

학술회의 총서 05-01

북한 경제의 변화와 국제협력

개원 기념 학술회의 발표논문집
2005년 4월 7일(목) 13:30 ~ 18:00

통 일 연 구 원

학술회의 총서 2005-01

북한 경제의 변화와 국제협력

개원 기념 학술회의 발표논문집
2005년 4월 7일(목) 13:30~18:00

통일연구원

북한 경제의 변화와 국제협력

인 쇄 2005년 5월

발 행 2005년 5월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2005

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

북한 경제의 변화와 국제협력: 개원 기념 학술회의 발표논문집 /
통일연구원 [편]. — 서울 : 통일연구원, 2005
p. ; cm. — (학술회의 총서 ; 05-01)

일시 : 2005년 4월 7일(목) 13:30~18:00

ISBN 89-8479-294-2 93340

320.911-KDC4
330.95193-DDC21

CIP2005000935

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

행사 일정

- 13:00~13:30** 등록
- 13:30~13:40** 개회식
개회사 : 박 영 규 (통일연구원 원장)
축 사 : 최 송 화 (인문사회연구회 이사장)
- 13:40~15:40** 제1회의 <북한 경제의 변화와 남북경협>
사 회 : 이 상 만 (중앙대)
발 표 : 「7·1 조치 이후 북한 경제의 변화」
최 수 영 (통일연구원)
「남북경제교류협력 15년의 평가와 전망」
김 영 윤 (통일연구원)
토 론 : 양 문 수 (북한대학원대학교)
홍 순 직 (현대경제연구원)
- 15:40~16:00** 휴 식
- 16:00~18:00** 제2회의 <북한 경제 발전을 위한 국제협력>
사 회 : 유 장 희 (이화여대)
발 표 : 「동북아 국제협력과 북한의 경제발전」
임 강 택 (통일연구원)
「북한 경제 발전을 위한 국제기구의 역할」
윤 덕 룡 (대외경제정책연구원)
토 론 : 배 종 렬 (한국수출입은행)
이 영 훈 (한국은행)
- 18:00~20:00** 만찬

목 차

개 회 사 1

축 사 3

제1회의 <북한 경제의 변화와 남북경협>

「7·1 조치 이후 북한 경제의 변화」..... 7

최 수 영 (통일연구원)

「남북경제교류협력 15년(1989~2004)의 평가와 전망」..... 39

김 영 윤 (통일연구원)

■ 제1회의 토론..... 81

양문수 · 홍순직

제2회의 <북한 경제 발전을 위한 국제협력>

「동북아 국제협력과 북한의 경제발전」..... 95

임 강 택 (통일연구원)

「북한 경제 발전을 위한 국제기구의 역할」..... 137

윤 덕 룡 (대외경제정책연구원)

■ 제2회의 토론..... 173

배종렬 · 이영훈

개 회 사

존경하는 최송화 인문사회연구회 이사장님, 발표, 토론, 사회를 맡아 주신 전문가 선생님, 내빈 여러분 안녕하십니까? 공사다망하신 가운데도 통일연구원이 개원 14주년을 맞아 개최하는 학술회의를 빛내주시기 위해 원근 각처에서 왕림해 주신 여러분들께 깊은 감사를 드립니다. 특히 축사를 해주시기 위해 오신 최송화 인문사회연구회 이사장님께도 감사를 드립니다.

1991년 연구원이 창설된 이래 14년동안 남북관계는 물론 한반도를 둘러싼 국제정세도 급격히 변했습니다. 특히 2000년 남북 정상회담 이후 경제 분야를 비롯해 다방면에서 남북간 교류협력이 대폭 확대되었습니다.

그러나 남북간 교류협력의 증대에도 불구하고 북한 경제가 획기적으로 개선되지 않음으로써 한반도 평화·변영이 위협받고 있는 것도 사실입니다. 비록 북한이 2002년 7·1경제관리 개선 조치를 통해 경제난 해결에 매진하고는 있습니다만 내부자원의 고갈과 북한 체제 자체의 경직성으로 인해 이렇다할 성과를 내지 못하고 있습니다.

오늘날 한반도를 불안정하게 만드는 여러 요인 중의 하나가 북한 경제난인 것은 주지의 사실입니다. 경제난으로 인해 탈북자가 증가하고 있

고, 북한조기붕괴론까지 등장하고 있는 실정입니다. 따라서 북한 경제난이 해결되지 않고는 진정한 의미에서의 한반도 평화·번영은 달성되기 힘든 일이라고 생각합니다.

개원 14주년을 맞아 통일연구원은 <북한경제의 변화와 국제협력>이라는 주제로 북한경제의 현 주소를 파악하고 북한경제의 변화·발전을 위해서는 어떠한 국제협력이 필요한가를 논의하기 위한 학술회의를 마련하였습니다.

금번 학술회의를 통해 연구원이 적실성있는 대북 정책을 수립하는 데 도움이 되는 훌륭한 아이디어들이 많이 도출되기를 바라고, 참석자 여러분들의 허심탄회한 토론도 기대합니다. 다시 한번 발표자, 토론자, 사회자 여러분들과 방청객 여러분들에게 심심한 감사를 드리면서 개회사에 가름하고자 합니다. 감사합니다.

2005년 4월 7일

통일연구원장 박 영 규

축 사

존경하는 박영규 통일연구원장님, 발표와 토론, 사회를 맡아주신 통일·북한 전문가 여러분, 그리고 바쁘신 가운데서도 통일연구원 개원 14주년 기념 학술회의에 참석해주신 내외 귀빈 여러분, 진심으로 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

통일연구원은 1991년 설립된 이후 오늘에 이르기까지 급변하는 정세 속에서 통일·북한문제에 대한 심도있는 연구와 정책대안을 제시함으로써 통일·북한 연구의 중추적 역할을 수행하는 국책 연구기관으로 성장하였습니다.

지난 14년동안 통일연구원은 북한 기초연구는 물론 통일정책, 주변환경, 북한인권문제 등 다양한 방면에서 약 700여건의 연구보고서를 생산하였습니다. 이를 통해 통일연구원은 통일·북한문제 연구에 관한 한 자타가 공인하는 세계적인 연구기관으로 성장하였습니다.

이러한 성과는 지난 14년간 역대 원장님들의 헌신적 기여와 연구위원들의 멸사봉공 불철주야 흘린 땀과 노력의 댓가이며, 아울러 이름없이 뒤에서 묵묵히 봉사한 연구지원 인력들의 정성의 결정체라고 생각합니다. 특히 지난 1년 동안 통일연구원은 그 어느 때보다도 가장 활발한 활동을 벌였습니다. 이는 출범기부터 통일연구원에 재직하면서 통일연구

원 발전에 기여한 많은 경험을 갖춘 후 원장으로 취임하신 박영규 원장님의 열정적이고 뛰어난 경륜의 리더십과 연구원 성원들의 전폭적이고 단합된 협조가 어우러져 만들어낸 결과라고 생각합니다. 이 자리를 빌어 인문사회연구회 이사장으로서 다시 한번 통일연구원의 성취를 축하합니다.

최근 남북관계는 북한 핵문제라는 제약 조건 속에서 답보를 거듭하고 있습니다만, 그럼에도 불구하고 남북간의 교류·협력이라는 큰 틀의 기조는 간단없이 지속되어 오고 있습니다. 철도 및 도로개설, 개성공단 건설, 금강산 관광 등의 경협사업들이 그를 대표적으로 말해 주고 있습니다.

이번 학술회의는 <북한 경제의 변화와 국제협력>이라는 대주제 아래 지난 15년간의 남북경협을 평가하고, 향후 북한 경제는 어떻게 변해 나갈 것이며, 그리고 어떻게 변해야 동북아 평화변영에 기여하게 될 것인가, 그리고 이를 위해서 주변국들은 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대한 종합적인 청사진을 제시할 것으로 기대합니다.

통일연구원은 북한·통일연구의 허브 역할과 한반도문제 국제네트워크의 중심이 되기 위해 노력하면서, 조국의 평화통일을 위한 평화정착 기

반조성과 국민적 합의 기반 확대를 위한 주도적 역할을 목표로 삼고 있는 것으로 알고 있습니다. 아무쪼록 앞서 제시된 개원 14주년 기념 학술회의의 목적이 잘 달성되어 연구원이 설정한 목표달성의 도약대가 되기를 기대합니다.

다시 한번 통일연구원의 개원 14주년을 축하드리고, 연구원 가족 모두의 행운과 건강을 기원합니다. 아울러 오늘 학술회의에 참석하신 모든 분들에게 감사를 드리고 앞으로도 연구원이 잘 성장할 수 있도록 격려와 편달을 아낌없이 보내주시기를 부탁드립니다. 축사를 마치겠습니다. 감사합니다.

2005년 4월 7일

인문사회연구회 이사장 최 송 화

7·1조치 이후 북한 경제의 변화

최수영 통일연구원 선임연구위원

KINU

I. 머리말

북한은 2002년 7월 1일부터 「경제관리개선조치」(이하 7·1조치)를 시행하고 있다. 이 조치를 통해 북한은 물가와 생활비(임금)를 대폭적 인상하였다. 국정가격은 평균 25배, 생활비는 평균 18배 인상하였고 환율은 70배 정도 상향 조정하였다. 또한 기업의 경영자율권 확대, 물질적 인센티브 강화, 배급제의 실질적 폐지 등을 단행하였다. 7·1조치를 통해 북한은 분배에서의 평균주의를 타파하고 생산성을 제고하고자 하였으며, 동시에 국가 재정 부담을 줄여나가고자 하였다.

7·1조치 이후에도 북한은 계속해서 추가적인 경제개선 조치를 내놓고 있다. 2002년 하반기에는 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구 등을 특구로 지정해 개방지역을 확대하였다. 2003년에는 농민시장을 종합시장으로 개편하였고, 국영상점 경영권을 기관·기업소에 이양하였다. 식당 등 서비스업에 대한 개인영업을 허용하는 등 상업부문에서의 개혁 조치도 있었다. 2004년부터는 농업부문에서 가족단위 영농과 공업부문에서 일종의 기업개혁 조치를 시범적으로 실시하고 있다.

북한은 7·1조치 이전에 이미 경제관리에서의 변화를 모색하면서 신사고·실리 등 개혁 논리를 개발·강조해 왔다. 2001년 1월 신사고(新思考)를 제기한 데 이어 종자론·신자력갱생론·단번도약론 등을 내놓으면서 이를 보다 구체화해 나갔다. 10월에 김정일은 7·1조치의 모체라 할 수 있는 「경제관리개선 방침」을 하달하였다. 이 방침에서 경제개혁의 기본원칙은 ‘사회주의원칙을 고수하면서 최대실리를 획득’하는 것이라 밝히고 있다. 이 방침의 주요 내용은 계획 분권화, 사회주의물자교류시장 운용, 수익위주 기업평가, 실적주의 분배, 과학기술과 생산결합, 가격·임금 재조정, 불합리한 사회보장 정리 등이다.

이와 같이 북한이 7·1조치를 실시한 이후 추가적인 경제 조치들을 도입하고 있는 것은 무엇보다도 경제난 타개를 위한 변화가 불가피하다는 인식이 팽배했기 때문인 것으로 보인다. 북한은 비공식경제(암시장)의 확

산과 공식경제의 붕괴에 따른 각종 사회일탈행위의 증가, 평균주의 분배의 부작용과 인센티브제도의 미비 등으로 인한 생산성 하락, 경제난에 따른 국가재정의 고갈로 배급제 실시의 한계에 봉착해 있었다.

이 글은 북한의 7·1조치 및 이후 경제개선 조치들을 생산, 유통, 분배의 측면에서 살펴보고 있다. 제2장 생산측면에서의 변화는 계획지표의 분권화, 기업의 경영자율권 확대, 집단영농의 비효율성 개선을 다루고 있다. 제3장 유통측면에서의 변화는 시장유통체계의 도입, 시장 및 유통구조의 전환, 개인상업의 진전을 담고 있다. 제4장 분배측면에서의 변화는 배급제의 실질적 폐지, 노동보수의 인센티브화, 실적분배원칙의 확대에 대해 언급하고 있다. 마지막 장에서는 북한의 7·1조치 및 이후 경제 변화의 성과와 부작용을 지적하고 있다.

II. 생산측면에서의 변화

1. 계획지표의 분권화

북한은 2002년 7·1조치에 따라 중앙계획 대상을 중요지표(공업 총생산액·건설투자, 전력·철강 생산량 등)로 축소하고 세부계획의 수립권한을 지방과 기업에 위임하였다. 기업에 대해서는 계획초과 생산품 및 자체 자재조달 생산품 등의 시장판매를 허용하면서 채산성 증대를 도모하고 있다. 2004년에 들어와서 기업운영에 융통성을 부여하기 위해 국가계획위원회는 전략지표·중요지표만 ‘현물 계획’으로 하달하고 나머지는 ‘금액 계획’으로 하달하고 있다. ‘사회주의물자교류시장’에서의 자재 거래에 대해 기업간 직접 거래를 허용함으로써 기업의 원자재 구입 여건을 개선토록 하였다.

7·1조치 착수에 앞서 2001년 10월 3일 김정일 국방위원장은 경제부문 담당자에게 경제개혁의 기본방침인 「경제관리개선방침」을 하달한 바 있다. 경제개혁 ‘강화’(講話)라고 알려진 이 문건에는 “생산·경영활동을 작

은 것까지 모두 중앙에서 계획해서는 안된다. 지방 공업사업도 계획에 맞춰 생산·공급하는 것을 기본으로 하되 보충적으로 사회주의물자교류시장을 조직·운용하는 것이 필요하다”는 내용이 포함되어 있다.¹ 7·1조치를 통해 지방과 하부기관으로의 권한 이양을 명확히 지시하고 있는 것이다.

지난 시기 북한은 세세한 부분에 이르기까지 거의 모든 계획지표를 중앙계획기관이 선정하여 하위 단위들에 시달해 왔다. 그러나 7·1조치에 의하여 첫째, 국가적 차원에서 전략적 의의를 가지는 주요지표를 내놓고 그 밖의 지표들은 하위(지방과 기업) 단위들에 분담하기로 하였다. 둘째, 세부지표, 규격별 및 재질별 지표들은 해당 기관과 기업에서, 지역적 의의를 가지는 지표들은 부문과 소속에 관계없이 매개 지방에서 계획화하기로 하였다고 한다. 즉, 계획 수립과 단위사업소의 경영관리에서 분권화를 확대하고자 한 것이다.²

이와 같이 중앙계획을 축소하고 현실에 맞게 계획체계를 완화하는 것을 정당화하기 위해 북한은 경제난 때문에 그런 것이 아니라 경제가 발전하였기 때문이라고 설명하고 있다. “공장·기업소들의 수가 많아지고 그들 사이의 생산소비적 련계가 복잡하고 다양해진 조건에서 모든 단위의 구체적인 생산지도를 국가가 계획지도권에 다 포함시킬 수 없으며, 또 그렇게 할 필요도 없는 것이다. 이로부터 국가의 통일적인 계획적 지도를 중요한 대상, 중요한 지표들의 수행에 집중시키고 공장·기업소들이 국가계획에 따라 책임적으로, 창발적으로 경영활동을 해나가게 하는 것이 필요하다”는 것이다.³

1965년 이래 북한의 국가 경제계획 수립 권한은 국가계획위원회에 집중되어 있었으나 7·1조치에 따라 국가계획위원회는 전략적·국가적인 중

¹ 교도통신은 지금까지 ‘강화’의 내용이 단편적으로 알려진 바 있으나 문건의 전모가 공개되기는 처음이라고 전하고 있다. 『교도통신』 (2004.6.27).

² 여기에 제시된 ‘분권화’는 1990년대 들어 추진되어 온 내부 경제개선조치의 내용과 차이가 없다. 다만 7·1조치와 맞물려 다시 강조되고 있다고 할 수 있다.

³ 김명철, “전반적 생산에 대한 계획적 지도를 집단주의적 원칙에 맞게 보장하기 위한 중요문제,” 『경제연구』 (2002.2), p. 15.

요사업의 계획만을 수립하고 세부사업은 해당 기관, 기업소, 지방행정단 위 등이 수립토록 변경했다. 특히 7·1조치를 계기로 부실 연합기업소를 대폭 해체하고 개별 기업에 완전 독립채산제를 시행함으로써 북한의 기업관리체계는 연합기업소 설치 이전 상태로 되돌아갔다.⁴ 이것은 경제난 때문에 국가가 계획을 수립하고 원자재와 인건비를 공급할 능력이 고갈 되었기 때문이다.

북한 문건에서도 완전한 독립채산제의 실시가 경제난 때문에 도입된 것이라는 점을 시사하고 있다. “국가가 필요한 원료와 자재를 제때에 넉넉히 대주기 어려운 현실적 조건에서 기업소들 사이의 물자교류를 적극 보장하기 위한 일련의 조치”라고 지적하면서 “생산수단 유통에 종사하는 조직시장의 면모는 자재상사에 의거한 자재의 계획적 공급체계를 기본으로 하면서도 기업소들 사이의 물자교류시장을 포괄하는 정연한 물자보장 체계로 나타나게 되었다”는 것이다.⁵ 이러한 조치들은 독립채산제의 전면 실시를 위해 사회주의물자교류시장을 설치하여 공장·기업소들 사이에 직접 유무상통할 수 있게 함으로써 국가계획을 수행하는 데 이바지 하도록 한 것이다.

이와 같이 북한은 기업소의 기자재 조달을 원활히 하기 위해 종전에 없던 사회주의물자교류시장을 개설하였다. 이를 통해 단위 기업소들이 생산한 중간재를 시장에서 거래할 수 있도록 허용함으로써 북한에도 공식적인 생산요소시장이 출현하였다. 그렇지만 거래대금 결제는 은행을 통하도록 함으로써 정부가 통제수단을 확보해 놓고 있다. 자재공급체계를 보완하는 조치로서 물자교류시장을 형성한 것은 물자조달 가능성을 넓혀 생산의 정상화를 위한 경상적 조건을 갖추는 조치의 하나로서 기능한다는

⁴ 7·1조치에 따라 북한은 국가예산에만 의존해 운영되는 예산제 기관에 수익사업을 허용하여 독립채산제·반독립채산제 기관으로 개편을 시도하였다. 2004년 4월 개정된 「재정법」 제30조는 기업소 구분시 반독립채산제를 추가하였다. 그렇지만 개정 전 「재정법」에서는 예산제와 독립채산제로만 구분되어 있었다.

⁵ 리장희, “사회주의 사회에서 생산수단 유통영역에 대한 주체적 견해,” 『경제연구』, (2002.1), pp. 23-24.

것이다. 아직은 여러 가지 사태에 대비하여 예비물자를 기업이 최대한 보유하려는 경향이 여전히 남아 있어서인지, 또는 물자 부족 때문인지 물자 교류시장의 활용에 대한 소식은 그다지 많이 전해지지 않고 있다.

2. 기업의 경영자유권 확대

북한은 종래 공장 당위원회에 집중되어 있던 기업의 경영권한을 7·1조치 이후 지배인에게 이양하였다. 이에 따라 당비서의 역할은 정치제도에 국한되었고 기업경영의 의사결정권은 지배인이 맡게 되었다. 2004년부터 일부 공장·기업소를 대상으로 생산계획수립·임금결정·노무관리 등에 대한 지배인의 경영권이 강화되고 있다. 2004년 9월 북한에서 온 탈북자는 북한은 “7·1조치보다 진일보한 공장·기업소 경영자유화 방안이 올해(2004년) 초부터 시범 실시중이며 12월말경 모든 기업소를 대상으로 시행할 예정”이라고 전하고 있다.

이와 같이 북한은 7·1조치 이후 공장·기업소의 자유권을 대폭 늘려가고 있는 것으로 보인다. 김일성종합대학의 한 논문은 “나라의 경제형편이 어려울수록 아래단위의 창발성을 높이 발양시켜야 한다”며 “무엇보다 기업운영 권한이 실질적으로 보장되도록 해야 한다”고 강조하고 있다.⁶ 이 논문에 따르면 기업운영의 자유권은 독립채산제 강화와 감가상각비를 자율적으로 처리할 수 있는 것으로 요약된다.⁷

북한은 기업의 독립채산제를 강화하기 위해 자재 구입에서 생산물 판매까지 모든 경영활동의 권한을 상당부분 공장·기업소 경영진에 부여하였다. 이 논문은 “계획 작성과 가격제정, 제품규격화사업, 물자와 생산물 처리 등에서 그전 시기에 비해 많은 권한을 준 것은 기업소들로 하여금

⁶ 김양호, “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제,” 『김일성대학 학보』, (철학 경제학편, 2004.1).

⁷ 그러나 이 논문은 기업관리의 ‘자유화’는 사적 소유에 기초한 자본주의 기업관리방법이므로 “절대로 허용할 수 없다”고 하면서 공장·기업소의 자유권을 대폭 제고하기는 하지만 개인 소유로 전환하지는 않겠다는 점을 분명히 하고 있다.

경영활동을 더욱 능동적으로 해나갈 수 있게 한 것이라고 했다”고 지적한다. 공장·기업소에 자체적으로 어떤 물품을 얼마나 생산할 지, 또 생산된 물품에 대한 가격제정 권한은 물론 이를 판매 처리할 수 있는 권한까지 주어져 있음을 알 수 있게 하는 대목이다.

그동안 북한은 국가가 직접 공장·기업소에 노동력을 배치해 왔다. 그러나 최근에는 노무관리의 유연성 증대를 위해 기업이 유희노동력을 탄광·농장 등에 파견하는 것을 허용하고 있다. 동시에 사무직·관리직 근로자를 감축한다는 방침하에 인력 구조조정도 함께 추진하고 있다. 또한 공장에서 자체 생산한 소비품의 가격·규격을 자율적으로 결정하도록 함으로써, 시장 수요에 적기에 대응토록 조치하였다. 상품의 가격은 원칙적으로 국가가격제정국 및 지방행정단위가 결정하지만 지방기업소에 가격 결정 재량권을 제한적으로 부여하고 있는 것이다.

이 논문은 “독립채산제가 자체의 수입으로 지출을 보상하고 국가에 이익을 주도록 하는 것”이라며 이는 결국 기업소가 경영활동을 전적으로 책임지고 독자적으로 경영해 나가도록 한다는 것을 의미한다고 강조했다. 특히 독립채산제를 정확하게 실시하기 위해 인센티브제도 강화를 요구하면서 개별 근로자와 집단을 대상으로 할 수 있게 했고, 직장 및 작업반 우대제 원칙에 따라 ‘우대제 상급’ 제도를 도입해 분배에서의 평균주의를 배제했다는 사실을 밝히고 있다.

또한 북한은 공장·기업소에서 과거 국가에 의무적으로 납부했던 감가상각비도 자체적으로 사용할 수 있도록 권한을 부여했다. 2002년부터 감가상각금을 기업소에 재투자 자금으로 유보하도록 한 것이다.⁸ 감가상각비는 국가예산수입항목으로 국고에 납부된 뒤 설비교체 및 대보수에 필요한 자금으로 이용됐지만, 국가예산지출이다 보니 기업소 자체 실정에 맞게 설비교체와 보수를 능동적으로 해나가는데 한계가 있었다. 이에 따

⁸ 2002년 3월 개최된 최고인민회의는 “지금까지 예산수입으로 받아들이던 고정 재산 감가상각금을 기업소에 남겨 놓고 생산확대기금으로 사용”하기로 결정하였다.

라 감가상각비를 국가에 납부하지 않고 공장·기업소에 ‘생산확대기금’ 형태로 납부하고 자체 실정에 맞게 생산준비, 대보수, 설비현대화, 과학기술 발전 등에 투자할 수 있도록 자율권을 부여한 것이다.

기업 재량권 확대를 위해 북한은 관련 법률에 이를 구체화하거나 직접 기업에 권한을 부여하고 있다. 재무관리와 관련하여 기업의 재정운용 권한을 확대하고 효율적으로 자금을 사용하도록 유도하고 있다. 북한은 『회계법』(2003.3)을 제정한 데 이어 기업경영의 최종목표를 ‘원가 절감’에서 ‘순소득 증대’로 수정(2004년 4월 개정된 『재정법』 제34조)하여 이윤 중심의 기업운동을 지향하고 있다. 동시에 기업의 국가납부 및 투자·경영자금 조달체계를 개선하고 자금운용에 관한 기업 재량권을 확대해 나가고 있다.

구체적으로 북한은 기업에 대한 재정적 통제를 완화하고 국가납부 방식도 기존의 비율 방식에 정액 납부 방식을 병행함으로써 기업의 부담을 축소하였다.⁹ 그동안 북한은 기업의 유동자금을 국가재정을 통해 공급해 왔다. 그러나 이런 유동자금을 기업이 은행대출 등을 통해 자체 조달하도록 함으로써 자금낭비 등의 비효율성을 제거하고자 노력하고 있다. 탈북자(2004.7)는 “빌려온 운영자금에 대해 원금과 이자를 함께 상환해야 하므로 경영능력이 부족하여 적자를 내는 지배인들은 아예 지배인 자리를 내놓고 있다”고 기업운영에서의 변화를 밝히고 있다.

한편, 북한은 기업의 현금보유 한도를 확대하고 재정지출 한도 이상의 추가 지출도 허용함으로써 시장을 통한 자재의 적기 구입 등 경영활동의 탄력성을 제고하고자 하였다. 개정 『재정법』 제29조에서는 “기업은 자금을 생산경영 및 인민적시책 등에 합리적으로 사용해야 한다”고 포괄적으로 규정하고 있다. 반면 개정 전 『재정법』에서는 재정계획에 따른 기업자금 사용을 명시하고 있었다. 또한 기업의 미사용 여유자금을 국가가 동원

⁹ 이와 관련 『재정법』 제28조를 개정(2004.4)해 기업의 재정계획 수행실적 평가 대상으로 국가예산 납부실적만 적시하고 개정 전 『재정법』에 규정된 원가·이윤계획은 삭제하였다.

하지 못하도록 명문화(개정 「재정법」 제36조)함으로써 이를 통해 재정적 측면에서 기업의 경영자율권 확보를 보장할 수 있도록 허용하였다. 북한은 기업에 대해 해당지역의 감독기관과 협의하여 소규모 설비를 이관·폐기할 수 있는 권한을 부여함으로써 사장되는 유희설비의 이용률 제고를 도모하고 있다.

노무관리에 있어서도 북한은 7·1조치를 통해 기업이 임금을 상하한선 내에서 자율 결정하도록 하였다. 상대적으로 성과가 좋은 공장·기업소의 근로자가 더욱 많은 보수를 받을 수 있도록 허용하고, 기업소 내에서도 성과에 따른 보수의 차등지급을 허용한 것이다. 경제개혁 조치 이전 북한에서는 임금의 기준·등급·조정 등의 결정은 모두 국가에 의해 통일적으로 집행되고 있었다. 이러한 임금의 상한선조치도 2004년부터 폐지하고 국가납부금 외 나머지 이윤 내에서 자체배분을 허용하는 등 기업의 임금 결정 및 지급 권한을 대폭 확대하여 물가상승에 따른 노동자의 생계비를 보전하도록 하였다.¹⁰

3. 집단영농의 비효율성 개선

북한은 「농업법」을 개정(2002.6)하는 한편 분조 규모를 축소하고 협동농장에 세부 생산계획 수립 권한을 부여하는 등 농장의 재량권을 확대하고 있다. 농업생산 증대를 위해 작업반 우대제를 삭제하고 분조관리제 중심의 관리운영으로 전환(「농업법」 제72조)하였다. 협동농장의 기초 생산단위인 분조의 인원을 축소(기존의 10~25명에서 새로운 분조관리제에서는 7~8명, 이를 다시 4~5명의 가족단위로 시범 실시)해 집단주의를 완화하고 책임영농을 유도하고자 하였다. 벼를 제외한 나머지 작물을 협동농장이 선택하게 하는 등 농장의 작물 선택권도 확대해 나갔다.¹¹

¹⁰ 이와 관련 조충련 월간지 『조국』(2004.6)은 “평양신발공장은 임금을 1만원으로, 선교편직공장도 현재 4,000원에서 3~5배 인상할 계획”이라고 보도하였다.

집단영농의 비효율성 개선을 위한 생산방식에서의 변화는 일부 협동농장에서 포전담당제(가족단위 영농)를 시범적으로 실시하고 있는 것에서도 나타나고 있다. 북한은 2004년 1월 ‘집단영농 방식 완화 및 가족영농 시범 실시’를 결정하고, 뒤이어 황해북도 수안 및 함경북도 회령 등의 일부 협동농장을 선정해 분조를 가족단위(2~5가구)로 재편하고 농지를 할당하여 경작토록 조치하였다. 2004년 12월 김용술 무역상 부상은 “협동농장에 분조를 보다 작게 하거나 포전담당제를 조직할 권한을 부여”했음을 밝히고 있다.

개인경작의 모범사례로서 황해남도 룡연군 몽금포협동농장에서는 ‘고정포전’(개인경작지) 관리방식을 시행한 결과 퇴비(거름) 생산량이 크게 증가해 옥수수가 증산되었다고 한다.¹² 몽금포협동농장에서는 농장 여맹원 1인당 밭 300평을 배정하고 경쟁을 유도한 결과 가족들까지 동원되어 자신이 관리하는 밭을 개량하기 위해 객토작업을 하는 등 생산성 증대를 위하여 노력하는 광경을 쉽게 목격할 수 있었다고 한다.

또한 북한의 협동농장에서는 농장이 보유한 토지를 개인에게 빌려주고 세금을 받는 ‘개인경작제’가 시범 실시되고 있는 것으로 알려지고 있다. 대북지원단체인 ‘좋은벗들’에 따르면 함경북도 온성군과 새별군 등 일부 지역에서 2003년 말부터 2004년 초에 걸쳐 협동농장에서 개인에게 경작지를 분배하고 상중하로 나눠 세금을 받는 개인경작제를 시범 실시하고 있다고 한다.¹³ 북한 당국이 작년(2003년) 가을에 미리 토지세를 거두고

11 2003년 9월 국제구호단체인 카리타스 홍콩지부의 카터 젤웨거 국장은 “북한의 일부 농장은 과거와 같이 당국의 지시대로 강냉이만 심지 않고 자신들이 재배작물을 선택하는 것이 가능”하다고 전하고 있다.

12 북한의 여성 월간지 『조선여성』(2002.8), 인용 보도 『연합뉴스』(2002.9.25).

13 좋은벗들 소식지(www.goodfriends.or.kr)에 따르면 “온성군 상화 탄광이 운영하는 집단농장은 1인당 120평씩 밭을 나눠주었으며 온성군 중성에 있는 ‘4·25 담배농장’에서도 3~4가구를 1개 조로 묶어 토지를 분배했다는 증언이 있다”고 한다. 한편 좋은벗들 관계자는 이와 관련, “세금은 가장 좋은 토지를 기준으로 북한돈으로 평당 12원을 부과하고 있다”면서 “개인에게 분배한 토지 면적은 협동농장마다 차이가 난다”고 말했다. 하지만 개인이 토지를 받더라도 소나 농기구, 비료가 없어 경작을 하지 못하고 그대로 놀리는 경우도 적

올해 3월부터 꾸준히 직장에 출근하는 근로자에 한해 1인당 300평씩 유희 농경지를 분배했다는 것이다.

김진경 총장은 “지난 1일(2004년 3월)부터 북한 당국에서 토지를 개인이 임대할 수 있도록 했는데 북한주민들은 농기구도 비료도 살 돈이 없는데다 협동농장 시스템에 익숙해 호응이 저조하다”고 말했다.¹⁴ 이에 대해 정부 당국자는 “3월 1일에 구체적으로 무슨 조치가 실시됐다는 얘기는 들어본 적이 없다”면서도 “북한이 협동농장 분할 임대를 시범적으로 실시할 것이라는 정황은 여러 차례 포착된 바 있다”고 밝혔다. 이 당국자는 “이 조치가 북한 전역에서 실시됐는지 아니면 시범적으로 실시됐는지 좀 더 지켜봐야할 것”이라고 덧붙이고 있다.¹⁵

이와 같이 일종의 ‘가족영농제’라 할 수 있는 개인경작의 시범 실시, ‘가족청부제’라 할 수 있는 협동농장 토지의 개인 임대 등은 북한 농업분야에서도 자본주의식 이윤 추구하고 경쟁원리가 실험적으로 도입되고 있음을 의미한다. 중국도 개혁·개방 초기에 ‘농가청부제(農家請負制)’를 채택하여 토지와 자재를 농민에게 임대함으로써 농민의 생산의욕을 자극, 농업 증산에 전기를 마련하였다. 협동농장에서 개인경작 및 개인에 대한 토지 임대를 시도하고 있는 것은 7·1조치 이후 농민에 대해서도 실적에 따른 분배를 확립하기 위한 조치의 일환으로 취해진 것이라 할 수 있다.

북한은 사경지(개인 경작지)를 확대하고 토지사용료를 신설하는 등 농지제도를 일부 개편하였다. 개인 경작지 허용 면적을 30~50평(1958년 지정)에서 7·1조치 이후 400평(꽤기밭)으로 확대하고 기관·기업소별 부

지 않은 것으로 알려졌다. 일부 탈북자들은 함북 지역에서 제한적으로 실시되고 있는 개인경작제가 전국단위로 확대 실시되고 있다는 증언을 내놓고 있지만 전문가들은 신중한 반응을 보이고 있다. 『연합뉴스』 (2004.12.5).

¹⁴ 연변과학기술대학 김진경 총장이 서울대에서 열린 서울대-베를린 자유대 통일포럼에서 주장한 내용, 『연합뉴스』 (2004.3.15).

¹⁵ 정부 관계자는 “북한은 협동농장 토지에 대한 개인임대를 실시한다는 계획을 세워놓고 있지만 농민이 비료나 농기계를 개별 구입하는데 어려움이 있다는 점에서 망설이고 있는 것으로 안다”며 “그렇지만 현재 북한사회의 변화로 볼 때 이 같은 중국식 개혁은 불가피할 것”이라고 내다보았다.

업지를 소속 세대별로 분배하였다. 가동이 중단된 공장의 유희인력을 활용하고자 노동자들에게 토지를 분배하여 경작하도록 조치하였다. 현재 북한은 농지를 ① 협동농장, ② 기관·기업소 부업지, ③ 개인 경작지 등 3부류로 구분하고 토지사용료를 차등 부과(평당 최저 53전~최고 60원)하고 있다. 토지사용료는 평당 1부류(농장)는 54전~36원, 2부류(기관·기업소)는 88전~60원, 3부류(개인경작지)는 12원이다.

Ⅲ. 유통측면에서의 변화

1. 시장유통체계의 도입

과거 북한은 상업을 ‘인민들에 대한 공급사업’으로 규정하고 배급기준에 따라 주민들에게 생필품을 공급하면서 상품의 생산·판매·유통을 분리·운영해 왔다. 그러나 7·1조치를 계기로 북한에서는 그동안 유명무실하던 배급제가 실질적으로 폐지됨에 따라 주민들은 시장에서 시장가격으로 식량과 생필품을 구매하고 있다. 이것은 북한이 상업의 기능을 주민에 대한 공급에서 제품의 유통·판매로 전환함으로써 국영공급체계에서 벗어나 시장유통체계를 도입한 것을 의미한다.

주민들이 시장과 상점에서 생필품을 자체 구입하도록 하는 체계로의 변경은 생산자와 판매자간 직접거래가 이루어지고 생산·유통·판매의 일원화를 허용하여 효율성 증대를 도모하고자 하는 것이다. 이것은 “지난 시기 생산, 유통, 판매부문을 독립적으로 운영, 생산단위는 판매되건 말건 생산만 하면 계획을 수행한 것으로 평가되는 비효율성이 존재”하였다는 자성에서 비롯되었다고 할 수 있다.¹⁶ 실제로 낙연합작회사의 경우 생산과 유통, 판매체계를 갖추어 나갈 계획을 밝히고 있다.¹⁷

¹⁶ 『조선신보』, 2003년 1월.

¹⁷ 『조선신보』, 2003년 4월.

시장유통체계의 도입은 북한이 시장을 합법적인 상품유통체계의 하나로 인정한 것이라 할 수 있다. 과거 북한은 시장을 ‘자본주의 잔재가 남아 있는 뒤떨어진 상업 형태로서 전인민적 소유와 공업화가 완성되면 없어질 것’으로 규정해 왔다. 따라서 농민시장에 대해서도 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기적 형태로 인식하고 있었다. 그러나 북한은 “지난 시기 시장을 부정적으로 받아들였으나, 이제는 경제관리를 위한 경제적 공간으로 이용하고 적극 장려”하겠다고 나서고 있다.¹⁸ 이에 앞서 『조선신보』와의 인터뷰에서 국가계획위원회 최홍규 국장은 시장을 통제의 대상이 아닌 사회주의 상품유통의 일환으로 규정한 바 있다.¹⁹

북한에서 상품가격은 7·1조치 이후 국정가격과 시장가격의 2중 가격체로 운영되고 있다. 그렇지만 국정가격의 의미는 점차 쇠퇴하고 시장가격의 역할이 보다 강화되고 있는 것이 현실이다. 시장가격의 역할 강화는 북한에서 화폐기능이 변화하고 화폐경제가 발전하고 있음을 의미한다. 전통적인 사회주의경제에서 화폐는 수동적인 역할을 수행할 수밖에 없었지만, 이제 북한에서 화폐는 점차 적극적인 본연의 역할을 수행하는 방향으로 나아가고 있다.²⁰

비록 배급망 붕괴에 의해 강요된 측면이 있으나 북한은 7·1조치에 따른 가격의 현실화 및 배급제의 폐지를 통해 명령경제에서 화폐경제로 전환하고 있다. 『경제연구』는 “사회주의 사회에서는 인민생활에 필요한 소비품이 주로 상품으로 생산되며 그 분배와 교환은 화폐를 매개로 하는 상품유통을 통하여 실현된다. … 따라서 사회주의적 분배를 최종적으로 실현하려면 분배받는 화폐를 필요한 생활필수품과 교환하여야 한다”고 주장하면서 화폐경제의 도입을 반영하는 이론을 내놓고 있다.²¹ 이러한 화

18 『조선신보』, 2003년 12월.

19 『조선신보』, 2003년 4월 1일.

20 양문수, “북한의 종합시장: 실패와 함의,” 『현대북한의 연구와 남북관계』, 북한연구학회 추계학술회의(2004. 9.17) 논문집, p. 272.

21 최경희, “사회주의사회에서 상품공급의 경제적 내용,” 『경제연구』 (2003.2), p. 38.

폐경제화의 진척은 시장유통체계의 도입을 위한 전초라고 평가할 수 있는 것이다.

2. 시장 및 유통구조의 전환

7·1조치를 통해 북한은 국영유통부문을 정상화시키고자 장마당에 대한 통제를 강화하였다. 이에 따라 장마당에서 장사에 종사하는 개인들에 대해서 국영상점에 물건을 이관하도록 하고 개인장사는 금지시켰다. 그러나 7·1조치 직후 인상된 생활비를 지급하지 못하는 공장·기업소가 늘어나고, 국영상점은 주민들의 수요에 부응하여 인상된 국정가격으로 판매할 만큼 충분한 식량과 생필품을 확보할 수 없었다. 오히려 쌀과 공산품 등은 더욱 은밀하게 암거래되고 주민들의 생활은 폭등하는 물가 때문에 더욱 궁핍하게 되었다.

결국, 북한 당국은 2002년 9월경부터 장마당에서의 쌀 판매를 허용하고 12월경부터는 공산품의 판매도 전면적으로 허용하였다. 이러한 유통부문에서의 비공식 경제의 양성화 조치는 농민시장의 합법화 및 종합시장으로의 확대·개편으로 발전하였다. 북한은 종래 국영상점을 위주로 하고 농민시장을 보조적으로 허용해 왔으나, 2003년 3월 이후 기존의 농민시장을 자본주의 상설시장 형태인 종합시장으로 개편하였다. 이후 북한의 유통망은 종합시장을 중심으로 국영상점, 일반상점 등으로 다양화되고 있다.

『조선중앙통신』은 논평(2003.6.10)을 통해 “올해 들어 회계법이 채택되고 농민시장도 종합적인 소비품 시장으로 확대되었다”면서 “경제와 인민생활을 획기적으로 개선하기 위해 우리 자체로 할 수 있는 여러 가지 실천적 조치들이 취해졌다”고 보도하였다. 동시에 『조선중앙통신』은 농산물이나 토산물뿐만 아니라 공업품까지 사고 팔 수 있는 종합시장이 북한 전역에 조성되고 있다고 전하고 있다. 종합시장은 시·군·구역의 면적과 주민 수를 고려하여 시장의 위치와 매대 수를 결정하는 것으로 보인다. 통일부는 종합시장이 평양에 40여개, 각 시·군에 1~2개씩 설치되어 전국적

으로 300여개에 이를 것으로 추정하고 있다.

북한은 「상업법」 제86조의 개정(2004.6)을 통해 농민시장의 개념을 폐지하고 이를 일반적 시장으로 변경하면서 시장의 관리운영에 대한 지도권을 해당 상업지도기관에 부여하였다. 이에 따라 각지에 개설된 종합시장은 하나의 단위조직 차원에서 국영기업소로 체계화되어 운영되고 있다. 북한은 시·군·구역별로 종합시장 건물을 신축하고 매대는 개인, 협동단체 및 기업에 임대하고 있다. 이전에는 등록된 개별 주민들만이 시장에서 물건을 팔았지만 국영기업소, 협동단체도 시장활동에 참여할 수 있게 된 것이다. 평양의 통일거리시장에 있는 판매 매대중 약 5%는 공장·기업소 몫으로 배정되고 있는 실정이다.²² 한편 시장에서는 매대운영자를 대상으로 자릿세 개념의 ‘시장사용료’와 소득세 형태의 ‘국가납부금’을 징수하고 있다.²³ 이를 통해서도 북한이 시장의 경제활동을 국가경제의 일부로 인식하고 있음을 알 수 있다.

국가유통망인 국영상점을 통해 상품은 국정가격에 공급되지만 종합시장의 상품은 시장가격에 거래된다. 종합시장에서 가격은 한편으로는 수요와 공급에 의해 결정되지만 다른 한편으로는 당국이 가격에 대해 일정한 상한선, 즉 한도가격을 설정하고 있다. 북한은 쌀, 기름 등 주요 지표 상품의 한도가격을 설정하고 이들 상품의 수요와 공급에 따라 10일에 한번 씩 가격을 검토·조정하고 있다고 한다.²⁴ 그렇지만 한도가격이 설정된 품목은 평양 통일거리시장의 경우 쌀 등 19개에 불과하고,²⁵ 이들 품목은 실제로 한도가격을 넘어 거래되는 현상이 발생하고 있어 실제로는 지켜지지 않고 있다.

현실적으로 상품공급이 제약된 상황에서 한도가격이 지켜지는 것은 어

²² 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

²³ “시장에서 상품을 파는 단위는 시장사용료와 별도로 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때 바쳐야 한다” 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

²⁴ 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

²⁵ 아사히신문에 따르면 통일거리시장에는 쌀 등 19개 품목에 한도가격이 설정되어 있다. 『연합뉴스』 (2004.8.31).

려운 일이며 평양을 방문한 외국인들은 통일거리시장에서 한도가격이 지켜지지 않는다고 증언하고 있다.²⁶ 북한이 종합시장 내에 도매반을 운영하여 가격경쟁 체제를 도입한 것은 한도가격을 넘어서 거래되는 현상을 막기 위한 행정적 통제보다는 경쟁에 의한 견제라는 주장도 제기되고 있다.²⁷ 가격결정에 있어서 시장메카니즘의 작동과 국가의 통제 중 어디에 무게가 실리고 있는지는 김용술 무역성 부상의 7·1조치에 대한 설명을 통해 어느 정도 윤곽을 잡을 수 있을 것이다.²⁸ 이러한 사실은 7·1조치 이후 가격결정에 있어서 시장메카니즘이 우선시되고 있는 것으로, 종합시장에서는 사실상 시장가격에 의해 상품이 거래되고 있다고 보아도 무방할 것 같다.

종합시장의 등장 이후 국영상점은 생존을 위해 불가피하게 시장화 쪽으로 방향 전환을 모색하고 있는 것으로 보인다. 국가는 영업이 부진한 일부 국영상점을 기관·기업소·인민반에 임대·분양하고 임대료를 징수하고 있다. 이에 따라 상점운영은 운영주체에 따라 국가가 운영하는 ‘국영상점’과 기관·기업소가 운영하는 ‘일반상점’으로 이원화 되었다. 일반상점은 기존 국영상점을 기관·기업소에 임대하여 자율적으로 운영토록 한 ‘위탁상점’과 기관·기업소가 직접 개설한 ‘직매장’으로 구분할 수 있다. 일반상점에서는 국가계획에 따라 유통되는 상품의 경우 국정가격으로 판매하고 비계획상품의 경우에는 상품위탁자와 상점간 합의가격으로 판매하는 것

²⁶ 2004년 3월 『이코노미스트』지의 기사는 통일거리시장에 고시된 쌀값의 한도 가격은 240원이지만 실제로 250원에 거래되고 있었다고 전하고 있다. 『연합뉴스』 (2004.6.30).

²⁷ 『조선신보』, 2004년 9월 7일.

²⁸ 일본 방문 중 김용술 북한 무역성 부상이 비공개 세미나(2002.9.2)에서 강연한 내용의 원문은 다음과 같다. “이 기초가격이라는 것은 말 그대로 기초가격으로서 국내 수요와 공급에 의하여 생산자와 구매자, 기업과 기업이 독자적으로 가격을 설정하고 거래할 수 있다는 것입니다. 물론 그 쪽에 대해서는 국가의 정책의 경제관리체제로부터 이탈하지 않도록 국가가 조정하게 되어있습니다. 아직 시작한지 두달 밖에 안되었기 때문에 확신적으로 말씀드릴 수는 없지만 제 감각으로는 5%, 10% 그 정도에서는 가격차가 나올 것으로 예상하고 있습니다.” 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』 제4권 제10호 (2002.10), p. 46.

으로 알려지고 있다.

한편 북한은 7·1조치 이후 평양·청진 등 대도시를 중심으로 중국·러시아 등 외국과 협작을 통해 대형 쇼핑센터·백화점 건설을 추진하는 등 상업유통 부문도 대외개방 대상에 포함시키고 있다. 동시에 북한에서는 전문도매상, 24시간 편의점 등 새로운 형태의 유통망과 부유층을 대상으로 하는 고급 전문점이 생겨나는 등 유통의 다양화, 전문화가 진행되고 있다.²⁹

3. 개인상업의 진전

북한 당국의 소비품 시장 인정은 주민들의 시장거래를 통한 소득 확보 의욕을 고취시키고 있음이 분명하다. 이러한 경향을 반영하듯이 7·1조치 이후 여러 계층에 걸쳐 장사하는 사람이 늘어났으며, 노점상이나 개인이 소유한 매점이 점점 많아져 사경제활동이 보다 활발해지고 있다.³⁰ 이와 관련하여 북한에서는 일반 주민뿐만 아니라 경제관료들까지 사석에서 “장사를 잘해 인민과 국가에 기여해야 한다”는 이야기를 공공연히 하고 있는 것으로 알려지고 있다.³¹

7·1조치로 개별 기업소의 독립채산제와 자율성이 확대되면서 북한에서는 상업과 서비스업의 사영화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 앞서 언급한 것처럼 상점 운영의 이원화뿐만 아니라 식당 운영에서도 이원화가 진행되고 있다. 개인 명의의 상점 운영은 허용되지 않고 있으나 자금력이 있는 일부 개인은 기관·기업소 명의를 이용하여 실질적으로 상점을 운영

²⁹ 『이타르타스 통신』 (2004.4.26)은 2004년 말 평양에 처음으로 대형 수퍼마켓이 등장할 것이라 전하면서 이것은 중국 베이징의 대형 할인매장인 ‘Pearl Market’을 모델로 삼았다고 보도하였다. KOTRA (2004.4.16); 러시아 인터넷 소식통(NEWSru.com)은 외국대사관과 상업대표부가 밀집해 있는 평양시 대동강구역 문수동에 24시간 편의점이 북한 최초로 등장했다고 보도하였다. KOTRA (2004.4.16).

³⁰ 카톨릭 구호단체 카리타스 홍콩지부의 카티 젤웨이 국장의 자유아시아방송(RFA) 회견(2003.12.19) 내용. 『연합뉴스』 (2003.12.19).

³¹ 『중앙일보』, 2003년 6월 26일.

하는 사례도 발생하고 있다. 즉 국영상점을 운영하는 지배인은 국가에는 이득금만 내고 나머지 이익금을 자체 처분하는 것이 가능하게 된 것이다. 이러한 현상은 국가의 상품공급이 부족한 상황에서 지배인이 개인적 능력과 수단으로 상품을 확보하여 판매하는 국영상점이 증가하고 있기 때문이다.

특히 식당 운영의 경우에는 국영식당을 개인이 접수하여 운영하는 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다. 국영식당은 국가가, 합의제 식당은 기관·기업소가 경영하는 것이 원칙이나 개인도 수익금을 제공하는 조건에서 국영식당을 인수하여 운영할 수 있다. 국가 소유의 국영식당이라 할지라도 수익의 일정액을 국가에 대한 납부금인 이득금으로 낸다면 개인도 국영식당을 운영하면서 이익을 올릴 수 있게 된 것이다. 이러한 식당에서는 국가에서 정한 기본메뉴는 국정가격으로, 자체개발 메뉴인 ‘특별로리’는 합의가격으로 판매하는 등 고객유치와 수익위주 경영을 위해 가격을 탄력적으로 조정하고 있다.³²

『조선신보』는 실리를 얻고 있는 ‘주민식당’의 하나로 문전성시를 이루고 있는 평양의 의암식당을 소개하면서 사영화의 경향을 보도하고 있다. 의암식당은 독립채산제를 실시하는 주민밀착형의 식당으로서 옥류관, 청류관 같은 대규모 국영식당과는 경영방법에서 차이가 난다. 주민식당은 원자재를 자체적으로 조달해야 하기 때문에 일꾼들이 수완을 발휘하지 못하면 정상적인 운영이 어렵지만 의암식당을 비롯한 주민구역의 자그마한 식당은 오래 전부터 이런 개인적 방식으로 영업해 왔다. 7·1조치 이후 주민식당은 매상고 가운데 일정한 비율을 나라에 상납하고 나머지를 종업원들의 로임과 식당운영에 돌리고 있다. 의암식당의 경우 “종업원들의 현재 로임은 작년 7월에 비해 150%수준으로 올랐다”면서 “70%는 원자재를 구입하는 데 쓰고 있다”고 한다.³³

식당뿐만 아니라 맥주집, 가라오케, 목욕탕, PC방 등 서비스업종에서의

³² 『조선신보』, 2003년 12월.

³³ 『조선신보』, 2003년 10월 15일.

개인 운영도 나타나고 있다. 자금 동원이 가능한 주민들이 기관·기업소로부터 이들 업소를 임대하여 운영하거나 신규 개업하고 있는 것이다. 지역마다 편의봉사소에서 운영해 온 온천목욕탕의 경우 과거에는 국가 소유였지만 이제는 기업소의 자율화 방침에 따라 관리방식이 달라져 목욕탕의 수입중에서 일정액의 세금을 국가에 내고 나머지는 자체 처분한다고 한다. 탈북자의 증언에 따르면 7·1조치 이전에는 입장료는 독탕 5원, 대중탕 3원에 수요일 휴무였으나 이후에는 입장료를 독탕 15원, 대중탕 10원으로 인상하였으며 휴무없이 영업해서 수입을 올리고 있다고 한다.³⁴

IV. 분배측면에서의 변화

1. 배급제의 실질적 폐지

북한은 7·1조치로 인한 물가 조정 및 생활비 상승에도 불구하고 주민들의 기본생활을 보장하기 위한 배급제에는 변함이 없다고 한다. 무엇보다도 인민들의 먹는 문제를 책임진다는 국가 시책을 고수하기 위하여 북한은 쌀에 대한 배급표제도를 유지하기로 하였다.³⁵ 즉 7·1조치를 통해 쌀의 국정가격을 농민시장 시세를 반영해 대폭 인상했지만 식량배급표제도는 그대로 둬으로써 식량배급제를 명목상으로 유지해 왔다.

식량배급제를 유지하고자 하는 북한의 의도는 쌀의 수매가격을 시장가격에 접근시켜 인상했다는 사실을 통해서 유추해 볼 수 있다. 농민들은 쌀을 농민시장에 내다 팔지 않고 인상된 수매가격으로 국가에 수매하여도 별다른 손실을 입지 않게 되었다. 다시 말하면 7·1조치를 통해 북한은 농민들에게 쌀을 비롯한 일정량의 알곡을 국가에 판매해야 할 행정적 의

³⁴ 강영란(사적지 강사, 2003년 12월 탈북)의 증언; 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 74.

³⁵ 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』 (서울: 풀빛, 2003), p. 132.

무와 함께 물질적, 경제적 동기를 부여했다. 수매가격의 현실화를 통해 북한은 국가에 의한 알곡수매를 가능하게 하고 식량공급체계의 기능을 회복시키고자 하였다. 이것이 쌀을 비롯한 주요알곡과 기초식품에 대한 배급체계를 유지하기 위한 조치라는 것은 분명하다.³⁶ 가장 기본적인 식생활에 대해서는 국가가 계속 장악도 하고 책임도 진다는 의도를 엿볼 수 있다.

북한의 배급제도, 특히 1946년부터 실시해 온 낮은 가격에 의한 식량공급제(배급제)는 협동농장원을 제외한 모든 주민(노동자와 그 가족)을 대상으로 하고 있다. 그렇지만 북한은 7·1조치를 시행하면서 “누구든지 자기가 번 돈으로 쌀을 제 가격으로 사먹을 수 있게 된다”고 설명하고 있다.³⁷ 바꾸어 말하면 식량배급제를 유지하면서도 과거와는 달리 국가는 오직 공급만 책임지고 구매수준과 구매량은 개인의 책임으로 전가한 것이다. 국정가격(배급가격)이 시장가격 수준으로 현실화(인상)되었다는 것은 배급제가 실질적으로 폐지되었음을 의미한다.

배급제 폐지를 검토하기 위하여 북한은 2002년 초 함경북도 청진을 시범지역으로 선정하여 식량을 제외한 생활필수품의 배급을 폐지하는 실험을 했다고 알려지고 있다.³⁸ 7·1조치 이후 배급제가 폐지되었다는 주장도 있으나 식량배급표는 여전히 발급되고 있어 배급제는 유지되고 있는 것으로 보인다. 이것은 2003년도 대북 식량차관 제공시 분배현장을 확인한 결과 지역마다 조금씩 차이는 있으나 북한은 주민들에게 우리 쌀을 kg당 46원에 판매하면서 1인당 하루에 300~380g, 월 2회 공급하고 있었다는 사실로도 확인되고 있다.

최근에는 북한이 일부 유지해오던 식량배급제도를 전면 폐지했다는 보도가 나오고 있다. 그렇지만 북한에서는 정부의 일부 관리와 특급기업소

³⁶ 『조선신보』, 2003년 1월 22일.

³⁷ 조선로동당출판사(2002.7), “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자.” p. 43.

³⁸ 『세계일보』, 2002년 7월 20일.

종사자들에 대한 식량 배급제를 폐지하였지만 여전히 당·정·군 핵심계층에 대해서는 배급을 유지하고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부 관계자는 “북한이 일반 근로자의 경우 7·1조치 이후 식량 소요량의 50%는 배급표를 발급받아 국정가격으로 구입하도록 했고 나머지 50%를 개인이 농민 시장 등에서 구입하도록 했었다”며 “최근에는 국정가격으로 사들이도록 했던 50% 분량까지도 개인이 자력으로 조달토록 한 것으로 안다”고 말했다.³⁹ 또한 정부 고위당국자는 “북한은 2002년 7·1경제관리개선조치의 일환으로 일반주민의 배급제를 폐지한 이래 최근 그 범위를 정부 일부관리, 특급기업소 종사자 등으로 확대했다”고 하면서 “하지만 핵심계층에 대한 배급은 유지하고 있다”고 밝혔다.⁴⁰ 이러한 사실로 미루어 볼 때 북한은 7·1조치 이후 배급제를 꾸준히 손질해 왔으며 배급제를 축소하려는 시도가 지속적으로 이루어진 것으로 보인다.

7·1조치 이후 북한 당국에 의한 배급제도의 물리적인 축소 시도는 가계에 큰 부담으로 작용하지는 않는 것 같다. 이미 1990년대 중반부터 북한의 공적 배급체계는 공급부족으로 그 기능을 제대로 수행할 수 없어 주민들은 농민시장을 통해 부족한 식량을 조달해 왔기 때문이다. 오히려 7·1조치로 인한 국정가격(배급가격)의 시장가격화가 가계에는 부담으로 작용하게 되었다. 북한은 외형적으로는 배급제를 유지하기로 하였지만 국가 재정 부담을 줄이기 위해 사실상 국정가격을 현실화함으로써 배급제도를 실질적으로 축소한 것이다.

북한이 식량을 비롯한 생필품에 대한 저가의 공급정책을 포기하면서 배급제도를 사실상 축소한 것은 지난 시기 이 제도로 인해 나타난 부정적 현상에 대한 반성의 표출이다. 기본적인 의식주에 대한 국가의 책임과 재정부담 하에서는 하루만 일하면 한달치 식량을 사먹을 수 있었기 때문에 근로자들은 생산활동에서 열성을 내지 않고, 일할 수 있는 많은 가정주부가 사회에 진출하지 않았다. 하지만 최근에는 국가가 식량을 제대로 공급

³⁹ 『연합뉴스』, 2004년 4월 8일.

⁴⁰ 『연합뉴스』, 2004년 4월 21일.

할 수 없게 되자 직업까지 버리고 장사나 하면서 개인의 이익을 채우는 일이 다반사로 일어나고 있다.

배급제도의 실질적인 폐지로 인한 가계 부담의 대폭 증대는 북한 문건에도 잘 나타나 있다. 북한은 “지난 시기, 노동자, 사무원의 실질 생활비에서 식량값이 차지하는 비율은 불과 3.5%밖에 안되었다”면서 “앞으로는 국가가 협동농장에서 수매한 식량값에 일정한 부가금을 청구해 지금의 식량공급 기준을 초과하지 않는 범위에서 판매하게 되는데 그렇게 되면 근로자의 실질 생계비에서 식량값이 차지하는 비율이 50%정도가 된다”고 한다.⁴¹ 배급제도의 실질적 폐지로 북한에서는 국가사회적 시책에 의한 분배가 줄어들게 됨으로써 개인부담이 크게 증가하였다.

2. 노동보수의 인센티브화

북한은 7·1조치를 시행함에 있어 생활비 지급과 관련하여 평균주의를 타파하고 생산자를 우대해 사회주의분배원칙의 요구가 정확히 관철되도록 했다고 한다. 이를 위해 ‘변수입지표’를 도입하고 분배구조의 변화를 통해 노동보수의 인센티브화를 도모하고 있다. 과거 북한의 노동자는 국가가 정한 생활비등급제와 노동수행 정도에 따라 생활비를 지불받게 되어 있었지만 실제로 노동실적에 따라 일한 것만큼, 번 것만큼 분배받지 못하였다. 그리고 생활비는 비용(원가)으로서 고정적으로 처리되기 때문에 기업의 실적과는 무관하게 지불되고 있어서 분배의 평균주의가 일반적인 현상이었다. 따라서 변수입지표의 도입은 변수입에 기초한 노동에 따른 분배라는 기본원칙을 표명한 것으로 생활비를 실적과 연계시키고 있는 것이 특징이다.

변수입은 생활비, 국가분배의 몫(국가기업이득금), 기업소자체 분배의 몫(기업소이득금)으로 일정 비율에 따라 나누어진다. 이것은 생활비가 경

⁴¹ 조선로동당출판사(2002.7), “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자,” p. 43.

직적 성격에서 벗어나 국가분배, 기업소 자체의 분배와 동일한 입장에 놓여지게 된다는 것을 의미하는 것으로, 변수입지표의 도입은 국가, 기업, 노동자들이 동일한 입장에서 위험을 분담하는 시스템으로 변화시킨 것이라 할 수 있다.⁴² 그렇지만 국가분배의 몫, 기업소자체 분배의 몫은 국가 정책에 의해 결정·조정되며, 이들 사이의 배분에 있어서 국가에 대한 납부가 기업소에 대한 배분보다 우선적이다. 따라서 변수입에서 국가 수납분을 지불한 후 그 나머지가 기업소 자체 몫과 생활비로 배분된다.⁴³

변수입지표의 도입과 관련해서 기업소 자체 몫과 생활비의 배분에 있어서는 경우에 따라 우선 순위에 다소간 상충되는 서술이 발견되고 있는데 이것은 변수입의 분배 방식이 부문별, 기업별로 차이가 나기 때문인 것으로 보인다.⁴⁴ “실지 벌어들인 수입에서 국가납부와 기업소가 쓸 자금을 확정하고 나머지로 생산자들의 생활비와 장려금, 상금을 지불하도록 하는 것이 합리적이다”⁴⁵고 한 것이나, 군고구마·군밤 장사를 하는 낙연합작회사에서 “나라에 바치는 이득금과 기업소의 운영에 필요한 자금의 액수를 정하고 그보다 많은 매상고를 달성하면 종업원의 보수에 돌리도록” 했다는 경우는 기업소 자체 몫을 우선시 하는 경우이다. 단고기를 파는 의암식당에서 “매상고 가운데 일정한 비율을 나라에 상납하고 나머지를 종업원의 로임과 식당 운영에 돌리게 된다”⁴⁶는 것은 국가납부와 종업

42 김상기, “변수입지표에 대한 소고,” 『KDI북한경제리뷰』 제6권 제8호 (2004.9), pp. 6-7.

43 국가기업이득금은 기업소 제품판매 수입실적에 일정 납부율(판매수입계획에 의한 국가기업이득금 납부율)을 곱하는 방법으로 계산한다. 변수입이 아닌 판매수입의 일정비율을 납부방법으로 채택한 것은 기업의 원가를 감안하지 않은 판매수입을 사용하는 것이 세수 확보에서 안정적이기에 취한 조치로 보인다. 기업소이득금은 생산의 확대와 기술발전, 종업원들의 문화후생사업 등에 사용된다. <7·1조치>에 따라 기업소는 종래 감가상각비를 국가에 납부하는 대신 투자 자금으로 사용할 수 있게 되어 기업소이득금(기금)의 확대 가능성이 커지게 되었다.

44 중국의 이윤유보제, 이윤계약제 등의 경우, 기업의 자율경영 능력, 손익 실태, 부문 등을 고려하여 기업별로 상이한 방식을 적용했다. 이러한 차별 방식을 통일하게 일원적 조세체계의 이전이 1983년부터 도입된 이개세제이다.

45 오선희, “실리를 나타내는 지표의 합리적 리용,” p. 34.

원의 생활비를 우선적으로 보장해야 하는 경우이다.⁴⁷

노동자에 대한 생활비는 변수입 계획을 얼마나 실행했는가 하는 변수입 계획수행률에 따라 결정된다. 즉 생활비 뭇은 종업원 한 사람당 변수입 기준에 변수입 계획실행률을 곱하여 계산하고 있다. 이러한 기준에 따르면 생활비도 변수입의 증감과 같은 방향으로 책정되기 때문에 종래 생산실적과 관계없이 지급되는 것과는 현저하게 차이가 나게 된다. 결국 변수입지표의 도입은 노동자들이 일한 것만큼, 번 것만큼 생활비를 엄격히 계산함으로써 분배의 평균주의를 배제하고 소득분배구조를 전환을 가져온 조치라 할 수 있다.

변수입지표의 도입과 함께 북한은 노동의 질과 양에 따르는 분배를 관철하기 위해 생활비 지불형태에서 도급지불제를 널리 적용하도록 하였다. 이것은 생산력 발전수준이 아직 수요에 의한 분배를 실시할 정도에까지 이르지 못하고 있고 노동에서의 차이도 존재하는 사회주의 국가에서 '생산물의 분배에서 차이를 두지 않고 힘든 일을 한 사람과 험한 일을 한 사람, 기술기능이 높은 사람과 낮은 사람에게 꼭 같은 보수를 주는 평균주의를 하게 되면 결과적으로 노동집단의 노력적 열성이 떨어지는 것'을 방지하고자 하는 조치이다.⁴⁸ 도급지불제는 노동의 결과를 질적, 양적으로 정확히 평가한데 기초하여 생활비를 지불하기 때문에 노동에 의한 사회주의 분배원칙의 요구를 더 잘 실현할 수 있도록 하기 때문이다.

도급지불제의 확대 실시와 관련하여 북한은 특히 채취공업 및 금속공업과 같은 중노동부문에 대하여 '누진도급'을 도입하여 노동에 대한 물질적 자극을 강화하고 있다.⁴⁹ "7월 1일부터 탄부들의 생활비가 대폭 인상되었다. 생산계획을 항상 넘쳐 수행하는 그의 중대에서는 탄부들이 평균

46 『조선신보』, 2003년 10월 15일.

47 『조선신보』, 2003년 10월 22일.

48 『조선신보』, 2002년 7월 19일.

49 '누진도급'이란 정해진 노동정량 범위 안에서는 고정된 도급단가를 적용하고 노동정량을 초과 수행한 뭇에 대해서는 누진적으로 높아진 단가에 의해 생활비를 계산해 주는 누진도급지불제와 같은 것으로 보인다.

3만원의 생활비를 받게 되었다. 이곳 탄광에서는 탄부가 받은 생활비의 최고액이 6만원이 넘었다”고 2.8직동청년탄광(평안남도 순천)자랑하면서 “탄부들이 받게 되는 수만원의 생활비는 ‘누진노급’이라는 제도에 따른 것”이라고 설명한다.⁵⁰

한편 ‘변수입지표’에 의한 생활비 지불은 그동안 시행되었던 추가적인 노동보수인 상급, 장려금의 의미를 퇴색시키고 있다. 7·1조치 이후 생활비가 물질적 유인의 수단이 되면서 과거 물질적 자극으로서 존재했던 상급, 장려금은 제도적으로 존재하더라도 추가적인 노동보수로서의 역할은 거의 사라졌기 때문이다.

3. 실적분배원칙의 확대

북한은 1996년 새로운 분조관리제를 도입하여 일부 지역에서는 분조를 7~8명 내외로 축소하여 운영해 왔다. 그렇지만 이후 새로운 분조관리제가 전국적으로 실시되고 있다는 보고나 조짐은 나타나지 않았다. 다시 말해 새로운 분조관리제는 실험적으로 도입된 이후 정착되지 못한 것으로 추정할 수 있다. 북한이 새로운 분조관리제를 도입한 가장 큰 이유는 동기유발을 통해 농업생산성을 향상시키기 위한 것이었다. 그러나 새로운 분조관리제 하에서도 목표생산량 책정 수준은 여전히 높았으며 농업생산을 위한 물적 토대가 매우 취약했기 때문에 분조가 초과 생산을 구현하는 것은 사실상 거의 불가능했다.

한편 2002년 초부터 신의주와 온성에서는 3~4가구를 한 분조로 묶어 농사를 짓게 하고 목표생산량을 초과 달성한 분조에 대해서는 자체 분배 토록 하고 있다는 사실이 확인되고 있고, 다시 분조원 규모를 4~5명의

⁵⁰ 이 제도에 따르면 정량계획의 70%를 달성하면 기본생활비의 전액을 지급하고 그 이상 석탄을 캐면 ‘누진생활비’가 가산되며, 계획을 120% 이상 수행한 다음부터의 생산실적에 대해서는 5배의 ‘누진생활비’가 지급된다. 따라서 매달 계획을 300%로 수행한다면 기본생활비 이외에 2~3만원의 ‘누진생활비’를 받게 된다. 『조선신보』, 2002년 10월 11일.

가족 단위로 구성하여 시범 실시하고 있다고 한다.⁵¹ 이와 같이 북한은 1996년부터 시행되었으나 유명무실해진 새로운 분조관리제를 전국적인 차원에서 새롭게 확대 실시하고 있는 것으로 보인다. 7·1조치 이후 새로운 분조관리제의 전면적인 시행은 협동농장 농민에 대한 분배를 실적에 따라 다르게 적용하기 위한 것이다.

북한은 식량 무상 배급제 및 2중 곡가제를 폐지하여 재정부담을 경감하고자 하였다. 과거에는 곡물을 고가(쌀 kg당 82전)에 수매하여 저가(8전)로 공급해 왔지만 2002년 7월 이후에는 수매가(40원)에 수송비를 더하여 대폭 인상된 가격(44원)으로 공급하고 있다. 7·1조치에 따라 쌀의 수매가는 50배(82전→40원), 주민 공급가는 550배(8전→44원) 인상되었다. 동시에 국가수매량을 축소하여 농민들의 생산동기를 유발하고 농가 소득 증대를 도모하고자 노력하고 있다. 과거에는 수확량의 70~80%를 국가에 납부하였으나 이제는 토지·관개용수·전기 사용료 및 생산비 명목으로 50~60%정도만 납부하고 나머지는 협동농장이 자율 처분하고 있다. 청산협동농장 최영호 부위원장은 2003년 결산분배 결과 “토지사용료와 생산비용이 총수입의 약 50%를 차지”하였다고 전하고 있다.⁵²

한편 북한은 협동농장의 연말분배시 실적평가 단위를 작업반(80~120명)에서 분조로 전환, 농민들의 경쟁심리를 자극하고 있다. 조총련 월간지 『조국』에 따르면 “경제개혁조치 이전에는 작업반별로 분배함으로써 분조들의 몫이 똑같았으나 지금은 분조별로 분배해 분조간에도 차이가 발생하며, 2003년 청산협동농장의 경우 현금이 1인당 평균 6만원, 가장 많이 받은 분조에서는 12만원을 받았다”고 밝히고 있다.⁵³

식량공급은 기관·기업소의 조달책임을 강화하여 국가의 재정부담을 축소해 나가고 있다. 군대, 당·정 간부, 평양시민 등 특수계층에는 국가가

51 권태진, “북한의 농업실태와 농업발전 전략,” 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향』, 한국농촌경제연구원 주최 국제세미나(2003.3.11) 자료집, p. 34.

52 『조선신보』, 2004년 1월 23일.

53 조총련 월간지 『조국』, 2004년 2월.

식량을 우선 공급하고 있지만, 일반주민들에게는 기준량(700g/일)의 절반 이하(300g/일)만 공급하고 나머지 부족한 식량은 시장을 통해 자력으로 해결하도록 조치하고 있다. 외화수입이 있거나 해외에서 식량조달이 가능한 기관·기업소 등은 종업원들에 대한 식량을 자체 공급하고 있지만 실제로 이러한 기관·기업소는 매우 제한적인 것이 현실이다.

북한의 협동농장들은 7·1조치 이후 실적분배원칙을 하급 조직까지 확대하고 비용절감을 위해 외부로부터의 노동력 지원도 줄이고 있는 것으로 나타나고 있다.⁵⁴ 『조선신보』는 7·1조치로 ‘일한 만큼, 벌어들인 만큼 분배한다’는 사회주의 분배원칙이 정착되어 연말 결산분배에서 최하위단 위인 분조도 생산실적에 따라 분배를 받고 있으며 분조간에도 분배 몫에 큰 차이를 보이고 있다고 전했다. 이와 함께 7·1조치 이후 국가에서 채소와 같은 생산품을 질에 따라 여러 등급으로 나눠 수매하면서 농민들이 더 높은 가격을 받기 위해 품질 제고에 많은 노력을 기울이고 있다고 전하고 있다.

7·1조치 이전에도 각 협동농장마다 1년간 총생산량에서 국가 납부금(세금)과 생산비 등을 공제한 후 생산실적에 따라 작업반 별로 연말에 분배 몫을 배분해왔으나 분조에 대해서는 ‘평균주의 원칙’을 견지했었다. 따라서 협동농장원의 경우, 농장에 나가 일을 잘했건 못했건, 가동일수만 보장되면 협동농장은 1년 식량을 가족에게까지 일률적으로 완전히 다 지급했었다. 그러나 결산분배 방법이 바뀔에 따라 생산의욕이 증진되고 생산품의 질을 높이려는 의식이 크게 높아져서 농민들은 국가에 납부하는 토지사용료와 물, 전기, 비료, 농약과 지원노력 등 각종 생산비용을 줄여 분배 몫을 늘리기 위해 애쓰고 있는 것으로 보인다.

⁵⁴ 『조선신보』, 2004년 1월 23일.

V. 경제 변화의 성과와 부작용

1. 경제 변화의 성과

2002년 7월 이후 북한에서 진행되고 있는 경제 변화는 긍정적, 부정적 효과를 동시에 수반하고 있다. 7·1조치가 시행된 지 3년이 되지 않은 시점에서 북한 경제 변화의 성공 여부를 단언하기는 매우 어렵다. 그렇지만 현재까지 나타난 상황을 종합해 보면 어느 정도의 성과와 부작용은 가늠할 수 있을 것이다. 먼저 최근 북한 경제의 변화를 통해 나타난 긍정적인 효과라 할 수 있는 성과를 살펴보고자 한다.

첫째, 개인과 기업의 시장경제에 대한 인식 및 노동의욕이 제고되는 등 사회 전반에 걸쳐 의식개혁이 진행되고 있다. 이러한 의식변화는 국가 계획부문과 국가의 공적부조가 축소된 반면, 시장기능이 확대되고 수익성에 기초한 기업경영이 가능해졌기 때문이다. 또한 노동보수의 인센티브화, 실적에 따른 분배가 적용되면서 생활비 지급에서 평균주의가 사라지고 있기 때문이다.

기업평가가 종래 생산물 위주에서 이윤 중심으로 전환됨에 따라 기업들은 종전에는 생산만하면 되었으나 이제는 판매에도 관심을 두고 품질 향상을 위해 노력하고 있다. 종합시장에서는 경영자에게 품질, 상표, 경쟁의식 등 시장경제체제에서의 경영기법을 습득할 기회를 제공하고 있다. 개인들의 경우 배급제의 폐지와 성과에 따른 분배가 적용되면서 열심히 일한만큼 보상도 많아진다는 의식과 함께 책임 의식도 높아지고 있다. 동시에 부업, 장사 등 개인의 상행위가 확대됨에 따라 사적 경제활동이 생존차원에서 이윤추구로 진전되는 등 변화의 잠재력이 크게 증대하고 있다.

둘째, 시장메커니즘의 도입 및 확산이 일어나고 있다는 점이다. 북한 당국은 여전히 국가의 가격제정·통제 기능을 표명하고 있으나, 기본적으로 수요와 공급의 원칙에 기초한 가격기구가 작동하고 있다. 이러한 시장메커니즘은 상업·유통부문에서는 철저하게 적용된다고 해도 과언이 아니다. 종합시장은 물론이고 국가유통망인 국영상점도 시장과 불가피하게 경

쟁해야 하기 때문에 일부분은 시장메커니즘을 도입하지 않을 수 없게 된 것이다. 기업소간 원자재 거래를 위해 개설한 사회주의물자교류시장도 다소 제약은 있으나 시장원리에 따라 작동하고 있다.

셋째, 농업·경공업 등 일부 산업부문에서 생산성이 향상되고 상업이 활성화되고 있다. 7·1조치 이후에도 투자재원 부족, 에너지 및 원자재 부족 등으로 산업 전반의 생산증대는 기대할 수 없는 상황이 지속되었지만 농업·경공업·상업부문은 성장세를 보이고 있다. 농업부문에서는 영농의욕 증대, 토지이용률 제고 등으로 곡물생산이 꾸준히 증가하고 있다. 일부 농장의 농민들은 조건이 좋지 않아 농사를 단념했던 토지도 토지사용료를 내는 만큼 효과적으로 이용할 방도를 모색하거나 수매 등급을 잘 받기 위해 채소의 경우 품질 향상에도 신경을 쓰고 있다. 북한의 곡물생산량은 2001년 395만톤에서 2004년에는 431만톤으로 증가하였다.

공업부문에서는 공장·기업소의 경영자율권이 확대됨에 따라 지배인들은 수익 창출에 주력해 왔다. 이에 따라 2003년 경공업부문의 성장률은 소폭이지만 2.3% 증가한 것으로 나타났다. 북한은 경공업부문에서 총 26개의 공장·기업소가 2004년 상반기 계획을 완수한 것으로 보도하였다. 상업부문에서는 종합시장이 활성화됨으로써 2003년 도소매업 성장률이 9.8%로 나타나 전체 성장률 1.8%를 훨씬 상회하였다. 이러한 상거래의 활성화는 “통일거리시장을 보면 북한이라는 생각이 들지 않을 정도”라는 평양을 방문한 외국인의 말에서도 짐작할 수 있다.

넷째, 소수이지만 개인의 소득 증대가 이루어지고 있다는 점이다. 성과에 따른 분배가 적용되면서 공장·기업소의 노동자, 서비스업 종사자, 협동농장 농장원 중 일부 개인들의 실질소득은 증가한 것으로 보인다. 2.8직동청년탄광의 탄부, 의암식당의 종업원, 청산협동농장의 농장원이 그 대표적인 사례이다. 그러나 소속 노동자, 농민에게 보다 많은 성과급을 지급할 수 있을 만큼 여건을 조성하여 수익을 내는 공장·기업소, 협동농장을 북한에서 찾기란 힘든 실정이다. 뿐만 아니라, 소속 노동자에게 생활비를 지급할 수 없을 정도로 열악한 공장도 많다.

2. 경제 변화의 부작용

북한 경제의 변화 과정에서 개별 경제주체의 의식개혁, 시장메커니즘의 확산, 경쟁의 심화 등은 사상 이완 및 각종 사회적 일탈행위의 증가로 이어지고 있다. 7·1조치 이전에도 북한에서는 물질주의, 배금주의 등이 확산되면서 부정부패가 증가하고 있었다. 그렇지만 이러한 자본주의 병리현상은 사회주의경제에서 변화가 보다 빠르게 진행되면서 증가할 수밖에 없는 필연적인 것 같다. 따라서 7·1조치 이후 경제변화에 따른 부작용을 경제문제와 밀접하게 관련된 경제사회 현상에서 살펴보고자 한다.

첫째, 대다수 주민들의 실질소득이 감소함에 따라 주민들의 생활고는 가중되고 있다. 실질소득의 감소는 우선 7·1조치에 따른 국정가격 대비 생활비의 상대가격 하락(국정가격은 평균 25배, 생활비는 평균 18배 인상)과 저가의 국가 배급제 폐지에 기인한다. 주민들의 생계비에서 차지하는 식비의 비중을 감안한다면 7·1조치에 따른 실질소득의 감소폭은 생활비의 상대가격 하락폭보다 더욱 큰 것은 자명한 일이다.

7·1조치에 따른 실질소득의 감소가 일회성이라면 이후 시장가격의 지속적인 상승은 진행형으로 실질소득을 지속적으로 감소시키고 있다. 쌀의 시장가격은 2002년 7월 80원 정도였으나 2004년 8월에는 500원 정도로 올랐다. 달러에 대한 북한 '원'의 시장환율도 2002년 8월 250원에서 2004년 8월에는 2,000원까지 치솟았다. 올해 1월 현재 물가(쌀)와 환율은 소폭 하락하고 있는 것으로 보인다. 이러한 높은 인플레이션으로 시장에서 식량과 생필품을 조달해야 하는 주민들의 경우 실질소득(구매력)은 더욱 감소하게 되었다.

둘째, 계층간 빈부 격차가 심화되고 있는 것으로 보인다. 대다수 주민들의 실질소득이 대폭 감소한 가운데 비록 일부이긴 하지만 실질소득이 증가하였거나 별로 의식할 수 없을 정도로 감소한 계층도 있다. 7·1조치에 따라 장사·부업 등 사적 경제활동을 통해 추가적인 수입을 창출할 수 있거나 성과에 따른 분배 몫을 더 많이 획득할 수 있는 계층과 그렇지 못

한 계층간의 소득 격차는 더욱 심화되었다.

예를 들면, 북한에서는 다수의 주민들이 장사를 통해 생계를 유지하는데 7·1조치 이후 장사하기는 더 힘들어졌다고 한다. 그 이유는 주민들의 구매력은 떨어졌으나 장사가 자유화되면서 너도 나도 장사에 나서면서 경쟁이 심해졌기 때문이다. 결국 7·1조치는 장사 수완이 부족한 대다수 사람들에게는 타격이었지만 일부 장사를 잘하는 사람에게는 돈을 벌 수 있는 기회로 다가왔다.

셋째, 소득분배에서 최하위 저소득층이 증가해 도시빈민 문제가 등장하고 있다. 적지 않은 공장이 생산과 판매 부진으로 일시적으로 생활비를 일부만 지급하기도 한다. 이 때문에 도시 근로자들 중 일부는 부족한 식량을 시장에서 국정가격의 수배 이상인 시장가격으로 구입할 수 없는 형편이다. 대도시 도심에 사는 저소득층 집안에는 텃밭마저도 없어 식량사정은 더욱 열악하다. 또한 도시 노동자 등 상대적으로 7·1조치의 혜택에서 가장 소외된 계층에서 실질소득이 대폭 감소함으로써 도시빈민이 발생하고 있다. 카톨릭 구호단체인 카리타스 홍콩지부의 카터 젤워거 국장은 “도시 산업지대 주민들이 새로운 빈민계층으로 전락”하고 있음을 지적하고 있다.

남북경제교류협력 15년(1989~2004)의 평가와 전망

김 영 윤 통일연구원 북한경제연구센터 소장

KINU

I. 서론

남북 경제협력이 본격적으로 시작된 지 15년이 경과되었다. 남북기본 합의서가 체결된 지도 벌써 13년이 지났다. 그동안 남북경제교류협력은 많은 면에서 질적·양적 변화가 있었다. 1989년 1,872만 달러에 지나지 않던 남북교역은 2003년 이미 7억 달러의 고지를 달성했다. 교역품목수도 25개에 지나지 않았지만 2004년에는 634개로 늘어났다. 교역업체수 또한 1990년 16개 업체에서 2003년 481개로 늘어났다. 경협사업도 절대적으로 늘어났다. 2004년 개성공단 건설과 함께 시범사업이 시작되면서 그 수가 크게 늘어 84개 사업자가 승인을 받았으며, 이중 실제 추진되고 있는 사업만 하더라도 2004년 말 현재 53개로 늘어났다.

이상과 같은 남북경협의 양적인 성장에도 불구하고 남북경협이 당면하고 있는 현실은 그리 밝지 못하다. 특히 북한의 핵문제와 6자회담에 대한 북·미간의 갈등, 북한 내부 상황¹과 함께 남북관계의 진전도 큰 영향을 받고 있는 것이 사실이다. 2004년 7월 이후 경제 분야에서의 남북 고위급 대화는 중단되었으며, 사업추진을 위한 기업의 북한 방문도 자유롭지 못하다.

이런 점에서 남북은 지난 15년의 경협 관계의 유지에도 불구하고 아직도 안정적인 궤도를 달리지 못하고 있다고 할 수 있다. 남북경협의 양적 변화가 남북관계의 질적 관계의 변화까지도 수반했는가 하는 점에 대해서는 자못 회의가 크다.

동서독의 경우 기본합의서 체결(1972년) 후, 17년이 지난 1989년에 장벽이 무너지고 통일이 이루어지는 질적인 변화를 거쳤지만, 남북한은 기본합의서가 체결된 지(1992) 13년이 되도록 그에 상응하는 변화를 보이지 못하고 있다. 사실 남북한간 교류협력의 양과 질을 통일 전 동서독의

¹ 장성택 노동당 조직지도부 제1부부장의 좌천설, 휴대전화 몰수, 고영희 사망에 따른 권력 투쟁설, 6자회담의 일방연기, 김위원장의 초상화 일부 제거설과 함께 노동당 구조조정 등을 일컫는다. 이에 대한 자세한 언급은 『중앙일보』 2004년 12월 8일 참조.

그것과 비교하면 너무나 초라하기만 하다. 적어도 동·서독간에는 사업이나 사람의 방문은 언제든지 마음만 먹으면 되었지만, 아직도 남북한에서는 그런 면에서 아직도 많은 제한을 받고 있다.

이 글은 지난 15년 동안의 남북 경제교류협력을 평가하는 데 그 목적이 있다. 지난 15년 동안 이루어낸 남북경협이 현재 어디까지 와 있으며, 어떤 내용으로 이루어지고 있는지를 논의하고자 한다. 남북경협의 평가대상에는 양적·질적 측면 뿐만아니라 제도적 측면까지도 포함된다. 그러나 본 발제에서는 지면상 주로 양적인 평가에 초점을 맞추고자 한다. 질적인 평가에 대해서는 그 핵심적인 내용만을 정리하여 제시할 생각이다.

먼저 양적인 차원에서는 남북경협이 이루어지고 있는 분야별로 내용과 그 속에서 나타나고 있는 특징을 제시하고 있다(제Ⅱ장). 질적인 면에서는 실제 이루어지고 있는 남북경협 기업이 당면하고 있는 어려움을 중심으로 정리하고 있다(제Ⅲ장). 이를 바탕으로 남북경협 사업의 전망과 향후 과제를 결론으로 언급하고자 한다(제Ⅳ장). 논의에 앞서 이 글은 필자가 통일연구원에서 추진한 『남북경협 실패사례연구』(2004-08) 보고서의 일부가 기본적인 바탕이 되었으며, 내용상 최근 자료를 포함시켜 수정·보완하였음을 밝힌다.

Ⅱ. 남북경제교류협력에 대한 평가

1. 남북교역의 내용과 특징

가. 교역의 정치성

남북교역은 그것이 시작된 1989년에는 2천만 달러에도 미치지 못한 규모였으나, 1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」이 제정되면서부터 1억 달러를 넘어서기 시작했다. 그리고 남북간에 실질적인 교역이 이루어지기 시작한 1991년 이후부터 교역량은 계속적으로 증가, 2004년까지 만 13년

동안 남북교역은 총교역액 기준으로 6.28배가 증가, 연평균 15.1%의 성장률을 기록했다.

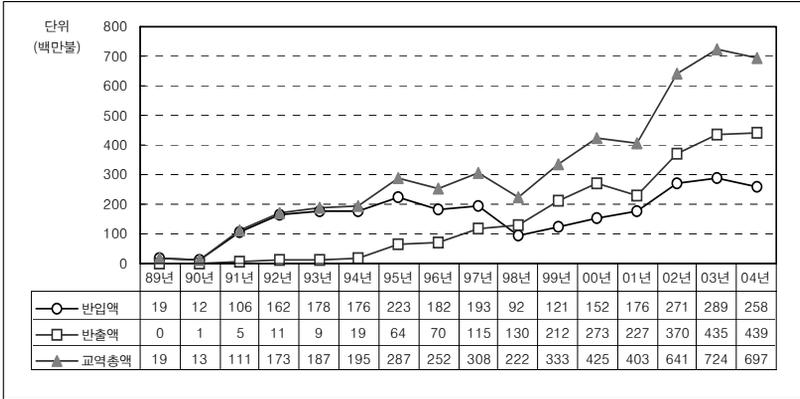
그러나 남북교역이 매년 증가일로만 걸어왔던 것은 아니다. 1992년 이후 북한의 NPT 탈퇴선언 등 핵문제로 인해 남북관계가 일시적으로 경색되자 남북교역이 소강상태를 면하지 못했다. 1994년 북한 핵문제로 남북교역에 그대로 반영되었으며, 1996년은 1995년에 비해 12%정도 교역이 감소했는데, 이는 북한의 경제난에 따른 남북 경제관계의 전반적인 침체와 북한 잠수함의 강릉침투(1996.9.18)에 기인한 남북관계의 경색 때문이었다. 1997년 IMF 관리체제는 남북교역에도 큰 충격을 안겨줘 양적으로 큰 감소세를 가져오기도 했다. 2004년에 남북교역이 다소 감소(3.8%)한 것은 거래성 교역중 상업적 거래의 반입액이 감소(명태 등 건조수산물과 농산물 및 광물자원), 국내 내수 부진 등의 영향으로 위탁가공교역의 80%를 차지하는 섬유류의 교역이 부진했던 데 원인이 있었다.²

남북교역은 대체로 대내외적인 충격을 극복하려는 경향이 강하다. 1994년 북·미 핵문제가 타결되고 「남북경협활성화조치」가 이루어짐으로써 1995년의 남북교역은 48%라는 큰 폭의 증가를 시현했다. 북·미 핵문제의 타결은 바로 경수로 사업의 시작으로 이어지고, 공사물자 반출에 따른 남북교역 규모의 증가로 연결됨으로써 1997년 남북교역 규모는 사상 처음으로 3억 달러를 돌파하는 기록을 세웠다. 그러나 곧 이어 터진 외환위기와 북한 잠수함 사건은 남북관계를 크게 위축시켜 1998년 남북교역이 1997년에 비해 28%나 감소한 2억 2,194만 달러에 그치는 결과를 가져왔다. 이어 국내경기가 다시 회복되기 시작한 1999년, 그리고 남북 정상회담이 이루어진 2000년 교역량은 다시 큰 폭으로 증가하여 각각 3억 달러와 4억 달러를 넘어서는 기업을 토했다. 특히, 정상회담이후 나타난 남북관계의 우호적 분위기는 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업을 위한

² 거래성 교역에 있어 건명태는 2003년까지 포괄승인품목이었으나, 2004년부터는 국내 생산자 보호를 위해 승인대상품목으로 지정하여 쿼터(연간반입한도량 2천 톤)로 제한한 것에 큰 영향을 받았다. 그 외 대북 식량차관 중 외국산 30만 톤이 반출로 미집계된 점도 감소요인으로 나타났다.

물자반출을 크게 증가시키는 데 큰 기여를 했다.

<그림 1> 남북 교역 변동 추이



자료: 통일부, 2004 남북교류협력 추진실적(종합),
www.unikorea.go.kr/data/kbn0405/attach/kbn0405_85A_1.hwp

2002년 남북 교역액은 2001년에 비해, 무려 60% 가까이 증가한 6억 4,173만 달러로, 남북교역이 시작된 이후 최초로 6억 달러 고지를 점령하는 기록을 세웠다. 여기에는 대북 인도적 차원의 지원과 금강산 관광사업에 따른 물자반출이 가장 큰 요인으로 작용했던 것으로 평가된다. 이와 같은 상승세는 계속되어 2003년 남북 교역액은 2002년에 비해 12.9% 가까이 증가한 7억 2,422만 달러로, 6억 달러를 돌파한 지 불과 1년 만에 다시 1억 달러 가까이 상승하는 신장세를 나타냈다. 여기에는 대북 식량차관, 비료지원, 철도·도로 연결자재장비 제공 등 비거래성³ 교역의 증가가 가장 큰 역할을 담당했던 것으로 판단된다. 이러한 현상들은 남북교역이 남북 정치관계에 크게 연결되어 있음을 단적으로 나타내고 있다. 그러나

³ 비거래성 교역은 대금결제 또는 물물교환 조건이 없는 일방적인 지원 등에 따른 반·출입을 말하며 여기에는 쌀, 비료, 의약품 등 일방적인 지원 형태로 이루어지는 인도적 지원과 KEDO중유, 금강산관광사업 등 협력사업물자의 반출입 등이 포함된다.

2004년은 지난 2001년 이래의 성장세를 유지하지 못하고 오히려 2003년 보다 감소하는 결과를 나타냈다. 이는 기본적으로 북한 핵문제에 의한 6자 회담 성과미약, 김일성 10주기(2004.7.8) 조문문제, 「북한인권법」 미하원 통과(7.21), 대규모 탈북자 입국사태 발생(7.27~28) 등 남북간에 다소 민감한 사안이 발생함에 따라 북한과의 새로운 사업에 대한 협상은 물론, 기존사업에 대한 운영도 원활하게 진행되지 못한 것이 남북교역에 좋지 못한 영향을 미쳤던 것으로 판단된다.

나. 교역의 상호 의존성

남북한간의 교역증가는 남한이 북한의 제2교역 대상국으로서의 지위를 확보하는 데 큰 역할을 했다. 남한은 현재 중국에 이어 북한의 제2의 교역상대국이다. 북한의 남한에 대한 반출(289백만 달러)은 2003년 북한 전체 수출 규모(1,69.3백만 달러)의 27.1%를 차지하여,⁴ 북한의 남한경제에 대한 의존도가 외형적으로는 상당한 수준에 이르고 있음을 알 수 있다.⁵ 또한 2003년 북한의 대남 반출이 북한 전체 경제규모에 차지하는 비중도 1.57%에 이르고 있다. 다만, 이와 같은 경제의존도는 상당부분이 남한에서 원·부자재 형태로 제공된 물자가 위탁가공을 거쳐 완제품 형태로 다시 들어오는 데 있다는 점도 함께 고려되어야 할 것이다.

남한의 대북 반출이 남한 전체의 수출에서 차지하는 비중은 2003년의 경우 0.22%로 상당히 낮다. 또한 남북한간 교역량 전체가 남한의 경제규모에서 차지하는 비중도 상당히 미미하다. 2003년 교역규모는 남한 GDP의 0.09%에 불과하다. 이를 통일전 동·서독, 작금의 중·대만간의 교역량과 비교해 볼 때 남북 교역은 아직 크게 활성화되어야 할 것이라는 인식을 갖게 한다. 1989년 통일 전 서독의 동독에 대한 반출액은 서독 GNP의

⁴ 한국은행, 『2003년 북한 경제성장률 추정 결과』, 2004.

⁵ 남한의 최대 수출국가인 중국(홍콩포함)과 미국에 대한 2003년 중 수출이 전체 수출의 20.8% 및 20.2%인 점과 비교해 볼 때, 북한의 남한 반출 비중은 높은 편이라고 할 수 있다.

2.85%,⁶ 대만의 경우에도 2002년 중국에 대한 직접수출(홍콩을 통한 간접교역 제외)이 대만 GDP의 0.4%였다. 따라서 경제규모 면에서 볼 때 남북교역은 충분히 활성화된 상태라고 할 수 없다.

<표 1> 북한의 지역별 수출 추이

(단위: 백만 달러)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
수출총액	559.0	515.0	556.0	650.0	735.0	780.0
(중국)	57.3	41.7	37.2	166.8	270.9	395.5
(홍콩)	52.5	63.3	46.4	38.0	21.9	-
(일본)	219.5	202.6	256.9	225.6	234.4	173.9
한국에 대한 반출	92.3 (16.5)	121.6 (19.1)	152.3 (21.5)	176.2 (21.3)	271.6 (27.0)	289.3 (27.1)
수출 및 대남반출 총액	651.3	636.6	708.3	826.2	1,006.6	1,069.3

주: ()내는 수출 및 반출 총액 대비 비중(%)

자료: 한국무역협회, 『북한대외무역현황』에서 발췌 (<http://db.kita.net>)

<표 2> 교역의 상호 의존도

	수출/전체수출(%)	수출/경제규모(%)
북한→남한(2003년)	27.1	1.57
남한→북한(2003년)	0.22	0.09
서독→동독(1989년)		2.85
대만→중국(2002년)		0.4

자료: 자체작성

다. 교역의 상업성

남북교역의 상업성은 대체로 크게 낮으며, 점차 하락하고 있다. 남북교

⁶ Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch: DDR 1990* (Wiesbaden: 1991).

역의 상당부분이 대북 지원적 성격을 띠는 비거래성 교역 형태로 추진되고 있기 때문이다. 2003년의 경우만 하더라도 전체 교역의 43.6%, 2004년 50.1%가 비거래성 교역으로 추진되었다.

1989년부터 1997년까지 남북교역은 남한의 반입 위주였다. 그러나 1995년부터 KEDO중유 및 인도지원물자의 반출과 기업이나 당국간의 협력사업 용 물자반출이 늘어나기 시작하면서 남북교역은 1998년부터 남한의 반출이 북한으로부터의 반입을 초과하는 구조로 바뀌었다. 반출 초과 현상의 주원인은 남북한간 대규모 지원성 협력사업, 예를 들어 경수로 건설사업을 비롯, 금강산 관광사업, 대북 비료 및 곡물지원, 경의선·동해선 철도·도로 연결사업에 따른 비거래성 물자반출의 증가에 있었다. 이에 대한 자세한 수치는 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 남북한 거래성 및 비거래성 교역 변화

(단위: 천 달러)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총액	287,291	252,039	308,339	221,943	333,436	425,148	402,957	641,730	724,217	697,040
상업	230,291	163,382	174,020	72,701	89,416	110,529	111,389	171,782	223,707	171,190
위탁	45,892	74,402	79,069	70,988	99,619	129,190	124,924	171,177	185,009	176,008
비거래	10,995 (3.8)	14,255 (5.7)	55,250 (17.9)	78,254 (35.2)	144,401 (43.3)	185,430 (43.6)	166,645 (41.3)	298,771 (46.5)	315,501 (43.6)	349,242 (50.1)

자료: 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 1995~2003년 각 호 ()내는 %

비거래성 교역은 1995년 1월 경수로 건설에 따른 대체에너지 5만톤, 액수로 1천만 달러 정도였으나, 해마다 큰 폭으로 증가, 4년만인 1999년 1억 달러를 훨씬 넘기게 되었다. 이와 같은 신장세는 2001년 다소 줄어들었다가 2002년 이후 계속 이어져 2003년 기준 3억 1,555만 달러, 2004년 3억 4,924만 달러에 이르게 된다.

<표 4> 비거래성 교역 내역

(단위: 백만 달러)

	반 출						반입	교역 총액
	경수로	대북지원	KEDO 중유	금강산 사업	기타협력 사업	소계		
1995	-	0.2	10.8	-	-	11.0	-	11.0 (-)
1996	-	1.4	12.8	-	-	14.3	-	14.3 (30.0)
1997	17.8	8.4	29.0	-	-	55.3	2.8	61.1 (327.3)
1998	4.0	15.6	19.8	37.6	1.2	78.1	0.1	78.2 (30.0)
1999	14.4	43.4	39.5	40.6	6.3	144.3	0.1	144.4 (84.7)
2000	35.6	104.5	11.7	14.6	17.2	183.6	1.9	185.5 (28.5)
2001	33.7	110.6	3.5	5.8	10.4	164.0	2.7	166.7 (10.1)
2002	58.6	213.2	2.0	11.9	11.7	297.4	1.4	298.8 (79.2)
2003	23.7	270.7	0.0	16.1	4.8	315.5	0.2	315.5 (5.6)
2004	0.46	258.5	0.0	41.8	48.5	349.1	0.1	349.1 (10.7)

주: ()내는 전년대비 증가율, %

자료: 통일부

비거래성 교역의 내역을 들여다보면, 대북 지원이 다른 분야의 추종을 불허하는 단연 높은 비중(2004년 85.8%)을 나타낸다. 그 다음으로 2003년 까지는 경수로 건설사업(2,370만 달러, 비중 7.5%)이 큰 비중을 차지하였지만, 경수로 사업이 중단된 2004년에는 금강산 관광사업(4,177만 달러, 점유비중 12.0%) 순이다. 대북 사업이 수치 면에서 볼 때에는 적어도 대북 지원성 협력위주로 이루어지고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

대북교역수지(총교역수지)는 비거래성 교역의 반출비중 증가로, 다시 말해 대북 지원 증가로 1998년부터 흑자로 전환되었다. 그러나 비거래성 교역을 제외한 거래성 교역수지만 살펴보면 오히려 적자기조를 보이고 있다. 이는 2003년 대북 총교역 수지가 1억 4,500만 달러의 흑자를 보였음에도 불구하고, 거래성 교역은 1억 7,000만 달러의 적자를 나타내고 있는 데서도 잘 알 수 있다. 2004년에도 그 기조는 계속 이어져 총교역 수지는 1억 8,096만 달러 흑자, 거래성 교역은 1억 6,802만 달러의 적자를 보였다.

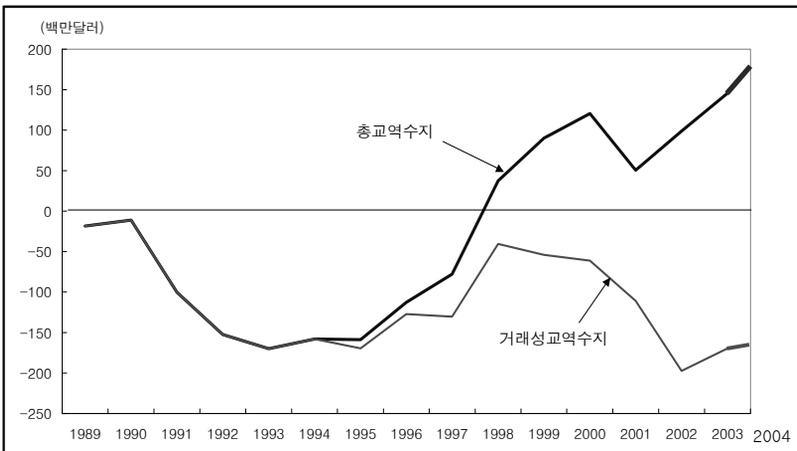
<표 5> 2003-2004년 남북교역 수치

구 분	전년 대비		
	2003년 (천 달러)	2004년 (천 달러)	증가율 (%)
반 입	289,252 (289,082)	258,039 (257,908)	-10.8 (-10.8)
반 출	434,965 (119,597)	439,001 (89,891)	0.9 (-24.8)
계	724,217 (408,679)	697,040 (347,798)	-3.8 (-14.9)
교역 수지	145,713 (-169,485)	180,962 (-168,017)	

주: ()내는 비거래성 물자반출·입을 제외한 실질교역의 금액
 자료: 통일부, 『2004 남북교류협력 추진실적(종합)』, p. 15.

<그림 2>에서 보는 바와 같이 총교역수지와 거래성교역 수지의 간격이 늘어나고 있음은 그만큼 대북 지원성 물자의 반출이 늘어나고 있음을 의미한다.

<그림 2> 대북 교역수지 추이



주: 거래성 교역수지 = 총교역수지 - 비거래성 교역수지
 자료: 통일부

라. 교역 내용의 성격적 특징

남북한간 교역은 주로 북한의 자연자원과 남한의 공업제품이 교환되는 전형적인 선·후진국간 교역이다. 북한으로부터 반입되는 물품은 교역 초기에는 금괴 등 광산물과 아연괴, 선철 등 1차 제품 중심의 철강금속제품이 주를 이루었다. 철강금속제품은 교역초기부터 1997년까지 반입품목의 절대적인 비중을 차지했다. 그러나 1998년부터는 크게 줄어들어 그 비중은 10% 이하로 떨어졌다. 반면, 농수산물과 섬유류의 반입액이 점차 증가했다. 농수산물은 2001년에는 전체 교역의 절반 이상을 차지할 만큼 그 비중이 커졌다. 2003년에는 44.2%, 2004년에는 다소 낮아진 39.5%를 차지, 북한으로부터의 반입은 농산물이 절대적인 위치를 점하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 연도별 반입품목 현황

(단위: %)

	농수산물	광산물	화학공업제품	플라스틱 고무및 가죽제품	섬유류	생활용품	철강금속제품	기계류	전자전기제품	잡제품	합계
1989	12.5	5.9	0.6	0.0	0.0	0.0	80.8	0.1	0.0	0.1	100.0
1990	45.4	0.5	14.1	0.0	0.0	0.7	36.9	0.1	0.0	2.4	100.0
1991	9.4	20.8	5.4	0.0	0.0	0.2	63.7	0.0	0.0	0.6	100.0
1992	10.4	27.0	7.9	0.0	2.1	0.4	51.3	0.3	0.0	0.6	100.0
1993	6.6	48.9	0.7	0.0	4.7	0.4	35.4	0.0	0.0	3.2	100.0
1994	8.6	42.8	0.7	0.0	10.2	1.2	35.8	0.0	0.0	0.7	100.0
1995	9.5	38.8	0.2	0.0	12.9	1.2	36.6	0.0	0.0	0.9	100.0
1996	12.7	35.5	0.2	0.0	24.4	1.7	24.3	0.0	0.9	0.2	100.0
1997	14.2	32.5	0.1	0.3	24.4	1.4	24.8	0.5	1.6	0.2	100.0
1998	23.7	2.6	0.2	0.0	42.0	4.2	22	0.8	3.8	0.8	100.0
1999	39.5	1.8	0.4	0.0	37.6	3.2	13.3	1.3	2.3	0.5	100.0
2000	47.1	0.2	0.4	0.1	35.2	2.2	7.7	1.2	5.4	0.5	100.0
2001	51.1	2.1	0.0	0.3	31.2	3.1	5.6	1.3	5.0	0.3	100.0
2002	36.8	3.2	0.2	0.2	31.6	1.3	6.9	0.7	3.5	15.6	100.0
2003	44.2	5.9	0.3	0.2	33.4	1.3	11.3	0.3	3.0	0.1	100.0
2004	39.5	2.3	0.1	0.2	37.2	1.5	15.2	0.5	3.4	0.2	100.0

자료: 통일부, 『월간 교류협력동향』 각 년호

그 다음으로는 섬유류다. 섬유류의 반입은 1998년 이후 전체 교역의 30~40%를 차지하고 있다(2003년 33.4%, 2004년 37.2%). 농산품과 섬유류를 합치면 반입량의 대부분을 차지하게 된다. 국민의 정부가 출범한 1998년 이후 북한에서 들어오는 반입물품의 70~80% 이상을 이 두 분야가 차지하고 있다. 달리 말하자면, 북한에서 들어오는 물품으로서 남한 교역업자의 관심을 끌고 있는 품목이 있다면 그것은 바로 농산품과 섬유류라는 말과 같다. 그런데 섬유류의 반입은 거의 대부분 원·부자재로 북한에 제공한 후, 그것을 가공하여 남한으로 다시 들어오는 대상품목이기 때문에 남북교역은 단순하게 말하자면, 북한의 농산품을 들여오고, 남한의 섬유류를 가공하기 위해 북한에 들여보내는 형태를 크게 벗어나지 못하고 있다고 해도 무리가 없을 것이다. 남한의 교역업자가 사업을 위해 관심을 갖고 있는 북한 물품은 대부분 농산물로써, 그 이유는 13%라는 반입관세가 없기 때문이다.

북한으로 반출되는 물품은 앞서 언급했듯이 공업제품이 주를 이룬다. 교역초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지했으나 1993년부터는 위탁가공용 원·부자재인 섬유류의 반출이 늘어나기 시작했다. 1997년부터는 대북 식량 지원과 비금속광물제품 및 기계류 반출의 증가에 힘입어 섬유류 비중은 다소 낮아지고 있는 형편이다. 즉, 기계류 및 운반용 기계가 1997년부터 10%이상, 화학공업제품도 경수로사업용 중유 제공 등으로 2000년 36.8%, 2001년 30.8%로 반출 비중이 높아졌다. 그러나 2002년 이후 경수로 사업이 중단되자 그 비중은 다시 하락하고 있다(2003년 6.4%, 2004년 9.8%). 2004년의 주요 반출품목은 농수산물 15.2%, 화학공업제품 31.0%, 섬유류 20.4% 기계류·운반용 기계 9.8%, 전기·전자제품 7.1% 등, 공업제품이 전체의 4분의 3 이상을 차지하고 있다. 2002, 2003년 농산품의 반출 비중이 높았던 것은 대북 식량 지원의 규모가 그만큼 커진 데서 비롯된 것이다.

<표 7> 연도별 반출품목 현황

(단위: %)

	농수산 림산물	광산물	화학 공업 제품	플라스틱 고무및 가죽제품	섬유류	생활 용품	철강 속 제품	기계류	전자 전기 제품	잡제품	합계
1989	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
1990	0.8	0.0	0.0	0.0	7.0	0.0	0.0	92.2	0.0	0.0	100.0
1991	29.0	25.1	32.8	3.9	1.2	0.0	0.0	0.0	8.1	0.0	100.0
1992	0.6	0.0	50.6	22.2	7.0	0.8	18.5	0.2	0.0	0.0	100.0
1993	0.8	0.0	10.9	3.7	69.9	0.8	3.1	0.0	6.9	3.9	100.0
1994	18.1	0.0	8.7	0.4	64.9	1.9	1.5	0.4	0.8	3.4	100.0
1995	14.4	19.0	2.3	2.5	54.3	3.6	0.3	2.4	0.4	0.8	100.0
1996	9.6	18.4	4.9	2.5	54.1	4.4	0.4	1.3	3.2	1.2	100.0
1997	14.7	25.4	3.5	4.1	30.4	3.5	3.4	11.3	3.1	0.5	100.0
1998	15.1	15.8	4.9	2.7	22.9	3.3	7.3	22.3	4.4	1.2	100.0
1999	8.0	20.1	24.3	1.5	17.9	3.0	8.0	12.6	3.5	0.9	100.0
2000	9.6	5.9	36.8	1.5	15.9	2.3	5.1	11.8	10.2	0.8	100.0
2001	14.3	2.5	30.8	1.5	23.2	1.2	7.4	11.7	6.7	0.6	100.0
2002	29.8	1.4	24.2	1.1	18.2	1.5	7.1	10.2	6.0	0.5	100.0
2003	28.9	1.4	21.0	1.3	20.5	0.8	6.5	6.4	4.9	8.3	100.0
2004	15.2	6.6	31.0	2.1	20.4	1.2	4.9	9.8	7.1	1.7	100.0

자료: 통일부, 『월간 교류협력동향』 각 년호

마. 교역사업 연속성

대북 교역사업에 참여하는 기업들은 증가하고 있으나, 장기간 교역하고 있는 기업들은 그리 많지 않다. 교역을 포함, 6년 이상 소위 ‘대북 사업’을 하고 있는 기업들은 전체의 18.2% 정도에 지나지 않는다. 나머지 81.8%는 모두 6년 미만인 기업들이다.⁷

⁷ 본 조사는 2001년 실시된 것으로 북한과 교류한 경험이 있는 64개 기업과 당시

<표 8> 기업의 교역사업 연속성

	유효 퍼센트	누적 퍼센트
1년간	10.9	10.9
2년간	18.2	29.1
3년간	20.0	49.1
4년간	18.2	67.3
5년간	14.5	81.8
6년간	1.8	83.6
7년간	3.6	87.3
9년간	5.5	92.7
10년간	3.6	96.4
12년간	3.6	100.0
합 계	100.0	

2. 위탁가공교역

위탁가공교역은 북한에 가공임을 지급하는 조건으로 설비·원·부자재의 전부 또는 일부를 북한에 제공하고, 가공물품을 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하는 교역이다. 위탁가공교역은 원·부자재만 제공하는 단순형과 생산설비까지 제공하는 설비제공형으로 구분된다.

가. 위탁가공교역의 비중

위탁가공교역이 남북한간의 실질적인 사업으로 추진되기 시작한 것은 1994년 이후다. 그 후 위탁가공교역은 2004년까지 6.85배, 연평균

교류하고 있었던 91개 기업과 2000년 현대아산이 실시했던 개성공단사업설명회에 참여한 150개 기업을 대상으로 실시, 응답한 55개 기업을 분석하여 나타난 결과다.

약 21.4%의 신장세를 나타냈다. 이는 전체교역의 신장세를 훨씬 앞지르는 수치다. 그만큼 위탁가공교역을 단순교역보다 더 선호하고 있음을 의미한다.

<표 9>는 위탁가공교역 추이를 나타내고 있다. 위탁가공교역은 1998년 총 7,099만 달러로 외환위기로 인해 익년 1997년의 7,907만 달러보다 크게 줄었다가, 1999년부터 다시 큰 회복세를 나타내기 시작했다. 1999년은 1998년보다 40.3% 증가한 9,962만 달러, 2000년에는 1999년보다 다시 29.7% 증가한 1억 2,919만 달러를 기록했다. 2001년에는 경기침체 때문에 1억 2,492만 달러로 줄었다가, 2002년 다시 1억 7,118만 달러로 30.6%의 증가를 보였다. 2003년까지 꾸준한 성장세를 나타내던 위탁가공교역은 2004년 다소 감소했는데, 여기에는 위탁가공교역에 큰 비중(연매출 2천만 달러 이상)을 차지했던 S기업의 부도가 영향을 미쳤던 것으로 판단된다.

위탁가공교역의 신장세는 총 교역액에 반영되어 위탁가공교역의 그 비중이 그만큼 커지는 결과를 가져왔다. 2003년 위탁가공교역액은 전체교역의 25.5%, 거래성교역의 45.3%, 2004년의 경우에는 전체교역 25.3%, 거래성교역의 50.6%를 차지, 2003년과 비교하여 전체교역면에서는 비슷했으나 비중은 다소 높아졌다.

1996년부터 2004년까지 위탁가공교역은 전체교역의 25~30%, 거래성교역에서 차지하는 비중은 더 커 1998년 이후 45~54%를 차지하고 있다. 이는 위탁가공교역이 그만큼 남북한간의 실질적인 거래의 큰 부분을 차지하고 있음을 의미한다. 다시 말해 위탁가공교역이 현재 남북한간 교역사업의 기본모델이 되고 있다고 할 수 있을 것이다.

<표 9> 위탁가공교역액의 변화 및 비중 추이

(단위: 백만 달러)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
위탁가공 교역액	0.8	7.0	25.7	45.9	74.4	79.1	71.0	99.6	129.2	124.9	171.2	185.0	176.0
	(-)	(736.3)	(266.2)	(78.8)	(62.1)	(6.3)	(-102)	(40.3)	(29.7)	(-3.3)	(37.0)	(8.1)	(-4.9)
전체 남북교역 비중(%)	4.8	3.8	13.2	16.0	29.5	25.6	32.0	29.9	30.4	31.0	26.7	25.5	25.3
거래성 교역 비중(%)	4.8	3.8	13.2	16.6	31.3	32.0	49.4	52.7	53.9	52.9	49.9	45.3	50.6

주: ()내는 전년대비 증감률, %

자료: 통일부

나. 위탁가공교역의 내용 구성과 의미

1992년부터 시작된 위탁가공교역은 점차 단일 분야로 집중되고 있다. 섬유제품의 비중이 1996년부터 20% 이상으로 높아져 1998년에는 42%, 2000년에는 68%, 2001년에는 약 70%를 차지했다. 2003년과 2004년에도 이와 같은 현상이 계속되어 반입의 85.3%(2003년 86.2%), 반출의 81.3%(2003년 79.8%)를 섬유류가 차지했다. 위탁가공은 거의 섬유분야에서 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 섬유부문만이 북한이 남한의 위탁가공 수요에 부응하는 분야로 인식되고 있음을 의미한다. 다시 말해, 현재 북한이 가지고 있는 능력 면(설비장치가 아닌 노동인력 면)에서 볼 때, 섬유류 사업이 남한과 협력사업을 할 수 있는 가장 적합한 분야라고 할 수 있다.⁸

⁸ 위탁가공교역이 단일 품목에 집중·생산이 이루어지고 있는 바, 그 대상은 단연 의류다. 참여업체의 대부분이 남한의 의류 제조 및 판매에 관계하고 있는 회사들이다. 남한 내에서는 중·저가품의 의류 생산기반이 이미 사라져 가고 있어 상당수 업체들이 생산기반 확보를 위해 중국, 베트남을 비롯, 제3국으로 이전하고 있는 실정이다. 대북 위탁가공사업의 대상이 의류에 집중되고 있는 이유는 남한의 기업체들이 의류만이 그런대로 사업성 있는 품목으로 보고 있

그 다음으로는 전자 및 전기제품이다. 칼라TV를 비롯해 TV스피커, 자동차배선 등이 주를 차지하고 있다. 최근에는 컴퓨터모니터 부품, 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트테이프를 포함, 라디오카세트, 유선전화기, 컴퓨터모니터 등으로 옮겨가고 있다. 이들 TV, PCB 및 모니터, 구두 분야에서는 경쟁을 벌이는 업체 없이 하나의 품목에 1개 업체가 소규모로 참여하고 있다. 만약 전기·전자분야에서도 대북 위탁가공교역이 경쟁력을 갖추고 있다면 여러 업체들이 경쟁적으로 뛰어들 것이나 남북한간에는 그런 현상을 찾아볼 수 없다. 이는 섬유를 제외하고는 대북 위탁가공교역에서 수익성이나 생산성을 담보할 수 있는 제품이 거의 없다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다.⁹

이상과 같은 품목의 다양화가 이루어지면서 설비제공형 위탁가공이 증가하고 있는 것이 특징이다. 1995년 이후 총 65건, 1,387만 달러에 그친 설비제공형 위탁가공교역은 2000년에만 31건, 557만 달러 상당의 설비가 북한으로 반출되었다.¹⁰ 2001년 중소기업진흥공단의 조사에 의하면 26.7%가 단순가공, 60.0%가 설비제공형 위탁가공형태¹¹로 이루어지고 있음을 알 수 있는 바, 이는 위탁가공교역이 증가하면 할수록 북한이 가진 자체 설비로는 남한 수요에 부응할 수 있는 생산이 어렵다는 점을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 위탁가공교역이 기술 집약적인 분야로 확대 되면 될수록 북한의 능력은 한계에 부딪힌다고 할 수 있을 것이다.

기 때문이다.

⁹ 일부 애니메이션 작품이나 컴퓨터프로그램과 같이 물류비를 고려하지 않아도 되는 품목들이 충분히 가능성이 있는 분야일 수 있으나, 이와 같은 품목들은 상호간의 많은 의사소통을 필요로 한다. 그러나 남북간에 직접적인 통신수단이 결여되어 있으며, 당사자간의 면담에 많은 시간과 경비가 소요되며, 북한 현지에서 상주하여 협의할 수 있는 보장도 없다. 제3국에서의 협력사업으로 추진하는 것이 가능하기는 하나, 사업의 영속성 측면에서 한계를 나타낼 수밖에 없다. 이런 점에서 의류분야 외 남북위탁가공교역에 적합한 품목은 현 상황에서는 거의 찾아볼 수 없는 형편이다.

¹⁰ 전국경제인연합회, 『한국경제연감』 (2001), p. 149.

¹¹ 중소기업진흥공단, 「중소기업의 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사 보고서」 (2001.12), p. 13.

다. 위탁가공 참여업체 수와 거래 규모

2004년 말 현재 위탁가공교역에 참여하고 있는 업체 수는 총 118개다.¹² 이는 무역업 등록회원업체의 약 0.1%에 해당되는 수치다.¹³ 한마디로 대북 위탁가공교역에 참여하고 있는 기업체의 비율은 극히 낮다고 할 수 있다. 이러한 현상의 주원인은 기본적으로 남한 기업의 대북 진출이 어렵기 때문이다. 대북한 진출은 중국을 포함한 동남아 지역 국가 진출과는 비교할 수 없을 정도로 힘들다.

위탁가공교역에 참여하는 업체의 평균 거래금액은 2004년 반입기준으로 91만3천 달러다. 연간 100만 달러 이상 거래하고 있는 위탁가공교역 업체는 총 27개 업체(2003년 반입기준)에 지나지 않는다.¹⁴ 평균 거래금액이 91.3만 달러인데, 전체 위탁가공업체의 22.8%만이 100만 달러를 거래하고 있다면, 위탁가공교역이 대규모로 사업을 추진하는 몇몇 사업체에 의해 이루어지고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 그나마 연간 100만 달러라는 금액은 남한기업이 국제무역을 위해 정부로부터 무역업 허가를 얻어내는 데 필요한 최소 금액이었음을 감안¹⁵하면, 현재 이루어지고 있는 대부분의 위탁가공교역은 그야말로 무역이라고 칭하기도 어려운 시범사업의 규모를 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다. 대북 위탁가공교역에 참여하는 업체의 77.2%가 연간 100만 달러 미만의 거래를 하고 있기 때문이다.

한편, 위탁가공교역에 참여하는 대기업의 비율은 갈수록 저조해지고 있다. 「대우인터내셔널」은 2001년 이후 완전히 위탁가공사업을 중단한 상태다. 대기업이라고 할 수 있는 「엘지상사」, 「삼성전자」 및 「엘지전자(주)」의 위탁가공 교역액도 2003년의 경우 모두 합해 902만 달러에 지나지 않

¹² 통일부, 『통일백서』 (2004), p. 180.

¹³ 2004년 9월 말 현재 무역협회 등록업체는 총 103,639개 업체에 달한다.
<http://www.kita.net/voffice/n_m_index.jsp?v_menu_id=m>.

¹⁴ 통일부, 「월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향」 (2003.12) 참조.

¹⁵ 이종근, 「남북위탁가공무역 구조에 관한 연구」 (경남대학교 석사학위논문 2002.12), p. 57.

았다.¹⁶ 이는 위탁가공교역 총액의 4.9%에 불과한 수치다. 그나마 2004년에 들어서면서부터 이들 대기업은 사업을 정리하고 있다. 이익이 나지 않는 거래에 미련을 갖지 않음을 웅변하고 있는 것이다.

라. 위탁가공교역의 연속성

위탁가공교역 참여업체들의 사업 연속성은 길지 않은 것으로 나타나고 있다. 위탁가공교역을 다년간 계속적으로 추진하고 있는 기업은 몇몇 기업체에 지나지 않기 때문이다. 241개 위탁가공업체 중 1999년까지 사업을 추진했으나, 2000년 이후 일체 거래가 없었던 기업은 72개 업체로 전체 조사대상 기업의 29.9%, 반면 2000년 이후 2004년 6월까지 매년 연속적으로 대북 위탁가공사업을 추진해 온 기업은 22개(9.1%)에 지나지 않았다.¹⁷ 2000년 이후 1년 정도만 대북 사업을 추진한 기업은 77개 업체로 31.0%, 그나마 2년 동안 사업을 추진해 온 기업도 전체 기업의 17.9%에 지나지 않았다. <표 10>은 저간의 사정을 잘 나타내고 있다.

<표 10> 위탁가공 기업의 교류기간 연속성

	유효 업체 수(유효 퍼센트)	누적업체 수(누적 퍼센트)
1999년 이후 0년간	72(29.9)	72(29.9)
2000년 이후 1년간	77(32.0)	149(61.9)
2년간	43(17.9)	192(79.8)
3년간	10(4.1)	202(83.9)
4년간	17(7.0)	219(90.9)
5년간	22(9.1)	241(100)
합 계	100.0	

자료: 통일부, 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』(2004.8) 참조 자체작성.

¹⁶ 통일부, 『월간 남북교류협력동향』(2004.8)에서 필자가 직접 계산.

¹⁷ 통일부, 『월간 남북교류협력동향』(2004.8)에서 필자가 직접 계산.

이상에서 볼 때, 대북 위탁가공 사업을 추진하고 있는 기업은 비교적 단기간 내 사업을 중단하거나 포기하고 있음을 알 수 있다. 대북 위탁가공업체가 비교적 장기간에 걸쳐 사업을 추진하고 있는 분야는 섬유·의복·가죽·신발 분야다. 그 중에서도 섬유분야 업체의 81%가 3년 이상, 5년 이상 추진해 온 사업체는 37.4%에 달해 섬유 분야만이 그나마 장기 임가공 사업의 대상이 되고 있음을 알 수 있다.¹⁸

마. 위탁가공교역의 수익성

(1) 수익성 현황

위탁가공교역의 수익성과 관련 가장 먼저 나타나고 있는 특징은 대북 사업을 처음 시작하는 업체일수록 임가공 단가 지불에 있어 불리한 위치를 점하고 있다는 것이다. 임가공 단가 수준은 남한 임가공 단가의 40~70%인 경우가 40.8%, 20~40%인 경우가 29.6%다. 평균 임가공 단가는 남측 단가의 53.5% 수준이며 섬유, 의류, 가죽, 신발 분야의 평균 단가는 남측 단가의 49.0%로 평균치보다 다소 낮다. 사업추진 기간별로 보면 5년 이상 업체가 가장 낮은 임가공 단가를 적용받고 있는 반면, 1년 미만이 가장 높은 단가를 지불하고 있는 것으로 나타나 오래 계속되는 사업체일수록 임가공 단가에서 유리한 위치를 점하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 물류비 등 부대경비를 포함한 생산원가는 남한 생산원가의 70% 이상의 수준인 것으로 나타나 그 폭은 크게 줄어들고 있음을 알 수 있다.¹⁹

¹⁸ 중소기업진흥공단, 「중소기업 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사보고서」 (2001.12), p. 30.

¹⁹ 이상 수치는 중소기업진흥공단, 「중소기업 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사 보고서」 (2001.12)에 제시된 것임.

<표 11> 한·중 위탁가공교역 생산원가 비교

()내는 생산원가 대비 비중 %, 단위: 원/장(A, B, C), 원/대(D)

	생산 지역	원부자재	가공비	해상운임	관세	기타비용	생산원가
A 기업	북한	6,765(75.0)	1,950(21.6)	194(2.2)	0	114(1.2)	9,023(100.0)
	중국	6,765(70.2)	1,560(16.2)	85(0.9)	1,108(11.5)	114(1.2)	9,632(100.0)
B 기업	북한	4,068(69.3)	1,430(24.4)	260(4.4)	0	110(1.9)	5,868(100.0)
	중국	3,324(58.1)	1,573(27.5)	60(1.0)	659(11.5)	110(1.9)	5,726(100.0)
C 기업	북한	3,162(68.2)	1,170(25.2)	202(4.3)	0	105(2.3)	4,639(100.0)
	중국	2,570(56.5)	1,287(28.3)	61(1.3)	523(11.5)	105(2.3)	4,546(100.0)
D 기업	북한	-	9,750	15,200	0	6,500	31,450
	중국	-	3,250	0	0	2,000	5,250

A기업: 신사용바지 생산 및 판매, 북한 및 중국 생산 모두 100% 남한산 원부자재 사용,

B기업: 아동용 접퍼 생산 및 판매, 북한생산의 경우 100% 남한산, 중국생산의 경우 100% 중국산 원부자재 사용,

C기업: 유니폼 생산 및 판매, 북한생산의 경우 100% 남한산, 중국생산의 경우 70% 중국산, 30% 남한산 자재를 사용,

D기업: TV 생산 및 판매, 100% 남한산 원부자재 사용

자료: 이종근, 「남북위탁가공무역 구조에 관한 연구」, pp. 66-69를 바탕으로 종합·작성

<표 11>에서 보는 바와 같이 물류비에 해당하는 해상운임은 북한의 경우가 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 여기에는 유일한 해상루트인 인 천-남포간 항로가 물동량 부족으로 1개 선사만 운항하고 있고, 운항회수도 매우 적은 것에 영향을 받고 있기 때문이다. 다만, 북한 생산품은 남한에서 무관세 혜택을 받을 수 있기 때문에 관세를 부담해야 하는 중국에서의 생산보다 원가가 절감되는 요인이 있다.²⁰ 그럼에도 불구하고 위탁가공

²⁰ 대북 거래에서 무관세조치가 차지하는 비중은 상당히 크다. 북한산 제품을 수입하거나 북한에서 위탁가공한 제품이 남한으로 반입될 경우, 얻는 무관세 혜택은 의류의 경우 13%의 세율이 면해지기 때문에 가격 면에서 13%의 경쟁력을 갖게 된다. 국내 의류생산공장의 평균 마진율이 10~15%인 점을 감안하면, 대단히 큰 혜택을 부여하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 무관세제도가 남북교역을 촉진하는 가장 중요한 요인이 되고 있다고 볼 수 있다. 남북위탁가공무역 초기 새로운 생산기지를 찾아야 하는 문제가 남한

기업의 대부분이 북한에서의 생산원가가 중국보다 높은 것으로 나타나고 있다. 관세가 없는 것이 생산원가를 낮추는 데 큰 역할을 하고 있기는 하나, 중국에 대비한 경쟁력 확보 차원에서 큰 역할을 하지 못하고 있다.

(2) 수익성 저하 요인

북한 지역에서의 생산임금은 저렴하다. 그러나 기타 생산원가를 상승시키는 요인이 많아 수익성 확보가 쉽지 않다. 구체적으로는 다음과 같은 문제들이 상존하고 있어 채산성을 저하시키고 있음을 알 수 있다.

첫째, 무엇보다도 예기치 않은 불량품이 많이 나와 이에 따른 검사비와 수정비가 추가되는 경우가 많다. 특히, 세부적인 부분에 대한 기술이나 사후처리가 미흡하여 불량품이 생기는 경우가 많은데, 이런 경우 반입 후 수정을 위한 추가비용이 발생한다.

둘째, 품질관리를 위한 국내기술자의 방북이 제3국에 비해 어려우며, 비용도 많이 든다. 또한 납기일이 준수되지 않거나, 원·부자재에 대한 추가 요청이 많아 이를 추가로 송부하는 데 드는 비용이 원가에 큰 영향을 주고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 정기운항이 순조롭지 못해 중국 단동을 경유하여 운송하는 형태가 많으며, 불량품이 발견될 경우 거의 대부분이 물건을 남한의 검사소에서 검사 한 후 거래처에 납품하기 때문에 추가비용이 많이 소요되기도 한다.

넷째, 송금 및 결제 시에는 중국의 중개회사에 의뢰하는 경우가 많아 이에 따른 수수료 부담이 증가하고 있다. 이상의 요인들이 원가에 미치는 영향이 적지 않은 것으로 나타나고 있다.

다섯째, 원산지 발급과 관련 남한기업은 북한에 수수료로 인보이스 단가의 5%를 지불해야 하는 상황인바, 이것이 생산원가의 인상으로 가격경쟁력을 저하시키고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

기업들을 움직였고, 이에 참여한 기업들은 열악한 환경을 확인했으나 무관세 제도라는 남한 정부의 특혜를 활용하기 위해 대북 사업을 지속해 왔던 것으로 평가하고 있다. 이종근, 「남북위탁가공무역 구조에 관한 연구」, p. 43.

바. 위탁가공교역의 북한 경제 기여

일반적으로 위탁가공교역에서 수탁자는 위탁자의 오더에만 의존, 임가공료만 확보하는 상황을 탈피, 교역을 통해 자본과 기술을 축적하고 원·부자재 조달능력을 키워나가려는 경향을 띠게 된다. 반면, 위탁자의 경우에도 수탁자의 시장을 보다 효율적으로 확보하기 위해 현지법인 같은 것을 설립하고 일정 지분을 수탁자에 제공, 공동 이익을 도모하면서 사업을 지속시키려는 의도를 갖게 된다. 이로써 위탁가공교역은 현지 생산 중심의 사업으로 전환되는 성향을 띠게 되는 것이다.

그러나 남북한 위탁가공무역은 이와 같은 경향성과는 달리 수탁자인 북한이 자본력과 해외 정보에 어둡고 국제시장의 변화에 맞추어 대처하거나 사업방향을 전환하는 데 있어 매우 경직되어 있다. 남한기업이 현지 생산법인을 설립해도 경영에 참여할 수 있는 방법이 보장되지 않고 있다. 남한의 사업자가 북한에 상주하는 것조차도 어려운 상황이다. 위탁가공교역인 발전을 저해하는 또다른 한계점은 남북한간 통용될 수 있는 결제제도가 없다는 점이다. 현재 남북한간의 거래로 신용장거래와 같은 국제 대금결제제도가 적용되지 못하고 있는 실정이라서 결제대금을 직접주고 받는 방식으로 진행할 수밖에 없다. 때문에 무엇보다도 원만하고 안정적으로 이루어지기 위해서는 대금결제가 보장되어야 한다. 북한계 은행은 국제신용도가 크게 떨어져 있는 상태이고 북한에 진출한 외국투자은행인 아이엔지 은행, 페레그린은행 등도 영업망 확보에 실패, 철수했거나 연락 사무소만 운용하고 있다. 국제교역에서 대금결제에 대한 보장 장치 없이 거래 당사자간 신용거래로만 진행해야 한다면 사업의 확대를 기대하기 어렵다. 현재 남북위탁가공무역의 가공비는 대부분 북한이 지정한 제3국 은행으로 송금하는 방법으로 이루어지거나 물물교환 형태인 가공비에 해당하는 요청물자를 공급해 주고 있다. 이는 물자이동과 현금 및 대응물자 이동간의 시차를 발생시킴으로써 언제든지 분쟁이 발생할 가능성을 내포하고 있다.

위탁가공교역이 북한의 경제에 실질적인 도움이 되지 못하는 또 다른

이유는 위탁가공교역을 통해 북한이 단지 임가공료만 얻는 형태를 취하고 있다는 점이다. 일반적으로 위탁가공무역은 일반무역과 깊은 연관성을 갖고 있다. 예를 들어 의류 위탁가공교역이 늘어나면 섬유류 무역량이 늘어나게 된다. 생산지의 의류 봉제공장이 늘어나게 되고, 이와 관련된 분야의 무역 전반이 확대되기 마련이다. 전통적 교역이론에 의하면 상업적 교역량의 증가가 교역 당사국의 후생을 증가시킬 수 있는 것으로 되어 있다. 남북한간 교역은 이러한 기본적 원칙에 거의 예외적이다. 북한 지역에 위탁가공교역을 발전시킬 수 있는 바탕이 없기 때문이다. 북한 현지에서 조달할 수 있는 원·부자재가 거의 없어 전망은 남한에서 제공하는 현실이 이를 여실히 증명하고 있는 것이다. 위탁자가 생산에 필요한 일체의 원·부자재를 직접 공급하는 방식은 연관 산업의 발전을 도모할 수 있는 연결 효과(linkage effect)를 가질 수 없다는 의미와 같다. 때문에 남북한간에는 단순포장재까지도 남한에서 조달·송부해야 하는 상태다. 기업에 따라 남북한간의 운송 물류비 비중이 높은 요인도 따지고 보면 모든 원·부자재를 남한에서 운반해야 하는 상황과 밀접한 관련이 있다.

3. 투자 협력사업

가. 사업승인 및 추진현황

투자를 동반한 남북 경제협력은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받음으로써 시작되었으나, 1994년 11월 ‘제1차 남북경협활성화 조치’ 직후인 1995년부터 가시화되었다.

<표 12> 협력사업자 및 협력사업 승인 추이

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	계
사업자 승인		1			6	4	16	13	2 (4)	1	6	3	4	28 (1)	84 (5)
사업 승인					1		5	9	1	2	5	2	2	26 (1)	53 (1)

※ () 숫자는 승인취소 기업수, 경제분야 협력사업자중 취소사유 발생으로 5건 취소 조치 ('99.12.23, 신일피혁·세원커뮤니케이션·성화국제그룹·아이엠시스템, '04.01.19, (주) 혼넷) 자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』(2005.1)

2005년 1월 26일 현재까지 협력사업자 승인을 받은 수는 84건이며 이 중 53건에 대해 경제협력사업 승인이 이루어졌다. 2003년 12월 말까지만 하더라도 대북 협력사업자 승인을 받은 기업은 총 56개에 지나지 않았으며, 해마다 신규 사업자 승인도 수개 기업에 지나지 않았다. 그러나 2004년에는 (주)안동대마방직, (주)서진인터크류 등 7개 기업에 대한 협력사업승인을 비롯, 개성공단 시범단지에 진출기업(15개 기업)이 크게 늘어나고 단지 내, 금융(우리은행), 의료(YMCA그린 닥터스), 식당(아라코) 및 편의점(패밀리마트) 등 근로자들을 위한 편의 및 지원시설 설치 사업자가 늘어남에 따라 26개 기업에 대한 사업승인(협력사업자 승인은 28개)이 이루어짐으로써 전체 협력사업자수가 크게 늘어나게 되었다.

그러나 개성공단 진출 기업을 제외한 기타 지역에 투자가 이루어졌거나, 투자할 의향이 있는 업체 수는 2003년 말까지만 하더라도 52개(경제협력사업자 승인기준²¹), 실제 사업승인이 이루어진 건수는 27건이었다. 이는 지난 12년 동안 매년 2건을 약간 상회하는 극히 미미한 투자가 이루어졌음을 의미한다.

²¹ 대북투자시 기업들은 통일부로부터 '경제협력사업자 승인' 및 '경제협력사업 승인'을 모두 받아야 한다. 협력사업자 승인을 얻기 위해서는 남북 교류협력 추진에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 해당분야에서 최근 3년 이내 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술을 갖추고 있어야 하며, 협력사업 승인은 사업내용이 실현 가능하고 북한 측과 이익분배에 대한 협의가 되어 있어야 얻을 수 있다.

이 중에서도 활발하게 추진되는 투자협력사업은 개성공단개발 및 금강산 지역 관광, 국양해운 등 몇몇 업체에 지나지 않는다. 그 외 사업자 승인을 받은 기업의 대부분은 대북 투자사업을 중단했거나, 아직 시작도 하지 못한 상태다. 고합물산을 비롯하여 엘지전자와 엘지상사, 인쇄물 및 TV광고제작업체인 (주)아자커뮤니케이션, 두레마을영농조합법인 등은 사업을 중단하거나 포기, 대북 사업에서 손을 뗀 상태다. 이를 정리하면 <표 13>과 같다.

<표 13> 대북 협력사업 추진 현황(2003년 말 현재)

	총업체수	중단	미추진	추진중	확인불가
사업자	52	30	2	19	1
사 업	27	10	0	16	1

자료: 필자 자체조사 작성

나. 투자협력 사업유형과 규모

투자유형별로는 협력사업자 승인 건수를 기준으로 2003년 말 현재 합영사업이 전체의 39.6%(19건)로 가장 많고 이어 합작사업 27.1% (13건), 단독투자 22.9%(11건)의 순이다.

<표 14> 대북 투자 유형

투자유형	협력사업자 승인 업체 수(건수)	투자에정금액 (A, 만 달러)	기투자금액 (B, 만 달러)	진도율 (B/A, %)
합영	19	11,012	3,779	34.3
합작	13	3,485	571	16.4
합영 및 합작	3	2,016	0	0.0
단독투자	11	41,033	14,741	35.9
연구	2	2,030	546	26.9
소계	48	59,576	19,637	33.0
경수로건설사업	4	408,014	103,981	25.5
합 계	52	467,590	123,618	26.4

주: 원화의 미달러화 환산시 적용환율은 2003년 12월 31일자 매매기준율(1197.8원/달러), 2003년 말 현재

자료: 통일부

투자 예정금액은 2003년 말 현재 경수로 건설사업을 제외하고 총 5억 9,600만 달러다. 이 중 실제 투자가 이루어진 금액은 1억 9,600만 달러, 예정 금액의 33% 정도다. 이 가운데 경수로 사업을 제외하고는 금강산사업이 1억 4,481만 달러로 그 비중(73.9%)이 가장 크다.²² 금강산 관광사업을 제외한 투자 총액은 5,119만 달러, 전체 실투자액의 13.1%다.

다. 투자사업의 특징: 지원성 투자와 시장성 부재

현재 대북 투자협력을 활성화하기 위한 제도적 장치는 대부분 확립되어 있는 것으로 평가된다. 남한 정부의 경협활성화 조치(1994, 1998년) 이후 대북 투자 관련 장애물이 거의 대부분 제거되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 투자를 동반한 남북경협은 비경제적 논리에 의해 이루어지는 경향이 강하다. 중소기업의 대북 경협도 북한의 시장경제논리 배제로 사업의 채산성을 확보하지 못하고 있는 경우가 대부분이다.

현재 투자를 동반, 남북경협의 면모를 유지하고 있는 사업은 「남북경협 3대사업」이라고 할 수 있는 개성공단건설사업, 금강산관광사업, 경의선·동해선 철도·도로 연결사업이다. 이들 사업은 남북 당국간 또는 준당국간 사업으로 남북의 화합과 협력사업이라는 상징성을 가지고 있다.

금강산 관광사업은 현대아산의 누적적 적자에 처해있으며, 앞으로도 대규모 투자를 계획하고 있어 수익성 확보가 용이하지 않은 형편이다. 대규모 시설투자가 이루어진 가운데 북한에 대해 지불하는 관광대가가 과도한 부담이 되고 있다. 반면, 관광객 수는 얼마 전까지만 하더라도 당초 기대치에 크게 미치지 못했다.

이와 같은 투자사업의 특징은 그것이 대북 경제적 지원의 성격을 띠고 있다는 것이다. 예를 들어 금강산 관광사업 추진을 위해 현대는 7대 사업²³ 독점 운영권(6,000억 원) 관련 지원을 비롯해 유경 정주영체육관

²² 금강산사업 규모는 2억 500만 달러로 전체 대북투자 예정금액의 34%에 해당한다.

²³ 7대 사업은 철도, 통신, 전력, 임진강댐, 통천비행장, 금강산수자원개발, 주요

(573억 원), 컬러 TV(88억 원), 평양교예단 서울공연 협찬(66억 원), 차량지원(170대: 39억 원) 및 기타 지원 성격으로 766억 원 등 현재까지 총 7,532억 원을 지출한 바 있다(2003년 7월 말 현재).²⁴ 경수로 사업이나 경의선·동해선 연결 사업도 북한 경제지원이라는 차원에서 이루어지고 있으며, 개성공단 건설 또한 기반시설을 포함, 모든 건설에 소요되는 남측에 의해 이루어지고 있는 실정이다.

또 하나 대북 투자사업의 특징은 그와 같은 사업들이 북한 지역에서 이루어지는 만큼, 사업의 시장성이 담보되지 못하고 북한의 강력한 개입에 의해 이루어지고 있다는 점이다. 북한은 대남 경협을 대내 개혁을 수반하지 않으면서도 외화를 확보하고 기술을 유치하는 수단으로만 인식하고 있는 측면이 강하다. 그러나 남북경협이 북한 사회주의 체제를 위협한다고 판단될 경우, 체제 수호를 위해 어떠한 조치라도 경협사업에 가할 수 있다. 위탁가공사업이나 기타 사업도 기본적으로 마찬가지겠지만, 상호 적대적 관계 속에서 협력을 지속하는 사업이 바로 대북 투자사업이라고 할 수 있다.

라. 주요 투자협력사업 현황

(1) 개성공단건설사업

개성시 일대에 총 2,000만 평(65.7km²)에 공단 800만 평, 배후도시 1,200만 평으로 건설되는 개성공단은 총 3단계로 나누어, 1단계: 100만 평 규모의 노동집약적 중소기업 공단, 2단계: 세계적 수출기지 구축, 3단계: 중화학 공업과 산업설비 분야의 복합 공업단지를 지향하고 있다. 현재 진행 중인 개발은 1단계 100만 평으로 그 중 2만 8천 평을 시범공단으로 개발, 2005년 상반기 본격 가동을 목표로 공장건축, 기반시설 건설을 추진하고 있다. 15개 입주기업 중 2개 기업(리빙아트, 에스제이테크)은 공장건물을 준공했으

명승지 종합관광 등을 지칭함.

²⁴ 여기에는 한국관광공사 지원금 844억 원 포함. 『중앙일보』, 2003년 8월 7일.

며,²⁵ 9개 기업은 현재 공장 건축이 진행 중이다. 현재 북측 인력이 정상 근무를 하고 있고 남한측 인원·차량도 정상통행하고 있는 상태이다. 전력은 통전시험(3.4)을 끝내고, 기업별로 수전시설이 갖추어지는 대로 3월 16일 전력이 공급되기 시작했으며, 통신 분야에서도 통신요금 문제가 타결(2005.3.26)될 예정이다. 100만 평 본 단지 부지조성 공사는 2005년 3월 17일 현재 54%의 공정률을 보이고 있다. 도로·상하수도 등 단지내 기반 시설은 2004년 8월 착공, 현재 약 8%의 공정률을 보이고 있으며, 용수·폐수·폐기물 처리시설 등 기반시설은 현재 설계 완료 단계에 있어, 금년 상반기 중 공사 착수 예정이다.

이상의 개성공단 건설이 차질 없이 추진되고 있음에도 불구하고 원활한 추진을 위해서는 많은 문제를 해결해야 한다. 개성공단 개발 및 운영·관리방안과 기업진출 및 대외경쟁력 확보라는 기본적인 문제를 포함하여, 인원·물자의 출입간소화와 인프라시설의 추가 구축, 공단분양 및 입주기업 선정, 북한 노동력 사용, 원산지 문제와 첨단물자 반출 등 많은 분야에서 해결해야 할 과제들이 산적해 있다.

(2) 철도·도로 연결

남북한간 경의선·동해선 건설은 2004년 7월 이후 남북 당국간 회담이 중단된 상황에서도 자재·장비 제공 및 기술지원 등이 이루어져 관련 공정이 진행되고 있다. 도로는 2004년 11월말 경의선·동해선 모두 연결구간 공사가 완료되어 현재 남북 연결도로를 통해 인원·차량·물자의 원활한 왕래가 이루어지고 있다. 제9차 남북경제협력추진위원회 제9차 회의(2004. 6.5)에서 2004년 10월 경의선·동해선 도로 개통 및 철도 시험운행과 함께 2005년 철도 개통에 합의했으나, 행사는 당국간 회담 중단으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

²⁵ 리빙아트는 12월 15일 개성공단 진출 기업 중 처음으로 첫 제품 생산 기념 식과 축하식을 갖고 국내로 냄비 1,000세트가 반입된 바 있다.

〈표 15〉 남북 철도·도로연결 공사 현황
(2005년 3월 5일 현재)

구 분	남 측			북 측	
	구 간	추진 현황		구 간	추진 현황
경 의 선	철 도	12km	○ 공사 완료('02.12.31) ○ CIQ(18.5%)	15.3km	○ 본선 궤도부설 완료
	도 로	5.1km	○ 공사 완료('03.10.31) ○ CIQ(3.5%)	7km	○ 포장공사 완료
동 해 선	철 도	7km	○ 궤도부설공사중(36%) ○ 노반공사(59.93%) ○ 구조물공사(40.92%) ○ 전기분야(22%) ○ CIQ(4.8%)	18.5km	○ 본선 궤도부설 완료
	도 로	4.2km	○ 공사 완료('04.10.31) ○ CIQ(14.08%)	20km	○ 포장공사 완료

자료: 통일부, 『남북 교류협력 현황』 (2005.3)

철도 북측구간 주요 잔여공정은 노반 보강공사, 신호·통신·전력계통 공사 등이다. 남측에서 제공된 장비의 투명한 사용과 정상적인 운영을 위해 경의선·동해선 각각 7차례씩 기술지원이 실시된 바 있다.

한편 열차·차량 운행을 위한 기본합의서(2004.4.13)의 국내 발효 절차(국회 동의)를 완료하여 철도·도로 개통 후 열차·차량 운행을 위한 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.

남북한간 철도·도로 연결은 개성공단 및 금강산 지역을 벗어나 북한 내부로의 연결이 이루어지고, 더 나아가 TSR과 TCR과 연결될 때 그 기능을 최대화할 수 있다.²⁶ 그러나 북한 지역 철도·도로의 시설이 낙후, 이의 개보수가 필수적인 동시에 통과와 관련된 절차의 간소화가 필요하다. 이의 원활한 추진은 소요 재원의 조달과 함께 우호적 국제환경과 남북관계의 개선이 필수적이라고 할 수 있다.

²⁶ 2004년 6월에 한국철도기술연구원이 주최한 「ASEM 철의 실크로드 국제심포지엄」(2004.6.16 - 19, 서울)에는 북측 철도성 국장 외 5명이 참석, 남북-대륙철도 연결을 위한 국제사회의 관심을 제고시킨 바 있다.

(3) 금강산 관광사업

금강산 관광사업은 2003년 9월 이후 육로관광이 정례화되면서 활성화 추세에 있다. 관광상품도 당일관광, 1박2일 관광, 2박3일 관광 등 다양화하고 있으며, 금강산 호텔(2004.7.2) 개관, 골프장 및 가족호텔 건립 추진 등 시설 확충을 통해 안정적 성장기반이 마련되고 있다. 최근 일일 관광 객도 평균 580여 명으로 손익분기점을 상회하고 있다.

1998년 11월 관광개시 이후 총 관광인원은 2005년 2월 말까지 총 888,655명에 이른다. 현재 금강산 지역에는 제2온정각, 골프장, 가족호텔 등 현지 시설공사가 진행 중이다. 관광객들의 안전을 위해서도 관광지구내 도로 포장공사를 시행하고, 통일교육 활성화 차원에서 중·고생 및 통일교육 담당교사 약 2만 명을 대상으로 금강산 체험학습 경비가 지원되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 금강산 관광지역으로의 진입에 장시간이 소요되고 있는 점을 비롯, 관광 및 위락시설의 부족, 관광대상지의 제한, 북한 접촉의 불가능 등 극복해야 할 과제가 많다. 또한 관광대가지불 및 수익성 제고를 위한 방안 마련도 필수적이다. 개별 자가용을 통한 관광 실시와 골프장, 가족호텔 등 관광시설 건설을 통해 안정적 수익기반을 마련하는 동시에 금강산 지역으로의 철도연결 등 특구종합개발계획을 조기에 확정하고, 활발한 투자유치를 통해 금강산 특구 개발이 보다 더 활성화되어야 할 필요가 있다.

4. 대북 경제지원

일반적으로 대북지원은 정부차원과 민간차원의 지원 두 가지로 대변된다.

정부차원에서는 인도적 지원(쌀, 옥수수 등)을 비롯하여, 현물차관(비료, 경의선·동해선 연결 기자재 등)이 있으며, 민간차원에서도 비정부기구의 대북 인도적 지원을 포함, 민간단체나 기업이 문화교류협력사업이나 경제협력사업 추진 과정에서 북한에 제공하는 현금 및 현물지원 등이 있

다. 민간단체나 기업이 협력사업의 성사를 위해서나, 북한을 방문하기 위해 북한에 제공하는 ‘웃돈’성 현금이나 현물은 정확하게 파악하기 곤란한 면이 있다. 이를 남북한 양쪽 모두 공개하기를 꺼리고 있기 때문이다.

1995년 6월부터 2004년 12월말까지 정부 차원에서 차관을 제외한 인도적 지원 명목으로 총 7억 3,594만 달러(7,903억 원)가 북한에 지원됐다. 이 중에는 국제기구를 통해 지원한 것도 포함되어 있으며, 한국 정부가 직접 지원한 것도 있다. 1995년 쌀 15만 톤을 필두로 1999년 비료 15.5만 톤, 2000년 비료 30만 톤, 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤을 지원했다. 2001년에는 비료 20만 톤, 2002년에는 비료 30만 톤을 북한에 직접 지원했으며, 쌀 40만 톤을 차관형태로 지원한 바 있다. 2004년에는 용천재해 복구 지원을 비롯, 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤이 지원됐다. 2004년까지 곡물은 145만여 톤, 비료는 총 155.5만여 톤이 된다.²⁷

한편, 1995년부터 2004년 12월말까지 한국의 민간단체가 북한에 제공한 지원총액은 4억 3,251만 달러(5,195억 원)이었다. 1999년 2월 10일 이전까지만 해도 민간단체는 한적을 통해서만 대북 지원이 가능했으나, 이후부터는 민간단체의 독자적인 지원이 가능해졌다. 정부 및 민간차원의 대북 지원에 대한 자세한 내용과 규모는 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 통해 알 수 있다.

그 밖에도 남북경협 차원에서 민간기업이 지원한 것도 있다. 금강산 관광사업을 위해 현대아산이 지불한 금강산 관광대가지불금은 총 4억 2,000만 달러(1998년 12월부터 2004년 6월까지)에 달한다. 이는 월평균 약 627만 달러(75.2억 원)에 해당된다. 그 외에도 대북 사업의 대가로 5억 달러를 지출했다.

이상과 같은 대북 지원금에 대한 우리의 관심은 과연 대북 지원이 얼마나 남한에 부담이 되는가에 집중된다. 결론적으로 말해 정부의 대북 지원 규모는 남측 경제규모와 비교해 볼 때에도 지나친 수준은 아니다. 2000년 정부차원의 대북지원 규모는 국민총소득의 0.017%에 불과했다. 이는 정

²⁷ 통일부, 『월간 교류협력동향』 (2005.1).

부 1년 예산의 약 0.1%에 지나지 않았던 금액이다. 기본조약체결(1972) 이후 통일 이전까지 서독 정부의 대동독 지원규모는 연평균 59억 마르크(GDP의 2.9%, 1989년)였다. 이를 다시 개인 부담액으로 환산하면 서독 주민은 1인당 매년 50달러 이상을 동독 지원을 위해 부담했던 반면, 남한 주민은 1인당 연간 2.3달러에 불과한 금액을 북한에 지원한 셈이 된다.²⁸ 현재 남한이 매년 지불하는 국방비는 약 120억 달러(GDP의 3%), 북한은 약 21억 달러(GDP의 14%)나 된다. 정부의 대북 지원액은 앞으로 무기도입에 사용될 10조 원이 넘는 국방비 예산에는 비교할 수 없는 적은 규모라고 할 수 있다.

Ⅲ. 대북 사업 추진상의 문제점: 경협기업 중심

남북 경제교류협력에 대한 질적인 평가는 실제 대북 경제 교류·협력 사업을 추진하고 있는 기업을 대상으로 하게 된다.

현재 대북 경협사업을 추진하는 기업의 63.3%가 어려움에 처해 있다.²⁹ 그리고 그 어려움은 50%가 그대로 유지되고 있거나, 증가되고 있는 형편이다.

대북 사업에 대한 정부 지원 부족, 경쟁력있는 상품의 반입제한, 북한의 시장경제에 대한 인식부족과 함께 물품 납기문제의 어려움, 물류부문의 미개선, 높은 해상운임부담, 자유방북 및 통신 연결상의 어려움을 호소하는 형태로 나타나고 있다. 그 외에도 이들 기업들은 북한의 일방적 사업중단, 사업추진 중 분쟁발생, 수익성 악화가 주원인으로 사업이 중단되는 어려움도 갖고 있다. 이와 같은 어려움은 북한의 남북경협에 대한 이해부족과 북한의 전반적인 폐쇄정책과 함께 대북 사업을 실패로 이끌고 있는 중요요인이 된다.

²⁸ 임종석, “대북 경제지원의 대전환,” 『2004 정기국회 정책자료집 V』, p. 41.

²⁹ 김영운, 『남북경협 실패사례연구』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 35.

이하에서는 대북 경험 기업들이 겪는 어려움을 대북 진출 및 사업운영상의 어려움과 경험환경상의 어려움 등의 형태로 나누어 정리하고자 한다.

1. 대북 진출 및 경험사업에 대한 북한의 인식

북한은 남한과의 경험을 같은 민족간의 지원으로 생각할 뿐, 남한이 추구하는 개별기업의 이익창출 수단으로 인식하지 않는다. 사업을 위한 거래상담을 구체적으로 깊이 있게 이해해 협상하려는 노력이 부족하다. 경제마인드가 떨어져 국제적 변화에도 부응하지 못할 뿐 아니라, 정책을 개선하려는 의지도 비교적 약해 사업추진이 어렵다.

북한은 또한 남한기업들의 자유경영활동을 보장하려는 의향이 전혀 없다. 개별기업에 따라 규칙이나 규정이 다르게 적용되고 있음은 물론, 품질관리를 위한 기술자의 일정기간 체류를 허락하지 않는 경우가 많아 기술지도 자체가 어렵다. 따라서 북한에서 사업관련 추진되는 일을 직접 눈으로 확인하기 어려워 잘못된 생산 공정이 진행되더라도 이를 즉각 중단시킬 수 있는 방법이 없다. 기본적인 품질관리마저 제대로 되지 않기 때문에 사업추진이 어려울 수밖에 없다. 이는 북한의 폐쇄정책 때문이라고 해도 과언이 아니다.

대북 사업을 하는 기업의 60%이상이 적자를 면하지 못하고 있다.³⁰ 적자의 원인은 기본적으로 북한 측에 있다. 예를 들어 약속한 물품의 납기 지연, 중국산 대비 가격경쟁력의 저하 및 품질저하, 반출된 제품에 대한 북한으로부터의 대금회수상의 어려움 등으로 남한 기업이 부도에 직면하는 경우가 허다하다.

남한 기업들은 납기 지연에 따른 바이어의 클레임 청구에 그대로 노출되어 있으며, 납기 지연을 만회하기 위한 무리한 조치로 발생하는 추가비용으로 가격경쟁력 상실, 세계시장과 시세변화에의 둔감한 북한의 일방적 가격 인상요구 등에 직면하기도 한다.

³⁰ 앞의 책, p. 34.

북한 측의 귀책사유로 남한기업이 손실을 보아도 북한에 대해 손실보상이나 배상청구가 어렵다. 대북 기업의 84.2%가 아예 손실에 대한 배상청구를 하지 않는다. 보상을 요구해도 받지 못하는 경우가 허다하기 때문이다.

2. 경험 환경

대북한 경험을 추진하는 데 있어 가장 먼저 요구되는 대화통로의 확보에도 비교적 장시간이 소요된다. 대부분의 기업들이 해외지사 또는 해외 연락사무소를 통해, 그리고 제3국 출장과 같은 형태를 통해 북한과 사업을 위한 의사소통을 하고 있다. 북한내 파트너와 직접 접촉하거나 제3국 중개인을 거치는 경우는 비교적 드물다. 북한과의 대화통로 확보에는 길게는 2~3년, 평균 1년 정도의 장시간이 소요된다.

가. 의사소통 문제

의사소통 대상을 확보하는 데에는 대체로 다음과 같은 애로사항이 있다. 첫째, 누가 북한 책임자이고 사업의 주체인지 확인하기 어렵고 판단할 수 있는 기준도 없다. 둘째, 북한 파트너의 적대적 시각, 국제상거래에 대한 무지, 접촉 자체의 어려움뿐만 아니라 사업현장에 대한 접근이 쉽지 않다. 셋째, 북한 파트너와의 직접적인 대화가 아닌 제3국 소재 북한 기관을 통한 간접대화로 이루어지기 때문에 통보하는 내용이 제대로 전해지지 않는 경우가 허다하다. 여기에다 접촉 대상자의 전문성 결여, 의사결정 지연, 불합리한 요구, 자본주의 시장경제에 대한 이해부족 등이 가중된다. 특히 사업 추진과정에서도 사업관련 전문직 종사자가 아닌 일반인과 접촉해야 하는 경우가 많기 때문에 사업의 기술적인 문제를 논의하기가 어렵다. 넷째, 사회주의 체제에 익숙해진 만성적 습관에서 오는 신뢰성 및 책임감 결여 등도 경험사업의 어려움을 가중시키는 데 큰 몫을 차지하고 있다.

나. 방북

대북 사업을 하는 남한기업들은 사업을 위해 방북하는 기회도 그리 많지 않다. 1회 방북에 1인당 1천만 원 정도의 비용이 들기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 자유롭게 방북할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않는 것이 더 큰 원인이다.

실제 북한을 방문하는 경우에도 초청장 확보에 많은 시간을 허비한다. 요행히 방북이 허락되는 분위기에서도 실제 방북까지 초청장을 확보하는 데만 2주에서 4주, 어떤 경우에는 4주 이상도 걸린다. 방북이 이루어지기 전에 부당한 요구를 받는 기업도 상당하다. 옷돈 성격의 계약이행 보증금을 요구한다든지, 무리한 경제적 지원을 요청하는 것을 비롯, 소형차량이나 컴퓨터 등을 요구하는 경우도 허다하다. 또한 사업 개시 이전에 이미 북한으로부터 현물투자나 선금 요구를 받는 경우가 허다하다.³¹

다. 남북한 연결 장치

남북간 운송수단, 대금결제수단, 통신수단이 제대로 갖춰져 있지 않아 엄청난 어려움을 겪는 경우가 많다. 또한 항시 연락체제가 갖추어져 있지 않아 사업추진에 대한 경과를 알 수 없는 경우가 태반이다. 이에 따라 상품의 질을 제대로 확보할 수 없는 상황에 직면함은 물론이다.

우선, 한번 결정된 기술적 사항이 시장 상황의 변화에 따라 변경해야 할 상황이 발생해도 이를 북측에 반영하기가 거의 불가능하다. 국제감각이 부족하여 투자아이템에 대한 중요성을 인식하지 못하고 있기 때문이기도 하지만, 북한 담당자들이 상부로부터 지시를 받으면 그 이외의 다른 결정이나 논의를 할 수 없기 때문이기도 하다.

³¹ 북한은 사업을 위한 방북이 이루어지기도 전에 설비 등을 먼저 투자하라는 요구를 많이 한다. 즉 정상적인 비즈니스 관계가 성립하기 전에 “그냥 투자나 빨리 하라”는 식으로 남한의 사업 파트너를 대하는 경우가 많다. 남한의 기업들은 사업 추진이 잘못되어도 설비는 남는다는 생각에 그런 요구를 하는 것으로 인식하고 있다.

두 번째, 남북간의 물류비는 대북 경협사업에 있어 아킬레스건이다. 물류비는 사업추진에 있어 상당히 큰 비중을 차지하며, 일반적으로 가격 경쟁력에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 섬유류를 포함한 위탁가공 생산업체 생산원가의 약 40%, 판매가격의 10~15%가 물류비로 계산되어 무관세 효과를 상쇄하고도 남는다. 남북간의 해상운송은 북한의 물류여건이 전반적으로 열악하여 그 효율성을 담보하지 못하고 있다. 물동량이 부족해 선박일정이 자주 변경되고 있으며, 물자가 한꺼번에 많을 경우, 북한 지역에서 하역이 늦어지는 경우가 허다하다. 하역장비 부족, 생산공장까지의 도로사정의 열악성이 원·부자재의 파손으로 이어지고 있으며, 세관검사 등을 이유로 통관이 지연되는 사례도 빈번하다. 서해교전이 나 남한 인사의 김정일 위원장에 대한 비난 발언 등과 같은 일이 발생할 경우에는 북한이 일방적으로 선적을 거부하거나, 운송을 중지하는 사태가 발생하는 것은 다반사다.

세 번째, 임가공비를 비롯, 생산 및 교역상의 가격결정에 있어서도 대북 사업체들은 큰 어려움을 겪고 있다. 가격에 대한 정확한 개념이 없기 때문에 터무니없는 요구를 하는 경우가 많다. 부르는 가격이 각각 다르며, 질적인 측면에 대한 고려 없이 높은 가격만을 고집하는 점도 문제다. 비록 국제가격 기준으로 가격을 결정하는 데 동의해도 실제 투자가 이루어지고 사업이 진행되기 시작하면, 부당한 요구를 하는 경우도 많다. 그 밖에도 가격결정에 있어 상황변동을 반영하기가 어렵다. 납기지연에 따른 손실을 가격에 반영할 수 있어야 하나, 거의 불가능하다.

네 번째, 생산제품의 품질관리 및 제품검사는 거의 불가능하거나 불충분하다. 품질관리를 위해 남한 자체 인력보다는 조선족 등 제3국 기술자가 방북하여 지도하는 경우가 더 많다. 심한 경우 품질관리를 북한 파트너가 전담하고, 남한 기업은 전혀 관여하지 못하는 경우도 많다. 이는 기술지도 등을 위한 방북이 제한적으로 이루어지고 있기 때문이다. 품질검사원을 현장에 파견하는 것도 그리 용이하지 않아 남한에서는 원·부자재를 보내고 생산과정에서 발생할 수 있는 예상 문제점들을 작업지시서상

에 명시하는 정도의 조치를 취할 수밖에 없다. 대부분의 기업들이 현장에서 품질검사를 하지 못하고 생산된 완제품이 남한에 왔을 때 비로소 확인하게 된다. 이에 따라 제품에 대한 만족도는 약 70%정도에 지나지 않고 있다. 북한이 현지에서의 제품검사를 어렵게 하는 것은 남한기업에 대한 일종의 차별 행위라고 할 수 있다.³²

다섯 번째, 남북한간에는 직접적인 금융결제수단이 부재하다. 남한측이 북한에 송금하는 데는 별 큰 문제가 없다. 대부분 제3국(주로 중국)의 북한 구좌로 T/T송금할 수 있기 때문이다. 그러나 반출하는 물품의 대금 회수의 경우에는 단둥이나 북경 등지에서 직접 현금을 받는 것이 일반적이다. 더구나 금액이 클 경우 중국 등 제3국으로부터 들어오는 자체가 대단히 번거롭고 위험하기까지 하다. 뿐만 아니라 북한이 현금결제가 곤란한 경우, 대물 상환을 하려는 경우도 더러 있다.

IV. 결론: 남북경협사업의 전망과 과제

이상에서 우리는 지난 15년간의 남북 경제교류협력을 평가해 보았다. 한마디로 남북한간의 경제교류협력은 외형적 성장에도 불구하고 내적 부실이라는 취약점을 동반한 채, 진행되고 있다는 점을 인식할 수 있다.

남북경협은 남북 경제교류협력에 대한 북한의 인식과 환경이 바뀌기 전에는 동서독의 경우와 같은 발전의 가능성이 희박한 것으로 판단된다.

현재 남북경협의 활성화를 가로막고 있는 가장 큰 요인은 두 가지로 정리될 수 있다.

첫째는 북한의 체제 미개방이다. 대북 사업을 위한 의사소통문제, 자유로운 출입, 열악한 물류시스템과 고물류비 문제, 남북간 금융결제시스템

³² 왜냐하면 북한은 일본, EU 기업과의 위탁가공구역에서는 위탁자가 원할 경우 현지에서의 검사를 허용하고 있기 때문이다. 이종근, 「남북위탁가공무역 구조에 관한 연구」, p. 23.

의 부재 등 거의 모든 것이 북한의 경제난을 비롯, 체제문제와 직결되고 있다. 남북관계의 개선이 더할 나위 없이 중요하지만, 이는 결국 북한의 대외개방과 직결된다. 북한 핵문제 역시 마찬가지다. 북한의 핵문제가 해결될 경우, 남한과 국제사회의 대북 지원과 함께 대북 경제교류협력이 활성화될 가능성이 크다. 그러나 이 문제 역시 북한의 대외 개방에 대한 의지가 전제되어야만 가능할 것이다. 남북경협의 활성화를 위해 남북이 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 경험 4대 합의를 체결하였으나, 합의서의 내용들이 제대로 반영되지 못하고 있는 것은 대외개방을 꺼리는 북한 태도 때문이라고 할 수 있다. 따라서 남북경협이 활성화하기 위해서는 경험추진의 여건이 현격하게 변화되어야 한다. 이는 남한만이 노력해서 될 일이 아니라 남북한 공히, 특히 북한이 더 큰 노력을 기울여야 한다. 그 중에서도 무엇보다도 먼저 북한 당국이 남한 사업자의 자유로운 방문과 통신 문제를 해결해 주어야 한다. 자유 방북이나 접촉이 이루어지기 어렵다면 하루 빨리 개성공단 내 경험사무소를 설치, 경험상담 전용 창구로 언제든지 이용이 가능한 경제활동의 협상창구를 가동해야 할 것이다.

두 번째, 대북한 국제적 환경이다. 이 점에서 남북 경제교류협력에 대한 단기 전망은 밝지 못하다. 남북 경협은 자체 경제적인 논리가 적용될 수 있는 여지가 있기는 하나, 기본적으로는 정치적 논리에 의해 좌우될 수밖에 없기 때문이다. 작금의 북한 핵 위기는 미국의 대북 정책 측면에서 볼 때, 1994년 1차 핵 위기와는 근본적으로 다른 것으로 판단된다. 제1차 핵 위기 때에는 미국이 북한의 체제를 인정한 상태에서 핵문제 해결에 목표를 두었지만, 제2차 핵 위기는 미국의 '자유의 확산'이라는 독트린 하 북한 체제의 변형을 목표로하고 있다는 점, 즉 미국의 대북 정책 초점이 '김정일체제'로 이동함으로써 문제해결이 더욱 어려워졌다고 볼 수 있다. 이의 연장선상에서 남북경협에 대한 미국의 입장 또한 긍정적이지 못하며, 남한으로서도 북한 핵문제가 해결되지 않는 과정에서 새로운 대규모 남북경제협력을 해 나갈 계획이 없는 것으로 보인다.

이런 점에서 2004년 7월 이후 중단된 남북 당국간 대화 및 경협사업의 교착상태는 더욱 길어질 것으로 예상된다. 개성공단 건설사업과 금강산 관광사업은 현 상태를 유지하면서 계속 추진될 수 있을 것이나 개성관광, 평양 및 백두산 관광 등은 당분간 실현되기 어려울 것이다. 개성관광은 개성공단 건설과 연계된 측면이 강하며, 1단계 사업이 본격화됨으로써 추진될 수 있다. 하지만 현 상태에서는 개성공단 사업은 그 추진이 담보될 수 있으나 크게 활성화되기에는 역부족이다. 평양 및 백두산 관광 또한 북한 방문이 전면적으로 열리지 않을 경우, 실행되기 어려울 것이다. 또한 대북 농업분야협력이나 에너지 분야 협력과 같은 새로운 경협사업을 추진하는 것은 불가능할 것이다.

제 1회의 토론

양문수 · 홍순직

KINU

양문수 교수
(북한대학원대학교)

제목 그대로 7·1 조치 이후 북한 경제의 변화를 포괄적으로 잘 정리한 훌륭한 논문이다. 내용적으로는 7·1 조치와 관련, 지금까지 나온 논문 가운데 가장 풍부한 내용을 담고 있는 것으로 보인다. 게다가 7·1 조치 및 이후의 변화를 생산, 유통, 분배의 측면으로 구분해서 정리, 논문의 체계성 확보에 노력한 점은 높이 평가할 만하다. 필자의 논지 및 결론에 주장에 대해서도 공감하는 바가 크다.

향후 논문을 더욱 발전시키기 위해 함께 고민했으면 하는 몇 가지 사항을 지적하고자 한다. 첫째, 사실들을 한데 모아 정리하고 이를 전달하는 차원에서 한 걸음 더 나아가 사실들을 해석하고 평가하는 작업을 본격화하는 것이다. 둘째, 정성적 및 정태적 분석에서 한 걸음 더 나아가 정량적 및 동태적 분석을 시도하는 것이다. 셋째, 7·1 조치에 대한 북한당국의 의도와 결과를 분리해서 고찰한 뒤 이후에 종합적으로 평가하는 것이다.

이들 사항과 관련된 토론자 개인의 생각을 간단히 정리하면 다음과 같다.

1. 개념적 틀

사회주의 경제개혁에서 핵심적 요소는 시장화(marketization)이다. 그런데 시장화란 다양한 차원의, 또한 여러 가지 범주의 개념이다. 우선 시장은 크게 보아 2가지로 나눌 수 있다. 하나는 시스템으로서의 시장이고 또 하나는 장소로서의 시장이다. 이 두 가지 개념은 일부 중복되면서 각각 상이한 영역을 포괄한다.

따라서 시장화는 한편으로는 시장 메커니즘의 도입 및 확산으로 규정

할 수 있다. 이 경우 시장화는 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고 이 가격이 발신하는 정보의 시그널에 의해 가계, 기업 등 상이한 의사결정단위의 경제적 행동, 나아가 거시경제 전체의 자원배분이 조정되는 것으로 파악할 수 있다.

시장화는 또 한편으로는 시장의 발생 및 확대로 규정할 수 있다. 시장은 지역적 및 기능적으로는 지역 시장과 외부 시장, 전국적 시장, 세계시장 등으로 구분할 수 있다. 그런데 시스템으로서의 시장이 발전하기 위해서는 지역시장과 외부 시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어야 한다.

시장은 또한 거래대상에 따라 크게 보아 생산물시장과 생산요소 시장으로, 좀더 세분해서 보면 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장으로 구분할 수 있다. 그런데 사회주의 경제에서는 이러한 유형의 시장이 존재하지 않는다. 존재하더라도 매우 미미한 존재이다. 사회주의 경제에서 기업은 원자재, 자금, 노동력 등과 같은 투입물을 국가계획에 의해 국가 또는 다른 기업으로부터 조달(피공급, 할당)하고 생산물을 다른 기업이나 국가상업기관에 인도(공급)한다.

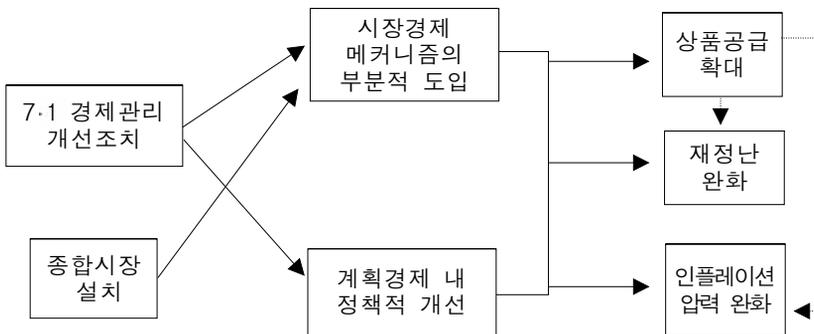
따라서 초보적인 형태이기는 하나 지역 시장과 외부 시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어 가면 시장화가 진전되는 것으로 볼 수 있다. 동시에 생산재시장, 소비재시장, 자본·금융시장, 노동시장 등 4가지 시장이 발생, 확대되고 아울러 생산의 기본단위인 기업(또는 개인수공업자)이 원자재, 자금, 노동력의 조달과 생산물의 처리를 시장을 통해 수행하고 그 비중이 점차 증대하면 시장화가 진전되는 것으로 파악할 수 있다.

아울러 상품 및 화폐의 발달, 사회적 분업의 발달은 시장의 발달과 밀접한 관계가 있다. 특히 상품화, 화폐화의 진전은 시장화의 중요한 조건을 형성하면서 시장화를 촉진한다. 동시에 시장화도 상품화, 화폐화의 진전을 촉진하는 측면이 있다. 따라서 상품화, 화폐화의 진전 수준 여부 및 그 수준은 시장화의 진전 여부 및 그 수준을 유추할 수 있는 하나의 준거가 될 수 있다.

2. 7·1 조치 및 후속조치에 대한 북한당국의 의도

7·1 조치 및 후속조치의 목적은 크게 보아 다음의 3가지로 압축할 수 있다. 첫째, 국가 재정난의 완화, 둘째, 인플레이션 압력의 완화, 셋째, 주민들에 대한 상품공급의 확대이다. 그런데 세 번째인 상품공급 확대는 그 자체로서도 의미가 클 뿐 아니라 첫 번째와 두 번째인 재정난 및 인플레이션 압력 완화에도 기여한다. 사실 북한당국의 입장에서 보면 재정난 및 인플레이션 문제는 최대의 고민거리라고 해도 과언이 아니다. 재정부족은 나라 살림의 궁핍, 국가의 제반 활동의 부진뿐만 아니라 국가 기간산업의 투자 위축 및 생산 부진을 초래한다. 인플레이션은 고정급여자의 실질소득 감소 및 국가 지도부에 대한 불만 증대로 이어진다.

<그림> 7·1 조치와 종합시장 도입에 대한 북한당국의 의도



상기의 세 가지 목적을 달성하기 위해 북한당국은 크게 보아 두 가지 차원의 정책을 전개했다. 하나는 기존의 계획경제시스템 내에서의 정책적 개선이고 또 하나는 시장경제 메커니즘의 부분적 도입이다. 그런데 7·1 조치 및 종합시장 정책에서는 후자가 보다 중요한 지위를 점하고 있다.

먼저 전자, 즉 기존의 계획경제시스템 내에서의 정책적 개선부터 살펴

보자. 여기서는 공식부문의 공급능력 확대가 핵심요소이다. 두 가지 방법이 있다.

첫째, 비공식부문의 자원을 공식부문으로 흡수하는 것이다. 즉 주요 생필품의 국정가격을 암시장가격에 근접시키는 방향으로 조정함으로써 그동안 공식부문의 경제활동과정에서 비공식부문으로 불법 유출되었던 식량, 소비재, 심지어 노동력까지 공식부문으로 환류시키는 것이다. 동시에 공식부문으로 흘러 들어오지 않고 비공식부문 내에서 순환되고 있던 북한 원이나 외화를 공식부문으로 흡수하는 것이다.

둘째, 공식부문의 생산성을 제고하는 것이다. 이를 위해 기업의 자율성을 확대하고 기업에 대한 인센티브를 강화, 특히 독립채산제를 강화하고자 했다. 아울러 노동자, 농민에 대해서도 노동에 대한 인센티브를 대폭 강화하려고 했다. 여기서 주목해야 할 것은 주민들에 대한 소비재의 무상급부 제도가 사실상 폐지되었다는 사실이다. 국가는 이제 더 이상 모든 주민의 기본생활을 보장하지 않는다는 의지를 표명한 셈이다. 노동 인센티브 시스템이 제 기능을 발휘할 수 있는 제도적 기반을 이런 식으로 마련한 것이다.

다음으로 시장경제 메커니즘의 부분적 도입을 살펴보자. 먼저 상품화폐관계의 진전을 지적할 수 있다. 7·1 조치 이후 기업간 거래뿐만 아니라 개인간 거래에서도 금전적 댓가 없이 무보수로 기술을 제공한다는가 노동력을 제공하는 것은 없어졌다. 조선신보(2002.11.22)가 김일성종합대학 경제학부 교수들과의 인터뷰 기사에서 7·1 조치와 관련, ‘모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립’이라고 표현한 것은 눈길을 끄는 대목이다.

또한 번 수입 지표의 등장, 철저한 독립채산제의 실시, 소비재 무상급부제의 사실상의 폐지, 이에 따른 현물임금에서 화폐임금으로의 전환은 결국 화폐기능의 변화를 의미한다. 무엇보다도 화폐의 가치저장 기능이 복원되었다. 이에 따라 화폐는 수동적 화폐에서 능동적 화폐로 그 역할과 성격이 크게 바뀌었다.

아울러 사회주의 물자교류시장이라는 생산재 시장이 공식제도의 차원에서 등장했다. 그리고 기업에게 계획외 유통을 허가한 것 또한 소비재시장을 인정한 것이다. 이와 함께 기업 입장에서는 비록 계획외 생산이지만 시장판매 목적의 생산이 가능해졌다. 시장이 기업의 행동에, 나아가 경제내 자원배분에 영향을 미치기 시작한 것이다. 부분적이지만 시장 메커니즘의 도입이라고 평가받을 수 있다.

종합시장은 말 그대로 공식적인 제도로서 시장(marketplace)이 등장했음을 보여준다. 그리고 이는 명시적인 소비재시장이다. 아울러 이는 합법적이고 안정적인 판로 제공이라는 측면에서 기업(및 개인수공업자)의 생산에 대한 자극 등을 통해 시장화의 진전을 더욱 명료하게 보여주고 있다. 그리고 시장화의 진전은 제한적이거나 소유권의 변화도 수반하고 있다.

결국, 북한당국은 이러한 상품화, 화폐화의 진전, 시장 메커니즘의 도입 등을 통해 경제운용의 효율성을 향상시켜 상품공급을 늘리고 재정난을 완화하는 한편 인플레이션도 억제하고자 했다.

3. 7.1 조치 및 후속조치의 성격

7.1 조치 및 후속조치의 성격을 정리하면 다음과 같다. 정책적인 면에서 북한의 시장화는 이중전략이라는 차원에서 진행되고 있다. 핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악, 관리하는 한편 여타의 기업들에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것이다. 즉 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리하는 것이다. 전자는 군수산업 및 중공업 부문이고 후자는 주민생활과 직접 관련되는 소비재 부문이다.

특히 후자인 위로부터의 시장화는 기업과 가계 등 말단 경제주체들의

자력갱생 차원에서 추진되고 있다. 기업에게 자율성을 부여하고 시장경제적 활동을 용인하되, 국가는 기업에 대해 생산에 필요한 노동, 자본, 원자재 등을 공급해 주지 않겠다는 것이다. 주민들의 생활 등에 대한 국가의 책임을 지방과 기업에게 떠넘기는 행위를 공식화했다고 볼 수 있다.

그런데 북한당국이 지향하는 것은 관리가능한 시장화이다. 즉 시장화를 확대하되 국가가 관리할 수 있는 수준의 것, 혹은 시장화를 확대하되 이에 상응해서 국가도 시장화에 대한 관리시스템을 확충하겠다는 것이다. 이는 정치적으로는 기존 사회질서 동요, 기강해이를 막겠다는 것이고 경제적으로는 개별 경제주체들로부터, 특히 방임하는 기업·산업에 대해서도 각종 세금을 철저히 징수해 주민들로부터의 자금 환수 확대를 통해 재정난 및 인플레이션 압력을 완화하는 것을 목적으로 하고 있다. 하지만 현재 진행되고 있는 북한의 시장화는 상당한 추진력을 가지고 있다. 이것이 북한당국이 관리 가능한 수준의 것인지는 의문의 여지가 있다. 계획과 시장이 공존하는 이중구조의 미래는 아직도 안개 속에 싸여 있다.

홍순직 수석연구위원
(현대경제연구원)

김영운 박사의 논문에 대한 총평을 먼저 말씀드리고, 이 논문에서 미흡한 몇 가지 정책 제언을 보태고자 한다.

우선 총평부터 말씀드리면, 남북 경제교류협력이 시작된 지 15년이 지난 시점에서 그간의 경협 성과를 바탕으로 남북경협을 재조명해보는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각된다. 더욱이 북핵 파문과 남북당국간 회담 중단 속에서도 남북교역 규모가 연간 7억 달러 수준을 유지하고 있고, 개성공단 시범단지의 가동과 전력·통신 협상 합의에 이어, 본공단 분양과 개성관광 등의 본격적인 남북경협을 앞두고 있다는 점에서 논문의 주제는 매우 시의 적절하다.

이 논문은 그간의 경협 실적을 양적·질적인 측면에서 아주 상세히 분석하고 있어서, 남북경협 15년사를 정리하고 재조명해본다는 측면에서 매우 유용한 논문으로 평가할 수 있다. 특히, 북한과 실제 경협을 추진했거나 추진중인 30여 개의 기업을 대상으로 기업 탐방 조사와 사후 인터뷰 보완 등을 통한 경협 현장의 실증 논문이라는 점에서 정책보고서로서의 가치도 충분하다고 하겠다. 그런 의미에서 논문의 내용에 대해 특별히 반박하거나 견해를 달리하는 부분은 없다.

그러나 아쉬운 점은 서두에서 필자도 지적했듯이, 대부분이 양적인 측면에 치중되어있다는 점이다. 따라서 질적인 측면의 보완과 제도적 측면의 추가가 필요하다고 생각한다. 남북경협은 경제적 측면보다도 남북 및 주변국들간의 정치·군사적인 부문과 정책 기조 등에 더 많은 영향을 받아 오고 있으며, 양적·질적인 측면에서의 성과 부진과 문제점의 상당 부분은 미흡한 제도적 보완 장치 때문이란 점을 고려한다면 이 부문에 대한 분석이 매우 중요하다고 생각한다.

아울러, 이 논문이 국책연구기관의 연구논문인 만큼, 마지막 결론 부분

에서 향후 과제에 대한 보완이 있으면 더욱 좋았을 것이다. 남북경협이 지속적으로 확대 발전해나가기 위해서는 경협의 목표와 이를 위한 과제가 제시되어야 할 것이다.

또한, 지난 남북경협 15년사를 특징적인 사건이나 실적 변화를 중심으로 몇 단계로 구분해보는 것도 의미가 있다고 생각되기에, 견해를 달리할 수도 있겠지만, 나름대로 구분해보았으니 참조하시면 좋을 것으로 생각된다. 남북경협 사업은 1988년 7월 남북교역을 민족 내부 거래로 간주한다는 우리 정부의 7·7 선언과 동년 10월 그 후속 조치로 나온 「남북물자교류에 대한 기본지침」에 따라 시작되었다. 이후 1990년 8월의 「남북교류협력에관한법률」 제정에 이어, 1991년에 남북간 화해협력에 관한 합의서가 채택되면서 경협에 관한 법·제도 정비가 태동하였으며, 마침내 지난 2003~04년에는 남북교역이 7억 달러 규모로 성장한 것이다. 그간의 남북경협 과정은 크게는 국민의 정부를 기준으로 준비 단계와 실험 단계의 2단계로, 작게는 이를 세분하여 다시 5단계로 구분할 수 있다. 남북경협의 ‘준비 단계’(1988.7~1998.4)를 구체적으로 말씀드리면 ① 7·7선언 이후 북한의 NPT 탈퇴 선언까지의 ‘탐색기’(1988.7~1993.3)와 ② 김영삼 정부의 조문 파동과 핵·경협 연계 해제 방침 표명이 나왔던 ‘유보기’(1993.3~1994.11) ③ 제1차 및 제2차 남북경협 활성화 조치가 발표된 ‘시도기’(1994.11~1998.4)로 구분할 수 있다. 이후 현재까지를 본격적인 남북경협 확대를 위한 ‘실험 단계’(1998.4~2005.현재)라고 할 수 있는데, 이를 다시 구분하면 국민의 정부가 들어선 이후부터 제6차 남북장관급 회담이 결렬된 시기의 ‘실험기’(1998.4~2001.1)와 부시 행정부 출범과 북핵 문제 속에서도 남북 양측의 실리주의적 접근 자세와 4대 경협합의서의 발효 및 특구법 공포 등의 법·제도적 측면의 진전과 7억 달러대의 경협 성과 등을 보이고 있는 현재까지를 남북경협의 새로운 ‘전환기’라고 할 수 있을 것이다.

다음으로는 남북경협 활성화를 위한 정책 과제로서 몇 가지 제안을 드리고자 한다. 북핵 문제의 평화적 해결이 다른 어떤 문제보다 가장 시급

하다는 데에는 누구나 공감하고 있기에, 경제적인 측면에서 우리 정부의 정책 과제를 말씀드리고자 한다.

첫째, 발표된 4대 경제협합의서의 실제적 이행과 자유로운 3통(통행, 통신, 통관)의 확보·보장이 시급하다고 하겠다. 특히, 투자보장합의서가 발표된 만큼 금강산 관광 지역내 고성항 부두 시설의 정부 인수 및 담보 인정과 함께 원활한 전력 지원이 요구된다. 고성항 부두시설은 북한에 진출하고자하는 대부분의 남측 기업이 골고루 이용할 뿐 아니라, 관광특구로 발전시키기 위해서는 고성항을 관광항 혹은 물류항으로 개발하기 위한 정부 차원의 확대 개발이 필요하다. 또한 현재 금강산내 전력은 현대아산이 한전에서 임차한 1,000kW 이상 발전기 3대로 송전하고 있으나, 20년 이상의 노후화된 설비로 인해 전압이 불안정하고 정전으로 인해 관광객의 불편과 식당 냉동실의 위생 문제 등 운영상의 많은 어려움을 겪고 있으며, 전력 생산 단가도 국내의 약 2~3배에 달하고 있어 연간 10억 원 이상의 추가 전력비가 발생한다고 한다. 또한, 손실 보조 제도와 관련하여, 북측의 귀책사유로 인한 손실 발생의 경우에는 남북협력기금에서 보상해주기로 되어 있는데, 실제적으로 혜택을 받은 기업은 거의 없는 것으로 알고 있기에 이의 실제적 이행이 요구된다.

둘째, 남북협력기금의 확충과 탄력적 운용이 필요하다. 남북경협이 북한의 개혁·개방 촉진과 변화의 지렛대의 역할을 충실히 이행하기 위해서는 남북경협의 규모를 남한 총 무역액의 약 1%이상으로 끌어올려야 한다고 생각되는데, 남북경협 확대로 남북협력기금의 수요가 계속 늘어날 것으로 예상되는 만큼, 이의 재원 확충을 위한 특단의 조치가 필요하다. 이를 위해서는 통일세와 통일복권의 신설을 비롯하여, 대외경제협력기금(EDCF)과 해외시장 개척자금, 중소기업 구조개선자금과 경영안정지원자금과 같은 각종 기금 활용 등의 다양한 조달 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 중장기적으로는 정부 예산의 일정 비율(예컨대 1%) 이상을 남북협력기금으로 활용하는 방안을 적극 강구해야 한다. 다만 통일세와 통일복권 등은 경기 침체 속에서 국민들의 조세 저항을 불러일으킬 수 있으므로

국민적 합의 도출과 신중함이 필요하다. 사실 정부가 발행하는 13개 종류의 복권 가운데 72%가 그대로 폐기되는 것으로 나타나 통일복권 발행을 통한 남북협력기금 조달 방안은 실효성이 의문시되고 있다.

논문에서 지적했듯이, 대북 지원 규모가 1인당 약 2,500원, 4인 가족 기준으로 할 때 연간 1만 원으로 커피 2잔 값에도 못 미치는 수준임을 생각할 때, 다소 부끄러운 현실이라고 하겠다. 따라서 사모펀드 조성이나 일정 규모에 한해서는 자금 출처를 면제해주는 중장기 국공채를 발행하여 북한 경제 회생과 남북경협 활성화 자금을 활용하는 특단의 조치가 요구된다. 중장기 저리의 국공채 발행은 시중 부동 자금과 지하자금을 생산 자금으로 유도할 수 있을 뿐 아니라, 생산제품 및 건설 원부자재의 대부분이 남한으로부터 조달된다는 점을 감안하면 침체된 건설 경기 회복과 중소기업 경기 및 내수 진작에도 유효한 조치로 생각된다.

또한 현행 ‘자산 총액 5조 원 이상의 출자총액제한 기업 집단 소속 기업’을 경협자금 대출 제외 대상인 ‘대기업 집단’으로 규정하고 있는데, 30대 대기업에 대한 남북협력기금 대출 제한 규정을 개정하는 등의 탄력적 운용이 요구된다.

끝으로, 남북경협과 북한 경제 발전을 위한 중장기·거시적 로드맵을 마련하고 보다 전향적인 대북 정책 추진이 필요하다. 이를 위해서는 북한경제시찰단의 남한 방문 및 교육·연수의 확대는 물론, 남북합동 시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 성공 사례를 북측과 함께 조사 연구하거나 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여하도록 지원해야 할 것이다. 또한 국제금융기구 가입 지원을 통해 국제금융기구 자금을 활용한 공동의 북한 경제 개발 중장기 프로젝트를 기획하며, 이를 위한 가칭 ‘북한경제개발위원회’ 혹은 ‘민족균형발전위원회’ 구성을 추진하는 외교적 노력이 필요하다.

남북경협 활성화를 통한 한반도의 긴장 완화와 평화 정착이 없는 한 동북아 시대의 경제 중심 실현이라는 정부의 구상은 ‘의욕에 찬 구호’로 끝날 가능성이 높음을 경계해야 할 것이다. 자칫 중국과 일본 사이의 넷크

래커(nutcracker)가 되어 영원한 주변국으로 전락할 수 있음을 인식해야 할 것이다. 더욱이 야당의 유연한 대북 정책 자세로 정부는 종전에 비해 보다 적극적인 대북 정책을 추진할 수 있는 여건이 조성된 만큼, 민간의 대규모 경협사업과 남북정상회담이 북핵 문제 해결의 결과물이 아니라, 해결을 앞당기는 촉매제와 지렛대로 작용할 수 있다는 전향적인 자세로 보다 적극적인 대북 정책 추진이 요구된다.

동북아 국제협력과 북한의 경제발전

임 강택 통일연구원 연구위원

KINU

I. 서론

북한지역의 경제개발 및 경제발전을 위한 지원 방안이 국내에서 구체적으로 연구·논의되기 시작한 것은 남북정상회담으로 남북간의 협력이 급속하게 확대되기 시작한 2000년부터이다. 물론 남북경제협력 확대와 남북경제공동체 건설이라는 목표 달성을 위한 전략 모색이라는 차원에서 이루어진 북한의 경제발전전략에 대한 연구는 이보다 훨씬 전부터 추진되어 왔다.

이와 함께 북한의 경제발전을 위한 ‘국제협력 방안’을 주제로 한 연구와 논의가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 6자회담이 시작한 2003년부터라고 할 수 있다. 그러나 이 주제 역시 1994년 북·미간에 기본합의문이 체결된 이후 관심을 모았으며, 1996년 초 북한이 국제사회에 공식적으로 지원을 요청한 이후에는 북한의 경제난 극복을 위한 국제사회의 협력 방안 모색이라는 차원에서 연구 및 정책수립의 대상이 되기도 했다.

여기에 ‘동북아 국제협력’이라는 개념이 국제협력의 중요한 범주로 대두되기 시작한 것은 ‘평화와 번영의 동북아시대’ 건설을 3대 국정목표 중의 하나로 채택한 참여정부가 출범한 2003년부터이다. 물론 ‘동북아 지역협력’이라는 개념은 1991년 두만강지역개발사업이 UNDP의 동북아 지역사업 중 최우선 과제로 지정되면서부터 연구와 논의의 대상이 되어 왔다. 그러나 두만강개발사업은 참여 국가들의 입장 차이와 이해관계가 조정되지 못하면서 정체국면을 맞게 되었으며, 아직까지 새로운 발전의 계기를 발견하지 못하고 있다. 이런 상황에서도 1990년대 중반 이후 ‘동북아 협력’이라는 주제는 다양한 분야에서 활발하게 논의되어 오고 있다.

이처럼 ‘북한경제의 발전과 동북아 국제협력’이라는 주제는 각기 다른 동기에서 출발하여 독자적인 영역을 가지고 연구와 논의가 진행되어 온 몇 개의 분야가 결합된 것이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 주제 하에서 전개할 수 있는 논의구조는 다양한 조합이 가능하다. 본 논문에서는 북한지역의 개발을 위한 국제협력의 차원에서 ‘동북아 협력 방안’과 ‘북한의

과제'를 살펴보는 데 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

II. 북한지역 개발을 위한 국제협력

북한지역 개발을 위한 국제협력이라는 주제는 '북한지역 개발'이라는 장기적인 과제에 동북아시아 문제에 직·간접적으로 이해관계를 갖는 국가와 국제기구들이 어떤 방식으로 참여할 것인가를 다루는 문제라고 할 수 있다. 이 문제는 북한의 경제난 악화로 증가한 국제사회의 인도적 지원에서부터 북한의 핵문제 해결 이후 예상되는 북한지역에 대한 전면적인 개발지원까지를 포함하고 있다. 여기에는 여러 가지 이슈들이 복합적으로 내포되어 있어 체계적인 접근이 필요한데 아직까지 분명하게 정리되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 여기에서는 주요 이슈별로 문제를 제기해 보고자 한다.

1. 북한개발의 목표

가장 먼저 제기될 수 있는 문제는 “‘개발’이라는 개념을 어떻게 정의할 것인가?”와 관련되어 있다. 개발은 지원과는 달리 경제적 차원을 넘어선 개념으로 사용되고 있어 다양한 측면들을 포괄한다.¹ 최근에 제기되는 개발의 개념은 종종 사회구성원 모두의 번영과 안녕에 이바지하도록 한다는 데 최종 목적을 두고 있다. 이러한 차원에서 접근한다면 개발은 정치적인 차원과 사회·문화적인 차원이 빈곤문제 해결이나 경제발전과 같은 경제적인 차원과 함께 중요하게 고려되어야 한다고 할 수 있다. 그동안

¹ 국어사전에 정의되어 있는 개발의 의미는 크게 4가지로 구성되어 있다. ①천연자원 따위를 인간 생활에 도움이 되게 하는 일. ②새로운 것을 생각해 내어 실용화(實用化)하는 일. ③산업이나 경제 따위를 발전하게 함. ④잠재된 재능 등을 살리어 발달하게 함.

북한개발의 문제가 경제문제에 초점을 맞추어 전개되어 왔다는 사실을 극복할 필요가 있다는 이야기다.

이는 개발의 목표와 직접적으로 연결되어 있다. 개발 목표를 설정하는 문제와 관련해서 직면하게 될 어려움은 참여 주체에 따라서 지향하는 목표가 상이할 수 있다는 데 있다. 국가마다 북한지역 개발을 통해서 지향하는 목표가 다를 뿐만 아니라 국제기구와 NGO들이 추구하는 목표도 차이가 있을 것이다. 특히 개발자금을 제공하는 측과 북한의 입장이 다를 가능성이 크다. 이 문제를 해결하는 방법은 북한에 대한 개발지원을 체계적으로 관리·감독해 나갈 기구를 설립하여 종합적인 추진 목표를 수립하도록 하되 목표를 설정하는 과정에서 북한당국과의 긴밀한 논의를 통해서 수요자측의 요구를 적절하게 반영하는 것이다.

북한에 대한 개발지원을 통해서 달성하고자 하는 공통의 목표는 분야별, 시기별로 도출해 낼 수 있을 것이다. 먼저 경제적인 측면에서는 초기 목표로 북한사회에서 절대빈곤의 해소, 중기목표로 북한경제발전의 기반 구축 및 세계(동북아)경제로의 편입 촉진, 그리고 장기목표로 시장경제체제로의 전환을 설정할 수 있을 것이다. 외교·안보적인 차원에서는 단기적으로 한반도(동북아) 긴장 완화, 중기적으로는 군비경쟁 해소, 장기적으로 동북아 평화체제 구축이 목표가 될 수 있다. 정치·사회적인 차원에서는 단기적으로 주민들의 기본인권과 자유의 확대, 중기적으로는 제도구축이나 투명한 공공행정에 의한 법의 지배 강화, 장기적으로는 공공분야와 시민사회에 대한 지원을 통한 민주주의 확산을 목표로 설정될 수 있다.

<표 1> 북한 개발지원의 목표

	경제분야	외교·안보분야		정치·사회분야
		남북한 차원	동북아 차원	
단기	빈곤 퇴치	한반도 전쟁 방지	동북아 긴장 완화	기본인권 보장과 자유의 확대
중기	경제발전 기반구축, 자생력 확보	군비 감축	대량살상무기 확산 저지	법의 지배 강화
장기	시장경제체제로의 전환	한반도 평화정착	동북아 평화체제 구축	민주주의 확산

개발을 지원하면서 여러 가지 목표를 동시에 추구하는 것은 용이한 작업이 아니다. 특히 북한에 대한 지원과 같이 지원하는 측과 지원받는 측의 사회체제가 상이할 경우에는 다양한 목표를 추구하는 과정에서 마찰의 여지가 더 많아지게 된다. 따라서 전체 사업들 사이에 일관성을 유지하면서 목표들 사이에 상호 보완성을 강조하고 이들 사이의 조화를 추구하기 위한 노력이 요구된다. 또한 지원하는 측과 지원받는 측간에 이를 조정하는 작업이 필요하다.

이러한 마찰을 줄이는 노력에도 불구하고 초기에는 사회혼란이 불가피할 것이다. 하지만 어느 정도의 적응기간을 거치면서 보다 많은 자유, 경쟁, 개방을 담아내는 수용 능력이 큰 사회체제로 발전해 나갈 것이다. 이 과정을 성공적으로 완수하기 위해서는 북한주민들의 가치체계를 변화시키는 작업이 가장 중요하다고 할 수 있다. 일반적으로 가치체계를 구성하는 주요 개념은 이상, 철학적 가치, 평가기준, 종교, 규범, 윤리 등이다.

2. 추진 환경

북한개발을 지원하는 사업의 성격과 규모는 정치·경제·사회적 제반 상황에 의해서 결정된다. 이것은 “북한의 경제발전을 위해 국제사회가 구체적으로 협력할 수 있는 상황이란 무엇일까?”라는 질문과 관련되어 있다.

일반적으로 국제사회가 개발을 위한 지원을 결정할 때 고려하는 주요 기준으로는 경제적 필요성, 인권 상황, 정부운영의 질적 수준, 합리적이고 효율적인 지원절차, 지원결과에 대한 신뢰도 등이 있다. 이 밖에 지원을 제공하는 국가들은 국가안보와 국제정치적인 고려에 의해서 움직이기도 한다.

북한지역의 개발을 지원하기 위한 국제협력사업이 본격적으로 추진되기 위해서는 북한과 관련하여 제기되고 있는 외교·안보문제가 해소되어야 한다. 그 중에서도 특히 북핵문제의 해결과 북·미관계의 개선 정도에 따라 국제사회가 추진하는 협력사업의 성격과 규모가 결정될 것으로 보인다. 물론 그 이전이라도 인도적 차원의 지원이나 소규모 개발지원은 가능할 것이다.

이 문제와 관련하여 지원을 제공하는 측에서 직면하게 될 어려운 상황은 북한체제의 성격 변화와 북핵문제의 해결과정이 매우 점진적으로 진행되는 경우이다. 이 경우, 변화와 해결과정의 촉진을 위해서 보다 적극적인 개발지원이 필요하다는 입장과 분명한 태도 변화를 확인할 때까지 기다려야 한다는 강경한 입장이 부딪치게 될 가능성이 크다. 예상할 수 있는 상황은 몇몇 국가와 국제기구 또는 NGO들이 개별적인 차원에서 북한에 대한 개발지원을 추진하는 것이다.

만약 외교·안보적인 장애물이 제거되어 본격적인 개발지원을 위한 국제협력의 여건이 조성되었다고 하더라도 모든 문제가 해결된 것은 아니다. 개발사업을 수립하고, 추진하는 과정에서 많은 조건들을 충족시키도록 북한당국에 요구될 것이기 때문이다.

이와 함께 동북아국가간의 협력 환경도 중요한 변수가 될 수 있다. 한·중간의 고려사 논쟁과 일본의 과거사 왜곡문제 등과 같은 사회문화적인 갈등과 독도영유권문제로 우리의 관심을 끌게 된 이 지역의 영토분쟁과 같은 외교·안보적인 긴장이 함께 해소되지 않으면 북한지역 개발을 위한 동북아협력은 어려워질 것이기 때문이다.

3. 사업 선정

북한에 대한 개발프로그램을 수립하는 주체가 누구이든 제한된 가용재원을 효율적으로 사용하기 위해서는 먼저, 장·단기적인 목표를 설정한 뒤 목표 달성에 적합한 사업영역을 선정하고 우선순위를 결정해야 한다. 특히 북한개발 초기단계에는 ‘선택과 집중’의 차원에서 전략적으로 사업의 우선순위를 결정해야 할 것이다. 예를 들면, 핵문제 타결 협상이 진행되는 상황에서는 사업 추진상의 제약이 많을 것인 바, 단기적인 파급효과가 큰 사업에 집중할 필요가 있다. 이후 북한개발에 필요한 정치·외교적인 환경이 충분히 조성된 상황에서는 전면적인 접근전략을 구사함으로써 지역별·부문별 균형발전을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

유럽공동체가 저개발국가들에 대한 개발지원을 추진할 때 지향하는 바는 경제·사회·환경적으로 지속가능한 개발을 추진하는 것이며, 이를 통해서 저개발국가들의 점진적인 세계경제 편입을 촉진하고 빈곤 퇴치 및 불평등 해소에 기여하는 것이다. 이를 위해 유럽공동체는 특정한 6개 분야에 지원을 집중하고 있다.² 교역 확대와 경제발전의 연계체계 구축, 지역통합 및 지역협력 확대, 평등한 사회서비스 제공을 위한 거시정책 지원, 운송부문, 식량안보와 농촌개발, 법치 확대와 행정서비스 개선을 위한 제도적 역량 강화 등이 그것이다.³ 북한의 경우에는 이외에도 식량생산 기반 강화, 시장경제의 정착, 에너지 공급 증대, 핵안전과 비확산활동을 통

² Maria Castillo Fernandez, “European Community efforts in support of economic modernisation initiatives,” in Ahn Choong-yong (Ed.), *A NEW INTERNATIONAL ENGAGEMENT FRAMEWORK FOR NORTH KOREA?* (Washington, D.C., Korea Economic Institute of America, 2004)

³ 유럽공동체는 이러한 지원 프로그램을 제공하는 각 단계에서 인권과 민주주의의 장려, 남녀평등, 환경과 분쟁 예방 등과 같은 가치를 추구하고 있다는 점을 강조한다. 유럽공동체는 이러한 가치를 실현하기 위해서 이슈별 추진체계를 구축하기도 하고 특정 사업을 위한 별도의 예산을 편성하기도 하며, 특정 그룹(예, NGO)과의 협력프로젝트를 추진하기도 한다.

한 평화와 안보 개선 및 시민사회와 민주화 과정 지원 등을 위한 지원이 필요할 것으로 보인다.

북한개발프로그램을 결정하기 위해서는 객관적인 선정기준이 필요하다. 이를 위해서 사업 목표, 사업의 시급성, 조달 가능한 재원규모, 북한측 추진환경 등이 종합적으로 고려된 선정 기준이 제시되어야 할 것이며, 이 과정에서 북한과의 긴밀한 협의가 필요할 것이다. 특히 수요자인 북한의 필요성을 어떻게 반영할 것인가의 문제가 매우 중요하다.

북한측의 필요성을 파악하기 위해서는 우선적으로 북한경제에 대한 실태 분석이 치밀하게 이루어져야 한다. 이 과정에서 북한당국은 정보의 투명한 공개와 북한지역에 대한 실태 조사에 적극적으로 협조해야 한다. 북한당국의 협조는 사업선정을 위한 실태조사에서 뿐만 아니라 사업을 성공적으로 추진하기 위해서도 매우 중요하다.

4. 추진 체계

북한지역의 개발과 관련하여 다양한 추진 방식이 논의되고 있다. “누가 어떤 형태로 참여하고 어떤 형식으로 사업을 진행하는 것이 바람직한가?”의 문제이다. 국제협력은 크게 정부차원의 외교·안보적 협력, 민간 및 국제기구차원의 지원성 경제협력과 사회·문화협력, 민간차원의 상업적 경제협력 등으로 구분될 수 있다. 그러나 대규모 국제협력의 경우, 기본 틀은 국가차원의 정치·외교적인 결정에 의해서 형성되고, 국제기구나 민간단체는 이 사업의 주요 추진주체로 참여하는 식으로 역할분담을 하게 된다.

개발지원을 추진하는 체계는 사업의 성격에 따라서 국가간의 협력을 통한 KEDO방식, 국가별 독자 지원방식, 국제기구와 국가의 협력방식, 국제기구와 NGO 그리고 국가의 삼각협력방식 등이 다양하게 고려될 수 있다. 이와 함께 제기되는 질문은 “여러 가지 사업들을 종합적이고 체계적으로 관리하는 일원화된 시스템이 필요한가?”이다. 만약 일원화된 추진체계가 필요하다면 참여주체들의 책임과 의무를 명확하게 규정한 구체적인

실천 계획을 수립하는 것이 중요한 작업이 될 것이다.

국가간의 협력방식은 KEDO방식을 이용하는 것 이외에 남북한이 주도하는 방식, 6자회담의 합의 틀 안에서 이들 6개국에 주도하는 방식 등이 고려될 수 있는데 각각의 방식들은 유용성과 한계를 동시에 지니고 있다.⁴

국제협력사업 추진과정에서 국제기구는 경제개발과 제도개혁에 필요한 각종 정책자문을 제공하는 데 있어 중심적인 역할을 수행하게 된다. 일반적으로 이러한 역할을 수행하는 데 있어 세계은행이 최장역을 맡고 IMF와 UNDP가 주요 멤버로 참여하는 형태를 취한다. 국제기구의 자문기능은 개발지원 초기단계에 더욱 중요한 역할을 수행하게 되며 대규모 자금을 조달하는 작업에도 기여할 것이다.⁵

정부기관과 국제기구 및 NGO가 다양한 방식으로 참여하는 개발사업을 추진하는데 있어 최근 들어 새롭게 주목받는 것은 NGO의 역할이다. 이와 관련하여 국제협력을 통한 개발사업에 전문성을 가진 국내 NGO를 체계적으로 육성할 필요성이 강조되고 있다. NGO와의 협력이 필요한 이유는 무엇보다 개발지역이 직면한 다양한 문제(환경, 빈곤, 노약자 등)를 해결하기 위해서는 정부차원의 노력만으로는 한계가 있다는 데 있다.⁶ 이와 함께 1990년대에 들어와 개발의 개념이 단순한 경제개발에서 사회개발, 인간개발, 환경친화적 개발 등 인간중심의 지속적인 개발로 확대되어 가면서 자국의 이익이나 기득권에 집착하지 않는 NGO와의 협력이 평가를 받고 있는 점도 무시할 수 없다. 이에 따라 정부차원에서 접근이 어려

⁴ Bradley o. Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," in Ahn Choong-yong (Ed.), *A NEW INTERNATIONAL ENGAGEMENT FRAMEWORK FOR NORTH KOREA?* (Washington, D.C., Korea Economic Institute of America, 2004) pp. 248-253.

⁵ 국제금융기구가 북한개발 지원사업에 대한 자문을 제공하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점은 주요 결정과정에서 정치적 고려가 불가피하다는 사실이다. 이는 내부 방침에 어긋난다.

⁶ 1995년에 개최된 사회개발정상회의에서 미국의 고어부통령은 2000년까지 국내의 NGO가 미국 대외원조의 40%를 담당하도록 하겠다고 공언, 대외원조에서 NGO의 역할을 확대하겠다는 의지를 공식적으로 표명한 바 있다.

운 지역이나 분야에서 NGO의 역할이 확대되어 가고 있으며, 특히 빈곤 완화, 교육, 여성개발, 인구, 환경보호 등의 분야에서 NGO의 역할이 증가하고 있다.

5. 추진 전략

북한에 대한 개발프로그램은 경제·사회·정치·문화 등 여러 부문에 영향을 미치게 된다. 따라서 각 부문들 간의 상관관계와 협력주체 및 협력사업 사이의 상호 연계성을 잘 활용할 수 있는 종합적이고 체계적인 계획이 수립되어야 한다.

또한 추진계획을 수립하기 위해서는 먼저 추진 주체들간, 그리고 수혜국과 북한간에 공통의 목표를 도출하기 위한 논의과정이 요구된다. 특히 북한당국과의 협의가 중요하다. 왜냐하면 개발사업의 성공을 위해서는 수혜국의 적극적인 참여와 협력의 확보가 가장 핵심적인 사항이기 때문이다. 이를 위한 정규적이고 지속적인 대화채널이 마련될 필요가 있다.

북한과의 논의를 통해 개발계획을 수립하고 시행하는 과정에서 무엇보다 북한의 ‘주인의식(local ownership)’과 ‘파트너십(partnership)’의 중요성이 강조되어야 한다. 여기에서 수혜국의 ‘주인의식’은 수혜국 스스로가 개발의 주체로 참여하며 스스로의 자조능력을 배양하도록 하는 데 초점을 맞추는 것을 의미한다. 또한 공여국과 수혜국간의 ‘파트너십(partnership)’은 수혜국의 주도적인 역할을 위한 지원 기능에 초점을 맞추는 것이다. 적절한 역할분담 및 책임과 의무에 입각한 협력이 요구된다.

국제협력을 통한 개발사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 실패 가능성을 최소화할 수 있도록 개발계획을 수립하는 것도 한 방법이 된다. 일반적으로 국제협력을 통한 개발사업에 성공하지 못하는 주요 원인으로는 수혜국의 시장 및 정부가 제기능을 하지 못하는 것, 수혜국의 사회구조를 개선시키지 못하는 것, 그리고 자체적으로 적절한 유인을 제시하지 못하는 것 등이 거론되고 있다.

먼저 시장 및 정부의 실패는 해당 지역이 지속적인 분쟁과 격심한 정치적 불안정에 휩싸여 있거나, 정부의 계획·행정관리 능력 미숙, 정부정책의 실패, 기득권세력의 반발이 심하고 부정부패가 만연한 경우에 발생한다. 두 번째, 사회구조의 개선에 실패한 경우는 사회적 비근대성에 기초한 사회적 차별과 계급갈등이 지속되고 사회적 합의 도출의 어려움 등으로 경제는 성장하더라도 그 성과가 사회적 불평등을 확대시키는 상황을 의미한다. 개발협력사업이 지니고 있는 사회적 측면이 중요한 이유는 사업의 성과가 사회 구성원들에 미치는 파급효과의 성격을 결정하기 때문이다. 마지막으로 개발사업이 성공하지 못하는 경우는 공정한 평가체계의 미비, 공정한 경쟁기회의 결여, 국가차원의 비전 제시 미흡 등으로 개발을 촉진할 유인이 결여된 상황에서 발생한다.

따라서 종합적인 개발계획을 수립하는 과정에서 안정적인 투자환경의 조성, 정부의 관리능력 개선을 통한 효율적인 정책 수립, 기득권 개혁에의 참여 유도 및 부정부패 척결 등이 중요한 목표로 고려될 필요가 있다. 또한 사회의 분배구조를 개선하고 개발을 촉진시킬 수 있는 국가차원의 유인체계가 제시되어야 한다.

Ⅲ. 동북아 경제협력과 북한경제 개발

북한개발을 위한 국제협력이 전면적으로 추진되기 위해서는 북한과 관련한 외교·안보적 문제들이 해소되어야 하는데, 북·미간의 입장이 팽팽하게 맞서고 있어 그 전망이 불투명한 상황이다. 이 같은 상황이 지속될 경우, 동북아지역의 안보불안 상태는 계속될 것이고 새로운 경제중심축으로 부상하고 있는 동북아지역의 성장잠재력은 제약 받을 수밖에 없다. 이러한 상황에 가장 부담을 많이 느끼는 국가는 아마 남북한일 것이다. 특히 우리의 경우는 한반도의 긴장 악화가 무력충돌 사태로까지 발전하는 것은 피해야 한다고 판단하고 있다.

이에 따라 북한의 경제발전을 위한 동북아차원의 협력을 확대함으로써 한반도의 긴장상태를 안정적으로 관리해 나가야 한다는 주장이 공감대를 넓혀 나가고 있다. 이에 최근까지 추진되고 있거나 논의되고 있는 동북아 경제협력사업은 어떤 것이 있는지 살펴보고 추진 환경에 대한 평가를 기초로 구체적인 추진방안을 논의하고자 한다.

1. 주요 동북아 협력사업

가. UNDP의 두만강지역개발사업

북한이 참여한 동북아지역의 협력사업으로는 현재 UNDP가 주관하는 두만강지역개발사업이 있다. 두만강지역개발이 국제적으로 관심을 끌기 시작한 것은 동북아 지역국가간에 구체적 협의가 진행되고, 1991년 몽골에서 개최된 동북아개발관련 회의에서 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하는 이 사업을 UNDP의 동북아 지역사업 중 최우선 협력사업으로 추진하기로 합의한 이후부터이다.⁷

두만강개발계획(TRADP : Tumen River Area Development Program)은 두만강 유역의 물류·교통 중심지로서의 전략적 위치와 보완적인 생산요소 구조를 활용하여 교통·관광·제조 및 가공업의 중심지로 개발하려는 장기적인 목표에서 출발하였다. 이를 위해 국제적 법인체를 조직하여 중심도시(core city)를 공동으로 개발하는 사업이 추진되었다. 그러나 시행착오를 거치면서 이러한 접근방식을 도입하기에는 제반 여건이 성숙되지 못했음을 확인하게 되었다.⁸ 특히 접경 3국의 경쟁적 개발계획으로 인해

⁷ 두만강유역개발사업은 1990년 7월 ‘하와이동서문화센터’와 ‘중국길림성과학기술위원회 아·태연구소’가 장춘에서 공동으로 개최한 “제1차 동북아경제기술발전학술회의”에서 동북아지역 개발방안의 일환으로 처음으로 공식 제기되었다.

⁸ 무엇보다도 변방지역이 갖는 취약점과 사회간접자본의 부족, 자원조달의 어려움에 더하여 다자간 협력체제의 속성으로 인한 의사결정의 지연, 접경 3국의 국제협력 경험의 부족, 접경국가들의 법적·제도적 장치의 미비 등 여러 가지 문제에 봉착하였다.

이들간에 이해가 상충한 점이 가장 심각한 장애요소로 등장하였다. 결국, 두만강지역개발사업은 1995년말을 기점으로 보다 실현가능한 대안을 모색하게 되었다. 즉, 접경 3국이 독자적으로 개발해 온 경제특구들간의 물질·인적 흐름과 정보교류를 원활하게 함으로써 연계성을 높이는 데에 치중하기로 한 것이다. 이에 따라 TRADP는 중장기적인 차원에서 역내 교역 및 투자환경 개선을 도모하는 것에 초점이 맞추어졌으며, 이를 위해 정부간 회의 및 세미나 개최, 연구와 조사 등을 통해서 회원국간 관련 사업을 협의·조정하고 필요시 회원국의 관련제도를 개선하는 사업을 중심으로 추진되어 왔다.

두만강개발계획은 현재 주요 사업의 추진실적이 저조함에 따라 UNDP의 재정지원이 축소되어 전반적으로 사업이 위축되고 있는 상황이다. 그러나 이 지역이 동북아지역의 경제협력 문제를 협의할 수 있는 유일한 정부간 접촉창구라는 점에서 이 계획의 적극적인 활용 방안이 다양하게 검토될 필요가 있다. 또한 최근 나선향에 대한 중국과 러시아의 관심이 증대되면서 훈춘과 나선을 잇는 도로를 확장하는 공사가 추진된다거나 러시아 핫산과 나선을 잇는 철도 현대화를 위해 러시아 기업이 투자할 계획을 가지고 있다는 이야기가 보도되고 있어 이 지역의 개발 가능성에 대한 관심이 높아지고 있다.

나. 동북아 철도협력

동북아 철도망 통합구상은 1940년대 일본이 수립한 동북아 순환철도망 구축 계획이 최초이다. 이어 1990년대 들어 역내 경제협력이 급속하게 증가하면서 동북아 통합철도망 구축의 필요성이 제기되고 있다. 현재 동북아에는 7개의 국제철도망이 운영되고 있으며, 이 중에서 TKR(한반도횡단철도), TSR(시베리아횡단철도), TCR(중국횡단철도), TMGR(몽골횡단철도), TMR(만주횡단철도)은 서로 연결되어 국제여객 및 화물운송을 담당하고 있다.

그러나 동북아철도가 주요한 물류기반으로 발전하기 위해 필요한 기반

시설이 체계적으로 정비되어 있지 못할 뿐만 아니라 신속하고 효율적인 서비스가 제공되지 못하고 있어 물류체계로서의 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 동북아시아의 국가들은 자국을 통과하는 노선의 효율성을 높이기 위한 시설의 현대화와 운송체계 개선작업을 추진하고 있다. 이를 통해서 수송물류의 비용을 절감하고 운송시간을 단축시킴으로써 수요를 확대하고자 하는 것이다. 이와 함께 물동량을 확보하고 물류체계를 개선하기 위한 양자간 혹은 다자간 협상을 확대하고 있다.

또한 동북아 철도망의 통합을 위한 제도 정비 노력이 요구되고 있다. 이를 위해 다국적 공동협의체를 구성하고 동북아 철도망의 효율적인 통합운영을 위한 시스템의 통합연계 및 표준화 작업도 추진되어야 한다. 이와 관련하여 논의되고 있는 구체적인 사업으로는, 동북아 양자·다자간 철도운송협정 체결, 국제철도운송협정 가입, 동북아 철도 공동운영 방안 마련, 국가간 접경지역 공동 개발, 국제철도 통합 및 표준화 사업의 추진 등이 있다.

동북아 철도협력사업과 관련해서 최근 가장 활발하게 움직이고 있는 국제기구인 UN의 아시아·태평양 경제사회위원회(ESCAP)이다. ESCAP은 역내 철도에 관한 정부간 협정을 추진하고 있으며,⁹ 한반도를 거쳐 유럽까지 철도를 이용해 컨테이너를 수송하는 시범사업을 추진하고 있다. 이 사업은 2003년 11월 몽골 울란바토르에서 중국의 천진까지 시범운송을 실시한 이후 중국 연운강에서 카자흐스탄 알미티(2004.4), 몽골 울란바토르에서 벨라루스 브레스트(2004.6), 러시아 보스토치니에서 폴란드 마르세위체(2004.7) 구간의 시범운송을 성공적으로 추진하였다. 그러나 한반도 구간에서는 북한의 소극적인 자세와 남북철도의 단절로 인해 원활하게 진행되지 못하였다. 이에 ESCAP 관계자가 북한을 방문(2004.6.15-

⁹ 2004년 11월 27개국이 참가한 가운데 협정안 초안이 작성되었으며 2006년 3차 교통장관회의에서 서명할 예정인데, 이 회의에 북한도 철도청과 외무성 관계자가 참석하였다.

19)하여 협의한 결과 북측의 참여 의사를 확인하였다.

동북아 철도협력과 연계하여 남북한간에 추진되고 있는 사업은 남북철도를 연계 운행하는 것이다. 이와 관련하여 일차적으로 제기되는 과제는 남북철도를 연결하는 것이며, 이후에는 연계운행이 가능할 수 있도록 북측구간을 현대화하는 작업과 남북간의 기술협력을 진행하는 작업이 필요하다. 남북철도 연계사업에는 러시아도 많은 관심을 가지고 있다. TKR과 TCR을 연계 운영하도록 함으로써 상대적으로 개발이 더딘 동시베리아지역의 개발을 촉진하려는 것이다. 이를 위한 당국자와 전문가들의 접촉도 진행되고 있다. 북·러간 TKR-TCR 연결협력 체결(2001.8), 한·러 교통협력위원회(2001.9, 2002.12), 남·북·러 철도전문가회의(2004.4) 등이 그것이다. 그러나 북한측 구간의 확정과 관련한 이견이 조정되지 못하고 있으며, 북한측 구간의 현대화 비용 부담 및 재원조달 등의 문제가 주요 장애요인으로 대두되고 있다.

다. 동북아 에너지협력

한·중·일 3개국의 에너지소비가 급격하게 증가하여 2002년 기준으로 각각 세계 10위, 2위, 4위를 차지하고 있는 상황이다. 여기에 중국의 수요가 지속적으로 증가하고 있어 역내 에너지 수급의 불안정성을 증대시키고 있다. 에너지에 대한 수요가 급증하고 있는 상황에서 동북아 에너지 공급원으로 러시아의 가치가 재평가되고 있다. 러시아는 세계적인 자원 부국으로 세계 1위의 천연가스 매장량과 7위의 석유 부존량을 가지고 있다. 특히 아직까지 미탐사 지역인 동시베리아의 석유·가스 추가 개발 가능성은 매우 큰 것으로 평가되고 있다.

최근 중국과 일본의 에너지 자원 확보 경쟁이 격화되면서 역내 에너지 자원을 둘러싼 갈등을 사전에 예방하기 위해 에너지 협력체계 구축의 필요성이 강조되고 있다. 특히 에너지분야의 협력은 에너지가 지니는 국가 안보·전략적 차원의 협력을 통해 정치·군사적 불안정성을 해소시킴으로써 동북아지역의 평화적 공존에 기여할 것으로 기대되고 있다. 이와 함께

원유가격의 아시안 프리미엄을 해소하고 원유 가격의 불안정성을 완화시키기 위해서도 한·중·일이 협력하여 세계 에너지 시장의 핵심 수요자로서 협상력을 강화할 필요가 있다.

동북아지역의 에너지 협력과 관련하여 추진되고 있는 사업은 에너지자원을 공동으로 개발·이용하는 사업과 에너지협력체를 구성하는 사업으로 구분할 수 있다. 에너지자원의 공동개발·이용은 에너지 네트워크 구축사업과 자원개발 및 도입사업이 있는데, 에너지 네트워크 구축사업으로는 천연가스 파이프라인과 송유관의 연결 및 역내 전력망 연계 등이 있다. 자원개발 및 도입사업으로는 동시베리아 및 사할린의 석유·가스 광구 공동개발 및 이용사업과 수력, 풍력, 태양열 등 신재생 에너지 공동 개발사업이 있다. 에너지협력체 구성을 위한 노력의 일환으로 2003년 4월에는 ‘동북아 에너지협력을 위한 고위당국자회의(Meeting of Senior Officials for Energy Cooperation in North-East Asia)’가 블라디보스톡에서 개최되어, 블라디보스톡 합의문(The Vladivostok Statement)을 도출하였다.¹⁰ 이 회의에는 에너지협력에 관심이 있는 한국, 북한, 러시아, 몽골이 참석하였다.

동북아지역의 에너지협력 환경과 관련해서 두 가지 특징이 부각되고 있다. 하나는 중·일간의 에너지원 확보 경쟁이 격화되고 있는 것이고, 다른 하나는 이 지역의 유일한 에너지 공급원이라고 할 수 있는 러시아의 에너지정책이 국가의 통제력을 강화하는 방향으로 전환되고 있다는 점이다. 중·일간의 에너지 확보 경쟁은 동시베리아 유전중의 하나인 앙가르스크 유전을 운반하는 송유관 노선과 관련하여 발생하였다. 2003년 4월 러시아와 중국 정부가 앙가르스크-다칭 노선의 송유관 건설에 거의 합의한 상황에서 일본이 대규모 재정지원을 무기로 끼어들자, 러시아는 통합에너지망 구축이라는 명분을 내세워 일본이 제시한 앙가르스크-나훗카 노선

¹⁰ 블라디보스톡 공동발표문의 주요 합의사항은 동북아 에너지협력 실무협의회(CSO) 회의를 정기적으로 개최하며, 부속기구로서 전력망 연계, 화석연료 교역 및 에너지정책 분야에 대한 실무그룹(working group)의 설치를 통하여 에너지협력을 증진시키기로 한 것이다.

을 선택(2004.12.31)하였던 것이다.¹¹ 러시아 에너지정책의 변화는 연방정부의 에너지산업에 대한 통제력 강화로 요약될 수 있다. 이를 위해 민간 석유회사에 대한 연방정부의 통제를 강화하고 에너지부문의 국영기업(가스, 전력, 철도 등)에 대한 민영화작업은 점진적으로 추진되고 있으며 에너지산업에 대한 외국인투자 형태를 제한하고 있다.¹² 이러한 상황전개는 러시아 에너지를 중심으로 하는 동북아에너지 협력의 가능성을 위축시킬 것으로 우려되고 있다.

동북아 에너지협력은 북한의 에너지난을 해소하는 문제와도 연결되어 있다. 역내 에너지협력 사업에 북한의 참여를 유도함으로써 북한과 주변국의 관계개선에 기여하고 북한의 변화를 촉진하며 한반도의 긴장완화와 남북한 공동번영의 기틀을 마련하고자 하는 것이다. 구체적으로 거론되고 있는 사업으로는, 천연가스 파이프라인의 북한 경유, 러시아 에너지개발 사업에 북한 참여, 동북아 전력계통 연계사업의 북한 경유 등이 있다.

2. 추진 환경

동북아협력사업 추진을 위한 제반 여건은 경제적 잠재력으로 대표되는 촉진요인과 안보와 사회분야의 갈등 상존이라는 저해요인이 공존하고 있다.

가. 긍정적인 측면

동북아 지역은 최근 중국의 급속한 경제성장에 힘입어 세계경제의 새로운 중심축으로 부상하고 있다. 동북아 5개국의 1990년대 연평균 경제성

¹¹ 이어서 러시아 정부는 경제개발통상부, 천연자원부, 산업에너지부 등 관련부처가 국영 송유관회사인 '트란스네프트(Transneft)'와 함께 재원마련과 송유관의 단계별 건설계획을 구체화하는 작업을 추진하고 있다.

¹² 석유부문의 경우, 러시아 석유기업의 자본에 대한 주식취득, 러시아 기업과의 합작투자, 매장지 탐사 및 개발에 의한 투자 등이 그것이다.

장률은 세계평균(2.3%)을 크게 상회(5.0%)하였고 1997년 이후 세계경제에서의 비중은 20.0%를 유지하고 있다. 그러나 다른 지역과 비교할 때, 역내 국가간 경제협력 수준은 여전히 낮은 상태이다. 2001년말 기준으로 한·중·일 3국간의 역내 교역비중은 21.8%로 EU(53.2%)나 NAFTA(46.5%)와 비교할 때 아직까지 저조한 수준이어서 동북아지역의 경제협력력이 가지고 있는 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

특히 에너지 확보가 이 지역 국가들의 주요 관심사로 부각되면서 러시아 에너지자원 활용을 중심으로 하는 에너지협력사업들이 활발하게 논의되고 있다. 이와 함께 1997년 이 지역이 외환위기의 후유증을 심하게 겪으면서 역내 협력 메커니즘을 제도화할 필요성이 증가하는 등 최근 동아시아지역을 중심으로 경제지역화 움직임이 활발하게 전개되고 있다.

나. 도전적인 측면

그러나 동북아지역의 경제협력 환경은 도전적인 요소가 더 강하게 작용하고 있는 실정이다. 도전적인 요소는 군사·안보부문과 경제부문, 그리고 사회·문화부문에서 제기되고 있다.

가장 힘든 도전은 군사·안보적 긴장이 해소되지 않고 있다는 데 있다. 냉전체제의 붕괴에도 불구하고 한반도와 동북아에서는 냉전체제의 유산이 잔존하고 있는 실정이다. 북한의 핵개발 및 대량살상무기를 둘러싼 북·미간 및 주변 4국간의 긴장이 지속되고 있으며, 중국이 외교·안보 및 경제적으로 동북아의 강력한 이해관계자로 부상하고 미국과 일본의 패권에 도전하면서 새로운 전선이 형성되고 있으며, 여기에 일본의 군사대국화(소위 '보통국가화') 시도는 일본의 침략을 경험한 주변국의 우려를 야기시키고 있는 것이다. 이와 함께 최근 중국이 「반국가분열법안」을 통과시키면서 고조되고 있는 양안 갈등 및 중국과 미국의 대립 심화, 일본의 우경화로 인한 주변국과의 영토분쟁(독도, 釣魚島, 북방 4개섬)의 격화 등으로 역내 안보적 불안요소가 증대하고 있다.

기회적인 측면이 있는 것으로 평가되고 있는 경제부문에서도 도전적

요소가 나타나고 있다. 먼저, 중국의 급부상에 따라 역내 국가간의 수평적 경합구도가 심화되고 있는데, 특히 한·중·일 3국간의 경합 영역이 확대되고 있는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 역내 국가들의 공동 번영을 추구하고 불필요한 경쟁을 제도적으로 조정할 수 있는 장치 마련이 절실한 상황이다. 그러나 지역내 경제통합과정을 주도할 구심점과 합의구조가 결여되어 있어 논의만 무성할 뿐 구체적인 진전을 보이지 못하고 있다. 이는 과거 역사에 따른 상호간 신뢰 부족 및 경제협력의 확대 재생산 과정을 주도할 리더십이 존재하지 않기 때문인 것으로 평가된다.

사회·문화부문에서도 도전적인 요소가 있다. 역내 국가들간 상호불신의 역사적 관성 상존과 동북아 역내국간 폐쇄적 민족주의의 충돌 가능성이 증대하고 있는 현실이 문제의 어려움을 보여주고 있다. 이와 함께 일본의 과거사 미청산 및 일본과 한·중, 한국과 중국간의 역사 왜곡논쟁 등은 아직도 진행형이다. 특히 최근 사태는 사회문화 문제의 갈등이 경제·외교부문의 갈등으로 비화될 수도 있다는 것을 보여주고 있다. 사회·문화부문의 갈등은 성숙한 시민의식과 사회운동을 통해서 극복해야 할 것이나, 중국의 경우 시민사회가 성숙되지 못하였고, 일본의 시민사회는 통합적 조직력이 미흡하다는 한계가 있다.

3. 관련 국가들의 인식과 역할

동북아지역협력이 어려운 가장 큰 이유는 협력사업의 추진과 협력체 구성에 대한 역내 국가들의 입장이 다름에도 불구하고 이를 조정할만한 구심점이 존재하지 않기 때문이다. 여기에서는 역내 국가들의 북한경제 개발 지원 문제에 대한 입장을 정리하고자 한다.

가. 중국

중국은 북한의 최대 교역 상대국이자 원조 제공국이다. 특히 중국은 식량과 원유 등 전략물품의 주요 공급을 통해서 북한경제의 회생작업을 지

원해 왔다. 북한경제의 중국에 대한 의존도는 절대적이어서 중국의 대북한 영향력은 지속적으로 강화되고 있다.¹³ 최근 중국에 대한 북한 경제의 의존도가 큰 폭으로 증가하고 있는데 북·일관계의 악화로 인하여 양국간의 교역이 급감하고, 2002년 북핵문제의 재발 이후 북한에 대한 국제사회의 지원이 급격하게 감소하였기 때문인 것으로 분석되고 있다.

<표 2> 북한의 원유·식량 수입 현황

		2000년	2001년	2002년	2003년
원유	총량(만톤)	38.9	57.9	59.7	57.4
	대중국 수입	38.9	57.9	47.2	57.4
	비중(%)	100%	100%	79.1%	100%
곡물	총량(만톤)	122.5	140	100.5	80.9
	대중국 수입	28.3	43.6	21.9	34.9
	비중(%)	23.1%	31.1%	21.8%	43.1%

출처: KOTRA 북한팀, 『2003년도 북한의 대외무역동향』

중국당국이 북한에 대한 경제지원에 관심을 기울이는 가장 큰 이유는 한반도에 대한 영향력 확보와 함께 당면과제인 경제개발에 몰두하기 위해서는 한반도의 안정이 필요하기 때문이다. 같은 맥락에서 중국은 최근 에 부각되고 있는 북한의 핵문제가 동북아지역에서의 무력충돌로 비화되는 것을 우려하고 있으며, 특히 북한의 핵보유가 동북아에서 핵개발 도미노 현상으로 발전하는 것을 우려하고 있다.

따라서 중국은 북한의 핵문제가 평화적으로 해결되길 원하며, 필요할 경우 북한당국에 압력을 행사할 의지를 가지고 있는 것으로 평가된다. 그러나 이 경우에도 북한에 대한 국제적인 경제압박조치에 참여하는 형식

¹³ 2003년도 북한의 공식적인 대외무역에서 중국과의 교역이 차지하는 비중은 2002년도 32.6%보다 10% 정도 증가한 42.8%에 달한 것으로 나타나고 있어 중국은 북한에게 최대의 교역 상대국이 되었다. 여기에 비공식적으로 추진되고 있는 변경무역과 석유와 식량 등 전략물자의 수입비중 등을 고려하면 실질적인 비중은 더욱 커지게 됨을 알 수 있다.

이 아닌 독자적·비공개적 방식을 택할 가능성이 높은 것으로 보인다. 북한문제가 급진적인 방법으로 해결되는 것은 자신들에게 부담으로 작용할 수 있다고 인식하고 있기 때문이다. 무엇보다 중국은 자신들의 국력이 충분히 성장하기 이전에는 북한지역을 미국과의 대결을 위한 완충지역으로 남기고 싶어 하는 것으로 분석되고 있다.

비슷한 이유에서 핵문제가 해결되는 과정에서 북한경제에 대한 경제개발을 지원하는 문제가 제기될 경우 매우 호의적인 반응을 보일 것으로 판단된다. 다만, 중국이 다른 나라와 협력을 통해서 제3국의 개발을 지원한 경험이 부족하고 북한과 긴밀한 이해관계를 형성하고 있다는 점에서 중국은 국제사회가 일정한 틀을 형성해서 북한개발을 지원하는 데 참여하는 것보다는 개별적인 차원에서 참여하는 방식을 선호할 것으로 예상된다.

북한의 핵문제가 해결되어 북한지역에 대한 투자가 본격적으로 추진될 경우, 중국은 변경지역을 중심으로 지역적인 경쟁관계에 직면하게 될 가능성이 있다. 이런 점에서 볼 때, '북한지역 경제재건 프로그램'의 일환으로 남북한과 중국, 3자가 참여하는 협력사업을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 최근 '동북3성 진흥전략'을 통해 이 지역의 개발에 의욕을 보이고 있는 중국정부로서는 남북한이 공동으로 참여할 수 있는 동북3성에 대한 개발사업에 관심을 보일 것으로 예상된다.

나. 러시아

러시아는 한반도 문제의 해결과정에 적극적으로 참여함으로써 영향력을 유지·확대해야 한다는 인식을 가지고 있다. 특히 러시아는 당면한 경제위기 극복과 국토의 균형발전이라는 차원에서 극동 시베리아지역의 개발을 추진하고 있는데, 이를 위해서는 한반도의 긴장 해소를 통해 한반도를 포함한 주변 국가들과의 경제협력이 확대되어야 한다고 판단하고 있다.

러시아와의 경제적·정치적 협력관계의 복원 필요성을 절감하고 있던 북한은 러시아와의 이해관계가 일치하면서 양국관계는 급속하게 회복되었으며, 2002년에는 김정일 위원장의 방러에 이어 고위급인사들의 교환방

문도 활발하게 추진되었다. 이 과정에서 한반도 철도(KTR)와 시베리아 철도(TSR) 연결사업 등 다양한 경제협력 방안이 논의되었다.

<표 3> 북한이 러시아에 제안한 협력프로젝트

	경협프로젝트	프로젝트 내용
연해주	승리화학공장 시설 현대화	○ 구소련 기술과 자본으로 건설된 공장설비의 현대화
	전력 교환	○ 러시아와 북한이 유휴전력 존재시 상호공급 (北, 러시아에 40만kwh 공급요청)
	나진항 확장	○ 구소련당시 러시아 화물처리를 위해 건설된 나진항 확장
	야쿠치아석탄 공급	○ 북한이 280만 달러를 투자하여 개발한 동 석탄 공급
	공동벌목 및 목재가공	○ 북한의 벌목인력 공급 확대
	기 타	○ 북한의 건설인력 공급 ○ 수산물 가공 ○ 농업협력
하바롭스크주	무역, 건설, 원유 가공, 목재 분야	○ 목재생산량, 연간 50만 ^m 로 확대 가능성 ○ 의약품 산업분야 협력 ○ 관광협력: 평양-하바롭스크 항공노선 재개
아무르주	농업협력	○ 3,000ha 농지에서 북한노동력을 활용한 농업
	기 타	○ 벌목 및 북한인력 공급 확대 ○ 건설, 무역, 관광분야 상호협력

출처: 김삼식, “2003년 북한의 대외경제관계 전망,” KOTRA, 심층기획조사, 2003.
http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk/research/econo_37.jsp

위의 <표 3>에서 알 수 있는 것처럼 북한과 러시아가 경제협력을 추진할 수 있는 분야는 매우 다양하다. 따라서 핵문제의 해결과정에서도 러시아는 북한과의 경제협력을 통하여 북한경제문제의 악화를 방지하고 개혁정책을 지속하는 데 기여할 수 있으며, 북한의 핵문제가 해결된 이후에는 북한경제의 재건사업에 참여하여 노후화된 산업시설의 개·보수작업 등을 주도할 수 있을 것이다.

이외에도 핫산과 나진항을 연결하는 철도를 현대화하는 사업이 논의되고 있으며, 러시아의 풍부한 전력을 북한에 공급하는 방안도 논의되고 있다.

다. 일본

북한은 미국 다음으로 일본과의 관계개선과 국교수립을 원하고 있는데, 가장 큰 이유는 대규모 수교자금을 경제발전을 위한 투자재원으로 활용할 수 있기 때문이다. 또한 일본의 거대한 경제력이 북한경제의 회생을 지원하는 데 이용될 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 북·일관계 개선은 북한의 핵문제와 미사일, 그리고 일본인 납치사건으로 악화된 반북 분위기로 인해서 관계개선 전망은 그다지 밝지 않은 실정이다.

그러나 미·일관계의 성격에 비추어 볼 때, 보다 근본적인 한계는 북·미 관계에서 비롯된다고 할 수 있다. 최근 일본이 북한의 화물여객선 출입요건을 강화한 사실이나, 조총련에 대한 압박을 통해 북한의 돈을 조이는 시도 역시 긴밀한 미·일 공조의 결과물로 해석할 수 있다.

일본의 대북경제압박조치는 계속적으로 강화되고 있다. 올해 3월 「선박유탁손해배상보장법」을 시행하고 있는데 이법은 좌초한 배가 방치돼 바다를 오염시키는 것을 막는다는 명분으로 제정되었으나, 실제로는 북한을 겨냥한 법으로, 100톤 이상 선박의 선주책임보험가입을 일본 입항의 조건으로 규정하고 있다. 이에 따른 북한의 연간 총 보험가입비용은 최소 6억엔에 달할 것으로 추정된다. 이와 함께 농림수산성은 북한산 모시조개의 원산지 표시 감시를 강화하고 있으며, 자민당은 납치문제에 대한 북한 측의 대응에 따라 단계별로 발동할 제재조치를 마련하고 있다. 여기에는 올해 초 제정된 「개정 외환관리법」¹⁴과 「특정선박입항금지법」¹⁵ 등이 포

¹⁴ 개정된 외환관리법은 금융기관이 3,000만엔 이상을 해외로 송금할 경우 신고를 의무화하도록 하고 있다.

¹⁵ 이법은 정부의 판단으로 북한선박과 북한에 기항한 선박에 대해 일정기간 입항을 금지하는 내용을 담고 있는데, 북한의 납치문제와 핵문제가 해결되면 법안도 폐지되는 한시법이다.

함되어 있다. 이 두 가지 법은 북한에 대한 일본정부의 제재 결정이 내려지면 바로 시행에 들어갈 수 있는 내용이다.

북·일관계가 정상화되고 일본의 수교자금이 북한에 투입되면, 그 과정에서 일본기업과 금융기관의 대북채권이 해소될 것이다. 일본의 수교자금은 양허성 자금, 사회간접자본에 대한 투자, 산업시설의 개·보수 지원자금 등 다양한 형태를 띠게 될 것이며, 이 자금이 북한에 유입되는 과정에서 개발협력사업에 대한 일본기업들의 참여가 확대될 것으로 보인다. 결국, 일본은 북한의 핵문제가 해결되고 난 이후, 국교정상화를 위한 교섭을 통해서 북한과의 관계가 정상화되면 북한경제의 재건프로그램의 수립과 운용에 매우 적극적으로 참여할 것으로 예상되나, 그 이전까지는 북한과의 경제협력문제에 매우 조심스럽게 접근할 것으로 판단된다.

4. 북한경제 개발을 위한 동북아협력 증진 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 동북아 협력사업에 대한 국가간의 이해관계와 입장이 다르다는 점 때문에 추진이 쉽지 않다. 여기에 북한의 핵문제가 해결되지 않은 상황을 고려하면, 당분간 동북아협력을 통해서 북한지역 개발사업을 추진하는 일은 매우 어렵다고 할 수 있다. 북한경제개발에 기여할 수 있는 동북아협력사업을 활성화 방안과 관련 몇 가지 아이디어를 제시하고자 한다.

가. 공감대 형성과 공통의 목표 도출

북한지역의 개발은 동북아의 저개발지역에 대한 투자의 관점에서 접근할 필요가 있다. 북한과 러시아의 연해주, 중국의 동북3성지역 그리고 몽골은 동북아지역에서 상대적으로 저개발된 지역으로 저성장, 경제·사회분야의 기반시설부족이라는 특징이 있어 동북아차원의 집중적인 투자를 통한 개발이 필요하다. 문제는 두만강개발사업에서도 나타나고 있는 것과 같이 해당 지역간에 발전수준과 생산요소 및 경제체제 특성에서 상당한 격

차가 존재하고 있기 때문에 정책적 조정이 필요하다는 사실이다. 이를 위해서는 먼저 경쟁적으로 자신의 이익만을 추구하기 보다는 공동의 이익을 추구하는 것이 모두에게 유익하다는 사실을 공유하는 것이 중요하다.

또한 동북아가 직면한 문제와 과제에 대한 공감대를 형성하는 일도 매우 절실하게 요구된다. 현재 동북아지역이 직면한 당면과제는 크게 3가지라고 할 수 있다. 충돌 방지와 분쟁 해소(평화 유지), 빈곤 및 저개발 극복(공동번영의 기반 구축), 자연환경의 보전(삶의 질 개선) 등이 그것이다. 또한 장기적으로 추구해야할 목표는 안정적인 평화체제 구축, 지속적인 경제성장, 공동번영의 실현 등을 들 수 있다.

이러한 장기 목표를 달성하기 위해서는 자원, 자본, 노동력, 기술 등 생산요소의 자유로운 이동을 보장하여 지역간의 균등한 발전 도모해야하는데 이를 위해서 무엇보다 먼저 시장경제로의 이행을 촉진시키는 것이 바람직하다.

나. 국제사회의 협력체계 구축

동북아지역의 협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제사회와의 긴밀한 협력관계를 유지하는 일이 매우 중요하다. 특히 저개발국가들의 개발사업에 참여한 경험이 많은 국제기구들의 자문은 매우 유용할 것이다. 또한 북한지역의 개발과정이 포함하고 있는 정치적 결정을 고려할 때, 미국과 EU의 입장을 대변할 수 있는 기회가 마련되어야 한다.

이런 점에서 북한개발을 지원하는 협력사업이 동북아지역협력의 차원에서 추진되더라도 국제기구를 포함하여 다양한 주체가 참여할 수 있도록 기회를 제공할 필요가 있다.

현실적인 이유에서도 이 지역에서 유일하게 다자간 협력의 형태로 추진되고 있는 UNDP의 두만강개발사업의 틀을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 세계적으로 에너지관련 협의체가 존재하지 않은 유일한 지역이 동북아지역이라는 사실을 상기할 때, 현재로서는 국제기구가 가지고 있는 중재자적 기능을 적절하게 활용하는 것이 바람직하기 때문이다. 이와 함

계 국제기구와의 협력을 강화함으로써 국제기구들이 수행하고 있는 저개발국가 개발프로그램을 제공받는 방안도 고려해야 한다.

다. 양자협력과 병행·연계 추진

북한경제 개발사업을 동북아지역의 국가들이 공동의 협력사업으로 추진하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요할 것으로 보인다. 먼저 북핵문제의 해결이다. 핵문제가 개선되기 전에는 일본의 참여를 기대하기 힘들 뿐만 아니라 국제기구의 적극적인 참여도 어려울 것이다. 다음으로 북한체제와 국제사회가 협력할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 경제관련 정보의 공개, 법·제도의 구비와 효율적이고 투명한 행정절차 확립, 민주주의 정착 등 국제사회의 일반적인 규범이 충족되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 북한체제의 성격이 변해야 하며 시장경제로의 전환이 명확한 형태로 진행되어야 한다. 또한 역내 국가들이 공동으로 받아 들일 수 있는 분명한 동기도 필요하다.

그러나 이러한 조건들이 단기간 내에 충족될 것으로 기대하기는 어렵다. 이는 당분간 북한경제 개발사업이 국가별, 부문별로 추진될 수밖에 없음을 의미한다. 따라서 북한개발을 위한 협력사업을 시행하는 초기단계에는 양자적 협력사업과 다자적 협력사업을 병행해서 추진할 필요가 있다. 개별 국가 차원에서 협력사업이 추진되는 것을 격려하여 저변을 확대해 나가고 점차 유사한 성격의 사업을 통합하는 방식으로 다자적 협력사업으로 발전시켜 나가는 전략을 구사하는 것이다.

IV. 국제개발협력 도입을 위한 북한의 과제

북한지역에 대한 국제사회의 개발지원이 본격적으로 추진될 경우, 지원을 제공하는 측에서는 사업을 결정하거나 추진하는 과정에서 북한측이 충족시켜야 할 조건들을 제시하게 될 것이다.

이 조건들은 일반적으로 지원을 제공하는 주체들의 지원목적과 밀접하게 연계되어 있다. 정부차원의 지원은 복합적인 동기에 의해서 이루어지는데 여기에는 인도적인 고려 외에 종종 국가안보와 국제정치적인 목표가 포함되기도 한다. 반면에 국제기구의 지원은 주로 경제상황의 개선이라는 경제적인 목적에 의해서 이루어지고 있으나, 이와 함께 국제사회가 일반적으로 요구하는 가치의 실현도 중요한 목표로 추구하고 있다. NGO가 추진하는 지원사업도 국제기구와 비슷한 목적을 추구하고 있는 것으로 평가되는데, 보다 인도적인 차원이 강조되는 경향이 있다.

이처럼 북한지역에 개발협력사업을 유치하기 위해서는 북한이 다양한 조건을 만족시켜야 하는데, 이 조건들은 사업의 성격과 규모에 따라 달라질 수 있는 것이다. 특히 북한핵문제가 해결되는 과정에서 추진될 경우에는 정치·안보차원의 기준이 중요한 기준으로 제시될 것으로 보인다. 한반도의 위기관리와 참여 국가들의 한반도문제에 대한 영향력 확보라는 안보적인 측면과 국제정치적인 측면이 강조될 것이기 때문이다. 여기에 북한이 처한 경제적 어려움을 고려한 인도적 차원의 지원이 추가될 것으로 예상된다. 다만, 핵문제가 해소된 이후의 대북 경제개발프로그램을 논의하는 자리는 증가할 것으로 추정된다.

북한에 대한 지원의 조건으로 국제사회의 일반적인 가치 충족을 요구하는 단계는 핵문제가 해소단계에 도달하여 미국과 일본과의 관계가 정상화된 이후라고 할 수 있다. 이 단계에서는 국제사회가 참여한 본격적이고 전면적인 개발협력사업이 추진될 것이다.

1. 국제사회의 가치기준 충족

국제사회의 지원은 크게 두 가지로 구분되는데, 긴급구호와 개발지원이 그것이다. 긴급구호의 경우, 인도주의적 긴급성, 공평하고 독립적이며 중립적인 진행절차, 수혜자에 대한 존중, 구호기관과 종사자의 신뢰도 등이 중요한 가치로 거론되고 있다. 반면, 개발지원을 결정할 때 고려되는 주요

가치로는, 경제적 필요성, 인권상황, 효율적인 사용, 지원결과에 대한 신뢰도 등이 있다.¹⁶ 여기에서는 개발지원의 도입을 위해서 북한이 충족시켜야 할 사전 조건은 무엇인지 살펴보고자 한다.

가. 경제적 필요성(Need)

일차적으로 개발지원의 대상으로 고려되는 국가는 경제적으로 저발전 상태에 있고 극심한 빈곤으로 국민들이 고통을 받고 있는 국가들로서, 경제발전과 빈곤퇴치에 필요한 재원을 스스로 조달하기 어려운 국가이다. 이들은 일반적으로 국가가 재원을 조달하는 방법으로 고려되고 있는 세금, 외채, 외자유치 등을 통해서 재원을 조달할 수 없는 상황에 처한 국가들이다.

이 기준과 관련하여 논란이 되고 있는 문제는 이를 위한 객관적인 기준을 어떻게 설정하느냐에 있다. 국제기구는 주로 일인당 GNP의 수준을 지표로 사용하고 있다. 세계은행이 국제개발협회(International Development Association; IDA)를 통해서 장기저리대부(soft loan)를 제공할 경우, 그 기준은 GNP 875달러(2001년 가격기준)이며, OECD의 하부기관으로서 개발도상국의 개발원조 문제를 전문적으로 취급하는 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC)가 제시하는 최저개발국의 기준은 일인당 GNP가 746달러(2001년 기준) 이하 이다.

한국은행이 추계한 북한의 2003년 일인당 GNI가 818달러이기는 하지만 DAC가 발행한 최빈국명단(2001년 기준으로 GNI 745달러 이하)에 북한이 포함되어 있으며,¹⁷ 중국을 비롯한 국제사회의 지원에 의해 지탱되고 있다는 점을 고려할 때 경제적 필요성은 만족시키고 있다고 할 수 있

¹⁶ Carol Lancaster, "Foreign Aid and International Norms : The Case of North Korea" in Ahn Choong-yong (Ed.), *A NEW INTERNATIONAL ENGAGEMENT FRAMEWORK FOR NORTH KOREA?* (Washington, D.C., Korea Economic Institute of America, 2004)

¹⁷ www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf

다. 특히, 경제 전반의 생산활동이 거의 중단상태에 있으며 생산기반시설은 심각하게 노후화되어 있는 상황이다.

나. 인권 상황(Human Rights)

인권문제가 중요한 기준으로 고려되기 시작한 것은 1970년대 인권외교의 가치를 내세운 카터 미국행정부의 출범과 함께한다. 자국민의 인권을 존중하지 않는 국가는 경제적으로 지원하지 않음으로써, 인권문제의 개선을 도모하겠다는 것이다. 그러나 인권문제를 고려하는 일이 지나는 한계 역시 판단기준이 분명하지 않다.

일반적으로 인권은 “모든 인간들에게 부여된 기본권과 자유로, 생존권과 사교와 표현의 자유, 법 앞에서의 평등권 등이 포함된다.”¹⁸ 미 국무성이 규정하고 있는 국제사회의 인권을 신장시키기 위한 주요 활동 범주는 다음과 같다.¹⁹ 첫째, 정부로 하여금 보편적인 인권규범을 준수하도록 유도하고 둘째, 신체적인 고문을 받지 않고 표현·출판의 자유 및 여성·어린이의 권리가 존중받으며 소수의 권리가 침해받지 않도록 노력한다. 셋째, 법의 지배 강화를 촉진시키고 넷째, 유엔의 인권개선활동을 지원한다. 다섯째, 국제사회의 인권 신장을 위한 미국의 활동을 EU 및 국제기구와 연대해서 추진한다.

¹⁸ The basic rights and freedoms to which all humans are entitled, often held to include the right to life and liberty, freedom of thought and expression, and equality before the law.

¹⁹ Hold governments accountable to their obligations under universal human rights norms and international human rights instruments; Promote greater respect for human rights, including freedom from torture, freedom of expression, press freedom, women's rights, children's rights, and the protection of minorities; Promote the rule of law, seek accountability, and change cultures of impunity; Assist efforts to reform and strengthen the institutional capacity of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights and the UN Commission on Human Rights; and Coordinate human rights activities with important allies, including the EU, and regional organizations. (www.state.gov/g/drl/hr/)

이와 함께 미국정부는 인권상황 보고서(*Country Reports on Human Rights*)를 작성하고 있는데, 이 보고서에서 다루고 있는 인권의 범주를 요약하면 다음과 같다.²⁰ 인권은 개인으로서의 인권, 시민으로서의 인권, 정치적 인권, 노동자로서의 인권 등으로 구분되는데, 신체적인 처벌이나 구속에 대한 자유에서부터 정부의 정책이나 법이 국민 개개인의 인간 존엄성을 존중하도록 하는 것까지 다양하게 포함하고 있다. 또한 보편적인 인권의 차원에서 개인은 자신의 정부를 평화로운 방식을 통해서 기본적인 자유를 보장하도록 변화시킬 권리가 있으며, 차별을 받지 않고 표현, 집회, 결사, 종교 등의 자유가 있고, 자유로운 경제·사회활동에 필요한 자유로운 노조활동에 참여할 자유가 있다.

1990년대 중반 북한당국이 자연재해로 인한 식량부족문제를 지원해달라고 국제사회에 요청한 이후 국제기구차원의 북한현지에서의 활동이 증가하면서 북한의 객관적인 실상들이 외부에 알려지기 시작하였다. 이 과정에서 북한의 인권문제가 국제기구의 시야에 들어오게 되었으며, 2000년대 들어 해외 체류 탈북자 및 국제적 인도지원기구들을 통해서 북한의 인

²⁰ The Country Reports on Human Rights Practices cover internationally recognized individual, civil, political and worker rights, as set forth in the Universal Declaration of Human Rights. These rights include freedom from torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, from prolonged detention without charges, from disappearance or clandestine detention, and from other flagrant violations of the right to life, liberty and the security of the person.

Universal human rights seek to incorporate respect for human dignity into the processes of government and law. All persons have the inalienable right to change their government by peaceful means and to enjoy basic freedoms, such as freedom of expression, association, assembly, movement and religion, without discrimination on the basis of race, religion, national origin, or sex. The right to join a free trade union is a necessary condition of a free society and economy. Thus the reports assess key internationally recognized worker rights, including the right of association, the right to organize and bargain collectively, prohibition of forced or compulsory labor, the status of child labor practices, and the minimum age for employment of children, and acceptable work conditions. (www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41585.htm)

권실태가 국제사회에 알려지게 되자 북한의 인권문제에 대한 국제사회의 관심과 우려가 증가하게 되었다. 이에 따라 유엔인권위원회를 중심으로 북한의 인권상황 개선을 촉구하는 압력이 강화되었다. 북한당국은 국제사회의 이러한 움직임에 체제압박정책이라고 반발하면서도 국제사회의 비난을 완화시키기 위한 노력에 관심을 보이고 있다. 구체적인 예가 형법(2004.4.29)과 형사소송법(2004.5.6)을 대폭 개정하여 법에 의한 통치를 강화하려는 모습을 보여주고 있는 점이다.

그러나 현재의 기준으로는 북한의 인권상황이 최악으로 평가되고 있어 북한이 경제발전을 위한 국제사회의 협력사업을 유치하고 필요한 자금을 조달하기 위해서는 국제사회에서 통용되고 있는 보편적인 인권규범을 준수하려는 노력을 강화해야 할 것이다.

다. 효율성(Effectiveness)

경제개발을 위한 지원사업이 어떤 성과를 거둘 것인가의 문제는 사업의 초기단계부터 주요 관심사가 된다. 일반적으로 개발사업의 성과는 프로그램을 제공하는 기관의 능력과 수혜국 정부의 관리능력에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 개발협력사업의 성과를 결정하는 정부의 관리능력은 정부의 관리체계의 효율성, 시장의 자율성과 개방성, 교육과 보건부문에 대한 투자 능력 등에 의해서 영향을 받는 것으로 평가되고 있다.²¹

먼저, 정부의 관리체계의 효율성은 조직체계의 권한과 책임이 분명하게 규정되고, 관리자들이 자신들의 업무에 대해 잘 파악하고 있으며, 조직의 문화가 민주적이고 창조적일 경우에 가장 잘 발휘된다고 할 수 있다. 그러나 북한은 현재 비효율적인 경제관리체계로 인하여 SOC, 농업 및 산업 부문에 대한 투자가 생산 및 교역량의 증대로 이어지기가 쉽지 않은 상황이다. 이런 한계를 극복하기 위해서는 우선적으로 관련 관리자들에 대한 교육·훈련이 요구된다. 이를 통해서 관리에 필요한 기술을 습득하고, 효

²¹ Carol Lancaster, *ibid*, pp. 164-166.

올적이고 제대로 기능을 하는 조직체계를 구축하도록 유도할 필요가 있는 것이다. 또한 민주적인 절차와 시스템의 도입이 중요하다. 특히 이러한 과정이 민주적인 정치시스템의 도입과 연계하여 진행된다면 그 효과는 배가될 수 있을 것이다. 이를 통해서 국민의 의지를 파악해서 반영하고 실천가능한 정책을 투명한 절차를 걸쳐 추진해 나갈 때 정부의 관리능력은 향상될 것이다.

시장의 자율성과 개방성은 무역장벽을 낮추고, 가격·거래·생산에 대한 통제를 완화하며, 지나치게 과다한 세금부담을 줄이는 방향으로의 조세제도의 개편, 정부의 규제 완화, 사기업들의 투자와 생산활동에 대한 유인 확대 등을 통해서 향상될 것이다. 시장의 개방성이 미흡할 경우에는 경제의 성장이 더디게 되고 부패의 만연 현상과 비효율적인 관리관행의 가능성이 높아지게 된다. 북한의 경우 특히, 정부정책이 강압적이고 독단적이며 때로는 즉흥적인 성격을 지니고 있어 개인의 투자와 경제활동에 대한 경제적 위험부담을 증대시키고 있다. 이 속에서 개혁·개방 프로그램의 제시, 법과 제도에 의한 통제와 투명한 행정서비스 제공을 위한 노력이 요구된다.

보건과 교육 분야에 대한 정부지출의 비중도 개발사업에 대한 정부의 수행능력을 보여주는 주요 지표로 간주되고 있다. 이와 함께 국방부문에 대한 정부의 지출비중도 주요 지표로 검토된다. 북한의 경우, 교육에 대한 국가차원의 투자가 상대적으로 높은 점은 긍정적으로 평가받을 수 있지만 이 부문도 경제난 과정에서 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 또한 군사비 부담이 지나치게 높은 점이 부정적으로 작용하고 있다. 특히 북한당국이 핵개발프로그램과 장거리미사일 실험을 공개적으로 추진함에 따라 개발지원을 위한 노력이 결국에는 더 많은 국내자원이 군사적 목적으로 사용되도록 허용하는 측면이 있다는 비난에 직면하고 있다. 따라서 핵문제의 조속한 타결을 추진해야 할 것이며, 군사비 지출을 삭감하고 핵무기개발을 포함한 대량살상무기의 생산 중단 및 폐기작업을 추진해야 한다.

라. 신뢰성(Accountability)

개발재원을 제공하는 측에서 자금의 사용과정에 대한 신뢰성을 요구하는 것은 자연스러운 일이다. 이 신뢰성 기준은 지원단체(aid-giving agencies)와 수혜국 정부나 기관에게 요구된다. 지원이 제공되고 집행되는 과정의 투명성을 제고함으로써 부패 및 무관심의 가능성을 줄여서 지원의 성과를 높이고자 하는 것이다. 이를 위해서 감사, 보고서의 작성, 감독을 위한 현장방문 등이 요구된다.

북한에 대한 식량지원과 관련해서 북한측 신뢰성에 문제가 제기되고 있다는 점은 북한에 대한 국제사회의 신뢰도가 그리 높지 않을 것이라는 추정이 가능하다. 북한에 지원된 식량이 군대에 전용된다는 의혹이 제기되었으나 북한정부는 이를 해소하는데 필요한 모니터링을 충분하게 허용하지 않음으로써 의혹을 해소하지 못하였던 것이다. 북한당국이 국제사회의 신뢰를 쌓아가기 위해서는 사업과 관련한 정보를 공개하고, 사업현장에 대한 접근을 상시적으로 허용하며, 결과에 대한 공동평가 작업 등이 추진되어야 할 것이다.

북한이 국제사회의 신뢰를 확보하여 개발협력을 확대하기 위해서는 경제부문의 신뢰도를 지속적으로 향상시켜야 한다. 지금의 상태에서는 국제금융기관의 자금을 빌리기 어려울 뿐만 아니라 외국인의 투자를 유치하기도 힘들기 때문이다. 따라서 우선적으로 해결해야 할 문제는 막대한 대외부채를 어떻게 해결할 것인지 구체적이고 실현가능한 계획을 수립하여 관련 기관의 협조를 구해야 한다. 이를 기초로 국제금융기구로부터 공공자금을 대출받을 수 있도록 국제기준을 충족시켜 나가야 할 것이다. 이 과정에서 한국정부의 지원이 상당히 큰 도움이 될 수 있다.

2. 개발사업의 효율성 제고를 위한 주요 과제

가. 개혁·개방프로그램 제시

북한지역에 대한 개발사업을 추진하는 데 있어 가장 큰 장애물은 북한

정권과 체제의 성격에 대한 부정적인 이미지가 강하다는 점이다. 이를 불식시키기 위한 노력의 일환으로 중국과 베트남에서처럼, 개혁·개방에 대한 국가지도자의 분명한 의지 표명과 방향 제시 및 구체적인 추진일정을 제시하는 방안도 고려될 필요가 있다.

개혁·개방프로그램은 국제사회가 북한지역의 개발을 위해 지원하는 사업의 성과를 극대화하기 위한 전략을 제시하는 데 중점을 두어야 한다. 개혁·개방전략은 2단계로 나누어 수립할 필요가 있다.

1단계는 핵문제 타결과정에서 추진이 가능한 소규모 개발지원을 유도하는데 초점을 맞추되, 대규모 개발협력을 수용할 수 있는 능력을 갖추어 나가는데 노력해야 한다. 특히 운영체계의 효율화를 통해서 정부의 관리능력을 제고하고, 경제의 자유화를 확대해 나가며, 관리부문의 인재육성을 위한 다양한 교육·훈련프로그램을 확대해야 한다.

2단계에서는 사적경제부문의 육성을 중심으로 시장경제로의 전환 작업이 추진되어야 한다. 이 단계에서 가장 중요한 과제는 대규모 국제자금이 유입될 수 있도록 적절한 재정·금융부문의 개혁을 통해서 국제기준을 만족시킬 수 있도록 하는 것이다. 이와 함께 국유부문에 대한 개혁과 경제의 안정성을 유지하는 작업도 쉽지 않은 과제로 부각될 것으로 예상된다.

나. 거시경제 운영 틀 마련

국제사회의 개발협력사업이 본격적으로 추진되기 위해서는 국제사회로부터 대규모 공공자금의 유치가 필요하며, 이 과정에서 중요하게 고려되는 요소 중의 하나가 거시경제부분의 안정성이다. 개발사업에 필요한 자금의 조달과 집행사업을 안정적으로 관리하는 시스템이 필요하기 때문이다. 그런데 지금의 북한경제는 안정적인 거시경제정책에 의해 유도되지 못하고 있을 뿐만 아니라 거시경제정책을 수행하는 데 필요한 적절한 제도장치나 정책수단을 가지고 있지 못한 실정이다. 특히 2002년 7월에 도입한 가격체계의 개편이 지속적인 인플레이션을 동반하고 있음에도 불구하고 이를 적절하게 통제할 수 있는 정책수단을 가지고 있지 못하고 있다.

안정적인 거시경제의 운영체계를 구축하기 위해서는 초기 단계에서 전문지식을 갖춘 능력있는 인재의 양성이 이루어져야 하며, 이를 위해 국제사회의 교육·훈련프로그램을 요청할 필요가 있다. 또한 거시경제정책의 수립을 위해서도 관련 경험이 많은 국제기구와 체계적으로 협력하는 프로그램을 마련할 필요가 있다.

다. 재정부문의 관리능력 강화

거시경제적 안정성을 확보하는 데 있어 가장 중요한 부문은 재정부문이라고 할 수 있다. 이와 함께 북한지역 개발에 필요한 공공자금과 사적자금을 조달하는 능력을 확충한다는 차원에서도 재정부문이 강화될 필요가 있다.

재정부문의 관리능력을 확충하기 위해서는 국유기업의 개혁, 조세제도의 개조, 국내자금 조달전략 수립, 저축제도의 개선, 공공지출의 효율성 제고 등이 필요할 것으로 판단된다.

국유기업의 개혁은 강성예산제약을 전면적으로 도입하고 경제성이 없는 사업의 퇴출을 용이하도록 하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 국내의 자금조달 능력을 확대하고 공공지출의 효율성을 제고하는 방향으로 조세제도의 개편이 추진되어야 한다.

금융시스템의 개혁도 필요하다. 제도 개선과 점포의 확대를 통해서 은행본연의 기능을 회복해야 한다. 특히 상업은행체제(commercial banking system)의 도입을 서둘러야 한다. 이와 함께 재정부문의 안정성을 확보하기 위해서는 환율의 안정이 필수적인데 이를 위해서는 적정수준의 외환보유고를 유지하는 것이 중요하다. 그렇기 때문에 국제금융기구의 협조가 불가피하다고 하겠다.

라. 사유영역의 확대

상대적으로 많은 전문가들이 북한의 7·1조치에 대해 유보적인 평가를 내린 이유 중의 하나는 사유재산을 도입하는 조치가 배제되었기 때문이

있다. 따라서 북한의 개혁·개방 의지를 분명히 하고, 국제사회의 개발자금을 유치하기 위해서는 사유화부문의 분명한 진전이 필요하다.

사유영역의 확대를 위한 조치로 우선적으로 고려할 수 있는 조치는 사기업의 설립을 공식적으로 허용하고 농지의 장기 사용권을 농민들에게 분할해 주는 것이다. 이러한 조치는 특히 북한의 개혁이 되돌릴 수 없을 것이라고 믿음을 주는데도 유익할 것이다. 이와 함께 소유권의 확대를 제도화해야 한다. 예를 들면 주택이나 건물을 비롯하여 소규모 생산수단에 대한 소유가 허용되어야 할 것이다. 이를 위해서는 헌법의 개정이 필요할 것으로 보인다.

사유화를 추진하는 과정에서 유의해야 할 점은 내국민 중심으로 사유화를 추진해야 한다는 점이다. 사유화와 관련해서 외국인들의 투자를 허용할 경우, 개혁과 경제발전의 성과를 외국인들에게 넘겨주는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 같은 맥락에서 사회간접자본에 대한 사유화는 국내 자본이 형성될 때까지 유보하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그러나 통신회사, 전기회사, 광산이나 중화학기업과 같은 기간산업의 현대화와 경쟁력 강화를 위한 외국인의 투자는 적극적으로 허용되어야 할 것이다.

마. 경제활동의 자유화

북한경제는 '7·1조치'에도 불구하고 중국으로부터의 지속적인 수입(輸入)이 없이는 지탱하기 어려운 상황이 지속되고 있다. 생산에 필요한 원료, 연료, 원부자재의 부족과 함께 계획경제의 비효율성이 제거되지 못하고 있기 때문이다. 북한은 '7·1조치' 이후 종합시장을 개설하고 가격의 결정과 거래, 유통에 비교적 많은 자율성을 허용하고 있으나, 아직은 제한된 범위내에서만 이루어지고 있는 실정이다. 대규모 국영기업이 포함된 국가적으로 중요한 품목과 산업에 대해서는 국가의 통제가 유지되고 있기 때문이다. 경제의 자유화가 확대되지 않는 한 개발지원을 제공받기도 어려울 뿐만 아니라 만약 제공을 받는다고 하더라도 좋은 성과를 기대하기 힘들 것이다.

따라서 상품과 서비스의 가격자유화를 확대할 필요가 있으며, 생산과 거래의 자율성도 확대해야 할 것이다. 물론 초기단계에는 과도기적으로 식량과 같은 생계에 절대적으로 필요한 물건의 가격은 정부가 비교적 낮은 가격으로 관리할 필요가 있다. 수입(輸入)의 자유화도 점차 확대해야 할 것이나, 잘못하면 물품 부족현상을 심화시킬 수 있기 때문에 수출은 적절하게 관리할 필요가 있다.

V. 결론: 우리의 역할

북한지역의 개발을 위한 국제사회의 협력이 추진된다는 것이 우리에게 의미하는 것은 무엇일까? 한반도의 긴장이 완화된다는 것이고, 남북한의 공동 번영에 한걸음 다가선다는 것이며, 우리의 동북아구상 실현의 가능성이 커진다는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 그러나 현실은 그렇게 낙관적이지 않다는데 문제가 있다. 이런 상황에서 우리에게 주어진 과제는 무엇이고, 어떤 역할을 수행해야 하는지 고민하지 않을 수 없다.

1. 북한경제 발전계획 수립을 위한 지원

북한지역에 대한 국제사회의 개발지원이 본격적으로 추진되면 계획수립과 관련하여 세계은행이나 IMF, UNDP와 같은 국제기구의 영향력이 커지게 될 것이다. 이 경우 한반도의 균형발전, 남북경제의 상호의존도 확대, 남북한 분업체제 구축 등과 같은 우리의 관심사가 우선적으로 고려될 수 있을지 확신할 수 없다. 그렇기 때문에 경제개발 기획단계에서부터 우리의 적극적인 역할이 중요하다.

북한경제 개발계획을 수립하면서 가장 중요한 부분은 국제사회의 지원을 토대로 한 경제발전전략의 수립이다. 이와 관련, 북한경제는 우선적으로 개혁의 확산을 통해서 외부의 지원을 내부동력으로 전환시키는 작업

에 주력하고, 다음으로는 이를 토대로 추가적인 개방을 통한 외부재원의 도입에 초점을 맞출 필요가 있다.

2. 남북경협을 선도적 역할 강조

북핵문제의 장기화 조짐과 북미관계의 경색국면의 지속 가능성이 커지면서 남북경협을 통한 한반도문제의 돌파구를 찾는 발상의 전환이 필요할 것으로 보인다. 남북경협을 통한 위기관리와 북한체제의 성격 변화를 추진하는 것이다. 남북경협을 확대는 인적 교류를 동반한다는 점에서 북한의 변화를 촉진시키는 간접적이지만 효과적인 방법이 될 수 있다.

남북경협을 선도적인 역할은 한·미간의 북핵관련 정책공조 분위기를 악화시킬 가능성이 있다. 따라서 잘못하면 한미동맹을 포기하고 북한과의 민족공조를 선택하는 것으로 인식되지 않도록 미국과의 사전 조율작업을 강화해야 할 것이다.

3. 내부역량 강화

북한에 대한 본격적인 개발지원을 추진하기 위해서는 지원목표에 대한 국내적 공감대를 형성하고, 지원체계를 구축해야 할 것이다. 국내적 공감대를 형성하기 위해서는 북한경제에 대한 객관적인 분석이 선행되어야 하며, 우리의 수용능력 범위내에서 추진할 수 있는 계획을 수립해야 한다.

북한에 대한 전면적인 개발지원을 추진하기 위해서는 대북 주체들간의 사업을 총괄적으로 조정하고 협력할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다. 여기에서 정부의 역할은 장기적인 추진전략 하에서 지원시스템의 역량을 강화하고 국제사회와의 협력을 확대하는 데 초점을 맞추어야 할 것으로 보인다.

내부 역량을 강화하는 작업으로 현 단계에서 가장 관심을 가져야 할 부

분은 개발지원 전문가를 양성하여 실무역량을 강화하는 일이다. 우리의 개발지원 역사가 짧고 제한된 범위에서 추진되어 왔기 때문에 아직까지 개발지원 전문가 층이 매우 얇고 실무역량이 취약한 상황이다.

4. NGO의 역할 제고

사업의 효과를 극대화한다는 차원에서 북한지역을 개발하는 사업에 참여하는 우리 측의 역할분담이 중요하다. 정부와 민간사업자, 사회단체 등이 각자 자신들의 특성에 맞는 일에 특화하는 것인데, 특히 정부와 NGO의 협력이 가장 중요할 것으로 판단된다.

이를 위해서는 NGO와의 협력을 체계적으로 뒷받침하는 작업이 필요하다. 예를 들면, 정부인사와 NGO 관계자가 공식적인 자리에서 현안을 협의할 수 있도록 ‘민관협의체’를 구성하는 문제도 고려할 필요가 있다. 또한 NGO들의 의견을 조율하기 위한 NGO협의체의 구성하고 여기에서 대표를 선임하여 정부기관들과 협의할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

NGO사업의 객관적인 평가를 위한 시스템을 마련하는 일도 중요하다. 정부차원에서 별도로 평가할 수도 있고 NGO가 자체적으로 수행할 수도 있으며 공동평가 작업도 가능할 것이다. 매년 NGO 활동결과에 대한 평가보고서를 작성하고, 이를 토대로 다음해의 NGO 활용방안에 대한 정책을 결정할 필요가 있다.

정부가 NGO와의 협력사업을 추진하는 데 있어서 제기되는 문제점으로는, NGO들의 국제기구나 정부에 대한 재정지원 의존도가 증가하면서 전문성과 독자성을 살리지 못하고 종속기관으로 단체의 성격이 전락하는 경향이 있다는 점이다. 따라서 NGO들은 자신들의 특수한 관심분야와 뚜렷한 목표를 견지해 나가야 할 것이며, 다양한 자금원 확보를 통해서 독립적이고 전문적인 조직으로서의 역량을 키워나가야 할 것이다.

5. 대북지원을 위한 국제협력 분위기 조성

북한개발을 위한 국제사회의 협력사업을 이끌어내기 위해서는 북한의 변화를 유도하는 작업과 동시에 국제사회에서 추진 필요성에 대한 공감대를 형성하는 작업이 필요하다.

이를 위해 우선적으로, '1.5 트랙' 또는 '2 트랙'을 통한 협력 필요성에 대한 분위기를 조성하는 데 주력하며, 협력 가능성(의사)을 타진해 볼 필요가 있다. 이와 함께 정부차원에서는 ASEAN국가와의 연대를 통해서 동북아협력 여건을 조성하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

국제사회의 협력을 유도하고 북한의 태도 변화를 촉구하기 위한 방편으로, 북한의 핵포기 대가로 제시할 종합적인 개발지원프로그램을 우리가 주도적으로 제시하는 문제도 검토할 필요가 있다. 이 과정을 통해 우리는 동북아의 복잡한 정치·안보 지형에서 나름대로 독자적인 역할을 모색해야 할 것이다.

북한 경제 발전을 위한 국제기구의 역할

윤 덕 룡 대외경제정책연구원 연구위원

KINU

I. 들어가는 말

북한이 초기의 제한적 개방위주의 성장정책을 탈피하고 내부의 효율성 제고를 위한 개혁을 확대하고 있다. 이러한 개혁이 성과를 거둘 수 있기 위해서는 개방도 점차 확대되어 가용자원이 증가하여야 한다. 그러나 북한은 2000년대 초기의 적극적인 대외정책 기조로부터 소극적인 모습을 보이고 있다. 그 결과 개방의 확대는 진전을 보이지 못하고 있으며 개혁의 확산을 위한 자원부족문제를 해소하지 못하고 있다.

이러한 배경에는 북한의 핵문제가 자리하고 있다. 핵문제로 인한 갈등이 국제사회에서 북한의 운신을 제한하고 있기 때문이다. 핵문제는 북한이 경제적, 정치적 생존을 위해 들고 있는 카드이다. 이 카드를 통해 북한이 기대하는 경제지원과 체제보장을 받을 수 있을지는 누구도 예측하기 어렵다. 그러나 북한이 원하는 경제지원과 체제보장을 국제사회가 제공할 수 없는 대상이 아니라는 점에서 해결의 가능성은 충분히 존재한다.

북한의 핵문제 해결은 정치적 문제의 해소만이 아니라 북한의 경제회복을 위한 국제지원과 연결되어 있다. 따라서 협상의 타결을 위해서는 국제지원을 누가 주도하며, 어떤 절차를 통해, 어떤 내용과 규모로 제공할 것인가가 결정되어야 할 필요가 있다. 그러나 핵문제와 관련한 논의는 적극적으로 진행되고 있는 반면 국제지원과 관련해서는 구체적인 논의가 진행되고 있지 않고 있다. 그 이유는 핵문제를 풀기 위한 협상용으로 비밀을 유지하기 위한 필요가 있기 때문일 수 있다. 다른 한편으로는 지원에 대한 부담을 지고 싶지 않아서 먼저 지원에 대한 논의를 시작하지 않으려는 전략일 수도 있다. 그러나 북한경제의 재건과 관련하여 가장 많은 이해관계가 걸려있는 한국으로서는 관련된 논의를 구체적이고 심도 있게 준비해야 할 필요가 있다.

물론 북한에 대한 국제사회의 경제지원이 본격화되는 것은 북한의 핵문제가 타결된 이후의 일이 될 것이다. 그렇다고 정치적인 문제가 해소된다고 해서 북한으로 자금이 무작정 유입될 수 있는 것은 아니다. 민간자금

은 시장원리에 의해 움직이므로 논외로 한다 하더라도 공적자금도 지원을 위해 필요한 형식과 절차가 존재한다. 요구되는 형식과 절차를 지켜서 북한에 필요한 지원이 공급되기까지에는 여러 가지 사전 조사와 수많은 논의과정이 필요하다. 따라서 본 논문에서는 지금까지 논의가 부족했던 국제기구의 지원절차를 살펴보고 이로 인해 파생되는 자금지원의 공백문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해보기로 한다.

먼저 다음 장에서는 외자의 필요성과 도입방법을 알아보고 제3장에서는 북한이 국제기구의 지원을 받기 위한 절차, 제4장에서는 지원조건 등을 알아본 후 제5장에서 지원방안의 대안을 모색해보고 끝으로 주요 내용을 요약하고 결론을 도출하는 것으로 글을 마무리하고자 한다.

II. 북한은 왜 국제기구의 도움이 필요한가?

1. 외자의 필요성

북한은 대부분의 개도국에서 목격되고 있는 바와 유사한 빈곤의 악순환을 겪고 있다. 생산능력 부족으로 인한 ‘저소득→저저축→저투자’의 고리가 북한경제를 압박하고 있다. 경제성장을 위해 투자를 확대해야 하지만, 국내저축이 부족하고 수출능력 부족으로 외화기득도 어려운 상태이다. 이 악순환의 고리를 끊고 고도성장을 달성하기 위해서는 막대한 자금이 필요한데, 일반적으로 경제개발비용이라고 불리는 자금이다.

개도국의 외자도입은 경제개발비용 조달에 있어서 중요한 비중을 차지한다. 개발초기에 부족한 국내저축을 보충하여 투자확대를 가능하게할 뿐 아니라 선진기술과 현대적인 경영기법을 습득하는 데에도 결정적인 역할을 하며, 공업구조의 고도화와 수출확대를 가져오는 데 기여하기 때문이다. 한국을 비롯한 동아시아의 신흥공업국들은 자원의 부족과 소규모 국내시장의 제약하에서 경제개발에 필수적인 외화를 외자도입에 의존하였다.

북한과 같은 구(舊)사회주의권의 체제전환은 경제개발은 물론 사회 및

정치체제의 체제전환도 포괄하고 있어 개도국보다 더 근본적이고 광범위한 변화를 요구한다. 따라서 개도국의 경제개발비용 보다 체제전환국의 경제개혁비용이 훨씬 높은 규모가 될 수밖에 없다.

체제전환국가들 중, 동유럽 국가들은 경제개혁비용을 국내에서 조달할 수 없어서 외자도입에 의존하여 경제개혁을 수행하였다. 따라서 동유럽 국가들은 경제개혁비용 조달을 위해 IMF의 프로그램차관을 도입할 수밖에 없었으며, IMF의 급진적인 경제개혁프로그램을 이행하여야 했다. 동유럽 국가들과는 달리 전형적인 농업국가였던 중국은 농업부문의 개혁을 시작으로 점진적인 경제개혁을 수행하였으며, 개혁 초기 경제개발에 필요한 자금을 국내저축을 통해 조달할 수 있었다. 산업구조 및 정치환경상 중국의 경제개혁비용은 동유럽 체제전환국들의 경제개혁비용 보다는 개도국의 일반적인 경제개발비용에 더욱 가까웠기 때문이다. 초기 중국의 외자도입은 국내저축을 보충하는 역할에 불과하였다. 북한은 산업구조가 동구국가들과 유사한 형태였고 이미 1990년대 경제난을 겪으면서 저축이 국내성장을 지지할 수 없는 수준으로 하락해서 외자에 의한 성장을 기대할 수밖에 없는 상황에 놓여있다.

2. 외자조달방법과 국제기구

외자조달 방법으로는 자금의 성격에 따라 크게 국제 공적자금을 통한 재원조달과 국제 민간자금을 통한 재원조달로 구분할 수 있다. 국제 공적자금을 통한 재원조달로 가장 대표적인 것은 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA)이며, 국제 민간자금을 통한 재원조달로 가장 대표적인 것은 외국인직접투자(FDI)이다. 이밖에 국제 민간자금을 통한 재원조달로 FDI 이외에도 포트폴리오투자(Portfolio Investment)와 상업차관 등이 있다.

세계은행은 1년 이상의 장기적인 개도국 외자유입 현황을 분석하기 위해 장기 순외자유입에 관한 자료를 작성하여 발표해오고 있다. 이 자료에

포함되는 주요항목으로는 장기외채, 외국인직접투자(FDI), 포트폴리오투자, 무상원조 등 네가지 항목의 순유입을 들 수 있다.¹

개도국에 유입되는 외자중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 <표 1>에 나타난 바와 같이 장기외채와 FDI이다. 1990년대 중반까지는 장기외채가 개도국의 주요 외자조달재원이었으나 그 이후 점차 금융시장의 세계화가 진전됨에 따라 FDI가 개도국의 외자도입에 있어 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 이는 해외자본의 직접투자에 대한 제한이 없어지거나 완화되는 추세와 더불어 체제전환국들의 국유기업들에 대한 사유화 작업이 본격화된 것과 밀접한 관계가 있는 것으로 추정된다. 반면 포트폴리오투자와 무상원조는 개도국의 외자조달재원으로서 그리 큰 비중을 차지하지 못하는 것으로 나타났다. 포트폴리오 투자는 개도국들의 제도적인 불안정성으로 시장의 리스크가 여전히 큰 것이 낮은 투자비중을 보이는 원인으로 나타났다. 무상원조는 1980년까지도 FDI와 비슷한 비중을 차지하였지만 점차 무상원조보다는 경제개발 후 상호 이득을 창출할 수 있는 유상원조가 증가하고 있어서 1991년 이후 뚜렷한 성장세를 나타내지 못하고 있다.

¹ World Bank는 매년 통계측정이 가능한 총 137개 개도국의 구체적인 외채현황을 분석, 연간으로 *Global Development Finance*를 발간하고 있고, 여기서 장기 순외자유입을 상기와 같이 정의하고 있다.

<표 1> 개도국의 장기외자유입 추이

(단위: 백만 달러)

	장기외채 (A)	외국인직접 투자 (B)	포트폴리오 투자 (C)	무상원조 (기술지원 제외) (D)	장기 순외자유입 (A+B+C+D)
1988	40,486	19,305	719	17,690	78,200
1989	34,282	23,122	2,545	18,585	78,534
1990	43,443	24,130	2,757	27,664	97,994
1991	46,023	35,315	6,799	33,505	121,642
1992	61,669	47,456	13,717	29,474	152,316
1993	73,810	65,992	51,016	27,424	218,242
1994	63,634	88,841	35,161	30,620	218,256
1995	83,433	104,989	36,057	31,916	256,395
1996	105,132	130,512	49,170	26,567	311,381
1997	117,309	165,158	30,191	24,374	337,032
1998	104,477	163,125	15,566	25,287	308,455

자료: World Bank. *Global Development Finance* (2000).

북한의 부족한 자본확충을 위한 방안으로 가장 좋은 대안은 FDI의 유치이다. 북한은 FDI를 유치하기 위해 1984년 이후 지속적으로 해외투자와 관련된 제도를 개선해왔다. 그러나 여전히 북한의 투자환경은 북한이 기대하는 규모의 FDI를 유인하지 못하고 있다. Coughlin et al.(1991)에 따르면 외국인 투자가 특정 나라의 특정위치에 이루어지는 원인은 외국 기업의 이윤극대화 행동이다. 구체적으로 외국인 투자에 영향을 미치는 요인의 수준에 의해 투자규모가 결정된다고 분석하였다. 투자를 결정하는 주요요인들로는 해당지역의 면적, 일인당 소득수준, 집적도, 노동시장 조건(임금수준, 노동조합의 결집도, 실업률등), 교통망, 조세, 외국인 투자유치를 위한 해당정부의 지출 등이 대표적인 것으로 나타났다.

외국인 투자를 결정하는 조건은 구사회주의 국가들에서도 크게 다르지 않다. 중국에 대한 외국인 투자의 결정요인에 관한 연구에서 Xin and Ni(1995)는 시장규모, 임금수준, 교육수준, 산업화 정도, 교통설비, 통신시

설, 생활환경, 과학기술연구의 수준 등을 들고 있다. 여기에 더하여 국가의 정치적 위험도, 개방정도 등이 구사회주의 국가들에 대한 투자 결정요인으로 꼽히고 있다.

<표 2> 외국인 투자의 결정요인

구분	결정변수
1. 시장수요와 시장의 크기	GDP, 인당 GDP, 총매출규모, 인당매출규모
2. 집적도와 사회간접자본의 구축정도 - 산업화 정도 - 외국인투자의 수준	km ² 당 GDP, km ² 당 고속도로길이, km ² 당 철도연장 국내 고정자본형성, 근로자당 고정자본형성 고정자본형성누계(자본스톡), 외국인직접투자의 누계 자본스톡과 외국인 직접투자누계의 비율
3. 노동의 질	총고용자중 엔지니어, 과학자, 기술자의 수
4. 노동비용	평균임금
5. 과학기술연구의 수준	R&D지출액, 특허수, 대학수
6. 개방정도	총무역액, 수입의 GDP대비 비중
7. 국가위험도	정치적 위험도
8. 외국인 직접투자의 대안	외국인 포트폴리오 투자

<표 2>를 기준으로 할 때, 북한으로서는 현재 노동비용부분에서만 상대적으로 높은 점수를 받을 가능성이 있을 뿐, 다른 조건들에서는 투자를 유인할 환경을 제공하지 못하고 있다. 특히 북한의 정치적 리스크는 해외 투자자들을 설득하기에 지나치게 높은 장벽이다. 핵문제로 인해 주변국들과 마찰을 겪고 있는 상태에서 외국인 투자를 유치하기 위해 정경분리 원칙을 아무리 내세운다 하더라도 투자자들을 움직이기는 어려울 것이기 때문이다.

이러한 상황에서 북한에 투입될 가능성이 있는 자금은 결국 공적자금 밖에 없다. 아니면 공공분야의 보증하에 프로젝트 파이낸싱 형태나 혹은 기업투자 형태로 도입되는 정도가 가능할 것이다. 따라서 북한이 경제회

복을 위해 가장 먼저 노력해야 할 것은 민간투자가 아니라 공적자금의 유치이다.

국제 공적자금을 통한 재원조달에는 국제기구를 통해 지원하는 다자간 협력방식에 의한 재원조달과 양자간 협력방식에 의한 재원조달로 구분할 수 있다. 다자간 협력은 국제기구를 통해 개도국 개발을 간접지원하고 환경, 인구, 빈곤, 난민, 여성개발 등 범세계적 과제(Global Issues) 해결에 동참하기 위해 국제기구에 분담금을 납부하고 자본금을 출자하는 형태로 이루어진다. 다자간 협력의 중심에는 IMF가 있는데, 특히 1990년대 들어서는 체제전환국에 대한 지원을 강화하고 있다. 체제전환국들이 시장경제로의 이행을 위한 경제개혁 수행시 IMF로부터 이용하고 있는 용자제도에는 ①출자분(Reserve Tranche), ②신용제공분(Credit Tranche), ③대기성차관(Stand-By Arrangement), ④확대신용차관(Extended Fund Facility), ⑤우발보상용자(Compensatory and Contingency Financing Facility) 등이 있다.

다자간 협력에 있어 IBRD의 프로젝트용자도 매우 중요한 역할을 담당하고 있는데, 이는 경제개발에 필요한 각종 경제사회 프로젝트에 대해 용자하는 것으로, 용자대상 프로젝트는 농업·농촌개발, 석유·가스·전력 등 에너지개발, 인구·보건·영양관련 개발, 도시개발 등 다양한 항목이 해당된다. 용자조건은 전액에 대해 동일금리가 적용되나, 상환기간에 관해서는 1인당 GNP에 상응하여 형식적으로 5단계, 실질적으로 3단계로 나누어져 있으며, 저소득 국가에는 20년(5년 거치 포함), 중소득 국가에는 17년(4~5년 거치 포함), 고소득 국가에는 15년(3년, 또는 5년 거치 포함)으로 되어 있다.

국제 공적자금을 통한 재원조달 중에서 가장 대표적인 형태인 ODA는 대체로 양자간 협력이 많은 비중을 차지하나, 다자간 협력의 형태로도 이루어진다. ODA는 정부 또는 공공기관이 개도국의 경제발전과 복리증진을 주목적으로하여 개도국 혹은 국제기구에 공여하는 증여(Grant) 및 양허성 차관(Concessional Loan)을 의미한다. 그러나 양자간 협력의 공적

자금 제공도 주로 국제기구가 주도하는 Consultative Group에서 조정을 거치게 되며 국제기구의 협력이 전제되지 않는 경우 양자간 협력을 통한 지원도 제공되기가 어렵다. 따라서 국제기구의 자금지원은 공적자금 지원의 전제가 된다고 할 수 있다.

북한이 공적자금을 지원받기 위한 가장 전통적인 방법은 국제기구를 통해 지원을 받는 것이다. 특히 국제기구는 이러한 공적자금을 조직화하고 제공하는 것이 주업무에 속하므로 북한의 자금유치 노력은 국제기구에서 시작되어야 하는 것이 옳다.

북한이 국제기구의 지원을 받는 것은 직접적인 경제적 이득이나 기술 지원외에도 국제사회에서 북한에 대한 신뢰도(Creditworthiness)를 높일 수 있다.² 국제금융 시장에서 신뢰도는 북한이 공급받을 수 있는 자본의 규모와 비용을 결정하는 근거가 된다. 따라서 국제기구의 지원은 북한이 국제사회에 정식 참여국이 되었을 뿐 아니라 경제회복의 전제조건이 해결될 수 있다는 신호탄이 될 수 있다. 시장참여자들은 이러한 신호에 반응하여 북한에 대한 지원이나 투자를 결정하게 되므로 국제기구의 지원은 구체적인 지원금액보다 훨씬 더 큰 정치경제적 의미를 가질 수 있다.

² IMF는 회원국에게 제공하는 이득으로 다음 다섯 가지 사항을 들고 있다.

첫째, 모든 회원국들의 경제정책에 관한 정보획득,
둘째, 회원국들의 경제정책에 영향을 줄 수 있는 가능성,
셋째, 은행, 금융문제, 환율문제 등에 대한 기술적 지원,
넷째, 결제의 어려움이 발생시 자금지원,
다섯째, 교역과 투자에 참여할 수 있는 가능성 제고 등이다.

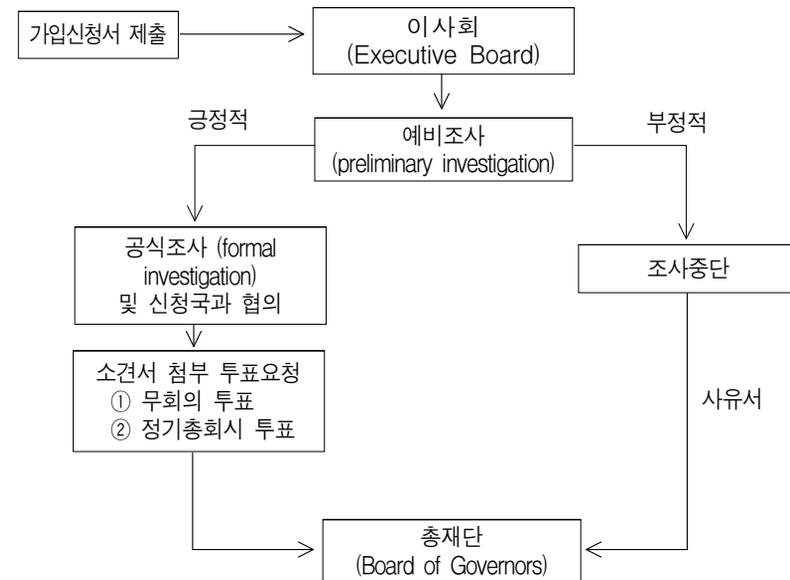
참조: www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_nbgtd.htm. "IMF obligationa and Benefits of IMF Membership".

Ⅲ. 국제기구의 지원을 받기 위한 방안

1. 국제기구의 지원가능성

북한이 국제기구의 지원을 받기 위한 가장 용이한 방안은 국제금융기구의 회원국이 되는 것이다. 외형적으로 북한이 국제금융기구의 회원국이 되는 자격요건에 구체적인 하자는 없다. IMF회원국이 되기 위해서는 IMF 협정문(Articles of Agreement)에 따라 질서있고 안정적인 환율제도 운용을 통해 국제통화문제에 협력할 용의가 있다는 의사표시를 하고 그 것이 받아들여지면 된다.³ 그리고 IMF회원국이 되면 World Bank 회원국이 될 수 있다. ADB에 가입하기 위한 자격조건은 ESCAP의 회원국과 UN 혹은 UN전문기구의 회원이면 된다. 북한은 이미 ESCAP과 UN의 회원국이기에 때문에 ADB가입의 형식적인 조건은 충족하고 있다.

<그림 1> IMF 회원국 심의 절차



³ 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 자원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 23.

문제는 이러한 형식요건이 아니라 심사과정에서 회원국의 동의를 받아 내기가 어렵다는 것이다. 일단 모든 국제금융기구의 우선적 회원권에 해당되는 IMF에 가입하려면 이사회(Executive Board)의 심사를 통과하여야 한다. 부정적으로 판단이 되면 조사를 중지하고 총재단에 사유서를 제출하게 된다. 1차조사에 해당하는 예비조사(preliminary investigation)에서 긍정적인 판단이 이루어져야 정식심사(formal investigation)의 대상이 된다. 그리고 이 과정에서 추가적인 의문사항이 있으면 더 많은 자료를 요구할 수 있으며 회원국이 되려는 국가와 필요한 모든 사항에 대해 토론을 거치게 된다. 그래서 그 결과에 대한 소견서를 첨부하여 총재단(Board of Governors)에 회부하게 된다. 각 회원국의 재무장관이나 중앙은행총재로 구성되는 총재단에서의 결정은 각국의 지분(quota)에 따라 배분된 투표권(voting power)에 의해 투표로 결정된다. 물론 북한이 향후 어떤 자세를 보이느냐에 따라 달라질 수 있지만 현재 북한과 같은 경제개혁 수준과 개혁자세로는 이러한 과정을 통과하여 회원국이 되는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다.

일반적으로 국제금융기구의 의사결정은 해당기구에 대한 기여분에 의해 결정된다. 현재 IMF, ADB 등에서 가장 많은 지분을 가지고 있는 국가는 미국, 일본, 유럽국가들의 순이다. 특히 국제금융기구는 미국이 주도하고 있어서 미국이 동의하지 않는 국가를 회원국으로 받아들이기에는 원칙적으로 한계가 있다. 미국이 북한을 테러지원국 명단에 포함시키고 있으며 원칙적으로 이 명단에 포함된 국가들에 대해서 미국은 국제금융기구의 지원에 동의하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 조항은 회원국이 되는 것에만 문제가 있는 것이 아니라 비회원국들에게 제공될 수 있는 지원프로그램에도 미국이 제동을 걸 수 있기 때문에 국제기구의 지원은 미국의 적극적 혹은 암묵적 동의가 절대적으로 필요하다.

결국 국제금융기구의 지원은 북한의 개혁의지와 미국이 북한을 국제사회의 일원으로 받아들일 수 있다는 동의를 현실적으로 가장 중요한 전제가 된다고 할 수 있다. 따라서 국제기구의 지원은 적어도 6자회담이 어느

정도 가시적 성과를 보일 수 있어야 가능하다고 보는 것이 현실적인 판단이 될 것이다.

<표 3> IMF와 ADB의 지분(Quota) 및 투표권(Voting Power) 상위 10개국

International Monetary Fund (IMF)			
	국가	지분 (Quota, % of total)	투표권 (Voting Power, % of total)
1	United States	17.46	17.14
2	Japan	6.26	6.15
3	Germany	6.11	6.01
4	France	5.05	4.96
5	Italy	3.32	3.26
6	Saudi Arabia	3.28	3.23
7	Canada	2.99	2.95
8	China	2.99	2.95
9	Russian Federation	2.79	2.75
10	Netherlands	2.43	2.39
합		52.68	51.79

Asian Development Bank (ADB)			
	국가	지분 (Quota, % of total)	투표권 (Voting Power, % of total)
1	United States	15.780	12.942
2	Japan	15.780	12.942
3	China	6.516	5.530
4	India	6.402	5.439
5	Australia	5.580	4.998
6	Indonesia	5.507	4.723
7	Canada	5.290	4.549
8	Republic of Korea	5.094	4.393
9	Germany	4.370	3.817
10	Malaysia	2.754	2.520
합		73.073	61.853

2. 지원을 현실화하기 위한 주체

여기서는 일단 정치적 문제가 어느 정도 해결되어 국제기구의 지원에 대한 논의가 가능해진 경우 지원이 추진될 수 있는 몇 가지 형태를 고려해보기로 한다. 국제기구의 지원이 이루어지기 위해서는 먼저 추진주체가 결정되어야 한다. 현실적으로 가능한 주체로 한국, 국제기구, 6자회담 참가국, KEDO, UNDP 등이 있다.

가. 한국주도

한국은 북한에 대한 경제협력을 가속화하고 있으며 장기적으로 통일을 염두해 두고 있어서 북한에 대한 경제지원은 미래의 통일비용을 감소시키기 위한 선투자로 간주할 수 있다. 따라서 대북투자로 북한경제를 회복시키는 것은 남북한 양국이 단계적인 경제통합을 추진하는 한 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 목표는 한국이 북한에 대한 지원금을 제공하도록 만드는 좋은 이유가 될 수 있다.

한국은 이미 남북한간 경제협력을 통해 교역체계도 갖추고 있고 경제특구개발도 진행중에 있으므로 이러한 협력기조를 확대해 나갈 경우 자연스럽게 북한에 대한 개발지원을 주도할 수 있다. 그리고 북한재건을 남북한간의 장기적 통합추구라는 장기적 목표를 추구하는 과정으로 설명하고 국제사회의 참여와 지원을 호소할 경우 한국주도의 북한지원은 현실화될 수 있다.

그러나 이 대안은 첫째로 북한의 동의가 가능할 것인가의 문제를 야기한다. 북한이 장기적인 남북한 경제통합을 상정하여 예컨대 상호 보완적인 경제구조로 북한경제구조를 만들어 간다면 북한이 수용하는 것이 용이치 않을 가능성이 높다. 특히 독일통일이 흡수통일이었다는 주장이 일반적으로 받아들여지고 있는 상황에서 북한의 반발이 우선적으로 제기될 수 있을 것이다.

둘째는 국제사회의 다른 참여국들의 기여와 역할을 규정하기에 어려움

이 야기할 것으로 예상된다. 남북한이 합의하여 경제통합을 위한 계획을 세우고 그에 따라 북한경제를 재건할 때, 다른 참여국들이 조언을 하거나 컨설팅을 하며 자금을 공동지원할 수 있을 것이다. 그러나 남북한과 다른 의견을 가지고 있을 때, 지원참여국들의 주장이 받아들여지지 않고 거부된다면 이 국가들의 참여가 장기적으로 지속되기 어려울 것이다. 따라서 상호 협력이 가능한 구조를 만들기에 어려움이 있을 것이며, 자칫 다른 국가들이 반발할 경우 한국이 단독으로 재정부담을 지게될 가능성도 배제할 수 없다.

셋째는 재정조달의 문제이다. 북한경제 재건이 남북한의 통합과정에 대한 지원으로 국제사회에 받아들여질 경우 국제사회는 역할면에서만이 아니라 재정지원에서도 한국의 대북재정지원에 대한 보조적인 지원수준에 그칠 가능성이 크다. 반면 한국은 주 재정공급국이 되므로 지나치게 큰 재정부담을 안게될 가능성이 크다.

넷째는 한국이 재정지원을 주도할 경우 대북협상력의 약화현상이 발생할 수 있다. 남북한은 이미 오랫동안 경제협력을 해온 상태이며 이미 시행된 투자들로 인해 협상과정에서 대북 협상력의 약화현상이 발생할 수 있다. 따라서 남북한이 경제개발계획을 협의하여 주도하는 경우 지원프로그램이 객관성을 상실하고 북한의 주장에 의해 과도하게 영향을 받을 우려가 있다.

나. 국제금융기구의 주도

국제금융기구가 주도할 경우 전통적으로 World Bank가 의장을 맡고 IMF, UNDP와 협력하여 협의그룹(Consultative Group)을 구성하여 지원을 제공하게 된다. 이 협의그룹은 주로 자금공여국들과 북한과의 조정 혹은 자금공여국들간의 조정을 하게 되며 북한에 공여되는 자금도 관리하게 된다. 국제금융기구가 북한지원을 주도하는 경우에는 북한이 조기에 국제금융기구의 회원이 되는 것이 전제되는 경우를 시사한다. 그러나 회원국이 되기 위해서는 북한이 협의그룹과 적극적으로 협력하여 경제 및

금융상황에 대한 상세한 보고서를 작성하는 것 등이 요구된다.

국제금융기구가 주도하는 지원에 대해서는 이미 전통적인 규정과 관리 방식이 개발되어 있어서 자금공여국이 대체로 안심하고 자금을 제공할 수 있다. 또한 북한의 경제개발에 필요한 거시경제적 틀을 조성하고 적절한 제도도입을 위한 정책협력 및 자금의 효율적 사용 등이 용이하게 된다. 북한으로서는 국제금융 시스템을 신속히 배울 수 있고 국제기준에 빨리 적응할 수 있는 계기를 가지게 된다. 국제금융기구는 이미 한국의 경제개발에도 관여하여 협의그룹을 구성한 바 있으며 외환위기시에도 한국을 지원한 경험이 있어서 이러한 경험들이 북한의 경제발전에도 유익한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

국제금융기구가 주도할 경우 또 다른 장점은 다양한 지원이 가능하다는 것이다. 기본적으로 가능한 지원형태로는 무상지원(grant), 양허성 자금지원(concessional financing), 그리고 차관(loan)이 있다. 또한 북한의 개혁의지가 분명하여 지원의 성과가 확실하다고 간주될 때 추가적으로 제공할 수 있는 자금지원으로 우선지원(up front loading)이 있고 주로 단기에 공급되는 프로그램차관(program loan)이 있다. 따라서 국제금융기구가 주도하는 지원은 북한이 어떠한 경제적 처지에 있는 지를 정확히 알리고 적극적인 협력과 변화노력을 기울여서 상호 신뢰가 형성되면 여러 가지 가능한 자금지원을 받을 수 있는 가능성이 높다고 할 수 있다.

국제금융기구가 주도할 경우 단점은 북한과의 협상시에 정치적인 사안들을 고려하지 못한다는 점이다. 국제금융기구들은 협정문에 사업수행시 정치적 고려를 하지 못하도록 금지하고 있기 때문이다. 그러나 북한과 진행중인 6자회담에서 핵문제뿐만 아니라 여러 정치적 현안들이 향후 북한의 지원과 연계하여 논의될 것이다. 따라서 경제지원과 함께 논의할 필요가 있는 정치적 사안들도 함께 연동하는 구조를 만들기 어렵기 때문에 6자회담의 결과로 자금지원을 허용할 때 국제기구가 주도하는 형태로 지원구조를 만들기에 문제가 야기될 수 있다.

다. 6자회담 참가국의 주도

현재 북한은 한국, 중국, 미국, 일본, 러시아와 함께 핵문제타결을 위한 6자회담을 진행중이다. 이 회담이 성공적으로 진행될 경우 북한은 핵개발을 포기하고 다른 국가들은 북한의 경제개발을 위한 지원을 제공하게 될 것이다. 회담이 성공적으로 성사되기 위해서는 북한을 제외한 관련국들이 경제지원에 대한 프로그램을 준비해야한다. 이 프로그램에 대하여 북한이 동의를 하고 회담이 성공적으로 마무리되기 시작하면 구체적인 경제지원 프로그램이 시행되어야 한다. 경제지원을 시행하기 위해서는 지원그룹을 만들고 지원규모와 지원방식을 결정해야 한다. 즉, 6자회담 참가국들은 어차피 북한경제 지원방안을 마련해야하고 이를 수행해야하는 입장이다. 따라서 6자회담의 경과에 따라 자연스럽게 6자회담 참가국들이 북한에 대한 경제지원을 주도하게 될 가능성이 크다.

이 방식의 장점은 북한과 관련된 주요국들이 모두 참여하게 되므로 경제지원 프로그램의 실천가능성이 매우 높다는 것이다. 또한 경제문제만이 아니라 정치적인 갈등도 함께 해결될 것이므로 향후 갈등의 소지가 최소화될 수 있다.

단점은 이 방식의 경우 6자회담의 대표들이 주로 정치적인 문제를 해소하는데 주안점을 두고 있어서 경제적 지원에 대한 논의를 하기 위한 대표들간의 회담이 병행적으로 혹은 순차적으로 추진되어야 할 필요가 있다는 것이다. 또한 정치와 경제부문 대표들간의 이견이 발생하는 경우 이를 조정해야 할 필요도 발생하게 될 것이다. 문제가 될 수 있는 또 다른 사항으로는 6자회담 대표들이 북한지원을 주도할 경우 정치적 합의의 진전여부에 따라 북한경제의 개발 자체가 유동적일 수 있다는 점이다.

6자회담그룹이 대북경제지원을 주도할 경우 남북한간의 경제협력도 기본적으로 6자회담의 기조로부터 영향을 받게 될 것이다. 회담결과에 모든 경제지원 프로그램을 연동하여 협상력을 제고하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 남북경협 수준이나 속도가 회담의 영향을 받게 될 것이다. 또한 6자회담의 성공시에도 북한에 제공하는 경제지원 프로그램의 한 부분으

로 취급되어 주어진 기능만을 수행하도록 제한될 가능성이 높다. 결국 현실적으로는 북한에 대한 모든 경제지원을 6자회담 그룹이 주도하게 될 가능성이 크다.

6자회담 그룹이 북한에 대한 경제지원을 주도할 경우 초기 자금지원 규모나 공여조건등은 정치적 목적을 달성하기 위한 목적하에 협상으로 정할 수 있다. 그러나 실제 자금지원이 시행되는 구체적 프로그램의 작성과 자금조성에는 더 많은 국가들과 국제기구들의 참여도 허용하여야 하나 이들에 대한 참여방안에 대해서도 추가적인 고려가 이루어져야 한다. 특히 이미 KEDO에 참여하여 북한에 대한 지원을 계속해온 유럽연합과 캐나다, 호주 등은 북한지원에 당연히 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하며 이들을 북한지원 협의그룹에 참여시키는 방안이 모색되어야 한다.

라. 기타

북한의 경제지원을 주도할 수 있는 다른 주체로는 UNDP와 KEDO 등이 거론된 바 있다. UNDP는 이미 북한에 대해 농업분야 지원을 위한 신탁기금을 설립하여 운영하였고 두만강개발사업(TRADP)도 북한을 포함한 주변국들과 시행하였으며 식량지원을 지속적으로 시행하고 있다. 따라서 북한에 대한 정보와 협력에 필요한 경험도 어느 정도 축적되어 있는 것으로 보인다. 특히 신탁기금을 설립하여 운영한 경험은 북한에 대한 경제지원에 중요한 자산이 될 수 있다.

그러나 UNDP의 신탁기금 운영이 큰 성과를 내지는 못한 것으로 알려지고 있다.⁴ 특히 북한지원이 단순한 저개발국가의 개발지원과는 달리 경제체제의 전환까지 함께 포함해야 하는 사안이므로 거시경제적 틀을 구성해줄 수 있는 경제전문가 집단의 종합적인 참여가 필요하다는 점에서 UNDP가 북한의 경제지원을 주도하기에는 한계가 있다. 또한 UNDP는 재정공급 수단도 IMF나 World Bank처럼 다양한 형태로 갖추고 있지 못

⁴ 위의 책, p. 68.

하다는 점들이 제약이 될 것이다.

KEDO를 북한지원의 주체로 삼을 수 있다는 주장도 제기되었다.⁵ 그 근거는 KEDO가 이미 북한에 경수로를 이용한 발전소를 건설한 경험이 있고 북한에 관심을 가진 국제사회가 참여하여 공동으로 자금을 공급하고 이 자금을 주어진 목표하에 운용해왔기 때문이다. 현재 경수로의 건설은 중단된 상태이지만 KEDO는 북한을 지원하는 국제기구로 여전히 존재한다. 경수로 건설이 정치적 타결을 보지 못한다 하더라도 북한의 인프라 건설을 지원하기 위해 만들어진 KEDO를 해산하는 것은 바람직하지 못하다. 구체적인 목적이나 시행사업은 달라지더라도 이 기구를 유지하여 북한의 인프라 전반에 대한 투자를 조직화하거나 시행하기 위한 재정공급의 주체로 활용한다면 새로운 주체가 담당하는 것보다 훨씬 유용할 것이다.

문제는 북한에 대한 경수로 건설이라는 목표로 구성된 기구가 다른 목표를 부여받을 경우 기존 회원국들이 모두 동의할 것인지, 그리고 새로운 기구로 변형될 경우 필요한 자금의 공여는 어떻게 부담을 조정할 것인지 등이 새로 결정되어야 한다는 점이다. 또한 KEDO는 금융기구가 아니라 정치적 목적으로 만들어진 기구이므로 기구를 구성하는 인원들도 외교분야의 전문가들이 대종을 이루고 있다. 따라서 KEDO가 새로 북한의 경제 지원을 위한 기구로 재편될 경우 경제전문가나 인프라 건설 전문가 등으로의 신속한 인원교체 및 보충이 필요하다. 또한 6자회담에 참여하고 있는 중국과 러시아 등도 이 그룹에 참여할 수 있도록 함으로써, 북한에 관련된 주요국들이 모두 참여할 수 있는 기구로 확대되어야 할 것이다.

지금까지 북한에 대한 경제지원을 누가 주도적으로 추진해야 할 지에 대하여 살펴 보았다. 가장 일반적인 경우는 국제금융기구가 주도하는 것이다. 그러나 북한에 대한 경제지원이 정치적인 문제와 관련되어 있어서

⁵ Bradley o. Babson, "Designing Public Sector Capital Mobilization Strategies for the DPRK," in Ahn Choong-yong (Ed.), *A NEW INTERNATIONAL ENGAGEMENT FRAMEWORK FOR NORTH KOREA?* (Washington, D.C., Korea Economic Institute of America, 2004) pp. 252-253.

6자회담의 틀 안에서 경제지원의 주체가 결정될 가능성이 크다. 하지만, 이 경우 앞에서 고려한 바와 같이 전문성이나 지원경험 및 기존 프로그램 등을 고려할 때 국제기구의 참여는 불가피하다. 뿐만 아니라 남북한간의 경제협력은 상당부분 독자적으로 추진되고 있으므로 이를 국제사회의 지원에 연계하여 지원효과를 극대화 할 필요가 있다. 캐나다, 호주, EU도 참여할 수 있도록 조정그룹의 폭을 넓혀야 할 필요도 있다. KEDO는 에너지개발을 담당하는 기구로 지원프로그램의 일부를 담당하는 방안도 나쁘지 않다. 따라서 경제지원을 누가 주도하건 관련된 집단들의 이해와 전문성이 함께 고려되도록 지원협의체를 구성할 필요가 있다.

IV. 국제기구의 지원실행 조건

국제기구의 경제지원은 일반적으로 많은 시간이 요구된다. 국제기구의 지원프로그램들은 공적자금을 사용하므로 표준화된 기준과 양식들에 의거하여 진행되기 때문이다. 공적자금이 투입되기 위해서는 분명한 목적과 시행방식등이 사전적으로 결정되어야 하며 그 목적에 충실하게 지원자금이 사용되는지에 대해서도 점검하는 메커니즘이 있어야 한다. 그러나 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 수혜국의 적극적인 개혁의지이다. 개혁의지가 확고하면 제도적 환경은 지속적으로 개선될 수 있기 때문이다.

1. 기초조사와 재원집행 기구의 설치

공적자금이 지원되기 위해 우선적으로 시행되어야 할 것은 경제적 초기조건에 대한 조사이다. 왜냐하면 무슨 목적으로 얼마나 많은 금액이 어느 기간 동안 필요한지를 조사해야 하기 때문이다. 경제적 초기조건에 대한 검사에는 발전설비나 도로망 등에 대한 인프라수요와 농촌지역의 수로, 관개, 홍수방제 시스템의 상태, 도시지역의 위생상태, 수도설비, 주거

등에 대한 종합적인 조사가 포함된다. 조사결과를 근거로 북한정부와 함께 전반적인 공공투자계획을 세우게 된다. 이 투자계획에 따라 사업분야와 사업시행의 우선순위가 확정되면 경제적 지원금을 동원하는 방안과 지원조정 메커니즘들에 대한 사항들을 결정하게 된다.

북한의 경제적 여건에 대한 기초조사는 충분한 신뢰가 전제되지 않으면 오해를 불러일으키기 쉽기 때문에, 북한당국과 밀접한 협력이 필요하다. 이를 위해 남북한 전문가팀이 조사를 하여 국제사회에 보고하는 방식과 국제금융기구나 UNDP와 같은 국제기구에서 합동으로 혹은 단독으로 조사를 시행하여 자금공급자 모임에 보고하는 방식 두 가지가 가능하다. 한편 6자회담과 관련성을 가질 경우에는 회담대표들이 남북한팀이나 국제기구에 기초조사를 의뢰하고 의뢰받은 팀이 향후 회담대표들에게 그 결과를 보고하는 방식도 가능하다.

사업이 추진되면 이를 위해 공급되는 재정이 실제로 사업에 적절히 공급되는 지를 관리하는 메커니즘도 도입되어야 한다. 북한에 대한 식량공급이 다른 목적으로 전용되는 것이 아닌가 하는 우려가 있는 것처럼 경제발전 지원자금이 다른 목적으로 전용될 가능성에 대한 우려가 매우 클 것이기 때문이다. 재정의 집행과 관련하여 국제사회에서 요구하는 기본적인 기준은 효율성과 책임성이다. 북한당국이 재정집행과 관련된 의혹을 해소하기 위해서는 신뢰할 수 있는 국제기구 조직과 공동으로 집행위원회를 구성할 필요가 있다. 집행위원회에는 주관을 누가하건 UNDP나 국제기구의 경제개발 전문조직 등이 관여하도록 하는 것이 전문성과 객관성을 보장받는 가장 보편적인 방안이다.

2. 거시경제적 틀의 조성 and 제도개혁

국제기구의 재정지원은 그 재원이 합목적적으로 사용될 수 있는 환경을 갖출 경우에 한해서 제공이 된다. IMF나 World Bank 등은 체제전환을 전제로 구사회주의 국가들을 지원해왔다. 특히 거시경제적 환경을 시

장경제에 맞게 전환하고 필요한 제도의 도입을 지원하며 체제전환의 진행도에 연계하여 지원을 제공하였다. 그 이유는 효율성이 떨어지는 시스템에 공적 지원자금을 투입할 수 없기 때문이다.

동일한 맥락에서 북한도 국제기구의 지원을 받게될 경우 지원의 전제로 경제운용의 틀을 시장경제로 전환해야한다. 물론 북한사회가 그 충격을 흡수할 수 있는 정도에 맞게 전환의 속도와 내용을 상호협의하여 결정하겠지만 북한이 이를 받아들이지 않거나 견해차이로 인한 갈등이 발생할 경우에는 지원에 어려움이 야기될 수 있다.

북한도 이미 '7·1 조치' 이후 시장을 제도적으로 인정하고 지방에까지 확산시키는 등 상당한 속도로 시장경제를 수용하고 있는 중이다. 북한의 체제전환이 필요한 것은 사회주의적 경제체제의 비효율성 때문만이 아니라, 거래비용의 증가를 피하기 위해서도 필요하다. 전세계 시장과 호환되지 않는 시스템을 북한이 혼자 유지하고 활용한다는 것은 여타 경제들과의 거래에서 추가적인 비용을 발생시키기 때문이다. 따라서 북한이 경제체제를 전환하는 것은 내부적으로도 피할 수 없는 현실로 받아들여지고 있는 것으로 보인다. 다만 얼마나 많은 시간을 필요로 하는 지가 중요한 문제가 될 것이다. 북한내부에서 수용할 준비가 되고 정치적 안정성을 해치지 않는 속도로 전환하는 것이 중요한 전제가 되는 것이다.

특히 북한은 지금 시장을 중요한 사회적 자원배분 메커니즘으로 도입하고도 시장경제적 안정성을 유지하기 위한 거시경제적 틀을 갖추지 못함으로 인해 인플레이션 압력, 환율의 불안정성 등의 경제적 불안요인들이 발생하고 있다. 북한은 시장경제적 거시변수들을 관리할 수 있는 정책수단이 없고 그러한 정책에 필요한 기초자료나 경험도 부족하다. 그러나 국제금융기구들은 이미 여러 국가들의 체제전환을 지원하고 거시경제적 안정화 프로그램을 제공해 왔기 때문에 이와 관련된 많은 전문가들과 지식을 축적하고 있다. 북한이 이들과 함께 경제제도의 전환을 시도한다면 새로운 제도를 도입하고 운용하는데 필요한 많은 사회적, 경제적 비용을 절약할 수 있게 될 것이다. 따라서 국제기구가 지원의 전제로 거시경제적

틀을 새로이 조성하고 제도개혁을 요구할 때 북한이 적극적으로 이를 수용하는 것이 북한의 경제회복을 위한 지원을 획득하는 데에 필요한 조건이 될 것이다.

3. 국제사회에 대한 적극적 참여

북한은 1970년대 중반이후 서방국가들과의 관계를 단절하였다가 근래 들어 유럽국가들을 중심으로 복원하고 있다. 그러나 아직은 단순한 외교적 차원과 인도적 지원 차원에서 서방과의 관계를 유지하고 있다. 북한이 경제적인 측면에서 정상적인 국제사회의 일원이 되기 위해서는 세계시장의 분업체제에 참여할 수 있어야 한다. 북한시장이 세계시장과 연계를 가지고 국제적 희소성이 북한내부에 반영될 수 있어야 북한의 산업이 세계시장을 상대로 생산할 수 있는 체제를 갖추 수 있을 것이기 때문이다.

세계시장에 연계되기 위해 필요한 것은 주요 국제금융기구와 WTO의 회원국이 되는 것이다. 특히 개발지원자금과 관련해서는 일단 국제금융기구의 회원이 될 필요가 있다. 그래야 필요시 경제건설에 소요되는 자금 지원을 요청하거나 국제협력이 필요할 경우 용이하게 협조를 받을 수 있다. 뿐만 아니라 기술적 지원이나 필요한 지식의 공유를 위해서도 회원이 되는 것은 중요하다. 현재 북한이 국제금융기구들의 회원이 되지 못하고 있는 것은 정치적인 조건이 충족되지 못하는 이유가 크므로 6자회담이 타결될 경우 국제금융기구의 가입에 대한 가능성도 높아질 것으로 보인다.

6자회담이 타결되는 기미를 보이게 되면 미국, 일본과의 외교적 관계를 수립하는 데에도 도움이 될 것이다. 미국과의 정치적인 문제가 가장 큰 걸림돌이므로 6자회담의 성공적 타결은 미국과의 외교관계 수립에 가장 중요한 전제가 충족된 것으로 볼 수 있다. 특히 미국은 국제금융기구들에서 가장 많은 지분과 투표권을 차지하고 있으므로 미국과의 외교관계 수립은 국제금융기구의 회원국이 되는 데에도 좋은 여건을 제공하게 될 것이다. 따라서 북한은 미국과의 국교정상화를 통해 국제시장에서 좋은 여

건을 획득할 수 있도록 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다.

일본은 북한에게 잠재적인 주요 자금공급자가 될 것이라는 예상이 일반적이다. 북한과 일본이 외교관계를 수립하게될 경우 일본의 강점기에 대한 배상문제가 거론될 것이기 때문이다. 북한이 일본에서 받을 수 있는 배상금의 규모는 50억~100억불 수준이 될 것으로 추정되고 있다. 이 정도 규모의 금액은 북한경제에 절대적인 영향을 줄 수 있는 수준임에 틀림없다. 그러나 몇 년에 걸쳐 지원할 것이며 지원하는 방식이 무상일지, 혹은 유상일 지에 따라 경제적인 효과는 크게 달라질 수 있다.⁶ 북한이 이행하지 않고 있는 대일채무도 배상금협상에 거론될 것이 분명해 보이므로 북한이 실제로 경제재건을 위해 사용할 수 있는 재원은 훨씬 제한적이 될 가능성도 높다. 또한 일본이 6자회담에 참가하고 있으므로 일본의 배상금도 6자회담의 틀과 연계될 가능성도 있다. 어쨌든 북한이 일본과의 외교관계를 회복하여 지원받을 수 있는 금액은 북한경제의 회복을 위해 중요한 기초자본이 될 것이므로 국교수립에 적극적으로 임할 필요가 있다.

국제금융 지원을 받기에 걸림돌이 되는 다른 문제들도 해결하는 것이 필요하다. 특히 북한이 1970년대 사용한 대외차관들이 채무불이행으로 부실채권화 되어 있으나 북한은 이 문제를 해결할 태도를 보이지 않고 있다. 북한이 이행하지 않은 부채는 향후 북한이 공공자금의 지원을 받던 민간자금을 대출하건 장애요인으로 작용할 것이다. 어느 국가이건 부채를 갚지 않은 신용불량국가에게 추가적으로 지원금을 제공하거나 차관을 제공하는 것을 합리화하기 어렵기 때문이다. 따라서 공식적인 협상을 통해 기존 부채의 탕감을 받든지 아니면 유예를 받거나 채무상환에 대한 조건을 변경하는 등, 국가가 나서서 문제를 해결하려는 모습을 보일 필요가 있다. 어떤 형식이건 국가가 나서서 공식적으로 기존 채무에 대한 마무리를 지어야 북한이 국제사회의 신뢰를 획득하는 근거가 될 수 있다.

⁶ 한국은 무상자금 3억불을 10년에 걸쳐 받았고 유상자금 2억불은 7년거치 13년 상환조건으로 받았으며 무상원조 3억달러 범위내에서 대일무역적자를 10년간 분할상환할 수 있도록 지원 받았음. 김정식, 『대일청구원 지금의 활용사례 연구』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 15.

4. 기타문제

북한에 대한 경제지원을 어렵게 만들 수 있는 다른 요인들도 존재한다. 예를 들면 북한의 인권문제와 같은 것이다. 미국은 「북한인권법」을 제정하여 북한 인권의 개선을 미국의 지원과 연계하겠다고 천명하였다. 이법에 따르면 6자회담이 타결되더라도 북한내부의 인권이 개선되지 않으면 미국은 북한에 대한 경제지원을 하기 어렵다. 이 법은 인도적 지원을 제외한 모든 북한에 대한 지원은 북한주민의 인권개선, 한국과 일본인 피납자의 정보 및 자유, 북한내 가옥이나 강제수용소의 개선 등의 사안에서 실질적 진보를 조건으로 이행하도록 규정하고 있기 때문이다.⁷

그 외에도 북한과의 대화를 중단시키거나 지원협상을 좌초시킬 수 있는 사안들은 많다. 이러한 사안들을 고려하면 사실상 북한에 대한 국제기구의 지원이 현실화되기가 용이치 않음을 알 수 있다. 특히 북한의 전면적인 제도개혁의 수용이 요구되기 때문이다. 이는 정치적 문제가 타결되어 국제기구의 지원에 합의하고 지원을 위한 작업이 시작되더라도 본격적인 경제회복자금으로 충분한 역할을 하기에는 많은 제도적, 정치적 문제들의 극복이 필요함을 시사한다. 그러나 국제기구의 지원을 받는 것이 국제사회의 정식구성원으로서의 인정과 같은 역할을 한다는 점에서 북한이 인내를 가지고 적극적인 협력을 할 가치가 있기도 하다.

국제적 자금지원을 가급적 빨리 그리고 많이 받을 수 있으려면 결국 북한이 변화를 적극적으로 추구하는 방향으로 결단을 내릴 수밖에 없다. 지금 존재하고 있는 북한관련 정치적 위협도 북한에 의해 달라질 수 있으며 경제적 위협도 북한의 결단에 의해 좌우될 수 있다. 그러나 북한이 스스로 변화하지 않고 세계를 상대로 예외적 대우를 요구하는 것이 받아들여 지기는 어렵다. 국제금융기구의 규칙은 전세계 국가가 적용대상이므로 북한이 정해진 규칙을 따르거나 지원을 받지 못하거나 둘중의 하나를 선택할 수밖에 없다.

⁷ 참조. 「북한인권법」 제2장 제202조.

V. 다른 대안의 고려

1. 동북아개발은행

북한은 핵문제가 여전히 해결되지 않고 적극적인 개혁의지도 보이지 않아서 국제사회의 동의를 얻지 못하는 지금과 같은 상황에서 국제기구를 통해 북한에 대한 재정적 지원을 요청하는 것은 의미가 없다. 지원가능성이 없기 때문이다. 이런 경우 생각할 수 있는 다른 대안은 미국이나 다른 국제사회의 승인없이도 북한을 지원할 수 있는 국제기구를 새로 만드는 것이다.

이러한 제안의 대표적 사례가 동북아개발은행(NEADB) 설립안이다. 이 안은 1990년 동북아경제포럼(NEAEF)이 최초로 제안하였다. 주요 내용은 개발수요와 가능성이 높은 동북아 지역(몽골, 극동러시아, 중국동부지역, 북한, 한국, 일본)의 경제개발을 위해 지역개발은행을 설립하자는 것이다. 기존 개발은행인 ADB가 역내 개발수요를 다 고려하지 못하고 가용자원도 제한되어 있으므로 새로운 개발은행이 필요하다는 주장이다. 이 은행이 설립될 경우 주요 수혜지역은 중국, 러시아, 몽골, 북한이 될 것이다. 반면 이 은행의 주요 자금제공국은 일본과 한국, 중국, 미국이 된다.

제안된지 이미 15년이 경과하고 있음에도 이 제안이 현실화 되지 못하고 있는 근본적인 이유는 주요국들의 참여부진과 북한의 정치적 문제 때문이다. 이 은행이 설립될 수 있으려면 가장 중요한 자금공여국인 일본과 미국의 적극적인 참여가 있어야 한다. 그러나 일본과 미국은 이 제안에 부정적인 입장을 취하고 있다. 물론 미국의 참여없이 동북아개발은행을 설립하는 방안에 대해서도 고려해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 미국의 참여없는 국제개발은행의 설립은 성공가능성이 낮다. 미국의 참여가 개발은행의 신용도 유지에 중요하기 때문이다. 개발은행이 지속적인 자금공여를 할 수 있으려면 개발은행의 국제신용도가 높아서 적은 납입자본에도 불구하고 대규모 신용창출이 가능하여야 한다. 국제금융시장의 신용도가 높아지기 위해서는 주요 국제통화국인 미국과 일본의 참여가 필요하며

특히 국제금융시장을 주도하는 미국의 참여가 중요하다.

EBRD의 설립시에도 미국이 반대하다가 설립이 확정되자 결국 참여하였으므로 동북아개발은행도 일단 설립이 확실시되면 미국이 참여할 것으로 예상하는 주장들이 제기되고 있다. 그러나 EBRD를 설립한 유럽국가들은 금융선진국들이며 주요 국제통화의 발권력을 가진 국가들이었으므로 실제로 미국의 참여가 필요치 않았던 상황이어서 동일 선상에서 비교하기가 어려운 측면이 있다. 특히 더 중요한 차이는 수혜대상인 동유럽국가들이 분명히 체제전환과 개혁을 표방하고 있어서 자금지원을 받기에 정치적 정당성의 문제가 없었다는 점이다. 당시의 문제는 단지 유럽주요국들과 미국사이의 동구권 국가들에 대한 주도권경쟁이었으므로 개발은행 참가국들이 대내외적으로 은행설립을 설득하는데 정치적 문제가 야기되지는 않았다.

북한은 이와 달리 국제사회에 대한 정치적 문제를 해소하지 못한 상태이며 내부적으로도 개혁의 방향을 확실히 제시하지 못하고 있어서 북한이 주요 수혜국이 되는 동북아개발은행의 설립은 국제적인 참여를 설득하기가 쉽지 않다.

이러한 제한을 피하면서 국제기구가 북한을 지원할 수 있도록 제시된 방안들이 동북아개발은행(NEADB)(참조. 남덕우, 2000), 북한개발지원그룹(INKDAG)(참조. 장형수, 2000) 등이다. 그러나 이러한 제안들도 미국이 적극적인 반대를 표명할 경우 실행되기 어렵기 때문에 현실성있는 대안으로 간주하기는 어렵다.

<표 4> NEADB 설립에 관한 기존방안의 특징 요약

(단위: 달러)

		남덕우(1999)	일본동경재단(2002)	스탠리 캐츠(2002)
회원국	역내 (제1그룹)	-한·일·중, 몽고, 러시아, 북한, (대만)	-한·일·중(동북3성), 몽고, 러시아(극동시베리아), 북한	-한·일·중, 몽고, 러시아, 북한
	인근 (제2그룹)	(구체적 언급 없음)	-동남아, 오세아니아	-아시아, 태평양지역 국가
	역외 (제3그룹)	-미국, 호주, 뉴질랜드, EU	-미국, 캐나다, EU -ADB, 기금	-미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 영국, EC, 북유럽
수권자본금	-400억	-60억	-250억~500억(400억 적당)	
청약자본금	-400억	-60억		
납입자본금	-200억 또는 100억	-30억	-25% 이상	
·역내	·120억 또는 60억	·16.8억(56%)		
·역외	·80억 또는 40억	·13.2억(44%: 인근+역외)		
催告자본금	-200억 또는 300억	-30억	-75% 이하	
최초 납입자본비율	-50% 또는 25% -5년간 분할 납입	-50% -부족시 증자로 대응	-25% 이상 -3~5년간 분할 납입	
출자국의 납입자본금 부담 ¹⁾²⁾³⁾	(납입자본금 비율 50%, 200억)	(납입자본금 비율 50%, 30억)	(납입자본금 비율 50%, 100억)	
역내	-60%(120억)	-56%	-40%(40억)	
·한국	·6~8억 이하	·12%(0.72억)	·5%(1억)	
·중국	·6~8억 이하	·16%(0.96억)	·10%(2억)	
·일본	·8~12억 이하	·18%(1.08억)	·15%(3억)	
·기타 국가	·일정액 분담	·10%(0.6억)	·10%(2억)	
인근	(구체적 언급 없음)	-14%	-20%(20억)	
역외	-40%(80억)	-24% + 6%(ADB, 기금)	-40%(40억)	
미국	·최대주주와 동일액	·10%(0.6억)	(구체적 언급 없음)	
청약자본액면가격	-1주 1만 달러 (40만주)	(구체적 언급 없음)	-1주 10만 달러 (40만주)	
조직	-총회(최고의사결정기구) -이사회(일상업무 의사결정) ·매년 4분기에 이사회 소집 ·비차입국 이사 다수 고려 -총재는 최대출자국에서 선임 -부총재 1인은 역외 고려	-총회(최고의사결정기구) -이사회(업무 심의·결정·감독) ·역내 4명, 인근 2명, 역외 2명 -부총재 2명 ·업무1명, 비업무1명	-1998년 보고서에서는 총회, 이사회(8~10인), 총재, 부총재(3인) 상정 -또한, 이사회는 상주형태가 아니라 필요시 회합하는 것으로 상정	
위치	-동경, 북경, 서울 중 1곳	(구체적 언급 없음)	(구체적 언급 없음)	

주: 1) 출자국의 납입자본금 부담(넷째 행)에서 남덕우 안의 각국 부담액은 연간 기준임(청약자본금 400억 달러, 납입자본금 비율 50%, 5년 분할납입을 상정함. 또한, 한·중·일 균등 또는 일본 절반과 한·중 나머지 균등 분담 가정). 납입자본금 비율을 25%로 하면, 각국의 부담액은 절반으로 감소할 수 있음.

2) 국별 부담액은 임의로 분할 납입기간을 5년으로 하여 계산한 연간 납입 금액임.

3) 스탠리 캐츠의 안은 1999년 보고서(청약자본금 200억 달러, 납입자본금 비율 50%, 5년 분할납입을 상정)를 따랐으며, 각국의 부담액은 연간 기준임.

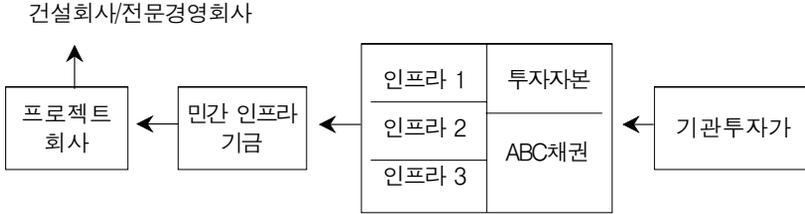
자료: 이형근(2005)

2. 동북아투자공사

동북아투자공사는 Moon & Yoon(2004)이 제안한 것으로, 공공자금과 민간자본이 결합된 형태로 인프라 건설에 중점을 둔 투자공사를 만들어 북한을 비롯한 동북아 지역을 중심으로 투자를 시행하자는 안이다. 한국과 일본은 자본의 공급이 수요보다 많은 상황이어서 외부의 투자처가 필요한 실정이다. 반면 북한이나 러시아 극동, 중국 동북지역 등은 아직도 투자가 절대적으로 부족한 상황이다. 이 지역들이 풍부한 자연자원을 매장하고 지리적으로도 중요한 위치임에도 불구하고 민간투자가 적은 것은 취약한 인프라가 가장 큰 원인이다. 인프라 투자는 투자의 회수기간이 길고 투자규모가 커야하므로 민간투자가 쉽게 감당하기가 어렵다. 따라서 공공투자 혹은 공공의 보증하에 민간투자가 시행되는 것이 일반적이다.

동북아투자공사는 민간자본이 리스크 문제로 선뜻 인프라 투자에 나서지 못하는 한계를 극복하기 위해 한·중·일의 공공금융기관이 공동출자하여 투자공사형태로 모회사를 만들고 이회사에서 개발금융을 공급하는 방식이다. 한·중·일의 참여가 필요한 이유는 이 국가들이 동북아 협력의 주체들이라는 점 외에도 자본공급은 일본과 한국의 과잉된 자본을 활용하며 사업발굴 측면에서는 주로 중국이 역할을 할 필요가 있기 때문이다. 개발금융은 사업별, 혹은 지역별로 각 회사를 두어 직접 혹은 간접투자로 지급된다. 사업영역은 초기에는 중국동북지방 등 투자수요가 높고 정치적 문제가 적은 지역을 중심으로 사업을 시작하되 환경이 조성되면 북한지역을 비롯한 여타의 지역에도 즉각 투자가 가능하도록 프로젝트 발굴팀에서 준비를 하게 된다.

<그림 2> 동북아 투자공사의 구조



사업에 필요한 투자자금은 두 가지 출처에서 제공된다. 첫째는 기본투자 자금이며 둘째는 ABC채권을 판매하여 조달하는 방안이다. ABC채권이란 엔화, 원화, 위안화로 구성된 아시아 바스켓 통화(Asian Basket Currency: ABC)로 표시된 채권을 의미한다. 바스켓 통화로 표시되긴 하지만 한국, 일본, 중국에서는 자국통화 가치로 환산된 채권을 발행하여 판매하게 된다. 역내 바스켓 채권의 발행으로 기관투자자들은 환율리스크를 줄일 수 있는 이점이 있고 외화수요, 특히 달러수요를 줄일 수 있다(Ito, 2003). 자국통화로 호환성이 보장된 아시아 통화 바스켓으로 발행하여 시장에서 통용되게 하며, 공공 지역협력체를 구성하여 자본을 등록하고 채권발행자와 관리주체로 삼게된다. 아시아 바스켓 통화의 관리를 위해서는 외환담당 은행의 참여도 필요하다. 바스켓을 구성하고 있는 아시아 통화들간 통화스왑 혹은 외환의 매각 및 구매 담당을 통하여 이 바스켓의 가치를 꾸준히 관리해야 하기 때문이다.

동북아투자공사가 가지는 장점은 다음과 같다. 첫째, 역외 국가들의 도움이나 승인이 필요하지 않으므로 일반 투자회사를 설립하는 것과 유사한 절차를 통해 사업을 시작하면 된다. 따라서 현실화하기에 용이하다. 둘째, 북한에 대한 투자여건이 성숙되기 전에는 다른 사업들 중심으로 투자를 하다가 북한투자가 가능해지면 관련된 투자비중을 높여가면 되므로 북한으로 인한 갑작스러운 투자의 예비수요에 대응할 수 있다. 셋째, 한·중·일 공공금융기관들이 투자협력을 하여 모회사를 설립하게 되므로 동북아 경제협력을 가속화시킬 수 있다.

예상되는 문제점은 자본금과 사업발굴의 문제이다. 투자회사가 공동으로 설립되면 이미 인프라 건설에 투입될 기초자본이 준비되어 있으므로 초기 시장진입에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 단지 장기적으로 지속가능한 투자활동을 위해서는 채권의 판매와 수익성 관리가 무리없이 이루어져야 한다. 특히 투자회사는 신용창출기능이 없어서 채권발행을 통한 자본공급이 원활하지 못하면 자본규모가 제한될 가능성이 있다. 투자사업이 지속적으로 유지되기 위해서는 수익성이 있으면서 설립목적에 부합하는 사업발굴이 가능하여야 한다. 대부분의 인프라건설은 정부의 결정이 중요하므로 수익성이 좋은 사업을 국내기업에게만 제공하려할 수 있다. 따라서 공공부분에서의 협력이 원활하지 않으면 사업발굴에 어려움을 겪을 수 있다.

동북아투자공사는 기본적으로 민간자본을 활용하기 위해 사업주도를 공공금융기관이 담당하고 시장의 신뢰를 얻을 수 있도록 공공금융기관들이 함께 협력하여 사업발굴과 채권의 신뢰성을 제고하는 시스템을 가지고 있다. 이 제안은 북한개발과 동북아 경제협력 모두에 적용할 수 있는 재정공급 모형이며 현재 북한에 필요한 재정공급상의 주요 장애를 극복할 수 있는 대안이기도 하다. 그러나 공공부문을 결합시키긴 했지만 기본적인 메커니즘은 시장기능을 이용하여 민간자금을 동원하는 것이므로 그 결과는 운용능력에 따라 달라질 수 있다. 따라서 정책적 효과를 분명히 예측하기 어렵다는 단점이 있다.

VI. 결론

현재의 국제기구 시스템에서는 북한에 대한 국제기구의 지원은 미국의 동기가 가장 중요하다. 미국의 동기는 6자회담의 타결에 달려 있다. 6자회담이 성사되어야 국제기구의 지원이 가능하다. 6자회담이 타결되면 북한지원을 위한 지원단을 구성해야 한다. 이를 위해 주체가 필요하다. 주체

는 아마도 6자회담 참가국이 되고 실행계획은 국제기구가 담당할 가능성이 크고 실용적인 측면에서도 이 대안이 바람직하다. 그리고 다른 가능한 주체들은 각기 서로 다른 영역을 분담하여 지원하는 것이 좋다. 물론 양자간 지원도 가급적이면 전체 협의체(Consultative Group)를 통해 조화를 이룰 수 있도록 구성하는 것이 필요하다.

협의체(Consultative Group)를 구성하더라도 경제지원이 즉각적으로 이루어지지는 않는다. 경제현황을 파악하고 실현가능한 프로그램을 작성하여 지원이 가능한 상태로 체제전환과 시스템 개혁이 이루어져야 한다. 본격적인 지원이 이루어지기 위해서는 북한의 적극적인 협조와 노력이 필요하나 국제기구의 요구를 모두 수용하는 것은 북한정부의 정치적 안정성을 위협할 수 있으므로 분쟁의 소지도 남아있다. 정치적 타결이 이루어진 상황에서 북한에 대한 지원을 신속히 수행하기 위해서는 양자간 지원형식을 취하는 것이 가장 용이한 방법이다. 그러나 국제사회가 동의할 수 있는 환경을 조성하여 북한에게 본격적인 지원이 이루어지기까지는 역시 시간을 필요로 한다.

본격적인 지원이 이루어지기 전에 가능한 지원은 인도적 지원과 기술적 지원이 될 것이다. 그러나 인도적 지원이나 기술적 지원은 단기적이고 임시처방적인 지원이 될 수 있으므로 북한에게 근본적인 경제적 활로를 제공하기는 어렵다. 대안으로 생각할 수 있는 제도는 국제기구의 신탁기금을 활용하는 방법이다. 그리고 동북아 개발은행과 같은 기구를 만드는 일이다. 아니면 동북아 개발공사와 같이 투자가능한 기업을 공공자금의 지원으로 설립하는 일이다. 이러한 대안들 중 역외 국가들의 동의없이 가볍게 시작할 수 있는 대안은 민간차원의 투자에 중점을 둔 동북아투자공사안이다. 다른 대안은 어차피 주요국들의 동의와 참여를 요구하기 때문에 현재 존재하는 문제들을 근본적으로 피해가기 어렵기 때문이다.

북한의 경제지원을 위해 어떠한 대안을 선택하더라도 결국 정치적 타결이 선결조건이다. 북한이 적극적인 경제회복을 원한다면 국제사회의 기준을 받아들이고 적극적으로 국제사회에 참여하는 방법이 최선의 길이다. 그

리나 이러한 선택은 권면은 가능하나 내부에서 할 수 있는 일은 아니다.

외부에서 할 수 있는 일은 국제지원이 가능한 상황이 올 때를 대비하여 실무적 준비를 하는 것이다. 정치적 타결이 이루어지더라도 절차적인 문제와 선행조건들로 인해 본격적인 경제지원이 시행되기까지는 많은 시간이 필요하며 이것이 북한의 개혁결단에 부정적인 영향을 주는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 따라서 정치적 타결시 어떤 형태로 어떤 조직이 주체가 되어 국제지원을 추진하고 그 사이에 지원이 가능하도록 만드는 대안적 기구들에 대한 심세한 대비에 이제는 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 김정식. 『대일청구원 자금의 활용사례 연구』, 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 남덕우. 『왜 동북아개발은행이 필요한가?』, 1999 (http://www.dwnam.pe.kr/main_jiam3.html)
- 안충영·이창재 엮음. 『동북아경제협력: 통합의 첫걸음』. 박영사, 2003.
- 이성봉 외. 『동북아 경제협력: 투자협력』. 서울: 대외경제정책연구원, 1999.
- 장형수·박영근. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조명철·권율·이철원·김은지. 『체제전환국의 경제개발비용 조달』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 추원서·곽광탁. 『동북아 개발금융의 수요추정 및 활성화방안』. 서울: 산업은행, 2004.
- 한국수출입은행. 『동북아개발은행과 동북아판 마샬플랜』. 국제심포지엄 자료집, 2003.
- 박동완. “동북아 개발을 위한 수출신용기관의 역할.” 『수은 해외경제』. 2004년 7월호.
- 이형근. “동북아경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점.” 『KIEP 동북아허브전략』. 서울: 대외경제정책연구원, 2004.
- 한국은행. 『國際金融機構』. 1998년 12월.
- _____. 인터넷 홈페이지 (<http://www.bok.or.kr/>).

- Babson, Bradley. "Designing Public Sector Capital Mobilization for the DPRK." In: Ahn, C.-Y., N. Eberstadt, Y.-S. Lee *A New International Engagement Framework for North Korea*. Korea Economic Institute, Washington D.C., 2004.
- Coughlin, C.C., J.V. Terza, V. Arromdee. "State Characteristics and the Location of Foreign Direct Investment within the United States." *Review of Economics and Statistics*. Vol. 73, No. 4, 1991.
- EBRD. *Transition report 2003*.
 _____. *Interim Financial Report*. (<http://www.ebrd.org/>).
- Fay, Marianne and Tito Yepes. *Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?* Policy Research Working Paper: No. 3102. World Bank. Washington D.C., 2003.
- Inter-American Development Bank. *Information Statement*. (September 9, 2003) (<http://www.iadb.org/fin/Infostatement2003.pdf/>).
- Ito, Takatoshi. "Construction of Infrastructures for the Development of Regional Bond market." Presented at the Seminar on Financial Development and Integration in East Asia. Seoul, September 19, 2003.
- Kim, Heungchong, Woosik Moon and Deok Ryong Yoon. "Monetary Union and Real Convergence Compared : Europe and East Asia." *Discussion Paper*, No. 04-01. Korea Institute for International Economic Policy. Apr., 2004.
- Moon, Woo-Sik and Deok-Ryong Yoon. "Promoting Development financing for Northeast Asia." Presented at the Conferences on The Road to Prosperity, Northeast Asian Financial Hub. Seoul, Korea. December 15, 2004.
- S. Stanley Katz. "The Role of a Northeast Asian Development Bank In Northeast Asia's Future Development." *Proceeding of the Eighth Meeting of the Northeast Asia Economic Forum*. Tianjin, China. December 26-28. 1999.
 _____. "An Option for Northeast Asia: Establishment of the Northeast Asian Development Bank." *Proceedings of the Cooperation in Northeast Asia*. Honolulu, Hawaii. 8-9 August, 2002.
- World Bank. *World Development report: Infrastructure for Development*. Washington D.C., 1994.

- _____. *The World Bank Annual Report 2003*.
- _____. *World Development Indicators 2004 CD-ROM*.
- ADB 인터넷 홈페이지 (<http://www.adb.org/>).
- IMF 인터넷 홈페이지 (<http://www.imf.org/>).
- World Bank 인터넷 홈페이지 (<http://www.worldbank.org/>).
- Xin, X., J. Ni (Eds.), "Dongxi Lunheng: Tianping Shang de Zhongguo (A discussion of the East and West: China on the Scale)," China Social Press, Beijing. 1995.
- 環日本海經濟研究所(ERINA). 2003. 『北東アジア經濟白書2003』. 新潟日報事業社.
- 總合研究開發機構. 2004. 『韓國の環境とエネルギー - 21世紀北東アジアの持続的成長に向けて -』. 日本 總合研究開發機構(NIRA).
- 東京財團. 2002. 『提言 '北東アジア開發銀行(NEADB)' 創設のための5つの提言』. No. R02-001P. 7月.
- 涂照彦. 2002. 『北東アジア開發銀行(NEADB)の創設に向けて』. 『世界經濟評論 12月』. Vol. 46, No. 12.

제 2회의 토론

배종렬 · 이영훈

KINU

배종렬 선임연구원
(한국수출입은행)

보완적인 시각에서 임강택 박사의 논문에 대해 세 가지 논점을 가지고 코멘트를 하고자 한다.

첫째, 국제사회를 설득하는 문제이다. 이 논문에서는 국제개발협력을 도입하기 위해서는 국제사회의 가치기준 충족과 함께 개혁·개발프로그램 제시, 거시경제 운영 틀 마련, 재정부문의 관리능력 강화, 사유영역의 확대, 경제활동의 자유 등 개발사업의 효율성을 제고할 수 있는 주요과제들을 북한이 시행할 필요가 있음을 지적하고 있다. 충분히 공감한다. 그렇지만 국제사회의 기준의 충족과 함께 또 하나 중요한 문제는 북한 경제가 처한 사회·정치·경제적 여건을 감안해야 한다는 것이다. 북한의 개혁·개발 과정은 단순한 경제개발(Economic Development)의 문제라기보다는 국제경쟁력 있는 인프라시설과 산업을 건설해야 하는 경제건설(Economic Construction)의 문제로 거시경제적 측면에서의 처방과 함께 미시경제적 해법이 필요하며, 어떤 의미에서는 미시경제적 처방이 우선해야 하는 상황이 예상된다. 그러한 추론은 한국의 경제건설사례에서 입증되었듯이 거시경제적 처방을 중시하는 국제사회의 기준보다 미시경제적 해법이 경제난국을 타개와 필요한 산업의 건설에 유효했던 측면이 있었다는 점이다.

둘째, 동북아국가들의 역할이다. 북한의 경제개발과 동북아경제협력을 논하면서 상대적으로 북한에 초점을 맞추면서 북한의 경제개발에 있어서 중국, 러시아, 일본 등의 역할에 대해 충분히 조명하지 않은 것 같다. 예를 들어 1990년대 초반 두만강지역개발프로그램(TRADP)이 시작된 이후 TRADP 참여국인 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 등은 일본의 참여를 중용했지만 일본은 아직도 TRADP사업에 대해 소극적인 태도를 견지하고

있다. 특히, 2002년 7·1경제관리개선조치 이후 북한이 경제특구를 확대하면서 신의주지역을 특별행정구로 선포했을 때 중국의 비협조적인 태도는 이해하기 힘들다. 신의주의 개발실패가 북한의 핵문제를 악화시킨 측면이 있다는 일각의 분석을 고려할 때 더욱 그러하다. 동북아 국가들의 북한의 개혁·개방에 대한 지원이 적극적이지 않은 상태에서 북한 경제개발에 대한 국제사회의 지원은 요원할 것이다.

동북아 국가들의 역할이 중요한 또 하나의 이유는 외국인본들의 북한 시장에 대한 인식이다. 외국인본들은 북한시장을 북한시장으로 보는 것이 아니라 중국, 러시아 등 주변국시장과 같이 묶어서 이머징마켓(Emerging Market)으로 간주하고 있다. 동북아국가들간의 경제협력과 상호인프라 연결은 북한시장의 국제경쟁력을 향상시킴과 동시에 북한의 경제개발에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 개발목표와 관련된 논점이다. 임강택 박사는 북한 개발지원 목표를 3단계로 나누어 경제분야, 외교안보분야, 정치사회분야로 나누어 고찰하고 있다. 여러 측면을 고려한 것은 적절한 지적이라고 본다. 그렇지만 경제개발의 영역에서는 목표가 보다 구체화될 필요가 있다. 북한측의 입장, 한반도 주변의 상황, 한국경제개발경험, 그리고 한반도경제 전체적 시각 등을 고려하면서도 계량화가 가능한 질적 목표를 설정할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 ‘중산층의 확대’라는가 ‘환경친화적 개발’ 등은 이러한 기준을 충족시킬 수 있는 한 지표가 될 수 있을 것이다.

이영훈 연구위원
(한국은행 경제금융연구원)

현재로서는 새로운 아이디어를 내기 어려우며 학술논문이 되기 어려운 주제임에도 불구하고, 필자는 가능한 범위 내에서 체계를 갖추고 새로운 내용을 부가하려고 노력하고 있다. 국제기구의 지원제도에 관련하여 상세하게 소개하고 있으며, 지원을 현실화하기 위한 주체 부분과 동북아투자 공사 등에서 독창적인 견해를 피력하고 있다. 오늘의 문제제기는 이러한 두 가지 필자의 견해에 국한하고자 한다. 물론 아래의 문제제기는 필자의 시도가 새롭고 독창적이기 때문에 가능했고, 보완을 통해 개선의 여지가 크다는 점에서 출발한다.

1. 3장의 2절 지원을 현실화하기 위한 주체

지원주체별 검토는 한국, 국제금융기구, 6자회담 참가국, 기타로 나누어 모든 경우의 수를 검토하고 있으나, 그 검토는 상식수준을 크게 넘지 않고 있어 보다 엄격한 논리적 근거가 요구된다. 물론 상식수준에서 크게 벗어나지 않는다는 것이 많은 사람이 공감하는 얘기라는 점에서는 절반의 성공이라 할 수도 있다. 하지만 정책보고서가 아니라 논문으로서의 질을 담보하기 위해서는 그 근거가 좀더 강화될 필요가 있다.

미래가 과거와 현재의 산물이듯이 역사적 사례를 최대한 활용하여 전망의 근거를 마련하는 것도 하나의 대안일 수 있다. 현재 북한이 직면한 문제는 ‘핵문제’로 요약되는데 이미 북한은 1994년 핵문제 해결을 계기로 경수로 지원을 약속받은 바 있다. 따라서 과거 북한의 핵문제 해결의 사례를 면밀히 검토하여 - 핵문제 해결과정, 협상의 내용과 조건, 해결 이후의 관련국들의 지원 방식 등 - 대북지원에서의 국제기구의 역할을 도출하면 보다 체계적이고 엄격한 접근이 될 수 있으리라 본다.

2. 5장 2절의 동북아개발은행의 대안으로서 동북아투자공사

‘동북아투자공사’는 동북아개발은행의 실패에 대한 대안으로 제기된 것으로 규모가 매우 작고 투자공사라는 점에서 동북아개발은행과는 다르지만 이익을 추구한다는 점에서는 공통적이다. 이점에 초점을 두어 다음과 같은 문제를 제기할 수 있다.

필자가 제기한 ‘동북아투자공사’의 아이디어는 본래 ‘동북아금융허브’의 프로젝트로 제기되었는데, 동북아금융허브에 대한 구체적인 분석이 전제되었는지 회의적이다. 현재 정부의 동북아금융허브는 ‘한국투자공사(KIC)’가 거의 전부인 상황인데 이것조차도 금융허브로서의 내용을 충분히 담고 있지 못해 설득력을 갖고 있지 못한 상황이다. 즉 금융허브가 성립하기 위한 구체적인 자금의 수요와 공급에 대한 조사, 금융허브로서 경쟁력을 갖추기 위한 제도, 전문인력 양성 등 기본적인 인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서 화두만 제시되어 있을 뿐 이에 대한 구체적인 연구는 부족한 상황이다. ‘동북아투자공사’도 전반적인 동북아금융허브의 논의와 유사한 측면이 없지 않다.

구체적으로 보면, 정치적으로 동북아개발은행은 국제금융기구의 큰 손인 미국과 일본의 불참으로 실패한 것인데, 현재 북미관계의 상황을 고려할 때 한·중·일에 의한 ‘동북아투자공사’가 규모가 작다고 해서 이러한 정치적 문제에서 벗어날 것으로 판단되지 않는다. 일본은 ‘미국의 푸들’로서 자신들의 입장을 분명히 하고 있으며 더욱이 최근에는 독도와 교과서문제로 전례가 없을 정도로 노골적으로 주변국가들과 갈등하고 있다. 다음으로 경제적 문제이다. 투자는 리스크가 적은 파이가 제시될 때 가능한 법이다. 필자는 북한에 대한 투자는 위험하므로 뒤로 미루고 중국의 동북지방을 우선 투자대상으로 고려하고 있다. 하지만 중국의 동북3성 지역에 대한 해외투자나 무역비중을 보면 매우 미약하다. 그만큼 낙후되어 있고 투자의 위험이 다른 지역에 비해 크다는 것을 시사하고 있다. 2000년 이후 이들 지역이 중국 전체 해외직접투자에서 차지하는 비중을 보면, 요녕

성 5~6% 길림성 0.4%, 흑룡강성 0.6%, 무역의 비중을 보면 요녕성 3.5%, 길림성 0.6%, 흑룡강성 0.6% 등이다. 우리가 막연하게 기대했던 것보다 매우 적다. 따라서 채권발행을 통해 자금을 확보한다고는 하지만 누가 그 채권을 구입하겠는가? 아무리 인프라구축을 위한 투자라도 기본적으로 수익성을 전제로 투자가 이루어진다는 점을 부정할 수 없다. 요컨대 '동북아투자공사'가 성립하기 위한 정치적 조건, 자본의 수요와 공급 그리고 이를 위한 제도정비에 대한 보다 구체적인 근거제시가 요구된다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤	외 공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최준흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박형호	외 공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중	외 공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호	외 공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철	외 공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕	외 공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택	외 공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철	외 공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕	외 공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중	외 공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택	외 공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤	외 공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7.1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원

연례정보보고서

2003	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원

학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원

2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤중설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광억 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억	저	4,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희

2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HCU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법' 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 진행 동향 평가	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh

- 2004-04 The Unofficial Exercise of Property Rights in
North Korea Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
- 2004-05 A Study of the Social Control System in North Korea:
focusing on the Ministry of People's Security Hyun Joon Chon
- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone
through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and
Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 정기회원의 구분

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

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

