

공진을 위한

# 남북 경협

# 전략

보수와 진보가  
함께 고민하다

조동호 편



## 공진을 위한 남북경협 전략

보수와 진보가 함께 고민하다

이 책은 환경보호를 위해 재생종이를 사용하였으며  
간행물윤리위원회가 인증하는 녹색출판 마크를 사용하였습니다.

## 공진을 위한 남북경협 전략 보수와 진보가 함께 고민하다

저 자 | 조동호  
발행자 | 하영선  
발행처 | (재)동아시아연구원  
발행일 | 2012년 10월 29일 1쇄

편집 | 김하정 · 신영환  
디자인 | 유정화

주소 | 서울 중구 을지로 158, 909호(을지로 4가, 삼풍빌딩)  
전화 | 02-2277-1683 (대)  
팩스 | 02-2277-1684  
홈페이지 | [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)  
등록 | 제2-3612호(2002. 10. 7)

ISBN 978-89-92395-26-7 93340

값 15,000원

공진을 위한

남북  
경협

전략

보수와 진보가  
함께 고민하다

조동호 편

# From Cooperation to Coevolution: Strategy of Inter-Korean Economic Cooperation

Edited by Dongho Jo

### 오래된 고민

국민적 공감대. 온 국민의 공감을 얻겠다니, 좋은 말이다. 표현은 조금씩 다르지만, 실제로 역대 모든 우리 정부는 “국민적 공감대 위에서의 대북정책 추진”을 구호로 내걸었다.

그러나 현실을 보면, 오히려 ‘국민적 분열대’만 넓어졌다. 더욱이 대북정책을 둘러싼 보수와 진보의 대립과 갈등은 시간이 흐를수록 더욱 확대되고 있다. 이제는 남북갈등보다 남남갈등이 더 심하다는 말이 진부하게 들릴 정도이다. 심지어 학자라는 사람들끼리 공식적인 세미나 자리에서 얼굴 붉히며 원색적으로 비난하는 광경도 보았다. 그것도 상대방의 정책에 대해서가 아니라 인격에 대해. 마치 자동차 접촉사고가 일어나면 처음에 다투던 잘잘못은 어느새 사라지고 결국 “너 몇 살이야?”라는 유치한 상황으로 번지는 것처럼.

정말 대북정책에서 국민적 공감대란 불가능한 것일까? 20년 이상 남북경협과 대북정책에 대해 연구하면서 가졌던 질문이자 고민이다. 과연 대북정책에서 보수와 진보의 견해 차이는 좁혀질 수 없는 것인가? 그렇다면 그 이유는 무엇일까? 대체 어떤 사안에 대해 합의할 수 있고, 어떤 부분에 대해 합의할 수 없는 것인가?

### 연구의 시작

그래서 한번 시작해보기로 했다. 주제의 범위를 넓히는 것에 자신이 없어서 일단 남북경협을 중심으로 보수와 진보의 시각을 정리하기로 했다. 내가 경제학을 공부한 탓도 있지만, 경제 분야는 다른 분야에 비해 보수와 진보의 견해 차이가 상대적으로 작을 것이어서 그만큼 합의할 수 있는 영역이 클 것이라는 기대 탓이기도 했다. 하긴 기껏 연구를 하고 나서 합의를 할 수 있는 여지가 거의

없었다는 결론을 내린다는 것도 우습거니와 부담스러운 일이었다. 물론 그 경우 국민적 공감대라는 것은 결코 이루어질 수 없는 허상에 불과하다는 사실을 확인한다는 성과는 있겠지만.

우선 함께 연구를 할 학자들을 모았다. 보수와 진보 진영에서 각각 4명씩 모두 8명으로 연구진을 구성했다. 연구진이 너무 적으면 각 진영의 견해를 충분히 반영할 수 없고, 반대로 너무 많으면 효과적인 토론에 지장이 있을 것이라는 판단이었다. 최종적으로 연구진에 참여한 사람은 다음과 같다. 산업연구원 김석진, 인제대학교 김연철, 동국대학교 박순성, 북한대학원대학교 양문수, 대외경제정책연구원 정형곤, 이화여자대학교 조동호, 그리고 사정 상 이름 밝히길 사양한 2명.

올해 4월, 연구진이 처음으로 한 자리에 모인 자리에서 뜻밖의 일이 벌어졌다. “나는 보수다”라는 사람도 있었지만, “내가 보수냐?”라는 사람도 있었던 것이다. 물론 진보의 경우에도 마찬가지였다. 그래서 두 가지 합의부터 해야 했다. 우선 “너는 보수다” 혹은 “너는 진보다”로 정의하기로 했다. 본인이 스스로 자신의 성향을 어떻게 규정하든, 세간의 평가로 분류하기로 한 것이다. 본인의 자기 진단이라는 주관적 기준보다는 그 동안의 논문이나 발언의 내용이라는 객관적 기준으로 보수냐 혹은 진보냐를 분류하기로 한 것이다. 또 하나는 누가 보수이고 누가 진보인지를 밝히지 않기로 한 것이다. 어차피 공동으로 작업한 것이므로 보수 혹은 진보를 굳이 밝힐 필요가 없다는 이유 때문이기도 했지만, 자신이 특정 진영으로 분류되는 것이 부담스럽다는 의사를 표명한 사람이 있었기 때문이기도 하다.

익명 처리를 희망한 사람이 있었다는 것은 연구를 기획 총괄한 입장에서는 못내 아쉬움이었다. 보수 혹은 진보로의 분류가 개인적으로 부담스러운 이유도 있었지만, 자신이 속한 기관 자체가 보수 혹은 진보로 규정되는 것에 대한 우려가 더 큰 이유였다. 충분히 이해할만 했다. 그래서 서운하긴 하지만 나머지 연구진 모두는 이를 양해하기로 했다.



## 보수와 진보의 기준

우선 우리는 무엇이 보수이고, 무엇이 진보인지에 대해 이야기해야 했다. 연구의 목적 자체가 보수와 진보의 시각을 정리하고 합의점을 찾기 위한 것이었으므로,

보수와 진보의 정의는 다양하게 존재한다. 하지만 “대한민국에서 보수와 진보의 기준은 대북관으로 나누어진다”는 어느 언론인의 말처럼, 2012년 우리 사회에서 보수와 진보의 시각은 대북정책에서 극명하게 비교된다. 더욱이 우리의 화두는 남북경협이었으므로 대북정책을 중심으로 보수와 진보란 무엇인가에 대한 논의에 첫 모임의 앞 부분을 할애했다.

제기된 견해는 대략 다음의 네 가지로 나누어졌다. 첫째, 방법론 차원의 기준이다. 남북경협에서 시장의 기능을 강조하는 것이 보수적 시각이고, 정부의 역할을 강조하는 것이 진보적 시각이라는 것이다. 이는 전통적인 보수와 진보의 분류 기준과 유사하다. 둘째, 접근 방식에 따른 기준이다. 남북관계에서 북한과의 대화를 통한 변화 유도를 중시하느냐 혹은 원칙을 바탕으로 북한의 변화를 압박하느냐의 문제로서, 전자는 진보 후자는 보수라는 것이다. 셋째, 태도에 따른 기준이다. 보수는 대북정책에 있어서 보다 강경한 태도를 보이며, 진보는 상대적으로 보다 유화적이라는 것이다. 이는 기존의 매파 혹은 비둘기파의 분류와 같은 것이며, 보수가 아버지라면 진보는 어머니라는 것이다. 넷째, 인식론 차원의 기준이다. 보수는 북한을 기본적으로 적(敵)으로 인식하는 반면 진보는 동반자로 인식한다는 것이다.

물론 모든 보수와 진보가 이러한 네 가지 기준에 부합하지는 않을 것이다. 경우에 따라서는 진보라고 하더라도 어떤 기준에 대해서는 보수와 유사한 입장을 가질 수도 있을 것이다. 또한 아예 상대 진영을 인정하지 않는 경우도 있겠지만, 인정은 하면서도 견해의 차이를 강조하는 경우도 있을 것이다. 그래서 우리는 극단적 보수, 중도 보수, 중도 진보, 극단적 진보라는 단어를 사용하는 것이 현실적으로 보다 유용할 것이라는 데에 공감했다.

사실 이러한 분류는 중요하면서도 '건방진 분류' 일 것이다. 왜냐하면 '극단적'이라는 단어가 일반적으로 좋은 느낌을 주지 않는 것처럼, 본문에서 제시되는 우리의 합의에 대해 동의하지 못한다면 "그건 진보도 보수도 아니고 그저 비현실적이고 다른 견해는 무조건 무시해버리는 극단적인 사람일 뿐이다"라는 인식을 전제하는 것이기 때문이다.

## 공진

연구는 공진(共進, coevolution)의 시각을 기저에 깔고 있다. 본래 생물학 용어인 공진이란 여러 종(種)이 서로 영향을 주면서 진화하는 것을 의미한다. 예컨대 나방은 박쥐에게 잡아먹히지 않으려고 청각세포의 민감도를 높이는 방향으로 진화했고 박쥐는 이에 대응해서 초음파를 다양한 형태로 발사하는 방향으로 진화했다. 천적관계뿐만 아니라 협력관계에서도 동일하다. 식물과 동물도 서로의 진화에 따라 함께 진화했고, 광물과 생물도 공진화했다. 마찬가지로 북한의 변화는 우리의 변화와 맞물려야 한다. 그래야 의미가 있고 북한의 변화를 촉진할 수 있다. 우리는 변화하지 않으면서 북한에게만 변화를 요구한다면 성과를 거두기 어렵다.

남북한만이 아니라 보수와 진보 사이에도 마찬가지다. 학자라면 변화하는 북한의 정책과 현실, 북한을 둘러싼 국제환경, 그리고 우리의 대북정책의 변화 등에 대한 치밀한 연구를 통해 북한과 남북경협을 보는 시각을 끊임없이 진화시켜야 한다. 그리고 그 과정에서 보수와 진보 진영 간에 공진을 만들어 내야 한다. 이번 작업에 참여한 연구진은 공진에 대한 공감대를 가지고 있었으며, 실제로 토론과 공동집필을 거치면서 공진을 체감하기도 했다. 책 제목에 공진이라는 수식어를 붙인 이유는 바로 여기에 있다.

## 연구의 진행

연구의 주제는 크게 셋으로 나누었다. 남북경협의 전략과 비전 혹은 역대 정부

의 남북경협에 대한 평가와 같은 큰 틀에서의 ‘기본 시각’, 상호주의 문제와 같은 ‘원칙과 방향’, 그리고 개성공단 사업의 평가와 추진방안과 같은 ‘개별사업’으로 분류한 것이다. 그리고 각각의 주제에 대해 논의되어야 하는 소주제들을 점검했고, 최종적으로 모두 16개의 소주제를 선정했다.

연구는 기본적으로 공동 작업이었다. 16개의 소주제 각각에 대해 모든 연구진이 1차 토론을 벌였고, 그 소주제를 담당한 참여자가 토론에서 제시된 견해들을 바탕으로 기본 집필을 하였으며, 다시 그 집필 내용을 두고 모든 연구진이 토론을 하는 형식이었다. 그 후 전체 내용에 대해 연구진의 의견을 구했으며, 최종적으로는 각각 보수와 진보를 대표한 2명이 보완과 수정을 위한 검토 작업을 하였다. 그리고 본문에서 다루지 못한 주제에 대해서는 좌담을 통해 보충하였다.

## 연구의 의의

이번 연구의 가장 커다란 의의는 보수와 진보가 함께 모여 남북경협의 현재와 미래에 대해 고민했다는 것이다. 각 소주제 별로 우리가 무엇에 대해 합의할 수 있고, 무엇에 대해서는 합의할 수 없는지를 정리한 것도 의미 있는 작업이라고 판단한다. 따라서 학자 그룹은 물론 남북경협과 관련한 정책담당자들에게는 참고자료가 될 것이며, 북한경제와 남북경협을 공부하는 학생들에게는 교과서 성격의 자료로도 활용될 수 있을 것이라고 기대한다.

더욱이 이러한 연구가 최초의 시도라는 점도 이번 연구의 중요한 의의일 것이다. 물론 보수와 진보의 시각을 한 권의 책으로 묶은 사례가 없는 것은 아니다. 그러나 기존 사례들은 보수와 진보의 통합 필요성을 이야기한 것이거나, 다수의 연구자가 참여했다고 해도 분배전략, 정치개혁, 전반적 대북정책과 같은 거대담론에 관한 논의 혹은 보수와 진보의 역사적 철학적 기원 탐구와 같은 성격의 것들이어서 이번 연구와는 질적으로 다르다. 즉 기존 연구는 광범위한 영역을 다루고 있을 뿐만 아니라 각 주제에 대해 보수와 진보의 생각을 나열한

것임에 반해서 이번 연구는 남북경협이라는 특정 주제에 초점을 맞추어 견해의 차이를 명확히 밝히는 동시에 양 진영이 합의할 수 있는 대안을 모색했다는 점에서 차별성을 갖는다.

개인적으로는 그 무엇보다 더욱 커다란 의의라고 느끼는 점이 있다. 바로 ‘공부의 중요성’을 새삼 느꼈다는 것이다. 현실 문제에 대해 정확히 이해하려는 노력이 그 무엇보다 중요하다는 의미이다. 바꾸어 말해서, 보수와 진보의 차이는 근본적 이념의 차이도 있겠지만 현실적으로는 공부량의 차이가 더 커다란 문제라는 것이다. 만약 50 만점이 현실 문제를 제대로 파악하기 위해 최소한으로 요구되는 공부 혹은 이해의 양이라고 하자. 그런데 대부분 실제 공부는 10, 15 혹은 30 정도만 한 채 나머지는 이념으로 채운다. 그러다보니 합리적이고 생산적인 토론이 될 리가 없고, 100분 토론이 아니라 1,000분 토론을 해도 합의에 도달하지 못하고 싸우기만 하다 끝난다. 개성공단 사업의 예로 설명하면, 정부 정책의 배경, 북한 당국의 계획, 입주기업의 상황, 그리고 사업 과정에서 벌어지는 다양한 긍정적인 사건들과 갖가지 부작용들을 충분히 이해하고 있는 사람과 그렇지 못한 사람 간에 제대로 된 토론이 될 리가 없다. 한 쪽에서는 현상에 대한 ‘분석’을 바탕으로 이야기하는 반면, 다른 쪽에는 단지 ‘상상’과 ‘이념’만으로 이야기할 것이기 때문이다.

따라서 ‘꼴통’은 양 진영 모두에 있다. 흔히 ‘꼴통’이란 단어는 보수에 붙어 다니지만, 진보에도 무수한 ‘꼴통’이 있는 것이다. 결국 ‘꼴통’이란 ‘공부 안 하는 사람’의 다른 표현일 뿐이며, 보수와 진보의 견해 차이가 문제가 아니라 ‘공부 안 하는 꼴통’들이 문제를 일으키는 것이다. 그래서 이번 연구를 통해 보수든 진보든 학자라면 늘 공부하고 고민하는 자세가 그 무엇보다 중요하다는 것을 깨달았다. 만약 동일한 양의 자료와 정보가 주어지고 동일한 수준의 공부가 뒷받침된다면, 보수와 진보의 견해 차이는 상당 부분 줄어들 것이고 그만큼 ‘국민적 공감대’의 가능성도 커질 것이라 믿는다.

## 감사의 말씀

이번 연구는 동아시아연구원의 지원으로 가능했다. 연구에 소요된 경비와 토론을 위한 장소를 제공해 주신 동아시아연구원 이숙중 원장님께 감사드린다. 여러 명이 작업에 참여하다보니 스케줄을 맞추기 어려워 토론 모임은 늘 공휴일에 가질 수밖에 없었다. 그러다보니, 여러 명의 연구원 직원에게 피해를 입혔다.

특히 아직 어린 아이들을 키우느라 항상 시간에 쫓기는데도 휴일을 반납하고 토론 준비를 완벽히 해 준 김하정 팀장이 고맙다. 김하정 팀장은 출판에 이르기까지의 과정도 꼼꼼히 챙겨 주었다. 늘 성실한 김양규 연구원의 수고도 빼놓을 수 없다. 또한 김진아 연구원의 헌신적 지원도 눈물겹다. 그녀는 연구의 중간 시점쯤에 열렸던 연구원의 어느 행사의 사회를 보다가 쓰러졌다. 건강엔 이상이 없었으니, 결국 업무 과로로 인한 피곤이 겹쌓인 탓이었을 것이다. 그런 중에도 이번 연구는 처음부터 끝까지 그녀의 손을 거쳤다. 원고의 교정과 편집을 책임진 신영환 출판팀장의 수고도 감사하다. 진지하고 치열한 만큼 토론의 내용도 복잡했는데, 이를 정확히 기록해 준 인턴들에게도 감사한다.

그리고 그 무엇보다, 독자 여러분들께 감사드린다. 이 연구에 대해 보여주신 여러분의 관심은 연구진들이 더욱 '열심히 공부' 하도록 하는 힘으로 작용할 것이고, 그만큼 남북경협을 둘러싼 우리 사회의 담론이 충실해지고 우리 정부의 대북정책도 진화할 것이라 믿는다.

2012년 10월  
연구진을 대표하여  
조동호



## 목차

<b>005</b>	서론
I. 기본 시각	
<b>017</b>	1장 남북경제협력의 전략과 비전
<b>027</b>	2장 북한의 경제전략과 남북경제
<b>041</b>	3장 남북경제협 평가
II. 원칙과 방향	
<b>055</b>	4장 정경분리
<b>061</b>	5장 상호주의
<b>069</b>	6장 국제협력
<b>075</b>	7장 제도개선
III. 개별사업	
<b>089</b>	8장 인도적 지원
<b>101</b>	9장 개성공단
<b>115</b>	10장 금강산관광
<b>123</b>	11장 10·4선언 합의 이행
<b>131</b>	12장 남북러 가스관 연결사업
<b>137</b>	13장 인프라 건설
<b>145</b>	14장 경제특구
<b>155</b>	15장 개발협력
<b>159</b>	16장 지하자원 개발
<b>171</b>	전문가 좌담
<b>205</b>	부록





# I

## 기본 시각

1장\_ 남북경제협력의 전략과 비전

2장\_ 북한의 경제전략과 남북경협

3장\_ 남북경협 평가



# 1장 남북경제협력의 전략과 비전

## 배경 및 현황

### 남북대화에서 경제협력 논의의 역사

남북관계에서 경제협력의 주요 의제들은 이미 1970년대 초 남북 조절위원회에서 협의되기 시작하였다. 1973년 3차 남북 조절위원회 본회의 경제분과에서 남측이 제기한 의제들은 경제인·물자·과학기술의 교류와 자원의 공동 개발, 상품 전시회의 상호 교환 개최, 쌍방 사이의 상대방 지역 상주 지사 설치 허용 등이었다(국토통일원 남북대화사무국 1982, 106).

경제협력 분야의 의제들이 보다 체계화된 것은 1984년 11월부터 1985년 11월까지 다섯 차례에 걸쳐 진행된 남북 경제회담을 통해서였다.<sup>1)</sup> 남북 양측의 입장 차이가 있었지만, 공감대에 접근한 것은 ① 교역품목의 일치, ② 남북의 철도 연결 및 인천항, 남포항의 상호 개방, ③ 자연자원의 공동개발과 공동어로구역 설정, ④ 남북경제협력위원회 설치·운영 등이다. 특히 1985년 남북 경제회담은 ‘교류협력’이라는 용어가 정립되는 계기가 되었다. 이후 남북관계에서 ‘교류협력’이라는 단어가 일반적으로 사용되었지만, 북한은 1991년 12월 남북기본합의서 채택 당시에도 ‘협력·교류’를 주장하여 협력을 교류보다 우

1) 남북한은 제6차 남북 경제회담을 1986년 1월 22일에 열기로 합의했으나, 남측이 팀스피리트 군사훈련 계획을 발표하자, 북측은 회담 개최 이틀을 앞두고 회담의 연기를 통보해 왔다. 그 이후 회담은 재개되지 못했다. 남북 경제회담에서 남북 양측 제안의 자세한 내용은 노중선(2000, 228-246) 참조.

2) 교류협력에 관한 용어를 둘러싼 남북한의 입장 차이와 결충과정은 통일부(1998a, 301, 316) 참조.

3) 남북 경제협력의 구체적인 추이와 현황에 대해서는 제3장을 참조.

선시하였다. 북한의 입장에서 경제협력은 경제적 관점이 아니라 정치적 의미를 강조하기 위한 것으로 평가할 수 있다.<sup>2)</sup>

경제회담에서 논의되었던 많은 부분들은 1992년 9월 17일 발표된 “남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서”에 보다 구체적으로 반영된다. 총 20조로 구성된 부속합의서는 경제 교류협력, 사회문화 교류협력, 인도적 문제로 구분되어 있고, 경제 교류협력에서는 대금결제, 관세, 청산결제, 철도·도로 연결, 해로 및 항로의 개설, 우편과 전기통신, 국제적 협력 등의 내용이 구체적으로 포함되어 있다.

한편 한국전쟁 이후 중단되었던 남북 경제협력은 노태우 대통령의 1988년 7월 7일 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”(이하 7·7 특별선언)을 통해 합법화되었다. 이에 따라 첫 번째 남북교역이 1989년 이루어졌고, 투자는 1996년 처음으로 성사되었다. 그 후 남북 경제관계는 놀라운 속도로 발전했다. 특히 2000년 남북 정상회담은 남북 경제협력을 획기적으로 증가시키는 중요한 계기가 되었다.<sup>3)</sup> 2000년 정상회담에서는 남북 경제협력과 관련하여 “제반 분야에서 남북간 교류협력을 증진해 나가는 것이 민족전체의 발전과 이익에 부합된다”라고 추상적인 합의가 이루어졌지만, 이후 장관급 회담과 경제협력추진위원회를 통해 구체적으로 이행되었다.

### 7·7 특별선언

노태우 대통령은 이 선언을 통해 남북관계를 동반자 관계로 파악하고 함께 번영해야 할 민족공동체 관계로 규정하였으며, 자주, 민주, 평화, 복지의 원칙에 입각하여 민족 전체가 참여하는 민족 자존과 통일 번영의 새 시대를 열 것을 제창하였다. 그는 “남북분단은 우리 민족의 의사에 의한 것이 아니었으나 민족통합은 우리의 책임 아래 우리의 자주적 역량으로 이루어야” 한

다면서 “이제 남과 북은 분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현해 나가야” 하며, “상호신뢰를 회복하고 민족적 유대를 강화해 나갈 적극적 조치를 취해 나가야” 한다고 선언하였다. 또한 “대외적으로도 하나의 공동체라는 인식을 바탕으로 대결의 관계를 지양해야” 하며, “북한이 책임있는 성원으로 국제사회에서 기여하고 그것이 북한사회의 개방과 발전을 촉진하게 되기를 희망”한다고 밝혔다. 이를 위해 다음과 같은 6가지 정책을 추진해 나갈 것을 선언하였다.

- ① 정치인, 경제인, 언론인, 종교인, 문화예술인, 체육인, 학자 및 학생 등 남북동포 간의 상호 교류를 적극 추진하며 해외동포들이 자유로이 남북을 왕래하도록 문호를 개방한다.
- ② 남북적십자회담이 타결되기 이전이라도 인도주의적 견지에서 가능한 모든 방법을 통해 이산가족들 간에 생사, 주소확인, 서신거래, 상호방문 등이 이루어질 수 있도록 적극 주선, 지원한다.
- ③ 남북 간 교역의 문호를 개방하고 남북 간 교역을 민족 내부교역으로 간주한다.
- ④ 남북 모든 동포의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며 비군사적 물자에 대해 우리 우방들이 북한과 교역을 하는데 반대하지 않는다.
- ⑤ 남북간의 소모적인 경쟁 대결외교를 종결하고 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 남북대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다.
- ⑥ 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있으며 또한 우리는 소련, 중국을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계개선을 추구한다.

## 통일방안과 경제공동체의 비전

남북경제공동체의 비전은 노태우 정부가 “한민족공동체통일방안”을 발표하면서 본격적으로 제시되었다. 노태우 대통령은 1988년 7·7 특별선언에 이어 1989년 9월 11일 국회연설을 통해 “한민족공동체통일방안”을 발표하였다. 또한 1990년 7월 20일 노태우 대통령은 “오는 8월 15일을 민족대교류 기간으로 선포하고 남북한의 전면 개방 및 자유 왕래를 실현하자”고 제안하기도 했다. 노태우 정부는 또한 남북 교류·협력에 관련된 제도적 장치들도 마련했다. 1990년 8월 1일부터 남북 경제협력을 제도적 재정적으로 지원하기 위해 “남북 교류협력에 관한 법률”과 “남북협력기금법”을 시행했다.

노태우 정부의 한민족공동체통일방안의 특징은 “남북간의 교류와 협력을 통해 먼저 민족공동체를 회복 발전시키고, 이를 바탕으로 정치적 통일이 이루어질 수 있는 상태를 만들어 나가야 한다는 점을 강조”한 것이다(통일부 통일교육원 2012, 62). 경제공동체는 민족공동체의 핵심 요소였다.

김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 “한민족공동체통일방안”을 계승·보완한 “민족공동체통일방안”(한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안)을 제시했다. 이미 김영삼 정부의 초기인 1993년 4월 한완상 통일부총리가 “북한을 고립·봉쇄시키지 않고, ‘공존공영과 개방’으로 적극 유도하는 참여화정책(參與化政策, Engagement Policy)을 추진하겠다는 구상을 통일방안의 형태로 구체화 한 것이다.”(한완상 1993) 김영삼 정부의 민족공동체통일방안은 민족공동체를 경제, 사회·문화, 정치 등 다양한 분야에서 점진적 단계적으로 건설해 나감으로써, 통일이 자연스럽게 이루어지도록 하려는 통일방안이다. 그런데 민족공동체통일방안에서는 통일의 전 단계로서 남북연합 단계를 설정하고 있다. 이는 “하나의 완전한 통일국가 건설을 목표로 이를 추구해 나가는 과정에서 남북한이 잠정적인 연합을 구성하여 평화를 제도화하고 민족 공동 생활권을 형성하면서 사회적 문화적 경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 통일체

제”를 의미하며, 경제 분야에서는 교류·협력이 활성화되어 경제공동체를 형성하는 것을 목표로 제시하였다.

김대중 및 노무현 정부에서는 민족공동체통일방안을 재확인하면서도, “사실상의 통일 상태 실현”이라는 “과정으로서의 통일” 개념을 강조함으로써 우선적으로 남북 경제협력을 양적 질적으로 발전시키고자 노력하였다. 다만 경제협력을 통한 평화정착이라는 기능주의적 접근에 대한 한계가 지적되었고, 실제로도 북핵문제와 남북한의 정치군사적 현안으로 인해 남북 경제협력이 정체 혹은 지체되는 현상이 발생하기도 했다.

이명박 정부는 북핵문제 해결과 북한체제의 변화 유도를 대북정책의 우선순위로 두고, 남북경제공동체 형성을 안보현안 해결 이후의 과제로 설정하였다. 2010년 이명박 정부는 8·15 경축사를 통해 “평화·경제·민족 공동체 3단계 통일방안”을 제안하였는데, 청와대는 해설 자료를 통해 “평화공동체와 경제공동체를 함께 진행할 수 있으나, 현 상황에서는 평화공동체가 우선되어야 한다”고 밝히기도 했다.

## 평가

### 보수와 진보의 시각

진보와 보수 모두 경제공동체의 필요성에 대해서는 공감하나, 형성 과정과 추진전략에 대해서는 명확한 차이를 보이고 있다. 특히 보수 내부에서도 견해의 차이가 발견된다.

우선 극단적인 보수는 남북 경제협력에 대해 다음과 같은 두 가지의 기본 입장을 가지고 있다. 첫째, 이명박 정부의 “비핵·개방·3000” 주장과 같이 우선적으로 북한의 핵 포기가 전제되어야 본격적인 경제협력을 할 수 있다는 입장

이다. 이는 경제협력보다 안보가 중요하다는 주장이며, 안보문제가 해결되지 않는 상황에서는 경제협력을 통해 북한에 제공되는 재화가 군사적으로 전용될 수 있다는 주장으로 연결된다.

둘째, 북한의 개방과 개혁이 전제되어야만 경제협력이 지속 가능하다는 주장이다. 북한체제가 변화되지 않으면, 남북 경제협력을 통해 북한에 제공되는 기술과 재화가 북한정권 유지에 도움을 준다는 점을 강조하고 있다. 다시 말해 현재로서는 북한경제의 개방과 개혁 가능성이 매우 낮기 때문에 남북 경제협력의 지속성에 한계가 있다는 주장이다. 개성공단의 임금문제 사례처럼, 북한의 금융개혁이 이루어지지 않는 한, 북한 노동자들이 임금을 제대로 받지 못할 뿐만 아니라 북한 당국이 공식 환율과 시장 환율의 차이를 이용해서 임금을 착취한다는 사례를 들기도 한다.

이에 비해 중도 보수는 극단 보수와 다른 입장을 보인다. 분단 상황에서 안보는 그 무엇보다 중요한 사안이라는 점에는 동의하나, 북한경제의 개방과 개혁을 촉진하기 위해서뿐만 아니라 안보문제를 해결하기 위해서 경제협력을 활용할 수 있다는 입장이다. 이는 안보문제와 남북경협이 선후의 문제가 아니라 병행적으로 해결할 수 있다는 입장에서 진보의 주장과 공통점이 있다. 또한 남북경협을 통해 북한에 제공되는 현금이 핵 개발과 같은 군사적 목적에 사용된다는 극단 보수의 우려에 대해서도 크게 동의하지 않는다. 극단 보수의 주장처럼 북한이 핵개발을 최우선 과제로 설정하고 있다면, 남북경협을 통해 획득하는 현금이 없다고 하더라도 북한은 어차피 핵 개발을 했을 것이라고 말한다. 즉 북한이 '한 푼도 없는 상황' 이라면 남북경협을 통해 얻은 자금으로 핵 개발을 했을 것이지만, 내부조달으로든 북중경협을 통해서든 어느 정도의 재원을 확보하고 있는 이상 핵 개발에 사용할 자금을 확보하고 있었을 것이라는 주장이다. 결국 돈에는 '꼬리표'가 없으므로 남북경협을 통한 자금이 핵 개발에 사용되었다는 주장은 설득력이 약하며, 실제로 그런 우려를 느낀다면 아예 모든



남북경협을 중단해야 하는 것이지 개성공단이나 금강산관광의 현금 제공만을 문제시하는 것은 논리가 취약하다는 것이다.

반면 진보는 북핵문제의 해결이 남북 경제협력의 발전과 경제공동체 형성의 중요한 환경변수라는 점을 인정하지만, 동시에 경제협력의 지속과 발전이 북핵 문제 해결과 안보현안을 해결하는 과정에서 긍정적으로 작용한다는 평화와 경제의 선순환을 강조한다. 진보 내부적으로는 교류협력의 확대가 평화정착에 도움을 줄 수 있다는 기능주의적 접근을 강조하는 초기입장에서 평화정착과 경제협력의 보완적 관계를 강조하는 신 기능주의적 입장으로 인식의 변화가 있었다.

북한 변화와 경제협력의 관계에 관해서, 진보는 금강산관광이나 개성공단의 사례처럼 북핵문제가 해결되어 국제환경이 개선되고 북한경제가 변화되어야 남북 경제협력의 질적 발전이 이루어질 수 있지만, 남북 경제협력의 과정에서 북한경제 역시 제한적이지만 변화의 과정을 겪었다고 주장한다. 즉 진보는 북한의 경제개혁을 과정으로 파악하는 것이며, 북한경제의 변화란 경제협력의 과정에서 이루어지는 것이지 변화를 경제협력의 전제조건으로 설정하는 것은 잘못이라는 입장이다.

또한 진보는 중장기적으로 남북경제공동체의 형성이 통일비용을 줄이는 것이며, 통일경제를 대비하기 위해서라도 남북한의 경제적 연계가 확대되어야 한다고 주장한다. 남북 경제협력이라는 과정을 고려하지 않은 채 결과로서의 통일만을 주장하는 것은 오히려 남북의 경제력 격차를 벌려서 통일비용을 그만큼 높일 수 있다는 입장이다.

## 대안의 모색

우리는 우선 남북 경제협력을 정부 차원과 민간 차원으로 구분하고, 민간 차원은 경제성의 원칙에 따라 하되 정부 차원의 공적 협력은 전략적 의미를 고려하여 추진하는 것이 바람직하다는 점에 동의한다. 다만 우선순위와 강조하는 원

칙 등 전략적 판단에 있어서는 차이를 보였다.

첫째, 진보와 보수 모두 남북한의 경제력 격차의 해소가 통일비용을 줄일 수 있다는 점에 공감한다. 남북경제의 규모, 수준, 산업구조, 기술 등에서의 격차는 경제 교류협력, 나아가 경제공동체 형성에서 주요 장애요인으로 작용할 것이며, 경제공동체 형성이 본격화되기 전에 경제력 격차를 줄이는 노력이 중요하다는 점에 동의하는 것이다. 예를 들어 그동안의 모든 연구결과들은 남북 경제공동체 형성을 통한 점진적 통일보다 북한의 돌발사태에 의한 급속한 통일의 경우에 통일비용이 훨씬 더 크다고 추정한다. 이명박 정부 시절인 2010년 8월 대통령 직속 미래기획위원회 역시 “북한의 순조로운 경제발전을 거쳐 통일에 이르는 경우가 급격히 붕괴할 때보다, 남한 정부가 부담해야 할 통일비용이 1/7로 줄어들 것”이라고 발표하기도 했다. 즉 경제협력의 실증은 경제력 격차를 늘려 결국 남한이 지불해야 될 통일비용을 높이는 것이다. 그러나 보수의 입장에서는 경제협력의 내용과 형식이 정립되지 않은 상황에서 경제협력의 규모만 커지는 경우 반드시 통일비용을 줄이는 것이 아니라 오히려 늘릴 수도 있다는 우려를 제기하기도 했다. 북한 지도부의 특권을 강화해서 지대추구(rent-seeking) 현상을 고착화할 수 있다는 지적이다. 결국 남북 경제협력은 외형과 함께 그에 상응하는 내실의 발전도 있어야 한다.

둘째, 우리는 남북 경제협력의 지속성을 확보하기 위해서는 북한경제의 개방과 개혁이 뒷받침되어야 한다는 점에도 동의했다. 물론 북한은 경제공동체 형성에 따른 경제적 실리에는 지대한 관심을 가질 수 있으나, 이를 통해 손실 가능성이 있는 정치적 체제적 안전에 대해서는 거부감을 가질 수 있다. 그러나 북한경제의 발전을 위해서는 개방과 개혁이 필수적이며, 북한경제의 개방과 개혁이 있어야 남북 경제협력도 질적으로 확대될 수 있다는 점에 진보와 보수는 입장을 같이 했다. 다만 개방과 개혁의 방법론과 관련해서는 진보와 보수의 시각차가 컸다. 진보는 북한의 개방과 개혁이 가능할 수 있는 국제환경 조성을

중시하지만, 보수는 개혁에 대한 북한 지도부의 의지가 더욱 중요하다는 입장이다. 또한 진보는 북한의 개방과 개혁을 과정으로 보고 경제협력과 병행되어야 한다고 주장했지만, 보수는 개방과 개혁이 부진한 상태에서는 경제협력이 효율적으로 진행될 수 없다는 점을 강조했다.

셋째, 남북 경제협력이 한국경제에 긍정적 역할을 해야 한다는 점에서도 보수와 진보 모두 동의할 수 있었다. 남북 경제협력은 한국경제의 성장 잠재력을 확충할 수 있고, 특히 노동집약 부문의 남한 중소기업에게 중요한 활로가 될 수 있다는 사실에서도 정도의 차이는 있지만 대체적으로 공감할 수 있는 부분이었다.

한편 남북 경제공동체 형성을 동북아 지역협력과 어떻게 연결시킬 것인가는 보수와 진보 모두 해결해야 할 과제다. 남북 경제협력이 없이는 러시아의 극동 및 중국의 동북지역의 물류, 자원, 시장과의 연계에 한계가 있을 수밖에 없다는 점에는 보수와 진보가 동의한다. 그러나 구체적인 방안에 대해서는 보수와 진보가 차이를 보였다. 예를 들어 남북 양자경협과 동북아 다자경협의 우선순위는 어떻게 설정해야 하는지, 만약 병행한다면 각각을 어떻게 추진할 것인지, 현재와 같이 북한에 의한 안보 불안문제가 있는 상황에서 철도와 파이프라인 천연가스(pipeline natural gas: PNG) 사업의 사례처럼 북한을 중계거점으로 하는 동북아 핵심 경제협력을 어떻게 추진해야 할 것인지, 주변국 혹은 국제기구가 참여하는 컨소시엄은 현실성이 있는 것인지, 그렇다면 어떻게 추진할 것인지 등의 문제에 대해서는 합의된 결론을 낼 수가 없었다. 그 이유는 정보와 자료가 부정확하고 불충분하다는 점과 보수와 진보 모두 진지한 연구가 부족하다는 점에 있다. 따라서 우리는 정보와 자료가 확보된다면 유사한 결론에 이를 수 있음에 동의하는 동시에 보수나 진보나를 떠나서 북한 혹은 남북관계에만 연구의 초점을 맞출 것이 아니라 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화에 따라 동북아 지역으로 연구의 시야를 확대할 필요가 있다는 점에 동의했다.

# From Cooperation to Coevolution: Strategy of Inter-Korean Economic Cooperation

Edited by Cho-Dong Ho

값 15,000원



ISBN 978-89-92395-26-7



재생중이로 만든 책