

특집

## 남북경제공동체 구성을 위한 정책 과제

한반도 평화 정착의 길·최 성

일방 통행이 아닌 쌍방 통행을·안두순

명분과 실리의 조화·최수영

## 한반도 평화 정착의 길

최 성 / 청와대 통일비서실

### 머리말

**새** 천년을 앞두고 한반도는 '역사적 대전환기'를 맞이하고 있다. 그 계기는 '국민의 정부'가 출범 이후 일관되게 추진한 대북 포용 정책과 클린턴 美 행정부의 연착륙 정책간의 합리적인 공조 노력이 한반도 주변 국가들의 지지를 받아 '포괄적' 대북 접근이라는 새로운 21세기형 패러다임이 작동하고 있기 때문이다.

이에 따라 금강산 관광 사업의 성공적 추진에서 나타나는 것처럼 남북간의 교류 협력은 물론 남북간의 경제적 연계가 상대적으로 강화되어나가는 추세이다. 20세기 냉전시대의 남북 대결적 구조를 청산해야 하는 시점에서 다양한 방식의 교류와 협력이 남북 사이에 진행되고 있는 것은 한반도의 평화 정착을 위한 긍정적 징후라 할 수 있다.

따라서 '국민의 정부'는 새 천년을 맞아 남북간 대화해의 시대를 열어나가기 위해 대북 포용 정책을 더욱 확대하고 구체화해나갈

것이다. 그 일환으로, 김대중 대통령은 올 초에 국가안전보장회의를 열고 통일 안보 분야 주무장관들에게 남북한의 중장기적 평화 공존과 공동 발전을 제도적으로 만들어나가기 위한 일환으로 '남북경제공동체' 건설 구상을 다음과 같이 천명하였다.<sup>1)</sup>

“남북경제공동체 건설을 위해 착실히 노력해주시기 바랍니다. 이 문제는 북한이 그들의 자존심때문에 당장에는 응하지는 않겠지만 결국 이름이야 뭐라고 붙이든 남북의 경제가 서로 의존적으로 보완하고 협력하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다고 생각합니다. 서해공단이 바로 그런 것입니다. 북한이 인력과 토지를 제공하고, 우리가 자본과 기술을 제공해서 양쪽이 다 이득을 보는 것이 바로 지금 우리가 말하고 있는 서해공단이고, 금강산 관광도 그런 것이라고 생각합니다.”

이와 더불어 김 대통령은 '남북경제공동체 구성을 위한 국책 연구 기관간의 협의'를 제안하였다. 이러한 제의에 대해서 북측은

1) 김대중 대통령 신년사(2000. 1.3), <http://www.cwd.go.kr> 참조.

상투적인 비난(「로동신문」(2000. 1.9) 논평)과 더불어 신중한 입장을 보이고 있다. 반면, 국내 및 해외의 전문가들은 “경제공동체는 북한

**‘2000년을 안정된 평화 정착의 원년’으로 만들기 위해서 첫째, 확고한 안보 태세를 바탕으로 진행되는 대북 정책 둘째, 남북 경제공동체를 구성하기 위한 토대 마련 셋째, 냉전 종식을 위한 외교적 노력의 다변화 및 강화 등을 견지해야 한다.**

경제 발전에 큰 도움이 될 뿐만 아니라 당국과 민간 교류를 동시에 촉진하는 이중 효과를 기대”(돈 오버도퍼 前 WP 기자)할 수 있다는 평가 등 남북 관계를 타개하려는 주도적 노력으로 큰 관심을 피력하였다.

따라서 본고는 새 천년을 맞이하여 ‘국민의 정부’ 대북 정책의 주요한 화두로 떠오른 ‘남북경제공동체’가 어떤 배경에서 천명되었고, 그 의미와 추진 방향에 대해서 살펴보고자 한다.

## 2000년 대북 정책의 기초와 방향

새로운 세기에 접어들면서 대북 정책과 관련된 논의들과 더불어 다소 교착 국면에 빠진 남북 관계를 획기적으로 개선하기 위한 다양한 방안이 제시되고 있다. 이런 상황 속에서 김대중 대통령은 올해 최초로 열린 국가안전 보장회의(2000년 1월 5일 개최)에서 지난해

대북 정책의 기본 방향이었던 한반도의 평화 정착, 남북 화해·협력의 지속적인 추진, 대북 포용 정책의 지지와 공조의 강화가 상당 부분 진척됨으로써 한반도의 냉전 구조를 해체하고 평화를 정착시킬 수 있는 기반이 조성되었다는 판단에 따라, 2000년 대북 정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다.

그 핵심적 목표는 ‘2000년을 안정된 평화 정착의 원년’으로 만들어나가자는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 견지해야 할 점들은 세 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 확고한 안보 태세를 바탕으로 진행되는 대북 정책이어야 한다는 것이다. 둘째, 남북경제공동체를 구성하기 위한 토대를 만들어나가자는 것이다. 셋째, 냉전 종식을 위한 외교적 노력을 보다 다변화하고 강화해야 한다는 것이다.

결론적으로 ‘국민의 정부’는 한반도 냉전 구조의 해체<sup>2)</sup>와 남북간 평화 공존의 확립<sup>3)</sup>

2) 냉전 구조 해체란 “한반도에서 국제체제·남북 관계·국내제도·개인 의식을 세계사적 탈냉전 조류에 맞게 개편하는 것이 된다. 한반도를 대결(confrontation)에서 평화(peace)로, 갈등적 공존(conflictive coexistence)에서 협력적 공존(cooperative coexistence)으로 변화시키는 것이 그 요체이다.” 허문영(1999, 12.7), 「한반도 냉전 구조 해체와 남북기 본합의서 실천」, 남북기본합의서 채택 8주년 기념 심포지엄 발표문, p. 26.

정치적 차원의 접근과는 달리 경제 협력 분야의 경우는 쌍방의 취약 부분에 대한 연계적 보완 효과를 추구할 수 있기 때문에 지속적인 진행이 가능하다.

과 같은 중장기적인 남북 공동 번영 프로젝트가 추진된 것이라 할 수 있다.

그리고 중장기적으로 남북 연합의 달성을 위해 다각도의 노력을 경주할 예정이다. 이러한 중장기적 단계에 도달하기 위해서는 남북 사이에 다양한 분야에서의 상호 신뢰와 협력 관계를 만들어나가야 한다.

우선 정치적 차원에서의 접근은 남북 쌍방간에 상당한 부담이 되는 부분이기 때문에, 그 접근 속도에 완급을 맞추어야 하는 한계가 있다. 그러나 경제 협력 분야의 경우는 쌍방의 취약 부분에 대한 연계적 보완 효과를 추구할 수 있기 때문에 지속적인 진행이 가능하다. 북한도 현재의 경제적 문제점을 개선하는 것이 필수적이기 때문에 남북 경제 협력에 적극적으로 나설 가능성이 있으며, 한국도 세계 시장에서 경쟁력을 갖추기 위한 방향에서 북한과의 협력 사업에 대한 요구가 있다.

이같이 남북의 취약한 부분을 경제적 교류를 통해 보완해나가고 그러한 기반이 향후 상승 작용할 수 있도록 다각적인 노력을 경주해야 할 것이다. 바로 이러한 2000년도 대북 정책의 기조 속에서 남북경제공동체 건설

## 남북경제공동체 건설의 의미와 방향

### 남북경제공동체 건설의 추진 배경

‘국민의 정부’는 1988년 ‘7·7선언’ 이후 남북 관계를 화해·협력 관계로 전환하기 위해 남북간에 교류 협력을 꾸준히 추진해 왔다. 특히, 1998년 ‘국민의 정부’ 출범 이후에는 대북 정책을 남북 관계의 상황 변화에 연계하지 않고 남북간 경제 교류 협력을 지속적으로 추진한다는 정경 분리 원칙을 정립함으로써 남북한 경협에 상당한 활력소가 되었다. 이러한 정경 분리 원칙에 따라 ‘국민의 정부’는 남북간 경제 교류 협력과 교역을 확대시키기 위한 다양한 조치들을 추진했다. 경협 활성화 및 규제 완화 조치 등이 그 한 예이다.<sup>3)</sup>

그 결과, 금강산 관광 사업이 성사되고 서해안 공단 조성을 추진하기로 합의하는 등 남북간 경제 교류 협력이 획기적으로 증대되었다. 금강산 관광의 경우, 1998년 11월 18일 금강산 관광선의 첫 출항 이후 지금까지

3) 최 성(1998. 8), “국민의 정부 대북 포용 정책의 원칙과 추진 방향”, 『통일경제』, p. 18.

4) 박종화·최 성 외 공저(1999), 『국민의 정부 대북 포용 정책』, 밀레니엄북스, pp. 131~140 참조.

관광객이 17만여 명에 이르고 있으며, 1999년 교역 규모는 3억 4,000만 달러, 위탁 가공 교역은 1억 달러에 달하는 등 상당한 성과를 나타내고 있다.

이러한 상황이 지속된다면 북한도 경제 교류 협력의 필요성을 체감할 것이고, 상호 보완적인 차원의 남북 경협이 가능성과 잠재성을 여실히 보여주는 지표가 아닐 수 없다.

따라서 '국민의 정부'는 남북 교역과 경협 등 다양한 남북 경제 교류 협력의 폭과 심도를 확대함으로써 다음과 같은 전망을 그려낼 수 있을 것이다.

첫째, 남북간에 형식적인 측면만이 아니라 실질적인 협력 관계를 지속적으로 발전시킴으로써, 남북한의 경제적 상호 의존성을 발전적으로 상승시켜나가는 것이다.

둘째, 이러한 토대를 바탕으로 남북간의 경제적 연계가 상호 공동 이익을 창출하고, 이를 통해 중장기적인 신뢰를 증진하는 등 남북 관계의 틀을 새롭게 구축할 수 있을 것이다.

셋째, 이러한 중장기적 관계 개선을 통해 궁극적으로 남북경제공동체 건설을 적극 추진함으로써 남북 관계의 질적인 상승을 보장하는 것이다.

바로 이러한 세 가지 측면이 남북경제공

남북경제공동체 건설의 추진 배경은 첫째, 남북한의 경제적 상호 의존성의 발전적 상승 둘째, 이러한 토대를 바탕으로 남북간의 상호 공동 이익 창출 및 중장기적인 신뢰 증진 셋째, 궁극적으로 남북경제공동체 건설의 적극 추진을 통한 남북 관계의 질적인 상승 보장 등을 들 수 있다.

동체 건설의 추진 배경이라 할 수 있다.

### 남북경제공동체 건설의 의미와 과제

#### ○ '남북경제공동체'의 의미

올해 김대중 대통령이 제시한 '남북경제공동체'는 향후 남북 관계의 장기적인 화해 협력 정책을 압축한 표현이라 할 수 있다. 왜냐하면 현재 남북한은 경제 분야에서 교류와 협력의 필요성을 인정하고 있고 현실적으로 다양한 분야에서 교류 협력이 확대되고 있기 때문이다. 따라서 경제 분야에 있어서 남북간의 교류 협력을 더욱 발전시킴으로써 신뢰 구축과 공동 이익의 범위를 넓혀나가는 것을 '남북경제공동체'로 정의할 수 있을 것이다.

따라서 '국민의 정부'가 우선적으로 추진하고 있는 '남북경제공동체'는 현재 진행되고 있는 남북간 교역과 경협을 지속 발전시키고 추가적인 경제 교류 협력을 개발하여 상호 이익을 도모해나가려는 것이다. 그리고 상당 기간의 단계적 노력을 통하여 궁극적으로는 민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전

‘남북경제공동체’는 궁극적으로는 민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하고 공동의 경제생활권을 형성하는 것을 의미한다.

과 민족 전체의 복리 향상을 도모하고 공동의 경제생활권을 형성하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 남과 북, 그리고 해외 동포가 함께 참여하여 자본과 기술, 토지와 노동력을 결합시킬 수 있는 경제 교류 협력을 지속적으로 확대해나가는 것이 중요하다. 이는 남북간 경제적 격차를 줄이면서 북한의 경제 회복과 주민의 삶의 질 향상을 도와주고, 궁극적으로는 통일 국가를 이룩할 수 있는 실질적 기반이 될 수 있을 것이다.

원론적인 차원에서 ‘남북경제공동체’를 개념적으로 정의하자면, ‘남북간에 진행되고 있는 교역과 경제 협력 등 경제 분야의 교류 협력을 모두 묶어 지칭하는 하나의 개념적 틀’이라 할 수 있다. 즉 남북의 경제적 활동의 주체가 쌍방의 이익을 추구하는 모든 교류와 협력 사업은 ‘남북경제공동체’의 요소라고 할 수 있다. 따라서 현재까지 진행되어 온 교류 협력 사업을 기본으로 향후에 발생할 교류 협력 사업까지를 포괄하는 틀로 이해할 수 있을 것이다.

어휘적 의미때문에 일각에서는 새로운 기

구를 만들어서 그 임의 기구에서 모든 남북 경제 활동을 총괄하는 것처럼 오해하는 경우가 발생하기도 하였다.

하지만 ‘남북경제공동체’는 특정 기구를 만들기 위한 것이 아니라 남북간에 벌어지고 있는 포괄적인 경제 교류 협력 사업을 확대 발전시켜나가는 포괄적 열린 개념으로 이해해야 할 것이다. 그런 점에서 보다 엄밀한 의미에서의 개념적 규정은 학계에서 정리될 것이고 또한 그렇게 되어야 할 것이다.

이미 김대중 대통령은 취임하기 이전부터 자신의 점진적 평화 통일 방안인 ‘3단계 통일론’<sup>5)</sup>을 통하여 남북한 장기 공존을 위한 이론적 방향을 제시하였다. 1단계로 지칭되는 ‘남북 연합’ 단계(1연합 2독립국가)에 돌입하여서는 경제적인 측면에서 ‘상호 공존 공영이라는 공동 이익의 바탕 위에 평등한 조건 아래서 남북 협력을 적극 추진’해야 한다는 점을 명기하였다. 이는 ‘남북경제공동체’ 제기의 배경에서도 나와 있듯이 상호 공존 공영의 토대를 만들어나가기 위한 장기적 윤곽이 바로 ‘남북경제공동체’ 구상이라고 볼 수 있는 것이다.

이와 같은 공존 공영의 틀을 지속적으로 유지 발전시키면서 중장기적으로는 남북한의

5) 아태평화재단(1994), 「김대중의 3단계 통일론」.

경제적 연계성을 강화시켜나감으로써 경제 협력의 새로운 질적 상승 및 구조화가 이루어지는 것으로 보고 있

다. '남북경제공동체' 구상의 핵심적 내용도 궁극적으로 남북 경제적 연계의 지속적 발전을 통해 경제 구조의 질적 연계를 상승시키고 이를 구조화해내는 것이다. 이 구조화의 포괄적 像이 광의의 '남북경제공동체'라 할 수 있다.

○ '남북경제공동체' 건설의 과제 및 추진 방향

'국민의 정부'가 구상하는 '남북경제공동체'로 나아가기 위해서는 앞으로 풀어야 할 다양한 과제들이 존재하며, 이러한 과제를 해결해나가는 과정이 바로 '남북경제공동체' 건설을 이룩하기 위한 기본적인 정책 추진 방향이 될 것이다.

첫번째 과제는 남북간 상품 교역을 확대하는 것이다. 상품 교역은 상호성과 유무상통의 원칙에 따라 추진해나갈 것이며, 이는 민족 내부 거래로서 무관세를 적용해야 할 것이다. 아울러 위탁 가공 교역을 획기적으로 증대하고 교역 품목도 다양화해나가 상호 의존성을 제고할 필요가 있다.

두번째 과제는 경제 협력을 활성화시키는

향후 과제로는 첫째 남북간 상품 교역 확대, 둘째 경제 협력 활성화, 셋째 기반 시설 연결·확충, 넷째 경제 교류 협력을 원활히 추진하기 위한 제도적 기반 구축 등이 있다.

것이다. 공업, 농림·수산업, 건설, 관광, 금융 등 각 분야에서의 협력을 증대하고 에너지 및 지하 자원을 공동으로 개발·이용하며, 대기업과 중소기업이 대북 투자를 확대하고 공단 개발을 적극 유도해나가야 할 것이다.

세번째 과제는 기반 시설을 연결·확충하는 것이다. 육로와 해로 및 항로를 연결하고 통신 및 에너지 기반 시설을 연결하여 정보 교환 및 기술 협력을 추진해나가야 할 것이다.

네번째 과제는 경제 교류 협력을 원활히 추진하기 위한 제도적 기반을 구축하는 것이다. 청산 결제 방식의 대금 결제, 투자 보장, 이중 과세 방지, 분쟁 조정 절차 등을 마련하고, 특허권, 상표권 등 무체재산권을 보호해 나가도록 하는 것이다.

이러한 다양한 과제들은 '남북경제공동체' 구상을 실현하기 위한 법·제도·환경적 여건의 조성이라고 할 수 있다. 이는 일례로 통행·통상·통신협정의 개선을 통한 우호적 환경 조성도 고려해볼직하다.

따라서 정부는 위와 같은 남북경제공동체 구상의 실현을 위해 국책 연구 기관간의 협

남북간의 경제적 연계를 강화하고 이 교류와 협력을 통해 쌍방의 신뢰를 회복하는 길이야말로 남북 화해 협력의 시대를 열고 21세기 한반도 평화 정착의 첩경이 아닐 수 없다.

의체를 구성하여 민간 차원의 다양한 대책 마련을 측면에서 지원할 예정이다. 그 일환으로 지난 1월 24일 통일연구원을 비롯하여 8개 국책 연구 기관의 실무 책임자들이 모여 남북경제공동체 협의 준비위원회를 구성하고 향후 추진 방향 및 분야별 추진 전략을 논의하기에 이르렀다. 이날 모임에서는 남북경제공동체의 개념 규정 문제, 정부와 민간 차원의 역할 분담 문제 그리고 향후 부분별 추진 전략에 대한 다양한 의견 개진이 있었으며, 이를 토대로 보다 합일된 체계적인 논의가 자율적으로 진행될 예정이다.

**맺음말: 새천년 남북의 공동 발전을 위하여**

남북한의 공존·공영은 21세기 핵심적 화두라 할 수 있다. 그만큼 20세기 냉전의 시대에 남북한은 불신과 긴장의 역사로 일관되었으며, 그 골이 높음을 반증하는 것이다. 그러나 이제 새 천년을 맞아 남북한도 상호 공존·공영할 수 있다는 것을 보여주어야 한다. 그 길은 남북 상호가 필요로 하는 지점으로부터 출발해야 할 것이다.

그런 점에서 김 대통령이 제안한 남북경

제공동체의 구상은 현재 북한이 처한 여러 가지 어려움을 감안할 때 즉각적인 호응을 기대하기는 어려울지 모

르나, 이번 제의가 당국간 대화보다 부담이 적은 데다 남북 경협을 통해 실리를 추구해야 할 북한의 입장(1월 1일 공동 사설)임을 감안할 때 일정 기간의 경과후 적절한 명분을 찾으면 우리측 연구소와의 선별적인 경협 논의 가능성도 예상된다.

뿐만 아니라 새 천년을 맞이하여 한반도의 평화 정착을 위해서는 남북 공동의 경제 발전 구상이 보다 현실화되어 21세기 치열한 경제 전쟁의 시대를 돌파해나가지 않으면 안 되는 절박한 상황에 놓여 있다. 따라서 남북간의 경제적 연계를 강화하고 이 교류와 협력을 통해 쌍방의 신뢰를 회복하는 길이야말로 남북 화해 협력의 시대를 열고 21세기 한반도 평화 정착의 첩경이 아닐 수 없다. 이러한 남북간의 연계적 효과가 다른 분야로 파급되고 그것이 또 다른 평화의 길이, 화해의 길이 되는 것이다. 우리는 후일 이 길을 '남북경제공동체'라고 명명할지도 모른다. **경**