 철칙과 같은 것이다. 그런데 김일성은 생전에 남한을 포함한 외국기업과의 합작에 대해서 적지 않은 교시를 남겼다. 특히 그는 사망

하던 해인 1994년에 북한산업의 정상화와 관련해서도 많은 ‘유훈교시’를 남겼다. 그리고 이 내용들은 김일성 저작집에 실려 있다.(김일성, 1996) 여기에는 중국·유럽 등으로 나가는 한국 교역 물품의 수송을 위한 북한교통로 이용, 나진·선봉 자유경제무역지대의 외국기업 유치, 관광지 개발 등 남북경협과 관련된 사항들도 적지 않게 적시되어 있다. 바로 이러한 분야에서 정부나 기업이 북한과 경협을 모색한다면 그만큼 성사 가능성도 높고 우리에게도 도움이 된다고 본다.

한편 정부는 실항민 기업가들이 도별(혹은 군별)로 고향투자단을 구성해서 고향지원 및 북한투자를 실현하는 방법도 모색해 볼 필요가 있다. 이를 위해서 먼저 실항민 기업가들이 도별로 국수공장이나 식료공장 등 북한이 절실히 원하면서도 상대적으로 비용이 작게 드는 분야에서 북의 고향을 지원하고, 이러한 지원을 통해서 쌓은 신뢰를 바탕으로 고향에 (도별, 혹은 사정이 좋은 경우는 군별로) 적당한 투자사업을 진행시키는 것은 어떨까 사료된다. 물론 이 과정에서 정부는 「남북협력기금」으로 실항민 기업가들의 고향지원사업을 지원할 수 있을 것이다.

한편 《정경분리》에 기초한 남북경협을 활성화하기 위해서 정부는 남북한간의 거래를 국가간 거래가 아닌 민족내부간 거래로 확정할 필요가 있다. 남북한은 남북기본합의서 15조에서 이미 양측의 교역을 민족내부거래로 하기로 확정된 바 있다. 그러나 남북경협이 활발하게 이루어지면 일부 국가들이 자국의 경제이익을 위하여 이를 부정하려는 움직임을 보일 가능성이 있다. 따라서 정부는 북한과 협의하여 국제경제사회에서 남북교역을 국제적인 통상규정의 예외적 형태로 인정받는 한편 이 문제를 다룬 남북기본합의서 제15조를 구체화시켜서 공동으로 민족 내부간 교류를 합의·선언할 필요가 있다.

한편 《정경분리》로 인해서 자율적인 대북진출이 가능해진 기업들이나 민간단체들은 「국민의 정부」의 핵심적인 대북정책인 이산가족 재회를 비공식적인 수준에서 지원할 수 있을 것이다.

「국민의 정부」는 출범하면서 가장 시급히 추진해야 할 대북정책과

제로 이산가족재회를 제시하였다. 남북한에 갈라져 있는 이산가족의 재회는 인도주의적 차원에서는 자신의 끊어졌던 혈육의 맥을 다시 잇는다는 점에서 가장 중요한 인간사(人間事)중의 하나이고, 민족사적 차원에서는 40여년간 누적되어온 동족간의 증오를 불식시키고 분단·전쟁으로 상처받은 민족정서를 치유하는 중요한 계기가 될 수 있다. 나아가 이산가족의 재회는 통일의 차원에서 남북간의 긴장완화와 평화분위기의 조성에 중요한 기여를 함으로써 평화통일의 분위기를 촉진시킬 것이라는 점에서 커다란 의미를 지닌다.(이종석, 1998, p 185)

그런데 분단의 장기화로 원(原)이산가족의 자연 사망이 급격히 늘어나고 있어 이 문제를 풀 수 있는 시간이 별로 남아 있지 않은 실정이다. 사실 금세기 내에 이산가족재회를 성사시키지 못하면 이 문제는 무책임하게 유실될 가능성이 매우 높다. 따라서 이산가족재회는 남북한이 풀어야 할 가장 우선적인 과제라고 할 수 있다. 그러나 이산가족재회 문제는 현실적으로 매우 어려운 벽에 부딪혀 있다. 이산가족재회는 인도주의적 차원에서는 단순한 가족간의 재회에 불과하지만 남북한에 수백만 명의 이산가족이 생존해 있는 현실에서 그것은 대규모 인적교류를 수반할 수밖에 없기 때문에 정치적인 차원에서 볼 때 북한체제에 상당한 영향을 미칠 수 있는 변수로 작용할 수도 있다. 실제로 북한은 이산가족재회가 수반할 대규모 인적교류가 북한사회에 미칠 정치적 파장에 대해서 우려하고 있다. 따라서 북한이 상당기간 이산가족 재회에 대해서 미온적인 태도를 취할 가능성이 높다. 바로 이러한 상황에서 이산가족재회의 실질적 성과를 위해서는 민간부문에서 비공식적인 서신왕래나 재회를 추진하는 것이 유용할 수 있다.

현재 이산가족재회 추진과 관련해서는 다음의 3가지 형태의 재회방식이 상정 가능하다.

- 제1안 : 남북한 이산가족상봉(판문점에 이산가족면회소 설치)
- 제2안 : 북한의 특정지역(나진·선봉) 관광과 이산가족상봉 연계
- 이 경우 남한의 이산가족이 자유경제무역지대인 나진·선봉지역 관

광을 명분으로 방문하고, 북한의 이산가족 또한 거주지에서 그곳으로 나와서 상봉한다. 상황진전에 따라서는 이 지역에 면회소를 설치할 수 있을 것이다. 그리고 면회장 개설시 면회장 사용료 명목으로 일정 금액을 북한당국이 수수할 수 있다면 실현가능성이 높아질 것이다.

제3안 : 제3국(중국)의 국경지방에서 비밀 상봉하는 방법

현재로서는 이상의 3가지 대안중 제1안은 기대하기 어렵다. 그렇다면 제2안이 바람직한데, 북한이 정부차원에서 이 문제의 협의를 꺼린다면 일정 기간 민간차원에서 이 사업을 추진할 수도 있을 것이다.

한편 《정경분리》는 대북창구 다원화와 짝을 이루는 개념이다. 민간의 자율적 영역을 인정하지 않는 창구 단일화의 논리로는 《정경분리》 정책을 성공적으로 수행할 수 없다. 바로 이러한 차원에서 우리가 관심을 가져야 하는 부분이 민간에서 전개되고 있는 식량지원문제이다.

현재 정부는 정부차원과는 별도로 인도주의적 차원에서 자율적으로 전개되고 있는 민간부문에서의 북한동포돕기운동을 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 아직까지 북한에 지원품을 전달하는 창구는 대한적십자사로 단일화되어 있다. 즉 창구가 단일화되어 있는 것이다. 그러나 이러한 상황은 《정경분리》의 원칙에도 어긋날 뿐만 아니라 북한지원의 부수적 효과들을 오히려 차단하는 문제가 있다고 본다. 민간에서의 북한 식량지원은 1차적으로 인도주의적 성격을 띤다. 그러나 그것은 지원과정에서 우리의 다양한 민간단체들이 중국 등 제3국에서 북한측 인사들과 광범하게 접촉함으로써 북한사회 변화에 영향을 미치게 된다. 즉 식량지원을 위한 광범한 민간접촉은 통제사회인 북한사회에 보다 용이하게 남한의 식량지원 소식을 전파하고, 이를 통해서 북한주민들의 남한에 대한 불신과 적개심을 감소시키는 계기가 될 수 있다. 이러한 광범한 접촉은 자연스럽게 북한체제의 변화를 유도하는 데 기여하게 될 것이며, 북한과의 광범한 민간네트워크 형성에도 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 본다.

18 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

이렇듯 민간부문이 물품을 전달하기 위해서 직접 북한측 인사들과 만나고 또 직접 지원물품을 인도하는 것은 북한변화 및 북한주민의 대남인식 변화에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러나 아직까지 민간단체들의 대북직접지원은 유보되어 있다. 지금도 우리의 지원물품은 대한적십자사와 북한측 대표와의 단일창구 접촉을 통해서 우리의 상표가 미부착된 채, 선박을 통해서 남포 등 북한의 항구로 옮겨지고 있다. 이러한 북한지원방식이 과연 북한체제의 변화에 얼마나 영향을 미칠 수 있을지 의문이다.

6. 맺음말

최근 정부는 《정경분리》에 기초해서 경협활성화 방안을 모색하고, 이산가족문제 해결을 위해 민간·정부를 모두 활용하는 양궤도 정책을 추진하고 있다. 또한 적십자사를 통한 인도주의적인 대북 식량지원도 추진하고 있다. 이러한 대북정책은 전반적으로 남북간의 화해와 협력을 통해서 북한을 평화와 개혁·개방으로 끌어내겠다는 「국민의 정부」의 정책의지를 충실히 반영하고 있을 뿐만 아니라 탈냉전의 세계사적 추세에 부응한 매우 현실적이며 적절한 조치들로 평가된다.

이러한 정책구사는 전략적으로 볼 때도 정치적 사안보다는 경제문제나 인도주의적 문제에 집중됨으로써 냉각되어 있는 현단계 남북관계 수준을 감안한 적실성있는 관계 개선책이라고 할 수 있다. 이제 문제는 정부가 북한의 반응을 서두르지 말고 기다리는 것이다. 그러면 북한도 시간의 완급은 있을지언정 민간차원 뿐만 아니라 정부차원에서 대화에 응할 것으로 예상된다.

한편 우리는 지금까지 통일문제를 민족공동체의 장래와 연결시키기 보다는 주로 상대방을 이기기 위한 대응전략으로 다루어 온 측면이 컸다. 그러다 보니 우리의 통일전략은 빈번하게 냉철한 국가이익이나 혹은 민족이익보다는 그것들이 희석된 채 체로-섬 게임적 감성에 기초해서 전개되어 왔다. 그러나 이제 우리는 남북관계를 더 이상 완승

(完勝)게임 방식으로 풀지 말고, '상대방과 함께 이익을 취하는 부분 승리'의 관점에서 접근해야 하는 시기에 와 있다.(한승주, 1994, p 69) 우리는 양쪽이 모두 승리했다고 주장할 수 있는 부분적 승리가 완전한 승리보다 훨씬 국가이익이나 민족이익 어느 쪽에서 보아도 유리하다는 점을 인식할 필요가 있다.

무엇보다도 우리는 장기적 전망에 기초한 여유를 가지고 남북관계를 풀어 갈 필요가 있다. 그리고 '이에는 이'라는 감성적 대응보다는 확고한 자신감을 가지고 포용력있는 이성적 대응전략을 구사할 필요가 있다. 상대가 신용을 보여주어야 나도 신용을 보여줄 수 있다는 조건부 신용론보다 내가 먼저 상대에게 신용을 보여주어 상대를 순치(馴致)시키는 지혜와 결단도 필요하다. 바로 이러한 인식들이 탈냉전 시대 대북정책의 기초이자 《정경분리》정책의 인식론적 배경이라고 본다.

참 고 문 헌

- 《「국민의 정부」 대북정책의 추진기조》, 통일부, 1998. 3. 26
- 김대중, 《런던대 SOAS 초청 강연회 연설문》, 청와대, 1994. 4. 4
- 김일성, 《김일성저작집 (44)》, 평양, 조선로동당출판사, 1996
- 《남북교류협력법규집》, 통일원, 1997
- 「남조선당국자들의 《흡수통합론》을 준렬히 규탄한다」, 《로동신문》, 1991. 6. 25
- 이종석, 「김정일 총비서 취임과 대남정책전망」, 《시사월간 WIN》, 1997년 11월호, 중앙일보사
- _____, 「김대중정부 통일정책의 방향과 과제」, 《신동아》, 1998년 2월호, 동아일보사
- 한승주, 「부분적승리는 ‘완전’ 향한 첫걸음」, 《시사저널》, 1994. 11. 17
- Turk, Lynn, “Integrating North Korea”, *Korea Money*, October 1996

II

정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세

이 상 만

(중앙대 경제학과 교수)

1. 서론

김대중 대통령은 지난 2월 25일 취임사를 통해 화해와 협력, 평화 정착에 토대를 두고 남북관계를 발전시키되 문화, 예술, 경제교류 등 가능한 분야부터 각종 교류·협력을 추진하겠다는 방침을 밝혔다. 그리고 특히 경제분야의 경우 정경분리원칙에 입각한 교류·협력을 추진한다는 방침이어서 이에 상응한 교류·협력 관련 법과 제도의 개선 그리고 행정 절차의 간소화를 위한 정책 등이 지속적으로 추진될 것으로 보인다. 이와 같은 새정부의 대북 정책기조의 전환에 따라 정부는 그 첫 조치로서 3월 27일 남북경협 활성화 방안과 이산 가족 상봉계획을 발표하였다. 이 방안에는 대북투자 활성화를 위하여 현재 500만 달러로 묶여있는 대북투자 규모에 대한 제한을 전면적으로 철폐하고 대북투자 품목도 일부 금지 품목을 제외하곤 모두 허용하며 민간기업 총수의 방북을 허용하는 등 대북 경제교류에 있어 정부의 규제를 완화하고 민간기업의 자율을 대폭 확대하는 내용이 포함되어 있다.

<표 1> 새정부의 3. 27 대북 경협 활성화 조치

구 분	내 용
경협원칙 대북투자 규모 투자품목 제한 위탁 가공설비 반출 재벌 총수 방북 실향민 고향방북 이산가족 상봉지원	정경분리, 경제논리 따라 추진 5백만 달러 제한 철폐, 기업자율 전략물자 제외 허용폭 확대 1백만 달러 이상도 허용 적법절차에 따라 적극승인 허가제에서 신고제로 전환 주소안내 신청, 지원금 지급

자료: 매일경제신문사

이와 같은 정부의 3. 27 대북 경협 활성화 조치는 새정부의 대북 경협 추진전략이 기존의 정경연계 전략에서 정경분리로 전환되었음을 알려주는 것으로 앞으로도 대북 경제교류에 대한 정부의 규제완화 조치가 계속될 것으로 보인다.

따라서 본 논문에서는 남북 경제교류·협력의 활성화에 걸림돌로 작용하고 있는 요인들을 살펴보고 기존의 남북경협 추진전략에 대한 평가를 토대로 새정부의 남북경협 추진전략의 합리적 방향과 이를 위한 정부와 민간의 역할에 대하여 살펴보도록 하겠다.

2. IMF체제하의 남북한 경제교류 전망

한국경제는 IMF체제하에서 전반적이며 급격한 구조조정을 겪게 되었으며 이와 같은 구조조정은 경제 전반에 걸쳐 엄청난 충격을 주고 있으며 남북관계에도 많은 영향을 줄 것으로 보인다.

가. IMF체제하의 남북관계

최근 남북한은 모두 경제적 어려움에 직면해 있다. 한국은 IMF 관리체제하에서 경제적 어려움을 겪고 있으며 북한 역시 심각한 경제난과 식량부족에 시달리고 있다. 그러나 정치적으로는 남북한이 동시에 새출발을 하게 되었는데 김대중 정부의 출범과 지난해 김정일의 노동당 총비서 취임으로 남북한은 공히 남북관계의 새장을 열 수 있는 국내권력 기반을 갖추게 되었다.

김대중 정부의 출범으로 조성된 새로운 정치환경은 전향적인 대북 정책이 추진될 가능성이 높기 때문에 남북관계에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 식량지원을 매개로 적십자 회담을 통해 유지되어 온 남북관계는 외환위기에 따른 대북 지원의 축소로 부정적 영향을 받을 것으로 보인다. 한편 북한은 식량확보를 위해 남한보다는 미국, 일본으로 눈을 돌릴 가능성이 높기 때문에 기존 전략인 통미·봉남 정책이 더욱 강화될 가능성이 높다.

한편 남북한 경제교류도 김대중 정권의 정경분리 원칙에 따라 질적 발전의 여지는 많으나 한국이 겪고 있는 경제적 어려움으로 인해 위축될 가능성도 높다. 따라서 IMF체제하의 남북관계는 이와 같은 많은 변수들에 의해서 영향을 받기 때문에 유동적일 가능성이 많다.

나. IMF체제하의 남북한 경제교류 전망

IMF한파로 기업의 도산과 부도가 속출하고 있는 상황에서 기업의 대북 투자를 위한 자금 여력은 한계가 있어 IMF체제하의 남북경제교류는 단기적으로 대폭 축소될 가능성이 높다. 한편 정부의 경제정책도 국내경제의 회생에 최우선을 두고 있는 만큼 단기에 경제적 실리를 얻기 힘든 북한과의 경제교류는 그 우선 순위에서 밀릴 가능성이 높다. 그 동안 가장 활성화되었던 대북 위탁가공교역도 북한 노동자

들의 임금을 달러로 결제하고 있기 때문에 환율상승으로 인해 큰 어려움을 겪을 것으로 보인다. 따라서 최근과 같은 고회환을 체제가 유지되는 한 위탁가공 교역도 현재보다 위축될 가능성이 높다. 특히 환율의 상승으로 간접교역에 따른 물류비용과 중개 수수료 등 간접비용도 오르기 때문에 남북간 교역 전망이 밝지 않다. 실제로 일부 대북 교역업체들이 최근 극심한 자금난 때문에 달러화 결제를 연기하거나 시설재의 북한반출을 중단하는 등 사업규모를 축소하고 있는 것으로 알려져 있다. 지난 1월중 무역협회의 조사결과를 보면 대북투자 업체의 74%가 사업을 연기할 예정이며 남북교역의 주종을 이룬 금괴 등 철강금속류의 반입과 임가공 교역의 위축으로 올 남북교역은 전년대비 30~40% 정도 감소될 것으로 전망하고 있다. 최근 한국의 금융위기가 남북경제교류에 미치는 영향을 부문별로 정리해 보면 다음과 같다 (<표 2> 참조). 그러나 이와 같은 IMF 체제하의 어려움에도 불구하고 기업의 대북 투자가 그 동안의 수익성을 무시한 시장 선점 방식이 아닌 수익성 위주의 방식으로 전환된다면 장기적 관점에서 남북경제교류는 질적으로는 한 단계 발전하는 계기를 마련할 수도 있다. 또한 IMF체제하에서는 정부규제의 완화를 통해 남북간 민간교류의 폭과 자율성이 크게 확대될 것이기 때문에 신정부가 남북경협을 추진에 있어 정경분리 원칙을 지속하면 장기적 관점에서는 남북경제교류가 활성화될 수 있는 기반이 조성될 수 있다. 정부의 과도한 규제와 정경 연계전략이 그 동안 남북경제교류 활성화에 가장 큰 장애 요인이 되었기 때문이다. 위탁가공의 경우도 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있으며 본격적인 대북 투자를 대비한다는 측면이 있기 때문에 장기적으로 환율이 안정되어 고회환에 따른 비용 상승요인이 사라지면 다시 활성화될 것으로 보인다.

한편 IMF 체제하에서 외국기업에 의한 국내기업, 은행의 인수 합병이 자유로워지는 등 대외개방의 폭이 넓어지면 국내기업과 외국기업의 제휴에 의한 대북 진출도 활성화될 것으로 보인다. 이외에도 IMF체제는 대북투자를 위해 사업외적 비용을 과도하게 지불하는 잘

<표 2> 금융위기가 남북경제교류에 미치는 영향

구 분	물 자 교 역 / 위 탁 가 공	경 험
환율인상	<ul style="list-style-type: none"> · 가공임, 선박운임등 원가 상승요인 발생으로 위탁 물량이 국내생산으로 전환됨. · 설비반출지연으로 사업 확대 부진 	<ul style="list-style-type: none"> · 원화환산 투자금액 및 현지 운영비 증가로 투자 실현 불투명
유동성 경색 및 이자율 상승	<ul style="list-style-type: none"> · 국내생산과 비교시 위탁 가공 기간에 대한 금융비용 상승 · 조직 재조정에 따른 대북 사업 부서 위축 및 사업 감소 	<ul style="list-style-type: none"> · 자금경색에 따라 해외 투자 우선순위에서 배제 · 출장비, 현지체류비 부담으로 투자사업 추진위축
저성장에 따른 경기 침체	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 수요감소로 물자반입 및 위탁 가공물량 감소 초래 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한내수시장 취약, 국내 수요감소에 따라 투자유인 효과 감소

자료: LG 경제연구소

못된 관행을 바꿀 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다. 남북경협에 따른 사업외적 비용의 절감 즉 거품을 제거하는 것은 장기적 관점에서 남북경제교류의 확대에 기여하게 될 것이다. 인건비 상승 등 고비용으로 인해 국제 경쟁력을 상실한 우리의 사양산업이 북한에 진출할 경우 저렴한 노동력을 확보할 수 있고 북한은 외화를 벌 수 있으므로 남북 경제교류를 통해 남북한은 모두 이익을 볼 수 있다. 따라서 장기적으로는 기업들이 산업구조 조정의 일환으로 대북 사업을 적극 추진할 것으로 보인다. 무역협회의 조사에 의하면 남북경협이 본격 추

진될 수 있는 시기로는 99년도 상반기 또는 하반기 이후로 예상하고 있는 기업이 많았다.

3. 남북한 경제교류 현황과 문제점

남북간의 물자교역의 경우 1988년 정부의 대북 경제교류 허용방침 이후 현재까지(1998년 1월말) 남북교역 승인실적은 반입 1,258,879 천 달러, 반출 298,396 천 달러로서 총 1,557,275 천 달러에 이르고 있어 그 동안 남북경제교류가 계속적으로 증가하여 그 규모도 상당한 수준으로 확대되었음을 알 수가 있다.

그러나 그 내용을 보면 우선 남북한간 교역은 북한산 물자의 반입이 압도적으로 많으며 교역의 형태도 직교역이 본격적으로 이루어지지 못하고 주로 제 3국을 통한 간접교역에 의존하고 있는 실정이다. 이와 같이 남북교역이 급진적으로 확대되지 못하는 이유로는 주로 북한상품에 대한 정보부족, 반입된 불량품에 대한 보상장치 미비, 북한 취향 선박 확보의 어려움과 납기 지연, 북한측의 일방적 계약 파기 등 간접교역에 따르는 문제점과 함께 남북한간에 무역협정, 투자보호협정 등 경제교류에 필수적인 정부차원의 제도적 장치가 없기 때문에 기업체의 불안감이 높으며 분쟁 발생시 신속 공정한 해결이 어렵다는 점을 들 수가 있다. 그리고 교역상의 문제점으로는 북한의 외화부족과 교역대상품목의 부족 등을 들 수가 있다. 따라서 북한의 상대적으로 적은 수출입규모나 주요 수출품이 광산물, 수산물 등 1차 상품인 점을 감안한다면 남북한간의 교역품목이나 교역규모는 당분간 상당히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

한편 경제협력의 경우 남북경제협력이 정부 통일정책의 최우선 과제로서 강조되어 온 것에 비하면 실적이 미미한 상태로 기대에 못 미치는 성과를 가져왔다. 남북한간 물자교역의 확대에 있어 가장 큰 걸림돌이 되는 요인으로서의 북한의 외화부족과 교역상품의 부족 등을 들 수가 있다. 이와 같은 교역상의 문제점을 해결하기 위하여 북한의

풍부하고 값싼 자원과 남한의 자본·기술을 합작하는 방안이 제시되었다. 즉 값싼 상품을 생산·수출하면 북한의 외화부족해소에 도움이 되고 남한기업의 국제 경쟁력 제고에도 크게 기여할 수 있다는 것이다. 그러나 최근 급격한 증가추세에 있는 위탁가공교역을 제외하면 지금까지 정부의 협력 사업자 승인을 받아 합작투자 등이 성사된 사업은 대우의 남포공단 합작과 태창의 금강산 샘플개발 사업 외에는 별다른 실적이 없는 실정이다. 이처럼 남북한간 경협이 침체상태에서 벗어나지 못하고 있는 주요 요인으로는 남북한간에 투자보호협정이나 이중과세방지협정 등 경협에 필요한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점과 함께 정부가 그 동안 견지하여 온 정경연계정책을 들 수가 있다. 경제협력이 핵문제 등 정치·군사문제와 연계되어 추진되어 온 관계로 불안정한 정치·군사상황의 변화가 경제협력의 추진에 민감하게 영향을 미쳐왔기 때문이다.

4. 경제교류에 대한 남북한의 입장차이

가. 남한의 입장

정부의 남북 경제교류·협력에 대한 기존의 입장은 정부주도하에 단계적으로 경제교류·협력을 추진하며 그 실행주체는 기업이 되어야 한다는 것이다. 우리 정부의 남북경제교류에 대한 단계적 추진 방안은 첫 단계로서 남북교역의 활성화와 시범사업에 대한 합작투자 및 제도적 장치를 마련하는 시범사업 실시 및 제도화 단계를 설정하고, 두 번째 단계로는 시범사업을 통해 남북경협에 대한 경험이 축적되고 제도적 장치가 마련된 후 분야별로 다양한 교류·협력사업을 추진하는 교류·협력의 활성화단계, 그리고 세 번째로 남북경제협력사업을 본격적으로 추진해 나가는 한편 남북경제공동체 형성에 대비한 제도적 기반을 구축하는 경협의 본격화단계 등 3단계로 설정하고 있는데 각 단계별 사업추진 내용을 살펴보면 다음과 같다(<표 3> 참조).



<표 3> 정부의 3단계 경제교류·협력 추진방안

단 계	사 업 추 진 내 용
<p><1단계> 시범사업 실시 및 제도화 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 간접교역을 직교역으로 전환 청산결제 계정, 환거래계 약으로 남북한 직접결제, 상사 분쟁 해결절차 마련 - 교역증대 품목다양화, 위탁가공을 위한 시설재 반출과 기술자 방북허용, 판문점에 남북협의기구 설치 - 핵문제해결 후 제도 마련 소규모 시범사업 실시 경공업분야에 소규모 합작투자(남포공단), 공동어로, 남북한 연계관광, 남북한 주민 관광목적 상호방문, 이동성 병충해에 대한 정보교환과 공동방제 - 제도적 장치 투자보장, 이중과세 방지, 산업재산권 보호 - 교통망 연결 인천, 포항, 부산항과 북측의 남포, 원산, 청진항간 해로 개설, 입출항 절차 간소화 - 통신망 연결 판문점에 우편물 교환소 설치, 전신·전화·팩스 연결 - 관련자료 교환 남북한간 통계·표준 및 공업규격, 환경기준, 경제관련 법령, 기상 및 환경관련 자료
<p><2단계> 분야별 교류협력 활성화 단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 교역품목 다양화 및 다양한 교역형태 개발, 절차 간소화 - 광업분야에서는 동, 아연, 흑연, 석재(대리석, 화강암) 공동개발 - 제조업분야에서는 중대규모의 합작투자와 단독투자 - 농수산분야에서는 곡물, 산림자원개발과 연어 공동배양 - 관광분야에서는 설악산-금강산 연계관광단지 조성 - 비무장지대의 평화적 이용, 경의선, 경원선, 금강산선 등 철도 연결과 국도 1, 3호선 복원 - 과학, 기술, 환경분야의 다각적 교류 - 서울과 평양에 경제사무소 설치

단 계	사 업 추 진 내 용
<3단계> 경험 본격화 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 남북교역 전면확대실시 98년까지 교역규모는 20~30억불 수준 - 국내외 자원의 공동개발, 중공업분야와 기술집약적 산업, 관광, 수송, 엔지니어링 등 서비스 분야 합작투자 - 교통, 통신망 확대, 현대화 수송능력 제고, 남북한간 항로 및 제3국 연결 국제항공 노선, 북한 통신망의 현대화사업 지원

자료: 「신경제 5개년 계획」, 대한민국 정부, 1993, 요약 정리

나. 북한의 입장

북한은 1984년 합영법 제정을 시작으로 대외경제협력을 위한 법제도를 정비하는 등 적극적으로 개방정책을 추진하고 있다. 이는 경제난 타개를 위한 불가피한 선택으로서 대외개방을 통한 선진국으로부터의 자본·기술의 도입 없이는 경제회복이 어려운 북한의 현실을 반영하고 있다. 북한의 개방정책은 UNDP(유엔 개발기구)의 두만강유역 개발계획과 관련하여 1991년 12월 「나진·선봉 자유경제무역지대」 설치를 공표하면서부터 본격화되기 시작하였다.

이후 북한은 외국의 자본과 기술유치를 법적으로 뒷받침하기 위해 1992년 4월 헌법개정시 외국인투자의 헌법적 근거조항을 신설하였고 1992년 10월 「외국인투자법」, 「합작법」 및 「외국인기업법」을 제정하였으며, 「합영법시행세칙」을 개정하였고, 1993년 1월에는 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「자유경제무역지대법」 그리고 4월에는 「지하자원법」을 제정하는 등 대폭적인 법제도 정비를 통해 투자환경을 개선하고자 시도하였다. 한편 나진·선봉 자유무역지대에 대규모투자를 유치하여 동지역을 동북아 지역의 국제화물의 중

계기지, 수출가공기지 및 국제적 관광기지로 개발하기 위해 일본, 독일 등 서방 각국에서 투자유치를 위한 설명회를 개최하였다.

북한의 개방은 중국의 개방과는 달리 경제체제 개혁이 수반되지 않는 개방이며, 개방전략도 전면적인 개방이 아니라 나진·선봉지역에 국한된 제한적 성격의 개방이다. 그러나 이와 같은 제한적 개방도 주체경제와 자력갱생의 원칙을 고수해 오던 북한의 입장으로 볼 때는 커다란 변화임에 틀림없다.

남한과의 경제교류에 있어서는 1991년 12월 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에서 남과 북의 경제교류를 민족 내부교류로서 인정하였으며 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시하기로 합의하였다. 그리고 이어서 1992년 5월에는 남북경제교류·협력을 실현시키기 위해 「남북경제교류협력공동위원회」를 구성하는데 합의하였다. 또한 1992년 들어서부터 북한은 남한기업들의 대북 투자를 수차례 요청한 바 있으며 1992년 10월에 제정된 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」에는 남한기업의 대북 투자와 관련하여 종전의 「합영법」 보다 전향적인 조치가 포함되어 있다.

그러나 북한의 이와 같은 대외개방에 대한 자세의 변화에도 불구하고 남한과의 경제교류에 대한 기본 정책에는 크게 변화된 것이 없다. 그 동안 북한이 보여주고 있는 남북경제협력에 대한 관심은 미국, 일본 등과의 관계 정상화 및 투자환경을 조성하기 위한 것이다.

다. 남북한의 입장차이

남북간 경제교류·협력에 있어 한국은 정경연계 정책을 그리고 북한은 정경분리 원칙을 견지하고 있다. 북한은 경협을 통하여 북한의 침체된 경제를 회복시키겠다는 체제수호적 목적으로 남북경협에 임하고 있다. 그러나 남한의 경우는 “접촉을 통한 변화”라는 북한의 개방과 개혁을 유도하기 위한 대북 정책의 일환으로 추진되고 있다.

북한은 남북한 경협으로 인한 체제위협에 대해서는 극도로 민감하다. 따라서 경협의 우선 순위도 미국, 일본 등 북한체제에 직접적으로

위협이 안되는 국가와의 경협에 대해 우선 순위를 부여하고 있으며, 남한 기업과의 경협은 외국 기업의 투자를 유인하기 위한 투자 환경 조성 차원에서 진행되는 경향이 있다. 따라서 경제 교류 활성화를 위한 정부 차원의 남북 대화에는 소극적이며 남한 기업과의 개별적인 접촉을 통해 투자 상담을 진행하고자 한다.

한편 남한의 경우 경협은 통일정책의 일부이기 때문에 정부에 의한 조정이 이루어지고 있으며 정치·군사문제 또는 남북 대화와 연계하여 추진하고 있다. 이와 같은 연계 전략 때문에 남북한간의 경협은 남북의 정치·군사 상황 등에 민감한 영향을 받고 있으며, 따라서 남북경협은 우리 기업으로서는 위협이 높고 불안정한 투자가 되고 있는 실정이다.

5. 남북한 기본합의서의 내용

1991년 12월 13일에는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 채택되었으며 이에 따라 92년 5월에는 「남북경제교류협력공동위원회」가 발족되었고 그 후 92년 9월에 경제분야에 대한 부속합의서가 채택되었다.

기본합의서에는 남북경제교류·협력의 목적을 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상으로 규정하고 경제협력 분야로서는 자원의 공동개발과, 민족 내부거래로서의 물자교류, 그리고 남북간의 합작투자 등을 언급하고 있다. 그리고 기본합의서에서 채택된 내용을 부속합의서에서 구체화한 내용은 다음과 같다(<표 4> 참조).

이 논의과정에서 남북한간에 크게 쟁점이 되었던 것은 우선 경제교류·협력당사자에 대한 당국의 승인문제였다. 남한은 남북사이의 경제협력사업의 당사자는 사업별로 자기측 당국의 승인을 얻은 자로 하여야 한다는 입장이었다. 이에 비해 북한은 쌍방의 입장이 같지 않은 상황에서 경제협력·교류사업을 당국이 승인하게 되면 경제교류·협력이

<표 4 > 남북교류협력부문 부속합의서 경제분야 주요내용

추진원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 교류협력 당사자간의 직접계약체결로 물자교류, 합작투자, 공동개발 등 경제교류협력을 지원, 보장 - 법인상사, 회사, 기업체 및 경제기관, 경우에 따라서는 개인간의 직접계약 체결도 가능 - 물자교류와 석탄, 광물, 수자원 등 자원공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 탄광 등 각 분야의 경협사업 실시
물자교역	<ul style="list-style-type: none"> - 물자교류와 성격: 민족내부간 거래로 관세를 부여하지 않음 - 가격결정기준: 국제시장가격을 고려하여 교류당사간에 결정 - 대금결제방식: 청산결제방식 - 물자수송: 인천, 부산, 포항과 남포, 원산, 청진항간 항로개설, 경의선 철도와 문산-개성육로연결, 김포-순안비행장 항로개설
합작투자	<ul style="list-style-type: none"> - 원활한 경협을 위해 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조절 절차 등을 쌍방 합의하에 정함
과학, 기술, 환경분야	<ul style="list-style-type: none"> - 과학, 기술, 환경분야의 정보, 자료교환, 인적교류 및 과학기술상의 권리보호
통신	<ul style="list-style-type: none"> - 우편과 전기통신교류에 필요한 시설
인적교류	<ul style="list-style-type: none"> - 경제교류·협력중사자에 대한 활동의 보장
국제경제협력	<ul style="list-style-type: none"> - 경제분야 국제행사와 국제기구에서의 상호협력, 해외공동진출에 대한 협의 및 추진
경제공동위의기	<ul style="list-style-type: none"> - 경제교류·협력의 실현에 필요한 기구설치문제, 기타 실무문제들을 경제교류·협력 공동위원회에서 협의하여 정함

자료: 한국개발연구원(1994)

일방의 정략적 목적에 이용될 수 있으며 또한 남북간경제교류는 민족 내부교류로 인정하기로 합의된 상황에서 국제관례에도 없는 당국승인제를 고집하는 것은 근거가 없다고 주장하였다. 남한은 이러한 북한의 주장에 대해 당국의 승인이 필요한 이유는 양측의 협력대상자 선택권을 제한하려는 데 있는 것이 아니라 자격이 없는 사업자가 참여할 경우에 생길 수 있는 분쟁이나 계약불이행 등 여러 가지 부작용을 미연에 방지함으로써 남북간 경제교류·협력의 책임성과 신뢰성을 제고하기 위한 것이라는 점을 강조하였다. 이에 대해 북한은 당국의 승인문제와 당국의 지원보장문제는 별개의 문제로서 당국의 지원보장문제는 남북사이의 경제협력과 교류가 더 잘되도록 당국이 보장해 준다는 뜻이며, 당국의 승인문제는 자유로운 협력·교류를 구속하고 제한할 것을 전제로 한다는 점을 지적하였다.

이러한 남북간의 입장의 차이는 남한의 경우에는 대북 경제교류에 있어서 민간 기업들의 대북 투자에 대한 무분별한 과당 경쟁을 조정하기 위한 필요성 때문이며, 북한의 경우에는 실제 경제교류·협력의 주체인 기업들과 정부당국간에는 차이가 없기 때문에 당국승인문제가 큰 의미가 없기 때문이었다. 결국 타협안으로 만들어진 것이 교류·협력 당사간에 직접계약을 체결하고 (자국내) 필요한 절차를 거쳐 사업을 실시하는 것으로 하였다.

둘째로 제기된 것이 물자교류의 원칙에 관한 문제였다. 남한의 주장은 남북간 경제교류·협력은 상호보완적 차원에서 이루어져야 하므로 제품대 제품 혹은 원료대 원료의 형태로는 실질적인 교류·협력이 이루어질 수 없으므로 북한은 원료에 남한은 제품에 보다 비교우위가 있으므로 실질적으로는 원료대 제품의 교류가 상호실익이 크다는 것이다. 이에 대해 북한은 호혜·평등의 원칙을 보장하기 위하여 원료 대 원료, 제품 대 제품이 상호 교환되어야 한다고 주장하였다. 이는 상호성과 유무상통의 원칙으로 타협되었는데 이와 같은 쌍방 주장의 차이는 북한경제가 남한경제와 수직적 분업관계를 형성할 가능성에 대한 북한측의 우려에서 비롯된 것으로 보인다.

34 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

이러한 과정을 거쳐 합의된 합의서는 일단 그 동안 간헐적이며 비 공식적으로만 진행되어온 남북 경제교류·협력을 위한 제도적인 기본 틀을 마련하였다는 점에서 의의가 있다 할 것이다. 그러나 문제는 기본합의서가 하나의 원칙에 대한 쌍방간의 합의일 뿐이며, 그에 대한 보장이 아니기 때문에 합의서의 실천을 강제할 수 있는 것은 남북한 당국의 의지밖에 없다는 점이다. 이것은 결국 합의서의 실천이 정치적 상황에 의해 좌우될 수 있다는 것이며, 이는 합의서 체결이후 현재까지 부속합의서에서 합의된 사업들이 제대로 진행되지 못하고 있는 것에서 그대로 드러나고 있다.

6. 기존의 정경연계정책에 대한 평가

그동안 남북경제협력의 활성화에 가장 큰 걸림돌이 되어 왔던 것은 남북경제교류 추진에 있어 정부가 견지하여 온 정경연계 정책이라고 할 수 있다.

정부가 경제협력과 정치·군사문제의 연계를 주장하는 근거로는 현실적으로 북한의 핵무장 등을 견제하기 위해서는 이에 상당한 압력수단이 필요한데 우리가 갖고 있는 유일한 대북압력 수단은 경협뿐이라는 것이다. 또한 북한은 그동안 통미·봉남이라는 외교정책의 틀 안에서 남한의 민간기업등과의 교류는 확대하면서 남북한 당국자간의 대화는 회피하고 있는데 남북대화를 성사시키기 위한 수단으로 경협을 활용할 필요가 있다는 것이다. 현재 북한의 국가적 최대과제는 경제적 위기상황을 극복하는 것이기 때문에 북한에 대한 경협이 현재 북한의 핵무장을 막는 가장 효과적인 압력수단이며, 나아가 일본·미국 등 선진국들의 대북한 진출과 지원이 계속 지연되어 국제적으로 고립되면 경제난에 시달리고 있는 북한정권은 붕괴될 가능성이 높기 때문에 대북 경협을 서두를 필요가 없다는 것이다.

그러나 이런 주장은 북한의 현실을 고려할 때 현실성이 적다고 할

수 있다. 군사력만이 그들의 권력체제를 지킬 수 있는 유일한 수단이 되고 있는 현재와 같은 상황에서 북한이 군사문제에 대해 쉽게 양보하기가 힘들며 경협 대상이 남한뿐만 아니라 일본 등 외국국가들로 확대되고 있는 상황에서는 정경연계 전략은 그 효율성이 낮기 때문이다. 따라서 북한의 정치·군사문제 해결을 위한 압력수단으로서는 크게 도움이 되지 않고 경제교류 활성화에 걸림돌로만 작용하여 온 기존의 정경연계 전략은 경제협력의 목적과 대상 및 효율성이라는 측면에서 평가해 볼 때 많은 문제가 있다.

현재 남북한 경제교류의 목적은 정부가 주장하는 바와 같이 통일을 위한 여건을 조성하는데 있다고 할 수 있다. 그러나 경제협력이 정치·군사문제와 연계되어 추진되는 경우는 불안정한 정치·군사상황에 따라 자주 중단될 수 밖에 없기 때문에 통일의 여건 조성에 크게 기여할 수가 없을 것이다. 또한 정치·군사문제와의 연계로 인한 경제교류의 「Stop and Go」 정책은 정책의 일관성과 신뢰성을 상실시켜 통일을 위한 여건조성에 필수적인 상호신뢰 회복에 부정적 영향을 미치게 된다. 한편 경제교류의 일관성 없는 추진은 남한기업의 대북 진출에 따르는 위험을 배가시켜 그동안 남북교류 활성화에 부정적으로 작용하여 왔다. 최근 시행한 국내 관련 기업에 대한 설문조사 결과를 보면 많은 기업이 남북 경제교류 활성화를 위해서 정부의 대북투자 절차의 간소화와 함께 일관성 있는 남북경협의 추진이 필요하다는 점을 강조했다.

또한 경제협력의 추진 목적에 대한 인식의 전환이 필요하다. 현재 경제협력을 추진하고 있는 정부나 기업 등에서는 대북경제협력의 목적이 북한경제를 도와주는데 있다는 시각이 지배하고 있는데 이는 잘못된 것으로 이러한 시각은 바뀌어야 할 것이다. 현재 남한기업이 추진하는 경제협력의 목적은 북한의 풍부하고 저렴한 자원과 남한의 자본과 기술의 결합으로 기업의 국제경쟁력을 높이는데 있다. 경제협력을 통하여 남한은 사양화되고 있는 노동집약적 산업이나 부품산업의 대북이전을 통해 시급히 요청되고 있는 산업구조조정이 가능하며 이

를 통한 생산비의 절감은 수출시장에 있어서 남한기업의 국제경쟁력 회복에 크게 기여하게 될 것이다. 한편 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 그들이 역점을 두고 있는 경공업의 발전과 수출산업의 육성이 가능하게 될 것이다. 이러한 점에서 남북경제협력은 남북한의 보완적 산업구조조정을 가능하게 하며, 이를 통해 경제발전에 기여하게 될 것이다. 또한 남북한의 산업구조 조정은 장기적 측면에서 통일후 발생할 수 있는 후유증의 발생요인을 감소시켜 통일비용을 줄일 것이다. 통일 후 산업구조조정과정에서 발생하는 막대한 통일비용의 부담으로 어려움을 겪었던 독일의 사례를 볼 때 통일을 대비한 남북한 산업구조조정은 지금부터 신중하게 추진되어야 할 것이다. 이런 측면에서 남북경제교류의 목적은 남한이 북한을 돕는다는 차원이 아닌 통일을 대비 남북한경제의 산업구조를 조정한다는 측면에서 이해되어야 할 것이다.

한편 정치·군사문제와의 연계를 주장하는 사람들은 경협이 북한 체제를 유지시키는데 도움이 된다는 측면을 강조하는데 이는 경제협력의 진정한 대상이 누구지에 대한 오해에서 비롯된다고 할 것이다. 남북경제협력의 추진의 기본방향은 북한주민들의 생활수준 향상과 남북한주민간의 생활수준의 격차축소에 기여한다는데 목적이 있다. 경제협력을 통한 북한주민들의 생활수준 향상과 이를 통한 남북한주민들의 생활수준의 격차축소는 통일에 유리한 여건을 조성할 뿐만 아니라 통일후 발생할 통일비용의 축소에도 크게 기여하게 될 것이다.

한편 경제협력이 정치·군사목적을 위한 효율적인 견제수단으로 사용되기 위해서는 먼저 남북경제의 상호의존성이 높아야 하며 북한에게는 남한을 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 없어야 한다는 점이 전제가 된다. 그러나 현재 남북한의 현실을 볼 때 남북한경제의 상호의존성은 아주 낮으며, 북한경제는 그동안의 폐쇄적 자립노선에 의한 경제정책의 추진으로 외부의 충격에 둔감하다는 점과 북한의 경우 중국 등 사회주의 우방국과 일본 등 남한을 대체할 수 있는 경제협력의 파트너가 존재한다는 점 등을 감안하면 대북경제협력은 정치·

군사목적을 위한 효율적인 견제수단이 될 수가 없는 실정이다. 특히 일본의 경우는 북한과의 경제협력에 적극적이기 때문에 남한의 대북 경제협력의 중단은 북한경제의 일본경제에 대한 의존성만 심화시킬 가능성이 높다.

이와 같이 정치·군사문제와 연계된 남북경제교류 추진전략은 실질적으로 정치·군사문제 해결을 위한 효율적인 견제수단은 되지 못하고 남북관계 개선에 걸림돌로만 작용하여 왔다. 정치·군사문제와의 연계로 인한 경제교류 추진에 있어서의 일관성의 상실은 남북관계 개선을 위해 절실히 요구되어지는 상호신뢰성 회복에 걸림돌로 작용, 단기적으로는 남북경제교류 활성화에 부정적인 영향을 미쳤으며 장기적 관점에서는 경제교류 활성화를 통한 여건조성으로 민족경제공동체를 형성하고자 하는 우리의 통일전략에 부정적 영향을 미치고 있다. 따라서 남북간 경제교류는 정치·군사문제와의 연계에서 벗어나 민간기업의 자율에 맡겨 추진되어야 하며 이런 점에서 신정부의 정경분리 정책은 전향적이며 시의적절하다고 할 수 있다. 물론 남북한 경제체제의 차이와 민간기업의 과잉경쟁에 따른 부작용의 축소를 위해 제한적인 정부의 조정은 필요할 것이다. 그러나 기본적으로 남북한간 경제교류는 북한을 돕는다는 통일정책적 차원이 아닌 산업구조조정이라는 경제 실리적 측면에서 추진되어야 하며, 교류의 주체는 민간기업이 되어야 하고 경제교류에 대한 정부규제는 축소되어야 할 것이다. 앞으로 정부는 남북경제교류에 대해 허가 승인등 규제보다는 남북협력기금의 확대와 사용을 통한 간접규제를 통해 경제교류를 바람직한 방향으로 조정하여야 할 것이다.

중국과 대만의 경우 그동안 정부의 묵인하에 민간차원의 경제교류가 조용하고도 꾸준히 이루어져 왔으며 이를 통한 경제의 상호의존성 증가는 인적교류의 활성화에도 크게 이바지하고 있다. 최근에 양국의 교류는 정부차원까지 확대되고 있는데 이와 같은 중국과 대만의 실리주의 교류형태는 우리의 향후 남북경제교류 추진을 위한 방향설정에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

7. 대북 정경분리 정책하의 정부와 민간의 역할

남북경제교류 활성화는 많은 장애요인이 있는데 그 중 중요한 것으로는 정경연계 정책과 경제교류에 대한 남북의 입장 차이를 들 수가 있다. 북한의 기본 입장은 경제난 극복을 위해 필요한 경험은 추진하되 이질체제와의 교류에 따르는 부작용은 최소화하려는 체제수호적 경험을 추구하고 있다. 북한은 기존 사회주의 체제의 틀 속에서 제한된 범위의 개방정책을 통하여 남한의 자본과 기술을 개별적으로 도입하거나 또는 미국, 일본 등의 자본을 끌어들여 북한이 원하는 방향으로 경험을 이끌어 나가려 한다. 따라서 북한이 그동안 계속해서 개방을 추진해 온 나진·선봉지역에 대한 투자나 남한기업인의 방북 및 기업사무소의 설치에 대해서는 긍정적이나 남한과의 정부차원의 대화는 계속 거부하고 있다. 그리고 남북경협의 대상으로는 기업 등 민간단체만으로 제한하고 있는 실정이다.

한편 남한의 입장은 경험을 통한 인적·물적 교류를 통하여 통일여건을 조성하고자 하는 통일정책의 수단으로서의 경험, 즉 통일 지향적 경험을 추진하고자 한다. 즉 경험을 통하여 남북간의 상호신뢰를 회복하고 북한의 개방을 유도하고자 한다.

그동안 오랜 기간 존재해 온 남북한의 불신구조를 감안할 때 가까운 미래에 이와 같은 남북한의 입장이 변화될 것으로는 보이지 않는다. 따라서 남북경제교류의 활성화를 위해서는 양측의 입장차이를 극복할 수 있는 경험의 추진전략을 수립하여야 할 것이다. 즉 남북경제교류의 활성화를 위해서는 일정기간 북한의 입장을 감안하여 정경분리 정책에 따라 점진적으로 경제협력을 확대하여야 할 것이다.

북한이 남북한간의 정부차원의 대화를 원하지 않으며 남한기업과의 직접적인 교류만을 원하는 현시점에서는 경제협력의 활성화를 위해서 민간부문과 정부부문의 역할을 분담할 필요가 있을 것이다. 즉 민간(또는 민간단체)에 의한 북한의 식량지원 등 인도주의적 차원의 경험

그리고 민간기업에 의한 경제실리위주의 경협과 정부차원의 통일지향적 경협(예: 경수로 건설, 또는 사회간접시설 공동건설 등)을 구분하여 추진하는 것이 좋을 것이다.

민간기업의 대북한 교역 또는 투자는 철저히 수익성에 근거하여 이루어져야 하며 정부는 민간의 대북한 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 제도적 장치마련과 사회간접자본의 건설 등 대북한 교역환경을 개선하는데 주력해야 할 것이다.

따라서 정부차원의 정치적 목적의 협력사업과 민간기업차원의 경제적 논리에 따른 협력사업은 엄밀히 구분하여 추진되어야 하며, 특히 이윤을 목적으로 하는 순수 기업적 목적의 교류협력은 철저히 민간의 자율적인 판단에 맡겨야 할 것이다. 그리고 순수 민간 기업의 경제협력은 정치·군사 문제와는 분리해서 추진되어야 할 것이다. 특히 북한의 경우 경협의 파트너로서 남한의 기업을 대체할 수 있는 외국기업이 존재하기 때문에 경협과 정치·군사 또는 남북대화와의 연계전략은 그 유효성이 적다고 할 것이다.

결국 현 단계에서의 대북 경제협력은 북한의 입장을 수용하면서 민간과 기업은 전위부대로서, 정부는 지원부대로서의 역할 분담과 협력 관계를 유지하면서 북한과의 경협을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 기업의 경우에도 북한이 아직도 제3국 명의의 투자를 원하면서 자신들이 유리한 방향으로 투자를 유치하려는 의도를 보이고 있는 상황이기 때문에 기업 스스로의 자율적인 과당경쟁 배제 및 투자에 대한 자체 조정이 필요할 것이다.

8. 정경분리 정책하의 경제교류의 추진전략과 정책과제

새로 출범하는 신정부에서는 그동안 학계, 기업 등 민간부문에서 계속 주장하여 온 정경분리 정책을 수용, 대북경협 추진정책의 기본으로 설정하였다. 그러나 정경분리라는 큰 틀은 마련되었지만 새로운

정경분리정책 하에서 남북경협이 효율적으로 추진되기 위해서는 정책 추진의 실천 방향이 시급히 설정되어야 할 것이다.

현재와 같이 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 남북경제교류의 확대를 위해서 정부가 규제를 철폐하고 민간의 완전한 자율성을 보장한다는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 이런 점에서 남북교류·협력과 관련한 법과 제도, 행정절차의 간소화에는 한계가 있을 수 밖에 없겠지만 규제적인 제도와 절차 등이 최소화되어야 할 것이다.

남북경제협력 추진과정에 있어서 경제적 효율을 제고하고 부작용을 방지하기 위한 정부의 바람직한 역할을 제시하면, 첫째, 정부는 남북한 간의 교역과 경제협력 사업의 추진과정에 있어서의 거래비용을 최소화하기 위해 불필요한 남북교류와 관련된 절차를 축소해야 할 것이다.

둘째, 정부는 민간기업의 수익성 위주의 경제교류에 대해서 과도한 규제를 해서는 안되며 동시에 민간기업에 대해 과도한 지원을 할 필요도 없다. 정부는 이를 통해 남북경제교류가 민간기업의 자율적인 판단과 책임하에 이루어 질 수 있도록 분위기를 조성해야 할 것이다.

최근 이루어진 3. 27 대북 경협활성화 조치에 따라 대북 투자규모, 투자품목에 대한 제한이 대폭적으로 완화되는 등 대북 경제교류와 관련된 절차가 많이 축소되었다. 그러나 아직도 간소화되어야 할 부분이 많이 남아 있는데 그 중 몇 가지를 들면, 첫째, 북한사람들과 접촉하는 것이 대부분 제3국에서 이루어지고 있는 현실을 감안할 때, 제3국에서 이루어지는 북한 주민접촉에 대해서는 신고제로 전환하는 것이 법의 실효성 확보 차원에서도 바람직한 것으로 보인다. 그러나 남북을 통한 북한 주민과의 접촉은 신변 안전과 무사귀환이라는 문제가 있으므로 남북관계가 정상화되기까지는 현재와 같은 승인제의 유지가 불가피할 것이다. 둘째, 수송, 검역, 원산지 증명, 통관 등 유통 관련 절차의 표준화를 통한 신속한 행정서비스의 지원이 이루어져야 한다. 셋째, 경제협력에 따른 절차의 간소화를 위해서는 경제협력 사업승인제의 단일화 조치가 필요하다.

정경분리를 통한 남북경제교류의 활성화를 위해서는 남북교류 협력과 관련된 행정절차의 간소화가 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 그러나 행정 절차의 간소화 문제는 법·제도적인 차원의 문제라기보다는 법의 운용상의 문제라고 할 수 있다. 따라서 정부는 과거와 같이 남북교류 협력에 대한 규제적 자세에서 탈피해 기업을 지원한다는 행정서비스 정신을 가져야 할 것이다. 또 남한의 법과 제도, 행정절차를 개선하는 것도 중요한 것이지만, 남북 교류·협력이 쌍무적 문제인 만큼 대화와 타협을 통해 북한의 호응을 얻어냄으로써 남북교류·협력을 확대시킬 수 있는 분위기를 조성하는 것이 정부의 더욱 중요한 역할이라고 할 수 있다.

이러한 정부의 새로운 역할 정립과 더불어 민간부문이 수행해야 할 새로운 역할은 다음과 같다.

첫째, 남북한간 경제협력 추진과정에 있어서 정부의 특혜나 기득권 등 비생산적 이득을 확보하기 위해 무리한 계획을 추진하기보다는 경제적 타당성에 입각한 경제협력을 추진하여야 하며, 추진과정에 있어서 발생하는 손실이나 이익에 대해서는 스스로 책임을 지는 자세가 필요하다. 또한 단기적 이윤추구 보다는 남북한 경제구조를 조정함으로써 남북한 산업의 경제적 효율을 제고한다는 관점에서 남북경제 교류를 추진해야 할 것이다.

둘째, 기업의 선전효과를 노려 북한과의 경제교류 현황을 과시하거나 고의적으로 언론에 노출하지 말아야 할 것이다. 이러한 행위는 북한을 자극하여 북한자체의 정치적 논리를 경제적 관계에 적용할 가능성을 높임으로써 남북경제협력의 활성화에 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

요컨대 새로운 정경분리 정책하에서 정부는 민간부문의 남북경제협력 사업이 경제논리에 따라 수익성에 의해 이루어질 수 있도록 불필요한 양적 규제나 맹목적인 지원정책을 축소하여야 할 것이며, 민간부문은 남북경제 협력 사업의 경제적 효율성을 제고하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

42 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

이러한 기본방향 하에서 남북경협과 남북대화를 효과적으로 연계할 수 있는 경협 단계별 추진전략을 살펴보면 다음과 같다.

1 단계: 정경분리 정책하에 경제교류의 추진

- 이 단계에서는 남북의 당국자간의 대화 또는 합의 없이도 추진할 수 있는 사업을 우선적으로 추진하며, 이에 따른 상호신뢰의 회복을 통하여 남북대화의 재개를 위한 분위기를 조성하여야 한다.
- 남북경협사업은 남북대화가 이루어지기 이전이라도 사업이 가능한 위탁가공무역의 활성화를 위한 기술자의 방북과 위탁가공관련 기자재 및 시설재의 반출 등이 허용되어야 하며,
- 북한의 개방구인 나진·선봉지역에 대한 시범사업과 북한의 투자여건 조사를 위한 투자조사단 파견, 기업사무소 설치 등을 우선적으로 허용하고, 이를 통해 북한에 대한 정보수집 기능을 강화하고 유기적인 정보지원체제를 확립함으로써 북한에 대한 투자정보를 획득, 지원해야 한다.
- 한편 기업은 정부의 특혜에 의존하지 말고 경제적 타당성에 입각한 순수경제논리에 따라 수익성 위주로 대북 사업을 선정해야 한다.

2 단계: 남북경제공동위원회의 재개와 경제교류의 기본틀 마련 단계

- 이 단계에서는 경제공동위원회의 재개를 통해 남북한 경제교류·협력의 활성화를 위한 제도적인 틀과 실천방안을 마련해야 한다.
- 기본합의서의 부속합의서에서 제시된 내용을 실천할 협정들을 체결하여야 하는데 남북한간에 합의되어야 할 주요 협정으로는 남북경제교류에 필수적인 투자보호협

정, 이증과세방지협정, 상사 분쟁해결절차에 관한 협정, 청산계정협정, 통상협정, 통관협정, 통행협정 등이 있다.

- 마련된 제도적틀 안에서 간접교역을 직접교역 체제로, 간접투자를 직접투자로 전환해야 하며, 민간차원의 합작 등 대규모 사업이 허용되어야 한다.

3 단계: 경제공동위원회의 틀 속에서 경제교류의 활성화단계

- 이 단계에서는 경제공동위원회에서 합의된 제도적 틀 속에서 투자사업의 확대를 통해 남북한간 경제협력을 광범위하게 추진해야 하며, 정부차원의 대규모 사업도 추진해야 한다.
- 정부차원의 경협사업 선정은 수익성 측면보다도 통일을 대비한 남북한 산업의 보완적 산업구조조정에 그 투자 기준을 두어야 하며, 그 대상 사업으로는 도로, 철도 통신 등 사회간접자본의 연계사업과 들쭉, 남북한간 각종 시설 및 기술의 표준화사업, 셋째, 지하자원 같은 부존 자원과 환경자원의 공동개발사업 등을 들 수가 있다.

참 고 문 헌

- 이상만, “남북한 경제교류 실천방안: 기본합의서 채택 이후의 정책과
제”, 「통일문제 연구」, 제4권 1호, 국토통일원, 1992
- _____, “南北韓 經濟交流 協力の 課題”, 「統一問題研究」 第5卷 1號,
統一院, 1993
- _____, “김정일 총비서 취임후 남북한 경제협력 확대방안”, 「외교
제44호, 한국외교협회, 1998
- _____, 「통일경제론」, 서울: 박영사, 1994
- 조 민, 「통일과정에서 민간단체의 역할」, 서울: 민족통일연구원, 1996
- 제성호, 「남북 교류협력 활성화를 위한 법·제도 개선방향」, 서울: 민
족통일연구원, 1996
- 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력동향」, 각호
- Sang Man Lee, “A Study on Patterns of Economic Intergration
Between South and North Korea”, Volume V
Number 3, Autumn 1993

III

남북경협 활성화의 구체화 방안

최수영

(민족통일연구원 연구위원)

1. 머리말

「국민의 정부」는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현을 현 단계 대북정책의 목표로 삼고 있다. 이러한 새 정부의 대북정책 목표는 김영삼 정부의 대북정책 혼선에서 빚어진 남북관계 경색을 타개하기 위한 것이다. 김영삼 정부의 대북정책은 남북정상회담 추진 등 많은 노력에도 불구하고 정책의 일관성 부족으로 시행착오를 거듭해왔으며, 남북경협마저도 정치적 사안과 맞물려 담보 상태를 면하지 못하였다.

반면 우리와 인접해 있는 중국과 대만의 경험 사례는 남북경협과 관련 많은 시사점을 던져주고 있다. 중국과 대만은 오랜 정치적 대립에도 불구하고 중국의 三通四流 정책결정 이후 정경분리에 의한 경제협력을 적극 추진함으로써 양안간의 긴장완화는 물론 경제분야에서 비약적인 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 이는 정경연계 원칙 하에 남북경협을 추진하여 소기의 성과를 거두지 못한 우리의 경우와는 상당히 대조적인 것이다.

따라서 최근 「국민의 정부」에서 대북정책 추진방향의 하나로서 정경분리 원칙에 입각하여 남북한 경제교류·협력을 확대해 나가기로 한

것은 다소 늦은 감이 있지만 매우 다행스러운 정책결정이라고 할 수 있다.

정부는 곧 정경분리 원칙에 입각한 남북경협 활성화 조치를 발표할 예정이다.¹⁾ 이번에 발표될 남북경협 활성화 조치는 1994년의 조치(1994.11.8)와는 비교할 수 없을 정도로 파격적인 내용을 담고 있는 것으로 알려지고 있다. 이것은 남북경협의 원칙이 정경분리로 바뀌었기 때문에 나타날 수 있는 당연한 귀결일 것이다. 또한 정경분리에 따라 경협을 민간자율에 맡기고 규제를 대폭 완화하기로 한 것은 남북관계 개선을 남북경협의 확대를 통해 이루어나가겠다는 정부의 확고한 의지로 풀이된다.

이 글에서는 兩岸(중국-대만)간 경제교류·협력 사례를 통해 양안교류가 남북경협에 주는 시사점을 찾아보고, 정부의 정경분리 원칙과 언론에 보도된 남북경협 활성화 조치에 대한 분석을 토대로 정경분리 원칙 하에서의 경협 활성화 기본방향과 그 구체화 방안을 제시해 보자 한다.

2. 兩岸(중국-대만)의 경협 사례

가. 양국의 교류협력정책

분단 직후 중국과 대만은 힘에 바탕을 둔 체제경쟁을 벌이는 한편 정경일치를 추구하면서 최소한의 교역만 추진해 왔다. 그러나 1970년대 말부터 양안교역은 중국의 정책적 변화에 따라 발전하기 시작하였다. 중국은 1979년 全人大 상무위 명의의 '대만동포에게 고하는 글'에서

1) 이 글은 「국민의 정부」가 「남북 경협활성화 조치」를 확정·발표하기 전에 개최된 세미나에서 발표된 것임을 밝혀둔다. 최근 정부는 제45차 남북교류협력추진협의회를 개최(1998. 4. 30)하고 「남북경협활성화 조치」를 의결하였다.(내용은 부록에 수록)

평화통일정책을 처음으로 천명하고 「三通」(通商·通航·通郵)과 「四流」(경제·문화·과학기술·체육교류)를 제안하였다. 이후 중국은 「三通四流」의 실현을 위한 각종 선언을 내거나 법률(규정)들을 발표하였다.²⁾

한편 대만은 중국의 각종 제의에 대해 「三不」(不接觸·不談判·不妥協)정책을 내세워 거부하면서도 1986년까지 양안교역에 대해서는 불간섭 입장을 표명해 왔다. 그러나 1987년 계엄령 해제, 1988년 李登輝 총통 취임을 계기로 대만은 중국에 대한 기존의 수세적인 대응에서 탈피하고 새로운 양안관계 수립을 위한 적극적인 정책으로 전환하였다. 대만은 대만인의 대륙여행과 대만기업의 대륙투자를 가능하게 하는 조치들을 취하였다.³⁾ 그렇지만 정부차원에서는 원칙적으로 3불정책을 견지하였다.

중국과 대만은 양안 교류협력의 확대를 통해 각각 다음과 같은 효과를 염두에 두고 있었다. 중국은 교류협력의 확대를 통해 양안의 경제적 결합 심화, 대만의 3불정책 타파 및 대만의 분리경향을 억제하고자 하였다. 또한 대만의 자금을 중국경제의 현대화와 서방의 대중국 경제제재를 극복하는데 활용하고자 하였다. 반면에 대만은 교류협력의 확대를 통해 경제적 이익을 추구하고, 접촉을 통한 대륙주민들의 의식변화와 함께 중국의 「和平演變」(평화적인 방법으로 체제변화)을 기대하였다.

-
- 2) 중국이 「三通四流」의 실현을 위해 취한 선언적·법률적 조치에는 전인대 상무위원장의 양안간 인적 교류 촉구(1981), 「대만동포의 본토방문에 관한 통지」(1987), 「대만학생의 중국내 학교 진학에 관한 규정」(1987), 「대만 우편물의 전송 반출입에 관한 규정」(1988), 「대만동포 투자장려 규정」(1988), 「대만기자의 본토취재에 관한 규정」(1989), 「중국민의 대만지역 왕래 관리규정」(1992) 등이 있다.
- 3) 대만은 대만인의 중국내 친지 방문 허용(1987), 「중국상품 간접수입 처리원칙」 제정(1988), 중국과의 통화개방·우편물 수속 개시(1989), 대만기업의 대륙투자·기술합작 허용(1990), 動員戡亂時期(중국을 반란단체로 규정) 종식 선언(1991), 대만지구·대륙지구인민관계조례(통일시까지 양안간 주민간 교류세칙) 제정(1992)과 같은 조치를 취하였다.

나. 양안 교류협력의 전개와 시사점

(1) 전개과정

양안교역은 중국의 정책적 변화에 기인하여 1978년부터 서서히 증가하기 시작하여 이런 추세로 1986년까지 발전하였다. 그러나 1987년 대만정부가 대만주민의 중국방문을 공식적으로 허용하고, 1988년 중국이 「대만동포 투자장려규정」을 제정한 후 양안간 인적·물적 교류는 급증하게 되었다. 한편 1993년 대만 정부가 대중국 간접투자를 공식 허가하고, 1994년 중국이 「대만동포 투자보호법」을 제정하자 양안간 경제교류는 더욱 확대되었다.

중국과 대만의 교류협력 확대정책으로 양안간 교역규모는 1995년 180억달러에 달하였으며, 1997년에는 244억달러로 증가하였다. 인적교류에서도 1997년까지 대만인 1천만명이 중국을 방문하였으며, 중국인 22만명이 대만을 방문하였다. 대만의 대중국 투자규모는 1995년 한해 동안 11억달러에 육박하였다. 1983년부터 1996년까지 대만기업의 대중국 투자는 총 3만여건에 310억달러에 이르는 것으로 나타났다.

대만정부는 최근 공식적으로 불허하고 있던 중국과의 직접적인 「三通」에 대한 규제를 점차 완화해 나가고 있다. 이런 대만의 변화를 반영하듯 1997년 중국의 廈門과 대만의 高雄간 무역직항로가 개설되었다. 그렇지만 대만경제의 지나친 대륙의존을 우려하고 있는 대만정부는 안보차원에서 대만기업의 대륙내 투자한도와 양안교역량에 대한 제한을 두고 있다. 대만기업의 대중국 투자한도액은 3천만달러이며 양안교역량은 대만 대외무역총액의 10% 이내로 규제하고 있다.

(2) 남북경협에의 시사점

중국은 양안간 경제교류 확대를 통한 체제변화의 가능성에 대한 경계심을 늦추지 않는 한편, 대만에 대한 자신감과 자본주의체제에 대

한 적응력을 키워 왔다는 확신에서 대만 포용정책을 적극 추진하였다. 중국은 대만의 정치적 실체를 인정하지 않으면서도 대만의 요구를 상당부분 수용하고 대만기업에 대해 우대조치를 실시하였다. 이러한 사실은 중국이 대만과의 민간교류를 허용한 점과 양안교역에서 막대한 적자(1997년 165억달러)를 보인 데서도 나타나고 있다.

1980년대 중반이래 중국-대만간 경협은 정부간 협상에 따라 이루어진 것이 아니라 어느 한쪽의 일방적인 조치가 상대방의 호혜적인 반응을 유발하는 형태로 전개되었다. 이와 함께 양안교류는 동남아, 홍콩, 마카오 지역에 퍼져 있는 화교들이 중개역할을 담당함으로써 활성화될 수 있었다. 1993년 싱가포르에서 중국과 대만의 반관반민기구인 「海峽兩岸關係協會(해협회)」와 「海峽交流基金會(해기회)」의 본회담(汪辜會談)이 개최될 수 있었던 이유중의 하나도 화교인 李光耀의 역할에서 찾을 수 있다.⁴⁾

양안간 인적·물적교류와 경협의 심화는 정부간 협정이 없는 상태에서도 민간을 전면에 내세워 접촉을 증진시킨 데 기인한다고 할 수 있다. 중국-대만관계는 다양한 접촉채널을 유지해 왔기 때문에 정부차원의 관계가 경색되어도 민간차원의 교류가 지속되어 최악의 사태를 방지할 수 있음을 보여 준다. 최근 대만해협에서 군사적 긴장이 고조되었음에도 불구하고 양국정부의 교류협력에 대한 정책기조는 변하지 않았다. 대만해협에서 군사적 긴장이 고조된 1995년 대만의 대중국 투자는 오히려 14% 증가하였다.

양안간 교류협력은 우리 정부가 정부차원의 제도적 장치가 마련된 후 남북경협을 본격적으로 추진해 나간다는 경직적인 태도에서 벗어날 것을 시사하고 있다. 아울러 민간기업의 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 남북경협을 확대하고, 이를 기반으로 수시로 관련 법제도적 장치를 정비해 나가는 것이 보다 현실성 있는 정책임을 보여준

4) 중국 「해협회」와 대만 「해기회」의 설립, 조직, 기금운영 등에 관해서는 「海峽兩岸關係協會章程」, 「財團法人海峽交流基金會組織規程」 및 「財團法人海峽交流基金會捐助暨組織章程」을 참고하기 바람.

다. 남북한간에도 반관반민기구를 활용하여 보다 적극적인 남북경협 및 준당국간 대화 추진의 필요성을 제기하고 있다. 준당국간 대화는 중장기적으로 남북한 당국간 대화 및 「남북기본합의서」체제 진입에 긍정적으로 작용할 것임이 분명하다.

3. 정부의 「남북경협 활성화 조치」

가. 정경분리원칙 채택

국민의 정부는 정경분리원칙에 따라 남북관계에서 정치적 문제와 경제적 문제를 분리하며, 민간의 경제활동 자율성을 존중하는 방향에서 대북정책을 개선해 나갈 것임을 천명해 왔다. 정경분리원칙에 입각하여 정부는 남북경협을 추진함에 있어 ① 경제논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하고, ② 북한이 시급히 필요로 하는 분야에서 우선 추진하며, 이를 위해서 ③ 기업인 방북 확대, 투자규모 상향 조정, 경협절차 간소화 등 활성화 조치를 취할 것을 밝힌 바 있다.

그동안 정부는 남북경협을 위해 내부적으로 남북교류협력 관계법령을 제정·시행하고 남북교류협력 5개년 계획을 수립하여 추진해 왔다. 1988년 대북경제교류 허용 방침 이후 남북물자교역은 지속적으로 증가되었다. 대북투자에 있어서도 1994년의 「남북경협활성화 조치」 이후 협력사업자 승인은 27개 기업, 협력사업 승인은 6개 기업, 6개 사업에 이르는 등 외형적으로는 남북경협이 상당히 진전되었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 남북경협 활성화를 위한 당국 차원의 대화는 거부하면서 우리 기업을 상대로 투자를 유치하려는 이중적인 태도를 보여 왔고, 우리 정부도 정치·군사적 사안과 경협을 연계해 추진하는 전략으로 맞대응해 왔다. 이에 따라 남북경협은 북한의 핵문제, 대북 쌀 15만톤 지원, 북한측의 나진·선봉 투자설명회시 우리측 대표단 선별초청, 잠수한 무장공비 침투 등과 같은 문제들이 발생할 때마

다 상당한 진통을 겪었다. 남북경협을 전반적인 남북관계의 진전상황에 따라 단계적으로 발전시켜 나가려는 정부의 정경연계전략은 북한의 태도변화를 유도하지 못하고 남북경협의 활성화만 지연시키는 결과를 초래했다.

남북경협의 획기적인 진전은 무엇보다도 당국간 협의를 전제로 한다. 그렇지만 우리의 현실을 고려할 때 남북관계의 전반적인 개선과 발전은 우선 경제관계를 중심으로 분리해 진행해 나가는 것도 한 방안이 될 수 있다. 남북경협은 다른 부문과는 달리 거의 유일한 대북창구 역할을 한다는 점에서 남북관계에서 차지하는 중요성은 매우 크다. 분단국인 중국-대만의 경제교류협력을 되새기면서 국민의 정부가 정경분리원칙을 남북경협에 적용하는 것은 매우 실용주의적인 선택임이 분명하다.

정부는 3월 26일 제3차 국가안보회의 상임위를 개최하고 남북경협 활성화를 위한 조치를 내리기로 결정하였다. 여기에서 지금까지 전반적인 남북한 관계 상황과 연계하여 추진해 온 남북경협을 정경분리원칙 아래 이뤄지도록 함으로써 남북경협이 남북관계 개선의 선도적 역할을 하는 것이 바람직하다는데 의견을 모았다. 남북경협 활성화 조치는 통일부에서 구체적인 사항과 시행시기 등을 마련한 뒤 남북교류협력추진위의 심의를 거쳐 4월 중 공식 발표할 예정이다.

나. 「남북경협활성화 조치」 내용

정부가 발표할 남북경협 활성화 조치는 북한의 태도변화 여부와는 무관하게 우리가 일방적으로 각종 경협관련 규제를 완화하고 제도를 개선하는데 초점이 모아지고 있는 것 같다. 언론에 흘러나온 경협활성화 조치에 담긴 내용들을 종합해 보면 현행법 내에서 가능한 모든 활성화 조치를 취한 다음 곧 이어 법개정을 통해 남북경협과 관련한 복잡한 절차 등을 대폭 간소화해 나가는 것이다. 즉 현행법을 고치지 않고 실행할 수 있는 1단계 조치와 관련 법률을 개정해서 실행해야

하는 2단계 조치로 구분할 수 있다.

1단계 실행방안에는 기업인의 방북 규제 철폐, 위탁가공 설비반출 제한선 및 대북투자 규모 상향 조정, 투자품목 제한방식 전환 등이 포함되어 있는 것으로 알려져 있다. 반출 및 대북투자의 규모에 대한 구체적인 내역은 경제부처와의 협의를 통해 정하는 것으로 되어 있다. 2단계 조치에는 현재 협력사업자 승인과 협력사업 승인으로 구분되어 있는 대북투자 절차를 법개정을 통해 한 단계로 간소화하는 것 등이 포함될 것 같다.

먼저 기업인의 방북 규제 철폐와 관련하여 정부는 남북경협을 위해 방북을 신청하는 기업인에 대해 무사귀환을 보장하는 북한의 초청장만 있으면 방북을 허용하는 적극적인 대북 접근을 시사하고 있다. 과거 남북한의 정치적 문제와 연계시켜 사실상 규제해 온 기업 총수들의 방북도 포함된다. 특히 북한이 고향인 65세 이상 이산가족 기업인의 투자목적을 위한 방북은 무조건 승인할 것으로 알려졌다.

「남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」 제3조에는 기계·장치·설비를 북한으로 반출할 때 1회 1백만달러 이상이나, 연간 3백만달러 이상되는 경우 승인을 받도록 규정하고 있다. 정부는 이중 1백만달러와 3백만달러를 각각 상향조정하여 위탁가공교역을 적극 추진할 방침이다. 대북투자규모는 5백만달러 이하로 국한되어 왔으나 이를 현실화하여 확대해 나가고 투자분야에 따라 신축적으로 운영할 것을 고려하고 있다.

지금까지 대북투자품목은 사전 허가한 일부 부문에 한해 대북투자를 승인하는 포지티브 리스트(Positive List) 방식을 채택해 왔으나 향후에는 일부 금지분야만을 제외하고는 모두 허용하는 네거티브 리스트(Negative List) 방식을 도입할 예정이다. 따라서 경공업, 서비스분야에 한해 시범적 투자만을 허용하고 있는 대북투자는 전략산업, 국가기간산업, 방위산업을 제외한 모든 분야로 확대될 수 있게 된다.

대북투자절차의 간소화는 「남북 교류협력에 관한 법률」과 「남북 교류·협력에 관한 법률 시행령」에 규정된 협력사업자 승인과 협력사업

승인을 한 단계로 묶어 개정하는 작업이 필요하다. 기업인은 북한주민 접촉신고, 방북 승인, 협력사업자 승인, 협력사업 승인을 얻어야 실제로 대북투자가 가능하다. 이런 번거로운 절차를 줄이기 위해 2단계 사업승인 절차를 1단계로 축소하는 것은 정부의 정경분리에 입각한 남북경협 활성화 조치에 부합하는 결정이다. 65세 이상 이산가족 방북을 신고제로 전환하는 방안도 검토되고 있다. 이 경우 이산가족 기업인의 대북투자절차는 보다 간소화될 것이다.

이와 같이 언론에 보도된 경협활성화 조치에 담긴 내용들은 경협과 관련한 주요 사안이 대부분이다. 물론 정부가 공식 발표할 내용에는 좀 더 구체적이고 세세한 사항까지 포함될 것으로 예상되지만, 기업인의 방북규제 철폐는 어떻게 시행할 것인지 아직 명확하지 않다. 기업인은 누구나 방북신청이 승인되는지, 아니면 불허사유를 구체화하여 규제 사유를 대폭 완화할 것인지 그 구체적인 방향이 알려지지 않고 있다.

남북경협 활성화 조치에는 경협절차를 최대한 간소화하는 내용이 담겨져야 할 것이다. 이런 점에서 북한주민 접촉, 방북, 협력사업 승인 등과 관련한 처리기간을 현행대로 둘 것인지, 아니면 처리기간을 단축할 것인지도 이번 경협활성화 조치에 포함되어야 한다. 또한 북한에서 반입되는 물품 중에서 승인을 요하는 물품으로 묶여 있는 품목(예: 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」 제3조에 규정된 반입물품으로서 별표1에 게시한 농림수산물)에 대한 완화 방침도 있어야 할 것이다.

언론에서는 거의 언급되지 않았지만 남북경협에 종사하는 기업에 대한 지원문제는 반드시 이번 활성화 조치에서 구체적으로 다루어져야 할 것이다. 「남북협력기금법」에서는 남북협력기금을 대상기업에게 유상으로 지원할 수 있도록 정하고 있다. 따라서 이제까지와는 달리 실질적인 지원이 될 수 있도록 남북협력기금 지원과 관련한 세부지침도 마련하여 시행해야 할 것이다.

4. 남북경협 활성화의 구체화 방안

가. 기본 방향

정부가 남북경협을 정경분리의 원칙하에서 추진해 나가겠다는 것은 매우 고무적인 일이다. 일단 정부가 가능한 분야에서부터 남북접촉을 확대하기 위해 정경분리정책의 현실적인 필요성을 인정한 이상 이것은 남북경협 활성화를 위해 반드시 지속적으로 추진되어야 한다. 정경분리정책의 지속적인 추진이라는 큰 틀 속에서 남북경협 활성화는 ① 경협과 통일의 분리, ② 북한의 현상황 고려, ③ 정부와 민간의 역할분담, ④ 상호주의 원칙 등과 같은 기본 방향을 가지고 추진해 나가야 한다.⁵⁾

우리가 바라는 통일은 남과 북의 합의에 의한 평화통일이다. 그러나 현단계에서 북한은 우리의 평화통일조차 남한 주도에 의한 흡수통일로 인식하고 있는 것 같다. 북한은 남북경협의 확대를 흡수통일로 이어지는 출발점이라는 우려에서 경협확대에 적극 나서지 않을 수도 있다. 남북경협의 바람직한 방향은 경협을 통해 북한 스스로 변화를 추구하도록 하는 것이다. 이런 점에서 우리는 남북경협을 통일과 분리해 인식하고 추진해 나가야 한다.

심각한 경제난에 봉착한 북한이 남북경협을 거부할 수 있는 입장에 있지는 않다. 남한은 간접교역이지만 중국과 일본에 이어 북한의 3번째 교역상대국으로 자리잡았다. 북한의 대외경제에서 차지하는 남한의 비중이 증대되었음에도 불구하고, 남북경협은 북한의 경제상황을 염두에 두고서 이루어지지 않았다. 북한의 에너지난, 원자재난, 식량난 등의 문제는 거의 경협의 추진과정에 반영되지 않았다.

북한의 경제상황 뿐만 아니라 북한의 정책도 남북경협의 추진과정

5) 崔壽永, “南北經協의 段階別 推進戰略,” 『政策研究』, 第125號 (1997, 6號), 139~144쪽.

에서 수용되어 왔는지 재검토해 볼 필요가 있다. 우리는 북한의 당국 간 대화거부, 정부와 민간기업의 분리정책에 대해 거부감을 표시하고 당국간 협상을 고집해 왔다. 남북경협이 크게 진전되지 않는 것은 이 같은 우리의 유연하지 못한 사고에도 일부 기인한다. 남북경협은 우리가 북한의 현상황과 정책에 대해 이해하고 이를 경협 추진과정에 반영해 나갈 때 발전할 수 있는 것이다.

지금까지 남북경협은 민간기업 중심으로 진행되어 왔지만 남북경협의 창구역할은 실질적으로 정부가 담당해 왔다. 초기단계에서 정부로의 경협창구 단일화는 순기능이 강하다는 점에서 필요성이 인정될 수도 있었다. 그러나 북한의 남한 정부배제 원칙이 계속되는 현실에서 정부의 창구단일화 고수는 남북경협 활성화에 역기능으로 작용해 왔다. 따라서 정부는 민간기업과 역할을 분담한다는 새로운 관점에서 경협을 추진해 나가야 한다.

정부의 역할은 기본적으로 정부만이 할 수 있는 사업과 민간기업 만으로는 어려운 사업에 나서는 것이다. 현단계에서 경협과 관련한 제도정비 및 규제완화, 민간기업에 대한 지원 등은 정부의 몫이다. 북한에 대해 경협관련 법·제도적 합의를 촉구하는 것도 정부가 해야 할 일이다. 북한의 남한정부 배제가 완화되거나 북한이 특정 협정사업을 요청할 경우 정부는 보다 큰 역할을 수행할 수 있을 것이다. 정부는 경협확대에 북한이 성의 있게 임하도록 지속적인 노력을 경주해야 한다.

남북경협의 장기적인 발전을 위해 경협과정에서 발생할 수 있는 과도한 일방이익 또는 일방손실은 시정되어야 한다. 이것은 남북경협의 당사자인 남북간에 상호주의 원칙이 지켜질 때 가능하다. 상호주의 원칙은 남북물자교역에서 문제점으로 지적되는 반입위주의 시정을 비롯해 남북경협의 제형태에서 반드시 적용되어야 한다. 그렇지만 이 원칙은 북한의 상황을 고려하여 적절한 수준에서 융통성을 가지고 운용되어야 할 것이다.

나. 구체화 방안

(1) 제도개선·규제완화

정부가 구상하고 있는 남북경협 활성화 조치는 규제 또는 승인받도록 되어있는 현행 경협관련 각종 사안들을 상당한 수준에서 완화하는 내용을 포함하고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부는 경협활성화 조치를 발표하기 이전에 경협을 어렵고 복잡하게 만드는 제도를 면밀히 검토하여 가능한 모든 분야에서 규제를 대폭 완화하여야 할 것이다. 그리고 경협관련 각종 행정절차(북한주민 접촉, 반·출입 물자의 통관 절차 등)를 대폭 간소화해야 한다.

경협관련 각종 규제완화와 절차 간소화에 대한 구체적 일정을 정부가 제시하고 발표하는 것은 매우 중요한 일이다. 경협에 종사하거나 새롭게 참여하고자 하는 기업인과 일반인들은 제도개선의 구체적인 일정이 확정될 때 사전 계획수립이 가능하다. 정부가 구상하고 있는 방북 신고제가 조속히 시행된다면 지금 당장 방북승인신청을 하기보다는 조금 기다렸다가 방북하는 것이 오히려 개별적인 경협 추진일정을 단축하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 경협관련 각종 제도개선의 내용과 범위 및 이에 필요한 법개정의 시기 등은 가능한 구체적으로 밝힐 필요가 있다.

이와 함께 경협관련 행정업무를 한 부서에서 전담하여 처리해 주는 원스톱(One Stop)서비스도 필요하다. 원스톱 서비스를 단시일내에 시행하기는 현실적으로 무리일 수 있지만 가능한 이런 방향에서 행정처리를 제공한다면 경협에 투입되는 불필요한 시간과 부대비용은 줄어 들게 된다.

(2) 남북협력기금 활용

「남북협력기금법」에 따르면 남북협력기금은 ‘교역 및 경제분야 협

력사업을 촉진하기 위하여 소요되는 자금의 남한 주민(법인·단체 포함)에 대한 지원 또는 용자에 사용한다고 규정하고 있다. 구체적으로 「남북협력기금법 시행규칙」은 경제협력 사업자금과 반출·반입자금에 대해 소요자금의 90% 범위내에서 유상으로 지원하도록 정하고 있다. 그렇지만 아직까지 남북협력기금이 남북경협에 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

정부는 남북협력기금이 경협에 종사하는 (중소)기업에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 적극 활용하는 방안을 강구하여야 한다. 지원사업 분야 및 우선지원대상⁶⁾, 지원자금의 한도, 지원조건 등을 명확히 하여 요건이 갖추어진 기업에 대해서는 남북협력기금의 운용범위내에서 대출해 주는 것을 원칙으로 하되, 탄력적으로 운용하도록 해야 한다. 남북협력기금은 매년 경협에 활용될 수 있는 지원금 총액을 고시하고 자격요건을 갖춘 자는 수시로 지원할 수 있도록 운용한다. 그러나 기업이 무분별하게 남북협력기금 지원을 신청하거나 특혜지원 시비 등의 소지를 방지하기 위해 지원대상 선정과정의 투명성이 반드시 제고되어야 한다.

남북협력기금의 우선지원분야의 하나로 남북한간 정기항로 등을 고려할 수 있다. 현재 남북한의 해상수송은 수지타산이 맞지 않아 부정기적이거나 운항횟수가 제한되어 있다. 따라서 남북교역에 종사하는 기업들의 물류비용 부담은 매우 높은 편이다. 이러한 남북경협 확대를 제약하는 요인을 제거해 나간다는 측면에서 남북협력기금을 활용하여 채산성이 있을 때까지 한시적으로 남북 정기항로를 지원하고 일정기간 경과후 원금을 상환토록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.⁷⁾

6) 우선지원대상으로는 중소기업중에서 북한에서 생산한 위탁가공제품의 전량 수출업체, 유휴설비를 북한에 이전하고자 하는 업체, 북한과 농업협력사업을 추진하는 업체, 나진·선봉 자유경제무역지대에 진출하는 업체, 남북한 직항로 개설업체 등을 고려할 수 있다.

7) 장영해운(사장 김중섭)은 인천-남포간 남북정기항로, 나진·선봉-부산-니가가를 연결하는 3국간 항로개설을 추진하기 위해 통일부에 북한 방문을 신청중에 있다. 또한 동북페리(대표 문봉수)는 속초-나진 카페리 직항로 개설을 준비중이다.

(3) 민간협의회 구성

남북경협에 나서는 민간기업의 역할은 기본적으로 경제논리에 입각한 자율성에 바탕을 두어야 한다. 그렇지만 남북관계의 특수성은 민간기업이 정부와 긴밀한 협조하에 남북경협을 추진하도록 요구한다. 따라서 정부와 민간기업을 연결하는 경협전담 민간기구의 설립을 검토할 필요가 있다. 이 기구는 현재 정부가 남북경협에서 배제되어 있음을 감안할 때 실질적인 대북 협상창구로 활용될 수도 있을 것이다.

경협전담 민간협의회로는 경제 4단체(전경련, 무역협회, 중소기업중앙회, 대한상공회의소)를 중심으로 구성되는 「남북 민간경제 교류협의회(가칭)」를 상정할 수 있다. 이 협의회는 남북경협과 관련하여 ① 민간차원의 자율적인 조정, ② 정부기관과의 협의, ③ 대북 협상창구로서의 기능을 수행해야 한다. 이 협의회는 산하에 업종별로 하부조직을 두고 남북경협에 나서는 민간기업에 대한 자문, 정보제공, 역할분담 및 과당경쟁을 조절해야 한다.⁸⁾ 또한 별도로 조직·운영되는 민간협회를 지원하도록 한다.⁹⁾

「남북민간경제교류협의회」는 북한의 「광명성경제연합회」 등 책임있

- 8) 남북경협을 민간기업의 자율적 판단에 맡길 경우 ① 기업의 과당경쟁, ② 홍보차원의 경협 참가기업 양산, ③ 대북투자의 중복, ④ 경협관련 중개인 난립, ⑤ 중소기업의 대북 진출기회 약화 등과 같은 부작용이 나타날 수 있다. 이런 부작용은 민간협의회가 구성되고 실질적으로 운영된다면 어느 정도 해소될 수 있을 것이다.
- 9) 중소기업 대북 전문교역·투자업체로 구성된 「한민족 물자교류협회」(회장: 김영일 효원물산 사장)는 정부와의 협의를 거쳐 이산가족들의 북한방문 초청장발급 대행업무를 계획하고 있다. 또한 이 협회는 중소기업들의 대북한 무역 및 투자를 종합적으로 지원하기 위해 북쪽 파트너와의 접촉과 선정, 방북 초청장 확보, 상담과 계약서 체결까지 일괄·책임지는 분야별 대북교역·투자상담창구를 개설하기로 했다. 이 협회의 대북거래 노하우가 제대로 활용된다면 정부가 제시하고 있는 정경분리하의 남북경협은 더욱 실효성을 가지게 될 것이다. 협회장은 북한측도 이미 익숙한 남쪽의 거래 파트너들이 하는 일이라 관심을 보이고 있다고 밝혔다.

는 기관과 남북경협 관련 대화를 추진하고 필요한 합의 도출을 모색해야 한다. 북한측이 남북경협관련 대화를 수용하고 협의에 응하도록 하기 위해서 이 협의회에 대한 정부의 참여는 업무협조 또는 지원 차원으로 최소화하여야 할 것이다. 장기적으로 「남북민간경제교류협의회」는 준정부기구의 성격을 가진 반관반민 형태로 발전시켜 남북경협 관련 각종 회담업무를 수행하도록 하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.¹⁰⁾

(4) 접촉면 확대사업 추진

남북경협 활성화는 이 분야에서 남북 상호간에 보다 많은 접촉이 이루어질 때 가능하다. 이런 점에서 경협에 종사하는 기업인 뿐만 아니라 관심을 가지고 있는 일반인도 경협에 참여할 기회가 제공되어야 한다. 남북한의 보다 많은 접촉과 원활한 물자교류를 위해 「남북물자교류센터」의 설치와 남북한 공동시장의 개설을 추진해 나갈 필요가 있다.

「남북물자교류센터」는 민간기업이 주체가 되어 판문점 또는 남북 교통의 접경지역에 건설·운영하는 것이다. 양측의 관리자만이 접촉하는 방식으로 「남북물자교류센터」를 운영한다면 북한이 우려하는 남북한간 접촉을 최소화할 수 있다. 이것이 실현되면 해상운송을 통한 남북한 물자교류의 소요시간 및 물류비용의 증대로 인한 손실을 줄일 수 있다. 이에 따라 운송의 장기화 및 과도한 물류비용으로 제한되었던 품목들의 교역도 가능하게 된다.

남북한 공동시장의 후보지로는 휴전선 인근에 위치하면서 교통연결이 가장 용이한 지역을 예상할 수 있다. 북한당국의 통제 및 접근수

10) 1991년에 설립된 재단법인인 중국의 「해협회」와 대만의 「해기회」는 형식적으로 반관반민의 형태를 띠고 있으나 실질적으로는 정부의 재정지원으로 운영되는 준정부기구이다. 이 기구들의 인적 구성에는 양국의 고위급 인사가 포함되어 있으며 양안 교류·협력 관련 회담업무를 수행하고 있다.

단의 이용 등을 고려하면 북한내에 공동시장을 개설하는 것이 현실적이다. 공동시장에 참여하는 남한상인은 소형트럭을 이용하여 북한측의 호송하에 지정된 장소에 접근할 수 있을 것이다. 공동시장과 관련한 세부사항(개장회수, 판매품목 등)은 가능한 북한측 요구를 수용하도록 한다. 나진·선봉 자유경제무역지대내에 「남북물자교류센터」를 설치하고 이곳에 남북한 상설 공동시장을 개장하는 방안도 북한측에 제의할 수 있다.

(5) 경협대표부 설치

경경분리원칙에 입각하여 남북경협이 활성화되더라도 경협의 장기적인 발전을 위해서는 현재 결여되어 있는 법·제도적 장치가 당국간 협상에 의해 마련되어야 한다. 북한이 당국간 대화에 응한다면 「남북기본합의서」에 규정된 「남북 경제교류·협력 공동위원회」를 가동하여 경협관련 각종 협정(청산계정, 투자보장장치, 이종과세방지, 분쟁해결절차)을 체결할 수 있다. 그러나 북한이 「남북기본합의서」를 이행하지 않고 있는 상황에서 경협관련 남북공동위원회의 가동은 실현성이 그다지 높지 않다.

따라서 북한에 대해 지속적으로 「남북기본합의서」의 이행과 실천을 촉구하되, 경협을 발전시켜 나가기 위해 「남북 경제교류·협력 공동위원회」의 기능을 대신할 「남북경협대표부」의 설치를 제의할 수 있다. 경협의 주체가 남북한 양자라는 측면에서 정부의 '경경분리원칙에 입각한 경제교류 확대'를 도모하기 위해서 실질적으로 경협만을 전담하는 대표부의 설치는 매우 의미있는 일이다.

「남북경협대표부」(남측대표부)는 북한내에서 경협관련 모든 업무를 전담함과 동시에 전권을 가지고 남북한 합의가 필요한 사안을 처리하도록 한다. 북한내에 「남북경협대표부」를 둘 수 있다면 비록 단시일내에 경협관련 각종 협정이 체결되지 않더라도 경협의 발전에 기여함은 이루 말할 수 없을 것이다. 「남북경협대표부」의 남측과 북측대표

부의 설치 장소는 반드시 서울과 평양으로 한정할 필요는 없다. 남측 대표부의 수석대표는 정부관리로 하되, 나머지 구성원은 실무 위주로 준정부기관(대한무역투자진흥공사 등과 같은 국영기업체)에서 파견하는 것이 바람직하다.

5. 맺음말

국민의 정부가 내세운 정경분리원칙은 남북관계를 새롭게 조망하고 있다는 점에서 전향적인 것으로 받아들여지고 있다. 또한 새 정부의 남북경협 활성화 조치는 매우 의욕적인 것이다. 이러한 정부의 전향적이고 정책이 결실을 맺기 위해서는 무엇보다 상대방인 북쪽의 호응이 있어야 한다. 그러나 북한이 새 정부의 정경분리 정책에 얼마만큼 성의있게 호응해 올지는 아직 미지수이다. 남북경협은 어느 한쪽의 노력만으로는 나아갈 수도 성과를 거둘 수도 없는 것이다.

정부의 남북경협활성화 조치에도 불구하고 남북경협이 정상궤도에 오르기까지는 상당한 시일이 걸리겠지만 일단 협회에 가속도가 붙을 것은 분명해 보인다. 이 경우 일부 국민들은 대북진출기업의 과당경쟁으로 인해 북한의 입장이 강화되거나 자칫 대북진출기업이 북한에 이용 당할 것을 우려하기도 한다. 이런 점을 고려하여 정부는 정경분리원칙에 입각한 남북경협활성화를 위해 무엇보다도 국민적 공감대 형성과 합의를 이끌어내야 할 것이다.

남북경협을 추진해 나가는 우리의 자세는 더욱 성실하고 진지하지 않으면 안된다. 남북경협은 그야말로 경제논리에 따라 차곡차곡 신뢰를 쌓아가야 한다는 점을 바로 인식해야 한다. 우리는 남북경협 확대를 위해 북한이 응할 수 있는 다양한 제의를 준비해야 한다. 그리고 정부는 정경분리원칙을 자신감을 가지고 꾸준히 밀고 나가야 한다. 정부의 정경분리원칙이 상황에 따라 흔들린다면 남북경협활성화를 위해 모처럼 정부가 마련한 조치는 무용지물로 전락하게 될 것이다.

<부 록>

「남북경협활성화조치」 개요

		현 행	조 치 내 용	비 고
북 한 주 민 접 촉	승인유효 기간	1년	3년	「경협활성화조 치」로 확정
	신청처리 기간	20일	15일	「경협활성화조 치」로 확정, 행정자치부에 민원사무처리기 준표 개정의뢰
북 한 방 문	승인기준	대기업 총수 등 의 방북제한, 인원도 10명 이 내로 제한	요건구비시 승 인 원칙	「경협활성화조 치」로 확정
	신청처리 기간	30일	20일	「경협활성화조 치」로 확정, 행정자치부에 민 원사무처리 기준 표 개정 의뢰
	수시방북 제도	협력사업승인을 받은 경우에만 적용	모든 기업인 방북에 확대적 용 가능	「남북경제협력 사업처리에 관한 규정」 개정
교 역	생산설비 반출	생산설비의 무상 반출이 제한되고, 1회 100만불 초 과시 반출승인 필요	생산설비 반출 시 무상·임대 허 용 및 1회 반출 한도 폐지	「남북교역대상 물품·반입승인 절차에 관한 고 시」 개정

		현 행	조 치 내 용	비 고
협 력 사 업	투자업종	소규모 시범적 경협(제조업)범 위내의 Positive System 방식	Negative System 방식, 일부 제한 분야를 제외하고 투자가능	「경협활성화조 치」로 확정
	투자규모	500~1,000만불	투자규모제한 완전 폐지	”
	협력사업 자-협력사 업동시승 인제	<신 설>	300만불 이하의 투자, 제3국에 서의 북한주민 고용사업, 당국 간 합의가 있거 나 당국의 위임 을 받은 자간의 합의가 있는 경 우	「남북 경제협 력사업처리에 관 한 규정」 개정

* 자료: 제45차 남북교류협력추진협의회, 1998. 4. 30

IV

정경분리하에서의 남북한 교류·협력 실천가능분야

김도경
(LG경제연구원 연구위원)

1. 서론

신정부는 남북관계를 풀어나가는데 있어서 정경분리원칙을 공식 선언하고 있다는 점에서 과거 정권들과는 대북정책의 기초를 달리하고 있다. 물론 과거 정권들이 남북관계를 정상화하기 위해 노력하지 않았던 것도 아니고 대북 정책과 관련하여 정경분리를 고려하지 않았던 것도 아니다. 그러나 정경분리를 공식적으로 선언하기 위해서는 이념적·안보적 자신감이 뒷받침되어야 하며, 정경분리가 가져올 가치관의 혼동을 감당할 수 있어야 한다. 아마도 과거 정권들은 우리 사회가 이러한 문제들을 감당할 수 없을 것이라고 판단했던 반면, 신정부는 우리 사회가 북한에 비해 모든 면에서 앞서 있는 만큼 정경분리가 가져올 충격을 견디어 낼 수 있다고 판단한 것 같다.

따라서 앞으로의 남북관계는 정치관계의 부침에도 불구하고 경제관계를 중심으로 교류의 폭을 넓혀 갈 것으로 예상된다. 그렇지만 현시점에서 대북 정경분리정책은 오히려 아쉬움을 남기고 있다. 왜냐하면 지금 우리 경제는 IMF의 관리·감독 아래 그 어느 때보다 어려운 상황에 놓여 있으며, 기업의 관심사는 남북경협이 아니라 생존을 위한 구조조정에 있기 때문이다. 따라서 현시점에서는 정부의 적극적인 대

북정책이 오히려 시기에 맞지 않는 감이 있기 때문에 우리 경제가 다소나마 안정된 이후에 남북관계 개선에 나서는 것이 바람직할지 모른다.

2. 남북경협의 전제조건

신정부가 정경분리정책을 선언했다고는 하지만 남북한간의 정경분리는 엄연히 한계를 가지고 있다. 그 첫번째 이유는 남북한간에는 군사적 대립관계가 지속되고 있다는 점이다. 북한은 군병력과 화력이 남한에 비해 월등하게 앞서 있을 뿐만 아니라 공식적으로도 대남적화통일을 앞세우고 있으며, 대부분의 병력은 공격형 진형을 갖추고 전방에 배치되어 있다.

일각에서는 북한이 심각한 경제난을 겪고 있기 때문에 북한의 군사력은 과거에 비해 위협적이지 않다는 의견을 제시하고 있으나, 이는 상황을 지나치게 낙관적으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 오히려 경제난이 심각한 지금, 북한이 최후 수단으로 전쟁을 감행할 수 있다는 점에서 북한의 군사적 동향에 대해 더욱 주시해야 할 것이다. 따라서 남한측이 대북 군사적 억제능력을 갖추어야 한다는 점에서는 이견이 있을 수 없으며, 남북경협을 활성화하더라도 북한이 군사적 목적으로 사용할 수 있는 물품들을 제한해야 하는 것은 어쩔 수 없는 노릇이다.

두번째는 북한의 예기치 못한 태도 변화에 대한 우리측 정책 변화의 불가피성이다. 지난 몇 년간 북한의 대남정책을 살펴보면 남북경협을 위한 분위기가 무르익었던 때 갑자기 준전시상태를 선언하여 불필요한 긴장상태를 야기하는가 하면 동해안 강릉지역에 잠수함을 침투시켜 우리 국민들로 하여금 북한에 대한 혐오감을 배가시키는 일을 자초하였다. 이러한 일이 발생할 때마다 우리 정부는 대북 유화정책을 포기할 수 밖에 없었고, 남북경협을 주장하던 일부 식자들도 설 자리를 잃게 되는 경우가 자주 발생하였다. 북한 정책결정자의 행동

의 불예측성을 고려해 볼 때 앞으로도 남북한간에는 긴장관계가 발생할 가능성이 있으며, 이때마다 우리측의 대북 유화정책은 입지가 좁아질 것으로 예상된다.

다음으로는 북한측 수용능력의 한계이다. 우리측에서 아무리 정경분리를 선언했다고 하더라도 북한측이 정경분리를 허용하지 않으면 우리측의 양보가 허사가 되고 만다. 실제로 북한은 체제유지가 우선이기 때문에 우리측의 경제논리가 자신의 체제를 동요시키는 것으로 보고 이를 받아들이지 않고 있다. 또한 북한이 남북경협에 임하는 목적은 생존을 위한 것이지 남한과 화해와 협력으로 나아가자는 것이 아니기 때문에 우리가 이를 어떻게 헤쳐나가는가도 문제가 된다.

또한 남북경협은 우리 기업, 우리 정부, 그리고 북한당국과 북한기업소가 모두 원하는 분야에서 이루어져야 하는데 이들 주체간에는 사업을 추진하는 목적이 다르기 때문에 항상 갈등과 반목이 따르게 된다. 만약 남북경협이 성사되더라도 어느 한쪽에서라도 이익을 제대로 향유하지 못할 경우 남북경협에 대한 회의가 제기될 것이고 이는 결국 후속사업의 단절로 이어질 것이다.

한편 우리측에도 문제는 존재한다. 만약 정경분리가 통일정책의 일환으로 추진된다면, 기업은 여기에 동의해야 하는가에 대한 내부적인 갈등이 따른다. 기업의 목적은 이윤추구인 만큼 통일논리에 종속되기 보다는 경제논리에 충실해야 하기 때문이다.

위에서 제시했던 문제점들은 우리측이 대북 정경분리를 선언했다고 하더라도 단기간내에는 남북관계의 획기적인 개선이 이루어질 수 없음을 의미한다. 우리는 정부나 민간을 막론하고 남북관계를 접근하는데 있어서 그 한계를 명확히 이해해야 한다. 특히 신정부는 집권 5년 동안 무엇인가 역사에 남는 일을 이루어 놓겠다는 과욕보다는 기본기조를 설정해 놓고 이를 꾸준히 추진하되, 상황의 변화에 따라 신축적으로 대응하는 것이 보다 바람직할 것이다. 기업도 단기간내에 북한에 투자해서 엄청난 이윤을 남기겠다는 자세보다는 신중한 태도로 접근함으로써 남과 북의 접합점이 어디에 있을 것인가를 파악하는 것

이 중요하다. 우리측이 보다 여유있는 자세를 보이지 않는 한 남북관계는 계속되는 실망 속에서 새로이 전진하는 모습을 보이지 못할 가능성이 크다.

3. 남북한 경제교류 현황

남북교역은 1989년 이후 꾸준히 확대되어 1997년에는 3억달러를 상회하였다. 남북교역은 지난 수년간 2억달러 내외를 기록했으나, KEDO 사업 추진으로 인해 대북반출이 크게 늘었기 때문에 지난 해에 대폭 증가한 것이다.(<표 1> 참조) 그러나 KEDO 사업과 관련된 교역을 제외할 경우 남북교역은 우리측의 금과 및 아연과 반입이 전체 교역의 50% 이상을 차지하는 등 아직 제자리를 찾지 못하고 있다. 98년 들어서는 그나마 들어오던 대북 금과반입도 이루어지지 않고 있는데, 이는 금가격 하락으로 북한이 금과 반출을 중단한데 따른 것이다. 또한 남한이 외환위기를 해소하기 위해 국제원자재시장에 금을 대량으로 판매하고 있는 상황 하에서, 국내 기업들이 북한으로부터 금을 반입할 만한 여력이 없기 때문이기도 하다.

<표 1> 연도별 남북교역 현황

(단위: 천달러)

년도	반 입		반 출		합 계	
	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1997	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069

자료 : 통일부, 월간 남북교류협력동향, 1998. 3

최근 정부의 대북반출품목 규제 완화로 인해 앞으로는 남북교역이 보다 확대될것으로 기대되고 있으나, 남한이 외환위기에서 벗어나는 시점에 이르러서야 규제완화의 정책효과가 나타날 것으로 예상된다.

한편 최근에는 남북교역에서 위탁가공이 차지하는 비중이 25% 수준으로 높아지면서 위탁가공이 남북교역 확대를 위한 새로운 돌파구로 주목을 받고 있다. 90년대 초반까지 봉제의류나 단순 노동집약적인 제품을 중심으로 이루어지던 위탁가공은 97년 들어 컬러TV, 스피커 조립 등 보다 기술집약적인 제품으로 발전했으며, 98년 들어서는 중공업 분야인 철도차량 생산이 성사되었다. 위탁가공은 앞으로 제품의 다각화와 고부가가치화가 이루어질 것으로 보이며, 교역규모도 대형화될 것으로 예상된다.

그렇지만 남북위탁가공은 물류비 측면에서 손해를 많이 보고 있어서 당장에 대폭 늘어날 것으로 보이지는 않는다. 남북위탁가공에 소요되는 물류비용은 중국과의 위탁가공에 비해 약 3배 가량 높은 것으로 추정되고 있는데, 물류비용이 국제수준으로 낮아진다면 보다 많은 기업들이 북한과의 위탁가공사업에 뛰어들 것으로 예상된다. 물류비용의 절감을 위해서는 남북한 정기 직항로 개설이나 휴전선을 통과하는 철도 및 도로 관통 등이 요구된다. 이러한 문제는 북한에게는 워낙 민감한 문제이기 때문에 언제 성사될지 모르지만, 남북위탁가공이 커다란 이윤을 가져다 준다는 것을 북한측이 이해할 경우 북한측도 물류비용 절감을 위한 우리측의 제안을 받아들일 가능성이 있기 때문에 우리측으로서는 북한측을 설득시키는 것이 급선무라 할 수 있다.

투자사업은 남북관계의 불안정으로 인해 언론에 비취지는 것만큼 제대로 이루어지지 않고 있으며, 우리 기업들의 투자 타당성 검토도 제대로 이루어지지 않고 있다. 특히 북한은 나진-선봉 이외의 지역에 대한 한국기업의 진출을 기피함으로써 투자가 이루어진 것은 KEDO 사업을 제외하면 대우의 남포공장과 태창의 생수공장 2건에 불과한 실정이다. 이나마도 태창의 생수공장은 사업이 중단되었고, 대우도 합병사업이라는 실질적인 지위를 획득하고 있지 못할 뿐만 아니라, 이

<표 2> 협력사업자 승인기업

	기 업 명
총 31개 사업	대우, 고합물산, 한일합섬, 국제상사, 녹십자, 동양시멘트, 동통해운, 삼성전자, 태창, 대우전자, 한국전력, 미홍식품, 신일피혁, 한화, LG전자/상사, 한국통신, 삼성전자, 신원, 코오롱, 파라우수산, 금오식품, 한국토지공사, 대상물류, 삼천리자전거/LG상사, 태영수산/LG상사, 한국의환은행, (주)아자커뮤니케이션, (주)에이스침대, (주)롯데제과, (주)광인, (주)안성개발

자료 : 통일부

<표 3> 협력사업 승인기업

	기 업 명
총 8개 사업	(주)대우, 태창, 한국의환은행, (주)아자커뮤니케이션, 한국전력, 한국통신, 녹십자 미홍식품산업사

자료 : 통일부

윤을 남기고 있는가에 대한 공개적인 자료 발표도 꺼리고 있는 실정이다. 결국 투자사업은 아직까지 평가할 수 없는 단계에 있다고 보는 것이 타당하다.

투자사업과 관련하여 이제까지 협력사업자 승인은 총 31건, 협력사업 승인은 8건에 이르고 있으나 실질적으로 성사단계에 이른 것은 별로 없는 것으로 알려지고 있다.(<표 2,3 참조>) 우리 기업들은 봉제의 류분야 뿐만 아니라 의약품, 수산물, 통신센터, TV생산, 공단개발에 이르기까지 광범위한 분야에 걸쳐 사업의사를 가지고 있다. 그렇지만 남북한간 긴장관계의 연속으로 인해 투자 타당성 검토가 제대로 이루

70 대북경경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

어지지 않고 있으므로, 우리 기업들이 제시한 사업들이 경제성이 있는 사업인지에 대해서는 아직 판단하기 힘든 실정이다.

지역별로는 우리 기업들은 대부분 남포·평양지역에 진출하기를 원하는 반면, 북한은 나진·선봉지역으로 투자를 유도하고 있어서 이러한 상충관계도 우리 기업의 대북투자를 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 향후 대북투자 활성화는 북한당국이 투자지역에 대해 얼마나 유연한 태도를 보이는가에 달려 있다고 볼 수 있다.

4. 남북한 경제협력 실천가능분야

여러가지 제약조건에도 불구하고 북한이 우리측의 제의를 전향적으로 받아들여 남북경협이 활성화된다고 가정할 때 남북경협은 북한의 경제구조와 남한의 경제구조 등을 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 북한경제는 식량난, 생필품난, 에너지난, 원자재난, 외화난, 사회간접자본시설 열악, 그리고 노동력 풍부라는 특징을 지니고 있다. 남한경제는 수출주도형 산업구조, 범용 제조업품의 공급 과잉, 노동집약적인 산업의 해외이전, 과도한 대외부채, 고실업사회 직면이라는 새로운 계도에 진입하고 있다.

이같은 남북한의 경제여건을 고려할 때 북한에 진출하기 위해서는 우선적으로 식량난과 생필품난을 해결할 수 있는 산업에 진출하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 협력사업이 에너지를 과도하게 사용하지 않아야 하고, 중요 원자재는 우리측에서 전적으로 조달해야 하며, 열악한 사회간접자본시설하에서도 사업이 지장을 받지 않아야 한다.

우리측의 입장에서 볼 때도 북한에서 생산한 물건이 남한에 들어와 시장을 교란시킴으로써 남한산업이 피해를 봄으로써 실업자를 발생시켜서는 안될 것이다. 그리고 남북한의 산업을 수직분업형으로 연결시킬 수 있어야 하며, 통일을 내다보고 장기적인 관점에서 국가발전전략의 문제와 연결시킬 수 있어야 한다.

대북진출을 위한 전략에 있어서는 북한이 소극적으로 나올 경우 다국적기업 형식으로 진출하는 등 여러가지 방식을 탄력적으로 활용해야 하며, 진출지역도 남포-평양만을 고집하기 보다는 우선적으로는 나진·선봉에 진출한 후 양측간 신뢰가 조성됐을 때 여타지역으로 진출지역을 확대하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 북한진출시기를 두 단계로 나누어 단계적으로 진출할 필요가 있다. 북한은 당분간 제한적 개방노선을 유지할 것으로 판단되지만, 체제개혁이 필연적이므로 남북경협은 1단계로 한국과 일본의 월드컵 개최시기인 2002년까지의 「제한적 협력기」와 2단계로 2003년 이후를 내다보는 「전면적 협력기」로 나누어 진출방식을 달리하는 것을 고려해 볼 수 있다. 북한은 서울 올림픽이 개최됐던 1988년을 전후하여 남한의 국력을 보다 깊게 이해했다는 점에서 2002년 월드컵 개최는 남북한이 새로운 화해의 계기를 마련할 수 있는 시기라고 할 수 있다. 특히 이 시기에는 우리 경제가 외환위기에서 탈피하여 정상적인 궤도로 진입하고 대북투자 여력도 갖추어 나갈 수 있을 것으로 보인다.

제한적 협력기에는 정치적 요인에 의한 교란요인이 존재하기 때문에 투자의 지역적 제한이 따르며, 사업영역의 제약도 존재한다. 따라서 이 시기에는 남북한간 신뢰도와 협상력을 제고하는 것이 바람직하다. 제한적 협력기의 기본목표는 전면적 협력기의 활동기반 확보에 있으므로 우리측에서는 불이익이 예상되더라도 이를 감수하는 자세가 필요하다. 중요한 사실은 1단계의 선점효과는 향후의 기득권으로 이어질 수 있으므로, 단기간의 손익에 집착하여 진퇴를 결정하는 일을 피해야 한다는 것이다.

전면적 협력기간 중에는 북한측이 체제를 개혁하고 개방지역을 전국으로 확대할 것으로 예상되므로 투자지역도 전면화하고 남한의 주력기업도 진출할 필요가 있다.

1단계 협력에서는 무엇보다도 위탁가공의 확대를 위해 힘써야 한다는 것을 강조하고 싶다. 위탁가공은 상호이익 실현으로 단기간내

에 남북한간의 신뢰도를 제고할 수 있는 분야이다. 우리측은 위탁가공을 통해 먼저 중소기업 분야의 설비를 제공하고 기술지도의 경험을 쌓을 수 있다. 이러한 경험을 바탕으로 대북 사업분야를 다변화하면서 기회를 보아 합작·합영을 성사시킬 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.(〈표 4〉 참조)

〈표 4〉 대북 위탁가공사업 추진방향

가능 사업	사업 타당성	추진방안	품 목
경공업 제품	<ul style="list-style-type: none"> - 기존설비 활용 - 북한의 수출주력 산업 - 북한도 경험 축적 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 설비 및 기술제공 - 고급품 생산지도 	<ul style="list-style-type: none"> - 의류봉제 - 완구, 신발 - 악세사리, 우산 - 자전거 등
전기·전자 화학 제품	<ul style="list-style-type: none"> - 설비제공 및 기술 지도시 실현 가능 - 전력, 용수 등의 확보가 기본전제 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 북한측 설비 최대활용 - 우리측 기술자 상주 필요 - 초기는 남한 내수 점차 수출로 전화 	<ul style="list-style-type: none"> - 컬러TV, 스피커, 각종 칩 저항기 - 압전세라믹음향기 - 각종 전기·전자 부품 - 비닐, 수지 등
각종 부품	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 풍부한 제조 기술 - 노동력 풍부 	<ul style="list-style-type: none"> - 개도국에서 들어오는 부품선을 북한으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 자동차 부품 - 각종 장비 부품 - 공구류

위탁가공이 가능한 사업은 의류 및 완구, 신발, 악세사리, 우산 등의 경공업제품, TV, 스피커, 세라믹 음향기와 같은 전기·전자제품, 비닐, 수지 등 기초화학제품, 그리고 자동차 부품, 공구류 등 각종 부품 등을 들 수 있다. 이들 분야중 특히 부품의 경우 우리측이 해외에서 생산하여 내수용으로 활용하고 있는 제품들을 발굴하여 이를 북한에서 생산할 경우 남북한 산업협력의 대표적인 성공사례로 발전할 수

있을 것으로 보인다.

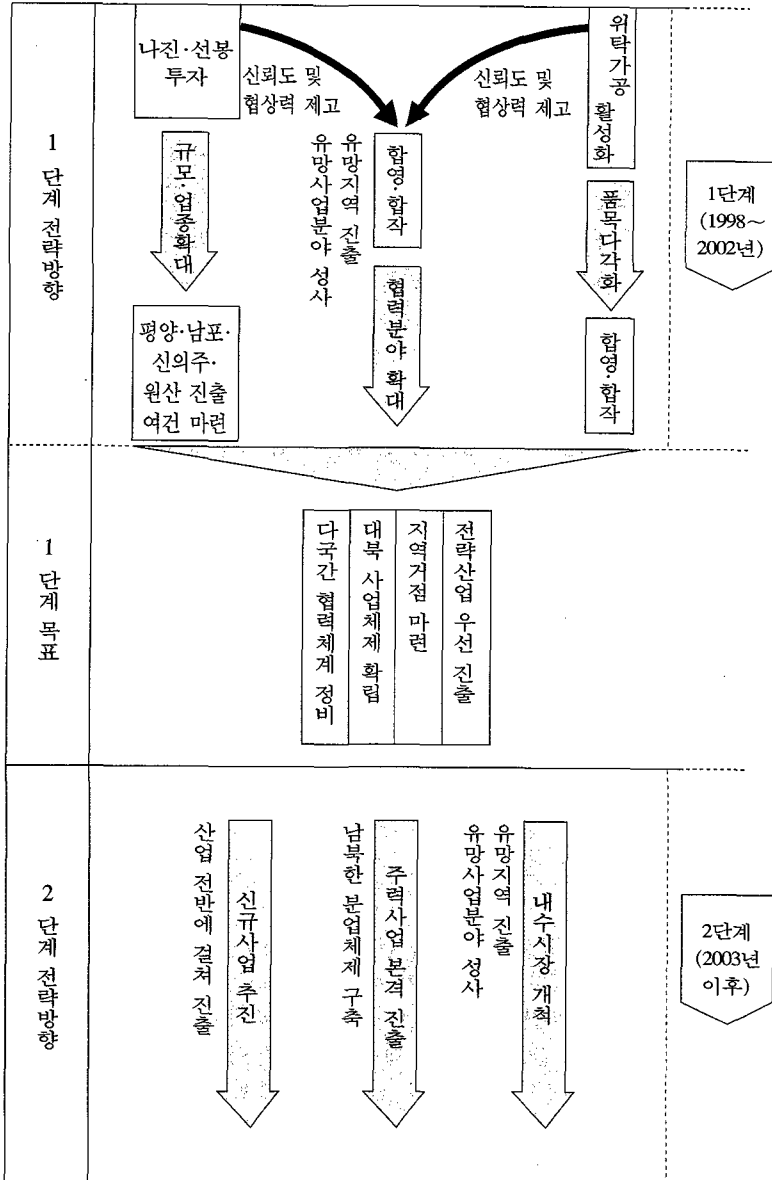
위탁가공이 성공할 경우 합영·합작으로 사업방식을 발전시켜야 할 것이다.(<표 5> 참조) 합영·합작사업은 단기간내에 이익실현이 가능한 분야일 뿐 아니라 경공업 공단 건설, 주요산업의 설비 및 기술 지원, 시범적 건설투자 등에 이르기까지 다양한 영역에서 추진될 수 있다. 만약 합영·합작이 성공할 경우 이를 통해 지역거점 및 2단계 사업의 기반을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 그렇지만 합영·합작사업 역시 초기에는 봉제의류, 완구 등 경공업품을 중심으로 시도하는 것이 바람직하며, 신뢰를 쌓아가며 진출분야를 확대하는 것이 바람직하다. 제한적 협력기에는 북한과의 신뢰가 확고히 다져 있지 않으므로 항상 신중한 자세로 사업을 검토하며 진출하는 자세가 요구되기 때문이다.

<표 5> 대북 합영·합작사업 추진방향

협력사업 구분	사업의 의의	유망사업 및 추진방안
단기간내 이익실현 가능분야	- 상호 신뢰도 제고를 통한 협력사업 확대	- 생필품 및 식품가공업 - 섬유, 의류, 경공업류 - 광산 공동개발
지역거점 확보 가능분야	- 주요 산업입지 확보	- 경공업 전용공단 확보 - 주요 운송망 개보수
2단계 사업 기반조성분야	- 전산업 진출기반 마련 - 업종 다각화 계기 마련	- 관광업 - 금융, 유통 등 서어비스업

다음으로 북한에 변화의 바람이 본격적으로 불기 시작하는 2단계에서는 산업 전반에 걸친 수요확대가 예상되고 신규산업 진출이 용이해질 것이므로, 전산업부문에 걸쳐 남과 북이 총체적으로 협력할 수 있을 것으로 예상된다. 물론 전면적 협력기가 반드시 2003년 경부터 시작될 것이라는 보장도 없고, 이 기간중 북한체제가 존속하게 될지 아

<그림 1> 남북경협의 전개방향



다면 지금보다 공고해질지는 예측하기 힘든 것이 사실이다. 그러나 모든 상황을 종합적으로 판단해 볼 때 북한이 앞으로 수년 이내에 본격적인 개혁·개방을 추진하지 않을 경우 체제의 존립이 힘들 것이라는 점에서 어떤 형태로든 변화의 바람이 불 것으로 예상된다.

2단계에서 화학·에너지분야는 북한의 에너지 수급구조가 주유종탄(主油從炭)으로 변하고 건설붐이 일면서 전자재수요가 급증할 것으로 예상되므로, 석유정제분야 진출로 석유제품 수요를 충당하고 유화 및 PVC 등 산업전자재시장에 진출할 수 있을 것으로 예상된다.

전기·전자분야는 북한주민들의 소득상승에 따라 내구소비재에 대한 수요가 증가하는 가운데 중국 동북3성의 경제가 북한경제와 보다 밀착될 것으로 예상되므로 가전 생산기지 설립을 통한 북한 및 동북아 시장 개척에 나서야 할 것으로 예상된다.

기계·금속분야는 북한이 군수산업을 기반으로 경쟁력 제고가 용이한 분야이기 때문에 우리측이 많은 투자를 하지 않더라도 단기간내에 경제성을 살릴 수 있을 것으로 보인다. 더욱이 각종 시설투자의 급증으로 북한내에서 기계설비에 대한 수요가 확대될 것으로 예상되므로 각별한 관심을 가져야 할 분야라고 판단된다.

금융·서비스 분야는 각종 금융상품에 대한 초기 수요와 북한의 전 지역에 대한 사업망 확보가 시급할 뿐만 아니라, 외국기업들의 경쟁력이 우리보다 앞서 있으므로 가능한 한 빨리 진출하여 초기에 시장을 선점하는 것이 중요하다.

자동차·조선 등 중공업분야는 북한이 기술적으로 경쟁력을 지니고 있는 군수공장을 중심으로 민수화 등을 통해 선별적으로 협력할 필요가 있다. 조선은 선박수리, 소형선박 건조 등에서 협력을 추진할 수 있으며, 발전설비 등 중공업분야는 부족한 북한의 에너지시설 확충을 위한 수요가 기대된다.

건설 및 사회간접자본시설 투자에서는 산업의 현대화 및 생산기지 육성, 그리고 각종 인프라에 대한 건설붐이 예상되므로 도로 및 통신을 중심으로 우선적으로 투자해야 하지만, 남북한간의 연계를 고려하

여 설계 및 입지조건 결정에 있어서 보다 장기적인 안목을 가지고 추진할 필요가 있다.

북한은 관광자원이 풍부하므로 관광지 개발, 호텔 및 위락시설 건설시 관광산업을 전략산업화하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 광업도 이 분야에 대한 기술 및 장비 지원이 가능해짐에 따라 본격적인 개발이 예상된다. 금, 은, 동 등의 금속광물과 마그네사이트 등 비금속 광물을 적극 개발하여 남한으로의 반입과 수출을 촉진할 수 있을 것으로 보인다.

5. 지역별 협력방향

지역적 관점에서 본 북한진출은 기존 산업설비의 활용 가능성, 인구, 자연적 입지조건, 남한 및 주변 경제권과의 연계성 등을 종합적으로 고려하여 추진되어야 할 것이다.

북한은 산업설비가 낙후되어 있어서 기존설비의 활용도는 낮겠지만, 각 공업지구의 핵심산업에 대해서는 협력이 가능할 것으로 보인다. 북한은 산업의 배치가 군사적 필요에 의해 임의적으로 결정되어 있기 때문에 각 공업지구에 대한 재평가가 필요하다. 즉 기존의 핵심산업을 활용하되, 장기적인 시각을 갖고 산업입지를 재구축해야 할 것이다.

인구는 북한의 경제가 나아지고 구매력이 증가할 경우 내수시장을 형성하는 주요 요인이며, 노동력 확보 차원에서도 중요한 역할을 한다. 따라서 인구밀집지역에 주요 공단을 육성하되, 새로운 경제중심지에 대한 유통망 구축도 게을리해서는 안될 것이다. 더욱 중요한 것은 남한 및 외국인의 투자가 어디로 몰리는가에 따라 인구의 대규모 이동이 일어날 것으로 예상되므로, 이를 고려한 사업입지 선정이 필요하다는 점이다.

한편 보다 장기적인 입장에서 남한은 북한과의 경제통합과 동북아 경제권과의 상호연관성이라는 측면을 동시에 고려해야 할 것이다. 이

에 따라 산업입지를 확정하는데 있어서 남한의 내수를 겨냥할 것인가 주변 경제권을 겨냥할 것인가 아니면 북한 내수를 겨냥할 것인가를 면밀히 검토해야 할 것이다. 특히 휴전선 및 북한의 북방국경지방에 대한 투자는 주변경제권과의 유통망 및 교통망을 고려하여 입지를 결정해야 할 것이다.<표 6> 참조)

<표 6> 대북한 진출유망지역

	진출 유망 지역	목 표 시 장
수출품 생산지	신의주, 남포, 해주, 평양 사리원 등	중국, 홍콩, 대만, 몽고, 동남아, 서남아, 중동
	나진·선봉, 청진, 원산 함흥 등	일본, 러시아, 미국, 유럽, 중국 동북3성
남한 내수용 생산지	개성, 장단, 해주, 평양 사리원	서울, 경기도, 충청도, 전라도
	강원도, 원산, 함흥, 청진 나진·선봉	강원도, 경상도, 충청도
북한 내수용 생산지	평양, 평안남도, 자강도, 양강도, 중국 동북3성	평양, 남포, 신의주, 해주, 사리원
	서울, 경기도	개성 및 경기도
	강원도, 함경도, 중국 동북 3성, 러시아 연해주	원산, 함흥, 청진, 나진·선봉

수출품의 생산기지로 적합한 신의주, 남포, 평양, 해주 등지는 중국, 홍콩, 대만, 동남아시아를 염두에 두어야 할 것이며, 나진·선봉, 청진, 원산 등지는 일본, 러시아, 미국, 유럽시장을 염두에 두어야 할 것이다. 남한 내수용 생산기지로 적합한 개성, 장단, 해주, 평양, 사리원 등은 서울, 경기도, 충남, 전라도 지방을, 그리고 원산, 함흥, 청진, 나진·선봉지역은 강원도, 경상도지역의 경제권과 연계시킬 필요가 있다.

6. 남북한 경제협력 추진 방식

북한과 경제협력을 추진할 때 어떤 방식으로 추진하는가는 실무적인 입장에서 봤을 때 매우 중요한 사안중의 하나이다. 북한은 아직도 우리 정부와의 대화를 거부한 채, 남한기업과 직접 접촉하기를 원하고 있으며, 우리 정부의 그 어떠한 제안도 거부한 채 미국이나 일본 등 외국정부에 대해서는 놀라울 만큼 호의적으로 나오기 때문이다. 이는 남한측의 입장에서 볼 때는 북한과 협력할 수 있는 방법이 극도로 제한되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 북한을 대화의 장으로 이끌고 경협을 성사시키기 위해서는 보다 다양한 방법을 동원하여 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

북한과 사업을 추진하는데 있어서 가장 손쉬운 방법은 북한기업 대 우리 기업의 협력방식이다. 우리 정부를 배제하고 순수하게 기업차원에서 경제특구 및 수출가공구에서의 투자협력으로 양측 모두 이윤을 추구하는 것이다. 이를 남북한간 신뢰구축의 장으로도 활용할 수 있다. 그러나 북한의 기업들은 절대적으로 당국의 통제하에 있으며, 자율성이 전혀 없다는 점에서 실질적으로는 북한당국 대 우리 기업이 협력하는 방식이 될 것이다. 이러한 문제가 있다 하더라도 일단은 북한과 협력하는 가장 빠른 방법이므로 적극적으로 시도해 볼 필요가 있다.

다음으로는 북한당국 대 우리 정부간의 사업추진이다. 북한이 공식적으로는 정부간 대화를 거부하고 있다는 점에서 언제 성사될 수 있을지 보장할 수 없지만, DMZ 공동개발이나, 남북한간 철도 및 도로망 연계 등은 정부차원에서 협력하지 않는 한 성사될 수 없으므로, 우리 정부는 인내심을 갖고 꾸준히 북한과의 대화를 추진할 필요가 있다. 최근 북한측은 남한과의 교통망 연계를 통한 외화획득에 관심을 갖고 있는 것으로 알려지고 있으므로 우리 정부와도 이러한 문제들을 진전시키기 위해 대화에 나설 가능성이 있다.

최근 들어 새로이 각광받고 있는 북한과의 협력방식은 소위 KEDO

방식으로 알려진 북한측 대 다국정부간의 협력방식이다. KEDO 방식은 북한의 핵개발을 저지하기 위해 한국, 일본, 미국, 유럽 등이 한반도 에너지개발기구라는 특별한 기구를 새로이 설립한 후 이 기구를 통해 북한에 경수로를 건설하기 위한 방식이다. 현재 경수로 건설을 위한 분담금 배분문제를 둘러싸고 각국간 이견이 있으나, 일단 북한과의 협력을 위한 교두보를 마련했으며, 북한측이 다른 사업에 있어서도 KEDO 방식을 선호하고 있다는 점에서 커다란 성과를 보이고 있다. 따라서 앞으로는 사안별로 각국 정부가 새로운 국제기구를 만들어 북한측과 협력할 경우 상당히 다양한 분야에서 경험을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로는 북한측 대 국제컨소시엄의 협력방식이다. 국제컨소시엄은 정부차원이 아닌 각국의 민간기업들이 자본을 각출하여 북한측에 투자하는 것으로써 현재 남한의 일부 기업들이 북한에 진출하기 위해 이 방식을 고려하고 있는 것으로 알려지고 있다.

7. 극복과제

정경분리에 의한 남북한 경제협력 추진은 북한측이 그 열쇠를 가지고 있다. 북한측이 우리측에 대해 얼마나 협력을 할 것인가는 체제유지에 대한 자신감, 경제난 정도, 중국 등 국제사회의 압력 등에 의해 결정될 것으로 보인다. 만약 북한이 체제유지에 자신이 없다면 우리가 아무리 좋은 제안을 하더라도 이에 절대로 응하지 않을 것이다. 그렇지만 내부적으로 경제난이 체제를 유지하기 힘들 정도에 이르렀다고 판단한다면 어쩔 수 없이 우리 측의 제안에 귀를 기울일 것으로 예상된다. 또한 중국 등 국제사회가 북한에 대해 음으로 양으로 남한과 대화하도록 압력을 가한다면 북한은 외면적으로나마 우리와의 협력에 나설 것이다. 현재의 시점에서 볼 때 북한측이 체제동요라는 부정적인 요인에도 불구하고 심각한 식량난과 국제사회의 요구에 의해 남한과의 대화 및 남북경협에 나설 것으로 보인다.

그러나 북한측이 남북경협에 나선다 하더라도 우리측에서 이에 대한 국민적인 합의가 없으면 쉽게 진척될 수 없다. 남북경협에 대한 국민적인 합의를 얻어내기 위해서는 국가적 과제로서의 남북경협에 대한 명확한 의미를 국민들에게 설득시킬 수 있어야 하며, 보다 장기적인 차원에서 남북경협에 대한 청사진도 보여줄 수 있어야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 남북경협을 둘러싼 제도적, 법적 장애요인을 제거하는 것이 필요하다. 그렇지만 제도적, 법적 장애요인을 제거하는 것은 부차적인 문제이며, 우선적으로는 우리 경제가 외환위기에서 벗어나는 것이 중요하다. 현재 우리 국민들의 관심사는 남북관계의 개선이 아니라 언제 우리 경제가 불황의 늪에서 벗어나 본격적인 성장궤도에 진입하는가 하는 것이다. 대북투자의 주체가 되는 기업의 입장에서도 한국경제가 외환위기에서 벗어나지 않는 한 북한문제에 대해 소홀히 할 수 밖에 없고 구조조정에만 관심을 가질 수 밖에 없는 입장이다.

우리 경제가 외환위기에서 벗어나지 못한 상태에서 정부는 대북관계를 초조감을 갖고 너무 빠르게 진전시키기 보다는 한걸음 물러서서 북한의 태도를 보아가며 보다 유연한 자세로 접근하는 것이 필요하다. 그리고 우리 주변국의 대북정책에 대해서도 지나치게 강경한 자세로 반대하거나 우리의 입장만을 고집하기 보다는 북한의 개방을 유도하는데 무엇이 가장 바람직한 방법이 될 것인가를 판단해 가며 외교정책을 수행할 필요가 있다.

이밖에도 남북경협의 당위성을 국민들에게 설득시키기 위해서는 우리 정부가 안보문제에 관한 한 전혀 문제가 없다는 자신감을 보여줄 수 있어야 한다. 1996년 가을 동해안에 북한의 잠수함이 침투했을 때 남북경협을 주장해 왔던 사람들이 순식간에 입지를 잃은 적이 있다. 국가안보가 튼튼하다면 남북경협은 보다 당당하게 추진될 수 있지만, 국가안보가 부실하다면 남북경협은 국민들에게 불안감만을 안겨주게 될 것이다.

V

인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로

김 경 량

(강원대 농업자원경제학과 교수)

1. 서론

동서 냉전체제의 종식과 중국 및 러시아의 개혁·개방정책, 구동구권 국가들의 체제전환과 개혁, 동서독의 통일로 세계전체는 이제 이념의 대립에서 탈피하여 자국의 이익과 함께 세계가 하나의 공동체로 변화되고 있다. 세계의 경제흐름은 무역자유화로 모든 산업이 지구적 시장경쟁에 직면하고 있으며 고도 정보화사회 실현과 기술민족주의가 강화되고 있다. 세계의 농업도 지금까지의 폐쇄적이고 소극적이던 자세를 탈피하여 무차별적인 경쟁시대로 접어들고 있다. 특히 UR타결이 후 새로운 환경의 변화는 전체경제의 성장에는 도움을 주지만 상대적으로 경쟁력이 약한 농업부문에 심각한 타격을 주고 있다. 특히 자연조건이 불리한 한반도에서의 농업은 기타 다른 농업선진국과의 경쟁력에서 현격한 차이를 보이고 있다. 농업부문도 예외는 아니어서 첨단기술과 대규모 자본을 바탕으로 한 농업형태가 출현하고 있으며 자국의 식량자급을 바탕으로 하여 농업을 전략적인 산업으로 이용하고 있다. 세계의 식량수급에 있어서도 식량재고량의 지속적인 감소와 함께 기상이변, 식량증산의 둔감등은 심각한 식량부족사태를 유발할

수 있으며 이에 따라 각국은 자국의 식량안보에 비상이 걸려있다.

1990년대 이후 북한이 심각한 경제난에 빠져 있는 가운데, 최근 남한 경제 역시 경제 위기에 휘청거리고 있다. 이러한 남북한 경제 위기 속에서 4자회담이 지난해 12월, 그리고 올해 3월에 열렸다. 남한이 IMF 구제금융을 받는 상황에서 남북 관계에서 미국의 영향력은 더욱 커질 것이며, 남한의 독자성은 줄어들 가능성이 높다. 따라서 남북 경제 협 등 전반적인 남북한 협력이 침체될 가능성도 높다. 이와 같은 분위기 속에서도 새정부의 등장과 적극적인 대북정책은 남북 관계를 진일보 시킬 수 있는 가능성을 높이고 있다.

최근 새정부의 출범과 함께 남북관계의 개선이 급진전될 것으로 전망되는 가운데 남북이 교류·협력할 수 있는 여러 분야 가운데서 농업 부문의 교류가 활기를 띠고 있다. 농업생산구조의 구조적 한계에 봉착하여 식량난을 겪고 있는 북한이 이 부문에 가능한 한 문호를 열어주고 있기 때문이다. 농업과 관련이 있는 다양한 분야에서 남북간의 접촉이 시도되고 있으며 올 봄에는 옥수수, 감자 등 남쪽에서 제공한 각종 농산물종자들이 비료 등 농자재와 함께 북한지역에 파종될 전망이다.

이러한 농업교류협력의 추진은 새정부가 남북한간의 정치적 화해, 군사적 긴장완화, 평화체제 구축문제를 쉽게 합의하기 어렵다면 우선적으로 경제교류와 사회·문화교류를 적극적으로 추진하겠다는 정경분리 입장전환에 기초하고 있다¹⁾. 하지만 남북한교류협력의 낙관성에 대한 비판도 만만치 않다. 새정부는 남북한간의 정치적 화해, 군사적

1) 정부는 현재 경제논리에 따라 기업의 자율적 판단을 존중하는 방향에서 대북경제협력을 활성화 하고 있으며 북한이 시급히 필요로 하는 분야부터 우선적으로 추진하고 있다. 기업인의 방북확대와 투자규모 상향조정 및 경험 절차 간소화 등의 조치를 취하고 있다. 북한식량문제 해결을 위하여 첫째, 인도적 차원의 지원과 함께 남북농업개발 협력 및 경험활성화를 통해 근원적 해결노력을 지원하고 둘째, 민간차원의 지원 활성화를 위한 방안을 지속적으로 강구하며 셋째, 정부차원의 대북지원은 원칙적으로 남북대화를 통해 추진하는 등 대북지원을 탄력적으로 운용할 계획이다.(통일부, 「국민의 정부」 대북정책 추진기조, 1998. 3. 26)

긴장완화, 평화체제 구축문제를 쉽게 합의하기 어렵다면 우선적으로 경제교류와 사회·문화교류를 적극적으로 추진하겠다고 밝히고 있다. 그러나 이에 대한 북한의 입장은 남북대화의 전제조건을 충족시키지 못하는 상대방과의 공식적, 전면적인 교류협력은 불가능하며 따라서 비공식적·부분적 교류협력을 넘어서기 어렵다는 것이다. 이러한 상이한 입장차이에도 불구하고 남북교류협력의 가능성을 높게 보는 것이 일반적 시각이며 최우선적으로 거론되는 분야가 농업협력이다.

2. 남북한 농업환경의 비교와 협력가능성

가. 한반도에 있어서 농업의 특성

동서고금을 막론하고 식량문제는 안보상 절대적인 요소로 작용하고 있으며 따라서 식량의 안보는 기타 다른 산업의 발전보다도 가장 중요한 경제안정의 기초이다. 미국 월드워치연구소의 보고서에 의하면 식량확보에 실패한 나라는 정부 존립기반이 위태롭게 될 것이며, 식량안보가 군사안보보다 우위에 있다고 발표하고 있다. 식량은 평상시 중요성이 잘 인식되지 않는다고 그 가치를 낮게 평가해서는 안되며 나라를 유지하기 위해서는 비생산적이라도 국방비를 투입하는 것과 같이 농업에 대한 투자를 지속적으로 추진해야 할 것이다.

최근 세계 곡물재고율은 FAO가 권장하는 적정 재고율(17~18%)을 크게 밑돌아 세계적인 식량 부족사태 발생이 우려되고 있는 실정이다. 또한 국제농산물 시장은 2차 세계대전 이후 10~15년 주기로 부족과 과잉상태가 반복되고 있다.(<표 1> 참조)

특히 우리의 주곡인 쌀의 경우는 세계교역량이 극히 적어 생산량이 조금만 변해도 교역시장에 큰 충격이 가해져 가격이 크게 변동하게 된다. 세계 쌀 생산량은 약 3억 5천만톤으로 그중 교역량은 약 4%에 불과한 1,400만톤에 불과하다. 그 중에서 우리가 소비하는 자포니카계(단립종) 쌀은 세계전체 쌀 생산량 및 교역량의 10~11%에 불과한 실

<표 1> 세계의 곡물재고율 추이

(단위 : 백만톤, %)

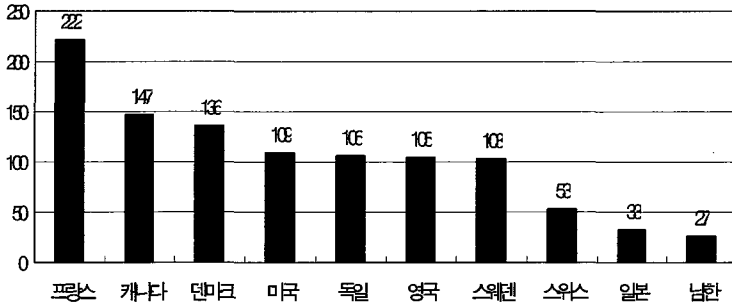
구 분	소비 (A)	재고 (B)	재고율(B/A)	주 기 별
'61	644	174	23	과 잉 기
'64	667	146	22	
'71	861	131	15	
'74	1,028	125	12	부 족 기
'78	1,066	186	17	
'81	1,449	174	12	
'83	1,519	253	17	과 잉 기
'86	1,578	342	22	
'88	1,664	398	24	
'94	1,894	318	17	부 족 기
'95	1,880	247	13	
'96	1,806	262	15	

자료 : 농협중앙회, 1998. 2

정이다. 세계의 자포니카계 쌀 생산국 중 수출이 가능한 나라는 현재 미국과 호주 정도이며 이들 국가가 수출할 수 있는 물량은 2010년까지 연간 120만톤으로 추정되고 있는데 이 물량은 일본과 남한의 연간 소비량 1,400만톤(일본 900만톤, 남한 500만톤)의 10분의 1에도 미달하는 것이다. 또한 대규모 곡물메이저들이 쌀을 비롯한 세계 곡물수출상권의 80%이상을 장악하고 있어 국내의 쌀 생산량이 부족할 경우에는 언제나라도 가격이 급등할 수 있는 소지를 안고 있다.

<그림 1> 세계 각국의 식량자급률

자급율(%)



자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원, 1997

식량의 자급은 어떠한 경제분야보다도 우선적으로 고려되어야 하며 특히 곡물시장의 개방에 따른 경쟁력 약화로 농업에 대한 투자회피나 무분별한 농지전용 등은 식량의 자급에 커다란 영향을 줄 것이다. 남북한 모두 식량의 자급률은 매우 낮은 상태에 있으며 7,000만 인구가 먹는 문제의 해결은 남북이 서로 각자의 유리한 조건에 있는 농산물을 협력하여 생산하고 자유로운 왕래가 이루어질 때 가능할 것이며 이를 위하여는 농업을 중시하는 정부의 정책전환이 뒷받침 되어야 할 것이다.(<그림 1> 참조)

나. 남한의 농업환경 변화

남한의 전체 곡물 자급률은 70년대까지만 하더라도 80%를 상회하였으나, 80년대부터 50%이하로 떨어지기 시작했다.(<표 2> 참조) 26.7%로 살펴 보리, 서류를 제외하고는 수입에 의존하는 비중이 매우 높다.

<표 2> 남한의 식량수급상황

(단위 : %)

구 분	1965	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
전체양곡 자급도	93.9	80.5	56.0	48.4	43.1	37.6	34.1	33.8	28.0	29.1	26.7	
품 목 별	쌀	100.7	93.1	95.1	103.3	108.3	102.3	97.5	96.8	87.8	91.4	89.5
	보리쌀	-	106.3	57.6	63.7	97.4	74.3	82.6	74.9	51.0	67.0	73.5
	밀	27.0	15.4	4.8	0.4	0.05	0.02	0.02	0.03	0.03	0.3	0.38
	옥수수	36.1	18.9	5.9	4.1	1.9	2.2	1.2	1.4	1.4	1.1	0.8
	두류	100.0	86.1	35.1	22.5	20.1	19.4	12.2	13.8	12.6	9.9	9.9
	서류	100.0	100.0	100.0	100.0	95.6	95.9	103.4	99.6	93.6	98.4	99.6
	기타	100.0	96.9	89.8	11.6	13.9	16.6	13.1	12.9	10.4	3.8	3.4
사료용을 제한한 자급도	98.8	86.2	69.6	71.6	70.3	64.1	60.7	61.3	52.0	55.7	52.4	
품 목 별	쌀	100.7	93.1	95.1	103.3	108.3	102.3	97.5	96.8	87.8	91.4	89.5
	보리쌀	117.8	115.1	62.2	89.6	97.4	74.3	82.6	74.9	51.0	67.6	74.4
	밀	27.8	15.9	4.8	0.5	0.05	0.05	0.05	0.05	0.10	0.47	0.51
	옥수수	77.8	82.9	27.1	15.5	8.2	7.4	4.4	5.6	4.7	5.0	3.9
	두류	108.7	92.3	64.3	62.7	64.9	58.7	50.6	48.9	41.2	37.0	36.5
	서류	117.6	122.7	111.2	111.1	101.2	106.0	115.6	110.8	103.3	108.6	110.4
	기타	101.5	100.8	98.9	52.6	79.7	35.7	36.0	33.6	23.6	19.9	25.0

자료 : 농림부, 농림수산물요통계, 1997

전체 곡물 소비량의 70%이상을 수입에 의존하고 있는 남한으로서는 곡물수출국의 수급사정 여하에 따라 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 통일 이후의 기본적 식량문제 해결을 위해서 지금부터 구체적인 준비해야 하며 이러한 일련의 과정은 농업 및 경제와 산업 전반의 안정에 기여하게 될 것이다.

또한 남한은 급속한 도시화 진전과 농어촌 공동화 현상이 가속화되

고 있으며 소비문화의 서구화가 진행되고 있다. 국내산업의 양극화, 즉 외수지향산업(무역)과 내수지향산업의 위상이 변화하고 있으며 대기업의 다국적 기업화, 세계기업화가 진행되고 WTO 등 국제기구와 포괄적 무역협정우선체제로 전환됨에 따라 사회전반에 걸친 개방화가 촉진되고 있다.

따라서 이러한 변화는 국경보호의 제거 또는 완화로 국내산과 수입 농산물간의 경쟁을 격화시키고 있으며 소비자의 욕구와 기호가 다양화, 고급화하고, 그들의 구매력, 여가의 증가로 삶의 질이 증시되고 있다. 이와함께 소비자 지향적 농업으로의 변화는 생산위주의 농업환경에서 소비자를 중시하는 농업환경으로 전환하고 있으며 국민들의 기대수준이 전반적으로 상승하고 있다. 농업도 1차산업의 단계를 지나 식품관련산업으로 확대됨에 따라 소비자의 선택범위가 확장되고 농산물 수요도 탄력화되고 있으며 이에 따라 농업구조개편 과정에서 소비자의 주권이 강화되고 있다. 환경보전적 농업의 중요성에 대한 세계적인 관심이 증대하고, 소득증가에 따라 고품질 안정농산물의 수요가 증가됨으로써, 환경조화적 지속가능한 농업이 한국을 비롯한 세계농업과 농정의 주요과제로 등장하게 되었다.

이러한 추세속에서 지난해 말부터 본격화된 IMF 구제금융체제는 남한농업의 장래를 어둡게 하고 있다. IMF 구제금융이 남한농업에 미치는 영향은 이미 피부에 와닿고 있는데, 그 주요 내용을 살펴보면 우선 정부의 농업관련 예산이 축소되었으며 불가인상으로 인한 생산비용의 증가, 농산물가격 하락으로 인한 소득감소, 금리인상에 따른 농가부채압박 등으로 유례없는 고통을 경험하고 있고 이에 따라 생산 및 경영중단이 가속화되고 있다. 특히 시설원예와 축산분야가 큰 타격을 입고 있는데 해외의존도가 가장 높은 축산분야는 사료값 상승 및 사료곡물 수입 위기에 대한 특단의 대책이 마련되지 않는 한 존립 자체가 위협받게 될 것이다. 특히 소비감소와 국내산 가격인상의 어려움 때문에 축산분야는 사료구입과 수입축산물 양쪽으로부터 위협받고 있다.

다. 북한농업의 환경변화

올해 들어 북한은 그간의 관례를 깨고 스스로 북한의 식량문제에 대해 공식적으로 언급하고 있다.²⁾ 간단히 요약하면 올해 3월 또는 4월에는 식량이 바닥나서 외부로부터의 지원이 필수적이란 것이다.

북한의 발표내용은 1998년 농업연도(1997. 10~1998. 9)의 최저 식량 수요량은 402.2만톤이나 약 60%이상이 부족하여 국제사회의 원조가 필요하다는 것이다. 지난해 북한의 식량 총생산량은 268.5만톤이고 가공후 약 214.8만톤이었으며 종자와 사료 등 고정수요를 제외한 작년 9월말 당시 북한의 식량 보유량은 142.2만톤에 지나지 않는다. 1998년 농업연도중 전국 주민 1인당 식량배급량은 1일 180g 밖에 되지 않기 때문에 북한정부는 1998년 농업연도에 50만톤의 식량을 수입할 계획이며, 70만톤의 식량을 국제사회에서 원조 받기를 희망하고 있다.

1995년, 1996년 2년동안 연속된 홍수와 지난여름의 심각한 가뭄으로 재해면적이 46.6만ha에 이르렀다. 또한 지난해 연이은 태풍으로 인한 해일로 서해안지역에 막대한 손실을 가져와 22개 군과 140개 협동농장이 피해를 입어 10여만ha의 농토가 수확불능 상태에 빠졌으며 이에 따라 70만톤의 추곡생산량 감소와 280여 만명의 이재민이 발생하였다. 이번 겨울철 기온이 평년보다 온화했기 때문에 북한의 상황이 완화되는데에는 도움이 되었지만, 단경기가 다가오고 있고 식량재고량과 배급량이 줄어들면서 식량부족량이 증가하고 취약집단에서 영양실조가 확대될 것이라는 데 대한 우려가 확대되고 있다. FAO/WFP 공동조사단의 조사결과와 북한당국에서 발표한 최근 정보에 근거하면 FAO는 북한의 곡물재고가 4월 하순에서 5월 초순경에 거의 소진될 것으로 예측되고 있다. 이에 따라 결국 북한은 올해 수확기(9~10월)

2) 차원석 정무원 농업위원회 부국장이 신화통신기자와 인터뷰한 내용, 평양발 신화통신, 1998. 1. 20, 중국 CA TV에서 1998. 1. 21 북한 식량사정에 대한 북한측의 공식발표를 뉴스로 보도한 내용이다.

까지 식량수입(대부분 식량원조)에 전적으로 의존하게 될 것이다.

북한과 같이 농경지 면적이 국토의 20% 미만이며 무상기간이 짧은 척박한 영농환경하에서 수많은 인구를 먹여살리는 데 필요한 식량을 자체적으로 조달한다는 것은 인구증가를 이상의 농업생산성 향상이 지속적으로 이루어지지 않는 한 불가능한 일이다. 인구밀도가 북한의 두 배 정도나 되는 남한의 경우 자체 곡물생산보다는 곡물 수입에 필요한 외화를 제조업 분야 수출로 확보함으로써 식량문제를 해결하고 있다. 북한은 개혁·개방보다는 집단농업체제를 통해 식량문제를 해결하려고 하다가 1980년대 후반에 한계에 도달한 셈이다. 소련이 해체된 1991년이 북한의 곡물수급상황이 악화되기 시작했던 해였다면 1994년은 북한이 식량문제를 자체적으로 해결할 수 있었던 마지막 해였다. 사회주의권 붕괴 이후 북한당국은 가중된 외화난에 시달리며 곡물은 물론 농자재 확보에도 어려움을 겪게 되었다.

1993년의 냉해로 인한 농산물 감소와 중국으로부터의 곡물도입 감소로 인해 식량배급에 차질이 생기자 북한당국은 비축곡물을 방출하기 시작했는데 당시 북한당국은 북한의 향후 식량안보를 위협할 정도로 많은 양의 비축곡물을 방출했던 것으로 알려지고 있다.

최근 몇 년 동안에는 중국과 인접한 지방에서의 비공식적인 국경무역(물물교환)도 상당한 식량수입 및 공급원이었다. 그러나 목재와 같은 교역 가능한 자원이 점차 고갈되고 있고 북한주민들이 그러한 자원을 확보하기가 점점 어려워지고 있으며, 중국 북부지방으로부터의 곡물공급량도 지난해 가뭄으로 수확량이 감소하면서 줄어들었기 때문에 앞으로 국경무역을 통한 수입물량은 감소할 것으로 보인다.

이러한 문제들과 함께 자연재해가 초래한 피해 복구를 통한 1998년 농업연도의 풍년농사가 현재 북한 농업이 해결해야 할 당면과제로 지적되고 있다. 이를 위한 북한 정부의 주요 조치중의 하나는 이모작 작물의 파종면적을 15만ha로 확대하는 것이다. 그러나 이를 위해서는 70만톤의 질소와 50만톤의 인산, 30만톤의 가리, 2억 평방미터의 농업용 비닐, 3천톤의 제초제 등이 필요하나 이러한 농용자재는 대다수가

부족하여 국제사회의 원조가 필요한 실정이다. 북한은 이러한 심각한 식량문제를 해결하기 위해 분조관리제 개선을 더욱 강조하는 한편, 주체농법의 폐쇄 자세를 탈피, 외국지원 및 기술협력을 적극 받아들이고 있다. 새로운 분조관리제는 협동농장의 최소 영농단위인 분조를 종래의 8~10가구에서 3~4가구로 축소·재편성하여 농업생산에 대한 인센티브의 강도를 높여주는 역할을 하고 있다.

또한 최근에는 7~10명의 가족이나 친척으로 분조를 구성하여 초과생산분을 현물로 나누어주거나 농민시장에서 자유 처분할 수 있게 허용한 것으로 알려지고 있다. 생산목표도 과거에는 국가목표에 의해 생산계획이 하달됐으나 실현 불가능한 높은 수준이었으며 새로운 분조관리제도에서는 지난 3년간 수확고와 93년 이전 10년간의 평균수확고를 합한 평균치로 설정해 목표가 실현 가능한 것으로 판단된다. 분조평가제를 강화, 목표를 초과한 생산분은 분조가 처분권을 갖도록 한 것이 주요 골자이다. 기존의 인센티브제 도입에서 크게 벗어난 분조축소 조치는 협동농장의 공동생산·공동분배의 틀을 깨는 것이라 점에서 기존 사회주의 방식에서 변질된 것이라 할 수 있다. 또한 나진·선봉 경제자유무역지대내의 농장들은 지난해 6월이후 독립채산제를 도입하여 시장경제의 초기 단계를 실습하고 있다.

북한은 현재 농업의 회생을 위해서 외국과의 교류를 추진하고 있다.³⁾ 그리고 1997년 7월 28일자 북한의 인민일보에 의하면 북한당국은 “자유무역지대 발전에 박차를 가하는 조선”이라는 제목의 특집기사에서 북한당국은 나진·선봉특구의 외국기업 투자법·세법·금융은행법·노동법 등 일련의 법률과 법규를 완비하고 동시에 청진항을 개방하는 등 외국과의 협력에 적극적인 자세를 취하고 있다.⁴⁾

3) 1997년 3월에 대만당국의 농업기술 전문가를 초빙, 영농기술을 제공받고, 4월엔 일본의 농업기술자 대표단을 불러 종자개량과 영농법 등에 관해 논의하였으며 5월초에는 미국의 워싱턴주등 4개 주정부 관리들로 구성된 지원단이 농업 및 곡물수송방법등을 지도하기 위해 방북하였다.

4) 한국인을 포함한 외국기업인들의 자유무역지대 입국편의를 위해 북한당국이 발행한 초청장을 소지한 외국인에 대해서는 비자없이 출입국을 허용하였으

이와 함께 북한은 남한과의 교류확대도 추진하고 있다.⁵⁾ 북한이 우리 정부에 대북농업투자자의 기술지원을 요청한 것은 구조적 식량타개를 위해 어쩔 수 없이 취한 교육책으로 보이며 외부원조같은 미봉책만으로 고질적인 식량부족을 극복할 수 없는 상황에서 남한의 기술과 자본을 빌려서라도 파국은 막아야겠다는 현실적인 판단이 적용한 것으로 추정된다. 북한이 투자시범지역으로 제시한 남포직할시 당국이 직접 곡물생산량과 비료, 농약 등 소요량을 구체적으로 밝힌 것도 전례가 없는 일이다. 1998년 이후 최근 들어 북한은 1월의 농업전문교수팀의 나진·선봉 합영경영 협의, 김순권박사의 방문, 2월의 두레마을 합영경영 계약 등 다양한 채널을 통해 남북 농업협력의 가능성을 타진하고 있다.

라. 남북한 농업의 비교 및 농업협력의 필요성

(1) 남북한 농업의 비교

한반도의 총면적은 220,025km²로 이중 남한의 면적이 97,261km², 북한은 한반도 총면적의 55%에 해당하는 122,764km² 정도를 차지하고 있다. 한반도는 총면적의 70% 이상이 산악지대로 형성되어 있으며 북한은 80%가 산악지대인 지형으로 인해 북쪽과 동쪽에 높고 험한 산이 집중되어 있다.

한반도의 총경지면적은 4,025천ha로 남한이 북한보다 약간 많은 편

며 자유무역지대에서는 자유태환제를 실시하여 외국기업들이 임금저불등에 있어 원가절감의 효과를 거두도록 하고 있다. 자유무역지대 건설과는 별도로 전국 각지의 중·경공업과 농업부문에 있어 외국기업과 합자합작을 추진하고 있다.

- 5) 1997년 4월 흑룡강민족개발총공사(총사장 최수진)를 통해 남포직할시의 농업자재 및 기술제공을 남한정부에 공식 요청했고, 5월에는 정무원 농업위원회 명의로 재미교포 김양일(동일그룹 회장)에게 외국과 북한의 농산물 계약 재배 및 수출입에 관한 권한 등을 위임함으로써 남한기업에게 지원을 요청하였다.

92 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

이다. 남한은 논이 전체 경지면적에 62.3%를 차지하는 1,267천ha이고 북한은 전체 경지면적에서 29.4%를 차지하는 585천ha이며 밭의 경우는 남한이 전체 경지면적에서 37.7%를 차지하는 766천ha, 북한은 70.6%인 1,047천ha를 차지하고 있다.(<표 3> 참조)

<표 3> 남북한 주요 농업지표 비교

구 분	남 한	북 한	계
◦ 총경지면적(천ha)	2,033 (100.0)	1,992 (100.0)	4,025 (100.0)
- 논	1,267 (62.3)	585 (29.4)	1,852 (46.0)
- 밭	766 (37.7)	1,407 (70.6)	2,173 (54.0)
◦ 호당경지면적(ha)	1.30	1.04	
◦ 농가호수(천호)	1,558	1,914	3,476
◦ 총 인구(천명)	44,453	22,953	67,406
- 농가인구(천명)	5,167	8,420	13,587
- 농가인구비율(%)	11.6	36.7	20.2

자료 : 농림수산부, 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 1997

호당 경지면적은 남한이 1.30ha, 북한이 1.04ha정도인 것으로 알려져 있다. 농가인구비율은 남한이 전체인구에서 11.6%를 차지하는 5,167천명이며 북한은 36.7%를 차지하는 8,420명이다. 산악지형인 북한은 경지면적이 적고 척박해 남쪽에 비해 단위면적당 수확량도 떨어지는 형편이며, 따라서 남북한의 농업은 남한과 북한이 상호 보완·협력해야 하는 관계에 있다. 남한의 논과 밭의 비율이 북한의 논과 밭의 비율과 대조를 이루고 있기 때문에 남한에서는 주로 주곡중심의 영농이 이루어지고 있으며 북한에서는 옥수수 등 잡곡류를 중심으로 농업이 발달하였다.

(2) 남북농업협력의 필요성

남북농업협력의 필요성은 크게 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 경제적인 관점에서 북한은 값싸고 우수한 노동력과 풍부한 지하자원 등 잠재력이 있어 북한과의 상호보완성 있는 상품의 교류는 남북한간에 상호경쟁·협력하는 경쟁적 존재관계를 형성할 수 있을 것이다. 또한 경제교류 및 협력사업의 추진은 장기적으로는 남북한이 통일에 경제·사회의 각 분야에서 가능한 부문부터의 교류협력을 통해 신뢰기반을 구축하고 이를 바탕으로 점차 남북한 경제통합의 실현과 민족의 동질성을 회복하는데 일조할 수 있을 것이다.

둘째, 인도적인 측면에서의 필요성은 북한에서 현재 가장 절실한 문제인 식량위기를 해소하는 것이다. 식량문제를 공동으로 해결하는 방안을 모색함으로써 민족성을 회복하고 이를 바탕으로 남북한간의 화해 분위기를 조성할 수 있다.

(가) 남한

산업화를 향해 달려온 남한이 GNP나 수출역량 등에 있어서 후발 선진국의 문턱에 진입한 것은 사실이나 수출주도형 공업화를 추진해 오는 과정에서 소중한 것을 잃게 되었는데 그 중에서도 가장 치명적인 것이 바로 식량자급능력을 상실했다는 점이다. 사료용을 포함할 경우 우리나라의 식량자급율이 26.7%(1996년)라는 것은 세계 시장경제 질서하에서 식량이 무기화될 경우 속수무책의 상황에 처할 수 있음을 보여주는 것이다.

산업화가 성숙되어 가는 동안 남한의 경작가능한 농지비율은 급격히 줄어들었고, 이를 다시 회복하기란 거의 불가능하며 쌀의 자급능력도 계속 되는 농지의 감소와 이상기온으로 인해 그리 안심할 수준이 아닌 것으로 학계에 보고되고 있다. 1995년의 대북 쌀지원도 쌀이

남아서가 아니라 동포애적인 차원에서의 지원이었던 것이다. 따라서 21세기에 대비하여 식량을 안정적으로 확보하는 일이 현안으로 부각되고 있는데, 바로 이러한 관점에서 볼 때 북한과의 농업협력은 대단히 중요하며 유의할 것이다.

북한과의 농업협력에서 얻을 수 있는 이익으로는 무엇보다도 먼저 식량 중에서도 잡곡류(밭작물)의 안정적인 확보가 가능하다는 점을 들 수가 있다. 남북한은 경지구조가 상호보완적으로 되어 있는데, 논은 남한이 북한보다 2배 이상 많고, 밭은 북한이 남한보다 약 2배 많은 실정이다. 남한으로서는 잡곡류에 대한 경작은 거의 포기하였으나 수요는 그리 줄어들지 아니하여 외국으로부터의 수입에 의존하고 있는 잡곡류를 북한으로부터 확보할 가능성이 크며, 남한의 농업기술 지원 및 협력 등의 방법으로 북한농업을 개발할 수 있다면 잡곡류의 확보는 무난할 것으로 예상되며 외화도 대체 절감하는 효과를 볼 수 있다. 더구나 북한에서 산출되는 농산물은 국민적 거부감이 전혀 없으며 수송비 부문에서의 부담도 기타 수입농산물에 비해 효율적일 것이다.

(나) 북한

북한은 전통적으로 농산물의 자급자족을 국가 목표로 삼아왔다. 그러나 계속되는 기상재해와 농업생산부진으로 인하여 목표를 달성하지 못하고 농산물의 수입이나 지원에 의존하는 상황에 이르게 되었다. 북한은 대내적 농업개혁을 수행하면서 대외적 지원을 포함한 농업개발을 어느 정도는 실시할 수밖에 없는 처지에 있다고 할 수 있다. 특히 체제 안정상 농업개발을 통한 식량, 각종 농업기술 및 자금의 유입이 이루어질 가능성이 있다. 북한은 사회주의체제 유지를 위해서도 농업문제를 해결하는데 에 전력을 투구하지 않을 수가 없다. 이러한 관점에서 북한도 이제는 남한과 협력하지 않을 수 없으며 북한의 경지구조가 발위주로서 논위주인 남한과는 상호보완적이므로 앞으로의

남북한간에 농업협력은 활발해질 것으로 예상된다.

북한이 남한과의 농업협력에서 얻을 수 있는 이점으로는 남한으로 부터의 쌀의 확보가 손쉬워진다는 점과 남한의 앞선 자본과 기술을 활용할 경우 북한농업의 급속한 발전이 가능하다는 점이다. 주로 잡곡류와 초식가축을 중심으로 한 축산분야가 주품목이 되겠지만 북한이 남한과의 협력생산으로 남한의 영농지원을 받고 북한은 토지와 노동을 제공하는 형태의 농업합작개발이 북한에 주는 이익은 클 것이다.

(3) 남북한 농업협력의 가능성

현재 남한 정부는 대북 농업협력과 관련하여 첫째, 북한 주민들에게 실질적인 도움을 주며, 둘째, 북한 식량난의 근원적 해결을 유도하고, 셋째, 남북 관계 개선에 기여하는 방향으로 추진한다는 기본 방침을 제시하고 있다. 이와 같은 기본 조건들이 충족된다면 정부는 국제적으로 전개되고 있는 지원 활동을 주도하고 비료⁶⁾, 농약⁷⁾ 등과 농자재⁸⁾로 지원 범위를 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다. 이와 같은 3대 원칙의 관철 외에 대북 농업협력에 대한 대가가 필요하다면 정치

-
- 6) 북한에 대한 비료공급은 작물성장체계상 복합비료(21-17-17 복비)로 공급하는 것이 바람직할 것이다. 남포지역의 경우를 보면 N. P. K. 시비량 비율이 16:79:5로 되어 있는데 이를 남한의 시비량 비율인 50:23:27로 조정할 필요가 있다. 발작물의 대표적인 옥수수를 10,000ha재배시 단 옥수수는 21-17-17복비 8,000톤이 필요하며 보통 옥수수는 기비(8-14-12 복비) 10,000톤, 추비(요소비료) 2,000톤이 필요하다.
 - 7) 옥수수의 경우 농약은 크게 필요하지 않는 것으로 알려지고 있으나 대표적인 조명나방에 대한 방제를 생각할 수 있다. 재배면적의 10~20% 방제시 1ha에 엘산유제(500ml) 2병이 필요하므로 10,000ha재배시 2,000~4,000병이 소요된다. 농약의 경우 보통 인천-남포항 수송료 및 입학료가 컨테이너 당 1,300달러가 소요되고 있다.
 - 8) LDPE 박막은 옥수수 멀칭용이나 벼 보온용 못자리용으로 사용되고 있다. 10,000ha 재배시 400톤이 소요되며 사용되는 규격은 남북한이 서로 달리 사용하고 있으나 북측 요청에 따라 제조가 가능한 것으로 알려지고 있다. 북한의 규격은 0.05~0.08mm×200cm×200m이고 남한의 규격은 0.03mm×180cm×200m이다. 현재 남한의 농업용 필름생산 공장의 연평균 가동률은 40% 정도이다.

·군사적 현안보다는 이산가족의 생사 확인 및 상봉 주선 등 인도주의적 문제와 농업협력문제를 연계하는 것이 남북관계개선 차원은 물론 명분상으로도 더 효과적인 정책이 될 것으로 판단된다.

아직 남북 대화가 본격적으로 진행되고 있지는 않지만 북한 당국은 올해 들어 외교와 경제 분야에서 유연성을 보이고 있고 남한의 새정부가 들어서면서 남북 대화 진전의 전기가 마련될 것으로 예상된다. 남한의 새정부는 북한의 일반 주민에 대한 인도주의적인 식량지원을 계속하는 한편 북한 당국의 정책 방향에 따라 본격적인 농업협력을 할 준비가 되어 있음을 알리고 있다. 남북한 농업협력은 남북 관계의 특수성을 고려하여 상호주권과 명분을 존중하면서 신중하게 추진해야 할 것이다 그러나 농업부문의 협력은 북한당국이 가장 손쉽게 응해 줄 수 있는 분야의 하나이다. 현재 극심한 식량난을 겪고 있는 북한이 실정을 감안할 때 북한자체에서 생산된 농산물의 남북한 교류는 거의 불가능하며 다만 북한의 농업생산을 정상수준까지 증대시킬 수 있는 생산분야의 협력활동, 즉 북한의 값싼 노동력을 활용하고 남한이 자본과 기술을 지원하는 방식은 매우 가능성이 높은 협력분야이다.

마. 남북농업협력의 실태와 문제점

남북한의 농업협력은 아직까지 본격적으로 실시되고 있지 못하고 있다. 농수산물의 협력실태를 보면 1997년 5월과 8월에 미홍식품과 파라우수산이 북한의 수산물 채취 및 가공에 대한 남북경제협력사업자 승인을 받았으며 태영수산과 LG상사가 가리비생산 양식에 대한 승인을 받아놓은 상태이나 아직 실질적으로 북한지역에 투자하거나 활동하고 있지는 못한 상태이다. 특히 농업쪽에서의 협력사업은 일부 기업의 소규모 사업에 제한되고 있으며 최근의 남북한 합영농장운영에 대한 협의를 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.

UN기구인 WFP는 지난 1월 65만t규모(37,820만달러)의 '98년도 제4차 대북식량지원계획을 발표했는데 미국 정부는 20만t 규모(옥수수

기준), 캐나다는 2만t 규모의 식량을 북한에 지원키로 하였으며 남한은 곡물 5만톤을 보내기로 합의하였다⁹⁾. 이에 반해 일본과 EU측에서의 반응은 아직 없는 것으로 알려졌다.

북한은 최근 대한무역투자진흥공사, 현대, 담배인삼공사, 김순권 교수 등 여러 접촉채널을 통해 비료 20만t의 지원을 요청하였고 최근 정부는 이를 승인한 것으로 알려지고 있다. 현재 남한은 생산량이 소비량을 초과해 약 50~60만t이 초과 생산되고 있어서 북한을 지원하는데는 큰 문제가 없을 것으로 보인다.

남한의 새정부는 대북지원에 있어서 민간부문의 역할을 강조하고 있다. 1998년 3월 18일 발표한 민간차원의 대북지원 활성화 조치는 남북 화해와 협력분위기 조성에 역점을 두겠다는 정부의 강력한 의지가 가시화된 조치라고 할 수 있다. 대북지원을 위해 민간단체들이 지금까지 비공식적으로 추진해 오던 식료품공장이나 합영농장 설립등 남북협력사업을 정부가 공식적으로 허용함으로써 대북 접촉의 확대를 가져올 것으로 기대된다.

남북한 농업의 교류협력의 문제점은 단일화된 접촉창구가 없는 것이 가장 큰 문제이다. 각 부문마다 상이한 접촉창구를 이용하여야 하며 북한과의 접촉에도 일정한 창구가 없기 때문에 초기 협력사업을 시행하려고 하는 사업자들은 많은 문제점들을 가지고 있다. 또한 남

9) 유엔개발계획(UNDP)이 앞으로 3년간 북한의 식량자급을 실현하기 위해 주도적으로 추진하고 있는 북한농업재건계획은 북한과 유엔이 올 한해 5만 ha(1억5천만평) 규모의 농지에 봄보리 이모작 재배시험을 시작하여 이를 3년 안에 북한 전지역으로 확산시켜 2000년 이후에는 자립영농 기반을 만들 계획이다. 이를 위해 유엔개발계획, 세계식량계획 등 주요 유엔농업기구들과 세계 각국의 비정부기구들은 올 2월말까지 봄보리 씨앗 7,500t, 3월말까지 비료 12,500t을 북한에 지원하기로 했다. 이 가운데 3월 중순 현재까지 봄보리 씨앗은 애초 목표량을 넘어섰으며 비료는 4,000t 정도가 목표량에 미치지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 봄보리 파종기가 끝나는 4월부터는 옥수수, 감자, 채소씨앗 등을 지원할 계획이며 이와 동시에 각종 영농기계, 살충제 등 농약도 지원해 북한 농업재건을 지원하기로 하였다. 이와 별도로 미국내 10여개 비정부기구도 세계적인 육종전문가들로 구성된 "농업기술경영위원회"를 만들어 식량농업기구와 함께 봄보리 이모작의 생산성을 높이기 위한 종합적인 기술지원을 도울 예정이다.

북한 모두 농업협력에 대한 구체적인 제도가 정비되어 있지 못한 상태에서 민간차원의 농업협력에 한계가 드러나고 있는 실정이다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 남북한 관계당국이나 농업협력전문기구의 설립을 통해 상호 농업협력에 대한 전문적인 정보를 제공하고 중간역할을 수행함으로써 남북한 농업협력을 활성화 시켜야 한다.

남한의 문제점으로서는 일관성이 결여된 북한 지원형태를 들 수 있다. 북한에 대한 지원 형태가 계획에 의한 것이 아니라 정치적인 논리에 의해서 많은 부분들이 이루어져 왔다. 또한 일시적인 지원형태가 많아 지속적으로 북한과 연계할 수 있는 장치들이 미비하였다. 따라서 북한 농업지원이 1차적인 지원차원에서 끝나버리는 경우가 많으며 농업지원을 통해서 농업협력으로 연계되는 지원형태가 부족한 실정이다. 이러한 이유로는 앞서서도 언급했듯이 지원형태가 정치적인 논리에 의해서 이루어지기 때문이며 이를 극복하기 위해서는 국제기구와 연계된 지원형태와 IFAD, WFP, FAO, UNDP 등 UN산하 국제기구들을 적극적으로 활용할 필요성이 제기되고 있다¹⁰⁾.

3. 남북한 농업의 협력방안

가. 남북한 농업협력의 기본방향

현재 제기되고 있는 남북한 농업협력은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 민족주의적·인도주의적 관점이며 둘째는 남북한 경제통합 대비를 위한 협력이다. 장차 경제통합을 대비하여 커다란 혼란이나 엄청난 통일비용을 줄이는 가장 근본적인 방법이 농업협력을 통한

10) 현재 IFAD는 북한에 잠업개발사업과 양계사업을 평안남북도에서 실시하고 있으며 FAO는 비재배에 필요한 농기계 보급 및 채소류생산과 관개운하설치에 필요한 자본과 자재를 지원하고 있다. 또한 UNDP에서는 보조농로 긴급보수, 매물경지 복구사업을 실시하고 있으며 WFP에서는 긴급식량지원 등 여러 가지 농업분야에 대한 지원을 하고 있다.

점차적인 남북한 협력 모색이라 할 수 있다.

식량지원을 포함한 각종 지원은 일시적 해결을 위한 단기적 처방에 지나지 않으며 장기적 처방은 되지 못한다. 남한을 비롯한 국제적 지원은 단기지원과 함께 북한이 스스로 식량난과 경제난을 해소할 수 있도록 도와주는 전략이 필요하다.

남북한 농업협력을 추진하기 위한 기본 방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북한과의 협력사업에 있어 남한정부의 직접적인 개입은 북한당국의 최우선의 경제대상이 되는 만큼 모든 사업추진은 민간 베이스를 원칙으로 해야 한다. 둘째, 북한과의 접촉창구 마련을 위해 농업관련 기자재나 물품 등의 단순교역을 시발점으로 한다. 일단 북한의 농업관련 기관 또는 단체와의 거래가 성사된 다음에는 반복거래를 통해 상호 신뢰를 구축한다. 셋째, 장기적으로 북한내 농산물의 원활한 공급기반을 구축하기 위하여 국영농장이나 협동농장의 생산기반 시설을 유지·발전시킨다. 넷째, 통일비용의 절감차원에서 추진되는 대북한 농업지원사업은 남북경협기금이나 민간차원의 기금으로 활용하여 지원한다.

이러한 원칙외에도 농업부문의 남북협력은 단순한 경제적 이익의 획득이 목적이 아니고 장기적으로 한반도 통일을 염두에 두고 추진되는 만큼 남북간의 협력시책과 맥을 같이하여 추진되어야 할 것이다.

나. 농업협력의 추진체계

농업협력사업은 추진체계별로 그 역할을 구분하여 수행하여야 한다. 주로 기업이나 사회단체로 구성된 순수 민간부문은 농업협력사업의 시행주체로서 인적교류에 주요한 역할을 담당할 수 있으며 공기업, 협동조합 등 비정부 공공단체는 농업관련재화의 반출입, 기술교류 등 물적교류의 시행주체로서의 역할을 담당할 수 있다. 그리고 정부는 사업추진의 조정역할과 비교적 제한된 분야에서만 협력사업의 주체로서 역할수행을 하여야 하며 농업협력에 필요한 제도정비나 규제완화, 환경조성등의 역할을 수행하여야 한다.(〈표 4〉 참조)

<표 4> 남북농업협력시 주체별 역할분담

주 체	역 할
정 부	당국간 협의 및 재정지원, 법률정비, 조정 및 기획
공 기 업	농업구조개혁사업추진, 대형협력사업추진, 북한 농업의 기초조사 실시
협 동 조 합	협동농장과 연계사업추진, 농자재 공급사업, 유통 및 농촌금융사업
학 계	남북농업기술교류, 생산기반공동조사 및 연구, 인적자원의 교류사업 실시
민간 및 농민조직	여론조성 및 민간재원의 투자조성

남북한 농업협력 추진단계는 첫째, 남북한의 특성에 맞는 농림수산물 공급체계를 구상하는 것이다. 대부분이 산악지형인 북한은 남한에 비해 밭작물(특히 고냉지작물)과 과실류 생산에 있어 수도작보다 유리하고, 노동집약적 특용작물의 생산이 주곡생산보다 유리하다고 볼 수 있다. 따라서 장기적으로 남북한간의 이러한 특성을 발전시켜 나갈 수 있는 방향으로 농림수산물 교역을 추진할 필요가 있으며 이를 위해서는 남북한의 농산물 계약재배 및 합영농목장 건설, 시범단지건설, 주문생산에 의한 교역이 효과적일 것이며 남북한의 자연적 특성을 최대한으로 이용할 수 있을 것이다.

둘째, 농산물 계약재배 및 합영사업의 추진이다(<표 5> 참조). 예로 계약재배는 남북한간의 품종, 기술 및 인적교류 효과를 동시에 유발시킬 수 있는 장점이 있다. 북한의 특용작물의 대부분이 남한에서는 공급감소와 수요증가로 초과수요가 증가하고 있는 작물들인데, 이들에 대한 주문생산 또는 계약재배는 북한지역에서의 생산면적을 증가시켜 작부체계의 조정에 기여하게 될 것이므로 계약생산은 통일 이후를 대비한 장기적 농산물 수급에도 대비하게 해 주는 이익이 있다.

셋째, 남북한 협력을 위한 기반시설의 확충 및 건설이다. 북한으로부터 반입할 수 있는 농림수산물 중 수산물, 채소, 과일 등 신선도를 유지하여야 하는 품목들은 물론 기타 품목들도 특성에 맞는 보관시설 및 운송수단이 필요하다. 그러나 북한은 유통체계 및 하부구조가 완비되지 못한 것으로 평가되기 때문에 향후의 남북한 교역활성화에 대비하여 북한에 대한 저장시설, 운송수단 등의 투자방안이 필요하다. 따라서 우선 남한지역에 남북연결 운송망을 확충하고, 휴전선 인접지역에 물류센타를 설치하는 등 남북한 교류활성화를 준비하고, 북한지역에 대해서는 투자계획의 수립 및 투자활성화를 위한 각종 제도의 정비가 요구된다.

넷째, 국제기구를 활용한 협력방안으로 북한은 주로 유엔개발계획(UNDP)¹¹⁾을 비롯한 유엔 산하 기구들, 재일본조선인총연합회, 미국 등으로부터 영농기술이나 자금을 지원받고 있다. 북한에 대한 농업협력시 국제기구를 이용하면 남한의 정부나 민간이 직접 참여하는 협력사업보다 보다 자유스러운 분위기와 유리한 투자조건을 가지고 있다. 이러한 점을 이용하여 국제기구를 이용한 남북 협력을 적극 추진하는 것도 북한과의 협력을 강화하는 지름길일 것이다.

다섯째, 남북농업협력사업을 효율적으로 추진하기 위한 창구로써 우선 민간이 주축이된 남북농업기술협의체를 구성할 필요가 있다. 초기의 남북농업협력시 남북농업기술협의체를 통해서 남북한간의 농업협력사업의 창구역할을 할 수 있으며, 또한 남북한 농업전문가들의 교류를 통해 남북한 농업의 공동조사 및 협력에 필요한 자문역할을 수행할 수 있을 것이다.

11) 유엔개발계획외에도 유엔산하 국제농업개발기금(IFAD)은 1995년 12월 북한에 대해 1,570만 달러 규모의 차관을 제공기로 한 데 이어 1997년 총재가 북한을 방문, 북한 농업개혁을 위해 3~5년 동안 2,900만 달러를 투자하는 것을 주요 내용으로 하는 농업투자프로그램(ASIP)을 북한 당국자와 협의하였다.

다. 남북한 농업의 협력 가능분야

남북한간의 경제교류 및 협력에 있어서 남한은 자본과 기술 그리고 국제경쟁력 측면에서, 북한은 노동과 자원면에서 각각 비교우위를 가지고 있다고 볼 수 있다. 남북한 산업구조의 차이를 통한 각 부문별 협력 가능성을 살펴보면 1차산업인 농림수산업 등에 있어서는 남북한이 거의 동질적인 구조를 갖고 있다. 그러나 산업구조 및 자원구조 그리고 수출입 무역구조를 비교해 볼 때 남북한은 상호보완적 경제구조를 갖고 있어 경제교류와 협력을 통해 쌍방이 경제적 실익을 얻을 수 있다고 생각된다.<표 5> 참조)

(1) 농업부문 협력방안

농업협력의 방안은 먼저 북한의 식량 문제를 해결하는 것이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해 다수확 품종의 제공과 공동개발, 농업기술 이전과 농업 전문화 지원 등의 농업협력을 추진하여야 할 것이며 정치관계가 뒷받침된다면 수해피해의 조속한 복구를 지원함과 함께 제3국으로의 농업분야 공동진출을 모색할 수 있다.

북한의 농업생산성을 회복시키는 데 있어서 가장 절실한 것은 2년간의 수해로 매몰된 농지 피해를 복구하는 것이다. 피해농지의 복구가 제대로 이뤄지지 않는다면 피해지역에서의 기근은 오랜 기간 계속될 수밖에 없을 것이다. 농지의 복구를 지원하는 일은 식량난의 발생을 억제하는 데 있어 매우 중요하다. 수확량이 높은 품종을 공동개발하거나 남한이 이미 개발한 다수확품종을 제공하는 것도 검토 대상이다. 협동농장뿐만 아니라 농민의 소토지도 생산성을 향상시킬 수 있으므로 북한의 공식적 농업생산만이 아니라 주민 개인의 소출물 생산을 높일 수 있다.

<표 5> 남북 농업협력의 제형태 비교

형 태	내 용
원조·지원	- 주로 인도적인 차원에서 이루어지며 정부와 민간부문에서 그 목적을 달리하여 추진할 수 있음.
농산물 직교역 추진	- 현재의 농산물 교역은 제3국을 통한 간접교역 형태를 띠고 있어 교역을 통한 이익이 해외로 이전되고 있음 - 중국등 해외농산물이 북한산으로 위장 반입되는 현상을 막을 현실적인 대안이 없는 실정임 - 남북 당사자가 직접 교역을 체결하는 직교역과 판문점을 이용하거나 남북한 선박을 이용한 직항로 교역등을 통해서 간접교역의 문제점을 해소할 수 있음
계약생산	- 북한의 농작물 생산기간 이전에 반입품목과 물량을 계약함으로써 계획생산체제인 북한농업에 차질이 발생하지 않음 - 제3국의 경유할 필요가 없으므로 위장반입 문제와 교역이익의 해외 이전을 해소할 수 있음 - 계약생산을 통해서 남북한의 농업기술 교류가 이루어질 수 있으며 이를 바탕으로 농업협력사업을 추진할 수 있음
위탁재배	- 북한에 적절한 가격으로 농자재를 수출할 수 있게 되어 남한의 농자재 산업에 활력을 줌 - 북한은 식량을 제공받고 남한은 해외로부터의 수입을 감소할 수 있음 - 반입되는 농산물에 소요되는 농자재 이외에 북한이 필요로 하는 농자재를 공급함으로써 북한농업을 회생시킬 수 있음
합영경영	- 종합적인 농장의 생산성 향상과 생산물의 남한반입을 통해 남북한 상호이익을 증대할 수 있으며 인적교류를 통해 기술향상이 가능함 - 남북간 농업협력사업이 지역차원에서의 확대를 위한 토대를 마련할 수 있으며 타산업으로의 파급효과를 갖게 됨

남북 농업기술자들이 공동으로 북한의 토질을 조사해 토질개선의 방법을 전수하고 토질에 따른 농작물 생산의 지역적 전문화를 돕는 것 등을 공동으로 추진하는 것도 필요할 것이다. 한약재와 같은 품목은 북한기후에서 재배가 잘되고 남한에 수요가 있는 작물을 일정지역에서 전문적으로 재배케하여 반입함으로써 식량수입에 필요한 외화를 획득하게 하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다. 러시아의 아무르, 하바로프스크, 연해주 등지나 중국의 삼강평원 등에 남한의 자본과 북한의 노동력이 공동진출하여 농업생산을 하는 방안은 남한의 자본으로 특정지역의 농지를 임차한 뒤 북한의 노동력과 남한의 농업관련 기술을 결합하여 농장을 개발하여 남북한 모두에게 경제적 이익을 줄 수 있을 것이다.

북한의 산림 황폐화는 심각한 환경문제를 야기할 수 있고 북한지역의 고질적인 수해의 원인이 되고 있다. 농업협력과 지원의 추진과 함께 산림보호 및 산림자원의 개발을 동시에 추진할 필요가 있을 것이다.

(2) 축산부문 협력방안

북한의 식량부족이 심각한 상황에서 식량문제가 해결되지 않는 한 북한의 축산생산은 일정한 한계에 머무를 수밖에 없다. 하지만 축산부문의 품종별 최소한의 생산기반유지는 절대적으로 요구된다.

민간차원의 접촉에서 가장 손쉬운 방법은 물자교류이다. 남한의 경우 쪼갬과 한우사육에 조사료의 부족이 심각한 상태이다. 북한의 산야초, 볏짚 등 조사료를 수입하여 남한 양축가에게 공급하면 조사료 부족을 완화시킬 수 있으며 북한에는 조사료 공급의 대가로 배합사료, 가축종자, 동물약품 등 물자를 공급하면 상호보완적인 관계에서 축산을 발전시킬 수 있을 것이다. 북한의 산야초, 볏짚 등의 생산이나 수거를 위해서 예취기, 결속기 등을 남한에서 공급하고 북한의 싼 노동력을 활용하면 효과적인 것이다. 발전적으로는 일부 초지조성 적지를

선정, 개량목초지로 개발하여 양질의 조사료를 생산하여 남한으로 도입하는 방안도 생각할 수 있다.

조사료의 무역을 추진하면서 남북간에 축산기술 및 정보의 교류추진을 도모해야 한다. 남북한간 축산의 교류 촉진방안으로는 첫째, 남북한의 축산기술관련 연구소간의 교류추진 및 남북한 축산학계의 교류가 활성화 되어야 한다. 둘째, 남북한 축산전문가가 공동으로 참여하는 공동연구센터를 건립하여 각종 조사·연구사업을 수행하여 축산물의 수급, 생산, 가공, 유통에 관한 기초조사와 가축개량에 관한 조사·연구, 사육환경 및 시설에 관한 연구, 가축질병과 위생에 관한 조사등을 공동으로 추진하여야 할 것이다.

품목별로 볼 때 가금생산시범단지의 조성을 통해 식량난을 겪고 있는 북한의 축산을 초기 단계에서는 배합사료의 소비량이 가장 적게 드는 계란, 닭고기과 계사니(거위) 등 초식 가축의 생산부터 시작하는 것이 타당할 것이며 시범단지를 바탕으로 점차 확대하는 것이 바람직할 것이다.

또한 북한이 식량난 해결을 위해 축산분야에서 관심을 갖고 있는 품목은 남한에서 생산이 감소하고 있는 양이나 염소, 토끼, 거위 등 초식 가축, 잡식성 가축들인데 이 가축들의 우량종자를 북한에 지원하고 남북한 합영형태의 공동목장을 개발하는 방향으로 축산부문에서 협력이 가능하다. 한 예로 북한내에 조사료 수급조건이 유리하고 가용토지 및 산지가 풍부한 대규모 양륙 합영목장을 설립하여 이 목장에서 생산된 양질의 녹용을 전량 남한에 공급함으로써 연간 8백억에서 약 1천억원에 달하는 외국으로부터의 녹용수입 비용을 절감할 수 있다. 특히 북한지역은 상대적으로 남한보다는 청정지역을 유지하고 있어 양질의 녹용생산이 기대될 뿐만 아니라 녹용의 약효적 특성상 국산을 선호하는 소비자들의 기호에도 부합될 수 있다. 이와 함께 한 우송까지 위탁생산, 사료공장, 도축장 등의 축산관련시설의 합작투자 사업을 추진하는 것도 바람직할 것이다.

또한 북한 축산개발에 참여하고 있는 국제기구(UNDP, IFAD 등)를

통해 북한과 협력하는 방안을 고려할 수 있으며 중국 동북 3성과 러시아 연해주 등 축산입지조건이 좋은 지역과 연계하여 남한의 자본과 우수한 기술, 북한의 노동력을 활용하여 축산 공동개발을 추진하는 방안도 고려해야 한다.

(3) 농업생산기술부문 협력방안

단기적으로는 북한의 시급한 식량사정을 완화할 수 있는 생산성 증진기술과 외화벌이가 가능한 분야 등 북한이 수용 가능한 분야를 검토할 수 있다. 시범사업으로는 농경지의 비옥도를 개량하고 벼 물바구미의 방제기술과 농가규모 태양열 온수 급탕시설의 지원 등을 들 수 있다. 공동연구 및 조사사업으로는 벼 품종 육성세대 촉진 및 종자 생산체제와 북한지역에 적응 가능한 감자 품종 및 재배기술개발, 토양분석방법의 통합화, 주요 병해충, 잡초 지역별 발생분포 및 피해 조사를 공동으로 할 수 있다. 또한 남한지역의 우수종자의 북한 시험 재배단지 조성과 우수종자 공동개발사업, 우수종자 보급사업 등을 추진할 수 있으며 축산부문에서 우량종축의 북한 보급과 남북한 공동 시험·연구 목장의 운영, 북한에서 사육되고 있는 토종 동물의 보호 및 육성기술 개발 등도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

중장기적으로는 남북한의 통합에 대비한 상호 유익한 첨단기술 개발이 필요하며, 특히 유전자원이용 등 공동연구와 조사사업을 실시해야 한다. 시범사업으로는 벼 안전다수확품종의 실시와 결과를 분석하고 농작물 병해충 예방 및 방제기술지도와 벼 병충해, 잡초 종합방제 기술을 지원·협력할 수 있다. 공동연구 및 조사사업으로는 내재해, 내병 다수성 벼, 옥수수 품종을 육성하고 토양자원조사 및 재분류와 주요 병해충, 잡초 방제체계 확립을 위한 공동연구를 실시할 수 있다.

그러나 문제점으로는 고품질 생산, 생력기계화 중심인 남한의 선도 기술에 대한 북한지역 보급체계의 정비가 필요하며 지원가능기술(품종 및 종축 포함)도 실제 보급전 현지 적응성 사전검토가 필요한 실

정이다. 또한 생산성 향상 기술 이전시 이를 실현하기 위한 소요자금 및 공급체계까지 지원이 필요하며 농약지원 및 적기적소 방제를 위한 농약공급 및 수송체계의 미비가 문제점으로 지적되고 있다. 기술만의 지원 및 소규모 자재지원은 북한농업 생산성 향상에 큰 기여를 하지 못할것으로 판단되고 있다.

라. 북한농업의 구조개혁에 관하여

현재 북한은 농업기술의 미비¹²⁾, 자재공급의 능력¹³⁾, 조직체계의 정비, 농민들의 사기 측면에서 와해상태에 있는 것으로 판단되며 농업의 재생을 위해서는 과감한 구조개혁을 통해서 식량과 농자재 공급 및 생산성 증대 방안을 강구하여야 한다. 그러나 농자재, 유류공급을 과거 1960~70년대로 회복하는 것은 거의 불가능한 실정이며 농업에 대한 인센티브 제도를 일부 도입하고 있으나 현재 상태에서는 농자재

-
- 12) 북한의 농업기술개발은 농업과학원에서 담당하고 있으나 연구성과의 영농현장실현이 미흡한 실정이다. 농업과학연구원은 총 36개의 직할연구소, 14개 지방분원, 6개의 종합시험장 체제로 운영하고 농업기술지도, 보급은 군협동농장경영위원회에서 담당하고 있다. 벼품종개발은 논벼연구소에서 담당하며 재통육종연구도 수행하고 있으나 초보적인 수준으로 알려지고 있다. 주식량작물인 벼·옥수수의 다수성 품종개발과 재배기술, 인력중심의 자재절감기술 개발에 치중하고 있으며 북한의 기술개발은 연구자들이 상당히 많은 것으로 알려지고 있으나 기초과학의 미달과 개발기자재 부족 등으로 해서 실질적인 기술개발은 매우 미약한 수준이다.
 - 13) 북한의 비료생산량은 소요량에 크게 못 미치고 단일성분의 비료생산위주로 복비생산이 부족하여 식량증산이 곤란한 실정이며 1995년 현재 부족량이 486천톤으로 추정하고 있다. 농약은 상당한 생산능력을 갖춘 것으로 알려지고 있으나 에너지난으로 가동율이 낮고 생산품목도 20개에 불과(남한 605품목)하여 실제 병해충방제가 미흡한 실정이다. 1995년 현재 농약의 부족량은 19천톤(공급량 5천톤, 남한기준 소요량 24천톤)으로 추정하고 있다. 농기계는 소형위주의 트랙터 보급이 보편화되어 기계화가 상당히 진척되었으나, 노후화되어 고장이 잦고 유류, 부품의 부족으로 축력과 인력으로 대체되고 있다. 농기계의 경우는 '95년 현재 100ha기준 10대의 트랙터를 목표로 하고 있는데 현재는 75,000대를 보유하고 있어 농장당 약 6~7대정도가 보급되어 있는 것으로 추정된다. 기타 자재로는 못자리비닐 등 화학제품과 시설 원예용 보온자재 등 원료의 부족으로 인해 생산이 극히 미약한 실정이다.

부족 및 농업체계의 비효율성 등으로 인해 협동농장 운영자체가 어려운 상태에 있을 뿐만 아니라 비효율성의 개선없이 자력갱생만을 강요하고 있는 실정이다. 이렇게 북한이 적극적으로 농업개혁에 나서지 못하는 이유는 주체사상 변화에 따른 정치적인 위험과 남한과의 체제 경쟁 부담으로 자기 모순을 시정할 수 없기 때문이다. 따라서 과감한 체제개방을 통한 문제해결 노력은 기대하기 어려운 상황이며 지역적으로 국한된 개방을 통한 농업의 재생을 도모하고 있는 것으로 판단된다. 남한의 경우는 북한에 농업협력시 협동농장이나 국영농장에 대한 체계 전환을 요구할 수 없는 상황이며 이행을 확실하게 보장할 수 있는 제도적 장치가 미비한 실정이라서 여러 번의 협약을 체결하고서도 실행이 되지 않고 있는 실정이다. 또한 사업계획서 수립이 북한에게 일방적으로 맡길 수밖에 없어서 남한의 의도를 반영하기 어려운 실정이다. 국제기구를 활용할 경우에도 사업계획 수립을 위한 자료가 부족하여 많은 어려움을 겪고 있다.

북한의 구조개혁에 있어서 통일이전 단계에는 통일시대에 대비한 북한의 농업생산구조, 식품소비구조, 농업수리시설 현황, 서해안 간척지개발, 농업인구, 국영농장과 협동농장, 농어촌개발 및 생활환경 등에 대한 정확한 실태분석을 위한 연구를 실시하여야 할 것이다. 또한 보다 과학적이고 객관적인 연구 결과에 토대를 두고 북한 전역의 농업개발계획과 생산기반 정비계획 등을 수립하여 통일에 대비한 농업정책에 반영될 수 있도록 하는 것이다. 이러한 맥락에 입각하여 남북한 간 농업관련 자료와 정보교환, 공동연구 등을 추진하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 특히 북한 나진·선봉지역의 지역특구와 중국과의 국경지대를 중심으로 한 자유무역 지대¹⁴⁾를 바탕으로 점차 북한

14) 북한과 중국은 최근 두만강 국경지대에 자유시장 한 곳씩을 개설해 운영하고 있다. 북한쪽 자유시장은 나진·선봉 자유경제무역지대의 배후지인 함경북도 원정리에 있으며 이미 70여개 점포가 들어서 주초에 3일간씩 영업하고 있다. 중국쪽 자유시장은 변경지대 진흥정책에 따라 훈춘시 취안지구에 개설하였으며 북한은 나진·선봉에 자유경제무역지대를 설치한 뒤에도 중국의 시장경제가 침투한 것을 우려해 국경지대의 교역을 공식 허가하지 않았으나 나진·선봉을 중심으로 시장경제를 도입한다는 방침전환에 따라 자유시장의

농업체제의 개혁을 유도하는 계획을 수립하는 것이 중요하다. 또한 남한의 농업관련 조직 및 단체, 학계는 각 부문에서 각자의 역할과 기능에 부합되는 남북농업협력방안을 준비하여야 할 것이다. 독일의 통일과정에서도 보았듯이 각 부문별 협력은 북한지역 농업분야의 안정을 최대한 빠른 시일내에 이룩할 수 있으며 특히 각 조직들이 전문적인 인력을 확보하고 있기 때문에 북한지역에 각자의 기능에 맞는 전문인력을 파견하여 농업협력을 보다 효율적이고 성공적으로 추진할 수 있을 것이다. 이와 함께 남한 단독의 지원 및 협력은 북한의 거부감을 가져올 수 있으므로 국제기구를 적극적으로 활용하고 국제기구에서 남한의 역할 및 북한 농업개혁을 유도하며 외국과의 협력으로 북한지역의 농업을 서서히 부분적으로 시장경제체제로 개혁하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 국제협력 형식은 북한이 명분상 남한 단독의 직접지원 형태보다는 다국적 지원 형태를 선호하고 있으며 유류 등 민감한 물자의 현지배분 투명성 확보를 위해서도 유리하다. 4차회담의 경우처럼 남북 협력장치 유지를 위한 국제적 보장이라는 측면도 있다. 단기적으로는 식량, 비료, 농기계 등을 직접 지원하고, 중기계획 단계에서는 북한이 비료와 농기계 등을 자체 생산할 수 있도록 지원하며 장기적으로는 수해를 막기 위한 조림녹화사업과 하천유역개발사업 등을 지원할 수 있다.

단계별로는 농자재 수요를 정확히 예측하고 생산을 향상시키며 농자재 유통을 효율적으로 개선하고 북한지역의 토질검사를 통한 지력증진 대책을 수립하고 기후 및 지역특성에 맞는 작물을 선정한다. 처음 1~2년동안은 식량과 농자재 현물지원, 수해농지 복구, 계약재배 및 시범농장 건설 등을 추진하며 제2단계는 3~5년 동안 생산기반시설의 재정비, 농업생산 기술지원, 농자재산업의 시설 현대화 등을 추진한다. 초단기적으로는 북한의 요청에 따라 호구지책용으로 옥수수를 보내고, 경지정리용 농기계, 농사용 씨앗, 비료, 농약을 보내서 북

한농업의 자생력을 키워야 한다. 장기적 대북 농업지원책을 결정함에 있어서 고려해야 할 것은 남북한을 망라한 농지이용계획 하에서 지원책을 강구하는 것이다. 남북한이 농업에 있어서 각 기후조건과 토지조건에 가장 적합한 영농형태를 개발하고 발전시켜야 할 것이다. 예로부터 남한은 논농사, 북한은 밭농사라는 말이 있듯이 북한의 경우 논농사보다는 밭농사 위주로 농업형태를 유도하는 것이 바람직하며 이는 현재 남한에서 거의 수입에 의존하고 있는 농산물을 대체할 수 있는 여건을 갖추기 위한 것이다. 또한 북한도 남한에서 쌀을 쉽게 제공받을 수 있으며 남한으로의 생산물반출에 대한 대가로 타곡물을 구입하여 어느 정도 식량문제를 해결할 수 있을 것이다.

그러나 앞서서도 언급했듯이 북한 농업의 구조개혁시 가장 중요한 점은 북한이 정권유지를 위해서 적극적인 개혁·개방을 추진하고 있지 않다는 점이다. 이러한 근본적인 문제점으로 인해서 북한의 농업구조개혁은 많은 시간을 필요로 하고 있다. 북한은 주민들에게 파급효과가 적은 변방지역만을 개방함으로써 북한 주민들에게 자본주의의 파급을 최소화 하고 있는 실정이다. 남한 정부차원의 대규모 지원형태는 자칫 북한정권을 위협할 수 있는 소지를 가져다 줄 수 있으며 이러한 정권에 대한 위협부담은 남한과 적극적인 협력을 회피하게 되는 원인이 되고 있다. 따라서 정부차원의 대규모 지원은 좀더 세밀한 검토를 바탕으로 신중하게 처리하여야 하며 민간차원의 협력을 바탕으로 북한의 농업구조개혁을 통해 점차 남한과의 신뢰를 구축하는 것이 남북 교류·협력의 폭을 확대하는 방안이 될 수 있다. 향후 남북농업협력을 중심으로 한 대북정책은 북한정권과 북한주민을 분리하는 발상의 전환을 통해 대북한 정권 정책이 난관에 부딪쳐도 대북한주민 정책은 일관적으로 추진되는 방향으로 전개되는 것이 바람직할 것이다. 특히 북한정권이 외부지원을 호소하고 있는 현 상황하에서는 좀더 적극적인 대북한주민 정책을 전개할 수 있는 여건이 조성되어 있다고 판단된다. 향후 대북정책도 북한정권이 잘못된 정책 때문에 굶주리는 북한주민의 고통을 덜어주고 북한내에 실용주의적 사고가 확산되도록

하는 방향으로 전개되어야 하며 인도주의적 차원의 대북지원은 남북한 신뢰회복과 북한농업이 자생력을 키우는데 중요한 전략적 의미를 갖는다.

4. 결론

북한이 1990년대 이후 식량부족이 심화되면서 농업협력이 남북한 경제협력의 중심고리의 위치에 놓인 것으로 보인다. 북한 사회내부에서도 식량문제 해결에 자원배분의 우선 순위가 주어지고 있으며, 일반경제의 침체로 인한 비료, 농약 등의 영농자재 공급부족은 북한의 식량문제를 장기화시키고 있다. 이 때문에 남북한 농업협력은 북한의 식량부족을 해결하는데 있어서 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 여기서 남북한 농업협력사업과 일반기업의 경제협력사업과의 차이를 이해하는 것이 필요하다. 민간기업을 중심으로 하는 제조업의 경제협력은 대부분 북한진출이라는 이미지 홍보나 또는 일정부분 시장의 선점이라는 기업적인 이익이 우선된다. 특히 협력사업은 경제적인 판단을 근거로 접근하게 되는데 농업부문은 사업이 성사되더라도 남한으로 반입할 만한 농산물이 극히 제한적이다. 따라서 농업협력은 초기에는 남북한이 거시적인 측면에서 지원성 협력사업의 성격을 가질 수밖에 없으며 여기에는 정부와 관계기관의 협조와 지원이 필요하다.

현단계 남북한간의 농업협력은 하나의 물꼬를 터야 하는 매우 중요한 시점에 처해 있다. 북한은 1997년과 올해 초에 걸쳐 다양한 채널을 통해 농업협력의 가능성에 대해 타진하고 있다. 1997년 4월에는 남포시 농업합작투자사업이 남한언론에 보도된 바 있고, 미국계 기업인인 동일그룹의 김양일씨는 북한농업위원회의 위임을 받아 남한의 합작파트너를 물색한다는 보도도 있었다. 두레마을의 김진홍 목사가 나진·선봉지역의 합영농장운영에 대해 계약을 체결하였다는 건도 보도되었다. 또한 올해 초에는 김순권 박사와 농업전문가교수팀도 농업협력 문제로 북한에 다녀온 바 있다. 그러나 지난해 보도를 통해서

본 농업협력사업은 초기에 규모가 너무 크거나 양측 협력주체가 모호한 것이 대부분이었다. 현단계에서 남북한간의 농업협력을 위해 필요한 것은 소규모 시범농장 합작개발사업 형식으로서의 추진일 것이다.

즉 불특정다수를 대상으로 하는 대규모 협력사업보다는 시범농장건설의 성과를 직접적으로 확인하면서 확산시켜 나아갈 수 있는 단계적인 접근이 필요하다. 이는 남북한간의 신뢰회복에도 도움이 될 것이다. 시범농장 합작개발사업은 북한이 필요로 하는 영농자재(종자, 비료, 농약, 비닐 등)를 우선 공급하면서 단계적으로 시범농장을 지역농업종합개발사업 형식으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 학계에서는 북한에 대한 식량지원에 있어 직접적인 식량지원보다는 비료, 농약과 같은 영농자재를 공급하는 간접적인 지원방식을 강조해 왔다. 그러나 비료, 농약 등 영농자재 지원도 농업협력사업이라는 구조 속에서 지원되는 것이 아니라 일과성으로 지원된다면 그 효과는 사실상 기대할 수 없다. 따라서 시범농장의 남북합영이라는 사업형태로 지원될 필요가 있다. 시범지역이외의 광범위한 지원요구에 대하여는 영농자재 현물차관 프로그램을 개발하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 농업협력에 대한 북한의 목표는 영농자재의 획득에 있으며 남한의 협력목표는 단기적으로는 농업생산증가를 통해 북한의 식량부족을 일정부분 지원하고, 장기적으로는 북한의 농업개혁을 촉진하고 또 통일시 시장경제의 충격을 완화하기 위한 사전 준비라는 성격도 갖고 있다. 이러한 배경에서 북한에 대해 장기의 현물차관을 공여하고 차관의 사용에 대해 프로그램을 제출하게 하여 농업개혁을 촉진하도록 하는 것도 남북 농업협력의 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김영훈, 남북한 농업협력 추진방향, 1998
- 김경량의, 남북통합에 대비한 농수산물유통정책의 기초연구, 농림부, 1996
- _____, 남북한 농업통합에 대비한 협동조합의 역할, 농협중앙회, 1997
- 김경량의, 북한의 식량기근 해법은 있는가?, 통일경제 3월호, 1997
- _____, 통일과 농업 -독일의 교훈-, 강원대학교 출판부, 1997
- _____, 남북한 농업의 협력방안, 제3회 남북해외학자 통일회의, 북경, 1998
- 김성훈외, 북한의 농업, 비봉출판사, 1997
- 김운근, 사회주의농업의 체제전환과 북한농업의 전망, 한국농촌경제연구원, 1996
- _____, 북한의 식량수급현황과 남북한농업협력방안, 한국농업경제학회, 1998
- 농림부, 농림수산물주요통계, 1997
- 농협중앙회, 주요 농업관련자료, 1998
- 한국개발연구원, KDI 정책포럼 자료, 1997
- _____, 한반도 통일시의 경제통합전략, 1997
- 한국농촌경제연구원, 식품수급표 1995, 1997
- FAO, "Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture", Special Alert No 280, Commodities and Trade Division. March 1998

종합토론

제 1회의

- 사회 : 박영규(민족통일연구원 부원장)
- 발표 : 이종석(세종연구소 연구위원)
“《정경분리》의 여건조성과 정책과제”
이상만(중앙대 경제학과 교수)
“정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세”
- 토론 : 곽태환(경남대 극동문제연구소장)
신영섭(한국경제신문 논설위원)
배종렬(한국수출입은행 북한경제팀장)
조영환(서강대 국제대학원 교수)

사회자: 네 감사합니다. 두 분 선생님께서 간단 명료하게 발표를 잘해 주셨기 때문에 곧바로 토론에 들어가도록 하겠습니다. 우선 지정 토론자 선생님들의 말씀을 먼저 들어보도록 하겠습니다. 그럼 먼저 곽 교수님께 토론을 부탁드리겠습니다.

곽태환: 저는 이번 학술회의가 상당히 의의가 있고 시의 적절하다고 생각합니다. 통일부 장관님도 말씀하셨습니다만 내일 북경에서 차관급 회의가 열리고, 우리 모두 여기에 상당한 기대를 걸고 있습니다. 과연 북한이 어떠한 태도로 나올 것이냐에 따라 우리가 지금 이야기하고 있는 것의 성패가 좌우될 것 같습니다.

「국민의 정부」의 대북 정책의 기초는 한마디로 적극적 포용정책

이 아닌가 생각합니다. 다시 말하면 새 정부의 정책은 북한이 위기를 극복하도록 도와주고 연착륙시켜서 평화공존을 먼저 실현시키고, 그리고 합의에 의한 통일을 추구하기 위해 3대 기본원칙을 바탕으로 한 대북 정책의 목표를 분명히 설정한 것 같습니다. 그렇기 때문에 오늘 주제도 거기에 맞추어 '대북 정경분리정책 어떻게 실천해 나갈 것인가'를 다루게 된 것은 아주 중요하고 시의 적절하다고 생각합니다. 사실 저는 통일문제를 공부하는 정치학도로서의 발표논문에 대한 코멘트에 국한해서 말씀을 드리도록 하겠습니다.

두분 선생님들께서 발표하신 주요 논지(argument)는 평소 제 생각과 별로 다를 바가 없습니다. 특히 이종석 박사와 이상만 교수는 평소에 대북 포용정책을 적극 추진하라고 주장하신 실용주의 학파의 대표적 학자로 알려져 있습니다. 어쨌든 세상이 달라졌기 때문에 연계전략에서부터 이제 분리 전략이 중시되는 그런 시대가 왔으며, 아이러니컬하게 IMF 시대 때문에 남북대화가 실현되는 것이 아닌가 하는 생각도 듭니다. 두 분의 발제 논문에서도 대북 정경분리원칙을 적극적으로 지지하고 있으며, 정경분리원칙에 바탕을 둔 남북경제협력의 활성화방안을 구체적으로 제시하였습니다. 두 분이 논의하고 있는 협력 활성화 방안은 결코 비현실적인 제의는 아니라고 봅니다. 저는 두 분이 지적하신 몇 가지 점을 중점적으로 토론하면서 그것을 어떻게 실천해 나가야 하는가를 말씀드리고자 합니다.

우선 이종석 박사는 정책의 제도적 기반구축 방안으로 다섯가지 점을 말씀하셨습니다. 간단히 요약해 보면 첫째, 남북교류의 규제법규를 수정·보완하라. 둘째, 북한방문 사전승인제에서 신고제로의 전환이 필요하다. 셋째, 통일업무와 관련된 부처 관료들의 체계적 교육의 필요성, 넷째, 조직개편, 그리고 마지막으로 투자회사 설립, 북한정보센터 운영 등을 말씀하셨는데 다 좋습니다. 북한 정보센터나 투자회사 설립 같은 아이디어는 아주 현실성이 있고 대단히 좋다고 생각합니다. 일단은 우리가 그런 준비를 해야겠고, 관료들의 체계적 교육의 필요성 이것은 별로 걱정하지 않아도 되지 않겠느냐 하는 생각이 듭니다.

통일업무와 관련된 관료들의 태도는 정부의 정책이 어떠한가에 따라서 태도를 바꾸는 경우가 많으며, 여러분들께서 다 아시다시피 그런 분들이 현재 많은 중요한 자리에 앉아있습니다. 그런 의미에서 대북 정책에 종사하는 사람들에게 재교육을 시켜야 할 필요성은 없다고 생각되며, 앞으로 정부가 정경분리원칙에 의해서 대북 정책을 추진하게 되면 다 따를 것으로 생각합니다. 이종석 박사께서 정책과제를 구체적으로 제시하고 그 다음에 이상만 박사도 마찬가지로 말씀하셨습니다만 민간이 해야 될 것과 정부가 해야 될 것과 관련하여 하나 말씀드리고 싶은 것은 이산가족 상봉문제입니다. 이것은 우리 「국민의 정부」가 가장 시급히 해결해야 할 현안문제로 취급되고 있습니다. 그런데 이산가족재회가 북한에 미치는 영향 때문에, 다시 말해서 북한이 이로 인해 체제위협을 느끼고 있기 때문에 이런 예민한 문제들을 최우선 과제로 추진하는 것이 바람직한지는 정부가 좀더 생각을 해보아야 할 것입니다. 오히려 이러한 문제는 이종석 박사가 말씀하신 바와 마찬가지로 단계적으로 그리고 순차적으로 천천히 추진하는 것이 저는 좋다고 생각합니다. 이종석 박사는 북한의 반응에 대해서는 상당히 낙관적으로 보고 있습니다만 저도 북한의 반응을 서둘러 말고 정부가 기다리는 것이 좋을 것 같다는 생각입니다. 그러면 북한도 시간의 완급은 있을지언정 민간차원 뿐만 아니라 정부차원의 대화에도 응할 것으로 예상됩니다. 다만 그것은 어디까지나 한국정부가 어떻게 대북 정책, 소위 정경분리원칙을 어떻게 추진하느냐에 달려있다고 생각합니다. 그렇기 때문에 북한에 대해 너무 기대를 하지도 말고, 낙관적으로 보지만 단계·순차적으로 천천히 추진하는 그런 자세를 갖는 것이 어떠냐는 생각입니다.

이상만 교수님 논문은 경제학자로서 잘 정리를 해주셨고, 저는 비경제학도로서 상당히 배운 바가 많아서 고맙게 생각합니다. 특히 대북 정책에서 경제교류의 3 단계추진 아이디어는 상당히 좋다고 생각합니다. 그런데 문제는 북한의 협조태도입니다. 이와 관련하여 이러한 3단계 구상이 실현되려면 거기에 따르는 우리의 태도라든가, 필요충

분조건이 무엇이겠는지에 대해 질문을 드리고 싶습니다. 제 생각으로 는 우리 정부가 추진하는 4자회담과 남북대화를 병행 추진하고, 여기 에 따라서 경제협력도 병행 추진해야 하는데, 이것은 서로 동떨어진 것이 아니고 맞물려있기 때문에 필요충분조건 가운데 하나인 한반도 평화관계조성을 위한 4자 회담을 성공시켜야 한다고 생각합니다. 그 래서 이러한 필요충분조건이 무엇인지, 정부의 태도 여하에 따라서 이러한 경제교류 3단계 추진전략 아이디어도 성공적으로 추진할 수 있다고 생각합니다. 그 다음에 마지막으로 개념적으로 정경분리 정책, 원칙, 혹은 전략 등 세 가지 개념을 혼용해서 쓰고 있는데, 제가 생각 하기에는 정경분리 원칙이 아마 가장 적합하고 좋은 말이 아닌가 생 각합니다.

사회자: 곽 교수님 감사합니다. 이어서 신영섭 논설위원님께서 토 론을 해주시겠습니다.

신영섭: 오랜 기간동안 남북관계에 있어서 정경분리에 대한 견해는 소수에 머물렀습니다. 이제 정권도 바뀌고 새로운 입장이 되면서 대 북 정책이 전환기를 맞고 있는 것에 대해 감회가 새롭습니다. 이종석 박사께서도 말씀하셨지만 개인적으로 이런 소수의견을 견지했기 때문 에 인사상의 피해를 본 사람도 제가 주변에서 알고 있습니다. 그러면 왜 정경분리를 어떻게 해야 할 것인가? 원칙적으로 지금 왜 해야 하 는 것인가는 원론적인 것이고, 어떻게 해야 하는가는 각론적인 입장 인데, 우리 입장에서는 오랜 세월동안 냉전이테올로기가 지배해 왔기 때문에 왜 해야하는가에 대한 원론적인 합의도 아직 없는 걸로 저는 알고 있습니다. 여기에 대해서 먼저 말씀드리겠습니다.

왜 정경분리를 해야 할 것인가에 대해서 논의를 하자면 먼저 우리 에게 북한이라는 존재는 어떤 것인가에 대해서 냉정한 판단을 내려야 한다고 저는 봅니다. 대한민국 헌법에 의하면 ‘대한민국이란 한반도와 그 부속 도서를 영토로 하는 유일무이한 합법정부다’ 이렇게 되어있어

요. 우리는 그것을 오랫동안 금과옥조로 삼아왔기 때문에 북한은 타도해야 할 우리의 적대세력이자 우리의 타협이나 경험 상대가 아니라고 배워왔습니다. 어느 날 갑자기 정권이 바뀌면서 정경분리라는 것이 튀어나왔습니다. 여기에 대해서 저는 국민적인 컨센서스(consensus)는 아직 없다고 봅니다. 여기에 대해 충분히 논의하고 이에 대한 홍보가 필요하다고 봅니다.

식자층 사이에서는 북한 정권과 북한 동포를 분리하는 이분법적인 논리가 적용되어 왔습니다. 보다 구체적으로 말씀드리면 북한동포는 우리의 피붙이이고 동포인데 북한정권은 우리의 적대세력이다. 그래서 북한동포를 인질로 삼고 있는 적대세력이 바로 북한정권이라는 어떤 이율배반적인 그런 인식이 자리잡아왔습니다. 그래서 이에 대해 우리가 어떻게 대응해야 할 것인가? 저는 솔로몬의 지혜, 솔로몬의 재판이 필요하다고 봅니다. 진정 북한동포를 우리가 돕고자 한다면 북한정권에 대해서도 일정한 benefit 을 줘야 할 것이 아니냐는, 이와 같은 생각을 96년 서울신라호텔에서 했었던 한 언론인 세미나에서 말씀을 드렸습니다. ‘북한이 우리가 생각하기에 박살을 내야 할 그런 적대세력이나? 아니면 경험의 상대세력이나? 특히 북한의 핵발전소 문제에 대해서도 냉정한 상업적인 판단을 해야 한다. 북한의 입장에서 볼 때 핵무기 전략은 굉장히 싸게 먹히고 효과적인 전략이다. 체제 유지를 하면서 남한이나 서방으로부터 경제적 이익을 얻을 수 있고 그리고 또 다른 군비 수단에 비해서 굉장히 싸게 먹힌다는 효율성이 있다. 그것은 북한의 입장에서 보기에 충분히 택할 수 있는 그런 전략이라는 것을 인정하지 않고 그걸 감정적으로 거부할 때 북한과 어떤 대화도 할 수 없지 않느냐는 것이 제가 말씀드렸던 요지입니다. 당시 주한영국대사관에서 왔던 참사관도 제 입장을 지지했던걸 기억합니다.

그러면 남북교류를 통해서 무엇을 얻고자 하느냐? 제가 생각하기에는 세 가지입니다. 우선 인도적인 목적에서 남북이산가족의 여러 가지 어려움을 덜어줄 수 있습니다. 이걸 과거 시점적인 문제입니다. 두 번째는 경제적인 이익을 얻을 수 있습니다. 북한이나 남한이나 이걸

현재 진행형이라고 볼 수 있습니다. 세 번째는 남북긴장완화를 통해서 준비축소를 할 수 있으며, 이걸 미래적인 차원에서의 이익이라 할 수 있습니다. 이러한 점에서 볼 때 우리가 남북정책을 전환하는데 있어서 현재 시점은 이와 같은 이익을 얻기에는 아주 좋은 시점이라고 생각합니다. 우선 미국의 동북아정책은 동북아 세력균형을 정책목표로 하는 현상유지 정책이라는 점입니다. 두 번째는 50년만의 여야정권교체를 통해서 정책의 변화가 가능하게 되었습니다. 세 번째는 이상만 교수도 말씀하셨지만 IMF를 통해서 우리 한국경제가 세계경제 질서에 본격적으로 편입이 되었다는 사실입니다. 남한의 IMF 위기체제로의 전환은 북한이 남한에 대응할 수 있는 충분한 이유를 만들어 주고 있습니다. 마지막으로 좀 미묘한 문제입니다만 6.25 휴전 이후 약 45년이 경과하고 있으며, 이것은 곧 내전을 겪지 않았던 전후 세대가 사회의 중추세력으로 부상되었다는 사회적인 변화를 말씀드릴 수 있습니다. 제가 미국에서 80년대 중반 약 6년 동안 있어서 봤습니다만 소위 내전을 겪은 나라 소위 중국이나 베트남 당사자들간에는 화해와 변화를 하는데 엄청난 시간과 노력이 필요합니다. 그러나 우리는 이제 전후세대가 사회 중추세력이 되었으니까 우선 순위를 따져 냉정한 자세를 견지하는 것이 가능하지 않을까 생각됩니다.

그럼 구체적으로 정경분리를 통한 남북교류를 어떻게 할 것이냐? 전략적으로 우선 신뢰구축이 필요합니다. 그동안 비밀접촉을 지향하고 공개적인 교섭을 해야할 것입니다. 이것은 새 정부에서도 이미 밝힌 바 있습니다. 최근의 북풍파문에서 보듯이 대북 정책의 목적이 정권유지에 있지 않았느냐는 국민 불신을 불식해야하겠습니다. 이는 굉장히 중요한 부분입니다. 두 번째는 IMF 상태하에 있는 우리나라의 주요기관산업들이 유휴설비나 과잉설비로 밝혀졌습니다. 이와 같은 상황은 소위 케인즈적인 의미에서 유효소유론이 먹혀 들어갈 수 있는 여건이 됐다고 봅니다. 그래서 일부에서는 SOC 확충과 함께 남북경협이 IMF 위기를 탈출할 수 있는 중요한 탈출구가 되지 않겠느냐는 기대를 하고 있습니다. 여기에 대해서 우리 기업이 그럴만한 여력이

있는가 의심이 됩니다. 가장 중요한 것은 재원조달입니다. 환율이 두 배로 댄 상태에서 그만한 돈이 있겠느냐는 생각이 듭니다.

작년에 제가 포르투갈에서 개최한 한 유럽 학술회의에 참가했을 때 느낀 점입니다만 제가 그 당시 국내경제를 중심으로 발제를 했고 동아일보 남찬순 논설위원께서 북한문제로 발제를 하셨습니다. 근데 유럽사람들은 저의 예상과는 정반대로 우리 문제에 대해서 거의 관심이 없고 북한에 대해서만 굉장히 관심을 표명하더라고요. 제가 거기서 느낀 바는 그렇습니다. 우리 나라는 이미 땅값이나 임금이 국제적으로 비싸다는 것이 충분히 알려졌기 때문에 설사 환율이 두 배가 뛰었다고 해도 우리에게 대한 경협은 쉽지 않을 것 같습니다. 거기에 비해서 북한의 땅값, 임금은 국제적인 기준에서 볼 때 거의 공짜입니다. 그래서 SOC 확충도 그렇고 남북경협도 그렇고 어차피 돈이 없는 상태에서, 우리는 우리의 중급 기술과 유희설비 등을 이용해 같은 동포라는 문화적이 이점을 살리고 미국이나 일본 유럽의 자본을 끌어들이어서 북한과 경협을 하는 것이 거의 유일하게 가능한 방안이라고 생각됩니다. 그리고 신뢰구축이나 리스크를 줄이는 방편으로 국제적인 컨소시엄을 구성해서 남북경협을 추진하는 것도 가능하다고 봅니다. 넷째로 아까도 말씀드렸습니다만 국민적인 컨센서스가 굉장히 중요하다고 봅니다. 정보를 공개하고, 상호 방송의 청취도 허용할 필요가 있다고 봅니다. 그리고 정책당국의 조율도 굉장히 중요한 문제입니다. 그동안 남북정책을 총괄하는 통일부가 사실은 안기부에 묶여서 전혀 힘을 쓰지 못했습니다. 국가안보를 임무로 하는 안기부에 통일정책이 전혀 먹혀 들어가지 않는 것은 앞으로 재고해 볼 문제입니다. 마지막으로 우리 경제의 개혁이 굉장히 필요합니다. IMF를 맞아 여러 가지 경제개혁이 앞다투어 이루어지고 있습니다. 이와 관련하여 사회 보장을 확충한다든지 시장경쟁을 촉진한다든지 경제력집중을 완화한다든지 하는 문제들은 우리 자체의 이익을 위해서 뿐만 아니라 통일비용을 절감한다는 차원에서 볼 때도 매우 유용한 개혁입니다. 아까 이상만 교수도 언뜻 이야기했습니다만 남한과 북한의 소득격차가 엄청남

니다. 따라서 북한을 남한의 소득수준으로 끌어올리기 위해서는 천문학적인 통일비용이 요구됩니다. 더욱이 IMF 위기로 우리 소득이 반으로 줄었습니다. 그러나 우리는 이를 좋으나 곳으나 현실적으로 받아들여야 할 것입니다. 따라서 우리가 적극적인 차원에서 남한과 북한의 통일비용을 줄일 수 있는 방안의 일환으로 경제개혁을 하는 것도 우리의 당면과제가 아닌가 싶습니다.

사회자: 네 감사합니다. 혹시 느끼셨을지 모르겠지만 오늘의 첫번째 회의는 매우 흥미있게 조직이 되어 있습니다. 정치학 박사님께서 먼저 발표를 하시고, 이어 경제학 박사님께서 발표해 주셨고 토론도 그렇습니다. 곽태환 교수님은 정치학을, 신영섭·배종렬 두분은 경제학을 전공하셨고 마지막으로 토론하실 조영환 교수님은 정치학을 전공하셨습니다. 반드시 이분법적으로 정치학 대 경제학은 아닙니다만 그래도 일단 그런 식으로 발표와 토론이 이루어져 흥미를 더하는 것 같습니다. 세 번째로는 배종렬 박사님께 토론을 부탁드립니다.

배종렬: 두 분의 좋은 발표 잘 들었습니다. 저는 두 분 발표에 대한 직접적인 코멘트보다도 토론의 활성화를 위해서 몇 가지 화두를 꺼낼까 합니다. 이종석 박사님은 기존의 정부의 정책을 정경일치하의 정책 그리고 새로운 정부는 정경분리하의 정책, 이런 식으로 나누어 접근을 하고 있습니다. 그렇지만 저는 그런 차원보다는 정경분리라는 것은 경제적 접근을 보다 더 강조하는 어프로치가 아니냐 하는 차원에서 이해를 하고 싶습니다. 그런 차원에서 네 가지점을 이야기할까 합니다. 첫째는 대북 문제를 보는 인식의 문제입니다. 과연 대북 정책에서 경제적 어프로치를 전면에 내세울 때 어떠한 인식론적 틀 속에서 보아야 할 것인가 하는 점입니다. 여기서 가장 중요한 것이 북한 문제 나아가서 한반도의 문제는 상당부분 국제화·세계화되어 있다는 사실입니다. 따라서 주변국들이 북한문제를 어떤 각도에서 보고 있느냐 하는 차원이 상당히 중요한 변수로서 앞으로의 방향을 결정하게

될 것이다. 또한 과연 주변국들은 북한정책과 남한정책을 구분해서 정책을 구사하고 있는지도 의문스럽습니다. 다시 말하면 제 생각으론 주변국들은 남한정책, 북한정책이라는 차원보다는 한반도정책이라는 틀 속에서 조명을 하고 있을 것이라는 얘기입니다. 그렇다면 저희들이 주변국의 한반도 정책을 나누어 생각을 한다면 상당히 놓치는 요소들이 많을 것이라고 봅니다. 따라서 경제문제에 접근할 때도 한반도 경제라는 차원에서 인식이 출발해야 하고 그런 틀 속에서 문제를 풀어야 하지 않느냐는 생각입니다. 이러한 인식하에서 볼 때 과연 정경분리정책을 통해서 우리는 어떤 목표를 추구할 것이냐 하는 목표의 문제가 나올 것입니다. 또한 목표의 문제가 나온다면 목표를 어떠한 방법론으로 달성할 것이냐 하는 How to 의 문제가 핵심 사항으로 등장할 수밖에 없을 것입니다. 결국 향후 정경분리논의는 어떤 목표를 가지고, 어떠한 방법론으로 접근해 갈 것인가 하는 문제인 것 같습니다.

이러한 새로운 입장에서 봤을 때 앞으로 한반도 상황에서 가장 중요한 것은 최소 5년 후의 한반도 상황을 어떻게 그리고 있느냐 하는 것이 아닌가 생각합니다. 즉 정경분리에 의한 경제교류원칙을 통해서 5년 후의 한반도 상황을 어떠한 방법론을 가지고 달성해 갈 것인가 하는 문제로 집약해 볼 수 있을 것입니다. 그렇게 봤을 때 이 박사님 논문에서는 대북 식량이라든지 비료지원은 지속되어야 한다는 입장을 견지하고 있습니다. 그러나 문제는 비료라든지 식량을 주느냐 안 주느냐의 문제가 아니고, 어떤 목표를 달성하기 위해서 주느냐 그리고 어떤 방식으로 주느냐가 사실은 더 중요한 문제인 것 같습니다. 예를 들어서 사실 정경분리라는 것은 정부와 민간의 입장에서 봤을 때 민간의 역할이 보다 더 확대되는데, 결국 이것은 두 가지 문제가 있는 것 같습니다. 민간의 입장에서는 간섭을 덜 받아 홀가분하다는 입장도 있지만 또 이젠 정부 평계를 대는 것도 상당히 힘들어 질 것입니다. 그래서 책임도 상당히 무거워지는 측면이 있습니다. 그렇다면 어떤 방식으로 해야하는가? 예를 들어서 민간단체들이 식량을 지원할 때

매년 식량만 주어야 하느냐 하는 문제와 관련하여 어떤 목표 하에서, 또 누구에게 식량을 줄 것인가 하는 문제도 염두에 두어야 할 것입니다. 제 개인적으로는 북한사람들이 자급자족자립을 할 수 있도록 하는 방향에 서서 지원해야 할 것이라고 생각합니다.

세 번째 문제는 만일에 정경일치와 정경연계라는 이분법적 사고를 갖게 되면 과거의 어떤 어프로치들이 상당간 잘못됐다는 인식과 맞물리면서 잘못하면 과거와의 단절이 발생할 수 있습니다. 단절이 발생하는 상황에서 봉착하게 될 난점은 과거의 상당히 유용한 노하우들이 많이 사장될 가능성이 있다는 겁니다. 그래서 과거의 잘못된 것은 따를 필요가 없겠지만 그 과정 속에서 상당히 중요한 자원들을 버릴 수 있다는 차원도 간과해서는 안된다고 봅니다.

마지막으로는 결국 어떠한 방법론이라든지 어프로치 같은 것도 현실성을 바탕으로 해야 할 것입니다. 예를 들어서 이 박사님은 발표문 중에 고향투자단을 조직해 고향지원사업을 벌이자는 말씀을 하셨습니다. 이것은 나름대로 상당히 중요한 사업이라고 생각합니다. 하지만 기존의 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 문제점도 있는 것 같습니다. 예를 들면 과거에 북한이 조총련을 상대로 고향을 매개로 한 애국사업을 많이 벌였습니다. 그래서 국수공장 식료품공장 등 다양한 공장을 유치했지만 지금 제대로 돌아가고 있는 공장이 별로 없다는 사실입니다. 왜냐하면 경제성을 무시하고 고향이라는 사실만을 강조했기 때문에 그런 문제가 생길 수밖에 없었습니다. 다시 말하면 가구공장이라는 것은 지금 남포나 평양에 들어가는 것이 맞지만 예를 들어서 시골에 공장을 지으라고 하다면 그 공장은 경제성이 없습니다. 마찬가지로 지금의 전반적인 북한 경제상황으로 보았을 때 수송이라든지 전력 상황이라든지 다양한 점에서 결국 우리가 정경분리에서 경제적 논리로 간다고 했을 때 투자 가능한 산업의 입지라는 것은 한정될 수밖에 없습니다. 그래서 대부분 이러한 새로운 방법론을 지시할 때 중요한 사실중의 하나가 논리의 상반성이 많이 등장하면서 과거의 노하우라든지 실제 추구하는 목표간의 상충관계가 많이 발생할 수 있다는

점을 염두에 두어야 할 것입니다.

결국 우리가 심사숙고하면서 정경일체냐, 정경연계냐 라는 단절적인 사고보다는 과거 정권의 노하우를 어떤 식으로 수용하면서 과거정권이 실패한 부분을 어떻게 보완하여 어프로치 할 것인가 하는 점이 상당히 중요한 문제라고 생각합니다.

사회자: 네 감사합니다. 그럼 오래 기다려주신 조 교수님께 마지막 토론을 부탁드립니다.

조영환: 장시간 지루하실 텐데 제가 종합적인 말씀을 할 수 있을지 모르겠습니다. 사회자께서 정치학자와 경제학자로 양분화해서 말씀하셨는데, 저는 서강대학에서 정치경제론을 가르치고 있습니다. 현재는 모토롤라의 기금을 받아서 북한경제에 대해서 나름대로 조그마한 책을 쓰고 있습니다. 그래서 아마 제 입장이 어떻게 보면 중간적인 입장이 될 수 있을지도 모르겠습니다. 전문가적인 입장에서 제가 아태재단의 사무총장으로 한 2년 있었기 때문에 김대중 대통령에 대해서 느낀 바가 있어 약간 말씀을 드리고자 합니다. 우선 김정일의 경제정책과 김대중의 경제정책을 양분화한다면 김대중 대통령은 민주발전과 경제발전을 병행해야 한다고 주장을 해왔습니다. 반면 김정일은 체제유지와 경제발전을 병행해야 한다고 보고 있습니다. 하지만 북한의 경제정책은 체제유지와 모순되기 때문에 나진·선봉과 같은 그런 지역을 선택했다고 보여집니다. 하지만 나진·선봉은 중국의 경제개발처럼 홍콩 같은 그런 배후지가 없기 때문에 상당히 많은 한계를 느끼고 있으며, 당초 일본의 투자를 많이 기대를 했으나 기대치를 밑돌아 성공 가능성이 별로 없어 희망이 별로 없다고 점을 우선 말씀 드립니다.

이종석 박사님께서 아주 재미있게 말씀을 하셨는데 우선 제 해석과 비슷하다는 점을 말씀드리고, 김대중 대통령께서도 연계는 흡수통일과 관계되고 흡수통일은 전쟁을 유발할 가능성이 크다고 말씀하셨습니다. 반면 경제분리정책은 이종석 박사가 말씀하신 것처럼 북한의

자연스러운 변화 유도정책이라고 하셨는데, 김대중 대통령께서도 이것을 햇볕론, 탈이념화정책이라고 말씀했습니다. 이와 관련하여 정경분리 논의를 제일 오랫동안 해 온 나라는 일본인데, 우리가 남북문제를 말할 때마다 감정적으로 별로 좋아하지 않는 나라라 그런지는 모르지만, 정경분리를 논의함에 있어 일본에 대한 말이 한마디도 없다는 것은 좀 섭하다는 생각을 갖게 됩니다. 김대중 대통령도 경제적인 남북관계를 말할 때, 독일 모델이라는 것은 남북통일에 관해서 별로 이용가치가 없음에도 우리가 지나치게 독일에 비유를 많이 하는 경향이 있다는 말씀을 한 것을 기억합니다.

이상만 박사님도 분리를 아주 찬성하시면서 선분리 후연계를 해야지 않느냐는 말씀을 하셨습니다. 이종석 박사도 마찬가지로 이를 상당히 옹호하셨는데 제 생각은 분리정책을 계속 견지할 필요가 있다고 생각합니다. 특히 나중에 가서 연계를 할 수 있다는 말씀은 그렇지 않아도 남북관계에서 불신이 최대의 장애물이라는 점에서 볼 때, 언제쯤 그러면 분리정책을 연계정책으로 시도해 볼 수 있을 것인지에 대해 질문을 드리고 싶습니다. 제가 보기에는 북한이 시장경제를 언젠가 도입을 하더라도 민생안정을 하지 못하게 되면 체제유지가 힘들기 때문에 시장경제도입을 하느냐 안하느냐는 체제가 살아남느냐 아니냐와 관계가 있다고 봅니다. 또한 남북한간의 상호보완 차원에서 산업구조도 언젠가는 보완해야하며, 그러치 않고서는 국외시장의 주도권을 제3국에 선점당할 우려가 있기 때문에, 우리가 북한에 대한 혜택을 공유하는 통일의 차원을 넘어서 제3국이 북한시장의 주도권을 갖기 전에 최소한의 주도권을 가져야 되지 않느냐는 생각을 갖고 있습니다.

마지막으로 발표자님께 남북경제교류에 대한 두 가지 질문을 드리겠습니다. 우리가 북한과의 물자교류와 관련, 남북기본합의서에서는 내국간 교류로 인정하고 있는데, 이에 대해 국제기구와의 협상이 어떻게 진행되고 있는지, 하고 있다면 어떤 문제가 있는지 묻고 싶습니다. 이상만 교수님께서는 우리가 중장기적인 산업구조조정이 필요하다

고 말씀하셨는데, 산업구조조정을 우리 한국입장에서는 어디까지 해야 하는 것인지 질문을 드리면서 제 말씀을 끝내겠습니다.

사회자: 네 분 선생님의 지정 토론을 마치도록 하겠습니다. 제가 보기에는 발표하신 분이나 토론하신 분이나 정경분리정책 그 자체에 대해서는 이견이 없는 것 같습니다. 즉 정경분리정책이 추진되어야 한다는데 콘센션스가 이루어진 걸로 제가 느꼈습니다. 그래서 토론하신 선생님들도 발표하는 선생님들에게 질문을 그렇게 많이 한 것 같지 않습니다. 먼저 발표자분들께서 답변해 주시고 답변을 들으신 다음에 청중석에서 질문 혹은 코멘트를 해주시면 거기에 대해 답변하시는 걸로 하겠습니다. 그러면 이번에는 역순으로 이상만 교수님께서 먼저 답변해 주시기 바랍니다.

이상만: 우선곽태환 소장님의 말씀에 저도 찬성을 합니다. 다만 정경분리가 원칙이나, 정책이나, 전략이나 저도 굉장히 헛갈려요. 그래서 최종에는 그냥 정책이라고 했습니다. 이에 대한 곽 교수님의 지적과 의견에 동감을 합니다.

신영섭 위원님께서 한국 경제에 대한 아주 중요한 지적을 하나 하셨습니다. 도대체 북한은 우리에게 무엇인가 하는 문제인데요. 적이나 아니면 친구나 하는 것입니다. 그러나 우리가 북한을 이러한 개념으로 보게 되면 정경분리는 나올 수가 없습니다. 저는 정경분리를 생존의 동반자적 측면에서 보아야 한다고 생각합니다. 또 식량지원 말씀을 하셨는데 경제학을 하는 사람으로서 저는 이걸 통일 경제적 측면으로 보자는 생각입니다. 왜냐하면 어차피 500만 정도의 어린아이들이 신체 불구가 되면, 20년 후에 통일이 되도 누가 책임질 것입니까? 조금만 더 문제를 깊게 보면 식량지원에 대한 문제는 해답이 아주 간단하게 나올 수 있습니다.

배종렬 박사님께서 참 좋은 질문을 해주셨는데 정경연계와 정경분리를 양극으로 보지 말자는 데 저도 찬성입니다. 그래서 조 교수님도

같은 질문을 하셨듯이 정경분리면 분리지 나중에 가서 연계해야 된다는 것은 여론에 너무 신경을 쓰는 것이 아니냐고 생각하실 지 모르겠습니다만 저는 이것을 한시적으로 보고 있습니다. 왜냐하면 남북대화가 잘 진행되어 기본합의서에 따른 부속합의서의 실천과제들이 하나의 기본 틀로 만들어지게 되면, 그때는 정경연계와 정경분리라는 의미는 사라지게 됩니다. 어차피 남북관계에서 통일이라는 목적이 존재하는 한 남북관계는 전부다 정치적인 성격을 띠 수밖에 없습니다. 우리가 정경분리를 하는 이유가 뭡니까? 그것도 정치적입니다. 그렇기 때문에 제가 정경분리를 주장하는 이유는 남북간에 하나의 남북교류 틀을 만들 때까지를 생각하는 겁니다. 그리고 기본 틀이 만들어지면 정부도 북한하고 통일협정을 맺어야하고 항만에 대한 투자도 해야 합니다. 이건 단순히 순서의 문제라는 말씀을 드리고 싶습니다.

오늘의 토론 주제와는 조금 다르지만 내국간 거래 말씀을 잠깐 하셨는데 사실 이에 대해서는 제가 대외경제정책연구원에서 제 작년에 발표한 적이 있습니다. 기본합의서에도 남북경제교류는 내부거래로 되어 있습니다. 그러나 이것은 우리 생각입니다. 국제적으로 깃발이 두 개가 걸려있는데 누가 이것을 인정해 주겠냐는 거지요. 그래서 WTO 하에서 어떻게 조화를 이루느냐 하는 문제는 우리가 굉장히 많은 연구를 해야 합니다. 또한 남북경제교류를 활성화해서 남북간의 경제의존성을 심화시키는 것도 향후 국제적으로 남북경제교류가 내국간 교류로 기정 사실화할 수 있는 이론적 단초를 마련하는 것보다 그 맥을 같이 하고 있습니다. 이를 위해 남북경제교류 활성화를 가로막는 장애요인들을 하루 빨리 제거하고, 남북경제의 상호의존성을 심화시켜 나아감으로써 진짜로 남북경제교류가 정경연계의 한 수단이 될 수 있도록 해야 할 것입니다.

이종석: 네 분 선생님의 귀중한 코멘트 그리고 저한테 해주신 여러 가지 질문에 대해서 감사의 말씀을 드립니다. 조영환 선생님께서는 여러 가지 조언적인 말씀을 해주셨고, 신영섭 위원께서는 나름대

로 세계 교훈이 되는 말씀을 해주셨기 때문에 달리 답변을 하지 않겠습니다. 그래서 다른 두 분 선생님에 대해서만 답변을 하도록 하겠습니다.

곽태환 소장님은 아마 우리 나라의 지도적인 정치학자중에서 대표적으로 정경분리를 주장해오셨기 때문에 저와 사실 차이가 있을 수 없는 분입니다. 그래서 오늘 여기에 나와서 편하게 선생님 말씀을 들었습니다. 정경분리가 원칙이나 정책이냐는 문제는 정경분리라는 것이 기본적으로 우선 정경분리냐 아니냐를 따지니까 우선 원칙으로 보고, 그 원칙을 정책적인 방향으로 밀고 나가면 정책이 된다고 봅니다. 그런 차원에서 이해를 하면 될 것 같고요. 그 다음에 선생님께서 좋은 말씀을 해주셨는데 우리 나라 관료들은 대통령의 철학이 바뀌면 모두 다 거기에 초점을 맞추고 있습니다. 그런 점에 대해 약간 시니컬하게 말씀하셨습니다만 제가 걱정스러운 것은 사실 그런 겁니다. 어떤 사람들은 정경분리 두고보자 어차피 안될 것이라고 보는 반면, 또 어떤 사람들은 암송적으로 대통령 철학이 어떻고, 정경분리 어떻고 들 합니다. 전자는 아까 말씀드렸고 암송형이 문제인데, 이들은 대통령 철학이 어떻고 하면서 정경분리를 주장하는 관료들은 어떤 위험성이 있는가 하는 점을 지적하면서도 자기들이 이야기하는 정경분리라는 것은 기본적으로 열린 정책 접근을 의미하며, 정경분리의 철학적 기초가 있어야 한다는 겁니다. 그냥 대통령 철학을 암송을 하는 것은 굉장히 위험합니다.

정경분리라는 온건정책은 두 개의 장애물을 넘어서야 합니다. 하나는 강성적인 대북 여론기반을 넘어서야 합니다. 만약에 우리가 정책을 잘못 써서 뼈긋 하면 그것 봐라 잘못 됐다 하면서 막 끊어내리거든요. 즉 온건정책은 굉장히 위험하고 힘듭니다. 실제로 비용도 많이 들고 그러니까 철학을 갖지 않으면 못합니다. 또 하나는 북이라는 상대입니다. 선생님도 말씀하셨지만 북이 어떻게 나올지 몰라요. 그렇기 때문에 우리는 최대한 북의 반응에 대해서 신중할 수밖에 없는 거지요. 이러한 것들을 생각하면서 우리가 정경분리론을 이야기하는데 그냥 암송하는 사람들은 그냥 급하게 그럴 수 있기 때문에 위험하다는

겁니다. 그런 점에 대해서 걱정을 하고 있습니다.

다음에 배종렬 박사님의 말씀에 대해서는 제가 인식론적으로 말씀을 몇 가지 드려야할 것 같은데요. 정경연계·정경분리라는 것은 이른바 two tracks, 즉 양궤도 정책이지요. 정부가 민간 이 두 부문이 다면적으로 접근을 해보자는 것이지 정부 접촉은 하지 말자는 건 아니지요. 근데 문제는 저 자신이 김영삼 정부에서 정경분리를 주장하고 살아왔기 때문에 정경분리시대에 있는 제 자신이 만약에 과거를 부정한다면 제 자신이 복잡해집니다. 물론 우리는 과거를 부정할 수는 없습니다. 그러나 과거정권은 정경연계를 했다, 분리했다 하면서도 정경분리의 이유가 정치적 연계 때문이었다는 점에서 본질적으로 연계론으로 볼 수 있습니다. 연계론이란 철학적으로 연계를 해서 연계론이 아니지요. 철학이 없어도 연계는 연계입니다. 그래서 기본적으로 불일치 자체가 일관되지 못한 것도 연계론입니다. 연계론에 대해서 우리가 명확한 이해가 필요하다고 보고요.

그 다음에 정경분리라는 말은 경제적 접근이 핵심입니다. 물론 배 박사님 말씀대로 더 중요한 것은 민간교류의 자율적 발전을 보장하고 이걸 통해서 관계를 개선하자는 것입니다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 고향투자인데 조총련 고향투자는 실패했습니다. 그런데 여기에는 몇 가지 문제가 있습니다. 조총련은 이른바 조선민주주의 인민공화국의 국민입니다. 쉽게 말하면 북한 국민입니다. 조총련이 들어가서 기본적으로 피동적으로 역할을 할 수 밖에 없었습니다. 또 하나는 북한이 그 뒤 10년 이상 동안에 시행착오를 겪으면서 여러 가지 투자조건을 마련하고 있다는 점입니다. 물론 그때보다 나아졌지요. 또 하나는 우리가 투자를 할 때 그냥 하는 건 아니지요. 가봐서 할 만하면 하는 거니까 아무렇게 하는 게 아니죠. 그건 걱정 없습니다. 투자할만할 때 하는 거지, 그냥 고향이라고 다 하는 건 아니니까 그런 점에서 고향투자 방문단 같은 것을 모집한다면 필요한 것을 할 수 있지 않겠냐는 측면에서 말씀을 드렸다고 봅니다.

사회자: 그럼 지금부터 플로어의 질문 또는 코멘트를 받도록 하겠습니다. 미리 부탁을 드리겠는데요, 시간이 그렇게 많이 남아 있지 않습니다. 토론이나 코멘트를 해주실 분들은 간략하게 1~2분내에 해주시기를 부탁을 드리고요, 또 말씀하시기 전에 소속하고 성명을 밝혀 주시기 바랍니다.

청중(윤기관): 저는 충남대학교 통일문제연구소 소장으로 일하고 있는 윤기관 교수입니다. 우리가 선경제 후정치 전략을 통해 중국, 러시아와 경제교류를 하고 그 다음에 수교로 가는 정책을 택하지 않았습니까? 그런데 박정희 시대 때는 정치를 먼저 하고 경제를 나중에 하려다 실패를 보았던 거지요. 경제부터 교류를 하고 가까워지면 그때 가서 수교 문제를 논의하는 것이 오히려 쉽게 접근할 수 있는 것이 아니냐 생각되고 이제 남은 것이 지금의 북한이 아닙니까? 그런데 북한만은 남북교류가 10년째인데 잘 응하지가 않고 있습니다. 북한은 한국하고는 대화하려고 하지 않고 미국과 일본하고만 대화하려 하고, 한국과 대화한다고 하더라도 정부는 빼놓고 민간하고만 상대하려는 자세를 보여왔습니다. 아까 여러분들께서 북한을 대할 때 정치경제를 자꾸 연계해서 대하지 말고 분리해서 하면 좋겠다고 말씀했습니다만 김영삼 정부에서 미리 정부와 민간과의 관계를 분리시켜서 민간 주도로 해나갔더라면 북한도 원했고 우리도 그것이 바람직하다고 생각해서 남북관계를 아주 가까워졌을 텐데 그 시기를 놓쳐버렸습니다. 그러다 새 정부가 들어와서 정경을 분리하겠다고 하니까 마치 계속된 북한의 요구를 우리가 들어주는 그런 인상을 혹시 주지 않을까 걱정이 됩니다. 그러나 대국적인 견지에서 볼 때 동구와 중국 그리고 러시아에서 성공한 대로 조금 시기적으로 늦었지만 어차피 정경분리는 하지 않으면 북한에 접근하기가 어려운 것이 현실이기 때문에 정경분리 자체에 대한 논의를 확대하기보다는 구체적으로 어떻게 해나가야 할 것인가에 대한 심도 있는 토의가 이루어졌으면 합니다.

마지막으로 저는 유일한 분단국가로 있는 한반도 문제를 해결하기

위해서는 남북 두 당사자만 가지고는 안되며, 한반도 문제를 세계화로 부각시키기 위해 정부가 노력을 해야한다고 생각합니다. 또한 우리가 갖고 있는 북한에 대한 인식을 재전환할 필요가 있습니다. 북한에 대한 인식을 어떠한 방식으로, 어떻게 바꾸느냐는 지금 말할 시간은 없습니다만 획기적으로 바꾸어야 합니다. 세 번째는 탈북자문제, 즉 북한을 탈출해서 중국에 와있건 아니면 한국에 와있건 이 문제를 잘 다루지 않으면 안될 것입니다. 끝으로 남북간의 경제교류를 좀더 가깝게 활성화시켜야만 현재 남북간의 어려움을 풀 수 있는 계기가 되리라고 봅니다.

청중(신재홍): 저는 중소기업체에 다니고 있는 신재홍 이라고 합니다. 최근에 새 정부에서 비료 20 만톤을 북한에 무료로 줄 의향도 있다는 발표를 한 바 있는데, 그것은 결국 YS 정권에서 북한에 쌀을 제공한 것과 똑 같은 사항이 발생하지 않을까 걱정됩니다. 무료로 줄 것이 아니라 어떤 정당한 것을 요구하는 것이 마땅하다고 생각합니다. 예컨대 비료를 주고 채권을 받는 겁니다. 그러면 기업들이 남포에 공장을 짓거나 하면 합작할 때에 정부가 채권을 가지고 땅을 무상으로 줘라 그러면 되는 건데, 여기 계신 분들은 다 공짜로 주자고 주장하시는데 저는 절대로 공짜로 줄 필요가 없다고 생각합니다. 이와 관련 자꾸 왜 우리가 공짜로 주려고 하는지 이상만 교수님께서 답변해주셨으면 좋겠습니다.

청중(이승호): 저는 무역협회의 이승호 조사역입니다. 실제로 아까 이 교수님께서 경제단체 말씀을 하셔서 질문이 떠올랐는데요, 우리 업계에선 이런 말이 있습니다. 뜨거운 조국은 있어도 따뜻한 이웃은 없다. 이 말이 무슨 말인가 하면 아시겠지만 정경분리해서 대북 경협이 잘 추진된다면 과도한 경쟁도 우려될 수 있습니다. 어차피 업체는 수익성을 추구하기 때문에 결국은 돈이 되면 달려가게 되어있습니다. 평양소주 사건을 제가 여러번 들어봤는데요, 평양 소주를 개발했던

업체가 여러 업체가 있어요. 서로 자기가 원조라고 하는 경우도 있고 따라서 민간 자율부문에서 조정이 필요할 거라고 봅니다. 그래서 거기에 대해서 찬성을 하시는지 반대하시는지 만약에 민간자율기구가 필요하다면 어떤 기관이 그걸 리드해 나가야 될 지 그런 게 필요하다고 보고요. 두 번째는 그런 민간자율조정기구가 만약에 설립이 된다면 정부와의 관계정립은 어떻게 되어야 할 것인가? 저는 정경분리를 많이 듣고 생각을 많이 해봤는데 어느 선까지 정부가 개입을 해야 하는지, 정말 정부는 방임적으로 놔두는 건지 개념이 잘 안 잡혀서 질문을 드립니다.

청중(재미교포): 저는 재미교포로서 경남대학교 북한대학원 1기생으로 유학을 와 있는 학생의 입장입니다. 여기에 제 은사님이 세분 나와 계시는데, 학생의 입장에서 질문을 하나 하겠습니다. 오늘의 학술회의가 통일경제정책세미나라고 되어있는데요, 여태까지 보면은 우리 한국에서는 많은 세미나가 있었습니다. 그러나 세미나가 세미나로 끝나고 말았습니다. 북에는 전달되지도 않았습니다. 그런데 ‘정경분리정책 어떻게 실천해 나아갈 것인가’ 라는 타이틀을 가지고 오늘 이 자리에서 세미나한 모든 재료를 북한의 사회과학원에 보내서 우리는 이렇게 하겠노라 하고, 새 정부가 제시한 이러한 정경분리정책에 대해 당신들은 어떻게 생각하느냐고 북한의 의사를 타진할 필요가 있다고 보여집니다. 또한 북한은 우리에게 대해 어떤 정책을 수립하고 있는 건지 그런 측면에 대해 학생의 입장에서 질문을 드리고 싶습니다.

사회자: 감사합니다. 지금 세 분 교수님을 말씀하셨는데 어떤 분을 말씀하시는 건지요? 시간이 불과 5분도 안 남아서 우선 네 분 선생님께 1분씩만 드리겠습니다. 먼저 이종석 박사님부터 말씀을 해주십시오.

이종석: 저도 무역협회 분께서 말씀하신 과다경쟁규제를 위한 자율 조정기구가 필요하리라 생각합니다. 그런데 결국 전경련이 대기업을 대상으로 하고, 중소기업중앙회가 중소기업을 대상으로 하니까 그런데 묶여져서 해야겠죠. 정부와 어떤 관계를 맺느냐 하는 것은 정부의 지가 굉장히 중요하다고 봅니다. 정부가 정경분리정책에 대한 의지를 가지고 있다면 건전한 개입과 중개 정도로 가지 않겠느냐 생각합니다. 물론 이것은 일률적으로 말씀드리기 어렵고요. 제가 이거 하나만 말씀드리도록 하겠습니다. 앞서 질문하신 건데 김영삼정부 시절 우리가 15만톤 쌀 준 것은 남북당국자회의를 하자고 것이었는데 못했어요. 그러나 이번에는 북한에서 우리에게 먼저 제안해 온 겁니다. 대화를 하겠다고 나온 것이기 때문에 성격이 다르다고 봅니다. 또 분단이 이어지는 가운데 분단비용과 지출이 얼마나 되는지 우리가 정확히 계측은 못하지만, 지난번 망명사건과 간첩도발사건에서 우리가 보았듯이 긴장이 고조되면 사재기 파동이 나지요, 그렇게 되면 외국투자가 안 되지요, 관광객도 안들어 오지요. 우리가 나름대로 보이는 것과 보이지 않는 것을 소위 비용손실과 나름대로의 손익을 따져 봐야 하는데 보이는 것만 가지고 얘기하니까 자꾸 왜 주느냐고 이야기하는데 이견 좀더 크게 볼 부분이 있다고 생각합니다.

이상만: 제가 식량을 맘대로 주려고 한다고 말씀하시는데 저는 공짜로 줄 맘이 전혀 없습니다. 저도 세금 내고 먹고살아야지요. 자꾸 일반화시키지 말았으면 좋겠습니다. 그런 건 좀 삼가해 주시고, 부실 채권 받아서 뭐합니까? 기업하신다고 하는데 망한 회사 부채 받아서, 채권 받아서 어디에 쓰시려고 받으려 하는지? 전 그렇게 생각하지 않습니다. 그래서 비료같은 것은 쌀보다 싸게 지원할 수 있으니까 하는 것 아닙니까? 우리가 지원할 수 있기 때문에 하는 것 아닙니까? 경제성이 들어 있는 겁니다. 그리고 지금 우리가 토의하는 목적이 무엇입니까? 그저 안주고 주는 문제가 아니라 우리가 뭔가 정부에게 여러 가지 측면에서 북한과의 대화를 이루기 위해 필요한 것입니다. 때

문에 우리가 북에 식량을 지원하는 문제하고, 공짜로 주는 문제하고는 전혀 다른 문제라는 점을 우선 말씀드립니다. 그리고 아까 민간단체 얘기를 하셨는데 똑같습니다. 이젠 자꾸 만든다고 더 이로운 것이 없어요. 그래서 전경련도 있고 경제단체가 5개가 있습니다. 그 외에도 남북관계 명칭이 붙은 단체가 모르기는 해도 200개는 있을 겁니다. 그래서 우선 5개 경제단체가 충분히 조정할 수 있을 거라고 생각합니다. 그리고 정부는 걱정하지 마십시오. 정부는 어차피 규제 지향적입니다. 놔두어도 만들어서 뭔가 할 겁니다. 그러니까 우리가 미리 이렇게 조정해주십시오 라고 할 필요는 없을 겁니다. 그래서 기존에 있는 경제단체 운영의 활성화를 통해서 충분히 할 수 있다고 봅니다.

조영환: 아까 청중석에서 질문하신 선생님은 재미교포일 뿐만 아니라 대한민국에 살고 있는 사람 중에 이북에 가장 많이 다녀온 사람입니다. 그래서 저야 이북에 세 번 다녀왔고 이북의 학자 대표들과 일년에 한 두 번 만나는 사람입니다만 제 개인경우로 봐서 오늘과 같은 세미나 내용을 북에 복사 전달해 준다면 세미나가 상당히 좋았다고 평할 겁니다. 틀림없이 지금까지 김영삼 정부의 태도와 상당히 대조적인 그야 말로 정경연계에서 정경분리로 변했다는 것은 모든 것이 위험한 것처럼 보일지는 모르지만 DJ정권의 색깔이 이번 정책에 뚜렷하게 나타난 것입니다.

곽태환: 한 6주전에 런던에서 동아시아 안보라는 국제학술회의가 있었습니다. 그때 참석할 기회가 있어서 갔는데 군축평화연구소의 김병홍 소장이 왔어요. 여러 가지 이야기를 하는 가운데 우리연구소에서 발간하는 자료도 받아보느냐고 물어보니까 나름대로 받아서 본다 고들 합니다. 저는 우리 경남대학교 극동문제연구소의 자료들이 정교적으로 북한에 들어가는 걸로 알고 있으며, 다른 채널로도 세미나 자료가 북한에 들어가는 걸로 알고 있습니다. 그래서 저는 별로 걱정할 필요가 없다고 생각합니다. 아마 오늘 세미나 자료도 어떤 채널을 통해서라도 들어갈 것 같습니다.

신영섭: 아까 북한은 우리에게 무엇인가 하는 제 질문에 이상만 교수님께서 북한은 우리의 생존을 위한 파트너다, 적도 아니고 친구도 아니다, 이렇게 간단히 말씀하셨지만 제가 그 문제를 제기했던 것은 아까 방청석에서 어떤 분이 지적하셨던 것처럼 우리 사회 내에서 수십년 동안 그렇게 가르쳐왔고 보수강경한 분들이 상당히 많은 것이 엄연한 현실입니다. 그런데 이론적으로 따져 볼 때 적도 아니고 친구도 아니다 라고 간단히 넘어가는 것은 현실을 무시하는 행위지요. 이 북과 대화해야 하는 것과 마찬가지로 남한 내에서도 보수 강경한 입장과 온건한 입장과의 끊임없는 대화가 필요합니다. 아까 방청석에서 나오신 분이 그건 말도 안된다고 말씀하셨는데 민주주의에서 이러한 표현은 지극히 위험한 것입니다. 예를 들어서 북한이 자본주의 물건만 받아들이고 사회주의정신을 계속 유지하겠다는 건 넌센스입니다. 우리가 이조말엽에 청말의 변법자강운동이나 양무운동과 같이 서양물건은 받아들여되 동양정신은 계속 유지하겠다고 했지만 그게 안되거든요. 해시계 쓰는 사람이 자명종시계를 보면 어떻게 과거의 정신을 유지할 수 있습니까? 마찬가지로 저도 그것을 기대합니다. 우리가 이미 소련과 중국과 수교했는데 북한이 미국과 일본과 수교하는 것을 막아야 할 이유가 뭐가 있습니까? 그건 각자 국익을 위해서 최선을 다한다는 입장을 인정한다면 하등 문제될 것이 없는 겁니다.

사회자: 감사합니다. 그럼 시간 관계상 이것으로 제 1회의를 끝마치겠습니다.

제 2회의

● 사회 : 김태홍(통일경제연구협회 회장, 동국대 경제학과 교수)

● 발표 : 최수영(민족통일연구원 연구위원)

“남북경협 활성화의 구체화 방안”

김도경(LG경제연구원 경제연구2실장)

“정경분리하에서의 남북한 교류·협력 실천가능분야”

김경량(강원대 농업자원경제학과 교수)

“인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로”

● 토론 : 김영상(농촌진흥청 농업연구관)

김태일(전국경제인연합회 조사1본부장)

전홍택(한국개발연구원 연구조정실장)

사회자: 감사합니다. 발표자 세분께서 시간에 맞추어 많은 좋은 말씀을 해주셨습니다. 이제 본격적으로 토론에 들어가도록 하겠습니다. 토론을 하시는 선생님께서는 10분 이내로 가급적이면 축약해서 말씀 해주시면 감사하겠습니다. 프로그램 순서대로 농업 분야에서 발표가 끝났으니까 농촌진흥청 농업 연구관으로 계시는 김영상 국장님께서 토론해 주시겠습니다.

김영상: 제가 여기에 오게 된 것은 북한농업연구회라고 NGO시스템 소사이어티를 만들어서 운영해 왔기 때문에 불러주신 것 같습니다. 발표자께서 북한의 농업을 상당히 소상하게 말씀해 주셨습니다. 또한 농업분야의 교류·지원이 필요하다고 강조하셨습니다. 제가 생각하기에

는 남한은 지금 농업국이 아닙니다. 약 12% 농민밖에 없습니다. 그리고 자급력은 약 27%라고 아까 김정량 교수님 말씀하셨는데, 북한은 보통 600만 톤 정도의 식량이 필요한데, 작년 재작년 같은 경우 홍수 피해로 인해서 생산량이 작년에는 340만 톤 그리고 재작년에는 369만 톤 생산된 것으로 파악됩니다. 따라서 해마다 약 200-250만 톤의 식량이 부족합니다. 그 중에 저희가 한 15만 톤 지원한 것을 포함, 사왔거나 지원 받은 식량은 모두 합쳐 110만 톤 정도로 파악되고 있습니다. 이 때문에 근원적으로는 배가 고플 수밖에 없습니다.

그러면 북한이 어떻게 영농을 해왔느냐. 북한 사회주의체제는 집단 운영 국영농장입니다. 100헥타 내지 150헥타를 운영하는데 그 생산력이 매우 떨어집니다. 이 때문에 김일성이 살아있을 때인 95년도에 분임 담당제와 분조 운영관리제를 채택했습니다. 그것은 가족단위 3~4농가가 한 농장을 맡아 하는 것으로 생산효율이 높아졌으나 절대 생산성을 높이지는 못했습니다. 뭔가 근원적인 문제를 가지고 있기 때문입니다.

다음에 통일이 되고 나서 농업생산자원이 절대 부족한 나라에서 7천만의 인구들이 생존할 수 있는 식량문제를 어떻게 해결할 것인가? 이와 관련하여 동북아 연해주 등을 생산기지화 하는 것을 포함한 장기적인 계획·전망이 따랐다면 좋았을 것이라고 생각합니다.

그리고 최수영 박사님과 김도경 박사님께서 산업 입지가 내수용이냐 아니면 외국무역으로 갈 것이냐 에 따라 제조업 품목이 결정된다고 했는데 제가 보기에는 우선 순위가 결정된다는 것은 그러한 내수용이냐 아니냐가 아니라 북한 노동력의 질에 달려 있는 것 같습니다. 조금 전에 이야기했습니다만 텔레비전도 아주 좋은 품질로 만들어서 임가공 했었는데 그건 좀 특수한 경우일 것 같습니다. 그리고 끝마무리, 완전도 이런 것들이 상당히 취약할 것으로 저는 느끼고 있습니다. 또한 북한의 열악한 SOC문제와 인프라 때문에 물류 이동 비용이 높다고 했습니다만 지난해 식량이 갈 때 28일 걸렸답니다. 기차가 강원도, 함경도, 자강도 같은 곳은 23일 내지 28일 걸렸다고 합니다. 따라

서 이러한 면도 고려해야 할 것입니다.

북의 농업과 관련하여 한 가지 더 말씀드리고 싶은 것은 카터 전 미대통령의 두 번에 걸친 북한 방문입니다. 이 당시 카터 전미대통령은 이디오피아의 식량기금 프로젝트 운영으로 2.5배 내지 3배 수확량을 얻을 수 있었다는 점을 예로 들면서 이러한 방안을 채택하도록 제의한 바 있습니다. 김일성도 이에 대해 찬성한 바 있지만 곧 죽어버렸습니다. 후에 김정일이 이를 어떻게 생각하느냐에 따라서 북한의 농업은 발전하거나 혹은 발전하지 않을 수 있을 것 같습니다. 그런 의미에서 아까 김경량 교수도 얘기했지만 품종만 가져가서는 안됩니다. 재배하는 기술도 가져가야 됩니다. 또한 카터재단에서 시행한 EPMP 프로젝트가 북한에 도입되면 북한의 농업상황이 달라질 수 있을 것입니다.

사회자: 감사합니다. 두 번째 토론자로 전국경제인연합회 조사본부장으로 계시는 김태일 이사께서 말씀해주시겠습니다.

김태일: 저는 전경련 회의를 통해 모아진 공통된 인식을 간단히 말씀 드리겠습니다. 지금 남북경협이 왜 활성화 되어야하는가? 이에 대해 우리 기업들이 생각하는 것은 물론 기업의 차원에서 보면 생산거점 이라든가 미래시장 확보 이런 차원도 있지만, 우선 이것이 장래에 있게 될 남북통일문제와 관련해서 비용을 최소로 줄이는 길이기 때문입니다. 그런 면에서 남북경제교류는 적극적으로 활성화되어야 합니다. 또한 남북경협 활성화를 하는데 여러 가지 수단을 해왔지만, 이것이 전부 실효가 없고 약효가 없기 때문에 정경분리원칙이라는 방법이 외에 다른 선택방법이 없지 않느냐 하는 생각을 갖고 있습니다. 이런 전제에서 볼 때, 남북경협에 대한 남북정경분리원칙은 1988년 7.7선언 이후에도 표현되어왔고 김영삼 정부도 이 원칙을 지킨다는 보장을 한 적도 있었습니다. 그런데 이것이 잘 지켜지지 않았는데 왜 지켜지지 않았느냐? 저희들이 분석하기에는 우선 정치적인 이유도 있겠지만,

우선 경제교류자체를 통일전략의 일환으로, 그리고 북한 정권의 개혁·전략이라는 시각에서 접근을 했기 때문에, 북한 당국의 경계심을 유발했고, 또 국내 기업들도 이에 따른 교역의 불확실성을 안고 있었기 때문에 남북경제교류의 활성화가 지지부진하게 된 요인이 되었다고 생각합니다. 그래서 앞으로는 교역을 활성화하는데 있어서는 북한과의 교역을 증대 시켜서 우리 경제에 대한 의존도가 높아지면 자연스럽게 우리가 북한을 통일할 수 있는 지름길, 즉 북한을 흡수통일할 수 있는 지름길이라는 시각에 기초한 정경분리원칙은 지양되어야 할 것입니다. 남북교류는 경제적 이익을 상호 극대화 할 수 있고, 서로 이익이 된다는 차원에서 접근을 하고 경제적인 문제 이외에는 어떤 의문도 두지 않는 그런 시각이 필요합니다.

보다 구체적으로 기업과 관련한 두 가지 방안에 대해 말씀드리면, 우선 기업들이 어떤 사업을 어떻게 할 것인가는 기업의 자율적인 판단에 맡겨야 하며, 그 책임도 기업에 귀속시키는 대원칙이 지켜져야 한다고 생각합니다. 지금까지 보면 기업들이 대북 진출을 하는데 있어서 정부가 어떤 것은 된다, 혹은 안된다고 심사를 하는 것이 지금까지의 관행이었습니다. 이런 것은 이제 없어야 한다는 점을 지적하고 싶고요. 두 번째는 민간기업의 대북 교역을 활성화시키기 위해서는 아까 말씀 드렸던 것처럼 개별기업이 추진해야 하지만 이것을 효율적으로 추진하기 위해서는 민간부분간의 협력체계가 필요하다고 생각합니다. 이를 위해서는 어떤 토론자께서 말씀하셨지만 민간협의체가 운영되어야 할 것입니다. 이러한 기능에는 물론 기업간 정보공유라든가, 공동진출방안, 교역협조 또 거기에 따른 자율조정이라는 기능도 필요하지만, 제가 여기서 강조하고 싶은 것은 협의체를 통해서 교육사업을 전개해야지 않겠느냐는 생각을 많이 합니다. 왜냐하면 앞으로 교역이 활성화되면 합작사업 등 우리 기업의 진출이 많이 늘어나게 됩니다. 그런데 실질적으로 북한의 근로자들은 여태까지 사회주의체제에 익숙해 있기 때문에 생산성 의식이라든가, 이익개념, 마케팅, 공장관리 등 여러 가지 면에서 상당히 뒤떨어져 있기 때문에 실질적

으로 임금이 싸다고는 하지만 전체 임금 코스트는 대북 진출기업에게 상당한 부담을 안겨주게 될 것입니다. 따라서 이러한 교육을 전담할 수 있는 어떤 기구나 협의회 기능이 필요하지 않을까 생각합니다. 그리고 기타 우리 기업들이 교역을 활성화하는데 당장 시급한 것은 청산개념이라든가, 분쟁조정절차라든가, 투자안정보장 특히 통행·신변 안전보장, 통신안전 등이 제도적으로 확립되어야 할 것이며, 정부도 이러한 제도적 틀을 확립하는데 적극적으로 노력해야 할 것입니다. 또 하나는 기업들한테 제회들이 애로요인을 조사하다 보면 하나의 문제가 물류비용이 너무 많이 든다는 얘기를 합니다. 이것은 물류비 절약차원에서 중국과 일본을 거치고 제삼국의 선박을 이용해야 하는 문제가 있는데, 정부에서 이러한 문제점을 빨리 해소하는 것이 남북교역 활성화에 크게 도움되지 않을까 생각합니다. 또 하나 남북경협 대상기업의 선정과 관련된 문제인데, 지금까지는 투자한도를 정해서 대북 사업을 선정하여 왔습니다. 이런 것은 아까 말씀을 드렸습시다만 어차피 북한은 리스크가 큰 국가로 분류되기 때문에 기업들도 이제는 과거처럼 동포애다 이런 식으로 접근을 하지 않을 것이라고 생각합니다. 따라서 기업도 대북 진출에 대해 좀더 신중할 수밖에 없는데, 이러한 점을 감안하여 정부에서도 자율적으로 기업의 자율성을 높여주는 것이 필요하지 않나 생각합니다. 마지막으로 강조하고자 싶은 것은 처음에 말씀 드린 바와 같이 경제교류를 추진하는데 있어서는 상호이익, 경제적 문제라는 범주를 벗어나서 어떤 다른 의미를 부여해서는 남북교역이 또 다시 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 말씀을 드리면서 제 말을 마치겠습니다.

사회자: 그러면 마지막 토론자가 되시겠습니다만 한국개발연구원 연구조정실장으로 계시는 전홍택 박사께서 말씀해주시겠습니다.

전홍택: 제가 몸담고 있는 한국개발연구원에서는 지난 1991년에 ‘남북한 경제발전에 관한 기본구상’이라는 보고서를 작성한 적이 있습

니다. 그때 다루었던 주요 주장은 그 당시 독일식 통일을 가정했을 때 통일비용이 너무 크기 때문에 통일비용을 축소한다는 차원에서 남북경협이 빨리 활성화되어야 하고, 이를 위해서 정경분리 방향으로 경협을 추진해야 하며, 북한의 개혁정책이 제한적이고 개방도 제한적이기 때문에 우리가 경협을 추진할 때는 단계적으로 추진할 것이라는 점이었습니다. 그 뒤에도 계속해서 이와 비슷한 주장을 반복해 왔는데 이제 7년만에 정경분리 하에 남북교류협력방안을 논의하는 자리에 참석하게 되어서 매우 감개가 무량하다는 생각이 듭니다. 저는 최수영 박사님의 논문과 김도경 실장님이 발표하신 논문에 대해서 간단하게 토론을 하고자 합니다.

최수영 박사님께서서는 정부의 입장에서 본 남북경협활성화의 구체적 방안에 대해 아주 소상하게 잘 정리를 해주고 계십니다. 대체적으로 큰 방향이나 원칙에 대해서는 전적으로 동감하기 때문에 그런 부분에 대해서는 언급할 필요가 없을 것 같습니다. 단지 한 두 가지 점에 대해 보충적인 코멘트를 할까 합니다. 최수영 박사께서는 대만과 중국의 양안경제교류협력의 시사점을 도출하시고 이를 토대로 구체적인 교류협력방안을 언급하고 계십니다. 우리가 대만과 중국간의 양안교류를 상당히 바람직하다고 생각하고 참고해야 할 점은 많습니다. 하지만 양안관계를 그대로 남북한간에 적용하기에는 상당한 한계도 있다는 점을 염두에 둘 필요도 있을 것 같습니다. 물론 양안관계가 활성화된 데는 중국의 통일정책이 상당한 영향을 미쳤습니다. 그러나 실질적으로 양안관계를 증진시킨 것은 경제여건의 변화였다는 점을 지적하지 않을 수 없습니다. 즉 중국이 적극적인 개혁개방정책을 추진하였기 때문에 대만의 자본이 본토에 투자될 수 있는 여건이 조성되었고, 또 대만입장에서 볼 때는 중국투자를 통제 내지는 규제를 하려고 했습니다만 대만이 그 당시 경제여건상 자본자유화정책을 취할 수밖에 없었고, 임금과 지가가 올라가 경쟁력이 약화되었기 때문에 대만의 기업들이 자본자유화나 경제여건의 변화에 대응해서 적극적으로 중국에 진출할 수 있는 인센티브가 있었습니다. 이러한 경제적인

여건 때문에 급속도로 양안간의 경제관계가 확대되었고, 대만정부 역시 그것을 추진하지 않을 수 없었으며, 이후 민간차원의 채널이 형성되었다는 점을 염두에 놓고 볼 때 우리가 남북관계에서도 상응하는 그런 변화가 있기 전에는 대대적인 교류협력이 가능하겠는가 하는 점을 다시 한번 생각해 볼 필요가 있을 것 같습니다.

다음에 최수영 박사께서는 우리 정부가 일방적으로 조치할 수 있는 규제완화라든가 절차간소화를 잘 정리해주셨습니다. 그러나 이러한 것 못지 않게 실제적으로 경제교류협력을 증진할 수 있는 문제를 좀 생각해 본다면 아무래도 아까 김도경 실장께서 지적하신 대로 남북간에는 물류비용이 과다하다는 것이 실질적인 장애요인으로 작용하는 것 같습니다. 지금 중국 교역에서 발생하는 물류비용에 비교해 볼 때 남북교류에는 2~3배의 물류비용이 드는 걸로 알려져 있습니다. 이와 관련 물류비용을 절감할 수 있는 방안으로 최수영 박사께서 두 가지를 좋은 아이디어를 제시하고 있는 것 같습니다. 하나는 남북간의 정기해운항로에 대해 협력기금에서 당분간 지원을 해주자는 것이고, 또 다른 방안은 판문점이나 이와 유사한 곳에 육상물류센터를 개설하자는 것이 그것입니다. 이러한 두 가지 아이디어는 상당한 실제적인 효과가 있을 것 같습니다. 그렇지만 정기해운항로에 대해서는 정부가 일방적으로 지원할 수 있는 반면에 육상물류센터는 남북한 양측이 합의해야 한다는 점이 있습니다. 따라서 어떻게 보면 정기해운항로에 대해 정부가 지원해 주는 것이 더 좋겠다는 생각이 들 수도 있지만 또 다른 한편에서는 김도경 실장께서 말씀하신 바와 같이 우리가 정경분리 원칙 하에서 추진할 때는 경제논리에 따라서 해야 한다, 즉 남북협력기금의 인위적 지원하에서 이루어지는 것은 결국 장기적으로 바람직하지 않다는 본다면 정기 해운항로에 지원하는 것보다는 육상물류센터를 개설할 수 있도록 하는 것이 더 바람직하게 보이는데 이 두 가지 선택방안에 대한 최수영 박사님의 고견을 말씀해주셨으면 합니다.

다음에 물류비용뿐 아니라 최근에 IMF 구제금융으로 들어간 상태

에서 환율이 대단히 올랐기 때문에 남북간에 달러 결제에 따른 비용 부담이 큰 것 같습니다. 그동안 꾸준히 증가했던 위탁가공의 경우에도 작년 말부터 급속히 위축되는 현상을 보이고 있고, 앞으로도 전망이 그렇게 밝다고는 볼 수 없는데 이러한 문제를 놓고 볼 때는 과거에 도입하였던 청산결제제도를 재 도입해 본다던가, 아니면 원화 결제를 추진해 본다든가 하는 정부의 노력도 필요하다는 생각이 들었습니다.

그 다음에 두 분 발표에서 공통되는 사항인데요, 최수영 박사께서는 원칙으로서 경험과 통일을 분리해야 한다는 표현을 쓰셨고, 김도경 실장께서는 우리 기업이 이윤을 극대화해야 한다, 다시 말해서 기업 책임 하에 이루어져야 되고, 경제논리와 통일은 분리되어야 한다는 말씀을 하셨습니다. 저도 통일정책수단으로 경험을 활용해서는 안 된다는 원칙에 전적으로 동감합니다. 그러나 실제로 이러한 정책을 지속적으로 추진하는 데는 장애가 나타나리라고 예상됩니다. 예를 들면 우리가 남북교역을 추진하기 위한 종합적인 청사진이 없으며, 장기적인 시각에서 접근해야 한다는 표현이 두 분의 논문에서도 눈에 띄는 것 같은데 이러한 표현들이 남북경제통합과 어떤 구조조정을 염두에 두고 경험을 얘기하는 것인지, 또 그것은 경험과 통일을 연계시키는 그러한 문제가 될 것 같은데, 그러한 문제에 대해서 두 분께서 간단히 설명해주셨으면 감사하겠습니다.

끝으로 김도경 연구위원께서 기업입장에서 본 실천가능 분야를 소상하게 설명해주셨습니다. 대체로 아주 잘된 논문이라고 생각이 되는데요. 논문의 큰 메시지는 우선 단계적인 접근이 필요하며, 그 이유에 대해서는 북한의 정책 때문이라고 보셨는데, 단계적인 확대전략을 말씀하시면서 북한의 생산기지를 확대하기 위해 주로 1단계의 경험을, 그리고 그 다음으로는 지역별 협력방안과 여러 가지의 경험 추진방향을 따로 논하고 계신데, 제가 보기에는 단계별 전략이라는 큰 틀 하에서 기업의 해외진출 또는 북한진출의 목표와 지역별 진출전략, 그리고 남북교역 추진방식 등 세 가지를 종합해서 단계적인 확대방안에 포함시켰으면 더 좋지 않았을까 생각합니다.

사회자: 감사합니다. 세분 토론자께서 질문보다는 발표하신 내용에 대한 보완적인 의견을 말씀하신 것 같습니다. 발표하신 세분께서 사실 말씀이 있으시면 아주 짧고 간단하게 한 말씀씩 하시고 청중석의 의견을 들어보도록 하겠습니다.

최수영: 우선 전홍택 박사님께서 말씀하신대로 중국·대만간 경제교류협력의 시사점을 분석하는데 있어서 경제여건을 충분히 검토해야 할 것입니다. 이 부분은 제가 정경분리를 강조하려다 보니 그렇게 된 것 같습니다. 두 번째, 실질적으로 교류협력을 증진해 나가기 위해서는 육상수송도 필요하고, 현재 해운수송도 보완되어야 한다는 생각에 동감합니다. 그 중에서 물류센터를 먼저 할 것인가, 아니면 정기직항로에 대한 지원을 우선하여야 할 것인가에 대해 말씀하셨는데, 저는 어느 것이 가능한가를 따져서 가능한 것부터 해야 한다고 생각합니다. 세 번째, 경협과 통일의 분리라는 표현과 관련하여 다시 설명해 달라 하셨는데 말 그대로 경협과 통일을 분리한다는 것은 경협을 우선 추진하고 이것이 잘되어 나아갈 때 북한에서 통일 운운한다면 그때 보자는 그런 뜻입니다. 그렇기 때문에 지금 우리가 경협과 통일을 같이 연계 지으면 통일비용을 줄일 수 있다는 말 자체가 필요 없다는 생각입니다. 저는 경협은 경협 대로 추진해 나아가자는 것입니다.

김도경: 전홍택 박사님께서 아주 좋은 지적을 해주셨습니다. 우선 여러 가지가 있는데 저희가 IMF 체제가 된 다음에 그 사람들과 상담을 해보니까 과거 같았으면 IMF 체제가 미치는 영향이 가령 군사력에 어떤 영향을 미치겠는가 이런데 관심을 가졌을 텐데, 남한의 IMF 체제가 북한경제에 어떠한 영향을 미치겠는가, 자기네 달러원을 확보하는데 대해서 굉장한 관심을 갖고 달러 수입이 줄어들까 봐 긴장하고 있습니다. 그래서 최근에 나오고 있는 방안이 원화 결제방식입니다. 정부차원에서 원화로 결재를 하도록 유도를 한다던가, 청산개념을 만들어서 하던 차원을 벗어나 자연스럽게 원화로 결제하는 방안도 제

가 보기에는 가능하지 않을까 생각합니다. 그리고 이와 더불어 구상 무역, 즉 물물교환 형태의 교역형태도 조금씩 진행되고 있는 것 같습니다. 이러한 방안이 북한경제에 도움이 된다는 것이 확인이 되면, 구상무역이나 원화 결제는 상당히 늘어날 것으로 전망되고 있습니다. 그리고 경협과 통일정책의 분리를 얘기하면서 종합적인 청사진이 있어야 한다고 얘기한 것과 관련하여, 저는 경협과 통일정책을 분리하되, 제가 말한 종합적인 청사진이라는 것은 기업의 투자지역이나 투자품목의 문제가 아니라 국토개발 이라든지 사회간접자본시설 개발에 대한 것은 분명한 종합적인 청사진이 있어야 되지 않을까 하는 생각에서 말했다는 점을 밝혀둡니다.

사회자: 저도 하나만 말씀을 드리겠습니다. 아까 먹고사는 얘기가 나왔는데 통일되면 어떻게 하느냐고 했는데, 통일되면 북한은 2천4백만이고 우리는 4천 5백만이고 농경지 면적은 거의 비슷합니다. 지금 북쪽의 상황은 악화되어 있지만, 통일이 되면 북한지역이 오히려 남쪽 주민을 먹여 살릴 수도 있지 않을까 생각합니다. 다만 통일과정에서 북한지역을 어떻게 인도주의적인 구조개편으로 가게 하느냐는 것이 관건이라고 할 수 있는데요. 남쪽이 지금 농업 구조조정에 들어가 있는데 북한은 남한에서 보여주고 있는 시행착오의 경험을 훌쩍 뛰어넘을 수 있도록 해야 할 것입니다. 예를 들어서 독일의 구 동독지역에는 도매시장이라는 것이 없습니다. 직접 물류체계로 전환하고 이어 곧바로 전자경매로 들어갔습니다. 다른 사회주의국가의 경우 다 도매시장이 있는데 반해, 이러한 새로운 방식도입은 독일통일 경험 속에서 우리가 배워야할 점이 아닌가 생각합니다. 그럼 이제 청중석에서 질문을 받아보도록 하겠습니다.

청중(강석준): 재정경제부의 대북 관계를 담당하는 강석준 과장입니다. 오늘 세미나에 정책자료를 얻기 위해 참석했는데, 정말 많은 것을 배웠습니다. 저는 초대 통일연구원으로서 91년 독일이 통일되자

마자 재무부 대표로 3년 동안 독일의 통일현장을 보고 느낀 사람으로서 통일에 대해 굉장히 관심이 많습니다.

오늘 발표하신 논문 중에서 특히 제조업 중심으로 한 남북한 교류 협력실천분야는 우리가 통일되더라도 북한지역에 대한 제조업 개발전략으로 정말 좋은 논문인 것 같습니다. 그리고 저는 남북 경제협력하면 위탁가공과 제조업만 생각을 했는데 오늘 강원대 교수님의 발표를 들으면서 농업부문이 가장 남북협력의 신뢰를 구축하면서 남북한간의 좋은 합작대상이 되겠구나 하는 점을 이 자리에서 느꼈습니다.

새 정부가 들어서서 북한에 대한 포용정책을 써서 정경분리를 하겠다는 정책은 이 자리에서 논의된 것과 같이 줄 것은 주되, 옵션을 주어서 하자는 건해는 참 좋은 전략인 것 같습니다. 저도 쌀 15만 톤이면 2억 불이나 되는 큰 돈인데, 그 당시 우리는 쌀 15만톤을 주고도 망신을 당하고 아무 것도 얻은 것이 없었습니다. 제가 며칠 전에 북한에 다녀온 사람에게 들은 바로는 북한의 가장 큰 정책적인 실수는 두 가지인데, 첫째는 남침이고, 둘째는 80년도 남한에 수재가 났을 때, 남한에 쌀을 주겠다고 하면 안 받을 줄 알았는데, 남한이 이를 받아 들여 북한이 굉장히 당황했답니다. 그것도 1만 톤에도 못 미치는 7,900 톤이었습니다. 우리는 15만 톤이라는 어마 어마한 양을 주고도 북한으로부터 아무런 정책적인 배려도 받지 못했습니다. 아무튼 내일 북경에서 개최되는 차관급 회담이 잘 되기를 빌면서 제가 한 두 가지 점에 대해 말씀을 드리겠습니다.

지금 대북한투자과 관련 제조업 중심으로 상당히 환상을 갖고 있는데, 제가 알기로는 물류비용이 3배가 든다든지, 기술지도를 위해서 중국에서 사람을 데려와야 한다든지, 북한에서 김일성 사진이 실린 노동신문을 잘못 놓았다가 혼이난 일 등 여러 가지 비효율적인 체제에서 위탁가공을 한다는 것은 상당한 인내력과 어느 정도의 손해를 보겠다는 생각이 없으면 안된다고 봅니다. 따라서 우리가 상상할 수 없는 여러 가지 여건에서 이루어지는 위탁가공 사업은 상당히 신중하게 결정해야 할 것입니다.

사회자: 방금 정부쪽에서 말씀하셨는데 최근에 활발하게 남북문제를 연구하고 계신 연세대학교 이영선 교수님께서 한 말씀해 주시기 바랍니다.

이영선: 준비 없이 한 말씀만 드리겠습니다. 정경분리정책이라는 것이 오늘의 이슈인데요. 제가 생각하기에는 정경분리가 뭘지 구체적으로 정리해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 예컨대 내일 회담을 통해 비료를 20만 톤 정도 보낸다고 칩시다. 그것은 우리 국민들이 낸 세금으로 보내는 겁니다. 그러면 그것은 정치예요. 그것은 단순히 경제가 아닙니다. 이러한 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 점이 제가 보기에는 정경분리정책에서 핵심적으로 정리해야 할 과제라고 생각합니다.

청중(이건우): 저는 국회 통일외교통상위원회 조사관으로 근무하고 있는 이견우 서기관입니다. 저는 우선 당부 한 가지 드리고 짧은 질문을 하나 하겠습니다. 저희들이 국회에서 통일부 관련 정책·법규·예산 등을 심사하는데 상당한 정보제약을 느낍니다. 저는 오늘 발표·토론해 주신 분들 그리고 참석해 주신 모든 분들께 국회 통일외교통상위원회로 관련 자료와 비판 의견을 자주 전해 주시면 심사를 해서 행정부를 견제하고 통제하는데 적극 활용할 생각입니다. 간단한 질문한 두 가지만 드리겠습니다. 우선 업계나 학계 등에서 북한과 북한경제를 연구하고 대책을 세우는데 있어서 관련 정보를 어떻게 수집을 하고 계시는지, 정보는 어떤 기관에서 제공을 하고 있으며, 그 정보들이 어느 정도 정확성이 있는 정보라고 믿고 계시는지 말씀해 주시면 업무에 참고할 수 있을 것 같습니다. 또한 북한에서는 민간 차원이 인정되고 있는지 그리고 그 자율성이 얼마나 보장이 되는지, 또 북한에서 어떤 절차에 따라서 남한의 경험 제의를 처리하고 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.

사회자: 다음에는 국제문제연구소에서 근무하시는 염돈재 박사님께서 한 말씀 해주시기 바랍니다.

염돈재: 세미나를 보고 들으면서 느낀 기본적인 의문점이 있습니다. 대북 정경분리정책을 어떻게 할 것인가? 대북 정경분리정책을 하는 것은 뭐냐, 쉽게 얘기해서 경제협력의 활성화라고 할겁니다. 경제협력을 활성화하는 목적은 뭐냐? 순수한 이윤을 얻기 위한 기업의 활동이나, 아니면 남북통일과 화해·협력을 추구하기 위한 활동의 일환이냐? 이러한 차원에서 볼 때 경제협력 활성화는 순수한 이윤을 추구하는 활동이라고 보기에는 조금 미흡하지 않나 생각됩니다. 그렇다면 정경분리 자체가 허구 아니냐는 지적이 나올 수 있습니다. 한가지 더 지적할 점은 아까 최수영 박사님과 김도경 박사님의 생각이 저와는 조금 다른 것 같은데, 저는 정경분리정책이라는 것은 이렇게 정의하고 싶습니다. 이윤을 중심으로 해서 기업들이 들어가는 것을 정부가 규제해서 정치적인 논리로 막지 마라, 즉 경제인이 경제활동을 하는데 정치적인 여러 가지 이유, 요컨대 남북문제로 발목을 잡지 마라는 길로 좁혀서 얘기하면 타당성이 있습니다. 그런 전제에서 본다면 최수영 박사님은 남북협력기금을 이용을 하면 좋겠다고 주장하셨고, 김도경 박사님은 그렇게 하면 과당경쟁이 따른다 그러니까 그것은 시장원리에 따르자는 말씀을 하셨습니다. 시장원리가 뭐냐? 자유경쟁이다. 자유경쟁은 뭐냐? 정부에서 보조금 등 불필요한 것을 주지 않는 것이다. 그럼 결론적으로 남북경제협력기금을 이용하게 하는 것은 정부의 시장개입 아니냐? 그럼 이 문제를 어떻게 할 것이냐 하는 점에 대해 두 분의 의견을 듣고 싶습니다.

사회자: 충남대학교 통일문제연구소의 윤기관 박사님께서 꼭 하실 말씀이 있으시다고 하시니까 1분만 시간을 드리겠습니다.

윤기관: 제가 하나 궁금해서요. 남북협력기금에서 물류비용을 지원

한다고 하는데 저도 그런 생각을 갖고 있었는데, 혹시 WTO 금지 보조금규정에 저촉이 되지는 않는지, 만일 안된다면 좋겠지만 된다면 이걸 어떻게 풀어야 할지 질문을 드리고 싶고요. 또 하나는 전체적인 것을 놓고 볼 때 세계는 지금 민족적 차원에서 급변하고 있는 것 같습니다. 우리도 한반도라는 차원에서 우리 문제를 봐야 할 것 같습니다. 한반도의 한민족의 상호발전을 위해 우리는 정경분리라는 기조도 택하고, 또 남북간의 교류와 협력을 해야 한다는 안목에서 남북관계 개선노력을 하고 있습니다. 이와 관련하여 저는 이웃 국가에 일시적으로 불쌍해서 주는 것처럼 북한을 똑같이 거지 취급하는 것은 곤란하다고 생각합니다. 우리는 한 민족적 차원에서 북한에게 쌀을 줄 것이 아니라 쌀을 더 많이 생산할 수 있는 기술을, 라면을 줄 것이 아니라 라면을 제조할 수 있는 제조기계를, 비료를 줄 것이 아니라 비료를 생산할 수 있는 기술과 기계류를 준다던가 하는 방법으로 진정한 남북한간의 상호적인 발전을 위해 힘이 되는 차원에서 대북 지원을 해야 하지 않겠는가 하는 생각을 해봅니다.

사회자: 청중석에서 많은 분들이 말씀해 주셨습니다. 저는 청중석에서의 문제제기 자체가 충분히 의미가 있다고 생각합니다. 몇 분 남아있는 시간 동안 발표자 분들께서 질문사항에 대해 말씀을 해주시기 바랍니다.

김도경: 제가 먼저 말씀드리겠습니다. 기업의 입장에서 북한관련정보를 어떻게 수집하느냐는 문제와 관련하여 말씀드리면 북한을 연구하는 사람들간에는 서로 자료교환이 왕성하게 이루어지고 있습니다. 또한 인터넷 등 여러 가지 통신망을 활용하는데 역시 제일 도움을 주는 것은 국내 학자들의 연구 발표논문인 것 같습니다. 제가 한 10년 연구하다 보니까 자연스럽게 인맥이 형성되어 발표된 논문이 자연스럽게 교환되고 있습니다. 기업 고유의 정보는 북경 대북접촉창구를 통해 이루어지고 있습니다. 거의 매일 접촉을 하고 매일 정보를 교환

하다시피 하고 있습니다. 그런 면에서 고급정보를 많이 듣고 있습니다. 두 번째는 남북접촉시 대북접촉창구의 정체가 무엇이나는 질문을 하셨는데, 저희는 지금 북한의 무역 상사들과 접촉하고 있는데, 북한의 무역상사는 크게 세 가지로 나뉘어 있습니다. 군부 소속의 무역상사, 하나는 노동당 소속의 무역상사, 하나는 정무원 소속의 무역상사 이렇게 나뉘어져 있습니다. 우리가 접촉을 해보면 군부하고 노동당 소속의 무역상사가 제일 힘이 셉니다. 가령 우리가 북한에서 금괴를 들여올 적에 정무원 소속 무역상사하고 계약을 했는데, 그걸 노동당 소속 기업에게 부탁을 해서 수입을 하겠다면 노동당에서 뺏어 가는 현상도 많이 나타나고 있습니다.

최수영: 저도 한마디만 하겠습니다 정경분리하고 시장개혁과 관련된 질문이 나왔는데 저는 이렇게 생각합니다. 이 문제는 언제 완전한 시장경제가 작동하느냐 하는 문제와 관련되어 있다고 생각합니다. 만약 그렇게 된다면 일부 시장개혁도 허용할 수 있지 않을까 생각합니다. 그리고 교류기금에서 직항로에 대해 지원할 때 WTO 규정에 저촉되지 않는가 하는 말씀을 하셨는데, 표현이 지원이라서 그렇지 대출 형태로 하면 될 것입니다. 여러 가지 형태의 대출형식이 있을 것입니다. 그렇기 때문에 이런 문제는 기술적으로 검토하면 될 것이라고 생각합니다.

김도경: 제가 한가지만 더 말씀 드리겠습니다. 아까 기업의 이윤추구라는 것하고 정경분리라는 것이 통일정책하고 어떻게 분리될 수 있겠느냐고 질문하셨는데, 제 개인적인 입장에서 경제학에서 소비자가 최대한 자기 이윤을 추구할 때 경제전체의 효용이 가장 극대화된다는 점에서, 기업은 이윤추구를 위해 최대한 노력을 다하고 정부는 정부 나름대로 통일을 위한 정책적 노력을 다할 때 결국은 효용이 극대화되어 통일이 이루어지지 않을까 생각하고 있습니다.

김경량: 저는 따로 드릴 말씀은 없고 LG 기업에서 발표하신 걸 보면서 많이 배웠습니다. 농업분야의 북한 진출시 좀더 시스템 작업화 해서 좋은 작품을 만들도록 노력하겠습니다.

사회자: 네 고맙습니다. 끝까지 경청해 주신 여러분 대단히 감사합니다. 이상으로 회의를 모두 마치겠습니다.

<회 의 일 정>

13:00 등 록

13:20 개 회 사: 김기환(통일경제연구협회 이사장)

13:30 기조연설: 강인덕 (통일부 장관)

“「국민의 정부」 대북정책 방향”

13:40~15:40 제 1회의: <정경분리> 하의 정부와 민간의 역할

● 사회: 박영규(민족통일연구원 부원장)

● 발표: 이종석(세종연구소 연구위원)

“《정경분리》의 여건조성과 정책과제”

이상만(중앙대 경제학과 교수)

“정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세”

● 토론: 곽태환(경남대 극동문제연구소장)

신영섭(한국경제신문 논설위원)

배종렬(한국수출입은행 북한경제팀장)

조영환(서강대 국제대학원 교수)

15:55~17:55 제 2회의: <정경분리> 하의 남북교류협력방안

● 사회: 김태홍(통일경제연구협회 회장, 동국대 경제학과 교수)

● 발표: 최수영(민족통일연구원 연구위원)

“남북경협 활성화의 구체화방안”

김도경(LG경제연구원 연구위원)

“정경분리하에서의 남북한 교류·협력 실천가능분야”

김경량(강원대 농업자원경제학과 교수)

“인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로”

● 토론: 김영상(농촌진흥청 농업연구관)

김태일(전국경제인연합회 조사1본부장)

전홍택(한국개발연구원 연구조정실장)

最近 發刊資料 案内

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이현경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인혜	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호 배경호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제 정영태 著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 著	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영운 著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책 이현경 著	4,000원

97-25 북한과 주변4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997
박종철 著 5,500원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996

옥대한
전현준
제성호의共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996

옥대한
전현준
제성호의共著 10,000원

북한인권백서 1997

김병로
송정호 共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1997

김병로
송정호 共著 \$11.95

북한인권백서 1998

최의철
송정호 共著 7,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1998

최의철
송정호 共著 \$11.95

■ 연례정세보고서

96 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 6,000원

97 統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998 5,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 7,000원

96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 9,000원

96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
■ 통일문화시리즈		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	10,000원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
■ 논총		
	統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

160 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?

■ **Translation Series**

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability 7,000원

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals 6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화:901-2604, 901-2559, FAX:901-2547)



R0006946
민족통일 연구원