

특별대담

# 정부의 대북·통일 정책의 기조와 방향



나웅배 / 부총리 겸 통일원 장관  
김중웅 / 현대경제사회연구원 원장

**편집자주** 본지는 특별 기획의 하나로 나웅배 부총리 겸 통일원 장관을 방문하여, 남북관계의 현안을 포함한 현단계 우리 정부의 대북·통일 정책의 기조와 그 추진 방향에 대해 직접 들어 보았다. 대담은 지난 9월 27일 정부종합청사 통일원 장관실에서 본 연구원 김중웅 원장과의 질의 응답 형식으로 이루어졌다.



나옹배 부총리

**김중웅 원장:** 바쁘신 가운데서도 이렇게 대담에 응해 주셔서 감사합니다. 먼저 북한의 경제 상황에 대한 진단으로부터 대담을 시작해 볼까 합니다. 북한은 최근 10여년간 지속적으로 마이너스 성장을 기록한 것으로 통일원은 보고하고 있습니다. 최근 북한 경제는 어떻게 돌아가고 있으며, 앞으로의 전망을 말씀해 주십시오.

**나옹배 부총리:** 북한 경제는 한마디로 구조적인 어려움 속에 있다고 봅니다. 지난 1989년 이후 북한은 경제 성장률이 평균 마이너스 4.5%로서 경제 사정이 침체 국면을 면치 못하고 있는 실정입니다.

이처럼 북한이 경제난에 봉착한 것은 근로자들의 생산 의욕이 떨어지고, 내자 조달의 한계와 대외 무역의 감소 그리고 서방기업이 대북 투자를 외면하는 등 여러가지 요인 때문입니다.

북한 경제를 상징적으로 말해주는 지표가 있습니다. 사회주의권의 변혁이 있기 전, 그러니까 1988년도에 북한의 교역액은 54억 달러 안팎이었습니다. 이것이 작년도에는 21억 달러 정도로 떨어졌습니다.

다시 말해 지난 6년여 동안 북한의 무역량이 늘기는 커녕 절반 이하로 줄어들어가는 상황이라는 것 그 자체가 북한 경제의 시련을 보여주고 있습니다. 여기에다 매년 두증되는 식량난과 에너지난, 사회간접자본의 낙후 등도 어려움을 가속시키고 있습니다.

북한은 이를 극복하기 위해 내부적으로 경제 선동을 외치고 있지만, 북한 주민들만 다그치서 해소될 문제가 아니지요. 성장 잠재력의 한계 등 구조적 문제를 해결하지 못할 경우, 경제적 어려움을 벗어나기는 힘들 것으로 전망합니다.

**김 원장:** 북한은 어려운 경제를 소생하기 위해 대외 개방을 두고 매우 고심을 하고 있는 듯이 보입니다. 부총리께서는 북한의 경제 개방에 대해 어떻게 내다보십니까?

**나 부총리:** 북한은 체제 유지를 위해 일단 경제 개방의 불가피성을 인식하고는 있는 것으로 보입니다.



김중웅 원장

때문에 1991년 12월 나진·선봉에 자유경제무역지대를 설정하고, 이와 관련하여 법령을 정비하면서 일련의 경제 개방 조치들을 취해 왔습니다.

그러나 북한의 경제 개방 정책은 '우리식 사회주의'를 여전히 내세우고 있다는 점에서 기본적인 한계를 안고 있습니다.

그들은 경제 개방으로 인해 초래될 부정적인 파급 효과를 우려하여 정치사상적으로 통제를 강화하고 주민들을 자유무역지대에서 격리하는 등 나름대로 예방적 조치를 병행하고 있습니다.

북한은 이와같이 체제 유지에 손상을 미치지 않는 범위내에서 점차 제한된 개방 정책의 폭을 넓혀 가고자 모색할 것으로 보입니다.

문제는 과연 어떤 외국 기업이 이같은 북한의 투자 여건에 매력을 느낄 것이며, 우리 말고 진심으로 북한을 돕겠다는 의사를 가진 기업이 있겠느냐 하는 점이라고 생각합니다.

**김 원장:** 북한이 일단 경제 개방의 불가피함을 인식하면서 제한적이거나 나진·선봉에 자유경제무역지대를 설정하였다고 말씀하셨는데, 그 내용과 전망은 구체적으로 어떻습니까?

**나 부총리:** 북한은 현재 나진·선봉 자유경제무역지대를 국제 화물중개 기지로 육성하기 위한 1단계 개발 계획을 1993년부터 1995년까지 잡고 열악한 투자 환경을 정비하는 데 주력하고 있습니다.

구체적으로는 중국·러시아와의 도로와 철도 연결, 공단 개발, 그리고 나진·선봉·청진항의 연간 하역 능력 2천만톤 등을 목표로 설정하고 있습니다.

그러나 북한의 적극적인 투자 유치 활동에도 불구하고, 실제 투자 실적은 아주 미미한 실정입니다.

이는 나진·선봉지역의 기반 시설이 미비하고, 정치적 불안정 등 투자 환경이 상당히 열악하여 외국 기업이 대북 투자를 기피하고 있기 때문입니다.

앞으로 북한의 권력이 공식적으로 승계되어 북한 정세가 안정되고 사회간접자본 시설이 확충되는 동시에 남북 관계가 개선되면, 이 지역에

“구체적인 남북 경험의  
추진 속도와 규모는  
정치·안보 등  
남북관계의 전반적인  
진전 상황을 고려하여  
균형있게 추진할  
생각입니다.”

대한 외국 투자는 보다 활발해질 가능성이 있습니다.

**김 원장:** 정부는 지난 9월 15일자로 녹십자, 동양시멘트 등 3개 업체에 남북 경제협력 사업자 신청을 승인하였습니다. 현재까지 남북 경험을 승인한 내용은 무엇이며, 앞으로 어떤 원칙과 전략 아래 경험이 추진될 것인지, 또 이에 대한 북한의 입장은 어떻다고 보십니까?

**나 부총리:** 현재까지 대우의 협력 사업과 고합, 한일합섬 등 6개 기업의 협력사업자 승인을 하였습니다. 승인된 사업은 이미 북한과 입가공교역을 하고 있는 섬유·의류 등 경공업 분야 사업으로서 시범적 경험으로 추진하는 것이 적합하다고 판단된 사업입니다.

이와같이 초기 단계에서는 민간의 자율적 책임 아래 시범적인 경공업 분야부터 시작하여 상호 협력 경험을 축적하는 것이 바람직합니다.

남북한 당국간의 투자 보장 등 제도적 장치가 마련된 이후에는 점차 범위를 넓혀 사회간접자본 연관 시설 등 분야별로 단계적인 확대를 모색해 나갈 것입니다.

다만, 구체적인 남북 경험의 추진 속도와 규모는 정치·안보 등 남북관계의 전반적인 진전 상황을 고려하여 균형있게 추진할 생각입니다.

북한측으로서는 체제 유지와 개방을 동시에 추진해야 하는 입장이기 때문에, 남북 경험도 제한적이고 선별적으로 추진하고 있습니다.

북한측이 당국 차원의 경험은 회피하면서, 민간 차원으로는 투자 유치 노력을 계속하고 있는 등 이중적 태도를 보이고 있는 것은 바로 이 때문입니다.

**김 원장:** 남북 교역이 증가할수록 WTO와의 통상 마찰이 예견되는데 이를 사전에 방지해야 하지 않겠습니까?

**나 부총리:** 남북 교역은 민족 내부 거래로서 WTO 협정 등 국제 통상 규범이 적용되지 않는다는 것이 정부의 기본 입장입니다.

이에 따라 지난해 이미 「세계 무역 기구 협정의 이행에 관한 특별법」

## 특별대담

“남북 교역은 민족 내부 거래로서 WTO 협정 등 국제 통상 규범이 적용되지 않는다는 것이 정부의 기본 입장입니다. 이에 따라 지난해 이미 「세계 무역 기구 협정의 이행에 관한 특별법」을 제정하여, 남북 교역이 민족 내부 거래임을 국내외에 밝혔습니다.”

을 제정하여, 남북 교역이 민족 내부 거래임을 국내외에 밝혔습니다.

정부는 이같은 기본 입장 아래 국제 사회의 이해와 협력을 확보해 나가면서, 이해 당사국의 문제 제기가 있을 경우 사안별로 적당 대응해 나갈 것입니다.

**김 원장:** 정부의 대북 정책 추진이 소위 ‘쌀파동’으로 발미암아 운신의 폭이 많이 제한된 것으로 이해하고 있습니다. 향후 대북 정책은 어떻게 풀어나갈 것인지 부총리께서 정리해 주십시오.

**나 부총리:** 정부의 통일 정책 기조는 한반도에서 평화를 지키고 이를 바탕으로 북한의 안정과 변화를 유도함으로써, 실질적이고 평화적인 방법으로 통일을 이루어나가자는 것입니다.

따라서 1차적으로 한반도 평화 유지를 위해서는 한·미·일간의 국제공조 체제를 확고히 하고, 이를 북한에게 분명히 인식시켜 나갈 것입니다.

또한 북한의 핵무기 개발을 근본적으로 저지시켜 나가자는 한편, 남북 기본합의서를 비롯한 모든 남북간의 합의 사항들이 성실히 이행되도록 할 것입니다.

이와같은 평화 유지 노력을 바탕으로 남북간에 실현 가능하고 관계 개선에 도움이 되는 분야에서부터 교류와 협력을 지속적으로 추진해 나갈 것으로써, 남북간의 화해와 협력을 위한 기반을 착실히 쌓아가도록 할 것입니다.

북한에게 우리 쌀을 지원하는 문제를 놓고 국민들께서 많이 인짱아 하실 줄로 압니다. 통보예식 차원에서 시작된 대북 쌀지원 사업이 추진 과정에서 발생한 예기치 않은 사건으로 국민들께 걱정을 끼쳐드린 점에 대해 거듭 송구스럽다는 말씀을 드리고 싶습니다.

**김 원장:** 대북 곡물 지원 과정에서 삼천 미너스호가 북한에 억류된 사례가 있습니다. 남북 강협 과정에서도 기업들의 투자 재산이 이와 같은 상황에 처할 가능성도 있다는 우려가 있는데, 정부는 투자 재산에 대한 보호를 어떻게 보시는지요?

“남북 관계가 정치적 상황 논리에만 치우쳐서는 바람직하지 않다는 지적은 공감을 얻고 있습니다. 다만 남북간 교류는 남북 관계 현실을 감안해 볼 때, 정치·안보적 환경과 더불어 제반 남북 관계의 상황을 종합적으로 고려해서 추진할 수 밖에 없다는 특수성을 잘 이해해야 할 것으로 봅니다.”

**나 부총리:** 남북간에 투자 보장에 관한 합의가 없는 현상에서는 매 사업별로 협력 사업 승인 신청시에 투자 재산 보호에 대한 북한 당국의 확인서를 첨부하도록 하고 있습니다.

또한 북한측과 체결하는 협의서에도 투자 재산에 대한 불수 금지와 과실 송금 보장 등의 조항을 명시토록 함으로써, 재산적 안전성을 확보하도록 최선을 다하고 있습니다.

정부는 앞으로 남북 경제에 따르는 투자 재산의 안전성을 제도적으로 보장하고 확보하기 위해, 남북 당국간 투자 보장 협정이 체결될 수 있도록 다각적인 노력을 해 나갈 것입니다.

**김 원장:** 지금까지는 남북 관계가 정치적 상황과 밀접하게 연계되어 있었지만, 남북 관계 개선이라는 측면에서 볼 때 정치적 상황 논리에만 치우쳐서는 안된다고 봅니다. 경제 전문가이자 통일 전문가인 부총리께서 생각하시는 대북 정책의 원칙적 입장 및 교류·협력의 활성화 방향과의 조화는 어떤 것이지요?

**나 부총리:** 남북 관계가 정치적 상황 논리에만 치우쳐서는 바람직하지 않다는 지적은 공감을 얻고 있습니다.

다만 남북간 교류는 남북 관계 현실을 감안해 볼 때, 정치·안보적 환경과 더불어 제반 남북 관계의 상황을 종합적으로 고려해서 추진할 수 밖에 없다는 특수성을 잘 이해해야 할 것으로 봅니다.

그동안 정부는 우리 국민들이나 기업이 순수한 복직과 동지에서 출발하고, 남북 관계 개선에 도움이 되는 교류 협력 사업을 추진할 때는 이를 적극 지원해 왔습니다.

앞으로 남북 관계가 여러모로 개선되면, 대북 교류는 단계적으로 늘려가게 될 것입니다.

**김 원장:** 현재는 비록 남북 관계가 매우 경색되어 있는 국면이지만, 21세기를 앞두고 통일은 반드시 이루어져야 한다고 봅니다. 그렇다면 지금부터라도 통일을 대비해야 한다고 생각합니다. 정부는 통일 비용을 어느

“통일 비용 조달 방안으로는 통일 기금, 통일세 신설과 국공채 발행 등 여러가지 방안들이 제기되고 있지만 정부에서 아직 구체적으로 결정된 것은 없습니다.”

정도 규모로 보고 있으며 소요되는 재원은 어떻게 조달하시겠습니까?

**나 부총리:** 통일 비용은 통일 시기와 방법, 통일 단계에서 남북한 경제 수준의 격차 그리고 재정 부담의 범위 등에 따라 서로 다르게 나타나고 있습니다.

연구기관에 따라서는 400억 달러에서 2조 달러에 이르는 다양한 추산 결과를 발표하고 있는 실정이지요.

통일 비용 조달 방안으로는 통일 기금, 통일세 신설과 국공채 발행 등 여러가지 방안들이 제기되고 있지만 정부에서 아직 구체적으로 결정된 것은 없습니다.

우리 경제의 건실한 성장과 더불어 북한 경제가 개혁·개방을 통해 자생력을 회복해 가는 것이 통일에 따른 비용을 줄일 수 있는 실질적인 방안이 될 수 있다고 봅니다.

**김 원장:** 통일후 경제 체제는 어떤 모습이 바람직합니까? 통일 경제의 미래상을 들려 주십시오.

**나 부총리:** 통일 한국의 경제 체제는 개인의 자유로운 의사가 올바르게 반영되는 시장 경제 체제를 주축으로 해야 할 겁니다. 여기에다 분배의 형평도 고려한 ‘복지국가’이어야 할 것입니다.

모다 깊이 있는 연구로 보완이 되어야 하겠지만, 통일 한국의 경제는 시장과 정부 역할의 조화, 노사간의 조화, 산업 발전과 분배의 조화, 민족 경제와 세계 경제의 조화 등을 기본 방향으로 할 수 있다고 생각합니다.

이러한 통일 경제의 지향점에 우리 경제를 접근시키고, 또한 지속적이며 단계적인 남북 교류 협력의 추진으로 북한의 개혁·개방을 유도하는 것이 현시점에서 필요한 정책 방향이라고 봅니다.

**김 원장:** 대담에 응해 주신 데 대해 다시 한번 감사 드리며, 이것으로 대담을 마치겠습니다. 