



세종정책브리핑 Sejong Policy Briefing

북방경제 건설을 위한 추진전략과 과제

최 은 주 (세종연구소 연구위원)

【 목 차 】

1. 문제제기	1
2. 북방경제 건설을 위한 추진전략과 방향	2
가. 한반도신경제구상과 북방경제의 형성	2
나. 남북협력과 국제협력의 병행	5
3. 북방경제 건설을 위한 추진조건	6
가. 북한의 변화	6
나. 대북제재	13
4. 북방경제 건설을 위한 제언	15

* 본 브리핑에 개진된 의견은 세종연구소의 공식견해가 아닌 필자의 개인견해를 알려드립니다.

■ 핵심 요약 ■

- 한국 정부는 남북관계 개선과 동북아시아 평화와 번영의 공동체 실현을 목표로 한반도신경제구상을 제시하였음.
- 한반도신경제구상의 핵심은 평화공존과 경제협력의 선순환 구조를 형성하는 것으로, 남북관계 개선을 통해 시작되는 남북경제협력이 동북아시아 평화와 번영으로 확대되는 것을 목표로 함.
- 한반도신경제구상을 실현하는데 직면한 가장 큰 어려움은 한반도 분단으로, 북한과의 경제협력 관계를 형성하지 않고는 북방경제의 실현은 요원한 상황임.
- 북한의 참여와 함께 진행될 다자간 경제협력은 향후 북방경제 형성의 가능성과 방안을 가늠해 볼 수 있는 시금석이 될 것임.
- 최근 북한은 비핵화와 경제발전의 의지를 보이며 국가발전전략을 발표하고 각종 경제 조치를 발표·시행하는 등 경제발전에 매진하고 있음.
- 북한의 선택이 번복되지 않도록 북한의 변화가 실효성 있는 성과로 이어질 수 있는 조건과 환경 조성이 필요함.
- 한국과 주변국들은 북한과의 경제협력을 위한 방안을 마련하고 제재 국면 하에서도 시행 가능한 방안들은 추진해야 함.
- 향후 북한 경제개발구의 본격적인 개발에 필요한 물적·제도적·인적 기반을 구축하는데 있어서 한국과 중국의 적극적인 협력이 이루어져야 함.
- 장기적으로는 주요 참여 국가들 간의 정치·경제적 이해관계를 고려하여 공통의 비전과 목표를 공유하고 구체적인 추진방안을 마련하기 위한 상설협의체를 구성할 필요가 있음.

주요내용

1. 문제 제기

- 동북아시아의 북방지역은 한국의 경제 발전에 중요한 의미를 가짐.
 - 북한과 중국 동북부, 극동 러시아와 몽골 및 일본 일부 지역을 포함하는 권역은 경제적 상호보완성이 높은 지역으로 경제협력의 이점을 실현할 수 있는 조건을 갖추고 있음.
 - 한국 경제의 발전이라는 측면에서도 동북아 주요 국가들과의 경제협력을 통한 북방경제권 형성은 중요한 의미를 가짐.
 - 그러나 지금까지 분단구조에 갇힌 한국은 반도국가임에도 섬처럼 고립되어 육지를 통해 북방지역으로 경제영역을 확대해 나가는데 많은 어려움을 겪었음.
 - 결국 북방경제 형성의 첫 걸음은 남북관계를 개선함으로써 남북협력을 비롯한 주변국과의 협력을 병행해 나갈 수 있는 조건을 형성하는 것임.
- 2018년 들어 한반도를 둘러싼 정세는 급변하고 있음.
 - 올해 들어 3차례의 남북정상회담, 1차례의 북미정상회담 그리고 3차례의 북중정상회담과 중일정상회담 등이 연이어 진행되면서 한반도 평화 정착의 가능성은 어느 시기보다 높음.
 - 특히 4월과 9월에 남북정상이 만나 발표한 판문점선언과 평양공동선언은 한반도 평화체제를 구현하기 위한 원칙과 비전을 재확인하고 구체적인 추진 방안들을 제시하고 있다는 점에서 중요성을 가짐.
 - 이러한 정세 속에서 동북아시아는 기존의 외교, 안보 중심의 지정학적 구도에서 경제적 연계성을 반영하는 지경학적 구도를 강화시킬 수 있는 기회를 갖게 되었음.
- 변화의 중심에서 한국은 변화에 휩쓸리기보다는 주도할 수 있는 비전과 능력을 갖추야 함.

- 한반도 평화 실현을 위한 논의는 진전과 교착 상태를 반복하겠지만, 전인미답의 긴 노정은 이미 시작되었음.
 - 이러한 변화는 동북아 공동번영을 목표로 주변국들과 긴밀한 경제협력을 실현할 수 있는 우호적인 환경을 조성하고 있음.
 - 변화하는 정세 속에서 그 맥락과 의미를 정확히 파악할 때, 변화의 방향에 맞는 공동체의 미래를 구상하고 예비해 나갈 수 있음.
- 현(現)정부가 제시하는 평화와 번영의 한반도를 실현하기 위해서는 비전과 목표, 전략을 종합하고 일관성과 지속성을 갖춘 추진 대책을 마련해야 함.
- 한국 정부는 교류협력을 강화하고 경제적 상호의존성을 심화시킴으로써 평화와 경제의 선순환 구조를 구축하고자 함.
 - 다만, 이러한 구상이 실현되기 위해서는 정부가 제시하고 있는 대(對) 한반도 정책을 종합하고, 변화된 조건 속에서 무엇을, 어떻게 추진해야 할지 검토해 볼 필요가 있음.

2. 북방경제 건설을 위한 추진전략과 방향

가. 한반도신경제 구상과 북방경제의 형성

- 정부는 동아시아경제공동체를 추진하고 있음.
- 동북아시아 지역에 상존했던 정치·안보상의 갈등과 불안을 항구적으로 해소하기 위한 방안으로 경제의 상호의존성을 심화시켜 평화와 안정에 대한 공통의 이해관계를 형성하고자 함.
- 정부는 한반도 정책의 3대 목표 중 하나로 한반도 신경제공동체 구현을 설정하고, 한반도신경제구상을 추진전략으로 제시하였음.
- 한반도 신경제공동체는 남과 북이 호혜적 경제협력을 통해 경제적 연계성을 높여 공동번영을 이루는 경제공동체를 의미함.

- 한반도신경제구상은 한국의 성장잠재력을 확보하고, 남북한 경제공동체 건설을 통해 대륙과 해양을 연결하는 교량국가로서 지정학적 성격을 복원하는 국가 발전 전략임.

○ 한반도신경제구상은 남북경협과 동북아경협의 비전과 방향을 동시에 제시하고 있음.

- 남북관계를 개선하여 분단체제의 구조적 한계를 극복하고 경제협력을 통한 한반도 경제공동체를 실현하고자 함.
- <그림 1>에서 보는 바와 같이 한반도 신경제구상은 한반도 경제 통일을 넘어 동북아 평화와 번영의 공동체를 실현하는 것을 비전으로 제시함.
- 즉, 동북아시아 차원으로 경제협력을 확대하고, 주변 국가들의 국가발전 전략과 연계하여 시너지 효과를 창출하고자 함.

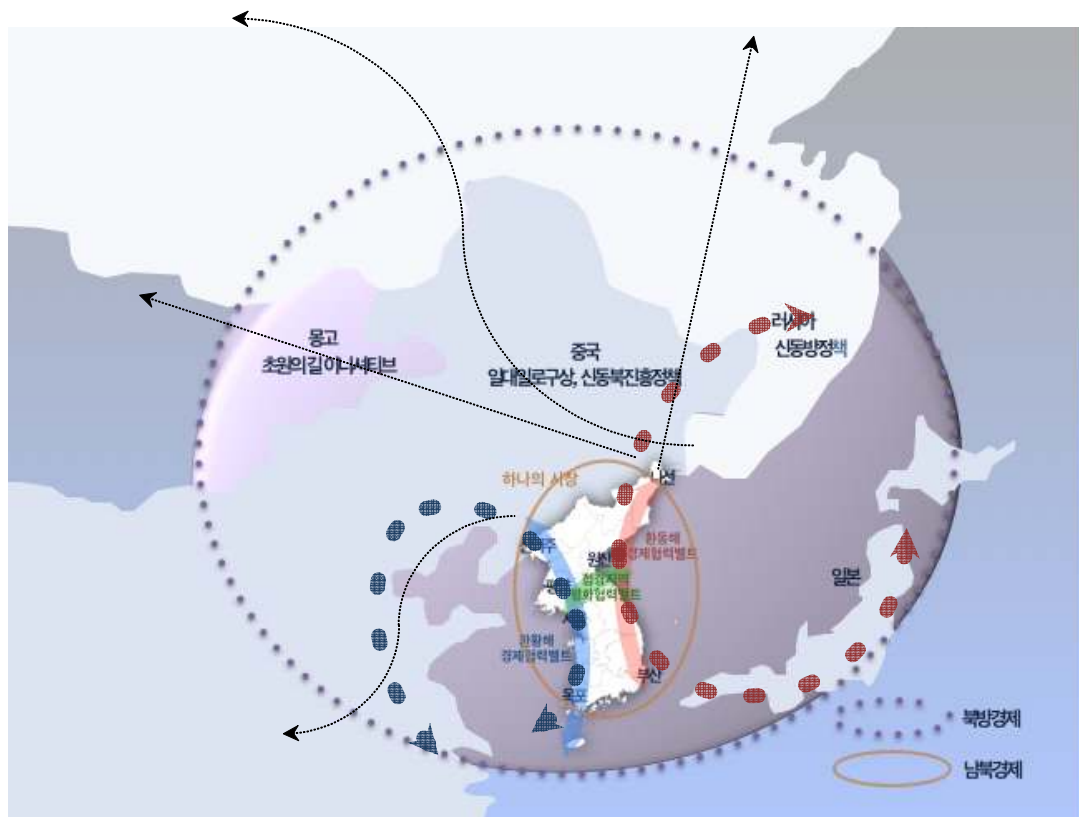
<그림 1> 한반도 신경제 구상의 비전과 목표, 추진전략

비전	목표	원칙	전략	<3개의 경제협력 벨트, 하나의 시장>
한반도 경제통일 동북아 평화와 번영의 공동체 형성	북한 변화 · 남북경제 통일기반 조성	국민적 합의	제도 통합 남북경제의 제도적 통합 추진	환동해 경제협력벨트 에너지·자원벨트
	한국 경제 신성장동력 확보	포괄적 호혜주의	단계적 추진 민간부문의 역할 제고 지방자치단체의 역할 강화	환황해 경제협력벨트 물류·산업벨트
	동북아 평화경제공동 체 구축	남북합의· 국제규범 준수	중국, 러시아 등 주변국 정책과의 조화	DMZ 접경지역 평화협력벨트 평화벨트
			새로운 남북경제협력 방식의 모색 남북경제의 공동성장	하나의 시장 경제공동체

※ 출처: 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (2017) 토대로 저자 작성

- 한반도신경제구상은 한반도에서는 H형의 경제협력벨트와 하나의 시장을 형성하고, 나아가 동북아경제협력을 추진하는 내용까지 포괄하고 있음.
- '3대 경제협력벨트' 구축은 남북의 경제협력을 위한 물리적 네트워크를 구축하는 사업으로, 경제를 점-선-면으로 확대·발전시키는 사업임.
- 한반도의 주요 지역에 경제 발전을 위한 거점을 조성하고 집적효과를 통해 주변지역의 경제 발전을 견인하며,
- 궁극적으로는 지역 간 경제적 연계망을 형성하고 지역 균형 발전을 실현하고자 함.
- '하나의 시장'은 남과 북이 경제협력을 통해 시장의 기능을 활성화하여 경제발전의 핵심 기제로 활용하고자 함.

<그림 2> 한반도 신경제구상과 북방경제



※ 출처: 저자 작성

○ <그림 2>에서 보는 바와 같이, 향후 한반도경제공동체는 북방경제권으로 확장할 수 있음.

- 기존의 H형 경제벨트를 확장하면 중국과 일본, 러시아를 아우르는 경제권을 형성해 나갈 수 있음.
- 뿐만 아니라 동해 진출을 위한 차항출해(借港出海) 전략을 추진하는 중국의 경우에는 나진항을 중심으로 하는 두만강 하류 지역에서의 경제협력의 가능성을 높이고 있음.
 - ※ 중국의 경우, 랴오닝성 다롄에 집중된 동북 3성의 물자를 것을 분산시키며 물류의 효율성을 높이기 위해 북한의 나진항 및 러시아 자루비노항 등을 연계하는 물류망 구축을 추진함.
 - ※ 몽골도 자원수출 등 해상 수송에 대한 수요가 있어 나진항에 대한 관심이 높음.
- 해안 도시들을 거점 지역으로 선정하여 이루어지는 초기 경제협력사업은 궁극적으로 내륙지역까지 확대되어 북방경제권을 형성하게 됨.

나. 남북경협과 국제협력의 병행

○ 한반도신경제구상은 남북 간 경제협력을 핵심 정책으로 하지만 궁극적으로는 동북아 주요국들과의 경제협력이 병행될 때 실현될 수 있음.

- 접경지역경제협력벨트는 남과 북의 경제협력 재개의 출발점으로서 경제를 통해 생태·평화·안보를 실현하는 녹색(green) 한반도를 지향하며, 단절된 교통망을 연결하여 경제협력의 물적 기반을 강화하는 효과도 기대할 수 있음.
- 환황해경제협력벨트와 환동해경제협력벨트는 남·북·중, 남·북·중·러 경제협력을 통해 실현될 수 있음.
 - ※ 환황해경제협력벨트는 산업협력과 교통·물류의 통로로서 중국과의 경제협력을 통해 남북한 및 중국의 황해 연안 지역의 공동 발전을 기대할 수 있음.
 - ※ 환동해경제협력벨트는 중국의 동북 3성, 러시아 극동지역을 연결하는 복합물류, 관광, (신재생) 에너지, 농수산식품, 자원 중심의 경제협력벨트임.
- 한반도에 3개의 경제협력벨트가 구축되면, 이를 통합하여 한반도 전역에 하나의 시장을 조성하고, 중장기적으로 동북아경제권의 한 축으로 자리 잡을 수 있음.

- 주변 국가들이 현재 추진하고 있는 경제발전전략은 한반도신경제구상과 높은 연계성을 가짐.
 - 중국은 일대일로구상을 토대로 동북지역을 북방경제와 연결되는 관문으로 삼고 러시아 등 주변국과의 경제협력을 추진하고 있음.
 - 특히, 중국 정부는 상대적으로 낙후한 동북3성을 발전시키기 위해 기존의 동북진흥계획을 보완한 신동북진흥계획을 2016년부터 추진하고 있음.
 - ※ 동북 3성은 중앙급계획인 신동북진흥계획뿐만 아니라 각 성별 경제발전계획을 수립하여 주변국과의 경제협력을 강화하고 물류네트워크의 중심으로 발돋움하기 위한 다양한 방안들을 모색·추진하고 있음.
 - 러시아의 경우, 푸틴의 집권 4기에 들어서면서 극동지역 개발을 위한 신동방정책을 본격화하고 있으며, 이를 위해 주요국인 한국·중국·일본과의 다자 및 양자협력을 적극적으로 추진하고 있음.
- 한반도신경제구상 실현의 출발점은 남북경제협력임.
 - 한반도신경제구상이 밝히고 있는 해양과 육상을 연계하는데 가장 큰 장애물은 한반도 분단으로, 북한과의 경제협력 관계를 형성하지 않고는 유라시아 지역으로 경제권을 확대하기 어려움.
 - ※ 현재에도 한·러 경제협력과 한·중 경제협력이 이루어지고 있으나 온전한 형태의 북방경제권을 형성하기 위해서는 북한의 참여가 필수임.
 - 그러므로 북방경제 형성을 위해서는 한반도신경제구상이 추진하고 있는 남북 경제협력에서부터 출발할 필요가 있음.

3. 북방경제 건설을 위한 추진 조건

가. 북한의 변화

(1) 경제발전전략의 변화

- 김정은 시대에 들어와 북한은 경제발전을 위한 대내외적 조건을 꾸준히 갖춰오고 있음.

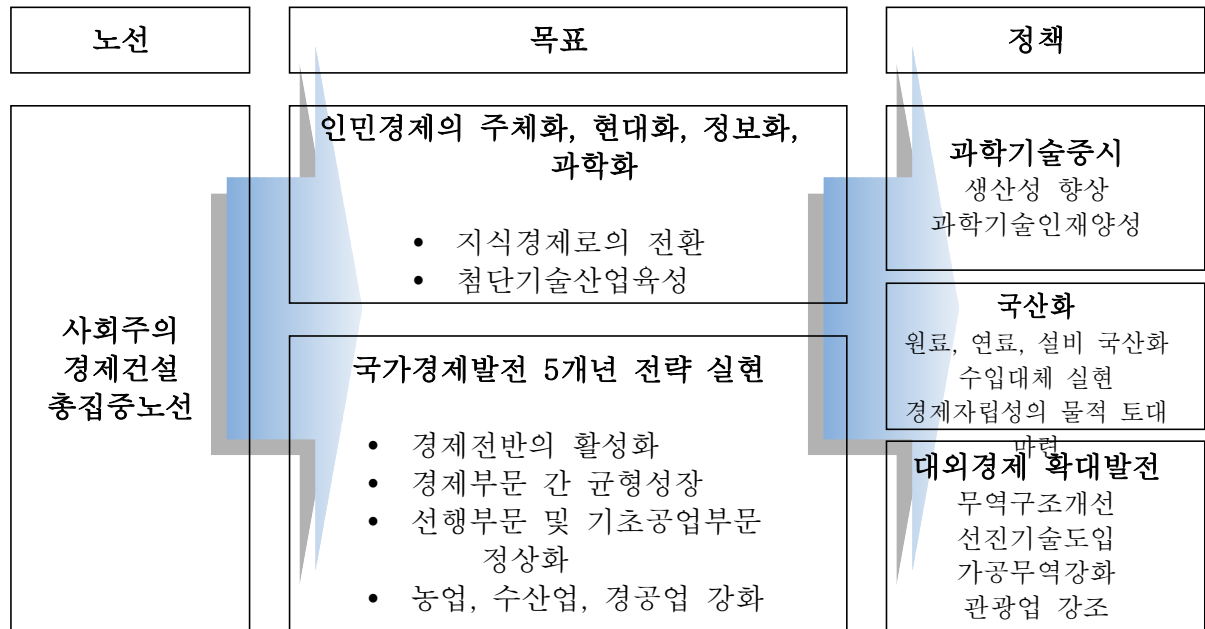
- 북한은 군사안보적 측면에서는 비핵화 의지를, 경제적 측면에서는 경제발전을 위한 개혁과 개방의 의지를 보이고 있음.
- 북한의 변화 의지를 신뢰할 수 있을지에 대한 회의적인 시각도 존재하지만, 북한이 스스로 비핵화 의지를 보이며 대화와 협상에 나섰다는 점에서 과거 어느 때보다 비핵화 문제의 해결가능성은 높다고 볼 수 있음.
- 향후 북한의 변화가 지속성을 갖고 현실화되기 위해서는 비핵화와 경제발전을 지속적으로 추진할 수 있는 조건과 환경을 조성해야 함.

○ 2018년 김정은위원장은 집권과 함께 제시했던 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 종결하고 국가발전전략을 경제발전에 초점을 맞출 것임을 공식 화함.

- 북한은 2016년 5월 6일에 개최된 제7차 당대회에서 1990년대 이후 처음으로 경제발전 5개년 전략(2016-2020)을 발표하고, 목표로 ①인민경제 활성화, ②경제부문 간 균형 발전 추구, ③북한 경제의 지속적 발전을 위한 토대 마련을 제시함¹⁾.
- 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 김정은위원장은 《사회주의경제건설에 총력을 집중하여 우리 혁명의 전진을 더욱 가속화하자!》는 전략적 구호를 통해, 경제건설에 총력을 집중할 데 대한 새로운 전략적 노선을 제시함.
- 새로운 전략적 노선에 따르면, 북한은 당면 과제로 국가경제발전 5개년 전략의 완수로 생산 정상화를 실현하고, 장기적으로는 인민경제의 주체화·현대화·정보화·과학화의 실현을 제시함.
- <그림 3>에서 보는 바와 같이 북한은 사회주의 경제건설을 위해 지식 경제를 실현하고자 하며, 과학기술 발전과 국산화를 통해 자립적 경제 구조를 갖추고자 함.
- 동시에 대외경제를 확대·발전시켜 경제 상황을 정상화하고 경제 발전의 기반을 마련하고자 함.

1) 김정은, “조선로동당 제7차 당중앙위원회 사업총화보고”, 《로동신문》, 2016. 5. 8.

<그림 3> 김정은 시대 북한 경제의 발전 방향



※ 출처: 저자 작성

(2) 우리식 경제관리방법의 수립

○ 김정은 정권 출범 이후 ‘우리식 경제관리방법’을 수립하고 단계적으로 개선·확대함.

- 김정은정권은 2012년 상무조(常務組)를 구성하고 경제관리방법을 개선하는 위한 작업에 착수한 것으로 알려져 있으며, 이후 우리식의 경제관리방법을 추진함.

- 우리식경제관리방법은 국가차원의 운영방식에서는 기존 노선을 고수하고 있으나 ‘전략적 관리’와 ‘실제적 경영권’이라는 새로운 개념을 도입함으로써 과거와는 다른 차이를 보임.

※ 북한 설명에 따르면, 전략적 관리는 경제발전에서 중심 고리는 국가가 직접 틀어쥐고 이에 국가적 역량을 집중하여 경제전반을 활성화시키는 원칙을 갖고 경제를 지도관리하는 것임²⁾.

※ 실제적 경영권은 각 기업소들이 관리운영 측면에서 행사할 수 있는 권한으로, 총10개 항목으로 정리되어 기업소법에 명문화됨(① 계획권, ② 생산조직권, ③ 관리기구와 로력조절권, ④ 제품개발권, ⑤ 품질관리권, ⑥ 인재관리권, ⑦ 무역과 합병·합작권, ⑧ 재정관리권, ⑨ 가격제정권, ⑩ 판매권)³⁾.

2) 리기성, “당의 새로운 전략적노선관철에서 나서는 중요한 요구”, 로동신문, 2018. 10. 29.

3) 『조선민주주의인민공화국 법전(중보판)』, 법률출판사, 2016.

○ 북한은 미시적·거시적 차원에서 안정성을 유지하면서 효율성을 제고하기 위한 경제 조치를 추진함.

- 북한은 경제관리 및 운영에 있어 내각의 역할을 높이고,
- 농업과 공업 부문에서 생산단위의 자율성을 확대하고 배급제를 개선하며, 생산과 수출의 일체화를 통해 무역단위의 권한을 강화하는 조치를 취함.
- 농업부문에서는 ‘포전담당제’를, 공업부문에 대해서는 ‘사회주의기업 책임관리제’를 실시하고, 상업부문에 있어서는 ‘상업기관의 운영에 대한 자율권 확대’를 보장함(<표 1> 참조).

<표 1> 김정은 집권 이후 주요 경제조치

조치	주요 내용
포전 담당제	• 협동농장에서의 직접 생산단위를 3-5명으로 축소 • 1인당 1정보 정도의 토지 분배 • 초과생산물은 국가와 농민이 일정 비율로 현물 분배
사회주의기업 책임관리제	• 전략 산업에 포함된 국영기업소들을 제외한 공장 및 기업소는 자체 계획 수립(기업소 지표 도입) 허용 • 각 기업소들은 실제적 경영권을 갖고 경영전반(생산량과 품질, 가격과 임금, 생산요소의 투입량)에 대한 의사결정권 확보 • 계획외 생산물 및 초과생산물에 대한 처분권 확보
상업기관 운영 상 자율권 확대	• 소매상점과 생산단위들과의 직거래 허용 • 판매상품에 대한 가격 조절 권한 부여

※ 출처: 저자 작성

- 이와 함께 인민경제계획법, 기업법, 재정법, 무역법 등과 같은 관련법과 시행세칙을 제정 및 개정하면서 변화된 내용들을 제도화함.

(3) 금융현대화 추진

○ 새로운 경제관리방법이 성과를 내기 위해서는 거시경제 차원에서도 제도 정비가 이루어져야 함.

- 각 생산단위들이 생산 활동에 필요한 투자자금을 스스로 조달해야 함.
- 정부 차원에서는 기업소들의 사금융에 대한 의존도를 낮추고 경제활동을 관리하기 위해서는 금융 부문의 역할을 강화시켜야 함.

○ 북한은 화폐 및 금융 부문이 경제발전의 촉매제 역할을 수행할 수 있도록 금융현대화를 추진하고 있음.

- 금융현대화를 추진하여 공적금융의 기능을 회복하고 경제 내 유희자금을 은행으로 집중시켜 경제 발전에 필요한 자금 수요를 충족하기 위해 노력하고 있음⁴⁾.
- 은행은 대출을 통해 기관 및 기업이 자금을 효율적으로 사용하도록 관리·통제할 수 있음.
- 이원적 은행시스템의 도입으로 상업은행이 저축과 대출업무를 담당하게 되면서 금융기관이 자금 순환에서 핵심적인 역할을 수행할 수 있는 제도가 갖추짐.
- 최근에는 북한은 “원에 의한 은행통제”를 통해 국가 재정규율과 경제 질서를 확립하고자 함⁵⁾.

○ 은행에 대한 신뢰를 높이고 역할을 강화시키기 위한 방안들을 마련하고 있음.

- 각 은행들은 이자 제공, 자금 출처에 대한 비밀 보장, 출금 보장 등을 내세우며 민간이 보유하는 자금은 유치하기 위해 노력함.
- 은행 카드를 활용한 결제시스템을 활성화하여 민간에서 은행의 이용을 높이기 위한 유인들을 제공하고 있음⁶⁾.
- 2013년부터 전자결제카드의 활용을 장려하여 외국인들뿐만 아니라 내국인들도 은행카드를 통해 상점에서 결제할 수 있도록 하고 있음⁷⁾.
- 2015년부터 전자상업 봉사체계(전자상점)가 개설되어 2017년까지 6개의 전자상점이 개설, 운영되고 있음.

4) 김순학, “화폐의 안정성을 보장하는데 나서는 중요한 문제”, 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 2018년 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.

5) 홍증범, “사회주의상업은행에 관한 독창적인 사상리론”, 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 2018년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.

6) 한영철, “금융기관 재산제와 그 운영에서 나서는 중요문제”, 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 2018년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.

7) 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』, (2016).

(4) 경제개발구 지정

- 대외경제 부문에서는 기존의 경제특구와 함께 경제개발구를 지정하여 본격적인 대외개방을 위한 토대를 마련하고 있음⁸⁾.
 - 북한은 2013년 5월 29일 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법(이하 '경제개발구법')」을 제정함.
 - 경제개발구는 “국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 경제지대”⁹⁾로, “해당 국가가 다른 나라의 투자를 끌어들이 경제를 발전시킬 목적으로 국내의 다른 지역과 구별하여 투자와 기업들의 생산, 봉사, 과학기술 연구활동에 보다 유리한 환경을 보장해주는 특정한 지역”이라고 밝힘¹⁰⁾.
 - 경제개발구의 목적으로 ① 선진기술과 자본의 수용을 통해 수출산업과 지방경제 발전, ② 하부기반시설 설치를 통한 지역경제발전의 물적·기술적 토대 강화, ③ 대외경제교류와 협력의 중심지 역할 수행을 밝히고 있음.
 - 경제개발구는 기존의 경제특구와 다른 특징들을 보이고 있는데, 구체적으로는 ① 개발구로 선정된 각 지역의 특성을 반영하여 중점 산업 선정, ② 개발 주체를 중앙급과 지역급으로 나누어 중앙지도기관과 지방인민위원회가 분담, ③ 북한 기업의 개발구 진출 및 개발구 이외 북한기업과의 연계를 통한 배후지 건설 및 확대가능성을 들 수 있음.
 - 2012년 처음 지정된 경제개발구는 기존의 경제 특구를 포함하여 2018년 11월 현재까지 27개가 북한 전역에 걸쳐 설치되었음(<그림 4> 참조).

(5) 평가

- 김정은 집권 이후 취해진 일련의 경제조치들은 북한 경제 운영의 기본 노선을 유지하면서도 그 실행 방법에서는 과거와 큰 차이를 보이고 있음.
 - 2012년부터 추진된 대내 경제 조치들은 경제 주체들의 의사결정권을 강화하고 시장의 활용을 보장함으로써 경제 내 유희자본을 생산과정에 투입되도록 유인하는 등 자원 배분의 효율성을 제고하고자 하고 있음.

8) 이하 내용은 북한의 『경제개발구법』을 참조함.

9) 경제개발구법 제2조.

10) 리일철, “경제개발구의 개념과 주요류형”, 「경제연구」, 2015년 제2호, 평양:백과사전출판사, 2015.

- 금융현대화를 통해 경제발전에 필요한 자금 확보의 문제를 완화시키고, 금융부문을 강화하여 화폐를 통한 경제 관리를 추진하고 있음.

<그림 4> 북한의 경제개발구

●: 중국의 개발개방 중점지구



※ 출처: 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.

이종석, 『북한-중국국경: 역사와 현장』, 세종연구소, 2017.

- 북한의 대외관계 관련한 조치들은 향후 남북경협뿐만 아니라 주변국과의 경제협력을 활성화시킬 수 있는 토대를 마련함(<그림 4> 참조).

- 북한 전역에 걸쳐 지정된 경제개발구는 권역별로 북중러접경지역, 황해권, 동해권, 남북접경지역으로 분류할 수 있음.

- 남북접경지역 경제개발구는 기존 경제협력사업의 재개뿐만 아니라 새로운 경제협력사업을 추진하는데 있어서 우선 추진될 수 있는 지역들임.
- 황해권 경제개발구의 경우, 수출가공 등 무역업을 주요 업종으로 하는 경제개발구들이 집중되어 있어 남북 및 남북중경제협력을 실현하고 세계시장으로 진출할 수 있는 핵심 거점이 될 수 있는 지역임.
- 동해권 경제개발구의 경우, 한국과 러시아뿐만 아니라 북일관계 정상화가 이루어진다면 일본과의 경제협력도 가능한 조건을 갖추고 있음.
- 중국 및 러시아와의 주요 접경지역에도 경제개발구들이 선정되면서 양자 및 다자간 경제협력의 가능성을 높이고 있음.

나. 대북제재

- 핵실험 이후 취해진 강력한 대북제재에도 불구하고 북한의 현재 경제는 비교적 안정세를 유지하고 있음(<그림 5>, <그림 6> 참조).
- 중국이 UN대북제재에 동참하면서 북한 무역에서 절대적인 비중을 차지하는 대중무역규모가 급감하였음.

<그림 5> 북한의 대중 무역 증감율

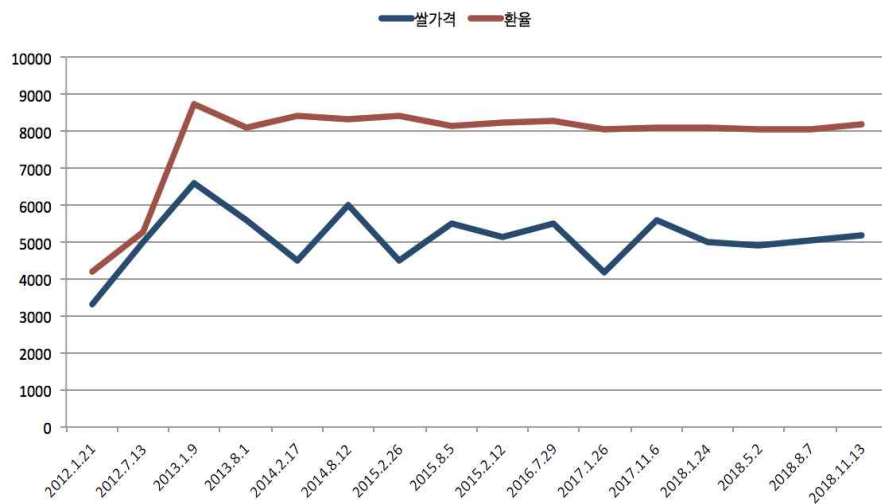
(단위: %)



※ 출처: Global Trade Atlas 토대로 저자 작성.

- 그러나 같은 시기 북한 내 시장에서의 쌀가격과 환율은 안정세를 유지하고 있음.

<그림 6> 김정은 집권 이후 북한의 쌀가격 및 환율 추이
(단위: 북한 원)



※ 출처: NKdaily 자료 토대로 저자 작성.

※ 주: 조사지역은 신의주임.

- 오히려 시장과 국영상점에서 북한산 상품은 증가한 것으로 알려져 있으며, 철강수입의 감소에도 불구하고 주요 도시의 건설사업은 지속되고 있음.

※ 다만, 2017년 이후 대중수입 감소로 평양·원산 등지에서의 건설 계획에 영향을 미치고 있는 것으로 추정됨.

- 이는 원료와 자원, 기술의 국산화를 강조하면서 원자재의 수입대체공업화 전략이 일부 효과를 낸 결과로 파악됨.

※ 북한은 경제 내 확대재생산을 위한 핵심 산업인 금속 및 화학소재부문을 정상화시키기 위해 투자를 집중하였고, 그 결과로 김책제철연합기업소에서 주체철 생산을 시작했다고 밝힘¹¹⁾.

○ 대외경제부문에서 미미한 성과를 내고 있는 것으로 추정되며, 이러한 상황은 대북경제제재가 지속되는 한 상황의 변화를 기대하기 어려움.

- 북한은 경제개발구를 선정하는 등 투자유치와 기술도입을 위한 물적·제도적 기반을 마련하였으나 목표에 비해 성과는 미미한 것으로 추정됨.

- 해외로부터의 차입이나 투자를 통한 자금 유입이 없으면 경제 발전에 따라 커지는 재정압박 문제를 해결할 수 없기 때문에 개혁의 성과는 점차 약화될 수 있음.

11) 『로동신문』, 2018. 8. 29.

- 북한경제의 발전을 위해서는 제재 완화 및 해제가 이루어져야 함.
- 그러나 북한의 경제규모를 고려할 때 이러한 국산화 정책은 규모의 경제를 실현할 수 없기 때문에 투자의 비효율성을 높여 장기적으로는 경제발전에 부담으로 작용할 수 있음.
- 생산의 확대재생산을 위해서는 대규모 자금이 필요한데, 지금까지는 국내 자금을 최대한 확보하는 방식으로 자금수요를 충당했지만 이러한 방식은 한계를 노정하고 있음.
- 북한 당국이 지향하는 경제의 급성장을 이루기 위해서는 개방과 개혁의 선순환 구조를 형성해야 하며, 이를 위해서는 대외관계 개선을 통해 경제개발구를 중심으로 투자 유치와 기술도입이 이루어져야 함.

4. 북방경제 건설을 위한 제언

- 북방경제 실현의 첫걸음인 남북경제협력사업은 어느 때보다 재개가능성이 높아지고 있음.
- 북한과 미국은 비핵화 협상의 긴 여정을 시작하였고, 이에 따라 제재 이후에 대한 논의가 활발해지고 있음..
- 남북정상회담을 통해 군사부문에서 합의한 사항들은 하나씩 이행되면서, 남북경제협력의 실질적인 토대가 마련되고 있음.
- 한국정부는 남북경제협력 사업을 추진하는데 필요한 원칙과 방안을 검토하면서 제재 완화 및 해제 이후를 예비하여야 함.
- 북한의 경제 상황과 변화 양상, 남북 간 경제적 격차 및 북한의 지경학적 위치를 고려하면 북한을 남한과 북방경제권을 잇는 교량국가로 바라보고 협력사업을 추진해야 함.
- 남과 북은 경제공동체 건설을 위한 동반자 관계를 형성하고, 협력의 상대인 북한의 입장과 지향을 정확히 파악할 수 있을 때 효과적인 남북 경제협력 사업을 진행할 수 있음.

- 우선적으로는 중단된 금강산 관광 사업과 개성공단을 재개해야 함.
 - ※ 다만, 변화된 환경을 고려하여 사업의 구체적 계획을 재검토할 필요가 있음.
 - ※ 예를 들어, 개성공단의 경우 애초에 북한 노동의 안정적 수급을 전제로 계획 되었으나 현재 북한의 경제개발구 정책에 따르면 과거와 같은 노동 수급 및 임금 수준이 지속되기 어려울 수 있음. 그러므로 사업의 지속성은 확보하되 경제협력의 방식은 다변화시킬 필요가 있음.
- 북한의 소프트웨어 기술과 남한의 자본이 결합하는 방식이나 북한의 농촌 지역을 친환경 스마트도시로 공동 개발하는 것과 같은 새로운 유형의 남북경제협력 사업도 추진해 볼 수 있음.
- 북한의 교통 인프라 수준 및 전력 수급 상황을 고려할 때 초기 남북 경제협력은 남한과 인접한 지역에서 이루어져야 개발비용을 낮출 수 있음.
 - ※ 특히 북한의 남북접경지역경제개발구는 평양선언에서 발표한 서해공동경제특구 개발과 관계성이 높은 지역으로 우선 착수될 수 있음.
 - ※ 북한이 개발을 추진하고 있는 금강산국제관광특구, 금강산-원산국제관광지대는 이미 북한이 개발을 추진하고 있는 지역으로, 평양 공동선언에서 밝히고 있는 동해공동관광특구의 핵심 지역으로 우선 추진할 수 있음.
- 북한의 경제개발구에 한국 기업들이 참여할 수 있도록 북측과 사전 협의를 진행해야 함.

○ 대북제재 완화를 위한 한국 정부와 주변국의 노력도 병행되어야 함.

- 일차적으로는 대북제재에 저촉되지 않는 범위에서 남북협력사업을 추진해 나가야 함.
- 김정일 위원장의 답방 등 향후 진행될 남북정상회담에서 한국의 독자제재를 해제하기 위한 노력을 통해 남북경제협력사업의 추진 동력을 확보해야 함.
 - ※ 현재 UN제재 하에서는 한국의 독자제재가 해제된다고 해서 남북경제협력사업이 전면적으로 추진될 수는 없으나, 남북관계 개선과 경제협력 추진 의지를 보인다는 점에서 상징성을 가질 수 있음.
- 최근 구성된 한미위킹그룹에서 남북경제협력과 관련한 의제를 다루는 등 한반도 평화정착 과정에서 한국 정부의 역할을 강화할 필요가 있음.

○ 북한의 경제개발구와 연계할 때, 한국과 중국, 러시아 등과의 공동협력 사업을 발굴해 나가야 함.

- <그림 4>에서와 같이 북한경제개발구를 권역별로 분류할 때, 북중러 접경지역 경제개발구는 중국 정부가 선정한 개발개방 중점지구와 인접해 있어 초기 개발가능성이 높은 지역이라 할 수 있음.

※ 중국 국무원은 2016년 국경지방 발전을 위한 28개의 개발개방 중점지구를 지정하였는데, 이 중 7개 지구가 북중접경지역에 위치함¹²⁾.

- 신의주국제경제지대, 라선경제무역지대, 와우도 수출가공구 등은 북한이 주변국과의 공동협력사업을 우선적으로 추진할 수 있는 개발구들임.
- 이와 함께 경제개발구의 본격적인 개발을 위한 물적·제도적·인적 기반을 구축해야 하는데, 이 부문에 대한 한국과 중국의 적극적인 협력이 우선적으로 이루어져야 함.

○ 장기적 관점에서 북방경제 실현을 위한 다자간 협력 방안들을 마련해 나가야 함.

- 다자간 협력은 참여 국가들의 정치·경제적 이해관계를 고려하여 상생·발전할 수 있는 방향으로 진행되어야 함.
- 다자간 협력은 각 국의 이해관계를 반영해야 하기 때문에 협의과정은 양자협력에 비해 오랜 시간이 걸릴 수 있음.
- 그러나 국가들 사이에 경제 관계가 밀접해지기 때문에 경제외적인 이유로 협력관계가 쉽게 중단되기 어렵다는 점에서 사업의 지속성을 확보할 수 있음.

○ 동북아 다자간 경제협력을 추진할 수 있는 조건을 마련하기 위한 노력을 해야 하며, 이를 위한 남북한 및 동북아 차원에서의 협의체를 구성할 필요가 있음.

- 다자간 상설 협의체의 구성은 향후 북한 경제 개방 및 개발 과정에서 발생할 수 있는 주변국 간의 과도한 경쟁을 지양하고 공동번영을 위한 협력관계 구축의 기반이 될 수 있음.

12) 이종석, 『북한-중국국경: 역사와 현장』, 세종연구소, 2017, 북중접경지역에 위치한 개발개방 중점지구는 단둥시, 훈춘시, 투먼시, 풍정시, 허룽시, 린장시, 지안시임.

- 동북아 차원의 경제협력을 추진하는 협의체는 목표와 지향에 대한 공유를 넘어, 에너지·물류·교통·산업·금융 등 부문별 협력방안을 마련하고 협의할 수 있는 실효성을 갖춘 구성체가 되어야 함.

■ 참고 문헌 ■

- 김순학, “화폐의 안정성을 보장하는데 나서는 중요한 문제”, 『김일성종합대학 학보:철학, 경제학』, 2018년 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.
- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.
- 리기성·김철, 『조선민주주의인민공화국 경제개괄』, 조선출판물수출입사, 2017.
- 리일철, “경제개발구의 개념과 주요류형”, 『경제연구』, 2015년 제2호, 평양:백과사전출판사, 2015.
- 이중석, 『북한-중국국경: 역사와 현장』, 세종연구소, 2017,
- 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』, 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.
- 한영철, “금융기관 재산제와 그 운영에서 나서는 중요문제”, 『김일성종합대학 학보:철학, 경제학』, 2018년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.
- 홍증범, “사회주의상업은행에 관한 독창적인 사상리론”, 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 2018년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.
- 『로동신문』, 2016. 5. 8.
- 『로동신문』, 2018. 8. 29.
- 『로동신문』, 2018. 10. 29.
- 『조선민주주의인민공화국 경제개발구법』, 2014.
- 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』, 법률출판사, 2016.