

연구총서2000-25

남북경협 모델 설정

최수영

통일연구원

# 요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해  
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이  
아님을 밝힙니다.

지난 10여년 동안 남북경협이 추진되어 왔지만 남북경협의 확대와 북한의 경제성장을 위한 바람직한 모델은 거의 제시되지 않았다. 그렇지만 『남북정상회담』을 계기로 남북경협의 환경이 급격히 변하고 있기 때문에 이를 적절히 활용할 수 있는 새로운 모델의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 남북경협의 현황과 문제점, 남북경협의 사례 평가를 통해 남북경협 모델 설정에 대한 시사점을 살펴보고, 이를 토대로 향후 우선 추진해야 할 남북경협의 모델로서 계약생산체제 도입, 대북 설비 이전, 전용공단 조성 및 정보기술산업 협력을 검토하고 있다.

격변하는 남북관계의 소용돌이 속에서 남북경협은 지난 10여년 동안 중단되지 않고 지속되어 왔다. IMF 경제위기를 맞이하여 물자교역이 감소하기도 하였으나 전반적으로 남북경협은 확대 추세를 유지하였다. 그러나 남북경협을 돌이켜 보면 그 내부에 여러 가지 문제들이 발견되고 있다.

남북경협이 안고 있는 문제로는 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 제한, 법·제도적 장치 부재 및 경제협력사업 부진을 들 수 있다. 이런 문제들이 개선되지 않는다면 남북경협의 발전을 기대할 수 없을 것이다. 따라서 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 교역부문에서 협력사업으로 남북경협의 중심을 전환시켜 나가야 한다.

남북정상회담을 계기로 남북경협은 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 경제협력사업은 남북경협 확대 및 북한경제에 대한 전후방 과급

효과가 큰 사업부터 우선 시행해야 한다. 이를 위해 민간기업 차원에서 제조업 중심의 협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 그러나 북한의 투자 환경 미비로 인해 개별기업의 대북 투자는 현실적인 어려움이 있기 때문에 북한지역에 전용공단을 조성하는 것이 바람직하다. 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다.

남북경협 수상업체는 지속적인 사업 추진, 북한물품의 안정적인 공급 및 국내 수요 창출, 정보 공유 및 상담을 통한 남북경협의 저변 확대, 위탁가공교역의 거점 확보, 북한에 대한 기술지도, 경제협력사업의 추진 여건 개선 등에 이바지한 공로가 인정되어 표창을 받았다. 이들 수상업체의 공적 사항은 남북경협이 지향해야 할 추진방향을 제시하고 있다.

한편 남북경협의 사례는 바람직한 남북경협 모델 설정에 있어 시사하는 바가 크다. 이들 사례를 통해 발견할 수 있는 것은 사업 자체의 확장성과 외부효과가 크다는 점이다. 경제성 면에서는 북한의 저렴한 생산비 및 우수 인력 활용, 국내 판로의 확보, 유희설비의 이전 등을 통해 수익의 확보가 가능함을 보여주고 있다. 그러나 대규모 사업의 경우 비록 기업 가치의 증대 요인이 있다 하더라도 사업 자체의 수익성이 더욱 중요하다는 사실을 알려주고 있다. 또한 대기업의 독점 때문에 중소기업의 역할이 위축되는 협력사업은 공공성의 측면에서 바람직하지 않은 것으로 나타났다.

남북경협의 현황과 문제점 및 사례 평가가 시사하고 있는 것처럼 남북경협의 활성화를 위한 새로운 모델은 교역과 협력사업의 병행 또는 협력사업 중심으로의 전환을 요구하고 있다. 이것은 협력사업의 확대를 통해 교역 및 전반적인 경제교류·협력이 확대될 수 있도록 모델이 개발되어야 함을 의미한다.

이러한 남북경협을 위한 새로운 모델을 설정하기 위해서는 4가지 기본 방향이 어느 정도 충족되어야 한다. 모델설정의 기본방향은 ① 판매 시장을 고려하면서 북한을 우리의 생산기지화, ② 남북한 생산요소의 비교 우위에 따른 상호보완성의 적극 활용, ③ 북한의 개발 방식에 있어서 특정지역에 대한 집중투자 또는 불균형 성장, ④ 공기업과 정부 차원의 역할 확대를 요구한다.

남북경협을 위한 새로운 모델로서 계약생산체계의 도입, 대북 설비 이전, 전용공단 조성 및 정보기술산업 협력을 들 수 있다. 계약생산체계의 도입을 통해 우리가 북한에서 반입하는 주종 품목인 농수산물, 광산물, 철강·금속제품의 북한내 생산·공급능력을 제고시킬 수 있다. 계약생산은 위축된 북한의 생산활동을 효과적으로 진작시켜 남북한 물자교역의 확대에 실질적인 도움을 주게 된다.

대북 설비 이전은 위탁가공교역의 활성화뿐만 아니라 남북경협을 산업협력의 차원으로 끌어올리기 위해서도 필요하다. 북한으로 반출되는 설비는 유희설비가 아니더라도 북한에서 보다 효율적으로 활용될 수 있다면 북한으로 이전되어 생산에 투입되어야 한다. 대북 설비 이전을 통해 우리 중소기업은 북한과의 협력사업을 고도화할 수 있고 북한은 경공업부문의 육성을 이룰 수 있을 것이다.

북한내 전용공단 조성은 대북 투자환경을 종합적으로 개선시켜 남북경협을 활성화시킬 수 있는 가장 효과적인 프로젝트이다. 전용공단 조성은 우리 경제에 경기부양, 자본의 재생산, 생산비 절감을 통한 경쟁력 제고, 배후 생산기지 확보 등의 효과를 제공한다. 북한에게는 사회간접자본 및 자본 설비의 증가, 고용 및 소득 증대, 새로운 수요 창출 등으로 경제성장의 원동력이 된다.

정보기술산업에서의 남북한 협력은 남북경협을 위한 새로운 모델 설정에서 유용하다. 북한의 기술수준과 노동의 질을 활용해 21세기에 맞

는 지식과 정보를 기반으로 하는 새로운 산업 분야에서의 경제협력이 필요하다. 이러한 기술적 상호보완성에 기초한 정보기술산업에서의 협력사업은 북한의 정책적 지원에 힘입어 성공 가능성이 높다고 할 수 있다.

이상에서 제시된 새로운 모델이 남북경협에 순조롭게 적용·확대된다면 향후 남북경협의 발전과 북한의 경제성장에 기여하는 바는 지대할 것이다. 우리가 무엇보다도 염두에 두어야 할 것은 남북경협의 주체인 민간기업 및 정부가 새로운 모델을 조속히 실천할 수 있을 것인가 하는 문제이다.

남북경협의 새로운 모델을 실천하기 위해서 우리 국민과 기업, 정부는 협력하여 경제위기에서 벗어날 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 동시에 남북경협이 남북한의 경제 발전과 공존공영에 필수적임을 인식해야 한다. 남북경협에 대한 국민적인 공감대가 형성된다면 비록 경제상황이 어렵더라도 새로운 모델의 적용은 확산될 수 있을 것이다.

# 목 차

I. 머리말 .....	1
II. 남북경협 현황과 문제점 .....	3
1. 남북경협 현황 .....	3
가. 물자교역 .....	3
나. 위탁가공교역 .....	6
다. 경제협력사업 .....	9
2. 남북경협 문제점 .....	11
가. 실질교역의 위축 .....	11
나. 평균교역규모의 감소 .....	13
다. 교역품목구조의 제한 .....	16
라. 법·제도적 장치 부재 .....	17
마. 경제협력사업 부진 .....	18
3. 남북경협 추진방향 .....	21
가. 여건 변화 .....	21
나. 추진 방향 .....	23
III. 남북경협 사례 평가 .....	27
1. 경협 사례 평가 범주 .....	27
2. 남북경협 수상업체 .....	29
가. 수상업체 선정 기준 .....	29
나. 수상업체 공적사항 .....	31



3. 남북경협 사례 평가 .....	33
가. 금강산관광개발 .....	33
나. 남북담배협력 .....	40
다. 모니터·PCB 조립 .....	44
라. 소프트웨어 공동개발 .....	47
<b>IV. 남북경협 모델 설정 .....</b>	<b>50</b>
1. 모델설정 기본방향 .....	50
가. 현황과 사례의 시사 .....	50
나. 모델설정 기본방향 .....	52
2. 남북경협 모델 설정 .....	55
가. 계약생산체제 도입 .....	55
나. 대북 설비 이전 .....	60
다. 전용공단 조성 .....	66
라. 정보기술산업 협력 .....	76
<b>V. 요약 및 맺음말 .....</b>	<b>81</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>85</b>

## 표 목 차

<표 1> 남북교역 현황 .....	5
<표 2> 비거래성 교역 현황 .....	12
<표 3> 연도별 교역업체 현황 .....	14
<표 4> 실질교역의 업체당 평균교역액 현황 .....	14

## I. 머리말

국민의 정부는 기업의 자율적 판단을 존중하면서 민간주도로 남북경협을 추진해 나가고자 정경연계에서 정경분리로 대북 정책을 전환하였다. 뒤이어 「남북경협활성화 조치」를 발표(1998.4.30)하고 남북경협 관련 제도 개선 및 절차를 간소화하였다. 외환위기로 초래된 경제위기 상황에서 새로운 탈출구를 모색하려는 기업은 정부의 대북 정책 전환과 남북경협 활성화 조치를 계기로 남북경협에 더욱 적극적으로 나설 수 있게 되었다.

이런 노력의 결실로 금강산관광사업이 성사되어 남북경협 확대의 새로운 계기가 마련되었다. 뿐만 아니라 남북경제협력사업은 기존의 섬유·봉제 등 제조업에서 농업·수산업·부동산·광고업·관광업 분야로 다양화되어 내용면에서 의미있는 진전을 이루기도 하였다. 그러나 경제침체에 따른 국내 수요 감소 및 환율 상승으로 채산성이 악화되어 기업들의 남북경협 의욕은 오히려 저하되었다. 정부는 남북경협 활성화 조치를 통해 각종 행정적인 제약요인을 상당부분 완화·제거하였으나 정부의 남북경협 참가업체에 대한 실질적인 지원과 같은 후속조치는 여전히 미흡하였다.

경제상황이 호전되면서 2000년에 들어와서 남북교역은 큰 폭으로 증가하고 있다. 그러나 최근 교역의 내용을 들여다보면 비거래성 물자의 반출이 급증하는 현상이 나타나고 있어 남북한의 실질교역은 1990년대 중반 수준으로 후퇴한 것을 알 수 있다. 경제협력사업 또한 금강산관광사업을 제외하면 실제로 사업이 진행되고 있는 것은 수 개에 불과한 실정이다. 따라서 10년이 지난 지금까지도 남북경협은

## 2 남북경협 모델 설정

초기 단계에서 벗어나지 못한 상태라 할 수 있다.

북한의 성의있는 자세는 향후 남북관계 뿐만 아니라 남북경협에서 무엇보다 중요하다. 이런 점에서 『남북정상회담』이 성사되고 『남북공동선언문』이 채택(2000.6.15)된 것은 분명 남북관계 및 남북경협의 장래를 크게 바꾸어 놓을 수 있는 계기로 작용할 것이다. 과거 북한의 경직된 태도가 남북경협 발전의 커다란 장애물이었지만 이제는 남북경협의 저해요인으로 북한의 태도를 탓하고 있을 수 없게 되었다. 북한의 태도를 탓하기에는 남북경협 환경이 너무나 급격히 변했기 때문이다. 우리는 변화된 여건을 최대한 활용하면서 능동적인 자세로 남북경협에 임해야 한다.

이런 변화된 여건 속에서 남북경협을 활성화하고 확대하기 위해서는 새롭고 바람직한 모델이 제시될 필요가 있다. 남북경협 모델을 설정하기 위해서는 남북경협 추진 과정과 변화된 환경을 통해 보다 거시적인 차원에서 남북경협의 추진방향을 검토해야 한다. 동시에 개별 기업들의 사례를 평가하고 이를 통해 미시적 차원에서 모델 설정을 위한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

이 연구의 제Ⅱ장은 남북경협의 현황과 문제점, 그리고 남북경협의 추진방향을 살펴보고 있다. 제Ⅲ장은 남북경협 평가 범주, 남북경협 수상업체, 남북경협 사례 평가를 다루고 있다. 제Ⅳ장 남북경협 모델 설정에서는 제Ⅱ장, 제Ⅲ장에서 시사점과 모델설정의 기본방향을 검토한 후 4가지 모델을 검토하고 있다. 마지막 제Ⅴ장 맺음말에서는 본문의 요약과 결론이 담겨 있다.

## II. 남북경협의 현황과 문제점

### 1. 남북경협 현황

#### 가. 물자교역

우리 정부는 1988년 「7·7선언」을 통해 ‘남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것’을 일방적으로 선언하였다. 이후 10월에는 「대북경제개방조치」를 통해 남북한간 교역을 허용하고, 1989년 6월에는 「남북교류협력에 관한 지침」을 제정하여 남북교류를 지원하였다. 이에 따라 부분적이지만 제3국을 통한 북한과의 교역이 추진되기 시작하고 남북한 경제관계는 물자교류를 중심으로 확대되어 왔다.

남북교역은 1989~90년 기간 연간 1~2천만 달러로서 시험적 거래를 통한 상호교역의 가능성을 타진하는 정도에 머물렀다. 1991년 남북한의 정치관계가 발전함에 따라 이러한 분위기를 반영하여 남북교역은 빠른 속도로 확대되었다.<sup>1)</sup> 이에 따라 1991년과 1992년의 교역 규모는 각각 1억 1,127만 달러, 1억 7,342만 달러를 기록하였다.

1993~94년간 남북교역은 증가추세가 크게 둔화되어 2억 달러에 미달하는 수준에서 정체하는 모습을 보였다. 이것은 북한 핵문제의 대두로 인해 남북관계가 급격히 경색되었기 때문이다.<sup>2)</sup> 그러나 주목

1) 1991년 남북한은 유엔 동시가입(9.17), 남북고위급회담 진행 및 남북기본합의서를 채택(12.13)하였다.

2) 정부는 1993년 6월 제11차 통일관계장관회의에서 북한 핵문제 해결시까지 남북경협을 유보하는 조치를 취하였다.

#### 4 남북경협 모델 설정

할만한 사실은 남북관계가 악화되고 북한의 대외무역규모가 감소하는 가운데서도 남북교역의 증가추세가 유지되었다는 점이다.

『미·북 제네바 합의』(1994.10)로 북한 핵문제 해결의 실마리가 마련됨에 따라 정부는 그 동안 유보되었던 남북경협의 단계적 추진을 위해 『남북경제협력 활성화 조치』를 발표(1994.11.8)하고 1995년에는 기업인 방북 및 협력사업(자) 승인 등 후속조치를 시행하였다. 남북관계의 새로운 진전 속에서 1995년 6월 정부는 당국간 북경회담을 통해 대북 쌀지원에 합의하였지만 대북 쌀지원 과정에서 발생한 인공기 계양 및 선원역 류사건 등으로 남북관계는 다시 경색되었다. 남북관계의 진전과 경색이 교차하였던 1995년의 남북교역은 위탁가공교역의 증가에 힘입어 전년 대비 47.7% 증가한 2억 8,729만 달러를 기록하였다.

1996년에 들어와서 남북관계는 9월의 나진·선봉 투자포럼에 남한 관계자의 참석 무산, 강릉 잠수함 무장공비 침투사건과 연이은 북한의 대남 보복발언 등으로 한층 경색되었다. 그 결과 1996년의 교역규모는 위탁가공교역의 증가에도 불구하고 전년 대비 12.2% 감소된 2억 5,204만 달러에 머물렀다.

1997년에는 적십자회담을 통한 대북식량지원과 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한 간의 경수로사업추진 세부사항 관련 실무협상이 타결되는 등 남북관계가 진전됨에 따라 남북교역 규모는 3억 834만 달러를 기록하여 처음으로 3억 달러를 돌파하였다. 그러나 외환위기에 따른 환율상승, 경기침체에 따른 내수 위축 등 우리 측의 경제사정 악화로 인해 1998년 남북교역은 2억 2,194만 달러로 축소되었다.

우리 경제가 회복세를 나타낸 1999년 남북교역규모는 전년 대비 50.2% 늘어난 3억 3,344만 달러를 기록하였다. 이렇게 남북교역이 큰 폭으로 증가한 것은 북한 물자의 반입이 농림수산품을 중심으로 증

가하고 위탁가공교역이 전년 대비 40.3% 늘어나는 등 실질교역(상업적 거래와 위탁가공교역)이 회복되었기 때문이다. 동시에 대북 지원 및 협력사업 추진 등에 따른 비거래성 교역의 물자반출이 크게 증가했기 때문이다.

<표 1> 남북교역 현황

(단위: 천달러)

	반 입			반 출			합 계		
	총 액	상 업	위 탁	총 액	상 업	위 탁	총 액	상 업	위 탁
1989	18,655	18,655	0	69	69	0	18,724	18,724	0
1990	12,278	12,278	0	1,188	1,189	0	13,466	13,466	0
1991	105,719	105,719	0	5,547	5,547	0	111,266	111,266	0
1992	162,863	162,225	638	10,563	10,363	200	173,426	172,587	839
1993	178,167	175,182	2,985	8,425	4,402	4,023	186,592	179,584	7,008
1994	176,298	161,977	14,321	18,249	6,906	11,343	194,547	168,884	25,663
1995	222,855	201,141	21,174	64,436	28,723	24,718	287,291	230,404	45,892
1996	182,400	146,162	36,238	69,639	17,220	38,164	252,039	163,382	74,402
1997	193,069	150,175	42,894	115,270	23,845	36,175	308,339	174,020	79,069
1998	92,264	50,787	41,371	129,679	21,914	29,617	221,943	72,701	70,988
1999	121,604	67,746	53,736	211,832	21,670	45,883	333,437	89,416	99,620
2000	105,278	54,807	48,965	224,715	29,704	44,857	329,993	84,511	93,822

주 1) 1995년 교역금액은 대북 쌀지원 237,213천달러 반출을 제외한 것임.

2) 2000년은 1월부터 9월까지의 실적임.

자료: 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력동향』 제90호(1998.12.1~12.31), 부록 p. 22; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제100호(1999.10.1~10.31), 부록 p. 9; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제102호(1999.12.1~12.31), p. 101; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제102호(2000.9.1~9.30), p. 34; 통일부 교류협력국, 『2000년 1-9월 남북교역 현황』 (보도참고자료 2000.11.3).

## 6 남북경협 모델 설정

2000년(1~9월) 남북교역액은 3억 2,999만 달러로 전년 동기의 2억 5,796만 달러에 비해 27.9%(반입은 1억 528만 달러로 31.6% 증가, 반출은 2억 2,472만 달러로 26.3% 증가) 증가하였다. 이것은 전자 및 전기제품(녹음용 테이프, 변압기 부분품 등)과 석재류, 농림수산물(제조담배, 음료수, 어란 등)의 반입과 전기전자제품(텔레비전 부분품, 칼라TV 등)과 화학공업제품(복합비료, 의약품 등)의 반출이 늘어났기 때문이다. 남성바지 및 셔츠, 신사복, 제조담배, 컴퓨터모니터 부분품 등을 중심으로 위탁가공교역도 증가하고 있다.

남북한 물자교역의 구성은 전반적으로 북한으로부터 농수산물과 광산물, 그리고 일차금속제품을 반입하고, 북한으로는 임가공용 섬유류, 기계류 등을 주로 반출하는 형태로 이루어지고 있다. 반입 비중은 1999년 농림수산물(39.4%), 섬유류(37.4%), 철강·금속제품(13.3%)의 순으로 나타나고 있으며, 2000년(1~9월)에는 농림수산물(48.3%), 섬유류(32.8%), 철강·금속제품(8.8%)이다.

반출에서는 1999년 비금속광물제품(23.9%), 화학공업제품(20.2%), 섬유류(17.1%), 기계류 및 운반용 기계(12.7%)의 비중이 큰 것으로 확인되고 있다. 2000년(1~9월)에는 화학공업제품(39.8%), 섬유류(14.4%), 기계류 및 운반용기계(11.3%), 전자 및 전기(10.4%), 일차산품(9.6%)의 순으로 나타났다. 비금속광물제품과 화학공업제품의 대부분을 KEDO 중유 및 대북 지원 비료와 같은 비거래성 품목이 차지하고 있다.

### 나. 위탁가공교역

위탁가공교역은 남북한의 경제적 상호보완성을 적절히 활용하는 장을 만들어 준다는 측면에서 커다란 의의를 지닌다. 남한의 자본과



기술, 북한의 노동력과 자원을 결합하는 위탁가공교역은 단순교역과 협력사업의 중간단계로 남북관계가 개선되면 추진될 본격적인 협력사업인 대북 투자의 전단계로서의 기능을 가진다.

북한은 우리와의 위탁가공교역 과정에서 수출증대를 통한 외화획득과 기술습득 등의 효과를 얻을 수 있다. 동시에 북한은 생산과정을 직접 관리함으로써 외부 정보의 유입을 막을 수 있고 우리 국민과의 접촉을 최소화할 수 있는 이점이 있다. 우리에게 위탁가공은 직접투자에 비해 위험이 작을 뿐만 아니라 북한의 생산시설, 기술 및 기업운영체계 등을 파악할 수 있는 기회를 제공한다.

코오롱상사가 1991년 처음으로 가방 위탁가공을 추진한 것을 시작으로 위탁가공교역은 남북한 관계의 경색에도 불구하고 꾸준히 신장해 왔다. 위탁가공교역액은 1992년 84만 달러 정도로서 남북교역에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였지만 1996년에는 7,440만 달러로 증가하여 전체교역에서의 비중이 29.5%를 차지하였다. 그러나 1996년까지 빠르게 증가하던 위탁가공교역은 1997년에는 그 증가세가 크게 둔화되어 전년에 비해 6.3% 증가한 7,907만 달러를 기록하였다. 1998년에는 IMF 경제위기로 인한 환율상승, 내수경기 위축 등 교역여건의 악화로 위탁가공교역은 처음으로 감소하였다.

1999년 들어 위탁가공교역은 전년 대비 40.3% 증가하여 역대 최대 금액인 9,962만 달러를 기록하였다. 이것이 남북 물자교역에서 차지하는 비중은 29.9%이었지만 실질교역액 기준으로는 52.7%에 달해 남북교역의 중요한 축을 형성하였다. 2000년(1~9월) 위탁가공교역액은 전년 동기 7,141만 달러에 비해 34.1% 증가한 9,382만 달러(반입 4,897만 달러, 반출 4,486만 달러)로 전체교역의 28.4%를 차지하였다.

남북한간의 위탁가공교역에는 국내에서의 생산비 상승 등에 따른 경영 악화를 벗어나기 위해 북한 진출에 관심을 두고 있는 중소기업

이 많이 참여하고 있다. 1992년 제일모직 등 4개사가 참여하였으나 이후 꾸준히 참여업체가 증가하여 1999년에는 서전어패럴, 한일합섬 등 79개 섬유업체와 (주)아이엠알아이(IMRI), 성남전자 등 10여 전자·전기업체 등 132개 업체로 확대되었다.<sup>3)</sup> 1998년부터는 임가공 기술지도를 위한 우리 기술자들의 방북이 성사되어 1999년에는 성남전자 등 5개 기업이 북한을 방문하여 기술지도를 하였다. 위탁가공교역을 위한 설비 반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 총 37건 917만 달러 상당의 설비가 반출되었다.<sup>4)</sup>

남북한 위탁가공교역은 섬유류의 비중이 매우 큰 특징을 보이고 있으나 그 비중이 점차 감소하고 있으며, 전기·전자제품의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 위탁가공교역 품목은 봉제형 완구나 가방, 신발 등으로부터 스웨터, 재킷 등 의류분야로 확대되어 섬유제품이 중심을 이루고 있다. 그러나 1996년부터는 컬러TV, 스피커, 자동차 배선 등 전자·전기제품 등과 같은 여타 부문으로 품목이 다변화되고 있다. 1998년에는 컴퓨터용 모니터, 마이크 등 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트테이프 등으로 품목이 확대되었으며 2000년 4월부터는 「한마음」 담배가 위탁가공교역을 통해 반입되고 있다.

초기 연도를 제외하고 1995년까지 위탁가공교역을 통해 반입된 제품의 거의 전부를 섬유류가 차지하였으나 섬유류의 비중은 1997년 89.4%, 1998년 84.7%, 1999년 83.8%로 계속 낮아지고 있다. 2000년(1~9월) 위탁가공품목은 반입기준으로 의류 등 섬유류가 70.2%, 제조담배 등 농산물 11.0%, 칼라TV, 컴퓨터모니터부분품 등 전자 및

3) 주요 위탁가공교역 참여업체 및 사업내용은 한국산업은행, 「북한의 산업」(서울: 한국산업은행 남북경협실, 2000), p. 506 참조.

4) 연도별 위탁가공설비 반출 현황(단위: 천달러, 건)은 1995년 532(2), 1996년 670(6), 1997년 490(4), 1998년 1,380(6), 1999년 5,662(18)으로 총 37건 916.6만 달러이다.

전기제품 10.6%이며, 이 외 신발(구두) 등 생활용품도 반입되었다.

최근 위탁가공교역이 다시 증가하고 있고 품목 또한 다변화되고 있다. 비록 위탁가공교역 관련 설비의 반출이 증가하고 있으나 여전히 섬유류 위주의 단순 임가공이 주류를 이루고 있고 첨단기술을 요하는 분야로의 확대에는 커다란 어려움이 따르고 있다. 또한 위탁가공과 관련하여 운송비 과다, 기술지도 및 품질검사의 애로 등 교역여건의 실질적인 개선은 크게 이루어지지 않고 있다.

#### 다. 경제협력사업

남북한 경제협력사업은 대우가 협력사업자 승인(1992.10.5)을 받은 이후 북한 핵문제 등으로 인해 한동안 부진하다가 1994년의 「남북경협 활성화 조치」를 계기로 우리 기업인들의 방북이 본격화되면서 다시 시작되었다. 1995년 대우는 최초로 대북 투자로 바로 이어지는 협력사업 승인(5.17)을 받고 남포공단 내에 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업(512만 달러)을 실제로 시행할 수 있게 되었다. 대우는 1996년 1월 조선삼천리총회사와 남북 최초의 합영회사인 「민족산업총회사」를 설립하고 8월부터 남포 공장에서 셔츠, 블라우스, 자켓, 가방 등을 생산하여 국내 반입 및 일본에 수출해 왔다.

국민의 정부는 남북경협의 확대를 위해 1998년 「남북경협활성화 조치」를 발표하였다.<sup>5)</sup> 투자규모 제한의 완전 폐지, 투자제한업종의 네가티브화, 협력사업자 및 협력사업 동시승인제 신설 등 정경분리원칙에 입각하여 남북경협 확대를 위한 주요 조치들을 시행하였다. 이

5) 남북경협 활성화 조치의 구체적인 내용은 최수영, “남북경협 활성화의 구체화 방안,” 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 50~53 참조.

에 따라 외환위기 및 내수경기 위축 등 어려운 경제여건 속에서도 경제협력사업은 기존의 섬유·봉제 등 경공업 위주의 제조업에서 농업·수산업·부동산·광고업·관광업 분야로 승인이 다양화되었다. 2000년 9월말 현재 협력사업자 승인은 39건, 협력사업 승인은 18건에 달하고 있다.

협력사업 승인을 받은 기업 중 농업부문에는 국제옥수수재단(옥수수 시험재배 및 공동연구), 두레마을영농조합법인(합작농장 운영 및 계약재배사업), 백산실업(버섯류 생산·수출)이 있다. 수산업부문에는 미홍식품산업사(수산물 채취·가공, 양식 및 판매)와 태영수산/LG상사(가리비 양식·생산 및 부대사업)가 진출하였다. 통신분야에는 한국통신(경수로 건설을 위한 통신지원사업)과 현대전자산업·한국통신·온세통신(금강산관광을 위한 통신협력사업)이 참여하고 있다. 광고부문에 (주)아자코뮤니케이션, 부동산부문에 (주)코리아랜드, 의료부문에 녹십자, 금융부문에 한국외환은행이 있다. 태창은 금강산 샘물 개발에 착수하였으며 경수로 건설사업의 주계약자인 한국전력은 경수로 건설 지원사업을 수행하고 있다.

현재 협력사업이 본격적으로 추진되고 있는 것은 몇 개에 불과하다. 태창은 강원도 고성군 온정리에 생수공장을 건설하고 2000년 7월부터 생수를 국내 시판중이다. 녹십자는 혈전치료제인 「유로키나제」 생산공장을 2000년 7월 준공한 후 10월부터 반제품을 생산, 전량 국내로 반입하여 완제품을 생산할 계획이다. 평화자동차는 자동차 수리·개조 및 조립생산 공장을 건설하기 위해 2000년 2월 착공식을 가졌다. 삼성전자는 2000년 3월 조선컴퓨터센터와 공동으로 북경에 「삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터」를 설립하고 문서요약 등 5종의 S/W를 개발하고 있다.

국민의 관심 속에서 1998년 11월 금강호가 첫 출항한 이래 지속적

으로 추진되고 있는 금강산관광사업은 관광개발사업으로 확대(1999.1.15)되었다. 현대는 금강산 지역을 2030년까지 3단계에 걸쳐 세계 수준의 종합관광단지로 개발할 계획이며, 2000년 6월에는 북한측과 금강산 지역을 특별경제지구로 설정하여 세계적인 무역·금융·문화·예술의 도시로 개발하기로 합의하였다.

(주)현대아산은 2000년 8월 북한측과 합의하여 개성지역을 공단부지로 확정하고 총 2,000만평 규모(공단 800만평, 배후도시 1,200만평)의 공단을 개발하기로 하였다. 이와 관련, 한국토지공사는 개성공단 가운데 1단계 사업(1단계 사업부지는 북방한계선에서 4km 떨어진 개성시 관문군 평화리 일대 100만평)을 내년 상반기 중 착공하겠다고 밝혔다. 한편 현대는 개성지역의 문화유적지와 명승지를 활용하여 육로를 이용한 관광을 연내 실시키로 북한측과 합의한 바 있다.

## 2. 남북경협의 문제점

### 가. 실질교역의 위축

우리의 대외무역에서 차지하는 남북교역의 비중은 거의 무시할 수 있을 정도로 매우 낮다. 그렇지만 우리는 중국, 일본에 이어 북한의 3번째 교역상대국으로서 북한의 대외무역에서 중요한 위치를 점하고 있다. 이러한 남북교역은 1996년의 소폭 감소와 1998년의 이례적인 급감에도 불구하고 전반적으로 증가추세를 유지해 왔다.

남북교역 통계에는 비거래성 교역물자의 반출입이 포함되어 있다. 비거래성 교역은 거의 대부분 대북 물자의 반출이며, 북한으로부터의 반입(1998년 11만 달러, 1999년 12만 달러, 2000년 151만 달러)은 전

혀 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 극히 일부분이다. 비거래성 물자의 반출은 북·미 핵협상 타결에 따른 대북 지원용 KEDO 중유, 대북 지원물자, 경수로사업 물자, 금강산관광사업 관련 물자 및 기타 대북 협력사업 물자로 구성되어 있다.

<표 2> 비거래성 교역 현황

(단위: 천달러)

	총액	반입	반출					
			소계	중유	대북지원	경수로	금강산	협력사업
1995	10,995	0	10,995	10,778	217	0	0	0
1996	14,255	0	14,255	12,782	1,473	0	0	0
1997	55,250	0	55,250	29,019	8,388	17,843	0	0
1998	78,254	105	78,149	19,819	15,628	3,954	37,551	1,197
1999	144,400	122	144,279	39,512	43,426	14,434	40,696	6,332
2000	151,660	1,506	150,154	-	-	-	-	-

주 1) 2000년은 1월부터 9월까지의 실적임.

자료: 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제100호(1999.10.1~10.31), 부록 p. 9; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제102호(1999.12.1~12.31), p. 101; 통일부 교류협력국, 『2000년 1-9월 남북교역 현황』(보도참고자료 2000.11.3).

1995년부터 시작된 비거래성 물자의 반출은 이후 급격히 증가해 왔다. 1995년과 1996년에는 KEDO 중유가 비거래성 물자 반출의 대부분을 차지하였으며 1997년부터는 경수로건설사업 관련 물자도 반출되고 있다. 국민의 정부가 들어선 1998년부터는 금강산관광사업 및 대북 지원 관련 물자가 주된 반출 품목으로 등장하게 되었다. 비거래성 물자의 반출액은 1995년 1,100만 달러에서 1999년 1억 4,428만 달러, 2000년(1~9월) 1억 5,015만 달러로 급격히 증가하였다. 이에 따라 남북한 전체교역에서 비거래성 교역은 1995년 3.8%에서 1996년 5.7%, 1997년 17.9%, 1998년

35.3%, 1999년 43.3%, 2000년 46.0%를 차지하고 있다.

남북교역에서 비거래성 교역이 급격히 증가한 것과는 달리 실질교역은 1995년 2억 7,630만 달러를 기록한 이래 1999년까지 2억 달러 수준을 회복하지 못하고 있다. 1998년과 1999년의 실질교역액은 각각 1억 4,387만 달러, 1억 8904만 달러였다. 2000년(1~9월) 실질교역액은 1억 7,833만 달러로 연말까지 2억 달러를 상회할 수 있을 것이다. 그렇지만 실질교역은 여전히 1990년대 중반 수준에도 미치지 못할 정도로 위축되어 있다.

실질교역의 위축은 상업적 거래의 감소 때문에 발생하고 있다. 상업적 거래총액은 1995년 2억 3,040만 달러에서 1996년 1억 6,338만 달러로 한차례 크게 감소하였고, 1998년 7,270만 달러로 또 다시 큰 폭으로 감소하였다. 이러한 상업적 거래의 감소는 무엇보다 상업적 거래의 반입(1995년 2억 114만 달러, 1996년 1억 4,616만 달러, 1998년 5,078만 달러)이 급격히 감소했기 때문이다. 반면 상업적 거래의 반출은 1995년 이래 2,000~3,000만 달러 수준으로 큰 변화를 보이지 않고 있다.

#### 나. 평균교역규모의 감소

남북교역의 여건은 대체로 1993~94년을 기점으로 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 통관실적이 있는 교역참여 업체수는 IMF 경제위기의 영향으로 1998년 한때 다소 줄어들기도 하였으나, 1989년 30개에서 1999년 581개로 지속적으로 증가해 왔다. 그렇지만 교역참여 업체당 평균 실질교역액은 1993년의 147만 달러를 정점으로 계속 감소하고 있다. 1999년 업체당 평균 실질교역액은 1993년의 1/4 수준에도 못 미치는 33만 달러에 불과한 실정이다.

<표 3> 연도별 교역업체 현황

(단위: 개)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전 체	30	38	100	147	127	145	258	333	442	378	581	-
위탁가공 (반입)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (0)	7 (9)	9 (9)	18 (18)	38 (38)	48 (44)	72 (50)	132 (74)	- (68)
상업거래	30	38	100	143	120	136	240	295	394	306	449	-

주 1) 통일부 자료에 따르면 1993년 위탁가공교역 반입 참여업체 수는 전체업체 수보다 2개 많음.

2) 2000년은 1월부터 9월까지의 실적임.

자료: 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제90호(1998.12.1~12.31), pp. 50~52; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제102호(1999.12.1~12.31), pp. 59~63; 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』 제111호(2000.9.1~9.30), pp. 48~53.

<표 4> 실질교역의 업체당 평균교역액 현황

(단위: 천달러)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
실질교역	624	354	1,113	1,180	1,469	1,342	1,071	714	573	380	325	-
위탁가공 (반입)	-	-	-	210	1,001	2,581	2,550	1,958	1,647	986	755	-
상업거래	624	354	1,113	1,207	1,497	1,242	960	554	442	238	199	-

주 1) 2000년은 1월부터 9월까지의 실적임.

2) 위탁가공교역 반입액은 1993년 53,714천달러, 2000년은 48,555천달러 적용.  
자료: <표 1>과 <표 3>에서 산출.

업체당 평균 교역액의 감소 현상은 상업적 거래에 참여한 업체(전체교역 참여업체 위탁가공교역 참여업체를 제외)의 평균교역액에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 상업적 거래에 참여한 업체 수는 계속 증가하여 왔으나, 업체당 평균 상업적 거래액은 1993년의 150만



달러에서 계속 감소하여 1999년에는 20만 달러에 그치고 있다.

이러한 현상은 위탁가공교역에 종사하는 업체에서도 발견되고 있다. 위탁가공교역 참여업체 수는 1992년 4개에서 1999년 132개로 증가하였다. 그러나 업체당 평균 위탁가공교역액은 1994년 285만 달러에서 1999년 76만 달러로 감소하였다. 위탁가공업체의 평균교역액의 감소가 실질교역 및 상업적 거래의 업체별 평균교역액의 감소보다 1년 늦게 나타난 것은 위탁가공교역이 1992년부터 시작되었기 때문이다. 한편 위탁가공교역에서 업체당 평균반입액은 1994년 159만 달러에서 2000년 71만 달러로 감소하였다. 그러나 위탁가공교역의 실제 반입업체수가 이 기간 9개에서 68개로 증가한 것을 감안한다면 위탁가공교역은 상업적 거래에 비해 상대적으로 유리한 위치에 있음을 알 수 있다.

실질교역 참여업체당 평균교역액이 감소해 왔다는 사실만 가지고서 남북한간 교역조건이 악화되었다고 단정지을 수는 없다. 그러나 남북교역의 제반 여건상 실질교역에 참여하는 업체의 교역규모가 영세하거나 일정 수준을 상회하지 않을 경우 교역업체가 수익을 내기란 매우 힘든 일일 것이다.

평균교역액은 물류비용과 직결된 것으로 업체당 교역규모가 적을수록 현재와 같은 해상수송로를 이용할 경우 교역참여업체는 더욱 과도한 물류비용을 부담하게 된다. 남북교역의 실질교역에서 품목이 확대되고 참여업체 수가 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이지만, 평균 교역규모의 감소추세가 지속된다면 교역 참여업체들의 이탈은 물론 신규 참여의 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

#### 다. 교역품목구조의 제한

실질교역 중 상업적 거래의 교역품목구조를 살펴보면 반입에서는 농림수산물, 광산물, 철강·금속제품이 주류를 이루고 있다. 그러나 최근 북한산 광산물의 반입은 매우 저조하여 반입의 대부분은 농림수산물과 철강·금속제품이다. 1998년에 농림수산물 42.9%, 철강·금속제품 39.9%를 차지하였으며, 1999년에는 농림수산물 70.6%, 철강·금속제품이 23.8%를 차지하였다.

반출의 경우 일차산품과 함께 섬유류, 기계류 등 공산품의 비중이 높다. 1998년 반출품목구조는 섬유류 28.0%, 일차산품 24.9%, 기계류 및 운반용 기계 21.3%로 나타났으며, 1999년에는 일차산품 51.2%, 기계류 및 운반용 기계 16.7%, 전자·전기 11.3%, 섬유류 11.0%였다.

이와 같이 상업적 거래가 일부 품목구조에 국한되어 있는 것은 교역 확대의 걸림돌로 작용한다. 주된 반입품목인 광산물, 농림수산물, 철강·금속제품은 북한의 생산 및 공급능력의 확대가 지속적으로 이루어질 수 있는 품목이 아니다. 특히 농수산물의 경우 현재 북한이 겪고 있는 식량난을 감안한다면 단순교역을 통해 반입할 수 있는 수량은 매우 제한되어 있다.

위탁가공교역에서 차지하는 섬유류의 비중이 낮아지고는 있으나 여전히 그 비중은 매우 높은 편이다. 섬유류의 경우 초기 기자재 및 설비 제공 등에 소요되는 금액이 소규모이기 때문에 위탁가공교역의 신규참여가 용이하다. 그렇지만 업계 종사자들에 따르면 섬유류 위주의 위탁가공은 하루가 다르게 채산성이 악화되고 있다고 한다. 따라서 현재 진행되고 있는 위탁가공교역 품목의 다양화는 보다 빨리 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

### 라. 법·제도적 장치 부재

남북경협은 지금까지 당국간의 법·제도적 장치가 마련되지 않은 채 우리의 일방적인 선언하에서 추진되어 왔다. 이것은 북한이 정치적인 이유에서 남한 당국을 배제해 왔기 때문이다. 따라서 기업인들은 북한 내에서의 통행편의 및 신변보장, 투자보장, 이중과세 방지 등에 대한 아무런 보장을 갖지 못한 채 위탁가공사업 및 경제협력사업을 추진해 왔다.

남북한 물자교류에서도 간접교역에 따른 비정상적인 교역관행과 경제적 비효율성이 발생하고 있다. 남북교역은 해외중개상을 통하거나 직접 북한측 상대자와 협의하되 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하여 이루어지고 있다. 이런 간접교역 형태는 교역과정에서의 각종 문제(의사소통, 납기일, 품질 및 수량 등)에 대한 분쟁이 발생할 경우 중개상을 통해서 해결해야 하기 때문에 교역확대를 저해한다. 남한의 수출업자는 결제수단의 미정착으로 인한 대금결제상의 위험 부담 때문에 물자의 대북 반출을 꺼리는 경향이 있다. 운송시간이 길어지고 물류비용과 부대비용이 증가하기 때문에 교역품목의 확대에 제한이 따르기도 한다.

남북경협의 효율화와 대북 교류협력에 참여하는 기업의 거래 안전을 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련이 필수적이다. 기업의 대북 투자 자산보호, 이중과세 방지 및 분쟁의 안정적 해결절차와 같은 제도적 장치가 마련되면 대북 투자는 확대될 수 있다. 북한은 우리 기업의 대북 투자 및 이에 뒤따르는 외국기업의 대북 투자 증대로 경제회생에 필요한 자본 및 기술의 조달이 용이해 진다.

남북한이 체결해야 할 각종 협정의 종류에는 투자보장, 이중과세 방지, 분쟁조정절차, 청산결제, 산업재산권 보호 등이 있다. 남북교류

협력부속합의서에 명시되어 있는 투자보장의 내용에는 남북한 상호 투자 허용·증진·우대(최혜국대우, 조세감면 등), 투자보호 및 수익의 자유로운 송금 보장이 포함되어 있다. 이중과세 방지에 있어서는 남북한의 세법체계를 고려하여 이중과세의 우려가 있는 조세를 대상으로 과세대상·기준, 이중과세 방지방법이 명시되어 있다. 분쟁조정절차는 분쟁해결원칙과 공동분쟁해결기구의 구성·운영을 다루고 있다.

청산결제는 남북한간 거래시 일정기간의 거래금액을 상호 상쇄한 뒤 나머지 금액만 정산하는 제도로써 청산거래 대상품목, 규모, 청산기간, 결제통화, 대월제도 등을 포함한다. 이 제도가 시행될 경우 외국은행을 거치면서 내야 하는 수수료 부담을 줄일 수 있고, 금융결제의 안정성이 크게 신장되며, 외환이 부족한 북한이 경화없이도 우리와 거래할 수 있는 이점이 있다.

제도적 장치의 마련은 북측의 수용 가능성 및 남북경협에 미치는 영향을 고려하여 단계적으로 협의해 나가야 한다. 이를 위해서는 제도적 장치 마련을 위한 남북 실무협의회를 상설화할 필요가 있다. 실무협의회에서는 원산지 제도 등 남북경협 활성화를 위해 필요한 세부사항을 지속적으로 협의할 수 있다. 통행·통상·통신협정의 체결과 개선을 통한 남북경협 활성화의 우호적 환경조성도 고려해 볼 수 있다. 남북정상회담을 계기로 남북경협 활성화에 이바지하는 각종 합의서를 조속히 체결하도록 노력해야 한다.

#### 마. 경제협력사업 부진

경제협력사업은 단순교역이나 위탁가공교역에 비해 남북한 경제에 미치는 파급효과가 클 뿐만 아니라 경제외적으로도 중요한 의미가 있다. 우리 기업들은 광범위한 분야에 걸쳐 북한과 경제협력사업을

추진할 의사를 가지고 있다. 그렇지만 대북 투자의 타당성 검토가 여의치 않을 뿐만 아니라 우리 기업들이 제시한 사업들이 경제성이 있는지에 대해서도 판단하기 힘든 실정이다. 이에 따라 승인을 받았지만 실질적으로 경제협력사업이 성사단계에 이른 것은 별로 없는 것으로 알려지고 있다.

남북관계의 불안정과 당국간 법·제도적 장치의 부재로 1997년 이후 협력사업자 및 협력사업의 승인이 증가했음에도 불구하고 금강산관광사업을 제외하고는 남북경제협력사업은 매우 부진하다. 특히 북한은 나진·선봉지대 이외의 지역에 대한 우리 기업의 진출을 기피함으로써 북한에 투자한 기업은 대우, 태창, 녹십자, 평화자동차 등이 전부이다. 대우는 이윤 발생 여부에 대한 자료공개를 꺼리고 있고,<sup>6)</sup> 북한이 1999년 1월 이후 대우 기술진을 비롯한 임직원의 방북을 불허함에 따라 대우는 회사 경영권을 정상적으로 행사하지 못하고 있는 실정이다.

협력사업자 및 협력사업 승인 현황에 나타난 남북경제협력사업의 규모는 대부분 1,000만 달러 미만의 중소기업이다.<sup>7)</sup> 현재 사업이 진행중인 기업의 승인금액은 대우 512만 달러, 태창 580만 달러, 녹십자 311만 달러, 평화자동차 1단계 666만 달러, 삼성전자 72.7만 달러이다. 1억 달러를 상회하는 대규모 사업에는 한국전력이 시행하는 경수로 건설지원사업(PWC) 및 본공사(TKC)와 현대의 금강산관

6) 김도경, “정경분리하에서의 남북한 교류협력 실천가능분야,” 『대북정경 분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 68~69.

7) 2000년 9월 현재 협력사업자 승인금액은 100만 달러 미만 9개, 500만 달러 미만 12개, 1,000만 달러 미만 13개, 1억 달러 이상 2개이며 협력사업 승인금액은 100만 달러 미만 6개, 500만 달러 미만 3개, 1,000만 달러 미만 4개, 1억 달러 이상 3개이다.

광개발사업만이 있을 뿐이다. 즉 경수로건설사업과 금강산관광개발사업이라는 특수한 협력사업을 제외한 남북경제협력사업은 사업규모면에서나 실제 투자면에서 매우 저조함을 알 수 있다.

금강산관광개발사업을 계기로 현대와 북한의 긴밀한 사업관계는 개성공단 개발사업 등 후속사업의 밑거름이 되고 있음을 부인할 수 없다. 그렇지만 금강산관광개발사업은 관광사업을 시작한 이래 계속 대규모 적자를 내고 있다. 이에 대해 (주)현대아산은 2000년 하반기부터 금강산 관광객이 급증하고 있고, 현지 숙박시설 및 관광코스가 확대되면 2002년부터 손익분기점을 넘어설 수 있을 것으로 확신하면서 단기적 손실이 있더라도 장기적 성과를 고려해야 한다고 밝히고 있다.<sup>8)</sup>

지금 금강산관광개발사업이 계속 추진되고 있지만 만약 이 사업이 예상 밖으로 저조하거나 돌발적인 사건으로 인해 중단될 경우 남북경제협력사업은 위기상황에 처하게 된다. 남북한의 경제협력사업은 한 두 개의 대규모 사업에 의존하기보다는 다수의 중소규모 사업을 실천해 나가는 것이 바람직하다. 그러나 북한이 대규모 사업을 선호한다면 중소규모 사업과 병행하여 금강산관광개발사업을 보완할 수 있는 공단개발과 같은 대규모 프로젝트를 추진할 필요가 있다.

---

8) (주)현대아산은 현대의 대북투자사업을 전담하기 위해 1999년 2월 5일 설립되었다. 정부는 (주)현대아산을 금강산관광 및 개발사업 협력사업(자)로 추가 승인(1999.2.25)하였다.

### 3. 남북경협 추진방향

#### 가. 여건 변화

북한은 우리 정부의 대북 정책 전환을 계기로 대규모 외화획득이 가능한 협력사업에 눈을 돌리고 있다. 동시에 북한은 지원성 경제협력사업은 규모·분야와는 상관없이 수용하는 입장이다. 정부는 이러한 북한의 남북경협에 대한 인식 변화에 대처하지 못한 채 남북경협 확대를 추진해 왔다. 그 결과 북한에게 장기간 대규모 외화 획득이 보장되는 금강산관광개발사업의 순조로운 진행과 비거래성 대북 물자 반출의 증가를 보이고 있으나 여타 경제협력사업은 여전히 지지부진하였다.

남북경협에 대한 북한의 인식이 지원성 협력사업으로 선회하고 있는 데는 지도층의 당면한 경제난 조기극복 의지가 반영된 것으로 판단된다. 김정일은 헌법 개정(1998.9.5)을 통해 권력이 강화된 국방위원장에 재추대됨으로써 권력승계가 마무리되고 경제전반을 직접 관장하고 있다. 경제회생을 위해서 북한은 최소한의 설비 및 원자재의 수입을 위한 자본축적이 필요하지만 현재와 같은 수출능력으로는 경제회생에 필요한 최소한의 외환확보도 불가능하다. 대외물동량 자체가 빈약한 북한의 실정을 감안하면 남북한 물자교역을 통한 북한의 외화획득 증대는 한계에 직면할 수밖에 없다.

이런 상황에서 김대중 대통령은 2000년 신년사에서 「남북경제공동체」 건설을 위한 남북한 국책연구기관 간의 협의를 제안하였다. 또한 지난 2년 동안 국민의 정부의 대북포용정책 성과를 바탕으로 정부차원의 협력을 통해 남북관계를 한 단계 진일보시키고자 베를린선언

(2000.3.10)을 채택하였다. 베를린선언은 남북 당국간 협의를 전제로 북한경제 회복을 지원하기 위한 것으로 「남북경제공동체」 건설을 위한 우선적 사업으로 농업분야에 대한 지원과 협력, 사회간접자본 건설, 경협의 법적·제도적 절차의 정비 등을 구체화하였다.

평양에서 개최된 남북정상회담(2000.6.13~15)은 분단이후 남북의 최고 당국자가 만나 상호간 이해와 신뢰의 폭을 넓혔을 뿐만 아니라 남북한간에 제기되는 문제를 당국간 대화와 협력을 통해 해결하는 전기를 마련하였다. 이에 따라 그 동안 민간차원에서 개별적으로 진행되어온 경제분야의 교류·협력도 당국간 협의를 통한 제도적 안전장치 마련, 정부차원의 지원 활성화 및 민간의 참여분야 확대 등을 통해 한 차원 높은 수준으로의 전환이 기대된다.

정부는 상호 호혜적인 입장을 견지하면서 북한의 수용여건과 우리의 능력범위를 고려하여 실천이 가능한 사업부터 단계적으로 남북경협 확대를 추진해 나갈 계획이다. 경제분야 교류·협력 활성화를 위한 당국간 협의에서는 철도·도로의 남북연결과 항만·전력 등 사회간접자본의 확충 및 투자보장·이중과세방지·청산결제·분쟁조정절차 등 제도적 기반을 마련하기 위한 사항들이 논의되고 있다.

북한은 6.15 「남북공동선언」을 계기로 과거 어느 때보다 남북경협의 필요성을 인정하는 분위기다. 김정일 국방위원장은 우리의 대북포용정책에 긍정적으로 반응하는 것 이외에 경제회복을 위한 대안이 없다는 사실을 잘 인식하고 있는 것 같다. 이미 남북한은 경의선 연결에 합의하였고 우리 측은 경의선 복원 착공식을 가졌다. 평양에서 개최된 제2차 남북경협 실무접촉(2000.11.8~11)에서 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제 등 4개 분야에 대해 일괄 타결하고 제도적 장치 마련을 위한 합의서에 가서명하였다.<sup>9)</sup>



## 나. 추진 방향

남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 남북경협의 중심을 교역부문에서 협력사업으로 이동시켜야 한다. 그리고 남북경협 활성화를 위해 중소기업의 대북 진출과 대규모 협력사업을 조화롭게 추진해 나가야 한다. 특히 북한에게 경제적인 이익이 보장되는 협력사업에 대해서는 정부의 지원과 함께 우회적인 참여도 필요하다. 정부는 북한 경제 회생에 중심을 둔 보다 적극적인 남북경협을 추진해 나가야 할 것이다.

남북한 물자교역의 상업적 거래를 확대하기 위해서는 반입의 주류를 이루고 있는 북한산 농수산물, 철강·금속제품 및 광산물의 국내 수요기반 확충이 필요하다. 이들 제품이 안정적으로 공급될 수 있도록 북한내 생산 및 공급 여건을 개선시켜야 한다. 이를 위해서 해외 수입품을 일정한 범위 내에서 북한산으로 대체하고, 북한의 생산(공급) 능력을 향상시키기 위한 정부차원의 다양한 지원 및 협력체제 구축이 필요하다. 한편 북한의 구매력 부족 때문에 발생하는 상업적 거래의 반출 증대를 위해서는 청산결제와 같은 결제방식의 조속한 시행이 요구된다.

여러 측면에서 위탁가공교역은 발전의 가능성이 높은 것으로 평가할 수 있다. 참여업체 수의 증가에 따른 저변 확대, 설비 반출의 꾸준한 증가, 품목 확대와 업종의 다양화 등은 향후 위탁가공교역의 전망을 밝게 한다. 특히 대기업의 위탁가공교역은 줄어드는 반면 중소기업의 참여가 확산되고 있고, 기술지도를 위한 방북이 늘어나는 것

---

9) 제2차 남북경협 실무접촉의 경과, 타결의의, 주요 내용 및 4개 분야 합의서 전문은 민주평화통일자문회의 사무처, 「제2차 남북경협 실무접촉 개최결과」(2000.11.11) 참조.

은 매우 바람직한 현상이라 하겠다.<sup>10)</sup>

비록 위탁가공교역이 꾸준히 증가하고 있지만 이를 보다 활성화하기 위해서는 품목의 다양화, 고부가가치화 및 설비제공형 위탁가공으로의 전환이 이루어져야 한다. 양질의 노동력을 충분히 활용할 수 있는 의류·섬유 및 신발 등의 부문과 함께 전기·전자부품 등의 분야에 있어서도 빠른 확대가 요구된다. 북한에 원부자재를 공급하고 임가공료를 지불하는 단순형 위탁가공 위주에서 벗어나 생산설비를 제공하는 설비제공형으로 전환시켜 북한의 기술향상과 생산능력을 배양시켜 나가야 한다.

남북정상회담을 계기로 남북한 경제협력사업은 새로운 전환점을 맞이하게 된 것이 분명하다. 북한과의 접촉을 통해 협력사업을 위한 협의가 진행중이거나 협력사업(자) 승인을 받은 기업은 조속히 사업을 성사시켜 실제 투자가 이루어질 수 있도록 추진해 나가야 할 것이다. 경제협력사업은 사업 자체의 성공도 중요하지만 남북경협 확대 및 북한경제에 대한 전후방 파급효과가 큰 사업부터 우선적으로 시행해야 한다.

이를 위해 첫째, 민간기업 차원에서는 우선 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 태창의 금강산생물사업, 녹십자의 혈진증치료제 개발사업 및 평화자동차의 자동차 정비·보수사업이 추진 중에 있지만 파급효과가 그렇게 큰 사업이라고는 볼 수 없다. 경제협력사업은 실현가능성 및 기업의 부담을 고려하여 경공업부문부터 진출하되 중화학부문에 대한 관심도 제고시켜 나가야 한다. 제

10) 예를 들면, 1999년 삼성물산과 엘지상사 등 대기업의 위탁가공교역 반입액은 1998년에 비해 큰 폭으로 감소하였기 때문에 중소기업만을 대상으로 한다면 위탁가공교역의 업체당 평균반입액은 실제로 감소하지 않았음을 의미한다. 이것은 위탁가공교역의 여건이 향후 개선될 수 있는 여지를 보여 주는 것으로 해석할 수 있다.

조업 중에서 비철금속부문, 전기·전자부문, 섬유·방직부문 등이 우선 협력사업 대상으로 평가된다.<sup>11)</sup>

둘째, 현실적으로 대북 투자는 북한의 투자 환경의 미비로 개별기업 차원에서는 상당히 어려운 실정이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 북한지역에 공단을 조성하는 것이 바람직하다. 아직까지 실현된 것은 없으나 일부 대기업과 중소기업에서 북한내 남한공단 조성을 검토한 바 있고 개성공단의 경우 북한과의 협의가 끝난 상태이다.<sup>12)</sup> 공단조성사업은 우리 기업에 의한 타 기업의 대북 진출 기회를 넓히고 북한의 투자환경 개선 등 경협 여건 개선에 기여하는 등 파급효과가 매우 크다.

북한내 공단개발을 통해 북한은 사회간접자본이 증가하고 우리와 외국기업의 투자가 증가하게 된다. 공단건설은 필연적으로 더 높은 생산성을 가진 자본 설비의 증가와 함께 고용 및 소득 증대를 가져오고 새로운 수요를 창출하게 되는 등 북한경제 성장의 원동력이 된다. 공단건설에 따르는 물자와 수요의 확대는 단기적으로 우리 경제에 대한 경기부양의 효과가 있고 유희설비의 대북 이전을 통해 자본의 재생산이 가능해진다. 또한 저렴한 북한 인력을 고용함으로써 생

11) 대표적인 노동집약적 산업인 섬유·방직부문에서 우리는 북한의 풍부한 노동력을 활용하면서 사양산업(유희설비)를 북한으로 이전할 수 있다. 비철금속부문에서 북한은 풍부한 자원과 일부부문에서는 상당한 기술을 보유하고 있지만 주로 저품위 제품을 생산하고 있기 때문에 경협을 통해 고품위 제품 생산이 가능하다. 북한의 전기·전자부문은 기술이 낙후되어 있지만 부품생산, 조립생산 및 우리 기업과의 연계에 따라 발전 가능성이 높다.

12) 현대는 개성공단 및 통천 경공업단지를 추진중에 있고, 삼성은 평양 인근에 전자복합단지를 조성할 계획이다. 한국토지공사는 나진·선봉지구 내에 유현공단을 조성하기 위해 1997년 북한의 대외경제협력추진위원회와 의향서를 체결한 바 있다. 이 외에도 중소기업협동조합중앙회는 중소기업공단조성사업을 추진중에 있으며 섬유 및 신발조합도 공단조성 또는 특화형태의 진출을 시도하고 있다.

산비가 절감되어 경쟁력이 제고되고, 배후 생산기지의 확보로 우리의 생산 잠재력 확대 효과가 기대된다.

셋째, 정부차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제의 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다. 북한도 남북정상회담을 계기로 당국간 협력사업에 상당한 기대와 관심을 보이고 있다. 우선 남북경협의 장애요인으로 지적되고 있는 과도한 물류비용을 줄여 나갈 수 있도록 남북한 육상 교통로(경의선 포함)의 연결을 서둘러야 한다. 중장기적으로는 북한내 주요 항만시설 및 기타 사회간접자본의 개선 및 시설 확충에도 참여해야 한다.

### Ⅲ. 남북경협 사례 평가

#### 1. 경협 사례 평가 범주

남북경협의 방식은 단순교역, 위탁가공교역 및 경제협력사업 등과 같이 다양하게 존재하고 같은 방식 내에서도 추진 분야가 다르기 때문에 남북경협의 사례를 일률적으로 평가한다는 것은 실효성이 결여될 수 있다. 그렇지만 남북경협 사례를 평가하고 이를 통해 남북경협의 바람직한 정형(모델)을 제시하기 위해서는 공통되는 요건들을 검토해 볼 필요가 있다. 현재 추진중에 있는 남북경협 사례가 이러한 요건들을 보다 충실히 충족하고 있다면 상대적으로 다른 사례에 비해서 모델 설정에 시사하는 바가 클 것이다.

평가와 관련하여 논의의 출발점은 누가 남북경협의 주체이며 무엇이 목표인가 하는 점이다. 남북경협의 주체는 개인, 기업 및 정부로 대별해 볼 수 있지만 남북경협이 기본적으로 경제문제라면 민간기업이 주체가 되는 것이 합당하다. 그리고 지금까지 남북경협은 사실상 민간기업 주도로 이루어져 왔다. 민간기업이 단순교역과 위탁가공교역을 중심으로 생산과 유통의 과정을 지배해 왔기 때문이다. 물론 정부나 공공기관(공기업)도 공공성이 상대적으로 강한 남북경협의 주체로서 나설 수 있고 개인도 소비 측면에서 주체로 등장할 수 있다.

남북경협 주체가 누구인가에 따라서 남북경협의 주된 목표는 다른 양상으로 나타나게 된다. 민간기업은 이윤 또는 기업가치의 극대화를 1차적인 목표로 남북경협에 참여하는 반면 정부는 공공성이 강한 목표를 우선하게 될 것이다. 정부는 남북관계의 개선, 남북경제의 균형

적인 발전 등과 같은 공공복리의 증진을 목표로 남북경협을 추진하고자 할 것이다.<sup>13)</sup> 남북경협사업에서의 공공성은 의도적으로 진행되는 공공재라 할 수 있다. 이와 같이 주체에 따라 1차적인 목표가 다르다 하더라도 민간기업이 남북경협의 공공적인 성격을 전혀 도외시할 수 없고, 정부 또한 전혀 경제성을 무시한 남북경협을 추진할 수는 없을 것이다. 정부 차원의 경제성이란 최소비용으로 최대효과를 얻을 수 있는 효율성을 의미하기도 한다.

비록 민간기업이 수익이 보장되는 경제성이 있는 협력사업을 추진 중에 있더라도 향후 이 사업이 지속될 수 있는지 또는 발전 가능성이 있는지의 여부도 사례 평가에서는 매우 중요하다. 1회성 또는 수회성의 단순교역 및 위탁가공교역을 통해 다소간 수익을 획득한 남북경협 참여기업을 성공적이라 할 수는 없다. 마찬가지로 정부차원의 협력사업도 지속성 및 확장성이 요구된다. 즉, 남북경협을 평가하는데는 현재 진행상황 뿐만 아니라 향후 계획 및 발전 가능성, 부대사업 등을 함께 고려하여야 한다.

민간기업과 정부가 추진하는 남북경협은 설정된 목표 영역 밖에서 의도하지 않은 부수 효과를 나타내기도 한다. 남북경협은 남북관계 개선에 기여할 수 있고 전반적인 남북경협 활성화에 기여하기도 한다. 또한 남북한의 경제 이외의 여타 부문에 미치는 영향도 무시할 수 없다. 이와 같이 협력사업을 통해 부수적으로 수반되는 외부효과도 남북경협 사례 평가에서 빠뜨릴 수 없는 주요 항목이다.

남북경협 사례를 평가하기 위한 범주는 대체로 경제성, 확장성, 공

13) 남북기본합의서 제15조에 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다.

공성 및 외부효과 등 4가지로 정리할 수 있다. 그렇지만 각 범주가 구체적으로 적용되는 방식은 사례에 따라 달라질 수 있다. 남북경협의 주체, 목표 및 여건 등의 상호 관계에 따라 범주의 우선 순위와 적용 기준에는 차이가 발생한다. 따라서 이런 범주에 따른 평가는 사례의 전반적인 비교 우위를 통해 남북경협 모델 설정을 위한 방향성 정도를 제시할 뿐이다.

## 2. 남북경협 수상업체<sup>14)</sup>

### 가. 수상업체 선정 기준

정부는 남북경제협력을 추진하여 남북경협 활성화와 남북관계 개선에 기여한 공이 크다고 인정되는 업체들을 표창(1999.12.27)하였다. 대통령표창은 (주)현대아산, 국무총리표창은 (주)한일합섬과 미드랜드코리아(주), 통일부장관표창은 삼성물산(주)·(주)LG상사·효원물산(주)이 수상자로 선정되었다.

이와 같이 정부가 남북교류협력 유공자 포상을 제정하게 된 것은 1988년 「7·7선언」으로 남북교류협력이 시작된 지 10여년이 경과한 시점에서 민간업체들의 공적을 격려하고 남북교류협력의 성과를 평가하는 것이 필요할 뿐만 아니라, 이를 통해 향후 민간업체와 국민들의 남북교류협력에 대한 관심이 높아지고 교류협력이 활성화되는 계기가 되기를 기대했기 때문이다.

남북교류협력 유공자는 자격요건과 분야별 선정기준을 두고 교류협력사업을 추진해 온 기간, 교역규모 등 사업 추진실적, 동 사업이

14) 통일부 대변인실, 「남북경협 유공자 포상실시」 (보도참고자료, 1999. 12. 24).

남북교류협력 및 남북관계에 미친 영향 등을 종합적으로 고려하여 선정되었다.<sup>15)</sup> 이러한 유공자 자격요건과 선정기준은 비록 업체를 대상으로 하는 것이지만 남북경협 사례를 평가하는 기준으로 제시된 위의 4가지 항목의 일부를 충족하고 있다. 예를 들면, 교역(사업)기간, 교역(생산)규모 및 위탁가공 품목 등은 경제성과 지속·확장성과 관련되어 있다고 할 수 있다. 기술지도 또는 사업추진을 위해 북한에 체류한 일수 등은 공공적인 성격을 띄고 있으며, 타 업체의 대북 진출 기회 제공 및 남북경협 추진여건 개선 등과 같은 파급효과는 외부효과의 범주에 속한다 할 수 있다.

---

15) 남북교류협력 유공자 자격요건은 첫째, 남북교역업체로서 최초로 물품을 반입 또는 반출한 때로부터 5년 이상 교역실적이 있는 업체(개인) 또는 남북경제협력사업을 추진하기 시작한 때(최초 북한주민접촉 승인일 기준)로부터 5년 이상 경제협력사업을 추진한 업체로 경제협력사업 승인을 받은 업체(개인)와 둘째, 남북경제협력 질서를 현저히 문란케 한 사실이 없는 업체(개인)이다. 분야별 선정기준은 첫째, 일반교역분야에서는 1999년 10월말 기준 교역 총액 누계(반출·반입누계, 명목교역수지 기준)가 중소기업의 경우에는 500만 달러, 30대 기업집단 이상 대규모업체의 경우에는 3,000만 달러 이상인 업체 중 교역기간 등을 고려하여 선정하고, 둘째, 위탁가공교역분야에서는 1999년 10월말 기준 설비·원부자재 반출 및 완성품 반입 총액 누계가 중소기업의 경우에는 1,000만 달러, 30대 기업집단 이상 대규모업체의 경우에는 5,000만 달러 이상인 업체 중 사업기간, 위탁가공 품목, 기술지도를 목적으로 북한에 체류한 연간일수 등을 고려하여 결정하며, 셋째, 경제협력사업 분야에서는 생산규모(금액으로 환산, 누계), 사업기간, 사업추진을 위해 북한에 체류한 일수, 파급효과(해당 사업의 추진이 다른 업체의 대북 진출기회를 넓히거나 경험 추진 여건을 개선하는 데 기여한 정도를 평가) 등을 고려하여 결정하는 것이다.



## 나. 수상업체 공적사항

### (1) 일반교역

일반교역분야에서는 미드랜드코리아(주), (주)LG상사, 효원물산(주)이 수상자로 선정되었다. 미드랜드코리아(수상업체 선정 시점 기준인 1999년 10월말 현재 556만 달러 상당의 교역실적)는 1995년부터 남북교역을 시작하여 북한산 물품(섬유제품, 아연괴 등)을 호주 및 중국 등으로 수출하여 남북교역과 수출을 연계시키는 방식으로 남북교역 활성화에 기여하였다. 동시에 대북 사업 경험이 없는 중소기업체들에게 그간 사업추진과정에서 축적한 북한 관련 정보를 제공하고 투자 및 교역상담을 해 주는 등 남북교역의 저변확대를 위해 노력해 왔다.

LG상사(2억 1,047만 달러 상당의 교역실적)는 1989년 남북교역이 막 시작된 초기의 어려운 여건 속에서 남북교역을 꾸준히 추진함으로써 남북교역 규모가 확대되는 데 선도적 역할을 해 왔다. (주)LG상사는 금, 아연괴 등 광산물 교역과 섬유제품을 중심으로 한 임가공 사업을 활발히 해 오는 한편, 태영수산과 함께 냉동 가리비 양식을 남북경제협력사업으로 추진하기도 하였다.

효원물산(450만 달러 교역실적)은 1991년부터 남북교역을 시작하였으며 금강산 관광선의 선상판매를 위한 북한물품의 안정적인 공급과 농산물 위주로 시도별 기획 전시판매를 추진하는 등 북한물품의 국내수요 창출을 위해 노력함으로써 남북교역 확대기반 마련에 기여하였다. 또한 「한국물자교류협회」의 설립에 주도적인 역할을 하는 등 남북교역을 추진하는 중소기업체들간 정보공유체제의 확립과 자사의 대북 사업 추진경험을 신규업체들에게 알리고 남북교역에 대한 관심을 높이는 데 이바지하였다.

## (2) 위탁가공교역

위탁가공교역 분야의 수상자는 (주)한일합섬과 삼성물산(주) 2업체이다. 1992년부터 섬유분야 위탁가공교역(섬유제품, 아크릴복합사 등)을 꾸준히 추진해 온 한일합섬(1,146만 달러 상당 교역실적)은 북한 지역에 안정적인 위탁가공교역 생산거점을 확보하였고, 북한 기술진에 대한 중국연수 및 방북 기술지도를 통해 품질개선과 생산성 향상을 이룩하였다. 위탁가공분야는 남한의 자본·기술과 북한의 노동력이 결합될 경우 성장가능성이 큰 분야로 한일합섬이 이 분야에서 성공적으로 사업을 추진함으로써 다른 교역업체들의 관심을 유도하고 남북교역 활성화에 기여하였다.

삼성물산(7,411만 달러 상당 교역실적)은 1991년 남북교역 초기단계에서부터 섬유제품을 중심으로 꾸준히 위탁가공교역을 추진·확대해옴으로써 남북교역 발전의 견인차 역할을 해 왔고, 지속적인 기술지도를 통해 동 사업이 경쟁력을 갖출 수 있도록 노력해 왔다. 특히 삼성물산은 그룹사의 대북 사업을 총괄·조정하면서 민간차원의 남북교류협력이 활성화되는 데 이바지한 바 크다.

## (3) 경제협력사업

(주)현대아산은 현대상선, 현대건설, 금강개발산업 등 현대3사가 추진해 온 대북 사업(1989년 정주영 방북 이후부터 대북 사업 추진)을 이어받아 1999년 2월 설립된 이후 금강산관광사업을 안정적으로 정착시켜 왔다. 즉 관광코스 확대, 온천장·공연장 등 관광편의시설 확충, 외국인 관광실시 등 북측과의 협상 및 개발사업을 통해 금강산관광사업을 지속적으로 확대하였다. 특히, 1999년 6월 관광객 역 류사

건 발생 당시 북측과의 협상을 통해 「관광세칙」과 신변보장 관련 「합의서」를 타결함으로써 역 류사건을 원만히 해결하고 보다 강화된 관광객 신변보장 장치를 마련하였다.

금강산관광사업은 한반도 긴장완화에 기여하는 한편, 남북한간 대규모 인적·물적 교류가 시작되는 계기가 되었고 우리 국민들의 살아 있는 통일교육의 장으로 활용되고 있다. 또한 현대아산은 북측 서해안 지역에 대규모 공단을 조성하는 사업을 계획(1999.10.1 합의서 체결)하고 있으며, 동 사업이 본격적으로 추진될 경우 규모와 협력형태에 있어서 남북경협 수준을 한 단계 끌어올리고, 우리 기업들의 대북 경제협력사업 추진여건을 획기적으로 개선하는 데 기여할 것으로 기대된다.

### 3. 남북경협 사례 평가

#### 가. 금강산관광개발

##### (1) 추진 경과

1989년 북한을 방문한 현대그룹 정주영 명예회장은 금강산관광개발사업 추진에 대해 북측과 원칙적으로 합의하였다. 그 이후 뚜렷한 진전을 보지 못하고 있다가 1998년 초부터 정부의 북한주민접촉 승인을 받아 북측과 금강산 관광사업에 관한 협의를 재개하였다. 정주영 명예회장 일행은 북한을 방문(1998.6.16~23), 조선아시아태평양평화위원회(아태위원회)와 금강산 관광문제를 협의하고 「금강산 관광을 위한 계약서」를 체결(6.22)하였다. 금강산관광사업은 현대-아태위원회

간 수차례의 실무협에서 ‘관광객 신변안전보장문제’, ‘통신보장문제’, ‘공동해난구조문제’ 등이 합의되면서 가시화되기 시작하였다.

정부는 금강산관광사업이 남북한간 최초의 관광분야 협력사업으로 대규모 인적·물적 교류의 물꼬를 트는 계기가 될 것으로 보고 현대3사(현대상선, 현대건설, 금강개발산업)를 금강산관광사업 추진 협력사업자로 승인(1998.8.6)하고 이어 현대3사의 금강산관광사업을 협력사업으로 승인(1998.9.7)하였다.

현대는 금강산 관광선의 출항을 준비하는 과정에서 국내외 관광객을 보다 많이 유치하기 위해서는 관광선에 의한 관광만으로는 부족하다고 보고 북측과 금강산 지역의 종합개발(관광, 시설투자 및 건설사업)에 관한 협의를 시작하여 『금강산관광사업에 관한 합의서』를 새로 체결(1998.10.29)하였다.

이 합의서에 따라 현대의 금강산 사업은 북한과의 합영방식에 의한 관광선 위주의 관광사업에서 현대만의 단독투자 형태의 금강산 관광 및 개발사업으로 변경되었다. 현대는 사업지역을 기존의 3개 지구(구룡연지구, 만물상지구, 삼일포 및 해금강지구)에서 10여개 지구(삼일포지구, 해금강 및 금강산 해변지구, 온정리지구, 성북리지구, 장전만지구, 내금강지구, 통천지구, 시중호지구 등)로 확대하고, 사업지역 내의 토지 및 기존 시설물에 대한 장기간 독점 이용권 및 사업권을 확보한 가운데 다양한 종류의 관광 및 개발사업을 추진할 수 있게 되었다. 그 대가로 현대는 관광선 출항 이후 6년 3개월 동안 총 9억 4,200만 달러의 관광개발사업비를 북측에 지불하기로 하였다. 정부는 현대의 관광선에 의한 금강산관광사업을 관광개발사업으로 확대·변경한 사항에 대해 이를 승인(1999.1.15)하였다.

금강산 관광선은 1998년 11월 18일 첫 출항한 이후 2000년 10월 20일 현재 33만 1,000명의 관광객이 금강산 관광을 다녀왔다. 초기에

는 「금강호」와 「봉래호」를 통해 매주 4회 운항하였으나 1999년 6월 10일부터 「풍악호」가 추가로 투입되면서 매일 운항되고 있다. 금강산 관광은 1999년 6월 21일 관광객 억 류사건이 발생하여 8월 4일까지 약 45일간 중단된 바 있다. 그렇지만 북측과의 협상을 통해 「금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서」(「관광세칙」)와 신변안전보장을 위한 「합의서」를 체결(1999.7.30)함으로써 금강산 관광은 재개되고 이후 꾸준히 계속되고 있다.

현대는 금강산 지역을 종합적 관광위락단지로 조성하기 위해 우리 측 물자와 인원을 투입하여 금강산 지역을 개발하고 있다. 이러한 개발의 성과로 온정리에 휴게소 및 상품판매소, 공연장, 온천장, 관광식당이 완공·운영되고 있다.<sup>16)</sup> 장전항에 관광선 정박을 위해 4척이 동시에 접안할 수 있는 본선 부두시설을 준공(2000.5.24)하였다.

최근 현대는 북한을 방문(2000.6.28~30)하여 김정일 국방위원장과 회담을 하고 돌아온 정주영 명예회장의 방북 성과에 관해 기자회견을 가졌다. 현대가 발표한 북측과의 주요 합의 내용 중 금강산관광개발사업과 관련된 사항은 다음과 같다.<sup>17)</sup>

지금까지 관광지구로 한정됐던 금강산 지구는 조만간 특별경제지구로 지정되고 해외교포를 포함한 외국인의 금강산 관광이 전면 허용된다고 밝혔다. 우선 해금강 남단에서부터 통천까지의 지역이 세계적인 무역·금융·문화·예술·환경의 도시로 개발된다. 현대는 또 북한의

16) 현대는 온정리 지역에 온정각 휴게소(총 600평 규모, 1998.12.31 완공), 금강산 문화회관(좌석수 620석, 1999.2.28 준공), 금강산 온천장(1999.11.19 개장), 온정각 관광식당(좌석수 450석, 2000.5.11 개장)을 운영 중이다. 온정각 휴게소는 금강산 관광객들에게 휴식공간 제공과 함께 현지의 각종 기념품 및 토산품을 판매한다. 금강산 문화회관에서는 평양모란봉 교예단이 공연하고 있다.

17) 「연합뉴스」, 2000.6.30.

요청에 따라 금강산 지역에 실리콘밸리와 같은 첨단기술 연구개발단지(가칭 ‘금강산밸리’)를 조성하고 북한의 첨단기술인력을 활용, 첨단 기술 연구개발을 공동 추진키로 하였다. 이에 따라 금강산 지구는 이르면 2000년 7월중에 온정각~온천장~금강산여관이 관광객이 자유롭게 통행할 수 있는 ‘자율이동지역’으로 지정되며,<sup>18)</sup> 관광코스도 내 금강과 총석정 등지로 확대된다.

금강산 인근 앞바다에 해상호텔을 설치하고 금강산여관의 장기임대로 관광객 현지 숙박이 가능해지고 쾌속선 운항으로 관광기간이 크게 줄어들게 될 것이라고 밝혔다.<sup>19)</sup> 이와 함께 고성항 주변 3만 5,000평 규모의 부지에 종합편의시설이 설치되며 통천지역에는 골프장과 스키장이 건설된다. 또한 통천지역에는 3만평 규모의 경공업단지를 건설, 관광기념품과 농수산물가공품 등을 생산키로 합의하고 7월 중 현지답사를 벌이기로 하였다.

## (2) 평가

경제성: 경제적 측면에서 금강산관광사업을 평가할 때 우선 적용할 수 있는 기준은 수익성이다. 금강산관광사업은 계속 적자를 기록한

18) 금강산 고성항 통검사무소에서 온정각까지의 구간에서 차량을 이용한 자유통행이 실시(2000.11.8)되고 있다. 자유통행 구간을 금강산호텔과 온천장 구간까지 확대하기 위해 북측 주민을 위한 우회도로와 안전시설물 공사가 진행중이며, 연내 공사가 완료되는 대로 해당 구간에 대해서도 자유통행이 실시될 예정이다. 향후 자유통행 구간 내에서 도보나 자전거를 이용한 개별관광도 가능하게 될 전망이다.

19) 금강산 관광 전용 쾌속관광선 「트레저 아일랜드」호(이후 ‘설봉호’로 개명)가 동해항에서 관광객 700여명을 태우고 첫 출항(2000.10.1)했다. 또한 이 날부터 장전항에 설치된 관광객 숙박시설인 해상호텔 「호텔해금강」도 운영을 개시했다.

것으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 사업 내용이 크게 변화하지 않는 한 그와 같은 적자 상태는 지속될 것으로 전망된다. 금강산관광개발 사업은 1998년 관광사업을 시작한 이래 초기 시설 투자와 부진한 관광객 유치 등으로 2000년 6월말 현재 2억 637만 달러(약 2,270억원)의 적자를 내고 있다.<sup>20)</sup> 그렇지만 적자규모는 지난해보다 줄어든 것으로 나타났다.<sup>21)</sup>

현재 관광객이 계속 증가추세에 있고, 외국인 및 해외동포 관광 확대, 내금강 총석정 등으로의 관광코스 확대, 자율적인 관광분위기 조성, 관광프로그램의 다양화, 쾌속선 운항 및 현지 숙박시설의 이용을 통한 관광객의 증대로 인한 수익성의 개선이 예상된다. 현대측은 관광객이 50만명 이상에 달할 것으로 예상되는 2001년부터 흑자로의 전환을 기대하고 있다.

한편 사업자체의 수익성 대신 기업 가치의 극대화라는 범주를 적용하면, 금강산관광사업을 통한 관련 기업들의 홍보 효과 및 이미지 제고 등과 같은 무형의 가치는 대단히 크게 나타났다고 할 수 있다. 현 단계에서 수익성과 자금 흐름은 마이너스 요인이 발생하고 있는 반면, 기업 가치에서는 플러스 요인이 부가되고 있다.

확장성: 금강산관광사업은 이미 실행되고 있는 사업으로 추진 과정에서 나타난 것처럼 관광코스 확대, 온천장·공연장 등 관광편의시설

20) 통일부가 2000년 10월 31일 국회에 제출한 자료에 따르면, 현대아산은 6월말까지 3억 7,500만 달러(4,131.2억원)를 지출했으나 수입은 1억 6,900만 달러(1,861.2억원)에 그쳤다. 지출내역은 북측에 제공한 관광사업대가 2억 7,000만 달러(2,970억원), 관광선 임차 및 운영비 1억 500만 달러(1,161억원)이고, 수입은 관광선 수입 1억 5,600만 달러(1,718.6억원)과 상품 판매, 온천장 등 기타 수입 1,300만 달러(142.4억원)이다.

21) 1999년 9월 통일부가 국회에 제출한 자료에 따르면 1998년 11월부터 1999년 8월까지 금강산관광사업은 2억 5,840만 달러의 적자를 기록한 것으로 나타났다.

확충, 외국인 관광실시 등 북측과의 협상 및 개발사업을 통해 지속적으로 확대되어 왔다. 동시에 최근 현대와 북측이 합의한 내용에 따르면 향후 발전 가능성도 매우 높게 충족하고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 현재 실행되고 있는 사업 내용이 현대그룹에서 계획하고 있는 호텔, 콘도미니엄, 골프장, 스키장 등을 건설하는 2단계 사업 및 국제공항을 건설하는 3단계 사업과 분리되기 어렵다는 점을 감안한다면 다소의 불확실성이 개재되어 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련, 현대는 향후 사업성과 자금부담능력을 최우선적으로 고려하여 투자규모가 큰 사업은 관광사업이 활성화되는 시점에 맞추어 투자시기를 조정해 나갈 예정이다.<sup>22)</sup>

공공성: 금강산관광개발사업은 현대그룹에 의해 독점되고 있다. 이러한 독점의 권한은 재벌 그룹체제에서 동원 가능한 막대한 자금의 투입, 북한에 대한 지원성 물품의 제공, 현 정부와의 유착 또는 묵인 등을 통해 획득되었다 할 수 있다.

남북경협이 북한의 고용, 생산, 수출구조를 변화시키는 방향, 즉 북한 산업협력의 차원으로 재고될 필요가 있다는 점을 감안한다면 금강산관광산업이 북한의 산업 발전과 관련한 파급 효과는 그리 크지 않다. 오히려 대규모 금강산관광사업이 현실적으로 제조업 부문의 협력사업을 일정 정도 위축시키고 있을 뿐만 아니라 남북경협에서 중소기업의 역할을 상대적으로 약화시킨 감도 없지 않다. 이러한 사

22) 현대가 추진중인 금강산관광사업은 당초 2005년까지 총 3억 6,000만 달러를 투자할 계획이었다. 2000년 3월 31일 현재 총 1억 2,200만 달러(부두 7,400만 달러, 온천장 1,800만 달러, 공연장 700만 달러, 기타 판매 및 관광안내시설 등 부대시설 2,300만 달러)시설투자를 하였다. 그러나 투자규모가 큰 호텔, 골프장, 스키장 등 시설투자분 1억 7,000만 달러는 관광사업의 진전상황을 고려하여 현지의 투자여건이 조성되는 시점에서 국내외 장기 합작 투자선을 유치하여 점진적으로 신중히 추진할 것이기 때문에 앞으로 이에 대한 자금조달에는 문제가 없을 것으로 예상하고 있다.



실들은 금강산관광사업의 공공성을 저하시키고 있다.

외부효과: 외부효과의 측면에서 본다면 금강산관광사업은 대체로 긍정적인 것으로 나타난다. 경제외적인 외부효과로 금강산관광사업은 남북한간 긴장 완화와 화해 분위기 조성에 크게 기여하였다고 할 수 있다. 다른 한편 금강산관광사업을 위한 부대사업이 동시에 진행되는 점에서도 긍정적이다. 금강산관광을 위한 통신협력사업(현대전자산업·한국통신·온세통신) 1단계 사업(온정리~장전간 통신선로 매설, 제3국 경유 남북간 통신망 구축)이 협력사업(자) 승인(1998.11.11)을 받았다.

(주)현대아산은 금강산관광사업과 관련하여 강원도 통천군 일대에 약 3만평 규모(공장부지 2만 1,000평, 도로·녹지·공용설비 등 9,000평)의 공업단지를 조성할 계획이다. 통천공단의 우선 유치 대상은 금강산관광사업 관련 연계업종 및 지역특산물(농수산물) 가공업종, 다수의 인력이 필요한 일반 경공업 업종, 금강산관광사업장 및 남측 반입 판매 가능 업종, 남측의 기존 설비 이전을 통한 임가공사업 업종 등이다. 또한 현대는 2000년 10월부터 속초항~고성항(장전항)을 정기적으로 운항하는 「설봉호」를 통한 화물 운송서비스를 개시하였다.

한편 현대는 1999년 10월부터 강원도 고성군에서 북측과 영농사업을 시작하여 2000년 3월 현재 전체 대상면적 1만 2,000평 가운데 3,000평에 대해 비닐하우스 등 재배시설 설치를 완료하였다.<sup>23)</sup> 이 영

23) 현대아산과 금강산관광총회사가 사업당사자인 남북공동 영농사업은 1998년 12월 사업계획서가 입안된 후 제1차(1999.2, 평양) 및 제2차(1999.4, 금강산) 방북 협의를 거쳐 합의서가 체결되고 1999년 10월 22일 공사가 착공되었다. 이 사업은 강원도 고성군 고성읍 협동농장 내에 영농면적 총 3만평(제1차: 비닐하우스 3,000평, 제2차: 비닐하우스 9,000평 및 노지재배 1만 8,000평), 사업기간 3년으로 추진되며 성과에 따라 사업기간 및 장소를 확대하게 된다. 우리 측의 업무범위는 비닐하우스 자재납품 및 시공기술 전수, 농작물 재배기술 지원, 재배 농산물 구매

농사업의 목적은 우리의 첨단 유기농법과 금강산 청정지역을 결합한 고부가가치 농산물 재배를 통해 남북협력의 상업적 농업 기반을 조성하고 성공적인 시범단지 운영을 기반으로 북측 전역으로 농업협력 사업을 확대하는 것이다. 우선은 고성군 지역에서 농산물 재배를 통해 금강산 관광객과 현지 근무 현대 관계자에게 신선한 부식을 공급하고, 시설원예 농법의 보급 및 기술 전수를 통해 이 지역 부식 증산과 주민 소득 증대에 기여한다.

## 나. 남북담배협력

### (1) 추진 경과

한국담배인삼공사는 1998년 9월 18일 광명성총회사와 「남북한 담배 협력사업 합의서」를 평양에서 체결하였다. 이후 2차례에 걸쳐 북한산 황색종 잎담배 총 695톤(1차: 229톤 1998.12.28 반입, 2차: 466톤 1999.3.9 반입)을 인천항을 통해 반입하였다. 1997년 7월에는 남북한 공동브랜드 개발·생산·판매를 위한 제조담배 임가공 및 잎담배 거래 계약을 체결(1999.7.23)하였다.

남북한 담배협력사업의 주요 내용은 크게 세 분야로 나뉘어 있다. 첫째, 제조담배분야에서 남북한은 공동브랜드를 사용하여 「한마음」 담배를 연간 1억 갑 생산(남한 8,000만갑, 북한 2,000만갑)하기로 하였다. 이를 위해 남한은 제조설비(궐련기 5대, 포장기 5대 등 총 45대), 북한은 건물·전력·수도시설 등을 제공하며 원·부자재는 한국담배인삼공사에서 공급하기로 하였다.<sup>24)</sup> 둘째, 잎담배분야에서 남한은

---

등이며, 북측은 비닐하우스 시공인력 공급, 농산물 재배 및 재배 농산물 납품 등이다.

1999년 북한산 황색종 잎담배 1,000톤을 반입하고, 2000년부터 잎담배 재배 시험포를 운영하며 시험결과에 따라 2001년부터 계약재배하기로 하였다. 셋째, 인삼분야도 남북협력사업으로 발전할 수 있도록 긴밀한 협의를 갖기로 합의하였다.

2000년 3월 평양 용성에 『한마음』 담배공장이 준공(2000.3.2)되어 가동이 시작되었다. 담배협력사업을 위한 최초의 접촉에서 생산까지 소요된 기간은 2년 정도로 남북경협 사상 가장 짧은 기간에 이루어진 사례이다. 남북합작 담배인 『한마음』 담배는 3월 14일 남포항에서 선적되어 22일 인천항에 반입되었다. 『한마음』 담배는 4월 1일부터 남북한에서 동시에 시판되며, 북한에서는 3월 15일부터 금강산관광지와 호텔에서 우선 공급(시판)되고 있다. 2000년 북한산 황색종 잎담배 700톤의 반입계약이 이루어졌다.

## (2) 평가

경제성: 담배협력사업은 경제적인 측면에서 북한의 저렴한 생산비를 활용할 수 있고, 동시에 국내(남한)에 판로가 마련되어 있기 때문에 안정적인 수익 확보가 가능하다는 장점이 있다. 사업이 본 궤도에

- 
- 24) 『한마음』 담배는 최고급 브랜드로서의 위치를 확보하기 위해 국내외에서 다년간 제품개발 know-how를 축적한 우수 연구인력을 투입하여 한 국담배인삼공사 연구기관인 한국인삼연초연구원에서 개발한 제품이다. 『한마음』 담배의 주·보조재료는 공사에서 전량 공급한다. 주재료인 각초는 국내에서 모든 가공이 완료된 후 국제운송 기준의 밀봉 포장으로 북한의 평양 용성담배공장에 정기적으로 공급하고, 보조재료(필터·팁페이퍼·퀵런지·접착제·포장지류 등) 또한 공사규격에 의한 엄격한 품질관리하에서 국내에서 제조·전량 현지에서 공급한다. 담배 생산에 필요한 퀵런·포장기, 품질검사기기, 냉온풍기, 발전기 등 제반 설비 일체는 공사가 100% 평양 용성공장에 제공하고, 공사 최고 기술진의 생산·품질검사기술 지도하에 북한의 현지 기술인력을 투입하여 제품을 생산한다.

올라 「한마음」 담배에 대한 수요가 증가한다면 이에 비례하여 수익이 증가하게 된다. 한국담배인삼공사가 원가절감은 물론 품질관리에 힘써 국제경쟁력을 갖춘 담배공장으로 육성할 경우 세계시장에 남북 공동브랜드 담배를 수출할 수도 있다. 이와 함께 남측은 경지면적 감소에 대비한 저렴한 잎담배 공급루트를 확보하고 소품종 생산기지를 확보할 수 있다. 북한의 경우 제품에 대한 설계, 디자인, 담배생산기술 등 전 공정에 걸친 협력 및 기술인수가 가능해지고 임가공 및 잎담배 판매대금 수입의 증대를 가져온다.

확장성: 한국담배인삼공사는 「한마음」 담배의 수요가 증대될 경우 현재 설치된 20~40억 개비 규모의 기계설비를 100억 개비 규모를 생산할 수 있는 신공장 합작 건설계획도 구상하고 있다. 또한 한국담배인삼공사는 담배합작생산을 계기로 북한의 잎담배 수입량을 늘이고 잎담배 경작기술도 지도하여 계약재배까지 실시할 계획이다. 이것은 북한의 농업구조개선을 돕는 자연스러운 계기가 될 뿐만 아니라 북한 농가에 실질적 혜택을 주는 것이기도 하다. 잎담배 계약생산뿐만 아니라 인삼분야로까지 협력사업 확대를 구상하고 있기 때문에 남북담배협력사업의 확장성(발전 가능성)은 매우 크다고 할 수 있다.

공공성: 담배협력사업은 지금까지 민간기업 간에 이루어져 온 남북 경제협력사업을 공기업 수준으로 한 단계 끌어올렸다는 의미도 가진다. 남북경협사업에 참여하는 민간기업의 주된 목표가 이윤 추구라고 한다면 공기업인 한국담배인삼공사의 목표는 수익 창출과 더불어 북한 농업분야에 대한 실질적인 혜택을 준다는 공공성도 함께 지니고 있다. 이미 한국담배인삼공사는 「한마음」 담배 수익금의 일부를 대북 지원에 활용하기로 하였다.<sup>25)</sup>

25) 한국담배인삼공사는 이산가족상봉지원 및 북한주민결핵퇴치, 대북 곡물 지원 등에 활용하고자 2000년에 20억원 규모의 기금을 마련할 계획이다.

외부효과: 그 동안 북한에서 임가공으로 제품을 반입한 사례는 많았지만 남북한이 공동브랜드로 공동생산·공동판매한 사례가 없었음을 감안할 때 이번 담배협력사업은 남북경협을 새로운 모델을 창출했을 뿐만 아니라 남북한 협력사업을 한 차원 높이는 계기를 마련한 것으로 평가받을 만하다. 동시에 북한에 대한 지원 성격이 강한 불평등한 협력사업에서 벗어나 남과 북이 상호 이익이 되는 형태로의 실질적인 협력이 이루어졌다는 점에서도 그 의의는 매우 크다.

이번 담배합작사업은 남북경협 활성화에 기여하는 바도 크다고 할 것이다. 직접적으로는 향후 완제품과 원료인 잎담배의 수송을 위해 연간 1,400여개의 컨테이너가 인천-남포항을 오가게 된다. 이 경우 물동량 증가에 따른 인천-남포간 운송기간 단축 등을 통한 물류비용의 감소효과도 있을 수 있다. 담배합작을 계기로 여러 부문에서 남북한 공동생산·공동판매 형태가 늘어난다면 분명 남북경협 활성화에 기여하게 될 것이다.

담배가 마음을 주고받는 정서 상품인 점을 감안하면 남북담배합작은 남북 상호의 이질감 해소와 공동체 의식을 형성하는 데 상당한 기여를 할 것으로 기대된다. 남북간 마음의 벽을 허무는 데 담배야말로 안성맞춤의 상품이며, 「한마음」이란 브랜드 네임도 남북간 화합을 상징하는 것이다. 남북 주민들이 같은 상표의 담배를 피우게 된다는 것은 남북경협의 경제적 효과 이외에도 민족적 동질감 회복에 도움이 될 것이다. 북한 주민들에게 보다 나은 품질의 담배를 제공하는 부수적 효과도 있다.

---

이를 위해 「한마음」 담배 한갑당 20원의 기금을 조성하기로 하였다.

## 다. 모니터·PCB 조립

### (1) 추진 경과

북한은 컴퓨터 하드웨어 분야의 기술은 뒤떨어진 편이나 소프트웨어 쪽은 어느 정도의 발전을 이룬 것으로 보여진다. 최신 기술에 대한 정보는 부족하지만 전기전자 산업 분야 기술자들의 기초과학기술에 대한 수준이 상당하므로 일정기간의 기술교육을 통하여 전기전자 제품에 대한 위탁가공생산은 충분히 가능한 상태이다. (주)아이엠알아이(IMRI)는 이와 같은 사실에 주목하여 일정 수준의 전기전자 기술력이 요하는 이 사업을 과감히 추진하게 되었다.<sup>26)</sup>

IMRI는 당사가 제조하는 PC 모니터의 원가절감 및 향후 완제품을 북한 내에서 조립·생산하여 세계시장을 목표로 경쟁력을 확보한다는 목표 하에 PC 모니터용 PCB 기관 조립공정의 설비 및 기술을 평양에 이전하고, 현재 17인치용 PCB 기관을 북한에서 생산 중에 있다. IMRI가 북한과 추진하고 있는 모니터 PCB 조립 임가공사업은 국내에서 북한으로 생산설비와 원·부자재를 반출하고 북한의 노동력을 활용하여 조립 생산한 후 전량 국내에 반입하여 국내 공장에서 모니터 완제품을 생산하는 구조로 이루어지고 있다.

이 사업은 1998년 1월 모니터 임가공 사업단을 구성하고 임가공 사업계획을 수립하면서 시작되었다. IMRI는 북한측 파트너인 민족경제협력연합회 산하 삼천리총회사와 임가공 계약을 체결(1998.4.5)하

---

26) IMRI의 대북사업 추진현황과 특징은 유완영, “기업시각에서 본 대북사업의 문제점과 대응방안,” 현대경제연구원·한국경제신문사 공동 주최 세미나(2000.5.9~10) 발표자료 「화해와 협력의 새시대: 남북정상회담과 남북경협」, pp. 61~66 참조.

고, 통일부로부터 대북한 임가공 설비반출승인을 획득(1998.5.11)하였다. 이후 모니터 PCB 조립 관련 생산 설비를 북한에 반출·설치하고 북한 노동자에 대한 일련의 생산기술 교육을 실시하였다.

1998년 10월 29일 1차로 750대의 시제품이 반입되어 완제품에 투입되었으며 현재 월 3,000여대의 조립품이 반입되고 있다. 이와 같은 PCB 조립기관 임가공사업을 바탕으로 평양공장에 모니터 완제품 조립 설비를 설치 완료하였고 조만간 모니터 완제품을 북한에서 생산할 예정이다.<sup>27)</sup>

모니터 완제품 생산은 북한이 관심을 갖는 전자제품 분야로 이 분야에서 앞으로 보다 활발한 남북경협이 이루어 질 것으로 예상된다. 이 사업을 위해 IMRI는 1998년 2월부터 2000년 5월까지 총 15차례 북한을 방문하였다. 북한 방문은 현지 공장 답사, 사업(사업 총괄, 모니터 사업, 완제품 생산, 회로 공동개발 등) 협의, 각종 교육(설비 설치, 자재관리, 생산 및 품질관리, 기술교육 등) 실시를 위한 것이다. 특히 IMRI는 생산 교육이 완료되어 우리 기술자들이 철수한 이후에 발생할 수 있는 문제점에 대해서는 사전에 체크하여 보완하고 있고 원활한 생산을 위하여 평균 1일 1회 정도의 상호 업무연락(북경을 통한 팩스연락)을 취하고 있다.

## (2) 평가

경제성: IMRI는 보유했던 일부 유휴 설비를 활용하여 설비제공형 임가공사업을 개시하였기 때문에 이를 통하여 많은 부분에서 대북

---

27) 평양공장(부지: 17,000㎡, 건평: 2,100㎡)은 1개의 PCB 조립라인(북한 설비 및 IMRI 공급 설비)과 1개의 모니터 완제품 조립라인을 가지고 있으며, 현지 인력은 총 80명이다.

투자비용을 절감할 수 있었다. IMRI가 생산하는 17인치 모니터에 소요되는 PCB 조립기판을 북한에서 임가공한 제품으로 대체하는 것이기 때문에 생산 원가를 절감할 수 있고, 모니터 완제품을 생산할 경우에는 부가적인 원가 절감을 통한 수익 증대가 발생하게 된다.

확장성: 평양공장의 PCB 조립기판 생산능력은 초기 연도인 1998년 월 2,000조에서 1999년에는 월 3,000조로 증가하였고, 2000년 이후에는 월 5,000조 이상 조립할 수 있는 능력을 갖출 것으로 예상된다. IMRI는 평양공장의 모니터 완제품 생산라인 설치를 계기로 북한에서 생산되는 모니터를 국내시장은 물론 중국, 러시아 등 우리 모니터가 아직 진출하지 못한 지역으로 광범위하게 수출할 계획도 가지고 있다. 또한 사업 진척에 따라 회로 공동개발 등을 계획하고 있기 때문에 사업 확장 가능성은 높은 것으로 보인다.

외부효과: IMRI의 대북 사업은 생산설비를 제공하는 설비제공형 위탁가공으로 특히 기술자가 장기간 현지(평양)에 파견되어 생산교육을 실시한 예는 남북경협 사상 최초이다. 평양은 타 지역에 비하여 비교적 우수한 인력을 많이 확보하고 있으며, 이 중 상당수의 기술자는 김일성 종합대학 또는 김책공대 등 북한 유수의 기술대학 출신들로서 전기·전자 사업분야에 종사한 경력을 가지고 있다. 따라서 자료의 판독력·이해력 등 이 곳 기술자들의 수준은 매우 높은 편이라 할 수 있다. 이런 점에서 IMRI는 전기전자 부품의 임가공을 위한 대북 기술 이전이 기대보다 효과적인 것으로 평가하고 있다.

공공성: IMRI는 남북경협 활성화에 기여한다는 목표를 가지고 북한에 진출한 중소기업이다. 이를 위해 IMRI는 기존의 경험을 바탕으로 성남전자 등 북한에 진출한 기업들과 연계하여 부품 공동구매 및 반출, 상호 정보교환 등 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다.



## 라. 소프트웨어 공동개발

### (1) 추진 경과

삼성은 의류 및 전자제품 임가공, 소프트웨어 공동개발 등의 대북 사업을 추진중이다. 1992년부터 연간 1.5~2천만 달러 규모의 의류 임가공사업을 전개해왔으며, 2000년에는 전자제품 3개 품목에 대한 임가공 사업과 함께 「삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터」를 북경에 개소하는 등 다양한 대북 경제사업을 전개하고 있다.<sup>28)</sup>

1999년 6월 「삼성 대북 경제협력 조사단」(단장: 삼성전자 윤중용 사장)의 방북 이후 삼성전자는 아태위원회와 꾸준히 협상해 온 결과 북경에서 소프트웨어 공동개발과 전자제품 임가공 계약이 성사되고 북한측과 「세부 남북경제협력 계약」을 체결(1999.11.27)하였다. 계약 체결은 아태위원회 주관하에 「조선컴퓨터센터」 및 민족경제협력연합회 산하 「개선무역총회사」 등 경제협력 실무기관들과 직접 이루어졌다. 또한 양측은 앞으로도 정경분리원칙에 따라 상호 경제실익을 창출할 수 있는 사업을 다각도로 모색하자는 데 합의하였다. 그 동안

28) 「조선컴퓨터센터」는 경제 각 부문의 전산화를 실현하고 프로그램 개발 기술을 발전시키며, 컴퓨터 분야의 기술 교류 사업을 촉진시킨다는 목표 아래 1990년 10월 조총련 지원으로 건설되었다. 이 센터는 프로그램의 개발·보급 기지인 동시에 전자 계산 산업의 연구와 인력 양성 기지로서의 역할을 수행하는 컴퓨터 종합운영기관으로 전자계산기화실, 기계조정실, 계산기 모의실, 화상처리실 등을 갖추고 있으며 전자부품 및 프로그램 등의 대외교류 업무도 관장하고 있다. 800여명의 전문 연구인력으로 구성되어 있는 이 센터는 북한 전역에서 그림이나 음악 등 다양한 방면에 재능을 가진 인재를 선발, 교육을 통해 전문프로그램으로 양성하는 북한 최고의 영재집단으로 평가받고 있다. 상당한 수준의 소프트웨어 개발 기술을 보유한 이 센터는 다양한 응용소프트웨어를 개발했는데, 대부분 IBM PC용이며 Graphic User Interface를 사용해 사용자의 편의성을 높이려고 노력하였다.

남북경협의 쟁점사항 중 하나였던 「계약 분쟁시 해결 및 계약 조항의 해석」 부분을 「남북기본합의서」에 준하여 계약내용에 포함시켜 작성된 최초의 남북 당사자간 직접계약이라는 점도 중요하다.

삼성전자는 2000년 3월 22일 북경에서 삼성-조선컴퓨터센터 간에 소프트웨어 공동개발센터를 출범시키고 제3국에서 최초의 남북경협 사업을 벌이고 있다. 공동개발과제는 문자요약, Linux응용, 무선단말용 게임 및 응용 S/W, 휴대폰용 중국어 문자인식 소프트웨어, 남북 단일 워드프로세서 등 5개 과제이다. 삼성이 소프트웨어 공동개발센터의 개발비용 73만 달러를 부담하고 있으며, 북측 소프트웨어 전담 개발인력 10명이 북경에 상주하고 있다.

## (2) 평가

경제성: 개발의 초기 단계이기 때문에 경제성을 논하기는 시기상조이다. 소프트웨어는 개발에 소요되는 금액이 상대적으로 다른 분야의 협력사업에 비해 소규모이기 때문에 성과가 나타나지 않더라도 삼성과 같은 대기업에게는 부담이 되지 않는다. 그러나 개발이 성공할 경우에는 투자에 비해 수익은 매우 큰 것이 이 업계의 장점이다. 다만 중소벤처업체가 북한과 공동으로 소프트웨어 개발에 협력할 경우에는 비록 투자금액이 크지 않더라도 부담이 될 수 있다.

확장성: 삼성전자는 향후 개발성과를 토대로 조선컴퓨터센터 본사와의 소프트웨어 공동개발로 연계시켜 협력을 확대하는 방안도 모색하고 있다. 이를 위해 양측의 전문가로 구성된 개발협의회를 운영하여 개발진행사항을 점검하고 남북간 협력개발 과제를 발굴해 나갈 예정이다.

공공성: 소프트웨어 분야에서의 남북협력은 북한의 정보기술 분야

의 인력 양성에 기여하고 정보기술 관련 여타 부문의 교류·협력을 지원하고 촉진시키는 기능을 가지고 있다. 정보기술부문은 국민경제의 근간을 이루는 하부구조로서 신경망과 같은 성격을 지닌다. 이 부문에서의 교류·협력은 전 분야에 걸친 남북교류·협력 및 활성화의 진전 속도에도 중대한 영향을 미친다. 나아가 반세기 이상 단절되어 온 민족과 문화의 동질성 회복과 통일을 앞당기는 데 매우 효과적인 수단으로서 활용이 가능하다.

외부효과: 남북정상회담 기간 중 윤종용 삼성전자 부회장 등 재계 인사들은 북한 컴퓨터산업의 중추적 역할을 담당하고 있는 평양 조선컴퓨터센터를 방문하고 컴퓨터 및 소프트웨어 분야의 현지 사정을 파악하였다. 대북 경협사업을 이끌어갈 우리측 재계인사들의 조선컴퓨터센터 방문은 북한 당국의 관심이 컴퓨터 소프트웨어를 비롯한 정보기술분야에 집중되어 있음을 보여주는 사례로 향후 이 분야에서 남북협력과 구체적인 실천과제 수행의 가능성을 앞당겨 주었다. 소프트웨어 분야에서의 협력사업을 계기로 기술인력의 교류가 이루어질 것으로 기대된다. 따라서 전문인력 부족으로 어려움을 겪는 우리와 북한간 소프트웨어 기술 교류와 관련해 시너지 효과를 기대할 수 있다.

## IV. 남북경협 모델 설정

### 1. 모델설정 기본방향

#### 가. 현황과 사례의 시사

남북경협의 현황과 문제점을 통해 제시된 향후 남북경협의 추진방향은 남북경협의 새로운 모델이 지향해야 할 방향을 제시하고 있다. 남북한 물자교역의 확대를 위해서는 북한내 생산 및 공급 여건의 개선을 통한 북한산 제품의 안정적인 공급과 함께 국내 수요기반 확충이 요구된다. 위탁가공교역에서도 품목의 다양화, 고부가가치화 및 설비제공형 위탁가공으로의 전환이 이루어져야 한다. 그렇지만 교역부문의 확대를 위해서는 남북경협의 중심축이 교역 중심에서 협력사업(대북 투자)으로 전환되어야 한다.

남북정상회담을 계기로 남북경협은 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 경제협력사업은 북한경제에 대한 전후방 파급효과가 큰 사업부터 우선 시행하고, 중소기업의 대북 진출과 대규모 협력사업을 병행해 나가야 한다. 민간기업은 제조업 중심의 경제협력사업 추진에 역점을 두어야 하지만 북한의 투자 환경 미비에 따른 개별기업의 협력사업 추진에서의 어려움을 해결하기 위해 북한지역에 전용공단을 조성하는 것이 바람직하다.

한편 정부는 북한경제 회생에 관심을 두고 보다 적극적으로 남북경협을 추진해 나가야 할 것이다. 북한의 농업구조 개선 및 사회간접자본 확충 등과 같은 북한에게 경제적인 이익이 보장되고 남북경협

의 기반 조성에 이바지하는 협력사업에 대해서는 정부의 지원과 직·간접적인 참여가 필수적이다.

남북경협 수상업체의 공적 사항과 사례 평가도 남북경협 모델 설정에 시사하는 바가 크다. 수상업체는 지속적인 사업 추진, 북한물품의 안정적인 공급 및 국내 수요 창출, 정보 공유 및 상담을 통한 남북경협의 저변 확대, 위탁가공교역의 거점 확보와 북한에 대한 기술지도, 경제협력사업의 추진 여건 개선 등에 이바지한 공로가 인정되어 표창을 받았다.

금강산관광개발, 남북담배협력, 모니터·PCB 조립, 소프트웨어 공동개발 등 사례를 통해서 우선 발견할 수 있는 것은 이들 모두 사업 자체의 확장성(발전 가능성)이 크다는 점이다. 외부효과 면에서는 인적 교류의 확대, 남북긴장 완화 및 민족 동질감 회복에 기여하는 등의 경제외적인 효과 이외에 부대 사업 및 유관 사업, 시너지 효과를 발휘할 수 있는 사업이 추진되어야 함을 시사하고 있다.

이들 사례는 경제성에서 북한의 저렴한 생산비 및 우수 인력 활용, 국내(남한) 판로의 확보, 유희설비의 이전 등을 통해 수익의 확보가 가능함을 보여주고 있다. 대규모 사업의 경우에는 비록 기업 가치에서 플러스 요인이 있다 하더라도 사업 자체의 수익성이 더욱 중요하다는 사실을 알려주고 있다. 그러나 소규모 기술협력의 경우에는 투자 위험성보다는 기대 수익에 비중을 높게 두어야 할 것이다.

대기업(재벌)의 독점 때문에 중소기업의 역할이 상대적으로 위축되는 경제협력사업은 공공성의 측면에서 바람직하지 않다. 비록 대기업 주도로 사업이 추진되더라도 다수의 중소기업들이 공동 참여하거나 대기업과 중소기업이 상호 협력하는 형태로 진행되어야 한다. 경제협력사업은 참여 기업간 상호 연계 및 협조를 유발하고 북한의 인력 양성 및 기술 이전 등을 통해 북한에 대해 실질적인 혜택을 줄 수 있어야 한다.

### 나. 모델설정 기본방향

이제까지 남북경협은 위탁가공교역을 포함한 물자교역 위주로 진행되어 왔다. 그렇지만 남북경협의 현황과 사례 평가가 제시하고 있는 것처럼 남북경협의 활성화를 위한 새로운 모델은 교역과 협력사업의 병행 또는 협력사업 중심으로의 전환을 요구하고 있다. 다시 말하면 협력사업의 확대를 통해 교역이 확대될 수 있도록 모델이 개발되어야 함을 의미한다. 남북경협 확대를 위한 새로운 모델은 다음 사항을 어느 정도 충족시켜 주어야 할 것이다.

첫째, 북한을 우리의 생산기지로 활용할 수 있어야 한다. 남북경협에서 당장 문제가 되고 있는 것은 북한의 생산 및 공급능력의 한계이다. 반면에 우리는 제3국으로 우리의 경쟁력이 저하된 (사양)산업을 이전해 왔다. 따라서 이러한 산업을 동남아시아, 중국 등 제3국으로 이전하는 대신 북한을 우리의 새로운 생산기지로 활용함으로써 더욱 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 보인다. 사양산업의 이전 및 유희설비의 반출 등을 통해 북한을 우리의 생산기지로 삼을 수 있다. 동시에 대북 지원 및 협력을 통해 북한 자체의 생산 및 공급능력을 확대시켜 나감으로써 북한을 우리의 생산기지로 만들어 나가야 한다.

북한을 우리의 생산기지로 활용하는 데는 판매시장을 고려하지 않을 수 없다. 당분간 우리 시장을 염두에 두더라도 제3시장을 개발해야 한다. 우리 경제가 수출지향형임을 감안한다면 북한에서 생산된 제품의 수출시장이 개척되지 않고서는 생산기지화는 한계에 부딪치게 된다. 따라서 내수 및 수출을 감안한 생산기지화 전략이 요구된다. 장기적으로는 북한의 경제성장을 감안하여 북한시장도 내수에 포함될 수 있도록 생산기지화를 이루어나가야 한다.

둘째, 생산요소의 비교우위를 적절히 반영하여야 한다. 지금까지

남북경협은 절대 우위에 바탕을 둔 남북한 생산요소의 상호보완성을 활용하는 차원에서 진행되어 왔다. 우리의 자본과 기술, 북한의 노동력과 자원 등은 각각 남북한에게 절대 우위에 있는 생산요소라 할 수 있다. 남북경협은 생산요소의 절대 우위에 기반을 두고 추진되어야 함은 물론 비교 우위에 따른 상호보완성도 적극 활용해야 한다.

비록 현 단계에서 전반적인 북한의 기술수준 및 노동력의 질이 우리에게 미치지 않지만 특정 분야에서 북한의 기술인력은 상당한 수준에 도달해 있다. 예를 들면, 북한의 소프트웨어 분야는 다른 분야에 비해 기술 수준이 높고 경쟁력도 어느 정도 갖춘 것으로 평가되고 있다. 이러한 분야에서의 남북경협은 다른 분야에 비해 재원이 크게 소요되지 않는다는 장점도 있다. 생산요소의 비교 우위를 활용한 협력사업을 통해서도 남북한은 상호 이익의 창출과 극대화를 모색해 나가야 한다.

셋째, 북한을 개발하는 방식에 있어서는 특정지역에 대한 집중투자 또는 불균형 성장 방식을 취하는 것이 남북경협의 확대뿐만 아니라 북한경제 성장에도 더욱 바람직한 것으로 보인다. 현실적으로 북한은 체제 안정을 위해 북한 전역에 대한 분산 투자를 허용하지 않을 수 있다.<sup>29)</sup> 투자자의 입장에서 한정한 재원으로 특정지역을 집중 개발한 이후, 이를 거점으로 인근 지역으로 개발을 확대해 나가는 전략적 방안이 보다 효율적인 대안일 수 있다.

특정지역을 중심으로 한 대북 투자 및 개발방식은 북한의 입장에서도 빠른 경제발전을 위해서 필요한 전략일 수 있다. 북한은 개발도

29) 현대경제연구원 이 북한 전문가를 대상으로 실시한 설문 조사(2000.4.17~20)에 따르면, 북한을 개발하기 위해서는 '특정지역 집중투자'(79.6%)가 '분산 투자'(20.4%)보다 더 효과적인 것으로 나타났다. 김정균·박태일, "전문가 100인이 보는 남북정상회담과 남북경협," 『통일경제』 제65호 (2000.5), p. 39.

상국의 일반적인 개발형태인 경공업, 중화학공업, 첨단산업 등과 같은 순서에 따라 발전을 단계적으로 이루어나가는 추격형(catch-up) 모델을 반드시 답습할 필요는 없다. 오히려 도약형(leap frog) 모형을 따름으로써 개발비용 절약과 개발 시기를 단축시킬 수도 있다. 초기에는 경공업 위주의 개발에 중점을 두더라도 남북경협의 장기적인 발전을 위해서는 첨단 기술분야에 대한 협력을 병행하는 것이 바람직하다.

넷째, 공기업과 정부 차원의 역할이 확대되어야 한다. 남북경협의 주체가 민간 차원에 국한될 필요는 없다. 이미 몇 개의 공기업이 남북경협에 참여하고 있지만 여전히 그 역할은 미약한 편이다. 정부차원의 경제협력은 남북담배협력처럼 수익성에 기반을 둔 협력사업(위탁가공교역)에 국한되어 있다. 이런 형태로 진행되는 정부 차원의 협력사업이 확대되어야 하지만, 오히려 정부는 민간 차원의 경제협력 확대를 위한 기반 확충 및 북한경제의 회복을 위한 협력사업을 추진해야 한다.

남북경협은 단순히 경제성에 입각해서 추진되는 것은 아니다. 앞서 경제성, 확장성, 공공성, 외부효과 등을 남북경제협력 사례의 평가 기준으로 제시한 바 있다. 정부 차원의 경제협력은 경제성보다는 공공성의 측면에서 강조되어야 한다. 북한경제 회복 및 남북경협 확대에 기여한다면 정부차원의 경제협력은 본래의 목적에 충실한 것으로 판단할 수 있다. 남북경협에서 정부 차원의 역할이 확대됨으로써 민간 차원의 경제협력 활성화와 외부 효과를 증진시킬 수 있기 때문이다.



## 2. 남북경협 모델 설정

### 가. 계약생산체제 도입

#### (1) 필요성

남북한간의 물자교역은 주로 우리가 북한 제품을 반입하는 형태로 이루어지고 있다. 그렇지만 북한이 생산·공급할 수 있는 물품이 제한된 상황에서 물자교역의 확대를 기대하기란 매우 어렵다. 우리가 북한에서 농수산물, 광산물, 철강·금속제품을 지속적으로 반입하기 위해서는 먼저 북한 내부의 생산 및 공급능력이 개선되어야 한다.

북한산 농산물의 경우 북한은 주식 위주의 농업생산에 치중해 왔기 때문에 기타 농산물의 생산량 자체가 부족한 실정이다. 따라서 우리가 반입할 수 있는 북한산 농산물의 수량과 품목은 매우 제한적이다. 이와 같은 남북한간 농산물 교역을 보다 확대시켜 나가기 위해서는 인적·기술적 교류와 함께 자본이동이 포함된 생산분야에서의 농업협력이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남북한의 농산물 수급상황을 고려하여 상호 보완성이 있는 품목을 선정하고, 과잉생산이 예상되는 품목에 대해서는 계약생산체제의 확립을 통한 교역을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

농산물의 계약생산은 우리의 경우 시장경제체제에 의하여 가격 및 생산물량이 결정되기 때문에 간단한 일이 아니지만, 북한의 경우 중앙계획생산체제이기 때문에 오히려 쉬운 면이 있다. 우리는 만성적인 부족 농산물을 중심으로 북한의 생산여건을 감안하여 해마다 계약재배 품목과 수량을 결정한 후 성공 여부에 따라 단계적으로 이를 확

대해 나갈 수 있다.

남북한 농업협력사업의 하나인 계약재배는 남북한의 농업여건 및 경제현실에 적합한 방안으로 우리의 농산물 수급안정에 기여함과 동시에 북한에게는 외화획득의 기회를 증대시켜 준다. 북한은 남한에 비해 밭과 산간지역이 상대적으로 많아 밭작물(팥, 녹두, 참깨, 고추, 고랭지 작물 등)과 과실류 생산에 유리하다. 북한의 밭과 노동력을 활용하여 잡곡 및 특용작물의 개발 등을 통해 현재 우리가 수입에 의존하고 있는 밭작물에 대한 공급을 증대시킬 수 있다. 북한은 농작물 생산기간 이전에 우리와 계약재배 품목과 수량을 계약함으로써 계획생산체제인 북한농업의 생산 차질을 최소화할 수 있다.

이 경우 우리는 제3국, 특히 중국에서 들여오는 많은 농산물을 북한산으로 대체할 수 있다. 남북한은 인접해 있기 때문에 북한산 농산물을 반입할 경우 제3국 농산물 수입에 비해 운송비 및 부대비용 절감효과도 크다. 무엇보다도 우리 국민은 북한에서의 계약재배를 통해 우리 기호에 맞는 농산물을 공급받을 수 있다.

계약재배 방식을 통해 남북한은 농업관련 기술, 품종 및 인적 교류 효과도 동시에 달성할 수 있으며 이를 토대로 본격적인 농업협력사업을 추진할 수 있다. 우리는 계약재배시 소요되는 영농자재를 북한에 제공함은 물론 이와는 별도로 북한이 필요로 하는 농자재를 공급할 수 있게 됨으로써 북한의 농업생산력 증대에 기여할 수 있다. 동시에 북한에 적정 가격으로 영농자재를 반출할 수 있어 우리의 농업 관련 자재산업에도 활력을 준다. 과부족 농산물에 대한 상호 정보 교환 및 각종 농업관련 교류를 통해 북한 농업구조 개선 및 생산성 향상에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

현단계에서 남북한간 농업협력을 확대시킬 수 있는 현실적인 방안은 농산물의 계약생산재배이다. 이를 통해 우리는 북한에 대해 단순

히 식량 및 영농자재를 지원하는 한계를 극복할 수 있다. 동시에 북한과의 농산물 교역 확대 및 곡물과 연계한 구상무역 등을 통해 북한 농업의 회복에 필요한 각종 영농자재를 북한에 제공할 수 있다. 그리고 남북한간의 농지이용률을 높여 식량 및 사료작물 등의 자급률을 높일 수 있다. 장기적으로는 북한 농업생산구조의 변화를 유도할 수 있고 통일 이후 작부체계의 조정과 농산물 수급안정에 기여할 수 있다.

계약생산체제는 북한의 수산물, 광산물 등 우리가 북한에서 주로 수입하는 품목에 공통으로 적용할 수 있다. 수산물, 광산물의 경우 생산활동에 필요한 장비와 설비를 지원하거나 제공하는 대가로 일정량의 생산물을 공급받는 방안을 강구해야 할 것이다. 계약생산체제의 도입은 위축된 북한의 생산활동을 효과적으로 진작시켜 남북한 물자교역의 확대에 실질적인 도움을 주게 된다.

## (2) 추진방안

계약생산체제는 남북한 협력사업의 초기형태로서 남북한의 산업구조를 보완하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 계약생산은 우리의 수요가 지속적이고 북한의 자원과 기존 시설을 잘 활용할 수 있는 품목에서 이루어져야 한다. 남북한 물자교역의 상업적 거래에서 나타난 것처럼 북한과의 주요 계약생산 품목은 농수산물과 광산물 등이다.

농산물의 경우 북한의 기후와 토질 및 지형에 맞고 우리의 수요가 많은 품목이 계약재배로서 적합하다. 특히 북한에서 재배가 잘되고 국내에 수요가 있는 한약재 등과 같은 품목은 일정지역에서 전문적으로 재배하여 반입하도록 한다. 북한산 농산물이 해외 수입산에 비

해 경쟁력이 있을 때 민간차원의 계약재배는 지속될 수 있다. 따라서 수익성에 기초하여 충분한 타당성 조사를 거친 후 계약재배 품목을 선정해야 한다.

남북한 농업협력사업의 발전을 위해 계약재배는 남북농업부문 공동프로젝트(사업)의 틀 속에서 추진해 나가도록 한다. 우리는 각종 영농관련 비료, 자재, 종자 및 기술 등을 패키지로 북한에 제공하고 북한은 토지와 노동력을 투입하여 농산물을 공동 생산하도록 한다. 산출물은 계약 또는 투입량에 비례하여 배분하거나 다른 물자로 상환하도록 한다. 계약재배에 참여하는 우리 농업단체와 민간기업은 소요자금 일부를 남북협력기금의 보조를 받아 조달할 수 있을 것이다.

계약재배 활성화를 위해서는 북한의 생산여건을 감안하여 우리의 만성적 부족 농산물을 북한의 연간 농산물 생산계획에 반영하고 단계적으로 품목과 물량을 증대시켜 나가도록 해야 한다. 감자 등과 같이 일시에 다량 생산되거나 부패, 변질이 쉬운 품목 및 일시 반입이 곤란한 품목에 대해서는 현지에 보관, 저장 및 가공시설을 갖추어야 한다. 가공공장(예: 감자 전분공장)을 합작방식 등으로 건설하여 부가가치를 높여야 한다.<sup>30)</sup>

북한산 농산물에 대해서는 관세와 수입부과금 면제혜택이 있기 때문에 농산물 반입이 확대될 경우 수입업자와 반입업자 간의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 동시에 북한산 농산물의 대량반입으로 국내 농산물 시장의 교란이 발생할 수 있고 이에 따른 우리 농민의 피해도 나타날 수 있다. 이러한 문제에 대처하고 국내 식품가격 안정을 위해 국내 중소식품업자에게 북한산 농산물을 우선 공급하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 계약재배를 통해 북한산 농산물의 반입 규모

30) 북한이 유엔공업개발기구에 제시한 외자유치 희망 프로젝트 중에는 건강식품, 과일주스 가공공장 등이 포함되어 있다.

가 확대될 경우에 야기될 문제에 대한 각종 대책 방안이 사전에 강구되어야 한다.

계약재배는 농업부문에서 남북한 공동개발의 초기 형태에 해당하는 농업협력의 시범적 성격을 지닌 위탁영농으로 나아가는 전단계라 할 수 있다. 위탁영농을 통해 우리는 농업기술, 종자, 농약, 비료, 영농자재 등을 북한에게 제공한다. 반면 우리는 북한의 특정지역을 임대하고 북한의 노동력을 활용하여 생산된 농산물을 분배받는다. 남북한 위탁영농에는 정부와 민간의 공동참여가 가능하지만 가급적 정부는 영농자재 지원 및 영농기반시설 확충 등에 협력하고 직접적 공동개발은 민간에게 맡기는 것이 바람직하다.

계약재배는 시범적 합영농장과 같은 실질적인 남북농업협력으로 나아가기 위한 토대이기 때문에 앞서 언급한 모든 방안을 통해 이를 활성화시켜 나가야 한다. 농산물 계약재배를 통한 실질적 남북교역의 활성화를 위해서는 북한산 농산물의 반입규제 완화, 전담검역소 설치 및 통관절차 간소화, 농업기술자의 방북과 필요 장비 및 자재 등의 반출요건 완화, 계약재배에 따른 합법적인 절차 마련 등 정부의 정책적 지원이 필요하다.<sup>31)</sup> 정부는 민간차원의 각종 대북 농업지원 및 교류·협력사업에 대한 지원을 강화함과 동시에 정부차원의 대북 농업지원 및 북한농업구조개선을 위한 사업을 병행해서 추진해야 한다.

---

31) 김성훈외 2인, 『민족화해의 첫걸음: 남북경협의 현장』 (서울: 경제정의 실천협의회, 1996.5), p. 189.

## 나. 대북 설비 이전

### (1) 필요성

위탁가공교역은 남북경협 확대의 걸림돌로 작용하고 있는 반입 가능한 북한 물자의 제한 및 북한의 구매력 부족 등을 완화시킬 수 있는 경제협력방식이다. 남북한 물자교류를 활성화시키기 위해서 현재 가장 절실하게 요구되는 분야가 바로 위탁가공교역이다. 그러나 원부자재의 대북 반출과 북한에서 단순 가공한 제품을 재반입하는 임가공형 위탁가공교역은 북한에서 경제적으로 가동할 수 있는 생산설비가 제한되어 있는 등 상당한 제약이 따르고 있다.

단순 임가공형 위탁가공교역의 제약을 극복하기 위해서는 설비의 반출이 수반되는 위탁가공교역의 활성화가 급선무이다. 설비제공형(반출형) 위탁가공교역은 우리의 설비를 북한에 이전해서 위탁가공 사업을 한다는 점에서 임가공형 위탁가공 사업보다 진일보한 형태이다. 동시에 설비제공형 위탁가공 사업은 본격적인 대북 투자의 전단계로서 남북한 경제협력을 산업협력의 차원으로 끌어올리는 발판이 될 수 있다.

최근 국내 경제여건이 악화됨에 따라 유휴설비가 급증하고 있는 상황에서 중고 기계설비의 활용도를 제고시키는 것이 현실적인 과제로 대두되고 있다. IMF 관리체제를 맞아 중소기업의 도산과 내수 부진에 따른 공장가동률 저하로 유휴잉여 산업설비의 규모가 계속 증가하는 추세이다. 이러한 유휴설비가 생산현장에서 고철화되거나 헐값에 거래되면서 사회적으로 중고 산업설비의 재활용에 대한 관심이 높아지고 있다.<sup>32)</sup>

유휴설비의 대북 이전은 경제위기로 제대로 가동되지 못하는 설비

를 북한으로 이전하자는 취지에서 나온 것이지만 국내 기업의 설비가 헐값으로 외국에 매각되던 시점에서는 분명 일정한 의미를 가지는 것이었다. 그렇지만 단순히 과잉설비의 해소라는 측면에서 설비의 대북 이전을 추진하기보다는 경제여건의 변화 등을 감안하여 추진하는 것이 바람직하다. 북한으로 반출되는 설비는 유희설비가 아니더라도 북한에서 보다 효율적으로 활용될 수 있다면 북한으로 이전되어 생산에 투입되어야 할 것이다.

설비반출형 위탁가공교역은 주로 중소기업이 기존의 설비를 북한에 이전하는 형태로 이루어지게 될 것이다. 이 방식은 상대적으로 자금력이 취약한 중소기업이 남북한 경제협력을 고도화시킬 수 있다는 장점이 있다. 동시에 효율적으로 활용되지 못하고 있는 설비를 북한에 이전해서 경쟁력있는 제품을 생산할 수 있으므로 중소기업의 구조조정을 촉진시킨다는 효과도 기대할 수 있다.

설비의 대북 이전을 통한 중소기업의 대북 투자 확대는 북한의 총생산 증가 및 무역수지를 개선시켜 북한경제를 회생시킬 수 있는 방안의 하나이다. 북한은 중화학공업 우선의 산업정책으로 인해 경공업 부문이 매우 낙후되어 있다. 자본재의 노후화로 북한은 국제시장에서 경쟁력있는 제품을 생산하지 못할 뿐만 아니라 자체 수요도 충족하지 못하고 있다. 이런 상황에서 경공업부문의 설비를 북한에 이전하고 이에 따른 생산 및 경영기술을 북한에 전수할 경우 북한은 경공업부문의 육성을 이룰 수 있을 것이다.

---

32) IMF 상황하에서 한때 환차익을 노린 국내 유희설비의 수출이 외국 수입업자에 의해 주도된 적도 있어 활용가치가 높은 산업자산이 헐값에 해외로 유출되어 국내 생산기반을 저해한다는 우려가 나오기도 했다.

(2) 추진방식

(가) 유망분야

설비를 북한에 이전하는 주된 이유 중의 하나가 북한 노동력을 활용하기 위한 것이다. 인건비 비중이 높고 대규모 투자가 요구되지 않는 분야(업종)에서 우선적으로 설비의 대북 이전이 추진될 수 있을 것이다. 이러한 범주에 속하는 분야로는 방직, 봉제의류 등 현재 위탁가공교역이 가장 활발하게 이루어지고 있는 섬유산업을 비롯하여 염색가공, 가죽·신발, 인쇄 등 경공업, 일부 가전제품과 전기·전자부품 등을 들 수 있다. 이들 분야는 높은 임금과 지가상승으로 대부분 경쟁력을 상실하고 있다.

또한 최근 급증하고 있는 유헐설비인 금속공작기계, 가공기계, 전기·정밀기계, 선반기계, 인쇄기계 및 건설중장비 등을 활용할 수 있는 분야의 진출에도 관심을 두어야 한다. 특히 국내 건설경기의 부진으로 건설중장비의 가동률이 크게 떨어짐에 따라 중고 건설장비의 매물이 급증하고 있다. 북한에서는 건설장비의 부족으로 사회간접자본 시설의 구성에 애로를 겪고 있다. 따라서 이들 중고 건설장비의 대북 이전도 적극 고려해 볼 필요가 있다.<sup>33)</sup>

한국은행은 대북 투자의 보완성 분석과 설비 이전의 경제성 분석을 통해 대북 기계반출을 통한 투자의 업종별 유효성을 분석하였다. 이 분석은 신규설비를 통한 투자보다 노후 설비를 이전하는 것이 유리한가 여부를 검토하는 것이다. 이에 따르면 대북 투자에 있어 보완

---

33) 덤프트럭, 굴삭기, 콘크리트 믹서, 로우더 등의 유헐 건설장비의 활용도 제고로 북한 지역내 공단 조성과 도로, 철도, 항만 등 SOC부문에 대한 남북경협의 확대가 가능하다.



성이 크고 노후 설비의 대북 이전의 경제성이 높은 업종으로는 경공업에서 편직업 및 모피제품, 기타 제조업(완구 등 포함)이었으며, 중화학에서는 코크스 및 관련제품, 핵연료가공 등이 선정되었다.

이보다 보완성과 경제성이 다소 떨어지지만 여전히 유망한 것으로 평가된 업종에는 경공업의 방직·직조 및 섬유가공업, 기타 섬유제품, 가죽·가방·마구류, 신발·고무제품과 중화학의 기타화학제품, 일반 및 특수목적용 기계, 기타 가정용기구, 전기공급 및 제어장치 등 주로 기계산업과 관련한 업종과 자동차를 제외한 운송기기 업종이 포함되었다.

#### (나) 추진방식

유휴설비 또는 기존 설비의 대북 이전은 단순 지원 방식, 합작투자 형태 및 설비제공형 위탁가공교역 등 다양한 방식으로 추진될 수 있다. 단순 지원방식의 경우 정부의 재정적인 지원이 뒷받침되어야 하는 문제 외에도 국민들의 반발이 있을 수 있다. 설비의 무상 지원식 대북 이전은 북한이 긴급 요청하는 분야(생필품 제조 등)에 한하여 단기간에 시행되어야 할 것이며, 남북한이 공동이익을 취할 수 있는 방식으로 전환되어야 한다.

설비를 북한에 이전하는 또 다른 방식으로 남북한 합작투자 형태를 고려할 수 있다. 이 방식은 설비만 북한으로 이전하여 투자하는 형태와 설비와 기술인력이 함께 북한에 진출하여 투자하는 형태로 구분할 수 있다. 국내 중소기업의 설비를 북한에 제공하고 북한측은 설비를 가동할 수 있는 공장과 노동력을 제공하여 공동으로 생산하는 방식이다. 생산물은 투입에 비례하여 배분하거나 다른 물자로 상환받을 수 있고 제3국으로 수출할 수 있다. 설비 이전이 합작투자 형

태로 추진될 경우 북한의 산업생산을 근본적으로 높일 수 있다.

북한의 자원·노동력을 이용하는 위탁가공교역의 활성화를 위해서는 설비의 대북 이전이 가장 현실적이고 효율적인 대안이다. 북한의 생산공장에 원·부자재뿐만 아니라 일부 생산설비까지 제공하고 이를 바탕으로 위탁가공교역을 실시하는 것이다. 이것은 전자조립 및 일부 기업에서 추진하여 성공을 거두고 있는 방식으로 절차가 간편하고 합작투자에 비해 위험부담도 적은 편이다.

#### (다) 지원방안

설비의 대북 이전을 통한 남북경협 활성화를 도모하기 위해서는 정부의 적극적인 지원대책이 필요하다. 설비 반출을 계획하고 있는 대부분의 중소기업은 이를 추진하는 데 요구되는 재원이 부족한 실정이기 때문이다.

우선 이전 가능 설비에 대한 정보수집 및 전달체계를 구축해야 한다. 이전 가능한 설비를 보유하고 있거나 설비반출형 위탁가공교역을 추진하고자 하는 업체를 대상으로 유희설비 보유현황, 대북 이전 가능한 설비와 그 규모, 북한 진출 희망 여부와 추진시기 등에 관한 수요조사를 해야 한다. 이러한 정보를 수집·가공, 데이터베이스화하고, 이를 북한측과 공유할 수 있는 정보전달체계를 구축하는 것이 필요하다.

대부분의 중소기업은 설비 반출을 수반하는 협력사업을 독자적으로 추진할 수 있는 자금력을 지니지 못하고 있으며, 사업추진단계에서의 대북 접촉 및 상담 등에 소요되는 거래비용과 위험을 부담할 능력이 없다. 따라서 중소기업이 설비를 북한으로 이전하여 협력사업을 추진할 경우 자금지원방안이 마련되어야 한다.<sup>34)</sup> 중소기업이 자체

설비를 이전하거나 도산한 여타 국내 기업의 유휴설비를 매입하여 대북 사업을 추진할 경우 투자 금액의 일부를 지원하는 방식이 검토되어야 한다.

이를 위해서는 우선 남북협력기금을 적극 활용하되, 이 기금이 설비를 북한에 이전하는 중소기업에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 구체적 방안이 마련되어야 한다.<sup>34)</sup> 중소기업구조개선자금 등 중소기업청의 중소기업 지원자금의 일부를 활용할 수 있을 것이다. 한편 해외투자 기업체에 지원하고 있는 해외시장개척자금, 해외투자자금, 해외대출 등을 설비의 대북 이전을 추진하는 기업에게 지원하는 방안도 검토되어야 한다. 이 밖에도 설비의 대북 이전시 조세감면 규정상의 세제혜택을 부여하거나 무역금융 및 수출보험의 대상으로 허용하는 문제 등 제도적인 보완이 필요하다.

개별 기업은 정보력과 능력 부족 때문에 독자적으로 설비를 북한에 이전할 수 없는 경우도 있다. 다른 한편 이전 가능한 설비를 보유한 기업이 직접 설비제공형 위탁가공교역을 추진할 의사가 없을 수도 있다. 이러한 경우를 대비해서 설비의 대북 이전을 전문적으로 대리하는 전담기구의 설립이 필요하다.

전담기구는 중소기업 지원기관이 주축이 되고 준 정부기구 성격을 가진 반관반민 형태로 운영되는 것이 바람직하다. 이 기구는 설비의 대북 이전을 희망하는 중소기업을 모집하는 한편, 중소기업들의 과당

34) 「유휴설비 대북이전 관련 수요조사 보고서」에 의하면 설비를 이전하는 남북한 경제협력을 추진할 경우 소요되는 비용은 평균 5억 4,900만원으로 나타났으며, 소요자금을 남북협력기금 등 정부로부터 지원받기를 원하고 있는 것으로 나타났다. 최신림·이석기, 「남북한 경제협력 방안」(서울: 산업연구원, 2000), p. 157.

35) 정부는 남북협력기금을 통한 남북한 경제협력 사업자에 대한 지원방침을 발표하였다. 여기에는 설비반출형 위탁가공교역의 비용을 지원대상에 포함하고 있다.

경쟁을 사전에 조율하고 참여업체의 이익을 대변하여 북한측과의 협상에 임하는 등 설비의 대북 이전 관련 창구 역할을 수행한다. 우리의 중소기업과 북한의 해당사업자를 직접 연결시켜 주거나, 중소기업의 유희설비를 매입하여 북한 진출 기업에게 재판매하는 방식으로 사업을 추진할 수 있다.

#### 다. 전용공단 조성

##### (1) 필요성

##### (가) 여건변화

남북한의 경제교류·협력은 1999년의 경우 1998년에 비해 50% 이상 증가하였으나 주로 비거래성 물자의 반출이 급증했기 때문이다. 다만 실질교역(상업적 거래)에 있어서는 위탁가공교역만이 증가했을 뿐이다. 이런 결과는 남북경협을 활성화시키기 위한 대북 직접투자가 여전히 매우 저조함을 보여주고 있다.

최근까지 남북경협 활성화를 위한 대북 직접투자는 당국간 협정부채(투자보장장치, 이중과세방지 등), 북한의 사회간접자본 부족 등과 같은 열악한 투자 환경 등으로 사실상 매우 제한적이었다. 그러나 6.15 남북공동선언을 계기로 북한은 과거 어느 때보다 남북경제협력의 필요성을 인정하는 분위기이고 현재 당국자간 제도적 장치를 위한 협상이 진행중이다.

북한은 1990년대의 지속적인 마이너스 성장으로 부족경제의 악순환이 가중되어 왔다. 이러한 마이너스 성장은 자본 축적이 감가상각을 상회하지 못하기 때문에 발생한다. 북한은 외화부족으로 원자재나

투자재(자본재)를 구입할 수 없기 때문에 생산 가능성이 제약을 받아 왔다. 즉 외화가 부족해 생산이 감소하고, 이 때문에 자본 축적이 이루어지지 않는 악순환이 반복되어 왔다. 이러한 상황에서 벗어나기 위해 북한은 나진·선봉지역을 자유무역지대로 지정하고 외자유치를 시도하였으나 성과를 거두지 못하고 있다.

북한은 새로운 방식의 경제특구를 만들어서 여기에 외국투자를 유치하고자 공단 조성을 계획하고 있다. 북한내 공단 개발은 북한에게는 체제유지와 동시에 제한적 개방에 유리한 사업이다. 북한이 채택하고 있는 공단개발 방식은 외부투자자에게 공단조성에서부터 투자 유치에 이르기까지 전부를 위탁하는 것이다.

북한이 추진하고 있는 공단개발 전략은 ‘프로젝트화 전략’이라 할 수 있다.<sup>36)</sup> 북한은 특정 기업을 선택하여 독점권과 같은 특혜(인센티브)를 제공하는 대신 해당 기업이 공단 개발은 물론 기업 유치까지 담당하게 하고 있다. 이러한 전략은 지금까지 북한이 외자 유치를 위해 사용한 방법 중 가장 강도 높은 전략으로 경제개발에 대한 북한의 강한 의지를 보여주는 것이다. 외부 자본이 유입되어야만 북한은 경제회복을 통한 성장을 이룰 수 있기 때문이다.

북한내 공단 조성은 우리에게서 대북 투자환경을 종합적으로 개선시켜 남북한 경제협력을 활성화시킬 수 있는 가장 효과적인 프로젝트라 할 수 있다. 이미 2000년 8월초 서해안공단사업 후보지로 개성지역이 선정되었다. 경제특구형태의 대규모 개성산업단지 개발을 계기로 남북한 경제교류·협력은 커다란 전환을 맞이하게 되었다.

---

36) 윤덕룡, “북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략,” 『통일경제』 제51호 (1999.3), p. 53

## (나) 경제적 효과

북한지역에 대한 대규모 공단 개발이 우리에게 미치는 경제적 효과는 매우 크다. 단기적으로 공단 건설에 따른 물자와 수요를 확대시켜 우리 경제에 대한 경기부양을 가져오고 유희설비의 활용을 통해 자본의 재생산이 가능해 진다. 또한 저렴한 북한 인력을 고용함으로써 생산비가 절감되어 경쟁력이 제고되고 배후 생산기지의 확보로 우리의 생산 잠재력이 확대되는 등의 효과가 기대된다.

우리 경제는 IMF 관리체제로 편입되면서 고금리 및 긴축 재정으로 인해 수요가 위축되었으며 기업들의 도산 및 구조조정에 따른 실업의 증가로 국내 수요는 더욱 감소하였다. 경제상황이 호전되면서 국내 수요가 다시 살아나고 있었으나 최근 주가 폭락, 고유가, 물가 상승 등으로 향후 경제에 대한 불안과 위기의식이 팽배해지고 있다. 이와 같은 상황에서 북한내 공단개발은 물자와 노동력의 수요를 확대시켜 경기부양의 효과를 가져오게 할 것이다.

북한 지역내 공단 개발을 위해서는 여기에 필요한 설비들의 대북 이전이 필수적이다. IMF 관리체제로 이행하면서 우리 경제는 과거 어느 때보다 유희 설비의 증가가 빠른 속도로 진행되었으며 부도기업들의 생산 설비도 방치되고 있다. 건설경기의 부진으로 건설중장비의 가동률이 크게 떨어짐에 따라 중고 건설장비의 매물이 쌓여 있는 실정이다. 더구나 정보기술(IT)산업이 새롭게 부각됨으로써 굴뚝산업으로 통칭되는 구산업들에 대한 매력도 감소하고, 이에 따라 기존 설비의 활용은 낮아지고 있다. 이러한 유희 설비의 대북 이전은 결국 해체된 자본의 수명이 연장되는 결과를 초래하여 자본의 재생을 통해 전체적인 부를 증가시킨다.

일본을 비롯한 주요 선진국들은 국내 제품의 생산비용이 상승함에

따라 해외로 생산기지를 이전해 왔다. 이것은 생산기지를 제공하는 개발도상국과 생산기지를 이전하려는 선진국의 이해가 일치하기 때문에 가능하다. 개발도상국은 빠른 경제성장을 이루기 위해 선진국 자본을 적극 활용해야 하는 입장에 놓여 있기 때문이다. 우리 기업들도 인건비 비중이 높아 경쟁력을 상실한 사양산업들을 동남아시아 및 중국 등으로 이전함으로써 활로를 모색해 왔다.

우리 기업은 제품의 국제경쟁력을 향상시키기 위해 생산과정의 일부를 북한에 이전할 수 있다. 노동집약적 산업의 상당 부분을 북한에 이전함에 따라 단기적으로는 임금을 절감할 수 있고 이에 따른 생산비 절감으로 국제경쟁력 향상과 수익성이 제고될 수 있다. 동시에 우리는 완제품 생산에 필요한 배후 생산기지를 확보하고 이로 인해 북한 지역에 비해 부가가치가 높은 생산 공정에 주력할 수 있게 된다. 따라서 공단 개발을 통해 우리의 전반적인 생산 능력과 잠재력이 확대될 수 있다.

아직까지 우리는 북한의 노동력에 대한 수요와 공급, 즉 노동시장에 대한 정보에 있어 매우 취약하다. 그렇지만 공단 개발로 북한에 투자하는 기업은 북한 노동력을 의무적으로 고용해야 한다. 북한에 공단이 조성되면 우리 기업들의 진출이 늘어나 생산 거점이 확보되고 이를 중심으로 북한 내에 인적·물적 네트워크가 형성된다. 따라서 공단 개발은 북한 인력과 노동시장에 대한 노하우를 집적하는 계기를 제공한다.

북한은 외화부족으로 우리 제품을 구입할 여력이 없을 뿐만 아니라 체제상의 이유로 우리 제품의 구입을 기피해 왔기 때문에 우리 제품에 대한 시장으로서 북한의 역할은 지금까지 거의 미미했다. 그렇지만 향후 북한 경제의 성장이 촉진됨으로써 구매력이 제고되고, 체제의 긍정적인 변화가 일어나 우리 제품에 대한 거부감이 희석될

경우 북한은 우리의 중요한 시장으로 바뀌게 될 것이다. 우리는 공단 개발을 통해 미리 북한 경제의 잠재적인 수요 경향을 파악할 수 있기 때문에 장래 북한 시장을 선점하는 데 매우 유리한 위치에 있게 된다.

한편 북한내 공단 개발에 따르는 부정적인 측면도 예상할 수 있다. 먼저 북한내 공단 개발로 인한 투자 수요의 증가는 자본의 회소성을 배가시킬 수 있다. 대규모 자금이 북한 공단 개발에 투입될 경우 국내 자본시장의 이자율 상승으로 국내 투자가 위축될 수 있다. 초기 사회간접자본에 대한 투자나 공단 건설에 소요되는 비용은 회임기간이 길어 과실의 획득까지 재정 부족 문제를 야기할 수 있다.

또한 기업들의 대북 진출이 북한의 저임금을 활용한 노동집약적 산업에 치중될 경우 국내기업들의 구조조정이 둔화될 수 있다. 생산기지의 대북 이전을 통해 단기적으로 우리 기업들은 노동집약적 산업을 유지할 수 있게 된다. 그렇지만 기업들이 구조조정 압력의 완화로 인해 기술개발 등에 소홀하게 된다면 이 산업은 국제경쟁력의 약화를 가져와 장기간 지속은 어렵게 된다.

북한은 현재 생산성이 매우 낮은 설비를 보유하고 있으나 이를 대체하기 위한 자본 여력이 전무한 실정이다. 공단개발로 북한은 사회간접자본이 증가하고 우리와 외국기업의 투자로 인해 자본 설비가 증가하게 된다. 공단 건설은 필연적으로 더 높은 생산성을 가진 자본설비의 증가를 가져와 북한 경제성장의 원동력이 된다. 동시에 고용 및 소득증대가 이루어지고 새로운 수요도 창출된다.

북한 기업 대부분은 원자재의 부족으로 조업이 제한받거나 중단되고 있다. 우리 기업이 북한내 공단에 진출할 경우 북한의 원자재 부족현상은 상당부분 완화될 것이다. 우리 기업은 북한 공단내에서 생산활동을 목적으로 원자재를 공급하지만 일부 품목을 북한 내에서



조달하기 위해서는 이에 필요한 원자재를 공단 외부지역에 동시에 공급해야 한다. 또한 원자재를 구입할 수 있는 외화가 공단을 통해 북한에 공급되기 때문이다.

투자 자본이 공단 내에 유입되면 북한은 상품의 품질 및 디자인을 개선하는 등 새로운 생산 기술을 받아들일 수 있다. 우리의 생산 및 경영기술은 북한에 도입되는 설비와 함께 현장 교육을 통해 자연스럽게 북한 노동자에게 전달된다. 예를 들면 납기일 완수, 노동력의 조절 및 생산라인 재조직 등을 통한 생산성 향상과 같은 효율적인 경영기술을 익히게 된다.

북한의 구매력을 고려할 때 공단에 진출한 기업들은 대부분 우리 시장이나 제3국 시장을 겨냥한 제품을 생산할 것이다. 결국 공단내 생산품의 대부분이 북한 외부로 반출됨으로써 북한의 국제수지 개선이 예상된다. 동시에 북한은 공단내 투자기업을 통해 간접적으로 세계 시장의 수요 경향과 신기술에 접할 수 있는 등 세계시장에 연계되는 효과도 얻게 된다.

## (2) 추진 방식

### (가) 생산형식

북한내 전용공단에 진출한 우리 투자자들의 생산형태는 임가공 형식의 생산이나 이보다 진일보한 외부공정(outward processing)의 형식이 바람직하다. 그 이유는 무엇보다 북한 내에서 생산 원자재를 공급받기가 용이하지 않고 판로면에서도 당장은 북한산 상품은 해외 수출시 관세 등에서 불리한 위치에 놓여 있기 때문이다. 그리고 일정 부분의 생산이 남한에서 이루어지므로 부가가치를 증대시킬 수 있다.

일부 공정만을 북한에 이전하기 때문에 이 사업에 대한 북한의 자의적인 개입과 불필요한 시비가 줄어들게 된다.

단기적으로 생산과정의 일부분을 북한에 이전하는 것이 바람직한 데 이와 관련 북한내 공단에서 담당하게 될 외부공정에는 다양한 방식이 존재한다. 첫째, 우리 기업들이 제공하는 원자재 가공, 둘째, 우리 기업이 제공하는 디자인 및 모형에 따른 생산, 셋째, 우리 기업이 제공하는 반제품의 조립 생산, 넷째, 우리 기업이 제공하는 설비로 우리 기업이 사용할 부품 및 반제품 생산 등이다.<sup>37)</sup>

홍콩과 중국은 이러한 외부공정 형태의 생산 협력을 통해 부존 자원의 상이함에 기인하는 비교우위를 적절히 활용해 왔다. 홍콩은 중국의 값싼 노동력과 광대한 토지를 저렴하게 이용하여 가격경쟁력을 회복할 수 있었으며 중국은 홍콩의 자본과 기술을 도입할 수 있었다. 또한 짧은 거리로 인해 거래비용과 수송비용이 낮았으며 정부의 적극적인 정책 협조를 통해 관세나 세금, 규제 등에서 기업에 우호적인 조건이 제공되었다.

전용공단을 통해 남북한 사이에도 홍콩과 중국의 이러한 관계가 유사하게 나타날 수 있다. 부존 자원 및 생산요소의 차이에서 발생하는 비교 우위의 활용 가능성은 남북한간에도 충분히 존재한다. 그렇지만 남북이 접하고 있음에도 불구하고 과도한 거래비용과 수송비 부담, 당국간 협력 문제에 있어서는 신속한 개선이 요구된다. 이러한 문제의 해결은 경의선 복원 및 남북연결도로 개설, 그리고 당국간 제도장치 마련을 위한 실무 접촉을 통해 진행되고 있다.

---

37) 윤덕룡, “북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략,” p. 62.

(나) 진출 분야<sup>38)</sup>

우리 기업은 경제적인 측면과 안보적인 측면을 고려하여 북한내 공단에 진출하여야 한다. 경제적인 측면에서는 각 업종별 집약도, 기술수준, 투자규모, 공사기간 및 자금회수기간 등을 고려하여 대북 진출에 따른 투자손실 파급도를 최소화하여야 한다. 안보적인 측면에서는 각 업종별로 군용으로서의 전용가능성을 고려하여 방산물자 관련 산업, 전략적으로 기술이전이 곤란한 산업(신소재, 전자장비, 센서 및 레이저 등)의 진출은 자제하는 것이 바람직하다.

먼저 단기적으로는 소규모 경공업 위주의 진출이 우선 고려 대상이다. 구체적으로 노동집약적이며 제조원가 중 인건비의 비중이 큰 부문, 투자손실 파급도가 작은 소규모 자금 소요 부문(1,000만 달러 이내), 1년 이내의 공사기간과 빠른 자금회수가 용이한 부문, 그리고 북한과의 산업기술격차가 작은 부문이 여기에 해당된다.

단기적으로 공단 진출에 가장 바람직한 분야로는 역시 섬유산업과 단순 조립형 전자산업이 유력하다. 이들 분야는 노동집약적 산업으로 산업구조면에서 국내에서 더 이상 이윤 창출이 힘든 사양화된 산업이다. 우리 기업들은 이들 분야에서 생산비용이 저렴한 제3국으로 이미 진출하였거나 진출을 모색하고 있다. 이들의 유희·과잉설비를 북한으로 이전하여 생산에 투입하면 남북한 모두에게 이익을 가져다 준다. 노동집약적 산업이면서 토지 수요가 높거나 수송이 편리한 산업이 북한내 공단 진출의 일차 대상이다.

중기적으로는 기술집약적 경공업 또는 부분적으로 중공업의 진출을 모색할 수 있다. 숙련노동을 필요로 하거나 약간의 기술을 필요로

38) 박태호, “주요 산업별 대북한 진출유망업종 선정방안,” 『통일과 국토』 (2000년 가을호), pp. 41~42.

하는 부문, 투자손실 과급도가 다소 큰 중규모 자금(1,000~5,000만 달러) 소요부문, 그리고 1~2년의 공사기간과 1~2년 이내에 투자자금의 회수가 용이하다고 인식되는 부문에 대한 진출을 고려할 수 있다.

장기적으로는 기술·자본집약적 중공업 부문에 대한 진출을 검토해 볼 수 있다. 국내 기업의 투자손실 과급도가 큰 대규모 소요자금(5,000만 달러 이상) 요구 부문, 장기간의 공사기간과 투자회임기간이 소요되는 부문, 기술집약 및 고부가가치 생산부문 등이 포함된다.

#### (다) 협력체제

북한에 대한 투자는 아직까지 시장경제적 논리에만 의존하기에는 상당한 위험을 내포하고 있다. 토목공사를 비롯하여 전기, 용수 등의 공급을 위한 제반시설 등 공단 조성을 개별기업 수준에서 담당하기는 매우 어렵다. 뿐만 아니라 많은 자본과 긴 사업기간이 소요되는 공단 조성에는 경우에 따라 수많은 기업들이 관련하게 된다. 따라서 공단 조성사업을 특정 기업이나 그룹이 주체가 되어 추진하더라도 이 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 정부에 의한 실질적인 조정이 필요하다.

공단조성사업은 이를 주도적으로 추진하는 기업(그룹)과 함께 한국 토지공사 등 관련 공기업, 입주예정기업 등이 포함되는 협의기구를 초기부터 구성하여 면밀한 계획아래 효율적으로 시행해 나가야 한다. 정부는 전면에 나서지 않더라도 필요하다면 사업의 타당성을 검토하고 효율적인 추진을 위한 조정 역할을 담당해야 한다. 동시에 자금 지원을 매개로 사업에 대한 직접 당사자로 참여할 수도 있다.

특히 공단조성사업은 사업의 안정성과 지속성이 보장되어야 한다. 대우그룹의 예에서 나타났듯이 개별기업 차원에서 북한내 사업을 추

진할 경우 안정성의 확보가 용이하지 않다. 정부는 가능한 모든 방안을 강구하여 공단조성사업의 지위를 당국간 차원에서 보장받도록 노력해야 한다. 최소한의 안정성이 확보되지 않는다면 공단사업 자체를 재검토하는 등 강력한 대처도 필요하다.<sup>39)</sup>

공단 조성사업은 중소기업들을 통한 남북한 경제협력 활성화를 위해서도 매우 적절한 수단의 하나이다. 대기업들은 독자적으로 남북한 경제협력 프로젝트를 추진할 능력을 갖추고 있다고 할 수 있다. 그러나 중소기업이 개별적으로 투자를 중심으로 북한과의 경제협력사업을 추진하는 데는 한계가 있다. 따라서 북한내 공단에 진출하는 기업들이 유기적인 협력체제를 갖추는 것도 안전하고 효율적인 투자를 위해 중요하다.

중소기업이 개별적으로 대북 협력사업을 추진할 경우 과중한 부담과 위험이 따르지만 공단을 통한 공동진출의 경우 위험의 분산 등 안정성 확보가 용이하다. 중소기업들은 개별 기업 단위로 공단 내에 진출하기보다 조합단위로 공동 진출하는 것이 유리할 수 있다. 이 경우 기업간 노동력을 협조하거나 원자재 조달 등에서 규모의 효율성을 추구할 수 있기 때문이다.

39) 공단의 안정적인 운영을 위해 1) 공단의 성격(자유무역지대, 경제특구 등)과 입주업체의 법적 지위에 관한 사항, 2) 출자방식, 경영권 범위, 분쟁조정, 이익배당 및 송금에 관한 사항, 3) 노동조건(임금, 고용형태, 노무관리)에 관한 사항, 4) 인력 및 물자의 수송에 관한 사항, 5) 공단 내에서의 남한과의 통신문제 등에 관한 남북한 합의가 필요하다. 그리고 남북 공동의 공단관리사무소를 설치, 세부적인 제반사항을 관장하는 것도 요구된다. 서제일, 『남북한 경공업 분야의 협력증진 방안』 (서울: 산업연구원, 1994), pp. 115~116 참조.

## 라. 정보기술산업 협력

### (1) 필요성

북한은 외부의 지원과 경제협력이 없다면 당면한 경제난을 극복하는 것이 불가능하지는 않더라도 매우 어려운 일이다. 생산시설이 낙후되었고 내부 투자재원이 고갈된 상태에서 1950~60년대 식의 대중동원으로 경제회생을 도모하는 데는 한계가 있다. 북한은 우리와의 경제협력 및 선진국 등 국제기구와의 경제교류를 확대하기 위해서 정확한 정보의 제공과 합리적인 행위를 하지 않을 수 없다. 북한은 자체 생산성의 향상과 외국 자본의 유치를 위해서 정보교류의 폭을 확대해야 한다.

남북한 경제 및 산업 발전 격차, 최근 세계적인 기술혁신 동향, 북한의 기초과학 수준 등을 종합적으로 감안할 때, 남북경협에서 단순히 생산요소의 보완성에 기반을 둔 협력사업만이 추진되어서는 곤란하다. 비록 북한의 기술수준과 노동의 질이 우리에게 비해 낮은 수준에 있다 하더라도 잠재력이 있는 분야에서는 이를 적극 활용해야 할 것이다. 즉 북한경제 회복과 남북경협 확대에 직접 효과를 가지는 전통적인 제조업 중심의 협력사업과 함께 21세기에 맞는 지식과 정보를 기반으로 하는 새로운 산업 분야에서의 경제협력도 함께 추진되어야 한다.

남북관계가 과거와는 달리 보다 합리적이고 실리 중심으로 이루어질 수 있는 기반이 형성되고 있다. 21세기 정보화시대에서는 남북 모두에게 정보통신기술의 발전은 매우 중요하다. 이 분야에서의 기술 격차가 커질수록 향후 문제가 확대되고 통일비용도 더 늘어나게 될 것이다. 지식정보화 시대의 도래로 우려되는 남북한간 극심한 정보

격차를 줄이기 위해서 정보기술 분야에서의 남북한 협력이 요구된다.

북한과의 협력사업에 참여하는 기업은 어떤 사업이건 간에 기본적으로 인터넷을 비롯한 정보통신망을 크게 활용할 수밖에 없다. 북한 주민이 정보 통신기기를 능숙하게 다룰수록 기업체의 생산성은 그만큼 높아진다. 대북 진출기업들이 북한 주민으로 하여금 지식정보화 시대에 대비토록 하는 것은 합리적인 이윤 추구행위라 할 수 있다. 남북경협에 종사하는 기업은 북한 주민들의 지식정보화 교육에 힘을 기울일 필요가 있다. 이것은 남북한의 문화 동질화에도 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

정보통신 기술분야에 대해서는 남북한 모두 그 중요성을 인정하고 국가정책으로 강력히 추진하려는 의지를 보이고 있다. 북한은 고급장비와 자본을 많이 필요로 하는 하드웨어 분야를 집중 육성하는 것이 어렵기 때문에 소프트웨어 분야에 주력하고 있다. 우리는 그 동안 메모리 분야에서 세계시장을 주도할 정도로 앞서 있으나 소프트웨어 산업이 상대적으로 뒤쳐진 상태이다. 이와 같이 남북한은 정보통신 관련 산업에서 상호 보완성을 결합할 수 있는 기본적인 여건은 갖추고 있다.

남북경제협력은 생산요소의 상호보완성뿐만 아니라 기술적 상호보완성에 기초해야 한다. 북한이 선호하는 협력사업에는 첨단 기술 이전이 가능한 분야도 포함되어 있다. 이러한 분야에서의 협력사업은 북한의 정책적 지원에 힘입어 그만큼 성공 가능성이 높다고 할 수 있다. 북한이 정보기술 관련 소프트웨어 개발에 힘을 기울이고 있는 만큼 우리가 필요로 하는 소프트웨어를 북한에서 개발하고 구매를 장려하는 것도 적극적으로 고려해야 할 것이다.<sup>40)</sup>

40) 정보기술산업 협력차원에서 북한과 공동 개발하거나 북한에서 우선 개발할 수 있는 소프트웨어의 대표적인 사례로 한의학 관련 프로그램 및

## (2) 추진 방식

정보기술산업에서의 남북경협을 위해서 첫째, 무엇보다 정보통신기술분야에서의 교류가 선행되어야 한다. 제3국에서 개최되는 정보통신기술분야 학술회의에 남북한이 참여하여 토론하거나, 이 분야 학술회의를 남북한이 공동 주최해야 한다. 남북 공동의 정보통신기술연구소의 설립 및 공동연구·개발·상품화, 정보통신 과학기술자의 상호 왕래 등이 이루어져야 한다.<sup>41)</sup>

둘째, 북한에 대한 통신 인프라에 대한 지원이 선행되어야 한다. 북한은 소프트웨어 분야에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으나 정보화에 필수적인 정보통신을 포함한 하드웨어 분야의 기술과 인프라에 매우 취약하다. 남북 정보화의 균형적 발전을 위해 긴요한 것은 정보화 수준의 격차를 줄이고 정보화 수준을 함께 제고시켜 나가는 것이다. 이를 위해 북한의 낙후된 하드웨어 분야에 대한 기술과 인프라에 대한 체계적이고 적극적인 지원과 정보기술 협력을 활성화시켜 나가야 한다.

정보기술산업 협력에는 남북 정보통신망의 연결이 중요하다. 이를 위한 필수적인 전제인 유무선 통신 회선과 인터넷 등 북한의 정보통신 인프라가 구축되어야 한다. 정보의 자유로운 이동, 정보화의 균형적인 발전을 위해 북한의 정보통신 인프라에 대한 체계적인 지원이 필요하다. 호환성 확보를 전제로 전화교환기 교체와 광섬유 케이블 공사 등 북한의 통신망 현대화 사업에 적극적인 지원이 따라야 한다. 북한의 통신망 현대화 사업에 대한 지원과 협력에는 정부와 민간기

---

교육·오락용 프로그램 등을 들 수 있다.

41) 박찬모, “북한의 정보통신 기술 수준과 남북 협력 방안,” 『통일경제』 제 55호 (1999.7), pp. 75~77.



업의 적절한 역할 분담이 요구된다. 정부는 공공적 측면의 사업을, 기업은 상업적 측면의 사업을 추구하는 것이 바람직하다.

셋째, 정보통신 기기산업에 대한 남북한 정보기술 협력이 필요하다. 당분간 가장 유망한 협력방식은 원부자재와 설비제공형 임가공사업일 것이다. 그러나 종래 북한의 저임 노동력을 활용한다거나, 우리가 부족한 인적 자원을 북한에서 아웃소싱한다는 발상은 곤란하다. 현 단계에서 남북한 정보기술의 상호 협력 가능성이 가장 높은 분야는 소프트웨어 부문이다. 소프트웨어의 남북 공동개발, 대북 위탁 개발 및 디지털 콘텐츠 사업이 가능하다. 우리의 하드웨어 기술과 북한의 소프트웨어 기술, 우리의 응용 기술 및 첨단 기술과 북한의 기초 과학기술, 우리의 자본 및 마케팅 능력과 북한의 기술 접목 등도 협력 대상이다.

남북한 소프트웨어 협력의 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 북한에 대한 하드웨어 관련 장비 반출과 기술 이전이 필수적이다. 그러나 소프트웨어를 포함한 정보기술산업 관련 장비와 기술의 대북 반출에는 제도상 많은 어려움이 있다. 우리는 ‘전략 물자 수출입 공고’를 통해 바세나르협약에 협조하고 있다. 이것은 남북 정보기술산업 협력의 활성화를 가로막는 가장 큰 제약요인이다. 현재 펜티엄급 이상 PC를 포함해 군사용으로 전용될 가능성이 있는 핵심 정보기술 관련 장비와 기술의 대북 반출은 사실상 불가능하다.<sup>42)</sup>

넷째, 북한내 첨단산업단지를 조성하도록 협력한다. 북한은 금강산 지역에 이어 신의주에 소프트웨어 단지를 조성하고, 평양시 대동강구역 탑계동 일대에 첨단전자산업단지를 조성하는 계획을 추진 중에 있는 것으로 알려져 있다.<sup>43)</sup> 북한이 이러한 첨단산업단지를 조성하면

42) 이태섭, “북한의 정보기술 산업 현황과 남북 협력 과제,” 『통일경제』 제 68호 (2000.8), pp. 12~20.

서 기대하는 것은 선진 기술 및 관리 방법의 습득이라 할 수 있다.

북한은 정보기술산업의 육성 가능성이 높다고 판단했기 때문에 단지 조성을 통해 집적효과를 통한 시너지 효과를 기대하고 있다. 북한이 정보기술산업단지를 조성하기 위해서는 무엇보다 남북한 협력이 필수적이다. 남북한 정보기술산업 협력의 활성화를 위해 북한이 계획하고 있는 이들 지역이 경제특구로 지정되어 첨단산업 유치에 성공할 수 있도록 우리의 적극적인 자세가 필요하다.

---

43) 금강산밸리(가칭)는 북한의 조선아시아태평양평화위원회 요청으로 이루어지는 것으로 금강산 지역에 실리콘밸리와 같은 첨단기술 연구단지를 조성하는 것이다. 주요 내용은 현대가 마스터플랜을 짜고 시설을 제공하는 형태로 금강산밸리를 조성하고, 북한의 기술인력을 활용해 첨단기술 연구개발을 공동으로 추진하는 것이다.

## V. 요약 및 맺음말

격변하는 남북관계의 소용돌이 속에서 남북경협은 지난 10여년 동안 중단되지 않고 지속되어 왔다. IMF 경제위기를 맞이하여 물자교역이 감소하기도 하였으나 전반적으로 남북경협은 확대 추세를 유지하였다. 그러나 남북경협을 돌이켜 보면 그 내부에 여러 가지 문제들이 발견되고있다.

남북경협이 안고 있는 문제로는 실질교역의 위축, 평균교역규모의 감소, 교역품목구조의 제한, 법·제도적 장치 부재 및 경제협력사업 부진을 들 수 있다. 이런 문제들이 개선되지 않는다면 남북경협의 발전을 기대할 수 없을 것이다. 따라서 남북경협은 변화된 여건에 상응하면서 교역부문에서 협력사업으로 남북경협의 중심을 전환시켜 나가야 한다.

남북정상회담을 계기로 남북경협은 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 경제협력사업은 남북경협 확대 및 북한경제에 대한 전후방 과급 효과가 큰 사업부터 우선 시행해야 한다. 이를 위해 민간기업 차원에서는 제조업 중심의 협력사업 추진에 역점을 두어야 한다. 그러나 북한의 투자 환경 미비로 인해 개별기업의 대북 투자는 현실적인 어려움이 있기 때문에 북한지역에 전용공단을 조성하는 것이 바람직하다. 정부 차원에서도 남북경협 기반 확충 및 북한경제 회복을 지원하기 위한 협력사업을 조속히 추진해야 한다.

남북경협 수상업체는 지속적인 사업 추진, 북한물품의 안정적인 공급 및 국내 수요 창출, 정보 공유 및 상담을 통한 남북경협의 저변 확대, 위탁가공교역의 거점 확보와 북한에 대한 기술지도, 경제협력

사업의 추진 여건 개선 등에 이바지한 공로가 인정되어 표창을 받았다. 이들 수상업체의 공적 사항은 남북경협이 지향해야 할 추진방향을 제시하고 있다.

한편 남북경협 사례는 바람직한 남북경협 모델 설정에 있어 시사하는 바가 크다. 이들 사례를 통해 발견할 수 있는 것은 사업 자체의 확장성과 외부효과가 크다는 점이다. 경제성 면에서는 북한의 저렴한 생산비 및 우수 인력 활용, 국내 판로의 확보, 유희설비의 이전 등을 통해 수익의 확보가 가능함을 보여주고 있다. 그러나 대규모 사업의 경우 비록 기업 가치의 증대 요인이 있다 하더라도 사업 자체의 수익성이 더욱 중요하다는 사실을 알려주고 있다. 또한 대기업의 독점 때문에 중소기업의 역할이 위축되는 협력사업은 공공성의 측면에서 바람직하지 않은 것으로 나타났다.

남북경협의 현황과 문제점 및 사례 평가가 시사하고 있는 것처럼 남북경협의 활성화를 위한 새로운 모델은 교역과 협력사업의 병행 또는 협력사업 중심으로의 전환을 요구하고 있다. 이것은 협력사업의 확대를 통해 교역 및 전반적인 경제교류·협력이 확대될 수 있도록 모델이 개발되어야 함을 의미한다.

이러한 남북경협의 새로운 모델을 설정하기 위해서는 4가지 기본 방향이 어느 정도 충족되어야 한다. 모델설정의 기본방향은 ① 판매 시장을 고려하면서 북한을 우리의 생산기지화, ② 남북한 생산요소의 비교 우위에 따른 상호보완성의 적극 활용, ③ 북한의 개발 방식에 있어서 특정지역에 대한 집중투자 또는 불균형 성장, ④ 공기업과 정부 차원의 역할 확대를 요구한다.

남북경협의 새로운 모델로서 계약생산체계의 도입, 대북 설비 이전, 전용공단 조성 및 정보기술산업 협력을 들 수 있다. 계약생산체계의 도입을 통해 우리가 북한에서 반입하는 주종 품목인 농수산물,

광산물, 철강·금속제품의 북한내 생산·공급능력을 제고시킬 수 있다. 이와 같이 계약생산은 위축된 북한의 생산활동을 효과적으로 진작시켜 남북한 물자교역의 확대에 실질적인 도움을 주게 된다.

대북 설비 이전은 위탁가공교역의 활성화뿐만 아니라 남북경협을 산업협력의 차원으로 끌어올리기 위해서도 필요하다. 북한으로 반출되는 설비는 유희설비가 아니더라도 북한에서 보다 효율적으로 활용될 수 있다면 북한으로 이전되어 생산에 투입되어야 한다. 대북 설비 이전을 통해 우리 중소기업은 북한과의 협력사업을 고도화할 수 있고 북한은 경공업부문의 육성을 이룰 수 있을 것이다.

북한내 전용공단 조성은 대북 투자환경을 종합적으로 개선시켜 남북경협을 활성화시킬 수 있는 가장 효과적인 프로젝트이다. 전용공단 조성은 우리 경제에 경기부양, 자본의 재생산, 생산비 절감을 통한 경쟁력 제고, 배후 생산기지 확보 등의 효과를 제공한다. 북한에게는 사회간접자본 및 자본 설비의 증가, 고용 및 소득 증대, 새로운 수요 창출 등으로 경제성장의 원동력이 된다.

정보기술산업에서의 남북한 협력은 남북경협의 새로운 모델 설정에서 유용하다. 북한의 기술수준과 노동의 질을 활용해 21세기에 맞는 지식과 정보를 기반으로 하는 새로운 산업 분야에서의 경제협력이 필요하다. 이러한 기술적 상호보완성에 기초한 정보기술산업에서의 협력사업은 북한의 정책적 지원에 힘입어 성공 가능성이 높다고 할 수 있다.

이상에서 제시된 새로운 모델이 남북경협에 순조롭게 적용·확대된다면 향후 남북경협의 발전과 북한의 경제성장에 기여하는 바는 지대할 것이다. 우리가 무엇보다도 염두에 두어야 할 것은 남북경협의 주체인 민간기업 및 정부가 새로운 모델을 조속히 실천할 수 있을 것인가 하는 문제이다.

우리 내부에는 수많은 장애물이 새로운 남북경협 모델의 적용을 가로막고 있다. 우리 경제는 IMF 관리체제에서 벗어났지만 현재 또 다른 위기상황에 직면하고 있다. 이런 경제위기 속에서 얼마나 많은 기업들이 새로운 모델을 추진할 수 있을지 의문이다. 정부 또한 얼마나 적극적인 자세로 남북경협의 여건 조성을 위한 협력사업을 수행할 수 있을지 미지수이다.

남북경협의 새로운 모델을 실천하기 위해서 우리 국민과 기업, 정부는 협력하여 경제위기에서 벗어날 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 동시에 남북경협이 남북한의 경제 발전과 공존공영에 필수적임을 인식해야 한다. 남북경협에 대한 국민적인 공감대가 형성된다면 비록 경제상황이 어렵더라도 새로운 모델의 적용은 확산될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김성훈 외. 『민족화해의 첫걸음: 남북경협 의 현장』. 서울: 경제정의실천협의회, 1996.5.
- 동용승·서양원. 『남북경협 이렇게 풀자』. 서울: 삼성경제연구원, 1995.
- 박석삼. 『설비이전을 통한 대북투자의 제조업종별 경제성 분석』. 서울: 한국은행, 1999.
- 박진 외. 『전환기의 대북정책과 남북경협』. 서울: 한국개발연구원, 1998.
- 산업연구원. 『남북한 산업구조조정과 산업협력방안』. 서울: 산업연구원, 1995.
- 서제일. 『남북한 경공업 분야의 협력증진 방안』. 서울: 산업연구원, 1994.
- 유한수·이영선. 『북한기업 진출전략』. 서울: 도서출판 오름, 1997.
- 최신림·이석기. 『남북한 경제협력 방안』. 서울: 산업연구원, 2000.
- 한국개발연구원. 『남북경협, 지난 10년의 평가와 향후 과제』. 서울: 한국개발연구원, 1998.
- 한국산업은행. 『북한의 산업』. 서울: 한국산업은행 남북경협실, 2000.

### 2. 논문

- 김도경. “정경분리하에서의 남북한 교류·협력 실천가능분야.” 『대북정

- 경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 김정균·박태일. “전문가 100인이 보는 남북정상회담과 남북경협.” 『통일경제』 제65호 (2000.5).
- 동용승. “효율적인 대북투자방안.” 『효율적인 대북투자』. 서울: 고려대학교 평화문제연구소, 1997.
- 박태호. “주요 산업별 대북한 진출유망업종 선정방안.” 『통일과 국토』 (2000년 가을호).
- 박찬모. “북한의 정보통신 기술수준과 남북 협력 방안.” 『통일경제』 제55호 (1999.7).
- 유완영. “기업시각에서 본 대북사업의 문제점과 대응방안.” 『화해와 협력의 새시대: 남북정상회담과 남북경협』, 현대경제연구원·한국경제신문사 공동주최 세미나 (2000.5.9~10) 발표자료.
- 윤덕룡. “북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략.” 『통일경제』 제51호 (1999.3).
- 이태섭. “북한의 정보기술 산업 현황과 남북 협력 과제.” 『통일경제』 제68호 (2000.8).
- 조봉현. “중소기업의 대북 진출 전략과 활성화 과제.” 『통일경제』 제51호 (1999.3).
- 최수영. “남북경협 활성화의 구체화 방안.” 『대북정책분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

### 3. 기 타

- 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력동향』, 각호.  
\_\_\_\_\_. 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 각호.



- \_\_\_\_\_. 『2000년 1-9월 남북교역 현황』, 보도참고자료 (2000.11.3).  
통일부 대변인실. 『남북경협 유공자 포상실시』, 보도참고자료  
(1999.12.24).  
민주평화통일자문회의 사무처. 『제2차 남북경협 실무접촉 개최결과』,  
2000.11.11.

## 남북경협 모델 설정

인쇄/2000년 12월 28일  
발행/2000년 12월 29일  
발행처/통일연구원  
발행인/통일연구원장  
편집인/남북협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353  
전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 통일연구원, 2000

통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

---

ISBN 89-8479-040-0

4,500원