

경제위기와 남북 경제관계 발전의 새로운 모색

박 순 성*

◀ 목 차 ▶	
I. 경제위기와 신정부의 대북경제정책	기 이후 동향
정책	IV. 남북한의 정책변화와 정책과제
II. 남북한 경제위기의 구조와 시사점	V. 새로운 남북 경제관계를 위한 인식의 변화
III. 경제교류·협력의 특징과 경제위	

I. 경제위기와 신정부의 대북경제정책

남북한 경제교류·협력의 점진적이고 이상적인 발전은 남북한간의 신뢰 구축과 교류확장에 기여할 뿐만 아니라, 경제체제와 경제력에서 나타나고 있는 남북한간의 차이를 서서히 줄여나감으로써 남북한의 순조로운 체제통합을 위한 기반을 조성할 것이다. 경제교류·협력이 갖는 이러한 중요성을 고려하여 남한 정부는 민족공동체통일방안이라는 통일정책의 기본구도 내에서 경제공동체 형성과 사회문화공동체 형성을 동일한 비중으로 다루고

* 동국대 북한학과

있으며, 남북관계의 정세변화에 따라 경제교류·협력과 관련한 정책방향을 필요한 시기마다 조정하고 있다. 이러한 정부의 관심과 남한 민간기업의 노력으로 남북한 경제교류·협력은 기대한 만큼은 아니지만 꾸준히 발전해 오고 있다. 특히, 최근 남한의 신정부는 정경분리원칙에 근거하여 「남북경 협활성화조치」('98.4.30)를 발표함으로써, 남북 경제교류·협력에 대한 남한 정부의 관심과 의지를 단적으로 보여주었다.

한편 '97년 11월 외환위기를 시작으로 남한의 경제가 전반적 위기국면으로 접어들게 됨으로써, 남북한간의 경제교류·협력은 급속한 침체상태에 빠졌다. 남북한 경제교류·협력에서 가장 큰 비중을 차지하던 단순물자교역은 '98년 들어 전년 동기 실적의 절반에도 미치지 못하고 있다. 이러한 상황에서 경협주체인 기업이 순수경제원리에 따라 남북한 경제교류·협력을 발전시켜야 한다는 정경분리원칙에 기초한 남한 정부의 경제교류·협력 활성화 방안이 만족할 만한 결과를 가져올 것인가는 미지수이다. 본 논문은 이러한 문제의식에 기초하여 남북한 경제위기 상황에서 남북한 경제교류·협력의 발전가능성과 정책방향에 대하여 살펴보려고 한다.

본 논문은 먼저 2장에서 남북한 경제위기의 원인을 구조적으로 이해하려고 노력한 후, 남북한 경제위기 구조가 남북한 경제관계 발전에 주는 시사점을 검토한다. 논문의 3장에서는 남북 경제교류·협력이 남북관계와 통일과정에서 갖는 의미와 지금까지 이루어진 경제교류·협력의 특징을 살펴보고, 남한 경제위기 이후 경제교류·협력에서 나타난 변화를 분석한다. 4장에서는 경제위기 이후 등장한 남한 신정부의 대북정책, 북한 대남정책의 변화를 확인한 다음, 남북 경제교류·협력에 대한 단기 전망과 중·장기 전망을 제시하고 정책방향을 제시할 것이다. 남한 경제위기 이후 나타나고 있는 남북한 경제교류·협력의 침체는 그 자체로 위기라고까지 말할 수는 없지만 위기로 전화될 가능성을 충분히 가지고 있다. 이런 점에서 그리고 남북 경제교류·협력의 중요도를 고려할 때, 현재 우리는 남북한 경제교류·협력에 대한 새로운 방향을 모색할 필요가 있다. 마지막 장에서는 이런 점을 고려하여 남북한 경제위기 이후 남북경제관계와 통일에 대한 인식의 전환에 대하여 간단히 정리해 볼 것이다.¹⁾

II. 남북한 경제위기의 구조와 시사점

1. 남한 경제위기의 구조

남한의 경제위기는 '97년 말 외환위기로부터 시작되었다. 현재 한국 경제의 위기가 지닌 성격과 위기의 원인에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있다. 논의의 다양성에도 불구하고 대부분의 논자들이 공통적으로 인정하고 있는 점은 경제위기가 외환위기로부터 발현하기 시작하였지만 위기의 근저에는 한국 경제의 구조적·제도적 모순이 놓여 있다는 사실이다. 또한 한국 경제의 구조적·제도적 모순이 위기라는 극단적 형태로까지 발달하게 된 배경에는 세계화라는 자본주의세계경제의 운동경향, 동남아시아의 경제 위기와 위기파급, 그리고 이에 적절하게 대비하지 못한 한국 경제의 경직성이 놓여있다는 사실 역시 인정되고 있다.²⁾

경제위기로 나타난 한국 경제의 구조적·제도적 모순을 단순화시켜 본다

- 1) 다른 주제가 평범위하기 때문에, 본 논문은 미시적이라기보다는 거시적인, 구체적이라기보다는 추상적인, 세부적이라기보다는 개괄적인 성격을 띤다. 이는 본 논문의 한계라고 할 수 있다. 본 연구는 좀더 구체적이고 실용적인 연구를 위한 기초작업에 불과하다.
- 2) 한국의 경제위기와 관련한 최근의 논의들 중에서 필자가 참조한 논문은 참여사회연구소, 「한국 경제위기와 재벌개혁」(1998.2) ; 한국사회과학연구소, 「동향과 전망」 1998년 봄호에 게재된 이상영, "IMF 구제금융 이후 사회경제체계의 변화와 전망," 김균, "재벌개혁과 한국 자본주의 향방," 유철규, "금융공황과 IMF 금융개혁의 문제점" ; 한국경제학회 자유기업센터 매일경제신문사가 공동 개최(1998.3.25)한 정책심포지엄에서 발표된 김동원, "경제위기의 원인," 박대근 이창용, "한국의 외환위기 : 전개과정과 교훈" ; 서울대학교 대학원 사회과학대학 자치회가 편집(1998.3)한 「자료집 : IMF와 한국 경제위기」, 동 모임이 주최(1998.3)한 제1회 사회대 대학원 심포지움의 발표문 「죄와 벌 : IMF 시대의 재벌과 노동」 등이다.

면, 이는 한국 경제의 고도성장을 가능하게 하였던 정부—금융기관—대기업집단의 상호보장체계에 기초한 부채경제이다.³⁾ 정부는 국민경제 발전을 위한 산업정책을 주도하고 산업정책에 따라 금융기관의 신용할당을 통제하였으며, 대기업집단은 정부의 보호에 궁극적으로 의존하면서 대규모의 부채를 국내외로부터 들여와 기업을 확장하였다. 그리고 대기업집단의 기업 확장은 수출을 확대하면서 한국 경제성장의 촉진요인이 되었다. 이러한 상황에서 일종의 금융특혜를 받는 대기업집단은 기업경영의 전반에서 효율성 증대보다는 규모확대를 통한 경쟁력 강화를 주도하였다. 그런데 이처럼 소위 관치금융과 렌트(rent)에 기초하여 부채경제가 확대되고 경제성장이 이루어짐에 따라 국민경제 내부의 모든 경제행위자(대기업집단, 경제관료, 노동자)들은 도덕적 해이(moral hazard : 파이팅투자, 중복투자, 무책임경영, 정경유착, 집단이기주의)에 빠지게 되었고, 부채경제 자체도 한계를 드러내기 시작하였다. 결국 압축경제성장의 초기에 효율적이던 한국 경제의 구조는 30여 년이 지나면서 내부의 마모를 통해 비효율적으로 변질한 것이다.

수십년에 걸쳐 고도성장을 추구하던 한국 경제는 바로 자신의 구조적·제도적 한계로 인하여 광속화된 그리고 범지구적 차원에서 독자적 운동원리를 갖고 움직이는 국제금융자본의 형성, 거대기업의 다국적화, 신자유주의 이데올로기의 범국가적 확산으로 요약되는 세계경제질서의 변화, 곧 세계화에 적절하게 대응할 수 없었다.⁴⁾ 아니 한국 경제의 행위주체들은 기존의 경제구조·제도에서만 작동할 수 있었던 행위원리를 변화한 경제환경에

3) Cho, Y. J., "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea," in Aoki, M., H.-K. Kim, M. Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Oxford : Clarendon Press, 1997 참조. 관점의 차이에도 불구하고 비슷한 합의를 지닌 논의로는 Wade, R., *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, New Jersey : Princeton University Press, 1990 ; World Bank, *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Oxford : Oxford University Press 참조.

4) Dollfus, O., *La Mondialisation*, Paris : Presses de Sciences Po(1997), pp. 9-10.

서도 여전히 고수하였다. 특히 '80년대 중반 이후 민주화 과정을 통해 권위주의국가가 약화됨에 따라 새롭게 열린 자유로운 경제공간에서, 대기업집단은 한편으로는 우리 사회에 팽배한 세계화에 대한 과잉 의식을 바탕으로 세계시장에 직접 참여하면서도,⁵⁾ 다른 한편으로는 국가-금융기관-대기업집단의 상호보장체계가 국내경제의 차원에서만 보장해 줄 수 있었던 부채경제의 원리에 여전히 의존하려고 하고 있었다. 산업정책과 금융통제를 추진할 수 있는 힘을 상실한 약한 국민국가와 거대하지만 비효율적인 대기업집단은 국제금융자본의 운동과 확산경향을 지닌 동남아시아의 경제 위기에 적절하게 대응하지 못함으로써, 결국 한국 경제를 외환위기로 나아가 경제 전반의 위기로 몰아넣은 것이다. 그리고 그 과정에서 세계화의 근본성격을 이해하지 못한, 국민국가 내부의 구성원들은 안이한 판단으로 다가오는 위기를 그대로 맞을 수밖에 없었다.

2. 북한 경제위기의 구조

수많은 연구자들이 이미 밝혀낸 것처럼, 북한 경제의 위기는 사회경제체제로서 유일체제가 지난 한계에 근원을 두고 있다.⁶⁾ 유일체제의 한계를 간단하게 요약하면, 대내적으로는 정치·경제·이념·사회 전 분야에서 화석화된 지배체제가 사회체계의 차원에서뿐만 아니라 생활세계의 차원에서 지배력을 발휘함으로써 북한 내부의 자생적 변화가능성을 제한하고 있으며, 대

5) 세계화에 대한 과잉 의식을 보여주는 대표적인 사례는 학계에서 폭발적으로 이루어진 세계화 담론 논의, OECD 가입, 정부 주도로 이루어진 세계화 추진 등이다. 한편 세계화에 대한 남한 사회의 의식과 과잉 의식에 대비되는 부실한 대비는 우리 사회 전반의 정치 경제 사회 문화구조가 가진 약점을 동시에 노출시켰다.

6) 필자가 주목하는 연구로는 김연철, 「북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953~70) : '수령체' 정치체제의 사회경제적 기원」(성균관대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1996) ; 박형중, 「북한적 현상의 연구 : 북한 사회주의 건설의 정치경제학」(서울 : 연구사, 1994) ; 이종석, 「현대 북한의 이해」(서울 : 역사비평사, 1995)이다. 필자의 관점에 대해서는 박순성, "북한경제와 체제변화," 「국제정치논총」 제36집 2호 (1996) 참조. 북한 경제위기 실상에 대해서는 민족통일연구원, 「북한 경제난의 현황과 전망」(민족통일연구원, 1997, 학술회의 총서 97-06) 참조.

외적으로는 자본주의 세계경제에 대한 폐쇄정책이 국민경제를 환경변화에 허약하게 만들고 있다. 수령영도체제에 따르는 주체경제, 자력갱생의 인민 경제, 우리민족제일주의에 기초한 우리식 사회주의, 이 모든 개념들이 유일체제에 기초한 자립적 민족경제의 한계를 역설적이지만 단적으로 보여준다.

그러나 북한 체제를 좀더 자세히 들여다보면, 유일체제의 한계는 단순히 경직된 사회지배구조와 명령형 계획경제에 있지 않다. 오히려 유일체제하의 북한 경제가 지난 한계는 모든 사회경제적 관계에서 충성·은혜의 교환 관계와 흥정관계가 만연함으로써 경제체제의 운영이 인격적 의존관계에 따르고 있다는 사실에, 명령형 계획경제가 실제로는 ‘계획의 무계획성’에 의해 지배되고 있다는 사실에 있다. 북한 경제는 오히려 근대이전의 억압적이고 불안정한 전통경제체제에서 피지배사회구성원들이 도덕적 규범의 공유를 통한 상호의존관계에 기초하여 생존을 유지하던 일종의 도덕경제에 근본을 두고 있는 것이다.⁷⁾ 북한 경제는 이미 ’60년대 초부터 제도화된 계획경제의 틀을 벗어나 무질서한 경제체제로 퇴보하기 시작하였으며, 그 결과 ’90년대 초부터 경제위기가 나타나자 제2경제가 인민들의 일상생활을 보장해 주는 경제제도가 되고 말았다.⁸⁾ 이러한 점을 고려한다면, 결국 북한 유일체제의 한계는 외형적으로 드러난 경직된 ‘지배구조’와 국가차원의 사회적 규칙이 없는 상태에서 주민들의 삶을 유지시켜 주는 ‘도덕경제’의 ‘어긋난 결합’에 있는 것이다. 그리고 이러한 북한 경제체제의 한계는 이미 ’80년대 초부터 북한 경제체제를 서서히 이완시켜 오고 있다.

한편 자립적 민족경제건설노선으로 요약되는 북한 경제체제의 폐쇄성은 사회주의강대국에 대한 지나친 의존과 끊임없이 동요하는 대외경제정책으

7) 도덕경제에 대해서는 존 킹 페어뱅크 지음, 중국사연구회 번역, 「신중국사」(서울 : 까치, 1994), p. 389 참조.

8) 북한의 제2경제에 대해서는 서재진, 「또 하나의 북한사회 : 사회구조와 사회의식의 이중성 연구」(서울 : 나남, 1995) ; 김연철, 「북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망」(서울 : 삼성경제연구소, 1997) ; 최수영, 「북한의 제2경제」(서울 : 민족통일연구원, 1997) ; 박형중, 「’90년대 북한체제의 위기와 변화」(서울 : 민족통일연구원, 1997) 참조.

로 바꾸어 설명될 수 있다.⁹⁾ 이미 '50년대 말 경제성장의 둔화가 사회주의 국가들의 원조감소로 야기되었다면, '80년대 말의 급속한 경제침체는 북한 당국이 스스로 발표하였듯이 상당 정도 사회주의경제권의 붕괴로 설명될 수 있다. 북한은 '60년대 말부터 심화되기 시작한 자신들의 경제침체를 극복하기 위해 '70년대 초부터 여러 차례 대외개방을 시도했지만, 개방정책은 불충분하고 일관되지 못하였으며, 개방정책을 뒷받침해 줄 수 있는 체제개혁은 뒤따르지 않았다. 현재의 나진－선봉자유경제무역지대도 정치적·경제적 투자환경의 미비로 충분한 입지경쟁력을 가지지 못함으로써 북한 지도부가 의도한 만큼의 성과를 거두지는 못하고 있다.

내부체제에 있어서나 대외경제관계에 있어서나 북한 경제체제가 보여주는 한계는 북한의 경제이론·정책과 경제현실간의 괴리로 인하여 더욱 심화되고 있다. 더욱 심각한 문제는 경직된 주체사상과 주체의 사회주의경제 이론에 기초한 비현실적인 '경제정책'과 위기에 빠진 '경제현실'이 붕괴되어 가는 체제를 유지하려는 북한 지도부의 정치적 의도 때문에 더욱더 멀어지면서, 다시 말해 일종의 바로되먹임(positive feedback)과정을 거치면서, 북한 경제체제가 점차 파국으로 다가가고 있다는 데 있다. 피폐한 경제현실은 공식적 차원에서는 은폐되고 이념적으로는 정당화되지만, 주민들의 일상생활에서는 공공연히 부정되고 다른 양식의 경제활동으로 대체되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 북한의 경제위기는 북한 지도부에게서나 북한 주민 모두에게서 일종의 금기시되고 배척된 현실, '현실이 아닌 현실'로서 북한 체제 전반을 짓누르고 있다.

3. 위기구조의 비교와 남북경제관계에 대한 시사점

남북한 경제위기의 개별적 파악을 넘어 비교를 통한 이해는 남한의 경제 위기 이후 침체하고 있는 남북한 경제교류·협력에서 새로운 돌파구를 모

9) 박순성, "북한의 경제학과 경제현실: 북한 사회주의경제발전의 이론, 정책, 성과를 중심으로," 「동아연구」 제35집(1998년 6월 말 발간 예정).

색하는 데 유용할 것이다. 앞의 논의를 기초로 남북한 경제위기를 세 가지 측면에서 비교해 볼 수 있다. 우선 남북한 경제위기는 남북한이 근대화 내지는 체제강화를 적극적으로 추진하기 위해 채택했던 사회경제의 구조·제도로부터 기인한다. 남한의 권위주의적 압축성장전략과 북한의 ‘주체형’ 공업화전략은 경제성장과 공업화에 따른 사회경제체제의 변화에 적응해 가지 못했다. 남북한의 체제는 체제 자신이 자신의 존재이유에 따라 추구하고 달성한 결과에 자신을 적응시키지 못함으로써 한계를 노출시킨 것이다. 다음으로 체제와 체제환경의 관계에서 바라보면, 남한의 수출주도형 성장경제와 북한의 자력갱생경제는 체제 자체가 지닌 속성에 따라 봉착할 가능성이 농후했던 과잉개방¹⁰⁾과 과잉폐쇄의 경향을 적절하게 극복하지 못하고, 세계화와 탈냉전이라는 환경변화를 내부위기로 전화하고 말았다. 마지막으로 낡은 사회경제체제하에서 불확실해진 외부환경을 맞아 남북한 모두의 주요 사회행위자들은 최소한의 체제효율성도 가져올 수 없는 도덕적 해이에 기초하여 자기이익을 추구하게 되었다. 남한의 다양한 개별 이익집단이 보여주는 무질서한 행위규범과 북한의 당·군·정 지도계층과 하위 관료조직에 만연한 일탈행위는 남북한 경제위기를 체제 내부에서 발생시키고 체제 자체에 고착시키는 기능을 하였다. 결국 남북한 경제위기는 체계(사회경제체제 혹은 구조·제도), 환경변화(적응능력), 행위주체(개별 행위규율)라는 세 수준 모두에서 서서히 만들어져 왔으며, 바로 이러한 점에서 현재의 경제위기는 단순히 경제위기를 넘어 사회체제 전반의 위기로, 국가의 위기로까지 발전할 가능성을 내포하고 있는 것이다. 아래에서는 경제위기과정에서 나타난 행위주체·체계·환경의 상호관련성과 남북한의 경제위기를 간단하게 정리해 보았다.

10) 과잉개방은 세계화에 대한 의식과잉으로 인하여 성급하게 추진된 따라서 준비되지 못한 개방을, 자신의 체제 성격에 적절하지 못한 개방을 의미한다. 이런 점에서 익명의 논평자가 제안한 ‘유사개방’이라는 개념도 음미해 볼 만하다.

〈그림 1〉 위기와 행위주체·체계·환경의 유형학

	남 한	북 한
체 계	권위주의적 개발국가	유일체제(주체형 공업화)
환경변화 (적응능력)	세계화/과잉개발 (조절되지 못한 세계화)	탈냉전/과잉폐쇄 (사회주의권 붕괴/개방정책 동요)
행위주체	도덕적 해이	관료일탈과 주민이탈

〈표 1〉 남북한 경제위기의 비교

위기이전	위기이후
<p>환경</p> <p>구조·제도</p> <p>행위주체(사회구성원)</p>	<p>환경</p> <p>구조·제도</p> <p>행위주체</p>

남북한 경제위기의 비교에서 부각된 차이점에도 불구하고, 남북한의 위기는 유사성을 지니고 있다. 우선 남북한 경제위기는 체계의 차원에서 국가의 우위에 기초한 경제체제의 한계로부터 기인하며, 행위주체의 차원에서 사회적으로 보편화될 수 없는 집단행위의 누적으로 촉발되었을 가능성 이 높다. 한편 남북한 경제위기는 환경변화와 적응의 차원에서 대립적인 성격을 지닌 것으로 보이지만, 세계화와 탈냉전(사회주의권 붕괴)이 상호 연관되어 진행하였다는 점에서 관련되어 있다.

이제 남북한 경제위기에 대한 분석이 남북한 경제교류·협력에 주는 시사점을 간단히 살펴보자. 먼저, 체계 차원에서 나타난 남북한 경제위기의 차이와 유사점은 남북한 경제교류·협력과정에서 남북한 경제체제통합을 성급하게 추진하려는 전략이 그다지 유효하지 않을 수도 있다는 점을 보여 준다. 흔히 남북 경제교류·협력을 경제공동체 형성이나 경제통합과 관련시

켜 논의하면서, 경제교류·협력이 시장경제원리를 북한 경제에 전파함으로써 체제전환의 준비로 작용할 것이라는 점을 지적하기도 한다. 이러한 지적은 경제체제의 기본 원리와 관련한 논의에서는 적절하겠지만, 구체적인 경제체제의 통합과정과 통합 이후 경제체제의 성격과 관련하여서는 적절하지 않다. 경제위기와 관련한 논의에서 우리가 주목하여야 할 점은 남북한 경제체제가 모두 국가의 기능을 강화하는 방향으로 형성되고 운영되어 왔지만 구체적인 운영원리에서나 경제성과에서는 달랐다는 사실, 시장경제의 원리와 계획경제의 원리가 극단적으로 대치되고는 있지만 남북한의 경제체제가 모두 순수한 시장경제원리나 계획경제원리에 따라 작동하지는 않았다는 사실이다. 더구나 최근 경제체제와 관련한 논의에서 많이 지적되고 있듯이, 흔히 자본주의경제체제와 사회주의경제체제로 구분되는 경제체제의 이상형도 현실세계에서는 매우 다양한 유형으로 세분될 뿐만 아니라, 세분화된 경제체제들은 자신을 지탱해 주는 독특한 정치·사회질서와 결합되어 하나의 통합된 사회경제체제를 형성하고 있다. 따라서 유사한 사회경제체제들도 작동원리나 경제성과의 측면에서는 엄청난 괴리를 보여줄 수 있으며, 당연히 그러한 체제간의 결합이나 통합은 몇몇 원리의 이상적 조합만으로 이루어질 수는 없다.¹¹⁾ 오히려 현재의 남북한간에는 경제통합에 대한 성급한 논의보다는 경제위기의 극복과 관련하여 자신의 체제를 새로이 형성해 가고 경제교류·협력을 통해 서로 교훈을 얻으려고 하는 자세가 더 중요하다고 판단된다.¹²⁾

11) 현실세계에 존재하는 개별 사회경제체제의 비교와 구분은 이론적으로 매우 어려운 과제이다. 분명하게 주장할 수 있는 점은 20세기 초기부터 유행하던 자본주의와 사회주의의 단순한 이분법은 더 이상 실용성이 없다는 사실이다. 세계화의 시대에 문제가 되는 것은 ‘자본주의의 대 자본주의’, ‘세계자본주의의 대 국민국가단위자본주의’, ‘국제금융자본 대 국민국가’이다. 유사한 체제들간에도 경제성과에서는 엄청난 차이가 나타날 수 있다는 점을 설명하고 있는 논문으로는 Matsuyama, K., “Economic Development as Coordination Problems,” in Aoki, M., H.-K. Kim, M. Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Oxford : Clarendon Press, 1997 참조.

12) 물론 지금도 여전히 가능성을 무시할 수 없는 북한 체제의 붕괴로 인한 흡수통일의 경우에는 현재의 논의와는 전혀 다른 접근이 필요하다는 점을 강조해 두고자 한다.

경제위기와 관련한 논의에서 드러난 다른 중요한 점은 세계화의 시대에 통일된 민족국가를 형성하고 단일한 민족경제공동체를 형성하는 일이 갖는 의미와 가능성 자체이다. 국제금융자본의 운동을 주축으로 이루어지고 있는 세계화 과정에서 국민단위의 모든 정치공동체와 경제공동체가 끊임없이 겪어야 할 불안과 위기는 통일이나 경제공동체 형성보다는 좀더 신속하고 완전한 ‘세계화’, 세계체제에 남북한이 개별적으로 좀더 적극적으로 편입되어 가는 일이 더 중요할 수 있다는 관점을 제시하기도 한다. 남북한이 세계체제에 흡수되는 것이 세계화시대의 통일이라는 것이다. 그러나 국민단위의 모든 체제(정치·경제·문화)를 해체하는 세계화의 논리를 비판적으로 극복하려는 태도를 취할 경우, 민족공동체를 회복하는 기초가 되는 남북한 간의 경제교류·협력과 문화교류·협력은 세계화의 진행과 함께 더 중요해진다. 또한 세계화의 논리가 국제금융자본의 국민경제에 대한 파괴적 지배나 유일강대국의 세계질서장악을 의미한다면, 또한 이에 대항하는 새로운 세계질서 개념이 필요하다고 인정한다면, 세계화의 논리를 지정학적 인접성과 역사문화적 근접성에 기초한 지역화의 논리(동북아경제협력, 동북아 경제공동체 형성)로 일정 정도 제어하는 노력이 필요하다. 탈냉전 이후 가속화되고 있는 세계화 과정에서 남북한이 처한 경제위기는 민족경제와 지역협력에 새로운 의미를 부여할 필요성을 드러내 보여주는 것이다.

III. 경제교류·협력의 특징과 경제위기 이후 동향

1. 남북한 경제교류·협력의 의의와 문제점

서두에서 잠깐 언급한 남북한 경제교류·협력이 남북관계에서 갖는 의미와 통일과정에서 갖는 의의를 다시 정리해 보자. 경제교류·협력은 우선 남북관계의 전반적 관계개선의 결과로 확대되기 시작하였다는 점에서 긴장완화의 지표로 이해될 수 있다. 물론 ’90년대 초반 남북 경제관계가 확대되

기 시작할 수 있었던 조건으로는 사회주의경제권의 붕괴에 따른 북한 경제의 대외무역관계 악화와 북한의 자본주의경제권에 대한 개방정책을 들어야 한다. 그리고 일단 형성된 후 확대되기 시작한 경제교류·협력은 남북관계에서 정치·군사적 긴장을 완화하고 나아가 남북관계 전반을 선도하는 기능도 가지고 있다. 또한 남북 경제교류·협력이 충분히 발전하게 될 경우, 자연스럽고 바람직한 통일의 물적 기반이 될 경제공동체 형성에 기여할 것이며, 경제통합과 통일경제의 기반을 확보하고 통일비용을 축소하는 데 기여할 것이다. 더욱이 시민사회와 핵심영역인 경제영역에서 남북관계를 발전시키는 경제교류·협력은 통일과정이 국가주도가 아니라 시민사회주도로 이루어지게 함으로써, 단순히 경제통합뿐만 아니라 사회문화통합에도 기여할 수 있다.

북한 경제가 '90년대 초부터 심각한 경제위기에 빠진 상태에서 현재까지 이루어지고 있는 남북 경제교류·협력의 현황에서 가장 두드러진 특징은 남북한간의 물자교류가 주로 북한 물자의 남한 반입과 남한 기업의 대북한 위탁가공교역에 의존하고 있다는 사실이다.¹³⁾ 그 결과 남북한 물자교류에서는 교역수지불균형이 나타나고 있다. 북한의 총무역에서 남북한 물자교류가 차지하는 비중이 12.6%, 특히 북한 총수출에서 남한의 반입이 차지하는 비중이 24.7%라는 점에서, 남북한 물자교류는 북한 경제에서 주요한 외화가득 요인이 되고 있다.¹⁴⁾ 한편 남북한의 교역총량이 위탁가공교역과 관련한 원·부자재 반출과 완제품 반입을 제외하면 '95년 이후 축소되었다는 사실은 남북한 물자교류가 어느 정도 한계에 다다르지 않았는가 하는

13) 남북한 경제교류 협력의 전반적인 동향은 통일부 교류협력국에서 매월 발간하는 「남북교류협력동향」 참조.

14) 1996년도 북한의 총무역규모는 19.8억달러, 수출규모는 7.3억달러, 수입규모는 12.5억달러이다. 무역 적자국인 북한에게 무역흑자를 제공하는 남한은 매우 중요한 교역상대국이다. 1996년도 북한의 적자액(5.2억달러)에 대한 대남한 흑자액(1.1억달러)의 비율은 21.2%에 달한다. 남한은 중국, 일본과 함께 북한의 3대 교역국의 하나이다. 남한의 총무역규모에서 남북교역이 차지하는 비중은 0.1%에도 미치지 못한다. 한국은행, 「1996년 북한 GDP 추정결과」(1997.7, 보도자료); 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 67호(1997.1) 참조.

추축을 하게 한다.¹⁵⁾ 이는 아마도 남북한 경제교류·협력이 완전히 자유롭게 실시되지 못하는 상황에서 북한이 경제위기 심화에 따라 봉착하게 된 반출 물자의 부족과 반입 능력의 결핍에 따른 것이라고 판단된다.

남북한 경제교류·협력에서 나타나는 다른 특징들은 남북한 경제교류·협력의 문제점으로 요약된다. 간접교역 위주의 물자교류, 간접교역과 수송체계 미비로 인한 높은 거래비용, 교류품목과 참가기업의 제한성, 정치·군사적 영향으로 인한 교류·협력의 불안정성, 위탁가공교역과 투자협력에서 나타나는 남북한간의 불균형, 남북 경제교류·협력에 대한 북한 지도부의 일관되지 못한 태도와 같은 문제점들이 남북한 경제교류·협력의 특징으로 나타나고 있는 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 그리고 북한 경제의 위기상황에도 불구하고, 남북한의 경제교류·협력은 꾸준히 추진되고 확대되었으며, 위탁가공교역과 투자협력에서 상당한 가능성을 보여주고 있었다. 그러나 '97년 말 남한이 경제위기에 빠지고 난 후부터 남북한 경제교류·협력은 심각한 침체상황에 접어들게 된다.

2. 남한의 경제위기－위기의 남북경제관계?

외환위기로 촉발된 한국의 경제위기는 남북 경제교류·협력에 심각한 악영향을 미치고 있다.¹⁶⁾ 경제교류·협력의 침체는 크게 세 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 위탁가공교역을 제외한 단순물자교역은 외환위기가

15) 좀더 정확하게 보면, 위탁가공교역분을 제외한 단순물자교류는 '95년도 241,398천 달러, '96년도 177,635천 달러, '97년도 229,269천 달러이다. 특히 반입규모는 201,681천 달러(1995), 146,161천 달러(1996), 150,175천 달러(1997)이며, 반출규모는 39,717천 달러(1995), 31,474천 달러(1996), 79,094천 달러(1997)이다. 위탁가공교역분을 제외하고도 '97년도 남한 상품의 대북한 반출이 증가한 것은 북한핵문제합의에 따른 중유와 경수로물자의 반출 덕분이다. '97년도 반입에도 경수로물자의 반입이 2,788천 달러 포함되어 있다. 통일원 교류협력국, 「남북교류협력동향」 78호 (1997.12.1~12.31).

16) 이 부분은 유승경, “남북경협에도 IMF 한파,” 「LG주간경제」(1998.2.18)와 유승경의 동국대학교 북한학과 특강(1998.5.28)에 크게 의존하였다.

현실화된 '97년 12월부터 급속히 감소하였다. 남북한 단순물자교역에서 차지하는 비중이 65.5%(1997년)에 달하는 물자의 단순반입은 '97년 11월부터 감소하기 시작한 후, '98년 1월에는 거의 절반 이하로 줄었으며,¹⁷⁾ 물자의 단순반출 역시 '97년 12월에는 급속히 감소하였다.¹⁸⁾ 단순반입의 감소는 북한으로부터 주로 들여오던 철강금속류(금괴, 아연괴, 빌레트, 철스크랩 등)의 반입이 국내 중소기업의 도산과 남한의 금모으기운동으로 감소하였기 때문이다. 다음으로 위탁가공교역은 국내경기의 위축과 환율상승에 따른 가공비·선박운임비의 상승 때문에 '97년 11월부터 감소하기 시작하였다. 그러나 위탁가공교역은 '98년 1월의 증가, 2월의 감소 이후, 전년 동기에 비해서는 떨어지지만(1월은 전년 동기 대비 증가) 점차 회복 기미를 보이고 있다. 마지막으로 투자협력부문에서도 새로운 투자협력사업이 성사되지 못하고, 대부분의 사업이 관망상태에 놓여 있다. 전반적으로 남한의 경제위기로 가장 큰 타격을 입은 분야는 현재까지 남북 경제교류·협력에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 단순교역분야이며, 위탁가공교역은 '97년 12월의 충격을 벗어나 조금씩 회복되어 가고 있는 경향을 보인다. 결국 남한의 경제위기는 남한이 주도적으로 역할(구매자)을 해야 할 단순물자교역(반입)에서 가장 부정적인 결과를 낳고 있는 것이다.

남한의 경제위기는 분명 남북 경제교류·협력에 악영향을 미치고 있지만, 모든 부정적인 사건의 경우에서처럼 남북 경제관계에 일정하게 긍정적인

17) 단순반입액은 '97년 10월 14,869천 달러, 11월 8,800천 달러, 12월 7,607천 달러, '98년 1월 3,315천 달러, 2월 3,904천 달러, 3월 2,205천 달러, 4월 1,564천 달러이다. 4월의 경우, 전년 동기 실적(26,893천 달러)의 6%에도 미치지 못한다. 통일부 교류협력국, 「월간 남북교류협력동향」 82호(1998.4.1~4.30).

18) 단순반출에서 경수로물자가 차지하는 부분의 감소량을 감안하더라도, '97년 12월의 단순반출은 크게 감소하였다. 통일원 교류협력국, 「월간교류협력동향」 77호(1997. 11.1~11.30), 78호(1997.12.1.~12.31) 참조. 그러나 단순반출은 '98년 1월 중유반출로 다시 증가하였으며, '98년 2월에는 화학공업제품, 기계류 및 운반용기계의 반출 증가로 중유반출을 제외한 지표로 증가추세를 보였다. 3월 이후에는 대북지원물품의 증가로 단순반출이 크게 상승하였으나, 4월에는 다시 조금 감소하였다. 그러나 순수하게 경제적 목적으로 이루어지는 단순반출은 전년에 비하여 감소하였다. 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 '98년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

영향을 가져오기도 하였다. 우선 들 수 있는 점은 남북 경제교류·협력에 대하여 북한이 보여주던 태도의 변화이다. 남북 경제교류·협력이 북한 경제에서 차지하는 비중을 고려하여, 북한의 경제관료들은 한국 경제위기가 가져올 파급효과에 주목하고 있는 것으로 판단되며, 위탁가공교역 협상에서 환율상승분만큼 가공비를 줄이는 탄력적 협상태도를 보이고 있다.¹⁹⁾ 그 결과 위탁가공교역은 커다란 상승세를 보이고 있지는 않지만, '98년 들어 일정 수준을 유지하고 있다.²⁰⁾ 아울러 국내 경제위기 이후, 정부의 정경분리정책에 자극을 받아 남한 경제인이 경제교류·협력사업 모색을 위해 북한인과 접촉하거나 북한을 방문하는 회수는 '98년 2월 이후 지속적으로 증가하고 있다.²¹⁾

남한의 경우에도 경제위기는 남북 경제교류·협력에 대한 태도의 변화를 가져왔다. 남한의 경제위기는 남북 경제교류·협력에 대한 지나친 기대를 불식시키고 남북 경제관계의 발전보다는 국내 경제위기 극복을 우선적인 정책과제로 설정하게 하였다. 이는 부정적인 태도변화이지만, 반면 남북 경제교류·협력을 좀더 객관적으로 바라보게 하였다는 점으로 이해될 수도 있다. 경제교류·협력의 주체인 민간기업은 기업의 구조조정을 고려하여 앞으로는 사업의 수익성에 좀더 유의하면서, 사업의 상징성이나 시장선점효과보다는 사업의 타당성 확보를 더 중시하게 될 것이다.²²⁾ 무엇보다도 중요한 사실은 남북 경제교류·협력의 확대와 북한 경제의 대남의존도 증대를 남북관계에서 주요한 협상수단으로 사용할 수 있다고 판단하던 남한 정부는 경제위기를 계기로 인식의 전환을 하게 되었다. 남북경협과 정치논리를 결합한 정경연계정책을 사용하던 한국 정부는 새정권의 탄생과 함께 정

19) 유승경, "남북경협에도 IMF 한파," 「LG주간경제」(1998.2.18), p. 27.

20) 위탁가공교역액은 7,566천 달러('97.10), 4,734천 달러(11월), 3,794천 달러(12월), 4,873천 달러('98.1), 3,658천 달러(2월), 4,727천 달러(3월), 5,159천 달러(4월)이다. 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 1998년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

21) 통일부 교류협력국, 「월간교류협력동향」 1998년 79~82호(1998.1.1~1998.4.30) 참조.

22) 유승경, 위의 글, p. 27.

경분리정책을 새로운 대북정책의 기조로 천명하였다.²³⁾ 이렇게 볼 때, 앞으로 남북 경제교류·협력의 발전은 경제위기 자체보다는 남북한 정부와 경제인의 노력 여하에 따라 결정될 것이라는 추측이 가능하다.

덧붙여 남북한 경제위기는 북한 지도부가 가지고 있는 남한중심의 흡수통일에 대한 불안감과 남한 사회에 유포된 북한 봉괴에 따른 흡수통일에 대한 기대를 어느 정도 잠식하였을 것으로 판단된다. 또한 남북한이 함께 겪는 경제위기는 남북한이 「남북기본합의서」에서 공동으로 표명한 민족공존공영의 정신과 민족경제의 중요성에 대한 공감대를 약간이나마 증대시켰을 것이다. 다소 성급한 판단일지는 모르지만, 이러한 미묘한 심리변화는 급변하는 세계질서의 재편과정에서 남북한이 새롭게 협력하면서 중장기 협력방안을 모색할 수 있도록 하는 계기로 작용할 수도 있을 것이다.

IV. 남북한의 정책변화와 정책과제

1. 남한 신정부의 대북정책

남북관계에서 '97년 하반기 이후 나타난 주요 변화로는 남한의 경제위기 발발 이외에 북한의 김정일 권력 공식화('97.10.8 조선로동당 총비서 추대), 남한의 김대중 정부 출범('98.2.25 대통령 취임)을 들 수 있다.²⁴⁾ 남한에서 새정부가 출범하는 계기를 맞아 남북한은 통일정책과 대북·대남정책과 관련한 새로운 기조와 방향을 공식적으로 천명해 두고 있다. 따라서

23) 정경분리정책과 관련된 논의로는 통일경제연구협회 민족통일연구원 한국경제신문사 공동주최 정책세미나, 「대북정경분리정책 : 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(1998.4)에서 발표된 이종석, “《정경분리》의 여건조성과 정책과제”와 이상만, “정부와民間의 역할분담과 대북접근자세 : 남북한 경제교류 협력의 새로운 추진전략을 중심으로” 참조.

24) 또한 이 기간 동안 국제적 차원에서는 2차례의 「4자회담」 본회담이, 남북당사자 차원에서는 「남북당국대표회담」(1998.4.11~17, 북경)이 이루어졌다.

상당 기간은 남북한 정부가 최근 제시한 정책기조·방향이 남북관계 전개에서 기본틀로서 작용할 것이다.

남북관계와 관련한 김대중 정부의 정책은 통일보다는 평화공존에 중점을 둔다는 데 근본 특징이 있다. 현 정부는 통일정책이라는 용어보다는 대북정책이라는 용어를 의도적으로 강조하면서,²⁵⁾ “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 대북정책 목표로, 화해·협력의 적극 추진을 대북정책 3대 원칙의 하나로, 남북간 상호이익 도모를 여섯 가지로 요약된 대북정책 추진기조의 하나로 설정해 두고 있다. 아울러 대북정책 추진방향에서는 정치영역의 사안(예를 들면 정치·군사적 긴장)과 경제영역의 사안(예를 들면 경제교류·협력)을 연계시키지 않겠다는 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화를 강조하는 동시에 남북간 대화를 통한 「남북기본합의서」 이행·실천, 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공, 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진과 같이 남북 경제관계와 밀접한 관련이 있는 정책 방향을 제시하고 있다. 한국 정부의 대북정책은 경제교류·협력을 활성화하려는 의지를 보여주고 있는 것이다(아래 〈표 2〉 참조).²⁶⁾

25) “현 단계에서는 당장 통일을 이루하는 데 주력하기보다는 평화정책을 통해 남북간의 평화공존을 실현하는 것이 시급합니다. 이러한 평화정책의 기반 위에서 남북간에 화해를 도모하고 협력을 추진해 나갈 것입니다.” 통일부(1998), 「국민의 정부 대북정책」, p. 5.

26) 또한 김대중 정부의 대북정책 기조에서 특별히 강조되고 있는 점 하나는 “남북 관계 발전을 위해서는 민간 차원의 교류와 협력이 증진(promotion of exchanges and co-operation at non-governmental level)되는 것이 바람직하다”는 관점이다. “천리안/열린 정부 정치/중앙행정기관/청와대큰마당/21세기국가경영비전/새정부국정지표(3)－새정부의 대북정책” 참조.

김도태·조민, “새정부 통일정책의 추진기조와 개선 및 보완방향”, 「통일연구논총」 제7권 1호 (서울 : 민족통일연구원, 1998) 참조.

〈표 2〉 남한 신정부의 대북정책²⁷⁾

분 류	내 용
목 표	「평화 화해 협력」 실현을 통한 남북관계 개선
3대 원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용 • 흡수통일 배제 • 화해·협력의 적극 추진
추진기조	<ul style="list-style-type: none"> • 안보와 협력의 병행 추진 • 평화공존과 평화교류의 우선 실현 • 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성 • 남북간 상호이익 도모 • 남북당사자 해결원칙하에 국제적지지 확보 • 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진
추진방향	<ul style="list-style-type: none"> • 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 실천 • 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화 • 남북이산가족 문제의 우선 해결 • 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공 • 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진 • 한반도 평화환경 조성

현 정부의 민간차원 경제교류·협력에 대한 적극적 태도는 '98년 4월 30일 발표된 「남북경협활성화조치」로 현실화되어 나타났다. 정부는 활성화 조치의 기본 방향을 “경협주체인 기업의 자율적 판단 존중, 민간주도의 경협 추진”으로 설정하고, “경협질서 유지를 위한 과당경쟁 및 불공정거래 행위방지 등 경협추진 여건 조성에 주력”하겠다는 뜻을 밝혔다. 세부 조치에서 주요한 사항을 보면, 대기업총수·경제단체장의 방북 승인, 수시방북 제도의 일반적 적용, 기업인의 북한주민접촉 승인유효기간 확대(1년→3년), 승인처리기간 단축(접촉 : 20일→15일 ; 방북 : 30일→20일), 위탁가 공교역 촉진을 위한 생산설비의 반출제한 폐지, 투자규모제한 완전 폐지, 투자제한업종의 최소화(Negative List화), 협력사업자·협력사업 동시승인 제도 도입 등이다.²⁸⁾ 남북한이 공동으로 개선해야 할 제도적 장치(투자보

27) 통일부, 「국민의 정부 대북정책」(1998.4) 참조.

28) 통일부 교류협력국, 「(남북경협활성화조치 관련) 보도참고자료」(1998. 4. 30).

장, 이중과세금지, 분쟁해결방안 등)나 정부가 시장경제원리를 벗어나면서 민간기업에 해 줄 직접지원(남북협력기금 사용을 통한 물자교류업체나 투자협력사업자에 대한 지원 등)을 제외한다면, 이번 조치는 현 단계에서 정부가 취할 수 있는 조치 중에서 매우 적극적인 것들이라 판단된다. 아마 이러한 조치는 현재 남북 물자교류의 침체에도 불구하고 활성화되고 있는 남북한 경제인들의 접촉과 새로운 남북교류·협력의 모색에 대한 촉진제의 기능을 할 것이다.²⁹⁾

2. 북한 대남정책의 변화

북한은 김정일의 조선로동당 총비서 승계('97.10.8)에 앞서 김정일의 두 논문('97.6.1, '97.8.4)을 통해 '주체성'과 '민족성'에 기초하여 '조국통일'을 이루자는 주장을 다시 강조하였다.³⁰⁾ 김정일의 논문은 일단 전통적인 '조국통일문제'의 관점에서 대남정책을 추진하겠다는 북한의 정책방향을 보여주고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이미 김일성이 제시한 「조국통일을 위한 전민족대단결 10개 강령」(1993)에서부터 변화를 보이기 시작한 북한의 통일정책은 전통적인 통일전선전술에 기초한 대남정책이라기보다는 현상유지적인 대남정책으로 해석될 수 있다.³¹⁾ 이러한 경향은 '98년 초부터 남한 정부에게 '반북대결정책'에서 '연북화해정책'으로 전환할 것을

29) 정주영 현대그룹 명예회장의 방북은 「남북경협활성화조치」 이후 이루어지는 첫번째 대기업총수의 방북이라는 점에서, 육로를 통한 대북지원물자의 북송이라는 점에서 상당한 의미가 있다.

30) 김정일의 두 논문("혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여," "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자")은 평화문제연구소, 「통일문제 연구」 9권 2호(1997 하반기) 부록 참조.

31) 김태일 전상인, 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 북한의 대남정책」(서울 : 민족통일연구원, 1993) 참조. 「민족대단결 10대 강령」을 하나의 구호로 요약한다면 “힘있는 사람은 힘으로, 지식있는 사람은 지식으로, 돈있는 사람은 돈으로” 민족단합을 추구하자는 것이다. 또한 북한은 민족대단결 사상에 기초한 애국, 애족, 애민의 정치를 광폭정치라 규정한다. 김정일, “위대한 수령 김정일 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자” 참조.

요구하는 방향으로 발전하였으며, 더욱이 북한은 최근 남북협력에 대해 좀 더 적극적인 자세를 보이고 있다.³²⁾

김정일이 발표('98.4.18)한 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자”라는 서한은 계급모순·제도대립을 뛰어넘어 조국애와 민족애(애국애족)에 기초하여 남북관계를 발전시키자는 기존 정책노선의 연장선 위에 놓여 있는 문건이지만, 북한이 김대중 정부의 출범 이후에 다시 한번 대남유화정책을 표명하였다는 점에서 주목할 만하다.³³⁾ ‘민족대단결사상’의 실천전략으로 제시된 「10대 강령」을 「5대 방침」으로 집약하면서, 김정일의 서한은 구체적으로 민족구성원들(노동자, 농민, 지식인, 청년학생, 도시소자산계급, 민족자본가, 정치인, 경제인, 문화인, 종교인, 군인)을 열거하고 이들이 모두 내왕·접촉·대화·연대연합을 널리 실현하여야 한다고 주창하고 있다. ‘서한’이 보여주는 이러한 구체성은 북한 지도부의 대남유화정책이 새로운 단계에 접어들었음을 뒷받침해 준다.³⁴⁾

북한의 남북관계에 대한 정책이 폐권적 혁명전략에서 현상유지적 유화전략으로, 통일정책에서 대남정책으로 일종의 파라다임 전환을 이루었다면, 앞으로 북한 지도부의 남북한 경제교류·협력에 대한 태도는 현재보다 더 실용주의적으로 발전해 갈 것이다. 비록 최근 북한 정치체제의 성격이 군중심의 위기관리체제로 굳어져가고 있다 하더라도, 북한의 대남유화정책은 기본 방향에서 변화를 일으키지 않을 것이다. 이러한 전망은 군부가 이미 대외무역사업의 추진주체로 활동해 오고 있다는 점에서도 확인된다고 하겠다. 또한 북한이 기존에 취하고 있던, 남북 경제교류·협력에서 남한의 민간과 정부를 분리하겠다는 태도는 남한의 정경분리원칙과 결합되어 일정한 상승작용을 일으킬 수 있는 가능성도 있다.

32) 김연철, “최근 남북한 환경 변화에 따른 북한의 대남 정책 변화,” 「통일경제」 40호 (1998.4) 참조.

33) 김정일, 「온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자 : 역사적인 남북조선 정당, 사회단체대표자련석회의 50돐기념 중앙연구토론회에 보내 서한, 주체 87 (1998)년 4월 18일」, 조선로동당출판사, 1998.

34) 김정일 서한이 남북한 경험과 관련해서 갖는 긍정적 의미에 대해서는 서동만, “정경분리 원칙과 정책의 일관성 유지,” 「통일경제」 41호(1998.5), pp. 26-27 참조.

3. 경제교류·협력 활성화의 기능성과 정책방향·과제

남북한 경제교류·협력에 부정적 영향을 미치고 있으며 앞으로 당분간 그러한 경향성을 유지할 것으로 판단되는 남한의 경제위기와 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단되는 남북한의 대북·대남정책은 남북한 경제교류·협력에 대한 전망을 성급하게 내릴 수 없도록 한다. 따라서 여기에서는 경제교류·협력이 단기적으로 어느 방향으로 전개될 것인가를 우선적으로 살펴본 후, 중·장기적으로 경제교류·협력이 발전하는 데 영향을 미칠 요인들을 검토해 볼 것이다. 우선 〈표 3〉에서는 지금까지 살펴본 요인들을 간단히 정리해 보았다.

〈표 3〉 남북 경제교류·협력 활성화 결정요인

	남 한	북 한
긍정적 요인	정경분리 (제도적 공간의 확대)	대남유화정책 (경제교류 협력의 안정성 증대)
부정적 요인	경제위기로 인한 구조조정 (구매력 축소, 투자능력 감소)	경제위기의 장기화 (경제의 악순환구조)

최근의 경제교류·협력 동향에서 추측되듯이 현단계에서 남북한 경제교류·협력은 단순물자교역보다는 위탁가공교역을 중심으로 점차적으로 회복·확대되어 갈 것으로 판단된다. 아울러 중소기업이 홀로를 찾기 위하여 적극적으로 대북투자협력사업을 모색해 나갈 것으로 추측되기도 한다.³⁵⁾ 한편 남북한 경제가 모두 어려운 상황에 처하게 됨에 따라 형성된 남북한의 위기의식 공유와 고조된 민족감정은 일부 대기업의 ‘고향사업’을 촉진하는 효과도 낳을 수 있다. 이런 측면에서 현재 남북한 정부의 정책은 매우 궁

35) 박진, “IMF시대의 남북한 경제 관계 전망과 대응 방안,” 「통일경제」 38호(1998.2) 참조.

정적이라고 판단된다. 그리고 식량난 해결방안을 찾고 있는 북한이 최근 유엔개발계획(UNDP)을 통해 보여주고 있는 농업개혁에 대한 의지도 현재까지 구상단계에만 머물러 있던 농업분야 경제협력이 이루어질 수 있는 가능성을 보여준다.

이러한 단기전망에서 보면 그리고 남북 경제교류·협력을 주도할 주체는 당분간 남한의 민간기업이 될 것이라는 측면에서, 남한 정부의 정경분리원칙과 경협활성화조치는 남북 경제교류·협력이 활성화될 수 있는 제도적 공간을 분명 확대하였다. 그러나 북한 경제의 절대적 침체와 산업기반의 붕괴를 고려할 때, 남북한 정부간의 협상을 통한 투자촉진제도 확립과 정부차원의 경제협력사업이 추진되지 않는다면,³⁶⁾ 남북 경제교류·협력은 통일과정에서 기대되는 역할을 할 정도로 충분히 확대되지는 않을 것으로 예상된다. 이런 측면에서 한번 더 검토되어야 할 요인은 남북한 정부의 정책이다.

현재 남한 정부는 경제교류·협력과 관련한 대원칙으로 정경분리를 선언하였다. 그러나 이러한 정경분리원칙과 상충될 수 있는 정부의 대북정책원칙 중의 하나는 상호주의이다. 북경에서 열린 남북당국대표회담(1998.4.11 ~17) 이후 정부는 상호주의원칙이 적용되는 범위를 정부당국간 관계에 엄격히 국한시킬 뿐만 아니라 적용할 경우에도 유연하게 할 것임을 시사하고 있다.³⁷⁾ 그러나 실질적으로 정부당국간 관계란 매우 포괄적일 수밖에

36) 정부간 경제협력사업과 관련하여 주목해야 할 남한 정부의 정책 중 하나는 김영삼 정부가 발표한 「민족발전공동계획」이다. 「민족발전공동계획」이 연속성을 갖고 추진된다면(현재 추진되고 있는 경수로건설사업은 「민족발전공동계획」의 첫번째 사업이다), 북한 정부는 남한 정부를 좀더 신뢰할 것이다. 정권의 교체가 민주정치체제의 근본성 중의 하나라고 할 때, 남한 정부의 대북정책이 정권차원을 넘어 지속된다면 남북관계의 안정성은 매우 증대될 것이다. 이런 점에서 현정부는 ‘정책의 전환’ 못지 않게 ‘정책의 연속성’을 고려하여야 한다.

37) 상호주의의 유연한 적용이라는 전술적 차원의 원칙과 관련하여 지적할 점은 현단계 남북관계에서 상호주의는 근본적으로 비대칭적일 수밖에 없다는 점이다. 교환되는 대상물의 분야 영역에서나, 교환되는 가치에서나, 실제적 교환이 이루어지는 시차에 있어서나 남북한간에 서로 주고받을 수 있는 ‘호혜적 행위 대상’은 엄청난 괴리를 갖는다. 그 단적인 예는 북한핵문제 해결과정에서 이루어진 협상결과에서 잘 나타난다. 이 점

없다. 남북한간에 형성되는 모든 실질적 관계에서 행위주체, 행위대상, 행위영역은 정경분리원칙이나 상호주의적용방식이 가정하고 있듯이 엄밀하게 구분되거나 분류되지 않는다. 결국 남북관계의 전개과정에서 결정적인 요소는 정부의 정책기조와 정책의도이다.³⁸⁾ 이런 점에서 남한 정부는 대북 정책의 기본 목표와 3대 원칙에서 공표한 정책의지를 다시 한번 되새길 필요가 있다. 그리고 이런 우리 정부의 자세가 이미 반세기가 넘도록 남북간에 굳어진 불신관계를 조금씩 해소하는 밑거름이 될 것이다.

남북관계의 중장기 전망에서 부정적인 요인으로 지적될 수 있는 다른 하나의 요소는 북한 정부의 정책이다. 자신들이 스스로 만들어낸 주체사상의 노예가 되어 있는 북한 지도부는 경제위기가 장기화됨에 따라 체제붕괴에 대한 두려움을 가지고 있으며, 이는 개방정책을 적극적으로 추진할 수 없도록 하고 있다. 더욱이 개방정책은 체제 내부의 개혁과 동시에 진행될 때 애써 비로소 실질적인 결과를 낼 수 있다고 한다면, 북한 경제가 개방정책을 통하여 경제회복의 실마리를 실질적으로 찾아내기란 당분간 쉽지 않을 것이다. 그리고 개방정책의 소극적 추진과 미약한 성과는 남북 경제교류·협력의 증대를 포함한 북한 경제의 대외관계 확대를 제한하는 결과를 낼을 가능성이 높다.

체제붕괴에 대한 두려움 때문에 개방정책에 대하여 소극적인 북한 지도부를 중장기적 관점에서 변화시키고 북한 경제를 국제경제질서 속으로 끌어낼 수 있기 위해서는 북한 체제에 대한 국제적인 보장이 필요하다. 이 점에서 남한 정부의 북한에 대한 유화정책과 미국을 포함한 주변국들의 북한에 대한 호의적 태도는 매우 중요한 변수이다. 현재 남한 정부가 강조하고 있는 「남북기본합의서」의 이행은 이러한 측면에서 북한 체제의 안정성

과 관련해서는 박순성, “‘민족발전공동계획」구상과 남북한 경제관계,” 한국정치학회, 「남북한 관계의 분야별 현황과 과제 : 쟁점과 대책」(1997.11, 통일문제 특별학술회의) 참조. 상호주의와 관련하여 강조되어야 할 점은 상호주의의 근본 정신이 ‘주고받는 행위의 조건성’에 있는 것이 아니라 ‘호혜적 행위를 통한 관계개선’에 있다는 사실이다.

38) 비유한다면, 법의 해석과 적용에서 중요한 것은 법의 형식논리가 아니고 법의 정신이다.

을 강조해 주는 방향으로 추진되어야 한다. 아울러 미국의 대북한정책 역시 북한 체제의 안정이 북·미관계에서 가장 먼저 고려되는 변수라는 분명한 정책기조에 기초하여야 할 것이다. 최근 남한과 미국이 북한 체제의 안정성을 위하여 미국의 대북한경제제재조치 해제를 신중하게 고려하고 있는 태도는 이런 관점에서 긍정적이다.³⁹⁾

경제교류·협력 활성화를 위한 남한 정부의 노력과 관련하여 반드시 지적해 두어야 할 점은 남북 경제교류·협력의 활성화가 민간주도로 이루어져야 한다는 원칙의 실질적 적용과 관련한 정부와 민간의 역할분담문제이다. 현재 남한의 경제위기가 왜곡된 정부—기업관계와 지나친 부채경제 때문에 발발하였다는 사실에 기초해 볼 때, 정부가 다시 적극적인 개입이나 지원을 통하여 남한의 경제와 남북 경제관계를 주도해 나갈 수는 없다.⁴⁰⁾ 그리고 남한 정부 역시 이 점을 잘 파악하고 있다고 판단된다. 그러나 그렇다고 하더라도 남북 경제교류·협력이 갖는 중요성을 고려하여 정부의 적절한 개입과 지원을 완전히 무시해서도 안 될 것이다. 정부는 단순히 법과 제도를 만들고 집행하는 데 머무르지 말고, 경제원리를 좀더 효과적으로 활용하여 남북 경제교류·협력을 발전시킬 수 있는 정책방안을 끊임없이 강구하여야 한다. 시장경제 자체가 하나의 거대한 제도라고 한다면, 정부와 민간부문의 관계는 단순히 역할분담만으로 규정될 수 없다. 민간부문 경제주체들간의 자율적 조정을 지원하는 정부의 정책,⁴¹⁾ 경제주체들의 성과에 따른 정부의 인센티브 제공, 정부와 민간의 공동사업 추진 등 정부가 맡아야 할 기능은 너무도 많다. 특히 남북관계와 통일과정에서 경제교류·협력이 갖는 중요성과 유일체제 하에서 국가가 모든 것을 장악하고 있는

39) 미국의 대북한경제제재조치 해제와 관련한 한국 정부와 미국 정부의 정책변화 기류를 예상해 볼 수 있는 자료로는 미국 외교협의회(Council on Foreign Relations)가 발표한 보고서(*Managing Change on the Korean Peninsula : Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*) 참조.

40) 이와 관련해서는 Oh, S.-Y., "Seeking a Proper Role of Government for Inter-Korean Economic Cooperation," 민족통일연구원, 「남북협력 : 새로운 지평을 향하여」(1998, 학술회의 총서 98-01) 참조.

41) 최수영, "기업의 자율성 보장과 부작용 해소 방안," 「통일경제」 41호(1998.5) 참조.

북한 체제의 특수성을 고려할 때, 남한 정부는 경제교류·협력분야에서도 여전히 주요한 행위자로 남아있어야 하는 것이다.

마지막으로 남한의 대북경제정책과 관련한 과제로서 지적해 두어야 할 사항은 남한 정부의 동북아지역경제협력에 대한 관심 증대이다. 현재 남북 한이 공동으로 처한 경제위기가 세계질서변화에 적절하게 대응하지 못한 남북한 양 체제의 한계에 근본 원인을 두고 있다는 점에서, 그리고 특히 남한의 외환위기는 동남아시아경제의 위기에 대한 국가차원의 적절한 대응이 부족하였기 때문에 발생하였다는 점에서, 남한 정부는 남북한 경제교류·협력을 동북아지역경제협력이라는 좀더 큰 틀에서 바라보아야 한다. 이런 점에서 민족경제 형성과 동북아경제협력 추진이라는 거시적 문제까지도 논의할 수 있는 남북한 정부 당국의 미래지향적인 접촉과 협력이 요구된다.

V. 새로운 남북 경제관계를 위한 인식의 변화

북한의 경제위기가 장기화되는 과정에서 남한의 경제위기가 북한 경제위기에 중첩됨으로써, 남북한 경제교류·협력의 발전과 민족경제공동체의 형성은 중요한 고비를 맞고 있다. 그러나 위기가 갖는 본질적 특징⁴²⁾을 고려할 때, 위기의 분석에 기초한 낙관적 전망은 위기극복을 위해 반드시 필요하다. 세계화라는 세계경제질서변화를 중심으로 바라본다면, 남한의 경제위기는 세계화의 과정으로, 북한의 경제위기는 세계화의 거부로 이해될 수 있다.⁴³⁾ 이런 관점에서 남북한 경제위기와 경제교류·협력의 관계는 단순히

42) 위기의 본질적 특징이란 과거로부터 형성된 현재의 상태는 해체의 순간에 도달하였지만 새로운 질서는 아직 형성되지 않고 있다는 점에 있다. 위기(危機)란 한자말이 위험(危險)과 기회(機會)라는 두 말로 분해되어 읽어질 수도 있다는 요즈음의 언어유희는 많은 것들을 시사한다.

43) 북한의 경제위기를 세계화의 거부로 파악한다는 말은 북한의 (경제)체제를 세계체제 혹은 분단체제하의 농성체제로 파악한다는 의미를 지닌다. 이에 관해서는 백낙청, “분

위기가 미치는 일방적 영향이라는 측면에서만 파악되어서는 안된다. 오히려 남북 경제교류·협력을 통해 남북한의 경제위기를 극복할 수 있는 가능성은 모색하여야 할 것이다. 그리고 이러한 관점에서 ‘세계화의 과잉’과 ‘세계화의 거부’를 조화시킬 수 있는 새로운 파라다임, 혹은 민족통일의 문제를 ‘탈근대’와 ‘근대’의 결합이라는 관점에서 바라볼 수 있는 세계사와 문명사에 대한 장기적 시각이 요구된다. 이 점에서 민족경제(통일)와 세계경제(세계화)라는 두 개의장을 연결시켜 줄 수 있는 지역경제(지역협력·통합)에 주의를 기울여야 한다. 남북 경제교류·협력과 남북한 경제위기의 극복은 궁극적으로 동북아지역경제협력의 틀을 통해 활성화되고 극복될 수도 있기 때문이다.

이러한 관점은 한반도의 통일문제와 평화정착문제가 단순히 민족문제가 아니라, 지역문제이자 세계문제라는 인식과 연결될 수 있다. 민족의 공존·공영과 통일은 세계질서의 재편, 동북아의 질서재편과 분리되어 모색되어 질 수 없을 것이다. 한반도의 통일은 어쩌면 동북아경제통합, 동북아다자 안보협력체제형성이라는 긴 우회로를 거쳐야 할지도 모른다. 특히 세계화와 함께 신자유주의 경제질서가 경제적 후진지역을 위기로 몰아넣고 있는 시점에서, 그리고 신자유주의 경제질서가 세계질서를 단극체제중심으로 몰아가고 있는 시점에서, 이러한 문제의식은 더욱 시급하다고 하겠다.

끝으로 새로운 남북 경제관계 모색을 위해 남북한 경제위기가 현재의 통일정세와 갖는 관계 역시 점검해 볼 필요가 있다. 남북한의 분단구조는 한편으로는 남북한에 체제경쟁과 두 개의 다른 근대화과정을 강제하면서 남북한의 경제성장을 자극하기도 하고, 다른 한편으로는 남북한을 적대관계 속으로 밀어 넣으면서 군비경쟁을 통해 자원의 비효율적 배분과 정치·사

단체제의 인식을 위하여 : 본지 77호의 특집을 중심으로,” 「창작과 비평」 1992년 겨울호 ; 박순성, “해방, 분단, 통일—미래, 과거, 현재,” 새사회연대, 「새사회」 15호 (1995.8) 참조. 북한의 경제위기를 세계화의 거부로 해석할 수 있는 여지는 북한이 세계화를 비판하기 위해 ‘통합경제’, ‘세계의 일체화’라는 용어를 사용하는 데에서 찾을 수 있다. 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여”(1997.6. 19) 참조.

회문화의 왜곡을 가져오기도 했다. 이런 관점에서 본다면, 현재의 남북한 경제위기는 의도하지 않은 군축효과를 일으키는 한편 남북한이 위기의식을 공유함으로써 민족에 대해 다시 생각하도록 하는 계기가 되고 있다. 이러한 예상하지 못한 영향은 남북한이 남북관계를 정치·군사적 적대관계의 차원에서뿐만 아니라 경제관계, 그리고 사회문화적 차원에서 되돌아보게 한다. 경제위기의 상황에서 남북한은 ‘민족’에 대해 다시 생각하고 전 분야에 걸쳐 새로운 교류·협력의 활성화를 모색하는 지혜를 가지게 될 수도 있는 것이다. 그러나, 남북한의 경제위기는 발전하여 남북한 사회체제 전체의 위기로, 따라서 걸잡을 수 없는 한반도의 위기로 확산되어 갈 수도 있다는 점에서, 위기상황에 처한 현실의 변화를 분석하고 남북관계의 미래를 전망해 보는 작업은 매우 중요하다.