

국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야

신동천
이상만
남성욱
동성승
박순성
윤순덕
조정영
최기곤
홍기춘
 직

통 일 연 구 원

본 보고서는 「인문사회연구회 2003년도 협동연구사업」의 일환으로 인문사회연구회 소관 4개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

요약

I. 통일인프라실태조사

1. 경제분야 통일인프라와 동북아 경제중심국가

남북관계는 1980년대 중반 이후 국제환경의 변화 속에서 남한의 지속적인 대북포용정책 추진과 북한의 태도 변화를 바탕으로 꾸준히 발전해 2003년도 말 현 시점에서 바라볼 때 남북관계는 1980년대 말에는 도저히 상상할 수 없었던 수준으로까지 진전하였다. 이러한 진전은 김대중 정부의 대북포용정책과 2000년 6월 남북정상회담을 거치면서 남북은 50년에 걸친 적대관계를 벗어나 화해를 위한 실질적인 교류·협력을 추진하기 시작하였다. 이제 남북관계는 화해의 단계를 넘어 본격적인 협력의 단계로 접어들기 시작한 것으로 낙관적 평가를 할 수 있다.

남북관계의 지속적 발전과 새로운 단계 진입을 바라보면서, 우리 사회는 남북관계 발전이 중장기적으로 한반도의 평화통일로 연결될 것이라는 기대와 함께 이러한 발전과 변화의 과정에 발맞춘 준비가 남한 사회 전반에서 이루어져야 할 것이다. 현 단계에서 남북 교류협력이 확대·심화되지 않고 있는 한계점은 주로 북한의 정치·사회적 경직성과 경제적 침체에 기인한다. 그리고 남북관계, 특히 경제분야 남북교류협력은 남한이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 상황에 처해있다. 이러한 상황인식은 남북관계에서 남한의 주도적 역할이 요구되며, 이는 남북관계 발전을 중장기적 차원의 평화통일로 연결시킬 수 있는 가능성도 남한이 가지고 있다고 할 수 있다. 한편 남한에서도 대북정책 추진과 관련한 국민적 합의기반의 부실, 남북관계 발전에 따른 남한 내 이념논쟁 심화, 통일환경

조성을 위한 국내외의 유기적 협력체제 부재 등 다양한 분야에서 남북관계 발전과 한반도 평화통일에 대한 장애요인들이 나타나고 있는 실정이다. 남북관계는 현재의 발전수준에도 불구하고 여전히 우리 사회의 좀더 적극적인 정책 대응을 요구하고 있는 것이다.

현시점에서 남한 사회에 요구되는 것은 중장기적으로 우리 사회에서 남북관계 발전과 평화통일에 대비한 내부적 역량을 강화하는 일로 통일을 촉진하고 통일에 대비하는 사회적 인프라를 구축하는 일에 적극적이고 능동적인 노력을 기울여야 한다. 1990년대 초 독일통일과정을 지켜보면서 우리 사회에서는 통일비용에 대한 논의가 활발하게 일어났다. 그런데 통일비용과 관련한 논의는 분명 그 자체로 일정한 성과를 내어놓았음에도 불구하고, 남북관계 발전과 한반도 평화통일과 관련해서는 적절한 정책적 시사점을 제시하지 못하였다. 이러한 상황에서 1990년대 말부터 북한 경제의 회복조짐과 2000년대에 들어 북한의 개혁·개방정책으로 통일환경이 변화되었으며, 통일관련논의도 북한 체제의 점진적 변화와 남북관계의 단계적 발전에 따라 이루어질 중장기적 평화통일과정에 대응한 정책을 중심과제로 삼게 되었다. 이러한 환경변화는 통일인프라 형성과 관련된 연구가 통일논의의 핵심으로 위치를 구축하였다.

통일인프라 형성과 관련된 논의는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 남북화해와 평화통일에 대한 장기적 전망에 기초하여 통일과정의 각 단계별로 정책과제와 대응방안을 제시하는 작업이다. 둘째, 남북관계 발전과 통일과정 진척에 따른 남한의 다양한 변화와 문제점을 파악하고 적절한 대책을 마련하는 작업으로 통일인프라를 파악하고 평가하는 작업을 의미한다. 셋째, 통일과정에서 요구되는 통일인프라를 각 분야별로 구축할 수 있는 구체적인 실행계획을

작성하고 추진전략을 제시하는 작업으로 통일과정에서 직면할 수 있는 혼란을 최소화하고 남북의 통일과 통합을 순조롭게 추진할 수 있도록 기여할 것이다.

통일인프라는 통일과정에서 발생할 다양한 문제를 해결하고, 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는 데에 필요한 우리 사회의 역량이라고 할 수 있다. 즉 통일인프라는 남북관계 개선과정 및 통일과정에서 나타날 내부적 혼란과 장애를 극복하고 동시에 남북관계의 지속적 개선과 중장기적인 평화통일 과정에 따른 다양한 사회적 수요를 효율적으로 뒷받침해 낼 남한 사회의 내부 역량이다. 남북관계 개선과 평화통일 과정을 뒷받침하는 남한 사회의 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 골고루 구축되어야 한다. 또한 통일인프라는 단순히 물적 기반만을 의미하지 않는다. 사회의 변화와 관련한 한 사회의 역량은 단순히 물적 차원에서뿐만 아니라 인적, 정책적, 제도적 차원에서 평가되어야 하기 때문에 통일인프라는 통일과정을 단축하고 안정적으로 관리하도록 하는 포괄적인 사회적 자본이라고 할 수 있다.

경제분야 통일인프라는 남북 경제교류협력을 활성화시키면서 중장기적으로 남북 경제공동체를 형성하기 위해 필요한 경제분야의 인프라를 의미한다. 경제분야 통일인프라는 통일인프라 중에서도 기초적이고 중심적인 부분이다. 특히 민족공동체를 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체라는 세 부분으로 나누어 볼 때, 경제공동체 형성을 가장 우선적으로 이루어야 할 과제로 파악하고 있는 것이다.

경제분야 통일인프라의 구축을 위해서는 현 단계 한국 정부의 국정 기본 방향과 잘 조화되는 통일인프라 구축을 위한 정책방향을 제시해야만 할 것이다. 2003년 2월 출범한 '참여정부'의 평화변영정책은 한반도의 당면한 안보 현안을

평화적으로 해결함으로써, 한반도에 평화를 정착시키고 동북아에서 안보협력이 가능하도록 하는 것이다. 평화변영정책은 한반도에서 평화가 정착될 때 한반도와 동북아 지역에서 공동 번영의 기회가 다가올 것이라고 생각한다. 평화변영정책과 동북아 중심국가 구상은 경제분야 통일인프라 구축과 밀접한 연관을 갖는다. 평화변영정책이 추구하는 경제협력과 경제부흥이 기본적으로 남북 경제교류 협력과 밀접한 관계를 맺지 않을 수 없기 때문이다. 당연히 교류협력과 관련한 국내 시스템 구축을 주요한 과제의 하나로 삼고 있는 경제분야 통일인프라 구축정책은 평화변영정책의 핵심 요소가 되어야 할 것이다.

2. 독일의 통일인프라 구축 사례와 시사점

서독정부가 통일을 위한 인프라 건설은 1970년대 초반 빌리 브란트(Willy Brandt) 수상의 동방정책(Ostpolitik)을 취하면서 본격적으로 시작하게 되었다. 서독정부의 통일정책은 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”로 가능한 한 동서독간의 주민들의 접촉을 증대시키기 위한 정책을 추구하였다. 동독과의 교류 및 접촉을 활성화하기 위한 인프라 구축을 위해서 서독정부는 현금이나 물자 등의 직접지원 뿐만 아니라 서독의 對동독 특혜조치등 다양한 정책을 구사하면서 양독간의 화해와 협력을 통한 통일기반조성을 위한 인프라 구축에 힘썼다. 서독정부의 對동독 통일인프라 구축사업은 인도적 차원의 개인이나 교회 차원뿐만 아니라, 서독정부 차원의 사업 등 다방면에서 이루어졌다. 서독정부의 통일인프라구축은 교류협력과 관련한 통일인프라, 정치, 경제, 사회, 물적 기반과 관련한 인프라, 경제통합관련 인프라로 나누어 검토할 수 있다. 교류

협력과 관련된 통일인프라는 사회 문화교류를 위한 인프라 구축과 경제교류 활성화를 위한 인프라로 구분된다. 그리고 사회간접자본 확충, 국제적 환경조성, 민주주의 및 통일교육 등으로 구분하여 정치, 경제, 사회, 물질 기반과 관련한 인프라를 구축하였다. 경제통합과 관련하여 사회보장제도구축 등의 사회정책적 인프라를 구축하였다.

교류협력기에 서독정부는 동서독 주민들 간의 접촉을 최대한 유도하고자, 각종 유무형적 인프라 구축에 적극적인 정책을 취했다. 가능한 한 많은 접촉, 그것을 통한 동독체제의 변화 유도, 이것이 바로 서독의 대동독 통일 정책이었다. 동독이 외환수입의 반대급부로 보장한 베를린으로의 통로제공, 상호 민간인 방문확대, 동독 입국제한 요건 완화, 편지 및 소포검열의 완화 등과 같은 것들이 가장 대표적인 통일인프라라고 볼 수 있다.

교류협력기에 서독의 통일인프라 구축사업으로부터 우리가 얻어야 할 시사점은 첫째, 서독의 접촉을 통한 변화 전략이 통일을 위한 내부적 환경개선에 크게 기여한 것처럼 남북한도 접촉을 최대한으로 보장할 수 있는 방향으로 통일인프라를 구축하여야 한다. 둘째, 서독의 통일인프라 구축사업은 정권이 바뀌고 국제환경의 변화에도 불구하고 꾸준히 지속된 것처럼 통일인프라 구축사업은 정권차원의 협력사업이 아니라 장기적 관점에서 국제정세와 국내정치 상황의 변화에도 꾸준히 지속되어야 한다. 셋째, 서독의 대동독을 향한 통일인프라 구축사업들은 교역초기부터 상호 교류를 촉진하기 위한 협정과 환경개선, 제도적 장치를 마련함으로써 경제교류와 방문시 거래비용을 낮춘 것처럼 정부는 소위 “시장의 실패”를 사전에 차단하여 교류와 협력환경을 개선하고, 특정기업이나 산업에 대한 직접적인 지원보다는 전체기업의 수익성 향상에 도움이 될 수 있

는 공공 분야에 대한 인프라 구축에 집중 투자되어야 한다. 마지막으로, 동독의 경제개혁 미비로 인해 교역구조가 개선되지 못한 것은 북한의 개혁과 개방으로의 정책적 전환이 절실히 필요하다.

경제적, 정치적, 사회적, 물리적 측면에서의 인프라로는 도로, 운하, 철도, 고속도로와 같은 실제 교통관련 인프라를 적극적으로 지원하여 동독내의 경제 및 정보교류와 이동성을 높였다. 또한 동서독간의 교류확대를 가져왔을 뿐만 아니라 서방 유럽국들과의 경제교류와 협력이 가능하게되어 동독을 서방세계에 연결하는 교량의 역할을 할 수 있었다. 이러한 사실은 남한이 북한과의 교류에서 그 기반이 되는 물리적 인프라 개선에 좀 더 많은 관심을 가져야한다는 사실을 보여주고 있다.

대내적으로는 민주주의 및 통일교육을 시행하여 사회적으로 공동의 가치관과 동일한 정체성을 가질 수 있는 기반을 확보한 것들이 독일로 하여금 통일의 기회를 적극적으로 현실화할 수 있는 계기를 제공한 인프라가 되었다. 이러한 사실은 현재 대북정책을 두고 오히려 남남갈등이라는 내부갈등이 지꾸만 재연되는 현상에 많은 가르침을 주고 있다. 우리사회내에 기본적으로 필요한 공동의 가치관이나 역사인식에 대한 교육이나 민주주의 교육이 더 먼저 이루어져야 하는 통일의 인프라임을 독일의 사례는 명백히 보여주고 있다.

3. 중앙정부, 지방자치단체, 기업의 지원시스템

가. 중앙정부 남북교류협력 지원시스템

입법부에는 통일외교통상위원회와 남북관계발전지원특별위원회가 구성되어 있으며, 통일관련 각종 연구단체가 구성되어 있다. 또한 국회는 2002년 11월 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하기 위해 '남북관계발전지원 특별위원회'를 구성하여 운영하고 있다. 제16대 국회는 2003년 남북경협을 제도적 틀을 마련한 4개 경협합의서를 비준하고, 정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하고 대북관계의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 '남북관계 발전기본법' 제정안을 제출하였다.

행정부의 남북교류 협력지원체계는 통일부가 주축이 되어 구축 운영하고 있다. 통일부는 남북교류 협력의 제도적 장치를 마련하기 위해 1990년 '남북교류협력에 관한 법률'을 제정하였다. 또한 통일부는 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 '남북협력기금법'에 따라 남북협력기금을 관리·운영하고 있으며, 남북간의 상호 교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 남북교류협력추진협의회를 설치·운영하고 있다. 통일부의 기능과 역할은 '남북교류의 활성화를 통한 한반도의 평화정착과 통일'이라는 과업을 수행하는 데 초점을 두고 대내적 문제에 치중하고 있다. 그러나 북한핵문제를 포함한 남북관계 개선 및 남북교류 협력은 남북한만의 문제가 아니고 국제적인 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 현재 주로 대내적 문제해결에 치중된 통일부의 기능·역할 조직을 대외 홍보 및 교섭을 위

한 능력을 높일 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

외교통상부는 주변국가간의 정치협력과 외교정책시행에 관한 업무를 담당하고 있으며, 미국·일본·중국·러시아 등 주변국들의 대북화해·협력정책에 대한 협조와 지지확보에 주력하고 있다. 이를 위해 외교통상부는 한·미, 한·일, 한·중 정상회담과 외무장관회담을 개최하고, 대북정책조정그룹회의 등과 같이 대북정책에 대한 관련국간 정책조정을 위한 채널을 유지하고 있다.

재정경제부는 경제협력 관련 업무의 총괄부서로서 남북경협외의 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고 있다. 재정경제부는 남북경협외의 제도적 틀을 마련하기 위해 설립된 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력제도 실무협의회를 주관하고 있으며, 개성공단개발, 남북철도·도로연결, 금강산관광사업 등의 업무를 추진하기 위해 관련 부처와 업무협의를 통해 남북한의 실무회담을 조정하고 있다. 한편 통일부와 재정경제부는 남북경제교류·협력 관련 업무를 중복하여 처리하고 있기 때문에 통일정책 업무와 경제교류·협력 관련 업무를 분리하여 운영하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

산업자원부는 개성공단 등 경제특구, 일반 제조업의 대북진출 지원과 원산지 확인 및 증명서 등의 업무를 담당하고 있다. 산업자원부의 업무와 관련, 개성공단개발이 아직 초기 단계이기 때문에 부처간 업무협조체계에는 별다른 문제점이 발생되지 않고 있지만, 공단개발이 본격화되고 남북경협이 활발해지면 업무가 증대할 것으로 예상되기 때문에 전담부서의 신설이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 산업자원부는 남북한 산업구조조정에 대비한 중·장기 계획을 체계적으로 수립하여 사업자선정, 사업품목결정 등의 업무를 수행하여야 하며, 시장 및 판로에 대한 정보제공과 무역인력양성을 위한 북한지역 내 무역관 개설 계

획수립, 산업표준마련, 산업재산권보호 등의 업무를 추진할 수 있는 대책을 마련하여야 한다.

건설교통부는 개성공단건설과 남북철도·도로연결 사업 업무를 담당하고 있다. 건설교통부는 향후 개성공단건설 및 허부구조의 구축, 단계적으로 남북한 철도 및 도로 연결, 장기적으로는 한반도 횡단철도망의 구축과 북한 내 도로망의 재정비 계획을 수립 추진하여야 한다.

농림부는 북한농업의 현황 파악 지원·협력업무, 북한과 경제협력 및 투자업무, 통일 이후 남북한 농업구조 통합 방안, 북한산 농산물 반입제도와 반입물품 규정, 반입승인에 관한 업무와 관계부처 간 협조 업무를 담당하고 있다. 농림부는 2001년 북한농업개발에 대한 전문적 기술지문과 새로운 협력사업추진을 위해 정부와 민간의 북한농업 전문가를 중심으로 '북한농업지원협력단'을 구성하여 운영하고 있다. 현재 '농업분야 남북고위급 회담' 창설을 제안해 두고 있는 상태이며, 이 회담이 성사된다면 농업분야에서 실질적 협력과 북한농업기반의 재건을 위한 제도적 장치구축에 진전이 있을 것으로 예상된다.

과학기술부는 남북한의 과학기술협력 관련 업무와 공동 연구개발 사업을 추진하고 있다. 과학기술부는 북한적응용 슈퍼옥수수 남북공동연구개발 등의 공동연구를 추진하였으며, 북한과학기술정보를 종합적·체계적으로 제공하기 위해 '북한과학기술네트워크'의 구축을 추진할 계획이다. 그러나 남북한의 과학기술협력은 상당수의 품목이 바세나르체제의 이중용도품목대상에 포함되어 전략물자 반출금지로 인해 많은 제약을 받고 있기 때문에 협력성과는 뚜렷하지 못한 상황에 머물고 있다. 따라서 남북한의 과학기술협력 사업은 비정치적 특색이 있는 식량문제와 관련된 농업 및 바이오 기술(bio technology)분야의 수급과 관련된

발전기술 및 에너지 분야, 의료문제와 관련된 의·과학 분야, 위탁가공교역과 관련된 애로기술 분야 등에서 협력이 용이할 것으로 판단된다.

나. 지방자치단체의 남북교류협력 지원시스템 실태

2002년 6월 남북정상회담을 계기로 각 지방자치단체는 중앙정부와는 별도로 독자적인 남북교류 협력을 추진하기 시작하였다. 지방자치단체의 교류 협력 사업은 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 활성화되어야 한다. 현재 중앙정부가 교류 협력사업을 독점함에 따라 대부분의 교류 협력 프로그램은 정치적 성격이 강하고 다양성이 부족하다. 무엇보다도 지자체의 참여가 부진함에 따라 남북교류 협력에 대한 전국적인 지지와 공감대를 획득하는 데 성공하지 못하고 있다. 이념과 체제의 색깔이 중앙정부보다 강하지 않은 지자체는 지역 특성에 맞는 사업을 통해 남북교류 협력을 추진함으로써, 좀더 효율적으로 사업을 추진할 수 있을 것이며 또한 남북간 이질화를 극복하는 데에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

분단체제의 극복은 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부 차원에서 동시에 진행되고 병행될 경우 효과가 극대화될 수 있다. 결국 중앙정부의 큰 틀의 통일정책 안에서 분권적·미시적 접근이 통일의 물꼬를 틀 수 있다는 인식에 따라, 지역 특성에 맞는 남북교류 협력이 활성화되어야 한다. 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 점점 중요해지는 만큼 지방정부의 역할과 과제에 대한 연구가 진행되어야 한다.

지방자치단체 차원의 남북교류 협력은 현재 몇 가지 과제를 안고 있다. 첫

번째 과제는 구체성의 확보이다. 현재 지방자치단체의 교류 협력사업은 일부를 제외하고는 구체성이 결여되어 있다. 북측의 교류대상을 선정하는 기준은 도시 규모 및 여건의 유사성, 분단 이전 행정구역의 동일성, 역사적 유사성, 실항민의 고향, 동일지명 등으로 구분되고 있다. 지방자치단체 교류 협력사업의 구체성이 결여된 것은 북측과의 사전접촉이 용이하지 않음에 따라 북측에 대한 상황을 제대로 인식하지 못하거나, 또는 남한의 기준으로 판단하여 접촉 상황을 상정하기 때문이다. 일부 자치단체의 교류 협력사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”를 별도로 구성하여 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하였다.

두 번째 과제는 전시성 사업의 지양이다. 특정 지자체에서 사업을 추진하여 언론에 보도되거나 대외 이목이 집중될 경우 다른 민선 자치단체장의 경우 이를 무시하기 어렵다. 차기 선거에서 당선되기 위해서는 주민들의 관심을 유도하고 여타 자치단체보다 낙후되지 않았다는 평가를 받기 위해서는 준비가 부족하더라도 외형상 지역 사업을 추진할 수밖에 없다. 남북교류협력도 비슷한 상황이다. 구체적인 정보 및 사업선정 등 기초적인 준비 없이 언론에 우선적으로 발표하는 사례가 상당하다. 따라서 사업성사율이 10% 미만에 그치고 있는 것은 우연이 아니다.

세 번째는 북측의 무리한 대가 요구를 극복하는 일이다. 현재 북측은 남북 교류협력에 나설 때 일정 정도 정치적·경제적 이득을 목표로 삼고 있다. 북한은 당국간 회담을 통해서 식량과 비료를 반대급부로 지원받고 있으며, 민간단체의 대북교류를 통해서 기타 의약품, 농기계 및 의류 등을 남측으로부터 전달 받고 있다. 북한은 ‘지원 없이 교류 없다’라는 명제를 철저히 실천하고 있는 것

이다. 사실 북한의 해당 사·도 인민위원회, 민족경제연합회, 민족화해협력위원회 및 하부기관에서 남측과 교류협력을 하기 위해서는 국가보위부, 노동당 및 군부 등 상부 권력기관의 승인이 필수적이기 때문에 이들을 무마할 정도의 경제적 대가를 지불하는 것은 현실적으로 불가피한 측면이 있다.

다. 민간기업 남북경제교류 지원시스템 실태

지난 10년 넘게 이루어진 남북경협역사의 역사를 감안할 때 교류시스템은 상대적으로 많은 변화와 발전이 있었다. 우선 눈에 띄는 것은 간접거래에서 직접거래로 전환되고 있다는 점이다. 4개 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁조절, 청산결제 관련 합의서)의 발효로 제도적 틀 안에서 안정적으로 경제교류를 추진할 수 있는 기반이 조성되었다는 점은 주목할 만하다. 휴전선을 바로 넘나드는 경협으로 확대될 수 있는 기반도 마련되고 있다. 개성공단 개발, 금강산 관광, 동해선·경의선 연결사업 등은 분단구조를 해소해 나갈 수 있는 좋은 초석이 될 것이다. 지난 시기의 경험을 바탕으로 사업의 초기단계에서 사업 성사에 이르기까지 나름대로 관행과 관습이 정착되고 있다.

그러나 아직까지 민간기업차원에서 북한시장에 대한 관심이 그렇게 높다고는 볼 수 없다. 지금까지 대북사업에 참여한 경험이 있는 기업들이 수백 개에 불과하다는 점은 사회적 관심도에 비해 실질적 관심도는 높지 않음을 의미한다. 더욱이 대우의 남포공단 및 현대이산의 금강산 사업을 계기로 대북사업에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 사업가들이 대부분이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 역시 북한 체제의 불투명성, 불확실성에 기인하는 면이 크다. 결국 북

한의 시장환경이 전반적으로 개선되기까지는 경험의 크게 확대될 것을 기대하기는 어려울 것이다. 현재로서는 북한핵문제가 해결됨에 따라 실마리를 풀어나갈 수 있을 것으로 판단된다.

또한 지금까지 형성된 경제교류·협력의 관행들은 국제 기준과는 많은 차이를 보인다. 그러나 시대가 변하면서 남북경제교류·협력도 국제 관행에 맞출 필요가 점점 증대되고 있다. 남북교류를 통해 경쟁해야 할 시장은 바로 국제시장이기 때문이다. 따라서 지금부터는 민간기업 차원의 남북경제교류 시스템도 점차 국제적 기준에 맞추는 방향으로 나가야 할 것이다.

4. 경제영역의 물적 기반 실태

통일을 대비한 경제영역의 물적 기반은 남북간 경제체제 차이 및 경제력 격차의 극복을 위한 남한 내부의 경제적 역량 강화를 의미한다. 통일에 대비한 경제 부문의 국내 인프라 구축에는 상당한 시간과 자본이 필요한 만큼, 부작용을 최소화하기 위해서는 국내외 정치·경제 여건의 호조와 하부 기반 조성, 국민적 합의 도출이 필요하다. 무엇보다도 ①거시경제 안정화, ②재정 건전화, ③전력과 철도·도로 등 SOC 시설 확충, ④북한 인력의 교육프로그램 개발 지원, ⑤법·제도적 장치 마련 등이 가장 중요한 물적 기반이라고 판단된다. 한편 통일은 남북 양자간 문제뿐 아니라 주변국과 연계된 국제적 문제인 만큼 남북한 및 주변국들 사이의 협조를 유도하기 위한 ‘연계’ 전략이 필요하며, 또한 비용 최소화와 효과 극대화를 위해서는 시범 사업 선정을 통한 ‘선택과 집중’ 전략이 요구된다.

이런 측면에서 본다면 북한의 경제특구정책이 성공하도록 지원해주는 것은 매우 유용하고도 현실적인 대안이 될 수 있다. 북한의 성공적인 경제특구 지원을 통해 북한의 개혁·개방과 남북경협 활성화, 그리고 대규모 인적·물적 교류활성화를 통한 동질감 회복과 남북경제공동체 형성을 촉진하고, 나아가 특구 지원을 동북아 경제중심 구상이란 큰 틀 속에서 추진함으로써 남한 내부와 남북간은 물론, 주변국들의 호응을 유도할 수 있을 것이다.

5. 사회복지 영역의 물적 기반 실태

통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적 수요와 중장기적 수요로 나뉜다. 단기적 수요로는 두 가지를 상정할 수 있다. 하나는 통일 직전과 직후 북한에 지속되고 있는 경제난과 함께 북한지역의 기존 경제체제가 혼란을 일으키면서 실업자가 증가하고 주민들의 빈곤이 심각한 수준으로 심화되면서 발생하는 복지수요이다. 다른 하나는 이러한 상황과 더불어 가중되고 있는 남북한 경제력과 소득수준의 격차로 인해 북한주민이 남한지역으로 대규모 이동을 하게 됨으로써 발생할 복지수요이다. 중장기적 수요로는 남북간 이질적 복지체제와 복지재원의 격차를 극복하고 복지에 대한 권리를 동등하게 보장하기 위해서 필요로 하는 복지수요를 예상할 수 있다. 통일한국은 궁극적으로 단일한 통합복지체제를 구축해 나가야 할 것인데, 이는 단기적 복지수요의 원천인 북한주민의 실업과 빈곤문제 그리고 남한 지역으로의 이동문제를 해결하는 데 결정적 역할을 하는 것이기도 하다. 북한지역의 경제력을 강화해 나감과 동시에 복지에 대한 남북주민 간에 동등한 권리가 보장될 때 빈곤과 실업으로 인해 야기되는 지역

간 이동문제는 해결될 수 있기 때문이다. 그러나 단기적 복지수요나 중장기적 복지수요를 충족시킬 복지인프라는 아직 체계적으로 준비되어 있지 않다.

단기 과제에 대한 준비상태를 보면, 통합 초기의 혼란가능성에 대한 ‘응급구호 계획’의 수립이 준비되어 있지 않을 뿐만 아니라 ‘응급구호’ 수요의 정도를 파악하는 것도 체계적으로 진행되지 않고 있다. 그리고 이와 관련한 복지전달체계도 아직 갖추어지지 않고 있으며 응급구호에 필요한 복지재원의 확보방안도 공론화되지 않고 있다. ‘응급구호 계획’의 수립을 위해서는 응급구호의 내용에 대한 정확한 파악과 응급구호 계획의 실행기관이 준비되어야 할 것이다. 더불어 북한주민들에 대한 ‘응급구호’의 필요 정도를 설정하기 위해서는 최저생활수준의 규정, 수혜대상계층의 파악, 보조금 지급방식에 대한 사전적 결정 등이 이루어져야 하며, 보조금 지급대상자 파악, 적절한 보조금 전달체계의 확립을 미리 준비·계획해야 한다. 또한 유사시에 북한주민들에 대한 ‘응급구호’를 적절하고도 원활하게 수행하기 위해서는 실행기관을 예비적 형태로 신설하는 등 유관 행정체계의 구축이 필요하다.

중장기적 복지수요를 위한 과제인 통합복지체제 구축 역시 4대 사회보험을 중심으로 계획적으로 준비되어야 할 것이다. 이를 위하여 남북한 사회복지제도의 통합을 준비할 행정기관과 연구기관이 설립될 필요가 있으며, 이 기관들을 통해 제도적 통합절차와 행정적 전달체계의 확립 그리고 통합에 필요한 재원의 조사와 확보방식의 도출 등을 수행하게 해야 할 것이다.

6. 통일비용과 재원조달기반 실태

통일비용에 대한 국외 재원조달기반은 전무한 실정이다. 한반도 에너지 개발기구(KEDO)와 같이 프로젝트 차원에서 사업비의 일정 비율을 관련국들이 부담하는 경우가 있으나 포괄적이고 지속적으로 유지될 수 있는 재원조달기반은 존재하지 않는다. 통일비용에 대한 국내 재원조달기반으로 해석될 수 있는 남북협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북교류 활성화를 위한 경상지출에 사용되고 있다. 현재 진행되고 있는 남북교류 협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(통일환경 조성비용)을 지불하고 있는 것이며, 따라서 체계적 계획을 수립하여 중장기적 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일환경 조성비용이 적재적소에 효율적으로 사용된다면 통일이후 체제통합비용은 감소할 것이며 체제통합에 따른 사회·경제적 부작용도 줄게 될 것이다.

통일환경 조성비용으로서의 남북협력기금은 사실상 군사적으로 대치중인 남북간의 교류 협력을 위한 기금이라는 점에서 기금의 수요와 공급이 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 남북정상회담이나 이산가족상봉행사 등 남북관계가 안정화되면, 다양하고 활발한 대북지원사업으로 인하여 기금에 대한 수요가 증대하고 북한의 군사도발이나 북한의 핵문제 등 남북관계가 긴장되면 남북협력사업이 중지되거나 감소하여 수요가 감소한다. 기금의 공급 역시 원만한 남북관계가 유지되는 경우 국민 정서적으로나 정치적으로 공급재원 마련에 어려움이 없으나, 남북간에 군사적 분쟁이나 핵문제가 대두되면 국민 여론이나 정치권이 대북사업에 대한 기금사용을 ‘퍼주기’로 비판하는 경향이 발생하게 된다.

기금은 국가운영과 관련된 경상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위해 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한 특별한 자금이다. 남북협력기금도 남북교류 협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 자금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에서 융통성을 가지고 있다. 물론 기금사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면 기금이 갖는 운용상 탄력성이라는 장점이 경우에 따라 단점으로 작용할 수도 있다. 그리고 기금수준의 적정성(optimality)문제가 중요하며 구체적이고 실현가능한 적정 기금수준에 대한 논의가 있어야 하나 적정수준의 기금문제는 아직 초보단계에 지나지 않는다. 또한 통일환경 조성비용의 재원조달기반은 장기차입금과 통일세의 신설, 국공채발행 등의 방법이 있지만, 기금조달방법에 따라 각기 장단점을 가지고 있기 때문에 엄밀한 연구가 필수적이다.

II. 실태 조사와 관련된 정책제안

경제분야 통일인프라의 실태와 관련하여 정책적으로 주목해야 할 시안은 세 가지이다. 첫째는 통일과정에서 필요한 통일인프라의 구체적 항목을 주기적으로 점검·보강하는 일이다. 둘째는 통일인프라의 각 항목별 실태를 분석·평가하는 일이다. 셋째는 통일인프라의 적정 수준을 파악·유지하는 일이다. 이러한 세 가지 작업은 성격상 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 조정되어야 한다.

세 가지 정책적 과제가 효율적으로 달성되기 위해서는 세 가지 정책적 고

려가 필요하다. 첫째, 경제분야 통일인프라를 확정하고 평가하고 점검하는 업무를 담당하는 기관이 필요하다. 구태여 새로운 기관을 설립하지 않더라도, 통일부 내에 경제분야 통일인프라를 포함한 전 분야 통일인프라를 관장하는 부서 또는 팀을 설치하거나 담당관을 임명하여야 한다. 그 동안 경제분야 교류협력과 관련하여 남북간에 제도적 장치를 마련하는 문제 못지 않게 남한 내 법·제도의 정비와 관련한 요구가 많았다. 이러한 문제들을 체계적으로 조사 정리하고 해결 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 경제분야 통일인프라의 실태 조사·분석·평가를 위한 관련 부처간 협조체계를 구축하여야 한다. 현재 통일과 관련한 업무는 대부분 통일부에서 담당하고 있지만, 남북관계가 발전하고 통일과정이 진척될수록 각 사안별로 다양한 부처들이 개입되지 않을 수 없다. 이미 경수로건설지원사업이나 개성공단개발사업에 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부 등이 업무추진을 위해 공동으로 협의하지 않을 수 없었다. 경제분야 통일인프라 구축과 관련해서 일차적으로는 통일부가 주축이 되고, 관련 부처들이 공동으로 조사·분석·평가에 참여할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 초기에는 통일부가 간사역할을 하는 부서가 되어 네트워크 형식으로 협력을 이루다가, 통일과정에 본격적으로 접어들면 독자적인 기관 또는 기구를 만들어야 할 것이다.

셋째, 경제분야 통일인프라의 적정 수요를 측정하고 공급 방안을 제시하기 위한 남북간 협력방안을 강구하여야 한다. 남북 교류협력의 확대·심화와 통일과정의 진전은 남북 모두에 변화를 가져온다. 통일인프라는 남한 사회의 변화에만 대응하기 위한 것이 아니라, 남북관계 변화 자체에 그리고 북한의 변화에 대응하기 위한 것이다. 특히 현재 남북간 경제력 격차와 북한 경제의 현황을 고려할

때, 통일인프라의 대부분은 북한 경제의 개혁·개방 및 안정·성장을 지원하기 위한 것이거나 남북 경제력 격차 해소와 체제 통합을 위한 것이다. 이런 점에서 경제분야 통일인프라의 적정 수요와 공급 방안을 현실성 있게 제시하기 위해서는 북한 경제의 실상을 파악하지 않을 수 없다. 바로 이 점에서 남북간 정보교류와 실태조사를 위한 협력이 반드시 필요하다.

이상과 같은 정책적 고려와 함께 현 단계부터 경제분야 통일인프라 구축을 위한 과제는 첫째, 경제분야 통일인프라와 관련한 조사·분석 작업을 체계화하여 조사·분석 결과를 자료화해야 한다. 둘째, 경제분야 통일인프라를 조사·분석할 전문가를 양성해야 한다. 전문가에 의해 경제분야 통일인프라가 주기적으로 조사·분석·갱신될 때 발전하는 남북관계와 통일과정에 알맞은 통일정책이 수립될 수 있을 것이다.

국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야

◆ 목 차

- I. 경제분야 통일인프라와 동북아 경제중심국가 31
 - 1. 문제제기 및 연구내용 — 31
 - 2. 경제분야 통일인프라의 개념과 의미 — 34
 - 3. 참여정부의 국정 기본 방향과 경제분야 통일인프라 — 41

- II. 독일의 통일인프라 사례조사 44
 - 1. 서독의 통일인프라 구축에 대한 정책 방향 — 44
 - 2. 교류협력 관련 서독의 통일인프라 — 45
 - 가. 사회 문화교류를 위한 인프라 구축 • 45
 - 나. 경제교류 활성화를 위한 인프라 구축 • 48
 - 3. 정치, 경제, 사회, 물적기반과 관련한 인프라 — 54
 - 가. 물적기반으로서 사회간접자본 확충 • 54
 - 나. 국제적 환경조성 • 56
 - 다. 유럽통합 • 58
 - 라. 나토(NATO)체제 • 59
 - 마. 민주주의 및 통일교육 • 60
 - 4. 경제통합관련 인프라 — 61
 - 가. 사회정책적 인프라 • 61
 - 나. 재정공급능력 • 64
 - 5. 요약 및 한반도에 대한 시사점 — 65
 - 6. 서독사례를 통해 본 통일을 위한 인프라 준비 — 69

III. 국내적 통일인프라 실태 I - 남북교류협력 관련 국내 시스템 …… 71

1. 문제의 제기 — 71
2. 중앙정부 지원시스템 실태 — 74
 - 가. 입법부 지원체계 • 74
 - 나. 중앙정부의 지원체계 • 77
3. 지방자치단체의 남북교류협력 지원체계 — 108
 - 가. 자치단체 남북 교류 추진의 필요성과 추진유형 • 108
 - 나. 자치단체 남북교류협력 추진상 과제와 대응방안 • 124
 - 다. 효율적 대응방안 • 126
 - 라. 지자체의 남북 교류·협력 추진방향 • 128
4. 민간기업 남북경제교류 시스템 실태 — 134
 - 가. 민간기업 대북사업과 정부 승인 시스템 • 135
 - 나. 대북사업추진 시스템 • 143
5. 4개 경협협약서 발효와 경협시스템의 변화 — 156
 - 가. 합의서 발효의 효과 • 156
 - 나. 추가적으로 필요한 경협의 제도적 장치 • 158
6. 개성공단 등 직접 투자를 위한 시스템 현황 — 160
 - 가. 개성공단 추진현황 • 160
 - 나. 개성공단의 성공을 위한 최소 조건 • 161

IV. 국내적 통일인프라 실태 II - 경제, 사회복지 관련 물적 기반 실태 166

1. 경제적 영역의 물적 기반 실태 — 166
 - 가. 문제의 제기 • 166
 - 나. 통일인프라 조성 과제와 실태 • 168
2. 사회복지 영역의 물적 기반 실태와 과제 — 193
 - 가. 문제제기 • 193
 - 나. 남북한 복지체제의 특징비교 • 194
 - 다. 통일과정에서 예상되는 복지수요 • 197
 - 라. 복지 인프라 실태와 과제 • 199

V. 국내적 통일인프라 실태III- 통일비용과 자원조달기반	204
1. 문제제기 ——	204
2. 남북한 경제통합의 경제적 영향 ——	206
가. 남북한 경제통합의 경제적 영향 ·	206
나. 남북한 경제통합과 통일비용 ·	208
3. 통일비용의 자원조달기반 ——	210
가. 자원조달기반의 현황 ·	210
나. 자원조달기반의 문제점과 평가 ·	215
VI. 실태 요약 및 정책제안	219
1. 분야별 실태요약 ——	219
가. 독일의 통일인프라 사례 ·	229
나. 중앙정부 남북교류협력 지원시스템 ·	222
다. 지방자치단체의 남북교류협력 지원시스템 실태 ·	225
라. 민간기업 남북경제교류지원시스템 실태 ·	228
마. 경제영역의 물적 기반 실태 ·	229
바. 사회복지 영역의 물적 기반 실태 ·	231
사. 통일비용과 자원조달기반 ·	233
2. 실태조사와 관련된 정책제안 ——	236
별 첨	239
참고문헌	241



표 · 그림목차

<표II-1> 스윙차관 최고액의 변화 ——	52
<표II-2> 고속도로 공사를 위한 서독정부의 대동독 재정지원 ——	56

- <표Ⅲ-1> 의원 연구단체의 현황 — 80
- <표Ⅲ-2> 남북대화 추진현황아 자료 통일부, 「주간북한동향」 각 호에서 정리 — 82
- <표Ⅲ-3> 재정경제부 주관 남북회담 현황 — 91
- <표Ⅲ-4> 산업자원부 관련 실무협의회의 현황 — 96
- <표Ⅲ-5> 건설교통부 관련 실무협의회의 현황 — 98
- <표Ⅲ-6> 단계별 건설계획 및 사업규모 — 100
- <표Ⅲ-7> 남북한 철도·도로연결현황 — 102
- <표Ⅲ-8> 과학기술협력사업의 추진현황 — 106
- <표Ⅲ-9> 강원도, 제주도 및 경기도의 남북교류협력 지원체계 — 118
- <표Ⅲ-10> 부산시 경제교류 협력의정서 — 119
- <표Ⅲ-11> 지자체 대북교류 희망 대상기관 검토현황 — 121
- <표Ⅲ-12> 자치단체 교류협력 심사위원회 승인사업 및 결과 — 123
- <표Ⅲ-13> 경제분야의 연도별 협력사업자 및 협력사업 승인 건수 추이(간) — 141
- <표Ⅲ-14> 교류 협력 시스템으로 신청가능한 민원종류 — 142
- <표Ⅳ-1> 세계경제 속에서의 동북아 3국 경제 규모(2000년 기준) — 170
- <표Ⅳ-2> 한국의 중장기 거시 경제 지표 전망 — 171
- <표Ⅳ-3> 한국의 주요 재정 지표 — 173
- <표Ⅳ-4> 단계별 남북한 전력 협력 방안 — 176
- <표Ⅳ-5> 정부의 남북한 전력 협력 방안 — 177
- <표Ⅳ-6> 남북한간 미연결 구간 철도 현황 — 181
- <표Ⅳ-7> 남북연계철도 시설 현황 및 화물 수송 가능 용량 — 183
- <표Ⅳ-8> 남북경협 합의서의 주요 내용과 기대 효과 — 188
- <표Ⅳ-9> 개성공단 개발의 성공 과제 — 192
- <표Ⅳ-10> 사회적 위협에 대비한 남북한 사회보험제도 현황 — 195
- <표Ⅳ-11> 북한주민의 남한으로의 이동규모 추정 — 198
- <표Ⅳ-12> 통일 후 북한지역의 예상실업규모 — 198
- <표Ⅳ-13> 북지역 통일인프라 구축을 위한 과제 — 202
- <표Ⅴ-1> 남북협력기금 조성현황 — 232
- <표Ⅴ-2> 남북협력자금 지출현황 — 233

<표VI-1> 강원도, 제주도, 경기도 교류·협력사업 및 지원체계 — 226

<표VI-2> 경제 부문의 통일인프라 실태와 과제 — 230

<표VI-3> 복지영역 통일인프라 구축을 위한 과제 — 232

<그림 I-1> 연구의 구성도 — 34

<그림 I-2> 통일인프라의 개념도 — 36

<그림 I-3> 경제분야 통일인프라의 동태적 개념도 — 39

<그림 I-4> 경제분야 통일인프라의 의미 — 40

<그림 I-5> 동북아 중심국가 구상 — 42

<그림Ⅲ-1> 남북교류협력의 지원시스템 — 73

<그림Ⅳ-1> 남북한간 단절 구간 철도 현황 — 181

I. 경제분야 통일인프라와 동북아 경제중심국가

1. 문제제기 및 연구내용

남북관계는 1980년대 중반 이후 국제환경의 변화 속에서 남한의 지속적인 대북포용정책 추진과 북한의 태도 변화를 바탕으로 꾸준히 발전해 오고 있다. 1990년대 초반 북한핵문제로 인한 한반도 내외의 정세경색과 긴장고조, 1990년대 중반 북한의 심각한 경제위기, 1990년대 말 남한의 일시적 경제위기 등으로 남북관계가 정체되기도 했으나, 2003년도 말 현 시점에서 바라볼 때 남북관계는 1980년대 말에는 도저히 상상할 수 없었던 수준으로까지 발전하였다. 김대중 정부 50년에 걸친 대북포용정책은 이러한 성과를 거둘 수 있도록 한 주요한 기반이 되었다. 2000년 6월 남북정상회담을 거치면서 남북은 50년에 걸친 적대관계를 벗어나 화해를 위한 실질적인 교류 협력을 추진하기 시작하였다. 비록 2001년 초 부시 행정부의 등장에 따른 미국의 대북압박정책과 2002년 10월 발생한 북한핵개발을 둘러싼 2차 핵위기에도 불구하고, 남북관계는 대립과 적대의 구조에서 화해와 협력의 구조로 변화하였다. 좀더 낙관적으로 평가한다면 남북관계는 화해의 단계를 넘어 본격적인 협력의 단계로 접어들기 시작한 것이다.

남북관계의 지속적 발전과 새로운 단계 진입을 바라보면서, 우리 사회는 남북관계 발전이 중장기적으로 한반도의 평화통일로 연결될 것이라는 기대와 함께 이러한 발전과 변화의 과정에 발맞춘 준비가 남한 사회 전반에서 이루어져야 할 것이라는 평가를 하게 된다. 사실 현 단계 남북관계의 실태를 살펴보면 현상적으로 정부당국간 대화와 민간차원의 사회문화교류는 활발하게 확대되고

있으나, 남북관계 발전에서 매우 중요한 역할을 할 민간차원의 순수 경제교류협력은 충분히 확대·심화되지 못하고 있다. 남북 물자교류에서 비거래성교역의 비중은 여전히 거의 절반에 달하고 있으며, 북한 경제의 침체로 반출입의 불균형과 위 가공교역의 거래성교역 대비 비중 증대는 여전한 상태이다. 남북 교류협력에서 나타나고 있는 이러한 한계점들은 주로 북한의 정치·사회적 경직성과 경제적 침체에 기인한다. 하지만 남북관계, 특히 경제분야 남북교류협력에서 남한이 주도적 역할을 할 수밖에 없는 상황에서 북한에 원인이 있는 한계점만을 지적하고 남북관계를 발전시킬 수 있는 방안을 적극적으로 모색하지 않는다면, 현 단계 남북관계 발전을 중장기적 차원의 평화통일로 연결시킬 수 있는 가능성을 우리 스스로 포기하고 말았다는 비판을 면할 수 없다. 우리 사회 내부에서도 대북정책 추진과 관련한 국민적 합의기반의 부실, 남북관계 발전에 따른 남한 내 이념논쟁 심화, 통일환경 조성을 위한 국내외의 유기적 협력체제 부재 등 다양한 분야에서 남북관계 발전과 한반도 평화통일에 대한 장애요인들이 나타나고 있는 실정이다. 남북관계는 현재의 발전수준에도 불구하고 여전히 우리 사회의 좀더 적극적인 정책 대응을 요구하고 있는 것이다.

남북관계 발전과 평화통일 과정에 대응한 남한 사회의 적극적이고 능동적인 노력은 중장기적으로 우리 사회에서 남북관계 발전과 평화통일에 대비한 내부적 역량을 강화하는 일, 다시 말해 통일을 촉진하고 통일에 대비하는 사회적 인프라를 구축하는 일에 다름 아니다. 1990년대 초 서독이 동독의 붕괴로 흡수통일에 이르자, 우리 사회에서는 통일비용에 대한 논의가 활발하게 일어났다. 이러한 경향은 북한의 경제위기가 심화되자 더욱 주목을 받았다. 그런데 통일비용과 관련한 논의는 분명 그 자체로 일정한 성과를 내어놓았음에도 불구하고,

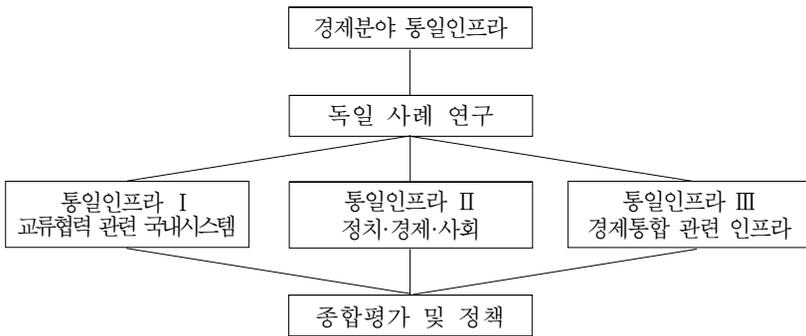
남북관계 발전과 한반도 평화통일과 관련해서는 적절한 정책적 시사점을 제시하지 못하였다. 이러한 상황에서 1990년대 말부터 북한 경제가 회복의 조짐을 보이고 2000년대에 들어 북한이 개혁·개방정책을 펴기 시작함에 따라, 통일과 관련한 논의는 북한 체제의 점진적 변화와 남북관계의 단계적 발전에 따라 이루어질 중장기적 평화통일과정에 대응한 정책을 중심과제로 삼게 되었다. 통일 인프라 형성에 관련된 연구는 이러한 통일논의에서 핵심에 해당하는 것이다.

통일인프라 형성과 관련된 논의는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 남북화해와 평화통일에 대한 장기적 전망에 기초하여 통일과정의 각 단계별로 정책과제와 대응방안을 제시하는 작업이다. 이러한 논의는 그 동안 우리 사회에서 많은 주목을 받았던 통일방안 연구와 직접 관련되어 있으며, 기존 통일방안 연구의 연장선 위에서 추진될 수 있다. 둘째, 남북관계 발전과 통일과정 진척에 따른 우리 사회 내부의 다양한 변화와 문제점을 파악하고 이에 대응한 적절한 대책을 마련하는 작업이다. 이러한 논의는 우리 사회의 통일인프라를 파악하고 평가하는 작업을 의미하며, 따라서 현 단계 남북관계 변화가 남한 사회에 미치는 영향에 대한 분석으로부터 그리고 독일 통일에 대한 연구로부터 도움을 받을 수 있다. 셋째, 통일과정에서 실제적으로 요구되는 통일인프라를 각 분야별로 구축할 수 있는 구체적인 실행계획을 작성하고 추진전략을 제시하는 작업이다. 이러한 논의는 자칫 통일과정에서 직면할 수 있는 혼란을 최소화하고 남북의 통일과 통합을 순조롭게 추진할 수 있도록 기여할 것이다.

이 글에서 우리는 통일인프라의 실태를 경제분야를 중심으로 조사하고 그와 관련한 정책과제를 제시하려고 한다. 이는 위에서 지적한 세 가지 논의 중 주로 두 번째 논의에 해당하는 작업이다. 우선 경제분야 통일인프라의 개념 및

정책과제와 관련하여 예비적 고찰을 한 후(I- 2 & 3), 독일의 통일과정에서 얻을 수 있는 정책적 시사점을 도출할 것이다(II). 다음으로 경제교류협력 관련 국내 시스템 현황(III), 경제·사회복지 관련 물적 기반 실태(IV), 남북 경제교류 협력 및 경제통합과 관련한 재정 부문의 실태와 과제(V) 등을 살펴본다. 마지막으로 현 단계 우리 사회의 경제분야 통일인프라를 종합적으로 평가하고 이와 관련한 중장기적인 정책을 제안하려고 한다(VI). 본 연구의 구성도는 <그림 I-1>과 같다.

<그림 I-1> 연구의 구성도



2. 경제분야 통일인프라의 개념과 의미

남북이 분단 상태에서 통일로 가는 과정은 기존 질서와 제도를 변화시키고 새로운 질서와 제도를 형성시키는 과정이다. 자연히 이러한 과정은 정책적 대응이 충분한 경우에조차도 예상하지 못한 혼란을 낳을 수 있다. 최근 남북관계가

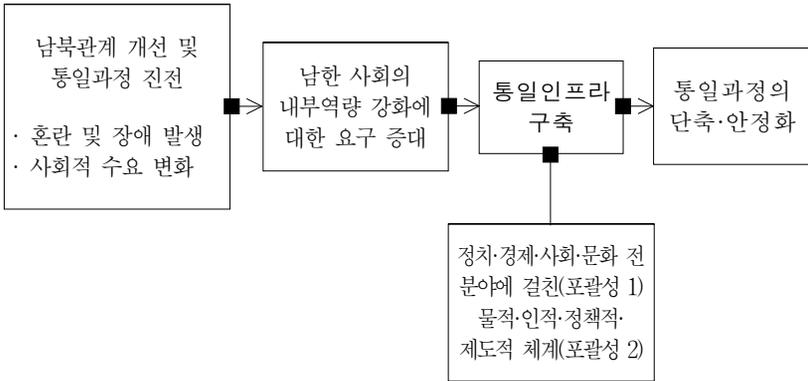
대북포용정책 추진으로 대립구조에서 점차 화해협력구조로 전환되고 있으나, 그와 함께 대북정책의 추진에 대한 국민적 합의기반의 부족에 따른 남남갈등을 비롯하여 통일과정에서 예상되는 다양한 문제들이 등장하고 있다. 교류협력의 확대과정에서 필요한 정부의 제도적 장치 미비 및 지원자금 부족, 남북관계 개선에 따른 남한 내 사회의식 및 정치문화의 변화 미흡, 남북관계 개선을 뒷받침할 국제사회에서의 지지세력 구축 부족 등은 분단에서 통일로 가는 과정을 힘들고 장기화시킬 가능성이 있다.

통일인프라는 통일과정에서 발생할 다양한 문제를 해결하고, 통일로 가는 길을 단축시키고 순탄하게 만드는 데에 필요한 우리 사회의 역량이라고 할 수 있다. 다시 말해 통일인프라는 남북관계 개선과정 및 통일과정에서 나타날 내부적 혼란과 장애를 극복하고 동시에 남북관계의 지속적 개선과 중장기적인 평화통일 과정에 따른 다양한 사회적 수요를 효율적으로 뒷받침해 낼 남한 사회의 내부 역량이다. 남북관계 개선과 평화통일 과정을 뒷받침하는 남한 사회의 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 골고루 구축되어야 한다. 분단 상황이 우리 사회 전반에 영향을 미치고 있는 것과 마찬가지로 화해와 협력 과정 역시 우리 사회 전 영역에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 또한 통일인프라는 단순히 물질 기반만을 의미하지 않는다. 사회의 변화와 관련한 한 사회의 역량은 단순히 물질 차원에서뿐만 아니라 인적, 정책적, 제도적 차원에서 평가되어야 한다.¹ 남북관계 개선에 따른 평화통일을 상정하고 통일에 대비하여 준비해야

1 통일인프라는 하드웨어와 소프트웨어 양 측면을 다 지닌다. 한편 현 단계에서 통일과 관련해서는 남북관계 개선에 따른 중장기적이고 점진적인 평화통일을 일반적으로 예상하고 있지만, 돌발적 상황에 따른 급격한 통일의 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 당연히 급격한 통일에 대비한 우리사회의 역량도 통일인프라임에 분명하다. 이 글에서는 논의의 일관성과 현실성을 고려하여 급격 통일과 관련한 통일인프라에 대한 논의는 배제하였다. 이

할 사회 전 영역(정치, 경제, 사회, 문화 등)의 물질, 인적, 정책적, 제도적 체계 또는 역량이다. 이런 점에서 통일인프라는 통일과정을 단축하고 안정적으로 관리하도록 하는 포괄적—이중적 의미에서—인 사회적 자본이라고 할 수 있다.²

<그림 1-2> 통일인프라의 개념도



경제분야 통일인프라는 남북 경제교류협력을 활성화시키면서 중장기적으로 남북 경제공동체를 형성하기 위해 필요한 경제분야의 인프라를 의미한다. 경제적 차원에서 남북의 통일이란 남북 경제교류협력의 활성화를 통해 남북 경제가 점차적으로 하나의 경제로 통합되는 것을 의미한다고 할 때, 경제분야 통일인프라

는 별도의 연구를 필요로 한다.

2 '인프라'는 사회간접자본으로 번역되는 infrastructure의 'infra-', 즉 기반을 의미한다. 사회 간접자본을 지칭하는 다른 영어 단어인 social overhead capital은 '간접'이라는 의미가 '매 개적'이라는 의미보다는 '다양한' 또는 '총괄적'이라는 의미임을 보여준다. 따라서 통일인프라는 통일을 위한 우리 사회 내부의 다양한 기반, 곧 사회적 자본을 의미한다.

리를 경제교류협력 활성화와 경제공동체 형성을 위한 인프라로 규정하는 것은 큰 무리가 없어 보인다. 물론 경제교류협력 활성화와 경제공동체 형성의 궁극적 목표인 남북 경제의 통합이라는 관점에서 바라보면, 경제분야 통일인프라는 남북 경제력 격차를 해소할 수 있는 역량과 체제 차이를 극복할 수 있는 역량으로 구분해 볼 수도 있다. 하지만 현실적 차원에서 볼 때, 경제력 격차와 체제 차이를 극복하기 위해서는 남북간 경제교류협력이 활성화되고 남한 사회가 북한 경제의 회복과 성장을 지원하고 남북 경제교류협력 및 경제통합을 주도할 정도로 충분한 물적 기반을 갖추어야 할 것이다. 따라서 경제분야 통일인프라는 경제교류협력과 관련한 부분(Ⅲ), 국내 사회경제체제의 역량과 관련한 부분(Ⅳ), 경제통합과 관련한 부분(Ⅴ)으로 나누어서 다루는 것이 논의의 편의성이나 실용성의 차원에서 바람직하다.

각 관련 장에서도 설명하겠지만, 경제분야 통일인프라의 주요 영역을 간단히 설명하면 아래와 같다.

- 교류협력 관련 국내시스템: 남북 경제교류협력을 활성화시키고 남북 경제력 격차를 축소하는 데 주요한 역할을 할 국내의 경제교류협력 관련 지원 체계 또는 법·제도적 장치; 아울러 남북 경제교류협력을 활성화시키는 데 도움이 될 국제적 차원의 제도적 장치를 마련하기 위한 정책적 노력 및 지원체계
 - 예를 들면 중앙정부 및 지방정부 차원의 남북 교류협력 지원시스템, 민간기업 차원의 남북 교류협력 지원시스템 등
- 정치·경제·사회 관련 물적 기반: 북한 경제 지원 및 경제통합을 위한 기반이 될 남한 내부 경제체제 및 경제역량, 남북경제공동체 형성 과정에서 발

생활 수 있는 지역간, 계층간 사회경제적 소외와 이질감 해소를 위한 공동체적 안전판으로서 역할을 해야 할 남한 사회복지제도 등을 포함; 이러한 물질적 기반은 남한 사회 내부에서 대북 경제지원에 대한 국민적 합의를 좀 더 쉽게 도출할 수 있도록 할 것임

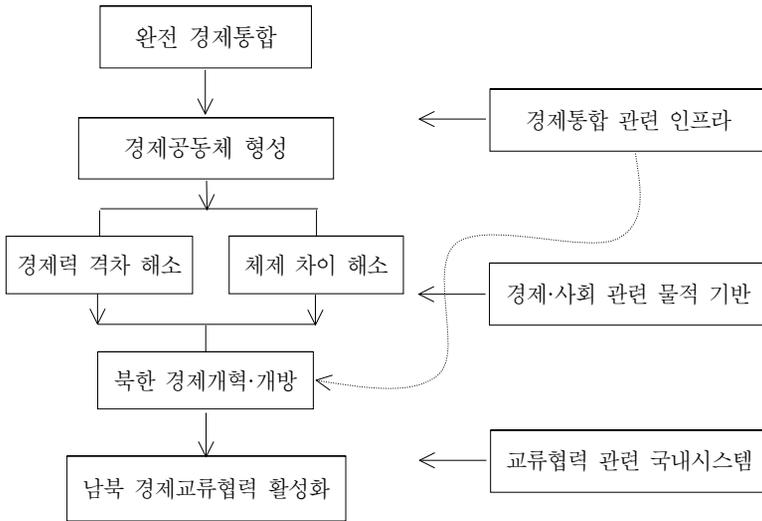
- 예를 들면 남한 경제의 거시경제안정화 수준, 재정건전화 수준, 사회간접자본 시설, 사회복지 수준 등

- 경제통합 관련 인프라: 남북경제공동체 형성, 경제통합 및 통일경제 형성 과정에 필요한 역량 및 제도적 장치, 특히 남북한 경제력 격차 해소에 소요될 통일비용을 조달할 수 있는 역량; 경제통합 관련 인프라는 남북경제공동체 형성 및 경제통합에 걸리는 시간을 단축할 수 있는 기반을 제공함; 또한 국제적 차원에서 북한에 대한 지역적·국제적 차원의 경제지원이 효율적으로 이루어지도록 남한이 북한의 세계경제에 대한 편입을 지원하는 정책적 노력

- 예를 들면 남한 경제의 제도적 안정성 및 유연성, 남북 경협 및 경제통합 관련 기금 조성 역량 등

아래 <그림 I-3>은 경제분야 통일인프라의 개념을 남북관계 개선 및 통일과정과 관련시켜 제시하고 있다.

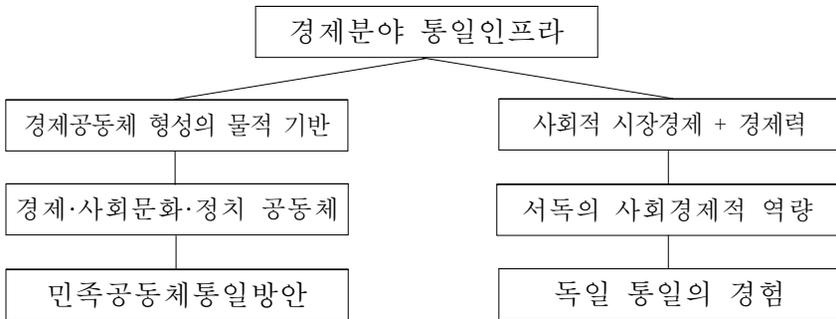
<그림 I -3> 경제분야 통일인프라의 동태적 개념도



경제분야 통일인프라는 통일인프라 중에서도 기초적이고 중심적인 부분이다. 이는 현재 우리 사회가 일반적으로 받아들이고 있는 통일정책과 통일방안의 관점에서나, 그리고 독일 통일의 경험이 주는 시사점의 측면에서나 확연하게 드러나고 있다. 우리 정부는 1980년대 말부터 남북 교류협력과정에서 민족공동체가 자연스럽게 형성됨으로써 평화적인 통일이 이루어지도록 하는 것을 통일정책과 통일방안의 기본 철학으로 삼고 있다. 특히 민족공동체를 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체라는 세 부분으로 나누어볼 때, 경제공동체 형성을 가장 우선적으로 이루어야 할 과제로 파악하고 있는 것이다. 사실 이러한 관점은 기능주의적이라는 비판에도 불구하고, 현 단계 남북간 세력균형이나 교류협력의 발전을 고려할 때 현실적이라고 할 수 있다. 실제로 반세기가 넘도록 분단 상황에 놓여 있던 한반도에서 정치공동체나 사회문화공동체 형성보다도 경제공

동체 형성이 비교적 용이할 것이라고 판단하는 것은 납득할 만하다. 1980년대 말 이후 북한 경제가 장기침체 상황에 빠져있으며 1990년대 중반부터는 계획경제가 완전히 붕괴하고 반(半) 시장경제라고 할 이차경제가 발달하고 있다는 점을 고려하면, 더욱이 2002년 7월 이후 북한이 적극적으로 개혁·개방정책을 펴고 있다는 점을 감안하면, 이러한 판단은 현실성을 지닌다. 독일 통일의 경우에도 서독이 혼란 상황에 빠진 동독을 경제적으로나 사회적으로 흡수할 수 있었던 역량은 서독의 경제력 및 서독의 독특한 사회경제체제라고 할 사회적 시장경제 체제로부터 나왔다. 이런 점에서 경제분야 통일인프라는 통일과정에서 필요한 인프라 중의 인프라라고 할 수 있다.

<그림 I-4> 경제분야 통일인프라의 의미



3. 참여정부의 국정 기본 방향과 경제분야 통일인프라

경제분야 통일인프라의 구축을 위해서는 현 단계 한국 정부의 국정 기본 방향과 잘 조화되는 통일인프라 구축을 위한 정책방향을 제시해야만 할 것이다. 2003년 2월 출범한 ‘참여정부’는 평화번영정책을 천명하고 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 위해 한국 사회가 중심적 역할을 할 것을 주요 국정지표로 제시하고 있다. 현 정부가 내세우고 있는 국정목표 및 국정과제를 살펴보면, ‘평화와 번영의 동북아시대’가 세 번째 국정목표이며, ‘한반도 평화체제 구축’과 ‘동북아 경제중심국가 건설’이 첫 번째와 다섯 번째 국정과제이다. 이러한 국정지표를 고려할 때 경제분야 통일인프라 구축은 현 정부에서 체계적으로 추진될 수 있을 것으로 판단된다.³

‘참여정부’가 내세우고 있는 평화번영정책은 한반도의 당면한 안보 현안(북한핵개발문제에 의한 북미갈등 및 한반도 안보 위기 가능성)을 평화적으로 해결함으로써, 한반도에 평화를 정착시키고 동북아에서 안보협력이 가능하도록 하는 것이다. 평화번영정책은 한반도에서 평화가 정착될 때 한반도와 동북아 지역에서 공동 번영의 기회가 다가올 것이라고 생각한다. 이러한 점에서 평화번영정책은 화해협력정책을 개념적으로 한 단계 상승시킨 정책이라고 할 수 있다.

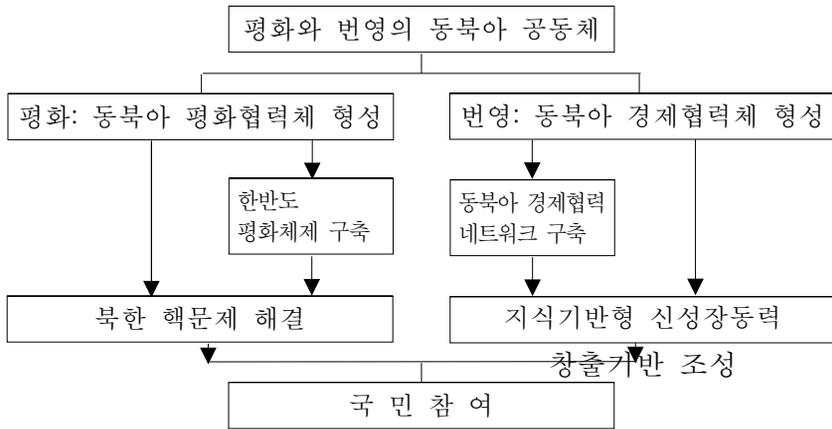
동북아 중심국가 건설이라는 국정과제는 평화번영정책의 핵심적 추진전략 중의 하나이다. 현재 정부가 제시한 동북아 중심국가의 개념도는 아래와 같다.⁴

3 최근 정부는 ‘동북아 경제중심국가’라는 개념보다는 ‘동북아 중심국가’라는 개념을 사용하고 있다. ‘경제중심’이라는 표현이 갖는 제한성을 고려한 결과라고 판단된다. 아래에서 우리도 ‘동북아 중심국가’라는 개념을 사용할 것이다. 여기에서 우리는 ‘동북아 중심국가’와 관련한 정부 안에 대해서는 비판적 검토를 하지 않겠다.

4 정태인, “동북아 평화와 번영: 동북아 경제중심 - 비전과 과제”, 세종연구소, 「평화와 번

정부는 이러한 동북아 중심국가를 건설하기 위한 정책구상의 두 축으로 동북아 판 슈만플랜(경제협력 확대 및 경제공동체 형성 촉진)과 마살플랜(역내 지역개발 및 경제부흥 추구)을 제시하고 있다.

<그림 1-5> 동북아 중심국가 구상



평화번영정책과 동북아 중심국가 구상은 경제분야 통일인프라 구축과 밀접한 연관을 갖는다. 통일인프라 구축 자체가 화해협력정책의 결과로 나타나기 시작한 평화통일에 대한 기대로부터 정책적 과제로 등장하였다는 사실은 말할 것도 없으며, 평화번영정책이 추구하는 경제협력과 경제부흥이 기본적으로 남북 경제교류협력과 밀접한 관계를 맺지 않을 수 없기 때문이다. 당연히 교류협력과 관련한 국내 시스템 구축을 주요한 과제의 하나로 삼고 있는 경제분야 통일인프라 구축정책은 평화번영정책의 핵심 요소가 되어야 할 것이다. 동북아 중심국

영의 동북아 시대 - 과제와 전략」(제10차 세종 국가전략 포럼, 2003. 9. 18).

가 구상의 경우, 북한 경제를 제외한 동북아 지역협력이란 궁극적으로 제약에 직면할 수밖에 없으며 남한이 동북아 중심국가가 되기 위해서는 남북관계 개선과 장기적으로 통일한국을 상정해야 한다는 점에서 통일인프라 구축과 분리될 수 없는 구상이라고 하겠다. 통일인프라 구축은 한국이 동북아 중심국가를 지향하는 과정에서 반드시 추진해야만 할 과제인 것이다. 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 평화번영정책과 동북아 중심국가 건설이라는 현 정부의 정책지표를 염두에 두고 경제분야 통일인프라 구축과 관련한 논의를 전개하려고 한다.

II. 독일의 통일인프라 사례 조사

1. 서독의 통일인프라 구축에 대한 정책 방향

통일은 갑자기 올 것이라고 예상하는 사람들이 많다. 그만큼 역사의 변화는 사전에 예측하기 어렵다. 특히 국가간의 통합이나 분리와 같은 중대한 사건은 더욱 그러하다. 그러나 통일의 시점은 예측하기 어렵다 할지라도 통일에 대비하지 못하는 것은 아니다. 언젠가 발생할 수 있는 일이라고 예상한다면 그러한 일이 올 경우에 대비하여 준비하는 것은 가능하다. 뿐만 아니라 통일이 올 수 있는 여건을 만들어 가는 것도 가능하다. 이러한 문제들과 관련하여 독일의 통일 사례는 한국에게 시사점을 제공할 수 있는 좋은 역사적 사건이다. 서독정부가 통일을 위한 인프라 건설을 본격적으로 시작하게 된 것은 1970년대 초반부터이다. 이 시기는 이미 빌리 브란트(Willy Brandt)가 수상에 오르고 동방정책(Ostpolitik)을 취하면서 동서독 간에 화해와 협력의 싹이 트고 있던 시기이다. 브란트는 동방정책의 기치 하에 1970년에 소련과 독소조약을 체결하였고, 폴란드와도 기본조약을 체결하였다. 1972년에 동서독간 기본조약을 체결하면서 서독은 동독과의 교류를 활성화하기 위한 인프라 건설에 적극적으로 나섰다. 서독정부의 통일정책은 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”로 가능한 한 동서독간의 주민들의 접촉을 증대시키기 위한 정책을 추구하였다. 동독과의 교류 및 접촉을 활성화하기 위한 인프라 구축을 위해서 서독정부는 현금이나 물자 등의 직접지원 뿐만 아니라 서독의 對동독 특혜조치 등 다양한 정책을 구사하면서 양독간의 화해와 협력을 통한 통일기반조성을 위한 인프라 구축에 힘썼

다. 서독정부의 對동독 통일인프라 구축사업은 인도적 차원의 개인이나 교회 차원뿐만 아니라, 서독정부 차원의 사업 등 다방면에서 이루어졌다. 서독이 동독과의 협력을 하면서 제시한 가장 분명한 목표는 동독시민들의 생활수준을 서독과 같은 수준이 되도록 하겠다는 것이다. 비록, 제도적으로는 서로 상이하다 할 지라도 동질성을 유지하기 위해서 서독은 동독에 대한 지원을 아끼지 않았다. 그 결과 동독은 동구권 국가들 중 어떤 나라들보다도 더 부유한 국가가 될 수 있었다. 서독정부가 오랜기간 꾸준히 시행한 이런 노력들이 통일을 앞당겼을 뿐만 아니라 통합과정을 더 용이하게 하고 통일후의 경제통합에 기여하였다는 것이 일반적인 평가이다. 실제로 서독이 어떠한 일을 했으며 그 영향이 어떻게 나타났는 지를 간략히 정리해 보기로 한다.

본 연구의 일반적인 편제와 같이 독일의 통일인프라에 관한 사례분석에서도 다음과 같은 세가지 방향에서 그 시사점을 찾아보고자 한다. 첫째, 교류협력과 관련한 통일인프라, 둘째, 정치, 경제, 사회, 물적기반과 관련한 인프라, 셋째, 경제통합관련 인프라이다.

2. 교류협력 관련 서독의 통일인프라

가. 사회 문화교류를 위한 인프라 구축

(1) 개인 및 단체들의 對동독 송금 및 소포발송 제도 구축

서독주민들이 동독에 살고 있는 친척들과의 자유로운 교류를 통해서 동독

주민들에게 서독의 생활상을 알림으로써 동독주민들의 의식이 깨일 수 있도록 하였다. 이는 서독정부의 접근을 통한 변화정책의 가장 기본적 원칙으로 최대한 동서독 주민간의 접촉을 가능하게 하기 위한 인프라 구축에 힘썼고, 서독의 사회상을 알리기 위한 방편으로 현금송금허용, 소포 및 편지교류를 위한 제도구축 등에 힘썼다. 서독주민의 동독주민에 대한 물자지원도 가능하였는데, 이는 Genex⁵나 동독의 교회지원을 통해서 가능하였다.

(2) 동독주민의 서독방문을 위한 서독 중앙정부와 지방정부의 보조금 지급

서독정부는 동독주민이 서베를린이나 서독지역을 방문할 경우 이들에게 여행 보조금을 지원하였다. 1959년부터 동독주민 1인당 30마르크가 지원되었고, 1987년부터는 100마르크가 지원되었다. 이러한 지원은 주정부뿐만 아니라 지방 정부에서도 이루어졌는데 1964년부터 주정부는 동독주민 1인당 연 2회에 한하여 각각 20마르크씩을 지원하였다. 서독정부의 동독주민에 대한 지원은 1956년 의료사업에서도 시작되었다. 동독주민의 서독지역 방문시 응급환자, 노약자의 병세 악화시 서독정부는 환자의 진료가 이루어질 수 있도록 지원하였다.

5 Genex는 동독 정부가 외화를 벌어들이기 위해서 1962년에 취리히와 코펜하겐 등에 설치한 면세상품점이다. 여기에서는 단순한 소비재부터 자동차에 이르기까지 다양한 물건들이 판매되었다. 동독정부는 Genex를 통해서 동독상품 판매와 외화벌이라는 두개의 목적을 동시에 달성할 수 있었다.

(3) 서독주민의 서베를린 및 동독방문에 대한 보조

동독정부는 동독을 방문하거나 서베를린을 방문하는 서독주민들에게 동독 지역의 도로이용료를 강제적으로 부과하였는데, 이는 동독이 서독과 서베를린 그리고 동독지역과의 접촉을 차단하기 위한 정치적 목적에서 시작되었다. 이는 동서독 주민간 접촉에 있어서 상당한 장애요인으로 작용하게 되어 서독정부는 1972년부터 서베를린과 서독간의 도로이용료를 동독정부에게 직접 지불하면서 동서독 교류를 위한 일종의 인프라 구축을 시도하였다. 도로 사용료 이외에 서독주민이 서베를린을 방문하기 위해서는 통과 비자를 발급 받거나 동독지역을 방문하기 위해서 입국비자를 발급 받아야했다. 서독정부는 동서독간의 교류확대를 위해서 서베를린과 서독간의 통과비자를 발급받기 위한 비용을 1972년부터 일괄적으로 지불하였고, 동독지역 입국비자는 1973년부터 60세 이상의 노인에게 대해서만 서독정부가 동독정부에 일괄 지불하였다.

(4) 동독지역 방문비용 일괄 대납

서독정부는 서독주민들이 서베를린으로 여행하는데 있어서 불편함을 줄이고 동독방문에 대한 비용을 줄임으로 교류의 확대를 가져오고자 하였다. 이러한 목표로 1971년 12월 17일에 동독과의 통과여행 협정(Transitabkommen)을 체결하였다. 이때부터 서독정부는 그 동안 서독주민들이 동독지역 통과시 개인적으로 지불해왔던 도로 사용료를 정부가 대신하여 일괄적으로 지불하게 되었다. 이 협정이 체결된 후 서독정부는 동독에게 초기에는 매년 2억 2400만 마르크를 지불하고 방문지수가 일정수준 이상 기준규모를 벗어나면 다시 정산하도록 결정

하였다. 정부가 대신 비지비용을 부담하면서 동독을 방문한 숫자가 증가하여 서독이 동독에 제공하는 금액의 규모가 증가하여 후에는 5억 2500만 마르크 규모로 증액되었다.

개인여행객 외에 서독지역에 등록된 차량이 동독을 여행할 경우에도 도로 사용료 명목의 비용을 동독지역에 지불하도록 되어있었다. 이 금액도 서독정부가 일괄적으로 동독정부에 지불하기로 하였으며 통일전까지 평균 연 5000만 마르크를 동독에게 지불해왔다.

서독정부가 동독방문에 필요한 비용들을 대납하는 일은 서독주민들에게는 동독방문에 발생하는 비용을 줄여서 인적교류를 확대하기 위한 것이었으나 동독정부에게는 서독주민들을 더 많이 받아들이게 만드는 유인으로 작용하였다. 그 결과 동서독간의 인적교류가 안정적으로 유지되었을 뿐만 아니라 점차 확장되는 효과를 가져오게 되었고 동서독간의 인적교류를 위한 주요 인프라의 역할을 수행하게 되었다.

나. 경제교류 활성화를 위한 인프라 구축

(1) 내독교역에서 동독상품에 대한 특혜제공

서독은 분단이후 시종일관 동독과의 교역을 민족내부의 경제관계로 규정하여 내독간의 무역(*Innerdeutscher Handel*)으로 지칭하였다. 서독은 이러한 사실을 법적인 측면에서도 통일이전 서독헌법 제23조에 규정하여 명확히 하고 있다. 구서독 헌법 제23조는 서독헌법의 효력범위(*Geltungsbereich des Grundgesetzes*)를 규정하는 조항으로 그 범위를 동독지역까지 포함하고 있으며, 따라서 서독

입법기관은 내독교역에 관한 법률적용에 있어서도 관세법이나 대외무역법을 적용하지 않고, 연합국의 군장법(MRG) 53호의 외환관리법(Devisenbewirtschaftungsgesetz)을 적용시킬 수밖에 없도록 하였다.

서독은 국제적으로도 내독관계의 특수성을 인정받기위해 애를 썼다. 1952년 GATT회원국 가입 시, 동서독의 교역을 내독거래로 인정받았고, 1957년 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 로마조약 체결 시에도 내독교역과 관련된 부속합의서를 체결함으로써 동서독교역에 관한 무관세 원칙을 보장받았다.

이러한 서독정부의 노력으로 동독은 동구권 국가들과는 달리 EC회원국이 아니면서도 서유럽시장에 관세를 지불하지 않고 진출할 수 있게 되어 가격경쟁력을 높일 수 있었고, 이를 통해서 상당한 경제적 이익을 얻을 수 있었다. 이러한 관계는 동독으로 하여금 서독과의 거래에 더욱 더 많은 관심을 가지게 하였으며 내독경제관계의 확대를 가져오는 유인이 되었다.

(2) 동독상품에 대한 세금면제 혜택

서독은 동독과의 교역을 확대하기 위해 동독상품에 대해 무관세만이 아니라 무세금의 혜택을 제공하였다. 서독시장 내에서 동독상품이 가격경쟁력을 가질 수 있도록 하기 위해서 통상 서독시장 내에서 일반적으로 적용되는 부가가치세 14%를 적용하지 않고 면제하는 혜택을 제공하였다. 뿐만 아니라 서독정부는 서독기업들이 가급적이면 동독상품을 더 많이 구입하도록 장려함으로써 동독이 서독시장을 개척하는데 도움을 주었다.

이처럼 서독은 여러 가지 제도적 장치를 통해 동독이 많은 경제적 이득을 얻을 수 있도록 하였으며 동독에게 각종 특혜와 경제교류를 확대하기 위한 제

도적 유인정책을 취함으로써 동독이 스스로 내독간의 경제교류에 적극 나설 수 있도록 하였다. 서독의 이러한 대동독 특혜정책으로 인해 서독은 동독의 가장 매력적인 시장이 되었고 동독은 섬유, 의복, 유리 도자기 등 생산품의 3/4을 서독으로 반출하였으며, 화학제품이나 철강 등도 50%이상을 서독으로 공급하였다.

(3) 스윙제도를 통한 재원보조

서독은 경화가 부족한 동독에게 서독과의 교역에 있어서 동독의 상품이나 용역을 현물로 지급할 수 있도록 하기 위해서 내독교역 초기부터 청산결제(Bilaterales Clearing)제도를 도입하였다.⁶ 이를 위해 동서독은 각각 중앙은행에 청산계정을 설치하고 청산용 화폐단위로서 “청산단위(Verrechnungseinheit)”라는 가상적인 화폐단위를 채택하였으며 이 화폐의 가치는 공식적으로 서독 마르크(DM) 및 동독마르크를 동일하게 산정하여 교환비율을 1:1로 결정하였다.⁷ 청산계정은 1년을 주기로 정산하도록 하였으며 정산방법은 양국의 합의에 따라 정하였다. 그러나 동독에 상품을 수출하는 기업들은 즉시 정부로부터 수출대금의 결제를 받을 수 있었으며 단지 국가간 결제만 정산주기에 따라 시행되었다.

서독정부의 청산계정활용방식은 동서독간의 교역초기에 동독과의 경제협력을 활성화하는데 많은 도움이 되었다. 특히 동독 마르크는 국제적 태환성

6 청산계정은 1949년 10월 8일 프랑크푸르트협정에서 합의되었음.

7 내독거래에 있어서 청산결제 외에도 경화로 지불할 수 있는 “현금지불특수구좌 S (Barzahlungssonderkonto S)”를 개설되었으나 실제교역에서는 많이 이용되지 못했다.

(convertibility)을 갖추지 못하였고 화폐가치의 안정성이 매우 낮았기 때문에 동독과 경제협력을 추진했던 서독기업들의 입장에서는 동독화폐에 대한 위험부담이 컸으나 이 청산계정을 통해서 서독기업인들은 동독화폐의 안정성과 지불능력부족에 대한 우려를 없앨 수 있었다.

청산계정을 도입한 초기에는 양독간의 교역이 쌍무관계의 원칙(Bilateralitätsprinzip)에 따라서 상호 균형을 이룰 수 있도록 추진하였으나, 이것이 동독의 취약한 경제력으로 인해 양독간 교역증진의 장애요인으로 작용하게 되었고, 동독이 채무불이행 상태에 빠지게 되자 이를 해결하기 위한 방안으로 일정한도의 금액을 무이자로 차용할 수 있는 대월제도로서 청산용 융자(Swing: Verrechnungskredit) 제도를 도입하였다. 이러한 대월제도는 동독에게 아래와 같은 이득을 제공하였다

첫째, 동독은 스윙차관을 이용함으로써 외화부족에도 불구하고 필요한 물품을 구입할 수 있는 구매력을 가지게되었고 국제시장에서 이 금액에 대해 적용되는 이지만큼을 절약할 수 있는 효과를 볼 수 있었다.

둘째, 스윙차관은 양독의 무역량에 따라 확대하거나 감소하도록 하여 규모가 유동적이었으며 동서독 정부의 합의에 의해 결정되었으나 통일직전에는 이용한도가 8억 5000만 VE에 이르렀다.

<표Ⅱ-1> 스윙차관 최고액의 변화

기간	스윙 최고액
1960~1968	2억 VE*
1968~1975	7억 5000만 VE
1976~1982	8억 5000만 VE
1982~1985	6억 VE
1986~1990	8억 5000만 VE

* VE: Verrechnungseinheit(청산단위)

자료: 주독대사관 「동서독 교류협력 사례집」, 1993, p.395에서 종합

(4) 기술과 차관제공

통일과정에서의 경제적 격차로 인한 충격을 줄이기 위해서 서독은 동독의 산업투자 설비 구축에 노력하였다. 특히 동독산업의 경쟁력 강화와 동서독 기업의 협력을 위해서 동독에 필요한 각종 기술과 투자재원을 장기 저리차관 형태로 융자해 주었다. 특히 서독은 동독산업의 경쟁력강화에 필수적인 직접투자를 권장함으로써 서독정부가 재원을 조달하고 이 프로젝트에 다수의 서독기업이 참여하게 하였다. 이러한 산업인프라 구축사업의 수익성 보장을 위해서 서독정부는 협력사업 프로젝트에서 생산된 제품의 대부분을 다시 서독으로 반입함으로써 동독의 경제적 이익을 보장하였다.

서독은 동서독 기업들의 경제협력을 촉진하고 동독산업의 경쟁력 강화를 위해서 1970년대부터 서독기업들이 동독지역에 투자설비를 제공할 수 있도록 하였다. 이를 위해서 필요한 각종 기술과 투자재원은 동독정부에게 장기 저리차관 형태로 융자해 주었으며 특히 서독은 동독산업의 경쟁력강화에 필수적인 직

접투지를 권장함으로써 서독정부가 재원을 조달하고 이 프로젝트에 다수의 서독기업이 참여할 수 있도록 하였다. 이 제도를 통해서 동독은 제철소나 화학공장의 설비를 서독에서 반입하여 현대화함으로써 경쟁력을 높일 수 있었다.

사회주의 계획경제의 실패로 인해 1980년대에 들어 동독경제가 어려워지고 채무구조가 악화되자, 서독정부는 동독의 요청을 받아들여 차관을 제공하기도 하였다. 당시 서독 수상이었던 Helmut Kohl은 서독의 바이에른 주립은행(Bayerische Landesbank)에 동독에게 차관을 제공하기 위해서 은행컨소시엄을 구성할 것을 요청하였다. 바이에른 주립은행은 이 요청을 받아들여 1983년 7월에 서독의 6개 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 동독측에 5억 마르크의 차관을 Libor 금리 1% 상환기간 5년을 조건으로 제공하였다.

도이체방크(Deutsche Bank) 역시 콜 수상의 요청을 수락하여 같은 해에 17개의 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 5억 마르크의 차관을 바이에른 주립은행과 같은 조건으로 동독에게 제공하였고, 그 다음해에 다시 25개의 은행과 함께 컨소시엄을 구성하여 9억5천만 마르크의 차관을 동독에게 제공하였다. 1983년과 1984년에 동독에 지급된 19억 5천만 DM의 차관은 당시 국제사회에서 신용하락으로 차관을 도입하기 어려운 상황에서 Moratorium 직전까지 치달던 동독의 국제거래를 회복시켰고 경제 및 사회안정에 결정적인 기여를 하게되었다. 동서독간에 발생하였던 여러 형태의 긴밀한 경제협력은 양측간 신뢰의 기반을 형성하게 되었고 동독이 서독에 대해 경제적으로 의존하게 되는 계기를 마련하여 주었다. 실제로 그 이후 동독은 지속적으로 서독을 가장 중요한 경제적 파트너로 간주하는 모습을 보였다.

3. 정치, 경제, 사회, 물적기반과 관련한 인프라

가. 물적기반으로서 사회간접자본 확충

서독은 동독과의 경제협력 초기부터 동독내의 사회간접자본 확충에 많은 노력을 기울였다. 60년대 말부터 동서독간의 화해분위기가 조성되면서 특히 교통분야의 협력에 대한 논의가 많았고, 1972년에 기본조약이 체결된 후부터는 이 분야에서의 협력이 현실화되어 실천되기에 이르렀다.⁸

베를린왕복철도와 도로 등 교통로의 확장과 개선은 동독이 서독 및 서유럽과의 연결을 위해 1974년에 먼저 제안을 하였고, COMECON 회원국들 역시 동유럽과 서유럽을 연결하는 교통망확충이 필요하다고 인식했기 때문에 이를 적극 지지하였다. 그러나 문제는 교통망확충에 필요한 비용을 누가 부담하느냐였다. 동독과 동유럽 국가들은 교통망 확충에 대한 필요성은 절감하고 있으면서도 경제적 부담을 감당할 능력을 갖추지 못하였다. 따라서 동독은 이 도로의 건설비를 서독이 전적으로 부담하도록 요청하였다.⁹ 서독은 재정적 부담에도 불구하고 이 사업이 서독과 서베를린의 통행을 안정적으로 유지시킬 수 있을 뿐 아니라 서베를린과 서독지역과의 연계를 강화할 수 있는 방법이라고 생각했기 때문에 이 사업을 적극적으로 추진하게 되었다. 특히 이러한 교통망의 확충은 장

8 1972년 5월 26일 양독은 기본조약 제7조 3호에 대한 추가의정서를 통해서 교통분야에서의 협력에 대해서 합의 하였음.

9 이러한 사업에 대하여 재정적 부담으로 인해서 서독 내에서도 많은 비난이 있었으나 동독은 서독정부의 호의에 대하여 정치적인 반대급부를 제공하였다. 즉, 동독정부는 서독인들의 동독 방문시 연금수령자들에 대한 최소환전 의무를 면제해 주었고, 더 많은 정치범을 석방하여 서독으로 넘겼으며, 유로수표(Eurocheck)과 크레딧카드의 동독 도입을 허가하였다.

기적으로 동서독간의 인적, 물적 교류를 확대하게 될 것이라는 이유로 국내에서 제기된 일부 반대를 무릅쓰고 추진하게 되었다.

철도교통 여행에 따르는 불편함을 제거하기 위해서 서독은 동독에게 1976년에 2600만 DM, 1977년에 1860만 DM를 지불하여 철도의 개량과 보수를 지원하였다. 서독정부는 또한 1980년 4월 30일에 동서독간 철도운송을 원활히 할 수 있도록 하기 위해서 동독지역의 공사에 1000만 DM, 그리고 서베를린지역의 공사에 900만 DM를 지원한바 있다. 그밖에도 서독과 서베를린간의 수로를 원활히 하기 위해서 1978년 11월에는 2000만 DM를 동독에 지원하였고, 그후에도 Teltow운하 개통을 위해서 7000만DM를 지불하였다. 또한 서독정부는 1980년 4월에 Mittelland 운하를 확장할 것을 동독과 합의하고 1억 5000만 DM을 지불한바 있다. 이처럼 철도, 도로 그리고 수로 공사 등을 서독정부가 적극적으로 추진함으로써 서독기업들은 동독과의 경제협력에 있어서 물류비용을 상당량 줄일 수 있었고, 경제교류 역시 활성화 될 수 있었다.

동서독간의 통행협정으로 베를린 고속도로를 이용하는 관광객이 급증하자 도로의 보수 및 확장공사가 필수적이였다. 서독정부는 고속도로 등의 사회간접자본 건설에 적극 나섰는데, 이는 동독에 대한 지원이란 의미도 있지만 전략적으로 서베를린과 서독과의 지역적 연계를 강화하고 서베를린을 방문하는 서독주민의 편의를 위해서 추진하였다. 철도와 도로 건설 외에도 서독은 Teltow운하 개통과 Mittelland 운하를 확장할 것을 동독과 합의하고 자금을 지원하였다.

이처럼 철도, 도로 그리고 수로의 공사 등을 서독정부가 적극적으로 추진함으로써 인적교류는 물론, 서독기업들이 동독과의 경제협력에 있어서 물류비용을 상당량 줄임으로써 경제교류도 활성화시킬 수 있는 계기를 만들었다.

<표 II-2> 고속도로 공사를 위한 서독정부의 대동독 재정지원

합의시기	공사내용	재정지원
1955	Hirschberg 부근의 Saale 교량공사	550만 DM
1975. 12. 19. 합의 (1976년부터 1979년 까지 분할지급)	Helmstedt-Berlin 간 고속도로 보수공사	2억 5,950억 DM
1977. 12. 22.	Helmstedt-Berlin 간 보완공사	273만 DM 추가 지불
1978. 11. 16. 합의 (1979년부터 1982년 까지 분할지급)	Berlin-Hamburg 간 고속도로 보수 공사	12억 DM
1980년 4월 30일 합의	Werra-Eisenach 고속도로 신설 및 확장	2억 6,800만 DM

자료: 주독대사관, 「동서독 교류협력 사례집」(1993)에서 종합

나. 국제적 환경조성

독일의 통일에 가장 큰 장애요인은 2차대전시 독일을 분할점령하여 통일이 전까지 독일에 주둔해온 소련, 미국, 영국, 프랑스의 점령군이였다. 분단당시 독일은 전쟁도발에 대한 국제적 징계로서 제2차 세계대전 4대 전승국이 독일을 무력화시키기 위해 독일영토를 축소하고 서로 분할관리하는 방식을 선택하였다. 그 이후 독일은 동서양진영이 대립하는 냉전체제에 의하여 유지되어왔다. 이러한 배경 때문에 독일은 통일문제가 양독간의 문제만이 아니라 국제정치적 문제임을 분명하게 인식하였다. 서독정부가 선택한 방식은 내부적으로는 일단 민족적 상호 동질성을 유지할 수 있도록 교류를 확대하는 일이었으며 외부적으로는

통일을 위한 국제적 환경을 조성하는 일이었다.

독일분단이 고착화된 이후부터 독일은 과거사에 대한 철저한 자기반성적 자세를 보이고 평화애호를 최고의 가치로 추구하는 사회적 기반을 조성하기 위해 노력하였다. 또한 국제적으로 서방세계의 가치체계를 받아들여 철저히 동화되는 태도를 보였다. 이를 통해 주변국들이 독일에 대한 경계심을 버릴 수 있도록 국제환경을 조성해 나갔다.

특히 서구체제를 주도하던 미국은 영국이나 프랑스와는 달리 독일에 대한 경계심이 높지 않았고 독일의 경제력을 감안하여 유럽의 가장 강력한 잠재적 파트너로 간주하게 되었다. 독일의 통일과 관련한 문제가 국제화되자 미국은 적극적으로 독일의 통일을 지지하였으며 1989년 10월부터는 본격적으로 독일통일을 준비하고 지원하는 태도를 보였다. 이러한 배경에는 유럽의 안정을 확보하기 위한 미국의 정책구도가 반영된 것이었다. 미국의 강력한 지원에 힘입어 1989년 12월초에 개최된 나토정상회담 및 유럽정상회담에서 독일통일에 대한 네가지 원칙이 확정되었다. 네가지 원칙이란 독일민족의 자결권 존중, 평화적·민주적 원칙에 의거한 통일, 기존협정 및 조약의 준수 및 전승4대국의 유보권¹⁰ 존중, 그리고 유럽안보협력회의(CSCE)의 원칙을 존중하는 것 등이다. 독일은 독일민족의 자주 및 자결권을 상당히 제한할 수 있는 이러한 원칙들을 수용함으로써 통일에 대한 국제적 지지를 확보하는 데 성공하게 되었다.

독일에게 가장 중요한 장애는 1945년 포츠담 선언과 1952년의 독일조약에

10 유보권이란 1945년 독일에 진주한 점령4국이 체결한 포츠담회담과 1952년 서방연합국과 서독사이에 체결된 “독일조약”에 명시된 독일 통일에 대한 강대국들의 권한으로 전승4대국이 독일 통일에 대한 최종결정권을 가진다는 것으로 동서독내에 주둔하고 있는 전승국들의 가독권을 인정하는 내용임.

의거한 전승국들의 유보권으로부터 자유롭게되는 것이었다. 동서독 국민들의 통일에 대한 요구와 서방전승국들의 호의적인 태도는 결국 2+4협상을 통해 통일에 대한 동의를 얻어내기에 이른다. 이 협상에서 독일이 영토문제에 대해 과거의 합의를 존중한다고 동의함으로써 손쉽게 합의를 얻어냈으나 소련이 나토탈퇴를 요구한 점에서 난항을 겪었다. 결국 독일이 막대한 경제지원을 댓가로 소련의 정치적 양보를 얻어내는데 성공함으로써 통일에 대한 국제적 지지를 얻게되었다. 독일이 이러한 국제적 지지를 얻을 수 있었던 것은 다른 무엇보다도 2차 세계대전 이후 지속적으로 추진해온 국제협력관계가 기반이 된 것이었다. 주변국 국민들에게 다시는 독일이 위협적인 행위를 하지는 않을 것이라는 확신을 줄 수 있었기 때문이다. 결국 국제협력에 대한 유무형의 인프라가 통일의 중요한 기반이 되었다.

다. 유럽통합

유럽국가들은 2차 세계대전 이후 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 결성하여 당시의 주요 전략물자인 석탄과 철강을 공동관리함으로써 다시는 유럽대륙에 전쟁이 일어나지 않도록 하기 위한 소위 binding hands 전략을 구사하게된다. 그러나 유럽국가들간의 협력이 점차 경제협력이 중심으로 이루어짐에 따라 경제력이 가장 강한 독일이 협력을 주도하기에 이른다. 특히 80년대 중반부터 독일과 프랑스가 경제성장의 새로운 모멘텀을 얻기위해 유럽의 경제통합을 가속화하는데 앞장서면서 유럽대륙은 하나의 경제단위로 통합되는 추세를 보이게 되었다. 이러한 변화는 유럽국가들간 경제적 상호의존성을 심화시키게 되었으며

그 결과 독일의 호전성에 대한 경계를 버리는데 기여하게 되었다.

유럽통합은 동독에 대해서도 상당한 기회를 제공하는 장치로 활용되었다. 동독은 서독과의 거래를 내국간 거래로 인정받으면서 유럽지역에 대한 수출입을 모두 내국간 거래처럼 할 수 있게되었다. 서독은 동독에게 유럽시장에 대한 접근성을 제고하는 창구가 되었으며 암묵적인 지원으로 동독이 유럽시장을 더욱 적극적으로 활용할 수 있도록 도와주게된다. 그 결과 동독은 서방시장에 대해 접근이 용이하였을 뿐만 아니라 관세를 물지 않는 유리한 조건을 활용할 수 있게되어 여타 사회주의 국가들에 비해 상당한 비교우위를 누릴 수 있었다. 유럽통합에 대한 서독의 적극적인 역할은 동독이 서독과의 경제협력을 확대하게 만든 중요한 또 하나의 유인이 되었다.

라. 나토(NATO)체제

서독은 2차세계대전이후 동서 양진영이 갈등을 겪으며 대치하는 과정에서 서방전승국의 영향으로 나토의 주요회원국이 되었다. 나토회원국이면서도 서독은 전후협상에서 독일의 군사력에 대한 제한을 받았고 군사활동에 대한 제약도 존재하였으므로 군사적 지위가 동일한 것은 아니었다. 그러나 독일이 나토회원국으로 존재함으로써 주변국가들이 독일의 군사력증강에 대해 경계할 필요가 없었으며 서방국들이 서독을 동맹국으로 인정하는 계기가 마련되었다. 서독의 나토 참여는 피점령국으로 존재하던 서독의 지위를 군사동맹국의 일원으로 격상시켰으며 주변국들과 군사적 협력을 위한 기반이 조성되었다.

마. 민주주의 및 통일교육

독일은 전체주의적 정부의 도발로 인류에게 많은 재앙을 가져다 준 양대 세계대전을 주도한 국가였다. 그 영향으로 독일은 경제적, 정치적으로 많은 피해를 입었을 뿐만 아니라 주변 국가들로부터 경계의 대상이 되었다. 독일은 이러한 역사를 극복하기 위해 국민들에게 민주주의에 대한 교육을 활발하게 시행하였다. 실천방안으로 독일은 정부가 주도하고 지식인들이 참여하는 정치교육체계를 도입하였다. 주요 교육목표는 특정이데올로기가 아니라 주요 정치적 사안에 대해 스스로 판단하여 정치에 참여할 수 있는 능력과 자질을 갖추도록 하는 것이었다.

이를 실천하기 위해 내무성 산하에 연방정치교육 본부를 두고 민주주의 발전을 저해하는 요인들을 극복할 수 있는 내용들을 교육하였다. 교육방식은 직접적인 교육과정의 제공뿐만 아니라 다양한 교재의 발굴 및 보급, 학교, 정당, 사회단체 등에 정치교육을 위한 인적·물적 지원 등의 업무를 수행하였다.

통일교육과 관련하여 독일은 통일교육을 개별적으로 시행한 것은 아니었지만 정치교육의 일환으로 각 분야에서 실질적인 통일교육을 시행하였다. 통일교육으로 간주할 수 있는 정치교육에는 동서독의 체제비교, 동서독 관계, 유럽의 통합과 평화정착, 국제적 차원에서의 미래준비, 독일의 분단 및 통일문제에 대한 주요 이슈들이 다루어지고 토론되었다.

이러한 교육들은 독일이 통일문제와 관련한 정책결정과정에서 국론의 통일 및 사회적 합의를 모색하는데 기여하였고 독일이라는 국가가 지향하는 가치에 대해 공통된 기반을 가질 수 있도록 하였다. 특히 통일에 대한 논의가 진행되는

동안 결국 통일비용의 부담을 안게 되거나 사회적 비용의 증가 등을 예상하면서도 통일을 받아들이고 동의한 것은 독일의 정치교육이 통일에 대한 사회적 준비를 하는데 기여한 탓이라고 볼 수 있다.

4. 경제통합관련 인프라

가. 사회정책적 인프라

동서독간의 통합이 가능하게된 배경은 기본적으로 동독주민들이 통합이후 사회에 대한 신뢰를 가질 수 있었기 때문이다. 이러한 신뢰의 바탕은 서독지역의 발달된 사회정책이다.

서독의 사회정책은 “사회적 시장경제질서”의 한 구성요소로서 단순히 소수의 빈곤하고 취약한 계층에 대한 소득재분배를 위한 복지정책의 수준을 지나 사회공동체 형성을 위한 정책적 기능을 함께 수행해 왔다.¹¹ 즉, 독일의 사회정책은 이전급여를 중심으로한 소득재분배 방식을 탈피하여 교육정책, 고용정책, 보건정책 등과 같은 사회기간설비로서의 사회정책 시행을 기본방향으로 추진되어 왔다.

사회보장제도는 사회보험제도와 사회부조제도로 구성되어있으나 그 핵심은 사회보험으로 의료보험, 연금보험, 실업보험 및 재해보험을 포함하고 있다. 사회부조제도는 경제적으로 독립적인 생활을 영위하기 어려운 구성원들에게 제공되는 경제지원이다. 사회보장제도는 또한 수혜자에게 직접적으로 지원을 제공하는

11 Engelhardt, W.W. (1973), *Moeglichkeit einer Wissenschaften von der Sozialpolitik, Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft*, 1973 Heft 3, p51.

직접적 보장형태와 간접적 보장방식이 있다. 직접적 보장에는 노동 및 교육지원, 자녀수당 및 육아수당, 전쟁희생자원호급, 재산형성지원 등의 제도들이 있으며 간접방식의 지원에는 특정지역이나 계층, 혹은 특정기간 및 부문별로 지원을 제공하는 것을 뜻한다. 예를 들면 베를린지역에 제공하였던 주거지원이나 세금혜택 등이 여기에 속한다. 독일의 사회보험제도는 비스마르크에 의해 시행된 의료보험, 산재보험, 연금보험 등 3대보험과 고용보험 및 최근의 간병보험 등이 이 범주에 속한다.

서독의 사회보장제도는 사회적 안전(Sicherheit)의 원칙, 사회적 정의(Gerechtigkeit)의 원칙, 사회적 균형(Gleichgewicht)의 원칙, 그리고 사회적 연대(Das Prinzip der sozialen Solidaritaet)의 원칙 등을 사회보장제도 실현의 주요 원칙으로 설정하고 있다.¹² 사회보험에서는 의료보험, 연금보험, 산재보험, 실업보험들을 통해 기본적인 사회안전망을 공급하고 있으며 사회부조제도(Sozialhilfe)를 통해 무소득 시민이나 생활능력이 부족한 집단에 대한 지원을 시행하고 있다.

서독은 시장경제를 채택하고 있으나 시장경제의 운영결과가 사회적인 가치에 부합되지 않을 경우 이를 교정하여 사회적으로 요구되는 방향으로 운영한다고 하여 독일의 제도를 사회적 시장경제라고 부른다. 따라서 사회보장제도만이 아니라 교육제도에서도 교육비를 전액 국가에서 부담하여 빈부의 격차가 이전되지 않도록 하고 있으며 사회적으로 기회제공의 차별을 가져오지 않도록 보장하고 있다.

이처럼 독일의 사회보장제도가 가지는 특징은 생존생계의 보장이라는 최소

12 독일의 사회보장제도가 경제질서 및 통일과 관련하여 가지는 의미에 대해서는 김영윤(1999), "사회적 경제질서의 구동독지역 적용에 관한연구", (서울:통일연구원, 1999).

한의 보장수준을 목표하는 것이 아니라 최소한의 인간적 존엄성을 보장하는 것에 그 목표를 두고 있다. 그 결과 서독의 사회적 보장수준이 분야에 따라서는 사회주의를 시행하고 있던 동독에 비해 오히려 더 높은 경우도 있었으며 소비자들의 일반 소비수준은 서독이 월등히 앞섰던 관계로 동독주민들이 서독체제를 선택하도록 만드는 중요한 계기가 되었다. 서독은 이러한 체제적 우월성을 동독에 알릴 수 있도록 상호교류를 적극화 하였고 동독주민들의 서독방문을 장려하는 지원제도를 확대해 왔다.

서독의 발달된 사회제도는 동독과의 체제경쟁에서 서독이 열등하지 않을뿐더러 오히려 분야에 따라 우월하다는 인식을 동독에 주었고 서독의 강력한 경제력이 이러한 제도를 충분히 뒷받침하였던 탓으로 전체적인 체제경쟁의 승리가 되도록 이끌었다.

서독의 사회적 시장경제 체제와 사회정책적 인프라는 특히 통일이후 동독 지역에 발생한 통합의 충격을 흡수하는데 많은 도움이 되었다. 통합직후 실업율이 40%까지 치솟아서 수많은 실업자가 발생하였고 당시 실업자들이 영구실업자로 전락하였으나 사회적인 소요가 발생하지 않고 통일이 유지될 수 있었던 것은 서독의 발달된 사회정책의 영향으로 볼 수 있다. 물론 서독은 이러한 사회 보장 지출로 높은 통일비용을 치루어야 했고 지금까지도 통일비용의 부담에 시달리고는 있으나 통일이후 사회통합과 동독주민들의 포용에 결정적인 기여를 한 것은 사회정책적 인프라의 덕택이라고 할 수 있다.

나. 재정공급능력

독일은 통일이후 엄청난 규모의 통일비용을 치루었다. 추정기관마다 어느 정도 차이를 보이고는 있으나 지난 1997년 말까지 매년 평균 2,000억 DM을 넘는 비용들이 통일비용으로 지불되었던 것으로 추정되고 있으며 비슷한 규모의 비용이 지금까지도 지불되고 있는 실정이다. 이렇게 지급된 통일비용의 1/3은 사회보장비용으로 사용되었고 2/3는 투자비용으로 사용된 것으로 판단된다. 이처럼 막대한 규모의 통일비용은 독일 GNP의 5%, 연방재정의 20%를 투입하는 정도의 높은 부담을 유발하였다. 그럼에도 불구하고 독일은 이러한 비용을 정부채 발행, 세금인상 및 연대세 도입, 연방재정 절약등 가능한 모든 방법을 동원하여 동독지역의 재정수요를 충당하였고 그 결과 동독주민 모두를 만족시키지는 못하였지만 통일을 유지하고 단기간에 동독지역의 경제 및 사회환경을 크게 개선하기에 이르렀다.

통일후 인식하게된 동서독 주민들간의 문화적 격차는 시간을 필요로 하는 것이어서 단기간에 해소할 수 없었지만 사회·경제적 격차는 막대한 재정공급을 통해 급격히 줄여갈 수 있었다. 독일은 이미 통일전부터 국가 GNP에서 재정이 차지하는 비중이 40%를 넘어서 국가의 재정비중이 높았으며 공정한 재정집행을 통해 국민들의 복지수준을 일정수준이상으로 보장하여왔다. 세율의 결정이나 세율의 관리가 엄격하였고 사회적으로 합의가 이루어질 수 있는 분명한 이론적 근거에 입각하여 재정관리와 집행이 이루어졌다. 오랜 기간동안 쌓아온 재정정책에 대한 신뢰와 경제적 능력이 독일통일에 따르는 재정부담을 충분히 담당할 수 있도록 한 기반이 되었다.

현재 독일은 통일비용으로 발생한 이자 및 채무변제, 그리고 새로운 재정수요 등으로 재정의 25%에 달하는 자금이 빠져 나가고 있어서 정부에게 상당한 부담으로 작용하고 있는 것이 사실이다. 그러나 사회보장제도의 효율화 등으로 점차 그 부담을 줄여가고 있는 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때, 서독정부의 재정정책적 인프라와 강대한 경제력이 통일을 가능하게하고 경제통합을 커다란 갈등없이 추진될 수 있게한 가장 중요한 동인 중의 하나로 간주된다.

5. 요약 및 한반도에 대한 시사점

교류협력기에 서독정부는 동서독 주민들 간의 접촉을 최대한 유도하고자, 각종 유무형적 인프라 구축에 적극적인 정책을 취했다. 가능한 한 많은 접촉, 그것을 통한 동독체제의 변화 유도, 이것이 바로 서독의 대동독 통일 정책이었다. 동독이 외환수입의 반대급부로 보장한 베를린으로의 통로제공, 상호 민간인 방문확대, 동독 입국제한 요건 완화, 편지 및 소포검열의 완화 등과 같은 것들이 가장 대표적인 통일인프라라고 볼 수 있다. 이러한 서독정부의 대동독 정책으로 동독의 시민사회를 변화하게 했고, 동독체제의 불안정을 크게 촉진하였으며, 동서독의 통일 환경의 조성에도 우호적으로 작용되었다.

교류협력기에 서독의 통일인프라 건설 사업으로부터 우리가 얻어야 할 시사점은 다음과 같다.

첫째, 서독의 접촉을 통한 변화 전략이 통일을 위한 내부적 환경개선에 크게 기여했듯이, 우리의 경우도 남북한의 접촉을 최대한으로 보장할 수 있는 방향으로 통일인프라를 구축하여야 한다. 통일이 본질적으로 주민들 간의 통합이

라는 점에서, 남북 주민들 간의 민족적 동질성 회복은 대단히 중요한 과제이고, 이를 위한 인프라 구축에 적극 나서야 한다.

둘째, 서독의 통일인프라 구축사업은 정권이 바뀌고 국제환경의 변화에도 불구하고 꾸준히 지속되었다. 서독정부는 1950년 한국전쟁으로 인해 남북관계가 중단된 것을 중요한 교훈으로 삼고, 냉전 상황에서도 동독과의 정치·군사적인 긴장완화와 경제협력의 촉진, 민간교류의 활성화를 위한 인프라 구축에 정진하였다. 통일을 위한 인프라 구축사업은 정권차원의 협력사업이 아니다. 장기적 관점에서 국제정세와 국내정치 상황의 변화에도 꾸준히 지속되어야 한다.

셋째, 서독의 대동독을 향한 통일인프라 구축사업들은 대부분 동독과의 교역초기부터 상호 교류를 촉진하기 위한 협정과 환경개선, 제도적 장치, 그리고 동독지역의 사회간접자본에 막대한 재원을 투자함으로써 기업 및 주민들이 상호 경제교류와 방문에 있어서 소요되는 거래비용을 낮추는데 주력한 것은 우리에게도 귀감이 되고 있다. 이는 전통적으로 국가가 적극적으로 상호교류와 협력을 위한 인프라를 조성함으로써 시장에서 자유경쟁이 이루어지게 하고, 시장에는 직접적으로 간섭하지 않는다는 서독정부의 경제정책의 원칙에서부터 시작된 것이다. 서독정부는 소위 “시장의 실패”가 일어나는 부분에 적극적으로 개입함으로써 교류와 협력을 위한 환경을 개선하고, 특정기업이나 산업에 대한 직접적인 지원보다는 전체기업의 수익성 향상에 도움이 될 수 있는 공공 분야에 대한 인프라 구축에 집중 투자함으로써 상호 교류협력 증진에 크게 기여하였다.

넷째, 서독의 동독에 대한 적극적인 기술 및 재정적 지원에도 불구하고 동독의 경제개혁 미비로 인해 교역구조가 바람직하지 못하게 발전하였다는 점은 북한에게 큰 시사점을 준다. 동서독 무역의 상품구조를 살펴보면 상품공급과 수

요가 내독교역 초기부터 기형적이었다. 기초소재, 생산재, 광산물이 대종을 이루었고, 투자재의 의미가 상대적으로 미미해 현재 남북한관계와 비슷한 개도국간의 교역에서나 볼 수 있는 형태이었다. 이러한 교역문제를 해결하고 직접투자를 통해 상호보완성(Komplementarität)을 추구하지는 제안도 줄곧 있었으나, 동독 정부의 경제개혁기피로 인해 양독간의 경제교류의 질적 향상은 이루어지기 어려웠고, 심지어 서독정부의 막대한 재정적 지원에도 불구하고 경제체제의 붕괴를 막을 수 없었다. 이는 중국과 대만의 관계에서 중국이 적극적인 개혁과 개방 정책을 취하면서, 중국경제의 발전은 물론이고 대만의 경제협력도 활성화되고 있는 것과는 대조적이라 할 수 있다. 이러한 점에서 우리의 통일인프라 구축은 북한의 개혁과 개방에 대한 노하우전수와 이를 통해서 북한경제의 발전을 추구할 수 있는 방향으로의 정책적 전환이 절실히 필요하다.

경제적, 정치적, 사회적, 물리적 측면에서의 인프라로는 도로, 운하, 철도, 고속도로와 같은 실제 교통관련 인프라를 적극적으로 지원하여 동독내의 경제 및 정보교류와 이동성을 높였다. 또한 동서독간의 교류확대를 가져왔을 뿐만 아니라 서방 유럽국들과의 경제교류와 협력이 가능하게되어 동독을 서방세계에 연결하는 교량의 역할을 할 수 있었다. 이러한 사실은 남한이 북한과의 교류에서 그 기반이 되는 물리적 인프라 개선에 좀 더 많은 관심을 가져야한다는 사실을 보여주고 있다.

서독은 대외적으로는 점령국들의 정치적 가치관을 받아들이고 협력을 강화하였으며 NATO 참여와 유럽통합의 주도로 전범 국가이자 피점령국의 틀을 벗고 동맹국의 대열로 올라서게 되었다. 이러한 사실들은 남북한이 동서독과 비슷하게 군사적, 정치적으로 주변국들의 영향을 크게 받고 있는 상황에서 어떻게 주변국들의 협력을 얻어야 할 지를 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다. 남북간

통일이나 경제통합도 단순한 민족내부의 문제가 아니라 국제정치적 문제임을 인식하여 여러 국가의 이해관계를 잘 이해하고 그러한 바탕위에 한국의 통일정책도 수행되어야 할 것이다.

대내적으로는 민주주의 및 통일교육을 시행하여 사회적으로 공통의 가치관과 동일한 정체성을 가질 수 있는 기반을 확보한 것들이 독일로 하여금 통일의 기회를 적극적으로 현실화할 수 있는 계기를 제공한 인프라가 되었다. 이러한 사실은 현재 대북정책을 두고 오히려 남남갈등이라는 내부갈등이 자꾸만 재연되는 현상에 많은 가르침을 주고 있다. 우리사회내에 기본적으로 필요한 공동의 가치관이나 역사인식에 대한 교육이나 민주주의 교육이 더 먼저 이루어져야 하는 통일의 인프라임을 독일의 사례는 명백히 보여주고 있다.

동서독의 통합사례는 경제적으로 매우 다른 두 경제가 통합될 때 발생하는 충격을 흡수하기 위해 가장 필요한 것이 무엇인 지를 잘보여 주고 있다. 결국 Rawls가 정의론에서 주장하듯, 통합이후 가장 열악한 위치에 처하게 된 사회구성원에게 보장해야할 최소한의 복지를 제공하기 위한 제도와 경제적 능력이 통합이후의 사회를 유지할 수 있는 가능성을 결정하게된다. 서독이 자가지역을 위해 도입하고 운용해왔던 사회정책적 인프라와 재정정책적 인프라 및 경제능력이 결국 독일의 통일이후 경제적, 사회적 통합을 가속화하고 유지해오게 만든 원동력이다. 남한은 아직 사회통합을 위해 취해야할 정책적 기준에 대한 공감대나 그를 위한 정책적 수단이 도입되어 있지도 않은 상태이다. 또한 그에 상응하게 필요한 재정정책적 인프라와 경제능력을 갖추지도 못하고 있다. 독일의 통합 사례는 한국이 어떠한 인프라 구축에 힘쓰는 것이 통일을 가능하게 할 것인 지를 잘 보여 주고 있다.

6. 서독사례를 통해 본 통일을 위한 인프라 준비

남북한 관계가 진전되는 시기별로 필요한 남북한 경제통합을 위한 인프라를 간략히 정리하면 아래와 같다.

첫째, 교류협력기의 인프라

- 교류협력을 확대하기 위해 교류협력의 유인을 북한에 제공할 수 있는 제도가 필요하다.

예) 우편료, 비자비용, 도로 이용료, 통행료의 일화납. 선물회사, Swing 제도, 도로공사비 제공 등 경제적 지렛대를 이용한 동독지역 변화 유도

- 교류협력에 참여하는 남한주민들의 비용을 최소화 할 수 있도록 국내 여행에 발생하지 않는 비용이 발생하는 부분은 긴급적 국가가 대납하는 형태의 지원이 필요하다.

예) 비자비용, 도로 이용료 등.

둘째, 교류 협력 심화기의 인프라

- 남북간 물리적으로 상호교류를 확대할 수 있는 교통 및 통신망 연결을 적극화 할 필요가 있다.
- 대외적으로 남북관계가 국제정치적 시안임을 인식하여 관련국들의 이해관계와 그들의 염려를 충분히 고려하여 협력을 얻기 위한 프레임을 구성하여야 한다.

- 국내적으로 통일이나 민주주의와 같은 핵심적 사안에 대하여 남한내부에서 공통된 인식이 이루어지도록 정치 및 통일교육이 시행되어야 한다.

셋째, 경제통합기에 가장 필요한 것은 경제 및 사회적 통합을 유지할 수 있는 제도와 집행능력이다. 이를 위해 독일은 소위 사회보장에 관한 기준의 하나인 MINI-MAX적¹³ 정책을 수행할 수 있는 사회정책적 인프라와 이를 뒷받침할 수 있는 재정정책적 인프라와 경제능력을 갖추어야 한다는 사실을 보여준다.

13 사회복지의 극대화를 위해 사회내에서 가장 열악한 수준에 처한 집단을 가장 높은 수준으로 이끌어 내는 것이 가장 우선되는 기준이 되어야 한다는 주장으로 그 근거는 이러한 집단의 한계효용이 가장 높기 때문이라는 것이다. 그리고 그 철학적 근거는 Rawls의 「정의론」(*The theory of Justice*)에 입각해 있다.

Ⅲ. 국내적 통일인프라 실태

I - 남북교류협력 관련 국내 시스템

1. 문제의 제기

1988년 ‘7·7선언’을 계기로 인적, 물적 교류와 협력이 시작한 이후 남북간의 인적, 물적 교류는 활발히 진행되어 규모도 매년 증가하고 있다. 특히 2000년 6·15선언 이후 남북관계는 단순한 물자교역에서 벗어나 다양한 형태의 남북회담이 진행되어 개성공단 착공식과 남북철도·도로연결과 같은 실질적 성과를 거두었다. 그리고 북한은 2002년 7·1경제관리개선조치를 단행하고 경제특구를 추가로 지정하였다. 이와 같은 일련의 과정은 남북간의 경제교류와 협력이 더욱 진전될 수 있는 기반을 다진 것으로 평가되고 있다.

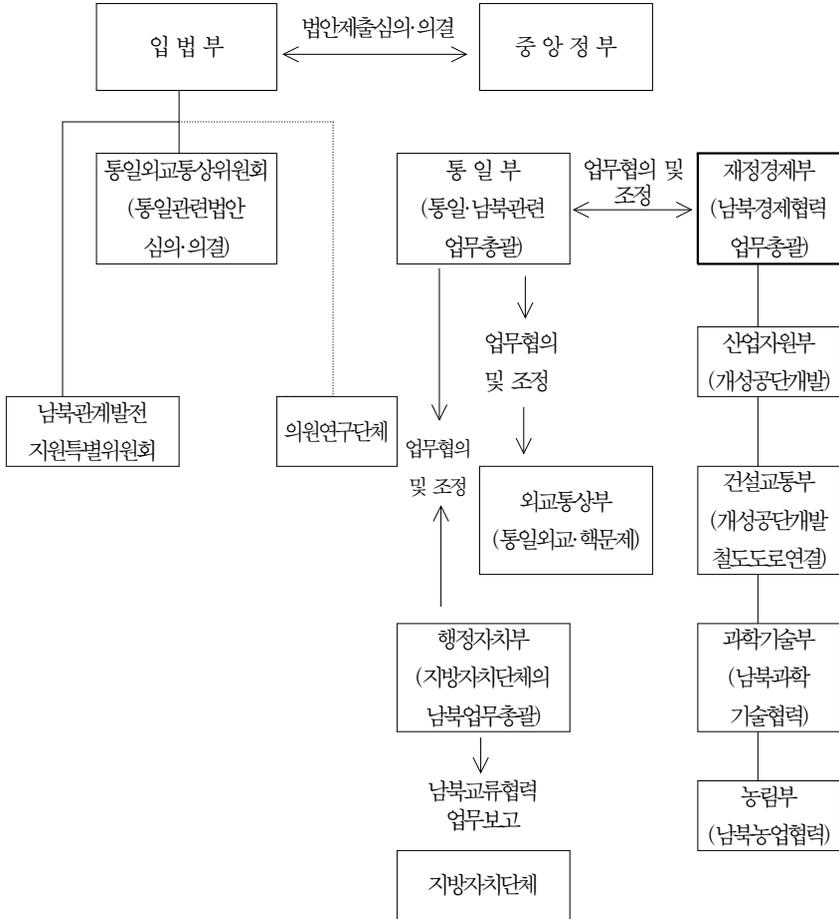
그러나 남북교류와 협력은 이제 시작단계에 불과하기 때문에 남북관계의 진전정도에 따라 상상하지 못한 장애가 나타날 수도 있으며, 이런 장애를 해결하기 위해 통일인프라를 구축하여 대비하는 것은 필수적이다. 통일인프라는 통일 이전과 통일 이후에 발생할 제반사항을 사전에 예측하여 국가전반의 모든 분야에 걸쳐 구축된 통일기반시설을 의미한다. 따라서 통일인프라의 구축은 통일준비과정과 통일이후 나타날 혼란을 사전에 방지함으로써 불확실성을 제거하고 비용을 절감하려는 데 목적이 있다. 이러한 의미에서 통일인프라는 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸쳐 구축되어야 한다. 여기서 경제분야 통일인프라는 남북 경제교류 협력을 활성화시키면서 중장기적으로 남북 경제공동체를

형성하기 위해 필요한 경제분야의 인프라를 의미한다.

남북한 경제교류 협력은 통일 가교의 중심적 역할을 하고 있기 때문에 남북경제교류 협력을 활성화하는 것이 긴급하며 경제교류 협력의 장애물을 제거하는 것이 시급하다. 중앙정부와 지방자치단체의 지원시스템은 남북 경제교류와 협력을 활성화시키는 기구이며 제도이기 때문에 중요한 통일인프라 중의 하나임에는 틀림이 없다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체의 남북교류 협력의 지원시스템의 실태와 환경을 파악하는 것이 필요하다. 그러나 현재 남북경제교류에 지원시스템은 1990년대 초반 남북경제교류가 빈번하지 않은 시기에 구축된 시스템이며, 경제교류가 활발할 것으로 예상되는 현 시점에서는 지원시스템의 정비도 필요한 것으로 판단된다.

현재 남북교류협력의 지원시스템은 <그림 III-1>에서 보는 것처럼 입법부와 행정부로 구분되며, 행정부는 중앙정부와 지방자치단체로 구분된다. 입법부는 통일외교통상위원회와 남북관계발전지원특별위원회가 구성되어 있으며, 통일 관련 각종연구단체가 구성되어 있다. 그리고 행정부는 통일부가 남북관련업무를 총괄하며 경제관련업무는 재정경제부가 담당하고 있고, 통일부와 행정자치부가 지방자치단체업무를 담당하고 있다.

<그림 III-1> 남북교류협력의 지원시스템



2. 중앙정부 지원시스템 실태

가. 입법부 지원체계

(1) 통일외교통상위원회의 조직과 역할

입법기관에서 남북문제와 관련한 조직은 ‘통일외교통상위원회’이다. 통일외교통상위원회는 정수 23명이며 현재 23명이 활동하고 있으며, 교섭단체별로는 한나라당 12명, 새천년민주당 9명, 비교섭단체 2명의 의원으로 구성되어 있다. 통일외교통상위원회는 통일부, 외교통상부 및 민주평화통일자문회의사무처에 속하는 법률안, 예산안 결산과 청원 등의 심사와 기타 법률에서 정하는 국정감사 및 조사 등의 직무를 수행하고 있다.¹⁴

제16대 국회의 통일외교통상위원회가 통일 및 남북교류 협력과 관련된 법률안을 심의, 의결한 안건 중 대표적인 법안은 남북경협 제도의 틀을 마련한 4개 경협 합의서의 국회비준이다.¹⁵ 그리고 국회는 정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하고 대북관계의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 가칭 ‘남북관계 발전기본법’ 제정안을 국회에 제출했다. 동 법은 남북한 상호원조와 안전보장, 통일문제에 관한 중요한 사항을 결정하거나 남북관계에서 국민적 재정부담 요인이 발생하는 남북합의서를 처리할 경우 국회의 비준동의를 받도록 했다. 또 남북회담대표는 통일부 장관이 관계기관 장과 협의해 국무총리를 거쳐 대통령에게 임명제청하면 대통령이 임명하도록 했고, 이 법에 의하지 않고는 누구든지 정부를 대표하는 등의 행위를 하지 못하도록 규정하고 있다.

14 국회법 제 37조(상임위원회와 그 소관)

15 4개 경협합의서는 투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 상시중재에 관한 합의서를 말한다.

(2) 남북관계발전지원특별위원회의 조직과 역할

최근 북한의 핵무기 개발문제와 한반도를 둘러싼 국제관계의 변화 등 남북 관계의 안정적 발전에 영향을 미치는 다양한 변수들이 속출하는 상황하에서도 쌀과 비료 등 인도적 지원과 남북철도·도로연결사업 등 남북교류협력을 위한 노력이 지속되고 있다. 이러한 한반도의 평화적 통일을 향한 노력은 한 순간도 멈출 수 없는 시대적 과제이다. 따라서 국회는 민족적 역량을 결집하여 통일에 관한 국민적 여론을 수렴하고 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하기 위해 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 구성하였다. 동 ‘특별위원회’의 위원은 여야의원 30명으로 구성되어 있고,¹⁶ 활동기간은 2002년 11월 7일부터 2004년 5월 29일까지의 한시적 조직으로 동 ‘특별위원회’의 심의사항은 다음과 같다,

- ① 통일정책에 관한 국민여론 수렴 및 국민적 합의 도출
- ② 통일헌법 등 통일대비 법제화에 관한 사항
- ③ 통일재원의 확보에 관한 사항
- ④ 남북국회회담에 관한 사항
- ⑤ 남북간 주요회담에 관한 사항
- ⑥ 남북간 교류·협력에 따른 범정부적 지원에 관한 사항
- ⑦ 기타 남북관계와 관련된 사항으로서 어느 상임위원회에도 속하지 아니

16 ‘남북관계발전지원특별위원회는 국회법 제44조(특별위원회)의 근거에 따라 제234회 정기회 제13차 본회의(2002.11.7)에서 의결되었으며, 교섭단체별 위원은 한나라당 15명, 새천년민주당 14명, 비교섭단체 1명으로 구성되어 있다.

하거나 두 개 이상의 상임위원회의 소관에 관한 속하는 사항

‘남북관계발전지원특별위원회’는 통일부로부터 남북관계현황에 대한 보고를 받았으며,¹⁷ 경의선 철도현장과 도라전망대를 방문하여 국회차원의 통일정책을 수립하고 있다.

(3) 국회의원연구단체

(가) 의원연구단체 현황

통일과 남북교류와 협력과 관련된 의원연구단체는 <표 III-1>에서 보는 것처럼 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 연구단체가 결성되어 있지만, 정치·외교분야가 다수를 차지하고 있다. 그리고 연구단체의 인적 구성은 정치·외교 분야는 정당 위주이며, 경제, 교육과 같은 비정치적 성향의 단체는 정당별 편중현상이 다소 완화된 상태이다.

(나) 업무성과 및 문제점

통일관련 국회의원 연구단체는 분야별로 전문가 초빙강연, 세미나 개최 등의 활동을 하고 있다. 의원 연구단체의 활동은 의원상호간에 통일과 관련된 제반문제에 대한 관심을 고조시켜줄 뿐만 아니라, 통일관련정보를 공유함으로써

17 특별위원회는 통일부로부터 2회(2003.4.11, 2003.8.29), 외교통상부로부터 1회(2003.4.29)의 현안보고를 받았다.

정책입안·수립·결정과정에서 발생할 수 있는 시간과 비용의 낭비를 줄일 수 있다. 그리고 의원연구단체의 활성화는 정책개발에 주력하는 국회상을 정립하고 생산적 국회의 모습을 국민에게 투영할 수 있는 계기가 될 수 있다.

그러나 의원연구단체는 <표 III-1>에서 보는 것처럼 대부분이 정당 위주로 결성되어 있다. 이러한 형태의 연구단체구성은 결과적으로 회원간 연구결과에 대한 정보가 한 개 정당에 편중되어 정당한 정보왜곡 내지 대립을 초래할 우려가 있다. 즉 보수성향의원과 진보성향의원간 정당과 의원들의 개인적 친소에 따라 연구단체가 구성되어 있기 때문에 정책대결을 더욱 심화시켜 정책조정을 기대하기보다는 소모적 정책대립을 조장할 우려가 있다. 이와 같은 소모적 정책대결은 '6·15남북공동선언' 이후 여야간의 대립을 격화시키는 촉진제로 작용하였으며, 남남갈등을 부추기는 역기능적 작용을 한 것으로 추정된다.

나. 중앙정부의 지원체계

(1) 외교·안보 관련부처의 지원체계

(가) 통일부의 지원체계

1) 통일부의 조직과 기능

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 기타 통일에 관한 사무를 총괄하는 부처이다.¹⁸ 통일부가 담당하고 있는 통일관련의 업무는 다음과 같다.

- ① 통일이념 정립과 통일정책의 수립 및 종합·조정
- ② 통일과정과 통일후의 정책수립
- ③ 통일관련자료의 조사, 수집, 분류, 정리 및 보존
- ④ 남북교류협력 총괄, 남북협력기금 관리 등의 업무 추진
- ⑤ 남북 인적, 물적 교류 및 협력사업 승인
- ⑥ 북한주민의 인도적 문제와 관련된 대북정책의 수립 및 종합조정
- ⑦ 이산가족관련정책의 수립 및 종합조정
- ⑧ 통일문제 및 국민정신교육에 관한 전문가와 교육자의 훈련 및 양성
- ⑨ 남북회담에 관한 협상대책의 수립, 정보의 수집, 분석 및 처리

통일부는 2실 3국 13과 16담당관으로 본부의 정원은 222명이다. 이를 구체적으로 살펴보면 기획관리실, 통일정책실, 정보분석국, 교류협력국과 인도지원국이 있다. 그리고 통일교육원, 남북회담사무국, 북한이탈주민 정착지원사무소(하나원)가 있다.

2) 업무성과

국민의 정부 출범과 함께 전개된 화해·협력정책은 ‘북한의 변화는 불가피하다’는 점과 ‘안보위협은 상존하고 있다’는 현실인식에 바탕을 두고 있다. 즉 화해·협력정책은 북한의 변화를 촉진시켜 한반도의 평화를 유지하려는 정책이다. 따라서 화해·협력정책은 다양한 형태의 남북대화와 인적·물적 교류와 협력이 필

18 통일부는 정부조직법 제 29조에 의거 설치되었다.

수적이며, 이를 추진하기 위한 제도적 준비가 수반되어야만 한다. 이러한 측면에서 지속적 화해·협력정책의 수행은 한반도의 평화와 통일을 위한 통일부의 중요성을 대변하며, 통일환경변화에 따른 업무환경의 변화를 요구하고 있다. 특히 2000년 '6·15 남북정상회담'을 계기로 남북대화는 다양화, 정례화되고 있으며, 인적·물적 교류와 협력은 더욱 체계화, 본격화됨으로써 많은 성과를 거두었다.

<표 III-1> 의원 연구단체의 현황

분야	연구단체명	연구목적	구성
정치/행정	국회21세기 동북아 평화포럼	급변하는 동북아 국제관계 및 남북관계에 대한 국회 차원의 능동적 정책개발 및 합리적 대안제시를 위한 연구활동을 통하여 21세기 통일 환경의 평화적 조성과 동북아 평화체제 구축에 기여	민주당 8명 한나라당 4명 비교섭 1명
	21세기 동북아 연구회	동북아시아 지역의 역사 정치·경제·문화적 의미와 21세기 동북아가 나아갈 방향, 그리고 통일 한국의 미래상을 연구함	한나라당 9명 비교섭 3명
통일/외교	국회한민족 통일연구회	한민족의 바람직한 통일정책 방향과 정부의 통일정책의 문제점을 점검하고 나아가 통일을 대비한 체계적이고 철저한 대비책 연구와 그 대안 제시.	민주당 1명 한나라당 22
	국회평화 통일포럼	7.4공동성명과 남북기본합의서, 6.15남북공동선언 정신을 존중하면서 국회 차원에서 민족의 숙원인 평화통일을 달성하는데 주도적으로 참여하여 남북한관계 개선 및 평화통일과 동북아 평화증진을 위하여 관련 법 제 개정 및 정책개발을 통하여 평화통일에 기여	민주당 13명 한나라당 2명
	국회안보 통일포럼	안보 통일 외교정책을 연구, 개발하고 현지조사 및 입법 활동을 통해 실현가능하고 합리적인 남북관계 개선방안과 항구적인 평화정착 방향을 모색하여 통일의 초석을 다지고자 함.	한나라당12명 비교섭 1명
경제/재정	국회통일 시대산업 정책연구회	남북간 화해·협력의 시대에 산업·에너지 분야의 교류 및 협력촉진 방안과 통일에 대비한 한반도 산업·에너지 정책을 연구하고 궁극적으로 21세기 한국 산업의 경쟁력 강화를 위한 새로운 산업 및 에너지 자원정책을 국회차원에서 마련하고자 함	민주당 12명 한나라당 8명 비교섭 2명
농림/해양수산	국회통일 농업 의정연구회	통일 농업 정책 수립을 위한 연구활동, 관련분야의 법 제도 개선 및 연구조사활동을 통해 통일을 대비하는 농업 정책을 마련하고 21세기 국제화, 개방화시대에 한국 농업의 발전방향을 모색	민주당 12명 한나라당 5명 비교섭 2명
사회/복지	국회통일 시대평등 사회정책 연구회	우리 사회에 퍼져있는 불평등한 사회구조의 문제점을 연구 분석하여 제도개선을 위한 정책을 개발하고 입법을 추진하며, 향후 통일과정에서 발생할 남북간의 문화적 차이 및 통일이후 발생할 문제점을 파악, 분석하여 사전에 제도적 보완책을 마련	민주당 13명 한나라당 4명
교육/문화	21세기문화 정책연구회	국민의 문화적 삶의 질 제고와 21세기 선진 문화국가로의 진입을 위한 문화발전 정책의 대안을 제시하며, 통일에 대비한 남북한 문화 교류와 통합 전략의 모색을 통해 국민의 문화복지 증진과 민족문화발전에 기여함을 목적	민주당 3명 한나라당 7명 비교섭 2명

* 자료 : www.assembly.go.kr, 의석수는 2003. 7. 31 기준임.

3) 남북대화의 추진

통일부는 남북대화를 총괄하는 부서로 남북관계의 실질적 개선을 위한 지름길이 남북대화임은 자명하다. 남북대화는 '6·15 남북정상회담' 이전에는 간헐적으로 개최되었지만 '6·15 남북정상회담' 이후에는 매우 다양한 채널을 통해 현안별로 남북대화가 성사되어 남북현안에 대한 합의와 협의가 진행되었다. 특히 국민의 정부 출범이후 남북대화는 1995년이래 한반도에서 개최되지 못했던 남북회담이 한반도에서 다시 개최되었고, 1994년 이후 판문점도 회담장소로 복원되어 남북한문제를 한반도 내에서 해결하려는 의지를 보이고 있다.

남북대화는 <표 III-2>에서 보는 것처럼 2000년 남북정상회담을 계기로 활발히 진행되었으며, 회담형식도 매우 다양화되고 있다. 현재 장관급회담이 남북대화의 중심축으로 남북정상회담이후 지속적으로 개최되고 있으며, 장관급회담에서 합의된 내용을 구체적으로 이행하기 위해 다양한 실무중심의 실무협의회 또는 실무접촉을 통한 회담을 진행하고 있다. 즉 회담형식이 형식적 문제에 치우치지 않고 실질적 현안을 해결하기 위해 실무중심의 회담을 개최하여 남북한 합의를 도출하고 있다. 그리고 남북간의 대화는 경제분야와 군사분야 위주로 추진되었으나, 군사분야회담도 경제분야와 관련된 회담이기 때문에 실제적 남북간 장원화를 위한 군축회담과 같은 회담은 아직 개최되지 못한 실정이다.

남북대화는 남북간의 이질성을 극복하기 위하여 필요한 제도적 장치를 마련하는 통로이기 때문에 남북대화의 지속과 정례화가 요구된다. 따라서 남북대화의 중심축의 역할을 담당하는 장관급회담을 정례화하고, 이를 바탕으로 관련 분야의 실무회담을 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 남북한이 실질적 평화와

공존의 틀을 마련하기 위해서는 군사분야의 회담이 개최되어 긴장완화와 군비 축소의 문제가 다루어져야 한다.

<표Ⅲ-2> 남북대화 추진현황

구 분		합계	1998	1999	2000	2001	2002	2003.8
합 계		58회	1회	2회	10회	7회	26회	12회
남북당국대표회담(1회)		1회	1회					
남북차관급 당국회담(2회)		2회		2회				
남북정상회담(1회)		1회			1회			
남북장관급회담(11회)		11회			4회	2회	2회	3회
남북 군사분야 회담(17회)	남북국방장관회담	1회			1회			
	남북군사실무회담 및 접촉	9회			3회	2회	4회	
	남북군사실무접촉	7회					6회	1회
남북 경제분야 회담(26회)	남북경제협력추진위원회	6회			1회		2회	3회
	금강산관광 활성화를 위한 당국회담	2회				1회	1회	
	남북 철도·도로 연결 실무협의회	2회					1회	1회
	남북 철도·도로연결 실무접촉	6회					3회	3회
	암남댐 공동조사를 위한 실무접촉	1회					1회	
	개성공단건설 실무협의회	1회					1회	
	개성공단건설 실무접촉	1회					1회	
	임진강 수해방지 관련 실무협의회	2회				1회	1회	
	남북전력협력 실무협의회	1회				1회		
	남북해운협력 실무접촉	2회					2회	
	남북경제협력제도 실무협의회	2회					1회	1회

* 자료 : 통일부, 「주간북한동향」 각 호에서 정리.

4) 남북교류 협력의 추진

남북교류 협력은 1988년 '7·7선언'을 계기로 인적, 물적 교류와 협력이 본격화되기 시작하였다.¹⁹ 특히 국민의 정부는 남북한의 평화, 화해와 협력을 위해서는 남북교류협력을 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다고 보고, 정경분리원칙을 일관되게 견지하면서 민간이 자율적 판단과 스스로의 책임에 따라 남북경제 협력을 추진할 수 있는 여건을 조성하고 관광, 문화예술, 체육, 종교 등 다양한 분야에서 사회문화교류가 지속적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련함으로써²⁰ 남북교류와 협력은 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

일관된 남북경제교류 협력의 추진은 남북한의 신뢰구축으로 이어져 남북사이의 철도·도로연결, 해운협력, 임진강 수해방지, 개성공단착공, 금강산 관광 등과 같은 결실을 맺었다. 이러한 남북경제교류 협력증진은 남북간 호혜적 이익을 창출해내는 남북경제공동체의 토대를 마련하고 통일비용을 절감시키는 효과를 기대할 수 있다.

5) 남북경협의 제도적 기반 구축

통일부는 남북교류협력이 법의 테두리 내에서 추진될 수 있도록 하기 위해

19 1988년 7월 7일 노태우 대통령은 '민족지존과 통일번영에 관한 특별선언'을 통해 "남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현할 것"이라는 대북화해정책을 제시하였다. 이를 '7·7선언' 또는 '7·7특별선언'이라고 한다.

20 국민의 정부에서 남북교류협력을 추진하기 위한 최초의 조치는 1998년 4월의 '남북경협 활성화 조치'이다. 이 조치는 민간기업이 자율적으로 남북경협을 추진할 수 있는 여건을 조성하는데 목적이 있다.

1990년 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정하였다. ‘남북교류협력법’은 법률제정 당시의 새로운 상황을 규율하기 위한 법령의 개정과 법령적용과정에서 세부사항을 정하기 위해 고시, 훈령 등 하위 법령을 정비하였다. 통일부는 1998년 ‘남북교류협력에 관한 법률시행령’과 ‘남북경제협력사업처리에 관한 규정’ 등을 개정하여 규제를 완화함으로써 민간기업·단체 등이 쉽고 편리하게 남북교류를 추진할 수 있도록 조치하였다.

한편 남북간의 상호교류와 협력사업을 지원하는데 필요한 자금을 확보하여 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 ‘남북협력기금법’에 따라 남북협력기금을 관리·운영하고 있다. 남북협력기금은 정부출연금과 운용수익금, 민간출연금을 재원으로 하며, 주로 정부차원의 대북지원, 경수로건설사업 지원 등의 공공용도에 사용하였다. 그러나 민간기업이 기금혜택에서 제외되고 있는 현실을 고려하여 1998년 ‘경협활성화조치’에서 기업이 기금의 실질적 수혜자가 될 수 있도록 조치하였으며, 1999년에는 기금지원대상, 지원기준, 지원절차 등을 구체적으로 명시하였다. 현재 남북협력기금은 경제협력사업, 교역물품 반출입, 위탁가공용 원부자재·설비 반출자금 등으로 지원되며, 중소기업의 분야별(대북투자, 교역, 위탁가공) 시범적·전략적 사업과 경협여건개선 등 지원효과가 광범위하게 미치는 사업에 우선적으로 지원되며, 지원범위는 소요자금의 50% 이내로 한정하고 있다.²¹

또한 통일부는 남북간의 상호 교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북 교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 남북교류협력추진협의회를 설치·운영하고 있다.²² 남북교류협력추진협의회는 위원장(통일부장관)을 포함하

21 통일부, 「2000 통일백서」, pp. 49-52.

22 남북교류협력추진협의회는 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제4조 내지 제8조와 ‘남북교류협

여 15인 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 관계부처의 차관 및 차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하며, 위원장이 통일부 소속 공무원 중에서 간사를 지정 하도록 되어 있다. 협의회는 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, 남북교류협력관련 허가승인 등에 관한 중요사항 협의·조정, 교역대상품목의 범위 결정, 협력사업에 대한 총괄조정, 남북교류협력의 촉진을 위한 지원 등의 기능을 수행하고 있다. 특히 일정규모 이상의 남북협력기금은 협의회의 의결을 거쳐 사용하고 있어 협의회의 결정이 남북교류협력 활성화에 큰 영향을 주고 있다. 이러한 현실을 감안할 때 협의회의 운영의 중요성은 증대하고 있다.

그리고 남북한은 남북경협을 법적 제도적 장치를 마련하기 위해 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 경협합의서를 타결하였다. 4개 합의서는 2000년 12월 16일 제4차 남북장관급회담에서 서명되었으며, 동 합의서는 2003년 6월 30일 국회의 비준을 받았으며, 4개 합의서 발효통지문은 2003년 8월 6일 남북경협 실무연락관을 통해 교환되었다. 또한 남북은 경제협력을 안정적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 확장하고 이를 구체적으로 실현하기 위해 청산결제은행을 지정하고,²³ 남북사이에 거래되는 물품의 원산지확인절차에 관한 합의서를 채택함으로써 남북한 물품과 제3국산을 구별할 수 있게 되어 북한과의 거래질서확립과 북한산 위장반입물품에 대한 통제가 가능하게 되었다.²⁴ 그리고 상사중재위원회의 구성·운영에 관하여 합의하고,²⁵ 개성·금강산 지구통행

력에 관한 법률시행령' 제3조 내지 제8조에 의거 설치되었다.

23 '남북사이의 청산결제에 관한 합의서'에 따라 남측은 수출입은행, 북측은 조선무역은행을 청산결제은행으로 지정하였다. 각기 청산결제은행의 지정은 남북의 기업들이 이들 은행을 통해 환결제를 할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

24 '원산지 증명'은 제2차 남북경제협력제도실무협의회(2003.7.29 ~ 7.31)에서 합의되었다.

에 대해 의견을 교환함으로써 합의가 도출될 것으로 예상된다.

6) 부처간 협조체계 및 문제점

통일부의 기능과 역할은 ‘남북교류의 활성화를 통한 한반도의 평화정착과 통일’이라는 과업을 수행하는데 초점을 두고 있다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후 한반도의 문제는 큰 진전을 이루었지만 많은 과제가 놓여 있다. 이에 더하여 남북한의 문제는 단순히 남북간에 국한된 문제가 아니고 국제적인 문제와 밀접하게 연결되어 있기 때문에 문제해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 즉 통일 및 남북대화 교류 협력에 관한 문제는 대내적 문제이면서 동시에 국제적 문제이다. 따라서 한반도의 평화정착은 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력을 증진하여 남북한이 신뢰를 구축하는 과정이기 때문에 남북 관계는 남북당사국뿐만 아니라 주변이해 당사국과의 긴밀한 협조와 이해가 있어야만 한다. 그러나 현재 통일부의 기능과 역할, 조직은 주로 대내적인 문제해결에 치중해 있어 대외적인 홍보와 교섭력에는 매우 취약하다. 예를 들면 북한 핵문제는 남북한의 평화와 직결된 문제인 동시에 한반도 주변당사국의 이해가 첨예하게 대립되는 국제적 문제이다. 따라서 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 남북한의 직접대화와 함께 외교력을 통한 국제협력의 필요성이 불가피한 현실을 감안할 때 통일부의 대외교섭력을 강화되어야 한다.

현재 북한과의 교류협력이 남북한에만 국한되는 것이 아니고 많은 외국의 기관 및 기업들의 관심이 집중하고 있는데도 통일부의 교류협력국은 북한과의

25 ‘상사중재위원회의 구성·운영에 관해서는 제3차 남북경제협력제도실무협의회에서 합의하였다.

접촉이나 왕래 또는 협력에 국한되어 있다. 그리고 통일정책실의 국제협력담당 관실에서 국제적 통일환경조성, 해외에서 통일홍보, 해외주재관 관리 등의 업무를 담당하고 있으나, 통일문제가 단순히 국내적인 문제나 북한과의 문제만은 아니기 때문에 대외적 요소의 중요성을 감안하여 적극적이고 효과적인 업무수행을 위한 조직의 신설이 필요하다.

그리고 남북경협은 정부차원의 경협, 민간차원의 경협, 인도주의적 차원의 경제지원 등 세 가지 범주에서 진행되고 있다. 정부차원의 경협은 경제협력 합의서 체결, 경제협력추진위원회 구성 및 운영, 남북철도·도로연결, 임진강 수해 방지 사업 등과 같은 사회간접자본건설 등을 포함한다. 인도주의적 차원의 경제 지원은 정치·경제적 목적과는 무관하게 추진하는 지원사업으로 비정부기구 등에 의한 민간차원의 지원과 국제구호기구 기금출연과 같은 정부차원의 지원 등이 있다. 민간차원의 경협은 정경분리원칙과 수익성의 원칙에 입각하여 추진하는 상업적 거래를 의미하는데, 단순교역, 위탁가공, 투자 등으로 나눌 수 있다. 정부차원의 경협은 남북한의 정치·군사적 문제와 연계되기 때문에 진전을 보기가 힘든 반면, 북한의 경협환경을 개선하는 효과가 있다. 그러나 민간차원의 경협은 민간기업이 직접 북한의 시장환경을 개선할 수 있는 역량이 부족하기 때문에 정부차원의 협력사업에 후속형태로 진행될 수밖에 없다. 현실적으로 정부차원의 경제협력과 민간차원의 경제협력에 대한 개념규정이 모호하기 때문에 수익성을 중시해야 할 민간차원의 경협이 민족적 관점에서 접근하길 기대하는 현상이 있으며, 정부차원의 경협이 수익성 위주로 전개해야 하는 경우도 있기 때문에 경협에 장애요인으로 작용하고 있다.²⁶ 따라서 정책이 신뢰를 얻기 위해

26 금강산 관광사업이 정부차원의 경제협력과 민간차원의 경제협력간 혼동현상이 발생된 대표적 사례이다.

서는 합리적 개념규정과 정책의 일관성이 요구된다.

(나) 외교통상부의 지원체계

1) 주요업무 및 인적 구성

외교통상부의 대북한 업무는 주변국가간의 정치협력과 외교정책시행에 관한 것으로 외교정책실 특수정책과에서 담당하고 있다. 외교통상부의 통일관련의 주요업무는 다음과 같다.

- ① 한반도 문제에 관련된 주변국가간의 지역정치협력에 관한 외교정책의 기획 및 조정
- ② 통일문제 및 대북한 정책에 관한 외교정책의 수립·시행 및 총괄·조정
- ③ 북한의 대내외 정세에 관한 정보의 조사 및 관리
- ④ 한반도 정전협정 체제와 관련된 외교사항

2) 업무성과

외교통상부는 남북정상회담 개최로 마련된 남북관계 진전의 계기를 유지하기 위해 대북 화해·협력정책과 한반도 평화정착을 위한 외교적 노력을 기울이고 있다. 외교통상부는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국들의 대북 화해·협력 정책에 대한 협조와 지지확보에 주력하고 있다. 이를 위해 외교통상부는 한·미, 한·일, 한·중간 정상회담과 외무장관회담, 대북정책조정그룹(TCOG : Trilateral

Coordination and Oversight Group)회의 등 고위급 협의를 통해 대북정책에 대한 관련국간 협의채널을 구성하고 있다. 특히 대북정책조정그룹(TCOG)회의는 미국 일본과의 긴밀한 대북정책 공조를 유지하기 위한 협의기구로 현안발생시 수시로 대북정책을 조정하고 있다.

한편 북한이 2000년 아세안지역안보포럼(ARF : ASEAN Regional Forum)에 정식 가입함으로써 남북한이 함께 참여할 수 있는 다자외교의 무대가 확대되었다. 따라서 외교통상부는 다자외교를 통한 한반도의 평화정착과 안정을 위한 구축방안을 강구하고 다자외교를 적극 활용하고 있다.

(2) 경제관련부처의 지원체계

(가) 재정경제부의 지원체계

1) 주요업무 및 조직구성

재정경제부에서 남북경제교류·협력관련 업무는 경제협력국 국제경제과에서 담당하며, 정부의 남북경제교류·협력과 관련된 업무를 총괄하고 있다. 국제경제과에서 담당하는 주요업무는 아래와 같다.

- ① 남북경제교류·협력에 관한 장·단기 정책의 개발 및 정책조정
- ② 남북경제협력추진위원회, 남북경제협력회의, 남북경제협력제도실무협의회와 관련된 업무의 종합·조정
- ③ 북한경제동향 및 제도에 관한 대책수립

- ④ 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정
- ⑤ 두만강개발계획과 관련된 정책의 종합·조정

경제협력국 국제경제과는 동 업무를 수행하기 위해 3급 1명, 4-5급 5명, 6-7급 4명, 8급 1명 등의 인적구성을 가지고 있다. 이는 다른 부서의 남북관련 업무는 해당부서의 일부조직이며, 담당자도 남북관련업무 이외의 업무도 함께 수행하고 있는 점과 비교하면 재정경제부는 남북경협을 체계적으로 추진할 수 있는 조직을 구성하고 있는 것으로 평가된다.

2) 남북경협의 성과

재정경제부의 남북경협 관련업무는 6·15남북공동선언 이후 활성화되었다. 우선 재정경제부는 경제협력 관련업무의 총괄부서로서 남북경협의 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고 있다. 재정경제부는 남북경협의 제도적 틀을 마련하기 위해 남북경제협력추진위원회(이하 경추위라 한다), 남북경제협력제도실무협의회 등과 같은 실무위원회를 주도하고 있으며, 재정경제부가 주관하는 남북회담현황은 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 재정경제부 주관 남북회담 현황

구 분	회차	주 요 기 능	업무성과
남북경제협력 추진위원회	6회	장관급 회담에서 합의·위임한 사항협의	-경제협력의 제도적 장치 마련 (4개 경험합의서, 개성공단합의서, 철도· 도로연결지원합의) -금강산관광활성화 -대북식량제공(차관형식)
남북경제협력 제도실무협의회	3회	남북경제협력추진위원회에서 위임된 사항 협의	-통행 및 원산지 확인합의 -청산결제은행선정 -상사중재위원회 구성과 운영합의 -철도·도로연결, 개성공단건설지원
남북경협실무접촉	2회	장관급회담에서 위임된 사항협 의(경추위 구성 이전)	-4개 경험합의서에 가서명

경추위는 남북장관급 회담의 합의·위임에 따른 당국간 경제협력 및 민간 경제협력 추진과 관련당국간 협력이 필요한 사항을 협의하기 위해 2000년 12월 제4차 남북장관급회담에서 구성과 운영에 대한 합의로 구성된 조직이다. 경추위의 구성과 운영에 합의한 것은 경제분야 당국자들이 만나 남북경협추진을 위한 구체적 방안을 논의하기 시작했다는 데 의의가 있으며, 2003년 8월말까지 경추위 회담은 6차례 개최하였다. 경추위는 4개 경험 합의서를 서명·발효함으로써 남북한이 경제교류와 협력을 안정적으로 추진할 수 있는 초석을 마련하는데 중심적 역할을 하였다. 4개 경험합의서가 서명·발효됨으로써 남북경제협력에서 불확실성이 제거되어 협력이 활성화됨은 물론 남북관계에서 제도를 구체화하고 세분할 수 있는 계기가 되었다. 또한 경제협력 기반구축은 경제 이외의 분야로 남북관계를 진전·확산시킬 수 있는 지렛대의 역할을 할 것으로 예상된다. 한편 경추위가 구성되기 이전 남북한은 경제협력실무접촉을 통해 2000년 11월 4개

경협 합의서에 가서명하는 성과를 거두었다.

경추위는 경협업무를 효율적으로 수행하기 위해 업무성격에 따라 분야별 실무협의회 또는 실무접촉을 통해 남북한간의 의견을 협의·조정하고 있다. 경추위는 4개 경협합의서의 후속조치를 마련하기 위해 남북경제협력제도실무협의회를 2002년 11월 구성하기로 합의하였다.²⁷ 경협제도실무협의회는 2003년 8월 4개 경협합의서의 발효통지문을 교환, 원산지 확인절차에 관한 합의서의 채택, 청산결제를 위해 남한은 한국수출입은행을 북한은 조선무역은행을 청산은행으로 선정하였으며, 상사중재위원회의 구성과 운영에 대해 합의하였다. 그리고 남북간의 통행, 통신절차, 산업표준 및 산업재산권 등의 업무를 협의 중에 있다. 또한 재정경제부는 개성공단개발, 남북철도·도로연결, 금강산관광사업 등의 업무를 추진하기 위해 관련부처와 업무협의를 통해 남북한의 실무회담을 조정하고 있다.

그리고 재경부는 남북경협활동을 지원하기 위해 남북협력기금 지원과 남북경협사업 및 사업자 승인을 검토하여 관련부처에 통보하는 업무를 담당하고 있다.

주지하는 것처럼 남북경협은 남북대화에 중요한 역할을 수행하고 있으며, 북한 핵문제 해결을 위한 대화채널로서 활용되고 있는 현실을 감안하면 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 이때 남북교류와 협력은 민간부문과 정부의 역할분담이 일관된 원칙에서 추진되어야 한다. 즉 민간부문의 경협사업은 상업적 차원에서 추진하고, 정부는 남북경협의 원활한 추진을 위해 제도적 장치 마련에 주력하여야 한다. 여기서 남북경협의 역할은 '남북한 문제해결을 위한 신뢰구축'

27 남북경제협력제도실무협의회는 제3차 남북경제협력추진위원회(2002. 11. 6 ~ 11. 9)에서 구성과 운영에 대해 합의하였다.

이러는 점을 감안할 때 남북경협을 신뢰구축은 매우 중차대한 일임은 자명하다. 신뢰는 합리성, 일관성, 투명성과 검증가능성의 요소가 충족될 때 구축될 수 있다. 따라서 남북경협의 정책수립은 신뢰구축이라는 큰 틀에서 수립되고 시행되어야 한다.

3) 부처간 협조체계 및 문제점

통일부는 남북문제를 총괄하고 재정경제부는 남북경제교류 협력과 관련된 전반적 업무를 담당하고 있다. 즉 통일부와 재정경제부는 남북경제교류 협력업무를 중복하여 처리하고 있다. 예를 들면 협력사업 및 사업자선정 업무는 재정경제부의 사전검토를 거쳐 통일부에서 최종결정하고 있다. 이와 같은 업무절차는 통일부의 통일업무 기능의 통합과 통일행정의 전문화를 달성할 수 있지만 국민경제와 통일경제간 업무과리발생이 우려된다. 현재는 남북교류·협력업무는 남북대화의 연결고리로 활용되기 때문에 통일업무와의 관련성에서 추진되고 있다. 그러나 개성공단개발 등과 같은 남북경협이 활발해지면 자연히 남북경협은 통일관련 업무에서 경제문제로 이전될 것으로 예상된다. 따라서 통일정책업무와 경제관련 업무를 분리하여 운영하는 방안을 강구하여야만 기능에 따른 업무전문화의 달성이 가능하다.

(나) 산업자원부의 지원체계

1) 주요업무 및 조직구성

산업자원부에서 남북경제협력관련 업무는 무역투자실 무역정책과에서 제조업체의 대북진출과 관련된 업무를 담당하고 있다. 무역정책과에서 담당하는 주요업무는 다음과 같다.

- ① 개성공단 등 경제특구, 일반 제조업의 대북진출 지원
- ② 원산지 확인 및 증명서 발급

무역정책과는 동 업무를 5급 1명, 6급 1명이 담당하고 있으며 현재는 남북관련업무 이외의 기타업무도 병행하고 있는 실정이다. 아직은 남북경제협력이 교류위주로 이루어지고 있기 때문에 업무량이 많지 않은 실정이다. 그러나 개성공단개발, 북한경제특구 등이 활성화되어 남북경제교류 협력이 활발해지면 체계적인 업무수행을 위해 전담부서의 신설이 필요할 것으로 판단된다.

2) 남북경협외 성과

산업자원부의 남북경협 관련업무는 개성공단개발이 완료되지 않았기 때문에 아직 미미한 실정에 머물러 있다. 산업자원부는 2001년 1월 남북한간의 전력 협력을 위한 실태조사문제를 협의하기 위한 ‘남북전력협력실무협의회’에 참석하

였으며, 2002년 10월 ‘개성공단건설실무협의회’에 참석하여 공단개발문제에 대해 협의를 하였다. 산업자원부가 참석한 실무협의회는 구체적 내용은 <표 3-4>와 같다.

<표 III-4> 산업자원부 관련 실무협의회의 현황

구 분	회차	주 요 기 능	업 무 성 과
개성공단건설 실무협의회	2회	장관급 회담과 남북경제협력추진위원회에서 위임된 사항 협의	-개성공단합의서 -철도·도로연결지원협의
남북전력협력 실무협의회	1회	"	-남북간의 전력협력을 위한 실태조사문제협의(실태조사의 기본전제, 목적에 대해 견해 차이로 합의실패)

3) 부처간 협조체계 및 문제점

남북경제협력과 관련된 업무는 통일부가 총괄업무를 담당하며 관련부처의 기능에 따라 관련업무가 분장된다. 개성공단개발의 경우 건설교통부는 토지개발 공사의 책임 하에 부지개발업무를 담당하며, 산업자원부는 입주자 선정, 입주품 목결정 등 공단개발 후의 관리계획을 전담하고 있다. 개성공단개발이 아직은 초기단계이기 때문에 부처간 업무협조체계에는 별다른 문제점이 발생되지 않고 있다. 그러나 공단개발이 본격화되고 남북경협이 활발해지면 부처간 업무협조체계에 문제 발생이 예상되기 때문에 사전에 면밀한 준비를 하는 것이 요구된다.

산업자원부는 향후 개성공단과 북한경제특구 개발이 완료되면 남북한 산업구조조정에 대비한 중·장기계획을 체계적으로 수립하여 사업자선정, 사업품목결정 등의 업무를 수행하여야 한다. 남북한 산업구조조정은 남북한 경제공동체의 사전준비단계이며 통일한국의 출발점이기 때문이다. 또한 개성공단과 경제특구 개발에 따른 생산제품의 시장 및 판로에 대한 정보제공과 무역인력양성을 위해 북한지역내 무역관 개설 계획을 수립하는 것이 필요하다. 그리고 산업자원부는

분단으로 발생한 남북한 산업표준과 관련된 업무, 산업재산권(특허권, 의장 및 실용신안권)의 보호와 관련된 업무를 효과적으로 추진할 수 있는 대책을 마련하여야 한다.

한편 북한의 전력난이 가중되고 있는 현실에서 북한에 전력공급이 필요하나 남북한 전력공급시스템이 상이하여 전력공급이 곤란한 실정이다. 따라서 개성공단의 원활한 전력공급과 북한의 전력난을 해소하기 위해서 장기적으로는 북한의 노후시설개선이 불가피한 실정이다.

(다) 건설교통부의 지원체계

1) 주요 임무 및 인적 구성

건설교통부의 남북경제협력관련 주요업무는 개성공단건설과 남북철도·도로 연결 사업이다. 개성공단건설업무는 국토정책국 입지계획과에서 4급 1명, 6급 2명이 담당하고 있으며, 남북철도·도로연결 업무는 수송정책실 남북교통과에서 4급 1명, 5급 1명, 주사 2명 담당하고 있다. 남북교통과는 남북철도·도로연결업무만을 수행하기 위한 Task Force팀이다.

2) 남북경협외 성과

가) 실무협의회 참석

건설교통부는 남북장관급 회담 또는 경제협력추진위원회의 합의에 따라 개성공단건설 실무협의회, 임진강수해방지 실무협의회, 남북철도·도로연결과 관련된 실무협의회와 실무접촉을 통해 남북한간의 실무차원에서 의견을 협의하고 조정하였다. 건설교통부가 관련된 실무협의회의 구체적 내용은 <표 III-5>와 같다.

<표 III-5> 건설교통부 관련 실무협의회 현황

구 분	회차	주 요 기 능	업 무 성 과
남북 철도·도로 연결실무접촉	6회	장관급 회담과 남북경제협력추진 위원회에서 위임된 사항 협의	-철도·도로연결지원협의
남북 철도·도로 연결실무협의회	2회	"	-철도·도로연결착공, 연결식 협의 -철도·도로연결공사에 필요한 자재장비 제공협의
개성공단건설 실무협의회	2회	"	-개성공단건설 착공식
임진강수해방지 실무협의회	2회	"	-공동조사단구성, 대상, 방법 협의 -기상수문자료 제공방안 협의

나) 개성공단건설

개성공단건설은 2000년 8월 현대와 북한의 아태평화위원회간 합의를 체결하면서 시작되었다. 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회에서 개성공단 건설문제가 논의되었으며, 북한은 2002년 11월 ‘개성공업지구법’을 제정하고²⁸ 2002년 착공식을 갖기로 경추위에서 합의하였다. 그러나 남북한의 대내외적 환경변화로 착공이 지연되었으나 현대-토지개발공사와 아태평화위원회 간 합의에 따라 2003년 6월 30일 개성공단건설 착공식을 개최하였다.²⁹

개성공단은 남한의 자본을 유치할 목적으로 건설되는 공업, 무역, 상업, 금융, 관광특혜지역으로 개발되며, 북한법에 따라 운영·관리되는 종합형 경제특구이다.³⁰ 개성공단은 남북공동의 경제적 실익과 번영을 추구하는 동반자적 경험 방향을 모색한다는 목표아래 단계별로 건설된다. 단계별 건설계획과 그에 따른 사업규모는 <표 III-6>와 같다.

28 「개성공업지구법」은 총 5장 46조와 부칙으로 구성되어 있다. 이 법의 주요내용은 남한과 해외동포를 중심으로 한 투자당사자의 범위, 투자자의 권리, 신변보호 등을 규정하는 외에 50년의 토지 이용기간, 동 특구의 출입절차, 노동력의 사용, 외화반출입, 세금 및 분쟁 해결 등을 규정하고 있다.

29 개성공단착공식은 경제협력추진위원회 제3차 회의(2002. 11. 6~11. 9)에서는 2002년 12월 하순 개최하기로 합의하였다. 그러나 북한이 거부하여 착공식은 지연되어 경추위 제5차 회의(2003.5.19~5.23)에서 다시 2003년 6월 하순에 착공식을 개최하기로 합의하였다.

30 경제특구는 추구하는 기능목표에 따라 무역형, 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, 과학기술개발 및 첨단기술도입을 위한 과학기술형, 다목적성의 종합형으로 나눌수 있다. 홍의표, 「북한의 경제특구확대가능성 및 발전방향」(서울:대외경제정책연구원, 2001), p. 96.

<표 III-6> 단계별 건설계획 및 사업규모

구 분	제1단계(0 ~ 1년)	제2단계(2 ~ 4년)	제3단계(5 ~ 8년)
목 표	시범공단 조성	세계적 수출전진기지구축	복합공업단지로 발전
추진방향	-노동집약적 업종유치 -투자 및 생산환경의 조성	-기계, 금속 등 내륙성중공업 -첨단산업 기반형성	-복합적 공업단지구축 -대규모 수출기대
면적 (만평)	100	300	400
업체수 (개)	300	450	600
고용인원 (명)	20,000	60,000	80,000
연간수출액 (억불)	20	60	120

*자료 : 전국경제인연합회, 「개성공업단지개발의 경제적 효과」, 2002. 10. 9, pp. 1-2.

다) 남북한 철도·도로연결

남북한간 철도연결사업은 ‘남북기본합의서’를 통해 경의선과 동해선의 연결에 합의함으로써 시작되었다.³¹ 그러나 ‘남북기본합의서’가 발효된 이후 남북한간 철도·도로 연결사업은 2000년 6월 남북정상회담과 동년 7월 남북장관급회담을 통해 경의선 철도 및 도로 복원에 합의하고, 2002년 4월 대통령 특사의 방북으로 동해선 철도 및 도로 연결에 추가로 합의함으로써 본격화되었다.

남북한은 2002년 9월 비무장지대 내 경의선과 동해선의 철도 및 도로연결 착공식에 이어 공사를 시작하였으며, 아울러 남북한은 수차례의 회담과 실무접촉을 통해 육로연결과 관련한 군사보장, 자재·장비제공,³² 남북사이 차량통행, 1

31 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(1992.2.19 발효)의 제9조

공동측량, 임시도로 통행 등 제반사항에 합의해 나감으로써 실질적 사업의 진전을 이루었다. 그리고 정부는 북한에 제공된 자재·장비가 제공된 목적에 적합하게 사용되고 있는지를 경의선과 동해선의 현장을 각기 4차례 방문하여 사용현황과 기술지원 하였다. 이것은 운영의 투명성을 확보하기 위한 조치이다. 특히 철도·도로연결 업무를 수행하는 과정에서 군사보장합의서의 서명과 발효의 의미는 남북간 긴장완화와 군사적 신뢰구축을 위한 시금석이 마련되었다는데 있다.

남북한간 철도·도로 연결구간 현황은 <표 III-7>에서 보는 것과 같다. 현재 철도의 경우 경의선과 동해선은 2003년 6월 남북한간의 철도는 연결된 상태이며, 군사분계선을 기준으로 자기측 방향으로 계속 공사를 진행하여 2003년내 철도궤도부설 및 도로노반공사를 완료하고 도로사용을 확대하기로 합의하였으며, 신호·통신·전력 계통 설계를 위한 현장조사, 열차운행에 관한 제도적 장치 등을 마련하기 위해 남북이 협의하고 있다.³² 그리고 도로는 임시도로가 일부 개통되어 개성공단의 출입과 금강산관광이 가능하게 되었다.

32 남한은 북한에 자재·장비를 2002년 10월 제2차 '남북철도·도로 연결실무접촉'에서 차관형식으로 제공하기로 합의하였다. 1차분 자재·장비 82개 품목 중 2003년 9월말 현재 80개 품목의 제공이 완료되었다. 그리고 제3차 철도·도로연결실무협의회(2003. 7)에서 자재·장비를 추가제공하기로 합의하고 궤도·도로자재 140품목과 신호·통신·전력계통의 자재장비의 제공을 위해 6,000만 불을 차관으로 제공하기로 합의하였다. 통일부, 「남북관계현안보고」, 2003. 9.

33 제6차 경제협력추진위원회(2003. 8. 26~8.28)에서 합의하였다.

<표 III-7>남북한 철도·도로연결현황

노선	종류	규모	구 간	거리(km)	연결시기
경의선	철도	단선	개성역(북)-도리산역(남)	17.1	2002년 12월
	도로	4차선	개성공단터(북)-도리산역(남)	8.8	2003년 봄
동해선	철도	단선	온정리(북)-저진(남)	27.5	2003년 9월
	도로	2차선	고성(북)-송현리(남)	14.2	2003년 9월
	임시도로	2차선	고성 군사분계선	1.5	2002년 11월

한편 남한은 철도와 도로연결을 위하여 자재와 장비를 차관형태로 제공하기로 하였으며, 원활한 세관·출입심사·검역 업무수행을 위한 출입관리시설이 필요하다. 현재 동해선은 통일전망대 부근에 출입관리시설을 준공하였으며, 경의선은 도리산 역사의 기존 출입관리시설을 보완 중에 있다. 그리고 경의선 철도연결을 위한 비용으로 한국은 2000년 남측구간 509억원, 북측구간 936억원 등의 사업비용이 소요될 것으로 추산하고 있다.

3) 건설교통부의 과제

건설교통부는 향후 개성공단건설 및 허부구조의 구축, 단기적으로 남북한 철도 및 도로 연결, 장기적으로는 한반도 횡단철도망의 구축과 북한내 도로망의 재정비 계획을 수립 추진하여야 한다. 특히 철도·도로망은 한반도의 균형발전과 동북아경제중심국기를 건설하기 위한 장기계획에 입각하여 구축되어야 하며, 부처간 면밀한 업무협조로 비효율을 제거하여 북한경제재건을 위한 통일비용을 절감할 대책을 수립하는 것이 필수적이다.

4) 농림부의 지원체계

가) 주요업무 및 인적 구성

농림부에서 남북경제교류 협력관련 업무는 농업정책국 농업정책과와 농촌개발국 개발정책과에서 담당하고 있다. 농업정책과는 북한농업의 현황 파악 지원 협력업무, 북한과 경제협력 및 투자업무, 통일이후 남북한 농업구조 통합 방안에 관한 업무와 관계부처간 협조 업무를 담당하고 있다. 그리고 국제농업국 농업협상과는 북한산 농산물 반입제도와 반입물품 규정, 반입승인 등의 업무를 담당하고 있다. 또한 농촌개발국 개발정책과는 통일대비 북한생산기반정비업무 정부의 남북경제교류 협력과 관련된 업무를 총괄하며, 식량정책과는 대북 쌀 지원업무를, 농산경영과는 대북 비료지원 업무를 담당하고 있다. 한편 농림부의 대북관련업무는 각과에서 5급 1명, 주사 1명이 담당하고 있으며, 기타 업무도 병행하고 있다.

나) 업무성과

농림부는 2001년 북한농업개발에 대한 전문적 기술자문과 새로운 협력사업 추진을 위해 정부와 민간의 북한농업 전문가를 중심으로 '북한농업지원협력단'을 구성하였다. 협력단은 기획, 식량 및 과수, 축산, 잠업, 농업생산기반 등 5개 분과로 구성하여 분야별 전문가 협의를 통해 북한농업 지원방향을 체계적·종합적으로 점검하고, 이를 바탕으로 지원사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 하기

위한 목적에서 구성되었다. 농업지원협력단의 구성은 식량, 농자재, 생산기반 등 종합적인 농업협력 시범사업 준비, 새로운 농업협력사업 발굴, 소규모 대북 농산물지원 등의 업무를 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 장치로 볼 수 있다.³⁴ 그리고 농림부는 ‘농업분야 남북고위급 회담’ 창설을 제안하였다. 회담 제안배경은 3년간 300만석 수준의 양곡 특별재고처리대책추진계획의 일환으로 국내수급 상황과 회담진전상황에 따라 인도적 차원에서 300만석 수준의 대북지원추진방안을 발표하였다.³⁵ ‘농업분야 남북고위급회담’이 정례적으로 이루어진다면 농업분야에서 실질적 협력과 북한농업기반의 재건을 위한 제도적 장치구축에 진전이 예상된다. 한편 농림부는 북한농업 관련연구를 추진하여 2002년까지 26과제를 마무리함으로써 정책수요에 대비하고 있으며,³⁶ 북한농업연구자도 양성하고 있다.

그러나 북한은 체제유지 또는 정치 우선의 원칙을 고수하고 있기 때문에 체제문제에 접근하는 것은 차단되어 있다. 즉 체제내에서 유지, 관리되어온 협동농장의 실질적 문제에 접근은 매우 제한되어 있으며, 정부차원의 협력사업도 선호하지 않고 있는 실정이다. 따라서 정부차원의 협력사업은 추진되지 않고 민간단체의 협력사업에 머무르고 있는 실정이다.

34 www.maf.go.kr, 민·관 합동 “북한농업지원협력단” 발족(2001.4.16)

35 농림부, 업무보고, 2003. 3. 15

36 대표적인 연구성과물은 “북한의 농산물 유통과 농민시장 운영실태”, “북한산 농임산물 반입관리제도 개선방안” 등이 있다.

5) 과학기술부의 지원체계

가) 주요업무 및 인적 구성

과학기술부에서 남북한의 과학기술협력업무는 과학기술정책실 정책총괄과에서 담당하고 있다. 정책총괄과에서 5급 1명, 6급 1명이 남북관련업무와 기타 부수업무도 수행하며, 주요 업무는 다음과 같다.

- ① 남북한의 과학기술 협력관련업무 추진
- ② 남북한 공동 연구개발 사업의 추진

나) 남북 과학기술협력사업의 추진현황

남북한의 과학기술협력은 1991년 체결된 ‘남북기본합의서’에 근거하고 있다.³⁷ 이어서 체결된 ‘교류 협력 부속합의서’는 남북한의 과학 기술교류의 대상과 종류, 형태, 권리에 대하여 세부적이고 구체적으로 규정하고 있다.³⁸ 과학기술부가 추진한 남북기술협력사업 현황은 <표3-8>과 같다.

37 남북기본합의서 제16조는 “남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전, 및 출판물을 비롯한 출판보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 규정하고 있다.

38 교류 협력에 관한 부속합의서 제2조는 “남과 북은 과학 기술, 환경분야에서 교류와 협력을 실현한다”고 규정하고, 1항 “남과 북은 과학 기술, 환경분야에서 정보자료의 교환, 해당기관과 단체, 인원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호대책을 세운다”는 조항과 2항은 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한 데 따라 특허권, 상표권 등 상대측 과학 기술상의 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”는 조항으로 구성되어 있다.

<표 III-8> 과학기술협력사업의 추진현황

과제명	기관명	사업기간	소요예산(백만원)	비 고
북한적응용 슈퍼옥수수 남북공동연구개발	(남)경북대 (북)농업과학원	1999.4~계속사업	1,330	공동연구
컴퓨터요원양성시범 협력사업	(남)포항공대 (북)평양정보센터	2000.7~계속사업	385	공동연구
북한농작물의 병충해 구제용 농약시험연구	(남)화학연 (북)농업화학연	2000.12~계속사업	180	공동연구
남북과학기술용어 비교조사 연구	(남)과총 (북)조선과총	2002.6~2004.1	120	공동연구
북한과학기술정보전용 웹사이트 구축 운용	한국과학 기술정보연구원	2002.8~계속사업	233	기획조사
북한의 최근 과학기술 동향조사 분석연구	한국과학 기술정책연구원	2002.8~계속사업	137	기획조사

그리고 과학기술부는 기관별로 산재된 북한과학기술정보를 종합적 체계적으로 제공하기 위해 ‘북한과학기술 네트워크’의 구축을 추진할 계획이다. ‘북한과학기술 네트워크’ 사업은 산하의 한국과학기술정보연구원이 주관하고 있으며, ‘과학기술 네트워크’의 구축은 남북한의 과학기술정보의 교류 활성화와 정보자원 공동개발추진의 매개 역할을 수행할 것이다.

(3) 부처간 협조체계 및 문제점

남북한의 과학 기술협력은 전략물자 반출금지로 인해 많은 제약을 받고 있다. 이러한 정부의 전략물자 반출금지는 바세나르체제(Wassenaar Arrangement)의 이중용도품목(List of dual use goods)대상에 포함되어 북한으로의 반출이

사실상 금지되고 있다. 1996년에 발효된 바세나르체제의 목적은 재래식 무기와 이중용도품목 및 기술의 이전에 관한 책임성을 증진시킬 목적으로 합의된 범위의 품목의 이전에 관한 투명성 제고 및 정보교환, 관점의 교류 등을 향상시키는 것이다. 바세나르협정의 수출통제목록은 두 종류가 있다. 상용군수품리스트(Munition List)와 이중용도품목 및 기술리스트(List of dual use goods and technologies)가 있다. 상용군수품리스트는 전차, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 및 미사일 시스템 등이다. 그리고 이중용도품목 및 기술리스트는 제품의 기능에 따라 신소재, 소재가공, 전자, 컴퓨터, 통신장비, 레이저·센서, 항법장치, 해양기술, 추진장치 등이다. 이중용도품목은 다시 품목1과 품목2로 나누어지는데 품목2보다 덜 민감한 것으로 간주한다. 그리고 품목2는 다시 2개의 부문으로 나누어지는데 이중 하나는 매우 민감한 것으로 간주된다. 이중 전자, 컴퓨터, 통신장비 등은 남북한 과학 기술협력과 관련하여 중요한 품목이다.

남북한 과학 기술협력 대상품목은 바세나르협정의 이중용도품목에 해당되기 때문에 교류협력은 제한될 수밖에 없다. 여기서 이중용도품목이란 군수용으로 사용될 수도 있고 민수용으로 사용될 수 있는 품목을 말하며, 과학기술의 발달로 전자, 통신분야의 기술집약적 설비들은 대부분 포함된다. 그러나 이중용도품목에 해당하는 품목의 최종용도에 대한 통제기준이 모호하다. 즉 평화적 목적을 수행하기 위한 이전은 허용하고 있지만 용도통제의 기준이 자의적 기준에 따라 결정되고 있다.³⁹ 따라서 남북한의 과학 기술교류가 활성화되기 위해서는 이중용도품목의 최종용도에 대한 명확한 기준을 설정하는 것이 필요하다. 이때

39 최종용도와 관련하여 모호한 규정은 “수출자가 알고 있거나 인식하고 있는 경우”와 “의심되는 경우” 등이 있다.

전략물자의 북한반입이 군사적으로 전용되는 것을 막으면서도 평화적 이용에 도움이 되는 방향에서 기준을 설정하여야 한다.

남북한의 과학기술협력 사업은 비정치적 특색이 있어 정치와는 무관하게 협력의 여지가 많은 분야임에도 불구하고 기존의 협력 성과는 뚜렷하지 못한 상황이다. 이는 남한이 제기한 과학기술협력 과제들에 대하여 북한이 소극적인 자세로 일관함으로써 실현되지 못한 경우가 많지만, 남한이 제기한 주요 협력과제들의 전략성이 부족한 이유도 있기 판단된다. 식량문제와 관련된 농업 및 바이오 기술(bio technology)분야의 수급과 관련된 발전기술 및 에너지 분야, 의료 문제와 관련된 의학과학 분야, 위탁가공교역과 관련된 애로기술 분야 등에서 협력이 용이할 것으로 판단된다.

3. 지방자치단체의 남북교류협력 지원체계

가. 자치단체 남북교류 추진의 필요성과 추진유형

6.15 정상회담을 계기로 각 자치단체는 중앙정부 차원과는 별도로 독자적인 남북교류를 추진하기 시작하였다. 자치단체의 대북교류는 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 추진 필요성이 제기되고 있다. 현재 대북교류가 중앙정부에서 독점함에 따라 대부분 교류 및 협력의 프로그램에서 정치적 성격이 강하고, 정부 차원에서 추진되는 관계로 다양성이 부족하다. 특히 지자체의 참여가 부진함에 따라 남북교류 협력에 대한 전국적인 지지와 공감대를 획득하는데 미흡하였다. 이념과 체제의 색깔이 중앙정부보다 강

하지 않은 지자체로서는 지역 특성에 맞는 사업을 통해 남북교류 협력을 추진할 경우 남북간 이질화를 극복하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 결국 이러한 남북한 일반 주민들의 접촉을 확대하는 방안은 민간차원의 성격이 강한 지방정부 차원에서 추진될 경우 보다 효율적이 될 수 있을 것이다.

2002년 10월 부산 아시안 게임과 2003년 6월 대구 유니버시아드 대회는 남북 국민들로 하여금 북측 정부 인사가 아니라 스포츠 인사와 응원단을 직접 볼 수 있는 기회를 제공하였다. 비록 북측 미녀 응원단에 대한 지나친 관심 집중으로 국제대회의 여타 참가국에 대한 관심 소홀 및 남남갈등의 원인 제공 등 다소 문제가 있었지만 분단체제의 이질화 극복이 간단하지 않고 시급하다는 과제를 제시하였다. 분단체제의 극복은 정부와 민간, 중앙과 지방정부차원에서 동시에 진행되고 병행될 경우 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 결국 정부의 큰틀의 통일정책안에서 분권적 미시적 접근이 통일의 물꼬를 틀 수 있다는 인식에 따라 지역 특성에 맞는 남북교류협력이 활성화되어야 한다. 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 점점 중요해지는 만큼 지방정부의 역할과 과제에 대한 연구가 진행되어야 한다.

현재 자치단체의 대북교류는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 도 정치원에서 본격적으로 대북교류를 추진한 경우이다. 둘째, 시·군·구 차원에서 추진한 경우이다. 셋째, 특정 사업과 연계하여 추진한 경우이다. 이상의 세 가지 사례를 분야별로 살펴봄으로써 각각의 지원체계, 성과와 특성을 파악하기로 한다.

(1) 도정치원의 대북교류 추진

(가) 강원도의 지원체계와 특성

도정치원의 대북교류는 강원도와 제주도에서 추진한 경우가 대표적인 사례이다. 강원도와 제주도의 남북교류협력은 중앙 차원과는 별도로 일부 실질적인 성과를 달성하고 있는 만큼 상세하게 살펴봄으로써 경기도 및 전라남도 등 여타 지자체의 대북교류 추진방향을 설정하는 데 벤치마킹 할 수 있을 것이다.

강원도는 세계화·지방화의 국제사회 변화 추세에 부합하고 남북지방간 유기적 연계로 남북교류협력을 실질적으로 활성화시킨다는 목적하에 자치단체 중에서 가장 적극적으로 대북 교류 협력에 나서고 있다. 특히 지방간 교류는 지역·산업의 균형적인 발전을 촉진시킬 수 있는 전략적·선택적 방안이 될 수 있으며 서로를 이해하게 되어 남북 주민의 사회통합에 크게 기여할 것으로 판단하고 있다. 이는 더욱이 같은 도명을 사용하는 유일의 분단도인 강원도의 남북간 협력은 ‘가시적 성과를 달성한 남북협력의 모델’로서 바람직한 사례가 될 것이다.

강원도의 남북교류는 상기의 대의적인 명분이외에 시베리아 철도(TSR)를 잇는 경원선·동해북부선 등이 물류 흐름의 중추적 역할을 하게하고 교류협력의 장을 북측으로 확대함으로써 지역발전의 근본적 틀을 변화시키는 경제적 이점이 있다. 특히 속초와 동해항은 금강산 항로와 백두산 항로를 개설함으로써 통일의 전진기지 역할을 할 수 있을 것이다.

강원도는 이러한 중장기적 구상하에 지난 1998년 9월 전국 자치단체 최초로 기획관리실에 남북교류 전담팀을 설치하였으며 2001년 3월에는 남북협력담

당관실로 확대 개편하여 본격적인 대북교류 조직을 정비하였다. 또한 도민들의 참여를 유도하기 위해 사단법인 ‘남북강원도협력협회’(2000년 5월) 및 ‘북강원 연구센터’(2000년 6월) 등을 설립하여 ‘북강원편람’·북강원 알기 인터넷 서비스 제공 등 정보를 도민들에게 공유하게 하여 도민들의 남북협력사업에 대한 이해와 참여의 폭을 넓혔다. 2001년 3월에는 남북교류협력지원팀을 남북교류협력담당관실로 조직을 확대 개편하였다. 이러한 강원도의 노력은 2003년 7월 평창이 2010년 동계 올림픽을 개최하기 위한 홍보 노력을 전개하는 과정에서 북측의 적극적인 참여와 지지로 성과를 거두었다.

이러한 인프라를 구축함과 동시에 도지사를 비롯한 대표단이 2000년 12월 16일-20일까지 평양을 방문하여 남북강원도간 협력을 위한 5개항의 기본합의서⁴⁰ 및 3개 협의서를 체결하였다. 김진선 지사의 방북은 지방자치단체장으로서 는 최초의 공식방문이었다. 2001년 4월 3개 협력사업을 성실히 이행하기 위하여 북강원도 고성군 남강 하류에서 어린 연어 55만 마리를 공동 방류하였다. 이 사업은 분단 55년만에 자치단체가 공동으로 추진한 최초의 사업이었다. 특히 북미 관계 악화로 남북관계가 소강상태인 시점에서 이루어졌다는 측면에서 큰 의의가 있었다. 2001년 6월에는 남북강원도간 두 번째 협력사업으로 금강산 지역에서 솔잎혹파리 공동방제 작업이 실시되었다. 2003년 7월에는 1,000ha에 달하는 지역에서 솔잎 혹파리 공동 방제작업이 전개되었다. 이 사업으로 솔잎혹파리를

40 ① 쌍방은 역사적인 6.15 남북공동선언의 정신에 부합되는 협력을 위하여 함께 노력, ② 쌍방은 내년 초부터 씨감자원종장 시설건설, 솔잎혹파리 방제, 자원보호 증식사업을 공동전개, ③ 쌍방은 그 밖의 상호관심사로 되는 문제들에 대하여 협의, ④ 남측은 북측강원도 인민위원회 대표단이 남측강원도를 방문하도록 초청하였으며 북측은 적절한 시기에 방문하는데 동의, ⑤ 쌍방은 이상의 문제를 추진하기 위하여 앞으로 상당기간 필요한 경우 실무접촉을 진행

치유하고 확산을 방지함으로써 산림자원 보호라는 쌍방의 경제적 이익 및 설악-금강권 연계 관광개발 및 환경보전에 기여하였다. 세 번째 사업은 강원도 가후와 여건이 비슷한 북측 지역에 6,000평 규모의 씨감자 원종장을 건설하기로 하였다. 향후 강원도의 남북교류협력 사업은 DMZ 평화공원 건설, 동해선, 경원선 철도 연결, 남북교류타운 조성 및 설악-금강권 개발 등을 중심으로 지정학적 여건을 활용한 각종 사업이 활발히 추진됨으로써 통일 기반 조성에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

강원도의 남북교류협력은 ‘3대 원칙’에 입각하여 추진되고 있다. 즉 평화를 담보로 하는 화해·협력관계를 유지 발전시켜 나가고, 협력사업도 상호공동이익을 추구하며, 장기적으로는 평화통일의 토대를 구축하는 데 기여하는 원칙을 준수하고 있다는 점에서 자치단체 교류 중에서 가장 바람직한 사례라고 볼 수 있다. 특히 도민적 이해와 바탕 위에서 인내심을 가지고 꾸준히 추진하며, 접경지역의 남북교류거점 ‘3대 모델⁴¹⁾’ 사업 구상을 지속 추진하는 것은 정책의 정당성과 합리성 확보차원에서 바람직하다고 볼 수 있다.

(나) 제주도의 지원체계와 내용

제주도의 남북교류사업은 ‘평화의 섬(Island of Peace)’ 구상과 맞물려 있다.⁴²⁾ 지난 1999년 12월에 개정된 「제주도개발특별법」 제52조는 “국기는 세계

41 ① 물류기지 모델 : 철원지역 평화플라자, 평화시 조성(물류산업 행정중심지), ② 평화교류 모델 : 인제-양구지역 평화생명마을 조성, 이산가족 면회소 설치 ③ 관광개발 모델 : 동해안 지역 설악-금강권 개발 평화의 문 등

42 고성준, “남북 화해 협력시대와 제주”, 「한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력」(제주도 동아시아 연구소-통일문제연구협의회 공동주최 권역별 세미나 자료집, 2000. 9.20) pp.28-51.

평화에 기여하고 한반도의 안전과 평화를 정착하기 위하여 도를 세계 ‘평화의 섬’으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다. 평화의 섬 지정을 통하여 제주도는 단순한 관광지로서만이 아니라 한반도의 평화 및 신뢰 구축을 위한 평화회담 장소로서, 나아가 동북아시아의 평화와 안정을 확보하기 위하여 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다.⁴³ 특히 제주도는 2000년 남북 국방장관회담과 3차 남북장관급 회담이 개최되고 백두산 한라산 교차관광이 장관급 회담 합의사항으로 정해지는 등 남북 교류협력의 장으로 부각되고 있다. 이러한 일련의 과정에서 제주가 차지하는 비중과 역할에 관심이 집중되고 있다.⁴⁴

최근 제주도민의 대거 방북은 제주도민들이 동포애를 담은 감귤을 지난 1998년부터 4년간 1만3,572톤과 당근 6천톤을 국제적십자연맹 등을 통해 북측에 보냈고 2001년에는 제주산 우량 씨감자 3,000개 및 제주산 말 3마리가 전달한데 대한 감사의 표시로 이루어졌다. 북한은 2001년 5월 감귤을 지원해 준데 대한 보답으로 2002년 5월 인원에 관계없이 도민을 초청해 평양과 백두산을 보여주 고 방문단의 제주-평양 직항로 이용도 허용할 것이라는 약속을 했고 이를 이행한 것이다. 또한 2003년에도 8월에 300여명의 대규모 도민 방북이 이루어져 지자체간 남북교류 협력의 모델이 되어 가고 있다. 감귤보내기운동은 지난 1998년 과잉생산이 예상되는 감귤을 북한동포에게 전달함으로써 식량난에 허덕이는 북

43 김부찬, “남북교류 협력과 제주 ‘평화의 섬’”, 『제주발전연구』, 4호(2000), p.10.

44 일부에서는 제주도가 남북대화의 장으로 이용되고 있는 것이 북한 집권층의 제주에 대한 특별한 관심에 기인하고 있다는 주장도 있다. 북한이 통일을 주장할 때 제주도가 한반도의 최첨단이라는 상징성을 고려하여 ‘백두에서 한라까지’라는 슬로건을 사용한다는 점, 제주도가 4·3사건이라는 비극적인 역사가 이루어진 장소라는 점, 그리고 제주도민들이 인도주의적 차원에서 ‘북한 감귤 보내기 운동’을 전개하고 있는 점 등이 북한의 최고정책결정자들이 제주에 대한 긍정적 인식을 갖게 한 원인이라고 지적하고 있다. 김부찬, “남북교류 협력과 제주 ‘평화의 섬’”, pp.14-15.

한동포를 돕겠다는 단순한 발상에서 비롯됐지만 그 뒤 민간단체인 남북협력 제주운동본부가 동포애를 담은 북한 김꿀보내기운동을 지속적으로 추진함으로써 남북 민간교류의 싹을 틔웠다. 또한 전라남도 남북교류협의회는 2003년 8월 지역 농민들이 사용하던 콤바인 50대를 평안남도 대동군 협동농장에 전달하는 한편 대표단이 평안남도와 공동으로 건설한 ‘대동농기계수리공장’ 준공식에 참석하는 등 본격적인 교류에 나서고 있다.

(다) 경기도의 지원체계와 특성

경기도는 2001년 11월 도의회 제165회의에서 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 도의 자원에서 뒷받침하고 관련사업을 추진하기 위하여 경기도남북교류협력조례를 공포하여 남북교류협력을 위한 법적인 토대를 구축하였다. 특히 조례에서는 남북교류협력 및 통일정책을 추진하기 위하여 남북협력기금을 설치함으로써 지방정부 차원의 재원조달 법적 근거를 제시하였다. 현재 중앙정부 차원의 남북협력기금이 조성되고 있으나 지방정부 차원에서 남북협력기금 조성을 법적으로 규정한 것은 경기도가 최초이다.

<경기도남북교류협력조례 : 제정 2001·11·9 조례 제3152호>

제1조 (목적) 이 조례는 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 도의 차원에서 뒷받침하고 관련사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (기금의 조성) ① 남북교류협력 및 통일정책을 원활히 추진하기 위하여 도에 경기 도남북교류협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.

② 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다.

1. 도의 출연금
2. 기금의 운용수익금
3. 기타수입금

제3조 (기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 1에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 도내 주민(법인·단체를 포함한다)의 문화·학술·체육·경제분야 등 교류협력사업에 소요되는 자금의 지원
2. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
3. 기타 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원

제4조 (기금의 운용·관리) ① 기금은 도 금고에 예치·관리하되, 지방재정법 제29조 제3항의 규정에 의하여 세입세출예산외현금으로 관리한다.

② 기금의 운용에 관한 다음 각호의 사항에 대하여는 경기도남북교류협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 기금운용계획
2. 결산보고
3. 기타 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제5조 (남북교류협력위원회) ① 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하고, 남북 교류협력에 관한 도지사의 지문을 위하여 경기도남북교류협력위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 위원회는 위원장을 포함하여 20인이내로 구성한다.
- ③ 위원장은 도지사가 되며, 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 도지사가 위촉한다.
 - 1. 남북교류협력업무에 관련있는 기관·단체에 근무하는 자
 - 2. 남북교류협력분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자
- ④ 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제6조 (기능) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의하고, 도지사의 지문에 응한다.

- 1. 남북교류협력의 촉진을 위한 협의 및 지문
- 2. 기금의 운용 및 관리에 관한 사항
- 3. 남북교류기반의 조성 및 민간차원교류의 지원에 관한 사항
- 4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제7조 (수당등) 위원회에 출석한 위원중 공무원이 아닌 위원에게는 예산의 범위안에서 경기도위원회실비변상조례가 정하는 바에 따라 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

제8조 (실무기획단) 남북교류협력사업의 원활한 추진을 위하여 규칙이 정하는 바에 따라 도에 실무기획단을 둘 수 있다.

제9조 (회계공무원) 기금의 효율적 운용·관리를 위하여 다음 각호와 같이 회계공무원을 둔다.

- 1. 기금운용관 : 정책기획관
- 2. 기금출납원 : 남북교류지원사무 담당사무관

제10조 (보고등) ① 기금을 사용하는 자는 그 사용계획 및 사용결과를 도지사에게 보고하여야 한다.

- ② 도지사는 기금을 사용하는 자가 당해 기금을 지원 목적외에 사용한 때에는 지원된 기금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.

제11조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(라) 제주도, 강원도 및 경기도의 남북교류협력 지원체계

강원도, 경기도와 제주도의 남북교류협력은 크게 두 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 도가 갖는 지리적·문화적·역사적·산업적 배경과 경험을 최대한 살려 남북교류에 나섬으로써 일정 성과를 달성하고 있다. 둘째, 남북교류협력은 예산이 필요한 만큼 도민들의 지지를 토대로 추진되고 있다. 강원도의 경우 도민과 함께 한다는 측면에서 조례 제정, 사단법인 남북강원도협력협회 설립, 북강원 정보 도민 제공 등을 추진하였다. 제주도는 2000년 11월 실시한 조사에서 감귤보내기, 씨감자 보내기와 같은 민간차원의 경제교류, 이산가족 면회소 설치, 그리고 북한과의 관광벨트 구축 등 남북교류협력 사업의 추진이 제주지역에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 인식하는 주민들이 83.6%를 차지하여 도민들의 지지를 받고 있는 것으로 나타났다.⁴⁵ 경기도는 2001년 11월 조례를 제정하여 정부의 남북협력 및 통일정책을 지방자치단체 차원에서 뒷받침하고자 남북교류협력기금을 설치하고 기금의 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하였다.

45 제주발전연구원·제주대학교 동아시아연구소, 「제주형 평화의 섬 모형과 정립과 실천방안」, 미발간 정책연구보고서, 2000.12, p6.

<표 III-9> 강원도, 제주도 및 경기도의 남북교류협력 지원체계

구분	강원도	제주도	경기도
기본개념	유일의 분단 도	평화의 섬	북한과 접경지역
법적근거	조례 제정	제주도개발법: 평화의 섬 구상	조례 제정
주요 진행사업	언어방류, 솔잎혹과리 공동 방제, 씨감자 원 종장 건설	감귤, 씨감자, 조랑말 보 냄	중앙과 공동으로 경의선 연결 임진강 수해방지 및 개성공단 개발
방북 일지	김진선 지사 등 2000.12 방북	도민 253명 2002.5, 300명 2003.8 방북	실무자 방북 추진
향후 추진계획	물류 평화 관광 등 3대 모델 사업	남북대화 및 교차관광 등 인적교류의 장으로 활용	문화, 학술, 체육 및 경제 분야
도민 참여	민간참여 가구 설치	도민의 83.6% 지지	남북교류협력위원회 설치

(2) 시·군·구의 교류협력

부산시를 제외하고는 시·군·구의 대북 교류사업 추진은 도정 차원보다 활성화되지는 못한 실정이다. 일부 시·군·구를 제외하고는 특정사업을 이벤트성으로 제안하는 정도에 그치고 있다. 부산시는 2003년 8월 30일 안상영 시장 등 부산시 북한교류협력단이 5박 6일간 북한을 방문하여 북한과 다양한 사업을 합의하였다. 특히 부산시는 부산지역 기업들이 신발과 섬유, 수리조선, 수산, 항만 건설 및 운영분야에서 북한과 본격 경제교류를 추진하기로 경제교류협력의정서를 교환함으로써 구체적인 사업 추진이 가시화되었다는 점에서 성과가 크다. 이외에 방북 성과가 구체적으로 논의된 것은 다음과 같다. 서울 강동구는 북한 평양시 강동군과 동일 지명을 근거로 교류를 시도하고 있다. 김충환 구청장이 2002년 4월 평양을 방문하여 구(區)단위 차원의 교류를 타진한 바 있다. 강동구의

암사동 유적지 등을 북한의 사적지와 연계하는 등 ‘선사문화학술회의’를 개최하는 방안을 모색하고 있다. 또한 구로구는 평양시 구 또는 소도시와, 관악구는 강감찬 귀주대첩 전적지라는 이유로 평북 구성시와 의주군과 교류를 추진하고 있다. 도봉구는 함흥(화학공업교류), 청진(자유무역항) 및 평남 상원군(농산물)과 교류를 추진하고 있다.

대구시 동구는 대구시에 고려시대 문화재가 풍부하다는 이유로 개성광역시 개풍군과 교류를 추진하고 있다.

<표 III-10> 부산시의 경제교류 협정의정서

구분	내 용
신발산업	-부산의 신발기업이 북측의 설비와 인력을 이용, 임가공 사업 방안 -평양과 남포에 신발전용공단 조성 검토 -북측, 부산에서 신발 임가공 사업 설명회 개최 방안 검토
섬유	-과복 및 편직 임가공 사업 조기 추진 이를 위해 관련 기술진들이 현지 공장을 확인하고 서로의 통신 수단도 확보
수리조선	-부산기업과 북측은 동해안 일정지역에 선박수리기지 운영 추진, 이를 위해 현지답사를 거쳐 투자규모와 투자시기를 구체적으로 확정
수산부문	-부산기업이나 해주지역에 다시마 가공공장 건설 -동·서해안 적지에 대형 정치망과 소형정치망, 공동잡수기 어업, 공동양식어업을 운영하는 방안 검토 -부산기업은 남북해운협정이 발효되는 대로 부산-원산, 부산-남포 수산물 운송전용 냉동선 항로를 개설하는 방안 검토 -부산기업 원산, 남포에 수산가공단지과 수산기자재단지 조성 방안 추진 -북측은 2003. 11.27 ‘2003 부산국제수산무역엑스포’ 참가 검토 -남북은 10-11월 사이에 평양, 원산, 남포 등 편리한 장소에서 협의
문화 체육 부문	-북측, 부산국제영화제에 북측 영화 출품 검토, 금강산 실무접촉 예정 -부산, 2004년 10월 통일아시아드 해양공원 준공식에 북측 축구팀 초청, 통일 축구대회 개최 및 정례화 방안 검토, 북측 취주악단 참여 검토

이외에 강원도 철원군은 남북 철원군간 농업교류와 공예·태봉국 학술회의 및 태봉계에 북철원을 초청하는 문제를 협의 중에 있다. 강원도 고성군은 농축

산분야 교류협력을 추진하고 있다. 양구군은 군사분계선 접경 및 금강산 육로관광에 대비하여, 북한 창도군과 태안군은 군민의 다수가 6.25때 황해도에서 남하했다는 이유로 황해도 해주시와 각각 교류를 추진 중에 있다.

이외에 시단위로는 대전시가 남포 및 개성과 과학담당 도시라는 연결로, 원주시가 원산시와 도시규모가 비슷하고 신흥도시라는 이유로, 경주시가 개성시와 신라수도와 고려수도라는 이유로, 포항시가 청진시와 철강도시 및 항만도시의 공통성을 이유로, 군산시가 해주시와 항구도시의 공통성을 이유로, 목포시가 신의주시와 1번 국도의 출발점과 종착점이라는 지리적 공통성을 이유로, 평양시는 남포시 및 해주시와 항만 물류 도시의 공통점을 이유로 교류를 추진하고 있다.

<표 III-11> 지자체 대북교류 희망 대상기관 검토현황

지차단체명	교류대상기관명	선정 이유
서울특별시	평양특별시	-경평축구의 주체
광주광역시	범태평양조선민주경제 개발촉진협회	-(주)시스젠의 중계
대전광역시	남포,개성,북한 과학관	-과학담당부서 및 과학기술도시
충청남도	황해도	-충절의 도민성향 -동업기반 -충남도민의 다수가 황해도 출신
전라남도	평안남도	-행정규모와 여건의 유사
전라북도	민족화해협의회	
경상남도	황해남도	-경남산동성,아미쿠치,북한(황해남도)간 4각 교류
경상북도	함경북도	-동북아 경제협력 요청지
도봉구	함흥,청진 평양시 상원군	-화환공업교류(함흥) -자유무역협(청진) -농산물(상원군)
강동구	평양시 강동군	-동일한 지명
관악구	평북 구성시,의주군	-강감찬 귀주대첩 전적지
구로구	평양시 구또는 소도시	-북한낙후지역 지원
고성군	북한 고성군	-분단된 고성군의 동질성
원주시	원산시	-도시규모 유사 -신용도시
양구군	창도군	-구시분계선 절경 -금강산 육로관광 대비
철원군	북한 철원군	-분단된 군으로 역사 동질성
태안군	해주시	-태안군민의 다수가 황해도 출신 -해안도시의 공통성
웅진군	황해남도 웅진군	-웅진군민의 대다수가 황해도 출신
담양군	평안남도 군단위 도시	-평안남도와 전라남도간 자매결연 예정
목포시	신의주시	-지리적 공통성 -상호 항구도시
평양시	남포시,해주시	-항만물류도시의 공통성
군산시	해주시	-항구도시의 공통성 -도시여건의 유사성
창원시	해주시	-공업도시의 유사성
동구(대구)	개성광역시 개풍군	-대구시에 고려문화재 풍부
경주시	개성광역시	-신라수도과 고려수도 -문화관광도시의 공통성
포항시	청진시	-철강도시 및 항만도시의 공통성 -환해 중첩지역

출처 : “경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근방법”, 금창호, 「경기도의 남북교류협력사업 추진방안」, 2001.10, pp.48-49.

(3) 특정사업과 연계한 교류협력

도나 시·군·구 차원에서 자매결연을 맺어 지속적인 교류협력을 추진하는 이외에 각 자치단체에서 국내외 스포츠 경기나 각종 공연 등 행사에 북한 특정 지역대표나 북한당국을 초청하는 사업을 추진하는 사례가 있다. 부산은 북측에 제81회 전국체전 성화를 금강산에서 요청하여 성사되었다. 대전시는 제2차 WTA 총회에 북한의 과학도시를 초청하였다. 경상북도는 경주세계문화엑스포에 북한인사를 초청하고, 제주도는 한라에서 백두까지 통일염원 합수(合水)·합토(合土)를 추진하였다. 충청남도는 2002 안면도 꽃박람회에 북한 참여를 요청하였다. 충청남도는 2002년 동아마라톤에 북한을 초청하였다. 전라북도는 군산-전주간 국제마라톤대회에 북한을 초청하는 등 특정 이벤트성 사업별로 북한을 초청하였다.

<표 III-12> 자치단체 교류협력 심사위원회 승인사업 및 결과

심사 위원회	지방자치단체	사 업 명	성사여부
1차 (00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화채화	사업성사
	대전	제2차 WTA총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한리에서 백두까지 통일염원 합수 합토	추진중
2차 (00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	추진중
	충남	2002 동아마라톤 북한초청	추진중
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	추진중
3차 (00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업	사업성사
	강원	남북공동 어린 언어 방북사업	사업성사
	충남	제82회 전국체전 성화채화	추진중
	충남	특산품교류전 북한참여	추진중
	전북 군산	오페라 「탁류」 공연	추진중
	전남 목포	신의주시 인도적 지원사업	추진중
4차 (01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원 철원	남북철원군간 통일교류	추진중
	강원 철원	공예-태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원초청	추진중
5차 (01.5)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	추진중
6차 (01.8)	서울 강동	선사문화학술회의	추진중
	강원 고성	농축산분야 교류협력추진	추진중
	전남	우량씨감자 생산지원	추진중

*출처: 행정자치부 사업승인 현황 2001.10.

나. 자치단체 남북교류협력 추진상 과제와 대응방안

(1) 교류협력 추진상 과제

(가) 구체성 결여

현재 자치단체의 남북교류는 일부 사업을 제외하고는 구체성이 결여되어 있다. 북측의 교류대상을 선정한 기준은 △도시규모 및 여건의 유사성, △분단 전 행정구역의 동일성, △역사적 유사성, △실향민의 고향, △동일지명 등으로 구분되고 있다.⁴⁶ 자치단체 남북교류사업의 구체성이 결여된 것은 북측과의 사전접촉이 용이하지 않음에 따라 북측에 대한 상황을 제대로 인식하지 못하고 우리측 기준으로 판단하여 접촉 상황을 상정함으로써 현실적인 구체성이 결여되는 경우가 비일비재하였다. 일부 자치단체의 남북교류사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”를 별도로 구성하여 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하여 실현성이 없거나 전시성, 일회성 사업의 승인은 가급적 보류를 하고 있는 것은 상당수 사업의 구체성이 결여되어 있다.

(나) 전시성 사업 추진으로 성과 별무

특정 지자체에서 사업을 추진하여 언론에 보도되거나 대외 이목이 집중될

46 행정자치부, 「통일대비 행정자치부의 역할과 과제」, 1998, pp.301-303.

경우 여타 민선 자치단체장의 경우 이를 간과하기 어렵다. 차기 선거에서 당선되기 위해서는 주민들의 관심을 유도하고 여타 자치단체보다 낙후되지 않았다는 평가를 받기 위해서는 준비가 부족하더라도 외형상 지역 사업을 추진할 수밖에 없다. 남북교류협력도 비슷한 상황이다. 구체적인 정보 및 사업선정 등 기초적인 준비 없이 언론에 우선적으로 발표하는 사례가 상당하다. 따라서 사업 성사율이 10%미만에 그치고 있는 것은 우연이 아니다.

그러나 이러한 사업추진 관행이 ‘한견주의’라는 비난을 받기는 하겠지만 일부 불가피한 측면이 있기도 하다. 초기에 다소 준비가 부족한 유사한 사업들이라도 대북 교류협력 추진을 통해서 북한에 대한 정보도 습득하고 남북교류의 현실도 인식함으로써 점차 효율성도 모색할 수 있는 만큼 무조건 비판보다는 관심을 제고한다는 측면에서 긍정적인 면이 있다.

(다) 북측의 무리한 대가 요구

현재 북측이 당국간은 물론 민간과의 남북교류협력에 나서기 위해서는 일정한 정치적 경제적 이득이 있어야 한다. 북한은 당국간 회담을 통해서도 식량과 비료를 반대급부로 지원받고 있다. 민간단체의 대북교류를 통해서도 기타 의약품, 농기계 및 의류 등을 남측으로부터 전달받고 있다. 즉 ‘지원없이 교류없다’라는 명제를 철저히 실천하고 있는 것이다.

북측으로서는 남측과의 교류를 통해 남측의 자본주의적 사고방식과 문화가 침투해올 위험성이 높음에 따라 위험을 감수하고 교류협력을 추진할 이점이 필요한 만큼 북측의 대가 요구는 불가피한 측면이 있다. 특히 해당 시도 인민위

원회, 민족경제연합회, 민족화해협력위원회 및 허부기관에서 남측과 교류협력을 하기 위해서는 국가보위부, 노동당 및 군부 등 권력기관의 승인이 필수적이기 때문에 이들을 무마할 일정한 경제적 대가 지불은 현실적으로 불가피한 측면이 있다.

다. 효율적인 대응방안

(1) 체계적인 사전준비

자치단체에서는 다소 시일이 소요되더라도 사전 치밀한 계획을 세우고 북측과의 교류협력에 나서야 한다. 2001년 3월 11일에서 17일간 평양을 방문키로 하고 중간 경유지인 북경에서 머물던 고재유 광주시장 일행은 중개업체인 (주)시스젠의 업무처리 혼선으로 북한 범태평양조선민족경제개발촉진협회로부터 막대한 입북료를 요구받고 중도에 포기하고 돌아오는 사태가 발생하기도 하였다. 중간 브로커의 횡포와 미숙한 업무처리, 남측 자치단체의 성급한 일 추진으로 예산만 낭비한 사례로 간주되고 있다. 사전에 사업의 목적과 조건 및 대상기관 등을 중개기관에 의존함으로써 시간과 예산을 정확히 산정하지 못한데서 교류협력이 왜곡되고 있다.

(2) 중앙과 지자체간 긴밀한 협력체계 유지

기초자치단체는 물론 광역자치단체도 대북관련 정보가 부재하여 북측의 정확한 상황을 인식하기란 용이하지 않다. 지자체가 독자적으로 대북교류를 추진

하기에는 문제점이 적지 않다. 정보부재, 접촉 중개라인의 연결 어려움, 소요예산의 조달 곤란 등으로 효율적이고 원활한 남북교류협력을 추진하기란 어렵다. 따라서 중앙과의 긴밀한 연계관계를 가지고 교류협력에 나서야 한다.

행정적인 문제는 행정자치부와 협의를 하는 한편, 북한의 실정 및 남북교류협력 창구 등 북한관련 제반사항은 통일부·국정원 등과 긴밀한 협조를 하는 것이 시행착오를 줄이는 방법이다. 또한 통일연구원을 비롯한 북한연구기관 및 전문연구자들의 지문을 받는 것도 필요하다. 중앙정부는 교류협력사업의 내실있는 추진을 위해 사전심사 강화로 자치단체의 사업추진을 도와주는 역할을 하여야 할 것이다. 구체적으로 심사전 국정원 등 관련부처의 공식의견을 수렴함으로써 심사의 전문성을 확보하고 정부내 혼선을 방지하여야 할 것이다.⁴⁷

(3) 중앙차원의 지원체계 구축

남북관계가 주기적으로 소강상태를 유지하고, 예정되었던 회담도 갑자기 중단되는 등 중앙정부로서도 향후 일정을 확정하기 어려운 상황에서 지방정부의 대북 교류 협력을 정확한 스케줄을 가지고 추진하기는 어려운 일이다. 따라서 중앙차원에서 지자체의 대북교류를 체계적으로 담당할 기구를 설치, 운영하는 것이 필요하다. 가칭 지자체 교류협력사업 종합지원센터(가칭) 등을 설치하여 운영하면 효율적일 수 있다. 종합지원센터는 사업의 계획단계부터 북한정보제공, 사업의 적정성, 대북 접촉주선, 대북 교류협력사업의 성공 및 실패사례 등 정보를 제공하고 교류협력의 네트워크를 구성할 수 있다.⁴⁸

47 금창호, 「경기도의 남북교류협력사업 추진방안」, p.32

48 최진욱, “경기도 대북교류협력의 추진방향: 사업내용 및 추진전략”, 「경기도의 남북교류협

라. 지자체의 남북 교류·협력 추진방향

이상의 각 지자체의 대북교류 추진상황을 토대로 경기도를 비롯한 개별 자치단체의 효율적인 대북 교류·협력 추진방향을 제시하기로 한다. 각 지자체의 대북교류는 북한과 접촉하는 지역적 특성을 최대한 활용하는 측면에서 접근할 수 있을 것이다. 이러한 지역 환경은 경제적, 문화적, 지리적 방향에서 세부적인 접근을 추진할 수 있다. 이러한 세 가지 측면은 농업, 환경, 교통·물류, 관광, 기타 제조업 및 인적자원 교류 분야와 연계될 수 있을 것이다.⁴⁹

(1) 교류협력 추진분야

(가) 경제적 접근

각 지자체의 경제적 측면에서 대북 교류 협력은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 북측과의 교통망 연계를 추진해야 한다. 남측구간 경의선의 연결공사가 완료되어 도라산역까지 열차가 운행됨으로써 경기도 북부지역 및 접경지역에 대한 접근이 용이하여짐으로써 관광객 수 증가 및 자가 상승 등 개발여건이 호전되고 있는 것은 바람직한 일이다.

중앙정부 차원에서 진행되는 사업이지만 경의선 철도·도로 출입관리시설(CIQ)의 설치를 위한 기본계획이 실행에 옮겨지면 인근지역에 대한 개발을 확

력사업 추진방안」(서울:통일연구원, 2001.10), pp.33-34

49 이상준 외, 「남북한간 새로운 교류·협력기반의 단계적 구축방안 연구」(국토연구원, 2001.11), p.186.

대할 수 있을 것이다. 또한 서울-고양-과주-판문점-개성-평양으로 이어지는 국도 1호선(판문점-개성)의 남방한계선까지 4차로를 확장하고 판문점까지 2차로 5.4km를 포장하고 향후 판문점까지 4차로 확장설계를 완료할 것이다.⁵⁰ 서울-의정부-동두천-연천과 철원-평양-원산으로 연결되는 국도 3호선과 경원선 철도를 연결시켜 국토의 기간축을 회복시키는 것이 필요하다. 또한 김포-강화-개풍-해주축의 연결도 필요하다.⁵¹ 남북교역 물동량이 비관적 시나리오에 의할 경우는 2004년에 127만3,000톤, 2006년에 171만3,000톤에 달하고, 낙관적 시나리오에 의할 경우는 2004년에 200만8,000톤, 2006년에 339만3,000톤에 이를 전망이다. 따라서 남북 도로망 확충은 불가피 할 것이다.

둘째, 물류기지의 확보에 주력하여야 한다. 수도권 북부지역은 남북교류 확대는 물론 포화상태에 이른 수도권 남부지역의 물류를 분산시킨다는 차원에서 수도권 북부 지역에 물류기지 확보가 필요하다. 입지조건은 경의선축의 경우 남한의 인천국제공항, 인천항과의 고속도로에 의한 접근이 양호하고 북한의 최대 항만인 남포항과 해주항과의 접근이 가능하다. 배후지역으로는 남한의 수도권과 북한의 평양, 남포, 개성과의 연계가 양호하여 배후산업단지 및 배후도시 지원 여건이 양호하여 남북한간 및 기타 외국과의 수송여건이 양호한 교통의 결절지역이다. 경원선축의 경우 교통하부 구조는 다른 지역과 비교하여 미약한 실정으로 국도 3호선, 국도 47호선, 서울-의정부간 간선철도 및 경원선의 단선 철도만으로는 남북교역의 활성화에 대응할 수 없다. 따라서 경의선축에 물류기지를 구축할 수 있다.⁵²

50 한승한 경상현 “남북한 교통망 연결 계획”, 「토목」, 제49권 제2호(2001.2)

51 이영균 외, 「남북한간 교통-물류체계 정비 확충방안」(교통개발연구원, 2001.11), pp.21-33.

52 안병만·민승기·임재경, 「남북교역활성화에 대비한 수도권 북부지역 물류기지 건설방안」(교통개발연구원, 2001.11), pp.47-91.

셋째, 남북교류협력을 위한 공간 확보가 필요하다. 남북화해협력시대에는 남북화물 수송이 해상보다는 육로에 의존하게 될 것이다. 이 경우에 DMZ 인근에 국제물류기지를 설치할 경우 남북경협 활성화를 가로막는 물류비용을 대폭 절감할 수 있을 것이다. 휴전선 인근의 대규모 물류기지 구상은 6.15 정상회담 당시 북측이 남측의 민간기업들에게 발전소 건설을 대가로 비공식적으로 제시한 것이다.

또 다른 공간확보는 공단의 건설이다. 이미 남북간에 구체적인 합의가 진행된 개성공단은 경인공업지대와 연계가 가능하다. 개성공단은 남한 전용공단으로서 좋은 조건을 갖추고 있다. 우선 남한과 지리적으로 가까워 송전을 통해 전력 부족 문제를 용이하게 해결할 수 있으며, 경의선은 물론이고 인근에 있는 인천항이나 인천신공항을 활용할 수 있어 물류비를 절감할 수 있다.⁵³ 특히 개성경제특구를 남한의 경인공업지역과 연계시킬 경우 시너지 효과를 거양할 수 있을 것이다. 개성공단에 공단이 건설되고 육로를 통한 관광이 실현되면 인적교류가 급격히 확대될 것으로 보여 경기도의 대북 교류·협력은 새로운 전기를 맞을 것으로 전망된다.⁵⁴

이외에 휴전선 인근에 남북한 농업협력을 위한 농업시범농장(Demonstration farm)을 설치하여 남측의 기술과 북측의 노동력이 결합하여 식량난을 극복하는 모델을 제시할 수도 있을 것이다. 최근에 쟁점이 되고 있는 임진강 수해방지 사업 등을 추진할 수 있을 것이다. DMZ 생태관광 등도 고려할 만하다. 마지막으로 북한과의 접경지역에 대한 투자를 확대하여 이 지역을 남북

53 임강택, “개성공단, 경인공업지대와 연계가능”, 『통일한국』, 2000.9, pp.46-49.

54 Sung-Wook Nam, “Theory and Practice : Kaesong and Inter-Korean Economic Cooperation”, *East Asian Review*, vol.13 No.1(Spring 2001), pp 23-45.

교류협력을 위한 기지로 육성할 수 있을 것이다. 접경지역에 대한 지원을 본질적으로 국내 지역 및 경제구조에 한정하지 않고 대북 교류·협력 정책의 일환으로 추진토록 한다.⁵⁵

(나) 사회문화 및 인도적 접근

경기도와 강원도는 해방 전에 북측 지역에 포함되는 등 황해도와 같은 생활권에 있었다. 그래서 인천 등지에는 실향민이 다수 거주하고 있다. 정서적으로 북측과 교류협력을 추진할 여건은 다른 도보다 유리하다고 할 수 있다. 일단 경기도와 강원도내의 각종 문화예술 행사를 북측과 연계시키는 방안이 필요하다. 경기도의 경우 수원시향, 부천국제영화제, 고양청소년오케스트라 공연 등 일부 능력을 인정받고 있는 행사에 북측 카운터 파트를 초청할 수 있다. 물론 일정액의 출연료는 불가피 할 것이다. 물론 문화공연은 일회성으로 그치지만 회수를 더할수록 점진적으로 남북한간에 축적된 이질감을 극복할 수 있을 것이다.

한편으로 이산가족 상봉을 위한 면회소 및 관련시설을 경기도에 건설하는 방안도 마련해 볼 수 있다. 물론 북측에서는 금강산의 관광수입을 올리기 위하여 금강산 지역을 면회소로서 주장하고 있지만 금강산이 상설 면회소로서 가능하기에는 거리가 멀고 비용이 만만치 않다. NGO 들의 대북지원 사업을 경기도가 중앙정부와 함께 체계적으로 지원하는 시설을 건립하는 것도 대북 교류·협력의 한 방안이 될 것이다. 또한 최근 탈북자들의 급증으로 안성 하나원이 포화상태에 달한 것을 감안하여 북부지역에 대규모 탈북자 정착 교육시설을 설치할 수도 있다.

55 장승우, 「경기도의 남북교류협력사업 추진방안」(서울:통일연구원, 2001.10), pp.58-59.

(다) 지리적 접근

경기도와 강원도는 어쨌든 북측과 가장 쉽게 접근할 수 있는 지리적 특성을 보유한 도다. 이러한 지리적 특성은 남북교류협력에 활용되어야 한다. 경기도가 대북 교류·협력에 나서야 하는 이유는 접경지역 개발과 맞물려 있다. 북측과의 교류협력을 확대함으로써 수도권 북부지역을 개발하는 효과를 달성할 수 있을 것이다. 그간 사실 수도권 북부지역은 접경지역이라는 이유로 개발에서 제외되고 소외되었다. 남북 화해협력의 시대에 수도권 북부지역은 북측으로 가는 길목에 해당하는 만큼 각종 개발에 혜택을 받을 것이며 받아야만 할 것이다. 도로를 개통하고 각종 고적 및 시설을 정비할 경우 수도권 북부지역은 남북 교류협력의 무대가 될 것이다. 이와 관련하여 북측을 전망할 수 있는 관광용 전망대를 접경지역에 건설한다든지 대규모 북한 체험관을 건설한다든지 북한과 관광을 연계시킬 수 있는 단지 등도 조성할 수 있을 것이다.

또한 비무장지대내 금촌 및 개풍군의 접경지역에 평화시를 건설하여 통일·외교단지 및 각종 국제회의·체육행사에 활용되도록 한다.⁵⁶

(2) 추진전략

남북교류협력은 북한이라는 상대가 있는 사업이기 때문에 아무리 이상적인 사업이라도 북측이 합의하지 않으면 현실성이 없다. 따라서 북측에서 남측의 제안을 수용할 여건을 현실적으로 만들어 줄 수밖에 없다. 여건을 조성하기 위해

56 최진욱, “경기도 대북교류협력의 추진방향 사업내용 및 추진전략”, 「경기도의 남북교류협력사업 추진방안」(서울:통일연구원, 2001.10), pp.29.

서는 몇 가지 체제를 구축하는 것이 필요하다. 첫째, 기본적으로 남북교류협력은 초기에는 무형의 효과보다는 유형의 투자가 필요한 만큼 재정적 능력 범위 내에서 일정 부분을 예산에 반영하는 것이 필요하다. 도의회의 심사와 협의를 거쳐 예산의 일부를 기금으로 조성하는 것도 필요하다. 필요한 재원을 사전에 투명하게 확보하는 것은 사업의 추진과정에서 도의 능력을 정확하게 제시함으로써 중개인 및 북측의 무리한 현물요구를 초기에 제한하여 시행착오를 줄일 수 있게 한다.

둘째, 대북 교류협력을 전담할 조직 구성이 필요하다. 경기도 의회가 2000년 10월 독자적으로 남북교류추진특별위원회를 구성하여 운영하여 오고 있는 것은 바람직한 일이다. 현재 도 차원의 전담조직이 업무 추진사항이 미흡함에 따라 구성되지 않고 있으나 전담직원 및 조직을 구성하는 것은 교류협력 활성화에 불가피하다. 조직은 강원도의 사례를 참조하면 될 것 같다. 전담조직은 통일부 및 국정원 등 중앙정부의 조율은 물론 통일교육 등을 수료하여 북한에 대한 이해를 제고하고 관련업무를 숙지하는 등 업무 활성화에 대비하여야 한다. 교류 사업을 수립하는 과정에서는 반드시 행정자치부의 자치단체 ‘남북교류심사위원회와 사전 협의를 진행시키는 것도 필요하다.

셋째, 도민의 참여기반을 확대하여야 한다. 남북교류협력은 예산이 수반됨은 물론 향후 지역 개발 등에서 도민들에게 상당한 영향을 미치는 만큼 도민의 교류협력정책 수립에 도민들의 의사를 반영하고 참여하는 체제를 마련해야 한다. 강원도가 민관합동의 조직을 상설화시키고 제주도가 도민들의 감귤관련 방북시 도민들을 참여시키는 것도 참고할 만 하다. 현재 대북정책을 둘러싼 남남 갈등은 국민들의 참여체계가 미흡하기 때문에 야기되고 있는 현실을 직시할 필

요가 있다. 물론 사전에 정책을 완전히 공개할 경우 북측의 거부감으로 사업이 성사되기 전에 무산되는 결과 등, 신중하게 대처해야 하는 어려움은 불가피한 측면이 있다. 이는 남북교류협력이 처한 구조적인 어려움이다.

4. 민간기업 남북경제교류 시스템 실태

본 절에서 민간기업들은 현재 어떤 시스템에 따라서 남북한 경제교류를 추진하고 있는지, 그 실태를 살펴보고자 한다. 남북한 경제교류가 시작되었던 초기에는 시스템이라는 표현을 사용할 수 없었다. 실제로 초창기에는 무에서 시작했기 때문이다. 당시 6공화국은 적극적인 북방정책을 추진하고 있었으며, 그 일환으로 1988년 민간차원에서 북한과의 경제교류를 허용하는 「7.7 선언」을 대내외에 천명했다. 이때부터 민간기업의 남북한 경제교류가 시작된 것이다. 그러나 「7.7 선언」은 북측과 충분한 교감에 기초해서 발표한 것이 아니라, 우리측의 일방적인 선언이었다. 따라서 북측은 남한기업과의 교류를 공식적으로 인정하지 않았으며, 북측과의 교류는 간접적인 형태를 유지할 수밖에 없었다. 10여년이 지난 현재 민간기업의 남북한 경제교류는 일정한 시스템을 갖추고 진행되고 있다. 남북한 모두 제도적 장치를 마련하였으며, 2003년 8월에는 4개 경험합의서가 발효됨으로서 남북간의 합의에 의한 제도적 장치가 마련되기도 했다. 이하에서는 민간기업의 경제교류시스템을 처음 사업시작단계에서 마무리 단계까지 단계별로 나누어 검토해 보고자 한다.

가. 민간기업 대북사업과 정부 승인 시스템

(1) 대북사업 유형

민간기업의 대북사업은 교역과 투자의 두 가지 방식으로 분류할 수 있다. 통일부에서 교역통계를 작성하기 위한 분류에 따르면 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 나뉘며, 2002년 12월말 현재 전체 교역에서 차지하는 비중이 각각 50.1%, 49.9%이다. 상업적 매매거래는 단순 교역으로서 초창기 남북경제교류가 시작되던 당시부터 현재까지 1차 상품을 중심으로 이루어지고 있다. 위탁가공교역은 원부자재를 북측에 반출하여 북한에서 완제품 또는 반제품을 생산하고 이를 국내 반입 또는 제3국으로 수출하는 방식으로 92년에 시작되어 현재는 남북경제교류에서 가장 유망한 분야로 인식되고 있다. 2003년 1~7월 통계에 따르면 위탁가공교역의 주요 품목은 의류를 비롯한 섬유류가 전체의 82.8%를 차지하여 단연 우위를 점하고 있으며, 컬러TV 조립 등 전자전기제품이 8.8%를 차지했다. 남북간에 위탁가공교역이 시작된 이래 여기에 참여한 기업체수는 170여개이며, 2003년 1~7월 중 75개 기업이 참여하고 있다. 최근에는 생산기자재를 북측에 무역방식으로 판매하고 위탁가공 대금으로 상계하는 방식 또는 설비만을 직접 투자하여 소유권을 보유하는 방식 등 다양한 형태가 이루어지고 있다.

투자분이라는 북한 현지에 자본을 직접 투자하여 기업을 운영하는 방식이다. 남북한 경제교류를 전반적으로 다루는 4개 경험 합의서가 공식 발효되었고 그 가운데 “남북사이의 투자보장에 관한 합의서” 제 2조 1항 “남과북은 자기 지역 안에서 상대방 투자자의 투자에 유리한 조건을 조성하고 각자의 법령에 따라

투자를 허가한다”라는 규정에 따라 남한기업들도 북한의 외국인투자법에 의해 투자를 할 수 있는 길이 열리게 되었다. 북한의 외국인투자관련법에 기초할 때, 합작기업, 합영기업 및 외국인 기업 등 세가지 형태의 투자가 가능하다. 그러나 2002년 11월에 발표된 개성공업지구법에 따르면 법의 적용대상범위가 남한기업으로 구체적으로 명시되어 있기 때문에 북한 외국인 투자법에 명시된 대상범위인 해외동포의 범주에 남한기업이 포함되지 않는다는 해석이 가능하다. 따라서 그동안에는 남한기업의 대북투자가 제도적으로 허용되지 않았던 것으로 볼 수 있다. 다만 최근까지 이루어진 투자들, 즉 대우의 남포공단, 현대의 금강산 관광 및 통일그룹의 평화자동차 등은 특별한 경우로 보는 것이 타당하다.

민간기업의 대북사업 구분방식을 간접거래와 직접거래 형태로 할 수도 있다. 초기에는 대부분 제3국을 통한 간접거래 방식이 대부분이었다. 북한이 남한 기업과의 거래를 인정하지 않았기 때문에 중국, 홍콩 및 일본 등 제3국 기업을 경유해서 거래를 성사시켰다. 최근에는 직거래 방식을 많이 이용하고 있지만 대금결제시스템 미비, 직접 통신의 제약, 비정기 물류 운송에 따른 안정성 문제 및 위험분산 등의 이유로 간접거래 방식을 유지하는 경우도 많이 있다.

「남북교류협력에 관한 법률」의 제2조에 따르면 교역과 협력사업으로 나눌 수 있다. 2항의 규정에는 “교역이라 함은 남한과 북한간의 물품의 반출반입”을 말하며, 4항에는 “협력사업이라 함은 남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화 체육 학술 경제 등에 관한 제반활동을 말한다”라고 규정되어 있다. 교역의 경우 자동승인품목과 제한승인품목으로 나뉘어져 있는 교역의 품목범위에서 제한승인품목의 경우 정부의 승인이 특별히 필요하다. 반면 협력사업으로 분류된 경우 정부로부터 협력사업자 및 협력사업 승인을 받아야 대북사업이 가능해진다.

(2) 통일부의 승인을 받는 시스템

(가) 북한 주민 접촉 승인

사업초기 또는 사업성시를 위해서는 북한주민접촉신청을 해야 한다. 주민접촉 가능기간은 현재 1회의 단수와 3년 동안의 복수로 나뉘며, 마치고 비자를 받는 것과 같이 대북사업에 참여하는 기업은 항상 주민접촉승인을 받아 놓고 있어야 한다. 현재와 같이 빈번한 만남이 있는 상태에서 접촉승인을 사전에 받도록 하는 것은 문제가 있기 때문에 사후 신고제 등의 방법으로 개선의 필요성이 제기되고 있다. 이 사항은 남북교류협력법 제9조 3항에 근거하고 있는데 교류협력법 제정 당시와 현재의 상황이 많이 변화되었기 때문에 현실 변화에 맞도록 규정을 변경해야 한다고 제기되는 분야는 바로 인터넷 접촉 등이다. 법이 제정된 1990년에는 우리나라에 인터넷이 거의 보급되지 않은 상태였지만 현재는 초고속 인터넷 보급률이 세계1위를 자랑하고 있을 뿐만 아니라 북한에서도 이와 관련된 사이트를 많이 개설해 놓고 있다.⁵⁷ 이러한 인터넷상에서의 접촉에 대해서는 예외규정이 필요하다는 주장이 있으며, 한나라당 조용규 의원 등 113명 의원 명의로 교류협력법 개정안을 발의해 놓은 상태이다. 또한 일본에 거주하고 있는 조선국적의 조총련계 교포들과의 접촉에 대해서도 분명한 입장정리가 필요한 실정이다.

57 대부분 중국 및 일본지역에서 운영되는 사이트들로서 조선중앙통신 (www.kcna.co.jp), 조선인포뱅크(www.dprkorea.com), 평양타임즈(www.times.dprkorea.com), 조선신보(korea-np.co.jp), 실리은행(silibank.com), 천리마그룹(chollima-group.com),우리민족끼리(uriminzokkiri.com) 등을 들 수 있다.

(나) 방북 승인

현재 사업협의를 위해 북한을 방문하려면 정부의 승인이 필요하다. 교류협력법 9조 1항에서는 “남한과 북한의 주민이 남한과 북한을 왕래하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다”고 규정하고 있다. 초창기 방북이 빈번하지 않고 신변보장에 대한 남북간에 암묵적인 합의가 없던 시절에는 이 증명서를 북측에서 오히려 요구하는 경우도 있었으며, 방북시 북측 안내자들이 보관하고 있다가 방북을 마치면 돌려주는 경우도 많았다. 그러나 최근에는 북측에서 이러한 요구는 없어진 상태다. 다만 방북과 관련하여 사전에 방북 승인을 받아야 하면, 방북승인을 처리하는 기간이 약 20일 정도 소요되기 때문에 급한 결정은 불가능한 상황이다. 그러나 경제교류의 형태가 다양해지면서 수시로 북한을 방문할 뿐만 아니라 예고치 못한 일로 인해 급하게 방문해야 할 경우가 빈번하게 발생하는데 제약요인이 되고 있다. 예를 들면 위탁가공 사업을 위한 생산설비를 북측에 반출해서 가동시키고 있는데 북한의 전압이 불안정한 관계로 갑작스런 고장이 발생될 경우 생산일정에 차질을 막기 위해 급하게 기술자의 방북이 필요하게 되는데 규정에 따라 진행시킬 경우 빨라야 20일이 되어야 움직일 수 있는 것이다. 20일이면 이미 주문과 관련된 신용은 크게 훼손된 상태이므로 위탁가공을 지속하기 어려운 상황이 될 수도 있는 것이다. 이와 같이 방북을 위한 사전 승인제도는 경협활성화를 위해서는 제약요인이 되고 있다.

(다) 교역대상물품과 관련한 자동승인 품목과 제한승인 품목

북한에 대한 국제사회의 경제제재 및 바세나르 협정에 따른 이중용도 물자 반출 제한 등으로 대북 반출입 제품은 자동승인과 제한승인 품목으로 나뉘어져 있다. 교류협력법 제 14조에는 교역대상물품의 공고를 규정하고 있는데 1. 물품의 반출 반입에 관한 승인을 요하는 품목 또는 금지품목의 구분 2. 승인을 요하는 품목에 관한 제한내용 및 승인절차 등이다. 최근에는 대부분 자동승인 품목에 포함되지만 이중용도와 관련하여 제한을 받는 품목들이 있기 때문에 주의를 요할 뿐만 아니라 사업에 한계를 가지고 있다. 특히 전자제품의 경우 대부분이 이중용도 품목이 될 수 있기 때문에 많은 제약이 따른다. 예를 들면 486급 이상의 PC는 북한으로 반출이 금지되어 있다. 그러나 위탁가공 등의 생산활동을 위해서는 대부분 컴퓨터에 의해 생산공정이 제어되고 있으며 프로그램 또한 적어도 팬티엄급 이상의 용량을 지닌 컴퓨터에서 가동되는 것들이 대부분이기 때문에 이러한 제한은 현실성이 크게 떨어지고 있다. 또한 이러한 규제는 결국 현재 진행되고 있는 단순임가공 수준을 넘어서기 위해서는 북한의 대외관계 개선 및 그에 따른 반출품목 제한 완화라는 비경제적 요인들이 제거되어야만 사업의 질적 도약을 기대할 수 있음을 의미하는 것이다.

한편 북한을 직접 대상으로 하는 것은 아니지만 산업자원부는 최근의 수출 통제 강화 움직임에 대응하여, 주요 수출통제 수단인 캐치올 통제(Catch-all Controls) 제도를 2002년 12월 24일에 도입하여 2003년 1월 1일부터 시행하고 있다. 캐치올 통제는 수출품목이 WMD의 개발 및 생산에 이용되거나 이용될 우려가 있는 경우, 동 품목의 수출이 통제되는 제도로 사실상 거의 전 공산품이

통제대상품목에 포함되어 있다. 이와 관련, 우리 기업이 캐치올 통제를 포함한 “전략물자 수출통제” 제도를 위반하는 경우 국제사회로부터 수출입 금지조치 등 무역제재를 받을 수 있다. 더욱이 핵과 미사일 문제로 국제사회와 대립하고 있는 북한에 대한 수출은 이러한 제도 운영에 따른 주의가 더욱 필요해 지고 있는 반면, 남북경협 제약요인으로 작용하고 있다. 산업자원부에서 수출시 특별한 주의가 필요한 이중용도 품목은 아래 표와 같다. 특히 이 캐치올 제도는 최근에 도입된 제도이기 때문에 우리기업들은 이 문제에 크게 관심을 두고 있지는 않지만 위반할 경우 국제사회에서 활동하는데 많은 제약이 뒤따른다는 점에서 정부의 보다 다양하고 강력한 캠페인이 요구된다.(별첨 참조)

(라) 협력사업 승인과 협력사업자 승인

대북사업을 할 수 있도록 기업에 기능을 부여하기 위해 통일부는 협력사업자 승인을 내주며, 협력사업자 승인을 받은 기업이 북측과 협의하여 남북간 협력사업을 제안하면 이에 대한 협력사업 승인을 내주고 있다. 이는 교류협력법 제16조 및 17조에 규정되어 있는데 이 규정에 따르면 협력사업자 승인을 받은 당사자가 북측과 협의한 사업에 대해 협력사업 승인을 내주도록 되어 있으나 최근에는 협력사업자 승인과 협력사업 승인을 동시에 내주고 있다. 2003년 7월 말 현재 협력사업자 승인을 받은 건수는 모두 53건이며 이 가운데 4건에 대해서는 취소 조치가 취해진 바 있다. 협력사업 승인 건수는 동기간 25건이다. 특히 햇볕정책이 적극 추진되었던 DJ정부시절 보다는 오히려 97년과 98년에 승인 건수가 급증함을 알 수 있는데 이에 대한 해석은 다양하게 할 수 있다. 즉 1994

년 11월에 있었던 남북경협활성화 조치를 통해 500만달러 이하의 대북투자가 허용된 이후 많은 기업들이 북한 방문을 통해 투자사업에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 북한 최초의 개방지역인 나진선봉에 대한 투자 협의가 활발하게 이루어졌다. 그러나 이후 대북압박과 봉쇄를 주축으로 대북정책을 추진했던 문민 정부는 대북투자와 관련된 협력사업자 및 사업승인을 제한적으로 내줌으로서 정권말기와 신 정부출범과 시기를 같이하여 밀렸던 사업들이 동시에 추진된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이후에 다시 건수가 급격하게 줄어든 이유는 다음과 같이 볼 수 있다. 정부차원에서 막을 경우 경제적 이유보다는 정치적 이유로 진출을 못하게 됨으로서 북한시장에 대한 객관적인 판단을 할 수 있는 기회가 원천적으로 차단되게 된다. 그러나 이러한 장막이 거치고 북한시장을 기업들이 직접 경험하면서 북한시장에 대한 환상이 깨졌기 때문으로 볼 수 있다.

<표 III-14> 경제분야의 연도별 협력사업자 및 협력사업 승인 건수 추이(건)

구분	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	계
협력사업자	1			6	4	16	13	2	1	6	3	1	53
협력사업				1		5	9	1	2	5	2		25

자료 : 「월간남북교류협력 및 인도적사업 동향」 제145호

(마) 인터넷 신청

한편 통일부는 2003년 2월17일부터 인터넷 홈페이지상에 남북교류협력시스템을 개통하여 북한주민접촉신청, 북한물품반입, 수송장비 운행, 남북교류협력사업(자) 승인신청 등 32종의 교류협력관련 민원을 통일부를 방문하지 않고 인터넷으로 신청할 수 있도록 했다. 아울러 신청한 민원의 처리 진행상황과 결과

를 확인할 수 있다. 남북교류협력시스템 홈페이지(<http://inter-koreaunikorea.gov.kr>) 또는 통일부 홈페이지를 통해 접속할 수 있다. 이는 증가하고 있는 수요를 신속하게 처리함과 동시에 보다 편리한 제도적 틀을 만든다는 차원에서 도입된 것으로 많은 기업들이 유용하게 활용하고 있다.

<표 III-15> 교류 협력 시스템으로 신청가능한 민원종류

구 분	신청가능 민원
대북접촉	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한주민 접촉 신청 ○ 북한주민 접촉 결과 보고서
대북 및 대남 방문	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 방문증명서 발급 신청 ○ 남한 방문증명서 발급 신청 ○ 북한방문 결과보고 ○ 북한 증명서 재발급 신청 ○ 남북한 방문 유효기간 연장 신청 ○ 북한 방문 신고서
교역물품 반출입 업무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한물품 반입 승인 신청 ○ 대북한 반출 승인 신청 ○ 반출입 승인 신청 ○ 교역 보고서 ○ 반입승인사항변경신청 ○ 반입승인사항변경신청 ○ 반출입 승인사항 변경 신청
수송 장비 운행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수송장비 운행승인 신청 ○ 선박 운행 승인 신청 ○ 수송장비 운행 승인사항 변경승인 신청 ○ 항공기 운행결과보고 ○ 선박운행 결과 보고
협력사업(자)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협력사업자 승인 신청 ○ 협력사업 승인 신청 ○ 북한지역사무소 설치 신청 ○ 협력사업 보고서 ○ 협력사업자 변경승인 신청 ○ 협력사업 변경승인 신청 ○ 사무소 폐지신고 ○ 사회문화협력사업자 승인 신청 ○ 사회문화협력사업 승인 신청 ○ 사회문화협력사업 보고서 ○ 사회문화협력사업자 변경승인 신청 ○ 사회문화협력사업 변경승인 신청

(3) 문제점

남북교류협력에 관한 법률은 1990년에 마련됐다. 현재 경제교류와 관련된 사항은 이 법률에 기초해서 운영되고 있다. 그러나 남북관계의 현실은 지난 10여년 동안 너무도 큰 변화가 있었다. 탈냉전이라는 주변 환경의 근본적 변화는 물론이고, 남북정상회담, 남북간의 빈번한 왕래 및 경제교류 등이 그것이다. 초창기 수백만 달러의 규모에서 출발했지만 이제는 연간 약 6억 달러 이상의 규모를 유지하고 있으며, 사업 방식도 교역, 위탁가공, 투자 및 개발용역 등 다양한 형태로 발전하고 있다. 즉 교류협력법의 전반적인 손질이 필요함을 의미하는 것이다. 교류협력 법은 교류 당사자 등을 보호하는 차원과 남북한 대립구도에서 정부차원에서 대부분을 관리하려는 차원에서 도입된 법률로서 남북간 교류 확대보다는 관리에 초점이 맞춰져 있다. 그러나 현재 대북정책은 교류와 협력을 확대해 나가는 데 초점이 맞춰져 있다. 제도와 정책이 근본적으로 다른 바탕에 근거하고 있다면 시대의 변화와 함께 법제도의 변화가 수반되어야 한다는 것이 많은 사람들의 지적이다.

나. 대북사업추진 시스템

(1) 대북사업 추진 이전의 정보수집 시스템

기업들이 처음 대북사업에 참여하는데 어려움으로 지적하는 것이 “어떻게 하면 사업을 할 수 있는가”이다. 사실상 많은 정보들이 언론 보도 및 각종 자료를 통해 공개되어 있다.

통일부는 앞서 살펴본 바와 같이 인터넷을 통한 각종 승인 신청 시스템을 구축하는 등 대북사업의 편의성을 도모하기 위한 다양한 시스템을 도입하고 있다. 대부분의 국내 언론사들은 북한과 관련된 독자적인 사이트를 운영하고 있다. 여기에서 제공되는 북한관련 정보는 그 어떤 해외지역보다도 다양하다고 할 수 있다.

통일부 등 정부기관에서 제공하는 자료를 통해 정보를 수집할 수도 있다. 최근에는 남북 당국간 회담이 다양하게 이루어지고 있기 때문에 상대적으로 많은 정보 자료들을 통일부 등을 통해 수집할 수 있다. 그러나 통일부 등 제반 관련부서로부터 직접적인 가이드를 받는 경우는 제한된 인원 및 시간 등으로 인해 쉽지 않은 실정이다.

KOIRA, 한국무역협회, 중소기업협회 등의 각종 단체를 통해 정보를 수집하고 분석할 수 있다. 최근에는 전문협회 등의 북한방문 및 대북접촉 증가 등으로 이들 기관을 통한 정보수집 가능성이 높아지고 있다.

그러나 무엇보다도 기존 사업추진 기업체 등을 통한 정보수집이 가장 빈번한 사례라고 할 것이다. 위탁가공에 참여했거나 현재 추진하고 있는 기업체 숫자가 170여개에 달하고 있기 때문에 이들 기업들을 통해서 북한시장에 대한 보다 구체적인 정보를 수집할 수 있으며, 동종 및 이종의 기업체들이 상호 협력하에 대북사업에 진출하는 사례를 많이 볼 수 있다. 그밖에 중국 및 일본 등 해외 지역에서 북한과 직간접적 사업을 추진하고 있는 기업 및 개인들로부터 정보를 수집할 수 있다.

이와 같이 많은 정보수집루트가 있음에도 불구하고 대부분의 기업들이 아직도 대북사업을 위한 정보수집에 어려움을 토로하고 있는 실정이다. 그 이유는

바로 북한과의 직접 접촉을 통한 정보수집이 어렵기 때문이다. 그리고 비록 직접 접촉을 통해 자료를 수집한다고 하더라도 북한 스스로가 공개하는 기초 자료들이 전무한 상태이기 때문이다. 사업 분석에 가장 기초라고 할 수 있는 거시 경제통계가 전혀 발표되지 않고 있기 때문에 북한시장의 현재 상황을 객관적으로 판단할 수 있는 근거가 없다. 이에 따라 시장수요를 예측할 수 없으므로 적정한 사업규모를 도출할 수 없고 결국에는 사업추진을 포기할 수밖에 없는 것이다.

(2) 북한기업 접촉 시스템

북한과 교류하기 위해서는 직접적인 접촉이 필요하다. 그런데 초기에 북한 기업들과 접촉할 수 있는 시스템이 극히 취약하다. 그 이유는 북한과 직접 통신이 불가능하기 때문이다. 통신연락이 어렵기 때문에 제3국에서 직접 만나는 방식을 취해야 한다. 또한 그렇게 만남을 주선하기 위해 중간에 소개자가 반드시 필요하다. 즉 공식적인 경로를 통해 이루어질 수 있는 시스템이 아직 구축되지 않은 상태이다. 각종 단체를 통한 북한시장 접근, KOIRA를 통한 알선 의뢰, 북경 등 제3국에서 활동하는 에이전트, 현지인 및 기업, 기존 대북사업을 추진하고 있는 기업을 통한 접촉 등이 일반적이다.

이러다 보니 사업협의 시스템도 취약하기는 마찬가지이다. 남북간 직통전화 및 팩스서비스, 인터넷망 연결 및 남북간 직접 방문 등 일반적인 시스템이 갖춰져 있지 않다. 서로간 의사소통을 위해서는 일단 중국 북경 등 제3국에서 만나야 하며, 지속적인 사업협의도 북경 제3국을 통해 전화, 팩스 등을 이용하여 진행해야 한다. 중국사업을 위해 북경지역에 사무소가 있는 기업의 경우 상대적으

로 원활하게 복측과 의사소통 및 사업협회가 가능하지만, 대북사업만을 위해 해외출장소를 설립하기에는 아직 대북사업의 규모가 따라가지 못하고 있는 실정이다.

(가) 북한의 대남사업 전담 창구

북한에서 대남경협사업을 관장하는 기구는 공식적으로 무역성 산하 기관이지만, 대남 사업의 특성상 별도 전담조직이 구성되어 있다. 민족경제연합회(회장 정운업)가 바로 그것이다. 민경련으로 불리우고 있는 이 기관은 무역 및 위탁가공 사업 등 대남 경협 사업의 창구역할을 담당하고 있다. 남한기업이 대북사업을 추진하기 위해서는 민경련과 최초 접촉을 통해 사업을 협의하고, 이와 관련하여 민경련은 구체적 사업을 추진하기 위해 필요한 북한내 각 사업단위들과 직접 연결을 주선하고 있다. 민경련 산하에는 대남사업을 주로 하는 삼천리 총회사, 광명성 총회사, 개선무역회사, 금강산국제관광총회사 등 무역회사들이 포함되어 있다. 이들 기업들은 각 분야별로 담당을 하고 있는데, 삼천리 총회사의 경우 주로 전자 분야, 광명성 총회사는 섬유분야, 개선무역은 무역 중심, 금강산국제관광총회사는 금강산 사업 등을 관장하고 있다. 최근 북한이 개성공업지구법을 도입하면서 개성공업지구에 대한 투자를 유치하기 위해 중앙특구개발지도총국(총국장 박창련 국가계획위원회 부위원장)을 만들었으나, 아직 구체적인 활동은 없는 상태다.

90년대 이후 대외경제관련 기구의 변화에서 두드러진 특징은 대남경협 기관들이 공식적으로 등장하기 시작했다는 점이다. 1988년 7.7 선언을 계기로 남북경협은 시작됐다. 그러나 북한측이 남북경협을 공식적으로 인정한 것은 1997

년 전후 시기로 볼 수 있다.⁵⁸ 그 이전에는 제 3국을 경유한 거래 형태였기 때문에 직접 남북 당사자간에 직접 거래가 이루어졌다고는 볼 수 없었다. 그러나 실질적으로는 남한기업이 배후에 있거나 또는 에이전트를 통한 거래였다는 사실을 복측은 대부분 인지하고 있는 상태였다. 이러한 과정에서 남한기업과의 접촉이 확대되면서 발생한 조직이 고려민족발전협의회(약칭 고민발, 회장 최정근)였다. 주로 북경을 중심으로 활동했던 이 조직은 스스로 대남경협 창구라고는 주장했지만 그 근거는 약했다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 북한내 무역정책의 변화로 인해 무역회사들이 난립하면서 실적이 우선되었기 때문에 고민발을 통하지 않더라도 다른 무역회사들과 대북경협을 추진하는데 전혀 문제가 없었다.

이 과정에서 북한측은 스스로 대남 경협 사업의 창구를 정리할 필요성을 느끼게 되었다. 여타 대외경제관계와는 달리 남북경협은 대남사업이라는 특수성이 있기 때문에 창구를 일원화하여 관리할 필요성이 있었기 때문인 것으로 보인다. 1997년경부터 대남 경협사업에 참여하기 시작한 광명성 경제연합회(약칭 광명성, 회장 김봉익)는 창구의 단일화를 적극적으로 추진했다. 이 시점부터 북한과 사업을 원하는 기업들은 광명성 경제연합회를 통해 사업이 성사되는 사례가 증가하기 시작했다. 또한 제3국 기업이나 교포 에이전트를 배제한 채 직접적인 접촉이 시작된 것도 이 시기와 일치한다.⁵⁹ 또한 경제문제를 직접 다루지는

58 1992년 서울을 방문한 김달현 대외경제위원회 위원장은 국내 모기업을 방문해서 사업관련 협의를 하는 중, 국내 기업인이 북한측이 무역대금을 지불하지 않고 있으니 그것부터 해결해 달라고 하자, 북한은 남한기업과 거래를 한 적이 없다고 주장했던 것으로 알려지고 있다.

59 이 시기에 에이전트로 활동했던 인물들은 자신들의 활동영역이 축소됨을 간파하고 북한과 남한기업간에 정보전달을 왜곡하면서 자기들의 몸값을 올리기에 치중하는 모습을 보였다. 이에 따라 남북경협에 참여하는 남북한의 기업들은 서로를 불신하는 현상마저 발생하게 되었다.

않으면서 정치적으로 해결할 문제를 담당한다는 명목으로 북한의 비경제인들이 경제상담에 참여하는 현상이 증가했다. 당시 이러한 인물들의 소속은 정확히 알려지지는 않았지만, 조선아시아태평양평화위원회(약칭 아태, 위원장 김용순)에 소속된 인물들이었다. 즉 그동안 일본이나 미국업무에 치중해 오던 아태가 대남 사업에도 관여하기 시작했음을 의미하는 것이다. 한편 DJ 정부 출범 이후 보다 본격화되기 시작한 남북경협에 대해 북한은 공식적인 경협 접촉 창구를 지정했는데, 민족경제연합회(약칭 민경련, 회장 정운업)가 그것이다. 현재는 민간기업의 남북경협 창구는 민경련을 통해 대부분 이루어지고 있다. 또한 현대의 대북 사업이 성사되는 과정에서 아태의 활동이 두드러졌으며, 이를 기반으로 대형 경협사업에는 반드시 아태가 개입되는 현상을 보였다. 현재는 민경련이 직접적인 창구가 되는 경우와 아태를 통해 민경련으로 연결되는 형태가 주를 이루고 있다. 전반적으로 대형사업의 경우는 아태를 통해 민경련 또는 여타 관련부서와 연결되고 있으며, 민경련 차원에서 직접 추진할 수 있는 중소형 사업들은 아태를 거치지 않고 직접 민경련에서 관장하고 있는 것으로 보인다.

이러한 현상들을 종합해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 일단 북한은 대남경협사업은 남북관계의 특수성을 감안하여 별도로 관리하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 무역성 산하에 민족경제연합회를 설치하여 모든 경협창구는 이 기관이 일차적으로 담당토록 하고, 민경련 산하 무역회사에서 처리할 수 없는 분야들의 경우 내각의 각 부처 및 관련 경제단위와 연결해 주는 역할을 하고 있다. 그러나 북한의 경제운영 원칙에 따라 당적 지도와 함께 내부적으로 각 기관간의 문제를 풀어내야 할 조직이 필요한데 이러한 역할을 담당하는 곳이 조선아시아태평양평화위원회라고 보면 된다. 따라서 아태평화위원회는 경제관련기

구라고는 볼 수 없을 뿐만 아니라 대남사업의 전담기구라고 보기도 어렵다. 따라서 당의 외곽기구로서 미수교국 및 대남접촉에 있어서 초기 단계에 필요한 정치직업을 하는 기관으로 성격을 규정지을 수 있다.

(3) 물자운송 시스템

남북간의 물자교류는 주로 해상운송을 이용하고 있다. 직항로가 개설되어 있지 않던 시기에는 중국 등 제3국을 직접 거쳐 물자가 교류됐으며, 현재도 서류상으로는 제3국 경유 형태가 많이 있다. 2003년 상반기 남북한간 선박운항은 편도기준으로 817회이며 남한에서 북한으로의 운항은 350회, 북한에서 남한으로의 운항은 467회였다.

인천-남포간 해상항로를 이용해 주로 의류, 전자제품, 담배 등의 위탁가공 물품과 함께 대북지원을 위한 쌀 및 비료등의 수송을 담당한다. TRADE FORTUNE(국양해운)이 월 2~3회의 비정기 항로를 운항하고 있다. 남북경협에서 대표적인 운송루트로서 남북간 해상운송이라고 한다면 바로 이 구간을 의미한다. 2003년 상반기 중 가장 많은 운항횟수를 기록한 인천-해주 구간을 비롯하여 묵호-홍남, 묵호-원산 등은 주로 수산물을 운송하는 항로이다. 금강산 관광선 운항 및 금강산 관광과 관련된 물자를 운송하는 속초-고성구간도 활발히 운영되고 있다. 최근에는 육로 관광이 실시되면서 상대적으로 해상운송로의 중요성이 약해지고 있다. 그밖에 속초-양화구간은 주로 경수로 건설인력 수송 항로이며, 부산-나진 구간은 중국 연변지역 등과 연결된 물자수송에 주로 사용된다.

그밖에 인천-단둥(중국) 항로 및 단둥-신의주 육로도 비교적 활발히 이용되고 있다. 특히 2002년 상반기 인천-남포간 항로 운항에 문제가 발생하였을 당

시 인천-단둥 구간은 대체구간으로서 활용되었으며, 단둥-신의주 육상 운송이 추진된 바 있다.

전반적으로 해상운송을 중심으로 비정기 항로가 운항되고 있는데, 물동량이 절대적으로 부족하여 물류비용이 과다하게 책정되고 있을 뿐만 아니라 안정적인 물류가 이루어지지 못하고 있다. 비정기 항로로서 높은 가격과 함께 안정성이 떨어지므로 가격경쟁력을 유지하는데 한계가 있고 이로 인해 기업들의 참여가 저조하며 물동량은 증가하지 않는 악순환이 지속되고 있다. 경의선 및 동해선 연결을 통해 육상운송이 가능해 진다면 이러한 문제는 일순간에 해소될 수 있다.

(4) 금융 시스템

남북간에는 공식적인 은행거래 계약이 체결되어 있지 않기 때문에 남북간 직접 금융거래는 사실상 불가능한 상태이다. 다만 경수로 사업을 위해 외환은행이 경수로 사업부자내에 은행점포를 개설하여 운영하고 있다. 일반적으로 현재는 홍콩, 마카오, 싱가포르 등 제3국 은행에 개설된 북한측 계좌, 또는 북한의 해외은행 지점 등에 직접 현금을 송금하는 방식으로 대금결제를 하고 있다. 이에 따라 은행간 코레스 계약에 기초해서 신용장 개설에 따른 무역금융 활용 등 일반적인 무역 형태를 활용하지 못하는 실정이다.

“남북사이 청산결제에 관한 합의서”가 발효되면서 청산은행으로 남한은 수출입 은행을 북한은 무역은행을 각각 지정했다. 또한 이 합의서 8조에는 일반결제 은행도 지정하도록 명시되어 있기 때문에 조만간 남북간에 코레스 계약에 기초한 정상적인 무역거래가 가능해 짐은 물론 실질적인 직교역이 이루어질 수

있을 것으로 예상된다.

상호 결제통화의 경우, 달러화가 기본이었으나 지난해부터 북측은 유로화 결제를 요구하고 있다. 이에 따라 달러화를 기축통화로 사용하고 있는 남한기업들 입장에서는 불필요한 환전 수수료가 추가 발생하고 있는 실정이다. 북한이 유로화를 요구하고 있는 이유는 다분히 정치적 성격이 강하다고 할 것이다. 즉 미국과의 대립구도에서 북한이 달러화를 사용할 경우 외화유동성을 미국이 전부 파악할 수 있을 뿐만 아니라 미국의 달러화에 대한 제재를 취할 경우 북한은 대처방법이 없기 때문이라는 명분을 내세우고 있다.

(5) 대북사업 자금조달 시스템

대북사업은 일반적인 해외사업과는 달리 내국간 거래로 인식되고 있을 뿐만 아니라, 사업의 특성상 위험도가 높기 때문에 국내 금융기관으로부터 원활한 사업자금 조달이 어려운 실정이다. 물론 대기업의 경우는 기존 거래 금융기관으로부터 우대금리의 조건으로 사업자금을 대출받을 수 있겠지만, 자금력이 떨어지는 중소기업들의 경우는 금융기관으로부터 자금을 조달하기가 어려운 상태이다. 통일부에서 운영하고 있는 남북협력기금 가운데 대북사업을 위한 자금대출 기능이 있으나, 일반 은행으로부터의 대출보다 까다로운 실정이다. 최근 수차례의 규정 개정으로 초기보다는 많이 간편해졌으나, 여전히 일반기업들이 접근하는데는 한계가 있는 것으로 평가받고 있다.

협력기금에서의 자금대출에 대해 좀더 자세하게 설명하면 다음과 같다. 정부는 현재 남북협력기금을 조성하여 대북사업을 추진하는 기업들에 대해 사업자금을 공급하고 있다. 특히 기금대출 시행과정에서 경험기업이 그 동안 제기해

은 절차 간소화, 대출이자율 인하 등 애로·건의사항을 수렴한 남북협력기금 대출제도 개선안을 2003년 2월6일부터 시행했다. 이를 위해 정부는 「남북협력기금법시행규칙」, 「남북협력기금운용관리규정」 및 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」을 개정·고시한 바 있다. 주요 개정사항은 다음과 같다.

첫째, 대출절차를 간소화했다. 지금까지는 대출규모에 관계없이 모든 대출 지원 결정은 관계부처 협의 및 남북교류협력추진협의회회의의 심의·의결을 거쳐야 했다. 개선안은 일정규모(반출입대출 30억원, 경협대출 50억원) 이상인 경우에만 관계부처 협의 및 남북교류협력추진협의회회의 의결을 거치며, 그 미만의 경우에는 상기 절차를 생략하는 것으로 대출절차를 대폭 간소화했다. 이는 남북간 경제교류의 확대에 교역 및 경협사업에 소요되는 자금의 대출건수 및 대출규모가 증가하는 추세를 반영했다는 것이 통일부의 설명이다. 단, 대출절차 간소화 대상이라도 ① 대기업집단 소속기업에 대한 경제협력사업자금 대출, ② 대출조건(이자율, 기간 등)을 예외취급해야 하는 경우는 현행대로 관계부처 협의 및 남북교류협력추진협의회회의 의결을 거쳐서 처리한다. 이에 따라 대출신청부터 대출승인까지 약 한달간 소요됐던 기간을 상기 절차 간소화를 통해 그 절반으로 단축함으로써 경협업체가 필요로 하는 소요자금을 보다 빠르게 지원받을 수 있게 되었다.

둘째, 대출이자율을 인하했다. 기준금리를 기간별로 달리 적용하고 채권보전방법의 차이에 따라 신용위험율을 가감하는 방식으로 대출이자율 결정체계를 개선했다.

- 현행 : 기준금리(3년물 국고채 유통수익율)만 적용
- 개정 : 기준금리(기간물 국고채 유통수익율) ± 신용위험율

- 기준금리 : 대출기간별로 다르게 적용
 - 대출기간 1년 이하 : 6월물 국고채 유통수익률
 - 대출기간 1년 초과 : 1년물 국고채 유통수익률
 - 대출기간 3년 초과 : 3년물 국고채 유통수익률
- 신용위험율 : 담보제공에 따른 추가비용, 차주의 신용도 등을 감안, 담보물 및 신용도별로 차등화

중소기업에 대해서는 최종 대출이자율에서 0.5%를 추가 차감한 우대금리를 적용, 정책금융기능을 강화했다. 대출금리 결정체계 개선으로 대출이자율이 최대 약 2%까지 경감되어 경험업체의 금리부담을 완화했다.

셋째, 대출신청 접수창구를 다원화했다. 현재는 통일부에서만 대출신청서 접수를 받고 있으나 개선안은 경험기업의 편의 제고를 위해 기금수탁관리자(한국수출입은행)도 대출관련 상담 및 신청서 접수를 받을 수 있도록 관련근거를 신설했다. 이에 따라 지방에 소재한 경험기업은 가까운 한국수출입은행의 지점에서도 대출상담 및 신청서 접수가 가능해 졌다.

넷째, 중소기업에 대한 신용대출 요건을 완화했다. 대출기간 2년 이내의 반출입자금 대출의 경우 일정한 요건을 충족하는 중소기업에 대하여는 신용대출 특례를 부여했다.

- 신용대출 특례요건
 - 업력 및 남북교역실적 3년 이상, 연평균 교역규모 5만불 이상
 - 부채비율 동종업계 2배 이내
 - 대출제한기업(최근 3년이상 연속 결손발생기업, 자기자본잠식기업 등)이 아닌 경우

- 기금수탁관리자가 평가한 재무등급 6등급 이상
- 대출한도 : 기업별 10억원 이내에서 재무등급에 따라 차등 부여

다섯째, 실적한도 대출방식을 도입했다. 실적한도 대출방식이란 반복성 거래를 대상으로 하는 일반 반출입자금 대출의 경우 교역실적을 기준으로 대출한도를 설정하고, 6개월 단위로 소요자금을 지원하는 제도이다. 현행 계약사업(건)별 대출방식과 병행하여 취급하여 차주의 선택폭을 넓혔다. 대출한도는 기업당 10억원 한도로, 꾸준한 교역실적을 이룬 기업 및 교역실적에 인정비율을 차등해서 부과한다. 예를 들면 3년이상 교역을 시행한 기업은 교역실적의 70%(중소기업은 80%), 3년 미만 교역시행 기업은 실적의 50%(중소기업은 60%)이다. 매 6개월마다 대출기업의 남북교역이행실적을 점검·평가하여 대출 한도를 재산정하며, 실적한도 대출방식은 일반 반출입거래가 단순 반복적으로 이루어지는 남북교역의 현실 및 업체편의를 감안하여 도입한 제도이다.

여섯째, 대기업집단에 대한 경험자금 대출제한을 완화했다. 경험자금 대출 제외대상인 “대기업집단”의 개념을 관련법 개정에 맞추어 수정한 것이다. 현행 ‘30대 기업집단 소속기업’에서 “독점규제및공정거래에관한법률”에서 정한 ‘자산총액 5조원 이상의 출자총액제한기업집단 소속기업’으로 변경됐다. 단, 정부투자기관(한국토지공사 등) 또는 특별법에 의해 설립된 법인(한국가스공사 등)은 상기 “대기업집단”의 범주에서 제외된다. 대기업집단 소속기업에 대한 경험자금 대출을 일률적으로 배제하는 것보다는 사업성격에 따라 기금지원 여부를 결정하는 것이 바람직하다는 지적 등을 감안하여 대기업집단 소속기업이 ① 사회간접자본 개발분야(항만, 공단조성 등)에 진출하거나, ② 2개 이상의 중소기업과

동반 진출시 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 경협자금 대출이 가능하도록 조정했다. 북한 SOC 개발, 중소기업 동반진출 등 일정 요건을 갖춘 대기업집단에 대한 경제협력사업자금 대출은 남북경제협력사업의 활성화를 위한 여건 개선에 도움이 될 것으로 기대된다.

마지막으로 사후관리를 강화했다. 다양한 채권보전방법을 인정했는데, 채권보전에 필요하다고 판단되는 경우 정규담보가 아니더라도 반출입 대상물품, 미래의 수익금(매출채권 등) 등을 보완담보로 취득할 수 있는 근거를 신설했다. 또한 대손충당금 설정체계를 정비하여 매년말 대출채권의 회수가능성을 점검하고, 자산건전성 분류 결과에 따라 대출잔액의 일정비율을 대손충당금으로 설정·적립한다. 다만, 남북당국간 합의사업, 정부 및 국제기구가 차주가 되거나 보증하는 사업 등은 대손충당금 적립대상에서 제외한다. 채무조정 및 상각절차도 보완했다. 차주의 기업정상화계획, 화의조건 수용 등 다양한 채무조정 사유발생 상황에 대비하여 현행 채무조정 대상을 확대했다. “대출금 회수가능성을 높이거나 손실을 경감하기 위하여 부득이하다고 인정되는 경우”를 추가하여 회수가 명백히 불가능한 채권에 대한 상각처리 근거를 마련했다.

5. 4개 경험합의서 발효와 경험시스템의 변화

가. 합의서 발효의 효과

4개 경험합의서가 발효됨으로서 경험환경에 큰 변화가 초래될 것으로 보인다. 첫째, 남북경협의 제도화 단계로의 진입이 본격화됨을 의미한다. 지난 10여년간의 남북경협은 제도보다는 관행에 기초해서 추진되어 왔기 때문에 안정성과 지속성 측면에서 불안한 상황이 지속될 수밖에 없었다. 4개 합의서 발효로 인해 남북경협이 당국차원의 제도적 틀안에서 운영됨으로서 확대 발전을 위한 기반이 마련되었다. 특히 남북한 모두 각각의 외국인투자관련법에 기초해서 투자를 할 수 있는 법적 근거가 없었으나, 투자보장합의서 발효로 인해 각각의 외국인투자관련법에 기초해서 투자를 할 수 있게 되었다. 따라서 남북경협의 발전 과정을 단계별로 구분할 경우 금번 4개 경험합의서 발효는 한 단계 업그레이드 되는 분기점이라고 할 수 있다.

둘째, 남북경협이 직교역 체제로 전환되는 계기가 마련되었다. 그동안 남북 경제교류는 제3국 경유의 간접교류 방식으로 인해 불필요한 비용이 발생함으로써 경쟁력 약화의 원인이 되어 왔다. 거래 탐색 시점에는 북측과의 연결고리를 찾기 위해 시간과 비용을 소모하고, 거래 발생 시점에는 북측과 협의를 위해 북경 등 제3국에서 어렵게 미팅하고 서로간 의사소통을 위한 통신수단 사용을 제3국에 나가야 하는 등 막대한 비용이 발생했다. 거래 중 시점에는 신속한 의견 교환이 불가능하고, 대금 결제 방식도 안정성이 결여되어 있다. 실질적인 직교역이 가능해 짐으로서 남북경협의 경쟁력이 제고되고 이에 따라 경험에 참여하

는 기업들 증가할 것으로 예상된다. 불필요한 거래비용 발생 등으로 가격경쟁력이 무관세 효과 이하로 나타났으나, 합의서 발효에 따라 불필요한 거래비용이 줄어들어는 물론 기존 참여하지 않았던 기업들도 경험에 대한 관심을 가질 수 있다.

셋째, 남북한의 특수관계로 인한 경험의 제약요인들이 줄어드는 계기가 되었다. 남북한은 기본합의서에 특수관계로 규정되어 있기 때문에 일반적인 외국과의 경제교류와는 법적, 제도적 지위가 다르게 해석됨으로서 경험에 참여하는 기업들이 상대적으로 불이익을 당하는 경우가 발생했다. 예를 들면 북한내에 투자한 자산에 대한 담보 설정이 불가능한 경우, 공업표준 검사에서 해외투자 때와는 달리 국내 품질 인증 절차를 거쳐야 하는 경우 등이 그것이다. 이중과세와 관련된 국내 규정 적용 등 해외사업에 따른 일종의 특혜 제도를 받지 못함은 물론 해외사업과 대비하여 차별화되는 사항들도 국내법 적용을 받는 경우 빈번하게 발생했다. 한편 투자보장합의서 발효 등으로 북한에 투자한 자산들에 대한 담보 설정이 가능해 짐으로서 국내 금융권으로부터 사업 자금조달이 수월해져서 대북사업체들의 현금 유동성 문제가 다소나마 완화될 수 있게 되었다.

전반적으로 4개 합의서가 발효됨으로서 기존 참여 기업들에게는 경험 환경이 크게 개선되었지만, 신규 참여기업들의 증가를 기대하기는 힘들다. 그 이유는 신규 참여기업들은 사실상 경험 합의서가 없어서 참여하지 않았던 것이 아니고 북한의 시장환경이 불확실하기 때문이었다. 4개 합의서 발효로 시장환경이 개선됐다고도 볼 수 있지만, 북한 시장환경의 실질적 개선(이른바 개혁과 개방)은 아직 국내기업들이 활동하기에는 적합하지 않은 상태이다. 특히 북한은 아직도 합의서의 시행보다는 체제의 안전성을 보다 중시하는 경향, 즉 합의서에도

불구하고 이를 지키고자하는 의지는 크지 않다고 판단된다. 실질적으로 북한은 남한이 요청했기 때문에 4개 합의를 발효한 것이지 자신들의 필요에 의해 이를 발효한 것은 아니며 오히려 “같은 민족끼리 합의서가 왜 필요한가?”라는 입장은 변함이 없는 상태이다.

나. 추가적으로 필요한 경험의 제도적 장치

3통 보장 합의서(가칭)가 체결되어야 한다. 통행, 통신, 통상 등 경제교류의 기본적인 사항에 대한 합의서가 필요하며, 현재의 4개 합의서는 총론은 없는 가운데 각론만 있는 형상이므로 남북경협이 총론격이라고 할 수 있는 3통 보장의 합의서가 있어야 한다. 그러나 이러한 문제를 포괄할 수 있는 “남북기본합의서”를 발효시키는 것이 급선무하고 할 수 있다.

또한 추가적인 합의를 도출하는 것을 우선시하기 보다는, 4개 합의서가 조속하게 정착될 수 있도록 후속 작업을 추진하는데 주력하는 것이 바람직하다. 특히 기존 진행되고 있는 경험사업들이 4개 합의서에 적용을 받을 경우 어떤 변화가 있게 되는지 등을 실질적으로 적용함으로써 합의서의 개선 및 심화에 주력해야 한다. 또한 4개 합의서 운영 전담팀을 구성하여 기업들의 사례적용과 관련된 사항들을 수시로 점검하는 시스템을 구축하는 것도 필요하다.

투자보장합의서에 들어있는 북한내 투자관련법규 적용 범위를 명확히 해야 한다. 북측은 남한기업의 투자범위를 구체화하지 않고 있기 때문에 혼란이 많은바, 투자보장합의서에 규정하고 있는 내용이 어디까지 포함되는지를 정확하게 확인한다. 북한의 외국인 투자관련법에 따르면 투자대상범위는 외국인 및 해외

동포로 되어 있는데, 남한기업의 경우 여기에 해당되는지의 여부 및 투자대상지역에의 제한 유무 등을 공식적으로 확인하고 그에 대응하는 조치를 취해야 한다. 또한 합병 및 합작 기업은 북한 전지역에서 투자가 가능하지만, 외국인기업은 나진선봉 등 개방지역에만 한정되므로 만일 한국기업이 합병을 추진할 경우 평양 등 북한전역을 대상으로 할 수 있는지 등을 당국차원에서 명확하게 확인해 주어야 한다.

마지막으로 청산결제보다는 일반결제가 조속히 정착될 수 있도록 유도해야 한다. 현재는 청산결제은행을 규정했는데 추가적으로 청산결제와 관련된 사항을 구체화함과 동시에 청산결제방식은 최소화해야 한다. 반면 일반결제방식을 일반화되게 유도하기 위해 일반결제은행의 지정을 서둘러야 하며, 기존 대금결제방식도 남북간 코레스 체결 은행간에 이루어지도록 함으로서 남북거래의 투명성을 확보하는데도 주력해야 한다. 이는 남북경협이 건전성 확보에도 필요함은 물론 북측의 무리한 요구를 완화시킬 수 있는 근거가 됨과 동시에 북한이 시장을 받아들이는데 결정적인 역할을 하게 될 것이다.

그밖에 이중과세 방지 협의서 발효에 따라 기존 위탁가공 등을 추진한 업체들에게 유보되어 왔거나 묵인되어 왔던 부가가치세, 소득세 등에 대한 유권 해석을 조속하게 추진하는 것이 바람직하다. 현재는 그 사례가 많지 않기 때문에 현 시점에서 이중과세방지 협의서를 적용하여 국내 상황을 정리하는 것이 효과적이다.

남북간에 이견으로 인해 설치에 합의하지 못한 분쟁조절 위원회를 조속히 설치할 필요가 있다. 또한 설치에 목표를 두기 보다는 구체적인 분쟁사례가 있다면 이를 제시하고 문제를 풀기 위해 분쟁조절위원회를 구성하는 것이 효과적

일 수 있다. 예를 들면 현재 평양관광과 관련하여 평화여행시책과 현대아산측이 불편한 관계에 있는 남북간의 분쟁조절위원회를 통해 교통정리가 필요할 것이다.

6. 개성공단 등 직접 투자를 위한 시스템 현황

가. 개성공단 추진현황

당초 개성공단이 추진된 이유는 평양 등 북한내부에서 기업들의 직접 투자 활동이 불가능하기 때문에 별도의 남한기업 전용공단을 조성하여 최적의 환경을 만들어 투자를 유치하기 위함이었다. 1998년 현대아산과 북한의 아태평화위원회간에 공단개발에 대한 원칙적 합의가 있었고 2000년 8월에 정식으로 합의서가 체결되었다. 그러나 휴전선 통과문제를 비롯하여 핵문제 발생 등으로 개발이 지연된 이후 2003년 6월30일에 착공식이 개최되었다. 그러나 착공식도 사실상 기념식에 그친 것이고 실질적인 공사는 기초조사 및 설계가 마무리되는 시점에서 시작할 예정이다. 따라서 개성공단 개발과 관련해서는 아직 이렇다할 공사가 시작된 것은 아니다. 또한 현대아산의 독자적 개발사업에서 한국토지공사가 공동 사업자로 참여하기 시작했으며, 2002년 12월에는 1차 100만평 개발에 대해서는 한국토지공사가 시행자, 현대아산이 시공자로서 역할분담이 이루어졌다. 한편 현대아산측은 토지공사 사업과는 별개로 소규모 공단개발을 위해 각종 협회 등의 개성공단 방문을 주선하는 등 사업주체자들 간의 불협화음이 발생하고 있는 실정이다.

나. 개성공단의 성공을 위한 최소 조건

개성공단이 성공적으로 운영되기 위해서는 우선 국제적 환경 개선이 필요하다. 남북경협이 한반도의 국제환경과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 개성공단의 소비시장이 확보되기 위해서는 미국의 대북경제제재가 추가 완화내지는 철폐되어야 한다. 주로 노동집약적 경공업 업종이 주류를 이룬다고 볼 때, 미주지역으로의 수출이 관건이다. 그래야 공단 생산 품목의 규모가 결정된다. 북한 시장 자체가 내수판매가 어렵고 규모도 적으며, 국내 내수판매 역시 매우 제한적이기 때문이다. 다음으로 전략물자 반출제도의 개선도 필요하다. 북한의 산업기술수준으로 보아 대부분의 설비 투자는 남측 기업들의 몫이다. 그렇지만 미국의 대북경제제재가 지속되는 한 이중용도 품목으로 분류되는 기술집약적 설비 반출은 어렵다. 결국 개성공단의 규모와 기술수준은 국제환경 개선이 있어야만 가능할 수 있다.

둘째, 남북간에 제도적 장치에 대한 합의 및 실질적 가동이 필요하다. 남북한은 투자보장 관련 4개 합의를 서명함으로써 남북 경협의 제도적 장치가 마련되었다. 남북한이 합의한 투자보장관련 합의서는 필요하지만 충분하지는 않다. 제도적 장치들이 합의된다고 해서 대북 투자의 리스크가 완전히 사라지는 것은 아니다. 합의서 채택을 계기로 남북한 당국은 제도적 장치의 미흡한 점을 지속적으로 보완해야 할 것이다. 특히 이번 합의서에서 다음과 같은 점들이 중점적으로 보완될 필요가 있다. 첫째, 투자보장 합의서와 관련, 송금자유 등 상당히 중요한 내용들이 포함되어 있지만, 분쟁처리 절차와 관련 국제투자분쟁 해결본부(ICSID, 북한은 아직 회원국이 아님)의 중재를 강제할 수 있는 조항이 필요하

다. 둘째, 이중과세방지 합의서가 북한의 세금법에 우선한다는 명시적인 조항이 필요하다. 남북간의 세금 관련 합의가 북한의 세금법과 상충될 경우 북한 세금법이 우선되는 문제가 발생할 수도 있기 때문이다. 셋째, 상사분쟁처리 합의서의 경우 중재비용, 중재제기시 필요문건, 재결원자격, 중재제기 및 심리절차 등과 관련하여 보다 구체적인 규정이 필요하다. 또한 북한이 대표적인 다자간 중재협약인 워싱턴협약과 뉴욕협약에 가입하지 않는한 제3국 중재판정의 북한내 집행을 담보할 방법이 없다. 넷째, 청산결제제도의 운영과 관련해서는 IMF 8조(쌍무 결제 협약금지)의 의무사항에 위배될 가능성이 있기 때문에 남북 거래의 특수성을 국제적으로 인정받는 조치가 필요하며, 국내적으로 청산계정을 운영하기 위한 자금을 확보해야 된다. 대북 무역에 참가하는 국내기업들에 대한 자금 공여 및 청산잔고의 불균형에 따른 대월 제도 등을 운영하기 위해서는 공적 자금이 필요하기 때문이다.

셋째, 개성지역의 인프라 환경은 열악하다. 다행히 경의선 철도와 도로가 완공된다면, 육상교통망이 마련되고, 물류체계가 개선될 수 있다. 또한 예상강을 비롯 수자원이 풍부해 용수 문제도 어느 정도 해결될 것으로 보인다. 문제는 전력과 통신이다. 개성주변에는 수력이나 화력 발전소가 없다. 북한의 전반적인 전력사정과 비교해서도 훨씬 열악한 조건이라고 볼 수 있다. 한국 전력은 개성공단의 최종 전력공급 규모를 50만 kW로 추정하고 있다. 1단계 100만평에는 10만 kw가 필요하다. 개발 초기 5년 이내 개성공단의 전력수요는 30만kW 이내로서 남측의 여유 전력을 활용할 경우 전력계통 수급여건에 큰 영향이 없을 전망이다. 이를 위해서는 문산발전소에서 154kV 송전선로의 건설이 필요하다. 송배전 시설의 건설기간은 3년정도 소요된다.(배전선로 6개월, 송전선로 34개월) 이

후 공단의 전력수요가 증가하고 송전선로 용량 부족시는 발전설비를 연차적으로 추가 건설해야 한다. 4만kW급 내연발전소 또는 10~20만 kW급 화력발전소의 건설이 필요하다. 문제는 인프라 조성을 대부분이 남측이 해야 한다는 점이다. 중국의 경제특구에서는 대부분의 사회간접자본을 중국 중앙·지방정부에서 책임을 졌지만 북한의 경제사정을 고려할 때, 그렇게 하기 어려울 것이다. 재정 여력도 부족하고 국제적 신인도도 낮기 때문이다. 물론 인프라란 투자가 진행되면서 점차적으로 확대되는 것이고, 북한이 어느 정도는 자체적으로 조달할 수도 있다. 하지만 필요한 최소한의 경제협력을 할 수 있는 수준은 남측 정부의 공적 기금을 통해 조성해야 한다. 당분간 국제적인 공적 차관을 조달할 수 없기 때문이다. 국제금융기구의 SOC 공적 차관은 북미 관계 개선 및 북한의 시장경제 변화를 전제로 ① 회원 가입 → ② 공적 차관 심사 등을 통해 진행될 것으로 보이며 상당한 시간이 소요 된다. 물론 국제 금융기구 가입 이전에도 지원을 받은 사례는 있다. 팔레스타인과 보스니아-헤르체고비나가 그것이다. 팔레스타인의 경우, 미국의 결정에 의해 세계은행이 주도하는 특별 신탁기금 명목의 3억 2천만 달러, 26개국이 참가한 신탁기금(Holst fund) 2억 6천만 달러를 지원 받았다. 현재 대북 사회간접자본 건설에서 민간기업의 투자유치도 어렵다. 건설-운영후-기부채납(BOT)방식이 거론되고 있지만, 채권회수 전망이 불투명하고 운영수익 역시 당분간 기대할 수 없어 상식을 가진 기업은 참여하지 않을 것이다.

넷째, 가장 문제가 될 것으로 예상되는 부분은 북한 인력 관리 문제이다. 북한 경제특구 운영에서 가장 핵심적인 문제는 노동력 관리 정책이다. 북한의 산업구조와 기술수준, 남북관계의 정치적 신뢰수준, 그리고 투자의 국제적 환경 등을 고려할 때, 경제특구에 진출하는 남한기업들이 가장 중요하게 생각하는 투

자매력은 저임금과 노동생산성이다. 또한 상당기간 투자업종이 노동집약산업이기 때문에 노동력 관리가 가장 중요한 것이다. 사실 현재까지 남북경협은 주로 위탁가공방식이 주류를 이루고 직접투자가 거의 없었기 때문에, 임금 및 노동과정이 문제가 되지 않았다. 위탁가공방식에서 보수는 임금개념이 아니라 조립비용개념으로 지불하고 있기 때문이다. 대부분 각 품목마다 대당 조립비용을 계약하기 때문에, 임금 및 노동 과정은 문제가 되지 않는다. 조립비용은 전체 생산원가를 고려하여 합리적인 수준에서 결정된다. 또한 노동력의 질은 노동과정의 결과인 불량률 수준으로 나타난다. 조립비용이 높아지거나 불량률이 높을 경우 위탁가공 업체는 주문량을 줄이면 된다. 따라서 보수 및 노동과정의 문제를 북측이 스스로 해결할 수밖에 없다. 경제특구에서 핵심적 관건인 노동 관리 정책은 남측기업의 기대수준과 북측의 정책변화의지 사이에 상당한 괴리가 있음을 알 수 있다. 중요한 것은 노동시장 개방에 대한 북한의 자신감이다.

마지막으로 개성공단은 휴전선에 인접해 있을 뿐만 아니라 남한의 수도권 시장과 바로 연결되는 특성을 지니고 있다. 따라서 이 지역이 개발된다면 자연스럽게 수도권 경제 영역에 포함될 것이며, 또한 포함되는 것이 산업단지 개발에도 유리하게 작용할 것이다. 이러한 관점에서 다음 두가지 사항에 대해 고려해야 한다. 첫째, 휴전선 지역의 자유통과이다. 개성공단에 투자하는 기업은 대부분 남한기업이 될 것이다. 그러므로 자연히 남한의 기업인들이 이 지역에서 활동한다. 개성지역은 휴전선의 통과가 불편하다면 사실상 고립된 지역이나 다름이 없기 때문에 남한의 근로자들이 개성지역에서 거주를 해야 한다. 그러나 주지하다시피 개성지역의 생활환경은 대단히 열악하다. KEDO 사업의 사례와 같이 남한 근로자들이 일과 후에 숙소로 돌아가는 일밖에 할 일이 없다면 문제

가 심각하다. 경의선 복원 및 도로 개통은 물론이고 휴전선 지역을 자유롭게 왕래할 수 있어야 한다. 특히 수도권에 인접한 지역이지만 생활환경이 열악하므로, 남한 인력이 출퇴근을 할 수 있어야 한다. 개성지역은 거리상 충분히 출퇴근이 가능함에도 불구하고 개성공단내에서 거주를 해야 한다면 시간이 지날수록 이 지역에서 근무하려고 하는 남한 근로자는 거의 없어질 것이다. 또한 거주지역을 조성하는데도 많은 투자비용이 소요될 뿐만 아니라, 거주에 따른 비용도 만만치 않다. 이러한 비용들이 모두 개성공단에서 사업을 영위하는데 비용으로 전가될 것이므로 그만큼 가격경쟁력을 약화시키는 요인이 될 것이다. 둘째, 수도권 지역과의 조화가 필요하다. 개성공단은 수도권에 위치한 또하나의 산업단지로서 인식되어야 한다. 이 지역은 수도권의 다른 산업단지와 인접해 있음은 물론이고 사회간접자본을 활용할 뿐만 아니라 입주 품목도 초기에는 수출 및 수도권 시장을 겨냥한 분야가 주를 이룰 것이므로 수원, 인천 등 수도권에 밀집된 공업지역과의 유기적인 연계는 물론 생산면에서 경쟁력을 유지해야 한다. 특히 국내시장에서 중국산 제품과의 가격경쟁을 염두에 두어야 할 것이다. 그렇다면 개성공단의 성격이 어느 정도 규정될 수 있다. 개성공단이 성공하기 위해서는 이 지역은 남한의 산업단지와 거의 같아야 한다. 다시 말해 남한에서 산업단지에 입주하는 것과 별다른 차이를 느낄 수 없을 정도가 돼야 한다.

IV. 국내적 통일인프라 실태

II - 경제, 사회복지 관련 물적 기반 실태

1. 경제적 영역의 물적 기반 실태

가. 문제의 제기

통일 대비 인프라 구축이란 통일된 국민들의 사회적 합의를 바탕으로 하나의 정치·경제적 질서하에서 하나의 정부 체제를 이루어 생활해나가기 위해 필요한 기반 조성을 의미할 것이다. 여기에는 무엇보다도 오랜 기간 동안의 단절로 인한 남북간의 상이한 의식 구조는 물론, 상이한 경제체제와 발전과정, 경제력 격차 등이 하나의 정치·경제적 협동체제를 구축하는 데 가장 큰 장애물로 작용할 것이다. 따라서 하나의 정치·경제적 질서 확립을 위해서는 양 지역에서 거주하고 있는 주민들의 의식 구조 동질화와 함께, 이전보다 한 단계 발전된 수준으로의 경제 발전과 경제력 격차 완화 과정이 필요하며, 구축 과정에서 부작용을 최소화시키는 데 주안점을 두어야 할 것이다.

이런 문제의 해결이 정치·경제·사회 문화 부문의 통일인프라 구축을 위한 과제가 될 것이며, 이는 어느 한 쪽의 일방적·무력적 통일이 아니라 점진적·평화적 통일을 전제로 하며, 현 단계에서는 경제력에서 우위에 있는 남한이 상당 부분 부담하는 것이 불가피하다. 따라서 통일인프라 구축은 단기 및 중장기적 개념을 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진되어야 할 것이며, 논의 시작의 기

본 시각은 북한을 국제적으로 고립·붕괴시키기보다는 북한 경제의 회복 지원과 정상화를 위해 남한이 북한의 경제 개혁·개방을 지원해주는 방향으로 나아갈 것이라는 데에서 출발한다. 이를 위해 단기적으로는 인적·물적 교류 확대를 위한 남북경협 활성화를 통해 상호간의 이질감을 해소시키는 한편, 중장기적으로는 민족경제의 균형 발전과 남북경제공동체(한반도 경제권) 형성, 나아가 동북아 경제중심(허브) 구상 실현에 두고 추진해나가기야 한다.

통일을 대비한 경제 부문의 국내 인프라 구축에는 상당한 시간과 자본이 필요한 만큼, 부작용을 최소화하기 위해서는 국내외 정치·경제 여건의 호조와 허부 기반 조성, 국민적 합의 도출이 필요하다. 즉 ① 거시 경제 안정화와 ② 재정의 건전화, ③ 전력과 철도·도로 등의 SOC 시설 확충, ④ 북한 인력의 교육 프로그램 개발 및 지원 ⑤ 법·제도적 장치 마련 등이 요구되며, 이들 부문에 대한 국내 기반 조사가 충분히 사전 검토되어야 할 것이다. 그러나 통일은 남북만의 양자간 문제뿐 아니라 주변국과 연계된 국제적인 문제인 만큼 남북한 및 주변국기들의 협조를 유도하기 위한 ‘연계’ 전략이 필요하며, 비용의 최소화과 효과 극대화를 위해서는 시범 사업 선정을 통한 ‘선택과 집중’ 전략이 요구된다.

이런 측면에서 본다면 북한의 경제특구 정책이 성공하도록 지원해주는 것은 매우 유용하고도 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 즉 북한의 성공적인 경제특구 지원을 통해 북한의 개혁·개방과 남북경협 활성화, 그리고 대규모 인적·물적 교류 활성화를 통한 동질감 회복과 남북경제공동체 형성을 촉진하고, 나아가 특구 지원을 동북아 경제중심 구상이란 큰 틀 속에서 추진함으로써 남한 내부와 남북간은 물론, 주변국들의 호응을 유도할 수 있을 것이다.

따라서 통일인프라의 국내 기반 실태 조사는 현재의 남북경협 활성화의 장

에 요인 제거와 함께, 상기의 5가지 과제와 경제특구를 중심으로 부문별 현황과 전망, 우리 내부의 수용 역량 등을 살펴보기로 한다.

나. 통일인프라 조성 과제와 실태

(1) 거시 경제 안정화

통일 기반 조성에는 대규모의 재원이 필요할 뿐 아니라, 무엇보다 유의해야 할 것은 통합 후의 사회 불안과 갈등을 최소화하는 것이다. 더욱이 통일 기반 조성을 남한의 경제적 부담으로 가정한다면, 향후 한국경제가 중장기적으로 안정적이고도 지속적으로 발전 가능해야 할 것이며, 또한 1인당 국민소득 2만 달러 목표의 조기 달성도 필요하다. 이는 국민 개개인의 조세 규모와 조세부담률 인상을 위한 재정 건전화의 전제 조건이기도 하다.

최근 세계 경제의 세계화(globalization)와 지역통합(regional economic integration) 추세의 강화는 세계의 공장으로 급부상하고 있는 중국과 함께 한국 경제에 있어서 위협요인이자 기회요인으로 작용하고 있다. 특히 한·중·일의 동북아 지역경제가 세계경제에서 차지하는 비중이 커지고 있을 뿐 아니라, 3국 간의 역내 교역 비중이 커지고 있는 점은 한국이 동북아 경제중심 국가⁶⁰로 성

60 참여정부의 주요 국정 과제의 하나인 동북아 경제중심 국가 건설 구상은 중심국과 주변국이라는 이분법적 해석보다는 동북아 국가들간의 경제적 네트워크를 활용하여 동북아 경제 협력을 확대하고, 이 과정에서 한국은 중국과 일본의 중간(center)이라는 지경학적 입지 여건을 활용하여 한반도를 해양경제권과 대륙경제권의 교량 역할을 하는 비즈니스 중추국가(hub state)로 육성하겠다는 가능성인 해석이 바람직할 것이다. 다시 말해, 정부의 동북아 구상은 배타적·국수주의 발현이 아니라 변화하는 동북아 경제 질서에서 한국이 능동적으로 참여함으로써 지역 경제의 번영과 평화 질서 정착의 촉매제 역할을 하겠다는 의미이다. 정

장할 수 있는 가능성을 높이고 있다.

동북아 지역경제는 GDP기준으로 2000년 현재 세계의 20%에서 2010년에는 27%로 커지고 세계 무역은 13.2%에서 30%로 급성장할 것이라는 전망이다. 또한, 동북아 3국간의 역내 교역 비중은 현재 19.3%로 EU(63.5%), NAFTA(54.1%) 수준에 크게 못 미치고 있어, 향후 지역경제의 성장과 더불어 지역경제 통합 여지가 높다고 하겠다. 이는 지역 내의 무한한 성장 잠재력을 촉진할 수 있는 제도적 기반이 조성되어 있음을 시사한다.

한국은 세계 제2위의 경제대국인 일본과 경제대국으로 급부상하고 있는 중국 사이에 있을 뿐 아니라, 미개발 자원의 보고인 러시아 극동 지역과 인접해 있으며, 서울에서 3시간 비행 거리 내에 인구 100만 명 이상의 대도시가 43개나 있다. 특히 중국의 WTO 가입 이후 동북아 지역에서의 실질적인 경제 통합이 가속화됨에 따라 ‘동북아 비즈니스권’의 형성은 더욱 빨라질 것으로 예상되고 있어, 한반도의 지경학적인 이점은 IT분야의 강점과 함께 한국경제의 중장기 성장 전망을 밝게 해주고 있다. 이런 측면에서 본다면 정부의 동북아 구상은 협소한 한국경제가 한 단계 더 높은 경제 도약을 이루기 위한 새로운 수요처를 모색해야 할 시점에서, 21세기 한국경제의 새로운 성장 엔진과 공간을 제공하는 발전적 대안 모색이라고 할 수 있다.

부는 이를 위해 한반도를 물류와 금융, IT 산업 부문의 동북아 비즈니스 허브로 건설하겠다는 계획이다. 현대경제연구원 “동북아 지역의 평화·번영 달성”, 「허브 한반도」(서울:거름, 2003. 9), pp.144-145.

<표 IV-1> 세계경제 속에서의 동북아 3국 경제 규모(2000년 기준)

회원국명	국토면적 (1000km ²)	인구 (100만명)	GDP (10억 \$)	1인당 GDP(\$)	경제 성장률(%)	수출 (10억 \$)	수입 (10억 \$)
한국	99	47.3	480.2	10,158	8.9	167.0	152.1
일본	378	126.9	4,614.1	36,372	1.7	479.7	375.0
중국	9,561	1,260.7	1,103.7	875	8.1	311.4	235.7
3국 합계(A)	10,038	1,434.9	6,198.0			958.1	762.8
세계전체(B)	133,567	6,016.6	31,396.7	5,377	4.2	6,341.2	6,675.1
비중(A/B %)	7.5	23.8	19.7			15.1	11.4

이러한 동북아 구상이 실현되기 위해서는 무한 경쟁 시대에서 지속적으로 성장할 수 있는 안정적인 노사문화 정착과 함께, 우리 경제의 산업 경쟁력 향상, 빈부 격차와 남남 갈등 해소를 위한 성숙한 시민 의식 함양, 국민 대통합의 지도력 등이 요구된다. 무엇보다도 한반도의 특수성, 즉 남북간의 정치·군사적 불안정성 해소를 통한 한반도의 안정과 평화가 전제되어야만 가능하다. 이러한 불안 요인의 해결 없이는 동북아 구상이나 국민소득 2만 달러 달성의 꿈은 자칫 ‘의욕에 찬 구호’로 끝날 가능성이 높다.

그러나 현실적으로 한국경제는 고임금과 물류난, 대립적 노사관계와 여야 정치, 복핵 문제, 까다로운 행정 규제와 높은 교육비 등으로 공장의 해외 이전과 이민은 늘어나고 성장 잠재력은 감소하고 있으며, 청년 실업 확대와 중산층 붕괴가 진행되고 있다. 상기의 현안 문제에 발목이 잡혀 중장기적인 구상은 뒷전에 밀리는 것이 아닌가라는 의구심마저 불러일으키고 있어 한국경제의 안정적인 성장은 낙관할 수 없는 실정이다.

또한 한국경제의 안정적인 성장과 더불어, 북한 당국도 보다 적극적인 개혁·개방 정책 추진으로 북한 경제가 빠른 속도로 성장하여 남북간의 경제력 격

치를 완화시켜야만 남한의 경제적 부담 축소와 정치적 안정을 도모할 수 있을 것이다. 남북한간의 경제력 격차 확대는 북한으로 하여금 국제사회로의 참여를 위축시켜 남북관계와 남북경협, 대외관계를 더욱 악화시키게 할 것이며, 이는 남북간의 대립과 갈등을 조장시켜 한반도의 긴장 완화와 한국경제의 안정적인 성장을 저해하는 요인으로 작용할 것이다.

<표 IV-2> 한국의 증장기 거시 경제 지표 전망

(실질 성장률 기준, %)

	2002	2004	2005	2006	2008	2006~10	2011~15
전세계	20	35	34	32	31	31	32
미국	25	43	34	31	27	29	32
EU	1.0	24	25	24	24	24	23
중국	80	7.1	7.0	6.2	5.7	5.9	5.8
한국	6.3	6.1	6.0	6.0	5.5	5.5	3.9

자료 : Global Insight(2003. 3), World Overview.

(2) 재정 건전화

남북관계가 개선되고 남북협력이 확대됨에 따라 대규모 경협 사업 추진에 따른 정부의 SOC 건설 비용 수요가 커지게 된다. 나아가 향후의 통일에 대비해서도 재정의 건전화가 필요하며, 이를 위해서는 조세 부담률을 일정 부문 상향 조정이 불가피할 것으로 생각된다. 다행이 2000년 이후 우리나라의 GDP 대비 종합재정수지는 약간의 흑자를 보이고 있어 건전해졌다. 그러나 빈부 격차가 확대되고 조세 부담률의 높아져가고 있는 상황에서, 이들 재원의 대북 관련 지출에 대해서는 국민적 공감대 형성이 쉽지 않다. 또한 국민소득 1만 달러 달성 시

기를 기준으로 할 때, 우리나라의 조세부담률 22.7%은 미국의 1978년 21.6%는 물론, 일본의 1981년 19.3%보다 높은 수준이며, 각종 준조세와 사회보장기여금을 더한 국민부담률도 미국의 26.8%와 일본의 27.1%보다 높은 28.0%를 기록했다. 다만 프랑스와 독일은 1만 달러 달성 당시의 조세부담률은 각각 23.9%와 25.1%로 우리나라보다 약간 높은 수준이다.

많은 설문조사에서도 나타났듯이 대부분의 국민들은 대북 지원과 통일 비용 분담의 필요성과 중요성에 대해 총론적으로는 동의하면서도, 막상 조세 부담을 인상을 통한 자신들의 부담 증가에는 상당한 저항이 있는 것이 사실이다. 심지어 남북협력사업 재원 마련을 위해 국민 1인당 1만 원 정도의 남북협력기금을 부담하지는 설문에서도 절반 이상(51.4%)이 반대 의견을 표시했다.⁶¹

대북 지원이 시작된 지난 1995년 6월부터 2003년 6월까지의 지원액은 연평균 1,074억원으로 1인당 평균 2,300원 내외에 불과하다. 차관 공여액을 포함할 경우의 대북 지원액은 연평균 1,604억 원으로, 1인당 3,400원에 불과함에도 불구하고⁶² 일부 보수층으로부터 ‘퍼주기’ 비난을 받았다. 이는 국내에서 연간 버려지는 음식물 비용 8,000억원의 20%, 금년도 국방비 17.4조 원의 0.9%, 지난 1973~90년까지의 서독의 對동독 연평균 지원액 32억 달러의 4.3% 수준에 불과하다. 더욱이 우리 정부의 對러시아 경협 차관 탕감액이 6.6억 달러이고, 대북 지원이 대남 적대감 약화와 상호 의존도 향상을 통한 한반도의 긴장 완화 및 북한 설득을 위한 지렛대 역할을 해왔던 점을 감안한다면 대북 지원액은 그다지 큰 비용이 아니라고 할 수 있다.

61 현대경제연구원, “남북관계의 현안 및 전망에 관한 국민 여론 조사”, 『통일경제』, 2000. 11. pp.100-101.

62 인교준, “국민 1인당 연평균 대북 지원액 3천400원”, 『연합뉴스』, 2003년 9월 11일

한편 우리나라의 방위비 지출 규모는 전체 예산의 약 16.5% 내외로, 2003년의 경우에는 18조 2,038억 원에 달한다. 소모적 경비 성격의 방위비 가운데 1%(약 1,820억원)만이라도 남북한 화해 협력과 긴장 완화, 상생의 경협 사업을 위한 재원으로 사용한다면 남북협력기금의 확충은 더욱 빨라질 것이다.

1990년 8월의 「남북협력기금법」을 근거로 1991년 3월부터 공식 설치된 남북협력기금은 2003년 8월말 현재 총 3조 7,397억 원으로, 연평균 약 2,877억 원이 조성되었으며 2003년말까지 추가적으로 약 6,470억 원이 조성될 계획이다. 거의 대부분인 92.6%가 정부출연 및 공공자금관리기금 예수금으로 조성되었다. 한편, 기금 지출 1조 3,205억원은 대부분 인도적 지원 물자나 주민왕래, 경수로 사업, 경의선 및 동해선 철도연결사업 등에 사용되었으며, 민간의 경협 사업 지원을 위한 금강산 관광사업(216억원)에도 집행되었다.⁶³

<표 IV-3> 한국의 주요 재정 지표

(단위 : 10억원, %)

	1995	1998	2000	2001	2002	2003
경상 GDP	377,350	444,367	521,959	545,013	588,614	638,647
조세 부담률	19.1	19.1	21.8	22.5	21.8	22.7
종합재정수지	1,241	-18,757	6,527	7,268	22,665	-
재정수지/GDP	0.3	-4.2	1.3	1.3	3.9	-
세출(일반회계)	51,498	73,226	88,736	99,181	109,630	111,483
- 세출 / GDP	13.6	16.5	17.0	18.2	18.6	17.5
- 방위비	11,368	14,162	15,479	16,065	17,106	18,204
- 방위비/세출	22.1	19.3	17.4	16.2	15.6	16.3

자료 : <http://www.mpb.go.kr>

63 통일부, 「남북협력기금」, 2003. 8. 31.

(3) 사회간접자본(SOC) 시설 확충: 전력과 수송망을 중심으로

(가) 전력 부문

전력을 비롯한 에너지 부문은 한 나라의 기간산업으로서 산업 활동을 비롯한 국민 경제 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미치는 경제 발전의 초석일 뿐만 아니라, 국가의 안보와 존립과 직결되는 매우 중요한 인프라이다. 특히 남북관계에 있어서 전력은 매우 중요한 의미를 갖는다. 대북 전력 지원 문제는 북핵 문제와 김정일 국방위원장의 답방 건과 함께, 향후 남북관계 방향을 결정짓는 최대 변수중의 하나로 지적할 만큼 매우 특별한 의미가 있다. 또한 대북 전력 지원 및 협력은 인도적 차원의 일회성 사업을 넘어, 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 자생력 회복을 통한 산업 생산의 선순환 구조를 유도함으로써 남북경협 활성화를 직·간접적으로 지원해줄 수 있다는 측면에서 매우 중요한 사안이다. 이는 특히, 개성공단사업의 성공적 수행과 6.15공동선언 제4항에서 합의한 ‘민족 경제의 균형적 발전 계획의 실현이란 단기적 측면뿐 아니라, 중장기적으로도 남북경제공동체 형성을 위한 첫 걸음이 될 것이며, 통일 비용 절감 차원에서도 시급히 해결되어야 할 사안이다.

남한내 전력의 대북 지원에 대한 의견에 있어서는 대부분(88.8%)가 찬성을 했으나, 무조건적 지원(7.7%)보다는 “북측도 이에 상응한 조건을 수용해야 한다”는 조건부 지원(81.1%)을 선호하는 것으로 조사되었다. 전력 지원 방식에 있어서는 “기존의 발전 시설을 수리해준다”는 의견이 가장 많았으며(41.2%), 그 다음으로는 “남는 전기를 송전한다”(25.0%), “무연탄 등 발전 연료를 지원한

다”(15.4%), “발전소를 새로 지어준다”(15.0%)의 순으로 나타났다.⁶⁴

한편, 남한은 세계 12위의 전력 소비국으로서, 향후 전력 수요는 2020년까지 연평균 2.9%의 안정적 증가가 예상된다.⁶⁵ 그러나 남북한 전력 통합, 특히 북한의 수요 증가에 대비한 통합 에너지 수급을 감안한다면 그렇게 넉넉한 편이 아니다. 따라서 현재 남한이 갖고 있는 에너지 부문의 문제점을 검토해볼 필요가 있으며, 이를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 남한은 에너지 소비의 97%를 수입에 의존하고 있는 대표적인 에너지 안보 불안 국가이다. 이는 국내 부존 자원의 부족이라는 한계와 에너지 공급국(중동 지역)과 지리적으로 멀리 떨어져 있는 지리적 환경에 기인한다. 이런 측면에서 본다면 최근의 동북아 정치·경제적 환경 변화는 남한의 에너지 안보 능력 제고에 긍정적 신호를 제공해주고 있다. 동북아 역내 전력망 연계나 천연가스 파이프라인의 건설 등은 보다 안정적이고 경제적인 에너지 수급을 가능케 해준다. 북한을 통해 대륙과 연결된 대륙 연계형·개방형 에너지 공급 시스템 건설은 주요 정책 과제가 되고 있다.

둘째, 환경친화적 요구와 함께 지역이기주의의 심화로 신규 발전소 건설을 위한 입지가 부족하다. 환경 기준의 강화와 환경 친화적 에너지 설비투자, 청정 에너지와 고효율 에너지 이용 기술 개발 등은 물론, 이외는 별도로 자연환경 보전과 주거환경 개선이라는 또 다른 환경 문제가 강화되고 있다. 에너지 수요 증가에도 불구하고, 환경적으로 논란이 심한 원자력 발전소와 핵 폐기물 저장 시설, 유연탄 등 화력 발전시설, 석유 저장시설 등의 설비 건설을 위한 입지 확보

64 현대경제연구원, “남북관계의 현안 및 전망에 관한 국민 여론 조사”, 『통일경제』, 2001. 3 pp. 82-83.

65 김경술, 「남북통합 에너지 수급 구조 분석 연구」(에너지경제연구원, 2002. 12), p.100.

문제가 갈수록 심화되고 있는 제약 요인이다.

이상의 국민적 여론과 남한의 에너지 제약 요인 등을 감안하여 남북한 전력 협력 방안을 제시하면 다음과 같다.⁶⁶

남북관계와 경험의 발전 정도에 따라 협력 방안을 점차 확대해나가되, 우선은 기존의 발전 설비를 활용하여 북한의 '발전 가동률 제고'에 초점을 맞추고, 중장기적으로는 발전 효율과 기반 시설 확충 등을 통한 '남북한 전력 체계의 단일화'에 중점을 두어야 한다. 따라서 단기적으로는 가동률 제고를 위해 무연탄과 중유 등의 연료 공급 확대, 채탄 장비 지원, 기존의 발전 설비 개보수와 필요한 부품 공급 등을 고려할 수 있다. 중장기적으로는 현대적 기술과 설비를 접목하여 발전 효율을 높이는 한편, 중대형 발전소 건설, 남북한 전력 계통 연결, 시베리아 LNG 파이프 라인 연결 등을 통해 협력 범위의 폭을 넓혀 나가야 할 것이다.

<표 IV-4> 단계별 남북한 전력 협력 방안

제1단계 (경협 확대 준비기)	제2단계 (본격적인 경험 확대기)	제3단계 (경제통합 기반 조성기)
<ul style="list-style-type: none"> - 발전용 무연탄 지원 - 유류 채탄 장비 지원 - 발전용 중유 지원 - 발전 설비 개보수 지원 - 노후 발전소 성능 복구 - 유류 및 소형 발전기 이설 - 소용량 발전소 건설 - 노후 송배전 설비 보강 	<ul style="list-style-type: none"> - 장거리 초고압 송전 선로 연장 건설 - 공사 중단된 발전소 건설 재개 및 합작 정유소 건설 - 발전 설비의 현대화 - 남한의 자본 기술과 북한의 인력을 활용한 제3국 진출 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 전력 계통 연계 - 전력 계통의 단일화, 표준화 - 중대형 화력발전소 건설 - 동북아 에너지 협력체제 구축 대비(동북아 전력 계통 연계 및 천연가스 파이프 라인 연결 사업 등) - 열병합 발전소 건설이나 원유 탐사 등

자료 : 홍순직, “남북한 전력 협력 방안” 「남북환경포럼 자료집」, 2001. 12. p. 80.

66 홍순직, “남북한 전력 협력 방안”, 「남북환경포럼 자료집」, 2001. 12. pp. 59-80.

<표 IV-5> 정부의 남북한 전력 협력 방안

순위	사업명	지원 규모	소요 자원	기간	기대 효과 (연간)
2	발전용 무연탄 지원	120만톤(연 40만톤)	420억 원	즉시	10.5억 kWh
1	발전용 중유 지원	75만톤(연 25만톤)	1,125억 원 (연간 375억 원)	즉시	10.5억 kWh
3	발전 설비 긴급 보수	수 화력발전소 20만 kW	80억 원	1년	5억 kWh
5	노후 발전소 성능 복구	수 화력발전소 20만 kW	400억 원	27개월	5억 kWh
6	유휴 발전기 이설	4천kW급 다젤발전기 8대	140억 원	1년	1.7억 kWh
8	소용량 발전소 긴급 건설	4만kW급 내연발전기 3대	1,300억 원	22개월	6.3억 kWh
10	대용량 화력 발전소 건설(중유)	20만 kW급 발전기 2대	4,000억 원 (중유발전소) 7,000억 원 (무연탄발전소)	60개월	21억 kWh
7	노후 송배전 설비 보강	배전 설비 긴급 보강	2,000억 원	.	공급 능력 확충 송배전 손실 절감
4	남측 송배전 선로 연장	154kV송전선로: 20만 kW 229kV배전선로: 1만 kW	400억 원 40억 원	34개월 6개월	11억 kWh
9	장거리 초고압 송전 선로 연장 (양주~평양)	345kV송전선 100만kW	2,800억 원	49개월	50억 kWh
11	남북 전력 계통 연계 기반 구축	북한 전역의 필요 설비 보강	52,000억 원	10년	남북한 전력 계통의 단일화

자료: 한국전력, 「남북 전력 분야 협력 방안」, 2000. 10.

박영근, “전문연구기관, 대북 전력 지원 우선 순위 매겨”, 「국회 보도자료」, 2001년 2월 9일

주: 순위 결정 기준은 전력 지원 ‘소요 기간’에 가장 큰 비중을 두고, 다음은 ‘1원당 전력 생산 비용’(전력량/비용 × 100) 順으로 정함

(나) 수송망 부문

많은 경험인들과 전문가들은 남북경협 활성화를 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 시안으로 경의선 철도 등의 수송망 연결을 꼽는다. 남북간 수송망 연계는 수송 시간과 물류비 절감 등의 직접 효과⁶⁷를 비롯하여, 대규모 인적·문화 교류 확대를 통한 한민족의 동질감 회복과 한반도의 평화 안정, 나아가 동북아의 물류 및 비즈니스 중심국가 구상 실현을 가시화 하는 데에도 크게 기여할 것이다.

남북한 연계 철도 구간에는 과거 일제시대에 4개 노선이 건설·운영되었다. 이 가운데 남북간의 분단으로 경의선과 경원선은 일부 운영되고 있으나, 금강산선과 동해선은 거의 유실된 상태다.

남한은 1980년대 이후 경의선, 경원선, 금강산선 등 남북한 철도망의 미연결구간 복원을 추진해왔다. 경의선의 경우, 1985년에 실시설계를 완료하였고 1994년에는 당시의 환경처와 철도 복원 대상 지역의 환경영향평가 협의를 완료하였으며, 지속적인 용지 매입을 추진해 왔다. 또한 경원선 복원사업의 경우에는, 1991년에 실시 설계를, 1992년에는 환경영향평가 협의를 완료하였고 사업 대상 용지의 매입 작업이 진행 중에 있다. 그 후에 2000년 6월 15일 남북공동선언과 7월 31일 제1차 남북장관급회담에서 경의선 연결을 합의하였으며, 경의선 연결 공사 기공식을 9월 18일에 하였다. 공사를 착공한 남측의 경우, 현재는 군

67 경의선 철도 연결 및 북한 지역 철도 개보수를 통한 남북한 물류 측면의 직접적인 경제적 효과는 투자액 43.5억 달러보다 훨씬 많은 53.9~71.4억 달러로 추정되었다. 또한 북한 지역의 철도 개보수가 이루어질 경우에는 총 1120억 달러의 간접 효과가 있을 것이다. 최임봉, “남북 철도 연결에 따른 경제적 파급효과 분석: 경의선 연결 및 북한 철도 개보수 효과를 중심으로”, 『산은조사월보』, 2003. 4 pp. 1-30.

사분계선 지역을 제외한 남한측 전구간의 건설이 완료된 상태이며⁶⁸ 도라산역 사도 2002년 4월에 준공되었다. 이밖에 금강산선과 동해북부선 연결사업은 경의선이나 경원선에 비해 늦은 사업 진행을 보이고 있는데, 금강산선은 1999년에 실시설계가 완료되었고 동해북부선은 건설 계획이 수립되어 있는 단계이다.

최근 북측은 전력 문제 해결을 위해 한반도횡단철도(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR)를 연결하고자 하는 러시아의 관심을 유도하기 위해 동해선 연결에 관심을 보이고 있다. 동해선은 군사분계선~강릉까지의 127km 구간을 복원하려면 토지 수용비 약 2조원과 7~8년의 공사 기간이 소요될 것으로 예상된다. 그래서 우선적으로 군사분계선~저진까지의 9km를 연결하고, 북한은 군사분계선에서 온정리까지의 18km 구간을 연결하는 데 초점을 두고 있다.⁶⁹ 중장기적으로 정부는 2014년까지 철도가 없는 삼척~포항 구간에 동해중부선 171.3km를 신설하고, 영동선(강릉~삼척)과 동해남부선(포항~부산)을 연결하여 강릉~부산을 잇는 동해안 철도를 건설할 계획이다.⁷⁰

경의선 철도는 남북한간에 단선으로 연결하여 운영되도록 되어 있다. 북한 구간은 단선으로 시설이 되어 있어서 앞으로도 단선으로 운영될 것이다. 남한 구간은 2006년까지 문산~용산 구간의 복선 계획이 있는데 이는 수도권 광역전철 기능을 가진 철도로 운영될 것으로 보여 화물을 위한 선로 운행에는 여유가 없을 것이다. 착공 1년이 지난 경의선 철도의 경우, 군사분계선에서 3.5km,

68 김연규, “남북한 철도 연결을 위한 정비 및 확충 방안”, 「남북한경포럼 운영」 (한국환경평가정책연구원·새국토연구협의회, 2002. 12), pp.177-180.

69 김영식, “북 ‘경의선보다 동해선 먼저’ 시베리아횡단철도와 연결 러 지원 기대”, 「연합뉴스」, 2002년 8월 19일

70 최준호, “강릉~부산 잇는 동해안 철도 건설 : 2014년까지 삼척~포항 신설”, 「중앙일보」, 2003년 8월 9일 제8면.

동해선 철도는 2.3km의 궤도 부설을 마친 상태이다. 남측은 북측의 경의선 및 동해선의 철도도로 공사를 위해 이미 80개 품목의 1차분 자재와 장비를 지원했으며, 통일부는 추가로 “10월부터 자재와 장비 제공에 나서 2003년 내에 300억원, 내년에 600억원을 지원할 방침”이라며 “자재 및 장비 사용의 투명성 확보를 위해 올 11월까지 동·서해에 2차례 방문키로 합의했으며, 정기적으로 사용현장을 방문하고 기술 지원을 지속적으로 추진하겠다”고 밝혔다.⁷¹

또한 경원선은 의정부~동두천 22.3km 구간은 2004년까지 복선전철화계획이 있는데 이 노선도 수도권광역전철 기능을 할 것이다. 이 두 노선은 장래 운영계획에 있어서 침두시에 4분 간격으로 운영할 것을 고려하고 있어서 화물수송에 할당될 회선 수가 거의 없을 것으로 보인다.

이밖에 도로 공사는 경의선의 경우 철도보다 진척률이 높아 포장공사만을 남기고 있다. 동해선의 경우에는 금강산 육로관광으로 7번 국도의 연결, 포장공사가 진행되고 있어 조만간 완공될 예정이다. 또한 철도 및 도로 연결을 통한 남북한간 여객 및 화물 통행을 위해 군사분계선 부근에 출입사무소를 조만간 개설할 예정이다. 정부는 출입사무소를 출입국 기능 외에, 철도와 도로 이용과 관련된 문제가 발생할 경우에 대북 연락 및 협상 기능도 부여한다는 복안을 갖고 있으며, 출입사무소에 CIQ(통관, 검색, 검역) 업무를 전담하는 인력을 상주시키는 방안을 검토중에 있는 것으로 알려지고 있다.

71 인교준·김병수, “금강산관광 경비 지원 재개 논란”(종합), 「연합뉴스」, 2003년 9월 16일

<그림 IV-1> 남북한간 단절 구간 철도 현황



<표 IV-6> 남북한간 미연결 구간 철도 현황

구분	단절 구간	연장(km)	현 황	
경의선	철도 남측 임진강~장단 북측 장단~개성55	59 120	- 실시 설계(1985) - 용지 매수(1997) - 연결공사 개시(2000) - DMZ내 철도·도로 착공식(2002)	
	도로 개성공단터(북)~도라산역(남)	88	- 2003년 봄 연결 계획	
경원선	남측 신탐리~군사분계선 북측 군사분계선~평강	162 148	- 실시 설계(1991) - 용지 매입(1998)	
	금강산선	남측 철원~군사분계선 북측 군사분계선~내금강	32.5 84.1	- 기본/실시 설계(1999)
동해선	철도 남측 강릉~군사분계선 북측 군사분계선~온정리	127.0 18.0	- 건설 계획 수립 - DMZ내 철도·도로 착공식(2002)	
	도로	고성(북)~송현리(남) 2차선	14.2	- 2003년 9월 연결 예정
		고성~군사분계선간 1차선	1.5	- 2002년 12월 연결(임시도로)

자료 건설교통부

한편, 남북한간 연계가 가능한 4개 철도노선으로 총 120회의 운행이 가능하며 이중 남북한간 철도 화물은 총72회 정도 수송이 가능할 것이다. 남북한간 연계가 가능한 4개 철도 노선은 전부가 단선으로 연결되도록 계획되어 있는 바, 단선 1개 노선의 선로 용량은 왕복 40회 정도이다. 이중 금강산선은 최종 목적지가 금강산으로서 화물을 수송하기에는 부적절하므로 제외한다. 따라서 경의선, 경원선, 동해북부선 등 3개 노선을 화물이 이용할 경우 총 120회까지 운행이 가능할 것으로 보인다.

그러나 실제적으로 경의선, 경원선은 남한의 경우에 여객을 수송하고 있는데 상기에 기술한 바와 같이 2개 노선이 장래에도 수도권 전철로 이용되도록 계획되어 있다. 따라서 장래에도 이 노선에 대한 화물 수송의 계획은 없는 바, 현재 총 수송용량 중에서 여객운행 회수를 제외한 잔여 운행 회수를 화물로 운행 가능할 것으로 보면, 경의선과 경원선은 각각 16회 정도가 가능하다. 동해북부선은 신설 노선으로서 전체 40회의 화물수송이 가능하다고 보면 총 72회 정도의 남북간 철도 물동량을 수송할 수 있을 것으로 추정된다.⁷²

72 김연규, “남북한 철도 연결을 위한 정비 및 확충 방안”, 「남북한경포럼 운영」 (한국환경평가정책연구원·새국토연구협의회, 2002. 12), p. 179.

<표 IV-7> 남북연계철도 시설 현황 및 화물 수송 가능 용량

노선	궤도	선로 용량	화물운행 가능회수	현 황
경의선	단선	40회	16회	- 경의선 연결공사 남측 구간 완료(민통선 구간 외에는 완료 상태) - 2006년까지 복선화 전철화사업 진행중(문산~용산 46.9km) - 수도권 전철로 이용 예정 침두시 4분 간격 운행 예정으로 화물 수송에 할당할 회선수 부족
경원선	단선	40회	16회	- 의정부~동두천(22.3km) 2004년까지 복선 전철사업 진행중 - 수도권 전철로 이용 예정 침두시 4분 간격 운행 예정으로 화물 수송에 할당할 회선수 부족
동해 북부선	단선	40회	40회	- 전노선(군사분계선~강릉, 127km) 연결시 일부 구간 노반 잠식 등으로 용지 매입과 건설에 많은 예산 소요 및 건설 기간 장기화 예상 - 일부 구간(남한 간성~북한 온정리, 15km)은 조기에 복원 가능 - 건설 계획 수립 상태
금강산 선	단선	40회	-	- 관광용 철도로 종점이 금강산이어서 남북한 연계 화물 수송에는 부적합 - 기본/실시 설계(1999) 완료 상태
총계	-	120회 (금강산선 제외)	72회	

자료: 김연규, “남북한 철도연결을 위한 정비 및 확충방안”, 「남북환경포럼 운영」 (한국환경정책평가연구원 · 새국토연구협의회, 2002. 12), pp.179-180.

(4) 지적 인프라 확충: 북한 인력의 교육 프로그램 개발 및 지원

남북관계의 불안정성에도 불구하고, 기업들이 북한 진출을 희망하는 이유로는 양질의 저렴한 노동력 활용을 비롯하여, 유사한 문화와 언어 소통을 꼽는다.

그러나 많은 방북 기업들은 “말은 통하되 대화가 되지 않는다”는 표현을 자주 쓴다. 이는 KEDO 경수로 현장에서의 노동신문과 최근의 유니버시아드 대회 기간 중의 현수막 등에서 경험했었던 김 위원장의 초상화 훼손 사건을 비롯하여, 남북한의 초·중·고 교과서를 비교를 통해 언어의 심각한 이질성을 지적한 보고서⁷³에서 확인되었다. 언어의 이질성은 생각과 행동, 문화의 괴리를 초래하므로 본격적인 교류 협력 활성화에 커다란 장애 요인으로 작용할 것이다.

또한, 북한의 11년의 의무교육 과정을 통해 경제력에 비해 고학력의 인력을 배출하고 있지만, 이 기간 동안에 실업계 과정을 배제시키고 있다. 이로 인해 직업 교육 훈련은 성인 직업 훈련기관이 담당하고 있으며, 이는 공장고등전문대학과 공장대학⁷⁴과 같은 산업체 부설형 기관과 각 대학의 통신학부와 TV대학 등의 통신 교육형 기관으로 구분된다.⁷⁵ 또한 최근에는 경제관리 개선조치 등을 통해 인센티브 제도 도입을 확대하고 있기는 하지만, 자유경쟁의 시장경제제도와는 커다란 차이를 보인다.

지난 6월의 개성공단 착공식으로 대규모 인력 수요가 예상됨에 따라 북한 인력의 노무관리와 생산성, 시장경제 의식 정도 등에 대한 관심이 커지고 있다. 북한 역시 개성공단 개발에 적극적인 자세를 보이고 있는 이유는 노동력 제공

73 한국어문교열가자협회 남북어문교류위원회는 지난 4월부터 4개월간 북한의 초·중·고 교과서 7개 과목 9권을 조사한 결과, 번역하지 않으면 이해하기 힘들 정도로 남북한 언어의 이질화 현상이 심각하다고 지적하였다. 한평수·이현미, “남북 교과서 언어 이질화 심각”, 『문화일보』, 2003년 9월 15일, 제1면, 제28면

74 공장대학은 공장의 근로자들이 작업에 필요한 지식과 기술을 생산 현장에서 습득·개발하도록 직장 내 교육 훈련(On the job training) 기관의 성격을 가지며, 북한 전역에 걸쳐 100여 개가 설립되어 있다. 이는 주로 연합기업소 및 1급기업소에 부설되는 형식으로 건립되었으며, 규모가 작은 공장의 경우에는 여러 공장이 연합하여 설립하였다. 한국개발연구원, 『북한 경제 발전 전략의 모색』, 연구보고서 2002-09 (한국개발연구원, 2002.12), pp.56-70.

75 한국개발연구원, 『북한 경제 발전 전략의 모색』, pp.56-70.

을 통한 단순한 외화벌이 차원을 넘어, 북한 경제 회생과 성장 잠재력 확충을 위한 선진 기술 도입과 생산성 향상에 상당한 관심을 갖고 있기 때문으로 추측된다. 그러나 북한의 노동력과 노무관리에 대한 국내 연구 기반은 일천한 수준이며, 대부분이 인문·사회 계통의 연구기관들이다. 따라서 이들 전문가들은 북한 인력 고용의 주목적인 기술 및 생산 부문보다는 자본주의 시장경제 의식의 제고에 중점을 두고 있는 듯하다. 따라서 북한 인력에 대해 경쟁적 시장경제 의식의 도입과 함께, 전문 기술과 생산 관리시스템을 전수시키기 위한 전문 인력의 교육 프로그램 개발과 양성 계획 마련이 요구된다. 이들 교육기관은 북측 당국의 폐쇄성 한계와 남측의 교육비 절감을 위해 개성공단 내에 설치하는 것이 현실적으로 유용할 것이다.

(5) 법·제도적 장치 마련

금강산관광지구법과 개성공업지구법의 지정·발표에 이어, 지난 8월 20일에 4대 남북경협 합의서가 발효됨에 따라 경협 활성화를 위한 법·제도적 환경이 크게 개선되었다. 이번에 발효된 4대 합의서는 투자보장합의서를 비롯하여, 이 중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차 등에 대한 합의서이다. 이외에도 청산결제 은행의 선정과 ‘원산지 확인 절차에 관한 합의서’를 채택하였으며, 개성·금강산지구의 통행합의서를 체결하였다. 이는 대북 투자의 불안감과 불확실성 해소, 소득세 경감 등을 통해 대규모 투자와 교류 협력 활성화는 물론, 남북경제공동체 형성에도 크게 기여할 것이다.

이번 조치는 남북한 당사자 해결 원칙 하에 민족 내부거래라는 남북경협

의 특수성과 국제 관행을 충분히 수용한 최초의 경험 제도라는 점에서 큰 의미를 갖는다. 특히 개성공단 착공식에 이은 조치로서, 본격적인 대규모 투자 사업을 위해 개성공단에 진출하고자 하는 기업들에게 심리적 안정감을 제공함으로써 남북경협이 한 단계 발전할 수 있는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.

그러나 발효된 경험합의서가 실제 경험에 적용되어 성과를 거두기 위해서는 구체적인 관련 세부 하위 규정 마련과 기존의 규정·약관의 개정 등 후속 조치가 이루어져야 할 것이다. 보다 중요한 것은 경험 현장의 목소리가 반영되어야 한다는 점이다. 예컨대, 대부분의 대북 진출 희망 기업들은 자금력이 부족한 중소기업들인 만큼, 이제 투자보장합의서가 발효되었으므로 북한 지역에 투자한 시설과 설비를 자산으로 인정하여, 장기 저리의 담보 대출과 분양금의 증도 대출을 허용하고 협동화 자금 지원 등의 실제적이고도 조속한 후속 조치를 단행해야 한다.

또한 형식은 합의서이되, 내용상으로는 국가간 ‘조약’ 형태로 체결되어 합의 이행이 구속력을 갖도록 ‘규정의 국제화’를 지향해야 한다. 예컨대, 투자보장합의서의 경우 최혜국 대우가 아닌 내국민 대우로의 전환과 민족 내부 합의서로의 국제적 인정 획득 방안 모색이 요구된다. 이는 이중과세방지 문제와 관련하여 향후 남북경협이 확대될 경우에 WTO나 제3국의 국제 통상 규범에 제약을 받을 수 있음에 대비할 필요가 있다. 공공 목적의 투자 자산 수용시의 보상 문제와 국제시장 가치로의 환산 기준 및 보상금 지급 방식에 대한 규정을 보다 구체화·세분화하고, 이를 명문화해야 할 것이다. 이외에도 기업의 자유로운 경제 활동을 담보할 수 있는 3통(통행, 통신, 통관)이 보장되어야 하며, 투자 및 세금 관련 법령 등의 정보 교환이 이루어져야 실제적인 대규모 투자로 이어질

수 있을 것이다.

청산결제합의서의 경우에는 청산결제의 대상 품목과 한도, 청산계정의 신용 한도와 대월 범위 등에 대해 사전에 충분한 협의와 조속한 합의가 뒤따라야 한다. 또한 청산결제 도입으로 대응 품목의 부족과 복측의 외화난 현실에서 반출이 급증하여 남한의 일방적인 교역 흑자가 확대될 경우에 대비하여 이를 보전할 재원 마련 방안의 모색도 시급하다.

상사분쟁해결합의서의 경우에도 중재의 신속성을 보장하기 위해 상사중재위원회의 설치 및 운영 문제의 조속한 합의와 함께, 분쟁 해결 결과가 법률적·행정적 효력(구속력)을 갖도록 북한의 국제투자분쟁해결기구(ICSID) 가입을 적극 유도해야 한다. 이외에도 개성공단 착공에 따른 남측 인력의 신변보호를 위한 민간인 자유 통행 문제와 함께, 이들 남북경협 실무 협상과 기업 활동 지원을 전담해줄 수 있는 '경제상주대표부'의 조속한 설치 합의가 필요하다.

<표 IV-8> 남북경협 합의서의 주요 내용과 기대 효과

분야	주요 내용	기대 효과
투자 보장	<ul style="list-style-type: none"> -투자자와 투자 자산의 최혜국 대우 및 수익금의 자유 송금 보장 -공공 목적 이외의 투자 자산 수용과 국유화의 원칙적 금지 · 공공 목적으로 수용시, 국제가적으로 보상 	<ul style="list-style-type: none"> -대북 투자의 불안감과 불확실성 해소 -투자 관련 분쟁의 사전 예상 및 해결 장치 마련으로 대규모 투자와 교류 협력 활성화 기대 · 투자 관련 정보의 상호 교환에 합의
이중 과세 방지	<ul style="list-style-type: none"> -소득면제방식의 채택 · 이 방식은 어느 한 쪽에서 세금을 납부 했으면 다른 쪽에서는 이에 세금을 면제 함 · 세액공제방식은 한 쪽에서 과세했어도 다른 쪽에서는 세율 차액만큼 추가 과세 함 	<ul style="list-style-type: none"> -대북 진출 기업의 소득세 경감 효과 · 남한(28%)의 절반 수준인 14% 납부 · 상대 지역에 사무소 등 고정 사업장이 없으면 비과세
청산 결제	<ul style="list-style-type: none"> -교역 건별로 매번 결제하는 것이 아니라, 일정 기간 동안의 기업간 거래 대금(누적 차액)을 청산결제 은행을 통해 결제 -청산결제 거래의 상품과 한도, 청산계정의 신용 한도 등에 대해서는 추후 합의 	<ul style="list-style-type: none"> -대금 회수의 보장으로 결제 위험 축소 -환전과 송금 절차의 간소화로 비용과 시간 절감 효과, 환율 변동 위험 축소 -일단은 농산물, 광물의 우선 적용 예상 -남북한 회계 통합을 촉진
상사 분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> -납기 지연 및 제품 불량 등 상대방의 합의 불이행으로 인한 손해 발생시 제소함 -남북한 당사자 해결 원칙의 우선 규정 · 협의로 미해결시에는 남북상사중재위원회 의 중재로 해결 구체적 방법은 추후 합의 	<ul style="list-style-type: none"> -엄격하고 공정한 규정 적용으로 분쟁 처리 절차의 투명성 제고 · 개성공단 진출을 앞둔 기업들에게 남북경협의 불안정감을 크게 완화
원산지 확인	<ul style="list-style-type: none"> -원산지증명서 발급과 증명서의 진위 점검 · 남측의 세관과 상공회의소, 북측은 조선 민족경제협력연합회(민경련)가 발급 	<ul style="list-style-type: none"> -남북교역의 건전한 거래 질서 확립 · 북측에게는 북한산 제품 반출 기회 확대를, 남측 소비자에게는 중국산 제품의 북한산 둔갑 피해 방지 효과

자료 : 홍순직, 「4대 경협합의서 발효의 의미와 효과」 (현대경제연구원, 2003. 8).

(6) 성공적인 경제특구 지원

최근 북한은 대대적인 경제 정책 변화 조치를 단행하였으며, 그중에서도 관심을 끄는 것은 4개의 경제특구를 통한 적극적인 대외 개방정책 표방이다. 특히 북핵 파문속에서 단행한 금강산 및 개성지구의 특구 지정과 특구법 발표 등은 단기적으로는 7.1 경제관리 개선조치와 신의주 특구 계획 실패의 부작용을 예방하기 위한 후속 조치로서, 공급 물자 부족에 따른 물가 불안과 사회 이탈 현상을 최소화하는 데 일차적인 목적이 있는 듯하다. 그러나 중장기적으로는 폐쇄적 사회주의 계획경제와 자력 갱생의 민족 경제건설 전략의 한계를 인식하고, 빈곤의 함정(poverty trap)에서 벗어나 외자 유치를 통한 강성대국 건설로의 정책 전환인 동시에, 체제 유지와 경제난 해결을 위한 불가피한 선택이 아닌가 생각된다. 이는 대중 선동에 의한 내적 동원만으로는 생산성 향상과 공급 능력 확대에 한계가 있으며, 북한 경제가 그만큼 어려워졌다는 현실을 반영한다고 하겠다.

경제특구라는 특정 지역을 집중 개발하는 불균형 성장 전략은 남북한 모두에게 이익을 주는 상생(win-win)의 발전 전략이다. 우선 북한 입장에서 보면 체제 안정과 단번 도약의 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다는 매력적인 발전 전략이다. 남한에 입장에서 수도권의 공단과 동해안 관광단지의 개발을 통해 국내의 산업 경쟁력을 제고시키고 굴뚝 없는 외화 획득원으로 개발할 수 있다는 점에서 매우 중요한 정치·경제적 의미를 갖는다.

다시 말해, 경제특구는 하나의 단순한 생산 단지 조성 차원을 넘어, 본격적인 남북경협 확대와 동북아 진출을 위한 거점 역할을 한다는 차원에서 '산업 및 통일인프라' 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 단순히 민간 차원의 대북 사업

이 아니라, 정부의 남북경협 활성화 지원 및 수입 대체산업 육성, 중소기업의 가격 경쟁력 지원이란 ‘공적 역할’(경제적 사업)과 함께, 한반도의 긴장 완화라는 ‘정치·안보적 역할’(평화적 사업)의 복합적 기능을 갖고 있는 만큼, 정부는 원칙과 소신을 갖고 통일경제적 시각으로의 중장기적인 접근 자세가 필요하다. 따라서 본고에서는 북한의 지난 6월에 착공식을 가진 개성공업지구를 중심으로 특구 사업의 진행 현황과 성공 과제를 살펴보기로 한다.

(7) 개성공업지구

지난 6월 30일은 남북경협에 또 다른 획을 긋는 역사적인 행사가 있었다. 이로써 2000년 8월 현대아산과 조선아태평화위원회간의 ‘공업지구 건설 운영’에 관한 합의가 3년만에 비로소 이행 단계로 진입하게 되었다. 개성공단 사업은 남북관계에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 남북한은 개성시 및 판문군 평화리 일대를 총 3단계에 걸쳐 800만평의 공단과 1,200만평의 배후도시(기존 시가지 400만평 포함)를 조성하여 중국의 선전이나 푸둥 경제특구와 같은 경쟁력 있는 국제자유경제무역지대로 개발할 계획이다. 즉 남측의 자본·기술력과 선진 경영 기법, 북측의 노동력과 자원이 유기적으로 결합하여 남북한 모두에게 실질적 이익을 창출하는 상생의 경험 사업이다. 벌써부터 고임금과 인력난, 노사분규에 시달리고 있는 1,000여개의 중소기업들이 경쟁적으로 입주 희망 의사를 표시했다.

개성특구는 서울에서 불과 70km 내외에 위치하고 있을 뿐 아니라, 우수한 노동력을 동남아 인력의 1/10 수준의 임금으로 고용하면서도 서울과 수도권의

대규모 소비 시장과 인프라를 활용할 수 있다는 측면에서 성공 가능성이 높은 남한의 수도권 공단의 성격을 갖는다. 또한 개성공단 개발이 성공적으로 추진될 경우, 이는 남북간은 물론, 대기업과 중소기업간의 성공적인 ‘동반자적’ 경협 모델을 제시한다는 측면에서 매우 큰 의미를 갖는다. 또한 북한의 경제 개혁·개방을 측면 지원해줌으로써 북한으로 하여금 시장경제의 학습효과와 국제사회로의 진출 기회를 확대시켜준다는 의미를 갖는다. 다시 말해 개성특구는 발전을 통한 북한 유도 전략의 수단으로 활용할 수 있다. 나아가 이 사업은 경의선 철도 및 도로와 연계 추진하여 부산~서울~개성~평양~신의주를 잇는 거대한 남북한 경제 축으로 연결시킴으로써, 남북경제공동체 형성과 동북아 경제중심국가 구상 실현을 선도하는 남북경협의 시범단지 및 거점(Hub)으로서의 역할이 기대된다.

그러나 개성공단 착공식은 본공사 착공을 위한 선언적 의미의 예비 작업 착수, 즉 첫삽뜨기에 불과하다. 개성지구가 공단으로 제기능을 다하기 위해서는 본공사 이전의 측량과 토질 조사, 기본 설계와 실시 설계 등을 비롯하여, 조성 과 개발, 분양과 판로 개척 등의 여러 단계에 걸쳐 해결해야할 과제가 많다. 무엇보다도 경협 사업이 지속적으로 발전하기 위해서는 상징적인 선언이나 합의 등의 정치적 분야와는 달리, ① 사업의 안전성 보장, ② 수익성과 판로 확보 그리고 ③ 사업 주체인 기업의 자금 조달 능력에 달려있는 만큼, 이의 해결이 시급하다.

무엇보다도 중요한 것은 제1단계 100만평 중에서도 10만평 내외의 ‘시범단지를 우선 조성하여 하나의 성공 사례를 만들어 전체 공단 개발의 성공을 위한 발판을 마련해야 한다. 용수와 전기 사용이 많지 않은 사업이나 환경 시설이 그

다지 요구되지 않는 사업은 현재의 미흡한 환경에서도 충분히 가능성이 있을 것으로 판단된다.

<표 IV-9> 개성공단 개발의 성공 과제

구 분	세부 과제
사업의 안정성 보장	-(정차군사 측면의 안전성 보장) 경제 외적 불확실성을 최소화 · 다자간 협력체제 강화와 주변국의 지지 확대를 북한을 국제사회 일원으로 편입·유도 (engagement policy) -(법 제도적 장치 마련) 경험합의서의 실질적 발효와 구체적인 세부 하위 규정 마련 · 경험 현장을 목소리를 적극 반영하여, 기합의 규정을 우선 적용 요망 : 투자보장합의서의 발효로 북한 지역의 투자 시설과 설비를 자산으로 인정, 장기 저리의 담보 대출과 분양금의 증대 대출 허용 등 · 개정지구법의 11개 하위 규정을 조기 제정·공포(현재 5개 사항에 합의되었고, 이 가운데 기업창설과 개발, 세금 및 노동 규정의 4개 규정만 공포) -(기업 활동의 자율성 보장) 신변안정보장을 전제로 3통 보장 · 자유로운 기업 활동 보장과 노무관리의 유연성 제고
적기의 인프라 제 공	-(실질적인 정경분리 원칙 전지) 보다 적극적 자세의 공적 역할 수행 · 남한의 경우, 산업단지개발법에 따라 정부가 기반 시설을 지원해주듯이 개성공단에도 이의 준용 요구(전력, 통신, 수송망, 용수 폐수 처리시설) · 민간의 경험 활동 지원이란 공적 역할 수행에 보다 적극적 자세 필요
판로와 수익성 확보	-(판로 확보) 공동 진출 기업 제품에 대한 세제·금융상의 지원 · 수출금지적 성격의 Odum2 관세 적용으로 단기간 내에 수출에는 한계가 존재하므로 정부와 관련 협회 차원의 전사적인 마케팅 전략 수립과 함께, 공동진출 제품에 대한 공공기관의 우선 구매제도 도입 필요 · 이는 판로와 수익성 확보 지원뿐 아니라, 공동 진출을 촉진시켜 기업간 과당 경쟁 예방과 원부자재 구입시 규모의 경제 효과 획득에도 유용 -(수익성 보장) 바세나트 협약의 신축적 적용으로 설비이전형 및 첨단산업 투자 시에는 불가피함을 인정
자금 조달 문제	-(정부의 벤처 인큐베이터 역할) 사업의 공공재적 역할을 감안하여 정부의 공적 자금 투입 불가피함을 인정, 벤처 사업에 준하는 대출 조건 제시 -(남북협력기금의 확충과 신축적 운용) 별도의 협력기금 확충과 대기업 단독 진출의 경우에도 자금 지원 · 한반도의 평화관리 차원에서 '통일평화복권(가칭) 발행이나 기존 복권의 일부, 혹은 국방비의 1%를 남북협력기금으로 활용하는 방안을 검토 · 산업구조 조정과 해외로의 생산 기지 이전은 물론, 남북한이 과도기적 분단국가임을 인정하여 대북 진출을 미개척 해외시장(emerging market) 진출과 유사한 개념으로 접근함으로써 한시적이거나 중소기업 정책자금 등의 산업금융이나 수출금융의 전용 등을 검토
기 타	-(선택과 집중 전략 제1단계 및 시범단지 조성) 사업의 성공에 역점 -(동북아 구상 실현의 거점 활용) 각 부처간의 유기적인 지원 조정 체계 구축과 외교적 노력 강화 -(국토의 균형 발전 차원 전략) 통일인프라 구축 차원에서 접근하여 공단 개발의 지속 확대를 위한 정부의 가이드 라인과 인센티브 제시

2. 사회복지 영역의 물적 기반 실태와 과제

가. 문제제기

정치, 경제적 영역에서 진행되는 남북한의 통일이 총체적으로 완수되기 위해서는 통일과정 초기단계에 폭발적으로 증가할 것으로 예상되는 복지수요가 충족되어야 함은 물론이고 궁극적으로는 통합된 사회복지제도의 수립을 통한 통일과정의 안정성이 확보되어야 한다. 통일과정 초기의 복지수요에 대한 대비와 질적으로 안정된 통합 사회복지제도의 구축은 경제력과 소득수준의 격차가 큰 남북한의 통합과정에서 발생할 수 있는 지역간, 사회계층간의 경제적, 정치적인 이질감과 소외감을 구체적인 수준에서 완화시키는 역할을 함으로서 총체적 통일과정의 성공적 진행을 위한 공동체적 안전판 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

또한 질적으로 안정된 통합 사회복지제도는 통일과정에서 여러 종류의 집단이기주의를 극복하게 하고 남북한 주민 모두에게 통일과정이 공동체적 동류의식을 회복, 강화해 가는 과정임을 체감하게 해 줌으로서 통일의 정당성을 공유하게 하는 토대로 작용할 것이다.

본 절에서는 통일과정에서 요구되는 남북한 주민 특히 북한 주민의 복지수요를 안정적으로 충족시키기 위한 남한의 사회복지 인프라의 실태를 평가한다. 통일대비 복지 인프라를 파악하고 평가하기 위해서는 우선 통일과정에서 예상되는 실질적인 복지수요의 유형과 유형별 복지수요의 크기가 정리되어야 할 것이다. 단기적으로는 통일의 초기단계에서 발생할 대규모 인구이동과 북한지역

의 경제적 어려움으로 인한 빈곤과 실업문제의 증폭 등으로 인해 초래되는 복지수요와 중장기적으로는 남북한간의 이질적인 복지체제와 복지재원의 격차를 극복하고 복지에 대한 권리를 동등하게 보장하기 위해서 필요로 하는 복지수요를 예상할 수 있다. 특히 중장기적인 복지수요의 질과 양을 예상하고 근원적으로 충족하기 위해서는 상이한 방향으로 발전되어온 남북한간의 복지이념과 제도의 차이에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 이것은 통일을 완성해 가는데 있어 궁극적으로 통합복지체제를 구축해야하는 과제를 해결하기 위해서도 검토될 필요가 있는 것이기도 하다.

따라서 본 절에서는 우선, 남북한 복지체제의 특징적 차이를 정리해 볼 것이다. 다음으로 통일과정에서 예상되는 복지수요의 유형을 단기와 중장기적인 것으로 나누어 살펴보고, 필요로 하는 복지수요에 대한 남한의 복지 인프라 실태를 평가하고 과제를 정리해 볼 것이다.

나. 남북한 복지체제의 특징비교

남북한 복지체제를 비교해 볼 때 다음과 같은 특징적인 점이 관찰되어 진다. 우선, 분단 후 초기단계에서는 북한의 복지에 대한 이념적 우위가 돋보이지만 남북한간 경제력의 격차가 커지면서 실질적 복지공급능력에서 남한의 우위가 확연해지고 있다는 점이다. 분단 초기에 남북한간 경제적 능력에 큰 차이가 없었음에도 체제이념적 수준에서 사회복지를 보장한 북한은 <표 IV-10>에서 확인할 수 있는 것처럼 40년대 말부터 50, 60년대에 이르기까지 국가사회보장을 근간으로 하여 사회보험 등 제반 복지제도를 적어도 형식의 측면에서는 상당히

완결적인 수준에서 구축한 반면, 남한은 60년대 중반부터 사회보험제도가 시작되고 80년대 후반과 90년대에 들어와서 급속히 확대된다.(박순성, 1994; 박진, 1994) 그러나 80년대 이후 특히 90년대 중반 이후의 경제난을 겪으면서 대부분의 복지급여가 제대로 지급되지 않는 등(이철수, 2003) 국가의 복지공급 능력은 마비 수준에 이르고 있다.

<표 IV-10> 사회적 위험에 대비한 남북한 사회보험제도 현황(2000년 현재)

사회적 위험	남한의 제도	북한의 제도
질병·출산	의료보험법(1963), 의료보험실시(1977), 전국민 의료보험(1989)	사회보험제(1946), 무상치료제(1953)
실업	고용보험(1995), 전임금근로자 고용보험 적용(1999.10), 퇴직금(1961)	사회보험제(1946), 1978년 실업보상 폐지
노령·장애·사망	퇴직금(1961), 국민연금(1988), 공무원 연금(1960), 군인연금(1963), 전국민연금(1999.3)	사회보험제(1946), 국가사회보장제(1951), 사회주의 노동법(1978), 농민 사회보장제(1985)
산업재해	산업재해보상보험(1961), 전임금근로자, 산재보험 적용(2000.7)	사회보험제(1946), 국가사회보장제(1951), 사회주의 노동법으로 계속, 농민사회보장제(1985)
가족수당	없음	없음

자료: 조동호(1997 : 165)

둘째, 사회보험 구조에 있어서 남한의 소득보장 체계는 사회적 위험의 유형과 직업범주를 기준으로 세분화, 다원화되어 있으나, 북한의 경우 모든 사회적 위험을 포괄하는 제도적 특징을 가지고 있어서 남한에 비해 단순한 구조로 되어 있다.

셋째, 복지전달체계에 있어서 남한은 고용보험, 군인연금 등은 정부에서 국민연금, 산재보험, 의료보험 등은 해당 공단에서 관리운영하고 퇴직금, 출산급여 등은 기업에서 운영되는 등 분산적인 형태를 띄고 있는데 반해, 북한의 경우 중앙정부의 사회보험국과 그 산하 조직에 의해 운영되는 통합적 형태를 보이고 있다.

넷째, 재원조달 방식에서 남한의 사회보험 재정이 보험가입자 기여금, 고용주 부담금, 정부 지원금 등으로 구성되는 반면, 북한의 경우 대부분의 재정책임을 국가가 담당하고 있다.

결국 북한은 사회주의 국가이념에 입각해 높은 수준의 사회복지 체제를 구축해 왔음에도 이에 상응할 수 없을 정도로 국가의 재정능력이 급격히 약화되면서 현실적으로 제도에 걸맞는 복지공급을 할 수 없게 되었다. 특히 2002년 7.1 경제관리개선조치로 인한 임금상승과 가격현실화 그리고 배급제의 점진적 폐지는 사회주의 우월성을 상징하는 대표적 사회보장제도인 국가사회보장과 국가사회보험은 위기에 직면해 있다고 할 수 있다.

반면에 남한의 사회복지지는 근대적인 사회복지가 시작된 1960년대 이래로 잔여적 복지의 성격을 갖는 낮은 수준의 복지제도를 유지해 왔으나 김대중 정부 들어 4대 사회보험의 정비와 확대, 공적부조로서 국민기초생활보장법의 제정, 사회복지서비스의 강화 경향 등 제도적으로 상당히 개선되어 왔다. 그러나 이러한 복지제도의 확충과 복지지출의 증가 등으로 확인되는 복지확대의 노력에도 불구하고 그 결과는 포괄적 복지체제로의 변화는 진행되지 않고 있고 소득분배 구조의 불평등과 빈곤의 재생산을 해소하지 못함으로써 한국 복지체제가 질적인 수준에서는 여전히 잔여성과 낙후성을 탈피하지 못하고 있음도 확인되어진다.

다. 통일과정에서 예상되는 복지수요

통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적으로 발생할 것으로 보이는 복지수요와 중장기적으로 충족되어야 할 복지수요로 나누어 볼 수 있다.

우선 단기적인 것으로 두 가지 복지수요 유형을 상정할 수 있다. 하나는 통일직전과 직후 북한에 지속되고 있는 경제난과 함께 북한지역의 기존 경제체제가 혼란을 일으키면서 실업자가 증가하고 주민들의 빈곤이 심각한 수준으로 심화되면서 발생하는 복지수요이다. 또 하나는 이러한 상황과 더불어 가중되고 있는 남북한 경제력과 소득수준의 격차로 인해 북한주민이 남한지역으로 대규모의 이동을 하게 됨으로써 발생할 복지수요이다.

그런데 북한지역에서 남한지역으로의 인구이동으로 인한 복지수요의 규모는 예상되는 이동인구의 규모에 비례할 것이다. 이주민 규모의 추정은 통일관련 다른 추정치들과 마찬가지로 통일과정의 유형에 따라 크게 달라질 수 있는 것이지만 일반적으로 최소 200만 명에서 최대 1000만 명까지 추정되고 있다. 독일 통일과정에서 동독주민의 서독지역으로의 이주 규모가 동독인구의 86%인 것을 적용하여 200만 명으로 예상(박진, 1996)하는 것에서부터 통일직후 북한 실업률을 20-30%로, 그리고 전체 실업자의 2/3가 통일 이후 2-3년간 이주할 것으로 예상하여 300만명(류우익, 1993), 북한 주민의 평균 소득수준이 남한 주민의 60% 수준까지 이르는데 통일 이후 25년간이 걸린다고 보면서 이 때까지 북한 주민의 40%인 960만명이 이주할 것으로 예상(Nolard, 1997)하기도 한다. 그러나 북한 빈곤계층 인구의 남한지역 이동규모는 통일과정에서 북한 지역에 대한 응급구호의 효율적 성공여부에 달려 있다고 할 것이다.

<표 IV-11> 북한주민의 남한으로의 이동규모 추정

연구자	추정 규모	근거
김상균(1996)	-통일 초가 500만 명 -통일 후가 100만 명	-적대계층중심 -숙련, 저임금노동자, 농어민
류우익(1998)	-통일 이후 2~3년간 300만 명 -이 중 200만이 수도권 집중	-통일 직후 북한실업률 20~30% -전체 실업자의 2/3 이주
박 진(1996)	-최소 200만 명	-독일의 8% 사례
MNolard(1997)	-남북한 통일 이후 25년간 -북한주민 40%인 960만 명	-북한소득이 남한소득의 60% 수준까지

자료: 민주평화통일자문회의 정책보고서(1997.6)

북한주민의 실업과 빈곤문제로 인한 복지수요도 통일직후 북한지역의 실업자 수에 비례할 것이고(조동호(1997년)에 의하면 168-570만명) 통일과정이 북한 경제의 자생력을 강화하면서 이루어져 가느냐에 달려 있는 문제이지만 이 역시 북한지역에 대한 초기 응급구호의 적절한 시행으로 완화되어야할 문제이므로 이에 대한 응급 복지공급 시스템을 준비해야할 것이다.

<표 IV-12> 통일 후 북한지역의 예상실업규모

추정자	추정방법	예상실업규모	예상실업률
조동호(1992)	북한 산업구조의 남한수준으로 조정 전망	약 168만 명	약 18%
김수근(1992)	북한 경제활동 참가율의 남한수준으로 저하 전망	약 180만 명	-
선한승(1993)	통독 이후 구동독지역 실업률 적용	약 624만 명	약 40%
박 진(1993)	통독 이후 구동독지역 실업률 및 사회주의국가의 불필요 노동력 규모비율 적용	-	약 30%
조동호(1994)	북한의 불필요 노동력규모 추정	약 570만 명	약 39%

자료: 조동호(1997 : 165)

다음으로 중장기적으로 충족되어야 할 복지수요로 남북한간의 이질적인 복지체제와 복지재원의 격차로 인해 발생하는 복지수요이다. 통일한국은 궁극적으로 단일한 통합복지체제를 구축해 나가야 할 것인데, 이는 단기적인 복지수요의 원천인 북한주민의 실업과 빈곤문제 그리고 남한 지역으로의 이동문제를 해결하는데 결정적인 역할을 하는 것이기도 하다. 북한지역의 경제력을 강화해 나감과 동시에 복지에 대한 남북한 주민간에 동등한 권리가 보장될 때 빈곤과 실업으로 인해 야기되는 지역간 이동문제는 해결될 수 있기 때문이다.

라. 복지 인프라 실태와 과제

이상과 같이 통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적으로 통일과정 초기에 예상되는 긴급한 사회적 위기에 의해 초래될 복지수요로 이에 대응한 사회적 안전망으로서 ‘응급구호 계획’에 대한 준비가 갖추어져 있어야 할 것이고, 장기적으로 <표 IV-13>에서 제시된 바와 같은 국제적으로 공인되어 있는 최소한의 5대 복지제도를 남북한 복지체제의 이질성을 극복한 통합된 제도로서 운용할 수 있는 계획이 준비되어 있어야 할 것이다. 그러나 현재 이에 대한 인프라는 거의 준비되어 있지 못한 실정이다. 따라서 여기서는 통일을 위해 요구되는 복지인프라의 확보에 대한 계획과 실행을 위한 기본적 과제에 대해 정리해 본다.

(1) 단기적 복지수요를 위한 과제 : 응급구호 계획의 수립

단기적 복지수요를 충족시킬 복지 인프라는 아직 구체적으로 가시화되어

있지 않다. 통합 초기의 혼란가능성에 대한 ‘응급구호 계획’의 수립이 준비되어 있지 않을 뿐만 아니라 ‘응급구호’ 수요의 정도를 파악하는 것도 체계적으로 진행되지 않고 있다. 그리고 이와 관련한 복지 전달체계도 아직 갖추어지지 않고 있으며 응급구호에 필요한 복지재원의 확보방안도 공론화 되지 않고 있다.

따라서 남북통일 초기 현행 북한 국가배급체계의 와해와 체제전환기적 경기침체로 인하여 북한주민의 대량실업과 빈곤심화가 예상됨으로 복지체제를 포함한 남북한의 사회경제체제 통합이 정착되어 북한주민들이 새 제도에 적응할 때까지는 이 단계에서 요구되는 북한주민의 기본생활보호를 위한 정책대응 방안이 모색될 필요가 있다.

‘응급구호’의 주요 구성은 우선, 북한지역 주민에 대한 기본 식량배급과 교육, 의료, 주택 등에 대한 국가적 서비스이며 다음으로, 북한지역 주민의 최저생계수준 보장을 위한 실업자 구호와 최하위소득계층에 대한 보조금지급 등으로 이루어져야 할 것이다.

그리고 ‘응급구호 계획’의 수립을 위해서는 응급구호의 필요에 대한 정확한 파악과 응급구호 계획의 실행기관이 준비되어야 할 것이다. 더불어 북한주민들에 대한 ‘응급구호’의 필요정도를 설정하기 위해서는 최저생활수준의 규정, 수혜대상계층의 파악, 보조금 지급방식에 대한 사전적 결정 등이 이루어져야 하며, 보조금 지급대상자 파악, 적절한 보조금 전달체계의 확립을 미리 준비, 계획해야 할 뿐만 아니라 유사시에 북한주민들에 대한 ‘응급구호’를 적절하고도 원활하게 수행하기 위해서는 실행기관을 준비적 형태로 신설하는 등 유관 행정체계의 구축이 필요하다.

(2) 중장기적 복지수요를 위한 과제 : 통합복지체제 구축에 대한 준비

중장기적인 과제인 통합복지체제 구축을 위해 남한이 갖고 있는 역량으로서 복지체도를 평가해 보자. 여기서는 사회보험체제에 국한해서 평가해 보기로 한다.

우선, 연금제도와 관련된 것이다. 사회주의체제로 인해 보편주의적 기초보장을 특징으로 하는 북한의 경우와 달리 남한의 연금체제는 특수직역과 국민연금으로 2원화 되어 있고, 후자의 경우 기초보장과 소득비례보장이 혼합되어 있다. 그러나 남한의 공적연금제도는 소위 '정적립방식'에 근거하고 있으나, 향후 재정적자와 기금고갈로 장기적으로 기능중지 상태에 이를 수 있는 개연성이 있으므로 이대로 북한지역으로까지 확대 적용하기에는 한계가 있다. 통일연금제도의 기초를 확보하기 위해서는 공적연금제도의 적용대상을 확대해야할 뿐만 아니라 연금적립방식의 개선을 통한 재정건전화의 구조적으로 확보가 과제이다.

건강보험제도의 경우도 상대적으로 높은 '자기부담'을 기초로 한 '기여에 대한 보장' 형태인 의료보험체제이며, 산재보험의 경우도 소득비례에 의한 소득보장이면서도 특수직종근로자나 임시직근로자 등이 제외되어 있다. 통일 이후 기초보장 성격의 의료보험, 산재보험을 당연시하는 북한 주민이나 북한 근로자에 대한 복지공급의 실효성을 위해서도 심리적 설득의 측면에서 의미를 갖기 위해서도 통일을 대비한 단계적 제도 보완계획의 구체화가 시급하다. 한편, 고용보험제도는 통일 후 실업문제와 가장 깊이 관련된 것인데 95년 시행이후 아직까지 초기시행단계인데, 북한지역에 적용하기 위해서는 과도기적으로 이원적 적용을 한다든가 하는 계획이 필요하다.

이를 위하여 남북한 사회복지제도의 통합을 준비할 행정기관과 연구기관이

설립될 필요가 있으며 이 기관들을 통해 제도적 통합절차와 행정적 전달체계의 확립 그리고 통합에 필요한 재원의 조사와 확보방식의 모색 등을 수행케 할 수 있을 것이다.

<표 IV-13> 복지영역 통일인프라 구축을 위한 과제

	단기적 과제	중장기적 과제
과제의 유형	빈곤 및 실업 대책(응급구호)	통합복지체제의 구축
복지수요 발생원인	-북한주민의 빈곤과 실업 증폭 -북한주민의 대규모 인구이동	-남북한간 이질적인 복지체제 -남북한간 복지재원의 격차
과제의 필요성	-초기의 사회적 혼란 방지 -북한 주민에 대한 최소생존 조건 보장	-남북한간 복지이념과 제도의 차이 극복 -복지에 대한 동등한 권리 보장
과제	'응급구호 계획의 수립 -응급구호 수요 파악 -재원확보 방안 준비 -응급구호 관련 복지전달체계 준비	-제도적 통합안 수립 -행정적 전달체계 확립 -통합에 필요한 복지비용 조사 -재원 확보 방안 마련
	-체계적인 조사, 연구, 정책제안 등을 준비할 연구기관 및 행정기관의 구성	

안정적이고 균형잡힌 통일을 이루어가기 위해서 남한복지제도가 지향해야 할 방향은 무엇보다 복지에 대한 비잔여주의적 관점의 확립, 남북한 지역 전체에 대하여 복지대상에 대한 보편적 성격의 인정, 복지제도 전체구조의 일관성과 총체성의 견지 등으로 요약할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 방향으로의 복지정책은 조세정책, 재분배정책 등 거시경제정책 일반과 결합되어야 복지제도가 실효성을 가질 수 있다는 복지·경제정책에 대한 통합적 관점에 기초해서 구상되어야 할 것이다. 남북간 유기적 경제관계에 기초하여 민족경제공동체가 구축되어가고 이의 선순환이 지속되면서 북한 경제의 자생성이 증대될 때 남북한간

경제력 격차는 완화되며 북한주민의 불필요한 복지수요는 감소될 것이고 따라서 통일로 인한 남한의 복지부담은 줄어들 것이기 때문이다.

V. 국내적 통일인프라 실태

III - 통일비용과 자원조달기반

1. 문제제기

궁극적인 남북통일에 앞서 남북 경제공동체의 실현을 위해서 해결해야 할 첫 번째 과제는 남북한 경제가 장기적으로 수렴(convergence)하도록 하는 경제적 기반을 마련하는 것이며 이를 위해서 단기적으로 북한의 경제회복을 통한 남북경제의 격차 축소와 남북경제의 보완적 구조 개편, 투자자금조달을 위한 장기적 방안 마련이 요구되며 이는 본격적인 경제통합시 예상되는 막대한 통일비용을 사전에 절감할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

한국은행의 최근 추계에 의하면 2001년 현재 남북한의 명목 국민총소득(GNI)은 각각 543조 8746억원, 20조 2870억원으로 남한의 경제규모는 북한의 약 27배에 달하며 일인당 소득은 남한이 약 13배에 이를 정도로 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 경제적 격차는 남북 경제공동체 형성에 큰 걸림돌로 작용하게 될 것이며 갑작스러운 통일이 이루어지는 경우 한반도 경제를 파국으로 몰고 갈지도 모를 폭발력을 가지고 있음을 상기하여야 한다.

비록 점진적으로 화해와 협력을 바탕으로 한 경제교류 및 협력을 통하여 북한경제가 빠른 성장세를 보인다고 해도 남북한의 경제적 격차가 좁혀지는데 몇 십년이 걸릴 수 있다. 동서독 통일당시 서독은 통일 후 매년 3백억 ∞ 4백억 마르크(약 16조 5천억 ∞ 22조원)정도의 통일비용을 예상하였으나 실제 10년 기간동안 매년 초기 예상액의 5배가 넘는 통일비용이 지불되었으며 공공 부문투

지역만을 볼때 매년 국내총생산(GDP)의 4%-6%에 해당하는 자금이 투하되어 약 2조 6천억 마르크(약 1천4백53조원)이 투하되었다. 동서독의 경제적 격차해소에 걸릴 시간에 대한 추정도 연구자마다 크게 다르며 Simn and Simn(1992)의 20년부터 Barro and Sala-i-Martin(1993)의 84년까지 다양한 의견이 제시되고 있다. 분명한 것은 빠른 시간내에 동서독의 경제적 수렴을 달성하는 것은 어려우며 동서독의 격차 축소를 위해서는 향후에도 막대한 재정부담이 예상된다는 것이다.

남북한 경제의 수렴문제에 있어서 경제적으로 수렴하는 지역들의 경우 일반적으로 소득이 낮은 지역의 성장률이 높은 지역의 성장률을 약 2%만큼 초과한다는 Barro and Sala-i-Martin(1995)의 이른바 “2% 규칙(two-per cent rule)”을 남북한 경제에 적용하면 지금의 북한의 성장률로는 결코 남한경제에 수렴할 수 없다는 결론이 나온다. 따라서 남북한 경제가 서로 수렴하여 통일비용을 줄이기 위해서는 북한경제의 성장이 지금보다 훨씬 빨라야 한다. 남북한 통일에 있어서 통일비용의 재원조달에 따른 재정 부담을 사전에 경감할 수 있는 경제통합방안을 마련해야 할 것이며 남북의 경제통합단계 이전에 남북경제 공동체를 형성하여 남북경제의 보완적 구조 개편을 해야 할 필요가 있다.

본 장에서는 남북한 경제통합시 발생할 수 있는 통일비용과 이 재원을 조달할 수는 국내 인프라 실태를 살펴보고 문제점을 분석하여 향후 발생할 수 있는 막대한 통일비용을 절감할 수 있는 방안들을 마련하는데 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 남북한 경제통합과 통일비용

가. 남북한 경제통합의 경제적 영향

남북한간의 경제통합은 이질적인 경제체제의 결합이라는 점에서 급격하게 경제통합을 하는 경우, 단기적으로 북한 지역에는 비효율적인 국영기업들의 도산에 따른 대량실업 등 경제적 혼란이 오게 되고, 남한경제는 북한의 경제재건과 통합의 조정비용을 지불하기 위한 재정부담의 기증으로 어려움을 겪게 될 것이나 중·장기적 측면에서 본다면 남북한의 경제통합은 남북한 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

경제통합이후 제도적 정비가 효과적으로 이루어진다면 북한지역에 대한 투자증대와 노동인력의 재교육 등을 통하여 생산성이 급상승할 여건은 충분하다고 판단된다. 북한경제체제의 시장화는 사유화가 전제되어야 하므로 사유화에 따른 부작용이 발생할 수 있으나 이것이 마무리되면 경쟁시장원리가 작동하여 산업생산이 증가할 것으로 기대될 뿐만 아니라 남북대치에 따라 남북한이 지출하고 있는 막대한 군사비의 감소는 투자자금으로 전환할 수 있으며 군사인력의 산업인력으로의 전환은 산업구조개편을 유발하여 통합이후 남북한 경제성장에 크게 기여하게 될 것이다.

경제통합초기 남한경제는 통일경기에 힘입어 호황을 보이는 한편 북한은 산업구조 조정에 의한 침체가 심화되는 양극화 현상을 보일 것이나 2~3년 지나서부터는 북한지역 인력의 재교육과 산업구조 조정이 어느 정도 이루어지고 사회간접시설에 대한 투자가 활성화되면 통합경제의 지속적인 성장이 가능할

것이다. 남북한의 경제통합은 자연적, 경제적, 사회적 여건의 변화를 통하여 남북한의 경제성장에 영향을 미치게 되며 북한지역의 풍부한 지하자원 개발과 이용이 가능해지고 이는 자원의 해외의존도를 경감시킴으로서 성장을 촉진시키는 요인이 될 수 있다. 남북한 경제통합은 초기에 인적자원의 증가로 실업문제 등, 경제적 부담이 되지만 경제활동인구는 중요한 생산요소이기 때문에 경제성장의 잠재력으로 작용할 수 있으며 특히 남북한 통합 후 군비감축에 의한 군사인력의 생산인력으로서의 전환은 경제성장에 크게 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

또한 남북한 경제통합은 장기적 관점에서 자연자원과 인적자원 그리고 투자자원의 증가를 통해 총공급 측면에서 경제성장을 촉진시키게 되며, 통합에 따른 국내시장의 확대는 총수요확대를 통하여 성장에 기여하게 될 것이다. 또한 한반도의 지리적 여건과 지형 등에 의해 철도, 도로, 해운 등이 모두 크게 발전 될 것으로 예상된다. 북한의 지역적 특성으로 밀미암아 미발달된 해상수송의 발달이 예상되고 사회간접자본의 확충은 국제경쟁력을 강화시켜 수출증대에 기여하고 경제성장의 촉진요인이 될 것이다. 국제무역의 경우도 자연자원의 확대로 인해 자원의 해외 의존도가 줄어들고 인력자원의 증대로 국제경쟁력을 더욱 강화할 수 있다.

통합된 한반도 경제는 중국과 일본이라는 거대 시장의 중심에 있음으로써 동북아 경제에서 중요한 역할을 할 수 있으며 물류 및 금융의 중심지로 도약할 수 있는 지정학적 조건을 가지고 있기 때문에 남북한 경제통합은 시너지 효과를 극대화할 수 있다.

나. 남북한 경제통합과 통일비용

남북한 통합에 따르는 통일비용에 대하여 모두가 동의하는 일관성 있는 개념이 정립되어 있지 않으나 통일비용을 이질체제의 통합에 따라 발생하는 부작용의 제거를 위한 사회적 기회비용으로 보는 견해와 통일이후 북한지역에 대한 추가투자 비용으로 보는 견해, 그리고 가장 협의의 통일비용 개념으로서 향후 수익이 예상되는 신규투자를 제외한 순수한 정부지출분만을 통일비용에 포함해야 한다는 견해 등이 있어 통일비용추정결과에 큰 차이를 일으키는 요인이 되고 있다.

통일비용의 추정을 위한 선행 연구로서 경제통합의 방식과 형태 그리고 통합경제의 장기 발전방향에 대한 연구가 이루어지지 않았다. 통일비용의 크기는 통합방식, 양체제의 발전단계, 상대적 경제력의 격차, 경제주체들의 신체제에 대한 적응속도 등에 따라 달라지는데 급진적 흡수통합은 점진적 방법에 의한 통합의 경우보다 통일비용의 부담 훨씬 클 것으로 예상된다.

기존의 국내의 통일비용에 관한 연구들은 주로 남북한의 경제력 격차 축소를 위한 비용을 통일비용으로 정의하고 통일이후 주어진 기간내에 북한의 일인당 국민소득을 남한의 일인당 국민소득의 일정수준(100% 혹은 80%)까지 올리기 위해 필요한 투자지출액과 정부지출액을 산출하고 있다. 그러나 남북한간 경제력 격차의 축소를 위한 투자는 통합경제의 장기 발전전략에 근거하여 이루어질 것이기 때문에 통일비용의 추정을 위해서는 우선 통일이후 장기 발전전략에 근거하여 남북경제력 격차 축소의 폭과 속도를 추정해야 한다.

남북한 경제통합은 경제발전단계와 산업구조가 상이한 두 경제를 하나의

경제로 동질화시키는 과정으로 이질체제의 통합은 과도기적으로 심한 부작용을 초래할 것이며 이 부작용의 크기를 통일비용으로 정의할 때, 통일비용은 통일이 전 통일환경 조성을 위한 비용과 통일이 실현되었을 경우 그 동안의 분단상황에 따른 이질적 요소들을 제거하기 위해 과도적 또는 미찰적으로 발생하리라 예상되는 사회·경제적 기회비용인 체제통합비용으로 나눌 수 있다.

통일환경 조성비용이란 통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한정부가 지불해야 할 남북한간 경제교류 및 협력 확대를 위한 지원비용이 주를 이루게 된다. 남북한 경제통합 후 양 체제의 동질화를 위한 체제조정 과정에 지불해야 하는 체제통합비용은 경제통합의 한 과정으로서 추진되는 실물경제 통합 단계(경제동맹), 단일통화가 창출되는 통화통합(통화동맹)단계와 사회통합(사회동맹)단계에서의 제도변화에 대응하여 정부가 지불해야 하는 직접지원비용(예: 동서독간 1:1의 화폐 교환시 서독정부의 부담), 즉 제도적 비용과 이와 같은 제도적 통합에 따라 부수적으로 발생하는 통합의 과도기적 부작용의 제거를 위한 간접지원비용 등이다. 간접지원비용으로는 경제통합의 과정에서 발생하는 북한 국영기업의 도산과 이로 인한 대규모 실업에 따른 보조금지급, 경제통합이후 북한지역 기업들의 생산성 향상을 위한 지원비용과 사회간접시설 확충에 드는 비용 등을 들 수 있다. 통합이후 민간부문의 북한지역 투자비용 등은 장래 수익이 예상되는 것이므로 좁은 의미의 통일비용은 체제조정 비용 중 순수한 정부부담 즉 재정지출분만을 의미한다.

남한이 부담하여야 할 통일비용의 주요 내용으로는 경제통합이후 북한지역에서 발생할 것으로 예상되는 비효율적 기업들의 퇴출로 인한 대량의 실업에 대한 보상과 이에 따른 고용대책에 드는 비용, 북한지역의 노후화된 산업시설의

대체와 함께 신규 시설투자에 투입되는 공공자금, 그리고 직업교육 및 훈련 등 각종의 신체제 적응능력 배양과 인적자본형성을 위한 비용 등이다.

남북한 통일이후 우리가 부담해야 하는 통일비용은 통일의 개념정의에 따라 비용규모가 크게 달라지지만 동서독 통일 경험에서 볼 수 있듯이 예상하지 못한 지출을 제외하고도 막대한 재원이 들어 갈 것으로 추정된다. 통일비용은 구체적인 추정방법에 따라 작게는 약 1000억 달러(약 120조원)에서 많게는 4000억 달러(약 480조원)이상까지 되는 것으로 추정되었다.

따라서 막대한 통일비용이 결국 남한경제에 엄청난 부담을 준다는 인식을 갖게 되었고 통일비용에 대한 논의가 오히려 국민들의 통일기피증을 유발시키고 있는 실정이다. 그러나 남북한 경제통합은 북한의 저렴한 인력, 풍부한 천연자원과 남한의 자본, 기술, 해외시장 기반 등 남북한간의 상호 보완적인 부존자원이나 경제 구조 등을 고려해 볼 때 장기적으로 통일된 한반도 경제에 많은 활력을 가져다 줄 것으로 판단되는 등, 통일의 긍정적 효과에도 불구하고 과도기적으로 남북간 이질적 체제의 통합은 심한 부작용을 초래할 것이다.

3. 통일비용의 재원조달기반

가. 재원조달기반의 현황

통일비용을 크게 통일이전 남북한간 교류와 협력 강화를 통하여 긴장을 완화하고 통일의 분위기를 조성하기 위하여 필요한 남한의 지원비용, 즉 통일환경 조성비용과 통일이후 이질적인 체제의 제도적 통합과정에서 발생하는 사회, 경

제적 비용, 즉 체제통합비용으로 구분할 수 있다.

현재 남한의 통일환경 조성비용을 위한 유일한 재원은 정부가 운용 및 관리하고 있는 남북협력기금이며 남북협력기금은 남북한의 교류와 협력을 지원하기 위한 필요재원을 확보하기 위하여 1990년에 제정된 「남북협력기금법」에 의하여 설치되었다. 「남북협력기금법」의 제1조 목적에 명시되어 있듯이 남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 자금이며 따라서 이 법에서 규정하고 있는 기금의 성격이 일부 간접적인 체제통합비용으로 볼 수 있는 점도 있지만 현실적으로 운용되고 있는 내용은 통일이후의 체제통합비용이라기 보다는 통일환경 조성비용으로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 남북협력기금은 불안정한 남북관계라는 특수성을 감안하여 북한관련 사업에 필요한 비용을 탄력적으로 마련하여 교류 및 협력을 활성화하고 평화적 통일환경을 조성하기 위한 성격을 가진 자금이다. 이 기금은 통일에 대비한 자금의 적립이라는 측면도 어느 정도 있지만 현재 운용되고 있는 상황은 다양한 분야에서의 교류 및 협력을 활성화하기 위한 경상적 지출을 위한 자금의 성격이 강하다. 남북협력기금은 「남북협력기금법」에 따라 정부 및 정부외의 자에 의한 출연금, 공공자금관리기금예수금, 기금자체의 운용수익금, 필요에 따라 재정용자특별회계, 금융기관으로부터의 장기차입금, 기타 대통령이 정하는 수입금으로 재원을 마련할 수 있다. 그동안 남북협력기금은 주로 정부출연금과 공공자금관리기금예수금으로 조성되었다. 남북협력사업의 특수성으로 기금조성에 정부가 중심적 역할을 할 수 밖에 없다는 사실을 감안하더라도 민간출연금의 비중이 매우 낮아 국민적 합의가 중요한 통일에 관한 일반국민들의 참여를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

〈표 V-1〉 남북협력기금 조성현황

구분	금액	비율
정부출연금	18,230억원	48.80 %
민간출연금	23억원	0.06 %
공공자금관리기금예수금	16,397억원	43.85 %
운용수익	2,711억원	7.25 %
기타수입금	16억원	0.04 %
계	37,397억원	100 %

자료: 통일부, 「남북협력기금 통계」, 2003.8.

1991년부터 기금이 조성되기 시작하여 2003년 7월까지 조성된 남북협력기금은 총 3조 7,397억원이나 그 동안의 지출을 뺀 순조성액은 2조 4,192억이며 현 보유자금은 약 9,000억원 규모이다.

1991년부터 조성된 남북협력기금은 주민왕래, 교류협력, 인도적 지원 등 경상적 지원, 기금운용비용, 공공자금관리기금예수금상환에 지출되었다. 주민왕래에 대한 지원은 북한선수단지원 등 체육행사, 남북합동 대회, 금강산관광경비지원 등에 대한 지출이며 교류협력은 경의선과 동해선 철도연결사업, 도로연결사업 등에 대한 지출이고 인도적 지원은 이산가족 교류, 대북지원 민간단체 지원, 대북 식량 및 비료지원 등에 대한 지출이다.

남북협력기금에 의한 지원방식은 무상 이전지출(unilateral transfer)과 유상 이전지출(required transfer)이 있다. 금강산 관광지원이나 이산가족교류지원 등과 같이 인적교류, 문화, 학술, 체육 분야에서 남한이 일방적으로 지원하는 무상 이전지출이 대부분이며 유상이전지출은 대북식량차관 제공이 있다. 어려운 북한 경제와 남북관계 현실을 고려할 때 남한에 의한 일방적 지원이 불가피한 측면

이 있다. 사실 「남북협력기금법」의 제 8조5항은 ‘기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원’이라는 상당히 포괄적인 규정으로서 교류와 협력에 관한 거의 모든 사업을 지원할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

국민의 정부가 추진한 햇볕정책의 영향으로 그 동안 이산가족 상봉, 쌀과 비료 제공, 금강산 관광사업, 아시안 게임, 경의선 연결, 국도 7호선 연결, 남북 광물자원 개발 등, 다양한 형태의 교류 및 협력 사업들이 진행되었고 이들 사업에 남북협력기금이 사용되었다. 참여정부에 들어와서도 이산가족방문, 금강산관광경비지원 등, 국민의 정부가 시작한 계속사업들에 기금이 사용되고 있다.

북한의 핵문제가 원만히 해결될 경우 남북한 교류 및 협력이 활성화되고 다양한 대북지원사업이 전개될 가능성이 높아 당초 남북한간 합의된 사업들이 진행된다면 기금사용이 증가할 것으로 예상된다. 특히 개성공단조성은 중요한 남북협력사업으로서 그 동안의 위탁가공물 등 화물을 해상운송에 의존하던 것을 육상운송으로 전환됨으로써 물류비용이 감소하고 북한의 값싼 노동력과 남한의 자본 및 기술이 결합하여 상호보완성을 극대화할 수 있는 중요한 경제협력사업이다.

<표 V-2> 남북협력자금 지출현황

구 분	금 액	비율(%)
경상적 지원	8,279 억원	62.70 %
운영비용	1,878 억원	14.22 %
공공자금관리기금예수금상환	3,048 억원	23.08 %
계	13,205 억원	100 %

자료: 통일부, 「남북협력기금 통계」, 2003. 8.

남북한간 경제통합은 장기적으로 북한의 저렴한 노동력과 지하자원, 남한의 자본과 기술의 상호보완적 결합을 통하여 통일된 한반도 경제의 성장을 이끌 것으로 예상되나 북한의 경제상황이 호전되지 못하여 잠재적인 경제성장경로에 들어서지 못한다면 체제통합은 단기적으로 남한경제에 엄청난 부담으로 작용할 것이며 경제적으로 뿐만 아니라 정치, 사회적으로 갈등과 부작용을 유발할 것이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 남북한의 체제통합비용은 적게는 120조 원에서 많게는 480조 원 이상으로 평가되고 있으며 이 비용은 통일된 한반도 경제가 단기간에 감당하기 어려운 비용으로서 사전에 재원조달을 위한 충분한 준비가 선행되어야 한다.

갑작스러운 통일이 이루어진다면 통일된 한반도는 적어도 경제적으로 큰 혼란에 빠질 것으로 예상되며 통일의 역사적 당위성에 앞서 최소한의 비용으로 효율적으로 체제통합을 이룩할 수 있는 사전적 준비가 필요하다. 통일이후 체제통합비용의 조달재원으로 북한지역이 시장경제로 경제체제를 전환하는 과정에서 국유재산과 기업들의 매각대금, 군사비지출감소 등 여러 가지 분단비용의 감소, 장기적으로 경제성장이 이루어지는 경우 증가하는 세수입 등을 들 수 있으나 통일이전 어느 정도의 체제통합을 대비하는 자금을 기금형태로 보유할 필요가 있다.

통일비용에 대한 국외 재원조달기반은 전무한 실정이며 한반도 에너지 개발기구(KEDO)와 같이 프로젝트 차원에서 사업비의 일정 비율을 관련국들이 부담하는 경우가 있으나 포괄적이고 지속적으로 유지될 수 있는 재원조달기반은 존재하지 않으며 통일비용에 대한 국내 재원조달기반으로 해석될 수 있는 남북 협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북한간 교류 및 활성화를 위한 경상

지출에 사용되고 있다. 현재 진행되고 있는 남북한 교류 및 협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(통일환경 조성비용)을 지불하고 있는 것이며, 따라서 보다 체계적인 계획을 수립하여 중장기적인 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일환경 조성비용이 적재적소에 효율적으로 사용된다면 통일이후 체제통합비용은 감소할 것이며 체제통합에 따른 사회, 경제적 부작용도 줄게 될 것이다.

나. 자원조달기반의 문제점과 평가

통일환경 조성비용으로서의 남북협력기금은 사실상 군사적으로 대치중인 남북한간의 교류 및 협력을 위한 기금이라는 점에서 기금의 수요와 공급이 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 6.15 남북정상회담이나 이산가족 상봉행사 등 남북관계가 안정되고 원만하면 다양하고 활발한 대북지원사업으로 인하여 기금에 대한 수요가 증대하고 북한의 군사도발이나 북한의 핵문제 등 남북관계가 긴장되면 남북협력사업이 중지되거나 감소하여 수요가 감소한다. 기금의 공급 역시 원만한 남북관계가 유지되는 경우 국민 정서적으로나 정치적으로 공급재원 마련에 어려움이 없으나 남북한 군사적 분쟁이나 핵문제가 대두되면 국민정서적 측면에서나 정치권에서 대북사업에 대한 기금사용을 ‘퍼주기’로 비판당하게 된다.

국민의 정부가 추진해 온 대북포용정책인 햇볕정책으로 대북관련 사업이 활성화되는 반면에 햇볕정책에 대한 찬반양론이 첨예하게 대립되어 사업재원인 남북협력기금의 사용처와 방법에 관한 정치적 갈등이 심화되고 있다. 또한 남북

협력기금의 사용과 관련된 세부적 사항들에 대하여 국회의 사전동의를 받도록 요구하고 있어 탄력적인 기금사용에 제약이 걸리고 있다. 뿐만 아니라 재원조달 면에서 재원의 90%이상을 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금에 의존하고 있고 민간출연금이 0.06%에 지나지 않아 재원확보를 위한 민간부문의 자발적 참여가 극히 저조한 실정이며 국민적 합의와 협조가 필요한 통일문제에 대한 국민적 관심을 유도하기 위한 대책이 없다. 대북지원에 대한 남남갈등이 심화되고 있는 상황에서 현실적으로 민간부문으로부터의 출연금 증가를 유도하기 더욱 어려워지고 있다.

또 다른 통일환경 조성비용의 재원조달기반으로 금융기관으로부터의 장기 차입금을 들 수 있으나 차입을 통한 재원조달은 지급이자 때문에 중장기적으로 재원조달기반에 부담으로 작용할 수 있으며 궁극적으로 차입금과 지급이자는 세수증가를 통하여 변제되어야 하기 때문에 중장기적인 재원조달기반으로 적합하지 못한 것으로 판단된다.

기금은 국가운영과 관련된 경상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위한 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한 특별한 자금이다. 남북협력기금도 남북한 교류 및 협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 자금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에 융통성을 가지고 있다. 물론 기금사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면 기금이 갖는 운용상 탄력성이라는 장점이 경우에 따라 단점으로 작용할 수 있다.

너무 많은 기금을 유지하면 자원배분의 비효율성이 발생하며 또 너무 적게 유지하면 기금의 설치 목적을 달성하지 못하게 되므로 기금수준의 적정성

(optimality)문제가 중요하며 구체적이고 실현가능한 적정 기금수준에 대한 논의가 있어야 한다. 남북관계의 불확실성과 불안정성으로 인하여 적절한 남북협력 기금수준을 결정하는데 많은 어려움이 있는 것이 사실이나 통일환경 조성을 위한 지출은 향후에 있을 통일에 따르는 급격한 변화를 피하고 통일비용을 줄이는 역할을 하기 때문에 남북협력기금의 적정수준에 관한 연구가 필수적이다.

통일비용을 위한 재원조달기반은 항상 예측하기 어려운 불확실성과 위험성을 내포하고 있는 남북관계를 감안하여 다원화되어 있지 못하고 정치적인 갈등 구조에 크게 영향을 받는 등, 통일환경 조성을 위한 재원조달기반이 안정적 계획에 입각하지 못한 취약성을 가지고 있다고 판단된다. 통일비용 중 체제통합비용은 통일이후에 지출되는 비용이긴 하지만 그 비용이 막대하여 중장기적으로 충분한 대비를 하지 않는다면 통일로 인한 혼란이 가중될 수 있으나 체제통합비용은 통일이후에 지출되는 비용이기 때문에 사전에 재원을 확보하기에 많은 어려움이 있는 것도 사실이다.

통일비용을 위한 재원조달기반으로 생각할 수 있는 방안들로 통일세의 도입, 국공채발행, 남북경제교류로부터 수익을 얻는 사업자들로부터 통일진흥기금을 출연받는 것 등을 들 수 있다. 통일세는 일종의 목적세로서 국민적 합의와 정치권의 동의가 있어야 하며 조세저항이 있을 것으로 예상되나 통일이 중장기적으로 남한경제에도 긍정적인 효과가 있다는 점을 인식시켜 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있다면 재원조달이 편리한 방법임에는 틀림없다. 학자에 따라 예산의 일정률(예를 들면 1%)을 통일기금으로 적립하지는 주장도 제기되고 있으나 이 역시 기금규모의 적정성 문제를 해결하여야 하며 국민적 합의와 정치권의 동의가 요구되는 사항이다. 국공채발행은 궁극적으로 통일비용을 차세대에도 부

답시킨다는 측면이 있으나 발행규모에 따라 단기적으로 이자율이 증가하여 국내 경제를 위축시킬 가능성이 있으며 남북간 경제교류의 수익자들로부터 수익의 일부를 기금으로 출연받는 것도 재원조달의 한 방법이 될 수 있으나 불확실성이 제거되어 남북간 경제교류가 활성화되고 거래규모가 커져 대북사업과 거래로부터 이익이 나는 상황이 아니라면 크게 기대할 바가 못된다.

VI. 실태 요약 및 정책제안

본 장에서는 지금까지 분석된 경제분야 통일인프라의 실태를 요약하고, 이를 토대로 경제분야 통일인프라와 관련된 기본 정책을 제안하려고 한다.⁷⁶

1. 분야별 실태 요약

가. 독일의 통일인프라 사례

서독정부가 통일을 위한 인프라 건설은 1970년대 초반 빌리 브란트(Willy Brandt) 수상의 동방정책(Ostpolitik)을 취하면서 본격적으로 시작하게 되었다. 서독정부의 통일정책은 “접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)”로 가능한 한 동서독간의 주민들의 접촉을 증대시키기 위한 정책을 추구하였다. 동독과의 교류 및 접촉을 활성화하기 위한 인프라 구축을 위해서 서독정부는 현금이나 물자 등의 직접지원 뿐만 아니라 서독의 對동독 특혜조치등 다양한 정책을 구사하면서 양독간의 화해와 협력을 통한 통일기반조성을 위한 인프라 구축에 힘썼다. 서독정부의 對동독 통일인프라 구축사업은 인도적 차원의 개인이나 교회 차원뿐만 아니라, 서독정부 차원의 사업 등 다방면에서 이루어졌다.

서독정부의 통일인프라구축은 교류협력과 관련한 통일인프라, 정치, 경제,

76 경제분야 통일인프라를 구축하기 위한 실질적 방안과 관련된 정책제안은 여기에서 제시하지 않는다. 현재 이 글은 3개년도 연구의 첫 번째 부분에 해당한다. 따라서 경제분야 통일인프라의 실태 조사 및 평가와 관련된 정책을 제안하는 데에 만족할 것이다.

사회, 물질 기반과 관련한 인프라, 경제통합관련 인프라로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 교류협력 관련 서독의 통일인프라구축은 사회 문화교류를 위한 인프라와 경제교류 활성화를 위한 인프라로 구분된다. 우선 사회 문화교류를 위한 인프라는 ① 개인 및 단체들의 對동독 송금 및 소포발송 제도 구축, ② 동독주민의 서독방문을 위한 서독 중앙정부와 지방정부의 보조금, ③ 서독주민의 서베를린 및 동독방문에 대한 보조, ④ 동독지역 방문비용 일괄 대납 등이 있다. 그리고 경제교류 활성화를 위한 인프라 구축은, ① 내독교역에서 동독상품에 대한 특혜제공, ② 동독상품에 대한 세금면제 혜택, ③ 청산결제제도도입과 스윙제도를 통한 재원보조, ④ 기술과 차관제공 등이 있다. 정치, 경제, 사회, 물질기반과 관련한 인프라는 물질기반으로서 사회간접자본 확충과 국제적 환경조성과 민주주의 및 통일교육에 주력하였다. 특히 민주주의 및 통일교육은 세계대전을 주도한 국가의 이미지를 극복하기 위해 국민들에게 민주주의에 대한 교육을 활발하게 시행하고, 통일교육은 정치교육의 일환으로 각 분야에서 실질적인 통일교육을 시행하였다. 셋째, 경제통합관련 인프라는 서독지역에 사회보장제도의 발달로 인한 사회정책적 인프라가 잘 구축되고, 충분한 재정공급능력이 구축되었다.

교류협력기에 서독의 통일인프라 구축사업으로부터 우리가 얻어야 할 시사점은 첫째, 서독의 접촉을 통한 변화 전략이 통일을 위한 내부적 환경개선에 크게 기여한 것처럼 남북한도 접촉을 최대한으로 보장할 수 있는 방향으로 통일인프라를 구축하여야 한다. 둘째, 서독의 통일인프라 구축사업은 정권이 바뀌고 국제환경의 변화에도 불구하고 꾸준히 지속된 것처럼 통일인프라 구축사업은 정권차원의 협력사업이 아니라 장기적 관점에서 국제정세와 국내정치 상황의 변화에도 꾸준히 지속되어야 한다. 셋째, 서독의 대동독을 향한 통일인프라 구

축산업들은 교역초기부터 상호 교류를 촉진하기 위한 협정과 환경개선, 제도적 장치를 마련함으로써 경제교류와 방문시 거래비용을 낮춘 것처럼 정부는 소위 “시장의 실패”를 사전에 차단하여 교류와 협력환경을 개선하고, 특정기업이나 산업에 대한 직접적인 지원보다는 전체기업의 수익성 향상에 도움이 될 수 있는 공공 분야에 대한 인프라 구축에 집중 투자되어야 한다. 마지막으로, 동독의 경제개혁 미비로 인해 교역구조가 개선되지 못한 것은 북한의 개혁과 개방으로의 정책적 전환이 절실히 필요하다.

경제적, 정치적, 사회적, 물리적 측면에서의 인프라로는 도로, 운하, 철도, 고속도로와 같은 실제 교통관련 인프라를 적극적으로 지원하여 동독내의 경제 및 정보교류와 이동성을 높였다. 또한 동서독간의 교류확대를 가져왔을 뿐만 아니라 서방 유럽국들과의 경제교류와 협력이 가능하게 되어 동독을 서방세계에 연결하는 교량의 역할을 할 수 있었다. 이러한 사실은 남한이 북한과의 교류에서 그 기반이 되는 물리적 인프라 개선에 좀 더 많은 관심을 가져야한다는 사실을 보여주고 있다.

대내적으로는 민주주의 및 통일교육을 시행하여 사회적으로 공통의 가치관과 동일한 정체성을 가질 수 있는 기반을 확보한 것들이 독일로 하여금 통일의 기회를 적극적으로 현실화할 수 있는 계기를 제공한 인프라가 되었다. 이러한 사실은 현재 대북정책을 두고 오히려 남남갈등이라는 내부갈등이 자꾸만 재연되는 현상에 많은 가르침을 주고 있다. 우리사회내에 기본적으로 필요한 공동의 가치관이나 역사인식에 대한 교육이나 민주주의 교육이 더 먼저 이루어져야 하는 통일의 인프라임을 독일의 사례는 명백히 보여주고 있다.

나. 중앙정부 남북교류협력 지원시스템

현 단계 경제교류·협력 관련 지원시스템은 입법부와 행정부로 구분된다. 입법부에는 통일외교통상위원회와 남북관계발전지원특별위원회가 구성되어 있으며, 통일관련 각종 연구단체가 구성되어 있다. 제16대 국회는 2003년 남북경협의 제도적 틀을 마련한 4개 경협합의서를 비준하고, 정부의 대북활동에 법적 구속력을 부여하고 대북관계의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 ‘남북관계 발전 기본법’ 제정안을 제출하였다. 또한 국회는 2002년 11월 국회차원에서 체계적이고 종합적 통일대비책을 강구하기 위해 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 구성하여 운영하고 있다. 통일관련 국회의원 연구단체는 의원상호간에 통일과 관련문제에 대한 관심고조와 통일 관련 정보의 공유로 정책입안·수립·결정과정에 전문성을 확보할 수 있는 장점이 있지만, 연구단체가 정당중심으로 구성되어 정당한 정보왜곡 내지 대립을 초래할 우려가 있다.

행정부의 남북교류·협력지원체계는 통일부가 주축이 되어 구축 운영하고 있다. 통일부는 남북교류·협력의 제도적 장치를 마련하기 위해 1990년 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정하였다. 또한 통일부는 남북교류·협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 ‘남북협력기금법’에 따라 남북협력기금을 관리·운영하고 있으며, 남북간의 상호 교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류·협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 남북교류·협력추진협의회를 설치·운영하고 있다. 통일부의 기능과 역할은 ‘남북교류의 활성화를 통한 한반도의 평화정착과 통일’이라는 과업을 수행하는 데 초점을 두고 대내적 문제에 치중하고 있다. 그러나 북한 핵문제를 포함한 남북관계 개선 및 남북교류·협력은 남북한

만의 문제가 아니고 국제적인 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 현재 주로 대내적 문제해결에 치중된 통일부의 기능·역할·조직을 대외 홍보 및 교섭을 위한 능력을 높일 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

외교통상부는 주변국가간의 정치협력과 외교정책사항에 관한 업무를 담당하고 있으며, 미국·일본·중국·러시아 등 주변국들의 대북화해·협력정책에 대한 협조와 지지확보에 주력하고 있다. 이를 위해 외교통상부는 한·미, 한·일, 한·중 정상회담과 외무장관회담을 개최하고, 대북정책조정그룹회의 등과 같이 대북정책에 대한 관련국간 정책조정을 위한 채널을 유지하고 있다.

재정경제부는 경제협력 관련 업무의 총괄부서로서 남북경협을 장·단기 정책개발과 부처간 정책조정 업무를 수행하고 있다. 재정경제부는 남북경협의 제도적 틀을 마련하기 위해 설립된 남북경제협력추진위원회와 남북경제협력제도 실무협의회를 주관하고 있으며, 개성공단개발, 남북철도·도로연결, 금강산관광사업 등의 업무를 추진하기 위해 관련 부처와 업무협의를 통해 남북한의 실무회담을 조정하고 있다. 한편 통일부와 재정경제부는 남북경제교류·협력 관련 업무를 중복하여 처리하고 있기 때문에 통일정책 업무와 경제교류·협력 관련 업무를 분리하여 운영하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

산업자원부는 개성공단 등 경제특구, 일반 제조업의 대북진출 지원과 원산지 확인 및 증명서 등의 업무를 담당하고 있다. 산업자원부의 업무와 관련, 개성공단개발이 아직 초기 단계이기 때문에 부처간 업무협조체계에는 별다른 문제점이 발생되지 않고 있지만, 공단개발이 본격화되고 남북경협이 활발해지면 업무가 증대할 것으로 예상되기 때문에 전담부서의 신설이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 산업자원부는 남북한 산업구조조정에 대비한 중·장기 계획을 체계

적으로 수립하여 사업자선정, 사업품목결정 등의 업무를 수행하여야 하며, 시장 및 판로에 대한 정보제공과 무역인력양성을 위한 북한지역 내 무역관 개설 계획수립, 산업표준마련, 산업재산권보호 등의 업무를 추진할 수 있는 대책을 마련하여야 한다.

건설교통부는 개성공단건설과 남북철도·도로연결 사업 업무를 담당하고 있다. 건설교통부는 향후 개성공단건설 및 허부구조의 구축, 단기적으로 남북한 철도 및 도로 연결, 장기적으로는 한반도 횡단철도망의 구축과 북한 내 도로망의 재정비 계획을 수립 추진하여야 한다.

농림부는 북한농업의 현황 파악 지원·협력업무, 북한과 경제협력 및 투자업무, 통일 이후 남북한 농업구조 통합 방안, 북한산 농산물 반입제도와 반입물품 규정, 반입승인에 관한 업무와 관계부처 간 협조 업무를 담당하고 있다. 농림부는 2001년 북한농업개발에 대한 전문적 기술지문과 새로운 협력사업추진을 위해 정부와 민간의 북한농업 전문기를 중심으로 '북한농업지원협력단'을 구성하여 운영하고 있다. 현재 '농업분야 남북고위급 회담' 창설을 제안해 두고 있는 상태이며, 이 회담이 성사된다면 농업분야에서 실질적 협력과 북한농업기반의 재건을 위한 제도적 장치구축에 진전이 있을 것으로 예상된다.

과학기술부는 남북한의 과학기술협력 관련 업무와 공동 연구개발 사업을 추진하고 있다. 과학기술부는 북한적응용 슈퍼옥수수 남북공동연구개발 등의 공동연구를 추진하였으며, 북한과학기술정보를 종합적·체계적으로 제공하기 위해 '북한과학기술네트워크'의 구축을 추진할 계획이다. 그러나 남북한의 과학기술협력은 상당수의 품목이 바세나르체제의 이중용도품목대상에 포함되어 전략물자 반출금지로 인해 많은 제약을 받고 있기 때문에 협력성과는 뚜렷하지 못한 상

황에 머물고 있다. 따라서 남북한의 과학기술협력 사업은 비정치적 특색이 있는 식량문제와 관련된 농업 및 바이오 기술(bio technology)분야의 수급과 관련된 발전기술 및 에너지 분야, 의료문제와 관련된 의·과학 분야, 위탁가공교역과 관련된 애로기술 분야 등에서 협력이 용이할 것으로 판단된다.

다. 지방자치단체의 남북교류협력 지원시스템 실태

2002년 6월 남북정상회담을 계기로 각 지방자치단체는 중앙정부와는 별도로 독자적인 남북교류 협력을 추진하기 시작하였다. 지방자치단체의 교류 협력 사업은 향후 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 막중하다는 차원에서 적극 활성화되어야 한다. 현재 중앙정부가 교류 협력사업을 독점함에 따라 대부분의 교류 협력 프로그램은 정치적 성격이 강하고 다양성이 부족하다. 무엇보다도 지자체의 참여가 부진함에 따라 남북교류 협력에 대한 전국적인 지지와 공감대를 획득하는 데 성공하지 못하고 있다. 이념과 체제의 색깔이 중앙정부보다 강하지 않은 지자체는 지역 특성에 맞는 사업을 통해 남북교류 협력을 추진함으로써, 좀더 효율적으로 사업을 추진할 수 있을 것이며 또한 남북간 이질화를 극복하는 데에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

분단체제의 극복은 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부 차원에서 동시에 진행되고 병행될 경우 효과가 극대화될 수 있다. 결국 중앙정부의 큰 틀의 통일정책 안에서 분권적·미시적 접근이 통일의 물꼬를 틀 수 있다는 인식에 따라, 지역 특성에 맞는 남북교류 협력이 활성화되어야 한다. 통일기반 조성을 위한 지방정부의 역할이 점점 중요해지는 만큼 지방정부의 역할과 과제에 대한 연구가

진행되어야 한다.

현재 추진되고 있는 강원도, 제주도, 경기도의 남북교류·협력 관련 사업 및 지원체계는 <표 VI-1>과 같다.

<표 VI-1> 강원도, 제주도, 경기도 교류·협력사업 및 지원체계

구분	강원도	제주도	경기도
기본개념	유일의 분단 도	평화의 섬	북한과 접경지역
법적근거	조례 제정	제주도개발법 (평화의 섬 구상)	조례 제정
주요 진행사업	연어방류, 솔잎혹파리 공동 방제, 씨감자 원종장 건설	감귤, 씨감자, 조랑말 보냄	경의선 연결, 임진강 수해방지, 개성공단 개발
방북 일지	김진선 지사 등 2000. 12 방북	도민 253명 2002년 5월 300명 2003년 8월 방북	실무자 방북 추진
향후 추진계획	물류·평화·관광 등 3대 모델 사업	남북대화 및 교차관광 등 인적교류의 장으로 활용	문화, 학술, 체육 및 경제 분야
도민 참여	민간참여 기구 설치	도민의 83.6% 지지	남북교류협력위원회 설치

지방자치단체 차원의 남북교류·협력은 현재 몇 가지 과제를 안고 있다. 첫 번째 과제는 구체성의 확보이다. 현재 지방자치단체의 교류·협력사업은 일부를 제외하고는 구체성이 결여되어 있다. 북측의 교류대상을 선정하는 기준은 도시 규모 및 여건의 유사성, 분단 이전 행정구역의 동일성, 역사적 유사성, 실향민의 고향, 동일지명 등으로 구분되고 있다.⁷⁷ 지방자치단체 교류·협력사업의 구체성이 결여된 것은 북측과의 사전접촉이 용이하지 않음에 따라 북측에 대한 상황을 제대로 인식하지 못하거나, 또는 남한의 기준으로 판단하여 접촉 상황을 상

77 행정자치부, 「통일대비 행정자치부의 역할과 과제」(행정자치부:1998), pp.301-303.

정하기 때문이다. 일부 자치단체의 교류 협력사업이 승인만 받아놓고 성사되는 일이 없어 지지부진하자 중앙정부에서 “자치단체 남북교류협력사업 심사위원회”를 별도로 구성하여 엄격한 심사를 하기로 방침을 정하였다.

두 번째 과제는 전시성 사업의 지양이다. 특정 지자체에서 사업을 추진하여 언론에 보도되거나 대외 이목이 집중될 경우 다른 민선 자치단체장의 경우 이를 무시하기 어렵다. 차기 선거에서 당선되기 위해서는 주민들의 관심을 유도하고 여타 자치단체보다 낙후되지 않았다는 평가를 받기 위해서는 준비가 부족하더라도 외형상 지역 사업을 추진할 수밖에 없다. 남북교류협력도 비슷한 상황이다. 구체적인 정보 및 사업선정 등 기초적인 준비 없이 언론에 우선적으로 발표하는 사례가 상당하다. 따라서 사업성사율이 10% 미만에 그치고 있는 것은 우연이 아니다.

세 번째 과제는 북측의 무리한 대가 요구를 극복하는 일이다. 현재 북측은 남북교류협력에 나설 때 일정 정도 정치적·경제적 이득을 목표로 삼고 있다. 북한은 당국간 회담을 통해서도 식량과 비료를 반대급부로 지원받고 있으며, 민간단체의 대북교류를 통해서도 기타 의약품, 농기계 및 의류 등을 남측으로부터 전달받고 있다. 북한은 ‘지원 없이 교류 없다’라는 명제를 철저히 실천하고 있는 것이다. 사실 북한의 해당 사·도 인민위원회, 민족경제연합회, 민족화해협력위원회 및 하부기관에서 남측과 교류협력을 하기 위해서는 국가보위부, 노동당 및 군부 등 상부 권력기관의 승인이 필수적이기 때문에 이들을 무마할 정도의 경제적 대가를 지불하는 것은 현실적으로 불가피한 측면이 있다.

라. 민간기업 남북경제교류 지원시스템 실태

지난 10년 넘게 이루어진 남북경협을 역사를 감안할 때 교류시스템은 상대적으로 많은 변화와 발전이 있었다. 우선 눈에 띄는 것은 간접거래에서 직접거래로 전환되고 있다는 점이다. 4개 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁조절, 청산결제 관련 합의서)의 발효로 제도적 틀 안에서 안정적으로 경제교류를 추진할 수 있는 기반이 조성되었다는 점은 주목할 만하다. 휴전선을 바로 넘나드는 경협으로 확대될 수 있는 기반도 마련되고 있다. 개성공단 개발, 금강산 관광, 동해선·경의선 연결사업 등은 분단구조를 해소해 나갈 수 있는 좋은 초석이 될 것이다. 지난 시기의 경협을 바탕으로 사업의 초기단계에서 사업 성사에 이르기까지 나름대로 관행과 관습이 정착되고 있다.

그러나 아직까지 민간기업차원에서 북한시장에 대한 관심이 그렇게 높다고는 볼 수 없다. 지금까지 대북사업에 참여한 경험이 있는 기업들이 수백 개에 불과하다는 점은 사회적 관심도에 비해 실질적 관심도는 높지 않음을 의미한다. 더욱이 대우의 남포공단 및 현대아산의 금강산 사업을 계기로 대북사업에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 사업가들이 대부분이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 역시 북한 체제의 불투명성, 불확실성에 기인하는 면이 크다. 결국 북한의 시장환경이 전반적으로 개선되기까지는 경협이 크게 확대될 것을 기대하기는 어려울 것이다. 현재로서는 북한핵문제가 해결됨에 따라 실마리를 풀어나갈 수 있을 것으로 판단된다.

또한 지금까지 형성된 경제교류 협력의 관행들은 국제 기준과는 많은 차이를 보인다. 그러나 시대가 변하면서 남북경제교류 협력도 국제 관행에 맞출 필

요가 점점 증대되고 있다. 남북교류를 통해 경쟁해야 할 시장은 바로 국제시장이기 때문이다. 따라서 지금부터는 민간기업 차원의 남북경제교류 시스템도 점차 국제적 기준에 맞추는 방향으로 나가야 할 것이다.

마. 경제영역의 물적 기반 실태

통일을 대비한 경제영역의 물적 기반은 남북간 경제체제 차이 및 경제력 격차의 극복을 위한 남한 내부의 경제적 역량 강화를 의미한다. 통일에 대비한 경제 부문의 국내 인프라 구축에는 상당한 시간과 자본이 필요한 만큼, 부작용을 최소화하기 위해서는 국내외 정치·경제 여건의 호조와 하부 기반 조성, 국민적 합의 도출이 필요하다. 무엇보다도 ①거시경제 안정화, ②재정 건전화, ③전력과 철도·도로 등 SOC 시설 확충, ④북한 인력의 교육프로그램 개발 지원, ⑤법·제도적 장치 마련 등이 가장 중요한 물적 기반이라고 판단된다. 한편 통일은 남북 양자간 문제뿐 아니라 주변국과 연계된 국제적 문제인 만큼 남북한 및 주변국가들 사이의 협조를 유도하기 위한 ‘연계’ 전략이 필요하며, 또한 비용 최소화와 효과 극대화를 위해서는 시범 사업 선정을 통한 ‘선택과 집중’ 전략이 요구된다.

이런 측면에서 본다면 북한의 경제특구정책이 성공하도록 지원해주는 것은 매우 유용하고도 현실적인 대안이 될 수 있다. 북한의 성공적인 경제특구 지원을 통해 북한의 개혁·개방과 남북경협 활성화, 그리고 대규모 인적·물적 교류활성화를 통한 동질감 회복과 남북경제공동체 형성을 촉진하고, 나아가 특구 지원을 동북아 경제중심 구상이란 큰 틀 속에서 추진함으로써 남한 내부와 남북간

은 물론, 주변국들의 호응을 유도할 수 있을 것이다.

통일인프라의 국내 기반 실태 조사는 현재의 남북경협 활성화의 장애 요인 제거와 함께, 상기의 다섯 가지 과제와 경제특구를 중심으로 부문별 현황과 전망, 우리 내부의 수용 역량 등을 살펴보았는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

<표 VI-2> 경제 부문의 통일인프라 실태와 과제

	실태와 전망	과 제
대내외 거시경제 환경 (△ ⇒ △)	<ul style="list-style-type: none"> - 기회요인과 위협요인의 상존 - 기회 요인 - 동북아 비중과 한국의 역할 증대 - 위협 요인 - 통상 입력과 환경 기준 강화 - 북핵 문제, 대립적 노사 정치관계, 고임금과 물류난, 리더십 부재 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북문제의 제도화로 경제 외적 불안 요인의 최소화 - 성숙된 시민의식 함양과 경쟁력 제고에 역점 - 선택과 집중 전략 하에, 남북경협과 동북아 경제중심 구상을 연계 추진 - 북한 개혁·개방 지원(참여유도정책)
재정 부문 (▲ ⇒ ▲)	<ul style="list-style-type: none"> - 종합재정수지 소규모 흑자 - 방위비 지출 비중 감소, 일부를 평화관리비용으로 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북협력기금 확충과 조세부담률 인상 - 남북간 군사 부문의 신뢰 구축 - 정책 결정의 투명성과 홍보 강화로 국민적 지지 확대
전력 (▲ ⇒ ▲)	<ul style="list-style-type: none"> - 높은 에너지 수입의존과 지역이기주의 속에 안정적 전력기반 구축 - 북미 관계 개선 불투명 	<ul style="list-style-type: none"> - 단기에는 북측 발전기동을 제고 중심 - 중장기에는 신규 발전소 건설 및 계통망 연결, 시베리아 파이프라인 연결
수송망 (△ ⇒ ●)	<ul style="list-style-type: none"> - 단일 수송망 연결 확대(경의선-동해선 연결 관련 자재장비 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수송망 연결 확대를 위한 재원 마련 - 중국과 러시아의 참여 유도(컨소시움)
노동 교육 (△ ⇒ ●)	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 개발에 따른 북측 인력 수요 증가 - 노무관리의 자율성과 신축성 미흡 - 북한 인력에 대한 연구 기반 취약 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장경제 교육과 함께, 기술 중심의 직업 훈련기관 건립(개성공단 내) - 지적 인프라 구축 : 북한 인력의 교육 프로그램 개발과 지원
법·제도 (△ ⇒ ●)	<ul style="list-style-type: none"> - 4대 경협합의서와 개성-금강산 특구법의 하위 세부규정 부분 합의 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유로운 기업 활동(3통) 보장 - 경협 현장의 목소리를 적극 반영
경제특구 (△ ⇒ ●)	<ul style="list-style-type: none"> - 북측의 지대한 관심(착공식 6. 30) - 중소기업의 경쟁적 진출 예상 - 진출 희망 기업들의 자금력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 성공적 시범사업으로 집중 육성(세계·금융상의 혜택 부여와 관료·수익성 확보를 적극 지원) - 산업 구조조정과 동북아 구상 실현 차원에서 접근

주: ()내의 ●는 양호, ▲는 보통, △는 취약을 의미하며, 화살표 방향은 현재의 실태에서 향후 전망의 방향을 의미함

바. 사회복지 영역의 물적 기반 실태

통일과정에서 예상되는 복지수요는 단기적 수요와 중장기적 수요로 나뉜다. 단기적 수요로는 두 가지를 상정할 수 있다. 하나는 통일 직전과 직후 북한에 지속되고 있는 경제난과 함께 북한지역의 기존 경제체제가 혼란을 일으키면서 실업자가 증가하고 주민들의 빈곤이 심각한 수준으로 심화되면서 발생하는 복지수요이다. 다른 하나는 이러한 상황과 더불어 가중되고 있는 남북한 경제력과 소득수준의 격차로 인해 북한주민이 남한지역으로 대규모 이동을 하게 됨으로써 발생할 복지수요이다. 중장기적 수요로는 남북간 이질적 복지체제와 복지재원의 격차를 극복하고 복지에 대한 권리를 동등하게 보장하기 위해서 필요로 하는 복지수요를 예상할 수 있다. 통일한국은 궁극적으로 단일한 통합복지체제를 구축해 나가야 할 것인데, 이는 단기적 복지수요의 원천인 북한주민의 실업과 빈곤문제 그리고 남한 지역으로의 이동문제를 해결하는 데 결정적 역할을 하는 것이기도 하다. 북한지역의 경제력을 강화해 나감과 동시에 복지에 대한 남북주민 간에 동등한 권리가 보장될 때 빈곤과 실업으로 인해 야기되는 지역간 이동문제는 해결될 수 있기 때문이다. 그러나 단기적 복지수요나 중장기적 복지수요를 충족시킬 복지인프라는 아직 체계적으로 준비되어 있지 않다.

〈표 VI-3〉 복지영역 통일인프라 구축을 위한 과제

	단기적 과제	중장기적 과제
과제의 유형	빈곤 및 실업 대책(응급구호)	통합복지체제의 구축
복지수요 발생원인	-북한주민의 빈곤과 실업 증폭 -북한주민의 대규모 인구이동	-남북한간 이질적인 복지체제 -남북한간 복지재원의 격차
과제의 필요성	-초기의 사회적 혼란 방지 -북한 주민에 대한 최소생존 조건 보장	-남북한간 복지이념과 제도의 차이 극복 -복지에 대한 동등한 권리 보장
과제	<ul style="list-style-type: none"> -응급구호 계획의 수립 -응급구호 수요 파악 -재원확보 방안 준비 -응급구호 관련 복지전달체계 준비 	<ul style="list-style-type: none"> -제도적 통합안 수립 -행정적 전달체계 확립 -통합에 필요한 복지비용 조사 -재원 확보 방안 마련
	-체계적인 조사, 연구, 정책제안 등을 준비할 연구기관 및 행정기관의 구성	

〈표 VI-3〉에서 요약해 놓은 것과 같이 단기 과제에 대한 준비상태를 보면, 통합 초기의 혼란가능성에 대한 ‘응급구호 계획’의 수립이 준비되어 있지 않을 뿐만 아니라 ‘응급구호’ 수요의 정도를 파악하는 것도 체계적으로 진행되지 않고 있다. 그리고 이와 관련한 복지전달체계도 아직 갖추어지지 않고 있으며 응급구호에 필요한 복지재원의 확보방안도 공론화되지 않고 있다. ‘응급구호 계획’의 수립을 위해서는 응급구호의 내용에 대한 정확한 파악과 응급구호 계획의 실행기관이 준비되어야 할 것이다. 더불어 북한주민들에 대한 ‘응급구호’의 필요 정도를 설정하기 위해서는 최저생활수준의 규정, 수혜대상계층의 파악, 보조금

지급방식에 대한 사전적 결정 등이 이루어져야 하며, 보조금 지급대상자 파악, 적절한 보조금 전달체계의 확립을 미리 준비·계획해야 한다. 또한 유사시에 북한주민들에 대한 ‘응급구호’를 적절하고도 원활하게 수행하기 위해서는 실행기관을 예비적 형태로 신설하는 등 유관 행정체계의 구축이 필요하다.

중장기적 복지수요를 위한 과제인 통합복지체제 구축 역시 4대 사회보험을 중심으로 계획적으로 준비되어야 할 것이다. 이를 위하여 남북한 사회복지제도의 통합을 준비할 행정기관과 연구기관이 설립될 필요가 있으며, 이 기관들을 통해 제도적 통합절차와 행정적 전달체계의 확립 그리고 통합에 필요한 재원의 조사와 확보방식의 도출 등을 수행하게 해야 할 것이다.

사. 통일비용과 자원조달기반

통일비용에 대한 국외 자원조달기반은 전무한 실정이다. 한반도 에너지 개발기구(KEDO)와 같이 프로젝트 차원에서 사업비의 일정 비율을 관련국들이 부담하는 경우가 있으나 포괄적이고 지속적으로 유지될 수 있는 자원조달기반은 존재하지 않는다. 통일비용에 대한 국내 자원조달기반으로 해석될 수 있는 남북 협력기금은 주로 통일환경 조성비용으로 남북교류 활성화를 위한 경상지출에 사용되고 있다. 현재 진행되고 있는 남북교류·협력에 대한 지원은 사실상 통일비용(통일환경 조성비용)을 지불하고 있는 것이며, 따라서 체계적 계획을 수립하여 중장기적 안목으로 기금을 효율적으로 운용하는 것이 필요하다. 통일환경 조성비용이 적재적소에 효율적으로 사용된다면 통일이후 체제통합비용은 감소할 것이며 체제통합에 따른 사회·경제적 부작용도 줄게 될 것이다.

통일환경 조성비용으로서의 남북협력기금은 사실상 군사적으로 대치중인 남북간의 교류 협력을 위한 기금이라는 점에서 기금의 수요와 공급이 남북관계의 안정성 여부에 큰 영향을 받고 있다. 남북정상회담이나 이산가족상봉행사 등 남북관계가 안정화되면, 다양하고 활발한 대북지원사업으로 인하여 기금에 대한 수요가 증대하고 북한의 군사도발이나 북한의 핵문제 등 남북관계가 긴장되면 남북협력사업이 중지되거나 감소하여 수요가 감소한다. 기금의 공급 역시 원만한 남북관계가 유지되는 경우 국민 정서적으로나 정치적으로 공급재원 마련에 어려움이 없으나, 남북간에 군사적 분쟁이나 핵문제가 대두되면 국민여론이나 정치권이 대북사업에 대한 기금사용을 ‘퍼주기’로 비판하는 경향이 발생하게 된다.

기금은 국가운영과 관련된 정상적이고 일상적인 지출이 아닌 특정한 목적을 가진 사업을 위해 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로 정한 특별한 자금이다. 남북협력기금도 남북교류·협력의 활성화라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 특별히 설치된 자금으로 통상적인 예산과는 달리 탄력적인 운용이 가능하고 기금설치 목적에 벗어나지 않는 한 기금사용에서 융통성을 가지고 있다. 물론 기금사용의 투명성과 효율성이 확보되지 않는다면 기금이 갖는 운용상 탄력성이라는 장점이 경우에 따라 단점으로 작용할 수 있다.

너무 많은 기금을 유지하면 자원배분의 비효율성이 발생하며 또 너무 적게 유지하면 기금의 설치 목적을 달성하지 못하게 되므로, 기금수준의 적정성(optimality)문제가 중요하며 구체적이고 실현가능한 적정 기금수준에 대한 논의가 있어야 한다. 남북관계의 불확실성과 불안정성으로 인하여 적정한 남북협력 기금 수준을 결정하는 데 많은 어려움이 있는 것이 사실이나 통일환경 조성을

위한 지출은 향후에 있을 통일에 따르는 급격한 변화를 피하고 통일비용을 줄이는 역할을 하기 때문에 남북협력기금의 적정수준에 관한 연구가 필수적이다.

통일환경 조성비용의 재원조달기반의 일환으로 금융기관으로부터의 장기차입금을 들 수 있으나 차입을 통한 재원조달은 지급이자 때문에 중장기적으로 재원조달기반에 부담으로 작용할 수 있으며 궁극적으로 차입금과 지급이자는 세수증기를 통하여 변제되어야 하기 때문에 중장기적인 재원조달기반으로 적합하지 못한 것으로 판단된다. 통일비용을 위한 재원조달기반으로 생각할 수 있는 방안들로 통일세 도입, 국공채발행, 남북경제교류협력 참여기업의 통일진흥기금 출연 등을 들 수 있다. 통일세는 일종의 목적세로서 국민적 합의와 정치권의 동의가 있어야 하며 조세저항이 있을 것으로 예상되나 통일이 중장기적으로 남한 경제에도 긍정적인 효과가 있다는 점을 인식시켜 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있다면 편리한 재원조달 방법임에는 틀림없다. 학자에 따라 예산의 일정률(예를 들면 1%)을 통일기금으로 적립하자는 주장도 제기되고 있으나, 이 역시 기금규모의 적정성 문제를 해결하여야 하며 국민적 합의와 정치권의 동의가 요구되는 사항이다. 국공채발행은 궁극적으로 통일비용을 차세대에도 부담시킨다는 측면이 있으며, 발행규모에 따라 단기적으로 이자율의 증가 때문에 국내 경제를 위축시킬 가능성이 있다. 남북간 경제교류의 수익자들로부터 수익의 일부를 기금으로 받는 것도 재원조달의 한 방법이 될 수 있으나 불확실성이 제거되어 남북간 경제교류가 활성화되고 거래규모가 커져 대북사업과 거래로부터 이익이 나는 상황이 아니라면 크게 기대할 바가 못 된다.

2. 실태 조사와 관련된 정책제안

경제분야 통일인프라의 실태와 관련하여 정책적으로 주목해야 할 사안은 세 가지이다. 첫째, 통일과정에서 필요한 통일인프라의 구체적 항목을 주기적으로 점검·보장하는 일이다. 둘째, 통일인프라의 각 항목별 실태를 분석·평가하는 일이다. 셋째, 통일인프라의 적정 수준을 파악·유지하는 일이다. 이러한 세 가지 작업은 성격상 서로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 주기적으로 조정되어야 한다. 실제로 남북관계의 발전과 통일과정의 진전에 따라 이전에 필요하다고 판단되던 인프라가 이미 충족되었거나 다른 이유로 불필요하게 될 수 있으며, 새로운 분야가 필요한 항목으로 대두될 수 있다. 또한 각 항목별 실태를 분석·평가하고 적정 수준을 파악·유지하는 작업은 제한된 예산제약 하에서 통일인프라 구축이 효율적으로 진행되기 위해서 반드시 주기적 이루어져야 한다.

위에서 제시된 세 가지 정책적 과제가 효율적으로 달성되기 위해서는 세 가지 정책적 고려가 필요하다. 첫째, 경제분야 통일인프라를 확정하고 평가하고 점검하는 업무를 담당하는 기관이 필요하다. 구태여 새로운 기관을 설립하지 않더라도, 통일부 내에 경제분야 통일인프라를 포함한 전 분야 통일인프라를 관장하는 부서 또는 팀을 설치하거나 담당관을 임명하여야 한다. 그동안 경제분야 교류협력과 관련하여 남북간에 제도적 장치를 마련하는 문제 못지않게 남한 내 법·제도의 정비와 관련한 요구가 많았다. 더욱이 최근에는 남북관계의 발전에 따라 우리 사회 내부에서 다양한 갈등이 발생하였을 뿐만 남북관계 발전을 막는 제약요인도 등장하고 있다. 이러한 문제들을 체계적으로 조사·정리하고 해결 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 경제분야 통일인프라의 실태 조사·분석·평가를 위한 관련 부처간 협조체계를 구축하여야 한다. 현재 통일과 관련한 업무는 대부분 통일부에서 담당하고 있지만, 남북관계가 발전하고 통일과정이 진척될수록 각 사안별로 다양한 부처들이 개입되지 않을 수 없다. 이미 경수로건설지원사업이나 개성공단개발사업에 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부 등이 업무추진을 위해 공동으로 협의하지 않을 수 없었다. 경제분야 통일인프라 구축과 관련해서 일차적으로는 통일부가 주축이 되고, 관련 부처들이 공동으로 조사·분석·평가에 참여할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 초기에는 통일부가 간사역할을 하는 부서가 되어 네트워크 형식으로 협력을 이루면서, 통일과정에 본격적으로 접어들면 독자적인 기관 또는 기구를 만들어야 할 것이다.

셋째, 경제분야 통일인프라의 적정 수요를 측정하고 공급 방안을 제시하기 위한 남북간 협력방안을 강구하여야 한다. 남북 교류협력의 확대·심화와 통일과정의 진전은 남북 모두에 변화를 가져온다. 통일인프라는 남한 사회의 변화에만 대응하기 위한 것이 아니라, 남북관계 변화 자체에 그리고 북한의 변화에 대응하기 위한 것이다. 특히 현재 남북간 경제력 격차와 북한 경제의 현황을 고려할 때, 통일인프라의 대부분은 북한 경제의 개혁·개방 및 안정·성장을 지원하기 위한 것이거나 남북 경제력 격차 해소와 체제 통합을 위한 것이다. 이런 점에서 경제분야 통일인프라의 적정 수요와 공급 방안을 현실성 있게 제시하기 위해서는 북한 경제의 실상을 파악하지 않을 수 없다. 바로 이 점에서 남북간 정보교류와 실태조사를 위한 협력이 반드시 필요하다.

이상과 같은 세 가지 정책적 고려와 함께 현 단계부터 경제분야 통일인프라 구축을 위해 서둘러야 될 과제가 두 가지 존재한다. 첫째, 경제분야 통일인

프라와 관련한 조사·분석 작업을 체계화하여 조사·분석 결과를 자료화해야 한다. 자료화된 결과는 관련 부처들과 전문가들 사이에 공유되어야 하며, 상황의 변화에 따라 주기적으로 갱신되어야만 할 것이다. 둘째, 경제분야 통일인프라를 조사·분석할 전문가를 양성해야 한다. 전문가에 의해 경제분야 통일인프라가 주기적으로 조사·분석·갱신될 때 발전하는 남북관계와 통일과정에 알맞은 통일정책이 수립될 수 있을 것이다. 이러한 두 가지 과제는 현 단계에서 모두 통일부의 몫이라고 하겠다.

[별 첨]

<출시 특별한 주의가 필요한 이중용도 품목>

품 목	품 목
<ul style="list-style-type: none"> ○ 중수소화합물 또는 중수소혼합물 ○ 인조흑연 ○ 주파수 변환기 또는 그의 부품 ○ 니켈, 니켈합금, 니켈화합물 또는 니켈혼합물의 분말, 이들을 이용하여 제조한 다공질 금속 ○ 인장 스판나가공기 또는 그의 부품 ○ 공작기계(밀링머신 터닝머신 연삭기) ○ 상기 공작기계 이외의 장치로서 다음의 것 <ol style="list-style-type: none"> 1. 수치제어를 작동할 수 있는 공작기계 2. 측정장치(공작기계로서 측정장치로 사용할 수 있는 것을 포함한다.) ○ 유도로, 이크爐 또는 플라즈마 또는 전자빔을 이용한 용해로 또는 이들의 부속장치 ○ 이소스테틱 프레스 또는 그의 부품 또는 제어장치 ○ 로봇 또는 그의 부품 또는 이들의 제어장치 ○ 진동시험장치 또는 그의 부품 ○ 알루미늄 합금 또는 티탄합금 ○ 탄소섬유, 아라미드섬유 또는 유리섬유 사용한 성형품 ○ 마레이징강 ○ 복합재료 또는 그의 성형품 ○ 텅스텐, 텅스텐합금 또는 텅스텐 화합물의 분말 또는 1차제품 또는 텅스텐 혼합물의 분말 ○ 몰리브덴, 몰리브덴합금, 몰리브덴화합물 또는 몰리브덴혼합물의 분말 ○ 베릴륨합금의 원금속 또는 부스러기 또는 이들의 반제품 또는 1차제품 ○ 알파선원에 사용되는 물질 또는 그의 원료로 하는 물질 ○ 봉소 10 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 칼슘, 칼슘합금, 칼슘화합물 또는 칼슘혼합물 ○ 마그네슘, 마그네슘합금, 마그네슘화합물 또는 마그네슘혼합물 ○ 도가니 ○ 하프늄합금의 원금속 또는 부스러기 또는 하프늄화합물 또는 이들의 반제품 또는 1차제품 ○ 지르코늄 또는 지르코늄합금의 원금속 또는 부스러기 또는 지르코늄화합물 또는 이들의 반제품 또는 1차 제품 ○ 불소제조용 전해조 ○ 가스원심분리기의 로터의 제조장치의 부품 ○ 원심력식 균형 시험기 ○ 펄라멘트 와인딩장치 또는 그의 부품 또는 제어장치 ○ 가스레이저 발진기, 고체레이저 발진기 또는 색소레이저 발진기 ○ 질량분석계 또는 이온원 ○ 압력계 ○ 솔레노이드 코일형 초전도전자석 ○ 직류전원장치 ○ 전자기속기 또는 이를 이용한 장치 또는 플래시 방전형의 X선 장치 ○ 발사체를 이용하는 충격시험기 ○ 기계식 또는 전자식 스트리크 카메라 또는 프래밍 카메라 또는 이들의 부품 ○ 유체의 속도를 측정하기 위한 간섭계, 망간을 사용한 압력 측정기 또는 수정압전형 압력센서를 사용한 압력변환기 ○ 3개 이상의 전극을 갖는 냉음극관 ○ 트리거 스프링 간격 ○ 스위칭 작동기능을 갖는 조립품

품 목	품 목
<ul style="list-style-type: none"> ○ 펄스용 콘덴서 또는 펄스 발생기 ○ 크세논 선광램프의 발광 장치 ○ 오실로스코프 또는 파형 기억장치 또는 이들의 부품 ○ 광전자 증배관 ○ 원격조작의 자동조정 장치 ○ 방사선을 차폐하도록 설계한 비디오 카메라 또는 그의 렌즈 ○ 방사선에 의한 영향을 방지하도록 설계한 비디오 카메라 또는 그의 렌즈 ○ 삼중수소화합물 또는 삼중수소흡합물 ○ 삼중수소의 제조, 회수 또는 저장에 사용하는 장치 ○ 헬륨3 ○ 반응기 ○ 밀폐식 저장용기 ○ 열교환기 또는 응축기 ○ 증류탑 또는 그의 부품 또는 흡수탑 ○ 충전용 기계 ○ 교반기 ○ 밸브 ○ 다중관 ○ 펌프 ○ 소각장치 ○ 물리적인 봉입에 사용하는 장치 ○ 발효조 ○ 원심분리기 ○ 횡단흐름 여과장치 ○ 동결건조기 ○ 입자상물질의 흡입 시험용 장치 ○ 로켓 제조용 장치 또는 공구, 시험장치 또는 이들의 부품 ○ 다단 로켓의 각단 재돌입기 또는 그의 부품, 유도장치 또는 추진력의 방향을 제어하는 장치 또는 이들의 제조용 장치 또는 공구, 시험장치 또는 이들의 부품 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진장치로서 다음에 언급한 것 또는 그의 부품, 모터케이스의 라이닝 또는 단열재 또는 다단 로켓의 절리장치 또는 이들의 제조용 장치 또는 공구, 시험장치 또는 이들의 부품 <ol style="list-style-type: none"> 1. 로켓 추진장치 2. 터보 제트엔진, 터보 팬 엔진, 램 제트 엔진, 스크램제트 엔진, 펄스 제트엔진 또는 복합사이클엔진 ○ 추진약품 또는 그의 원료로 된 물질 ○ 화물제조용 장치 또는 공구 또는 시험장치 또는 이들의 부품 ○ 연속식 또는 배치식 혼합기(분립체용의 것에 한한다) 또는 그의 부품 ○ 복합재료 제조장치 또는 그의 부품 또는 부속품 ○ 노즐로서, 원료가스의 열분해에 의해 생성한 물질을 기체에 정착시키기 위한 것 ○ 장치로서, 다음에 언급한 것 또는 그의 부품 또는 이들의 제조장치 또는 공구, 시험장치, 교정장치, 센터링 장치 또는 이들의 부품 <ol style="list-style-type: none"> 1. 가속도계 2. 자이로스코프 3. 1 또는 2에 언급한 물품을 사용한 장치 4. 항법장치 ○ 비행제어장치 또는 자세제어장치 또는 이들의 시험장치, 교정장치 또는 센터링장치 ○ 항공전자장치 ○ 중력계 또는 중력구배계 ○ 로켓의 발사대 또는 지상지원 장치 ○ 추적장치 ○ 전자계산기 ○ 아날로그 디지털 변환기 ○ 풍동, 연소시험장치, 환경시험장치 또는 무향실 ○ 음파, 전파, 또는 광반사 또는 방사를 감소시키는 재료 또는 이들의 시험장치 ○ 집적회로 ○ 탐지장치 또는 레이더

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강정모 「북한의 산업 및 무역구조」. 경희대학교 아시아-태평양지역연구소, 1995.
- 김연명. “DJ정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서?” www.jinbo.net. 2001.
- 김연철·박순성(편). 「북한 경제개혁연구」. 이연학술총서2-북한연구시리즈, 2002.
- 김연철·신지호·동용승. 「남북경협 가이드라인」. 삼성경제연구소, 2001.
- 김영윤. 「사회적 시장경제질서의 구동독지역 적용에 관한연구」. 연구총서 99-07. 통일연구원, 1999.
- 김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구: 한국 통일외교에 대한 시사점 모색」. 민족통일연구원, 1995.
- 동용승. “북한의 외국투자유치 관련법제의 현황과 활용 방안.” 「남북교류협력 법제 논문자료집」. 통일원, 1996.
- _____. “남북한간 투자 10년 평가와 과제.” 조명철 편. 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 대외경제정책연구원, 2001.
- 박순성. “전환기의 북한경제와 남북 경제관계.” 김연철·박순성(편). 「북한 경제개혁연구」. 이연학술총서2-북한연구시리즈, 2002.
- _____. “남북한 경제와 남북한 경제관계 - 상황, 구상, 전망.” 「사회경제평론」 17호. 한국사회경제학회, 2001.
- _____. 「통일한국의 사회복지정책」. 민족통일연구원, 1994.

- 박용주. “북한 경제 체제 전환 예상모형과 주요 과제.” 「북한 조사 연구」. 통일 정책연구소, 1999.
- 박진·이유수. 「남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향」. 한국개발연구원, 1994.
- 서동만. 「정상회담 이후 북한의 대내외 정책방향」. LG 경제연구원, 2000.
- 손광락. “북한재정제도의 문제점과 개혁전망.” 「북한 경제제도의 문제점과 개혁 전망」. 민족통일연구원, 1996.
- 신동천·이영선. “대북 투자와 북한경제.” 「경제학연구」, 제 44집 제 3호, 1997.
- 신동천·윤덕룡·정영주. 「경제협력과 통일비용 -동서독과 남북한의 비교분석-」. 삼성경제연구소, 1998.
- 신용도·이상목·조성일. 「북한 경제체제전환 분석」. 소하, 2002.
- 안병민·손지언. 「남북한간 인적·물적 수송의 활성화를 위한 교통부문의 법적·제도적 정비방안-육상교통을 중심으로」. 교통개발연구원, 2001.
- 오승렬. “북한경제제도의 한계와 개혁방향”. 「북한 경제제도의 문제점과 개혁전망」. 민족통일연구원, 1996.
- 오정수·정연택. 「사회주의 체제전환과 사회정책」. 집문당, 1999.
- 유종권. “남북한 경제통합과 북한 금융제도의 개혁.” 「북한 경제제도의 문제점과 개혁전망」. 민족통일연구원, 1996. 10. 30.
- 이영선. “남북한 경제의 보완성과 경쟁상: 남북한 경제교류에 주는 시사점”. 「제15회 한국동북아경제학회 학술대회 발표논문집」. 1996.
- 이영선·신동천. “남북교류의 경제 및 교역여건” 이영선·유한수(편). 「북한진출 기업전략」. 오름, 1997.

- 이종석. “남북한의 비거대성 경제관계 10년 평가와 과제”, 조명철 편 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 대외경제정책연구원, 2001.
- 이철수. 「북한사회복지-민복지의 북한」. 청목출판사, 2003.
- 이태정. “개성경제특구개발의 타당성과 문제점.” 「통일과 국토」, 가을, 2000, pp. 14-28.
- _____. “남북경제교류 또는 통합이 산업의 지역분포에 미치는 영향: 이론적 분석.” 「통일연구」, 1999.
- 임강택. 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」. 민족통일연구원, 1998.
- 전홍택. 「전환기에 선 북한경제」. 한국개발연구원, 1995.
- 전홍택·오강수. 「북한의 외국인투자제도와 대북 투자추진방안」. 한국개발연구원, 1995.
- 전홍택·이영선 편. 「한반도통일시의 경제통합전략」. 한국개발연구원, 1997.
- 정형근. “동독 국유 재산 사유화 정책의 남북 통일에의 적용가능성 검토” 「북한 조사 연구」. 통일 정책 연구소, 1999.
- _____. “북한경제의 체제전환과 사유화.” 「경상논총」, 1998. 6, pp. 195-230.
- _____. “남북한 동시발전을 위한 경제협력 모델” 김연철, 박순성(편). 「북한 경제개혁연구」. 아연학술총서2-북한연구시리즈1, 2002.
- 조명철. “남북한간 교역 10년 평가와 과제.” 조명철 편 「북한의 대외경제정책 10년: 평가와 과제」. 대외경제정책연구원, 2001.
- 조명철 편. 「북한의 대외경제정책 10년 : 평가와 과제」. 대외경제정책연구원, 2001.12
- 조선민주주의인민공화국 대외협력추진위원회. 「도서<<조선민주주의인민공화

- 국 라진-선봉자유경제무역지대 관계법규>>에 넣을 법과 규정의 차례, 1996.4 현재)」. 1996. 조선민주주의인민공화국 대외협력추진위원회. 「항금의 삼각주 라진-선봉 법규집 (1) - (5)」. 1995.
- 조은석 외. 「남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구」. 통일연구원, 2000.
- 최수영. “북한의 외자유치 추진현황과 전망.” 「통일연구논총」, 제2권 1호, 민족통일연구원, 1993.
- 최종고 「북한법」. 박영사, 1996.
- 최준혜. “남북한 경제교류를 통한 한반도 평화체제 모색.” 「2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집」. 제2권, 통일부, 2002.
- 통계청. 「남북한 경제사회상 비교」. 2000.
- _____. 「남북한 경제사회상 비교」. 1995.
- _____. 「북한개요」. 각 년도
- 통일부. 「북한개요 2000」. 1999.12.
- _____. 「통일백서」. 2000,2001,2002
- _____. 「월간남북교류동향」. 각월호
- _____. 「대북화해협력정책 추진과 최근 북한의 변화」. 2002.10.
- _____. 「남북경협사례집1-4」. 1995.
- 통일원. 「동서독 교류협력 사례집」. 통일원, 1994.
- 한겨레신문사 경남대극동문제연구소. 「남북경협 사례집」, 2000.3.
- 한국개발연구원. 「KDI북한경제리뷰」. 각월호
- _____. 「KDI북한경제리뷰」. 제4권 제9호-제11호, 2002.

- 한국개발연구원 북한경제팀. 「KDI 북한경제리뷰」, 제2권 11호, 2000.
- 한국관광공사. 「2002하반기 북한관광동향」. 2002.12.
- 한국산업연구원. “남북한 관광협력의 추진 방향.” 「실물경제」, 1998. 7.22.
- 한국토지공사. 「통일과 국토」. 각호
- 한국은행. “북한 GNP 추정결과.” 한국은행 공보자료, 각 년도
- _____. 「1995년 산업연관표」. 1998. 현대경제연구원, 「통일경제」, 각호
- 홍훈. “남북한 경제위기의 비교 연구를 위한 시론.” 「통일연구」, 제3권 제1호
연세대학교 통일연구원, 1999.
- 황의각. 「북한 경제론: 남북한 경제의 현황과 비교」. 나남, 1993.
- _____. “북한의 공업구조와 특성.” 북한경제 FORUM 「북한경제논총」, 1995,
pp. 1-60.

<국외 문헌>

- Engelhardt, W.W. *Moeglichkeit einer Wissenschaften von der Sozialpolitik*
Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft, 1973 Heft 3
- Deutscher Bundestag, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in*
den neuen Bundeslaendern Drucksache 12/6854, 1994.
- Rawls, J. *A Theory of Justice* The Belknap Press of Harvard University
Press, 1971.
- Weidenfeld, W., K-R. Korte (Hg.). *Handbuch zur deutschen Einheit. Bundes*
Zentrale fuer Politische Bildung. Bonn, 1993.
- Schmidtchen, G. *Wie weit ist der Weg nach Deutschland?* Leske & Budrich.

Opladen, 1997.

Albert, M. *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris, Seuil, (김이랑 옮김. 「자본주의 대 자본주의」. 소학사, 1993), 1991.

Berger, S. and Dore, R. (eds.) *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

Buch, M. Claudia, Ralph P. Heinrich *Financing the Transition- Risks and Benefits of Integrating int the International Capital Market. Kiel Working Paper No.818*. The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1997.

DIW, IfW, IWH. *Gesamtwirtschaftliche und ubntnehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*. Nr.1-Nr.18. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1990-2002.

Esping-Andersen. G., *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

_____, *The three world of Welfare Capitalism*. Princeton Univ. Press, 1990.

_____, *Welfare States in Transition*, Sage Publications, 1996.

Falk, Martin, Marin Raiser, Holger Brauer. *Making Sense of J-Curve: apital Utilization, Output, and Total Factor Productivity in Polish Industry 1990-1993. Kiel Working Paper No. 723*, Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1996.

- Foders, Federico. *A Note on Economic Growth and Human Capital in Eastern Europe*. Kiel Working Paper No. 864, Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1998.
- Gerling, Katja, Klaus-Dieter Schmidt. *Restructuring and Competitiveness in the Transition Process: Evidences from an Eastern German Firm Panel*. Kiel Working Paper No.791, The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1997.
- Gregory, Paul R. Robert C. Stuart. *Comparative Economic Systems*. second edition. Houghton Mifflin Company, Boston, 1985.
- Heitger, Bernhard. *Minimum Wages and Employment: The Case of German Unification*. Kiel Working Paper No.1045, The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 2001.
- Jung, Won-Joon, *North Korea-EU Trade Relations and Prospects* (in Korean). DPRK Newsletter, February, Seoul: Korean Trade Association, 2000.
- Lee, Young-Sun “Economic Integration of the Korean Peninsula: A Scenario Approach to the Cost of Unification.” in Sung Yeung Kwack(eds.). *The Korean Economy at a Crossroad*. Praeger, Westport, Connecticut, 1994.
- Ludwig, U, R. Stäglin and C. Stahmer. *Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung*. Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung, Duncker & Humblot,

Berlin, 1996.

Murrell, Peter. *The Nature of Socialist Economies: Lessons from Eastern European Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Naujoks, P., K.-D. Schmidt. "Foreign Direct Investment and Trade in Transition Countries: Tracing Links." *Kiel Working Paper No.667*, Kiel Institute of World Economics, 1995.

Noland, Marcus, "Some Unpleasant Arithmetic Concerning Unification". *IIE Working Paper 96-13*, 1996.

_____, "The Cost and Benefits of Korean Unification". *IIE Working Paper 98-1*, 1998.

_____, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*, Institute for International Economics, 2000.

_____, *Economic Integration of the Korean Peninsula* Special Report 10, Institute for International Economics, 1998.

Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Li-Gang Liu. "The Economics of Korean Unification." *IIE Working Paper 97-5*, Published in *Journal of Public Reform*, 1999.

Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. "Famine in North Korea : Causes and Cures", *IIE Working Paper 99-2*, 1999.

Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang., "Modeling Korean Unification", *IIE Working Paper 99-7*, 1999.

Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang., "Rigorous Speculation:

- The Collapse and Revival of the North Korean Economy," IIE Working Paper 99-1, 1999.
- Noland, Marcus, S. Robinson and M. Scatasta, "Modeling Economic Reforms in North Korea", Working Paper Series 96-10, Institute for International Economics, 1996.
- Rubinstein, Alvin Z. "Russias Relations with North Korea." in Stephen J. Blank and Alvin Z. Rubinstein (eds) *Imperial Decline: Russias changing role in Asia*. Durham and London: Duke University Press, 1997.
- Schmidt, Klaus-Dieter. "German Unification: A Progress Report". *Kiel Working Paper* No.722. The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1996.
- Soltwedel, Rüdiger, "The Threat of Migration-Can it Be Contained? Lesson for Korea from German Unification?", *Kiel Working Paper* No.898, The Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1998.
- Streeck, W. "German Capitalism: Does it Exit? Can it Survive?." *New Political Economy*, Vol. 2, No. 2., 1997.