

2018년 제2차 UCOK 학술회의

한반도 신경제지도 구상과 남북공동번영의 길

- 일시 : 2018.11.15(목) 15:00
- 장소 : AW컨벤션센터 에머랄드홀
- 주최 : (사)한국통일협회
- 후원 : 통일부

〈프로그램 일정〉

▶ 개회식

구분	일정	비고
▶ 15:00 ~15:50	▶ 개회사 - 송한호 한국통일협회 명예회장 ▶ 축사 - 손재식 전 통일부 장관 - 조명균 통일부 장관 ▶ 기조연설 - 강인덕 전 통일부 장관	진행 김영도 (UCOK 기획지원실장)

▶ 발표 및 토론

구분	일정	비고
▶ 15:50 ~16:50 (제1세션)	▶ 발표 - 이창열(통일부 상근회담대표) “김정은 체제의 경제건설 방향 - 분석과 전망” ▶ 토론 - 엄기영(한반도발전전략연구원 이사장) - 이용현(UCOK 이사)	사회 전경만 (UCOK 부회장)
▶ 17:00 ~18:00 (제2세션)	▶ 발표 - 강석승(21세기안보전략연구원장) “한반도 신경제지도 구상 - 남북경제공동체 어떻게 실현할 것인가” ▶ 토론 - 장운영(통일신문 사장) - 이성로(남북교류협력지원협회 팀장)	
▶ 18:00 ~18:20	▶ Floor 질의응답	
▶ 18:20 ~18:40	▶ 종합코멘트 - 김기환 전 남북경제회담 수석대표	
▶ 18:40 ~18:50	▶ 폐회 인사 - 구본태 한국통일협회 회장	

목 차

Session 1

▷발표

- “김정은 체제의 경제건설 방향 - 분석과 전망” 7
이창열(통일부 상근회담대표)

▷토론

- 엄기영(한반도발전전략연구원 이사장) / 23
– 이용현(UCOK 이사) / 26

Session 2

▷발표

- “한반도 신경제지도 구상 - 남북경제공동체 어떻게 실현할 것인가” 31
강석승(21세기안보전략연구원장)

▷토론

- 장운영(통일신문 사장) / 48
– 이성로(남북교류협력지원협회 팀장) / 53

Session 1

“김정은 체제의 경제건설 방향 - 분석과 전망”

〔발제 1〕

“김정은 체제의 경제건설 방향 - 분석과 전망”

이창열(통일부 상근회담대표)

1. 김정은 체제의 경제건설 현황

- 북한은 2011년 12월 김정일 위원장의 사망으로 2012년 김정은 정권이 등장한 이래 2017년 중국의 대북제재 적극 참가로 3.9%의 역성장을 하였으나, 전반적으로는 2013년 1.1%, 2014년 1.0%, 2015년 -1.1%, 2016년 3.9% 등 미미한 성장 추세를 보여왔음.
- 김정은 정권의 경제건설 노력은 지난 2016년 5월 제7차 당대회 개최 시에 결정한 국가경제발전 5개년 전략의 추진 발표에서도 사회주의 경제건설에 총력을 집중할 것을 강조한 바 있음.
- 특히 2018년 4월 조선노동당 중앙위원회 7기 3차 전원회의에서는 지금까지의 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진 노선’에서 이제는 핵과 미사일 개발을 중지하고 ‘경제건설 총집중 노선’으로 전환한다고 하였음.
- 이러한 거시적인 국가차원의 경제발전 방향을 제시함과 동시에 보다 구체적으로는 27개 경제특구 건설(17.12월 기준, 중앙급 5개, 지방급 22개) 추진과 함께 평양 여명거리, 원산 갈마해안 관광지구, 함경북도 어랑천 발전소 건설 등 주요 역점 건설사업도 그 추진과정 및 진행 성과를 대대적으로 보도하고 있음.
- 이러한 국가가 주체가 되어 추진하는 대규모 경제건설 노력은 현재 북한 당국의 적극적인 경제건설 의지를 보여주고는 있으나, 후술하는 경제발전을 위한 각종 제도적 여건들이 갖추어진다면 보다 실질적인 성과를 달성할 것임.
- 다른 한편, 북한이 추진하고 있는 개인 또는 개별 기업 단위의 적극적 경제활동을 유도하는 미시적인 측면의 경제제도 개선조치들은 지금까지 나름대로는 일정한 효과를 내고 있는 것으로 전해지고 있으며, 이는 엄격한 국제사회의 대북제재 속에서도 북한경제를 어느 정도 유지해 나가는 안전판 역할을 하고 있음.
- 북한 당국은 2009년에 화폐개혁을 시도하였던 시점을 경계로 하여 시장의 북한

경제내 역할에 대한 인식의 큰 변화가 있었던 것으로 평가되며, 그 이후 발표된 경제관리개선조치들은 점차 강화되어 온 국제사회의 대북제재 하에서 주민들이 일정한 생활을 유지하는데 있어서 큰 역할을 하고 있음.

- 김정은 정권 출범 이후 북한당국이 시장기능을 제도적 차원에서 활용하는 경제 관리개선조치로서 대표적으로 2012년에는 농업생산 분조단위를 20명 단위에서 가정수준인 3-5명 수준으로 축소하고, 농업 생산물도 국가와 개인간 7:3 분배를 하는 등의 내용을 담은 6.28 방침을, 2014년에는 공장기업소와 협동농장 등에서 사회주의 책임관리제를 실시하여 국가에 일정한 이익금을 납부 후 남은 이익은 자율처분하게 하여 임금인상 등도 가능하게 하고 잉여 생산품의 시장판매도 허용하는 등의 내용을 담은 5.30 조치를 들 수 있음.
- o 한편 부분적으로 허용되고 있는 시장경제요소들의 북한경제 내 역할과 관련하여, 서울대 김병연 교수의 연구결과에 의하면 ‘비공식경제를 통한 소득이 가계소득의 70~80%까지 차지’하고 있는 것으로 평가하고 있으며, ‘사회주의 체제를 유지하면서 이 정도의 높은 비공식경제가 작동’되는 사례는 흔치 않은 일로 봄.
- 즉 북한경제 내에서 일부 공식화 또는 사실상 묵인되고 있는 시장경제의 역할을 감안하면 북한의 시장경제화는 이제 불가역적인 단계로 진행되고 있는 것으로 평가됨.
- o 이하에서는 우선 북한경제 내부에서 시장경제가 어느 정도 확산되어 가고 있는가를 이해하기 위하여 중국의 개혁개방 추진과정에서 나타난 시장경제화의 주요 특징들과 비교분석을 하여, 북한이 사회주의 계획경제의 틀을 유지하면서도 실제로는 이미 ‘북한식’으로 개혁개방의 길을 가고 있는 점을 살펴봄.
- 다음으로는 중국이 개혁개방의 추진과정에서 취한 핵심적이면서 실용적인 주요 경제개선조치들을 중심으로 북한경제가 향후 가야 할 경제발전의 길을 제기하고자 함.

2. 북한의 개혁개방 추진 현황

- o 중국의 1978년 이후 개혁개방 추진 과정과 비교시 북한은 실질적으로 개혁개방 조치들을 취하고는 있으나 중국과 달리 제도화, 공식화의 정도가 매우 낮은 상태에서 개인과 기업의 영리내지 이윤 추구 행위와 시장의 자원배분 역할, 화폐의 자

본축적 기능 등을 부분적으로 공식화 또는 사실상 ‘묵인’하는 형태의 ‘북한식’ 개혁개방을 추구하고 있음.

- 이러한 북한의 개혁개방 수준을 제도화된 정도의 측면에서 보면, 중국에서 계획과 시장의 이원적 역할이 인정되고, 국유부분의 예산을 재정을 통한 재원배분에서 은행대출 방식으로 전환하는 것이 진행된 1980년대 중반이나, 민영기업의 존재가 공식적으로 인정되기 시작한 1980년대 후반의 시장화 수준에까지는 이르지 못한 것으로 평가됨.
- 그러나 개인의 영리추구 행위의 실질적 허용 정도나 국유기업이나 국영상점 등의 공적자산을 사적으로 활용하는 것을 묵인하고, 돈주의 화폐 축적과 투자가 허용되는 실질적으로 시장이 확산된 정도의 측면에서는 중국의 1980년대 중반의 수준에 이른 것으로 평가됨.
- 중국은 1980년대의 주요 시장요소의 제도화 과정을 거쳐서 시장의 실험을 충분히 한 후에 1992년 사회주의시장경제를 공식적으로 헌법에 도입하였으며, 이후 중국은 본격적인 고도경제성장의 길로 진입하였음.

o 북한의 시장경제화 또는 개혁개방 정도를 이하에서는 첫째, 국유부분과 민간부분의 역할변화를 살펴보는 경제주체 측면, 둘째, 실물경제 차원에서 실물자원배분이 국가계획에 의하는가 시장에 의하는가를 살펴보는 자원배분체계 측면, 셋째, 금융자원배분이 국가재정을 통한 관리에서 은행체계를 통한 관리로 전환되는 금융관리체계의 측면에서 살펴보고자 함.

- 이러한 측면에서의 변화를 살펴봄으로써 중국이 1978년 이후 개혁개방을 추진하는 과정에서 단계별로 취한 주요 조치와 비교 분석이 가능하여 북한의 시장화 또는 개혁개방 정도를 판단할 수 있음.

o 첫째 경제주체의 측면에서 보면, 중국의 경우는 개혁개방 초기에 농촌지역에서 우선 분조의 명칭하에 가정이라는 혈연공동체의 이익추구행위를 허용하여 농민의 생산력 증대와 소득증가를 도모하였고, 다음으로 농촌지역에서 국유주체(말단 행정단위인 향(鄉)과 진(鎭)) 소유 틀을 유지하면서 경영은 기업경영자의 자율에 맡기는 형태의 기업인 향진기업을 인정함으로써 증대된 농민의 생활제품 수요를 충족하면서 향진기업이 급속한 발전을 하게 됨.

- 또한 중국은 노동력 착취가 발생하기 때문에 허용하지 않는 마르크스 경제학의 타인 고용 불가 문제도 자본론의 일부 계산방식을 인용하여 어떤 개인이 조수2

명, 도제5명 까지 고용하는 것은 착취가 발생하는 관계가 아니라는 식의 극히 ‘실용적인’ 이론 개발로 도시와 농촌의 개인 자영업자들의 타인고용을 허용하였고, 이런 과정을 거쳐 1980년대 후반에는 이러한 8명의 제한을 넘어서까지 고용하는 민영기업의 발전도 허용하게 됨.

- 이에 비해 북한은 향진기업과 같은 반관반민의 기업행태를 공식적으로 인정하지 않지만, 국영공장이나 국영상점을 비공식 계약 등의 형식을 통해 ‘사실상’ 운영을 개인에게 위임하는 형태가 생겨났으며, 이 과정에서 개인이 타인을 고용하는 식과 같은 형태의 경영활동을 묵인하고 있음. 그러므로 북한도 국가가 아닌 사인이 소유와 경영의 주체가 되는 것을 부분적으로 또는 사실상 묵인함으로써 개혁 개방과정에서 나타나는 민간경제주체의 역할을 실질적으로 수용하기 시작했다고 할 것임.
- o 둘째 실물경제의 자원배분체계 측면에서 중국은 개혁개방 초기부터 시장을 통한 물자의 거래를 점진적으로 허용하였으며, 가격개혁과 관련하여 초기단계인 1979-1983년은 국가가 가격을 관리하되 시장가격을 고려하여 가격을 현실화 하였는바. 이는 북한의 2002년 7.1 경제관리개선조치시와 비슷함.
- 중국은 이후 1984-1992년의 다음단계에서는 국가가 관리하는 상품의 범위를 줄이고 시장가격을 적용하는 상품의 범위를 대폭 늘였으며, 사회주의계획경제가 선포된 1992년 이후에는 국가관리가 필요한 공공성이 강한 상품 등 소수 상품 이외에는 가격을 자유화함. 북한도 이제는 식량과 생활용품 등 개인들의 소비품만이 아니라 기업의 잉여 생산품까지 시장에서의 거래를 부분적으로 허용하고 있음.
- 현재 북한내 허용된 460개 정도 추정되는 시장의 존재는 북한 경제가 이제는 배급경제의 역할의 상당부분을 시장경제에 맡기고 있다는 점을 의미하지만, 아직도 평양 등 주요 지역과 대부분의 국유기업 영역을 중심으로 배급경제는 여전히 운영되고 있다는 점에서 배급과 시장의 병존 상태라 할 것임.
- 시장은 자원의 실제 가치를 가장 효율적으로 표시하는 역할을 수행하여 북한내 한정된 자원의 산업간 또는 지역간 각종 자원과 물자의 효율적 배분을 가능하게 함으로써, 배급경제 속에서 잠재적 실업상태나 유향상태에 있던 노동력과 토지 자원 등의 효율을 높이고 이는 북한이 그 동안 국제사회의 가중되는 경제제재 속에서도 한정된 자원으로 최대한 버틸 수 있게 하는 버팀목이 되었을 것임.
- 이러한 북한경제 내에서 시장경제의 확산 정도는 2002년 7.1 경제관리개선조치

시행시기보다는 시장의 역할이 확대되어 계획가격과 시장가격이 병존하던 중국의 1980년대 중반 정도의 개혁개방수준으로 평가할 수 있음.

- 셋째 통화금융 측면에서 개혁개방정도를 중국의 개혁개방경험과 비교하려면, 정부의 국가재원 관리방식과 관련하여 국가재정이 전체 국가재원을 관리하는 방식에서 탈피하여 국유기업 등 상업적 성격의 경제영역은 은행체계가 관리하도록 하는 방식의 도입 여부를 살펴볼 필요가 있음.
 - 기본적으로 사회주의 계획경제에서 화폐는 물자의 교환을 위한 단순한 계산단위 기능을 넘어서 자본축적 기능은 원천적으로 인정이 되지 않으며, 국가가 모든 수입과 지출계획을 짜고 은행은 그와 관련된 자금의 납입 및 지불기능만을 수행함.
 - 그러나 점차 개인들이 자신이 벌어들여 관리하는 잉여의 몫이 생겨나면서 화폐를 자본의 축적수단으로 활용하기 시작하고, 은행도 이러한 개인의 잉여자금을 예금으로 받아들이면서 필요한 자금이 필요한 개인이나 기업에 자본을 공급하면서 자금을 맡긴 개인에 이자를 지불하는 하는 식으로 기능하여 자본의 확대재생산 과정에 기여하게 됨.
 - 개혁개방 이전의 중국 기업들은 국가가 배분한 자금을 받아서 집행하고, 그 성과를 국가에 의하여 평가받는 과정에서 자금의 사용결과에 대한 엄격한 평가를 받지 않을 수 있었음. 즉 국가의 재원을 투입하였으나 예정된 성과를 거두지 못한 경우에 행정지도기관에 사정을 설명하면 책임을 면할 수 있었는 바, 이러한 예산관리방식을 연성예산제약이라고 하며 결과적으로 국유기업의 누적된 부실로 이어지게 됨.
 - 중국은 1980년대 중반부터 국가의 국유기업 등에 대한 직접 자원배분방식을 은행을 통한 자금배분방식으로 전환하면서, 국유기업들이 국유은행에서 빌린 돈을 일정기간 내에 갚지 못하면 적자가 표면화되는 상황 즉 엄격한 자원관리를 뜻하는 경성예산제약으로 전환하게 되었고, 이후 중국 국유기업의 부실이 점차 국유은행의 계정으로 노출되면서 1990년대에는 국유기업의 부실이 국유은행의 부실채권으로 전환되어 국가적 차원에서 부채해소노력을 한 바 있음.
 - 북한도 상업적 성격의 국유기업에 대하여 향후 은행의 자원배분 및 엄격한 상환요구를 하는 방식으로 국유기업의 자원관리를 감독할 필요가 있음.
 - 현재 북한에서의 은행역할은 국유기업의 재원을 관리하는데까지 제도화는 되지 않고 있으며, 그 초기 형태로서 민간의 돈주가 은행과 같이 사업가에게 돈을 빌려주고 기간이 지나고 나면 자금 활용에 대한 대가를 요구하는 형태의 자원관리

방식이 일부 나타나고 있음.

- 금융재원 관리방식 개선을 통한 국가경제의 효율성 제고 측면에서 현재 북한의 개혁개방 정도는 중국의 1980년대 초반 수준 정도로 평가할 수 있음.

3. 북한경제 건설방향

1) 경제발전의 사상적 논거 검토 : 계획경제의 제약 해소

- o 덩소핑이 1978년 이후 중국의 개혁개방을 추진하면서 사회주의를 유지하면서도 경제발전을 적극 추진하기 위해 다양한 시장경제 요소를 시도하게 하였는 바, 이런 시도를 가능하게 한 핵심적인 이론적 혁신이자 사상해방 차원에서 사회주의 초급단계론을 제시하였고, 이는 개혁개방 40주년을 맞은 올해 시진핑 정부의 경제발전구상에서도 여전히 강조되고 있음.
- 이 사회주의 초급단계론은 우선 중국을 공산주의로 가는 전단계인 사회주의의 단계 중에서도 경제상황이 매우 낙후된 사회주의의 초급단계라고 규정함. 그러므로 우선 사회주의 고급단계로 나아가야 하며 그 과정에서 가장 큰 과제가 생산력의 발전이라는 논리를 만들어 냄. 이로서 생산력의 발전을 위해서는 검은 고양이든 흰 고양이든 가능하다는 바와 같이 경제발전을 제약하는 사회주의 계획경제의 이념적 한계를 넘어서게 됨.
- 이러한 이론적 혁신을 바탕으로 하여 1990년 무렵에는 시장경제 또한 자본주의가 자신의 생산력의 발전을 위해 사용하는 중립적 도구라는 해석을 하면서, 사회주의도 자신의 생산력 발전을 위해 시장경제를 쓸 수 있다는 논리가 확립되고, 이는 1992년 사회주의시장경제라는 공식용어로 중국 헌법에 명시됨.
- o 북한은 아직은 사상과 이론의 제약 내지는 질곡을 탈피하기 위해 이러한 정도의 과감한 시도는 고려하지 않고 있는 것으로 평가됨.
- 경제발전을 위해 노심초사하는 김정은 위원장의 현지도 모습을 많이 볼 수 있으나, 실제 경제발전을 추진하는 과정에서 개인의 창의력과 적극성을 발휘하게 하는 시장경제 요소들의 다양한 시도를 허용할 수 있는 사상적 해방은 여전히 이루어지 못하고 있음. 북한도 이제는 공산당 영도하에서 계획경제의 틀은 유지하면서도 생산력의 발전을 촉진했던 중국의 전향적인 이론혁신을 적극 참고할 필요가 있음.

- 중국에 경제시찰을 한 북한 관리들이 중국의 개혁개방정책의 성과에 공감을 표시하다가 막상 귀국하면 과감한 경제효율개선 조치를 제기하지 못하는 것도, 이러한 사상적 혁신이 없는 상태에서는 계획경제의 집단논리 내지 국유논리를 넘어가는 시도를 할 자신이 없기 때문이다.
- 특히 중국은 공산당 일당독재의 절대적 통제 속에서도 많은 경제적 성과를 거두었다는 점에서 북한으로서 경제발전을 위한 유연한 사상적 해방으로 인해 당의 권위가 손상될 것이라는 우려는 할 필요가 없다고 할 것임.

2) 비국유부분의 묵인 및 점진적 허용 : 체제의 개혁의 추진

- o 중국 개혁개방이 다른 동구와 소련 등 다른 사회주의 국가의 경제개혁 시도와 달리 성공을 거둘 수 있었던 것은 국유부분의 저항을 고려하여 최대한 국유부분을 건드리지 않고 비국유 내지는 비공유부분을 점진적으로 확대함으로써 자연스럽게 비국유부분의 경제발전기여도를 높여온 데 크게 기인함.
 - 중국은 개혁개방 초기에 도시지역에서는 개인자영업을 허용하고, 농촌에서는 반관반민형식의 향진기업제도를 허용하였으며, 1980년대 후반에는 민영기업이 허용되는 식으로 비국유부분을 키워왔음.
 - 이 과정에서 사회주의 계획경제 고수 의지가 강한 동북3성 지역은 이러한 비국유부분의 성장이 억제됨으로써, 1980년대 심천과 광주 등 남부지역, 1990년대 상해, 천진 등이 성장하는 과정에서 소외되었고 지금은 중국에서 가장 낙후한 지역의 하나로 전락함.
 - 중국의 이러한 비국유부분의 역할 인정과정에서 1980년대 내내 내부적으로 찬반의 많은 격론을 거쳤으나, 덩소평의 강력한 지도력을 통하여 극복하였음. 북한의 경우도 최고 지도자의 강력한 의지가 없이는 기존 계획경제를 주장하는 보수 집단의 반발을 극복하는데 어려움을 겪을 것임.
 - 특히 중국의 경우는 비국유부분의 역할과 관련하여 2002년에는 민간 기업인도 공산당원으로 인정하는 강택민 주석의 3개대표론까지 공산당 규약에 삽입하면서, 중국의 주요 민간기업인들이 국가경제내에서 확고한 위치를 가지게 됨.
- o 북한은 현재 동북3성 경제와 비슷하게 사회주의 계획경제의 전형인 중공업 위주 국유기업이 재원을 독점하는 산업구조를 가지고 있는 바, 이로 인해 경공업 중심으로 그 역할을 모색해 갈 비국유주체에 대하여 쉽게 그 존재와 역할을 공식화하

려 하지 않을 것임.

- 북한의 경제발전을 하고자 한다면, 중국과 같이 민간고용창출 효과가 크고 경제 성장전인효과가 큰 비국유부분의 주체를 인정하고 확대하는 조치를 취하는 것이 필요함.
- 중국의 경우 개혁개방 과정에서 국유부분의 절대적 규모는 그대로 유지되었으나, 새로운 경제영역을 창출해온 비국유부분이 확대되면서 비국유부분이 중국전체 국가총생산(GDP)중 차지하는 비중이 1992년 54% 이후 지속적으로 상승하면서 현재는 60%를 초과하고 있는 점을 북한으로서는 참고할 필요가 있음.

3) 제도형성을 통한 우호적 경영환경 조성 : 체제개혁 초기의 경제성장 핵심 요소

- o 북한의 경제성장과 관련하여 일반적으로 우수한 노동력과 풍부한 광물자원에는 비교우위가 있으나, 부족한 자본과 기술을 외부로부터 흡수하여야 원하는 수준의 경제성장을 이룰 수 있다는 논의가 북한경제 발전 방안에 관한 논의의 주류를 이루고 있음.
- 그러나 이러한 부족한 생산요소의 확보도 중요하지만 북한경제의 초기 발전단계에서는 생산요소의 동원에 못지않은 기여를 할 수 있는 것이 제도형성(Institution Building)으로서 첫째 자유로운 경제활동을 보장하는 제도의 마련, 둘째 그 제도의 안정적 운영을 보장하는 것임.
- 제도형성은 경제주체들의 투자행위 등 경제활동에 불확실성을 제거하여 자발적으로 이익추구에 몰두함으로써 결과적으로 자본축적과 경제발전이 이루어지게 함.
- o 중국의 경우 제도형성의 경제성장에 대한 공헌도는 1978년 개혁개방이후 10년 동안 평균 23.6%였으며, 가장 높은 1984년의 경우는 31.8%에 달함.
- 그러나 제도형성이 상당히 진전된 1990년대 이후에는 평균공헌률이 낮아지고 2000년에는 10% 미만으로 저하됨.
- o 북한은 아직은 제도형성 수준이 초기단계로서 향후 경제성장을 촉진하는 제도형성을 통하여 많은 성과를 거둘 수 있을 것이며, 이러한 제도형성의 미흡으로 인하여 북한의 의욕적인 27개 경제특구 구상에 아직까지 외부의 투자나 참여가 이루어지지 못하고 있음.

- 제도건설의 작은 사례로 개인이나 기업의 잉여생산물 교환이 가능하게 하는 시장의 허용이나 또는 가족단위에 준하는 분조의 허용 등을 들 수 있으며, 이러한 조치를 통해 북한 기업과 개인의 생산성이 많이 제고되었을 것임.
- 향후 중국이 토지 사용권제도를 도입함으로써 중국 전체 도시 재정의 40%이상을 내부적으로 동원가능하게 한 제도개혁의 사례나, 1980년대 후반 민영기업의 공식적 지위 부여로 비국유주체가 국유주체와 영역을 경쟁하지 않는 상태에서 경제발전의 선도적 역할을 하게 한 사례 등 제도의 변경만으로도 경제성장을 유도해 낸 사례를 참고할 필요가 있음.
- 특히 제도의 설계도 중요하지만 제도를 어떤 정치적 상황에도 불구하고 안정적으로 운영하는 것이 제도의 도입 못지 않게 중요함.

4) 내부 자본축적기제 확립 : 외부경제와의 연관효과 제고

- o 장기적으로는 외부에 의존한 경제성장보다는 내부적으로도 순환이 되는 경제부분을 강화하여 자체적으로 확대재생산이 이루어지는 국내 자본축적기제의 형성도 중요함. 즉 마중물만 넣고 펌프질이 안되면 경제발전을 지속적으로 이룰 수 없음.
- 여기서 내부자본축적기제 형성이란 낙후된 경제의 발전 초기에는 외부에서 경제 지원을 통하여 경제성장에 시동을 걸지만, 시간이 지나면서 이러한 외부산업과 내부산업간 연관효과 내지는 내부산업으로의 파급효과가 충분히 발생하여 전체적으로 국내경제의 선순환이 이루어져야 경제성장이 가능하다는 의미임.
- 중국의 경우도 개혁개방초기에 화교중심의 자본투자가 경제발전에 시동을 거는 마중물의 역할을 수행하였고, 이러한 과정에서 외국의 우수한 기술과 경영관리 기법 학습 등의 부수적인 효과도 있었지만, 결국은 국내적으로 국내산업과 연계가 되어 국내산업이 점차적으로 경제성장의 중심이 되는 형태로 전환이 되었기에 고도성장을 달성하였음.
- 즉 국내산업이 외부경제와 유기적으로 연계되는 형태로 발전이 되지 않고 외부에 일방적으로 과도하게 의존하는 방식은 단순한 지대추구행위에 그치게 되고, 그 경제성장의 과실 또한 국내에 머물지 않고 해외로 과도하게 빠져나가게 되면서 국내의 자본축적이 안되게 됨.
- o 북한의 경제특구 사례의 경우, 중국은 경제특구와 중국 국내기업간 내연(内联)전략을 적극 추진하여 경제특구내에 들어온 외국인 투자가 북한내부의 기업들과 연

계가 되도록 하여 중국국내의 성장잠재력을 촉발할 수 있었음.

- 심천경제특구의 경우는 1979-1981년 상반기 까지의 첫 단계에서는 상업, 음식업, 건축업이, 1981년 하반기에서 1982년까지의 두 번째 단계에서는 중국 국내의 중앙과 성 소속 기업이, 1983년 5월 이후의 세 번째 단계에서는 다양한 국내 기업이 특구와 연계되었음.
- o 중국보다 부존자원이 부족한 소국인 북한은 대외경제와의 연계가 중국보다 더 중요하며, 이 과정에서 국내경제와의 연계가 더욱 필요하며, 이는 같은 자원빈국이자 소국인 한국이 과거 경제성장과정에서 국제사회와 밀접히 연계된 산업구조를 통하여 자본축적시스템을 갖추었던 사례와 유사함.
- 이와 관련된 사례로는 개성공단 운영 당시 북한이 북한내부경제와의 연계가 없이 고립된 상태로 북한노동자의 임금만을 획득하는 일종의 지대획득 효과에만 머물렀던 것을 들 수 있으며, 향후 남북경협과정에서는 북한내부경제와의 연관 효과가 많이 나는 협력사업을 우선 추진할 필요가 있음.

5) 은행을 통한 경성예산제약으로 전환 : 민간재원 동원 병행

- o 북한경제내 은행의 역할을 시장경제내 역할과 같이 정상화하는 것은 첫째 경성예산제약을 통하여 국유부분의 경영효율을 제고하고 부실요인을 찾아내는 효과를 거둘 수 있으며, 둘째 통화관리를 정상화함으로써 북한경제의 발전에 따른 통화증발 여력을 국가의 경제발전재원으로 활용할 수 있게 함.
- 전술한 바와 같이 북한경제의 중심인 국유기업이 공산당 내지는 상급행정기관의 지시에만 따르되 성과가 나지 않는 경우는 각종 명목으로 그 책임을 회피할 수 있는 현재 연성예산관리론은 국유부분에 대한 엄격한 감시가 이루어지지 않아서 국유기업의 부실이 잠재화되고 결과적으로 국가재정의 낭비로 이어지고 있음.
- 중국은 1980년대 중반 이후 국가가 국유기업에 직접 자금을 배분하는 방식 대신 은행이 자금을 대부하고 일정기간 후 이자와 함께 회수하는 식의 개혁을 하여 국유부분의 자금집행성과에 대한 객관적인 평가가 가능해지고, 1990년대에는 국유기업의 부실이 대부분 국유은행의 부실로 드러나기 시작하면서 국유부분의 본격적인 개혁을 초래하게 됨.
- 북한의 경우도 은행기능을 통한 재원공급의 비중을 높여나가면서 국유부분의 부

실이 잠재화 되거나 은폐되지 않도록 하는 노력이 필요함.

- 이와 함께 비공식경제의 성장에 따라 민간에 축적되기 시작하는 자본을 은행이 동원할 수 있도록 은행의 기능을 개선할 필요가 있음.
- － 현재 북한당국이 국유부분의 정체로 인해 각종 명목으로 비공식 부분으로부터 거두어 들이는 민간의 재원을 은행이 나서서 저축으로 유도하여 투자재원으로 동원할 필요가 있음.
- － 이는 향후 민간경제의 비중이 점차 커지는 과정에서 북한경제내 은행이 민간자금을 흡수하지 못하고 개인이 사적으로 자금을 축적함으로써 산업자본으로 전환되지 못하는 결과를 예방하는 역할도 기대할 수 있으며, 중국의 개혁개방초기 농업은행이나 농업협작사가 농민의 증대된 소득을 흡수하여 향촌기업에 재원을 공급한 사례를 통해서도 그 필요성을 알 수 있음.

6) 통화의 신뢰 회복을 통한 통화증발 능력 회복 : 경제개발 자원 확보로 활용

- 향후 북한경제발전에서 경제규모의 증가로 인해 자연스럽게 통화증발 수요가 초래되게 될 것이며, 이 과정에서 정부는 통화증발 수요만큼 국가재원을 확보하는 효과를 가질 수 있음.
- － 이를 위해서는 무엇보다 북한당국의 화폐관리에 대한 신뢰성이 회복되어야 하며, 화폐개혁과 같은 급진적인 조치는 극히 자제해야 함.
- － 지금과 같이 위안화가 북한경제 내에서 안정적인 교환수단 및 자본축적수단이 되어 있는 것은 비록 작은 규모이지만 중국에 통화증발의 혜택을 넘겨준 결과가 됨.
- 중국은 1984년부터 1996년까지의 기간 중 화폐증발을 통한 재정수입이 매년 국내총생산의 5-7% 수준이었으며, 1993년과 1996년에는 국가재정수입을 초과하기도 하였음.
- － 한국도 1970-80년대 경제성장과정에서 이러한 통화증발을 통한 국가재정의 동원능력 확충효과를 충분히 활용한 바 있음.

7) 도시경공업 우선 성장 : 산업정책 조정

- 북한이 경제성장과정에서 한정된 자원을 어느 부분에 먼저 투자하여 이 부분에서

축적된 자본이 다른 부분의 발전을 지원하게 하는 가를 살펴볼 필요가 있음.

- 중국의 경우는 개혁개방 초기인 1978년에 농업이 공업에 비하여 58% 정도가 될 정도로 경제내 상대적인 비중이 컸으며, 유희노동력도 풍부하게 존재하였음. 이러한 상황에서 농업부문에 가정단위 도급제 생산을 허용함으로써 농업생산의 증가를 통한 새로운 자본축적과정이 시작되었음.
 - 농촌의 자본축적은 향진기업의 설립 자금으로 공급되는 한편, 향진기업의 생산품에 대한 수요도 창출하게 됨. 이러한 농촌의 발전이 1980년대 중반까지 개혁개방과정의 자본축적기능을 선도한 후 그 역할을 1980년대 후반에 도시 중심의 민영기업으로 넘겨주게 됨.
- o 북한의 경우는 중국과 달리 농업부분은 기본적으로 기후조건이 불리하고 경작지 면적도 적고, 인구의 도시집중이 이미 이루어짐으로 해서 비교적 정상적인 산업구조였던 1987년 당시 농업이 이미 공업 대비 33% 수준에 그치고 있었음.
- 북한의 경우 농업은 경제발전을 선도하는 역할보다는 식량안보, 환경보호 등의 측면에서 육성하고 보호해야 할 산업으로 보는 것이 타당함.
 - 결론적으로 북한의 초기 경제발전을 이끌 수 있는 선도부분은 도시 경공업이라 할 것이며 이러한 경공업 부분에서의 북한의 우위요소는 개성공단 사례나 북한의 수출품목에서 확인되고 있음. 과거 한국이 경공업원자재를 지원하고 북한의 광물을 대가로 받는 방식의 경제협력을 한 사례도 이러한 상황의 연장선으로 볼 수 있음.
 - 경공업에 비하여 과도하게 자원을 독점하고 있는 군수공업 위주의 중공업부분은 향후 자원배분을 줄이고 효율성을 높이는 방향으로의 전환이 필요하며, 북한이 강조하는 전력 및 에너지 부분은 북한경제의 다양한 산업분야의 안정적 운영에 중요하기는 하지만 자본축적을 선도할 수 있는 산업 분야가 아닌 자본축적을 위한 후방지원산업이라 할 것임.
 - 최근 북한이 김정은 위원장의 경제사찰에서 나타나 듯 과거 자력갱생 위주의 경제운영시 소외되었던 경공업분야를 중시하는 모습이 엿보이는 것은 바람직하다고 할 것이며, 북한이 특구로 내세우는 곳들도 결국은 북한의 도시노동자의 우수한 노동력을 활용한 경공업 분야의 투자를 유치하는 형태로 진행되어야 할 것임.
 - 북한이 강점이 있는 것으로 알려진 IT 등 4차산업의 육성이라는 전략산업의 육성도 필요하지만, 아직은 도시에 거주하는 많은 북한주민들은 다양한 경공업에 종사할 여지가 크다 할 것임.

4. 결어

- 본 주제문은 북한 경제발전방향과 관련하여 외부의 지원보다는 북한 스스로의 발전역량 강화에 주안을 두고 작성하였음. 이는 마중물이 들어와도 계속하여 스스로 펌프질을 효과적으로 할 수 있어야만 지속적인 성장을 할 수 있기 때문임.
- 북한 국내의 경제발전과 연계되지 않은 상태에서 진행되는 외부자본을 이용한 북한내 각종 대형 투자사업이나 특구내 북한인력의 고용 등은 대부분 ‘지대추구 행위’에 그칠 가능성이 많으며, 장기적인 성장잠재력을 확충하는데 한계가 있을 것임.
- 참고로 제1주제문에서 북한 스스로의 경제건설방향을 중점 논의한 것은 제2주제문의 한반도 신경제지도와 관련된 논의가 북한의 발전을 지원하는 한국 등 외부의 노력을 다루게 될 것이라는 점에서 차별성을 두고자 하였음.
- 결어에서 한 가지 부가하고 싶은 것은 통일비용에 대한 우리사회 우려를 해소하는 ‘발상의 전환’이 필요하다는 점임.
- 통일비용 계산 시에 많은 경우 향후 들어 갈 각 항목별 비용을 추계하여 집계하고 있으나, 많은 비중을 차지하는 경제개발비용의 경우는 그 비용을 지불하고도 충분히 이익을 창출할 수 있다고 보고 스스로 투자를 하고자 하는 경우를 충분히 고려하지 못하고 있음.
- 세계 3대 투자가 중 한 사람인 조지 소로스는 지난 6월 “통일비용 때문에 많은 한국사람들이 통일을 반대하는 것은 몰라서 하는 소리다. 동독의 이웃들은 돈이 없었으나 북한은 한국, 중국, 러시아, 일본 그리고 미국까지 투자에 높은 관심을 가지고 있다. 이들이 투자하면 한국부담은 크지 않다”라고 이야기하였고, 3대 투자가중 다른 한사람인 짐 로저스도 지난 7월 같은 이야기를 한 바 있음. 더욱이 트럼프 대통령은 지난 6월 “북한은 부동산 입지 측면에서 믿기지 않을 정도로 잠재력을 가지고 있다”라고 하였음. 즉 실물경제를 직접 다루는 입장에서는 북한의 경제개발 참여가 부담이 아닌 큰 기회로 본다는 점임.
- 결론적으로 북한이 안정적인 경제제도의 형성과 운영을 하고, 이를 바탕으로 적극적으로 경제개방조치를 취한다면, 북한의 경제개발과정은 주변국에 과도한 비용이 유발하는 부담이 아니라 막대한 편익을 가져올 수 있는 축복이 될 수 있음.

<참고문헌>

1. 이창열, 『중국의 자본축적경험과 북한에의 적용』, 중국사회과학원 박사학위 논문, 2006.4
2. 이창열, 『중국 개혁개방초기 내부자본축적기반 구축』, 통일연구원, 통일정책연구, 2007.6
3. 吴敬琏, 『当代中国经济改革教程』, 上海海东出版社, 2016.1
4. 王小鲁, 樊纲, 『中国经济增长的可持续性』, 经济科学出版社, 2000.12
5. 삼성증권 북한투자전략팀, 『북한투자보고서-한반도 CVIP의 시대로』, 삼성증권, 2018.6
6. 임금숙, 『북한 선전특구 경험이 북한 나선특구에 주는 시사점』, 아산리포트, 2014.12
7. BYUNG-YEON KIM, 『UNVEILING NORTH KOREAN ECONOMY』, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, JUNE 2017
8. 한국은행, 『2017년 북한경제성장률 추정 결과』, 한국은행, 2018.7

[토론 1]

엄기영(한반도발전전략연구원 이사장)

발제 논문은 중국이 개혁개방과정에서 취한 핵심적, 실용적 경제개선조치를 중심으로 북한 경제가 향후 가야할 경제발전의 길을 제시하고 있음. 7가지로 나누어 북한 경제의 건설방향을 잘 정리했으며 앞으로 유용한 분석의 틀로 사용할 수 있겠음. 토론자는 박사와 조금 다른 각도에서 북한의 경제건설추진의 취약점을 살펴보고 북한 경제성장의 대외환경 의존성과 중요도를 강조하고자 함.

1. 경제개혁을 위한 정치리더쉽과 추진주도세력

- 중국의 1978년 개혁개방의 길은 우선적으로 정치리더쉽의 변화에 기인함.
모택동의 이데올로기 중심의 리더쉽에서 덩소평의 실용주의 노선으로 개혁개방이 추진되었음. 덩소평은 1960년대 이후 유소기등과 함께 중국 경제의 발전을 위해서 개혁개방의 길을 가야한다고 주장하다가 여러 차례 핍박을 받았으며 마침내 1977년, 그가 집단지도체제의 수장이 되면서 이 개혁개방 노선정책을 본격적으로 추진함. 덩소평 집권후 모택동의 지시는 항상 옳다는 <양개범시(兩個凡是)론>을 철폐하고 이후 1982년 개혁개방을 뒷받침하는 인민대표회의, 정치협상회의 등을 거쳐 헌법까지 개정.

김정은의 경우 3대세습의 당사자로서 과거 전임자의 노선을 벗어나 독자적인 노선을 취하기에는 태생적, 구조적 한계를 갖고 있음. 과도한 개혁은 자기부정이 되며 미봉적인 개혁은 성과가 나타나지 않을 것임.

북한의 비핵화의지와 더불어 경제개혁의 정책 표명의지가 과거 중국만큼 강하거나 보이지 않음. 김정일이 그러했듯이 부하들에게 열심히 해보라고 했다가 안되면 자기는 책임을 지지 않겠다는 태도라면 2000년대 경제관리개선조치의 실패사례에서 보듯 지속적인 성과를 가져오기 어려울 것임.

- 추진주도세력도 중국의 상황과 다름. 덩소평은 개혁을 추진하기에 앞서 이데올로기 중심의 당·군 원로를 현업에서 배제시키면서 여생을 잘 살도록 경제적 배려를 해주는 한편 4~50대 중심의 기술·경제전문가를 대거 중심지위에 배치하는 정책을

추진하였음. 소련의 고르바초프가 기득권세력을 제거·교체하지 못한 채 개혁을 추진하다가 스스로 몰락한 사례와 대조.

김정은도 집권하면서 김정일의 군부중심 지도체제를 당중심 지도체제로 전환하면서 일부 군원으로 숙청을 통해 상대적으로 젊은 경제전문가들을 중요보직에 앉히고 변화를 보여준바 있음.

그러나 현재 북한체제에서 경제전문가의 권력과 영향력 행사는 당이나 군부보다 못한 것이 사실임. 과연 북한의 권력 엘리트 중에서 경제개혁을 추진하는 간부들이 핵심세력이 되었는지는 불분명함.

- 결국 북한당국의 과감한 정책개혁노선 표명과 이를 추진하는 김정은과 주도세력의 의지와 힘이 얼마나 되는지가 북한 경제건설의 요체가 된다고 봄.

2. 북한경제환경과 외부요인

- 중국이 개혁개방을 시작한 1970년대 후반의 상황은 지금의 북한과 판이(判異)

미·중 데탕트와 관계개선, 수교.

미국의 대중봉쇄정책의 해제로 중국의 대외관계가 부드럽게 변화. 중국의 개방은 미국의 묵인과 지원 하에(대소 냉전전략) 이뤄진 것임.

북한이 이른바 ‘빈곤의 함정’을 탈출하기 위해서는 생산함수중 노동은 제하더라도 자본과 기술은 외부공급이 없으면 한계에 봉착할 수 밖에 없음. 북한의 경제성장은 미국, 일본, 한국 등의 지원과 밀접히 연관되어 있음.

북한은 지금 2중, 3중의 제재직면.

비핵화의 완전한 해결 없이는 경제성장은 커녕 체제위기에 처할 수도 있음. 경제건설을 위해 정치군사적인 무기를 내려놓아야하는 큰 과제를 안고 있음.

- 중국의 개혁개방이 성공할 수 있는 배경에는 광대한 영토를 바탕으로 특구사업 등 실험을 해 볼 수 있는 여력이 있었으며 체제에 부담이 없도록 먼 해안특구 등을 중심으로 점진적으로 추진하였다는 점을 들 수 있음. 또한 대만과의 국력 격차가 커서 체제유지에 걱정이 없었다고 할 수 있음. 이에 비해 북한은 좁은 영토에다 이념이 다른 경제강국인 한국과 접하고 있어 경제실험과 과감한 시장경제

조치를 취하기 어려운 난점이 있음. 또 중국의 영향력을 북한같은 작은 경제가 어떻게 제어할 것인가도 주요과제임.

3. (질문) 중국의 당시 개혁개방 초기와 비교할 때 북한은 지금 대충 몇% 정도 수준에 와 있다고 평가할 수 있을런지?
4. 중국과는 상황이 많이 달라 베트남 경제개발 모델(Doi Moi) 적용도 연구대상. 북한도 베트남의 경제개발을 벤치마킹 중.
5. 결어에서 발제자는 북한이 아무리 외부지원을 받을 수 있어도 이는 단순 지대추구행위에 지나지 않으므로 북한 내부 스스로의 개혁과 역량을 강조하고 있음.
 - 이러한 내부개혁을 위해, 제체불안요소 해소를 위해 대외·대남관계개선은 필수.
 - 아울러 통일비용과 관련해 북한의 경제개발과정은 부담만이 아니라 막대한 편익을 가져올 수 있다는 발상의 전환이 필요하다는데 전적으로 동의하며 앞으로 북한이 핵을 포기하고 경제에 진력한다는 진정성을 보여줄 것을 기대함.

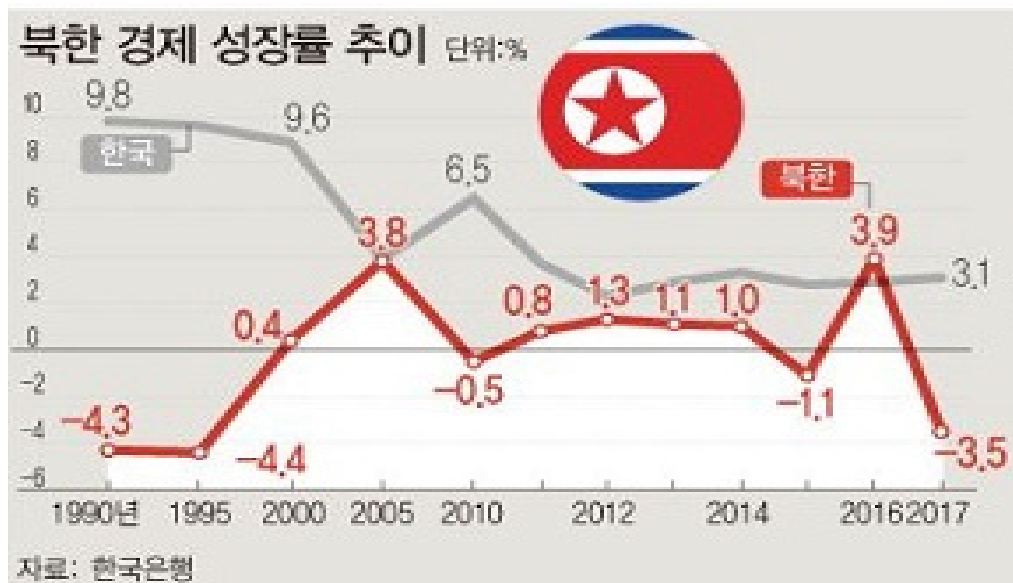
[토론 2]

이용현(UCOK 이사)

1. 최근 북한의 비핵화(개방) 딜레마

- 김정은, 핵개발 토대로 경제건설 의지표출('18.1,신년사)
- 당전원회의, 핵·경제병진노선에서 '경제건설집중' 전환(4.20)
 - － 핵실험 및 ICBM 시험발사중지 및 풍계리 핵실험장 폐쇄 선제 조치→ 안보리 대북제재 해제시급 반증

〈 북한경제 20여년('95~ '17)만에 최저치 〉



- 남북정상회담(4.27/5.26/9.19)·북미정상회담(6.12) 개최
 - － 중국식개방(김정은시진핑회동, 3.25/5.18/6.19) *북한식개방

“평양공동선언” (‘18.9.19)의 주요 내용

- 동창리시험장 전문가 참관 영구 폐기
- 미국 상응조치에 따라 영변핵시설 폐기
- 해상기동훈련중지, 비행금지구역 설정
- GP 시범철수, JSA 비무장화·공동유해발굴
- 서해평화수역 및 시범공동어로구역 설정
- 개성공단·금강산재개협의, 철도·도로착공, 산림협력
- 이산가족상설면회소, 화상상봉·영상편지 추진
- 김정은 가까운 시일내 서울 답방

2. 남북경협의 보편적 협력방식 추진

(1) 북한의 개혁·개방에 관여하는 경협

- 안보리 제재완화시 금강산관광과 개성공단의 문제점 즉, 사과신변안전 및 3통 문제는「先합의 後재개」관철
 - － 남북협력의 상징적인 금강산관광과 개성공단마저 중단됨으로써 남북관계는 근본부터 성찰 필요
- * 북한, 당 ‘개혁개방간부국’ 신설(11.6, 中당교간부)
- 대북 제재하에서도 관광·개성공단·철도·도로사업(공공인프라) 등은 예외나 비제재 대상
 - － 금강산관광(대량현금), 개성공단(금융영업점/금지불명시), 정부주도 철도·도로연결(비제재대상) 등 협의가능

(2) 북한의 시장경제 고도화 지원

- o 김정은의 시장(약500개) 확대정책으로 현재 북한은 중국의계획과 시장이 혼재됐던 '80년대 중기개방형태 유사
 - 계획과 시장은 상호 보완적이며 대립적 관계, 상인들은 필요 자본재를 계획부문에서 대여·절취, 계획은 시장에 기생하면서 조세·준조세로 국가재정(60%) 충당
- o 대북협력은 '물고기보다 물고기 잡는 법' 즉 북한주민들 스스로 문제를 해결할 수 있는 능력배양에 중점

- 북한 장마당세대들에게 힘을 실어줄 수 있는 시장설비·원자재·부품 등 공급, 개인의 생산성제고 협력

*장마당세대(2030) : 시장경제 · 개인재산 · 외부문화선호, 충성심 ↓

- o 시장 활성화는 필연적으로 원활한 물류를 위해 교통·통신시설의 발전 촉발, 교통·통신발달과 시장확대 선순환
 - 교통·통신 시설에 소요되는 원부자재를 집중지원, 경제 발전의 선도적 역할과 상향식(bottom up) 개혁 추동

※ 우리민족제일주의→우리국가제일주의 전환('18.8)

(3) 北 경제개발구 ↔ 南 통일경제특구 연계 신경협모델

- o '경제개발구'는 국가경제개발 5개년계획('16-20)과 함께 김정은의 대외개방을 통한 경제강국건설의 핵심
 - 경제개발구(22개/기존특구5)는 거점지역 기존특구·대도시에서 개발구로 개발효과 파급
- o 남북경협에서 퍼주기 논란을 불식시키기 위해 상호 호혜적인 경제공동체 방식 접근

- 남북간 축적된 기존경협 경험을 활용하여 북한의 경제개발구와 우리의 통일경제특구 연계 추진



- 북한 경제의 취약성으로 초기에는 북중교역보다 남북협력에 치중할 가능성, 남북경협의 기회요인
- o 통일경제특구(파주,철원,고성,군산,울산,,)가 설치되면 접경지역 인프라구축과 북한 내륙 공장건설, 통일특구에 북한근로자유치 등 경험다양화로 개혁개방 진전 기대
- 新경협모델창출 : 원산-금강산-양양관광벨트, 해주개성-인천공업벨트, 함흥-울산광공업벨트, 서울-평양스마트시티

Session 2

한반도 신경제지도 구상

－ 남북경제공동체 어떻게 실현할 것인가? －

[발제 2]

‘한반도 신경제지도 구상’

- 남북경제공동체 어떻게 실현할 것인가? -

강석승(21세기안보전략연구원 원장)

I. 서 언

지정학적 요충지이자 미·중·러·일 등 주변국가들에게 있어 첨예한 전략적 특성을 가지고 있는 한반도가 전세계의 주목을 받고 있다. 지구촌 몇몇 지역을 제외하고는 화해와 협력의 물결이 시대적 추세이자 요청으로 받아들여지고 있는 이 21세기에 유독 한반도에서만 냉전(冷戰)의 잔재가 남아있었으나, 이런 기류는 해가 바뀌면서 집권 이래 ‘냉전의 고도(孤島)’로 자처(?)해 왔던 북한의 최고지도자 김정은위원장¹⁾이 국제사회의 책임있는 일원으로 나오게 됨²⁾으로써 급변하게 되었다. 이후 북한은 평창동계올림픽에 대규모 선수단과 응원단, 예술단 등을 파견하였고, ‘남북의 ’특사‘ 파견을 통한 3차례의 남북정상회담과 북중정상회담, 그리고 1차례의 북미정상회담 등이 잇따라 열리면서 한반도에는 갈등과 대립, 긴장의 국면을 벗어나 이해관련국간 대화와 협상이 지속됨으로써 화해와 평화의 기류가 질게 형성되고 있다.

바로 이런 한반도정세의 급변에 힘입어 한동안 수면 밑으로 가라앉아 있었던 문재인 대통령의 ‘한반도 신 경제지도 구상’³⁾이 현실적인 과제로 부상하고 있으며, 이의 이행과 실천을 위한 논의가 매우 활발하게 이루어지고 있으니, 금석지감(今昔之感)을 가지지 않을 수 없다. 즉 문재인대통령은 ‘신 베를린 선언’에서 “우리가 추구하는 것은 오직 평화”임을 강조하였으며, 제72주년 광복절 경축사에서는 “오늘날 한반도의 시대적 소명은 두말할 필요 없이 평화”임을 천명하였는데, 이 구상은 2017년 대선과

1) 이곳에서는 논술의 편의상 그의 많은 직함 가운데서 가장 많이 원용되고 있는 국무위원회 위원장 직(職)을 감안하여 ‘위원장’이라는 직명을 붙이기로 한다.

2) 이런 움직임은 2018년 1월 1일 김정은이 신년사에서 “평창동계올림픽의 성공적 개최를 기원하며, 북한대표단을 파견할 용의가 있고, 이를 위해 남북대화가 이루어질 수 있다”는 뜻을 밝히면서 가시(可視)권에 들어오기 시작하였다.

3) 이는 2015년 8월 16일 문재인 당시 새정치민주연합 대표가 후보시절부터 북한 핵문제 해결, 한반도 신경제지도 구상 실현을 통한 신성장동력 제공, 남북한시장 통합 및 점진적 통일 추진, 남북기본협정 체결을 통한 남북관계 재정립, 북한인권 개선 및 이산가족·국군포로·납북자 문제 해결, 남북 사회·문화·체육 교류 활성화 및 접경지역 발전 등을 통일분야 국정과제 공약으로 제시한 것으로부터 연원하는 것이다 : 더불어민주당, 『제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게』 (서울: 더불어민주당, 2017), pp. 239~245..

정에서 환동해경제벨트와 환황해경제벨트 그리고 비무장지대를 중심으로 한 환경·관광벨트를 추가한 ‘H-프로젝트’로 더욱 구체화되었던 것이다.⁴⁾ 그리고 이 구상은 2018년 4월 27일 “민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위한 실천적 조치의 하나”로서 판문점선언에 반영⁵⁾되었다.

따라서 본고에서는 문대통령이 적극적으로 추진하고 있는 남북한 모두의 공생공영의 장(場)을 만들기 위한 거시적 장기적 차원의 ‘한반도 신경제지도 구상(構想)’이 가지고 있는 청사진의 내용을 살펴보고, 이의 현실적 중간목표라 할 수 있는 ‘남북한 경제공동체’를 실현하기 위해서는 어떤 방안과 조치들이 취해져야 할 것인가 하는 점을 중심으로 하여 그 실천적 대안을 모색해 보기로 한다.

Ⅱ. ‘한반도 신경제지도 구상’의 배경과 주요 내용

1. 추진배경 및 필요성

2000년 6월 분단 사상 최초의 남북정상회담을 통해 공표된 ‘6.15남북공동선언’과 2007년 ‘10.4선언’으로 인해 활발하게 추진되던 남북한간 교류협력은 2008년 금강산 관광객 피습사건⁶⁾, 2010년 천안함 폭침사건⁷⁾에 이은 대북 경제제재 조치(5.24 조치 등), 2016년 북한의 4차 핵실험에 대한 대응조치로서의 개성공단 폐쇄⁸⁾ 등으로 인해 전면 중단되고 남북관계는 극도로 경색되었다.⁹⁾ 이럼에도 불구하고 남북한

4) 한국교통연구원. 남북교통협력 관점에서 보는 문재인대통령 ‘신베를린 선언’에 담긴 ‘한반도 신경제지도 구상’ 실현을 위한 전제조건. 2017. 8. 23.

5) 제1차 남북정상회담(2018.4.27.)에서 문재인대통령은 ‘H-프로젝트’를 담은 USB를 김정은위원장에게 건네주었다고 한다. 여기에는 핵문제의 완전한 해결과 남북관계 개선 그리고 평화체제 전환을 이루고 나서 남과 북이 함께 만들어갈 수 있는 새로운 한반도의 모습이 담겨 있었을 것으로 추정된다. (비즈니스포스트. “남한 신경제지도 구상과 북한 경제개발계획 공동추진 가능해”. 2018.04.24.) 정부는 △동해권 에너지·자원벨트 △서해안 산업·물류·교통벨트 △DMZ 환경·관광벨트 등 3대 벨트를 구축해 한반도 신경제지도를 만들겠다는 구상을 세워놓고 있다. 3대 벨트를 통해 우선 남북한 공동시장을 만들고 남북 경제협력사업을 재개하며 남북 접경지역을 개방해 경제부문에서 통일을 먼저 이루겠다는 것이다. 동해권벨트에서 금강산과 원산·단천, 청진·나산 등을 남북이 공동개발한 뒤 동해안과 러시아를 연결하면 남·북·러 3각 에너지 협력사업 등을 추진할 수 있을 것으로 예상된다. 서해안벨트에서는 경의선 개보수사업과 신경의선 고속도로 건설, 서울-베이징 고속철도 구상 등 교통인프라 건설사업이 핵심사업이 될 것으로 전망된다. DMZ벨트에서는 평화생태공원 프로젝트가 재추진될 가능성이 있다. 남한은 낙후한 경기 북부지역과 강원도 접경지역을 개발할 수 있다는 점에서 호재다.

6) 중앙일보, 금강산 관광객 피습사건, 금강산관광 잠정 중단 속 의혹 발견, 2008.07.11.

7) 문화일보, ‘스모킹 건’ 곳곳서 확인. 2010.5.19.

8) 노컷뉴스. 개성공단 폐쇄, 박근혜 독단적 결정…배경은 미궁. 2017.12.28.

9) 임강택, “남북교류협력의 교훈과 과제,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 위임, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울: 늘품플러스, 2015), p. 11.

간 신뢰구축의 한 방법으로서의 남북교류협력의 중요성은 교류협력의 전제조건과 교류협력의 결과로서 나타났으며, 남북교류협력의 궁극적인 목표는 남북한간 정치, 군사적인 충돌과 긴장을 완화해 한반도의 평화정착을 이루고 통일의 과정에 접어들게 하는 것이라 할 수 있다.¹⁰⁾

평화와 번영의 한반도	
목표	추진 과제 및 방향
<ul style="list-style-type: none"> ○ 비핵화 및 한반도의 평화정착 ○ 남북관계 발전 및 재정립 ○ 북한인권 개선과 분단고통 해소 ○ 경제통일 구현 ○ 국민합의에 기반한 통일추진 ○ 동북아 경제·안보·평화 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ➡ ○ 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 ➡ ○ 남북교류 활성화와 남북기본협정 체결 ➡ ○ 북한인권 개선과 인도적 문제 해결 ➡ ○ 한반도 신경제지도 구상 ➡ ○ 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진 ➡ ○ 동북아플러스 책임공동체 형성

(가) (표 4) 평화와 번영의 한반도 정책목표와 추진방향

출처: 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년계획』, pp. 130~136, p. 140.; 이규창 외 (2017), 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향, KINU 정책연구시리즈 17-05. 통일연구원. p. 25.

이런 가운데 지난 2017년 5월 새롭게 출범한 문재인정부는 국민의 정부와 참여정부 시절의 화해와 협력을 통한 대북정책이 지난 9년 동안 실질적으로 폐기됨으로써, 2차례 정상회담 등으로 구축되었던 북한과의 평화공존 추진동력이 상실되었다는 입장에서 접근하였다. 즉 지난 정권기간에 추진된 북핵문제의 해결방식이 실질적 효과는커녕 오히려 북한의 핵 고도화를 더욱 가속화시킴으로써, 한반도의 안보불안이 심각하게 구조화되었다고 진단하였으며, 특히 이전 정부에서 북한 급변사태와 북한정권 붕괴를 전제로 공세적 대북·통일정책을 전개한 것이 남북관계의 실질적 개선은 물론이고 한반도 평화정착에도 별다른 기여를 하지 못하였다는 인식을 하였던 것이다.

더욱이 북한의 지속적인 핵실험과 중장거리 미사일발사, 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발 등으로 인해 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북제재가 본격화되면서 남북한

10) 이규창 외(2017), 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향, KINU 정책연구시리즈 17-05. 통일연구원. pp. 28-29 : “남북교류협력이 지속적으로 이루어지기 위해서는 상호 핵심이익에 대한 차이를 인정하고 이를 조정하고 조화시키려는 자세가 선제적으로 필요하다. 이러한 사전인식을 바탕으로 진행되는 남북교류협력은 상호이해를 늘리는 동시에 서로에 대한 신뢰를 증진해 적대관계보다는 화해와 협력의 관계로서 남북관계가 발전할 수 있는 기틀을 마련하도록 해야한다.”

간 경제교류, 협력과 접촉은 거의 중단된 상황에 처하였으며, 지난 해 말까지만 해도 이런 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하는 가운데 한반도의 긴장은 극도로 고조되어 미국의 ‘군사적 옵션’ 검토와 같은 매우 불안정한 기조를 형성하게 되었다.

이에 따라 문재인정부가 출범시부터 표방하였던 ‘평화와 번영의 한반도’를 구축하기 위한 여러 가지의 대북정책도 고장난명(孤掌難鳴)과 같은 매우 불투명한 상황에 직면하였으나, 모두(冒頭)에서 기술한 바와 같이 북한측의 전격적인 입장변화로 인해 평창동계올림픽이 ‘평화의 대제전’으로 치루어지고, 연이어 남북간, 북중간, 북미간 정상회담이 잇따라 열리게 됨으로써 한반도의 정세는 ‘화해와 협력’의 훈풍(薰風)을 느끼게 할 정도로 급변하게 되었던 것이다.

이런 상황의 반전(反轉)은 “10.4선언에서 기합의된 사업의 적극적인 추진, 개성공단 정상화, 금강산관광 정상화, 동서해 철도 및 도로연결, 남북공동연락사무소 개설 등”으로 이어지고 있으며, 문대통령이 대통령후보시절부터 줄곧 역설하였던 ‘한반도 신경제지도 구상’도 비로소 뜻을 달고 순항(順航)을 예고하기에 이르고 있는 것이다. 즉 이런 한반도정세의 급변과 이해관련국들의 움직임은 우리나라 경제의 신(新) 경제성장동력 확보의 필요성¹¹⁾ 북방경제권으로의 경제영토 확장¹²⁾, 북핵문제 해결과 북한 변화유도를 위한 실질적 접근 필요성, 새로운 차원과 방식의 남북경협 모색¹³⁾ 등을 요구하고 있는 것이다.¹⁴⁾

2. 주요 내용

문대통령이 제시하고 있는 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북한관계의 개선과 경제협력 활성화를 통해 우리 경제의 새로운 성장동력을 창출하고 우리의 경제영토를 동북아시아와 유라시아로 향하게 하는 그랜드 플랜(Grand Plan)으로, 그 주요 목표는 한국경제의 신성장동력의 확충과 일자리 창출, 북한의 변화와 남북한 경제의 통합 촉진, 그리고 동북아 평화공동체의 기반을 조성하는 것에 있다고 할 수 있다. 즉 한반도 신경제지도를 중심으로 신북방정책, 신남방정책을 추진하여 남북한을 넘어 미국과 중국, 일본, 러시아 등과 경제협력을 강화하려는 것으로, 남북경제통일의 기반을

11) 산업 및 인구구조 변화, 경제성장률 둔화, 시장의 한계, 일자리 창출, 4차산업혁명 등 우리 경제가 직면하고 있는 과제를 극복하고 미래로 도약할 수 있는 동력(動力) 확보를 전제하고 있는 것으로 볼 수 있다.

12) 끊어진 남북경제의 맥(脈)을 다시 이어 중국과 러시아 등 북방 및 유라시아지역의 경제진출로 확보를 가능하게 하고 있다.

13) 북한의 시장화, 과학기술 등을 감안한 지속가능한 새로운 경제모델 마련과 중장기적 경제통일에 대비한 상생협력 추진 등을 상정하고 있다.

14) 조봉현, “한반도 신경제지도구상의 실천과제와 전망”, 대전대 DMZ연구원 학술회의(2017.11.17.) 자료 참조.

다짐과 동시에 그 반경을 동북아시아차원의 협력까지 확대하여 역내의 갈등과 긴장을 완화하여 평화와 경제의 선순환구조를 구축해 나가려는 것¹⁵⁾이다.

이런 ‘한반도의 신경제지도 구상’은 ‘하나의 시장’ 형성과 ‘3대 경제협력벨트’ 구축이라는 양대 축으로 구성되어 있다. 이곳에서 ‘하나의 시장’이란 남과 북이 각자 시장 영역과 기능을 활용하여 경제협력을 활성화하고 궁극적으로는 남북한의 시장을 하나로 통합해 나가려는 것으로, 이는 한반도 신경제구상의 목표이자 과정이며 핵심수단이라 할 수 있다.

(표 2) 문재인 정부 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현

구분	내용	
과제 목표	남북 간 경험 재개 및 한반도 신경제지도 구상 추진, 남북한 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제 활로 개척 및 경제통일 기반 구축	
주요 내용	(한반도 신경제지도 구상 실행) 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장 동력 확보 및 북방경제 연계 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 동해권 에너지·자원벨트: 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결 - 서해안 산업·물류·교통벨트: 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경험벨트 건설 - DMZ 환경·관광벨트: 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발
	(남북한 하나의 시장) 민·관 협력네트워크를 통해 남북한 하나의 시장협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개하고, 남북공동 자원 활용을 위한 협력 추진
	(남북경협 재개) 남북경협기업 피해 조속 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진	
	(남북접경지역 발전) 통일경제특구 지정·운영, 남북 협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성	

자료: 문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, 2017.7월, p.131.

[출처] 남북교통협력 관점에서 보는 문재인 대통령 '신베를린 선언'에 담긴 '한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 전제조건. 한국교통연구원.

15) 소현철, 「미리 보는 한반도경제의 새로운 비피쳐 : 2025 한반도 신경제지도」(서울 : 한스미디어, 2018)), pp.172-173.



(그림 1) 1990년대 구상한 ‘한반도 및 극동개발 프로젝트’

출처: 주간한국. 文 정부 남북경협에 ‘한계’ 요소…해위동포 주체, ‘물물교환’ 방식 현실적. 2018.08.21.

문재인정부가 출범한 이후인 2017년 7월 19일 발표된 정부의 100대 국정과제에서는 중장기적으로 남북을 환동해권·환서해권·중부권 등 3개 권역으로 묶어, 동해권에는 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발한 뒤 동해안과 러시아를 연결하는 에너지·자원벨트를 구축하고 있다. 특히 나진-하산 복합물류사업, 단천자원 개발 협력, 남북러 3각 에너지 협력사업이 포괄되어 있다. 이 경우 금강산관광은 남북이 합의한다면, 바로 재개가 가능한 사업이고 단천자원개발도 협력이 용이한 상황이다. 나진-하산복합물류사업은 남북 공동으로 시행하다가 북한 핵실험으로 중단된 상태이기 때문에 북한 핵문제가 해결되면 동해벨트사업은 빠른 재개가 가능할 것으로 보인다.

이어 환서해권은 수도권과 개성공단·평양·신의주 등을 연결하는 서해안 경협벨트 건설을 언급하고 있는데, 이 구상은 남북간 경제협력 재개를 위한 동기부여적 의미가 크다고 볼 수 있으며, 그동안 담론수준에 머물러 있던 ‘남북

경협을 통한 역내 경제권 형성’을 실질적 정책비전을 통해 구체화시켰다는 데에 의

미가 있다. 아울러 이전 정부 정책과의 단절보다는 효율성과 합리성의 측면에서 중단 또는 합의되었던 프로젝트 중 우선적으로 필요한 것을 재추진하는 것에 방점을 찍고 있다고 할 수 있다.



(나) (그림 2) 나진-하산프로젝트 (남북한과 러시아 협력사업)

자료: 동아일보, 미래에셋대우 리서치센터, 2017.

이 구상은 2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담에서 트럼프대통령도 김정은위원장에게 ‘평화와 번영이나 아니면 고립과 암흑이나’의 선택을 촉구하는 4분 가량의 비디오를 만들어 보여준 것¹⁶⁾으로, 이 역시 ‘완전한 비핵화’가 가져올 수 있는 북한의 미래상을 담은 것이었다.

문재인대통령과 트럼프대통령이 제시하는 북한의 미래상은 국제사회와 교류협력하고 세계와 소통하면서 번영하는 모습으로, 문대통령에 이어 트럼프 대통령까지 북한에게 긍정적인 미래상을 제시하는 것은 의미가 있다. 특히 미국대통령이 북한의 최고지도자와 만나 악수하고 새로운 관계설정에 합의했다는 사실은 북한의 미래와 ‘한반도 신경제지도’ 실현의 전망을 밝게 해주는 것으로 볼 수 있다.

16) KBS뉴스(News). 트럼프가 김정은에 보여줬다는 한국어 영상 보니... / 2018. 6. 12.



(다) (그림 3) 한반도 신경제지도 구상

출처: 비즈니스포스트."남한 신경제지도 구상과 북한 경제개발계획 공동추진 가능해". 2018.04.24.

이후인 2018년 8월 15일 문대통령은 광복절 경축사에서 한반도문제에 주도적인 역할을 강조했으며, 남북관계 발전으로 한반도비핵화의 기반을 마련하고, 남북정상회담 등을 통해 종전선언과 평화협정에도 적극 나서겠다고 했다. 특히 남북이 하나의 경제공동체를 이루는 것이 진정한 광복이라며 ‘경제’에 큰 비중을 뒀다. 이어 ‘통일경제특구’ 설치, 연내 남북 연결 철도·도로 착공 등 남북경협을 본격화할 뜻도 밝혔는데, 이는 대선공약인 ‘한반도 신경제지도’를 구체화해 ‘평화’와 ‘경제’를 모두 잡겠다는 복안¹⁷⁾으로 볼 수 있다.

17) 중간한국. 文 정부 남북경협에 ‘한계’ 요소…해외동포 주체, ‘물물교환’ 방식 현실적. 2018.08.21. 문대통령은 남북 경협에 따른 경제적 효과를 언급한 뒤 경기도와 강원도의 접경지역에 통일경제특구를 설치하고, 4·27 ‘판문점 선언’에서 합의한 남북 연결 철도, 도로 착공식을 올해 안에 갖는 게 목표라고 했다…‘한반도 및 극동개발 프로젝트’에 따르면 해외동포가 주체가 돼 한강 하구 강화도에서 강원도 고성에 이르는 휴전선 접경지역 7곳에 남북 공동의 공단과 시장을 조성하고 북한 주민에 필요한 생필품을 주로 생산하고 유통시킨다. 해외동포의 참여는 2007년 10·4 남북정상회담 합의사항(제8항)일 뿐만 아니라 국내법의 저촉에서 비교적 자유롭고 북한의 참여를 유도하는데 효과적이다. 또한 민간 차원에서 진행하므로 남·북한을 각각 대등하게 상대할 수 있다. 아울러 북한 주민을 상대로 생필품을 중심으로 ‘물물교환’ 형태로 거래하기 때문에 유엔 제재에서 벗어날 수 있다.

3. 고려사항

남북한의 경제통일 구현을 위한 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북한과 동북아의 경제 구도를 크게 바꿔 놓을 만한 원대한 계획이기 때문에 이를 성공시키기 위해서는 그 추진과정에서 몇 가지 중요한 고려를 할 필요가 있을 것¹⁸⁾으로 보인다.

우선 한반도의 정세를 고려한 유연하고 단계적인 접근이 필요하다. 모든 남북한간의 교류협력은 핵문제를 비롯한 한반도정세 및 정치적 남북관계와 무관할 수 없으며, 대규모 투자가 동반되는 이 구상은 더욱더 정치적 조건의 영향을 민감하게 받을 가능성이 매우 높기 때문이다. 즉 한편으로는 남북관계의 진전에 따라 사업을 추진하고 다른 한편으로는 사업추진을 통해 남북관계를 더욱 개선하는 ‘평화와 경제의 선순환’이 필요한 것이며, 바로 이런 맥락에서 볼 때, 한반도정세를 신중하게 고려해 가면서 사업별 추진순서와 속도를 조절하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

이어 남북한간의 실질적 파트너십을 형성해야 할 것이다. 기존에 이루어진 남북경협 과정에서는 대체로 남측이 주도적으로 사업을 기획, 개발, 경영한 반면 북측은 토지와 노동력을 제공하고 대가를 챙기는 수동적 방식으로 일관하였기 때문에 앞으로 이 구상에 따라 이루어질 경협과정에서는 북측의 보다 적극적인 참여와 주도성·적극성을 유도하고 사업을 지속하려는 인센티브를 더 많이 갖게 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해 북측의 기존 경제개발정책 중 ‘신경제지도 구상’과 연결할 수 있는 부분을 최대한 반영할 필요가 있다.

또한 3차례의 남북정상회담 등을 통해 남북관계가 정상화된 이후에는 ‘남북공동위원회’를 조직하여 남북이 공동으로 구상을 구체화하고 주요 사업간 우선순위, 사업내용, 로드맵 등 주요 사항을 공동으로 결정해야 할 것이다. 이와 함께 개별업의 추진과정에서도 남북의 사업주체와 인력이 실질적 파트너십을 형성하면서 함께 일을 해 나가는 분위기를 정착시켜야 할 것이다.

이밖에도 남북한간 민관(民官) 협력 및 국제협력을 긴밀하게 추진해야 할 것이다. 왜냐하면, 이 구상은 남북한간 공공투자와 민간투자가 긴밀하게 연계되어야 성공적으로 추진될 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 남북 정부나 공기업, 민간기업 등 여러 사업주체 간의 긴밀한 협력이 반드시 필요하며, 중국과 러시아를 비롯한 외국정부와 기업이 함께 참여하는 국제협력사업을 통해 이 구상의 파급효과를 극대화해야 할 것이다. 이러한 민관협력 및 국제협력을 전반적으로 조율할 수 있는 효율적 사업추진체계가 갖추어져야만 이 구상이 예정하고 있는 목표를 원만하게 달성할 수 있을 것이기 때문이다.

18) 김은옥, “최근 한반도정세 변화와 한반도 신경제구상”, 『이슈브리핑 2018-13 : 2018.6.8.』, 민주연구원, pp.4-6.

Ⅲ. ‘남북경제공동체’의 실현방안

1. ‘남북경제공동체’의 개념과 과정

일반적으로 우리가 흔히 얘기하는 ‘공동체’란 같은 민족이나 종교, 언어, 역사 등을 비롯하여 정치·경제·사회문화적 동질성을 기반으로 공동생활을 영위하는 일정 지역 사람이나 국가들의 집단이라 할 수 있다. 이 중 ‘경제공동체’란 문자 그대로 일정지역내 자본과 인력 등 생산요소의 교류협력, 공동의 경제정책을 통해 경제적인 통합을 이룬 민족 또는 국가들의 통합단위 내지 통합을 이룬 집합체를 의미한다. 이런 개념을 기초로 하여 ‘남북경제공동체’를 조작적으로 정의해 본다면, 70여년에 이르는 분단상황속에서 정치이념과 체제를 달리 하는 남북한이 하나의 거대한 ‘경제적인 공동체’를 형성하는 것이라 할 수 있다.

그러나 이런 남북공동체는 현실적으로 많은 제약적인 요인¹⁹⁾을 가지고 있기 때문에 그 구성이나 운용에는 상당한 제약이 따를 수밖에 없다. 즉 남북경제공동체²⁰⁾는 경제이념이나 정책이 완전히 다른 두 지역(국가)간에 이루어야 하는 대단히 어렵고 힘든 경제공동체의 성격을 지니고 있기 때문에 동서독의 경우처럼 단기간에 이루어지는 급진적 형태가 아니라 유럽연합처럼 상호 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 정치적인 통합까지 추구하는 점진적인 형태가 바람직할 것으로 보인다.

이런 측면에서 볼 때, 남북한이 경제공동체를 형성하기 위해서는 제도적 통합²¹⁾과 기능적 통합²²⁾의 병행조치가 필요한데, 그 과정에는 상당한 기간 동안 남북 상호간 경제협력을 규율하는 제도적 장치를 구비하고 이를 통해 남북한간의 교역 및 투자를 확대함으로써 경제력 격차나 체제상의 이질감을 최소화하는 노력이 절대적으로 필요하다고 보여진다. 즉 남북경제공동체의 형성과정에는 공식적인 제도만 설치한다고 해서 경제의 실질적인 연계가 이루어진다는 보장이 없고 기능적 차원에서 경제공동체가 형성된다고 해서 이것이 자동적으로 제도적 차원의 경제공동체를 가져오는 것도 아니기 때문에 제도적 통합과 기능적 통합의 조화가 필수적이라고 보여진다.

또한 남북경제공동체가 형성되어 한반도횡단철도(TKR)가 중국대륙횡단철도(TCR),

19) 이질적 경제체제의 문제, 국가주권의 문제, 남북간에 존재하는 경제수준과 경제규모의 격차 등을 꼽을 수 있을 것이다.

20) 김영운, 「남북경제공동체 형성전략」(서울: 통일연구원, 2006), pp.130-132.

21) 이는 경제통합에 참여하는 남북 경제주체들의 합의에 의해 통합의 조건과 형태 등을 결정하고 이를 공식적인 제도의 형태를 통해 실행하는 방식임.

22) 이는 법적 제도적 장치가 마련되어 있지는 않으나, 관련지역내에서 남북한간 산업의 연계성이 높아 산업의 전후방 연계효과가 크게 나타나고 특정부문에서 남북한간 상호보완관계가 형성되어 경제적으로 강하게 결속되어있는 형태의 통합을 의미한다.

시베리아횡단철도(TSR), 만주횡단철도(TMR) 등과 연결되어 동북아를 한데 묶으면 “조그만 섬나라”에 불과한 우리나라 경제에 본격적인 대륙진출과 성장잠재력 확충을 모색할 수 있는 새로운 발전공간과 신 성장엔진을 제공해 주기 때문에 문대통령이 제시하고 있는 ‘한반도 신경제구상’과 맥(脈)을 같이하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 위해서는 교류사업의 지속성이 유지되어 상호간 신뢰가 쌓일 수 있는 시간이 필요하므로 교류협력의 지속성을 위한 제도적 장치의 마련이 필요²³⁾하며, 북한과 경협을 재개하기 어려운 상황에서는 한반도 신경제지도추진을 위한 제도 인프라 정비 등 추진여건 조성에 주력할 필요가 있을 것이다. 그러나 남북경협에 대한 원칙과 사회적 합의를 확보하기 위한 제도적 장치들을 법으로 규정해서 일관성 있는 정책추진이 가능하도록 만드는 것이 최우선 과제이다. 남북경협에 대한 원칙과 사회적 합의를 보장하기 위한 제도적 장치로서 관련 법률안들을 조속히 마련할 필요가 있는 것이다.

또한 남북간 합의를 통해 남북경협이 지속가능하고 안정적으로 추진될 수 있도록 제도화하고, 합의 파기, 계약변경 등이 남북한 당국 어느 일방의 의사에 의해 쉽게 취해지지 못하도록 하는 장치를 마련해야 한다. 이와 함께 남북간 신뢰복원과 기존합의 이행과 ‘한반도 신경제지도 구상’의 실현을 위해서는 남북간 신뢰복원과 기존합의 이행이 절대적으로 요구된다.

2. ‘남북경제공동체’의 실현방안

남북한관계의 최종목표가 남북한의 평화통일이라면, 남북경제공동체 형성은 이런 평화적 통일을 실현하기 위한 경제부문의 실질적이고 제도적인 통합과정으로 또는 평화통일로 가기 위한 중간과정²⁴⁾이라 할 수 있는데, 그 실현방안은 다음과 같이 요약, 정리해 볼 수 있을 것이다.

우선, 현실적으로 남북경제공동체를 형성하기 위해서는 남북경협의 활성화가 필수적으로 요구된다. 물론 분단 70여년의 세월이 흐르는 동안 남북한간에는 적지 않은 경제부문의 교류협력이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 북한당국의 “선(先) 정치, 후(後) 경제원칙”의 입장과 자세 때문에 남북교역은 시기별로 적지 않은 부침(浮沈)을 겪어왔다. 그렇기 때문에 남북 경제교류협력이 지금보다 대폭 활성화되지 않는다면 남북 모두에게 “엄청난 이득”을 가져다 줄 경제공동체의 형성은 제약을 받게 될

23) 박영호, “남북관계 환경변화와 남북교류협력 발전전략,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 위
임, 『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』(서울: 늘품플러스, 2015), pp. 36~37.

24) 양재성, 「남북경제공동체 형성방안과 과제」(서울: 통일부 통일교육원, 2012), pp.44-48.

것이다. 즉 활성화된 남북한간 경제교류협력을 통해 우리나라는 내수 진작을 위한 신성장동력 확보와 성장잠재력 확충이라는 부수효과를 거양할 수 있고, 북한측에서도 이를 통해 극심한 경제난을 극복할 수 있는 새로운 대안을 찾을 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

둘째로, 남북경협 활성화와 대북투자 확대 등을 통한 남북경제공동체 형성은 북한으로 하여금 우리나라의 선진기술과 풍부한 자본을 유치할 수 있는 계기를 만들 수 있고, 여기서 한 걸음 더 나아가 국제사회로의 진출기회 확대를 도모할 수 있을 것이기 때문에 집권 7년차에 접어든 김정은정권에게는 체제안정은 물론이고 “인민생활 향상”이라는 부수효과도 거둘 수 있을 것이다. 그러나 남북경제공동체 형성은 경제분야 단독으로는 실현될 수 없으며, 정치·군사분야를 비롯한 사회·문화분야와 통합적으로 접근해서 추진해야하기 때문에 남북한간의 대립·대결구도가 해소되지 않는 한 결코 이루어질 수 없는 현실적 한계를 내포하고 있다.

셋째로, 우리 민족의 ‘삶의 질(Quality of Life)’을 획기적으로 높이고 하나의 ‘경제번영권’을 만들어나가는 남북경제공동체가 현실화되기 위해서는 남북정상회담과 고위급회담, 그리고 각 부문별회담에서 이룩한 합의를 구체적이고 세부적으로 이행하고 실천하려는 남북 당국간의 “살아있는 주치”가 뒷받침되어야할 것으로 보인다. 특히 우리나라는 물론이고 전세계가 한결같이 요구하고 있는 “북한의 비핵화를 위한 선행조치”가 이루어지지 않는다면, 남북경제공동체는 사상누각(砂上樓閣)이나 ‘사막의 신기루’처럼 분홍빛 기대만을 갖게 할 것이 분명하다.

이밖에도 남북경제공동체가 실현되기 위해서는 남북한간 강력한 경제적 교류의사가 전제되어야 하며, 남북교류협력이 상호 신뢰구축에 기여하고 한반도의 평화기반 조성에 기초가 된다는 우리 사회 구성원의 공동의 인식을 유도할 수 있는 사회적 합의가 필요하며 향후 ‘통일국민협약’의 제정과정에서 남북교류협력의 필요성이 명기될 필요성도 배제할 수 없다고 보여진다.

결국 남북경제공동체는 지정학적 전략적 특성을 감안해 볼 때 유럽의 네덜란드나 홍콩 등 대륙권과 해양권의 틈바구니에 있던 국가들이 나뉠대로의 ‘허브’²⁵⁾ 적 위치에 있는 지정학적 전략적 특성을 살려 대대적인 경제발전을 이룩한 선례(先例)를 충분히 살릴 수 있다는 근거를 제시하고 있는 바, 그 가능성은 다른 어떤 지역이나 공동체보다 크고 그 부수효과 역시 엄청날 것으로 보이기 때문에 세계 3대 교역권의 하나로 떠오르고 있는 동북아의 허브기능을 수행함으로써 유라시아의 대륙세력과 태

25) 허브(hub)란 “자전거 바퀴살의 한복판에 자리잡아 바퀴살을 유지하고 지탱하게 하는 중심부분”을 뜻하는 용어로 어느 지역의 중심역할을 하는 것을 의미함.

평양의 해양세력이 마주하는 지정학적 전략적 요충지로 발전할 수 있는 결정적 계기를 제공하게 될 것이다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 문재인정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북경제공동체의 달성과 그 근본적인 궤(軌)를 같이하고 있으며, 이런 공동체의 실현을 통해 분단으로 제한된 우리나라의 경제영토를 북한을 넘어 동북아와 유라시아로 확장함으로써 한반도 및 동북아의 공동번영을 달성코자 하는 원대한 비전이라 할 수 있다. 이런 비전을 현실적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 남북한간 교류협력이 지속적으로 활성화되는 가운데 장기적 관점에서 지속·확대할 수 있는 협력사업의 발굴이 필요하다. 이를 위해서는 남북 양측이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 이슈의 개발이 필요하며 남북간 정치적 영향요인을 최소화하면서 교류협력을 지속하도록 민간주도의 협력사업을 확대할 필요가 있다.²⁶⁾ 또한 교류협력은 북한에게 남한과의 선린관계 유지가 이익임을 인식하게 하여 사회문화 분야의 교류협력이 정치, 군사분야의 협력으로까지 발전되어 중국에는 남북한 모두에게 상호 안보위협을 두려움을 해소하는 데 도움이 되어야 할 것이다.

결론적으로 문재인정부가 제시하고 있는 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북한이 공동으로 번영할 수 있는 ‘남북경제공동체’의 실현과 불가분의 관계에 있는 것으로 그 공(球)은 북한에 넘어가 있는 것으로 볼 수 있기 때문에 이번에는말로 북한당국이 남북한간 정상회담에서 합의한 “판문점선언과 평양선언”, 그리고 미국과의 일명 ‘센토사선언’에서 합의한 대로 “완전하고 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기”(CVID)를 위한 구체적이고 세부적인 이행·실천조치를 취해야만 할 것으로 보인다. 만약 북한이 이런 조치를 취하지 않는다면, 유엔과 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재와 압박은 완화, 해제되기는커녕 더욱 강화될 것이 분명하며, 천안함포격침사건으로 발동된 우리나라의 ‘5.24조치’도 해제되기 어렵기 때문이다. 이는 “백 마디 말보다 한가지 실천이 중요하다”는 속담의 중요성을 새삼 일깨워주는 것이기도 하다.

26) 전미영, “남북 사회문화교류 활성화를 위한 과제,” 『북한학연구』, 제6권 1호 (2010), p. 36.

<참고문헌>

- 국민일보 외, 「한반도 대전환 : 평화를 넘어 경제통일로」서울 : 국민미래포럼, 2018).
- 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년계획』, 2017.
- 김석진, “남북경협에 대한 남북한의 상호인식과 정책,” 신중호 외, 『전환기 남북관계
영향요인 및 향후 정책방향』 (서울 : 통일연구원, 2016).
- 김은옥, “이슈브리핑 2018-13호 : 최근 한반도정세 변화와 한반도 신경제지도 구
상”, 민주연구원.
- 김준형, “동북아플러스 책임공동체 구상,” (통일연구원 동북아플러스 책임공동체 자
문회의, 2017.08.04.).
- 남북교통협력 관점에서 보는 문재인대통령 '신베를린 선언'에 담긴 '한반도 신경제지
도 구상' 실현을 위한 전제조건. 한국교통연구원, 2018.
- 더불어민주당, 『제19대 대통령선거 정책공약집 : 나라를 나라답게』 (서울 : 더불어
민주당, 2017).
- 박영호, “남북관계 환경변화와 남북교류협력 발전전략,” 민족화해협력범국민협의회
정책위원회 엮음, 『남북교류협력의 재조명 : 분야별 진단과 과제』 (서울 :
늘품플러스, 2015).
- 소현철, 「미리 보는 한반도경제의 새로운 빅피처 : 20125 한반도 신경제지도」(서울 :
한스미디어, 2018).
- 양재성, 「남북경제공동체 형성방안과 과제」(서울 , 통일부 통일교육원, 2012).
- 이규창 외(2017), 평화와 번영의 한반도 : 정책목표와 추진방향, KINU 정책연구시
리즈 17-05. 통일연구원.
- 임강택, “남북교류협력의 교훈과 과제,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 엮음,
『남북교류협력의 재조명: 분야별 진단과 과제』 (서울 : 늘품플러스, 2015).
- 전미영, “남북 사회문화교류 활성화를 위한 과제,” 『북한학연구』, 제6권 1호 (2010).
- 조봉현, “한반도 신경제지도 구상의 실천과제와 전망”, 대진대 DMZ연구원 학술회의
자료집. 2017.
- 조병제, “한반도 신경제지도 - 새로운 비전”. 2018.08.03. 외교부.
- 한관수, “남북교류협력의 활성화를 위한 정책방향 및 대안 : 문재인정부를 중심으
로,” 2018년 연례학술세미나 자료집, 남북장애인교류협회, 2018.
- 한국교통연구원. 남북교통협력 관점에서 보는 문재인대통령 '신베를린 선언'에 담긴
'한반도 신경제지도 구상' 실현을 위한 전제조건. 2017. 8. 23.

비즈니스포스트."남한 신경제지도 구상과 북한 경제개발계획 공동추진 가능해".
2018.04.24.

인터넷 나무위키, 2018년 북미정상회담. 2018.10.13.

주간한국. 文정부 남북경협에 ‘한계’ 요소…해외동포 주체, ‘물물교환’ 방식 현실적.
2018.08.21.

중앙일보, 금강산 관광객 피습 사건, 금강산 관광 잠정 중단 속 의혹 발견,
2008.07.11.

[토론 1]

장운영(통일신문 사장)

정부는 △동해권 에너지·자원벨트 △서해안 산업·물류·교통벨트 △DMZ 환경·관광벨트 등 3대 벨트를 구축해 한반도 신경제지도를 만들겠다는 구상이다.

북방경제협력위원회 설치

3대 벨트를 통해 남북한 공동시장을 만들고 남북경제협력사업을 재개하며 남북접경 지역을 개방해 경제 부문에서 통일을 먼저 이루겠다는 것이다. 동해권 벨트에서 금강산과 원산·단천, 청진·나산 등을 남북이 공동개발한 뒤 동해안과 러시아를 연결하면 남·북·러 3각 에너지 협력사업 등을 추진할 수 있을 것으로 예상된다.

서해안벨트에서는 경의선 개보수사업과 신경의선 고속도로 건설, 서울-베이징 고속철도 구상 등 교통인프라 건설 사업이 핵심 사업이 될 것으로 전망된다. DMZ벨트에서는 평화생태공원 프로젝트가 재추진될 가능성이 있다. 남한은 낙후한 경기 북부지역과 강원도 접경지역을 개발할 수 있다.

북한 측의 입장변화로 평창 동계올림픽이 ‘평화의 대제전’으로 치러지고 연이어 남북 간, 북중 간, 북미 간 정상회담이 잇따라 열림으로써 한반도의 정세는 ‘화해와 협력’은 급변하게 됐다.

‘평양선언’에서 합의 된 사업의 적극적인 추진으로 동서해 철도 및 도로연결, 남북공동연락사무소 개설, 개성공단, 금강산관광 정상화 등으로 이어질 것이다. 이로서 문 대통령이 역설하였던 ‘한반도 신경제지도 구상’이 순항을 예고하고 있다.

이런 한반도정세의 급변과 이해관련국들의 움직임은 우리나라 경제의 신(新) 경제성장동력 확보의 필요성, 북방경제권으로의 경제영토 확장, 북핵문제 해결과 북한 변화유도를 위한 실질적 접근에 이르고 있다. 이는 새로운 차원과 방식의 남북경협 모색이 요구되고 있다고 볼 수 있다.

‘한반도 신경제지도 구상’은 남북한관계의 개선과 경제협력 활성화를 통해 우리 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고 우리의 경제영토를 동북아시아와 유라시아로 확대하게 하는 내용이다. 주요 목표는 한국경제의 신 성장 동력의 확충과 일자리 창출, 북한의 변화와 남북한 경제의 통합촉진, 그리고 동북아 평화공동체의 기반 조성에 있다.

한반도 신경제지도를 중심으로 신북방정책, 신남방정책을 추진해 남북한을 넘어 미국과 중국, 일본, 러시아 등과 경제협력 강화는 남북경제통일의 기반을 다짐과 동시에 그 반경을 동북아시아차원의 협력까지 확대해 갈등과 긴장을 완화, 평화와 경제의 선순환구조 구축이 전망된다.

이런 ‘한반도의 신경제지도 구상’은 시장 형성과 ‘3대 경제협력벨트’ 구축이라는 양대 축으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이곳에서 남과 북이 각자 시장 영역과 기능을 활용하여 경제협력을 활성화하고 궁극적으로는 남북한의 시장을 하나로 통합해 나가려는 것이다. 이는 한반도 신경제구상의 목표이며 핵심수단이라 할 수 있다.

정부는 ‘한반도 신경제지도 구상’을 적극 펼치기 위해 북방경제협력위원회 설치했다. 동북아시아를 포함한 유라시아 국가와의 경제협력에 관하여 일관되고 효율적인 정책추진을 위한 대통령 직속기구이다. 역대 정부에서 북방정책이 추진됐으나 정책의 일관성이 부족하고, 단편적으로 추진되었던 점을 감안해 관련 업무를 총괄하는 기관을 설립했다.

이는 한국경제의 미래성장 동력을 창출해 한반도 평화체제의 교두보를 마련하고 유라시아 대륙이 평화와 번영의 미래로 나아갈 수 있게 하는 초석이다. 러시아, 몽골 등 다양한 유라시아 국가와의 협력을 강화하고, 문재인 정부의 북방경제협력이 새로운 해외시장 개척과 일자리 확대에 연결될 수 있다.

이 시점에서 러시아, 몽골, 중국 등 유라시아 지역과 정치·경제뿐만 아니라 보건의료, 문화관광, 지자체간 교류 등 정부·민간 차원의 다양한 교류협력내용이 포함된 ‘북방경제협력 로드맵’이 필요하다. 이 로드맵에 북방경제협력의 비전과 우리 정부가 추진할 활동방향을 대체적인 시간계획과 함께 상세히 담아내야 한다.

북방경제협력이 과거 남북관계 등 국제정세에 따라 중단되고, 대규모사업 중심추진에 따라 진행에 어려움을 겪는 등 한계가 있었다. 이런 점을 감안해 금번 로드맵은 일관되고 지속적인 협력과 작더라도 가시적인 성과 도출에 중점을 두고 방안을 마련해야 할 것이다. 경제 부문뿐만 아니라 인력·문화교류, 보건·의료협력 등 다양한 분야로 협력을 확대해 상대국 정부와 상호신뢰 및 긴밀한 협력관계가 형성될 수 있도록 해야 한다.

북방경제협력은 동북아를 포함한 유라시아지역의 교통, 물류, 에너지 등 인프라를 연계해 우리 경제의 미래성장 동력을 창출하고 한반도통일의 여건을 우호적으로 조성해 나가는 것이 기본 목표이다. 이런 견지에서 북방경제협 추진과정은 궁극적으로 정부의 신베를린선언 및 한반도 신경제지도의 실현을 위한 과정과 연계되며 궁극적으로 그 기반을 공고하는 주요 동력이 될 것으로 예상된다.

이를 위해 정부는 러시아 등 주요 역내 국가들과 조선, 가스, 수산, 항만 등 다양한 분야에서 경제협력을 활성화해 나감으로써 북한의 개혁·개방을 촉진할 수 있는 우호적 환경을 조성하기 위해 노력해 야 할 것이다.

그 과정은 결코 평탄하지 않을 것이다. 그러나 우리 정부와 기업이 의지를 갖고 힘을 합쳐 해결해 나간다면 성공적인 사례를 만들어 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

이를 기반으로 정부는 한반도·동북아 평화와 번영을 넘어 유라시아 대륙의 공동 평화와 번영 등을 실현해 나가는 책임공동체 구상과 신북방정책 추진에 박차를 가할 것이다. 이 같은 우리정부의 노력은 북한의 핵·미사일 위협 속에서도 평화를 향한 대안을 마련할 것이며, 이는 한반도의 변화를 이끌 수 있는 동력이 될 수 있을 것이다.

교류협력 지속...제도적 장치 필요

남북한이 경제공동체 형성을 위해서는 제도적 통합과 기능적 통합의 병행조치가 필요하다. 그 과정에는 상당한 기간 동안 남북 상호간 경제협력을 규율하는 제도적 장치를 구비하고 이를 통해 남북한 간의 교역 및 투자를 확대함으로써 경제력 격차나 체제상의 이질감을 최소화하는 노력이 절대적으로 필요하다.

남북경제공동체의 형성과정에는 공식적인 제도만 설치한다고 해서 경제의 실질적인 연계가 이루어진다는 보장이 없다. 또 기능적 차원에서 경제공동체가 형성된다고 해서 자동적으로 제도적 차원의 경제공동체를 가져오는 것도 아니기 때문에 제도적 통합과 기능적 통합의 조화가 필수적이다.

또한 남북경제공동체가 형성되어 한반도횡단철도(TKR)가 중국대륙횡단철도(TCR), 시베리아횡단철도(TSR), 만주횡단철도(TMR) 등과 연결되어 동북아를 한데 묶으면 ‘섬나라’에서 벗어 날 수 있을 것이다. 이는 우리나라 경제에 본격적인 대륙진출과 성장잠재력 확충을 모색할 수 있는 새로운 발전공간과 신 성장엔진을 제공해 주기 때문에 ‘한반도 신경제구상’과 맥을 같이하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이를 위해서는 교류사업의 지속성이 유지되어 상호간 신뢰가 쌓일 수 있는 시간과 교류협력의 지속성을 위한 제도적 장치 마련이 필요하다. 북한과 경험을 재개하기 어려운 상황에서는 한반도 신경제지도추진을 위한 제도 인프라 정비 등 추진여건 조성에도 주력해야 한다.

또한 남북경협에 대한 원칙과 사회적 합의 확보를 위한 제도적 장치들을 법으로 규정해서 일관성 있는 정책추진이 가능하도록 만드는 것이 최우선 과제이다. 또한 사회적 합의를 보장하기 위한 제도적 장치로서 관련 법률안들을 조속히 마련할 필요가

있다.

이와 함께 ‘한반도 신경제지도 구상’의 실현을 위해서는 남북 간 신뢰회복과 기존합의 이행이 절대적으로 요구된다.

남북경제공동체 형성은 평화적 통일을 실현하기 위한 경제부문의 실질적이고 제도적인 통합과정이다.

그렇기 때문에 남북경제교류협력이 활성화되지 않는다면 남북 모두에게 ‘이득’을 가져다 줄 경제공동체의 형성은 제약을 받게 될 것이다. 활성화된 남북한 간 경제교류협력을 통해 우리나라는 내수 진작을 위한 신성장동력 확보와 성장잠재력 확충이라는 효과를 얻을 수 있다. 북한 측에서도 이를 통해 극심한 경제난을 극복할 수 있는 새로운 대안을 찾을 수 있다.

남북경협 활성화와 대북투자 확대 등을 통한 남북경제공동체 형성은 북한으로 하여금 우리나라의 선진기술과 풍부한 자원을 유치할 수 있는 계기가 될 것이다. 그러나 남북경제공동체 형성은 경제 분야 단독으로는 실현될 수 없다는 것이다. 정치·군사 분야를 비롯한 사회·문화 분야와 통합적으로 접근해서 추진해야하기 때문에 남북한 간의 대립·대결구도가 해소되지 않는 한 결코 이루어질 수 없는 현실적 한계를 내포하고 있다.

남북경제공동체가 현실화되기 위해서는 남북정상회담과 고위급회담, 그리고 각 부문별회담에서 이룩한 합의를 구체적이고 세부적으로 이행하고 실천하려는 남북 당국 간의 의지가 뒷받침되어야 할 것이다. 특히 우리나라는 물론이고 전 세계가 요구하고 있는 ‘북한의 비핵화를 위한 선행조치’가 이루어지지 않는다면, 남북경제공동체는 장미 빛 기대만을 갖게 할 것이 분명하다.

이밖에도 남북경제공동체가 실현되기 위해서는 남북한 간 강력한 경제적 교류 의사가 전제되어야 한다. 남북교류협력이 상호 신뢰구축에 기여하고 한반도의 평화기반 조성에 기초가 된다는 우리 사회 구성원의 공동의 인식을 유도할 수 있는 사회적 합의가 필요하다.

문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북경제공동체의 실현과 근본적인 맥을 같이하고 있다. 공동체의 실현을 통해 분단으로 제한된 우리나라의 경제영토는 북한을 넘어 동북아와 유라시아로 확장함으로써 한반도 및 동북아의 공동번영을 달성코자 하는 원대한 비전이라 할 수 있다.

이런 비전을 현실적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 남북한 간 교류협력이 지속적으로 활성화되는 가운데 장기적 관점에서 지속·확대할 수 있는 협력사업의 발굴이 필요하다.

DMZ벨트에서 평화생태공원 프로젝트 재추진, 낙후한 경기 북부지역과 강원도 접경지역을 개발할 수 있다. 남북지역 간 연계사업은 남북경제공동체의 답이 될 수 있다. 이를 위해서는 남북 양측이 공통적으로 관심을 가질 수 있는 이슈의 개발이 필요하다. 남북 간 정치적 영향요인을 최소화하면서 교류협력을 지속하도록 민간주도의 협력 사업 확대가 준비되어 있어야 한다.

현재 문재인 정부가 제시하고 있는 ‘한반도 신경제지도 구상’은 남북한이 공동으로 변영할 수 있는 ‘남북경제공동체’의 실현과 불가분의 관계에 있다. 때문에 북한당국이 남북한 간 정상회담에서 합의한 ‘판문점선언과 평양선언’ 미국과 합의한 “완전하고 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기”(CVID)를 위한 구체적이고 세부적인 이행·실천조치를 취해야만 할 것이다.

*남북경제공동체 실현의 핵심과제

*북한당국이 남북한 간 정상회담에서 합의한 ‘판문점선언과 평양선언’ 미국과 합의한 “완전하고 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기”(CVID)를 위한 구체적이고 세부적인 이행·실천조치를 취해야만 할 것으로 보인다.

*남북한 간 교류협력이 지속적으로 활성화되는 가운데 장기적 관점에서 지속·확대할 수 있는 협력사업의 발굴이 필요하다.

[토론 2]

이성로(남북교류협력지원협회, 政博)

2018년 한 해 동안 세 차례나 남북정상회담이 개최되고 북미정상회담이 개최되는 등 남북관계 발전이라는 면에서 보면 금년은 괄목할 만한 한 해였다. 트럼프 행정부 출범 이후 작년 1년은 북미관계가 최악이었던 해로 북핵 문제의 군사적 해결을 고민할 정도로 긴장이 고조되어 있었다. 남북이 서로 관계증진을 통해 한반도에 평화를 우선 정착시키고 남북 경제공동체 구현을 통해 단일 경제권을 형성한 다음 통일을 도모한다는 것이 우리의 통일정책 대강이다. 그러나 한반도 통일과정이 국제적 성격을 띠 수밖에 없다는 측면에서 본다면 작년 한 해는 매우 위태로운 한 해였다고 볼 수 있다.

남북이 경제공동체라는 최대공약수(교집합)를 창출하기 위해서는 필요조건과 충분조건을 살펴보는 것이 중요하다. 본 토론문은 2018년 북한경제의 현황을 살펴보고, 우리 경제의 구조적인 문제점을 분석하는 가운데 남북 경제공동체 형성의 구체적 로드맵인 한반도 신경제지도 구상을 살펴보고, 한반도 신경제지도 구상이 전면화될 경우 북한이 받게 될 혜택을 살펴 본다는 차원에서 작성되었다.

한반도 신경제지도 구상을 통한 남북 경제공동체 형성은 현재의 북한경제나 우리 경제가 처해 있는 현실적 여건에서 볼 때 북한의 저렴한 양질의 노동력과 토지, 우리의 첨단기술과 장비, 대규모 자본이 어우러진다면 엄청난 상생의 시너지를 창출하면서 북한 경제를 단기간 내에 중진국 대열로 성장시킬 수 있을 것이다.

2018 북한경제의 현황

2018년 10월 현재 북한경제는 평양 중구역 여명거리와 과학자거리의 마천루와 휘황찬란한 야간조명과 달리 매우 어려운 실정이다. 국제사회의 대북제재로 인해 2017년 -3.5%의 경제성장을 했고 금년에도 그 추세가 이어질 것으로 전망되고 있다. 2017년 북한의 1인당 GNI는 UN 통계로 870달러 수준, 한국은행 통계로 1,150달러 수준으로 평가되고 있다. 1990년 북한 1인당 GNI가 1,100달러 수준이었던 것에 비하면 아직 1990년 수준을 회복하지 못하고 있는 것으로 여겨진다.

문화수준으로 보면 평양 중구역은 현재의 서울이나 비슷하고, 평양의 대동강 이남지역이나 청진, 신의주 등은 우리의 80년대 초반 수준으로 1인당 GNI 2,000~3,000달러 정도, 그 외 지역은 70년대 초반 수준이라는 평가도 있다. 이는 북한이 도농간, 지역간 경제력 격차가 극히 심하다는 것을 말해준다.

북한 당국은 침체된 경제를 살리기 위해 지역 특성에 맞는 경제특구 5곳과 경제개발구 21곳을 지정해 놓고 외자 유치를 위해 많은 노력을 기울이고 있지만 아직까지 큰 성과가 없는 것으로 평가되고 있다. 이는 아직까지 제도적으로 개인사업이 허용되지 않아서 개인기업이나 주식회사, 상업금융기관이 없는데다 지속적인 에너지 위기로 공장가동률이 20% 수준에 머물고 있기 때문이다. 전기·도로·항만·철도 등 산업기반 시설도 노후화와 미비로 대규모 투자를 유치할 만한 조건을 구비하지 못하고 있다.

가장 심각한 것은 전력난이다. 전기가 있어야 공장을 돌릴 수 있는데 북한은 수력 위주의 발전에 화력이 보조적 역할을 하고 있다. 2016년 북한의 발전 전력량은 239억kwh로 남한의 5,404억kwh의 4.4%에 불과한 실정이다. 북한은 발전설비 노후화로 발전소 가동률이 낮고 불규칙적이어서 발전의 안정성이 떨어지고 있다. 송전설비 노후화로 전력손실률이 20~30%나 되는 것으로 알려지고 있다.

북한은 아직 상업금융기관이 없고 금융업무의 온라인화가 전혀 안돼 있다. 조선중앙은행이 발권은행이자 상업은행의 역할을 하고 있는데, 온라인 송금이 안 되다 보니 자기가 입금한 저금소에서의 인출만 가능할 뿐이다. 출장이나 여행 중 돈이 필요한 경우 돈주들을 찾아갈 수밖에 없다. 아직 개인사업이 허용되지 않다보니 소규모 창업을 하려고 해도 기관의 명의를 빌릴 수밖에 없고 은행을 통한 사업자금 조달은 그 자체가 불가능하다.

북한 경제에 희망적 요소는 최근 들어 정부의 규제가 감소하고 자율경영이 강조되고 있는 부분이다. 현재 북한에는 당국이 공식 인정한 종합시장이 490여 곳 있는데 이 시장들의 확대와 번성을 통해 경제성장이 견인되고 주민들의 삶이 안정을 되찾고 있다는 것이다. 종합시장을 중심으로 난전인 장마당이 서고 음식 배달, 상품유통 관련 새로운 직업들이 다양하게 창출되고 있다고 한다.

또한 공장·기업소 관리에 있어 당국의 계획 영역이 줄어들고 자율의 영역이 신장되면서 변수입으로 평가되는 순익 개념이 확산되고 계획 외 생산분에 대한 시장 자유 판매가 허용되면서 기업별 독립채산제가 확대되고 있다고 한다. 과거 국가계획의 일원화 차원에서 시행되었던 중앙계획이 연합기업소까지만 적용되고 그 이하 공장·기업소들은 자체적으로 생산계획을 세우고 시장을 통해 자재를 구매하는 등 시장경제적 요소가 급격히 확산되고 있다고 한다.

2018 한국의 경제현황과 한반도 신경제지도 구상

금년 들어 우리 경제를 걱정하는 목소리가 크게 늘고 있다. 그동안 세계시장을 선도하면서 우리 경제를 이끌어왔던 중소제조업, 조선, 건설 등의 다고용 업종이 저임금에 기반을 둔 중국, 베트남, 인도 등에 시장을 빼앗기는 사례가 빈번히 발생하고 있으며 인건비 상승으로 인한 채산성 악화로 구조조정의 위기에 몰려 있다. 위기의 근원은 고지가에 기반한 임대료 상승과 임금상승이다.

자동차와 반도체 등도 해외 현지생산 부분이 크게 늘고 있다. 삼성전자는 베트남 현지에 법인을 차리고 20억 달러 이상을 투자, 베트남 근로자 16만 명을 고용하고 있다. 현재 베트남 수출을 삼성전자가 견인하고 있다고 해도 과언이 아니다. 삼성전자는 베트남 제일의 수출기업으로 작년에 100억 달러 이상을 수출했다. 노동집약 업종인 섬유나 가전제품 등도 국내에서는 채산성이 맞지 않아 중국이나 베트남, 인도네시아 등지로 진출해 있다. 자동차의 경우도 고임금 때문에 채산성이 떨어지는 가운데 최근 판매 부진으로 위기로 몰리고 있는 양상이 나타나고 있다.

많은 국내기업들이 중국과 베트남에 진출해 있지만 현지 임금 상승으로 채산성이 급속히 악화되고 있다. 베트남의 최저 인건비는 2009년 45.6달러에서 2018년 146.7달러로 3.2배 급등했다. 결론적으로 베트남에서 의류 임가공 사업 환경이 갈수록 악화되고 있다.

글로벌 스마트폰, PC, TV, 가전제품은 수요가 지속적으로 둔화되고 있고 IT 세트산업인 반도체, 디스플레이, 회로기판 등은 각종 부품을 조립해 완성품을 만들기 때문에 인건비가 중요한 성공요인이다. 중국 인건비가 급등하고 있고 중국 정부의 자국

산업 육성정책으로 중국에 진출해 있는 우리 업체들은 고전하고 있다.

2013년 중국 스마트폰 시장에서 삼성전자의 시장점유율은 19.7%로 2위 업체인 화웨이 10.6%를 압도했다. 그러자 중국정부는 2014년 자국산 스마트폰 업체를 키우기 위해 스마트폰 보조금 축소정책을 시행했고, 그 결과 2018년 1분기 삼성전자의 중국내 시장점유율은 1.3%로 존재감이 거의 없을 정도이다. 결국 삼성전자와 LG전자는 중국의 가전, TV, 스마트폰 사업에서 철수하거나 현지사업을 대폭 줄이고 있다.

한편, 대표적인 다고용 업종인 국내 중소기업들도 급격한 인건비 상승과 원자재비 상승, 임대료 상승 등으로 채산성이 악화된 채 큰 고통을 겪고 있다. 우리 경제가 지속적으로 3% 수준의 경제성장률을 유지하기 위해서는 중소기업들의 경영환경이 호전되어야 하는데 구조적인 문제라 해결이 어려운 상황에 있다. 최근 들어 우리 경제와 중소기업의 활로 모색의 대안으로 북한 진출이 중점적으로 논의되고 있다.

한반도 신경제지도 구상은 현 정부 남북경협 정책의 핵심으로서 남북이 호혜적 경제협력을 통해 공동의 이익을 창출하고 경제적 연계성을 높여 나감으로써, 남북이 공존공영하는 하나의 경제공동체를 형성하는 것을 비전으로 하며 신북방정책과 신남방정책을 추진해 남북한을 넘어 중국, 일본, 러시아 등과 경제협력을 강화하고자 하는 것이다. 또한 남북경제협력을 강화해 한국경제의 새로운 성장동력을 확보하고 남북 경제통합의 기반구축을 목표로 한다.

한반도 신경제지도는 환서해권, 환동해권, 접경지역의 H형 3대 벨트로 구성되어 있다. 환서해권 경제벨트는 풍부한 인구, 산업 인프라를 토대로 남북간 물류와 산업구조의 연결을 구축한다. 남한의 수도권과 개성-해주, 평양-남포, 신의주, 중국까지 연결되는 경의선을 축으로 하는 경제벨트이다. 남한의 자본 및 기술력과 북한의 노동력이 결합해 제조업을 부활시키는 것이다.

경의선 철도 현대화와 고속철도 건설을 통해서는 중국으로 연결되는 새로운 물류혁신을 꾀할 수 있다. 또한 개성공단 1단계 사업을 복원하고, 2단계와 3단계 사업을 새로이 추진할 수 있다. 경공업 분야의 중소기업들이 1단계 사업을 주도했다면 2, 3단계 사업에서는 스마트폰, TV, 가전사업을 하고 있는 대기업과 중견 대기업들의 입

주 가능성이 높다.

환동해권 경제벨트는 풍부한 에너지와 지하자원 분야에서 경제적 협력 관계를 구축하는 것이다. 한-러 가스관 연결 프로젝트와 북한 지하자원 공동개발을 추진한다. 몽골과 러시아 지역의 전력 여유분을 한반도와 일본으로 연계하는 동북아 슈퍼그리드도 검토해볼 수 있다.

접경지역 경제벨트는 수자원과 산림자원의 공동관리, 감염병과 병충해 공동방제, DMZ의 친환경적 생태관광지를 개발하는 것이다. 이를 위해 금강산 관광을 재개하고 원산 관광특구와 연결할 가능성이 점쳐지고 있다.

비핵화 선택시 기대되는 북한의 경제적 효과

북한이 비핵화를 이루고 한반도 평화체제를 이룩한다는 의미는 한반도에 두 개의 합법정부를 인정하는 것으로 북한이 미국, 일본과 외교관계를 수립하게 되면 한반도 평화체제가 최종적으로 완결된다. 북한 비핵화는 대북제재의 전면 해제를 의미하며 우리 대한민국을 비롯한 미국, 일본, 중국, EU 등 국제사회의 투자와 국제금융의 북한 진출을 의미한다. 물론 북한의 법제도적 시스템이 국제사회의 투자를 수렴할 정도의 개방화를 전제로 한다.

북한이 비핵화 이후 받게 될 경제적 혜택은 합리적으로 추론할 수 있는 것 이상일 것으로 추정된다. 가장 먼저 생각해볼 수 있는 것은 북미, 북일 수교가 가져올 수 있는 경제적 혜택이다. 일본은 북일수교와 동시에 200억 달러 이상의 식민지 지배 배상금을 지급할 가능성이 높다. 이 돈은 2016년 북한 GDP가 149억 달러였던 점에 비추어 보면 엄청난 금액이다. 거기에다 미국과 중국의 투자가 이어질 전망이다. 베트남의 사례를 통해 보면 1,000억 달러까지도 투자를 예상해볼 수 있다.

1995년부터 2016년까지 베트남이 개혁·개방으로 나오면서 22년 동안 외국인들이 베트남에 투자한 금액은 1,501억 달러이며, 이 가운데 2009년부터 2016년까지 8년 동안 963억 달러가 유치되어 총유치금액의 64%를 차지했다. 2016년에 우리 기업들이 투자한 금액만 80억 달러였다. 그동안 우리 기업들은 노동집약적인 섬유와 신발

업체뿐만 아니라 반도체 업종까지 4,000여 개 기업이 진출해 있다. 삼성전자가 베트남에서 성공을 거두자 삼성디스플레이, LG전자, LG디스플레이, LS전선, 효성, 포스코 등의 대기업들도 연이어 진출하고 있다. 현재 중국과 베트남의 인건비가 매년 급상승하고 있다는 점에 비추어 보면 베트남의 절반 인건비 수준인 북한이 유력 투자처로 떠오르게 됨을 알 수 있다.

미국이 북한과 외교관계를 맺고 각종 제재조치를 해제하게 되면 개성공단에서 생산되는 제품들을 미국과 EU 등 전세계에 수출할 수 있게 된다. 아시아에서 가장 저렴한 인건비, 숙련된 노동자, 북한산 스마트폰과 태블릿PC의 생산 노하우에다 남한의 자본과 기술이 결합하게 되면 개성공단은 세계 최고의 산업단지가 될 수 있을 것이다. 2015년 북한 근로자가 5.5만 명이었는데 최소 10만 명 이상으로 증가할 것으로 보인다.

남북은 2단계 250만 평, 3단계 550만 평의 개성공단을 새로이 분양할 수 있을 것이며 남한의 섬유와 신발업체들은 2단계 단지에 입주할 것이다. 특히 개성 3단계 단지는 인근의 파주 LG디스플레이 클러스터와 연계해 스마트폰, TV, 컴퓨터 생산기지로 육성할 수 있을 것이다. IT와 가전조립은 노동집약적이면서 기술력이 필요하기 때문에 북한에 적합한 업종이라고 할 수 있다. 여기에 미국, 유럽 등지의 글로벌 기업들까지도 유치할 수 있을 것이다. 미국 애플사는 현재 중국 현지에서 제품의 100%를 생산하고 있지만 중국의 자국산업 보호정책과 인건비 급등으로 고전하고 있다. 북한이 베트남과 유사한 적극적인 외국인 투자유치정책을 펼친다면 개성공단은 10년 이내에 세계 최고의 IT생산기지가 될 수도 있을 것이다.

북한은 신의주경제특구, 황금평·위화도 경제특구에도 중국과 남한 기업들을 유치할 것이며, 나선경제특구에는 남한, 중국, 러시아, 미국, 일본 기업들을 유치할 것이다. 북한의 21개 경제개발구도 각각 남한, 글로벌 기업들을 유치할 수 있을 것이다. 남한, 중국, 글로벌 기업들이 북한의 경제성장을 주도하는 견인차 역할을 하게 될 것이다.

2019년 4월 15일 북한의 원산갈마해안관광지구 공사가 완료되면 이곳에 카지노, 공연장 등 복합레저시설들이 들어설 전망이다. 북한은 해외관광객을 원산-금강산국제관광지구에 유치하기 위해 원산 군용공항을 국제공항으로 확장했다. 카지노와 더불어 금강산관광까지 가능해 남한과 일본, 중국 관광객들이 몰려들게 될 것이다. 북한

당국은 원산-금강산 관광지대에 매년 100만에서 1,000만 명까지의 해외 관광객을 유치할 계획을 세웠다고 한다. 관광객을 500만 명으로 예상하고 1인당 400달러를 쓴다고 가정하면 연간 20억 달러의 관광수입이 가능할 것이다. 중국 마카오의 2014년 GDP는 550억 달러를 기록했는데 이는 북한 GDP의 3배 이상 큰 수치다. 매년 마카오를 방문하는 관광객은 3,500만 명에 이른다고 한다. 카지노가 경제발전을 견인하고 있음은 의문의 여지가 없다.

북한 당국은 낙후된 교통과 에너지, 산업 인프라 투자를 위해 남한, 중국, 러시아, 일본, 미국, EU 등의 투자를 적극 유치하기 위해 노력할 것이다. 북한 경제 회복의 성공 여부는 교통과 인프라 현대화에 달려 있다. 북한 철도는 70% 이상이 일제 강점기에 완공된 것으로 제대로 개보수 되지 못한 채 아직까지 그대로 사용되고 있는 형편이다. 도로 역시 포장률이 10% 미만이며 대부분이 왕복 2차선으로 되어 있다. 험준하고 경사진 지형구조로 인해 교량과 터널이 많고 도로가 좁아 주로 단거리 운송에 활용되고 있다. 2016년 북한의 항만 하역 능력은 4,200만 톤 수준으로 남한 11.4억 톤의 3.7% 수준이다. 전기도 발전설비 노후화로 인해 발전소 가동률이 낮고 강수량의 편중으로 발전의 안정성이 떨어지고 송배전 시스템의 노후화로 전력 손실을 또한 30% 수준으로 알려져 있다.

경의선, 경원선, 동해선의 현대화 사업에는 4.3조 원이 예상되며 여타 노선에 대한 현대화사업비를 포함해 총 10조 원 정도의 사업비가 추산되고 있다. 경의선 고속철도 사업비는 약 8.2조 원으로 예상되고 있다. 남한은 현재 개성공단과 원산-금강산 국제관광지구에 전력을 직접 송전할 수 있다. 북한은 남한과의 협력을 통해서 송배전, 변전소 시설의 현대화를 추진할 것으로 보인다. 일단 철도·도로 현대화 작업과 전력문제가 안정화 단계로 접어들면 국가급 경제특구와 경제개발구에 대한 외국 자본 투자가 이어질 것으로 예상된다.

북한 지하자원 개발에 따른 승수효과도 매우 클 것으로 보인다. 북한 지하자원의 잠재가치는 2015년 북한 GDP 149억 달러 대비 416배인 6.2조 달러로 평가된다. 특히 글로벌 기업들은 4차 산업혁명의 핵심 광물인 마그네사이트, 희토류, 흑연 개발에 관심이 높은 관심을 보이고 있다. 지금까지 북한은 전력부족, 채굴 및 제련설비 노후화로 인해 지하자원을 제대로 상업화하지 못해 왔는데 남한기업과 글로벌 기업들이 북한 지하자원 개발협력 사업에 참여하게 되면 북한경제 발전에 크게 기여할 것으로

전망된다.

또한, 북한 노동자들의 해외진출이 확대될 전망이다. 현재 5만 명 수준으로 추산되는 북한 해외근로자들이 20만 명 이상으로 증가할 수도 있다. 남한 건설회사들이 중동에서 수주한 대규모 건설 프로젝트에 동남아시아 근로자 대신 북한 근로자를 쓸 수도 있을 것이다.

북한이 비핵화하고 개혁개방으로 나설 경우 남한과 국제사회의 지원과 투자에 힘입어 2040년 북한의 GDP는 현재보다 10배 정도 성장할 것으로 추정되고 있다. 이는 남한이 북한의 경제성장률을 추월하기 시작한 1974년부터 1993년까지 20년간 남한의 경제성장률에 3%를 추가로 더한 수치로 산정한 것이다. 2040년 북한의 예상 GDP는 2,102억 달러로 2016년 베트남 GDP 2,030억 달러와 비슷해질 것으로 추정된다.

1991년 소련이 붕괴되기 직전까지 북한 경제는 중국, 베트남보다 좋았다. 북한이 지난 25년 동안 핵무기를 완성해 가는 동안 북한 경제가 최악의 상황으로 흘러갔지만 북한 비핵화가 잘 매듭지어 진다면 북한 경제는 2040년까지 고도 성장을 이룩해 대동강의 기적을 보여줄 수 있을 것이다.(*).

[M E M O]

[M E M O]