

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2018. 12

December



KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2018. 12

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

| 편집위원장

이 석 (KDI 선임연구위원)

| 내부 편집위원

이종규 (KDI 연구위원)

김규철 (KDI 부연구위원)

| 외부 편집위원

김병연 (서울대학교 교수)

김석진 (통일연구원 연구위원)

양문수 (북한대학원대학교 교수)

강형수 (한양대학교 교수)

편집

김유리 (전문위원)

최영운 (전문연구위원)

이우경 (연구위원)

전선미 (연구위원)

전훈철 (연구위원)

전은경 (행정원)

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4086

팩스번호 044-550-4905

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

북한경제연구자 대토론회

3

남북경협과 하나의 시장 형성 방안 | 조동호
남북경협 추진원칙 | 김갑식
경협과 통합시장, 한반도 평화구축의 길 | 김병로
한반도 신경제구상과 남북경협 | 동용승
북한경제의 올바른 성장을 위한 남북경협과 외부 지원의 방향성
| 미무라 미즈히로
북한의 시장화를 촉진하는 남북경협 | 양문수
물류, 산업, 금융교류: 남북한 시장 단일화의 구심력 | 이유진
지속가능한 남북경협의 조건: 수요, 공급, 외부환경을 중심으로 |
이종규
하나의 시장 구축을 위한 남북경제협력의 제도화 방안 | 이해정
하나의 시장 형성의 개념과 과제 | 임강택
대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향 | 임수호
남북경협과 하나의 시장 구축방안: 외교·안보적 시각 | 정성운
통일경제특구 설치와 남북경협, 그리고 하나의 시장 | 정유석
남북경협과 하나의 시장 | 정형곤
남북 단일시장 구축의 장애 요인과 그 극복방향 | 조남훈
新남북경협으로 '하나의 경제시장' 만들어 나가자 | 조봉현
남북경협 관련 조세·재정 분야 과제와 연구방향 | 최준욱
신남북경협 시대의 남북 경제·생활공동체 형성 방안 | 홍순직

부문별 주요 기사

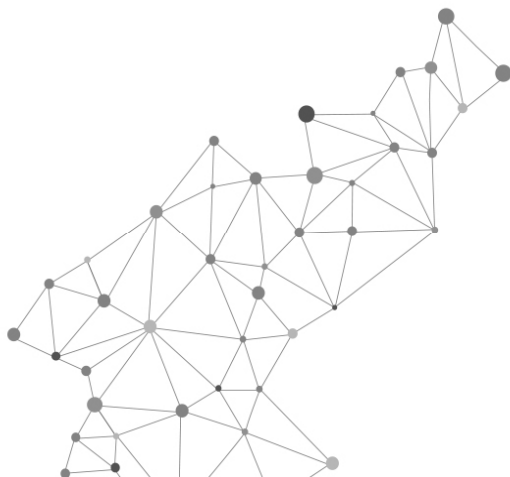
(11월 1일~11월 30일)

75

대내경제, 대외경제

북한경제연구자 대토론회

INSS-KDI 북한경제연구자 대토론회



INSS-KDI 북한경제연구자 대토론회

KDI 북방경제연구실은 2018년 12월 21일 국가안보정책연구원과 공동으로 “남북경협과 하나의 시장 형성 방안”이라는 주제로 북한경제연구자 대토론회를 개최하였다. 이번 토론회에서는 조동호 국가안보전략연구원장의 사회로 총 26명의 연구자들이 최근의 북한경제 변화와 새로운 남북경협의 방향성, 그리고 남북한 하나의 시장 형성 가능성에 대해 자유로운 토론을 벌였다. KDI 북한경제리뷰 2018년 12월호에서는 이번 토론회에 참여한 여러 연구자들의 동의를 얻어 그들의 토론 내용을 특집으로 게재한다.

일시 및 장소

2018년 12월 21일(금) 오후 2시, 서머셋팰리스 호텔

패널 토론

조동호(국가안보전략연구원), 김갑식(통일연구원)
김병로(서울대 통일평화연구원), 동용승(굿파머스)
미무라 미즈히로(일본 ERINA), 양문수(북한대학원대학교)
이유진(한국산업은행), 이종규(KDI)
이해정(현대경제연구원), 임강택(통일연구원)
임수호(국가안보전략연구원), 정성윤(통일연구원)
정유석(한국수출입은행), 정형곤(대외경제정책연구원)
조남훈(한국국방연구원), 조봉현(IBK경제연구소)
최준욱(조세재정연구원), 홍순직(국민대 한반도미래연구원)

* 위 명단은 참석자 중 칼럼 형식으로 게재에 동의한 연구자에 한함.

남북경협과 하나의 시장 형성 방안

조동호 | 국가안보전략연구원 원장 | jo@ewha.ac.kr

2018년은 남북관계가 새로운 단계로 접어든 한 해였다. 남북정상회담은 세 차례나 열렸으며, 문재인 대통령이 평양시민들 앞에서 한반도의 미래에 대해 연설하는 역사적인 장면도 목격할 수 있었다. 6월에는 사상 최초로 북미정상회담도 성사되었다. 물론 최근 10월 이후 북미협상이 교착 상황을 보이고 있으나, 비핵화에 대한 북한의 합의, 미국의 비핵화에 대한 의지, 그리고 우리 정부의 중재 역할을 고려할 때 다시 본격적인 협상 국면으로 돌아오는 것은 시간의 문제라고 판단된다.

만약 북한 비핵화와 관련하여 중요한 진전이 이루어지고 이에 따라 대북 경제제재가 완화·해제된다면 남북경협은 빠른 속도로 진행될 것으로 전망된다. 이는 핵을 포기하기로 한 북한, 경제 건설에 총력을 집중하는 전략을 채택한 북한, 개방·개혁에 본격적으로 나서기로 한 북한과의 경제협력을 의미하기 때문이다.

따라서 이전의 남북관계와 그 관계하에서 논의되었던 경협을 틀을 뛰어 넘는 새로운 정책을 구상할 필요가 있다. 이는 남북경협의 수준을 한 단계 격상시킴과 동시에 북한의 경제적 변화를 불가역적으로 만들 수 있는 것이어야 한다. 즉 단순히 다양한 형태와 규모의 교역과 투자를 활성화하는 차원을 넘어서, 경협을 통해 설정한 경로의존성(path dependency)을 이용해 북한의 개방·개혁을 촉진하며 이를 바탕으로 남북간 하나의 시장을 형성해 나간다는 청사진을 가지고 있어야 한다.

더욱이 빠른 속도로 진행되고 있는 북한의 시장화는 하나의 시장 형성에 긍정적인 환경을 제공한다. 한 연구에 따르면 북한의 가계소득 중 70~90%는 시장경제활동에서 얻는 수입이고, 가계의 70% 정도가 이러한 활동에 참여하고 있다. 가계뿐만 아니라 기업도 시장과 밀접히

연관되어 있다. ‘밑으로부터의 시장화’는 북한의 경제구조를 시장의존적으로 변화시키고 있다. 사실 현재의 북한은 사회주의에서 유례를 찾아보기 힘들 만큼 시장화(marketization)가 진전된 상태이다.

따라서 북한의 시장화를 활용하면서 남북 하나의 시장 형성까지를 염두에 둔 경험 방안의 모색이 바람직하다. 기존의 남북경협이 남북 양자 간의 경제적 이익 관점에서 진행된 것이었다면, 앞으로는 시장화라는 북한경제의 내부 변화도 전략적 고려에 넣어야 한다는 뜻이다.

사실 북한의 시장화는 양적으로는 크게 진전되었지만, 내용적으로는 아직 초보 단계에 있는 것으로 평가된다. 현재 북한경제의 화두는 시장의 확산으로서 공식 시장만 460개가 넘으며, 소위 간이시장이나 메뚜기 시장까지 더하면 그 수가 공식시장의 몇 배에 이를 정도인 것으로 파악되고 있다. 이처럼 시장이 커지다 보니 ‘돈주’라 불리는 자본가가 점차 늘어나고 있고, 주민들도 수요와 공급에 따른 가격 변동에 적응해가고 있으며, 중앙집권적인 전통 사회주의 계획경제 시스템은 점차 무너지고 있다.

그러나 이러한 시장의 확대와 시장활동의 증가가 기존의 계획경제 시스템에서 시장경제 시스템으로의 체제전환을 의미하는 것은 아니다. 즉, 북한의 시장화는 주민의 대다수가 시장 활동에 종사할 정도로 광범위하게 진행되었으므로 과거 시절로 회귀하기란 현실적으로 어렵지만, 제도화로 뒷받침되지 못하고 있다는 측면에서 보면 언제든지 북한 당국의 결정에 따라 시장 폐지 등 계획경제로의 복귀가 불가능한 것은 아니다. 따라서 우리의 입장에서는 북한의 시장화가 제도적으로 뒷받침되는 가운데 과거로 회귀하지 못하도록 허용 가능한 수준에서 정책적 개입을 하는 것이 우월한 정책 대안일 것이다.

이러한 구상에 대해 북한의 시장화는 자생적으로 진행되어 온 것이며, 따라서 그대로 두어도 계속 진전되어 나갈 것이므로 굳이 우리가 정책적으로 개입할 필요가 없을 것이라는 반론이 가능하다. 그러나 이보다는 개입이 유용할 것이며, 그 근거는 다음과 같은 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, ‘어떤’ 시장화냐에 대한 고민이 필요하다. 만약 북한 시장화가 소수 권력층만의 이해를 대변하는 방향으로 전개되거나, 타인의 처지를 무시한 채 개인의 이익에 집착한 나머지 이기주의로 타락한 천민자본주의로 연결되거나, 오로지 물질적 가치가 최고이며 돈만 있으면 무엇이든 할 수 있다는 황금만능주의로 진행된다면 우리의 입장에서 볼 때 이는 결코 바람직한 것이 아니다. 즉, 아무런 시장화든 시장화만 되면 좋은 것이 아니라 한반도에 살고 있는 전체 한민족의 한 단계 높은 삶에 기여할 수 있는 시장화가 되어야 의미가 있다.

둘째, 북한의 시장제도화를 마냥 기다릴 수 없다. 시장 수, 시장 거래 및 시장활동의 확대라는 의미에서 북한의 시장화는 앞으로 그대로 두어도 진전되어 나갈 것으로 예상된다. 그러나 이러한 시장화가 반드시 사적 소유권의 인정, 자유로운 경쟁질서의 도입 등 시장제도화로 연결되는 것은 아니다. 오히려 현실적으로 시장제도화는 지연되는 가운데 지대 추구, 부정부패 등이 심화되는 시장화가 발생하고, 그에 따라 경제성장에는 부정적인 결과가 초래될 가능성을 배제할 수 없다. 이는 당연히 남북 하나의 시장 형성에도 부정적으로 작용할 것이다. 따라서 우리의 개입과 지원을 통해 북한의 시장제도화가 빠른 시간 내에, 제대로 자리잡을 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 북한 시장화는 북한 내부의 정치, 권력 변화에 기여할 것이다. 북한의 시장화가 올바른 방향으로 진전되어 나간다면 이는 북한 권력의 연성화, 개인주의의 확산, 신뢰를 중시하는 가치관의 형성 등 북한 정치사회 구조 자체를 변화시키게 될 것이다. 중세에서 근대로의 변화에서는 물론, 구 사회주의 국가에서의 역사적 경험은 이를 충분히 입증한다. 실제로 북한 시장화에 대한 정책적 개입은 북한의 인권 향상, 민주적 제도의 도입·확산, 일반 주민의 복지 증진 등과도 연결될 것이다.

그러므로 향후 남북경협을 구상함에 있어서는 북한의 시장화를 전략적으로 활용하면서 이를 남북 하나의 시장 형성으로 연결해 나간다는 방향성을 가지는 것이 바람직하다.

남북경협 추진원칙

김갑식 | 통일연구원 연구위원 | gomkim12@gmail.com

문재인 정부는 국정기획자문위원회를 통해 ‘한반도 신경제지도 구상과 경제통일 구현’을 정책과제로 제시했다. 즉, 남북간 경협을 재개하고 한반도 신경제지도 구상을 추진하며 남북 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제활로를 개척하고 경제통일의 기반을 구축하겠다는 것이다. 출범 이후 1년 반이 지나는 동안 이 정책과제의 기본계획은 완성되었다고 할 수 있다. 이제부터는 실행계획을 어떻게 세울 것이냐가 관건이다.

기본계획 수립 시 정부는 한반도 신경제지도의 3대 벨트를 통해 한반도 신성장동력을 확보하고 북방경제의 연계를 추진한다고 했다. 그리고 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협을 재개하겠다고 했고, 또한 여건이 조성되면 남북간 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체를 형성하겠다고 했다. 이는 해당 정책과제가 남한과 북한을 뛰어넘어 동북아 전역과 연계될 수밖에 없고, 대북제재라는 제약이 존재한다는 현실적 상황을 고려한 것이다.

따라서 실행계획을 세움에 있어 북측의 경제발전 구상을 고려해야 한다. 이런 맥락에서 문재인 대통령이 4.27 남북정상회담 당시 한반도 신경제지도 구상을 담은 USB를 김정은 국무위원장에게 전달한 것은 당연하다 하겠다. 주변 4국도 한반도의 평화와 번영 구상에 관심이 많다. 자국의 경제발전 전략에 한반도 평화는 기회의 영역이기 때문이다. 주변 4국도 한반도 신경제구상이 본격화되면 자신들의 이해관계를 관철시키려 할 것이다. 무엇보다도 대북제재라는 현실적 제약은 실행계획에서 밑바탕이 될 수밖에 없겠지만, 실행계획이 대북제재의 틀 안에서 머문다면 그것의 진척은 난망할 것이다.

향후 남북경협은 남북관계의 안정적 관리를 넘어 평화 체제 구축의 초석으로 작용해야 한다. 또한 남북경협을 통해 북한 시장의 활성화를 지원하고 주민들의 삶의 질을 개선해야

한다. 그리고 과거의 일방적·시혜적 지원이 아니라 남측의 경제적 이익도 고려하는 호혜적인 접근을 함으로써 남북경협을 통해 남한경제의 새로운 성장동력을 확보할 수 있게 해야 한다. 마지막으로 남북경협을 통해 주변국과의 협력을 촉진함으로써 동북아 지역협력의 허브 역할을 수행해야 한다.

이러한 남북경협의 목표를 달성하기 위해서는 다음의 몇 가지 추진방향 설정이 필요하다. 첫째, 기존 남북 합의사항(7.4 공동성명, 남북기본합의서, 6.15 공동선언 및 10.4 정상선언 등)의 발전적 계승에 기반하여 최근 합의사항(판문점선언, 평양공동선언 등)을 추진한다. 둘째, 신(新) 정경분리/민관분리 원칙을 유지한다. 기업의 자율성에 기반한 남북경협에 대해서는 정치군사적 여건의 영향을 최소화하고 민간기업에 대해 철저한 자기책임 원칙을 요구하며 정부 스스로도 기업의 활동에 개입하는 것을 자제한다. 셋째, 선도적 역할과 점진적·단계적 추진의 균형을 이룬다. 남북경협의 선도적 역할을 인정한 바탕 위에서 국제사회와 공조하며 남북경협을 모색한다. 그와 동시에 북한과의 경협이 본격화되는 과정에서 남북경협의 독점적, 배타적 지위 유지에 각별한 주의를 해야 한다. 넷째, 남북경제의 공동성장과 북한경제의 체질 개선을 촉진한다. 남북경제 모두에 이익이 되는 협력사업을 우선적으로 모색하고 북한경제의 자생력 강화 노력을 지원하며, 특히 북한시장의 활성화를 통한 북한경제의 체질 개선을 촉진한다. 다섯째, 주변국과의 경제협력과 연계하여 남북경협을 추진한다. 주변국이 참여하는 다각적 협력방안을 모색하며, 동북아 차원의 협력사업에 북한을 참여시키거나 남북협력을 동북아협력으로 확대하는 방안을 강구한다.

이러한 남북경협의 목표와 추진방향 하에서 남북경협이 내실 있게 추진되려면 최소한 다음의 세 가지는 우선적으로 고려되어야 한다. 첫째, 북한의 자생력 있는 경제성장 기반 구축을 지원함과 동시에 상생의 남북경협으로 발전해야 한다. 식량부문의 경우 정치적 논란을 최소화하기 위해 식량의 직접 지원보다는 농업 개발협력을 중심으로 추진하고, 북한이 관심을 가지고 있는 경공업, 관광, 도시, 인민생활, 산림 등은 정책적으로 우선 고려하며, 북한의 특정 지역에 편중되는 협력사업을 지양하고 남북경협이 남한경제에도 도움이 되도록 해야 한다.

둘째, 다자 경제협력을 단계적으로 추진해야 한다. 다자협력 자체에 대한 각국의 입장, 투자이익을 거두려는 기업의 입장, 각국의 발전수준과 경제정책 및 시스템 등이 상이하기 때문이다. 각국이 프로젝트에 합의한다 해도 구체적인 실행을 위한 사전 협의와 검토, 협상에 많은 시간이 소요될 것이다. 충분하고 지속적인 논의와 조사가 전제되어야 하며, 구체적인 합의에 대한 구속력 있는 제도화가 필요하다. 이러한 점에서 국제기구 및 국제 NGO와의

협력 확대가 요구된다.

셋째, 지방정부의 개발협력사업을 적극 권장해야 한다. 북한 지방급 경제개발구, 군 협동농장, 도시의 특정기업소 단위를 대상으로 남한 지자체가 사업비용을 분담하고, 이를 통해 북한 협력단위의 자생력을 제고하며 중장기적으로 남한 및 외부와의 연계성을 강화해야 한다.

경협과 통합시장, 한반도 평화구축의 길

김병로 | 서울대학교 통일평화연구원 교수 | philo@snu.ac.kr

1. 북한의 국가전략노선 전환과 남북경협의 기회

2018년 4월 20일 북한 조선로동당 제7기 3차 전원회의에서 ‘사회주의 경제건설에 총력집중’ 하겠다는 신국가전략노선 선언을 통해 북한의 남한과의 경제협력 필요성이 높아졌음을 알 수 있다. 북한이 27개의 경제특구와 개발구를 지정한 이후 국가전략노선을 경제건설로 완전히 바꾸었다는 점은 대단히 긍정적이다. 올해 세 차례의 남북정상회담이 열리고 대북제재 상황에 서도 철도·도로 회담이 진행된 것은 경협을 통한 하나의 시장 형성에 기대감을 높여준다.

그러나 모든 것은 여기까지다. 한반도와 동북아의 상황이 호의적이지 않다. 우선 중국·러시아와 미국이 신냉전 2라운드로 들어가면서 2019년부터 전개될 동북아 정세에서 갈등 국면이 장기화될 것으로 전망되고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 북한은 북미대화에만 목을 매고 있을 수는 없을 것이다. 북미대화의 진전이 없을 경우를 대비한 자력갱생을 플랜B로 두고 있다는 징후는 쉽게 발견된다. 북한은 연일 국산화를 적극 독려하고 있으며, 과학기술 개발을 바탕으로 한 자력갱생과 이를 위한 교육개혁을 통해 경제발전의 장기적 기반을 마련한다는 전략을 과시하고 있다. 현재 북한전역에 확산되어 있는 “과학으로 비약하고 교육으로 미래를 담보하자!”라는 구호가 그 단면을 보여준다.

그 기저에는 북한의 안정적인 정치사회적 기반이 존재한다. 486개의 종합시장 및 580만대의 핸드폰 등을 비롯하여 경제사회의 변화가 진행 중이다. 그러나 이러한 경제사회적 변화가 정치적 변혁을 촉발하기에는 많은 한계가 있다. 북한주민들 중 주체사상에 대한 자부심을 강하게 갖고 있는 43%의 주민을 포함하여 70%의 주민이 공식 이데올로기에 대한 자부심을

갖고 있고, 김정은 국무위원장의 대국민 지지도도 73%에 이른다. 또 중국과의 휴먼 네트워크를 활용한 밀무역과 경제지원 확보에 대해서도 북한주민들은 자신감을 갖고 있다.

2. 경험을 통한 평화구축

한반도 주변 정세가 불리한 상황에서 북한이 기댈 수 있는 언덕은 한국이다. 대북제재하에서의 남북간 경제협력이 쉬운 일은 아니지만, 한국도 문재인 정부가 한반도 신경제지도 구상을 천명하고 북한에 그 청사진을 넘겨준 상황에서 일단 의기투합은 이루어졌다. 남과 북이 경제협력을 통해 한반도 평화를 견인하고 공동번영과 통일을 실현해 나간다는 평화구상은 확고하다.

남북경협은 한계 상황에 직면한 남북의 경제를 남과 북이 상부상조함으로써 서로를 살리고 함께 발전하는 계기를 만드는 일이다. 이러한 의미에서 남북경협이 가장 먼저 내세울 수 있는 핵심 키워드는 ‘상생과 공진(共進)’이다. 남북경협을 추진해야 하는 설득논리로 처음부터 원대한 목표를 내세우기보다는, 남과 북이 당면한 경제적 현실에서 남북경협이 돌파구가 될 수 있다는 관점에서의 접근이 필요하다. 남과 북이 자국의 경제성장과 발전을 위해 서로의 도움을 절실히 필요로 하고 있는 상황이므로, 상생과 공진을 남북경협의 키워드로 적극 사용할 필요가 있다.

뿐만 아니라 당면한 비핵화의 문제를 평화적으로 해결하는 것은 궁극적으로 북한이 경제발전에 대한 자신감과 체제 유지에 대한 전망을 가질 때만 가능하다는 점을 감안하면, 남북경협은 북한 비핵화를 실현하는 실질적인 해법이다. 이런 점에서 남북경협은 지속가능한 평화를 만드는 중요한 수단이다. 평화는 폭력과 전쟁이 없는 것은 물론 경제협력을 통해 서로 잘 먹고 잘 사는 길을 추구하는 것이므로, 남북경협은 평화구축의 과정이다. 이런 점에서 ‘경제를 통한 평화’, ‘평화를 위한 경제’ 등 평화경제 키워드를 남북경협의 상징으로 적극 활용할 필요가 있다.

나아가 남북이 원대한 꿈으로 품고 있는 통일은 남과 북이 절실히 필요로 하는 경제협력으로부터 시작한다는 점에서 ‘경제통일’을 강조해 볼 필요도 있다. 민족공동체통일방안에 따라 통일을 위해 경제공동체 형성이 필요하며, 이를 위해 남북경협을 ‘통일을 위한 경제공동체 형성’ 차원에서 부각시킬 수 있다.

3. 비핵화 · 대북제재와 남북경협의 난관

남북경협의 가장 큰 걸림돌은 교착상태에 있는 비핵화와 대북제재 해제 문제다. 북한의 비핵화 진전이 담보상대인 상황에서 대북제재를 받고 있는 북한과 경제협력을 전면적으로 추진하는 것은 불가능하다. 유엔에서 결의한 10개의 대북제재 결의안에는 대화를 통한 해결과 평화적, 외교적, 정치적 해결을 강조하고 있고 6자회담의 재개 등을 강조하고 있으나, 실질적으로는 북한에 반입·반출하는 모든 물자를 통제하고 있는 상황이어서 남북경협을 실질적으로 진행할 수 있는 부분이 많지 않다.

특히 유엔과 미국은 비핵화 압박카드로 활용하고 있는 대북제재의 효과가 발휘되고 있다고 믿고 있어서 더욱 어려운 상황이다. 한국은행이 2017년 북한의 경제성장을 -3.5%라고 평가한 것과는 대조적으로, 북한 사회과학원 리기성 박사는 2017년 북한의 GDP가 307억 달러로 1인당 1,214달러이며 3.7%의 성장을 구가했다고 주장한다. 북한의 이러한 주장은 국제사회의 대북 경제제재 효과를 무력화하기 위한 전략일 가능성이 크다. 서울대 통일평화연구원원의 2018년 북한주민의식조사에서도 북한주민의 실질소득이 하락하여 대북제재의 경제효과가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 프레임에서는 경제협력이 불가능하다. 북한의 비핵화나 미국의 평화협정 체결을 낙관하기 힘든 상황에서 경제협력을 평화구축의 동력으로 사용하려면 결국 대북제재를 우회한 남북협력을 추동하는 길밖에 없다. 유엔의 대북제재 결의안이 물자의 이동과 관련하여서는 많은 통제를 하고 있지만 사람의 왕래에 대한 금지는 없으므로, 인적 교류 및 문화교류를 적극적으로 추진하는 가운데 이를 경제협력으로 진전시켜 나가야 한다. 예를 들면 관광과 같은 소프트 산업으로부터 시작하여 개성공단과 같은 사업도 제한적으로 가능한 부분을 모색할 수 있을 것이다. 물론 대규모 단체관광은 대량현금이 유입되어 문제로 지적될 수 있으나, 개별관광으로 진행하면 가능하다.

무엇보다 경협을 요구하는 남한 내 기업인과 일반주민의 여론을 바탕으로 제재해제 압박을 가할 수도 있을 것이다. 2018년 7월의 조사에서 남한주민들이 개성공단 재개 등 남북교류와 남북관계 개선 정책을 적극 지지한 것을 볼 수 있다. 개성공단 재가동에 찬성하는 사람이 40.9% → 57.8%로, 금강산 관광 재개에 찬성하는 사람은 44.6% → 62.0%로 1년 사이에 크게 늘었다. 물론 이것도 핵문제 해결 전에는 교류협력을 중단해야 한다는 의견(34.1% → 46.9%)이 늘어서 신중한 절차가 필요하겠으나, 국민들의 필요와 요구를 적극 반영하여 남북경협의 동력을 동원할 필요가 있다.

4. 어떻게 해야 하나?

2019년에 김정은 국무위원장 서울답방 및 방러, 제2차 북미정상회담, 시진핑 주석 방북, 교황 방북 등의 일정이 예정되어 있어서 일정한 정치적 대화와 협상이 진행될 것으로 예상되나, 북한과 미국의 입장이 강경하여 절충점을 찾기는 쉽지 않을 것이다. 동북아 정세는 신냉전 2라운드에 진입하여 미중간 무역갈등 지속, 북한 비핵화를 둘러싼 이해대립 등으로 미중간 패권경쟁은 가열될 것이다. 따라서 한반도에서 정치적 대화는 진전이 있겠지만 비핵평화 대화는 더디게 진행될 것이며, 실질적인 비핵화나 평화협정의 진전을 낙관하기는 어렵다.

현재의 북미간 교착상태가 장기화되면 문재인 정부는 더 빨리 남북교류를 통해 북미관계를 견인해야 한다는 초조감이 발동하여 한미간 갈등을 유발할 가능성이 있다. 이러한 한미 갈등을 예방하기 위해 한미워킹그룹이 출범(11. 21)했으나, 북미대화와 비핵화의 실질적 진전이 없을 경우 문재인 정부를 지지하는 지지층의 대미비판과 정부압박이 이어질 것이다. 결국 가시적 성과를 기대하는 정부의 부담 상승으로 남북관계 진전을 통해 북미대화를 추동하려는 정부의 전략과 미국의 대북정책이 충돌할 가능성은 높다.

이러한 비관적 상황에서 가장 필요한 것은 통일과 평화에 대한 역사관과 비전이다. 20세기 제국주의 식민정책의 유산인 분단을 극복하고 통일조국을 건설하는 것이야말로 21세기 동북아 평화의 핵심 주제라는 점을 분명히 인식해야 한다. 남북경협으로 하나의 시장을 형성하는 과정이 갖는 역사적 맥락과 의미를 놓쳐서는 안될 것이다.

구체적으로 남북경협과 하나의 시장형성을 실현하려면 북한경제를 국제규범과 표준에 맞는 체제로 전환해야 한다. 이러한 정책의 방향과 목표를 ‘북한국제화’라 명명할 수 있을 것이다. 북한은 모든 분야에서 세계적 수준으로 발전할 것을 요구하고 있다. 북한경제를 세계적 수준으로 발전시키기 위해서는 제도만이 아니라 인적 자원의 역량을 강화하는 작업이 매우 중요하다. 북한은 교육개혁으로 2014년부터 매우 초보적인 경제교육을 대학에서 시작하였다. 경제 관련 모든 분야에서 전문가와 관료, 학자와 학생 등 인적 자원 육성이 시급히 이루어져야 한다.

이러한 거대전략으로 북한의 개방과 개혁을 성사시키려면 평화의 복합구상과 실천을 기획하고 추진할 한국의 주도적 행동이 요구되는 시점이다.

한반도 신경제구상과 남북경협

동용승 | 굿파머스 연구소장 | seridys@hanmail.net

한반도 신경제구상의 의미

문재인 대통령은 야당 대표 시절이던 2014년에 이미 ‘한반도 신경제구상’을 주창해 왔다. 그리고 2017년 7월 독일 뢰르버 재단 초청 연설에서 베를린 구상을 내놔다. 2018년 8.15 경축사에서도 한반도 신경제구상을 구체화했다. 한반도의 긴장과 대치국면을 근본적으로 전환시켜 남북한이 함께 경제적 번영을 누리자는 내용이다. 과거 정부의 대북정책과 큰 차이가 없어 보이지만, 실제로는 세 가지의 근본적 차이가 있다.

첫째, 평화를 우선한다. 과거에는 경제교류를 통해 서로를 이해하고 이를 바탕으로 평화를 만들어 나가자는 것이었다면, 지금은 우선 평화부터 만들고 이를 기반으로 교류 협력을 해 나가자는 것이다. 북한의 비핵화, 정전협정 그리고 평화협정의 궤도는 한반도의 평화를 정착시키는 작업이다. 1991.12월 남북기본합의서 채택, 2000.6월 1차 남북정상회담, 2007.10월 2차 남북정상회담 등을 통해 지난 30년 가까이 남북한은 관계 개선을 추구해 왔다. 수많은 노력에도 불구하고 진전이 없었던 이유는 결국 평화의 부재 때문이다.

둘째는 상생이다. 과거에는 북한에 우선적으로 지원하고 북한의 변화에 맞춰 경제교류를 확대해 나가자는 방식이었다. 변화를 거부하는 북한을 전제하고 반 강제로 변화시켜야 한다는 생각이 저변에 깔려 있었다. 지금은 북한 스스로 변화하고 우리는 이를 지원하면서 이득을 얻을 수 있어야 한다고 생각한다. 분단 이후 한국경제는 3면이 바다이고 한 면은 절벽인, 섬나라 아닌 섬나라라는 지정학적 환경에서 성장·발전해 왔다. 북한이 스스로 문을 열면 한국은 더 이상 섬나라가 아니며 대륙과 연결하는 거대한 시장을 겨냥할 수 있게 된다.

이 과정에서 북한경제는 기초를 다지고 경제성장을 이어가게 된다. 북한을 억지로 변화시켜 강제로 통합하는 방식을 지양하고 북한경제의 자생력을 강화하며 북한이 자체적으로 경제발전을 구가할 수 있는 환경이 만들어지게 하는 등, 남북한의 상생을 기본으로 한다.

셋째는 동북아의 경제공동체를 지향한다. 한반도에 평화가 정착된 후 남북한만의 경험을 넘어 동북아 지역 발전을 도모한다. 북한은 동북아 지역의 블랙홀이었다. 동북아 국가들의 경제력과 경제체제의 차이로 인해 경제공동체를 꿈꾸지 못했던 것도 있지만, 북한이라는 블랙홀로 인해 서로의 협력을 시도하기도 어려웠다. 한반도 신경제구상은 동북아 경제공동체의 시발점을 한반도에서 만들어 가자는 것이다. 남북한의 8천만 시장을 넘어 동북아 5억 이상의 거대 시장을 꿈꾼다. EU 경제공동체는 동서독 분단 이후 서독의 아데나워 정부가 철강공동체를 내세워 서방국들과 협력을 이끌어 내기 위한 수단으로 시작됐다. 독일 통일과 함께 유럽통합은 가속화됐고, 결국 유럽통합의 중심에 통일 독일이 자리매김하였다. 북미관계가 정상화될 경우 남북한은 독립된 국가 형태를 취하게 된다. 변화된 시대에 맞는 새로운 통일 방식이 필요한 이유다.

북한개발의 주체는 북한이다

북한은 개혁과 개방이라는 표현을 사용하지 않지만, 이미 이를 추진하고 있다. 시장개혁은 ‘포전담당제’와 ‘사회주의기업경영책임제’로 대표된다. 시장의 개인자본도 국가사업에 투자할 수 있는 길이 열려 있다. 5개의 경제특구와 22개의 경제개발구를 열어놓고 있다. 김정은 정권 출범 이후 북한은 사실상의 개혁과 개방을 위한 내부적 준비를 해오고 있었다고 해도 과언이 아니다.

그러나 중국의 개혁개방 성과에는 홍콩 및 화교자본에 대한 우대정책을 비롯하여 수많은 법과 제도, 시스템 구축이 수반됐다는 점을 북한은 명심해야 한다. 중국만 하더라도 경제의 투명성을 유지하는 데 수십년의 시간이 걸렸다. 남한이 이를 대신할 수 없다. 북한 당국 스스로 이 시스템을 구축하는 데 적극성을 보여야 한다. 경제제재만 풀리면 해외자본이 물밀 듯 들어갈 것이라고 생각해서도 안된다. 해외자본이 북한에 들어올 수 있도록 좋은 환경을 만드는 것은 북한 몫이다. 지금까지 북한은 변화를 거부해 왔고, 외부세계는 북한을 억지로 변화시키려고 했기 때문에 북한적 특수성이 이해될 수 있었다. 그러나 앞으로 북한적 특수성은 오히려 북한이 해외자본을 유치하는 데 걸림돌이 될 뿐이다. 외부의 변화 요구로부터 체제를 방어하기 위해 수많은 규제와 비관세 장벽을 만들어 왔지만, 이제 규제와 비관세

장벽을 하나씩 풀어나가야 한다.

남북경협은 물론 국제사회와의 경제협력을 위해 북한이 먼저 해야 할 일은 사회간접자본을 확충하는 일이다. 사회간접자본 확충에는 많은 자본이 필요하지만, 북한 스스로 자본을 조달해야 한다. 국제금융기구, 외국정부로부터 유무상의 차관을 도입하려면 북한의 신용이 좋아야 한다. 초기에 북한의 신용도를 보완하는 데 남한의 도움이 필요할 수 있다. 국제자본을 유지하는데 남한의 자본을 마중물로 활용할 수 있다. 이를 위해 남한의 전문가들과 각종 시스템을 활용할 수도 있겠으나, 개발의 주체는 북한이다.

북한은 그동안 무상으로 받는 것에 익숙해 있었다. 국제사회가 대북제재를 하기 때문이기도 하지만, 북한은 변화를 생각하지 않았고 국제사회는 무상지원을 통해 북한을 변화시키려고 했기 때문이다. 북한은 지금 스스로 변화를 택하고 있다. 그에 따른 보상이 수반되겠지만, 북한의 경제개발 모델을 상품가치가 높은 사업으로 만들어야 한다.

5대 경협사업을 구상해 본다

‘새 술은 새 부대에’ 라는 말이 있다. 이런 차원에서 5가지의 경협 사업을 구상해 본다.

첫째, 100억달러 규모의 남북한 통화스와프이다. 국제사회의 대북제재와 5.24 조치 등이 순차적으로 완화될 경우 남북경협은 교역과 임가공 사업을 중심으로 재개될 전망이다. 인도적 차원의 대북지원도 활기를 띠 것이다. 최근 북한의 대외무역 규모는 약 70억달러까지 이르기도 했다. 남북경협이 한창이던 시절 남북교역 규모는 개성공단을 포함할 경우 약 30억달러 정도였다. 북한경제의 규모를 감안할 때 100억달러 규모의 남북한 통화스와프는 차고도 넘칠 수 있다. 그럼에도 남북한 경제교류의 안정성과 지속성을 유지하기 위해 이 정도의 통화스와프는 필요하다. 통화스와프를 협의하게 되면 북한의 이중화된 환율 적용을 위한 협의, 은행 간 거래를 위한 협의, 연간 단위의 청산결제 방식과 교역 범위의 규정 등 북한의 현실을 반영하고 국제사회의 접점을 찾기 위한 다양한 논의들이 필요하다. 이는 장기적으로 남북한 단일 화폐 사용을 위한 포석이 될 수도 있으며, 단기적으로는 달러라이제이션이 심화되어 있는 북한 화폐의 기능을 정상화하는 데도 기여할 것이다. 북한에도 통화정책이 필요해질 것이므로 통화스와프에 의한 파급효과는 엄청날 것으로 예상된다.

둘째, 남북한 FTA(다른 유형도 가능하다)의 체결이다. 현재 남북한 경제교류는 남북한 교류협력에 관한 합의서에 기초하고 있다. 남북한은 통일을 지향하는 특수 관계이며, 그 사이의 거래는 내국간 거래로 간주한다고 되어 있다. 실제 남북한 교역은 무관세로 이루어지고

있지만, 구체적인 제도와 규범보다는 관례에 의해 이루어졌던 것이 현실이다. 무관세를 위한 원산지 확인을 비롯하여 대금 결제 방식, 상품코드 등 일관된 제도와 원칙이 없었기 때문에 상대적으로 무질서했을 뿐 아니라, 확장성도 부족했다. 타국산 제품에 비해 무관세로 인한 경쟁력을 남북한이 나눠 가지다 보니 발전성도 미흡했다. 이를 위해 북한과 남한은 서로의 경제통계를 공유해야 한다. 북한의 경제통계 추계 시스템을 패키지로 지원하는 방안도 강구해야 한다. 남북한 FTA는 새로운 질서를 형성하는 계기가 될 것이다.

셋째, 북한 전력공급 정상화 프로젝트다. 북한경제의 최대 애로 요인은 전력 부족이다. 구조적으로 북한은 1970년대 수준의 전력공급 능력에서 벗어나지 못하고 있다. 기존 발전소의 개보수 작업이 지연됨에 따라 생산성이 극도로 저조하다. 발전소 터빈이 절대적으로 부족하다. 송배전 시설의 노후화로 전력손실률은 40% 이상에 달한다. 북한의 산업은 1970년대에 이미 전력화되었기 때문에 전력부족은 치명적이다. 그러나 전력공급을 하루아침에 정상화하기는 불가능하다. 세밀한 계획하에 전력공급 정상화 프로젝트가 필요하다. 우선 남한에서 생산한 전력 터빈을 북한에 공급하는 일부터 시작해야 한다. 동시에 송배전 시설을 개선하기 위한 작업도 병행해야 한다. 이를 위해 남북한이 공동으로 합영전력공사를 설립하고, 북한의 전기를 징수하여 투자비를 장기적으로 회수하는 방안을 강구해야 한다. 송배전 설비 수요에 대응하기 위해 북한지역에 원료 입지형 송배전 설비 공급 공장을 설치하고 남북한이 공동으로 활용할 수 있는 길을 모색해야 한다. 장기적으로 전력공급 능력을 확충하기 위해 경수로 발전소를 비롯하여 태양력과 풍력, 조력을 이용한 재생에너지 사업도 전개함과 동시에 북한에서 생산한 전력을 남한은 물론 동북아 역내 국가들에 판매하는 방식도 구상할 수 있다. 러시아와의 가스관 연결 프로젝트를 추진하면서 천연가스를 원료로 하는 화력발전소 건설도 구상해 봄 직하다. 전력공급 프로젝트는 전후방 연관효과를 감안할 때, 북한의 산업구조를 개선하는 효과를 기대할 수 있다.

넷째, 남북한 고속철 연결 사업이다. 북한의 철도는 대부분 노후화되어 있다. 남북한 철도를 연결할 경우 대부분의 구간을 다시 깔아야 한다. 국내 철강 관련 회사들은 북한의 노후화된 철로를 재활용하는 데 단기적인 관심을 보이기도 한다. 역발상을 해보자. 북한은 백지상태이므로 단계를 거치지 않고 최신 시스템을 도입할 수 있다. 기득권의 반발도 존재하지 않는다. 중국, 한국, 일본은 이미 고속철 단계로 넘어간 상태다. 철도 연결은 단순히 남북한 사이의 연결만으로는 경제성을 확보할 수 없다. 중국-남북한-일본을 연계하는 고속철 건설을 구상하고, 이를 통한 동북아의 철도공동체를 지향해야 한다. 북한지역 고속철 연결을 남한, 중국, 일본이 참여하는 국제 프로젝트로 발전시키고 장기적인 투자회수 방안을 마련해야 한다.

당연히 경제성 분석이 먼저일 것이다. 유사한 예로 북한지역의 통신망 구축 작업을 들 수 있다. 북한은 유선통신망 단계를 넘어 무선통신과 광통신으로 바로 연결될 수 있다. 전화사업을 현재의 무선통신망보다 앞선 와이파이 통신망으로 구축하는 것도 방법이다. 가격과 비용이 저렴한 반면 기득권의 반발도 없기 때문에 북한지역 자체가 새로운 통신망의 시범구역이 될 수 있다. 북한의 수많은 IT 인력을 활용할 수 있는 기회이기도 하다.

다섯째, 북한개발 프로젝트를 위한 주식거래소 개설이다. 북한개발 프로젝트에서는 근래에 보기 드문 대규모 사업들이 줄줄이 이어질 수 있다. 엄청난 자본을 필요로 한다. 남한에 북한개발 프로젝트를 위한 주식거래소를 개설하여 세계 각국의 자본이 참여할 수 있는 장을 만드는 것이다. 여기에는 앞서 언급한 전력공급 프로젝트, 고속철 프로젝트 등도 포함될 수 있다. 북한지역에 당장 주식거래소를 개설하기는 불가능하기 때문에, 남한지역에 우선 설치하고 장기적으로 북한지역으로 이전하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

이상의 다섯 가지 경협 제안은 다소 비현실적으로 보일 수 있다. 그러나 비핵화와 체제안전보장을 놓고 북미정상 간에 담판을 벌이는 것 자체도 비현실적이다. 한반도를 둘러싸고 그동안 비현실적이라고 여겨졌던 일들이 전개되고 있다. 이와 연계되어 한반도 신경제구상은 남북한 모두에 새로운 도전이자 기회다. 남북한은 물론 주변 국가들에게도 도전이자 기회다. 모처럼 만들어진 기회를 적극 살려 나가는 노력과 인내가 필요하다. 지금까지의 사고에서 벗어나 상생의 협력을 모색해야 한다. 평화의 과실을 효과적으로 따먹기 위해서 남북한은 평화의 나무를 건강하게 키워 나가야 한다. 과거의 틀에 얽매어 과거의 방식을 고집하며 빠른 성과를 기대해서는 안된다.

”새 술은 새 부대에”, “급하게 먹는 밥은 체한다”.

북한경제의 올바른 성장을 위한 남북경협과 외부 지원의 방향성

미무라 미즈히로 | 일본 ERINA 주임연구원 | mimura@erina.or.jp

1. ‘시장화’ 문제에 대한 인식

대한민국(이하 “남한”)에서는 조선민주주의인민공화국(이하 “북한”)의 경제상황을 표현할 때, ‘시장화’라는 용어를 많이 쓴다. 그런데 북한경제는 과연 ‘시장화’가 진행되고 있는 상황인가? 필자는 이 점에 의문을 표한다.

현재 북한은 공식적으로는 어디까지나 사회주의 계획경제 틀 안에서의 개혁을 주장하고 있다. 그러나 중국이나 베트남의 역사적 사례와 비교해 볼 때, 북한경제에 시장적 요소가, 많은 편인 것도 사실이다. 북한은 아직 공식적으로 시장경제로의 이행을 표명하고 있지 않으나, 현재 북한경제의 상태를 시장경제로의 이행과정에 있다고 주장하자면 다음과 같은 문제를 해결해야 할 것이다.

어느 경제가 시장경제화되고 있다고 할 때, (1) 사회적 분권이 발달되어 있어야 하며, (2) 경제 주체에 의한 분권적 의사결정이 보장되어 있어야 하며, (3) 자유 경쟁이 필요하고 참여의 자유가 보장되어 있어야 하며, (4) 시장경제의 원활한 작동을 보장하기 위해 정부가 필요하다.¹⁾ 또한 이행과정에 있어서 필요한 정책 과제는 다음과 같다. (1) 국영 기업의 사유화와 민간 기업 설립의 자유를 포함한 개인 소유권의 보장과 생산수단 소유를 허용하고, (2) 국내외 거래의 자유화, 통화 교환성 도입, 자유 경쟁의 확립이 필요하며, (3) 중앙은행과 상업은행을 분리하여 민간 금융부문을 확립하고, (4) 증권 시장을 확립하며, (5) 시장경제에

1) 西村可明, 「市場經濟への移行における經濟政策—總論—」, 「ロシア經濟改革を題材とした移行国向け研修資料」, 内閣府經濟社會總合研究所, 2001, pp.2~3.

입각한 국가 재정 제도와 세금 제도를 확립하고, (6) 파산법, 회사법 등 기업활동을 규율하는 제도를 정비해야 한다.

이러한 변화가 제도적으로 보장되지 않는 한, 북한경제를 ‘시장화 이행 단계’라고 볼 수는 없을 것이다. 결국 북한에서 나타나고 있는 ‘소규모 사기업’을 육성하려면, 현 소유제를 기초로 하는 우회적인 방법을 취할 수밖에 없을 것이다.

2. 북한의 올바른 시장화를 위한 외부의 노력

그럼 우리는 북한경제에 대해 어떤 태도를 취해야 할 것인가? 위에서 논한 바와 같이, 북한경제는 국가의 경제적인 힘이 부족하게 되어 상당한 정도로 개인 간 거래와 시장가격에 의한 거래가 확산되고 있다. 지금 북한이 필요한 것은 이러한 경제 실태에 맞는 제도를 확립하는 것이다. 다만, 이것은 외부 세계가 일방적으로 요구한다고 해도 실현되지 않을 것이다. 그렇지만 북한 내부에서도 상당한 정도로 현존 제도의 틀 안에서 개혁을 위해 노력하고 있는 것 같다.

생산수단의 개인적 소유가 허용되고 있지 않은 북한에서 비국영 경제주체의 활동을 규범화하고 육성하기 위한 방도의 하나는, 그들이 소유하는 금전자산을 보장해 주는 것이다. 즉, 자금 출처에 관계없이 그 예금을 보호해주는 상업은행을 설립하여 개인과 개인이 운영하는 비국영 경제주체도 상업은행을 이용할 수 있게 하는 것이 필요할 것이다.

다음 단계에서는 ‘소규모 사기업’들의 자금 수요를 충족시키기 위한 은행 대부가 이루어지는 것이 중요하다. 다만, 생산수단의 개인 소유가 허용되어 있지 않은 조건에서 대부를 받을 수 있는 대상과 자금 사용 목적은 한정될 수밖에 없다. 현행법상 가능한 것은 국영 기업이나 사회협동단체에 대한 대부를 통한 사실상의 사기업 자금수요 확보다. 이러한 금융을 통한 사실상의 ‘사기업’ 인정은 상업은행 설립과 운영을 통해서만 가능할 것이다. 북한은 2006년에 “상업은행법”을 제정하였으나 지금까지 상업은행은 설립되어 있지 않다.

얼마 전부터 금융을 통한 자금 회전을 추진하는 움직임이 주목되고 있다. 『조선신보』는 중앙은행 김천균 총재 인터뷰 기사를 게재하였다.²⁾ 이 기사에 의하면 현재 북한의 금융정책 중 “경제부흥을 위한 자금수요를, 국내자금을 원활하게 순환시키는 방법으로 해결”하는 방안이 있다는 것이다. 북한에서는 외화 소비를 간편화하기 위한 전자결제 카드인 “나래”(무역은행)와 “고려”(고려은행)가 사용되고 있다.³⁾ 상점, 식당, 편의시설 등에서 사용된 금액은

2) 『조선신보』, 「기업실적 올리고 원활한 자금순환/사회주의경제, 활성화를 위한 전략」, 2015년 2월 22일부 [http://chosonsinbo.com/2015/02/py_150222/]

각각의 은행 구좌 이체를 통하여 업체에 지불된다. 카드가 널리 사용되는 것은 개인이 소유하던 상당액의 외화가 전자결제 카드 사용을 통하여 국가의 관리하에 들어가는 것이다. 현재는 결제용 카드로 이자는 없지만, 향후 이러한 카드 사용을 통해 조성된 금융기관에 대한 신뢰감이 중국의 4대 국영 상업은행처럼 국영 상업은행의 설립과 예금 및 대출 자유화로 이어질 가능성도 있다.

외부에 있는 우리가 해야 될 것은, 이러한 과정에서 북한정부와 관료, 실무자들이 필요로 하는 지적, 기술적 지원을 통하여 북한 스스로가 바뀌고자 하는 동력을 간접적으로 돕는 것이다. 그리고 더 나아가서 북한이 개발금융기관에 가입하거나 WTO 같은 기관에 가입하는 것을 적극 도와주는 것이다.

3. 남북경협과 하나의 시장

남한에서는 북한을 자국의 일부로 본다. 그러나 미·중·일·러·EU 등 주변국이나 관계국들은 남한과 북한을 개별의 국가로 본다. 그러므로 앞으로 남북경협을 진행할 때 남한에서 유의해야 할 것은, 남북이 사실상 2개의 나라가 되고 있다는 점에 입각하여 경협의 방법과 방향성을 제정하는 것이다.

남북경협이 활성화되면 남북간의 인적교류가 많아지고 남북의 경제가 서로 상대방에 의존하는 효과가 있을 것이다. 장기적으로는 북한경제가 성장하고 남북이 경제적으로 뿐만 아니라 사회 문화적으로도 일정한 유사성이 회복되어, 남북 경제를 통합할 수 있는 객관적 조건을 마련하는 것이 남북경협의 궁극적 목표일 것이다. 이 과정은 상당히 많은 시간이 걸리는 과정이다. 하나의 정권으로 모든 것을 완성할 수는 없다. 따라서 북한과의 관계를 어떻게 관리해 나갈지에 대해 향후 3~4년 내지는 늦어도 8~9년 이내에 국민적 합의를 만들어 나갈 필요가 있을 것이다.

이 과정은 북핵문제 해결의 방향성이나 동북아 국제 정세의 영향을 강하게 받는 만큼 불확실한 요소가 많을 것이다. 하지만, 북한 스스로가 변화를 지향하였을 때, 북한이 요구하는 내용과 방법을 존중하면서 외부 사회가 할 수 있는 것을 전력으로 지원해주는 것이 가장 현실적인 방법일 것이다.

3) 이러한 카드는 은행에서 외화를 입금하여 입금 시의 공식환율로 변환된 “외화원”(외화로 전환할 수 있는 조선원)으로 저장된다.

북한의 시장화를 촉진하는 남북경협

양문수 | 북한대학원대학교 교수 | msyang@kyungnam.ac.kr

우리는 북한의 시장화를 우리가 통상 말하는 경제개혁과 전혀 다른 것이라고 오해하는 경향이 있다. 이는 북한의 시장화가 주민들이 장마당을 중심으로 생계문제를 해결하는 아래로부터의 시장화, 즉 공개화·제도화되지 않은 시장화이며, 북한 당국은 시장화에 대한 거부감이 강하지만 어쩔 수 없이 시장을 허용한다는 이미지가 강한 데에서 기인한다. 하지만 그렇지는 않다. 그런 것은 1990년대 북한의 시장화 초기 때 이야기이다.

통상 사회주의 국가의 경제개혁 내지 체제전환에서 핵심적 요소 중 하나는 시장경제적 요소의 도입이며, 이는 우리가 북한에 대해 시장화라고 부르는 현상과 내용적으로 공통점이 많다. 사실 사회주의 국가에서 시장화는 개혁개방 이전의 고전적 사회주의 경제 단계가 아니라 경제개혁 내지 체제전환 단계에서 나타나는 대표적 현상이다. 북한의 시장화는 공개적 성격 및 제도화의 수준이 낮다는 차이는 있지만 통상적인 경제개혁과 차별되는 현상이 아니다. 굳이 이야기하면 시장화는 북한식 경제개혁이라 할 수 있다.

김정은 시대 북한 시장화의 최대 특징은 당국이 시장화를 주도 내지는 견인하고 있다는 점이다. 현 단계 북한 시장화의 가장 큰 동력은 정부정책이라고 해도 과언이 아니다. 김정은 시대의 북한이 시장화에 대해 매우 우호적인 태도를 취하게 된 가장 큰 이유는 재정문제이다. 시장화를 통해 민간이 창출한 각종 잉여를 정부가 광범위한 조세 및 준조세를 통해 수취하는데, 이 규모가 결코 작지 않기 때문에 시장화는 재정난에 허덕이는 북한 당국에 큰 도움이 되고 있다.

북한의 시장화가 김정은 시대 들어 크게 진전되고 있는 것은 사실이지만, 여전히 한계성도 노정하고 있다. 최종 소비재와 서비스를 중심으로 시장화는 크게 진전되고 있는 반면, 금융·노

동·자본재 시장은 그 발달이 뒤쳐져 있다. 비록 대외무역의 확대와 시장화의 진전으로 주민들의 구매력이 확대되고 내수기반은 어느 정도 형성되었지만, 이러한 국민경제적 수요의 증가가 기업을 비롯한 공급측 반응을 이끌어내고 국가의 공급능력을 확충하는 데는 한계성을 노정하고 있다. 따라서 북한의 시장화는 그 발달 자체, 나아가 국가의 경제성장에 대한 기여 등의 측면에서 한계성을 내포하고 있다.

한편, 북한의 시장화 진전은 남북경협 여건이 종전보다 크게 개선된다는 의미가 있다. 그동안 남북한의 이질적인 경제체제는 남북경협에 대해 주요한 제도적 장애 요인으로 작용해 왔다. 시장경제체제 및 시장경제적 상거래 관행에 대한 북한 당국 및 북한 국영기업·주민들의 이해·경험 부족은 남북경협의 원활한 추진을 저해하고, 남북경협사업의 불확실성과 리스크를 높여 안정성과 수익성을 떨어뜨리는 주요한 요인으로 작용해 왔다.

현재 북한에서 진행되고 있는 시장화가 통상적인 체제전환으로 이어지기 위해서는 많은 시간이 필요하지만, 현재의 시장화가 시장경제 질서에 대한 북한 당국 및 북한 국영기업·주민들의 이해 수준을 제고하는 것은 분명하다. 북한의 경제주체들은 시장경제의 원리에 점차 익숙해지고 있다. 이들은 원가와 이윤, 수익성의 개념을 서서히 몸에 익혀가고 있다. 아울러 시장에서의 치열한 경쟁도 경험하고 있다. 시장화의 제도화 수준이 낮기는 하지만 북한의 경제주체들은 계약의 중요성도 점차 학습하고 있다. 이에 따라 향후 남북경협 당사자들 간의 의사소통이 종전보다 수월해져 남북경협의 추진에 활력을 불어넣을 가능성이 커졌다.

또한 그동안 북한의 심각한 경제난 및 취약한 내수기반도 남북경협에 대한 주요한 제약요인으로 작용해 왔다. 그런데 최근 북한 시장화의 진전으로 북한의 민간부문에 화폐자산이 일정 정도 축적되고 내수기반도 미약하나마 형성됨에 따라, 종전과는 달리 북한 내수를 대상으로 하는 남북경협사업도 고려해 볼 수 있는 등 사업의 영역이 확장될 가능성도 높아졌다.

그런데 앞에서 보았듯이 북한의 시장화는 종전보다 크게 진척된 것은 사실이나 여러 가지 제약요인으로 인해 한계성을 노정하고 있다. 이러한 제약요인은 북한 당국의 정책에 의해 제거될 수도 있지만 일부는 외부 세계와의 협력을 통해 완화·제거될 수 있다. 실제로 북한의 시장화는 북중무역 및 북중경제협력을 통해 핵심 동력을 얻어 왔지만, 북한 당국 입장에서는 북한의 시장화가 진전될수록 중국에 대한 의존도가 지나치게 심화된다는 고민이 있다.

북한의 시장화를 매개로 한 남북경협은 남북한 당국 모두에 유인이 존재한다. 북한으로서는 시장화를 통해 경제에 활력을 불어넣고 중국에 대한 과도한 의존도를 낮추어야 할 유인이 존재한다. 남한으로서는 시장화를 매개로 한 남북경협이 북한의 바람직한 변화를 유도할 수 있는 유용한 정책수단이 될 가능성이 크다. 그간 우리 정부 대북정책의 주된 목표의

하나가 ‘북한의 (바람직한) 변화’였는데, 시장화를 매개로 한 남북경협, 특히 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 남북경협은 ‘접촉을 통한 변화’를 견인할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있다. 또한 북한의 시장화를 매개로 한 남북경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아니라 우리에게도 득이 되는 이른바 win-win 사업이 될 수 있다는 점에서도 여타의 교류협력사업보다 우리 국민의 지지를 획득하기 용이하다는 장점을 보유하고 있다.

한편, 북한의 시장화 진전은 남북한 경제체제의 이질성 완화를 통해 남북경협의 여건을 개선할 뿐 아니라 남북경제공동체 형성의 기반을 조성하는 데도 기여할 것으로 보인다. 10년 전과 비교해 보자. 당시 북한의 시장화 수준이 걸음마 단계였다고 하면 지금의 시장화 수준은 최소한 청소년 단계로 올라와 있다. 현재 우리의 남북경협 정책이 북한의 시장화를 촉진한다고 하면, 그 효과는 10년 전과 비교가 되지 않을 정도로 훨씬 더 크다. 또한 시장경제 원리를 일상적으로 경험하고 학습하며 나아가 거의 다 받아들이는 경제주체들, 특히 국영 기업 및 노동자들이 10년 전보다 훨씬 많아졌다. 남북경협을 통해 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 가능성이 10년 전보다 훨씬 더 커졌다는 의미도 된다.

물류, 산업, 금융교류: 남북한 시장 단일화의 구심력*

이유진 | 한국산업은행 한반도신경제센터 연구위원 | yjrhee@kdb.co.kr

논의의 전제

본고의 논의는 북한의 비핵화를 통해 대북제재가 해제되는 상황을 전제로 하고 있다.

인적교류 확대와 남북경협 추진

남북한 하나의 시장 구축 핵심은 인적교류에 있다. 현재 진행되고 있는 철도, 산림, 역사, 문화, 체육 분야 교류는 앞으로 확대될 필요가 있다. 더 나아가 상업, 금융, 과학, 보건 분야의 인적교류 확대도 필요하다. 남북한 하나의 시장 구축은 남북간 물류, 산업, 금융으로 이어지는 시장은 물론 중국, 러시아 등 주변국까지 진출하는 시장을 의미한다.

남북한 물류·유통분야 교류·협력방안

남북은 철도, 도로의 연결 및 현대화 착공식을 12월 26일 북측 판문역에서 개최하기로 합의했다. 남북의 교통, 물류 연결을 통해 중국, 러시아 등 유라시아 대륙과 물류 네트워크를 형성할 수 있을 것이다. 이는 한반도 교통과 물류 분야에 획기적인 변화를 가져올 것으로 전망된다.

남북한 하나의 물류·유통 시장 협력을 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

* 본 글은 집필자의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 입장이 아닙니다.

첫째, 북한의 각 시, 군 소재 상업관리소가 보유하고 있는 창고를 물류창고로 이용하는 동시에 상업관리소의 유통망을 활용하는 것이다. 북한의 상업관리소는 국가정책을 수행하는 역할을 하지만, 북한정부로부터 경영권을 위임받아 독자적인 운영을 하고 있다. 이를 충분히 활용하여 물류창고를 증설 및 현대화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 북한의 주요 개방지역인 개성공업지구, 평양, 나선특구, 신의주특구에 전산배송 시스템을 갖춘 물류센터를 신설·운영하는 방안을 마련할 필요가 있다. 북한지역으로부터 주문을 받아 남쪽에서 해당지 물류센터까지 배송할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 특히 농축산업의 경우에는 사료, 비료 등 장기적이고 안정적인 공급망이 확보되어야 하므로, 주요 농축산 물자 운송시스템의 구축이 요구된다.

셋째, 북한의 온라인 판매망을 이용하는 방법이다. 북한은 국영 온라인 판매망인 「옥류」 등을 2015년부터 운영하고 있다. 전자제품 판매망인 「만물상」도 활성화하고 있다. 이를 바탕으로 남한의 온라인 쇼핑망을 북한과 결합한 남북 동시 온라인 유통 판매망을 구축하는 방안을 마련하는 것이다.

남북한 산업분야 교류·협력방안

북한의 전력 부족은 산업발전의 결정적 저해요소다. 북한 에너지 설비의 현대화를 위한 협력을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 단기적으로는 지역 단위 중소형발전소의 현대화를 추진하는 동시에, 남북접경지역에 발전소를 건설하여 전력을 공급하는 방안을 마련할 필요가 있다. 중장기적으로는 송배전망에 투자하여 이를 개건해야 한다. 현재 북한은 하나의 배전선에 다수의 지선이 연결되어 있어 전력의 품질이 매우 낮다. 대형 발전소를 건설하는 것은 물론, 러시아의 가스 및 전력 도입을 추진하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

2013년부터 북한은 국산화를 통한 경공업 발전을 제도적으로 지원하고 있다. 그 결과 식품가공업 및 음료품 등의 경공업 분야는 상당 수준에 도달한 것으로 평가되고 있다. 최근에는 해외시장 판촉에까지 나서고 있고, 상품의 종류도 다양해졌으며, 품질과 디자인도 우수하다는 평을 받고 있다. 북한의 유망 경공업 제품으로는 화장품, 누에고치 섬유, 의약품, 건강식품 등을 들 수 있다. 경공업은 중공업에 비해 남북이 하나의 시장을 구축하는데 훨씬 유리하다. 대북투자를 통해 북한의 경공업 수준을 높이고, 남북이 공동 생산한 제품을 북한 내수시장에 공급하는 것은 물론, 주변국으로의 수출도 추진해 볼 필요가

있다.

중공업 분야의 협력은 중장기적으로 추진하는 것이 합리적일 것이다. 북한의 국산화 노력에도 불구하고, 주요 기간산업인 화학·금속 산업분야에서는 별다른 진전을 이루지 못했다. 구축된 에너지 인프라는 석탄 위주로, 상용화에 어려움을 겪고 있다. 따라서 세계적인 추세에 맞게 석유 및 천연가스로 전환할 필요가 있다. 남한의 석유화학기업이나 철강기업의 북한 진출을 통한 협력으로 북한 중공업 분야의 발전을 도모할 필요가 있다.

북한의 서비스업은 1990년대 중반의 경제난 이후 가장 활성화된 부문이다. 평양시 광복거리종합서비스 시설, 해당화관 등 국가 차원의 서비스부문이 커지고 있다. 시장을 중심으로 한 개인의 서비스 제공도 확대되고 있다. 남북협력을 통한 하나의 서비스업 분야 시장 구축은 러시아와 중국 시장으로의 진출을 필수적으로 동반할 것이다. 해당 시장들은 남북한 서비스 협력의 주요 해외기지로 사용할 수 있기 때문이다. 특히, 러시아 극동지역은 중국인 관광이 활성화되고 있기 때문에 미용, 식당업 등의 분야에서 남북 공동 진출이 이루어질 수 있는 가능성이 크다.

남북한 금융분야 교류·협력방안

남북한 금융시장의 구축은 하나의 시장의 완성이라고 볼 수 있다. 그동안의 남북경협에서 금융시장의 구축은 고려대상이 되지 못했다. 현재 북한은 외부로부터의 자금조달을 가장 필요로 하고 있다. 북한은 재원조달을 위해 이원적 금융시스템으로의 전환, 카드사용 확대를 통한 사금융 확산을 도모하고 있다.

남북한 금융시장을 구축하기 위해서는 북한 상업금융의 활성화와 함께 제도적인 정착이 필요하다. 북한의 상업은행이 제 역할을 하기 위해서는 북한 금융기관의 신용도 제고, 사금융 양성화를 위한 금융기반 구축이 필요하다. 남한의 금융 인프라 개발 경험을 북한과 공유하고 북한 지역에서 사금융 제도가 구축될 수 있도록 지원하는 방안모색이 필요하다.

우리 기업의 북한 지역 진출이 활성화되면 남북합작 상업은행 설립, 국내은행의 점포망 진출 등의 남북한 금융협력이 가능할 것이다. 북한의 조선중앙은행, 무역은행, 상업은행의 정상화와 활성화에 있어 우리의 경험을 전수하고 시스템 구축을 통해 지속적인 교류를 한다면 금융분야에서 하나의 시장이 형성될 수 있을 것이다.

지속가능한 남북경협의 조건: 수요, 공급, 외부환경을 중심으로

이종규 | 한국개발연구원 연구위원 | jklee@kdi.re.kr

올해는 남북관계의 진전과 함께 경제협력도 새로운 전기를 맞았다. 이에 따라 경협이 한국경제에 미치는 효과에 대해서 단순한 계량추정을 바탕으로 낙관적인 전망이 제시되는 경우도 많이 관찰되었다. 하지만 경협의 효과가 실제로 나타나기 위해서는 여러 가지 전제조건들이 충족되어야 한다. 만약 이러한 조건에 대한 충분한 고려 없이 바로 경협이 추진된다면 국민적 공감대와 국제적 지지를 온전히 얻지 못함으로써 실패할 가능성이 높다. 따라서 본고에서는 경협이 지속가능하고 조금 더 현실성 있게 추진되기 위해 반드시 풀어야 할 전제조건들을 수요자, 공급자, 외부환경의 측면에서 검토해봄으로써 경협이 본격적으로 추진되는 시기에 대비하고자 한다.

1. 수요자 측면: 북한의 제도적 정비

먼저 수요자 측면이다. 북한은 올해 경제발전에 대한 의지를 확고하게 보였다. 이는 비핵화 의지와는 별개로 북한 내부의 수요와 더 관련이 있기 때문인 것으로 분석된다. 올해 초 김정은 국무위원장은 신년사에서 “공화국 핵무력 건설에서 이룩한 역사적 승리를 새로운 도약대로 삼고 사회주의 강국 건설의 모든 전선에서 새로운 승리를 쟁취하기 위한 혁명적인 총 공세를 벌여 나가야 한다.”라면서 북한의 정책적 초점이 경제 건설로 전환되었다는 점을 강조했다. 또한 2018년은 국가경제발전 5개년전략(2016~20년)에서 정확히 중간에 해당되는 시기로, 목표 달성을 위해 에너지 문제, 4개 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도운수), 기초공업(주로 기계)에 집중해야 할 시기이기도 했다.¹⁾ 무엇보다 김정은 국무위원장이 집권 초기부터

경제발전에 대한 의지를 공개적으로 여러 차례 피력한 바 있기 때문에 주민들 앞에서 자기구속력을 가질 수밖에 없다.

하지만 북한이 희망하는 대로 경제발전이 성공적으로 추진되기 위해서는 북한시장이 먼저 매력적으로 변화해야 한다. 이는 기업들이 가장 중요하게 여기는 비즈니스하기 좋은 환경, 즉 제도나 법 집행에 대한 ‘믿을만한’ 인프라를 갖추는 것에서 시작된다. 기초적인 요건에 대한 불확실성을 감수하면서까지 투자할 ‘좋은’ 기업은 세상에 존재하지 않기 때문이다. 특히 투자한 기업들에 대한 재산권을 어떻게 보장해야 할지, 그리고 이들이 이러한 권리를 보장받지 못했을 때에는 어떠한 방식으로 중재하거나 해결할 수 있을지에 대한 제도적인 보완 장치가 필요하다. 그러한 측면에서 남북간 합의서나 추상적인 법 등에 대해서는 북한 당국이 먼저 나서서 개선시키고자 노력해야 할 것이다. 이러한 분위기에서만이 북한에 투자하거나 경험을 추진하는 기업들이 나오기 시작할 것이며, 이들의 성공 스토리도 외부에 소개될 수 있을 것이다.²⁾

2. 공급자 측면: 경제정책으로의 남북경협

다음은 공급자 측면이다. 과거 남북경협의 규모는 한국의 대외거래에서 평균 0.1% 수준으로 미미했고, 내용 역시도 한국경제의 주변 산업으로 제한되는 한계가 있었다.³⁾ 그 결과 남북경협은 한국경제 전반의 성장과 발전에 별다른 영향을 미치지 못하는 것이 사실이었다. 경협이 우리 경제에 도움이 되어서 추진되기보다는 남북관계의 특수성을 유지하기 위해 당위적으로 추진되었기 때문이다. 하지만 앞으로 경협을 위한 경협은 시간이 지남에 따라 효용성을 잃어갈 것이다. 대신 향후의 남북경협은 각각의 사업들이 한국경제에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 인식이 존재해야만 국내적인 동력이 유지될 수 있기 때문이다.

그러한 측면에서 남북경협은 단순한 대북정책이나 원조정책이 아닌 우리 경제정책의 일부로 추진될 필요가 있다. 특히 경제정책을 추진함에 있어 리스크가 크다고 판단되는 사업들은 신중하게 접근해야 한다. 이는 실험을 통해 점점 더 확대해 나가는 점진주의 방식을 취하는 것이 더 적합할 수 있다는 의미이기도 하다. 너무 성급하게 넓은 지역에 대규모 투자부터 이루어진다면 리스크가 부각되어 역풍을 맞을 수 있다. 따라서 초기 단계에는 제한된 특정 지역을 지정하고, 북한 내부의 제도적 정비를 거친 후 과감한 경제적 실험을 실시해 볼

1) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, 통일연구원, 2017, p.42.

2) 이종규, 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2015, p.118~119.

3) 이석, 『새로운 남북경협의 가능성』, 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 8월호, 한국개발연구원, 2018.

필요가 있다. 이는 경제특구와 같이 좁은 지역이 될 수도 있고, 도시 전체와 같이 조금 더 넓은 지역이 될 수도 있을 것이다. 다만, 이 지역에서는 법과 제도가 경험 자체만을 중심으로 이루어져야 하며,⁴⁾ 최대한 투자자들의 편의가 우선되어야 한다. 그리고 만약 이와 같은 소규모 실험이 성공적이어서 북한 당국 및 국내 민간부문의 수요가 더 높아진다면, 이때부터는 본격적인 경험을 추진하는 단계로 전환되어야 한다. 이 시기에 도달한 이후에나 2,500만명의 소비시장으로서의 가치, 중국 등 해외시장 진출을 위한 투자처로서의 가치, 한국 내 사양산업 활용 및 구조조정 기회로서의 가치 등이 현실적으로 논의될 수 있을 것이다.

3. 외부환경 측면: 제재와 경험에 관한 로드맵 구축

마지막으로 외부적인 측면이 고려되어야 할 것이다. 대북제재에 대한 현실적이고 냉정한 인식이 필요하다. 현재 국제사회의 제재는 매우 중첩되고 복합적인 형태로 적용되고 있다. 또한 제재의 범위가 워낙 넓다 보니 거의 모든 남북경협 사업에 영향을 주고 있는 것도 사실이다. 그렇기 때문에 제재의 완화에서부터 완전한 해제까지 우리가 예상했던 것보다 더 오랜 시간이 걸릴 수도 있다. 무엇보다 유엔안보리 결의가 해제된다고 해서 미국의 독자제재가 자동으로 풀리는 것은 아니다. 미국의 독자제재가 국내법의 적용을 받아 상당수의 법적 조치가 의회의 동의를 얻어야 풀릴 수 있다는 점에서 미국 대통령의 의지만으로 해결할 수 있는 간단한 문제도 아니다.⁵⁾ 톱다운(top-down) 방식에 의해 독자적으로 제재를 해제 또는 완화할 수 있는 영역이 그리 넓지 않다는 의미이기도 하다. 베트남의 경우도 최초 대화가 시작된 이래 국교 정상화까지 4년(1991~95년), 국교 정상화에서 완전한(항구적) 정상무역관계 형성까지 11년(1995~2006년)이 소요되었다는 사실을 상기해야 할 것이다.⁶⁾

무엇보다도 현재 미국 재무부가 독자적으로 취하고 있는 금융제재는 국내의 금융기관들에도 부담으로 작용함으로써 유엔제재와 관련이 없는 경험 사안에도 영향을 미치고 있다. 북미관계가 정상화되는 과정에 놓여 있지 않다면 남북경협도 동력을 잃을 수밖에 없는 상황에 놓여 있는 것이다. 따라서 경험을 지속적으로 추진하고자 한다면 미국과 공감대를 형성해 나가는 별도의 노력이 필요해 보인다. 현재 미국 의회나 싱크탱크의 일부 전문가들은 비핵화 조치 이전의 남북경협에 대해 회의적인 입장을 가지고 있는데, 이들을 적극적으로 설득하고 납득시키는 노력도 수반되어야 한다. 베트남의 사례에서도 보듯이 하노이시 및 호치민시의 미국

4) 이는 상사중재, 시장-공식 환율 문제, 특정 지역의 시장 접근성 등 모든 문제를 포함한다.

5) 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진 현황」, INSS 전략보고, 국가안전전략연구원, 2018.

6) 권율, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.

상공회의소 등 미국의 기업인들, 그리고 존 케리, 존 맥케인 등 월남전에 참전했던 정치인들이 관계 정상화에 앞장선 사례는 우리에게 많은 것을 시사한다. 아울러 북한의 비핵화 조치, 제재의 해제와 완화, 이때 가능한 남북경협 아이템에 대한 로드맵이 단계별로 제시되어야 할 것이다. 이렇게 일관성 있고 구체적인 로드맵에 대해 남과 북, 미국을 포함한 국제사회의 동의가 이루어져야만 향후에도 경협을 지속·확대 추진하는 것이 가능하다.

더 이상 남북경협은 단발성의 이벤트가 아니다. 경협의 역사가 30년 정도 되는데, 경협을 통해 성공한 기업의 스토리가 없다는 점은 뼈아픈 대목이라고 볼 수밖에 없다. 그러한 측면에서 이제는 북한의 비핵화 조치에 맞추어 조금 더 업그레이드된 버전의 남북경협이 나와야 할 시기라고 판단된다. 그러기 위해서는 앞서 언급되었던 수요자, 공급자, 외부환경 등 세 가지 측면에서의 접점을 찾아야 하며, 이러한 전제조건이 충족된 상태에서 추진되는 경협만이 국민적 공감대와 국제적인 지지를 확보할 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써 경협의 지속성도 유지될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 권율, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.
- 이석, 「새로운 남북경협의 가능성」, 『KDI 북한경제리뷰』 2018년 8월호, 한국개발연구원, 2018.
- 이종규, 『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2015.
- 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진 현황」, INSS 전략보고, 국가안전전략연구원, 2018.
- 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』, 통일연구원, 2017.

하나의 시장 구축을 위한 남북경제협력의 제도화 방안

이해정 | 현대경제연구원 통일경제센터장 | hjlee@hri.co.kr

2018년 세 차례의 남북정상회담과 북중정상회담 및 최초의 북미정상회담 개최 등으로 한반도 정세가 새로운 국면에 진입하였다. 내년 초로 예정된 제2차 북미정상회담을 계기로 미국의 대북 경제제재 완화 및 북미관계 정상화 논의의 가능성이 높아짐에 따라 북한의 국제금융·무역체제 가입 논의도 활발해질 것으로 보인다. 북한은 1993년 아시아개발은행(ADB)에, 1997년 국제통화기금(IMF)에, 2015년 아시아인프라투자은행(AIIB)에 가입을 추진했으나 실패한 것으로 알려져 있다. 따라서 최근 북미관계 개선에 대한 기대감이 높아지면서 북한의 세계무역기구(WTO) 가입 가능성도 제기되고 있다.¹⁾

북한의 WTO 가입까지 어느 정도 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에, 이 기간 동안 한국이 북한의 변화를 적극적으로 추동하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 기본합의서 및 부속합의서에서 이미 남북간 합의된 내용을 이행하는 것이기도 하다. 남북간 ‘하나의 시장’을 구축하고 무관세 거래의 국제적 인정을 받기 위해서는, 남북 자유무역협정(FTA)이나, 이보다 낮은 단계로 중국과 홍콩이 체결한 바 있는 ‘경제협력강화약정(Closer Economic Partnership Agreement: CEPA)’ 체결을 추진하는 구상도 가능할 것이다. WTO는 원칙적으로 가맹국 간 FTA만 인정하고 있지만, 회원국과 비회원국 간 FTA를 인정한 예도 많이 있으며, 남북간 CEPA를 체결하는 경우 국제통상법적으로는 WTO의 예외적 조치로서 인정받을 수 있는 여지가 충분한 것으로 보이기 때문이다.

남북간 ‘하나의 시장’을 형성하기 위한 제도적 기반 마련을 위해서는 경제분야의 인적

1) 베트남은 1986년에 도이모이를 추진하였고, 1994년 미국의 경제제재 해제 이후 1995년에 미국과의 국교 정상화를 추진하였다. 1995년 1월 WTO 창립 직후 가맹 신청을 하였으며 12년에 걸친 2국간 교섭 및 다국간 협의를 통해 2006년 11월 7일 가맹승인을 얻어 150번째 가맹국이 되었다. 중국의 경우에는 1978년 개혁·개방 노선을 채택하고, 1979년에 미국과의 국교 정상화를 추진하였으며, 2001년 WTO에 가입하는 데 15년이 걸렸다. 다만, 북한의 경우 북핵문제 진전 시 북미·북일 관계 정상화 교섭을 통해 국제기구 가입 지원이 단축될 가능성이 높다.

교류 및 다양한 조사·연구를 확대할 필요가 있다. 우선 첫째로, 북한 당국은 WTO 국제규범에 맞게 통계 및 회계 체계 구축과 법제 정비를 추진해야 할 것이다. 제도 개혁을 통해 국제사회의 규범 체계에 부합하려는 노력은 국제무역체제(WTO) 가입은 물론 지역무역협정(Regional Trade Agreement: RTA)을 고려할 때에도 중요한 요소이기 때문이다. 이를 위해 우리 정부도 그동안 축적된 미얀마, 베트남, 중국 등 체제전환국에 대한 다양한 지식공유(knowledge sharing)와 기술지원(technical assistance) 경험을 활용하여, 북한이 글로벌 스탠다드에 부합하는 제도 정비로 정상국가로 발돋움할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히 북한의 경제관료를 대상으로 한 친환경 신재생에너지 관련 산업시찰 추진도 가능할 것이다. 이와 관련하여 최근 북한의 과학기술 중시 행보를 주목할 필요가 있다. 북한은 2016년 5월 제7차 당 대회에서 과학기술 강국을 우선 목표로 선포한 바 있으며, 김정은 국무위원장은 특히 건강건물, 녹색건물, 영(제로)에너지·영(제로)탄소 건물 등 환경친화적 정책을 강조하고 있다.

〈역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 남북경협 관련 조항〉

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991. 12. 13)	제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다. 제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.
남북기본합의서 [제3장 교류·협력]의 이행과 준수를 위한 부속합의서 (1992. 9. 17)	제1조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제 교류와 협력을 실현한다. ⑩항 남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부 관계로 발전시키기 위한 조치를 협의추진한다. 제5조 남과 북은 국제경제의 여러 분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다. ①항 남과 북은 경제분야의 여러 국제행사와 국제기구들에서 서로 협력한다. ②항 남과 북은 경제분야에서 대외에 공동으로 진출하기 위한 대책을 협의추진한다.
6.15 남북공동선언 (2000. 6. 15)	제4항 남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
10.4 남북공동선언 (2007. 10. 4)	제5항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제 협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.
판문점 선언 (2018. 4. 27)	제1조 제6항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였다.
평양공동선언 (2018. 9. 19)	제2조 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다. 제2항 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해 경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.

자료: 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 필자 재구성.

둘째, 남북경협 제도와 진전 노력이 필요하다. 지난 9월 개성 남북공동연락사무소 개소를 계기로 철도, 도로, 산림협력, 남북공동특구 조성 등의 논의가 구체화되고 이행될 경우, 남북경협 제도가 가속화될 것으로 기대된다. 남북기본합의서 제3장 제22조의 ‘남북경제교류·협력공동위원회’ 합의로 2000년 10월 남북 경제협력추진위원회가 구성된 이후 10.4 선언에서 격상된 ‘남북경제협력공동위원회’를 제도와 협의 기구로 활용할 수 있을 것이다.²⁾ 향후 남북정상회담에서 「남북기본협정」 등 남북경협 제도에 대한 논의 진전도 가능할 것으로 보인다.

마지막으로 경협의 국제화 과정에서 대북 교역·경협 제도 관련 논의도 필요하다. 남북교류협력법 제24조, 남북협력기금법 제8조, 남북협력기금법 시행령 제9조 등에 의한 교역·경협 보험제도는 WTO의 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)과 충돌될 소지가 있다. 따라서 남북경협 제도와 과정에서 교역·경협 보험의 운용 방식에 대한 고민도 병행되어야 할 것이다.

2) 남북경제협력공동위원회 제1차 회의가 2007년 12월 4일부터 6일까지 개최된 바 있으나, 경제협력 산하에 구성된 도로, 철도, 조선 및 해운, 개성공단, 농수산, 보건의료·환경보호 협력 등 6개 분과위원회의 재가동도 필요하다.

하나의 시장 형성의 개념과 과제

임강택 | 통일연구원 선임연구위원 | ktlim@kinu.or.kr

1. 기본 개념

남북경협에서 ‘하나의 시장’을 구축한다는 논의는 그 개념을 어떻게 이해할 것인가에서 출발할 필요가 있다. ‘하나의 시장’은 ‘시장이라는 공간과 기능을 매개’로 경제협력을 추진하겠다는 의미를 담고 있다. ‘시장을 매개’로 경제협력을 추진한다는 것은 첫째로 시장경제의 원리를 통해서 경제협력을 진행할 필요가 있다는 의미이고, 둘째로는 남북한의 경제협력을 ‘호혜성 원칙’에 기초하여 우선적으로 우리 경제에 유익한 방향으로 추진하겠다는 것이며, 셋째로 북한경제의 시장화를 촉진시키고 남북한 시장통합을 촉진시키는 방향으로 경제교류와 협력을 추진하겠다는 의미를 함축한다.

한반도 신경제구상에서 제시하고 있는 ‘하나의 시장’은 남북이 경제적으로 공유할 수 있는 영역을 확대하고, 평화적으로 협력할 수 있는 제도적 환경을 마련하며, 함께 번영해 나가는 협력의 공간으로서 ‘시장’을 구축·확대해 나간다는 구상을 담고 있다. 나아가 한반도를 넘어 북방대륙을 통해서 세계시장으로 나아가는 개방과 확장의 의지를 나타내고 있다.

2. 추진 방향과 전략

‘하나의 시장’을 구축하는 것을 목표로 추진하는 남북경협의 방향은 다음과 같다. 첫째, 북한시장으로의 진출을 통해서 우리 경제의 새로운 성장동력을 창출하는 계기를 만드는 것이 목표가 된다. 남북한 경제협력이 본격화되면, 북한지역이라는 선택지가 늘어나면서

새로운 투자처를 확보할 수 있고 내수시장과 수출시장을 확장해 나갈 수 있어 우리 경제의 성장에 견인차 역할을 할 것으로 예상된다. 둘째로 남북이 하나의 시장을 형성해 나가면서 북한의 변화를 추동하고 북한주민들의 삶의 개선을 지향해야 한다. 최근 몇 년 동안 북한에서 시장은 일반주민들의 주도하에 매우 빠르게 성장해 왔으며, 시장활동을 통해서 북한주민들의 삶이 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다. 셋째로는 남북한 공동시장을 촉매제로 삼아 남북한 경제통합과 경제 통일을 촉진하는 것이다. 남북한 공동시장 형성은 동북아지역과 극동지역의 광활한 시장으로 진출할 수 있는 경제적인 기반을 제공할 것으로 예상된다.

추진전략으로는, 우선적으로 국내외 우호적인 환경을 조성하고 순차적으로 접근할 필요가 있다. 남북한 공동시장 형성을 위한 국내외의 공감대를 조성하고, 실리와 명분이 있고 실현 가능성이 높은 분야부터 순차적으로 추진해야 한다. 또한 북한시장의 자생력 강화를 통하여 시장 형성을 활성화하고 촉진해야 한다. 북한경제가 시장을 기반으로 스스로 발전하고 건강하게 변화할 수 있도록 시장 발전역량을 강화하는 과정을 측면 지원하는 것이 중요하다. 동시에 북한의 시장화 추세를 최대한 활용하고, 북한 기업의 시장 활용 능력이 제고될 수 있도록 지원하는 노력이 수반되어야 한다.

하나의 시장 구축을 위한 남북경협은 그 과정에서 민간부문의 인도적 개발지원 사업과 교류협력 사업을 연계함으로써 효과를 극대화할 수 있다. 민간부문이 주도하는 형태로 개발지원 프로그램과 경제협력 사업을 연계할 때, 시장을 매개로 하여 이를 추진할 필요가 있다. 북한의 관련 사회단체 및 협동단체와의 연계망 구축을 통해 이들의 시장활동을 지원하는 것이 중요하다. 또한 국제협력을 통하여 남북한의 시장통합과 동북아의 시장통합이 연계되도록 해야 한다. 남북한시장의 통합을 위하여 한반도 주변국 시장과의 협력을 모색함은 물론, 남북한시장과 동북아시장과의 통합을 병행하여 추진하는 전략이 필요하다.

3. 주요 추진 사업

하나의 시장 구축을 위한 주요 남북경협 사업은 아래와 같다.

① 우리 상품의 북한시장 진출 가능성 확보

남북이 하나의 시장을 형성하기 위해서는 우리 상품의 북한시장 진출이 가능해져야 하며, 이를 위한 북한 당국의 동의를 이끌어내는 과정이 필수적이다. 초기 단계에는 북한지역에서 생산된 물품에 한해서라도 북한 내수시장 판매를 허용하도록 북한을 설득할 필요가 있다.

또한 향후 북한 기업과의 합작 형태로 진출할 경우에도 북한 내수시장 판매를 전제조건으로 요구해야 할 것이다.

② 북한시장의 지속적인 발전을 위한 북한 내부역량 강화

북한 기업들의 시장 활용 능력을 제고하고 시장에서의 경쟁력을 강화하기 위해서는 북한의 국가기관이나 각종 관련 단체들이 시장원리에 대한 이해를 높이는 과정이 필요하다. 아울러 북한주민들의 시장 활용 능력 제고도 필요하며, 이를 통해 소규모 생산협동단체가 활성화되어야 한다.

③ 소비재 상품시장의 통합 우선 추진

남북간에 상품의 자유로운 거래와 판매가 가능할 수 있도록 당국 간의 합의를 도출할 필요가 있다. 초기에는 북한이 필요한 남한 상품을 선택적으로 제한할 수 있도록 허용함으로써 북한 당국의 우려를 최소화해야 할 것이다. 중장기적으로는 남북한 사이에 소비재부문의 공동 생산과 공동 판매를 위한 연계망을 구축하고, 점차적으로 유통체계의 제도적 통합을 추진해야 한다.

④ 접경지역에 호시무역시장 설치

비무장지대(DMZ) 지역에 공동개발, 공동운영의 방식으로 관광 지역이 개설되면, 이 지역 내에 남북한 주민들이 토산품을 판매할 수 있도록 시장을 개설하는 방안을 추진할 수 있다. 또는 DMZ 평화공원을 남북이 공동으로 개발·운영하면서 이 지역에 ‘호시무역시장’을 개설하는 방안을 검토하는 것도 가능하다.

⑤ 기술개발분야의 협력을 통한 생산재 시장의 통합기반 마련

북한의 제조업 부문 협력에 필요한 남한의 생산재 반출을 추진하고, 이를 기반으로 생산재분야의 시장통합을 시도할 수 있다. 초기에는 대북지원이나 생산투자의 형태로 진행하고, 중장기적으로는 북한에 상대적으로 우위가 있는 분야의 기술협력 형태로 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있다.

대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향

임수호 | 국가안전전략연구원 책임연구원 | shlim@inss.re.kr

현재 남북경협이 전면 중단된 이유는 유엔제재가 아닌 한국의 독자제재 때문이다. 하지만 2016년부터 유엔제재가 대폭 강화되면서 한국의 독자제재는 모두 유엔제재에 포함되게 되었다. 따라서 우리 정부가 ‘5.24 조치’ 등 독자제재를 해제하더라도 유엔제재가 해제되지 않으면 남북경협은 추진이 어려운 상황이다.

유엔제재는 2016년 유엔안보리 결의안 2270호를 기점으로 WMD 관련 스마트 제재에서 북한경제 일반을 타격하는 포괄적 제재로 성격이 변하였다. 이에 따라 2270호 이후 5개의 유엔제재가 전부 내지는 일부라도 해제되지 않으면, ‘3대 벨트’ 구축사업과 같은 대북 개발협력은 물론이고 기존의 단순 물자교류나 위탁가공도 불가능한 상황이다.

일부에서는 남북관계의 특수성을 근거로 유엔제재위원회에 사업별로 포괄적 예외신청을 할 수 있다고 보고 있으나, 이는 현재 추진되고 있는 대북제재의 정신에 위반될 뿐 아니라 자칫 소탐대실의 결과를 낳을 우려가 있다. 또한 일부에서는 공공인프라 건설은 제재 대상이 아니라고 주장하고 있으나, 유엔안보리 결의안에 따르면 공공인프라 건설 역시 유엔의 승인 대상으로 명시되어 있다. 또한 유엔안보리 결의안 2375호에서 제재의 예외로 규정한 북중 수력인프라 건설이나 북러 나진-하산 철도·항만 프로젝트에 대한 참여는 가능하나, 물자 반출을 금지한 유엔안보리 결의안 2397호로 인해 실제 프로젝트 실행은 불가능한 상황이다.

따라서 현 단계에서는 소규모 인도적 지원과 사회문화 교류를 중심으로 남북경협을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 인도적 지원 및 사회문화 교류도 제재 품목의 반출이 결부되는 경우 유엔제재위원회의 승인이 필요함은 두말할 나위도 없다.

현 단계에서 추진할 수 있는 핵심적 남북경협 사업은 경험의 제도적·기술적 기반 구축이라

고 판단된다. 우선, 기존 남북경협의 미비점을 보완하여 본격적으로 남북경협을 추진할 때 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 대표적인 것이 남북한 FTA 체결이다. 이는 남북경협이 본격화되었을 때 예상되는 무관세 거래에 대한 국제사회의 제소를 미연에 방지할 뿐 아니라, 대북 개발사업 관련 한국의 우월적 지위를 보장하기 위해서도 필요하다. 북한이 시장개방에 소극적인 문제가 있기는 하지만, GATT/WTO의 잠정협정 조항을 활용하고 남북한 FTA 체결은 북한의 소망사항인 IMF 가입에도 유리하다는 점을 들어 북한을 설득하면 불가능한 일은 아닐 것이다. 또한 과거 사례를 살펴보면, 남북간 FTA 체결의 국제법적 문제도 없다.

다음으로 북한의 시장협력 역량 제고를 위한 지식공유사업(KSP)이 필요하다. 기존의 남북경협은 민(남)-관(북), 관(남)-관(북) 형태로 진행되어 북한의 시장 확산이나 변화에 기여하는 바가 작았다. 하지만 향후 남북경협이 본격화될 경우 더 이상 이러한 형태의 경협방식은 곤란하며, 시장협력 방식이 기본이 되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 경제주체들이 미리 시장협력에 익숙해져야 한다.

마지막으로 남북한 표준협력 사업이 필요하다. 이는 원산지 규정 등 남북간 경협 관련 제도의 차이를 수렴시킬 뿐 아니라, 향후 철도·교통·물류·인프라 등 개발협력 사업을 원활하게 진행하기 위해서도 미리 추진되어야 할 사업이다. 또한 남북한 표준협력은 그 자체로 남북한 경제통합의 과정이기도 하다.

한편, 비핵화가 진전됨에 따라 유엔안보리 결의안 2270호 이후의 제재가 완화되면 그에 따라 기존 남북경협 역시 재개가 가능할 것으로 판단된다. 우선, 2397호가 해제되면 북한 인력의 활용이 가능해지고, 농산물·토석·기계·전자기기·선박 반입이 허용된다. 이에 따라 농산물·토석류 교역, 전자기기 제조 관련 개성공단 가동이 가능해진다. 또한 대북 조업권 구매가 가능해져 남북한 공동어로가 탄력을 받을 전망이다. 다음으로 2395호가 해제되면 북한으로부터의 직물·의류 반입이 허용되므로 개성공단의 전면 재가동이 가능해지며, 대북합작이 허용되므로 대북투자 및 금강산 관광이 재개될 수 있다. 또한 2371호가 해제되면 북한산 광물 반입이 허용되어 남북한 광물교역이 가능해진다. 마지막으로 2270호가 해제되면 소규모 공단 건설도 가능해질 수 있다.

단, 여기서 유념해야 할 부분은 유엔제재가 해제되더라도 미국의 독자제재가 해제되지 않으면 남북경협이 어려울 수 있다는 사실이다. 현재 유엔제재의 대부분은 더 강화된 형태로 미국의 독자제재에 포함되어 있다. 원래 유엔제재는 2010년경부터 대통령 행정명령 형태로 미국의 독자제재 체계 내부로 인입되기 시작했는데, 2016년 의회에서 대북제재강화법을

제정하면서 직접적인 법률적 근거를 가지게 되었다. 따라서 이제는 대통령의 정치적 결단만으로 관련 제재를 해제하기 어려운 상황이 되었다.

더욱이 기존 대북제재 관련 법령이 북한이나 북한과 거래하는 미국인만을 제재했던 것과 달리, 대북제재강화법은 북한과 직간접적으로 거래하는 제3국인에 대해서도 제재(secondary boycott)를 허용하고 있다. 따라서 설사 유엔에서 대북제재를 해제하는 결의안이 채택되더라도, 관련 미국의 독자제재가 해제되지 않으면 한국 기업이 미국의 제재에 직면할 소지가 큰 상황이다.

유엔제재 및 미국의 독자제재가 해제되면 기존 남북경협은 재개될 수 있다. 하지만 ‘3대 벨트’ 사업을 필두로 한 대북 개발협력 사업을 추진하기 위해서는 미국의 오래된 근본적 제재들이 해제되어야 한다.

대북 개발협력 관련 미국의 대북제재는 크게 3가지 분야가 중심이다. 첫째, 대북 전략물자 반출 관련 제재이다. 대북 개발협력 사업을 위해서는 전략물자로 분류되는 이중용도품목의 대북 물자반출이 필요한데, 현재 전략물자 반출은 미국 및 국제 전략물자 통제 체제에 의해 매우 엄격하게 통제되고 있다. 이 제재는 전면 해제는 어려우며 부분 완화만 가능한데, 이를 위해서는 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제되어야 한다.

둘째, 북한의 국제금융기구 가입 및 국제금융기구의 대북 개발협력 사업 참여와 관련된 제재이다. 대북 개발협력 사업이 한국정부의 재정사업으로 끝나지 않고 다자간, 그리고 민관 협력 사업으로 본격 추진되려면 국제금융기구가 북한에 개발원조를 제공함으로써 투자에 대한 보증을 제공해야 한다. 그런데 현 상황에서는 국제금융기구의 대북 개발원조 제공이나 더 나아가 북한의 국제금융기구 가입은 요원한 상황이다. 이 제재가 해제되려면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의 및 비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

셋째, 미국의 대북 시장개방 관련 제재이다. 국내외 민간자본이 북한에 본격 투자하기 위해서는 북한에서 만들어진 제품이 세계 최대 시장인 미국 시장에 수출될 수 있어야 한다. 하지만 미국의 관련 법은 북한에 대한 보복관세 부과를 의무화하고 있어 현재로서는 기대가 난망한 상황이다. 이 제재 역시 해제되려면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의 · 비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

따라서 대북 개발협력 사업은 비핵화가 진전되어 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제됨으로써 대북 물자반출 통제가 약화된 후 본격 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 국제금융기구의 대북 개발원조 이전에는 한국 주도 다자간 신탁기금(대북 개발자금)을 조성하여 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 단, 중국 · 일본 자본의 과도한 진출은

남북한 통일 및 경제통합에 장애가 될 소지가 있으므로, 남북한의 협의하에 선별적으로 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

남북경협과 하나의 시장 구축방안: 외교·안보적 시각

정성운 | 통일연구원 연구위원 | yooni0411@daum.net

본고는 국제정치 외교안보 전공자 입장에서 동 주제에 대한 소견을 밝힌 것이며, 최근 한반도 정세와 동 주제와 관련해 다음과 같은 3가지 질문과 의견 제시로 구성되어 있다.

질문1) 현재 북핵문제는 어느 단계에 와 있는가?

질문2) 북핵문제 해결에 남북경협은 장애인가? 촉진제인가?

질문3) 남북경협에 대한 미국과 북한의 안보 전략적 속내는 무엇인가?

1. 현재 북핵문제는 어느 단계에 와 있는가?

2018년 12월 현재 북핵문제는 정체 상태에 있다. 2018년 6월 북미정상회담 이전은 양국의 상대에 대한 합리적 의심의 결여 등으로 합의에 대한 과잉 기대가 분출되었던 시기였다. 이는 남북미 3국의 정상들이 상대에 대한 값비싼 신호(costly signal)를 보내지 않고, 상대의 선의에 대한 과잉 해석에 따라 전략 환경을 평가했기 때문이다. 오랜 안보적 숙적 간에 생존 이슈에 대한 거래가 쉽게 타결될 것이라 단정하는 것은 희망적 사고이다. 북미정상회담 이후 양국 간 핵심 거래 이슈에 대한 입장과 조건이 내부적으로 정리되면서, 양국 간 협상게임이 본격적으로 진행되고 있다. 즉, 서로 간에 본격적으로 값비싼 신호를 주고받기 시작했다. 하지만 북미 양국의 2018년 정세형성 요인에 대한 해석의 차이, 주도권에 대한 자신감, 플랜B 보유로 인한 비타협 가능성 내재 등으로 인해 상대에 대한 높은 수준의 요구 등에 쉽게 굴복하거나 양복하는 정세를 단기간 내에 기대하기는 힘들 것이다. 아울러 현재의 북미 양국은 북한이 상대했던 과거의 미국과 다르고, 미국이 상대했던 과거의 불량국가들과

다르기 때문에, 협상 경로와 결과에 대한 불확실성은 상당 기간 상존할 것이다. 결국 비핵화 거래의 등가성(equivalence)과 가역성(reversibility)을 어떻게 해결할 수 있는가가 향후 북미 비핵화 협상의 관건이 될 것으로 예상된다.

2. 북핵문제 해결에 남북경협은 장애인가? 촉진제인가?

북핵문제의 진전 없이는 남북경협이 본격 가동될 수 없는 상황과 구조가 지속되고 있다. 이는 미국의 전략과 이익에 반해 한국이 적극적인 대북 경제 관여를 할 수 없기 때문이다. 한국이 남북한 평화프로세스와 북미 비핵화 프로세스의 병행 혹은 선순환 관계를 구축하는 과정에서 남북경협 문제는 한국의 전략 추진에 다음과 같은 도전요인을 파생시킬 가능성이 있다. 첫째, 한미간 대북제재 공조 체제에 대한 균열 가능성, 둘째, 북한의 대남 전략적 가치의 재평가 가능성, 셋째, 대북정책에 대한 남남 갈등 및 지지 세력의 이완 등이 그것이다. 구조적으로 북핵문제 해결이 남북경협 추진 환경 조성에 도움이 될 것은 비교적 자명하나, 남북경협 추진이 북핵문제 해결을 위한 우호적 환경 조성에 도움이 될 것이라고는 단정할 수 없다. 다만, 북한이 남한에 대한 현물 및 현금 지원과 같은 지나친 요구를 자제하고, 대북제재의 균열을 남북경협을 통해 확보하고자 하는 인상을 야기하지 않는 경우, 북한의 비핵화 조치에 연동된 남북경협 진전을 남한정부와 합의하여 남북경협이 북핵문제 해결에 일정정도 순기능을 할 수 있을 것으로 희망할 수 있다.

3. 남북경협에 대한 미국과 북한의 안보 전략적 속내는 무엇인가?

현재 북미관계는 상호강압(mutual coercion) 상태이다. 따라서 각자가 상대의 전략과 의지, 정책결정 내용에 영향을 미치기 위해 다양한 강압책과 메커니즘을 적극 활용하고 있다. 미국은 경제제재를 비롯한 압도적 힘의 우위를 통해, 북한은 미국의 전략적 이해를 자극할 수 있는 증강된 핵능력에 대한 자신감을 바탕으로 정세를 각각 주도하고 있다는 자신감을 가지고 있다. 따라서 양국 모두 시간은 자신들의 편이며, 협상이 좌초되더라도 크게 손해 볼 것이 없다는 인식을 하고 있다. 특히 미국은 경제제재 및 정치·외교적 강압으로 북한이 대화에 복귀했다고 인식한다. 따라서 미국은 경제제재를 자신들의 효과적인 대북 압박점(pressure point)이자, 북한의 전략적 취약점이라 평가한다. 따라서 북한이 경제제재 해제에 대해 과다하게 민감하거나 남북경협 문제에 지나치게 집착할수록, 미국은 이를 북한을

압박하는 강압메커니즘으로 활용하려 할 것이다. 즉, 북한에 대한 요구 수준을 낮추어 협력 성과를 창출하기 보다, 자신들이 정한 방식과 내용으로 북한이 협력하지 않을 경우 경제적 압박 수위를 높일 것이다. 그리고 이는 미국의 대북전략의 요체가 될 것이다. 따라서 최근 북한이 대북제재와 관련해 이를 교환 수단으로 적극 활용하고자 하는 의도는 전략적 패착이다. 그리고 이는 남북경협을 추진하고자 하는 한국에 대한 대미 간섭과 견제를 강화시키는 역효과를 초래할 가능성도 높다.

통일경제특구 설치와 남북경협, 그리고 하나의 시장

정유석 | 한국수출입은행 책임연구원 | ysjung@koreaexim.go.kr

통일경제특구 논의의 경과

통일경제특구에 관한 논의는 1988년으로 거슬러 올라간다. 당시 노태우 대통령은 UN 총회 연설에서 비무장지대(DMZ) 내에 ‘평화시’를 건설하자는 깜짝 제안을 하였다. 이는 1992년 발표된 ‘남북기본합의서’에서 DMZ의 평화적 이용에 관한 원칙이 천명되는 성과로 이어졌다. 이어 1994년 김영삼 대통령은 DMZ 자연 공원화를 제안하였고, 2007년 노무현 대통령은 DMZ 내의 남북 소초와 중화기 철수를 통한 평화적 이용 등을 정상회담을 통해 제안하였다. 이명박 정부에서는 통일경제특구와 비슷한 개념의 나들섬 구상이 제안되기도 하였으며, 박근혜 정부도 통일 대박론을 제시하며 비슷한 정책들을 마련하면서 접경지역의 효율적 이용에 관한 나름의 비전을 제시하였다.

통일경제특구에 관한 논의가 본격화된 것은 개성공단이 많은 우려 속에서도 가시적인 성과를 내면서부터이다. 이와 관련한 입법 시도는 제17대 국회에서 처음 시작되었는데, 2006년 2월 여야 의원 100명이 ‘통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’(대표발의 임태희)을 공동발의한 것이 그 시초이다. 이후 제18대 국회 4건, 제19대 국회 7건에 이어 현재 제20대 국회에서 6건이 발의되어 계류 중이며 2017년 11월에는 정부 통합 법안이 마련되었다. 접경지역에 경제특구를 설치하여 남북이 협력할 수 있는 상생 모델을 만들고자 하는 법안은 10여 년에 걸쳐 꾸준히 시도되었으며, 이는 정부의 교체와 무관하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 현재 계류 중인 6개 법안을 발의한 국회의원도 여당 3인, 야당 3인으로 정파를 초월하는 구상이라 하겠다.

이러한 시도와 발맞추어 각 지자체에서도 지역의 성격에 맞춘 경제특구 구상을 제시하였다. 대표적으로 경기 북부의 파주시, 고양시와 김포시, 인천광역시 및 강원도의 연천군과 고성군의 제안이 그 예이다.¹⁾ 이러한 구상이 실현되기 위해서는 중앙정부의 정책의지와 지원이 필수적이다. 통일경제특구는 19대 대선 당시 민주당의 공약이었으며, 국정기획자문회의 정책과제로 채택되어 그 어느 때보다 현 정부에 거는 기대가 큰 상황이다. 문재인 대통령은 4.27 판문점선언에서 ‘비무장지대의 평화지대화’를 김정은 위원장과 합의하여 남북교류협력 중심 거점으로 접경지역이 대두되었다. 또한 올해 광복절 경축사에서 평화가 경제임을 천명하면서 통일경제특구 설치 의지를 다시 한번 피력하여 이에 관한 구체적인 추진 계획이 곧 시작될 것으로 보인다.

통일경제특구 비전과 추진 방안

통일경제특구는 남북이 상생·협력하고 한반도 경제공동체를 이루어간다는 비전하에, 남북교류협력의 전진기지 구축, 한반도 평화협력 거점 확보, 접경지역에 국제 경제협력 거점 조성을 목표로 설정하여야 한다. 남북 접경지역 내에 경제협력이 가능한 특구를 조성하고 국경을 자유롭게 넘나들며 실질적인 한반도 경제공동체의 실현을 촉진하는 시발점 역할을 지향해야 한다. 그 결과 이 특구는 남북간 상호보완적 경제협력을 통해 상호 이익을 창출하고 남북의 경제통합 기반을 마련함과 동시에 평화지대로서의 상징성을 지니며, 사람과 자원 그리고 자본과 기술이 만나 시너지를 창출하는 혁신거점으로 도약할 것이다. 대외적으로 국제사회의 자본 및 기술투자 유치를 통해 국제적 특구를 지향하고, 장래에는 북한의 경제특구와 통합되어 한반도 경제공동체의 출발점으로 기능을 감당하게 될 것이다.

통일경제특구의 단계적 추진 방안은 다음과 같다. 첫 번째는 「제도화 단계」로 통일경제특구법을 제정하고 하위법령 및 개발지침을 마련하는 단계이다. 이 단계에서는 통일부·국토교통부 등 유관부처를 중심으로 특구 개발 종합계획을 마련하고 각종 지원 제도를 설계하며, 전문가 자문그룹 등이 민간거버넌스 협력 체계를 형성한다. 두 번째는 「가동 준비 단계」이다. 이 단계에서는 일부 구역을 우선 시범지역으로 조성하여 남북교류 준비의 거점으로 형성하고, 북한 인접지역에 통일경제특구 인프라를 구축하여 과거 남북간 경험에 참여하였거나 향후

1) 파주시의 경우 장단반도 일대에 개성공단과 연계된 통일경제특구 개발을 제안하였으며, 고양시는 추진 중인 ‘통일한국의 실리코밸리’를 중심으로 하는 복합단지를 제안하였다. 인천시는 환황해권 발전구상에서 개성과 연계한 물류·관광 복합단지를 제시하였고, 김포시와 강화군도 해주와 개성과의 연결을 시도한 평화통일벨트를 제안하였다. 2013년 연천군은 ‘남북교류협력과 연천군 발전방안’에 남북교류협력지구 조성을 발표하였다. 한편, 고성을 중심으로 설악-금강 국제관광자유지대 조성 특구 계획도 발표되었다.

참여할 우리 기업이 우선 입주 후 시범적으로 가동을 시작한다. 세 번째 단계는 「협력 모색의 단계」이다. 이 단계에서는 접경지역 거주 주민들이 등록된 신분증을 소지하고 국경을 드나들며 상품교환 등 경제활동을 하도록 허용하여 남북간 초보적인 ‘민간교역의 장(場)’을 형성한다. 상품 전시 및 교역 공간과 물류창고 등 관련 시설을 조성하고, 북한 주민의 출입과 체류 보장 및 거래·교역 조건에 대한 구체화 방안을 마련한다. 네 번째 단계는 「협력 본격화 단계」로 남북 모두 실질적인 경제 실익 증대를 위해 기업의 북한 내 활동이 확대되고 인적·물적 교류가 확대되는 시기이다. 이는 특구 규모를 확대 조성하고 특구에서 생산된 제품이 북한으로 반출되는 것이 허용되어 유통되며 보완적 산업단지 운영을 모색하는 시기이다. 마지막은 「협력 심화·확장 단계」이다. 이 단계에서는 미래 성장산업에 초점을 맞추어 특구의 경쟁력 제고 방안을 마련하고, 통일경제특구와 북한의 경제특구·개발구의 통합적 운영을 추진한다. 즉, 북한의 산업적 수요가 반영된 개발계획 수립을 기초로 하여, 북한 내 경제개발구의 종합적인 거점화 전략 추진과 연계한 통일경제특구의 역할과 기능을 재정립하는 시기이다. 최종적으로 남북 주민의 자유로운 출입·체류를 위한 제도적·물리적 인프라를 마련하여 실질적인 하나의 시장을 구축하게 된다.

통일경제특구 기대효과: 하나의 시장

통일경제특구가 본격적으로 가동되면 정치·군사적 긴장 완화 및 평화정착, 국토균형개발, 생산유발 및 고용 등 우리 경제에 미치는 다방면의 긍정적 영향이 나타날 것으로 예상된다. 북한의 경우도 첨단시설로 만들어진 공간개발을 경험할 수 있는 기회를 얻게 되며, 북한 기업이 특구에 투자할 경우, 외국기업과 합영·합작을 통해 선진 기업운영방식과 기술 습득이 가능할 것이다. 또한 특구에 축적된 기술·정보 등을 북한에 파급시켜 지속적·안정적 발전을 위한 촉진제 역할을 할 것이다. 무엇보다도 통일경제특구에 북중 자유무역지대인 ‘호시무역구’ 형태의 남북간 시장이 형성된다면, 한반도 신경제 구상의 마지막 퍼즐인 ‘하나의 시장’이 비로소 맞춰지게 될 것이다.

남북경협과 하나의 시장

정형곤 | 대외경제정책연구원 선임연구위원 | hgjeong@kiep.go.kr

하나의 시장(single market)은 회원국 간 화폐와 경제정책이 통일적으로 적용되고 단일의 중앙은행과 공동의회가 설립되는 지역으로, 경제통합을 최종 목표로 한다. 즉, 하나의 시장은 EU와 같이 유로화(Euro)로 화폐를 통합하고 노동시장과 금융시장 등이 하나의 규칙하에 경제행위가 이루어지는 시장을 의미한다.

먼저 남북이 하나의 시장을 추구한다는 것은 북한 경제체제의 시장경제로의 전환을 전제로 한다. 체제이행 문제를 차치하고라도, 현재 북한이 직면해 있는 국제적 현실을 고려할 때 진정한 의미의 하나의 시장으로의 출발은 북한의 비핵화와 북미관계 정상화를 통해 북한이 경제적 정상 국가로 인정된 후에 비로소 가능하게 될 것이다.

남북은 그동안 여러 제약하에서도 하나의 시장으로 통합하기 위한 노력을 해왔다. 1991년에 체결된 『남북기본합의서』의 『교류협력에 관한 부속합의서』에서는 남북간 무관세 제도 등을 규정하여 시행 중에 있으며, 2003년에 정식 발효된 『4대경협합의서』와 『원산지규정합의서』 등 협력을 위한 세부 규칙 등도 마련되어 있다. 물론 세부적인 합의 내용들이 보다 더 구체화되어야 하고 실질적 합의 내용 이행이 중요하다는 것은 말할 나위도 없다. 그러나 남북이 합의한 무관세 제도는 하나의 시장을 위한 가장 기본적이면서도 상징적인 것이라 할 수 있다. 물론 이에 대한 여러 논의도 있지만 본고에서는 생략하기로 한다.

현 상황에서 남북이 하나의 시장을 도모하기 위해서는 앞서 언급된 무관세 제도와 같이 현재의 장애요인들을 극복하는 제도를 구축할 필요가 있다. 먼저 생각해 볼 수 있는 것에는, 과거 서독정부가 동독제품에 적용했던 부가가치세 면제 또는 경감 정책 등이 있다. 서독정부 역시 냉전시대에 시작된 경제협력의 장애요인을 극복하기 위해 서독으로 반입되는 동독제품에

대해 부가가치세를 면제함으로써 동독제품의 가격경쟁력을 높일 수 있도록 하였다. 우리도 서독과 같이 하나의 시장을 위해서 북한제품이 보다 더 많이 그리고 수월하게 남한시장에 진출할 수 있도록 여러 형태의 제도적 인센티브를 부여하고, 이에 대한 반대급부로 우리 제품의 북한 진출 역시 같은 대우로 요구해서 교역량을 대폭 증가시켜야 한다. 앞서 언급한 북한제품 반입 시 부가가치세 10% 면제는 다른 방법으로 활용될 수도 있다. 예를 들어 북한제품의 남한 반입 시 부과되는 10%의 부가가치세를 북한의 철도 및 도로 건설에 필요한 재원으로 기금화하는 것이다.

하나의 시장은 남북이 소비시장을 공유하는 것뿐만 아니라 생산네트워크를 연계하는 것을 의미한다. 요소시장의 통합까지는 아니더라도 남북이 협력할 수 있는 기반이 만들어지기 위해서는 과거와 같은 선·후진국형 협력에서 벗어나야 한다. 이를 위해서는 북한경제의 체질개선을 위한 노력이 동반되어야 하지만, 이를 지원하기 위한 남한정부의 노력도 중요하다. 통일 이전 동·서독의 교역구조 역시 전형적인 선·후진국형 교역구조였다.

서독정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 동독정부에 장기차관을 제공하여 이 차관으로 동독이 서독기업들로부터 생산설비를 구입하도록 하고, 이 설비에 의해 생산된 동독제품을 대부분 서독으로 반입하여 시장의 안정성까지 확보해 주었다. 분단 이후 통일까지 동서독의 교역에 있어서 지속적으로 그 교역량이 증가한 분야는 이러한 형태의 산업협력을 한 분야들이었다. 이런 사업의 대표적인 사례가 서독 차관으로, 서독의 석유정제설비를 동독이 반입하고 동독은 소련에서 들여온 원유를 서독 설비로 정제해서 서독으로 수출하는 것이었다. 이러한 유형의 사업들은 시간이 지남에도 지속적으로 그 교역량이 증가하여 동서독 간 교역의 대표적 성공 사례로 평가되었다. 서독은 동독기업과의 경제협력을 촉진하기 위해 저리차관 융자뿐만 아니라 기술도 제공한 바 있다.

남한의 경우도 이처럼 남북한 산업연관성, 생산네트워크를 강화해야 한다. 이를 위해 남한정부가 북한에 기술과 장기저리 차관을 제공하고, 북한산업의 경쟁력 강화를 위해 북한 당국이 투자설비를 남한에서 유치할 수 있도록 도와야 한다. 특히 우리 정부는 북한산업의 경쟁력 강화에 필수적인 직접투자를 권장하고 이를 통해 북한산업 설비를 현대화함으로써 경쟁력을 높이고, 북한에서 생산된 제품의 대부분을 다시 남한으로 반입함으로써 시장을 제공하여 사업의 수익성을 확보하고 북한의 경제적 이익을 보장할 수 있도록 해야 한다. 북한산업 설비에 대한 투자를 통해 생산능력을 높이는 것이 북한 내 철도 도로 등 인프라를 구축하는 것보다 현 상태의 북한경제 성장에 더 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

남북한이 하나의 시장을 형성하기 위해서는 앞서 언급한 사례와 같이 북한경제를 남한과

연계하는 정책들이 필요하고, 남북한의 산업 연계를 통해 북한에서 가공된 상품들이 세계시장으로 진출할 수 있도록 도와야 한다. 이런 방안의 하나가 이미 언급한 남북한 무관세 제도이며, 또 다른 하나는 우리가 여러 나라와 FTA를 체결할 때 북한지역을 역외가공지역으로 이미 인정받은 것이다. 한·아세안 FTA를 비롯해 한미 FTA 등에서도 북한은 역외가공지역으로 포함되어 있다. 이런 역외가공지역을 활용하여 상품생산 전체 공정의 일부분을 북한에서 가공하거나 최종재화를 생산하게 하여 북한제품들이 특혜관세를 받을 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 향후 한국의 FTA 대상국 대상 협상에서 역외가공지역의 부가가치 비중을 우리에게 보다 더 유리한 방향으로 설정해야 한다. 북핵문제의 진전 등 환경 변화 시 우리 정부는 미국이나 EU와의 FTA에서 합의한 한반도 역외가공지역위원회를 설치하여 개성공단을 비롯해 북한지역에서 가공 및 생산된 제품들에 대해 한국산으로 인정받는 노력 역시 필요하다.

서독의 경우는 1952년 GATT 회원국으로 가입할 때도 동서독의 교역을 내독거래로 인정받았고, 1957년 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 로마조약 체결 시에도 내독교역과 관련된 부속합의서를 체결함으로써 동서독 교역에 관한 무관세 원칙을 보장받았다. 이러한 서독정부의 노력으로 동독은 동구권 국가들과는 달리 EC 회원국이 아니면서도 서유럽 시장에 관세를 지불하지 않고 진출할 수 있게 되어 가격경쟁력을 높일 수 있었고, 이를 통해 상당한 경제적 이익을 얻을 수 있었다. 이러한 사실을 근거로 우리 역시 FTA 협상 시 북한지역의 역외가공지역에 대해 보다 유리한 환경을 조성할 필요가 있다.

남북 단일시장 구축의 장애 요인과 그 극복방향

조남훈 | 한국국방연구원 책임연구위원 | chonh@kida.re.kr

단일시장에서 거래되는 동일한 재화 또는 서비스가 서로 다른 가격을 가질 수는 없다. 왜냐하면 동일 재화의 가격이 다를 경우 가격이 싼 곳에서 재화를 구입하여 비싼 곳에 판매함으로써 이익을 얻을 수 있기 때문이다. 이러한 거래를 차익거래(arbitrage)라고 부르는데, 단일시장에서 거래되는 동일한 재화는 차익거래가 존재하는 한 같은 가격을 가질 수밖에 없다. 시장 내 가격차이가 존재하는 한, 계속 발생할 차익거래가 결국에는 시장 내의 재화가격을 동일하게 만들기 때문이다. 따라서 같은 시장에서 거래되는 같은 재화의 가격은 원칙적으로 동일해야만 한다.

그럼에도 불구하고 차익거래를 불가능하게 만드는 몇 가지 요소가 현실 세계에 존재한다.

첫째는 수송수단의 미비이다. 만약 효율적이고 값싼 수송수단이 존재하지 않아 두 지역 간의 수송비용이 양 지역에서 거래되는 재화의 시장가격 차이를 상쇄시키지 못한다면 차익거래는 발생하지 않을 것이며, 그 결과 두 시장에서 재화의 가격 차이는 여전히 존재할 것이다. 그런데 이러한 제약요인은 재화시장만이 아니라 자본시장에서도 발생한다. 만약 서로 다른 두 시장 간에 통신비용과 같은 거래비용이 금융상품의 시장가격 차이보다 더 커서 차익거래를 불가능하게 만든다면, 두 시장은 단일시장으로 통합될 수 없을 것이다.

둘째는 불완전하거나 비대칭적인 정보의 존재이다. 단일시장이 되기 위해서는 정보의 공유가 가능해야 한다. 단일시장에서는 모든 수요자와 공급자가 상품 특성 및 수급과 관련된 정보를 공유해야만 차익거래를 실현시킬 수 있는 것이다. 특히 이러한 차익거래는 금융자산처럼 실물이 직접 거래되지 않는 자본시장에서는 반드시 필요한 조건이다.

셋째는 서로 다른 제도이다. 단일시장이 되기 위해서는 시장가격을 다르게 만들 수 있는

제도적 차이가 없어야 한다. 즉, 관세 및 비관세장벽 등과 같은 제도적 차별요인이 없어야 하는 것이다.

그런데 단일시장 구축을 막는 이러한 요소들은 현실 세계의 이곳저곳에 존재한다. 따라서 거리가 떨어져 있고 서로 다른 국가에 속한 두 개의 경제권이 단일시장을 형성하기는 결코 쉽지 않다. 더군다나 효율적인 단일시장 형성을 위해서는 단일화폐 사용이 효과적이라는 점에서, 서로 다른 화폐를 사용하는 두 국가가 단일시장을 이루는 것은 매우 어렵다. 국가적 차원에서 단일시장에 가장 근접한 유럽연합(EU)이 시장을 현재 수준으로 통합하는 데에 상당 기간을 소요했다는 것은 주지의 사실이다.

이러한 의미에서 남북이 단일시장을 형성하는 것은 매우 힘든 일이라고 할 수 있다. 남과 북이 같은 언어를 쓰고 과거 한 국가였다고 할지라도, 경제적 조건이 성숙되지 않은 상태에서 남북 단일시장의 형성을 바라기는 힘들 것이다.

단일시장은 생산요소 또는 최종생산품 단위에서 부분적으로 형성될 수 있다. 반면에 국가 전체 수준에서 형성될 수도 있는데 여기에는 제품시장, 노동시장 및 자본시장 등이 포함된다. 그런데 시장의 통합은 통상적으로 제품시장 통합이 가장 용이한 반면, 노동시장 및 자본시장의 통합은 상대적으로 까다롭다. 특히 북한에는 자본시장이 없기 때문에 남북 간의 자본시장 통합은 거의 불가능하다고 할 수 있다.

그렇다면 상대적으로 용이한 재화시장의 통합은 어떤 요건, 단계, 그리고 제도적 보완을 거쳐서 실현될 수 있을까? 가장 필요한 것은 시장에 대한 접근이라고 할 수 있다. 왜냐하면 시장에 접근할 수 있어야지 차익거래가 발생하고, 그에 따라 단일시장화가 실현될 수 있기 때문이다. 물론 그것이 꼭 오프라인상에서만 이루어질 필요는 없다. 온라인상에서도 시장에 대한 접근이 허용될 수 있다.

그런데 현 상황에서는 남과 북의 재화시장에 대한 자유로운 접근이 허용될 수 없다. 그러므로 우선 시범적으로 재화거래가 가능한 시장을 개설하는 것이 중요하다. DMZ를 포함한 접경지대에 자유로운 거래가 가능한 시장을 개설함으로써 시범적 시장의 역할을 수행하게끔 해야 할 것이다. 물론 이러한 시장이 좀 더 효과적으로 작동하기 위해서는 소비자시장보다 대규모의 거래가 허용되는 도매시장의 모습을 갖추어야 할 것이다.

이러한 시장의 개설을 위해서는 여러 가지 물리적·제도적 장치가 필요하다. 시범시장에 이르는 교통수단이 확보되어야 하고 수송인프라가 구축되어야 하며 가격정보의 유통과 확산을 위한 통신체계도 확보되어야 한다. 거기다가 세금문제 해결을 위한 남북간 협정도 필요할 것이며 시장거래가 물물교환을 통해서 이루어지지 않는 이상 대금청산 제도도 필요할 것이다.

특히 앞서 말했듯이 단일 통화가 통용되면 더 좋겠으나 그렇지 않더라도 단일 통화 대신에 사용될 효과적인 거래수단이 확보되어야 한다. 또한 거래와 관련된 여러 가지 보상규정 및 패널티 등과 같은 거래 관련 제도 및 분쟁해결 절차 등도 구비되어야 한다.

이러한 시범적 재화시장이 성공적으로 운용된다면 다음 단계의 통합시장은 좀 더 넓은 범위에서 운용될 수 있다. 시범지역에서의 시장운용 경험은 한반도 차원에서 시장을 운용하는데 활용될 수 있다. 특히 제한된 지역, 즉 접경지역이라거나 특구 등에서의 자유로운 제품거래는 남북 통합시장의 운용을 위한 필수 요소이다. 예를 들면 북한 경제특구지역이나 향후 건설될 남한의 통일특구지역 등에서 통합시장이 운용된다거나, 나아가 한반도 전체에서 통합시장이 운용될 수도 있을 것이다.

재화시장이 어느 정도 확산되면 대규모 공업제품에 대해서는 기업과 기업이 직접 거래할 수 있는 시장을 개설하여 운용할 수도 있을 것이다. 여기에서는 단순 제품거래만이 아니라 합작투자 및 기술교류 등 다양한 형태의 거래가 가능할 것이다.

한편, 이러한 단일 제품시장 구축이 어느 정도 활성화되면 남북간에 단일 노동시장 구축도 고려해 볼 만하다. 그런데 단일 노동시장의 구축은 단일 재화시장 구축보다 더 어려울 수밖에 없다. 왜냐하면 북한 노동자들의 이동이 제약되기 때문이다. 북한 노동자가 남한지역에서 노동을 제공할 경우 그 활동은 제약받을 수밖에 없다. 북한 당국이 북한 노동자의 남한 지역 내 자유로운 활동을 허용하지 않을 것이기 때문이다. 그렇다면 북한 인력은 북한 지역이나 접경지역 등의 제한된 구역에서만 노동을 제공할 수 있을 것이다.

또한 한국 노동인력의 북한 지역 취업도 쉽지 않을 것이라고 판단된다. 남북한 임금 차이 때문이다. 그럼에도 불구하고 남한 전문인력의 제한적 취업은 가능할 수도 있다. 따라서 지역적 특성과 노동 인력의 성격을 잘 고려한 제도가 구축된다면 남북은 하나의 노동시장을 형성할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 단일 노동시장은 통합적 차원의 노동시장보다는 전문노동인력시장이나 단순노동인력시장 등의 분화된 형태로 나타날 가능성이 크다.

그런데 단일 노동시장 역시 환경적·제도적 측면에서 해결해야 할 문제를 지닌다. 최저임금이나 노동시간의 제약 등이 그러한 문제이다. 이러한 제약을 고려할 때 남북한이 단일 노동시장을 운용하기는 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 단순노동인력 공급 차원에서 접경지역에 위치한 노동시장 정도는 운영될 수 있을 것이다.

그런데 이러한 노동시장이 단일시장이 될 수 있을지는 확신할 수 없다. 왜냐하면 접경지대에 노동시장을 개설한다고 할지라도 생활수준이 서로 다른 남한과 북한의 노동자가 동일한 노동을 제공한다고 해서 동일한 임금을 지급받기는 어려울 것이기 때문이다. 이 경우 노동시장

은 노동의 질과 노동자의 출신지역 등에 따라 계층적으로 분화될 가능성이 높다.

하나의 노동시장이 가능하기 위해서는 무엇보다도 북한 노동인력에 대한 이동성 확보가 필수적이다. 그런데 현 상황에서 이는 실현 불가능하다. 따라서 단일 노동시장 구축은 먼 장래의 일이 될 수밖에 없다. 이러한 관점에서 볼 때, 남북 시장의 단일화는 시장의 종류 및 발전단계에 따라 천천히 진행될 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 남북경제협력, 북한 지역 인프라 건설, 남북 경제제도 통합 및 관세철폐 등은 남북 단일시장 발전을 촉진시키는 촉매제의 역할을 할 것이다.

新남북경협으로 '하나의 경제시장' 만들어 나가자

조봉현 | IBK경제연구소 부소장 겸 북한경제연구센터장 | chobh21@ibk.co.kr

북한경제 변화하고 있나?

김정은 정권 이후 북한경제 상황은 어떠한가? 좋아지고 있다는 견해가 있는 반면, 대북제재 강화로 더 어려워졌다는 평가도 있다. 구체적인 경제 지표가 없는 북한경제 상황을 우리가 어떻게 보느냐에 따라 해석이 다른 것 같다. 한국은행 발표 자료를 토대로 보면, 김정일 정권 17년간 북한경제는 연평균 0.2% 성장하였지만 김정은 정권 5년간은 연평균 1.2% 성장했다. 2016년에는 무려 3.9%까지 크게 성장했다. 물론 대북제재로 인해 2017년은 -3.5%로 급락한 것으로 나왔지만, 북한의 학자들은 김정은 정권 이후 경제가 연 7% 이상 성장하고 있다고 말하곤 한다. 다소 과장된 측면은 있겠지만, 건설 활기, 공장 가동률 상승, 농업 생산 증대, 장마당(유통) 활성화 등으로 인해 북한의 경제현장을 살펴보면 경제가 성장추세를 보이고 있다고 평가할 수 있다.

북한경제의 성장 배경에는 여러 요인이 있겠지만, 6.28 방침(2012년)과 5.30 조치(2014년)로 농업과 경공업에서 시장경제 요소가 도입되고 자율경영체제가 확대되는 등 시장경제 현상이 크게 작용한 것으로 분석된다. 북한은 '우리식 경제관리 방법'을 내세워 성과에 따른 생산물 분배, 즉 경제주체의 기술력과 능력에 따라 인센티브를 제공하고 공장·기업소·협동단체의 생산조직에 일정한 자율경영권(생산·분배권 및 무역권)을 갖는 '사회주의 기업책임관리제'를 실시하고 있다.

북한에서 시장화 현상은 급속하게 확산되고 있다. 대부분의 소비재와 중간생산재의 상당수를 장마당에서 거래할 정도로 장마당은 북한경제에서 절대적 영향을 미치고 있다. 장마당

숫자는 급속히 증가하여 공식적으로 500개를 넘었고, 작은 비공식 장마당까지 포함할 경우 그 수가 5,000여개에 달하는 것으로 추정되고 있다. 앞으로 장마당 숫자가 5만개까지 증가할 것으로 전망된다. 개인들은 돈벌이(자영업) 붐이 일고 있다. ‘돈이면 최고’라고 인식하고 북한 주민의 80% 정도가 장사 경험을 갖고 있는 것으로 조사되고 있다.

북한에서 손전화(핸드폰)는 600만대나 보급됐고, 온라인 쇼핑몰(‘만물상’ 등) 또한 늘어나고 있다. 카드(‘고려’, ‘나래’, ‘전성’ 등)가 발급되고 온라인 상품 구매, 모바일 결제시스템 도입 등 금융에서도 시장화 현상이 나타나고 있다. 장마당 급증으로 인해 한국산 제품도 몰래 인기리에 유통되고 있다.

북한 내 신흥부유층인 돈주(錢主)는 북한 사금융의 주역이자 대형 프로젝트의 돈줄로서 역할을 하고 있다. 돈주는 화교, 재일교포, 무역 외화벌이 일꾼, 밀수꾼, 장사꾼 등 그 주체가 다양하고, 북한 당·정·군 핵심 권력자들의 가족과 친척이 상당수다. 돈주는 초기에는 시장 울타리 내 무역, 환전, 고리대금업 등에 투자했으나 “기업소의 경영 자금이 부족하면 은행에서 빌리거나 주민유희 화폐 자금을 동원 할 수 있다”라는 「기업소법」 개정(2014)으로 점차 대형 건설사업과 운수·관광 사업 등 주요 분야에 진출하고 있다.

북한은 경제의 대외개방 조치의 일환으로 주요 지역에 경제특구 및 개발구를 조성하고 있다. 김정은 정권의 특구 정책은 종전과 상당히 다른 형태로 추진되고 있다. 중국을 모방하여 특구를 중앙급·지방급으로 이원화하고 있다. 북한 경제특구는 중앙급 9개(김정일 5+김정은 4), 지방급 17개(김정은)이다. 강남경제개발구(2017)와 개성고도과학기술개발구(2013)를 포함할 경우 28개에 달한다. 또한 기존의 종합 특구가 아닌 각 지방 보유의 비교우위 요소를 기초로 공업·농업·관광·수출 등에 특화된 것이 특징이다. 한편, 특구 밖의 북한 기업과 거래를 허용하고, 특구 내 외국자본이 특구 밖 북한 기업들과 연계될 수 있도록 제도화했다. 하지만 경제개발구 발표 이후 대북제재, 대북투자 리스크, 인프라 부족, 법 및 제도 미흡 등으로 실제 진행되는 곳은 거의 없는 상황이다.

북한은 남북 및 북미 정상회담 이후 경제개발에 최우선 과제를 두고 있다. 2018년 4월 노동당 중앙위 전원회의에서 기본 정책 노선을 변경했다. 경제건설과 핵무력 개발 병진노선에서 벗어나 경제개발에 집중하겠다고 선언한 것이다. 북한은 “경제 건설을 위한 유리한 국제적 환경을 마련하며 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극화해 나갈 것”이라고 강조하고 있다. 또한 북한은 2016년 5월 7차 노동당 대회에서 국가경제발전 5개년 전략을 발표했다. 경제의 자립성과 주체성 보장, 에너지 문제 해결, 식량 자급자족, 중요자원 개발, 경제의 현대화 및 정보화로 지식경제 전환, 인민생활 향상 종사자 우대 등이 그 핵심 내용이다.

북한이 경제 문제의 해결을 위해 고민한 것이 무엇인지 알 수 있다.

북한은 2020년 경제 강국 진입을 목표로, 대북제재를 완화시키고 외자유치를 통해 빠른 시일 내에 경제적 성과를 내기 위해 모든 역량을 집중할 것으로 예상된다.

新남북경협 구상과 전망

북한 핵문제에서 진전이 이루어지면 민족경제의 균형 발전과 공동 번영, 즉 남북 경제협력이 최대 이슈로 부각될 것이다. 북한의 비핵화 프로세스에 의한 대북제재 완화 수준에 따라 경제협력이 단계별로 추진될 전망이다.

남북경제협력의 문은 4.27 판문점선언 및 평양공동선언 이행을 중심으로 서서히 열릴 것이다. 동해선 및 경의선 철도·도로 연결 및 현대화 사업 등 교통인프라 우선 구축, 개성 공동 연락사무소 설치(9.14), 공동어로구역 설정, 산림녹화 및 환경협력, 의료보건 협력, 방역·방재 지원 등이 그 구체적인 내용이다. 대북제재 면제 등 여건이 마련되면 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구가 조성될 것이다.

북미관계 개선과 북한의 비핵화 진전에서 큰 성과가 나오면, 〈한반도 新경제 구상〉을 중심으로 新남북경협이 본격적으로 가동될 전망이다. 한반도 新경제 구상은 남북관계 개선과 경협 활성화를 통해 한국경제의 새로운 성장동력을 창출하고 우리의 경제영토를 동북아와 유라시아로 확장하는 그랜드플랜이다.

한반도 新경제 구상은 3대 경제·평화벨트 구축(H빔 세계화 전략)과 ‘하나의 시장’ 협력이 핵심이다. 환동해 경제벨트는 동해안권과 중국 동북3성, 러시아 극동지역을 연결하는 복합물류, 관광, (신재생)에너지, 농수산식품, 자원 중심의 경제벨트이다. 주요 프로젝트로는 금강산관광 재개, 금강산~원산 국제 관광지대 조성, 설악산~동해안~금강산~원산 관광벨트, 나진-하산 프로젝트 재추진, 나진항 신규 개발, 나선 경제특구 개발, 청진 산업단지 개발, 단천 자원벨트 조성, 안변 조선협력단지 조성, 농수축산 협력, 동해 공동어로구역 설정, 남북러 에너지 협력 및 동북아 에너지망 구축, 북한 지역 원유 탐사, 남북한~일본 환경 및 관광 제조업 벨트 조성, 동해선 연결~대륙철도 연계, 두만강 유역 남북중러 공동 개발, 두만강 유역 국제자유경제도시 건설, 해양자원 공동 이용(동해), 서울~백두산, 양양~백두산 남북 직항로 개설 등이 있다.

환서해 경제벨트는 남북한의 서해안과 중국 환보하이권(환발해권)을 중심으로 한 첨단 제조업과 물류 중심의 경제벨트이다. 주요 프로젝트에는 개성공단 재가동, 수도권 경제벨트(서

울·인천·경기~개성~평양·남포·해주, 경의선 철도·도로 개보수 및 확대, 서울~평양 고속도로 건설, 서울~베이징 고속교통망 건설, 한반도 통합철도망 협의체 구성, 서해평화협력 지대 조성(개성~해주권, 남포~평양권, 신의주권), 서해 공동어로구역 설정, 인천~연평도~해주~개성 개발, 평양, 남포 경제특구 조성, 신의주~중국 단둥과 연계한 부품산업벨트, 남북한 ICT 협력, 환서해 에너지망 구축(남·북·중·일·몽), 남·북·중 복합물류네트워크 추진, 환서해 항만도시 얼라이언스(alliance) 등이 있다.

접경지역 평화경제벨트는 DMZ, 한강하구를 생태·평화안보 관광지구로 개발(경제를 통한 평화안보 실현)하여 생태·환경·관광의 ‘녹색(Green) 한반도’를 실현하는 것이다. 주요 프로젝트로는 북한 황폐지 조림 CDM사업과 연계, DMZ 재생 에너지 및 태양광 발전소 건립, 통일경제특구 조성, DMZ 의료 및 생태관광 신산업벨트 구축, DMZ 내에 한반도 생태평화연구원과 기상관측소 설치, UN 산하 국제기구 및 국제회의, 체육대회 유치, 남북공동시장 개발(특산물 거래), 남북 공동 수자원 관리, 인도적 차원의 초 국경 방역·방재 사업, 한강 하구 생태, 역사 관광 벨트 조성, 평화의 뱃길 개방(예성강~임진강~한강), 연륙교 연결(강화~개풍, 교동~해남리), 공동시장 개발(특산물 거래) 등이 있다.

‘하나의 시장’ 협력 구상

‘하나의 시장’ 협력은 남북간 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 상호 시장확대를 도모하는 것이다. 단기적으로 북한 내부의 시장화 촉진을 겨냥한 무역확대와 남북경협 활성화를 통해 점진적으로 북한 전역의 시장과의 연계성을 강화하여 북방경제로 시장을 확장하고 ‘시장’을 매개로 남북한 주민의 생활공동체를 실현하겠다는 구상이다. 중장기적으로는 소비재 및 생산요소 시장 통합을 지향하고 있다.

‘하나의 시장협력’은 북한시장의 성장과 발전을 촉진시키는 방향으로의 경제교류와 협력을 강조하고 있다. 이전에 활발하게 추진해 왔던 소비재 위탁가공 교역부터 재개하는 방식으로 접근하여, 남한에서 원부자재를 공급하고 북한에서 생산된 제품을 남한으로 반입하는 형태를 통해 생산과 소비 양 측면에서 시장협력을 확대해 나가는 것이 그 골자이다.

주요 프로젝트에는 북한의 시장화 촉진 지원(장마당 현대화 등), 소비재 위탁가공, 생필품 공장에 기술·설비·원료 지원 협력, 소비재 생산단지를 북중, 북러 접경지역에 건설, 신의주 지역 및 나선 지역에 경공업 생산단지 조성, 남북 접경지역에 남북협력상품판매장 설치, 북한 자영업자와 우리 중소기업 시장협력, 중소기업 북한시장 투자지원 프로그램 마련, 생산재

시장 협력, 4차 산업혁명 공동 협력, 마이크로 크레딧 사업, 남북한 CEPA 체결, 남북 경제인력 양성·교육 프로그램 가동 등이 있다 특히 국제기구 및 남북 연구기관(KDI 등)간 협력을 통해 북한의 자생적 경제개발계획 수립 및 추진 역량을 강화하고, 남북경제인력을 양성·교류하는 프로그램도 병행하고 있다.

향후 추진 과제

대북제재 국면에서 '하나의 시장' 협력을 비롯한 한반도 新경제 구상 추진은 쉽지 않다. 하지만 북한의 비핵화를 촉진하고 한반도 평화와 번영을 위해 여건을 개선하면서 남북 경제협력을 확대해 나가야 하며, 궁극적으로 경제공동체를 실현해 나가야 한다.

한반도 新경제 구상은 비핵화 진전 상황, 여건 조성 등에 따라 단계별로 추진하는 전략이다. 단순한 대북정책이 아니라 우리 경제가 나아가야 할 우리 경제의 미래 구상이고 정책이다. 정권에 관계없이 반드시 추진되어야 할 시대적 과제이다. 한반도 新경제 구상이 가져올 기대효과는 매우 클 것으로 예측된다. IBK경제연구소의 추정에 의하면, 이를 통해 한국은 매년 1.03%p 추가성장하여 연평균 4.03% 경제성장률을 기록하고, 1인당 GDP는 2030년 5만달러를 달성하게 되며, 연평균 14만 5천개의 신규 일자리가 창출되는 것으로 나왔다. 북한은 매년 10% 이상 경제성장이 가능하고, 1인당 GDP는 2030년에 5천달러가 될 수 있으며, 연평균 30만개의 신규 일자리가 생겨 개성공단 일자리의 6배의 효과가 예상된다. 나아가 한반도 新경제 구상 추진으로 남북한 경제가 통합되고 공동체로 나아가면 한반도 경제가 세계 3위 경제 강국으로 성장할 수 있다는 보고서도 있다.

남북이 하나의 경제시장을 만들기 위해서는 북한의 전향적 행태 변화도 뒤따라야 한다. 북한은 비핵화 이행을 국제사회에 보여주면서 대북제재를 풀어내고, 이를 통해 대규모 외자유치를 이끌어 내야 한다. 북한은 외자유치가 가능한 법과 제도를 갖추고, 국제관례와 기준이 적용되는 경제시스템을 갖추면 머지않은 시기에 놀라운 정도의 경제발전 성과를 실현할 수 있을 것이다.

끊어진 남북 경제의 맥을 다시 이어서 북방으로 경제지평을 넓히고, 하나의 경제시장을 형성하여 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이루어 나가는 것은 우리 모두가 힘을 합해 만들어 가야 할 일이다. 무엇보다 여건 조성이 중요하다. 현재 진행되고 있는 남북교류협력의 성과를 내도록 지속적으로 노력해야 한다. 한편, 국제사회와 함께 북한이 올바른 길을 선택하도록 적극적으로 유도해 나가며, 新남북경협에 대한 구체적인 계획과 로드맵을 수립하여 가능한 사업부터 착실하게 추진해 나가는 평화경제 전략을 강구해야 한다.

남북경협 관련 조세·재정 분야 과제와 연구방향

최준욱 | 조세재정연구원 선임연구위원 | jchoi@kipf.re.kr

남북경협의 향후 추진 과정 및 속도와 관련하여서는 아직까지도 불확실성이 큰 편이다. 그럼에도 불구하고 향후 남북경협의 추진과정에서 제기될 정책과제 등에 대해 미리 고민하고 준비를 하는 것은 필요할 것이다. 본고에서는 그 중 남북경협과 관련하여 재정 및 조세 분야에서 제기될 수 있는 과제들에 대해 간략하게 언급하고자 한다. 먼저 남북경협 및 북한경제의 변화 등과 관련하여 조세·재정 분야에서 제기되는 과제들에 대한 기존의 연구 및 우리의 인식을 살펴보는 것이 필요할 것이다.

남북경협 추진과 관련하여 재정 측면에서 제기되는 문제 중 일부는 이미 많이 이슈화가 되어 있다고 할 수 있다. 예를 들어 남북경협의 추진과정에서 많은 재원이 소요된다는 점은 이미 잘 알려진 문제이며, 이를 어떻게 조달할 것인가 등이 쟁점으로 제기되기도 한다. 그러나 이처럼 비교적 잘 알려진 문제들에 대해서조차도 한 발짝만 더 들어가서 구체적인 문제들에 대해 살펴보면, 기존의 연구와 문제에 대한 우리의 고민의 깊이가 충분하였다고 보이지 않는다. 물론 그러한 문제에 대한 판단 자체가 가치판단에 따라 달라질 수 있는 점, 그리고 정치적인 결정과정에 의존하는 특성 등으로 인해, 논의 자체가 구체적으로 진행되기 어려운 한계도 존재하기는 한다. 그러나 그러한 한계를 감안하더라도, 남북경협의 추진과정에서 조세·재정 분야에서 제기될 다양한 문제 전반에 대한 기존 연구는 상당히 취약한 것으로 보인다.

일단 남북경협의 추진과정 중 조세·재정 분야에서 제기될 과제들을 몇 개의 범주로 나누어 살펴보기로 한다. 그중 하나는 남북경협 사업에 대한 재정지원과 관련된 문제들이라 할 수 있다. 다른 분야의 문제들에 비해 이러한 범주의 문제들에 대해서는 상대적으로 잘

인식되고 기존의 논의가 어느 정도 있는 편이기는 하다. 그러나 기존 연구들에서 구체적인 쟁점들을 충분히 파악하고 부각시켜 논의하고 있지는 않은 것으로 보인다.

예를 들어보기로 한다. 기존의 연구들은 남북경협으로 추진할 사업들의 범위가 매우 넓고, 필요한 재정지원의 규모가 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 그러한 점을 감안한다면, “다양한 사업이 있을 때 사업 간 우선순위를 어떻게 설정할 것인가?” 하는 문제가 중요할 수 있다. 물론 그 이전에 개별 사업의 타당성에 대한 문제도 제기될 수 있다.

물론 경협의 초기 과정에서는 투자 우선순위 등은 단지 경제적인 합리성보다는 주로 정치적인 차원에서의 의사결정에 따르는 것이 불가피할 수도 있다. 즉, 개별 사업이 북한경제에 미치는 긍정적인 본질적 파급효과 외에도 그러한 사업의 진행으로 인해 가시적인 성과가 나타나고, 그로 인한 남북경협의 지속 및 북한의 변화 등과 관련하여 정치적인 지지를 확보하는 문제 등이 중요할 수 있다. 그러나 남북경협의 성과가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 경제적 합리성이 점차 중요해질 것이다.

사업별 타당성 및 사업 간 우선순위 못지않게 중요한 것이 추진방식 등의 문제라 할 수 있다. 특히 각 분야 투자 등에서 정부와 민간의 바람직한 역할 분담은 중요한 문제라 할 수 있으며, 양자가 적절하게 조화를 이루는 모형에 대한 논의가 필요하다. 그러나 이러한 전반적인 논의가 충분히 진행되지는 않은 상황이다.

사업의 타당성, 우선순위 설정, 추진방식 등과 관련하여 몇 가지 대안을 생각할 수 있다. 그중 하나는 타당성조사 등 다소 미시적인 측면에서의 제도적 장치를 도입하는 것이다. 그보다도 더 중요한 것은 합리적인 의사결정 구조를 형성하는 것이다. 북한은 상대적으로 경제개발 전략에 대한 경험이 부족하고, 내부적인 역학 문제를 안고 있는 등 여러 측면에서 경제개발을 위한 이상적인 내부 의사결정 구조를 가질 것이라 장담하기 어렵다. 물론 그중 상당 부분은 쉽게 해결하기 어려운 제약조건으로 받아들여야 하는 부분도 있을 것이다. 그러나 북한 내에서의 의사결정 구조가 좀 더 합리적으로 이루어질 수 있도록 권고하는 것이 필요할 것이다. 아울러 북한 당국 스스로도 효과성이 높은 사업을 선정할 수 있도록 하는 동기를 부여하는 방식이 필요할 것이다. 특히 북한의 상황에 대한 구체적인 정보의 부족 등을 감안할 때, 이러한 측면은 더욱 중요하다. 그리고 우리 정부 내에서도 사업을 추진하고자 하는 다양한 주체 간의 의사가 합리적으로 조율될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

물론 다양한 사업의 타당성을 결정하는 문제, 그리고 사업 간 혹은 분야별 지출 간에 우선순위를 설정하는 문제는 남북경협의 상황에 서만 발생하는 특별한 문제는 아니며, 재정은 영에서 일반적으로 제기되는 문제다. 그리고 그에 대한 답을 구하는 것이 결코 쉽지 않을

수 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 기본적인 질문을 지속적으로 제기하고, 가능한 범위 내에서 원칙, 정책방향, 그리고 대응방안을 모색할 필요가 있다. 사안의 중요성을 감안할 때, 여러 개도국의 재정운영 경험, 그리고 다양한 ODA 사업 등의 의사결정에 대한 경험 등을 연구하는 등 다각적인 노력이 필요할 것이다.

당면한 과제로서 남북협력기금 관련 제도의 정비를 통해 운영방식을 개선하는 것을 생각할 수 있다. 이에 대해서는 기존에도 이미 국가재정운용계획 작업반 등에서도 논의가 된 바 있다. 그러나 향후 여건 변화 등을 감안하면, 남북협력기금은 단지 규모면에서만 아니라 제도적으로 확대 발전될 것이며, 그에 대응하기 위한 추가적인 논의 및 준비가 필요하다. 몇 가지 구체적인 예를 들어보기로 한다. 남북협력기금에는 지출, 융자, 투자 등 다양한 성격을 가진 사업들이 포함되어 있으며, 다양한 성격을 가진 사업을 특성에 따라 구분하여 관리하기 위한 하위계정 설정 가능성에 대해서도 검토할 필요가 있다. 그리고 비교적 시급한 과제 중 하나로 기존 남북협력기금에서의 사업 중 이미 부실채권 성격을 가진 사업에 대한 적절한 처리 등이 필요하며, 아울러 향후 발생하는 융자 성격의 사업들에서 생기는 문제에 효과적으로 대응하기 위한 방안의 모색도 필요하다.

남북경협이 추진과정에서 조세 및 관세 등과 관련하여 다소 기술적이고 현실적인 다양한 문제들도 제기될 수 있다. 여기서는 그에 대한 자세한 논의는 생략한다. 다만, 투자 및 교역과 관련된 조세제도 등의 정비와 관련하여, 그에 못지 않게 시급한 것은 투자자 보호에 관련된 기본적인 제도의 정비라는 점을 인식할 필요가 있다.

중요하면서도 연구가 부족한 것 중 하나는 북한의 재정운영에 관한 것이다. 물론 남북경협과 관련된 재정분야 과제에 대한 논의의 범주를 좁게 설정하는 경우에는 이러한 과제가 경협과 관련된 논의인가 하는 반론도 제기될 수 있다. 그러나 남북경협이 실질적으로 의미 있는 방향으로 진행되기 위해서는 북한경제에서도 일정한 변화가 불가피할 것이며 그러한 과정에서 북한의 재정운영과 관련하여서도 다양한 문제가 제기될 것이다. 그리고 성공적으로 경제성장을 달성한 국가들에서는 경제성장에 필요한 자원을 단지 외부에서만 조달한 것이 아니라, 경제성장의 단계에 따라 적절한 내부적인 재원조달도 수반되었다는 점도 감안할 필요가 있다. 경협 초기에는 북한의 경제규모가 작기 때문에 새로운 투자에 대한 재원 중 상대적으로 많은 부분을 대한민국의 자본(혹은 재정지원) 혹은 국제기구 및 해외 민간자본 등에 의해 충당하는 것이 가능하다고 할지라도, 점차적으로 북한경제의 규모가 커짐에 따라 북한 내부에서의 자체 재원에 기초한 투자 등도 점차적으로 중요한 의미를 가지게 될 것이다. 따라서 본고에서는 이러한 측면도 중요하다는 것을 지적하는 바이다.

그럼에도 불구하고 북한의 재정운영에 대해서는 향후 변화과정에서 제기될 문제에 대해서는 물론이고, 기본적인 현황이나 특성 등도 파악하지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다. 먼저 북한의 재정운영 현황 및 특성에 대해 이해하려는 노력이 필요할 것이다. 물론 북한에 대해 구체적인 내용을 잘 파악하기 어렵다는 것은 단지 재정분야에만 해당되는 문제는 아니다. 그러나 재정운영에 대한 이해는 다른 분야에 비해서도 상대적으로 매우 취약하다. 그러므로 가능하다면 북한의 재정운영 현황에 대해 북한 측 연구자들과 공동연구를 추진하는 등의 방법도 모색할 수 있을 것이다.

그러나 그 이전에도 북한의 재정을 이해하기 위해 할 수 있는 것들이 있다고 판단된다. 특히 우리가 잘 이해하지 못하는 것이 단지 구체적인 현황만은 아니며, 북한 재정운영 방식의 특징 등에 대해서도 잘 이해하지 못하고 있다고 판단된다. 북한의 재정운영의 특성을 몇 가지 다른 시각에서 볼 수 있다. 하나는 북한의 재정운영에서 나타나는 특성을 사회주의 국가의 재정운영의 특성에서 파악하고, 일반적인 점과 특이점을 고찰하는 것이다. 또 다른 하나는 북한의 재정운영을 개도국에서 일반적으로 나타나는 특성의 측면 등에서 파악하는 것이다. 물론 실제로 한 국가의 재정운영은 이념적인 지향성은 물론이고, 경제상황 등 여러 가지 여건을 반영하여 결정된다는 점에서 위에 언급한 두 가지 측면이 배타적인 것은 아니라고 할 수도 있다. 동유럽, 구소련 국가 등의 다양한 체제전환국 사례는 물론이고, 다양한 개도국 등의 재정운영 사례에 대한 포괄적인 연구를 통해 북한 재정운영의 특징을 잘 이해할 필요가 있다.

현재 북한의 재정운영의 특성을 파악하는 연구는 물론이고, 각국이 경제사회적 환경이 변화되는 과정에서 재정운영에서 어떠한 문제에 직면하였고, 어떠한 방식으로 대응하였는지 등에 대한 사례 연구가 도움이 될 것으로 판단된다. 연구방식과 관련하여서는 연구대상을 한 국가의 사례에만 집중하는 것보다는 다양한 국가들의 사례를 종합적으로 비교분석하는 방식으로 진행하는 것이 더 유용할 것으로 보인다.

남북경협의 향후 추진 과정 및 속도와 관련하여서는 아직까지도 불확실성이 크지만, 이러한 노력들을 무조건 장기과제로만 남겨두기보다는 좀 더 적극적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 다양한 문제들과 관련하여 여러 측면에서 기초 연구가 필요하며, 연구 자체에도 역량 축적을 위해 상당한 시간이 소요될 수 있다. 그리고 대부분의 기존 사회주의 국가들이 본격적으로 체제전환을 한 이후 이미 상당한 시간이 경과하면서, 기존의 경험적 지식들도 점차 유실되어 가고 있는 점도 감안할 필요가 있다. 향후 연구 추진과 관련하여 몇 가지 추가적인 제언을 하자면 다음과 같다. 재정에 대한 좀 더 심도 있는 논의 및 연구를 위해 ‘북한’ 전문가들만

아니라 ‘재정’ 전문가들을 포함하여 논의 및 연구추진 체계를 구성할 필요가 있다. 그리고 우리나라가 그간 추진한 다양한 ODA 사업 등에서의 경험적 지식을 북한의 재정 및 경험과정에서의 변화를 이해하기 위한 연구에 활용할 수 있는지도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

신남북경협 시대의 남북 경제 · 생활공동체 형성 방안

홍순직 | 국민대 한반도미래연구원 수석연구위원 | sjhongfree@naver.com

1. 들어가며

2018년 한 해를 되돌아보면 남북관계와 한반도 정세에 있어서 민족사적으로 획기적인 일들이 많이 이루어졌다. 평창올림픽을 성공적인 평화올림픽으로 마친 후 3차례의 남북 및 북중 정상회담과 한 차례의 북미정상회담이 열렸다. 이로써 한반도 정세가 2017년의 위기 상황에서 대화 국면으로 급전환되었다. 2018년 11월 23일 현재, 남북간에는 6,720명의 상호 방문과 2,419대의 차량 운행, 10차례의 항공운항과 833명의 이산가족 상봉이 이루어졌다. 당국 간 회담도 35회나 열렸고 22건의 남북합의서와 공동보도문이 체결되었다.

북한도 최근 국가정책에 대한 공식 입장으로 ‘경제건설 우선 노선’을 표명하였고 당 중앙위 7기 3차 전원회의(4. 20)에서는 ‘사회주의 경제건설에 총력 집중’하는 것을 새로운 전략 노선으로 제시하였다. 북핵문제에 있어서도 풍계리 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 발사장 해체 동향 공개 등의 실질적 행동 조치로 일정한 성의를 보여줬다.

그러나 비핵화에 대한 북미간 입장과 해법의 차이로 협상이 여전히 지연되고 있고, 2019년 전망에서도 낙관론과 신중론이 맞서고 있다. 낙관론은 북미 최고지도자들의 중요한 정치적 일정에 근거하고 있다. 북한은 2020년의 경제발전 5개년 및 10개년 전략 달성을 위해서는 비핵화 진전을 통한 북미관계 개선이 절실하며, 미국 역시 2020년의 대선 승리를 위해 일정 수준의 북핵 성과 도출이 필요하다는 것이다. 신중론 역시 만만찮다. 북미 모두 기존의 입장과 원칙을 고수할 경우에는 현재의 부진 상태가 장기화될 가능성도 충분하다는 것이다.

그러나 낙관론과 신중론 모두 대화의 끈이 유지될 것이라는 데에는 대체로 공감하고 있다.

따라서 향후 북핵협상이 북미 지도자의 리더십 특성과 양측의 정치적 일정 등을 고려하여 전향적으로 이뤄질 경우, 남북관계와 남북경협에 새로운 기회가 열릴 가능성도 배제할 수 없다. 정부는 한반도문제 해결의 직접적인 이해 당사자요 해결의 주체라는 인식하에, 북한의 변화와 국민적 공감대 형성, 주변국들의 협조를 유도하기 위한 분위기 조성 노력이 요구된다. 지난 5월에 우리 정부가 무산될 뻔 했던 제1차 북미정상회담을 성사시키는 데 중재자 역할을 했듯이, 다시 한번 한반도 평화조성을 위해 보다 적극적인 운전자 역할과 촉진자 역할을 수행하여 성과를 도출하기를 기대한다.

2. 남북경협 추진의 기본 방향

현재의 북핵문제 해결 지연과 국제사회의 대북제재 상황 속에서는 남북경협의 재개와 본격화는 거의 불가능하다. 최근 남북관계 개선으로 정부의 평화변영 정책인 한반도 신경제지도 구상에 대한 기대감이 커지고 있지만, 북핵문제에 대한 실질적 진전이 없으면 추동력도 약화되기 마련이다. 더욱이 2019년 한국경제에 대한 부정적 전망이 우세한 가운데, 현 정부가 높은 평가를 받고 있는 남북관계에서마저 진전을 이루지 못한다면 2020년부터 추진동력이 약해질 수도 있다.

그러나 2018년의 급진전이 그러했듯이 내년과 향후에 더 큰 긍정적 변화가 다가올 것이라는 기대와 희망을 갖고, 하루빨리 그러한 환경이 조성되도록 국민적 지혜를 모으고 대비해야 할 것이다. 이러한 긍정의 마음으로 남북경협 추진방향 몇 가지를 제안한다. 기본적으로 새로운 남북경협 시대에는 중단된 종전의 남북경협을 단순한 재개(Recover)가 아니라 남북경협의 고도화 및 북한경제의 자생력 회복 및 우리경제의 신성장 동력 확충 등을 위해 새롭게 재설정(Reset)할 필요가 있다.

첫째로는 한반도 신경제지도 구상이 더 이상 ‘구상’이 아닌 ‘실천 전략’이 될 수 있도록 이행 전략을 보다 세분화·구체화해야 한다. 또한 신북방·신남방 정책과 연계한 효과에 대한 홍보 강화 등으로 국민적 공감대와 여론을 형성할 필요가 있다.

둘째로는 단계적 추진으로, 남북관계 개선과 국제사회의 제재 등을 고려하여 남북경협 사업의 규모와 속도를 조정할 필요가 있다. 우선 여건 조성 단계의 경우, 대북제재 상황에서는 당장 재개가 어려우므로 재개에 대비한 여건 조성과 역량 강화 등 ‘남북경협의 생태계 복원’에 주력해야 한다. 이를 위해서는 재개에 대비한 관련 법·제도 재정비와 개선 협의, 남한 구간의 미연결 철도·도로 복원, 그리고 이산가족 상봉과 사회문화 및 보건, 의료, 산림·환경

등의 민생 부문의 사업부터 우선 실시할 필요가 있다. 국제사회에 대해서도 남북경협이 북한의 변화와 인권 개선, 남북관계 경색 및 북핵문제 해결에 도움이 되도록 유도해나가겠다며 보다 적극적인 설득과 동의를 구할 필요가 있다. 다음으로 제재가 완화·해제될 경우에는 기존 사업의 재개와 확대, 신규 선도사업의 시범 운영 등으로 발전시키며 점차 대규모 인프라 사업으로 확대해 나가야 한다. 지역에 있어서도 9.19 평양선언 합의를 반영하여 기존의 경제특구를 넘어 원산-금강산의 동해관광공동특구 개발과 개성-해주-남포-평양의 서해경제공동특구로의 경협 지역 확대 및 평양 중심으로의 이동 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

셋째는 남북경협의 국제화로, 이는 사업의 안정성 확보와 지속발전가능성 측면에서 필수적이며 남북경제통합이라는 중장기적 목표를 지향해야 한다. 남북경협의 국제화란 ① 법·제도의 국제화, ② 자본의 국제화, ③ 행정서비스의 국제화와 함께 ④ 국제경쟁력 제고를 위한 포괄적경제협력강화협정(CEPA) 체결 등을 의미하며 국제규범 준수와 투명성 확보에도 매우 중요하다. 특히 신변안전과 재발방지 등의 관련 법·제도 개선과 절차 간소화, 정경분리 원칙으로 정치·군사적 현안에 대한 민감성 저감 등이 요구된다. 또한 남북간 교역이 현재는 민족내부 관행으로 무관세로 거래되고 있으나, 향후 교역 규모가 커질 경우에는 국제사회로부터 WTO 규정(최혜국 대우, WTO 보조금협정 등) 위반으로 문제가 제기될 소지가 있음에 유의해야 한다.

넷째로는 정부와 민간의 역할 분담은 물론, 지자체의 역할을 제고시켜야 한다. 지방분권화 시대에 걸맞게 중앙정부와 지자체의 역할을 분담하고, 지역 특성에 맞게 사업을 추진할 수 있도록 지자체의 역할과 자율성을 높여야 한다. 중앙정부는 정경분리와 공적 역할(투자의 불확실성 제거 등) 충실, 경쟁 제한적인 요소 제거 등 시장친화적인 경협 환경을 조성하며, 민간 기업들도 철저한 경제성·사업성 분석을 토대로 한 대북진출과 다양한 경협 사업 발굴 등을 통한 수익성 확보 노력 등이 요구된다.

다섯째는 북한의 경제정책과 연계 추진으로 협력 가능성과 효율성을 높여야 한다. 북한의 시장화 진전과 경제개발구 정책 등 북한의 수요를 반영하여 연계 추진함으로써 북한의 참여를 유도해야 한다. 북한의 시장화 진전은 주민들의 생활 향상과 변화 유도, 남북한 시장 통합 차원에서도 매우 중요하므로, 유통·금융 분야에서의 협력 방안을 모색해야 한다. 또한 새로운 남북경협은 과거의 단순 임가공 틀에서 벗어나야 할 것이며, IMF나 ADB, IBRD 등 국제 금융·무역 기구 가입 지원으로 북한의 국제사회 편입 촉진과 경협 파트너로서의 인정을 통한 정상국가화(정상거래화), 남한의 재원조달과 국가 재정 부담 저감, 사업의 안정성 제고 등에 유리한 환경을 조성해야 한다.

끝으로, 남북경협 활성화와 한반도 신경제지도 구상의 본격 추진 등에 대비하여 주변국 및 국제기구 등과 연계한 다자협력 방안을 모색해야 한다. 예컨대 중국의 일대일로, 러시아의 실크로드, 몽골의 초원의 길 이니셔티브 등과 함께 GTI를 통한 사업 추진과 AIB(아시아인프라투자은행) 등과의 협력 방안을 모색해야 한다.

3. 하나의 시장 형성 방안

하나의 시장 형성이란 남북한 경제가 ‘시장’을 매개로 통합해가면서 하나의 경제권을 만들어 가는 것이다. 다시 말해, 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 제약하는 요인들을 점진적으로 제거함으로써 상호 시장 확대를 도모하고 규모의 경제를 실현해 나가며, 남북한 주민들이 생활공동체와 경제공동체를 실현하는 것을 목표로 한다. 나아가 북방경제권으로 시장을 확대하여 동북아 일일생활권을 만들어 나갈 수도 있다.

이를 위해 단기적으로는 북한의 시장화를 촉진하고 남북경협 활성화를 통해 북한시장 전역과의 연계성을 강화하며, 중장기적으로는 소비재 및 생산재, 서비스 시장을 통합해 나가야 한다. 하나의 시장 형성 방안을 부문별로 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력의 생태계를 복원해야 한다. 경제분야의 남북한 인적 교류와 접촉을 확대하며, 이 과정에서 규제 완화와 승인제 등으로의 점진적 Negative 방식 전환이 필요하다. 북한도 민정련이나 당·군부 등 특정 기관의 남북경협 독점을 지양하고 다양한 경협 채널을 복원·확대할 것 등이 요구된다.

둘째, 북한의 시장 역량을 강화해야 한다. 이를 위해 북한의 물류·유통 시장의 확대와 (시장경제, 통계, 표준화, 회계, 조세 등의 분야) 시장인력 양성 프로그램 지원, 창업과 소규모 협동단체 활성화 지원 등이 요구된다.

셋째, 소비재 시장 활성화를 위해서는 남북한 소비재 상품의 자유로운 유통과 북한의 경공업 육성 프로그램 가동이 필요하다. 또한 남북 접경지역에 남북협력상품판매소 설치, 중·러 접경지역에 소비재 생산단지 건설, KOTRA와 무역협회 등의 북한 해외시장 공동 개척 지원 등을 추진해 볼 만하다.

넷째, 생산재 시장 활성화를 위해서는 남한의 생산재 반출을 기반으로 북한의 생산재 시장 통합을 도모하며, 4차 산업혁명 시대에 남북한이 공동으로 대처할 수 있는 분야를 선별하여 벤처밸리 공동 조성 등의 우선 협력 방안을 모색해 볼 만하다.

끝으로 서비스 시장에서는 운수·통신·숙박·외식업 등의 북한 내 남한의 영업점 설치와

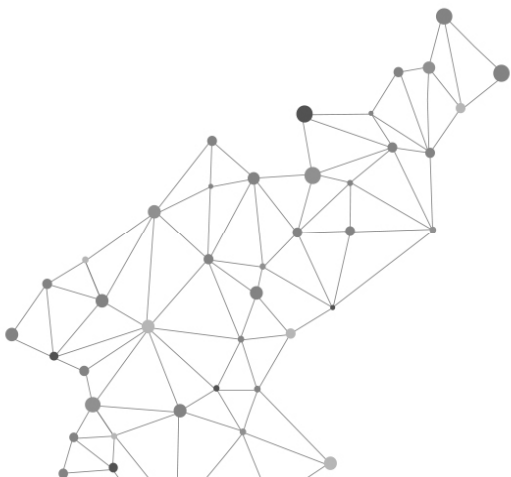
남한 내 북한 식당 설치 등과 함께, 미소금융(Micro Credit)과 상업금융 기능 활성화 등의 금융 분야의 경제협력 기반을 조성해야 한다.

부문별 주요 기사

11월 1일 ~ 11월 30일

| 대내경제

| 대외경제



부문별 주요 기사

11월 1일~11월 30일

대내경제 76

<시장>

휘발유 및 디젤유 가격 상승한 반면, LPG 가격은 안정세

<농업>

북한 당국 주민들에게 태양열 온실과 버섯공장 건설 강요

북한 당국, 각종 외화벌이 회사에 농업자재와 식량 수입 지시

<보건>

북한 어린이 지역 간 영양상태 격차 심각

남북관계 77

<남북경협>

남북철도 조사 본격화

남북 산림병해충 협력 작업

대외경제 78

<북중관계>

북중 교역준비 활발

<북미관계>

미 상하원, 새로운 대북제재 준비

<대북제재>

북한의 밀수, 불법환적 적발

미국, 강경 대북제재 유지

대북 인도적 지원 승인

<언론에 소개된 대북지원>

대내경제

<시장>

RFA(11.1, 11.13)

휘발유 및 디젤유 가격 상승한 반면, LPG 가격 안정세

겨울철 난방용 연유 수요 급증과 대북제재로 인한 연유 수입 감소가 맞물리면서 북한 연유판매소의 휘발유와 디젤유 가격이 일제히 상승하고, 일부 지역에서는 연유부족으로 판매 중단 사태까지 벌어진 것으로 알려짐. 그러나 LPG 가격은 20kg 가스통 1개당 90위안 선으로 비교적 안정세라는 소식임. 북한 시장 내의 이러한 LPG가격의 안정세는 북한당국이 중국산 LPG를 꾸준히 다량으로 수입하고 있기 때문이라고 한 대북 소식통은 전함. 금수산의 사당 재정경리부에 소속되어 있는 백호무역회사는 라선지사 이름으로 원정리 세관을 통해 대형차량으로 꾸준히 LPG를 대량 수입하고 있다고 알려짐.

<농업>

Daily NK(11.5, 11.29), 뉴데일리(11.6), RFA(11.29)

북한 당국 주민들에게 태양열 온실과 버섯공장 건설 강요

북한 당국이 주민들의 식생활 수준을 높이기 위해 각 도, 군들에 태양열 온실과 버섯공장들을 대대적으로 건설하라는 지시가 내려진 것으로 알려짐. 이에 각 도당위원회에서는 매일 건설상황을 감독하고 있으며, 모든 공장과 기업소는 물론 일반 주민들까지 온실 건설에 동원되고 있다고 함. 그러나 태양열 전지판, 비닐 박막 등 건설 공사에 필요한 자재들을 공장, 기업소를 비롯해 주민들에게 부담시키고 있어 주민들의 반발이 심한 것으로 전해짐.

북한 당국, 각종 외화벌이 회사에 농업자재와 식량 수입 지시

올해 기록적인 폭염과 가뭄으로 북한의 곡물 수확량 부진이 예상되자, 북한 당국이 와크(무역허가증)가 있는 각종 외화벌이 회사들에게 농업자재와 옥수수, 콩, 밀가루 등 식량을 수입하라는 과제를 하달 한 것으로 전해짐. 이에 대북제재로 인해 대부분의 주요 수출 품목이 금지돼 어려움을 겪어 있는 외화벌이 회사들이 큰 어려움을 겪고 있다는 소식임.

〈보건〉

RFA(11.2, 11.30), VOA(11.9), 매일경제(11.20), 한국경제(11.20), 서울경제(11.30)

북한 어린이 지역 간 영양상태 격차 심각

2018년 세계 영양보고서(2018 Global Nutrition Report)는 북한 어린이의 저체중 문제가 2000년 보고서에 비해 개선된 것으로 보고함. 2000년 5세 미만 북한 어린이의 발육부진(stunting, 연령 대비 키 기준) 비율은 51%로 나타났으나, 이번 조사에서 27.9%로 관찰되어 발육부진 비율은 개선되었다고 보고서는 발표함. 또한 5세미만 어린이의 저체중(wasting, 키 대비 몸무게 기준)비율은 2000년 12.2%에서 4%로 향상된 것으로 관찰됨. 그러나 보고서는 북한 어린이 영양 상태가 2000년과 비교해 비교적 개선되기는 했지만, 북한의 발육부진 비율은 동아시아 및 태평양 평균의 12.2%보다 약 2배 이상 높고, 저체중 비율 또한 동아시아 평균의 2% 보다 2배 더 높다며 여전히 우려할만한 수준이라고 지적함. 또한 지난 4년간 빈혈을 앓는 북한 어린이 비율의 감소세마저 느리다고 보고서는 지적함.

반면에 한 전문가는 북한 어린이 영양상태 지표들이 국제 기준과 비교해보았을 때 큰 개선을 띄고 있는 것은 사실이나, 평양과 지방 간 격차는 여전하다고 지적함. 예를 들어 발육부진(stunting)의 경우 북한 전국 평균은 2012년 28%에서 2017년 20%로 크게 개선된 것으로 관찰됨. 그러나 지역별로 살펴보면 평양은 10%, 양강도 30%가 넘어 지역 간의 격차는 굉장히 심각 문제인 것으로 설명함.

남북관계

〈남북관계〉

동아일보(11.23), 세계일보(11.23), 파이낸셜뉴스(11.26), 매일경제(11.30), 파이낸셜뉴스(11.30)

남북철도 조사 본격화

11월 30일 북한의 경의·동해선 철도구간을 조사할 남측 조사단이 파주에서 출발하였음. 남북은 12월 17일까지 18일 간 약 2600km를 이동하며 북측 경의선(개성-신의주)과 동해선(금강산-두만강) 구간을 조사할 예정임. 남북철도 조사단 방북에 앞서 유엔안정보장이사회

와 미국으로부터 독자제재 예외인정을 받았음. 한국 정부는 공동조사에 필요한 유류, 물품 등 반출 품목에 대한 면제신청을 하였으며, 예외인정을 받기 위해서는 유엔안보리 15개 이사국이 참여하는 대북제재위의 동의가 필요함. 한편, 이번 남북한 공동 철도 조사가 향후 남북경협에 대한 기대감을 높이는 한편, 인프라 구축을 위한 디딤돌이 될 것이라는 보도임.

남북 산림병해충 협력 작업

한국정부는 11월 29일 북한과의 산림병해충 방제 협력을 위한 소나무재선충 방제약 50톤을 북한에 전달하였음. 한편, 산림병해충 방제에 대한 대북제재 위반의 가능성이 우려되는 가운데, 통일부 관계자는 이번에 전달하는 물품은 소나무재선충병을 예방하고 벌레 방제에 사용되는 약제이며 대북제재를 위반하지 않는 품목을 선별하였다고 밝힘. 정부는 북한 남북협력기금 41억원을 지원하기로 의결하였으며, 북한지역의 산림병해충 방제를 위해 14억 700만원(구매 및 수송비)을 지원하기로 결정.

대외경제

〈북중관계〉

Daily NK(11.12), 시사인(11.15), 한국경제(11.16)

북중 교역 준비 활발

북중 양국이 함경북도 남양구와 지린성 투먼시를 잇는 새로운 다리를 건설하고 있는 가운데, 지난 10일 교량 상판식이 진행된 것으로 전해짐. 건설공사가 마무리 단계에 들어섰다는 의미로, 향후 이를 통해 북중 간 교역이 더 활성화 될 것이라는 관측이 나옴. 내년 초에 개통될 것으로 보이는 다리는 북한과 중국의 이해관계가 모두 맞아 떨어진 결과물. 함경북도에서 중국과 사업을 추진하려면 남양을 거치는 것이 좋으며, 나진항과 청진항을 통해 동해로 진출하려는 중국 입장에서라도 전략적으로 유용한 인프라이기 때문임.

또한 북한과 중국은 신의주를 단둥시와 연계해 국제경제지대(특구)로 개발하기로 합의했다고 전해짐. 대북 소식통에 따르면 양측이 구상하는 신의주 특구 개발방향은 네 가지. 첫 째, 신압록강대교의 북한 측 진입도로와 세관 건설. 둘 째, 남신의주 개발. 셋 째, 신의주-평

양 간 고속도로 신설. 넷째, 기존 신의주 경제특구에 대한 중국의 투자. 한편, 김정은 위원장이 신의주시의 건설 총계획을 지도했다고 북한 매체들이 보도함. 김 위원장이 중국과 관문도시인 신의주를 본격 개발함으로써 북중 경협을 본격화하겠다는 의지를 천명한 것이라는 분석임.

〈북미관계〉

VOA(11.29, 11.30)

미국 상하원, 새로운 대북제재 조치 준비

미 상원외교위원회는 핵확산금지조약(NPT) 발효 50주년을 맞이하였으며, 이에 결의안을 만장일치로 채택하였음. 본 결의안은 12월 14일 상원의 표결 이후 공식 발효되지만, 결의안의 첫 번째 항목으로 ‘북한의 NPT’ 복귀가 언급된 만큼 북한의 비핵화를 촉구하고 있음. 한편, 미국 상원 가드너 의원은 가능하다면 내년 상원에 계류중인 새 대북제재 법안인 리드엑트(LEED Act)를 반드시 재상정할 예정이라고 밝혔음. 리드엑트와 더불어 ‘브링크엑트(BRINK Act)’ 역시 북한과 관계있는데, 법안은 북한과 거래하는 제3국 또는 개인을 제재하는 세컨더리보이콧 조치를 포함하고 있음.

〈대북제재〉

VOA(11.6, 11.28), 조선일보(11.10, 11.23), 한겨레(11.15), 뉴데일리(11.28)

북한의 밀수, 불법 환적 적발

미국 월스트리트 저널은 따르면 2018년 1~8월까지 최소 40척의 선박이 북한의 석유제품 또는 석탄 수출과 관련이 있다고 전함. 제3국(대만, 토고 등)에 선박을 등록한 후 석유제품을 거래한 사례가 있었는데, 대북제재를 위반한 선박들이 거래한 석유량을 추정한다면 약 250만 배럴이며, 이는 국제사회의 대북제재에도 북한의 휘발유 가격이 안정세를 보이는 이유 중에 하나라고 월스트리트저널은 분석함. 또한 북한이 야생동물 밀거래를 통해 북한 정권의 테러자금을 조달하고 있다고 미 하원외교위원회는 밝힘. 북한의 해외주재 외교관들이 아프리카의 코뿔소 뿔과 상아를 반출하려다 적발된 사례가 있었다고 전함.

미국, 강경 대북제재 유지

중간선거 이후 미국이 ‘선 비핵화, 후 제재완화’ 방침을 그대로 이어가면서 북한 제재를 이어가고 있음. 미 재무부는 7일 6300만 달러 상당의 북한 정부 관련 자산을 동결 조치함. 또한 인도적 대북 지원 품목도 간간하게 들여다보고 있음. 로이터 통신에 따르면, 미국과 아일랜드 구호단체, 국제적십자자연맹(IFRC)등이 지난 8~9월 안보리 산하 대북제재위원회에 대북 물품 지원 승인을 요청했지만 승인이 나지 않고 있음. 미국이 ‘검토시간을 더 달라’고 요구했기 때문임. 한편, 미국 법무부는 북한 금융기간의 돈세탁에 연루된 싱가포르 기업 1곳과 중국 기업 2곳의 자금을 몰수해달라며 미 연방법원에 소송을 제기. 또한 일본의 최대은행인 ‘미쓰비시 UFJ 파이낸셜 그룹(MUFG)’도 북한의 자금 세탁에 관여해 대북 제재를 위반한 혐의로 미국 검찰의 수사를 받고 있음.

대북 인도적 지원 승인

반면 미국 내에서 북한에 대한 인도적 지원을 막고 있는 행정부의 조치를 해제해줄 것을 요구하는 목소리가 높아지고 있음. 미국퀘이커봉사위원회(AFSC)를 비롯해 미국 내 인도주의 단체, 비정부기구 35곳은 인도주의 활동에 대해서는 재무부 해외자산통제실(OFAC)의 대북 제재를 유예해 줄 것을 요구하는 서한을 작성해 트럼프 대통령에게 전달. 워싱턴의 전략국제문제연구소(CSIS)에서 개최한 ‘보건·안보와 북한’을 주제로 한 세미나에서는 인도주의 기구 활동가들과 안보·보건 전문가들이 대북제재를 이유로 인도적 지원을 정치적 상황과 연계하는 것에 비판적 의견을 밝힘. 상황이 악화돼 북한에서 보건 위기가 발생할 경우, 북 정부의 장악력 악화 등으로 이어져 핵 통제력 약화로 비화할 소지가 있다는 의견을 냄.

한편, 유엔 안보리에서는 대북 인도지원을 목적으로 한 대북제재 예외 요청 승인이 탄력을 받는 분위기라고 IFRC가 밝힘. 대북제재위원회는 9일에 처음으로 북한 반입을 허용한 인도주의 물품을 공개함. 또한 세계식량기구도 올해 두 건의 제재 예외 요청을 승인 받은 것으로 확인 됨.

〈언론에 소개된 대북지원〉

RFA(11.19)

아래 표는 11월 한 달 간 언론에 소개된 대북지원 소식 목록임.

단체 (국가명)	지원일	지원품	지원액 혹은 지원량	비고
스웨덴	2018	지원액	470만 달러	스웨덴 정부의 올해 대북 인도주의적 지원액

정리 | KDI 북방경제실

기사 원문 리스트

- [2018.11.01] 북 일부지역 연유 부족으로 판매중단 사태 (RFA)
- [2018.11.02] 유엔기구들 “북 주민, 발육부진·영양결핍 심각” (RFA)
- [2018.11.05] 北, 외화벌이 회사에 느닷없이 ‘옥수수 수입하라’ 지시 (데일리 NK)
- [2018.11.06] 미 하원의원 “북한, 야생동물 밀수로 테러 자금 조달” (VOA)
- [2018.11.09] 전문가들 “북한 영유아 영양 실태 상당히 개선, 평양-지방 격차 여전” (VOA)
- [2018.11.10] 美, 6300만달러 北자산 동결… 北 “미국의 오만한 행태” (조선일보)
- [2018.11.12] 북한 남양-중국 투먼 잇는 다리서 상판식…북중교역 요충지되나? (Daily NK)
- [2018.11.13] 북, 중국산 LPG 대량 수입 (RFA)
- [2018.11.15] “대북 인도주의 지원 막지 말라”…미국서 커지는 우려 (한겨레)
- [2018.11.15] 북·중 훈풍에 신의주 특구 부흥할까 (시사인)
- [2018.11.16] 신의주 개발 국가사업으로 추진하는 북한…특구개방 본격 시동거나 (한국경제)
- [2018.11.19] 스웨덴 “올해 대북지원 470만 달러 수준…분배감시 한 차례” (RFA)
- [2018.11.20] 북한 여성·아동 건강상태 ‘매우 취약’…모성사망을 남한의 8배 (매일경제)
- [2018.11.20] 북한 여성·아동 건강상태 ‘심각’…모성사망을 남한의 8배 (한국경제)
- [2018.11.23] 남북 철도 공동조사 ‘유엔 제재 면제’ 유력 (세계일보)
- [2018.11.23] 美 속도조절 주문한 날, 정부 남북사업 41억 의결 (동아일보)
- [2018.11.23] 美, 日최대은행 대북제재 위반 수사 (조선일보)
- [2018.11.26] 유엔·美면죄부 받은 남북철도연결, 경험 확산으로 이어지나 (파이낸셜뉴스)
- [2018.11.28] 미 법무부, 북한 돈세탁 연루 싱가포르·중국기업 몰수 소송…300만 달러 규모 (VOA)
- [2018.11.28] 북한과 불법환적 선박, 올 8월까지만 40척 넘어 (뉴데일리)
- [2018.11.29] 북, 지방에 태양열 온실과 버섯공장 건설 강요 (RFA)
- [2018.11.29] “북한, 내년도 경제성과 도출 위해 내부역량 총동원 주력” (데일리 NK)
- [2018.11.29] 상원 외교위 NPT 결의안 가결…북한에 NPT 복귀 요구해야 (VOA)
- [2018.11.30] 상원 대북제재 법안들 내년 재상정 움직임…북 행동 변화 위한 새 조치 필요 (VOA)
- [2018.11.30] 세계영양보고서 “북 어린이 빈혈·저체중 심각” (RFA)
- [2018.11.30] 세계영양보고서, 북한 女 빈혈·아동 발육부진 문제 심각 (서울경제)
- [2018.11.30] “유엔 안보리, 인도지원 ‘대북제재 예외’ 분위기 탄력” (VOA)
- [2018.11.30] 정부, 산림병해충 방제약 50톤 北에 전달…개성 소나무림 공동방제작업 벌여 (파이낸셜뉴스)
- [2018.11.30] “北으로 출발, 신고합니다”…남북 철도조사 대장정 (매일경제)

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝히 드립니다.