

대북제재 완화 이후 새로운 남북경협 지원을 위한 정책과제*

최이섭 | 한국자산관리공사 수석연구원 | esub@kamco.or.kr

1. 서론

세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담을 계기로 한반도 정세가 평화와 협력의 시대로 진전되면서 남북경제협력¹⁾에 대한 관심과 기대감이 증대되고 있다. 최근 제2차 북미정상회담에서의 합의 결렬로 단기적으로는 경협 추진에 제동이 걸릴 것으로 예상되지만, 북미간의 지속적인 대화 가능성, 정부의 강력한 경협 추진 의지 등으로 일정기간 경과 후 비핵화가 진전되면 경협 재개가 가능해질 전망이다.²⁾ 이에 따라 기업들도 작년 하반기부터 경협 TF 설치·운영 등 향후 경제제재 해제에 대비하여 다양한 경협사업을 위한 준비를 본격화하고 있다.

본고에서는 지난 남북경협을 냉정하게 평가·분석하여 원활한 남북경협을 위한 새로운 지원방안을 제시하고자 한다. 정부의 新 한반도체제³⁾의 궁극적인 목표인 남북한의 공동번영을 위해서는 앞으로 추진될 경협사업, 특히 구조적으로 대내외 경영환경 위험에 취약한 경협기업 부실화에 대한 대응과 이를 위해 새로운 형태의 재원조달방안이 긴요하다는 문제인식하에, 대북제재 완화 이후 경협 재개 및 활성화에 대비한 구체적 정책방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

* 본고는 최이섭, 「한반도 신경제시대 남북경협 활성화를 위한 캠프의 역할 방안 연구」, 2018의 내용을 수정·보완하였다.

1) 본고에서는 '남북경제협력'과 '남북경협', '경협'을 혼용해서 사용한다.

2) 회담 결렬 이후, 해명 과정에서 북미 양측이 상대에 대한 강한 비판을 자제하고 있고, 오히려 대화를 지속하겠다는 대외 메시지를 남기고 있는 점은 추가 협상 가능성을 의미한다. 문재인 대통령도 최근 3.1절 100주년 기념사에서 북미대화 완전 타결 지원, 미국과의 금강산 관광 및 개성공단 의 재개방안 논의, 비핵화 진전 시 남북 공동 '경제공동위원회' 구성 등 남북관계 개선을 통해 구체적인 경제적 성과를 시험하겠다는 우리 정부의 강한 의지를 표명하였다.

3) 3.1절 100주년 기념사에서 처음 제시된 '신한반도체제'는 새로운 100년을 위해 우리가 주도하는 평화경제 협력공동체 비전으로, 이를 위해 남북경협 활성화를 통한 한반도 및 동북아 경제공동체 형성을 강조하고 있다.

〈표 1〉 기업별 남북경협 준비 현황

기업명		준비 사항
금융권	공공기관	KDB 산업은행 - 국제금융기구 등과 연계하여 북한개발은행을 설립 지원
		수출입은행 - 남북경협보험 및 남북협력기금 대출 제도 보완 착수
		IBK 기업은행 - 통일금융준비위원회 확대 개편, 개성공단 지점 설립 검토
		신보/기보 - 개성공업지구 입주기업 특례보증 旣 지원
		신한금융지주 - 북한 인프라사업, 금융조달 등 연구, 그룹차원 경험협의체 구성
	민간기업	우리은행 - 개성공단 지점 운영 재개 준비, 남북금융협력 TF 조직
		KB 국민은행 - 북한 인프라 금융 참여 검토
		농협금융지주 - 북한금융 마스트플랜 마련, 금강산 지점 운영 재개 준비
비금융권		현대그룹 - 현대그룹 남북경협사업 TF 구성 및 운영
		대한통운 - 유라시아대륙 전역에 걸친 물류사업 구상
		롯데그룹 - 그룹차원 북방 TF 구성
		유한킴벌리 - 북한산림재검 사업 검토 중
		KT - 남북협력사업개발 TF 신설
		SM그룹 - 북한 광산 및 자원 개발 검토, 환동해·환서해 노선 개발 검토

자료: 이투데이(2019.1.31.) 등을 재구성하여 저자 작성.

II. 남북경협의 평가와 한계

1. 남북경협의 개념과 현황

먼저, 남북경협에 대한 개념부터 명확히 정의될 필요가 있다. 남북경협은 통상적으로 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는, 경제적 이익을 주된 목적으로 하는 ‘교류’와 ‘투자’의 제반활동이다.⁴⁾ 즉, 민간기업의 상업적 물자교역, 임가공, 투자사업, 정부 차원의 협력사업, 정부와 민간단체의 인도적 지원사업을 포괄하는 개념이다.

남북경협의 형태는 교역사업과 협력사업으로 대별된다. 교역사업은 상업적 거래와 비상업적 거래로, 상업적 거래는 다시 일반교역과 위탁가공교역으로 구분되며, 교역 성격에 따라서는 상업적 이득을 목적으로 하는 상업적 거래⁵⁾와 인도적 지원에 따른 반·출입의 비상업적 거래로 분류할 수 있다. 협력사업은 북한 현지에 투자법인을 설립하는 형태로, 북한에서는 합영·합작·단독투자 사업으로 분류한다. 합영사업은 남북한이 공동투자·공동경영하고

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호.

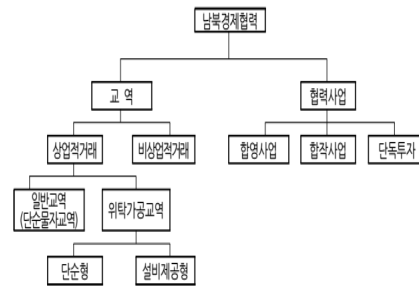
5) 상업적 거래는 다시 일반교역과 위탁가공교역으로 세분화 될 수 있다.

〈표 2〉 남북경협사업의 구분

구분	투자	운영	분배	
			이익	손실
합영사업	공동	- 남북 공동관리	공동 (지분율)	공동 (지분율)
합작사업	공동	- 북측이 인력관리 및 제반사항 관리	공동 (계약)	단독 (북측)
설비 투자형 위탁가공 사업 (개성공단 사업)	공동	- 생산은 북측담당 - 원부자재 공급 및 생산제품의 수급, 판매 등은 남측이 담당	공동 (계약)	단독 (북측)

자료: 중소기업진흥공단(2005).

[그림 1] 남북경협의 유형



자료: 중소기업진흥공단(2005).

이익 및 손실도 지분율에 따라 공동으로 분배하는 방식이며, 합작사업은 남북한이 공동투자하고 이익도 계약에 따라 공동으로 수취하나, 경영 및 생산 활동은 북한 측이 담당하는 형태이다. 또한 단독투자사업은 투자기업이 독자적으로 투자·경영·이익 및 손실을 부담하며, 주로 자유경제무역지대에 한정하여 외국기업이 영위하는 사업 형태이다.

남북경협은 최초로 시작된 1988년 이후 정치·경제적 상황에 따라 시기별로 확대와 침체를 반복하고 있으며, 최근에는 북핵문제로 대부분의 사업이 중단된 상황이다. 남북경협은 7.7선언(1988)이 있던 해, (주)대우가 처음으로 북한 도자기의 반입을 승인하면서 시작되었다. 이후 정부는 「남북교류협력에 관한 지침」(1988), 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북협력기금법」(1989)을 제정하여 남북경협과 관련된 법적·제도적 기반을 마련하였다. 남북경협의 변화 과정을 개괄하면 〈표 3〉과 같이 시기별로 크게 ‘시험기 → 확대기 → 정체 및 조정기 → 시련기 → 도약기 → 정체기’ 등 6개 단계로 구분해 볼 수 있다. 경협 초기인 1990년대는 민간기업 중심의 물자교류 및 위탁가공교역을 중심으로 남북경협이 확대되었던 기간으로, 1998년에 금강산 관광사업이 시작되었고, 2000년에는 남북이 개성공단 개발사업에 합의하였다. 2000년대에는 남북정상회담 이후 철도·도로 연결, 개성공단 사업, 금강산 관광사업 등이 본격화되었으나, 2010년 이후에는 5.24조치, 2013년 개성공단 가동중단 사태로 크게 위축되었다. 그리고 2016년 2월부터는 개성공단 가동이 전면 중단되는 등 북핵문제로 남북경협 사업은 사실상 중단된 상황이다.

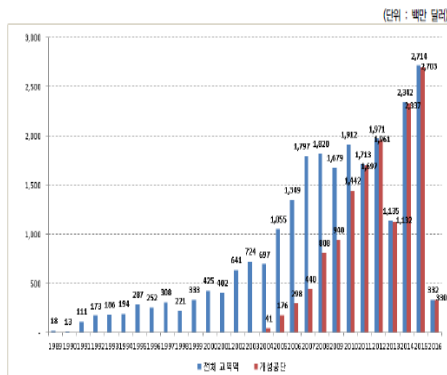
〈표 3〉 시기별 남북경협 변화 추이

시기	주요 변화	비고
시험기 (1989~90)	- 1988년 7.7 선언이후 관련법제정 및 제도정비로 토대 마련	- 제3국 교역형태로 진행되어 사업 안정성 및 비효율성 등의 한계(교역규모: 2천만달러)
확대기 (1991~92)	- 1992년 남북기본합의서 및 남북교류협력 부속합의서 채택으로 남북경제관계 급속 진전	- 1991년 최초 위탁가공교역 성사(1992년 1.7억달러로 급성장)
정체 및 조정기 (1993~97)	- 남북고위급회담 중단, 북핵문제로 인해 경색국면(핵·경협 연계정책으로 신규투자 중단 및 방북 보류 등)	- 위탁가공교역 증가, 남북기업인 상호방문, 소규모 대북투자 지속
시련기 (1998~99)	- 남한의 IMF 외환위기로 인해 교역규모 위축	- 교역규모는 1998년 2.2억달러로 전년 대비 28% 감소, 위탁가공도 10.2% 축소
도약기 (2000~09)	- 2000년 6.15 정상회담 이후 크게 진전(개성공단 착공·운영)	- 2002년 북핵문제로 인한 경색에도 불구하고 교역은 지속 증가
정체기 (2010~현재)	- 5.24 조치로 인한 신규투자 불허로 남북경협 전반이 위축	- 개성공단사업 포함 실질적인 남북경협사업 대부분 중단

자료: 탁용달(2015)을 바탕으로 저자가 재구성.

2017년까지 남북경협은 경협 초기에 비해 개성공단의 본격적인 추진으로 상업적 거래가 급증하는 등 양적·질적 성장을 보여 왔다. 양적 측면에서는 남북교역액이 개성공단이 중단된 2016년 2월까지 1991~2015년간 연평균 14.2%, 규모로는 24.5배 증가한 것으로 분석된다.⁶⁾

〈그림 2〉 남북교역액 및 개성공단 교역액 추이



자료: 박용석(2018).

〈표 4〉 남북교역액 연평균 증가율

구분	총교역액		개성공단
	1991~2015년	1991~2009년	2005~2015년
연평균증감률	14.2%	16.3% 16.1%	31.4%
비고	상업적거래 + 비상업적거래		총교역액 개성공단은 2004년 12월부터 가동됨에 따라 2004년은 제외함

자료: 박용석(2018).

6) 박용석, 『건설 분야 남북협력사업과 향후 과제』, 2018, pp.10~11를 재정리함.

〈표 5〉 2009년과 2015년 유형별 남북교역 비교

(단위: 천달러, %)

구분		상업적 거래					비상업적 거래		합계
		개성 공단	위탁 가공	일반 교역	금강산 관광	기타 경협	대북 지원	사회문화 협력	
2009	교역액	940,552	409,714	256,141	8,711	26,997	36,379	588	1,678,494
	구성비	56.0	24.4	15.3	0.5	1.6	2.2	0.0	100.0
2015	교역액	270,356	-	183	553	-	9380	795	2,714,476
	구성비	99.36	-	0.0	0.0	-	0.4	0.0	100.0

자료: 통일부(2010; 2015).

질적 측면에서는 입주기업 증가에 따른 원부자재 반출 및 생산품 반입이 증가하고, 위탁가공 교역의 활성화 등으로 상업적 거래가 증가하는 모습을 보였다. 남북교역 초기에는 주로 해외 중개상을 통한 간접교역이 활발했으나, 1990년대 중반부터 남북간 직접교역이 증가하였다. 즉, 물품을 단순 반·출입하는 일반교역 → 원부자재를 반출·가공 후 가공제품을 재반입하는 위탁가공교역 → 기계·설비 등을 투자하는 단계로 발전한 것이다. 2009년에는 개성공단이 전체 남북교역의 56.0%를 차지했으나, 2015년에는 5.24 조치로 위탁가공, 일반교역, 관광 등 개성공단 이외의 경협사업이 중단되면서 개성공단이 전체 남북교역의 대부분을 차지하였다.

과거 남북경협은 대체로 다섯 가지 양태를 보였다.⁷⁾ 먼저, 남북간 배타적 양자거래의 성격을 나타냈다. 국제거래는 국가들의 다자간 거래로 이루어지는 것이 일반적임에도 불구하고, 북한의 IMF·WTO 미가입, UN·미국의 경제제재 등 국제질서 미편입으로 남북경협은 남북한 당사자들 외에 제3의 해외 경제주체들의 적극적인 개입⁸⁾이 구조적으로 불가능했다. 또한 수익성 중심의 경협보다는 한반도의 평화 증진, 남북간의 이질감 해소 등 비경제적인 외부효과가 경협 추진의 추동력으로 작용하였다.⁹⁾ 아울러 남북교역액이 한국무역 총액에서 차지하는 비중이 최대 0.24%(2009)에 그치는 등 경협이 한국경제에 미치는 영향력은 미약했지만, 남북교역액이 북한무역 총액의 최대 61.1%(2007)를 차지하는 등 북한경제에서 차지하는 비중과 중요도는 한국경제의 그것에 비해 매우 컸던 것도 중요한 특징이다. 개성공단 입주기업들이 북한 노동자들의 임금을 북한 당국에 일괄 지급하고, 노동자들에 대한 노동 통제권을 완전히 행사하지 못하는 등 경협 과정에서 북한식 방식이 통용¹⁰⁾되는 비국제적 교역방식도 그간 남북경협에서 지속적으로 나타났던 모습이었다.

7) 남북경협 특징에 대해서는 이석, 『새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점』(2018)의 내용을 바탕으로 수정·보완하였다.

8) 국제거래는 '배타적 양자간 거래'가 아닌 '다자간 거래'가 일반적이다.

9) 이러한 비경제적 외부효과, 즉 남북관계 개선 효과, 한반도 평화에 대한 기여, 남북경제공동체 형성에 기여, 북한의 개혁개방 촉진 등에 대해 양문수(2017)는 보수진영에 비해 진보진영이 보다 적극적인 특성을 보이고 있다고 주장한 바 있다.

10) 북한 당국이 파견한 '노동자 대표'가 실제 노동자들의 현장 작업을 통제하였다.

2. 남북경협의 평가와 한계

그러나 이러한 남북경협은 근본적으로 여러 한계를 내포하고 있었다. 그중에서도 경협사업의 핵심 주체인 경협기업의 부실화 문제와 남북협력기금으로 한정된 재원조달 문제는 안정적인 경협사업을 영위하는 데 주요 장애 요인으로 지적된다.

경협기업에 대한 정확한 데이터는 공개되고 있지 않으나, 현재 경협기업의 경영 악화는 심각한 수준인 것으로 파악된다. 최근 국정감사 자료에 따르면, 1,044개 경협사업 기업들 중에서 폐업한 기업은 530개사(50.8%), 휴업기업 9개사(0.8%), 사업자 유지기업 497개사(47.6%), 기타 8개사(0.8%) 등 휴·폐업한 기업들이 전체 기업의 절반 이상(51.6%, 2018년 9월 기준)인 것으로 나타났다.¹¹⁾ 경협기업의 상당수가 폐업하게 된 것은 1차적으로 5.24 조치에 따른 남북교역 및 대북 신규투자가 전면 금지된 데 따른 것으로 분석된다. 그러나 본질적으로는 경영상 애로를 겪고 있으나 회생가능성이 있는 기업에 대해 구조개선 등 실질적 지원이 미흡한 것도 경영악화의 주요 요인 중 하나로 평가된다. 이 외에도 최대 70억원에 불과한 경협보험(북한 내 시설·자산 보유 기업 대상) 및 교역보험(무역기업 대상)의 낮은 보험금과 보험금 지급 지연 등 제도상의 허점도 경협기업의 경영악화를 가중시키고 있는 것으로 보인다.

이러한 경협기업의 경영악화는 부실채권¹²⁾을 양산시켜 남북협력기금의 부실화를 심화시키고 있다. 남북협력기금의 부실채권 규모는 2007년 19억원에서 2017년 9월 기준 238억원에

<표 6> 남북교역사업 승인기업 휴·폐업 현황

(단위: 개사)

구분					
	전체	폐업	휴업	사업유지	기타
일반교역	705	389	8	308	-
위탁가공교역	245	121	1	123	-
경제협력	42	13	-	29	-
금강산	52	7	-	37	8
합계	1,044(100%)	530(50.8%)	9(0.8%)	497(47.6%)	8(0.8%)

주: 조사 방법은 국제청 홈텍스 홈페이지 사업자등록번호 조회, 기타는 개인 및 사업자등록번호 미확인기업으로 휴·폐업 여부 확인 불가능.
자료: 원유철 의원실(2018).

11) 개성공업지구 기업은 제외한 교역기업+협력사업 승인 기업+금강산 관광 관련 기업 1,044개사를 대상으로 조사한 결과이다(원유철 의원실 국정감사 비공개 자료, 2018).

12) 남북협력기금 부실채권은 모든 은행의 부실채권 분류 기준인 「은행업감독규정」(금융위원회고시) 제27조(자산건전성분류 등) 제1항과 제2항의 규정에 근거하여 대출채권의 자산건전성 분류 기준(5단계) 중 3단계인 “고정이하” 채권을 부실채권으로 분류하고 있다.

달해 12.5배 이상 급증하였으며, 같은 기간 부실채권 비율도 0.82%(2007)에서 7.6%(2017)로 크게 증가한 것으로 나타났다. 이는 국내은행 부실채권 비율 1.25%보다도 6배 이상 높은 수준이며, 이러한 증가세는 향후 경협 재개 시점까지 이어질 것으로 예상된다. 이러한 부실채권의 급증은 2008년 금강산 관광 중단, 2010년 5.24 조치, 2013년 개성공단 일시중단 및 2016년 개성공단 전면 중단이 직접적인 원인이다. 정부는 남북협력기금을 통해 2000~10년 5.24 조치 이전까지 113개사를 대상으로 일반대출 3,103억원을 집행하였다. 5.24 조치 이후에는 개성공단 제외 경영애로 기업들에 대해 1차(2010~11년), 2차(2012년), 3차(2014년)에 걸쳐 249개사를 대상으로 만기 1년(금리 연 2~3%)의 긴급 경영안전자금 750억원을 집행하였으나, 개성공단마저 전면 중단되면서 입주기업과 영업기업에 대한 긴급 경영안전자금을 2013년 104개사 555억원, 2016년 이후 123개사 728억원을 추가 지원하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 채무기업의 대다수가 현재 휴·폐업 상황이므로 경영정상화를 통한 부실채권 회수 자체가 사실상 불가능해짐에 따라 신용회복 및 재기 지원과 같은 추가적 지원이 절실한 상황이다.

경협기업 대부분이 중소기업인 점은 경협사업 리스크를 감안할 때 안정성 측면에서 취약할 수밖에 없었다. 남북경협 참여기업 중 업체 수 기준으로 전체 95% 이상, 개성공단 입주 업체의 경우 100%가 중소기업인 것으로 파악되는 등 경협기업 대부분이 대기업에 비해 자금, 인력, 기술 등의 측면에서 열악한 중소기업이었다(임을출, 2015). 이러한 중소기업 중심의 경협사업 형태는 북한의 열악한 사회·경제적 여건과 UN 등 국제사회의 제재 등으로 대기업이 적극적으로 진출하기에는 한계가 존재한 것에도 원인이 있었다.

〈표 7〉 남북협력기금 채권 규모의 연도별 추이

(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산	9,154	11,044	11,182	11,189	10,153	10,060
대출잔액	2,291	2,225	2,237	2,449	2,352	2,382
부실채권	19	26	24	62	67	110
연체비율(%)	0.82	1.2	1.1	2.5	2.8	4.6
구분	2013	2014	2015	2016	2017.9월	
예산	10,979	11,132	12,348	12,550	9,588	
대출잔액	2,837	2,888	2,520	3,186	3,140	
부실채권	135	142	175	215	238	
연체비율(%)	4.8	4.9	6.9	6.7	7.6	

자료: 심재권 의원실(2018).

〈표 8〉 경협기업 지원을 위한 재원조달 주체 및 재원형태(안)

구분	국내외 재원조달	재원형태
정부	국내	- 남북협력기금, 관련 예산 확충, 정책금융기관 융자 및 투자, 세금 등
	국외	- 차관도입, 지불보증, 원조 등
민간	국내	- 민자 유치, 컨소시엄을 통한 투자 등
	국외	- 국제투자 컨소시엄, 국제기구(WB, ADB, UN 등) 지원, 공적개발원조(ODA), 해외 민간 기업의 투자유치 등
북한당국		- 북한지역 세수 및 자원개발 이익 등 자체 창출 재원, 해외차관, 토지 및 노동력 제공 등

자료: 필자 작성.

마지막으로, 남북협력기금으로 한정된 재원조달도 경협사업의 문제점으로 지적할 수 있다. 즉, 경협기업 지원을 위한 재원의 대부분이 남북협력기금을 통해서 이뤄지고 있어 재원확보 방식의 다양화를 통한 규모 확대 노력이 필요하다. 남북협력기금 사업비는 2018년 기준 9,593억원으로 책정되어 있으나, 경협 재개 및 활성화를 추진하기에는 부족한 것으로 평가된다. 경협지원을 위한 재원조달은 조달 주체에 따라 정부조달과 민간조달, 조달 지역 측면에서는 국내조달과 해외조달, 북한 자체조달로 구분될 수 있다. 따라서 경협지원 재원 방식으로 남북협력기금을 우선적으로 활용하되, 여건이 개선되면 정부와 민간, 나아가 북한 당국으로부터 자금을 유치하는 등 다양한 방식의 재원조달 및 규모 확대가 요구된다고 하겠다.

III. 정책 과제

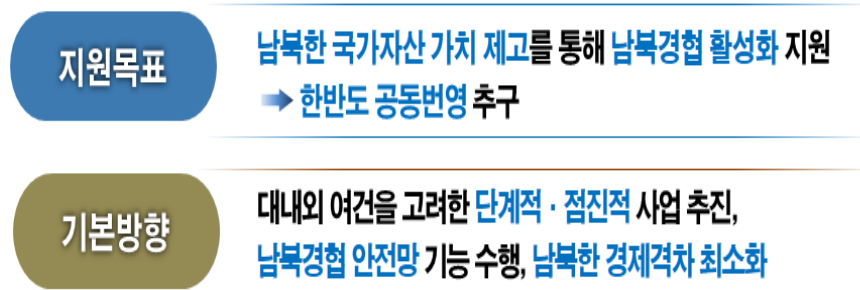
1. 新 경협지원 목표와 기본방향

이상의 논의를 토대로 본고의 핵심 논제인 ‘대북제재 완화 이후 기존과는 다른 새롭고 내실화된 남북경협 지원’을 위해서는 남북한 국가자산의 가치를 제고하는 한편, 남북경협을 활성화하는 것을 목표로 경협지원이 이루어져야 할 것이다. 즉, 가계, 기업, 그리고 정부 등 공공분야에서의 국가자산(national asset)의 가치를 ‘성장-재도약-선순환’시켜 주요 경제 주체들의 회복과 성장을 종합적으로 지원해야 한다. 아울러 남북한 경협사업이 안정적으로

운영될 수 있도록 다양한 정책적 지원을 제공하여 궁극적으로 한반도 공동번영에 기여할 수 있어야 한다.

이를 구현하기 위해서 다음과 같은 3가지 기본방향하에서 경협지원이 추진될 필요가 있다. 먼저, 단계적이고 점진적으로 경협지원 정책이 이행되어야 한다. 이는 북한의 수용 여건, 남북한 협력관계 구축 등을 종합적으로 고려하여 체계적인 경협지원이 추진되어야 함을 의미한다. 두 번째로, 새로운 경협지원은 남북경협 안전망(Safety-net)이 되어야 한다. 즉, 중소기업 등 위험에 취약하지만 중요한 경제 주체들의 안정적인 경협사업 참여를 위해서는 다양하고 창의적인 방식의 정책적 지원이 요구된다. 마지막으로, 남북한의 경제격차를 최소화하는 방향으로 경협지원이 추진되어야 할 것이다. 남한경제의 발전뿐만 아니라 북한경제의 회생을 목표로, 남북한의 경제력 격차 해소를 통한 한반도 균형발전을 지향하는 방향으로 경협지원이 이루어져야 한다.

[그림 4] 新 남북경협 지원 목표 및 기본방향(안)



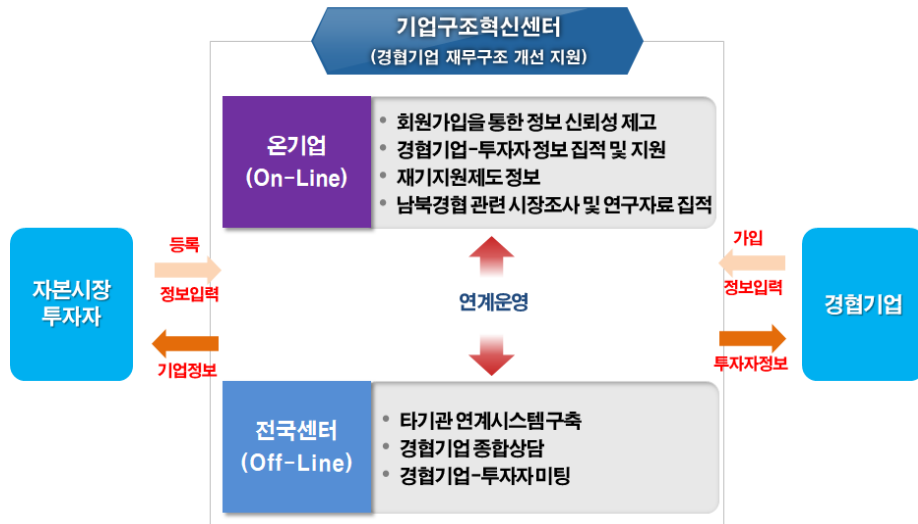
자료: 필자 작성.

2. 새로운 남북경협을 위한 정책 제언

비핵화 이행의 어려움과 장기간 분단으로 인한 남북간 이질성 등은 원활한 경협에 장애 요인으로 작용하고 있는 것이 사실이다. 그러나 한반도 평화라고 하는 정세 변화의 큰 흐름 속에서 경협재개 가능성이 어느 때보다 높아지고 있다. 또한 경협 관련 법제도 정비, 정부의 경협지원 본격화 기조에 따른 공공기관의 경협지원 역할 강조 등은 새로운 남북경협을 위한 기회요인이 되고 있다. 따라서 그간의 남북경협 평가를 통해 도출된 경협지원의 기본방향을 바탕으로 향후 정책적으로 검토해 볼 만한 몇 가지 경협지원방안을 제시하면 다음과 같다.

우선, 부실화된 경험기업에 대한 새로운 형태의 경험지원이 요구된다. 여타 국제거래에 비해 상대적으로 대내외 요인에 따른 리스크가 큰 경험사업 특성상 주요 경험 주체인 기업과 해당 기업 종사자에 대한 종합적이고 근본적인 대책이 필요하다. 경험보험에 대한 제도 개선¹³⁾이나 신용보증과 같은 기존의 지원 방식 외에도 경험사업 추진 과정에서 일시적으로 경영상의 어려움을 겪는 경험기업에 대해 현재 운영 중인 기업구조혁신 플랫폼인 ‘기업구조혁신지원센터’¹⁴⁾를 확대하여 재무구조개선 자금을 조달하려는 경험기업과 자본시장의 투자자 간의 연결을 지원할 수 있을 것이다. 전국 27개의 오프라인 지원센터와 온라인지원채널(온기업)을 통해 적격투자자 및 재기지원 프로그램 정보를 제공하여 경험기업의 자율적 경영정상화를 지원함으로써 부실기업 양산을 예방하는 한편, 자본시장 중심의 경험구조조정 지원으로 정책자금 소모를 최소화하는 효과가 기대된다. 이를 위해 경험재개 이전 단계부터 유관부처 및 기관들의 공동조사연구, 경험기업 DB 구축 등 경험기업의 정확한 현황과 특성 등을 파악하는 일이 우선적으로 필요하다. 이를 통해 확보된 기업정보는 경험기업 경영정상화 지원을 위한 기초통계 및 분석, 기술평가 등에 유용하게 활용될 수 있다.

[그림 5] 경험기업 구조혁신지원센터 운영 체계(안)



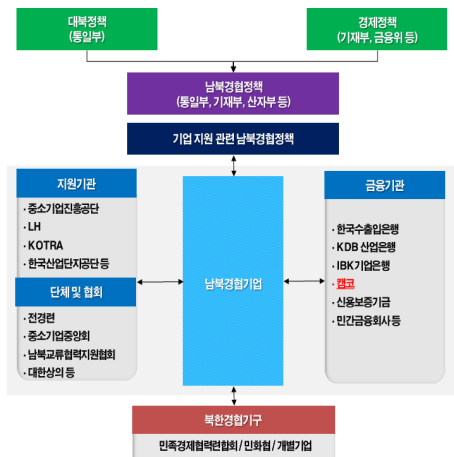
자료: 필자 작성.

13) 가령, 경험보험과 관련해서는 보상의 대상을 현재 개성공단뿐만 아니라 북한 내 다른 지역으로 확대하고, 보상한도도 증액하는 방향으로 개선할 필요가 있을 것이다.

14) 시장중심의 상시적 구조조정 활성화를 위해 투자대상 발굴을 원하는 투자자와 자금조달을 통한 경영정상화를 원하는 기업을 연결해 주는 기업구조혁신 플랫폼을 의미한다.

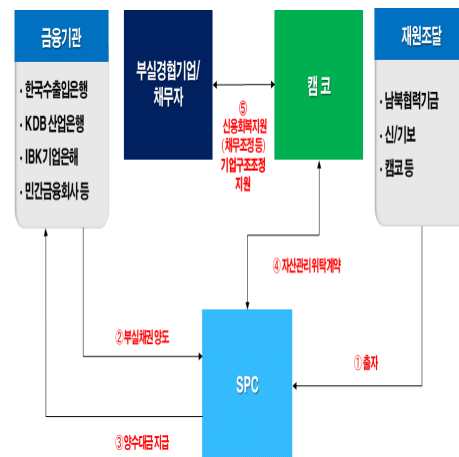
또한 남북경협이 활성화되어 다수의 기업들이 경협사업을 추진하는 과정에서 경영악화로 인한 자금경색을 겪으며 부실(대출)채권이 급증하게 되면 가계와 기업, 나아가 국가경제에 심각한 위협요인으로 작용하게 된다. 이러한 경협기업들에서 발생하는 부실채권을 효율적으로 관리하는 한편, 채무자에 대한 신속한 재기 지원을 위한 방안으로 특수목적회사인 SPC(Special Purpose Company)를 설립하고 채무기업에 대한 경영정상화 지원과 사업주 신용회복 지원을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있다. 경협기업(인) 대부분은 다중채무자일 가능성이 높아¹⁵⁾ 부실채권 집중관리를 통해 효율적인 신용회복 지원이 절실한 상황이다. 이를 위해 기재부, 금융위, 통일부 등 유관부처와 공공기관, 금융기관 등 다양한 경협주체들이 참여하는 협력적 거버넌스를 구축하고, 경협기업의 부실채권 관련 DB 구축, 상각채권 일원화 관리, 남북협력기금의 출자·활용 방안 모색 등 관리 인프라를 마련해야 한다. 경협이 재개된 이후에는 SPC를 통해 수출입은행, 시중 금융기관 등이 보유하고 있는 경협기업의 부실채권 등을 인수하여 채무재조정, 재기·생활 자금대출 등으로 신용회복과 자립을 동시에 지원해야 할 것이다.

[그림 6] 경협기업 금융지원 관련 유관기관 협력 거버넌스 구조(안)



자료: 저자 작성.

[그림 7] 경협기업 부실채권 관리 일원화 모델(안)



자료: 구정환(2012)을 저자가 재구성.

15) 이는 5.24 조치 등 경협 중단으로 인한 자금난, 연체에 따른 이자상환 부담 증가, 신용등급 하락 등으로 다수의 기업 경영자들이 다중채무자로 전락된 데 따른 것으로 분석된다.

마지막으로, 경협사업 활성화에 따른 경협기업들의 부실화 확대에 대비하여 기존의 남북협력기금이나 민간투자와는 다른 새로운 형태의 대규모 재원마련방안이 강구될 필요가 있다. 그중 하나로 남북과 국제기구가 공동으로 ‘남북합작구조개선기금’(가칭)을 조성하여 운영하는 방안을 검토해 볼 만하다. 현재의 남북협력기금(약 1.6조원, 2018년 기준)은 인도적 지원, 교류협력 기반조성 등 무상지원, 정책적 목적의 고위험 사업지원 등으로 사용처가 한정되어 있어, 규모나 활용목적 측면에서 경협 활성화에 대비한 특화된 기금으로서의 한계가 존재한다. 따라서 북한의 IMF,¹⁶⁾ 다자개발은행(MDB) 등 국제기구 가입 이후, 정부(정책자금)가 주도하고 IB 등 외자 및 민간금융이 참여하여 경협기업의 사업 리스크를 획기적으로 절감시키는 방향으로 기금을 조성할 필요가 있다. 한반도 경제공동체 가시화에 따른 경협 활성화로 기업들의 이익이 증가하면 일부 투자수익을 가져갈 수 있는 구조로 기금 운용모델을 개발할 수 있을 것이다.

<표 9> 이해관계자별 남북합작구조개선기금 조성 방식(안)

이해관계자		주요 내용	조성 방식
남측	기업	- 수익을 향유하는 기업이 금액 납부 - 납부·사안 발생 시 자금 지원	- 개별기업 매출액 또는 이익에 일정률을 정하여 금액 납부
	정부	- 정부 정책(변동성)을 대비하여 국고에서 일정액 부담	- 정책적으로 남북협력기금 등에서 부담
북측		- 북측의 귀책사유 발생에 대비	- 북측이 수취하는 임대료 등에 일정률 납부

자료: 저자 작성.

이러한 다양한 방안들이 원활하게 이행되기 위해서는 몇 가지 선행되어야 할 조치들이 존재한다. 먼저, 다양한 이해관계자들이 참여하는 ‘남북경협지원 협력 플랫폼’(가칭)을 구성할 필요가 있다. 위험도가 높은 경협사업에 대한 안정적인 지원을 위해서는 정부 유관부처(통일부, 기재부, 금융위)와 금융공공기관(캠코, 수출입은행, 산업은행)의 주도적 역할이 중요하다. 이에 준비단계에서부터 다수의 공공기관이 참여하는 위한 종합계획 수립, 복합금융 활용 전략 마련, 북한과의 경협 협상을 주도할 수 있는 추진 협의체 설립 등은 필수적이라고 하겠다.

또한 체계적인 경협사업을 위해 구체적이고 실질적 이행전략(Action plan)이 담긴 경협지원 마스터플랜이 마련되어야 한다. 남북경협사업의 선행 요건인 비핵화의 진전으로 국제사회의

16) IMF에 가입하지 않고 WB, ADB, AIIB 등 타 국제금융기구에 가입한 국가가 없는 것을 볼 때, 우선적으로 IMF 가입 지원이 필요하다.

대북제재가 완화 또는 해제될 경우, 미국·중국·일본·러시아 등 국제사회의 북한 진출이 본격화될 전망이다. 따라서 우리 경험기업들의 국제경쟁력 제고와 경험사업의 안정성 강화를 위해 분야별 지원 로드맵과 구체적 실행방안이 포함된 남북경협지원 종합지원계획 수립이 필수적이다. 종합지원계획은 정책지원의 투명성과 예측가능성을 제고한다는 측면에서 우리뿐만 아니라 북한에도 이익(win-win)이 된다.

아울러, 중장기적으로 경험지원에 대한 심층연구를 진행하고 전문인력(조직)을 양성함으로써 지속적이고 가시적인 성과 창출이 필요하다. 경험재개 단계에서는 경험기업 및 북한산업 동향, 베트남 등 체제이행국 사례 연구, 경험지원 및 북한기업 관련 법제 등을 심층적으로 조사·연구하고, 경험사업이 본격화되는 시점에서는 자체적으로 경험지원 사업을 추진할 수 있는 경험 전문가 혹은 그룹이 필요한 만큼 이를 양성하고 조직화하는 노력이 요구된다고 하겠다.

참고문헌

- 구정환, 「중소기업인 재기지원 강화방안」, 캠프 연구용역, 2012.
- 박용석, 「건설 분야 남북협력사업과 향후 과제」, 『건설이슈포커스』, 2018-16, 2018.
- 양문수, 「남북경협 평가와 전망」, 『수은 북한경제』, 2017년 여름호 통권 제53호, 2017.
- 이석, 「새로운 남북경협의 가능성: 특징과 쟁점」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 제20권 제8호, 2018.
- 최이섭, 「한반도 신경제시대 남북경협 활성화를 위한 캠프의 역할 방안 연구」, 캠프 조사연구보고서 내부자료, 2018.
- 탁용달, 「남북경협기업 지원방안 연구」, 캠프 조사연구보고서 내부자료, 2015.
- 〈자료〉
- 심재권 의원실, 「이명박·박근혜 정부시기 남북협력기금 대출연체액 12.5배 이상 폭증」, 통일부 국정감사자료, 2018.
- 원유철 의원실, 「5·24조치 이후 교역·경협기업 휴폐업 현황」, 통일부 국정감사자료, 2018.
- 임을출, 「남북경협 프로젝트 구상- 5.24조치 시행 5년, 무엇을 해야 하나? : 피해자 증언 및 남북경협 재개 방안 모색」, 새정치민주연합 남북관계 발전 및 통일위원회 주최 세미나 자료집, 2015.
- 이투데이, 「국책은행, 남북경협 본격 채비 나섰다」, 언론보도, 2019.1.31.
- 중소기업진흥공단, 「중소기업 남북경협 실무절차 및 추진사례」, 2005.
- 통일부, 「통일백서」, 2010.
- 통일부, 「통일백서」, 2015.