

통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구: 남북한 농업개발협력 및 도시개발협력을 중심으로

최 천 웅*

- I. 서론
- II. 선행연구 검토
- III. 중국과 북한의 토지정책 비교와 시사점
- IV. 남북한 국유부동산 현황 비교 및 도시개발사업 현황 분석
- V. 북한지역 국유부동산의 개발협력 방안 및 추진전략
- VI. 결론 및 시사점

국문요약

세계적인 경기침체가 장기화되고 있는 현재 시점에서 앞으로 다가올 한반도의 통일에 대비하고 북한에 대한 한국의 일방적인 경제적 지원시스템을 합리적으로 개선할 수 있는 방안이 필요하다. 본 연구에서는 이를 위해 통일 이전에 북한지역의 부동산을 이용한 농업과 도시의 개발협력방안을 모색함으로써 통일방식과 상관없이 향후에도 일관되게 집행될 수 있는 정부의 정책방향을 검토하였다.

구체적으로 본 연구에서는 첫째, 북한지역 토지정책과 그 롤모델로 평가받는 중국의 토지정책을 비교·분석하였다. 둘째, 북한지역의 국유지를 중심으로 국유지의 현황과 남북한 지역의 단위면적당 농업생산량 비교·분석 및 개발가능성을 추정해보았다.

셋째, 북한의 대외경제개발 정책 현황 및 문제점을 분석하였다.

남북한은 통일에 대비하여 통일 이전에 농업, 산림과 같은 1차 산업은 물론 도시개발과 같은 2차 산업에 대해 단계적이고 종합적으로 교류·협력할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 어느 한 방면의 협력방안이 아닌 가능한 다방면의 협력방안을 단계적으로 그리고 안정적으로 꾸준히 추진해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

주제어: 북한의 토지정책, 농업생산량, 국유부동산, 다자 간 협상

* 한국자산관리공사 국유정책실 연구원, 부동산학박사

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한반도 분단 이후 현재까지 약 60여 년이 흘렀지만, 남북의 정세는 꾸준히 평행선을 긋고 있는 상황으로 한반도의 통일시기를 예측하기는 쉽지 않다. 특히 북한의 '3대 세습' 완료 이후 3차 핵실험 강행, 사이버 테러, 개성공단 근로자 철수 및 미사일 위협 등 최근까지 계속되는 무력도발 시위 등으로 한반도의 정세는 극에 치달는가 하면 남북한 대화재개 등 '북한의 위기조성→협상과 보상→재위기→협상'과 같은 패턴이 반복되고 있다.

그러나 전 세계에서 남북한만이 현재까지 유일한 분단국가로 남아있는 현실을 감안하고 북한의 정권교체 주기가 빨라지고 있음을 참고한다면,¹ 통일은 결코 멀지 않았다고도 볼 수 있다.

특히 전 세계적으로 하나의 큰 문화적 소비 트렌드로 자리 잡고 있는 '한류' 열풍은 폐쇄적인 사회 중 하나인 북한에까지 확산되어 북한 주민의 한국으로의 탈북에 영향을 미치고 있다는 연구들도² 나오고 있다.³

이런 상황에서 독일 통일 전후의 인구이동변화를 연구한 학자들에 의하면, 한반도 통일이 이루어지면 북한이 시장경제체제로 전환하는 데 장애요인이 될 수 있는 것이 '북한주민의 남한으로의 대량이주사태'라고 한다.⁴ 일부 분석에 따르면 통일 이후 북한주민의 이동 규모는 최소 140만 명에서 최대 600만 명에 이를 것으로 추정하고 있다.⁵ 또한 한국개발연구원(KDI)에서는 최근 정책포럼에서 독일 통일의 경우 나타난 기간별 이주비율 중에서 북한 특구 설치가 가능한 상황을 감안하여 1989~90년 이주비율을 사용하여 추정한 결과 2011년 북한 인구의 약 4.5%

¹ 김일성 집권(1950~1994년: 44년) → 김정일 집권(1996년~2011년: 15년) → 김정은 집권(2011년~2013년 현재: 2년)

² 정은미, "북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰," 『KDI 북한경제리뷰』 2011-12 (서울: 한국개발연구원, 2011), pp. 83~85; 김화순, "북한 주민의 외부정보 접촉실태와 의식변화," (사단법인 북한전략센터 학술세미나 자료집, 2011), pp. 56~60; 현대경제연구원, "경제의 새로운 동력, K-POP," 『현대경제연구원 VIP REPORT』, 제496호 (2011), pp. 1~3.

³ 여러 연구보고서의 공통점은 북한 외부에서의 방송과 정보매체는 북한체제 자체를 변화시키지 못하지만, 북한주민의 의식과 행동에 변화를 일으킨다고 분석하고 있다.

⁴ 김창권, "독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점," 『경상논총』, 제28권 제1호 (한독경상학회, 2010), pp. 28~55.

⁵ 이종원·함정호·김창권·Brezinski, "통일한국에서의 대량이동 및 인구이동 대응방안," 『동북아경제연구』, 제13권 제1호 (한국동북아경제학회, 2001), p. 54.

수준인 110만 명이 이동할 것으로 예측한 바 있다.⁶

결국 이는 통일 이후 한반도에서도 과거 통일 독일의 사례처럼 일정 기간 경제 위기를 부를 수 있는 요인이 될 수 있다. 그러나 이를 대비하기 위한 연구들은 많이 부족한 실정이다. 무엇보다 기존의 선행연구들은 통일 이후를 대비하고 있으며, 북한지역에 대한 정확한 현황 분석이 어려운 한계를 공통적으로 갖고 있다. 특히 이는 남북한의 정세와 밀접하게 관련되어, 일관되고 안정된 정책을 추진하기에는 무리가 따른다.

그러나 달리 보면, 이제까지 공개된 각 분야의 자료들을 취합 후 종합적으로 분석하여 유의미한 결과와 정책적 시사점을 얻을 수도 있다. 특히 현재 북한의 열악한 제반현실을 감안할 때, 경제협력을 위해 가장 현실적인 대안이 될 수 있는 부분이 바로 북한지역의 자연물인 부동산을 활용하는 것이다.⁷ 이에 본 연구는 통일 방식과 무관하게 통일 이전에 북한지역의 부동산을 활용하여 남한과 북한의 농업과 도시개발협력에 관한 보다 현실적인 정책방향을 설정함으로써 통일 이후에도 정부의 일관된 정책이 이루어질 수 있는 방안을 모색하였다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 현재 북한지역의 토지가 모두 국유화 내지 공유화되어 있다고 전제하였다. 먼저 북한의 토지정책 및 공산주의 국가이면서 경제개혁·개방에 성공사례로 평가받는 중국의 토지정책을 비교·분석하였고, 북한의 경제개발 정책과 대외 개방 현황 및 문제점을 살펴보았다.⁸ 또한 북한의 국유지 활용방안을 종합적으로 모색하기 위해 현재 북한지역의 국유지를 중심으로 국유지의 현황과 남북한 지역의 단위 면적 당 쌀 생산량 비교 분석 및 개발가능성을 추정해보고 북한의 대외 경제개발 정책 현황 및 문제점을 검토하여 국제사회와의 공조방안 및 정책방향을 설정하였다.

본 연구의 범위는 시간적 범위와 공간적 범위로 나눌 수 있다. 우선 시간적 범위로, 지난 1950년 한국전쟁을 전후하여 2013년 현재까지로 한다. 이를 위한 이론

⁶ 전홍택, “남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안,” (KDI정책포럼 제256회, 2013.5)

⁷ 북한의 경우 모든 부동산이 국·공유화되어 있어 한국과 비교해 볼 때, 개발 행위시 소유권 및 보상분쟁의 문제가 발생할 여지가 없고, 실제로 현재 북·중·러 3국은 북한지역의 부동산을 이용한 개발협력을 추진하고 있다.

⁸ 실질적으로 폐쇄사회인 북한의 현황을 파악하는 것은 결코 쉽지 않으나, GIS 등의 기술혁신으로 인해 현지조사를 거치지 않더라도 북한지역 국유지와 관련하여 일정 수준까지 파악이 가능해졌다.

적 탐구는 국내외의 단행본 서적과 정기학술지 게재 논문을 주로 검토하였고 각종 통계와 용역 보고서 등도 참고하였으며 인터넷에 공개된 관련 전자문헌과 정보 등도 보조적으로 활용하였다. 다음은 공간적 범위로, 중국과 한반도를 연구의 범위로 한정하였다.

II. 선행연구 검토

1. 농업개발협력

농업개발과 관련하여 많은 연구가 이루어졌는데, 권태진은 북한의 농업개발은 북한 주민의 식량난 해결뿐만 아니라 경제회생의 발판을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다고 하였다.⁹ 또한 북한에 대한 농업개발도 다른 분야의 협력과 마찬가지로 목표와 방향이 분명히 설정되어야만 지속적이고 효과적으로 추진하고 있고 특히 남북한은 특수한 관계에 있는 만큼 다른 외국과의 협력에 비해 더 까다롭고 고려해야 할 점이 많기 때문에 단계별 정책방향을 수립하는 것이 무엇보다 중요하다고 주장하였다.

한편 이동소·김관수·안동환은 체제전환국의 농업생산성 결정요인을 분석하였는데, 농업개혁 방향에 대한 세 가지 시사점을 도출하였다.¹⁰ 첫째, 국·공유화되는 과정에서 몰수된 토지에 대해 체제전환 이전의 원소유자에게 토지를 반환해주는 것이고 둘째, 시장경제로의 개혁이 잘 이루어진 국가일수록 농업 효율성이 높으므로, 시장경제로의 개혁이 원활하게 이루어지도록 정책·제도적 방안 마련이 필요하고 셋째, 체제전환·정책을 입안함에 있어 특정 국가가 지닌 초기조건을 고려해야 한다고 하였다.

2. 도시개발협력

도시개발과 관련해서는 다른 분야의 북한 연구와 달리 소수의 특정 기관에서 주로 수행한 바 있다. 북한이 워낙 폐쇄적인 사회로 도시현황에 대한 통계자료가 부족하고 남북의 대치상황이라는 특수성의 이유가 크다. 그러나 최근 GIS 등 과

⁹ 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략,” 『농촌경제』, 제35권 제3호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012), pp. 87~110.

¹⁰ 이동소·김관수·안동환·Brezinski, “통일한국에서의 대량실업 및 인구이동 대응방안,” 『한국국제농업개발학회지』, 제13권 제1호 (한국동북아경제학회, 2001), pp. 53~90.

학기술의 발달로 인해 현장에 가서야 확인이 가능한 입장활동 없이도 도시개발이라는 주제를 다룰 수 있게 되었다. 특히 국토연구원과 한국토지주택공사(LH) 등 정부 산하 기관에서 많은 연구를 꾸준히 수행하였다. 대표적으로 이상준은 체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점에 대해 체계적으로 분석하였다.¹¹

다음으로 북한지역 도시개발을 실무적 차원에서 접근한 연구도 진행되었다. 정부의 대북 개발사업을 주도해 온 한국토지공사가¹² 국가정보원 등 각 기관의 정보를 취합, 북한의 주요 도시를 경제특구와 산업·교역·관광거점으로 개발하는 북한 개발 로드맵(road map)을 작성하였다.¹³

또한 박영철은 통일시대의 북한지역 토지정책과 관련하여 가장 기본적인 문제로 거론되는 소유권과 관련한 정책방향으로 모색했다.¹⁴ 한국의 공시지가를 기준으로 북한의 GDP 수준과 사유지 비율을 고려하여 북한의 사유지 총액을 67조로 추정, 이 중 원소유권이 확인이 가능한 비율을 50%로 가정하여 보상해야 할 토지의 가격을 33.5조 원으로 보았다. 여기에 향후 통일비용을 고려하여 토지가격의 10~30% 범위에서 탄력적으로 보상하는 것이 바람직하다고 보고 약 3~10조 원의 보상비용을 추정하였다.

3. 본 연구의 차별성

본 연구는 통일과 관련한 기존의 선행연구들이 주로 정치학·경제학·행정학 등의 각 분야에서 이론적 근거를 두고 각론적으로 세분화되어 접근한 것과 달리 부동산학적 관점을 감안하여 고려할 수 있는 농업 및 도시개발 등의 종합적인 현황 분석을 토대로 통일 이전 남북이 북한지역 국유부동산을 이용하여 추진할 수 있는 개발협력 정책방향을 모색하였다.

¹¹ 이상준, 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』(경기: 국토연구원, 2001), p. 117~120 참조.

¹² 현재 정식명칭은 한국토지주택공사(LH)임.

¹³ 『조선일보』, 2007년 9월 27일.

¹⁴ 박영철, “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고,” 『부동산연구』, 제22권 제3호(서울: 한국부동산연구원, 2012), pp. 155~156.

III. 중국과 북한의 토지정책 비교와 시사점

1. 중국 토지정책의 개혁 과정 및 평가

1949년 10월 사회주의체제의 ‘신중국’을 표방하고 출범한 ‘중화인민공화국’이 추진해온 토지제도개혁은 1980년대 이후 본격적으로 추진된 개혁·개방을 전환점으로 하여 근본적인 변화를 겪었다.¹⁵

이러한 중국의 토지개혁은 크게 두 가지의 중요한 의미를 담고 있다. 첫째, 토지라는 특수 상품은 일반 경제제와 달리 시장경제체제와 계획경제체제에서 근본적으로 큰 영향력을 행사하고 둘째, 중국의 토지개혁 사례는 북한과 통일 이후의 한반도 토지정책에도 중요한 시사점을 줄 수 있다는 것이다.

<표 1> 중국 토지사용제도 개혁의 3단계

시기	주요 내용
1단계 (’90년 이전)	○ 토지유상사용을 위한 개혁방안 모색 및 실험시기 - 토지사용권 유상양도 실험 및 도시토지사용의 제도화
2단계 (’90~’00년)	○ 토지유상사용의 전면 시행 - 토지사용권 유상출양 및 관리업무 규범화를 위한 제도수립 및 정비
3단계 (’01~’11년)	○ 토지시장 질서확립과 규범화 - 「국유토지자산관리강화에 관한 통지」, 「토지시장 질서의 정돈 및 규범에 관한 통지」

출처: 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한에 대한 시사점』 (서울: 한울아카데미, 2011), p. 381을 바탕으로 재구성.

2. 북한 토지정책의 특징과 문제점

가. 북한 토지정책의 변천 과정

해방 이후 북한지역에서 진행된 토지소유 및 사용제도에 대한 주요 흐름을 정리하면 다음과 같다.

¹⁵ 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한토지개혁의 거울』 (서울: 한울아카데미, 2011), pp. 380~383 참조.

〈표 2〉 북한의 토지소유·사용제도 흐름도

시기	주요 내용
1차('46년)	○ 사회주의적 토지소유제로의 전환을 목적으로 하는 토지개혁을 추진하기 시작 - 토지에 대한 사적소유권 전면 부인
2차('77년)	○ 「토지법」 제정, 토지매매와 기타 사적 권리설정의 전면 금지(제9조제2항). - 「토지법」 개정(1999년)
3차('92년)	○ 「외국인투자법」 제정·공포, 제15조에서 외국인 투자기업 또는 개인투자자에게 토지이용권 설정 가능성 인정. - 「외국인투자법」 개정(1999년)
4차('93년)	○ 「토지임대법」 제정(1999년 개정), 북한 투자 외국기업과 개인 및 합영·합작기업에 출자하려는 북한의 기관, 기업소, 단체의 토지이용권을 설정 가능
5차('02년)	○ 「7·1 경제관리개선조치」, 「토지사용료 납부규정」에 따라 농민들이 농업생산물 중 일부를 지대로 납부가능. 또한 「나진선봉 자유경제무역지대」(1993년), 「신의주특별행정구」, 「개성공업단지」(2002년) 등의 경제특구를 지정하여 '토지출양제(토지개발비 포함)+토지사용료 납부' 방식을 채택

출처: 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한에 대한 시사점』, p. 384의 자료를 바탕으로 일부 보완함.

나. 토지소유제의 변화

북한에서 개혁과 개방을 위한 최초의 시도는 1984년에 외국인 투자를 유치하기 위해 ‘합영법’을 제정한 것이고, 토지부문의 개혁은 1993년에 ‘토지임대법’을 제정한 것과 이에 근거한 토지이용권의 인정이라 할 수 있다. 토지이용권 제도는 사회주의적 토지소유제에 의해 이념적으로 토지의 소유권은 국가 또는 협동단체에 속하지만, 외국기업이 장기간 토지이용권을 설정받아 토지를 사용할 수 있는 권리를 보장해주는 것이다.¹⁶ 이는 중국과 베트남식의 토지임대의 개념과 매우 흡사하다.

다. 북한 토지제도의 문제점

북한은 최근까지도 ‘토지이용권의 설정’을 전면적으로 허용하지 않고, 나선경제무역지대, 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구 같은 특구에서만 허용하고 있으므로 과거 중국이 개혁·개방 초기에 선전 등 경제특구에서 실험 실시

¹⁶ 위의 책, p. 385.

하던 단계라고 할 수 있다. 그러나 북한의 ‘토지임대법’은 특구가 아니라 하더라도 토지이용권의 설정이 가능하다고 규정하고 있다. 이와 같이 토지이용권을 확대 설정할 수 있는 법적장치는 마련되어 있으나 실질적인 토지이용권의 설정이 허용되고 있지 않으며, 구체적인 토지이용권의 설정은 변경지역 특구에서만 이루어지고 있다. 또한 외국투자기업 및 외국의 개인투자자를 주 대상으로 하고 북한 내에서는 합영·합작기업에 출자하는 북한의 기관, 기업소 및 단체로 제한하여 외국기업과의 차별을 둔다는 한계를 지닌다.¹⁷

라. 중국과의 비교 및 향후 발전 전망

토지제도개혁에 대한 북한의 태도 중 중국과 근본적으로 다른 점은, 북한은 중국만큼 개혁·개방에 대한 결정을 확고하게 표방하지 않고 있고, 적극적이지도 않다는 점이다. 또한 북한은 현재 정권 유지를 위해서 주민 통제를 강화하면서, 지령성 계획경제로 인해 실패와 파탄에 이른 개혁·개방 이전의 중국과 동구권 사회주의 국가들의 경제파탄 상태를 연장하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

결국 북한은 현재 ‘자립적 민족경제 건설노선’을 견지한다고 선전하지만 파탄난 경제와 굶주리는 인민들의 경제회생을 위해 경제부분에서 제한된 변화를 시도하고 있고, 이를 위한 토지제도변화를 추진하고 있다. 즉, 북한은 실리를 위한 개혁·개방을 추구하고자 노력하고 있으며, 이 같은 변화는 장기적으로 확대·발전해 나가는 방향으로 진행될 것이고, 그 과정에서 중국의 성공사례는 북한에 매우 중요한 교훈이 될 것으로 예상된다.

IV. 남북한 국유부동산 현황 비교 및 도시개발사업 현황 분석

1. 농업

가. 북한지역의 수도작 농업기후지대 구분

북한의 벼 재배 농업기후지대를 구분하기 위하여, 한국에서 구분하여 활용하고 있는 방법을 바탕으로 북한의 24개 지역에 대한 평년기후 자료(1976~1985년)를 분석 평가하였다.¹⁸ 벼농사에서 중요하게 취급하는 생육시기별 기후요소인 4월에

¹⁷ 위의 책, p. 385.

서 6월까지 강수량, 8월의 평균기온, 7월부터 9월까지 평균기온 등과 작물기간을 분석하여 북한의 벼농사에 대한 농업기후지대를 구분하였다.

- (1) 북한의 벼 재배 농업기후지대는 (가) 개마고원지대, (나) 백두동서산간지대 (다) 함경동해안북부지대 (라) 북부내륙중간지대 (마) 함경동해안남부지대 (바) 북부 평야지대 (사) 북부서해안지대 등 7개 지대로 구분되었으며, 남한과 연결되는 (아) 태백고냉지대와 (자) 태백준고냉지대를 포함하면 9개 지대였다.
- (2) 북한의 4~6월 강수량은 152~366mm 범위로서 남한의 한밭(가뭄) 우려지대인 영남분지지대, 동해안북부지대, 동해안중부지대 보다 적었다.
- (3) 벼의 냉해 위험 판단 온도인 8월 평균기온 23℃ 이하, 7~9월 평균기온 22℃ 이하로 경과되는 지대는 (가) 개마고원지대, (나) 백두동서산간지대, (다) 함경동해안북부지대, (라) 북부내륙중간지대, (마) 함경동해안남부지대 등 5개 지대였다.
- (4) 북한에서 작물기간이 150~160 일로 중생종 벼 재배가 가능한 지대는 (라) 북부서해안지대 뿐이며, 8월 평균기온 20℃ 이하로 벼 재배가 불가능한 지대는 (가) 개마고원지대와 (나) 백두동서산간지대이며, 나머지는 극조생종 또는 조생종 재배지대이다.
- (5) 쌀의 기후생산력지수가 0.90~0.96인 지대는 (마) 함경동해안남부지대, (바) 북부평야지대, (사) 북부서해안지대 등이며, (가) 개마고원지대와 (나) 백두동서산간지대는 0.57~0.75로서 벼 재배가 거의 불가능한 지역이다.

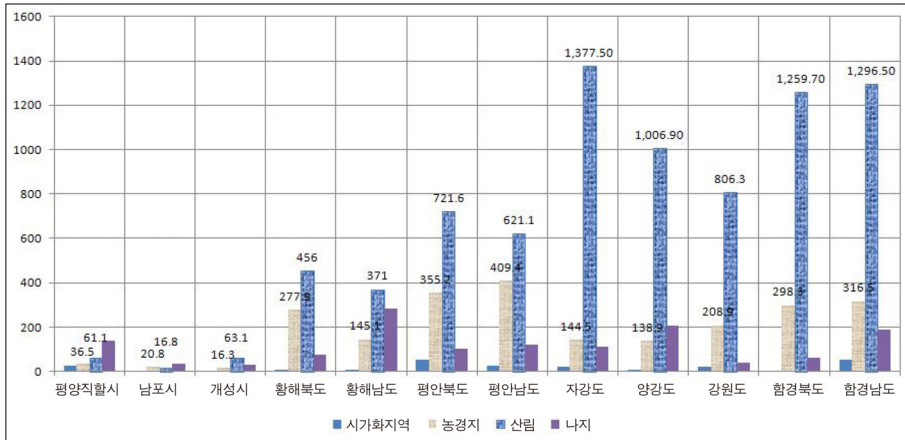
나. 현황 비교

북한의 자연적 현황을 분석해 본 결과, 북한지역의 경우 평양과 남포를 제외하고 모든 지역에서 산림의 면적이 큰 비중을 차지하였다.

¹⁸ 최돈향·윤성호·유인수, “북한지역의 수도작 농업기후지대 구분,” 『한국국제농업개발학회지』, 제 8권 제3호 (한국국제농업개발학회, 1996), pp. 206~216.

<그림 1> 북한지역 국유부동산의 현황

(단위: km²)



주: 북한지역의 토지는 모두 국유지라고 전제.

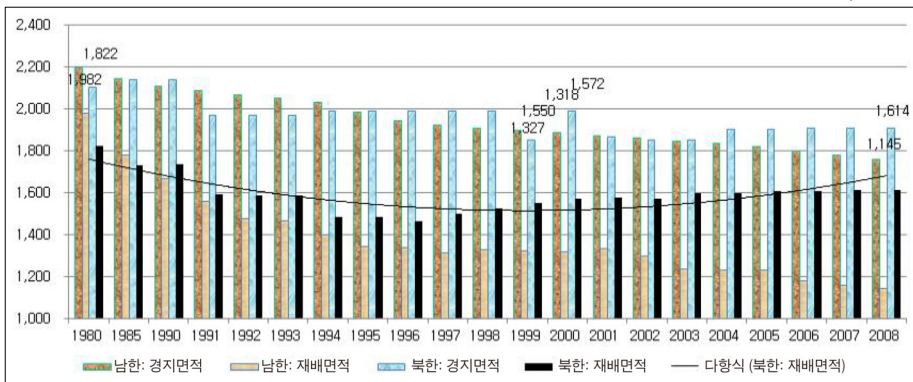
출처: 국토연구원, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』 (경기: 국토연구원, 2005), p. 21.

다음으로 남북한의 경지면적과 재배면적을 비교한 결과, 남북한의 경지면적과 재배면적 모두 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 남한의 경우 경지면적보다 재배면적이 큰 폭으로 하락하고 있으나 북한의 경우 경지면적과 재배면적의 하락률이 비슷한 수준을 유지하고 있다.

다음으로 남북한 경지면적의 경우 남한은 논·밭의 비중이 감소하면서 논과 밭의 비중 차이가 2:1 수준으로 줄어들었음에 반해, 북한은 논과 밭 면적 모두 큰 변화를 보이지 않고 있다. 결국 북한은 지난 1990년부터 현재까지 한국과 비교해 볼 때, 전형적인 농업국가의 형태에서 크게 벗어나지 않고 있음을 알 수 있다.

<그림 2> 남북한 경지면적과 재배면적의 비교

(단위: 천ha)

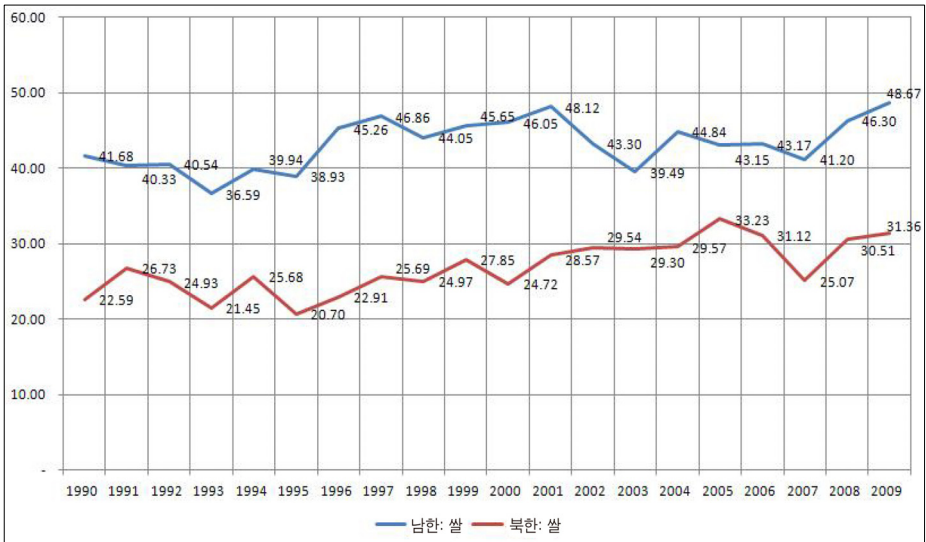


출처: 통계청(2012) 자료를 토대로 남북한의 재배면적을 비교분석.

보다 구체적으로 남북한의 단위면적당 쌀 생산량을 비교해보면, 단위면적(100 m²)당 전형적인 농업국가의 형태를 갖춘 북한의 쌀 생산량은 탈농업국가 상태에 들어선 남한의 생산량에 못 미치고 있음을 알 수 있다.

<그림 3> 남북한의 단위면적당 쌀 생산량 비교

(단위 : kg)

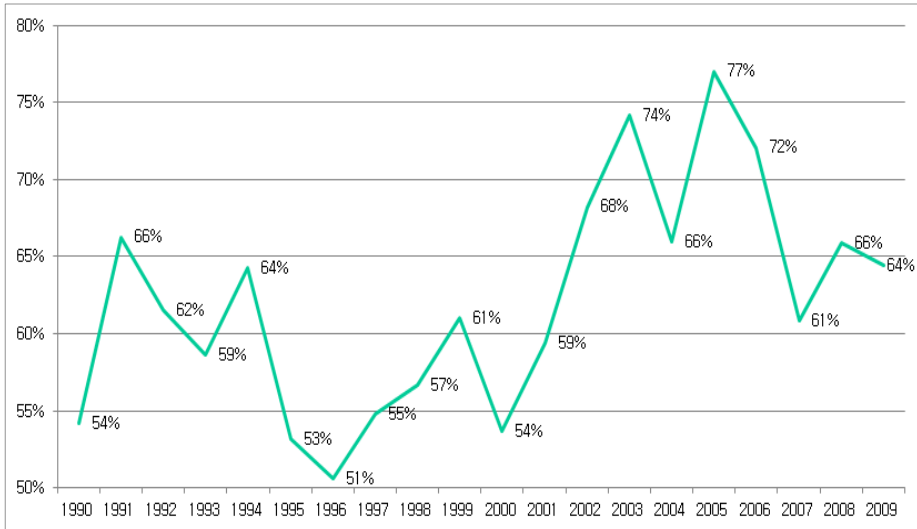


출처 : 통계청(2012) 자료를 토대로 산출.

북한의 쌀 생산량을 남한의 쌀 생산량에 대비한 비중을 산출해보면, 남한 대비 북한의 단위 면적(m²) 당 쌀 생산량은 70% 이하 수준으로 통일시를 대비하는 관점에서도 현실적 대안이 필요한 것으로 나타났다. 이를 구체화한 한 연구에서는 한반도에서 통일이 되면 쌀 수요량에 비해 생산량이 부족해 연간 135톤의 쌀 부족 현상이 올 것이라고 분석하였다.¹⁹

¹⁹ 『연합뉴스』, 2005년 4월 28일.

<그림 4> 남한 대비 북한의 단위면적(m²)당 쌀 생산 비율



출처 : 통계청(2012) 자료를 토대로 산출.

3. 도시개발사업

가. 북한의 경제협력 현황과²⁰ 도시개발협력의 시사점

(1) 대상지역

북한, 중국, 러시아 간의 경제협력이 두만강 북·중·러 접경지역을 중심으로 활기를 띠고 있다. 중국은 2009년 국무원 비중을 받은 ‘창-지-투 개발개방 선도구’ 계획의 핵심이라 할 수 있는 대외물류 및 산업기지 창구를 구축하기 위해 2012년 4월 13일 ‘중국 투먼장 지역(훈춘) 국제협력 시범구’ 설립을 허가했으며, 국무원 허가에 따라 시범구 활성화를 위해 세금혜택 및 인프라 구축 등의 지원 조치를 제공할 예정이다. 또한 러시아는 푸틴 행정부 3기 출범 이후 극동 러시아 개발에 강한 의지를 피력하고 있으며, 이 지역에서 한국, 북한, 일본 등이 참여하는 국제적 경제협력을 원하고 있다.

한편 북한은 북·중, 북·중·러 접경지역에서 각각 ‘황금평’, ‘위화도’ 경제지대와 나선경제무역지대 발전을 추진하고 있다.

²⁰ 대외경제정책연구원의 중국전문가포럼(CSF) 자료(2012년8월)를 요약·정리함.

(2) 해당 사업

북한, 중국, 러시아는 두만강 유역 접경지역인 두만강 유역 접경지역인 훈춘을 중심으로 3국 간 경제협력을 위한 고속도로, 철도, 항만, 공업단지, 통신망 등 인프라스트럭처 구축을 활발히 전개해오고 있다. 또한 3국 간 경제협력 강화는 산업 및 물류 인프라스트럭처 구축에 이어 관광, 인력자원, 교류 등으로 확산되고 있다. 특히 중국은 단둥과 북한 신의주를 잇는 신압록강대교 건설을 2014년 개통 목표로 건설 중에 있으며, 중국의 창-지-투 개발 계획의 일환으로 개보수중인 훈춘-나진 도로 개보수를 2012년에 완료하였다. 헤이룽장성의 수이펀허에서 랴오닝성의 다롄을 잇는 동변도 철도, 창춘-훈춘 고속철도, 선양-단둥 고속철도, 창춘-옌지-투먼을 잇는 고속도로 등이 건설 중이다. 한편 러시아는 하산과 북한 나진을 잇는 하산-나진 구간 철도 개보수 작업이 2011년 10월 마무리되었으며, 자루비노항에 대한 1단계 개보수 작업을 2011년 12월 완료하였다.

(3) 시사점

북·중·러 3국은 경험을 둘러싸고 각자의 이해를 가지고 접근하고 있는데, 두만강 지역에서의 경험은 3국의 이해가 맞아 떨어졌다고 할 수 있다. 특히 동북삼성 경제발전을 위해 중국이 추진 중인 ‘동북진흥’ 계획의 성공은 북한, 러시아, 한국, 일본 등을 포함하는 동북아 국제경제협력에 달려 있다. 또한 러시아는 푸틴 집권 3기 들어 강력한 정책적, 전략적 의지를 가지고 극동지역 개발에 박차를 가하고 있는 상황이며, 현재 중국, 북한과 경험을 진행 중에 있으나 중국 견제를 위해 한국, 일본 등의 참여유도를 원하고 있다. 특히 두만강 지역은 천연자원 및 인적자원, 산업기반시설, 지정학적 위치 등을 감안할 때, 초국경 경제협력 사업을 진행할 경우 현재의 경제적 가치뿐만 아니라 향후 동북아 물류 및 산업 중심지대로서의 경제잠재력이 높은 지역으로서 한국의 장기적인 경제전략의 관점에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 결국 이러한 한국이 향후에 북한과의 경제협력 정책방향을 구상하는데 있어 철저하게 남북의 경제적 이익을 추구해야한다는 점과 북한의 우호국인 러시아가 한국의 참여를 희망한다는 부분을 대내외에 부각시킬 필요가 있다는 시사점을 남긴다.

나. 북한의 경제정책방향

북한이 김정은 집권 체제가 시작된 이후 첫 경제개혁으로 간주되는 2012년 ‘6·28 방침’을 결정한 이후 ‘경제개방’이라는 용어까지 직접 사용하였고, 2013년 신년사에서 김정은 북한 노동당 제1비서는 ‘경제강국 건설’을 강조한²¹ 데 이어 북한이 외국인 투자 유치를 위해 ‘베트남식 모델’을²² 활용하고, 독일 전문가들을 멘토로 경제개방의 밑그림을 그리고 있다는 분석이 나오고 있다.²³ 결국 시간이 흐를수록 북한의 경제정책방향은 경제 전 분야에 걸쳐 개방을 지향할 것임을 쉽게 예측할 수 있고, 이는 본 연구의 핵심인 개발협력 정책방향을 구상하는데 있어 기본적인 전제조건이 배경이 될 수 있다.

다. 지역별 특성 맞춘 개발 구상

한국토지주택공사는 지난 2007년에 ‘북한 개발 로드맵’ 보고서를 작성한 바 있다.²⁴ 보고서에서는 남북 경제공동체 시대를 겨냥하여 북한의 6개 주요도시를 인구·지리·산업·인프라·주변 여건 등에 따라 심층 분석하고, 지역별 특성에 맞는 개발 전략을 세워 거점별로 발전시키겠다는 내용을 담고 있다.

특히 남포를 국제비즈니스 및 첨단기술 복합산업단지와 황해권 물류·교역 거점 지역으로 만들고, 해주는 수출주도형 경공업 및 전기전자 반도체 산업단지로 개발할 것을 주문했다. 또 함흥은 자원 중심의 중화학공업 지역, 신의주는 중국 3성(省)과의 교역 거점, 원산은 금강산 등과 연계한 동해안 관광벨트, 나진·선봉은 러시아·중국과의 경제협력 중심지로 개발하자는 것이다. 이를 위해 각 지역을 잇는 SOC를 대대적으로 확충해야 하는데, 보고서에서는 비용분석을 한 11개 건설사업비만 4조 3,000억 원에 달하는 등 6개 도시개발에 필요한 인프라 건설비용만 최소 10조 원이 넘을 것으로 추산하였다. 따라서 북한지역의 도시개발사업을 위한 대규모의 자금조달을 위해서도 북·중·러·한의 다자 간 협상이 필요하다.

²¹ 김정은 제1비서는 최근 “자본주의의 침투에 두려워하지 말고 대담하게 대도시들과 국경을 개방해 경제발전에 필요한 모든 것을 충분히 받아들여야 한다”고 하였다. 『조선일보』, 2013년 11월 2일.

²² 베트남은 1975년 통일 이후 경제침체 극복을 위해 1986년 12월 ‘도이모이(쇄신)’ 정책을 선언하였고, 이후 대외무역 확대와 금융시장 자유화, 시장경제화 등을 적극 추진해 왔다.

²³ 『서울신문』, 2013년 1월 14일.

²⁴ 『조선일보』, 2007년 9월 28일.

V. 북한지역 국유부동산의 개발협력 방안 및 추진전략

앞서 살펴본 바와 같이 북한지역의 현황을 분석한 결과, 북한이 남한에 비해 여러 조건들이 열악함을 알 수 있었다. 이제까지 정부나 민간 차원에서 다양한 해결책을 오랜 기간 제시하고 이를 위해 노력해왔지만, 다방면의 노력이 하나로 집결되는 결과를 얻지는 못했다. 따라서 본 연구에서는 현황 분석에서 나타난 결과를 토대로 북한지역의 국유부동산을 이용한 직·간접적 개발협력 방안을 토대로 중·장기에 걸친 해결방안을 모색하고자 한다.

우선 간접적 방안으로서 북한의 농업개발을 위한 협력은 단계별로 추진하는 것이 바람직하다. 단기협력은 북한의 식량난 해소와 농업생산성 증대에 중점을 두고, 중기협력은 북한 농업의 자생력 회복과 외화획득, 장기협력은 식량의 안정적 공급기반 확립에 중점을 둘 필요가 있다. 다음으로 직접적 방안으로는 북한지역 도시개발 사업에서 남한의 국유지개발 노하우를 다자간 협상을 통해 실현하는 것이다. 이와 관련한 추진 체계는 다음과 같다.

1. 개발협력 기본방향

가. 대북지원을 통한 단계적 북한지역의 농경지 비육화

초기에는 한국이 북한에 대해 직접지원(비료, 농기계, 농업기술 등)과 간접지원(쌀, 현금지원)을 일정비율로 나누고, 점차 직접지원의 비율을 높임으로써 북한지역의 황폐화된 부동산의 생산력을 증진시키는 방안이다. 아울러 부동산에 대한 사용권을 10년 단위로 획득하고 단계적 산림복구 및 원목수출사업을 지원하는 것이다. 이를 통하여 통일 이전 북한지역 국유부동산의 효율적 관리를 위한 개발협력 방안을 마련할 수 있다.

나. 임야의 농지화 지원

10년 단위의 부동산 사용권 획득 후 약정을 통해 농지화가 가능한 지역에 대해 개간 공사 등 기술력을 지원하는 방안이다. 구체적으로는 다자간 기술제휴를 맺은 북한의 우호국들에게 개발비용의 일정부분을 지원함으로써 북한에서는 저렴한 비용으로 농업생산량의 극대화를 기대할 수 있게 된다. 이러한 간접적 지원으로 농업생산량의 극대화시 북한을 자극하지 않으면서 통일 이후에도 안정적인 경제정

책이 이루어질 수 있을 것이다. 특히 위기상황 발생 시 최근의 개성공단 사례처럼 남한의 기업이 직접적인 경제적 타격을 받지 않고 지속적으로 사업을 추진할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

다. 한국의 국유지 개발의 성공사례 활용

한국의 경우 지난 1994년에 「국유재산특별회계」를 신설하였고, 「국유지개발 신탁제도」를 도입하여 그동안 유희지로 방치되어 일반인의 무단점유나 도시미관을 저해하는 등의 부작용을 일으키던 국유지를 효율적으로 관리함으로써 재정수입 및 국민편의 증대를 도모한 바 있다. 그러나 이에 대한 제도적 뒷받침 부족과 민간자본 유치의 한계로 제도시행에는 어려움이 있었고 국유지개발 신탁제도의 한계점을 극복하고 국유지의 이용 및 활용을 극대화하기 위해 정부에서는 2004년 「국유재산법」을 개정하여 위탁관리기관인 한국자산관리공사와 한국토지공사로 하여금 위탁개발방식에 의한 국유지 개발이 가능하도록 하였다.

이에 한국자산관리공사는 시범개발사업 국유지를 선정하였는데, 토지의 성격, 용도, 규모 등이 다른 토지로서, 향후 국유지 개발 모델로의 활용을 감안하였다. 이것은 통일 후에도 북한지역 국유지의 효율적 관리에 있어 한국식의 모델을 적용할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다.

또한 최근 한국은 공공기관이 주체가 되어 베트남 등 후진국을 대상으로 한 ‘신도시 수출’ 성공사례를²⁵ 이어가고 있는데, 북한지역에도 이를 활용할 필요가 있다.

²⁵ 김용진·홍성조·안건혁, “한국형 신도시 수출을 위한 국내 건설업체의 베트남 진출 전략,” 『부동산학보』, 제46집 (한국부동산학회, 2011), p. 314.

<그림 5> 국유지 위탁개발사례

📌 위탁개발 사례

<p>◎ 남대문 세무서 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산지원 없이 청사 및 민간 임대 복합빌딩으로 개발, 저 활용 국유지를 활용한 국고 수익 증대모델 	➔	
<p>◎ 공공 복합청사 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정운영의 효율성을 위해 공공 복합청사로 개발하여 약200억 원의 예산절감효과 실현 	➔	
<p>◎ 근린 생활시설 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주변환경과 조화되고 재정 수익 증대를 도모하는 소규모 근린 상업 시설로 개발 	➔	
<p>◎ 임대주택 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도심지 지투리 땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발 	➔	

출처: 한국자산관리공사, <<http://www.kamco.or.kr>>.

라. 전문기법을 활용한 다자간 국유지개발 협상

위탁개발은 일반재산으로 한정되어 있어 노후 청사, 공공기관, 지자체 청사를 통합하는 개발에 제약이 있으며, 공공성과 수익성의 조화문제로 개발방향 설정의 한계가 점차 문제점으로 드러나고 있다. 수익성이 담보되지 않는 물건은 사업대상 발굴시 우선 배제되며 기존 준공 건물도 대부분 수도권 및 도심지에 소재하고 있으며 공공성 고려에 따른 개발 및 활용범위의 한계가 존재하고 있다. 또한, 대규모 재산중의 상당부분이 도시계획시설 등 법적 용도제한으로 개발이 곤란하며, 시장 논리로 사회기반시설 확보가 어려우므로 지방자치단체가 미래 가용용지 확보 차원에서 도시계획시설 지정이 남용되고 있는 게 현실이다.

국유지 위탁개발은 위탁관리기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 국가에 귀속하는 구조로 국가는 사업기간 동안 위탁관리기관에 관리운영을 위탁하고 위탁관리기관은 사업기간 동안 국가를 대리하여 임대사업을 수행하는 구조로 임대수입 등 개발에 따른 모든 수입은 국가에 귀속되며, 위탁관리기관은 개발·관리 등에 따른 보수와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 수령하는 구조이다.

민간이 국가 등의 필요시설을 건설(Build)하여 국가로 소유권을 귀속(Transfer)시키고 일정기간 동안 사용수익권을 획득하여 시설운영을 통해 투자비를 회수하는 개발방식인 BTL 및 BTO 방식과 위탁개발과는 대상시설 개발을 위하여 정부예산을 사용하지 않는 점에서만 동일할 뿐, 사업목적, 사업대상시설, 사업주체 등에 있어서 국유지 위탁개발과는 차이가 있다. 북한지역의 경우에도 국유지 관리정책 방향을 설정함에 있어 한국 정부 차원이 아닌 민간 차원의 사업과 이를 뒷받침 할 수 있는 북한의 우호국과의 다자간 협상이 필요하다. 특히 민간투자사업의 여러 방식들 중 토지가 국유화된 북한의 현실을 감안한 BLT 방식의 사업 등을 활용할 필요가 있다.

<표 3> BTO와 BTL의 구조도 비교

방식	기능
BOO(Build-Own-Operate)	사업시행자가 SOC 시설을 건설하여 사업시행자가 당해 시설의 소유권을 갖고 시설을 운영하는 방식
BTL(Build-Transfer-Lease)	민간사업자가 SOC 시설과 공공시설을 건립한 뒤 해당 시설의 소유권을 정부나 지방자치단체에 넘기고 정부나 자치단체는 투자액의 원금과 이자를 민간사업자에게 일정기간 동안 나눠 갚는 제도
BLT(Build-Lease-Transfer)	사업시행자가 SOC 시설을 건설하여 일정기간 동안 시설을 주무관청에 리스하고, 리스기간 종료 후 시설의 소유권을 주무관청에 양도하는 방식
ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)	사업시행자가 SOC 시설을 개량, 소유하고 운영하여 계약기간 종료시에 시설 소유권을 주무관청에 양도하는 방식
ROO(Rehabilitate-Own-Operate)	SOC 시설을 개량하여 사업시행자가 당해 시설의 소유권을 갖고 시설을 운영하는 방식

앞서 살펴본 바와 같이 분단 이후 현재까지 뚜렷한 남북의 개발협력 사업은 이루어지지 못했다. ‘개성공단’ 중단 및 철수 사태의 경우에도 여러 가지 원인이 있지만, 무엇보다 북한의 일방적 ‘중단’ 통보가 큰 원인이었다. 이로 인한 금전적 손실은 차치하고서라도 항상 불안한 입장을 전제로 하는 협력개발사업은 남북한 서로에게 득이 될 수 없다. 따라서 북한과의 유일제휴가 아닌 북한의 우호국이면서 현재 상호 개발협력중인 국가들과의 다자간 제휴방안을 모색해야 한다.

특히 북한과 우호관계를 맺고 있는 중국의 최근 개혁개방은 북한의 개방정책에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.²⁶

2. 단계별 추진전략

이상의 논의를 토대로 통일을 대비한 안정적인 북한의 농업개발 및 도시개발사업을 위해 국유지의 단계적 개발협력 정책방향을 설정하는 것이 중요하다. 왜냐하면 중국의 사례처럼²⁷ 북한의 경우도 부동산정책에 따라 부동산시장이 유기적인 변화를 겪었기 때문에 이에 대한 이해를 기반으로 하는 단계적이고 종합적인 방안이 필요하다.

<표 4> 북한지역 국유부동산의 효율적 관리를 위한 단계별 개발협력 정책방향

단계별	직·간접적 개발협력 정책방향	
1단계(단기)	간접	농업생산력 향상을 위한 종합대책마련(농자재의 공급, 농업기술 개발, 관리방식 개선)
	직접	전 세계를 대상으로 북한지역 도시개발사업에 관심 있는 민간 개발업체 모집 등 다자간 협력 방안 연구
2단계(중기)	간접	농지면적 확장사업 추진
	직접	민간업체 소속국가들과 협력체계 구축
3단계(장기)	간접	1단계와 2단계 방안의 안정적이고 지속적인 추진을 위해 정부차원의 종합적 지원책 마련

²⁶ 노현구 외, “중국 공유주택 사유화에 따른 부의 불평등 문제 고찰,” 『부동산학회』, 제47집 (한국부동산학회, 2011), p. 328.

²⁷ 심종범, “중국의 주택정책과 최근의 정책효과에 관한 연구,” 『부동산학회』, 제47집 (한국부동산학회, 2011), p. 342.

우선 북한의 식량난을 해소하기 위해 1단계로 북한 국유지를 통한 간접적인 협력방안을 설정해야 하는데 이것은 농업생산성 증대에 중점을 두고 추진하는 것이다. 현재 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 이모작 확대를 위한 비료, 비닐 등 각종 농자재 지원, 벼 육묘시설 지원, 씨감자 등 종자생산 및 보급 지원, 감자농사 확대와 감자 증산을 위한 자재, 장비, 기술협력, 기술자 훈련, 콩 재배 확대를 위한 콩 종자 및 기술협력이 필요하다. 농업생산성을 높이기 위해서는 각종 필수 농자재 지원 등이 지원되어야 한다.²⁸ 직접적인 협력방안은 북한지역 도시개발을 위한 사전단계로서 기존 북한의 우호국 이외의 전 세계에서 북한지역 개발사업에 관심 있는 민간업체를 모집하는 것이다.

2단계로 현재 북한지역의 농지면적에서 단순히 기술력의 향상만으로 쌀 생산량 증가를 기대하기는 어려운 상황이다. 따라서 간접적인 협력방안으로 농지면적의 확장방안을 고려해야 한다. 무엇보다 훼손된 산림의 나무심기 사업 등을 지원하는 동시에 북한의 험한 산세가 많다는 지형적 특성을 감안하여 농지에 가까운 위치의 산림을 농지화 함으로써 효율성을 기하는 것이다. 직접적인 협력방안으로서는 1단계에서 검토한 민간업체가 속한 국가들과 북한지역 도시개발사업을 통한 협력체계를 구축하는 것이다.

3단계서 1단계와 2단계에서 설정한 정책방향들이 서로 맞물려 안정적이고 지속적인 사업이 이루어질 수 있도록 정부차원의 전격적인 지원을 하는 것이다. 농업 국가인 북한지역에서 농업생산력 증대를 위한 기본적인 토대가 구축된 후 도시개발사업의 안정적 추진이 이루어진 이후에는 남북의 협력사업이 활발해질 가능성이 높다고 판단된다. 이 과정에서 다양한 문제점이 예상되는데, 북한의 국유지를 활용한 대토보상제도를 고려해 볼 수 있다. 대토보상제도는 토지소유자에게 개발이익 향유, 현금수익, 부동산 현물취득, 사유재산권 보호, 종전 생활터전 유지, 재정착률 상승, 사회적 공감대형성 등의 효과가 있다. 사업시행자에게는 초기사업비 감소로 자금부담 완화, 보상금 감축효과, 토지주 분쟁감소로 인한 신속한 사업추진, 지가가 높은 지역에서도 적용가능하고 토지의 계획적·효율적인 이용으로 우수한 개발품질, 타주점유에서 자주점유로의 전환, 민간사업시행자 참여에 의한 사업주체의 다양성으로 신뢰성과 전문성을 도모할 수 있다. 정부 입장에서 보상이금의 효율적 관리와 기존 지주들의 토지구입 수요감소 및 인근지역 부동산가격 상승억제, 나아가 부동산시장 안정도 도모할 수 있기 때문이다.²⁹

²⁸ 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략,” p. 106.

VI. 결론 및 시사점

상기한 바와 같이 남북통일시 북한지역의 젊은 노동인력들의 대거 남하할 가능성을 어렵지 않게 예측할 수 있다. 이에 대해 한반도가 통일되었을 때 북한주민의 대량이주 문제는 어떤 식으로든 사전에 단계적으로 준비해야할 필요가 있다. 가장 현실적인 대안으로 북한지역의 자연물인 국유부동산을 활용한 남북한의 협력방안을 모색하는 것이다.

1. 결론

그동안 통일과 관련하여 다양한 연구가 이뤄졌고 대부분 각론적인 차원에서 각 부문별 남북한 협력방안들이 모색되었고, 남북협력을 통한 통일시대의 대비라는 공통적인 목표를 추구하고 있다. 다만 이같은 연구는 한반도 정세라는 변수에 따라 그 깊이와 정도가 꾸준할 수 없다는 한계를 지니고 있다. 그러나 한반도의 통일이 전제되는 미래에 대한 연구는 분명 한계가 있기 때문에 이제는 무작정 통일을 기다리는 것에 머무르지 않고 능동적으로 통일 여부에 크게 영향을 받지 않고 남북한이 동반자적 관계에서 상생할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 여기에는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선 그동안 북한에 대한 한국의 인도주의 차원의 물적 지원정책을 포함하여 다방면의 지원이 체계적이고 단계적으로 다국간 협력 가능한 정책방향으로 설정되어야 한다. 구체적으로 최근 박대통령이 러시아 대통령과의 정상회담에서 제안한 ‘유라시아 이니셔티브’외³⁰ 같은 외교방안이 지속적으로 추진될 필요가 있다.³¹

또한 북한지역의 농업생산량 증대 및 농지면적의 확장은 주민들의 식량난 해결뿐만 아니라, 경제회생의 중요한 발판을 마련할 수 있다는 점에서 중요하다. 단기적으로 이를 해결하는데 중점을 둘 필요가 있지만 중장기적으로는 이를 포함하여 북한의 도시개발사업 등 다양한 분야로 관심을 확대하는 것이 필요하다. 특히 북한에 대한 농업개발지원은 농업생산성을 향상시키고 북한 스스로 주인의식을 갖

²⁹ 송상열·이우성, “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안,” 『부동산학보』, 제48집 (한국부동산학회, 2012), p. 233.

³⁰ 박 대통령이 지난 10월 18일에 제안한 ‘유라시아 이니셔티브’는 ‘경제부흥’과 ‘평화통일 기반 구축’의 두 가지 국정기조를 의미하는 복합 경제외교 구상이다.

³¹ 거대 시장인 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통해 유라시아 국가들로 하여금 북한에 대해 직·간접적인 개방 압력을 가하게 함으로써 한반도 긴장을 완화하면서 나아가 통일의 초석을 닦는다는 ‘청사진’이다. 『연합뉴스』, 2013년 11월 13일.

고 주도적으로 참여해야 좋은 성과를 거둘 수 있다는 특징이 있다.

북한에 대한 도시개발협력 또한 다른 분야의 협력과 마찬가지로 목표와 방향이 분명히 설정되어야 하고 이제까지 해왔던 방식에서는 북한의 일방적 태도 변화에 속수무책으로 피해를 당했던 전례를 상기하며 다자 간 협상, 특히 기존 북한의 우호국을 포함한 전세계 민간 개발업체들과의 제휴 방안을 모색해야 한다.

어느 한 방면의 협력방안이 아닌 가능한 모든 방면에서의 협력방안을 단계적으로 그리고 안정적으로 꾸준히 추진해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 정책 제언

이상의 결론을 종합하여 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 북한지역의 국유지에 대한 남북한의 공동관리 및 개발협력 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 통일 이전 1차 산업(농림, 산림) 및 2, 3차 산업(도시 개발 등)에 대한 단계적 북·중·러·한 다자 간의 지속적인 교류협력이 필요하다.

둘째, 중·장기적 관점에서 궁극적으로 북한지역의 도시개발사업 등으로 남북한의 협력범위를 확장해 나갈 필요가 있다. 특히 본 제언의 핵심은 ‘남북한 교류협력’이라는 기본 정책안에 북한 우호국들과의 다자 간 협상을 통해 각 분야를 동시에 단계적으로 추진한다는 것이다. 기존 정책들이 각 분야별로 서로 다른 주체들에 의해 추진됨으로써 남북한의 정치적 상황에 의해 일관되게 추진되지 못하였다는 한계를 가지고 있기 때문에 이전보다 효율적이고 꾸준한 정책적 효과를 얻기 위해 필요하다.

3. 시사점 및 고려사항

본 연구는 북한지역의 현황을 다각적으로 검토한 결과를 토대로 통일 이전에 실천할 수 있는 남북한의 단계적 개발협력방안을 북한지역의 국유부동산을 통해 모색하였고, 북한의 정치·경제의 롤 모델인 중국의 토지개혁 과정을 비교함으로써 보다 현실적인 정책방향을 도출해보았다.

다만, 본 연구는 북한의 ‘지하광물자원 개발’과 같은 남북한 협력을 위한 개별적이고, 구체적인 방안 보다는 종합적 정책방향의 제시에 그쳤다는 한계를 가진다.

아울러 기존의 대표적인 남북한 투자협력지역이었던 ‘개성공단’과 ‘금강산관광지구’ 문제에 대한 대안으로 제시되고 있는 ‘남북투자보장합의서’ 및 ‘남북상사중

재위원회'등의 방안은 본 연구의 대상범위에서 벗어나고 남북한의 정치적 관계에 의해 좌우되는 다소 불안정한 법적 지위를 갖고 있어 제외하였으나, 향후 이에 대한 추가적 연구가 필요할 것이다.

■ 접수: 10월 18일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 20일

참고문헌

1. 단행본

국토연구원. 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』. 경기: 국토연구원, 2005.
 박인성·조성찬. 『중국의 토지개혁 경험-북한토지개혁의 거울』. 서울: 한올아카데미, 2011.
 이상준. 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』. 경기: 국토연구원, 2001.

2. 논문

권태진. “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』. 제35권 제3호 (한국농촌경제연구원), 2012.
 김용진·홍성조·안건혁. “한국형 신도시 수출을 위한 국내 건설업체의 베트남 진출 전략.” 『부동산학보』. 제46집 (한국부동산학회), 2011.
 김창권. “독일 통일 이후 구동독지역 인구가동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.” 『경상논총』. 제28권 제1호 (한독경상학회), 2010.
 김희순. “북한 주민의 외부정보 접촉실태와 의식변화.” 사단법인 북한전략센터 학술세미나 자료집, 2011.
 노현구 외. “중국 공유주택 사유화에 따른 부의 불평등 문제 고찰.” 『부동산학보』. 제47집 (한국부동산학회), 2011.
 박영철. “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고.” 『부동산연구』. 제22집 제3호, 2012.
 송상열·이우성. “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안.” 『부동산학보』. 제48집 (한국부동산학회), 2012.
 심종범. “중국의 주택정책과 최근의 정책효과에 관한 연구” 『부동산학보』. 제47집 (한국부동산학회), 2011.
 이종원·함정호·김창권·Brezinski. “통일한국에서의 대량실업 및 인구가동 대응방안.” 『한국국제농업개발학회지』. 제13권 제1호 (한국동북아경제학회), 2001.
 전홍택. “남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안.” KDI정책포럼 제256회, 2013.
 정은미. “북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011-12. 서울: 한국개발연구원, 2011.

최돈항·윤성호·유인수. “북한지역의 수도작 농업기후지대 구분.” 『한국국제농업개발학회지』. 제8권 제3호 (한국국제농업개발학회), 1996.
현대경제연구원. “경제의 새로운 동력, K-POP.” 『현대경제연구원 VIP REPORT』. 제 496호, 2011.

3. 기타 자료

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

대외경제정책연구원 중국전문가포럼(CSF). 2012.

Abstract

**A Study on Management Development Cooperation Direction
of Government-owned Real Estate in Areas
of North Korea before Unification:**
*Focused on the Agricultural & Urban Development
Cooperation of South and North Korea*

Cheon-Woon Choi

We need to seek the measures to prepare for the future of Korean peninsula and reasonably improve the South Korea's unilateral economic support system for North Korea. In this study examined the direction of the new government policy that can be conducted after the unification by seeking development cooperation plans of agriculture and city before the Korean Peninsula regardless of a unification formula.

In this study, first, try to do comparison and analysis with North Korea's land policy and China(roll model of North Korea)'s one. Second, examined unit area party rice outturn comparative analysis of concretely North Korea's forest desertification, government owned real estate and development possibility of South and North Korea. Third, investigate the current situation and problems of economic development policy and openness in North Korea.

South and North Korea is gradual about agriculture, primary industry such as forest as well as urban development before unity comparing unification and must seek plan that can cooperate with interchange synthetically each other. As well as target solidarity of other and direction should be established clearly and sought multilateral negotiation, especially association plan with world common people development companies including existing North Korea's friendly world city development cooperation.

Key Words: North Korea's Land Policy, Agriculture Productive Capacity, Government-Owned Real Estate, Mutual Negotiation

