

북한의 경제발전을 위한 남북 협력방안

김 영 윤

(통일연구원 북한경제연구센터 소장)

1. 문제제기

경제적 차원에서 남북한이 당면하고 있는 가장 큰 문제는 상호 경제수준의 격차다. 2003년 기준 국민소득면에서 북한은 남한의 28분의 1, 1인당 소득면에서는 13분의 1이다.¹ 북한은 산업구조상 농림어업이 30%이상을 차지하고 있다. 북한의 경제성장을 위해서는 외부로부터의 도움이 절대적이다.

북한의 경제난이 남한에게 줄 수 있는 부담은 통일 후 서독이 동독에 가졌던 경제적 부담보다도 훨씬 크다. 인구와 경제력의 차이를 감안한 단순수치로 비교해도 남한이 감당해야 할 경제적 부담은 통일 직후 서독의 대동독에 대한 경제적 부담보다 열 배 정도가 된다.

<표 1> 남한의 대북한 경제부담

	인 구	경제력(1인당 GDP)	총부담
북한: 남한	1 : 2 (A)*	1 : 15 (B)*	
동독: 서독	1 : 4 (C)**	1 : 3(D)**	
동서독 대비 남한 부담	2배(C/A)	5배(B/D)	10배(=C/A x B/D)

*: 2005년 초 시점 추정 대비 **: 통일당시 대비

북한 경제가 현재의 상태를 그대로 유지된다면, 남북한간의 차이는 회복할 수 없는 방향으로 나아가게 된다. 남북한간의 실질적 통합은 물론, 남북 주민간의 동질성 확보를 불가능하게 만들 것이다. 지금 우리에게 북한 변화도 중요하지만 점점 더 벌어져 가는 남북한간의 경제적 차이를 어떻게 극복해야 할 것인가가 더 절박하다.

이런 점에서 북한의 경제개발은 중요한 과제다. 북한 개발의 목표는 남북 경제격차의 완화에 두어야 하나, 이는 단기간 내 해소될 수 있는 성격의 사안이 아니다.

국민의 정부 출범 이후 남한은 남북 경제격차 해소 차원에서 경제협력사업을 추진해 오고 있다. 경의·동해선 연결사업을 비롯, 개성공단건설 및 금강산 지역 관광개발사업 등은 남북이 상호 협력, 경제적 번영을 이룰 수 있는 「경제공동체 형성」 차원에서 추진되는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 「경제공동체 형성」을 위한 대북 경제협력사업이 그 추진 여건과 내용 면에

¹ 이에 대한 자세한 수치에 대해서는 한국은행, 「2003 북한 경제성장률 추정 결과」(한국은행: 2003. 6) 내용 참조.

서 남북한간의 경제격차를 해소할 수 있는 합리적이며, 효율적인 방안인가에 대해서는 논란의 여지도 있다.

무엇보다도 먼저 남북 경제협력사업이 북한 핵문제 완전한 해결 없이는 실질적 진전을 기대하기 어렵다는 인식이다. 즉, 남북 경제협력이 북한의 경제발전을 위한 실질적인 추동력을 갖기 위해서는 핵문제를 포함한 남북간의 정치·군사적인 문제가 긍정적인 방향으로 해결되어야 한다는 것이다. 두 번째로 남북 경제협력사업이 그 내용과 형태 면에서 남한 기업의 수익성 확보와 함께 북한 경제에도 실질적인 발전을 도모할 수 있겠는가 하는 점이다. 남북경제협력사업의 실질적인 주체라고 할 수 있는 남한기업이 대북 사업에서 수익성을 창출할 수 없다면, 실질적인 대북 투자는 이루어지기 어려우며, 이는 궁극적으로 북한의 경제발전을 저해하는 결과를 가져올 것이다. 세 번째로는 정부 차원의 대북 지원이나 경협사업이 대북 '퍼주기식 지원'이라는 비판으로 연결되어 있어 남북경협을 통한 북한의 개발에 대한 남한내 국민적 합의를 도출하기 어려운 형편에 직면해 있다는 점이다.

본 논문에서는 북한의 경제개발이 남북 경제협력과 어떻게 연결하여 이루어질 것인지를 논의하고자 한다. 「북한개발」과 「남북경제협력」이라는 주제를 원만히 소화해 내기 위해서는 북한의 현실을 제대로 들여다보아야 하며, 남북한간의 경제협력이 어떻게 이루어지고 있는지도 아울러 검토해야 한다. 이를 바탕으로 북한 개발을 위한 남북간의 경제협력방향을 제시해야 할 것이다. 그러나 '북한 현실'과 '남북경제협력 현황'을 모두 구체적으로 논의하는 것은 지면상 불가능하다. 따라서 본 논문에서는 북한의 경제개발을 위한 남북 경제협력의 전략적인 면에 중점을 두어 논의하고자 한다.

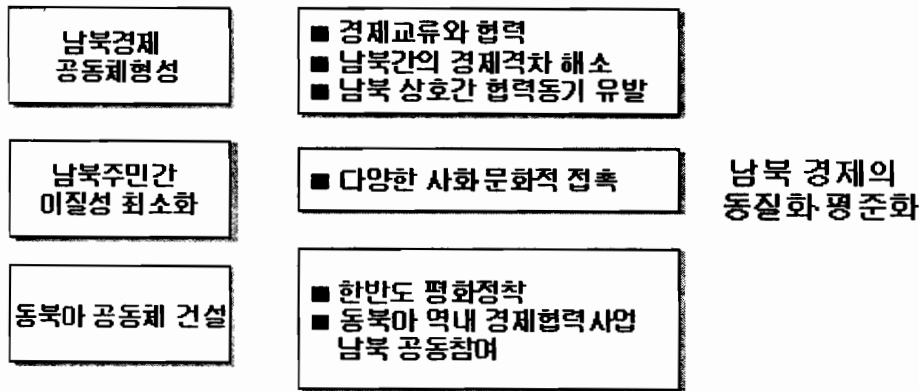
먼저 북한개발의 기본구도를 제시(제2장)하고, 북한개발을 위한 남북한 경제협력 추진방안(제3장)을 논의한다. 그 다음 남북경제협력을 위해 소요되는 자원조달 및 운용(제4장)에 대해 살펴보고, 관련 정책과제(제5장)를 제시한 후 결론(제6장)을 맺고자 한다.

II. '북한개발'의 기본구도: 목표와 전략

1. '북한개발'의 목표

'북한개발'의 궁극적 목표는 북한의 경제발전을 통한 남북경제의 동질화와 상향 평준화다. 그리고 이와 같은 궁극적 목표는 다음과 같은 부가적 목표를 동시에 달성하면서 접근해야 할 것이다.

<그림 1> '북한개발'의 목표



첫째, 남북간의 통행·통신·통상이 보장되는 「남북경제공동체」에 형성을 통해 남북의 공존·공영에 이바지하는 데 그 목표를 두어야 할 것이다.

둘째, 다양한 사회·문화적인 접촉을 통해 남북 주민간의 이질성을 완화하는 데 두어야 할 것이다.

셋째, 한반도에 평화를 정착시키고 동북아 역내 경제협력사업에 남북이 공동으로 참여함으로써 동북아 경제중심의 공동체를 건설에 두어야 할 것이다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

2. '북한개발'의 기본방향과 추진전략

가. 기본방향

'북한개발'은 시간과 남북간의 관계개선이라는 측면을 연결, 단계별로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 「기반구축」 → 「남북공동시장형성」 → 「경제공동체형성」 단계로 나누어 개발하는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 각 단계별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 단계에서는 '북한개발'을 위한 기반구축에 주력할 필요가 있다. 본 단계에서는 북핵 문제 해결과 함께 북한의 체제보장이 이루어질 것임을 전제, 남북한간의 경제협력 다각화와 활성화를 위한 제도적 장치마련에 집중해야 할 것으로 판단된다. 대북 인도적 차원의 지원을 포함, 직교역 확대, 남북한 물자 및 정보교류센터 건설 및 운영, 투자 및 과실송금보장, 정기항로개설, 경의·동해선 등 교통·통신망의 연결 등을 비롯하여 북한 개성공단 및 남포공단의 경공업분야 진출 및 경제특구 투자, 남북한 공동어로사업, 비무장지대 개발, 환경보존사업 실시 및 금강산 개발사업 등을 추진하는 것이다.

두 번째 단계에서는 북한의 경제변화와 함께 남북 공동시장형성을 남북간 철강, 농산품, 섬유, 전자제품의 생산 및 판매공동체를 형성하고, 교역 자유화를 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 시장화와 함께 제2의 가격 및 환율개혁, 소기업의 개인기업화, 협동농장개편을 비롯, 북한 지역 사회간접자본 건설에 참여가 이루어져야 할 것이다.

세 번째 단계에서는 북한개발이 본격적으로 이루어져 남북 경제의 공동체형성이 이루어져야 할 것이다. 본 단계에서는 남북간 화폐·금융정책의 조정, 국토의 종합적인 개발, 기업소유구조의 개편, 남북한 산업구조조정 등이 경제협력의 대상이 될 것이다.

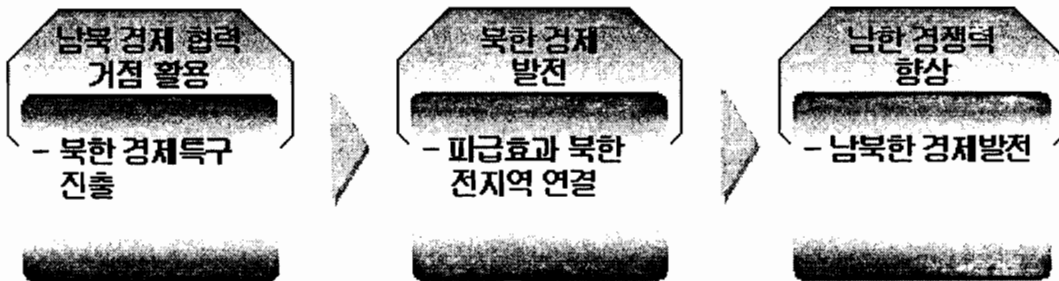
본 고에서는 북한이 남한과의 경제협력을 수용한다는 전제하에 남북경제협력방안에 초점을 맞추어 기술하고자 한다.

나. 추진전략

(1) 성장거점으로서의 북한 경제특구 활용 및 경제적 파급효과의 내부확산

‘북한개발’을 위해서는 아래 <그림 2>에서 보는 바와 같은 전략을 수립□추진하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 먼저 남한기업이 북한의 경제특구에 적극 진출, 본 지역을 남북경제협력의 거점으로 활용하고, 그 다음으로 경제특구의 개발효과를 북한 특구 배후지 및 기타 지역으로 파급시켜 북한의 경제발전을 도모하는 한편, 북한의 경제발전이 남한 경제의 경쟁력 향상에도 기여할 수 있게 함으로써 남북한 동시 경제발전의 토대를 마련하는 것이다.

<그림 2> 북한개발의 전략



이를 위해서는 다음과 같은 분야의 사업추진이 요구된다.

첫 번째로 북한이 기 지정한 개성공단, 금강산 관광특구, 신의주, 라진·선봉 경제특구에 남한이 우선적으로 진출할 있도록 배려하고, 원산과 청진, 남포와 평양 등지도 진출할 수 있도록 경제특구로 지정해야 할 것이다. 즉, 개성공단과 금강산지역을 남북경협 거점으로 우선 집중 개발한 후, 신의주 지역과 나진·선봉지역에 대한 진출 추진하여 4대 경협거점 확보한 후, 평양·남포지역을 타 지역과 연계, 이를 북한 경제의 중심축으로 육성하는 동시에 원산·청진지역을 개발하고, 남포·평양과 연결하는 북부 내륙을 개발하는 것이다.

두 번째로 경제협력사업의 효율적 추진을 위한 남북 철도·도로망 연결하는 것이다. 남북한 간의 철도·도로 및 통신망 구축은 남북 경제협력사업을 위해 대단히 중요하다. 남북 철도·도로망 건설은 경제협력사업 및 대북 사업에 필요한 생산요소 이동의 효율성을 도모함으로써 남북한 경제를 실질적으로 연결하는 효과를 가져올 수 있다. 남북 철도·도로망의 연결과 동시

에 특구내 경제발전의 성과를 극대화하고 비교적 단기간내 효과를 발휘할 수 있는 분야를 최우선적으로 지원·육성하는 일이 필요하다. 여기에는 경공업 분야의 남북협력을 강화, 북한 경제를 개발할 수 있게 하는 일이 중요할 것이다.

세 번째로는 북한의 경제특구를 산업·물류·비즈니스 및 관광중심지역으로 개발, 북한 주민의 생활 안정과 경제를 회생시키고, 관광·여가·위락 기능을 강화하는 동시에 에너지와 산업·정보통신 및 과학기술협력 사업을 추진, 경제특구 소재기업의 생산기능을 내륙으로 확산시킬 수 있는 노력이 필요하다.

이상과 같은 과정을 통해 북한의 경제특구가 북한의 경제발전 및 남한의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 연결고리 내지 산업집적지(클러스터)로서 기능할 수 있도록 개발하려는 노력이 필요하다. 또한 이와 같은 과정에서는 교역 및 대외경제 분야에서 남북 결제제도의 구축, 남한 금융기관의 북한 진출 및 상호교류, 북한의 국제금융기구가입 등 경제발전을 위한 물적·제도적 장치를 마련하는 일이 중요하다.

다. 남북 경제협력사업에의 북한 참여

북한개발이 실질적으로 이루어지기 위해서는 이의 중요수단인 남북경제협력사업에 북한이 실질적으로 참여할 수 있어야 한다.

현재 이루어지고 있는 금강산지역과 개성공단과 같은 북한 경제특구 개발 관련 남북경협은 남한이 장비와 자재 등을 투입·건설하고, 북한은 단지 노동력과 토지를 제공하는 방식으로 추진되고 있다. 특히 개성공단은 남한의 중소기업이 당면한 경제적 어려움을 극복할 수 있는 유일한 탈출구로 간주되어 진출하려는 측면이 강하게 나타나고 있다. 개성공단 건설과 관련된 대부분의 논의는 한결같이 남한이 주체가 되어 모든 것을 진행하는 방향으로 이루어지고 있다. 그러나 개성공단이 남한이 주체가 되어 우리 기업의 경제적 어려움을 극복하는 특별지구로만 기여할 수 있도록 한다면, 북한의 궁극적 개발을 위해서는 바람직하지 않다. 북한이 노동력만 제공하는 방식은 북한개발을 위한 기술축적과 사업운영에 대한 지식 확보라는 측면에서 긍정적이지 못하다. 북한의 경제특구는 조차지 경제(enclave economy)라는 특성을 띠밖에 될 수 없어 개발효과가 북한 타 지역으로 이전되기도 어렵다. 남한기업의 경제성을 창출하기도 어렵다. 사업추진을 위한 남한의 경제적 부담이 채산성 확보를 어렵게 하기 때문이다. 따라서 기업은 결과적으로 정부지원에 의존하게 되기 쉬우며, 정부지원이 여의치 못할 경우, 사업추진이 불투명해지게 된다.

남북 경제협력사업은 북한으로 하여금 자체 경제발전에 기여할 수 있는 역할(기술축적, 생산성 향상 및 경쟁력강화 등)을 감당할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 예를 들어 북한이 차관을 들여와 남한으로부터 장비를 직접 도입하고, 그 장비를 운용하여 공단을 개발하고, 공장건물을 자체적으로 지을 때, 기술, 기업운영, 경제성과 관련된 부가가치를 창출할 수 있으며, 이를 통해 획득한 경험이 북한 자신의 것이 될 수 있다. 이와 같은 경제특구 개발을 통한 노하우가 북한 스스로 축적되어 기타 북한 지역에 적용될 때, 실질적 북한 경제의 발전이 가능하다.

이런 점에서 볼 때, 북한개발을 위해 남한의 발전된 산업기술을 북한에 그대로 이전·적용하는 것도 재고해야 할 필요가 있다. 북한에는 아직 남한의 기술 수준이 그대로 수용될 수 있

는 여건이 갖춰져 있지 않으며, 북한이 이를 스스로 감당해 발전시키기도 어렵다. 북한의 개발은 기본적으로 북한 스스로 감당해야 한다. 개발을 위한 독자적인 경험을 축적할 수 있을 때 북한의 경제발전이 가능할 것이다.

III. 북한개발을 위한 남북한 경제협력 방안

북한개발을 위한 남북경제협력사업에 북한의 대등한 참여가 이루어지기란 현 상태에서는 거의 불가능하다. 협력이 이루어지기 위해서는 경제력이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 따라서 중요한 것은 남북협력을 통해 북한이 경제력을 축적할 수 있도록 하는 것이다. 이하에서는 북한이 경제력을 축적할 수 있는 방향으로의 남북경제협력을 제시하고자 한다. 남북경협을 앞서 언급한 단계에 맞추어 제시하되, 생산형태별, 지역별, 산업부문별로 구분하여 논의하고자 한다. 생산형태별 남북경제협력은 주로 민간기업에 의한 북한 경제특구 진출 차원에서, 지역별, 산업부문별 협력은 민간기업 및 특히 정부당국 주도의 북한개발을 위한 전략적 차원에서 파악하고자 한다.

1. 생산형태별 남북한 경제협력 추진방안

생산형태별 남북경협은 북한의 경제상황과 기술수준을 고려 다음과 같은 3단계로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

가. 제1단계: 노동집약 및 자연자원 가공 분야 수출상품 생산

첫 번째 단계에서는 노동집약 및 자연자원 분야의 상품을 가공, 이를 수출상품으로 개발하는 것이다. 본 단계에서는 기본적으로 북한의 경제특구를 남한 시장이나 중국을 비롯한 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장 수출용 생산 기지로 개발하는 것이 중요하다. 이와 같은 전략은 북한에 내수시장에 형성되어 있지 않는 상태에서 내수시장을 가급적 빠르게 형성시키려는 의도 때문이다. 북한은 남한이 1960~70년대 해외시장을 겨냥한 생산에 주력했던 것처럼 자체 노동력을 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 목재, 출판, 인쇄 분야와 전기·전자 제품조립 등의 경공업 분야의 임가공 생산에 집중 투입, 생산하여 중국을 비롯, 미국시장으로 수출²할 수 있도록 하는 것이 유망하다. 그 밖에 의료용품, 소금, 생수, 담배, 버섯 등 임산물을 비롯하여, 농수산물 분야 제품들을 북한 지역에서 공동 생산하여 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하는 일이 요구된다. 특히, 농업 분야에서 특용 작물을 「계약재배」하거나, 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기구 등 영농 자재를 생산하는 것이 중요하다. 한편, 북한의

² 이 경우 북한산 제품의 미국 등 서방 시장으로의 수출이 특혜관세혜택을 받는 것이 관건이나, 이는 북미 관계에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다.

자연자원도 남북한 협력의 유망분야가 될 수 있다. 북한의 철, 금, 은, 동, 연, 아연, 니켈, 티타늄, 석탄, 중석, 석회석, 흑연, 고령토, 마그네사이트 등의 자원들을 가공, 수출상품으로 개발하는 것에 관심을 가져야 할 것이다. 이 경우 남한이 설비 반출을 담당, 공동개발하고 이익을 분배하는 형태의 남북협력이 유망할 것이다.

나. 제2단계: 북한 내수시장 지향 경공업 분야 상품생산

두 번째 단계에서는 북한 내수시장을 겨냥한 생산협력을 추진하는 것이다. 첫 번째 단계에서 수출산업협력을 통해 생산확대와 함께 수출증가가 이루어진 후에는 생필품 관련 경공업 분야에서 협력을 추진, 북한 주민의 생활을 향상시키는 전략이 유효할 것이다. 협력의 기대효과가 높을 것으로 예상되는 분야는 비누, 제지, 신발, 의료용품 등을 비롯, 설탕, 제과, 제빵, 조미료(장류) 및 기타 농수산물 가공 등 식료품 부문이 될 것이다. 두 번째 단계에서 특히 관심을 기울여야 할 부분은 생필품 생산이 남한과의 공동협력을 통해 북한 지역 전역에서 생산될 수 있는 체제를 갖추 수 있도록 하는 것이다. 남한 기업은 북한이 수출시장으로부터 확보하는 외화 사정을 고려, 투자를 확대하는 한편, 중·장기적으로 북한 내수 시장의 발전을 염두에 두고 음식료품 분야를 비롯하여 TV 등 가전제품, 자전거, 시계, 카메라, 재봉틀, 화장품, 카세트, 주방기기와 같은 내구재 등에 대한 협력을 추진할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 제3단계: 기술집약분야 공동협력

세 번째 단계에서는 기술집약부문에서 공동협력을 추구하는 것이다. 본 단계에서는 투자를 동반한 남북협력이 북한의 경제발전을 담보할 수 있는 방향으로 진전될 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 경제발전 선도분야에 대한 협력을 추진하되, 남북한간 산업구조 조정이 이루어질 수 있는 방향으로 협력사업을 추진하는 것이 필요하다.

여기에서도 다음과 같은 분야별 접근이 요구된다.

먼저 산업구조조정 차원의 협력이다. 조선, 자동차, 철강·금속, 기계, 화학 등 선도산업분야에서의 협력이 남북한 산업구조조정 차원에서, 또한 북한 경제발전 차원에서 지대한 역할을 할 것으로 판단되기 때문에 표준화된 기술에 기초한 자본 집약적 산업 생산기지가 북한 지역에 형성될 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 자동차, 조선, 기계 분야의 부품 조립생산으로부터 철강 금속, 석유화학 등 중공업 분야의 협력이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 석유화학 분야에서는 비료, 정유나 저기술 범용 제품, 기계분야에서는 정밀도가 낮은 산업용 기계, 농업용 기계생산과 같은 분야의 협력이 큰 의미를 가질 것이다. 조선분야에서는 북한의 유희 노동력을 활용할 수 있는 선박 해체에서 선박용 엔진과 같은 고급 산업용 기계 생산 분야에서의 협력, 철강산업분야에서는 가격 경쟁력이 약화된 남한의 조강류 설비를 북한으로 이전, 북한의 설비를 재구축하는 동시에 남한내 제품 구조를 고부가가치화 할 수 있는 협력을 추진할 필요가 있다. 이를 바탕으로 남한에서 수입에 의존하고 있는 기초 원료, 강판 제품, 핫코일 등이 북한 지역에서 생산될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 한편, 자동차 분야는 초기, 북한의 기술 수준을 감안해 자동차 부품 가운데 위탁 생산이 가능한 저기술 분야의 협력, 즉 자동차용 배터리, 시트 제작이나 범퍼 도장 등 중기술 수준의 부품 생산협력과 중소형 승용차의 조립 생산을 포함, 중저가 자동차 생산 기지를 만드는 협력을 추진하는 것이 합리적일 것이다.

이상과 같은 산업구조조정 차원의 협력에 이어 두 번째로는 전자 및 정보·통신분야의 발전을 통해 경공업과 중화학공업 분야의 생산능력을 제고하는 것이다. 본 분야는 북한이 향후 자체적인 연구개발이나 대외협력을 통해 그 개발을 가장 유력시 할 분야로 예상된다. 먼저 단기적으로 임가공 협력을 통한 컴퓨터, 반도체 및 TV와 같은 노동 집약적 가전제품을 공급할 수 있는 협력을 추진하고, 그 다음 중기적 차원에서 무선통신 서비스 사업이나 정보·통신분야의 단순 설계용역 분야, 장기적으로는 초고속 정보통신망의 구축 및 서비스를 제공할 수 있는 분야를 발굴하여 협력을 추진하는 것이다. 특히, 통신분야의 경우에는 초기 남북한 정보 인프라 구축 차원에서 북한 지역에 유선 통신망과 무선통신시스템을 구축하거나 북한의 통신망 현대화 사업에 참여하고, 점차 첨단 통신장비 생산을 위한 협력을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

2. 지역별 남북한 경제협력 추진방안

지역별로 다음과 같은 단계로 구분하여 남북 경제협력사업을 추진하는 전략이 요구된다.

가. 제1단계: 개발거점 지역과 북한 타 지역과의 연계 개발을 위한 협력

첫 번째 단계에서는 개발거점지역과 타 지역과의 경제적 연계를 강화하는 것이다. 즉, 북한의 특구지역을 중심으로 경제협력거점을 개발한 후, 이를 동·서해 양대축으로 점진적으로 이전하여 개발하는 것이다. 이 경우 동해축은 동해선을 따라 금강산-통천-원산(함흥)-나진-선봉(청진)지역으로 연결하고, 서해축은 경의선을 따라 개성-남포(평양)-신의주지역으로 연결, 철도·도로 연결, 전력·통신 공급 등 인프라를 구축하는 일이 유효할 것이다. 특히, 현재 이루어지고 있는 남북협력사업을 고려, 개성공업단지는 복합단지로 개발, 남북협력사업의 전초기지로써 기능할 수 있도록 하는 한편, 금강산지역은 국제적인 관광단지로 개발, 설악산지역과의 연계를 추진하는 것을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 동시에 관광특구내 자유로운 이동을 포함, 관광여건 개선, 휴양·관광·레포츠를 포괄하는 복합 관광단지로 개발·육성하되, 육로개방을 통한 설악산 지역과의 연계관광을 추진할 필요가 있다. 신의주 지역은 동북 3성을 비롯, 중국 경제와의 협력창구로서 대외개방의 거점으로 육성, 물류단지과 경공업 수출단지로 중점 개발하고 중국 「단둥」 지구와 연계될 수 있도록 하는 것이 요구된다. 라·선지역은 경공업 및 관광중심으로 개발, 러시아 진출을 위한 국제무역기지로 육성하고, 평양·남포지역은 첨단기술산업을 중심으로 특성화하되, 북한의 개혁·개방작업이 본격적으로 추진될 경우 북한지역 경제의 중추권역으로 육성하는 것이 유효할 것이다.

나. 제2단계: 북한 경제거점 지역의 남한 연결

두 번째 단계에서는 북한 경제거점지역을 남한과 연계하는 것이다. 우선 북한지역의 발전 잠재력을 극대화하기 위한 방편으로 기존의 주요 공업지구들을 거점지역으로 개발하여 집적 효과를 추구하되, 불균형개발이 되지 않도록 산업별 입지요인과 생산요소적 특성, 환경과 국토균형발전 등을 고려해야 할 것이다. 그 다음 기존의 남한 산업단지와 해안축을 중심으로

연결, 내륙과 동서로 잇는 X자형 또는 격자형 기반시설을 구축하는 것이다. 이로써 목포-군장-개성-평양-신의주를 연결되는 남북한 서해안축은 환황해경제권으로 지정, 정보통신, 수송, 첨단기술, 중추 기능의 확충과 동북아 경제권의 중심부로 개발하고, 부산-포항-동해-원산-함흥-청진을 연결하는 동해안 산업축은 환동해경제권으로 지정, 기초 소재형 산업, 조선 및 자연 자원 활용 산업을 중심으로 개발할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 제3단계: 남북한 산업의 동북아 지역 연결

세 번째 단계에서는 남북한의 산업을 동북아 지역으로 연결하는 것이다. 한반도는 동북아 지역의 대륙과 해양을 이어주는 역할을 담당할 수 있는 지리적 이점을 확보하고 있어 북한의 경제거점지역과 동북아 주변 지역을 겨냥한 경제협력이 추진될 경우, 북한의 산업 경쟁력 제고는 물론, 남북한간의 산업구조조정에도 크게 기여할 수 있다. 따라서 북·중 국경지대가 대륙 전진기지로서의 역할을 할 수 있도록 그 잠재력을 제고시키는 방향으로 남북 경제협력사업의 활성화를 추진해야 할 것이다.³ 특히, 중국 동북부 지역에는 하얼빈-대련 철도를 축으로 주요산업이 입지하고 있으며, 특히 심양, 장춘, 하얼빈, 대련 등은 석유화학, 기계, 야금, 전자 등의 '첨단산업개발구'로 강조되고 있기 때문에 극소전자공학, 신소재, 생명공학 등 미래성장산업의 중심지로 발전할 수 있는 가능성이 높다.

한편, 중국 동북 3성의 역사, 문화·관광자원과 한반도의 자연자원을 연계한 종합관광개발, 압록강과 두만강의 수자원을 공동 활용 및 러시아 극동의 목재, 어업, 석유, 가스 개발 중심의 협력사업도 유망할 것이다.⁴ 사할린·캄차카의 대륙붕과 이르쿠츠크의 석유·천연가스 개발은 동북아 지역에서의 공동협력사업으로서 큰 기대를 모으고 있다. 특히, 북·중 국경지대에는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 바아칼-아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등 해양과 대륙을 연결하는 교통망이 존재하고 있어 북한 지역의 대외개방과 주변국들과의 상호교류·협력에도 도움을 줄 수 있다. 따라서 신의주, 만포, 혜산, 회령, 두만강을 잇는 한·만주국경축을 중심으로 경공업 및 북방자원 가공산업의 남북경제협력사업을 추진하는 것이 바람직하다.

그 밖에 북한의 동서연해지역도 대륙과 해양을 연결해 주는 양호한 지리적 여건을 갖추고 있다. 라진·선봉지역은 기존의 제철, 제강, 기계화학 등 중공업과 함께 러시아의 원료를 들여와 가공하여 대외 수출할 수 있는 경공업 및 첨단산업 육성의 적지로 평가된다. 따라서 라진·선봉경제무역지대를 중심으로 러시아 경제특구, 일본의 서북부 지역과 연결, 교류협력을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그 외 동해의 함흥-홍남, 원산, 서해의 남포-송림, 해주 그리고 압록강 어귀의 신도도 중요 협력거점이 될 수 있으며, 금강산과 원산도 관광 자원 개발과 함께, 남북 공동어로 활동, 연안해저자원개발 등 자원의 공동활용 가능성이 높다.

3. 주요 산업분야별 경제협력 추진방안

³ 중국은 2000년대 선진국 수준의 첨단 산업 개발을 목표로 동 분야의 기업을 육성하기 위해 1991년 첨단산업개발구 27개, 각급 지방정부는 자체적으로 육성하는 첨단산업개발구나 과학원구를 이미 50개 넘게 지정한 바 있다.

⁴ 동북 3성의 경우 중국은 압록강 주변의 단동시, 집안시, 두만강 주변의 훈춘을 비롯하여 도문, 장백 등 11개 국경 도시를 무역도시로 개방하고, 훈춘시를 경제특구로 지정하고 있다.

가. 농업 및 관광분야

북한개발을 위해서는 농업생산기반의 회복을 위한 협력이 매우 중요하다. 따라서 경제협력 초기 단계에서는 산림 남벌 및 화전 개간 방지와 함께 하상을 낮추는 사업과 다락밭 제방공사가 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 포크레인을 비롯, 불도저, 트럭 등 국내건설 장비를 지원하거나 공동 생산하는 일이 요구된다.

그 다음으로 비료, 농기계, 농약, 제초제, 농자재(비닐 등 보온 영농자재) 등 영농기자재의 생산 및 공급 능력 확대를 위한 협력이 요망된다. 여기에는 북한 내 영농자재를 신규 생산하는 공장을 건설하거나 합작투자 방식을 통해 기존의 북한 영농자재 생산공장을 개·보수하는 것이 바람직할 것이다. 비료생산과 관련해서는 종류별, 지역별 소요량을 파악한 후, 필요분량을 적기적소에 공급할 수 있도록 기존 공장을 개·보수하거나 신규 공장 건설을 추진하는 것이 요구된다. 다만, 북한에는 복합비료 공장이 없기 때문에 현대화된 복합비료 생산공장의 신설을 고려할 필요가 있다.⁵

농기계는 민간차원의 합작투자형 공동생산이 바람직하다. 북한 내 농기계 합작공장을 설립할 경우에는 국내산업과의 연계를 고려하는 한편, 자동생산라인을 갖춘 농기계 조립공장을 북한지역에 건설하고 부품은 남한에서 공급받는 방향으로 추진하는 것이 효과적일 것이다. 농기계 이용률이 높은 답·작 겸용 농기계(경운기, 트랙터 등)를 우선적으로 생산·공급할 수 있도록 하는 한편, 농약은 완제품 합성공장을 합작투자형태로 설립·생산하는 것이 바람직할 것이다. 비닐은 향후 북한에서 수요가 증가할 가능성이 높은 품목으로 기존의 공장을 재가동할 수 있도록 원료를 공급하는 방안이 유력할 것이다. 장기적인 원료공급 계약을 통해 합작 생산할 수 있도록 하되, 비닐 생산에 필요한 기술을 전수, 농업용 비닐제품의 품질향상과 제품 다양화를 도모하는 것도 바람직하다. 그 외에도 유전공학을 이용한 벼 품종 육성, 방제기술 및 제초제 사용기술 등 농업생산기술의 고도화를 위한 협력을 비롯, 농기계 설계 전산화 시스템 운용 기술을 제고할 수 있는 교육이 요청된다. 축산분야에 있어서는 지역별 특화된 종합축산단지개발을 위한 협력 추진, 축종별 사육지, 사료공급 상황, 생산된 축산물의 수요 등을 고려, 지역별로 적합한 축산단지를 개발하는 것이 요구된다.

한편, 남북한 관광분야에서는 다음과 같은 과정을 통한 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 첫째, 남북한 관광자원 공동개발을 위한 기반을 조성하는 일이다. 기본적으로 현재 추진하고 있는 남북한간의 관광교류와 협력을 확대·발전시키면서 남북한 내부의 관광인프라 구축에 주력하는 것이다. 금강산·개성·평양 관광의 확대와 함께 남북한 지역관광개발의 특성화를 촉진하는 한편, 남북한 관광자원 공동개발을 위한 기반을 조성하고 북한 관광자원에 대한 데이터베이스를 구축하고, 한반도 관광개발종합계획을 수립하는 것이다.

두 번째로는 북한 지역 관광잠재력 평가와 이를 위한 공동조사 추진하여 남북한 관광자원의 가치를 평가하고 이를 상품화할 수 있는 전략을 수립하는 것이다. 남북한 관광자원 공동조사의 결과를 종합적으로 관리할 수 있는 북한 관광자원에 대한 데이터베이스 구축, 종합적 관광자원개발·관리체계 수립하는 한편, 현재 추진중인 금강산 관광을 비롯, 평양 및 개성관광

⁵ 북한에서 제조되는 비료는 성분함량이 낮고 질이 떨어지기 때문에 점차 요소 등 성분함량이 높은 비료나 복합비료에 대한 수요가 증가할 것이다.

프로그램 개발하는 한편, 외국인 참여비율을 확대하고, 관광일정 및 관광상품을 다양화(당일, 1박, 2박, 3박, 4박 등)하는 일이 요구된다.

세 번째로는 동북아 관광투자협력체제를 구축하는 일을 추진하는 것이다. 북한 관광자원의 공동개발을 통한 상호이익 증대와 동북아 교류협력 강화를 위한 북한 관광자원 개발협력체제 구축하는 발판으로 백두산과 금강산에 대한 관광루트를 개발하고, 묘향산, 칠보산 등에 대한 연구 및 조사활동을 추진할 필요가 있다. 또한 국제수준의 관광시설을 개발, 동북아 관광수요 창출하는 일도 중요하다. 금강산 지역을 세계적 테마파크로 개발하고, 숙박, 위락, 쇼핑, 문화 등 다기능을 수용할 수 있는 지역으로 개발하는 동시에 금강산과 설악산을 연계, 동북아의 국제관광지로 육성하는 것이다. 그 밖에도 남북 접경지역을 세계적 생태관광지역의 상징으로 육성할 수 있도록 관광벨트화하되, 생태자원의 보전 및 지속 가능한 이용을 도모하는 것도 요구된다. DMZ 관광자원의 특성을 연계한 관광루트를 개발, 외래관광객 유치에 활성화하고 국제적 관광지역으로 개발하거나 접경생물권보전지역 및 생태관광자원으로 활용하는 동시에 한·중·일·러 연계 관광사업도 개발할 수 있을 것이다. 또한 한일간 연계교통체계, 북한과의 경의선, 중국, 러시아 등 북방교통망(육상, 해상) 구축, 동북아 육로관광루트를 개발할 수도 있도록 하는 한편, 동북아 크루즈 관광 활성화를 위해 황해권내 주요 항만 도시뿐 아니라 블라디보스톡, 니가타 등 황동해권의 도시들도 포함시켜 동북아 크루즈 관광을 활성화하거나 한·중·일 3국이 제주도, 하이난 섬을 관광특구로 지정, 관광 자유지역화할 수 있을 것이다.

나. 에너지 및 사회 인프라 분야

에너지 분야에서는 북한 에너지 공급선의 다변화를 포함, 에너지 자원 개발에 목표를 두어 협력사업을 추진하는 것이 시급하다. 북한의 광물자원 중 석탄을 비롯, 경제성 있는 에너지 자연자원을 공동 개발, 북창화력발전소, 동평양 화력발전소 등 북한의 대형발전소를 정상 가동시키는 일에서부터 남한기업이 진출하는 북한 경제특구와 공단용 발전소를 건설하는 것을 먼저 고려할 필요가 있다. 그러나 북한 에너지 문제의 근본적인 해결을 위해서는 다음과 같은 분야의 사업을 추진하는 것이 합리적일 것이다.

첫째, 남한의 자본과 국제 석유시장 운영능력, 북한의 입지여건을 활용하여 북한에 남북합작 국제정제센터를 설립·운영하는 것이다. 이를 위해서는 아시아 각국의 석유수요전망과 석유정제센터의 신규건설구상 및 계획에 대한 면밀한 사전조사 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 러시아 천연가스 파이프라인 사업 공동 추진도 북한 에너지 문제를 해결하기 위한 방안이 될 수 있을 것이다. 따라서 서시베리아 지역으로부터 중국-북한-한국을 연결하는 천연가스파이프라인 건설사업에 적극 임하는 것도 유의미할 것이다.

셋째, 시베리아와 러시아 극동지역이 “자원의 보고”라고 불리어 질 정도로 풍부한 천연자원이 소재하고 있는 점을 고려,⁶ 시베리아와 러시아 극동지역 자원개발에의 공동 참여하는 것

⁶ 러시아 연방 수자원의 82.5%, 수력발전잠재력의 53%를 차지하고 있으며, 천연가스의 경우 동시베리아 약 32조 입방미터, 극동지역에 약 11조 입방미터가 매장되어 있다. 석탄의 경우에는 동시베리아 칸스크-아친스크지역에 1조2천억톤이 매장되어 있다. 광물자원의 매장량도 풍부, 동시베리아 지역의 「노릴스크」 지역은 세계 니켈생산의 약 20%를, 극동지역은 러시아 연방 금생산의 약 60%를, 극동지역의 사하공화국은 세계 다이아몬드 생산의 약 26%를 점유. 극동지역은 러시아 전체 생산량중 텅스텐의 약 80%, 붕소 100%, 납과 아연 60%, 주석 40%를 차지하고 있으며, 수산자원과 삼림자원도 풍부하여 러시아 전체 어획량의 약 70%, 삼림면적은 세계삼림면적의 약 22%를 차지하고 있다.

도 유효하다. 남북이 자본·기술과 인력면에서 협력, 시베리아와 러시아 극동지역의 에너지 자원 개발에 적극적으로 임하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

한편, 교통·통신 및 사회 인프라 분야에서는 열악한 사회간접자본시설이 북한의 경제발전과 남북경협 활성화를 저해하는 요인으로 작용하고 있음을 감안, 남북 당국자간 경제 효율성 창출을 위한 사회간접시설 부문의 협력을 확대하는 일이 긴요하다. 이의 대상분야는 주로 제품 생산설비, 원·부자재 및 제품 수송에 필요한 전력, 철도, 도로, 항만분야 등이 될 것이다. 그러나 북한의 SOC를 한꺼번에 확충하는 것이 어렵기 때문에 북한의 수용 가능성, 남한의 투자 능력, 산업연관효과 등을 고려하여 협력대상, 지역, 규모 등을 결정할 필요가 있다.

먼저 북한 경제특구와 관련된 발전시설, 공단 내 상주인력을 위한 주택이나 부대시설 건설, 공단과 항만 및 대도시를 연결하는 남북한간 물자 수송용 철도, 도로 등의 인프라 시설에 우선하여 투자한 후, 북한 내 타 지역 공업지대와 공단을 연결하는 주요 도로 확충 및 보수, 물류 단지조성, 주택 건설이나 정보 통신망 구축과 같은 사업으로 연결하는 방향이 유효할 것으로 판단된다.

교통·통신망의 남북한 연결과 관련해서는 우선 단절된 남북 도로·철도망을 연계하는 한편, 남한의 간선도로망을 북한에 연장·확충하되, 장기적으로 동북아 및 유라시아 대륙과 연계되어 질 수 있도록 구축, 동북아 물류거점을 확보하는 노력을 기울이는 것이 바람직할 것이다.⁷ 북한지역 통신 인프라 분야의 협력과 관련해서는 통신망 고도화추진사업을 단계별로 나누어 통신망 구축의 확산을 시도하되, 먼저 대도시에서 중소도시로, 중소도시로부터 농어촌 지역으로 확대되는 순으로 사업대상 지역수 및 면적을 늘여나가는 것이 합리적일 것이다.

다. 정보·과학기술 분야

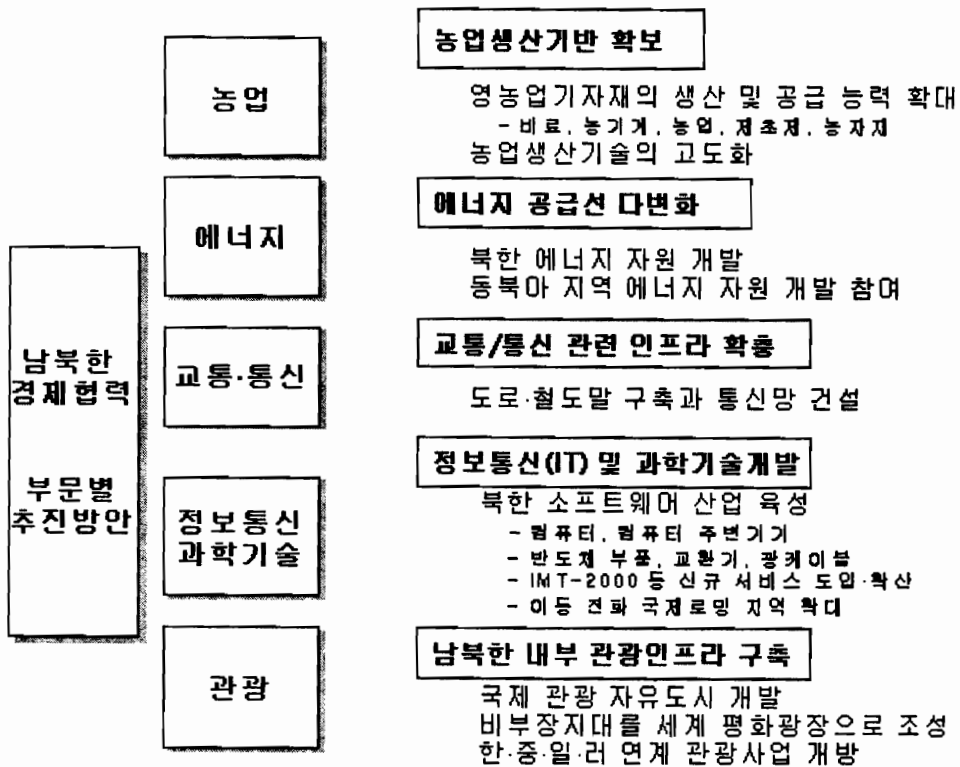
남북간 IT 분야에서는 원·부자재와 설비 제공형 임가공 사업을 비롯, 소프트웨어 부문에서의 공동개발 및 대북 위탁개발형태를 통한 각종 디지털 콘텐츠 사업이 가장 유력한 협력형태가 될 것이다. 초기 협력단계에서는 북한 소프트웨어 산업을 육성을 위한 협력을 강화하는 것이 요구된다. 여기에는 다음과 같은 분야와 방식의 사업 추진을 고려할 필요가 있다.

첫째, 남한의 자본, 기술 및 북한의 노동력을 결합, 게임 및 애니메이션 등 부담이 상대적으로 작고 부가가치가 큰 분야의 공동개발사업을 추진하는 것이다. 하드웨어 분야에서는 컴퓨터, 컴퓨터 주변기기 등을 중심으로 인쇄회로기판, 반도체 부품, 교환기, 광케이블 등 다양한 사업을 개성공단 및 나진선봉 지대를 중심으로 임가공 사업을 추진하는 한편, 합영·합작 기업형태로 평양 및 주요 도시에서 사업을 추진, 중국 지역과 인접한 신의주 지역 또는 중국의 단둥을 전략적 거점으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 인터넷 분야에서 교류협력사업 확대에 주력하는 것이다. 즉 인터넷을 통한 송금, 반출입 및 임가공 사업전반에 대한 정보를 제공하는 동시에 남북 경제협력을 비롯, 학술·문화·스포츠·관광분야 등 각 분야에서 정보를 교환할 수 있는 투자를 추진하는 것이다.

⁷ 서울~신의주, 동해안 노선을 「아시아하이웨이」와 연결, 동북아 및 유라시아 대륙과 통합도로망의 구축하고 한반도 횡단철도와 시베리아 횡단철도를 연결, 한반도를 동북아 물류중심지로 육성하는 방안을 모색해 볼 필요가

<그림 3> 주요 분야별 남북한 경제협력 추진방안



셋째, 장기적으로는 IMT-2000 등 신규 서비스의 도입·확산을 추진하고 이동전화 국제로밍 지역을 확대하는 등 통신서비스 이용환경을 조성하는 것이다. 글로벌 경쟁력을 갖춘 고급의 인재를 양성, 국내외 IT기업의 기술개발을 지원하고 이동통신, 초고속 인터넷 분야에서 IT표준화 협력을 추진, 동북아 통신망의 허브로 발전시킬 수 있도록 하는 것이다.

이상 논의한 주요 분야별 남북한 경제협력 추진방안을 그림으로 나타내면 <그림 3>과 같다.

IV. 북한개발을 위한 자원조달 및 운용

북한개발을 위한 투자재원 조달은 국민적 합의기반이 도출되어야 한다는 전제하에 정부출연금, 민간자본유치, 협력사업에 대한 북한의 자본 및 현물 참여 등의 형태를 고려할 수 있다. 이하에서는 정부와 민간 및 국제금융기구 차원으로 구분하여 제시한다.

1. 정부차원

있다.

정부차원에서는 먼저 남북협력기금의 확대와 함께 재정투융자 및 특별회계의 일부분을 남북협력사업으로 사용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있다. 정부는 재정투융자 중 재정투융자특별회계를 통해 기간시설 부문에 자금을 공급하고 있는 바, 교통관련 특별회계의 일부를 남북경제협력사업 추진용으로 할애하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.⁸

두 번째로 대외경제협력기금을 남북협력기금으로 전환하는 것도 대안의 하나로 고려할 수 있다. 대외협력기금으로부터 직접 북한을 지원하는 것은 북한을 개발도상국인 외국으로 지정해야 하는 정치적 불편을 내포하고 있기 때문에 본 기금의 일부를 남북협력기금으로 전환·처리하는 방법이 더 효율적일 것이다.

세 번째로는 「한국국제협력단」이 국민경제 기여도와 해외의존도가 높은 5대 전략광종에 개발수입의 효과가 큰 사업에 공적개발원조의 형태로 지원하고 있다. 따라서 본 자금을 통해 남한의 민간기업의 북한 지역 자원개발에 지원할 수 있도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

네 번째로는 대북 경제협력재원이 단기에 집중적으로 이루어져야 하는 경우, 각 사업별 조달재원상의 부족분을 보충하는 방법으로 국공채를 발행을 생각해 볼 수 있다. 정부의 공채의존도를 세출예산 대비 1~2% 정도 증가시키는 범위에서 추진하되, 국공채 매출의 원활화를 위해 매입자를 위한 조세감면 등 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

마지막으로 목적세 신설, 즉 조세부담률의 순증가를 통한 대북 투자재원을 조달하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

2. 민간차원

민간차원에서는 다음과 같은 방법들을 동원할 수 있다. 즉 첫째, 통일복권, 통일통장, 입장으로 수입(국립공원 및 국가시설 방문)을 통한 기금 확충 둘째, 민간차원의 남북협력기금 출연 확대 셋째, 민간기금 형식의 사회간접자본기금을 설립하여 북한에 투자하는 방법⁹ 넷째, 국내의 기업과 국제금융기관의 다국적 컨소시엄¹⁰ 구성하거나, 국제금융기구의 도움을 받고 정부와 기업이 공동으로 투자하되, 국내민간기업의 진출이 어려운 사업에 정부가 직접 나서는 방법을 동원할 수 있다.

그 외에도 북-일관계개선을 전제로 일본이 개발도상국에 무상이나 장기 저리로 지원하는

⁸ 교통시설특별회계는 도로·철도·공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위해 계상되는 것으로 자금의 성질상 북한의 사회간접시설분야에 적용 가능하다.

⁹ 사회간접자본기금을 설립에는 아시아개발은행(ADB)이나 국제통화기금(IMF), 국제금융공사(IFC) 등 국제개발금융기구와 상업금융기관, 보증회사, 연금기금 및 국제기업들이 투자자로 참여하는 방안을 개발하는 것을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 한·중·일 은행간 「동북아시아 개발금융협의체」 설립하고 이의 재원을 남북한 경제협력사업에 활용하는 것이다.

¹⁰ 여기에는 Project Financing을 통해 민간기업이 정부와의 양허계약(Concession Agreement)에 의거 프로젝트를 건설하여 일정기간 운영한 후, 그 시설물을 정부에 무상으로 이전해 주는 방식(BOT)을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에는 북한의 사회간접자본 수요에 대처하면서도 민간자본을 사용하기 때문에 정부 예산을 절약할 수 있고, 민간기업의 효율적 경영기법도 도입할 수 있다는 장점이 있다. 자금조달은 개발도상국의 사회간접자본시설의 확충을 효율적으로 지원하기 위한 IBRD의 직접대출제도를 비롯하여, 개발도상국의 민간사업을 지원하기 위해 대출 또는 지분출자를 제공하는 IFC(International Finance Corporation)의 직접대출 및 민간금융기관과 협조투자 등이 있다. 그 외에도 ADB나 민간상업은행을 통해 조달이 가능하다.

일본 공적개발원조(ODA: 1998년 106억 달러)에 남한이 대북 경협사업의 형태로 참여하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 일본의 공적개발원조는 일·중 수교 전후 중국에 대거 지원되었으며, 필리핀 베트남 등에도 지원된 바 있다. 현금 지원도 가능하나 대부분 일본기업의 현지 진출과 함께 지원되는 형태를 띠고 있기 때문에 한국 기업들이 미국이나 일본 외국기업들과 동반 진출하는 형태로 일본의 공적개발원조 자금을 참여할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 국제금융기구 활용

북한개발을 위한 재원의 대부분은 외자도입에 의존할 수밖에 없다. 그러나 서방의 민간투자가 회임기간이 길고 투자위험성이 높은 인프라에 투자할 가능성이 극히 적다. 따라서 차선책으로 국제금융기구로부터의 차관도입을 통한 인프라개발을 고려할 필요가 있다. 그러나 국제금융기구(IMF, IBRD, IDA, ADB 등)로부터 차관, 원조 등 양허성 자금을 지원받기 위해서는 북한의 국제금융기구가입¹¹이 최우선적 과제이며, 여기에는 미국과 일본의 지지가 필요하다. 미국은 현재 북한을 인권침해국가로 분류, 국제금융기관에 영향력을 행사하여 국제금융기구의 북한에 대한 금융지원을 제한하고 있다.¹² 북한 핵문제 해결을 통한 북·미관계 개선이 가시화될 경우, 한국은 북한의 국제금융기구 가입을 지원해야 할 것이다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 최소 2년 정도의 시한이 필요하다. 그리고 가입 후부터 북한이 자력에 의해 차관을 공여받기까지는 최소한 5~7년이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 가능한 한 조속한 시일내 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있도록 대외협력을 추진해야 할 필요가 있다.

4. 합리적 자원운용

조달되는 재원은 그 운용 및 관리 면에서 효율성과 안전성을 창출할 수 있어야 할 것이다. 추진 사업의 단계별 진행과정과 비용지출간의 유기적 연계를 도모할 수 있도록 하고, 정부 및 민간, 국제기관간의 연계를 통한 입체적 관리, 조달된 재원의 안전성 및 수익성, 긴급 비용 조달 및 운용체계를 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

재원의 효율적인 조달 및 관리를 위한 특별 전담기구(가칭: 남북경협재원운용위원회)의 설립을 검토해 보는 것도 바람직하다. 이를 통해 단계별 대북 투자사업의 재원조달계획을 마련하는 한편, 확충된 남북협력기금을 사용하거나 민간기업에 대한 융자, 국공채발행, 북한이 국제금융기구로부터 융자를 얻을 수 있도록 하는 것이다. 또한 경협재원조달을 위한 전담기구

¹¹ IMF는 가입희망국의 자격에 관해 특별한 제한 규정을 두지 않고 IMF 협정문에 의거한 의무사항 준수를 표명한 가입 희망국에 대해 가입을 허용하고 있다. IBRD는 가입자격을 IMF가맹국으로 제한하고 있으며, IDA와 IFC도 가입조건을 IBRD 가맹국으로 제한하고 있다. ADB는 역내국일 경우 ESCAP의 가맹국과 UN 또는 UN 전문기구의 가입국이면 가입이 가능하다. 북한은 국제 사회로부터 차관이나 원조를 받기 위해 1996년 이후 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구 가입을 위해 노력해 오고 있다. 1996년초 IMF, IBRD 관계자와 접촉하여 양 기구의 대북한 차관자금지원에 관심을 표명한 이후, 1997년 6월 김형우 駐UN 북한 대사가 IMF, IBRD 가입 문제 협의를 희망하는 서한을 발송한 바 있다. IMF는 1997년 9월, IBRD는 1998년 2월에 조사단을 북한에 파견한 바 있다.

¹² 미국의 수출관리법(Export Control Act)은 국제금융기구가 북한에 차관을 제공할 경우 반대하도록 규정하고 있다. 미국은 IMF 전체투표권의 17.78%를 점유, 협정문에 규정된 주요사항에 대한 거부권을 행사할 수 있는 유일한 국가다.

는 필요한 자원 액수와 조달방식에 대한 구체적인 방안을 마련하고 사업 유형별, 사업 장소별 예산 소요액과 공공 부문 및 민간 부문의 분담 비율, 중장기 정부 및 지방자치단체간의 분담 비율 등을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 개발 프로젝트를 성공적으로 수행했던 해외 전문가들의 과감한 영입이 요구된다.

V. 정책과제

1. 대북 진출여건 개선

북한개발을 위한 남북경제협력사업을 추진과정에서 남한기업이 수익성을 확보하기란 현 상태에서 판단할 때 그리 쉽지 않을 것이란 전망이 가능하다. 남북한 경제협력사업이 대부분 사회간접시설과 대규모 투자를 동반하는 사업이자 경쟁시장의 원리가 적용되기 어렵기 때문이다. 따라서 남북 경제협력사업의 추진에 있어서는 경제성이 확보될 수 있는 사업을 우선적으로 선정·추진할 수 있도록 하는 동시에 남한 정부의 지원과 해외투자를 동반한 민간기업의 공동진출 등의 형태를 통해 경제적 부담을 최소화할 수 있는 환경을 만들어가야 할 것이다. 북한도 경제특구에 진출하는 투자에 대해 최대의 특혜를 부여, 자본유치를 촉진시킬 수 있도록 여건 개선을 촉구할 필요가 있다. 경제특구 내에서는 자유로운 외화지급, 체류기간의 상한 및 재외공관 위임범위를 확대하고 출입의 자유가 보장되는 편의를 제공해야 할 것이다. 이와 동시에 파격적 혜택을 부여하는 방법으로 다국적 기업의 투자를 유치해야 할 필요가 있다. 외국인 기업을 유치하기 위해서는 남북한의 장점과 특성을 나타낼 수 있는 국가 브랜드, 즉 국가위험의 부담이 없으며, 기업하기 좋고 외국인이 살기 좋은, 예를 들어 무세,¹³ 무규제, 무분규 등 3무 지대와 같은 국가 브랜드를 창출할 수 있도록 해야 한다. 남북 당국자는 경제협력 사안에 대해 기업의 자율에 맡기는 한편, 외국기업의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 기업타운을 북한지역에 공동건설하고, 경제적, 물적 인프라 구축에 주력해야 할 것이다. 그 외에도 정치 안정, 부패 해소, 사회질서 준수, 독창적 문화창달, 교육혁신과 같은 사회적·정신적 인프라를 확충시켜 나가야 할 필요가 있다. 외국인의 자유 활동을 위한 영어 공용화와 세계적인 주거환경 조성도 요구된다. 남북공동협력사업이 추진되는 특구 내에서는 모든 행정 및 경제 서비스를 영어로 제공할 수 있는 영어 공용화 체제를 구축하고, 교육·문화·의료시설 등이 완벽하게 갖추어져 있는 외국인 거주 환경을 조성하는 동시에 주거 시설 투자에 대한 감세 조치와 토지 사용권 등을 부여할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 북한개발을 위한 국민적 합의도출

¹³ 한국의 소득세에는 지나치게 높은 누진세율이 적용되고 있으며, 법인세를 너무 높게 유지하고 있음. 이는 근로 소득자와 개인 자영업자간의 세금 부담의 형평성 문제를 낳고 저축과 소비부진의 원인이 되고 있으며, 기업의 경우는 절세를 위한 탈법조장, 투자의욕상실과 같은 문제점을 발생시키고 있다. 따라서 외국인 기업들의 유치를 위해서는 이들이 피부로 느낄 수 있을 만한 소득세와 법인세의 대폭적인 경감이 필요하며 더 나아가 법인세의 폐지도 적극 검토해야 할 것이다. 아일랜드의 경우에는 모든 법인에 대해 10%의 단일 세율을 적용, 인근 어느 나라보다 많은 외자를 유치한 바 있다.

현재 남한에는 대북 경제협력사업과 지원과 관련된 정책이 '북한 퍼주기' 라는 비판적 여론에 직면해 있다. 국민의 다수가 교류협력의 활성화라는 대북 포용정책의 기조에는 동의하고 있으나, 정책이 실제 추진되는 방법 면에서는 비판적 견해를 내보이고 있는 것이 사실이다. 대북 '퍼주기 식' 비난은 실제 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원을 비롯한 대북 포용정책이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적 입장을 반영하고 있거나, 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것이라고 할 수 있다. 즉, 남한의 포용정책에 대해 북한이 호응하는 자세에서 변화를 보이지 않고 있음에도 불구하고 정부가 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있는 것이 아닌가 하는 점을 반영하고 있는 것이라 하겠다. 따라서 향후 대북 협력사업추진에 대한 국민적 합의 창출을 위해 다음과 같은 남북 당국자 차원의 대안제시가 요구된다.

첫째, 인도적 차원이 아닌 경제협력 추진과 관련된 대북 지원에는 남북이 상호 평화정착을 위한 제도적 장치를 마련하는 데 노력해야 할 것이다. 동시에 대북 지원에 대해서도 분배의 투명성을 확보할 수 있도록 성의를 다해야 할 것이다. 경제 및 사회문화 협력사업 성사를 위해 경제적 부담을 지우는 '웃돈' 성격의 요구를 억제해야 할 것이다.

둘째, 북한은 남한의 대북 지원에 대한 북한의 공식적인 감사 표시가 남한 주민의 대북 인식을 크게 긍정적인 방향으로 전환시킬 수 있다는 점을 생각하고, 이에 적극적인 자세를 보여주는 동시에, 남한 정부도 북한이 보이고 있는 변화된 모습을 가감없이 국민에게 전달하여 부정적인 대북 인식을 변화시켜 나가는 데 앞장서야 할 것이다.

셋째, 당면 현안의 해결이다. 무엇보다도 북한 핵문제가 원만하게 해결된다면, 대북 퍼주기 논쟁과 같은 남남갈등의 양상은 크게 달라질 것이다.

넷째, 국민통합을 위한 정치·경제의 발전과 지역갈등, 빈부갈등, 세대갈등 등 우리 사회의 제반 갈등구조의 해결이 필요하다. 소득불평등 구조의 개선을 통해 계층간의 위화감을 해소, "우리도 못사는 데 북한을 왜 도와주어야 하느냐" 는 서민계층의 비난을 극복하기 위해서는 경제성장과 사회보장제도의 구축 등을 통한 남한 내부의 경제적 힘과 사회적 역량을 증대시켜 나가야 할 것이다.

VI. 결론 및 요약

남북한 경제격차 극복은 긴급하고 중요한 문제로 부상해 있다. 이런 점에서 제기되는 북한 개발은 그 목표가 남북경제의 동질화와 평준화에 두어야 할 것이며, 그 방향은 남북 관계개선과 연계, 단계별로 추진하는 데 두어야 할 것이다. 먼저 북한의 경제특구에 진출, 개발하고 그 개발의 파급효과를 북한내부로 확산시킨 후 남북한 경제가 공동 발전하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이와 같은 과정에서 가장 중요한 것은 북한이 개발 과정에 실질적인 주체로서 참여가 이루어져야 할 것이라는 점이다.

남북한 경제협력은 전략적 차원에서 다음과 같은 단계를 거치는 것이 바람직하다. 먼저 노동집약 및 원자재를 가공, 수출하여 북한의 내수시장을 형성한 후, 이를 겨냥한 경공업 분야의 생산협력체제를 갖춘 후, 기술집약부문의 공동협력을 추진하는 것이다. 지역별로는 개발거

점지역을 타지역과의 연계를 도모하고, 이를 다시 남북간의 연계, 더 나아가서는 동북아를 연계하는 방향으로 이루어나가는 한편, 주요 산업분야별로는 농업·관광분야에서 에너지 및 사회인프라 분야를 거쳐 정보과학 기술분야로 발전시켜야 할 것이다.

북한개발을 위한 재원조달을 위해서는 정부차원에서 남북협력기금을 확대하는 한편, 재정투융자자금의 남북협력사업으로의 사용을 고려하고, 민간차원에서는 기금설립과 확대를 도모할 필요가 있다. 또한 국제금융기구로부터의 양허성 자금을 받거나 장기저리자금을 융자받을 수 있도록 하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 북한의 국제금융기구가입 환경을 개선하는 것이 필수적이다.

북한개발을 위한 정책과제로서는 대북 투자 및 진출여건을 획기적으로 개선하는 작업과 북한개발을 위한 국민적 합의도출을 들 수 있다. 국민적 합의도출을 위해서는 북한 핵문제의 해결과 함께, 북한을 개발할 수 있는 남한 내부의 경제력과 사회적 역량을 제고시켜 나가는 일이다. 동시에 북한 개발을 위한 다국적 기업의 투자를 유치할 수 있는 파격적 특혜를 부여하고, 국가브랜드를 창출하는 일을 적극 모색해야 할 것이다.