

## (논단) 남북 경제 상생 모델의 모색

조 동 호 / 이화여대 북한학협동과정 교수

### 요약

남북 경협이 재개의 기회를 맞이하게 된 1988년 당시를 현재와 비교하면 남북한 경제는 커다란 변화를 보이고 있다. 1인당 국민소득은 남한이 북한의 4배에서 20배, 수출은 42배에서 325배로 증가될 만큼 남북의 경제력 격차는 크게 확대되었다. 또한 이미 남한은 제1위 수출 시장, 제2위 무역 상대국, 제1위 무역 흑자 대상국, 제1위 투자국, 제1위 지원국의 위치를 차지할 만큼 북한 경제에서 매우 중요한 위치를 역할을 하고 있다. 이에 따라 북한은 경제 계획 수립시 남북 경협과 지원을 고려하여 작성하는 실정이다.

그러나 이처럼 상황이 크게 변화했음에도 불구하고 정부의 남북 경협 정책은 20여 년 전의 시각을 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 아직도 실질보다 외형에 초점, 과도한 희망적 기대, 정부의 지나친 개입, 정책 결정 과정의 투명성 부족, 모호한 정경분리와 상호주의 등의 문제를 노정하고 있는 것이다.

따라서 이제는 변화된 환경에 맞게 남북 경제의 상생을 모색해야 하는 시점이다. 그동안은 상생을 모색했다기보다는 상생의 전 단계로서 우선은 남북 경제 관계를 열어 나가는 것이 보다 중요한 과제였으나, 이제는 전략이 바뀔 필요가 있다. 그동안은 '퍼주기'를 해서라도 남북 경협을 물꼬를 트는 것이 당연한 과제였다면, 이제는 남북 경제의 상생을 위해 물길을 바로잡아 나가는 정책이 필요한 시점에 도달한 것이다.

상생 모델을 구축하기 위해 북한 경제의 회복과 남한 경제 성장에의 기여를 남북 경협을 목표로 설정하고, 남북 경제의 동시 고려, 북한 생산 요소의 질적 향상, 효율적 결합 방식의 추구 등 세 가지를 원칙으로 채택하는 것이 바람직하다. 한편 북한의 입장에서도 대외 관계의 개선 및 효율적이고 신뢰성 있는 리더십의 확보를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

### 서언

한국전쟁 이후 중단되었던 남북 경협이 '77 특별선언'으로 재개의 기회를 맞게 된 1988년 남한의 1인당 국민소득은 북한의 약 4배, 수출은 약 42배의 규모를 지니고 있었다. 그리고 20여년이 흐른 현재, 남북한의 경제력 격차는 더욱 확대되어 2006년 1인당 국민소득은 남한이 북한에 비해 약 20배, 수출의 경우는 약 325배의 규모가 되었다. 뿐만 아니라 1997년 외환위기를 겪으면서 남한 경제는 개방의 폭을 더욱 확대하여 질적으로도 크게 발전한 반면 북한 경제는 아직도 '자력갱생'을 주장하고 있어 경제 수준의 격차는 한층 더 벌어졌다.

실제 남북 경협에 있어서도 커다란 진전이 있었다. 교역이 처음으로 재개된 1989년 남북교역 규모는 1,872만 달러에 불과하였으나, 2006년에는 13억 4,974만 달러로 무려 72배 증가하였다. 더욱이 1988년 당시에는 생각도 할 수 없었던 개성공단 건설 사업과 같은 대형 투자 사업, 경의선 철도·도로의 연결과 같은 정부 차원의 SOC 협력 사업이 진행되고 있고, 투자보장합의서 등 다양한 제도적 장치가 구축되고 있으며 남북 경제 당국 간의 회담도 정례적으로 개최되고 있는 상황에 이르렀다. 지난 20여 년간 실로 놀라운 발전이 이루어진 셈이다.

그럼에도 불구하고 우리 정부의 남북 경협에 대한 정책은 20여 년 전의 시각을 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 이제는 남북 경협을 질적 성장에 보다 커다란 관심을 가져야 할 시점에 이르렀지만, 아직도 우리 정부는 북한과의 경제 협력의 확대 자체에 초점을 맞추고 있는 것으로 보이기 때문이다. 물론 남북 경협 규모의 성장은 필요하다. 그러나 이제는 외형과 함께 실질의 균형적인 성장을 도모해야 하는 단계라고 판단되기 때문이다.

바꾸어 말해서 이제는 남북 경제의 상생을 모색해야 하는 시점이다. 사실 그동안은 상생을 모색했다기보다는 상생의 전 단계로서 우선은 남북 경제 관계를 열어 나가는 것이 보다 중요한 과제였으나, 이제는 우리의 전략이 바뀌어야 한다. '퍼주기'라는 비판이 사실이든 아니든, 그동안은 '퍼주기'를 해서라도 남북 경협을 물꼬를 트는 것이 당연한 과제였다면, 이제는 물길을 바로잡아 나가는 정책이 필요한 시점에 도달한 것이다. 그래야만 남북 경협이 북한 경제 및 남북 관계에 의미있는 변화를 이끌어 낼 수 있고, 우리 경제의 성장에도 기여할 수 있다. 또한 그래야만 남북 경협이 국민적 지지 하에서 지속적인 발전의 토대를 갖추 수 있다.

물론 남북 경협을 경제적 시각만으로 바라볼 수는 없다. 남북 경협은 남북한 간의 경제 관계 뿐만 아니라 정치·사회·안보·외교 등 남북한 간의 전반적인 관계에 영향을 미치므로 비경제적 차원의 파급 효과도 고려해야 하기 때문이다. 당연한 이야기이다. 그러나 그동안은 남북 경협이 경제 문제임에도 불구하고 오히려 비경제적인 차원에서의 고려가 더 중요하게 감안되어 온 것으로 판단된다. 따라서 이제는 남북 경협을 종합적이고 균형적인 시각에서 평가하되, 남북 경협이 기본적으로는 경제 문제라는 점을 감안하여 경제적 차원에서 바라보려고 하는 노력이 강화되어야 한다.

## 남한 경제에 있어서의 북한

남북 경협이 그동안 크게 성장했음에도 불구하고 아직 북한은 남한 경제에 거의 의미 없는 존재이다. 우선 남북교역이 차지하는 남한의 무역에서 차지하는 비중을 살펴보면 2006년의 경우 0.2%에 불과하다. 더욱이 남북교역 중에서 정상적인 의미의 교역이라 할 수 있는 거래성 교역만을 고려하면 남북교역이 남한의 무역에서 차지하는 비중은 0.1%에도 미치지 못한다.

업체 수를 살펴보면 2006년의 경우 전체 477개로서 일반교역에는 339개사, 위탁가공교역에는 123개사가 남북교역에 참여하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 이들 중에서 남북교역에 꾸준히 참여하고 있는 업체는 일부에 지나지 않으며, 북한과 1~2년 거래 후 중단하는 사례가 빈번한 것으로 알려지고 있다.<sup>2)</sup> 뿐만 아니라 남북교역 참여업체의 수는 2000년대 들어 감소 추세를 보이고 있다.

투자의 경우 북한의 대남 투자는 전무하며, 남한의 대북 투자만이 이루어지고 있다. 2007년 4월말 현재 경제 분야의 협력사업자 승인 건수는 138개, 협력사업 승인 건수는 109개이나,<sup>3)</sup> 이는 누적치로서 사업이 이미 완료되었거나 중단된 사업을 제외하면 현재 실제로 사업을 진행하고 있는 업체는 일부에 지나지 않는 것으로 파악된다.

한편 2007년 4월말까지 개성공단 입주업체로 승인을 받은 기업의 수는 66개로

1) 한국무역협회(2007), p.2. 한편 일반교역참여업체의 수와 위탁가공교역 참여업체의 수의 합이 전체와 일치하지 않는 것은 일부 업체는 일반교역과 위탁가공교역에 중복되어 있기 때문이다.

2) 최수영(2007), p.11.

3) 통일부(2007a).

서 이들 개성공단 입주업체까지를 감안해도 현재 북한 내에서 조업 중에 있거나 조업 예정으로 있는 남한 기업의 수는 100여개 정도일 것으로 판단된다. 그러나 그런데 이러한 업체의 수는 2005년 남한의 전체 사업체 수가 320만개임을 감안하면 극히 일부에 지나지 않는 실정이다. 뿐만 아니라 이들 업체는 대부분 중소 규모인데다가 업종도 섬유, 봉제 등에 집중되어 있어서 우리 경제에 미치는 파급 효과는 크지 않은 실정이다.

## 북한 경제에 있어서의 남한

### 남북 경협의 위상

북한이 남한 경제에서 차지하는 비중은 지극히 작은 반면, 남한이 북한 경제에서 차지하는 비중은 북한 경제의 입장에서는 무시할 수 없을 정도로 증가하였다. 우선 남북교역을 북한의 전체 무역 규모로 살펴보면 남한은 31.1%를 차지하여 제2위의 교역 상대국의 위치를 점하고 있는 것으로 나타난다. 한편 수출의 경우는 남한이 북한 전체 수출의 35.4%를 차지하여 제1위의 수출 시장의 역할을 하고 있다. 또한 남한은 북한의 가장 중요한 무역 흑자 대상국으로서 북한 외화 수입의 주된 원천이 되고 있다. 남북교역이 재개된 1989년부터 1997년까지 남한은 지속적으로 교역수지 적자를 경험하였으며, 교역수지 적자의 총액은 약 9억 달러를 넘어서고 있다. 1998년 이후는 남한이 교역수지 흑자를 보이는 것으로 나타나고 있으나, 이는 비거래성 교역의 증가에 기인하는 것으로서 거래성 교역만을 대상으로 한다면 남한은 여전히 교역수지 적자를 기록하고 있다. 예를 들어, 2006년의 경우 명목 교역수지는 남한이 3억 1,066만 달러 흑자이나, 비거래성 교역을 제외한 실질 교역수지는 오히려 3억 2,559만 달러 적자를 기록하고 있다.

이와 같은 남북교역에 있어서의 교역수지의 흑자가 북한의 입장에서 볼 때 얼마나 중요한 것인지는 다른 국가와의 무역을 비교하면 명확히 알 수 있다. 우선 북한의 가장 큰 무역 상대국인 중국과의 무역에 있어서 북한은 1990년대는 물론 최근까지 지속적으로 적자를 기록하고 있으며, 2000년대에 들어서는 연간 8~10억 달러

정도의 적자를 보이고 있다. 예를 들어 북한의 대중 무역수지 적자는 2001년 9억 7천만 달러, 2002년 7억 9천만 달러, 2003년 8억 4천만 달러, 2005년 8억 2천만 달러를 기록하였고, 2006년에는 10억 5백만 달러로 확대되었다. 뿐만 아니라 2006년의 경우 남한을 제외한 북한 제2위의 무역 상대국인 태국과는 8,215만 달러, 제3위인 EU와는 1억 982만 달러, 제4위인 러시아와는 2억 1,656만 달러의 무역수지 적자를 기록한 것으로 파악되고 있다.<sup>4)</sup> 한편 일본과의 무역에 있어서는 북한이 흑자를 기록하고 있으나, 1990년 이후 2002년까지 무역수지 흑자의 합계는 약 5억 달러에 불과하다.<sup>5)</sup> 따라서 외화난이 심각한 북한으로서 남북교역을 통한 외화의 획득 규모는 상당한 것이라 할 수 있다.

한편 투자는 교역에 비하면 아직 초보적인 수준에 머물러 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 투자에 있어서도 남북 경협은 북한 경제에서 중요한 위치를 차지하는 상황에 이르렀다.

민간기업 대북 투자의 경우 아직 크게 활성화된 상황은 아니나, 1992년 10월 5일 대우가 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 점차 증가하여 2007년 4월 말 현재 사업자승인 138건, 사업승인 109건이 이루어졌다. 개성공단을 제외한 대북투자의 승인 규모를 보면, 현재까지의 총 합계는 6억 5,009만 달러이며, 개성공단의 경우는 5,155억 원으로 파악되고 있어<sup>6)</sup> 전체적으로는 약 11억 달러에 이르고 있다.

물론 이러한 대북 투자 규모는 통일부로부터 승인된 투자 규모로서 실제로 투자된 규모는 아니다. 그러나 북한이 의욕적으로 추진하였던 나진·선봉 자유무역지대의 경우 1991년부터 1998년까지의 투자 실행 규모가 8,800만 달러에 그치고 있으며,<sup>7)</sup> 그 후로는 거의 중단 상태에 있다는 것과 비교하면 남한은 북한의 입장에서 가장 커다란 투자국의 위치를 차지하고 있다는 점을 쉽게 알 수 있다. 더욱이 2000년 남북 정상회담을 계기로 정부 차원의 경제협력사업 또한 활발히 진행되고 있다.

한편 최근 중국의 대북 투자가 활발히 일어나고 있는 것으로 보도되고 있다. 예컨대, 중국의 북한에 대한 투자 건수와 투자액은 2002년 4개 업체 1,503천 달러에서 2003년 5개 업체 353만 달러, 2004년 8개 업체 900만 달러, 2005년 6개 업체 1,437만 달러로 증가하였다.<sup>8)</sup> 그러나 남한의 대북 투자와 비교하면 아직 투자 규모가 그리

4) KOIRA(2007).  
 5) 이영훈(2003), p.13. 2006년의 경우 북한의 대일본 무역수지 흑자는 6,861만 달러이다. KOIRA(2007).  
 6) 통일부(2007a).  
 7) UNDP Tumen Secretariat(2000).

크지 않은 실정이다. 또한 중국의 대북 투자는 경영권 획득의 목적보다는 구상무역의 진전된 형태이며 투자의 상당 부분이 탄광개발 등 지하자원 분야로서 북한 경제에 미치는 영향이 단기적으로는 제한적이라는 점을 감안하면, 남한은 북한의 최대 투자국의 위치를 차지하고 있는 셈이다.

이상으로 볼 때 남북 경협은 교역에서나 투자의 경우 모두 북한 경제에서 매우 중요한 역할을 점하게 되었을 뿐만 아니라 북한 당국으로서도 경제 운영의 필수적인 고려 사항이 되었을 것으로 판단된다.<sup>9)</sup>

또한 남한은 인도적 차원의 지원에 있어서도 북한에 대한 최대의 지원국의 위치를 점유하고 있다. 1995년 이래 2006년까지 남한이 북한에 대해 인도적 차원에서 제공한 지원의 총액은 16억 4,484만 달러에 달하고 있으며, 2007년에 들어서도 4월말까지 1억 2,557만 달러의 지원이 제공되었다.<sup>10)</sup> 이러한 지원 규모는 국제사회의 지원 총액보다 큰 것으로서 전체 지원 중에서 남한의 지원이 차지하는 비중은 2004년의 경우 58.2%, 2005년의 경우 63.8%를 차지하고 있으며, 2006년의 경우 남한의 지원은 증가한 반면 국제사회의 지원은 크게 감소하여 무려 93.6%를 차지하고 있다.

<표 1> 남한 및 국제사회의 대북 인도적 지원

(단위: 백만 달러)

| 연도   | 남한 지원 |       |       | 국제사회 지원(B) | 전체 지원 (A+B=C) |
|------|-------|-------|-------|------------|---------------|
|      | 정부    | 민간    | 합계(A) |            |               |
| 1999 | 28.3  | 18.6  | 46.9  | 359.9      | 406.8         |
| 2000 | 81.4  | 32.4  | 113.8 | 181.8      | 295.5         |
| 2001 | 75.2  | 60.2  | 135.4 | 363.3      | 500.7         |
| 2002 | 89.2  | 45.8  | 134.9 | 273.9      | 408.8         |
| 2003 | 93.8  | 63.9  | 157.6 | 156.8      | 314.4         |
| 2004 | 115.1 | 132.5 | 256.1 | 184.3      | 440.4         |
| 2005 | 135.9 | 76.7  | 212.5 | 120.6      | 333.2         |
| 2006 | 199.4 | 80.5  | 279.9 | 24.8       | 299.1         |

자료 : 통일부(2007b).

8) 정의준(2007), p.97. 한편 북중 경제 관계의 확대와 관련하여 북한 경제의 중국 예측화에 대한 우려가 제기되고 있으나, KOIRA(2006), 조명철(2007) 등은 이는 과장된 것이라는 견해를 보이고 있으며 이정철(2006)은 오히려 긍정적인 것으로 평가하고 있으므로 단정적인 결론은 쉽지 않다.  
 9) 실제로 북한 국가계획위원회는 경제계획을 수립할 때 남북 경협 및 남한으로부터의 지원을 염두에 두고 계획을 작성하는 것으로 알려지고 있다.  
 10) 통일부(2007a).

## 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 남한은 북한의 제2위의 교역 상대국이자 제1위의 수출 시장, 그리고 제1위의 투자국으로 부상하였을 뿐만 아니라 인도적 지원에 있어서도 제1위의 지원국의 위치를 차지하고 있다. 이는 이제는 우리가 남북 경협을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 상황에 도달한 것을 의미한다.

더욱이 현재 북한은 심각한 '경제적 갈증'을 느끼고 있다는 점도 남북 경협의 적극적인 역할을 가능하게 하고 있다. 북한은 1970년대 이후 지속적으로 경제성장률의 하락을 경험하였으며, 1990~98년까지는 9년 동안 연속적으로 마이너스 성장을 하였다. 따라서 최근 수년간의 플러스 성장은 1970년대 이래 30여년 만에 처음으로 성장세를 보이고 있는 것으로 해석할 수 있다.

그러므로 현재 북한이 느끼고 있는 '경제적 갈증'의 정도는 과거 그 어느 때보다 클 것으로 판단된다. 예를 들어, 경제가 전체적으로 침체에 빠져 있을 때에는 전력에 대한 수요는 크지 않다. 어차피 모든 공장이 작동을 멈추었기 때문이다. 그러나 일단 경제가 성장하기 시작하는 경우에는 전력에 대한 수요는 상대적으로 매우 커지기 마련이다. 모든 공장에서 동시에 전력을 공급받기를 희망하기 때문이다.

현재 북한은 바로 이러한 상황에 처해 있는 것으로 판단된다. 더욱이 대외 관계의 위축은 '경제적 갈증'의 정도를 더욱 증폭시키고 있다. 게다가 최근의 경제성장이 생산 요소 투입의 증가 혹은 생산 효율의 증가와 같은 내부적 요인보다는 남한 및 국제사회의 지원과 같은 외부적 요인에 주로 기인하는 것으로 분석되므로 아직 자생력 있는 성장 기반을 확보한 것으로 보기는 어렵다. 이는 작은 충격에도 북한 경제가 다시 침체 상황으로 빠질 수 있으며, 그만큼 성장 기반이 취약하다는 점을 의미한다.

결국 이상에서 논의한 바와 같이 남북 경협이 북한 경제에서 차지하는 비중이 크게 증가되었고 북한의 '경제적 갈증' 또한 크게 증가한 상황이므로 이제는 북한 경제 변화와 남북 관계의 의미 있는 발전을 위한 남북 경협의 주도적이고 적극적인 역할을 모색해야 하는 시점이다. 즉 그동안은 북한과의 접촉면을 늘리는 것이 정책적 목표였다면, 이제는 남북 경제 모두의 상생을 도모해야 하는 시점에 도달한 것이다.

## 남북 경협 추진 방식의 반성

### 실질보다 외형

그동안 남북 경협의 추진 과정을 살펴보면 남북 경협의 실질적 발전을 위한 사업보다는 외형적 과시 효과가 큰 사업에 치중하였다는 아쉬움이 있다. 예컨대 경의선 철도의 연결이 곧장 '철의 실크로드'로 이어지는 것은 아니다. 물론 언젠가는 연결해야 하고 언젠가는 '철의 실크로드'가 되도록 노력해야 하지만, 당장은 경의선을 이용해 운반할 물자나 사람이 없다는 현실도 직시하여야 한다. '철의 실크로드'가 되기 위해서는 10년 정도의 공사 기간과 10조 원 이상의 비용을 필요로 할 것으로 추정되는 북한 철도의 현대화가 필수적이다. 또한 북한의 정책 변화도 요구된다. 시험 운행에조차 그토록 만족을 걸었던 북한 군부가 정기적인 열차 운행 요구에 신속하고도 적극적인 반응을 보일 것으로 기대하기는 어렵기 때문이다. 개성공단의 경우도 마찬가지이다. 개성공단이 의미 없는 사업이라고 말할 사람은 없을 것이다. 그러나 그동안의 추진 과정을 보면 외형적인 성공을 위해 지나치게 무리하는 느낌을 지울 수 없다. "남북 당국자 모두 사활을 걸고 추진하고 있는 과제"<sup>11)</sup>라거나 "개성공단은 우리 한계기업의 출로이며 대륙으로 연결되는 기회의 창이 된다는 측면에서 반드시 성공시켜야 하는 경협 모델"<sup>12)</sup>이라는 발언은 우리 국민과 기업, 그리고 나아가 북한에게 잘못된 환상을 심어줄 가능성이 있다. 더욱이 본격적인 추진에 앞서서 문제점을 파악하는 것이 본질이어야 할 일종의 파일럿 프로젝트 단계인 시범공단에 대해 무조건 성공해야 한다는 자세로 접근하는 것은 잘못이다.

### 희망적 기대

남북 경협의 확대는 북한 경제 체제의 변화 및 남북 관계의 발전으로 자동적으로 연결될 것이라는 기대는 현실적이지 않다. 물론 남북 경협이 늘어나면 늘어날수록 북한 경제는 변화할 것이다. 실제로 남한의 경협이나 지원으로 인해서 북한

11) 김동근 개성공단관리기관 이사장, 매일경제신문 인터뷰, 2004.8.27.

12) 이종석 전(前) 통일부장관, 100인포럼 특강, 2006.6.9

주민의 경제 생활에 변화가 일어나고 있다.

그러나 현실 경제의 변화가 경제 체제 및 정책의 변화로 반드시 연결될 것으로 보기란 어렵다. 물론 현실의 변화가 장기화·구조화되는 경우 정책의 변화를 유도하겠지만, 북한 경제의 경우 체제의 특성상 변화가 쉽지 않을 뿐만 아니라 변화가 일어난다고 해서 이를 남북 경협에 영향을 미친다고 연결하기도 곤란하다. 예를 들어 2002년 북한의 7·1 조치는 정부의 주장처럼 남북 경협에 의해 유도되었다기보다는 북한 내부의 자체적인 필요성에 의해서 추진되었다고 보는 것이 타당한 것이다.<sup>13)</sup> 또한 경제 상황이 회복되는 경우 북한 당국은 시장 경제 체제로의 전환이 아니라 기존 사회주의 계획 경제 체제로의 복귀를 추구할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

따라서 이제는 남북 경협이 확대되면 자연스럽게 북한의 경제 체제 및 정책의 변화가 야기될 것이라는 막연한 ‘희망적 기대’에 입각하여 남북 경협을 추진할 것이 아니라 어떻게 하면 보다 효과적으로 변화를 유도할 것인가를 염두에 두면서 전략적으로 추진해야 한다.

### 정부의 지나친 개입

경제 정책이란 민간 경제 활동의 내용과 범위를 규정하는 법적·제도적 틀인 것이지만, 민간의 경제 활동을 직접 지시하는 것이 아니다. 대북 경제 정책도 마찬가지이다. 대북 경제 정책도 경제 정책인 것이다. 물론 대북 경제 정책은 북한이라는 상대가 있는 것이므로 대내 경제 정책과 동일선 상에서 평가할 수는 없다. 그러나 이러한 사실이 대북 경제 정책의 경제 정책적 성격을 무시하는 것이어서는 안된다. 대북 경제 정책은 크게 보면 대북·통일 정책의 한 부분이지만, 적어도 남북 경협에 참여하는 기업들에게 있어서는 대북 사업의 내용과 범위를 규정하는 경제 정책인 것이기 때문이다. 만약 정부가 대북 경제 정책의 성과에 너무 집착한 나머지 특정 사업의 진행 과정에 직접 개입한다거나 지나친 홍보<sup>14)</sup>를 한

13) 예컨대 정부는 남북 경협을 통해 “북한의 경제여건을 개선해 가면서 시장경제원리 도입 등 북한의 변화를 유도”하였으며, 7·1 조치 등 “북한으로 하여금 시장경제적 요소를 반영한 각종 제도를 마련하게 하였다”고 주장하고 있다. 통일부(2007b), p.31.

14) 예컨대 현대아산의 금강산 관광사업은 기본적으로 현대아산이라는 민간기업의 노력과 과감한 결단에 의해 성사된 사업이다. 물론 정부의 대북 화해협력정책이 있었기에 가능한 것이긴 하였으나, 금강산 관광사업을 ‘햇볕정책’의 성과라고 정부가 스스로 홍보를 하는 것은 문제가 있다.

다면 이는 잘못된 일이다. 마찬가지로 정치적인 목적에서 대북 경제 정책의 방향이나 내용을 변경한다면 이 또한 잘못된 일이다. 정부는 남북 경협이 원활히 추진될 수 있는 환경을 조성하면 될 뿐이다. 그런데 그동안 우리 정부의 대북 경제 정책에 있어서는 금강산 관광사업의 경우처럼 민간의 활동 영역에 정부가 지나치게 개입하였던 경우가 다수 존재한다.

개성공단의 북한 노동자 숙소 문제도 마찬가지이다. 현재 개성공단 사업의 본격화에 따라 북한 노동력의 채용이 증가하면서 북한 노동자의 숙소 건설 문제가 주요 현안 문제의 하나로 대두되고 있다. 북한은 경제난 등을 이유로 남측이 숙소를 건설해 줄 것을 요청하고 있으나, 남측 사업자인 한국토지공사는 노동력의 제공은 북측이 보장하기로 한 규정<sup>15)</sup>을 근거로 북측이 자체적으로 알아서 해결해야 한다는 입장을 견지해 오고 있다. 당연히 바람직한 일이다. 그러나 정부가 개성공단 활성화 차원에서 남측이 노동자 숙소를 건설해 줄 수 있음을 시사함에 따라 북측은 보다 강력히 숙소 건설을 남측이 부담할 것을 요구하고 있다. 물론 아직 정부가 숙소를 건설해 줄 것임을 공식적으로 확정하지 않았다고 해도 남북 당국간에 “개성공단 근로자 증가에 따른 숙소·편의시설 건설 문제 등에 대하여 진지하게 토의를 진행”<sup>16)</sup>했다거나 2007년 4월의 제13차 경추위에서 “북측이 제기한 근로자 숙소 및 편의시설 확충 문제를 중점 협의”<sup>17)</sup>한 것은 바람직한 일이 아니라고 판단된다.

### 정책 결정 과정의 투명성 부족

‘남남갈등’이라는 표현이라든가 ‘피주기’라는 비판은 일부 과장된 측면이 있는 것이 사실이지만, 정책 당국의 입장에서는 반성해야 할 부분이 있는 것도 사실이다. 특히 이러한 논쟁은 대북 정책 결정시 공론화 과정이 취약했기 때문에 발생하는 측면이 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

어떤 이유로건 금강산 관광사업이 실패로 귀결된다고 해서 ‘햇볕정책’ 자체가 실패한 것은 아니듯이 개별 기업의 사업을 정책의 성과로 홍보하는 것은 바람직하지 않은 것이다.

15) “중앙공업지구지도기관의 임무는 다음과 같다. ... 6. 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장”(「개성공업지구법」 제22조), “중앙공업지구지도기관은 개발업자가 요구하는 공화국의 노력, 물자, 용수 같은것을 제 때에 보장하여야 한다”(「개성공업지구 개발규정」, 제18조), “공업지구의 기업에 필요한 로력을 보장하는 사업은 로력앞선기업이 한다”(「개성공업지구 로동규정」 제8조).

16) 제2차 개성공단건설 실무접촉 공동보도문, 2006.6.21.

17) 통일부(2007c), p.6.

2000년 10월 식량 차관의 경우를 예로써 설명해보자. 식량 차관이 지니는 긍정적 의미는 결코 작지 않은 것이었음에도 불구하고 결정 과정의 투명성이 결여됨으로써 정부 스스로 의미를 절하시켰고 ‘폐주기’라는 비판을 확산시키는 결과를 낳았다. 우선 북한은 식량 100만 톤 제공을 요청하였으나 정부는 100만 톤이란 숫자 자체를 즉각적으로 공개하지 않았다. 처음부터 북한의 100만 톤 요청 사실과 함께 이만한 규모를 공식적으로 요청할 정도로 북한의 식량난이 심각한 수준이며, 그러나 북한의 요청 규모 전체를 지원하기는 재정 여건상 곤란하므로 적절한 지원 규모를 검토하겠다고 밝혔더라면 추후 50만 톤 차관 제공 결정에 대해 ‘폐주기’ 식의 지나친 지원이라는 비판은 방지할 수 있었을 것이고, 오히려 차관 형식, 분배의 투명성 제고, 지원 액수 등 이전에 비해 긍정적인 측면이 부각되면서 정부가 북한에 끌려 다니지 않고 제대로 대처했다는 긍정적인 평가를 유도할 수 있었을 것이다.

결정 과정의 형식 또한 마찬가지이다. 국민의 세금이 사용되는 것인 메다가 일부의 부정적인 여론도 있었던 만큼 정부는 남북교류협력추진협의회 회의를 통해 보다 고민하고 검토하는 모습을 보이는 것이 바람직하였다. 그러나 지원 방침이 이미 결정된 상태에서 남북교류협력추진협의회는 사후 승인하는 정도의 모습밖에는 보여주지 못했고 그나마도 서면 회의로 대체됨으로써 ‘폐주기’ 식이라는 비판을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 또한 북한의 식량난을 감안할 때 지원의 시급성이 인정된다고 하더라도, 북한과의 차관 계약이 서명되기도 전에 이미 첫 번째 선박이 준비되고 있었다는 것도 우리 정부가 북한의 눈치를 보느라 너무 서두르는 것이 아니냐는 불필요한 오해를 불러일으키는 것이었다.<sup>18)</sup>

### 모호한 정경분리

그동안 정경분리 정책은 경우에 따라 상이하게 적용됨으로써 정부 스스로 원칙을 모호하게 한 측면이 있다. 예를 들어 2006년 7월 북한이 미사일을 발사하자 정부는 대북 쌀 차관 제공을 중단하였다. 그러나 10월 북한이 핵실험을 했을 때에는 국제사회가 남북 경협을 일시 중단이 바람직하다는 견해를 보였지만 정부는 경협을 유

지하였다. 미사일 발사 경우에는 정경연계 정책을 사용한 셈이고, 오히려 더 심각한 상황이라고 할 수 있는 핵실험 시에는 정경분리 원칙을 사용한 셈이다. 더욱이 정부가 대북 인도적 지원이라고 해온 쌀 차관 제공은 연계 수단으로 활용하면서 경제협력 사업은 그대로 유지하였다는 것은 쉽게 납득하기 어려운 측면이 있다. 그러면서도 정부는 “인도적 차원의 대북 지원은 지속적으로 추진하는 것이 필요”하며 “북한의 식량난이 지속되는 한 인도적 차원에서 동포인 우리가 할 수 있는 수준에서 대북 지원을 계속”해 나갈 것이라고 상충되는 입장을 보이고 있기도 하다.<sup>19)</sup>

### 남북 경협의 상생 모델 모색

이상에서 논의한 바와 같이 이제는 새로운 시각에서 남북 경협을 바라보아야 할 시점에 도달한 것으로 판단된다. 새로운 시각에서의 남북 경협이란 남북 경협의 상생이란 말로 대신할 수 있다. 그런데 남북 경협의 상생 모델을 일률적·구체적으로 제시하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 정부 차원의 사업과 민간 차원의 사업은 목적과 성격이 다르기 때문이다. 또한 정부 차원의 남북 경협이라고 하더라도 정책이 추구하는 목표에 따라 다양한 형태의 모델이 있을 수 있기 때문이다.

따라서 이하에서는 정부의 남북 경협 정책을 대상으로 남북 경협의 상생을 위한 기본 방향에 대해 논의하기로 한다.

### 목표

남북 경협이 상생의 방안으로 인식되기 위해서는 남북 경제 모두에게 도움이 되어야 한다. 현재 북한은 경제난으로부터의 회복이 가장 시급한 과제이며, 남한 경제는 선진국으로 도약하기 위한 성장 기반의 구축이 가장 중요한 과제이다.

그동안의 남북 경협은 우리 경제와는 거의 무관하게 진행되어 왔다. 이는 남북 경협이 북한 경제의 회복을 지원하기 위한 것이라는 인식이 강했기 때문이다. 그러나 이제는 바뀌어야 한다. 남북 경협이 우리 경제에 의미 있는 영향을 주지 못한다면 장기적으로 지속될 수 없다.

18) 한국수출입은행과 북한의 조선무역은행 사이의 차관계약은 2000년 10월 4일 체결되었는데 옥수수를 실은 첫 번째 선박은 10월 5일 북한 남포항에 하역을 하였다.

19) 통일부 통일교육원(2007), p.93.

따라서 향후 남북 경협을 기본적인 목표는 북한 경제의 회복과 동시에 남한 경제 성장에의 기여로 설정되어야 한다.<sup>20)</sup>

## 원칙

### 남북 경제의 동시 고려

남북 경제를 동시에 고려해야 한다는 원칙은 남북 경협을 목표로 볼 때 자명해진다. 이제는 남북 경협도 우리 경제에 어떤 의미가 있는지, 우선 순위는 어떠한지를 검토하여야 한다. 예를 들어 동해선 철도 연결의 경우 북한이 제의했다고 해서, 그리고 언젠가는 연결되어야 할 사업이라고 해서 추진할 것이 아니라 우리 경제와 남북 경협에 미치는 파급 효과를 감안해서 추진했어야 한다. 만약 동해선 철도 연결에 소요된 재원을 남포항 등 북한 항구의 설비 개선에 사용하였다더라면 남북 경협은 그만큼 활성화되었을 것이고 남북 경협에 참여하는 우리 기업의 수익성을 향상시키는 데에도 크게 기여하였을 것이다.

물론 북한이 항만 설비의 개선에 응하지 않았을 수도 있을 것이다. 그러나 그렇다고 해서 사업의 우선 순위가 낮은 데에도 북한이 긍정적으로 반응하는 사업만 추진해서는 안된다. 오히려 우리 정부로서는 북한 당국을 적극적으로 설득해야 한다. 이미 살펴본 바와 같이 이제는 그럴 수 있는 상황이기도 하다. 설사 북한이 끝까지 응하지 않는다면 우리도 추진할 필요가 없다. 이제는 남북 경협을 하는 것 자체가 중요한 것이 아니라 ‘잘’ 하는 것이 더욱 중요한 시점이기 때문이며, 남북 경협외의 확대가 중요한 것이 아니라 실질의 발전이 보다 중요한 상황에 도달했기 때문이다.

### 북한 생산 요소의 질적 향상

남북 경협은 북한의 토지와 노동에 남한의 자본과 기술을 결합하는 방식으로 추진된다. 그런데 남북 경협을 경제성을 증가시키기 위해서는 북한이 지니고 있

는 생산 요소인 토지와 노동의 질이 개선되어야 한다. 북한의 토지는 도로, 전력, 용수 등이 갖추어진 용지가 아니라 허허벌판인 땅일 뿐이며, 노동은 숙달된 전문 인력이나 기능공이 아니라 단순 노동력에 불과하기 때문이다. 이러한 실정에서 남북 경협을 상생 모델을 만들어 내기란 쉽지 않다.

따라서 남북 경협을 상생 모델을 구축하기 위해서는 북한 생산 요소의 질적 향상이 전제되어야 한다. 이는 향후 우리 정부가 단순한 지원이나 지하자원의 상환이 아니라 남북 경협과 관련한 북한의 사회간접자본 시설의 개선과 함께 북한 노동력의 교육·훈련에 정책적 초점을 맞추어야 함을 시사한다. 또한 북한 당국 역시 사회간접자본 시설의 구축을 무조건 남한 측에 요구한다거나 북한 노동력의 생산성을 상회하는 임금을 요구한다든가 해서는 안된다. 즉 남북 경협을 상생을 위해서는 북한 스스로의 자구 노력 또한 매우 중요하다.

### 효율적 결합 방식의 추구

남북 경제 모두에게 도움이 되는 방향으로 남북 경협이 디자인되고 북한 생산 요소의 질이 올라간다고 하여도 남북 경제가 효율적으로 결합되지 못한다면 그만큼 효과를 발휘하는 데에 한계가 존재하게 된다. 예를 들어 어떤 경협 사업이 남북 경제에 커다란 영향을 미칠 것이며 북한 생산 요소의 질적 향상에도 긍정적인 효과를 낼 것이라고 하여도 통신과 통행에 장애가 있다면 성과를 발휘하는 데에는 제약이 있게 된다. 또한 북한의 생산 요소를 남한이 필요한 만큼 자유로이 활용할 수 없다면 남북 경협을 상생은 실현되기 어렵다.

따라서 남북한 당국은 남북 경협이 상생의 효과를 최대한 발휘할 수 있도록 남북 경제를 효율적으로 결합하는 방안이 주목해야 한다.

## 추진 전략

### “우리”를 논의의 중심으로

그동안 남북 경협은 우리의 기대만큼은 아니지만 상당히 발전한 것이 사실이지만, 남북 경협을 활성화라든가 남북경제공동체의 형성이라는 말이 지겹기도 하고,

<sup>20)</sup> 이와 관련하여 이제는 남북 경협 활성화 전략이나 북한 경제 개발 계획과 같은 정부 차원의 중장기 계획 수립 시에 소위 ‘북한 경제 전문가’ 뿐만 아니라 남한 경제 전문가도 참여하여야 한다.

진부하게 들리기도 하는 것 또한 사실이다. 남북갈등보다 ‘남남갈등’이 더 심각하다는 주장이 제기될 정도로 남북 경협 추진 방식에 대해 비판이 존재하기도 한다. 여기에는 여러 가지 요인이 있을 것이나, 그동안의 남북 경협에서 “우리”가 빠져 있었다는 것도 중요한 이유라고 판단된다. 즉 “남북 경협의 활성화, 그리고 남북경제공동체의 형성이라는 것이 오늘의 우리에게 어떤 의미가 있는가”에 대한 충분한 인식의 부족이 진부함과 지겨움의 한 이유가 되고 있는 것으로 여겨진다.

그동안 남북 경협은 어려움에 처해있는 북한 경제를 지원하거나 혹은 북한 경제 체제의 변화를 유도하기 위한 것이라는 인식이 광범위하게 존재하여 왔음을 부인하기 어렵다. 그러나 이는 북한 경제의 지원 및 변화 유도를 통해 북한에 진정한 경제적 자유와 번영이 이루어지도록 하고, 그 결과로서 중간 과정에서는 남북 경협의 활성화를 통해 우리 경제의 활력을 제고하며 최종 과정에서는 경제공동체 형성을 통해 우리 전체 한민족의 삶의 질을 한 단계 격상시키기 위한 것이라는 목적을 모호하게 함으로써 남북 경협에 대한 피로감을 불러일으킨 측면이 있다. 결국 남북 경협이란 “오늘의 우리”를 위한 것임에도 불구하고, 마치 “저들” 혹은 “애매한 미래”를 위한 것으로 인식하게 함으로써 남북 경협에 대한 내부적 공감대를 취약하게 만든 것이다.

따라서 이제는 “우리”를 중심에 놓고 논의를 진행하여야 한다. 예를 들어 북한이 어떤 사업을 제시하는 경우 경협의 모멘텀을 유지하고자 하는 취지에서 무조건 승낙할 것이 아니라 그 사업이, 그리고 그 사업을 추진하는 방식이 과연 “우리”에게 의미가 있는 것인가를 진지하게 고민하여야 하는 것이다. 그래야만 그 사업이 지속적인 추진력을 얻을 수 있고 국민적 공감대도 확보할 수 있게 된다. 더욱이 이제는 사업의 착수가 아니라 성공이 중요한 시점이다. 또한 이미 지적인 바와 같이 이제는 사업을 우리가 의도하는 방향으로 이끌어 갈 수 있는 여건이 크게 강화된 상황이기도 하다.

### ‘신(新) 정경분리’ 원칙의 도입

그동안의 정경분리 원칙은 모호하게 운영되었으므로 이제는 ‘신 정경분리’ 원칙의 정립을 통해 정부와 민간의 역할 분담을 명확히 규정함으로써 남북 경협의 발전을 촉진할 필요가 있다. ‘신 정경분리’ 원칙이란 민간 차원과 정부 차원을 다시 ‘분

리’하는 것이다.

첫째, 민간 차원의 경협에 있어서는 정경분리를 철저히 적용하는 원칙이다. 민간 기업의 대북 사업은 수익성에 대한 기업 스스로의 자율적인 판단과 책임 하에 실시하는 것이 당연한 것이다.

둘째, ‘신 정경분리’ 원칙이란 정치·안보 문제가 경협의 발전을 저해해서는 안 된다는 원칙이며, 외부 효과가 큰 경협 사업의 경우 정부의 지원은 오히려 바람직하다는 원칙이다. 예를 들어 개성공단 건설사업의 경우 남한 내의 공단건설에 대한 지원 원칙을 기초로 기본 인프라에 대해 정부가 지원하는 것은 바람직한 것이다.

셋째, 큰 틀에서 경제 문제는 정치·안보 문제와 병행하여 추진하는 원칙이다. 예컨대 북한의 핵 개발 문제 등으로 우리의 안보가 심각하게 위협받는 상황에서 정부 차원의 대규모 경협을 추진하는 것은 국민적 공감대 형성에 부정적으로 작용하게 된다. 따라서 북한의 핵 개발 문제 및 향후 제기될지도 모르는 우리의 안보와 직결되는 문제에 대해서는 정부가 남북 경협을 전략적으로 활용하여 주도적으로 해결해 나가는 자세를 보이는 것이 바람직하다.

결국 ‘신 정경분리’ 원칙은 신축적 연계 전략을 제안하는 것이다. 현 상황에서 이미 실행중인 경협 사업은 물론 인도주의적 지원마저 중단시키는 완전 연계 전략은 지나칠 뿐더러 남북 경협의 상생 모델을 구축해 나가는 과정에서 바람직하지도 않다. 그렇다고 북한 핵 개발 문제와 무관하게 기존의 모든 경협 사업을 그대로 추진하는 무조건적 병행 전략 역시 북한에 잘못된 시그널을 줄뿐 아니라 한·미·일 공조에도 지장을 초래하여 북한 핵 개발 문제 해결에 역기능을 할 수 있다. 또한 이는 만약 상황이 악화되는 경우 우리가 선택할 수 있는 방안중의 하나인 경제 제재 조치의 가능성을 스스로 없애버리는 셈이기도 하다. 결국 필요한 사업은 지속하되, 불요 불급하거나 전략적 사고가 요청되는 사업은 유보하는 신축적 연계 전략이 바람직하다.

과연 남북 경협을 전략으로 활용하는 것이 가능할 것인가에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 남북 경협은 이미 북한 경제에서 상당한 비중을 차지하고 있는데다가 북한 경제는 외부 자원을 절실히 필요로 하는 상황이므로 남북 경협을 전략적으로 활용할 수 있는 여지가 상당히 커진 실정이라고 판단된다.



## 다변화의 모색

남북 경협은 국제적 관계 속에서 다변화 전략을 추구하는 것이 바람직하다. 그 이유는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 지난 남북 경협 역사를 살펴볼 때 남북한 양측의 노력만으로 남북 경협을 발전시키는 데에는 한계가 존재한다. 이미 1994년 제네바 합의를 통해 남북 경협은 다자간 관계의 틀 속에서 전개되게 되었다. 한편 국민의 정부 출범 이후는 대북 포용 정책이 추진되면서 한·미·일 3국 공조 체제가 가동되었다. 이에 따라 전반적인 남북 문제는 본격적으로 국제화되었다. 따라서 이제는 남북 경협을 단지 남북한만의 문제로 간주하기란 곤란하다. 우리가 원하는 원하지 않은 이미 남북 경협은 국제화되어 있기 때문이다. 그러므로 이제 남북 경협의 발전을 위해서는 우리가 주도적이고 능동적으로 국제적인 틀 속에서 다변화 전략을 추구해야 한다.

둘째, 남북 경협을 본격적 추진을 위한 재원 조달의 측면에서 유리하다. 아직 남북 경협은 초기 단계에 있어서 대규모 프로젝트가 실행되고 있지는 않다. 그러나 남북 경협이 본격적인 궤도에 올라서는 경우 사회간접자본 시설 투자를 비롯한 대규모 프로젝트들이 추진될 수밖에 없다. 그런데 우리 자체적으로는 이를 감당할 만한 충분한 경제적 능력을 지니고 있지 못하므로 외부의 지원 혹은 공조가 필요하다. 이를 위해서는 지금부터 다변화 전략 속에서 남북 경협을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 남북 경협은 안정적이고 지속적인 추진에 유리하다. 그동안 남북 경협은 사례를 보면 북한의 무리한 요구나 급작스럽고 무리한 계약 변경 등으로 인해서 사업이 곤경에 빠지는 경우가 많이 있었다. 여기에는 여러 가지 요인이 있으나, 사업이 남북한이라는 양자 관계의 틀 속에서 추진되었다는 환경적 요인이 북한의 그러한 태도를 가능하게 한 측면이 있다. 그러나 남북 경협이 다자간 틀 속에서 실행되는 경우 북한이 일방적으로 사업과 관련된 내용을 변경하기란 그만큼 어려워질 것이다. 그러므로 다변화 전략의 토대 위에서 남북 경협을 추진하는 경우 남북 경협은 보다 안정적으로 발전할 수 있을 것이다.

## 연계비교우위의 추구

남북 경협의 추진에 있어서는 남북한의 연계비교우위(joint comparative advantage)를 추구하는 전략을 수립해야 한다. 양국간의 경제 협력이 비교우위의 원칙에 입각해서 이루어진다는 것은 경제학의 기본적인 명제이다. 그리고 이는 남북 경협에 있어서도 마찬가지이다. 민간 기업들은 현재의 시점에서 비교우위에 의거하여 사업을 추진해야 한다. 이때의 비교우위는 남북한 경제 각각의 비교우위를 의미하며, 어떤 사업인가는 해당 기업이 지니고 있는 생산 요소와 그 기업이 속해 있는 산업 분야, 그리고 남북한 경제가 처한 대내외적 환경 등등에 의해 결정될 것이다.

그러나 정부 차원에서 남북 경협을 상생 모델을 구축하기 위해서는 남북 경제를 종합한 연계비교우위에 입각하여 추진하는 것이 바람직하다. 단기적인 시각에서 각각의 비교우위를 활용하는 남북 경협 사업은 경우에 따라서는 오랜 기간동안 지속되기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 북한의 상대적으로 저렴한 노동력을 활용하는 사업은 남북 경협을 진전과 북한 경제의 회생에 따라 북한의 임금수준이 상승하는 경우 경쟁력을 잃게 되며, 남북 경제 모두에게 손실이 된다.

따라서 정부 차원에서는 장기적인 시각 하에 남북 경제 전체의 연계비교우위를 실현할 수 있는 경협사업을 추진해 나갈 필요가 있다. 남북 경협을 상생 모델을 구축하기 위해 우리가 관심을 가져야 할 비교우위는 남북한 경제의 서로에 대한 비교우위가 아니라 남북한 경제 전체로서의 대외적인 비교우위이기 때문이다.

## 국민적 합의에 기초한 추진

남북 경협은 국민적 합의에 입각하여 추진되어야 한다. 민간 기업의 남북 경협 사업은 그 기업의 독자적인 판단에 의해 추진되는 것이지만, 정부 차원의 남북 경협 사업은 반드시 국민적 공감대를 기초로 하여 추진되어야 한다. 그렇지 않고서는 남북 경협을 상생 모델을 만들어 낼 수 없다.

우선 정부 차원의 남북 경협 사업은 국민의 세금을 이용하여 추진하는 사업이다. 따라서 납세자인 국민의 이해와 동의가 전제되지 않는다면 그 사업은 정당성을 지니지 못한다. 따라서 국민의 대의기구인 국회의 심의와 동의 절차를 거치는 것이

바람직하다. 물론 정부 차원의 남북 경협 사업이라고 해서 모든 사업에 대해 일일이 국회의 심의를 받는 것이 지나치게 비능률적이라면 주요한 사업에 대해서만 국회 심의 절차를 마련하면 될 것이다. 그렇지 않은 경우 특정 남북 경협 사업이 전반적인 남북 경협의 활성화에 커다란 도움이 되는 물론 남북관계의 개선에도 매우 긍정적인 영향을 미치는 것임에도 불구하고 전략적인 차원에서의 사업 추진이라는 불필요한 오해와 논란을 빚을 소지가 있다.

국민적 합의에 기초한 추진은 남북 경협의 상생 모델 구축뿐만 아니라 대북 포용정책의 지속을 위해서도 필수적인 조건이다. 대북 포용정책은 남북 관계개선과 한반도의 안정을 위해서 반드시 유지되어야 하는 정책이다. 또한 이는 당리당략적인 차원에서 추진되는 것이 아니라 우리 민족 전체의 미래를 위해서 추진되어야 하는 정책이다. 그런데 국민적 합의에 기초하지 않은 사업을 추진하는 경우 필연적으로 우리 내부의 의견 분열을 생산하게 된다. 따라서 상생 모델을 구축하기 위해서는 향후 정부 차원의 남북 경협은 국민적 합의에 기초하여 추진되어야 한다. 정부 입장에서는 비록 시간과 비용이 더욱 소요된다고 하더라도 국민적 공감대를 확보하는 과정을 밟지 않는 경우 더욱 더 커다란 시간과 비용을 소모하는 결과를 낳을 것이라는 점을 명심할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 이영훈, 「이행기 남북 경협과 북한 경제: 시장화를 중심으로」, 참여사회연구소 주최 세미나 발표논문, 2003.9.26.
- 이정철, 「北-中 경제협력관계의 변화: 현황과 함의」, 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제23회 정책포럼 발표자료, 2006.4.26.
- 정의준, 「최근 중국의 대북투자 현황」, 『산은조사월보』, 한국산업은행, 2007.3.
- 조명철, 「중국어 북한의 협력양상과 변화」, 숙명여대 통일문제연구소 주최 2007년 학술회의 “세계체제 속의 북한: 편입인가, 고립인가?” 발표논문, 2007.5.29.
- 최수영, 「남북 경협의 현황과 평가 부문」, 통일연구원 주최 비공개 워크숍 발표자료, 2007.6.8.
- 통일부, 「월간남북교류협력동향」, 제190호, 2007a.5.
- 통일부, 『통일백서 2007』, 2007b.
- 통일부, 「남북 경제협력추진위원회: 제13차 회의 결과 해설자료」, 2007c.4.22.
- 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2007』, 2007.
- 한국무역협회, 「2006년 1-12월 남북교역 동향」, 2007.1.
- KOTRA, 『최근 북중관계 조망 : 경제적 관점에서 본 중국의 대북위협론 해부』, 기획조사 06-077, 2006.
- KOTRA, 「北 지난해 무역 실적 좋지 못했다」, 보도자료, 2007.5.15.
- UNDP Tumen Secretariat, *Tumen Update*, Issue 2, 2000.1.