

경제: 남북한민족경제공동체 형성을 위하여

김동엽 / 경희대학교 경제통상학부 교수

경 제 협력은 다른 분야에 비해 남북한간의 서로 다른 이념이나 제도의 개입 여지가 비교적 적기 때문에, 남북한간의 동질성을 회복하는 데 기초 역할을 담당할 수가 있다. 남북한간의 경제 교류 및 협력 기회의 확대는 긴장과 갈등 관계의 해소에 기여하는 것이며, 장기적으로는 남북한간의 경제적 이질감을 해소하고 상호 신뢰성을 높여 점진적이고 평화적인 통일의 기반을 조성할 수 있기 때문이다. 즉, 평화 관계의 정착을 위하여 남북 관계의 전반적인 발전을 추구하되 서로간의 이질성을 극복하기 쉬운 경제 분야의 발전을 우선적으로 추구함으로써 정치적 통일을 선도하는 것이다.

현 정부는 소위 햇볕 정책을 기조로 정경분리의 대북 정책을 일관적으로 유지해왔다. 남한의 경제난과 몇 차례 있었던 북한의 도발에도 불구하고 금강산 관광이 순조롭게 실현되어왔으며, 남북한간의 화해 협력과 분위기는 더욱 조성되고 있다. 그러나 많은 요인들이 남북 경제 협력의 장애로 남아있다.

남북한 경제 협력의 현황 및 시각차

남북한 경제 협력과 북한

북한은 당면한 경제난 해결을 위해서도 남한 정부와의 관계 개선과 개혁·개방 정책이 필요하다. 그러나 남한 정부와의 관계 개선에는 의도적으로 소극적인데, 이러한 북한의 태도는 신정부 출범 이후 햇볕 정책에 대한 반발로 볼 수 있으며, 한편으로는 분단국의 과거 경제 교류 경험에 미루어 독일식의 정경 연계식보다는 중국·대만과 같은 정경분리 원칙을 표방하는 것으로 해석할 수 있다.

사상강국-군사강국-경제강국의 논리에 비추어볼 때, 이러한 북한의 조치들은 경제적으로 변화를 추구하기 이전에 먼저 정치·사회적인 불안 요인들을 제거하기 위한 전략일 수 있다. 그러나 북한의 근본적 위기는 심화되고 있는 경제난에서 비롯되고 있는 만큼 어느 정도 체제 안정에 자신감이 생기면 북한은 보다 적극적으로 개혁·개방 정책을 추진할 것으로 전망된다. 그러나 전면적인 개

대북 경제 협력의 변천

90년대 남북한 경제 협력은 투자 협력 사업보다는 교역이 그 중심적인 역할을 하였다. 이러한 남북 교역의 지속적인 증가는 남한 정부의 남북 경협 관련 제도의 정비, 북한 상품에 대한 무관세 원칙 적용, 북한의 반출 능력과 상관없는 위탁 가공 교역의 호조, 그리고 남북한의 상호 보완적 무역 구조 등이 그 중요한 요인으로 분석된다. 결국 90년대말 IMF체제 이전까지의 남북 경제 협력은 교역의 중심이 경제적 동기보다는 정치적·인도적 요인, 또는 대북 정책의 수단으로서의 전략적 동기가 강하였다고 할 수 있다.

90년대 남북한 경제 협력은 투자 협력 사업보다는 교역이 그 중심적인 역할을 하였다. 교역 규모도 1991년 1억 달러에서 1997년에는 3억 달러를 초과하였다. 이리

한 남북 교역의 지속적인 증가는 남한 정부의 남북 경협 관련 제도의 정비, 북한 상품에 대한 무관세 원칙 적용, 북한의 반출 능력과 상관없는 위탁 가공 교역의 호조, 그리고 남북한의 상호 보완적 무역 구조 등이 그 중요한 요인으로 분석된다.

한 남북 교역의 지속적인 증가는 남한 정부의 남북 경협 관련 제도의 정비, 북한 상품에 대한 무관세 원칙 적용, 북한의 반출 능력과 상관없는 위탁 가공 교역의 호조, 그리고 남북한의 상호 보완적 무역 구조 등이 그 중요한 요인으로 분석된다. 반면, 경제 협력 사업은 북한의 투자 환경이 동남아 국가에 비해 열악하고 투자보장협정 등 제도적 장치가 마련되지 않은 데다가 남한 정부가 소규모 시범적 사업으로 남북 협력 사업의 범위를 제한한 것 등이 원인이 되어 매우 부진하였다.

90년대에 들어 북한은 지속적인 대외 개방과 외자 유치 노력을 기울여왔지만 최근의 동아시아 경제 위기로 외화 획득에 큰 타격을 입고 있다. 그 결과, 총교역 규모의 축소는 물론, 북한 최대의 경화 획득원인 남한 및 일본에 대한 수출이 위축됨으로써 경제 위기가 심화되고 있으나, 최근의 금강산 관광 사업으로 경화 부족을 보전하고 있는 실정이다.

결국 90년대말 IMF체제 이전까지의 남북 경제 협력은 교역의 중심이 경제적 동기보다는 정치적·인도적 요인, 또는 대북 정책의 수단으로서의 전략적 동기가 강하였다고 할 수 있다. IMF체제 이후인 1998년 초에 현 정부는 새로운 대북 3대 원칙(북한의 무력 도발 불용, 흡수 통일 배제, 화해·협력의 적극 추진) 및 정경 분리 원칙, 남북 경제 협력 활성화 조치를 발표하였으나 남북 경제 협력은 오히려 위축되었다. 이것은 IMF체제

내부적 자원 동원이 곤란한 북한으로서는 일단 체제 안정에 약간의 자신감을 가질 경우 다시 외자 유치 노력을 강화할 것으로 예상된다. 특히, 남북 관계가 정상화되고 북한이 개방 정책을 추진하게 되면, 북한과의 협력 사업은 북한의 저렴한 노동력을 활용하여 생산된 제품을 타 지역에 수출하는 아시아 지역형 투자 방식으로 확대될 것으로 전망된다.

이후 남북한의 경제 협력이 남한의 경제 위기로 인해 과거의 정치적·인도적 측면보다는 경제적 합리성을 추구함으로써 과거 남북한 경제 협력에 내재된 거품 현상이

사라지고 있는 것으로 볼 수 있다. IMF 외환 위기 이전에는 만성적인 대북 교역수지 적자, 식량 지원 및 KEDO 관련 중유 및 경수로 물자 지원 등 지원적 용도의 대북 반출이 증대되었다. 반면, IMF 외환 위기 하에서는 대북 교역수지의 흑자, 대기업보다는 실리 중심의 중소기업에 의한 소규모 프로젝트 추진, 남북한 농업 협력의 증가 등으로 설명할 수 있다.

한편, 현재 남북한간의 여러 상황으로 볼 때 남한의 흡수 통일 정책은 그 현실성이 희박하다고 볼 수 있다. 남북간의 경제력 격차가 구 동서독 통일 당시에 비해서 훨씬 클 뿐 아니라, 남한의 경제 위기로 인해 한반도 통일 비용을 부담하는 데는 한계가 있기 때문이다. 현 정부는 북한을 무너뜨려 통일하는 소위 '흡수 통일'은 하지 않을 것을 대북 정책의 대원칙의 하나로 표명하였으며, 화해와 교류 협력을 통한 한반도의 평화 정착을 최우선 과제로 설정한 바 있다. 따라서 남북 경제 협력은 정치적 통일에 앞서 경제적 통합을 먼저 이룩하기 위한 통일 절차의 수순으로, 넓은 의미의 통일 비용으로 보는 시각이

IMF체제 이후 남북한의 경제 협력이 남한의 경제 위기로 인해 과거의 정치적·인도적 측면보다는 경제적 합리성을 추구함으로써 과거 남북한 경제 협력에 내재된 거품 현상이 사라지고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, IMF 외환 위기 하에서는 대북 교역수지의 흑자, 대기업보다는 실리 중심의 중소기업에 의한 소규모 프로젝트 추진, 남북한 농업 협력의 증가 등으로 설명할 수 있다.

필요할 것이다.

대북한 경제 정책과 걸림돌

90년대의 대북 경제 정책

실질적인 의미의 남북 경제 교류 및 협력은 제6공화국 시절인 1988년 '7·7특별선언'과 동년 10월 7일 경제 분야에서의 후속 조치인 '대북한 경제 개방 조치'의 발표를 계기로 시작되었다고 볼 수 있다. 90년대초 노태우 정부의 대북 경제 정책은 어느 정도 일관성을 유지하고 있었으나, 90년대 중반 김영삼 정부의 경우는 일관성의 측면에서 많은 문제점을 노출한 것으로 분석되고 있다. 김영삼 정부는 대북 인식 자체를 급격히 전환하였는데, 초기의 교류·협력을 중요시하던 입장에서 이후에는 북한을 '고장난 비행기'로 비유하면서 외부의 대북 관여에 대한 우려를 표명하였다. 또한 '정경 연계' 원칙을 유지하였으나 지켜지지 않는 사례가 다수 발생하였으며, 실현 가능성이 없는 사안과 경협이나 대북 지원을 연계함으로써 정부 스스

남북 경협 관계의 발전을 저해하고 있는 요인은 남북한 모두에 있다. 먼저 남한의 경우는 '정경 연계' 정책의 일관성 부족, 규제 및 절차의 복잡, 그리고 최근의 경제 위기로 인한 남북 경협 유인의 축소 등을 들 수 있다. 또한 북한은 남북 경협 확대에 대한 체제 불안 우려로 인한 남한 당국 배제 노선, 개방·개혁 정책의 미흡, 지속되는 경제난으로 인한 구매력의 부족, 그리고 투자 환경의 열악 등을 들 수 있다.

로 일관성을 과기하게 되는 결과를 초래하기도 하였다.

1998년 집권한 현 정부는 '정경 분리' 원칙에 입각하여 남북 경제 협력을 추진하고 있다. 현 정부의 대북 정책에 대해 평가하기는 아직 이르나 '정경 분리'와 '상호주의'의 방향은 옳게 잡은 것으로 평가된다. 그러나 구체적인 정책 방향과 수단에 대해서는 다양한 검토가 필요하다.

남북 경제 교류의 걸림돌

남북 경협 관계의 발전을 저해하고 있는 요인은 남북한 모두에 있다. 먼저 남한의 경우는 '정경 연계' 정책의 일관성 부족, 규제 및 절차의 복잡, 그리고 최근의 경제 위기로 인한 남북 경협 유인의 축소 등을 들 수 있다. 또한 북한은 남북 경협 확대에 대한 체제 불안 우려로 인한 남한 당국 배제 노선, 개방·개혁 정책의 미흡, 지속되는 경제난으로 인한 구매력의 부족, 그리고 투자 환경의 열악 등을 들 수 있다.

북한의 경우에는 정치·경제적인 요인 모두가 남북 경협의 확대에 걸림돌로 작용하고 있다. 대북 경제 정책의 단기적인 목표가 남북 경협의 활성화에 있는 것이

라면, 북한의 경제난을 해소하는 것이 무엇보다도 우선적인 과제가 될 것이다. 이러한 관점은 남북 경제 협력에 대한 과거의 사고틀을 전환하는 것을 의미한다. 즉, 그동안의 '남북 경협을 통하여 북한 경제의 회복을 지원'한다는 인식에서 반대로 '북한 경제의 회복이 남북한 경제 협력 활성화의 전제 조건'이 된다는 인식으로 바뀔 필요가 있는 것이다. 이를 위하여 한국 정부는 확고한 의지를 바탕으로 대북 정책의 일관성을 유지하고 일반 국민 여론을 선도해나가야 할 것이며, 또한 정부나 기업은 우리의 필요뿐만 아니라 북한의 필요를 고려하여 협력 방안을 검토하는 일이 필요할 것이다.

남북 관계의 딜레마

남북 관계는 동족상잔의 전쟁을 치른 데서 오는 적대적 요소와 궁극적으로 통일을 지향하는 동반자적 요소가 병존하는 관계이므로, 정치와 경제 문제를 분리하는 데는 한계가 있다. 또한 평화 공존을 위해 필요한 북한 경제력의 향상이 자칫 잘못하면 군사력

증강으로 연결될 수 있다는 점이 대북 정책의 근본적인 딜레마이다. 북한에 대한 경제적 지원은 북한의 군사적 위협이 증대되지 않도록 여러 사안을 고려하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 북한

의 전력 시설을 재건함에 있어 군사용으로 전용될 수 없는 중유 등을 원료로 제공하거나 전력을 남한에서 직접 송전하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 접근 방법이 성과를 거두어 북한의 군사적 위협이 감소되고 북한 경제가 정상화되면 민간 차원의 경제 협력도 더욱 활발히 이뤄질 수 있을 것으로 기대된다.

현 정부가 표방하고 있는 '정경 분리 원칙'을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 남북 경협 관련 조직·기능 정비 및 창구 단일화를 검토해볼 필요가 있다. '정경 분리 원칙'은 필연적으로 남북 경협에 있어서의 민간 부문의 역할을 증대시키게 될 것이므로, 정부의 경협 지원·정보 분석 제공 등의 기능을 강화할 필요가 있으며, 여러 부처에 걸쳐 있는 대북 경제 정책 기능을 효율적으로 통합하는 것이 좋을 것이다. 또한 '정경 분리 원칙'과 창구 단일화 문제는 상충되는 측면이 있으므로, 사전적으로 규정된 틀 안에서는 민간이 자율적으로 대북 지원이나 경협을 추진할 수 있도록 창구 단일화 문제를 검토

남북 관계는 동족상잔의 전쟁을 치른 데서 오는 적대적 요소와 궁극적으로 통일을 지향하는 동반자적 요소가 병존하는 관계이므로, 정치와 경제 문제를 분리하는 데는 한계가 있다. 또한 평화 공존을 위해 필요한 북한 경제력의 향상이 자칫 잘못하면 군사력 증강으로 연결될 수 있다는 점이 대북 정책의 근본적인 딜레마이다. 북한에 대한 경제적 지원은 북한의 군사적 위협이 증대되지 않도록 여러 사안을 고려하는 것이 바람직하다.

할 필요가 있다.

분단국의 경제 교류 협력의 경험과 시사점

구 동서독의 사례

분쟁 지역간의 꾸준한 경제 협력이 상호간의 신뢰 회복은 물론 궁극적으로 통일에 기여한 사례는 구 동서독의 경험에서 볼 수 있다. 독일은 민족간 전쟁을 경험한 남북한과는 달리 2차대전후 전승국의 분할 통치에 의해 동서가 분리되었으나, 그 이후 구 동서독 상호간의 필요에 의해서 교역이 지속적으로 추진되었다. 교역 초기에는 교역을 위한 법·제도적 장치의 미비가 가장 큰 어려움이었으나 관련 제도적 장치가 마련된 이후에는 교역이 꾸준히 확대되었다.

구 동서독 교역에 대한 양 독일의 입장은 서로 다른 것으로 평가된다. 구서독은 통일 정책의 일환으로 對구동독 경제 교류를 장려한 반면, 구동독은 경제적 필요에 의하여 구서독과의 교류를 추진했던 것으로 보인다.

분단국의 경제 교류 협력이 시사하는 바는 구 동서독 경제 교류의 경우 구서독은 통일 정책의 일환으로 對구동독 경제 교류를 장려한 반면, 구동독은 경제적 필요에 의하여 구서독과의 교류를 추진했던 것으로 보인다. 반면에, 중국 및 대만과의 경제 교류는 구 동서독의 경제 교류와 달리 정경 분리 원칙에 따라 경제 교류가 이루어지고 있다. 중국은 경제적 목적과 병행해서 통일 정책의 일환으로 대만과 경제 관계를 확대해왔으나, 대만은 주로 상호 보완적인 경제 구조에 따른 경제적 목적으로 경제 교류를 하고 있다.

또한 구 동서독간 경제 교류의 중요한 특징은 양독간의 합의 하에 마련된 제도적 장치를 바탕으로 하며, 구서독 정부도 對구동독 경제 교류와 관련된 제반 문제를 관리하였다는 점이다. 이는 확실히 중국 및 대만과 같은 정경 분리 원칙과는 다른 것이다. 구 동서독의 경제 교류는 주로 교역에 국한되었으며, 일부 對구동독 투자는 경제적 목적보다는 정치적 목적에 의해 이루어진 것으로 구동독 정부에 대한 원조성 사업인 것이 특징이다.

반면에, 중국 및 대만과의 경제 교류는 구 동서독의 경제 교류와 달리 정경 분리 원칙에 따라 경제 교류가 이루어지고 있다. 중국은 경제적 목적과 병행해서 통일 정책의 일환으로 대만과 경제 관계를 확대해왔으나, 대만은 주로 상호 보완적인 경제 구조에 따른 경제적 목적으로 경제 교류를 하고 있다.

남북한 경제 교류 및 협력의 추진 방향

구서독과 구동독의 경제 교류가 확대될 수 있었던 것은 구서독의 경제력이 우월한

점도 있으나, 중요한 것은 동서 냉전의 시대 상황에서 외교적 노력으로 구동독의 對서방권 교류 창구를 독점할 수 있었기 때문이다. 반면에, 脫냉전시대에서의 중국과 대만의 경제 관계는 제

도적 장치없이 경제 교류 및 협력의 가능성을 보여주고 있다.

한반도 주변 상황은 아직도 냉전의 시대를 완전히 청산한 것은 아니지만 북한의 핵협상 타결로 어느 정도 화해의 무드가 조성되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 대북 관계에서 과거 구 동서독의 모형을 그대로 적용하기는 어려운 점이 많다. 먼저 현 상황에서는 남북한 경제 교류 및 협력을 위한 제도적 장치가 마련되기에는 상당한 시일이 요구되는 실정이다. 따라서 당국간의 합의와 제도적 장치가 마련된 이후로 남북 경제 교류 및 협력을 미루기 보다는 중국과 대만의 경제 관계에서 보듯이 공식적 합의나 제도적 장치없이 추진될 수밖에 없다.

대만이 정부의 직접적인 개입없이 중국과의 경제 관계가 지속될 수 있었던 것은 중국의 지속적인 개혁과 개방 정책때문이다. 남북 경제 협력에서는 중국 및 대만과는 달리 내부적으로는 정부의 포괄적인 관리가 불가피하다. 그 이유는 북한의 국가 독점에 대응하고 우리 기업을 보호해야 하기 때문이다.

민족경제공동체의 결성 조건

남북한 통일은 정치체제의 통일과 경제체제의 통일로 구분할 수 있다. 정치체제의 통일은 통일 정부의 수

립을, 그리고 경제체제의 통일은 단일시장경제체제의 형성을 각각 의미하는 것으로 정의할 수 있다. 일반적으로 민족경제공동체의 형성은 상품, 노동, 자본, 외환 등의 각 시장이 통합되는 경제체제의 통일이라고 할 수 있다. 그러므로 현 정부의 햇볕 정책은 먼저 경제체제를 통합·전환한 후 정치 통합을 목표로 하는 점진적인 통일을 표방하는 것으로 볼 수 있다.

점진적인 통일 방법인 先경제체제통합도 사회주의체제 내의 1단계 개혁과 시장경제체제로의 체제 전환의 2단계 개혁으로 완성된다. 북한은 개혁·개방의 필요성을 절실히 느끼고 있다. 설사 그 내용이 시장 경제의 우월성을 인정하는 것이 아닌 체제 유지의 성격을 갖고 있다 하더라도 국내외 여건은 개혁·개방을 확대하는 방향으로 가게 될 것이다. 이러한 상황에서 출발한 김정일 정권이 부분 개방 정책을 하고 뒤이어 이를 뒷받침할 국내 경제 개혁을 성공리에 마무리할지 아니면 붕괴될지는 예측하기 어렵다. 그러나 적어도 김정일체제 하에서 정치 분야의 개혁은 불가능할 것으로 예상된다. 이러한 상황

일반적으로 민족경제공동체의 형성은 상품, 노동, 자본, 외환 등의 각 시장이 통합되는 경제체제의 통일이라고 할 수 있다. 그러므로 현 정부의 햇볕 정책은 먼저 경제체제를 통합·전환한 후 정치 통합을 목표로 하는 점진적인 통일을 표방하는 것으로 볼 수 있다. 점진적인 통일 방법인 先경제체제통합도 사회주의체제 내의 1단계 개혁과 시장경제체제로의 체제 전환의 2단계 개혁으로 완성된다.

하에서 한국이 할 수 있는 것은 남북한 경제 협력의 활성화를 통해 북한에 대한 간접적 영향력을 키우는 것이다. 즉, 북한과의 경제 협력을 통하여 북한 내의 개혁 세력을 지원 하는 것이다.

김정일 정권은 경제난을 극복하기 위하여 부분적인 개혁·개방 정책을 통하여 과거 김일성 정권과의 차별화를 시도하고 있다. 그러나 개혁이 어느 정도 성공적일 경우 김정일 정권은 反김정일 세력인 개혁 정권에 의해 대체될 것이다. 이 경우 개혁 정권은 김정일이 추진하지 못한 경제 개혁의 마무리와 함께 정치 개혁이 가능할 것이어서, 등소평 집권 후의 중국과 같은 경제체제의 점진적인 전환이 가능할 수 있을 것이다. 이 단계에서는 남북한 경제의 상호 의존도가 심화되는 단일 시장 경제권의 조성으로 남북한민족경제공동체의 형성이 가능하게 될 것이다.

따라서 민족경제공동체의 형성을 위해서는 먼저 남북한의 경제적 이질감을 해소하고 생산성 차이를 좁힐 수 있는 경제 교류 및 협력 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 남북한 경제 교류를 통

남북 경협 활성화의 중요성을 인식하고 실제로 남북 경협을 활성화하고자 한다면 우선 사고의 틀을 재정립할 필요가 있다. 즉, 그동안의 남북 경협을 통하여 북한 경제의 회복을 지원한다는 인식에서 북한 경제의 회복이 남북 경협 활성화의 전제 조건이 된다는 인식으로 전환할 필요가 있다는 것이다. 이러한 전환은 남북 경협의 확대를 위해 어떻게 하면 북한 경제를 회복시킬 수 있는가 하는 시각으로 변화될 것이며, 그러한 협력과 상호 호혜의 관계에서 남북한민족경제공동체는 점차 발전될 수 있을 것이다.

한 상호 신뢰감의 형성은 평화 통일의 기반이 되기 때문이다.

남북한민족경제공동체 형성을 위한 전망

최근 현대의 '금강산 관광·개발 사업' 추진으로 남북 경협 활성화 조치가 구체적 결실을 보게 되었다. 이는 남북 경제 협력이 전향적으로 개선된 제도적 기반 위에서 추진되었다는 점과 남북 경협이 단순 교역 및 위탁 가공 교역 수준을 넘어서 대규모 대북 직접 투자로 확대되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 북한도 1998년 9월에는 사회주의 헌법을 개정하여 소유권, 경제 주체의 자율성, 이윤 추구 행위 등에 관한 경제 분야 조항을 보완·신설하여 제도화하는 등 시장 경제적 요소를 도입함으로써 향후 경제 개혁의 가능성을 시사하였다.

이와 같이 남북한의 경제 협력에 대한 제도적인 개선이 이루어지고 북한이 적극적인 개혁·개방 정책을 추진할 경우 남북 경제 협력은 크게 확대될 것으로 전망된다. 이 경

우 경제 협력의 확대는 교역보다는 투자 측면에서 현저히 나타날 것으로 보인다. 다만, 북한측은 환율 및 임금 수준의 적정화 등 국제 경쟁력에 유리한 투자 환경을 조성하는 것이 중요할 것

이다.

결국, 남북 경협 활성화의 중요성을 인식하고 실제로 남북 경협을 활성화하고자 한다면 우선 사고의 틀을 재정립할 필요가 있다. 즉, 그동안의 남북 경협을 통하여 북한 경제의 회복을 지원한다는 인식에서 북한 경제의 회복이 남북 경협 활성화의 전제 조건이 된다는 인식으로 전환할 필요가 있다는 것이다. 이러한 전환은 남북 경협의 확대를 위해 어떻게 하면 북한 경제를 회복시킬 수 있는가 하는 시각으로 변화될 것이며, 그러한 협력과 상호 호혜의 관계에서 남북한민족경제공동체는 점차 발전될 수 있을 것이다. 