

## (특집) 남북 상생·공영을 위한 신경협 전략

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

2008년은 일제로부터 광복을 되찾은 후, 남북한이 각각 정부를 수립한 지 60년이 되는 해이다. 이는 건국 60주년을 맞는다는 의미도 있지만, 동시에 분단 60주년이 되는 해라는 또 다른 의미도 함께 갖고 있다. 특히 2008년은 1988년 '7.7 특별선언'을 계기로 동년 10월의 「남북물자 교류 지침」 등의 대북 경제 개방조치가 발표됨으로써 남북 교역이 공식적으로 허용된 지 20년이 되는 해이다.

지난 60년 동안 남북 간에는 크고 작은 사건·사고도 많았고 아직까지 북핵문제와 근본적인 이념적 갈등을 비롯한 정치·군사적 대립 관계가 여전히 존재하지만, 연 50만 명 이상이 방북할 정도로 교류 협력은 크게 개선되었다. 특히 남북 경협은 1990년 1,350만 달러에 불과했던 남북 교역이 2007년에는 18억 달러로 133배나 늘어났고, 교역 건수도 동기간 동안에 83건에서 51,758건으로 624배나 괄목한 성장세를 보였다.

새정부는 상생·공영의 남북 관계 발전을 추구하여 한반도 평화 통일의 실질적 토대를 마련하겠다는 대북 정책 비전을 제시하였다. 그러나 남북 경협은 남북 관계 경색과 금강산 피격 사건 등의 영향으로 7월부터는 감소세로 반전되었다. 그래도 개성공단을 비롯한 민간의 상업적 거래는 여전히 증가세를 유지함으로써 남북 관계의 버팀목 역할을 해오고 있어 다행이다.

이에 지난 20년간의 남북 경협 발전 과정 분석을 통해 경협의 정치·경제·사회문화적 성과와 한계를 살펴본 후, 남북 경협이 활성화되고 한 단계 성숙되어 상생·공영이라는 새정부의 대북 정책이 성공적으로 추진되기 위한 발전적 확장 전략과 과제를 마련해보고자 한다.

### 남북 경협 발전 과정

분단 60년간의 남북 경협 발전 과정을 국내외 주요 발생 사건과 각 정부별 대북 정책 등과 연계하여 살펴보면 크게 다섯 단계로 나눌 수 있다. 경협 이전 시기(분단 이후~1988년 7.7 선언 이전), 시도기(1988년 7.7 선언 이후~김영삼 정부 시기), 본격 추진기(김대중 정부 시기), 양적 성장기(노무현 정부 시기), 발전적 확장기(이명박 정부) 등으로 구분된다.<sup>1)</sup>

1988년 7월 남북 교역을 민족 내부 거래로 간주한다는 7.7 특별선언과 후속 조치로 나온 동년 10월의 「남북물자교류에 대한 기본지침」, 1989~90년의 「남북교류협력에 관한 기본지침」과 「남북교류협력에 관한 법률」 등으로 남북 경협은 점차 제도화의 틀이 갖추어지기 시작했다. 남북기본합의서로 불리는 1991

1) 발전적 확장기는 실제 성과를 바탕으로 구분한 것이 아니라, 지난 정부에서의 양적 성장을 바탕으로 남북 경협이 한 단계 확대 발전할 수 있는 전환기에 있다는 것을 의미함

년 12월의 「남북간 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」가 채택되면서 남북 관계와 경협은 그간의 이념적·흡수 통일론적 시각에서 남북 관계 개선과 교류 협력 활성화의 시각으로 바뀌기 시작했다.

남북 경협은 김대중 정부의 대북 포용정책 혹은 ‘화해·협력’ 정책에 따라 본격적으로 확대되었다. 특히, 1998년 말의 금강산 관광과 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대규모 대북 지원과 동년 12월의 4대경협합의서 서명 등으로 경협 활성화의 분위기는 크게 개선되었다. 양적 성장기인 노무현 정부의 평화·번영 정책 시기에 들어서서 2003년 6월의 개성공단 착공은 남북 경협의 성장판 역할을 하였으며, 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북 경협의 확대·발전에 합의하였다. 발전적 확장기로 구분되는 이명박 정부의 상생·공영의 대북 정책 시기는 남북 경협의 새로운 전기를 마련할 수 있는 중요한 시기로 평가되고 있다.

< 분단 60년의 남북 경협 시기 구분 >

구분	시기별 주요 특징	비고
경협 이전 시기 (1948. 8~1988. 7)	- 제1공화국부터 6공화국의 1988년 7.7 선언 이전까지 · 평화통일구상선언(70. 8), 평화통일 외교정책선언(73. 6) · 민족화합 민주통일방안(82. 1)이 20개 시범실천사업 제시(82. 2)로 구체화	
시도기 (1988.7 ~ 1998.2)	- 노태우 정부의 북방정책(1988년 7.7 특별선언 이후) 시기 · 남북 교역의 문호 개방과 민족 내부 거래로 간주 · 동년 10월, 후속 조치로 나온 「남북물자교류에 대한 기본지침」에 따라 남북 경협 시작 · (주)대우 남포공장이 최초의 협력사업자로 승인(1992. 10) - 김영삼 정부의 핵·경협 연계 해제 방침 표명에 따른 제1차 남북 경협 활성화 조치 발표(1994. 11) · 미국 등의 국제사회와 대북 지원 및 외자유치에 역점 · 위탁가공 및 경수로 관련 대규모 사업 성사로 반출 증가	- 남북기본합의서(91. 12) - 1차 북핵 위기 발발(93.3)
본격 추진기 (1998. 2 ~ 2003. 2)	- 김대중 정부의 대북 화해·협력 정책 시기 · 1998년 4월 2차 경협활성화 조치로 방북 절차 간소화 · 1998년 11월 금강산 관광 개시 · 2000년 6.15 남북정상회담과 12월의 4대경협합의서 서명, 2002년 금강산 및 개성지구 특별법 제정·공포 등으로 경협 활성화 분위기 조성	- 페리프로세스(99.9)에 따른 대북 경제제재 해제 발표 - 2차 북핵 위기 발발(2002. 10)
양적 성장기 (2003. 2 ~ 2008. 2)	- 노무현 정부의 평화·번영 정책 시기 · 2003년 6월 개성공단 착공은 경협의 새로운 전기 마련 · 2005년 「남북관계발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 등의 제정 및 발효 · 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 경협의 확대·발전 합의	- 북한 장거리 미사일 발사(2006. 7)와 핵실험(2006. 10)
발전적 확장기 (2008. 2~현재)	- 이명박 정부 출범 이후 · MB정부의 상생·공영 및 북한의 통미봉남 정책으로 대립 · 2008년 7월 11일 관광객 피격 사건으로 금강산 관광 중단	- 냉각탑 폭파(2008. 6. 27)

## 남북 경협 20년의 발전 추이

지난 20년간 남북 경협은 인적·물적으로 크게 발전하였다. 우선 인적 교류 측면에서 살펴보면, 비관광 방북자 수는 1990년 183명에서 2007년 15만 8,170명으로 864배 이상 늘어났다. 금강산 관광객 수도 1999년 14만 7,460명에서 2007년에는 34만 8,263명으로 2.4배나 증가하였다. 개성 관광객은 2007년 12월의 7,427명에서 2008년에 들어서는 매월 1만 명 이상의 규모로 늘어나 7월말까지 76,247명이 관광객이 다녀갔다. 이로써 총 방북자 수는 1990년 183명에서 2007년에는 51만 3,860명으로 2,800배 이상 증가했다.

남북 경협에 있어서도 교역은 1990년 1,350만 달러에서 2007년 17억 9,800만 달러로 133배나 확대되었으며, 동 기간 중 교역 건수와 품목 수도 각각 624배, 33배 증가하였다. 상업적 거래는 총교역 대비 비중이 1995년 96.2%에서 2002년에는 57.3%로 줄었으나, 금강산관광 및 개성공단 사업 등의 투자 사업 확대에 따른 관련 교역의 증가로 2007년에는 79.6%로 늘어났다. 특히, 북한의 대남 교역 비중은 1990년 0.3%에서 2007년에는 37.9%로 확대되어 2002년부터 남한은 일본을 제치고 중국에 이어 제2의 교역 상대국으로 확실히 자리매김하고 있다.

개성공단 사업은 2000년 8월 현대아산과 북한의 아태평화위원회와의 합의서 체결로 공식화되었다. 2008년 7월말 기준으로 개성공단은 72개 업체가 가동 중이며, 3만 1,758명 북측 근로자가 고용되어 남북경제공동체의 실험장이 만들어지고 있다. 2004년 12월에 첫 제품을 생산한 이후 7월말까지 누적 생산액은 4억 1,260만 달러에 달하며, 이 가운데 20.4%는 수출하고 있다.

한편, 관광 분야에서는 금강산관광 사업은 1998년 11월 18일에 금강호가 첫 출항함으로써 시작되었다. 2003년 9월의 육로 관광을 비롯하여, 2006년 6월의 내금강 관광과 금년 3월의 승용차 관광의 허용 등으로 관광 코스와 수단이 다양화되었다. 이로써 2008년 6월까지 누적 관광객은 195만 명에 달했다. 그러나 7월 11일의 관광객 피격 사건으로 관광이 중단된 상태이다.

개성관광 사업은 2005년 8월 현대아산과 아태평화위원회가 시범관광에 합의하고, 2007년 11월 3일에 「남북관광협력에 대한 합의서」를 체결하면서 본격화되었다. 2007년 12월 5일부터 개성관광이 시작되어 2008년 8월말까지 총 9만 1,120여 명의 관광객이 개성을 방문하였다.

## 남북 경협 20년의 성과와 한계

남북 경협이 한국 경제와 한반도 평화 안정에 기여한 의미와 중요성은 정치·경제·사회문화적 전반에 걸쳐 매우 광범위하다. 경제적 측면의 정량적 분석

과 정치·사회·문화적 측면의 정성적 분석과 함께, 중장기적 측면의 통일비용 절감 효과로 구분하여 분석해보았다.

우선 경제적 측면에서 남북 경협은 남한 경제 활성화에 직간접적 도움을 준 것으로 평가된다. 남북 경협을 통한 대규모 인적·물적 교류 확대는 한반도의 긴장 완화와 지정학적 리스크 감소를 통한 대외 신인도 제고 효과를 비롯하여, 지역 경제 활성화, 관광 수지 적자 개선, 공단 개발 및 관광 인프라 투자, 인건비 절감 등의 내수 경기 활성화 효과가 있다. 또한 경협 활성화를 통한 남북한 경제력 격차와 경제공동체 형성, 동북아 허브 중심축으로의 발전을 촉진시키는 동력을 제공하였다는 의미가 있다.

정치·군사적 측면에서는 정치적 대립의 완충 및 가교 역할을 수행하였으며, 한반도의 긴장 완화를 통해 '사실상의 평화적 통일'(de facto peaceful unification) 구현의 단초를 제공하였다. 또한 군사분계선을 둘러싼 긴장 완화와 북방한계선의 붕괴 및 북상 효과를 초래하였으며, 대결과 갈등의 비무장지대(DMZ)를 화해·협력의 통일 꿈을 실현하는 공간(DMZ : Dream Making Zone)으로 거듭나게 하였다. 중장기적으로는 군축과 병력 감축을 통한 국방 부문의 예산 절감 효과와 감축 병력의 산업 인력으로의 전환을 통해 생산 증대 활동에 기여하는 통일비용 절감 효과를 가져 올 것으로 기대된다.

사회·문화적 측면에서는 상호 이해를 통해 이질감 해소와 신뢰 형성에 기여하였으며, 문화공동체 형성의 기반을 마련하였다. 특히, 금강산관광 사업을 시작으로 성사된 남북통일농구대회와 평양교예단의 서울 공연은 각종 국제체육대회의 동시 입장과 응원으로 연결하여 남북한 체육·문화 교류 확대의 지평을 열었다.

남북 경협 20년의 성과를 정량적으로 분석하면 총 275.6억 달러의 직간접적 효과가 있었던 것으로 분석된다.<sup>2)</sup> 이는 2007년 GDP 9,699억 달러의 2.8%에 해당하며, 2007년 민간 소비 규모 5,245억 달러의 5.3% 및 2007년 국가 예산 1,565억 달러의 17.6%에 해당한다. 특히 중장기적 측면의 통일비용 절감 효과 181.6억 달러는 2007년 국방비 245억 달러의 약 65.9%에 상당하는 규모이다.<sup>3)</sup>

이상을 종합하면, 남북 경협은 경제적 효과보다는 비경제적 측면의 무형의 효과가 더 크다고 할 수 있다. 다시 말해 남북 경협은 남한의 '일방적 퍼주기'가 아니라 '경제적 지원'과 '평화 유지 및 분단 관리' 비용의 맞교환이란 유무형의 의미가 존재하며, 상생·공영의 남북 관계 개선을 위한 촉매제 및 버팀목 역할을 해왔다고 할 수 있다.

2) 남북 경협의 경제적 효과에 대한 정량적 분석은 본격 추진기 가운데에서도 경협 활성화와 제도화 진전의 계기를 마련한 것으로 평가되는 2000년 6.15 정상회담 이후 8년간의 효과를 주로 분석하였다.

3) 남북 경협의 정량적 성과를 보다 세분하여 설명하면, 대외 신인도 효과 77.8억 달러와 남한의 내수 경기 활성화 효과 16.2억 달러를 합한 94.0억 달러의 직접적 경제적 효과를 비롯하여, 국방비 절감 및 긴장 완화에 따른 군비 확장 축소 효과 130.0억 달러와 감축 군 병력의 산업인력 전환 효과 51.6억 달러 등의 기회 비용 개념의 중장기적인 통일 비용 절감 효과 181.6억 달러가 예상된다. 보다 자세한 내용은 현대경제연구원, 『남북 경협 20년의 평가와 과제』, 한국경제주평, 2009. 9. 5. 참조

그러나 20년간의 남북 경협 추진에도 불구하고, 남북 간에는 여전히 해결되지 않은 몇 가지 문제점과 한계를 갖고 있다. 우선 남북 간의 근본적인 이념 대치 상황으로 항구적인 평화체제가 구축되어 있지 않고 있으며, 4대 경협합의서와 3통(통행, 통신, 통관)과 같이 자유로운 경제 활동의 보장과 법·제도화 정착이 미흡한 실정이다. 또한 북한의 경협 인프라 부족은 물론, 대부분의 사업이 초기 투자 단계에 머물고 있어 사업의 경제성과 수익성 실현이 부족하다. 이외에도 인도적 지원 물자가 지속적으로 확대되고 있으나, 이를 목적대로 제대로 활용되고 있는지를 확인할 수 있는 남북간의 제도적 토대가 마련되어 있지 않아 상호 오해와 갈등이 발생하곤 한다.

### < 남북경협 20년의 성과(종합) >

성 과	한 계
- 정치적 대립의 완충 및 가교 역할 수행	- 항구적인 평화체제 구축 미흡
- 사실상의 평화 통일 구현의 장 제공	- 자유로운 경제 활동 보장과 법·제도화 미정착
- 대외 신인도 제고와 경기 활성화에 기여	- 사업의 경제적 수익성 실현 부족
- 남북문화공동체 형성의 기반 마련	- 인도적 지원 물자 활용의 투명성 한계
- 중장기적으로 통일 비용 절감 효과 기대	

### 상생·공영의 남북 관계 발전을 위한 경협 활성화 과제

새정부는 대북 정책 비전을 실용과 생산성에 기초한 상생·공영의 남북 관계 발전을 추구하여 한반도 평화 통일의 실질적 토대 구축에 두고, 평화공동체·경제공동체·행복공동체를 구축하려고 하고 있다.<sup>4)</sup> 이를 위해 ① 대화를 통한 실질적 해결 ② 6자회담을 통한 북한의 핵 포기 유도를 위해 지속적인 노력 경주 ③ 상생의 남북 경협을 통한 남북 관계의 질적 도약 ④ 사회·문화 교류 활성화를 통한 민족공동체 의식 고취 ⑤ 정부의 '강한 의지'를 갖고 인도적 문제 해결이란 5가지 중점 과제를 제시하였다. 특히 세 번째 과제는 '비핵·개방·3000'의 실천을 통해 남북경제공동체 형성을 실현하도록 노력하겠다고 밝혔다.

지금까지의 한계를 극복하고 상생·공영의 남북 관계 발전 추구라는 정부의 대북 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 다음과 같은 정책 보완이 요구된다.

첫째, 대북 사업의 질적 성장을 통한 발전적 확장을 추구해야 한다. 새로운 경협 구상을 이전의 긍정적 성과와 연계 확대하는 실용적인 발전 계획을 수립해야 한다. 특히, 새로운 계획을 구상하여 남북 경협 자원을 보다 효율적으로 사용하기 위해서는 개성공단을 '평화신도시(통일실험도시)' 혹은 '남북 자유무역지대'로 확대 발전시킬 필요가 있다.

4) 통일부, 『상생과 공영의 대북 정책』, 2008. 8.

둘째, 정부와 민간의 역할 분담이 필요하다. 신정경분리 원칙하에, 민간의 기존 경협 사업은 수익성과 경제성에 근거한 기업 자율적 판단 하에 계속 추진되어야 한다. 신정경분리 원칙이란 정치·안보 문제가 민간의 경협 발전을 저해해서는 안 된다는 의미로, 민간 경협이 당국간의 정치 논리에 의해 속도 조절돼서는 안 된다는 것이다.

셋째, 유연한 경협 전략의 수립이 요구된다. '경제와 평화'의 포괄적·단계적 병행 추진으로 정책의 유연성을 확보해야 한다. 비핵·개방·3000 구상을 조건부 및 엄격한 상호주의 적용이 아니라, 경제와 평화를 동시 병행 추진함으로써 북한의 호응도를 높일 수 있도록 정책의 유연성을 확보해야 한다.

넷째, 국제사회의 지원이 예상되는 인도적 사업은 조건 없이 지속해야 한다. 특히 이산가족 상봉 및 식량·식품·의약 지원 등은 남북 간의 정치·군사적 현안과 무관하게 순수한 인도적 차원의 지원을 계속 추진해야 한다.

다섯째, 재정 확충 방안을 모색해야 한다. 북핵 진전에 대비하여 국민적 합의 유도와 재정 확충을 위한 사전 준비와 함께, '한미일 공동 개발펀드' 등의 경제 공조체제 수립이 필요하다.

끝으로 중장기 통일 기반 조성을 준비해야 한다. 정부의 평화·경제·행복 공동체 구상 실현을 위해서는 중장기 차원의 통일 기반 조성을 위한 남북 공동 연구 사업 등을 먼저 추진해야 한다. 예컨대, 각종 법·제도의 통일과 함께, 남북한 인프라 실태 조사와 용어 표준화 등을 위한 민·관·학·연 남북 공동의 연구 사업을 시작으로 점차 확대해나가는 단계 추진이 요구된다.