

(논단) 새정부의 대북 정책 방향과 남북경제공동체 형성 방안

홍순직 / 현대경제연구원 수석연구위원

< 요약 >

새정부의 대북 정책 방향은 ‘비핵·개방·3000 구상’을 통한 한반도 경제공동체 실현으로, ‘先 핵폐기, 後 경협 확대’로 특징 지워진다. 이는 비핵·개방이란 전제 조건이 충족되어야만 북한 경제 회생을 위한 대대적인 경협과 지원책을 추진하겠다는 ‘조건부 연계 정책’ 혹은 상호주의 경협 정책으로 해석된다.

향후 북핵 및 남북 관계는 해결이 지지부진한 ‘서행’ 국면이 유력한 가운데, 정부는 상호주의 원칙하에 북핵 진전 추이에 따라 경협 속도를 조절할 전망이다. 다시 말해 새정부는 대화를 위한 대화나 상징적 경협보다는 경제성과 투명성을 강조하고, ‘대북 경협 4원칙’에 따라 경협의 추진 속도와 우선순위 조정, 남북협력기금의 집행 축소 등이 예상된다

한편, 남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이고도 제도적인 통합 과정으로, 추진에 있어서 몇 가지 기본 방향 설정이 요구된다. 우선, 남북경제공동체 형성은 신기능주의에 입각하여 ‘경제와 평화’의 포괄적·단계적으로 병행 추진함으로써 한반도 평화경제체제 구축을 지향해야 한다. 두 번째로는 통일경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북 산업 협력과 국토 종합 개발 차원의 중장기 로드맵과 연계하여 지속발전가능한 경협체계 구축을 지향해야 한다.

한편, 남북경제공동체 형성을 북핵 진전과 연계하여 3 단계로 구분하여 각 단계별 목표를 제시하면 다음과 같다. 우선 제1단계(기반 조성 단계)는 북핵 문제가 불능화 및 낮은 단계의 핵프로그램 신고가 이뤄지는 시기로, 기합의 경협 사업의 이행을 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒤편한다. 다만 비핵·개방·3000 구상은 가동에 앞서 논의할 협의체를 발족시킬 필요가 있다. 제2단계(확대·발전 단계)는 핵 프로그램의 완전한 신고와 핵 폐기 진전 과정으로, 이 시기에는 북한의 국제사회 일원으로서의 편입 및 정상국가로의 유도와 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 뒤편한다. 비핵·개방·3000 구상도 가동 착수한다. 끝으로 제3단계(심화·발전 단계)는 완전한 핵폐기 이후의 시기로 북한도 전면적인 개혁·개방을 단행하는 과정이다. 이 시기에는 비핵·개방·3000 구상을 본격 가동하고 남북 간의 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경제허브 구축에 역점을 뒤편한다.

남북 경협 평가와 남북경제공동체 형성 방안

들어가는 말

10년만의 정권 교체로 남북 관계와 대북 정책에도 큰 변화가 예상된다. 새정부의 대북 정책 방향이 아직 구체적으로 발표되지는 않았지만, 대선 과정에서 제시된 공약집과 당선 후 당선인의 언론 인터뷰나 인수위 보고 자료 등에서 대략적인 윤곽이 드러난다. 지금까지 드러난 바에 의하면, 새정부의 대북 정책은 한미동맹 강화와 ‘비핵·개방·3000 구상’을 통한 상호주의·실용주의 노선을 표방하고 있다.

따라서 새정부는 지난 10년간의 대북 포용 정책과는 차별화된 새로운 정책 추진이 예상된다. 특히, 통일부 폐지안과 대외 정책 틀 속에서의 대북 정책 추진, ‘先 핵 폐기, 後 남북 경협 확대’ 강조 등은 경협 활성화를 통한 북한 변화 유도를 추구했던 이전의 대북 포용정책과는 구분된다. 차별화된 대북 정책 추진 방향은 지난 10년간의 대북 정책과 남북 경협에 대한 부정적 인식에서 비롯된 측면이 강한 듯하다.

본고에서는 먼저 경협 부문을 중심으로 새정부의 대북 정책 방향을 살펴본 후, 전제 조건이 되고 있는 북핵의 예상 시나리오에 따라 향후의 한반도 정세와 정부의 예상 대응을 조망해보기로 한다. 다음으로 비핵·개방·3000 구상의 궁극적 목표가 정치적 통일로 가기 위한 한반도 경제공동체 실현이라는 점에서, 단계별 남북경제공동체 실현 방안을 제시함으로써 향후 5년간의 대북 정책 방향 설정에 보탬을 주고자 한다.

새정부의 대북 정책 방향과 경협 여건 전망

새정부의 대북 정책 방향

한나라당의 대선 공약집에 의하면¹⁾ 새정부의 외교·통일 정책의 핵심은 ‘국익 중심의 실용 외교와 한반도 경제공동체’ 실현이며, 이를 위해 한미 동맹 강화와 비핵·개방·3000 구상을 제시하였다.

특히 새정부의 남북 경협 정책은 ‘비핵·개방·3000 구상’을 통한 한반도 경제

1) 한나라당, “당당한 외교, 평화로운 한반도,” 『일류 국가 희망공동체 대한민국』, 북마크, 2007. 12. 192~200쪽.

공동체 실현으로, 당선인은 ‘先핵폐기, 後경협 확대’를 강조하면서 핵 없는 한반도 평화시대 개막을 강조하였다. 이 구상은 MB 독트린 7대 원칙의 첫 항인 ‘북핵 폐기와 실질적 변화를 유도하는 전략적 대북 개방 정책’ 추진과 일맥상통하다. 이는 북한이 핵 포기과 개혁·개방에 나서면, 북한 경제의 수출 주도형 전환 지원과 400억 달러의 국제협력자금 조성 등을 통해 매년 15~20% 성장하여 10년 후에는 1인당 국민소득이 3,000 달러(현재 1인당 소득 500 달러 기준, 한국은행 기준으로는 2004년 914 달러)가 되도록 적극 돕겠다는 것이다.

다시 말해, 철저하고 유연한 접근의 일환으로, 북한이 9.19 공동성명을 완전히 이행하고 핵을 포기하면 비핵·개방·3000 구상 실현을 위한 5개의 포괄적 대북 패키지 지원안을 본격화할 수 있는 환경을 조성하겠다는 것이다. 이는 비핵·개방이란 전제 조건이 충족되면 북한 경제 회생을 위한 대대적인 경협과 지원책을 추진하겠다는 ‘조건부 연계 정책’ 혹은 생산적 상호주의²⁾에 입각한 대북 경협 정책으로 해석된다.³⁾

< MB 당선인의 남북 경협 공약 >

	주요 내용
비핵·개방·3000의 5대 패키지안	<ul style="list-style-type: none"> - 경제 분야 : 북한 내 5대 자유무역지대 설치 300만 달러 이상의 수출 기업 100개 육성 - 교육 분야 : 30만 명의 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 재정 분야 : 400억 달러 상당의 국제협력자금 조성 - 인프라 분야 : 新경의고속도로 건설, 한반도 대운하 연계 기간통신망 연결, 항만·철도·도로 정비 등 - 복지 분야 : 인간다운 삶을 위한 복지 지원(절대 빈곤 해소와 의료 지원, 주택 및 상하수도 개선 산림 녹화 등)
나들섬 구상	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 경제공동체 실현과 상생을 위한 공동의 場 마련 - 강화도 북동쪽의 한강 하구 일대 900만 평 (여의도 면적 1배) 위 남북 공동의 경협 단지 조성 - 당선인의 한반도 대운하와 연계된 장기 프로젝트의 일환

자료 : 한나라당, “당당한 외교, 평화로운 한반도,” 『일류 국가 희망공동체 대한민국』, 북마크, 2007. 12. 192~200쪽.

2) 이제오 한나라당 국회의원은 북측이 요구하는대로 모두 지원하는 것이 아니라, 일부를 지원하여 그것을 바탕으로 북한 스스로 생산적 활동을 하도록 하는 것이 지난 10년간의 대북 정책과 차별적이며, 그런 입장에서 이를 생산적 상호주의라고 하였다. (21세기 동북아미래포럼, 중앙일보·현대경제연구원 공동주최, 2008. 2. 19)

3) 인수위 자문위원인 서재진 박사는 연계론이 아니라, 핵문제 진전에 따라 제1단계는 비핵화, 제2단계는 개방화·정상국가화, 제3단계는 3000 비전 구현 단계로 단계적으로 정책을 추진한다는 단계론이라고 주장한다.(서재진, 『이명박 정부의 바람직한 대북 정책 방향』, 동북아공동체연구회, 2008. 2. 14.)

비핵·개방·3000 구상의 구체적 실천 방안의 하나로, 휴전선 이남의 DMZ 구간에 남북 경협을 위한 공동의 장(場)인 ‘나들섬’을 건설한다는 계획을 마련하고 있다. 이외에도 통일 기반 조성을 위한 남북경제공동체 실현을 위해 비무장지대 평화 도시, 합작 농장, 환경 공원 등을 개발하고 민족의 동질성 회복과 화해 기반 확충을 위한 인적 교류를 상시화하겠다고 밝혔다.

한편, 당선 이후 대통령직 인수위원회와 당선인은 남북 경협을 북핵 진전과 연계한 3단계 경협 추진 방안과 대북 경협 추진 4대 원칙을 발표하였다.

3단계 경협 추진 방안은 인수위가 통일부의 업무보고(1. 7)에서 남북협력기금 집행의 투명성을 높이고 북핵 진전에 따라 단계별로 추진하겠다고 한 것이다.⁴⁾

< 인수위원회의 ‘3단계 경협 추진 방안’ >

	주요 내용
1단계	- 순수 인도적 사업과 재정 부담이 없는 사업은 정상 추진 · 쌀·비료 지원, 보건·의료 및 영유아 지원, 산림·환경 분야 협력 · 북경올림픽 응원단의 열차 이용 등
2단계	- 타당성이 확인됐고 남측 기업의 필요에 의해 시급한 사업은 남북협력기금 범위 내에서 추진 · 자원 개발 협력, 자연재해 예방, 개성공단 3통 합의 이행 · 백두산 관광의 사전 준비 활동 등
3단계	- 중장기 대규모 경협 사업은 타당성 확인 후 추진 · 개성공단 2단계 및 SOC 사업(개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수 등) · 서해평화협력특별지대 설치, 조선협력단지 등

또한, 당선인은 한미일 공동 언론 인터뷰(2. 1)에서는 대북 경협 추진 4대 원칙으로 ① 북핵 문제의 진전 ② 사업의 경제성 ③ 재정 부담 능력과 가치 ④ 국민적 합의를 제시하였다. 이 원칙에 따라 “현 정권이 추진한 대북 경협 사업 중 ‘우선 할 것’ ‘나중에 할 것’ ‘못할 것’으로 구분하여 추진하겠다”면서, 금강산 관광과 개성공단 협력 사업은 취임 후에도 계속 유지하겠다고 밝혔다. 따라서 10.4 남북정상선언에서 합의한 안변과 남포 조선소 설립, 해주 경제특구 등은 과연 경제성이 있는지를 면밀히 따져본 후에 시행한다는 것이다.

이외에도 새정부는 정부조직 개편안을 마련하여 통일부 폐지안을 제의한 바 있으며, 인수위와 청와대 진용에서도 통일·남북 문제보다는 외교·안보 위주로 구성

4) 국정브리핑, “인수위 업무 보고 : 대규모 경협 사업 타당성 확인 후 추진,” 2007. 1. 7.

되어 있다. 통일부 폐지안은 대북 정책도 대외 정책의 큰 틀 안에서 결정되어야 한다는 이명박 당선인의 의지가 반영된 듯하다. 통일부는 막판 협상 끝에 존치하기로 되었으나 5본부-1지원단 체제에서 1실-3국 체제로 축소되고, 개성공단사업지원단은 지식경제부로 이관하는 방안이 유력하게 검토되고 있는 것으로 알려져 있다.⁵⁾ 따라서 전문가들 사이에는 통일부가 존치되더라도 위상과 대북 협상력 약화로, 외교 정책이 대북 정책을 지배함으로써 남북 관계에 차질이 우려된다는 관측이 많다. 특히, 통일부 폐지안은 새정부의 대북 관계 개선 및 남북정상선언 이행에 대한 의지 약화의 메시지(signal)로 전달될 가능성이 높다.

< 새정부의 대북 정책 특징 종합 >

	주요 내용
목표	- 한반도 비핵화가 최우선 과제(9.19 공동성명의 완전 이행) - 개방화와 정상국가화는 중장기 과제
원칙과 행동	- 철저하고도 유연한 접근 · 핵무장 절대 불용 원칙하에 실용적·유연한 상호주의 접근 - 북핵 진전에 따르는 경협 4원칙과 3단계 추진안 제시 · 북핵 진전, 경제성, 재정 부담 능력, 국민적 합의 - 인권 문제에 대해서도 애정어린 비판 필요
수단	- 비핵·개방·3000 구상 · 5개의 포괄적 대북 패키지 지원안, 나들섬
대외 관계	- 한미 관계 > 남북 관계 > 북미 관계의 선순환 구조

향후 남북 경협 여건 변화 전망

① 남북 경협 전망 이슈

2008년은 향후 5년간의 한반도 정세 전망에 가장 중요한 한 해가 될 전망이다. 이는 새정부 출범과 미 대선에 따르는 주변국들의 대북 정책에 큰 변화가 예상되기 때문이다. 부시 행정부와 후쿠다 내각의 유연한 대북 정책이 기대되기는 하나, 미 대선 결과에 따르는 대북 정책의 향방과 이에 대응한 북한의 반응이 주목된다.

더욱이, 새정부는 비핵·개방을 대규모 경협의 전제 조건으로 제시하고 있어, 북핵 진전 여부가 향후의 남북 경협 확대의 최대 관건으로 작용할 전망이다. 이외에도 북한의 김정일 체제의 안정성과 후계자 문제, 개혁·개방 속도 등도 향후의

5) 조준형, “통일부 5본부 1지원단→실 3국으로 축소될 듯,” 『연합뉴스』, 2008. 2. 17.

한반도 정세와 남북 관계 변화 전망에 매우 중요한 요인으로 지적된다.

다행인 것은 남북한과 미국 모두 어느 한 쪽이 먼저 상황을 악화시키는 것을 원하지 않고 있다는 점이며, 북한도 이명박 정부에 대한 직접적 비난 없이 10.4 남북정상선언의 성실한 이행과 다방면의 남북 경협 확대를 주장하고 있다는 점이다. 특히 북한은 2012년(김일성 주석 탄생 100주년, 김 위원장 고회년)을 강성대국 달성 시한으로 재확인하면서 경제강국 건설을 위한 총공격전(주공전선 경제전선)을 거듭 강조하고 있어, 중기적으로는 경제 부문에 역점을 두면서 북핵 포기 여건만 마련되면 해결의 방향으로 나아갈 것으로 기대된다.

② 북핵 및 남북 관계 전망과 정부의 예상 대응

향후 북핵 및 남북 관계 전망은 북핵 진전 여부와 남북한 양측의 대응에 따라 다음의 3 가지 시나리오를 상정할 수 있다.

우선 평화시나리오의 경우로, 북핵 위기가 연내 완전 해소되고, 남북한도 본격적인 평화·협력 관계로 진입할 경우로, 가능성이 그리 높지 않다. 이는 대선을 겨냥한 부시행정부의 보다 적극적인 대북 포용정책에 대해, 북한도 경제 지원 획득을 목적으로 미 대선 전에 핵 불능화 및 핵 프로그램의 신고를 완료할 경우이다. 이럴 경우, 북미 관계 급진전과 대북 경제제재 해제가 이루어지고 한반도 평화선언과 비핵·개방·3000 구상 실현 등이 본격 논의될 수 있을 것이다. 그러나 단기간 내에 북한이 '과거와 현재의 핵'뿐만 아니라 '미래의 핵' 개발 포기를 의미하는 완전한 핵 프로그램의 신고 가능성은 그리 높지 않아, 실현 가능성은 높지 않다.

두 번째로는 서행 시나리오를 상정할 수 있다. 북핵 해결이 지지부진한 가운데 남북한 모두 현 수준에서 '유연한 생산적 상호주의'를 견지할 경우로, 가능성이 가장 높다. 핵 문제가 북미간 입장차로 현재의 '지체와 서행' 국면이 향후 2년 이상 지속되면서, 남북 관계도 현 수준에서 그럭저럭 유지될 경우이다. 이는 북한이 불능화 이행을 통해 최소한의 경제보상을 확보하면서, 핵 프로그램 신고를 비롯한 본격적 폐기는 미국의 대선 결과와 대북 정책 추이를 봐가면서 행동할 경우로, 불능화 이행 속에 핵 신고 지연 상황이다. 이럴 경우, 대북 경제제재가 지속되고 북미간의 勢 싸움과 줄다리기가 계속되면서, 북미 및 남북 관계는 '긴장과 서행'이 지속될 전망이다. 다만 북핵 신고 지연에 대한 마땅한 제재수단이 없는 상황에서, 미국도 강도 높은 압박으로 그동안의 성과마저 물거품으로 만들 공산은 적다.

세 번째는 경색 시나리오로, 북핵 교착 국면이 2년 이상 지속되어 미국 내 강경파 목소리가 커지고, 남북 간도 '엄격한 상호주의'와 강경 대응 자세를 보임으로써 긴장이 고조될 경우로, 가능성을 배제할 수 없다. 이는 북핵 해결에 대한 미국 내

회의감이 고조되고, 북한 인권 개선에 대한 미 의회의 강도 높은 압박에 대해 북한이 강력 반발할 경우이다. 또한 남한의 '엄격한' 상호주의 적용에 대해, 북한도 남북정상선언 합의 미이행 등에 반발하면서 대화 중단 등 긴장을 고조시킬 경우이다. 이럴 경우, 북미 및 남북 관계는 급랭하고 한반도는 경색 국면에 돌입하는 상황이 벌어질 수 있다.

< 북핵 시나리오별 한반도 정세와 정부 대응 전망 >

북핵 남북대응	연내 해결	지지 부진
유연 대응	- 평화 시나리오 - 비핵·개방·3000구상 가동 착수	- 서행 시나리오 - 북핵 추이에 경협 속도 조절
강경 대응	- 발생 가능성 없음	- 경색 시나리오 - 기존 사업 축소, 신사업 중단

③ 시나리오별 영향과 정부의 예상 대응

북핵 해결이 지지부진한 '서행' 국면이 유력한 가운데, 정부는 유연한 생산적 상호주의 원칙하에 북핵 진전 추이에 따라 남북 관계와 경협 속도를 조절할 전망이다.

다시 말해, 새정부는 국내 경제 살리기와 북핵 문제의 우선 해결 원칙하에, 북한은 10.4 정상선언의 성실한 이행을 촉구하면서 남북간 '기 싸움'이 지속될 것으로 예상된다. 새정부는 대화를 위한 대화나 상징적 경협보다는 경제성과 투명성을 강조하고, '대북 경협 4원칙'에 따라 대북 정책 추진 속도와 경협의 우선순위 조정, 남북협력기금의 집행 축소 등이 우려된다

< 시나리오별 한반도 정세 전망과 정부의 예상 대응 >

	북미 및 한반도 정세 전망	정부의 예상 대응
평화 시나리오	- 연내 북핵 신고 완료 - 북미 및 남북 관계 급진전 - 대북 경제제재 해제 - 한반도 평화 선언 본격화	- 비핵·개방·3000 구상의 가동 착수 · SOC 등 대규모 경협 사업 추진 · 국내외 자원 조달 가속화 · 남북경제공동체 형성 기반 조성
서행 시나리오	- 지지부진한 핵 해결 속에, 남북 모두 유연한 상호주의 입장 견지 - 북미 및 남북 관계는 탐색전과 소강 상태 - 대북 경제제재 지속	- 북핵 추이에 경협 사업 속도 조절 · 인도적 사업은 정상 추진 · 대규모 경협 사업은 재검토 - 남북협력기금의 집행 축소
경색 시나리오	- 핵 해결 지연 속에, 남북한 모두 '엄격한' 상호주의 입장 견지 - 북미 및 남북 관계 긴장 고조	- 기존 사업 축소, 신규 사업 중단 - 최소한의 인도적 사업 유지 - PSI 참여, 대북 인권 개선 요구 증대

남북경제공동체 형성 방안

남북경제공동체 형성의 기본 방향

남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이고 제도적인 통합 과정이다. 이러한 남북경제공동체 형성이 최근 들어 그 필요성이 대내외적으로 증대되고 있다.

우선 대내적으로는 남북 간의 상호 보완성을 활용한 신성장 동력 발굴의 필요성이 증대되고 있다. 남북 경협 활성화를 통한 남북경제공동체 형성은 지리적 인접성과 언어적·문화적 동질성과 생산 요소의 상호 보완성을 활용할 수 있는 이점이 있으며, 북한을 대륙과의 연계를 통한 신성장 동력과 발전 공간을 제공하는 블루오션(blue ocean)으로 작동시킬 수 있다.

대외적으로는 글로벌화와 지역주의화가 심화되고 있는 가운데, 이를 융합하는 새로운 환경 변화 전략 차원에서 남북경제공동체 형성이 필요하다. 북핵 문제가 핵 프로그램 신고와 핵확산 활동 등으로 교착 상태에 있기는 하나 해결 과정에 있다고 할 수 있어, 북핵 진전 및 해결 이후를 염두에 둔 대규모 대북 투자 진출에 대비할 필요가 있다. 또한 중국 경제의 급부상과 일본 경제 회복, 남남북중의 북한 지역 분할 구도⁶⁾ 가능성 속에서 동북아 경제통합(FTA) 가능성에 대비해야 한다.

남북경제공동체 형성을 통한 한반도 경제권과 동북아 경제권의 이점을 최대한 향유하기 위해서는 추진에 있어서 몇 가지 기본 방향 설정이 요구된다

첫 번째로 남북경제공동체 형성은 신기능주의에 입각하여 '경제와 평화'의 포괄적·단계적 병행 추진함으로써 한반도 평화경제체제⁷⁾ 구축을 지향해야 한다. 남북경제공동체 형성은 남북간 교류·협력을 심화·발전시켜 나가면서, 한반도 평화체제를 공고히 구축하는 남북 공존과 번영의 기틀 위에서 이뤄져야 한다.(경제와 안보의 병행 추진) 다시 말해, 남북경제공동체 형성은 남북 경협 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도 등의 경제적 측면은 물론, 북핵과 남북 관계, 한반도 주변 정세 등의 정치·군사·사회 문화적인 평화체제 구축 과정을 포함한 포괄적인 차원에서 접근해야 한다. 또한 경제 외적 요인들의 진화 과정에 연계하여 '단계적 병행' 추진하여, 공동체 형성 단계를 '기반 조성-확대·발전-심화·완성'의 3 단계로

6) 북중 경협 확대로 북한은 개성과 금강산 등은 남한에게, 신의주와 나진·선봉 및 신규 특구 등의 북쪽 지역 개발은 중국을 중심으로 지역 분할할 가능성도 존재하여, 남북 경협 활성화를 통한 남북 관계 개선이라는 지렛대 효과의 약화가 우려됨(홍순직, 『북한의 남남북중 개발 전략 가시화』, 한국경제주평, 현대경제연구원, 2006. 2.)

7) 한반도평화경제체제란 군사 안보 측면의 '평화'와 경제 측면의 '번영'이 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 융합 상태로, '번영을 통한 평화'와 '평화를 통한 번영'의 동시 추구를 의미함(조민, 『한반도 평화경제체제의 목표와 형성 전략』, 통일연구원, 2006. 12)

구분하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 통일 경제적 관점에서 지속발전가능한 경협 체계 구축을 지향해야 한다. 이를 위해서는 남북 상생의 성공적 경협 모델 개발·정착과 북한 경제 종합 개발 수립 등을 통한 통일 비용 절감 등을 염두에 두고 추진해야 한다. 다시 말해, 남북 관계와 경협의 제도화, 경협 인프라 구축과 북한 경제 회생 지원을 통한 성장 잠재력 확충 등 지속발전 가능한 경협 체계를 구축한다는 차원에서 접근해야 한다. 또한, 통일 경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북한 산업 협력(산업 구조조정) 및 지역 개발(국토 종합 개발) 차원의 연계 발전 전략이 요구된다.

세 번째로는 경제공동체 형성에 있어서 한반도를 넘어 동북아 경제공동체를 지향해야 한다. 한반도의 지경학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제 허브 및 동북아 FTA 수혜지로 발전시킬 수 있는 방향의 큰 틀에서 접근해야 한다.

끝으로 남북경제공동체 형성이 남북 관계 발전과 통일을 지향한다는 측면에서 우리의 통일 방안인 ‘민족공동체 통일 방안’과도 접목해서 접근해야 한다.⁸⁾ 민족공동체 통일 방안은 화해·협력-남북 연합-통일 국가의 3단계로 구분되는데, 남북연합 단계를 형성 및 완성 단계로 세분하여 남북경제공동체의 완성 단계가 남북연합이 실현되는 상태로 한다.

남북경제공동체 형성의 단계별 목표

① 제1단계 : 기반 조성 단계

이 단계는 북핵 문제가 불능화 및 낮은 단계의 핵프로그램 신고가 이루어지는 시기로, 기합의 경협 사업의 이행을 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒀어야 한다.

우선, 기합의 경협 사업의 활성화와 대북 정책의 연속성 유지로 남북 상호 신뢰 형성이 중요하다. 이를 위해서는 북한을 단순한 리스크 관리 대상이 아니라 화해·협력의 상대자로 인정하고, 한국경제의 신성장 동력을 제공하는 블루오션이라는 인식의 전환이 요구된다. 특히 이 시기에는 기합의 사항 이행과 이를 통한 남북 상호간의 신뢰 형성 노력이 중요하므로, 금강산 관광 및 개성공단 1단계 사업은 물론, 백두산 사업과 2단계 부지 조성 사업, 그리고 남북정상선언 합의 내용을 단계별로 세분화하여 초기 단계의 합의 이행 노력을 보여야 한다.

8) 최수영, “남북경제공동체 형성의 실질적 추진 방안,” 『제2차 남북정상회담과 남북경제공동체 건설』, 통일문제연구협의회, 2007. 9. 14. 1~11쪽

대북 정책의 방향도 지난 10년간의 대북 포용정책을 전면 부인·차별화하기보다는 수정·보완하여 업-그레이드(up-grade)하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 남북 관계 및 경협이 제도화와 정례화를 통해 지속발전가능한 남북경협 체계 구축 논의가 요구되며, 비핵·개방·3000 구상과 경제공동체 형성 등을 논의할 협의체를 발족시킬 필요가 있다. 여기에서는 북한 경제 시찰단의 남한 방문과 교육 연수 확대는 물론, 남북 합동 시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 개혁·개방 성공 사례를 함께 조사 연구하거나, 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여시켜 북한 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 방안을 적극 모색해야 한다. 또한, 진행 중이거나 조만간 신규 투자할 경협 사업과 연계하여 경의선 중심의 물류망과 전력·통신의 개보수 및 현대화를 우선 지원해야 한다.

다음으로, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 위해서는 북한의 핵포기 유도를 위한 다자간·양자간 외교적 노력에 총력을 기울여야 한다. 다시 말해, 굳건한 안보 바탕 위에 민족공조와 국제공조의 조화를 이루면서, 한반도의 실질적인 이해 당사자로서 북한의 핵 포기와 주변국들의 적극적인 협조 유도에 외교적 역량을 집중시켜야 한다. 이를 위해서는 굳건한 한미동맹 하에 중국, 일본 등 주변국과도 미래지향적인 동반자 관계로 발전시켜나가야 한다. 또한 완전한 비핵과 개방은 1~2년의 단기에 완성되는 것이 아니라 장기간(5~10년)에 걸쳐 이루어질 것으로 기대되므로, 핵폐기 진전 과정을 보다 세분하여 각 단계별 진전 과정에 따르는 비핵·개방·3000 구상 추진 방안의 제시와 함께, '행동 대 행동' 원칙하에 북핵의 단계적 해결이나 북한의 년-루가 프로그램의 수용 촉구 등을 검토할 수 있을 것이다.

② 제2단계 : 확대·발전 단계

이 단계는 핵 프로그램의 완전한 신고와 핵 폐기의 진전 과정으로, 이 시기에는 북한의 국제사회 일원으로서의 편입 및 정상국가로의 유도와 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 뒀야 한다.

우선, 북한의 국제사회 일원으로서의 편입과 정상국가화 유도를 위해서는 국제기구와 공동으로 북한의 NPT 복귀와 인권 개선 노력, 각종 법·제도 정비와 시장메커니즘 도입 확대 등 북한이 글로벌 스탠더드를 준수하도록 촉구하는 한편, 유인책으로 정부의 3000 구상을 가동 착수해야 한다. 또한 북한의 국제무역기구 및 국제금융기구의 가입과 북미·북일 관계 정상화를 위한 보다 적극적인 국제 환경 조성을 통해 북한이 정상국가로 인정받을 수 있도록 지원해야 한다.

다음으로, 북한 경제 회생 지원과 SOC 확충 등을 통한 자립 경제 기반 조성에 역점을 뒀야 한다. 즉 일회성 단순 지원보다는 북한 경제의 근본적 회생과 통일 인프라 확충 분야의 지원을 통해 북한 경제의 성장 잠재력 확충과 자립 경제 기반 조성에 주안점을 뒀야 한다. 이를 위해 단기적으로는 민생 안정과 산업화 역량 확충을 위해 농업 개혁과 경공업 육성, 산업 자본 축적을 위한 부존 자원(지하자원, 관광산업) 활용 사업 등을 우선 추진해야 한다. 또한, 개성공단을 성공적인 특구 모델로 정착시켜 이를 바탕으로 북한 경제가 지속발전가능한 산업 구조를 갖출 수 있도록 중화학 공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출이 필요하다. 즉 기존 특구의 활성화와 함께, 신규 특구 개발보다는 지역별 특성과 산업 인프라 여건을 고려한 '특성화 산업 단지 형태'의 개발을 통해 수출 산업 및 기간 산업 육성이 요구된다.(북한의 개혁·개방 모델과 수출 지향형 남북 경협 모델을 개발 지원)

또한 성장 기반 확충을 위해서는 북한 경제 종합개발계획이란 중장기 계획 하에 남북을 연결하는 주요 철도·도로 연결과 국토 균형 개발을 추진할 필요가 있으며, 국제기구와 연계한 인력 인프라(교육 프로그램) 지원도 필요하다.

③ 제3단계 : 심화·완성 단계

이 단계는 완전한 핵폐기 이후 시기로 북한도 전면적인 개혁·개방을 단행하는 과정이다. 이 시기에는 남북 간의 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경제허브 구축에 역점을 뒀야 한다.

우선 남북 간의 산업 구조조정 본격화 및 고도화를 위해 북한 지역에도 경쟁력 있는 중화학 공업과 지식기반산업, 서비스 산업을 육성해야 한다. 또한, 3000 구상의 본격 가동과 단일 시장 수준의 경제공동체 형성, 남북 연합 완성 단계의 통일 단계 진입 조성에 박차를 가해야 한다.

다음으로, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통해 한반도의 동북아 경제허브 및 북한 지역의 국제화를 가속화해야 한다. 이를 위해서는 한반도의 국토종합개발, 나아가 동북아 허브로의 발전 구상 등을 감안하여 대규모 SOC 부문의 남북중·남북러·남북중일 등의 공동 추진과 남북간 육로의 중국(TCR), 러시아(TSR) 등과의 연결 등을 추진한다.

< 단계별 남북경제공동체 형성 방안 >

	기반 조성 단계	확대·발전 단계	심화·완성 단계
북핵	-핵시설 불능화 완료 -제한적 핵신고 이행	-명확하고 완전한 핵신고 -핵폐기 진전	-완전 핵폐기
대외 관계	-북미·북일 관계 진전 · 북일 납치자 문제 진전	-국제사회 일원 편입 유도 -북미·북일 관계 발전 · 국교 정상화 본격 논의 -국제금융기구 가입 지원	-북미·북일 관계 정상화 -북일 배상금과 국제자금 유입 시작
남북 관계	-상호 신뢰 강화 -제도화 및 회담 정례화 -한반도 평화선언 채택 및 평화경제체제 논의	-한반도 평화경제체제 기반 구축	-한반도 평화경제체제 발전·심화
남북 경협	-현수준 유지 · 기존 사업 및 기합의 사업 이행 -남북간 산업·지역협력안 협약 및 제한적 추진 현 재 경협 사업과 연계) -비핵·개방·3000 구상 이행 협의체 발족	-상호 의존성 확대 -산업별·지역별 협력 및 표준화·국제화 본격협약 -북한개발 종합계획 제시 -남북한 경제협력관 설치 (서울, 평양) -비핵·개방·3000 구상 가동 착수	-산업·지역 협력의 본격화 및 고도화 -동북아 연계 개발 모색 -남북한 공동시장 추진 -비핵·개방·3000 구상 본격 가동
북한 개방	-기특구 중심 개방 확대 -외자 유치 관련법 개선 -남북합동시찰단 파견	-개혁·개방 확대 -시장경제체제 도입 확대	-특구 지역 추가 확대 -전면적 개혁·개방 -시장경제 도입 본격화
역점 사업	-경의선 철도·도로 연결 -개성공단 1단계 본격 가동과 2단계 부지 조성 -3통 추진 가속화 -경협과 연계한 SOC의 제한적 개보수·현대화 -시범 영농·관광·경공업· 자원개발, 조림사업 -교육 프로그램 지위	-개성공단 2단계 본격가동 및 3단계 개발 착수 -지역별 특성화 산업단지 개발 -SOC 투자 범위 확대 -개성~평양간 철도 정기 운행, 서해 산업벨트화 -기간산업, 수출산업 육성	-첨단·자본집약분야 투자 -개성공단 완전 가동 -전국적 SOC 확충과 남북종합물류시스템 구축 -TSR, TCR 등과 연결
통일 단계	남북 화해·협력 단계	남북 화해·협력 단계 + 남북연합 형성 단계	남북연합 완성 단계