

# “남북협력 전망과 인천의 비전” 정책토론회

- 일 시 : 2008. 05. 21.(水) 14:30~18:00
- 장 소 : 파라다이스호텔인천 에메랄드홀
- 주 최 : 인천발전연구원, 통일연구원
- 후 원 : 인천광역시, 인천광역시의회



인천발전연구원  
Incheon Development Institute



통일연구원  
Korea Institute for National Unification

## “남북협력 전망과 인천의 비전” 정책토론회 개요

1. 일 시 : 2008년 5월 21일(수) 14:30~18:00
2. 장 소 : 파라다이스호텔인천 에메랄드홀
3. 주 제 : 남북협력 전망과 인천의 비전
4. 주 최 : 인천발전연구원, 통일연구원
5. 후 원 : 인천광역시, 인천광역시의회
6. 참석자 :

구 분		성 명 / 소 속 / 직 위
발표	제1주제	박형중 (통일연구원 남북협력연구실 선임연구위원)
	제2주제	김학소 (한국해양수산개발원 항만연구본부 본부장)
	제3주제	김영운 (통일연구원 대외협력실장, 선임연구위원)
토론사회		이봉조 (통일연구원 원장)
토론	제1주제	이상준 (국토연구원 동북아발전연구센터 연구위원)
		조동호 (이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 교수)
	제2주제	김태승 (인하대학교 물류전문대학원 교수)
		정태원 (인천발전연구원 동북아·물류연구실 연구위원)
	제3주제	신용석 (한국문화관광연구원 국제관광팀 책임연구위원)
		심진범 (인천발전연구원 도시경영연구실 연구위원)
	총 괄	신영은 (인천광역시의회 기획행정위원회 의원)

## - 진행 순서 -

### □ 개 회 식 14:30~14:50

- 개회사 : 김창섭 (인천발전연구원 원장)
- 환영사 : 안상수 (인천광역시 시장)

### □ 주제 발표 14:50~16:10

- 발표1 : 박형중 (통일연구원 남북협력연구실 선임연구위원)
  - “이명박 정부에서의 남북경제관계 전망”
- 발표2 : 김학소 (한국해양수산개발원 항만연구본부 본부장)
  - “남북한 항만개발 협력방안”
- 발표3 : 김영윤 (통일연구원 대외협력실장, 선임연구위원)
  - “인천 연계 남북관광 발전 방안”

### □ 휴 식 16:10~16:20

### □ 지정토론 및 종합토론 16:20~18:00

- 사회 : 이봉조 (통일연구원 원장)
- 토론 : 이상준 (국토연구원 동북아발전연구센터 연구위원)  
조동호 (이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 교수)  
김태승 (인하대학교 물류전문대학원 교수)  
정태원 (인천발전연구원 동북아물류연구실 연구위원)  
신용석 (한국문화관광연구원 국제관광팀 책임연구원)  
심진범 (인천발전연구원 도시경영연구실 연구위원)  
신영은 (인천광역시의회 기획행정위원회 의원)

## - 목 차 -

### ■ 제1주제 : 이명박 정부에서의 남북경제관계 전망

I. 서론 .....	3
II. 노무현 정부 시기 남북경협 모델 .....	5
III. 이명박 정부의 남북경협 모델 .....	10
1. 주요 내용 .....	10
2. 장단점 .....	12
IV. 이명박 정부 하 남북경협 전개 시나리오 .....	20
V. 결론 .....	24

### ■ 제2주제 : 남북한 항만개발 협력방안

I. 남북한 경제협력의 환경변화 .....	29
1. 남북관계 역사적 모멘텀 .....	29
2. 남북경제교류 환경변화 .....	29
3. 국제정치 및 경제환경의 변화 .....	30
4. 남북한 해운·항만·물류부문 협력의 필요성 .....	31
II. 북한 항만시설 현황 및 개발계획 .....	32
1. 북한의 주요 항만시설 현황 .....	32
2. 북한의 항만시설 개발계획 .....	34
III. 남북교류 및 경제협력의 현황과 문제점 .....	38
1. 남북교류 및 경제협력의 현황 .....	38
2. 남북교류 및 경제협력의 현황 및 문제점과 개선방안 .....	40
IV. 남북교류협력을 위한 해운항만물류 협력과제 .....	45
1. 개성공단 물류현황 및 개선방안 .....	45
2. 북한 항만의 개발 및 정비사업 .....	46
V. 남북항만협력 과제와 인천의 비전 .....	54
1. 대중국·대북한 물류전초기지 역할과 기능 강화 .....	54
2. 서해안산업부품 클러스터구축을 통한 대외경쟁력 제고 .....	54
3. 한반도 중추경제지대로 확대발전 .....	55
4. 인천항만의 철도연계 시스템의 확립 .....	55

5. 남북간 직항로 개설을 통한 물류거점 역할 수행 .....	55
6. 북한산 모래수송기지의 역할 수행 .....	56
7. 인천항과 남포항의 자매결연 추진 .....	56
<b>VI. 결론 및 건의사항 .....</b>	<b>57</b>
1. 결론 .....	57
2. 건의사항 .....	57

**■ 제3주제 : 인천 연계 남북관광 발전 방안**

<b>I. 서론 .....</b>	<b>63</b>
<b>II. 남북관광 추진 현황과 문제점 .....</b>	<b>64</b>
1. 금강산 관광 추진 현황과 문제점 .....	64
2. 개성 관광의 현황 및 문제점 .....	66
3. 평양지역 관광 .....	67
4. 백두산 관광 .....	68
<b>III. 지자체의 남북관광 : 인천 연계 남북관광 추진 방안 .....</b>	<b>69</b>
1. 인천-개성 연계 물류·관광사업 추진 .....	69
2. 세부추진방안 .....	70
<b>IV. 남북관광 추진 및 활성화 과제 .....</b>	<b>72</b>
1. 대북 관광사업의 기본 문제 해결 .....	72
2. 남북관광사업의 긍정적 측면 확대 .....	72
3. 관광사업 관련 대북한 설득 .....	73
4. 관광분야 남북 공동협력사업 추진 .....	74
<b>V. 결론 : 정부의 역할 .....</b>	<b>75</b>
1. 대북 관광 활성화를 위한 제도적 장치 마련 .....	75
2. 지원 및 재원조달 .....	75
3. 맺음말 .....	76

## 제1주제

---

### 이명박 정부에서의 남북경제관계 전망

- I. 서론
- II. 노무현 정부 시기 남북경협 모델
- III. 이명박 정부의 남북경협 모델
- IV. 이명박 정부 하 남북경협 전개 시나리오
- V. 결론



# 이명박 정부에서의 남북경제관계 전망

박형중 (통일연구원 남북협력연구실 선임연구위원)

## I. 서론

2008년 2월 25일 이명박 정부가 출범했다. 10년 만에 등장하는 보수정부이다. 이명박 정부는 대북정책에서 종래와는 다른 입장을 취하고 있다. 이에 따라 대북 정책 관련 사항 전반에 많은 변화가 있었다. 또한 앞으로도 전개될 것으로 보인다. 남북경제관계<sup>1)</sup>의 변화는 그러한 변화의 주요 구성요소이다. 이 글의 목적은 이명박 정부 하에서의 남북경제관계의 양상과 정책 고려사항에 탐색하는 것이다.

그런데 남북경제관계를 전망하는데서 핵심 변수는 여전히 남북간 정치관계이다. 남북경제 관계는 여전히 양측에서 정부주도 관계이다. 또한 양측 공히 상대방에 대한 경제정책에서 정치적 고려를 경제성에 대한 고려보다도 더 중시하고 있다. 한국에서 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책의 여러 차이에도 불구하고, 동일한 점은 바로 이것이다. 두 정부에서 공히, 대북경제정책은 세 가지 정치 목적을 달성하기 위한 수단으로 기능하고 있다. 즉 한국정부가 볼 때, 남북경제 협력 관계는 첫째, 북한의 비핵화에 기여해야 하고, 둘째, 한국이 바라는 식의 남북관계를 촉진해야 하고, 셋째, 한국이 바라는 식으로 북한(당국) 변화를 촉진해야 한다. 한국정부의 정책의도는 비교적 공개되어 있지만, 북한의 경우는 추정할 수 있을 뿐이다. 북한정부의 대남경제정책도 마찬가지로 대남정치적 고려의

1) OECD DAC의 규정 등 일반적으로 '경제협력'은 다양한 구성요소를 포괄한다. 즉, 정부개발원조 흐름, 기타 정부자금 흐름, 직접투자를 포함하는 민간자금 흐름, NGO에 의한 다양한 협력 형태(자금원조, 정보제공, 개발교육, 인재파견, 물자원조, 인재수입 등)이다. 남북한의 경우에는 이에 더하여 인도주의 지원이 추가될 수 있다. 다만 지난 수년간에 한국정부가 북한정부에 제공해왔던 쌀 차관은 양허성 자금제공을 통한 정부개발원조의 하나로서, 인도지원이라 할 수 없다. 인도주의 원조란, 주는 쪽이 지정한 상대측의 수취자에게 무상으로 제공되는 재난구호를 위한 원조를 의미하기 때문이다. 그런데 한국정부의 북한에 대한 '인도주의' 원조의 대부분은 이와 같은 개념정의에 부합하지 아니했다. 따라서 여기서는 남북 '경제협력' 관계와 남북경제관계를 큰 구별 없이 사용한다.

종속변수일 것이다. 그런데 그 고려에는 한국측의 설정 목표와 일치하지 않거나 충돌하는 것들이 포함되어 있을 것이다.

따라서 남북경제관계는 남북간에 전반적 정치관계에 관한 이해공유의 폭이 얼마나 넓은가에 대한 주관적 판단에 의해 양측 또는 어느 일방의 정부정책에 의해 축성되거나 위축될 수 있다. 노무현 정부와 이명박 정부의 정책차이는 북한 당국과의 이익공유의 폭의 차이를 초래할 것이고, 이것이 남북경제관계의 전개에 영향을 줄 것이다.

이 글은 먼저 노무현 정부의 대북정책 속에서 남북경제협력 관계의 위상 설정과 정당화 논리 및 그에 대한 북한의 대응에 대해 알아본다. 이 서술은 한국에서 선거에 의한 정권교체 그리고 새 정부의 정책 때문에 남북간의 구조적 관계 상황이 어떻게 달라졌는가를 명확히 하는데 도움이 된다. 다음으로 이명박 정부의 대북정책 속에서의 남북경제위상 설정과 정당화 논리 및 북한의 예상 입장을 알아본다. 또한 이명박 정부와 북한정부가 양자 사이의 확대된 차이가 초래하는 여러 효용과 비용에 대해 어떠한 전술적으로 대응할 수 있는가를 살펴본다. 남북 양 정부간 경제협력 관계에 대한 기본입장의 차이, 그에 대한 전술적 대응에서 앞으로 이명박 정부 하에서의 남북경제관계의 양상이 영향 받을 것이다.

## II. 노무현 정부 시기 남북경협 모델

노무현 정부시기에 한국은 북한의 행위를 변화시키기 위해 주로 '선공후득'의 설득 수단으로 남북경협을 설정하고 경협 확대에 매진했다. 북한이 개혁개방을 통해 '변화하고' 있기 때문에 이와 같은 '선공후득'식 정책은 유효하다는 것이 노무현 정부의 홍보 논리였다. 한편 이 시기 동안 북한의 대내 경제정책은 체제유지와 국방공업우선정책을 유지했다.

우선 노무현 정부 하에서 남북경협이 대북정책에서 차지하는 위치는 '평화경제론'과 '평화비용론'에 나타나있다. '평화경제론'을 보면, "경협은 남북관계 개선 및 평화증진의 기초"로서, "평화를 위한 경제"이자, "한반도 평화는 (한국) 경제발전의 필수요소"로서, "경제를 위한 평화"라는 것이다.<sup>2)</sup> 이러한 맥락에서 '남북경협의 효과'를 보자면, "남북경협은 남북관계의 핵심변수"<sup>3)</sup>로서, 1) 북한의 개방과 개혁 가속화, 2) 정치적 신뢰 강화, 3) 군사적 긴장완화, 4) 남북간 공동체 형성 촉진에 기여한다.

이와 같은 논점의 핵심은 남북경협은 그 자체의 수익성 보다는 여러 특히 정치적 부수효과 때문에 적극적으로 확대해야 한다는 것이다. 즉 경협이 증가하여, 북한경제의 한국경제에 대한 의존도가 높아질수록, 한국의 북한에 대한 정책적 발언권이 향상되고, 북한당국의 정책 또는 대내외 행위를 한국의 이익에 부합하게 변경시킬 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

2) 통일부 교류협력국, 「“평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”: 남북경협비용을 어떻게 볼 것인가?」 (2005. 11), p. 1.

3) 통일부, 「참여정부 3년 평화번영정책 추진성과」 (2006. 2. 23), p. 11.

4) 이 같은 논리는 실질적이었는지보다는 -어떤 취지에서- 대북지원 확대를 정당화하기 위해 만들어낸 홍보용 논리였을 가능성이 높다. 정동영 장관의 인식을 보면, 보다 무조건적이고 정서적이다. 또한 마치 할 수 있는데도 불구하고, 마땅한 의무를 다하지 못해 '우리가 근심해야 하는 것처럼 보인다. 즉, "사실, 북녘 땅은 우리의 현실이면서 미래이기도 하다. 북에 지원하는 것은 북을 돕는 게 아니라, 우리 스스로를 돕는 것이다. 왜냐하면 북녘 땅에 가보면 그 풀 한포기와 나무 한그루도 남쪽과 다를 바 없다. 다 그게 우리 민족이 수천년 동안 살았고, 곧 언젠가는 같이 살아야 할 땅이기 때문이다. 우리가 능력 있으면 북녘의 도로이고 철도이고 항구이며, SOC와 인프라도 깔아줘야 한다. 그러나 우리의 현실은 그렇지 못하고 있다. ... (우리의 대북지원규모는) 여전히 인색한 수준이다." 정동영, "미래로 가는 길 - 지난 55년의 역사와 남북관계," 코리아타임스 창간 55주년 기념 11. 1일자 에세이 기고.

이와 같은 효용 획득을 위해 지출되는 '평화비용'이라고 명명되었다. 이는 "통일 이전 한반도 평화 유지와 정착을 위해 지불하거나 지불되어야 하는 비용을 총칭"한다.<sup>5)</sup> 구체적으로 보면, 1) 평화정착 안보환경개선 비용, 2) 북한경제 안정화 비용, 3) 인도적 지원, 4) 남북경협 활성화 비용, 5) 통일대비 경제투자 비용 등이 있다. 다시 말해 남북경협에 수반하는 비용은 "단순한 지출이 아니라 지출에 따르는 반대급부인 편익을 수반하는 비용"<sup>6)</sup>으로서 '정당'하며, 따라서 '국민적 인식이 제고'되어야 한다.

이러한 정책입장에서 출발하여 노무현 정부는 상당한 난관에도 불구하고 지원성 남북 경협의 확대를 통한 남북관계 확대에 적극적으로 노력했다. 여기서 난관이란, 집권 기간 동안 핵 문제 상황이 지속적으로 악화되었던 것, 경협을 둘러싸고 국내정치적 논쟁이 격화되었을 뿐 아니라, 미국과의 동맹신뢰 유지 및 대북정책 공조에서 불협화가 발생했다는 것 등이다.

물론 노무현 정부는 남북경협 확대라는 정책수단이 한국정부가 의도한 정책목표 달성에 유효하게 기능하고 있다고 굳게 믿었다. 그 믿음의 근거에는 '북한변화'론이 있었다. '북한'이 변하고 있고 남북경협이 그 변화를 촉진하고 있다고 믿을 수 있다면, 한국의 지원의도와 북한의 사용의도 사이에 -반대파들이 주장하듯이- 불행스러운 간극이 존재하지 않는다는 신념을 유지할 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 믿음과 신념은 -정책책임자들에게는 애석하게도- 대내외적으로 충분히 공유되지 않았던 것처럼 보인다. 그 이유는 정부가 주도해야 하는 강력한 정책 홍보의 필요성이 역설되었기 때문이다. 노무현 정부는 북한의 변화상이 널리 홍보될수록, "평화번영정책 추진의 국내외적 이해가 확산되고 협조가 높아질 것"<sup>7)</sup>이라 판단했다. 정부 관련 부서는 관련 문헌의 생산과 대내외 행사 개최 등을 통해 '북한 변화' 및 대북정책의 '북한변화 촉진' 기능을 홍보하기에 큰 힘을 쏟았다.

5) 김영윤 외, 「평화비용의 의미와 실익」 (통일연구원, 2005. 10), p. 1.

6) 김영윤 외, 「평화비용의 의미와 실익」, p. 2.

7) 통일부, 「대북정책 추진현황」 (2004. 3. 31), p. 9.

그렇지 않아도 일반적으로 어느 차원이든 경제협력 분야의 연구는 사실 인식, 그 판단과 전망에서 강력한 낙관성의 편향을 가지고 있다.<sup>8)</sup> 북한 변화 및 남북 경협 전개에 대한 한국에서의 연구도 예외는 아니다. 그런데 이러한 원초적 편향에 더하여 노무현 정부시기에는 한국 정부의 정책 홍보 필요성에 기초한 정보의 가공 및 생산 압력까지 가세한 셈이 되었다. 이러한 환경 때문에, 민관의 여러 차원에서, 사실의 인식과 판단에서 무의식적 또는 의도적 필터링이 발생했을 수도 있다. 따라서 북한(당국) 변화 및 남북관계의 진전에 내재할 수 있는 여러 어려움이 경시되고 당면 가능성이 있는 문제로 인지되지 않는 경향이 있었다. 또한 이렇게 되면, 남북(경제)관계가 한국측의 일방적 의지와 바람에 거스름없이 전개하는 식의 장밋빛 청사진을 그리는 것이 가능해진다.

사실 노무현 정부식 ‘북한 변화’론은 사실의 인지와 해석에서 취사선택과 편향성의 경우에만 가능했다. 여기서는 이에 대해 지면 관계상 간략하게 언급한다.

먼저, 노무현 정부가 (또는 한국의 관련 논쟁 일반이) 구별하지 않은 것은 ‘북한의 변화’와 ‘북한당국의 (정책의도의) 변화’였다. 물론 북한(사회)는 크게 변화하였다. 그런데 북한정부의 의도 때문에, 또는 북한정부의 의도에도 불구하고, 북한(사회)가 변화했는지를 구분하는 것은 매우 중요하다. 예를 들어, 노무현 정부를 비롯하여 한국의 분석은 2002년 9월부터 북한이 ‘국방공업우선정책’을 경제정책의 최우선 목표로 설정했고,<sup>9)</sup> 그 후 매년 신년사에 등장함에도 불구하고, 이를 인지하거나 분석해야할 사항으로 설정하지 않았다.<sup>10)</sup> 그러하면 ‘북한’이 2002년 7월 조치 등을 통해 ‘변하고 있다’고 논리를 전개하는데 거치적거림 없게 된다.

8) Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 9-17.

9) 조선신보, 2003. 4. 11.

10) 북한의 ‘국방공업우선론’은 ‘선군시대의 경제건설 방향’으로서 “국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키다”는 것이었다. 여기서 ‘국방공업을 우선적 발전’이란, “국방공업을 중시하는 원칙에서 국가의 경제투자에서 국방공업의 몫을 먼저 조성하고 로력, 설비, 자재, 전력 등 필요한 모든 것을 최우선 보장할 것”을 뜻한다. 리기성, "위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제 건설로선," 「경제연구」(2003. 2), p. 5.

둘째, 북한당국의 경제정책 내용도 개혁적 차원에서 보수적 차원으로 바뀌었다. 북한의 여러 조치와 공개문서에서 단어 구사를 볼 때, 북한의 2002년의 '개혁적'인 '경제관리개선' 조치는 대략 2005년 후반기에 종료했다. 그 이후 북한당국의 경제정책은 중앙정부의 전통적 통제와 경제방식의 재확립, 또한 경제적 효율성을 보다는 체제유지 우선의 관점을 훨씬 강력하게 내세우는 방향에서 취해지고 있다.<sup>11)</sup> 주목할 만한 것은 2.13 합의에 의해 북한의 대외정세가 현저히 안정되었음에도 불구하고 보수적 정책은 변화하지 않고 있다.

결론적으로 보면, 노무현 정부식 '북한 변화'론은 성립할 수 없다. 이러한 경우, 현실적으로 노무현 정부가 대북정책과 남북경협정책을 정당화하는 데 내세웠던 논리의 핵심 고리가 무너진다.

첫째, 남북경협 확대가 북한 변화를 촉진한다는 것이다. 물론 북한은 여러 가지 이유 때문에 변화해 왔다. 남북경협도 그 변화를 촉진하는 여러 요소 중의 하나였음에 틀림없다. 그러나 남북경협과 관련 한국정부 측의 의도와 북한당국의 의도는 일치하지 않았다. 또한 북한당국이 북한사회의 변화를 받기며 우호적이고 생산적 태도를 취하고 있다는 증거는 없다. 그 최우선 관심은 보수적 체제유지였다. 이러한 상황에서 한국이 '북한변화'론에 입각하여 '선공후득'식 태도를 취했다. 북한당국은 약간의 비용을 지불하면서 더 큰 이익을 취했다. 즉 한국의 정부주도 지원은 북한당국이 개혁개방하지 않으면서도 체제를 유지해 갈 수 있는 자원을 공급해주는 기능을 했다.<sup>12)</sup>

둘째, 남북경협 확대를 통해 북한의 대외 행위 개선 즉 비핵화 및 남북관계 개선으로 설득할 수 있다는 논리이다. 마찬가지로 한국정부의 의도와 북한당국의 의도는 달랐다. 따라서 한국의 '선공후득'식 열성은 북한당국에게 대남관계에서

11) 유사한 의견 및 사실 확인에 관하여, Andrei Lankov, "North Korea dragged back to the past," *Asia Times*, Jan 24, 2008; Rudiger Frank "Socialist Neo-Conservatism in North Korea? A Return to Old Principles in the 2008 New Year Joint Editorial," *Nautilus Policy Forum Online* 08-032A: April 22nd, 2008; 좋은 벗들, 「오늘의 북한, 북한의 내일」(정토출판, 2006), pp. 24-30; 좋은벗들, 「북한사회 변화와 인권: 2006-2007」(2007), pp. 29-38.

12) 유사한 의견으로 Marcus Noland and Stephan Haggard, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007).

북한이 유리하고 선택적인 목표를 설정하고 유연한 전술을 구사할 수 있는 기회를 마련해 주었다. 또한 이는 비핵화 협상에서 북한당국이 운신할 수 있는 공간을 넓혀줌으로써, 입지를 강화해 주었다.

셋째, 남북경협 비용은 남북경제통합을 앞당겨 통일을 촉진하기 때문에 '통일 촉진비용,' '통일준비비용'이다라는 논리 등이다. 이런 논리가 성립하자면, 북한당국의 정책의도가 이미 변화했기 때문에 한국의 정책의도와 북한당국의 정책의도 사이에 불일치가 존재하지 않거나 무시해도 된다고 전제해도 될 때뿐이다. 그런데 현실에서 이러한 전제는 성립하지 않는다.

### Ⅲ. 이명박 정부의 남북경협 모델

이명박 정부의 남북경협 비전은 비핵화를 이루고 (개혁)개방한 북한과 상호성 있는 경제관계를 수립해 가겠다는 것이다. 즉 “북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 국제사회와 협력하여 10년 안에 북한 주민 국민소득이 3,000달러에 이르도록 돕는다”는 것이다.<sup>13)</sup>

그런데 이와 같은 이명박 정부의 남북경제관계 비전이 실현되기 위한 조건을 북한이 조만간 마련해 줄 가능성은 낮다. 따라서 현실적으로 이명박 정부는 비핵화와 개혁개방이 어느 것도 이루어지지 않은, 또는 그 중 하나만 이루어진 북한과 경제관계를 추진해야 하는 어떤 상황일 것이다. 이와 같이 자신의 비전이 실현될 수 없는 상황에 대하여 이명박 정부가 어떻게 대응하느냐에 따라 이명박 정부 하에서 전개될 수 있는 남북경협의 양상은 달라질 수 있다. 참고로 이명박 정부는 대북정책에서 원칙에는 철저하면서도 유연하게 접근할 것을 지침으로 내세워왔다.

#### 1. 주요 내용

이명박 정부의 남북경협에 대한 기본입장은 이렇다. 이명박 정부는 핵문제 해결을 최우선시하면서, 이에 연계하여 남북대화, 대북지원, 경협사업 등을 추진할 것을 예견하며, 이와 관련 한국의 북한에 대한 협상 자세도 바꿀 것을 요구한다. 이명박 대통령의 말을 빌리자면, “핵을 포기할 때 북한 정권도 안정이 될 것이고, 또 평화도 유지될 것이고, 경제도 번영을 할 수 있다, 경제도 자립할 수 있는 기틀을 만든다”<sup>14)</sup>는 것이다. 따라서 “북핵문제 진전 상황을 보아가며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식 조정”<sup>15)</sup>한다는 것이다. 이러한 논리에서 파생한 것이 남북경협 4대 원칙 즉, 북핵 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적

13) 윤덕민, 「『비핵·개방 3000 구상』 : 과제와 전망」, 외교안보연구원, 주요 국제문제 분석(2008. 4. 29.)

14) 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀(2008. 03. 26.)

15) 통일부, 「2008년 통일업무 보고」, (2008. 3. 26.), p. 6.

합의에 따른 경제협력 추진원칙이다. 또한 협상 자세를 바꾸어야 하는데, “진정 북한을 도우고 북한의 경제가 살아서 북한주민들이 최소한도의 기본적 행복권을 유지할 수 있도록 우리는 도와야 된다는 그런 정신을 가지고, 남북이 매우 균형 잡힌 그러한 조치를 서로 해나가면서 협상을 해야 된다”<sup>16)</sup>는 것이다. 이러한 방식의 남북관계, 다시 말해 과거식과는 달라진 남북관계라면, “어쩌면 새로운 정부는 남북문제에 있어서 더 적극적일 수도 있다”<sup>17)</sup>고 한다. 이상의 내용은 종합되어, 북한이 비핵화와 개혁개방을 이루어준다면, 비핵개방 3000이라는 매우 적극적인 경제협력을 추진한다는 구상에 나타나있다.

한편 이명박 정부는 인도적 지원은 인도주의적 상호주의 원칙에 의해 추진할 것을 천명하고 있다. 즉, 한국정부는 “북한 주민들이 어려움에 처하고 있는 데 대해서 협력하는 것(을) 계속할 것”이지만, “북한도 거기에 상응하는 조건은 아니지만, 북한도 인도적 차원에서 협력을 할 수 있어야 한다”는 것이다.

정리하면, 이명박 정부에서 한국의 경제협력은 핵 포기 결단을 촉구하기 위해 그 결단 이전에 사전적으로 제공되는 유인이 아니라, 핵 포기에 대한 보상적 성격에서 사후적 유인으로 설정되어 있다는 것을 의미한다. 북한이 핵 포기에 협조하면 비핵개방 3000의 5대 분야(경제, 재정, 교육, 인프라, 생활향상)의 사업을 남북간 협의체를 구성해 단계별로 순차적으로 추진해 나간다는 입장을 견지하고 있다. 그 시작은 “북한 핵시설 불능화 및 신고 검증이 완료된 후 핵폐기 협상과정에서는 남북 간에 경제공동체 협력협정 체결부터 논의한다”<sup>18)</sup>고 한다.

한편, 이와 같은 경험과는 무관하게, 만약 북한과 인도적 상호주의에 관한 협상이 타결된다면, 별도의 인도지원이 이루어질 수 있는 여지를 열어 놓고 있다.

16) 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀(2008. 03. 26.)

17) 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀(2008. 03. 26.)

18) 17대 대통령직 인수위원회, 「백서 1 성공과 나눔. 이명박 정부의 국정철학과 핵심정책과제」, (2008. 3), p. 187.

## 2. 장단점

그 어느 정책이든 장단점이 존재한다. 이를 간략히 요약하면, 아래와 같다.

### 1) 장점

첫째, 이명박 정부 남북경협 정책의 가장 큰 장점은 미국의 북한에 대한 협상력을 강화시켜준다는 것이다. 2002년 10월 제2차 북한 핵위기 발발 이후, 부시 정부의 노무현 정부에 대한 가장 큰 불만은 후자의 너그러운 대북지원이었다. 먼저, 북한의 위기 고조 전술에 대해 부시 정부가 '맞춤형 봉쇄' 전략의 일환으로 북한에 경제적 압박을 가하고자 했음에도 불구하고 노무현 정부가 이에 협조하지 않았다는 것이다. 부시 정부는 노무현 정부의 북한에 대한 쌀과 비료의 지원, 개성과 금강산 사업의 지속에 대해 불만을 가졌다. 또한 6자회담에서의 2005년 9.19 합의와 2007년 북미협상에서의 2.13 합의 등 협상 돌파가 있을 때마다, 한국이 서둘러 북한과 과감한 경협 확대 정책을 추진함으로써,<sup>19)</sup> 미국이 북한에 대해 설정해 놓은 '채찍'과 '당근'의 균형을 깨뜨린다는 것이었다.

사실 한국 정부의 이와 같은 태도가 북한이 어려운 대외협상을 진행하는 동안 내부 경제를 안정시키는데 도움을 주었다. 따라서 북한은 높은 수준의 조건을 내세우면서 장기간의 협상 과정을 이끌어 갈 수 있었다. 그러나 이명박 정부가 남북경협을 북한 비핵화에서의 진전과 연계시켜 추진하는 원칙을 견지하는 한, 북한의 운신 공간은 상당히 줄어들 것이다. 특히 미국은 한국 정부의 너그러운 대북지원 또는 남북경협 확대 정책 때문에, 자신의 협상력이 약화되는 상황에는 직면하지 않게 될 것이다. 이는 북한의 대미협상 입지를 상당히 악화시키게 될 것이다.

---

19) 2005년 6자회담 9.19합의 직후 금강산, 개성, 철도도로의 3대 경협사업 이외에 농업·수산·경공업·광업 등으로 경협 분야가 확대 정책이 실천되기 시작했다. 또한 2007년 미북간에 2.13 선언에 의하여 6월 북한 핵 가동중지가 실현되자, 8월에 정상회담이 예정되었다가 10월에 개최되어, 남북경협의 대폭적 확대의 비전을 담았던 10.4 남북정상선언이 채택되었다.

둘째, 이명박 정부의 남북경협 정책은 북한정부가 대내외적으로 경제문제를 해결하는 데 있어서 보다 현실적인 해법을 모색하도록 하는 데 도움을 줄 수 있다. 그 동안 한국 정부는 직접 간접으로 상당한 양의 자금과 자원을 북한정부에 제공해왔다. 그런데 이처럼 해당 정부가 문제해결에 태만한 가운데, 대량지원이 장기화되면, 악순환이 발생한다. 즉 해당 정부는 내부적으로 같은 위기가 재발할 것을 알면서도 문제를 해결하는데 관심을 쏟지 않는다. 그 이유는 두 가지이다. 우선 외부의 구원자가 또다시 '인도주의' 때문에, 또는 위기폭발 여파에 대한 두려움 때문에 개입할 것으로 예상하기 때문이다. 다음으로 문제해결에 투입되어야 하는 노력과 자금을 -해당정부 입장에서는 위기해결보다 더 중요한- 다른 어떤 '나쁜' 용도로 전용하기 때문이다. 특히 한국정부는 자금과 자원을 북한정부에 직접 제공했다. 그런데 북한정부는 가용 자금과 자원이 늘어날 때 마다 중앙통제 강화에 활용하고자 시도하는 경향을 보여 왔다.<sup>20)</sup>

이명박 정부의 정책 원칙은 단기적으로 북한의 내부 위기 상황을 악화시킬 수 있고, 북측 정부의 한국정부에 대한 적대감을 증폭시킬 수 있다. 단기적으로 북한 정부는 전통적 전술로 대응할 것이다. 즉 내부 위기를 방치함으로써, 외부가 개입할 수밖에 없도록 유도하는 것이다. 또는 '비인도주의적'으로 한국 등이 인도주의 개입을 중단했기 때문에 내부 위기가 증폭하고 있다는 식의 여론을 확산시키기 위해 노력할 것이다. 그러나 중장기적으로 북한정부는 자신이 초래한 내부 위기를 스스로 직면하고 처리해야 하는 정상적인 그러나 난감한 상황에 직면하게 될 것이다. 북한의 선택은 두 가지이다. 우선 스스로 내부문제 해결능력을 기르는 것이다. 이른바 개혁개방이다. 다음으로 주변국 중에서 과거 한국과 같은 역할을 해줄 수 있는 대안을 찾는 것이다. 이는 쉽지 않을 것이다. 어느 국가이든지 북한정부에 지원을 증대하는 경우, 북한정부가 이에 상응하는 조치를 취할 것을 요구할 것이다. 따라서 북한은 비핵화, 납치문제 등 여러 현안에서 상대국을 배려하는 입장을 취해야 할 것이다. 이와 같은 상황이 의미하는 것은, 이명박 정부가 단기적으로 비용을 지불하는 가운데, 중장기적으로 북한정부가 대내외적으로 보다 합리적 입장을 취할 수밖에 없게 만드는 데 도움을 준다는 것이다.

20) 유사한 논의로, 동용승, "비핵개방 3000 구상과 남북경제협력 방안," 「이명박 정부의 대북정책과 남북관계」 평화재단 제19차 전문가 포럼, 2008. 3. 19, pp. 41-42.

셋째, 이명박 정부의 남북경협 정책은 공적 자금이 투입되는 남북경협 사업에서, 노무현 정부의 논리에 내재해있는 성격의 도덕적 해이를 감소시킬 수 있다. 이명박 정부는 경협 4대원칙으로서, 북핵 진전이라는 정치적 기준이외에도 경제적 기준으로서 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의를 거론하고 있다. 이명박 정부의 이러한 원칙은 주로 정부자금에 의해 뒷받침되는 남북경협에서의 도덕적 해이를 -노무현 정부와 비교할 때- 상당히 감소시킬 수 있을 것이다. 사실 노무현 정부의 남북경협 정책은 한국 참여자의 도덕적 해이에 면죄부를 줄 수 있는 논리를 내장하고 있었다. 노무현 정부는 남북경협 전반에서 정치적 목적을 중시하면서 경제적 차원을 그에 종속시키는 입장을 취했기 때문이다. 즉 남북경협은 북한에게 남북관계의 확대와 핵문제에서 전향적 태도를 설득하는 정치적 수단으로서 중시되었고, 그에 수반하는 경제적 비용은 '평화비용,' '통일촉진비용,' '통일준비비용' 등의 명목으로 반가이 감수되어야 한다는 논리를 전개했다. 이러한 식의 논리는 진행되고 있는 또는 전개될 남북간 사업의 경제성이나 경제적 타당성과 합리성을 따지는 것을 무력화시키는 논리였다. 또한 이러한 논리는 남북관계 확대 자체를 지향목표로 삼고 있고 그 수단으로서 남북경협을 적극적으로 확대해야 한다는 논리를 전개한다. 즉 다시 말해 정치적 목적에서 경제적 타당성이 불가사의한 남북경협에 대한 한국정부의 공적 자금 투자를 적극적으로 증대시켜야 한다는 논리를 전개한다. 한국정부가 이러한 입장을 견지하는 한, 북한정부가 남북경협에 관한 흥정과 거래에서 한국정부 및 기업에 대하여 자신에게 보다 유리한 가격을 고집하고 관철시킬 가능성이 높아진다. 한편 한국 기업의 입장에서는 남북경협 사업에서 설사 불리한 계약을 체결하더라도, 이 사업이 국책성 사업의 성격을 띠고 있고 또한 정치적 필요에서 유지되어야 하는 사업인 한, 한국정부의 보조금으로 연명할 수 있을 것을 고려해 놓고 사업을 계약하고 진행할 수 있다.

넷째, 북한에 대한 한국의 자존심을 과시할 수 있다. 노무현 정부에 대해서는 '북한에 저자세 협상을 하고 있다'는 비판, 북한 인권문제 등 내부의 암울한 상황에 대해 침묵하고 있다는 비판이 있어왔다. 이명박 정부의 태도는 이와 같은 평가는 받지 않을 것이다.

## 2) 단점

첫째, 이명박 정부 대북정책 일반에서 가장 큰 취약점은 김정일의 관심에 대한 고려가 빠져있다는 것이다. 김정일의 최대 관심은 체제유지로서 한국과의 관계는 북한 내부에서 자신의 입지, 그리고 북한의 한국 및 주변국에 대한 대외입지를 강화하는 데 이바지해야 한다. 북한의 입장에서 볼 때 노무현 정부와의 남북관계는 이러한 점에서 부정할 수 없는 기여를 했다. 한국으로부터의 관대한 지원, 핵 문제 및 한반도 안보 문제에서 북한의 입장에 대한 한국의 관용적 태도, 한국의 미국 및 일본과의 불화, 한국측 대표적 지도자들의 김정일에 대한 존중, 한국 내에서 현존 북한체제를 한국의 체제와 (진심으로든) 동격으로 존중하거나 또는 한국의 그것에 비해 존경적 태도를 갖는 세력의 정착 등이다. 이와 같은 기본선이 유지되는 한, 북한으로서는 남북관계 진전에 의해 파생되는 부작용은 관리 가능한 또는 지출 가능한 비용에 머무른다고 판단했을 것이다. 그러나 이명박 정부는 이와 같은 남북관계로부터의 김정일 정권이 누려왔던 이익에 대해 거부적 태도를 취하면서 차단하는 정책을 선택하고 있다. 반면 이명박 정부 “저는 누구보다도 북한 주민을 사랑하고 있습니다. 나는 북한 주민들이 최소한도의 인간의 기본적 행복을 누릴 수 있는 수준에 갔으면 좋겠다는 것이 저의 생각입니다”<sup>21)</sup>라는 것을 매우 강조하고 있다. 이러한 취지의 발언은 한국의 대북정책이 김정일 정권과 북한주민을 구분하고 후자의 발전과 복지를 지향하고 있다고 해석될 수 있다. 그런데 김정일 정권에게 중요한 것은 북한 주민의 발전과 복지는 아닐 것이다. 따라서 이명박 정부의 대북정책은 김정일의 정권 유지 및 강화 욕구와 상충한다. 이 때문에 김정일 정권은 이명박 정부의 대북정책에 대해 적대적이고 방어적 태도를 취하면서 이명박 정부가 설정한 거래조건에서는 상대하기를 거부하고 있다. 이명박 정부와 김정일 정권 간에는 타협되기 어려운 간극이 존재한다.<sup>22)</sup>

21) 이러한 취지의 표현은 대통령의 “통일부 업무보고 모두 말씀”에 세 번이나 등장하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 이명박 대통령의 대북인식의 핵심이라 할 수 있다. 청와대 대통령 동정 발언록, 통일부 업무보고 모두말씀(2008. 03. 26.)

22) 북한의 태도에 관해서는, 최진욱, “이명박 정부에 대한 북한의 태도 및 평가,” 「2008년 남북관계의 진단과 과제」, 통일연구원 개원 17주년 기념학술회의, 2008. 4. 18. 참조.

둘째, 비핵·개방·3000론은 두 가지 낙관론에 기초해 있다. 먼저 비핵화에 관한 낙관론이고, 다음으로 북한의 (개혁) 개방에 대한 낙관론이다. 물론 이러한 낙관론은 비핵·개방·3000에만 한정된 것은 아니다. 이와 같은 양차원적 낙관론은 지난 정부 시기로부터 대부분의 한국측 특히 남북경협 분야 전문가가 대체로 일반적으로 공유해왔던 특징이기도 하다. 그런데 과거에나 현재에나 이와 같은 두 가지 전제가 충족될 가능성은 매우 낮다. 다시 말해 비핵·개방·3000론이 실현되려면, 우선 북한 비핵화 과정이 빠르게 진전하는 일직선적인 단계적 진보의 과정이어야 한다. 또한 그와 같은 비핵화 과정의 전개에 맞추어 북한의 개혁개방이 단계적이고 직선적으로 또한 빠른 속도로 진행해야 한다. 그런데 현실적인 상황이라면, 북한 때문에 그리고/또는 다른 당사국 때문에 핵폐기의 과정에서 정체와 번복이 있을 것이다. 또한 비핵화의 진전과 북한의 개혁개방의 진전이 반드시 병행하여 진행하지 않을 수 있다. 즉 비핵화 진전과 병행하여, 북한이 적극적인 개혁 개방을 통해 한국측이 요구하는 수준의 정치적 경제적 남북협력 수용능력을 갖추어갈 수 있을지 확실하지 않다.

먼저 비핵화 문제를 보자. 북한의 핵시설 가동중지, 핵시설의 불능화 및 핵활동 신고가 완료되더라도, 북한 핵무기 개발을 좀 더 불가역적으로 만들기 위해서는 앞으로 더 험난한 협상을 통한 점진적 문제해결을 추진해야 할 것이다. 이와 같은 과정이 단기간에 또한 명확하게 실현될 가능성이 낮다. 이러한 과정에서 북한은 또는 더 명확히 김정일 정권은 실질적으로 핵무기 제 능력을 폐기해야 하며, 관련국들은 북한에 또는 더 명확히 김정일 정권에 정치적 경제적 보상을 지불해야 한다. 즉 양자 모두는 막대한 그러나 그 대가가 불분명한 비용을 지불해야 한다. 과연 비핵·개방·3000은 ‘북한’ 또는 김정일에게 더 좋은 미래를 보장하는가?, 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아는 비핵화, 한반도 평화체제, 동북아 재편 등에 이익을 공유하는가?,<sup>23)</sup> 북한을 도외시하는 경우에도 5개국은 그 복잡한 재편

23) 그 누구보다도 한국이 먼저 이 질문에 대답해야 한다. 노무현 정부는 군사안보 차원에서 한반도 평화체제 수립에 매우 열성적이었으며, 그에 따르는 북한과의 타협과 한미군사관계 재조정 등 한반도 및 동북아 현상 변경을 여러 논란에도 불구하고 추진하고 수용할 태세를 보였다. 이에 비해 이명박 정부의 ‘한반도 새로운 평화구조’ 구상은 현저히 현상유지적 평화 고수의 성격을 보여준다. 한반도 평화체제 수립에 대한 의지 표명은 현저히 감소했고, 그 대신에 한미동맹 강화와 주로 경

과정에 대한 합의를 끌어 낼 수 있을 것인가? 과연 6개국은, 그 비용을 지불하면서 반드시 더 좋을 것 같게만 보이지 않는 새로운 불확실한 미래를 위한 협상을 지속할 것인가, 아니면 현재 도달해 있는 차선의 균형점에 만족할 것인가?

다음으로, 비핵·개방·3000의 구상은 한국의 정치적 경제적 경제협력에 대한 김정일 정권과 북한(사회)의 수용 및 적응 능력의 전개에 대해 매우 낙관적인 전망을 하고 있다. 비핵·개방·3000은 북한에 자금과 자원의 대량 투입을 통해 “수출주도형 시장경제체제로의 전환과 개방을 유도”하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 “남북경제통합의 기초가 마련될 것이며, 궁극적으로는 사실상의 통일 상태인 남북경제공동체 형성이 가능할 것”<sup>24)</sup>으로 보고 있다.

그런데 이러한 구상이 실현될 가능성이 대두하는 경우는, 핵폐기의 진전과 함께, 북한당국이 완전히 한국정부의 의도에 협조하고 북한 사회의 변화와 발전이 한국이 바라는 바대로 이루어지는 경우에 한정한다. 또한 비핵·개방·3000의 실시 과정에서, 한국의 자금과 자원 그 밖의 지적인 서비스가 제공되는 것에 발맞추어 북한이 적극적이고 신속하게 또한 지속적으로 내부의 정책과 제도를 개혁해 나가며, 안정 속에서 정치적 사회적으로 전환적인 변혁을 치러 나가야 한다. 물론 이밖에도 국제 정치 및 경제 환경 등 다른 조건이 매우 좋아야 한다.

그런데 이러한 기대는 비현실적이다. 핵 폐기의 진전에 대한 보상으로 김정일 정권이 가장 핵심적으로 요구하는 것은 김정일 정권의 안정적 존속이 될 것이다. 김정일 정권은 이에 대해 극도로 조심스럽게 탐색하면서 확신이 있을 경우에만 정책과 제도를 개혁해 나가게 될 것이다. 설령 북한에 김정일 정권이 존재하지 않게 되었다 하더라도, 지난 60여 년간의 역사과정 속에서 성립한 북한(사회)가 한국의 의도하고 바라는 대로 단시간 내에 적응하게 될지는 의문이다. 그런데 비핵·개방·3000은 이러한 사항에 대해 고려하고 있지 않다.

셋째, 개혁과 개방 중에서 더 핵심적인 것은 개혁이다. 그런데 비핵·개방·3000은 개혁 대신 개방을 핵심 단어로 설정하고 있다. 지구상에는 -북한과 비교할 때 현

제문제를 중심으로 한 ‘동북아 신흥력체제 구축’이 천명되어 있다.

24) 17대 대통령직 인수위원회, 「백서 1 성공과 나눔. 이명박 정부의 국정철학과 핵심정책과제」, p. 188.

저히- 개방되어 있지만, 내부의 정책과 제도의 개혁을 거부하고 있는 나쁜 거버넌스의 독재 빈곤 국가가 많다. 또한 이러한 국가의 경제는 대부분 그 어떤 '시장경제'이다. 즉 단순히 개방이나 시장확산이 북한당국의 대내경제적 역할이 생산적으로 변했다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 변화된 상황 때문에, 북한당국은 이에 적응해야만 생존할 수 있다. 다만 정권의 속성으로 보아 그 적응 방식은 정권에는 유리하지만, 일반주민에게는 해가되는 방향일 가능성이 높다. 또는 '본토'에서는 전통 보수 체제를 고수하면서, 그러한 체제유지에 필요한 외환을 벌어들일 목적으로 방어형 개방정책이 추진될 수 있다. 이에겐 외부 원조 수취 증대 노력, 자원개발형 외자도입, 경제특구 정책이다. 특히 이와 같은 북한의 정책은 그간의 한국의 대북경협 전략과 합치했다. 이와 같은 정책은 -중국에서 처럼- 내부개혁과 맞물리지 않는 경우, '본토'의 체제가 개혁되지 않은 상황에서도 지탱될 수 있는 조건을 마련한다. 그런데 이와 같은 국가에 대한 원조성 경제협력은 나쁜 거버넌스를 더 나쁘게 한다는 것이 원조관련 경제학 분석에서 일반적 정설이다.<sup>25)</sup> 이른바 원조의 저주이다. 그러나 정책과 제도가 개혁되면, 개방은 그 일부로 포함될 수밖에 없다. 즉 개혁이 개방에 포함되는 것이 아니라, 개방이 개혁에 포함된다. 현하 국제적 원조의 이론과 방법은 이러한 인식에 바탕을 두고 형성되어 있다.

넷째, 비핵·개방·3000론은 노무현 정부 시기 남북경협 미래 구상의 주류를 이루고 있던 바의 대규모 자본설비의 한국주도 일방적 제공을 바탕으로 한 남북경협의 한국 주도 일방적 확대론을 탈피하지 못하고 있다. 이와 같은 자본설비 제공을 주류로 하고 원조 제공국이 일방적으로 주도하는 경협방식은 1960-70년대 식 방식이다. 그간의 경험은 대규모 자본설비가 생산적으로 활용되기 위한 전제로, 수혜국의 정책과 제도의 자발적이고 우선적 개선을 내세우고 있다. 따라서

25) 대표적으로 Tim Harford and Michael Klein, "Aid and the Resource Curse: How Can Aid Be Designed to Preserve Institutions?", *Public Policy for the Private Sector*, Note Number 291 (The World Bank Group, April 2005); 이와 관련한 전반적 문헌 소개와 검토로서 Todd Moss, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle, "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa," *Center for Global Development Working Paper* Number 74 (January 2006).

대북경제관계는 북한이 스스로의 의지로 정책과 제도를 바꾸도록 하는 데 초점을 두고, 그 단계에 맞추어서 자본과 설비를 제공하는 식으로 계획되어야 한다. 물론 이와 같은 과정에서 한국과 북한 정부의 상호 협력이 전제되어야 하며, 이 경우에 한국정부의 의도와는 상이한 북한당국의 의도가 개입하고 반영될 수밖에 없다. 그런데 이러한 측면에 대한 고려는 그간 한국의 대북경협 미래구상에서 일반적으로 결여되어 왔던 측면이다. 또한 비핵·개방·3000은 이를 반복하고 있다.

결론적으로 이명박 정부는 집권 5년 동안 비핵화에서 충분한 확신을 보여주지도 않고, 개혁개방의 측면에서도 확신을 주지 못하는 북한에 직면할 가능성이 많다. 그렇다면, 이명박 정부의 대북정책의 핵심 내용은 이러한 북한을 어떻게 다룰 것인가 이어야 한다. 또한 이명박 정부는 남북관계를 한국과 북한의 2자게임 또는 한국-북한-미국의 3자게임의 좁은 틀에서 인식하지 말아야 한다. 남북관계는 현실적으로 한국-북한-미국-중국-일본-러시아의 6자게임의 틀 속에서 치러지고 있다. 이와 같은 6자게임에서 한국이 또는 그 어느 국가도 다른 국가에 대해 지나친 신뢰나 지나친 적대감에 의존하여 게임 전략을 형성하지 않는 것이 신중한 태도이다. 또한 6자관계 속에서 북한은 한국을 곤란하게 만들 수 있는 외교안보 수단을 지니고 있다. 그런데 이명박 정부의 정책비전은 복잡한 현실의 당면 문제를 다루기에는 너무 이상적이고 단순하다. 이 때문에 여러 문제가 초래될 수 있다.

#### IV. 이명박 정부 하 남북경협 전개 시나리오

앞서 지적했듯이, ‘비핵·개방·3000’이 현재 제시되어 있는 바와 같은 내용으로 실현될 수 있는 이상적 상황은 당분간 또는 오랜 기간 도래할 가능성이 크지 않다. 따라서 여기서 두 가지 질문이 제기된다. 첫째, 그렇다면 이명박 정부가 실제로 당면할 상황은 무엇인가이다. 둘째, 이명박 정부는 그에 대해 어떻게 대처해야 할 것인가이다.

먼저 이명박 정부가 당면할 수 있는 상황의 성격에 대해 탐색해 본다. 이명박 정부의 논리를 보면, 남북경협의 추진 여부를 북한의 비핵화와 개혁개방 여부에 연계시켜 놓고 있다. 이와 같은 논리의 성격으로부터 이명박 정부의 남북경협 정책이 당면할 수 있는 네 가지 상황이 도출된다. 즉 첫째, 북한이 비핵화와 개혁개방을 동시에 추진하는 경우이다. 둘째는, 북한이 비핵화는 하지만 개혁개방은 하지 않는 경우이다. 셋째는, 북한이 개혁개방은 하지만, 비핵화는 하지 않는 경우이다. 넷째는 북한이 비핵화도 개혁개방도 거부하는 것이다.

	비핵화 진전	개혁개방 진전
제1상황	○	○
제2상황	X	○
제3상황	X	X
제4상황	○	X

그러면 여기서 각 상황은 어떠한 경우에 발생하고 어떠한 내용을 가지는가, 그리고 이명박 정부는 이에 어떻게 대응할 수 있는가에 대한 시나리오를 그려본다. 시나리오를 그리는 데서는 현재 우리가 직면하고 있는 상황에 포함되어 있는 여러 상이한 경향들의 전개 경향에 주목해 본다.

먼저 제4의 상황은 북한이 비핵화에 진전을 허락하면서도 내부적으로 개혁과 개방 정책을 추진할 징후를 보이지 않는 경우이다. 사실 이러한 상황은 2.13 합

의 이후 지속되어온 상황이라고 볼 수 있다. 다시 말해 2.13 합의에 의해 북한은 비핵화에 협조하기 시작하고, 이에 따라 북한의 대외 정세가 현저히 완화되었지만, 내부적으로는 전반적으로 시장활동에 대해 적대적인 태도를 취하면서 정치적 통제를 강화하는 보수적 정책 경향을 보여 왔다. 이와 같은 상황이라면, 북한이 대외정책적으로 다변화된 활동을 보이더라도, 내부적으로는 보수적 정책을 유지함으로써<sup>26)</sup> 개혁과 개방에 대한 준비가 갖추어지지 않은 상태로 판단할 수 있다. 즉 불능화와 신고를 중심으로 하는 2단계 비핵화 협상이 완료되고, 북미관계에 진전이 있더라도, 북한 내부 정책은 체제유지에 중심을 두는 보수적 차원에서 진행되며, 개혁 없는 소극적 개방을 추진할 수 있다. 이는 김정일 정권이 개혁개방으로부터의 이득 보다는 그로 인한 내부불안정 위험을 더 심각하게 간주하는 경우이다. 이 경우, 북한은 대외원조 수취, 자원개발, 밀폐된 특구를 중심으로 대외경제협력 활성화할 것이다. 이와 같은 '개방'은 체제유지형 개방이다. 그 목적은 '본토'에서 보수적 정책을 고수하는 데 필요한 외환을 벌어들이는 것이다.<sup>27)</sup>

이와 같은 상황이라면, 북한당국이 한국으로부터 원하는 남북경협 또는 한국과 북한이 가능한 남북경협은 노무현 정부식 남북경협일 것이다. 이에 대해 이명박 정부는 두 가지 선택을 할 수 있다. 만약 한국정부가 지난 정부식으로 남북관계를 재개하는 것을 계속 원하지 않는다면, 남북경협은 교착 상태가 지속될 것이다. 또는 이명박 정부는 '원칙을 유연하게' 수정할 수 있다. 이 경우 현실적으로 이명박 정부는 현재 천명하고 있는 정책 원칙의 상당 부분을 '유연하게' 포기해야 한다. 이명박 정부는 북한이 비핵화 진전에 협조했음을 강조하면서 '인도주의'적 명분으로 자금과 자원을 북한 정부에 직접 제공한다. 나아가 이명박 정부는 김정일 정권의 생존권을 존중하기로 한 것에 기초하여, 남북당국 관계가

26) 정영태 외, 「하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석」 (통일연구원, 2007. 12.)

27) 이와 같은 체제유형 개방을 한국에서는 일반적으로 북한의 '개방' 진척으로 판단했다. 또한 대단한 '변화'로 판단했다. 물론 이와 같은 '개방'을 위해서도 북한은 일정한 정치적 비용을 감수해야 한다. 그런데 이와 같은 외환벌이용 개방지역에 종사하는 주민은 빈곤독재체제하에서 특권화되어 있는 집단이다. 따라서 외부와 상시적 접촉에도 불구하고 결코 '불온' 세력이 되지 않는다. Daron Acemoglu etc., "Kleptocracy and Divide-and Rule: A Model of Personal Rule," NBER Working Paper 10136 (December 2003); 한국은 북한당국의 비용을 과잉, 효용을 과소평가해왔다.

‘정상화’되고, 10.4 선언에 예시되어 있는 바와 같은 한국정부의 공적 자금을 기초한 남북경협을 추진하는 것이다.

제1상황은 북한이 비핵화와 개혁개방을 동시에 진전시키는 경우이다. 북한은 핵시설의 불능화와 함께 미국과 관련국이 만족할 수 있는 수준의 핵활동에 대한 신고를 행한다. 또한 핵 폐기와 검증의 비핵화 3단계에 진입한다. 비핵화 협조에 대한 보상으로 미국과 일본은 김정일 정권과 관계를 정상화하는 과정에서 진전을 이룬다. 다시 말해, 김정일 정권을 북한의 통치실체로 인정하면서 북한 내부 정치 문제에 대해 간섭을 자제하면서 북한의 경제발전에 협조한다.

이와 같은 경우 이명박 정부와 김정일 정부 사이에 새로운 거래가 성립하면, 남북 정부간 관계와 그에 기초한 양 정부 주도 또는 후견 하에 남북경제관계가 재개될 수 있다. 그런데 새로운 거래 협상 과정은 쉽지 않을 것이다. 아마도 북한은 유리하게 전개되는 대외정세를 바탕으로 김정일 정권 안정에 도움이 되는 방식의 추가적 대가 또는 ‘인도주의 지원’을 이명박 정부에게 요구하게 될 수 있다. 이명박 정부는 북한이 비핵화와 개혁개방을 추진하는 것에 대한 보상으로 김정일을 북한의 최고 지도자로 존중하며, 경제발전에 대해 적극 협조하고, 그가 내부분문에 대해서 가지고 있는 우려를 증폭시키지 않는 정책을 취하게 될 것이다.

제2의 상황은 비핵화 2단계 종료와 3단계 진입 과정에서 비핵화에 대한 협상 난항 또는 결렬로, 북한의 입장에서 볼 때, 한국, 미국, 일본과의 관계가 장기간 악화될 수밖에 없다고 판단하는 한편, 중국도 한국의 대북정책 변화, 한미동맹 강화 등을 부정적으로 인식하는 경우에 성립할 수 있다. 이러한 시나리오 중에서 한미동맹 강화에 대응하여, 북한이 중국과의 관계를 증진하려고 하는 움직임은 나타나고 있다. 만약 현재 진행 중인 핵활동 신고에 대한 협상이 결렬되면서, 이명박 정부가 남북관계를 재개할 명분을 가질 수 없게 되고, 미국도 북한과 관계를 개선할 의지를 상실할 때 이러한 상황은 더욱 증폭될 수 있다. 중국은 북한의 내부 불안을 우려하지만, 무상지원을 할 수는 없기 때문에, 북한에 대해 개혁과 개방을 대가로 내부안정 유지에 적절한 지원을 약속하는 경우이다. 이 경우에 중국정부의 지원을 받는 중국 자본의 북한 진출이 활발해 질 수 있다. 이러한 과정에서 북한은 한국정부와는 긴장상태를 유지하지만, 보완적으로 한국

민간 자본의 북한 진출을 촉구할 수 있다. 또는 중국의 북한에 대한 영향력 증대에 관한 한국 내부에서의 점증하는 우려 때문에, 이명박 정부는 김정일 정권과 정부간 관계를 복원하고자 하면서 공적 자금을 기초한 남북경협을 확대하고자 시도할 수 있다. 이 경우 비핵화에 진전이 없지만, 개혁개방하고 있는 북한과 한국과의 경협이 확대될 수 있다.

제3의 상황은 비핵화 협상이 결렬로 끝나고 그 과정에서 북중 관계도 악화되어 북한이 고립무원의 상태에 빠지는 것이다. 이 경우는 오래 지탱될 수 없는 상황이다. 북한은 내부가 불안정해지면서 혼란의 방향으로 가거나, 위의 1·2·4 그 어느 상황으로 전이해갈 가능성이 높다.

보다 장기적으로 보면, 상황 간에 전이가 발생할 수 있다. 즉 제4의 상황이 제1의 상황으로 진화할 수 있다. 또는 제2의 상황이 제1의 상황으로 바뀔 수 있다. 또는 위의 어느 한 상황에서 장기간 변화가 없을 수도 있다.

## V. 결론

한국의 대북경제정책은 과거에도 현재에도 대북정치목표 달성을 위한 수단으로 설정되어 있다. 그 주요 목표는 비핵화, 남북관계, 북한변화와 관련한다. 북한당국 역시 나름대로의 정치적 목표설정 하에서 대남경제관계를 설정해왔다.

남북당국관계와 그를 중심으로 한 남북경제관계는 양자간의 이익타협 속에서 발전해 왔다. 남북한이 바라는 바가 달랐기 때문에, 양측은 그 타협으로써, 상이한 구성물로 이루어진 '균형잡힌' 패키지를 교환했다.

앞서의 시나리오 상에서도 언급되었듯이, 새로이 남북당국관계와 그를 중심으로 한 남북경제관계가 전개되기 위해서는 한국과 북한 정부간에 이익타협의 새로운 균형관계가 발굴되어야 한다. 현재의 상황을 보면, 이를 먼저 요구한 측은 이명박 정부이고, 북한은 이를 거부하는 형국이다. 북한정부는 당분간 한국을 고립시키는 한편, 원조 수취의 대안을 찾기 위해 다양하게 노력할 것이다. 그것이 얼마나 성공하는가에 따라, 남북 간에 앞으로 재차 새로이 설정될 이익균형점의 위치가 달라질 수 있다. 분명한 것은 이명박 정부의 입장이 북한당국이 대내외적으로 보다 합리적 입장을 취할 수밖에 없는 조건과 구조를 제기하고 있다는 것이다. 이는 바람직하다. 그러나 이것이 궁극적으로 남북관계 또는 한국에 유리하게 전개 될지는 아직 미지수이다. 현하의 상황을 보면, 한국의 비용 부담에 의해 미국의 대북 협상력과 중국의 대북 영향력이 강화되고 있다. 이에 대한 대응으로 북한은 한국에 손해를 주기 위해 노력하고 있다.

여기서는 남북정부관계의 재개 및 그에 기초한 남북경제관계의 발전을 위한 고려사항을 서술한다. 먼저 한국정부의 대북경제관계에 대한 접근은, 비핵화, 내부변화, 남북관계 등 모든 면에서 높은 불확실성은 가지고 있는 북한과 같은 나라를 다루는 데 적합한 방식이어야 한다. OECD DAC의 용어를 빌리자면, 북한은 '관계를 제대로 맺기 어려운 국가'<sup>28)</sup>이다. 이와 같은 정치체제를 상대하는 데서는 어떤 정책방안에도 비용과 효용이 다르며, 차선의 선택만을 행하게 될 수

---

28) OECD DAC, "Development Co-operation in Difficult Partnerships," DCD/DAC (2002).

밖에 없다. 이와 같은 경우에는 반드시 비용과 효용의 대차대조에 대한 인식을 분명히 해야 하는 한편, 어려운 상대와 상대하는 전략과 정책, 방법과 수단에 대한 신중한 고려가 필요하다. 정치적 홍보를 위해 일방적으로 효용과 바람의 측면만을 강조하게 되는 경우, 중장기적으로 차선의 선택에 내재되어 있는 문제점이 제어할 수 없을 정도로 증폭될 수 있다.

둘째, 한국의 대북(경제)정책은, 이와 같은 어려움을 충분히 고려하면서, 현존하는 정권과 거래를 틀 수 있어야 한다. 비핵화, 내부변화, 남북관계 등에서 한국 측의 기대가 충족된 이후에 북한당국과 거래하겠다는 것은 비현실적 구상이다. 앞으로 남북정부간 관계의 재개 여부는 한국정부가 북한 현존 정권의 이해관계를 얼마나 배려하느냐에 따라 결정될 것이다. 물론 한국의 정부와 사회가 기존에 북한정부와 형성해온 거래의 조건과 관행을 바꾸어야 한다는 점은 바람직한 목표설정이다. 또한 한국의 대북정책이 북한 주민의 복지 향상에 기여해야 한다는 것도 바람직한 목표설정이다. 그러나 북한정부에게 핵심적 이해관계는 김정일 정권의 안녕과 번영이다. 양자간 새로운 타협을 위한 과정은 쉽지 않을 것이다.

셋째, 한국은 전통적으로 비핵화, 남북관계 진전, 북한(당국) 변화에 대해 현실적이고 객관적 판단, 그리고 그에 입각한 정책수립에 노력해야 한다. 한국의 정부와 사회는 지난 수년간 그리고 현재에도 언급된 세 가지 사항에 관해 매우 낙관적 견해를 가져왔으며, 그러한 견해와 전망에 부합한 정책대안의 수립에 노력해 왔다. 이는 특히 북한경제(‘변화’)분석과 남북경협관련 분야에서 두드러졌다. 그러나 현실적으로 세 가지 사항 중 그 어느 것도 쉽게 또한 한국이 이상적이라고 생각하는 방향으로 전개하는데 많은 난관이 있다. 문제의 성격에 부합하는 사고를 전개할 때에야, 그 사고는 문제가 해결되는 방향으로 나가는 데 도움이 될 수 있다.

넷째, 한국에서 남북관계에 관한 판단과 정책논의를 정치적 신념 대결로 몰아가지 말아야 한다. 현실적으로 노무현 정부의 정책이나 이명박 정부의 정책이나 공히 불완전하며 장단점이 존재한다는 것을 인정해야 한다. 지난 정부의 대내정치적 목적 때문에 이루어진 과장되고 또한 오도를 위한 홍보와 평가, 북한당

국에 우호적으로 편향된 태도와 낭만적 낙관적 기대 등을 걸러 내야 할 것이다. 역으로 이데올로기적 편향과 완고함에 빠지지 말아야 한다.

이명박 정부는 자신의 새로운 정책철학과 정책기조 속에서 지난 정부의 정책의 여러 장점을 취하여 활용할 수 있을 것이다. 지난 정부 정책의 장점이라면, 물론 지나친 점이 있지만, 김정일 정권과 거래를 성사시켰다는 것이다. 만약 이명박 정부가 지난 정부의 장점을 취하는 정책을 수행할 경우, 이는 한국의 내부 여론 및 북한당국의 협력을 이끌어 내는 것을 용이하게 할 것이다.

결론적으로 비핵·개방·3000 구상은 남북한 사이의 10.4 선언의 내용을 포함시켜 소화해 내는 방향에서 그 출발점을 찾아야 할 것이다. 현실적으로 이명박 정부는 김정일 정부를 상대로 하여 양측 정부가 주도하는 경제관계 전개를 모색해야 하는 것이 그 이유의 하나이다. 또 다른 이유는, 10.4 선언에 명기된 여러 사업이 실질적으로 시동되자면, 궁극적으로 북한당국은 정치사회적으로 심각한 부담을 져야 한다. 한국정부는 남북한 정부가 10.4선언과 관련한 한국의 정부 및 민간 대북투자에 대해 국제적 표준에 근접하는 투자환경을 보장하도록 해야 한다는 것을 보다 명확히 제기해야 할 것이다. 북한당국이 이를 보장하지 못하는 경우, 남북관계 그리고 경제관계의 부진의 책임은 그쪽에 있도록 해야 한다. 또한 우리 측의 조건에 대해 보다 분명히 제시하고, 조건이 맞지 않거나 상황이 나쁜 쪽으로 변하는 경우, 철수해도 우리 측에 큰 피해가 없도록 할 수 있을 것이다.

이와 같은 문제제기를 통해 한국정부는 북한과 당국간 관계를 유지하고 북한당국의 대내외 행동에 제약을 가하는 한편, 대내외적으로 명분상의 우위를 점할 수 있고, 한국의 대북경제투자를 매개로 하여 북한의 정책과 제도가 변화하도록 하는데 활용할 수 있다. 또한 이와 같은 방식은 비핵화 과정에 대한 낙관, 한국 측의 일방적 의지관철과 그에 대한 북한(사회)의 신속한 적응능력을 상정하고 있는 거대 규모의 프로젝트보다 훨씬 합리적이고 현실적이다. 이는 또한 여러 타당성 논쟁에도 불구하고 막대한 자금으로 북한의 영토 밖에 경제특구를 조성하여 단순히 북한 노동력만을 활용하고자하는 방법보다, 북한 내부의 정책과 제도의 변화, 그리고 한국과의 접촉 증대를 촉진한다는 점에서 장점이 많다.

## 제2주제

---

### 남북한 항만개발 협력방안

- I. 남북한 경제협력의 환경변화
- II. 북한 항만시설 현황 및 개발계획
- III. 남북교류 및 경제협력의 현황과 문제점
- IV. 남북교류협력을 위한 해운항만물류 협력과제
- V. 남북항만협력 과제와 인천의 비전
- VI. 결론 및 건의사항



## 남북한 항만개발 협력방안

김학소 (한국해양수산개발원 항만연구본부 본부장)

### I. 남북한 경제협력의 환경변화

#### 1. 남북관계 역사적 모멘텀

- 1988년 7.7선언, 1989년 한민족공동체 통일방안
  - 남북총리급회담의 성사
- 2000년 6.13~6.15 기간 남북정상회담 개최
  - 6.15남북공동선언
  - 햇볕정책
- 2007년 제2차 남북정상회담(10. 2 ~ 10. 4)
  - 8개항 공동선언
  - 한반도의 평화와 공동번영을 위한 새로운 방향 제시 : 8개항 공동선언
  - 총리회담, 경제협력공동위원회, 서해평화특별협력추진위원회 등의 제도화 및 골격화

#### 2. 남북경제교류 환경변화

- 금강산 육로관광 개시
  - 1998년 11월 금강호 출항
  - 2003년 9월 육로관광시작 : 관광객 141만명
  - 2005년 8월 개성시범관광

- 개성공단의 가동
  - 2003년 6월 착공
  - 2007년 11월 1단계 시범단지 준공 225개 업체 입주
    - 45개 공장 가동 중 북한 노동자 1.9만명 고용, 월 1,600만 달러 생산
- 남북한 컨테이너 정기노선
  - 인천-남포항로(1998년 8월 항로개설, 2002년 운항개시)
    - ※ 국양해운 트레이드 포천호
  - 부산-나진항로(1995년 항로개설 및 운항개시)
    - ※ 동룡해운 추성호
- 북한 모래의 국내 반입 허용
  - 2004년 수도권 모래파동 이후 북한산 모래의 국내 도입 허용
  - 2004년 21만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2005년 380만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2006년 909만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2007년 1,500만<sup>m<sup>3</sup></sup>(추정)
    - ※ 2007년 수도권 총모래 수요량 3,543만<sup>m<sup>3</sup></sup>
  - 북한산 모래의 수입가능지역 : 북한의 황해도 해주 해역과 개성 사천강 모래, 홍남연안 성천강 등
  - 북한산 모래의 채취료 지불액은 <sup>m<sup>3</sup></sup>당 2유로(2,530원) 연간 226억원 수준
  - 2005년 8월 이후 남북한 항로가 민족항로로 인정

### 3. 국제정치 및 경제환경의 변화

- 2005년 북경 제4차 6자회담 : 9.19공동성명
  - 참가국 : 남한, 북한, 미국, 중국, 러시아, 일본
  - 한반도 비핵화 : 북한의 핵무기 및 핵계획의 포기
- 2007년 북경 제5차 6자회담 : 공동합의문
  - 북한의 핵시설 불능화 및 중유 100만톤의 지원

- 2007년 북경 제6차 6자회담
  - 북한의 핵시설 불능화 프로그램 신고
  - 미국의 북한 테러지원국 명단 삭제와 적성국 무역법제재 해제
  - 북한의 무대응
- 2007년 11월 뉴욕 북미금융실무회의
  - 영변핵시설 불능화와 핵프로그램의 전면신고 합의, 양국관계정상화와 금융 정상화

#### 4. 남북한 해운·항만·물류부문 협력의 필요성

- 남북경제협력 및 협력확대의 시발점
  - 북한의 경제특구개발 및 활성화의 원동력
  - 개성공단, 해주경제특구 등 산업시설 및 운송 인프라의 확보의 전제조건으로서 해운·항만·물류분야의 협력이 선행되어야 함.
- 북한의 도시 및 인구의 분포 측면
  - 항만도시의 형성으로 주로 해안가에 분포
  - 항만의 개발을 통한 배후경제권의 활성화 및 대외개방형 경제발전의 촉진
- 북한의 정치적 부담의 완화
  - 북한의 체제유지 및 발전 전략에 부응
  - 선의 접근 방식이 아닌 점의 접근 방식
- 남북한 교역의 폭발적인 증가
  - 1990년의 135만 달러에서 2006년 13억 5천만 달러로 급증
  - 해상물동량 1996년의 33.5만 톤에서 2006년에는 1,570만 톤으로 47배 급증
  - 선박운항 1996년 322회에서 2006년에는 8,401회로 22배 급증

## II. 북한 항만시설 현황 및 개발계획

### 1. 북한의 주요 항만시설 현황

- 북한의 항만시설
  - 동해지역에 청진, 나진, 선봉, 홍남, 원산, 서해지역에 남포, 송림, 해주 등 모두 8개의 무역항
  - 2005년 기준 접안시설 14,525m, 동시접안능력 67척, 연간 하역능력 3,781만 톤<sup>1)</sup>, 8대항만 하역능력은 3,680만 톤으로 추정
  - 안벽, 접안시설 등 항만 기반시설의 노후화, 항만기능의 회복 시급
- 자유경제무역지대의 설정
  - 1991년 12월 정무원 결정 74호에 따라 나진, 선봉지역을 자유경제무역지대로 설정
  - 나진, 선봉, 청진 등 3개항을 자유무역항으로 지정, 대외개발을 위한 전진 기지로 개발을 추진, 진전사항은 미미
- 북한 항만의 문제점
  - 심각한 적체현상 발생 : 하역능력은 1990년 이후 3,500만 톤 내외
    - 항만시설의 노후화로 거의 모든 항만에서 석탄, 철광석 등과 같은 야적화 물의 심각한 적체현상 발생
  - 하역장비·항만시설의 노후화 및 전용시설의 부족
  - 항만관리 및 운영의 부실
  - 항만배후수송체계의 미비 및 해운산업의 부진
  - 자본 부족은 물론 자본유치의 애로로 인하여 항만정비 불가, 항만경쟁력 악화

---

1) 한국해양수산개발원, 「통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안」, 2006. 12.

<표 1> 북한의 주요 항만시설

항명	하역능력 (만톤) <sup>a)</sup>	접안능력 (만톤)	최대수심 (m)	부두연장 (m) <sup>a)</sup>	동시접안척수 (1천톤급이상)	주요장비	비 고
청진	800	1.5	12	2,695	18	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비보강, 1983년 중국의 대일중개무역 동향: 만경봉호 전용부두 서향: 김책제철소
흥남	450	1.5	6.7~13	2,061	9	10톤급 일반 및 갠트리 크레인	10톤 갠트리크레인 보유 1960년 무역항으로 개항
나진	300	2	11	2,448	15	5~15톤 크레인	1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출창고)
원산	360	1	6.1~7.9	3,166	3		1976년 무역항으로 개항 군항으로 이용되고 있음
남포 <sup>b)</sup>	1,070	3	11~13.5	1,994	12	5톤급 크레인, 해상크레인	평양과 고속도로 전기철도로 연결, 동향은 석탄부두로 이용
해주	240	0.6	7~12	1,305	4	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	400	3	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항 송림제철소 전용부두
선봉 <sup>c)</sup>	300	20 (바지선)	7~23 (2~3)	456 (1,180)	3	유류하역장비	석유도입항으로 개발 (목재전용항)
합계	3,680(3,781) <sup>d)</sup>			14,525	67		

- a) 부두연장, 하역능력은 군항, 조선소, 수산(어항)부두 제외
  - b) 남포항의 하역능력 및 부두연장은 최근 건설된 부두능력 포함
  - c) 웅상항 능력 100만톤 포함, ( )는 웅상항
  - d) 합계란의 괄호 안은 기타 항을 포함한 북한 전체 하역능력
- 자료 : 통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안(KMI, 2006. 12.)

## 2. 북한의 항만시설 개발계획

- 북한의 항만개발계획의 특징
  - 대외경제협력추진위원회가 전담하여 추진
  - 특히 북한의 항만개발은 나진·선봉 자유경제무역지대를 중심으로 진행
  - 북한의 항만개발계획은 남포항, 신의주, 나진, 청진, 홍남 등에 항만기본계획을 수립 중에 있으나 경제난과 물동량의 미증 등으로 나진, 청진, 선봉항을 제외하고는 확정되어 발표된 계획은 없는 실정
  - 개발대상항만은 나진항, 청진항 및 선봉항의 개발계획을 수립 추진
  - 현재까지 개발계획 추진은 거의 진전이 없음

### 1) 나진항

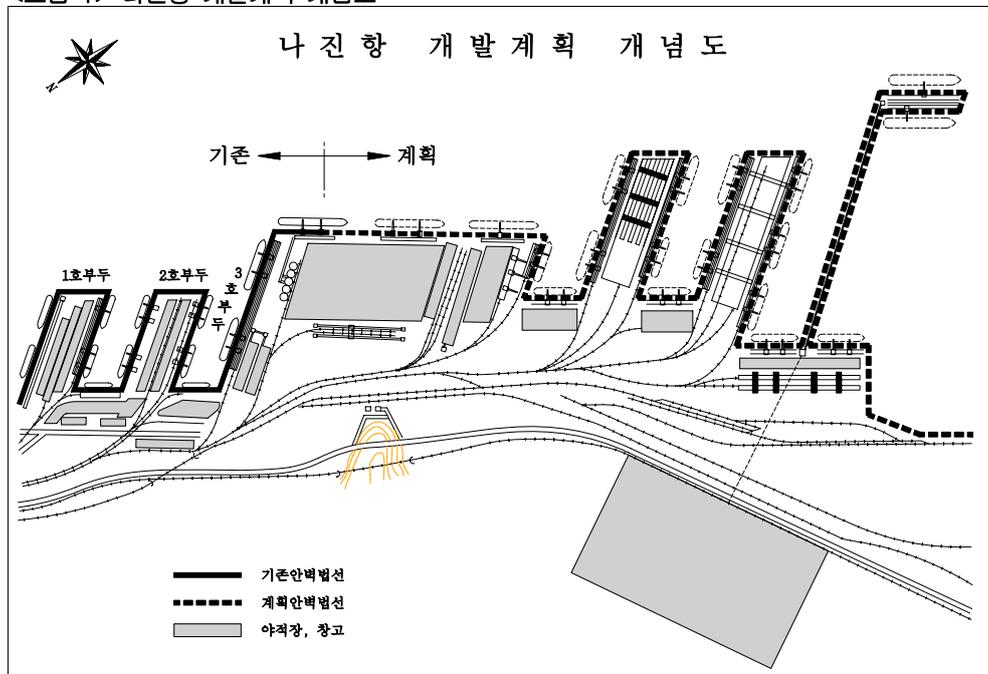
- 나진항은 국제컨테이너 전용항만으로 개발, 연간처리능력을 5천만 톤으로 확장계획 수립 추진
  - 나진항 개발계획의 주체는 대외경제협력추진위원회 경제개발총국임
  - 건설주체는 해운부 항만총국에서 담당
- 나진항의 개발단계는 총3단계로 추진할 계획
  - 제1단계 : 1993년~1995년, 부두시설과 하역시설의 현대화, 보관시설의 갱신, 4개의 선석 1,000m의 신규부두(4호) 건설, 하역능력 1,000만 톤 확장<sup>2)</sup>
  - 제2단계 : 1996년~2000년 컨테이너 전용선석 4개, 로로(RO-RO)선 전용부두 1선석 등 총 1,560m의 신규부두(5호: 연간 120만TEU 처리능력) 건설
  - 제3단계 : 2001년~2010년 로로(RO-RO)선 포함 컨테이너 전용선석 9선석 2,950m의 안벽과 750m의 서비스부두 신규건설, 연간 360만TEU의 컨테이너전용부두 건설

---

2) 산업기술정보원, 「북한 나진·선봉 개발계획과 진출방안」, 1994; 북한대외경제위원회, 「황금의 삼각주」, 1995. 5.; 조희선, 「나진-선봉 가는 길」, 세종출판사, 1995. 6. 자료를 참조하여 작성.

- 부두시설의 개발이외에도 하역설비, 각종 운반설비, 서비스 설비 등의 항만 운영시설의 현대화, 토공작업 설비, 기중기 설비, 전기 설비 등 항만시공 설비의 현대화를 추진 중
- 나진항 개발계획의 총 투자금액은 총 15억2,000여 달러로 추산
  - 제1단계 사업에 2억4천만 달러, 제2단계 사업에 4억4백만 달러, 제3단계 사업에 8억7,600만 달러 소요 예상

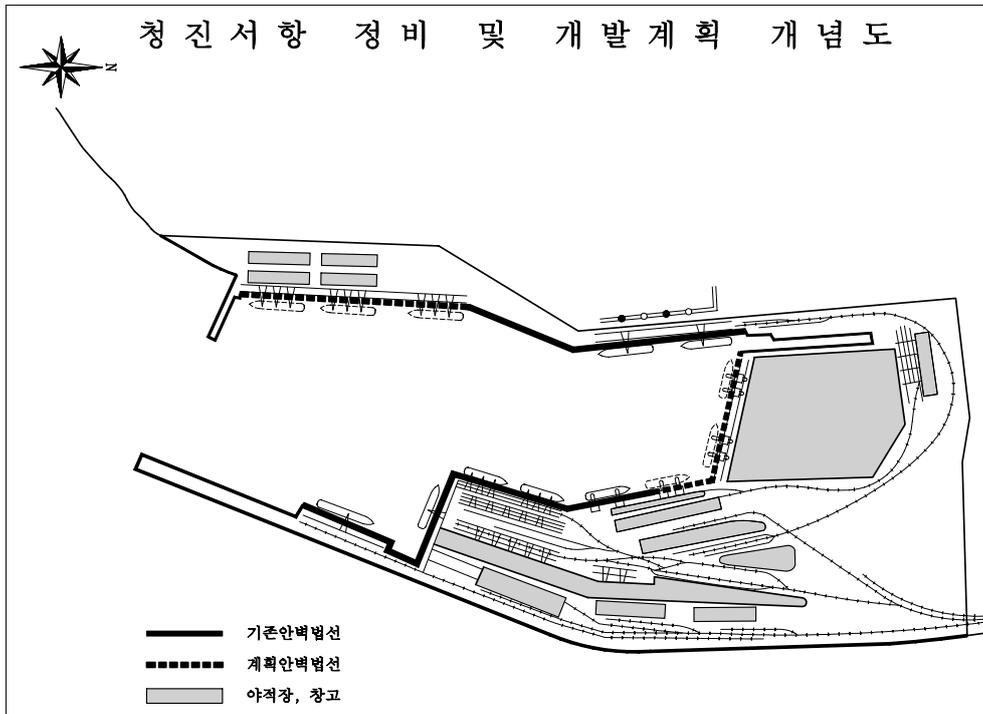
<그림 1> 나진항 개발계획 개념도

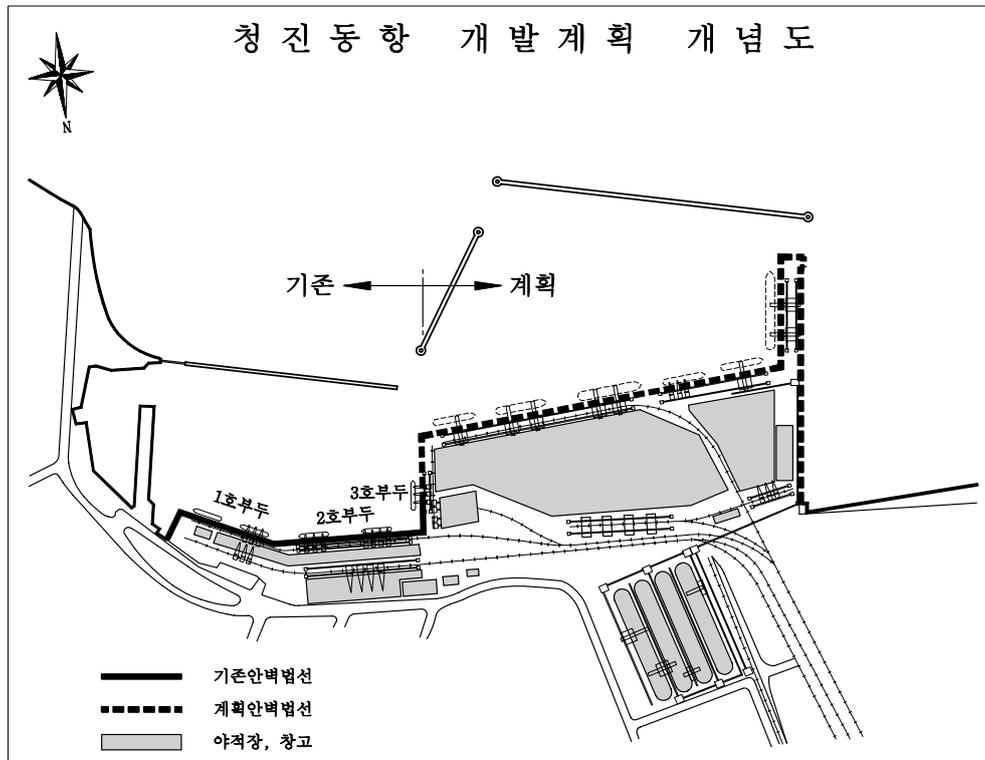


## 2) 청진항

- 청진항의 개발주체는 역시 대외경제추진위원회이며, 개발규모는 연간 1,000만 톤 처리 일반부두 전용항만
  - 제1단계(1993년~1995년) : 부두 양적하시설과 운반시설의 현대화, 3호·4호 부두 연결 380m의 안벽공사, 항만처리능력 1,000만 톤으로 확장
  - 1992년 하반기부터 착공 추진, 청진항 개발 소요재원은 총 1억3,560만 달러로 추산, 개발방식은 합영방식으로 추진예정

<그림 2> 청진서항 및 동항 개발계획도





### 3) 선봉항

- 선봉항의 개발계획: 원유 전용부두개발
  - 제1단계 : 500m의 해저송유관 개발공사 완료, 2만 톤급 원유 반출 계류장 건설<sup>3)</sup>
  - 제2단계 : 2만 톤급 반출 터미널, 해저파이프라인을 통한 원유 운반시설과 1천만 톤의 원유 저장시설 공사 계획
  - 총 사업비는 약 150만 달러 정도, 개발방식은 합작투자로 추진할 예정이었으나 사업추진은 이루어지지 않았음.

3) 조희선, 『나진·선봉 가는 길』, 세종출판사, 1995. 6.

### Ⅲ. 남북교류 및 경제협력의 현황과 문제점

#### 1. 남북교류 및 경제협력의 현황

##### 1) 남북해운합의서

- 남북해운합의서 이전의 협력
  - 남북간 해상항로 개설
    - 1995년 부산항 나진항간 동룡해운의 추성호 투입
    - 2002년 인천항 남포항간 국양해운의 트레이드 포춘호 투입
- 남북해운합의서 : 2004년 5월 28일 체결
  - 남북해상항로의 안정화, 해운교류협력의 촉진, 국적선 적취율 제고 등 남북간 해상운송이 사업성을 기반으로 국제관행에 적합한 체제 구축
  - 의의 : 남북한간의 공식적 항로의 개설, 남북간 선박운송을 연안수송으로 규정, 남북간 해운의 안정적인 발전에 크게 기여

##### 2) 남북경제협력 제도

- 남북경제협력제도 :
  - 2000년 12월 제 4차 남북장관급회담에서 남북경협합의서 채택
  - 2003년 8월 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 합의서 발효
  - 금강산 육로관광, 개성공단개발사업 등 상당한 기여
- 남북경협제도의 문제점
  - 결제제도의 문제
    - 남북한 거래방식 : 직접거래 방식이 아닌 간접거래방식, 환결제제도의 미흡
    - 향후 북한의 국제금융체제상의 규범과 기준에 적합한 금융의 개혁이 필요

- 상사분쟁문제
  - 남북간 상사중재위 구성 운영에 관한 합의서에도 불구하고 북한의 소극적인 태도로 미합의 되어 있음.
  - 남북한간 상사분쟁해결방안의 모색 시급
- 이중과세 방지 및 관세감면
  - 내국간 거래원칙에 의해 상호간 면세혜택 부여하고 있으나 국제적으로 공인이 이루어지지 못하고 있음.
- 투자보장
  - 현재 대북 투자는 정책적 협상을 통한 보장을 받고 있는 실정이며 이로 인하여 개성공단, 금강산지구 등과 같은 특구형태를 활용 중임.
  - 개별기업의 투자시 북한의 개혁 개방이 진전되지 않는 한 개별적인 신뢰에 의존하게 되어 리스크가 큼.

### 3) 2007년 남북정상회담과 후속진행

- 2007년 7월 남북정상의 공동선언문 발표
  - 다방면의 경제협력을 통한 경제공동체 노력
  - 통행, 통신, 통관의 기존제도의 문제점 보완
  - 철도, 도로, 항공, 해운 등 교통전반에 걸친 SOC의 건설 및 현대화의 구체적인 합의 도출, 남북경제협력 재도약 발판 마련
  - 주요 내용
    - 서해평화협력지대의 설치, 개성공단1단계의 조기완공 및 2단계의 착수, 경제 특구건설과 해주항의 활용, 안변 및 남포조선소의 건설 등의 제안

- 2007년 11월 남북총리회담
  - 경험 진전의 장애요인 해소 및 투자와 교역의 상호보완적 협력관계 강화
  - 주요 내용
    - 개성공단 2단계의 개발착수 및 문산-봉동간 철도화물 운송개시
    - 서해평화협력특별지대의 설치, 남포 및 안변지역의 조선협력단지조성 착수
    - 개성-평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수 추진
    - 백두산 및 개성 관광 협력 및 서울-백두산 직항로 개설
- 남북경제협력 공동위원회
  - 2007년 12월 남북경제협력공동위원회 1차 회의 개최
  - 산하 6개분과위원회의 회의일정 확정
    - 개성공단협력분과위에서 경의선 통근열차운행, 전자출입체계 도입 합의
    - 조선 및 해운협력분과 위원회에서 3통 및 조선협력단지 투자환경 개선방안 논의

## 2. 남북교류 및 경제협력의 현황 및 문제점과 개선방안

### 1) 남북 항만협력의 현황

#### (1) 남한 정부 및 민간의 적극 협력 추진

- 정부차원의 남북한 항만협력 본격화
  - 2005년 8월에 개최된 제5차 남북해운협력실무접촉에서 남북해운협력협의회의 구성·운영에 합의함으로써 본격화
- 민간차원의 남북한 항만협력 지속적 추진
  - (주)한국항만기술단 등 민간차원에서 항만의 공동개발, 이용에 대하여 북한 측과 수차례 접촉
  - 2007년 5월 남북경협회의에서 북한 육해운성국장과 면담, 개발방향 등에 대해 논의

**(2) 남포항 개발 남북항만협력의 현황**

- 남포항 개발 협력의 내용
  - 2006년 통일부가 '남포항 현대화사업 추진계획'을 발표
  - 제1단계 : 컨테이너 적·양하를 위한 대형 갠트릭레인 1기 설치
  - 제2단계 : 컨테이너 야적장의 개축
  - 제3단계 : 부두 1선석 및 항만 진입도로 확장 등 5년 동안 1,140억을 투자
- 남포항 개발 협력의 현황
  - 2004년 국적선사 국양해운, 동용해운이 남포항의 잔교부두 300m를 완공하여 이용 중이나 컨테이너 크레인의 미설치로 처리능력 미미한 실정
  - 2003년 북한에서 컨테이너 크레인 설치를 요청한 바 있으나 사업비 조달, 항만운영권 보장의 미비 등의 문제로 미설치 상황 지속

**<표 2> 남포항 개발 남북항만협력의 연혁**

일 시	주 요 내 용
2001. 11	· (주)국양해운의 남포항 하역설비 및 해상운송 개선사업에 대한 남북협력 협력사업 승인(통일부)
2004. 12	· (주)국양해운의 북한 항만개발운영을 위한 합작사 설립 양해각서 체결 및 북측 컨테이너부두 건설 착수
2005. 8	· 제5차 남북해운실무접촉에서 해운항만 분야의 교류협력을 촉진 및 해상사고 방지를 위한 남북해사당국간 협의기구 구성·운영 합의 · 북한항만에서의 장거리 직접 통신에 대한 협의
2005. 9	· 2005년 9월 제1차 남북해운협력협의회에서 남북해운항만관련 관계자의 상호 교환 방문에 대한 안건 논의
2005. 11	· 인천항만공사와 민족화해협의회간 남포항 현대화 사업 등에 관한 의향서 체결
2006. 7.	· 남포항 현대화사업 추진계획 발표(통일부)

### (3) 나진항 개발 남북항만협력의 현황

#### ○ 나진항의 특징

- 나진항은 깊은 수심과 정온수역이 확보되어 있는 천혜의 항만으로 1991년 자유무역항 지정
- 러시아 TSR과 연계 지선의 부두연결
- 항만 개발 완료시 TSR의 기중점으로 중요한 역할을 담당할 것으로 전망
- 나진항이 본격적으로 개발되어 러시아와 중국의 물류거점이 될 경우 남북간 선박 운항이 활발해질 전망
- 한국의 유럽수출품을 나진항에서 처리 후, 이를 TSR을 통해 유럽수송시 물류 비용과 시간이 대대적으로 절감되어 상당한 경제적 이익의 창출이 예상됨.

#### ○ 중국과 러시아의 나진항개발 계획 참여

- 중국의 부두건설 및 국도, 공업단지 투자 : 2005년 7월 중국은 북한 나선시 인민위원회 경제협력회사와 각각 50%씩 공동 출자하여 나선국제물류합영공사를 설립하고, 나진항의 제3부두와 제4부두의 50년간 운영권과 훈춘-나진항을 잇는 국도의 50년간 운영권을 획득
- 중국은 나진항 개발과 훈춘-나진간 도로건설을 포함해 나진항 인근 공업단지 조성에 350억원을 투자하기로 함.
- 그러나 현재 중국측의 투자가 무산되어 현재 실질적으로 무효화된 상황
- 러시아의 철도현대화 참여 : 러시아 역시 북한측과 나진-하산간 철도현대화를 위한 양해각서 체결, 나진항을 극동지역의 물류기지로 활용하기 위해 공격적인 투자 추진

#### ○ 한국 및 러시아기업의 합동 참여

- 한국기업이 나진항 및 나진-하산 구간 현대화 사업에 참여 합의
- 한국은 한국철도공사와 TSR을 이용 물류업체인 현대글로벌, 범한판토스, 우진글로벌, 장금상선 등이, 러시아는 러시아철도공사가 한-러 합작회사의 설립에 합의한 바 있음.

- 한국과 러시아는 각각 동 합영회사의 60%, 40%의 지분을 보유하게 되며, 나진항과 철도 현대화 사업의 총사업규모는 약1억8천만 달러가 될 것으로 예상
- 한국항만기술단의 지속적 접촉

## 2) 남북경제협력의 문제점 및 개선방안

### (1) 문제점

- 경제적인 측면보다 정치적인 상황이 지배
  - 수차례의 경제협력 조치에도 불구하고 정치적인 배려가 없는 경우 불안정한 사업환경에 봉착, 사업추진의 중지 내지 포기 사태 발생
- 남북 경제협력의 중장기적인 비전의 부재
  - 남북간의 경제적인 협력은 단기적인 시각에서가 아니라 장기적인 시각에서 남북간 교류활성화, 북한경제 개방촉진, 동북아 지역의 전략적 물류거점의 확보를 위한 시각에서 출발하여야 함.
  - 러시아, 중국이 선점하는 경우 국가시장의 상실이라는 관점에서 적극적이고 장기적인 전략에서 지속적인 추진이 필요

### (2) 개선방안

- 공공부문의 직·간접 지원 및 참여 필요
  - 북한 항만개발계획은 북한의 투자 신뢰성 부족과 경제여건 등으로 계획대로 시행되지 못하고 있음.
  - 남북한 경제교류 및 물류체계 개선, 동북아 물류 발전을 위한 남북교류협력 차원에서 북한항만 개발 지원 필요
  - 남북협력기금의 활용한 항만공사/컨테이너공단 등의 개발 참여 필요
  - 남북협력기금 등 공공부문의 재정지원을 위한 관계부처의 협의, 정부예산 지원을 위한 “컨테이너” 공단법의 개정 필요

- 남북 상호간 WIN-WIN 협력모델의 구축
  - 북한은 항만개발로 배후산업, 경제발전을 위한 기반시설의 확보, 남한은 북한 항만개발의 반대급부로 항만의 운영권 확보 및 부대사업의 추진
  - 북한 항만개발 지원에 대한 북한측의 안정적인 항만운영권 부여 등 투자보장이 필요하며 남한 정부의 민간투자에 대한 최소한의 보장 방안 마련 필요
- 다자간 국제협력을 통한 항만개발계획 추진 필요
  - 가장 큰 애로요인은 자본과 기술의 부족임.
  - 나진항개발프로젝트처럼 중국, 러시아, 한국 등 다자간 국제협력을 통해 북한 항만개발을 하는 것이 바람직한 해결책임.
  - 다자간 국제협력은 또한 남북관계 및 북미관계의 변화에 따른 불안정한 협력 구조로 인한 리스크 방지의 이점이 있음.<sup>4)</sup>
- 남북간 항만개발협력협의회의 신설 및 공식대화채널의 구축
  - 북한의 항만개발에 관하여 남북실무회담에 의제로 공동상정 추진
  - 기존 남북간 해운협력협의회 외에 별도 (가칭)항만개발협력협의회 신설을 통해 실무당국자간 공식 대화채널 확보
  - 남북 정상회담 의제로 채택, 정부당국간 남북교류협력 사업으로 추진
  - 남북정부 협의와 병행, 민간교류 협력사업으로도 동시 추진

---

4) 원동욱, 『나진항 개발과 나진-원정간 도로현대화 사업을 둘러싼 북중 간 협력 및 시사점』, 한국교통연구원 북한교통정보센터, 2006. 9. 15.

## IV. 남북교류협력을 위한 해운항만물류 협력과제

### 1. 개성공단 물류현황 및 개선방안

#### 1) 개성공단 사업의 개요

- 면적 : 공단구역과 배후도시를 포함 총 65.7km<sup>2</sup>(2,000만평)
- 단계별 개발계획 : 3차에 걸쳐 개발
  - 1단계(2002~2007) : 3,305천m<sup>2</sup>(100만평) 부지조성 공사 추진 중, 시범단지 9,255m<sup>2</sup>(2,800평)는 완공, 가동 중에 있음.
  - 나머지 62,799천m<sup>2</sup>(1,900만평)에 대한 개발은 현대아산과 북측간 협의 중

#### 2) 개성공단사업관련 물류 현황과 문제점

- 개성공단(시범단지) 물동량은 2006년 29만 9천톤 전년 대비 69% 증가
  - 반출물량이 반입물량에 비하여 많음. 이는 공단 입주업체의 제품생산용 원부자재와 공단 개발용 건설장비 기계류 등의 반출 증가에 따른 것임.

<표 3> 개성공단화물 반출입 현황

(단위 : 톤)

연 도	반 출	반 입	합 계
2005	156,943	19,794	176,737
2006 (증가율, %)	222,853 (41.9)	75,943 (283.6)	298,796 (69.0)

- 시범단지 생산품은 대부분 국내 소비 및 부품용으로 사용되고 있음. 따라서 모든 생산품은 남북한 도로수송에 의거 처리되고 있음.
- 대부분의 기업들은 자가차량으로 운송, 일부 업체만 현대택배(주) 이용

- 개성공단 물류의 문제점 : 물류활동이 전문화된 물류기업에 의하여 이루어지지 못하고 있어 비효율과 비용 증가 현상 발생
  - 도로의 정체현상 심화, 복잡한 통관 및 출입절차로 인한 지체 현상 발생

### 3) 개성공단물류의 개선방안

- 전문 물류기업의 육성 필요
- 물류시설의 확장
  - 도로 확충
  - 장기적으로 수출입화물에 대비 인천항 접근성의 개선필요
- 통관 및 출입절차의 간소화
  - 출입시 초청장 생략, 시간제약의 해소
  - 통관시간의 제약을 받지 않는 임의통관제도 도입 등

## 2. 북한 항만의 개발 및 정비사업

### 1) 북한 항만의 장기개발 수요 전망과 협력방향

- 북한항만의 물동량은 2020년 약 1억 97백만 톤으로 예측되고 있으며 컨테이너 물동량은 약 312만 TEU로 예측되고 있음.
  - 2020년까지 북한 항만의 장기적인 개발소요 규모는 약 82선석에 약 4조8천억원이 소요될 것으로 전망되고 있음.
- 단기적으로 시급히 필요한 남포항, 나진항 개발에 참여하고 중장기적으로 청진, 해주, 흥남, 원산 등 화물별 특화된 거점항의 개발로 확대 추진

<표 4> 개발비용 및 개발선석(2008년부터 누계)

(단위 : 억 원)

구 분	계	2008~2011	2012~2020
전 체	48,984	10,456	30,791
나 진	21,458	3,908 (9선석)	13,927 (31선석)
남 포	6,934	1,527 (6선석)	4,277 (8선석)
청진·김책	13,996	4,051 (6선석)	6,961 (13선석)
해 주	1,249	-	1,249 (1선석)
흥 남	2,465	168 (0선석)	2,297 (2선석)
원 산	2,882	801 (1선석)	2,081 (5선석)

○ 기대효과 (물동량 증가 등 북한 대외개방 가속화)

- 현대화된 항만시설로 대외교역 확대(경제성장율 6~10%/년 가정)

(단위 : 천 톤, 천 TEU)

구 분	2011		2015		2020		비 고
나진항	20,650	(694)	29,979	(970)	46,968	(1,560)	
청진항	19,178	(486)	26,582	(679)	43,318	(1,092)	
남포항	17,880	(208)	24,142	(291)	39,492	(468)	
선봉항	15,776		20,001		32,452		
기 타	15,507		22,749		35,724		해주, 흥남, 원산 등
합 계	88,991	(1,387)	123,453	(1,940)	197,954	(3,120)	

주 : ( )은 컨테이너 물동량

자료 : 북한항만개발구상(항만물동량 추정 및 사업타당성 분석), KMI, 2006. 7.

## 2) 해주항 개발사업

### ○ 항만시설 현황

- 해주항은 하역능력 2,400천 톤, 부두길이 1,305m, 선석 수 4개로서 남포항과 더불어 북한의 서해 주요 항만

### ○ 해주항 개발계획

- 해주항은 개성공단과 향후 조성될 해주공단 발생화물의 원활한 처리를 지원
- 개발규모는 1단계로 중심준설과 다목적 부두 1선석, 2단계로 컨테이너부두 2선석, 잡화부두 1선석, 3단계로 모래부두를 개발하는 것임.
- 동 계획은 해주특구를 660만㎡(200만평) 규모로 개발할 경우를 가정한 것으로 해주특구 개발규모 및 개성공단 화물분담율 등을 감안하여 항만시설 규모 확정 필요

<그림 4> 해주항 개발계획



- 기대효과
  - 해주항 중심 해상물류네트워크 구축, 해주경제특구 및 개성공단의 활성화
  - 개성공단의 해상운송로 확보로 개성-해주-남측 연결 물류네트워크 구축
  - 해주 기점 남북간 교류협력으로 군사적 긴장완화 및 남북 상호간 신뢰 회복
  - 북한 서해지역 모래의 해주항 운송으로 국내 골재의 안정적인 수급에 기여
- 향후 협의 필요사항
  - 북한 측과의 협의를 통하여 해주항의 위치, 개발규모 등 확정
  - 개발규모 확정 시, 민간과 정부의 역할분담과 단계별 투자계획을 수립하고, 통일부 등 관계부처 협의 등을 통해 재원조달 방안 마련 필요
    - ※ 초기단계에서 남북협력기금 확보를 통하여 적기에 개발을 지원하고, 단계별로 민간투자를 통해 개발
  - 북한측과 협의를 통해 항만에 대한 국내 민간투자사업과 같은 안정적인 운영권 확보 등 투자보장 방안 마련 필요

### 3) 나진항 개발사업

- 나진항 개발관련 주변국들의 이해관계
  - 한 국 : TKR-TSR 연계를 통한 한국-유럽 간 컨테이너 운송능력 확충 및 국제물류사업 주체로서의 입지 강화
  - 북 한 : 대외개방의 거점으로 성장시킬 수 있는 기회 포착
  - 러 시 아 : TSR 연계운송을 위한 보조항만. 특히 TCR의 연계시 TSR 화물의 이탈을 경계
  - 중 국 : 동북3성의 경제개발과 동해·태평양 진출의 관문으로 이용
    - ※ 이에 따라 중국과 러시아가 나진항 개발에 각축전을 벌이고 있음.
- 러시아의 개발계획
  - 러시아는 나진~하산 구간(약 55km)의 철도 개·보수 프로젝트 추진 표명

- 이는 2007년 3월 모스크바 북·러 경제공동위원회에서도 논의되었음.
- ※ 러시아의 나진항 개발전략으로는 ①시베리아횡단철도(TSR) 연계 사업, ②동(東)시베리아 석유·천연가스의 수출 중개기지, ③ 대북 영향력 확대 등을 도모
- ※ 투자 소요액은 10억 달러 이상으로 예상 : ①훈춘~나진 구간 철도 건설, ②나진항 부두 건설, ③도로망 건설과 재정비, ④보세구·공업구 건설 등임.
- 우리나라의 개발전략
  - 한국은 나진항개발을 통하여 부산항과 연계한 경쟁력 있는 동북아 중계무역 거점을 확보, 부산항의 안정적인 환적물동량의 확보에도 기여
  - 중장기적으로 중국의 동북3성-극동러시아-한국부산-일본을 연결, 장래 동북 3성과 극동러시아 수출입 상품의 대미, 대유럽 물류기지의 선점

<표 5> 연길~부산항간 화물의 운송 루트별 경쟁력 비교

화물발생지	연 길 ↔ 부 산		훈 춘 ↔ 부 산		
	나 진	대 련	나 진	블라디보스톡	대 련
경 유 항 만					
소 요 일 수	3~5일	7일 이상	3일	3~4일	7일

자료 : 리은철, “나진-선봉경제무역지대 인프라 확충과 중국의 역할”, 2000.

- 현재, 2만톤급 선박이 접안 가능한 1, 2, 3호 부두를 운영 중(연간 하역능력 : 300만톤)이며, 주요 취급화물은 석탄, 비료, 원목 등임.
- 현재 부산-나진항 정기항로(주1항차/동통해운)개설 중이며, 연간 약 4천TEU 정도 수송
- 단기적으로 기존 부두에 대한 전반적인 개보수 및 장비 확충
  - 하역장비 현대화, 부두 개축으로 하역능력 제고 (사업비 100~300억원)
- 중기적으로 3호 부두 확장 및 4호 부두 개발로 2만톤급 2선석 확보
  - 3호 부두에 인접한 지역의 매립을 통해 컨테이너 2선석(3호, 4호) 및 충분한 야적장 확보(약 1,200억원)
  - 장기적(2015년 이후)으로 컨테이너 2만톤급 6선석 추가 개발(약 3,600억원)과 기타 잡화, 철재처리용 4선석(5만톤급) 부두 개발(약 2,000억원)

<그림 5> 나진항 개발계획



#### 4) 남포항 개발사업

##### ○ 남포항 개발협력의 의의

- 남북간 화물의 안정적인 수송, 북한경제 활성화 등을 위해 항만개발 참여 필요
- 단기적으로 하역장비 현대화, 기존부두 보강, 장기적으로 항만신규개발 참여
- 하역장비 현대화시 항만처리능력의 제고로 남북교역의 확대, 북한 경제의 대외개방 촉진 및 활성화 가능
- 컨테이너 크레인 2기 설치로 운영효율 크게 개선 연간 10만TEU에서 30만 TEU로 증대(2007년 5월 북한의 요청사항)
- 북한도 대동강운하 주변의 산업단지 활성화 등을 위해 남포항의 개발에 우선순위를 두고 있음.

##### ○ 남포항 개발사업의 내용

- 현재, 3만톤급 선박이 접안 가능한 부두(연장 2km)를 운영 중(연간 하역능력 : 1,000만톤)이며, 주요 취급화물은 석탄, 곡물, 시멘트 등임.

- 우선, 2004년 완공된 부두(300m)의 처리능력 제고를 위해, '퀵' 크레인 1기를 설치, 운영
- 2단계로 현지조사 후 보강이 필요할 경우 부두시설 개축 병행
- 3단계로 신규선석 300m 건설 및 컨테이너 크레인 설치, 운영
- 다음 단계로 컨테이너를 전용으로 처리하기 위한 항만을 신설

사업기간	2008~2011
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1단계 : 컨테이너 크레인(C/C) 1기 설치 (임시 활용)</li> <li>· 2단계 : 기존 잔교식 부두시설 개축 (1단계와 병행)</li> <li>· 3단계 : 신규선석(300m) 건설 및 C/C(1기) 추가 설치</li> </ul>
사업비	950억 원 (1단계 : 40억 원)

- 남포항 실사과정에서 총사업비 및 사업단계에 대한 재검토 필요

<그림 6> 남포항 개발계획



## 5) 기타항만의 개발협력 가능사업

- 단천항의 개발협력
  - 함경남도 대흥광산 마그네사이트, 아연 등 광석반출을 위한 전용부두의 개발 및 운영
    - 단천항은 대흥광산으로부터 100km 지점에 위치하여 인근항인 홍남항(280km), 신포항(220km), 김책항(140km) 중 가장 큰 경쟁력 보유
- 홍남항, 청진항, 신의주항, 대동강 서해감문항, 개풍선착장 등의 검토 및 개발협력 추진
  - 막대한 재원 투자가 요구되므로 배후산업단지 및 물동량 증가요인을 검토하여 결정

## V. 남북항만협력 과제와 인천의 비전

### 1. 대중국·대북한 물류전초기지 역할과 기능 강화

- 인천북항, 내항 4부두배후지역, 남항배후단지 신항만 배후물류단지에 일정 면적을 할애하여 운영
- 대북조달 및 판매물류기능의 지원
- 해주경제특구의 개발과 해주항의 개발에 부응한 물류기지의 확보
- 해주특구, 개성공단의 화물의 환적기지항의 역할 수행
- 인천항의 배후물류부지에 남북공동물류센터의 구축
- 해주특구 및 개성공단 입주기업의 원자재, 부자재 각종 지원물품의 공급 및 상품의 마감작업 또는 고부가가치 창출활동 지원단지
- 검역기능, 물류지원기능, 부가가치 증진기능, 업무지원기능, 금융 및 보험기능

### 2. 서해안산업부품 클러스터구축을 통한 대외경쟁력 제고

- 전남-충남-경기, 인천-해주, 개성-평양, 남포-신의주로 이어지는 서해안에 IT, 자동차 및 기계부품 관련 산업의 집적 및 남북한 연계·협력을 통해 부품 산업벨트 구축을 통한 대외경쟁력 제고
- 자동차부품 : 남한의 경기, 인천, 충남과 북한의 안주, 순천을 핵심거점으로 선정하여 산업간 특화 및 연계 활성화
- 일반기계부품 : 일반기계와 메카트로닉스산업에 특화된 경기, 인천을 거점으로 북한의 안주·순천은 기계부품, 평양·남포는 공작기계, 섬유기계를 중심으로 상호연계 강화

### 3. 한반도 중추경제지대로 확대발전

- 해주와 인천 인근지역에 걸쳐 평화협력지대 조성을 통해 기존의 개성공단과 연계한 공동경제자유구역의 기반 마련을 통한 인천이 한반도 중추경제지대로 확대 발전 가능
- 인천항 및 인천국제공항의 자유무역지역 및 경제자유구역을 활용하여 개성-해주와 연계 개발함으로써 중장기적으로 남북한 삼각공동경제자유구역을 구축
- 해주-개성-인천을 연계한 남북한 삼각공동경제자유구역은 한반도의 전략적 국제적 관문 역할 담당

### 4. 인천항만의 철도연계 시스템의 확립

- 항만철도를 이용하여 북한의 경의선과 연결체제 확립 필요
- 항만인근에 철도물류단지의 확보

### 5. 남북간 직항로 개설을 통한 물류거점 역할 수행

- 인천항과 해주항, 남포항의 직항로 개설 및 정기선, 카페리항로의 개설
- 컨테이너항로의 확대 및 카페리선의 신규 취항
- 인천항-개풍항 간의 해상수송로 개설
- 피더수송망의 확충
- 인천공항 부속항만의 건설을 통한 중국 및 해주, 개성공단화물 대상의 Sea & Air 연계체제의 구축
- 인천공항 부속항만의 건설 및 북한 트럭의 공항 출입을 위한 RFS시스템의 구축
- 중국화물과 북한화물의 중계 및 부가가치 창출기능의 수행

## 6. 북한산 모래수송기지의 역할 수행

- 북한산 모래를 반입할 경우, 중국에 비해 운항거리가 짧고 항차 수를 늘릴 수 있어 채산성을 확보할 수 있음.
- 북한산 모래를 반입하는 경우 이를 처리할 수 있는 양하항과 하역시설을 갖추는 것도 중요. 현재 인천항, 목포항, 제주항 및 부산 동명부두 등 일부 지역에서 국내 채취모래를 양하하고 있는 실정
- 따라서 인천지역에 북한산 반입모래를 양하할 수 있는 전용부두의 개발을 통해 수도권 지역의 모래를 공급하는 수송기지로서의 역할 기능 담당

## 7. 인천항과 남포항의 자매결연 추진

- 인천항과 남포항은 갑문식항만이라는 공통점 보유
- 항만운영 및 갑문관리운영기술의 전수, 전문인력의 상호 교환

## VI. 결론 및 건의사항

### 1. 결론

- 인천지역은 역사적으로 우리나라의 주요 공업항으로서 국가경제발전의 중추적인 역할을 수행해온 국가의 중요 항만임. 또한 중국, 북한과는 지근거리에 위치하고 있어 대중국, 대북한 전초기지로서의 역할을 지속적으로 담당해야함.
- 이제 인천지역에서는 단기적이고 미시적으로 남북한 정치적인 여건변화에 좌우되기 보다는 장기적으로 반드시 경제협력 여건이 개선된다는 전제하에 모든 준비를 완료하여야 할 것임.
- 더 나아가 남북한 통일을 전제로 종합적인 시설계획과 관련 계획을 수립하여야 할 것으로 판단되고 있음.
- 우선적으로 세계적인 선진항만으로서의 위상을 확보할 수 있는 항만 및 공항, 철도 등의 시설을 확보하는 것이 시급하며 대중국, 대북한의 물류전초기지, 동북아 지역의 화물별 물류허브역할 수행을 통하여 한반도 중추경제지대로 거듭날 수 있어야 할 것임.
- 우선 남북한간의 경제교류협력은 통일된 상황과 같은 환경이 조성될 수밖에 없다는 장기적인 비전과 신념 위에서 계획되고 사전의 준비작업에 만전을 기해야 할 것임.

### 2. 건의사항

#### 1) 해운·항만협력을 위한 전담부서 신설

- 국토해양부 내 북한관련 전담부서를 신설하여 북한의 해운항만지원제도의 수립, 관련법규의 정비 등을 총괄하는 기능 부여
- 해당 부서는 북한 외에 러시아, 중국 등 주변국들과의 협력기능 수행
- 인천광역시 내에 북한전담부서의 설치 및 운영

## 2) 남북한 항만시설 현황의 공동조사

- 북한의 경제발전 지원과 동북아 환적수요의 증가에 대응하기 위한 항만개발, 노후시설의 개선 등 장기적인 한반도 항만계획 수립을 위한 기초 자료의 수집 필요
- 인천항과 북한의 제항만과의 협력과제 도출을 위한 용역 실시

## 3) 남북한 해운·항만인력의 상호교류

- 교육기관, 연구기관, 선사, 항만 상호간 교육훈련 지원프로그램을 마련하여 북한의 전문인력 양성 필요
- 인천지역의 해운항만 물류기업과 북한기업과의 상호교류추진

**<참고문헌>**

- 강종희 외, “통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안”, 한국해양수산개발원, 2006. 12.
- 김경석 외, “남북경협 활성화를 위한 남북교통망 연계 구축방향”, 한국교통연구원, 2007. 6.
- 김경석, “북한지역 공간개발과 물류정책과제”, 공주대학교, 2007. 12.
- 김범중, “나진항 개발계획 추진 동향과 전망”, 한국해양수산개발원, 2006.
- 김석진, “대북개발지원의 과제와 추진방향”, 산업연구원, 2006. 5.
- 김우호, “북한항만 남북공동개발 투자방식 검토”, 한국해양수산개발원, 2007.
- 김영근, “북한의 국제금융체제 복귀에 따른 국제원조 재원 현황 분석”, 현대경제연구원, 2007.
- 김영운, “해운합의서 발효 이후 남북해운 협력체제 구축방안”, 통일연구원.
- \_\_\_\_\_, “대북 투자사업 추진상의 문제점과 고려 사항”, 통일연구원, 2006.
- 김영운 외, “북한이 변하고 있다”, 통일연구원, 2007. 7.
- 김진구, “한반도의 국제물류발전을 위한 동북아 거점항만 개발전략”, 한라대학교 물류유통학과.
- 김학소·이성우·유종만, “통일시대를 대비한 한반도 항만개발 정책 방향” 한국해양수산개발원, 1998. 12..
- 나희승, “북한의 철도인프라 실태와 한반도철도(TKR) 구축방향”, 한국철도기술연구원, 2007. 12.
- 남북정상선언 종합기획단, “제1차 남북총리회담 합의서 해설자료”, 2007. 11. 16.
- \_\_\_\_\_, “2007 남북정상회담 합의 해설자료”, 2007. 10. 4.
- 배종렬, “남북경제협력 사업의 문제점과 개선방안”, 한국수출입은행, 2003.
- 안병민, “남북한 물류망 구축: 그 실상과 과제”, 한국교통연구원, 2006.
- 안병민 외, “북한교통인프라 현대화를 위한 재원조달방안 연구”, 한국교통연구원, 2006.
- 양의석 외, “북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달 방안 연구, 에너지경제연구원, 2004.
- 원동욱, “나진항 개발과 나진-원정간 도로현대화 사업을 둘러싼 북중 간 협력 및 시사점”, 한국교통연구원, 북한교통정보센터, 2006.
- \_\_\_\_\_, “북·중국간 두만강지역 국제협력개발사업의 현황과 전망”, 한국교통연구원, 북한교통정보센터, 2007.
- 윤덕룡 외, “남북협력기금의 중장기 수요 추정 및 재원조달 방안”, 현대경제연구원, 2006.
- 이상준 외, “남북인프라협력사업의 통합적 추진방안 연구”, 국토연구원, 2005.
- 임성훈, “북한개발과 남북협력을 위한 재원조달과 방안”, [특집] 남북한 교류전망과 한반도 개발방향, 국토연구원, 2007.
- 임수호, “정상회담이후 남북경협의 방향”, 삼성경제연구소, 2007. 11.
- 임재경, “북한의 도로 및 항공물류 인프라 실태와 공동 활용방안”, 한국교통연구원, 2007. 12.
- 장형수, “대북 경제지원을 위한 국제협력 방향”, 한양대학교, 2007.
- 정봉민, “남북한 해운항만물류 부문 협력방안, 한국해양수산개발원, 2007. 10.
- \_\_\_\_\_, “남북한 공동번영을 위한 차기정부의 남북한 물류협력분야 정책과제, 한국해양수산개발원, 2007. 12.
- 해양수산부, “통일대비 한반도 항만개발 구상 연구”, 2000. 12.
- \_\_\_\_\_, “통일대비 한반도 항만개발 구상 연구(2차)”, 2001. 12.
- 홍성걸, “남북한 수산부문 협력 활성화 방안”, 한국해양수산개발원, 2007. 10.

홍순직, “IV. 협의사항 이행을 위한 비용 추정과 재원 조달 방안”, 남북정상회담 경제분야 합의 사항 이행전망과 과제, 현대경제연구원, 2007. 10.

황진희, “북한의 해운항만 물류실태와 공동발전을 위한 정책과제”, 한국해양수산개발원, 2007. 12.

Fairplay, Port & Terminals Guide 2007-2008.

Loyld' List, Ports of the World 2007.

통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr))

조선일보 통한문제연구소([www.nkchosun.com](http://www.nkchosun.com))

## 제3주제

---

### 인천 연계 남북관광 발전 방안

- I. 서론
- II. 남북관광 추진 현황과 문제점
- III. 지자체 남북관광 : 인천 연계 남북관광 추진 방안
- IV. 남북관광 추진 및 활성화 과제
- V. 결론 : 정부의 역할



## 인천 연계 남북관광 발전 방안

김영운 (통일연구원 대외협력실장, 선임연구위원)

### I. 서론

- 남북관광은 엄밀히 말해 반쪽짜리 관광임.
  - 대남한 관광은 존재하지 않으며, 대북한 관광만이 남북관광이라는 이름으로 추진되고 있음.
- 그나마 현재 대북관광의 전망도 밝지 않은 편임.
  - 금강산 관광과 개성관광이 계속 추진되고 있으나, 현재의 남북 갈등관계가 심화될 경우, 그 전도가 불확실해 수도 있음.
- 그럼에도 불구하고 대북관광을 계속 추진해야 하는 이유는 관광이 남북한에 주는 파급효과가 지대하기 때문임.
  - 남한 주민에게는 북한 실상에 대한 경험을 단편적으로나마 할 수 있는 기회를 제공하며,
  - 북한은 관광을 통한 경제적 이익을 얻을 수 있음.
  - 더 나아가서 북한 주민의 남한 사회에 대한 인식 변화를 유도할 수 있음.
- 이 글에서는 현재 추진되고 있는 남북관광의 현황과 문제점을 살펴보고, 대북한 관광이 활성화되어야 한다는 전제하에 인천지역과 연계한 남북관광 추진 방안 및 향후 남북관광 활성화의 과제를 제시하고자 함.

## II. 남북관광 추진 현황과 문제점

- 앞서 언급하였듯이 현재 금강산 관광 및 개성관광은 추진되고 있으나, 2007년 10·4 남북정상간 합의에 따른 백두산 관광은 추진되지 않고 있음.
- 평양을 비롯한 북한 타 지역 관광은 일부 사회민간단체(NGO)에 의한 사업과 연계된 방문 형식으로 추진되고 있음.

### 1. 금강산 관광 추진 현황과 문제점

- 금강산 관광은 현대아산 정주영 명예회장에 의해 추진되기는 했으나, 수익 창출을 최대 목표로 하는 여타 민간기업의 사업과는 질적으로 다름.
- 1997년 IMF관리체제의 상황에서 북한의 변화와 남북관계 개선을 지향
- 사업초기 극심한 운영난은 2003년 육로관광이 이루어지면서 전기를 맞을 수 있었으며, 이는 북한의 자세변화와 호응에 기인한 측면이 큼.
- 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 금강산을 「금강산관광지구」로 지정(2002. 10. 23)하고 「금강산관광지구법」을 발표(2002. 11. 25, 평양방송), 금강산관광지구의 운영체계, 개발업자의 권리, 출입절차, 분쟁해결절차 등을 규정, 금강산 관광이 사업으로서의 기능을 유지할 수 있도록 했음.
- 2003년 10월 중순 이후 현재까지 금강산 관광은 육로로만 당일, 1박 2일 및 2박 3일 체제(장기간의 체류도 가능)로 운영되고 있으며, 현재 승용차를 통한 현지 접근까지 이루어지고 있는 실정임.
- 관광객의 증가로 금강산 호텔(김정숙 휴양소) 개보수, 금강산패밀리호텔 신축, 옥류관, 제2 온정각 개관 등 관광시설의 확충이 있었음.
- 금강산 지역내 남한측 사업자 참여 : 숙박시설 운영(금강산호텔, 외금강호텔, 패밀리비치호텔, 카라반 등)을 위해 1,500여 남측 인원이 상주하고 있으며, 편의점, 은행, 병원, 식당(온정각, 푸드코트, 백세주마을, 광개토, 외금각, 고성향 핫집, 오버스트하우스 등) 및 골프장 등 각종 사업체가 운영되고 있음.

- 금강산 지역내 북한측 사업 참여도 확대되고 있음 : ①교예단 및 합주단 운영, ②금강원 식당 자체 운영, ③금강산호텔 내 식당 및 스카이라운지 임대 운영, ④남측 식당 내 서비스, ⑤노점상 운영 등 북한 인력에 의한 운영이 계속적으로 늘어나고 있는 실정임.
- 금강산 지역은 남북교류협력의 장으로서도 충분한 구실을 하고 있음.
  - 이산가족상봉을 비롯한, 남북 당국자간의 협의, 민간단체의 남북행사 및 각종 문화행사를 개최
  - 나무심기운동, 연탄전달운동을 비롯, 종교관련 행사, 축제(벚꽃축제, 송이축제 등), 스포츠·레저 등 건강 관련 행사(성화채화, 등산대회, 걷기대회, 마라톤 대회, 자동차 대회 등) 추진
- 관광객은 1998년 11월 18일(북한측 시작일자는 11월 19일) 관광사업 개시 이후 2005년 8월, 100만 명 돌파, 2008년 5월 초 현재 총 185만 명을 초과, 2008년 내 200만 명이 넘어설 것으로 보고 있음.
  - 2008년 11월 금강산 관광 10주년
- 이명박 정부 출범 이후 남북관계 경색에도 불구하고 2008년 들어 금강산 관광객은 70% 이상 급증
  - 2008년 5월 1일 현재 금강산 관광객은 100,300명으로 2007년 같은 기간 (58,000명)보다 73%(42,300명) 증가
  - 올해 목표인 43만 명 달성은 물론, 최대 50만 명까지도 가능할 것으로 예상
  - 곧 내금강 비로봉 관광이 시작됨으로써 하반기에는 더 많은 관광객이 몰릴 것으로 예상
- 10주년을 맞는 금강산 관광의 문제점과 개선점
  - 금강산 지역내 이동이 큰 폭으로 완화되었으나, 자유 등산은 허용되지 않고 있으며,
  - 지역 내 시설물의 개보수(온천장 및 온정각 공연시설 등)가 요구되고 있는 바, 대규모 투자가 요구되고 있음.

- 금강산 관광이 본 사업을 주관하는 현대아산이나 한국관광공사에 사업을 통한 수익을 가져다주지 못하고 있는 상태

## 2. 개성 관광의 현황 및 문제점

- 개성 관광은 2005년 3차례의 시범관광을 실시(2005. 8/26, 9/2, 9/7), 1,500여 명 참가한 이후, 2007년 12월부터 정식으로 시작되었음.
  - 시행 6개월 만에 4만 명 이상이 참가
  - 현재 당일 관광으로 이루어지고 있으며, 매일 500명이 참가하고 있음.
- 개성관광은 개성 시내(성균관, 선죽교, 고려민속관, 송양서원 등)와 박연폭포 등에 대한 방문으로 이루어지고 있으며, 공민왕릉, 왕건릉 등을 추가하는 협의가 진행되고 있음.
  - 관광요금은 18만 원, 대북한 지불 비용만 10만원(100달러) 정도
  - 모객과 차량이용은 남측 현대아산에 의해, 관광지 안내 및 중식 등은 모두 북측에 의해 이루어짐.
- 개성관광은 규모면에서 크게 발전할 수 있는 가능성이 충분함.
  - 개성관광이 ①개성지역 유적, ②자연경관과 함께, ③개성시내를 들여다볼 수 있는 기회 제공과 함께, ④남북한 산업협력의 중심인 개성공단의 존재를 확인할 수 기회를 제공하고 있음.
  - 금강산의 설악산 연계관광과 같이 파주를 연결한 관광벨트화가 추진될 경우, 수학여행, 역사관광, 문화관광, 식도락 관광지로서 국내외 각계각층의 잠재 여행시장을 보유하고 있어 남북을 연계한 최적의 관광코스가 될 수 있음.
  - 특히, 북한으로서는 개성공단사업과 같이 대규모 인원을 제공할 필요가 없는 반면, 개성공단 노동력 제공을 통해 얻는 수입보다 더 큰 경제적 이익을 확보할 수 있음.

- 문제점 및 개선점
  - 북한측 역량 부족으로 관광객 확대 및 관광 일정 확대가 어려운 실정
  - 수도권 이외의 지역에서 참여하는 관광객의 불편이 큼.
  - 연계 관광<sup>1)</sup>이 이루어지기 위해서는 개성지역에 국제수준의 호텔, 야간 유흥 시설에 대한 투자와 서울-개성구간 철도와 시외버스 정기교통편(셔틀버스) 운행 등 제반 수용태세가 완비되어야 할 것임.

### 3. 평양지역 관광

- 평양지역 관광은 2003년 아리랑 공연 참가 등을 위해 대규모로 이루어진 바 있음.
  - 당시 1개월이라는 짧은 기간 내 아리랑 공연 참관 목적으로 7,200여명 이상이 참가한 바 있음.
- 또한 「평화항공여행사」와 「금강산관광총회사」간의 합의(2002. 7. 14)로 2003년 9차례 1,016명의 관광객이 서울-평양간 직항로를 통해 평양(백두산 포함) 관광이 이루어진 바 있음.
  - 남북한 간 첫 상업 목적의 항공기 운항이 실현됨으로써 항공기를 통한 상업 목적의 관광교류가 활성화될 수 있는 계기를 마련
- 평양관광은 현재 관광사업으로 공식 추진되고 있지는 않으나, 민간지원단체 또는 사업추진을 위한 방문객을 중심으로 이루어지고 있는 실정임.
- 평양지역 관광의 문제점
  - 금강산 및 개성 관광과는 달리 소규모·개별 단체별로 이루어지고 있으며, 그 내용상 북한이 김일성·김정일 우상화와 관련된 건축물을 지정, 김부자의 업적 홍보·찬양 위주의 관광이 이루어지고 있는 점

1) 파주-개성 연계 육로상품 코스로는 서울-도라산역(전시관)-봉동역-고려사적(만월대, 고려왕릉)-박물관-박연폭포가 유력하며, 자연사박물관, 생태전시관, 유교문화 전당 등 역사문화 종합전시공간 마련, 율곡 문화제, 임진강축제, 연경사신 행차, 송상 보부상단 행렬 재현, 파주-개성 친선행사 개최 등 다양한 문화 이벤트도 개발할 수 있을 것임.

- 만수대 의사당 앞 김일성 동상과 주체사상탑, 개선문을 비롯, 만경대고향집 방문, 묘향산 국제친선전람관 등 김부자의 성장과 항일투쟁업적을 설명하는데 대부분의 시간을 할애
- 체제선전을 위한 집체공연(아리랑 공연)과 거대규모의 사회적 생산물(인민대학습당, 인민문화궁전, 단군릉 등)을 관람케 하고, 봉수교회, 창광유치원 및 평양산원, 지하철 관람 및 시승 등, 북한 사회주의 집단적 성격을 자랑할 수 있는 교예공연관람에 치중

#### 4. 백두산 관광

- 평화항공여행사에 의해 백두산 관광(2003. 9. 15 ~ 10. 28)이 이루어져 약 780명이 참가한 바 있음.
- 2004년 7월 한국관광공사가 북측으로부터 제의를 받아 관광사업 추진에 대한 본격적인 협의가 진행된 바 있으며, 2005년 7월 현대아산과 공동추진에도 합의
  - 당시 백두산지구 도로포장 및 2차레 이상 시범관광 실시계획 수립
- 2007년 10월 4일 남북정상회담을 통해 직항로를 통한 백두산 관광사업 추진에 합의했으나, 현재까지 이루어지지 않고 있음.
  - 대북 사업 추진에 대한 이명박 정부의 소극적인 자세 및 새 정부 출범 이후 남북한 갈등관계
  - 백두산 지역 공항시설 개보수에 대한 비용발생 문제 등에 기인
  - 백두산 관광에 대한 선호도는 금강산 관광보다도 10% 이상 높은 것으로 파악(대한교직원공제회 실시 2004년 설문조사 결과)
- 백두산 관광이 추진되기 위해서는 공항안전시설 개보수를 위한 투자가 이루어져야 하며, 숙박, 편의시설 등이 개선될 필요
  - 2008년 중 백두산 관광은 물리적으로 불가능
  - 현대아산은 2009년 4월을 목표로 추진하고 있는 것으로 알려지고 있음.

### Ⅲ. 지자체의 남북관광 : 인천 연계 남북관광 추진 방안

- 남북관광은 그것이 가지고 있는 긍정적 파급효과를 고려, 적극 활성화할 필요가 있으며, 인천과의 연계관광도 남북관광의 활성화라는 전제하에 적극 추진할 필요

#### 1. 인천-개성 연계 물류·관광사업 추진

- 남북관광을 인천과 연계하기 위해서는 인천과 남북관광과 연계 가능한 방안을 모색하거나, 지자체 차원에서 남북한 관광과 연계될 수 있는 방안을 마련하는 것이 합리적
- 개성과 인천이 밀접하게 연계되고 있는 점을 고려, 물류와 연결된 남북 관광을 추진하거나, 개성지역과 연계한 관광 사업을 지자체 차원에서 추진하는 것을 상정할 수 있음.
  - 인천은 대북한 관문도시이자, 개성공단에서 생산된 제품의 수출 공항 및 항만으로서 구실하는 바, 인천-개성간의 인적·물적 연계가 필연적임.
  - 이를 감안, 인천-개성을 관광을 통해 연계할 수 있는 방안을 강구
- 또한 인천과 개성은 관광자원의 유사성, 지리적인 접근성, 남북교류의 역사적 의미라는 점에서 양 지역이 '특구'로서의 발전계획이 시너지효과를 발휘할 수 있는 긍정적인 요소를 가지고 있음.
  - 남북한이 TKR과 TCR 및 TSR로 연결될 경우, 인천은 특히, 해상 및 항공 분야에서의 물류 중심역할을 하게 될 것이며, 개성은 대륙으로 향한 물류의 통과지가 될 것임.

## 2. 세부추진방안

- 개성공업지구가 인천공항 및 인천항만과의 최단거리로 연결됨으로써 개성이 인천 물류권에 편입될 것으로 전망되는 바, 물류와 관광이 연결되는 벨트를 조성하는 것이 바람직함.
  - 인천-강화-김포-자유로-경의선 철도·도로를 통한 연계관광을 추진하고,
  - 영종, 청라, 송도 등 경제자유구역과도 연결될 수 있는 인천-개성과의 연계한 관광 상품을 개발
- 육로를 통한 남북한 연계에 초점을 두어 인적흐름이 대규모로 일상화할 수 있는 개성·인천 간의 관광벨트를 조성함.<sup>2)</sup>
  - 인천광역시를 통과하고 있는 한국방문 외래 관광객(현재 전체 한국방문 관광객의 82%)<sup>3)</sup>의 일부가 세계에서 유일한 접경지대 관광 및 비무장지대 관광, 고려역사문화관광, 북한체험관광이 이루어질 수 있도록 추진하고,
  - 인천-개성 연계관광을 해외관광 또는 국내관광의 복합 형태로서 개발, 새로운 관광시장으로 형성하고 개성을 연결한 종합형 관광특구로 발전시킴.
  - 인천과 남포간의 남북교역항로를 이용한 서해안 남북크루즈 사업도 고려할 수 있을 것임.
- 대몽항쟁의 상징적 수도로서의 강화와 고려왕조 정식 수도로서 개성에 산재한 다양한 문화유산을 연결, 『고려역사관광권』으로 구축하는 동시에 지자체 차원에서 다음과 같은 개성 지역 관광과 연결하는 사업을 추진<sup>4)</sup>
  - 개성지역의 관광 인프라 개선
  - 고려박물관 전시시설 개선
  - 개성시 유물, 유적 목록 편찬
  - 만월대 등 옛 문화재 복원

2) 인천광역시·중소기업중앙회, 『인천-개성연계 발전추진전략: 동북아 도시간 협력을 통한 환인천 경제권 형성 전망』 (2005. 2, 인천), p. 375 이하 참조.

3) 2010년 인천광역시 통과 외국인인 연인원 800만 명이 될 것으로 예상

4) 심상진, “남북한 연계 관광 활성화를 위한 관광협력 방안,” 미발표 논문 (2008. 4), p. 15.

- 개성인근 관광자원 조사
- 북한의 관광인력 양성
- 외국인의 개성관광 유도 등
- 인천권 서해지역의 자연자원들을 환경보전적으로 개발하고, 이를 개성과 환경친화적 관광벨트로 연결
  - 인천의 강화도·영종도들의 섬지역과 비무장지대를 연계하는 생태환경 관광상품을 개발
  - 섬 지역의 습지, 갯벌 등을 철새 중간 기착지로서의 가치를 높이고 비무장지대를 보존, 각종 동식물이 서식하는 자연생태 보고로 유지
- 인천이 지자체로서 별개의 대북 관광사업을 추진하는 것을 생각해 볼 수 있는 바, 비무장지대의 일부분을 「세계평화광장」으로 조성, 한반도의 평화 이미지를 세계에 홍보할 수 있는 관광공간 조성
  - 경기도의 남북 접경지역 시·군과 협력, 공동 대북관광사업으로서 비무장지대를 조망할 수 있는 조형물을 구축, 관광상품으로 개발
  - 백령도에서 강화도에 이르는 서해지역의 남북한 접경지역의 해로와 비무장지대를 통과하는 육로 관광상품 개발
- 이상을 실현시키기 위해서는
  - 관광도시로서의 이미지 개선을 위한 전략적인 마케팅 등 관광자원에 대한 관리 및 홍보활동을 확대하고, 현행 군사시설보호법 해제 등 관련 법체계의 지원과 함께,
  - 한반도 및 남북관계의 불확실성과 지역연계사업에 요구되는 기반시설의 부족 등 부정적인 요소를 제거해 나가야 할 것임.

## IV. 남북관광 추진 및 활성화 과제

### 1. 대북 관광사업의 기본 문제 해결

- 대북 관광 사업은 남북관계의 진전에 큰 영향을 받고 있는 바, 남북관계의 개선이 절실
  - 북한은 현재 이루어지고 있는 관광사업에 대해서도 사전 남한에 대한 충분한 상의 없이 일방적인 선언이나 통고만으로도 언제든지 사업을 중단시킬 가능성이 있음.
- 관광지로의 접근에 장시간이 소요되고, 관광 대상지역이 제한되어 있는 점, 위락시설 및 남북 주민간 교류·화합성 이벤트 프로그램이 결여되어 있는 점을 개선할 필요
  - 문화·음악행사 및 전시회 개최, 장마당, 음식축제를 비롯, 다양한 휴식 프로그램 등을 개발, 적용할 수 있도록 대북 협상 추진
- 대북 관광이 북한의 체제 선전활동에 일방적으로 노출되어 있는 점도 개선이 요구됨.
  - 북한의 혁명유적지나 전통문화 유적지 관련 허위·과장선전에 대한 사전 인지가 없는 가운데, 북측의 견해에 반대되는 의사를 표현하지 말라는 교육으로 인해 남측 방문자들은 북측 선전을 일방적으로 경청할 수밖에 없는 상황

### 2. 남북관광사업의 긍정적 측면 확대

- 대북 관광은 북한 상황을 인식하는 데 큰 도움을 주고 있음.
  - 남북관광을 통해 북한이 당면해 있는 현실을 직시할 수 있으며,
  - 남북 분단이 우리에게 어떤 의미를 던져주고 있는가를 생각하게 함.
  - 관리원들과의 대화를 통해서도 북한을 체험할 수 있는 기회가 제공되고 있음.

- 남북관광을 통해 북한의 변화를 인식할 수 있음.
  - 군항 등 군사 요충지를 수십만 명에 이르는 남쪽 관광객에게 개방,
  - 금강산 육로관광 수용 및
  - 관광지역에서의 북한 종사자의 태도 변화 등
- 남한 주민의 의식 변화에도 기여
  - 남북관광 사업이 남북간 교류·협력, 북한의 적대적인 태도 변화, 긴장완화를 통한 국가 신인도 증대에도 기여
- 이상과 같은 긍정적인 효과에도 불구하고 관광 사업에 대한 국민의 폭넓은 지지를 이끌어 내지 못했던 측면도 있는 바, 이를 극복할 수 있는 대안이 마련되어야 할 필요가 있음.
  - 대북 관광사업 사업이 '북한 퍼주기'라는 비판적 여론의 극복 방안 마련

### 3. 관광사업 관련 대북한 설득

- 관광분야의 교류·협력이 북한 경제의 활성화와 북한의 체제유지에 도움을 줄 것이라는 믿음을 북한 정권이 인식할 수 있도록 해야 할 것임.
- 남북한의 문화관광자원과 정보를 공동으로 발굴·복원·창출·교환할 수 있는 기회가 창출될 수 있도록 설득
  - 전통민속놀이나 민족고유의 세시풍속, 춘향전과 같은 가극과 창극을 비롯하여 무용 등 무형 문화예술을 관광상품화함<sup>5)</sup>
- 관광지역에서의 자유관광이 이루어질 수 있도록 북한 당국의 협조 유도
  - 경제특구로 지정된 지역의 경우, 관광객의 요구에 부응하는 관광이 이루어질 수 있도록 북한을 설득

5) 이장춘, "남북관광자원의 효율적 개발과 상품화방안," 한국관광공사 주최 '97 남북관광자원 활용 및 교류촉진 세미나 발표논문 (1997. 9), pp. 15~17.

- 북한은 이미 자유경제무역지대 관광규정을 통해 특구내 자유관광을 제도화하고 있음: “외국인과 공화국령역 밖에 거주하고 있는 조선동포는 자유경제무역지대에서 관광을 자유롭게 할 수 있다”(제2조)고 명시하고 있음.

#### 4. 관광분야 남북 공동협력사업 추진

- 관광자원 공동개발을 위한 기반조성
  - 남북한 관광담당공무원, 관광사업자, 관광전문가 등으로 관광자원 공동조사단을 구성, 북한 지역의 관광자원을 역사·문화 관광자원, 자연관광자원 등으로 구분, 공동조사 실시
  - 관광자원을 개발·보전·이용·관리에 관한 종합적 관광자원 개발계획 수립
  - 관광자원 공동조사 결과를 종합적으로 관리할 수 있는 북한 관광자원 데이터베이스 구축 등
  - 남북한의 각 지방이 참여하는 ‘관광교역전’ 개최, 정기적인 관광전문인력 교환 프로그램을 개발·추진
- 금강산 지역을 세계적 테마파크로 개발, 숙박, 위락, 쇼핑, 문화 등 다기능을 동시에 수용할 수 있는 공간으로 공동개발, 외래 관광객 유치 증대
- 개성관광 지역은 개성-파주 남북연계 국제관광자유지역으로 조성
  - 연계관광 인프라 복원 및 확충: 개성지역에 국제수준의 호텔, 현대적 야간 유흥시설에 대한 투자와 서울-개성구간 철도 및 도로 외 시외버스 정기교통편(셔틀버스) 운행 등
  - 개성공단 부지내 숙박시설을 겸한 “관광센터”를 건설, 개성을 포함한, 평양 및 인근지역으로의 관광중계거점으로 이용
  - 동북아 한·중·일 「투자협력체제」를 구축, 공동투자 추진
- 백두산 지역을 생태관광, 산악등반 관광지로 개발, 중국의 백두산공정에 대비, 실효적 지배권을 확대해야 할 것임.
  - 삼지연공항 개보수 시급

## V. 결론 : 정부의 역할

### 1. 대북 관광 활성화를 위한 제도적 장치 마련

- 관광개발 및 관광교류협력 합의서 체결 및 기구 구성
  - 관광자원 공동개발과 투자유치 및 관광교류 등에 관한 남북관광교류·협력에 대한 남북관광 기본방향 설정
  - 투자안정성 보장, 투자자유지역의 지정, 관광자유지역의 지정 등으로 투자 대상지역에 대한 지원 및 기반시설 투자 활성화를 위한 제도적 기반 마련
  - 「남북관광교류협력 추진위원회」 구성, 남북한이 공동으로 관광자원개발을 위한 당국간 관광협력 채널 구축
- 관광 관련 국제회의 및 박람회 공동참가 및 여행업, 관광호텔업 등 관광사업체의 합작투자 추진
  - 자본조달이나 협력사업의 성사를 위해 일본 및 중국의 협력을 유도
- 판문점·비무장지대 등 특정 지역을 개방, 남한주민과 해외 여행객의 자유 이동 관광이 이루어질 수 있도록 함.

### 2. 지원 및 재원조달

- 정부의 참여 없이 민간기업이 대규모 대북 관광사업을 주도해 나가기에는 한계가 있는 바, 어떤 형태로든 정부의 지원이 요구됨.
  - 관광사업이 갖는 남북관계개선과 평화정착의 기여라는 공공성을 감안할 때, 지원의 당위성은 더욱 커짐.<sup>6)</sup>
  - 그러나 정부가 지원하되, 사업은 수익을 창출할 수 있는 내용이 되어야 할 것임.

6) 정부의 지원이 논리의 정당성과 함께 특혜 시비를 초래할 수 있으나, 정부는 이에 의연히 대처할 필요가 있음. 정부의 대북 사업 지원이 주로 사회간접자본과 관련된 투자에서 이루어지고 있음을 홍보하는 한편, 그 과실이 남한 기업 전체에 돌아가는 것임을 납득시켜야 할 것임.

- 관광개발사업에 대한 재원조달 및 투자지원 확대를 위해 남북이 공동으로 국제투자단을 유치
  - 해외 기업을 대상으로 관광지 기반시설 구축 관련, 인센티브제 개발(용지무상임대 또는 장기임대 등)을 도모,
  - 외국법인의 단독투자 및 공동투자, 프로젝트 파이낸싱 방안도 모색
- 관광예산 확충
  - 교통기반시설, 생태관광자원, 해양관광자원, 농촌관광자원, 복지관광시설 개발 및 중저가 숙박시설 등의 개발을 유관부처와의 협력사업을 통해 추진
  - 민자 유치 활성화: 북한 지역 관광지구 및 시설의 효율적인 개발·유지·관리를 위한 기부금제, 스폰서쉽 도입, 정부 차원의 지급보증 형태의 적립식 펀드 설립 등

### 3. 맺음말

- 관광은 북한의 변화와 남북관계 개선 및 궁극적 남북한 통합을 위해서는 반드시 필요한 사업임.
  - 남북한이 통합의 방향으로 가기 위해서는 이를 이끌고 갈 수 있는 전략 산업이 필요하며, 이에 해당하는 산업이 관광임.
  - 북한으로 하여금 주민의 삶의 질을 한 차원 높게 만들어야 할 것이라는 인식을 불러일으킬 수 있는 가장 중요한 산업
- 이런 점에서 대북 관광사업의 활성화는 전략적 차원에서 구체화할 필요
  - 관광이 ①남북간 경제적 불균형 즉, 남북 주민간의 소득불균형과 남북한 지역발전불균형을 타개하고, ②남북한 주민의 생활공간 통합하며, ③남북간 문화의 이질감을 해소하는 역할, ④관광공간의 재배치로서 국토기능의 균형적 회복을 도모, ⑤한민족번영의 토대를 구축하는 정치통합의 기능과 역할을 할 수 있게 해야 할 것임.

- 그러나 대북관광은 지금 당장 엄격한 상호주의 경험논리로는 풀 수 없는 사업임.
  - 기본적으로 수익을 얻기 어려우며, 막대한 사업비가 소요될 뿐 아니라, 관광 사업에 대한 북한의 태도가 자본주의식 논리에 근거하고 있지 않아 이윤 창출이 힘들.
  - 그러나 대북 관광사업은 북한에 대한 인지도를 높이는 학습효과와 남북한 사회의 통합효과를 유발함.
- 대북관광 사업 추진의 당위성과 수익성 확보의 어려움의 괴리는 정부가 매워야 할 몫임.
  - 개성공단에 진출하고 있는 기업도 경험사업의 성공을 위해 자산에 대한 담보 인정 등, 지원이 이루어지고 있는 만큼, 대북 관광 사업에도 그와 같은 지원이 이루어져야 할 것임.