제21권 / 제3호
Vol.21 / No. 3

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 03

March

KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2019. 3

KDI

KDI 북한경제리뷰 편집진

편집위원

| 편집위원장
이 석 (KDI 선임연구위원)

| 내부 편집위원
이종규 (KDI 연구위원)
김규철 (KDI 부연구위원)
김유리 (KDI 전문위원)

| 외부 편집위원
김병연 (서울대학교 교수)
김석진 (통일연구원 연구위원)
양문수 (북한대학원대학교 교수)
장형수 (한양대학교 교수)

편집

최영윤 (전문연구원)
이우정 (전문연구원)
전훈철 (연구원)
전은경 (선임행정원)

KDI 북한경제리뷰는
북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석 정리하여
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

북한경제연구협의회

3
2019 북한 국토 및 경제 분야 연구성과 발표회

북한경제연구자 대토론회

59
KDI-KRIHS 북한경제연구자 대토론회

경제자료

103
연구 기관별 주요 연구 결과: 2014~18년 | 전훈철

북한경제연구협의회

발전 신기술을 적용한 북한 발전설비 현대화 남북협력 방안 | 신정수

한반도 신(新)복합물류체계 구축 방향과 과제 | 이성우

북한의 과학기술·ICT 정책과 추진 동향 | 이춘근

경기북부 접경지역 균형발전 종합 발전구상 및 실천방안 연구 | 강민조

김정은 시대 북한 경제개혁 연구: '우리식 경제관리방법'을 중심으로 | 이석기

한반도 평화와 번영을 위한 남·북·중 협력방안 | 정은이

북한 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 | 최장호

북한의 석유류 교역과 대북제재의 영향력 분석 | 김규철

서

북/한/경/제/연/구/협/의/회

2019 북한 국토 및 경제 분야 연구성과 발표회

KDI 북방경제실은 국토연구원과 공동으로 2019년 3월 28일 '2019 북한 국토 및 경제 분야 연구성과 발표회'를 개최했다. 본 발표회에서는 북한 국토 및 경제 분야의 2018년 연구성과를 발표하여 공유하고 2019년 연구과제를 소개했다. 제 1부 국토 분야에서는 이상준 국토연구원 부원장의 사회로 에너지경제연구원 신정수 연구위원, 한국해양수산개발원 이성우 본부장, 과학기술정책연구원 이춘근 선임연구위원, 국토연구원 강민조 책임연구원이 발표를, 토론자로는 통일연구원 김규륜 선임연구위원, 한국교통연구원 안병민 선임연구위원이 참여하였다. 제 2부 경제 분야에서는 이석 한국개발연구원 북방경제실장의 사회로 산업연구원 이석기 선임연구위원, 통일연구원 정은이 부연구위원, 최장호 대외경제정책연구원 부연구위원, 김규철 한국개발연구원 부연구위원이 발표를, 한양대학교 장형수 교수, 북한대학원대학교 양문수 교수가 토론자로 참여하였다. 이외에도 관련 정부부처에서 참석하였다. 본문에서는 본 세미나의 발표 내용을 간단히 요약하여 제공한다.

일시 및 장소

2019년 3월 28일(목), 명동 티마크 그랜드 호텔 그랜드홀

발표 요약문

신정수(에너지경제연구원), 이성우(한국해양수산개발원)
이춘근(과학기술정책연구원), 강민조(국토연구원)
이석기(산업연구원), 정은이(통일연구원)
최장호(대외경제정책연구원), 김규철(한국개발연구원)

발전 신기술을 적용한 북한 발전설비 현대화 남북협력 방안*

신정수 | 에너지경제연구원 연구위원 | jsshin2@keei.re.kr

Ⅰ. 연구개요

현재 북한경제가 처해 있는 총체적인 기능 저하는 일차적으로 전력 공급의 부족에서 기인한다. 이러한 측면에서 북한이 개혁・개방을 통해 정상국가화할 경우, 북한경제를 복구하고 중장기적 성장기반을 갖추기 위해 가장 먼저 고민해야 할 분야는 바로 '전력공급능력 확충'일 것이다. 북한 발전부문의 확충 방안은 기존설비 개보수와 신규설비 건설로 구분될 수 있는데, 신규설비 건설의 경우 비용적인 측면뿐만 아니라 장시간의 공사기간 소요로 인해 북한의 정상국가화 이후 경제복구 개시를 위한 시의적 전력공급이 어렵다는 문제가 있다. 한편, 기존 설비 개보수는 현존 설비를 현대화하여 활용도를 제고하고 신규 설비가 본격적으로 도입되는 시기까지의 전력 공급능력 확충을 담당할 수 있다는 점에서 유력한 수단이라 할 수 있다.

이에 본 연구는 북한 발전설비 현대화와 관련하여 북한의 기존 설비들이 본원적으로 가지고 있는 결정적 약점인 매우 오래된 기술로 건설된 비효율적이며, 환경 비친화적 설비라는 점에 주목하여 이를 개선할 수 있는 기술적 대안을 적용하는 남북협력 시범 프로젝트 구상 차원에서, 현대화 대상 발전소를 선정하고 구체적인 기술적, 경제적 협력방안을 설계하였다.

화력발전설비 개보수 방안으로는 북한의 현존 노후 미분탄 발전소를 고효율, 친환경 발전기술인 순환유동층(Circulating Fluidized Bed Combustion: CFBC)발전 설비로 현대화하는

* 본고는 「에너지경제연구원, 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), KDB산업은행, 북한자원연구소」의 공동연구로 수행된 『남북협력을 위한 발전 신기술 활용방안 연구』, 에너지경제연구원, 2018. 9의 내용을 요약한 것임.

방안을 검토하였으며, 수력발전의 경우 우리나라가 신규 개발한 국산수차를 활용하여 북한의 노후 수력설비를 현대화하는 방안을 검토하였다. 북한 화력발전 설비 현대화 협력사업은 청진화력발전소를 대상으로 하였으며, 수력발전 설비 현대화 협력사업은 장진강수력발전소를 대상으로 하였다. 또한 투자 원리금 상환 방안으로는 북한의 갈탄을 활용하는 방안을 설계하였으며, 상환 방식은 북한 당국이 투자 원리금을 합의된 기간에 걸쳐 분할 상환하는 투자상환계약 방식을 제시하였다.

Ⅱ. 북한 화력발전 리파워링(Repowering) 협력사업 방안

본 연구에서는 발전 연료인 석탄 조달이 용이한 발전소의 지리적 위치와, 개보수 협력사업의 투자원리금 상환 수단인 석탄(갈탄)의 남한 반입이 용이한 부두에 대한 접근성을 고려하여, 갈탄이 폭넓게 매장되어 있고 부두로의 접근성이 비교적 용이한 함경북도 지역의 발전소 중에서 설비가 가장 노후화된 청진화력 1, 2호기를 대상으로 순환유동층 발전기술을 적용한 리파워링 방안을 검토하였다.

리파워링 효과 분석 결과, 신규 순환유동층 보일러의 추가와 터빈사이클의 개보수를 통한 열효율 상승분은 약 3.5~6.5%p 수준으로 추정되었으며, 발전소 종합열효율은 발전단 기준 25.2%(보일러 효율 70%, 터빈사이클 효율 36%로 가정)에서 31.7%(보일러 효율 82.3%, 터빈사이클 효율 38.5%)로 6.5%p 개선이 가능한 것으로 추정되어 연료사용량(석탄사용량)은 이용률을 80%로 가정할 경우 500,371ton/년(2개 호기)에 이를 것으로 추정되었다. 건설공사비는 국내의 유사사례 공사비를 기준으로 물가상승률 및 용량보정을 고려하여 산정하였으며, 물가상승률은 연 2%, 환율 1,150원/USD, 연간 이자율 4.5%/년, 차입률은 총 공사비의 70%로 가정하였으며, 건설공정은 1호기와 2호기의 단계별 착수 및 준공을 전제로 하여 총 24개월을 기준으로 하였다. 이상의 전제로 청진화력 1호기와 2호기 대상 리파워링 비용을 추정한 결과, 리파워링 단가는 1,310천원/kw~1,800천원/kw, 총 비용은 1,310억원~1,730억원에 이를 것으로 추정되었다. 또한 투자비용에 대한 대가로서 갈탄 상환량을 추정한 결과, 전체 투자비용에 대해 상환기간 20년, 연간고정비 15,503백만원/년, 연간발전량616,704MWh, 할인율 7%/년 적용시, 갈탄 상환량은 373천톤/년에 이를 것으로 추정되었다.

Ⅲ. 북한 수력발전 개보수 협력사업 방안

수력발전용 국산수차 기술개발은 민・관 협력 형태로 사업기간 52개월(2012. 6~2016. 9), 사업비 266억원을 투입하여 15MW급 프란시스 수차에 대한 독자기술을 확보한 바 있다. 이에 본 연구의 북한 수력발전 개보수를 위한 적용기술로서 15MW급 국산 프란시스 수차기술의 적용을 전제로 하였다.

북한 수력발전소 중 노후 프란시스 수차발전소를 운영중인 발전소(7개소 총 61개 호기) 중에서 장진강수력 3호기(14.5MW×3기, 1937년 준공)는 운전경과 연수가 80년 이상 된 노후 발전소로서 개보수의 필요성이 크고, 단위 발전기당 용량이 14.5MW로서 국산 프란시스 수차(15MW)와 발전기 및 제어시스템 적용이 용이하다는 측면에서 북한 수력발전 개보수 대상 발전소로 선정・검토하였다. 개보수 효과 분석 결과, 수차를 국내개발 15MW 수차로 교체하고, 발전기, 전기설비 및 제어설비를 개보수함으로써, 설비용량 1.5MW 증가와 종합효율 4.3%p 상승을 통하여 발전량은 5%p 증가(1,275만kWh)할 것으로 추정되었다. 건설공사비는 최근 수차국산화 사업이 완료된 섬진강수력발전소와 개보수사업을 완료한 의암수력발전소의 세부 공사비 자료를 기초로 하여 추정한 결과, 총 기자재비는 29,384,330천원, 설계용역비 1,064,152천원, 시공비 1,956,667천원, 기타경비 1,922,339천원으로 추정되었다. 이에 총 비용은 343.3억원, 호기당 전체 비용은 114.4억원으로 추정되었다. 투자비용 회수를 위한 갈탄 상환량 추정 결과, 상환기간 20년, 연간고정비 3,727백만원/년, 연간발전량 258,832MWh, 할인율 7% 적용 시, 갈탄 상환량은 90천톤/년에 이를 것으로 추정되었다.

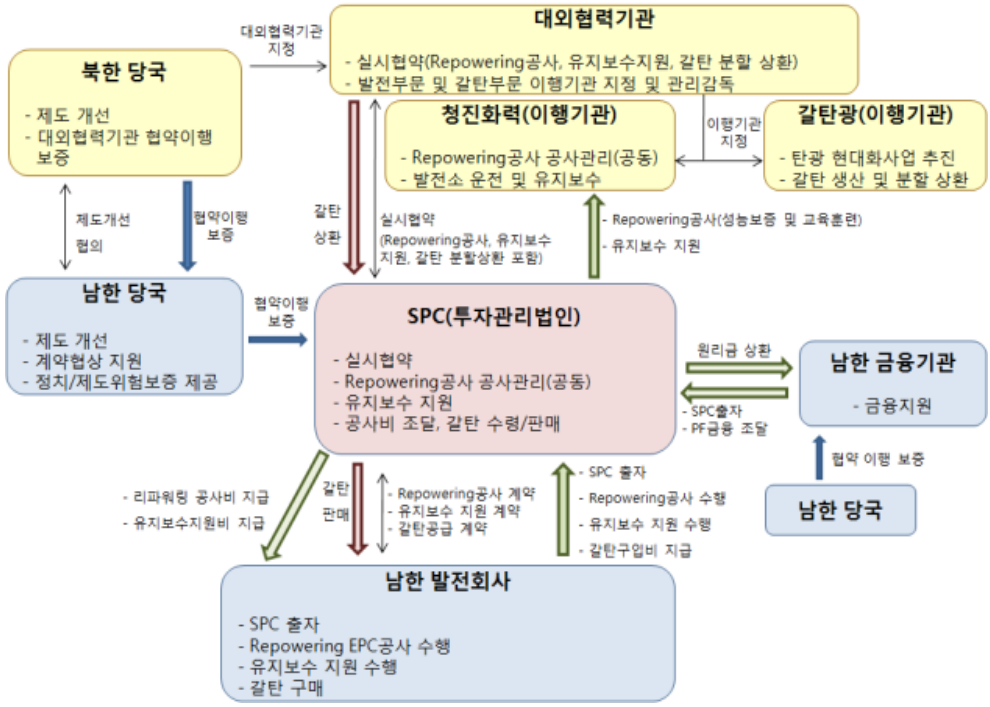
Ⅳ. 북한 발전설비 현대화의 남북협력 사업구조

본 연구에서는 북한 발전설비 현대화사업의 투자(공사・비용 부담)를 남한이 추진하고 그에 대한 비용회수 방안으로 북한의 갈탄을 분할 상환하는 방식을 제시함으로써, 남북 에너지협력 사업에서 비즈니스 차원의 지속가능성을 확보하고자 하였다. 구체적인 사업구조를 살펴보면, 남한의 민간 금융기관과 투자자들로 구성・설립된 SPC(특수목적법인)가 프로젝트 파이낸싱을 통해 북한 발전설비 현대화사업을 추진하고, 남한 발전회사에서 현대화공사와

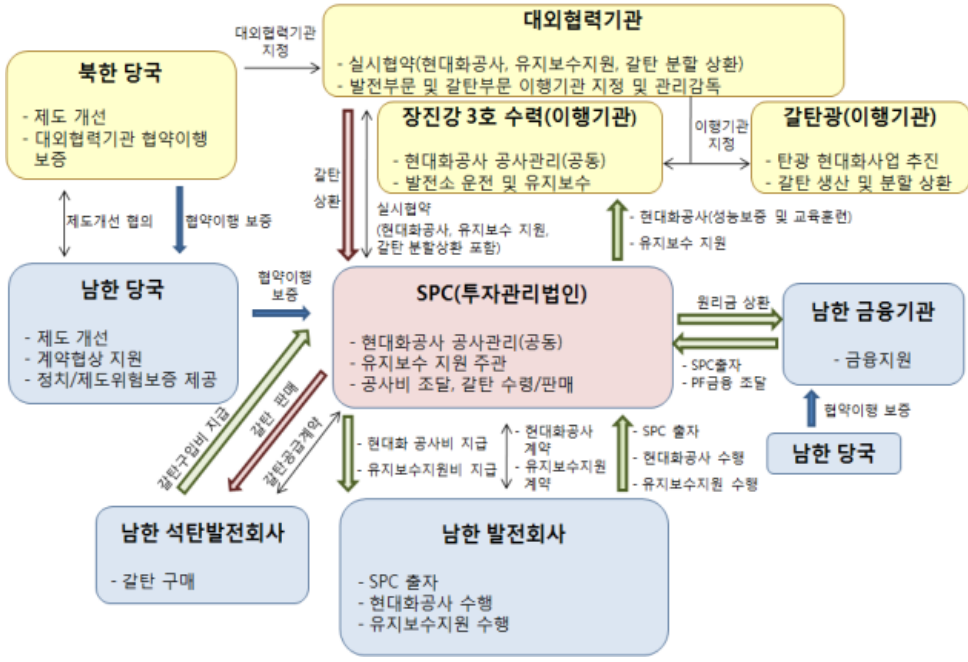
유지보수지원을, 북한에서 발전소 운영을 담당하며, 상환재원인 갈탄은 SPC를 거쳐 수령 및 판매되어 차입자금을 상환하는 방식을 기본 골격으로 하고 있다.

그러나 남북 협력사업 추진의 가장 큰 걸림돌은 기존의 개성공단과 금강산 관광사업의 경우처럼 '북한 리스크'라는 변동성 때문에 안정적 투자회수에 대한 불확실성이 매우 크다는 것이다. 이에 본 연구에서는 '북한 리스크'의 저감을 위하여, SPC와 북한 당국이 지정하는 대외협력기관 간의 투자비상환계약(실시협약)과 함께, 남북한 당국 간의 협약이행 보증을 실시하고 다시 남한 당국에서 SPC에 협약이행 보증을 제공하는 형식의 사업구조를 제시하였다. 본 절의 그림들은 이상의 사업 구조를 청진화력 리파워링 사업과 장진강수력 현대화 사업에 적용한 사업구조 방식을 보여주고 있다.

[그림 1] 청진화력 리파워링 협력 사업구조



[그림 2] 장진강수력 3호발전소 개보수 협력 사업구조



Ⅴ. 결론

본 연구는 북한의 비핵화 진전과 UN의 대북제재 해제를 전제로 하여, 북한의 전력공급능력 확충을 위한 북한 발전설비 현대화 남북협력사업 방안을 제시하고 있다. 특히 사업 이행 SPC(특수목적법인) 설립, 남북한 당국의 역할, 갈탄 상환을 통한 투자비 회수 등 실제 남북 에너지협력 프로젝트가 실행될 경우 예상되는 비즈니스 모델을 구체적으로 제시하고 있다.

그러나 이러한 비즈니스 모델이 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다 정부의 적극적인 역할이 요구되는데, 특히 북한에는 우리 기업의 협력 파트너로서 의사결정권을 갖는 기업이 없기 때문에 협력사업 추진에 관한 북한 당국과의 사업추진 합의에 대한 우리 정부의 역할이 필요하다. 또한 '북한 리스크'의 경감을 위하여 남북 정부 당국이 합의한 협력사업의 이행을 보증하는 '협약이행 보증'을 SPC에 제공함으로써, '북한 리스크'로 인한 사업 중단 시 정부의 보상이라는 안전장치 확보와 함께, 동 이행보증을 금융기관에도 제공함으로써 SPC의 프로젝트

파이낸싱이 용이하도록 하여 남북 협력사업에 대한 민간 참여 유인을 확대할 수 있어야 한다. 이러한 정부의 역할을 통해 시범적인 남북협력 사업들이 성공적으로 전개되어야 보다 많은 협력 사업들이 민간부문에서 설계될 수 있을 것이다.

한반도 신(新)복합물류체계 구축 방향과 과제

이성우 | 한국해양수산개발원 연구위원 | waterfront@kmi.re.kr

Ⅰ. 머리말

참여정부는 2003년 8월 '동북아 물류중심 로드맵'을 발표하고 물류산업을 부가가치와 고용창출의 방법으로 '동북아 물류중심' 정책을 추진하였다. 당시 정부, 업계, 전문가들의 노력으로 동북아 물류중심의 기반이 되는 항만과 공항 인프라 구축이 가속화되었고 부산항과 인천공항은 명실상부한 글로벌 물류중심거점으로 도약하였다. 그러나 정책 수행은 항상 '명과 암'이 있는 것이어서 이 역시 우리나라 물류산업과 동북아 물류체계에 긍정적인 효과와 함께 부정적인 영향도 미쳤다. 긍정적인 영향은 우리나라 입장에서 중국의 항만 개발을 촉진하게 되었다는 점, 비약이라 할 수도 있지만 중국이 물류를 기반으로 글로벌 정책인 '일대일로(一帶一路)'를 추진하게 한 동기가 되었다는 점이다. 그리고 부정적인 영향은 우리나라 북방의 단절된 물류망으로 인해 해상과 항공으로만 글로벌 물류네트워크를 연결해 나갈 수밖에 없어 복합물류 체계가 부재한 채로, 육상물류 기능이 제한되어 단거리 중심으로 발전할 수밖에 없었다는 점이다.

15년이 지난 지금 우리는 한반도의 남북, 대양과 유라시아 대륙을 연결하는 새로운 물류망을 구축할 기회를 준비 중에 있다. 다만, 현재 정부는 과거와 같은 큰 그림이 아니라 철도, 도로에 국한된 한반도 물류 복원과 유라시아 대륙과의 연결에 중점을 두고 있다는 아쉬움이 있다. 이러한 맥락에서 한반도의 남북 육상물류 연결을 넘어서 과거 '동북아 물류중심'을 꿈꾸었던 글로벌 개념에서 태평양과 유라시아 대륙 연결을 위한 한반도 복합물류체계 구축 방향과 과제 제시가 필요한 상황이다.

따라서 본고는 남북의 공동번영과 물류의 최적화 관점에서 한반도가 대양과 대륙 사이의 해상과 육상 등 모든 물류수단을 아우르는 글로벌 해륙물류 연계거점(Land-bridge)으로 거듭나게 할 신(新) 한반도 물류네트워크 구상 방향과 과제들을 논하고자 한다.

Ⅱ. 한반도 물류체계 현황

1. 남북 물류시설과 체계 현황

우리나라 물류체계는 국제교역을 주로 담당하는 28개의 무역항과 이를 연결해주는 다수의 고속도로가 주요 물류네트워크라 할 수 있다. 최근 남북 물류연결을 위해 강조되는 철도는 중거리 물류수단으로, 우리나라 국토의 협소 국내 물류분담에서의 비중이 1.7%에 불과한 상황이다. 현재 우리나라 철도는 여객수송에 치중하고 있으며, 국가 물류체계에서 국제는 항만, 국내는 도로가 주로 담당하고 있다. 항만 역시 장거리 수송의 특성으로 인해 우리나라 국내 물류에는 큰 기여를 못하고 있으며 대량, 저가 화물의 일부를 산지에서 공장지역으로 수송하는 정도이다.

북한 물류체계는 크게 철도운수, 자동차운수, 수상운수로 구분이 가능하다. 전체적으로는 철도 의존형 물류체계로 도로, 항만, 공항시설이 취약하고 수력중심의 발전체계로 계절적 영향과 시설 노후로 안정적 철도 운행이 곤란한 상황이다. 특이한 점은 북한 다수 지역에 있는 광산의 화물 운송을 위해 특별히 3화 수송(삭도(索道), 벨트컨베이어 및 관(管))이 활성화되어 있다는 것이다. 북한의 핵심 물류체계인 철도는 화물수송의 90%, 여객수송의 60% 이상을 담당하고 있다. 철도노선 98%가 단선이며, 보수・정비 미흡으로 철도시설이 노후화됨에 따라 운행속도(30~50㎞)가 느려 운송 효율이 낮다. 2018년 12월 남북철도 조사단은 경의선이 시속 50km, 동해선이 시속 30km 정도로 주행이 가능한 것으로 파악했고, 경의선-평라선을 연결한 구간은 속도는 느리나 바로 사용이 가능한 것으로 조사되었다. 고속도로를 제외한 대부분의 도로는 포장률이 낮고(1급도로 40%, 2급도로 7%) 노선 불량, 노후화로 시속 50km 이상의 주행이 곤란하다. 북한은 동서해안 분리로 유기적인 해상연계 수송이 곤란하여 항만수송 분담률이 2~3%에 불과하고 최근 대북제재로 경제가 중국과 육상무역에 의존하다 보니 그 수송량이 과거 20여년전 하역능력인 3,700만톤으로 정체 상태이다.[1)]

1) 해양수산부, 『통일 한반도 시대의 북한 항만물류체계 기본구상 연구』, 한국해양수산개발원, 2018. 1, pp.12~20.

2. 남북 물류시설과 체계 현황

남북 물류체계는 연계성 측면에서 상당히 왜곡되어 있다. 70년 분단으로 인해 철도 중심의 북한과 도로 중심의 우리나라가 육상에서 큰 차이를 보이고 있고 국제무역이 활발한 우리나라는 세계 수준의 항만을 다수 보유하고 있으나 북한은 자급 위주의 경제정책과 중국 의존형 국제교역으로 인해 항만의 기능 역시 상당히 열악한 상황이다.

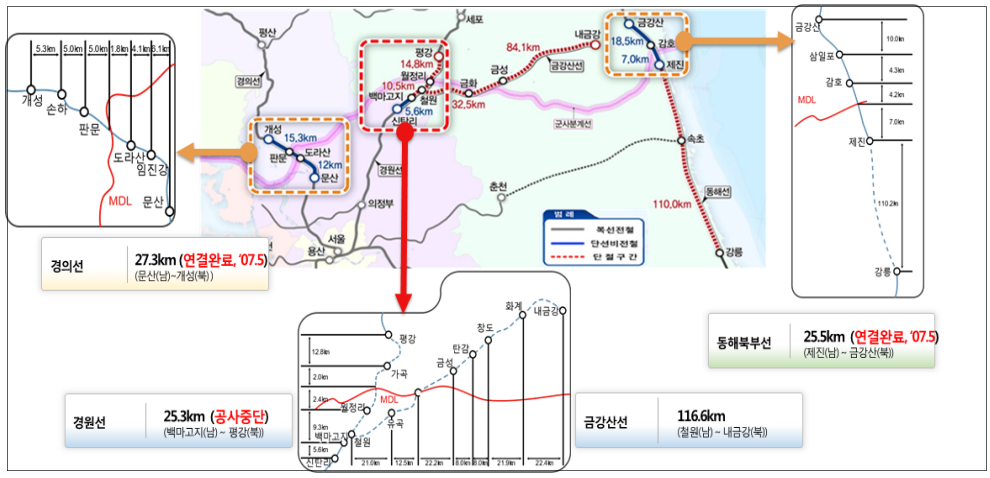
〈표 1〉은 이러한 우리나라와 북한의 물류인프라 현황을 비교한 내용이다. 특히 항만의 경우 상호 비교에서 우리나라의 4% 수준에 불과하고 고속도로의 경우 18% 수준에 불과한 상황이다. 결론적으로 남북의 물류연결을 위해서는 상호 부족한 인프라 개선이 필요한데,

〈표 1〉 남북한 주요지표 비교

구 분	단위	우리나라(A)	북 한(B)	비교(B/A)
항만하역능력	(만톤)	103,938	4,156	0.04
철도총연장	(㎞)	4,283	5,299	1.24
도로총연장	(㎞)	105,673	26,164	0.25
고속도로연장	(㎞)	4,139	729	0.18
공항 수/항로 수	(개소)	15/45	52/9	3.47/0.2
국제공항 수	(개소)	8	1	0.13

주: 철도총연장 및 공항 수/항로 수는 2015년도 기준의 한국교통연구원 자료를 참고함.
자료: 통계청, 「북한 주요통계지표 2015」, (2014년 기준).

[그림 1] 남북철도 연결구간 현황



자료: 철도공사, 발표자료, 2018. 10.

북한의 경우 전면적인 물류인프라 개선이 필요한 상태이다. 또한 우리나라와 북한의 불균형 상태의 물류시설과 체계를 개선하기 위해 우리나라 물류네트워크에 대한 맞춤형 개선도 동시에 필요한 상황인 것이다.

Ⅲ. 한반도 복합물류체계 구축방향 제안

1. 한반도 복합물류체계 구축방향

일반적으로 물류는 화물을 싸고 빠르게, 그리고 안정적으로 운송해야 한다. 물론 최근 이슈가 되고 있는 환경오염 최소화, 신속한 재해나 재난 대응 등도 추가적으로 요구되는 요인이다. 한편, 요즘은 물류산업을 단순한 서비스로 보는 것이 아니라 부가가치와 고용창출을 위한 미래산업으로 보고 있기 때문에 이에 대한 고민도 포함되어야 한다. 따라서 한반도 물류체계를 구성하기 위해서는 경제성, 신속성, 정시성, 안정성, 환경성, 대응성 등을 고려한 복합물류체계를 구축하는 것이 기본방향이다. 남북간 물류체계 연결은 현재 왜곡되거나 단절된 한반도 물류체계의 생명을 불어넣는 중요한 고려사항이며, 단기에 추진되어야 한다.

한반도 복합물류체계 구축은 단순히 북한지역의 물류인프라 개발만으로 완성될 수는 없고, 한반도가 대양과 대륙을 연결하는 관점에서 우리나라와 북한 전체 물류체계를 효율적으로 운영할 수 있게 하는 기본방향에 의거해서 구축할 필요가 있다. 또한 글로벌 경제환경 변화에 따라 물류산업이 부가가치와 고용 창출의 선도 산업임을 인식하여, 이와 연계한 한반도 복합물류체계 구축 과제들을 발굴하고 추진해야 할 것이다.

2. 한반도 복합물류체계 구축과제

1) 남한지역 추진과제

우선 우리나라가 한반도 복합물류네트워크 구축을 위해 해야 할 부분은 항만시설의 복합기능화, 연안항로 연계 피더부두 확충, 철도병목구간 용량확대이다.

항만은 태평양을 통해 우리나라로 들어와 북한 혹은 유라시아 대륙으로 가는 화물, 반대로

대륙에서 해양으로 나가는 화물을 처리하는 기능을 담당할 것이다. 이렇게 될 경우 기존의 단거리 물류수단인 트럭보다 기차에 의한 철도수송이 확대될 것이다. 그런데 현재 우리나라 항만들은 철도가 항만배후까지만 인입이 되어 있고 터미널 안, 즉 화물을 내리는 크레인 아래까지 연결이 되어 있지 않다. 이로 인해 배에서 내리는 화물을 다시 내부 수송수단을 통해 기차로 실어야 하는 추가적인 작업과 비용이 발생한다. 결론적으로 비용 경쟁력이 낮아질 수밖에 없다. 따라서 대양과 대륙의 주요 연결 기능을 가지게 될 부산, 광양, 인천항 등은 터미널 내 철도시설 인입이 필요하고, 중장기적으로 울산, 포항, 동해, 목포, 새만금, 군산, 평택항도 해당 시설이 추가되어야 할 것이다. 한편, 짧은 해안선으로 연안해운 수송 기능이 약했지만 남북교역이 확대될 경우 신의주와 나진・선봉에서 부산항 등 우리나라 항만으로 연안해운이 활성화될 가능성이 높아진다. 특히 초기 북한의 내륙물류인프라 복원 기간에는 남한의 생산품과 북한의 자원들의 교류가 거의 해운을 통해 이루어질 수밖에 없다. 이러한 부분에 대비하여 우리나라 항만들의 피더(feeder)부두[2] 개발이나 정비가 필요하다.

철도는 우리나라 여객수송으로 인해 발생하는 병목구간[3]에 대한 투자가 필요하다. 기본적으로 철도 이용의 순서는 여객, 전략화물, 자국화물 그리고 제3국 통과화물이다. 현재 우리나라는 철도를 통해서 통과하는 화물이 없으나 남북 철도망의 연결로 우리나라 항만들을 통해 대륙과 해양을 오고가는 화물[4]들이 철도를 이용할 가능성이 높다. 이 경우 해당 화물들을 유치하기 위해 현재 병목구간에 대한 투자가 병행되어야 여객수송 혹은 국내화물 수송과 충돌이 일어나지 않을 것이다. 추가적으로 부산, 광양, 인천항 등 주요 거점항만 배후에 유라시아 대륙철도와의 연결을 위한 블록트레인(block train)[5] 허브 구축도 동시에 필요하다. 한반도 해륙복합물류체계 구축은 단순한 시설 연결만이 아니라 운영 및 제도적 측면에서도 그 연계성을 높여야 한다. 우리나라 항만에서 장거리, 고속, 대량화물 처리가 가능한 블록트레인을 중국과 러시아의 협력하에 발차할 수 있다면 우리나라 물류산업뿐만 아니라 제조업의 경쟁력 제고에도 큰 기여를 할 수 있다. 따라서 정부는 단순한 항만과 철도시설 건설뿐만 아니라 이미 국제표준화가 되어 있는 항만 이외에 철도와 도로 분야에서 중국과 러시아 정부와 국제협약 및 제도 마련을 통해 우리나라에서 자주적으로 복합물류 업무가 가능하도록 노력을 기울여야 한다.

---

2) 대형 컨테이너 선박이 기항하는 중심 항만과 인근 중소형 항만 간의 컨테이너 수송을 담당하는 중소형 컨테이너 선박인 피더선이 주로 사용하는 부두를 지칭

3) 현재 우리나라 경부선의 경우 평택-오송구간 철도용량이 92.6%에 달하고 있어 추가 화물이나 여객 수요가 증가하게 되면 운행지연이 생길 수밖에 없음(철도공사 내부자료, 2018. 12).

4) 2030년 기준 한반도를 통해 대양과 대륙을 연결하는 화물은 대략 127만 TEU로 추정(이언경 외, 『항만-대륙철도 연계 복합물류망 구축을 위한 기반연구』, 경제・인문사회연구회, 2018. 12).

5) 열차단위로 고객과 연간 혹은 특정 기간 수송계약을 맺고 원하는 시간대와 루트를 직통으로 운행하는 전세열차 개념으로 중간 정차 등이 없어 속도가 높고 화물 손상이나 손실이 없어 대형 화주들이 선호하는 운송 방식임.

2) 북한지역 추진과제

북한지역 물류체계 개선은 대규모 재원조달이 따르는 인프라 개발이 우선되어야 한다. 북한의 경제발전과 남북간 교역 확대를 위해 항만시설 건설이 필요하다. 북한의 수도권을 담당하는 남포항, 중국과 연결되는 청진항, 중국과 러시아 모두 연결되는 나진항 개발이 주요 대상일 것이다. 추가로 개성공단 지원, 해주경제특구 개발 등을 위해 인천항과 연계성 제고가 필요한 해주항의 셔틀[6]서비스 관련 부두개발도 고려해 볼 필요가 있다. 북한은 초기 경제특구 중심의 거점형 항만개발이 진행될 것이고 외국자본의 유입이 용이하고 유라시아 대륙과 연결이 용이한 지역의 항만개발이 선행되어야 할 것이다. 이런 측면에서 북한 수도권을 지원하고 가장 산업화가 된 남포항의 역할은 높아질 것이다. 나진항은 나선경제특구의 중심이자 이미 러시아의 광궤철도가 3부두[7]까지 연결되어 있어 대북제재 이후 제일 빠른 개방과 경제활동이 가능한 곳이다. 청진항 역시 중국 연변지역의 최단거리(66km)에 위치한 항만으로, 동해로 나가고 싶어 하는 중국 동북 2성지역의 중요한 물류거점이 될 수 있다.

철도의 경우 우선 시설 상태가 좋고 투자비가 낮은 경의선을 통한 중국 연계루트, 경의선과 평라선을 연계한 러시아 연계루트에 투자가 필요하다. 해당 지역에 대한 조사 결과 경의선은 대략 시속 50km 전후, 동해선은 시속 30km 전후 운행이 가능한 것으로 파악되고 있다. 따라서 초기 활용도가 높은 경의선을 중심으로 투자가 진행한 후 점진적으로 평라선 그리고 동해선 같은 블록트레인 허브시설을 추가로 건설해야 할 것이다. 한반도의 주요 무역항 중 철도와 연계가 가능한 항만들의 경우 이러한 복합물류기능 제고를 위한 시설이 필요하다.

3) 남북공동지역 추진과제

한강은 과거 우리나라 왕조들의 중요한 조공물류 루트였다. 그러나 현재는 남북의 군사적 대치로 '북방한계선(NLL)'의 설정, 불안정한 국제법적 지위로 인해 물류루트로서의 이용이 중단된 상태이다. 만약 남북관계가 개선될 경우 상호 합의만 있으면 쉽게 개방이 가능한 물류루트로 우리나라의 수도가 명실상부한 항만이 되는 기회를 가질 수 있다. 2012년 정부는 서울 여의도에 서울항을, 김포지역에 경인항을 지정하였고 경인항의 경우 시설 투자를 통해

6) 소형선박이나 바지선 등을 통해 인접한 대형항만으로 화물들을 옮기는 서비스를 셔틀서비스라고 함.
7) 나진항 3부두 개발사업은 2000년 러시아 푸틴과 북한 김정일 전 위원장간의 나진-하산 프로젝트 공동개발 합의로 시작되어 2008년 러-북 합작회사인 '라손 콘트라스(RCT)'가 주도하여 2014년에 준공하였으며 49년간 임대와 400만톤 처리가 가능함. 연계사업으로 나진-하산 간 철도 54km가 있으며 전체 사업비는 약 1.7억달러를 투자함(통일부, 「나진-하산 사업 개요」, 내부자료, 2017. 12).

운영 중에 있다. 한강 하구의 물류루트가 열리게 되면 기존 서울항에 대한 투자, 그리고 한강 하구 남북접경지역에 신항만 건설이 가능하다. 이는 남북접경지역 경제발전과 함께 친환경 대량운송 수단인 해운이 육운을 대체할 수 있어 수도권의 친환경 물류체계 구축에 기여할 수 있다. 두 번째는 경원선과 동해선 철도의 미연결 구간에 대한 남북협력을 통한 투자가 필요하다. 또한 인천항의 복합물류기능 강화와 개성공단, 해주경제특구의 발전을 위해 인천항과 개성공단 배후 경의선 간 전용 철도노선(70km 전후) 신설이 필요하다. 이는 인천신항의 물동량 확충, 우리나라 철도 병목노선 우회, 개성 및 해주 지역의 물류경쟁력 제고 측면에서 유효한 사업이 될 것이다. 셋째는 북한 나진선봉, 중국 훈춘, 러시아 하산 지역을 연결한 초국경 평화협력 클러스터를 구축하고 이를 나진항과 연계한 철도, 도로망으로 묶는 사업이 필요하다. 해당 사업은 항만과 철도를 연계하여 남북뿐만 아니라 중러까지 참여하도록 유도하여 한반도를 넘어서 동북아에 평화경제가 자리 잡는 데 기여할 수 있을 것이다. 마지막으로는 이러한 남북 물류연계, 나아가 중국과 러시아로의 연결을 위해서는 철도와 도로시설, 운영체계 등의 표준화가 필요하다. 현재 철도의 경우 우리나라, 북한, 중국, 러시아의 전압, 전류, 역시설, 신호체계, 통신수단 등이 모두 다른 상황이므로 최적의 물류네트워크 구축을 위해서 세부적인 표준화 절차가 필요하다.

Ⅳ. 맺음말

최근 2차 북미정상회담이 결렬되어 남북의 평화경제 실현이 잠시 숨고르기를 하고 있다. 그러나 한반도의 평화와 번영은 시간이 걸릴 뿐, 언젠가 올 것이고 이를 실현하고 당기기 위해서는 한반도 전체를 아우르는 최적 물류체계 구축이 필요하다. 지금부터 육상이나 특정 물류수단에 치우치지 말고 남과 북, 대양과 대륙을 연결한다는 큰 그림에서 합리적인 물류체계 구축이 필요하다. 과거 동북아 물류중심 정책은 북한이라는 제한된 공간을 크게 고려하지 않고 글로벌 물류정책을 수립했었던 한계가 있었다. 따라서 신한반도 물류체계 구상을 통해 공간적인 한계를 극복하고 물류수단과 수단을 연결하면서 남과 북, 대양과 대륙을 연결하는 통합적인 복합물류체계를 구축해야 한다. 제안된 과제들은 단계별, 지역별, 수단별, 주체별로 나누어 구체적인 전략, 방법 등에 의거하여 남북협력, 주변국들 간의 협력을 통해서 진행되어야 할 것이다.

본격적인 유라시아 물류중심국가 실현을 위해 모든 물류수단의 인프라, 제도, 운영시스템,

표준화를 총괄하는 관점에서 언급된 물류체계와 사업들이 추진되어야 한다. 또한 우리나라 화주기업들의 글로벌 SCM체계 구축 등에 대한 수요조사를 병행하여 대륙과 대양을 연결하는 한반도 물류네트워크가 구축된다면, 이는 보다 실천력 있는 정부 정책으로 자리 잡을 수 있을 것이다.

참고문헌

이언경・길광수・이성우・강무홍・최건우・이수영・김보경・김엄지(한국해양수산개발원), 서종원・최성원(한국교통연구원), 『항만-대륙철도 연계 복합물류망 구축을 위한 기반연구』, 경제・인문사회연구회, 2018. 12.

해양수산부, 『통일 한반도 시대의 북한 항만물류체계 기본구상 연구』, 한국해양수산개발원, 2018. 1, pp.12~20.

통일부, 「나진-하산사업 개요」, 내부자료, 2017. 12.

이성우, 「남북물류협력과 인천의 기회」, 인천시 남북협력 세미나, 2018. 12. 19.

통계청, 「북한 주요통계지표 2015」, (2014년 기준).

북한의 과학기술·ICT 정책과 추진 동향

이춘근 | 과학기술정책연구원 선임연구위원 | cglee@stepi.re.kr

Ⅰ. 서 론

북한은 1990년대 후반부터 국정 제1지표로 '강성대국(사상, 총대, 과학기술) 전략'과 '과학기술중시 정책'을 추진해 왔다. 주요 시책으로는 '과학의 해' 지정, 국가과학기술위원회의 위상 강화, 인민경제의 기술적 개건과 정보화, 4차례의 '과학기술발전 5개년계획', '연료, 동력문제 해결을 위한 3개년계획', '산림녹화 30년 계획' 등이 있다.

이러한 정책은 김정은 위원장 집권 이후에도 지속되고 있다. 김정은 위원장은 집권 2년이 채 안된 2013년 11월 13, 14일에 전국과학기술자대회를 개최하였는데, 이는 김정일 전 위원장이 집권 4년 10개월 만에 개최한 것보다 빠르다. 이 대회는 김정일 전 위원장의 "당의 과학기술 중시로선을 철저히 관철할 데 대하여" 발표 10주년을 겸해, 과학기술 우선 정책이 후대에 이어진다는 것을 명확히하였다.

김정은 위원장은 김정일 전 위원장의 과학기술 중시 정책을 계승하면서, '지식경제'와 '전민과학기술인재화'를 특별히 강조하였다. 외국 유학을 경험한 김정은 위원장이 현대 지식기반사회 발전추세와 북한의 현실을 잘 이해하고, 이를 타개하기 위한 방안을 국정 핵심에 내세운 것이라 볼 수 있다. 이하에 이 2가지를 중심으로 북한의 과학기술 동향을 정리해 본다.

Ⅱ. 지식경제와 전민과학기술인재화 추진 동향

지식경제는 과학기술지식을 기반으로 하는 경제성장 방식이다. 김정은 위원장의 지식경제는 김일성 전 주석의 '주체과학(국내산 원료와 자력갱생 중시)'이나 김정일 전 위원장의 '강성대국(사상, 총대, 과학기술)'보다 합리적이고 현대 국제사회의 발전 방향이나 북한의 현실과도 잘 일치한다. 김일성 전 주석과 김정일 전 위원장이 중후장대형 기간산업에 투자를 집중하면서 막대한 자원을 비효율적으로 사용한 것에 비해, 김정은 위원장은 투입 대비 효과가 큰 분야에 집중하는 것도 이 때문이라 할 수 있다.

북한이 지식경제를 전면에 내세우면서 경제와 과학기술의 일체화가 가속화되고 있다. 북한은 1998년부터 중장기 경제계획 대신에 국가과학기술발전5개년계획을 연이어 수립해 경제 재건과 현장지원을 추진해 왔다. 이를 개혁해 2016년에 경제발전5개년전략을 수립하고, 과학기술발전계획을 여기에 통합하였다. 에너지와 산림 등의 핵심 분야에는 별도의 국가계획을 수립해 경제발전 전략과 연동하고 있다.

김정은 위원장은 이를 효율적으로 추진하기 위해 국가과학기술위원회의 위상을 강화하였다. 이는 중장기 과학기술발전계획을 연이어 추진하면서, 타 부처와의 종합조정과 대외협력의 중요성이 크게 부각되었기 때문이라고 생각된다. 북한의 장관급 기관을 '성'이라 칭하는 데 비해 위원회는 종합조정 기능을 가진다. 국가적으로 과학기술을 중시하는 지식경제를 추진하면서, 독자적 위상이 취약했던 국가과학기술위원회의 기능이 강화된 것이다.

〈표 1〉 북한의 국가과학기술발전5개년계획 주력분야

1차 (1998~2002)		2차 (2003~2007)	3차 (2008~2012)	4차 (2013~2017)
인민 경제 기술 개건	에너지 (6개)	경제 발전 (8개 부문, 53개 대상)	인민경제 4대 선행부문 (전력, 석탄, 금속, 철도운수)	에너지문제 해결 (전력생산, 전기절약)
	기간산업 (5개)		인민경제 개건, 현대화 (자원, 채취, 기계, 화학, 건설건재, 국토환경)	공업 주체화, 현대화 (금속, 화학, 석탄, 기계, 전자, 건설, 경공업, 국토환경, 도시)
인민생활 개선 (6개)		인민생활 (7개 부문)	식량문제 해결 (농업, 수산, 경공업, 보건)	먹는 문제 해결 (농업, 축산, 과수, 수산)
기초/첨단기술 (5개)		첨단기술 (5개 부문, 37개 대상)	첨단 과학기술 (IT, NT, BT, 에너지, 우주, 해양, 레이저/플라즈마)	첨단기술 비중 제고 (IT, BT, NT, 신소재, 신에너지, 우주)
		기초과학 (4개 부문)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)

이에 따라 연구개발체제가 크게 개편되고 있다. 국가과학원의 IT, BT, NT, 에너지 분야 연구소들이 확장되고, 과학기술자 사기진작과 연구성과 산업화가 촉진되고 있다. 생물분원이 평양 시내 중심으로 이전하면서 크게 확장되었고, 자연에너지개발이용센터가 연구소로 개편되었으며, 산림과학분원은 산림과학원으로 분리 독립하였다. 조선컴퓨터센터(KCC)는 해체해 수익사업 위주로 전환하였다.

주력 연구과제도 크게 변화하고 있다. 가장 집중하는 분야는 ICT, 자동화 관련 기술개발과 산업화 분야이다. 사회주의국가들은 생산재 생산에 집중하면서 기계공업을 우선적으로 육성한다. 이후에 생산성을 개선하는 방안으로 이의 자동화에 치중한다. 북한도 김정일이 CNC를 강조하면서 기계공업의 자동화를 중점 과제로 추진하였다. 김정은 위원장은 이를 계승하면서 생산관리와 은행, 교육 등의 전반적인 업무 자동화로 발전시키고 있다.

지식경제에서 정보의 생산과 활용이 중요시되면서 전국 범위의 정보통신망 구축과 다각적인 활용이 강조되고 있다. 광케이블을 생산해 전국을 연결하는 정보통신망(광명)을 완성하고, 정보전달 속도도 대도시 10G, 말단 구역 1G로 개선하였다. 말단 구역에서의 무선망 활용을 확대하면서 보안체계도 크게 강화하였다. 망 접속은 장치번호, 개인용 전자인증서 등을 통해 신원을 확인한 후에 가능하다.

정보통신망 구축과 함께 각종 정보의 생산, 보급이 강화되고 있다. 과학기술 정보를 DB화하여 보급하는 과학기술전당을 신설하고, 교육, 표준, 특허 등의 주요 담당 기관들도 홈페이지를 개설해 필요한 정보들을 공개하고 있다. 김일성종합대학과 김책공업종합대학은 홈페이지를 대외에 공개해, 외국에서도 열람할 수 있도록 하고 있다. 북한의 열악한 지방의료 수준을 개선하기 위한 원격의료도 확대되고 있다.

〈표 2〉 북한의 CNC화 추진단계

추진단계	내 용
1단계	* 재래식 낡은 설비의 CNC 전환 * 설비 갱신과 CNC화를 동시에 추진
2단계	* 자동화된 유연생산구역 형성 * 제한된 일정 구역에서 CNC기술에 의한 생산
3단계	* 컴퓨터 통합생산체계 구축 * 주문, 계획, 설계, 제작, 검사, 판매 등의 전 생산 분야와 인력, 자재, 설비, 회계 등의 전 경영관리를 모두 컴퓨터망으로 통합 관리
4단계	* 무인화 실현

[그림 1] 북한의 정보통신망 구축과 활용체제

정보 생산	정보 전달	정보 접속	정보 활용
과학기술전당	네트워크 시스템	핸드폰, 태블릿 컴퓨터, 전자도서관 등	기업소

과학기술지식 보급과 함께 이를 활용하는 개인용 단말기들도 크게 확산되고 있다. 이동전화는 이집트 오라스콤과의 합작회사(고려링크)와 함께 체신성에서 직접 관할하는 국영기업들이 신규 서비스를 제공해, 보급률이 15%(약 300만대)를 넘어섰다. 태블릿 PC와 컴퓨터 등의 차제생산이 증가하고, 정보통신망을 활용한 디지털 방송과 전자상거래도 크게 증가하고 있다.

'전민과학기술인재화'는 노동자 대부분이 고등학교를 졸업하고 10여년의 군 복무를 거쳐 직장에 배치되는 북한의 현실을 반영한 것이다. 전국을 연결한 유무선 통신망과 PC, 태블릿, 핸드폰 등을 활용해 정규대학 수준의 원격교육을 수행한다. 2000년대 중반에 김책공업종합대학에서 시범운영을 시작했는데, 김정은 위원장 집권 후에 전국 범위로 확대하면서 위상을 크게 강화한 것이다.

원격교육은 대학 수준의 교육과 사회교육으로 구분되는데, 북한의 실정상 대학 수준의 원격교육이 주류를 이루고 있다. 이는 5년제 정규교육이며 강의와 실험, 시험 등을 거쳐 졸업 자격이 주어진다. 김책공업종합대학과 김일성종합대학 홈페이지를 공유하면서 수십개 대학에 원격교육대학, 학과를 개설하고 있다. 이에 따라 북한의 대학 재학생 규모가 급속히 증가하고 있다.

Ⅲ. 전망

김정은 위원장이 지식경제와 전민과학기술인재화를 강조하면서 많은 성과를 거두고 있으나, 그 전망이 모두 밝은 것은 아니다. 집권 초기에 크게 늘어난 핵실험과 장거리 로켓 발사로 국제 제재가 심화되고, 대외무역이 침체되면서 첨단기술 확보 및 이에 대한 투입 여력이 줄어들고 있다. 이를 타개하는 방안으로 자력갱생을 내세우면서 주체철과 탄소하나화학 등의 비효율적 기술에 다시 의존하는 것도 이 때문이다.

북한의 현실에서 과학기술을 통한 생산성 개선은 포기할 수 없는 중요한 전략이다. 따라서 앞으로도 지속적으로 과학기술을 앞세우면서 필요한 개혁들을 추진할 것으로 생각된다. 다만, 이를 달성할 능력과 자원을 확보하려면 연구비 투자 확대와 선진기술 도입, 산업화가 필수적이나, 이는 북한의 현 상황에서 상당한 무리가 따르는 일이다.

이를 체계적으로 지원할 여력을 남한이 가지고 있으므로 향후 한반도 정세 개선 여부에 따라 그 실현을 담보할 가능성은 여전히 남아 있다. 최근 들어 북한이 비핵화와 남북, 북미 대화에 적극적인 반응을 보이는 것도 이 때문이라고 생각된다. 핵문제가 평화적으로 해결되고 남북협력이 활성화되면, 이러한 정책이 더욱 촉진될 수 있을 것이다.

경기북부 접경지역 균형발전 종합 발전구상 및 실천방안 연구: 관련 연구 결과 소개*

강민조 | 국토연구원 책임연구원 | mjk@krihs.re.kr

Ⅰ. 연구의 배경 및 목적

현 정부는 남북 접경지역과 관련하여 「한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」(국정과제 90)과 「남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전」(국정과제 93) 등을 국정과제로 추진하고자 한다. 이와 같은 한반도 신경제지도 구상과 접경지역의 발전 정책 등의 국가정책 기조하에 기존의 접경지역 관련 개발계획과 이에 따른 추진사업의 재조명이 요구되고 있다. 한반도 신경제지도 구상에 따른 남북 접경지역의 생태, 환경, 관광 분야 등의 남북간 교류협력을 통해 한국경제의 새로운 활로를 모색하고 신성장 동력을 창출해야 한다. 신성장 동력을 기반으로 한 남북교류 협력은 남북간 경제 및 문화 격차 해소를 통해 통일의 기반을 구축하게 할 뿐만 아니라 낙후된 접경지역 발전을 통해 지역경제 활성화에 기여할 수 있다.

본 연구의 목적은 낙후된 접경지역의 균형개발 차원에서 경기북부 접경지역의 발전구상을 제시하고 이에 따른 실천방안을 제시하는 데 있다. 본 연구과제는 2018년부터 2020년까지 3차 연도에 걸쳐서 수행할 예정이다. 본 연구인 1차 연도의 연구목적은 경기북부 접경지역의 여건분석을 통해 접경지역의 종합발전을 위한 기본구상을 제시하고자 하는 것이다. 이러한 연구목적하에서 자연·환경적, 경제·사회적, 정책 및 법·제도적 여건분석을 수행한다. 또한 경기북부 접경지역과 관련한 중앙부처와 경기도 지자체의 추진계획과 추진사업 검토를 통해서 향후 한반도 신경제지도 구상 및 국가균형발전을 위한 남북협력의 추진방향을 설정한

* 본고는 국토연구원 2018년 일반과제 「경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅰ」를 요약 및 정리한 것임.

다. 이 외에도, 해외 접경지역 협력사례 검토를 통해서 시사점과 국내 적용방안을 도출한다. 즉, 본 연구에서는 이와 같은 여건분석, 추진사업 검토, 해외 협력사례 조사를 통해서 경기북부 접경지역의 종합발전 기본구상을 제시한다.

Ⅱ. 접경지역 평화지대화의 개념 및 여건분석

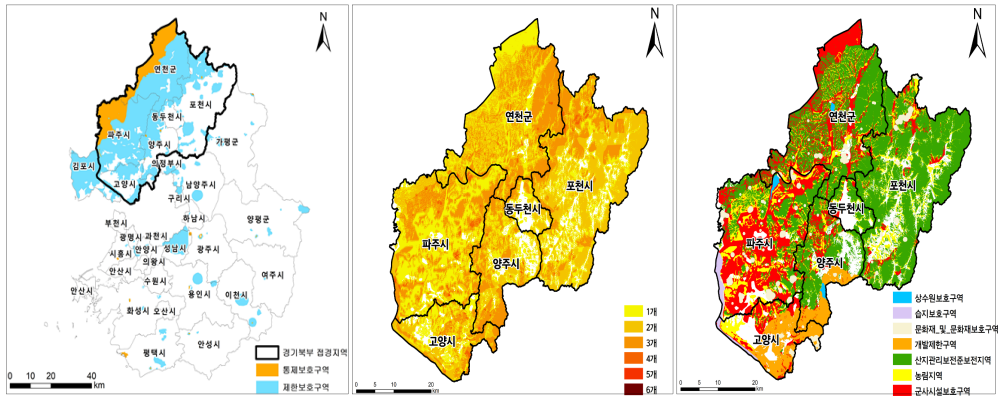
본 연구에서는 남북 상생협력에 따른 평화지대 형성을 기반으로 한 접경지역의 새로운 개념을 설정할 필요가 있다. 무력으로 지키는 불완전한 '차가운 평화'에서 지속가능한 진정한 평화로 남북관계가 이행하기 위해서는 대립과 갈등관계에서 벗어나 협력과 상생을 기반으로 한 새로운 개념 설정이 필요하다. 평화지대란 접경지역의 내적 역량을 강화시키고 생태・환경, 문화・관광, 경제 등의 협력을 통해 남북간의 이해와 동질감을 회복시키는 신뢰구축의 장을 의미하기 때문이다. 따라서 한반도 평화분위기의 확산에 따라 남북관계가 개선되어 남북교류협력사업이 활발하게 진행될 경우 접경지역은 커다란 변화가 예상되므로 새로운 비전이 요구된다.

또한 본 연구에서는 경기북부 접경지역 개발을 위한 잠재력 분석을 위하여 자연・환경적, 사회・경제적, 법・제도적 여건분석을 수행하였다. 첫째, 위성영상과 통계자료 등을 활용하여 표고, 경사도, 수계, 생태자연도, 토지이용 및 피복 현황 등의 자연・환경적 여건을 분석한 결과 산림(75.0%)과 농지(16.2%)의 비율이 높게 나타나고 있다. 둘째, 인구, 노령인구비율, GRDP, 재정자립도, 산업단지, 지역발전지수, 미군반환 공여구역 등의 사회・경제적 여건 현황을 분석한 결과 경기북부 접경지역 시・군 중 동두천시, 양주시, 연천군, 포천시의 재정자립도는 전국 평균과 비교하여 낮은 실정이다. 특히 경기북부 접경지역은 군사시설보호구역, 수도권 정비계획 등의 규제로 인해 동두천시(97.9%)를 제외한 모든 지역이 행정구역 대비 100% 이상의 토지이용 규제 적용을 받고 있는 실정이다.

경기북부 접경지역의 지정학적 잠재력, 남북관계의 변화, 사회・경제적 여건, 인프라 여건 등을 종합적으로 분석하여 접경지역의 강점, 약점, 기회, 위협요인(SWOT)을 파악하였다. 우선적으로, 평화지대화를 위한 전진기지로서의 지정학적 위치와 한반도 번영의 중핵지대로서의 가치를 활용하여 인프라 구축, 한반도의 신성장동력 창출이 가능한 사업 등을 우선 추진과제로 제시하였다. 또한 남북관계 개선에 따른 남북협력사업을 추진함으로써 기반시설 부족 문제 및 인구감소 등의 지역개발 저해요인 해소, 법・제도적 지원 등을 우선 보완과제로 활용할 수 있다. 군사적・정치적 영향으로 인하여 지속성 확보가 어려웠던 사업을 남북관계

개선에 따라 점진적으로 추진하여 수도권 축으로의 개발 잠재력을 활용하는 낙후성 해소 방안 마련 등을 해결과제로, 접경지역의 개발을 위하여 위기와 약점이 되는 남북관계 개선, 법·제도 규제 완화 등을 통한 접경지역의 경쟁력 확보와 통일기반 조성 등을 장기적 보완과제로 제시하였다.

[그림 1] 경기북부 접경지역의 규제지역 현황 분석
(군사시설보호구역(좌), 중복규제 현황분석(중, 우))



자료: 강민조 외. 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I』, 국토연구원, 2018(국토교통부 국가공간정보포털 오픈마켓 (http://data.nsdi.go.kr/dataset) 자료 활용).

[그림 2] 경기북부 접경지역 개발 환경 잠재력(SWOT) 분석

자료: 강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I』. 국토연구원, 2018.

Ⅲ. 경기북부 접경지역 종합발전 기본구상

본 연구에서는 경기북부 접경지역이 한반도 신경제지도 구현 및 한반도 통합을 위한 남북교류협력 선도 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단한다. 즉, 경기북부 접경지역은 기존의 갈등과 대치의 공간이 아닌 평화조성의 공간으로서 남북교류협력의 선도 역할이 가능하다. 경기북부 접경지역은 평화벨트 구축의 토대를 마련하고 새로운 경제성장 동력 확보를 통해 경기북부 접경지역의 지역 경쟁력 강화방안을 제시하고자 한다. 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 비전과 목표 하에서 5대 기본방향과 이에 따른 10대 추진전략을 제시하였다. 접경지역 평화지대 조성과 인도적 지원・협력을 통한 상호신뢰 기반 강화, 남북 사회문화, 관광, 스포츠 협력의 장(場) 조성을 통한 인적교류 확대를 통해 남북협력의 초석을 마련하는 것을 첫 번째 기본방향으로 제시하였다. 둘째, 남북 공동시장 시장 조성을 통한 남북 경제협력 강화, 통일특구 조성을 통한 남북 스마트 경제협력 기반을 바탕으로 하는 경제・산업측면의 남북협력 강화방안이 필요하다. 세 번째로는 새로운 성장동력 창출을 위한 남북문화・관광협력 분야의 연계를 통한 지역 상생 발전을 추구하고, 서해해양평화공원과 동해관광공동특구를 연결하는 문화관광 브릿지의 역할을 해야 한다. 넷째, 접경지역 특성을 고려한 국민참여 기반의 생태, 환경 자원 브랜드화를 추진하고 생태환경의 국경 초월적 특성을 고려한 남북 생태환경 벨트를 구축함으로써 남북접경지역의 지속가능한 발전을 위한 생태・환경협력을 기본방향으로 설정하였다. 마지막으로 경기북부 접경지역의 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상을 위하여 사회(생활) 기반시설 확충 및 주민참여 확대, 규제완화를 통한 민간 투자 확대 및 신규 일자리 창출을 발전방향에 둔다. 이러한 5대 기본방향하에서 경기북부 접경지역의 10대 추진전략을 제시함으로써 경기북부 접경지역은 한반도 신경제 구현을 위하여 경제・사회・문화 등 다면적・융합적 남북협력이 가능한 평화지대로서의 선도적 역할이 가능하리라 기대해 본다.

[그림 3] 경기북부 접경지역의 균형발전 비전, 목표 및 추진전략

비전	남북 교류협력을 선도하고 새로운 성장지대로서 발전하는 '경기북부 접경지역'
목표	◈ 평화벨트 구축의 토대 마련 ◈ 새로운 경제성장 동력 확보를 통한 경기북부 접경지역의 경쟁력 강화 ◈ 인프라 확보와 제도개선을 통한 접경지역 균형발전 선도

기본방향	추진전략
평화와 화해를 통한 남북협력의 초석마련	- 접경지역 평화지대 조성과 인도적 지원 · 협력을 통한 상호신뢰 기반 강화 - 남북 사회문화, 관광, 스포츠 협력의 장(場) 조성을 통한 인적교류 확대
경제 · 산업측면의 남북협력 강화	- 남북 공동시장 시장 조성을 통한 남북 경제협력 강화 - 통일특구 조성을 통한 남북 스마트 경제협력 기반 조성
새로운 성장 동력 창출을 위한 남북문화 · 관광협력	- 접경지역 문화 · 관광자원 연계를 통한 지역 상생 발전 - 서해해양평화공원과 동해관광공동특구를 연결하는 문화관광 브릿지
남북접경지역의 지속가능한 발전을 위한 생태 · 환경 협력	- 접경지역 특성을 고려한 국민참여 기반의 생태, 환경 자원 브랜드화 - 생태환경의 국경 초월적 특성을 고려한 남북 생태환경 벨트 구축
경기북부 접경지역의 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상	- 남북협력 중심으로서의 위상과 역할에 부합한 사회(생활)기반시설 확충 및 주민참여 확대 - 규제완화를 통한 민간 투자 확대 및 신규 일자리 창출

자료: 강민조 외. 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I』. 국토연구원, 2018.

Ⅳ. 결론 및 정책제안

본 연구는 국가균형발전 정책의 기조하에 「국민 생활의 균등한 향상」, 경제부문의 「균형 있는 국민경제 성장」, 「지역간 균형 있는 발전」을 실현시키기 위한 경기북부 접경지역의

균형발전을 위한 기본구상을 제시하였다. 낙후한 접경지역의 발전방안 마련 등의 지역주도의 맞춤형 지역균형발전 방안을 제시함으로써 국토균형개발 목적에 따른 기본구상을 제시하고, 정부가 추진하고 있는 한반도 신경제지도 구상과 국가균형발전의 발전방향에 따른 종합적이고 실효성 있는 경기북부 접경지역의 발전방향을 제시하였다.

본 연구의 성과로는 첫째, 한반도신경제지도 구상과 판문점선언 등에 따른 국가정책의 기조하에 DMZ를 포함한 접경지역의 평화지대화를 위한 새로운 개념 설정 및 그 필요성을 제시하였다. 둘째, 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 여건분석과 경기북부 접경지역 관련 중앙부처・지자체 등의 국내 추진사업과 해외 접경지역 협력사례 검토를 통해 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 시사점 및 적용방안을 도출하였다. 셋째, 갈등과 대치의 공간이 아닌 평화조성의 공간으로서 미래 한반도 통일에 대비한 남북교류협력의 선도지역의 역할에 따른 경기북부 접경지역의 종합발전 기본구상을 제시하였다. 마지막으로 한반도 신경제지도 구현과 국가균형발전을 위한 국가정책 기조하에 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 정책방안을 제시하였다.

본 연구를 통해 경기북부 접경지역 균형발전을 위한 종합계획수립, 법・제도적 개선, 소요재원 조달방안 등의 정책을 제안하고자 한다. 첫째, 접경지역의 평화지대 조성과 균형발전을 위한 종합적・체계적 개발・관리계획 수립이 필요하다. 둘째, 군사시설보호법, 수도권정비계획법 등의 과도한 중복적 규제로 인하여 접경지역 개발에 저해가 되는 법・제도에 대한 개선방안 마련이 요구된다. 셋째, 접경지역 개발과 관리를 위한 범부처 차원의 강력한 컨트롤 타워하에 부처간・지자체・민간 간 협력 추진체계 및 운영방안을 마련해야 한다. 특히 접경지역의 특수성을 고려하여 지역개발 사업 추진 시 국비의 적극적 지원이 필요하다. 마지막으로 지역개발 계획 수립, 사업 진행 모니터링, 사업관리 등을 위한 접경지역 균형발전 모니터링 체계가 필요하다.

참고문헌

강민조・임용호・강호제・김종진・유현아・최용환,『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅰ』, 국토연구원, 2018.

김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로

이석기 | 산업연구원 선임연구위원 | sklee@kiet.re.kr

Ⅰ. 서론

본 연구의 일차적인 목적은 김정은 시대 북한의 경제운영 체계 변화를 구체적으로 파악하는 것이다. 계획화 전반과 기업관리, 대외무역, 농업, 금융 및 재정 등 부문별로 법 및 제도의 변화를 검토하고, 제도 변화에 대한 분석을 토대로 각 부문의 구체적인 운영 체계를 분석하여 이를 평가할 것이다. 김정은 시대의 경제개혁과 경제운영 체계가 북한경제에 미치는 영향을 평가하고, 남북경협에 대한 시사점도 간단하게 제시하고자 한다.

Ⅱ. 경제관리체계 개편 과정

김정은 위원장은 집권 직후부터 경제관리개선 방안 마련을 지시한 것으로 알려지고 있으며, 2012년 초 개선안을 마련하기 위해 구성된 상무조(일종의 T/F팀)에서 제시한 안을 기초로 논의와 실험적 실시를 진행한 것으로 보인다.[1] 이에 따라 새로운 2012년 9월에는 상업 부문에 우선적으로 도입되었으며, 2013년에는 농업 부문에 실험적으로 적용된 것으로 알려지고 있다. 정책의 입안 및 실험 단계를 거쳐 김정은 위원장은 2014년 5월 30일 당, 국가, 군대의 책임일꾼들과의 담화를 통해서 ‘우리식 경제관리방법’을 발표하였다(소위 5.30 담화).

1) 이 과정에서 일부 내용이 알려지며 소위 ‘6.28 조치’로 불리기도 하였다.

'5.30 담화'는 사회주의기업책임관리제의 도입을 핵심으로 하여 경제관리의 효율성을 제고하겠다는 내용으로 구성되어 있다. 이어 같은 해 7월에는 내각이 추가적인 대책을 마련하여 발표함으로써 개선조치를 본격적으로 시행하였다. 그리고 2014년 하반기에서 2015년 상반기까지 인민경제계획법, 재정법, 기업소법 등의 핵심 경제관련 법을 개정하고 사회주의기업책임관리제 시행을 위한 세칙 등 관련 시행세칙 등을 개정하거나 제정함으로써 새로운 경제관리체계의 법제화를 완료하였다.

Ⅲ. 부문별 경제개혁과 운영체계

북한은 2012년 김정은 위원장의 집권 이후 기업관리제도를 비롯한 경제관리제도를 시장친화적으로 개편하고, 이를 법제화하였다. 북한은 이렇게 구축된 기업관리제도를 '사회주의기업책임관리제'라고 부른다. 사회주의기업책임관리제는 기업소 지표의 도입 등을 통하여 계획의 수립 및 수행과 평가 등 계획화 전반에 대한 기업의 권한을 크게 제고시켰는데, 생산된 제품의 가격 제정 및 판매처 결정, 그리고 기업자금 조달과 운영 및 기업 소득의 배분 등에서도 국가의 개입을 줄이고 기업의 결정권을 제고시켰다. 사회주의기업책임관리제 하에서 국가와 기업은 계획된 물자의 생산에 기여한 만큼 권한을 가진다고 할 수 있다. 즉, 국가가 계획수행을 위한 물자를 기업에 공급하는 경우에는 가격 제정에서부터 공급처 결정에 이르기까지 국가가 통제권을 행사하지만, 생산을 위한 물자를 국가로부터 공급받지 않고 기업이 조달하여 생산한 상품에 대해서는 기업이 생산 방법, 가격 및 판매처 등에 대해서 강력한 결정권을 가지게 된 것이다. 그리고 이러한 과정을 거쳐서 획득한 기업 소득의 처분에 대한 기업의 권한도 크게 강화시켜 기업은 국가예산납부 이후의 기업 소득을 임금이나 설비투자 등으로 배분할 수 있는 권한을 상당 부분 확보하게 되었다. 무역법의 개정 등을 통하여 대외무역의 분권화를 추진하였다. 특히 무역업에 대한 진입장벽을 크게 낮추어서 제조업 기업을 포함하여 모든 경제단위들이 일정한 조건을 갖추면 직접 대외무역 및 합작·합영을 할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 대외무역 계획의 수행에 있어서도 무역단위의 자율성을 크게 제고시켰다. 농업 부문에서도 농장법의 개정 등을 통하여 포전담당제를 도입하는 한편, 기업부문과 유사하게 협동농장의 계획 수립과 집행, 국가 수매 이후 생산물의 처분, 협동농장 내 소득의 배분 등에서 협동농장의 권한을 크게 제고시켰다. 재정 및 금융 제도의 주요한 변화는 대부분 '기업소 재정'과 관련되며, 재정제도 개혁은 기업소의 국가납부금 징수방식을 변경함으로써

기업의 경영개선유인을 제고하는 한편 세수 확대를 도모하는 것이 핵심이다. 기업 소득 배분을 종래의 순소득분배방법에서 소득분배방법으로 바꿈으로써 기업 소득의 분배를 둘러싼 기업과 국가의 갈등 요인을 줄였으며, 주민유휴화폐 동원 제도를 통하여 제한적이지만 기업이 주민들로부터 부족한 자금을 조달할 수 있는 통로를 만들어 내려고 하였으며, 현금돈자리 및 외화돈자리 제도 등을 통하여 공식화를 전제로 기업에 의한 현금통화 및 외화 사용을 허용하고자 하였다.

Ⅳ. 경제관리체계 개편과 남북경협에 대한 시사점

1. 경제관리체계 개편 평가

김정은 시대 북한의 경제관리체계 개편의 특징 및 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국가와 기업의 역할 재조정을 통해 기업의 생산 및 투자 활성화를 모색하고 있다. 김정은 시대 기업관리체계의 변화는 기존의 소유권 제도 및 이와 불가분의 관계에 있는 계획화 체계는 유지하면서 기업의 가동률 제고 및 생산성 향상을 저해하는 제도적 장애를 제거하려는 노력으로 해석할 수 있다. 국가의 물자공급 능력 및 투자재원이 제한적인 상황에서 기업의 생산 및 투자 확대를 위해서는 시장의 활용이 불가피하다. 따라서 제도 개편의 주된 방향은 현실적으로 광범위하게 이루어지고 있는 국영기업에 의한 시장거래를 불법, 혹은 반합법으로 만드는 제도를 현실에 맞게 수정하는 것이다. 특히 김정은 시대에는 국가의 역할이 제한될 수밖에 없음을 인정하고, 제도개편을 통하여 국가와 기업 간 이해관계 충돌의 여지를 제거 내지는 완화하는 방향으로 제도를 개편하고 있는 것으로 평가된다. 즉, 국가의 물자공급 능력 제약을 인정하고 기업에 계획, 생산, 물자조달, 가격제정 및 판매에 관한 권한을 이양함으로써 생산 확대 및 효율성 제고를 도모하고 있는 것이다. 이를 위해 기업에 자율성을 부여하는 데 그치지 않고, 국가계획위원회 등 중앙정부는 기업의 생산과 투자에 기여한 만큼만 기업 경영활동을 통제하고 기업 경영 결과에 따른 수익을 요구해야 한다는 원칙에 따라 제도를 수정하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 약간 과장해서 평가하자면 국가와 기업이 각각 생산과 투자에 기여한 바에 따라서 자기 몫을 갖도록 한다는 것이 제도개편의 핵심이라고 볼 수도 있다. 기업에 합당한 몫을 보장함으로써 기업이 생산과 투자를 늘리면 그만큼 재정수입 등을 통하여 국가에 돌아가는 몫도 커진다는 것이다.

둘째, 시장을 공식적으로 인정할 뿐만 아니라 시장을 계획화 체계 내에 이식하였다. 사회주의기업책임관리제는 국정가격과 상이한 협의가격 및 시장가격을 계획화 체계에 공식적으로 반영함으로써 시장과 시장가격을 공식적으로 인정하고 있다. 그리고 국영기업이 생산한 제품을 공식적인 유통기구가 아닌 시장에 판매하는 것을 허용하였다. 심지어 수입품의 시장 판매도 허용하였다. 그리고 시장을 중앙지표 및 국가납부금으로 구성된 계획 수행을 위한 핵심 수단으로 인정하였다고 볼 수 있다. 중앙지표의 비중을 줄이고 기업소 지표의 비중을 확대시키며, 기업이 시장을 토대로 기업소 지표를 수행할 것을 허용한다거나 국가가 물자를 공급해 주지 못할 경우 시장에서 조달한 물자로 중앙지표를 수행하는 것을 허용하고, 그에 대한 합당한 평가를 수용하는 것 등이 계획 수행 수단으로서 시장을 공식적으로 허용하는 대표적인 내용이다. 기업의 현금 거래도 폭넓게 허용하였다. 현금돈자리에 판매대금을 입금한다는 조건이 붙어 있기는 하지만, 기업이 자체적으로 개발, 생산한 상품을 시장에 현금으로 판매하는 것을 공식적으로 허용하였다.

셋째, 기업 자율성 강화와 함께 제도화를 통한 통제력 회복을 추구하고 있다. 사회주의기업책임관리제는 1990년대 이후 기업의 실제 작동방식의 상당 부분을 제도의 형태로 수용하고 있다. 그런데 이러한 제도화는 한편으로는 기업의 시장경제행위에 합법성을 부여하지만, 동시에 그동안 국가의 개입 없이 이루어지던 경제활동에 국가가 공식적으로 개입하게 되는 것을 의미한다. 이런 점에서 사회주의기업책임관리제는 시장거래를 중심으로 한 기업경영을 활성화하는 측면과 기업의 자율적인 경영을 제약하는 측면을 동시에 내포하고 있다.

이러한 특징을 갖는 김정은 시대 경제관리체계의 개편은 사회주의적 소유제도를 유지하면서 기존 생산역량 하에서 가동률을 제고하고 효율성을 높이는 데 기여할 것으로 판단된다. 정부와 기업 간의 역할을 명확하게 한다는 점에서 현재의 북한경제 운영 방식에 내재되어 있는 모순이나 갈등적 요소를 상당 부분 제거할 것으로 기대되기도 한다. 그러나 한계 역시 뚜렷하다. 무엇보다 소유권 문제는 전혀 다루지 않았다는 점은 새로운 경제관리체계의 근본적인 한계 중 하나라고 할 수 있다. 둘째, 이른바 사회적 과제(혹은 정책과제), 충성자금(또는 혁명자금), 세외부담 등 준조세에 대해서는 전혀 다루지 않고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 마지막으로 이번의 제도개편에서도 당경제, 군경제 등 특권경제 소속 기업을 계획화 체계에 편입시키거나 특권경제의 규모를 축소시키려는 뚜렷한 시도를 하지 않았다는 점도 새로운 경제관리체계의 한계 중 하나로 지적할 수 있을 것이다.

2. 남북경협에 대한 시사점

김정은 집권 이후 경제관리체계 개편, 특히 사회주의기업책임관리제로 불리는 기업관리체계의 개편으로 이제 북한의 국영기업은 국가가 물자를 공급하지 않는 영역에서 시장을 대상으로 한 생산 및 판매를 법적으로 보장받게 되었다. 뿐만 아니라 중소 규모 내각 소속 국영기업들이 직접 대외무역을 하거나 외국기업과 합작·합영 사업을 추진할 수 있게 되었다. 국영기업의 시장경제 활동은 현실적으로 확대되어 왔지만 공식화 및 법제화 되었다는 것의 의미는 크다고 하겠다.

이러한 국영기업의 시장거래 및 대외경제관계의 공식화 및 합법화는 남북경협과 관련하여 시사하는 바가 적지 않다. 남북한 경제협력은 특수한 경제관계이며, 그에 따라 사실상 허용되거나 묵인되는 경제행위도 남북경협과 연관되면 허용되지 못하고, 통제될 가능성이 없지 않았다. 그런데 이제 국영기업의 시장경제 활동과 대외무역 및 합영·합작이 공식화 및 합법화됨에 따라 국영기업의 남북경협 관련 경제행위도 여타 국가와의 경제거래와 동일하게 다루어질 가능성이 커졌다. 특히 사회주의기업책임관리제 공식화 이후 매년 신년사에서 김정은 위원장이 사회주의기업책임관리제의 실현을 위한 기반을 마련할 것을 요구하는 등 중앙정부가 새로운 경제관리방식을 통한 경제발전을 강력하게 요구하고 있는 상황을 고려하면 중앙정부의 관심이 큰 남북경협이 시장경제 원칙에 의해 추진될 가능성이 한층 커졌다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 가능성을 현실화하기 위해서 향후 남북경협 재개 시 민간경협은 철저하게 시장 경제 원칙에 입각하여 추진할 것을 요구해 나가야 할 것이다.

또한 대외무역 및 합작·합영을 직접 할 수 없었던 내각 소속 중소 규모 기업들이 새로운 경제관리체계하에서는 직접 대외무역 및 합작·합영을 할 수 있게 되었다는 점도 시사하는 바가 크다. 과거 남북경협은 남북한 기업이 직접 접촉하지 못한 채 남한의 기업과 북한의 민족경제협력위원회(민경협)과 같은 조직이 접촉하여 사업을 결정하고, 북한 기업은 생산만 하는 구조였다. 이러한 방식은 상호 정보가 부족한 남북경협을 촉진하는 효과가 없는 것은 아니지만 북한 기업의 직접적인 참여를 봉쇄하여 남북경협의 잠재력을 제한하고, 남북경협에 따른 북한 기업 및 산업의 성장과 그에 따른 남북경협의 확대라는 선순환구조를 제약하는 요인으로 작용하였다. 이제 남북한 기업이 직접 무역이나 임가공사업, 그리고 투자사업을 추진하는 것을 막는 제도적 제약은 크게 완화되었다. 북한 당국이 내각 소속 국영기업의 남북경협 직접 참여를 허용할 것인지는 아직 알 수 없지만 우리로서는 남북한 기업의 직접적인 접촉을 통한 경제협력을 적극적으로 요구하고, 실현시켜 나가야 할 것이다. 한반도 신경제구상

이 실현되기 위해서는 남북경협이 북한의 특정 지역에서 특정 범주의 기업과 한정된 방식으로만 추진되어서는 안 될 것이다. 북한의 경제관리제도 개편을 지렛대 삼아 북한 전역에서 내각 소속 중소 규모 기업을 포함한 다양한 경제주체가 참여하는 방식으로 남북경협이 이루어질 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다.

한반도 평화와 번영을 위한 남·북·중 협력방안*

정은이 | 통일연구원 부연구위원 | hannah2003@kinu.or.kr

Ⅰ. 왜 남·북·중 삼각 협력방안이 필요한가?

본 연구는 남·북·중 삼각협력을 분석 대상으로 삼는다. 남·북·중 삼각협력은 크게 ①북·중 협력에 한국이 참여하는 형태, ②남북협력에 중국이 참여하는 형태 ③남·북·중이 함께 협력하는 형태, ④남북협력에 중국을 경유하는 형태 등 다양한 양상의 남·북·중 삼각 협력방안이 거론될 수 있다.

그러나 과거 남·북·중 3각 협력은 다양한 형태로 발전하지 못했다. 주로 상기 ④에 해당하는 경우가 대부분이었다. 남북간 직교역이 곤란하였기 때문에 이를 우회하기 위한 방안으로 중국을 활용한 것이다. 따라서 실질적으로는 남북교역과 별반 차이가 없었다. 그러나 최근 한반도를 둘러싼 주변 상황은 매우 달라졌으며, 한국도 다자 협력자 중 하나로 경쟁에 참여해야 한다. 과거 남북경협은 대체로 남북 양자간 '패쇄적·배타적' 거래형태였다. 예를 들어 개성공단은 원부자재 대부분을 남한으로 가져와 북한에서는 값싼 노동력과 토지만을 활용하여 생산하고, 여기서 생산된 제품 대부분을 남한으로 가져와 남한시장에서 소비를 했다. 이는 무엇보다 한국에서 북한산으로 증명될 경우 무관세일 뿐만 아니라, 국내에서는 'Made in Korea'로 판매가 가능하여 한국기업의 이윤이 배가 되었다. 따라서 중국산도 당시 북한산으로 둔갑하여 한국으로 유입되었을 정도로 1990년대 초중반에 시작된 대북사업에서는 남한이 주도적 역할을 하였다. 한편, 북한은 1990년대 당시 사회주의경제권의 붕괴와 함께 고난의 행군을 겪고 있었다.

* 본고는 정은이 외, 『한반도평화와 번영을 위한 남북중 협력방안』, 통일연구원, 2019를 요약·정리하여 작성됨.

그러나 최근 글로벌화가 진행되면서 각국의 관세가 하락하여 무관세는 남북교역에서 더 이상 큰 힘을 발휘하기 어렵다. 무엇보다도 가장 큰 변화는 중국의 부상이다. 사실 북중무역이 본격적으로 증대된 시기는 사회주의체제가 붕괴된 1990년 전후가 아니다. 2000년부터다. 2000년대는 중국이 WTO에 가입하고 경제적으로 부상하게 되는 시기와 맞물린다. 따라서 중국은 세계 광물자원을 빨아들이면서 북한의 광물에도 눈을 돌리기 시작하였으며, 생활수준의 향상과 함께 북한의 관광에도 관심을 보이기 시작했다. 즉, 중국은 경제성장과 함께 2000년대부터는 정치안보적 관점에서 경제적 가치로 북한을 인식하기 시작했다. 도문과 남양 간 대교 등 최근에 건설되는 북중간 인프라를 보면 무역이나 관광 등 경제적인 관점에서 건설되고 있다.

이는 바꿔 말하면 북한의 전략적 가치가 높아지고 있음을 의미한다. 실제로 북한은 인구나 경제적인 측면에서는 소국이지만 한반도 신경제지도, 중국의 일대일로, 러시아의 동진정책 등 각국이 경제정책을 실현시키려면 지경학적인 위치에서 북한의 협력이 절대적이다. 따라서 한반도를 둘러싼 북한 및 각국의 수요를 반영한 협력방안의 도출은 매우 중요하다.

Ⅱ. 단계별 협력 사업 구상

1. 1단계(제재유지): 일대일로 사업 동반진출과 북방 경제협력 거점 확보

우선 대북제재가 유지되는 현 상황에서는 한중협력을 중심으로 일대일로 사업의 동반진출을 통해 협력경험을 축적하는 한편, 북방경제협력의 핵심 거점 확보가 중요하다. 특히 한반도와 맞닿은 중국 동북지역을 중심으로 경협거점을 확보하는 것이 바람직하다. 동북3성은 내부 구조적 요인과 대외개방의 한계로 침체위기에 있지만 중국 일대일로의 중국-몽골-러시아 경제회랑이 관통하는 지역인 동시에 한반도 신경제구상이 북방으로 연결되는 핵심지역으로서 경제협력의 주요 거점들이 분포해 있기 때문이다. 특히 단둥-선양-다롄의 압록강 랴오닝연해벨트와 두만강 유역의 창지투벨트가 대북협력의 플랫폼으로서 유력하다고 판단된다. 이곳은 동북진흥전략의 연장선에서 논의되어 왔으며, 무엇보다 북한의 특구개발에 대한 이해관계가 맞아 떨어지면서 2009년 이후에는 중국의 중앙정부가 성급·민간 차원의 개발협력사업에서 국가급으로 격상시켰으며 사회간접자본(SOC) 중심의 개발로 전환하고 있기 때문이다. 특히 훈춘과 라진-청진 중심의 북·중 경협은 동북3성이 북한을 거쳐 동해로 진출하는 핵심통로이

기 때문에 인프라사업에서 추진동력을 얻고 있다. 게다가 이 지역은 이미 한국기업들이 진출해 있어 일정 정도의 사업 토대가 구축되어 있다. 따라서 국제사회의 대북제재에 동참하고 있는 현 상황에서는 중국이 북한과 관광 중심의 협력사업을 전개하고 있지만 제재가 완화되는 시점에서는 이 지역 중심으로 본격적인 협력개발사업이 가동될 것으로 판단된다.

2. 2단계(제재완화): 북한 개발을 중심으로 남·북·중 초국경 협력개발로 확대

대북제재가 완화되는 시점에서는 북한 개발을 중심으로 기존의 북중접경지역 중심의 양자 협력을 초국경협력으로 확대하는 방안이 고려될 수 있다. 여기에는 통일경제특구를 포함한 개성공단 재개와 금강산 관광 사업 등에도 중국의 참여를 적극 유도하여 남북경협사업의 국제화를 도모한다.

이와 동시에 3국 간 철도·도로·항만 등 인프라 중심의 협력 사업에 박차를 가할 필요가 있다. 인프라 구축 사업은 경제개발을 위한 가장 기초적인 사업 분야지만 재원소요가 막대한 만큼 리스크도 커서 다자간 협력이 절실한 분야이다. 이러한 협의체 구축을 통해 다자간 협력사업을 위한 발판을 마련하는 것도 필요하다. 남북의 경의선, 동해선 착공을 계기로 남북접경지역의 인프라를 북중접경지역의 인프라와 연계시키고, 이를 통해 남·북·중 3각 통합 물류망을 구축하여 한중이 함께 북한의 경제특구(개발구) 협력 사업에 참여하는 초국경 협력개발로 확대하는 준비가 필요하다. 이 단계에서는 남·북·중 3각 협력을 통한 위탁가공사업, 남·북·중 농수축산업 협력, 접경지역 통합물류망 사업, 남·북·중 경제특구 공동개발사업 등의 추진을 고려할 수 있다. 이를 통해 남북에서는 남·북·중 3각 협력으로의 전환을 통해 사업의 안정성을 확보하여 향후 한반도-중국 경제회랑 구축에서 대비가 가능하다.

3) 3단계(제재해제단계): 한반도 중심의 북방(3+1) 경제회랑 구축

마지막으로 대북제재가 해제되는 시점은 남·북·중 도로, 철도, 에너지 등 인프라 연계를 핵심으로 남북접경지역과 북중접경지역의 종축벨트가 연결되고 한반도 신경제구상과 경제특구(개발구), 일대일로의 정합적 연계가 완성되는 단계이다. 동시에 이는 남·북·중+러, 남·북·중+몽골 등 1+3의 협력 구도를 실현하는 발판을 마련하는 과정이기도 하다. 왜냐하면 이 단계에서는 첫째, 북중접경지역의 서단인 압록강 유역에서 중국의 랴오닝 연해경제벨트계

획, 북한의 황금평·위화도(신의주) 개발계획이 서로 정합성이 제고되고, 여기에 한국의 한반도 신경제구상의 환황해 경제벨트계획이 서로 결합함으로써 한반도-중국 경제회랑이 구축될 수 있다. 둘째, 동단인 두만강 유역에서는 창지투(창춘-지린-두만강) 선도구 개발계획과 러시아의 극동연해주 개발계획, 북한의 나선지역 개발계획 등이 한국의 환동해 경제벨트 계획과 서로 정합성을 제고함으로써 한반도-러시아-중국 경제회랑으로 확장이 가능하다.

따라서 이러한 경제회랑은 도로, 철도, 항만, 항공 등 운송회랑을 중심으로 에너지, 통신, 전력, 광케이블 등의 인프라 연계를 통해 회랑의 연선거점도시(특구)를 개발하고 이를 바탕으로 남북경제공동체, 나아가 동아시아 경제공동체를 견인하는 모멘텀을 제공할 수 있다. 그러나 무엇보다 한반도-중국 경제회랑이나 한반도-러시아-중국 경제회랑은 궁극적으로는 비핵화와 평화프로세스가 정상적으로 작동되는 가운데 대북제재의 해제를 통해 북한의 적극적 참여는 물론 주변 4강의 이해관계를 조정하는 기초 위에 다자간 협력 패키지 사업으로 전개되어야 한다. 이 단계에서는 미국을 포함한 동아시아 철도공동체, GTI 등을 주요 협력기제로 활용할 수 있으며, 특히 경제회랑구축을 위한 재정확보 차원에서 아시아인프라투자은행(AIIB)의 적극적 활용과 함께 미국, 일본이 공동으로 참여하는 새로운 국제개발(금융)기구의 발족 등을 모색할 수 있다.

Ⅲ. 부분별 협력 사업 구상

1. 제도 장치 마련

〈표 1〉 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(제도부문)

단계		1단계 제재 현상태	2단계 제재 완화	3단계 제재 해제 Page. 07
구상		한중 협력을 통한 북중 국경지역 진출	초국경 협력개발로 확대	3(남북중)+1 협력구도 확대
경제 제도	GTI 협의체 활용	▶GTI의 국제화 방안(일본참여 촉구) ▶협력 방식의 제도적 장치 마련 ▶협력 사업 발굴 및 사업타당성 조사	▶기존 사업 가동 및 북한 참여 유도 ▶사업 수행에 필요한 제도적 안전 장치 구축	▶러시아, 몽골 등 3+1 구도로 제도 및 사업 확대
	재원 마련	☞국제적 공감대 형성+북한 법제도 개혁 ▶국제기구의 인도적 지원(원조/구호) ▶초국경 인프라 건설	▶북 내부자원 활용(광물, 관광, 인력 등) ▶남한 또는 남한 주선 재원마련 ▶남북중 3각 협력 자금	☞북한의 통계 및 법 제도 구축 ▶ODA (공적 개발원조) ▶FDA(외국인 직접 투자) ▶새로운 형태의 3+! 다자 은행 설립

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.

2. 경제부문

〈표 2〉 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(경제부문)

단 계			1단계 제재 현상태	2단계 제재 완화	3단계 제재 해제
구 상			한중 협력을 통한 북중 국경지역 진출	초국경 협력개발로 확대	3(남북중)+1 협력구도 확대
경제	사업	철도 도로	☞서울~평양~신의주~단동/강원도~원산~라진~중국 등 거점지 중심 ▶기존 노선 조사 및 개량사업 3국 협력	▶기존 노선을 중심으로 사업 착수 ▶북한 내륙 연결	▶남북중, 남북러, 남북중러 등 연계 ▶ 철도/도로/전력망/가스/광케이블 등
		관광	▶3각 윤환선 구축 통해 한국 참여 예: 한국→블라디→훈춘→나진 ▶북중 관광에 한국인 관광객 참여 ◎금강산, 개성 시설점검	▶북한 특구 및 개발구로 확대 ▶개성/금강산 관광에 중국 관광객 참여	▶북한 통한 관광상품 개발 ☞예: 북한 통해 러시아관광객의 중국/한국관광 ☞북한 통해 중국인관광객의 한국/러시아관광
		공단	▶훈춘, 단동 등 변경합작구 남한기업진출 ▶변경합작구에 한국 중소기업전용공단 조성	▶개성공단 2단계 사업 중국참여 확대 ▶남북중 위탁가공사업 ▶통일경제특구 중국 참여 ▶북한 특구 개발구에 북중 공동 참여	▶북한 전역 확대 ▶러시아,몽골, 일본 등으로 사업 확대
사회문화		학술	▶중국 플랫폼 제공 및 남북 공동 참여 ☞두만강 논단, 압록강 논단 등 기존 학술대회 활용 ▶토의 주제 및 장소 등 규모 확대	▶역사 분야 학술 협력 가속화 ☞기존 논의 활성화 및 3국 가능한 분야 검토 및 확대	▶전 세계가 참가하는 평화포럼 정례화
		지자체	▶중국 동북 3성 중심의 남북중 지자체 협력 추진 ▶느슨한 공동 거버넌스 구축	▶북한의 특정 지역이나 특정 산업 부문에 대한 협력 증진 ▶ 농업, 축산, 수산 등 지역특산에 집중	▶소규모 지역개발에 집중 ▶중소도시의 도시화 작업(소규모 인프라 투자 등)에 필요한 협력 강화
		청소년	▶남북중 청소년 캠프 지원 ☞백두산 지역 트래킹, 항일 유적지 탐방 ▶남북중 청소년 포럼 개최 및 지원	▶백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대	▶백두산 관련 특허 취득 ▶소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대
		체육	▶공동 훈련 공동 대회 개최	▶확대	▶각국 참여

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.

3. 사회부문

〈표 3〉 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(사회부문)

단 계		1단계 제재 현상태	2단계 제재 완화	3단계 제재 해제
구 상		한중 협력을 통한 북중 국경지역 진출	초국경 협력개발로 확대	3(남북중)+1 협력구도 확대
사회문화	산림 환경	▶중국 양묘장에 남북 공동 진출 ▶한중 협력 북한 산림 실태조사 ▶한중 협력 북한 양묘장 설비 지원	▶한중 협력 북한 진출 녹화사업 시행 ▶기술, 자본, 노하우 등 지원	▶산림의 경제적 활용 방안 모색 : 목축지 조성, 농업, 가공업, 관광사업
	교육	☞자본주의경제(금융, 경영 등), 과학기술 ▶중국 플랫폼(및 노하우) 제공 +한국 자본주의 지식 교육 ▶World Vision 등 기존 활동 확대	▶개성 등 남북 접경지역에 북한 전문 인력 양성에 중국 참여 ▶ 북한 교육기관에 한중 참여	▶미국 일본, 유럽 등 참여 ▶비즈니스 스쿨, 과학기술 스쿨 등 설립 및 북한인 해외 유학
	과학기술	▶백두산 공동 과학기지 구축 위한 여건조성 ☞북중 데이터 제공 ☞한중 공동 연구 개발	▶백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대	▶백두산 관련 특허 취득 ▶소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대
	문화예술	▶음악, 미술, 음식, 영화 등 전시회나 축제 ▶한민족 문화예술 데이터베이스 구축	▶유사 인력의 공동작업 및 상호 교류 왕래 경제특구 중국 참여	▶공동작업 성과의 해외 판매 시도(상업화) ▶공동으로 해외 공연 및 전시회
사회문화	학술	▶중국 플랫폼 제공 및 남북 공동 참여 ☞두만강 논단, 압록강 논단 등 기존 학술대회 활용 ▶토의 주제 및 장소 등 규모 확대	▶역사 분야 학술 협력 가속화 ☞기존 논의 활성화 및 3국 가능한 분야 검토 및 확대	▶전 세계가 참가하는 평화포럼 정례화
	지자체	▶중국 동북 3성 중심의 남북중 지자체 협력 추진 ▶느슨한 공동 거버넌스 구축	▶북한의 특정 지역이나 특정 산업 부문에 대한 협력 증진 ▶ 농업, 축산, 수산 등 지역특산에 집중	▶소규모 지역개발에 집중 ▶중소도시의 도시화 작업(소규모 인프라 투자 등)에 필요한 협력 강화
	청소년	▶남북중 청소년 캠프 지원 ☞백두산 지역 트래킹, 항일 유적지 탐방 ▶남북중 청소년 포럼 개최 및 지원	▶백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대	▶백두산 관련 특허 취득 ▶소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대
	체육	▶공동 훈련 공동 대회 개최	▶확대	▶각국 참여

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.

북한 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점*

최장호 | 대외경제정책연구원 부연구위원 | choi.j@kiep.go.kr

Ⅰ. 연구의 배경 및 목적

2018년 평창 동계올림픽 이후 세 차례의 남북정상회담과 북중정상회담, 북미정상회담(센토사 합의)을 통한 비핵화 논의가 진전됨에 따라 한반도 및 한반도 주변의 정세가 급변하고 있다. 비핵화 합의 등 여건 조성 시에 대비하여 국제사회와의 공조 가운데서 추진되는 대북제재 해제와 남북경협 추진을 뒷받침할 수 있는 법・제도적 기반을 선제적으로 마련해야 한다. 법・제도적인 보장 없는 북한과의 경제협력은 제약을 받을 수밖에 없다.

그러나 아직까지 북한의 무역・투자 관련 법・제도에 대해서는 거의 알려진 바가 없고 관련 연구도 제한적으로 이루어졌다. 그동안의 선행연구는 북한의 법・제도보다는 남북경협제도나 체제전환국(주로 중국, 베트남 등)의 법・제도를 연구하는 경우가 많았다. 그래서 북한이 수용할 수 있고, 북한경제의 개방 폭・속도와 연계할 수 있는 북한 법・제도의 개선방향을 분석하기에는 관련 연구가 많이 부족한 상황이었다.

본 연구의 목적은 북한의 무역 법・제도와 관행을 체계적으로 정리하고 이를 국제기준(WTO 규정 체계)에 맞추어 분석하여 남북한 CEPA 체결에 대비한 북한 무역제도 개선방안을 도출하는 것이다. 연구의 결과는 남북한 CEPA 체결 협상에서 북한에 요구할 수 있는 무역제도 개선안의 근거자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 북한경제의 변화과정에서 중점적인 역할을 할 무역 관련 법・제도의 지향점과 특징을 이해할 수 있는 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다.

* 본고는 최장호・최유정・임소정・이효영, 『북한 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원, 2018을 요약 발췌한 것임.

Ⅱ. 조사 및 분석 결과

1. 북한 무역의 확대와 관련 법 · 제도의 변화

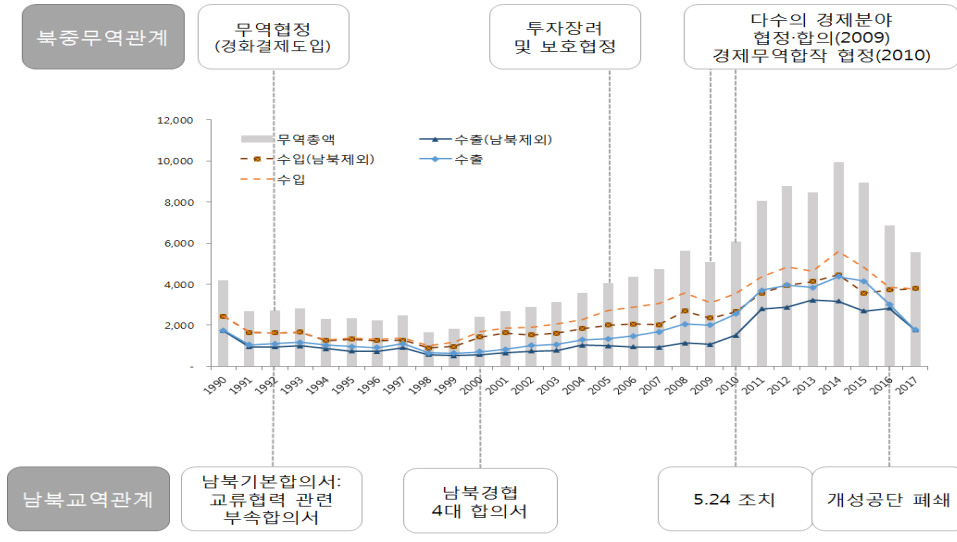
1990년대 초반 북한은 사회주의 블록이 붕괴함에 따라 서방국가들과의 무역확장이 불가피하였고, 이에 따라 '무역 제일주의'를 천명하여 무역 · 투자 관련 제도를 법제화하고 무역질서를 체계화하고자 노력하였으나 실질적인 대외무역 확대로 이어지지는 못하였다.

2000년대에 들어서는 남북관계가 개선되고 북중경협이 확대됨에 따라 남북 · 북중 간에 다양한 합의문이 체결되고, 이와 관련된 북한의 대외무역 · 투자 법안이 지속적으로 제 · 개정되었다(그림 1). 이 시기 북한의 대외무역 법제화는 주로 대외요인에 의해 이루어졌다.

북한의 경제 관련 법제화 과정은 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 북한의 무역 · 투자 관련 법제화를 촉진시키기 위해서는 북한과의 실질적인 사업 추진이 전제되어야 한다. 둘째, 최근 대북제재로 남북 협력이 어려운 가운데 중국이 제재외 영역에서 대북 경협을 확대할

[그림 1] 북한 무역통계 변화 추이와 남북 · 북중 무역 관련 합의(1990~2017)

(단위: 백만달러)



자료: KOTRA 북한 대외무역동향(무역통계)을 참고하여 저자 작성.

경우, 북한의 경제 관련 법・제도가 친중화될 수 있으며 이로 인하여 남북한 경제통합이 지연될 가능성도 존재한다.

2. 북한 무역제도의 특징과 물류・통관 효율성 분석

북한 무역제도는 기본적으로 수출입품의 종류, 수량, 가격 등에 대해 국가의 승인을 받아야 하는 positive 방식을 취하고 있다. 원칙적으로 국가계획에 따라 이뤄지는 수출입이기 때문에 수출입 승인을 얻기 위한 공식적인 과정이 복잡하다. 그러나 한국과 같이 대외개방도가 높고 각종 국제기구에 가입된 국가와 비교했을 때는 명문법의 분량이 적고 단순하다. 이는 국가기관 또는 의사결정권자의 재량이 상대적으로 크다는 것을 의미하며, 실무에 있어서도 개별 무역주체들 또는 세관 관리자의 재량에 따라 다양한 방식으로 무역이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 시장화 현상과 비공식경제의 확대로 인해 북한의 무역 역시 비공식적으로는 보다 효율적이고 자율적인 수출입에 대한 수요가 증가함에 따라 제도와 관행의 괴리가 커지고 있는 것으로 보인다.

무역업에 종사했던 탈북자들을 대상으로 진행한 물류성과지수(LPI)에 대한 설문조사[1] 결과에 따르면, 북한 물류의 효율성은 상대적으로 낮지만 국제표준에 준하는 그 형식은 갖추고 있는 것으로 나타났다(표 1). 북한 물류의 전체적 수준은 2018년 기준 가장 낮게 나온 아프가니스탄보다 낮다. 대부분의 부문에서 최하위점을 기록하여 세계 평균에 비해 상당히 뒤처져 있으나 세관통관부문과 국제수송부문은 다른 부문에 비해서는 양호한 것으로 보인다.

수출 승인기관 및 수출입을 위한 서류 개수, 통관시간 등으로 살펴보았을 때 북한의 통관 효율성 역시 LPI 조사 대상국들에 비해 현저히 낮은 것으로 보인다(표 2). 또한 남북교역 및 해외자본 유치를 위해 마련된 법・제도의 실제 집행과정에서도 투자자를 보호할 만한 제도적 장치가 미흡한 것으로 평가된다. 대북경협에 참여하는 기업들이 호소하는 공통적인 애로사항은 3通(통행・통신・통관) 문제이다. 대북 교역 및 투자 여건 개선을 위해서는 분쟁이 생겼을 때 보호를 받을 수 있는 구체적인 법규와 실제로 해당 법규가 철저히 집행되기 위한 사회적 보장이 뒷받침되어야 한다. 북한 대외무역의 상당부분은 계획에 의해 이뤄지므로 심각한 수출입규제가 이뤄지고 있으나, 정작 국내경제를 보호하기 위한 관세율은 매우 낮은 수준이다. 개방경제로의 이행 시 현재의 비관세장벽을 개선하는 한편, 북한 경제와 산업 현실에 맞는 관세율 제도를 도입할 필요가 있다.

1) 북한의 물류 수준과 통관 효율성을 대략적으로나마 파악하기 위해 IMF에서 2~3년마다 한 번씩 도출하는 물류성과지수(Logistics Performance Index)를 이용한 설문조사를 진행하였음.

〈표 1〉 2018년 물류성과지수(Logistics Performance Index) 대비 북한의 물류

물류성과 6대부문	내용	최고점	최하점	북한의 지수 (161개국 중 순위)
세관통관 (Customs)	세관을 비롯한 국경통과의 효율성	독일(4.09)	앙골라(1.57)	2 (144위)
인프라 (Infrastructure)	무역과 물류 관련 인프라의 수준(항만, 철도, 도로, 통신시설 등)	독일(4.37)	기니 (1.56)	1.6 (160위)
국제수송 (International shipments)	경쟁에 기반한 좋은 가격에 수출할 수 있는 용이성	벨기에(3.99)	부탄 (1.8)	2.8 (68위)
물류능력 (Logistics Competence)	물류서비스의 능력과 수준 (물류종사자, 무역대행업자 등)	독일(4.31)	파푸아뉴기니 (1.88)	1.2 (161위)
추적 용이성 (Tracking & Tracing)	화물 추적 용이성	핀란드(4.32)	리비아(1.64)	1 (161위)
신속성 (Timeliness)	예정된 시간 내 화물이 목적지에 도달할 수 있는 신속성	벨기에(4.41)	기니 (2.04)	2 (161위)
총 물류성과지수 (LPI)		독일(4.20)	아프가니스탄 (1.95)	1.77 (161위)

자료: 북한파트는 질문지 응답결과를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서 참고.

〈표 2〉 통관 효율성 LPI 비교

	동아시아국 평균	최상위국 25% 평균	최하위 25% 평균	북한
수입과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수 (개)	3.31	4.79	2.12	6.9
수출과정 중 승인받아야 할 정부기관의 수 (개)	3.16	4.76	1.93	6.9
수입 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수 (개)	4.56	5.14	2.41	6.6
수출 승인을 위해 제출해야 할 서류의 수 (개)	4.17	5.21	2.02	6.6
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간(물건 검사가 없는 경우)(일)	1.2	2.34	0.73	6.1
수입과정 중 세관신고서 제출부터 세관통과 승인까지 걸리는 평균 시간(물건 검사가 포함될 경우)(일)	2.57	3.86	1.60	10.9
수입화물에 대한 물리적인 검사(엑스레이 또는 스캔)가 이뤄질 평균적인 확률(%)	22	32	10	80
수입화물에 대해 한번 이상 물리적인 검사가 이뤄질 확률(%)	13	13	5	92

자료: 북한파트는 질문지 응답결과를 토대로 저자 작성. 나머지 국가 평균은 2018년 물류성과지수보고서 참고.[2)]

3. 북한 무역제도와 국제기준 비교 및 쟁점 분석(WTO 규정을 중심으로)

WTO는 최혜국대우(MFN)과 내국민대우(National Treatment)를 중심으로 한 비차별대우(non-idscrimination)를 기본원칙으로 내세우고 있어 북한의 ① 무역권한 제한, ② 계획에 따른 무역(품목, 수량)제한 조치는 해당 원칙에 위배된다. WTO 규범상 무역권한은 기본적으로 모든 상품에 대하여, 내국인과 외국인을 구별하지 않고, 특정인 또는 기업에 대하여 비차별적으

2) Arvis, Jean-François, *et al. Connecting to Compete 2018: Trade Logistics in the Global Economy.* World Bank, 2018.

로 부여되어야 하며, 가격정책 역시 투명하고 비차별적으로 운용되어야 한다. WTO 규범상 수출물량의 제한과 같은 수출 제한 조치는 원칙적으로 국가안보, 공공질서의 유지, 인간・동식물의 생명・건강 보호, 자연자원의 보존 등의 목적 외에는 불허하고 있으나 북한은 자체적인 계획과 정책 목적에 따라 수출물량을 규제하고 있어 규범에 위배된다.

북한의 WTO 가입 시 상기한 무역권한 및 무역제한 조치 이외에도 노동 고용 및 관리에 대한 국가 통제, 투자 보호 규정 및 통관 검역 제도 미흡 등이 주요 쟁점으로 부상할 것으로 전망된다. 북한이 향후 WTO 가입 결정 시 가입 협상에 최소 10년이 소요될 것으로 전망되며, 미국과의 정상무역관계 설정이 WTO 가입의 주요한 계기가 될 것이다.

Ⅲ. 제언

북한이 무역을 통한 경제성장을 도모하기 위해서는 관련 법・제도의 고도화 및 실질적 이행을 바탕으로 한 법적 안정성이 보장되어야 하며, 법・제도를 뒷받침할 수 있는 경제적인 여건 개선이 함께 수반되어야 한다. 특히 북한이 다른 체제전환국과 같이 수출과 FDI 확대를 통한 경제성장모델을 채택하기 위해서는 대내적으로 ① 부분적 법치주의 문제 해결, ② 국제수준에 부합하는 관세제도 구축 및 비관세장벽 완화・폐지가 이뤄져야 하며, 대외적으로는 ③ 대북제재 완화・해제, ④ 국제사회로부터 신뢰회복 및 과거 분쟁 해결, ⑤ 국제무역협정 체결 및 무역・투자 관련 인력 양성 등이 이루어져야 한다.

북한 무역제도의 개선 방향은 법치주의 확립, 관세・비관세 제도, 국제사회 신뢰 회복, 무역협정 체결 및 전문가 양성이 되어야 한다. 북한의 부분적 법치주의는 ⓐ 무역의 양적・질적 성장을 제약, ⓑ 북한 무역의 참여자들을 북한 주민으로 제한, ⓒ 법・제도 구속력 약화 등의 문제를 야기하므로 개선이 필요하다. 무역법・제도의 양과 질을 국제적인 수준으로 확대해 나가는 한편, 법・제도를 벗어난 관행과 관례에 대해서는 법・제도가 엄격하게 적용될 수 있도록 법의 구속력을 높여 나가야 한다.

현재 북한의 관세율은 북한 경제상황에 부합하지 않으므로 현실에 맞게 개선되어야 한다. 북한의 관세율은 원자재에는 높고 최종 생산품에는 낮은 수준으로 설정되어 있는데, 이는 국내 기업 생산품의 가격경쟁력을 악화시키므로 '원자재에는 낮은 관세, 최종 생산품에는 높은 관세율'을 부과하는 방식으로 개선되어야 한다. 적정한 관세율 설정은 향후 북한이 국제무역협정, 또는 국제기구 가입 협상과정에 대비해서라도 선결되어야 하는 과제이다.

북한의 현행 관세율의 조정에 대해서는 다음과 같이 세 가지 방식을 제안한다. 이는 ㉠ 북한 경제와 산업 사정에 맞게 현재 낮은 수준의 관세율을 적정수준으로 높이는 방안, ㉡ 남한의 1970~80년대 관세율 수준을 기준점으로 하는 방안, ㉢ 제3세계 체제전환국의 평균 관세율을 기준점으로 하는 방안 등이다.

단기간에 북한의 관세율을 조정하기 위해서는 ㉡안과 ㉢안이 적절할 것으로 보이나 이들 방안은 1970~80년대 남한, 또는 제3세계의 경제상황에서 설정된 것이므로 현재 북한의 경제와 이질적일 수 있다는 단점이 있다. 북한의 불완전한 법제도, 3통 문제, 노무관리 등에서 발생하는 비관세장벽은 국제 무역 규범과 관행에 맞게 개편될 필요가 있으며, 이때 남북을 포함한 한반도 경제권에 대한 영향력을 함께 고려해야 한다.

북한 무역법제도 3단계 개편안으로는 '남북한 CEPA 체결 → 동북아 지역무역협 정체결 → 북한의 WTO 가입'을 제안한다. 갑작스러운 북한경제의 개혁 개방은 북한경제의 불안정성을 심화시킬 수 있으므로 경제 개혁과 개방의 수준을 한반도 → 동북아 → 국제사회와 같이 단계적으로 확대할 필요가 있다.

제1단계에서는 남북한 CEPA 체결을 통해 남북경협의 법적 안정성을 제고하는 한편, 국제수준에 부합하는 소프트인프라 구축을 도모할 필요가 있다. 관세는 종전과 같이 민족내부 거래에 따른 '무관세 원칙'을 견지하되, 관례・관행의 명문화, 3통 문제 해결에 방점을 두고 남북교류협력법 및 4대 경협합의서 등의 개정을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 제2단계에서는 북한과 남한을 포함한 중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가 등을 포함한 동북아 지역무역협정을 체결할 필요가 있다. 이 단계에서는 북한의 경제통계 공개, 자본과 노동 교류의 제한적 허용, 지적재산권 및 해외자본 반출 보호, 주변국과의 채무 및 재산권 문제 해결 등을 추진해야 한다. 제3단계에서는 북한의 WTO 가입을 전제로 전반적인 무역 관련 법・제도를 개편할 필요가 있다. 한국이 1967년 GATT에 가입할 당시에는 북한과의 교역에 대한 MFN 의무예외 인정절차를 밟지 않았기 때문에, 향후 북한의 WTO 가입 협상과정에서 남북교역에 대한 MFN 예외를 인정받을 수 있도록 남북간의 사전준비작업이 필요하다.

남북한 CEPA 체결에 대해서는, 남북간의 주요한 합의서인 남북기본합의서(1991년)와 4대 경협합의서(2000년)는 오래전에 체결되어 남북경협을 뒷받침하기 위한 법적 완결성이 부족하므로 개정이 필요하다. 현재 남북간에는 15개의 합의서가 존재하나 대부분 남북 교류협력, 즉 상품무역에 집중하고 있어 이를 노동/서비스/자본투자 등의 분야로 확장시킬 필요가 있다.

단기적으로 CEPA 체결은 현재처럼 북한이 제재를 받고 있어 남북간에 경협을 추진하기

어려운 상황에서 대북제재와 무관하게 추진할 수 있다는 장점이 있으므로, 북한경제 개방의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것이다. 남한은 북한과 한민족이기에 북한경제가 가진 특수성을 높은 수준에서 배려해 줄 수 있는 유일한 협력 상대이며, 남한은 1960년대부터 2000년대 초반까지 50년 동안 급격한 경제성장과 개방화・국제화를 경험했기 때문에 북한에 시사할 만한 경험이 충분하다.

CEPA 체결 방식은 먼저 '남북 기본합의서와 4대 경협합의서 개정'으로 시작하되, 협의 완료는 '남북한 포괄적 경제협력강화약정(CEPA) 체결'로 하는 방식이 적합할 것으로 사료된다.

동북아 지역무역협정 체결에 관하여서는, 북한은 접경국(중국, 러시아, 일본, 일부 동남아 국가)과 지역무역협정(Regional Trade Agreement)을 체결하여 산업발전과 무역 관련 법・제도 개편을 가속화할 필요가 있다. 동북아 지역무역협정 체결은 문화적 유사성과 지역적 근접성에 기반하고 있다는 점에서 남북한 CEPA 체결보다는 어려우나, 북한의 WTO 가입보다는 쉬운 방식으로 사료된다. 동북아 지역무역협정의 체결 시기와 속도, 주변국과의 경제규모 비대칭성으로 야기될 수 있는 문제, 북한의 동북아 지역무역협정 체결이 한반도 경제에 미치는 영향 등과 같이 다양한 요인에 대한 고려가 필요하다.

장기적으로는 북한의 WTO 가입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 북한경제가 성장하기 위해서는 국제시장(international market)에 편입되어야 하는데, 이를 위해서는 궁극적으로 WTO 가입이 불가피하다. 다만, WTO 가입 추진에 많은 시간이 소요될 것으로 보이기 때문에 지금부터 관련 쟁점과 이슈를 정리하고 정책대안을 차분하게 준비해야 한다.

북한의 석유류 교역과 대북제재의 영향력 분석*

김규철 | 한국개발연구원 부연구위원 | kyoochul@kdi.re.kr

Ⅰ. 머리말

현대의 여느 국가와 마찬가지로 북한에서도 석유는 필수 불가결한 에너지 자원이다. 이전까지만 해도 군수용이나 산업용, 발전용으로 주로 소비되던 북한의 석유는 장마당의 성장과 함께 수송용으로까지 그 사용처를 넓혀오고 있다. 이에 많은 전문가들은 북한의 석유류 도입을 제한하는 대북제재가 북한의 경제 전반에 영향을 미칠 것이라 예상해 왔다.

핵실험과 미사일 발사로 국제사회의 대북제재는 이전부터 계속 강화되어 왔으나, 최후의 수단으로 여겨지던 유류 공급 제한 조치는 2017년 9월이 되어서야 유엔안보리 대북제재 결의안 2375호에 담기게 되었다. 유엔안보리 결의안 2375호는 원유의 대북 공급량을 현 수준(400만배럴)으로 동결하고, 석유제품의 공급량 또한 연간 200만배럴로 제한하였다. 당시만 해도 공식적으로 북한에 원유를 공급하는 국가나 기관은 없었다. 공공연하게 원유를 공급하는 것으로 알려진 중국조차도 자국의 무역 통계인 해관통계에 북한과의 원유 교역은 없는 것으로 발표하고 있다. 이것은 북한의 석유류 교역과 관련하여 현실과 데이터 간에 간극이 있다는 한 가지 예시에 불과하다.

본고는 북한의 석유류 교역과 관련한 장기간의 무역 데이터를 모두 수집 및 비교하고 신뢰성을 검토하여 북한의 원유 및 정제유 도입에 대한 내용을 요약·정리하였다. 또한 석유류의 공식적 도입 외에도 밀수와 관련된 내용을 확인하여, 북한의 비공식 석유도입

* 본고는 김규철, 『북한의 석유 교역 분석과 정책적 시사점』(한국개발연구원, 근간)의 내용 일부를 요약, 정리한 것이다.

실태에 대해서도 살펴본다. 마지막으로 장마당에서 거래되는 석유제품의 가격 분석을 통해 최근의 대북제재의 영향력에 대해 논의한다.

Ⅱ. 북한의 석유류 도입

1. 북한의 원유 도입

북한의 원유 도입에 대한 자료는 국제기구(국제 에너지 기구, UN Comtrade), 한국의 통계 발표기관(통계청, 국토통일원, KOTRA, KITA), 그리고 각국의 세관을 통해 확인할 수 있다. 북한은 교역을 포함하여 경제 지표들을 대외적으로 공개하지 않기 때문에 북한의 수입, 수출에 대한 정보는 거울통계 방식을 활용해 간접적으로 확인해야 한다. 상대 교역국의 수출은 북한의 수입으로, 상대 교역국의 수입은 북한의 수출로 간주하는 것이다. 북한의 석유류 교역과 관련된 데이터들은 각각 포함하고 있는 국가와 시기, 그리고 물량과 금액에 대한 정보들이 다르므로 교차검증을 통해 데이터의 신뢰성을 확인하는 작업이 필요하다.

북한의 대중국 원유 수입에 대한 데이터는 중국해관통계(1986~2013년), 국토통일원(1984, 1988~1991년), UN Comtrade(1992~2013년), KOTRA(1991~2016년)를 통해 확인할 수 있는데, 자료별로 포함 시기가 각각 다르며 특정 연도의 도입물량 수치도 조금씩 다른 경우가 있다. 이러한 경우 국가별 공식 세관 통계, KOTRA, 국토통일원, UN Comtrade의 순서로 신뢰할 수 있다고 보고 시기별, 국가별 교차검증을 진행하였다.[1] 북한의 주요 국가로부터의 원유 도입을 종합하여 표로 나타내면 〈표 1〉과 같이 나타난다.[2] KOTRA의 값은 중국, 러시아, 이란 이외에 검증된 국가들의 대북한 원유 수출값을 나타내며, UN Comtrade의 값은 북한으로 수출되었다고는 하나 검증되지 않은 수치이다. 중국, 러시아, 이란, KOTRA를 더한 값은 신뢰성 있는 수치로 간주하여 당해 북한이 도입한 원유의 최솟값으로, UN Comtrade까지 포함한 값을 최댓값으로 나타냈다. IEA와 통계청의 수치는 국가별로 구분되어 있지 않아 그 수치만 수록하였다.

〈표 1〉을 통해 나타난 북한의 원유 도입량을 살펴보면 1990년까지만 해도 200~300만톤 수준이었으나, 1990년대 초반에는 100만톤 수준으로 줄어들고, 1997년 이후로 현재까지

1) 데이터별 신뢰의 우선순위에 대한 논의는 김규철(근간)의 내용을 참조하라.
2) 김규철(근간)의 연구에는 1965~2016년까지의 결과를 표로 나타내고 있으나 본고에서는 1984년 이후의 결과만 나타낸다.

50만톤 내외의 양을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 북한으로의 원유 공급이 줄어든 이유로는 원유를 공급하던 국가들의 상황이 급변한 것을 들 수 있다. 1991년 소련이 붕괴되었고, 제재로 인해 이란으로부터의 도입 역시 어려워지게 되었다. 중국은 1997년 이후로 현재까지 연간 50만톤으로 원유 공급량을 제한하고 있는 것으로 보인다. 20년 넘게 50만톤 수준에 머물고 있는 북한의 원유 도입량은 북한이 겪고 있는 에너지난을 보여주는 모습 중 하나이다.

〈표 1〉 북한의 원유 도입량

(단위: 만톤)

	중국	러시아	이란	KOTRA	UN Comt	최소	최대	IEA	통계청
1984	53.0	100.0	92.0			245.0	245.0		233.0
1985									195.4
1986	122.3	85.5				207.8	207.8		229.3
1987	123.7	80.0				203.7	203.7		305.0
1988	120.2	64.0	139.4			323.6	323.6		319.0
1989	107.3	50.6	92.0			249.9	249.9		271.2
1990	106.3	41.0	98.0			245.3	245.3	253	251.2
1991	110.2	4.0	75.0			189.2	189.2	189.8	188.4
1992	100.6	19.0	22.0	20.0		161.6	161.6	152.6	151.5
1993	103.3		21.0	10.0		134.3	134.3	136.6	135.6
1994	83.3			8.0		91.3	91.3	91.4	90.7
1995	102.2					102.2	102.2	110.5	109.7
1996	93.6					93.6	93.6	94	93.3
1997	50.6			60.0		110.6	110.6	50.8	50.4
1998	50.4			10.6		61.0	61.0	50.6	50.2
1999	31.7				26.6	31.7	58.4	31.8	31.6
2000	38.9				16.0	38.9	54.9	39.1	38.8
2001	57.9				0.0	57.9	57.9	58.1	57.7
2002	47.2	12.5			3.4	59.7	63.1	58.2	59.5
2003	57.4					57.4	57.4	56.6	57.2
2004	53.2			8.1	24.9	61.3	86.2	57.1	53.0
2005	52.3				84.9	52.3	137.2	48	52.1
2006	52.4				30.5	52.4	82.9	36.7	52.2
2007	52.3				50.8	52.3	103.2	43.9	52.1
2008	52.9				7.7	52.9	60.5	45	52.7
2009	52.0				16.8	52.0	68.7	52	51.8
2010	52.8					52.8	52.8	52.8	52.6
2011	52.6					52.6	52.6	52.6	52.4
2012	52.3					52.3	52.3	52.5	52.1
2013	57.8					57.8	57.8	58	57.6
2014	50.0					50.0	50.0	53.2	52.8
2015	52.5					52.5	52.5	53.2	52.8
2016	52.5				1.3	52.5	53.8		52.8

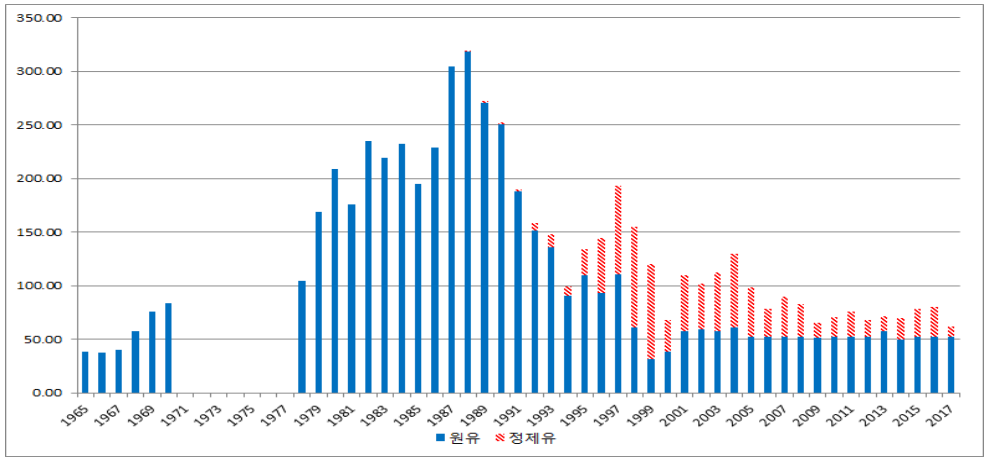
2. 북한의 석유제품 도입

북한의 석유제품 도입에 대한 분석 역시 원유 도입과 같이 각국의 세관통계, UN Comtrade, KOTRA 등의 자료를 바탕으로 교차 검증하여 진행하였다. 원유의 경우 중국, 러시아, 이란 등 수입처가 한정되었으나, 석유제품은 이외에 한국, 일본, 싱가포르 등으로부터도 수입한 것으로 나타났다. 1990년 이전에는 석유제품 수입이 미미했으나 1990년대 중반 이후 급격히 수입 물량이 급증했다. 이 수입 물량의 상당수는 KEDO(한반도 에너지 개발기구)를 통해 도입한 발전용 중유이다. KEDO를 통한 북한으로의 중유 공급은 2002년까지 지속됐다. 또한 2007년부터 2009년까지는 6자회담 당사국들의 대북 중유 공급이 있었던 시기이다. 외부로부터의 중유 지원이 중단된 2010년 이후로 북한의 정제유 도입량은 20만톤 이하로 떨어졌다.

[그림 1]은 1965년 이후 2017년까지 북한이 도입한 원유와 정제유의 물량을 보여준다. 1980년대 후반까까지만 해도 원유 공급을 통해 200만톤 이상의 유류를 도입했으나 소련의 붕괴와 중국, 이란 등 우호국가로부터의 원유 도입이 급감하면서부터 전반적인 도입 물량은 줄어들었다. 1990년대 후반부터 중유도입을 통해 이를 만회하려는 노력을 기울였으나, 2010년 이후로는 중유의 수입마저 중단되었고 원유와 석유제품을 합쳐도 공식적인 도입 물량은 100만톤 미만에 이르고 있다.

[그림 1] 북한의 원유와 정제유 도입 물량

(단위: 만톤)



3. 북한의 석유제품 밀수

북한으로 도입되는 석유제품은 공식적인 세관을 통한 수입 물량도 존재하지만 비공식적인 경로를 통한 도입 역시 존재하는 것으로 알려져 있다. 소위 말해 석유제품 밀수인데, 최근의 유엔안보리 대북제재 이후에 더욱 광범위하고 다양한 형태의 밀수가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 미국 정부는 북한의 선박이 해상에서 석유제품을 환적하는 불법행위가 2018년에만 89건이 있었다고 밝혔고[3] 여러 국적의 선박을 제재 명단에 포함시켰다. 주UN 미국 대표부의 "팩트시트: 유엔안보리 대북 결의안 2397호"와 한국의 외교부 보도자료 "유엔안보리 대북제재 결의안 2375호 채택"에 따르면 북한의 연간 원유 도입량을 400만배럴로(54.4만톤), 정유제품의 도입량을 450만배럴(약 50~60만톤)로 보고 있다. 2016년 북한이 세관을 통해 공식적으로 도입한 석유제품의 물량은 27.8만톤으로, 위의 정보에 따르면 석유제품 밀수량은 적게는 20만톤 중반에서 많게는 30만톤을 넘는 것으로 판단된다. 이는 밀수 물량이 공식 도입량 수준이거나 더 많을 수도 있다는 것을 의미한다.

실제로 2019년 3월 5일에 발표된 유엔안보리 대북제재위원회의 보고서에는 미국이 제출한 선박 간 환적을 통한 북한의 석유제품 밀수 물량 추정치[4]가 언급되어 있다. 2018년 1월부터 8월 중순까지 선박 간 환적을 통해 최소 148여 차례의 석유제품이 거래되었는데 이 양은 83~227만배럴로 추산되고 있다.[5] 이 수치를 단순하게 1년으로 연장하면 2018년에 북한이 환적을 통해 도입한 석유제품의 양은 117~320만배럴로 추산된다. 이는 유엔안보리 대북제재 결의안 2397호의 석유제품 도입량 상한선인 50만배럴을 넘는 수치로, 제재 위반이라 할 수 있다. 러시아는 미국의 이러한 추산이 정확한 증거에 기반하지 않은 가정에 불과하다고 반박한 사실이 보고서에 언급되어 있다. 그러나 대북제재 위원회 패널은 2018년 9월 이후 선박 간 환적의 빈도가 증가했으며, 그중 한 차례는 5만 7천배럴(573만달러어치)의 석유제품이 반출되었다는 증거를 확보했다고 밝혔다. 이렇듯 북한으로의 석유제품 밀수는 그 수치가 정확하게 파악되지는 않으나 광범위하게 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

---

3) 『동아일보』, 「北 석유 해상밀수 올들어 89차례 적발」, 2018. 7. 14(http://news.donga.com/home/3/all/20180714/91049162/1).
4) 각각의 선박 화물용량의 33%, 50%, 90%를 선적했을 경우로 구분하여 물량을 추정하였다.
5) 『VOA』, 「유엔 보고서 "북한, 유류 환적 최소 140여회"…러시아 선박·한국 기업 북 석탄 거래 가능성 거론」, 2019. 3. 13(https://www.voakorea.com/a/4826347.html).

Ⅲ. 대북제재가 북한경제에 미치는 영향

최근 국제사회의 대북제재가 강화되면서, 제재가 북한경제에 미치는 영향에 대한 관심이 크게 높아졌다. 본고에서는 『DailyNK』의 장마당 가격 자료를 활용하여 2013년 이후의 대북제재가 북한의 장마당에서 거래되는 석유제품의 가격에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 『DailyNK』의 장마당 가격 데이터에는 2010년 9월부터 2018년 11월까지 평양, 신의주, 혜산의 장마당에서 거래되는 휘발유와 경유의 가격이 담겨있다. 이 데이터는 여러 한계가 있으나 8년이 넘는 기간 동안 꾸준하게 세 지역의 가격 정보를 누적했다는 점에서 북한의 유류 물가 수준을 파악할 수 있다는 의의를 갖는다. 먼저, 북한의 장마당에서 거래되는 휘발유와 경유의 가격 추이를 그래프를 통해 확인해보면 다음의 [그림 2]와 같다.

휘발유와 경유의 가격 추이의 첫 번째 특징은 평양, 신의주, 혜산의 시장 가격이 지역별로 큰 차이가 없다는 점이다. 이는 북한의 교통, 통신 수단이 효율적으로 발달해 지역적 일물일가 현상이 나타난다는 것을 의미한다. 두 번째로 휘발유와 경유의 가격을 시기별로 보면 다음과 같다. 2010년 이후 2013년 중반까지 휘발유와 경유 가격 모두 상승하다가 2014년 초까지 안정된 모습을 보이는데, 이는 동일 기간 쌀의 시장가격 및 시장 환율의 추이와 유사하다. 그러나 2014년에 두 유종 모두 급등하다가 2015년에 다시 예전의 수준으로 회귀하고, 작은 등락을 반복하다가 2017년 하반기에 다시 유류 가격이 급격히 상승하는 것을 확인할 수 있다.

2014년은 중국의 해관통계상 원유 교역이 사라진 첫 시점이다. 많은 전문가들은 2014년 이후에도 중국으로부터의 원유 도입은 중단되지 않았다고 보고 있으나, 그 당시만 해도 중국의 원유 중단 여부에 대한 논란[6]과 유류 상황이 악화되어 군사 훈련이 중단되고 경제가 봉쇄되어 물가가 오르고 있다는 보도[7]가 있었다. 2017년 하반기는 북한의 원유 및 석유제품 도입을 제한한 유엔안보리 대북제재 결의안 2375호가 채택된 직후이다. 다시 말해 이전까지의 제재는 북한의 장마당에서 거래되는 석유제품의 가격에 큰 영향을 주지 못했으나 유류 공급 제한 조치가 포함된 제재 이후 유류 가격이 상승한 것을 비추어 볼 때, 북한주민들의 심리와 경제활동에 단기적으로나마 제재가 영향을 주었다는 것을 의미한다.

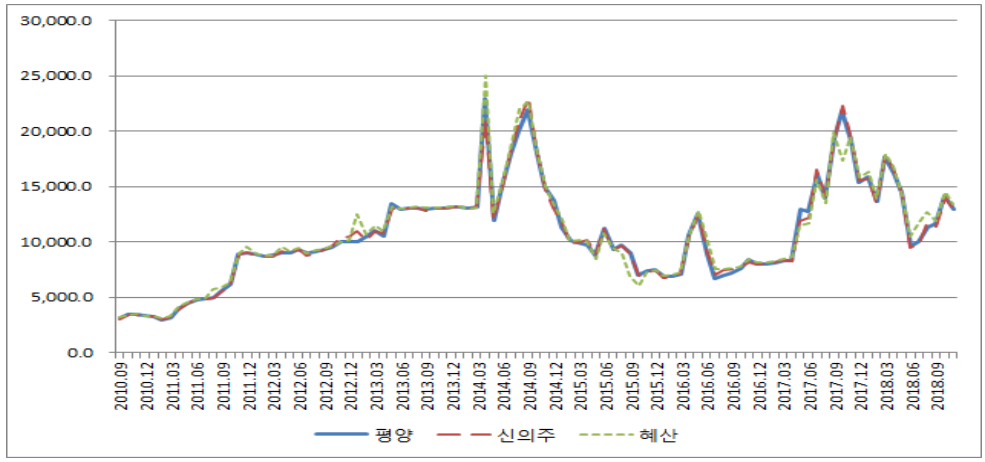
---

6) 『DailyNK』, 「中, 지하 송유관 통해 한 달에 수차례 對北 원유 지원」, 2014. 5. 21.
7) 『조선일보』, 「中의 석유 제재로 북한軍 기름 고갈」, 2014. 7. 2.

[그림 2] 북한 휘발유 및 경유의 시장 가격

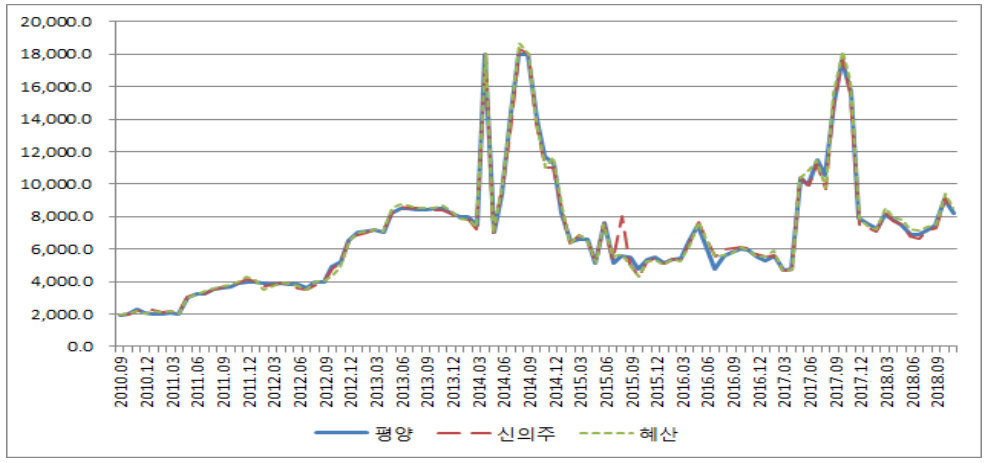
(1) 휘발유

(단위: 북한원/kg)



(2) 경유

(단위: 북한원/kg)



국제사회의 대북제재가 북한의 장마당 유류가격에 미치는 영향을 통계적으로 검증하기 위해 종속변수로 휘발유와 경유의 가격을, 통제변수로 쌀의 시장가격, 시장 환율, 북한의 대중국 휘발유 및 경유의 수입 가격, 북한의 대중국 휘발유 및 경유 수입 물량을 활용한 계량 모형을 구성하였다. 특정한 사건이 경제변수에 영향을 주는지를 검증하기 위한 방법론으로 사건 연구(event study) 방법을 활용하였다. 검증 결과 북한의 휘발유와 경유 가격 모두

그래프에서 예상할 수 있듯이 유류의 공급을 제한하는 대북제재에 단기적인 영향을 받는 것으로 확인되었다. 이는 제재에도 불구하고 안정된 모습을 보이는 쌀의 가격이나 시장 환율과는 다른 결과이다. 2018년의 유류 가격은 다시 안정된 모습을 보이고 있는데, 이는 한반도를 둘러싼 국제 정세가 변하면서 북한주민들의 대북제재 해제에 대한 기대 심리가 장마당의 유류 가격에 반영된 것으로 보인다.

Ⅳ. 맺음말

북한의 석유류 도입은 1990년대에 친선관계에 있던 국가들이 원유 공급을 중단하거나 축소하면서 급격히 줄어들었다. 핵협상과 맞물린 국제사회의 중유 공급도 2010년 이후로는 중단되어 북한의 공식적인 석유류 수입은 급격히 줄어들게 되었다. 2016년 이후 핵실험과 미사일 발사로 국제사회의 제재가 강화되면서 석유제품의 수입은 더욱 어려워지게 되었고, 북한은 밀수 등 여러 방법을 통해 이를 만회하고자 노력하고 있다.

북한의 에너지 소비 중 석유류가 차지하는 비중은 여전히 낮다. 이는 1990년 이후 석유 수급이 어려워짐에 따라 발전용, 산업용 석유 소비가 줄었기 때문이다. 그러나 수송용 연료로 쓰이는 휘발유와 경유는 장마당을 돌아가게 하는 핵심 에너지원으로서 대체가 불가능하다. 따라서 최근의 유류 공급을 제한하는 대북제재는 장마당의 비중이 높아진 북한의 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 실제로 2016년 하반기 이후의 대북제재로 인해 장마당에서 거래되는 휘발유와 경유의 가격은 단기적인 영향을 받았다. 2018년 한반도를 둘러싼 정세가 바뀌자 장마당의 유류가격도 안정화된 것으로 보이는데, 이처럼 대북제재를 포함한 국제정세의 변화는 북한경제에 영향을 줄 수 있는 여지가 있다.

북한의 석유류 도입에 대한 논의는 여전히 의문인 채로 남아 있는 것이 많다. 북한의 석유류 도입과 관련된 논의는 경제제재와 관련되어 있기도 하지만 북한의 경제상황을 평가하는 핵심 잣대이자 이후 에너지 분야의 남북경협을 준비하는 데 필요한 기초자료로도 쓰일 수 있다. 이후 더 많은 자료와 후속연구들로 북한의 석유류 관련 실상을 올바로 마주할 수 있길 기대한다.

북한경제연구자 대토론회

북미 비핵화 협상과 현실적 남북경협 구상 | 김석진

새로운 한반도 정세와 남북 농업협력 | 김영훈

제2차 북미정상회담 이후의 남북경협 | 양문수

하노이 북미정상회담 결렬과 향후 전망 | 임수호

새로운 한반도 정세와 남북경협 방향 | 임을출

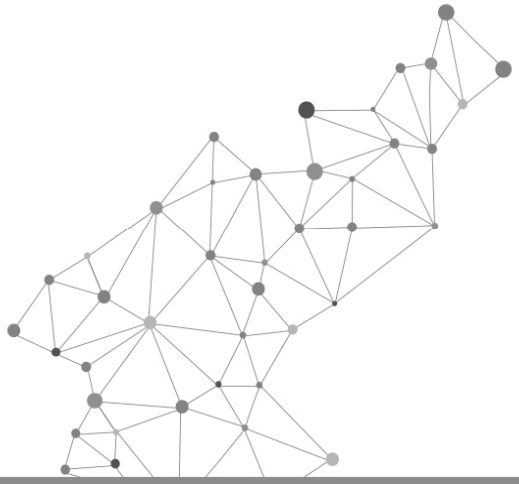
북한개발의 국제화, 그리고 남북경협 | 장형수

2018년도 북중무역과 제재효과 | 정형곤

한반도 환경변화와 남북경협의 원칙 | 조남훈

신한반도 체제, 평화경제론 그리고 남북경협 | 최용환

하노이 회담 이후 한반도 정세와 남북경협 | 홍순직



KDI-KRIHS 북한경제연구자 대토론회

KDI 북방경제실은 2019년 3월 28일 국토연구원과 공동으로 “새로운 한반도 정세와 남북경협”이라는 주제로 북한경제연구자 대토론회를 개최하였다. 이번 토론회에서는 임강택 통일연구원 석좌연구위원의 사회로 총 28명의 연구자들이 최근의 북한을 둘러싼 국내외 정세 변화와 향후 남북경협의 방향성에 대해 자유로운 토론을 벌였다. KDI 북한경제리뷰 2019년 3월호에서는 이번 토론회에 참여한 여러 연구자들의 동의를 얻어 그들의 토론 내용을 특집으로 게재한다.

일시 및 장소

2019년 3월 28일(목) 오후 4시 30분, 명동 티마크 그랜드 호텔

패널 토론

김석진(통일연구원), 김영훈(한국농촌경제연구원)
양문수(북한대학원대학교), 임수호(국가안보전략연구원)
임을출(경남대학교), 장형수(한양대학교)
정형곤(대외경제정책연구원), 조남훈(한국국방연구원)
최용환(국가안보전략연구원), 홍순직(국민대 한반도미래연구원)

북미 비핵화 협상과 현실적 남북경협 구상

김석진 | 통일연구원 연구위원 | kimsj@kinu.or.kr

2월에 열린 북미정상회담이 아무런 합의도 이루지 못한 채 끝남에 따라 당분간 남북경협 추진은 기대할 수 없게 되었다. 남북경협을 가로막는 정치적 장벽이 무척 높다는 '불편한 진실'이 다시 확인된 것이다. 올해 안에 일부 제재가 해제되어 남북경협을 재개할 수 있을 것이라는 낙관적 전망은 애당초 무리한 기대였던 것 같다.

대북제재에 대한 미국과 국제사회의 인식

향후 정세 전망과 관련해서는 먼저, 지금의 대북제재가 미국 일부 강경파의 정책이 아니라 유엔안보리 이사국의 만장일치로 채택된 국제사회의 합의라는 점을 이해하는 것이 중요하다. 미국만이 아니라 국제사회가 볼 때 북한의 핵 프로그램은 정당한 국방력 증강이 아니라 국제 평화를 위협하는 중대한 도발 행위이다. 경제제재는 북한의 행동에 대한 징벌임과 동시에 행동 변화를 촉구하는 압박 수단으로 도입된 것이다.

따라서 제재 해제는 특정 개인, 특정 협상가가, 설령 그가 세계에서 가장 막강한 권력을 가진 미국 대통령이라 하더라도, 마음대로 약속할 수 없는 사안이다. 유엔안보리는 북한이 미국과 국제사회가 인정할 만한 충분한 비핵화 조치를 이행해야 비로소 제재 해제를 승인해 줄 것이다. 2월 북미정상회담에서 북한이 내놓은 영변 핵시설 폐기 제안은 미국과 국제사회에서 중요 제재 해제와 맞바꿀 만한 중대 비핵화 조치로 인정받기 어려운 것이었다. 비핵화는 핵시설, 핵물질, 핵무기, 탄도 미사일 등 핵 프로그램 전체의 폐기여야 하는데, 이에 대한 명시적·구체적 약속 없이 핵시설 일부만 폐기하는 것은 충분한 진전이라 할 수 없기 때문이다.

트럼프 대통령이 북한의 제안을 수용하지 않은 것은 잘한 일이라는 게 여야를 막론한 미국 정계의 일반적인 평가였다. 이는 북한 핵문제가 미국 국내 정치의 영향을 크게 받을 수밖에 없다는 또 하나의 '불편한 진실'을 드러내 준다. 가까운 시일 내에 제재의 일부 해제가 가능할 것으로 본 북한, 그리고 남한 일각의 낙관적 전망은 정치적 입지 강화를 위해 업적이 필요한 트럼프 대통령이 협상 타결에 적극적일 것이라는 생각에서 나온 것이었다. 그러나 정치적 입지 강화는 협상 타결이 미국에 유리하게 이루어져야, 즉 미국이 북한의 큰 양보를 받아내야 기대할 수 있는 것이었다. 만약 거꾸로 미국이 크게 양보하는 방식으로 협상을 타결한다면, 트럼프 대통령은 오히려 정치적으로 큰 타격을 입을 가능성이 높다.

미국과 국제사회(유엔안보리)가 선제적으로 제재를 일부 풀어주는 것이 협상을 진행시키고 비핵화를 유도하는 데 도움이 된다는 시각도 있다. 객관적으로는 이런 시각이 타당할 수도 있다. 그러나 중요한 것은 객관적 효과가 아니라 미국과 국제사회의 주관적 인식이다. 미국과 국제사회의 정책 당국자, 정치가, 외교안보 전문가들 대부분은 현 수준의 제재를 유지하는 것이 조기 해제보다 더 바람직한 정책이라고 믿고 있다. 현 수준의 제재를 지속할 경우 북한의 경제적 고통은 심화될 가능성이 높고, 따라서 북한의 협상력은 약화되고 미국과 국제사회의 협상력은 강화될 것이기 때문이다.

그들이 볼 때 북미 비핵화 협상은 비슷한 협상력을 가진 두 당사자가 대등한 위치에서 하는 협상이 아니다. 세계 질서를 좌우하는 초강대국 미국이 약소국 북한을 상대로 벌이는, 더욱이 국제사회 주요국들까지 동조하는 강압적 외교에 불과하다. 대북한 핵 외교는 협상의 외양을 갖추고 있긴 하지만, 그 본질은 쌍방이 함께 양보하는 타협의 추구가 아니라 일방적 양보의 강요라고 할 수 있다.

제재 국면에서 교류협력 추진 방향

대북제재가 장기화될 가능성을 고려할 때 남북경협은 어떻게 추진해야 할까? 한 가지 아이디어는 유엔안보리 제재에 위반되지 않는 사업을 찾아내 실행해 보자는 것이다. 예를 들면 유엔안보리 결의는 대북 관광사업을 금지하지 않고 있다. 또 비영리적인 공공 기반시설 건설도 대북제재 위원회의 허가를 받으면 추진할 수 있다. 인도적 지원 사업도 원칙적으로 허용된다. 그러나 중요한 것은 제재의 기술적 위반 여부가 아니라 압박수단으로서 제재의 정치적 상징성이다. 제재 규정에 직접 저촉되진 않더라도 협력 사업이 제재의 압박 효과를 떨어뜨리는 조치로 해석될 우려가 있다면, 미국과 국제사회의 공감을 얻기 어렵다.

이런 우려 때문에 유엔안보리 산하 대북제재 위원회는 안보리 결의가 명시적으로 허용하고 있는 인도적 지원에 대해서조차도 제재 면제를 받을 수 있는 실무 절차를 까다롭게 적용하고 있다. 대북지원을 하려고 하는 기관, 단체, 개인은 북한에 어떤 물자를 무슨 목적으로 어느 지역의 누구에게 지원하려 하는지, 또한 지원 사업이 목적대로 잘 이행될 수 있도록 보장할 방법은 무엇인지를 구체적으로 신고하고 승인을 받은 후에야 사업을 추진할 수 있다. 즉, 제재 국면에서 북한과의 교류협력은 유엔안보리가 인정할 수 있는 방식에 따라 투명하게 진행되어야 한다는 뜻이다. 인도적 지원 외의 다른 사업에 대해서는 더욱 엄격한 잣대가 적용될 것이다. 따라서 제재가 충분히 해제되기 전까지 모든 남북교류협력은 미국 정부 및 유엔 대북제재 위원회와의 긴밀한 실무적 협의하에 추진할 수밖에 없으며, 그 경우 추진 가능한 사업의 규모와 범위는 매우 제한적일 가능성이 높다.

현실적 남북경협 구상 필요

그렇다고 해서 제재가 해제될 때까지 마냥 기다리기만 할 수는 없다. 제재 해제 이후에 무슨 사업을 어떻게 추진할지에 대해 계획과 준비가 필요하다. 문재인 대통령의 대선공약 중 하나였으며 지난해 4월 남북정상회담에서도 언급된 것으로 알려진 '한반도 신경제 구상'이나 최근 정부가 강조하고 있는 '신한반도 체제'가 이러한 계획을 대표하는데, 그 대략적인 골자는 북한이 비핵화를 실제로 이행하고 제재가 충분히 해제되면 공공투자와 민간기업 진출을 매우 적극적으로, 대규모로, 빠른 속도로 추진한다는 것이다.

그러나 비핵화 이후의 남북경협에 대해서도 기대 수준을 크게 낮추고 사업계획을 신중하고 점진적인 방향으로 조정하는 것이 더 바람직해 보인다. 경제협력, 특히 민간기업 투자는 제반 사업 환경이 갖춰져야 비로소 추진할 수 있다. 사업 환경 중에서 공공 기반시설은 남한과 국제사회가 적극적으로 지원해 건설할 가능성이 높지만, 그 경우에도 건설이 완료되기까지는 오랜 시일이 소요된다.

더욱 어려운 것은 제도적 환경을 갖추는 것이다. 부분적으로 시장화가 진행되긴 했지만 북한은 공식적으로 여전히 사회주의 체제를 채택하고 있으며, 남한기업과 외국기업이 자유롭게 사업할 수 있는 제도적 환경(재산권과 경영권 보호, 노동시장과 금융시장, 계약 이행 보장 등)은 갖춰져 있지 않다. 남한 및 외국기업의 사업은 북한 당국의 관리와 통제를 받아야 하며, 제반 사업조건을 둘러싸고 북한 당국과 투자기업 사이에서 갈등과 분쟁이 발생할 소지가 크다. 북한 당국 입장에서는 대외개방에 따른 사회정치적 부작용도 우려하지 않을

수 없다. 북한이 시장경제 체제로 이행하기 전까지 현실적인 방법은 경제특구라는 제한된 공간에서 사업 환경을 갖추는 것인데, 이 경우에도 북한 당국의 적극적인 협조가 필요하다.

현재로서는 북한 당국이 얼마나 적극적으로 사업 환경 구축에 협조할지, 대외개방과 관련해 국제사회가 요구하는 제반 개혁을 얼마나 충실히 추진할지 전망하기 쉽지 않다. 대대적인 투자와 지원을 약속하기에 앞서 사업 환경 개선과 대외개방을 위한 제도 개혁의 중요성을 북측에 꾸준히 설명하고 설득하려는 노력이 필요하다. 또한 북한 당국이 성의를 보이더라도 실무적 어려움 때문에 사업 추진 속도는 생각보다 느릴 가능성이 높다. 일단 제재가 해제되고 나면 기존 사업, 즉 개성공단과 금강산 관광은 신속하게 재개해야 하겠지만, 신규 사업은 북측의 제도 개선 및 실무적 협조 수준에 맞춰 점진적·단계적으로 확대하는 것이 바람직해 보인다.

새로운 한반도 정세와 남북 농업협력

김영훈 | 한국농촌경제연구원 선임연구위원 | kyhoon@krei.re.kr

비핵화 · 평화 대화 진전과 대북 교류협력의 재개 전망

2018년 4차례에 걸친 남・북/북・미 정상회담과 양측의 노력으로 한반도 정세가 변했으며 남북관계는 전환점을 맞이하고 있다. 남・북・미 3자는 '4.27 남북합의', '6.12 북미합의', '9.19 남북합의'에서 비핵화와 평화정착이라는 공동의 목표를 추구하며 필요한 실무적 조치를 강구하기로 천명한 바 있다. 비록 2019년 2월 베트남에서 열린 2차 북・미 정상회담에서 기대했던 비핵화와 평화정착으로의 커다란 진전은 유보되었으나, 비핵화・평화를 위한 대화 재개와 남북 교류협력 재개 가능성은 여전히 높다.

향후 평화 이행시대의 전개에 관해 긍정적 전망을 해본다면 다음과 같은 상황의 전개를 기대할 수 있다. 북한의 가시적인 비핵화 행동으로 남・북・미 대화가 다시 진전되고 국제사회는 대북 제재를 단계적으로 해소하는 방향으로 움직일 것이다. 그러한 상황이 전개되면 국제사회의 대북 경제협력뿐만 아니라 남북 간 경제 및 농업교류협력도 재개될 수 있다. 이들 교류협력은 북한의 호응과 변화에 더 확대되고 심화될 수 있을 것이다.

단계적 접근과 차별적 준비

향후 전개될 상황과 관련국들의 행동 변화 전망에 따라 단계별로 차별화된 대북 농업교류협력 프로그램을 준비할 필요가 있다. 대북 경제협력 단계를 구분하는 각각의 기점은 대북제재

완화・해제의 시작, 북한의 본격 개혁・개방 착수, 북한의 체제전환 완료 등이 될 개연성이 크다. 따라서 농업분야 대북 교류협력은 단계별 환경에 따라 차별화하여 추진할 필요가 있다. 각 단계별로 바람직한 준비 방향은 다음과 같다.

첫째, 대화 진전과 제재 해소 국면에 수행할 농업교류협력의 준비이다. 국제사회의 대북 제재가 완화되면 북한과 농업교류협력이 가능해진다. 그러나 제재가 완화된다고 해서 북한의 중앙집권적 농업관리체제, 경제 및 농업 운영주체의 능력, 현재의 농업상황이 단시간에 크게 변화할 수는 없다. 따라서 이 단계 북한의 대외 농업협력 환경은 현 수준과 다르지 않을 것으로 예상된다. 이 시기에는 과거 추진했거나 추진하기로 합의했던 농업교류협력사업을 정비하여 재추진할 필요가 있다. 시범영농단지 개발협력사업과 상업적 차원의 교역을 통해 지속성 있게 교류협력을 추진하는 한편, 인적개발을 위한 지식공유사업도 적극적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 북한의 본격적인 개혁・개방 착수 단계를 위한 농업교류협력 준비이다. 적극적인 개혁・개방 드라이브를 통해 북한에 시장경제가 확산되고 북한의 시장경제 운영 역량이 높아지면, 이를 배경으로 북한의 체제전환과 경제성장을 추동하는 농업교류협력을 본격적으로 추진할 수 있다. 이 시기에는 이전 단계에 추진하던 교류협력사업을 지속적으로 추진하되, 북한이 주도할 시장지향형 농업・농촌개발사업을 지원하는 종합프로그램을 마련해 추진할 필요가 있다. 이 사례로서 EU가 추진했던 SAPARD(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)를 참고할 수 있다. 이와 함께 농업 관련 산업의 대북 민간투자를 촉진하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

셋째, 북한 경제체제 전환 이후의 농업교류협력 추진이다. 이 시기가 되면 일반적인 경제교류협력은 대부분 시장에서 이루어질 것이다. 다만, 남북 간 시장경제 공동체에 조응하는 농업정책을 미리 준비해서 시행할 필요가 있다.

주체별 역할 분담과 제도적 환경의 조성

남북 농업교류협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 협력 주체별로 역할을 분담해 접근해야 한다. 공공부문은 규모가 큰 농업개발 협력사업을, 민간지원단체는 인도적 지원사업과 개발지원사업을, 기업은 상업적 교역과 투자 협력사업을 각각 중점적으로 추진해야 한다. 한편 정부는 대북 농업교류협력을 촉진하고 효율화하는 환경을 적극적으로 조성하는 역할을 수행해

야 한다. 그중 중요한 것으로는 북한 당국과의 대화와 협의, 필요한 개발협력 프로그램의 구축과 시행, 국제기구와의 협조, 국내 민관 협력체계 구축, 대북 교역과 경협 촉진 대책의 수립 등을 들 수 있다.

제2차 북미정상회담 이후의 남북경협

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

제2차 북미정상회담의 결렬의 원인으로는 비핵화의 개념과 방식에 대한 북미 양국의 현격한 인식 차이가 지적된다. 현상적으로는 유엔 대북제재 5개 전부/일부와 영변/영변+α의 교환(이른바 '비핵화의 상응조치')의 등가성에 대한 북미 양국의 현격한 인식 차이이고, 근원적으로는 북한이 주장하는 단계적 비핵화와 미국이 주장한 일괄 타결의 충돌이다.

이번 회담에서 미국은 이른바 small-deal, 즉 낮은 수준의 합의문도 사전에 준비해 두었던 것으로 보인다. 하지만 트럼프 대통령은 회담 결렬의 가능성도 염두에 두었던 것으로 보이다. 그는 회담 결렬 직후의 기자회견에서 "서명할 수도 있었지만, 빨리 하기보다는 옳게 하고 싶었다"고 밝혔다. 결국 트럼프는 small-deal보다는 no-deal을 선택했다.

돌이켜보면 비건의 방북 및 스탠포드대 연설(2019. 1. 31) 등으로 보아 미국은 북한이 주장하는 단계적 비핵화를 수용하는 것처럼 보였다. 하지만 하노이 및 그 이후에는 일괄타결(big-deal)을 주장했다. 트럼프의 대북 전략이 갑자기 전환한 것으로 보인다. 이러한 전환의 배경에는 코언 청문회, 러시아 게이트 특검 등으로 인한 트럼프 대통령의 정치적 위기 상황, 미국 내 대북 강경 여론의 비등 등 미국 국내 정치적 요인이 작용했을 것으로 보는 것이 일반적이다. 사실 이번의 no-deal에 대해서는 민주당, 공화당 공히 초당적으로 지지했다는 데서 단적으로 드러난다.

반면 북한은 이번 회담의 결렬을 전혀 예상치 못했던 것으로 보인다. 김정은 위원장은 하노이에서 회담 직전 회담의 성과에 대한 자신감을 피력했다. 그리고 회담 이후 북한은 이번 "회담이 뜻밖에도 합의문 없이 끝난 데 대하여"(노동신문, 2019. 3. 8)라고 보도했다. 그렇다면 김정은의 자신감의 배경에 대해 관심이 모아진다. 혹시나 6.12 센토사 합의(북한의 요구를 미국이 거의 다 수용한 것으로 해석)에 대한 자신감이 유지된 것이 아닐까 하는

해석이다. 어찌 되었든 김정은으로서는 미국이라는 수퍼파워의 존재를 처음으로 피부로 느낀 기회였을 수도 있다.

이와 관련, 북한이 제재 문제를 들고 나오고, 더욱이 제재 완화/해제에 목을 매는 듯한 태도를 보인 것이 전략적 오류였을 수 있다는 해석이 있다. 북한이 제재 문제를 요구하면 할수록 미국은 제재의 유효성에 대해 더욱더 확신을 가지게 되고 따라서 제재 문제를 레버리지로 적극 활용하면서 북한을 압박하고 북한의 양보를 끌어내려 하는 전략에 박차를 가할 것이기 때문이다.

물론 이번 하노이 회담의 성과가 전혀 없다고 보기는 어렵다. 북한과 미국은 상대에게 원하는 것이 무엇인지 명확하게 밝혔다. 또한 북미 양국은 앞으로도 대화를 계속할 방침임을 밝혔고, 서로에 대한 최소한의 신뢰적 조치(이른바 쌍중단, 즉 북한은 핵실험 및 미사일 발사 중단, 미국은 한미 군사합동훈련 대폭 축소/중단 조치)를 유지할 것임을 시사했다.

향후 북미협상이 재개되고 합의를 도출할 수 있는 방향으로 움직일 긍정적 요소로는 다음의 것들이 지적 가능하다. 우선 트럼프는 북한과 대화/협상에 대한 의지를 지속적으로 피력하고 있으며 북미협상을 자신의 재선에 유리한 환경 조성을 위해 활용할 의사가 남아 있다. 북한도 트럼프에 대한 비난을 자제하고 있으며, 김정은 시대의 경제발전을 위해서는 북미협상을 통한 제재 완화/해제가 필수적임을 잘 인식하고 있다. 한국도 '신한반도 체제' 구상의 실현 위해 중재자 역할을 적극 추진할 의사가 있다.

반면 북미협상이 재개되지 못하고 재개되더라고 합의를 도출하지 못할 방향으로 움직일 부정적 요소로는 다음의 것들을 지적할 수 있다. 우선 트럼프가 하노이에서 완전한 비핵화, 일괄 타결을 주장함에 따라 협상의 문턱을 크게 높인 셈이다. 앞으로 러시아 게이트 특검의 최종 조사 결과 공개 등으로 인해 트럼프의 국내 정치적 입지가 더욱 약화되면 트럼프의 대북정책 운신의 폭은 더욱 좁아질 가능성이다. 또한 북한이 미국을 협상 테이블로 끌어들이기 위해 또다시 핵실험 또는 미사일 발사와 같은 군사적 조치를 취할 가능성이 현재로서는 낮기는 하지만 완전히 배제하기는 곤란하다.

미국의 대북 핵협상 전략 전환이 일시적인 것인지 구조적인 것인지에 대한 판단이 중요하다. 하노이 회담 직후만 해도 유보론과 리셋론이 팽팽히 맞섰지만 시간이 흐를수록, 특히 하노이 회담 이후 미국 행정부의 행보를 보면, 특히 폼페이오, 비건까지 일괄타결론에 동참하게 된 것을 보면 유보론보다는 리셋론이 더 힘을 얻게 된다. 즉 미국의 전략은 2018년 6월의 1차 북미정상회담 직전으로 리셋된 것이다.

이제 공은 북한에게 넘어간 셈이다. 미국은 북한에 대해 제재해제를 원한다면 일괄타결에

응하라고 말하고 회담장을 나간 셈이다. 물론 북한도 더 이상 양보할 생각이 없다고 주장하고 있다. 더욱이 최선희 외무성 부상이 협상 중단도 고려하고 있다고 강펀치를 날렸다. 하지만 현재는 미국보다 북한이 당황해하는 기색이 역력하다. 김정은 위원장이 국내 정치적으로도 타격을 입었을 가능성도 충분히 있다.

북한으로서는 다각도로 대응 방안을 고민하지 않을 수 없을 것이다. 우선 올해 신년사에서 밝힌 이른바 '새로운 길'을 모색하는 것이다. 하지만 그렇게 되면 김정은은 국제사회에서 더 이상 신뢰하기 어려운 사람으로 각인되어 다시는 협상을 할 수 없을 것이며, 국제사회의 대북제재는 더욱 강화되면서 중국, 러시아도 이에 동참하지 않을 수 없고 북한의 경제적 어려움은 가중될 것이다. 아니면 미국의 요구를 전부는 아니더라도 상당 정도 수용하는 방향으로 나아가는 방안이다. 그런데 여기에도 리스크가 따른다. 결국 김정은 위원장의 결단이 결정적으로 중요하다.

여기서 시간은 누구의 편인가 하는 문제를 새삼 떠올리게 된다. 사실 하노이에서 트럼프는 급할 게 없다는 이야기를 서슴지 않았고 김정은은 1분이 아깝다고 발언해 대조를 이루었음. 더욱이 트럼프가 북한 핵문제/협상 관련 "1년쯤 후에 알려주겠다"(2019. 3. 8)고 밝혀 눈길을 끌었다.

결국 당분간은 북한이 얼마나 양보할 것인지, 미국이 얼마나 현실적・타협적 입장으로 선회할 것인지 하는 문제를 놓고 양국의 기싸움 또는 물밑 협상이 치열하고 지루하게 전개될 능성이 높다. 물론 김정은의 결단에 의해 북한이 상당 정도 양보를 하면서 협상이 탄력을 받을 가능성도 배제할 수는 없다.

한편 문재인 대통령은 올해 3.1운동 100주년 기념사에서 '신한반도 체제 구상'을 밝힌 바 있다. 이 구상은 과거 100년에 대비되는 새로운 100년에 대한 비전으로서 평화협력공동체, 경제협력공동체, 다자평화체제 등을 핵심으로 한다. 그런데 '신한반도 체제 구상'은 초기부터 큰 도전에 직면하게 되었다.

2차 북미정상회담 결렬 직후 문 대통령은 개성공단, 금강산관광, 철도도로 연결 등 남북경협의 적극적 전개 의사를 밝혔다. 하지만 미국이 이에 동의할지는 미지수이다. 지난 3월 7일에 미국 국무부 고위당국자는 "개성공단과 금강산관광에 대한 제재 면제를 검토하느냐"라는 질문에 대해 "아니다(No)"라고 잘라 말했다.

제재 완화/해제에 대해 종전에도 미국의 입장은 매우 강경했지만 이번 하노이 회담을 계기로 더욱 강경해졌고, 앞으로도 그럴 것으로 보인다. 앞에서도 언급했듯이 북한 스스로, 더욱이 김정은 위원장의 입을 통해서 제재의 효과를 입증해 주고, 시간은 미국의 편임을

확인시켜 준 것이나 마찬가지이기 때문이다.

물론 한국 정부가 미국의 반대에도 불구하고 개성공단, 금강산 관광, 철도 도로 연결 등을 추진하는 것이 불가능하지는 않다. 하지만 정치경제적으로 부담스러운 것은 부인하기 어렵다. 무엇보다도 현재 미국의 독자적 대북제재로 세컨더리 보이콧(즉 북한과 거래하는 제 3국 정부/기업에 대해 미국이 제재를 가할 수 있음)이 사실상 가능하게 되었기 때문이다. 나아가 미국과의 관계에서 다른 분야(예컨대 주한미군 방위비 분담)에서 대가를 치러야 할 가능성이 높기 때문이기도 하다.

요컨대 현재의 여건 하에서 단기간 내 북미협상이 재개/타결되고 제재가 완화되어 남북경협이 재개될 가능성은 그리 높지 않다. 상당한 시일을 요할지도 모른다.

물론 한반도 정세 및 남북관계라는 것이 항상 그러하듯이 언제든지 급격히 변화할 가능성은 완전히 배제할 수 없다는 점 또한 고려할 필요는 있다. 더욱이 일각에서 주장하듯이 오히려 "판이 커졌다"라는 측면도 존재한다. 즉 북미협상이 재개되고 나아가 타결까지 되면 제재 완화, 따라서 남북경협의 재개 수준/폭은 올 1, 2월에 하노이 회담을 앞두고 거론되었던 수준/범위보다 더 커질 수 있다.

또한 북미 핵 협상의 추이가 결정적으로 중요하지만 당장은 아니라고 해도 상황에 따라서는 문재인 정부의 의지도 중요한 변수로 작용할 가능성도 있다.

아울러 제재라는 것은 기본적으로 법의 영역에 있지만 100% 법의 문제만은 아니라는 점 또한 고려해야 한다. 사실 제제 관련 규정/법에는 모호함과 해석의 여지가 존재하고, 제재라는 이슈에는 일정 수준 국제정치의 성격도 가미되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편 기존 남북경협 사업이 재개된다고 하면 그 첫 단추는 금강산 관광사업이 될 가능성이 높다. 금강산 관광사업은 개성공단 사업과는 달리, 시설개보수를 위한 투자, 벌크캐시 이전 등과 같은 문제만 해결된다면 현재의 대북 제재 상황에서도 재개할 수 있다. 실제로 하노이 회담을 앞두고 금강산관광사업의 재개 가능성이 점쳐지기도 했었다.

앞에서도 언급했듯이 한반도 정세 및 남북 관계는 그 속성상 언제 어떤 식으로 급격하게 변화할지 사전에 예측하기가 매우 어렵다. 그래서 단기적인 상황의 변화에 일희일비하기보다는 긴 호흡에서 관찰하고 남북경협사업을 준비하는 것이 바람직하다.

하노이 북미정상회담 결렬과 향후 전망

임수호 | 국가안보전략연구원 책임연구위원 | l6s9h@naver.com

제2차 북미정상회담이 결렬된 지 한 달이 지나고 있다. 북미 양측 모두 상대방에 대한 비난을 자제하고 협상 재개 의사를 밝히고 있지만, 과거보다 협상의 문턱이 크게 높아진 것만은 분명해 보인다. 이 글에서는 하노이 북미정상회담이 왜 결렬되었는지를 분석함으로써 향후 비핵화 협상 및 북미관계의 전개를 전망하고자 한다. 아울러 최근 이슈가 되고 있는 대북제재 해제와 남북경협의 재개문제도 간략하게 검토한다.

하노이 정상회담 결렬의 배경

제2차 북미정상회담 결렬의 이유에 대해 아직 정확하게 밝혀진 사실은 없다. 다만 현재로서는 다양한 시나리오를 추정해볼 수 있을 따름이다. 우선, 많은 사람들이 지적하듯이 미국의 국내정치 상황이 어느 정도 영향을 미친 것은 분명한 사실로 보인다. 비건-김혁철 간 협상을 통해 이른바 '스몰딜'을 골자로 하는 대략적인 합의서가 도출되었지만 트럼프 대통령이 코언 청문회 등 국내 정치적 상황을 고려하여 서명을 거부했다는 설명이다. 합의 실패가 정치적 곤경을 벗어나는데 도움이 되지는 않겠지만, 최소한 곤경을 더 악화시키지는 않았다는 점은 분명해 보인다. "나쁜 합의보다는 무합의가 낫다"(No deal is better than bad deal)는 미국 여론이 이를 입증한다. 더불어 트럼프 대통령은 회담장을 "걸어 나옴으로써"(walk away) 단호한 협상가의 이미지를 선보이는데도 어느 정도 성공한 것으로 보인다.

첫 번째 해석에 자연스럽게 연동되는 해석은 비건-김혁철 합의 초안이 정치적으로든 국익 차원에서든 애초 미국이 받아들이기 어려운 합의였다는 해석이다. 북한이 제2차 북미정상회담 개최를 주민들에게 대대적으로 선전한 것이나, 김 위원장이 협상 실무자들을 지휘하는

사진을 공개한 점, 3박 4일 열차 대장정이라는 유례없는 언론 플레이를 한 점, 그리고 무엇보다 김 위원장 스스로 "좋은 합의가 있을 것 같은 느낌이다"고 밝힌 것에 비추어볼 때 북한이 만족할 수 있는 실무 합의가 있었을 개연성, 혹은 김정은 위원장이 그렇게 믿었을 개연성이 높다. 하지만 결국 트럼프 대통령은 합의 초안에 서명을 거부하였다.

그렇다면 왜 트럼프 대통령은 왜 서명을 거부한 것일까? 국내 정치상황만으로 모든 것이 설명될 수 있을까? 그리고 김정은 위원장은 왜 합의 도출에 대한 높은 기대감을 갖고 있었던 것일까? 회담 결렬 이후 미국과 북한 측이 가진 기자간담회 내용을 살펴보면 비핵화와 제재 해제에 대한 양측의 현저한 인식 차이를 발견할 수 있다. 김정은 위원장은 영변 폐기의 대가로 2016년에서 2017년 사이에 도입된 5개 유엔제재 중 민생・민수 관련 제재를 모두 풀어달라고 요구하였다. 반면 미국은 북한이 요구하는 제재 해제를 위해서는 영변 폐기만으로는 부족하고 '+α'를 내놓으라고 요구하였다. 이에 대해 북한은 영변 폐기가 마지노선임을 분명히 했고 결국 트럼프 대통령은 이대로는 협상이 어렵다고 판단, 회담을 종료했다.

비건-김혁철 합의 초안이 있었다는 것은 거의 분명한 사실로 판단된다. 또한 미국의 국내 정치상황이 합의의 문턱을 높이는데 영향을 준 것은 분명하지만, 비핵화와 제재 해제에 대한 양측의 요구가 합리적 타협이 가능한 것이었다면, 트럼프 대통령이 자신이 외교적 치적을 내팽개칠 이유가 없다는 것도 분명해 보인다. 결국 가능한 해석은 트럼프 대통령은 정상회담을 실질적 협상장으로 생각한 반면, 김정은 위원장은 마련된 합의문에 서명하는 세레모니로 인식하고 있었을 가능성이 높았다는 가설이다. 이는 김정은-김정철-최선희-김혁철로 이어지는 북측 의사결정 시스템이 제대로 작동하지 않았음을 의미한다.

향후 비핵화 협상 및 북미관계 전망

만일 북측 의사결정 시스템의 문제점이 이번 회담 결렬의 핵심요인이라면, 향후 비핵화 협상의 전망은 그렇게 비관적이지만은 않다. 시스템을 점검하고 보완하면 되기 때문이다. 인적 경질과 교체는 협상 재개의 명분을 만들어줄 수도 있다. 만일 미국의 국내 정치상황이 회담 결렬의 핵심요인이라면, 현재로서는 비관도 낙관도 어렵다. 북핵문제는 트럼프 대통령 개인이 관심을 가지고 있는 아젠다로 알려져 있다. 따라서 정치적 곤경에서 벗어나는 순간 북미협상은 다시 탄력을 받을 가능성이 높다. 하지만 대선 레이스가 시작되는 내년 초반까지도 정치적 곤경이 지속된다면 북핵문제는 트럼프 대통령의 당면 관심사항에서 멀어질 가능성이 높다. 대선 레이스가 시작되면 북미협상은 정치적 동력을 상실하기 때문에 앞으로 북미간

대타협이 가능한 시간은 채 1년이 되지 않는다. 협의 교착기간이 길어질수록 북한이 차기 미국 행정부를 상대로 새로운 판짜기에 나설 가능성, 즉 전략적 도발을 선택할 가능성도 높아진다.

이번 회담의 결렬과정에서 분명해진 사실은 경제제재의 효과가 크다는 사실이다. 김정은 위원장은 "시간이 없다"는 초조함을 여러 번 내비쳤다. 이는 이번 회담에서 김정은 위원장이 범한 최대의 실책이다. 미국은 최대의 압박, 즉 강력한 경제제재가 북한을 협상장으로 끌어냈다고 믿고 있다. 따라서 미국은 시간은 자신들의 편이고 제재가 지속되는 기간이 길수록 북한이 '굴복'할 가능성이 높다고 판단할 수밖에 없다. 제재 완화의 문턱이 더욱 높아질 것이고, 비핵화 관련 북한에 대한 요구수준도 더욱 높아질 것으로 보인다.

또 한 가지 분명한 것은 향후 탑 다운 방식의 협상이 개최되기가 쉽지 않다는 점이다. 이번 회담의 결렬은 탑 다운 방식 협상의 한계를 명확히 보여주었다. 트럼프 대통령은 실무협상에서 대략적 합의만 도출한 후 핵심 쟁점은 정상 간 합의사항으로 남겨둔 채 김정은 위원장을 만났다. 이제는 이런 방식의 협상은 진행되기가 어렵다. 문제는 실무협상은 시간이 오래 걸리는 관료적 절차라는 점이다. 이는 미국 대선 레이스가 시작되기 전에 북미 간 대타협이 이루어질 가능성을 낮추는 요인으로 작용할 것이다.

마지막으로 가장 중요한 점은 북미 양측이 주고받을 내용이다. 미국은 '+α'를 공식화하였다. 반면 북한은 영변 폐기를 마지노선으로 제시하였다. 더욱이 리용호 외무상이 기자 간담회에서 밝혔듯이 북한은 "미국 전문가 참관 하의 영변 폐기"를 제안한 것으로 보인다. 이는 사찰 없는 폐기, 즉 과거 핵에 대한 검증 없이 미래 핵만 포기하겠다는 것, 그것도 영변에 국한해 그렇게 하겠다는 의미이다. 이는 미국으로서는 받아들일 수 없는 제안이다. 최근 미국은 대북 협상의 목표로 "모든 핵물질과 핵무기, ICBM의 폐기, 그리고 생화학무기 및 중단거리 미사일의 영구 동결"을 제시한 바 있다.

대북제재와 남북경협

앞서 지적했듯이, 향후 미국 내에서는 대북제재 강화론이 득세할 가능성이 높다. 물론 트럼프 대통령이 회담 결렬 직후 기자회견에서 제재 강화에 대해서는 선을 그었다는 점에서 당분간 추가 안보리 결의안이나 미국 독자제재를 추진하지는 않을 것으로 보인다. 하지만 최근 폼페이오 국무장관과 비건 대표가 유엔을 찾아 대북제재의 성실한 이행을 강조하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 미국 의회 차원에서 인권 이슈를 중심으로 제재

강화 법안('오토 웜비어 금융제재안')이 발의될 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 상황에서 당분간 남북경협이 재개되기는 어려울 것으로 보인다. 사실 현 유엔제재가 유지되는 한, 남북경협 재개는 사실상 불가능하다. 금강산 관광과 개성공단은 대북 합작 금지, 대북 물자 반출 제한이 풀리지 않으면 시작될 수 없다. 특히 개성공단은 유엔제재가 풀려도 미국 독자제재 중 북한 인력 활용에 대한 2차 제재(secondary boycott) 조항이 풀리지 않으면 재개가 어렵다. 또한 이상의 제재가 풀린 후, 금융거래 및 벌크 캐시 거래 금지 제재도 풀리거나 묵인되어야 한다.

다만, 금강산 관광은 북한이 성의를 보일 경우 현 제재 내에서도 추진할 수 있는 방안을 모색해볼 수 있을 것으로 보인다. 관광 자체는 유엔제재나 미국 독자제재의 명시적 대상이 아니기 때문이다. 따라서 북한이 성의를 보일 경우 시설 개보수를 위한 물자 반출이나 대북 합작 금지에 대한 미국과 유엔 안보리의 예외 인정을 추진해볼 수 있다. 금융제재나 벌크 캐시 제재의 경우, 현물지급이나 에스크로 방식을 적용해볼 수 있다.

다만, 북한이 먼저 성의를 보임으로써 북미 간 신뢰를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 이러한 과정 없이 금강산 관광 재개를 추진하는 것은 좋은 선택이 될 수 없다. 검토할 수 있는 신뢰 구축 방안으로는, 북한이 대규모 미군 유해발굴을 허용하고, 이에 대한 대가로 미국이 한국과 함께 대규모 인도적 지원을 제공하는 것이다. 우리 정부는 비핵화 협상과 별도로 이 사안을 가지고 북한과 미국을 설득한 뒤 시간을 가지고 미국과 협의하에 금강산 관광 재개를 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

새로운 한반도 정세와 남북경협 방향

임을출 | 경남대 극동문제연구소 | peter@kyungnam.ac.kr

남과 북은 전쟁 없는 평화의 시대를 넘어, 평화가 경제의 새로운 성장 동력이 되는 평화경제의 시대를 함께 열어 가야 한다. 물론 완전한 비핵화와 함께 한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 경제협력이 이뤄질 수 있다. 분명한 사실은 평화경제, 경제공동체의 꿈을 실현시킬 때 우리 경제는 새롭게 도약할 수 있다는 점이다. 문재인 대통령은 3.1절 기념사에서 '신한반도체제'로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠다고 하면서 '신한반도체제'는 이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체라고 규정했다. 그러면서 한반도에서 '평화경제'의 시대를 열어나가겠다고 선언했고, 당장 금강산관광과 개성공단의 재개 방안도 미국과 협의하겠다고 밝혔다. 비핵화가 진전되면 남북 간에 '경제공동위원회'를 구성해 남북 모두가 혜택을 누리는 경제적 성과를 만들어낼 수 있을 것으로 전망했다.

평화경제론은 기능주의 대 정치군사주의의 이분법에서 벗어난 개념이다. 과거 우리의 대북・통일정책은 기능주의에 근거하는 반면, 북한은 정치군사문제의 우선 해결을 주장했다. 기능주의는 비정치・군사분야인 경제, 사회문화의 교류협력에 의해 정치적 신뢰구축과 군사분야 협력이 가능하다고 가정하고 있다. 정치군사주의는 정치군사문제를 우선 해결하지 않는 한 경제, 사회문화의 교류협력이 불가능하다고 주장한다. 평화경제론은 기능주의의 장점을 수용하는 동시에 정치군사문제의 해결을 병행함으로써 시너지 효과가 발생한다고 가정한다. 무엇보다 평화경제론은 평화정착과 경제협력의 선순환 구도 형성에 역점을 두고 있다. 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 통해 경제협력이 촉진될 수 있는 여건을 조성하고 교류・협력에 대한 군사적 장애요인을 제거하고자 한다. 또한 경제협력을 추진함으로써 평화를 내실화하고 공동이익을 창출함으로서 평화를 공고화하고자 하는 지향점을 갖고 있다. 이럴 경우 평화가 경제협력을 위한 환경을 조성하는 한편, 경제협력이 평화를 뿌리 내리게 하는 상호관계가

형성될 수 있다.

평화경제의 선순환을 통해 남북경제협력의 업그레이드를 추진할 수도 있다. 우선 우발적 무력충돌방지, 비무장지대의 비무장화 등 군사적 신뢰구축을 통해 평화여건을 조성할 수 있다. 제재 국면에서 이루어진 남북공동연락사무소 운영, 철도・도로 연결, 산림협력, 보건・의료협력 등의 성과를 다른 분야로 확대할 필요가 있다. 북한의 실질적인 비핵화 진전에 따라 제재완화가 이루어질 경우, 한반도신경제구상의 구체화, 남북공동번영 프로그램의 본격적인 추진도 가능할 것이다. 문재인 정부는 군사적 긴장이 완화되고 평화가 정착되면 경기도와 강원도 등의 접경지역에 통일경제특구를 설치할 예정이다. 판문점 선언에서 합의한 철도・도로 연결을 추진하고, 이를 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 '동아시아철도공동체'로 발전시키는 방안도 추진될 것이다. 이 공동체는 우리의 경제지평을 북방대륙까지 넓히고 동북아 상생번영의 대동맥이 되어 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 이어질 수 있다.

평화경제론은 비핵・평화프로세스, 남북관계 발전, 북한 변화의 3두 마차를 이끌어 가는 이론적 바탕이다. 비핵・평화프로세스가 한반도평화정착을 진전시킴으로써 남북관계 발전을 위한 긍정적 환경을 조성할 수 있다. 남북관계의 제도화와 발전에 의해 비핵・평화프로세스의 열매를 맺게 된다. 비핵・평화프로세스와 남북관계 발전은 북한의 개방과 경제발전을 촉진함으로서 북한의 경제개혁, 주민의식 변화, 사회적 다원화를 촉진할 수 있다. 또한 평화경제론은 남북한 평화공존과 이익공동체 형성을 가능하게 하고 장기적으로 경제공동체, 사회문화공동체, 생활공동체 형성을 촉진할 수 있다. 평화정착을 통해 남북한의 체제보장과 평화공존의 현실화가 이뤄진다. 초기단계에서 인적 교류, 정보 유통, 주민의식 변화 등을 촉진하고, 중장기적으로 남북한이 이익공동체를 형성하고 경제공동체, 사회문화공동체, 생활공동체 형성으로 이어질 수 있다.

향후 경협은 특히 남북 간 철도도로연결 가능성에 주목할 필요가 있다. 지난해 12월 26일 우여곡절 끝에 남북한 철도연결 착공식이 열렸다. 남북한이 철도연결에 대한 변함 없는 의지를 함께 보여줬다는 측면에서 눈길을 끈다. 철도연결을 완성하려면 제재완화를 비롯해 재원조달, 경제성 확보 등 풀어야 할 숙제들이 많지만 희망의 끈을 놓을 수는 없다. 누군가는 해야 될 일이고, 언젠가는 가야 할 길이기 때문이다. 사실 철도연결은 지난 보수정부에서도 최대 역점사업이었다. 다행스러운 대목은 북한 측도 우리와 비슷한 소망을 갖고 있다는 점이다. 김일성 주석은 이런 말을 남겼다. "철도가 운영되는 것은 인체에 비유하면 혈액이 순환되는 것과 같다. 철도가 운영되어야만 공업과 농업생산이 보장되고 민주주의 경제건설이 빨리 추진될 수 있으며, 또한 인민생활도 보장될 수 있다."(조선노동당출판사, 『김일성 저작집』,

제2권, p. 294) 철도현대화는 그야말로 북한 정권 대대로 이어져 온 숙원사업이었다. 지속가능한 경제발전과 주민생활 향상을 위해 철도현대화가 필수적인 과제라는 점을 잘 인식하고 있었던 것이다.

철도연결은 연관산업의 동반 발전을 견인하면서 저성장에서 벗어나지 못하고 있는 우리 경제에 새로운 활력을 불어넣을 것으로 기대된다. 중장기적으로 남북 및 대륙철도가 연결될 경우 남북 간 물류비용은 약 1/4로 줄어들고, 부산-모스크바 기준 운송거리는 약 12,000km 단축된다. 당장 인적, 물적 교류를 크게 활성화시킬 것이다. 중국을 비롯해 많은 외국 관광객들이 기차를 이용한 한반도관광에 나서면서 관광대국의 꿈도 성큼 앞당길 수 있다. 도로, 통신, 상하수관 등의 연결이 함께 이뤄지면서 건설산업뿐 아니라 주택, 에너지, 산업단지 분야 등 우리 경제 모든 분야에서 신성장동력이 만들어질 수 있다. 철도를 잇게 되면 산업물류단지를 비롯해 역세권, 도시정비, 주택공급 등의 사업구상이 필수적으로 따르게 된다. 특히 철도연결사업은 남북경협특구의 성패와 활성화를 좌우하는 필수불가결한 기반시설이다. 이제는 바야흐로 철도네트워크가 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대다. 철도네트워크로 동아시아를 한데 묶으면 한반도가 대륙과 해양의 가교 국가가 되어 남북한이 함께 번영하는 평화와 번영의 한반도를 만들 수 있다. 인접 국가인 중국은 이미 4종 4횡의 25,000km에 달하는 고속철도 네트워크를 갖고 있다. 남북한이 고속철도로 연결되면 동북아는 '일일생활권'에 들어가게 되는 꿈같은 현실이 펼쳐진다. 서울-평양은 1시간, 서울-중국 심양은 3시간, 서울-북경은 6시간 안에 갈 수 있다. 남북과 중국, 일본, 러시아, 몽고 등 수많은 국가들과의 물류, 교류, 관광이 연결되면, 이는 곧 동북아 안보와 평화 정착으로 발전되어 일방에 의한 적대행위는 불가능해질 수밖에 없다. 그야말로 '돌이킬 수 없는 평화협력의 시대'가 열리는 것이다.

북한개발의 국제화, 그리고 남북경협

장형수 | 한양대학교 경제금융대학 교수 | hzang@hanyang.ac.kr

비핵화와 체제안전보장을 교환하는 북미협상이 타결되고 합의사항이 실제로 이행되기 시작하면 '북한개발'이라는 이슈는 그야말로 국제사회의 화두가 될 것이다. 북한은 이제 전 세계에서 몇 남지 않은 개발의 오지이며, 인구가 2,500만명이 넘어서 무시할 수 없는 개발지로 평가된다. 게다가 소득수준에 비해서 인적자원이 매우 우수하기 때문에 일단 경제개발이 본격적인 궤도에 올라간다면 고속성장을 할 가능성이 높다. 중국, 러시아, 한국, 그리고 일본 사이에 위치한 북한의 지정학적 위치는 경제개발에 도움이 될 것이 확실하다. 한반도 북부의 개발은 멀리 유럽, 대양주, 미주에서도 관심의 초점이 될 것이다.

이때가 되면 북한은 IMF와 세계은행(IBRD)에 가입을 신청할 것이다. 북한이 IMF와 IBRD에 가입하면 아시아개발은행(ADB)과 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입도 자연스럽게 이어질 것이다. 세계은행그룹 소속 국제금융기구들(MIGA, IFC)의 회원국도 될 것이다. 북한이 미국, 일본, 프랑스 등 미수교국과 외교관계를 정상화하는 것도 시간문제일 것이다. 자연히 이들 국가와 다른 선진국들로부터 양자간 공적개발원조(ODA)를 통한 기술지원 및 자금지원을 받을 것이다. 물론 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구로부터도 무상이나 매우 양허적인 조건으로 자금지원도 받게 된다. 이러한 과정이 시작되고 나면 국제민간부문의 직접투자(FDI)도 북한으로 본격적으로 유입되기 시작할 것이다. 북한의 투자환경이 개선되고 이를 IMF, 세계은행 등 국제금융기구가 인정해준다면, 그동안 한국과 중국의 중소기업들의 소규모 대북투자와는 비교가 되지 않는 대규모 투자도 점진적으로 증가할 것이다. 한마디로 '북한개발의 국제화 시대'가 도래하는 것이다. 한마디로 큰 그림에서 북한개발의 패러다임이 변하게 되는 것이다.

그동안 북한개발이라는 화두는 오랫동안 남북경제협력(남북경협)과 동일시되어 왔다. 신규 남북경협사업이 금지된 2010년 5.24 조치 이후에 우리는 갈수록 밀접해지는 북한과 중국간 경제협력을 지켜봤다. 그렇지만 그동안의 남북경협이나 북중경협은 연간 수억달러 정도의 소규모로 진행되었다. 북한개발이 국제화되는 그때가 되면, 한반도 북부에서 북한개발에 참여하는 플레이어는 세계은행, ADB 등 국제금융기구는 물론 수많은 국가의 ODA 공여기관들, 국내외 민간투자자들 등 이전과는 비교가 되지 않을 만큼 증가할 것이다. 북한 당국은 자신들에 가장 좋은 조건을 제시하는 플레이어와 협력하면 된다. 반면에 북한개발 과정도 국제기준, 국제관례 및 국제모범사례의 적용을 받게 될 것이다. 이는 북한개발에 참여하는 플레이어가 증가함에 따른 자연스런 현상이다. 국제개발협력 관련 국제규범을 관장하는 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)에 소속된 국가들이 북한개발에 다수 참여하게 되면 자연히 국제규범의 적용이 논의될 수밖에 없다. 한국 역시 DAC의 회원국이다.

지금까지 남북경협에서 적용되는 무관세 혜택은 다른 국가들이 이의를 제기하지 않아서 문제가 되지 않았다. 그러나 다른 국가들도 북한과의 경제관계가 심화되고 무역이 급증하게 되면 남북간 무관세 관행은 문제가 될 것이 확실하다. 또한 남북협력기금을 통한 북한개발 지원도 한계에 부딪힐 가능성이 높다. 북한개발에 드는 비용은 급증하는데 이를 국제기준에 맞춰 지출하지 않고 남북간 '통일을 지향하는 특수 관계'를 앞세워 그때그때 상황에 맞추어 임의로 지출하는 방식도 언젠가는 한계에 봉착할 것이다. 결국 남북간 무관세 관행을 국제규범의 틀 속에서 합법화시키는 제도적 혁신이 필요하다. 국제개발협력의 틀 속에서 북한개발에 대한 자금지원을 공여할 수 있도록 하는 우리 내부의 제도 구축이 필요하다.

변화된 북한개발의 패러다임하에서 우리가 민족을 앞세우지 않고도 북한개발에서 주도적인 역할을 할 수 있는 역량과 제도적 기반을 갖추는 것이 시급히 요구된다. 그렇지만 이러한 방향으로의 변화나 개혁이 제자리를 찾기에는 일정한 시간이 필요할 것이다. 제도 개혁과 이에 따르는 구성원의 인식 변화에는 과도기가 필요하기 때문이다. 이러한 과도기에 국제규범에 대한 새로운 인식을 바탕으로 남북경협이 어떠한 경로로 새로운 제도로 정착되는가가 중요하다. 이에 대한 연구와 정책 대응이 필요하다.

2018년도 북중무역과 제재효과

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

북미정상회담이 큰 성과 없이 끝남에 따라 향후 북한의 향보에 대한 관심이 높아지고 있다. 미국을 비롯한 많은 사람들이 국제사회의 강력한 대북제재가 김정은 위원장을 북미회담과 비핵화협상에 나오게 한 것이라고 해석한다. 따라서 더욱 더 강력한 제재만이 북한의 비핵화 프로세스를 앞당길 수 있다고 주장한다. 당연히 이에 대한 반대 시각도 있다. 북한의 경제활동과 건설 등 외형적인 성과로 볼 때 북한에 대한 경제제재가 효과가 없다 또는 크지 않다는 주장도 있다. 후자의 주장은 통계나 수치로 북한경제를 보지 말고 북한 내의 실상을 근거로 평가하자는 얘기다. 양자 모두 일리가 있는 말이긴 하나 실제 김정은 위원장도 제2차 북미회담에서 2016년 이후의 유엔안보리의 5건의 대북제재안 해제를 의제로 내 놓았다는 점을 감안할 때 현재의 대북제재로 북한이 큰 어려움을 겪고 있는 것은 분명하다. 북미간 협상타결에 대한 기대가 가시지도 않은 현 상황에서 다시 더 강력한 대북제재를 해야 한다는 주장도 나오고 있어서 2018년 국제사회의 대북제재 효과에 대해 세간의 관심이 높아지고 있다.

2018년 북한의 대중무역액은 24.6억달러로 2017년 49.8억달러에 비해 약 50% 감소했고, 강력한 제재가 본격화되기 이전인 2016년 58억달러에 비해서는 약 60% 가까이 감소했다. 당연히 이렇게 급격한 무역액의 하락은 경제 전반에 걸쳐 영향을 미치게 된다. 북한의 대중수출액 감소는 더욱 더 심각하다. 2018년 북한의 대중수출액은 2017년 16.5억달러에서 약 87% 감소한 2.2억달러로 급감하였고 본격적 대북제재 이전인 2016년에 비해 92%가 감소했다. 수입 역시 2017년 33.3억달러에서 약 33% 감소한 22.4억달러를 기록하였다. 이렇게 수치상으로 보면 2018년은 대북경제제재 효과가 본격적으로 나타나기 시작한 해였다.

중국 해관통계를 통해서 북한의 대중수출에 있어서 제재 품목의 대중수출이 거의 봉쇄되거나 현저하게 감소한 것을 확인할 수 있다. 특히 무연탄(HS코드 270111)은 UNSCR 2321호(2016. 11. 30)와 중국 상무부 고시 12호(2017. 2. 17)에 의해 2017년 3월부터 북한으로 부터의 수입이 전면 금지된 품목이다. 이 품목의 경우 2017년에는 전년대비 66% 감소한 4억달러를 수출했고, 2018년도에는 대중 수출량 제로(0)를 기록하였다.

북한의 의류 품목(HS코드 61, 62)는 UNSCR 2375호(2017. 9. 11)와 중국 상무부 고시 52호(2017. 9. 23)에 의해 북한으로부터의 수입이 금지된 품목이다. 2017년도에는 동 품목에 대한 제재로 인해 10월부터 급격히 하락하여 총 5.6억달러만을 수출했다. 2017년에는 수출 감소에도 불구하고 절대적 대중 수출액의 감소로 의류는 북한의 대중 수출액중 34%를 차지했다. 그러나 2018년도 동 품목들의 대중 수출은 HS61 품목군이 9,771달러, HS62 품목군이 9,201달러로 급감하여 실제 수출이 거의 봉쇄된 것으로 볼 수 있다.

철광석(HS 코드 72, 2601)은 UNSCR 2371호 (2017. 8. 5)와 중국 상무부 고시 40호(2017. 8. 14)에 의거 2017년 9월부터 북한으로 부터의 수입이 전면 금지된 품목이다. 철광석의 대중 수출액은 2016년에 0.73억달러로 북한의 수출비중에 있어서 그 비중(2016년 기준)이 타 광물자원에 비해 높지 않았다. 그러나 2017년에는 전년대비 43%증가하여 총 1억달러의 수출액을 기록했다. 2018년에는 제재로 인해 HS 코드 72 품목군(철강)이 3,189만달러만이 수출되었다.

수산물(HS 코드 03)은 UNSCR 2371호 (2017. 8. 5)와 중국 상무부 고시 40호(2017. 8. 14)에 의해 북한으로 부터의 수입이 금지된 품목이다. 2016년에는 북한산 수산물이 약 1.9억 달러가 중국으로 수출되었고 북한의 총 수출에서 차지하는 비중은 약 7.2% 정도였다. 2017년 북한 수산물의 대중 수출은 제재 영향으로 1.6억달러로 감소했으나 오히려 북한의 총수출에서 차지하는 비중은 9.9%를 차지했다. 2018년 북한의 수산물 수출은 통계상에 나타나지 않고 있고, 이는 대북제재 영향으로 2017년 9월 이후 수출이 완전히 중단된 것으로 보인다.

2017년도 유엔안보리 결의안 2397(2017년 12월22일)이 2018년도에 들어 강력히 추진되면서 2018년도의 북한의 대중수입은 전년도 33.3억달러에서 약 33% 감소한 22.4억달러로 하락하였다.

북한이 중국으로부터 수입해오는 제1품목군은 HS 코드 85에 해당되는 전기기기와 그 부품들로 2017년의 경우 총 수입액은 3.4억 달러이었다. 그러나 이 품목은 유엔안보리 결의안 2397에 의해 제재 품목으로 지정되었고 2018년도에는 그 규모가 현격히 감소하여 128,232달러

를 기록하여 99.9% 감소하였다.

2017년 두 번째 수입 품목군은 원자로・보일러・기계류와 이들의 부분품(HS84)으로 총 수입액은 2.7억달러이었다. 그러나 이 품목 역시 제재로 인해 2018년에는 98,693달러에 그쳐 전년대비 99.9% 감소했다. 그나마 적은 규모의 수입 역시 중계무역을 위해서 들어온 것으로 파악되었다.

2017년 세 번째 수입품목은 플라스틱과 그 제품(HS39)군으로 전년대비 비교적 많이 증가한 13.1%였다. 동 제품군이 북한의 전체 수입에서 차지하는 비중은 7% 정도이다. 이 품목은 2018년에 4,781,186달러 수입하여 전년 대비 97.9%감소하였다.

네 번째 수입품목은 인조필라멘트・인조방직용 섬유재료의 스트립과 이와 유사한 것으로(HS54) 전체 수입에서 약 7%의 비중을 차지하고 2017년에는 2.2억불을 수입했다. 동 품목은 2018년도에는 3,608,443달러로 전년대비 98.4% 감소했다.

마지막으로 2017년도 다섯 번째 수입품목은 전체 대중수입에서 6%를 차지하는 철도용이나 궤도용 외의 차량과 그 부분품・부속품(HS87)이다. 2017년 이 품목군의 수입액은 2억달러 조금 넘었으나 2018년도에는 52,967달러로 급감하였다. 거의 100%에 가까운 감소세를 보였다.

다음은 강력한 대북제재 효과가 나타나기 시작한 2017년 이후 북한의 대중수입량에 있어서 큰 변화가 동반된 품목군을 정리한 것이다. 가장 증가폭이 높은 수입품목으로는 냉동명태(HS 030367)로 2017년에는 전년대비 62% 증가하였다. 그러나 2018년도에는 동 품목 역시 3,545,920달러로 급격히 감소하였다. 2017년에는 HS 코드 03군에 해당하는 수산물 수입이 37%나 증가했으나 2018년의 경우는 전년대비 −93.6%가 감소한 6,528,132달러를 기록했다.

인테리어용 내외장재 (HS 69) 역시 2017년의 경우 전년대비 41%나 큰 폭으로 상승하였다. 그러나 동 품목군은 2018년도에 99.7%나 감소한 194,252달러로 대폭 감소하였다. 아울러 가구와 건축용 목재(HS 94)도 2017년에는 전년대비 24%나 상승했으나 2018년도에는 98%나 감소하여 1,213,806달러를 기록하였다. 이는 2017년까지만 하더라도 김정은 위원장 집권이후 국내경기부양을 위한 건설업에 대한 정책적 독려에 따른 동 분야의 수요가 대폭 증가하였으나 2018년에는 동 품목군들이 직접제재 대상이 아님에도 불구하고 대북제재의 간접효과로 영향을 받은 것으로 보인다. 특히 대북제재가 본격화됨에 따라 경기둔화에 대한 선제적 대응으로 그 수요가 감소했다고 볼 수도 있고, 다른 한편으로는 수출이 대폭 감소함에 따라 외환부족으로 동 분야의 수요 또한 감소했다고 해석할 수도 있다.

2017년의 경우 섬유류(HS 54, 55, 56, 60)와 의류(HS60)은 전체적으로 각 품목마다

전년대비 20% 정도 증가하였다. 이는 국내수요에 따른 원자재의 대한 수입으로 해석할 수도 있으나, 일부의 경우 다시 중국으로 수출되었을 수 있었다. 그러나 2018년의 경우 제재효과가 나타나면서 이 품목군들이 90%이상 감소했다. 그동안 섬유류를 북한으로 반입하여 가공해서 중국으로 수출하던 위탁가공형 협력이 제재로 인해서 급격히 감소되거나 중단되고 있음을 알 수 있다. 섬유류외에 대중의류에 해당하는 HS 61 품목군은 2017년에도 전년대비 약 13% 감소했으나 2018년도에는 거의 100% 감소한 것을 확인할 수 있다.

광물유류 (HS 코드 27: 광물성연료・광물유(油)와 이들의 증류물, 역청물질, 광물성 왁스)의 경우 2017년에는 국제사회의 대북제재로 전년대비 50.9% 감소하였고, 2018년도에도 역시 전년대비 72.6% 감소하였다.

철강류(HS 72)와 운송수단(HS 87)의 수입도 2017년에 각각 26%와 21% 감소했는데 2018년도에도 각각 100%, 98% 감소했다. 과일과 견과류(HS 08)의 수입은 전년대비 19.4% 증가했다. 그밖에 고무류(-87.5%)의 수입도 크게 감소하였다.

중국의 해관통계에 나타난 중국 정부의 대북 원조규모가 흥미롭다. 중국 당국의 대북원조는 2010년에 급격히 증가하여, 김정은 위원장 집권 첫 해라 할 수 있는 2012년에 1억 2,000만달러가 지원되었다. 이를 정점으로 그 액수가 급격히 하락하였다. 2012년 중국의 대북원조는 그해 중국의 대북수출액의 3.7%를 차지하였으나, 2016년의 경우는 0.1%에도 못 미쳐 그 사이 악화된 북중관계가 반영된 것으로 보인다. 중국은 본격적으로 대북제재를 시작한 2017년에는 북한에 대한 원조를 완전히 중단했다. 그러나 2018년도 북중간 세 차례의 정상회담을 개최하면서 중국의 대북 원조 또한 증가하여 2018년 중국은 북한에 56,048,354달러를 국제원조 명분으로 지원하였다.

이글은 중국의 해관통계에 기초해서 2018년의 북중교역과 최근 10년 동안의 북중교역 유형 등을 살펴보았다. 앞서 언급했듯이 2018년은 국제사회의 대북제재 효과가 본격적으로 나타나기 시작한 해였다. 특히 2017년에 금지한 대북수출 품목의 경우 중국당국의 강력한 제재로 공식적으로 나타나는 중국의 해관통계상에는 적어도 거의 제로에 가깝고, 제재와 상관이 없는 품목군에 있어서도 그 교역 규모가 급격히 감소하고 있어서 제재효과가 제재이외의 품목으로도 파급되고 있다. 2018년 북한의 급격한 교역 감소는 북한의 산업생산에도 큰 영향을 미쳤을 것이며, 특히 대중수출이 전년 대비 87% 감소한 상황을 고려하면 이로 인한 경제성장률 역시 김정은 위원장 집권 이후 최저수준을 기록했을 가능성이 높다. 아울러 북한의 무역적자가 2017년 16억달러로 급증한 상황에서 2018년에는 20억달러로 더 늘어나고 있어 북한의 경제적 여건은 더욱 더 악화되고 있는 상황이다.

비핵화 협상이 공전하고 있는 2019년도의 북한경제는 더욱 힘든 상황에 직면하게 될 것으로 예상된다. 현재와 같은 강력한 대북제재를 회피하기 위한 노력으로 북한은 북중 또는 북러 협력으로 재제로 인한 어려움을 상쇄하는 노력을 기울일 수도 있으나 그 효과는 매우 미미할 것이다. 이러한 북한의 행동은 미국의 핵협상과는 더욱 멀어지게 될 것이고 대북제재의 부분적 해제도 반대하고 있는 미국의 입장을 고려할 때 대북제재로 인한 고통은 더 커질 것으로 보여, 2019년에는 북한주민들의 삶에도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

한반도 환경변화와 남북경협의 원칙

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

하노이에서 열린 북미정상회담이 결렬되고 말았다. 좋은 결과를 예상했던 모든 사람들에게 상당한 충격과 아쉬움을 주었을 것이다. 많은 사람들이 하노이 북미정상회담을 통해서 가시적인 비핵화의 성과가 도출되기를 희망하였다. 특히나 남북경협사업에 종사하는 사람들이 북미정상회담에 거는 기대는 상당하였다. 비핵화의 진전을 통해서 대북제재가 유예 또는 해제되고 금강산 관광이나 개성공단과 같은 남북경협사업도 재개될 수 있을 것으로 기대했기 때문이다.

하지만 북미정상회담의 결렬로 비핵화 협상 재개 및 남북경협 시도는 당분간 수면 아래로 가라앉을 수밖에 없게 되었다. 북미간 이해 및 의견 조정을 위한 냉각기가 필요하게 되었기 때문이다.

현재의 상황에서 한국의 중재자적 역할에 대한 국내외의 기대는 상당하다. 북미간의 비핵화 협상이 여기서 주저앉아 다시금 한반도에서 도발과 충돌이 발생할 것을 우려하는 많은 사람들이 한국의 중재를 통한 비핵화 협상의 재개를 바라고 있다. 그럼에도 불구하고 한국이 중재자 역할에 냉큼 나설 수도 없는 상황이다. 비핵화에 대한 미국과 북한의 의견 간극이 상당히 큰 것으로 보이기 때문이다. 특히나 남북경협을 협상 교착의 돌파 수단으로 활용하고자 하는 한국의 의도는 미국으로부터 별 환영을 받지 못하는 모양새이다.

하노이 북미정상회담 결렬 이후 제재 완화 및 남북경협 재재에 대한 미국의 반응은 상당히 부정적이다. 볼턴 보좌관은 폭스 비즈니스와의 인터뷰에서 “북한이 비핵화를 하지 않는다면 대북제재를 강화하는 방안을 모색하겠다. 비핵화 없이 참담한 경제제재가 완화되는 일은 없을 것이다.”라고 말했으며, CNN과의 인터뷰에서는 “북한이 선박 간 환적을 못하게 옥죄는 방안을 들여다보고 있다. 다른 국가들과도 북한 압박을 강화하도록 협의 중이다.”라고

말하였다. 또한 의회의 분위기도 매우 강경한 듯한데, 코리 가드너 상원 외교위원회 동아시아 태평양 소위원장은 “비핵화 없이는 북미간 관계 정상화도 없다. 북한에 대한 최대한의 압박을 계속할 것이다.”라며 향후 압박을 지속할 것이라고 말하였다.

이처럼 북한에 대해 강경한 미국의 여론은 한국의 섣부른 남북경협 추진을 경계하고 있다. 버쉬 바우 전 한국대사는 아틀랜틱 카운슬 세미나에서 “단기적 관점에서 한국은 성급하게 움직여서는 안 되며 미국에게 제재유예를 요구해서는 안 된다.”라고 조언하였으며 대북 실무협상을 책임지고 있는 스티브 비건도 “미국은 개성공단과 금강산관광에 대한 제재 면제를 검토하지 않고 있다.”라고 명시적으로 말한 바 있다. 특히 하노이 북미정상회담 이후 북한의 동창리 재건 보도가 이러한 워싱턴의 분위기를 더욱 악화시키는 형국이다.

현재의 상황에서 한반도에서의 주도적 역할을 바탕으로 남북경협 추진을 주장하는 것은 지혜롭지 못한 듯하다. 한반도 비핵화 협상의 당사자 중 하나인 미국의 반대가 심하기 때문이다. 원활한 남북경협 추진을 위해서는 대북제재 완화 또는 해제가 선행되어야 하는데, 대북제재 완화 및 해제가 전적으로 비핵화 협상의 진전에 달려 있다는 미국의 의사를 무시하고 무조건적으로 남북경협을 추진할 수는 없는 입장이다. 더군다나 최선희의 기자회견을 통해서 북한까지도 “한국은 중재자가 아니라 플레이어”라면서 한국을 압박하는 상황에서 한국의 입지는 점차 좁아지는 모양새이다.

하지만 낙담하기는 이르다. 북한과 미국 모두가 상대방 최고위층에 대한 비난을 자제하면서 협상의 파국을 막으려는 기색이 역력하기 때문이다. 따라서 냉각기를 거쳐서 북미간 비핵화 협상이 재개되면 제재 해제 문제가 다시금 테이블에 오르고 남북경협 문제도 협상 타결 카드의 하나로 활용될 수 있을 것이다.

우리는 이때를 대비하여야 한다. 남북경협을 비핵화 협상의 카드 중 하나로 직접 활용할 수 있는 방안을 검토하고 구체적인 비핵화–보상 연계 방안을 설계하여 향후 협상 분위기가 고조되면 북한과 미국에 제시해야 한다.

그런데 이와 관련하여 비핵화와 관련된 남북경협은 몇 가지 원칙을 준수해야만 한다. 첫째는 비핵화 지원의 원칙이다. 남북경협이 비핵화 진전에 도움을 줄 수 있는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 그렇다면 남북경협은 비핵화를 위한 제재와도 연계되어야 하는데, 현 상황에서 이 원칙은 남북경협 추진 시에 제재 해제를 고려하면서 병행적으로 진행되어야 한다는 것을 의미한다.

혹자는 급한 마음에 제재 국면이라도 이를 위한 우회할 방안을 찾아 남북경협을 계속 추진해야 한다고 이야기한다. 하지만 이는 대북제재를 부과한 정신과 명분에 비추어 볼

때 국제사회의 공조를 해치고 실리도 제대로 얻을 수 없는 방안이라고 판단된다. 제재를 우회하는 남북경협 방안을 찾을 수는 있을 것이나 비핵화 문제의 당사자 중 하나로서 국제사회의 협력을 이끌어내야만 하는 우리에게 그러한 방법의 추진은 별 실익이 없어 보인다. 현존하는 제재의 틀 안에서 제재를 우회해봤자 그 효과가 별로 좋을 수 없고 괜히 국제사회의 비난만 받을 것이기 때문이다. 따라서 남북경협은 제재 해제 과정과 연동되어 큰 줄기에서 추진되는 것이 바람직하다고 판단된다.

두 번째 원칙은 상호호혜의 원칙이다. 남북경협의 첫 번째 목표는 자명하다. 낙후된 북한 경제가 발전하는 것을 도와줌으로써 향후 통일 시에 남북경제 역량의 차이 때문에 발생할 경제적 충격을 최소화시키자는 것이다. 따라서 한국은 대북지원을 통해서 북한의 경제발전이 빠른 속도로 이루어지도록 지원해야 한다.

하지만 이러한 대원칙에도 불구하고 남북경협이 단순한 북한 지원에 머물러서는 안 된다. 오히려 남북경협은 한국에도 큰 혜택을 줄 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이것이 남북경협의 상호호혜 원칙이다. 특히 중장기적으로 볼 때 남북경협은 남북교류 지속을 위한 적절한 대의명분을 창출하는 것이 중요한데, 최근 문제가 되는 미세먼지의 해결이 한국에는 생존의 문제임을 명분삼아 북한의 화력발전소를 태양열, 조류, 지열 및 수력 발전소 등으로 대체시켜주는 프로젝트를 추진하는 것도 한 가지 방법이라고 할 수 있다.

세 번째 원칙은 북한주민 직접 혜택의 원칙이다. 남북경협은 북한주민이 직접적으로 혜택을 받을 수 있는 방식으로 추진되어야 한다. 남북경협의 성과가 북한의 일부 특권층 및 엘리트 계층에만 귀결되어서는 안 된다는 것이다. 이를 위해서는 사업추진이 중앙의 통제를 거치지 않고 수요자와 공급자 당사자 간의 직거래 방식으로 진행되어야 한다. 남북 지자체 간의 공동농장운영사업 등이 그러한 예라고 할 수 있다.

마지막 원칙은 북한 시장화 촉진의 원칙이다. 이는 남북경협이 북한의 시장화를 촉진시키고 북한이 개혁개방으로 나아갈 수 있도록 만드는 촉매의 역할을 수행해야 한다는 것이다.

우리는 이러한 원칙을 바탕으로 향후 비핵화 협상이 재개되면 제시할 수 있는 남북경협 방안을 설계하는 데에 적극 힘써야 한다. 지금은 비록 암울한 미래만이 보이는 듯하나, 우리가 힘써 준비한 남북경협 방안이 귀중하게 쓰일 날이 곧 도래할 것임을 확신한다.

신한반도 체제, 평화경제론 그리고 남북경협

최용환 | 국가안보전략연구원 책임연구위원 | yonghwan@inss.re.kr

한반도 정세 변화와 신한반도 체제 구상, 평화경제론

2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도 정세는 대결에서 협상으로 빠르게 전환되었다. 2017년 11월 말 북한의 대륙간탄도미사일 시험발사에 뒤이은 국가핵무력 완성을 선언으로부터 불과 몇달이 지나지 않아서 변화가 시작된 것이다. 2018년에만 3번의 남북정상회담과 3번의 북중 정상회담, 그리고 최초의 북미 정상회담이 개최되었다. 2019년의 북중, 북미 정상회담을 포함하면 북한의 김정은 위원장은 불과 1년 사이에 9번의 정상회담을 가진 것이다.

과거 핵문제는 북미 간의 사안으로 한국과 협의하지 않겠다던 북한이 입장을 바꾸어 남북 간에 핵문제를 논의한 것도 커다란 변화였다. 하지만 무엇보다 큰 변화는 한국전쟁 이후 최초로 개최된 북미 정상회담이었다. 6.12 센토사 선언에 대해 실망한 사람들도 있었지만, 불과 반년 전까지만 해도 서로 자기 책상의 핵단추를 운운하던 정상이 서로 손을 맞잡은 극적 전환이 이루어진 것이다. 물론 이것은 변화의 끝이 아니라 시작이었다.

이렇게 시작된 한반도 평화 프로세스가 성공적으로 진전된다면 그 의미는 과거와 차원이 다를 것이다. 첫째, 작금의 변화는 한미일 vs 북중러 구도로 유지되고 있던 한반도 냉전구도 해체를 지향하고 있기 때문이다. 북한 비핵화 과정에서 북미・북일 관계정상화가 이루어지면, 2차대전 이후 한반도에 남아있는 냉전질서가 해체될 수밖에 없다. 둘째, 남북 간에도 커다란 변화를 예상할 수 있다. 한국전쟁 이후 지금까지 유지되고 있는 정전협정이 사라지고, 새로운 체제로의 전환이 불가피하기 때문이다.

이러한 논의가 정리되어 최근에 발표된 것이 '신한반도 체제 구상'이다. 국민과 남북이

함께, 우리가 주도하는 새로운 평화협력의 질서를 창출하자는 것이 신한반도 체제 구상의 비전이다. 이러한 비전 달성을 위한 전략이 이른바 평화경제론인데, 이는 평화와 경제의 선순환을 만들어 한반도에 평화와 번영의 새로운 시대를 열겠다는 것이다.

아직 신한반도 체제나 평화경제에 대한 정확한 개념 정의는 없으나, 평화경제론이 과거의 경제공동체 주장과 다른 것은 경제협력에서 출발하는 기능주의적 접근을 넘어, 평화의 경제적 효과에도 주목하는 논리로 보인다. 이러한 논리가 가능한 것은 핵문제 등 근본적인 문제 해결 없이 경제협력이 제한될 수밖에 없는 현실에도 기인한다.

핵문제와 북미관계의 그림자

2018년에 이루어낸 많은 성과와 진전에도 불구하고, 2019년 2월 28일 하노이 북미 정상회담은 아무런 합의를 이끌어내지 못하고 결렬되었다. 회담 결렬의 원인에 대해서는 많은 분석이 있으나, 이 가운데 하나가 대북제재 완화와 관련된 것임은 분명하다.

미국은 제재의 효과를 확신하고 있는 것으로 보인다. 대북제재의 결과 북한이 협상에 나섰기 때문에, 북한의 비핵화를 강제할 수 있는 가장 유효한 수단의 하나로 제재를 인식하고 있는 것이다. 제재에 대한 미국의 강경한 입장을 고려했을 때, 상당한 정도의 비핵화 진전 없이 제재를 완화할 가능성은 낮아 보인다. 물론 비핵화 자체가 미국의 주장처럼 한 번의 협상으로 일괄 타결되기는 어렵다는 점에서 실제 상황에서는 비핵화 수준에 맞추어 단계적으로 제재가 완화될 가능성이 높다.

하지만 현재의 대북제재 수준이 유지된다면 남북 경협은 사실상 불가능한 것이 현실이다. 남북 경협이 비핵화에 따른 제재 완화 수준에 연동된다면, 평화경제론은 한동안 작동하지 않을 수도 있다. 결국 중단기적으로는 비핵화와 그에 대한 상응조치의 하나로서 제재완화의 문제가 핵심 쟁점이 될 것이다. 따라서 평화경제론에 기반한 신한반도체제 구상이 탄력을 받기 위해서는 어느 정도 시간이 필요할 것으로 보인다.

그렇다면, 핵문제에 진전이 이루어져서 대북 제재만 해소되면 모든 문제가 해결되는 것인가? 당장은 제재가 핵심 쟁점이지만, 실제 제재가 완화 혹은 해소된다면 경협방식과 효과 등 실질적 문제가 쟁점으로 부각하게 될 것이다. 예컨대 개성공단이 재개된다면, 과거 방식으로 다시 시작할 것인가? 북측의 저임금에 의존해서 남한의 한계기업들을 살리는 방식의 경협이 향후에도 유효한가? 금강산 관광은 어떤가? 단체로 찾아가서 사진 찍고 돌아오는 과거 방식의 관광을 다시 추진해야 하는가? 혹은 북한과의 경협에 있어서 한국이 배타적 우선권을 가지는

것이 당연한가? 북한에서 핵무기가 사라지고, 북한 체제가 중국이나 베트남처럼 개방적으로 변화한다면 일본이나 중국 등 타국 기업들에 비해 한국 기업이 대북진출에서 우위를 가질 수 있는 점은 무엇인가?

물론 현재로서는 남북경협의 재개와 이를 통한 남북 관계의 관리가 최우선의 과제일 것이다. 하지만 경협은 그 자체의 논리를 가지는 사업이기 때문에, 새로운 한반도 체제에 부합하는 새로운 경협방식에 대한 고민이 필요한 시점이다.

평화경제와 남북경협

남북경협이 재개된다면 과거와는 다른 상황에서 진행될 것이라는 점을 고려할 필요도 있다. 예컨대 북핵문제가 불가역적인 수준으로 진전되고, 대북제재 역시 해제되는 상황에서 남북경협의 폭과 깊이는 과거와 완전히 다른 수준일 가능성이 높다.

지금까지의 남북경협은 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동을 결합하는 방식이었다. 남북 간에 존재하는 현실적인 격차를 고려할 때, 향후에도 한동안 이러한 협력 방식은 유용성을 가질 것이다. 하지만 북측의 저임금에 의존하는 방식을 벗어난 새로운 방식의 교류에 관심을 가질 필요가 있다. 남북경협이 전면적으로 이루어진다면, 저임금 의존형 교류는 남측 노동자들에게 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 예컨대 노동집약적 산업들이 북한 지역으로 대거 이전하여, 남측에 실업이 증가하거나 임금 상승에 제약이 가해질 수도 있다. 따라서 정당한 임금을 지불하고도 경쟁력을 가질 수 있는 분야에서의 남북경협 영역을 발전시킬 필요가 있다.

과거 가장 대표적인 남북경협은 개성과 금강산 등 특구에서의 협력 사업이었다. 문제는 이들 특구가 북한 내부 경제와는 단절된 폐쇄형 특구였다는 점이다. 개성공단이 북한 영토 내에 설치되었지만, 그 원자재는 남측에서 조달되었으며 생산품 역시 한국과 국제시장으로 판매되었다. 하지만 다시 추진되는 남북경협은 폐쇄형 특구 방식을 벗어나, 북한 내부 경제와의 연계성 나아가 남북 간 산업적 연계 확대를 지향할 필요가 있다. 그래야 경협의 효과가 경제사회 전반에 미칠 것이며, 이른바 평화경제의 논리가 원활하게 작동할 수 있을 것이다.

경협을 포함한 모든 남북 교류협력 사업은 북한이라는 상대방이 존재한다. 그럼에도 불구하고 현재 제기된 경협의 구상 대부분은 북측과 협의 없이 일방적으로 제안된 것이다. 물론 남북 관계의 특성상 많은 계획들이 실행계획이라기보다는 비전계획이며, 향후 북측과 협의를 거쳐 조정될 것을 예상하고 제안된 측면도 있다. 어떤 경우이든 경협에 있어 중요한 것은

협력 파트너인 북측의 수요와 수용력에 대한 고려가 필수적이라는 사실이다. 특히 협력 단위의 이익을 기초로 운영되는 경제협력의 경우 참여자들의 이해관계가 어떻게 반영되는지가 중요하다.

경협이 기본적으로 이해관계에 기초하고 있는 것은 사실이지만, 남북경협은 단순 경제교류 이상의 의미를 가진다는 점도 간과되어서는 안 된다. 남북 경협은 남북 간 평화를 보장하는 수단이자, 통일을 지향하는 다양한 의미를 가지고 있다. 물론 경협의 특성상 어떤 경우에도 기업의 장기적 이윤을 침해해서는 안 되지만 동시에 이윤만을 추구해서도 안 될 것이다. 평화는 자발적 공존의 의지가 기본이 되어야 하기 때문이다. 남북경협이 다른 국가들과의 경협과 다른 점이 바로 이것이다.

하노이 회담 이후 한반도 정세와 남북경협

홍순직 | 국민대 한반도미래연구원 수석연구위원 | sjhongfree@naver.com

Ⅰ. 들어가며

기대를 모았던 2차 북미정상회담의 결렬로 2019년 북핵협상과 한반도 정세가 새로운 전환점에 놓여 있다. 대화 국면으로 급진전된 2018년과는 매우 다른 상황이다. 하노이 회담 이후 북미 양측은 자신의 입장을 고수한 채 '말 대 말'의 신경전과 기싸움을 계속하고 있다.

북핵협상 결렬과 이로 인한 북미관계 불안정성은 남북관계와 남북경협 등 한반도 정세 전반에 상당한 영향을 미친다. 하노이 북미정상회담에서 비핵화 프로세스에 대한 북미간 입장 차이가 재확인된 만큼, 타협점을 찾지 못하면 북핵협상은 당분간 열리지 않을 수도 있다. 심지어는 북한이 북미정상회담 이전 상태로 되돌아가 도발할 가능성마저 제기하는 비관론도 있다. 이로 인해 향후 북핵협상 전망에 대해서는 낙관론과 신중론, 비관론이 팽팽히 맞서고 있다.

이에 본고에서는 2차 북미정상회담 이후 새로운 한반도 정세 전망과 이에 따르는 향후 남북관계 및 남북경협을 조망해 보고 향후 우리 정부의 역할과 남북경협 발전 방안을 간단히 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 2019년 북핵협상과 남북관계 전망

1. 2019년 북핵협상 전망

하노이 북미정상회담 이후 북핵협상 전망에 대한 견해 가운데, 낙관론은 북미 최고지도자들의 중요한 정치적 일정과 하노이 회담 결렬 이후의 반응을 근거로 한다. 우선 북한 입장에서 보면, 2020년은 국가경제발전 5개년전략(2016~20년) 및 국가경제개발 10개년전략계획(2010~20년) 완성의 해이며, 당 창건 75주년이 되는 해이다. 북한이 이를 달성하기 위해서는 2019년에 비핵화 진전을 통한 북미관계 개선과 경제제재 완화가 절대적으로 필요하며, 그 성과를 통해 2021년에는 8차 당대회 개최와 원산·금강산 국제관광지대를 비롯한 경제개발구 개발 사업에 박차를 가하려고 할 것이다. 미국 역시 2020년의 대선 승리와 트럼프 대통령 자신의 국내 정치적 어려움을 돌파하기 위해 일정 수준의 북핵 성과 도출이 절실하다. 트럼프 대통령이 2월 28일 회담 직후 문 대통령과의 통화에서 적극적인 중재자 역할을 해줄 것을 요청한 점도 이와 맥을 같이 한다. 또한 정상회담 이후 북미 양측의 반응에서도 대화 재개에 대한 희망이 보인다. 하노이 북미정상회담이 결렬되었음에도 불구하고 북미 양측은 ▲ 상대방 지도자에 대한 비난을 자제하고 있으며 대화의 문이 열려있다고 강조하고 있는 점 ▲ 과거보다 실무협상이 진화한 점 ▲ 북미 정상이 오랫동안의 대화를 통해 불신을 넘을 계기를 마련한 점 등은 이러한 긍정적 전망과 평가를 뒷받침하고 있다.

이에 비해 신중론도 만만찮다. 비핵화의 개념과 방법론에 대한 북미 양측의 커다란 인식의 차이로, 북미 모두 기존의 입장과 원칙을 고수할 경우에는 현재의 부진 상태가 장기화될 가능성이 높다는 의견이다. 미국은 '先 핵폐기와 後 보상' 그리고 '신고 → 검증 → 폐기'로 이어지는 전통적인 비핵화 프로세스를 고수하고 있는 반면, 북한은 신고를 뒤로 미룬 채 시설 중심으로 단계적·동시적 핵폐기를 주장하고 있다. 결국 미국으로서는 영변 핵시설 폐기 + α가 핵·미사일 등 WMD 프로그램의 전면 동결과 함께 이뤄지지 않으면 제재 완화로 보상할 수 없다는 입장인 것으로 해석된다.

또한 양측 모두 '속도조절론'을 내세우며 단기간 내의 협상 타결 가능성에 대해서는 부정적 반응을 보이고 있다. 회담 직후 최선영 북한 외무성 부상은 "다음번 회담이 정해진 것은 없다"면서, 개인적인 추측임을 전제하긴 하지만, "국무위원장 동지께서 미국식 계산법에

대해서 이해가 잘 가지 않아 하는 듯한 그런 느낌을 받았다"라고 말했다. 트럼프 대통령도 결렬 직후 다음 북미정상회담이 언제쯤 열릴 것으로 보느냐는 질문에 더는 '시기'에 구애받지 않겠다고 했다. 마이크 폼페이오 국무장관도 당장은 북한과의 실무협상 계획이 없다며 "내 느낌으로는 시간이 좀 걸릴 것 같다"라고 말한 바 있다.

여기에 더해 비관론마저 제기되기도 한다. 대북 강경파인 볼턴 보좌관이 전면에 나서 최대 압박(maximum pressure)과 실제 충격(real impact)을 거론하면서 제재의 강도와 감시 강화 등으로 자신들의 빅딜 요구에 응하라고 압박하고 있다. 더욱이 미국이 하노이에서 '영변 핵 폐기 + α'에서 '핵과 생화학 무기, 탄도미사일을 포기'하는 결정을 하라고 했다고 전해진다. 지금까지 핵과 탄도미사일만을 비핵화 대상으로 거론해왔던 미국이 이번 협상에서 '생화학 무기(chemical and biological weapons programs)'까지 언급했다면 이는 비핵화의 정의를 핵과 미사일, 생화학무기까지 포괄하는 모든 대량살상무기(WMD)로 광범위하게 설정했음을 의미하는 것이어서 향후 협상에 상당한 난항이 예상된다.

북한 역시 회담 결렬 2주일 후인 3월 15일, 최선영 부상이 평양에서 기자회견을 통해, "비핵화 협상과 미사일 발사 및 핵실험 중단을 고려할 것이며, 김정은 위원장이 직접 향후 행동 계획을 담은 공식 성명을 내놓을 계획"이라고 밝혔다. 올해 신년사에서 밝힌대로 '상응조치가 없으면 새로운 길'을 찾겠다던 불만과 압박 내용을 실천에 옮기는 것이 아닐까? 하는 우려마저 나온다.

미국이 先 비핵화 원칙을 고수하면서 대북제재를 강화하거나 실질적인 북미대화에 소극적일 경우, 북한이 6.12 북미정상회담에서의 합의 이행 철회, 핵무기 수출이나 핵실험 및 ICBM 시험발사 움직임, 철수한 군부대의 이동과 대남 고강도 위협 훈련 재개 등으로 대응할 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 체제 결속과 내핍생활, 자력갱생, 주체화(국산화) 등을 강조하면서, 자칫 한미의 차기 정부와의 대화를 염두에 두고 강경 모드로 나올 가능성도 전혀 배제할 수는 없다. 이로 인해 북미관계는 지난 1차회담이 열렸던 6월 이전 수준으로 되돌아가고 북한이 도발을 재개할 가능성마저 제기되기도 한다.

그러나 현재로서는 신중론이 우세하며, 대화의 끈이 유지될 것이라는 데에 대체로 공감하고 있다. 다시 말해 북미 양측 모두 비핵화 협상의 판을 깨려고 한다기보다는 장기전에 대비하여 앞으로 지루하게 전개될 '비핵화–상응조치' 간 주고받기 협상에서 '말 대 말'의 치열한 '기싸움'이 지속될 것으로 보인다. 트럼프 행정부가 당장 대북 강경론으로 선회하며 '플랜 B' 카드를 꺼낼 가능성은 현재로서는 높지 않아 보인다. 북한 역시 핵실험을 하거나 미사일 시험발사와 같은 도발을 감행할 것 같지는 않을 것으로 예상된다. 대북제재의 효과가 누적되고 있는

데다 2018년의 폭염으로 곡물 생산량이 줄어든 가운데, 무력 도발은 자칫 심각한 경제난을 초래할 수 있을 뿐 아니라 최근에 이루어진 일련의 북핵협상 결과가 김 위원장의 리더십에도 타격을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 북미정상회담과 북핵 협상은 상반기 내에 새로운 접점을 찾기 어려울 것으로 보이며, 양측이 양보 없이 자신들의 기존 입장과 원칙만을 고집할 경우에는 교착 상태가 장기화될 가능성도 충분히 존재한다.

2. 2019년 남북관계 전망

한국 정부는 물론 많은 전문가들은 당초 '하노이 담판'의 성공을 발판으로 한반도 비핵화와 평화프로세스의 선순환 정착을 기대했을 것이다. 북미정상회담이 성공하면 이를 발판으로 남북경제협력과 김정은 위원장의 남측 답방을 추진하겠다는 것이 정부의 계획이었을 것이다. 제2차 북미정상회담이 한반도 평화프로세스에 속도를 붙일 절호의 기회였던 것이었다. 그러나 북미정상회담의 결렬은 속도를 내려던 정부의 계획에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

기본적으로 남북관계는 북핵협상 진전 속도와 폭, 북미관계와 한미관계에 좌우된다. 북한이 추가로 핵실험이나 장거리 미사일 시험발사를 하지 않는 한, 북미협상 진전이 없어도 남북관계는 현재보다 후퇴하지는 않을 전망이다. 경우에 따라서는 북한이 남북관계 개선을 통한 북미간 접촉을 모색하기 위해 우리 정부에 대해 '우리민족끼리'를 내세우며 보다 적극적인 대남 화해 손짓을 할 수도 있다. 그러나 정부의 남북관계 개선 의지와 관계 없이 실제 이행은 미국의 남북경협에 대한 경계심과 한국정부의 제재 틀 속에서 진행될 수밖에 없는 한계가 있어 일정한 제약이 예상된다.

2019년은 현 정부의 집권 3년차로 중반기에 접어들게 되며 선거(보궐선거 제외)도 없는 해이다. 올해 비핵화 및 남북관계에 진전이 없으면, 국민들로부터의 정책평가부문 중 가장 후한 점수를 받고 있는 대북정책[1)]도 추진력이 약해질 수 있다. 그러나 남북관계 개선과 한반도 평화 프로세스 진행을 위한 정부의 확고한 의지가 있는 만큼, 기존의 남북관계 진행 속도는 크게 영향을 받지 않을 전망이다.

문 대통령은 2월 25일 수석보좌관 회의에서 2차 북미정상회담 이후의 한반도 상황을 '신한반도체제'로 규정하고 "북한경제가 개방된다면 주변 국가들과 국제기구, 국제 자본이 참여하게 될 것이며, 그 과정에서 우리는 주도권을 잃지 말아야 한다. 한반도 운영의 주인은 우리"라고 말했다. 이는 3.1절 100주년 기념식에서도 재차 강조되었다. 대통령은 우선 신한반도

1) 『연합뉴스』, 「文정부 대북정책에 긍정 평가 59%...경제정책은 부정 평가 61%」, 2019. 3. 1.

체제의 성격을 '대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체'이자 '이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체'로 규정했다. 이는 국민과 함께, 남북이 함께 새로운 평화협력의 질서를 만들어 통일을 준비하는 동시에 '평화경제'로 새로운 100년의 경제적 번영을 도모하겠다는 것이며, 하노이 정상회담이 합의문 도출 불발로 가시적 성과 없이 끝났음에도 불구하고 북미간 비핵화 협상 타결에 주력하겠다는 대통령의 확고한 의지를 천명한 것이다. 그는 기념사에서 "우리의 역할이 더 중요해졌다"라며 "미국・북한과 긴밀히 소통하고 협력해 양국 간 대화의 완전한 타결을 반드시 성사시켜내겠다"라고 말했다.

따라서 2019년 남북관계는 인도적 지원과 이산가족 상봉, 사회문화 및 스포츠 교류 부문, 그리고 지자체들의 접촉 등에서 진전이 예상된다. 미국과 국제사회의 예외 및 면제 조항을 활용하여 제재하에서도 인도적 차원의 이산가족 상봉과 대북지원이 이루어진다면 남북교류는 지난해보다 다소 확대될 것으로 기대된다. 북핵협상에 돌파구가 마련되고 상응조치가 이루어진다면 남북간에는 인적・물적 교류 확대가 기대된다.

그러나 지금까지의 미국 입장을 고려하건대 이러한 확대 가능성은 높지 않을 것으로 보인다. 오히려 북한이 어떤 형태의 저강도 도발이라도 감행한다면 국제사회와 국내 여론이 악화되어 남북관계가 악화될 우려도 있다.

Ⅲ. 2019년 남북경협 전망과 과제

1. 2019년 남북경협 전망

남북경협은 남북관계와는 사뭇 다르다. 북핵문제의 실질적 진전과 이를 통한 미국과 국제사회의 대북 경제제재 완화(면제 포함) 없이는 재개가 사실상 거의 불가능한 상황이다. 정부는 국제제재의 틀을 준수하되, 남북이 먼저 합의해 놓고도 제재에 막혀있는 사업들은 미국과 국제사회와의 협의를 거쳐 제재 면제 등을 추진하다는 구상이다. 무엇보다도 정부는 북한이 올해 신년사에서 '전제 조건과 대가 없이 재개'를 요구한 개성공단 및 금강산 관광사업을 되살리는 데 주력하고 있다. 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성, 남북 동해선과 경의선 철도・도로의 연결 및 현대화 등 남북정상 간 합의된 다른 경협사업들도 향후 정세를 봐가며 단계적으로 준비 작업을 추진할 것으로 보인다.

그러나 미국은 남북관계 특히 남북경협 진전을 통해 북한의 비핵화를 견인하려는 노력에 대해 불편한 입장이다. 다시 말해 남북관계 진전이 북한의 비핵화 속도보다 앞서 나가는 것을 우려하여 속도조절을 요구하고 있다. 실제로 미 국무부 고위당국자는 개성공단 및 금강산 관광사업에 대한 제재 면제를 검토하지 않는다고 부정적으로 답변하였다. 북한 역시 우리 정부와 빈번한 협의와 합의를 가졌음에도 남북관계가 미국의 입김에 좌우된다며 불만을 갖고 있다. 더구나 2차 북미정상회담에서 북미가 대북제재의 해제 범위를 두고 신경전을 벌였던 상황에서, 2019년 남북경협 재개 문제는 정체・답보 상태가 유지될 가능성이 높다.

한편, 미국의 대북제재는 다양한 법률과 사유가 중복되어 있어 어느 하나가 해제되더라도 북한에 실질적 혜택이 돌아가기 어려운 구조로 되어 있다.[2] 특히 최근에는 대북제재강화법(2016)을 통해 이전의 군수 품목 거래 전면 금지 조치를 넘어 북한 당국이 관심을 갖는 거래 및 북한산 상품・서비스 거래 금지와 같은 사실상의 대북 금수 재시행과 함께 대북 거래에 참여한 제3국까지 제재할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이는 UN의 제재 조치를 포함하고 있어 UN 제재가 완화되더라도 경협사업 추진에 상당한 한계가 발생할 것으로 보인다.

UN 제재도 안보리 결의안 2270호 이전에는 재래식 무기 및 대량살상무기 관련 스마트 제재 위주였으나, 2270호부터 북한경제 일반을 겨냥한 포괄적 제재로 변화되어 남북한 상업적 거래도 금지대상에 속하게 되었다. 이로 인해 현실적으로 금강산 관광 및 개성공단 사업, 철도・도로 연결 사업은 물론, 대북제재하에서 즉시 추진할 수 있을 것으로 보였던 산림 협력조차도 양묘장 현대화 등에 필요한 일부 자재와 설비가 유입될 경우 제재를 위반할 가능성 때문에 제약을 받고 있다.

더욱이 북한과 거래하는 우리 기업과 은행들은 미국의 '세컨더리 보이콧' 대상이라 매우 신중한 입장이며, 금융제재 해제 조치가 이뤄져야 거래가 가능할 것으로 보인다. 이는 지난해 9월 평양정상회담에 동반한 대기업 총수들이 소극적 입장을 보인 것과 맥을 같이 한다. 방북 시 그들은 "북한의 경제상황을 파악하기 위해 노력했다. 현재 상황에서 경협 이야기를 할 수 있는 게 아니지 않느냐? 실제 북한에 한번 가서 우리 눈으로 본다는 데 의미가 있다"라고 말한 바 있다.

금강산 관광 및 개성공단 사업 등 기존의 남북경협 사업들이 재개되려면 2016년 3월에 채택된 안보리 결의안 2270호에 따른 제재가 철회되어야 할 것이다. 2017년 이후에 채택된 안보리 결의안 2371호, 2375호, 2397호만 해제되더라도 북한으로 반출하거나 북한에서

2) 보다 자세한 내용은 임수호, 『대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향』, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9. 참조.

반입할 수 있는 물자가 크게 늘어나 새로운 남북 합작사업을 시작할 수 있게 된다.[3] 그러나 이러한 가능성은 적어도 2019년에는 그리 높지 않다.

그러나 만약 북한이 핵신고 조치를 취하고 검증을 허용한다면 비록 미국의 제재 해제가 없더라도 남북한 교류협력 여건은 크게 개선될 것이다. 환경과 보건 등 비경제적 분야의 교류협력 확대는 물론, 북한과 대북정책에 대한 신뢰 증진과 지지 확보 등으로 낮은 단계의 경제적 교류협력이 활성화될 것으로 보인다. 다만, 이 경우에도 한반도 신경제 구상과 같은 대규모 본격적인 개발협력 사업 추진은 쉽지 않을 전망이다.

2. 남북관계 개선을 위한 과제

우리 정부의 역할이 더욱 커졌다. 북미 모두 협상의 틀을 벗어나 다른 길을 가지 않도록, 조속히 협상 테이블에 나오도록 중재자를 넘어 '촉진자' 역할을 해야 한다. 무산될 뻔 했던 1차 북미정상회담을 살려냈듯이, 그리고 2018년 한반도 정세를 대화 국면으로 전환하는 데 우리 정부가 큰 역할을 했듯이 기대와 희망을 갖고 그러한 환경을 조성하는 데 국력과 국민적 지혜를 모아야 할 것이다.

무엇보다 한반도 상황의 안정적 관리와 북핵협상의 모멘텀 마련 등을 위해 북미는 물론, 중국과 UN 등에 대해 특사 파견 및 고위급, 실무급의 공식・비공식적인 다양한 접촉과 회담을 추진해야 한다. 비핵화에 대한 북미간 간극을 줄일 수 있는 보다 정교하고 창의적이며 다차원적인 협상안을 만들어 양측에 제시해야 한다. 북미 모두 어느 한 쪽에 일방적 양보를 기대할 수는 없다. 북한이 미국의 일괄타결식 先 비핵화 방식을 수용할 가능성은 거의 없고, 미국도 단계적 비핵화에 불신이 있는 만큼, '빅딜을 전제로 한 단계적 스몰딜' 추진 방안이 합리적일 것이다. 다시 말해 보다 구체적이고 명확한 장기 비핵화 로드맵 제시를 통해 미국의 이해와 단계적 제재 완화의 명분을 만들어내고, 동시에 북한에는 철저한 검증하에 단계적 이행 약속을 유도해 내야 한다.

특히 북한은 지금의 남・북・미 지도자의 좋은 궁합(chemistry)이 한반도 평화의 성과를 이룰 수 있는 '천재일우의 기회(a golden opportunity)'임을 인식하고 이를 결코 헛되이 날려버리지 말기를 바란다. 비핵화와 북한경제 발전에 대한 김 위원장의 확고한 의지가 국제사회와 북한 인민들에게 행동으로 나타나는 결단을 내려야 한다. 자칫 기대를 저버리고 '혹시나'가 '역시나'로 되어 김정은 체제도 국제사회에서의 영원한 부랑자 집단으로 낙인찍히지

3) 이상근, 「남북관계, 평화와 번영을 향한 느리지만 쉼 없는 전진」, 『2018년도 정세 평가와 2019년도 전망』, 연례 정세전망 보고서, 국가안보전략연구원, 2018. 12. pp.67~79.

않기를 기대한다.

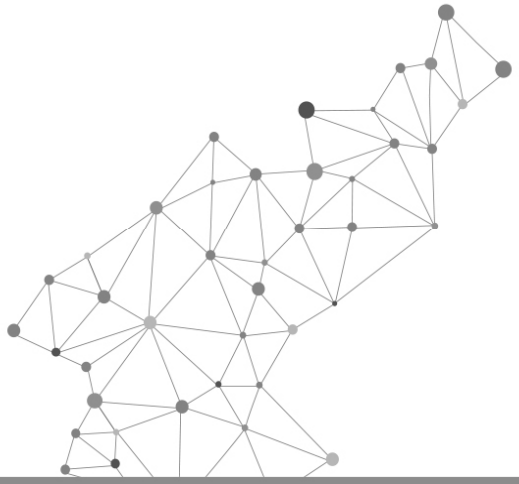
또한 우리 정부는 대북제재는 제재 자체가 목적이 아니라 북한의 비핵화와 태도 변화, 한반도와 동북아의 평화 분위기 조성 등이 목적이며, 남북관계 개선과 남북경협은 이들 목적 달성과 취지에 부합됨을 미국을 비롯한 국제사회와 UN 등을 이해・설득시키는 외교적 노력을 강화해야 할 것이다. 예컨대 남북경협의 긍정적 역할과 남북관계의 특수성 등에 대한 설명・설득과 함께, 미국과 국제사회의 상응조치에 이들 경협 사업들을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 일부 현물 지급 방식을 통한 대북 현금 지급의 최소화와 스냅백(Snapback) 메커니즘 활용 등으로 국제사회의 우려를 완화하는 방법이나, 금강산 관광이나 DMZ의 평화이벤트 기획 등도 고려할 만하다. 이의 대안으로 금강산 관광의 경우, 단순 관광이 아니라 평창 올림픽의 성공적 사례 소개와 분단의 특수성 및 2032 서울-평양 올림픽 유치 계획 등과의 연계를 활용하여 '평화 관광(Peace Tour)'으로 이미지 변화를 모색해볼 만하다. 또한 최근 시범 철수한 DMZ 내 감시초소(GP)와 연계하여 한반도의 평화와 북한의 변화 노력을 국제사회에 홍보할 필요도 있다. 다시 말해 DMZ 내의 이 지역에 세계 오피니언 리더들을 초청하여 최근의 변화된 평화 분위기를 실감케하고, 국내 방탄소년단(BTS)과 북한 유명 예술인이 동시 공연하는 '평화예술제'(가칭) 등도 추진해볼 만하다.

한편, 향후의 남북관계 개선과 남북경협 재개에 대비하여 남북경협 발전 방향을 제시하면 다음과 같다.[4] 기본적으로 새로운 남북경협 시대에는 중단된 종전의 남북경협을 단순 재개(Recover)할 것이 아니라 남북경협의 고도화와 북한경제의 자생력 회복, 한국경제의 신성장 동력 확충 등을 위해 새롭게 재설정(Reset)해야 한다. 또한 한반도 신경제 구상의 실천 전략화, 남북관계와 국제사회 제재와 연계한 단계적 추진, 남북경협의 국제화(법・제도의 국제화, 자본의 국제화, 행정서비스의 국제화 등)로 안정성과 지속발전가능성 확보, 정부와 민간의 역할 분담과 지자체의 역할 제고, 경제개발구와 과학화 등 북한의 경제정책과 연계 추진을 통한 북한의 호응과 협력 가능성 제고 등이 필요하다.

4) 보다 자세한 내용은 홍순직, 「신남북경협 시대의 남북 경제・생활공동체 형성 방안」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제20권, 제12호, 한국개발연구원, 2018. 12. pp.67~71. 참조.

경제자료

연구 기관별 주요 연구 결과: 2014~18년 | 전훈철



연구 기관별 주요 연구 결과: 2014~18년

전훈철 | 한국개발연구원 연구원 | jms1120@kdi.re.kr

한국개발연구원과 국토연구원은 북한 연구를 수행 중인 국책연구기관 간의 교류를 활성화하기 위해 매년 연구 성과 발표회를 공동으로 개최해 왔다. 이 자리를 통해 각 기관은 지난해의 연구 성과 및 올해의 새로운 연구주제를 공유하여 연구의 효율성을 강화하고 연구기관 간의 네트워크를 활성화하고 있다.

본 자료는 각 연구기관들의 북한 연구 성과를 공유하기 위해 2014년 이후 연구기관별 북한 관련 주요 연구 성과를 정리하여 제공한다. 현재 북한 연구는 농업, 무역, 산업, 군수 등 다양한 분야에서 이루어지고 있으며 각 연구기관은 분야별로 전문적인 연구결과를 발표하고 있다. 본 자료는 각 기관의 도움을 받아 공개 가능한 연구과제들을 취합한 뒤 연도별로 정리하여 제공하고, 각 기관의 대표적인 연구를 간단히 소개한다.

본 자료는 총 10개 기관의 연구 성과를 정리하였으며, 연구 목록을 제공해 준 기관은 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국국방연구원, 한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원이다.

Ⅰ. 과학기술정책연구원

2014년 이후 북한과 관련된 과학기술정책연구원의 주요 보고서는 6편으로 〈표 1〉에 정리되어 있다. 이 중 2018년 보고서인 '남북 과학기술분야 교류협력 20년의 성과와 향후 확대추진 방안'은 지난 20년 간 추진된 남북한 과학기술협력을 정리하여 그 특성을 분석하고, 이를 토대로 향후 남북한 과학기술협력 방향과 전략 그리고 추진과제를 도출한다. 보고서는 우선 북한이 가지고 있는 대외 과학기술협력의 원칙과 유형, 그리고 연도별 대외 과학기술협력 추진 동향을 살펴봄으로써 남북한 과학기술협력이 가지는 특수성과 시사점을 도출한다. 다음으로 과학기술정책연구원이 수집하고 분석한 북한 과학기술정보와 한국 정부의 대북 과학기술협력 정책의 수립 경과를 정리한다. 또한 과학기술정책연구원이 수행한 북한 과학기술협력의 경과를 정리하고 이를 통해 대북 과학기술협력을 위한 구체적인 시사점을 도출한다. 결론에서는 연구 결과를 정리하고, 이를 기반으로 향후 남북관계에 따른 과학기술협력의 방향과 추진방안을 제시한다.

〈표 1〉 과학기술정책연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
남북 과학기술분야 교류협력 20년의 성과와 향후 확대추진 방안	2018
북한의 핵무기 기술개발과 인력양성 체제	2017
북한의 과학기술인력 현황분석과 협력 과제	2016
통일 이후 남북한 과학기술체제 통합방안	2015
남북 ICT 협력 추진 방안	2014
북한 환경기술 연구현황과 남북 과학기술 협력방안	2014

Ⅱ. 국토연구원

2014년 이후 국토연구원의 북한 관련 주요 연구는 10편으로 〈표 2〉에 정리되어 있다. 그 중 2015년 보고서인 '한반도·동북아 공동발전을 위한 북한국토개발 핵심 프로젝트 실천방안 연구'를 소개한다. 보고서는 국토연구원의 2013년 연구과제('통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제 연구')에서 제시한 11개 핵심 프로젝트를 추진하기 위한 실천방안을 제시하고 있다. 특히 실효성 있는 프로젝트 실천을 위해, 재원조달 방법과 추진체계를 중심으로 '어떻게' 실천할 것인지에 초점을 두고 있다. 이를 위해 먼저 주변국 동향과 국제사회로부터의 재원조달 가능성을 검토하는 추진여건을 분석한다. 다음으로 추진주체와 추진재원 마련 방식을 프로젝트 성격에 따라 각각 검토하여, 프로젝트의 특성별로 현실적인 추진전략을 분석했다. 그리고 11개 프로젝트의 우선순위를 검토한 후, 구체적인 추진방안을 각 프로젝트별로 제시한다. 마지막으로 보고서는 몇 가지 정책제언을 통해 향후 추진할 필요가 있는 정책과제를 제안한다.

〈표 2〉 국토연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
한반도 신경제구상 구현을 위한 국토분야 전략방안 연구	2018
경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 Ⅰ	2018
한반도 신경제지도 구상을 위한 기초연구	2018
통일대비 북한지역 국토이용 모니터링 및 활용방안 연구	2017
통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로	2017
원격탐사를 활용한 북한지역 인구분포 추정 및 활용방안 연구	2016
북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제	2016
한반도·동북아 공동발전을 위한 북한국토개발 핵심 프로젝트 실천방안 연구	2015
통일기반 강화를 위한 북한 거점도시 발전모형과 남북협력 실천전략 연구	2014
국토분야 남북한 제도비교와 정책과제	2014

Ⅲ. 대외경제정책연구원

대외경제정책연구원은 2014년 이후 북한과 관련하여 6편의 주요 보고서를 발간하였다. 대외경제정책연구원의 연구성과는 〈표 3〉에 정리되어 있다. 그 중 2017년 연구과제인 '남북한 CEPA 체결의 중장기 효과분석 및 추진방안 연구'는 남북경협 확대 및 남북한 경제통합에 대비하여 남북한 FTA의 필요성과 가능성을 검토하고 추진 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 먼저 남북한 FTA를 1국 내 두 독립관세구역 간 FTA인 경제협력강화약정(CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement)으로 개념화하였다. 여기서 남북한 CEPA란 남북한 경제통합의 가장 낮은 단계에 해당한다. 다음으로 해외 사례를 통해 CEPA 체결을 위한 일련의 과정과 성과, 그리고 한계를 살펴보고 남북한 CEPA 체결에 주는 시사점을 검토한다. 그리고 남북한 CEPA 체결 시 고려해야할 내용을 ①원칙, ②상품교역(관세, 비관세장벽, 원산지 규정), ③서비스교역 및 투자, ④무역・투자 편리화 및 분쟁해결이라는 4개 분야에 걸쳐 검토하였다. 한편으로는 남북한 CEPA를 체결할 경우 발생할 수 있는 국제통상법적 쟁점도 다양한 측면에서 검토하여 남북이 FTA를 체결할 수 있는 현실적인 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 보고서는 남북한 CEPA 체결이 가져올 경제적 효과를 북한의 GDP 변화와 생산유발효과 측면에서 분석하였다.

〈표 3〉 대외경제정책연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점	2018
남북한 CEPA 체결의 중장기 효과분석 및 추진방안 연구	2017
남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석	2017
통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 경제적 필요성과 법적 타당성	2016
통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 통화·금융·재정 분야	2016
북한무역의 변동요인과 북한경제에 미치는 영향	2015

Ⅳ. 산업연구원

산업연구원이 2014년 이후 발간한 북한 관련 주요 보고서는 11편으로 〈표 4〉에 정리되어 있다. 이 중 2018년 보고서인 '김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책'은 김정은 위원장 집권 이후 북한의 산업정책과 주요 산업의 동향 및 성과를 분석하고 있다. 보고서는 노동신문과 같은 북한의 공식매체를 활용해 도출된 내용을 북한 경제 및 산업 전문가와 토론을 통해 확인하거나, 거시·무역 통계 등과 비교하는 방법론을 이용했다. 보고서는 우선 김정일 위원장 시대 산업정책과 김정은 위원장 시대 산업정책을 정리하고 비교하여 김정은 위원장 시대 북한의 산업정책이 가지는 특징과 구체적인 내용을 검토한다. 이어서 제조업, 전력, 광업, 건설 등 산업부문별 정책과 동향 그리고 성과를 검토하여 이를 토대로 김정은 시대 북한의 산업 및 산업정책을 평가하고, 향후 남북한 산업협력을 위한 시사점을 제시한다.

〈표 4〉 산업연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
김정은 시대 북한의 경제개혁 연구 - '우리식 경제관리방법'을 중심으로	2018
북한의 서비스산업	2017
2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망	2017
북한 재생에너지 현황과 시사점	2017
통일을 대비한 남북한 산업협력 전략과 실행방안	2016
북한 공식매체를 통해 본 산업정책 및 주요 산업·기업 변화 실태	2015
북한의 화학산업 역량 재평가와 남북경협에 대한 시사점 - 2000년 이후 시설투자 및 성과를 중심으로 -	2015
지역산업역량분석을 활용한 북한 지역산업 발전 전략	2015
남·북·러 삼각 경제협력 방안 연구 - 북한과 러시아의 경제협력과 러시아의 극동개발 전략 관점에서 -	2014
북한 시장실태 분석	2014
북한 철강산업 재건을 위한 남북 협력방안	2014

Ⅴ. 에너지경제연구원

에너지경제연구원의 2014년 이후 북한 관련 주요 연구는 6편으로 〈표 5〉에 정리되어 있다. 이 중 2018년도 연구인 '남북협력을 위한 발전 신기술 활용방안 연구'는 향후 대북제재가 해제되고 북한이 개방되는 초기단계에 발전부문에서 남북 협력사업을 설계하기 위해 수행되었다. 연구의 내용은 크게 세 가지로 첫째, 노후화된 북한의 기존 발전설비들을 보다 효율적이고 친환경적인 발전기술로 개보수하는 남북협력 프로젝트를 설계하였다. 둘째, 북한 화력발전소 1곳과 수력발전소 1곳을 현대화 대상 발전소로 선정하여 구체적인 개보수 방안을 설계하였으며, 정부 예산이 아닌 민간 재원을 활용하는 방안을 구상하였다. 셋째, 투자 원리금 상환 방안은 북한의 자원과 남한의 수요들을 고려하여 북한 갈탄으로 회수하는 안을 제시하였다.

〈표 5〉 에너지경제연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
남북협력을 위한 발전 신기술 활용방안 연구	2018
대북 신재생에너지 보급확대 방안	2017
북한 에너지부문 주변국 협력여건 변화와 전망	2016
통일대비 에너지 부문 장단기 전략 연구	2015~2017
북한의 에너지 교역실태 연구	2015
북한 민생용 에너지 문제 해결방안 연구	2014

Ⅵ. 통일연구원

2014년 이후 북한과 관련된 통일연구원의 주요 보고서는 18편으로 〈표 6〉에 정리되어 있다. 그 중 2018년 보고서인 '북한 민생 실태 및 협력 방안'은 남북교류협력이 빠른 회복세를 보일 것으로 예상되는 상황에서 대북 개발협력 사업이 효과적으로 수행되는 데 기여하고자 작성되었다. 보고서는 국제기구의 민생조사 결과를 토대로 북한 민생 실태를 파악하고, 이에 부합하는 민생협력 방안을 제안한다. 이를 위해 우선 국제기구의 민생조사 사업인

DHS(Demographic and Health Surveys), MICS(Multiple Indicator Cluster Survey), LSMS(Living Standards Measurement Study)의 특징을 소개한다. 그리고 영유아 영양 상태를 중심으로 북한 민생의 장기 추세 및 현 실태를 평가한다. 또한 국내에 거주하는 북한 이탈주민을 대상으로한 조사 결과가 국제사회의 민생 조사 결과와 얼마나 일치하는지를 분석한다. 마지막으로 이러한 분석결과를 토대로 북한 민생 지원·협력 방안을 도출하고, 국제사회가 실시하는 북한 민생 조사의 개선 방안에 대한 몇 가지 제안을 제시한다.

〈표 6〉 통일연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
북한 민생 실태 및 협력 방안	2018
북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	2018
'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색	2018
한반도 평화번영과 남북중 협력방안	2018
김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	2018
김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	2017
북한 주민들의 복지와 시장화	2017
대북제재 국면에서 남북 교류협력 추진 방안	2017
북한 해외노동자 실태 연구	2017
북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로	2016
북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	2016
북한 기업의 운영실태 및 지배구조	2016
북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	2016
개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	2016
대북제재 평가와 향후 정책 방향	2016
북한의 시장화와 사회적 모빌리티	2015
북한 비공식 경제 성장요인 연구	2014
농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	2014

Ⅶ. 한국개발연구원

한국개발연구원의 2014년 이후 북한 관련 주요 연구는 8편이며 〈표 7〉에 정리되어 있다. 이 중 2017년에 발행한 '동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략'은 중국의 부상에 따른 동북아 질서의 변화과정을 경제와 안보의 동시적이고도 복합적인 상호작용으로 이해하기 위해 작성되었다. 보고서는 크게 3부로 구성된다. 1부에서는 중국의 부상과 동북아 질서의 변화를 설명하는 개념적 모형을 구성한다. 그리고 동북아의 경제 및 안보질서의 변화과정과 그 결정요인들을 분석한다. 2부에서는 현재의 동북아 질서 변화 움직임에 대응하는 각 국가들의 입장과 시각 그리고 정책적 강조점들을 분석한다. 미국의 아시아 태평양으로의 회귀와 세계적 차원의 전략적 재균형(Strategical Rebalance), 중국의 시진핑 체제 강화와 신형국제관계, 2012년 아베 재집권과 일본의 보통국가화 그리고 동북아를 중심으로 하는 러시아 대외전략 등의 핵심 내용과 이의 변화들을 국내외 환경 변화는 물론 정치·경제·사회의 각각의 요소들을 총망라하여 고찰한다. 마지막으로 3부에서는 1부와 2부의 논의를 종합하여 향후 우리 사회가 동북아의 질서 변화과정 속에서 어떤 국가적 아젠다에 직면할 것인지를 토론한다.

〈표 7〉 한국개발연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략	2017
최근 북한의 경제정책 평가 및 향후 전망	2016
대북경제제재의 영향력 추정과 실효성 증진방안	2016
북한 경제발전의 새 패러다임: 대동강 기적의 점화	2015
북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점	2015
북한의 가구경제 실태 분석과 정책적 시사점	2015
북한의 사회경제통계 분석과 재구축	2014
북한경제의 분야별 현안 분석과 대북정책에의 시사점	2014

Ⅷ. 한국국방연구원

한국국방연구원의 2014년 이후 북한 관련 주요 연구는 5편으로 〈표 8〉에 정리되어 있다. 이 중 2017년 보고서인 '대북제재 및 경제상황 변화에 따른 북한군의 전쟁지속능력 변화 전망'은 최근 북한의 경제상황 변화, 특히 국제사회의 대북제재가 북한군의 평시 소비행태와 전시 전쟁수행능력에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해서 핵심 전쟁군수물자이며 전쟁목적 비축이 의무화된 식량, 유류 및 탄약 등에 대한 대북제재의 효과를 분석 및 전망했다. 또한 대북제재로 식량, 유류 및 탄약 등의 비축량이 감소할 경우 북한군의 전쟁지속능력이 얼마만큼 변화할 것인지를 추정했다.

〈표 8〉 국방연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
대북제재 및 경제상황 변화에 따른 북한군의 전쟁지속능력 변화 전망	2017
국제사회의 대북제재 효과와 우리의 대비방안	2017
북한 군비 증강의 지속 능력과 여건	2016
북한 실제 군사비 평가	2015
대이란 제재의 성공 요인 분석과 대북제재와의 비교연구	2014

Ⅸ. 한국농촌경제연구원

2014년 이후 한국농촌경제원구원의 북한 관련 주요 연구는 6편으로 〈표 9〉에 정리되어 있다. 이 중 2019년에 발행한 '북한의 농림축산물 교역 동향 분석과 향후 전망'은 북한의 농림축산물 교역 실태와 변화를 분석하고, 남북 교역이 재개될 경우 초기 단계에서 남북 간 농림축산물 교역을 활성화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 보고서는 먼저 1990년대 북한 경제·농업 위기부터 2010년대 대북 제재조치까지 북한 경제·농업 부문의 주요 변화를 정리하고, 이들 변화가 북한의 교역에 영향을 주는 환경적 요소로 작용할 가능성을 검토하였다. 다음으로 북한 농림축산물 교역의 변화를 여러 측면에서 살펴보고, 북한의 농림축산물 교역 상대국별 비중 변화를 확인했다. 그리고 남북 간에 이루어지는 교역의 분류와 내용을 정리하고, 남북 간 농림축산물 반출입의 구성과 변화를 살펴보았다. 마지막으로 보고서는 북한의 교역과 남북 간 교역 실태 평가를 토대로 향후 남북 간 농림축산물 교역을 전망하고, 한국, 북한,

미국 간 대화에 대한 단기 전망을 기초로 우리 농업분야의 준비 방향과 농업부문 교역 활성화를 위한 정책과제를 제시한다.

〈표 9〉 한국농촌경제연구원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
북한의 농림축산물 교역 동향 분석과 향후 전망	2019
개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력방안(2/2차년도)	2018
개혁·개방 시 북한의 농업투자유치 전망과 협력 방안(1/2차년도)	2017
통일 이후 북한지역의 산지관리 기본방향 연구	2017
대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안	2014
북한 황폐산지 복구를 위한 협력방향	2014

Ⅹ. 한국해양수산개발원

2014년 이후 한국해양수산개발원의 북한 관련 주요 연구는 7편으로 〈표 10〉에 정리되어 있다. 이 중 2016년의 '남북 해양수산 70년: 1945~2015'는 남북해양수산 분야 70년사를 독립된 연표로 정리한 자료집이다. 보고서는 연표를 나열하기에 앞서 1940년대부터 2010년대까지 10년 단위로 국제정세와 남북 상황을 정리하고, 이러한 시대상황이 어떻게 해양수산 분야에 영향을 주었는지를 개관하고 있다. 이와 더불어 연표는 남북해양수산에 대한 내용뿐만 아니라 남북의 주요 사건까지 함께 기술하고 있다는 특징이 있다.

〈표 10〉 한국해양수산개발원의 북한 관련 주요 연구(2014년 이후)

제목	연도
남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴	2018
남북관계 변화에 따른 해운협력 기반 구축 방안	2018
북한 동해 해양관광 활성화 방안	2018
북한 지역 해양생태관광 협력 방안 연구	2017
남북 해양수산 70년: 1945~2015	2016
북한 해양관광자원 현황 및 개발방향	2015
한반도 신뢰프로세스 실현을 위한 해양수산 분야 북한 개발협력 중점과제	2014

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝혀 둡니다.

KDI 북한경제리뷰
2019년 3월호

2019년 3월 26일 인쇄
2019년 3월 28일 발행

발행인
최정표

발행처
한국개발연구원

주소
세종특별자치시 남세종로 263

대표전화
044-550-4114

팩스
044-550-4310

인터넷주소
www.kdi.re.kr

등록
1975년 5월 23일 제6-0004호

ⓒ한국개발연구원 2019