

명분과 실리의 조화

최수영 / 통일연구원 연구위원

'남북경제공동체' 구성의 배경과 의의

국 민의 정부' 출범 이후 정부는 대북 포용 정책의 기조 아래 정경 분리 원칙을 내세우면서 민간 차원의 경제 교류·협력을 적극 추진해왔다. 이를 토대로 금강산 관광(개발) 사업이 실현되는 등 민간 차원의 남북 관계에는 진전이 있었다. 그렇지만 여전히 남북한의 당국간 대화는 북한측의 경직된 태도로 담보 상태에서 벗어나지 못한 채 2000년을 맞이하게 되었다. 따라서 대북 포용 정책 하에서 당국간 대화를 통한 남북 관계의 개선에 우리 정부가 다시 한 번 나설 필요성이 제기되어왔다.

이런 점에서 김대중 대통령이 제의(2000. 1.3)한 '남북경제공동체' 구성은 실질적인 남북 관계 개선을 위한 우리 정부의 확고한 의지를 다시 한 번 천명한 것이다. 동시에 남북 관계 개선은 우선 비정치적 분야에서 진행되어야 한다는 기존 입장을 확인한 것이기도 하다. '남북경제공동체'는 현재 추진 중인 남북한의 경제 교류·협력을 한 단계 끌어올

리기 위한 차원 높은 구상이다. '남북경제공동체' 구성은 대북 포용 정책의 산물로서 남북한 상호 이익을 극대화하고 공존 공영을 통해 한반도에서의 냉전 종식과 평화 정착을 위한 구체적이고 실천적인 대북 제의로서의 의미를 갖는다.

과거 경제공동체와의 차별성

노태우 前 대통령은 '한민족공동체 통일 방안'을 발표(1989. 9.1)하고 남북 관계 발전의 기본 방향과 통일 국가의 청사진을 제시하였다. 그리고 통일 실현을 위한 기반 조성 과정으로서 '남북 사회·문화·경제공동체' 형성 단계를 설정한 바 있다. 김영삼 前 대통령이 8·15경축사에서 '민족공동체 통일 방안'과 함께 제시(1994. 8.15)한 '민족 발전 공동 계획'은 경제공동체 형성을 통하여 점진적·단계적으로 '자연스런 통일, 바람직한 통일'을 이루어내자는 내용을 담고 있다. 이와 같이 과거 정부의 경제공동체 구상은 경제공동체의 실현보다는 통일을 위한

단계 또는 과정으로서 더 큰 의미를 가졌다고 할 수 있다.

남북한은 경제 분야에서 교류와 협력의 필요성을 인정하고 있고, 현실적으로 다양한 분야에서 교류 협력이 확대되고 있다. 정부가 계획하는 '남북경제공동체'는 현재 진행되고 있는 남북 교역과 협력 사업을 지속, 발전시키고 추가적인 경제 교류·협력 사업을 개발하여 상호 이익을 증진시켜나가는 것이다. 궁극적으로는 민족 경제의 통일적이며, 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하고 공동의 경제생활권을 형성하는 것을 의미한다. 따라서 '남북경제공동체'는 과거 통일 방안 중심의 경제공동체와는 달리 민족의 공존 공영과 실질적 통합에 적합한 개념으로 파악하는 것이 마땅하다.

'남북경제공동체' 구성을 위한 기본 방향

'남북경제공동체'의 성공적인 구성을 위해서 대북 포용 정책의 적극적인 추진, 경제 발전을 통한 북한의 자체 변화 지원, 상호 의존적 남북 경제 관계의 확대 등을 기본 방향으로 설정할 수 있다.

'남북경제공동체'는 민족 경제의 통일적·균형적 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하고 남북한간 공동 경제생활권의 형성을 의미한다.

적극적인 대북 포용 정책 추진

남북 관계 개선을 위해 정부는 대북 포용 정책을 일관성있게 지속적으로 추진해왔다. 비록 지금까지 북한의 반응이 우리의 기대에 미치지 않았지만 대북 정책에 관한 한 포용 정책이 유일한 현실적 대안이며 남북한간 신뢰 구축을 위해서도 포용 정책의 지속적 추진이 요구된다. 현 상황에서 북한이 당국간 대화에 응하지 않더라도 정부는 북한에 대해 보다 적극적인 대화를 제의해야 할 것이다. 민간 차원의 남북간 교류와 협력을 보다 효율적으로 촉진하고 제도적으로 보장하기 위해서도 당국간 대화가 필요하다.

정부는 대통령이 남북 국책 연구 기관간 협력 모색을 천명한 만큼 어떠한 형식이건 후속 언급을 해야 할 것이다. 이 경우 정부 주도의 '남북경제공동체' 추진보다는 '반관반민' 또는 '남북한 국책 연구 기관'이 자율적으로 상호 협력을 모색할 것을 희망한다는 정도의 방안을 제시하는 것이 바람직할 것이다. 동시에 '남북경제공동체' 구성을 통해 북한이 얻게 될 실익을 구체적으로 제시할 필

남북 교류·협력 확대를 통해 북한의 개혁·개방을 유도하기 보다는 북한이 경제 발전을 통해 스스로 변화할 수 있도록 지원·협력하는 것이 바람직하다.

요가 있다. 정부는 큰 틀에서 남북 관계 개선을 위한 방향을 제시하고 북한에 대한 지속적인 우리의 의지를 천명하도록 한다.

발전을 통한 북한 자체 변화 지원

최근 북한은 대내외적으로 90년대 중반 이후의 극한적인 상황에서 벗어나 북한 스스로도 체제 안정 및 경제 회복에 대한 자신감을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 이런 북한의 변화는 김정일의 권력 승계가 마무리되었고, 강성대국 건설을 표방한 이후 일부 경제 부문에서 성과가 나타나고 있으며, 대외 관계에서도 우호적인 분위기가 조성되고 있기 때문인 것으로 보인다. 북한은 대내외 환경 변화에 상응하면서 경제 정상화에 초점을 둔 대내외 경제 정책을 펼쳐나갈 것이다.

상황이 다소 호전되었지만 북한에서는 여타 분야에 비해 경제 분야가 여전히 가장 큰 문제로 남아있다. 지난 2년 동안의 농업 및 에너지 부문에서의 경제 성과의 상당 부분은 외부의 경제적 지원 및 협력때문에 가능했다. 북한은 외부의 지원없이 경제 회복이 사실상

거의 불가능한 상태이며 대외 무역의 감소를 보전하기 위해서도 외부 세계와의 협력은 필수적이다. 비록 기존

의 남한 당국 배제 및 정부·민간 분리 전략은 지속될 것으로 보이지만, 지원이 예상되는 당국간 대화에 대해서는 선별적으로 수용할 가능성도 있으며 실리가 보장되는 민간 차원의 경험은 확대시켜나가고자 할 것이다.

‘남북경제공동체’ 구성을 위해 우선 북한이 가장 중요시하고 있는 경제 회복(정상화)에서 우리의 역할을 찾아야 한다. 정부는 북한 경제 정책의 방향에 부합하는 대응책을 마련하고 이를 북한에 제의해야 한다. 동시에 당국간 대화를 이끌어내고 관계 개선을 위한 유인책의 일환으로 국민 정서를 벗어나지 않는 범위 내에서 경제적 지원(협력 형식)도 고려해야 한다. 이를 위해서는 대북 접근 방식에서의 인식 전환이 필요하다. 남북 교류·협력 확대를 통해 북한의 개혁·개방을 유도하기 보다는 북한이 경제 발전을 통해 스스로 변화할 수 있도록 지원·협력하는 것이 바람직하다.

상호 의존적 남북 경제 관계 확대

그동안 남북 경험은 남북한 생산 요소의

상호 보완성을 활용하면서
공동 이익을 실현하는 데 중
점을 두고 추진되었다. 즉
우리의 자본과 기술, 북한의

남북 경제 관계를 상호 보완적 경제 관계로 연계·발전시켜나갈 때
남북 경제의 상호 의존은 심화될 수 있다. 남북한의 상호 보완적
경제 관계는 장기적인 국익의 시각에서 종합적인 국가 발전 전략의
일환으로 수립되어야 한다.

노동력과 자원을 상호 결합하는 형태로 진행
되어왔다. 대북 위탁 가공 교역의 확대는 남
북한 생산 요소의 상호 보완성을 적극 활용
한 대표적인 사례이다. 그렇지만 남북 경협
에서는 경제 발전 단계의 차이에서 발생하는
상호 보완성은 적절히 활용하지 못하고 있는
실정이다. 경제적 측면에서 남북한의 체제
경쟁은 이미 판가름이 났으며 남북한간에는
현저한 경제적 격차가 존재하고 있다.

경제가 발전함에 따라 특정 산업의 공동
화 현상이 발생하거나 경쟁력을 상실한 사양
산업이 등장하게 된다. 대체로 개발도상국은
이런 산업들을 유치함으로써 경제 도약의 발
판을 마련할 수 있다. 우리의 사양 산업과 경
제 위기 속에서 도산한 기업들에서 발생한
수많은 유휴 설비와 기술들을 북한에 이전하
는 것은 매우 시급한 일이다. 시기를 놓치면
유휴 설비와 기술은 녹슬거나 낙후하여 무용
지물이 되기 때문이다. 또한 남북한 경제 발
전 단계의 차이에서 나타나는 수직적 분업도
남북 경협에 적용해나가야 한다.

남북 경제의 상호 의존은 남북한 생산 요
소의 결합뿐만 아니라 경제 발전 단계의 차

이에서 발생하는 상호 보완성을 적극 활용할
때 확대될 수 있다. 동시에 남북 경제 관계를
상호 보완적 경제 관계로 연계·발전시켜나
갈 때 남북 경제의 상호 의존은 심화될 수 있
을 것이다. 남북한의 상호 보완적 경제 관계
는 장기적인 국익의 시각에서 종합적인 국가
발전 전략의 일환으로 수립되어야 한다. 이
와 같이 '남북경제공동체' 구성은 남북 경제
의 상호 의존을 증진시키는 방향으로 추진해
나가야 한다.

'남북경제공동체' 구성을 위한 정책 과제

'남북경제공동체' 구성을 위한 정책 과제
로는 대북 경제 지원 프로그램 마련 및 시행,
남북 경협의 협조 및 연계체제 구축, 정부 주
도의 민관 합동 남북 협력 사업 추진 등을 들
수 있다.

대북 경제 지원 프로그램 마련 및 시행

그동안 우리는 북한에 대해 식량을 중심
으로 비료, 농약과 같은 농자재, 종자 등을

‘남북경제공동체’ 구성을 위해서는 북한 경제의 회생과 재건에 기여할 수 있는 대북 경제 지원 프로그램을 마련하고 이것을 시행해나가야 하는 것이 무엇보다 급선무이다.

지원해왔다. 정부 차원의 대규모 대북 지원에 있어서는 상호주의를 신축적으로 적용하는 것을 원칙으로 삼아 북한에 대해 문을 열어놓고 있으나 북한측이 우리의 제의에 선뜻 호응하지 않고 있는 것이 현실이다. 그렇지만 ‘남북경제공동체’ 구성을 위해서는 북한 경제의 회생과 재건에 기여할 수 있는 대북 경제 지원 프로그램을 마련하고 이것을 시행해나가야 하는 것이 무엇보다 급선무이다.

대북 경제 지원 프로그램을 작성하기 위해서는 북한 경제 상황에 대한 면밀한 진단과 분석이 선행되어야 하고, 이를 토대로 북한의 경제 정책 방향에 조응하는 종합적인 지원 대책이 마련되어야 한다. 예를 들면, 북한의 식량난 해결을 위해 식량 지원과 함께 농업 생산성 향상을 위한 비료, 농약 등 각종 영농 기자재 지원을 병행하는 것이다. 동시에 북한 내의 농업 관련 산업의 공급 능력 제고를 위한 지원에도 나서야 할 것이다. 또한 에너지 부문에서 우리의 석탄을 북한에 무상 또는 장기 차관 형태로 지원하는 것도 고려할 수 있다.

대북 경제 지원은 대규모 자금이 소요되

기 때문에 국민적 합의를 바탕으로 이루어져야 한다.

‘민족경제공동체’ 구성을 실현하기 위해 대북 경제 지원

이 반드시 필요하고 이에 대한 국민적 공감대가 이루어진다면 국회의 동의를 거쳐 대북 경제 지원의 구체적 사업과 자금을 확정할 필요가 있다. 대북 경제 지원이 선행되지 않는다면 ‘남북경제공동체’는 민간 차원의 남북 경협 차원에서 크게 달라질 수 없을 것이다. 남북 경협의 확대는 북한 경제가 어느 정도 안정되고 정상화가 이루어질 때 가능하다. 우리는 북한을 동반자로 생각하고 우선 북한 경제 회생을 위해 북한이 수용 가능한 일방적인 경제 지원을 적극 추진해야 한다.

남북 경협의 협조 및 연계체제 구축

‘남북경제공동체’ 구성을 위해서는 민간 차원의 남북 경협을 확대·발전시켜나가야 한다. 이를 위해서는 남북간 상품 교역 확대와 위탁 가공 교역의 증진, 모든 분야에서의 협력 증대와 에너지 및 지하 자원의 공동 개발·이용, 대북 투자의 확대, 기반 시설의 연결·확장, 경협을 원활히 추진하기 위한 제도적 기반을 구축해야 한다. 이와 같은 남북 경협 확대 및 경제공동체를 구성해나가기 위

한 단계별 추진 방안 등에 대한 총론적인 연구는 이미 충분히 이루어져 있다.

따라서 남북 경협 확대와 발전을 위해서 우리가 새롭게 추진해나가야 할 과제는 민간 차원의 경제 교류·협력이 유기적으로 상호 협조 및 연계될 수 있도록 방안을 마련해나가는 것이다. 어느 한 기업이 북한에 진출했다면 이를 활용하여 관련 기업들이 동반 진출할 수 있도록 정보를 공유하고 상호 협조하는 체제를 구축할 필요가 있다. 동시에 개별 기업 차원에서의 남북 경협에서 벗어나 전후방 파급 효과가 큰 종합적인 경협으로 발전될 수 있도록 해나가야 한다.

경제 교류·협력의 협조 및 연계체제는 대기업과 중소기업, 민간 기업과 정부 등 여러 형태로 나타날 수 있다. 지금 북한과 협의가 진행 중인 서해안 공단 건설 사업의 경우 어느 특정 기업이 주관한다 하더라도 수많은 우리 기업과 정부가 동참할 때 빠른 진척과 성과가 나타날 수 있을 것이다. 위탁 가공 교역, 계약 재배 등 남북 경협의 다른 분야에서도 이같은 협조 및 연계체제를 구축한다면 남북 경협은 상승 작용을 일으켜 '남북경제공동체'를 앞당겨 실현시키는 커다란 힘이 될 것이다.

남북 경협의 확대와 발전을 위해서 추진해나가야 할 과제는 민간 차원의 경제 교류·협력이 유기적으로 상호 협조 및 연계될 수 있도록 방안을 마련해나가는 것이다.

정부 주도의 민관 합동 남북 협력 사업 추진

남북 경협에서 정부와 민간 기업은 각자 고유의 역할을 가지고서 상호 긴밀히 협조를 이루어나가야 한다. 정부의 역할은 기본적으로 정부만이 할 수 있는 사업과 민간 기업만이 담당하기 어려운 사업에 나서는 것이다. 현 단계에서 정부의 역할은 남북 경협과 관련한 제도 정비 및 규제 완화, 민간 기업에 대한 지원과 같은 보조적인 것에 한정되어 있다. 그렇지만 정부는 북한 내의 대규모 사회간접자본 구축과 같은 민간 기업 단독 또는 동반 진출로 어려운 사업에서 주도적 역할을 담당해야 한다.

따라서 정부는 민간 차원의 남북 경협 증진과 더불어 '남북경제공동체' 구성을 위해 남북한 공동 협력 사업을 본격적으로 추진할 필요가 있다. 남북한 공동 협력 사업은 정부 주도 하에 이루어지는 대규모 사업일 가능성이 높다. 여기에는 북한 농업 현대화를 농업 협력 사업의 일환으로 비료 공장 현대화, 남북한 공동 경작 및 개간 등 다양한 사업을 생각할 수 있다. 금강산 관광과 서해공단을 육

'남북경제공동체' 구성을 위해서는 북한에게 실리가 보장되고 우리에게 명분을 주는 사업을 정책 과제로 선정하도록 해야 한다.

'남북경제공동체' 구성을 위한 정책 과제로는 북한측의 호응이 예상되는 분야에

로 연결하는 기반 시설 연결 사업 및 북한 항만 시설 개선을 위한 투자를 예상해볼 수 있다.

정부 주도의 남북 협력 사업을 추진하기 위해서는 내부적으로 재원 조달 방안이 논의되어야 하며 추진 방식에서는 민관 합동으로 하는 것이 바람직할 것이다. 즉 정부는 장기적으로 '남북경제공동체' 구성에 이바지하는 사업을 북한에 제의하고 협의를 통해 사업을 확정하되, 사업 시행은 민간 기업과 공기업이 동시에 참여하는 형태로 북한의 인프라 정비에 착수하는 것이다.

'남북경제공동체' 구성을 위한 고려 사항

대북 정책을 추진해나감에 있어서 정부는 구체적인 교류·협력의 내용을 설정할 필요가 있다. 그리고 어떠한 내용의 논의도 가능하다는 열린 마음을 가지고 북한과의 접촉 성사에 비중을 두고 노력해나가야 할 것이다. 정부는 '남북경제공동체' 구성을 위해 당국간 물밑 대화의 추진, 제3국에서의 비공개 접촉 등을 통해 북한의 긍정적 반응과 선별적 수용을 이끌어내도록 노력해야 한다.

우선 초점이 주어져야 할 것이다. 즉 북한에게 실리가 보장되고 우리에게 명분을 주는 사업을 정책 과제로 선정하도록 해야 한다. 또한 남북 경험의 확대 및 활성화를 위한 현안 문제 해결 및 상호 연계체제 구축에 역점을 두어야 한다. 그리고 현재 남북 경험에 종사하고 있는 민간 기업을 활용하여 북한이 '남북경제공동체'에 참여하도록 유도해나가도록 한다.

만약 북한이 '남북경제공동체' 구성 또는 다른 제의에 호응해온다면 분야별 성격에 맞는 분과위원회 등을 구성하여 북한과의 대화 및 시범적 협력 사업을 논의하도록 한다. 구체적인 '남북경제공동체' 추진 과제의 실천은 관련 공공 기관(공기업), 민간 기업 및 단체, 국책 연구 기관 등이 참여하여 주도적으로 추진할 수 있도록 하고 정부는 직간접적으로 지원하도록 한다. **☞**