

# 남북경협과 대북정책, 우리의 인식과 개념은 얼마나 현실적일까?

이석 | 한국개발연구원 선임연구위원 | suklee@kdi.re.kr

## I. 머리말

올해에도 남북경협의 중단 상태가 계속되고 있다. 2010년 천안함 사태에 따른 5.24 조치로 인해 개성공단을 제외한 모든 남북경협이 중단되었고, 2016년에는 남아있던 개성공단마저 폐쇄되었다는 점을 상기하면, 사실상 남북경협이 중단된 기간이 이미 10년을 넘어서고 있는 셈이다. 그런데 이처럼 장기간 남북경협이 중단되면서 이에 대한 우리의 인식과 개념에도 상당한 혼란이 초래되고 있다. 이들 인식과 개념은 모두 남북경협의 존재를 전제로 하여 발전해 온 것들이기 때문이다. 더욱이 남북경협에 대한 우리의 인식과 개념은 한국사회 전반의 대북정책 및 통일정책에도 매우 직접적인 영향을 미쳐 왔다. 따라서 대북정책 및 통일정책에도 상응하는 어려움이 존재하는 것이 현실이다.

본고는 남북경협 자체를 논의하는 것이 아니다. 그보다는 오히려 남북경협에 대한 우리의 인식과 개념에 대한 토론에 더욱 집중한다. 보다 구체적으로, 본고에서는 세 가지의 작업을 수행한다. 첫째, 그간 한국경제 내부에서는 남북경협과 관련하여 어떤 인식과 개념들이 발전하여 왔는지를 살펴본다. 둘째, 이들 인식과 개념은 남북경협이 장기간 중단되고 있는 현재의 시점에서 어떤 혼란과 곤란함에 직면해 있는지를 검토한다. 셋째, 이러한 혼란과 곤란함을 해소하기 위해서는 우리가 어떤 주제에 대해, 어떤 방식으로 보다 정리된 생각을 전개해야 하는지를 제안한다.

본고는 두 가지의 우려에서 출발한다. 하나는 현재와 같은 남북경협의 중단이 앞으로도 상당 기간 지속될지 모른다는 우려이다. 이미 널리 알려져 있지만, 현재 국제사회는 북한에 대한 강력한 경제제재를 실시하고 있으며, 이로 인해 남북경협이 재개되기가 현실적으로 매우 어려운 상태가 이어지고 있다. 더욱이 이러한 국제사회의 대북제재가 얼마만큼 지속될지에 대해서는 누구도 쉽게 예단하지 못하는 상황이다. 따라서 남북경협의 중단은 앞으로도 우리의 의지나 기대와는 무관하게 장기간 지속될 가능성을 배제할 수 없는 현실인 것이다. 다른 하나는 남북경협에 따른 인식과 개념의 혼란이 궁극적으로는 남북경협 자체의 재개와 발전에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 우려이다. 한국사회의 구성원이라면 대부분 남북경협에 대해서만큼은 긍정적으로 평가하려는 경향이 있다. 남북관계가 아무리 부침을 거듭하더라도 통일을 지향하는 양자의 특수관계를 고려하면 적어도 경제교류만큼은 활성화되는 것이 바람직하다는 태도가 존재한다는 의미이다. 이러한 태도는 그간의 남북경협을 발전시키는데 커다란 힘이 되었다. 그러나 현재와 같이 남북경협이 중단된 상태가 장기간 지속되고, 그 결과 이에 대한 우리의 인식과 개념이 변화하기 시작하면, 이러한 태도 역시 어떻게 변모해 나갈지 알 수 없는 일이다.

이러한 우려를 불식시키기 위한 한 가지 방법으로 본고에서는 현재 우리가 남북경협에 대해 가지고 있는 인식과 개념들이 직면한 곤란함을 솔직하게 밖으로 드러내어 토론하고자 한다. 그런데 이러한 토론을 수행하기에 앞서 분명히 해야만 할 것이 있다. 본고는 엄밀한 학술 논문이 아니라 특정 연구자의 주관적 입장만을 그대로 서술하는 에세이에 가깝다는 점이다. 본고에서 우리는 다양한 인식과 개념들을 이야기하지만, 이를 꼼꼼하고 체계적인 자료와 객관적인 데이터로 뒷받침하거나 논증하는 과정을 모두 생략한다. 오히려 특정 연구자가 주관적으로 중요하다고 간주하는 이야기만을 그대로 전달한다. 물론 이는 전혀 바람직한 논의 방식이 아니다. 다만, 이제까지 우리가 남북경협과 형성해 온 인식과 개념들이 매우 명징하고 이론적인 방식으로 정리된 것은 아니라는 현실적인 어려움도 이러한 논의방식의 일부 원인이 되었다. 이러한 논의방식으로 인해 본고에서는 특정 연구자의 주관에 너무 치우치거나, 심지어는 자칫 부주의한 토론마저 나타날지 모른다. 본고를 읽는 사람들이라면 이러한 글의 속성과 한계를 미리 염두에 두기를 바란다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 남북경협이 이루어지고 중단되었던 지난 30여 년 동안 한국경제 내부에서 남북경협에 대해 어떤 인식과 개념 그리고 정책적 역할 등에 대한 논의가 발전했는지를 살펴본다. 그리고 제3장에서는 이러한 논의들이 현재의 시점에서도 여전히 현실적으로 유효한지를 토론한다. 남북경협에 대한 중단과 남북관계 및 한반도

주변 환경의 변화를 감안할 때 이러한 논의들의 어떤 혼란을 경험하고, 어떤 문제점들을 드러내고 있는지를 검토한다. 제4장에서는 이러한 인식과 개념의 혼란 그리고 이에 따른 문제점들을 해소하기 위해서는 앞으로 주로 어떤 측면에서 어떤 논의가 이루어져야만 하는지를 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 토론을 간단히 정리하는 것으로 결론을 대신한다.

## II. 남북경협과 대북정책: 인식, 개념 그리고 역할

1990년대 이후 남북경협이 본격화되면서 한국경제는 이에 대해 독특하고 고유한 개념과 인식들을 발전시켜 왔다. 한국경제의 입장에서는 남북경협이 미국이나 중국, 일본 등과 수행하는 국제교역과는 본질적으로 다른 것이기 때문이었다. 그리고 이러한 개념과 인식들로 인해 남북경협은 한국사회의 대북정책과 통일정책에 있어서도 매우 중심적인 위치를 차지해 왔다. 따라서 여기에서는 지난 30여 년간 한국경제가 남북경협에 대해 어떤 인식과 개념들을 발전시켜 왔고, 이들은 한국사회의 대북정책과 통일정책에 어떤 역할을 수행했는지를 살펴보고자 한다.

### 1. 기본 인식

한국경제가 남북경협을 어떻게 인식하는가에 대해서는 매우 다양한 의견이 존재할 수밖에 없다. 지난 30여 년간 남북경협은 한국사회에서 가장 많이 그리고 빈번하게 토론되는 주제 중 하나였으며, 끊임없이 대립적인 주장과 시각들을 생산해 내는 논쟁의 원천이기도 했기 때문이다. 그러나 이러한 다양성과 대립적인 시각에도 불구하고 한국경제 구성원들 대다수는 남북경협에 대해 어떤 공통의 인식을 보유하고 있는 것 역시 사실이다. 남북경협에 대한 시각은 서로 다양하지만 이들 시각을 출발시키는 근원적인 인식에서는 일종의 공감대가 존재해 왔다는 뜻이다.

먼저 한국경제의 입장에서는 남북경협이 ‘(한국경제가 조금만 노력한다면) 현실로서 충분히 실현 가능한 영역 또는 사업’이라는 인식이 존재한다. 조금 역설적으로 표현해서, 대부분의 한국경제 구성원들이 남북경협을 아예 현실로 실현 불가능한 영역이라고 인식했다면, 그간 남북경협을 둘러싸고 나타났던 수많은 토론과 다양한 시각들은 아예 존재하지도 않았을 것이다. 물론 한국전쟁 이후 1980년대 후반까지 남북경협은 아예 존재하지 않았던 것이

현실이었다. 그러나 이러한 상황은 1980년대 말 또는 1990년대부터 본질적으로 변화한다. 당시까지 북한의 사회주의 경제체제를 유지시켜 주었던 소비에트를 위시한 국제적 사회주의 경제권이 붕괴하고, 이로 인해 북한경제 역시 항상적으로 생존을 위협받을 만큼 피폐해졌기 때문이다. 실제로 1990년대의 북한경제는 내부적 자원이 모두 소진되어 수많은 아사자가 발생할 정도의 극심한 경제위기를 경험하였다. 그러나 이러한 상황에서도 기존 사회주의 경제권의 몰락으로 과거와 같은 형태의 외부 협력은 기대할 수 없었다. 이는 현실의 북한경제를 유지하기 위해서는 과거와 전혀 다른 형태의 새로운 외부 협력이 필수적이라는 사실을 의미하였다. 그러나 북한과 같이 경제적으로 이질적이고 폐쇄적이며, 정치적으로 권위주의적이고 고집스러운 국가에 선뜻 경제협력을 제공할 나라는 많지 않았다. 당연하지만 이러한 현실 속에서 북한을 대상으로 의미 있는 경제협력을 수행할 수 있는 나라는 같은 민족인 한국경제가 대표적일 수밖에 없었다. 그 결과 한국경제에서는 과거와 달리 남북경협은 (한국경제가 원하고 또한 조금만 노력한다면) 언제든지 실현 가능하다는 인식이 나타났고, 이러한 인식은 오늘날까지 여전히 유지되고 있는 것이다.

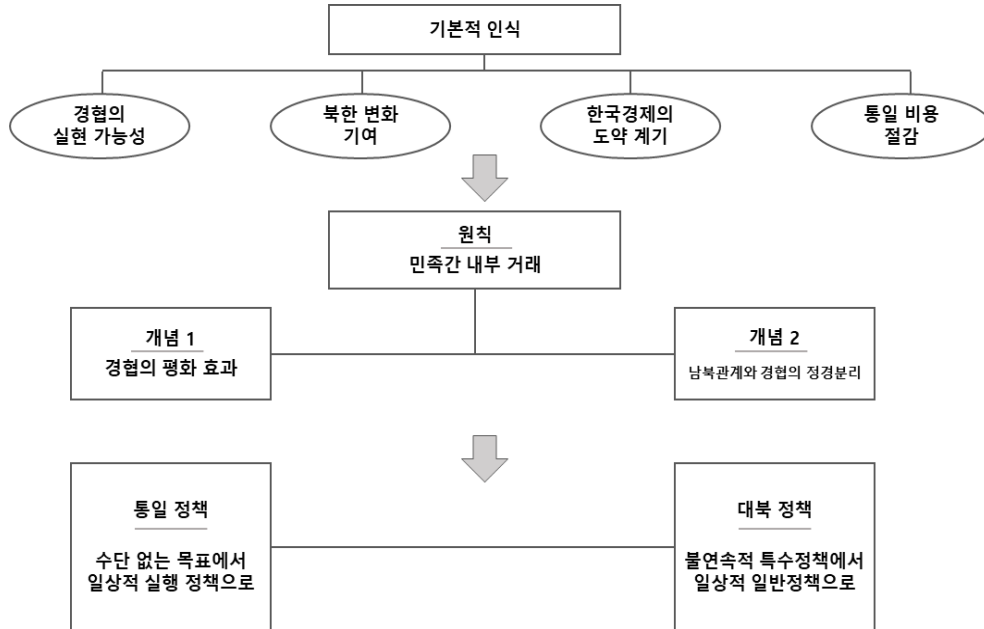
남북경협에 대한 또 다른 인식은 그것이 북한경제의 변화, 조금 더 구체적으로 말한다면, 북한경제의 개혁과 개방에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 가능성에 대한 믿음이다. 이미 언급했듯이 1990년대 들어 북한경제는 사회주의 경제체제의 실패로 극도로 피폐해졌다. 따라서 경제적 생존을 위해서는 중국이나 베트남에서 보듯이 개혁과 개방이 필수적이었다. 이러한 상황에서는 남북경협이 북한경제의 개혁과 개방에 긍정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 한국경제는 세계에서 가장 선진적인 시장경제 중 하나이며, 이로 인해 한국경제가 주도하는 남북경협은 북한경제에 시장경제를 기반으로 하는 보다 나은 제도 와 효율성, 관행 그리고 지식들을 경험하게 만들 것이기 때문이다. 당연히 이러한 경험은 개혁과 개방으로 대표되는 북한경제의 변화를 촉진하는 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 따라서 한국경제에서는 남북경협을 통해 북한경제의 변화를 촉진시킬 수도 있다는 믿음이 나타났고, 이러한 믿음은 여전히 한국경제 구성원들 내부에서 광범위하게 존재한다.

한편, 남북경협을 한국경제의 입장에서 '미래를 위한 새로운 도약의 계기'로 인식하는 경향 역시 존재한다. 한국경제의 또 다른 도약을 위해서는 미래의 북한이라는 새로운 계기가 필요하고, 이를 위해 남북경협이 중요한 역할을 수행할 수도 있다는 것이다. 물론 현재의 북한은 세계에서 가장 가난한 나라의 하나이며, 이에 따라 현실의 북한경제가 한국경제의 성장에 기여하는 중요한 경제적 파트너로 기능할 수 있다고 보는 것은 무리이다. 그러나 남북경협이 확대되고 북한이 개혁과 개방에 나서 꾸준한 경제발전을 이룬다면 이야기는

조금 달라질 수 있다. 더욱이 한국경제의 입장에서 북한은 두 가지의 특수성을 가지고 있다. 하나는 지리경제적으로 북한은 한국경제를 중국 등 대륙 경제와 연결시킬 수 있는 위치에 있다는 점이다. 다른 하나는 한국의 입장에서 북한은 통일을 지향하는 특수한 관계의 국가이고, 이에 따라 한국경제로서는 단순한 경제적 수익성을 뛰어넘어 어떤 형태로든 통일과 관련하여 북한경제를 개발하고 이에 대규모로 투자할 유인을 보유한다는 점이다. 이러한 사실들을 서로 연결하면, 비록 현재의 북한이 경제적으로 한국경제에 커다란 의미를 갖고 있다고 보기는 힘들지만, 그렇다고 해서 미래의 북한 역시 한국경제의 발전에 별다른 역할을 하지 못할 것이라고 쉽게 단정하지는 못할 것이다. 특히 이제까지의 한국경제의 발전을 보면 그것은 끊임없이 새로운 시장과 새로운 형태의 경제적 활동무대를 개척하는 과정이었다. 한국경제의 전통적 파트너라 할 수 있는 미국과 일본을 주축으로, 2000년대 이후에는 새롭게 성장하는 중국으로 경제 영역을 빠르게 확장하였고, 최근에는 베트남과 인도 같은 새로운 경제권과의 협력을 통해 성장의 활력을 불어넣으려는 시도가 이루어지고 있는 것이다. 이러한 관점에서 한국경제에서는 언제나 북한을 미래의 새로운 (잠재적) 성장동력으로서 염두에 두어야 한다는 인식이 존재하였고, 그 결과 남북경협은 오늘의 한국경제보다 내일의 한국경제에 더욱 중요할 것이라는 인식이 지금도 강하게 존재하는 것이다.

또한 한국경제에서는 남북경협이야말로 통일의 경제적 문제에 가장 합리적으로 대응하는 수단이라는 인식 역시 존재한다. 이미 널리 알려진 것처럼, 과거 동서독의 통일과정에서 서독은 막대한 통일비용에 직면했던 것이 현실이다. 당연하지만 이러한 통일비용의 문제는 한국경제에 있어서도 결코 예외가 아닐지도 모른다. 한반도의 통일을 이야기할 때마다 경제적으로는 언제나 통일비용의 문제가 빠지지 않고 등장하는 것이 이를 잘 말해준다. 그런데 남북경협은 이러한 통일비용의 문제와 직접적인 연관이 있다. 향후 한국경제가 부담해야 할 통일비용의 규모는 결국 통일 당시의 남북한의 사회경제적 격차의 정도에 의해 결정될 것인데, 남북경협을 통해 북한경제가 발전할수록 이러한 격차가 좁혀질 가능성이 있기 때문이다. 이는 통일 이전에 실시되는 남북경협이 미래의 한국경제가 부담해야 할 통일비용의 문제를 해소하는 중요한 지렛대가 될 수도 있음을 시사한다. 따라서 남북경협을 긍정적으로 바라보는 시각에서는, 경협이 단순한 경제적 수익성을 지향하는 대북 프로젝트가 아니라, 남북한의 궁극적 통일을 지향하고 그 과정에서 나타나는 제반 경제적 문제를 해소하기 위한 거대한 통일 투자의 일환이라는 인식을 가지는 경향이 있다. 물론 이러한 긍정적 시각에 소극적인 입장도 존재한다. 그럼에도 불구하고 남북경협이 통일의 경제적 문제에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 가능성을 부정하는 입장은 거의 없는 것이 현실이다.

[그림 1] 남북경협과 대북·통일 정책의 이해



## 2. 원칙과 개념

이처럼 현재까지 한국경제는 남북경협에 대해 조금은 독특한 인식들을 발전시켜 왔다. 구체적으로 그것은 ① 남북경협이 실현 가능하며, ② 북한의 긍정적 변화를 촉진할 가능성이 있고, ③ 북한경제의 성장과 발전은 물론 미래의 한국경제에 대한 새로운 도약의 계기가 될 수도 있으며, ④ 통일의 경제적 문제를 해결할 수 있는 합리적인 방안이 될 수도 있다는 인식이다. 당연한 말이지만, 이러한 인식은 남북경협이 한국경제가 여타의 나라와 수행하는 국제교역과는 그 성격이 완전히 다르다는 사실을 시사한다. 한국경제가 미국이나 일본과 교역을 하는 경우 이러한 인식을 발전시키지는 않기 때문이다. 그런데 이들 인식은 현재 한국과 북한 모두가 남북경협에 대해 공통적으로 표명하는 하나의 원칙 또는 그것의 고유한 성격 규정과 밀접한 연관을 갖고 있다.

현재 한국과 북한은 모두 남북경협을 국가간 교역으로 간주하지 않는다. 오히려 그것을 (통일을 지향하는 특수관계에 있는) 민족간 내부 거래로 규정한다. 국제적으로 보면 한국과

북한은 모두 UN에 가입해 있는 별개의 국가이지만, 양자 사이의 경협을 국가간 거래로 보지 않는다는 것이다. 이로 인해 남북경협은 국가간 거래에 부과되는 관세의 대상이 아니다. 또한 남북경협은 한국경제의 대외 거래 범주에도 속하지 않는다. 예를 들어 남북경협은 한국경제의 무역 총액에 포함되지 않으며, 북한에 제공되는 개발 지원 역시 한국경제가 저개발 국가들에 제공하는 ODA(Official Development Aid, 공적 원조)에 삽입되지 않는다. 이러한 원칙 또는 성격 규정으로 인해 남북경협은 여타 국가와의 대외 거래와 구별될 수밖에 없었다. 그 결과 한편으로는 이러한 구별이 앞서 언급한 남북경협에 대한 한국경제의 기본적인 인식들을 발전시키는 배경이 된 동시에, 다른 한편으로는 역으로 이러한 인식들이 다시 민족간 내부 거래라는 남북경협의 본질적 성격들을 한국경제의 내부에서 구체화시키는 역할을 수행해 왔던 것이다.

그런데 주목해야 할 사실은 이러한 성격 규정으로 인해 그간 한국경제에서는 남북경협과 관련하여 두 가지의 또 다른 (논쟁적) 개념들이 발전해 올 수밖에 없었다는 점이다. 하나의 개념은 남북경협의 (비경제적) 외부성(externality) 또는 ‘경협의 평화 효과’라고 불리는 개념이며, 다른 하나는 이와 연관된 ‘남북경협에 있어 정경분리’라는 개념이다. 전자는 남북경협을 통해 장기적으로 한반도에서 남북간의 평화가 증진되는 경향이 발생할 것이라는 기대를 개념화한 것이며, 후자는 이러한 남북한의 평화증진을 위해서는 단기적인 남북간의 갈등(정치) 상황으로부터 남북경협(경제)을 분리하여 이를 지속적으로 꾸준히 추진해야 한다는 원칙을 개념화한 것이다.

남북경협이 국가간 교역이 아닌 민족간 내부 거래로 규정한다는 의미를 조금 다른 측면에서 보면, 그것은 ‘남북경협에는 원칙적으로 국가간 교역에 통용되는 이른바 국제적 표준(International Standard)이 자동적으로 적용되지 않는다’는 사실을 의미한다. 남북경협의 모든 거래 기준이 남북한만의 배타적인 협의에 의해서 결정될 수 있다는 의미이다. 조금 과장되게 표현하면, 남북경협에는 남북한 합의를 통해 국제적 표준과는 매우 동떨어진, 심지어는 이와 배치되는 거래 기준이 적용될 수도 있다는 것이다. 그런데 이는 매우 역설적으로 남북경협이 남북간의 비경제적 관계, 특히 일반적인 정치사회적 관계에 의해 매우 커다란 영향을 받을 수밖에 없음을 시사한다. 모든 거래에 대한 기준이나 관행, 행동 양식 등이 기존에 확립된 국제적 기준이 아니라 남북한의 합의에 의해 처리되어야만 하므로, 현실적으로는 이러한 합의와 관련된 남북한 사이의 경제적 그리고 비경제적 관계 모두에 의해 결정적으로 영향을 받을 것이기 때문이다.

이러한 이유로 인해 남북경협과 관련해서는 경협과 일반적 남북관계, 특히 정치군사적

관계 사이에 어떤 상호 작용이 있을 것인지가 언제나 주목을 받을 수밖에 없다. 이에 대한 하나의 중요 개념이 바로 남북경협이 평화 효과 또는 남북경협과 남북관계의 선순환 효과이다. 이에 따르면, 남북경협이 확대될수록 남북한의 접촉과 이해가 늘어나고 양자의 경제적 상호 의존도도 높아질 것이므로, 남북한 사이에는 평화가 더욱 증진되고, 민족 동질성 역시 강화되는 것이 당연한 현상이라는 것이다. 또한 이러한 평화의 증진은 다시 남북경협을 확대시킬 것이므로 궁극적으로는 ‘경협 확대-평화 증진-경협 확대’의 선순환이 나타날 것이라는 입장이다. 물론 이러한 관계가 단기적인 남북한 사이의 갈등 자체를 부정하는 것은 아니다. 남북관계의 특징으로 인해 단기적인 남북한 사이의 갈등은 여전히 존재할 수도 있지만, 적어도 장기적으로는 그리고 경향적으로는 이러한 평화 효과 또는 선순환 효과가 관철될 것이라는 시각이다.

그리고 이러한 평화 효과를 실현하기 위해서도 남북경협에 있어서만큼은 단기적인 정치적 남북관계의 부침을 경협과 분리해야만 한다는 이른바 정경분리의 개념이 나타난다. 남북경협은 단기적인 남북관계의 변화에도 불구하고 꾸준하고도 지속적으로 장기간 실행되어야 한다는 뜻이다. 앞에서 언급한 남북경협이 평화 효과 또는 경협과 평화의 선순환 효과는 장기적으로 관철되는 것이지 결코 오늘 실행해서 내일 나타나는 단기적인 효과가 아니다. 그런데 (정치사회 군사적) 남북관계는 속성상 매일매일이 다르고, 그때그때 즉시적인 대응이 필수적인 측면이 있다. 따라서 장기적인 평화 효과가 기대되는 남북경협을 단기적인 정치적 남북관계의 부침에 연결시킬 경우 경협의 긍정적 효과 자체가 아예 사라질 위험이 존재하는 것이다. 따라서 남북경협을 아예 시도하지 않는다면 모르지만, 이를 실행할 경우에는, 이의 추진을 단기적인 남북관계의 부침에서 분리하여 꾸준하고도 지속적으로 실시하는 것이 필요하다는 것이다.

이처럼 민족간 내부 거래로 규정되는 남북경협의 성격으로 인해 그간 한국경제에서는 이와 관련하여 (A) 남북경협이 평화 효과 및 (B) 정경분리라는 두 가지의 중요한 개념 역시 발전하였다. 물론 이러한 개념들은 앞서 언급한 남북경협에 대한 네 가지 기본적 인식들과는 달리 한국경제 내부에서 일반적인 동의를 얻기보다는 오히려 격렬한 논쟁을 야기했던 경우가 많았던 것이 현실이다. 실제로 그간 한국경제의 일각에서는 남북경협이 확대되는 과정에서도 북한은 오히려 핵을 개발함으로써 한반도 평화를 더욱 악화시키는 행동을 보였다고 주장하며 경협의 평화 효과를 신뢰하지 않는 모습을 보였다. 또한 북한이 천안함 및 연평도 사태와 같은 정치군사적 도발을 감행하는 과정에서도 여전히 북한이 원하는 남북경협을 계속하는 것은 한국경제로서도 전혀 바람직하지 않다는 점을 강조하며 남북경협을 중단하는 조치들을 취하기도 하였다. 남북경협이 평화 효과 및 정경분리라는 개념을 한국경제 내부에서조차 인정하지 않는 경우가 존재했다는 의미이다.

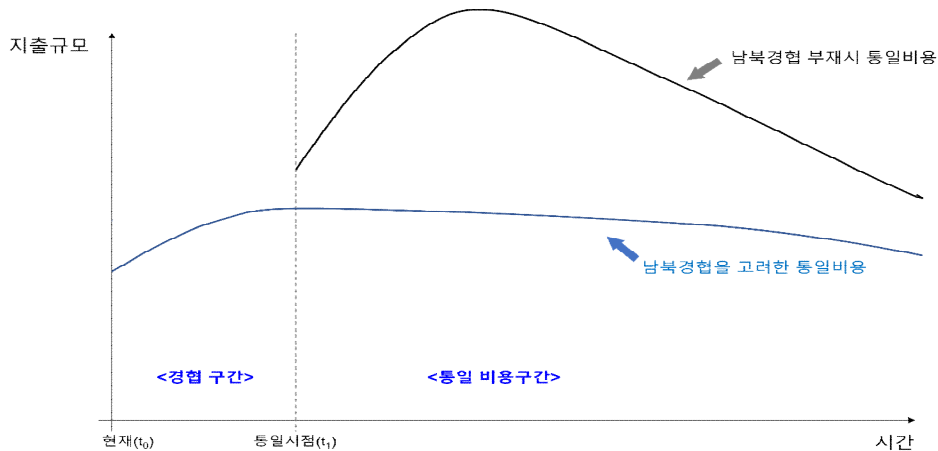
### 3. 남북경협과 대북 및 통일 정책

그러나 이러한 시각의 차이 또는 논란에도 불구하고 한가지 유념해야 할 사실이 있다. 그것은 그간 한국경제가 발전시켜 온 남북경협에 대한 여러 인식과 개념들은 단순히 경제적 측면에만 국한된 것이 아니라 오히려 한국사회 전체의 대북정책과 통일정책에 대해 매우 직접적이고도 광범위한 영향을 미치는 포괄적인 성격의 것들이었다는 점이다. 실제로 그간 한국사회의 대북정책과 통일정책은 바로 위에서 언급한 개념과 인식들을 토대로 체계화된 측면이 매우 강했다.

우선 통일정책에 대해 생각해 보자. 남북분단 이후 현재까지 한국사회는 통일을 국시로 삼아왔다. 그리고 이를 위한 통일방안을 표방하고 있다. 남북간의 평화를 정착시키고, 화해와 협력을 통해 민족 동질성을 함양하여, 남북의 사회경제적 격차를 점진적으로 해소함으로써, 궁극적으로 상호 합의에 따른 평화통일을 이루는 방안이다. 그런데 문제는 ‘이를 어떻게 실현하는가’이다. 좁혀 말하면, ‘이를 위해 매일매일 어떤 정책을 실시하는가’이다. 물론 지난 70여 년간 때때로 이를 위한 중요한 정책이 실시되기도 하였다. 그러나 이들 정책의 대부분은 일시적이었고, 매일매일의 일상적 정책은 존재하지 않는 경우가 대부분이었다. 그런데 어떻게 보면 논리적으로 이는 당연한 일이었다. 예를 들어 통일이 되면 남북한 사회경제적 격차를 줄이기 위해 합리적인 통일비용을 지출하는 것이 통일정부의 중요한 일상적 통일 정책이 될 것이다. 그런데 현재와 같이 남북한이 병존하고 대립하는 통일 이전의 상황에서 이러한 통일정책을 실시할 수 있을까? 아마도 그것은 어려울 것이다. 그런데 주목해야만 하는 점은 이러한 어려움이 앞서 언급한 남북경협의 인식과 개념들을 확장하여 적용하면 크게 완화된다는 것이다.

예를 들어 [그림 2]를 보자. 여기에서 나타나 있듯이 통일비용은 반드시 통일 이후의 통일 정부에 의해서만 지출되지 않아도 된다. 통일 이전 한국정부가 남북경협을 통해 북한경제의 변화를 촉진하고 남북한의 사회경제적 격차를 줄일 수 있다면, 이는 통일 이후 지출해야 할 통일비용과 사실상 동일한 효과를 갖기 때문이다. 더욱이 이러한 남북경협을 통해 남북간 평화가 정착되고, 상호 이해와 신뢰가 높아진다면, 이는 곧 남북한 국민들이 통일에 대한 합의를 높이는 중요한 계기가 될 것이다. 통일 이전 현재 시점의 한국정부가 실시하는 남북경협이 사실상 가장 중요한 통일정책이 될 수도 있다는 의미이다. 더욱이 이러한 남북경협은 일상적 정책이라는 것이다. 남북경협은 특정 시점에서 불연속적으로 이루어지는 것이 아니라, 매일매일 일상적으로 기획하고, 준비하며, 추진되어야만 한다. 결국 앞서 언급한 남북경협에

[그림 2] 남북경협과 통일비용

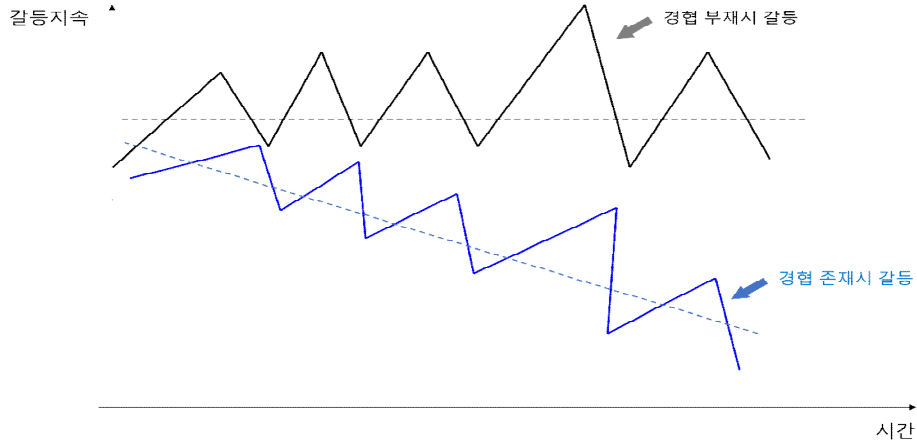


대한 인식과 개념들을 확장할 경우 현재와 같은 분단 상황에서도 한국정부는 남북경협을 통해 일상적인 통일정책을 수행하는 것이 가능해진다는 뜻이다.

대북정책의 경우에도 사정은 다르지 않다. 우선 현재와 같은 남북분단 상황에서는 한국정부가 남북간의 평화를 정착시키고 남북관계를 개선하는 일상적 정책을 꾸준히 실행하기가 쉽지 않다. 남북간의 정치사회군사적 상황은 연속적으로 일어나는 것이 아니며, 때로는 이러한 상황에 대한 합리적 대응이 오히려 불가피하게 남북대립을 불러 올 수도 있기 때문이다.

그런데 이 경우에도 앞서 언급한 남북경협의 인식과 개념들을 확장하면 어려움은 크게 완화된다. [그림 3]을 살펴보자. 여기에서는 먼저 남북경협이 존재하지 않을 경우 남북간의 갈등이 일정한 추세 없이 그때그때의 상황에 따라 좋아지거나 나빠지는 상황으로 그려져 있다. 이 경우 한국정부로서는 그때그때의 상황변화에 대응할 뿐 이러한 추세 자체를 어떻게 통제할 수 있는 정책을 찾아내기가 쉽지 않다. 그러나 남북경협을 고려하면 상황은 약간 다르다. 예를 들어 이 경우 장기적인 남북경협의 평화 효과가 존재한다고 가정해 보자. 그렇다면 단기적으로는 여전히 한국정부가 통제할 수 없는 여타의 많은 요인들로 인해 남북간의 갈등이 높아지기도 하고, 낮아지기도 하지만 장기적으로는 남북경협의 평화 효과로 이러한 갈등의 정도가 추세적으로 하락할 것이다. 한편으로는 단기적인 남북간의 갈등 요인에 한국정부가 적극적으로 대응하여 상황을 관리하면서도, 장기적으로는 남북경협을 통해 남북간의 갈등 수준을 추세적으로 하락시키는 일이 가능해진다는 뜻이다. 다시 말해 한국의 대북정책이 단기적인 상황 관리와 장기적인 평화증진이라는 두 가지 정책으로 입체화된다는 뜻이다.

[그림 3] 남북경협과 남북갈등의 장기적 추이



더욱이 이 경우의 남북경협, 즉 장기적인 평화증진 정책은 남북간에 특정한 상황이 발생할 때에만 실행하는 것이 아닌 매일매일의 일상적인 대북정책으로 실행하는 것이다. 이는 앞서의 통일정책과 마찬가지로 한국정부의 대북정책 역시 남북경협을 통해 일상적 정책으로 전환된다는 의미이다.

이처럼 앞서 언급한 남북경협의 인식과 개념들을 확장하면 한국사회의 통일정책과 대북정책 역시 그에 상응하는 근본적인 변화를 경험할 수밖에 없다. 이제까지 불연속적으로만 실시되거나, 또는 목표만 존재하고 사실상 이의 실행 수단은 마땅치 않은 ‘특수 정책’으로서의 대북정책과 통일정책이 이제는 매일매일의 일상에서 체계적인 목표 및 실행 수단을 동시에 기획, 준비, 실행하는 일반 정책으로 변모된다는 것이다. 실제로 지난 30여 년 동안 통일부와 같은 한국정부 부처의 역할이 남북경협의 실시와 확대를 계기로 근본적으로 변화했다는 사실이 이를 잘 말해준다.

이렇게 보면, 지난 30여 년간 한국경제가 발전시켜 온 남북경협에 대한 인식과 개념들은 비단 남북한의 경제문제뿐만 아니라 한국사회 전반의 통일정책과 대북정책을 ‘형성(Shaping) 하고, 체계화(systemize)’하는 중요한 역할을 담당해 왔음을 알 수 있다. 따라서 매우 역설적으로, 만일 이러한 인식과 개념들에 어떤 중대한 변화가 있다면, 이는 단순히 남북경협에만 영향을 미치는 것이 아니라, 현재 한국사회가 가지고 있는 통일정책과 대북정책 전반에도 매우 직접적인 영향을 미칠 수 밖에 없을 것이다. 그렇다면 이러한 인식과 개념들은 현재에도 여전히 의미 있고 적합한 것이라고 말할 수 있을까?

### III. 경협이 중단과 환경의 변화: 혼란과 도전

앞에서 우리는 지난 30여 년간 한국경제가 남북경협을 대상으로 발전시켜 온 기본적인 인식과 개념 그리고 정책적 역할 등에 대해 살펴보았다. 그런데 이러한 인식과 개념, 역할들은 2010년 남북경협이 사실상 중단되면서부터, 특히 2016년 이후 국제사회의 대북제재가 강화되면서부터 상당한 혼란에 직면하고 있다. 이들이 과연 현재의 시점에서도 여전히 현실적으로 유효한 것인지를 둘러싸고 다양한 의문이 제기될 수밖에 없는 환경이 조성되었기 때문이다.

#### 1. 인식의 변화

우선 남북경협에 대한 기본적인 인식들에 대해 생각해 보자. 이미 언급했지만, 그간 한국경제는 남북경협에 대해 (조금만 노력한다면) 현실로 실현할 수 있는 영역 또는 사업이라고 간주해 왔다. 그런데 2010년 이후 현재까지 남북경협은 사실상 중단되어 있다. 1990년부터 남북경협이 본격화되었다고 생각하면 이후 현재까지 약 30여 년의 기간 동안 무려 1/3에 해당하는 10여 년의 기간에서 남북경협이 실현되지 않았다는 것이다. 물론 2010년 남북경협의 중단 계기가 천안함 사태에 따른 한국 측의 결정이었다는 점에서 이러한 경협의 부재는 한국경제가 원했던 것이라고 생각할 수도 있다. 그런데 조금만 더 꼼꼼히 따져보면 사정은 단순하지가 않다. 우선 2018년 문재인 정부가 들어선 이후 한국경제의 구성원 대부분은 남북경협의 재개와 발전을 기대해 왔다. 이러한 기대를 바탕으로 문재인 정부 역시 한반도의 평화와 남북경협의 재개를 위해 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 그러나 현재까지 경협은 재개되지 않고 있으며, 무엇보다 북한이 이에 대해 소극적이거나 부정적인 태도를 보이고 있다. 남북관계의 복원을 희망으로 개설된 개성공단의 남북공동연락사무소를 북한 측이 무단으로 폭파하거나 한국정부의 전면적인 태도 변화가 없으면 남북관계 발전이나 경협의 재개가 없을 것이라는 언급이 지속되는 현상이 이를 잘 말해준다. 주목해야 할 점은 이러한 북한의 태도에는 그에 상응하는 경제적 배경이 존재한다는 사실이다.

[그림 4]와 <표 1>은 1990년 이후 북한의 대외거래 추이와 북한의 주요 교역 상대국을 나타내고 있다. 이에 따르면 2010년 한국이 남북경협을 중단한 이후에도 북한의 대외거래 규모는 2016년 대북제재가 실시되기 이전까지 전혀 줄어들지 않았다. 오히려 그 규모가 크게 늘어났다. 그리고 이러한 증가는 대중국 무역을 통해 이루어졌다. 실제로 2015년 현재

북한의 대외거래 가운데 대중국 무역의 비중은 무려 90%를 넘나들고 있다. 이는 북한이 2010년 남북경협의 종단을 대중국 무역으로 상쇄하면서도 그에 대한 고통을 크게 느끼지 않았다는 사실을 시사한다. 더욱이 중국은 GDP 규모가 한국의 6배를 상회하는 세계 2위의 경제대국이며, 무역에 있어서는 세계 1위를 차지하는 중요 경제권이다. 특히 북한과 중국은 서로 혈맹이라고 강조하고 있다. 이러한 상황에서 북한이 (한국이 원하고 노력할 경우) 언제나 그리고 여전히 남북경협에 적극적으로 나설 것이라고 믿는 것이 얼마나 현실적인지에 대해서는 의견이 다양할 수밖에 없는 것이다.

[그림 4] 북한의 대외거래 추이(1990~2015년)



<표 1> 2019년 북한의 주요 국가별 대외교역 현황

(단위: 천달러, %)

구분	중국	러시아	인도	cf. 한국
수출	215,519 (6.96)	3,037 (6.34)	1,439 (12.15)	206 (3)
수입	2,878,882 (93.04)	44,866 (93.66)	10,400 (87.85)	6,668 (97)
계	3,094,401 (100)	47,903 (100)	11,839 (100)	6,874 (100)

주: 1) ( )는 구성비로 소수점 셋째 자리에서 반올림함.

2) 한국과의 대외교역액은 남북교역현황에서 반입총액을 수출, 반출총액을 수입으로 작성함.

자료: KOTRA, 「북한의 대외무역동향」(<https://www.kotra.or.kr/>); 통계청 북한통계포털(<https://kosis.kr/bukhan/index/index.do>), 검색일: 2021. 7. 23.

상황을 더욱 어렵게 만드는 것은 2016년 이후 강화되는 국제사회의 대북제재이다. 이로 인해 현실적으로는 한국과 북한 모두가 원한다고 해도 정상적인 형태의 남북경협이 재개되기 어려웠기 때문이다. 문제는 이러한 제재가 언제 해제될지 아무도 모른다는 사실이다. 만일 현재의 상황이 앞으로도 상당 기간 지속될 경우 남북경협 역시 이에 상응하여 계속 중단될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 현실에도 불구하고 여전히 남북경협을 얼마든지 실현 가능한 영역이라고 강조할 수 있을까? 물론 이에 대해서는 여러 의견이 존재할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 분명한 사실은 이러한 인식에 대한 의구심이 현재 분명히 존재하며, 그것은 현재의 상황이 지속될수록 더욱 강화될 것이라는 점이다.

남북경협을 통한 북한의 변화, 즉 개혁과 개방에 대한 기대는 어떨까? 아쉽게도 현재까지 남북경협이 북한의 개혁과 개방에 어떤 긍정적 영향을 끼쳤다는 객관적 증거는 발견되지 않고 있다. 심지어는 북한이 지난 30여 년 동안 개혁과 개방을 추진했는지 여부에 대해서도 의견이 엇갈리는 상황이다. 그런데 주목할 점은, 비록 그간 북한이 다양한 변화를 보인 것이 사실이라고 해도, 현재의 시점에서 북한은 다시 개혁과 개방을 입에 올리기보다는 오히려 전통적인 사회주의적 통제 질서의 확립과 자력갱생을 더욱 강조하고 있다는 것이다. 2020년 이후 북한 당국이 사회주의 경제계획의 목표를 분명히 하고, 자력갱생이나 주민 총동원과 같은 1970년대식 사회주의 용어들을 전면에 내세우는 것이 좋은 사례이다. 이러한 상황에서 남북경협을 통한 북한의 개혁과 개방에 대한 믿음을 여전히 가져갈 수 있을지는 미지수이다.

특히 최근 들어 북한과 같은 사회주의경제의 개혁과 개방의 의미에 대한 국제적 시선이 조금씩 변화하고 있는 것도 현실이다. 과거 국제사회에서는 사회주의경제가 개혁과 개방을 통해 성장을 경험하게 되면, 당연히 정치적으로도 민주적 질서가 확대되고, 경제적으로도 시장 질서가 뿌리내려 보다 다원화된 보통 국가로 진행할 것이라는 믿음이 존재하였다. 이를 통해 결국 과거 사회주의 국가도 국제사회에 존재하는 시장경제 국가들 대부분과 같은 모습을 가지게 될 것이라는 기대였다. 그런데 이러한 기대가 현재 흔들리고 있는 것이 현실이다. 사회주의경제가 개혁과 개방을 통해 경제발전을 이룬 이후, 보다 다원화된 민주사회로 전환되기보다는 더욱 권위주의적이고 통제적인 사회질서를 강화하면서 오히려 기존의 국제질서를 어지럽힐 가능성이 있다는 인식마저 조금씩 등장하고 있기 때문이다. 이러한 인식은 북한의 경우에도, 설사 경제적으로 개혁과 개방이 이루어진다고 해서, 이를 통해 북한사회가 궁극적으로 어떻게 변화할지에 대한 또 다른 질문 또는 의문으로 연결될 가능성이 있다. 이러한 현실에서 남북경협을 통한 북한의 개혁과 개방을 기대하는 인식이 여전히 현실적으로 설득력을 가질 수 있을지는 생각해 볼 문제이다.

남북경협을 통해 북한경제의 성장을 촉진하고, 이를 토대로 한편으로는 북한을 한국경제의 새로운 도약의 계기로 활용하며, 다른 한편으로는 미래의 한반도 통일비용을 완화하는 효과를 기대한다는 인식에 대해서도 유사한 질문이 제기될 수 있다. 예를 들어 <표 2>를 보자. 이에 따르면 남북경협이 본격화된 1990년 이후 오늘날까지 약 30여 년의 기간 동안 북한경제는 별다른 성장을 하지 못한 것으로 나타난다. 오히려 1990년대의 급속한 경제적 피해를 겪은 이후 2000년대 이후 이를 어느 정도 회복하는 했으나, 여전히 기존의 침체상태를 크게 벗어나지 못함으로써 2010년 이후에도 북한의 경제규모는 여전히 1990년대 초반과 유사한 상태인 것이다. 그 결과 이 기간 중 꾸준한 성장세를 거듭해 온 한국경제와의 격차 역시 더욱 벌어지는 것으로 나타난다. 실제로 1990년 한국과 북한의 경제 규모 차이는 약 20배에 달했으나 2019년 현재 그 수준은 최대 25배의 차이로 확대되고 있다. 이처럼 북한경제는 현재까지 세계에서 가장 빈곤한 수준에 머물러 있다. 이러한 경제가 세계의 선진경제권에 속해 있는 한국경제에 새로운 도약의 기회로 작용할 수 있다는 주장은 적어도 현재의 시점에서 가능하지 않다. 그리고 지난 30여 년의 경험을 반추해 볼 때 앞으로의 30여 년 동안 북한경제가 지금까지와는 다른 급속한 성장세를 보일 것이라고 쉽게 단정하기도 어렵다. 이렇게 보면 남북경협을 통해 북한경제의 성장을 촉진하고 궁극적으로는 이를 한국경제의 발전에 활용할 수 있다는 인식 역시 현실적으로 얼마나 유효한 것인지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없는 것이다. 동일한 이유에서 남북경협이 미래의 통일비용을 완화하는 역할을 할 것이라는 인식 역시 무작정 지지하기가 쉽지 않다. 지난 30여 년 동안 오히려 남북한의 경제적 격차가 더욱 벌어짐으로써 미래의 통일비용이 과거보다 오히려 늘어나고 있다고 보는 것이 더욱 현실적이기 때문이다.

<표 2> 남북한 GDP 비교(1990~2019년)

(단위: 조원)

구분		1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
GDP (명목)	한국(A)	200.5562	436.9888	651.6344	957.4478	1322.6112	1658.0204	1924.4981
	북한(B)	16.3541	17.1320	18.9275	24.7348	29.8799	34.1367	35.2786
	A/B	12.2634	25.5072	34.4279	38.7085	44.2642	48.5700	54.5514
GDP (실질)	한국(A)	454.1459	683.9403	903.5509	1155.1297	1426.6180	1658.0204	1852.6664
	북한(B)	38.8154	30.8236	29.4056	33.2975	33.1117	34.1367	32.9189
	A/B	11.7002	22.1889	30.7272	34.6912	43.0850	48.5700	56.2797

주: 상기 실질 GDP 기준년은 2015년임.

자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일: 2021. 7. 23).

## 2. 원칙과 개념의 곤란

이처럼 현재의 시점에서 보면 그간 한국경제가 발전시켜 온 남북경협에 대한 기본적 인식들 모두에 대해 본질적인 의문이 제기될 수밖에 없을 것이다. 그런데 문제는 상황이 이보다 조금 더 심각하다는 데 있다. 왜냐하면 현재 한국경제가 마주하고 있는 현실은 남북경협에 대한 이러한 인식은 물론, 이에 대한 원칙 또는 성격 규정 그리고 이와 연관된 개념들에 있어서도 근본적인 도전이 존재하기 때문이다.

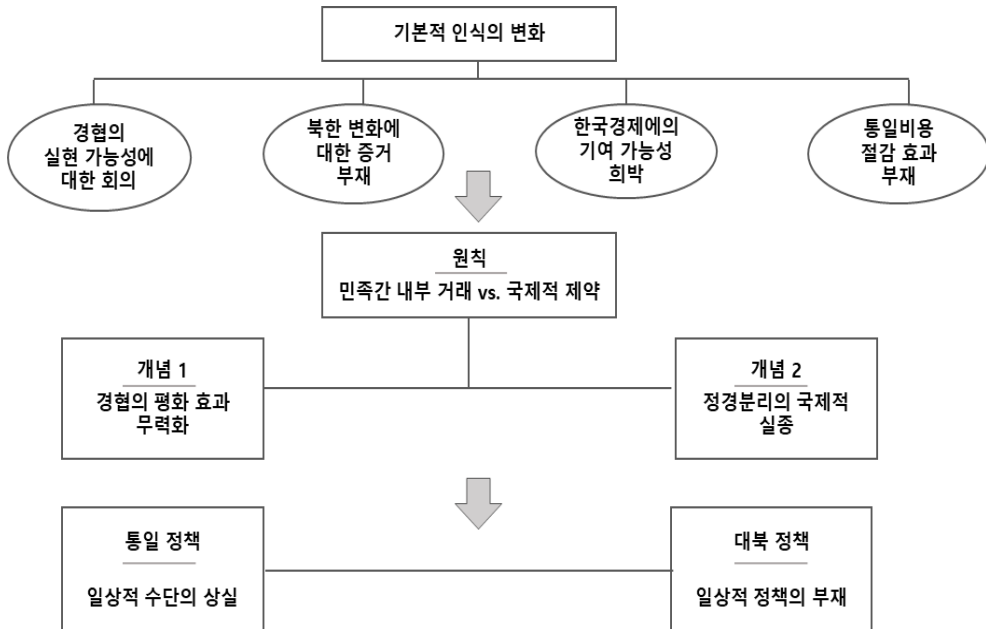
앞서 살펴본 것처럼 한국과 북한은 남북경협을 민족간 내부거래로 규정한다. 따라서 이와 관련된 제반 사항은 한국과 북한이 외부의 개입 없이 독자적으로 협의하여 결정하는 것이 자연스럽다. 그러나 2016년 이후 이러한 현실에 본질적인 제동이 걸리고 있다. 국제사회가 대북제재를 강화하면서 남북경협 자체가 외부의 제재로 인해 실행 불가능한 상황이 지속되고 있기 때문이다. 물론 이러한 대북제재 가운데에서도 실행 가능한 남북경협 방안과 아이টে를 찾아내려는 시도가 꾸준히 이루어지고 있을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 분명한 점은 현재까지 민족간 내부거래로 규정되고 있는 남북경협이 국제사회의 결정에 의해 매우 직접적이고도 결정적인 영향을 받고 있다는 사실이다. 직관적으로 이러한 현실은 민족간 내부거래라는 남북경협의 원칙 또는 성격 규정의 측면에서는 곤혹스러운 상황이 아닐 수 없다. 바꾸어 말해, 현재의 현실은 민족간 내부거래라는 남북경협의 성격이 정확히 무엇을 의미하는지 그리고 이것이 국가간 거래에 통용되는 국제적 질서와 기준 등과는 어떤 연관을 가지는지를 다시금 전면적으로 고민하게끔 만들고 있다는 것이다. 이제까지 별다른 토론 없이 지나쳐 온 남북경협에 대한 원칙 또는 성격 규정에 대해 새로운 질문 또는 도전이 시작된 셈이다.

이러한 도전은 남북경협에 대한 두 가지 개념, 즉 경협의 평화 효과와 정경분리라는 개념들에 대해서도 이어진다. 예를 들어 우선 정경분리에 대해 생각해 보자. 현재 국제사회는 북한의 핵과 미사일이라는 정치군사적 문제를 해소하기 위해 경제적 대북제재를 결정하였다. 이는 당연히 국제적 수준에서 대북관계와 남북경협이 상호 연결됨으로써 정경분리가 이루어지지 않고 있음을 뜻한다. 그런데 이러한 국제적 수준의 정경 연계로 인해 남북경협 역시 재개가 어려워지고 있다. 따라서 한국경제가 원하던 원하지 않든 현재 남북경협에서도 현실적으로 정경 연계가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 주목할 점은 이러한 정경 연계가 한국의 결정에 의해 어느 정도나 영향을 받는가 하는 점이다. 만일 이러한 정경 연계가 한국의 결정에 크게 의존하지 않거나, 심지어는 한국의 의지와 결을 달리하게 되면, 이는 앞서 우리가 남북경협을 대상으로 제시한 정경분리라는 개념 자체를 증발시키거나, 적어도 현실에서 이를 완전히

무력화시키는 역할을 하게 된다. 예를 들어 한국경제가 남북관계의 부침과 상관 없이 남북경협을 지속하려는 의지를 가지고 있다고 하더라도, 국제사회가 북한과 관련한 정치군사적 문제로 대북 경제관계를 제약하고, 그 결과 어쩔 수 없이 남북경협 자체가 이루어지지 않는 상황이 벌어지기 때문이다.

남북경협의 평화 효과에 있어서도 사정은 다르지 않다. 물론 이미 언급했듯이, 이러한 평화 효과가 존재하는지에 대해서는 그간 한국경제 내부에서도 서로 다른 의견이 존재했다. 그러나 현재의 시점에서 볼 때 다른 점은 이러한 평화 효과에 대한 판단과 대응에 대해 국제사회의 인식이 실질적으로 매우 직접적이고도 결정적인 영향을 미치기 시작했다라는 점이다. 매우 극단적인 가상의 예를 하나 들어보자. 현재 남북한 사이에 경협이 활발하고, 이를 기반으로 매우 밀접한 남북대화가 계속되는 등 평화 무드가 조성되었다고 하자. 그리고 이로 인해 대다수의 한국경제 구성원은 남북경협의 평화 효과가 나타나기 시작했다고 인식한다고 가정하자. 그런데 이러한 상황에서도 북한의 핵문제는 국제적으로 더욱 악화되어 국제사회가 강력한 대북제재를 실시하면 어떻게 될까? 이 경우 불가피하게 남북경협 역시 직접적이고도 결정적인

[그림 5] 남북경협과 대북정책에 대한 인식과 개념의 혼란



영향을 받을 것이다. 이는 한국과 국제사회가 인식하는 한반도의 평화에 대한 뉘앙스가 서로 다를 경우 궁극적으로는 국제사회의 인식이 대북제재라는 형식으로 현실에 적용됨으로써 남북경협 자체를 좌우할 가능성이 있음을 시사한다. 매우 당연한 말이지만, 이러한 상황에서는 언급한 남북경협의 평화 효과란 개념적으로 무력화되거나 현실적으로 제한적인 의미밖에 가질 수 없을 것이다.

### 3. 대북 및 통일 정책으로의 파급

이처럼 현재 진행되고 있는 현실은 그간 한국경제가 발전시켜 온 남북경협에 대한 인식과 원칙, 개념 등 모든 사안에 대해 중대한 공통 질문을 제기하고 있다. 이들 인식과 원칙, 개념들이 여전히 현실에서 유효한가 하는 질문이다. 더욱이 이러한 질문은 남북경협에만 국한되지 않는다. 그간 한국사회의 대북정책과 통일정책은 남북경협을 대상으로 발생한 여러 인식과 개념들로부터 체계화되는 모습을 보였기 때문이다.

이미 언급한 것처럼 기존의 대북정책과 통일정책은 남북경협을 토대로 일상적인 정책으로 전환되었던 특징을 보인다. 한국사회가 매일매일 실행하는 대북정책과 통일정책은 결국 남북경협과 크게 다르지 않았다는 의미이다. 이러한 이유에서 2010년 이후 남북경협이 중단되면서 일상적인 대북정책과 통일정책 역시 중대한 제약에 직면하였다. 간헐적으로 나타났던 북한과의 접촉을 통한 상황관리 이외에 지속적인고도 꾸준한 대북정책과 통일정책을 실행하기가 어려워졌기 때문이다. 문제는 이러한 상황이 10여 년에 이르고 있으며, 현재의 시점에서 볼 때 이의 변화를 예상하기도 사실상 매우 어렵다는 점이다.

이러한 현실은 당연히 한국사회의 대북정책과 통일정책에 대해서도 근본적인 질문을 제기한다. 현재와 같은 상황 속에서도 여전히 기존과 같이 남북경협을 중심으로 하는 대북정책과 통일정책을 유지하는 것이 옳은가, 아니면 이제부터라도 변화된 현실에 맞게 기존의 대북정책과 통일정책의 체계와 개념을 완전히 새로 설계하는 것이 더욱 현실적인가 하는 질문이 바로 그것이다. 물론 이에 대해 어떤 확정적인 대답을 내리기는 불가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 분명한 사실은 이제까지 한국경제가 발전시켜 온 남북경협에 대한 제반 인식과 개념에서뿐만 아니라, 이에 기초한 한국사회의 대북정책과 통일정책에 있어서도, 그것이 과연 얼마나 현실적으로 유효한 것인지에 대한 질문이 제기되고 있다는 것이다.

## IV. 새로운 인식과 개념을 위한 어젠다

이제까지 우리는 지난 30여 년간 한국경제에서 발전되어 온 남북경협에 대한 인식과 개념 그리고 정책적 역할들에 대해 살펴보고, 이들이 현재 어떤 곤란함과 도전에 직면해 있는지도 토론하였다. 그렇다면 이러한 어려움과 도전을 극복하고 앞으로 남북경협이 한 차원 더 높은 수준에서 재개되고 발전하기 위해서는 어떻게 해야만 할까? 물론 이러한 질문에 지금 당장 어떤 대답이 가능하다고 믿지는 않는다. 그럼에도 불구하고 분명한 사실은 현재의 남북경협이 직면한 곤란함과 도전은 특정의 경협 프로젝트를 추가로 발굴하는 일과는 거리가 멀다는 사실이다. 오히려 이는 남북경협에 대한 기존의 인식과 개념 그리고 정책적 역할들 모두에 대한 전면적 재점검을 요구하는 일일지도 모른다. 따라서 여기에서는 위의 질문에 대한 직접적 대답을 찾기보다는 이를 위해 우리가 생각해 보아야 하는 세 가지의 중요 어젠다를 제시하는 방식으로 간접적으로 질문에 대응하도록 한다.

### 1. 남북경협의 규정: 민족간 거래 vs. 국제적 요인들

이미 언급한 것처럼 기존의 남북경협에 대한 모든 인식과 개념 그리고 정책적 역할들은 현재 상당한 혼란에 직면해 있다, 그러나 그중에서도 가장 본질적인 부분은 아마도 민족적 내부거래로 규정되고 있는 남북경협의 기본 성격과 이의 (현실적인) 국제적 측면 또는 국제적 제약을 어떻게 이해하고 개념화할 것인가 하는 점일 것이다. 과거 남북경협은 남북한 사이의 배타적 거래로 진행되어 왔으며, 이에 대한 제반 사항은 남북한의 합의에 의해서만 결정되었다. 이는 민족적 내부거래라는 남북경협의 성격 규정과 잘 조응한다. 그러나 현재 남북경협은 국제사회의 대북제재로 근원적인 제약을 받고 있다. 따라서 앞으로 본격적인 남북경협의 재개를 위해서는 국제사회의 대북제재가 해결되어야만 하고, 이러한 제재의 해결과정은 남북한 사이의 배타적 과정이 아닌 국제사회의 주요 당사국들이 모두 참여하는 국제적 과정이 될 가능성이 높다. 따라서 앞으로의 남북경협의 재개 및 발전은 태생적으로 국제적 측면을 내포할 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 앞으로의 남북경협에서 민족적 내부거래라는 기본적인 성격과 이의 재개 및 발전을 위한 국제적 측면이 서로 어떻게 조화될 수 있을까? 이 경우 민족적 내부거래라는 남북경협의 기본적인 성격은 정확히 어떻게 정의될 수 있을까?

매우 당연하지만, 이러한 기본적인 경협의 개념 규정 문제가 우선적으로 해결되지 않으면

앞으로의 남북경협은 여전히 혼란에 직면할 가능성이 있다. 예를 들어 이제까지 남북경협의 국제화 또는 이의 국제적 측면은 남북한 사이에서 합의되고 이미 형성된 경협 형태를 국제경제에서 인정(추인)받는 형태로 제한적으로 이루어졌다. 남북한 사이에서 이미 이루어지고 있는 개성공단을 한국과 미국의 FTA 논의에 적용하여 이를 인정받으려는 시도가 하나의 사례이다. 이 경우 남북경협의 국제적 측면에 대한 이해는 개념적으로 어렵지 않다. 남북한이 민족적 거래로 상호 합의한 내용을 국제적으로 인정받고 확장하는 것이기 때문이다. 그러나 현재에는 이와는 반대의 순서로 경협이 논의되는 경향이 있다. 먼저 어떤 형태의 남북경협이 국제사회의 제재에 위반되지 않거나 또는 이의 예외를 적용받는지가 확정된 이후, 남북한 사이에 그에 대한 논의가 이루어질 수밖에 없는 형태인 것이다. 이 경우에는 민족적 내부 거래로 규정되는 남북경협의 국제적 측면을 개념적으로 이해하기가 쉽지 않다. 마치 후자가 전자를 결정하는 것처럼 보일지도 모르기 때문이다. 물론 이는 대북제재라는 특수한 상황에만 국한된 것일지도 모른다. 그러나 앞으로 대북제재가 얼마나 지속될지는 아무도 알 수 없으며, 제재 이후 어떤 상황이 펼쳐질지도 여전히 예단할 수 없는 형편이다. 따라서 현재의 시점에서 남북경협에 대한 기본적 개념, 특히 그것의 민족적 측면과 국제적 측면을 어떻게 이해해야 할 것인지를 문제를 외면하기보다는 오히려 이를 정면으로 논의하는 것이 새로운 남북경협의 재개와 발전에 더욱 바람직하다는 판단이다.

## 2. 목표의 딜레마: 수익성, 잠재성 그리고 비경제적 외부효과의 체계

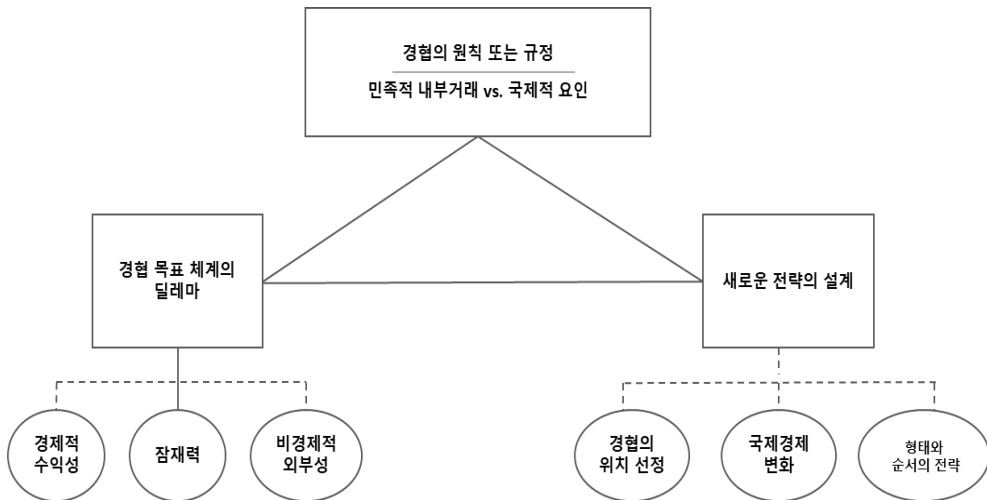
앞으로의 본격적인 남북경협의 재개와 발전을 위해서는 한국경제가 이를 수행하는 목적에 대한 꼼꼼한 재검토 역시 필요하다는 판단이다. 이제까지 한국경제의 입장에서 남북경협을 추진하는 목적은 크게 세 가지로 정리할 수 있었다. 첫째는 남북경협 역시 경제적 거래이므로 당연히 이의 수익성이었다. 둘째는 남북경협의 잠재력과 연관된 것이었다. 한국경제의 새로운 도약의 계기로서 북한경제를 활용할 수 있거나 미래의 통일비용에 대한 합리적 대응수단으로서 경협을 이용할 수 있다는 인식이 대표적이다. 이는 현실의 북한경제를 통해서가 아니라 남북경협을 통해 발전하는 미래의 북한경제를 대상으로 한다는 점에서 현실적 가능성이라기보다는 잠재적 가능성에 더욱 가깝다. 셋째는 경협의 비경제적 외부성이다. 앞서 언급한 남북경협의 평화 효과 등이 이에 속한다.

그런데 현실의 남북한 경제상황을 감안하면 남북경협의 경제적 수익성은 언제나 한국경제로서는 매우 미미할 수밖에 없다. 따라서 그간 한국경제에서는 경협의 직접적 수익성보다는

경협의 잠재력이나 이를 통한 비경제적 외부효과를 강조하는 경향이 있었다. 그리고 이미 언급했듯이 이를 통한 대북정책 및 통일정책의 추진을 강화해 나가는 모습을 보였다. 그 결과 현실의 한국경제에서는 경제적 의미가 크지 않은 남북경협이 대북정책과 통일정책에서는 매우 중요한 위치를 차지하는 구조가 형성된 것이다.

그러나 현재의 시점에서는 이러한 상황이 상당한 딜레마로 다가올 수 있다. 우선 지난 30여 년간의 경험을 보면 남북경협을 통한 북한경제의 잠재력 활용이 과연 가능한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그간 북한경제 자체가 본격적으로 성장하는 모습이 거의 나타나지 않았기 때문이다. 이러한 상황에서도 계속 남북경협이 갖는 미래의 잠재력을 강조하는 입장이 얼마나 설득력이 있을지는 미지수이다. 또한 앞서 살펴보았듯이 남북간의 평화 증진과 같은 비경제적 요인은 이미 남북간 변수들뿐만 아니라 미국과 중국, 일본 등의 국제적 변수들에 의해 더욱 크고 직접적으로 영향을 받는 것이 현실이다. 이러한 현실에서 남북경협의 비경제적 외부효과를 강조하는 것 역시 얼마나 현실적인지에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 이렇게 보면 결국 현재의 시점에서는 남북경협의 수익성이 다시 주목받을 수밖에 없다. 그러나 점점 확대되어 온 남북한의 경제적 격차를 감안하면 이러한 현실의 수익성은 결코 한국경제로서 의미 있는 것이 아니다.

[그림 6] 새로운 인식과 개념을 위한 어젠다



이처럼 한국경제가 남북경협을 추진하는 제반 목표로 이제까지 강조해 온 여러 사항들이 현재의 시점에서 여전히 유효한지에 대해서는 점점 더 불확실성이 커지고 있다. 그리고 이는 남북경협의 재개와 발전을 가로막을 수 있는 중요한 장애요인이 될 수도 있다. 따라서 남북경협이 중단되어 있는 현재의 시점에서 한국경제가 왜 경협을 재개하고 발전시켜야 하는지에 대한 목표를 재점검하고 이를 누구나 공감할 수 있는 형태로 정리하여 제시하는 것이야말로 향후의 경협을 발전시키는 가장 빠른 길이 될지도 모른다. 그리고 이러한 작업을 통해서만 비로소 이제까지 남북경협을 중심으로 체계화되었던 한국사회의 대북정책과 통일정책을 또 다른 차원으로 발전시킬 수 있을지도 모른다.

### 3. 전략의 설계: 위치 선정, 국제경제의 변화 그리고 형태와 순서의 전략

마지막으로 남북경협의 전략적 방향성에 대해 과거보다 더 세심하고 엄밀한 고려가 필요할지도 모른다. 보다 구체적으로, 이는 ① 남북경협의 (상대적) 위치와 주도권, ② 국제적 경제환경의 변화와 경협의 방향성, ③ (선도적 프로젝트와 핵심적 프로젝트 등) 경협 형태의 전략화 등에 보다 많은 노력을 기울여야 한다는 의미이다.

앞서 살펴본 것처럼 그간 한국경제에서는 남북경협을 상대적으로 실현 가능한 영역으로 인식해 왔으며, 동시에 이를 한국경제가 주도할 수도 있다고 믿는 경향이 있었다. 침체에 빠진 북한경제로서는 한국이 제안하는 경협에 어떤 형태로든 적극적인 수밖에 없을 것으로 가정했기 때문이다. 그리고 실제로도 이러한 가정은 그간 여러 상황에서 실제의 현실로서 그대로 관찰되었다. 그 예로 남북경협을 대표하는 금강산과 개성공단 사업이 성사되었으며, 여기에는 북한의 상당한 협조와 양보(?)가 수반되었기 때문이다.

그러나 현재의 시점에서는 상황이 매우 달라져 있다. 그간 북한은 대중국 무역을 지렛대로 삼아 남북교역이 중단된 상황에서도 전체 교역을 증대시킬 수 있었으며, 이러한 추세는 현재와 미래의 중국의 경제성장을 감안하면 앞으로도 그대로 이어질 가능성이 높다. 이는 한편으로 북한이 과거처럼 남북경협에 적극적이지는 않을 가능성을 시사하는 동시에, 설사 남북경협이 재개된다고 하더라도 남북경협은 상대적으로 북중무역에 비해 부차적인 위치에 오랜 기간 머무를 수밖에 없음을 의미한다. 이러한 상황에서 언제든 한국경제가 원하는 시기와 방식으로 남북경협이 재개되고 발전할 가능성은 상대적으로 크지 않을 전망이다, 그 과정에서 한국경제가 과거와 같이 확실한 주도권을 행사할 가능성은 더욱 크지 않을 전망이다. 따라서 만일 한국경제가 향후 남북경협의 재개와 발전을 도모할 경우에는 그

시초부터 경협이 위치와 주도권 확보를 위해 과거보다 훨씬 더 섬세한 전략을 개발할 필요가 있을지도 모른다. 북중무역과 비교하여 남북경협을 어떤 위치와 상태, 내용으로 발전시킬 것인지 그리고 그 과정에서 북한의 움직임을 한국경제에 맞게끔 유도하기 위해서는 어떤 방법을 사용할 것인지에 대한 체계적 사전 전략이 선행되어야 한다는 뜻이다.

또한 한국경제의 변화라는 관점에서 남북경협의 전반적 방향성 역시 매우 주의 깊게 설계할 필요 역시 증대할 것이다. 현재 한국경제는 중요한 전환기를 맞이하고 있으며, 이는 국제적 경제환경을 둘러싼 두 가지의 거대한 근원적 변화로부터 기인한다. 하나는 코로나 사태 이후의 국제적 분업 체계 (가치사슬)의 재편 움직임이며, 다른 하나는 국제경제의 패권을 둘러싼 미국과 중국의 갈등이다. 실제로 향후 한국경제를 포함한 동북아 경제는 물론, 국제경제 전반이 이러한 두 가지 움직임에 의해 본질적인 변화를 맞을 것이다. 향후의 남북경협 재개와 발전을 위해서는 바로 이러한 움직임을 적극적으로 고려하여 경협의 방향성이 설계되어야 하는 것이 필수적일지도 모른다. 만일 그렇지 않을 경우, 한편으로는 남북경협이 한국경제의 전반적 변화 움직임과 동떨어져 별다른 중요성을 갖지 못하는 미미한 존재가 될 수밖에 없으며, 다른 한편으로는 국제경제의 변화에 오히려 배치되어 한국경제에 위협요인이 될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

마지막으로 현재의 대북제재 및 이의 해제 과정에 대한 고려 역시 필요할 것이다. 앞으로 어떤 형태로든 남북경협이 재개되기 위해서는 제재의 해제가 필요조건이기 때문이다. 특히 이 경우 향후의 실시 순서 또는 시기별로 서로 다른 형태의 남북경협이 체계적으로 설계될 필요가 있을 것이다. 제재의 해제과정에서 상대적으로 손쉽게 경협의 재개가 가능한 선도적인 형태의 남북경협 아이템과 제재 이후 본격적인 남북경협의 발전에 필요한 핵심적인 경협 아이템의 분리와 통합이 어느 때보다 중요해질 가능성이 있다는 의미이다.

## V. 맺음말

본고에서 우리는 지난 30여 년간 한국경제에서 남북경협과 관련하여 어떤 인식과 개념들이 발전해 왔는지를 알아보는 것으로부터 시작하여, 이러한 인식과 개념들이 현재 어떤 어려움과 도전에 직면해 있는지를 토론하였으며, 이를 극복하기 위해서는 앞으로 어떤 형태의 추가적인 논의가 필요하지를 검토하였다. 이러한 과정을 통해 우리가 도달한 결론들을 요약하면 다음과 같을 것이다.

첫째, 지난 30여 년 동안 한국경제에서는 남북경협에 대해 네 가지의 기본적인 인식이 형성되어 왔다. ① 남북경협은 실현 가능한 것이며, ② 이를 통해 북한의 긍정적 변화를 촉진할 가능성을 기대할 수 있고, ③ 북한경제의 성장과 발전을 유도하여 미래의 한국경제에 대한 새로운 도약의 계기로 활용할 가능성도 존재하고, ④ 궁극적으로는 통일비용과 같은 통일의 경제적 문제를 해결하는 합리적 방안이 될 수도 있다는 인식들이 바로 그것이다.

둘째, 이러한 인식은 남북경협을 국가간 거래가 아닌 민족간 내부거래로 규정하는 한국경제의 입장 또는 원칙과 매우 잘 조응하는 것이었다. 더욱이 이는 남북경협을 민족간 내부거래로 규정하는 것과 연계되어 있는 두 가지의 개념과도 어울렸다. 하나의 개념은 남북경협의 평화 효과 또는 경협과 평화의 선순환이라는 개념이었으며, 다른 하나는 남북관계(정치)의 부침에도 불구하고 남북경협(경제)은 꾸준히 지속되어야만 한다는 점을 강조하는 정경분리의 개념이었다. 물론 이들 두 가지 개념은 한국경제 구성원 모두에게 동의를 받은 것은 아니었다. 반대로 이에 대한 대립적 시각을 양산하는 모습이 일반적이었다. 그럼에도 불구하고 이들 개념은 민족간 거래라는 남북경협에 대한 성격 규정과 더불어 경협에 대한 한국경제의 이야기를 이끌어 온 중요한 요인들이었다.

셋째, 남북경협에 대한 인식과 개념들은 한국사회 전반의 대북정책과 통일정책에도 많은 영향을 미쳤다. 남북경협을 통해 단기적으로는 남북관계가 부침을 거듭하지만 장기적으로는 남북관계의 발전을 일상적으로 도모할 수 있다는 대북정책의 가능성이 생겨났다. 한국사회의 대북정책이 남북경협이라는 일상적 정책수단을 중심으로 재편되었다는 의미이다. 또한 이러한 경협을 통해 통일 이전에도 통일정책이 수행될 수 있다는 가능성이 제시되었다. 남북경협은 통일 이전 남북한의 사회경제적 격차를 줄이고 민족적 동질성을 회복하는 현실적인 통일 수단으로 간주되었기 때문이다.

넷째, 그러나 2010년 이후 장기간 남북경협이 중단되면서 이러한 남북경협에 대한 인식은 상당한 혼란에 직면하고 있다. ① 북한은 물론 국제환경 역시 남북경협을 실현하기가 더욱 힘든 상황으로 변모해 가고 있으며, ② 남북경협을 통한 북한의 긍정적 변화 가능성에 대한 현실적 증거도 존재하지 않고, ③ 북한경제의 성장을 미래의 한국경제에 활용한다는 기대 역시 지난 30여 년의 경험을 보면 실현성이 높지 않고, ④ 무엇보다 지난 30여 년간 남북한의 경제적 격차가 더욱 벌어졌다는 점에서 남북경협을 통한 미래의 통일비용 경감이라는 인식이 얼마나 현실적인지에 대한 회의감도 나타나고 있는 것이다.

다섯째, 더욱이 2016년 이후에는 남북경협을 국가간 거래가 아닌 민족간 내부거래로 규정하는 한국경제의 입장 또는 원칙 역시 현실과 잘 부합하는가 라는 질문이 제기될 수밖에 없는

상황이다. 국제사회의 대북제재가 본격화하면서 남북경협 자체가 국제적 요인으로 인해 직접적으로 제약을 받거나, 심지어는 전면적으로 규정되는 현상이 나타나고 있기 때문이다. 또한 이로 인해 남북경협의 평화 효과 및 정경분리 같은 개념 역시 현실적으로 무력화될 수밖에 없는 상황이다. 남북경협을 제약하는 국제적 대북제재가 이미 정치(북핵문제)와 경제(대북경제협력)의 연계를 상징하는 요소인 동시에, 경협의 확대를 통한 평화의 선순환이 아닌 경제적 압박을 통한 평화의 유도라는 전혀 반대의 길을 채택하는 방식이기 때문이다.

여섯째, 이처럼 남북경협에 대한 인식과 개념들이 혼란에 직면하면서 이를 통한 대북정책과 통일정책의 수행 역시 장애에 직면하게 되는 것이 현실이다. 그간 한국사회의 대북정책과 통일정책은 일상적인 남북경협을 매개로 하는 것이었는데, 이러한 경협 자체가 10여 년 넘게 중단되었기 때문이다. 그리고 현재는 국제사회의 대북제재로 인해 경협의 재개가 매우 불투명한 상황이기 때문이다.

일곱째, 남북경협을 둘러싼 이러한 인식과 개념의 혼란 및 어려움을 극복하는 방법이 무엇이 될지는 여전히 불확실하다. 그럼에도 불구하고 이를 위해 우리가 조금 더 숙고해 볼 중요한 주제는 여전히 존재한다. ① 민족간 거래로 규정되는 남북경협에 있어 제재와 같은 현실의 국제적 요인 또는 측면을 어떻게 이해하는가, ② 변화된 현실을 반영하는 남북경협의 진정한 목표(체제)는 어떻게 구성되어야 하는가, ③ 남북경협의 재개와 발전을 직접적 타깃으로 하는 경협의 전략적 방향성을 설계해야 하는 것은 아닌가 라는 주제들이 바로 그것이다.

지난 30여 년 동안 한국경제의 구성원이라면 언제나 북한과 관련해서는 남북경협을 머리에 떠올리는 경향이 있었다. 물론 각자가 그에 대해 동의하는 경우도, 또한 반대하는 경우도 다양하게 존재했던 것이 사실이다. 그러나 북한이나 통일 문제와 관련해서 남북경협이 고려에서 사라지는 경우는 없었다. 그런데 현실에서는 갑자기 남북경협이 사라졌고, 이러한 현실이 앞으로도 얼마나 더욱 지속될지 아무도 모른다. 남북경협과 관련한 우리의 사고와 현실의 차이가 언제부터인지 조금씩 드러나고 있다는 의미이다. 부디 이러한 차이가 더욱 부정적으로 확대되어 남북경협은 물론 북한 및 통일에 대한 경제적 논의 자체를 좌절시키는 방향으로 전개되지 않기를 바란다.