

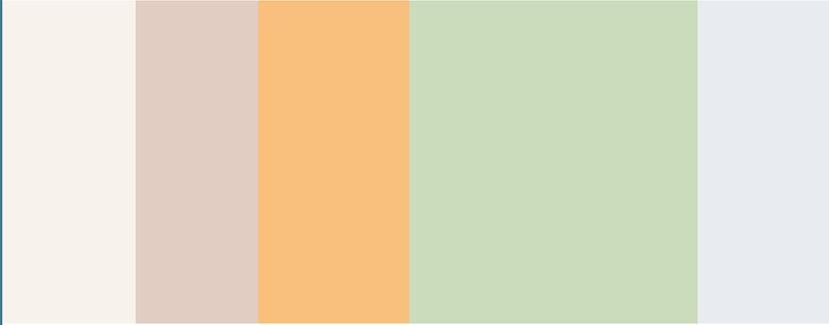
주제가 있는
통일 강좌 38

남북경제공동체 형성 방안과 과제



양재성 (통일교육연구원)

Contents



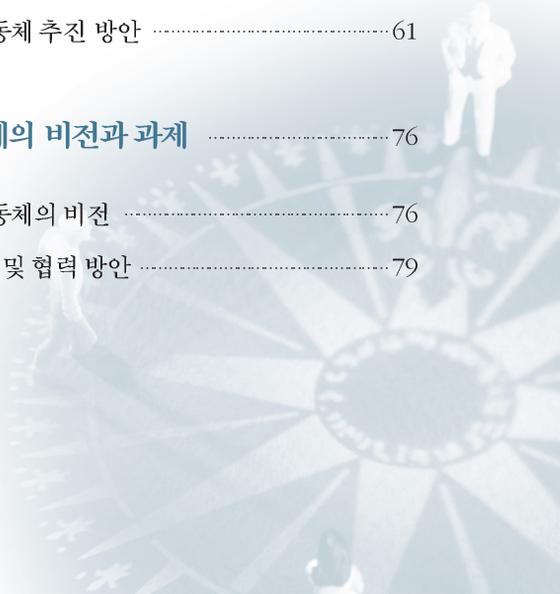
제1장 남북경제공동체의 의미 6

- 1. 경제공동체와 경제통합의 개념 6
- 2. 경제통합의 일반적 유형 10
- 3. 남북경제공동체의 개념과 성격 12

제2장 남북한 경제 및 경제협력 현황 20

- 1. 남북한 경제 현황 분석 20
- 2. 남북한 경제협력 현황 분석 33





제3장 남북경제공동체 형성 방안	44
1. 남북경제공동체의 필요성	44
2. 남북경제공동체 형성의 기본 방향과 추진 전략	55
3. 남북경제공동체 추진 방안	61
제4장 남북경제공동체의 비전과 과제	76
1. 남북경제공동체의 비전	76
2. 주체별 역할 및 협력 방안	79

남북경제공동체 형성 방안과 과제

제1장 남북경제공동체의 의미

1. 경제공동체와 경제통합의 개념
2. 경제통합의 일반적 유형
3. 남북경제공동체의 개념과 성격



제1장 남북경제공동체의 의미

1. 경제공동체와 경제통합의 개념

공동체의 사전적 의미는 공동생활을 영위하는 일정 지역 사람이나 국가들의 집단이라고 할 수 있다. 이는 같은 민족이나 종교, 언어, 역사 등을 비롯하여 정치·경제·사회문화적 동질성에 기반을 두고 있다. 경제공동체는 이와 같은 공동체를 기반으로 일정 지역 내 자본과 인력 등 생산요소의 교류협력, 공동의 경제정책을 통해 경제적인 통합(integration)을 이룬 민족 또는 국가들의 통합단위 내지 통합을 이루는 과정이라고 할 수 있다.¹⁾

경제통합을 통한 지역경제공동체를 형성하는 목적은 세계 경제의 통합화로 인해 개별 국가 차원에서 실시하는 경제정책의 한계를 극복하기 위한 것으로, 특히 냉전체제의 종식 이후 지역별 자유무역화의 필요성이 대두되면서 급속히 확산되었다.

1) 김영윤, "남북경제공동체 형성 전략에 관한 연구," 『북한경제논총 제12호』, 2006, p.60.

개별국가들이 경제통합에 적극 나선 이유는 시장 확대에 의한 대규모 생산의 이익과 생산성의 제고(提高), 즉 규모의 경제를 도모하기 위한 것이다. 역내 시장 통합을 통해 낙후 산업의 경쟁력을 회복하고 시장을 확대할 수 있다. 개발도상국의 경우, 규모의 경제를 통한 수입대체산업 육성 등 주로 자국 경제를 보호하기 위한 수단으로 이용하기 위한 것이다.

경제통합에 대한 논의는 일반적으로 크게 정치경제학적 접근, 근대경제학적 접근, 기능주의적 접근 3가지로 대별된다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁾

첫째, 정치경제학적 접근에서는 경제통합을 사회·경제적 이상을 실현하는 과정으로 인식한다. 개별국가들이 경제통합으로 이익공동체를 결성하게 되는 경우 개별국가들은 이익공동체 전체의 최적목표를 향해 동태적으로 접근해 나가야 한다는 규범적 관점에서 출발한다. 규범은 공동체 전체의 최적목표를 위해 개별국가의 목표를 상호조정하고 통합할 수 있는 기준이 될 수 있다.

둘째, 근대경제학적 접근에서는 경제통합을 경제일반에 관련된 국가적 혹은 국제적 경제거래구조의 변화 현상으로 파악한다. 근대경제학적 접근의 대표적인 학자로는 발라사(B. Balassa)가 있다. 발라사는 국가 상호간의 내부 결속도와 이에 참가하지 않는 국가에 대한 차별 정책에 따라 △ 자유무역지대(Free Trade Area), △ 관세동맹(Customs Union), △ 공동시장(Common Market), △ 화폐·경제동맹(Monetary & Economic Union), △ 완전한 통합(Complete Integration)의 다섯 단계의 경제공동체 형태를 제시하고 있다.³⁾

2) 손병해, 「경제통합의 이해」, 2002, pp.16~19.

3) B. Balassa, 「The Theory of Economic Integration」, (London: George Allen & Unwin Ltd, Fourth Impression, 1973) 참조.

첫 번째 단계인 자유무역지역은 가맹국 간의 무역을 방해하는 관세와 수입 수량할당제(쿼터제) 등을 폐지하여 이들 지역 내의 무역을 자유롭게 하는 것을 의미한다.

두 번째 단계인 관세동맹은 가맹국 상호간 상품의 자유이동이 보장되나 역외 비가맹국으로부터의 수입에 대해서는 공통의 수입관세를 부과하는 형태의 경제통합이다.

세 번째 단계인 공동시장은 가맹국 상호간 재화뿐만 아니라 노동 및 자본과 같은 생산요소의 자유이동이 보장되며, 역외 비가맹국에 대해서는 공동의 관세제도를 택하는 것을 의미한다.

네 번째 단계인 화폐 및 경제동맹은 경제정책 전반에 걸쳐 조정을 기도하여 경제정책에 관해서도 각국 정부가 사전에 긴밀한 연락을 통해 정책면에서 조정을 행할 수 있도록 하는 단계이다.

다섯 번째 단계인 전면적 경제통합은 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 모든 사회·경제정책을 조정, 통합, 관리하는 단계를 지칭한다. 발라사는 이 단계에서 경제적 통합과 더불어 정치적 통합도 함께 이루어진다고 파악하였다.

〈 표 1 〉 경제통합의 단계

단계	시기	특징
1	자유무역지역	역내관세 철폐
2	관세동맹	역외공동관세 부과
3	공동시장	역내 생산요소 자유이동 보장
4	화폐 및 경제동맹	각국 정부 간 경제 정책 조정
5	전면적 경제통합	초국가적 경제 정책기구 설치 및 운영

자료 : 조명철·홍익표, 「비핵·개방·3000 구상 : 남북경제공동체 형성방안」, 통일연구원·북한대학원대학교·대외경제정책연구원, 2009, p.59.

셋째, 기능주의적 접근에서는 관세동맹의 관점으로 경제통합을 이해하며 정태적 효과분석을 중시한다. 관세동맹 이론은 역내의 국가 간 관세의 차별화를 통해서 발생하는 이익과 손실을 분석하는 것으로, 무역창출(trade creation) 효과와 무역전환(trade diversion) 효과를 규명하는 것에 초점을 맞추고 있다. 관세동맹 이론에서 강조하는 것은 경제통합을 형성할 경우 참여 국가와 비참여국가를 구별하는 기준이 관세에 의한 차별화이므로, 경제통합이 관세동맹의 영역에서 파악될 수 있다는 점이다.

손병해는 경제통합의 형태라는 측면에서 경제통합의 다양한 방법을 비교 설명하고 있다.⁴⁾

첫째, 경제통합의 형성 주체와 통합의 동기에 따라서 제도적 통합과 기능적 통합으로 구분하고 있다. 제도적 통합(institutional integration)은 경제통합에 참여하는 국가의 정부 간 합의에 의해서 통합의 조건과 형태를 결정하는

4) 손병해, 앞의 책, pp.21~27.

경제통합 방식이다. 반면, 기능적 통합(functional integration)은 시장 내에서의 이윤동기에 의해서 특정지역에 국제적 차원의 경제활동이 집중됨으로써 지역경제권이 형성되는 현상이다. 경제통합의 형성 주체가 정부인 경우에는 제도적 통합이고 시장인 경우에는 기능적 통합이라고 할 수 있다.

둘째, 통합추진의 목표와 통합과정에 영향을 미치는 변수들이 무엇인가에 따라 연방주의적 통합과 기능주의적 통합으로 구분한다. 연방주의적 통합은 초국가적인 기구나 제도를 구축하는 것을 목표로 삼고 있으며, 이 때문에 정치적인 변수에 주로 영향을 받게 된다. 기능주의적 통합은 경제·사회적 요인들이 통합을 촉진하는 주요 변수로 작용하며, 경제통합을 원활하게 추진하기 위한 국가 간의 협력체계 구축을 추구하고 있다. 그러나 이는 제도적인 장치를 마련하는 것보다는 하나의 경제공동체로 기능할 수 있는 여건 조성에 역점을 두고 있다고 본다.

2. 경제통합의 일반적 유형

1) 경제규모가 대등한 국가 간 경제통합

비슷한 경제규모를 갖춘 국가들이 관세동맹을 결성하여 각 회원국이 보유한 생산요소의 자유로운 이동을 보장하는 공동 시장을 형성한다. 대표적인 사례로는 유럽지역의 초기 경제통합인 유럽경제공동체(European Economic Community; EEC)가 있다. 프랑스, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등이 설립한 유럽경제공동체(EEC)는 관세동맹을 결성하였다. 관세동맹 이외에도 유럽경제공동체(EEC)는 수출입제한 철폐, 역외 여러 나라에 대한 공동 관세와 공동 무역정책 수행, 역내 노동력·용역·자본 이동의 자유 보장, 공동 농업정책 수립 등의 경제통합을 달성하였다.

〈 표 2 〉 **경제통합의 유형**

내용 단계	경제협력 (Economic Cooperation)	경제 통합 (Economic Integration)			
		역내관세 철폐	역외공동 관세부과	역내생산요소 자유이동보장	역내공동 경제정책수행 및 초국(적)적기구운영
1	경제적 흡수통합 (동서독 경제협력)				
2	자유무역협정(NAFTA, FTA 등)				
3	관세동맹(베네룩스 관세동맹)				
4	공동시장(EEC, CACM, CCM, ANCOM 등)				
5	완전경제통합(마하트리히트조약 발효 이후의 EU)				

자료 : 조명철 · 홍익표, 앞의 책, p.60.

2) 경제구조가 상호 보완적인 국가 간 경제통합

각 국가가 비교우위에 입각하여 수출 및 투자를 실행하여 서로 교역함으로써 시장의 크기를 확대하는 등 상호 이익을 확대해 나간다. 가장 대표적인 예로 자유무역협정(Free Trade Agreement; FTA)을 들 수 있는데, 자유무역협정은 상품의 관세철폐 외에도 서비스, 투자, 지적재산권, 정부조달, 경쟁정책, 무역구제 등까지 포함하고 있다. 자유무역협정은 비교우위에 있는 상품의 수출과 투자가 촉진되고 무역창출효과도 거둘 수 있으나, 경제협력 대상국에 비해 경쟁력이 낮은 산업부문의 사양화가 발생할 수도 있다.

3) 자국경제를 보호하기 위한 경제통합(지역블록화)

세계 경제의 지역주의 추세에 따라 인접 국가들끼리 하나의 경제권을 형성한다. 정치·경제적으로 관계가 깊은 인접 국가들이 결집하여 역내 경제 교류를 촉진하고, 역외 국가들에 대해 차별대우를 취함으로써 폐쇄적이고 유리한 경제 관계를 맺고 있다. 경제협력 방식으로는 역내 관세율 인하 및

행정절차 간소화, 자원이동 및 기술이전의 확대 등이 있다. 유럽연합(European Union; EU), 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement; NAFTA), 남미공동시장(MERCOSUR), 아시아-태평양 경제협력체(Asian-Pacific Economic Cooperation; APEC) 등이 대표적인 사례로 꼽힌다.

4) 경제발전 단계가 상이한 국가 간 경제통합(수직적 지역경제통합)

수직적 지역경제통합의 경우, 통합으로부터 얻게 되는 경제적 효과가 각국에서 크게 다르게 나타난다.⁵⁾ 인프라 확보 측면에서 경제 발전 단계가 낮은 국가가 획득하는 경제적 효과가 크지만, 노동 시장의 공동화 등의 문제가 발생하기도 한다. 수직적 지역경제통합의 경우, 경제적 통합과 함께 정치적, 문화적인 통합이 함께 발생하기도 한다.

3. 남북경제공동체의 개념과 성격

1) 남북경제공동체의 개념과 한계

경제공동체 형성에는 현실적으로 경제적 요인 외에도 정치 사회적인 요인들이 큰 영향을 미친다. 경제공동체에 참여하는 국가 간의 산업기술, 소득수준 및 경제발전 단계의 유사성이 높을수록 경제통합의 효율성을 제고시킨다. 또한 각국의 경제정책과 경제활동 등에서 공통점이 많을수록 경제공동체 형성이 촉진된다.

5) 심승진·김진, "수직적 지역경제통합과 구성국간 경제적 효과의 수렴 발산," 『국제경제연구』, 8권 3호, 2002.

반면에 남북경제공동체는 이질적인 경제체제를 가지고 있으며, 현격히 차이가 나는 경제수준과 경제규모를 가진 두 지역 사이에서 이루어지는 경제공동체이다. 이런 점에서 볼 때, 남북경제공동체 형성에는 다음과 같은 문제가 있다.⁶⁾

첫째, 이질적 경제체제의 문제이다. 남한의 경제체제는 의사결정의 분권화, 시장제도, 사유재산권, 동기유인, 자유개방경제를 골자로 하는 자본주의의 시장경제체제이다. 그러나 북한의 체제는 기본적으로 의사결정의 중앙집권화, 집단적 소유권, 자립적 민족경제를 지향하는 사회주의의 경제체제이다. 발라사식 5단계 경제공동체 형성과정은 동일한 경제체제를 견지하고 있는 국가 간에 더 쉽게 적용될 수 있는 이론으로 남북한과 같이 체제 이질적인 국가 간에 적용하기에는 무리가 따른다고 할 수 있다.

둘째, 국가주권의 문제이다. 고전적 경제공동체 형성이론은 통합주체의 주권 문제를 무시한 이론이기 때문에 주권 문제가 중요하게 작용하는 이질체제 간의 경제공동체 형성에는 적용상의 한계를 가질 수밖에 없다. 예를 들어 북한은 경제공동체 형성에 따른 경제적 실리 추구에는 지대한 관심을 가질 수 있으나, 정치·체제적 안전을 잃게 되는 것에 대해서는 거부감을 가질 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 남북 간에 존재하는 경제수준과 경제규모의 격차 문제이다. 경제공동체 형성은 경제활동에 있어 대등 관계를 전제로 하는 경쟁 관계에 기초하고 있다. 따라서 경제수준에 있어 현격한 차이를 나타낼 경우에는 경쟁의 불균형 관계가 이루어져 경제력 열등국가가 경제력 상위국가에 종속되기 쉬우며, 이는 실질적 경제공동체 형성을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

6) 김영윤, "남북경제공동체 형성전략," 「남북경제공동체 형성전략」, 통일연구원, 2006, pp.133~135.

남북경제공동체는 경제 이념과 정책이 완전히 다른 두 지역 간에 이루어야 하는 대단히 어렵고 힘든 경제공동체의 성격을 지니고 있다. 이러한 남북경제공동체의 제약 요인과 특성을 감안할 때, 남북경제공동체 형성은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 단기간에 이루어지는 급진적 형태가 아니라, 유럽연합(EU)처럼 상호 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복해가면서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태가 바람직할 것으로 보인다.

또한 남북경제공동체는 남북 간의 제도적(institutional) 합의에 바탕을 두면서도, 경제가 실질적으로 연계되어 형성되는 기능적(functional) 형태가 병행되어야 한다. 즉, 남북경제공동체 형성을 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 바탕으로 하는 경제 분야의 투자협력을 도모함은 물론, 북한의 지속적인 대내외 개혁 조치가 단행되어야 한다.⁷⁾

북한 사회주의 이데올로기의 개혁 및 정치 권력구조의 혁신과 함께, 경제 질서의 시장화를 지향하는 강력한 개선조치, 대외 경제 차원에서는 자본주의식 경제 방식이 북한 전역으로 확대되어야만 실질적인 의미에서의 경제공동체가 형성될 것이다.

2) 남북경제공동체 추진 시 고려사항

첫째, 남북경제공동체 추진과정에 있어 제도적 통합과 기능적 통합의 병행 조화가 필요하다. 남북한이 경제공동체를 형성하기 위해서는 향후 상당기간 상호간 경제협력을 규율하는 제도적 장치를 구비하고, 이를 통해 남북 간의

7) 김영윤, 위의 책, pp.135~136.

교역 및 투자를 확대함으로써 경제력 격차나 체제상의 이질감 등을 최소화하는 데 노력해야 한다.

제도적 통합은 경제통합에 참가하는 각 경제주체들의 합의에 의해 통합의 조건과 형태 등을 결정하고 이를 공식적인 제도의 형태를 통해 실행하는 방식이다.

기능적 통합은 법적 제도적 장치는 마련되어 있지 않으나 관련 지역 내에서 개별 국가 간 산업의 연계성이 높아 산업의 전후방 연관효과가 크게 나타나고 특정 부문에서 국가 간 상호 보완관계가 형성되어 경제적으로 강하게 결속되어 있는 형태의 통합을 지칭한다.

남북경제공동체의 형성에는 제도적 통합과 기능적 통합의 조화가 필수적이다. 공식적인 제도만 설치한다고 해서 경제의 실질적인 연계가 이루어진다는 보장이 결코 없다. 동시에 기능적 차원에서 경제공동체가 형성된다고 해서 이것이 자동적으로 제도적 차원의 경제공동체를 가져오는 것도 아니다.

둘째, 남북경제공동체에 기초한 동북아 경제공동체의 지향이다. 남북경협 의 활성화는 동북아 경제협력의 확대와 한반도가 동북아 경제협력에서 중추적 역할을 담당하는 데 유리한 환경을 조성하게 될 것이다.

남북경제공동체가 형성되어 한반도횡단철도(TKR)가 중국대륙횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR), 만주횡단철도(TMR) 등과 연결되어 동북아를 한데 묶으면, 분단으로 인해 사실상 ‘섬나라 경제’와 다를 바 없는 남한 경제에 본격적인 대륙 진출과 성장 잠재력 확충을 모색할 수 있는 새로운 발전 공간과 신성장 엔진을 제공해준다.⁸⁾

8) 현대경제연구원, “동북아 지역의 평화·번영 달성,” 『허브 한반도』, 2003, pp.152~153.



남북철도연결구간 시험운행

이로써 한반도는 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 동북아의 허브로서, 유라시아의 대륙 세력과 태평양의 해양 세력이 마주하는 전략적 요충지로 육성 발전할 수 있을 것이며, 여기서 북한은 대륙 세력을, 남한은 해양 세력을 연결하는 축의 역할을 할 수 있을 것이다.



남북경제공동체 형성 방안과 과제

제2장 남북한 경제 및 경제협력 현황

1. 남북한 경제 현황 분석
2. 남북한 경제협력 현황 분석



제2장 남북한 경제 및 경제협력 현황

1. 남북한 경제 현황 분석

1) 남북한 거시 경제 현황⁹⁾

남한 경제는 자본주의 시장경제 원칙에 의한 자유경쟁체제인 반면, 북한 경제는 사회주의 중앙집권적 계획경제체제이다. 북한 경제는 ‘자력갱생의 민족경제 건설 노선’을 바탕으로, 군사·경제의 병진 노선, 그리고 국방공업 우선 발전 노선을 채택해왔다.

북한은 1970년 초반까지만 해도 구소련과 중국의 지원으로 성장률과 1인당 국민소득이 남한을 앞질렀다. 그러나 1970년대 중후반부터 사회주의 국가들로부터 원조가 감소하면서 군수산업 위주의 중공업 우선 정책과 비효율적인 자원 배분, 산업구조의 불균형, 폐쇄 경제로 인한 선진자본과 기술 도입 배격 등 중앙통제식 사회주의 경제의 외연적 성장 전략은 한계에 부딪혔다.

9) 북한 경제를 중심으로 분석하면서, 남한의 주요 경제 지표를 설명하는 것으로 전개하기로 한다.

이러한 체제 내부의 구조적 모순의 한계와 함께 1989년부터 시작된 사회주의권 붕괴와 대외 신용도 하락, 1990년대 중반의 흉수와 가뭄 등의 자연재해까지 겹쳐 북한 경제는 1990년부터 1998년까지 9년간 연속 마이너스 성장률을 기록하였다. 북한의 명목 GNI는 1990년 232억 달러에서 1998년에는 126억 달러로 거의 절반 수준으로 감소하였다.¹⁰⁾

2000년대에 들어와 남북경협과 대외 무역 확대, 경제관리 개선조치, 실리 사회주의 강조 등을 내세우면서 경제 회생을 시도하였다. 그 결과 북한 경제는 몇 년간 플러스 성장으로 전환되었으나, 이는 북한 내부의 근본적인 성장 잠재력 향상에 기인한 것이라기보다는 외부 원조 확대와 기상 여건 호조에 따른 농업 부문 생산 증가, 대중 동원 정책과 특정 부문의 강제적 자원 투입 등에 기인한 측면이 강하다고 할 수 있다. 이로 인해 저성장과 마이너스 성장을 반복하면서 2011년 말 현재 북한 경제는 1980년대 중후반의 최고 수준을 벗어날 수 없다고 있는 실정이다.

한국은행이 추계한 북한의 GNI를 기준으로 남북한의 거시 경제 추이를 살펴보면 다음과 같다.

북한의 경제성장률은 1990년대 들어 1998년까지 9년간 연속으로 마이너스 성장을 한 이후, 2000년대에 들어 소폭 회복하였으나, 2006년 이후 다시 마이너스 성장으로 반전되어 2006~2010년의 연평균 성장률은 -0.1% 를 기록하였다.¹¹⁾

10) 북한은 자본주의 국가와는 달리 국민총생산에 관한 총량 경제지표로서 '사회적 총생산물'(GSP : Gross Social Product)과 '국민소득'(NMP : Net Material Product)이라는 개념을 사용하고 있지만, 1965년 이후 공식적으로 거시적 총량 지표를 발표하고 있지 않다. 정치적 필요에 따라 가끔 국제사회에서 일부 언급하고 있지만, 일관성이 없고 발표 동기에 따라 다른 수치를 공표하므로 신뢰할만한 것으로 평가되고 있지 않다. (통일부 통일교육원, 『북한 이해』, 2012, p.143.) 여기서는 1990년부터 한국은행이 자본주의적 추계 방식에 의해 발표하고 있는 북한의 '총국민소득'(GNI : Gross National Income)을 기준으로 설명하기로 한다.

11) 다만 2008년과 2011년에는 각각 3.1%와 0.8%의 플러스 성장을 기록했다. 2008년에는 6자회담 진전에 따른 중유와 원자재 지원 등으로, 2011년은 강성대국 건설 진입을 위한 내부 자원 총동원과 대중 동원 정책, 그리고 평양시 10만호 주택건설 사업과 북중 무역 급증 등에 기인하였다.

남한의 경제성장률은 1990년대 들어 1997년 외환위기 여파로 1998년 마이너스 6.9% 성장을 제외하고는, 연 5~11% 이상의 고도성장을 유지하여 북한과는 연 10% 이상의 경제성장률 차이를 나타내게 되었다. 1995년에는 1인당 국민소득 1만 달러를 달성하여 경제선진국 모임인 경제협력기구(OECD)에도 가입하였다. 2000년대 이후에도 연 4~5% 가까운 지속적인 성장을 기록하고 있으며, 2011년에는 1인당 국민소득 2만 달러 시대에 진입하게 되었다.

이로써 남북한의 경제력 격차는 더욱 확대되고 있다. 북한의 명목 GNI는 1990년 232억 달러로 남한의 2,702억 달러의 1/12 수준에서, 2011년에는 1/38 수준으로 확대되었고, 1인당 GNI도 동기간 중에 남한의 1/5 수준에서 1/20 수준으로 악화되었다.

〈 표 3 〉 남북한의 국민소득 및 성장률 추이

구분	1990	1995	1998	2000	2005	2007	2009	2010	2011
명목GNI(억 달러)									
- 북한(A)	232	223	126	168	242	267	224	260	293
- 남한(B)	2,702	5,292	3,521	5,308	8,439	10,512	8,381	10,160	11,195
- 비교(B/A)	11.6	23.7	27.9	31.6	34.9	39.3	37.4	39.1	38.2
1인당GNI(달러)									
- 북한(A)	1,146	1,034	573	757	1,056	1,152	932	1,074	1,204
- 남한(B)	6,303	11,735	7,607	11,292	17,531	21,632	17,041	20,562	23,749
- 비교(B/A)	5.5	11.3	13.3	14.9	16.6	18.8	18.3	19.1	19.7
경제 성장률(%)									
- 북한(A)	-4.3	-4.4	-0.9	0.4	3.8	-1.2	-0.9	-0.5	0.8
- 남한(B)	9.3	8.9	-5.7	8.8	4.0	5.1	0.3	6.3	3.6

자료 : 한국은행경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>), 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan>)

북한의 대외 무역 정책은 자립적 민족경제 노선에 기초하여, 최소한의 필요 원자재 및 자본재를 수입하고, 수출은 이를 위해 필요한 외화획득의 방편으로 해외 판매하는 폐쇄적 무역정책을 추진해왔다.

또한 1990년대 이전까지는 구소련으로부터 원유 등 전략 물자들을 구상무역, 즉 물물교환이나 사회주의 우호 가격으로 공급 받았기 때문에 대외 무역 의존도가 낮았고, 수입이 수출보다 약 2배 많은 만성적인 무역적자 구조를 보이고 있다. 특히 1990년대 사회주의 경제권의 붕괴로 1998년 북한의 대외 무역은 1990년 41.7억 달러의 1/3 수준인 14.4억 달러로 급감하였다.

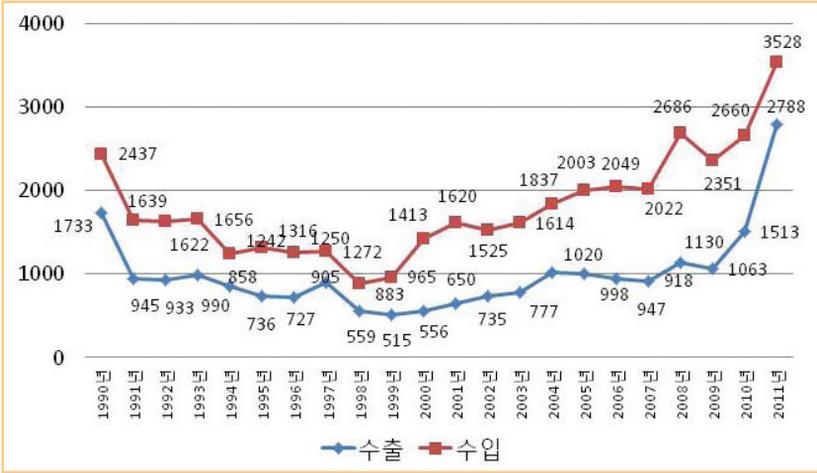
그러나 북한 경제가 플러스 성장으로 전환되는 1999년을 계기로 대외 무역은 회복하였고, 북중 무역과 남북교역이 활발해지면서 크게 증가하였다. 2000년대 이후 북한 경제의 양적 확대는 기초 생산력 회복을 토대로 한 것이라기보다는 특정 국가와 특정 품목에 의존하는 불균형 현상이 심화되고 있다는 특징을 보이고 있다. 북한 무역(남북교역 제외)의 대중 의존도는 2001년 32.5%에서 2005년에는 52.6%로, 2011년에는 89.1%로 급증하였다.

남한의 경우 2011년에는 무역 1조 달러(수출 5,552억 달러, 수입 5,244억 달러)를 달성하여 세계 제11위의 무역대국이 된 반면, 북한의 무역규모는 63.2억 달러(남북교역 제외)로 남한의 170분의 1에 해당한다.

북한 대외 무역 추이

〈 그림 1 〉

(단위: 백만 달러)



자료 : KOTRA, 「2011 북한의 대외무역동향」, p.2.

품목별로는 1차 상품 위주의 후진국형 수출입 구조를 보이고 있다. 기초원자재와 공업 완성품, 에너지(원유와 휘발유 등), 식량 등을 주로 수입하고, 석탄과 무연탄 등의 광산물과 수산물, 위탁가공 제품 등을 주로 수출한다. 특히 광산물의 경우, 최근에 들어서는 남북교역 위축에 따른 외화난 타개를 위해 대중 수출을 늘리고 있는 것과 함께, 중국도 자원 확보 차원에서 활발하여 2011년 대중국 수출품의 광산물 비중이 65%에 달하였다.

2) 남북한 산업 비교

분단 당시 후진적 농경사회로서 어느 정도 동질성을 지녔던 남한과 북한의 산업구조는 한국전쟁 종료이후 60여년에 걸쳐 서로가 상이한 길을 걸은 결과 현재는 동질성을 거의 찾기 힘든 상태로 변모되었다.

북한의 산업은 북한의 거시 경제성장률과 마찬가지로 1990년대 중반에 총체적 붕괴를 겪은 이후, 2000년대에 들어와서 부분적으로 소폭 회복하는 양상을 보이고 있다. 그러나 여전히 북한의 산업 가동률은 일부 산업을 제외하고는 평균 20~30% 내외로 알려져 있다.

산업 구조는 한 나라의 경제 발전 수준을 판단할 수 있는 하나의 척도인데, 북한은 농림어업과 광업의 비중이 높은 후진적 형태를 보이고 있다. 북한은 체제 관리와 군수산업 및 기계공업 중심의 중공업 우선 정책을 추진해 왔으며, 산업구조의 특징은 농림어업과 광공업 부문에 집중되어 있기 때문이다.

2011년 기준으로 농림어업과 광업 등 1차 산업 비중이 북한 국내총생산의 37.7%를 차지하고 있으며, 2차 산업인 제조업은 21.9%, 그리고 3차 산업인 건설 서비스업은 40.4%를 차지하고 있다. 이는 남한의 1차 : 2차 : 3차 산업의 비중 2.7% : 31.4% : 65.9%와는 상당한 대조를 이룬다. 즉 남한은 낙후된 후진적 전통 농경사회를 고도 서비스산업과 제조업 중심의 후공업화사회(post-industrial society)로 변모시키는데 성공했음을 알 수 있다.¹²⁾

북한은 2000년대에 들어 자원 배분이 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도 운송)과 광업 부문에 집중됨에 따라 광공업 비중이 확대되는 추세이다. 특히 최근에는 대중 수출을 위한 석탄과 광산물 생산 증대를 주요 정책 과제로 추진함으로써 광공업 비중이 2000년 25.4%에서 2011년에는 36.5%로 증가하였다. 그러나 1990년과 비교하면 2차 산업 비중은 여전히 축소된 상황이다.

12) 이지순, 「남북한 경제의 이질성」, 2004, p.14.

〈 표 4 〉

남북한 산업 구조 변화 추이

(단위 : %, 명목 기준)

구분	북한						남한	
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	1995	2011
농림어업	27.4	27.6	30.4	25.0	20.8	23.1	8.7	2.7
광공업	40.8	30.5	25.4	28.9	36.3	36.5	27.4	31.4
- 광업	9.0	8.0	7.7	9.9	14.4	14.6	-	0.2
- 제조업	31.8	22.5	17.7	19.0	21.9	21.9	26.6	31.2
건설·서비스업	31.7	41.9	44.2	46.1	42.9	40.4	64.0	66.0

자료 : 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)

주 : 남한의 1995년 광업 비중은 '자료 없음'을 의미

2003~2008년간 북한은 광업과 중공업 부문의 생산력이 다소 늘어났다. 동기간 동안의 광업과 중공업 부문의 성장률은 경공업과 부침이 심한 농업 부문보다 높은 연평균 2.4%와 2.5%를 기록하였다.

〈 표 5 〉

남북한의 주요 산업 성장률 추이

(단위 : %)

구분	북한						남한	
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2010	2011
농림어업	-10.5	-11.1	-5.1	5.3	-2.1	5.3	-4.4	-2.0
광업	-5.6	-0.6	5.8	3.1	-0.2	0.9	-8.5	-4.6
제조업	-3.2	-5.3	1.4	4.8	-0.3	-3.0	14.7	7.2
- 경공업	-0.9	-5.0	6.3	3.8	-1.4	-0.1	5.9	2.0
- 중공업	-4.1	-5.4	-1.0	5.4	0.1	-4.2	16.5	8.1
건설업	5.9	-3.3	13.5	6.1	0.3	3.9	-2.7	-4.6
서비스업	0.7	1.5	1.1	1.3	0.2	0.3	3.9	2.6
국내총생산(GDP)	-4.3	-4.4	0.4	3.8	-0.5	0.8	6.3	3.6

자료 : 한국은행경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)

북한도 경공업 발전이 주민들의 소비생활 수준 향상과 직결된다는 점을 인식하고 1980년대부터 관심을 갖기 시작했다. 1984년의 '8.3인민소비품 증산 운동', 1989년의 '경공업의 해' 설정과 경공업 발전 3개년 계획(1989. 7~1992. 6) 추진, 전국경공업대회(1990. 6) 개최 등이 그 예이다. 특히 최근에는 신년공동사설과 각종 경제 정책에서 인민생활 향상을 최우선 과제로 제시하면서 경공업을 주공전선으로 설정하여, 소비품 증산을 독려하고 있다.

그러나 생산 시설의 영세성, 시설 장비 및 생산 공정의 낙후성 등으로 여전히 제품의 질적 향상과 대량생산체제를 갖추지 못해 만성적인 공급 부족 현상에 시달리고 있다. 이로 인해 북한산 소비제품은 중국산 수입 공산품들과의 경쟁에서도 밀려났으며, 2000년대 초반 이후 장마당에서 팔리는 공산품 소비재의 80~90%가 중국산인 것으로 알려지고 있다.

한편 북한의 산업별 기술 수준은 평균적으로 남한의 70~80년대 수준으로 평가받고 있다.¹³⁾ 특히 전력과 조선, 화학섬유, 석유화학, 자동차 산업은 남한의 60년대 말~70년대 수준이며, 다만 IT 및 비철금속(제련, 정련)은 상대적으로 양호하여 남한의 80년대 후반~90년대 초반 수준으로 평가받고 있다.

북한의 산업 기술 수준은 장기간의 폐쇄적 계획경제체제 운영으로 설비 노후화와 원부자재 부족, 선진 기술 도입 미흡 등으로 부진과 낙후성을 면치 못하고 있다. 이로 인해 기술 수준별 수출 상품 구조에 있어서도 2008년의 경우, 광산물과 광산물 1차 가공품이 전체의 40% 이상을 차지하고 있으며, 농수산물이 10.6%, 섬유·의류·신발, 음식료품 및 기타 경공업이 40%를 차지하고 있다. 반면 기계 등 중화학 공업의 비중은 10%에도 못 미치고 있다.¹⁴⁾

13) 한국산업은행, 「新북한의 산업」, 2005; 추원서, "북한의 산업 현황과 남북 산업 협력 방향," 「조사 연구 : 금융·경제 이슈 분석」, 2012, pp. 45~75.

14) 이석기·김석진·김계현, 「북한 수출산업 육성과 남북경협」, 산업연구원, 2009, p.79. 한국정책금융공사, 「북한의 산업」, 2010, p.33.

〈 표 6 〉

남한 대비 북한의 주요 산업별 기술 수준

	60년대			70년대			80년대			90년대		
	초	중	후	초	중	후	초	중	후	초	중	후
전력, 조선, 화학섬유, 방직, 제지	■	■	■									
자동차, 석유화학, 타이어, 신발	■	■	■	■	■	■						
화학비료, 시멘트, 판유리, 음식료품	■	■	■	■	■	■						
정밀기계, 가전제품	■	■	■	■	■	■						
철강, 공작기계, 자동화 기술, 전기기기	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
통신기기, 의류	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
IT	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
비철금속	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

자료 : 한국산업은행, 앞의 책, pp.7~8.
추원서, 앞의 책, pp.45~75.

북한의 자체 식량 생산량은 약 400~420만 톤인 반면, 최소 수요량은 530~550만 톤으로 약 120~130만톤 내외의 만성적인 식량난을 겪고 있다. 이러한 부족량마저 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1인당 하루 2,130kcal의 75%인 1,600kcal를 적용한 것이다. 식량난이 극심했던 1995~1998년의 북한의 식량 생산량은 평균 354만 톤에 불과하여 부족량은 약 164만 톤에 달했다.

2000년대에 들어와 양호한 기상조건, 남한의 대북 비료 지원과 국제사회의 지원 그리고 북한 당국의 관개수로와 경지 정리 작업, 식량 증산 독려정책 등에 힘입어 2003~2010년 평균 생산량은 약 424만 톤에 달했다.

그러나 집단농장체제의 비효율성과 농자재, 농기계 조달 부족 등의 근본적 문제가 해결되지 않고 있을 뿐만 아니라, 2008년 이후 북핵문제 해결 지연과 2차 핵실험 및 미사일 실험발사 등으로 국제사회의 대북제재가 강화되고, 남

북관계 경색에 따른 남한과 국제사회의 대북식량지원 및 비료 지원이 중단됨으로써 북한의 식량난은 더욱더 가중되고 있다.

〈 표 7 〉 북한의 식량 수급량 추이

(단위 : 만톤)

	1995	1996	1998	2000	2005	2008	2010	2011
식량 수요량	534	529	495	518	545	540	546	534
전년도 생산량	413	345	349	422	431	401	411	425
부족량	121	184	146	96	114	139	135	109

자료 : 통계청 북한통계(<http://kosis.kr/bukhan/>)
통일부 통일교육원, 「북한 이해」, 2012, p.155.

3) 남북한 SOC 비교

북한의 SOC 역시 여타 경제 및 산업 부문과 마찬가지로 열악한 수준이다. 북한은 체제 유지와 주민 통제 등의 목적으로 SOC 부문의 투자가 미약하였는데, 이는 정상적인 생산 활동은 물론, 외자 유치에도 최대 걸림돌의 하나로 지적된다.

수송의 경우, 철도가 주축으로 화물 수송의 90%, 여객 수송의 60%를 담당하고 있으며, 도로와 해운 수송은 보조적 역할을 담당하고 있다.

북한의 주요 철도망은 10여개의 기간 노선과 90여개의 지선으로 구성되어 있다. 2011년 현재 총 연장길이는 약 5,298km로 남한의 3,557km보다 1.5배나 길다. 철도의 주요 노선은 △한반도의 서쪽을 연결하는 서부노선(평의선, 평부선), △동쪽을 연결하는 동부노선(평라선, 금강산청년선, 함북선), △북한

의 내륙을 연결하는 내륙노선(만포선, 백두산청년선), △동서를 연결하는 동서노선(청년이천선, 평라선)으로 구분된다.¹⁵⁾

북한 당국은 2000년대 들어 철도 부문 정상화를 4대 선행 부문에 포함하여 산업 재건의 선결 과제로 강조하고 있으나 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 이는 98%에 달하는 단선 위주의 철도 노선과 만성적인 전력 부족, 궤도와 침목은 물론 철교와 터널 등의 설비 노후화, 투자 자원 부족으로 인한 통신과 신호 설비 미비 등에 기인한다. 이로 인해 운송 시간 지연이 빈번하고, 운송 효율성 저하가 심각하며, 속도는 시속 평균 30~40km 정도에 불과하다.

한편, 도로 부문은 최근에 들어 이 부문의 운송 역할을 증가시키는 방향으로 교통 정책이 바뀌어져 개보수가 이루어지고 있다.

과거 도로는 철도의 보조적 기능을 담당하면서 주로 30km 이내의 단거리 운송에 이용되어 왔다. 그러나 경제적 운송 거리를 150~200km로 확대하면서, 평양시 도로 확장공사와 도로 포장, 도로 분리대 설치 등 도로 정리 및 개건 보수 사업들이 활발히 진행되고 있다. 그러나 북한의 도로 총 연장길이는 2011년 26,110km로, 남한의 105,931km의 약 24.6%에 불과하며, 1990년 23,000km에 비해서도 12.8% 증가에 불과하다. 또한 고속도로 길이는 727km로 고속도로화율은 2.8%에 불과하다.

통신의 경우 국내 전화회선은 약 120만 회선으로 추정되며, 대부분의 전화는 평양, 원산 등지의 대도시나 공공기관, 협동농장, 기업소 등에 설치되어 있다. 1990년대 이후 전화 디지털화와 장비 현대화 사업 추진과 함께, 주요 도

15) 대외경제정책연구원·산업연구원, 「남북경제공동체 추진 구상」, 2011, pp.70~71.

시간 통신선로를 광섬유 케이블로 교체하는 것에 역점을 두고 있어 2011년 말 전국 대부분 지역에 광케이블화가 완료된 것으로 전해진다.

무선 이동통신도 2008년 이집트 통신회사인 오라스콤사의 휴대전화사업이 허가된 이후 빠르게 확대되고 있다. 이로 인해, 휴대폰 가입자가 급증하고 있는데, 2009년 9만 명에서, 2010년에는 100만 명이 초과한 것으로 알려지고 있다. 오라스콤은 북한에 3G 휴대전화 네트워크 기술 기반의 통신 서비스를 제공하고 있으며, 음성전화와 문자서비스가 가능하다고 한다.

〈 표 8 〉 북한의 주요 SOC 시설 현황

	단위	북한			남한	비교
		1990	2000	2010(A)	2010(B)	(B/A)
철도 총 연장	Km	5,045	5,214	5,265	3,557	0.7
도로 총 연장	Km	23,000	23,633	25,950	105,565	4.1
항만 하역능력	만 톤	3,490	3,550	3,700	83,002	22.4
발전용량	만 KW	71.4	75.5	69.7	7,665	11.0
발전량	억 KWH	27.7	19.4	23.0	4,747	20.7
원유 도입량	만 bbl	1,847	285	387	87,242	225.4

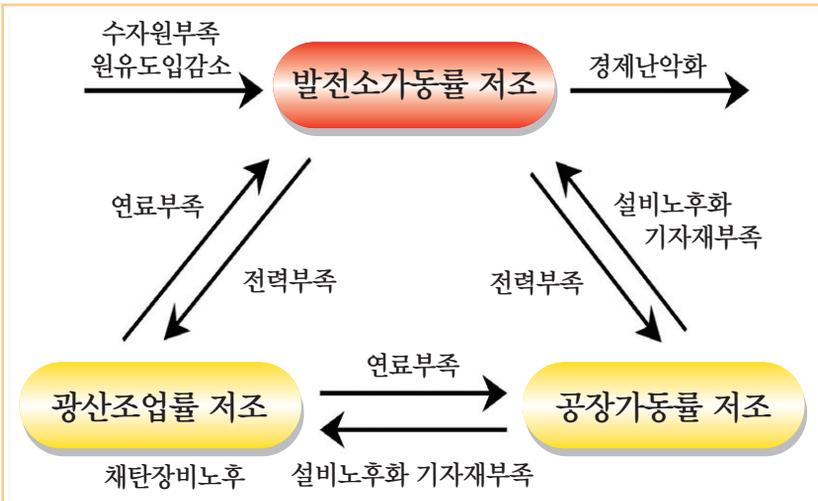
전력·에너지 부문은 북한 경제의 최대 취약점이자 경제난의 출발점으로, 북한 경제에 회생과 경제 재건을 위한 가장 시급한 해결 과제로 지목된다.

전력·에너지 부족은 공장 가동률 저하 → 원자재 공급 부족과 양질의 제품 생산 차질 → 외화 수입 감소 → 투자 자원 부족과 가동률 저하로 북한 경제에 '빈곤의 악순환'을 초래하게 된다. 2011년 현재 북한의 발전 설비용량과 실제 발전량은 각각 692만 kW와 208억 kWh로, 1990년의 714만 kW와 277억

kWH를 밀돌고 있다. 이는 남한 설비용량 7,934만 kW의 9.2%와 발전량 4,969억 kWh의 4.8%에 불과하다.

전력난의 원인은 에너지원의 공급 감소와 함께, 에너지 다소비의 중공업 우선 정책, 송배전 시설 노후화에 따른 높은 누전율(30~50%), 저질탄 사용과 지하 군수 시설 운영 등에 기인한다. 북한도 전력난 해결을 강성대국 진입의 주요 역점 사업의 하나로 지정하여¹⁶⁾ 전력 생산 증대에 총력을 기울이고 있다. 2011년에는 자강도의 희천발전소(30만 kW)를 비롯하여, 5만 kW급의 어랑천발전소와 백두선군청년발전소 건설로 40만 kW의 전력 공급을 늘렸다. 이는 북한 총 발전 설비용량 700만 kW의 약 5.8%에 해당하는 규모이다.

〈 그림 2 〉 북한 전력난과 경제난의 악순환 고리



16) 북한은 그동안 김일성 탄생 100주기인 2012년 강성대국 진입의 3대 상징으로, 전력 문제 해결, 식량 확보, 평양의 10만 세대 주택 건설을 설정하여 세 개 부문 달성을 위해 모든 역량을 집결해 왔다.

2. 남북한 경제협력 현황 분석

1) 남북경협 추이와 특징

남북경협은 1988년 7.7 선언과 10월의 후속조치로 나온 『남북물자교류에 대한 기본 지침』에 따라 공식 시작된 이후, 지난 20여 년간 양적·질적으로 크게 발전해왔다. 그러나 그동안의 남북경협은 남북 간의 경제적 요인보다는 남북관계와 한반도 주변 정세 등 경제 외적 요인들에 더 많은 밀접한 연관성을 갖고 부침을 거듭해왔다.

본격적인 남북경협이 이루어진 것은 김대중 정부의 대북 화해협력 정책 시기로, 이 시기에는 남한의 햇볕(포용) 정책과 북한의 김정일 시대 개막, 페리 프로세스에 따른 미·일의 대북 경제제재 해제 발표 등이 이루어졌다. 또한 2002년 11월에는 북한이 금강산과 개성 지구를 특구로 지정하는 법률을 채택하였다.

이로 인해 1998년 11월의 금강산 관광 실시와 2000년 6.15 남북정상회담 등의 성사로 남북경협은 그동안의 단순 임가공 및 위탁가공 형태에서 투자 단계로 발전하였고, 대규모 대북 지원도 이루어졌다. 이로써 IMF 외환위기로 감소한 남북교역은 1998년 2억 2,200만 달러에서 2002년에는 6억 4,200만 달러로 큰 폭으로 증가하였다. 2002년 이후 남한은 일본을 제치고 북한의 제 2의 교역 상대국으로 자리매김하고 있다.

남북경협의 시기 구분(1988~현재)

〈 표 9 〉

구분	시기별 주요 특징	비고
시도기 (1988.7~ 1998.2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노태우 정부의 북방 정책(7.7 특별선언) 시기 <ul style="list-style-type: none"> - 남북교역의 문호 개방과 민족 내부 거래로 간주 - 1988년 10월 후속 조치로 나온 『남북물자교류에 대한 기본 지침』에 따라 남북경협 시작 ○ 김영삼 정부의 핵·경협 연계 해제 방침 표명에 따른 제1차 남북경협 활성화 조치 발표('94.11) <ul style="list-style-type: none"> - 미국을 중심으로 한 국제사회의 대북 지원과 외자유치에 역점 - 위탁기공 및 경수로 관련 대규모 사업 성사로 반출 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북기본합의서 ('91.12) - 북핵위기 발발 ('93.3) - IMF 외환위기 ('97.11)
본격 추진기 (1998.2~ 2003.2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 김대중 정부의 대북 화해협력 정책 시기 <ul style="list-style-type: none"> - 1998년 4월 2차 경협활성화 조치에 따른 기업인의 수시 방북 확대 및 1998년 11월 금강산 관광 개시 - 2000년 6·15 남북정상회담 이후 대규모 대북 지원과 2000년 12월 4대 경협합의서 서명 등으로 경협 활성화 분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 페리프로세스에 따른 미일 대북 경제제재 해제 발표('99.9)
양적 성장기 (2003.2~ 2008.2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노무현 정부의 평화번영 정책 시기 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 6월 개성공단 착공은 남북경협의 새로운 전기 마련 - 2005년 『남북관계발전에 관한 법률』, 2007년 『개성공업지구 지원에 관한 법률』 등의 제정 및 발효 - 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전 합의 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 1차 핵실험 ('06.10.9)
조정· 침체기 (2008.2~ 현재)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이명박 정부 출범 이후 <ul style="list-style-type: none"> - 2008년 7월 11일 관광객 피격 사건으로 금강산 관광 잠정중단 - 2008년 12월 1일 북측, 군사분계선 육상통행 엄격 차단 - 2009년 5월 25일 남북 양측, 남북관계 전면 차단 선언 - 2010년 5월 24일 천안함 도발에 대한 대북 제재 선언 - 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장 사망 	<ul style="list-style-type: none"> - 장거리미사일발사 ('09.4.5) - 2차 핵실험 ('09.5.25) - 천안함 폭침 ('10.3.26) - 장거리미사일발사 ('12.4.13)

자료 : 홍순직·이해정, “남북경협 20년의 성과와 과제 : 남북 상생공영을 위한 신경협 전략,” 한국경제주평, 2008, pp.1~4. 수정 보완

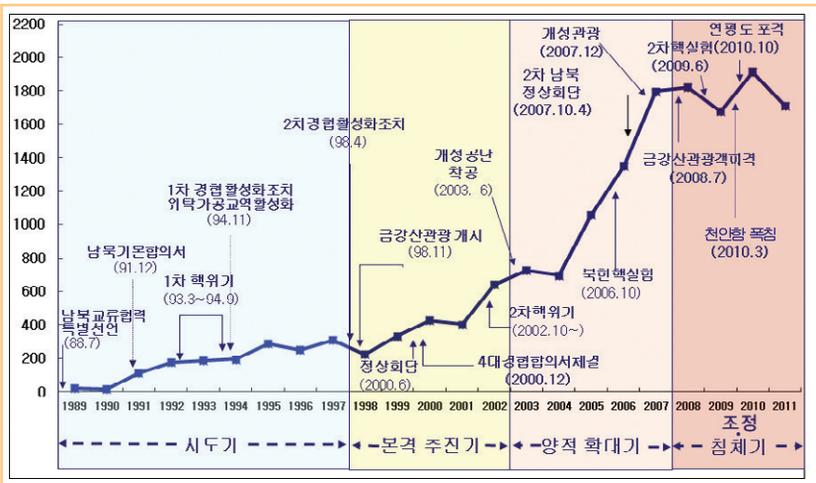
노무현 정부 시절에는 앞선 정부의 대북 포용 정책 기조를 이어받아 평화변영 정책을 추진함으로써 남북경협은 양적 확대기를 맞았다. 또한 남북 양측은 2007년 10월 4일에 2차 남북정상회담을 통해 한반도의 평화와 서해평화협력 특별지대 설치 등 남북경협의 확대 발전에 합의하였다. 특히 2003년 6월의 개성공단 착공은 남한의 자본 기술과 북한의 양질의 저임금 근로자와 토지 등의 생산요소가 결합되어 상생(win-win)의 경협 모델을 만들어냄으로써 남북경협의 새로운 전기를 마련하였다.

이명박 정부는 지난시기의 교류협력의 추진결과를 바탕으로 교류협력의 내실 있고 안정적인 발전을 위한 기반조성에 주력하였다. 교류협력절차 간소화와 질서 확립을 위해 남북교류협력관련 법제를 정비(2009.7)하였고 대북물자 반출입에 대한 투명성을 강화하기 위해 ‘교역물자관리시스템’도 구축하였다(2010.2). 한편, 정부는 금강산 관광객 피격 사망사건(2008.7), 개성공단 근로자 억류사건(2009.3) 등을 계기로 북한 지역에 방문 체류하는 국민의 신변안전 보장 강화노력을 경주하였다.

남북경협의 추진 경과

< 그림 3 >

(단위 : 백만 달러)



2008년 7월에 금강산 관광객 피격 사건으로 관광 사업이 중단된 데 이어, 2010년 3월의 천안함 폭침 사건 발생 이후, 이명박 정부는 개성공단 사업을 제외한 전면적인 남북교역 중단을 선언하는 5.24 조치를 단행함으로써 남북 경협은 일시적 조정기에 접어들었다. 특히 남북 간 정치·군사적 변수로 인해 대북 지원 등의 비상업적 거래도 현격히 줄어들 수 밖에 없다. 이로써 남북교역액의 연평균 증가율은 김대중 정부 시기 15.8%에서 노무현 정부 시기 22.9%로 늘어났으나, 이명박 정부 4년 동안에는 1.2% 감소세로 반전하였다.

남북관계 경색 국면에 따른 남북경협의 추이는 북한 경제의 대남무역 의존도에서 그대로 나타난다. 남한은 2002년부터 중국에 이어 북한의 제2의 무역국으로 자리매김함으로써 북한 경제의 대남 무역 의존도는 2005년 26.0%, 2007년에는 37.9%로 최고조에 달했다. 그러나 북한의 대중 무역의존도는 2005년 39.0%에서 2010년과 2011년에는 각각 56.9%와 70.1%로 오히려 크게 늘었다. 특히 2011년에는 남북교역을 제외하면, 북한 무역의 대중 의존도는 89.1%에 달했다.

남북경협의 감소로 인한 북한의 대남의존도 하락은 북한 경제에게도 상당한 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 실제로 이명박 정부 출범 이후 3년간(2008~2010)의 남북 경색에 따른 북한의 경제적 손실은 8억 8,400만 달러로, 연평균 2억 9,400만 달러에 달할 것이란 보고서도 있다.¹⁷⁾ 이는 북한 재정규모의 약 10% 내외에 달할 만큼 북한 경제에 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

17) 이석은 2008~09년 기준으로 약 3.7~4.9억 달러에 달한다고 분석하였다. 보다 자세한 것은 이석, "대북 경제제재의 효과 : 남북교역, 북중 무역으로 대체 가능한가," 『북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2010, pp.3~13, 참조.

2) 부문별 남북교역 추이

남북경협은 민족 내부 간 거래로 간주해 통상적인 국가 간 무역과는 달리 수출과 수입을 반출과 반입으로 표시하며, 이를 남북교역으로 통칭한다. 남북교역은 유형별로 상업적 거래와 비상업적 거래로 구분된다. 상업적 거래는 일반교역과 위탁가공교역, 경제협력사업으로 구분되며, 비상업적 거래는 정부와 민간의 대북 지원과 체육·문화 및 종교단체들의 사회문화 협력을 비롯해, 지금은 중단된 경수로와 KEDO 중유 지원 등이 있다.

1989년부터 공식 시작된 남북교역은 양적·질적으로 크게 발전하였다. 교역 품목과 교역 건수에 있어서 각각 1989년 25개 품목과 67건에서 2011년에는 702개 품목과 73,918건으로 늘어났고, 동기간 동안의 금액도 1,870만 달러에서 17억 1,390만 달러로 91.7배 증가하였다.

그러나 개성공단을 제외한 여타 남북교역을 중단한 5.24 조치로 인해 일반교역과 위탁가공교역이 거의 중단됨으로써, 교역 품목은 개성공단 입주기업의 원부자재 반출과 생산품의 반입이 대부분을 차지하고 있다. 반입 품목은 섬유제품과 전기·전자 및 화학공업 제품이 대부분을 차지하고 있으며, 반출 품목도 개성공단에서의 생산을 위한 섬유 제품의 원부자재와 반도체 디바이스를 필두로 한 전기·전자류 원자재 품목들이 주를 이루고 있다.

〈 표 10 〉 남북한 유형별 교역실적

(단위 : 백만 달러)

연도	교역총액	일반교역		위탁가공		개성공단사업	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
2004	697.0	171.3	25%	176.0	25%	41.7	6%
2005	1,055.8	209.8	20%	209.7	20%	176.7	17%
2006	1,349.7	304.1	23%	253.0	19%	298.8	22%
2007	1,797.9	461.4	26%	329.9	18%	440.7	25%
2008	1,820.4	399.4	22%	408.3	22%	808.4	44%
2009	1,679.1	256.1	15%	409.7	24%	940.6	56%
2010	1,912.2	117.7	6%	317.6	17%	1,442.9	75%
2011	1,713.9	0.2	0%	3.7	0%	1,697.6	99%

자료 : 통일부, 「남북교류협력 동향」, 각호.

3) 경제협력 사업

1995년 (주)대우가 남포지역에서 합영사업을 하기 위해 남북협력사업자 승인을 최초로 받은 이후, 2012년 7월 말 현재 남북협력사업 승인업체는 개성공단 지역의 293개를 포함하여 총 367건에 달한다.

남북협력사업의 대표적인 사업은 금강산 관광 사업과 개성공단 사업이다. 금강산 관광 사업은 1998년 11월에 시작되었다. 북한은 2002년 11월에 금강산을 관광특구로 지정하는 ‘금강산관광지구법’을 제정하였고, 2008년 7월에 관광객 피격 사건으로 관광이 중단되기 전까지 누적 관광객은 195.6만 명에 달했다.

〈 표 11 〉 금강산 관광객 추이(1998~2008년)

(단위: 천 명)

	1998	1999	2000	2002	2005	2006	2007	2008.7
연도별	10.5	147.5	212.0	87.4	301.8	238.5	348.3	200.6
누적	10.5	158.0	370.0	516.3	1,168.6	1,470.1	1,755.4	1,956.0

금강산 관광 사업은 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 한반도의 긴장 및 지정학적 리스크를 완화시키고, 남북경협을 그동안의 단순 교역 및 임가공 수준에서 본격적인 투자 단계로 전환하였다. 또한, 사업 추진 과정에서의 남북 경험 4대 합의서 체결과 북한의 '금강산관광지구법' 및 '개성공업지구법' 제정 등 남북경협의 법·제도화 기반을 조성하는데 기여하였다.

개성공단 사업은 2000년 8월에 『개성공업지구 건설 운영에 관한 합의서』를 체결하여, 2003년 6월에 개성공단 착공식이 거행되었다. 개성공단 1단계 부지 조성공사는 2004년 4월에 시작되어 2006년 6월에 완공되었으며, 용수와 환경 기초시설 및 전력·통신 등 개성공단 1단계의 주요 기반시설이 2007년 10월에 모두 완공되었다.

2004년 6월 시범단지 분양에 이어 12월에 첫 제품이 생산된 이후, 개성공단은 2012년 7월 말 현재 123개 기업이 북한 근로자 약 5만 여 명을 고용하여 연간 4억 달러를 생산하는 남북 상생(win-win)의 경험 실험장으로 자리매김하고 있다.

개성공단은 서울에서 약 60~70km 내외의 수도권 공단으로, 북한의 양질의 노동력과 저렴한 토지, 남한의 선진 기술과 자본이 상호 결합되어, 북한 경제 회생과 남한 중소기업들의 가격 경쟁력 제고는 물론 앞으로 남북경제공동체 실현을 위한 중요한 실험장이 되고 있다.



개성공단

더욱이 남북관계 경색과 5.24 조치로 인한 남북경협 정체 속에서도 개성공단은 남북관계에서 차지하는 특수성을 고려하여 기존의 생산활동을 유지해 왔다. 2011년 12월 말까지 총 15억 649만 달러의 제품생산이 이루어졌으며, 이 중 1억 9,835만 달러에 달하는 제품이 호주(26.5%), 유럽(18.3%), 중국(16.2%) 순으로 수출되었으며, 이외에도 러시아와 중동 등지로 수출되고 있다.

〈 표 12 〉 개성공단의 제품 생산 및 수출 추이(2005~2011년)

(단위 : 개, 명, 백만 달러)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
가동기업수	18	30	65	93	117	121	123	-
근로자수	6,520	11,951	23,323	39,986	43,496	47,088	50,642	-
- 북한(명)	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	-
- 남한(명)	507	791	785	1,055	935	804	776	-
생산(A)	14.9	73.7	184.8	251.4	256.5	323.3	401.8	1,506.4
수출(B)	0.9	19.8	39.7	35.8	28.6	36.7	36.9	198.4
수출비중(B/A)	5.8%	26.8%	21.4%	14.3%	11.2%	11.3%	9.2%	13.0%

자료 : 개성공업지구관리위원회, 「개성공업지구 통계자료」, 각호
 주 : 가동기업과 근로자의 수의 경우, 각 연도는 기말 기준임.

향후 개성공단 1단계 100만평에 이어 2-3단계에 걸쳐 공업단지과 배후도시를 포함 총 2,000만평(66km²)을 2020년까지 국제경쟁력을 갖춘 국제자유경제지대와 복합 자유 신도시로 개발할 계획이다. 개성공단이 완공되면 총 2,000개 기업이 입주하여 연간 200억 달러를 생산하는 공단으로 발전되며, 개성에는 북한 근로자 35만 명을 포함하여 총 50만 명이 거주하게 될 전망이다. 개성공단의 발전은 남북 간의 긴장완화 및 평화에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

그러나 개성공단 사업 역시 남북경제공동체를 형성해 나가는데 어려움을 겪고 있다. 개성공단은 비무장지대 인근 북한지역에 조성되어 있기 때문에 천안함 공격과 같은 북한의 군사도발이 있을 경우 당장 통행에 영향을 받을 수밖에 없었다. 때로는 북한이 남북관계에 대한 불만표시로 육로통행의 제한과 폐쇄위협을 하기도 하였다. 이러한 정치적 리스크들은 예컨대 북한이 2009년 2차 핵실험을 한 이후 개성공단 기업들에 대한 주문량이 약 20%정도 감소할 정도로 당장 개성공단 기업들의 사업에 영향을 주었다.

그리고 경제특구라고 한다면 정치적 리스크가 없음을 물론 이른바 3통(통행, 통신, 통관)이 자유로워야 하는데 아직 3통이 원활하지 않아 경영외적인 비용도 만만치 않게 치르고 있다. 따라서 현재의 개성공단은 우리 중소기업들에게 경쟁력을 제고 시켜주고, 북한에는 고용 및 소득창출이라는 명백한 이익을 낳고 있음에도 불구하고 남북한의 정치·군사적 관계 및 북한의 체제특수성에서 자유롭지 못하는 애로를 겪고 있다.¹⁸⁾

18) 허문영 외, 「알기 쉬운 통일교육 12주제」, 통일연구원, 2011, pp.251~252.

남북경제공동체 형성 방안과 과제

제3장 남북경제공동체 형성 방안

1. 남북경제공동체의 필요성
2. 남북경제공동체 형성의 기본 방향과 추진 전략
3. 남북경제공동체 추진 방안



제3장 남북경제공동체 형성 방안

1. 남북경제공동체의 필요성

남북경제공동체의 필요성은 공동체 형성의 목적과 이를 통해 얻을 수 있는 여러 가지 이익으로 설명할 수 있다. 남북관계의 최종 목표가 통일이라면, 남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 부문의 실질적이고도 제도적인 통합 과정으로, 통일로 가기 위한 중간 과정이다.

그러나 남북관계는 핵문제를 비롯한 정치·군사적 사안에 의해 기대한 만큼의 진전을 이루지 못했다. 정치·군사적 문제로 인해 항상 남북관계 발전이 정체되거나 지연되는 상황이 반복적으로 나타났으며, 남북관계의 안정적 발전이 지속적으로 추진되기가 힘들었다. 그래서 남북경제공동체 형성을 통해 정치·군사적 난관을 극복하려는 문제의식이 태동하였다. 이를테면 남북 간 공고한 경제적 유대 또는 경제적 공동체를 형성함으로써 평화를 정착시킬 수

있다는 입장이다. 또한 정치·군사적 측면의 긴장 완화와 평화정착은 남북경협 활성화와 남북경제공동체 형성을 촉진시킨다. 따라서 남북경제공동체 형성은 ‘경제를 통한 평화’와 ‘평화를 통한 경제’를 동시에 추구할 수 있는 시너지 효과를 얻는 데 크게 기여할 것이다.

남북경제공동체 형성의 필요성을 경제적 측면은 물론 정치·군사적 측면과 사회·문화적 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 경제적 측면

남북경제공동체 형성은 남북 간 생산요소의 상호 보완적 협력을 통해 남북 양측의 경제 활성화는 물론, 동북아의 경제협력체 구축과 통일비용 절감에도 지대한 기여를 할 것이다.¹⁹⁾

첫째, 남북경제공동체의 기반 조성을 위해서는 남북경협 활성화가 필수적이다. 남북경협 활성화는 남한의 내수 경기 활성화에 기여한다.

한국은 저출산·고령화로 인한 생산가능인구 감소와 3고(고임금·고지가·고물류비), 그리고 글로벌 금융위기 등으로 잠재성장률이 하락하고 있다. 더욱이 세계 경제 부진 속에 대외의존도가 높은 한국 경제는 내수 진작을 위한 신성장 동력 확보와 성장 잠재력 확충이 절실한 상황이다. 이런 상황에서 남북경제공동체 형성을 위한 개성공단과 금강산 관광 사업, 남북 간 철도 및 도로 연결, 항만과 발전소 건설 등의 대규모 SOC 투자협력 사업을 통한 남북경협 활성화는 남한의 내수 진작과 지역경제 활성화에 기여한다.

19) 남북경협 20년에 대한 경제적 효과는 대외 신인도 제고와 내수 경기 활성화 효과 94.0억 달러와 통일비용 절감 효과 181.6억 달러 등 총 275.6억 달러에 달하는 것으로 추정된다(홍순직·이해정, 앞의 책).

예컨대 금강산 관광 사업의 경우는 관광객 운송을 위한 교통·운수 사업과 강원도 고성 등지의 지역경제 활성화에도 기여한다. 특히, 개성공단 사업 등은 3고와 노사분규 등 가격 경쟁력이 취약한 중소기업들에게 경쟁력 회복과 중국 및 동남아 등지로의 기업 이전으로 인한 제조업 공동화 현상 예방의 돌파구와 활로를 제공한다. 이외에도 남북경제공동체 형성을 통한 한반도의 긴장 완화와 평화 분위기 조성은 한국의 대외 신인도 제고를 통해 외국인 투자 유치를 촉진할 뿐 아니라, 해외 자본 조달 금리를 낮추어 외채 상환 부담을 경감시켜주는 효과가 있다.

둘째, 남북경제공동체 형성은 북한의 경제 회생 지원과 성장 잠재력 확충은 물론, 개혁·개방 촉진에도 기여한다.

북한 경제는 1990년대 9년 연속 마이너스 성장을 기록하고, 이후 별다른 성장 동력을 확보하지 못한 채 침체 국면에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 북한 경제는 장기간의 폐쇄적 계획경제체제 운영으로 설비 노후화와 원부자재 부족, 선진 기술 도입 미흡 등으로 부진과 낙후를 면치 못하고 있다. 심각한 식량난과 외화난, 전력·에너지난 등으로 경제 인프라는 물론 성장 잠재력까지 잠식당해 자력갱생이 불가능한 상황이다. 이러한 근본적인 경제 체력 약화로 북한 경제는 악순환이 거듭되는 ‘빈곤의 함정(poverty trap)’에 빠져있다.

남북경협 활성화와 대북 투자 확대 등을 통한 남북경제공동체 형성은 북한의 경제난 완화는 물론, 북한의 경제 회생과 성장 잠재력 확충에도 기여할 것이다. 남북경제공동체 형성 과정에서 북한은 남한의 선진 기술과 경영 기법 습득은 물론, SOC 분야의 경제 인프라 확충과 투자 환경 개선, 관련 산업 발전과 외자 유치 등으로 경제 회생에 대한 자신감을 얻을 수 있다. 또한 자본주의 시장경제에 대한 학습효과 등을 통해 개혁·개방 촉진과 국제사회로의 진출 기회가 확대될 것으로 기대된다.

셋째, 남북경제공동체 형성은 남북 간 산업구조 조정을 통해 상생의 경협 모델 구축과 민족경제의 균형 발전을 촉진시키며, 한반도를 동북아의 허브로 발전시키는 데 기여할 것이므로 통일기반 조성을 위해서도 필요하다.

남북한은 인력과 토지, 지하자원, 자본 등의 생산요소뿐 아니라 산업구조 측면에서도 상호 보완적 구조를 갖고 있다. 북한은 양질의 저임금 노동력과 풍부한 지하자원을 갖고 있으며, 농업과 광업, 경공업 위주의 산업구조와 경쟁력을 갖고 있다. 반면에 남한은 선진 기술과 대규모 자본, 그리고 첨단기술 분야와 중공업 및 서비스 부문의 비중이 높은 편이다. 따라서 남북경제공동체 형성을 통한 경제 통합은 남북 간의 산업구조 조정과 민족경제의 균형 발전을 촉진시킨다.

또한 한반도는 지경학적으로 유라시아의 대륙 세력과 태평양의 해양 세력이 마주하는 전략적 요충지이나, 분단으로 인해 남한은 사실상 섬나라와 다름없다. 그러나 남북경제공동체가 형성되어 남북 간 철도·도로가 연결되어 자유왕래가 가능해지면 한반도의 1일 경제 생활권은 물론, 북한을 대륙 세력의 중심축으로, 남한을 해양세력의 중심축으로 발전시킬 것이다. 나아가 한반도는 동북아와 유라시아로 연결되는 물류 허브로 발전할 수 있을 것이다.

따라서 남북경제공동체 형성은 남한 경제에 육로를 통한 본격적인 대륙 진출 및 성장 잠재력 확충을 모색할 수 있는 신성장 동력과 발전 공간을 제공하는 ‘블루오션’(blue ocean)이 될 것으로 기대된다.

넷째, 남북경제공동체 형성은 통일비용 절감을 위해서도 필요하다.

남북경제공동체 형성은 완전한 통일 실현 이전의 중간 과정이다. 따라서 남북경제공동체 형성을 통한 북한 경제 회생은 남북 간 경제력 격차를 완화시켜 통일비용을 줄임으로써 통일비용의 사전적 분산 투자의 의미를 지닌다.

통일편익이 통일비용보다 많다는 데는 대부분 공감하나, 통일비용 부담에 대한 국민적 저항은 여전히 존재한다.²⁰⁾ 따라서 남북경협 활성화와 북한 경제 회생 지원 등 통일 이전에 경제 부문의 점진적·단계적 통일 준비는 통일비용에 대한 부담을 줄임으로써 통일에 대한 국민들의 거부감 완화와 통일 의식 제고에 매우 중요한 역할을 한다.

이외에도 남북경제공동체 형성 과정에서 남북 간 경제 부문의 각종 법·제도의 정비와 표준화, 긴장 완화를 통한 국방비 절감과 국방 인력의 산업 인력 전환 등의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

다섯째, 남북경제공동체 형성은 동북아의 경제협력 확대와 경제공동체 형성의 중추적 역할을 담당하는 데 유리한 환경을 조성한다.

통일을 지향하는 대북 정책의 성공적 추진을 위해서는 남북관계 차원뿐만 아니라 주변국의 협력 및 지지가 매우 중요하다. 또한 탈냉전과 세계화로 세계 각국은 전통적인 군사 안보와 함께, 경제 안보를 중시하는 포괄적 안보 개념을 국가 전략으로 채택하고 있다. 따라서 한국이 통일 및 대북 정책에 대한 주변국들의 협력과 지지를 유도·확보하기 위해서는 남북한과 한반도 주변

20) 일반인과 전문가들의 통일외식에 대한 설문 조사 결과, 일반인과 전문가 모두 통일의 편익에 대해서는 긍정적으로 인식하면서도 통일비용 부담은 싫어하는 노프(NOOMP : Not out of my Pocket) 현상이 존재하는 것으로 나타났다. 일반인 71.6%와 전문가 96.3%는 통일이 국익에 도움이 된다고 응답하면서도, 통일세 신설에 대해서는 일반인과 전문가 모두 약 55%가 반대하였다. 또한 일반인들의 46.0%가 통일비용을 부담하고 싶지 않다고 응답하였으며, 이를 포함하여 약 96.9%의 절대 다수가 연간 10만원 이하의 통일비용을 부담하겠다고 응답하였다(홍순직, "통일비용과 통일편의 비교," 「통일 환경 변화와 대북 정책 추진 방향」, 제8차 남북관계 전문가 초청 대토론회, 민주평화통일자문회의·평화문제연구소, 2012, pp.67~69, 홍순직·최성근, "남북통일, 편익이 비용보다 크다," 「경제주평」, 현대경제연구원, 2010).

지역의 상호 이익 증대 및 상호 의존도의 심화를 피할 수 있는 상생(win-win)의 ‘한반도-동북아의 연계 발전 전략’을 추구해야 한다.

한반도-동북아의 연계 발전 전략은 남북경제공동체 형성을 통한 남북관계 개선과 남북경협을 안정적 발전이 동북아 지역 내의 경제 및 경제 외적 관계 개선에 활력을 줌으로써 동북아 경제협력의 촉진 요인으로 작용하게 하는 것이다.

결국, 남북경제공동체를 통해 남북한 경제통합과 평화체제 구축 등으로 정치·군사 및 경제적 안정을 이루고, 세계적으로도 글로벌 리더로 부상하게 됨으로써 한반도 르네상스를 맞이할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 정치·군사적 측면

첫째, 남북경제공동체 형성은 ‘경제를 통한 평화’와 ‘평화를 통한 경제’를 동시에 추구할 수 있는 시너지 효과를 얻을 수 있는 선순환형 전략이기에 매우 중요하다.

남북경제공동체 형성의 중요한 목표 중의 하나가 바로 한반도에서의 긴장 완화와 평화 정착이라고 할 수 있다. 남북경제공동체 형성은 경제 분야 단독으로 실현할 수 없으며, 정치·군사 분야를 비롯하여 사회·문화 분야와 통합적으로 접근해서 추진해야 한다. 무엇보다도 정치·군사적 대립 관계가 청산되어야 한다.

그러나 체제와 이념이 서로 다른 남북한이 단기간 내에 정치·군사적 대립 관계를 청산하고 통합되기는 쉽지 않다. 상호 실질적 이익을 가져다주는 경제

부문의 협력은 상대적으로 용이하며, 경협 과정에서 걸림돌을 제거해나가는 노력을 하게 된다. 즉, 남북경협 활성화 과정에서 경협과 관련된 다양한 형태의 남북 당국 간 회담이 열리게 되고, 결국은 정치·군사 회담으로 연결되면서 한반도 불안 요인이 상당히 해소될 것이다.

분단국가들의 경제 교류 협력이 상호 신뢰 회복과 전반적인 관계 개선에 기여한 사례는 통일 이전의 동서독과 현재의 중국·대만간의 경제 협력에서도 잘 나타난다. 동서독의 경우 지속적인 경제 교류 협력이 상호간의 신뢰 구축과 상호 의존도 심화를 가져와, 독일 통일을 이끌어내는 데 핵심적인 역할을 한 것으로 평가받고 있다.

또한 중국·대만도 1979년 중국이 대만에 대해 무역집행규정을 공포하여 양안 간 무역이 시작된 이후 무역과 투자가 계속 확대되었고, 2010년에는 경제협력체제협정(ECFA : Economic Cooperation Framework Agreement) 체결로 경제적 상호 의존도가 심화되었다. 이로 인해 정치·군사 부문의 긴장 수준이 감소하였으며, 일반 국민들이 분단으로 인해 느끼는 ‘최소한의 불편’ 이외에는 통일과 유사한 수준의 교류·협력이 유지되고 있다.

남북한의 경우도 당국 간 공식적인 대화가 없던 상황에서 관광과 경협을 통한 화해 분위기 조성은 극단적인 대립 관계 형성 예방과 비공식적인 외교 채널 역할을 수행하였다. 특히 금강산 관광 사업을 통해 군사분계선과 군사항인 고성항이 열렸으며, 개성공단 사업 추진을 위해 수도권을 겨냥한 북한의 장사정포 부대가 후방으로 이동 배치된 점을 좋은 사례로 들 수 있다. 이로써 대결과 갈등의 비무장지대(DMZ)는 화해협력의 통일꿈을 실현하는 공간(DMZ : Dream Making Zone)으로 거듭나게 되었다.

결국 경제 부문의 협력 확대를 통한 남북경제공동체 형성은 남북한의 정치·군사적 신뢰 기반을 조성한다. 양측이 평화적으로 공존하면서 경제적 실리를 추구하는 것이 서로에게 도움이 된다는 것을 인식하고 실천해나가는 기반을 만드는 것이다. 이는 남북 간의 정치·군사적 및 이념적 대립보다는 경제적 실사구시로의 정책 변화를 유도함으로써 대립 관계를 협력 관계로 변화를 촉진시켜, 긴장 완화와 사실상의 평화적 통일(de facto peaceful unification)을 구현시켜가는 단초를 제공하는 것이다.

둘째, 남북경제공동체 형성은 한반도의 지정학적 리스크 완화와 대한민국의 국가 이미지 제고를 통한 국격 제고에도 크게 기여한다.

남북 간 대치 상황의 한반도는 세계 유일의 분단 냉전 지역이다. 이로 인해 한강의 기적을 이루고 세계 10위권의 경제국으로 성장한 한국은 여전히 일부 외국인들에게는 위험한 지역으로 인식되고 있다. 따라서 남북경제공동체 형성을 통한 한반도의 지정학적 리스크 완화는 외자 유치와 해외 관광객 유입 확대 등은 물론, 한국의 대외 신인도 제고와 국가 이미지 제고에도 크게 기여할 수 있다.

또한 지정학적 리스크 완화를 통해 절감된 비용으로 우리 경제력에 걸맞은 원조 외교를 확대 실시할 수도 있다. 다양한 대외공적개발원조(ODA) 정책 실시로 한국은 원조를 받던 원조 수혜국에서 원조를 주는 원조 공여국으로서 국격이 제고될 것이다.

셋째, 남북경제공동체 형성은 한반도를 동북아의 화약고에서 평화 중심으로 변모시켜 동북아와 세계 평화에도 기여한다.

남북 간 군사적 대치와 북핵 문제는 남북만의 문제가 아니라 동북아 및 세계 안보와 연계된 다자 간 문제이다. 이로 인해 남북 간의 군비 경쟁과 북핵 문제는 남북 간은 물론 주변국들의 안보 위협과 긴장을 높여 군비 경쟁과 중무장화를 촉발시킬 수 있다. 그러나 남북경제공동체 형성을 통한 남북 간 정치·군사적 갈등 및 긴장 완화는 한반도는 물론 동북아의 긴장 완화를 유발함으로써 한반도를 동북아의 화약고에서 평화 중심지로 변모시키는 것이다.

3) 사회·문화적 측면

첫째, 남북경제공동체는 한반도의 1일 생활권과 1일 관광권 시대를 열면서, 우리 민족 통합을 앞당기는 데 크게 기여할 것이다.

남북경제공동체 형성은 대규모 인적·물적 교류 확대와 자유 왕래, 남북한 철도·도로 연결 등을 수반하며, 이 과정에서 상호 동질감 회복과 이질감 해소 등을 통한 상호 신뢰 회복은 민족공동체 형성을 촉진할 것이다.

개성공단 성공을 토대로 추가적인 남북한 경제특구가 조성되고, 금강산-설악산의 연계 관광, 백두산-한라산의 한반도 종주 여행 등의 프로그램이 마련될 수 있을 것이다. 백두산 지역 중심의 개마고원 일대는 알프스의 알펜시아와 같은 세계적 국제 레저 타운으로 개발되어 국내 최대 휴양지의 하나로 각광받을 것이다.

둘째, 남북경제공동체 형성은 체육·문화·예술 등의 사회·문화 분야의 교류를 활성화시켜 문화공동체 형성을 초래할 것이다.

금강산 관광 사업을 시작으로 성사된 남북한 통일농구대회와 평양교예단

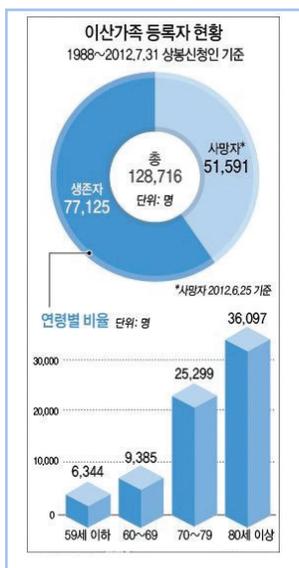
서울 공연은 각종 국제 체육대회의 동시 입장과 응원으로 연결되어 남북한 체육·예술 분야 교류 확대의 지평을 열었다. 남북경협 확대 과정에서 형성된 상호 신뢰감은 남북 간 각종 체육·문화·종교 행사로 이어질 것이다.

또한 고구려 고분과 고려궁성(만월대) 유적 발굴 등 삼국시대와 고려시대의 역사문화유산 공동 발굴·조사 등과 함께, 세계문화유산의 UNESCO 등재와 해외 소재 문화재의 공동 반환운동 추진 등은 우리 민족의 자존심과 우수성 회복에도 큰 보탬이 될 것이다.

셋째, 남북경제공동체 형성을 통한 인적 교류 확대로 이산가족 상봉과 고향 방문 해결은 물론, 남남북녀 짝이 탄생하는 시대의 도래가 기대된다.

〈 그림 4 〉

이산가족 등록자 현황



자료 : 이산가족정보통합시스템

이산가족정보통합시스템 자료에 의하면 2012년 6월 말 현재 남쪽의 이산가족은 총 12만 8,716명으로, 그동안 진행된 18차례의 대면상봉과 7차례의 화상상봉을 통해 상봉한 이산가족은 2만 1,734명으로 17%에 불과하다. 특히 이산가족 중 5만 1,591명은 이미 사망했으며, 남은 사람들 중에서 70대 이상의 고령자는 6만 1,396명으로 80%에 육박해, 이산의 한을 풀지 못한 채 세상을 떠나는 이산가족이 갈수록 많아질 것으로 우려되는 상황이다.

또한 남북한 인구는 상호 보완적 구



이산가족 상봉 행사

조를 갖고 있는데, 2011년 현재 남녀의 성비는 남한은 100.8로 남자가 많고, 북한은 95.1로 여성이 많다. 65세 이상의 고령화 비율도 남한은 11.9%로 높은 반면에 북한은 9.3%로 낮으며, 결혼 적령인구(남자 25~35세, 여자 23~33세)의 비율도 남한은 111.1로 남성 비율이 높은 반면, 북한은 101.7로 거의 균형 상태를 이룬다. 특히 남북경제공동체 형성으로 대규모 인적·물적 교류가 확대되면서 남북한의 남녀 간에 접촉이 많아지면 서로 사랑하는 감정이 싹틀 수 있으며 사랑의 결실이 맺어져 짝이 탄생할 수도 있을 것이다.

2. 남북경제공동체 형성의 기본 방향과 추진 전략

1) 목표와 기본 방향

남북경제공동체의 목표는 ‘자유민주주의와 자본주의 시장경제에 기초한 열린 경제공동체’의 실현에 두어야 한다.²¹⁾

이는 남북경제공동체 형성 과정에서 정부의 ‘민족공동체통일방안’을 계승하여 자주·평화·민주의 통일 원칙을 견지하면서, 한국의 주도 하에 자유민주주의와 자본주의 시장경제 질서를 근간으로 북한체제를 변화시켜 나가야 한다는 것을 의미한다.

또한 남북경제공동체는 한반도의 지정학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제허브 및 FTA의 수혜지로 발전시키는 동시에, 나아가서는 동북아 경제통합과 동아시아 경제지역화를 염두에 두고 추진해야 한다.

이러한 목표 하에 남북경제공동체 추진의 기본 방향은 다음과 같다.²²⁾

첫째, 양측 모두에게 상생의 효과가 있는 성장 동력이 창출되어야 한다.

예컨대 남북한의 부존자원을 결합하여 한반도 차원에서 새로운 비교우위를 창출하는 것을 우선 과제로 인식할 필요가 있다. 경제통합이 완성될 때까지는 남한 경제와 북한 경제가 독자적인 경제성장 기반을 구축하는 노력도 동시에

21) 홍순직, “화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안,” 『독일통일 20년과 남북통합의 과제』, 북한연구학회, 2009, pp.83~86.
22) 조명철·홍익표, 앞의 책, pp.72~74.

필요하다. 또한 북한의 산업 인프라를 현대화시켜 남북한 산업 인프라의 연계 구축 작업을 병행 추진하는 방안도 적극 검토할만하다.

둘째, 남북한 경제력 격차의 해소와 지역 간 균형 발전을 이루어야 한다.

경제통합의 부작용이 가장 우려되는 부분이 지역 간의 격차가 확대될 수 있다는 점이다. 특히 북한 경제와 남한 경제의 경제력 격차가 확대되거나 특정 지역에 경제통합의 과실이 집중되는 현상은 사회적 갈등을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

북한 지역 개발의 초기 단계에는 투입 재원의 한계 등으로 인해 선택과 집중 전략에 따라 특정 지역을 집중 개발하여, 그 지역이 북한 경제 발전의 선도적 역할을 맡도록 할 필요가 있을 것이다. 그러나 장기적으로는 가능한 여러 지역으로 전략적 투자지역을 분산시켜야 한다.

지역 간 격차 해소의 바람직한 방법은 북한 지역이 조기에 자체 성장할 수 있는 기반을 구축하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 산업 인프라와 같이 물리적인 기반을 구축하고 인적 자원을 개발하는 작업과 함께 개혁을 지속적으로 추진할 수 있도록 유도함으로써 북한 경제의 효율성을 제고하는 작업이 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

셋째, 남북 간의 경제적 상호 의존도를 심화·확대하는 방향으로 추진해야 한다.

어느 한쪽의 일방적인 의존 관계에서는 갈등만 야기할 뿐, 지속적으로 안정적인 경제 통합이 이루어질 수 없다. 이는 남북 간의 경제 관계가 어느 한 쪽의 단순한 양적 증대만을 추구할 경우 장기적으로 발전하기 힘들 수도 있다는 것을 의미한다.

따라서 상호 보완적인 경제 구조를 기반으로, 어느 정도 균형을 이루면서 서로에게 의존적인 경제 관계를 형성하는 작업이 중요하다. 남북 경제가 상호 의존도를 증대시켜 나가기 위해서는 공동 번영을 추구하면서, 궁극적으로는 효율과 분배가 균형을 이루는 시장 친화적인 한반도 경제권을 건설해야 한다.

넷째, 경협을 통해 한반도 비핵화와 평화 정착을 추구하여, 경제와 평화의 선순환 구조를 형성해야 한다.

남북경협 활성화를 통해 경제적 상호 이익 달성과 정치·군사적 난관 극복이 이루어짐으로써 한반도의 긴장 완화 및 동북아 지역의 평화와 안정을 증진시키는 방향으로 추진되어야 한다.

한반도의 평화와 안정을 통해 동북아의 평화와 안정을 이룩함으로써 남북 경제공동체 형성과 동북아의 지역 경제 활성화에도 긍정적으로 작용하도록 해야 한다. 동북아의 군사안보적 갈등이 존재하는 한, 한반도의 평화와 안정 및 경제공동체 형성은 기대하기 어렵기 때문이다.

다섯째, 단기적으로는 남북경협 활성화와 연계하되, 중장기적으로는 통일 경제적 시각에서 접근하여 지속발전 가능한 경협 체계 구축을 지향해야 한다.

이를 위해서는 남북관계와 경협의 제도화, 경협 인프라 구축과 북한 경제 회생 지원을 통한 성장 잠재력 확충 등 지속발전 가능한 경협 체계를 구축한다는 차원에서 접근해야 한다. 특히, 법·제도적 장치 마련은 기능적·단계적 협력과 통합의 한계를 극복하고 제도적 이질성과 통합에 따르는 부작용을 해소하여, 지속적으로 확대발전해 나갈 수 있는 경협 체계 구축을 위해서는 반드시 필요하다.

또한 통일경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북한 산업 협력(산업 구조 조정) 및 지역 개발(국토 종합 개발), 남북경협 발전 단계 등과 연계 발전 전략이 요구된다. 이와 함께, 물리적 인프라 구축을 통해 우리 기업의 대북 진출 확대는 물론, 북한의 시장 경제화 및 개혁·개방을 지원하는 방향으로 추진하여 북한 스스로 변화할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

여섯째, 남북경제공동체 형성이 남북관계 발전과 통일을 지향한다는 측면에서 우리의 통일 방안인 '민족공동체통일방안' 과도 접목해서 접근해야 한다.²³⁾

'민족공동체통일방안'은 화해협력-남북연합-통일국가의 3단계로 구분된다. 여기서는 화해협력 단계에 남북경제공동체 형성을 위한 기반 조성 확대 발전이 이루어지고, 남북연합 단계를 남북경제공동체 형성 및 완성 단계로 세분하여 남북경제공동체의 완성은 남북연합이 실현되는 단계에 이루어진다고 가정한다.

2) 추진 전략

남북경제공동체의 추진은 대내외 여건을 종합적으로 고려하여 점진적·단계적으로 추진해야 하며, 각 단계별로 협력 사업의 선정 및 추진 수준을 결정하는 것이 바람직할 것이다.²⁴⁾

첫째, 남북경제공동체는 남북관계와 한국의 정치·경제 상황, 한반도의 주변 정세 등 국내외 정치·경제적 여건을 종합적으로 고려하여 추진되어야 한다. 특히 한국과 국제사회의 협력과 함께 북한 스스로의 경제 자립 기반 구축

23) 최수영, "남북경제공동체 형성의 실질적 추진 방안," 「제2차 남북정상회담과 남북경제공동체 건설」, 통일문제연구협의회, 2007, pp.1~11.

24) 대외경제정책연구원·산업연구원, 앞의 책, pp.17~26.

을 위한 노력이 중요하다.

국제차원에서는 국제사회의 일원으로서 북한의 책임 있는 행동을 바탕으로 대북 경제제재 완화 및 전면 해제와 함께, 북한의 국제금융기구 가입 추진 및 실현이 요구된다. 또한 대북 경제 개발 지원을 위한 국제협력체제 구축 및 협력 프로젝트 활성화가 요구된다.

대북 차원에서는 북한 스스로가 지속적이고 체계적인 변화 노력을 통한 체질 개선 작업이 요구된다. 예컨대, 북한 경제의 자생력 확충을 위한 수출 산업 육성과 함께, 시장화 확산 및 대외 개방을 통해 세계경제체제에서 보편적으로 요구되는 ‘글로벌 스탠더드’가 이루어져야 한다. 또한 시장 경제에 기초하여 남북 간의 자본과 노동시장이 통합되어 생산 요소의 자유로운 이동과 효율적인 재배치가 가능해야 한다.

국내 차원에서는 개성·금강산 특구와 같이 북한 지역의 거점 개발계획을 수립·추진하는 한편, 이미 합의된 ‘남북경제협력공동위원회’의 실질적 가동 등을 통해 중장기 북한경제개발계획을 수립·추진해야 한다. 또한 남북경제 통합과 한반도 단일경제권 형성을 효율적으로 추진하기 위해 한반도 통합경제운용체제를 구축해야 한다.

또한 남남 갈등 예방과 국민적 공감대 형성 노력이 요구된다. 대북 정책 결정 과정의 투명성 제고와 대북 지원의 합목적성 확보를 통해 여야를 초월한 초당적 협력과 국민 설득을 유도하여 남남 갈등을 최소화해야 한다.

이를 위해 정부는 국민적 공감대 형성을 위한 보다 적극적인 대북 정책 홍보 방안을 강구해야 한다. 대북 지원 및 경험 확대에 대한 명분과 국민적 공감

대 형성은 정부의 재정 부담을 최소화하면서도 재원 조달을 가능하게 하는 데 매우 중요하다.

〈 표 13 〉 남북경제공동체 추진 전략

국제차원	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 경제제재 완화 및 전면해제 • 북한의 국제 금융기구 가입 추진 및 실현 • 대북 경제개발 지원을 위한 국제협력체계 구축
대북차원	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 경제의 자생력 확충을 위한 수출산업 육성 • 북한의 시장화 확산 및 대외개방 유도 • 시장경제에 기초한 경제통합 실현
국내차원	<ul style="list-style-type: none"> • 북한지역 거점 개발 계획 수립, 추진 • 북한경제개발 계획 수립, 추진 • 한반도 통합경제운용체계 구축

자료 : 대외경제정책연구원 · 산업연구원, 앞의 책, p.21.

둘째, 남북경제공동체는 점진적 · 단계적으로 추진해야 하며, 각 단계별로 협력 사업의 선정 및 추진 수준을 결정하는 것이 바람직할 것이다. 단계적 추진 전략은 시기별로 추진되어야 할 협력 사업과 해당 사업에 필요한 자원을 예측하고, 남북한이 단계별 추진 전략에 따른 우선 협력 사업과 각자의 준비 사항을 명확히 할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

결국 남북경제공동체 형성은 남한의 통일 방안과 연계하여 양측 모두에게 이익이 되는 방향으로 단계적으로 실현해나가면서, 한반도 비핵화 진전과 평화체제 형성, 북한의 개혁 · 개방과 자립적 경제 기반 구축, 그리고 주변국과

국제사회 지지와 동참 유도 과정을 통해 가능한 것이다.

이러한 남북경제공동체 구축은 한민족의 삶의 질을 획기적으로 높이고 한반도 르네상스라는 하나의 경제 번영권을 만들어나가며, 궁극적으로는 민족공동체의 정치적 통일이 가능한 환경을 만들어나가게 된다.

3. 남북경제공동체 추진 방안

1) 부문별 추진 과제와 전략

남북경제공동체 형성은 정치적으로는 남북 간의 적대적 관계 청산과 상호 신뢰 구축에 두는 한편, 경제적으로는 북한의 경제 회생 및 자립 기반 조성을 지원하고 개혁 개방을 유도하며, 남북경협이 안정적으로 확대 발전할 수 있도록 제도화 및 인프라 확충에 역점을 두어야 할 것이다.

따라서 향후 남북경제공동체와 통일을 전제로 북한 경제 회생과 남북한 부문별 산업 협력 및 추진 과제를 단계적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁾

첫째, 민생 안정을 위한 농업 부문 개혁과 경공업 부문을 우선 육성시킬 필요가 있다.

북한의 농업 부문 개혁을 위해서는 농업 기반 확충 지원을 통한 농업 생산

25) 홍순직, 앞의 책, pp.86~93.

성을 향상시켜 식량 자급률을 높여야 한다. 이를 위해 남한은 농업 기반 정비(치수 관리를 위한 댐건설이나 유역 단위의 황폐지 복구, 조림사업 등), 농자재 및 시설 지원, 기술지도 사업 추진이 요구된다. 또한 산업화 역량 확충을 위한 경공업 육성이 요구된다. 선택과 집중을 통해 노동집약적 경공업 우선 정책을 채택하여, 생필품 부족 완화를 통한 인민경제 개선과 동시에, 수출 경쟁력 확보를 통한 수출지향형 공업화 전략 추진을 적극 지원해야 한다.

둘째, 특구와 지역 특성화 산업단지를 통한 불균형 성장 전략이 요구된다.

우선 서북부(경의선) 중심의 특구를 중점 개발하여, 남북경협과 연계한 특구 및 지역 특성화 산업단지 중심의 불균형 성장 전략을 통해 북한의 경제 회생을 지원하고, 이를 거점으로 점차 확대해나가는 전략이 필요하다.

예컨대, 개성공단의 성공적 개발을 토대로 서북부 중심의 특구를 우선 개발하고, 이를 거점으로 경의축 중심(개성~남포~평양~신의주)의 특구와 동북부(원산, 나진·선봉) 등지로 점차 확대해나갈 필요가 있다.

단기적으로 새로운 특구 건설에는 SOC 등의 자원 조달 부담과 기존 공단으로의 안정적인 인력 공급 차질 등의 부작용을 초래할 수 있음을 유의할 필요가 있다. 나아가 북한과 남한 지역을 연계하며, 연합 단계에서는 동북아와 연계하여 확대해나가는 방안을 적극 추진해야 한다.

또한 중화학공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 추진이 요구된다. 단기적으로는 식량난 해소와 최소한의 삶의 질 향상을 위한 농업 개혁과 경공업 육성이 필요하겠지만, 북한 경제가 지속발전이 가능한 산업 구조를 갖추기 위해서는 철강 및 비철금속 등의 소재 산업과 전기·전자 및 기계, 정유

산업 등의 병행 발전이 필요하다. 또한 경제의 첨단화와 디지털화를 위해서는 전자 및 IT 산업(소프트웨어)의 육성이 필요하다. 다만 이들 기간산업 지역은 별도의 특구로 육성하기보다는 현재의 산업 설비와 지역별 산업 인프라 여건을 고려한 ‘특성화 산업단지’ 형태로 개발하는 것이 바람직하다.

셋째, 관광 및 지하자원 개발 사업 등 부존자원을 활용한 외화 가득 산업을 육성함으로써 북한 산업화에 소요될 자기 자본을 축적해나가도록 지원해야 한다.

관광 및 컨벤션 산업 육성을 위해 천혜의 관광자원과 물류 중심지로서의 지형학적 입지 여건을 최대한 활용하며, 분단의 특성을 이용한 국제 평화 안보 포럼 유치 등의 컨벤션 산업을 추진할 필요가 있다. 특히 남북 간에 이미 합의된 바 있는 금강산 및 개성 관광 사업의 확대는 물론이고 강원도와 비무장지대 개발 등 남북 간 연계 관광을 추진해야 한다.

그리고 지하자원 개발 사업을 통해 북한 산업화를 위한 자본 축적과 남한의 수입대체 효과로 남북한 상생의 경제공동체 형성을 추구해야 한다. 그러나 지하자원 개발 사업은 전력과 수송망 확충이 전제되어야 하므로 단기적으로는 산발적 개발보다는 다수의 광물자원이 부존되어 있는 특정 지역(단천 등)을 선정하여 합영 방식으로 개발하는 방안이 바람직하다.

또한, 북한의 지하자원은 북한 내수 원재료 및 외화 재원으로 충분히 활용 가능하므로 남한 및 국제 자금을 유치하여 개발을 추진할 필요가 있다. 유력 광물로는 금, 철광석, 몰리브덴 등의 금속 광물과 마그네사이트, 아연, 흑연 등의 비금속 광물을 들 수 있다. 북한자원연구소에 의하면, 북한의 주요 지하자원 18개 광물의 잠재가치는 2012년 상반기 시장 가격 기준으로 1경 1,026

조 원(9조 7,574억600만 달러)에 달하는 것으로 추정된다.²⁶⁾

넷째, 북한 지역의 성장 잠재력 확충과 기반 구축을 위해서는 산업 및 물류 인프라 건설이 요구된다.

우선 물류망 구축 및 확충 부문에서는 단기적으로 경의선 축 중심의 ‘서해안 산업 벨트’ 복원 지원이 필요하다. 경의선 철도 도로 연결과 개성·금강산 특구 사업을 비롯한 기존의 남북경협 사업과 연계한 인프라 확충을 우선 추진할 필요가 있다.

예컨대, 문산~개성 및 개성~개성공단의 철도 현대화 및 통근열차 운행과 함께, 개성~평양 간 철도 및 고속도로의 개보수와 확장, 경원선(철원~내금강) 연결을 추진하며, 제2단계에는 평양~신의주 간 도로 확장 및 연결로 아시안 하이웨이, TCR과 TMGR 등과의 연계를 모색할 필요가 있다. 이는 남한의 대북 진출 기업 활동을 지원하는 것으로, 투자의 효율성을 높이고 ‘퍼주기’ 논란을 예방할 수 있을 것이다.

다음으로 수출입 거점 확보와 동서 균형 발전을 위한 성장 인프라 확충이 요구된다. 이를 위해 단기적으로는 남포항을 컨테이너 부두 시설 확충을 통해서해 핵심 무역항으로 육성한다. 그 다음으로는 평양~원산 간 고속도로를 개보수하는 한편, 국토의 균형 발전 차원에서 동서축의 평라선(평양~원산~청진~나진) 연결로 TCR과 연계를 추진해나간다.

공항 및 통신 시설 개보수와 관련해서는 단기적으로 서울~평양 간 정기 직

26) 최경수, 「북한 지하자원 잠재가치 및 생산액 추정」, 북한자원연구소, 2012.

항로 확보를 비롯하여, 평양의 순안 비행장과 백두산의 삼지연 비행장 등의 주요 비행장 시설의 개보수를 지원할 필요가 있다. 또한 개성공단 지역의 통신망 구축과 주요 교류 거점 지역의 통신 인프라를 확충해나가야 한다. 중장기적으로는 국제공항 건설, 북한 통신 시설 현대화, 남북한 통신의 표준화 및 통신망 통합을 추진할 필요가 있다.

또한 북한 경제의 시발점이라고 할 수 있는 전력난 해결과 산업의 정상 가동을 위해서는 무엇보다 발전 가동률 제고와 다양한 발전 구조를 모색해야 한다. 단기적으로는 북한의 에너지 절대 부족 해소에 역점을 뒀야 한다. 발전 설비의 개보수와 현대화, 연료 공급 확대 등을 통해 기존 발전시설의 가동률을 높이고, 동시에 중소형 발전소 건설 추진이 요구된다. 이를 위해 남북한 에너지 실태 조사를 위한 실무협의회(가칭 남북에너지협력위원회, 정부 차원의 회담과 전문 기술진이 포함된 실무진 간의 협의 기구로 이원화) 구성이 필요하다.

중장기적으로는 수력 위주의 발전 구조를 화력과 원자력, 풍력 등의 친환경 발전 구조로 점차 다양화시킬 필요가 있다. 또한 동북아 에너지 협력 차원에서 러시아와 사할린 및 이르쿠츠크의 석유·가스 개발과 파이프라인 연결 등을 모색하며, 이의 촉진과 안정적인 에너지 확보 차원에서 ‘동북아 에너지협력체’ (가칭) 구성 추진이 요구된다.

다섯째, 산업 및 건설 인력 양성 등의 교육 인프라 확충 노력이 요구된다.

현장 기능공은 물론이고 전문 기술 및 고급 관리 인력 등으로 훈련시키기 위한 산업전문 교육훈련 기관을 설립해야 한다. 또한 자본주의 시장경제 학습을 위해 남한으로의 시찰단 파견과 체제 전환국 및 선진국 등지로 남북한 합동 경제시찰단 파견을 적극 추진해야 한다.

또한 북한의 국제기구 연수 프로그램 등을 적극 지원하는 한편, 남한 내부의 경제통합 관련 전문 인력 양성도 필요하다. 사실 현재 진행되고 있는 국내 및 북한의 인력 교육은 경제통합 및 통일에 대비한 인력이라기보다는 남북경협 인력이 대부분이다.

2) 단계별 추진 과제와 전략

남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 위한 경제 차원의 실질적·제도적 통합 과정이므로, 남북관계 및 남북경협 진전 등과 연계하여 단계별 목표와 추진 과제를 설정하기로 한다.

여기서는 남북경제공동체 형성 과정을 기반 조성 단계 - 확대·발전 단계 - 심화·완성 단계의 3단계로 구분하여 살펴보기로 한다. 기반 조성 및 확대·발전 단계는 ‘민족공동체통일방안’ 중 화해협력 단계에 해당하며, 심화·완성 단계는 남북연합이 실현되는 단계에 해당한다.

가. 기반 조성 단계

남북경제공동체 형성을 위한 첫 단계로 이 시기에는 이미 합의한 남북경협 사업의 이행과 활성화를 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 남북경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒀다 한다.

이를 위해서는 무엇보다 남북경협의 긍정적 효과에 대한 인식의 전환과 함께, 북한을 단순한 리스크 관리 대상이 아니라 화해·협력의 상대자로 인정하고 한국 경제의 신성장 동력을 제공하는 블루오션(blue ocean)이라는 새로운 인식이 요구된다.

특히 이 시기는 무엇보다 정책의 연속성 유지와 남북 상호간의 신뢰 형성이 중요하다. 따라서 금강산 관광 및 개성공단 1단계 사업은 물론이고 백두산 관광 사업과 개성공단 2단계 부지 조성 사업 등 기존 합의 내용을 단계별로 세분화하여 남북경제공동체 초기 단계의 합의 이행 의지와 노력을 보여줘야 한다.

또한 남북관계 및 경협 제도와 정례화를 통해 지속발전이 가능한 남북 경협 체계 구축 논의가 요구되며, 남북경제공동체 형성 문제를 논의할 협의체를 발족할 필요가 있다. 이를 통해 남북한 산·학·연 합동의 북한 경제 재건 전략을 함께 논의할 필요가 있다. 여기에서는 북한 경제 시찰단의 남한 방문과 교육 연수 확대는 물론, 남북 합동 시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 개혁·개방 성공 사례를 함께 조사 연구하거나, 국제기구 주관의 교육 프로그램에 적극 참여시켜 북한 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 방안을 적극 모색해야 한다. 이외에도 인프라 확충을 위해 진행 중이거나 조만간 신규 투자할 경협 사업과 연계하여, 경의선축 중심의 소규모 물류망과 전력·통신의 개보수 및 현대화를 우선 지원할 필요가 있다.

한편 정치·외교적으로는 한반도의 실질적 이해 당사자로서 다자 간·양자 간 외교적 노력에 총력을 기울여 경제 외적 불안 요인을 안정적으로 관리함으로써 남북경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒀야 한다. 이를 위해서는 굳건한 한미동맹 하에 중국, 일본 등 주변국과의 관계도 미래지향적인 동반자 관계로 발전시켜나가야 한다.

이외에 법·제도적 측면의 통합 방안도 강구해야 한다. 예컨대, 3통(통행·통신·통관)과 남북경협 4대 합의서, ‘금강산관광지구법’, ‘개성공업지구법’ 등을 국제법 수준으로 보다 구체화하기 위한 분야별 고위급회담의 위원회 설치나 정례화가 요구된다.

이를 통해 남북교류협력법의 절차 간소화와 남북한 법령의 조화 및 표준화를 논의하고, 남북 간 통행·통관 검사소의 통합을 협의해야 한다. 또한 전력 과 철도·도로, 통신 등 주요 인프라 확충을 위한 분야별 통합 협의기구 설치와 함께, 관·민 및 산·학·연의 실태조사팀 구성과 통합화 방안 논의 등이 요구된다.

기반 조성 단계의 경제통합 수준은 제한적 수준에 그칠 것으로 전망된다. 부문별로 이 시기의 시장 통합은 소비재 상품 시장을 중심으로 초보적으로 이루어지나, 자본시장 통합은 북한의 금융 및 자본시장 미발달로 부분적으로 이루어지며, 노동력 이동은 여전히 제한적일 것으로 예상된다.

기반 시설 통합은 간선 도로와 철도, 항만 등의 교통망 연결은 어느 정도 일차적인 통합이 이루어지나, 남북 간의 인력과 물자 이동 제한이 여전히 남아 있어 남북한 교통망의 통합은 초보적 수준으로 예상된다.

제도 통합에서는 주로 남북 간의 원활한 경제 교류를 제약하는 제도적인 문제들이 상당히 해소될 것으로 기대된다. 관세와 검역, 원산지 규정 등 무역 관련 제도의 통합과 함께, 산업표준과 특허권 등의 산업기술제도와 물류·유통·통신 제도에서도 단일화 노력이 전개될 것으로 예상된다.

나. 확대·발전 단계

이 시기에는 북한의 시장화와 개방화, 국제사회 일원으로서의 편입 및 정상국가로의 유도와 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 뒀다 한다.

우선 북한의 국제사회 일원으로의 편입과 정상국가화 유도를 위해서는 국제기구와 공동으로 인권 개선 노력, 각종 법·제도 정비와 시장메커니즘 도입 확대 등 북한이 글로벌 스탠더드를 준수하도록 해야 한다. 또한 북한의 국제 무역기구 및 국제금융기구 가입과 미북 및 일북 관계 정상화를 위해 보다 적극적인 국제 환경 조성에 주력해야 한다. 다음으로 북한 경제의 근본적 회생과 통일 인프라 확충 등을 통해 북한의 성장 잠재력 확충과 자립 경제 기반 조성에 역점을 두어야 한다.

이를 위해 단기적으로는 민생 안정과 산업화 역량 확충을 위해 농업 개혁과 경공업 육성, 산업 자본 축적을 위한 부존자원(지하자원, 관광산업) 활용 사업 등을 우선 추진할 필요가 있다. 특히 개성공단을 성공적인 특구 모델로 정착시켜 이를 바탕으로 북한 경제가 지속발전이 가능한 산업 구조를 갖출 수 있도록 중화학공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출이 요구된다. 즉, 북한의 개혁·개방 모델과 수출지향형 남북경협 모델을 개발 지원할 필요가 있다.

또한 성장 기반 확충을 위해 중장기 개발 계획 하에 경의선 중심의 철도·도로 물류망과 전력을 우선 지원하여 국토 균형 개발을 추진할 필요가 있으며, 국제기구와 연계한 인력 인프라(교육 프로그램) 지원도 필요하다. 기존 특구의 활성화와 함께, 신규 특구 개발보다는 지역별 특성과 산업 인프라 여건을 고려한 '특성화 산업 단지 형태'의 개발을 통해 수출 산업 및 기간산업 육성이 요구된다.

이외에 법·제도적 통합 방안을 강구해 나가야 한다. 특히 중국-홍콩의 CEPA(Close Economic Partnership Agreement)와 같은 협정 체결을 통해 원산지 규정의 보완, 남북 간 전자 상거래 도입 및 통합물류정보시스템 구축

이 요구된다. 범정부 차원의 통일 방안 논의 기구 설치도 적극 추진해야 한다.

확대·발전단계에서는 대규모 인적·물적 생산 요소의 결합 과정에서 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 특히 시장 통합은 민간 기업과 자본에 의해 주도되기 때문에 정부와 공공 부문은 지원자 역할을 해야 한다. 정부는 기업의 경쟁력 강화를 위한 법·제도 구축과 SOC 건설 지원 등을 비롯하여, 북한의 체제 전환과 산업 구조조정 과정에서 발생하게 될 대량 실업자들의 고용 안정 문제에 주력해야 한다. 이를 위해서는 북한 인력개발을 위한 전문기관 및 교수 인력 육성과 함께, 직업교육원 설립·운영 등 북한 인력에 대한 직업교육 훈련 실시 등이 요구된다.

다. 심화·완성 단계

이 단계는 남북경제공동체 형성이 거의 완료되는 시점이라고 할 수 있다. 이 시기에는 남북 간 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경제허브 구축에 역점을 두어야 한다.

이를 위해 우선 남북 간 산업 구조조정 본격화 및 고도화를 위해 북한 지역에도 경쟁력 있는 중화학공업과 지식기반 산업, 서비스 산업을 육성해야 한다. 또한 북한 경제의 회생과 개방 지원 구상의 본격 가동, 단일 시장 수준의 경제공동체 형성, 남북연합의 완성과 통일 단계 진입을 위한 여건 조성에 박차를 가해야 한다.

다음으로 동북아 경제권과의 연계 확대를 통해 한반도의 동북아 경제허브 및 북한 지역의 국제화를 가속화해야 한다. 이를 위해 한반도의 국토종합개

발, 나아가 동북아 허브로의 발전 구상 등을 감안하여 대규모 SOC 부문의 남·북·중 혹은 남·북·러, 남·북·중·일 등의 공동 추진과 남북 간 육로의 중국(TCR), 러시아(TSR) 등과의 연결 등을 추진한다.

심화·완성 단계에서는 북한의 사회주의 계획경제가 실질적으로 해체되고, 시장경제로의 전환이 이루어질 것으로 예상된다. 무역자유화가 완성되고 남북경협에 대한 제약이 사실상 제거됨에 따라 남북 간 상품 시장의 통합은 완성 단계에 도달한다. 대북 투자에 대한 제약이 제거되고, 북한의 금융 시장이 생성됨에 따라 자본 시장의 통합도 일정하게 진전되지만, 자본 시장의 통합은 제한적일 것으로 예상된다. 또한 노동 시장에서도 경협사업을 중심으로 남북한 노동력의 이동이 가능할 것으로 기대된다.



개성공단 생산현장

기반시설 통합은 북한 교통망에 대한 투자가 본격화되고, 남북 간 화물 및 여객 수송이 확대됨에 따라 남북 간 교통망 통합도 상당 정도 진전될 것으로 보인다. 한편 발전소 개보수 및 신규 건설 등으로 북한의 에너지 사정이 호전되고, 남북 간 에너지 생산 및 공급망을 연결시키는 노력이 진행됨에 따라 에너지 부문의 통합도 다소 진전될 것으로 기대된다.

한편, 제도 통합 부문에서는 북한의 시장경제 체제로의 전환에 따라 양측의 제도가 어느 정도 수렴해갈 것이나, 독자적인 정치체제를 유지하고 있어 화폐·조세·재정 등에 있어서의 통합은 큰 진전이 없을 것으로 보인다. 다만, 북한 지역 개발을 위한 남북 공동 개발계획 수립과 집행 등 공동의 경제정책 이행을 위한 공동기구가 설립되어 제도적 틀은 한 단계 진전될 것으로 기대된다.

〈 표 14 〉 단계별 남북경제공동체 형성 방안

	기반 조성 단계	본격 확대 단계	심화·완성 단계
남북 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 상호 신뢰 강화 - 제도화 및 회담 정례화 - 한반도 평화선언 채택 및 평화경제체제 논의 ⇨ 경쟁적 공존 관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화경제체제 기반 구축(평화협정 체결) - 남북정상회담 ⇨ 협력적 공존 관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 평화경제체제 발전심화
대외 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 미북·일북 관계 진전 • 일북 납치자 문제 진전 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제 사회 일원 편입 유도 - 미북·일북 관계 발전 • 국교 정상화 본격 논의 - 국제 금융기구 가입 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 미북·일북 관계 정상화 - 일북 배상금과 국제 자금 유입 시작
남북 경협	<ul style="list-style-type: none"> - 현수준 유지 • 기존 사업 및 기합의 사업 이행 - 남북간 산업·지역협력 안협의 및 제한적 추진 (현재경협 사업과 연계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 상호 의존성 확대 - 산업별·지역별 협력 및 표준화·국제화 본격협약 - 북한개발 종합계획 제시 - 남북한 경제협력관 설치 (서울, 평양) 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업·지역 협력의 본격화 및 고도화 - 동북아 연계 개발 모색 - 남북한 공동시장 추진
북한 개방	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 특구 중심 개방 확대 - 외자 유치 관련법 개선 - 남북합동시찰단 파견 	<ul style="list-style-type: none"> - 개혁·개방 확대 - 시장경제체제 도입 확대 - 국제 금융기구 가입 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 특구 지역 추가 확대 - 전면적 개혁·개방 - 시장경제 도입 본격화 - 국제 금융기구 가입
역점 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 경의선 철도·도로 연결 - 개성공단 1단계 본격 가동과 2단계 부지 조성 - 3통 추진 가속화 - 경험과 연계한 SOC의 제한적 개보수·현대화 - 시범영농·관광·경공업·자원개발·조림사업 - 교육 프로그램 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 2단계 본격가동 및 3단계 개발 착수 - 지역별 특성화 산업단지 개발 - SOC 투자 범위 확대 - 개성~평양 간 철도 정기 운행, 서해 산업벨트화 - 기간산업, 수출산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 산업구조 재편 - 첨단·자본집약분야 투자 - 개성공단 완전 가동 - 전국적 SOC 확충과 남북 종합물류시스템 구축 - TSR, TOR 등과 연결
통일 단계	남북 화해협력 단계	남북 화해협력 단계 + 남북연합 형성 단계	남북연합 완성 단계

자료 : 홍순직, 앞의 책, p.93, 수정 보완.

남북경제공동체 형성 방안과 과제

제4장 남북경제공동체의 비전과 과제

1. 남북경제공동체의 비전
2. 주체별 역할 및 협력 방안



제4장 남북경제공동체의 비전과 과제

1. 남북경제공동체의 비전

남북경제공동체는 통일로 가는 중간 과정의 경제 통합이다. 따라서 남북경제공동체 형성이 성공적으로 이루어질 경우의 남북한 경제 미래상은 통일한국의 경제적 모습이 된다.

통일부의 연구용역 과제 결과에 의하면, 약 20~30년간의 남북경제공동체 형성 과정을 통해 경제 통합이 이루어질 경우, 통일한국의 비전과 위상은 너무나 가슴 벅찬 미래상을 제공해준다.²⁷⁾ 2040년 통일한국의 경제 규모 및 무역 규모는 세계 7위의 경제 강국으로 발전할 것이며, 북한 지역의 전체 GDP와 1인당 GDP는 각각 남한의 약 21%와 36%에 달할 것으로 예상된다.

27) 통일부의 공동 용역과제에서 중기형(2030년 통일과 통일후 10년후 통합 과정을 거침) 결과를 중심으로 설명한다(통일연구원·한국전략문제연구소·대외경제정책연구원·이화여대 통일학연구원·한국재정학회 공동, 「남북공동체 기반 조성 사업 결과보고회」, 2011, p.45., pp.105~110). 이외에도 이해정, 「통일 한국의 미래상 : 한민족 공동체의 세계적 부상」, 경제주평, 현대경제연구원, 2012를 참조.

28) 골드만삭스에서는 2040년 남한의 GDP는 3조 4,480억 달러로, 북한의 GDP는 1조 5,080억 달러로 통일한국의 총GDP는 4조 9,560억 달러로 세계 8위로 전망했다(Goldman Sachs, Global Economics Paper no. 188, 2009, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks").

2040년 통일한국의 총 GDP는 남한 지역 4조 5,470억 달러와 북한 지역 9,345억 달러로 총 5조 4,815 달러에 달할 것이다. 이는 각각 2010년 현재 남한 경제(GNI) 1조 160억 달러의 4.5배, 북한 경제 260억 달러의 35.9배에 달한다. 통일한국의 경제 규모는 중국, 미국, 인도, 브라질, 러시아, 일본 다음으로, 독일(4조 3,910억 달러)과 영국(4조 3,830억 달러)보다 많다.²⁸⁾ 1인당 GDP도 2040년에는 남한 9만 8,116달러와 북한 3만 5,269달러로 이는 각각 2010년 현재 남한 2만 562달러의 4.8배, 북한 1,074달러의 32.8배로 신장될 것이다.

또한 2040년 총 무역규모는 2010년 8,958억 달러보다 4.2배 많은 3조 7,436억 달러에 달한다. 남북한 지역별로는 2010년 남한의 8,916억 달러와 북한의 41.7억 달러에 비해 각각 3.6배나 많은 3조 1,829억 달러와 134.5배로 급등하는 5,607억 달러에 해당하는 규모이다.

〈 표 15 〉 남북경제공동체 실현 모습(경상가격 기준)

구분		2030년	2040년
경제공동체 비전	GDP 규모	북: 3,495억 달러 남: 3조 3,060억 달러	북: 9,345억 달러 남: 4조 5,470억 달러
	1인당 GDP	북: 13,312달러 남: 67,976달러	북: 35,269달러 남: 98,116달러
	경제성장률 (10년간 연평균)	북: 18.0% 남: 4.7%	북: 16.5% 남: 3.2%
	무역규모	북: 1,748억 달러 남: 2조 3,142억 달러	북: 5,607억 달러 남: 3조 1,829억 달러
	국가 채무율	북: 30% 남: 70%	북: 50% 남: 90%
	실업률	북: 15% 남: 7%	북: 10% 남: 7%
	복지비용	북: GDP대비 9% 남: GDP대비 20%	북: GDP대비 15% 남: GDP대비 25%
	국가 신용도	AA+	AAA(최상등급)

자료 : 대외경제정책연구원 · 산업연구원, 앞의 책, p.550.

주 : 1) 2010년말 현재 OECD 국가들의 GDP 대비 국가채무비율이 평균 100%, 한국 36%임.

2) 2010년 OECD 국가들의 평균 실업률이 7%임.

3) 2010년 현재 OECD 국가들의 복지비용 지출 평균이 GDP 대비 20% 수준이며, 현재 남한 수준 9%로 가정

한편, 남북경제공동체 형성이 완료된 통일한국의 국가 위상도 크게 신장될 것으로 기대된다. 국제경영개발원(IMD) 국가경쟁력, 국가 브랜드 지수, 국가 선진화 지수 등의 평가에서 통일한국은 2030년에 10위권에 진입하며, 2040년에는 7~8위권 등으로 제고될 것이다.

〈 표 16 〉 통일한국의 국가 위상

예상 순위	2030년	2040년
명목 GDP	8위	7위
IMD 국가경쟁력	10위권 진입	7~8위
대학 경쟁력	5위권 진입	5위권
인간개발지수(HDI)	10위권 진입	10위권
복지 지수	20위권	15위권
국가 브랜드 지수	10위권 진입	7~8위권
국가 선진화 지수	10위권 진입	10위권

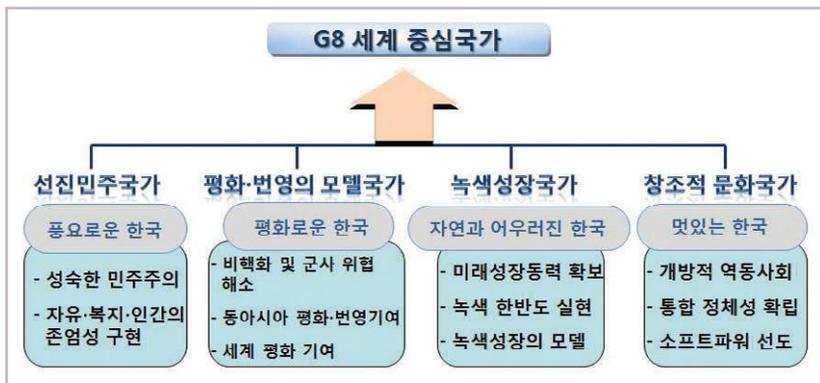
자료 : 통일연구원, 「공동체 형성을 통한 통일 실현 구상」, 2011, p.250.

또한 2030년 통일한국은 인구와 영토 측면에서 각각 7,600만 명과 22만 km²로 늘어나, 오늘날의 G8(G7 + 러시아) 가운데 영국(인구 6천만 명, 면적 24만 km²), 독일(인구 8천만 명, 면적 36km²), 이탈리아(인구 6천만 명, 면적 30km²)와 비슷한 수준이 될 것이다.

이로써 남북경제공동체 형성이 완료된 통일한국은 세계 G8 선진 일류국가로 도약하여 풍요로운 통일한국, 평화로운 통일한국, 자연과 어우러진 통일한국, 멋있는 창조적 문화국가가 되어 민족적 자긍심이 크게 높아질 것으로 예상된다.

통일 비전 : G8 세계 중심국가

〈 그림 5 〉



자료 : 통일연구원, 앞의 책, p.251.

2. 주체별 역할 및 협력 방안

남북경제공동체 형성의 청사진과 비전의 과실을 얻기 위해서는 국가 차원의 철저한 중장기 계획과 대규모 재원 투입이 요구된다. 또한 남북통합은 남북한 양자 간의 문제만이 아니라 국제적인 현안이므로, 주변국과 세계 정치경제 여건과도 매우 밀접한 상호 연관성을 갖는다. 따라서 남북경제공동체 형성이 안정적이고 성공적으로 이루어지기 위해서는 남북경제공동체 형성의 주도적 역할을 할 대한민국 정부는 물론, 북한과 주변국들의 역할과 협력이 필요하다.²⁹⁾

29) 대외경제정책연구원·산업연구원, 앞의 책, pp.555~572.

1) 한국의 역할

한국은 남북경제공동체 형성 추진을 위한 남북한 협의체 구축과 재원 조달 방안 마련의 역할이 요구되며, 공동체 형성 방안과 재정 투입에 대한 국민적 공감대 형성과 사회적 합의 도출이 요구된다.

남북한 협의체 구축 방안으로는 기존의 「남북교류협력추진협의회」의 기능과 역할을 확대하여 범정부 추진기구의 기능을 담당케 하는 것이 바람직할 것이다. 남북교류협력추진협의회는 초기에는 통일부(위원장 통일부장관)를 중심으로 남북관계 전반을 총괄·조정하고, 심화 단계에서는 통일부장관을 부총리급으로 격상하고 분야별 각 부처의 참여 범위를 확대해 나가도록 운영한다. 남북관계 진전에 따라 민간 전문가로 구성된 자문단의 구성·운영도 검토할만하다.

또한 남북 간에 장관급을 책임자로 하는 남북협의체 구성과 함께, 산업별 협력 체계를 구축해 나갈 필요가 있다. 이외에도 남북한 산업협력위원회 구성과 남북연락사무소의 설치·운영, 그리고 남북 간 분쟁을 조정할 수 있는 남북중재위원회 및 법률조정위원회의 설치·운영이 요구된다.

한편, 재원 조달 방안은 단기·중장기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 단기적으로는 남북협력기금의 재원 확충³⁰⁾과 함께 통일채권이나 통일복권 발행 등을 고려할 수 있다. 이외에도 국책은행 등 금융기관이 국내외 투자자들과 연계한 프로젝트 파이낸싱을 추진하거나, 수백조 원에 달하는 시중 부동산자금의

30) 정부는 2012년 8월 7일 대통령 주재로 국무회의를 열어 기존의 남북협력기금을 '남북협력계정'과 '통일계정'으로 분리하는 남북협력기금법 개정안을 심의 의결한 후, 8월 29일 국회에 제출하였다. 개정안은 법안 명칭부터 「남북협력 및 통일 기금법」으로 바꾸고, 남북협력기금을 '남북협력 및 통일 기금'으로 바꿨다.

생산자금융화 및 통일기금융화 차원에서 일정 규모에 한해 자금 출처가 면제되는 중장기 저리의 무기명 통일채권 발행도 검토할만하다.

중장기적으로는 통일세라는 목적세 신설³¹⁾과 함께, 민간의 대북 투자 확대, IBRD와 ADB 등 국제금융기구의 차관이나 양허성(ODA) 자금 도입, 일본에 대한 청구권 자금 도입, 남북한 공동의 해외직접투자 유치 등을 고려할 수 있다. 이외에도 동북아개발은행 창설이나 ‘한미일 공동개발펀드’ 조성 등을 통해 동북아의 금융 안정 도모와 북한 개발 자원 확충 방안을 생각할 수 있다. 이들 자원 조달 방안들은 각각의 장점과 단점, 현실성과 선결 조건 등이 있으므로 통일 방법과 과정, 특성 등을 종합적으로 고려한 신중한 접근이 필요하다.

2) 북한의 역할

남북경제공동체 형성은 남한 주도의 자본주의 시장경제체제로의 통합을 전제로 하였다. 따라서 북한은 시장경제체제로의 이행과 내부 개혁 및 대외 개방이 요구된다.

특히 시장경제체제의 근본을 이루는 사유재산권의 확립, 시장의 도입과 확대, 물적 인센티브 제공, 경쟁체제 확립 등이 요구된다. 또한 대외 개방 확대는 개방형 시장경제체제로의 이행과 상승 작용을 하면서 북한의 경제 회복과 국제사회 일원으로서의 편입을 촉진시킬 것이다. 대외 개방은 수출 성장 정책의 무역자유화를 비롯하여, 자본자유화, 경제특구 도입 확대 등을 포괄한다. 이는 남한과의 관계뿐만 아니라 북한을 세계 경제, 특히 동북아 경제에 편입·발전시켜, 북한은 개방된 경제공동체의 일원으로 자리매김할 것이다.

31) 독일도 통독이후 연평균 1,500억 DM에 달하는 대동독 재정지원중 약 25%는 조세수입 증가에 의해 조달하였다.

한편, 정치적으로는 북한 주민들의 인권 신장과 정치 민주화 등을 지적할 수 있다. 인권은 인간으로서의 존엄성을 누릴 수 있게 하는 기본적인 권리로서 정치·경제·사회·문화적 권리를 총칭한다. 개인들의 생명, 신체, 재산권에 대한 보장은 전적으로, 기타 권리에 대해서는 일부의 권리를 보장하는 것은 성장의 선행 조건으로서 기본적인 민주화에 해당한다고 간주할 수 있다.

만약 북한의 변화가 급속히 일어난다면 정치적 민주화도 빠른 시간 내에 일어날 가능성이 높다. 즉 북한의 정치적 민주화 진전 속도는 북한의 변화 속도와 같은 속도와 방향으로 나아갈 것이다.

3) 주변국의 역할

남북 간의 정치·경제 현안 등은 한반도는 물론 동북아의 역내 안보와 평화에 심대한 영향을 미친다. 특히 핵 문제 해결 없이는 남북관계 진전과 경협 발전, 나아가 경제 통합을 이뤄내는 데 많은 어려움이 뒤따를 것으로 예상된다. 따라서 주변국들은 북한이 핵을 포기하고 국제사회 일원으로 글로벌 스탠더드를 지킬 수 있도록 여건 조성에 주력해야 한다.

미국은 북한의 체제 안전 보장을 비롯하여, 국제사회의 대북 제재 여부와 경제 지원 결정 등에서 매우 중요한 역할을 한다. 이로 인해 북한은 6자회담 보다는 북미 양자회담을 선호하면서, 핵 문제 해결에 있어서는 통미봉남 전략을 구사하고 있다.

미국은 북한의 핵개발과 핵확산 방지를 위해 한국을 비롯한 국제사회의 대북 압박 동참을 요구하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 6자회담 틀 속에서 미북 양자회담을 추진할 수도 있고, 인도적 차원의 대북 지원도 할 수 있다는

입장이다. 현재 미국의 대북 경제제재로 개성공단에서 생산한 제품이 서방권 시장으로 수출이 어려운 상황이다. 따라서 한국의 대북 경제 개발 지원도 미북 관계 개선 및 경제제재 해제가 전제되지 않는다면 사실상 불가능하다. 이는 베트남 사례를 보면 분명해진다. 베트남의 도이모이 개혁·개방의 성공은 대미 관계 개선 노력으로 1993년 국제금융기관의 베트남 차관 지원 허용과 1995년 미국과의 국교 정상화를 거쳐, 2002년 미 의회의 정상무역관계 승인(최혜국 특혜 관세 허용)과 2006년 11월의 WTO 가입 승인을 통해 베트남이 각광받는 투자 대상국으로 부상한 덕분이다.

한편, 일본은 향후 북한 경제 회생과 경제 통합 과정에서의 재원 조달처라는 측면에서 매우 중요한 역할을 할 수 있는 국가다. 일본도 북한과의 수교를 매개로 대륙, 즉 러시아의 시베리아 자원 개발 확보 이익을 누리하고자 한다. 따라서 동북아의 영토 분쟁과 역사 왜곡 등으로 동북아의 갈등이 존재하는 상황에서, 일본은 납치자 문제 등을 비롯한 일북 현안을 중심으로 관계 개선을 위한 다양한 접촉이 요구된다.

일북 수교는 북한 경제에 직·간접적으로 지대한 효과를 미칠 것으로 예상된다. 우선 일북 수교가 이루어지면서 최소한 100억 달러 이상의 청구권 자금이 유입된다면 북한 경제 재건의 최대 종자돈이 될 것이다. 2011년 현재 북한의 대외무역 규모(남북교역 포함)와 GNI 규모가 각각 80.3억 달러와 292.4억 달러인 점을 감안하면 배상금은 실로 막대하다. 이 자금은 북한의 낙후된 SOC 시설 확충과 산업 설비 투자 등으로 산업 생산력 향상에 크게 기여할 것으로 기대된다. 이외에도 일북 수교가 이루어지면 일본의 대북 무역과 투자, 그리고 인도적 차원의 지원도 크게 늘어날 것으로 보인다.

중국은 지정학적 여건뿐만 아니라, 정치·경제적으로 북한의 정책 변화에 지대한 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 국가이다. 중국은 북한과 국경을 마주하고 있어 북한 경제의 최대 투자국인 동시에 최대 교역 상대국이다. 뿐만 아니라 6자회담 의장국으로서 한반도 관련 이슈에 보다 적극적으로 개입하여 동북아에서 자국의 영향력을 확대해나가고 있다. 따라서 중국은 급속한 경제 성장을 바탕으로 G2로 부상한 만큼, 이에 걸맞게 한반도와 동북아의 안정과 세계 평화를 위한 북한의 변화 유도 노력을 한층 강화할 필요가 있다.

특히 최근에는 국제사회의 제재와 남북관계 경색 등으로 북한의 대중 경제 협력이 긴요해지고, 중국도 동해 출구 모색을 위한 창지투(창춘~지린~투먼) 개발 계획을 추진하면서 양자 간의 경제협력은 분야와 규모, 속도에 있어서 보다 다양화, 대규모화, 가속화되고 있다. 이로 인해 북중 간에는 황금평과 나진·선봉 특구 개발 등 압록강과 두만강 접경지역을 중심으로 인프라와 특구 개발, 관광 협력 등이 확대되고 있다.

북중경협 확대는 북한의 경제난 완화와 함께, 개혁·개방 촉진과 외국인 투자관련 법·제도 및 물류 인프라 개선 등의 긍정적 측면도 존재한다. 따라서 우리 정부도 북중관계 심화에 따른 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 효과를 극대화하는 방안 모색이 필요하다. 이를 위해 정치적으로는 굳건한 한미 동맹을 바탕으로 중국과 균형 외교를 통해 북한의 비핵화와 개혁·개방을 유도하는 한편, 북중 접경지역 개발이나 나진항과 청진항 등지의 대규모 물류기지 건설 등에 남·북·중 삼각 경제협력 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

현재 러시아는 자국과 북한의 경제난으로 중국에 비해서는 정치·경제적 영향력이 미흡하나, 최근 구소련 시절의 채무 11억 달러의 90%를 탕감해주는 등 영향력을 확대하려고 노력하고 있다. 러시아는 북한에 직접적인 정치·경

제력을 확대하기보다는 남북한과 러시아 간의 삼각 협력을 더 선호하는 경향을 보이고 있다. 북한 역시 중국 의존도 심화를 견제하는 차원으로 양국 사이에서 실리 외교를 추구할 것으로 보인다. 따라서 러시아는 남·북·러 가스관 및 송전선, 그리고 TKR 및 TSR 연결 사업 등의 경제협력을 통해 한반도 문제의 평화적 해결 노력을 경주해야 할 것이다.



참고문헌

- 손병해, 「경제통합의 이해」, 서울, 법문사, 2002
- 통일부 통일교육원, 「북한이해」, 2012
- 한국정책금융공사, 「북한의 산업」, 2012
- 김규륜 외 6인, 「상생·공영을 위한 신남북협력 추진 전략」, 통일연구원, 2008.
- 김규륜, “남북경제공동체 건설 방안,” 「미국의 대북한 경제제재 완화와 남북경제공동체 건설 방안」, 통일연구원, 2000.
- 김영운 외 4인, 「남북경제공동체 형성을 위한 대북 투자 방안」, 통일연구원, 2002
- 김현철, 「남북경제공동체 형성에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 통일학협동과정 석사학위논문, 2011.
- 남북경제공동체 협의 준비위원회, 「남북경제공동체 건설 방안」, 남북경제공동체 건설을 위한 심포지움, 2000.
- 대외경제정책연구원·산업연구원, 「남북경제공동체 추진 구상」, 2011.
- 박종철 외 6인, 「동북아 경제·안보 협력의 연계 : 4대 분야 협력체 형성 중심」, 통일연구원, 2006.
- 박종철 외 7인, 「민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진 방안 : 3대 공동체 통일 구상 중심」, 통일연구원, 2010

성현국, 「북한경제개발 지원 시스템 구축에 관한 연구 : 한국 NGO 협력체제 활동을 중심으로」, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문, 2010.

양문수, 「남북한 경제공동체 형성 방안」, 「북한 해양 수산 저널」, 창간호, 2009.

여인곤 외 7인, 「비핵·개방·3000 구상 : 추진 전략과 실행 계획」, 통일연구원 북한대학원대학교·대외경제정책연구원, 2009.

오승렬·조동호, 「남북경제공동체 형성과 동북아 경제 협력」, 「평화 번영 정책의 이론적 기초와 과제」, 통일연구원, 2003.

이석기, 「남북한 경제통합과 북한 경제개발계획」, 통일연구원, 2006.

이해정, 「통일 한국의 미래상 : 한민족 공동체의 세계적 부상」, 경제주평, 현대경제연구원, 2012.

조명철·홍익표, 「비핵·개방·3000 구상 : 남북경제공동체 형성 방안」, 통일연구원·북한대학원대학교·대외경제정책연구원, 2009.

통일연구원, 「공동체 형성을 위한 통일실현 구상」, 2011.

통일연구원, 「남북경제공동체 형성 전략」, 2006.

통일연구원·한국전략문제연구소·대외경제정책연구원·이화여대 통일학연구원 한국재정학회 공동, 「남북공동체 기반 조성 사업 결과보고회」, 2011.

현대경제연구원, 「동북아 지역의 평화 번영 달성」, 「허브 한반도」, 2003.

홍순직·김영근·이해정, 「북한 경제 회생의 핵심 과제 : 베트남 발전 사례를 중심으로」, 한국경제주평, 현대경제연구원, 2007.

홍순직, 「새정부의 남북경제공동체 형성 방안」, 「통일경제 봄호」, 2008.

홍순직, 「통일 비용과 통일 편익 비교」, 「통일환경 변화와 대북정책 추진방향」, 제 8차 남북관계전문가 초청 대토론회, 민주평화통일자문회의, 2012.

홍순직, 「화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안」, 「독일통일 20년과 남북 통합의 과제」, 북한연구학회, 2009.

통계청, 북한통계, <http://kosis.kr/bukhan>

한국은행경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>

KOTRA, 「2011 북한의 대외무역동향」

주제가 있는 통일 강좌 목록

- 01 대북협상, 어떻게 볼 것인가?
- 02 대북지원, 새롭게 보자
- 03 먹거리를 통해본 북한 현실
- 04 한반도 평화정착과 유럽연합의 교훈
- 05 21C 국제질서의 변화와 한반도
- 06 남북관계 발전의 법적 이해
- 07 남북한의 역사 인식 비교
- 08 남북한 예술 어떻게 변화하였나?
- 09 남북한 IT 용어 비교
- 10 김정일시대 북한교육의 변화
- 11 북한법을 보는 방법
- 12 정보화 시대, 북한의 정보화 수준
- 13 북한 과학기술의 이해
- 14 북·중 변경무역과 북한의 시장 실태
- 15 알기 쉽게 풀어 쓴 통일이야기
- 16 북한의 환경정책과 그 실태
- 17 북한의 종교실상과 남북종교교류 전망
- 18 북한의 의료실태
- 19 북한의 법제정비 동향과 특징
- 20 북한의 관광자원 실태와 전망
- 21 북한의 체육실태
- 22 북한 문화재 실태
- 23 북한의 대남전략
- 24 독일통일 20년 : 현황과 교훈
- 25 미래를 위해 남겨 놓은 과거, DMZ
- 26 미래지향적 학교통일교육의 구현
- 27 통일비용보다 더 큰 통일편익
- 28 통일 필요성의 재인식
- 29 권력이 세습되는 북한
- 30 변하는 북한 변하지 않는 북한
- 31 북한 여성의 일상생활
- 32 문화예술에 비친 북한의 일상
- 33 FTA와 한반도 통일환경
- 34 강성대국론의 허와 실
- 35 한국과 독일, 분단과 통일 이야기
- 36 북한 사람이 들려주는 북한 이야기
- 37 통일교육과 민주시민교육

주제가 있는 통일 강좌 38

남북경제공동체 형성 방안과 과제

<비매품>

발행일 2012년 12월

발행처 통일부 통일교육원 교육개발과

142-715, 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 전화 02)901-7161~7 팩스 02)901-7088

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

편집/인쇄 양동문화사 전화 02)2272-1767

“남북경제공동체 형성은 남북 간
생산요소의 상호 보완적 협력을 통
해 남북한 양측의 경제 활성화는
물론, 동북아의 경제협력체 구축과
통일비용 절감에도 지대한 기여를
할 것이다.”

발간등록번호

11-1250054-000114-01

통일교육원
www.uniedu.go.kr