

학술회의 총서 06-01

# 남북경제공동체 형성전략

통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의 발표논문집

일시 : 2006년 4월 7일(금) 13:30 ~ 18:30

장소 : 롯데호텔 사파이어볼룸

통 일 연 구 원



# 남북경제공동체 형성전략

- 통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의 -

일시 | 2006. 4. 7(금) 13:30~18:30

장소 | 롯데호텔 사파이어볼룸

통 일 연 구 원

---

## 남북경제공동체 형성전략

---

인 쇄 2006년 5월  
발 행 2006년 5월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 북한경제연구센터

등 록 제2-2361호 (97,4,23)  
주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

---

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북경제공동체 형성전략 : 통일연구원 개원 15주년 기념  
학술회의 발표논문집 / 통일연구원 [편]. — 서울 : 통일연구원, 2006  
p.: cm. — (학술회의 총서 : 06-01)

통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의 발표논문집  
ISBN 89-8479-351-5 93340 : ₩10,000

322.8311-KDC4  
337.519-DDC21

CIP2006001041

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



# 행사일정

---

13:30~14:00	등록
14:00~14:30	인사말 개회사 : 박영규 통일연구원 원장 격려사 : 최송화 경제·인문사회연구회 이사장 축사 : 이종석 통일부 장관
14:30~16:20	제1회의 <남북경제공동체 형성 기반 구축 현황과 이론적 틀> 사회 : 고일동 (한국개발연구원) 발표 : 『남북경제공동체 형성 기반 구축 현황』 이종근 (한국무역협회) 『남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론』 조민 (통일연구원) 토론 : 홍순직 (현대경제연구원) 배종렬 (한국수출입은행) 이석 (통일연구원)
16:20~16:40	휴식
16:40~18:30	제2회의 <남북경제공동체 형성전략 수립과 실천방안> 사회 : 김규륜 (통일연구원) 발표 : 『남북경제공동체 형성전략』 김영윤 (통일연구원) 『남북한 경제통합과 북한 경제개발계획』 이석기 (산업연구원) 토론 : 윤덕룡 (대외경제정책연구원) 박순성 (동국대학교) 임강택 (통일연구원)

---

# 목 차

## ■ 개회사

박영규(통일연구원 원장) ..... 9

## ■ 격려사

최송화(경제·인문사회연구회 이사장) ..... 13

## ■ 축사

이종석(통일부 장관) ..... 17

## 제1회의 <남북경제공동체 형성 기반 구축 현황과 이론적 틀>

### ■ 주제발표

『남북경제공동체 형성 기반 구축 현황』 ..... 21

- 이종근(한국무역협회 수석연구위원)

『남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론』 ..... 55

- 조 민(통일연구원 선임연구위원)

# Contents

## ■ 토론

홍순직(현대경제연구원 수석연구위원) .....	103
배종렬(한국수출입은행 수석연구위원) .....	111
이 석(통일연구원 연구위원) .....	115

## 제2회의 <남북경제공동체 형성전략 수립과 실천방안>

## ■ 주제발표

『남북경제공동체 형성전략』 .....	123
- 김영윤(통일연구원 선임연구위원)	
『남북한 경제통합과 북한 경제개발계획』 .....	169
- 이석기(산업연구원 연구위원)	

## ■ 토론

윤덕룡(대외경제정책연구원 연구위원) .....	205
박순성(동국대학교 교수) .....	209
임강택(통일연구원 선임연구위원) .....	213



## 개 회 사

바쁘신 가운데 통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의에 참석해 주신 여러분께 먼저 환영의 말씀을 드립니다.

특히 국사로 분초를 다투는 일정에도 불구하고 오늘 축사를 해 주시기 위해 참석해 주신 이종석 통일부 장관님께 깊은 감사를 드립니다.

또한 항상 연구원에 많은 도움을 주고자 애쓰시는 경제·인문사회연구회의 최송화 이사장님께도 심심한 감사의 뜻을 전하고 싶습니다.

통일연구원은 지금으로부터 15년 전인 1991년 창설되었습니다. 잘 아시다시피 통일연구원이 창설되던 1990년대 초는 사회주의권이 붕괴되고 냉전구조가 해체되는 등 국제질서가 급격한 변화 속에서 새로운 전환을 모색하고, 남북관계 역시 「남북기본합의서」를 체결하는 등 일대 전환기를 맞이하였던 시대였습니다.

통일연구원은 바로 이러한 국제정세와 남북관계의 급격한 변화에 직면하여 국가적 차원에서 북한 및 통일문제를 체계적으로 연구하고 통일

정책을 적실성 있게 수립하면서 남북한 통합에 대비해야 한다는 시대적 요청을 받들고자 개원하였습니다.

그 후 통일연구원은 지난 15년 동안 한반도의 평화와 번영을 실현하기 위한 국내외 연구역량을 결집하고 북한 및 통일문제에 관한 다양한 논의를 수렴하여 국가의 통일대계를 세우는 데 기여하고자 노력해 왔습니다.

이러한 노력의 결과, 연구원은 정부 통일정책 수립의 싱크탱크로서, 그리고 국내외 북한 및 통일 연구의 허브로 기능함으로써 21세기 통일시대를 선도하는 국책연구기관으로서의 위상을 높일 수 있게 되었습니다.

개원 15주년을 맞아 오늘날의 자랑스러운 통일연구원이 만들어지기까지 각자 자신의 위치에서 맡은 바 임무에 최선을 다해 주셨던 전·현직 직원 모두에게 아낌없는 박수를 보내드리며, 또한 통일연구원의 발전과 영광을 위해 물심양면으로 지지와 성원을 아끼지 않은 통일부 관계자와 사계의 전문가 및 국민 여러분께 한없는 감사의 마음을 전합니다.

통일연구원 15년의 역사 동안 남북관계는 많은 변화를 보이면서 발전해 왔습니다. 한때는 남북관계가 크게 어려움을 겪기도 했지만, 국민의 정부 출범 이후 지속적인 대북포용정책의 추진으로 질곡에서 벗어나 획기적인 발전을 이룩하기도 하였습니다. 특히 2000년 남북정상회담 이후에 남북간 인적 교류 및 물자교역이 대폭 확대되면서 경제분야에서의 교류·협력은 크게 활성화 되고 있습니다.

이러한 남북간 경제교류·협력의 증대는 남북관계의 진전과 한반도 평화와 안정을 위한 주요한 동력으로 작동하고 있습니다. 실제로 경제교류·협력이 물꼬를 트고 활기를 찾기 시작하면서 ‘남북경제공동체’ 구축의 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있는 실정입니다.

이에 통일연구원은 개원 15주년을 맞아 ‘남북경제공동체’ 형성에 관한 지금까지의 성과와 논의를 면밀하게 검토하여 향후 구체적인 전략 및 실천 방안을 모색하고자 “남북경제공동체 형성 전략”이라는 주제를 가지고 오늘의 학술회의를 마련하였습니다.

이번 학술회의가 남북경제공동체 실현을 위한 우리 정부의 정책 입안에 기여하고 동시에 일반 국민들의 관심과 이해를 제고하는 데 도움이 될 수 있도록 참여해 주신 전문가 여러분들의 다양한 고견을 부탁드립니다.

오늘 왕림해주신 참석자 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀 전하면서 간단하나마 개회의 인사에 대신하고자 합니다. 감사합니다.

2006년 4월 7일  
통일연구원장 박영규

## 격려사

존경하는 이종석 장관님, 박영규 원장님, 발표와 토론, 사회를 맡아 주신 통일·북한 전문가 여러분! 그리고 바쁘신 가운데서도 통일연구원 개원 15주년을 기념하여 열리는 학술회의에 참석해주신 내외 귀빈 여러분!

진심으로 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

통일연구원은 탈냉전의 기류가 최고조를 이루던 지난 1991년 설립된 이후 오늘에 이르기까지 통일 및 북한문제에 대한 전반적인 연구 기초를 다지고 분야별 연구의 심화와 정책대안 제시에 노력을 기울여 왔습니다.

이 같은 노력의 결과로 통일연구원은 지난 15년 동안 남북한 통일의 실현을 위한 국민적 역량을 축적하고 통일환경 변화에 주도적으로 대응할 수 있었습니다.

그리하여 통일연구원은 국내외 북한·통일연구의 허브로서, 또 한반

도문제 국제네트워크의 중심으로서 우리 정부의 통일정책 수립에 이바지함으로써 명실상부한 국책연구기관으로서의 위상을 공고히 하여 왔습니다.

이러한 성과는 연구원 창설 이래 연구원의 발전과 도약을 위해 혼신의 노력을 아끼지 않았던 역대 원장님들과 연구위원들을 비롯한 전 직원들의 혼연일체가 된 땀의 결실이라고 생각합니다. 이 자리를 빌려 경제·인문사회연구회 이사장으로서 통일연구원의 이 같은 성취를 진심으로 치하하는 바입니다.

남지하다시피 6·15 남북공동선언 발표 이후 남북간에는 다양한 분야에서 활발한 교류와 협력이 추진되고 있습니다. 북한 핵문제를 비롯한 여러 가지 난관의 조성에도 불구하고 큰 틀에서의 남북간 교류·협력의 기조는 간단없이 지속되어 오고 있습니다. 특히 경제분야에서의 남북간 협력은 괄목할 만한 성과를 보여 왔습니다.

남북간 교류·협력의 확대는 한반도에서 정치적 화해와 군사적 긴장

원화를 가져와 한반도의 평화를 조성하는 데 이바지할 것이며, 이는 한반도 평화체제의 창출을 통해 동북아 전체의 평화와 번영을 달성하는데 크게 기여할 것입니다. 뿐만 아니라 남북간 교류·협력의 확대는 세계화라는 거대한 국제환경의 변화에 대처하여 우리의 위기를 극복하고 미래를 설계하는 데 크게 기여할 것입니다.

이러한 의미에서 오늘 학술회의에서 다루어지는 “남북경제공동체 형성 전략”이라는 주제는 매우 시의적절하고 의미가 크다고 볼 수 있습니다. 특히 남북경제공동체 형성을 위한 그간의 성과 및 현 상황을 진단하고 향후 취해 나가야 할 구체적인 전략 및 실천 방안을 활발히 논의한다는 것은 금번 회의의 현재적 의의를 제고할 것입니다.

아무쪼록 통일연구원의 개원 15주년을 기념하여 열린 금번 학술회의를 통해 향후 남북경제공동체에 대한 국민적 관심이 증대되고 다양하고 주요한 정책적 시사점이 풍부하게 도출되기를 기대합니다.

다시 한 번 통일연구원의 개원 15주년을 축하드리며, 연구원 가족 모

두의 행운과 건강을 기원합니다. 아울러 오늘 학술회의에 참석하신 모든 분들께 많은 고견을 부탁드립니다 인사에 대신할까 합니다.  
감사합니다.

2006년 4월 7일  
경제·인문사회연구회 이사장 최 송 화

## 축 사

존경하는 최송화 경제·인문사회연구회 이사장님, 정세현 전 통일부장관님, 박영규 통일연구원 원장님, 그리고 참석자 여러분,

오늘 통일연구원 개원 15주년을 기념하는 학술회의가 열리게 된 것을 축하드립니다.

통일연구원은 1991년 개원한 이후 15년 동안 한반도 평화와 번영을 위한 통일정책의 싱크탱크로서 그 소임을 다해 왔습니다. 돌이켜 보면, 통일연구원이 걸어온 기간은 남북이 대립과 반목의 시대에서 화해와 공존의 시대로 옮겨가는 전환기였습니다. 매 고비마다 통일연구원이 제시한 각종 정책 대안들은 정부의 통일정책 수립과 추진에 많은 도움이 되었습니다. 오늘 학술회의에서도 활발한 토론과 의견 개진을 통해 많은 성과가 나오기를 바랍니다.

참석자 여러분,

2000년 남북정상회담 이후 남북관계는 많은 진전을 이룩했습니다.

인적·물적 교류가 급증하고 있으며, 개성공단에서 만든 제품이 다음 날 서울에서 팔리고 있습니다. 100만명이 넘게 다녀온 금강산은 마음만 먹으면 누구나 갈 수 있는 관광지가 되었습니다. 이제 남북관계가 국민들의 피부에 직접 와닿는 수준으로까지 내려와 있는 것입니다. 이러한 남북관계 진전의 흐름이 지속된다면 남북이 평화롭게 공존하는 날이 좀 더 가까이 오지 않겠나 생각합니다.

저는 이러한 희망을 달성하는 데 있어 핵심적인 수단이 바로 남북간 경제협력이라고 생각합니다. 남북간 경제협력은 1차적으로 남과 북에게 경제적 이익을 가져다 줍니다. “직접적 효과”입니다. 국내생산여건 악화로 어려움을 겪고 있는 우리 중소기업에게는 새로운 활로가 되고 있습니다. 작년 3월 생산에 들어간 개성공단의 한 의류업체는 1년도 채 안되서 흑자를 기록했습니다. 지난 2월에는 제1공장의 두 배인 10개 라 인규모의 제2공장 건설에 들어갔습니다.

하지만 더 중요한 2차, 3차 효과가 있습니다.

2차 효과는 북한의 변화를 추동하고, 군사적 긴장완화를 유도하며,

한반도 상황의 안정적 관리에 기여하는 “평화창출 효과”입니다.

군사분계선을 뚫고 평화의 가교를 놓은 것도 바로 개성공단 건설과 금강산 관광사업입니다. 지금 남북경협은 상대방에 대한 이해를 높이고, 불신과 적대감을 완화하는 소통과 접촉의 통로로서 제 기능을 다하고 있습니다. 이와 더불어 남북경협은 북한의 자생력을 회복시켜 통일 비용을 경감시키고, 우리 경제의 新성장동력을 창출하는 블루오션이 될 수 있다는 “미래대비 효과”도 있습니다.

참석자 여러분,

최근 6자회담 재개가 지체되는 등 한반도를 둘러싸고 있는 상황이 불투명합니다. 이럴 때일수록 남북관계의 안정적 발전이 그 어느 때 보다도 중요합니다. 남북간 경제협력이 보다 심화되고 확대되어 가는 과정에서 남북관계의 안정적 발전은 가능합니다.

이러한 차원에서 정부는 앞으로 보다 확고한 의지를 가지고, 한반도의 평화와 번영이라는 우리의 소중한 미래를 설계한다는 전략적인 차원

에서 남북 경제협력을 적극 추진해 나갈 것입니다.

개성공단 사업은 남북간 평화와 공동번영의 상징입니다.

주변의 정세변화에 흔들리지 않고, 계획한 대로 차질없이 추진해 나가겠습니다. 이미 발표한 바 있듯이, 올해 상반기 중에 1단계 지역의 분양을 시작하고, 올해 안으로 2단계 개발에 착수할 것입니다. 개성공단 건설과 함께 민간 차원에서 추진하고 있는 각종 경협 사업들도 안정적 기반아래 활성화될 수 있도록 필요한 지원을 아끼지 않을 것입니다. 기업들이 필요로 하는 것이 무엇인지 적극적으로 파악하고, 법적·제도적 장치와 물적 인프라를 지속적으로 확충해 나가겠습니다.

다시 한번 통일연구원 개원 15주년과 학술회의 개최를 축하드리며, 앞으로도 통일연구원이 통일전략 구상의 산실이 되어 한반도에 평화를 정착시키고 남북의 공동번영을 앞당기는 데 더 많은 기여를 해주시기를 기대합니다. 감사합니다.

2006년 4월 7일  
통일부 장관 이 중 석



제1회의 <남북경제공동체 형성 기반 구축 현황과 이론적 틀> 발표

## 남북경제공동체 형성 기반 구축 현황

이 종 근 한국무역협회 수석연구위원



# KINU



---

# 남북경제공동체 형성 기반 구축 현황

---

이 종근 한국무역협회 수석연구위원

## I. 서론

2006년 3월 15일 남북을 잇는 경의선, 동해선의 우리측 관문인 남북출입사무소(CIQ)가 준공되었다. 이에 따라 향후 경의선은 연간 170여만 명, 동해선은 260여만 명에 대한 출입을 지원할 수 있게 되었다고 정부는 발표하였다. 남북교류협력의 발판이 된 「남북교류협력에관한법률」<sup>1)</sup>이 제정된 지 16년이 경과한 시점에 남북교류의 가장 상징적인 건축물이 완성된 것이다.

지난 기간동안 남북경제교류의 양상은, 남측이 적극적 교류촉진책을 펼쳐 온 반면 북측은 경제적 실리를 추구해야 할 필요성 때문에 어쩔 수 없이 수동적으로 대응해 온 면이 짙다. 북측의 투자유치전략은 남측 투자자들의 기대치에 미치지 못하였다는 것이 그것을 말해준다. 그러나 북측은 2005년 7월 6일 「북남경제협력법」<sup>2)</sup>을 제정, 공포하면서 보다 능동적으로 대남경제협력을 모색하려는 의지를 표방하였다. 특히, 「북남경제협력법」 제1조(사명)는 “남측과의 경제협력에서 제도와 질서를 엄격히 세워 민족경제를 발전시키는 데 이바지한다.”고 명시하며 획기적 대남경제정책으로의 전환을 예고하고 있다. 북측이 남측과의 협력을 전제로 대외에 공포한 의미있는 첫 법제<sup>3)</sup>인프라라고 할 수 있다. 1988년 7·7선언 이후 남과 북은 그렇게 만족스럽

---

1) 제정 1990년 8월 1일 법률 제4239호

2) 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호

3) 2002년 11월 13일 「금강산관광지구법」, 2002년 11월 20일 「개성공업지구법」이 제정, 공포되었으나 남측과의 협상의 산물이라고 볼 수 있다. 이에 비해 「북남경제협력법」은 최초의 자발적, 능동적, 미래지향적인 남측을 의식한 법제인 것으로 판단된다.

다고 할 수는 없지만 경제교류를 통해 상대에 대한 새로운 인식을 심어왔으며 「북남경제협력법」은 중요한 결실의 하나로 간주할 수 있을 것이다.

남북경제교류의 최종목표가 통일이라고 한다면 이의 중간목표를 상호 왕성한 경제교류가 일어나는 ‘남북경제공동체’ 형성에 둘 수 있다. 참여정부의 정동영 前 통일부 장관은 “2020년 우리는 남북경제공동체로 가야한다는 것이 정부의 구상”이라고 밝혔다.<sup>4)</sup> 구체적으로 연도를 제시한 것도 의미 있지만 보다 분명하게 남북경제공동체 형성을 강조한 점이 의미있다. 참여정부 이후의 정부도 다소 수단과 표현의 차이는 있을 수 있겠지만 우리 민족의 평화와 안전을 위해서라도 대북정책의 목표를 남북경제공동체 형성에 둘 수밖에 없을 것이다. 남북경제공동체 형성 과정에서, 1988년을 개시시기, 2020년을 목표시기라고 가정한다면 현재는 갓 반환점을 돈 시점이다. 본 논문은 남북경제교류의 현황을 분석해 봄으로써 남북경제공동체가 어느 정도 형성되고 있는가를 판단해 보고자 한다.

## II. 외형적 현황

남북경제공동체라고 일컫기 위해서는 상호 의존적으로 경제교류를 하고 있다는 상황이 전제되어야 할 것이다. 현재의 경제적 의존도는 남과 북이 서로 많은 차이점을 보이고 있다. 남측의 북측에 대한 경제적 의존도는 매우 미미한 수준에 머물러 있는 반면 북측은 대남 경제적 의존도가 점점 커져 가고 있다. 현재는 분명히 남과 북이 공동체라고 할 만큼 상호 교류하는 경제규모가 크지도 않고 내용면에서도 다양하지가 못하다. 하지만, 앞으로 확대될 가능성이 점점 커지고 있는 것 또한 사실이다. 상호 경제적 의존도를 파악해 보기 위해서는 남북한간 교역규모와 그 규모가 남과 북 각각의 전체무역규모

---

4) 2005년 11월 23일 한경 밀레니엄 포럼 강연에서 밝혔다.

에 비해 어느 정도 비중을 차지하고 있는가를 비교해 보는 방법이 유용할 것이다. 1989년부터 2005년까지 지난 17년간 남북교역의 외형적 현황과 규모를 통해 상호 의존도를 파악해 보면 다음과 같다.

## 1. 남북경제교류 실적 현황

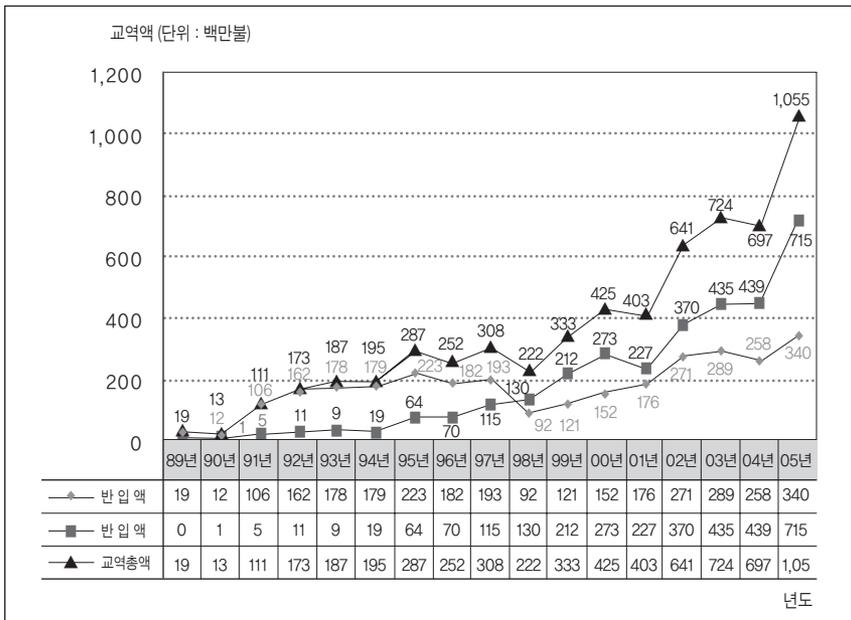
남북경제공동체의 진척도를 가늠해 보기 위해 1989년 이래 남과 북이 교류하고 있는 물자규모<sup>5)</sup>를 파악해 볼 필요가 있다. 1989년 현대 정주영 회장의 방북, 1991년 대우 김우중회장의 방북으로 남북경협이 문이 서서히 열리기 시작했지만 사실 1990년대 중반까지의 남북경제교류는 주로 중국 업체 혹은 재미교포 사업가들에 의해 추진되었다. 이는 북측에서 남측의 접근을 지극히 제한한 것도 있었지만 남측 업체들도 오랜 반공 정책으로 인한 대북정보입수가 매우 어려운 상황 하에서 대북사업을 추진해야 했기 때문이다. <표 II-1>에 나타나 있듯이 남북교역의 외형적 팽창은 2000년 6·15공동선언을 전후로 한 시기부터 이루어졌다. 그 이전 1995년도에는 북측이 대남사업을 유치하겠다는 계획 하에 현 민족경제협력연합회의 전신인 광명성경제연합회 북경연락사무소를 개설하였다. 남북한 경제인들이 북경에서 서로 만나 상담을 할 수 있게 됨으로써 남북경제교류의 외형적 성장이 이루어지게 되었다. 그러나 1998년 남한의 IMF체제로의 편입은 남북교역을 크게 위축시켰다. 다행히 위축상황은 오래가지는 않았다. 이후 남한의 국내경기 상황에 따라 남북교역도 일시적 부침을 겪

---

5) 남북교역 물자규모는 매월 통일부 및 한국무역협회에서 공개하고 있다. 금액(U.S.Dollar)으로 발표되는 실적은 남북을 오고가는 물자의 가격이 표시된 통관금액이다. 남북이 실제 주고 받는 현금을 의미하는 것은 아니다. 위탁가공교역의 경우 원부자재와 완제품이 선적될 때 현금을 주고 받는 것은 없지만 모두 금액상으로 교류규모가 집계되고 있다. 반면에 용역비나 관광비용땀가 등은 현금을 주고 받지만 교역실적에는 집계되지 않는다. 따라서, 현재 매월 공표되는 남북교역실적이라 함은 이동되는 물자의 규모라고 판단해야 한다.

었으나 전반적으로 성장세를 유지해 왔다. 특히, 2005년도는 교역량이 급증하여 최초로 10억 달러를 넘어서게 되었다. 특기할 만한 사항은 1998년을 기점으로 반출액이 반입액을 초과하기 시작했는데 이는 정부 및 민간 단체의 지원물자가 늘어난 것과 협력사업(투자사업)이 늘어난 데 기인한다. 북측의 구매력이 늘어났기 때문은 아니고 남측 업체나 단체들의 적극적인 대북접근에 따른 현상이었다. 결과적으로 남북경제공동체를 향한 발판을 마련한 셈이 되었다.

〈표 II-1〉 연도별 남북교역실적 추이



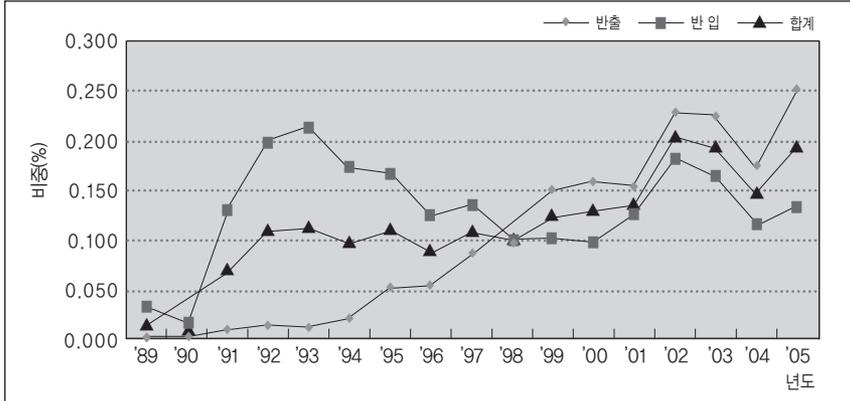
\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 각호 참조

## 2. 남한의 대외무역 대비 남북교역 비중

그렇다면 남북교역규모는 남한의 대외무역에서 어느 정도 비중을 차지해

온 것일까. <표 II-2>는 남한의 전체무역 대비 남북교역의 비중 변화추이를 나타낸 표이다.

<표 II-2> 남한 전체무역 대비 남북교역 비중 추이



(단위: 백만 달러, %)

연도	한국전체무역금액			남북교역금액					
	수출	수입	합계	반출	비중	반입	비중	합계	비중
1989	62,377	61,465	123,842	0	0,000	19	0,031	19	0,015
1990	65,016	69,844	134,860	1	0,002	12	0,017	13	0,010
1991	71,870	81,525	153,395	5	0,007	106	0,130	111	0,072
1992	76,632	81,775	158,407	11	0,014	162	0,198	173	0,109
1993	82,236	83,800	166,036	9	0,011	178	0,212	187	0,113
1994	96,013	102,348	198,361	19	0,020	176	0,172	195	0,098
1995	125,058	135,119	260,177	64	0,051	223	0,165	287	0,110
1996	129,715	150,339	280,054	70	0,054	182	0,121	252	0,090
1997	136,164	144,616	280,780	115	0,084	193	0,133	308	0,110
1998	132,313	93,282	225,595	130	0,098	92	0,099	222	0,098
1999	143,685	119,752	263,437	212	0,148	121	0,101	333	0,126
2000	172,268	160,481	332,749	273	0,158	152	0,095	425	0,128
2001	150,439	141,098	291,537	227	0,151	176	0,125	403	0,138
2002	162,471	152,126	314,597	370	0,228	271	0,178	641	0,204
2003	193,817	178,827	372,644	435	0,224	289	0,162	724	0,194
2004	253,845	224,463	478,308	439	0,173	258	0,115	697	0,146
2005	284,419	261,238	545,657	715	0,251	340	0,130	1,055	0,193

\* 자료출처: 한국무역협회 통계자료

한국무역협회 통계자료에서 남북교역의 비중이 0.2%를 넘지 못하는 매우 미미한 수준에 머물러 있음을 알 수 있다. 남한의 수출액 대비 대북반출 비중은 상대적으로 크게 증가하고 있는데 이는 앞 절에서 언급하였듯이 남한의 지원물자와 협력사업이 증가한 데 기인한 것이다. 상대적으로 남한의 수입액 대비 반입의 비중은 큰 변화가 없는데 이는 북측 산업의 한계를 말해주는 것으로서 향후 대북 설비투자가 일어나지 않는다면 북측 자체 생산량은 크게 늘어나지 않을 것이란 예측을 하게 한다. 전반적으로 남북교역이 2000년을 기점으로 외형적 팽창이 이루어졌다고 하지만 남한의 전체 무역량도 함께 증가해 왔기 때문에 남북교역이 상대적으로 더 늘어났다고 판단하기는 어렵다. 전체 무역규모의 팽창에 편승하여 동시에 증가해 왔다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 1990년대 중반 0.1%수준이었던 것과 비교해 본다면 거의 2배 가량 팽창한 수준이기 때문에 향후 증가세는 유지될 수 있을 것으로 전망된다.

### 3. 북한의 대외무역 대비 남북교역 비중

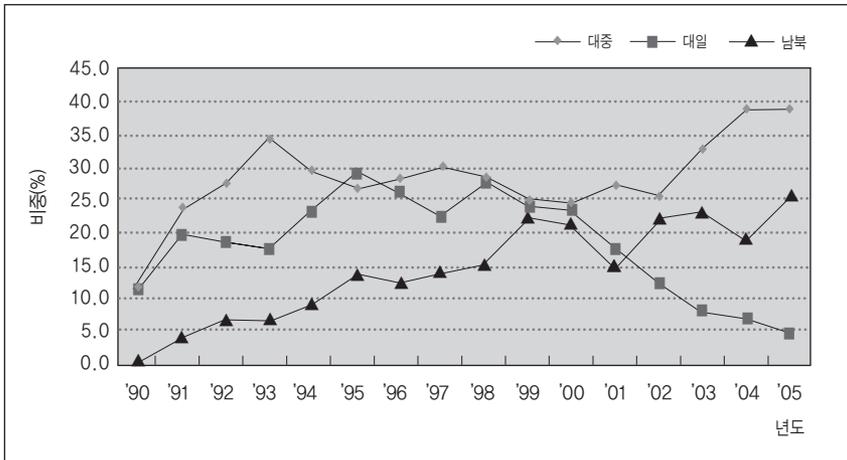
남한이 총 대외무역의 0.2%수준에서 북한과 교역을 하는 반면 북한은 대남교역 비중이 점점 커지고 있다. 특히 2005년도는 무려 26%까지 상승하였다. 북한은 오랫동안 주체경제를 표방하며 자력갱생에 바탕을 둔 경제정책을 유지해 왔다. 그래서 교역대상국도 남한에 비해 많지 않았고 주요 교역대상국은 중국, 일본, 태국, 인도, 베트남 정도였다. <표 II-3>은 북한의 주요 교역대상국인 중국, 일본, 한국과의 교역비중을 나타낸 도표이다. 남한과의 교역 비중이 급증하고 있으며 일본과의 교역 비중은 급감하고 있다. 대중교역은 상대적으로 현상유지를 해왔으나 최근 다시 증가세로 돌아서고 있다. 중국으로부터는 오랜 기간 우호국 지원물자에 해당하는 석유, 코우크스탄, 옥수수 등을 수입하고, 반대로 철광석 등을 중국에 수출하는 구 사회주의국가간 거래방식을 견지해 왔기 때문에 일정규모의 교역은 항상 유지

되어 왔다. 그러나 북한이 가장 어려웠던 시기인 1995년부터 1999년까지의 교역규모가 줄어든 현상을 보였는데 이는 중국의 개혁·개방정책으로 인해 지원성 물자가 크게 줄어든 데 따른 현상인 것으로 분석된다. 대일무역은 1980년대 초 조총련계 기업들의 적극적인 활동에 의해 확대되어 왔으나 최근 불거진 납치자문제 등 정치적 문제로 2001년 이후 감소추세로 돌아섰다. 그러나 북한의 대남교역은 꾸준히 증가해 왔고 증가세도 중국을 약간 앞서고 있다.

대외교역만으로 경제 의존도를 판단할 수는 없으나 대외경제의존도 추이는 대남 급증, 대중 증가세, 대일 감소세로 요약할 수 있다. 수치상으로는 본다면 남북경제공동체의 필요성은 북한이 더욱 절실하다는 것을 보여주고 있다.

〈표 II-3〉 북한의 주요 대외무역대상국 교역비중 비교(한·중·일)

(단위: 백만 달러, %)



연도	총 무역액	대중무역		대일무역		남북교역	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
1990	4,170	483	11.6	477	11.4	13	0.3
1991	2,584	610	23.6	508	19.7	111	4.3
1992	2,555	697	27.3	480	18.8	173	6.8
1993	2,646	900	34.0	472	17.8	187	7.1
1994	2,100	624	29.7	493	23.5	195	9.3
1995	2,052	550	26.8	595	29.0	287	14.0
1996	1,977	566	28.6	518	26.2	252	12.7
1997	2,177	656	30.1	489	22.5	308	14.1
1998	1,442	413	28.6	395	27.4	222	15.4
1999	1,480	370	25.0	350	23.6	333	22.5
2000	1,969	488	24.8	464	23.6	425	21.6
2001	2,674	738	27.6	475	17.8	403	15.1
2002	2,901	738	25.4	370	12.8	641	22.1
2003	3,115	1,023	32.8	265	8.5	724	23.2
2004	3,554	1,385	39.0	253	7.1	697	19.6
2005	4,054**	1,581	39.0	194	4.8	1,056	26.0

\* 자료출처: 대한무역투자진흥공사, 『1990~2004년 북한의 대외무역동향』; 『북일 경제관계 현황과전망』; <한국 무역 협회 : [http://www.kita.net/top/state/n\\_submain\\_stat.jsp?menuId=07&subUrl=n\\_default-test.jsp?statid=nks&top\\_menu\\_id=db11](http://www.kita.net/top/state/n_submain_stat.jsp?menuId=07&subUrl=n_default-test.jsp?statid=nks&top_menu_id=db11)> 참조하여 재구성

\*\* 2006년 3월 현재 중국, 일본, 한국외의 지역에 대한 최종집계가 되지 않았으나 기타지역의 실적이 크지 않으므로 전년 수준으로 추정함 수치임.

### Ⅲ. 유형별 현황

최근의 경향을 본다면, 남북경제교류의 최대 품목은 쌀과 비료이다. 두 품목은 남측에 의해 북측에 공급되는 것으로서 쌀은 차관형식으로, 비료는 무상지원형식으로 공급되고 있다. 즉, 비상업적 거래 형태이다. 2005년도 총 남북교역액 10억 5,575만 달러 중 35%인 3억 6,621만 달러가 이와 같은 비상업적 물자교류였다. 거래의 주역은 당국과 민간지원단체였고 북한 경제가 자생력을 회복할 때까지 지속될 수밖에 없을 전망이다. <표 Ⅲ-1>는 2005년도 남북경제교류의 실적을 유형별로 분류해 본 도표이다. 각 유

형별 비중을 보면 상업적거래가 65.3%이고 비상업적거래가 34.7%이다. 좀 더 세분화된 유형으로 구분해 본다면 민간지원이 23.0%로 가장 비중이 컸고 그 다음으로 일반교역과 위탁가공교역이 차지하고 있다. 주목할 만한 것은 2004년부터 개시된 개성공단사업이 16.7%로서 그 다음을 차지하고 있다는 점이다. 개성공단사업이 향후 남북경협이 주류로 자리 잡을 가능성이 매우 커지고 있다. 이는 곧 개성공단사업이 남북경제공동체를 향한 파일럿 프로젝트로 간주될 수 있다는 것을 말해 주고 있다.

## 1. 일반교역 및 위탁가공교역

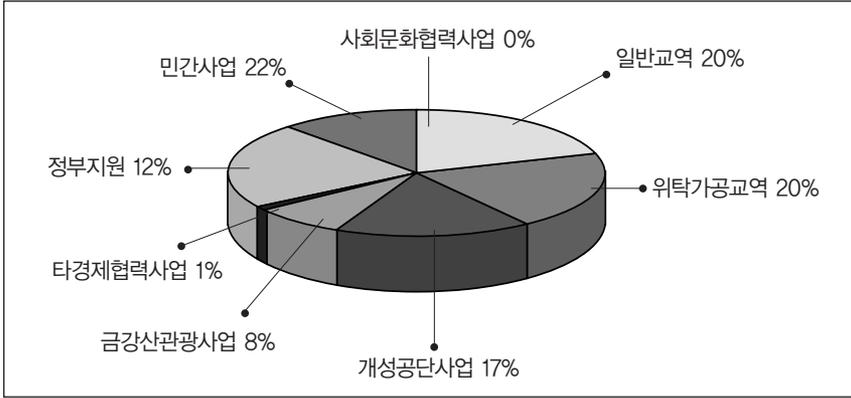
향후 바람직한 남북경제공동체 형성을 위해서는 가능한 비상업적거래 규모가 축소되고 남북 각각의 사업단위가 자체적 판단과 결정으로 상업적 교류에 나설 수 있게 해야 한다. 즉, 상호 수익을 전제로 한 경제논리에 입각한 교류가 활발해져야 할 것이다. 남측 기업들은 이미 오랜 기간 자본주의 시장 경제에 익숙해져 있어 법에 저촉되지 않는 한 독립적 의사결정에 따라 누구든지 대북경제교류에 나설 수 있다. 그러나 북측은 사회주의 특성상 사업주체가 독립적 의사결정을 한다고 보기 어렵기 때문에 그 거래내용면에서나 추진방법에 있어 남측과 단순 비교하기 어렵지만 현재의 상업적거래 내용 중 일반교역과 위탁가공교역 내용을 분석해 본다면 상호 생산품의 교류 수준을 파악할 수 있을 것이다.

일반교역은 남측업체가 북측으로부터 농림수산물 및 비철금속제품을 반입해 오는 사업이 주류를 이루고 있다. 2005년 중 총 일반교역은 2억 1천만 달러 정도가 이루어졌는데 53%가 북한산 농림수산물이었으며 20%가 북한산 아연괴였다.<sup>6)</sup> 그리고 남측업체의 대북 반출은 북측으로부터 물품 대를 현금으로 수령하면서 거래가 이루어지는 경우는 드물다.

---

6) 한국무역협회 종합무역정보 남북교역 <<http://www.kita.net/top/state/>> 참조.

〈표 III-1〉 2005년 남북교역 유형별 분류표



(단위: 천 달러)

대구분	중구분	소구분	반출	반입	합계	전체교역 대비 비중(%)	
상업적 거래	교역	일반교역	20,862 ( $\Delta$ 1.6)	188,916 (25.8)	209,778 (22.4)	19.9	
		위탁가공교역	78,503 (15.0)	131,226 (21.7)	209,729 (19.1)	19.9	
		소계	99,364 (11.1)	320,142 (24.1)	419,506 (20.7)	39.7	
	경제 협력 사업	개성공단사업	156,943 (276.9)	19,794 (-)	176,737 (323.9)	16.7	
		금강산관광사업	87,015 (108.8)	50 (52.8)	87,065 (108.4)	8.2	
		기타경제협력사업	6,202 (8.1)	31 (82.3)	6,233 (8.3)	0.6	
		소계	250,160 (180.9)	19,874 (-)	270,034 (202.6)	25.6	
	합계		349,524 (95.8)	340,017 (31.7)	689,541 (57.9)	65.3	
	비상업적 거래	대북 지원	민간지원	242,718 (34.7)	42 (-)	242,760 (34.8)	23.0
			정부지원	122,258 (56.1)	19 (-)	122,277 (56.1)	11.6
소계			364,976 (41.2)	60 (-)	365,036 (41.2)	34.6	
사회문화 협력사업		사회문화협력사업	577 ( $\Delta$ 65.9)	204 (-)	781 ( $\Delta$ 53.9)	0.1	

대구분	중구분	소구분	반출	반입	합계	전체교역 대비 비중(%)
비상업적 거래	경수로 사업	경수로건설	394 (Δ13.5)	0 (-)	394 (Δ13.5)	0.04
		KEDO중유	-	-	-	-
		소계	394 (Δ13.5)	0 (-)	394 (Δ13.5)	0.04
	합계	365,948 (40.4)	265 (-)	366,213 (40.5)	34.7	
총계		715,472 (62.9)	340,281 (31.8)	1,055,753 (51.4)	100	

\* ( )안은 전년대비 증가율

\* 자료출처: 한국무역협회, 『2000-2005 남북교역총괄』, (보도자료, 2006.1.23) 참조하여 재편집

즉, 위탁가공교역에 따른 설비반출이나 특수한 거래<sup>7)</sup>에 의한 남측 물자가 북측으로 이동한 경우가 대부분이다. 대북 위탁가공교역은 남측이 북측의 노동력을 구매하는 거래라고 볼 수 있다. 100%의 원부자재를 북측에 공급하여 북측이 생산한 후 완제품을 남측으로 반입해 오는 거래이기 때문이다. 2005년 중 대북위탁가공교역은 전체교역의 약 20%를 차지했는데 그 중 약 85%가 의류위탁가공교역이었다. 대체적으로 국내에 판매되는 의류 100장 중 3~4장 정도가 북에서 가공된 것으로 파악된다.

결국 남북경제공동체의 상호 물자교류는 일정 기간 북측의 1차 상품<sup>8)</sup>이 남측으로 공급되는 유형, 북측 노동력으로 생산된 생산품이 남측으로 이동하는 유형, 그리고 남측의 설비가 투자 수단으로 북측으로 이동하는 유형으로 자리 잡을 공산이 크다. 그러나 이와 같은 유형이 고착되지는 않을 것이다. 시간이 흐를수록 북측의 요구에 의해 그 형태가 협력사업으로 변해 갈 것이기 때문이다.

한편, 현재 정부지원사업으로 분류되어 있고 남북 물자의 이동 중 가장 규

7) 과거 북한의 서커스단이 남한에서 공연한 후 개런티머니를 한국산 TV로 공급한 바 있다. 그리고 설비제공형 위탁가공의 경우 설비를 북으로 반출할 때 그 설비금액만큼 대북반출실적으로 집계된다. 이와 같은 현상이 대북반출의 주류를 이루고 있다.

8) 주로 북한산 농림수산물을 의미한다.

모가 큰 품목은 쌀과 비료이다. 이 두 품목이 상업적거래로 이루어진다면 일 반교역의 규모는 크게 변화할 것이다. 이는 향후 남북경제공동체의 물자교 류의 한 모델을 제시하게 될 것이다. 북측은 이미 식량의 자급자족이 힘든 지역으로 알려져 있다. 북측은 대외로부터 식량을 공급받아야만 생존할 수 있는 지역이다. 이 점은 남측 역시 마찬가지이나 남측은 이미 주요 농산물 생산국의 고객으로 자리 잡고 있어 수급상 문제가 발생할 가능성은 매우 낮 다. 북측은 상황이 다르다. 경화가 절대 부족하며 우방국인 중국도 과도한 인구로 인하여 식량 자급을 자신할 수 없는 상황에 있기 때문에 언제라도 수 출을 중단할 수 있다. 따라서 북측의 식량수급은 남측에 의존해야 할 것이며 남측은 대외공급선과의 거래관계를 잘 유지해 나가는 상업적 수급방식에 의존해야 할 것이다. 이렇게 볼 때 현재 남한 정부의 지원사업으로 이루어지 고 있는 북한의 식량 수급도 장기적으로 상업적 거래로 전환되어야 한다. 그 령게 된다면 한반도 식량수급 문제를 해결해 나가는 기본 틀이 활력을 띄게 될 것이고 자연스럽게 남북경제공동체 형성을 지원하는 셈이 될 것이다.

## 2. 경제협력사업(투자사업)

「남북교류협력법」에 의해 대북투자사업은 ‘협력사업’으로 정의된다. 남 측업체가 북측지역에 공장을 건설하거나 공동개발사업을 하거나 기술협력 사업을 하는 것을 통칭하므로 개성공단사업도 법률상 협력사업으로 분류된 다. 본 절에서는 개성공단을 제외한 협력사업 즉, 평양, 나진·선봉 등 지역 에서 펼쳐진 사업 현황을 분석해 본다.

1992년 대우가 남포지역에 최초의 합영회사인 민족산업총회사를 설립한 이후 2005년까지 14년 동안 73건의 남북경제협력사업자<sup>9)</sup> 승인이 이루어

9) 업체들이 남북협력사업을 추진하기 위해서는 우선 「협력사업자」승인을 받아야 하고 북측과 계약을 완료하고 난 후 다시 「협력사업」승인을 받아야 한다.

졌다. 73건의 사업자 승인 중 41건은 남북경제협력사업승인까지 받았으나 사업자 5건, 사업 1건은 사업승인 취소조치를 받았다. 그래서 현재 40건만이 협력사업승인이 유효한 상태로 있다.

〈표 III-2〉 (개성공단사업 제외) 남북협력사업 현황

업종	업체수	업체명
농·임·수산업	7	미흥식품, 태영수산, 두레마을, 국제옥수수재단, 백산실업, 제일유통, 상하씨엘
IT협력사업	10	현대시스콤(KT, 온세통신), 삼성전자, 하나비즈닷컴, 엔트랙, 유니코텍코리아, KT, 브이케이, 알티즌하이텍
관광·레저산업	4	현대아산(한국관광공사), 평화항공여행사, 에머슨퍼시픽
식품산업	4	경평인터내셔널, 제이유네트워크, 스튜디오투모로우, 아이니무역
섬유·봉제산업	3	대우, 안동대마방직, 서진인터크루
의약품 제조	1	녹십자
생수 개발사업	2	태창, 대동무역
북한부동산 개발	1	코리아랜드
자동차 수리 및 조립	1	평화자동차
인쇄물 및 TV광고제작	1	아자커뮤니케이션
유리공장 건설	1	G-한신
해상운송 및 하역 사업	1	국양해운
의료기기생산	1	에스피메디텍
기계류 생산	1	쓰리엔테크놀로지
흑연광산개발사업	1	대한광업진흥공사
석재 가공 및 판매	1	태림산업
합계	40	

\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호), pp. 98~102 참조하여 재편집

개성공단사업이 2002년부터 2005년까지 4년 동안 38건의 사업자 및 사업승인이 이루어진 것에 비하면 크게 위축되어 있는 상황이다. 그러나 협력사업은 남북경제공동체의 뿌리라고 할 수 있다. 남과 북이 공동으로 경영하는 사업체를 만든 것이기 때문이다. 아쉬운 것은 협력사업이 꽃을 피우지 못하고 활로를 찾지 못하고 있는 듯한 사실이다. 협력사업승인을 받은 40건 중 현재 북측과 진행되고 있는 사업은 25%수준인 약10건에 불과하다.<sup>10)</sup> 나

10) 한국무역협회에서 업체들과의 인터뷰를 통해 파악한 내용이다.

머지 사업들은 거의 중단상태에 있다. 주된 이유는 사업에 대한 남북의 관점 차이, 열악한 인프라, 북측의 예고없는 정책변경<sup>11)</sup> 등에 기인한다. 그러나 남북협력사업은 대단히 중요한 의미를 내포하고 있다. <표 Ⅲ-2>에서 볼 수 있듯이 매우 다양한 업종에서 남북협력이 모색되었다. 성공적이지는 않지만 상호 문제점을 발견했을 것이고 이것이 발판이 되어 향후 보다 원활한 협력방안을 찾아 나갈 수 있을 것이다. 즉 남북경제공동체 형성의 방향을 제시해 줄 것이다.

### 3. 개성공단사업

2004년부터 건설되기 시작한 개성공단사업이 순조롭게 진행되고 참여업체들이 사업운영에 성공한다면 남북경제공동체는 완성된 것으로 간주할 수 있을 것이다. 남북 이질적 요소를 통합하는 모델이자 선도 사례이기 때문이다. 그 만큼 개성공단사업은 중요하며 남북경제공동체의 지렛대라고 할 수 있다. <표 Ⅲ-3>는 개성공단의 마스터플랜이다.

<표 Ⅲ-3> 개성공단 총 개발계획

구 분		1단계	2단계	3단계	확장구역	개성시가지	합계
면적 (만평)	공 단	100	150	350	200	-	800
	배후도시	100	200	500	400	1,200	
개 발 일 정		'02~'07	'06~'09	'08~'12	추후협의	추후협의	-
입주기업(개)		300	700	1000			2,000
고용인원(명)		7만	13만	15만			35만

\* 자료출처: 한국무역협회, 『개성공단 본단지 입주예정업체 실태』(조사보고서, 2006.3.3) 참조

11) 나진-선봉경제특구 사례가 대표적인 예이다. 북한은 1998년 10월 예고없이 일방적으로 남측 사업자의 방북초청을 중단했다.

총 2,000만 평 개발이 목표이며 공단 800만 평, 배후도시 1,200만 평을 개발하는 매머드 사업이다. 완공 예상시기인 2012년이 되면 2,000개의 업체가 입주하게 되며 북측 고용인원은 무려 35만 명에 달하게 된다. 이는 북한사회 전체에 지대한 영향을 미치게 될 것이며 남북경제공동체 형성을 촉진하게 될 것이다. 물론 이를 성공시키기 위해서는 남과 북이 한반도의 장래를 고려한 중대결단이 전제되어야 할 것이다.

〈표 III-4〉 개성공단 시범단지 입주업체 현황

회사명	업종(소분류기준)	주요 생산제품	투자계획 (억원)	가동여부
삼덕통상	신발제조	신발	84.4	가동
문창기업	봉제의복	항공기 근무복	53.6	가동
부천공업	전기공급, 제어장치	Wire Harness (전기배선부품)	75	가동
대화연료펌프	자동차부품	자동차 연료펌프	50.8	가동
태성산업	플라스틱제품제조	화장품 용기	135	가동
SJ테크	플라스틱제품	반도체부품용기	40	가동
호산에이스	일반기계제조	팬코일 (공기청정기 부품)	26	가동
신 원	봉제의복	의류	37.9	가동
소노코쿠진웨어	기타금속제조	주방기기	45	가동
로만손	시계 및 부품제조	손목시계, 주얼리	165	가동
재영솔루텍	기타 기계제조	자동차 전자부품 금형	50	가동
매직마이크로	전자부품, 영상장비	Lamp assembly (LCD 모니터용)	30	가동준비중
TS 정밀	반도체, 전자부품제조	반도체 금형부품	28	가동준비중
용인전자	전자부품	트랜스 포머, 소자코일	40	공장건축중
제씨콤	통신, 방송장비 제조	광통신 부품, 소재	43	공장건축중

\* 자료출처: 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 사업추진 현황』(2006.1)

현재까지 조성된 개성공단 현황을 본다면 2.8만 평에 15개 업체가 입주하였는데 그 현황은 <표 Ⅲ-4>와 같다. 2005년 9월 본단지 1차 5만 평에 대한 분양<sup>12)</sup>도 완료되어 2006년 중 건축과 입주가 시작될 전망이다. 1~2년내 개성공단의 미래가 가시적으로 드러날 수 있을 것이고 시범단지 및 본단지 1차 입주업체들은 남북경제공동체의 첨병으로서 남과 북이 안고 있는 모순을 어떻게 극복해 나가느냐를 보여 줄 것이다. 단기적 경영 목표는 남과 북의 인적교류가 원만히 이루어지고, 상호 이익을 창출하기 위해 노력하고, 그 이익을 분배하는 데 있어 상호 불만이 없도록 하는 데 두어야 한다. 무엇보다 서로가 필요한 존재라는 인식을 공유하도록 해야 한다. 남북경제공동체의 모범적 모델이 되어야 하기 때문이다.

현재 시점에서 우려되는 점을 적시한다면, 경제대국인 미국의 대북규제를 어떻게 풀어 나가느냐는 점, 「바세나르협약」 가입국가로서 전략물자 반출통제방침에 어떻게 대응해 나가느냐는 점, 북측이 대규모 인구이동을 감수하면서까지 양질의 노동인력을 공급해 줄 수 있겠느냐는 점, 전력, 통신 등 주변 인프라를 계획대로 구축할 수 있겠느냐는 점 등이다. 현재 구축되어 있는 개성공단의 인프라 현황은 <표 Ⅲ-5>과 같다.

12) 개성공단 본단지 1차 입주업체 현황은 다음과 같다.

구분	업종	업체명
일반 공장용지(17개)	섬유봉제의류	코튼클럽, 평안, 좋은사람들, 잔글라이더, 성화물산, 엠엔에스, 평화유통, 제일상품, 육일섬유, 지아이씨상사, 서도산업, 아이보리, 녹색섬유, 에스엔지(14개)
	가족방신발	아트랑, 제이슨상사, 밀리온스(3개)
협동화단지	섬유봉제의류	만선, 한국마이크로힐터, 화인레나온(3개)
	가족방신발	삼덕통상, 영일신소재, 영화상사(3개)
아파트형 공장용지	섬유봉제의류	한국산업단지공단이 건설·분양(40여개)
	가족방신발	

\* 자료출처: 통일부

〈표 III-5〉 개성공단 인프라 구축현황

구 분	시범단지	본단지
전력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '04.12.3 전력공급 합의서 체결</li> <li>○ '05.3.16부터 15,000kW의 전력을 배전방식으로 공급중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 10만kW의 전력을 송전방식으로 '06말까지 공급할 계획</li> <li>○ 남측구간은 관련 준비를 거쳐 '06.2 착공 추진</li> <li>○ 북측구간은 북측과 협의가 끝나는 대로 '06 상반기 착공 예정</li> </ul>
통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '04.12.30 시범단지 통신공급 합의서, '05.3.24 부속합의서 체결</li> <li>○ '05.11.16 통신장비 반출에 대한 미상무부 license 취득</li> <li>○ '05.12.28 공식 개통, 전화 FAX 서비스 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인터넷, 이동통신 및 본단지 통신공급 1만회선에 대해서는, 시범단지 통신공급 이후 북측과 협의를 추진해 나갈 계획</li> </ul>
용수	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시범단지 및 본단지 1차 5만 평에 대하여 지하수를 개발하여 공급</li> <li>○ 지하수 600톤/일(관정 5개소)를 개발하여 시범단지 입주기업 등에 공급중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용수시설 건설합의서 체결('05.3.24)</li> <li>○ 용수공급시설 '05.12.19 착공, '06말(정·배수장은 '07 상반기) 완료 예정</li> <li>- 월고저수지 원수를 이용 공단에 4,5만톤/일, 개성시에 1,5만톤/일 용수를 공급</li> </ul>
폐수	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시범단지 및 본단지 1차 5만평의 오·폐수는 입주업체가 자체 정화 시설을 설치하여 처리</li> <li>○ 자체 정화시설 처리로 곤란한 폐수는 임시 종합정화시설(정부지원)을 이용하여 처리</li> <li>* 임시 정화시설 '05.4.28 완공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 폐수처리장 '05.4.29 착공, '06말 완공 예정</li> <li>- 폐수처리시설은 3만톤/일(8천평) 규모</li> </ul>
폐기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북측에 위탁처리중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 폐기물처리시설 '05.12.28 착공, '06말 완공 예정</li> <li>- 폐기물처리시설은 매립량 204천톤, 소각량 40톤/일(1.5만평) 규모</li> </ul>

\* 자료출처: 통일부

#### 4. 금강산관광사업

현대아산이 1998년 민족의 명산인 금강산을 세계적인 관광지로 개발한다는 목표아래 추진되었던 금강산관광사업은 해를 더하여 이미 9년째로

접어들었다. 사업목표를 민족경제공동체 실현에 두었는데 사실상 가장 가시적 성과를 올린 사업으로 간주할 수도 있다. 현재까지 금강산을 다녀 온 관광객이 100만 명을 넘어섰다. 현대아산은 향후 계획의 1단계로서 강원도 고성군 고성읍 온정리, 성북리 등 일부지역과 삼일포, 해금강지역, 통천군의 일부지역을 개발하고 2단계로 통천군 및 고운산지역, 내금강, 시중호, 동정호, 원산지역을 개발해 나간다는 계획을 세우고 있다. 이렇게 된다면 해금강에서 원산에 이르는 109Km 일대가 매머드 관광단지로 자리 잡게 된다. 현대아산은 2단계 개발이 끝나는 2020년경 연간 220만 명 이상의 관광객을 유치한다는 목표를 세우고 있다. 이렇게 된다면 명실상부한 세계적 관광명소가 될 수 있을 것이다. 금강산관광사업이 남북경제공동체의 주요한 한 분야로 입지를 굳히게 될 것이며 향후 백두산, 개성 등지 남북관광사업을 위한 모델을 제시하는 셈이 될 것이다.

#### IV. 인적교류 현황

남북교류의 핵심은 인적교류일 것이다. 인적교류는 자연스럽게 사업을 파생시킬 것이고 상호 의존도를 높여 줄 것이고 나아가 남북경제공동체의 원동력이 될 것이다. 우리 정부의 목표인 민족동질성 회복도 결국 인적교류를 통해 이루어질 수밖에 없다. 이와 같은 관점에서 남북인적교류현황<sup>13)</sup>은 항상 예의주시해야 할 대목이다.

2005년 중 남북교역액이 10억 달러를 넘어섰는데, 남측인원의 방북자수도 이와 비례하여 크게 늘어났다. 2004년 중 금강산 관광객을 제외하고 2만 6,534명이 방북했는데 2005년도는 이보다 무려 3배가 넘는 8만 7,028명이 방북하였다. 개성공단에는 2005년 말 현재 북측인원 6,000여 명과 남측인

---

13) <표 IV-4>, <표 IV-5> 참조.

원 1,000여 명이 함께 일하고 있으며 연결된 경의선·동해선도로의 하루 평균 이용량은 2004년 880명에서 2005년 1,136명으로 29.1% 늘었고 차량은 85대에서 161대로 89.4% 증가했다. 남북교역 참여업체수는 503개 업체, 교역품목은 760개로 늘었다.<sup>14)</sup> 금강산 관광객을 합할 경우 2005년 중에만 38만 5천 명이 방북을 한 셈이 된다. 만약 개성 및 백두산 관광이 시작된다면 방북자수는 연간 100만 명이 넘어설 수도 있을 것이다. 하지만 북측인원의 방남은 거의 이루어지지 않고 있어 방북과 비교하기가 어려운 상황이다. 남북경제공동체 형성을 추구한다면 남북인적교류가 적절하게 균형을 이뤄나가도록 해야 할 것이다. 경제교류에 앞서 인적교류가 진정한 통합을 의미하기 때문이다.

## 1. 남북교역 참여업체

현재도 그렇지만 앞으로도 남북경제공동체의 주역은 경제운용주체인 기업들이 될 것이다. 남북교역이 이루어질 수 있는 여건을 마련한 주체는 분명히 남북당국이지만 그 바탕위의 실질적인 교류 주체는 남북교역 참여기업들이기 때문이다. 인적교류 현황은 업체들의 남북교역 참여현황에서 파악할 수 있는데 특히 기업들의 인적교류는 일과성이 아닌 장기적 교류로 자리 잡는 경우가 많다. 따라서 다른 여타 관광사업이나 일회성 사회문화협력사업보다 실질적인 인적교류가 이루어진다고 볼 수 있다.

〈표 IV-1〉은 1990년부터 2005년까지 16년 동안 남북교역에 참여한 업체 수를 나타낸 것이다. 2005년도는 523개 업체가 참여하여 여태껏 가장 많은 업체가 참여한 해로 기록되었다. 교역업체와 위탁가공교역업체는 상호 인적교류의 성격이 약간 다른데, 교역은 실제 인적교류가 없어도 상품거래가

14) 2005년 12월 29일자 통일부 보도자료

이루어질 수 있는 반면 위탁가공교역은 잦은 상담이 이루어져야만 진행될 수 있는 사업임으로 위탁가공분야의 참여업체가 늘어나고 있다는 것은 매우 고무적 현상으로 볼 수 있다.

〈표 IV-1〉 연도별 남북교역 참여업체수 현황

(단위: 개)

년도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
전체	16	56	77	121	136	236	319	356	419	516	536	506	432	481	462	523
위탁가공	-	-	4	12	11	24	70	64	66	131	157	147	108	109	118	136

\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호).

교류내용을 상징한다고 볼 수 있는 남북교역 품목을 보더라도 업체수의 증가와 거의 비례하여 증가해 왔다. 〈표 IV-2〉는 1990년부터 2005년까지의 남북교역품목수를 나타낸 것이다. 2005년도의 경우 품목수가 775개<sup>15)</sup>에 이르렀는데 품목수와 참여업체수의 변화는 남북주민간 접촉건수와 더불어 남북경제공동체의 성숙도를 표시해 주는 지표가 될 수 있을 것이다.

〈표 IV-2〉 연도별 남북교역 품목수(HS 6단위 분류) 현황

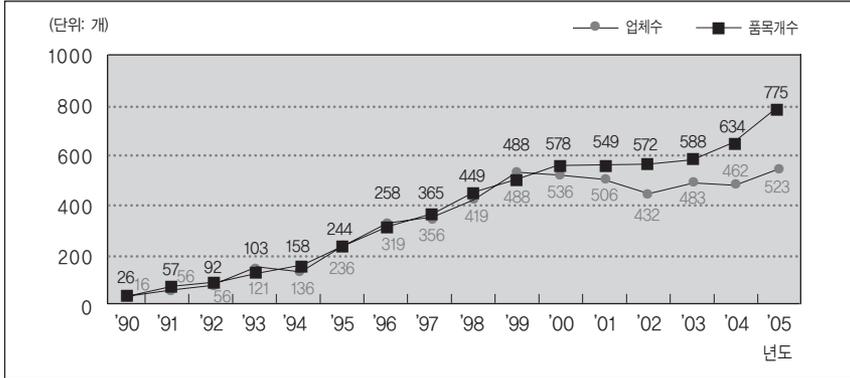
(단위: 개)

년도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
전체	26	57	92	103	158	244	258	365	449	488	578	549	572	588	634	775
위탁가공	-	-	9	35	63	83	118	108	157	216	257	284	311	217	215	243

\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호), p. 158

15) HS 6단위 분류법 기준

〈표 IV-3〉 연도별 교역업체 및 품목 변화 추이



\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호), p. 158

## 2. 남북왕래인원

독일의 경우 통독직전 연간 300만 명의 동서독인이 왕래를 하였다. 남북의 경우 2005년 중 금강산관광객을 제외하고 8만 8천여 명이 왕래를 하였다. 남북경제공동체의 성숙을 위해서는 수적, 양적 면에서 인적교류가 증대되어야 할 것이다. 각종 사업도 결국 인적교류에서 파생되어 나오는 것이며 민족동질성 회복의 수단도 인적교류 확대방안에서 찾아야 할 것이다. 남북 인원의 방북 혹은 방남은 상호 초청에 의해서만 가능하고 매우 제한적으로만 이루어진다. 즉, 자유로운 방북은 가능하지 않다. 〈표 IV-4〉는 통일부에서 집계한 남북 주민의 교류 현황을 나타낸 표이다. 지난 16년간 북한을 방문한 남한주민은 132만 명이었다. 이 중 115만 명은 금강산관광객이었고 16만 8천 명은 개성 등 금강산외의 북한지역을 방문하였다. 경제분야 방북자가 6만 1천 명으로 가장 많았으며 관광사업, 경수로사업 분야의 방북자가 그 다음으로 많았다. 반면에 북한주민이 남한을 방문한 숫자는 5,243명에 불과하였다. 대부분 체육행사나 기타 공연 행사 참석자들이었다. 이산가족의 방문도 4건, 435명이 있었으나 이산가족상봉행사가 금강산에서 열린 이

래 방남은 없는 상황이다. 그래서 남북주민의 상호 방문은 그 성격에 있어 큰 차이점을 보이고 있다.

남북경제공동체 형성을 위한 인적교류는 상호 방문자 숫자보다 방문의 성격을 중시해야 할 것이다. 서로가 필요할 때 신속하고 자유로운 방문이 이루어지고 독립적 의사결정구조를 가진 단체나 회사들이 많이 나서서 상호의 사교환을 할 수 있어야 한다. <표 IV-4>는 북측 단체를 남한으로 초청하는 사업에 좀 더 적극적이어야 함을 보여주고 있다. 아직 내용상 개선시켜야 할 부분이 많은 인적교류인 것으로 판단된다.

<표 IV-4> 남북 주민의 상호방문 현황(1989년~2005년)

(단위: 건/명)

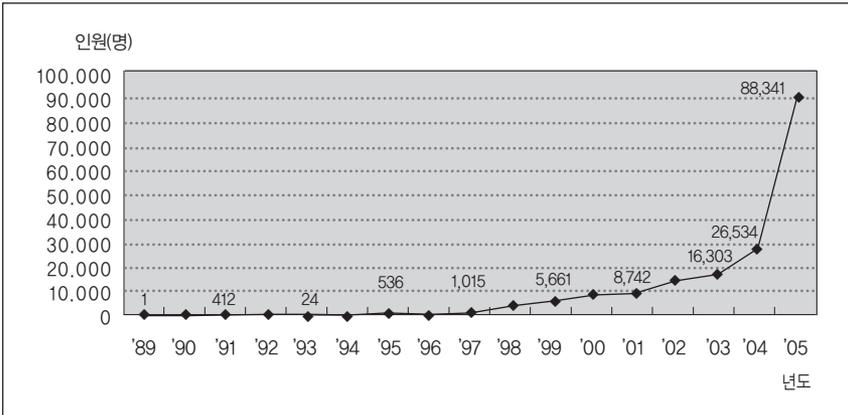
분 야	남한주민의 북한방문	북한주민의 남한방문
이산가족	68 (6,167)	4 (435)
경 제	4,734 (61,741)	22 (363)
교육학술	112 (1,620)	5 (59)
문화예술	88 (1,986)	6 (510)
체 육	195 (3,426)	12 (1,771)
종 교	176 (2,588)	-
언론출판	158 (1,854)	3 (60)
관광사업	2,372 (35,172)	-
교통통신	1,558 (9,490)	-
과학환경	56 (342)	-
경 수 로	1,113 (16,487)	-
대북지원	1,254 (13,822)	12 (580)
기 타	273 (13,803)	31 (1,465)소
<b>총 계</b>	<b>12,157 (168,498)</b>	<b>95 (5,243)</b>
금강산관광객	1,974 (1,155,244)	-
<b>총 계</b>	<b>14,131 (1,323,742)</b>	<b>95 (5,243)</b>

\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호), p. 150 참조하여 재편집

<표 IV-5>는 금강산관광객을 제외한 연도별 남북간 왕래현황을 나타낸 그래프인데 1997년 이전에는 연간 1,000명 이하의 인원왕래가 있을 뿐이었

으나 1997년부터 서서히 증가하기 시작하여 2000년 6·15남북정상회담 이후 급격히 증가하고 있음을 보여준다.

〈표 IV-5〉 연도별 남북간 왕래현황(금강산관광객 제외)



\* 자료출처: 통일부, 『남북교류협력동향』, 2005년 12월호(제174호), p. 150.

## V. 인프라 현황

1990년대 초반까지 사실상 남북을 직접 잇는 물류통로는 없었다. 당시 물자의 이동은 중국, 홍콩을 경유하거나 제3국 업체에 의해 용선된 선박을 이용하여 이루어질 수밖에 없었다. 북한의 외국선박대리점은 오랜 기간 한국 선박회사들과의 직접 연락체계를 인정하지 않았다. 아이러니컬하게도 육로가 터지기 전 금강산관광선도 홍콩 소재 선박대리점을 통해 교신을 할 수밖에 없을 정도였다. 그러나 최근 물자와 인원의 교류가 증가하면서 자연스럽게 남북 육로 및 해로가 확대되고 있다. 그리고 인원의 왕래가 잦은 금강산 및 개성공단 등에는 북측이 제정한 법을 참조할 수 있게도 되었다. 남북교류의 인프라가 하나씩 구축되어 가고 있는 것이다. 남북교류를 위한 인프라는 남북경제공동체의 원동력이 될 것임은 매우 자명하다.

## 1. 해로

10여 년간 남북교류의 주물류통로는 해로였다. 당연히 육로가 막혀 있었고 항공로는 더욱 고려하기 어려웠기 때문이다. 해로를 이용한 물동량은 계속 증가하여 현재 정기선박이 운항되고 있다. <표 V-1>은 남북을 직항하는 2개의 정기운항 선박 현황이다. 경수로사업이 진행되던 지난해에는 속초와 양화를 잇는 정기선박도 운행되었으나 현재 사업의 중단과 함께 선박운항도 중단되었다. 하지만 1990년 중반 이전에는 정기선박이 전혀 없었으며 남북화물이동은 철저히 중국선박회사에 의한 부정기 선박에 의존할 수밖에 없었다.

<표 V-1> 남북간 정기운항 선박

선박명(선사명)	항로	운행목적	운행횟수	비고
TRADE FORTUNE (국양해운)	'인천-남포'	교역물자 및 인도지원물자 운송	46회	월 4항차 왕복
CHU XING (동통해운)	'부산-나진'	교역물자 운송	51회	월 4항차 왕복

\* 자료출처: 통일부

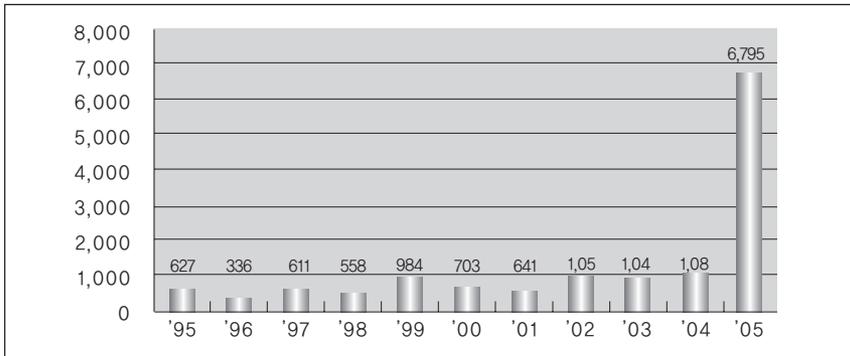
해상물동량은 매년 증가해 왔으며, 특히 2005년도에는 매우 급격히 증가하였는데 이는 북한산 모래반입이 크게 늘어난 데 기인한다. 2005년도 남북한간 선박운항은 편도기준 4,497회로써 전년 대비 111.7%가 증가하였다. 이중 모래 수송 운항은 2,439회로써 전체 운항 횟수의 54.2%를 차지하였다. <표 V-2>는 2005년도 남북간 해상물동량을 나타낸 도표이다. 물동량이 680만 톤으로서 2004년 111만 톤에 비해 무려 513%가 증가하였다. 이와 같이 급증한 이유는 모래반입이 크게 늘어났기 때문이다. 결국 남북이 상호 필요성만 전제된다면 언제라도 급격히 교류가 증대될 수 있다는 것을 보여준다. 특히 2004년 5월 28일 체결된 「남북해운합의

서」<sup>16)</sup>는 여타 다른 남북간 합의서와 달리 매우 실용적 내용을 담고 또 그것이 효력을 발휘하여 실제 집행됨으로써 상호 실리를 추구할 수 있는 획기적 계기를 마련해 주었다. 그 동안 금기시 해 왔던 남한 국적선의 북한항 취항을 허용한 것과 남북 해상항로를 민족내부 항로로 인정한다고 명시한 것은 실로 의미있는 실용적 합의였다. 또한 남북해운합의서는 항로 개설 조항에 항구명을 명시<sup>17)</sup>함으로써 명실공히 남북경제공동체의 해상물류통로를 확인하는 계기가 되었다.

남북간 육로가 개통된다고 하더라도 해상운송은 당분간 역할을 유지해 나갈 것으로 예상된다. 남북육로가 개통되어 그 이용률이 크게 늘어나면 남측의 현재 도로, 철도가 감당하기 어려울 것이기 때문이다. 그리고 북측의 주요 물자는 지하자원이 될 것으로 전망되기 때문에 경제적 타산으로도 남북 해상운송은 남북경제공동체의 주요 인프라로 자리 잡을 것이다.

〈표 V-2〉 2005년도 남북간 해상물동량

(단위: 천톤)



\* 자료출처: 통일부

16) 남북장관급회담에서 체결된 합의서. 그 동안 국적선의 북한항 취항이 불가하여 제3국적 선박을 이용할 수밖에 없었으나 본 합의서와 이후 체결된 「남북해운합의 이행과 준수를 위한 부속합의서」는 남북경협 참여업체들-주로 모래반입업체-에 큰 도움을 주었다.

17) 「남북해운합의서 제4조 항로개설」 조항은 “남과 북은 여객 및 물자를 원활하게 운송하기 위하여 남측의 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초항과 북측의 남포, 해주, 고성, 원산, 홍남, 청진, 나진 항간에 해상항로를 개설하며 향후 남과 북이 합의하여 추가 해상항로를 개설한다.”고 되어 있다.

## 2. 육로

경의선, 동해선 철도·도로연결로 상징되는 남북육상운송시스템은 거의 완성단계에 들어섰다. 도로는 2004년 11월 남북 모두 공사를 완료하였고 2004년 12월부터 이미 상업적 용도로 활용중이다. 개성공단도 도로의 완공이 있었기 때문에 진척될 수 있었다고 해도 과언이 아니다. 철도의 경우, 남측구간에 대해 경의선은 2002년 12월, 동해선은 2005년 12월 궤도부설 등 공사를 완료하여 열차운행을 위한 모든 준비가 완료되었다. 북측 구간은 경의선, 동해선 모두 궤도부설을 완료하였으나 역사공사 등 잔여공정 일부가 남아 있어 현재 공사 진행중에 있다.

남북은 2005년 7월 30일 남북철도·도로연결실무협의회 제5차 합의를 체결하고 2005년 10월 하순경 남북공동행사로 열차시험운행 및 도로개통식을 갖기로 하였으나 ‘군사적 보장조치가 취해지는데 따라’라는 전제조건을 만족시키지 못해 현재까지 지연되고 있다. 공사가 완공된 상태이기 때문에 도로의 경우 남북당국, 유엔사와의 행정적 보완조치만 있으면 즉시 활용 가능하며 철도의 경우 기술적 사항을 점검, 보완한 후 조만간 시험운행이 실시될 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 도로 및 철도 활용을 위해서는 군사보장합의서를 채택해야 한다는 정치적 문제의 해결과제가 남아있다는 것이 장애요인으로 작용하고 있다.

## 3. 법·제도

통일부 자료에 의하면, 최근 3년간 총 90회 남북회담이 개최되었고 66건의 합의문이 채택되었다. 정치분야 15회, 군사분야 17회, 경제분야 39회, 사회문화분야 19회의 회담이 개최되었다. 그리고 합의서의 경우, 정치분야 11건, 군사분야 4건, 경제분야 41건, 사회문화분야 10건의 합의서가 체결되었다. 남북경제공동체의 제도적 틀을 만드는 작업이라고 할 수 있는 남북간 합의서는

다양한 분야에서 체결되고 있고 또 실제 이행되는 분야도 늘어가고 있다.

2005년 12월 「남북관계발전에관한법률」이 제정되어 남북관계의 기본틀을 법제화하였는데 앞으로 남북관계 추진방향, 남북간 합의서 채택시 처리문제, 남북회담 대표 또는 특사 임명시 임명절차 등을 골자로 하고 있다. 특히, 이 법안에는 정부의 책무로 남북경제협력 활성화·경제공동체 구현, 민족동질성 회복을 위한 교류협력 확대를 명시하여 남북경제공동체 형성의 근거를 제시해 주고 있다. 한편, 북한은 2005년 7월 남한과의 경제협력을 뒷받침 할 「북남경제협력법」을 제정하였다. 남한은 그 동안 남북교류협력을 지원하기 위한 각종 법률을 제정해 둔 상태에서 보다 명확하게 남북관계의 특수성을 명시한 「남북관계발전에관한법률」을 제정한 반면 북한은 남한의 이해당사자를 고려한 능동적 법안이 없었는데 이번에 「북남경제협력법」을 제정함으로써 새로운 이정표를 마련하였다.

무엇보다 남북경제교류를 실용적으로 뒷받침하는 합의서는 4대 투자보장 합의서<sup>18)</sup>, 남북경협 9개 합의서<sup>19)</sup>인데 이 합의서들은 남북경제공동체 운용의 기본틀로 자리잡을 것으로 전망된다.

〈표 V-3〉 남북경제공동체를 지원하는 남북의 법, 규정, 합의서

남 한	북 한
- 남북교류협력에 관한 법률(90.8.1)	- 라진·선봉경제무역지대법(93.1.31)
- 남북협력기금법(90.8.1)	- 신의주특별행정구 기본법(02.9.12)
- 남북교역물품 통관규정(94.2.5)	- 금강산관광지구법(02.11.13)
- 금강산관광객 등의 북한방문절차에 대한 특례(98.11.16)	- 개성공업지구법(02.11.20)
- 남북관계발전에 관한 법률(05.11.29)	- 북남경제협력법(05.7.6)

\* 자료출처: <<http://www.nkchosun.com/law/law.html?nsflag=N&ACT=list>>, <<http://www.nkchosun.com/law/law.html?nsflag=S&ACT=list>> 참조

18) 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산절제에관한 합의서를 말한다.

19) 개성공업지구 통신, 통관, 검역에 관한 합의서, 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서, 차량의 도로운행에 관한 합의서, 열차 운행에 관한 합의서, 남북상시중재위원회 구성·운영에 관한 합의서, 해운합의서, '해운합의서'의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 말한다.

#### 4. 남북경제협력협회사무소

2005년 10월 28일 개성공단지구내에 '남북경제협력협회사무소' (이하 경협사무소가 개설되었다. 1989년 이래 남북경협과 관련된 모든 상담은 북측이 중국지역에 개설한 연락사무소를 통하거나 제3국의 중개인을 통해 상담을 해야 했다. 그러나 남북당국은 2005년 7월 12일 제10차 남북경제협력추진위원회에서 경협사무소 개설을 합의하고 3개월 후 실행에 옮겼다. 이후 사업자들은 개성 경협사무소에서의 상담이 가능해 졌는데 이는 실로 남북경협사의 중요한 전환점이 될 것이다. 향후 남북경협 활성화에 지대한 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 당국간 상시 대화통로로도 작용할 것이다.

### VI. 결론 및 향후과제

남북경제공동체 형성의 성숙도를 추정하기 위해 남북경제교류의 개시 시점과 현시점을 비교한다는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 교류의 내용면에서 양적, 질적으로 크게 성장한 것이 분명하지만 우리가 구상하고 있는 남북경제공동체라는 목표에 도달하려면 여전히 많은 난제가 남아있기 때문이다. 남북간 경제적 상호 의존도를 보더라도 아직 초기단계라고 말할 수밖에 없으며 당장 서로가 문제점을 보고 있으면서도 해결하지 못하는 과제도 있다. 크게 보면 북핵 문제 등 국제정치적 문제와 남북간 신뢰회복 등이 당면 과제일 것이다. 그러나 남북경제공동체를 향한 기반 구축은 미룰 수 없는 과제이므로 현 상황 하의 물적, 인적, 제도적, 그리고 인프라 측면에서 기반 구축 현황을 인지하고 있어야 할 것이다. 이를 정리해 본다면 다음과 같다.

첫째, 물적교류량은 증가일로에 있음을 확인하였다. 그러나 남북 각각의 대외교역량을 기준으로 비교해 본다면, 남한은 대북의존도가 0.2%미

만의 비중을 차지하고 있는 반면 북한은 대남의존도가 26%수준까지 도달해 있음을 알 수 있었다. 세부 내용을 보면 남한의 대북지원물자 반출사업, 남한의 대북위탁가공교역, 남한의 북한산 농수산물 반입사업이 교역의 주류를 이루고 있다. 그리고 2005년부터 개시된 개성공단<sup>20</sup>이 갖 새로운 남북협력사업 모델로서 자리잡기 시작했다. 전체적으로 본다면 북한의 대남의존도가 높은데도 불구하고 내용면에서 매우 빈약하다. 따라서 향후 남한은 북한과 좀 더 심도있는 협력사업을 추진하기 위해 북한산업에 대한 이해도를 높이는 데 한층 더 노력해야 할 것이다.

둘째, 인적교류의 성장세는 주목할 만하다. 2005년도에는 대규모 인원의 평양관광<sup>20</sup>까지 이루어졌다. 개성공단은 현재 6,000명의 북측인원과 1,000여 명의 남측인원이 함께 일하고 있으며 이는 곧 배가될 전망이다. 그러나 현재 가장 많은 인원의 방북을 주도하고 있는 금강산관광의 경우 인적교류와는 다소 거리가 있다. 남북인적교류의 방법은 개성공단의 경우를 모델로 해야 할 것이다. 단순한 만남이 목적이 아니라 함께 기술을 교류하고 과제를 함께 풀어나가는 실제적이고 실용적인 협력을 추구해 나가야 할 것이다. 이것이 곧 장기적 교류로 정착시키는 기여할 것이기 때문이다.

셋째, 제도적인 측면을 본다면 남측 업체들이 북측 경제특구를 제외한 지역에서 참조할 만한 법이 부재하다. 즉, 법적 보호를 받으면서 사업을 추진하고자 한다면 개성공업지구<sup>20</sup>외의 지역에는 진출하기가 어렵다. 북한이 이전에 조성했던 라진·선봉경제무역지대와 신의주특별행정구의 경우만 보더라도 외부인들이 명확한 정책을 파악하기가 어렵다. 북측이 개성공단의 경우와 같은 추가 경제특구지역을 지정하고자 한다면 적극적 투자자가 될 수 있는 남한업체들을 배려한 정책을 도입하도록 북측을 납득시켜야 할 것이다. 「개성공업지구법」과 「금강산관광지구법」을 제정할 때 현대아산이 적극 협력하여 활로를 열었던 것이 좋은 사례이다.

---

20) 2005년 8월 15일을 전후하여 북측은 아리랑공원에 남한관광객을 대거 초청하였다. 당시 약 7,300명의 남한주민이 평양을 방문하였다.

넷째, 남북경제협력을 하기 위한 기본적 인프라는 아직도 열악한 편이다. 그러나 2005년 경협사무소의 개설은 획기적 진전임이 분명하다. 활용도를 높여나가도록 남북 모두 특별한 관심을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 상황 하에서 남북직통선의 개통, 북측의 부족한 전력 보충, 남북육상운송 개통 등이 성사된다면 이른 시간내 남북경제교류의 괄목할 만한 가시적 성과를 기대할 수 있을 것이다. 인프라의 용량을 늘리는 문제는 좀 더 장기적 관점에서 통일한국을 목표로 한 계획 하에 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

2006년 통일부의 업무추진계획에는 남북간 신뢰구축을 통한 평화증진과 경제협력 확대를 위한 정책목표로서 남북경제협력을 심화, 발전시켜 남북경제공동체 형성전략을 체계화시켜 나간다고 명시하고 있다. 이를 실행에 옮기기 위해서는 남북경제공동체의 운영주체를 세분화하여 물적, 인적교류의 문제점과 증진방안을 지속 강구해 나가야 하며, 이를 뒷받침할 제도 및 인프라에 대해서도 역량을 결집해 나가야 할 것이다. 다행히 현재 남과 북은 남북경제공동체의 필요성을 절실하게 느끼고 있는 시점이라고 볼 수 있다.

---

## 참고문헌

---

### 1. 단행본

- 대한무역투자진흥공사, 『1990-2004년 북한의 대외무역동향』, 서울: 대한무역투자진흥공사, 2001.
- 양문수·임강택·이일영·박규호·이건범, 『남북한 경제통합의 인프라 확장방안』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 이철수·윤대규·유욱·정종섭·임성택·오기형·박정훈·박은정, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일부, 『남북교류협력동향』, 서울: 통일부, 1991~2005.
- \_\_\_\_\_, 『남북경협 실무안내』, 서울: 통일부, 2006.
- 통일연구원, 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』, 서울: 통일연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『통일인프라 구축 및 개선 방안』, 서울: 통일연구원, 2004.
- 한국관세무역연구원, 『HS품목별 수출입통계편람』, 서울: 한국관세무역연구원, 2005.
- 한국무역협회, 『남북한 경제교류협력법규집남한법규 및 북한법규』, 서울: 한국무역협회, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『2001 남북경협실무길잡이』, 서울: 한국무역협회, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『2002 무역연감』, 서울: 한국무역협회, 2002.
- 한국산업은행, 『북한의 산업』, 서울: 한국산업은행 남북경협실, 2000.
- 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』, 서울: 한국수출입은행, 2005.

### 2. 기타자료

- 국가정보원: <<http://www.nis.go.kr>>.
- 대한무역투자진흥공사: <<http://www.kotra.or.kr/nk>>.
- 산업자원부: <<http://www.mocie.go.kr>>.
- 조선일보: <<http://www.nkchosun.com>>.
- 중앙일보 북한네트: <<http://www.joins.com/nk>>.
- 통계청: <<http://www.nso.go.kr>>.
- 통일부: <<http://www.unikorea.go.kr>>.
- 통일연구원: <<http://www.kinu.or.kr>>.
- 한국무역협회: <<http://www.kita.net>>.
-





제1회의 <남북경제공동체 형성 기반 구축 현황과 이론적 틀> 발표

## 남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론

조 민 통일연구원 선임연구위원



# KINU



---

# 남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론

---

조 민 통일연구원 선임연구위원

## I. 서론: 평화경제론의 의의

평화경제론은 평화와 경제의 이중주(二重奏)다. 평화는 남북한 정치·군사적 긴장완화의 전제이자 결실이다. 경제는 남북한 공동번영의 추구를 뜻한다. 남북한 공동번영은 남북경제공동체 형성을 통해 성취될 수 있다. 여기서 평화경제론은 정부의 평화번영 정책의 이론적 틀과 비전 위에서 남북경제공동체 형성을 위한 방법론적 열쇠 개념으로 제시되었다. 평화경제는 평화와 경제의 상호작용 또는 상승작용을 추구한다. 그런 점에서 평화경제는 ‘평화와 경제의 선순환’을 지향한다.

우리 정부는 평화를 위해 단순히 전쟁 억지에만 초점을 맞추는 소극적 평화유지를 넘어 항구적인 평화를 위한 적극적 평화를 추구하고 있다. 그와 함께 한국 경제의 도약과 활로의 개척은 한반도의 공고한 평화상태의 구축 없이는 불가능하다는 사실을 절감했다. 따라서 평화와 경제는 따로 떼어놓고 접근할 수 없다. 즉 “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”야말로 우리가 가야 할 길이다.

‘평화경제론’은 전혀 새로운 개념이다. 남북관계는 경협을 통한 남북한 공동발전의 추구에도 불구하고 핵문제를 비롯한 정치·군사적 사안에 의해 기대한 만큼의 진전을 이루지 못했다. 정치·군사적 문제로 인해 항상 남북관계의 발전이 정체되거나 지연되는 상황이 반복적으로 나타났다. 미국의 동북아 전략에 따른 정치·군사 중심적 대북정책과 북한의 체제생존 전략이 맞물리면서 한반도의 긴장과 위기국면이 주기적으로 나타났고, 그에 따라 남북관계의 안정적 발전의 지속적인 추진이 힘들었다. 여기서 다

시 한 번 남북경제공동체 형성을 통해 정치·군사적 난관을 극복하려는 문제의식이 태동하게 되었다. 이를테면 남북한간 공고한 경제적 유대 또는 경제적 공동체를 형성함으로써 평화를 정착시킬 수 있다는 입장의 발로다. 이는 사실 오래된 발상이면서도, 새로운 형태의 발상의 전환을 함축하고 있다.

한반도의 평화와 번영은 우리의 국가 목표이다. 이를 위해서는 남북간 갈등과 분쟁의 소지를 없애고 공고한 평화 상태를 구축해야 한다. 여기에는 서로 인식론적 기반을 달리하는 평화론으로 ‘민주평화론’과 ‘자본주의 평화론’이 제기될 수 있다. 전자는 평화사상과 관련하여, “민주국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제로 커다란 호응을 받았다. 후자 즉, 자본주의평화론은 민주평화론을 비판하면서 자본주의적 시장경제를 통한 평화의 확대를 주장하고 있다. 민주평화론과 자본주의평화론은 서로 대립적이나 양자 모두 한반도의 평화구축 과정에 상당한 시사점을 제공한다는 점에서 깊이있는 통찰이 필요하다.

본 논문의 제Ⅱ장에서는 평화경제론의 이론적 배경은 자본주의평화론에 닿아 있음을 밝히고자 했다. 민주평화론은 학문적 발견과는 달리 부시 행정부에 의해 오독(誤讀)되고 있다. 부시 대통령은 ‘민주주의와 자유’의 이념으로 세계를 관리하겠다는 의지를 드러냈다. 그럼에도 본 논문에서는 미국의 무력개입으로 민주주의를 성취한 경우는 아주 드물다는 사실을 검토했다. 사실 클린턴 행정부도 냉전의 승리로 이끈 민주주의 이념에 도취되었던 것은 마찬가지였다. 다만 반공·냉전 승리의 여파로 아직 본격적인 도전 세력을 만나지 못했던 시기에 민주주의는 무력개입과 정권교체의 도구로 활용될 단계가 아니었을 뿐이다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화와 관련하여 대북정책의 주된 방향이 되어야 한다는 주장의 인식론적 배경이 되고 있다.

자본주의평화론은 개방적인 시장과 경제적 공동이익의 추구가말로 국가간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다는 주장이다. 지난 60여 년 동안 선진자유시장경제국가간 전쟁은 없었다. 이는 정치에 선행하는 경제

우선 논리로, 경제결정론적인 것은 아니지만 자본주의적 공동시장과 공동이익의 창출은 전쟁 자체를 불필요한 것으로 만든다는 논리다. 나아가 민주평화론에서 말하는 민주화 주장과는 달리, ‘선(先)자유시장·후(後)민주화’를 강조하는 입장이다.

제Ⅲ장에서는 평화경제 즉, 자본주의평화론의 성공적인 세 사례를 검토하였다. 첫째, 유럽통합의 초석이었던 유럽석탄철강공동체(ECSC)는 경제공동체의 모델로 남북경제공동체의 궁극적인 지향점으로 파악하였다. 둘째, 대만해협은 경우, 두 차례에 걸친 중국의 무력시위가 있었지만 양안간 ‘교역정치’로 인해 파국적 상황으로 치닫지 않았던 사례를 분석했다. 셋째, 남북한 서해교전이 더 큰 전쟁으로 확대되지 않았던 데에는 대북포용정책에 의한 ‘평화비용’의 효과임을 살폈다.

제Ⅳ장에서는 평화경제의 추진전략으로, ‘선(先)자본주의평화·후(後)민주화’ 원칙 위에서 해양경제와 대륙경제의 융합을 강조하였다. 그리고 실천전략으로 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근과, 남북한 중심의 협애한 시각을 넘어 동북아 전망 속에서의 추진, 여기에서 개발협력 방식의 대북 진출을 검토했다.

## Ⅱ. 민주평화 vs. 자본주의평화

### 1. 민주평화(Democratic Peace)

“민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다”(Democracies almost never fight each other). 이는 널리 알려진 민주평화의 명제이다. 민주평화론은 민주국가 상호간 전쟁은 없다는 사실을 역사적 사례를 통한 경험적 연구로 증명하였다. 민주평화론에 의하면, 어떤 국가든 민주적일수록 그 나라는 대개 평화지향적이고 대외관계에서 전쟁을 회피하려 한다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화 문제에 대한 인식론적 배경의 한 축을 형성하고 있다.

일반적으로 자유주의국가와 민주국가는 전제정과 독재국가에 비해 평화지향적이다. 뱁스트(D. Babst)는 1789년부터 1941년까지 116개의 전쟁 사례를 분석하면서 민주국가간의 전쟁은 거의 없었다는 경험적 사실을 밝혔다.<sup>1)</sup> 그리고 러멜(R. Rummel)은 자유주의국가간의 전쟁은 드물었다는 연구결과를 제시하였고<sup>2)</sup>, 오웬(J. Owen)에 따르면 자유주의가 민주적 평화를 낳는다.<sup>3)</sup> 이러한 민주평화론은 다른 정부 형태보다 공화정이 평화적이라는 칸트(I. Kant)의 평화사상에 닿아 있다. 칸트는 자유, 대의정부, 권력분립 등을 공화정의 기본요소로 규정하였다. 칸트의 영구평화는 그러한 공화제적 요소와 더불어 통상과 자유무역을 구현하는 세계보편법과 공화정 국가간 국제법적 조약에 의해 수립된 ‘평화연합’(pacific union)을 추구한다. 이처럼 칸트의 평화의 조건으로서 공화정의 이념은 현대의 민주 평화론의 토대가 되었다.

그렇다면 왜 민주국가 상호간에는 전쟁이 없는가? 어느 국가건 전쟁은 궁극적으로 통치엘리트층에서 결정한다. 그러나 민주국가의 지도자들은 전쟁을 통해 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없다.<sup>4)</sup> 민주국가에서 국민의 희생을 요구하는 전쟁은 지도자의 자의적 판단과 독단에 의해 결정되기 어렵다. 국민여론이나 비판적 언론, 그리고 비평화적 수단에 의한 분쟁해결 방식의 대가에 대한 책임을 의식하지 않을 수 없기 때문이다. 민주국가에는 폭력적 갈등 상황을 예방하고 서로 전쟁을 할 필요가 없는 문화와 규범, 그리고 제도적 기반이 존재한다.<sup>5)</sup> 독재국가나 비민주국가의 지도자들

1) Dean Babst, "A Force for Peace," *Industrial Research*, April 1972, pp. 55~58.

2) R. J. Rummel, "Libertarianism and International Violence," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 27, No.1(1983), pp. 27~71.

3) John M. Owen, "How Liberalism Produce Democratic Peace," *Debating the Democratic Peace*, edited by Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (the MIT Press, 1996), pp. 116~154.

4) Mintz Alex · Nehemia Geva, "Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Assessment of the 'Political Incentive' Explanation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No.3(1993), pp. 484~503.

5) Bruce Russett, "Why Democratic Peace," *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993), pp. 35~40

이 대외 전쟁을 통치의 수단으로 활용하려는 유혹에 빠지기 쉬운 데 비해, 민주국가는 전쟁을 피하면서 분쟁을 해결할 수 있는 다른 평화적 수단들이 많다. 이와 더불어 민주국가끼리는 전쟁을 해서는 안 된다는 규범을 서로 존중하고 따른다. 이런 까닭에 민주평화론은 민주국가가 많으면 많을 수록 서로 적대적인 국가들은 적어지고 보다 광범한 평화지대가 확산될 수 있다고 믿는다.

### 가. 민주평화와 미국

미국의 존재는 민주평화론의 명제를 아주 곤혹스럽게 만든다. 냉전시대로부터 지금까지 세계의 모든 군사개입은 대부분 미국이 치른 대외전쟁이었다. 미국이 제2차 대전 후 사회주의국가나 독재국가들과 치른 전쟁을 제외하더라도, 제3세계의 민주정부를 전복시키기 위해 무력으로 비밀리에 개입한 사례는 얼마든지 있다. 1953년 이란, 1954년 과테말라(다시 민주화될 가능성을 차단하기 위해 케네디가 군사쿠데타를 지원했던 1964년), 1957년 인도네시아, 1961년 브라질, 1973년 칠레, 1981년 니카라과 등에서 미국은 은밀한 형태로 합법적인 정부를 폭력으로 전복시켰다. 그 후에도 지금까지 다양한 방식으로 군사적 개입을 자행함으로써 미국은 겉으로는 민주주의를 내세우면서 실제로는 미국의 이익 또는 미국 기업의 이익에 반하는 어떠한 민주정부도 용납하지 않았다.<sup>6)</sup>

이처럼 민주평화론은 미국의 음모적이고 은밀한 군사개입 사례까지 모두 포괄할 수 있는 설명력을 지닌 것은 아니다. 그럼에도 민주평화론의 ‘민주적일수록 평화지향적이다’는 명제는 경험적 측면에서 여전히 유효하다고 주장한다. 즉, 민주평화론은 산업화되고 정치적 안정을 구가하는 민주국가들 상호간의 공개적이거나 대규모 전쟁은 없다는 사실을 강조하기 때문이다. 달리 말해 비록 프랑스가 미국을 따르지 않고 종종 반미 성

---

6) 노암 촘스키, 김보경 옮김, 『미국이 진정으로 원하는 것』 (서울: 한울, 1993), pp. 36~114.

향을 보이더라도 산업화되고 민주국가인 미국과 프랑스 사이의 전쟁을 상상하기 어렵다는 말이다.

민주평화론은 냉전체제가 붕괴된 1990년대 초기의 평화연구에서 상당한 관심을 끌었다. 그러나 냉전시기 민주국가간 분쟁 발생이 현저히 낮았다는 사실은 국가간 유사한 체제 덕분인지 그와 달리 공통의 이익 때문인지는 뚜렷하지 않다. 그러한 맥락에서 당시 클린턴 행정부의 대외정책으로 민주주의의 확산을 위한 ‘확장’ (enlargement) 전략은 잘못된 가정에 근거하고 있다는 비판도 제기되었다. 민주주의 확장 정책이 분쟁의 위험성을 없앨 수 있을 것이라는 가정에 대해 충분히 실증적인 증거는 발견할 수 없다. 그리하여 클린턴 행정부의 대외정책의 방향은 오히려 국가간 공동이익(common interest)의 창출을 모색하는 데로 맞춰져야 한다는 대안적 주장이 나타났다.<sup>7)</sup> 이는 본 논문에서 앞으로 검토할 자본주의평화론의 싹을 보여준다.

민주평화론은 실증적 측면 못지않게 규범적 가치를 지닌다. 민주평화는 하나의 자기충족적 예언 효과를 지닌다. 인간의 규범이 행동을 규제한다면 규범의 반복은 규범의 실현을 가능케 한다. 즉, 민주국가 상호간 전쟁을 하지 않는다는 명제를 규범화함으로써 실제로 민주국가끼리 전쟁은 불가능해질 수 있다. 이런 점에서 냉전체제 붕괴 후 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서 민주국가 상호간의 군사적 대립과 전쟁의 가능성은 상대적으로 줄어들 것이라는 기대가 나타날 수 있었다.<sup>8)</sup>

그런데 ‘민주국가 상호간 전쟁은 없다’는 명제는 무엇을 말해주는가? 그것은 국가간 평화의 조건에 대한 메시지로 읽힐 수 있다. 민주평화론에 따르면, ‘평화의 조건은 독재국가나 비민주국가들이 민주국가로 전환되는 데에 있다’는 암묵적 명제가 도출된다. 바로 이 점이 민주평화론에 함축된 핵심적 내용이다. 또한 여기에 미국 중심의 세계질서 구축과정에서 민주

7) Henry S. Farber · Joanne Gowa, "Politics and Peace," *International Security*, Vol. 20, No. 2(Fall 1995), pp. 123~146.

8) 최상용, "현대의 민주평화사상," 『평화의 정치사상』 (서울: 남남출판, 1997), pp. 267~276.

평화의 오역(誤譯)의 계기가 도사리고 있다.

## 나. 민주주의를 내세우는 군사개입의 기만성

‘민주주의와 자유’의 확산! 부시 행정부의 미국은 민주주의와 자유를 대외정책의 기본원칙으로 천명하였다. 미국의 역사를 새로 쓰게 된 ‘9·11’을 계기로 부시 행정부 제1기는 대외정책의 모토로 ‘테러와의 전쟁’을 선언했다. 그러나 미국의 일방주의는 ‘테러와의 전쟁’에서 오히려 동맹과 이웃을 잃었다. 이에 제2기 부시 행정부는 이른바 ‘민주주의와 자유’를 대외정책의 기치로 내걸었다. 이처럼 민주주의 문제가 이론적 영역을 떠나 실천적 정책으로 표방되자, 마치 미국의 대외정책이 민주평화론의 반영인 것처럼 여겨지면서 민주평화론은 도마에 올랐다.

러셋(B. Russett)은 부시 대통령이 민주평화론을 완전히 잡쳐놓았다고 성토했다.<sup>9)</sup> 민주평화론은 전쟁을 반대한다. 더욱이 미국과 같은 강대국, 외부로부터의 군사적 개입에 의한 정권교체(regime change) 방식을 수용하지 않는다. 평화는 마땅히 평화적 수단과 방법에 의해 추구되어야 한다. 따라서 평화 구축을 위한 민주정부의 수립을 말한다고 하더라도 군사 행동과 같은 무력적이고 비평화적 방식은 결코 인정될 수 없다.

부시 대통령은 사담 후세인의 대량살상무기(WMD) 개발·보유를 확신하고 그러한 무기들이 알 카에다 등 테러단체에 넘어가 미국을 비롯한 동맹국들이 심각한 위협에 빠지기 전에 먼저 선제공격을 하지 않을 수 없다고 하여 이라크 침공을 정당화했다. 미국의 선제공격론은 새로운 것은 아니지만, 냉전시대 이 논리는 적어도 ‘몇 시간 혹은 며칠 내’에 핵공격이 있을 것이라는 아주 압박한 상황에 대한 대응논리로 주장되었으나, 미국의 선제공격으로 시작된 이라크 침공은 그러한 압박한 위기징후와는 전혀

---

9) Bruce Russett, "Bushwhacking the Democratic Peace," *International Studies Perspectives* (2005.6), pp. 395~408.

무관한 상황이었다. 부시 행정부는 임박성에 대한 일언반구도 없이 냉전 시대의 억제독트린조차 내팽개쳤다. 그 후 대량살상무기가 존재하지 않았다는 사실이 밝혀졌고, 전쟁비용이 천문학적으로 증대되자 이라크 침공을 정당화하기 위한 사후조치로 마치 민주평화론을 연상시키는 듯한 ‘민주주의와 자유’를 들고 나왔다. 이라크 정권교체를 위해 부시 행정부의 외부개입 모델로 주장된 정권교체론은 민주평화론에서 말하는 민주화와는 전혀 상관없다. 이처럼 민주국가가 독재국가나 전제국가에 비해 전쟁 동원능력이 훨씬 뛰어날 경우, 강대국 민주국가는 광범한 차원에서 국제적 이해관계와 개입 능력으로 약소국 민주국가 보다 국제분쟁에 자주 개입하는 경향을 보인다.

이라크 전쟁 당시 이라크를 쳐서 민주정부를 세워야 한다는 입장은 제2차 대전 후 패전국 독일과 일본에서 민주정부 수립을 추진한 미국의 역할을 상기시켰다. 전쟁 초기 미국은 독일과 일본의 정권교체를 통한 민주화를 목표로 삼지는 않았으나 처칠 영국 수상과 루즈벨트 미국 대통령이 전후 평화 문제를 논의하는 과정에 인민의 자치정부에 대한 비전을 공유하면서 평화적인 민주정부 수립 문제를 구상하기 시작했다. 전후 미국은 이 목표를 위해 마셜 플랜을 비롯하여 엄청난 물질적·지적 자원을 쏟아 부었다. 부시 행정부 내에서는 바로 이 성공적인 사례가 이라크에서도 유사한 성과를 거둘 것으로 믿었다.

이라크의 경우 독일이나 일본과는 판이하게 달랐다. 전후 연합국은 독일과 일본에서 미국이 장기 주둔하면서 대대적인 경제지원을 제공할 것을 바랐다. 미군의 장기주둔과 전폭적인 경제지원을 통해 독일과 일본은 평화적인 민주국가로 재건될 수 있을 만큼 성공적인 전환과 공고한 민주주의의 토대가 마련되었다. 그러나 이라크의 경제적 저소득, 민주주의 경험 부재 오히려 독재와 부패를 가져오는 ‘자원저주’(resource curse)인 석유 자원, 이슬람의 권위주의적 문화 등은 미국의 점령정책으로 쉽사리 해결될 수 없는 문제이다. 또한 군사점령을 통한 민주주의 이식을 우려의 눈초리로 바라보는 이라크 주변의 이슬람 국가들은 어느 나라도 이라크의 민

주화를 바라지 않으며, 재건작업의 성공을 기대하지도 않는다. 더욱이 미국이 전후 독일과 일본에서와 같은 대대적인 지원은 커녕 오히려 이라크를 비롯한 중동지역의 석유자원의 강압적 확보를 목표로 삼고 있다는 비판적 국제여론도 미국의 이라크 민주정부 수립의 성공 가능성을 한층 어렵게 만든다.<sup>10)</sup>

군사적 무력개입과 민주주의와의 관련성에 대한 페스니(M. Peceny)의 연구결과가 시사하는 바는 무척 크다. 1898년에서 1992년까지 90회에 달하는 미국의 무력개입 사례를 살펴보면 두 국가는 민주정부에서 오히려 비민주정부로 전락하였고, 무력개입 후 14국은 민주국가로 전환하였으나, 대부분의 국가는 10년이 지나서도 여전히 민주국가로의 전환과정에 놓여 있었다.<sup>11)</sup> 이 사례 연구를 통해 무력개입의 85%는 민주주의 증진과는 직접적인 상관이 없는 것으로 드러났다.

한편 1946년에서 1996년 사이 미국, 영국, 프랑스가 개입한 92회의 군사개입 사례의 결과를 밝힌 페스니의 후속 연구도 주목할 만하다. 영국의 무력개입의 경우, 우호적인 정권을 지원하기 위한 개입이든 정권교체를 위한 적대적 개입이든, 정치적 자유를 가져온 사례는 전혀 없었고 이전보다 민주주의의 질적 저하가 초래된 사례도 많았다. 프랑스의 무력개입은 초기에는 난폭하고 비민주적인 통치자들을 지원하는 형태를 띠었다가 나중에 보다 민주적인 정권을 지지하는 태도를 보였다. 미국은 영국과 프랑스와는 달리, 우호적인 정권을 지원하기 위해 개입한 경우에도 긍정적인 결실을 얻지 못했다. 정권교체를 위한 미국의 무력개입 패턴은 독재정권 축출 후 곧 자유화 조치를 취하지만 민주화 프로젝트가 지속적으로 가동되지 않을 경우 대개 실패하고 말았다. 물론 지속적인 민주화 프로젝트가 반드시 성공을 보장하는 것도 아니지만, 이 시기 미국의 무력에 의한

---

10) John M. Owen IV, "Iraq and the Democratic Peace," *Foreign Affairs*, November/December 2005.

11) Mark Peceny, *Democracy at the Point of Bayonets* (Pennsylvania State University Press, 1999), p. 195.

자유주의적 개입은 거의 실패한 것으로 판명되었다.<sup>12)</sup> 이와 함께 미국이 평화유지, 인도주의적 사명, 통상금지, 국경통제, 그리고 군사훈련 등 전쟁과 관련된 광범한 활동을 포함한 228회의 군사작전을 검토한 연구에서 흥미로운 결론이 도출되었다. 즉, 정권교체 불가능 사례 42%, 민주주의 악화 사례 30%, 그리고 민주주의 개선 사례는 28%에 불과한 것으로 나타났다.<sup>13)</sup>

군사적 무력개입의 명분으로 민주주의를 내세우는 것은, 다양한 실증적 연구 결과가 말해주듯이 기만적이다. 민주주의 경험이 부재한 국가는 군사 개입 후 민주국가로 전환되기 쉽지 않으며 특히, 개입 전후 내전을 겪은 나라들은 더욱 민주화되기 어렵다. 민주정부를 세우기 위해 타깃으로 삼은 정권을 축출하더라도 그 과정에서 전쟁을 치르게 되면 전보다 한층 전제적인 정권이 들어설 가능성이 높다. 군사개입은 힘에 의한 민주주의를 강요 하지만 결국 실패로 돌아가고, 성공의 경우도 인명과 재산상의 엄청난 비용을 치른다. 힘에 의한 민주화는 도덕적으로 아주 위험한 논리가 아닐 수 없다. 아프가니스탄의 탈레반 정권처럼 폐퇴시킬 수밖에 없는 경우가 있다고 하더라도, 민주주의를 앞세워 전쟁을 일으키는 것은 거부되어야 한다.

## 2. 자본주의평화(Capitalist Peace)

고전적 자유주의 이론에서 두 갈래의 평화론이 나온다. 하나는 정부의 역할과 형태에, 다른 하나는 자유시장과 사적소유에 평화의 초점을 맞춘다. 전자는 특히, 칸트의 평화사상의 핵심적 내용으로, 국제정치학의 집중

---

12) Mark Peceny · J. Pickering, "Foreing Democracy at Gunpoint," *Forthcoming in International Studies Quarterly*, 08-Feb-2006 16:11 111K <<http://www.k-state.edu/polsci/fac/pickering>>.

13) John A. Tures, "Operation Exporting Freedom: The Quest for Democratization via United States Military Operation," *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 6(2005), pp. 97~111.

적인 조명을 받았다. 정부의 형태와 평화와 관련하여, 공화정이 다른 정부 형태보다 전쟁 성향이 덜하다는 칸트의 주장은 사실 검증되지 않았다. 그 후 평화 연구에서 민주주의는 폭력을 사용할 준비가 부족한 것은 아니나, 서로 좀처럼 싸움을 하지 않는다는 사실을 발견했다. 이는 '민주평화'로 주장되었다. 그러나 민주평화는 개발도상에 있는 민주국가가 개발도상에 있는 독재국가보다 전쟁 성향이 더 높다는 점도 밝혔다.

민주평화는 한계를 안고 있다. 민주적 규범, 제도, 혹은 투명한 통치 등의 민주적 제요소들과 평화 효과와의 관련성에 대한 설명을 넘어, 번영이 평화의 필요조건임을 인식해야 한다. 자유주의 정치경제학은 자유시장과 번영의 전망 위에서 평화 창출의 가능성을 모색한다. 몽테스큐(Montesquieu), 스미스(Adam Smith), 콕슨(Richard Cobden), 앤젤(Norman Angell) 등의 학자들은 전쟁 발생의 조건과 관련하여 자유시장은 자유국가에 대해 일정한 규정력을 지닌다는 사실을 오래 동안 관찰해왔다.

자본주의는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가간 협력을 진작시킨다. 자유시장은 때때로 소소한 분쟁이 발생하기도 하지만, 국가간 경쟁을 위한 새로운 영역을 창출한다. 경제적 자유로 인한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 전환을 가져온다. 군사적 행동이나 영토점령은 고비용에다 실익이 없다. 현대경제에서 국가의 부는 농업사회나 초기 산업사회와 달리 더 이상 강탈로 얻을 수 있는 것은 아니다. 이처럼 민주평화가 칸트의 공화정의 이념 위에서 민주주의를 평화의 조건으로 파악하였다면, 자유시장과 자본주의적 방식을 통한 '평화경제론적' 접근은 자유주의 정치경제학의 계보에서 연원한다.

## 가. 선진 자유시장경제국가간 전쟁부재

평화는 민주주의의 문제인가 그렇잖으면 경제적 자유의 문제인가? 이에 대해 가트크(E. Gartzke)는 경제적 자유는 분쟁을 줄이고 전쟁을 막는다는 이른바 '자본주의평화'를 주창한다. 경제적 자유와 평화와의 뚜렷한 상관

성을 밝힐 수 있는 수단과 증거는 충분하다. 가츠크는 ‘민주주의’와 ‘경제적 자유’의 두 개의 변수를 통계적 방식의 모델 개발을 통해 각각의 변수와 평화와의 상관관계를 실증적으로 검증하였다. 그는 국가간 무력분쟁(MIDs: Militarized Interstate Disputes)에 대한 ‘경제적 자유’의 효과와 ‘민주주의’ 효과를 다층적 통계처리 방식을 활용한 분석을 통해 자유시장이 평화를 촉진시킨다는 검증 결과를 제시하였다.<sup>14)</sup>

여기서 아주 흥미로운 두 가지 연구 결과가 제출되었다. 하나는, 국가간 평화를 진작시키는 데에 있어서, ‘경제적 자유’가 ‘민주주의’보다 평화에 대한 잠재력이 50배 이상이나 높게 나타났다는 것이다. 다른 하나는, 민주주의는 평화에 대한 중요한 영향력을 지니지 못하고 있음에 비해, 경제적 자유의 수준이 아주 낮은 국가들은 경제적 자유의 수준이 아주 높은 국가들보다 국가간 분쟁 경향성이 14배나 많다는 사실이 밝혀졌다. 무력분쟁의 분석에 동맹국들, 핵역지력, 그리고 지역적 차이 등을 포함한 여타 변수들이 고려되었는데, 무력분쟁의 요인이 변화하더라도 경제적 자유와 평화와의 상관성은 유지되었다. 따라서 평화와의 관련성에서 민주주의의 유용성보다는 경제적 자유의 문제가 결정적인 영향력을 지닌다는 사실이 판명되었다.

지난 60여 년 동안 선진국들은 서로 싸우지 않았다. 그러나 역사적으로 강대국들은 매우 높은 전쟁 성향을 드러냈다. 그러므로 민주국가들은 서로 싸우지 않고, 민주주의는 평화를 증진시킨다는 민주평화는 더 이상 올바른 명제는 아니다. 더욱이 민주국가끼리 전면전으로 치닫는 전쟁도 종종 발생했다. 그런데 최근 풍요한 민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다는 사실이 밝혀졌다. 가난한 민주국가는 전쟁이 일어날 때 마치 비민주국가 처럼 행동한다. 민주주의는 물론 바람직하지만, 민주적 대의정부의 대의

---

14) Erik Gartzke, "Economic Freedom and Peace," James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report* (The Fraser Institute: Vancouver, B. C), pp. 29~44.

정책들이 직접적으로 국제평화에 기여하는 것은 아니다. 민주주의보다는 자유시장이 군사적 무력행사로 쉽게 기우는 경향성이 있는 국가들에 상당한 영향력을 지닌다. 민주주의는 기껏해야 선진산업화 국가들간의 분쟁을 감소시킬 수 있다. 그러나 개발도상국은 민주평화와 무관하다. 특히 전제 정부가 권력을 장악한 지역에 민주주의를 소개한다고 하더라도 국제협력에 긍정적인 반응을 기대하기는 쉽지 않다. 민주정부는 상대적으로 높은 수준의 경제발전과 연계될 경우 안정적으로 된다. 가난한 나라를 대상으로 추진되는 민주화 정책은 궁극적으로 정치적 안정도 국제평화도 아무것도 보장받지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 그런 점에서 변영은 평화를 가져올 뿐만 아니라 안정적 민주주의를 뿌리내리는 데 필수불가결한 요소로, 미국을 비롯한 선진제국의 최선의 대외정책은 자본주의를 확장시키고 고양시키는 데 있다고 하겠다.

한편 ‘자본주의평화’는 분쟁 형태로 나타난 국가간 알력이나 우발적 사태에 맞닥뜨린 국가간 위기행태(ICB: Interstate Crisis Behavior)의 분석을 통해서도 이와 유사한 결론에 도달했다. 즉, 경제적 변수들이 그전까지는 민주주의 문제로 여겼던 분쟁 행태의 변화를 설명해준다는 사실을 밝혔다. 그 결과 민주주의 문제라기보다는, 자본주의가 자유로운 평화를 책임질 수 있다는 사실을 재확인하였다.<sup>15)</sup> 자본주의평화 즉, “높은 수준의 경제적 자유를 향유하는 국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제는 큰 설득력을 얻고 있다. 이는 고전적 자유주의의 지적 전통을 가진 오래된 논리이지만 최근에 다시 주목받게 되었다. 민주주의와 자유시장 제도의 척도인 경제적 자유는 따로 떼놓기 어렵다. 그러나 경제적 자유가 평화의 근거로 작용할 때, 민주주의도 비로소 평화의 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다.

---

15) Erik Gartzke and J. Joseph Hewitt, “International Crisis and the Capitalist Peace: Are Democracies Really Less Likely to Fight Each Other?,” 12 December 2005. <[http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar\\_012006.pdf](http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar_012006.pdf)>.

자본주의평화에 의하면, '민주평화'는 경제적 자유와 정치적 자유를 혼동한 데서 비롯되었다. 국가주의적 중상주의로부터 하이테크 자본주의로의 전환은 전쟁의 배후에 작용하는 경제논리를 변화시켰다. 시장은 전쟁을 무의미하게 만드는 경제적 기회를 창출한다. 영토 확장은 더 이상 부를 축적하는 최선의 방도가 될 수 없다. 자본시장의 자유로운 흐름과 세계화는 모든 국가들을 끌어들이면서 동시에 전쟁으로 인한 정치적 불안정이 무역과 투자를 억제하기 때문에 군사적 갈등은 경제적 고비용을 치를 수밖에 없게 만든다. 이러한 경제적 추세가 전쟁을 막는 데 충분하지는 않지만, 그렇다고 민주주의가 그러한 역할을 할 수 있는 것은 아니다. 민주국가끼리 통상 서로 싸우는 것은 아니지만, 민주국가들도 전쟁을 한다는 사실은 분명하다.

그렇다면 자유시장은 어떤 측면에서 평화에 기여하는가? 자본주의는 시장기능과 자유로운 교환 그리고 사적 소유와 법률적으로 자유로운 개인을 바탕으로 하는 체제로, 사적 소유와 자유로운 개인은 이를 인정하는 국가와 정치체제의 보호가 있어야 존재할 수 있다. 그러한 자본주의는 무한한 번영을 낳는 기계일 뿐만 아니라 경제적, 사회적 그리고 정치적 변화의 혁명적 원천이다. 부는 현대 사회에서 더 이상 토지나 자연자원으로부터 발생하지 않는다. 현대 국가는 시장경쟁과 효율적인 생산을 통해 번영을 이룬다. 과거처럼 다른 나라를 정복하거나 영토 침탈로 얻을 수 있는 전리품 형태의 부는 더 이상 가능하지 않다. 자유시장경제에서 전쟁은 승리자나 패배자 모두에게 엄청난 손실만 안겨준다. 자본스톡은 회복되더라도, 효율적인 생산을 위해 소유권과 그리고 승리자 측에만 유리하게 조정될 수 없는 시장참여자들의 자유로운 결정권이 요구된다. 이처럼 경제적 자유가 반드시 평화를 보장하는 유일한 요소는 아니지만, 경제적 자유는 전쟁의 가능성과 필요성을 크게 축소시키는 데 기여한다.<sup>16)</sup>

이러한 자본주의평화도 보다 면밀한 관찰이 요구된다. 경제적 자유를

---

16) Erik Gartzke, "Future Depends on Capitalizing on Capitalist Peace," October 18, 2005. (<http://www.cato.org>).

안정적으로 제도화시키지 못한 신흥민주국가는 오히려 신흥독재국가보다 더욱 호전적인 형태를 띠기 때문이다. 미국을 비롯한 서구제국은 자유시장이 제대로 기능하지도 않는 국가의 민주화를 위해 엄청난 자원을 쏟아 부었다. 이는 여론을 의식한 측면도 있지만, ‘민주평화’의 잘못된 가정에 근거한 정책적 오류였다. 이처럼 잘못된 분석이나 반시장적 행동이야말로 우리를 미혹에 빠지게 했다. 그럼에도 자본주의라는 용어는 민주주의가 대중적인 호감을 얻는데 비해, 속물적인 이미지를 극복하기 어려운 문제도 있다. 그러나 최근 몇 십년 동안 많은 사람들이 세계평화에 있어서 자유시장의 ‘보이지 않는 손’의 장점을 재발견하기 시작했다. 따라서 시장 확대와 개발을 통해 자본주의평화에 적극적으로 투자할 필요가 있다.

#### 나. 선(先)자유시장 · 후(後)민주화

자본주의평화에 의하면, 경제는 정치에 선행한다. 민주주의는 분명히 많은 장점이 있으나, 민주주의를 증진시키기 위해 미국이 취한 정책적 조치들은 민주화 대상국가의 국민들에게 실질적 혜택이 주어질 때 정당화될 수 있다. 민주화를 통한 평화증진 정책은 신중한 주의가 필요하다. 우선 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축한 다음, 자유시장을 민주주의를 지원하는 방향으로 활용할 수 있다면 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 중동이나 전제정부의 지배 하에 놓인 여타 지역에서 민주화를 통해 평화를 진전시키려는 노력은 바람직한 결과를 기대하기 어렵다.

이런 맥락에서 이라크에서 안정적인 민주정부 수립을 통한 테러리즘의 해결이 가능하겠는가 하는 문제는 여전히 딜레마로 남는다.<sup>17)</sup> 이라크의 경우 민주주의가 이식된다고 하더라도 그에 상응하여 성공적인 경제개혁

---

17) Quan Li, “Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents?,” *the Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 2(April 2005), pp. 278~297.

이 효율적으로 이루어지지 않는다면 이웃 국가와의 분쟁 가능성이 크게 줄어들지는 않을 것이다. 민주주의를 고무시킬 필요는 있지만 민주주의 자체만으로 평화를 보장할 수 없으며, 더욱이 일정한 수준의 경제적 번영이 성취되지 못한 상태에서 대중선동주의마저 횡행하게 되어 정치적 불안정을 가속화시키기도 한다. 요컨대 자유와 평화의 두 가지 목표를 성취하기 위해서는 자본주의적 제도와 관행을 적극 확산시켜 나가는 데 힘써야 한다.

고전적 자유주의자들이 일찍이 제국주의를 극복하는 대응논리로 제시한 자유시장론에서 뿌리를 둔 자본주의 평화는 새로운 이론은 아니다. 불행하게도 제1차 세계대전은 국가간 평화는 무역증대 만으로 충분하지 않다는 사실을 보여주었다. 경제적 파멸이 내다보이는데도 민족주의, 인종적 증오심, 그리고 안보에 대한 공포 등이 결합되어 시장의 힘을 짓밟았다. 그러나 양차 세계대전 후 산업화된 민주국가들 사이에서 더 이상 전쟁은 일어나지 않았다. 그러한 분위기에서 어떠한 정치체제보다 공화정이 전쟁을 회피하는 경향이 있다는 칸트의 평화사상의 메시지가 널리 수용될 수 있었다. 칸트의 공화정의 평화사상은 오늘날 독재국가를 민주국가로 전환시키면 분쟁을 줄일 수 있다는 민주평화에 대한 추론을 가능케 했고, 그러한 인식이 미국 정책결정자들로 하여금 이라크 침공을 고무시켰다. 그러나 부시 대통령의 민주주의 확산이 전쟁을 억제한다는 인식에 기반한 대외정책은 이라크에서 심각한 좌절을 겪고 있다. 부시 행정부는 ‘자본주의평화’에 의한 자유시장의 확대가 평화와 테러리즘의 근절에 보다 중요한 요인임을 인식해야 할 필요가 있다.<sup>18)</sup>

한편 국가간 전쟁 상태로 나아가는 것은 아니지만, 대외정책 목표를 달성하기 위한 강압적 수단으로 행사되는 경제제재 문제도 주목된다. 경제제재 문제에 대한 흥미로운 사실은 민주국가가 독재국가 등 다른 유형의

---

18) Doug Bandow, “A Capitalist Peace? Markets, more than democracy, may be the key to preventing war,” October 26, 2005. <<http://www.reason.org/phprint.php4>>.

정권보다 경제제재를 대외정책의 수단으로 선택하는 경향이 훨씬 높다는 점이다.<sup>19)</sup> 대개의 경우 민주국가가 다른 민주국가를 대상으로 경제제재를 가하기보다는 특정한 비민주국가를 대상으로 하는 사례가 일반적이다. 외교정책적 목표를 성취하기 위해 경제제재를 단행할 경우 금융제재 방식이 쉽게 활용된다.

자본주의평화에 대한 비판도 당연히 제기되었다. 민주평화론자의 입장에서는 가츠크의 방법론을 비판하면서 그의 연구가 민주화의 중요성에 대해 학자들이나 정치가들에게 잘못된 결론을 도출하도록 이끌 수도 있다는 데에 우려한다. 이러한 비판에 가츠크는 민주평화론자들이 활용했던 바로 그 자료들에 최대한 의존했다고 대응하면서, 민주국가끼리는 전쟁을 하지 않는다는 명제가 옳다면 “선진 자유시장경제국가간 서로 싸우는 전쟁은 없다”는 명제도 옳다고 주장하였다.

국가간 평화 창출에 있어 민주주의가 결코 무가치하다는 것이 아니다. 그러나 민주주의 스스로 평화를 가져오지는 않는다. 그렇다고 믿는 것은 위험하다. 분쟁에서 해방된 세계를 만드는 데 만병통치약은 없다. 세계평화는 또한 경제적 자유만으로도 성취될 수 없다. 자유가 국가간 우호를 보장하는 핵심 고리라고 말하는 것은 자유주의적 낙관론의 입장을 되새기는 것에 불과하다. 지난 세기 전쟁은 가장 자유로운 국가들 사이에서 일어났다. 그러나 최근 세계화 추세 속에서 경제적 자유의 경향성은 한층 강화되고 특히, 평화와 경제적 자유의 상관관계가 더욱 뚜렷해지면서 자본주의의 세계화와 자유시장의 확산으로 비평화적 폭력이 점점 더 어려워지는 상황이 창출되었다.

자본주의평화는 얼핏 모순적으로 보일 수도 있다. 기업들은 마치 전쟁에 비견될 만큼 무한 경쟁에 돌입하기 때문이다. 그러나 아담 스미스는

---

19) David Lektzian and Mark Souva, “The Economic Peace Between Democracies: Economic Sanctions and Domestic Institutions,” *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 6(2003), pp. 641~659.

관료적 규제와 간섭에서 벗어난 사적 이윤추구야말로 국가통제보다 훨씬 더 공공선에 기여할 수 있다는 통찰력을 보여주었다. 마치 ‘보이지 않는 손’ (invisible hand)처럼 행동하는 시장의 힘은 생산을 위한 무한한 잠재력을 해방시키고 특히, 오늘날 대부분의 국가의 외교정책에서 이러한 보이지 않는 손이라고 할 수 있는 시장의 힘이 상당한 역할을 수행하고 있다.<sup>20)</sup> 자본주의평화론은 간혹 번영이 무의한 침략행위로 나타나는 경우도 있으나, 세계시장은 인간의 의지로 어쩔 수 없었던 전쟁 메카니즘에 대해 새로운 대안을 제시한다. 경제적 자유가 꽃핌으로써, 비록 경제적 자유를 인간 탐욕의 발로라고 빈정대더라도, 인간의 본성에 영원히 내재한 문명 그 자체의 산물인 전쟁의 불꽃이 비로소 꺼지기 시작했다고 주장한다.

개방적인 세계시장 즉, 자본주의 확장은 평화와 번영을 촉진시키는 최선의 방도이다. 개도국의 경제가 정부 통제에 묶여있는 채로 남아있는 한, 개도국간 전쟁은 자본주의평화에 의해 영향 받지 않을 것이다. 경제를 자유롭게 하는 것이야말로 평화의 관건적인 문제다. 이는 특히 반자본주의적 좌파에게 중요한 교훈이다. 대개 경제적 자유의 적은 종종 평화주의자적인 말투로 아주 귀에 거슬릴 만큼 전쟁을 비난하지만, 정작 효율적으로 평화를 촉진시킬 수 있는 경제정책은 반대한다. 무역은 번영과 안정을 촉진하고, 기술혁신은 군사행동이나 영토 정복에 따른 재정적 가치를 감소시키고, 세계화는 경제적 상호의존성을 낳고 전쟁비용을 높인다. 다른 한편 세계화는 궁극적으로 안보효과를 가져온다.<sup>21)</sup> 평화는 보람찬 사업이고, 자본주의는 평화에 유용하다.

---

20) Daniel W. Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *A Journal of Political and Economic Affairs*, Vol. 57, No 3(Summer 2003), pp. 643~656.

21) Erich Weede, "The Diffusion of Prosperity and Peace by Globalization," *The Independent Review*, Vol. IX, No. 2(Fall 2004), pp. 165~186.

### Ⅲ. 평화경제 사례

남북경제공동체 형성과 관련하여 평화경제의 성공적 사례들은 우리에게 시사하는 바가 크다. 유럽석탄철강공동체(ECSC)는 경제공동체 형성의 가장 성공적인 모범적 사례로 개성공단 사업을 추진 중에 있는 남북한이 궁극적으로 지향해 나가야 할 모델이며, 대만해협을 사이에 둔 중국-대만(兩岸) 관계는 정치·군사적 갈등과 분쟁 상태를 평화경제를 통해 극복한 성공적 사례로 주목할 만하다. 그리고 남북한 두 차례의 서해교전 사태에도 불구하고 화해협력을 위한 남북관계의 기본 방향이 그대로 유지될 수 있었다. 이는 평화경제의 전략적 가치를 돋보이게 하는 사례라 할 수 있다.

#### 1. 유럽석탄철강공동체: 경제공동체 모델

통합이론의 성공적 모델인 유럽연합(EU)은 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)에서 출발했다. 남북경제공동체는 유럽통합의 출발점이자 경제공동체의 최초의 모델인 ECSC를 벤치마킹할 필요가 있다.

유럽의 역사는 전쟁의 역사였다. 유럽의 근대국가들은 전쟁을 통해서 태동했으며, 전쟁이 오늘날 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 이탈리아 등 근대국가 형성의 동인이었다. 다양한 민족, 언어, 역사, 전통, 문화 등이 서로 뒤섞인 유럽 사회에서 국가 중심의 국제정치체제로 인해 전쟁은 그칠 날이 없었다. 그러나 20세기 두 차례의 세계대전으로 유럽은 동반 몰락의 길을 걸었다. 제2차 세계 후 유럽은 더 이상 세계의 중심이 아니었으며, 국제정치의 힘은 신대륙국가 미국과 사회주의 종주국 소련으로 넘어갔다.

제2차 대전 후에 서독과 프랑스 양국은 모두 전쟁으로 피폐해진 상황에서 서독 프랑스의 서독의 재무장에 대한 우려는 좀처럼 불식되기 어려웠다. 소련의 등장과 냉전체제의 형성으로 유럽 국가간 전쟁 가능성이 한층 약

화되었고 소련의 팽창과 사회주의체제의 위협으로 ‘하나의 유럽’을 지향하는 분위기가 조성되는 가운데, 유럽 내 갈등을 억제하고 서로 화해하면서 모두가 잘 사는 방향을 모색해야 한다는 인식이 확산되기 시작했다. 따라서 영국의 원조 미국의 마셜 플랜으로 서독의 부흥과 민주주의를 지원하면서 서독을 경제적 정치적으로 서유럽과 결속시키는 것이 중요한 과제로 받아들여졌다.

### 가. 프랑스의 대(對)독일 화해정책과 유럽의 공동번영

당시 프랑스 외무장관이었던 슈망(Robert Schuman)은 ECSC의 창설을 통해 서독을 껴안는 대(對)독일화해정책으로 유럽의 공동번영을 추구하는 전략적 선택을 결단하였으며, 그러한 발상의 전환이 오늘날 유럽 통합의 초석이 되었다. 그의 제안은 단순하면서도 혁명적이었다. 프랑스는 석탄, 철강 등 전략물자를 중심으로 공동공급과 통제와 조정을 위한 통합 기구를 창설함으로써 서독의 견제와 유럽의 공동부흥전략을 제안했다. 1950년 당시 전쟁 자원으로 활용되는 석탄과 철강을 범국가적인 유럽의 공동통제 아래 관리하자는 취지에서 모든 유럽 국가들을 회원국으로 하는 유럽석탄철강공동체를 창설하여 제안하여 1951년 4월 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드 6개 국가가 「ECSC 설치에 관한 조약」(파리조약)에 서명하기에 이르렀다.<sup>22)</sup>

유럽이 소련의 팽창에 대응하여 공동 번영을 추구한다고 하더라도 이 시기에는 아직 정치적 통합의 분위기는 성숙되지 않았다. 이에 유럽은 정치·군사부문이 아닌 경제분야의 협력을 바탕으로 유럽이 직면하고 있는 문제들을 해결할 수 있을 것으로 보았다. 이러한 배경 속에서 서유럽 국가들은 관세동맹과 공동시장 창출을 합의하였고, 그 후 1957년 협력의 대상과 규모를 확대하여 유럽원자력공동체(Euratom: European Atomic

22) “General background to the ECSC” <[http://europa.eu.int/ecsc/results/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/ecsc/results/index_en.htm)>.

Energy Community)와 유럽의 공동시장 추진을 천명한 유럽경제공동체 (EEC: European Economic Community)를 창설하는 「로마협약」에 서명하기에 이른다.

ECSC는 하나의 공동체(Community) 형태로서, 단순히 에너지와 자원 분야의 협력이 아니라, 갈등과 대립으로 점철된 유럽을 통합하는 데 결정적으로 기여했다. 공동시장, 공동목표, 공동기구 등을 토대로 높은 경제 성장과 더불어 유럽 사회의 전반적인 생활수준의 향상을 가져왔다. 공동체의 다양한 기구들은 개별국가들에 대한 간섭을 최소화하고 공동체 전체의 이익을 위해 조정되었고 특히, 공동시장의 창설로 장기적으로 유럽은 대통합의 길로 나아갈 수 있는 토대가 마련되었다. 이러한 배경 위에서 EEC는 1967년 「브뤼셀협약」에 의해 ‘유럽공동체’ (EC: European Community)로 출범하였고, 1995년 「마스트리히트조약」에 따라 ECSC가 출범한 지 43년 만에 마침내 최초로 유럽 국가 대부분을 포함하는 거대한 지역통합체인 유럽연합(EU: European Union)의 탄생되었다. 그와 함께 유럽 국가들은 1999년에 유럽통화연합(EMU: European Monetary Union)을 통해 화폐통합을 준비하면서 2002년 유럽중앙은행이 관할하는 단일화폐 유로(Euro)를 도입함으로써 거의 단일한 수준의 경제통합을 이루었다. 유럽연합 출범 회원국도 크게 늘어나 2004년 5월에는 구동구권 국가를 포함한 10개국이 가입하여 현재 유럽연합은 회원국은 25개국에 이른다. 유럽연합은 세계 최대의 단일시장이자 국가를 넘어선 4억 5천만 명의 포괄하는 하나의 시민공동체로서, 평화와 협력을 통한 공동번영의 세계사적 실험의 미래 전망은 밝다.

#### 나. 유럽석탄철강공동체: ‘자본주의평화’와 ‘민주평화’의 앙상블(ensemble)

전쟁의 역사에 종지부를 찍고 평화와 협력의 공동체를 창출하는 유럽통합의 과정은 철저히 평화적이고 민주적인 방식과 절차에 따라 진행되었다. 이 점은 역사상 힘으로 제국의 영광을 구현하고자 했던 파스 로마나의 포

부나 대영제국의 야망과도 다르다. 유럽연합의 토대를 마련한 ECSC는 평화와 협력을 통한 현실적 필요성에서 출발했으며, 이 점은 남북한이 나아가야 할 길을 제시한다. 그러나 우리의 절실한 과제인 남북공동체 형성은 유럽의 공동체 형성의 이상을 따를 수는 있지만 과정과 접근 방식의 전례를 그대로 수용하기는 어려운 점이 많다. 왜냐하면 유럽 경제공동체 형성에 있어서는 남북한과는 달리 이념과 체제가 문제될 수 없었기 때문이다.

유럽연합의 초석이었던 ECSC는 남북한 평화공존과 교류협력을 대북정책의 목표로 삼은 시기부터 비교적 일찍 우리의 관심을 끌었다.<sup>23)</sup> 유럽 통합에 이르는 경제공동체 형성의 성공적 사례는 남북경제공동체 형성의 원칙과 방향을 제시해주기도 한다. 남북경제공동체는 한반도 평화정착과 함께 추진되어야 하며, 상호의존성을 높여나감으로써 공동협력의 틀을 마련할 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 인식을 토대로 남북경협을 적극적으로 추진해왔으면, 최근 남북 합의에 의한 개성공단 사업은 이런 맥락에서 매우 중요한 시도라 할 수 있다. 개성공단의 성공은 남북한 평화와 번영의 시금석이며, 평화경제의 바로미터가 된다. 개성공단은 남북한 생산요소의 결합 즉, 북한의 양질의 노동력과 토지 여기에다 남한의 자본, 기술, 그리고 마케팅을 결합시켜 세계시장에서 부가가치를 창출함으로써 이윤 극대화를 도모할 수 있다. 개성공단 사업은 남북한 공동번영의 틀이며, 또한 공동번영이 한반도 평화구축의 토대로 작용한다면 평화경제의 실천적 사례라 될 수 있다. 그러나 우리 정부의 일관된 경제적 접근에도 불구하고 본격적인 경제협력의 단계에 이르지 못한 데에는 다시 한 번 이념과 체제의 상이성으로 인한 북한의 경제와 거부의 측면을 지적하지 않을 수 없다. 그로 인해 시장통합을 통한 평화 즉, 경제와 평화의 선순환이 아직 기대에 미치지 못하는 현실이 유럽과 다른 사정이라 하겠다.

프랑스와 서독이 비록 역사적으로 오랜 숙적관계였으나 양국을 비롯하여 초창기에 참가한 6개국 모두 자본주의체제와 높은 수준의 민주국가였

---

23) 김국신·이유진, 『남북한 경제공동체 형성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 38~44.

다는 점이 중요하다. 우선 석탄, 철강 등 전략자원의 개발과 이용을 통한 공동이익을 창출에 쉽게 합의할 수 있었던 데에는 공통의 자본주의 시장 경제체제가 경제공동체에 형성의 기반으로 작용했다. 이는 자본주의평화론의 좋은 사례가 된다. 그와 함께 전후 독일과 이태리에서의 민주정부의 수립을 통한 민주적 질서의 회복 등으로 정치지도층은 더 이상 대외분쟁과 전쟁으로 인센티브를 얻을 수 없었다. 그리고 유럽 국가간 민주정치의 제도, 규범, 문화 등이 전쟁을 거부하고 평화와 협력을 길로 나아가게 했다. 이는 또한 ‘민주평화’의 모델이기도 하다. 이런 점에서 유럽석탄철강공동체는 ‘자본주의평화’와 ‘민주평화’의 조화로운 앙상블(ensemble)로, 공동이익과 공동의 가치관에 기반한 공동체 형성이 가능했다.

## 2. 중국-대만관계: 교역정치(Trade Politics)의 윈윈(Win-Win)

중국과 대만은 우리와 같은 분단국가이나 통일과 대만의 분리독립 문제를 놓고 양안(兩岸)간 긴장과 갈등이 반복되었다. 그럼에도 양안관계는 대만의 선거 과정에서 두 차례의 정치·군사적 위기 국면에도 불구하고 극단적인 전쟁 상황으로 악화되지는 않았다. 이는 정치·군사적 긴장과 갈등을 상쇄시키는 경제적 공동이익의 구조라 할 수 있는 경제적 상호의존성이 형성되어 있었기에 가능했다.<sup>24)</sup> 이를테면 경제적 유대는 무력충돌을 억제한다.

양안관계에서 현안은 독립을 지향하는 대만의 입장과 통일을 지향하는 중국의 입장이 서로 상충되는 데 있다. ‘하나의 중국’ 원칙은 1972년 미·중 데탕트 시대에 제시된 중국측 입장이나, 베이징은 대만에 대한 무력 침공은 불가능하다는 인식 하에 궁극적인 통일은 다음 세대의 문제로 넘겼다.

24) Erik Gartzke · Quan Li, “How Globalization Can Reduce International Conflict,” edited by Nils Petter Gleditsch, Gerald Schneider, and Katherine Barbieri, *In Globalization and Armed Conflict* (New York: Rowman & Littlefield, 2003), pp. 123~40.

1970년대의 국민당의 대륙회복의 꿈과 중국의 통일의지간의 서로 상충하는 통일관은 역설적으로 정치적 긴장을 회피하게 했다. 그 후 중국의 개방에 따른 대만 상품과 자본의 대륙진출은 국민당(KMT)의 쇠락에도 불구하고 대만의 번영을 가져왔고, 번영은 또한 대만의 민주화와 함께 민족주의를 일깨웠는데, 민족주의 분위기가 대륙으로부터의 분리 독립의식을 고취시켰다. 국민당이 대륙과의 통일 문제를 원칙적으로 포기할 수 없는 반면, 토착 대만인 중심의 민진당(DPP)은 대만독립을 내걸어 양안관계의 긴장을 불러일으켰다. 이에 중국은 대만 국민당 정부조차 1991년에 수용한 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 열정과 통일의지가 식어가는 현상을 보고만 있을 수 없었던 것이다.

대만해협의 긴장이 고조된 첫 번째 위기국면은 1996년 대만 선거 당시, 대만 독립문제가 불거져 나오면서 비롯되었다. 선거 이슈로 제기된 대만 독립문제는 중국의 ‘하나의 중국’ 원칙과 갈등을 일으킬 수밖에 없는 사안이었다. 따라서 1995~96년의 대만 선거 기간 중 중국의 미사일 실험발사 형태의 군사작전이 전개되지 않을까 하는 우려가 고조되는 상황이었다. 중국은 유권자들을 위협해 독립 문제를 제기한 민진당의 상승세를 꺾기 위해 마침내 미사일을 발사했다. 그러자 미국이 대만해협의 군사적 긴장에 즉각적으로 개입함으로써 상황은 아주 복잡해졌다. 이 사태를 계기로 중국은 대만해협에 대한 미국의 개입의지를 과소평가했다는 점과, 대만은 독립문제가 중국에 얼마나 중요한 사안인가를 서로 충분히 인식하게 되었다. 이 시기 대만해협의 긴장과 위기국면에도 불구하고 중국과 대만 양측에서 높은 자제력을 보인 점은 우리의 남북관계의 현실에 상당한 자극을 주었다.<sup>25)</sup>

---

25) Soctt L. Kastner, “Does economic interdependence constrain, inform, or transform? Preliminary evidence from relationship across the Taiwan Strait,” the International Studies Association annual meeting, Honolulu, HI, March 2005 <<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/kastner/KastnerISA2005.pdf>>.

2000년 3월 대만해협 사이에는 또다시 전운이 감돌았다. 두 번째 위기국면은 2000년 초 총통 선거를 앞두고 민진당 천수이벤(陳水扁)후보가 중국과 함께 대륙출신 국민당으로부터의 독립을 내걸어 베이징을 바짝 긴장시켰다. 그러나 이 두 번째 위기국면도 군사행동의 위협에도 불구하고 실제로 전쟁 상황으로까지 치닫지는 않았다. 제1차 대만해협 위기의 성격과 행태를 이해하는 관련자들에게는 두 번째 긴장 국면도 그렇게 놀라운 것은 아니었다. 중국은 대만 유권자들이 실질적인 독립 상태에서 한 걸음 더 나아가 법적 독립을 바라더라도 양안관계의 미래를 위해 유화적인 조치를 생각하고 있었다. 그에 따라 두 번째 위기는 서로가 양립 불가능한 요구를 자제함으로써 곧 가라앉았다. 선거 기간 중 중국과 대만은 실질적인 무력 분쟁으로까지 나아가지 않고 다만 언술 차원에서 원칙적인 입장을 표명하는 수준에서 자제할 수 있었다. 이처럼 대만해협의 군사적 긴장과 위기국면은 두 번씩이나 최악의 상황을 맞이했는데도 양안간 군사 행동이 억제될 수 있었던 데에는, 양측 모두가 전쟁 상황으로 악화되는 것을 막을 수 있는 상당한 수준의 경제적 연관 관계가 작용했기 때문이다.<sup>26)</sup> 중국과 대만 양측의 지도자들은 세계경제에 깊이 연계된 자국의 경제상황을 충분히 인식하고 있었기 때문에 서로 적극적인 군사행동의 의지가 없다는 것조차 알고 있었다. 험악한 말들이 오고 가고 중국이 으름장을 놓기도 했으나, 미사일이나 포탄을 퍼붓기 보다는 투자와 자본 교류를 통해 전쟁 악화를 막고 위기 국면을 해결할 수 있었다.

한편 당시의 위기 상황으로 인해 대만의 주식시장이 급락했다. 그러나 대만 유권자들은 두 번째 위기국면에서 주식시장의 폭락에도 불구하고 민

---

26) T. Chen, · C.Y.C. Chu, "Cross-Strait Economic Relations: Can They Ameliorate the Political Problem?," edited by M. Algappa, *In Taiwan's Presidential Policies: Democratization and Cross-Strait Relations in the Twenty-first Century* (Armonk: ME Sharpe, 2001), pp. 215~35.

진당을 지지함으로써 중국의 개입에 대한 거부의를 분명히 했다. 이에 중국은 1996년과는 달리 2000년 2월에는 미사일 위협이나 전쟁 계임에도 불구하고 대만 유권자들의 선택을 바꿔놓기 어렵다는 사실을 깨달았다. 더욱이 중국이 경제발전을 위해 대외무역과 해외 자본유치를 국정 목표의 최우선 순위로 설정한 시기에 대만과의 갈등과 분쟁으로 값비싼 대가를 치를 필요가 없었으며 바람직한 것도 아니었다. 여기에서 글로벌 경제의 추구 특히, 미국과의 교역정치를 통한 믿음만한 소통체계 등은 중국의 위협이나 군사행동의 옵션을 무의미하게 만들었다. 요컨대 두 차례에 걸친 대만해협의 위기는 경제발전과 글로벌 경제를 추구하는 중국과 대륙투자의 주역인 대만과의 교역정치(Trade Politics)가 이루어낸 윈윈(Win-Win)이었다.

### 3. 남북한 서해교전: '평화비용'의 효과

남북한 서해상에서 해군 함정간 충돌로 인한 서해교전은 두 차례 일어났다. 제1차 서해교전은 1999년 6월 북한 함정의 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 침범으로 남북한 해군이 충돌함으로써 발생했다. 6월 15일 북한 함정이 남한 함정에 충돌 공격을 가하자 남한 함정이 저지하는 과정에서 북한측의 선제사격으로 남북 해군간 교전 사태가 일어났다. 교전이 발생하자 이 사태 해결을 위해 개최된 유엔사와 북한군의 장성급 회담에서, 북한은 침몰 함정 한 척, 파손 3척의 피해를 들면서 유엔사가 설정한 NLL을 인정할 수 없다고 하면서 서해 해상경계선의 새로운 획정을 주장하였다.

서해교전은 북한의 계획적 도발로 판단되었으나 당시 대북 화해협력정책을 추진하고 있던 남한 정부는 이 사태로 남북 관계개선 정책이 시험대에 오르지 않도록 차분하고 합리적으로 대처했다. 당시 북한의 도발은 미국의 대북접근을 유도하고 남북대화의 주도권을 확보하기 위한 전술로 볼

수 있다.<sup>27)</sup> 북한은 NLL 침범으로 군사적 긴장국면을 조성시킴으로써 한반도 긴장완화의 주역은 남북한이 아니라 북한군과 유엔사 측, 북한과 미국간의 문제임을 부각시키고자 했다. 이를 통해 남한의 대북 화해정책의 긴장 완화적 측면을 부정하는 한편, 영해 확장 의지를 드러냈다.

북한은 남한 정부의 포용정책을 시험했다. 남한의 대북 포용정책과 정경분리정책을 역이용하여 대북 경제적 지원과 협력은 수용하되 정치·군사적 긴장은 계속 유지하겠다는 이중전략을 구사하면서, 경제적 실리와 긴장유지를 동시에 추구하고자 했다. 그러한 배경 속에서 서해의 포성에도 불구하고 동해의 금강산관광 뱃길은 순탄할 수 있었다. 서해의 군사 충돌에도 불구하고 동해의 평화가 깨진 것은 아니었으며, 대북 화해협력 정책은 크게 흔들림 없이 일관되게 추진되었다.

두 번째 서해교전은 2002년 6월 29일 북한 함정이 북방한계선 인근지역에서 우리측 해군 경비정에 기습 공격을 가함으로써 발생했다. 당시 한국의 월드컵 4강 진출로 우리 국민들이 뜨거운 열기가 절정에 달했던 시기로, 북한은 군사적 긴장을 조성함으로써 한반도의 평화 분위기에 찬물을 끼얹고자 했다. 북한은 이 사태의 책임을 우리측 군 당국과 미국에 전가하면서, 또다시 NLL의 비법성을 주장하였다. 특히, 판문점대표부 담화를 통해 우리측 침몰 함선의 인양작업 시 날짜와 시간, 동원선박과 장비 등 구체적 사항의 통보를 요구함으로써 NLL의 무력화 시도를 드러냈다. 그러나 국제사회는 물론 남한 내의 대북 여론은 급속히 악화되었다. 이에 북한은 7월 25일 전화통지문을 통해 서해교전 발생에 대해 유감을 표명하고 남북 장관급회담 재개를 위한 실무접촉을 제의해옴으로써 두 번째 서해교전은 일단락되었다.

한반도의 평화는 아무런 대가 없이 거저 얻어지는 것은 아니다. 남북한간의 전쟁은 비록 소규모의 국지전의 경우에도, 한국경제의 붕괴나 엄청난

---

27) 손기웅·허문영, 『“서해 교전” 분석과 향후 북한 태도 전망』(서울: 통일연구원, 1999), pp. 12~15.

난 위기를 가져올 수 있다. 이러한 위기의 가능성은 사전에 예방되어야 한다. 따라서 한반도의 평화유지와 통일을 위해 지불해야 할 비용은 ‘평화비용’이라 할 수 있다.<sup>28)</sup> 평화비용은 한반도의 안보불안과 전쟁위기 해소, 평화 정착을 위해 직·간접적 형태로 지불해야 하는 비용을 말한다. 평화비용은 평화정착(안보환경개선)비용, 북한경제 안정화 비용, 남북경협 활성화 비용, 그리고 통일대비 경제투자 비용 등으로 이루어진다. 물론 평화비용에는 전쟁 가능성을 억제하고 한반도 평화를 위해 소요되는 대북지원과 남북경협 비용이 포함된다.

남북한 두 차례의 서해교전이 대규모의 전쟁으로 확대되지 않고 수습될 수 있었던 데에는 금강산관광을 비롯한 다양한 형태의 대북지원과 남북경협에 대한 북한 당국의 기대의 측면을 무시할 수 없다. 북한은 체제유지를 위한 군사적 긴장도 필요하지만 체제유지를 위한 경제적 실리도 절실하다. 이런 점에서 남북한 군사적 긴장 해소와 평화비용의 효과와의 상관관계를 살필 수 있다.

#### IV. 평화경제 추진전략

남북경제공동체 형성 문제는 결코 새로운 전략은 아니다. 그러나 남북경제협력을 통한 남북한 공동번영의 일관된 의지와 정책적 추진에도 불구하고 획기적인 진전을 보지 못하고 있다. 남북관계는 그동안 상당한 정도로 발전적인 변화를 이루었다. 인적·물적 교류는 양적 측면에서 크게 증대되었고 북한의 대남 도발 가능성은 현저히 낮아졌다. 그러나 1994년 제네바 합의로 봉합되었던 북한 핵문제가 2002년 다시 불거지면서 한반도의 공고한 평화상태의 구축은 지연되고 있다. 이러한 상황 속에서도 개성

---

28) 김영윤·이석·손기웅·조민·서재진·최수영, 『평화비용의 의미와 실익』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 3~19.

공단 사업의 본격적인 가동과 함께 새로운 남북경협시대의 도래를 기다리고 있는 중이다.

북한은 핵보유를 기정사실화하고 국제적으로 공인받기를 바란다. 북한은 이러한 전략에서 미국과의 협상을 시도하여 제4차 6자회담(2005.9.19)의 공동성명을 이끌어냈다. 그러나 핵문제 해결의 원칙적 합의에도 불구하고 북핵문제의 조속한 해결을 기대하기는 쉽지 않다. 최근 미국의 대북정책은 인권, 위폐, 마약 등의 문제로 대북압박을 가하면서 북핵문제보다 더욱 포괄적인 북한문제로 옮겨가는 모습이다. 미국은 북한을 ‘악의 축’ 이니, ‘폭정의 전초기지’ 니 하면서 북한과의 진지한 협상을 거부하였다. 반면 북한도 선(先)체제보장 요구가 수용되지 않는 한 핵을 포기할 수 없으며, 그들 식대로 대응하겠다는 입장이다. 북한의 핵은 체제수호용으로 경제적 대가로 해결할 수 있는 사안이 아니다.

북핵문제로 인한 북·미관계의 교착국면에 대해 문제의 책임 소재와 접근방식에서 각각 상이한 입장의 차이를 보여준다. 즉, 미국 부시 행정부는 앞에서 검토한 이른바 ‘민주평화’ 의, 사실 민주평화론자의 입장에서는 부시 대통령이 그들의 논리를 왜곡했다고 비난하지만, 입장에서 북한문제의 가닥을 잡고가고 있다. 다른 한편 민주주의와 인권 등의 정치적 접근 방식과는 달리, 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있는 경제협력과 경제적 유대 형성을 통해 북한의 체제 불안감을 해소시키면서 북한을 개방사회의 일원으로 끌어 들여야 한다는 입장도 주목된다. 이는 정치에 선행하는 경제 논리를 중시한다. 여기서 “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”의 구상이 제시되었다. 이처럼 평화경제론은 민주평화와 대립되는 자본주의평화의 지평 위에서 북한문제와 남북한 공동의 미래를 조망하고 있다.<sup>29)</sup>

---

29) David H. Bearce · Sawa Omori, “How Do Commercial Institutions Promote Peace?,” *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 6(November 2005), pp. 659~679.

## 1. 평화경제 추진방향

### 가. 선(先)자본주의평화 · 후(後)민주화

자유시장과 번영은 국가간 갈등의 소지를 줄여 전쟁 유혹을 극복하고 평화 분위기를 고양시킨다. 민주주의는 외부로부터 전쟁이나 안보 위협이 없어야 번성할 수 있다. 그런 점에서 민주평화론자도 순수한 민주주의 문제만이 아닌, 경제적 상호의존성과 국가간 분쟁 사이의 상호연관성에 주목하는 모습을 보여주고 있다.<sup>30)</sup> 이를테면 외부로부터 ‘떠밀린’ 민주화가 국가간 갈등의 소지를 줄이기보다는 경제발전, 시장통합 등의 경제적 요인이 평화에 긍정적인 역할을 하게 된다.

북한의 경우 외압에 의한 민주주의보다 더 나은 대안은 평화적 인센티브에 의한 자발적 변화를 유도하는 데 있다. 과거 미국이 한국과 필리핀 등 제3세계의 독재자들에게 억압적인 통치를 자제하도록 설득하는 데 중요한 역할을 수행했고 그리고 선진 유럽 국가들은 동구와 구소련 국가들에게 충분한 지원을 아끼지 않았듯이, 지원과 경제협력을 통한 북한의 민주주의적 전환을 추구하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 유엔 등의 국제기구(IGOs)와 비정부기구(INGOs) 등의 중립적인 국제조직의 긍정적 역할을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 북한의 체제 문제에 대해서는 보다 신중하게 접근하면서, 먼저 대규모의 경험을 통한 남북경제공동체의 형성에 전력을 기울여야 할 것이다. 그런 까닭에 평화경제 추진 방향은 ‘선(先)자본주의평화 · 후(後)민주화’ 로 나아가야 한다.

---

30) John R. Oneal · Bruce Russett, “Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1889~1992.” (July 1, 2001), *2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.*  
(<http://www.yale.edu/leitner/pdf/2001-13.pdf>)

## 나. 지평(地平)의 확대: 해양경제와 대륙경제의 융합

평화경제는 남북한 관계를 넘어 동북아의 지평 위에서 접근해야 한다. 남북경제공동체 형성을 위한 평화경제는 남북한 두 경제 주체만으로는 이룰 수 없다. 경제는 평화 즉, 정치·군사적 문제와 불가분의 관계로, 한반도 경제공동체는 동북아 역내 국가들의 정치적, 군사적, 경제적 이해관계와 무관한 독립적 단위로 정립될 수 없기 때문이다. 두말할 필요도 없이 동북아 국제정치적 역학 구도에서 북한의 미래와 한민족의 선택에 깊이 연관되어 있는 미국과 중국, 일본과 러시아를 배제시켜서는 안 되며, 더욱이 그렇게 할 수도 없다. 따라서 평화경제의 미래는 미국과 일본의 해양경제와, 중국과 러시아의 대륙경제의 융합 속에서 돌파구를 찾아 나가는 데 달려 있다.

### (1) 미국의 동북아전략: 결일(結日)-연한(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)

미국 부시 대통령은 2006년 3월 미국의 글로벌 국가안보전략을 담은 국가안보전략보고서(NSS)를 통해 미국 안보전략의 기본방향과 실천 과제들을 밝혔다.<sup>31)</sup> 총 49쪽의 보고서 분량 중 중국과 러시아에 대해 상당한 분량을 할애하면서 강한 불만을 표출했다. 러시아에 대해선 민주적 자유 가치관 훼손을 비난했고, 중국에 대해서는 정치자유화 없이는 경제자유화도 한계가 있다고 지적하면서 정치자유화를 촉구하는 동시에 환율문제를 비롯한 시장경제 개혁을 요구하였다. 특히, 중국이 국제사회의 주요 일원으로서 책임있는 행동을 할 것을 촉구했다. 이와 함께 백악관은 동맹과 '변환외교'(transformational diplomacy)의 중요성을 강조하여 집권 1기 미국 대외정책의 일방주의가 어느 정도 수정될 수 있음을 시사하였다. 이는 '9·11' 이후 전 세계를 상대로 한 테러와의 전쟁, 석유자원 고갈에

31) *The National Security Strategy (March 2006)*

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

다른 에너지 확보경쟁, 군사력 강화 등 열강간 21세기 신패권의 각축전 속에서 미국의 세계전략의 불가피한 변화를 말해준다.

NSS 발표를 통해 미 행정부는 핵문제와 그 이외의 북·미 양자 현안을 병행 해결하려는 의지를 보이고 있다. 북한의 위폐와 마약 불법거래, 미사일 위협 등의 문제를 제기하고 이에 따른 국가적, 경제적 안보를 지키는데 필요한 모든 조치를 다하겠다고 한데서도 감지된다. 미 행정부의 대북 정책의 변화는 최근 북·중간 경제밀착의 가속화 현상을 주목한 측면도 없지 않다. 그러나 미국은 북·중간 경제 교류협력이 급속도로 강화되는 것이 북한의 개방을 유도해 북핵문제의 해결로 유도하기보다는 현재의 ‘불법적인 체제’를 강화하는 방향으로 진행된다고 판단할 것이다. 북한이 중국에 예측되는 수준으로까지 발전할 가능성을 우려하고 있으며, 이에 따른 동북아 전략구도의 변화를 우려하고 있는 것은 분명하다.

미국은 미·일간 공고한 결합과 함께 한국과의 연합전선을 구축하여 중국을 견제하는 한편 북한의 변화를 추구하려 한다. 이러한 미국의 동북아 구상은 ‘결일(結日)-연한(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)’ 전략으로 압축할 수 있다. 앞으로 미·일동맹은 미·영동맹 수준으로 발전할 것이다. 그러나 미국은 한국이 그들과 함께 하는 미래를 선택할 것인가, 아니면 중국측으로 기울어질 것인가 하는 데에 의혹을 감추지 못하고 있다.<sup>32)</sup> 즉, 미국은 한국의 선택 방향에 대한 확신을 갖지 못하고 있으며, 한반도의 미래에 대한 양국간 공통의 인식기반이 확립되지 못한 상태로 보고 있다. 그럼에도 ‘자주국가’ 한국은 더 이상 한국이 ‘과거의 한국’이 아니라는 사실을 미국이 알아주기를 바라고 있다. 이처럼 미국의 동북아 전략 구도는 한국의 선택 방향에 의해 시험받고 있으며, 한국의 협력 없이는 관철되기 어려운 실정이다. 바로 여기에 미국의 딜레마가 엿보인다. 그러나 그렇다고 해서 한국이 미국의 딜레마를 즐길 수 있는 상황은 결코 아니다.

---

32) 미국이 일본과의 FTA(자유무역협정)체결을 뒤로 미룬 채, 한국과의 FTA 체결에 적극적인 입장을 취하는 것은 한국을 미국의 동북아 전략구도에 묶어두기 위한 의도로 이해할 수 있다.

## (2) 중국의 대(對)한반도 전략: 변방의 안정 및 서울·평양 등거리 조정

중국은 지난해 10월 후진타오(胡錦濤) 국가 주석의 평양 방문을 통해 북한의 정치적 후견자로서의 위상을 대내외적으로 과시했다. 이를 계기로 중국은 한·중 수교 이래 비대칭적이었던 대(對)한반도정책의 변화를 통해 북한의 존재 가치를 재확인하는 한편, 미국과 미국의 동맹국인 한국의 한반도 북부지역에의 영향력을 차단하는 보다 적극적인 정책을 구사하고 있다. 이러한 중국의 ‘북한 끌어안기’ 정책은 중국의 동북3성 개발전략과 연동된 변방 안정화 정책에서 비롯된다.

2005년 6월 발표된 ‘동북지역 대외개방 가속화 방침’ 문건(36호 문건)은 동북진흥을 대내외적으로 알리는 선언문이었다. 중국의 동북3성은 20세기 초 중국의 근대화시기에 중화학공업 중심 지역이었으나 개혁·개방의 우선순위에 밀려 상대적으로 낙후한 지역이 되고 말았다. 이제 중국의 지역 개발 형태는 1세대(동북)-2세대(남부·동부 연안)-3세대(서부)를 거쳐 다시 동북으로 회귀했다. 동북진흥의 핵심 개념은 세 가지로 국유기업 개조, 하이테크·물류·서비스로 산업구조 다양화, 그리고 러시아와 북한 등 주변 국가와의 ‘초국가 경제권’ 건설로 요약된다.

중국의 개발전략의 지역적 우선순위는 지금까지 세 차례의 변화를 보였다. 초기 개혁·개방을 선도한 덩샤오핑(鄧小平) 시대의 선전, 광저우지역의 개발 단계를 거쳐, 장쩌민(江澤民) 시대의 상하이 중심의 개발 단계를 마무리하고 이제 후진타오 국가 주석은 랴오닝성을 중심으로 동북지방의 개발시대를 본격적으로 열겠다는 방침이다. 중국이 안정적인 경제발전을 지속하기 위해서는 주변지역이 안정되어야 하며, ‘36호 문건’에서 밝혔듯이, 이를 위해서는 국경을 접한 국가들과의 경제교류를 확대하겠다는 입장이다. 여기서 ‘동북진흥 프로젝트’의 일환이자, 변방 안정 차원에서도 북한과의 경제교류 문제가 급부상하게 되었다.

중국과 북한과의 밀착관계에 대해 국제위기그룹(ICG)은 최근 흥미로운 보고서를 제출했다. 이 보고서는 중국의 북한에 대한 영향력은 중국 스스로 인정하는 것보다는 크고 외부에서 믿는 것보다는 작다고 하면서, 평양과 서

울에 대한 자기의 영향력을 위협하거나 한반도에 불안정을 야기한다고 믿어지는 어떠한 정책도 승인하지 않을 것으로 평가하였다.<sup>33)</sup>

이러한 상황에서 주체국가 북한은 체제생존을 위해 어느 정도 ‘비주체적’ 선택을 하지 않을 수 없었을 것이며, 중국에의 전략적 의존을 담보로 미국으로부터의 압박을 견디어낼 수 있는 시간을 벌면서 경제회복을 위한 숨고르기에 들어갔다. 그런데 장기적으로 북·중간 경제적 상호작용은 북한의 체제개혁과 자유화를 이끌어내는 동인이 될 수도 있으나, 이 과정에서 중국을 비롯한 시장경제국가들의 국제협력이 작동하는 경우에는 큰 폭의 체제개혁과 민주적 개방을 기대할 수 있다. 어쨌든 중국의 개발전략과 연계된 ‘북한 끌어안기’와 북한의 대중(對中) 편승전략으로 북한체제의 위기국면은 어느 정도 해소되는 상황이며, 이에 북한은 부시 행정부 다음을 기다리는 버티기 전략을 취할 것이다. 이런 점에서 이제 전 세계적 관심 속에서 전개되었던 김정일 위원장과 부시 대통령과의 몇 년 동안의 지루한 게임에서 김정일 위원장보다 곧 레임덕이 예상되는 부시가 먼저 나가떨어질 것이라는 관측에다 배팅을 하는 편이 훨씬 유리해졌다.

서울과 워싱턴 사이의 거리가 점점 멀어져 가는데 비해, 평양과 서울에 대한 베이징의 영향력은 크게 증대되고 있다. 중국은 등거리정책으로 서울과 평양을 조정하려 들 것이며, 북한은 중국의 대북지원정책에 편승하여 대중(對中) 경쟁심을 유발시키면서 남한으로부터 더 많은 것을 얻어내려 할 것이다. 미국은 대북압박을 통해 동북아 정책에서 헤게모니 회복을 추구하지만 남한의 협조 없이는 뚜렷한 성과를 기대하기 어려운 난처한 국면에 처했다. 문제는 이 와중에 서울의 위상과 역할이 명확히 부각되지

---

33) 중국의 대북정책 우선순위는 다음과 같다: 한반도 전쟁발발로 인한 경제적 손상 방지, 미국의 통일 한국 지배 방지, 북한의 개발 계획에의 편입을 통한 동북3성의 경제적 안전 확보, 대북원조의 무역과 투자로의 대체, 북한의 비핵화를 유도하여 자국과 동북아 지역에서 미국의 신뢰 획득, 두 개의 한국의 현 상태 유지를 통한 양국에 대한 영향력 확보 및 대만문제에 관해 미국에 대한 지렛대로 북한 활용, 북한 핵무장으로 인한 일본과 대만의 핵무장 유도 상황 회피 등으로 정리된다. “중국과 북한: 영원한 동지인가?” (china and north korea: comrades forever?) *Asia Report* N° 112, 1 February 2006, <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3920&l=1>>.

않는다는 점이다.

평화경제 추진을 위해 한국이 나아갈 길은 해양경제와 대륙경제를 융합시키는 데 있다. 달리 말해 해양경제와 대륙경제를 공동이익(common interest)의 틀 속에서 묶어냄으로써 관련국 모두가 경제적 이익 실현의 주체가 되고 번영의 수혜자가 될 수 있도록 하는 것이다. 시장 창출과 시장 확대를 통한 평화와 민주주의의 정착이 군사적 긴장과 갈등구조 보다 비용을 줄이고 상호 이익을 실현하는 데 효과적이다. 따라서 한반도 평화경제가 추구하는 바를 설득하는 한편, 공동이익의 메카니즘을 형성해 나가는 데서 한국의 역할을 찾을 수 있다.

## 2. 평화경제 실천전략

### 가. 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근

평화경제 실현을 위한 남북경제공동체 형성 전략은 동북아 퍼스펙티브 속에서 한반도 북부의 동서 지역을 포괄하는 몇 개의 중요한 전략적 거점을 활용하는 접근법이 필요하다.

첫째, 서해의 남포항이다. 북한은 신의주와 함께 남포시를 경제특구로 지정할 것으로 보인다. 경제특구의 입지조건 측면에서는 남포가 신의주보다 한층 유리하다. 남포화력발전소는 경제특구 가동시 전기 공급이 가능하다. 개성과 신의주를 잇는 교통 요충지로 특히, 평양과 직통으로 연결되는 폭 72미터의 ‘청년영웅도로’는 남포가 평양의 관문임을 말해준다. 또한 인천항의 절반 수준인 2만 톤급의 접안능력을 갖춘 남포항을 통한 바닷길도 천혜의 조건이다. 북한이 남포를 경제특구로 지정하면, 한반도 남북 축의 중간지역에 위치한 개성공단도 더욱 활기차게 발전할 수 있을 것이다. 남포는 한때 북한 최고의 번성의 도시였다. 조금만 투자하면 곧 재가동이 가능한 연합기업소들이 즐비한 도시로, 남포는 새로운 미래를

기다리고 있다. 남포는 인천을 통해 태평양을 건너고, 텐진, 칭다오 등을 통해 대륙으로 뻗을 수 있다. 북한, 한국, 중국 기업들의 협력과 공동투자가 기대된다.

둘째, 동해의 청진항이다. 청진항은 북한에서 남포항과 함께 ‘투 톱’으로 꼽힌다. 청진은 함경북도 도청소재지로 중국 국경과 40킬로미터로 대륙과 아주 가깝다. 원양어업과 연안어업기지로써 선박·수산기계·어구·냉동·수산물가공 공장 등이 있으며, 동해의 어자원은 다양하다. 특히 주변의 풍부한 지하자원은 중국 뿐만 아니라 서방 국가들까지 눈독을 들이고 있다.<sup>34)</sup> 북한 최대의 김책제철소를 비롯하여 청진제강소, 청진화학공장, 청진조선소, 청진화학섬유공장, 청진공작기계공장, 나남탄광기계공장 등 거의 가동을 멈춘 공장들이 다시 힘차게 돌아갈 날을 학수고대하고 있다.

한편 인접한 나진·선봉지역은 남한의 경수로 사업 철수에 반해, 2005년 7월 중국은 나진항 50년 조차와 공동개발권 획득으로 동북지방의 길림성을 통해 오랜 비원이었던 동해루트를 확보하게 되었다.<sup>35)</sup> 중국의 나진항 진출은 일본을 비롯한 주변국의 경계심을 유발시키고 있다. 이에 청진은 더욱 중요한 전략적 거점이 아닐 수 없다. 청진을 거점으로 북한, 남한, 중국, 러시아, 일본, 미국 등과 함께 두만강 개발계획을 되살리면서 동북아 프로젝트를 추진해 나갈 수 있다. 남한의 포항, 울산이 주도하여 중국, 미국, 일본, 러시아, EU, ASEAN 기업들과 손잡고 청진과 평화경제를 추진한다면 ‘발해의 꿈’은 이미 우리 곁에 다가와 있는 셈이다.

중국식 개방전략에 적용되었던 ‘점(點, 경제특구)–선(線, 연안지역)–면(面, 내륙)’ 방식은 협소한 한반도 북부 지형에 어울리지 않을 뿐만 아니라, 현재의 북한 상황에서 앞으로도 개방의 공간적 파급효과를 물리적으로 차단하기는 점점 더 어려울 것이다. 한반도 북부지역의 전략거점은 대륙과 해양을 잇는 교두보라 할 수 있다. 따라서 북한 당국의 개발전략과

34) “외국인 북적이는 北 단천여관,” 『연합뉴스』, 2006년 3월 25일.

35) “北, 중국의 경제식민지화,” 『SAPIO』, 2005년 12월 14일.

부합될 수 있는 전략거점 중심의 접근이 보다 합리적이다.

## 나. 미국의 동참유도

한반도의 평화경제는 남북한 '우리민족끼리'의 인식 틀을 넘어 동북아 국가들의 공동이익의 창출을 통해서 가능해진다. 특히 미국은 동북아 지역에서 결코 배제될 수 없는 주요한 이해당사자이다. 평화경제 추진을 위해서는 미국 구체적으로, 미국 기업을 끌어들여야 한다. 미국의 대북강경 정책과 미국 기업의 활동을 분리하여 대응할 수 있어야 하며, 한반도 북부와 동북아 지역에서 공동이익을 창출하는 과정에 미국 기업들의 진출과 활발한 활동을 통해 궁극적으로 미국 대북정책의 긍정적 효과를 낳는 선순환을 기대할 수 있을 것이다.

평화경제론은 경제를 통한 정치·군사적 문제의 타결을 전제하고 있는 점에서 정치에 선행하는 경제우선의 논리에 가깝다. 그렇다면 남북경제공동체 형성 과정에 미국의 동참과 기여를 유도함으로써 미국의 대북 인식의 전환과 더불어 북·미관계의 발전적 계기를 찾을 수 있다. 북한과 미국 사이의 다양한 접촉과 교섭채널은 상호불신과 오해를 불식시키고 정치·군사적 위기국면을 해소시키는 역할을 맡게 될 것이다. 이 경우 주한미국상공회의소(AMCHAM: The American Chamber of Commerce in Korea)가 개성공단을 비롯한 북한지역 진출의 미국측 에이전트 역할을 하도록 하는 방안도 협의할 필요가 있다. 미국은 북한지역에 관심이 없을 수 없으며, 더욱이 북한도 미국 정부나 미국 기업이나 간에 미국의 대북 진출을 절실히 바랄 수 있다. 북한은 개방 과정에서 남한이나 미국보다 중국과 손잡는 것이 자본주의적 오염 통제에 효율적이라고 판단하겠지만, 다른 한편 중국측을 견제하기 위해서도 남한이나 미국, 일본의 투자를 기대할 것이다.

한반도와 동북아 지역에서 미국의 영향력을 차단하고 미국 없는 세상을 꿈꾸는 반미·탈미(脫美) 성향은 개인 차원의 도덕적 가치로부터 국가전략적 수준에 이르기까지 광범하게 편재된 의식이다. 그러나 안타깝게도 그러

한 탈미 형태가 우리의 미래를 보장하는 대안일 수가 없으며, 더욱이 미국과의 경제적 유대가 절실한 북한의 속마음과도 부합되지 않는 측면이 있다. 한반도의 미래는 미국이나 중국 등 주변 강대국을 배제시키고 쫓아내는 데에 있지 않다. 미국을 비롯한 주변국가들을 공동이익의 구도 속에 과감히 끌어들이어 함께하는 데에 평화경제의 미래가 있다.

#### 다. 대북 개발협력 확대

북한은 2005년 8월, 2006년부터 유엔의 인도적 지원을 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’ 형태를 수용하겠다는 입장 전환을 밝힌 바 있다. 이는 북한의 곡물생산증가, 세계식량계획(WFP)의 지원감소, 북·미관계 불안정, EU의 인권문제 제기 등의 요인과 함께 인도지원 국제기구들의 모니터링과 접근성을 엄격히 제한하려는 입장이라는 평가가 있다.<sup>36)</sup> 그와 함께 북한의 개발협력 방식의 요구는 북한 당국의 자활 의지의 발로로 이해되는 측면이 있다.

인도적 지원은 긴급구호 차원에서 이루어지는 식량, 의약품 등 생필품 중심의 지원형태이다. 그러나 북한은 이미 긴급 상황에서 벗어났고, 이제 빵만 갖다 주지 말고 빵을 만들어 먹을 수 있도록 지원해 주길 바란다. 그런 점에서 우리도 대북 인도지원을 개발지원 형태로 전환할 필요가 있다. 북한 주민들의 일용품의 대부분은 중국 수입품으로 충당되고 있다. 이에 지금 가동되고 있는 북한의 소규모 형태의 생필품 공장과 남한의 중소기업과의 합작·합영 방식의 경제협력을 적극적으로 고려해볼 만하다. 대북 투자가 대규모 자본일수록 한반도 정세와 북한 당국의 입장, 그리고 투자기업의 자본회임기간의 장기화에 따른 문제 등 복잡한 절차와 상당한 시간이 소요된다.

---

36) Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet,” CRS Report for Congress, January 31, 2006, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/60719.pdf>>.

북한의 지역 차원에서 권력기구들의 경제적 자립화 추세, 기업소의 독립채산제 방식 등은 다양한 생필품 생산과 소비를 위한 남한의 소규모 중소기업의 개발협력 제안을 환영할 것이며, 북측에서의 제도도 예상된다. 또한 북한은 농수산물의 생산에서 유통과 마케팅에 이르기까지 합작·합영 형태의 경제협력도 바라고 있다. 이러한 실정을 감안하여 종교·시민단체 등 대북 인도지원 단체는 대북지원금을 비록 소규모라도 다양한 방식의 개발협력 형태로 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 다품종·소생산 형태의 개발협력은 북한 사회에 큰 충격을 가하지 않고 낮은 수준의 시장경제의 정착과 자유화로 이끄는 데 실질적인 기여를 할 수 있다.

남북경제공동체는 북한만을 위한 일이 아니다. 이는 남한의 활로를 개척하는 일이며 우리 자신의 번영과 미래를 위한 사업이기도 하다. 한반도 종단철도(TKR)와 대륙횡단철도(TSR, TCR 등)의 연계 그리고 북한 지역을 비롯한 만주, 러시아의 광범한 시베리아와 극동지역의 자원공동개발과 공동시장의 창출 등의 프로젝트는 남북경제공동체 형성의 인식 틀 속에서 접근되는 것이 바람직하다. 이런 까닭에 남북경협과 북한개발을 위한 정부 차원의 대북지원과 투자규모도 큰 폭으로 확대하면서 한반도의 미래를 설계해야 한다.

## V. 결 론

남북경제공동체 형성의 이론적 틀로 제시한 평화경제론은 ‘민주평화론’보다 ‘자본주의평화론’에 접맥되어 있다. 자본주의적 시장경제는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가간 협력을 진작시킨다. 자유시장 자체가 완벽한 평화체제는 아니지만 경제적으로 기반한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 평화적 전환을 가져온다는 점에서 경제와 평화의 협주(協奏)를 가능케 한다. 따라서 남북한 관계에서 이러한 평화경제론적 접근의 유용성이 기대된다.

민주평화론에서 주장하는 민주주의와 자유의 가치를 부정하는 사람은 아무도 없다. 그렇다면 북한의 민주주의와 자유를 어떻게 구현할 것인가? 이는 본고의 앞 장에서 검토한 바와 같이, 외부의 압력과 물리적 개입을 통한 민주주의는 아무런 정당성이 없으며, 실제로 성공한 사례도 드물었다는 사실을 발견했다. 미국, 영국, 프랑스는 종주권 행사 차원에서 과거 그들의 식민지 국가들에 대한 정치적 개입을 자제하지 않았다. 특히, 미국은 정권교체를 위한 쿠데타 조종 등 은밀한 개입을 비롯하여 노골적인 군사개입을 솔하게 자행했던 강대국으로, 냉전 이후 두 번에 걸친 이라크 전쟁은 대개 민주주의의 미명아래 저질렀던 침략행위였다. 바로 여기서 민주평화론자는 미국이 내거는 ‘민주주의와 자유’의 미명이 그들의 학문적 발견의 순수성을 더럽힌다며 분개하고 있다. 미국의 무력개입은 대상국가의 민중들에게 실질적 혜택을 주지 못했고, 오히려 전쟁의 참상 속에서 새로운 독재와 부패를 낳았다. 결국 미국의 명예와 지도력은 실추되고 세계의 냉소와 인류 양심의 비판을 피할 수 없었다. 안타깝게도 미국은 정당성을 결여한 대외개입정책을 통해 스스로 세계적 차원에서 반미를 자초하고 있다. 정권교체를 위한 무력개입의 명분으로 내세운 민주주의와 자유는 오히려 고상한 이념의 가치를 훼손시킬 뿐이다.

빈곤과 안보위기 속에서 민주화의 성취를 기대하는 것은 불가능하다. 이는 다른 곳에서 사례를 찾을 필요도 없이 우리 한국의 현대사가 여실히 증명한다. 한국은 냉전체제의 최대의 피해자이자 수혜자이다. 냉전시대에 한국은 산업화를, 결코 산업화의 짙은 그림자와 그 과정에서의 국가폭력을 망각해서는 안 되지만, 달성했고 민주화마저 이루어낸 세계가 부러워하는 성공한 국가, 성공한 역사를 창조했다. 여기서 한국의 민주화가 가능했던 데는 두 가지 조건이 충족되었기 때문이다.

첫째, 민주화 운동이 허용될 수 있었던 배경으로 1980년대의 굳건한 안보 토대를 지적해야 한다. 한국의 안보와 관련하여 질풍노도의 민주화운동 시대에 한·동맹에 기반한 주한미군과 함께 미국의 확고한 대한반도 안보 공약을 의심한 사람은 거의 없었다. 물론 이는 냉전시대 미국의 반

공·반소 전초기지로서의 한국의 불변적 위상 덕분이기도 하지만 결과적으로 한국의 국가안보에 대한 한·미동맹과 주한미군의 존재는 한국의 안보 콤플렉스를 해소시켜줄 수 있었던 안전판이었다. 군부독재를 용납하는 미국에 대한 비판과 미국에 의한 굳건한 안보혜택의 향유라는 모순적 양태에도 불구하고, 어쨌든 국가 안보 콤플렉스가 해결될 수 없었더라면 한국의 민주화는 지연될 수도 있었고 왜곡과정을 밟았을 지도 모른다.

둘째, 민주화운동은 중산층의 광범한 동의와 암묵적 지지가 있었기에 가능했다. 한국의 중산층은 박정희 정권이 이루어낸 성공적인 근대화의 산물이다. 박정희는 그의 업적인 근대화의 성공으로 독재와 권위주의적 통치에 더 이상 동의하지 않는 중산층을 길러냈고, 그리하여 성공의 영광 위에 스스로 묘혈(墓穴)을 팠다. 다시 말해 성공적 근대화의 토대와 그리고 굳건한 안보체제 위에서, 민주화의 열정은 중산층의 동의와 지지를 얻을 수 있었으며 마침내 민주화를 성취할 수 있었다. 이런 점에서 한·미동맹에 의한 안보체제와 근대화의 물질적 기반은 한국 민주화운동에 긍정적 기여를 했다는 점이 이해될 필요가 있다.

북한의 경우 주민 생활의 최소한의 물질적 조건도 보장받지 못하고 더욱이 체제안보 위기에 고심하고 있는 상황에 압력을 동반한 민주주의 주장은 거부감과 경계심을 불러일으키게 된다. 북한은 하루빨리 만성적 빈곤 상태와 폐쇄체제에서 벗어나야 한다. 기아와 경제회복의 절박한 과제 앞에 북한의 민주화론의 현실가능성은 한계가 있다. 김정일 수령 독재체제에 대해 비난을 하지 않는다고 해서 북한 주민들의 삶의 현실에 대해 무관심한 것은 아닐 것이다. 맹목적 비난이나 증오는 누구나 할 수 있는 쉬운 일이다. 그러나 그보다 북한의 경제적 자립과 자활 기반을 마련하는 데 협력해야 하며, 통치집단의 조그만 양보를 얻어내기 위해서는 그들에게 퇴로를 터주어야 한다. 따라서 ‘민주주의와 자유’의 미명아래 미국이 추구하는 압력과 개입을 통한 ‘북한변화’(regime change, regime transformation, leadership change)는 신중하게 재고되어야 한다. 북한은 평화적인 방법과 평화적인 과정을 통해 변화되어야 한다. 북한의 평

화적 변화와 관련하여 자본주의평화론의 의의에 새롭게 주목할 필요가 있으며, 여기에 평화경제론의 의의가 있다.

평화경제 추진을 위해서는 정부와 대자본 즉, 대기업과의 파트너십의 형성이 중요하다. 정부는 대북개발지원시 SOC 구축을 주도해 나갈 수 있다면, 대북 전략거점 투자는 결국 대기업의 몫이자 대기업 측의 판단과 결단에 달려있다. 말하자면 대기업이 개별 차원이거나 다양한 컨소시엄 형태를 띠거나 간에 대북투자과 개발의 주체가 될 수밖에 없다. 그러나 한국의 대기업은 미래지향적인 대북사업에 경제외적 조건으로 인해 지금까지 주저하고 있는 실정이다. 사실 남한의 대기업은 개발연대에 국가적 지지와 국민적 성원에 힘입어 선택과 집중의 수혜자로 비약적인 성장을 통해 세계적인 기업으로 발돋움할 수 있었다. 이런 점에서 대기업은 국민적 부채의식으로부터 자유로울 수 없을 것이다. 그러나 자본주의적 시장경제를 수용한다면 우리 국민의 대기업에 대한 사회적 책임의 요청과 도덕적 눈높이의 수준을 낮출 필요도 있다. 지금 북한도 남한 대기업의 대북진출을 기대하고 있는 상황에 정부와 대기업은 통일한국을 위해 함께 미래를 내다보아야 한다.

‘자본주의평화’는 공동이익(common interest)을 전제한다. 남북경제공동체는 남북한 공동이익을 추구하는 공동번영의 논리지만, 남북한 중심의 협애한 한반도적 시야를 넘어 동북아 퍼스펙티브에서 접근되어야 한다. 평화와 경제는 불가분적이다. 한반도의 평화 문제가 국제적이고 정치적인 사안인 것과 마찬가지로, 한반도의 경제도 남북한간의 고립된 단위가 아닌 동북아 공동체의 인식 틀 속에서 접근해야 할 사안이다. 따라서 평화경제의 추진을 위해서는 동북아 전체의 조망 위에서 공동이익 또는 공동의 이해관계의 틀을 만들어 나가야 한다.

---

## 참고문헌

---

### 1. 단행본

- 김국신 · 이유진. 『남북한 경제공동체 형성방안』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김영윤 · 이석 · 손기웅 · 조민 · 서재진 · 최수영. 『평화비용의 의미와 실익』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 노암 촘스키. 김보경 옮김. 『미국이 진정으로 원하는 것』. 서울: 한울, 1993.
- 손기웅 · 허문영. 『"서해 교전" 분석과 향후 북한 태도 전망』. 서울: 통일연구원, 1999.
- Peceny, Mark. *Democracy at the Point of Bayonets*. Pennsylvania State University Press, 1999.

### 2. 논문

- 최상용. "현대의 민주평화사상." 『평화의 정치사상』. 서울: 나남출판, 1997.
- Alex, Mintz · Nehemia Geva. "Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Assessment of the 'Political Incentive' Explanation." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 37, No. 3 (1993).
- Babst, Dean. "A Force for Peace." *Industrial Research*, April 1972.
- Bearce, David H. · Sawa Omori. "How Do Commercial Institutions Promote Peace?." *Journal of Peace Research*. Vol. 42, No. 6 (November 2005).
- Chen, T. · Chu, C.Y.C. "Cross-Strait Economic Relations: Can They Ameliorate the Political Problem?." edited by Algappa, M. *In Taiwan's Presidential Policies: Democratization and Cross-Strait Relations in the Twenty-first Century*. Armonk: ME Sharpe, 2001.
- Drezner, Daniel W. "The Hidden Hand of Economic Coercion." *A Journal of Political and Economic Affairs*. Vol. 57, No. 3 (Summer 2003).
- Farber, Henry S. · Joanne Gowa. "Politics and Peace." *International Security*. Vol. 20, No. 2 (Fall 1995).
- Gartzke, Erik "Economic Freedom and Peace." James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*. The Fraser Institute: Vancouver, B. C.
- Gartzke, Erik · Quan Li. "How Globalization Can Reduce International Conflict." edited by Gleditsch, Nils Petter · Gerald Schneider · Katherine Barbieri. In *Globalization and Armed Conflict*. New York: Rowman & Littlefield, 2003.
- Lektzian, David · Mark Souva. "The Economic Peace Between Democracies: Economic Sanctions and Domestic Institutions." *Journal of Peace Research*. Vol. 40, No. 6 (2003).
- Li, Quan. "Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents?." *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 49, No. 2 (April 2005).
- Owen, John M. "How Liberalism Produce Democratic Peace." edited by Brown, Michael E, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller. *Debating the Democratic Peace*. The MIT Press, 1996.
- Owen IV, John M. "Iraq and the Democratic Peace." *Foreign Affairs*. November/December 2005.
-

- 
- Rummel, R. J. "Libertarianism and International Violence." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 27, No. 1 (1983)
- Russett, Bruce. "Bushwhacking the Democratic Peace." *International Studies Perspectives*, 2005.
- \_\_\_\_\_. "Why Democratic Peace." *Grasping the Democratic Peace – Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, 1993.
- Tures, John A. "Operation Exporting Freedom: The Quest for Democratization via United States Military Operation." *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 6, 2005.
- Weede, Erich. "The Diffusion of Prosperity and Peace by Globalization." *The Independent Review*, Vol. IX, No. 2 (Fall 2004).

### 3. 기타자료

- Bandow, Doug. "A Capitalist Peace? Markets, more than democracy, may be the key to preventing war." October 26, 2005. <<http://www.reason.org/phpprint.php4>>.
- Gartzke, Erik. "Future Depends on Capitalizing on Capitalist Peace." October 18, 2005. <<http://www.cato.org>>.
- Gartzke, Erik · J. Joseph Hewitt. "International Crisis and the Capitalist Peace: Are Democracies Really Less Likely to Fight Each Other?." December 12, 2005. <[http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar\\_012006.pdf](http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar_012006.pdf)>.
- Kastner, Scott L. "Does economic interdependence constrain, inform, or transform? Preliminary evidence from relationship across the Taiwan Strait." The International Studies Association annual meeting, Honolulu, HI, March 2005. <<http://www.bsos.umd.edu/gvpt/kastner/KastnerISA2005.pdf>>.
- Manyin, Mark E. "U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet." CRS Report for Congress, January 31, 2006. <<http://ipc.state.gov/documents/organization/60719.pdf>>.
- Peceny, Mark · J. Pickering "Foreign Democracy at Gunpoint." Forthcoming in *International Studies Quarterly*, 08-Feb-2006 16:11 111K <<http://www.k-state.edu/polsci/fac/pickering>>.
- Oneal, John R. · Bruce Russett. "Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992." 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA. July 1, 2001. <<http://www.yale.edu/leitner/pdf/2001-13.pdf>>.
- "중국과 북한: 영원한 동지인가?." (china and north korea: comrades forever?.) Asia Report, N°112, February 2006, <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3920&l=1>>.
- "General background to the ECSC" <[http://europa.eu.int/ecsc/results/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/ecsc/results/index_en.htm)>. The National Security Strategy. March 2006. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>.

「연합뉴스」

「SAPIO」

---



## 제1회의 토론

홍 순 직 현대경제연구원 수석연구위원

배 종 렬 한국수출입은행 수석연구위원

이 석 통일연구원 연구위원



# KINU



먼저 통일 및 남북관계에 대한 우리나라 최고의 연구기관인 통일연구원의 개원 15주년을 진심으로 축하한다. 아울러 이렇게 뜻깊은 자리에 토론자로 불러주신 데 대해 통일연구원 원장님과 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드리며, 개인적으로 영광으로 생각한다. 오늘 두 분의 발표를 들었는데, 논문의 성격과 접근 방법이 서로 상이해서 이 분야에 대한 다양한 학습에 좋은 기회가 되었다.

먼저 이종근 위원님의 논문에 대해 먼저 말씀드린 후 조민 박사님의 논문에 대해 말씀드리도록 하겠다. 이종근 위원님은 기업에서 다년간 실제 경협 사업을 하였고, 지금은 이 분야 기업인들의 대북 컨설팅 업무를 맡고 있는, 그야말로 민간의 남북경협 역사의 산증인이라고 할 수 있을 것이다. 그래서 남북경협의 현황 분석에 대한 이종근 위원님의 논문에 대해 특별히 반박하거나 견해를 달리하는 부분은 없다. 특히, 그간의 현장 경험과 설문 조사 등을 바탕으로 분석한 각 부문별 남북경협 현황 진단과 질적·양적인 평가는 남북경협의 실태 파악과 경협 활성화, 나아가 남북경제공동체 형성전략 수립에 매우 유용한 자료로 생각된다.

다만, 몇 가지 아쉬운 점 2~3 가지만 지적하면 다음과 같다.

첫째, 이종근 위원님이 분석한 현재의 남북경협 현황이 남북경제공동체 형성에 절대적으로 필요한 것은 분명하지만, 이것이 과연 남북경제공동체 형성 기반 구축 현황의 전부라고 할 수 있겠는가? 하는 점이다. 이종근 위원님은 서론에서 “남북경제교류 현황 분석을 통해 남북경제공동체가 어느

---

정도 형성되고 있는가를 판단하겠다”고 하였는데, 남북경제공동체의 범위를 너무 축소한 것이 아닌가 생각된다. 남북경협과 남북경제공동체, 통일의 관계를 수학적으로 표현한다면, 남북경협은 ‘남북경제공동체 형성’의 부분집합(subset)이고, ‘남북경제공동체 형성’은 ‘통일 및 동북아 경제공동체 형성’의 부분집합이라고 생각된다.

따라서, 남북경제공동체 형성이란 큰 틀에서 보자면, 정치·군사 및 사회·문화적인 분야는 차제하더라도, 경제분야에 있어서 이종근 위원님이 지적한 현재의 남북경협 현황과 문제점 분석은 물론, 보다 큰 차원의 남북경제공동체 형성의 개념 정의와 함께 지향점(목표)을 간단하게 먼저 제시한 후에, 이러한 목표 실현을 위한 인적·물리적·법 제도적·재정 금융적 인프라 등 다양한 분야에 걸쳐 각 부문별 현재의 기반 구축 실태와 부족한 점, 문제점과 장애요인 등에 대한 정확한 진단이 있어야 할 것으로 생각된다. 그 목표 수준에 비해 현재 수준이 어느 정도 수준에 있는지에 대한 정확한 평가가 있어야만, 앞으로 준비해야 할 과제와 전략 수립이 가능할 것이다. 물론, 남북경제공동체 형성을 위한 구체적 전략은 다음 Session에서 논의하되, 이번 Session에서는 남북경제공동체 형성전략 마련을 위해 필요한 현재의 기반 구축 현황과 이론적 틀의 제공과 함께, 시사점과 문제점 정도는 제시해야 할 것으로 생각된다. 그리고 남북협력기금의 확충과 지원 분야의 다양화, 절차 간소화 등 업계의 목소리를 반영한 다양한 요구 사항이 있을 듯한데, 이러한 개선 과제에 대한 분석도 곁들이면 더욱 좋은 논문이 될 것이다.

다음으로, 최근의 북·중 경협 확대로 북한의 대중 경제 의존도가 심화되고 있다. 북·중 경협 확대가 남북경제공동체 형성에도 긍정적·부정적 영향을 미칠 것이며, 이는 남북경제공동체 형성전략 수립에 중요한 변수로 작용할 수 있으므로 이에 대한 분석도 필요하다고 생각된다.

북한의 대중 무역 의존도는 39%로, 투자 부문과 무상 원조를 포함하면

---

---

더욱 늘어날 것으로 생각된다. 조민 박사님도 논문에서 지적하셨는데, 조민 박사님은 북·중 경협 확대를 통한 북한 끌어안기 정책은 중국의 동북 3성 개발 전략과 미국과 한국의 한반도 북부지역에의 영향력 차단을 염두에 둔 것이라고 지적하였다. 저도 이 문제의 심각성을 지적하는 간단한 보고서를 썼었는데, 보고서에서 북한지역 개발이 개성과 금강산 특구는 남측에게, 신의주나 나진·선봉 및 신규 특구 등의 북부지역 개발은 중국을 중심으로 추진하는 ‘南南北北中의 지역 개발 구도’가 가시화되면, 남북경협의 범위 축소와 경협의 통한 남북관계 개선의 지렛대(leverage) 효과 약화가 우려된다고 지적한 바 있다. 따라서 이에 대한 분석과 전망, 부정적 영향을 최소화하기 위한 대비책 마련이 시급하다고 생각한다.

끝으로 남북경제공동체 형성 기반에는 많은 부문이 필요하겠지만, 특히 남북협력기금 확충이 매우 중요하다고 생각된다. 그래서 이와 관련하여 한 가지 제안을 하자면, 400조 원이 넘는 시중 부동자금을 ‘생산자금화 및 통일기금화’ 하기 위해 장기 저리의 무기명 채권을 발행하고, 이 채권 구입자금에 대해서는 일정 금액 범위 내에서 자금 출처를 면제해주는 방안을 검토해볼 만하다고 생각한다.

경협 확대로 남북협력기금의 수요도 기하급수적으로 늘어날 것으로 예상된다. 어떤 보고서에 의하면, 남북협력기금 수요가 현재의 1조 3,000억 원 수준에서, 2009년까지는 7조 3,000억 원, 2010~19년에는 239조 원, 2020~2029년에는 390조 원에 달할 것이라고 하였습니다. 따라서 남북경협 활성화와 남북경제공동체 형성을 위해서는 총알, 즉 남북협력기금 확충이 매우 시급하므로, 남북경제공동체 형성의 기반 구축 현황에 남북협력기금의 부족함과 확충의 시급성을 강조하는 부문도 보완할 필요가 있다고 생각한다.

다음으로 조민 박사님의 논문에 대해 소견을 말씀드리면 다음과 같다.

---

---

조민 박사님 논문은 남북경제공동체 형성에 대한 정치적 접근이어서, 경제학도인 저에게는 종전에 제가 접해왔던 기존의 남북경제공동체 형성에 관한 이론적 틀과는 상이하여 새로웠다.

기존의 남북경제공동체 형성에 대한 논문들은 경제통합을 내부 결속의 심도와 진행 방향에 따라 5단계로 구분한 발라사(B. Balassa)의 고전적 경제통합 이론을 근거로 하여, 남북한의 정치·경제 여건을 고려한 논문들이 있다. 예컨대, 임양택 교수님의 5단계 신통일방안과 이상만 교수님의 4단계 통합이론(경제 교류기-경제 협력기-공동시장 형성기-경제 통합기), 이상직·최신림 박사님의 3단계 통합 이론(교류협력단계-과도 연합단계-완전 통합단계), 김영운 박사님의 경제 지역 통합 이론과 3단계 통합 이론(초기단계-발전단계-심화단계) 등이 있다. 이외에도 김영호 박사님의 ‘거미집 방식’과 ‘연날리기 모형’, 정순원 박사님의 ‘별집 만들기 이론’ 등이 있다. 그러나 이들 논문 대부분은 북한의 개혁·개방과 체제 변환 진전 정도, 북핵 문제와 남북관계 등의 정치·군사적 문제의 해결 여부, 남한의 경제적 추진 여건 등을 고려하여 경제 통합을 단계별로 구분하고, 각 단계별 추진 과제를 제시하고 있다.

조민 박사님의 논문을 요약하면, 외부 압력과 물리적 개입을 통한 민주주의는 성공한 사례가 없으므로, 지원과 경제협력을 통해 평화적 인센티브를 제공함으로써 자발적인 변화를 유도하는, 이른바 ‘선(先)자유시장·후(後)민주화’의 자본주의평화방식이 바람직하다는 것이다. 조민 박사님의 견해에 전적으로 동의한다. 이러한 의견에 대한 많은 국민들의 인식 공유가 있어야만, 오늘날의 북핵 위기와 해결 지연 속에서도 개성공단과 금강산 관광사업 등의 남북경협을 계속 확대·발전시키고 경제공동체 형성을 위한 전략을 마련하는 데 대한 정당성과 추진력을 확보할 수 있을 것이다.

---

그러나 몇 가지 의문을 이야기하고자 한다. 제가 말씀드리는 내용 가운데, 일부는 제가 정치학 부문의 문외한이고, 조민 박사님 논문에서 제시한 여러 학자들의 통계적 검증 방법에 대해서도 완전히 이해하지 못한 점이 있을 수 있으므로 참고해서 들어주시기 바란다.

첫째, 조민 박사님에 제시한 ‘평화경제론’은 정동영 前 통일부 장관이 제창한 ‘한반도 평화경제론’(舊 북방경제론)과 같은 의미를 갖는 것인지, 아니면 조민 박사님의 또 다른 의미가 포함된 비전 설정인지에 대한 설명과 함께, 이것이 참여정부의 포괄적인 통일·외교·안보 정책인 ‘평화 번영 정책’과는 어떤 차이가 있는 것인지를 설명해주시기 바란다.

둘째, 조민 박사님은 그간의 세계적 전쟁과 군사적 무력 개입 등의 실증적 연구 결과를 통해, 개방적인 시장과 경제적 공동 이익 추구야말로 국가 간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다는 결론을 도출하다. 그리고 평화경제의 추진 전략과 실천 전략으로 한반도가 아닌 동북아지역으로의 확대, 한·미동맹 강화를 통한 미국의 동참 유도, 한반도 북부지역의 전략 거점 중심의 접근 등을 제안하였다. 이것은 북한을 같은 민족이 아닌 타도의 대상이나 대북 봉쇄를 통한 정권 붕괴의 대상으로 보는 시각이 아니라면, 그리고 남북경제공동체 형성에 대한 부정적 시각이 아니라면, 저를 포함하여 이 자리에 계신 많은 분들은 어찌면 당연하다고 생각되는 결론이 아닌가 생각된다.

따라서, 뭐라고 딱 부러지게 설명할 수는 없지만, 오늘의 주제가 남북정치·사회문화공동체 아니라 남북경제공동체 형성에 초점을 맞추고 있다는 점에서, 그리고 남북경제공동체 형성에 대해서는 모두 공감하고 있다는 것을 전제로 한다면, 물론 남북경제공동체 형성을 위한 정치적 측면도 고려해야 하겠지만, 이론적 틀 역시 경제부문에 초점을 맞추어 남북경제공동체를 어떻게 형성해 나갈 것인지에 대해 이론적 틀을 제시해야 할 것으로 생각된다.

---

---

셋째, 조민 박사님은 유럽석탄철강공동체와 중국-대만을 평화경제의 성공 사례이자 남북한이 궁극적으로 지향해 나가야 할 모델이라고 하셨는데, 남북은 이들과 상이한 한반도의 독특한 정치·경제적 여건이 존재하므로 이를 고려한 새로운 틀을 제시해야 할 것으로 생각된다. 논문에서 지적하셨다시피, 유럽공동체는 남북한과 달리 이념과 체제의 갈등이 없었고, 중국-대만과는 양국간의 국력과 인구, 경제력 격차 등에서도 남북한과 비교하여 많은 차이가 있다. 따라서 각각의 유사점과 차이점, 당시의 시대적 상황과 배경 및 국제·정치·경제적 배경 등에 대한 설명과 함께, 이론적 틀을 제시한 여러 학자들의 논문 결과를 종합하여, 한반도와 동북아에 맞는 경제공동체의 이론적 틀을 제시해야 할 것이다. 또한 이론적 틀이라는 주제에 걸맞게 독자들의 이해를 돕기 위해 시각적(visual)으로 도식화·정형화하신다면 더욱 좋은 논문이 될 것으로 생각된다.

다음으로는 조민 박사님께 한 두가지 질문을 드리고자 한다. 경제통합은 급진적 경제통합과 단계적 경제통합, 또는 경제통합 우선과 정치·군사통합 우선, 그리고 경제와 정치·군사부문의 병행 통합 등으로 나눌 수 있을 것 같은데, 예측컨대 조민 박사님의 주장은 대략적으로 선(先)경제통합(경협 확대)·후(後)정치통합(인권 개선 등)으로 해석할 수 있는 것 같다. 그러나 현실적으로 대북 지원과 경제협력 확대를 통한 우리의 대북 포용정책에 대해 비판적 시각이 존재하고 있는 것도 사실이다. 과연 평화경제론(평화변영정책, 포용정책)이 북한의 근본적인 변화를 유도할 수 있을까? 체제 유지와 미국의 봉쇄 소나기를 피하기 위한 일시적인 태도 변화가 아닌가 하고 우려하는 사람들도 있을 것이다. 그렇다면 현재 우리 정부의 대북 정책을 평화경제정책으로 보시는지, 아니면 좀 더 평화경제정책으로 확대해 나가야 할 것인지에 대해 듣고 싶으며, 또한 남한의 평화경제 접근 방식에 대해 북측은 변하고 있으며 성과를 거두고 있다고 생각하시는지 알고 싶다.

---

---

또한 조민 박사님은 평화경제 실천 전략으로 “미국의 대북 강경책과 미국 기업 활동을 분리하여 대응해야 한다”고 하셨는데, 주한미국상공회의소(AMCHAM)를 비롯한 미국 기업의 개성공단 참여는 유도하되 북핵 문제와 연계하여 대북 인권 개선과 금융제재 등 미국의 대북 압박 정책에 대해 우리 정부는 어떻게 해야 한다고 생각하시는지 알고 싶다.

끝으로 결론의 마지막 부분에서 제시한 ‘정부와 대기업과의 파트너십 형성’에 대해서는 매우 공감한다. 제가 현대에 몸담고 있어서가 아니라, 현대의 기업가적 희생 정신이 없었다면 오늘날의 남북관계 진전과 금강산 관광, 개성공단 등은 상상도 하지 못했을 것이다. 따라서 현대와 북측이 맺은 7대 사업 독점권에 대한 기합의 사항의 준중은 남한 내부의 과당 경쟁 방지뿐 아니라, 북한으로 하여금 ‘계약 준수’의 시장경제 학습효과 제고 측면에서도 매우 중요하다고 생각한다.

이와 함께, 정부의 평화경제론과 경제공동체 형성 계획이 힘을 얻기 위한 많은 사람들이 정부의 강력하고도 올바른 Leadership과 투명한 정책 결정을 강조하는데, 저는 그에 못지 않게 아래로부터의 Followership도 매우 중요하다고 생각한다. 국민들로부터 열렬한 지지와 동의가 있어야만 정부의 대외 협상력과 외교력이 힘을 얻고, 추진력을 더해 나갈 수 있을 것이다. 그리고 이러한 국민들과 전문가들의 의견을 수렴할 수 있는 합의 구조 마련과 Opinion leaders의 역할도 필요하다고 생각된다. 통일연구원은 그동안 이 분야에 일정한 역할을 해왔고 앞으로도 더 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.



좋은 발표를 해주셔서 많이 배웠다. 남북경제공동체 형성과 관련된 두 분의 논문을 읽으면서 같이 고민해야 할 몇 가지 쟁점을 생각해 보았다.

첫째, 남북경제협력의 시야를 좀 더 확대할 필요가 있다. 조민 박사님도 그 점을 지적하고 있다. 김대중 정부의 햇볕정책 이후 금강산, 개성 등 북한의 남부지역을 중심으로 한 남북경제협력은 나름대로 성과가 있었지만 라선특구, 신의주 등 북한의 북부지역과의 경제협력은 상대적으로 소홀하였다. 라선경제특구의 경우 남북한 경제관계가 개성, 「금강산특구법」에 이어 「북남협력법」의 제정으로 진전되고 있지만, 아직도 남한기업의 접근 자체가 어려운 실정은 재고의 여지가 있다. 라선, 신의주 등 북한의 북부지역의 전략적 중요성은 최근 북한의 「외국인투자법」 개정에서도 확인된다. 과거 라선경제특구로 한정되어 있던 외국인기업의 설립지역이 정해진 지역으로 확대된 것이 바로 그것이다. 이는 중국기업투자를 유치하기 위한 북한 당국의 포석으로 이해된다.

둘째, 북한의 경제특구 성격에 대한 재성찰이다. 이 점은 최근 북·중간의 경제협력 가속화를 읽는 데 중요한 의미를 가지고 있다. 일반적으로 중국은 ‘북한이 경제특구를 설립하는 것을 반대하지 않는 것’으로 알려져 있는데 신의주 특구는 왜 반대했는가 하는 의문이다. 신의주가 라선이나 개성 및 금강산과 다른 점은 그 특구의 성격이 일반 경제특구가 아니라 홍콩과 같은 특별행정구라는 것이다. 도박, 양빈의 탈세문제 등이 신의주특구 설립을 반대한 중국의 진정한 이유인지 궁금하다. 이종근 수석연구위원님은 라선특구에 대한 남한기업의 접근이 봉쇄되기 시작한 것은 1998

---

년 10월 북한의 일방적인 남측 사업자의 방북초청 중단이라고 언급하였다. 이것이 법적으로 명확해진 것은 1999년 2월 26일이었다. 즉, 「라선경제특구법」의 개정에서 ‘공화국령역밖에 거주하고 있는 조선동포’라는 용어가 ‘외국투자자와 해외조선동포’로 대체된 것이 바로 그것이었다. 「북남협력법」의 제정으로 북한 전체가 사실상 투자가능지역이 되고 있지만 「라선경제무역지대법」의 동 조항은 최근 「외국인투자법」이 개정되었음에도 그대로 살아 있다. 북·중 경제협력의 가속화와 관련 정부의 대북정책 재검토가 요망된다.

셋째, 조민 박사님의 평화경제 사례에 대한 검토이다. 새로운 각도에서 이론화를 시작한 것은 아주 유용한 시도라고 생각된다. 그러나 남북경제공동체 형성과 관련 평화경제의 사례로 든 유럽석탄철강공동체, 중국-대만관계, 서해교전모델 등은 저자의 견해를 뒷받침할 수 있지만, 몇 가지 반론으로부터 자유롭지 않을 수도 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 경제적 상호의존성의 증대가 평화를 보장할 수 있지만 평화를 보장하는 데 있어서 다른 요소의 중요성도 그에 못지않을 것이다. 서해교전시 남북한 평화의 유지에 김대중 정부의 화해협력정책이 중요한 영향요소였다는 조민 박사님의 주장은 타당할 것이다. 그러나 미루나무사건, 문세광 저격사건이 발생했을 때도 남북한 평화는 유지되었다. 중국-대만의 모델에 있어서도 경제적 상호의존성 증대가 시계열적으로 중국과 대만간의 긴장관계에 어떤 영향을 미치고 있는지도 중요할 것이다. 유럽석탄철강공동체의 모델은 평화경제의 유용한 사례가 될 수 있겠지만, 2차 세계대전의 전승국과 패전국의 관계라 1945년 이후 독일의 변화에 대한 성찰이 필요할 것 같다. 특히 1929년 세계대공황 이후 선진국간의 경제적 마찰이 전쟁으로 귀결된 사례는 경제적 의존성 증대가 바로 평화로 연결되지 않는다는 점을 극명하게 보여주었다. 연구지평을 넓혀 주왕조 시절의 춘추오패, 조공책봉관계 등 동양의 관련모델도 검토해 볼 수 있다면 조민 박사님의 평화경

---

제론 내용은 보다 풍부해질 수 있을 것으로 생각된다.

넷째, 조민 박사님은 평화경제의 실천전략으로 한반도 북부지역의 전략 거점 중심의 접근, 미국의 동참 유도, 대북 개발협력의 확대 등을 제시하였다. 이에 동의하면서 하나 첨가하고 싶은 것은 한·일협력에 의한 북한 경제의 국제화지원이 중요하다는 점이다.



앞의 두 분 토론자께서 각각의 논문과 관련해 전반적인 코멘트를 해주셨기 때문에 각 논문에 대해 한 가지 포인트만을 잡아 토론하기로 한다.

우선 이종근 수석연구위원님의 논문은 남북경제공동체 형성과 관련된 물리적·기술적 기반을 매우 분명하고 깔끔하게 정리하고 있기 때문에 그 내용과 관련해서는 별다른 이의가 없을 것이다. 다만, 남북경제공동체라는 개념이 기존의 남북(경제)교류와는 달리 양국의 경제시스템에 대한 통합(integration)의 과정을 전제로 하고 있는 개념이라는 사실에 주목하고 싶다. 양국의 경제공동체를 형성하는 과정 또는 그에 소요되는 자원은 단순히 남북경제교류와 관련된 물리적·기술적 과정 혹은 자원 보다 훨씬 더 광범위하고 구조적인 것임에 틀림없다는 뜻이다. 더욱이 이와 관련해서는 필자가 보통 세 가지의 비대칭성(asymmetry)이라고 부르는 어려움이 존재한다.

첫째, 한국의 시장경제 對 북한의 사회주의 경제라는 경제체제의 비대칭성이다. 이는 남북경제공동체를 형성하기 위해서는 북한의 사회주의 경제가 시장경제체제로 전환(transformation) 또는 이행(transition)해야 한다는 사실을 의미한다. 남북경제공동체가 단순한 경제교류를 뛰어 넘어 북한의 체제전환을 내포하는 개념일 수도 있다는 뜻이다.

둘째, 한국경제의 대북 의존성과 북한경제의 대한 의존성 사이에 존재하는 비대칭성이다. 앞의 논문에서도 밝혀져 있듯이, 대외무역이라는 측면에서만 보아도, 한국의 북한 의존성은 0.2%에도 못 미치는 반면, 북한의 대한 의존성은 25%에 달하고 있다. 이러한 비대칭성이 존재하는 상황

---

에서 양국의 경제공동체 또는 통합이 진행될 경우, 그것은 실제로는 한국 경제에 의한 북한경제의 흡수 또는 합병으로 나타날 가능성이 매우 크다. 문제는 이러한 흡수 또는 합병을 과연 정치적인 독립체로서의 북한당국이 받아들일 수 있느냐 하는 점이다. 만일 이를 받아들일 수 없다면, 북한당국은 자국경제의 대한 의존성을 체계적으로 관리하고자 시도할 것이고, 이러한 가능성은 최근 불거지고 있는 북한경제의 대중국 접근 강화와 같은 현상으로 나타날 수도 있을 것이다. 남북경제공동체를 형성하기 위해서는 북한당국이 갖고 있을지도 모르는 그에 대한 ‘반발’ 또는 ‘공포’를 효과적으로 관리해 낼 수 있는가 하는 어려움이 따른다는 뜻이다.

세 번째로는 남북경제공동체에 접근하는 한국과 북한의 동기(motives) 사이에 존재하는 비대칭성이다. 북한이 남북경제교류 또는 경제공동체 형성에 관심을 기울이는 이유는 분명하다. 바로 경제적인 이유에서이다. 그러나 한국의 경우 이러한 경제적인 이유 보다는 한반도의 평화나 안보와 같은 비경제적인 이유가 더욱 크게 작용하고 있는 것이 사실이다. 만일 이러한 동기의 비대칭성이 지속될 경우에는, 과연 남북경제공동체 형성의 진정한 추진력이 어디에서 나와야 할 것인가가 또 다른 쟁점으로 부각될 수도 있다는 뜻이다. 앞의 논문에서 한 가지 아쉬운 점은 이러한 남북경제공동체 형성과 관련된 여러 어려움에 대한 논의가 조금 부족하지 않은가 하는 점이다. 향후에는 이러한 구조적이며 제도적인 측면을 조금 더 보완하여 보다 완전한 남북경제공동체 관련 논의로 발전되기를 기대해 본다.

한편 평화경제론과 관련된 조민 박사님의 논문은 이제까지 동일한 주제로 이루어진 세간의 담론을 보다 체계화시켜, 한 차원 높은 이론화의 영역으로 나아가고자 시도한다는 점에서 고무적이다. 향후 이 논문이 어떤 형태로든 보다 많은 독자들에 의해 읽혀지고 또 평가되기를 바란다. 다만, 여기에서 한 가지 논점만을 제시하고자 한다.

---

우선 평화와 경제교류, 특히 무역과의 인과적 상관성에 관해서는 많은 실증적 연구가 존재한다. 이러한 실증적 연구의 결과는 크게 두 가지로 요약될 수 있는 것처럼 보이는데, ①경제교류는 대체적으로 (정치적) 갈등을 해소하는 경향이 있지만, ②일부 아프리카 국가의 사례에서 보듯이 그 반대의 경우 역시 존재할 수 있다는 것이다. 그런데 여기에서 주목해야 하는 것은 이러한 인과적 상관성의 내용이다. 매우 거칠게 표현하자면, 기존의 논의는 ‘양국의 경제적 교류가 증진되면, 이를 통한 양국의 경제적 이익이 창출되고, 이러한 경제적 이익이 정치적 갈등과 같은 이해관계를 조정하는 역할을 한다’는 직관을 토대로 만들어진 것이다. 문제는 남북한의 경우 과연 이러한 양국의 경제적 이익이 존재하는가 하는 점이다. 앞에서 언급한 것처럼 남북한의 경제적 교류는 북한의 경우에는 ‘경제적 이익’이, 그리고 한국의 경우에는 평화나 안보와 같은 ‘비경제적 이익’이 보다 중심적인 위치를 차지해 왔다. 심하게 표현해서, 북한의 경제적 이익과 한국의 비경제적 이익이 서로 교환되어 왔다고 할 수 있다. 그렇다면 이 경우 기존의 논의처럼 ‘경제교류의 증대→양국 공통의 경제적 이익 증대→양국의 정치적 갈등의 조절’이라는 인과성을 과연 도출해 낼 수 있을까? 조민 박사의 논문에서 나타나는 평화와 경제의 인과적 상관관계를 남북한 관계에 적용하기 위해서는 보다 세심한 주의가 요구될지도 모른다는 뜻이다. 향후 이 논문이 보다 정치화되고, 그 외연을 더욱 확장해 나아가는 과정에서 이러한 논점 역시 고려되기를 기대해 본다.



## 일반토론

### - 전인영(서울대 교수)

조민 박사님 발표와 관련하여 예로 발표한 사례가 과연 맞는가? 생각해 볼 필요가 있다. 이 사례들은 냉전시대에 일어난 경우인데, 이것이 민주국가이기 때문에 발생하지 않는다는 것이 맞는지 논의해 볼 필요가 있다. 또한 미국, 소련과 같은 경우 수퍼파워로써 소위 전략적 개입이 많은 상황에서 과연 그렇게 볼 수 있는가? 한계가 있다고 생각한다. 서해교전의 해결이 경제교류에 기여를 하였지만, 만약 악화되었다면 어떻게 되었을까? 하는 측면에서는 보면, 반드시 잘 해결되어서 경제교류가 되었다고 볼 수 있겠는가 하는 생각을 해본다.

### - 청중

독일에 비해 통일이 오래 걸리는데, 그 원인과 해결방법은 무엇인지 알고 싶으며, 남북간 문제 뿐만 아니라 러시아, 미국, 중국과의 협력이 있어야 빨리 통일을 할 수 있다는 논의도 있었는데, 이에 대한 의견을 좀 더 듣고 싶다.

### - 청중

우리가 현재 진행하고 있는 개성공단의 경우, 북한에서 규제하고 있는 점, 설득해도 실행이 잘 되지 않는 점은 무엇인가?

---

- 이종근(한국무역협회 수석연구위원)

법제에 관련하여 말씀드리면, 북한은 법제국가가 아니다. 예를 들어, 북한은 「가공무역법」과 같은 경우, 같은 민족에게는 적용되지 않는다고 하였다. 이후 「신의주행정법」, 「나진선봉경제무역법」은 많이 변화하여, 남측 기업이 그 법을 참조하여 계획을 수립할 수 있었고, 북측도 남측의 접근을 그 법에 한정하려는 노력은 있었다.

기반수준과 남북의 비대칭의 극복방안에 관련해서는 제2회의에 전략문제가 논의되기 때문에 이 부분에 대한 분석을 포함시키지 않았다. 기반수준과 각종 수치가 있어서 북한 발표하는 것은 1985년도 이전 것이 대부분이다. 하지만 남북교역이 시작된 이후 북한에 대한 여러 자료들을 통해 수치가 많이 나타나고 있다. 특히 중국, 일본이 매년 북한과의 교역내역을 공식적으로 발표하고 있다. 그 이외 다른 나라와 북한이 교역할 경우, 현재 한국이 해외지향적 무역을 하고 있기 때문에 북한이 어떤 나라와 무역을 하여도 파악이 가능하다. 이러한 현황분석을 할 때는 가능한 객관적인 수치를 제시하려고 노력하였다.

개성공단에 대한 것은 시간관계상 간단하게 말씀드리자면 「공업지국법」이 있어서, 우리 업체들이 참고하고 있으나 모두 지켜지고는 있지 않고 있다. 예를 들어 임금을 북측에 직접 지불하는 것도 지켜지고 있지 않고 있으며, 북한 노동자에 대한 통제수단 등도 우리 생각과는 다른 현상이 있는 것 같다.

- 조민(통일연구원 선임연구위원)

민주평화론이 아닌 자본주의평화론에 대한 최근 학계의 연구가 많다. 이것은 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 있어서, 이스라엘의 자본·기술과 팔레스타인의 노동력으로 가자지구의 공장을 건설한 것과 같은 것이 분쟁 해결에 도움이 많이 된다는 사례연구가 많이 나왔다. 인도-파키스탄 분쟁에 있어서 파키스탄의 자유경쟁시장화가 인도-파키스탄 관계를 좋게 한

---

다는 것, 발칸반도 문제에 있어서도 체제문제가 아닌 자유시장과 개방, EU로의 편입 등이 분쟁이 해결되었다는 점을 이 이론에 접목시키는 것이다. 분쟁과 평화에 관한 연구는 최근의 자유시장논리, 자본주의논리, commercial peace 등으로 많이 논의되고 있기 때문에 한반도문제에 있어서 접목시키기 좋다고 생각한다.

또한 유럽석탄철강공동체의 경우, 남과 북은 체제와 이념이 다른 점에서 한계가 있다. 그러나 이 공동체의 시작이 2+4형태로 출발하였다는 점이 우리에게 한반도 문제에 있어서 남북관계만이 아닌 주변 강대국 모두와의 관계가 중요하다는 시사점을 제시한다. 또한 1990년대 초, 남북경제공동체가 출발할 때 항상 늘 검토대상이 대상이 되었던 점이다.

마지막으로 우리에게 일본, 미국에 대한 감정을 절제하면서 협력을 모색하는 등의 절제된 균형감각이 필요하다고 생각한다. 우리는 강대국을 견인할 수 있는 힘이 있고, 견인해야 할 것이다.





제2회의 <남북경제공동체 형성전략 수립과 실천방안> 발표

## 남북경제공동체 형성전략

김 영 윤 통일연구원 선임연구위원



# KINU



---

# 남북경제공동체 형성전략

---

김 영 윤 통일연구원 선임연구위원

## I. 문제제기: 경제공동체 형성의 필요성

전략, strategy란 용어는 원래 그리스어 strategia(將帥術)에 그 어원을 두고 있다. 이는 전쟁에서 적을 속이는 술책이라는 뜻이다. 그러나 전략은 군사적 개념으로서의 통규(通規)를 벗어나 국가전략, 기업전략 등 비군사적 분야에도 응용되고 있다. 일정한 목표를 실현하는 데 있어 전반적, 또는 세부적인 방책이라고 할 수 있겠다. 전략이란 개념은 본질적으로 동적(動的)이다. 주어진 상황이 변화와 복잡해짐에 따라 전략의 개념도 변화할 수밖에 없다. 전략이라는 단어를 남북경제공동체 형성에 적용하는 것은 남북간의 경제공동체 형성이 그만큼 어렵기 때문이라고 할 수 있다. 가장 큰 어려움은 체제가 다르고, 경제수준의 차이가 엄청난 상황에서 동질성을 확보하려는 데 있다.

그런데 우리가 전략이라는 용어를 동원해서까지 남북경제공동체를 형성하려는 이유는 어디에 있는가? 이는 대북 관계의 최종 목표가 바로 통일에 있기 때문이다. 분단된 민족사를 극복하고 민족구성원 모두의 자유와 복지, 인간존엄성을 구현하는 통일이 우리에게 주어진 역사적 과업이기 때문이다. 물론, 통일은 남북이 분단의 폐해를 극복해 나가면서 민족공동체를 회복·발전시켜 나가는 미래지향적 과정이 되어야 한다. 다시 말해 통일은 남북간 상호 이해, 대화와 타협, 인내의 과정을 통해 점진적으로 이룩해 나가는 장기적이고 연속적인 과정, 하나의 민족공동체를 건설하는 것으로 이해되어야 한다. 그렇기 때문에 우리의 의지와 노력과 무관

한 갑작스런 통일은 바람직하지 않다. 준비되지 않은 상태에서 이루어지는 통일은 사회적 혼란과 막대한 경제적 부담 등 많은 어려움을 초래할 수 있다. 또한 남북간 경제적 격차, 체제의 차이와 문화적 이질성 등으로 당장의 통일은 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 통일비용을 최소화하고, 통일을 미래 성장동력으로 활용해 나가기 위해서도 점진적 통일이 필수적이다. 경제협력이 진전됨으로써 시장 확대, 노동력과 자본 등 생산요소의 상호보완, 산업구조의 합리화 등으로 남북간 상승효과(synergy)를 거둘 수 있으며, 이 과정에서 남북 주민간 접촉과 협력이 자연스럽게 확대되어 동질성 회복을 촉진시킬 수 있다.

남북경제공동체 형성은 이상과 같은 통일을 실현하기 위한 경제 차원의 실질적이며 제도적인 과정이다. 그러나 이와 같은 과정은 경제분야 단독으로 실현해 나갈 수 없다. 정치·군사분야를 비롯, 사회·문화분야에서 공동으로 그리고 통합적으로 접근·추진해야 한다. 한반도 평화정착을 통한 남북 공존공영을 실현하는 바탕 위에서, 다시 말해 남북간 교류협력을 심화·발전시켜 나가면서 한반도에 공고한 평화체제를 구축하는 남북 공존과 번영의 기틀 위에서 이루어져야 한다. 무엇보다도 한반도에서 전쟁상태가 종결되고, 남북한 및 관련국 상호간 정치·군사적 긴장상태가 해소되며, 안보, 남북관계, 대외관계에서 항구적 평화정착을 뒷받침하는 제도적 발전이 이루어지면서 추진되어야 할 것이다. 그러나 본 논문에서 이 모든 분야를 망라하여 남북경제공동체 형성전략을 제시하는 것은 지면관계상 불가능하다.

본 논문에서는 주로 경제분야에 치중하여 남북경제공동체 형성전략을 제시하고자 한다. 먼저 경제공동체의 개념과 과정을 논의하고 남북경제공동체 형성전략과 과제를 제시하기로 한다.

## II. 경제공동체 형성 이론과 남북한 적용

공동체의 사전적(辭典的) 의미는 공동생활을 영위하는 일정지역 사람이나 국가들의 집단이라고 할 수 있다. 이는 같은 민족이나 종교와 언어, 역사 등을 비롯하여 정치·경제·사회·문화적 제도적 동질성에 기반을 두고 있다. 경제공동체는 이와 같은 공동체를 기반으로 일정 지역내 자본, 인력 등 생산요소의 교류와 협력, 공동의 경제정책을 통해 경제적인 통합(integration)을 이룬 민족 또는 국가들의 통합단위 내지 통합을 이루는 과정이라고 할 수 있다.

공동체 형성은 통합과 관련된 학문영역으로 국제정치학을 비롯하여 국제경제학의 한 분야로 다루고 있다. 국제정치학은 세계에 평화질서를 구축하는 것을 목적으로 발전해 온 학문으로 연구주제는 전쟁이다. 국가간의 갈등과 분쟁원인, 전쟁자체의 관리, 전후처리 등이 연구의 중점 대상이다. 그러나 전쟁에 대한 연구는 평화질서 구축이라는 점에서 소극적인 접근방법이라고 할 수 있다. 전쟁 없는 상태는 평화의 필요조건이기는 하지만 충분조건은 될 수 없기 때문이다. 평화에는 비전쟁 상태를 뜻하는 소극적 평화(negative peace)라는 개념 외에도 분쟁을 평화적으로 해결하는 제도의 확립, 상호협조를 통해 공영을 이룩할 수 있는 체제를 확립하려는 제도화된 평화(institutionalized peace) 즉, 적극적 평화(positive peace)라는 개념이 있다. 이런 점에서 공동체 형성은 바로 이러한 사고에서 통합이론의 한 영역으로 생겨난 적극적 평화이론이라고 할 수 있다.

한편, 국제경제학에서의 공동체 형성은 공동체 형성을 통해 평화질서의 구축이라는 목표에 접근하기보다는, 경제공동체 형성을 통한 경제적 이익, 다시 말해 공동체 구성원의 사회복지후생의 극대화에 두고 있다. 본 논문에서는 국제경제학 측면에서의 경제공동체 형성에 주안점을 두어 고찰하기로 한다.

## 1. 경제공동체의 개념과 형성 단계

국제경제학적 차원에서의 경제공동체(Economic Community)이란 지리적으로 인접한 2국 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성, 동맹국 상호간에 무역 자유화를 비롯하여 재정, 금융, 통화 등의 경제정책면에서 상호협력력을 도모함으로써 개별 경제주체간 차별이 존재하지 않는 보다 큰 하나의 공동경제단위를 이룩하고 있는 것을 의미한다.<sup>1)</sup>

발라사(B. Balassa)는 경제공동체 형성을 경제공동체 형성의 대상이 되는 국가 상호간의 내부 결속도와 이에 참가하지 않는 국가에 대한 차별 정도에 따라 자유무역지대(Free Trade Area), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union) 및 완전한 통합(Complete Integration)의 다섯 단계로 구분하여 고찰하고 있다.<sup>2)</sup>

자유무역지대란 통합에 참가한 각 가맹국 상호간에 상품이동에 대한 무역제한조치를 철폐함으로써 역내 자유무역을 보장하나, 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세정책 및 무역제한조치를 취하는 형태의 경제통합을 의미한다.

관세동맹은 자유무역지대에서 한 걸음 더 나아가 역외공동관세(common external tariff)를 부과하는 형태의 경제공동체를 지칭한다.

---

1) 경제공동체의 개념은 일반적으로 경제통합의 개념에서 도출할 수 있다. 본 논문에서도 경제공동체를 경제통합의 개념에서 파악하고자 한다. 경제통합의 개념에 대해서는 Andreas Prödhon, "Europäische Integration," in *HDSW (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften)* (Göttingen: 1961), p. 371; 손병해, 『경제통합론: 이론과 실제』 (서울: 법문사, 1990), pp. 5~6 참조.

2) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973). 발라사는 경제공동체 형성을 하나의 과정(process)인 동시에 하나의 상태(state)로 파악하고 있다. 경제공동체 형성을 하나의 과정으로 파악할 경우 그것은 각 국가별로 다르게 속해 있는 경제단위(economic units) 간의 활동에 대한 차별을 제거하기 위한 제 조치로 이해할 수 있으며, 경제공동체형성을 하나의 상태로 파악할 경우 그것은 각 국민경제 상호간의 경제활동과 관련된 차별이 존재하지 않는 상태로 보았다.

즉 가맹국 상호간 상품의 자유이동이 보장되나 역외 비가맹국으로부터의 수입에 대해서는 공통의 수입관세를 부과하는 형태의 경제통합이다.

공동시장이란 관세동맹의 형태에서 보다 진일보하여 가맹국 상호간 재화 뿐만 아니라 노동 및 자본과 같은 생산요소의 자유이동이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 관세제도를 택하고 있는 경제통합체다.

화폐 및 경제동맹은 공동시장을 더욱 더 발전시킨 경제통합 형태로서 역내 상품 및 생산요소의 자유이동과 역외공통관세 외에도 각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 이루어져 공동 경제정책이 수행되는 형태의 경제공동체를 지칭한다.

마지막으로 완전한 통합은 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 모든 사회·경제정책을 조정·통합·관리하는 공동체를 의미한다. 이는 경제통합 형태 중 가장 완벽한 형태의 통합 유형이라고 할 수 있으며, 각국은 사실상 하나의 단일경제로 통합된 것을 의미하고 있다. 그러나 재정·통화정책을 위시한 공동의 경제정책을 수행하기 위해서는 국가고유의 경제적 주권이 초국가적인 기구로 이양되어야 한다. 발라시는 경제통합의 마지막 단계인 완전한 통합을 정치적 통합을 포함하는 단계로 파악하고 있다.

## 2. 경제공동체 형성 유형

경제공동체는 그것이 이루어지는 시간과 제도적 형태에 따라 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 이루어지는 급진적인 형태와 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태로 대별할 수 있다. 또한 경제공동체는 그것이 이루어지는 형태별로 제도적(institutional)인 유형과 기능적(functional) 유형으로 나눌 수 있다. 제도적 형태는 경제공동체 형성에 참가하는 각 경제 주체들 상호간의 합의

에 의해 통합의 조건과 형태를 결정하는 방식을 말하는 것으로써, 경제공동체 형성이라고 할 경우에는 일반적으로 이와 같은 형태를 의미하고 있다. 반면, 기능적 형태는 경제공동체 형성을 위한 제도적인 장치와는 관계 없이 개별 국가간 산업이 서로 연계되어 있어 산업 전후방 연관 효과가 크게 나타나고, 특정 부분에서 국가간 상호보완관계가 이루어져 경제적으로 강하게 결속되어 있는 형태를 말한다. 중·대만간의 경제관계나, 벨기와 룩셈부르크, 독일과 네델란드 및 독일과 오스트리아간의 경제관계를 지칭할 수 있겠다. 또한 최근 경제적 결속도를 강화하고 있는 중국과 북한간의 경제관계도 일정부분 이와 같은 차원에서 바라볼 수 있을 것이다.

### 3. 경제공동체 형성의 이론적 핵심

경제공동체 형성의 이론적 핵심은 와이너(J. Viner), 미이드(J. E. Meade) 등에 의해 분석된 관세동맹이론에서 찾을 수 있다.<sup>3)</sup> 이는 비록 경제공동체 형성의 형태가 각각 상이하더라도 가맹국과 비가맹국을 구별하는 중요 수단이 관세에 의한 무역차별화의 유무에 따라 좌우되기 때문에 경제공동체 형성 효과는 근본적으로 관세동맹에서 파악할 수밖에 없다.

관세동맹이라는 경제공동체 형태는 사실상 서로 모순되는 두 가지 개념, 즉 자유무역과 보호무역이라는 서로 상치되는 개념을 연결시켜 논리를 전개하고 있는 것이 특징이다. 다시 말해 세계 각국은 리카야도(D. Ricardo)의 비교우위<sup>4)</sup>에 입각한 자유무역을 통해 세계 전체 자원의 최적 배분을 이룩하고, 이를 통해 세계 총 국민소득과 후생의 극대화를 꾀하여야 하나, 각국의 보호무역주의적인 행동으로 말미암아 자유무역이 전 세

3) J. Viner, *The Customs Union Issue* (London: Stevens & sons, 1950); J. E. Meade, *The Theory of Customs Union* (Amsterdam: North Holland Publishing C., 1955).

4) D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (London, First Publication, 1817).

계적으로 확대·실시되지 않기 때문에 일정 지역이나 자유무역을 실시하는 관세동맹을 결성하여 경제적인 이익을 확보하자는 데 있다. 즉 동맹에 가담한 국가 내에서 규모의 경제를 실시함으로써 자원의 최적분배가 이루어지도록 하고 상호 자유무역을 통해 역내국가의 후생을 극대화시키자는 논리다.

관세동맹이 결성되어 역내관세가 철폐되면 가맹국 상호간의 수입가격은 하락하게 된다. 따라서 지금까지 높은 생산비로 생산했던 국가는 더 이상 생산이 불가능해지며 그 대신 낮은 생산비로 생산하는 국가로 생산전환이 이루어짐으로써 생산특화(specialization)현상이 나타나 역내무역이 확대되는 효과를 가져온다. 와이너는 이것을 무역창출효과(trade creation effect)라고 하고 있다. 그러나 관세동맹은 역외의 제3국에 대해서는 차별관세를 취하므로 무역거래량은 그만큼 감소되는 결과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 관세동맹이 결성되면 가맹국 상호간에 관세가 철폐되나, 역외국가에 대해서는 공동관세가 부과되기 때문에, 비가맹국으로부터의 수입가격은 역내 가맹국으로부터의 수입가격보다 상대적 또는 절대적으로 높아지기 때문이다. 따라서 종래 비가맹국으로부터 수입하던 상품은 동맹 내의 다른 국가로부터 수입하게 된다. 즉 생산물의 공급원이 저생산비의 비가맹국에서 고생산비의 역내 가맹국으로 전환하게 되는 것이다. 와이너는 이를 무역전환효과(trade diversion effect)라고 칭하고 있다. 다시 말해 관세동맹 결성으로 역내무역은 증가하나, 그 무역확대는 역외의 최저생산비 공급원이 희생되고, 역내의 고생산비 공급원이 동맹 내 시장을 지배하는 과정에서 발생하고 있다. 따라서 무역전환효과는 세계자원의 최적배분이라는 차원에서 볼 때 부(負)의 영향을 미치는 것이다.

이상의 설명을 수치를 사용하여 나타내면 다음과 같다.

먼저 이 세계에는 A, B, C 3개국만 존재하며 이들 3개국의 X재 생산비가 아래의 표 제1항에서 보는 바와 같다고 가정한다.<sup>5)</sup>

---

5) 생산비는 절대생산비가 아니고 상대적 생산비로서 각국 내 사회적 기회비용을 의미한다.

〈표 II-1〉 관세동맹과 가격변화

	A국	B국	C국
생 산 비	180달러	130달러	100달러
A국이 수입하는 관세 포함 가격	180달러	230달러	200달러
A, B국 관세동맹 체결후 가격	130달러	130달러	200달러

\* 자료출처: 자체작성

현재 A국은 자국으로 수입되는 X재에 대해 단위당 100달러의 관세를 부과하고 있다면, X재 소비는 국내생산에만 의존하게 될 뿐, B국이나 C국으로부터의 수입에 의존하지 않을 것이다. 왜냐하면 A국이 B국 및 C국으로부터 수입하는 X재의 가격은 230달러 및 200달러로 A국의 국내가격 180달러보다 훨씬 비싸기 때문이다.

만약 A국과 B국이 관세동맹을 결성하고 C국에 대해 제품 단위당 100달러의 관세를 부과한다면, A국은 B국으로부터 X재를 130달러에 수입할 수 있으므로 A국의 X재 생산은 중지될 것이다. 높은 비용의 국내생산이 보다 낮은 비용의 B국 생산으로 대체됨과 동시에 무역창출효과가 발생한다. 이와 함께 가장 낮은 비용의 C국 생산이 이보다도 높은 비용의 B국 생산으로 대체됨으로써 C국으로부터 가장 저렴하게 수입할 수 있었던 교역 흐름이 전환되는 무역전환효과가 발생한다. 무역전환효과는 세계자원의 최적 배분이라는 차원에서 볼 때 부(負)의 영향을 미치는 것이다. 즉 관세동맹의 결성으로 역내무역은 증가하나, 이는 역외 최저 생산비 공급원이 희생되고, 역내의 고생산비 공급원이 동맹 내 시장을 지배하는 과정에서 발생하는 현상이다. 따라서 관세동맹으로부터 A국의 후생이 증가하려면 이로 인한 무역창출효과가 무역전환효과보다 커야만 된다는 결론에 도달한다.

소비효과 면에서도 A국과 B국간 관세동맹이 형성될 경우, 위의 표에서 제시하는 바와 같이 A국의 X재 가격은 180달러에서 130달러 인하된다. A국 국민들의 X재에 대한 수요가 완전히 비탄력적이지 않는한 A국 국민

들의 X재 소비는 관세동맹 이전보다 증대될 것이다.

관세동맹은 위와 같이 상호 모순된 두 개념, 즉 역내 무역자유화와 역외 국가에 대한 보호무역주의적인 무역차별화의 양 측면 가운데 전자를 통한 효과에 더 중점을 두어 고찰하고 있으며, 전자의 효과가 후자보다 더 클 경우 이론적 타당성이 성립되고 있다. 예를 들어 2국이 관세동맹을 체결하여 쌍방은 서로 자유무역을 실시하고 제3국에 대해서는 차별관세를 적용할 경우, 관세동맹은 역내국가간의 자유무역을 통해 얻는 효과가 제3국에 대해 관세를 부과함으로써 얻는 부의 효과보다 더 클 경우 그 형성이 바람직하다는 결론에 도달하고 있다.

#### 4. 경제공동체 형성의 역사적 경험과 남북한

경제공동체 형성의 역사적 경험을 고찰하면 경제공동체 형성은 고전적 경제통합이론, 즉 관세동맹의 원리와 효과에 의해 형성되는 것이 아님을 알 수 있다.<sup>6)</sup> 더구나 경제공동체 형성에는 경제적 요인 외에 정치·사회적인 요인들이 공동체 형성에 더 큰 영향을 미치고 있음을 인식할 수 있다. 공동체 형성 국가간의 산업기술, 소득수준 및 경제발전 단계의 유사성이 높을수록 통합의 효율성을 제고시키고 있으며, 통합에 참가하는 각국의 경제정책, 경제활동 등에서 공통점이 많을수록 경제통합이 촉진되는 것을 알 수 있다. 또한 경제통합의 정도가 높아질수록 경제적인 이익실현이 더 크게 부각됨을 발견할 수 있다.

남북한간의 경제공동체 형성에는 다음과 같은 즉 ①이질 경제체제 문제, ②주권문제, ③경제수준과 경제규모의 차이 등의 문제가 제기된다.

---

6) 여기에는 북미연합(1781~1787), 유럽경제공동체(EEC), 독일연합(1815~1866), 유럽자유무역연합(EFTA), 독립국가연합(CIS), 아시아태평양경제공동체(APEC), 동남아시아국가기구(ASEAN) 등을 예로 들 수 있다.

첫째, 발라사식 경제공동체 형성과정은 동일한 경제체제를 견지하고 있는 국가간에만 적용될 수 있는 이론으로서 남북한과 같이 체제이질적인 국가간에 적용되기에는 무리가 따른다. 남한의 경제체제는 의사결정의 분권화, 시장제도, 사유재산권, 동기유인, 자유개방경제를 골자로 하는 자본주의 시장경제체제이나, 북한체제는 의사결정의 중앙집권화, 관료제도, 집단적 소유권, 통제 및 명령체계, 비경쟁, 자급자족의 사회주의 명령경제체제다. 남북한이 추구하는 경제활동의 성격과 이념, 경제운용의 방식 또한 전혀 다르다. 북한은 정부가 모든 생산수단을 소유하고 있을 뿐만 아니라 국민경제의 생산, 생산물의 분배, 통화, 수입, 수출 등 국민경제의 모든 부문을 직접 통제하고 있다. 따라서 생산물의 특화에 따른 시장과 시장의 결합에 의해 형성되는 발라사식 경제통합원리가 적용될 수 없다.

둘째, 고전적 경제공동체이론은 공동체 형성주체의 주권문제를 무시한 이론이기 때문에 주권 문제가 중요하게 작용하는 이질체제간 공동체 형성에는 적용의 한계성을 가질 수밖에 없다. 예를 들어 북한은 경제공동체 형성에 따른 경제적 실리 추구에는 지대한 관심을 가질 수 있으나, 이를 통해 잃게 되는 정치·체제적 안전에 대해서는 거부감을 가질 수 있는 것이다.

셋째, 남북한간에 존재하는 격심한 경제수준과 경제규모의 차이<sup>7)</sup>가 발라사식 경제공동체 형성을 저해한다. 경제공동체 형성은 경제활동의 기능적인 면을 통해 단일경제로 형성되는 것을 의미하는 바, 경제수준이나 기술수준 등 경제의 질적인 면에서 대등한 경우, 경제공동체 형성은 무리없이 추진될 수 있으나, 경제규모면에서 월등한 차이가 날 경우에는 실현되기 어렵다. 경제공동체 형성은 경제활동에 있어 대등 관계를 전제로 하는

7) 2004년 기준 국민소득면에서 북한은 남한의 32.7분의 1, 1인당 소득면에서는 15.5분의 1이다. 이에 대한 자세한 수치에 대해서는 한국은행, 『2004 북한 경제성장을 추정 결과』(서울: 한국은행: 2005.

6) 내용 참조. 제도적 차원의 경제공동체가 이루어질 경우, 남한이 안게될 경제적 부담은 통일 후 서독이 동독에 가졌던 경제적 부담보다도 훨씬 크다. 인구와 경제력의 차이를 감안한 단순수치로도 남한이 안고 있는 경제적 부담은 지금 현재 통일 직후 서독의 동독에 대한 그것보다 10배 이상이 된다.

경쟁관계에 기초하고 있는 바, 경제수준에 있어 현격한 차이를 나타낼 경우에는 경쟁의 불균형 관계가 이루어져, 경제력 열위국가의 경제력 우위 국가에 대한 종속관계가 성립하기 쉽다. 따라서 실질적 경제공동체 형성이 촉진되기 어렵다. 또한 경제력의 현격한 차이는 남북한간 경제활동의 연계를 방해하게 된다. 경제적으로 열등한 북한은 경제가 상대적으로 우월한 위치에 있는 남한에의 경제적인 종속을 우려하고, 남한은 북한으로부터 경제적으로 실질적인 큰 이득을 가질 수 없어 경제협력을 크게 활성화시키지 못하는 한계를 가지고 있다.

넷째, 경제공동체 형성을 위해서는 먼저 대화를 통한 합의에 도달하고 계약을 체결하는 과정이 필요하다. 이는 일방의 노력만으로 성립할 수 없는 상대적인 과정이다. 경제교류와 협력이 필연적인 매개체로 등장해야 한다. 그러나 이질체제간의 교류협력은 먼저 당국자간의 정치적 결정을 필요로 하고 있다. 즉 정치적으로 이해관계가 합치되어 쌍방간 합의·협약이 이루어지고, 합의사항의 준수여부가 제도화되지 않고서는 경제교류와 협력이 이루어지기 어렵다. 그런데 그와 같은 쌍방간의 제도적 협약은 역으로 경제교류와 협력의 고도화가 전제되어야만 실질적인 힘을 발휘한다. 정치적인 결정과 경제관계의 긴밀화는 서로 맞물려 있는 문제로서 한쪽의 문제를 해결하기 위해서는 다른 한편의 문제가 풀려야만 가능하다. 그러나 양쪽이 서로 꼬리를 물고 있는 형태를 띠고 있기 때문에 원만한 경제공동체 형성이 이루어지기 어렵다.

남북한간의 경제공동체 형성은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 단기간을 통해 이루어지는 급진적인 형태가 아닌 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태가 되어야 할 것이다. 또한 남북경제공동체는 남북한간의 제도적(institutional) 합의<sup>8)</sup>에

---

8) 제도적 차원의 경제공동체 형성은 경제공동체에 참가하는 각 경제 주체들 상호간의 합의에 의해 공동체 형성의 조건과 형태를 결정하는 방식을 말한다.

바탕을 두면서도 경제가 실질적으로 연계되어 형성되는 기능적(functional) 형태<sup>9)</sup>가 되어야 할 것으로 판단된다.

이와 같은 경제공동체 형성을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 생산요소의 결합을 바탕으로 하는 경제분야의 투자협력을 도모함은 물론, 북한의 지속적인 대내외 개혁 조치가 단행되어야 할 것이다. 북한 사회주의 이데올로기의 개혁 및 정치권력구조의 혁신과 함께 경제질서의 시장화를 지향하는 강력한 개선조치, 대외 경제 차원에서는 자본주의식 경제방식이 북한 전역으로 확대되어야만 실질적인 의미에서의 경제공동체가 형성될 것이다.

### Ⅲ. 남북경제공동체 형성전략

#### 1. 남북경제공동체 형성 지표

현재와 같이 남북한간의 경제적 격차가 현저한 상태와 북한의 경제현실에서 남북연합 형성을 위한 남북경제공동체는 생산요소의 결합을 통한 기능적 차원 및 점진적 차원에서의 형성이 합리적 대안이 될 수 있다. 남북한간 교류·협력의 증진을 바탕으로 민족 동질성을 회복해 순조롭고 바람직한 통일과정을 유도하는 남북경제공동체 건설이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 지표가 남북경제공동체 건설의 단계별 목표가 될 수 있다.

---

9) 기능적 차원의 공동체 형성은 제도적인 장치는 마련되어 있지 않으나, 개별 국가간 산업이 서로 연계되어 있어 산업 전후방 연관 효과가 크게 나타나고, 특정 부분에서 국가간 상호보완관계가 이루어져 경제적으로 강하게 결속되는 형태를 말한다. 기능적 경제공동체 형성의 대표적인 예로는 중·대만의 경제적 결합이나 유럽연합의 회원국 가입이전의 오스트리아와 유럽경제공동체 회원국이었던 독일간의 경제적인 결합을 들 수 있다. 당시 오스트리아가 독일과 행하는 교역량은 오스트리아가 속해 있었던 경제통합체인 「유럽자유무역연합(EFTA)」 역내 모든 국가와의 교역량보다 훨씬 많았다. 오스트리아는 독일과 긴밀한 관계를 유지함으로써 기능적인 경제공동체를 형성하고 있었다고 할 수 있다.

〈표 III-1〉 남북경제공동체 건설 지표

	구축단계	발전단계	심화단계
북한경제 주요특징	특별개방지역 다수 형성	국가독점생산체제 부분적 해체	생산요소시장의 형성
남북한 경제관계	생산요소의 제한적 이동, 생산분업 활성화, 물류운송 및 통신시설개통 등	생산요소의 이동확대, 남북기본합의서 내용의 광범위한 실천, 생산의 표준화, 제품별 해외시장 공동진출	생산요소의 자유이동, 협력사업의 고도·안정화, 화폐단일화 추진가능, 남북한 공동국토개발
공동체 형성지표	A: 20%, B: 10% C: 10%	A: 30%, B: 25%, C: 30%	A: 40%, B: 40%, C: 50%

A: 대남교역 / 북한 GDP

B: 북한의 대남수출 / 북한 수출총액

C: 북한 1인당 GDP / 남한 1인당 GDP

\* 자료출처: 자체작성

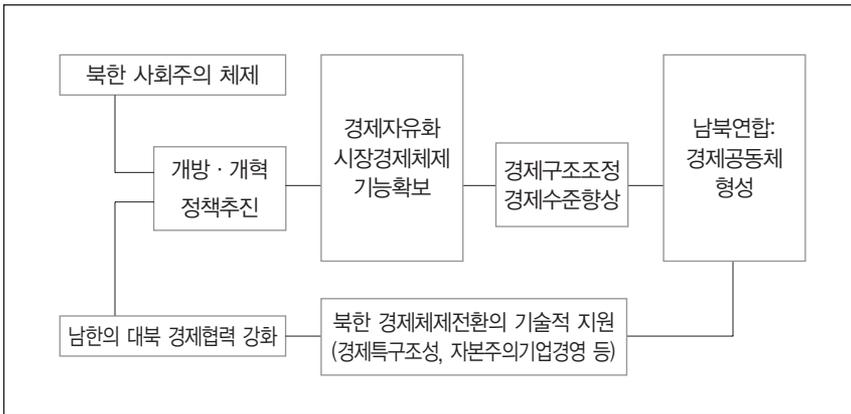
남북경제공동체 형성은 3단계로 나누어 각 단계마다 북한 경제에 나타나는 주요 특징을 바탕으로 남북한간의 경제관계를 형성해 나가는 방향이 되어야 할 것이다. 예를 들어 구축단계에서는 북한지역에 특별경제개방지역이 다수 형성된다는 전제 하에 남북한간 생산요소의 제한적 이동을 추진하고, 생산분업의 활성화와 물류운송 및 통신 시설의 개통이 이루어질 수 있을 것이다. 이와 같은 단계에서는 북한의 국민소득에서 대남교역총액이 차지하는 비중이 20%가 될 것이며, 북한의 대남수출총액이 북한 수출총액에 차지하는 비중은 10%가 될 것이다. 그리고 남한 1인당 국민소득 대비 북한의 1인당 국민소득은 10%가 될 것이다.

경제공동체 발전단계에서는 북한의 국가독점생산체제의 부분적 해체와 함께, 북한의 내적 개혁과 대외 개방에 따른 국제금융기구 가입이 이루어지고 남북관계에서는 생산요소의 이동이 확대될 것으로 기대된다. 또한 경제협력 사안에 대한 광범위한 투자가 실천됨과 동시에 생산의 표준화와 함께 생산제품의 해외시장 공동진출이 활성화될 것이다. 경제공동체 발전 단계에서 북한 대남교역 비중은 30%, 대남수출 비중은 25%로 늘어나고, 이 기간 동안 북한의 1인당 국민소득은 남한의 30% 정도가 될 것이다.

이와 같은 지표가 점진적으로 확대되어 나감으로써 일정한 수준에 도달하게 될 때 그와 같은 단계를 남북경제공동체 형성의 심화단계라고 할 수

있을 것이다. 심화단계에서는 북한에 생산요소시장이 형성되고, 생산요소의 자유이동과 협력사업의 고도화와 함께 화폐단일화 추진이 가능할 수 있으며 남북한간의 공동국토개발이 이루어질 수 있을 것으로 전망된다. 남북 협력사업은 고도로 안정성을 유지하게 되며, 이를 바탕으로 화폐의 단일화를 추진할 수 있는 가능성이 열리게 될 것이다. 대북 투자는 국토의 공동개발을 도모할 수 있는 방향으로 이루어지며, 대남교역 비중은 40%, 대남수출이 전체수출액에 차지하는 비중도 40%를 상회할 것으로 예상된다. 남북간 국민소득의 차이는 훨씬 좁혀져 북한의 1인당 국민소득은 남한의 50%에 달하게 될 것이다.

〈그림 III-1〉 남북경제공동체 형성과정



\* 자료출처: 자체작성

이상과 같은 단계로 확대·발전하기 위해서는 예를 들어 정상회담을 통한 합의 및 협약체결 등을 통한 남북한간 보다 높은 기능적·단계적 협력 고도화를 위한 제도적 차원의 장치마련이 필요하다. 다시 말해 신기능주의적 입장에서의 경제관계를 형성할 필요가 있다. 왜냐하면 단순한 기능적 차원에서의 남북교류협력은 어느 일정한 규모까지는 활성화가 가능하나, 그 이후부터는 제도적 이질성과 통합에 따른 체제 부작용 때문에 확대

되기 어렵다. 정치적으로 이해관계가 합치되어 쌍방간 합의·협약이 이루어지고, 합의사항의 준수여부가 제도화되어야만 경제협력의 확대가 이루어질 수 있기 때문이다.

결론적으로 말해 경제분야는 다른 분야에 비해 체제 및 이념의 상이성에 기인하는 제약이 상대적으로 작기 때문에 교류협력의 실현가능성이 가장 높은 분야이다. 따라서 경제분야에서의 교류협력의 확대는 필연적으로 다른 분야의 접촉·발전 유발하므로 공동체 형성을 선도할 수 있다. 남북한간에는 이미 지난 1989년 전부터 교류협력이 진행되어 오고 있어 실제적으로 다른 분야에 비해 교류협력의 발전이 앞서고 있는 바, 경제분야를 통해 남북경제공동체가 형성될 경우 다른 분야에서의 공동체 형성을 크게 촉진할 수 있을 것이며, 바람직한 통일의 토대를 구축하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 민족공동체 통일방안과의 연계

경제공동체는 경제적 차원에서 남과 북이 사실상의 통일을 형성해 있거나 가장 근접해 있는 상태를 의미한다. 지금까지 남북경제공동체 형성은 정부 차원에서의 대북 지원과 개별 경제협력 사안에 치중해 온 면이 적지 않다. 그러나 북한 핵문제 해결의 단초가 마련된 상황에서는 남북한 실질적 경제공동체 형성을 위한 북한 경제개발의 청사진이 필요하다. 이하에서는 이를 위한 방향과 전략을 제시하고자 한다.

남북경제공동체 형성은 그 시간적인 측면과 남한의 대북 관계개선이라는 측면을 고려, 남한의 통일방안과 연계하여 단계별로 추진하는 방향이 되어야 할 것이다. 즉, 남한의 통일방안인 「화해·협력」→「남북연합」→「통일국가 형성」과 연계하여, 「기반구축」→「북한 개혁·개방」→「경제통합」 단계로 나누어 개발하는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 각 단계별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

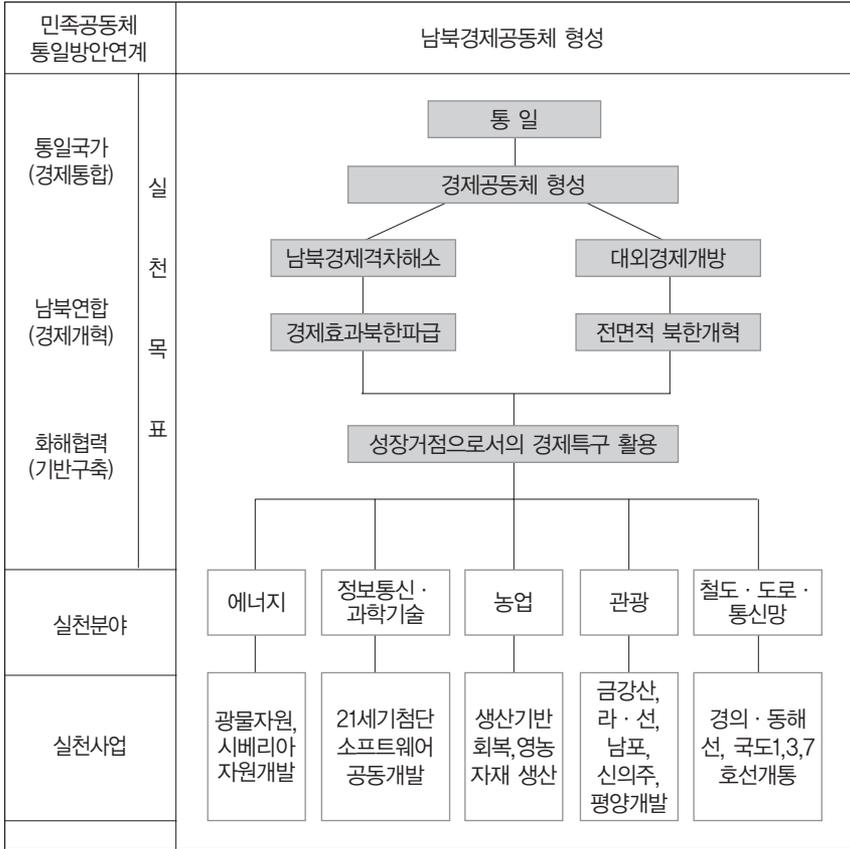
먼저, 「화해·협력단계」에서는 북한의 경제개발을 위한 기반구축에 주력할 필요가 있다. 본 단계에서는 북한 핵문제 해결에 따른 북한 체제의 보장이 이루어질 것임을 전제, 남북한간의 경제협력 다각화와 활성화를 위한 제도적 장치마련에 집중해야 할 것으로 판단된다. 대북 인도적 지원을 포함, 직교역 확대, 남북한 물자 및 정보교류센터 건설 및 운영, 투자 및 과실송금보장, 정기항로개설을 비롯, 경의·동해선 등 교통·통신망의 연결 등을 비롯하여, 북한 개성공단 및 남포공단의 경공업분야 진출 및 경제특구 투자, 남북한 공동어로사업, 비무장지대 개발, 환경보존사업 실시 및 금강산 개발사업 등을 추진하는 것이다.

그 다음 「남북연합 형성단계」에서는 북한의 실질적인 대내적 경제개혁과 대외개방이 강조되어야 할 것이다. 다시 말해 본 단계에서는 북한의 시장경제로의 개혁이 남북한 공동시장형성으로 연결될 수 있도록 남북한간 철강, 농산품, 섬유, 전자제품의 생산 및 판매공동체를 형성하고, 교역 자유화를 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 시장경제화가 계획경제부문을 축소하는 한편, 제2의 가격 및 환율개혁, 중소기업의 개인사유기업화, 협동농장개혁 등의 추진을 유도하는 동시에 대외경제정책에 공동보조를 취하면서 북한 지역 사회간접자본건설에의 참여를 통해 남북한간의 경제·사회제도적인 통합의 기초를 마련하는 것이 우선되어야 할 것이다.

끝으로 「통일국가 형성단계」에서는 마야흐로 남북한 경제통합과 북한의 경제개발이 본격적으로 이루어질 수 있는 체제가 마련될 필요가 있다. 본 단계에서는 북한의 사적소유제도에 바탕을 둔 시장경제체제 채택, 남북한이 화폐·경제·사회통합을 추진하는 일이 가장 중요하다. 구체적으로는 화폐·금융제도의 단일화, 국토의 종합적인 개발, 재산권확립과 민영화, 남북한 산업구조조정 등이 그 대상이 될 것이다. 이에 대한 보다 구체적인 언급은 후술하기로 한다.

남한의 통일과정과 연계한 남북경제공동체 형성 방향과 과정을 제시하면 <그림 Ⅲ-2>과 같다.

〈그림 III-2〉 남북경제공동체 형성 방향과 과정



\* 자료출처: 자체작성

### 3. 남한 경제와의 연계

#### 가. 생산분야 남북한 협력

남북경제공동체 형성의 효율적 방안의 하나는 먼저 북한 경제를 희생시킬 수 있는 협력사업을 추진한 후, 궁극적으로 남한 경제와 연계하여 공동 발전

하는 것이다. 남한의 경제발전 모형을 북한지역에 접목시키면서 비용구조, 분업구조, 국제경쟁구조 등 변화요인을 고려, 국제경쟁력이 높은 산업의 특화를 추진하는 과정을 통해 공간적 및 부문간 균형발전을 추구하는 것이다.

이를 위해 가장 먼저 접근해야 할 분야는 생산분야이다. 생산분야에서의 남북경협은 북한의 경제상황과 기술수준을 고려 다음과 같은 3단계로 추진하는 것이 바람직하다.

첫 번째 단계에서는 노동집약 및 자연자원을 가공, 수출상품으로 개발하는 것이다. 본 단계에서는 북한의 경제특구를 남한 시장이나 중국을 비롯한 동남아 시장, 더 나아가 미국 등 제3국 시장 수출용 생산 기지로 개발하는 것이 중요하다. 이는 아직 형성되어 있지 않는 북한의 내수시장을 가급적 빠르게 조성하려는 의도에서 추진하는 것이다. 남한이 1960~70년대 추진했던 것처럼 북한 노동력을 섬유, 의류, 신발, 가죽, 가방, 완구, 목재, 출판, 인쇄 등 노동집약적 분야와 전기·전자 제품조립 등 경공업분야의 임가공 상품생산에 집중 투입하여 생산한 제품을 중국을 비롯, 미국 시장으로 수출<sup>10)</sup>할 수 있도록 하는 것이 유망하다. 그 밖에 의료용품, 소금, 생수, 담배, 버섯 등 임산물도 북한지역에서 공동 생산하여 남한으로 반입하거나 제3국으로 수출하고 특히, 농업분야에서 특용 작물을 「계약재배」하거나 「위탁재배」하는 동시에 비료, 농약, 농업용 비닐, 농기구 등 영농 자재를 생산하는 것이 중요하다. 한편, 북한의 자연자원도 남북한 협력의 유망분야가 될 수 있다. 북한의 철, 금, 은, 동, 연, 아연, 니켈, 티타늄, 석탄, 중석, 석회석, 흑연, 고령토, 마그네사이트 등의 자원들을 가공 수출상품으로 개발하는 것을 고려할 필요가 있다. 이 경우 자연자원 개발을 위한 설비를 반출, 공동개발하고 이익을 분배하는 형태의 남북협력이 유망할 것이다.

두 번째 단계에서는 북한 내수시장을 겨냥한 생산협력을 추진하는 것이

---

10) 이 경우 북한산 제품의 미국 등 서방 시장으로의 수출이 특혜관세혜택을 받는 것이 관건이나, 이는 북·미관계에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다.

다. 수출산업의 협력을 통해 생산 확대와 수출증가가 이루어지게 한 후, 생필품과 관련된 북한 경공업분야의 협력을 추진, 북한 주민의 생활을 향상시키는 전략이 유효하다. 협력의 기대효과가 높을 것으로 예상되는 분야는 비누, 제지, 신발, 의료용품 등을 비롯, 설탕, 제과, 제빵, 조미료(장류) 및 기타 농수산물 가공 등 식료품 부문이 될 것이며, 이와 같은 생필품 생산이 남한과의 공동협력을 통해 북한지역 전역에서 생산될 수 있는 체제를 갖추는 것이 유효하다. 남한 기업은 북한이 수출시장으로부터 확보하는 외화 사정을 고려, 투자를 확대하는 한편, 중·장기적으로 북한 내수 시장의 발전을 염두에 두고 음식료품을 비롯하여 TV 등 가전제품, 자전거, 시계, 카메라, 재봉틀, 화장품, 카세트, 주방기기와 같은 내구재 등에 대한 협력을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

세 번째 단계에서는 기술집약부문에서 공동협력을 추구하는 것이다. 본 단계에서는 투자를 동반한 남북협력이 북한의 경제발전을 담보할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 경제발전 선도분야에 대한 협력을 추진하되, 남북한간 산업구조 조정이 이루어질 수 있는 방향으로 협력사업을 추진하는 것이 필요하다. 여기에서도 다음과 같은 단계별·분야별 접근이 요구된다. 먼저 산업구조조정 차원의 협력이다. 조선, 자동차, 철강·금속, 기계, 화학 등 선도산업 분야에서의 협력은 남북한 산업구조조정 차원에서 또한 북한 경제발전 차원에서 지대한 역할을 할 것으로 판단되기 때문에 표준화된 기술에 기초한 자본 집약적 산업 생산기지가 북한지역에 형성될 수 있도록 해야 한다. 자동차, 조선, 기계 등의 부품 및 조립생산으로부터 철강 금속, 기계, 화학 등 중공업분야의 협력을 추진하되, 석유화학분야에서는 비료, 정유나 저기술 범용 제품, 정밀도가 낮은 산업용 기계, 농업용 기계와 같은 기계제작분야의 협력이 큰 의미를 가질 것이다. 그리고 조선분야에서는 북한의 유희 노동력을 활용할 수 있는 선박 해체에서 선박용 엔진과 같은 고급 산업용 기계생산분야에서의 협력, 철강산업분야에서는 남한에서 가격 경쟁력이 약화된 조강류 설비를 북한으로 이전, 남한내 제품 구조를 고부가가치화 하는 한편, 북한의 설비를 새롭게 재구축하는 협력

을 추진해 볼 필요가 있다. 이를 바탕으로 북한 내 제철소 설비를 현대화해 남한에서 수입에 의존하고 있는 기초 원료, 강판 제품, 핫코일 등의 생산이 북한지역에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 한편, 자동차분야는 초기, 북한의 기술 수준을 감안해 자동차 부품 가운데 위탁 생산이 가능한 저기술분야의 협력, 즉 자동차용 배터리, 시트 제작이나 범퍼 도장 등 중기술 수준의 부품 생산협력과 중소형 승용차의 조립 생산이나, 중저가 자동차 생산 기지를 만드는 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이상과 같은 산업구조조정 차원의 협력에 이어 두 번째로는 전자 및 정보·통신분야의 발전을 통해 경공업과 중화학공업의 발전을 제고하는 것이다. 본 분야는 북한이 향후 자체적인 연구개발이나 대외협력을 통해 그 개발을 가장 유력시 할 분야로 예상되기 때문에 다음과 같은 각 분야별 단계적 접근이 요구된다. 초기에는 임가공 협력을 통한 컴퓨터, 반도체 및 TV와 같은 노동 집약적 가전제품을 공급할 수 있는 협력을 추진하고, 중기적으로는 무선통신 서비스 사업이나 정보·통신분야의 단순 설계용역 분야, 장기적으로는 초고속 정보통신망의 구축 및 서비스를 제공할 수 있는 분야를 발굴하여 협력을 추진하는 것이다. 특히 통신분야의 경우에는 초기 남북한 정보 인프라 구축 차원에서 북한의 유선 통신망과 무선통신 시스템을 구축하거나 북한의 통신망 현대화 사업에 참여하고, 점차 첨단 통신장비 생산을 위한 협력을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

#### 나. 지역별 경제협력: 북한의 경제특구 활용과 파급효과 내부 확산

남북경제공동체 형성을 위해서는 첫째, 북한의 경제특구를 남북경제협력의 거점으로 활용, 경제특구의 개발효과를 북한 특구 배후지 및 기타 지역으로 파급시켜 북한의 경제발전을 도모하는 한편, 북한의 경제발전이 남한 경제와도 연계하여 남북한 동시 경제발전의 토대를 마련하는 전략이 요구된다.

구체적으로 다음과 같은 단계로 구분, 남북경협 사업의 추진을 제의하고자 한다.

첫 번째 단계에서는 개발거점지역과 타 지역과의 경제적 연계를 강화하는 것이다. 즉, 북한의 특구지역을 중심으로 경제협력거점을 개발한 후, 이를 동·서해 양대축으로 점진적으로 이전하여 개발하는 것이다. 이 경우 동해축은 동해선을 따라 금강산-통천·원산(함흥)-나진·선봉(청진) 지역으로 연결하고, 서해축은 경의선을 따라 개성-남포(평양)-신의주 지역으로 연결, 철도·도로 연결, 전력·통신 공급 등 인프라를 구축하는 일이 유효할 것이다. 특히, 현재 이루어지고 있는 남북협력사업을 고려, 개성공업단지는 복합단지로 개발, 남북협력사업의 전초기지로서 기능할 수 있도록 하는 한편, 금강산지역은 국제적인 관광단지로 개발, 설악산지역과의 연계를 추진하는 것을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 동시에 관광 특구내 자유로운 이동을 포함, 관광여건 개선, 휴양·관광·레포츠를 포괄하는 복합 관광단지로 개발·육성하되 육로개방을 통한 설악산지역과의 연계관광을 추진할 필요가 있다. 신의주지역은 동북3성을 비롯, 중국 경제와의 협력창구로서 대외개방의 거점으로 육성, 물류단지와 경공업 수출단지로 중점 개발하고 중국 단둥지구와 연계될 수 있도록 하는 것이 요구된다. 라·선지역은 경공업 및 관광중심으로 개발, 러시아 진출을 위한 국제무역기지로 육성하고, 평양·남포지역은 첨단기술산업을 중심으로 특성화하되, 북한의 개혁·개방작업이 본격적으로 추진될 경우 북한지역 경제의 중추권역으로 육성하는 것이 유효할 것이다.

두 번째 단계에서는 북한 경제거점지역을 남한과 연계하는 것이다. 우선 북한지역의 발전 잠재력을 극대화하기 위한 방편으로 기존의 주요 공업지구들을 거점지역으로 개발하여 집적효과를 추구하되, 불균형개발이 되지 않도록 산업별 입지요인과 생산요소적 특성, 환경과 국토균형발전 등을 고려해야 할 것이다. 그 다음 기존의 남한 산업단지와 해안축을 중심으로 연결, 내륙과 동서로 잇는 X자형 또는 격자형 기반시설을 구축하는 것이다. 이로써 목포-군장-개성-평양-신의주를 연결되는 남북한 서해안축은 환황해경제권으로 지정, 정보통신, 수송, 첨단기술, 중추 기능의 확충과 동북아 경제권의 중심부로 개발하고, 부산-포항-동해-원산-함흥-

청진을 연결하는 동해안 산업축은 환동해경제권으로 지정, 기초 소재형 산업, 조선 및 자연 자원 활용 산업을 중심으로 개발할 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 단기적으로 남한의 교통망 체계를 북한과 연결하는 작업이 필요하다. 남북한 연계를 위한 우선 복원 대상구간으로서 도로는 이미 건설 완료된 문산-판문점-개성을 있는 국도 1호선, 동해안의 간성과 장진을 연결하는 국도 7호선의 개통과 함께 철원-평강의 국도 3호선을 연결할 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 교통수요에 따라 국도 5, 31, 43호선을 연결하는 방안을 강구할 필요가 있다. 철도의 경우는 현재 완료된 개성-판문점-문산을 연결하는 경의선과 철원-평강-북계를 연결하는 경원선을 우선 복구할 필요가 있다.

더 나아가서는 중국과 러시아를 연결하는 북한 내부의 운송체계 구축이 중요하다. 남북교류의 활성화와 북한 경제의 회복 과정에서는 동북아 및 유러시아지역을 연결하는 철도의 중요성이 매우 커질 것이다. 특히 수출 시장으로서 큰 잠재력을 갖고 있는 중국 및 러시아와 육로를 통한 직접 교역이 가능해지기 때문에 이들 나라와 연결되는 철도망의 구축은 큰 의미를 갖게 된다.

세 번째 단계에서는 남북한의 산업을 동북아지역으로 연결하는 것이다. 한반도는 동북아지역의 대륙과 해양을 이어주는 역할을 담당할 수 있는 지리적 이점을 확보하고 있어 북한의 경제거점지역과 동북아 주변지역을 겨냥한 경제협력을 추진할 경우, 북한의 산업 경쟁력 제고는 물론, 남북한 간의 산업구조조정에도 크게 기여할 수 있다. 따라서 북·중 국경지대가 대륙 전진기지로서의 역할을 할 수 있도록 그 잠재력을 제고시키는 방향으로 남북 경제협력사업의 활성화를 추진해야 할 것이다.<sup>11)</sup> 특히, 중국 동

---

11) 중국은 2000년대 선진국 수준의 첨단 산업 개발을 목표로 동 분야의 기업을 육성하기 위해 1991년 첨단산업개발구 27개, 각급 지방정부는 자체적으로 육성하는 첨단산업개발구나 과학원구를 이미 50개 넘게 지정한 바 있다.

북부 지역에는 하얼빈-대련 철도를 축으로 주요산업이 입지하고 있으며, 특히 심양, 장춘, 하얼빈, 대련 등은 석유화학, 기계, 야금, 전자 등의 '첨단산업개발구'로 강조되고 있기 때문에 극소전자공학, 신소재, 생명공학 등 미래성장산업의 중심지로 발전할 수 있는 가능성이 높다.

한편, 중국 동북3성의 역사, 문화·관광자원과 한반도의 자연자원을 연계한 종합관광개발, 압록강과 두만강 수자원의 공동 활용 및 러시아 극동의 목재, 어업, 석유, 가스 개발 중심의 협력사업도 유망할 것이다.<sup>12)</sup> 사할린·캅차카의 대륙붕과 이쿠츠크의 석유·천연가스 개발은 동북아지역에서의 공동협력사업으로서 큰 기대를 모으고 있다. 특히 북·중 국경지대에는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 바야칼-아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등 해양과 대륙을 연결하는 교통망이 존재하고 있어 북한지역의 대외개방과 주변국들과의 상호교류협력에도 도움을 줄 수 있다. 따라서 신의주, 만포, 혜산, 회령, 두만강을 잇는 한·만주국경축을 중심으로 경공업 및 북방자원 가공산업의 남북경제협력사업을 추진하는 것이 바람직하다.

그 밖에 북한의 동서연해지역도 대륙과 해양을 연결해 주는 양호한 지리적 여건을 갖추고 있다. 특히, 나진·선봉지역은 기존의 제철, 제강, 기계화학 등 중공업과 함께 러시아의 원료를 들여와 가공하여 대외 수출할 수 있는 경공업 및 첨단산업 육성의 적지로 평가된다. 따라서 나진·선봉 경제무역지대를 중심으로 러시아 경제특구, 일본의 서북부 지역과 연결, 교류협력을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 그 외 동해의 함흥-홍남, 원산, 서해의 남포-송림, 해주 그리고 압록강 어귀의 신도도 중요 협력거점이 될 수 있으며, 금강산과 원산도 관광 자원 개발과 함께, 남북 공동어로 활동, 연안해저자원개발 등 자원의 공동 활용 가능성이 높다.

---

12) 동북3성의 경우 중국은 압록강 주변의 단둥시, 집안시, 두만강 주변의 훈춘을 비롯하여 도문, 장백 등 11개 국경 도시를 무역도시로 개방하고, 훈춘시를 경제특구로 지정하고 있다.

## 다. 주요 산업분야별 경제협력

### (1) 농업

북한의 농업생산기반은 농업정책의 잘못으로 크게 파괴된 상태이다. 북한개발을 위해서는 농업생산기반의 회복을 위한 협력이 매우 중요하다. 따라서 경제협력 초기 단계에서는 무엇보다도 산림 남벌 및 화전 개간 방지와 함께 하상을 낮추는 사업과 다락밭 제방공사가 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 포크레인을 비롯, 불도저, 트럭 등 국내건설 장비를 지원하거나 공동 생산하는 일이 요구된다. 그 다음으로 비료, 농기계, 농약, 제초제, 농자재(비닐 등 보온 영농자재) 등 영농기자재의 생산 및 공급 능력 확대를 위한 협력이 요망된다. 여기에는 북한 내 영농자재를 신규 생산하는 공장을 건설하거나 합작투자 방식을 통해 기존의 북한 영농자재 생산공장을 개·보수하는 것이 바람직할 것이다. 비료생산과 관련해서는 종류별, 지역별 소요량을 파악한 후, 필요분량을 적기적소에 공급할 수 있도록 기존 공장을 개·보수하거나 신규 공장 건설을 추진하는 것이 요구된다. 다만, 북한에는 복합비료 공장이 없기 때문에 현대화된 복합비료 생산공장의 신설을 고려할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 농기계는 민간차원의 합작투자형 공동생산이 바람직하다. 북한 내 농기계 합작공장을 설립할 경우에는 국내산업과의 연계를 고려하는 한편, 자동생산라인을 갖춘 농기계 조립공장을 북한지역에 건설하고 부품은 남한에서 공급받는 방향으로 추진하는 것이 효과적일 것이다. 농기계 이용률이 높은 답·작겸용 농기계(경운기, 트랙터 등)를 우선적으로 생산·공급할 수 있도록 하는 한편, 농약은 완제품 합성공장을 합작투자형태로 설립·생산하는 것이 바람직할 것이다. 비닐은 향후 북한에서 수요가 증가할 가능성이 높은 품목으로 기존의 공장을 재가동할 수 있도록 원료를 공급하는 방안

---

13) 북한에서 제조되는 비료는 성분함량이 낮고 질이 떨어지기 때문에 점차 요소 등 성분함량이 높은 비료나 복합비료에 대한 수요가 증가할 것이다.

이 유력할 것이다. 장기적인 원료공급 계약을 통해 합작 생산할 수 있도록 하되, 비닐 생산에 필요한 기술을 전수, 농업용 비닐제품의 품질향상과 제품 다양화를 도모하는 것도 바람직하다. 그 외에도 유전공학을 이용한 벼 품종 육성, 방제기술 및 제초제 사용기술 등 농업생산기술의 고도화를 위한 협력을 비롯, 농기계 설계 전산화 시스템 운용 기술을 제고할 수 있는 교육이 요청된다. 축산분야에 있어서는 지역별 특화된 종합 축산단지개발을 위한 협력 추진, 축종별 사육지, 사료공급 상황, 생산된 축산물의 수요 등을 고려, 지역별로 적합한 축산단지를 개발하는 것이 요구된다.

## (2) 에너지 및 사회 인프라분야

먼저 에너지분야에서는 북한 에너지 공급선의 다변화를 포함, 에너지 자원 개발에 목표를 두어 협력사업을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 북한의 광물자원 중 석탄을 비롯, 경제성 있는 에너지 자연자원을 공동 개발, 북창화력발전소, 동평양 화력발전소 등 북한의 대형발전소를 정상 가동시키는 일에서부터 남한기업이 진출하는 북한 경제특구와 공단용 발전소를 건설하는 것을 가장 먼저 고려할 필요가 있다. 그러나 북한 에너지문제의 근본적인 해결을 위해서는 다음과 같은 분야의 사업을 추진하는 하는 것이 합리적일 것이다.

첫째, 남한의 자본과 국제 석유시장 운영능력, 북한의 입지여건을 활용하여 북한에 남북합작 국제정제센터를 설립·운영하는 것이다. 이를 위해서는 아시아 각국의 석유수요전망과 석유정제센터의 신규건설구상 및 계획에 대한 면밀한 사전조사 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 러시아 천연가스 파이프라인 사업 공동 추진도 북한 에너지문제를 해결하기 위한 방편이 될 수 있을 것이다. 따라서 서시베리아 지역으로부터 중국-북한-한국을 연결하는 천연가스 파이프라인 건설사업에 적극 임하는 것도 유의미할 것이다.

셋째, 시베리아와 러시아 극동지역이 “자원의 보고”라고 불릴 정도로 풍

부한 천연자원이 소재하고 있는 점을 고려,<sup>14)</sup> 시베리아와 러시아 극동지역 자원개발에의 공동 참여하는 것도 유의미하다. 따라서 남북이 자본·기술과 인력면에서 협력, 시베리아와 러시아 극동지역의 에너지 자원 개발에 적극적으로 임하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

한편, 교통·통신 및 사회 인프라분야에서는 열악한 사회간접자본시설이 북한의 경제발전과 남북경협 활성화를 저해하는 요인으로 작용하고 있음을 감안, 남북 당국자간 경제 효율성 창출을 위한 사회간접시설 부문의 협력을 확대하는 일이 필요하다. 이의 대상 분야는 주로 제품생산설비, 원·부자재 및 제품 수송에 필요한 전력, 철도, 도로, 항만분야 등이 될 것이다. 그러나 북한의 SOC를 한꺼번에 확충하는 것이 어렵기 때문에 북한의 수용 가능성, 남한의 투자능력, 산업연관효과 등을 고려하여 협력대상, 지역, 규모 등을 결정할 필요가 있다. 먼저 북한 경제특구와 관련된 발전시설, 공단 내 상주인력을 위한 주택이나 부대시설 건설, 공단과 항만 및 대도시를 연결하는 남북한간 물자 수송용 철도, 도로 등의 인프라 시설에 우선하여 투자한 후, 북한 내 타 지역 공업지대와 공단을 연결하는 주요 도로 확충 및 보수, 물류 단지조성, 주택 건설이나 정보 통신망 구축과 같은 사업으로 연결하는 방향이 유효할 것으로 판단된다. 교통·통신망의 남북한 연결과 관련해서는 우선 단절된 남북 도로·철도망을 연계하는 한편, 남한의 간선도로망을 북한에 연장·확충하되, 장기적으로 동북아 및 유라시아 대륙과 연계되어질 수 있도록 구축, 동북아 물류거점을 확보하는 노력을 기울이는 것이 합리적일 것이

---

14) 러시아 연방 수자원의 82.5%, 수력발전잠재력의 53%를 차지하고 있으며, 천연가스의 경우 동시베리아 약 32조 입방미터, 극동지역에 약 11조 입방미터가 매장되어 있다. 석탄의 경우에는 동시베리아 칸스크-아친스크지역에 1조 2천억 톤이 매장되어 있다. 광물자원의 매장량도 풍부, 동시베리아 지역의 「노릴스크」지역은 세계 니켈생산의 약 20%를, 극동지역은 러시아 연방 금생산의 약 60%를, 극동지역의 사하공화국은 세계 다이아몬드 생산의 약 26%를 점유, 극동지역은 러시아 전체 생산량중 텅스텐의 약 80%, 붕소 100%, 납과 아연 60%, 주석 40%를 차지하고 있으며, 수산자원과 삼림자원도 풍부하여 러시아 전체 어획량의 약 70%, 삼림면적은 세계삼림면적의 약 22%를 차지하고 있다.

다.<sup>15)</sup> 북한지역 통신 인프라분야의 협력과 관련해서는 통신망 고도화추진사업을 단계별로 나누어 통신망 구축의 확산을 시도하되, 먼저 대도시에서 중소도시로, 중소도시로부터 농어촌 지역으로 확대되는 순으로 사업대상 지역수 및 면적을 늘여나가는 것이 합리적일 것이다.

### (3) 정보·과학기술분야

남북간 IT분야에서 가장 유력한 협력은 원·부자재 설비 제공형 임가공 사업을 비롯, 소프트웨어 부문에서의 공동개발 및 대북 위탁개발형태를 통한 각종 디지털 콘텐츠 사업이 될 것이다. 초기 협력단계에서는 북한 소프트웨어 산업을 육성을 위한 협력을 강화하는 것이 요구된다. 여기에는 다음과 같은 분야와 방식의 사업 추진이 마땅할 것이다.

첫째, 남한의 자본·기술 및 북한의 노동력을 동원, 게임 및 애니메이션 등 부담이 상대적으로 작고 부가가치가 큰 분야의 남북한 공동개발사업을 추진하는 것이다. 하드웨어 분야에서는 컴퓨터, 컴퓨터 주변기기 등을 중심으로 인쇄회로기판, 반도체 부품, 교환기, 광케이블 등 다양한 사업을 개성공단 및 나진선봉 지대를 중심으로 임가공 사업을 추진하는 한편, 합영·합작 기업형태로 평양 및 주요 도시에서 사업을 추진, 중국 지역과 인접한 신의주 지역 또는 중국의 단둥을 전략적 거점으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 인터넷분야에서 교류협력사업 확대에 주력하는 것이다. 즉 인터넷을 통한 송금, 반·출입 및 임가공 사업에 대한 정보를 제공하는 동시에 남북 경제협력을 비롯, 학술·문화·스포츠·관광분야 등 각 분야에서 정보를 교환할 수 있는 투자를 추진하는 것이다.

셋째, 장기적으로는 IMT-2000 등 신규 서비스의 도입·확산을 추진하

---

15) 서울-신의주, 동해안 노선을 「아시아하이웨이」와 연결, 동북아 및 유라시아 대륙과 통합도로망의 구축하고 한반도 횡단철도와 시베리아 횡단철도를 연결, 한반도를 동북아 물류중심지로 육성하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

고 이동전화 국제로밍 지역을 확대하는 등 통신서비스 이용환경을 조성하는 것이다. 글로벌 경쟁력을 갖춘 고급의 인재를 양성, 국내외 IT기업의 기술개발을 지원하고 이동통신, 초고속 인터넷 분야에서 IT표준화 협력을 추진, 동북아 통신망의 허브로 발전시킬 수 있도록 하는 것이다.

#### (4) 관광분야

남북한 관광사업은 북한의 변화를 실질적으로 유도할 수 있는 협력사업인 바, 다음과 같은 과정을 통한 관광협력을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 첫째, 남북한 관광자원 공동개발을 위한 기반을 조성하는 일이다. 기본적으로 현재 추진하고 있는 남북한간의 관광교류와 협력을 확대·발전시키면서 동북아 관광시대를 대비하는 남북한 내부의 관광인프라 구축에 주력하는 것이다. 금강산·개성·평양 관광의 확대와 함께 남북한 지역관광개발의 특성화를 촉진하는 한편, 남북한 관광자원 공동개발을 위한 기반을 조성하고 북한 관광자원에 대한 데이터베이스를 구축, 한반도 관광개발종합계획을 수립하는 것이다.

두 번째로는 북한지역 관광잠재력을 평가하여 공동 개발하는 것이다. 즉, 북한지역 관광잠재력 평가와 이를 위한 공동조사 추진하여 남북한 관광자원의 가치를 평가하고 이를 상품화할 수 있는 전략을 수립하는 것이다. 여기에서 남북한 관광자원 공동조사의 결과를 종합적으로 관리할 수 있는 북한 관광자원에 대한 데이터베이스 구축하여 종합적 관광자원개발·관리체계 수립하는 것도 필요하다. 그리고 현재 추진중인 금강산 관광을 비롯, 평양 및 개성관광 프로그램 개발하는 한편, 외국인 참여비율을 확대하고, 관광일정 및 관광상품을 다양화(당일, 1박, 2박, 3박, 4박 등)하는 일이 요구된다.

세 번째로는 동북아 관광투자협력체제를 구축하는 일을 추진하는 것이다. 북한 관광자원의 공동개발을 통한 상호이익 증대와 동북아 교류협력강화를 위한 북한 관광자원 개발협력체계 구축하는 발판으로 백두산과 금강산에 대한 관광루트를 우선 개발하고, 묘향산, 칠보산 등에 대한 연구

및 조사활동을 추진하는 한편, 국제수준의 관광시설을 개발, 동북아 관광 수요 창출하는 일이 중요하다. 금강산지역을 세계적 테마파크로 개발하고, 숙박, 위락, 쇼핑, 문화 등 다기능을 수용할 수 있는 지역으로 개발하는 동시에 금강산과 설악산을 연계, 동북아의 국제관광지로 육성하는 것을 모색해 볼 수 있다. 그 밖에도 남북 접경지역을 세계적 생태관광지역의 상징으로 육성할 수 있도록 관광벨트화하되, 생태자원의 보전 및 지속 가능한 이용을 도모하는 것도 요구된다. DMZ 관광자원의 특성을 연계한 관광루트를 개발, 외래관광객 유치를 활성화하고 국제적 관광지역으로 개발하거나 접경생물권보전지역 및 생태관광자원으로 활용하는 동시에 한·중·일·러 연계 관광사업도 개발할 수 있을 것이다. 또한 한·일간 연계 교통체계, 북한과의 경의선, 중국, 러시아 등 북방교통망(육상, 해상) 구축, 동북아 육로관광루트를 개발할 수도 있도록 하는 한편, 동북아 크루즈 관광 활성화를 위해 황해권내 주요 항만 도시뿐 아니라 블라디보스톡, 니가타 등 황동해권의 도시들도 포함시켜 동북아 크루즈 관광을 활성화하거나 한·중·일 3국이 제주도, 하이난 섬을 관광특구로 지정, 관광자유지역화할 수 있을 것이다.

## IV. 경제 정책적 과제

### 1. 북한의 경제개혁

남북경제공동체 형성의 효율성과 성과를 창출해 내기 위해서는 북한 자체의 노력도 필요하다. 중·장기적 차원에서 북한은 다음과 같은 경제 개혁 조치를 추진해야만 경제개발의 효율성을 창출할 수 있을 것이다.

첫째, 가격 자유화로 나가는 과정을 강화해야 한다. 7·1경제관리개선 조치는 이미 1998년 사회주의 헌법 개정과 함께 정무원을 내각으로 개편하면서 그 비중을 제고하고 부서를 통폐합하여 부서장들을 실질적인 기술

관료들로 충원한 점과 부총리를 대폭 감원한 점이나 상급 기관으로서 부작용이 많았던 「중앙위원회」를 폐지시키면서 예고된 조처였다. 당시 북한은 제품사이의 가격균형을 정확히 맞추고 제품생산을 늘이고 질을 높일 수 있는 개선된 가격체계를 마련하려고 했다. 왜냐하면 북한에서의 상품 가격이 계획가격이며 일단 제정된 가격은 획일적이고 경직적이며 통제적인 성격을 가지고 있기 때문에 상품의 가치와 가격간의 괴리현상이 나타나 정확한 계획수행 실적의 평가, 합리적 경제정책 및 계획의 수립과 운용에 큰 지장을 초래하고 있는 것을 인식했기 때문이었다. 특히, 식량난, 에너지난 등으로 북한 내 물자부족현상이 심화됨에 따라 제도권내 국정가격에 의한 정상적인 유통은 위축되는 대신 암거래가 크게 늘어나 기존의 북한 가격체계 및 질서가 올바른 경제운용을 어렵게 할 정도로 문란해졌다. 따라서 북한은 사회주의 가격 시행 50주년을 맞아 “상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따라 값을 높일 것은 높이고 낮출 것은 낮추는 것이 정상적인 사업”이라고 언급한 바 있다. 7·1경제관리개선조치가 시장경제의 핵심인 가격자유화 조치와는 괴리를 보이는 것이기는 하나 기존의 사회주의 계획가격체제를 정상화하고 극심한 가격질서 문란 행위를 해결하기 위해 취해진 나름대로의 처방이라는 점에서 큰 의의가 있다. 이는 다음 단계인 가격자유화로 이행하기 위해 필히 요구되는 조치라고 평가할 수 있다. 따라서 일부 공산품을 시작으로 가격자유화 조치를 단행하고 이를 바탕으로 전 품목에 적용하는 개혁을 단행해야 할 것이다.

둘째, 생산수단의 소유주체와 관련된 개선조치를 대폭 개편·전환할 필요가 있다. 북한은 생산수단의 소유주체를 구 헌법에서는 국가, 협동단체, 개인으로 규정했으나, 1998년 개정헌법에서는 국가, 개인 외 사회협동단체로 규정, 사회단체에 영리를 목적으로 경제활동을 하는 상사들도 포함시킴으로서 소유권의 범위를 확대했다(개정헌법 제20조). 예를 들어 종래에는 트랙터 등 「농기계」를 국가만이 「농기구」는 협동단체만 소유할 수 있었으나, 개정헌법에서는 사회협동단체도 「농기계」 소유를 가능하게 만들었다(제22조). 이와 함께 국가 소유 대상과 관련하여 ‘교통·운수’ 부분에서 ‘철

도·항공 운수'로 한정시킴으로써 이 외의 도로 및 해상운수 부문을 국가의 배타적 소유 대상에서 제외시켜 놓고 있다(제21조). 이는 도로 및 해상운수분야에서의 건설 및 운영사업에 외국인 또는 외국 기업도 진출할 수 있다는 의미가 된다. 또한 종래 소비재의 개인소유 주체를 「근로자」로 제한했으나 개정헌법에는 「국민」으로 규정, 소유주체의 범위를 확대함으로써 국가 성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정하고 있다(제24조). '합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입' 또한 개인 소유의 대상에 포함시킴으로써 개인 소유의 인정 범위를 확대했다. 여기에는 예를 들어 텃밭 경작을 통한 이윤 뿐만 아니라 농민시장 등을 통해 얻은 개인적 이익도 인정하고 있는 바, 이는 북한이 암시장을 통한 사적 경제활동을 허용하는 것으로 받아들여질 수 있다. 이와 함께 개인소유에 속하는 물건들도 상거래의 대상이 될 수 있어 시장거래의 활성화에도 도움을 주고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 소유에 대한 개선조치는 7·1경제관리개선조치의 확대·발전과 함께, 앞으로는 개인 서비스 분야의 생산수단을 사적으로 소유할 수 있는 조치로 연결시키고, 타 분야의 생산수단의 사적소유로 전환할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 기업운영과 채산성을 자유화해야 할 것이다. 1998년 북한 개정헌법은 기업 관리의 합리화를 위해 독립채산제 강화, 경제적 공간의 올바른 이용, 생산성 제고 및 품질관리 등을 집중적으로 강조한 바 있다. 개정헌법은 독립채산제 실시 및 원가·가격·수익성 등 '경제적 공간'의 올바른 이용을 규정함으로써(제33조), 기업관리에서 새로운 분위기를 창출할 수 있는 여건을 조성해 놓고 있으며, 공장·기업소의 지배인과 기사장이 이 규정을 어기면 헌법 위반 사범이 될 수 있게 했다. 이와 같은 헌법적 규제는 지배인과 기사장 등 경제 간부들이 기업 관리에서 독립채산의 책임을 지게 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 경제관리에서 「대안의 사업체제」 요구에 맞게 독립채산제를 실시한다는 문항을 추가하고 있는 것도 공장, 기업소의 자율성을 제고하고 종래에 허용되지 않았던 공장, 기업소의 의사결정권이 포함된 독립채산제의 실시 가능성을 내보이고 있다는 점에서 그 의미가 크다. 특히 경제관리에서 원가(cost), 가격(price), 수익

성(profitability) 등을 고려한다는 문항을 추가하고 있어 앞으로 이와 같은 방향으로 과감한 정책변화가 이루어져야 할 것이다.

넷째, 생산 기여도에 따른 분배가 물질적 인센티브제로 직결될 수 있도록 해야 할 것이다. 북한은 종래의 개인부업경리에서 나오는 생산물과 함께 '합법적 경리활동을 통해 얻은 수입'도 개인소유로 추가 허용하고 있다(제24조). 이는 일정한 범위에서 개인상업 등 사적 경제활동을 허용하려는 의도를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련 물질적 자극의 수단으로 북한은 우선 협동농장의 분조관리제를 개선, 분조도급제를 도입했다. 분조도급제는 ①분조 규모를 종전의 10~25명에서 7~8명으로 축소하고 작업반 단위로 운영하던 「우대제」를 분조에 직접 적용하며, ②생산계획을 하향 조정하여 과거 실적을 감안한 현실적인 것으로 바꾸었으며, ③초과분의 자유처분권을 인정한 것이 주요내용이다. 동 제도의 가장 큰 특징은 분조원에게 할당되는 초과분에 대해 상거래 등 자유처분을 허용한 것이다. 물론, 현재 초과분의 규모가 크지는 않지만, 그 동안 공식적인 식량거래를 금지해 왔다는 점에서 의미있는 제도전환으로 볼 수 있다. 이상의 조치들은 북한의 대내개혁인 측면에서 개혁이 이루어질 경우, 개별농가에 토지와 자재를 임대해 주는 '농가청부제'와 같은 질적으로 제고된 조치로 나타날 수 있도록 해야 하며, 농업분야를 벗어나, 공업과 상업분야로까지도 확대되어야 할 것이다.

다섯째, 대외경제정책과 관련해서는 보다 과감한 국제경제체제에의 참여를 통한 개방정책을 추진해야 할 것이다. 북한은 이미 대외 무역의 주체를 국가 독점에서 사회·협동단체로 확대, 이들 단체들도 무역을 독자적으로 담당할 수 있는 법적 근거를 마련, 대외 무역사업의 자유화에 접근할 수 있는 발판을 마련해 놓고 있다. 이는 북한이 사회 전반적 차원에서 대외 접촉면을 넓히려는 정책적 의지로 간주된다. 이와 마찬가지로 북한은 자유경제무역지대를 중심으로 하는 합영·합작회사의 자유로운 설립을 허가하고 있으며, 교역 대상국과 교역 품목의 확대를 위한 무역회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련하고 있다. 북한은 이미 외화 교환

비율을 1달러당 150원 정도로 현실화했으며 향후 시장 수요와 공급에 의해 교환비율이 결정될 것도 언급한 바 있다. 헌법개정을 통해 특수경제지대에서 각종 기업의 창설·운영을 장려한다는 항목을 추가하여 현재 이루어지고 있는 나진·선봉 특구와 신의주 행정특구 이외에도 개성공단을 비롯, 금강산 국제관광특구 이외에도 남포, 원산 보세가공무역지대, 청진 등에도 경제특구를 확대·운영할 가능성이 크다. 이를 위해서는 국제 정치적 차원에서 핵문제와 같은 군사 안보적 당면 문제가 현재 이루어지고 있는 6자회담을 통해 원만히 해결되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 북한이 미국의 경제제재 해제 및 경제지원을 얻기 위한 국제적 분위기가 마련되고 국제금융기구에도 가입할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 대북 진출여건의 개선

북한개발을 위한 남북 협력사업의 추진과정에서 남한기업이 수익성을 확보하기란 거의 불가능하다. 남북한 경제협력사업이 대부분 사회간접시설과 대규모 투자를 동반하는 사업이자 경쟁시장의 원리가 적용되기 어렵기 때문이다. 따라서 남북 경제협력사업의 추진에 있어 경제성이 확보될 수 있는 사업을 우선적으로 선정·추진할 수 있도록 하면서도, 남한 정부의 지원과 민간기업의 공동진출을 포함, 해외투자를 적극 유치함으로써 부담을 최소화할 수 있는 환경을 만들어가야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 경제특구에 진출하는 외국인투자에 대해 최대의 특혜를 부여, 자본유치를 촉진시킬 수 있도록 여건 개선을 촉구할 필요가 있다. 경제특구내에서는 자유로운 외화지급, 체류기간 상한 및 재외공관 위임범위를 확대하고 외국인들의 출입국 편의를 증진시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 동시에 파격적 혜택을 부여하는 방법으로 다국적 기업 유치전략을 남북이 공동으로 추진할 필요가 있다. 외국인 기업을 유치하기 위해서는 남북한의 장점과 특성을 나타낼 수 있는 국가 브랜드, 즉 국가위험의 부담이 없

으며, 기업하기 좋고 외국인이 살기 좋은, 예를 들어 무세,<sup>16)</sup> 무규제, 무분규 등 3무 지대와 같은 국가 브랜드를 창출할 수 있도록 해야 할 것이다. 정부는 외국인 투자유치를 위한 제도적 장치 마련에 주력하되, 경험사안에 대해서는 기업의 자율에 맡기는 한편, 외국기업의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 다국적 기업타운을 북한지역에 공동건설하고, 경제적·물적 인프라 구축 이외의 정치 안정, 부패 해소, 사회질서 준수, 독창적 문화창달, 교육혁신과 같은 사회적·정신적 인프라를 확충시켜 나가야 할 것이다. 외국인의 자유 활동을 위한 영어 공용화와 세계적인 주거환경 조성도 필요하다. 남북공동협력사업이 추진되는 특구 내에서는 모든 행정 및 경제 서비스를 영어로 제공할 수 있는 영어 공용화 체제를 구축하고, 교육·문화·의료시설 등이 완벽하게 갖추어져 있는 외국인 거주 환경을 조성하는 동시에 주거 시설 투자에 대한 감세 조치와 토지 사용권 등을 부여할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 3. 남북경협 사업에의 실질적 참여

북한의 경제개발이 성과를 거두기 위해서는 이의 중요수단인 남북 경제협력 사업에 북한이 실질적으로 참여할 수 있어야 한다. 현재 이루어지고 있는 금강산지역과 개성공단과 같은 북한 경제특구관련 남북한 경제협력 사업은 남한이 장비, 건설 등 모든 것을 ‘올인’ 하는 방식으로 북한은 단지 노동력과 토지를 제공하는 방식으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 북한이

---

16) 한국의 소득세에는 지나치게 높은 누진세율이 적용되고 있으며, 법인세를 너무 높게 유지하고 있다. 이는 근로 소득자와 개인 자영업자간의 세금 부담의 형평성 문제를 낳고 저축과 소비부진의 원인이 되고 있으며, 기업의 경우는 절세를 위한 탈법조장, 투자의욕상실과 같은 문제점을 발생시키고 있다. 따라서 외국인 기업들의 유치를 위해서는 이들이 피부로 느낄 수 있을 만한 소득세와 법인세의 대폭적인 경감이 필요하며 더 나아가 법인세의 폐지도 적극 검토해야 할 것이다. 아일랜드의 경우에는 모든 법인에 대해 10%의 단일 세율을 적용, 인근 어느 나라보다 많은 외자를 유치한 바 있다.

노동력만 제공하는 방식은 북한개발을 위한 기술축적과 사업운영에 대한 지식 확보라는 측면에서 그리 긍정적인 효과를 미치지 못한다. 이 경우 북한의 경제특구는 조차지(租借地) 경제(enclave economy) 밖에 될 수 없다. 특히 현재 이루어지고 있는 개성공단 건설은 남한의 중소기업이 당면한 경제적 어려움을 극복할 수 있는 탈출구로 간주되는 측면이 강하다. 개성공단 건설이 남한이 주체가 되어 우리 기업의 경제적 어려움을 극복하는 장소로서만 기여할 수 있도록 한다면 북한의 궁극적 개발을 위해서는 바람직한 효과를 가져오지 못할 것으로 판단된다.

남북한 경제협력 사업은 북한으로 하여금 자체 경제발전에 기여할 수 있는 역할(기술축적, 생산성 향상 및 경쟁력강화 등)을 감당할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 예를 들어 북한이 차관을 통해 남한으로부터 장비를 직접 도입하고, 그 장비를 운용하여 공단을 개발하고 공장건물을 자체적으로 지을 때, 기술, 기업운영, 경제성 창출 등 부가가치를 창출할 수 있으며, 이를 통해 얻은 경험이 북한 자신의 것이 될 수 있을 것이다. 이와 같은 방법이 북한 경제특구의 개발효과가 기타 북한지역으로 이전될 수 있는 첩경이 될 수 있다. 공단 운영의 이익창출을 위해 북한이 스스로 참여하고 노력하는 모습을 보여야 하며, 이것이 북한으로 하여금 경제인식의 지평을 넓히는 길이 될 것이다.

이런 점에서 볼 때, 남한의 발전된 산업기술을 북한에 그대로 이전·작용하는 것은 북한의 경제개발에 큰 도움을 줄 수 없을 것이다. 물론, 북한에는 아직 남한의 기술 수준이 그대로 수용될 수 있는 여건이 갖춰져 있지 않으며, 북한 스스로도 이를 감당하기 어렵기도 하다. 그렇지만 북한의 경제개발은 기본적으로 북한 스스로 감당해야 하며, 이는 개발을 위한 독자적인 경험을 축적할 수 있을 때만 가능할 것이다.

## 4. 북한 경제개발을 위한 자원조달과 효율적 운용

북한의 경제개발을 위한 자원은 국민적 합의기반이 도출되어야 한다는 전제 하에 정부출연금, 민간자본유치, 협력사업에 대한 북한의 자본 및 현물 참여 등의 형태를 통해 조달할 수 있다. 이하에서는 정부와 민간 및 국제금융기구 차원으로 구분하여 간단하게 언급하고자 한다.

### 가. 정부차원

정부차원에서는 먼저 남북협력기금의 확대와 함께 재정투융자 및 특별회계의 일부분을 남북협력사업으로 사용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있다. 정부는 특히 재정투융자 중 재정투융자특별회계를 통해 기간시설 부문에 자금을 공급하고 있는 바, 교통관련 특별회계의 일부를 남북경제협력사업 추진용으로 계상하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>17)</sup>

두 번째로 대외경제협력기금을 남북협력기금으로 전환하는 것도 대안의 하나로 고려할 수 있을 것이다. 대외협력기금으로부터 직접 북한을 지원하는 것은 북한을 개발도상국인 외국으로 지정해야 하는 정치적 불편을 내포하고 있기 때문에 본 기금의 일부를 남북협력기금으로 전환·처리하는 방법이 더 효율적일 것이다.

세 번째로 「한국국제협력단」이 국민경제 기여도와 해외의존도가 높은 5대 전략광종에 개발수입의 효과가 큰 사업에 공적개발원조의 형태로 지원하고 있는 바, 본 자금을 통해 남한의 민간기업의 북한 지역 자원개발에 지원할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

네 번째로는 대북 경제협력재원이 단기에 집중적으로 이루어져야 하는 경우, 각 사업별 조달재원상의 부족분을 보충하는 방법으로 국공채를 발

---

17) 교통시설특별회계는 도로면뚝돈공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위해 계상되는 것으로 자금의 성질상 북한의 사회간접시설분야에 적용 가능하다.

행을 생각해 볼 수 있다. 정부의 공채 의존도를 세출예산 대비 1~2% 정도 증가시키는 범위에서 추진하되, 국공채 매출의 원활화를 위해 매입자를 위한 조세감면 등 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

마지막으로 목적세 신설, 즉 조세부담률의 순증가를 통한 대북 투자재원을 조달하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

## 나. 민간차원

민간차원에서는 다음과 같은 방법들을 동원할 수 있다. 첫째, 통일복권, 통일통장, 입장료 수입(국립공원 및 국가시설 방문)을 통한 기금 확충, 둘째, 민간차원의 남북협력기금 출연확대, 셋째, 민간기금 형식의 사회간접자본기금을 설립하여 북한에 투자하는 방법,<sup>18)</sup> 넷째, 국내외 기업과 국제금융기관의 다국적 컨소시엄을<sup>19)</sup> 구성하거나, 국제금융기구의 도움을 받고 정부와 기업이 공동으로 투자하되, 국내민간기업의 진출이 어려운 사업에 정부가 직접 나서는 방법을 동원할 수 있을 것이다. 그 외에도 일본이 개발도상국에 무상이나 장기 저리로 지원하는 일본 공적개발원조(ODA)에 남한이 대북 경협사업에 참여하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 일본의 공적개발원조는 일·중수교 전후 중국에 대거 지원되었으며, 필리

---

18) 사회간접자본기금을 설립에는 아시아개발은행(ADB)이나 국제통화기금(IMF), 국제금융공사(IFC) 등 국제개발금융기구와 상업금융기관, 보증회사, 연금기금 및 국제기업들이 투자자로 참여하는 방안을 개발하는 것을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 한·중·일 은행간 「동북아시아 개발금융협의체」 설립하고 이의 재원을 남북한 경제협력사업에 활용하는 것이다

19) 여기에는 Project Financing을 통해 민간기업이 정부와의 양허계약(concession Agreement)에 의거 프로젝트를 건설하여 일정기간 운영한 후, 그 시설물을 정부에 무상으로 이전해 주는 방식(BOT)을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에는 북한의 사회간접자본 수요에 대처하면서도 민간자본을 사용하기 때문에 정부 예산을 절약할 수 있고, 민간기업의 효율적 경영기법도 도입할 수 있다는 장점이 있다. 자금조달은 개발도상국의 사회간접자본시설의 확충을 효율적으로 지원하기 위한 IBRD의 직접대출제도를 비롯하여, 개발도상국의 민간사업을 지원하기 위해 대출 또는 지분출자를 제공하는 IFC(International Finance Corporation)의 직접대출 및 민간금융기관과 협조용자 등이 있다. 그 외에도 ADB나 민간상업은행을 통해 조달이 가능하다.

핀, 베트남 등에도 지원된 바 있다. 현금 지원도 가능하나 대부분 일본기업의 현지 진출과 함께 지원되는 형태를 띠고 있기 때문에 한국 기업들이 미국이나 일본 외국기업들과 동반 진출하는 형태로 일본의 공적개발원조 자금을 참여할 수 있을 것으로 판단된다.

## 다. 국제금융기구 활용

북한개발을 위한 재원의 대부분은 외자도입에 의존할 수밖에 없다. 그러나 서방의 민간투자가 회입기간이 길고 투자위험성이 높은 인프라에 투자할 가능성이 극히 적다. 따라서 차선책으로 국제금융기구로부터의 차관도입을 통한 인프라개발을 고려할 필요가 있다. 그러나 국제금융기구(IMF, IBRD, IDA, ADB 등)로부터 차관, 원조 등 양허성 자금을 지원받기 위해서는 국제금융기구 가입<sup>20)</sup>이 최우선적 과제인 동시에 여기에는 미국의 지지가 필요하다. 미국은 북한을 인권침해국가로 분류, 국제금융기관에 영향력을 행사하여 국제금융기구의 북한에 대한 금융지원을 제한하고 있기 때문에<sup>21)</sup> 한국은 북한의 국제금융기구 가입을 지원해야 할 것이다. 북한이 국제금융기구에 가입하기 위해서는 최소 2년 정도의 시한이 필요하며, 가입 후부터 북한이 자력에 의해 차관을 공여받기까지는 최소한 5~7년이 소요될 것으로 예상되기 때문에 가능한 한 조속한 시일내 북

---

20) IMF는 가입희망국의 자격에 관해 특별한 제한 규정을 두지 않고 IMF 협정문에 의거한 의무사항 준수를 표명한 가입희망국에 대해 가입을 허용하고 있다. IBRD는 가입자격을 IMF가맹국으로 제한하고 있으며, IDA와 IFC도 가입조건을 IBRD 가맹국으로 제한하고 있다. ADB는 역내국일 경우 ESCAP의 가맹국과 UN 또는 UN 전문기구의 가입국이면 가입이 가능하다. 북한은 국제 사회로부터 차관이나 원조를 받기 위해 1996년 이후 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구 가입을 위해 노력해 오고 있다. 1996년초 IMF, IBRD 관계자와 접촉하여 양 기구의 대북한 차관자금지원에 관심을 표명한 이후, 1997년 6월 김형우 駐UN 북한 대사가 IMF, IBRD 가입 문제 협의를 희망하는 서한을 발송한 바 있다. IMF는 1997년 9월, IBRD는 1998년 2월에 조사단을 북한에 파견한 바 있다.

21) 미국의 수출관리법(Export Control Act)은 국제금융기구가 북한에 차관을 제공할 경우 반대하도록 규정하고 있다. 미국은 IMF 전체투표권의 17.78%를 점유, 협정문에 규정된 주요사항에 대한 거부권을 행사할 수 있는 유일한 국가이다.

한이 국제금융기구에 가입할 수 있도록 대외협력을 추진해야 할 것이다.

## 라. 효율적 자원운용

조달되는 재원은 그 운용 및 관리 면에서 효율성과 안전성을 창출할 수 있어야 할 것이다. 추진 사업의 단계별 진행과정과 비용지출간의 유기적 연계를 도모할 수 있도록 하고, 정부 및 민간, 국제기관간의 연계를 통한 입체적 관리, 조달된 재원의 안전성 및 수익성, 긴급 비용조달 및 운용체계를 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

재원의 효율적인 조달 및 관리를 위한 특별 전담기구(가칭: 남북경협재원 운용위원회)의 설립을 검토해 보는 것도 바람직하다. 이를 통해 단계별 대북 투자사업의 재원조달계획을 마련하는 한편, 확충된 남북협력기금을 사용하거나 민간기업에 대한 융자, 국공채발행, 북한이 국제금융기구로부터 융자를 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 필요한 재원 액수와 조달방식에 대한 구체적인 방안을 마련하고 사업 유형별, 사업 장소별 예산 소요액과 공공 부문 및 민간 부문의 분담 비율, 중장기 정부 및 지방자치단체간의 분담 비율 등을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 개발 프로젝트를 성공적으로 수행했던 해외 전문가들의 과감한 영입이 요구된다.

## V. 정책사항 및 결론

### 1. 대북 경제협력을 위한 국민적 합의도출

현재 남한에는 대북 경제협력사업과 지원과 관련된 정책에 대해 ‘북한 퍼주기’라는 비판적 여론이 형성되어 있다. 국민의 다수가 교류협력의 활성화라는 대북 포용정책의 기초에는 동의하고 있으나, 정책이 실제 추진되는 방법 면에서는 비판적 견해를 내보이고 있는 것도 사실이다. 대북 ‘퍼주

기 식' 비난은 실제 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원을 비롯한 대북 포용정책이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적 입장을 반영하고 있거나, 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 우리의 포용정책에 대해 호응하는 자세에서 변화를 보이지 않고 있음에도 불구하고 정부가 북한에게 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있지 않는가 하는 점을 반영하고 있는 것이라 하겠다. 따라서 대북 협력사업의 국민적 합의를 위한 다음과 같은 정부차원의 원칙이 요구된다.

첫째, 실용주의로의 대북 정책 추진이다. 인도적 차원이 아닌 경제협력 추진상 요구되는 대북 지원은 반드시 평화정착과 관련된 제도적 장치마련과 연계해 추진하고, 대북 지원을 보다 북한 주민을 위한 지원으로 전환하고 분배의 투명성을 최대한 확보할 필요가 있다. 또한 경제 및 사회문화 협력사업 성사를 위한 북한의 '웃돈' 요구를 철저히 배격하되, 그에 상응하는 금액이 인도적 차원의 현물로 제공될 수 있도록 북한과 협상해야 할 것이다.

둘째, 북한의 자세전환을 촉구하는 것이다. 남한의 대북 인도적 지원이나 경제협력상의 지원에 대해서는 북한의 공식적인 감사의 자세를 받아내고 이를 남한의 국민에게 밝혀야 한다. 더 나아가 대북 지원을 결정하는 자리에서 정부는 북한의 인권문제, 정치민주화 문제, 사회경제의 개혁 문제도 당당하게 언급하고 차기 지원을 위한 협상의 의제로 삼겠다는 의지를 보일 필요가 있다. 아울러 남한 정부와의 협상을 통해 북한이 보이고 있는 변화된 모습을 가감없이 국민에게 전달하여 부정적인 대북 인식을 변화시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 국민여론 수렴 절차를 강화하는 것이다. 대북 정책의 결정과 집행 과정에 국민여론조사, 공청회, 광범위한 토론회를 개최, 국민적인 동의가 형성되는 환경 하에서 정책이 추진될 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 일관성있는 대북정책 추진이다. 대북정책을 정치에 이용한다는 인식을 불식시키고 원칙에 충실한 정책을 추진, 국민들이 이해할 수 있는 소지를 피함은 물론, 대북 정책이 정권교체와 관계없이 일관성있게 추진

해야 할 것이다.

다섯째, 당면 현안의 해결이다. 무엇보다도 북한 핵문제가 원만하게 해결된다면, 대북 퍼주기 논쟁과 같은 남남갈등의 양상은 크게 달라질 것이다.

여섯째, 국민통합을 위한 정치·경제의 발전과 지역갈등, 빈부갈등, 세대갈등 등 우리 사회의 제반 갈등구조의 해결이 필요하다. 소득불평등 구조의 개선을 통해 계층간의 위화감을 해소, “우리도 못사는데 북한을 왜 도와주어야 하느냐”는 서민계층의 비난을 극복하기 위해서는 경제성장과 사회보장제도의 구축 등을 통한 남한 내부의 경제적 힘과 사회적 역량을 증대시켜 나가야 할 것이다.

## 2. 결론

지금까지의 논의를 요약하여 결론으로 대신하고자 한다.

남북경제공동체 형성은 그 목표가 남북경제의 동질화와 평준화에 있으며, 남한의 「민족공동체통일방안」과 연계, 단계별로 추진해야 할 것이다.

먼저 북한의 경제특구에 진출, 개발하고 그 개발의 파급효과를 북한내부로 확산시킨 후 남북한 경제가 공동 발전하는 방향으로 추진하는 것이 합리적이다. 이와 같은 과정에서 가장 중요한 것은 북한이 개발 과정에 실질적인 주체로서 참여가 이루어져야 할 것이라는 점이다.

둘째, 남북한 경제협력은 전략적 차원에서 다음과 같은 단계를 거치는 것이 바람직하다. 먼저 노동집약 및 원자재를 가공, 수출하여 북한의 내수 시장을 형성한 후, 이를 겨냥한 경공업 분야의 생산협력체제를 갖춘 후, 기술집약부문의 공동협력을 추진하는 것이다. 지역별로는 개발거점지역을 타 지역과의 연계를 도모하고, 이를 다시 남북간의 연계, 더 나아가서는 동북아를 연계하는 방향으로 이루어나가는 한편, 주요 산업분야별로는 농업·관광분야 에너지 및 사회 인프라분야를 거쳐 정보과학 기술분야로 발전시켜야 할 것이다.

셋째, 남북경제공동체 형성을 위한 재원조달을 위해서는 정부차원에서 남북협력기금을 확대하는 한편, 재정투융자자금의 남북협력사업으로의 사용을 고려하고, 민간차원에서는 기금설립과 확대를 도모할 필요가 있다. 또한 국제금융기구로부터의 양허성 자금을 받거나 장기저리자금을 융자받을 수 있도록 하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 북한의 국제금융기구가입 환경을 개선하는 것이 필수적이다.

끝으로 남북경제공동체 형성을 위한 정책과제로서는 대북 투자 및 진출 여건을 획기적으로 개선하는 작업과 북한개발을 위한 국민적 합의도출을 들 수 있다. 국민적 합의도출을 위해서는 실용주의 대북 정책을 추진하는 한편, 당면한 북한 핵문제의 해결과 함께, 북한을 개발할 수 있는 남한 내부의 경제력과 사회적 역량을 제고시켜 나가는 일이다. 동시에 북한 개발을 위한 다국적 기업의 투자를 유치할 수 있는 파격적 특혜를 부여하고, 국가브랜드를 창출하는 일을 적극 모색해야 할 것이다.

---

## 참고문헌

---

### 1. 단행본

- 김병윤·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 문성민. 『북한 금융의 최근 변화와 개혁과제』. 서론: 한국은행 금융경제연구원, 2005.
- 손병해. 『경제통합론: 이론과 실제』. 서울: 법문사, 1990.
- Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973.
- Viner, J. *The Customs Union Issue*. London: Stevens & sons, 1950.
- Meade, J. E. *The Theory of Customs Union*. Amsterdam: North Holland Publishing C., 1955.
- Ricardo, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London. First Publication, 1817.

### 2. 논문

- 배종열. “제4장. 북한경제 개혁의 추진방향 및 과제-3. 대외부문의 개혁과제.” 『북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』. 2003.
- 남성욱. “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비형태의 변화에 관한 연구.” 고려대 북한학연구소 제4회 국제학술세미나 자료집. 『7.1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』. 2003. 6. 28.
- 양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 실태와 함의.” 극동문제연구소 주관 한·중·일 국제학술세미나 자료집. 『북한의 개혁가능성-중국의 개혁과 비교를 중심으로』. 2005. 7.
- 윤덕룡. “북한의 시장경제도입과 거시경제관리.” 『수은 북한경제』. 서울: 한국수출입은행, 2004년 가을호.
- 조동호. “변화하는 북한경제 평가와 전망.” 『수은 북한경제』. 서울: 한국수출입은행, 2004년 여름호.
- Predöhl, Andreas. “Europäische Integration.” in *HDSW (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften)*. Göttingen: 1961.
-





제2회의 <남북경제공동체 형성전략 수립과 실천방안> 발표

## 남북한 경제통합과 북한 경제개발계획

이 석 기 산업연구원 연구위원



# KINU



---

# 남북한 경제통합과 북한 경제개발계획

---

이 석 기 산업연구원 연구위원

## I. 머리말

한반도 경제공동체 형성, 혹은 남북한 경제통합은 기본적으로 한반도 통일<sup>1)</sup>의 한 과정, 분야로서 의미를 지닌다. 주지하다시피 통일은 정치, 경제, 사회, 문화 등 전반에 걸친 통합의 과정이며, 이들 각 분야의 통합은 서로 유기적으로 연결되어 있어 각자 독자적으로 진행되지는 않는다. 경제통합도 예외는 아니다.

다만 경제통합을 분리해서 논의하는 것은 경제통합이 다른 분야 특히 정치·군사적 분야의 통합보다 빨리 이루어질 수 있고, 또 그렇게 하는 것이 여러 면에서 바람직하다는 점에 대해서 대체로 합의가 이루어지고 있기 때문일 것이다. 바로 이러한 경제통합의 선도성 때문에 통일과정에서 남북한 경제협력과 경제통합이 강조되는 것이며, 한반도 경제공동체 형성 논의가 최근 활발하게 이루어지는 것도 이와 무관하지 않다고 할 수 있다.

그런데 남북한 경제통합에 대한 지금까지의 논의는 그 당위성에 치우쳤으며, 구체적인 전략을 도출하기 위한 연구는 상대적으로 부족하였다. 남북한 경제통합은 통일 과정으로서, 그리고 통일을 촉진하기 위한 유효한 수단으로서 그 필요성이 주장되었으며, 남북경협이 추구해야 할 최종적인

---

1) 경제통합은 통합과정의 초점이 두어지는 개념이며, 경제공동체는 이러한 과정이 완료된 상태에 초점이 두어지는 개념이다. 여기서는 경제공동체의 형성을 위한 과정으로 경제통합을 파악하며, 따라서 두 개념을 구분하지 않고 사용한다.

목적의 하나로 제시되어 왔다. 그러나 아직 이러한 의미를 가지는 남북한 경제통합이 어떠한 방식으로 달성되어 나갈 것인가 하는 문제에 관해서는 논의가 상대적으로 부족하다.<sup>2)</sup> 남북한 경제통합의 또 다른 당사자인 북한의 경제개발에 대한 논의는 더욱 부족한 실정이다.

물론 현재로서는 남북한 경제통합이나 북한 경제개발 문제에 대한 논의가 실질적인 내용을 가지면서 진행되기 어려운 측면이 있는 것은 사실이다. 구체적인 수단을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 특히, 북한 경제개발 노선이나 전략은 그 실행 주체가 북한의 정책당국이며, 이 문제에 관하여 이들 정책당국에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 수단이 없다는 점을 감안한다면, 이 문제에 대한 실질적인 논의가 부족한 것은 어쩌면 당연한 지도 모르겠다.

그럼에도 불구하고, 한반도 경제공동체론 혹은 경제통합론이 의미를 가지기 위해서는 남북한 경제통합의 과정에 관한 논의가 필요하다. 그리고 이 과정이 북한 경제의 개발과정과 분리될 수 없다는 점에서 북한경제의 개발전략에 대한 논의 역시 필수적이다.

이 논문의 주된 목적은 이러한 주제에 관한 논의가 상대적으로 부족한 현실을 감안하여, 엄밀한 학문적 접근 보다는 몇 가지 이슈들에 대한 나름대로의 의견을 제시함으로써 향후 이 문제에 대한 논의나 연구의 단초를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다.

---

2) 보다 본질적인 문제인 과정으로서의 남북한 경제통합이 추구할 필요가 있는 전략인지, 그리고 그것이 가능한 것인가 하는 점에 대해서도 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

## II. 남북한 경제통합과 북한 경제개발

### 1. 남북한 경제통합과 남북경협

경제통합의 정의<sup>3)</sup>는 다양하게 내려지지만, 남북한 경제통합은 남북한의 경제체제와 주민 소득의 차이를 해소하고, 산업간의 연관을 확립해 가는 과정을 의미한다. 이러한 통합이 진행되는 과정은 매우 다양하게 설정할 수 있지만 경제통합을 기본적으로 통일의 한 과정으로 파악하는 한 그 과정은 통일의 경로에 의존할 수밖에 없다.

통일 과정에 대해서는 여러 가지 안이 제시되고 있지만, 대체적으로 화해·협력단계, 연합단계, 통일단계의 3단계의 틀에서 크게 벗어나지 않은 것으로 보인다. 이에 따라 남북한의 경제통합 과정 역시 이에 기초하여 진행될 수밖에 없다. 그리고 남북경협은 이러한 경로를 통한 경제통합을 달성하기 위한 주된 수단이 된다.

이에 따라 통일의 단계에 따른 남북경협의 과제가 제시되어 왔다. 예를 들어 한반도 경제공동체 형성을 위한 기반조성이 주된 과제가 되는 화해·협력단계에서는 남북한간의 신뢰구축 및 호혜관계의 구축을 위한 남북한 경제협력의 활성화가 주된 과제로 제시된다.<sup>4)</sup> 이를 위해 남북경협의 제도적 장치의 마련이나, 남북한 산업협력의 추진 등의 구체적인 과제가 제시된다. 한반도 경제공동체 건설의 본격적 착수가 주된 과제로 제시되는 남북연합단계에서는 남북한 자유무역지대나 관세동맹 등을 통한 제도적 환경 구축, 교통, 통신, 전력망의 연결 등 SOC의 개발, 본격적인 산업협력 및 금융협력 등 남북한 경제의 실질적인 통합을 위한 협력 확대 등이 구체적인 과

---

3) 경제통합은 '국민경제 상호간에 차별이 존재하지 않는 상태, 혹은 이에 이르는 과정'으로 정의된다. 이렇게 정의된 경제통합은 정치적 통합을 전제로 할 필요가 없다. 그러나 남북한 경제통합은 통일의 과정으로서 성격을 지닌다. B. Ballasa, *The Theory of Economic Integration* (George Allen & Unwin, 1969).

4) 최신희·이석기, 『남북한 경제협력 방안』 (서울: 산업연구원, 2000)

제로 제시된다. 통일단계에서는 경제제도의 통합, 통화통합 등을 통하여 경제통합을 완성해 나가며, 교통, 통신, 에너지 망의 연결 완성, 남북한 산업 구조 조정과 산업재배치를 통한 통합 경제의 발전 도모 등이 요구된다.

〈표 II-1〉 경제통합의 추진 방향

통일의 단계	경제통합의 단계
화해·협력단계	한반도 경제공동체 기반 조성 단계 · 신뢰관계 형성 및 호혜구조의 창출
남북연합단계	한반도 경제공동체 건설 단계 · 북한 경제의 체제전환 착수 · 시장기구 도입, 국유기업 민영화 등을 단계적으로 추진 · 남북한 자유무역지대 및 관세동맹의 형성 · 상품과 자본의 자유로운 이동 보장 · 남북 공동의 대외통상정책 실시 · 교통, 통신, 전력망의 연결 · 산업협력과 금융협력의 본격화 · 부분적 제도 단일화 · 관세, 검역, 원산지 규정 등 무역 제도, 산업표준, 특허권등 · 산업기술 제도, 물류·유통 및 정보통신 제도 등
통일단계	한반도 경제공동체 완성 단계 · 공동시장, 경제동맹, 완전한 경제통합 등의 진행 · 노동력의 자유로운 이동 허용 · 단일 수송, 통신, 에너지 공급망의 완성 · 통화통합의 단행 · 경제제도의 통합 · 조세제도 및 재정체계, 은행제도와 자본시장, 노사관계 제도와 · 노동시장, 사회복지제도 등의 단일화 · 남북한 산업구조의 조정과 산업 재배치 · 북한 지역 사회간접자본의 전반적 확충 · 남북한 경제의 구조적 차이 및 소득 격차 해소

\* 자료출처: 최신립·이석기, 『남북한 경제협력 방안』(서울: 산업연구원, 2000)

## 2. 남북한 경제통합과 북한 경제개발

남북경협을 통하여 남북한 경제통합을 추진한다는 경제통합론은 암묵적으로 남북경협이 심화되어 감에 따라 북한의 경제가 발전되어 나가며,

북한 경제체제의 전환도 진전되어 나갈 것이라는 것을 전제로 하고 있다. 여기에는 남북경협을 통한 북한경제의 발전이 한반도 전체의 경제적 발전을 수반할 것이라는 것을 전제도 포함되어 있다.

그러나 이러한 남북통합론은 북한경제의 개발이 한반도 전체의 경제적 발전을 촉진할 것인지, 북한경제가 개발되어야 한다면 어떠한 방식으로 개발되는 것인 바람직할 것인지, 북한경제 개발을 위한 남북 산업협력은 필요한 것인지 등에 대한 실질적인 논의를 바탕으로 하고 있지 않다. 향후 한반도 경제공동체론이 실질적인 내용을 확보하기 위해서는 이러한 문제에 대한 풍부한 논의와 연구가 수반되어야 할 것이다.

### 가. 북한경제 개발은 필요한가?

북한의 극심한 경제위기에 따른 정치적 위기와 대북 지원 필요성 등이 큰 관심사로 대두되고 있어, 남북경협을 통한 북한경제의 회복이나 성장의 필요성에 대한 명시적인 문제제기는 많지 않다. 그렇지만 남북경협을 통한 북한 경제의 개발, 혹은 그를 위한 투자나 산업협력이 오히려 통일비용만 증대시킬 수 있다는 문제의식은 분명 존재한다.

동서독 통일의 경험이 이러한 주장의 주요한 논거로 제시되고 있다. 동서독 통일 이후 당시 동유럽에서는 가장 선진적인 것으로 평가되던 구동독 지역의 산업설비가 국제 경쟁력을 전혀 가지지 못하다는 것이 판명되었으며, 그에 따라 대부분의 설비가 해체되었다. 구 동독지역에는 새로운 산업 설비가 건설되어야 했으며, 그 막대한 투자비용은 고스란히 통일비용으로 되어 통일 독일의 경제적 부담이 되었다.

현 상황에서 북한 경제개발이 불필요하다는 주장은 남북한의 경우에도 동서독과 유사한 상황이 전개될 가능성이 있다는 우려와 맥을 같이 한다. 대규모 중화학 설비 등 현재의 북한이 보유하고 있는 대부분의 설비는 낙후된 기술 수준 등으로 국제 경쟁력을 가지지 못하며, 따라서 통일이 사실상 폐기처분 되어야 할 것이다. 북한이 근본적인 개혁·개방을 추진하지

않는 한 통일 과정에서 북한지역에 신규로 투자되는 설비 역시 통일 이후 경쟁력을 갖기 힘들며, 이 역시 자원의 낭비에 불과하다는 것이다.

이러한 입장에 의하면 북한경제의 의식적인 개발 노력은 자원의 낭비에 불과하며, 남북한 경제협력은 식량난 등 북한의 극심한 경제난에 따른 정치적 위험을 완화할 수 있는 수준에 머물러야 한다는 것이다. 당연히 과정으로서의 남북한 경제통합론은 큰 의미를 가지지 않는다.

남북한 경제통합이 목적의식적으로 추구된다면, 제도적 통합이 가능한 통일 단계나 남북연합 후기단계 이전에는 남북경협, 보다 구체적으로는 남북한 산업협력이 가장 중심적인 수단이 될 수밖에 없다. 이는 남북한 경제통합이 남북한 경제간의 생산적 연관의 강화를 통하여 이루어질 수밖에 없기 때문이다.

두 경제의 생산적 연계의 확대란 두 경제가 이를 통하여 전체적으로 보다 큰 규모의 확대 재생산이 가능함을 의미한다. 이것이 가능하기 위해서는 두 경제가 비록 그 경제체제는 상이하다 하더라도 적어도 확대 재생산 구조를 확보하고 있어야 가능하다. 현재 북한경제는 이러한 확대 재생산 구조가 사실상 붕괴되었다고 할 수 있다. 따라서 확대 재생산 구조 복구를 통한 북한경제의 개발이 전제되지 않은 남북한 산업협력은 한계가 있을 수밖에 없으며, 제한적으로 확대된다고 하더라도 북한 경제의 남한경제에 대한 종속상태로 귀결될 가능성이 있다.

따라서 과정으로서의 남북한 경제통합론이 의미를 가지기 위해서는 북한경제의 개발은 필수적이다. 문제는 북한경제 개발이 남한경제, 나아가서 한반도 전체의 경제적 후생에 도움이 될 것인가 하는 점이다.

남북한 경제통합론은 정치적 통일 이전에 경제적 접촉의 확대에 의해서 남북한간의 경제적 관계가 확대되고, 이것이 다시 정치, 사회적 통합을 촉진할 수 있을 것이라는 것을 의미한다. 이러한 남북한 경제통합론, 혹은 한반도 경제공동체 건설론이 의미를 가지기 위해서는 정치적 통일이 이루어지는데 상당한 기간이 필요하며, 남북한 경제는 적어도 상당기간 독자적인 경제로 존속할 것이라는 것이 전제가 되어야 한다.

이렇게 남북한 경제가 상호 생산적 연계가 확대되지만 상당 기간 생산

요소의 이동이 완전히 자유롭지 못한 독자적인 경제로 존속한다면, 북한 경제의 발전은 과정으로서의 남북한 경제통합에 필수적일 뿐 아니라, 남한 경제에도 긍정적으로 작용할 것이다.

단기적으로 북한경제의 회복 및 성장은 대북 경제지원의 필요성을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 경제위기로부터 발생하는 제반 정치적 위험을 감소시킬 것이다. 이는 한반도의 지정학적 위험을 감소시켜 남한경제에 간접적으로 긍정적인 작용을 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 중·장기적으로 북한경제의 발전이 남북한 산업협력과 밀접한 연관 하에 이루어져 남북한의 산업연관이 심화된다면, 북한경제의 발전은 남한 산 자본재 수요의 증대 등의 형태로 남한 경제에 새로운 시장이나 생산요소를 제공하는 효과가 있을 것이다.

그런데 북한의 경제개발이 통일한국, 혹은 통합 경제의 국제경쟁력 제고에 도움이 되지 않는다면, 남북한 산업협력과 이를 통한 북한 경제개발의 필요성은 크게 저감된다고 해야 할 것이다.

현재의 북한 산업구조가 북한경제의 자원부존 조건에 적합하지 않으며, 비효율적이라는 것은 재론의 필요가 없을 것이다. 만약 북한경제의 회복 혹은 성장이 경쟁력 없는 산업구조가 온존된 상태에서 외부로부터의 일방적인 자원투입에 의해서 이루어진다면, 이는 자원의 낭비를 의미할 것이다.

그런데, 사회주의 경제권이 붕괴된 상황에서 외부로부터의 막대한 자원이 지속적으로 공급되지 않는 한 세계경제로부터 분리된 채 북한경제가 지속적으로 성장할 수는 없다. 현재의 북한의 왜곡된 산업구조는 자립적 민족경제건설노선이라는 내포적 공업화 전략에 기본적으로 기초하지만, 국제 가격과 동떨어진 가격구조 하에서 상호 교역이 이루어지던 사회주의 경제권의 존재와 분리할 수 없는 것이기도 하다. 사회주의 경제권이 존재하지 않는 현 상황에서 북한경제가 발전하기 위해서는 세계경제로의 편입은 불가피하다. 따라서 향후의 북한경제의 발전은 기본적으로 북한경제의 생산요소 부존조건 하에서의 국제경쟁력에 기반할 수밖에 없을 것이다. 북한경제의 발전이 북한 내의 비효율적인 산업부문의 확대를 통해서 이루

어질 수는 없을 것이다.

남북한 산업협력 역시 북한경제의 생산요소 조건을 무시한 채 이루어질 수는 없을 것이다. 국제 경쟁력을 무시한 남북한 산업협력은 남한경제에 부담으로 작용하며, 지속 가능성이 없다고 해야 할 것이다.

따라서 남북 경제통합 과정을 거치면서 북한경제의 발전이 이루어진다면, 과거와 같은 비효율적인 구조 하에서의 성장과는 질적으로 다르게 전개될 가능성이 크다.

## 나. 북한경제 개발 방향은?

남북한 경제통합이 북한경제의 개발을 수반하면서 이루어져야 한다면, 북한경제의 개발은 어떠한 방향으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로는 현재의 북한 생산요소 부존조건에 기초한 경공업 중심의 남북한 산업협력과 그를 통한 북한경제 개발의 축진이 과연 효과적인 전략인가 하는 점에 관한 대립적인 견해가 존재한다.

이는 일국적인 관점에서의 북한의 생산요소 부존조건과 통일 한국의 관점에서 생산요소의 부존조건이 일치하지 않을 수 있고, 이러한 점에서 현재의 생산요소에 기초한 경제개발이 장기적으로 한반도 전체의 생산요소의 부존조건에 기초한 경제개발이 아닐 수 있다는 주장이다. 이 문제는 현재 북한이 보유하고 있는 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동력을 활용하는 노동집약적 산업 중심의 개발전략이 과연 바람직한가 하는 문제와 연결된다. 또한 북한지역에 대한 투자 필요성과도 연결된다는 점에서 또 다른 의미의 북한개발 불필요론과 맥을 같이 한다.

즉, 저임 노동력을 활용하기 위하여 육성된 경공업분야는 경제개발과 남북한 산업협력을 통하여 북한의 경제가 발전된다면 저임의 이점이 소멸되어 국제경쟁력이 약화될 것이며, 더구나 정치적 통일에 의해 남북한 주민간의 임금 격차가 소멸된다면 현재 남한의 한계산업과 같은 처지에 놓이게 될 것이라는 논리이다. 따라서 남북한 산업협력은 현재의 자원부존조건보다는

통일 한국의 자원부존조건에 부합되게 추진해야 하며, 중화학 공업, 첨단산업 부문이나, 사회간접자본 부문이 중심이 되어야 한다는 논리이다.

이러한 논리는 일정한 타당성을 확보하고 있는 것으로 보이지만, 적지 않은 오류의 가능성도 내포하고 있다. 우선 북한의 노동력을 활용할 수 있는 ‘노동집약적 산업’에 대한 협소한 정의를 지적할 수 있다. 의류 등 경공업 뿐만 아니라 소위 중화학공업이나 첨단 산업분야인 기계·금속이나 전기·전자 산업에서도 노동집약적인 공정은 다수 존재한다. 이는 북한에서 상대적으로 풍부한 노동력을 활용함으로써 남한 경제의 중추산업에서의 남북한 분업구조의 형성이 가능함을 의미한다.

둘째, 현재의 북한경제의 규모나 여건을 고려할 때, 남북한간의 정치적 통일이 이루어지지 않는다면 북한의 임금 경쟁력은 향후 상당기간 유지될 수 있을 것이라는 점이다. 한국은행에 의하면 북한의 2004년 1인당 GNI는 914달러 정도로 추정되고 있는데, 이는 중국에 비해 낮은 수준이다. 이 조차 과대평가되어 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 북한의 경제개발에 따른 임금 인상으로 노동집약적 산업이 사양산업화 될 것이라는 논리는 적어도 당분간은 북한에 적용되기 힘들다. 중국이 임금 수준의 빠른 상승에 따라 일부 노동집약적 업종에서 인도 등에 시장을 잠식당하고 있다는 점을 감안한다면, 북한지역에서 육성되는 노동집약적 산업이 국제 경쟁력을 확보할 여지는 충분히 있다고 하겠으며, 이러한 임금경쟁력은 상당기간 유지될 수 있을 것이다.

셋째, 이러한 주장은 산업 및 기술 발전의 동태적 과정을 간과하고 있다. 대부분의 산업은 내부에 자본집약도 및 기술집약도가 상이한 많은 부문이 존재한다. 예를 들어 전형적인 노동집약적인 산업으로 간주되고 있는 섬유산업의 경우에도 하류 부문인 봉제의류부문에서부터 상류부문인 합성섬유부문에 걸쳐 매우 다양한 하위 부문이 존재한다. 경제발전이 진행됨에 따라 상대적으로 노동집약적인 부문인 봉제의류나 면방직 중심의 산업구성에서 합성섬유 등 상대적으로 자본집약적이거나 기술집약적인 부문까지 포함하는 산업구성으로 발전해 간다.

1960년대 면사나 아크릴 스웨터 중심으로부터 고기능성 합성직물이나 하이패션 의류 중심으로 발전한 한국의 섬유산업의 경우에도 그러한 과정이 발견된다. 그리고 이러한 과정에서 국제경쟁력이 약화로 구조조정이 요구되는 부문도 발생한다. 북한의 경제개발이 남북한 산업협력을 수반하면서 이루어진다면 섬유산업 내부에서 수직적/공정간 분업이 이루어질 수 있을 것이며, 이는 한반도 전체에서의 섬유산업의 발전 뿐만 아니라 남한의 섬유산업의 국제경쟁력 확보에도 기여하게 될 것이다. 전기·전자 산업의 경우에도 내부에 노동집약적인 공정이 다수 존재하여 초기 경제개발 단계에서 많은 나라들이 의류 등 경공업과 함께 전기·전자 산업을 주력 산업으로 육성하였다. 한국이나 중국의 경우에도 예외가 아니다.

따라서 북한이 상대적으로 풍부한 생산요소인 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적 부문을 중심으로 경제개발을 추진해 나간다고 하더라도, 급작스럽게 정치적 통일이 이루어지지 않는다면 북한의 경제개발은 한반도 경제공동체의 발전을 저해하는 작용을 하지는 않을 것이다. 남한 경제의 입장에서도 각 산업분야에서 중저위 기술 부문의 일정 규모의 존재는 해당 산업의 전반적인 경쟁력에 긍정적인 작용을 한다는 점에서 북한 경제의 개발은 중장기적으로 추구할 필요가 있다고 하겠다.

#### 다. 남북한 산업협력은 필요한가? 필요하다면 어떤 분야에서?

앞의 두 논점과 맥을 같이 하는 문제이기는 하지만 남북한 산업협력이 어떤 분야를 중심으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제에 대한 논의도 필요하다. 북한의 저임 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적 분야를 중심으로 한 산업협력을 우선적으로 추진해야 한다는 것이 대체적인 견해이기는 하지만, 노동집약적 산업의 통합경제에서의 경쟁력을 감안해서 남한의 주력 산업을 중심으로 남북경협을 전개해 나가야 한다는 입장과 특정 산업보다는 사회간접자본에 대한 투자를 주력해야 한다는 입장 등이 혼재되어 있다.

남북한 경제통합이 궁극적으로 남한경제에 대한 북한경제의 편입의

형태로 이루어질 수밖에 없음을 감안할 때 남한 주력산업 중심의 남북경협론은 일정한 근거를 가지고 있다. 다만 남북경협이 단기적으로는 수익성을 확보하기 어렵다고 하더라도 중·장기적으로는 수익성을 무시한 채 진행될 수 없다는 점을 고려한다면, 북한 노동력 활용 측면을 무시할 수는 없을 것이다. 따라서 남한 주력산업에서의 남북경협은 북한경제의 발전과 산업구조 조정이 상당히 진행되기 전까지는 제한된 영역에서 이루어질 수밖에 없을 것이다. 또한 경공업과 마찬가지로 중화학 공업의 설비 역시 기술개발의 흐름에 뒤처지거나, 지속적인 관리가 이루어지지 않으면 빠르게 그 가치를 상실해 갈 수 있다. 이런 점에서 북한의 수용능력이 확보되지 않은 상황에서의 중화학공업이나 기술집약적인 산업에의 투자 역시 자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다.

현재 북한의 경제체제 하에서는 경공업을 중심으로 한 북한경제의 개발은 중·장기적으로는 효과적이지 못하며, 통일한국의 하부구조로서 활용될 수 있는 사회간접자본 중심의 투자가 오히려 효과적이라는 입장 역시 존재한다. 에너지의 부족이나 수송시설 등 간접자본의 낙후가 북한경제의 발전을 가로막고 있으며, 이 부문의 확충이 경제개발을 위해 우선적으로 이루어져야 한다는 관점도 존재한다.

그러나 재생산 순환이 크게 훼손된 상태에서 건설된 사회간접자본의 효과적으로 활용되기 힘들며, 적절하게 관리되기도 힘들 것이다. 사회간접자본에 대한 투자가 필요하다면 전면적인 건설보다는 특정 산업의 육성을 위해 필요한 부문에서 제한적으로 건설되는 것이 현재의 북한 경제상황에서는 효과적일 것이다.

## 라. 소결

이 절에서 제기된 문제들은 남북한 경제통합을 추진해 나가기 위해서는 본격적으로 검토되고, 대답되어야 할 문제들이다. 여기에서는 북한 경제개발과 남북한 산업협력의 필요성에 대한 적극적인 입장에서 제반 논점에

대하여 간결하게 방향성을 제시해 보았지만, 깊이 있게 연구하여 도달한 결론은 아니다. 이 문제는 긍정적인 관점에 입각하든 부정적인 관점에 입각하든 보다 치밀하게 검토되고 토론되어야 할 주제이다.

### Ⅲ. 북한경제 개발 전략의 모색

여기서는 북한경제 개발 전략에 대하여 검토해 보고자 한다. 현재 북한의 경제발전 전략을 수립하고 실행함에 있어 남한이 개입할 수 있는 여지는 공식적으로 존재하지 않는다. 따라서 이 절의 경제발전 전략에 대한 논의는 북한 당국의 입장에서 진행할 수밖에 없다. 북한의 정책 당국자가 자신에게 주어진 정치·경제적 제약조건 하에서 경제발전 전략을 수립한다고 가정하고, 그 정책 당국자의 입장에서 경제발전 전략을 모색해 보는 것이다. 이 때 정책 당국자는 정치·경제적 제약조건은 인정하지만 이데올로기적 입장으로부터는 어느 정도 자유롭다고 가정한다.

여기서 검토하는 개발 전략이 북한의 정책당국에 영향을 미치기는 힘들 것이지만, 이러한 논의를 통하여 북한경제 개발, 남북한 경제협력 및 이를 통하여 이루어질 경제통합의 방향성에 대하여 검토해 나갈 필요가 있다. 단기적으로도 북한경제 개발 전략에 대한 초보적인 수준에서의 모색은 남북한 경제협력 전략을 수립함에 있어서 방향성을 제시하는 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어 경공업 원자재 공급과 광산개발권 보장의 유무상통이라는 ‘새로운 협력방식’은 북한의 해당 경공업 부문의 발전전략이라는 관점에서 접근된다면 보다 효과적일 수 있을 것이다.

#### 1. 북한의 체제이행과 경제개발 과정에서의 국가의 역할

1990년에 IMF, World Bank, OECD, 그리고 EBRD(European Bank

for Reconstruction and Development) 등 4개 국제경제기구는 공동으로 구소련 경제에 대한 연구와 이를 토대로 한 이행전략을 담은 보고서 *The Economy of the USSR*(World Bank, 1990)을 발간하였다. 이 보고서에 담긴 이행전략은 워싱턴 합의 혹은 경제학자의 합의라고 부른다.<sup>5)</sup>

이 이행전략은 구사회주의 경제의 실패원인을 계획의 실패에서 찾고, 그 대안으로써 시장을 도입할 것을 주장하였다. 이행과정은 비효율적인 ‘계획’의 자리에 효율적인 ‘시장’을 도입하는 것이어야 하며, 이를 위해서는 경제영역으로부터 국가가 추방해야 한다. 그리고 이렇게 해서 생성될 시장경제가 효율적으로 작동하게 하기 위하여 필요한 환경을 조성하는 것이 이행정책의 주요 내용을 구성하게 된다. 그것은 무엇보다도 가격의 자원배분 기능을 회복하는 것이며, 이를 위한 전제로서의 거시경제적 안정화 정책을 시급하게 추진할 것이 요구되었다. 따라서 강력한 통화 및 재정 긴축 정책이 광범위하게 실시되었다. 안정화 정책과 함께 시장력의 발현을 제한하는 가격 및 무역에 대한 제한의 철폐가 요구되었으며, 많은 나라에서 전면적인 가격자유화의 추진되었다. 그리고 시장경제로의 이행을 완성시키기 위해서 국유기업의 사유화가 필수적이 과제로 요구되었다.

이상과 같은 이행전략은 러시아 및 중동부의 여러 나라의 이행정책에 상당한 영향을 미쳤다. 구체적인 이행정책은 나라마다 상당히 다르지만 많은 나라에서 급속한 거시 안정화정책과 가격자유화, 그리고 신속한 사유화가 추구되었다. 그러나 시장경제체제로의 전환은 예상처럼 순조롭게 이루어지지 않았으며, 시장 메카니즘으로 대체되지 않은 채 계획기구가 해체됨으로써 경제의 조정 메카니즘이 급속히 와해되는 결과가 초래되었다. 급속한 안정화 정책의 결과 산출, 고용, 생활수준 등이 급속하게 악화되었으며, 영아사망률의 증가 등 비 경제적인 비용도 크게 발생하였다. 이행기 경제의 이러한

---

5) 비슷한 시기에 Sachs(Lipton and Sachs, 1991), Fisher 등 주류 신고전파 경제학자들은 이러한 국제기구의 이행전략을 이론적으로 뒷받침하는 논문들을 잇달아 발표하였는데, 이러한 이행전략에 대해서 Summers는 “경제학자들의 합의(economists’ consensus)”라고 명명한 바 있다. L. Summer, “Comment on Fisher,” *Brooking Paper on Economic Activity*, No. 1 (1992).

문제점들은 이행전략에 관한 많은 논의를 촉발시켰으며, 체제전환의 제도적 성격을 강조하는 제도주의적 접근은 이 논쟁의 중요한 한 축을 형성하였다.

이들은 주류 이행론은 계획경제기구를 해체하면 자연스럽게 시장경제 체제로 이행해 갈 것으로 상정하고 있는데, 이러한 사고는 사회적 제도의 집합으로서의 경제체제에 대한 인식의 결여에서 비롯된 것이라고 비판하고 있다. 이러한 관점에 따라 많은 제도주의자들은 어떠한 단일한 프로그램도 각국의 다양한 역사적, 제도적 환경에 꼭 맞는 것은 없으며, 따라서 서구에서 기능하고 있는 제도의 공식적 이식이 반드시 효율적인 경제제도를 담보하지는 못한다고 주장한다.

이들은 특히 체제전환의 이러한 성격은 체제전환의 관리자, 혹은 제3의 당사자<sup>6)</sup>로서의 국가의 역할을 강조하는데, 이는 국가의 전면적인 후퇴를 요구하는 신고전파 이행론에 대한 일단의 유효한 반론을 구성하고 있다. 많은 제도주의적 성향을 지닌 논자들은 체제전환의 장기적이며, 복합적인 성격을 이유로 보다 점진적인 이행과 이 과정에서의 국가의 일정한 역할을 요구하고 있다. 이 때 국가의 역할에 대한 강조는 시장과 대립되는 존재로서의 국가를 의미하는 것은 아니며, 국가는 이행과정에 있는 경제체제의 주요한 제도로서, 경제적, 사회적 이행비용을 줄이고, 이행과정의 안정성을 제고시키는 역할을 담당해야 한다는 것이다.

이행과정에서의 국가의 적극적인 역할은 구소련·동구의 이행모델에 대한 하나의 대안으로 제시되고 있는 중국, 그리고 부분적으로 베트남에서 발견된다. 이들 나라들의 체제전환 과정에서 ‘국가’는 시장에 그 경제관리 기능을 이전시키는 소극적인 역할에 그치지 않고, 정치 체제의 상대적 안정을 기초로 이행과정을 이끌어 나가는 적극적인 역할을 담당했다.

이러한 국가의 적극적인 역할과 그에 따른 체제전환의 점진성이나 이중성 등의 요소들이 중국 및 베트남의 상대적 성공을 설명하는 근거로 제시

---

6) B. Dallago, "The Economic System, Transition and Opportunities for Entrepreneurships," in OECD, *Entrepreneurship and Smes in Transition*, 1997.

된다.<sup>7)</sup> 그리고 이들 국가의 체제전환 경험이 북한의 체제전환 모델로 적극적으로 검토될 필요가 있다는 논의가 상당히 진행되었다.

그러나 문제는 북한이 본격적인 경제개방을 추진하고, 산업정책을 추진해 나가기 위해서는 국제금융기구 등을 통한 자금의 유입이 필요한데, 이들 국제금융기구들의 체제전환론은 여전히 ‘경제학자들의 합의’에서 크게 벗어나지 못하는 것이라는 점이다. 말하자면 중국이나 베트남 모델의 상대적 적합성에 대한 논의는 상당히 많이 이루어졌지만, 실제로 북한의 체제전환을 요구할 때는 다른 접근방식이 요구될 가능성이 적지 않다는 점이다. 따라서 북한 체제전환에 있어 이들 두 접근 방식의 상대적 적합성에 대한 보다 엄밀한 논의가 필요한 시점이라고 하겠다<sup>8)</sup>.

한편 북한의 체제전환 모델을 검토할 때 북한과 중국 및 베트남의 초기조건의 차이에 따라서 중국식 전환의 어려움이나 동유럽 형태의 전환 필요성이 주장되기도 한다. 이러한 주장들은 북한이 중국이나 베트남보다 공업화가 더 진전되었으며, 특히 국유부문 중공업의 발달 정도 등은 개방 초기 중국보다는 동유럽에 가깝다는 초기조건의 차이를 지적한다. 따라서 농업부문의 개혁을 시발점으로 점진적인 개혁을 추진한 중국식 개혁은 농업부문의 개혁으로부터 해방될 수 있는 자원의 규모가 크지 않으며, 점진적인 개혁이 국유부문의 저항에 직면할 수 있는 북한에서는 성공하기 어렵다 것이다. 그러나 1990년대 중반의 경제위기를 겪으면서 북한의 공식

---

7) 박형중, “중국·베트남의 경제발전: 북한을 위한 모델?,” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』, 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술대회, 2005.

8) 제동유럽형과 중국형의 상대적 우월성에 대한 논쟁은 충격요법(shock therapy)과 점진주의(gradualism)간의 논쟁과 그 맥을 같이 한다. 그런데 체제전환의 속도 그 자체가 논의의 중심이 되는 것은 바람직하지 않다. 충격요법과 소위 점진주의의 대립점은 얼마나 이행을 신속하게 하느냐 하는 점에 있는 것은 아니다. 대립점은 이행의 성격에 있는 것이다. 즉, 개별 이행경제의 구체적인 상황을 고려하지 않은 채 즉각적으로 사유화와 시장경제로의 이행을 요구하는 이행론이 비판의 대상이 되는 것이다. 이에 따라 최근에는 특정 모델의 우월성을 입증하기 보다는 각 이행국가의 초기조건 등 구체적인 상황에서 적합한 이행전략의 결합 방식에 대한 논의가 늘어나고 있다. 이 글에서는 이 중국가의 역할에 대하여 주목하고자 하며, 중국 및 베트남 모델은 이런 점에서 북한 이행전략을 모색하는데 시사하는 바가 크다고 하겠다.

부문은 사실상 붕괴되었다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 농업부문의 비중이 매우 커졌을 뿐만 아니라, 공식부문은 스스로 이해관계를 가지고 중앙정부의 체제 전환 정책에 저항할 힘을 상실했다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이밖에 중국의 개혁·개방 당시와는 다른 적대적인 대외환경도 중국식 개혁·개방 방식이 북한에서 성공하기 어렵게 만드는 요인의 하나로 지적되고 있다. 사실 이점은 북한의 개혁·개방을 전망할 때 가장 큰 걸림돌이 되는 것이기도 하다. 다만 핵문제를 계기로 북한의 대외관계가 최악의 국면에서는 벗어날 가능성이 있다는 점은 북한의 체제전환과 관련하여 다소 긍정적으로 파악할 수 있는 부분이라고 하겠다.

초기조건이 상이, 비우호적인 대외환경 등을 고려하여 쿠바의 경제개혁에 주목하자는 논의도 제기되고 있다. 특히 쿠바의 경우에는 미국의 대북 경제제재가 진행되고 있는 상황에서도 경제개혁을 추진해 왔으며, 그것도 기존의 정치세력이 개혁을 추진했으며, 일정한 성과를 거두었다. 쿠바 경제개혁의 특징은 미국과의 관계 개선이 지연되고 있는 상황에서 EU, 캐나다 등 대체시장을 통한 국가 이미지의 향상과 이를 통한 대미관계의 개선, 국가 리더십에 의한 개혁의 추진, 관광, 농업부문에서의 우선적인 개혁 추진 등이다<sup>10)</sup>. 이러한 점은 당장 미국과의 관계개선에 시간이 걸리고, 공업부문의 개혁과 개방을 통하여 성과를 거두기 쉽지 않은 북한의 개혁·개방 정책에 대하여 시사점을 제공한다고 하겠다.

---

9) 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』 (서울: 산업연구원, 2005).

10) 김연철, 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2002).

## 2. 한국의 1960~70년대 개발 모델과 북한에의 적용 가능성

### 가. 1960~70년대 한국의 경제개발 경험

1960~70년대 한국 경제발전의 특징은 크게 수출주도형 경제개발, 선도 부문에 대한 자원의 집중과 지원, 정부주도 개발전략 등을 들 수 있을 것이다. 자유무역이 확대되던 국제 무역환경, 권위주의적 정부와 경제개발 정책을 강력하게 추진할 수 있는 테크노크라트의 존재 등이 이 시기 개발 전략 성공의 주요한 요인이 되기도 하였다.

#### (1) 수출주도형 개발 전략

1962년 1차 경제개발 5개년 계획을 시작으로 한 수출지향적 공업화 전략이 한국 경제발전의 가장 중요한 요인이 되었음은 주지의 사실이다. 경제개발이 시작되는 1960년대부터 한국은 주로 2차산업을 중심으로 강력한 지원 및 보호·육성을 통한 수출드라이브에 착수하였으며, 이는 1970년대 말까지 일관되게 유지되었다. 그 결과 1960년 3,200만 달러이던 수출은 2차 5개년계획의 종료 연도인 1971년에는 11억 3,200만 달러, 4차 5개년계획의 종료연도인 1981년에는 206억 7,000만 달러로 증가하였다. 수출의 급속한 증가와 함께 급속한 경제성장이 이루어졌는데, 1~3차 5개년계획은 목표치를 크게 상회하는 경제성장률을 달성하였으며, 성장률이 상대적으로 낮은 4차 5개년계획의 경우에도 목표 성장률을 소폭 상회하였다.

원자재, 중간재 및 자본재를 외부로부터 도입하여 이를 상대적으로 풍부한 노동력을 활용하여 가공·조립하여 수출하는 가공조립형 수출산업화는 국내의 협소한 시장의 한계를 극복하여 규모의 경제를 달성할 수 있었으며, 당시의 자유무역주의 조류와 잘 부합하여 급속한 성장을 달성할 수 있었다. 수출구조도 급속하게 제조업 위주로 변화하였는데, 1961년 28.6%에 달하던 농업제품의 수출비중이 1971년에는 4.3%로 줄어들었으며, 같은 기간에 제조업 제품의 비중은 27.7%에서 88.9%로 증대되었다.

한국을 비롯한 동아시아의 수출지향형 공업화는 남미나 인도 등의 수입 대체 공업화와 그 성과 면에서 큰 대조를 보였다. 수입대체 공업화는 시장의 협소함을 극복하지 못하고, 국내 기업에 대한 보호로 기업의 경쟁력을 제고 시키지 못하였다. 특히 국내의 자원부존, 기술수준에 맞지 않은 자본 집약적 산업에 집중 투자하게 됨으로써 자원의 효율적인 사용이 어려웠으며, 그 결과 조성된 주력산업의 국제경쟁력이 취약하게 되었다.

한국의 수출지향형 공업화는 1960년대의 섬유, 신발 등의 경공업, 1973년 중화학공업화 선언 이후의 중공업 등 전략산업을 점차 고도화하면서 지속적으로 추진되었다. 다만 필요한 자원을 외부로부터의 도입에 의존함에 따라 외채 및 국제수지 적자에 지속적으로 시달릴 수밖에 없었으며, 이는 다시 수출 드라이브정책을 강요하게 되었다.

## (2) 불균형 성장 전략

한국의 수출주도형 개발전략은 자원을 소수의 산업과 수출기업에 집중시키는 불균형 성장전략이기도 하였다. 1960년대에는 섬유 등 경공업부문에, 그리고 중화학공업화가 선언된 1973년 이후에는 일부 중화학 공업에 자원이 집중적으로 투자되었다. 금리규제, 자금배분의 통제, 은행의 보호 등 금융정책을 통하여 자원을 선도부문에 집중하였으며, 통화증발, 외자조달 등 가용한 자원을 동원하여 수출산업 등 전략산업부문에 자금을 집중적으로 배분하여 개발 초기 자본이 극도로 부족하였던 상황을 타파해 나갔다. 이렇게 금융, 재정 정책 등을 통하여 수출기업, 그 중 대기업에 각종 재정적, 비재정적 지원을 함으로써 수출부문에 대규모 기업이 육성되었다.

이러한 불균형 성장전략은 한정된 자원을 효과적으로 활용하여 단기간에 경제성장을 이루는 성과를 가져왔으나 일부 부문, 기업에 자원이 집중되어 향후 경제위기의 원인으로 작용하기도 하였다. 그리고 1970년대 중화학 공업에 대한 대규모 투자는 과잉투자를 초래하여 1980년대의 중화학공업 합리화라는 구조조정이 필요하게 되었다.

### (3) 정부 주도형 개발 전략

이러한 수출주도형 개발 전략의 성공은 정부의 육성정책과 분리할 수 없는 것이다. 정부는 필요한 자본을 주로 차관의 형태로 도입하였으며, 이를 통해 형성된 자본을 선도부문에 집중 투자하는 방식으로 경제성장을 촉진하였다. 이 때 선도부문으로의 자원배분은 자본을 직접적으로 할당하는 형태가 아니라 금융, 재정정책을 매개로 하여 시장을 통하여 이루어졌다. 이에 따라 경제주체들은 시장을 통하여 배분되는 자원을 획득하기 위하여 적극적으로 경쟁했다.

강력한 개발계획을 수립하고, 정부의 기술관료 집단이 이를 효과적으로 집행한 것도 이 시기 개발 전략 성공의 주요한 요인으로 작용하였다. 경제 개발 과정에서의 기술 관료들의 선도적인 역할은 한국만이 아니라 일본, 대만, 싱가포르 등 동아시아 국가들에서 보편적으로 발견되는 현상이다.

권위주의적 정부의 존재는 상대적으로 사회적 비용을 덜 발생시키면서 선도부문에 대한 자원의 집중을 가능하게 하였으며, 잘못된 정책판단의 파급효과를 차단할 수 있게 하였다.

정부주도의 개발 전략을 추구하였음에도 불구하고 정부 또는 공공부문의 GDP에서 점하는 비중은 그리 크지 않았으며, 그 결과 재정의 건전성은 상대적으로 유지될 수 있었다. 즉, 정부는 복지지출 등 여타 부문에 대한 지출을 줄임으로써 이러한 공공부문의 비중을 유지할 수 있었던 것이다.

## 나. 한국 경제개발 경험의 시사점<sup>11)</sup>

### (1) 대외 지향형 공업화 전략

동아시아 국가들의 수출지향형 공업화 전략이 보편적으로 적용 가능한 것은 아니겠지만, 적어도 북한과 같이 자원과 인구가 많지 않은 나라에서는 수입대체 공업화보다는 수출지향형 공업화 정책이 효과적이다.

11) 유일호, “한국의 경제발전 모형과 그 시사점,” 2002(미발표) 참조.

북한은 사회주의 경제권의 붕괴 이후 내부 자원의 약탈적인 동원이 오래 동안 지속되어 현재 자체적으로 동원할 수 있는 자원은 노동력이 거의 유일한 실정이다. 따라서 동원 가능한 유일한 자원인 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적인 경공업의 수출산업화가 가장 우선적으로 추진되어야 할 발전 전략이라고 할 것이다. 모든 대내외 경제정책은 외부로부터의 자본, 기술 및 중간재 도입, 수출부문 생산능력 확대, 수출시장 확보 등에 집중되어야 할 것이다.

## (2) 정부의 강력한 역할

강력한 중앙집권적 국가의 존재는 불가피하다. 경제적 비전을 갖춘 리더십과 이를 뒷받침하는 견고한 정부조직은 효율적인 개발정책의 실행을 위한 전제조건이 된다. 이는 체제이행 과정에서 국가의 역할이 급속도로 약화된 구소련·동구와는 달리 중국 및 베트남 등에서 발견되는 특징이기도 하다.

이러한 중앙집권적 정부 하에 정부정책이 명확하고 합목적으로 구현될 수 있는 합리적인 경제계획이 필요하다. 시장이 제대로 형성되어 있지 않은 상황에서는 소수의 선도그룹에 의한 통제 및 지시가 불가피하다고 할 때, 경제계획은 이러한 통제가 길을 잃지 않고 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다. 특히 분산된 경제주체들의 행위를 사후적으로 조정할 시장 메커니즘이 존재하지 않는 북한에서 정부 주도의 경제개발을 효과적으로 추진하기 위해서 경제계획은 불가피하다. 그런데 북한의 물적 균형 중심의 명령적 계획화 체계는 사실상 그 의미를 크게 상실하여, 경제개발을 위한 조정 메커니즘의 기능을 담당하기 어려운 실정이며, 이를 대체할 계획 시스템의 구축이 요구된다.

경제정책의 효율적인 집행을 위해서는 기술관료 집단의 육성이 필요하다. 경제개발의 비전을 실행하기 위하여서는 강력한 집행력이 요구되는 바, 시장경제에 대한 충분한 이해와 실무능력을 갖춘 기술관료 집단의 육성이 요구된다. 자원의 효과적인 동원과 배분을 위한 금융제도의 정비, 건전한 재정유지 등도 정부주도 개발정책을 위한 필수 요소이다.

### (3) 선도부문에 대한 자원의 집중

불균등 성장정책이 필수적인 것은 아니지만, 개발 단계가 낮고, 가용 자원이 작은 국가에서 자원을 소수의 선도부문에 집중적으로 투입하는 불균등 성장전략은 개발이 일정 정도 진행될 때까지는 상당히 효과적인 성장 전략의 하나이다. 다만 한국과 같은 대기업 집단의 육성이 반드시 필요한 것은 아니다. 오히려 수출산업 등 선도부문의 강력한 육성정책의 결과로 대기업 집단이 출현한 것이라고 할 수 있다.

### (4) 효율적인 유인 체계의 구축

한국의 경우 경제주체들이 정부의 수출부문을 중심으로 한 경제개발 정책에 호응하게 만드는 유인 체계가 작동하였다. 불완전하였지만 시장이 이 유인체계의 핵심이었으며, 정부의 각종 지원정책은 시장을 통하여 관철되었다.

북한에서 당장 전면적인 시장 메커니즘의 도입은 현실적으로 가능하지 않다고 하더라도 기업 및 개인의 경쟁을 유발할 수 있는 보다 효율적인 인센티브 시스템의 구축이 필요하다.

## 다. 남한 경험의 적용 가능성

정부주도의 수출지향형 공업화로 축약할 수 있는 한국형 개발모델이 적용되기 위해서는 시장경제의 전면적인 도입이 불가결한가? 즉, 전면적인 대외개방과 소유권 구조의 변화를 포함한 경제개혁이 선행되어야 하는가?

국유기업의 사유화를 주요 내용으로 하는 소유권 구조의 개혁은 현 단계에는 필수불가결한 것은 아니다. 현재의 소유권 구조 하에서도 기업 및 개인에 대한 인센티브 구조를 변화시킴으로서 정부가 주도하는 선도부문의 생산 확대 및 기술수준 향상은 부분적으로 가능할 것이다. 산업설비 가동률이 30%에도 못 미치는 북한경제의 현 상황을 감안한다면 특정 부문의 생산 및 기술수준 향상은 어떤 형태로든 경제의 여타 부문에 영향을 미

칠 것이다. 이런 점에서 7·1경제관리개선조치와 그 이후의 경제관리체계의 변화는 상당히 긍정적인 측면이 있는 것으로 판단된다. 공식적인 자원 배분 메커니즘의 근본적 변화가 발생하고 있는 것은 아니지만 생산을 확대하고, 보다 효율적으로 생산할 인센티브가 강화되고 있어 외부로부터 자본재 및 중간재 공급이 확대된다면 생산이 빠르게 확대될 가능성이 높아지고 있다.

전면적인 대외개방은 가능하지도 않으며, 반드시 필요한 것도 아니다. 중국, 베트남 등 대외개방을 성공적으로 추진한 사회주의 국가의 경험에서 확인할 수 있듯이 대외개방 초기 전면적인 개방이 반드시 필요한 것은 아니며, 외국자본유치 관련 제도 역시 완전할 수 없는 것이다. 관건은 제도의 완전성이 아니라 대외개방에 대한 외부의 신뢰를 획득하는 것이다. 북한의 대외개방 정책의 성과가 미진한 것은 북한과의 사업을 통하여 돈을 벌 수 있다는 신뢰를 전혀 주지 못하고 있다는 점과 무관하지 않다.

물론 외부로부터 자본재 및 중간재를 도입하여 가공하는 수출지향형 공업화를 추진하기 위해서는 대외개방의 확대는 필수적이다. 남한의 경우 외국인 직접투자보다 차관이 외부 자본의 주요한 도입 경로였던 것과 마찬가지로 북한의 경우에도 당분간 외국인 직접 투자가 외부로부터의 자원 도입을 위한 핵심적인 창구는 되지 않을 것이다. 물론 그렇다고 하더라도 현재와 같은 대외개방 구조 하에서는 수출공업화의 추진은 가능하지 않다. 다만 북한 대외개방정책의 한계는 제도라기보다는 이러한 제도의 실질적인 적용 과정을 통한 신뢰의 축적이라고 할 때, 정치체제가 감당할 수 있는 범위 내에서 충분히 수출지향형 공업화 전략의 추진을 위해 필요한 대외개방을 추진할 수 있을 것이다. 일시적으로는 남북경협을 통하여 수출공업화를 위해 필요한 자원의 일부를 확보하는 방안을 활용할 수 있을 것이다. 북·미관계 등 대외관계가 호전되고, 남북경협을 통하여 대외개방 정책의 신뢰가 구축되어 나가면 보다 적극적인 대외개방 정책의 추진이 가능하게 될 것이다.

국제시장에의 접근성 문제도 북한이 현 시점에서 수출지향형 공업화전략을 채택할 때 직면하는 문제점인데, 이 역시 남북경협 확대와 대외 관계의 정상화가 이루어지면 어느 정도 해결 가능한 사항이다.

정부주도 수출공업화를 추진해 나가기 위해 필요한 인력을 단기적으로 확보하기 어렵다는 점도 현실적으로 큰 장애요인으로 작용할 수 있다.

### 3. 북한경제 개발 전략의 모색<sup>12)</sup>

#### 가. 북한경제 개발 기본 방향

현 시기 북한경제 개발의 비전은 ‘국제경쟁력을 갖춘 자립경제’로 설정될 수밖에 없을 것이다. 이는 세계경제에 적극적으로 진입함으로써 경제성장을 확보해야 한다는 측면과 대내외 정치·경제적 제약조건으로 인해 외부로부터의 대규모 자원유입이나 원조를 통한 경제발전 전략의 추진이 불가능하고 자체적인 산업기반을 최대한 활용할 수밖에 없다는 어쩌면 모순되는 두 측면을 동시에 고려하면서 경제개발 전략을 설정할 수밖에 없다는 북한의 현실을 고려한 것이다. ‘자립적 민족경제 건설 노선’이 북한 체제의 창시자와 결부되어 있으며, 따라서 모든 경제정책이나 정책의 변화가 자립적 민족경제 건설과 결부되어 설명된다는 점도 고려되어야 할 것이다.

이러한 비전을 실현하기 위한 경제발전 전략은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

무엇보다도 수출전략산업을 육성함으로써 북한경제의 성장 동력을 창출하고 기간산업의 구조조정과 현대화를 위한 자원을 확보해야 한다.

일반적으로 한 경제의 발전이 순조롭게 진행되기 위해서는 소요소본과

---

12) 여기에서는 주로 산업육성 전략에 관해서 검토한다. 재정, 금융, 지역전략 등을 포함하는 포괄적인 북한경제 개발전략에 관해서는 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』(서울: KDI, 2002) 참조.

기술이 원활하게 조달되어야 하고, 이를 수단으로 하여 상품을 직접 생산하는 노동력이 충분히 공급되어야 하며, 생산된 제품을 판매할 수 있는 시장이 존재하여야 한다. 남한의 수출주도 경제발전 전략은 위의 요건 중 노동력의 공급을 제외한 자본과 기술, 그리고 판매시장이라는 요건을 내부적으로 충족시킬 수 없는 상황에서 이들 요소들을 해외에 의존하는 발전 형태라고 할 수 있다. 이러한 발전전략은 경제개발 5개년계획으로 상징되듯이 정책당국에 의해 주도되었다. 정책당국은 경제성장의 목표를 설정해 놓고 이에 필요한 투자재원을 해외로부터 도입하는데 온갖 노력을 경주하였다. 이 전략은 필연적으로 도입된 외자의 원리금 상환을 위한 외환의 획득 문제를 발생시켰다. 이의 해결은 수출확대를 통해서만 가능하였다. 따라서 정부의 정책은 필연적으로 수출산업의 지원에 집중될 수밖에 없었다.

현재 북한이 처한 상황은 남한이 수출주도 경제발전 전략을 채택하던 당시와 크게 다르지 않은 것으로 판단된다. 즉, 북한이 중화학 공업에서 일정 수준의 산업기반을 확보하고 있지만 이들 분야가 자체적으로 자본과 기술을 공급할 수 있는 역량이 되지 못하며, 제품의 판매시장도 갖추어져 있지 못한 상황이라고 해야 할 것이다. 따라서 자체적으로 공급할 수 있는 노동력 활용을 극대화할 수 있는 수출전략산업의 육성은 현 시점에서 북한이 가장 우선적으로 추구해야 할 산업발전 정책이라고 해야 할 것이다.

현재 북한은 남한이 수출주도 경제발전 전략을 추진하던 1960~70년대와 같이 외자를 통한 생산설비의 구축이 현실적으로 어려운 실정이다. 따라서 북한은 이러한 점에서 남한보다 어려운 여건에 처해있다고 할 수 있다. 그러나 북한은 효율성이 크게 떨어지기는 하지만 나름대로 상당한 산업기반을 확보하고 있으므로 이들 산업기반과 노동력을 최대한 결합시켜 노동 집약적인 산업에서의 수출산업화를 추진해 나가야 할 것이다. 이러한 수출산업화를 통하여 기간산업의 정상화를 위한 외화를 획득하고, 나아가서 북한경제의 세계경제에의 진입을 가속화시켜 나가야 한다.

둘째, 수출주도 산업의 육성과 함께 북한이 그동안의 경제발전 과정을 통하여 구축한 산업기반의 구조조정을 추진해 나가야 한다. 사회주의 경

제권이 붕괴된 상황에서 북한경제가 생존해 나가기 위해서는 세계경제에의 진입은 선택의 여지가 없는 과제이다. 세계시장에서 경쟁하면서 북한경제가 생존하고 발전해 나가기 위해서는 북한의 제반 산업부문이 국제경쟁력을 확보해 나가야 한다. 이를 위해서 북한에 폭넓게 구축되어 있는 산업기반을 중·장기적으로 국제경쟁력을 가질 수 있는 부문을 중심으로 구조조정과 선택적 현대화를 통하여 국제경쟁력이 있는 기간산업으로 육성함으로써 독자적으로 경제성장을 추진하고 세계시장에서 경쟁할 수 있는 힘을 확보해 나가야 한다.

정치·경제적 환경이 크게 변하지 않는 한 북한이 자본재 등을 외부에 전적으로 의존할 수 없다는 점을 감안한다면 기간산업의 선택적 현대화는 비록 내부적으로 동원할 수 있는 자원의 양이 한정적이고 이를 통한 현대화의 성과를 크게 기대하기 어렵다고 하더라도 추진해 나가지 않을 수 없는 과제라고 할 것이다. 따라서 북한에 폭넓게 구축되어 있는 산업기반을 중·장기적으로 국제경쟁력을 가질 수 있는 부문을 중심으로 한 구조조정과 선택적 현대화를 통하여 국제경쟁력이 있는 기간산업으로 육성함으로써 독자적으로 경제성장을 추진하고, 세계시장에서 경쟁할 수 있는 힘을 확보해 나가야 한다.

셋째, 북한 역량에 부합되는 기술집약적인 첨단산업을 육성해 나가야 한다. 대규모 자본과 오랜 기간의 산업화를 요하는 전통적인 산업발전 노선을 뛰어넘어 첨단산업을 통한 ‘단번도약’은 매력적이기는 하지만 현재 단계에서 현실성은 없다. 그러나 북한이 상대적으로 강점을 가지고 있는 과학 및 기술, 그리고 기술훈련이 된 노동력을 활용하여 상대적으로 짧은 기간 내에 뚜렷한 성과를 거둘 수 있는 분야를 선정하여 집중 육성함으로써 일정정도 성과를 거둘 여지는 충분히 있다. 이를 통하여 북한경제의 발전 속도를 앞당기고 산업전반의 생산성을 높여 나가야 한다.

## 나. 전략산업의 선정<sup>13)</sup>

부족한 자원을 효과적으로 투입하여 산업구조조정과 산업발전을 추구하기 위해서는 선택된 소수의 산업에 자원을 집중하는 것이 필요하다. 수출산업화에 가장 적합한 산업은 무엇인가, 중화학 공업의 구조조정과 현대화를 위해서 어떠한 산업을 전략산업으로 육성할 것이며, 그리고 북한의 역량으로 육성이 가능한 기술집약적인 사업은 무엇이 있는가를 먼저 결정해야 한다.

이 때 전후방 연쇄효과의 정도, 북한이 확보하고 있는 경쟁력 요소, 산업기반, 기술수준 등이 고려되어야 할 것이다.

이러한 기준을 통하여 수출주력산업으로서는 섬유산업과 전기·전자산업을 선택적 현대화 대상 산업으로서는 금속산업과 기계산업을, 그리고 첨단기술산업으로는 소프트웨어를 중심으로 한 정보통신 산업을 선정하였다.

수출주력산업으로는 대표적인 노동집약적인 산업이면서 생산기반 및 기술수준이 상대적으로 양호하고 가장 활발하게 대외교역이 이루어지고 있는 섬유산업과 생산기반 및 기술수준은 상대적으로 떨어지지만 노동집약적인 공정이 적지 않고 일차적으로 소규모 투자를 통한 육성 가능성이 있는 있으며, 무엇보다도 경제 전체의 기술수준 향상을 위해 육성이 필요한 전기·전자산업을 선정하였다. 전기·전자 산업에 대한 북한 당국의 육성 의지도 감안하였다.

철강, 비철금속 등 중공업은 설비의 현대화를 통하여 수출을 확대시킬 잠재력이 크지만 당장 수출산업으로 육성할 수 있는 역량이 북한으로서는 없다는 점과 구조조정을 통하여 주력산업으로 육성함으로써 자연스럽게 수출역량도 강화될 수 있을 것이라는 점 등을 고려하여 수출산업으로서의 육성대상에서 제외하였다.

---

13) 전력, 광업, 철도 및 도로 등 사회간접자본 부문은 선택적 육성의 영역이 아니라는 점에서 여기에서 제외하였다.

기간산업의 선택적 현대화를 위한 전략산업으로서는 철강, 비철금속을 중심으로 한 금속산업과 기계산업을 선정하였다. 금속산업과 기계 산업은 전·후방 연쇄효과가 큰 산업으로 북한 경제의 중추기능을 담당하고 있으며, 상당 수준의 생산기반이 구축되어 있다는 점과 기술수준이나 기술체계에 있어 다른 산업보다 상대적으로 나은 상황이며 일정정도 구조 고도화에 성공하면 수출산업으로서 육성도 가능하다는 점 등이 고려되었다.

마지막으로 첨단기술산업분야로서는 소프트웨어를 중심으로 하는 정보통신산업이 선정되었다. 기술 및 인력의 측면에서 나름대로 강점을 가지고 있는 소프트웨어 분야를 우선적으로 육성하되 하드웨어 분야는 전자산업의 발전, 대내외적 환경의 변화 등을 기다려 중·장기적으로 추진해 나가야 할 것이다.

〈표 III-1〉 전략산업 선정 결과

	선정산업	선정사유	문제점
수출 주력산업의 육성	섬유산업	-전형적인 노동집약적 산업 -경공업 중 상대적으로 폭 넓은 생산기반 확보 -임가공을 통한 수출경험 축적 -의류분야, 상대적으로 높은 기술수준 보유-국제경쟁력을 확보할 수 있는 규모에 근접한 생산설비의 확보	-비날론, 인견섬유 등 경제성이 없는 상류부문 -의류생산설비의 영세성과 노후된 방식설비
	전기·전자 산업	-노동집약적 공정이 상대적으로 많은 기술집약적 산업 -북한 노동력의 기술흡수 능력 -산업 전반의 생산성 향상을 위해 육성이 필요	-영세한 산업설비와 낙후된 기술 -바세나르체제 등 외부로부터의 제재
중화학공업의 선택적 현대화	금속산업	-철광석 등 원자재의 부존 -철강산업의 경우 기술수준이 낙후되어 있으나 현대화 가능성이 있으며 -비철금속산업의 기술수준은 북한의 여타 산업에 비해 상대적으로 높은 수준임 -자체적인 자본재 공급의 필요성	-철강산업은 현대화를 위한 투자규모가 매우 큼 -비철금속산업은 전형적인 에너지 다소비형 산업으로 에너지 여건이 호전된 이후에 육성 가능

	선정산업	선정사유	문제점
중화학공업의 선택적 현대화	기계산업	-범용기계, 산업용 기계 등 분야에서 폭넓은 생산 및 기술기반 확보 -외부로부터의 자본재 도입의 어려움으로 인한 기계공업의 육성 필요성 -노동집약도가 높은 부문 등에서 국제경쟁력 확보 가능성	-정밀기계 및 첨단기계분야의 낙후
첨단기술 산업의 제한적 육성	IT (소프트웨어 중심)	-기술집약적인 산업 -인력의 집중 육성에 의한 산업화 가능성 -산업전반의 기술수준 향상에 의한 성장의 가속화 잠재	-사회전반의 정보화가 전제되지 않은 IT산업 육성의 한계 -바세나르 협정 등 외부로부터의 제재에 의한 하드웨어 부문 육성 어려움

\* 자료출처: 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』 (서울: 산업연구원, 2005).

## 다. 효과적인 경제발전 전략 추진을 위한 과제

북한의 경제 개발 전략이 효과적으로 추진되기 위해서는 자원배분 정책의 일정한 수정과 남북경협 및 대외개방정책의 확대를 통한 외부자본 유치가 이루어져야 한다.

북한이 최근 새로운 산업정책으로 제시하고 있는 과학기술 중시정책은 경제체제의 개혁에 의한 효율성 제고가 불가능한 상황에서 기술적 효율성을 제고시키려는 정책으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 기술적 효율성 제고 정책도 기존의 중화학 공업 위주, 군수산업 위주의 자원배분 정책이 수정되지 않으면 결국 기존의 대규모 설비에 대한 추가적인 투자로 귀결될 뿐이다. 외부로부터의 대규모 자원도입이 불가능한 상황에서 북한이 경제발전을 이루어내기 위해서는 어떠한 방식으로든 자원배분 정책의 수정이 수반되어야 한다.

자원배분 정책의 수정을 통하여 전략산업의 육성을 위한 내부자원의 배분 효율성을 높이는 동시에 외부로부터의 자본도입을 위한 노력을 보다 강화해 나가야 한다. 특히, 외부로부터의 일정한 수준의 자본유치의 성공 여부는 수출주도 경제발전 전략의 전제가 된다. 이를 위해서 사회간접자

본의 개선, 남북경협 및 외국인투자 관련 법규의 제정 및 개정과 함께 남북경협 및 대외개방 정책에 대한 북한의 확고한 의지를 대외적으로 부각시키려는 노력이 요구된다고 하겠다.

대외개방 정책은 그에 상응하는 대내 개혁이 수반되지 않으면 그 성과가 제한적일 수밖에 없다. 소유권 제도의 개혁이나 계획경제의 전면적인 폐지 등은 장기적인 과제로 설정한다고 하더라도, 기업의 자율성 확대나 물자공급체계의 수정, 시장 요소의 지속적인 도입 등이 같이 추진되어야 한다.

이러한 정책들이 북한이 처한 대내외적인 환경으로부터 자유로울 수 없음을 고려하여, 핵문제로 인한 외부로부터의 압력이 상대적으로 약화되고, 북·미관계 등 대외관계가 개선될 때 까지를 1단계로, 그 이후를 2단계로 설정하여, 각 단계별 경제 개발 전략을 정리한 것이 <표 Ⅲ-2>이다.

<표 Ⅲ-2> 단계별 경제 개발 전략

	1단계	2단계
북한의 정치·경제적 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대외관계의 현상유지</li> <li>-남북관계의 부분적 개선</li> <li>-대외개방의 제한적 확대</li> <li>-기존 경제체제의 지속</li> <li>-경제난의 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-핵문제 해결 action plan의 확정과 이행</li> <li>-북·미, 북·일관계 등 대외관계의 정상화</li> <li>-남북관계의 전반적 개선</li> <li>-대외개방의 본격적 추진</li> <li>-경제체제의 부분적 개혁</li> <li>-경제성장의 토대 확보</li> </ul>
경제 개발 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>-기술개건사업을 통한 생산의 정상화와 중공업에 대한 신규투자의 억제</li> <li>-섬유산업의 수출주력산업으로의 육성과 전기·전자 산업의 생산기반 확보</li> <li>-소프트웨어 부문의 산업화</li> <li>-군수산업에서 발달한 기술을 민수부문으로 이전</li> <li>-남북경협의 확대와 해외자본 유치를 위한 기반조성</li> <li>-국제경제기구와의 협력 확대와 시장경제 메커니즘 이해하는 인력 양성</li> <li>-계획화 체제 및 기업관리체계의수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-금속, 기계산업의 선택적인 현대화와 경쟁력을 상실한 중공업의 구조조정</li> <li>-전기·전자산업의 본격적 육성과 섬유산업의 고도화</li> <li>-소프트웨어 산업의 수출산업화와 정보통신 하드웨어의 육성</li> <li>-군수산업 생산설비의 민수전환</li> <li>-해외자본의 본격적 유치와 남북한 산업협력의 전개</li> <li>-국제기구의 적극적인 활용</li> <li>-소유제의 다양화, 계획화 체계의 근본적인 개편, 가격 자유화 등을 모색</li> </ul>

\* 자료출처: 이석기, 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』

#### IV. 맺음말

북한경제 관련 데이터의 부족, 전략의 실현을 위한 수단의 부재, 남북한 간의 소통의 부족 등 남북한 경제통합과 북한경제 개발에 관한 논의가 활발하게 전개되기 힘들게 하는 요소들은 무수히 많다. 그러나 엄격한 학술적 토대를 확보하지 못한다고 하더라도 남북한 경제통합을 위한 전략을 도출하고, 부족한 자료를 통해서라도 북한경제 개발 전략을 모색해 나가야 한다.

이러한 과정을 통하여 도출된 경제통합과 북한경제 개발에 관한 전략은 추후에 있을 또 다른 ‘대북 포괄적 경제협력 방안’의 수립에 방향성을 제시하는 역할을 할 수 있을 것이다. 나아가서 산업별 남북한 협력위원회 예를 들면 ‘남북한 섬유산업협력위원회’를 구성하여 한반도 전체 차원의 섬유산업의 중장기 발전계획을 수립하고, 실행해 나가는 것과 같은 지금으로서는 불가능해 보이는 방안도 경제통합을 위한 전략의 하나로서 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

이렇게 도출된 전략을 남북한간의 접촉을 통하여 북측에 지속적으로 제시하고, 설득시켜 나가는 노력도 필요하다. 그리하여 북한경제 개발이 현실의 문제로 제기되었을 때 외부로부터 요구되는 전략이 아니라 한반도 내부에서 합의된 전략에 의해 북한경제 개발을 추진해 나갈 수 있는 준비를 해 나가야 할 것이다.

---

## 참고문헌

---

### 1. 단행본

- 김연철. 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 김영윤·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 박기홍 외. 『전자·정보산업의 발전전략』, 서울: 산업연구원, 1999.
- 백권호. 『중국 전자산업의 경쟁력 요인분석과 우리의 대응』, 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
- 산업연구원. 『남북한 산업구조조정과 산업협력방안』, 서울: 산업연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『남북한 산업배치 기본계획』, 서울: 산업연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 산업』, 서울: 산업연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『섬유산업의 경쟁국·수출시장으로서의 중국과의 협력 및 경쟁력 확보방안』, 서울: 산업연구원, 2000.
- 산업은행. 『북한의 산업』, 서울: 산업연구원, 2005.
- 양문수. 『최근 북한의 경제정책 변화 방향과 시사점』, 서울: LG경제연구원, 2001.
- 이경태. 『산업정책의 이론과 실제(증보판)』, 서울: 산업연구원, 1996.
- 이석기. 『북한의 산업발전 전략과 남북경협』, 서울: 산업연구원, 2005.
- 전경련. 『통일한국을 향한 남북한산업지도』, 서울: 전경련, 2001.
- 조동호 외. 『북한경제 발전전략의 모색』, 서울: KDI, 2002.
- 최신림·이석기. 『남북한 경제협력 방안』, 서울: 산업연구원, 2000.
- 홍문신·최장호. 『섬유산업의 구조와 정책』, 서울: 산업연구원, 1984.
- Ballasa, B. *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin, 1969.

### 2. 논문

- 김근식. “북한의 IT 경험 전략과 대응방안.” 『통일경제』, 서울: 현대경제연구원, 2002년 5·6월호.
- 김상훈. “북한 IT 산업 평가와 남북경협에 주는 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』, 서울: KDI, 2002년 3월호.
- 박형중. “중국·베트남의 경제발전: 북한을 위한 모델?” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』, 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술대회, 2005.
- 유일호. “한국의 경제발전모형과 그 시사점.” 미발표, 2002.
- 임완근. “북한의 IT 산업현황과 남북 IT 경험의 효과와 전망.” 『북한경제포럼』, 서울: 북한경제포럼, 2001.
- 현대경제연구원. “바람직한 북한경제 개발 모형.” 『현대경제연구원 VIP Report』, 서울: 현대경제연구원, 2000.
- Dallago, B. “The Economic System, Transition and Opportunities for Entrepreneurship.” in OECD, *Entrepreneurship and SmEs in Transition*, 1997.
- Lipton, D. · J. Sachs. “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland.” *Brooking Paper on Economic Activity*, Vol. 1 (1990).
- Summers, L. “Comment on Fisher.” *Brooking Paper on Economic Activity*, No. 1 (1992).

### 3. 기타자료

- IBRD. *The Economy of the USSR*, 1990.
- 한국은행. 북한의 GDP 추정결과, 각호.
-





## 제2회의 토론

윤 덕 룡 대외경제정책연구원 연구위원

박 순 성 동국대학교 교수

임 강 택 통일연구원 선임연구위원



# KINU



김영운 박사님 논문부터 살펴보면, 전반적으로 거시적인 측면에서 통합과 관련된 논의와 미시적 측면에서 구체적인 통합의 진행에 관련된 내용들을 모두 포괄하고 있는 방대한 작업을 매우 성실하게 다루었다. 개별산업에 대한 구체적이고 세부적인 통합방안의 제시는 관련분야 연구에 많은 도움을 줄 것으로 예상된다.

토론이 필요한 주제만을 중심으로 논의를 제기하겠다.

첫째, 경제통합의 순서와 연관된 특성의 구분이 적용되면 독자가 이해하기에 용이할 것으로 사료된다.

경제통합은 일반적으로 시장통합의 단계와 정책통합의 단계로 구분할 수 있다. 시장통합의 단계는 <FTA-관세동맹-공동시장>의 하부단계로 구성되며 정책통합 단계는 <경제통합-통화통합-완전한 경제통합>등의 단계로 구성된다. 물론 현시적인 통합과정에서 명확히 이러한 단계를 순차적으로 거쳐야 할 이유는 없으나 통합정도의 제고과정에서 일반적으로 일어나는 현상이다. 본 논문에서는 이러한 시장통합단계에서 논의될 사안과 정책통합단계에서 논의될 사안들이 구분되지 않고 함께 제시되고 있어서 혼선을 초래하는 측면이 있으므로 구분할 필요성이 있다. 왜냐하면 북한의 개발이 통합의 전제인가를 다루는 과정에서 북한의 개발은 굳이 그 전제가 되지 않는다. 그러나 요소시장, 특히 노동시장의 통합을 위해서는 생산성의 수렴이 요구된다. 그렇지 않을 경우 노동시장의 임금이 생산성보다 높은 수준으로 결정될 수 있기 때문이다.

그러나 정작 더 중요한 문제는 북한의 시장통합에서 논의되고 있는 수준

---

의 시장이 없다는 점이다. 어쩌면 북한에 시장을 만드는 작업이 선행되어야 할 것 같은데 지금의 논의는 이 부분에서 비약을 허용하고 있다.

둘째, 통합의 내생성에 대한 고려가 필요하다.

논문에서는 통합이 성공적으로 이루어지기 위해서는 일정한 기준 혹은 조건을 충족해야 한다고 제시하고 있다. 일반적으로 동의할 수 있다. 그러나 경제수준 및 규모의 격차가 통합을 불가능하게 만드는 것은 아니다. 최근에 제시되고 있는 경제통합의 내생적 이론(endogenous theory)은 통합을 위한 제도적 협력이 통합조건을 스스로 충족시키도록 만들 수 있음을 주장한다. 사실상 유럽의 통합경험을 보면 상대적으로 낙후된 경제이던 스페인, 그리스, 포르투갈, 아일랜드 등에 대하여 구조조정기금(Structure Fund)을 통하여 지원함으로써 경제적 격차를 줄였다. 최근 EU에 가입한 동구권 국가들에 대해서도 동일한 정책이 시행되고 있다. 즉, 통합에 참여함으로써 재정지원, 시장제공, 기술협력 등으로 성장을 가속화시키는 것이 경제적 수렴현상을 도출하는 더 적극적인 방안이 될 수 있다는 것이다.

결국 이러한 논의는 통합에 필요한 조건을 어떻게 충족시킬 것이며 누구의 부담으로 해야 하는가의 문제와도 연관을 가지는 것이므로 토론이 필요할 것으로 생각된다.

다음으로 이석기 박사님의 논문은 구체적으로 화해협력단계, 남북연합단계, 통일단계의 형식에 맞추어서 북한의 개발이 어떻게 추진되어야 할 것인가를 차근차근 다루고 있어서 읽는 즐거움을 제공하고 있다.

본 논문에 대해 제기될 수 있는 토론 주제는 다음과 같다.

첫째, 체제개혁의 문제와 경제개발의 문제를 혼용하고 있는 점이다. 북한의 경제개발문제를 다루다보면 어쩔 수없이 맞닥뜨리게 되는 것이 체제

---

---

개혁 문제일 수밖에 없으므로 이러한 논의가 혼용되는 것은 이해할 수 있는 사안이다. 그러나 서술방식에 있어서는 본 논문의 주제가 일단 경제개발에 비중을 두고 있으므로 경제개발을 중심으로 논의를 전개할 필요가 있다. 그리고 이러한 경제개발을 위한 전제조건으로 개혁프로그램이 제시되는 구조로 논의를 전개한다면 이해가 더 용이할 것으로 사료된다. 그러나 논문에서는 경제개발과 체제개혁의 논의가 함께 거론되고 있어서 논리적 명료함을 보장하기 어렵게 한다.

둘째, 북한에 대하여 개발전략 측면에서는 국가주도형 개발전략과 불균형 성장과 수출주도형 전략, 그리고 선도산업을 중심으로 한 성장전략을 권면하고 있으나 이러한 전략의 성공조건을 북한이 충족시키고 있는지의 여부에 대한 자세한 검토가 없다. 개입주의적 국가주도형 개발정책은 북한의 기존여건을 고려하면 합리적 전략이다. 그러나 국가주도형 경제개발에 가장 필요한 전제는 유능하고 공정한 전문관료(Technocrat)집단의 존재이다. 현재 북한에는 이러한 집단이 존재하지 않는 것으로 보인다. 따라서 이석기 박사님께서 제시한 전략이 성공하기 위해서는 이 부분에 대한 보완방안이 함께 제시되어야 할 필요가 있다.

셋째, 체제전환에 관하여 이석기 박사님은 점진주의적 접근(Gradual approach)을 제안하고 있다. 이 제안은 케인즈학파적 개입주의를 배경으로 한 것으로 제도적 변화에 따른 충격을 최소화할 수 있는 방안으로 인정된다. 그러나 체제전환의 모든 과정에서 각각의 제도변화에 요구되는 timing과 sequencing에 대한 결정을 정부에서 담당하여야 한다. 이는 역시 유능하고 공정한 관료집단의 존재를 필요로 한다. 또한 북한으로서는 기존지배집단이 그대로 권력구조를 유지하고 있으므로 정치체제에 대한 변동을 피하고 그대로 유지할 수밖에 없다. 즉, 체제전환을 점진적으로 추

---

---

진하여 나가는 것이 북한에게는 선택사안이라기 보다는 정치환경적으로 강요된 사안이라고 할 수 있다. 이러한 구조를 전제로 경제개발에 필요한 체제개혁과의 연결고리를 찾아야할 필요가 있으나 이러한 구조적인 접근이 명확히 제시되지 않는 측면이 있다.

이러한 논의들이 함께 토론되고 논문에 반영될 수 있다면 더 훌륭한 논문이 될 것으로 믿는다.

통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의의 대주제가 ‘남북경제공동체 형성전략’이라는 점은 큰 의미를 지닌다고 생각한다. 1991년 통일연구원이 발족할 당시, 우리 사회는 독일통일의 영향으로 남북한이 급격한 흡수통일을 하게 될 가능성을 염두에 두지 않을 수 없었다. 자연히 급격한 흡수통일 이후에 닥칠지도 모르는 정치·사회적 혼란과 비용에 대해 많은 연구기관들과 연구자들이 주목하였다. 그 중에서도 ‘통일비용’이 가장 큰 관심을 끌었으며, 통일비용에 대한 논란은 ‘과연 한국 사회가 한반도 통일을 주도적으로 할 역량이 있는가?’라는 질문으로 이어졌다. 독일의 경험에 비추어 볼 때 그리고 당시 남북한의 경제력을 비교할 때, 통일비용은 한국 경제에 엄청난 부담이 될 것이라는 분석 결과들이 나왔다. 따라서 우리 사회 내부에서는 통일 역량에 대한 비관적 전망도 제시되었다. 제 기억으로는 당시 통일연구원은 우리 사회가 급격한 흡수통일을 감당할 역량을 어느 정도는 가지고 있다는 분석 결과를 비공식적으로 제시한 것으로 알고 있다. 이후 15년의 시간이 흐르면서 통일비용에 대한 연구와 함께 분단비용에 대한 연구도 상당 정도 이루어졌다. 무엇보다도 더 중요한 변화는 급격한 흡수통일론보다는 점진적 통일론이 우리 사회의 내부에서 대세를 형성하면서 정책적으로나 국민여론의 차원에서 힘을 얻게 되었다는 사실이다. 그 과정에서 통일연구원이 큰 역할을 하였다고 판단된다. 통일연구원은 통일방식 및 통일과정과 관련하여 국민적 합의를 이루어내는 데에 기여를 하였다.

오늘 학술회의의 주제인 ‘남북경제공동체 형성전략’을 중심에 놓고 생각한다면, 우리 사회 내부에는 대체로 다섯 가지 정도의 공감대가 형성되

---

어 있다. 첫째, 남북경제공동체를 통한 통일은 현 단계 한반도 정세, 남북 관계, 남북한 경제상황을 고려할 때, 가장 현실적일 뿐만 아니라 이상적인 방안으로 이해되고 있다. 사실 남북경제공동체 형성을 통한 통일방안은 1980년대 후반에 수립된 민족공동체통일방안의 핵심 요소이다. 남북경제공동체 형성을 통한 통일이라는 개념은 통일을 과정으로 이해할 수 있도록 해 주었다. 통일을 과정으로 이해한다는 말은 통일을 단순히 목표로 상정하지 않고 진행형으로 이해한다는 뜻이며, 이는 ‘실질적 통일’이라는 개념도 생각할 수 있도록 해 주었다.

둘째, 남북경제공동체 형성을 통한 통일이라는 개념은 통일과정을 북한의 경제회복·성장과 연결시켜 이해하도록 해 주었다. 북한의 경제회복·성장은 남북한 경제력 격차를 줄임으로써 통일비용도 축소시키는 효과가 있다. 이는 우리 사회에서 한국이 통일을 주도할 수 있을 뿐만 아니라 통일을 감당할 역량이 있다는 자신감도 불러일으켰다.

셋째, 남북경제공동체 형성을 통한 통일이라는 개념은 남북한 경제통합과 북한의 개혁·개방을 통일적으로 이해할 수 있도록 만들었다. 이미 우리 사회에서는 남북경협과 북한의 체제전환을 연결시켜 이해하는 태도가 주류를 이루고 있다. 우리는 이제 남북경협을 단순히 남한 기업이나 북한 경제기관의 수익창출수단으로만 바라보지 않고, 남북한 경제를 통합하는 과정으로 파악하고 있다. 이는 1991년 말 남북이 채택한 「남북기본합의서」의 정신을 남북경협이 현실에서 실천해 나가고 있다는 의미로 이해할 수 있다.

넷째, 남북경제공동체 형성을 통한 통일이라는 개념은 남북경협을 남한 기술·자본과 북한 노동력의 결합이라는 차원에서만 보지 않고, 북한 경제를 후진경제에서 선진경제로 발전할 수 있도록 하는 전략으로 남북이 함께 받아들이도록 하고 있다. 나아가 남북경협은 남한 경제의 새로운 발전동력으로 이해되기도 한다. 최근 개성공단 개발에 대한 남북한 당국과 남한 중소기업들의 관심은 이를 반영하는 것으로 해석될 수 있다.

---

---

다섯째, 남북 경제협력과 동북아 지역경제협력의 상관성이 한반도경제 공동체 형성이라는 차원에서 강조되는 인식의 전환이 이루어졌다. 장차 남북경협과 한반도 경제공동체 형성은 동북아 지역경제협력의 활력소가 자 중심고리가 될 가능성이 있다.

이러한 다섯 가지 공감대는 남북경제공동체 형성전략이 한반도 통일과정에서 핵심적인 역할을 하도록 해 줄 것이며, 또한 남북경제공동체 형성을 위한 전략이 좀 더 풍부해지고 현실성을 지니도록 하는 바탕이 될 것이다.

이 점에서 오늘 발표된 김영윤, 이석기 두 박사님의 논문은 현재까지 진행되어 왔던 남북경제공동체 형성과 관련된 경제학적 차원의 논의를 종합하면서 한 단계 끌어올리는 성과를 거두고 있다. 김영윤 박사님의 논문은 남북경제공동체 형성전략에 대해 포괄적이면서도 체계적인 분석틀을 제공하고 있으며, 이석기 박사님의 논문은 남북경제공동체 형성전략과 관련하여 우리 사회에서 쟁점이 되고 있는 여러 사안들을 면밀히 분석하고 있다. 두 분의 논문은 남북경제공동체 형성을 통한 통일전략의 내적 정합성과 실천적 과제를 잘 정리해서 보여주고 있는 것이다.

이러한 평가를 전제로 하면서, 두 논문에 대해 세 가지 정도의 논평을 하고자 한다. 첫째, 남북경제공동체 형성전략을 통일과정과 연결시켜 논의하는 과정에서 ‘경제’ 또는 ‘경제활동’을 수단으로만 인식하는 경향이 있지 않나 하는 생각을 하게 된다. 사실 「남북기본합의서」에서도 남북 경제교류협력은 통일을 위한 가장 효과적인 수단으로만 이해되고 있는 측면이 없지 않다. 그러나 경제를 수단으로만 이해한다면, 남북경협이 가져올 더 큰 성과를 자칫 축소시킬지도 모른다. 남북 사이의 경제교류협력은 통일을 위한 수단이라는 성격을 지닐 뿐만 아니라, 반세기 넘게 다른 체제에서 살아온 남북한 주민들이 서로 다른 의식과 가치관을 조정해 나가는 과정으로 이해될 수도 있다. 남북경협을 이처럼 좀 더 폭넓게 이해한다면, 남북경협의 범위도 더 넓어질 것

---

이다. 사실 통일부에서 발간하는 『통일백서』는 남북경협이라는 항목에 대북 경제지원도 포함하고 있다. 남북경협, 나아가 남북경제공동체 형성에 대해 지나치게 경제중심적 관점만을 적용하는 것은 피해야 할 것이다.

둘째, 남북경제공동체 형성전략을 지나치게 국가중심적 관점에서 바라보는 태도를 일정 정도 지양해야 한다. 이런 의미에서 ‘전략’이라는 개념은 한계를 지닐지도 모른다. 경제공동체와 함께 추구되어야 할 사회·문화공동체를 생각한다면, 경제공동체 형성과정에서 남한 시민사회의 역할이 강조되어야 한다. 경제공동체 형성과정에서 시민사회가 주요한 역할을 하면 할수록, 통일의 과정은 자연스럽게 순조로울 것이다. 무엇보다도 남한 사회 내부의 통일방안과 관련한 논란을 최소화시키는 효과도 있을 것이다. 남북경제공동체 형성과정에서 시민사회의 역할을 강화한다는 말이 국가의 역할을 최소화한다는 의미로 해석되어서는 안 된다. 국가와 시민사회의 역할분담이라는 표현이 더 적절하겠다. 만일 남북경협을 통한 경제공동체 형성과정이 국가와 시민사회의 역할분담에 의해 더 잘 이루어질 수 있다면, 북한 경제성장전략에서 국가의 역할을 지나치게 강조하는 태도도 조심해서 바라보아야 한다. 남북경협에서 국가가 아니면 할 수 없는 일, 국가와 기업이 분담해야 할 일, 시민사회만이 할 수 있는 일 등을 조심스럽게 구분해야 할 필요가 있다.

셋째, 최근 다시 북한의 위기에 대한 논의가 일어나고 있는데, 이러한 논의에 대해 우리 정부와 시민사회는 매우 조심스러운 태도를 견지해야 한다. 미국의 대북압박정책이 북한의 붕괴에 대한 관심을 조금씩 증가시키고 있다. 남북경제공동체 형성을 통한 통일이 바람직한 통일방안이라면, 미국의 대북압박정책에 대한 비판도 경제학적 관점에서 이루어질 수 있겠다.

두 분 박사님의 좋은 논문에 대해 감사드리며, 또한 통일연구원의 개원 15주년을 축하한다.

---

**‘남북경제공동체 형성전략’ 과 같은 북한관련 정책은 광범위한 공감대 형성이 중요하다.**

두 박사님의 논문에서 어느 정도 제기는 되었지만, ‘남북경제공동체 형성전략, 북한 경제개발계획 수립이 왜 필요한가?’ 라는 기본적인 문제제기에 대한 설명이 중요하다고 생각한다. 왜냐하면, 우리 사회에서는 우리도 어려운데 북한을 지원하는 것에 정부가 지나치게 관심을 기울이고 있다고 생각하는 견해가 존재하며, 북핵문제 등 기본적인 문제가 해결되지 않은 상태에서 공동체 형성 문제를 논의하는 것이 비현실적이라고 주장하는 목소리가 적지 않기 때문이다.

그러나 이 문제와 관련하여 다음과 같이 반문을 하고 싶다. 첫째, ‘북한 지역의 경제를 완전하게 배제한 상태로 우리만 잘 살아 갈 수 있는가? 극단적인 예로 북한경제가 붕괴되고, 특정국가에 편입되는 현상이 발생할 경우, 이때에도 우리에게 아무런 상관이 없겠는가?’ 라는 질문이 가능할 것이다. 둘째, 북한경제를 영원히 방치할 수 없다면, ‘우리가 북한지역에 대해서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가’ 에 대한 문제에서 자유로울 수 없을 것이다. 따라서 북한경제와의 협력을 보다 체계적·전략적으로 추진할 필요가 있다는 점에서 오늘의 논의들이 의미가 있다고 생각한다.

다만, 우리 학계의 논의들이 추진사업들을 중심으로 하는 기능주의적 접근에 치우치는 경향이 있어서 논의가 다소 겉도는 또는 비현실성의 문

---

제에 직면하게 되는 문제에서 자유롭지 못하다고 생각한다. 이러한 문제 의식을 기초로 오늘의 발표를 검토하면서 다시 느끼게 된 점을 말씀드리고자 한다.

남북한 경제통합, 경제공동체 형성 문제가 제기된 지는 오래되었으나 북한의 참여와 북측의 주도적 역할을 염두에 둘 필요가 있는가 등과 같은 기본적인 문제에 대한 고민이 부족한 측면이 있다. 이에 따라 기초가 탄탄하게 구축되지 못했다는 느낌이 드는 것이다. 이것을 크게 2가지로 요약해서 이야기 하고자 한다.

첫째, 남북한 경제통합, 경제공동체 형성에 대한 개념적 접근의 차이가 해소되지 못하고 있다. 기본적인 개념과 성격에 대한 우리사회의 공감대가 형성되지 못하고 있는 실정이다. 이석기 박사님의 논문에서는 남북한 경제통합을 ‘남북한의 경제체제와 주민소득의 차이를 해소하고 산업간의 연관을 확립해 가는 과정을 의미’ 하는 것으로 보인다. 또한 김영운 박사님의 논문에서는 남북경제공동체 형성을 통일을 실현하기 위한 경제차원의 실질적이며 제도적인 과정으로 보고 있다. 물론 학자마다 관점의 차이가 있을 수 있고, 이것은 자연스러운 현상이라고 생각한다. 다만 여기에서 무엇을 위한 경제통합이고, 어떠한 모습의 경제공동체를 추구할 것인가에 대한 논의가 우선적으로 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 이러한 작업은 특히 국민적 공감대를 도출하기 위해서 필요하겠다. 중요한 부분은 북한이라는 상대가 있을 작업이라는 점에서 북한이 받아들일 수 있는 북한의 호응을 유도해 낼 수 있어야 한다는 점이 고려되어야 한다.

둘째, 경제통합 방법을 논의함에 있어서도 접근하는 시각에 차이가 발생하고 있으며, 특히 북한개발 방식에서 차이가 발생하고 있는 점을 지적하고자 한다. 이석기 박사님의 논문에서는 북한의 정책당국자의 입장에서 경제발전 전략을 모색하는 것으로 보이나, 이와 대조적으로 김영운 박사님의 논문은 우리의 입장에서 접근(흡수통합과정으로 인식하는 경향 내

---

재)하고 있다. 통합방식 문제는 앞에서 언급한 개념정의와 연결되는 주장으로, 북측과 논의·합의할 수 있는 개발자원 전략 수립이 필요함을 다시 강조될 필요가 있다. 따라서 북측 경제의 필요성과 남측 경제의 필요성을 조화시키는 노력이 요구될 것이다. 이는 우리사회의 지지와 북한의 협력을 유도하기 위해 필요하다.

마지막으로 이석기 박사님의 논문에서 북한 경제개발 기본방향과 관련한 북한 경제개발의 비전으로 ‘국제경쟁력을 갖춘 자립경제’를 설정한 부분은 북측 당국자의 입장에서 살펴본 것이라고 하더라도 문제가 있다. 특히 수출전략산업 육성을 기본방향이자 주요전략으로 제시하고 있는 점과도 모순된다. 대신 ‘구조적 발전을 위한 기반 구축’, ‘지속적 성장이 가능한 재생산 구조 구축’을 비전으로 제시하는 것이 보다 적합할 것이다. 왜냐하면 북한의 경제개발의 비전이 남북한의 경제통합과정과 지나치게 괴리될 경우 협력확대를 통한 북한경제의 성장이 남북한간의 협력확대에 한계로 작용할 수 있기 때문이다.



## 일반토론

### - 이석기(산업연구원 연구위원)

경제개발론이 북한개발의 전제된다는 것이 반만 맞다는 것에 동의하지  
만, 엄밀한 경제통합론을 염두에 두기 보다는 시장통합 이전단계를 염두  
에 두고 발표한 것이다. 즉, 북한경제의 재생산 구조 자체가 붕괴된 상태  
에서는 경제통합론 등이 아무런 의미가 없기 때문에 북한경제 재생산 구  
조를 확립시켜 나가는 과정과 남북경제통합론은 어떠한 형식으로든지 연  
결이 되어야 한다는 측면에서 말씀드린 것이다.

두 번째, 체제전환문제와 개발전략과 혼재되어 있다는 것도 정확한 지  
적이다. 다만, 체제전환과 개발전략을 이제는 결합하여 고민해야 한다는  
문제의식에서 시도한 것이다.

국가의 역할을 강조한 것은 북한의 경우에는 주어진 조건이 아니라, 체  
제전환이 전제되어야만 북한의 개발이 가능하다는 논리가 상당부분 있기  
때문에 현재 국가가 유지되는 상태에서의 개발이 정말 불가능한가하는 문  
제의식에서 논의한 것이다.

정밀기계부분은 좀 더 연구가 필요한데, 특정기술분야의 수준과 산업과  
는 구분이 필요할 것으로 보인다. 산업으로써의 정밀기계산업이 북한에  
과연 존재하는가는 좀 더 연구가 필요하다고 본다.

‘왜 북한경제가 개발되어야 하는가, 남북경협을 통한 북한경제 개발이  
필요한가’에 대한 전문가 뿐만 아니라 국민을 설득하지 못한 상태에서  
‘한반도 평화경제론’, ‘남북경제공동체론’에 초점이 맞추어져 있기 때문  
에, 이러한 부분을 언급하였는데, 다만 기술적인 측면에서 발표하다보니,  
임강택 박사님의 지적이 나올 수 있었던 것 같다.

---

마지막으로 국제경쟁력을 갖춘 자립경제부분과 관련하여, 북한의 자립 경제에 대한 해석의 폭이 매우 넓어서 북한경제 상황, 그 당시의 경제정책에 따라 그 해석이 다양하게 되기 때문에 당분간은 자립경제란 용어와 북한 수출산업과는 별로 충돌할 가능성이 없다고 보인다.

- 김영윤(통일연구원 선임연구위원)

경제공동체를 형성하기 이전에 통합을 논의해야 되지 않겠는가 하는 것에는 동의한다. 또한 통합의 내생성과 관련해서는 제도적인 통합과 기능적인 통합으로 구분하여 설명을 하였는데, 제도적인 통합이 기능적인 통합으로 되지 않은 예가 있다. ASEAN, NAFTA의 경우 기능적으로 통합이 되지 않고 있으며, 유럽의 경우는 경제가 격차가 많음에도 불구하고 성립되었는데, 성립 가능한 이유는 체제가 비슷하였고, 동구권의 경우에는 체제가 변화하였기 때문이다. 하지만 이러한 점에도 불구하고 유럽통합은 굉장히 어려웠다. 통합의 내생성이 남북간에 이루어지려면 북한체제가 변화할 수밖에 없다고 생각한다.

남한경제 시각에서 남북경제공동체형성을 논의하였다고 지적하였는데, 남북한간 제도적 합의를 바탕으로 두면서도, 경제가 실질적으로 연결되면서 형성되는 기능적인 통합의 형태가 되어야 된다고 생각한다. 이러한 점은 북한측 입장에서 생각한 것이라고 본다.

마지막으로 지표와 관련한 지적에 동의하며, 교역총액으로 따져야 되지 않는가 하는 생각이 든다. 사실상 거래성교역으로 북한이 남한으로 수출하는 것이 많지 않다. 앞으로 보다 정교한 지표를 만들도록 노력하겠다.

# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인근 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원

2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기응	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

### 북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원

### 연례정세보고서

2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

### 학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원

2004-04	남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경제: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화변영과 한 · 중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6 · 15남북공동선언과 한반도 평화 · 번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

### 논문

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원

### 협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외 공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외 공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외 공저	5,000원

2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외 공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외 공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외 공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외 공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외 공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외 공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외 공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외 공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외 공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외 공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외 공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외 공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외 공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광영 외 공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광영 저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한러찾길 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(Ⅱ)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원

2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원

◆비매품◆

통일 정세 분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란

2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영항실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중 · 일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동 · 서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미 · 일동맹 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북 · 중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중 · 러 정상회담 결과분석	여인곤

## KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호

## Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30~35권), 학술회의 총서(연평균 5~6권), 정세분석보고서(연평균 5~10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





