

남북경협의 역사적 고찰과 재개를 위한 과제*

권영경**

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | III. 남북경협 27년의 역사적 개관과 평가 |
| II. 남북경협의 이론적 배경과 남북경협정책 | IV. 남북경협의 환경 여건과 재개 과제 |
| | V. 결론 |

국 문 초 록

남북경협은 근본적으로 냉전질서의 붕괴와 북한체제의 딜레마 등장이라는 국제정치 질서의 변화에 힘입어 추진된 정책이었다. 그리고 헌법에 표명된 평화통일 전략을 실제적으로 추진하기 위한 기능주의(신기능주의) 통합전략의 매개 역할 인자로서 추진된 정책이었으며, 대륙과 해양의 교차 지대에 위치한 한반도의 지정학적 역량을 키우기 위한 정책이기도 했다. 그러나 남북경협 추진 27년의 역사는, 다른 한편 북한이 핵무기를 수단으로 체제를 생존시키려는 핵개발의 역사이기도 했기 때문에 일정한 한계에 봉착, 중단되는 위기에까지 이르게 되었다. 한반도 내·외부를 둘러싼 정치상황 장벽에 부딪혀 역순으로 하나씩 중단되고 말았다. 이에 일부에서는 한반도에서의 기능주의(신기능주의) 실험은 전혀 무용한 것일까? 라는 의문도 제기되고 있다. 그러나 무용론을 논하기 전에 과연 한반도에서 기능주의(신기능주의) 통합전략이 성과를 낼 수 있는 여건과 조건들이었는가? 부터 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 남북경협의 현장에서 경험론적으로 고찰해 보면, 남북경협을 통해 남북한 사이에 의미미 있게 실험해 본 현상들도 있었다고 할 수 있다. 남북한 사이에 기능망 형성 자체의 효과성을 부정하기보다는, 그 구조적 제약성을 분명히 인식하는 접근전략을 결합해 27년간 남북경협의 경험적 유산을 새로운 패러다임으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 동서독 경제통합이 ‘과정의 기능적 협력망’ 없이 베를린 장벽 붕괴라는 1990년 10월 3일 하나의 역사적 사건만으로 이루어진 것이 아님을 주지할 필요가 있다고 하겠다.

- **주제어:** 남북경협, 기능주의(신기능주의) 통합전략, 경제통합, 기능적 협력망

* 본 논문은 통일교육원의 연구비 조성에 의해 수행된 논문을 재구성한 글임.

** 통일교육원 교수

논문 및 저서 2017, “김정은시대 북중 교역관계의 특징 분석과 유엔 2270호 제재 이후 전망”. 『통일문제연구』, 제29권 1호.

I. 서론

1988년 노태우 정부가 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (약칭 7.7선언)을 통해 남북교류를 위한 문호 개방을 천명하고, 이어 후속 조치로 동년 10월 ‘남북물자교류에 대한 기본 지침’을 발표함으로써 드디어 남북한 사이에도 ‘자연적 경제지구’ 형성의 실험이 개시되기 시작했다. 스칼라피노에 따르면 경계선으로 구분되는 경제공간들 사이에는 근린교역과 물자유통을 통해 경제적 이익을 추구하고 협력의 시스템을 만들어가는 자연적·내생적 동력이 존재함으로써 ‘자연적 경제지구’가 만들어지기 마련이라고 한다. 그러나 한반도 남부와 북부로 나뉜 두 경제공간은 DMZ에 의해 강제적으로 격리됨으로써 ‘자연적 경제지구’가 형성되지 못했다. 동서독의 경제지구만 해도 비록 장벽과 철조망이 존재했지만 DMZ로 분리되지 않았기에 분단 이후 경제교류가 중단되지 않고 지속되었지만, 남북한은 40년간이나 두 경제공간 사이에 교류가 이루어지지 못했고 ‘자연적 경제지구’ 형성 가능성을 부인해 왔다.

노태우 정부가 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하고, 1990년 8월에 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정함에 따라, 남북경협은 제도적 기반의 토대 위에서 27년 동안 우여곡절을 겪으면서도 양적·질적으로 발전할 수 있었다. 그러나 불행하게도 북한의 연이은 핵무기 개발에 영향을 받아 남북경협은 2016년 2월 개성공단사업마저 중단됨으로써 다시 남북경협 부재(不在)의 시대를 맞이하고 있는 상황이다. 남북경협 중단이 1년여 경과하면서 자칫 남북경협 자체의 역사를 잊고 그 동력이 소멸될 우려도 낳고 있는 상황이다. 남북경협 추진의 토대가 되었던 한반도에서의 기능주의(신기능주의) 통합전략의 무용론도 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 지난 27년간 남북경협이 어떤 이론적 배경과 담론하에 추진되어 왔고 그것이 목표로 삼은 점은 무엇이었는지 각 정부별로 고찰해 보고, 각 정부의 추진과정을 통해 나타난 결과들을 역사적으로 개관해봄으로써 이 문제를 성찰해보려고 한다. 동시에 남북경협은 정책적 관점에서 볼 때 일반 국가간 경협과 달리 한계성도 존재하고 있었음을 부인할 수 없기 때문에, 한반도 분단체제하 남북경협만이 갖고 있는 특성도 검토해 보고자 한다. 그리고 이 특성들이 남북경협에 미친 구조적 제약성을 고찰해 이것이 남북경협 전개과정에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보고, 과연 기능주의(신기능주의)통합전략의 무용성만 실험되었는지 추출해 보고자 한다. 이러한 연구 분석과정을 통해 동서독이나 중국-대만 분단국모형과 상이한 남북한 분단국모형의 특성을 분명히 할 수 있을 것이며, 향후 남북경협 재개시 고려해야 할 추진과제들도 추출될 수 있다고 생각된다.

II. 남북경협의 이론적 배경과 남북경협정책

지난 27년간의 남북경협은 대체로 기능주의 통합이론, 시장평화론, 관여이론 등의 이론적 토대 혹은 부분적 공감대 위에서 전개되어 왔다고 할 수 있다. 남북경협은 기본적으로 기능주의 통합전략을 수행해 나갈 때 체제수렴을 조성해나가는 행위로, 그리고 중장기적으로 북한의 개방과 시장화를 유도하는 현상변경적 관여수단으로 인식되어 왔으며, 정책 추진의 방법론에 차이가 있지만 역대 정부 모두 평화통일 전략 수행의 주요 행동요소로 인식했다고 할 수 있다. 이는 모든 정부가 헌법에 규정되어 있는 평화통일정책을 추구하며, 민족공동체 건설에 요구되는 포용(관여)정책의

필요성을 부인하지 않는데서 찾아볼 수 있다.

그렇지만 각 정부의 남북경협과 남북 간 정치·군사적 문제 및 북핵문제 해결과의 관계 설정, 북한 정권에 대한 인식의 차이에 따라, 포용(관여)의 실행 방법론은 달랐으며 이로 인해 남북경협 정책의 현실적 추진 양상도 상이하게 전개되었음을 부인하기 어려운 사실이라고 할 수 있다.¹⁾ 남북경협이 평화를 산출하는 기능망으로 인식될 때에는 ‘정경분리’ 관점의 경협정책이 추진된 반면, 남북경협이 정치군사적 갈등을 완화시키지 못했고 북한 체제유지의 일부 재원적 토대가 되었다고 보는 관점 하에서는 ‘정경연계’의 경협정책이 추진되었다. 전자의 관점에서는 시장평화론에 바탕을 두고 남북 간 경제협력의 기능망이 누적되어 가면 경제공동체가 형성되고 정치군사적 갈등도 완화되어간다는 ‘포괄적 상호주의’ 관점 하에 남북경협 정책이 추진되었다.

반면, 후자의 관점은 헌법에 규정된 평화통일 지향의 통일정책을 수행하는 상위의 목표를 유지하면서도 제도적 접근 혹은 현실주의적 접근의 우위 속에서 기능주의적 접근을 결합해야 한다는 입장이었다. 후자의 관점은 남북경협이 통일비용을 사전적으로 절감시키고 이질적 체제를 수렴시키는 기능적 통합전략의 주요 행위 인자임을 인정하면서도, 현상변경적 관여수단으로서는 한계가 있으므로 ‘한반도 문제’(Problem of Korean Peninsula)의 핵심인 북한의 비핵화, 개혁개방, 정치군사적 문제 해결이 먼저 해결되는 가운데 남

1) 포용이라는 용어를 영어의 engagement 즉 관여의 의미로 일단 정의한다면, 김근식(2008)은 김대중·노무현 정부의 포용 개념이 분단의 평화적 관리(단기)와 현상변경(장기) 목표를 동시에 추구하는 ‘구조적 관여’ 개념이었고, ‘유화’(appesement) 개념이 아니었다고 주장한다. 先비핵화 혹은 先신퇴 프로세스 형성 후 포용(관여)을 강조하는 이명박·박근혜 정부의 포용(관여) 개념은 역기능주의적 관여(황지환, 2017: 35), 제도적 관여(박찬봉, 2008; 박종철, 2009; 하상식, 2010). 상호주의적 관여 개념으로 평가되고 있다.

북경협을 기능적 통합전략 수단으로 삼아야 한다고 인식했다. 그리고 이를 위해 ‘tit-for-tat’의 ‘엄격한 상호주의’에 입각한 남북경협 정책을 추진해야 한다고 보았다(박종철, 2009: 422). 이른바 원칙 있는 포용(관여)론을 주장한 것이다. 이는 북한이 2006년 1차 핵 실험 이후 수차례의 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험을 멈추지 않고, 2010년 천안함·연평도 도발까지 시행해 기능주의 통합전략이 한반도 현실에는 일부 적용하기 어려운 점이 반증되었기 때문이라고 할 수 있다. 박근혜정부의 경우 포괄적 포용(관여), 원칙적 포용(관여) 모두 현상변경적 역할을 못하였다고 비판하고 균형적 접근에 의한 남북경협 정책을 표방했지만, 결국 북한의 2016년 5차 핵실험을 계기로 마지막 남북경협인 개성공단사업도 중단될 수밖에 없는 환경이 조성되었다. 그러면, 한반도에서 기능주의(신기능주의)적 접근방식의 남북경협은 전혀 불가능한 것일까? 이 문제는 다음 장에서 27년간의 남북경협과정을 실증적으로 검토, 분석해 본 후 고찰해 볼 필요가 있을 것 같다. 지금까지 검토해 본 지난 27년간 남북경협 정책의 이론적 토대와 각 시대별 남북경협 정책의 변화를 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 1> 시대별 남북경협의 이론적 배경과 경험정책

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
남북관계 접근방법	(신)기능주의 통합전략	(신)기능주의 통합전략	(신)기능주의 통합전략을 표명했으나 현실적으로는 제도적, 현실적 접근 위 속에 시행	통합전략을 표명했으나 제도적, 현실적 접근 위
남북경협과 북핵문제와의 관계 인식	병행론 (정경분리론 ²⁾)		정책구상은 병행론이나 실제적으로는 정경연계론	
남북경협 정책의 이론적 배경	시장평화론	평화경제론	민주평화론 先 '상위 정치' 문제 해결 후 경제통합의 기능적 역할 강조	
	남북경협의 선도적 역할 강조			
포용(관여)의 성격	포괄적 포용(관여)		원칙적, 제도적 접근의 포용(관여)	
남북경협 정책의 결과	<ul style="list-style-type: none"> 남북 접경지역 경험공간(금강산관광사업) 물꼬, 일반교역 점진 증대 비상업적 교역 점진 증대 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 접경지역 경험공간(철도, 도로 연결, 개성공단 사업) 확보, 일반 교역 심화 비상업적 교역 심화 	<ul style="list-style-type: none"> 금강산관광객 피격 → 금강산관광사업 중단 천안함사태 → 5.24조치(일반교역, 투자협력사업 중단) 제4차 핵실험 → 개성공단사업 중단 비상업적 교역 축소, 상업적 교역 위주 집중, 남북경협 전체의 점진적 축소 중단 	

Ⅲ. 남북경협 27년의 역사적 개관과 평가

1. 남북경협 27년의 역사적 개관

남북경협은 1989년 6월 12일 대통령 특별지시에 의해 ‘남북교류협력에 관한 기본 지침’, 7월 21일 ‘남북교류협력 세부시행 지침’ 이 제정되면서 본격 개시되었다. 즉 우리 정부가 한반도에서 탈냉전 시대를 주도해나갈 수 있는 법적 조치를 선제적으로 시행

2) 일부에서는 노무현정부가 남북경제공동체의 토대를 조성하고 실제적으로 구축해 나가는데 민간기업의 역할에 한계가 있다고 보며, 남북경협을 ‘공공재’라는 관점 하에 공기업의 역할 필요성을 강조하였다는 점에서 노무현정부의 남북경협정책이 ‘정경연계론’이었다고 주장하기도 한다.

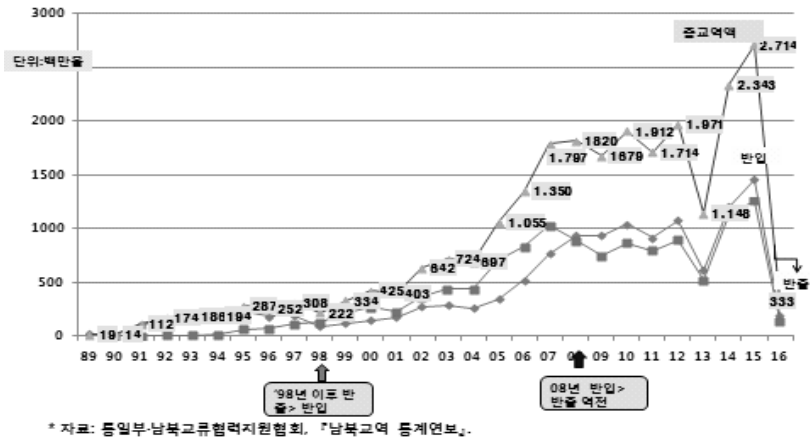
함으로써 개시되었는데, 이 지침에 의해 일부 기업들이 암묵적으로 ‘80년대 후반경부터 사실상 제3국을 통해 간접교역 방식으로 시행해 왔던 북한주민 접촉 및 남북 간 교역이 제도적 틀 안에서 추진될 수 있었다.

즉 북한으로부터 (주)대우에 의해 최초로 도자기 제품의 반입이, 반출은 1989년 12월 12일 현대상사에 의해 남성용 점퍼 5천벌(69,000달러 상당)이 이루어지고, 정부가 추계하는 남북교역 통계가 1989년부터 집계되기 시작했다. 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’, ‘남북협력기금’ 등 남북교역 관련 법제가 마련되자, 남북경협 규모는 1989~1990년 2천만달러에도 못 미치는 규모에서 1991년 1억 1천여만달러로 대폭 확대되었고, 남북교역은 개시된 지 3년 만에 1억 달러 시대로 돌입되었다.

1992년부터는 북한에 원자재를 제공하고 북한의 공장시설에서 위탁가공한 제품의 반입이 이루어지기 시작했는데, 최초의 위탁가공 제품 반입은 (주)코오롱이 북한의 남포 공장에서 제작한 가방제품(1만 4,555개, 10만 1천여달러 상당)이었다. 남북간 일반교역을 시작한 후 3년 만에 이루어진 위탁가공 교역은 남북교역 규모를 지속적으로 증가시켜 1995년 2억 8천만 달러를 달성함으로써 김영삼정부 5년간(‘93년~‘97년) 연평균 교역규모는 2억 4천만 달러였다. 사실 당시 남북경협 환경은 ‘93년부터 제1차 북핵 위기가 발발해 불안정한 상황이었지만, ‘92년부터 시작된 위탁가공 교역이 남북경제관계의 주요 위상을 차지하면서 남북교역은 보다 안정적으로 발전해 나가게 되었다. 당시 김영삼 정부는 남북한 경제관계 발전에 있어서 위탁가공 교역의 역할을 중시하고, 1994년 10월 제네바합의가 이루어지자, 동년 11월에 위탁가공 시설 반출 및 기술자 방북을 허용한 ‘제1차 남북경협활성화조치’를 취하였다. 그 결과 남북교역

규모에서 위탁가공 교역은 1996년 30% 비중까지 늘어났고, 이에 힘입어 경협규모도 확대되었다. 물론 `95년 대북인도지원 선박에 대한 인공기 계양 사건, `96년 북한 잠수함 동해 침투사건으로 남북관계가 잠시 경색되고 남북교역 규모가 `96년도에 전년보다 잠시 12% 감소하기도 했지만, 이 사건들은 남북경제관계에 일부 부분 영향만 주었을 뿐이었고, `96년부터는 (주)대우에 의한 투자협력 사업도 최초로 개시되기 시작했다. 아울러 `95년부터 식량난을 겪고 있는 북한 주민들에게 정부 차원의 쌀 무상원조와 민간 인도지원 단체들의 인도지원사업도 개시되었다. 한 마디로 남북한 경제협력 관계가 불과 6년 사이에 일반 단순교역에서 위탁가공 교역, 투자협력, 인도지원사업 등으로 확장된 것이다.

<그림 1> 남북교역액 추이(89년-2016.2월)



이런 상황에서 남북한 사이에는 제네바 합의에 따라 북한의 함경남도 신포에 건설하기로 되어 있는 경수로 건설사업이 시작되

어 `97년부터 2002년까지 막대한 공사 관련 물자 반출이 전개되기 시작했고, 여기에 `98년부터 금강산관광사업도 시작됨으로써 대북 물자 반출이 급격히 증가하기 시작했다. `98년에는 ‘제2차 남북경협활성화조치’도 취해져 1998년~2002년 김대중 정부 기간 동안 남북경협 규모는 연평균 약 3.2억 달러로 확대되었다. 또한 2000년 1차 남북정상회담 이후 동년 12월 ‘남북경협 4대 합의서’(투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁)도 만들어져 남북경제협력이 제도적으로 보다 확대 발전할 수 있는 여건도 조성되었다. 1999년과 2002년 남북한 해군이 NLL상에서 충돌하는 1, 2차 서해교전이 있었고, 1999년 북한 금창리 지하시설 핵의혹과 2002년 제2차 북핵 위기가 불거졌지만, 남북경협 규모는 2000년 4.2억 달러에서 2002년 6.4억 달러로 늘어났다.

그러나 2002년 기준으로 본 남북교역 규모는 상업적 거래의 핵심인 일반교역과 위탁가공 교역이 각각 2억 달러에 못미치는 가운데, 비상업적 거래 비중이 42.7%(2.7억 달러)나 되는 문제 속에 있었다. 북한이 취약한 산업 생산력으로 인해 남한에 판매하는 물품이 철강석, 아연괴, 무연탄 등 광물자원, 바지락·모시조개 등 수산물, 송화가루·고사리 등 농산물과 같은 1차자원에 지나지 않았고, 당시 600~700달러 사이에 머물러 있는 북한의 소득수준과 남한에 대한 경계심으로 인해 남한으로부터의 반입액이 1천만~3천만 달러 사이에 머물러 있었기 때문이다. 또한 북한의 열악한 인프라와 ‘3통 문제’(통행·통신·통관)로 인해 북한의 공장시설과 노동력을 활용하는 위탁가공 교역도 크게 늘어나지 못하고 있었다. 이런 가운데 2000년대 이후 크게 늘어나기 시작한 인도지원 물자의 반출, 2000년~2002년 사이 가장 피크로 반출된 경수로 건설 관련 물자 반출, 게다가 2002년 9월 착공된 경의선·동

해선 철도·도로 연결 사업 개시로 인한 물자 반출 등으로 인해 전체 교역규모에서 비상업적 거래 비중이 크게 늘어날 수밖에 없는 여건이 조성됐다.

2003년 이후 남북경협은 정부가 철도·도로 연결 및 개성공단 조성 영역 등에서 역할을 함으로써, 민관협력 하에 이루어지는 공공분야로까지 확대되었다. 이는 그동안 정경분리 하에 민간기업이 중심이 되어 일반교역, 위탁가공, 투자협력 등으로 남북경협의 영역을 넓혀 왔지만, 남북한 비무장 지대를 우회한 해운 항로로 물자 유통이 이루어짐으로써 지속 발전에 한계가 있었기 때문이다. 동서독의 교역규모가 1960년 20억 DM에서 1980년 108억 DM로 급증한 데는, '72년 기본합의서 체결 이후 동서독 간을 연결하는 도로, 철도 연결 확충이 큰 역할을 했다고 한다(페터 가이, 2003). 이에 1차 남북정상회담 이후 자연스럽게 남북한 사이에는 남북한이 대치하고 있는 접경지대를 연결하고 이를 중심으로 협력공간을 조성하는 인프라 건설 사업이 아래로부터 요구될 수밖에 없었다. 도로·철도 건설은 기본적으로 국가가 담당해야 하는 인프라 투자로서 남북한 정부 당국자 간 협력이 불가피했다. 따라서 남북경협은 정부 간 공공협력으로의 확대 분위기에 힘입어 2004년 이후 10억 달러 이상 규모를 돌파한다. 2003년~2007년 간 연평균 규모가 13.5억 달러로서 이전 5년간에 비해 약 4배 이상 급증하였다. 이 당시 남북경협은 일부 기업들이 북한 내륙에까지 위탁가공 및 투자협력을 확장함으로써 2007년 일반교역이 4억 달러를, 그리고 위탁가공 교역이 동년 3.2억 달러를 달성했고, 특히 2004년 12월부터 가동되기 시작한 개성공단사업 규모가 4.3억 달러를 나타냈을 뿐만 아니라, 금강산관광사업도 1.1억 달러의 실적을 보임으로써 상업적 거래 규모가 전체 남북 교역의

약 80%에 이르게 되었다.

2000년대 들어와 남북경협 분야에서는 남북경협 규모는 확장되는데, 남북한 경제관계가 시장원리에 의거한 상업적 거래 위주로 추진되지 못하고 지원성 거래관계가 상당 비중을 차지함으로써 북한의 시장화, 개혁개방 그리고 상호 이익을 창출하는 경제관계가 되지 못한다는 비판을 받고 있었다. 그런데 이는 일부 타당성 있는 것도 사실이지만, 통계 분류의 잘못으로 오해를 불러일으킨 면도 있다고 하겠다. 1995년부터 대북인도지원과 이후 경수로 사업, 금강산관광사업 등이 시작되면서 남북교역 통계에는 일반교역 및 위탁가공교역 외에 다양한 거래 항목이 포함되는데, 이들을 ‘비거래성 교역’이라는 항목으로 분류하는 오류를 범했었다.

남북경협은 민족내부 간 거래 관계로서, 일단 남북한 접경선을 넘나드는 모든 물자들의 반출/반입의 경제적 가치액을 통계로 모두 포함시킨다. 그러다 보니 남북경협 통계에 정상적 국가 간 교역관계에서는 존재하지 않는 비거래성 교역이라는 항목이 포함되는데, 그 분류에 다소 문제가 있었던 것이다. 경수로건설 사업은 북한의 핵개발 포기 대가로 북한에 100만KW급 2기의 경수로 원자력 발전소를 유상 건설해주기로 한 국제적 콘소시엄 사업으로서, 전체 예상 건설비 46억 달러 중 70%를 남한이 부담하기로 한 사업이었다. 즉 이 사업은 국제사회가 유상 차관형태로 추진해 건설된 후 투자금을 회수하는 투자협력 사업으로 보아야 하는데 당시 인도지원 사업과 동일한 분류 항목에 포함시킴으로써, 비상업적 거래가 2002년 한 때 남북경협의 약 42%까지 차지하는 착시현상을 불러일으키고 말았다고 생각한다. 1998년부터 시작된 금강산관광사업 역시 민간기업이 북한과 투자협력 사업으로 진행한 사업인데, 금강산관광 관련 인프라 물자들의 반출도 비거래성

교역 항목으로 포착했다. 또한 2002년 착공한 도로·철도 연결 사업도 장기적으로 남북경제공동체 형성의 기본 토대가 되는 투자협력 사업인데 이를 비거래성 교역 항목에 포함시켰다. 이에 따라 2005년 이후 남북교역 통계 항목을 다음 <표 2>와 같이 조정하게 되며, 이 조정이 있는 후 비상업적 거래 비중은 2007년 20.2%로 하락하게 된다. 2008년 정부의 교체에 따라 정부 및 민간차원 대북지원이 축소되고, 개성공단사업 규모가 확대되자 비상업적 거래 비중은 6%까지 하락하게 되었다.

<표 2> 2005년 이후 분류된 남북경협 분류형태

대 구분	소 구분	거래유형
상업적 거래	교역	일반교역
		위탁가공교역
	경제협력사업	개성공단사업
		금강산관광사업
		남북 철도·도로 연결사업
		경공업 및 지하자원개발협력 사업
		기타 경제협력사업
비상업적 거래	대북지원	민간지원
		정부지원
		국제기구를 통한 지원
	사회문화협력사업	사회문화협력사업
	북핵 대가	경수로 건설사업
		9.19 공동성명 이후 중유지원

※ 자료: 남북교류협력지원협회, 2011: 22.

한편, 남북경협이 2007년 17.9억 달러에 이를 정도로 양적으로 비약적으로 성장하고, 심지어 2005년 7월 남북한 정부 당사자가 함께 논의하는 남북경협협약사무소도 개성공단 내에 개설되었지만,

이 당시(2003년~2007년)에도 남북한 간 정치·군사적 긴장관계는 간헐적으로 유발되고 있었다. 북한은 2003년부터 거의 매년 NLL을 군사쟁점화 할 목적하에 침범하는 사태를 벌였고, 이런 가운데 2005년 6자회담의 성과로 ‘9.19 공동성명’이 도출되었음에도 불구하고 2006년 10월 9일 1차 핵실험마저 행하였다.

2008년도의 남북경협은 남북경협이 만일 정치·군사적 요인에 좌우되지 않고 지속되어 갈 경우 어느 유형으로 전개되어갈 수 있을지 추측할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 2008년도에 남북경협은 비록 금강산관광사업이 관광객 피격사건으로 인해 동년 7월 12일 이후 중단되었지만, 위탁가공교역이 4억 달러를 돌파하고 개성공단사업도 8억 달러 이상 달성됨으로써 북한의 노동력을 활용한 두 형태가 합계 12억 달러, 전체 남북경협 규모의 약 66.8%를 차지하는 유형을 보여주었다. 일반교역은 2000년대 중반 이후 당시 정부가 보다 증대시키기 위해 적극 노력했음에도 불구하고 북한의 경제난을 반영해 4억 달러를 돌파하기가 쉽지 않음을 보여주고 있었다. 물론 2007년 10월 2차 정상회담 결과 합의한 ‘10.4선언’이 이행되고 북한과 지하자원 개발협력과 경공업협력³⁾이 이루어졌다면 일반교역은 아마도 4억 달러 이상 확대될 수도 있었을 것이다. 그러나 순수 시장원리만에 따르

3) 이것은 2005년 당시 북한의 경제난으로 인해 일반교역 확장이 쉽지 않은 문제에 봉착하게 되면서 남과 북이 각기 가진 자본, 자원, 노동, 기술 등을 결합시켜 새로운 방식의 경제협력을 하기로 합의되면서 추진된 것이다. 북한이 필요로 하는 경공업제품 원자재(의복, 신발, 비누 등 생산 원자재)를 제공하고, 그 대가로 북한은 아연, 마그네사이트, 인회석 정광, 석탄 등에 대한 남한의 투자를 보장하고 생산물을 제공하기로 한 것이다. 우리 측은 2007년 북한에 8천만 달러 상당분의 경공업 원자재를 제공하고 북한은 대가의 3%를 아연피 1천톤으로 상환했다. 이 협력방식은 동서독이 행했던 생산협력 방식으로서 지속 추진되었다면 남북경협의 성격을 달리 진전시켰을 것으로 본다.

게 되면, 남북경협은 2000년대 이후 양적으로도 성장하는 과정에서 점차 북한의 노동력을 활용하는 형태의 경협만이 윈-윈(win-win) 형태의 경협이 될 수 있음을 보여주고 있었다. 2009년에 위탁가공교역은 4억 달러 규모를 유지하고 개성공단사업이 9.4억 달러로서 전체 경협규모의 50% 이상 비중으로 올라선 반면, 일반교역은 오히려 2.5억 달러로 전년보다 무려 35.8%나 감소하고 있었다. 이후 2010년 천안함 사건을 계기로 ‘5.24조치’가 내려지면서 남북경협은 사실상 개성공단사업만 남게 되는데, 그것은 2016년 2월 중단되기 전 2015년 말 27억 달러 규모로까지 확대되었다. 2008년~2015년간 남북경협 규모는 연평균 19억 달러로 통계상 사상 최대치를 보여주지만, 이 기간 동안 북한이 핵 및 미사일발사 실험을 거듭하고 대남 군사적 갈등을 높임으로써, 남북경협과 남북관계는 역진행하는 상황을 나타내었다.

2. 남북경협 27년의 평가

(1) 분단체제가 반영된 거래관계

앞의 절에서 지난 27년간 남북경협의 역사적 개관을 대략적으로 고찰해 보았는데, 남북경협의 유형별 구조의 변화과정을 한 눈에 알아보기 위해 2005년도 교역항목 조정을 기준으로 하나의 표로 정리해 보면 다음 <표 3>과 같다.

이 표를 보면, 1989년~2015년간 총합 남북 교역규모 245억 4백만 달러에서 상업적 거래의 비중은 89%, 비상업적 거래의 비중이 11%로서, ‘퍼주기’ 논란의 대명사인 비상업적 거래가 27년이라는 장기 시간대속에서 볼 때 그 비중이 낮았음을 볼 수 있다. 비상업적

거래는 1995년부터 시작되어, 2000년~2006년 사이에 그 비중이 크게 증가하고 2007년 이후로는 점차 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 동기간 동안 대북지원에서 많은 비중을 차지하고 화폐적 규모 비중도 컸던 쌀과 비료 지원, 그리고 경수로 물자 반출, 철도·도로 연결 물자 반출 등이 반영되었기 때문이다. 그러나 앞 절에서 언급했듯이, 2008년 이후 남한 정부의 정책 변화가 없어도 2007년도에 20% 비중으로 낮아지고 있음으로써, 이후 남북간 경제관계가 수익성 위주로 변모되어 갈 가능성을 예고하고 있었다고 생각한다.

<표 3> 남북교역의 유형별 규모 및 비중 추이

(단위: 천만\$, %)

	상업적 거래					비상업적 거래					합계
	일반 교역	위탁 가공	금강산 관광	개성 공단	기타	비중 (%)	대북 지원	복합 관련 지원	사회문화 교류협력	비중 (%)	
1989	1.8 100%	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1990	1.3 100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1991	11.1 100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1992	17.2 99.5	0.08 0.5	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1993	17.9 96.2	0.7 3.8	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1994	16.8 86.8	2.5 13.2	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1995	23.0 80.2	4.5 16.0	-	-	-	96.2	0.02 0.1	1.0 3.8	-	3.8	100
1996	16.3 64.8	7.4 29.5	-	-	-	94.4	0.1 0.6	1.2 5.1	-	5.7	100
1997	17.1 55.5	7.9 25.6	-	-	-	81.2	0.8 2.7	4.9 16.1	-	18.8	100

1998	7.2 32.8	7.1 32.0	3.7 17.0	-	0.5	82.3	1.5 7.0	2.3 10.7	-	17.8	100
1999	8.9 26.8	9.9 29.9	4.0 12.2	-	1.9	70.8	4.3 13.0	5.3 16.2	-	29.2	100
2000	11.0 26.0	12.9 30.4	1.6 3.8	-	4.1	64.3	10.4 24.6	4.7 11.2	-	35.7	100
2001	11.1 27.6	12.4 31.0	0.8 2.0	-	2.7	63.3	11.0 27.4	3.7 9.3	-	36.7	100
2002	17.1 26.8	17.1 26.7	1.1 1.9	-	2.0	57.3	21.3 33.2	6.0 9.4	-	42.7	100
2003	22.3 30.9	18.5 25.5	1.6 2.2	-	0.7	59.3	27.0 37.4	2.3 3.3	-	40.7	100
2004	17.1 24.6	17.6 25.2	4.1 6.0	-	0.8	62.6	25.8 37.1	0.06 0.1	0.2	37.4	100
2005	20.9 19.9	20.9 19.9	8.7 8.2	17.6 16.7	0.6	65.3	36.5 34.6	-	0.1	34.7	100
2006	30.4 22.5	25.3 18.7	5.6 4.2	29.8 22.1	1.2	68.8	41.9 31.1	-	0.2	31.2	100
2007	46.1 25.8	32.9 18.4	11.4 6.4	43.9 24.6	0.7	79.8	32.4 18.1	3.6 2.1	0.1	20.2	100
2008	39.9 21.9	40.8 22.4	6.3 3.5	80.8 44.4	1.1	94.0	6.7 3.7	4.0 2.2	0.1	6.0	100
2009	25.6 15.3	40.9 24.4	0.5	94.0 56.0	1.6	97.8	3.6 2.2	-	-	2.2	100
2010	11.7 6.2	31.7 16.6	0.2 0.1	144.2 75.5	0.4	98.8	2.2 1.2	-	-	1.2	100
2011	0.02 0.01	0.3 0.2	0.07 0.04	169.7 99.1	-	99.3	1.1 0.7	-	0.01	0.7	100
2012	-	-	-	196.1 100	-	100	0.9	-	-	0	100
2013	0.06	-	-	113.2 99.7	-	99.7	0.29 0.3	-	-	0.3	100
2014	0.01	-	-	233.7 99.8	-	99.7	0.36 0.2	-	-	0.3	100
2015	0.01 0	-	0.05 0	270.3 99.6	-	99.9	0.93 0.4		0.07 0	1.0	100
합계	391.9 17.9	327.6 15.0	49.7 2.3	1,393.3 63.9	18.3 0.8	89.0	229.1 9.3	1.6 0	0.03 0	11.0	100

* 자료: 통일부·무역협회, 『남북교류협력통계』, 각 월호에서 필자 작성.

* 주(1): 북핵관련 지원은 경수로건설 관련 비용, 중유지원비용, 발전소 설비제공 비용을 합한 것.

* 주(2): 상단 숫자 단위는 천만\$, 하단 숫자와 소계 단위는 비율인 %.

독일의 경우 1972년~1989년간 서독의 대동독지원이 연평균 54억DM(22.5억 달러)⁴⁾였는데, 이 연평균 지원액을 상업적 교역액과 대비해 보면 1980년의 경우(교역액 108억DM) 50%를 그리고 1985년의 경우(교역액 155억DM) 34.8%나 된다. 동서독 사이의 교역에는 위탁가공교역은 거의 없고 일반교역이 다수를 차지했었으며, 간혹 동독기업이 서독기업에 대형 프로젝트를 발주하거나 서독기업으로부터 생산특허를 도입하기도 하는 투자협력 관계가 이루어졌으면서도 민족내부의 관계라는 분단체제의 특수성을 감안한 지원 관계가 상당한 비중으로 존재했었다. 이는 경제력 격차가 반영된 분단체제에서 분단구조의 갈등을 완화하고 민족적 동질감을 회복시키는데 불가피한 거래관계라고 할 수 있다. 그 뿐만 아니라 체제경쟁 대상국 사이에서 비정치적·비군사적 게임구조를 만들어가는데 요구되는 거래관계이기도 했다고 할 수 있다. 물론 동서독의 경우 대동독지원이 다음 <표 4>에서 보듯이, 민간중심으로 이루어졌고(77%) 정부차원의 지원은(23%) 정치범 석방 등 대가를 구체적으로 어느 정도 수반하는 지원이었다. 반면 남북한의 경우 비상업적 거래에서 정부차원 지원 비중이 높고, 그에 상응하는 대가가 포괄적이었다는 문제점은 있었다고 생각한다. 그러나 통독 후 독일 연방하원 앙케이트 보고서에서, 민간중심의 연고관계를 통한 지원이 통일이라는 전략상 목적의 추구, 추후 ‘독일문제’의 공론화 지평의 확대라는 정치학적인 관점에서 이루어졌다고 하는 보고 내용은 커다란 시사점을 준다(수출입은행, 2009: 27).

4) <표 5>의 총 이전지출 917DM를 연평균으로 나눈 액수가 54억DM로서 1970년대 후반 당시 평균 환율인 1달러=2.4DM로 계산하였음. 그런데 서독의 대동독 이전지출은 서독인의 동독가족 방문시 현금 및 현물 공여, 서독에서 동독으로의 출입 통행로 상에 설치된 면세점들의 판매수입 등까지 합하면 총 1,500억DM라는 주장도 있다(서우석, 2001: 57).

<표 4> 1972년~1989년간 내독 이전 거래

민간 이전 거래		교회 이전 거래		공적 이전 거래	
A. 연고관계를 통한 지원: 707					
우편물	450	현물지원	25	현금지원	20
휴대	50	Genex	3	의료지원	5
Genex	26	교회단체	28		
증여금	100				
소계	626		56		25
B. 구동독정부 앞 지원: 210					
도로사용료	10			통과운송패키지	78
사증수수료	7			도로패키지	5
공평과세	2			허가요금	3
기타	2			투자	24
환전	45			석방대가	34
소계	66				144

* 자료: 수출입은행, 2009: 26.

(2) 남북 간 상생의 경제관계 가능성과 정전체제의 제약

지난 27년간의 남북경협이 경제공동체로의 발전 가능성을 보여 주었는가를 살펴보기 위해 상업적 거래 구조를 분석해 볼 필요가 있다. 남북경협에서 상업적 거래는 일반교역 → 위탁가공교역 → 투자협력 → 개성공단사업으로 그 영역이 확장되어 나갔지만, 2000년대 하반기 경부터 위탁가공 교역과 개성공단사업에 집중되고 있었음을 볼 수 있다. 즉 <표 3>을 보면, 27년간의 총상업적 거래에서 위탁가공 교역이 15%, 개성공단사업이 63.9%로서 합계 78.9%의 압도적 비중을 차지했다. 북한이 남한과의 일반교역에서 제공할 수 있는 재화는 채취산업에 속하는 농산물과 광산물, 그리고 북한이 풍부하게 보유하고 있는 노동력밖에 없는데, 남한의 수요 역시 이들 자원의 활용에 제한될 수밖에 없었다. 이는 동서독 상품교역 구조와 비교해 볼 때 대비되었다. 동독만해도 상당히 발전된 사회

주의 공업국가였기 때문에, 서독의 대동독 반출상품의 주류는 생산재와 투자재가 주종이었고 이것이 전반적으로 반출총액의 80% 이상을 차지했다고 한다. 반면 동독의 경우 대서독으로의 반출상품은 공업용 원자재(석유, 철강, 금속, 화학 등)를 가공한 제품이고, 그 다음이 경공업제품이었다고 한다(정진상, 2006: 1-12).

그러나 남북경협의 경우 북한지역의 산업생산력이 복구되고 대대적으로 인프라 투자가 이루어지지 않는 한, 사실상 2000년대 후반경부터 남북경협을 지탱할 수 있는 상호 보완적 분야는 북한 노동력을 활용하는 개성공단사업과 위탁가공 위주로 집중될 수밖에 없었던 상황이었다. 2000년대 초반 한 조사에 따르면 대북 임가공업체들의 임가공 단가는 남한 단가의 53%로서 물류비 등 부대 경비를 포함해 계산한 생산원가가 남한의 약 70% 정도였다(중소기업진흥공단, 2001). 당시 대다수 임가공업체들은 정전체제의 한계로 남북한 사이에 도로·철로를 통한 물류이동이 불가능해 물류비가 생산원가의 약 30~40%, 판매원가의 약 10~15%를 차지함으로써 남북간 무역관계 혜택을 상쇄하고 있지만(이영훈, 2006: 17) 만일 남북관계가 보다 발전해 육로를 통한 물류이동만 가능해진다면 중국 등 기타 동남아 국가에서보다 경제적 수익성이 높아질 것으로 응답하고 있었다.

따라서 이런 차원에서 개성공단은 남북한 경제관계가 상생의 관계를 구축하고, 장기적으로 경제공동체를 만들어갈 수 있는 역할을 하였다고 평가해 볼 수 있다. 2016년 2월 가동중단 되기 이전까지 개성공단에 진출한 남한의 125개 중소기업들은(나중에 2개 기업 가동 중단) 저렴한 숙련된 북한 노동력을 활용해 생산경쟁력을 높임으로써 수년 만에 개성공단을 연간 4천만 달러의 수출공단으로 받돋움시켰다. 또한 북한은 2015년 말 기준 54,988명의 고용이라는 고용시장 창출과 개성지역 주민의 소득이 높아지는 효

과를 얻음으로써 개성공단은 남북한 경제현실을 잘 반영한 상생의 협력모델을 만들어 주었다고 할 수 있다. 일부에서는 개성공단이 고립된 남한전용 공단으로 운영된 결과 북한 내수경제와의 연관성이 없어 경제공동체 형성에 한계가 있었다고 비판하지만, 개성공단은 남북한이 초보적이지만 ‘산업내 수직적 분업’ 관계, 혹은 ‘생산공정 분업관계’를 맺고 장차 본격적인 산업협력을 맺을 수 있는 교두보 역할을 했을 뿐만 아니라, 북한으로 하여금 2011년 이후 중국과 나선 경제특구를 공동 운영하는 노하우와 여타 특구운영 관련 법제도 구축할 필요성을 인식하게 하는 파일럿 역할을 했다고 평가해 볼 수 있다. 또한 개성공단 생산제품 및 남한제품 일부가 간접적으로 북한의 장마당에 공급되는 역할을 하기도 했다.

그러나 남북한이 이렇게 상생의 경제관계를 실험해 보는 진전 단계에 왔음에도 불구하고, 남북경협은 동서독과 달리 정전체제하에서 추진되어야 하는 제약에 부딪혔다. 남북경협은 남북간 플러스 게임구조를 만들고자 하는 남한의 주도적 역할로 일반교역→위탁가공교역→금강산관광사업 및 투자협력→개성공단사업으로 그 기능적 협력영역이 확장되어 왔지만, 정전체제의 불안정성이 확대되자 이는 <표 5>에서 보듯이 북한의 정치·군사적 도발에 일종의 벌칙을 가하는 대응수단으로 작용할 수밖에 없었다. 그렇지만 여기서 우리는 기능주의(신기능주의)적 협력관계가 단계적으로 허물어지는 과정이, 역으로 남북관계 자체가 심각하게 악화되고 분단체제의 안정성이 취약해지는 과정과 병행적으로 진행되었음도 보게 된다. 정전체제하에서라도 남북한 사이에 상생의 경제관계망 구축이 가능하지만, 때때로 정전체제의 구조적 동학이 그 지속성에 어려움을 초래하는 딜레마를 관찰하게 된다.

<표 5> 남북경협 중단에의 계기와 북한의 반응

남북경협 분야	중단 시점	북한 도발 및 사건	남한 조치	북한대응
금강산 관광사업	2008.7	남한 관광객 피격	금강산 관광 중단	•금강산기업 자산 일방몰수 •개성공단 폐쇄시사 (`08. 12.1 통행제한)
일반교역 위탁가공교역 투자협력사업	2010.5	천안함 사건	5.24조치	연평도 포격도발 (2010.11.23.)
개성공단 사업	2013.4	제3차 핵실험 (2013.2)	개성공단 잠정중단 (`13.4.8-9.16)	•반발, 일방 임금인상 •북한산 간식, 식자재 사용 강요
개성공단 사업	2016.2	제4차 핵실험 (2016.1.6.) 및 장거리 로켓 발사	개성공단 조업중단	•개성공단 설비·물자·제품·자산 동결 •남북간 군통신선, 판문점 연락선 폐쇄 •미사일발사 등 지속 도발

* 자료: 양문수(2017: 9) 작성 표를 필자가 첨가 및 부분 수정

(3) 사회주의 경제체제와의 거래관계를 반영한 민관협력

북한은 현실 사회주의체제의 붕괴 이후 남한과의 적극적인 경제협력관계를 맺는데 수세적이면서 소극적 입장이었다. 그 이유는 주지하다시피 남한과 기능적 관계망을 맺게 되면 체제전환의 리스크를 높여준다고 생각했기 때문이다. 특히 독일방식의 통일은 북한으로 하여금 상당히 방어적 자세를 갖게 만들었다. 그러나 탈냉전 이후 국제사회의 고립과 심각한 경제난은 북한으로 하여금 불가피하게 남북경협을 수용할 수밖에 없게 했다. 구소련과 중국이 과거 사회주의 우호무역 방식의 경제관계를 경화(hard cash) 결제 방식으로 전환할 것을 요구함에 따라 대외무역 및 산업생산력이 50% 이상 격감되었다. 여기에 `90년대 초반부터 매년 자연

재해도 겹쳐 심각한 식량난도 초래되었다. 북한은 사회주의경제권의 붕괴 후 자본주의 시장경제권과 새롭게 대외경제관계를 구축하기 위해 적극적인 개혁·개방정책을 추진하지 않음으로써 다만 남한만이 한반도 경제공동체 조성 및 북방경제권 진출이라는 관점에서 북한과의 경제협력에 적극적이었을 뿐이었다.

그렇지만, 북한은 기본적으로 `90년대는 ‘모기장식 개방론’에 따라, 2000년대 이후로는 점(點)식 개방방식인 ‘4대 특구정책’에 의거해 남북경협을 수용했다고 할 수 있다. 북한은 점진적·단계적으로 시장화 개혁·개방을 시행해 궁극적으로 시장경제체제로 나아간 중국식 개혁·개방조차도 체제전환의 위험성을 야기한다고 보고, 최대한 제한적 대외개방정책을 시행했으며 남북경협은 기본적으로 북한의 이러한 정책구조 내에서 수용된 것이었다. 또한 김정일 시대에 북한은 아래로부터의 시장화 현상을 부분 수용해 경제단위에 부분 분권화 조치를 내리는 ‘7.1경제관리개선조치’를 시행했지만, 이는 어디까지나 체제내적 경제개혁조치로서 우리 기업들은 전혀 다른 경제시스템을 상대해야 했고 비즈니스적 관점에서의 사업 리스크가 상당히 클 수밖에 없었다.

따라서 남북경협은 시장화 개혁을 하지 않은 사회주의 경제체제와의 거래관계라는 특수성을 가졌으며, 이로 인해 그 추진과정에서 정부의 정책적 역할이 불가피했었다. 우리 정부가 민족내부간 거래 개념에 의거해 남북 간 물자교역에 대해 무관세 혜택을 준 선제적 정책 조치는 이미 간접교역 방식으로 북한과 일반교역을 행하고 있었던 우리 기업들에게 북한산 물자의 국내시장 진입 시 가격경쟁력 및 수익성 제고를 가져옴으로써, 종합 무역상사들이 `90년대 초반 비즈니스적 판단에 따라 북한과의 물자교역 및 위탁가공교역을 적극 확장시키는 환경여건을 조성했다(이종근,

2017: 27). `90년대 중·후반경 정부의 2차례에 걸친 「남북경협 활성화조치」는 중소기업들이 북한 내륙지역에 진출해 위탁가공 교역 사업 영역을 넓히는데 적극 기여한 것으로 평가되고 있다. 그 후 대기업인 (주)현대아산이 금강산관광과 개성공산사업을 개척했지만, 이 사업은 남한의 관광객 및 기업인들이 비무장지대를 통과해야 했기 때문에 남북 당국자간 신분안전보장, 투자보장 등 정치군사·경제회담이 필수적으로 요구되었다. 또한 북한 내에 처음으로 남한자본이 단독 운영하는 경제특구가 설치되는 것이므로 국제규범에 조응하는 법제도적 장치들도 필요했다. 이에 민간기업과 정부가 공동으로 전 세계 개발도상국들의 경제특구법을 비교·연구하고 개성공단, 금강산관광 지역 특구법을 마련하여 북한에 제시했고, 북한은 사실상 우리가 제공한 법안을 대부분 수용해 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」을 2002년 9월 제정하기에 이르렀다. 그리고 남한이 `90년도에 남북교류협력법을 제정한지 15년이 지나서 드디어 2005년 북한 입장에서의 ‘북남교류협력법’도 제정되기에 이르렀다.

한편, 금강산 육로관광과 개성공단사업이 원활하게 이루어지려면 동서 양쪽의 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결도 요구되었는데 이것은 기본적으로 한반도 국토개발적 차원에서 정부가 조성해야 하는 인프라이기 때문에 정부 당국자 간 협력사업으로 추진될 수밖에 없었다. 한마디로 2000년대 이후 남북경협의 추진과정에서 정부가 법의 제정을 마련하는 것을 넘어 경제공동체 토대 마련을 위한 일정한 행위자 역할을 해야함은 불가피했던 것이다.

게다가 (주)현대아산이 금강산관광, 개성공단 사업을 민간차원의 대북 경제협력사업으로서 출발했지만 재원조달 문제로 사업의 지속·유지에 곤란을 겪는 상황이 발생했다. 남북한 두 지역이 DMZ라는

물리적 공간에 의해 분리되었던 것이 어렵게 경제협력사업을 통해 지리적으로 연결되었기 때문에 공기업인 한국관광공사와 한국토지공사가 참여해 이 두 사업은 지속되어 나갔다. 특히 개성공단의 경우 공단 내·외부 인프라 조성부터 공단운영에 필요한 것들이 남북 당국자간 협의를 통해 해결하는 구조로 바뀌면서 남북경협 추진에 ‘민관협력’ 모델이 등장하게 되었다. 이로 인해 남북경협이 경제적 수익성 위주로 진행되지 못하고 재정투입의 역할에 의해 지속된다는 비판이 제기되기도 했다. 또한 민간기업 자체의 경영 리스크 판단에 따라 이루어져야 할 비즈니스 활동에 정부가 개입함으로써 북한으로 하여금 시장원리에 기초해 남북경협을 행하지 않고 지원사업의 일종으로 인식케 만들었다는 비판이 제기되었다. 반면 이러한 비판들에 대해, 공단 조성에 대기업과 공기업이 함께 주도함으로써 중소기업들의 참여도를 높일 수 있었고, 북한의 과도한 임금인상 요구라든가 임의적 노동력 배치, 자의적인 기업인 통행 차단 등 북한 당국의 개성공단 기업들의 경영활동 개입에 대한 문제를 차단할 수 있는 장점도 있었다는 의견들도 제시되었다. 남북경협에 대해 수세적 입장인 북한으로 하여금 대남한 경제개방도를 높이고, 한반도 경제공동체 기초들을 만들어가며, 평화의 토대를 구축하는 일종의 유치산업 입장에서 남북경협을 인식하게 되면, 남북경협 초기 단계에서 정부의 일정한 행위자 역할과 민관협력 모델은 파일럿 측면에서 인식할 필요가 있다는 반론도 있었다(이석기, 2017: 14).

그러나 과연 체제대결 상대이자 사회주의 경제체제를 고수하고 있는 북한과 남북경협 출로를 만들고 한반도 경제공동체 기반들을 구축해 나가고자 함에 있어서, 정부의 행위자 역할 없이 완전한 민관분리로만 추진 가능할까? 의문을 제기할 필요가 있다고 생각한다. 과거 서독은 1972년 기본협정 체결 후 베를린 왕복 철도·도로의

개보수, 확장 및 신설을 서독의 재정부담으로 추진하고, 이 교통망들을 이용해 인적 교류 및 물류이동이 원활하게 함으로써 교류협력이 활발하게 추진될 수 있도록 했다. 그리고 동독에 대해 스윙제도(Swing)를 도입해 양독교역을 안정적으로 확장시켜 나갔다. 스윙제도란 어느 한쪽이 상대방으로부터 일정한 신용한도 내에서 초과구입을 하도록 허용해 주고, 초과 구입된 부분의 상품대금에 대해 무이자로 신용을 공여하는 제도를 말한다. 서독정부는 동독이 취약한 경제력으로 인해 대서독 상품구매가 어려워지게 되자, 동독 주민의 구매력 증진을 위해 동독으로 하여금 스윙차관을 이용토록 해 서독으로부터 물품구입이 지속되도록 하고 점차 신용공여 규모를 늘려주었다.⁵⁾ 독일 통일이 달성될 때까지 이 신용공여 부분은 청산되지 않고 서독정부의 재정부담으로 남았지만, 그 결과 동서독간 기능적 협력망이 확대됨으로써 경제통합의 기반을 조성할 수 있었다.

IV. 남북경협의 환경여건과 재개 과제

1. 남북경협의 최근 환경 여건

남북경협 환경은 2016년 2월 개성공단사업이 중단되면서 7.7선언 이전의 냉전시절로 회귀하는 상황에 처했다. 김정은 정권이 출범 이후 4차례의 핵실험과 무려 77발에 이르는 다종의 미사일

5) 서독은 스윙제도의 한도액을 1959~1968년간에는 매년 2억DM로 설정하다가, 1970년대 중반 이후 매년 약 7억~8억 5천만DM로 한도액을 늘려주었다. 이로 인해 동독은 예컨대 1969년~1975년간 대서독 수출량의 약 25%에 해당하는 신용공여 혜택을 받았다고 한다(서우석, 2001: 56-57).

발사실험을 통해 핵보유국 의지를 확고히 해왔기 때문이다. 국제 사회는 2016년 이후 북한이 사실상 핵무기 보유 단계로 진입해 들어가고 있다고 평가하고, 다음 <표 6>에서 보듯이 유엔 안보리 결의 2270호(2016.3)부터 단계적으로 북한의 대외 수출상품, 금융활동, 노동력 수출 등에 규제를 가하기 시작해, 안보리결의 2397호(2017.12.21.)에 와서는 3대 수출상품인 광물자원, 의류 위탁가공제품, 수산물 등의 수출을 전면 금지하고, 북한과의 신규 합영·합작투자 금지, 신규 북한 노동력 채용금지, 자국 내 북한 금융계좌 폐쇄조치 등을 가했다. 게다가 처음으로 북한이 수입하고 있는 품목, 즉 석유제품(원유·정제유 등)의 대북수출을 50만 톤 수준으로 한정하는 제재도 가했다. 이 뿐만 아니라 미국은 그 간의 대북제재 관련 행정명령에 추가해 ‘오토 웨비어 대북경제제재법’(2017. 10. 24)까지 제정해 북한과 거래하는 국가·기관·기업 등에 대해 국제금융기구의 차관, 원조제공 금지 그리고 세컨더리 보이콧까지 행하는 제재를 가했다. 유럽국가들과 중국, 러시아 등 여타 국가들도 미국과 같은 독자적인 양자제재를 행하지는 않았지만, 유엔 안보리결의 2375호, 2397호 등을 따르는 제재조치를 잇달아 발표해 유례없을 정도로 엄격하게 대북경제제재에 동참하기 시작했으며, 이로 인해 남북경협은 북한 핵의 비핵화 프로세스가 전개되지 않는 한 재개 자체가 쉽지 않은 환경적 여건에 구속되고 말았다. 한 마디로 정전상황과 경협이라는 27년간의 비정상적 병행마저 이제는 더 이상 불가능한 ‘한반도 정전체제의 덫’에 걸리고 만 것이다.

<표 6> 유엔 안보리결의 대북경제제재조치와 북한경제 영향

제재결의	배경	내 용	비고
1718호 (2006)	1차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •WMD관련 부품,물자거래 금지, 사치품거래 금지 •북한발 의심선박 검색 요청 	일반교역 영향 거 의 없었음. 주로 대량 상사무기, 사치품 위주 제재
1874호 (200)	2차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •기존 제재+소형무기 거래 위원회 통보 •북한발 의심선박 검색 촉구 	
2087호 (2013)	장거리로켓 발사	<ul style="list-style-type: none"> •기존 제재+군사전용의심 물품수출 통제 •회원국들 catch-all 강조 •금융결제거래 금지, bulk cash 환기 	
2094호 (2013)	3차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •기존제재+ 추가 •선박,항공기검색 의무화 •금융제재 의무화 	
2270호 (2016.3)	4차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •기존제재+ 추가 •Catch-All 의무화 •민생목적 석탄수출 제외, 금,바나늄, 희토류, 티타늄 수출금지, 사치품 품목 금지 12개 확대 •자국내 북한금융계좌 모두 폐쇄 	
2321호 (2016.11)	5차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •석탄,철강석 수출 제한선 •노동력수출 금지 	
2371호 (2017.8.6)	ICBM발사	<ul style="list-style-type: none"> •광물자원, 수산물 수출 전면금지 •노동력수출 동결 •북한기업개인과 신규 합작금지 	•2016년 2371호 영향으로 약 8.9억 불 감소 예상, • 2017년도 2016 년 통계 기준 약 24억불 감소 예상
2375호 (2017.9.12)	6차 핵심결의	<ul style="list-style-type: none"> •대북 원유수출 30% 수준 감축, 위탁가공 석유류 수출 금지. 신규 북노 동자 고용 금지, 북한과 합작,합영 금지 •미국의 세컨더리 보이콧 가동 	
2397호 (17.12.21)	화성 15호 발사	<ul style="list-style-type: none"> •정제유 대북수출 이전 대비 90% 감축 •북노동력 24개월 이내 철수 •식용품, 농산물, 목재, 철강제품 등 대북수입 금지 	• 전방위 무역규제 로 18년 상반기 타 격 예측.

현재 남북경협은 여러 가지 도전적 환경 여건에 직면해 있다고 할 수 있다. 4월 27일 판문점선언 이후 남북경협의 뜻이었던 정전체제의 해체과정에 대한 공감대가 구축되고 비핵화 프로세스에 대한 논의가 발동되었지만, 북미간 빅딜 여부에 좌우되는 운명에 처해있기 때문이다. 판문점선언에서 남북한은 남북연락사무소를 개성에 설치하고, 2007년에 합의되었던 ‘10.4합의’ 내용을 적극 추진하며 북미간 철도·도로 연결 및 현대화를 추진한다는 합의를 했지만, 북미간 빅딜이 이루어져 부분적이라도 대북 경제제재가 전개되지 않는 한 그 추진은 사실상 쉽지 않다고 할 수 있다. 대량의 현금이전에 대한 지속적인 우려를 포명한 유엔 안보리 결의(2094호 14항, 2270호 36항, 2321호 35항 등)는 개성공단사업과 금강산관광사업에 영향을 미칠 수밖에 없고, 북한으로부터 물자

수입금지를 규정한(안보리 결의 2371호와 2375호, 미국제재법 H.R. 3364) 항목들은 일반교역과 위탁가공교역을 어렵게 만든다(임강택, 2017). 다른 나라가 행한 양자 제재조치는 크게 영향을 주지 못하지만, 세컨더리 보이콧이 포함된 미국의 ‘오토 웨비아 대북제재법’은 영향을 줄 수밖에 없다. 그런데 이런 상황이라도 ‘한반도 문제’의 당사자로서 남북경협 재개를 위한 노력에 예의 주시해보고 있어야 할 것들이 있다. 그것은 북한이 핵개발을 포기하지 않는 한 유엔안보리 차원의 대북제재는 지속될 것이지만, 각 국가의 양자 제재는 북한이 핵개발을 포기하지 않더라도 상황에 따라 자국의 철저한 국가이익 측면에서 유동성을 언제나 내포하고 있기 때문이다. 예컨대 러시아는 2375호 안보리 결의 당시 기존에 시행해왔던 나진-하산간 물류협력 사업을 예외로 만들었고, 중국 역시 유엔제재의 강화 속에서도 사실상 북한과 공동으로 운영하는 나선경제특구 및 중국 도문-북한 남양 간 신설되고 있는 교량 건설사업을 유지해 왔다. 최근에는 5월 7일 시진핑-김정은 회담에서 북미회담의 결과에 상관없이 대북 외교·경제지원을 하겠다는 약속까지 하며, 작년 수준의 강경한 대북경제제재에서 다소 후퇴하는 모습도 보이고 있다(중앙일보, 2018/5/17).

만일 북미간에 빅딜이 이루어질 경우, 남북경협은 문재인 정부의 한반도 신경제지도 구상이 추진될 수 있을 정도로 당연히 새로운 패러다임으로 전개될 가능성이 높지만 이 경우에도 도전적 과제들은 존재한다고 할 수 있다. 그것은 비핵화의 대가로 추진될 가능성이 높은 북한 경제개발 과정에 주변국들이 자국의 경제발전 전략 관점에서 전략적 경쟁을 본격화 할 가능성이 높기 때문이다.

2. 재개 과제

따라서 이에 대비 남북경협의 재개와 발전을 위해 몇가지 추진 과제를 제시하면 다음과 같다. 우선 첫째, 단절되고 골이 깊어진 남북간 교류협력의 생태계를 복원하기 위해 기본 방향으로서 ‘two track’ 접근법을 가질 필요가 있다. 핵문제의 엄중함은 북한의 행동 변화를 위한 국제사회 대북제재와의 공조를 절대적으로 요구하지만, 민족 동질성 복원과 공동체 형성을 위한 유연한 접근법도 병행적으로 고려될 필요가 있다. 즉 대북경제제재의 국제공조적 틀 내에서 가능할 수 있는 민족 내부 생태계 복원을 위한 교류와 협력은 어떤 상황에서도 유지되는 전략을 가질 필요가 있다. 그것은 미래 통일국가 경제활동인구가 되는 북한 주민의 건강지수에 직접 영향을 주는 인간개발사업과 이산가족 교류·스포츠교류 등 사회문화교류 그리고 백두대간의 생태계 복원을 위한 산림협력 등이다.

둘째, 북한의 비핵화를 견인하고 비핵화과정에서 이탈되지 않게 하는 포괄적 관여전략(comprehensive engagement strategy)을 비핵화 과정 단계별로 구체화된 안으로 마련해 놓을 필요가 있다. 일괄타결 방식일지라도 비핵화 과정에는 시간이 요구되며, 북한에게 촘촘하게 가해진 대북경제제재들은 역으로 북한으로 하여금 비핵화 과정에서 이탈하지 않고 행동 유지를 지속시켜 나가도록 하는 미끼전략이 될 수 있다. 따라서 이에 맞추어 안보리결의 대북제재와 미국의 대북제재에 대한 법리적·정치적 이해를 정리해 둘 필요가 있는 가운데, 상황변수에 맞춘 가능한 남북경협 생태계 복원도 준비해 둘 필요가 있다. 남북경협은 북한과 거래 및 상호 작용 행위를 점진적으로 확대해 나가는 전면적 접근전략의 일환이어야 하며 북핵문제의 상황과 연동되면서도 제한적·일시적 대

북제재의 유예 가능성에 조응하는 세밀한 대책들을 구비해 놓아야 한다(박영호, 2017: 25). 특히 중국의 북한경제개발 개입전략에 대응하는 유연한 전략을 수립해 놓을 필요가 있다.

셋째, 중단 이후 재개되는 남북경협은 새로운 교류협력 생태계 조성 관점에서 과거와 다른 패러다임으로 전개되어야 한다는데 국내 모든 전문가 그룹이 일치된 견해를 나타내고 있다. 새로운 패러다임의 남북경협이란 다음과 같다. ① 과거처럼 “정부가 주도하고 민간기업이 따라가는” 형태가 아니라 민간분리 원칙을 지키거나, “민간이 주도하고 정부는 지원하는” 좋은(good) 거버넌스의 민관협력 모델이어야 하며⁶⁾, ② 민족 내부의 특수한 거래관계라는 관점을 벗어나 국제경제적 기준과 관점에 따를 필요가 있다는 것이다. 그래서 이를 위해 인도지원을 저개발국가를 상대로 하는 개발협력 관점으로 전환해 개발협력과 민간기업의 생산협력·산업협력을 구분해 시행할 필요가 있다고 제시하고 있다. 장형수 교수는 앞의 <표 3>방식으로 분류하고 있는 남북경제관계 통계표를 타당성 분석(feasibility study) 기법을 적용해 재구성할 것을 제안하기도 한다(장형수, 2017: 3).⁷⁾

넷째, 향후 재개되는 남북경협은 비핵화 과정 혹은 정전체제의 해체과정과 연동되어 추진될 수밖에 없으므로, 민족 내부의 통일

6) 좋은 거버넌스란, 국제경제기구에서 저개발국가의 사회경제적 발전을 이끌어내는데 적합한 정책 운용원리를 모색하는 과정에서 나온 것으로, 구성요소로는 법치, 책임성, 투명성, 효율성, 참여, 책임성 등을 기반으로 하는 것을 말한다(임강택 외, 2015: 84).

7) 사실 과거 서독이 동독에 대해 다양한 종류와 방법으로 지원한 내역을 인도지원 내지 비상업적 거래로 분류하지 않고 이전거래로 분류한 방법도 검토해 볼만 하다고 생각한다. 독일은 전통적으로 사회적 경제 모델에 의거, 재정 상황이 건전한 주 정부가 열악한 주 정부에 재정이전을 하는 것을 “selbst Hilfe”라는 관점하에 시행하였으며, 이는 통일 후 서독의 11개 연방주가 구동독 지역의 4개 연방주에 재정지원하는 개념으로도 연장되었다.

경제를 지향하는 관점과 더불어 국제협력이라는 이원적 관점에서 추진되어야 한다. 그 이유는 정전체제의 해체과정은 곧 한반도 평화체제의 구축과정으로서 관련 주변국들의 협력 유도를 위해 관련 국가들의 이익도 공유되어야 하기 때문이다. 특히 대륙과 연계되는 철도·도로 등 건설과 막대한 초기 투자비용이 불가피한 북한의 인프라 건설은 국제협력 프로젝트 방식이 효율적·생산적이라고 할 수 있다.

V. 결론

이 연구에서는 남북경협 27년의 역사적 과정과 아울러 그것의 각 정부마다 어떠한 이론적 배경과 경협정책 추진 하에 추진되어 왔는지 살펴보았다. 남북경협은 근본적으로 냉전질서의 붕괴와 북한체제의 딜레마 등장이라는 국제정치 질서의 변화에 힘입어 추진된 정책이었다. 그리고 헌법에 표명된 평화통일 전략을 실제적으로 추진하기 위한 기능주의(신기능주의) 통합전략의 매개 역할 인자로서 추진된 정책이었으며, 대륙과 해양의 가교 지대에 위치한 한반도의 지정학적 역량을 키우기 위한 정책이기도 했다. 그러나 남북경협 추진 27년의 역사는, 다른 한편 북한이 핵무기를 수단으로 체제를 생존시키려는 핵개발의 역사이기도 했기 때문에 일정한 한계에 봉착, 중단되는 위기에까지 이르게 되었다. 남북경협은 일반교역으로부터 출발해 위탁가공교역→투자협력→특구공동개발(개성공단사업)으로까지 발전되어 왔지만, 한반도 내·외부를 둘러싼 정치상황 장벽에 부딪혀 역순으로 하나씩 중단되고 말았다.

이에 일부에서는 한반도에서의 기능주의(신기능주의) 실험은 전

혀 무용한 것일까? 라는 의문도 제기되었다. 그러나 무용론을 논하기 전에 과연 한반도에서 기능주의(신기능주의) 통합전략이 성과를 낼 수 있는 여건과 조건들이었는가부터 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 그 이유는 남북경협은 근본적으로 남한이 주도하는 기능적 게임구도에 북한을 편입시켜 변화시키고자 하는 의도 하에 추진된 경제행위로서 유럽연합(EU) 결성이나 독일통일 같은 성과를 가져오기에는 구조적 제약성 속에 놓여 있었기 때문이다. 즉 기능주의(신기능주의) 정책의 대상인 상대가 일탈 사회주의체제였고, 기능망으로 연계성을 조성하려는 양 당사자 관계는 분단체제하의 관계였으며, 그리고 국제적 환경조건으로서 정전체제하에 놓여 있었기 때문에 사실상 한반도 평화정착, 남북관계의 근본적 변화, 북한의 변화같은 근본적 패러다임 변화는 기능적 협력망 조성만으로 달성되기 어려운 목표였다고 할 수 있다. 이런 목표 달성은 한반도 외부환경의 변화, 북한 안에서의 능동적·호응적 변화운동의 일상화 그리고 정책의 장기적이면서 일관된 지속적 추진 등이 동시에 함께 누적 운동될 때 가능한 것이라 볼 수 있다. 독일의 대부분 전문가들은 독일 통일의 배경으로 동독 주민들에 의한 자발적 평화혁명, 고르바초프의 뼈레스트로이카 정책, 서독의 동방정책이란 3박자가 운 좋게 삼합을 이룸으로써 가능했다고 말한다. 서독의 동방정책만으로는 쉽지 않았을 것이라고 논한다. 따라서 이로 볼 때 목표 달성에 필요·충분조건인 세 가지 요소를 검토하지 않고, 27년간 남북경협 효과성에 대해서만 무용론을 제기하는 것은 실제적이지도 않고 현실적이지도 않다고 할 수 있다.

남북경협의 현장 시각에서 경험론적으로 고찰해 보면, 남북경협을 통해 남북한 사이에 유의미 있게 실험해 본 현상들도 있었다고 할 수 있다. 즉 금강산관광이 추진되면서 장전항을 사용하던 북한

의 함대가 후방으로 후퇴하고, 개성공단 조성을 계기로 수도권을 겨냥했던 북한의 장사정포가 약 10km 후방으로 후퇴한 현실은 남북한 사이에 간헐적으로 NLL상에서 갈등이 존재할지라도 결코 작게 평가할 일은 아니었다고 생각한다. 그 뿐만 아니라, 개성공단에서 일했던 5만4천여명의 북한 근로자들이 남한의 상품과 문화를 일상적으로 접하고, 암암리에 남한의 상품(맥심커피, 초코파이, 의류 등)을 장마당에 유포한 것은 DMZ에 하나의 소통로를 만든 것이라고 할 수 있다. 개성공단은 남한의 투자를 통해 약 20여만 명이 거주하는 개성시에 고용 및 소득효과도 야기함으로써 북한 주민 일부에나마 남북경제공동체의 필요성을 인식케 하는 공간이기도 했다. 그리고 위탁가공 교역·일반교역을 통해 남북한 사이에 물류가 유통됨으로써 남북한 항구간에 해운 유통망이 만들어졌으며, 점차 지리적으로 단절되었던 남북 간 철도·도로 연결을 유도했다.

따라서 남북한 사이에 기능망 형성 자체의 효과성을 부정하기보다는, 그 구조적 제약성을 분명히 인식하는 접근전략을 결합해 27년간 남북경협의 경험적 유산을 새로운 패러다임으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 북한의 근본적 변화와 핵포기 같은 최종·최대 목표는 현실주의적 접근을 결합하되, 분단의 안정적 관리와 한반도 평화 그리고 남북관계의 개선 같은 목표를 위해 단계적으로 남북경협을 추진 동력으로 삼는 관점을 가질 필요가 있다. 남북경협을 남북관계가 제도적·안정적으로 개선·발전되어 나가는데 활용하면서 장기적 플랜 하에 신한반도 경제지도 구상같은 새로운 경제통일 전략을 단계별로 추진해 나갈 필요가 있다고 본다. 북한은 이미 상당히 시장화되어 있으므로 남북경협을 통해 북한의 시장화를 더욱 촉진하고, 북한이 남북 간 상생의 경제적 이익구조 틀 속에서 체제생존을 모색하게 하는 생존전략의 변화를 아래로부터 모색할 필요가

있다. 한반도 평화정착과 통일로 나아가는 길에 북한 비핵화가 필요 조건이라면, 남북한 사이에 기능적 협력망을 누적시켜 나가는 것은 충분조건이라고 할 수 있다. 따라서 남북경협 재개 이후 상황 변화를 반영하면서도 남북한 모두의 성장동력이 될 수 있는 신평터다임의 단계별 남북경협 플랜을 준비하는 가운데, 북핵문제에 다소 진전이 있기만 하면 남북경협이 재개될 필요성이 있음을 국제사회에 공감대와 지지를 조성하지 않으면 안 된다고 생각한다. 그리고 국제사회가 한반도 전체를 대상으로 국제 컨소시엄 형태로 추진하는 기능적 협력망을 남북경협과 결합해 공동관여 전략을 추진해 나갈 필요가 있다고 본다. 우리는 동서독 경제통합이 ‘과정의 기능적 협력망’ 없이 베를린 장벽 붕괴라는 1990년 10월 3일 하나의 역사적 사건만으로 이루어진 것이 아님을 주지할 필요가 있다고 하겠다.

■ 접수: 4월 17일 ■ 심사: 4월 25일 ■ 채택: 5월 16일

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 남북교류협력지원협회. 2011. 『남북교역 20년사』.
- 박영호. 2017. “국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력”, 『대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?』, 서울대 통일평화연구원·국토문제연구소 공동 심포지움 자료집.
- 박종철. 2009. “상생공영 정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도 주의의 실현”, 『국제정치논총』. 제49집 1호.
- 박찬봉. 2008. “「7.7선언체제」의 평가와 대안체제의 모색”. 『한국정치학회보』. 제42집 4호.
- 서우석. 2001. “통일전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰”, 『국토』. 통권 231호.
- 수출입은행. 2009. 『독일통일 실태 보고서(1) - 독일연방하원 앙케이트위원회 보고서 -』.
- 양문수. 2017. “남북경협역의 평가와 전망”, 『수은 북한경제』. 2017년 여름호.
- 이석기. 2017. “한반도 신경제지도 구상의 실현 방안”. 북한정책포럼 발제문.
- 이영훈. 2006. “남북경협역의 현황 및 평가”, 『금융경제연구』. 한국은행.
- 이종근. 2017. “새 정부의 대북 경협: 어떤 방향으로 추진해야 하나?”. 『새로운 대 한민국의 대북정책 방향』, 남북물류포럼 2017 특별 정책 세미나 자료집.
- 임강택 외. 2015. 『남북교류협력 발전을 위한 거버넌스 구축방향』. 국회사무처 연구용역보고서.
- 임강택. 2017. “국제사회의 대북제재하에서 신정부의 남북경협 전망”, 통일교육원 통일정책지도자과정 강의안.
- 임강택·이강우. 2017. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년의 교훈』. 통일연구원.
- 임을출. 2017. “한반도 신경제지도 구상의 이행전략”, 『비핵·평화변명을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의 자료집』. 통일연구원.
- 장형수. 2017. “남북경제협력 환경진단, 주요 쟁점과 과제”. 민화협 정책포럼 발제문. 2017.3.15.
- 전재성. 2003. “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책”.

『국제정치논총』 제43집 1호.

정진상. 2006. “통일전 동서독간 경제교류에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』 제16권 1호.

중소기업진흥공단. 2001. “중소기업 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사 보고”.

하상식. 2009. “대북포용정책 10년의 평가와 과제”. 『국제관계연구』 제14권 2호. 일민국제관계연구원.

_____. 2010. “상생공영정책의 이론적 배경”. 『국제관계연구』 제15권 2호. 일민국제관계연구원.

황지환. 2017. “진보 대 보수의 대북정책, 20년 후”. 『통일정책연구』 제26권 1호. 통일연구원.

페터 가이. 2003. “1949-1989 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류”. 2003년 한독경상학회 국제심포지움 발표 논문.

통일원. 1993. 『동서독 교류협력 사례집』.

2. 기타자료

중앙일보

ABSTRACT

A Historical Review and Reopening Tasks of Inter-Korean Economic Cooperation

Kwon, Young-Kyong

(Professor, Education Center for Unification)

The inter-Korean economic cooperation was a policy fundamentally driven by the collapse of the Cold War order and the emergence of a dilemma in the North Korean system driven by changes in the international political order. And it was a policy promoted as an intermediary role factor of the functionalism integration strategy (new functionalism), to actually implement the peaceful unification strategy expressed in the Constitution. It was also a policy to promote the geographical competence of the Korean peninsula located in the bridge area between continent and ocean.

However, the history of 27 years of inter-Korean economic cooperation was also the history of nuclear development in which North Korea tried to sustain their system by means of nuclear weapons. Therefore, it reached a crisis where it was caught and stopped at a certain limit. The political situation surrounding the inside and outside of the Korean Peninsula was hit by a barrier and is being stopped one by one in reverse order. Some people raise a question as, "Is the experiment of functionalism (new functionalism) on the Korean peninsula completely useless? But I think we need to take a look at a statement such as, "Were the conditions and situations conducive to the functionalism (new functionalism) integration strategy under which they can produce results in the Korean Peninsula?" before discussing

its uselessness. When we examine the inter-Korean economic cooperation from the empirical point of view, there have been phenomena that have been experimentally conducted between North and South Korea. Rather than denying the effectiveness of forming the functional network between the two Koreas, it is necessary to combine an access strategy that clearly recognizes its structural constraints and to develop the experiential legacy of inter-Korean economic cooperation for 27 years into a new paradigm. It is worth noting that East-West Germany economic integration was not just a historical event on October 3, 1990, but the collapse of the Berlin Wall without a 'functional cooperation network of processes'.

Key words: inter-Korean economic cooperation, functionalism (new functionalism) integration strategy, economic integration, functional cooperation network