

단계별 남북경제공동체 형성 방안 -경협 활성화가 통일비용 절감이란 인식 필요-



홍순직 현대경제연구원 수석연구위원

1. 들어가는 말

지난해 8월, 이명박 대통령은 광복 제65주년 경축사에서 통일세 및 평화·경제·민족의 3대 공동체 통일구상을 제안하였다. 이는 그간의 소극적인 분단관리 차원에서 벗어나, 향후의 통일에 대비한 보다 적극적인 물질적·정책적 역량 강화의 필요성을 제시한 것으로 해석된다. 이후 정부는 3대 공동체 구상 실현과 통일 재원 마련에 대한 구체적인 연구용역에 착수했고, 통일과 공동체에 대한 국민적 관심도 높아지고 있는 듯하다.

남북경제공동체 형성은 남북경협 활성화를 통한 공동의 경제적 이익 추구 활동이 한반도의 평화를 정착시키고 민족 공동의 번영과 민족공동체 의식 함양의 토대를 마련할 수 있다는 데에서 출발한다. 그럼에도 불구하고 남북간 현실은 금강산관광이 중단된 지 2년반이 지났고, 여타 경협사업도 개성공단 사업을 제외한 전면적인 남북경협을 중단한 5.24 조치로 인해 정체 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 이는 중국과 대만이 지난해 6월에 자유무역협정(FTA)와 유사한 경제협력기본협정(ECFA)을 체결하여 상생의 경제공동체와 경제통합을 향해 발전적 모습을 보이고 있는 것과는 대조적이어서 안타까운 마음이 크다.

최근 들어 남북경제공동체 형성은 그 필요성이 대내외적으로 증대되고 있어 이에 대한 준비가 필요하다. 다시 말해 대내적으로는 남북 간의 상호 보완성을 활용한 신성장 동력 발굴의 필요성이 커지고 있다. 또한, 대외적으로는 WTO 체제의 글로벌화와 FTA를 통한 지역간 경제통합의 지역화

가 심화되고 있는 가운데, 이를 융합하는 새로운 환경 변화 전략 차원에서 남북경제공동체 형성이 요구된다.

따라서 본고에서는 남북경제공동체 형성의 의미와 기본 방향을 살펴본 후, 북핵 문제와 남북 문제 등 한반도를 둘러싼 환경 변화를 고려하여 단계별 남북경제공동체 형성 방안과 실천 과제를 제시해보고자 한다.

2. 남북경제공동체 형성의 기본 방향

1) 남북경제공동체 형성의 의미

경제공동체는 공동체를 기반으로 '일정 지역 내의 자본과 인력 등 생산요소의 교류·협력, 공동의 경제 정책 추진을 통해 경제통합을 이룬 민족 또는 국가들의 통합단위 내지 통합을 이루어가는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 남북경제공동체 형성은 남북간 경제 교류 협력의 활성화를 통해 남북 경제 구조의 상호 의존성이 심화되어 남북한 주민들의 공동 경제생활권과 남북경제통합(한반도 경제권)을 형성해나가는 과정을 의미한다.

다시 말해, 남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제 부문의 실질적이고도 법·제도적인 통합 과정으로, 완전한 통일로 가기 위한 중간 과정으로 이해할 수 있다. 또한 남북 간의 교류·협력 활성화를 통해 분단으로 인한 민족의 동질성 회복과 통일 과정에서의 부작용 최소화, 민족 전체의 삶의 질 향상과 복리 증진, 통일 한국의 잠재 역량 확충 등을 위한 과정을 동반한다.

2) 남북경제공동체 형성의 기본 방향

남북한이 경제공동체 형성을 통해 한반도 경제권과 동북아 경제권의 이점을 최대한 향유하기 위해서는 추진에 있어서 몇 가지 기본 방향 설정이 요구된다

우선, 남북경제공동체 형성은 신기능주의에 입각하여 '경제와 평화'의 포괄적·단계적으로 병행 추진함으로써 한반도 평화경제체제 구축을 지향하며, 경제와 평화의 선순환 구조를 형성해야 한다. 한반도 평화경제체제란 군사안보 측면의 '평화'와 경제 측면의 '공영'이 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 융합 상태로, '경제를 통한 평화'와 '평화를 통한 경제'를 동시에 추구하는 것을 의미한다. 이를 위해 남북경제공동체 형성은 남북경협 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도 등의 경제적 측면은 물론, 북핵과 남북 관계, 한반도 주변 정세 등의 정치·군사·사회 문화적인 평화체제 구축 과정을 포함한 포괄적인 차원에서 접근해야 한다.

둘째로, 단기적으로는 남북경협 활성화와 연계하되, 중장기적으로는 통일 경제적 관점에서 지속발전 가능한 경협 체계 구축을 지향하여 제도적 경제공동체를 형성해야 한다. 이를 위해서는 남북 상생의 성공적 경협 모델 정착과 북한 경제 종합 개발 계획 수립 등은 물론, 남북 관계와 경협의 제도화, 경협 인프라 구축과 북한 경제 회생 지원을 통한 성장 잠재력 확충 등 지속발전 가능한 경협 체계를 구축해야 한다. 또한, 통일 경제적 관점에서 개별적 추진보다는 남북한 산업협력(산업 구조조정) 및 지역 개발(국토 종합 개발) 차원의 연계 발전 전략이 요구된다.

셋째로는 경제공동체 형성에 있어서 한반도를 넘어 동북아 경제공동체를 지향해야 한다. 한반도의 지경학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제 허브 및 동북아 FTA 수혜지로 발전시킬 수 있는 방향의 큰 틀에서 접근해야 한다.

넷째, 남북경제공동체 형성이 남북 관계 발전과 통일을 지향한다는 측면에서 이전의 '민족공동체 통일 방안'과도 접목해서 접근해야 한다. 민족공동체 통일 방안은 '화해·협력 → 남북 연합 → 통일 국가 완성'의 3단계로 구분되는데, 남북경제공동체의 완성 단계가 남북 연합이 실현되는

상태로 가정한다.

끝으로, 경제통합 추진 과정에서 주변국들의 동참을 이끌어내어 국제기금 활용의 극대화 방안을 강구해야 한다. 이는 안정적인 재원 확보는 물론, 사업 추진 과정에서의 안정성과 추진력을 제고한다는 측면과 한반도 평화경제 실현을 위한 국제협력 유도 등을 위해서도 보탬이 된다.

3. 단계별 형성 방안과 추진 과제

1) 남북경제공동체의 단계별 추진 방안

경제공동체 형성은 평화적 통일을 위한 경제 차원의 실질적·제도적 통합 과정이므로, 북핵 문제와 남북관계 진전, 북한의 개혁·개방 등과 연계하여 단계별 목표와 추진 과제를 설정할 필요가 있다. 본고에서는 '기반 조성 단계 - 확대·발전 단계 - 심화·완성 단계'의 3단계로 구분하여 살펴보기로 한다.

남북경제공동체 형성을 위한 첫 번째의 기반 조성 단계의 경우, 이 단계는 북핵 문제가 불능화 및 낮은 단계의 핵프로그램 신고가 이루어지는 시기이다. 이 시기에는 기합의 경협 사업의 이행을 통해 상호 신뢰를 강화하는 한편, 경제 외적 불안 요인의 안정적 관리를 통해 경제공동체 형성의 기반 조성에 역점을 뒀다. 이를 위해 우선 기합의 경협 사업의 활성화와 대북 정책의 연속성 유지로 남북 상호 신뢰 형성이 매우 중요하다. 무엇보다 남북경협의 긍정적 효과에 대한 인식의 전환과 함께, 북한을 단순한 리스크 관리 대상이 아니라 화해·협력의 상대자로 인정하고, 한국경제의 신성장 동력과 발전공간을 제공하는 블루오션(blue ocean)이라는 새로운 인식이 요구된다.

특히, 금강산 관광 및 개성공단 1단계 사업은 물론, 백두산 사업과 2단계 부지 조성 사업 등 기존 합의 내용을 단계별로 세분화하여 남북경제공동체 초기 단계의 합의 이행 의지와 노력을 보여줘야 한다. 또한 북한경제시찰단의 남한 방문과 교육 연수 확대는 물론, 남북합동시찰단을 구성하여 사회주의 경제권과 체제 전환국, 선진국의 우수 공단과 개혁·개방의 성공 사례 등을 함께 조사 연구할 필요가 있다.

두 번째로 남북경제공동체 형성의 본격 확대 단계는 핵 프로그램의 완전한 신고와 핵 폐기의 진전 과정으로, 이 시기에는 북한의 국제사회 일원으로서의 편입 및 정상국가로의 유도과 함께, 북한 경제 회생 지원과 남북한 산업 및 지역 협력 등을 통해 남북한 상호 의존성 확대와 북한 경제의 자립 성장 기반 조성에 역점을 두어야 한다. 이를 위해 북한의 NPT 복귀와 국제무역기구 및 국제금융기구의 가입과 북미 및 북일 관계 정상화 등의 보다 적극적인 국제 환경 조성 노력과 함께, 북한 경제의 근본적 회생과 통일 인프라 확충 등을 통해 북한의 성장 잠재력 확충과 자립 경제 기반 조성에 역점을 두어야 한다. 다시 말해, 단기적으로는 농업 개혁과 경공업 육성, 산업 자본 축적을 위한 부존자원(지하자원, 관광산업)

활용 사업 등을 통해 민생 안정과 산업화 역량을 확충해야 한다. 또한 중장기적으로는 북한 경제가 지속발전 가능한 산업 구조를 갖추 수 있도록 중화학 공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출이 요구되며, 경의선 중심의 철도·도로 물류망과 전력을 우선 지원하여 국토 균형 개발을 추진할 필요가 있다.

끝으로, 남북경제공동체 형성을 위한 심화·완성 단계는 핵폐기가 완료되어 한반도 비핵화가 실현되는 시기로, 북한도 전면적인 개혁·개방을 단행하는 과정이다. 이 시기에는 남북 간의 산업 및 지역 협력의 고도화와 경제 통합에 착수하는 한편, 동북아 경제권과의 연계 확대를 통한 동북아 경

〈 단계별 남북경제공동체 형성 방안 〉

	화해 협력 단계		남북 연합 단계
	기본 조성 단계	본격 확대 단계	심화·완성 단계
북핵	- 핵시설 불능화 완료 - 제한적 핵신고 이행	- 명확하고 완전한 핵신고 - 핵폐기 진전	- 완전 핵폐기 (한반도 비핵화)
대외 관계	- 북미 · 북일 관계 진전 · 북일 납치자 문제 진전	- 국제사회 일원 편입 유도 - 북미·북일 관계 발전 · 국교 정상화 본격 논의 - 국제금융기구 가입 지원	- 북미·북일 관계 정상화 - 북일 배상금과 국제자금 유입 본격화
남북 관계	- 상호 신뢰 강화 - 제도화 및 회담 정례화 - 한반도 평화선언 채택 및 평화경제체제 논의	- 한반도 평화경제체제 기반 구축 (평화협정 체결) - 남북정상회담	- 한반도 평화경제체제 발전·심화
남북 경협	- 남북경협 확대 · 기존 사업 및 기합의 사업 이행 - 남북간 산업·지역협력안 협의 및 제한적 추진 - 비핵·개방·3000 구상 이행 협의체 발족	- 상호 의존성 확대 - 산업별·지역별 협력 및 표준화·국제화 본격 협의 - 북한개발 종합계획 제시 - 남북한 경제협력관 설치 (서울, 평양) - 비핵·개방·3000 구상 가동	- 산업·지역 협력의 본격화 및 고도화 - 동북아 연계 개발 모색 - 남북한 공동시장 형성 - 비핵·개방·3000 구상 완료
북한 개방	- 기득구 중심 개방 확대 - 외자 유치 관련법 개선 - 남북합동시찰단 파견	- 개혁·개방 확대 - 시장경제체제 도입 확대	- 특구 지역 추가 확대 - 전면적 개혁·개방 - 시장경제 도입 본격화
역점 사업	- 경의선 철도·도로 연결 - 개성공단 1단계 본격 가동과 2단계 부지 조성 - 3통 추진 가속화 - 경험과 연계한 SOC의 제한적 개보수·현대화 - 시범영농·관광·경공업·자원개발, 조립사업 - 교육 프로그램 지원	- 개성공단 2단계 본격가동 및 3단계 개발 착수 - 지역별 특성화 산업단지 개발 - SOC 투자 범위 확대 - 개성~평양간 철도 정기 운행, 서해 산업벨트화 - 기간산업, 수출산업 육성	- 첨단·자본집약분야 투자 - 개성공단 완전 가동 - 전국적 SOC 확충과 남북종합물류시스템 구축 - TSR, TCR 등과 연결
통일 단계	남북 화해·협력 단계	남북 화해·협력 단계 + 남북연합 형성 단계	남북연합 완성 단계

자료 : 홍순직, "화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안," 『독일통일 20년과 남북통합의 과제』, 북한연구학회 학술세미나, 2009. 11. p. 93. 수정 보완

제허브 구축에 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 우선 남북 간의 산업 구조조정 본격화 및 고도화를 위해 북한 지역에도 경쟁력 있는 중화학 공업과 지식기반산업, 서비스 산업을 육성해야 한다. 또한, 비핵·개방·3000 구상의 본격 가동과 완료, 단일 시장 수준의 경제공동체 형성, 남북 연합 완성 단계의 통일 단계 진입 조성에 박차를 가해야 한다.

2) 화해·협력 단계의 실천 과제

완전한 남북경제공동체 형성의 길은 멀고도 험할 것이다. 따라서 우선 화해·협력 단계를 향후 5년 이내로 책정하고, 이 단계에서의 몇 가지 중요 실천 과제와 전략을 제시해보기로 한다. 이 단계의 목표를 정치적으로는 남북 간의 적대적 관계 청산과 상호 신뢰 구축에 두는 한편, 경제적으로는 북한의 경제 회생 및 자립 기반 조성을 지원하고 개혁·개방을 유도하며, 남북경협이 안정적으로 확대 발전할 수 있도록 법·제도화 및 인프라 확충에 역점을 두어 남북간의 경제력 격차를 줄여야 할 것이다.

첫째, 북한의 민생 안정을 위한 농업 부문 개혁과 경공업 우선 육성이 요구된다. 이를 위해 남한은 농업 기반 정비(치수 관리를 위한 댐건설이나 유역 단위의 황폐지 복구, 조림 사업 등)와 농자재 및 시설 지원 및 기술지도 사업을 추진하여 농업 생산성 향상과 식량 자급률 제고를 추진할 필요가 있다. 또한 북한의 산업화 역량 확충을 위해 북한은 선택과 집중을 통해 노동집약적 경공업 우선 정책을 채택하여 생필품 부족 완화를 통한 인민경제 개선과 동시에, 수출지향형 공업화 전략 추진이 요구된다.

둘째로 북한 개발에 있어서는 서북부(경의선) 중심의 특구 개발과 지역특성을 고려한 지역특성화 산업단지 개발 등의 불균형 성장 전략이 요구된다. 다시 말해, 우선 특구 중점 개발과 관련해서는, 개성공단의 성공적 개발을 토대로 이를 정부의 나들섬 구상과 연계하여 서북부 중심의 특구를 우선 개발하고, 이를 거점으로 경의축 중심(개성-남포-평양-신의주)의 특구와 동북부(원산, 나진·선봉) 등지로 점차 확대해 나갈 필요가 있다. 특히, 개성공단 활성화에 역점을 두어 남북경협의 성공적 모델을 창출하고 경제공동체의 실험장으로 육성 발전시킴으로써, 상호 신뢰 회복과 '규모의 경제' 효과도 얻도록 할 필요가 있다.

또한, 북한 경제가 중화학공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출을 통해 단번 도약형 개발을 추진할 수 있도록 지원해야 한다. 단기적으로는 식량난 해소와 최소한의 삶의 질 향상을 위한 농업 개혁과 경공업 육성이 필요하겠지만, 북한 경제가 지속발전 가능한 산업 구조를 갖추기 위해서는 철강 및 비철금속 등의 소재 산업과 전기·전자 및 기계, 정유 산업 등의 병행 발전이 필요하다. 또한, 경제의 첨단화·디지털화로 단번 도약을 위해서는 전자 및 IT 산업(소프트웨어)의 육성이 필요하다. 다만 이들 기간산업 지역은 별도의 특구로 육성하기보다는 현재의 산업 설비와 지역별 산업 인프라 여건을 고려한 '특성화 산업단지' 형태로 개발하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 철강은 김책연합기업소를 중심으로, 화학은 함흥 및 선봉의 승리화학공장을 중심으로 구조조정 실시를 검토할 만하다.

셋째, 북핵 문제의 해결 지연과 자본 빈국의 북한으로서는 산업화 자본 축적을 위해서는 관광 및 지하자원 등의 부존자원을 적극 활용해야 한다. 먼저 관광 및 컨벤션 사업 육성과 관련하여, 천혜의 관광자원과 물류 중심지로서의 지정학적 입지 여건을 최대한 활용하며, 분단의 특성을 이용한 국제 평화·안보 포럼 유치 등의 컨벤션 사업을 적극 추진할 만하다. 또한 북한의 지하자원 개발이 유망한 사업인데, 여기에는 전력과 수송망 확충이 전제되어야 한다. 따라서 산발적 개발보다는 다수의 광물자원이 부존되어 있는 특정 지역(단천 등)을 선정하여 협업 방식으로 개발하는 방안이 바람직하다. 유력 광물로는 금, 철광석, 몰리브덴 등의 금속 광물과 마그네사이트와 아연, 흑연 등의 비금속 광물을 들 수 있다.

넷째, 지속발전 가능한 성장 기반 구축을 위한 산업 및 물류 인프라 건설이 요구된다. 이를 위해서는 경의축 중심의 물류망 구축과 공항 및 통신 시설의 개보수, 에너지난 문제 해결이 요구된다. 이들 사업의 우선순위는 현재 진행되고 있는 남북경협 사업과 연계할 필요가 있다. 먼저, 경의선 축 중심의 '서해안 산업 벨트' 복원 지원을 위한 물류망 구축과 관련해서는 경의선 철도·도로 연결과 개성·금강산 특구 사업을 비롯하여 기존의 남북경협 사업과 연계한 인프라 확충을 우선 추진이 요구된다. 예컨대, 문산~개성 및 개성~개성공단의 철도 현대화 및 통근열차 운행과 함께, 개성~평양간 철도 및 고속도로의 개보수와 확장, 경원선(철원~내금강) 연결 등을 추진하며, 제2단계에는 평양~신의주간 도로

확장 및 연결로 아시안 하이웨이, TCR와 TMGR 등과의 연계를 모색할 필요가 있다.

한편, 수출입 거점 확보와 동서 균형 발전을 위한 성장 인프라 확충에도 역점을 뒀다. 우선 제1단계에는 남포항을 컨테이너 부두 시설 확충을 통해 서해 핵심 무역항으로 육성하며, 제2단계에는 평양~원산간 고속도로를 개보수하는 한편, 국토의 균형 발전 차원에서 동서축의 평라선(평양~원산~청진~나진) 연결로 TCR과 연계를 추진해야 한다. 또한, 북한 경제의 시발점이라고 할 수 있는 전력난 해결을 위해서는 발전 가동률 제고와 다양한 발전 구조 모색이 요구된다. 이를 위해 단기적으로는 발전 설비의 개보수와 현대화, 연료 공급 확대 등을 통해 기존 발전시설의 가동률을 높이고, 동시에 중소형 발전소 건설을 추진하여 에너지의 절대 부족 해소에 역점을 뒀다. 여기에는 남북한 에너지 실태 조사를 위한 실무협의회(가칭 남북에너지협력위원회, 정부 차원의 회담과 전문 기술진이 포함된 실무진 간의 협의기구로 이원화) 구성이 필요하다. 또한 동북아 에너지 협력 차원에서 남북간 전력 계통망 연결과 러시아와의 사할린 및 이르쿠츠크의 석유·가스 개발과 파이프라인 연결 등을 모색하며, 이의 촉진과 안정적인 에너지 확보 차원에서 ‘동북아 에너지협력체’(가칭) 구성을 추진할 필요가 있다.

끝으로, 북한 개발을 위한 자원 확보 방안과 관련해서는, 국민적 공감대 형성을 바탕으로 남북협력기금 확충과 국내외 다양한 경험 기금 재원을 고려해야 한다. 특히 국내 자원과 관련해서는 통일세와 남북협력기금 확충(국가예산의 1%) 등과 함께, 수백조 원에 달하는 시중 부동산의 생산자금화 및 통일기금화 차원에서 일정 규모에 한해서는 자금 출처가 면제되는 중장기 저리의 무기명 통일채권 발행을 검토할만하다. 이는 부의 대물림이 아니라, 후세들의 세금 부담 감소에 기여할 수 있는 ‘가진 자들의 통일 기여 방안’의 한 대안이 될 수 있다. 이외에 국제 자원 조달과 관련해서는 국제기구 및 세계 각국의 대북 공적개발원조(ODA) 자금을 비롯하여, 주요 SOC 사업에 대한 주변국들의 참여 유도를 통해 조달할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

연구기관에 따라 규모의 차이는 있으나, 통일은 남한에게

경제적 부담뿐만 아니라 그 이상의 막대한 편익을 가져다주는 것으로 분석되었다. 현대경제연구원은 통일 후 북한의 1인당 국민소득이 3,000 달러에 도달하도록 투자함에 있어서, 10년간 비용은 1,527억 달러가 소요되는 반면, 편익은 2,197억 달러가 발생하여 600억 달러 이상의 순편익이 발생할 것이라고 한다. 이외에도 국가브랜드 가치 제고와 이산가족문제 해결, 북한 주민의 인권 신장 등의 비경제적 통일편익까지 고려하면 통일 순편익은 더욱 클 것으로 예상된다.

지난 20년 이상의 추진 과정에서 남북경협은 남측이 원하는 수준으로의 북한 변화 유도 효과를 거두지는 못했지만, 경제적으로는 물론 정치·군사 및 사회문화적 측면의 남북관계 개선에 크게 기여하였다. 이러한 남북경협의 확대는 남북경제공동체 형성과 통일의 유용한 밑거름이 된다.

따라서 경협 활성화를 통한 남북간 경제력 격차 완화는 통일비용 절감과 통일편익 극대화를 위한 ‘사전적 분산 투자’라는 인식의 전환이 요구된다. 다시 말해 남북경협은 대북 퍼주기라는 비용 개념이 아니라, 현대대에게는 한반도의 안정적인 관리라는 ‘평화적’ 편익과 중소기업의 경쟁력 제고와 일자리 창출이란 ‘경제적’ 편익을 동시에 제공할 뿐만 아니라, 다음 세대에게는 통일비용 절감과 편익 확대라는 경제적 이익을 제공해준다는 인식의 전환이 요구된다. 통일의 시기가 늦어지면 늦어질수록 남북간 경제력 격차가 확대되어 더 큰 통일비용 부담이 발생하게 된다. 특히, 최근의 안보 불안으로 평화와 통일에 대한 국민적 관심이 높아지고 있는 가운데, 남북경협 활성화를 통한 경제력 격차 완화는 후세대들의 통일비용과 통일세 부담을 줄여줄 뿐 아니라, 통일 이전의 산업 인프라 확충과 거점 확보는 통일 이후의 편익 극대화에도 큰 보탬이 된다는 사실을 다시한번 되새겨볼 필요가 있다.

· 홍순직 e-mail : sjhong@hri.co.kr