

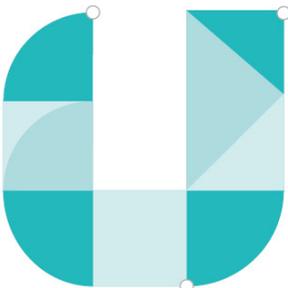
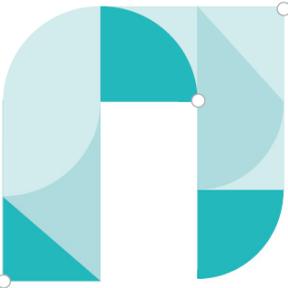


# 평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

서보혁 | 박종철 | 정은이 | 장철운 | 임해용 | 김일한 외





남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(2/5년차)

## 평화경제의 비전과 추진방향

### 1. 통일연구원 평화경제 총서 시리즈

총서 일련번호	연구보고서명	연구책임자
20-18	평화경제의 비전과 추진방향 : 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁
20-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범
20-20	북한의 발전전략과 평화경제 : 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍민

### 2. '평화경제의 비전과 추진방향' 참여연구진

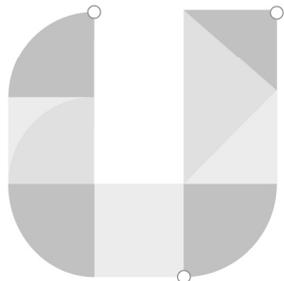
연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	서보혁 연구위원
	동국대 북한학연구소	김일한 연구위원
협력 연구 기관	신한대학교	이철수 교수
	한국해양수산 개발원	윤인주 부연구위원
		박종철 석좌연구위원 정은이 부연구위원 장철운 부연구위원 임해용 부연구위원
		안병민 명예연구위원 (한국교통연구원) 홍순직 객원연구위원 (서울대 아시아연구소) 김범수 선임연구위원 (강원연구원) 김연규 겸임교수 (서울과학기술대 철도전문대학원)
		장정인 부연구위원 최지현 부연구위원 진희권 위촉전문연구위원





# 평화경제의 비전과 추진방향:

## 남북 육상·해양협력을 중심으로



### 연구책임자

서보혁 (통일연구원 연구위원)

### 공동연구자

박종철 (통일연구원 석좌연구위원)  
정은이 (통일연구원 부연구위원)  
장철운 (통일연구원 부연구위원)  
임해용 (통일연구원 부연구위원)  
김일한 (동국대 북한학연구소 연구위원)  
안병민 (한국교통연구원 명예연구위원)  
홍순직 (서울대 아시아연구소 객원연구위원)  
김범수 (강원연구원 선임연구위원)  
김연규 (서울과학기술대 철도전문대학원 겸임교수)  
윤인주 (한국해양수산개발원 부연구위원)  
장정인 (한국해양수산개발원 부연구위원)  
최지현 (한국해양수산개발원 부연구위원)  
진희권 (한국해양수산개발원 위촉전문연구위원)

### 연구지원

윙혜민 (통일연구원 연구원)  
안성태 (통일연구원 프로젝트 연구원)

## 평화경제의 비전과 추진방향:

남북 육상·해양협력을 중심으로

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(2/5년차)  
평화경제의 비전과 추진방향

KINU 연구총서 20-18

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	서보혁, 박종철, 정은이, 장철운, 임해용, 김일한, 안병민, 홍순직, 김범수, 김연규, 윤인주, 장정인, 최지현, 진희권
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	979-11-6589-014-8 93340
가격	20,000원

---

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

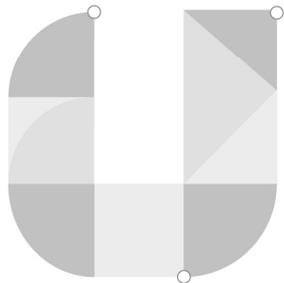


# 평화경제의 비전과 추진방향:

## 남북 육상·해양협력을 중심으로



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	13
I. 서론 .....	17
1. 논의 배경과 목적 .....	19
2. 논의 범위와 방법 .....	25
II. 평화경제의 이론과 남북합의 이행 평가 .....	37
1. 평화경제의 이론적 배경 .....	39
2. 남북합의 이행 평가 .....	64
III. 남북 육상협력의 기대효과와 추진방향 .....	95
1. 교통·물류협력 .....	97
2. 남북 경제특구 .....	142
3. 남북 관광협력 .....	186
4. DMZ 국제평화지대화 .....	231
5. 소결 .....	272
IV. 남북 해양협력의 기대효과와 추진방향 .....	281
1. 한강하구 공동이용수역 .....	283

2. 서해평화수역 .....	295
3. 동해 수산·관광협력 .....	312
4. 해운·항만협력 .....	334
5. 소결 .....	346
<b>V. 남북협력을 위한 군사적 보장조치 추진방향 .....</b>	<b>353</b>
1. 육상협력 관련 군사적 보장조치 .....	355
2. 해양협력 관련 군사적 보장조치 .....	363
3. 공중협력 관련 군사적 보장조치 .....	377
4. 소결 .....	389
<b>VI. 결론 .....</b>	<b>395</b>
1. 평화경제의 복합 기대효과 .....	397
2. 남북협력의 방향 .....	410
3. 정책 제언 .....	435
4. 향후 연구과제 .....	443
<b>참고문헌 .....</b>	<b>446</b>
<b>최근 발간자료 안내 .....</b>	<b>459</b>

# 표 차례

〈표 II-1〉 분야별 남북회담(1960~2020) .....	66
〈표 II-2〉 남북 간 경제분야 합의 .....	68
〈표 II-3〉 정상회담 추진을 위한 사전합의 비교: 6·15, 4·27정상회담 비교 .....	73
〈표 II-4〉 대북 쌀지원, 식량차관 제공 회담 비교 .....	80
〈표 II-5〉 남북적십자 회담 비교: 1차, 10차 .....	81
〈표 II-6〉 개성공단 관련 합의 비교 .....	84
〈표 III-1〉 북한 교통의 부문별 특성 .....	100
〈표 III-2〉 남북 간 육상교통 연결사업 구간 .....	103
〈표 III-3〉 남북 간 운송로별 차량 운행 현황 .....	104
〈표 III-4〉 남북 연결 육상노선의 출경 현황 .....	105
〈표 III-5〉 북측 간선철도 현대화 사업비 및 경제적 파급효과 .....	121
〈표 III-6〉 북측 간선 고속도로 현대화 사업비 및 경제적 파급효과 .....	122
〈표 III-7〉 북측 공항(삼지연) 현대화 사업비 및 경제적 파급효과 .....	122
〈표 III-8〉 남북 교통·물류협력 원칙 .....	128
〈표 III-9〉 북한의 주요 공항 .....	136
〈표 III-10〉 남북한 간 직항로 .....	137
〈표 III-11〉 교통·물류 부문의 단계별 로드맵 .....	141
〈표 III-12〉 개성공단 주요 사업 추진 경과 .....	146
〈표 III-13〉 개성공단 단계별 개발 계획 및 1단계 개발 개요 .....	147
〈표 III-14〉 개성공단 입주 기업 수 및 생산액 추이 .....	148

〈표 Ⅲ-15〉 베트남 주요 산업단지별 개요 및 요금 비교 (2014년 10월 기준) .....	158
〈표 Ⅲ-16〉 개성공단과 해외공단 진출기업 비교 .....	162
〈표 Ⅲ-17〉 개성공단 사업의 단계별 개발 계획 .....	164
〈표 Ⅲ-18〉 개성공단 개발의 매출액과 투자액 추정 .....	164
〈표 Ⅲ-19〉 개성공단 개발의 북한 경제적 효과 .....	164
〈표 Ⅲ-20〉 남북 경제특구 설립의 SWOT 분석 .....	165
〈표 Ⅲ-21〉 북한의 중앙급 경제개발구 현황 .....	171
〈표 Ⅲ-22〉 북한의 지방급 경제개발구 현황 .....	172
〈표 Ⅲ-23〉 북한 개발구 현황 및 특성별 분류 .....	173
〈표 Ⅲ-24〉 북한 개발구의 개발 방식 .....	174
〈표 Ⅲ-25〉 경제특구 관련 남북 정상 간 협의 사항 .....	175
〈표 Ⅲ-26〉 개성공단 전체 개발 대비 실제 운영 현황 .....	181
〈표 Ⅲ-27〉 해주경제 특구 및 해주항 개발 합의사항 .....	183
〈표 Ⅲ-28〉 남북 경제특구 구축 단계별 로드맵 .....	185
〈표 Ⅲ-29〉 북한의 관광 관련 경제특구·개발구 지정 현황 .....	197
〈표 Ⅲ-30〉 원산·금강산국제관광지대의 주요 개발 대상 .....	203
〈표 Ⅲ-31〉 원산 지구 관광 인프라 조성 계획 .....	205
〈표 Ⅲ-32〉 금강산관광의 의미 .....	209
〈표 Ⅲ-33〉 금강산관광 일정별 통일인식 변화(2007년) .....	211
〈표 Ⅲ-34〉 관광지구 개발의 경제적 직·간접 기대효과 .....	214
〈표 Ⅲ-35〉 남북 관광협력의 SWOT 분석 .....	215

〈표 III-36〉 남북 관광협력의 단계별 로드맵 .....	230
〈표 III-37〉 민북마을 현황 .....	236
〈표 III-38〉 경기도 통일경제특구 조성의 경제적 파급효과 .....	241
〈표 III-39〉 강원도 통일경제특구 조성의 경제적 파급효과 .....	243
〈표 III-40〉 유네스코의 세계 3대 국제인증 프로그램 .....	259
〈표 III-41〉 유네스코 세계유산 등재 관련 DMZ 관련 사업의 주요 내용 ..	260
〈표 III-42〉 개성공단과 파주의 연계 기능(안) .....	262
〈표 III-43〉 DMZ 국제평화지대화회의 주요 제안과 정책함의 .....	271
〈표 IV-1〉 한강하구 생태·문화자원 복원·보전 사업비 추정 .....	288
〈표 IV-2〉 한강하구 생태·평화 관광 추진 사업비 추정 .....	289
〈표 IV-3〉 한강하구 뱃길 복원·이용 사업비 추정 .....	290
〈표 IV-4〉 한강하구 공동이용수역 주요협력사업의 경제적 파급효과 ..	293
〈표 IV-5〉 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 중 서해평화수역 관련 원문 .....	302
〈표 IV-6〉 서해 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속 사업비 추정 .....	304
〈표 IV-7〉 서해평화수역 조성 및 공동이용 사업비 추정 .....	306
〈표 IV-8〉 서해 접경해역 환경개선 및 생태계 보전 협력 사업비 추정 .....	307
〈표 IV-9〉 서해평화수역 주요협력사업의 경제적 파급효과 .....	309
〈표 IV-10〉 북측 동해 남측 어선 입어 및 공동어로 사업비 추정 .....	323
〈표 IV-11〉 회유성 어종 자원회복 사업비 추정 .....	325

〈표 IV-12〉 냉수성·내수면 양식 산업화 사업비 추정 .....	326
〈표 IV-13〉 수산물 유통·가공단지 조성 .....	327
〈표 IV-14〉 동해 해양관광벨트 구축 사업비 .....	328
〈표 IV-15〉 동해 접경 어촌·어항 개발 .....	329
〈표 IV-16〉 동해 수산·관광 주요협력사업의 경제적 파급효과 .....	331
〈표 IV-17〉 남북 선박 왕래 현황(편도기준, 1994~2014) .....	338
〈표 IV-18〉 남북 해운협력 기반 조성 추정 사업비 .....	340
〈표 IV-19〉 남북 해운·항만 관리역량 강화 추정 사업비 .....	341
〈표 IV-20〉 북한 항만 현대화 및 동·서해 항만 직배후단지 조성 추정 사업비 .....	342
〈표 IV-21〉 해운·항만 주요협력사업의 경제적 파급효과 .....	344
〈표 V-1〉 경의선 및 동해선 육로 출경 인원·차량 현황: 2003~2019년 .....	358
〈표 V-2〉 인천 비행정보구역 내 특수사용구역 현황 .....	387
〈표 V-3〉 남북협력 관련 분야별 군사적 보장조치 추진방향 .....	391
〈표 VI-1〉 남북 협력사업의 정책적 기대효과 .....	400
〈표 VI-2〉 남북 교통·물류사업에서 경제적 파급효과(북한측) .....	401
〈표 VI-3〉 남북 관광협력 및 DMZ 평화지대화사업에서 경제적 파급효과 .....	401
〈표 VI-4〉 남북 해양협력 사업의 경제적 파급효과 종합결과 .....	402
〈표 VI-5〉 1단계 남북협력 과제와 추진방안 .....	427
〈표 VI-6〉 2단계 남북협력 추진방안 .....	433

# 그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 본 연구의 목적과 방향	24
〈그림 Ⅰ-2〉 본 연구의 범위	27
〈그림 Ⅰ-3〉 비무장지대, 민통선지역, 접경지역	30
〈그림 Ⅱ-1〉 평화경제의 개념도	51
〈그림 Ⅱ-2〉 북한의 대외경제관계 변화 추이	87
〈그림 Ⅱ-3〉 남북교역액 변화 추이	88
〈그림 Ⅱ-4〉 남북경협 분야별 비중 추이	90
〈그림 Ⅲ-1〉 남북한과 주변국의 비행정보구역(FIR)	111
〈그림 Ⅲ-2〉 제4차 국토종합계획의 개방형 국토 축 개념	124
〈그림 Ⅲ-3〉 국가기간교통망계획 제2차 수정계획	126
〈그림 Ⅲ-4〉 남북 간 공동 철도·도로 조사구간	129
〈그림 Ⅲ-5〉 북한 제안 남북 간 동·서해 국제항공로 연결안	138
〈그림 Ⅲ-6〉 개성공단 입주기업 및 생산액 현황	148
〈그림 Ⅲ-7〉 개성공단 남북 근로자 수	149
〈그림 Ⅲ-8〉 2015년 기준 개성공단 입주기업의 업종별 현황	150
〈그림 Ⅲ-9〉 남북 및 북중교역에서 북한의 대중 및 대남 의존도 추이	152
〈그림 Ⅲ-10〉 개성공단 인원·차량 왕래 현황	161
〈그림 Ⅲ-11〉 한반도신경제구상과 3대 벨트	170
〈그림 Ⅲ-12〉 북한 개발구와 한반도신경제구상	170
〈그림 Ⅲ-13〉 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과	179
〈그림 Ⅲ-14〉 북한 경제특구 및 경제개발구	184

〈그림 Ⅲ-15〉 서해평화협력 특별지대 조성계획 .....	184
〈그림 Ⅲ-16〉 원산·금강산국제관광지대 개발 계획 .....	202
〈그림 Ⅲ-17〉 남북 관광협력의 비전과 기본구상 .....	216
〈그림 Ⅲ-18〉 9·19 남북한 군사합의 내용의 개념도 .....	254
〈그림 Ⅲ-19〉 DMZ 평화의 길 조성 구간 .....	255
〈그림 Ⅲ-20〉 파주-개성공단 연계 평화협력지구 개념도 .....	262
〈그림 Ⅲ-21〉 철원 평화산업단지와 북강원도 광산과의 연계 .....	265
〈그림 Ⅲ-22〉 설악~금강형 평화협력지구 조성의 개념 구조 .....	267
〈그림 Ⅲ-23〉 국제관광자유지대의 개념도 .....	268
〈그림 Ⅳ-1〉 한강하구 공동이용수역 .....	283
〈그림 Ⅳ-2〉 2005년, 거북선 한강하구 이동 경로 .....	286
〈그림 Ⅳ-3〉 서해 북방한계선(NLL)과 인근 갯벌 분포 .....	296
〈그림 Ⅳ-4〉 「판문점 선언」이행을 위한 군사분야 합의서에서 합의한 남북 해상 적대행위 중단 구역 .....	298
〈그림 Ⅳ-5〉 북 주장 서해 해상경계선 및 통항질서 수로 .....	299
〈그림 Ⅳ-6〉 2004년 서해 해상경비계선 .....	300
〈그림 Ⅳ-7〉 북한 동해 주요 해양관광자원 .....	315
〈그림 Ⅳ-8〉 동해 북방한계선(NLL) .....	318
〈그림 Ⅳ-9〉 북한의 경제지대 분포 현황 .....	321
〈그림 Ⅳ-10〉 북한의 주요 항만 위치도 .....	335

〈그림 IV-11〉 「남북해운합의서」에서 합의한 남북 각 7개항의 해상항로 .....	338
〈그림 V-1〉 남북한 간 선박 왕래 현황: 1994~2019년 .....	365
〈그림 V-2〉 「남북해운합의서」 부속합의서의 〈별표 1〉 남북 해상 항로대 .....	372
〈그림 V-3〉 평양 비행정정보구역 .....	380
〈그림 V-4〉 한반도 주변 항공로 및 남북한 간 직항공로(2005년 기준) .....	382
〈그림 V-5〉 남북한 간 항공기 운항(편도) 현황: 1994~2019년 .....	383
〈그림 V-6〉 기존의 남북한 간 서울-평양 및 양양-함흥(선덕) 간 직항로 .....	384

고질적 장기분쟁 후의 사회가 나아갈 방향과 비전을 제시하는데 있어서 ‘평화경제’는 유용한 개념이다. 분단·정전체제 하의 한반도는 대표적인 장기분쟁 지역이다. 2019년 3·1절 기념사에서 문재인 대통령은 한반도 미래 비전을 ‘신한반도 체제’라 하면서 그 추진동력으로 ‘평화경제’를 제창하였다. 정부는 평화경제의 구상을 미래 100년, 남북방으로 확대해 제시했지만 그 구체적인 추진전략은 제시하지 못하고 있다. 이 연구는 남북한이 한반도에서 추진할 수 있는 협력으로 한정하여 그것이 평화와 경제의 선순환 관계 형성에 기여할 바와 그 효과를 그리고 있다. 본 연구에서는 남북 육상협력과 해양협력에 논의를 집중해 각각 4개의 협력 사업과 그를 위한 군사적 보장조치를 검토하고 있다. 그리고 대북 제재 국면의 변이(variance)를 고려하여 2단계로 논의를 전개해 비핵평화 프로세스와 남북 협력의 연계성을 고려하고 협력사업의 타당성을 높이고자 하였다. 분석 결과, 1·2단계에서 평화협력과 경제협력의 상대적 비중에 차이가 있지만 둘의 보완관계는 지속함이 필요함을 알 수 있었다. 문제는 대북 제재를 완화시키고 본격적인 평화·경제협력을 전개할 방안이다. 본 연구 결과가 그런 방향성에 이바지하기를 기대한다. 결론에서 정리한 육상·해양협력의 복합 기대효과는 한반도 평화경제의 비전으로, 남북협력의 방향은 그 추진전략으로 제안하는 바이다.

**주제어:** 평화경제, 평화와 경제의 선순환, 평화협력, 경제협력, 육상협력, 해양협력, 비핵평화 프로세스, 문재인 정부

# Vision and Policy Direction for the Peace Economy on the Korean Peninsula

*Suh, Bo-hyuk et al.*

A 'peace economy' is a useful concept in presenting a direction and vision for a society to move on after an intractable and protracted conflict. The Korean Peninsula under the divided armistice system is a prime example of an intractable and protracted conflict-ridden region. President Moon Jae-in said in his congratulatory remarks marking the March First Independence Movement on March 1, 2019 that 'the New Korean Peninsula Regime' is a vision for the future of the Korean Peninsula and proclaimed the 'peace economy' to be an impetus driving 'the New Korean Peninsula Regime.' Although the government of the Republic of Korea (ROK) has adopted an expanded concept of the next century and Southern and Northern Policy in peace economy initiatives, the implementation strategy has not kept up with the proposed plan. This research looked into how a limited range of feasible inter-Korean cooperation on the Korean Peninsula can contribute to creating a virtuous cycle between peace and economy and predicted its impacts. The research reviewed eight cooperation projects and subsequent military guarantee measures

with a focus on discussions of inter-Korean cooperation on land and at sea. With a consideration for variance of sanctions imposed on North Korea, the authors made a two-phased argument, considering the linkage between the denuclearization-peace process and inter-Korean cooperation and raising the level of validity for cooperation projects. The result of first and second-phased analysis suggests that even the mutually-compensating relations between peace cooperation and economic cooperation should be sustained even with a varying degree in comparative weights. The task is to ease sanctions placed on North Korea and to fully implement peace-economic cooperation. The expectation for this research is that it would make a contribution toward that direction. A combined expected effect for cooperation on land and at sea, summarized in the conclusion, provides a vision for a peace economy on the Korean Peninsula. And the implementation strategy for cooperation on land and at sea points toward the direction of inter-Korean cooperation.

**Keywords:** peace economy, virtuous cycle between peace and economy, peace cooperation, economic cooperation, cooperation on land, cooperation at sea, denuclearization-peace process, Moon Jae-in government



# I. 서론





## 1. 논의 배경과 목적

2017년 5월 문재인 정부 출범 때 한반도는 대단히 위험한 상황이었다. 김정은 정권의 일련의 핵능력 고도화 조치와 그에 대한 미 트럼프 행정부의 강경한 반응이 반복되면서 위기가 고조되었다. 문 정부는 새로운 국가비전으로 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 제시하고 5대 국정목표 중 하나로 ‘평화와 번영의 한반도’를 천명하였다. 정부는 이를 구현할 국정전략으로 ‘남북한 화해협력과 한반도 비핵화’를 제시하고 그 하위에 5대 국정과제로 ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, ② 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, ③ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, ④ 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, ⑤ 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진을 제시하였다.

그 중 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’이 평화경제론의 전신(前身)이라 할 수 있다. 정부는 남북 경제협력의 재개를 바탕으로 한반도 신경제지도 구상을 천명하였다. 이 구상은 환동해 경제벨트, 접경지역 경제벨트, 환서해 경제벨트 등 한반도를 H자로 그리는 3대 경제벨트로 구성된다. 신경제지도 구상은 남북한 하나의 시장공동체를 지향함으로써 경제적 활로 개척은 물론 경제통일의 기반을 구축하는 목표를 갖고 있다. 그럼으로써 한편으로 통일 여건 조성 및 고용창출과 경제성장을 제고, 다른 한편으로 동북아 경제공동체 추진으로 한반도가 동북아시아 경제의 허브로 도약하는 효과를 기대하였다.<sup>1)</sup>

2018년 2월 북한의 평창 동계올림픽 참여를 계기로 한반도 정세는 급격히 선화하였다. 평창 올림픽 개최 이전에는 북한과 미국이

---

1) 통일부, “통일부 국정과제,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2020.6.12.).

핵·미사일 시험발사와 제재·압박을 반복하며 한반도는 심각한 위기에 접어들고, 남북 간에도 장기간 대화와 교류가 중단된 채 불신과 긴장이 고조되었다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 ‘평화로운 한반도’를 우선적인 과제로 삼고 긴장완화, 대화 분위기 조성에 힘쓰며 특사 방북 등으로 북한의 평창올림픽 참가를 이끌어내는 것을 계기로 남북관계를 대화협력 국면으로 전환시켰다.

2018년 한반도 정세를 둘러싼 일련의 정상외교가 전개되는 가운데 문재인 정부는 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환을 핵심으로 하는 평화 프로세스를 전개하기 시작하였다. 2018년 남북 간에는 정상회담을 통해 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 「판문점선언」), 「9월 평양공동선언」(이하 「9·19 선언」) 및 「판문점선언 이행을 위한 ‘군사분야합의서」(이하 「9·19 군사합의」) 등으로 남북관계 개선과 한반도 평화번영의 기반을 조성해 나갔다. 그러나 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 이른바 ‘노딜(no deal)’로 끝난 이후 한반도 평화 프로세스뿐 아니라 남북관계 발전도 중단된 상태이다. 그로부터 2020년 12월 현재까지 북한은 남북합의 이행 중단 책임과 ‘최고존엄 비방’을 이유로 대남 비난 공세를 전개하는 한편, 미국 대선 등 주변 정세를 관망하고 있다. 한국 정부는 2020년 들어 남북관계 발전을 통해 북미협상을 견인함으로써 남북관계와 북미관계 발전을 병행한다는 기조 아래 실천 가능한 남북협력사업 추진을 모색했지만 가시적인 진전에 한계를 보이고 있다.

평화경제론은 한반도에 독특한 정책과제가 아니다. 분쟁 중이거나 분쟁 후 사회(post-conflict society)에서 분쟁 재발 방지를 전제로 경제회복 및 사회통합을 통해 추구하는 지속가능한 평화구축에 관한 제반 논의가 평화경제론의 큰 그림이다. 동양 고전의 하나인

『관자(管子)』에서는 군주의 소임을 사순(四順)이라 하여 어지러운 세상에서 백성을 편안하고, 부유하고, 안전하고, 그리고 잘 살도록 해 주는 것이라 했다.<sup>2)</sup> 서양의 현실주의 사상가 홉스(Thomas Hobbes)도 리바이던(통치자)의 임무를 무정부사회에서 ‘국민 안전’으로 꼽았는데 그것은 “생명의 유지가 아니라 생활상의 만족”이라 했다.<sup>3)</sup> 말하자면 평화경제란 폭력이 진정되지 않고 불안한 세계에서 대중의 평안한 삶을 추구하는 복합적인 노력이라 정의할 수 있을 것이다. 크게 보아 평화와 경제의 선순환으로 볼 수 있지만 각 사례의 맥락 속에서 여러 단계 및 유형이 있을 수 있다. 가령, 분쟁종식 전 교역 → 분쟁종식과 그 직후 경제재건 → 평화증진 → 경제 및 사회 발전 등으로 나아갈 수 있다. 그렇지만 분쟁이 종식되지 않거나, 분쟁 재발 가능성이 높은 상황에서 평화경제는 걸음마를 떤 유아처럼 넘어질 수 있다. 그런 경우 분쟁 당사자들 사이에 평화경제의 비전을 공유하고 걸음마를 떼는 작업이 중요하다. 2019년 문재인 대통령이 3·1절 기념식 기념사에서 밝힌 ‘신한반도체제’ 구상이 그런 취지에서 출발한다. 거기서 평화경제는 대한민국 미래 백년을 건설할 동력이자 방향으로 제시되고 있는데, 그것은 비핵평화체제의 수립으로 전쟁 위협 없는 한반도를 전제로 하고 있다. 다음은 위 기념사에서 문 대통령이 밝힌 평화경제의 비전과 관련 있는 대목이다.

‘신한반도체제’는 우리가 주도하는 100년의 질서입니다. 국민과 함께, 남북이 함께, 새로운 평화협력의 질서를 만들어낼 것입니다. ‘신한반도체제’는 대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체입니다. ... ‘신한반도체제’는 이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체입니다. 한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나가겠습니다.

2) 관중 지음, 김필수·고대혁·장승구·신창호 옮김 『관자평전』 (서울: 소나무, 2015), p. 26.

3) 토머스 홉스, 최공용·최진원 옮김, 『리바이어던』 (서울: 동서문화사, 2016), p. 326.

3·1절 기념사에서 새로운 백년의 비전으로 신한반도체제가 부각되었지만 그 동력으로서의 평화경제 정책에 관한 뚜렷한 방안은 제시되지 않았다. 2019년 5월 문 대통령은 독일 프랑크푸르트 알게마이네 자이퉁(FAZ)에 낸 기고문에서 “‘신한반도 체제’는 평화경제를 의미합니다. 평화가 경제발전으로 이어져 평화를 더 공고히 하는 선순환적 구조를 의미합니다.”<sup>4)</sup>라고 평화경제를 정의하였다. 당시 김연철 통일부 장관도 “평화가 경제발전의 튼튼한 토대를 만들고, 경제발전이 평화를 더욱 공고히 하는 한반도 평화경제 시대를 열어나간다”고 말하며 평화와 경제의 선순환을 평화경제의 제일 특성이라 밝혔다.<sup>5)</sup> 위 3·1절 기념사에서 문 대통령은 평화경제 시대의 개막을 선언하며 “비핵화가 진전되면 남북 간에 ‘경제공동위원회’를 구성해 남북 모두가 혜택을 누리는 경제적 성과를 만들어낼 수 있을 것입니다.”라고 평화경제의 경로와 그 효과를 언급했다.<sup>6)</sup> 문 대통령은 또 2019년 6월 오슬로포럼 기조연설에서도 동서독의 접경지역에서의 ‘인간안보’ 협력 사례를 거론하면서 국민들 사이에서 평화에 대한 구체적인 희망이 자라길 희망하였다. 동시에 “평화가 내 삶을 나아지게 하는 좋은 것이라는 긍정적인 생각이 모일 때, 국민들 사이에 이념과 사상으로 나뉜 마음의 분단도 치유”되고, “비핵화와 평화체제라는 커다란 평화의 물줄기도 더욱 힘차게 흐를 것”이라고 기대하였다.<sup>7)</sup>

평화경제의 비전은 한반도에서 진행되는 평화프로세스가 남북 경

4) 청와대, “평범함의 위대함” 프랑크푸르트 알게마이네 자이퉁(FAZ) 문재인 대통령 기고문, 2019.5.7., <<https://www1.president.go.kr/articles/6246>> (검색일: 2020.6.12.).

5) 통일부, “김연철 통일부 장관의 한반도평화경제포럼 창립 세미나 축사,” 2019.6.20., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/;jsessionid?boardId=bbs\\_0000000000000003&mode=view&cntId=54785&category=&pageIdx=5](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/;jsessionid?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54785&category=&pageIdx=5)> (검색일: 2020.6.12.).

6) 청와대, “문재인 대통령, 제100주년 3·1절 기념식 기념사,” 2019.3.1., <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>> (검색일: 2020.6.12.).

7) 청와대, “문재인 대통령, 오슬로 포럼 기조연설 전문,” 2019.6.12., <<https://www1.president.go.kr/articles/6498>> (검색일: 2020.6.12.).

제협력에 그치지 않고 동북아시아, 유라시아 등으로 그 효과가 확산되고 세계 경제통합을 기여하는 데 있다. 동북아 역내 경제협력의 주요 저해 요인으로 미중 갈등과 한반도 분단체제를 꼽을 수 있는데, 분단체제를 해소한다는 것이 한반도 평화경제 실현의 핵심 과제이라는 것이다. 그렇게 되면 한반도를 중심으로 태평양 해양권과 유라시아 대륙권이 하나의 경제적 통로로 연결되어 결국 한반도는 역내 경제통합에 기여하고 또 그 주요 일부가 될 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

본 연구는 이상과 같이 문재인 정부가 제시한 ‘평화경제’ 구상의 구현 방향 및 방안을 한반도 차원의 남북협력 중심으로 제시하는 데 목적을 두고 있다.<sup>9)</sup> 물론 그렇다고 정부의 평화경제 구상을 전제로 논의를 전개하지는 않을 것이다. 위에서 정부의 평화경제 구상의 취지와 배경을 소개했지만, 그 타당성을 이론적·정책적으로 검토하고 수정 보완할 부분을 발견하면서 정책 대안을 체계적으로 제시하는 것이 본 연구의 의의이자 목적이다.

본 연구의 핵심 과제는 남북 육상·해양협력사업으로 제안한 사업들이 평화경제 효과를 내는 것을 증명하는 일이다. 이를 위해 경제적·정책적 기대효과를 균형적으로 탐색하고, 그 효과를 사업별·영역별로 종합분석 평가할 것이다. 여기서 유의할 점은 제안된 남북협력 사업들을 경제협력사업으로만 오해할 필요가 없다는 점이다. 일견 그렇게 보인다고 하더라도 정전체제 하에서, 비핵평화 프로세스

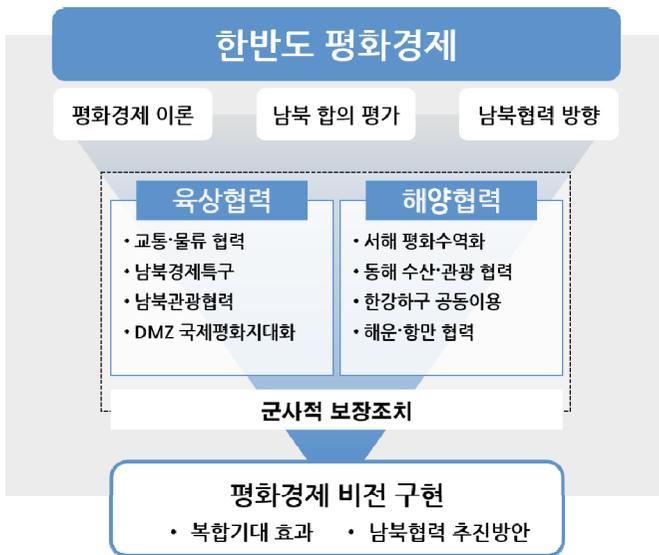
---

8) 조한범, “신한반도체제의 개념과 추진방향.” (통일연구원 Online Series, CO 19-06, 2019.3.13.), p. 5. <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=259&category=8&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1512280>> (검색일: 2020.6.12.).

9) 정부의 평화경제 구상과 관련 있는 정책 어젠다로 신남방정책·신북방정책이 있는데 그에 관한 정책연구(연구책임: 나용우)와 경제적 관점에서의 평화경제 실현방안(연구책임: 김석진), 한반도 신경제구상의 추진전략(연구책임: 정은이), 평화경제와 북한의 발전전략과의 연계성(연구책임: 홍민) 등에 관한 연구도 2020년 통일연구원에서 진행되었다.

를 추구하는 맥락에서 제안된 사업들은 구상 단계에서부터 실제 기대효과에 이르기까지 평화와 경제의 선순환이 아니면 불가능하기 때문이다. 문제는 불신과 제재가 엄존하는 상황에서 제안된 사업들이 해당 단계의 맥락에 부합하는가, 또 그 사업들이 평화경제를 창출하도록 정책 설계가 되었는가 하는 점이다. 연구진은 이를 면밀히 고려하여 사업들을 선정하고 그 추진 방향과 기대효과를 종합 검토하고 있다. 구체적으로 본 연구는 ① 정부의 평화경제론을 관련 이론과 기존 남북 간 합의 이행을 통해 평가하고, 그것이 평화경제에 주는 함의를 도출하고, ② 육상·해양협력이란 범주로 8대 남북 협력사업의 추진방향과 기대효과를 분석하고, ③ 이를 종합해 평화경제의 복합 기대효과와 정책 제언을 제시하고자 한다. 이상의 문제의식과 논의 방향을 담아 <그림 1-1>로 요약하였다.

<그림 1-1> 본 연구의 목적과 방향



출처: 연구진 작성.

## 2. 논의 범위와 방법

한반도 평화경제론은 기본적으로 한반도에서 구현되는 평화경제의 상과 그 실현과 관련된 방법론을 말한다. 남북이 중심축이 되되, 정치·안보·경제 등 관련 국제 행위자들도 관여할 것이다. 한국 정부가 구상하는 평화경제는 한반도에 국한되지 않는다. 그것은 한반도 분단이 그 기원과 영향, 양 측면에서 한반도를 초월하는 데서 연유한다. 한반도 분단은 동아시아 분단과 연계되어 있다. 한반도 문제는 동아시아, 세계 문제와 직간접적으로 연계되어 있으므로 한반도 평화경제 역시 한반도발(發)로서, 평화경제는 지역 및 세계와의 연계성과 그를 향한 확장성을 내장하고 있다. 이는 문재인 정부가 평화경제론을 제창하는 것과 별개로 일종의 역사지리적인 숙명 같은 것이다. 2000년대 진행된 6자회담에 참여하는 당사국들이 북핵 문제 해결과 동북아 다자안보협력에 관심을 보였던 이유 중에는 동북아 경제협력에 대한 호혜적 이해도 작용하기 때문이다. 가령, 도로와 철도는 대부분 북한을 중계거점으로 하는 한중·한러 협력 차원에서 진행될 것이고, 파이프천연가스(PNG) 사업을 비롯한 동북아 에너지 협력도 마찬가지이다.<sup>10)</sup>

문재인 정부는 평화경제의 비전을 평화와 경제의 선순환이 발산할 시너지 효과와 함께 지리적 확장에서도 찾고 있다. 이와 관련해 문 대통령은 “한반도의 평화는 남과 북을 넘어 동북아와 아세안, 유라시아를 포괄하는 새로운 경제성장의 동력이 될 것”이라고 하면서 한반도 종단 철도 완성→ 동아시아 철도공동체 실현→ 에너지공동체와 경제공동체로의 발전→ 다자평화안보체제 확립→ ‘사람 중심

---

10) 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환,” 『북한연구학회보』, 제10권 1호 (2006), p. 59.

의 평화와 번영의 공동체 수립' 등으로 그 비전을 확대해나갔다.<sup>11)</sup> 이런 언급은 2019년 5월 7일 문 대통령이 독일 프랑크푸르트 알게마 이네 자이퉁(FAZ)지에 기고한 글에서 재확인되면서 세계에 알려졌다. 그 글에서 문 대통령은 2018년 8·15 광복절 경축사에서 제안한 동북아 6개국과 미국이 함께하는 '동아시아철도공동체'안이 '유럽석탄철강공동체'를 모델로 한 것이라고 밝혔다. 그러나 한국 정부가 구상하는 평화경제의 범위가 이렇게 지역·세계적으로 확대되면 그 비전과 장기목표를 이해하는 데는 도움이 될지언정, 중심 범위와 정책 방향을 상실할 우려가 있다.

한편, 평화경제의 시간적 범위는 당면 목표인 비핵평화체제 수립을 설정할 수 있을 것이다. 그렇지만 문 대통령이 한반도 미래 백년의 비전으로 제시한 신한반도체제의 추진동력으로 평화경제를 제시함으로써 시간적 범위는 크게 늘어났다. 물론 '미래 백년'을 하나의 비유로 이해할 수도 있겠지만 그럴 경우에도 통일 한반도를 상상할 수 있을 정도로 평화경제의 시간적 범위는 장기간으로 확대될 수 있다. 그 과정에서 남북 연합, 시장공동체 건설 등 여러 상태를 상정해볼 수 있다. 이렇게 평화경제의 시간적 범위를 실현 가능한 상태 너머로 넓혀 놓을 경우, 위에서 말한 공간적 범위의 확장 시 나타날 우려가 재연될 수 있다. 이는 현 정부가 제시한 평화경제 구상이 비전과 담론에 머무르지 않고 전략·정책 수준으로 구체화 할 필요가 있음을 말해준다. 본 연구의 문제의식도 여기에 맞닿아 있고, 그래서 아래와 같이 논의 범위를 한정하여 평화경제론에 구체성과 현실성을 부여하고자 한다.

이 연구에서 시간적 범위는 숫자보다는 상황 설정에 두고 있는데, ① 대북 제재 유지 및 부분 완화, ② 제재 해제 등 크게 두 상황을

11) 청와대, "문재인 대통령, 제100주년 3·1절 기념식 기념사," 2019.3.1., <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>> (검색일: 2020.6.12.).

설정하고 있다. 국제사회의 대북 제재 근거는 다양하지만 북핵문제가 핵심이고 제재 국면에 북미 적대관계가 작용하고 있어 제재 해제에는 비핵평화체제 수립과 동전의 양면을 이룬다. 물론 여기서 시기 구분을 대북 제재 유지와 완화를 구분해 3단계로 나누어볼 수도 있을 것이다. 그러나 제재 완화도 다양한 수준에서 여러 단계로 구분할 수 있어 제재 완화를 하나의 상황으로 설정하기 곤란한 점이 있다. 보다 현실적인 문제로, 북한의 전향적인 조치를 전제로 민생에 한정된 부분 완화 상황은 현 제재국면에서 가장 가까운 가정이어서 하나의 상황으로 설정하였음을 밝혀둔다. 여기에는 한국이 평화경제론의 현실화를 위해 포괄적 제재 면제와 함께 제재 완화의 여건을 조성해 국면을 돌파해야 한다는 문제의식도 반영되어 있다. 요컨대, 평화경제 이론과 정부가 밝힌 평화경제의 비전과 달리, 본 연구에서 다루는 한반도 평화경제론은 지리적으로는 한반도에서 남북협력이 전개되는 육상·해상·공중이고, 시간상으로는 비핵평화체제 수립까지로 한정하고 있다. 아래 그림은 본 연구의 범위를 보여주고 있다.

〈그림 1-2〉 본 연구의 범위



출처: 연구진 작성

위 연구목적에서 잠시 언급한 것처럼, 이 연구는 한반도 평화경제 구현을 위해 남북이 협력할 수 있는 프로젝트 8개를 육상협력·해양 협력으로 묶어 제시하고 있다. 아래에서는 그 구체적인 논의 범위와 고려사항을 다루고 있다.

본 연구는 남북협력의 범위를 한반도에 한정하고 육상, 해양, 공중에서의 남북 간 협력방안을 제시하고자 한다. 한반도 차원의 남북협력을 우선 구체화한 뒤 이것을 토대로 북방지역 및 남방지역과의 교통·물류망, 경제협력망을 형성하는 방안을 강구하는 것이 현실적이다.

그동안 남북한은 6·15 공동선언, 10·4 선언, 분야별 부속합의서를 통해 육상협력 및 해양협력에 대해서 논의해 왔다. 금강산관광, 개성공단사업, 철도·도로 협력 등의 분야에서 성과가 있었으나 현재 기존 남북협력사업들이 중단된 상태다. 그리고 2018년 판문점 선언, 9·19 선언에서 기존 사업을 복원하고 새로운 사업을 구체화하기 위한 합의가 이루어졌으나 진척되지 않고 있다.

한편, 남북 간 육상협력, 해양협력, 공중협력을 추진하기 위해서는 군사적 보장조치가 뒤따라야 한다. 남북협력은 육상에서 비무장지대를 통과하거나 활용하는 문제와 관련되어 있고, 해상에서 해상경계선을 둘러싼 문제와 관련되어 있다. 이런 점에서 남북협력은 사실상 평화·경제문제이다. 남북협력을 이행하기 위해서 그동안 남북이 합의한 군사적 보장조치를 복원하는 한편, 새로운 남북협력을 위해 추가적인 군사적 보장조치가 필요하다. 이런 점들을 감안하여 아래에서는 남북협력의 공간적 범위 및 고려사항을 살펴보고자 한다.

## (1) 남북 육상협력

남북 육상협력에는 다양한 분야가 포함될 수 있다. 본 연구는 기존에 추진된 남북 육상협력의 복원 필요성, 북한의 관심사항, 실현가능

성 등을 고려하여 우선적으로 남북 육상협력의 범위를 교통·물류, 남북 경제특구, 남북 관광협력, DMZ 국제평화지대화로 설정하였다.

교통·물류분야의 사업은 철도·도로 연결 및 현대화가 대표적 사업이다. 철도·도로협력은 개성공단사업 및 금강산관광을 위해 이루어졌으며 경제, 사회, 군사분야의 파급효과를 지니고 있다. 앞으로 철도·도로의 연결 및 현대화는 중장기적으로 이루어져야 할 사업이며 경제사회적 파급효과가 크고 대륙의 교통망과 연결하기 위한 발판이라는 점에서 중요하다. 해운협력은 금강산관광, 인도적 지원, 경수로건설, 체육교류 등을 위해 이루어졌다. 해운협력 및 항공협력은 남북교류·협력의 확대와 함께 추진되어야 할 사업이다.

남북 경제특구는 남북이 개성공단과 같은 경제협력지구를 접경지역과 북한의 해안지역에 건설하는 것이다. 개성공단은 남북경제협력의 시범케이스였으며, 남한의 기업과 북한의 주민이 협업하며 학습할 수 있는 기회였다. 남북 경제특구건설은 교통망 건설, 배후단지 건설 등 복합적 파급효과를 지닌 사업이다. 앞으로 새로운 틀에 의해 개성공단사업을 재개하는 한편, 해주, 신의주, 남포 등에 남북 경제특구를 건설하는 사업을 예상할 수 있다.

남북 관광협력은 남북 간 불신의 벽을 허물고 실질적 이익을 기대할 수 있다는 점에서 중요하다. 2000년대 초 남북교류협력의 물꼬가 금강산관광에서 시작되었다는 상징성 면에서도 의미가 크다. 더욱이 관광은 대북제재에 저촉되지 않는다는 점에서 남북관계의 교착상태를 돌파하는 사업이 될 수 있다. 또한 북한이 제재국면에서 저비용의 투자로 단기적 이익을 기대할 수 있는 관광사업에 역점을 두고 있는 것도 남북 관광협력의 가능성을 높이는 요인이다. 육상관광으로 금강산관광, 개성관광을 비롯해서 백두산관광, 원산·갈마지구, 양덕온천 등이 대표적이다. 해상관광에는 환황해 크루즈관광,

함동해 크루즈관광이 대상이다. 그리고 DMZ 생태·평화관광은 향후 DMZ의 평화적 이용과 관련하여 관심대상이 되는 분야이다.

DMZ는 명칭과는 달리 과도하게 무장화되어 있는 지역이며 분단과 대립의 상징이다. 남북협력사업의 상당 부분이 비무장지대를 통과하거나 비무장지대를 포함한 접경지역 협력과 관련되어 있다는 점에서 비무장지대의 평화적 관리 및 이용은 남북협력의 시금석과 같다. 그동안 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결을 위해 지뢰 제거 등 비무장지대의 비무장화가 부분적으로 이루어진 것도 주목된다. 비무장지대의 통과 및 이용문제는 정전협정에 근거한 관할권 문제와 관련되어 있다. DMZ 국제평화지대화는 남북공동의 유네스코 세계문화유산 등재, 유엔기구 및 관련 기구 유치, 접경지역 남북경제특구 조성, 생태·평화벨트 조성 등의 사업을 포함한다.

〈그림 1-3〉 비무장지대, 민통선지역, 접경지역



출처: 연구진 작성

한편, 육상협력을 위해 비무장지대 및 접경지역의 성격에 대한 이해가 필요하다. 비무장지대(DMZ)는 군사분계선(MDL) 북측으로 2km에 있는 북방경계선(NBL)과 남측으로 2km에 있는 남방경계선

(SBL) 내에 포함된 지역이다. 그리고 민통선지역은 군사분계선에서 남측으로 10km 내부의 지역이며, 접경지역은 군사분계선에서 남측으로 25km에 이르는 지역이다.<sup>12)</sup>

육상협력은 DMZ를 기준으로 했을 때, 몇 가지 유형으로 구분된다.<sup>13)</sup> 첫째, DMZ를 통과하는 사업으로 철도·도로 연결이 해당된다. 둘째, DMZ 내부 사업으로 DMZ국제평화지대화, 생태평화공원 조성, 유엔 산하기구 유치 등과 같이 비무장지대 내에서 실시되는 사업이 있다. 셋째, 접경지역 협력사업이 있다. 접경지역은 정전협정에 따라 형성된 비무장지대와 그 인접지역을 의미한다. 「접경지역 지원 특별법」에서 규정한 접경지역은 군사분계선에서 남쪽으로 25km에 이르는 개발제한지역이다.<sup>14)</sup> 북한에도 민간인의 출입이 제한되는 군사분계선 북측의 약 20km 지대가 존재하는 것으로 추정된다. 접경지역은 남북 간 군사적 긴장이 존재하는 장소로 정치·경제, 사회, 문화 등 여러 측면에서 활동이 제약을 받는 곳이다.

접경지역 협력은 접경지역 주민의 생존권 보장이라는 측면뿐만 아니라 재난·재해 협력, 환경협력, 보건·의료 협력 등의 측면에서 중요하다. 임진강 수해, 산림해충, 아프리카돼지열병 등은 접경지역에서 남북협력이 중요하다는 것을 인식시켰다. 2020년 3월 DMZ에서 발생한 산불을 남북한이 공동으로 진화한 것은 남북협력의 좋은 사례이다.

그런데 비무장지대의 통과 및 평화적 이용은 관할권문제와 관련되어 있다. 정전협정에 의하면 군사정전위원회가 비무장지대의 관할권(jurisdiction)을 보유하고 있다(1조 7항, 8항, 9항). 그러나 군

12) 「군사정전에 관한 협정」 제1조, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호 참고.

13) 최용환, “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향,” (통일연구원 자문회의, 2020.6.8.).

14) 「접경지역 지원 특별법」 제2조 참고.

사정전위원회가 현실적으로 작동하지 않는 상황에서 군사분계선 남측 지역의 관할권은 유엔사가 행사하고, 북측 지역의 관할권은 북한이 행사하고 있다.

비무장지대의 통과, 평화적 이용 등을 위해서는 영역별로 관할권 문제에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 비무장지대의 통과에 관한 사안이다. 금강산관광 및 개성공단사업을 위한 철도·도로 연결을 위해 남북한과 유엔사가 일정 지역에 대한 관리권(administration)에 대해 협의하는 절차를 거쳤다. 일차적으로 유엔사와 북측이 해당 구역에 대한 관리권의 위임에 대해 합의했다. 이후 남북 간 군사협약에 의해 해당 지역의 관리권에 대해 합의했다. 이런 절차를 거쳐서 동해선과 경부선 연결을 위해 비무장지대의 해당지역인 회랑(corridor)의 지뢰를 제거하고 철도·도로를 개설하였다. 2018년 9·19 군사합의에 따라 비무장지대 내 남북공동유해발굴을 위해 화살머리고지 부근에서 지뢰 및 폭발물을 제거하고 남북 간 관통도로가 개설된 것도 이러한 절차를 거친 것이다. 앞으로 비무장지대를 통과하는 추가 철도·도로 연결을 추진할 경우에도 유엔사, 남한, 북한 3자 간에 비무장지대의 해당지역에 대해 관리권을 위임한 사례를 따를 것으로 예상된다.

둘째, 비무장지대 및 접경지역에서 생태, 환경, 보건·의료 등과 관련한 남북협력의 필요성이 증대함에 따라 인도적 협력 및 생태협력에 관해 일괄적으로 관리권을 남북이 위임받을 필요성이 있다.

정전협정에 의하면(1조 9항, 10항), “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업(civil administration and relief)은 국제연합군 총사령관이 책임진다”고 규정되어 있다.<sup>15)</sup> 이 규정에 의해 북한에게 인플루엔자 치료제인 타미플루를 제공하는

---

15) 「정전협정」 제1조 9항, 제1조 10항 참고.

문제에 대해서도 유엔사가 DMZ 통과 권한을 행사하였다. 앞으로 인도협력, 생태협력 등을 위한 비무장지대의 통과문제에 대해 일괄적으로 유엔사가 관리권을 한국에 위임하도록 하는 것이 바람직하다.

정전협정 서문에는 “이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며...”라는 내용이 기술되어 있다.<sup>16)</sup> 이 점에 근거하여 군사적 사안이 아닌 인도협력, 생태문제, 재난·재해 등에 대해서 한국이 관리권을 행사하는 방안을 추진해야 한다.

셋째, 비무장지대의 평화적 이용과 관해서도 유엔사의 관리권 위임이 필요하다. 정전협정에는 비무장지대의 평화적 이용에 관한 규정은 없다. 비무장지대의 일부 지역에서 평화적 이용방안을 실행할 경우, 해당 구역에 대해 유엔사로부터 관리권을 위임받아서 남북한이 구체적 협력방안을 논의하는 절차를 거치면 될 것으로 예상된다.

## (2) 남북 해양협력

남북 해양협력의 주요 분야는 해양자원 교역, 수산협력, 해상관광, 해운·항만협력 등이 있다. 해양자원 교역의 주된 품목은 한강하구, 서해 등에서 모래, 골재 등을 채취하여 남한으로 반입하는 것이다. 모래 및 골재 반입을 위해서 이를 금지한 5·24 조치의 해제가 필요하다.

수산협력에는 공동어로와 어업협력이 해당된다. 어족 자원의 고갈을 감안할 때, 단기적인 공동어로부터 중장기적 관점에서 수자원 보호, 양식, 어업투자 등에 관해 어업협력을 추진할 수 있다.

해상관광은 서해 및 동해 관광과 함께 육상과 연결한 패키지 관광을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 남북한과 러시아를 연결하는 해상관광 항로를 개설하는 것도 필요하다.

---

16) 「정전협정」 서문.

해운·항만협력에는 해운협력(남북함선의 상호 왕래, 북한 상선의 제주해협 통과, 민간선박의 해주직항로 통과)과 항만협력(북한 항만 현대화, 동·서해 항만배후단지 조성 등)이 해당된다.

한편, 공간적 범위를 기준으로 하면 남북 해양협력은 한강하구 중립수역, 접경수역, 주변수역에서 이루어진다. 첫째, 한강하구는 정전협정에 의하면 “쌍방의 민용선박의 항행에 개방한다”고 규정되어 있다. 한강하구는 민간선박의 항행이 허용되는 수역이지만, 군사정전위원회가 항행규칙을 제정하고 집행을 감독할 권한을 지니고 있다(「정전협정」, 1조 5항).

그동안 골재채취, 황소 및 염소 구출, 거북선의 이동 등의 경우에 한강하구의 운행이 임시로 허용되었다. 2018년 9·19 군사합의서에서 한강하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책이 합의되었다. 이에 따라 2018년 말 한강하구에 대한 남북 공동조사가 이루어졌으며 한강하구의 해도가 완성되었다. 그러나 이후 한강하구 자유항행에 대한 남북 간 실무 협의가 진척되지 않고 있다.

둘째, 접경수역은 남북 간 서해와 동해 해상에서 경계선을 접하고 있는 지역이다. 정전협정은 해상경계선에 대해서는 규정을 하지 않았다. 그 대신 1953년 8월 유엔군사령관인 마크 W. 클라크(Mark Wayne Clark)가 우발적 무력충돌을 방지하기 위해 동해 및 서해에 북방한계선(NLL)을 설정하였다. 이후 서해 및 동해의 북방한계선이 사실상 남북한의 해상경계선 역할을 하였다. 그러나 북한은 1970년 초반 이후 이전의 북방한계선을 인정하지 않고 자신들이 주장하는 새로운 해상경계선만을 인정하고 있다. 서해상에서 1차 연평해전(1996.6.), 2차 연평해전(2002.6.)이 발생하여 긴장이 고조되었다.

2007년 2차 남북 정상회담 시 채택된 10·4 선언은 서해지역의 분쟁을 해결하기 위해 해주지역과 주변해역을 포함하는 ‘서해평화

협력지대'를 설치하고 공동어로구역과 평화수역을 설정하기로 합의하였다(5항). 그러나 이후에도 대청해전(2009.11.), 천안함격침(2010.3.), 연평도 포격(2010.11.) 등이 발생하였다. 이후 2018년 9·19 군사합의에서 서해평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 합의되었으나 후속 조치가 이루어지지 않고 있다.

서해평화수역 개념은 해상경계선 문제를 둘러싸고 남북한의 입장이 대립하고 있으며, 군사적 충돌이 발생할 가능성이 있다는 점을 감안한 포괄적 개념이다. 평화수역이라는 개념에 의해 분쟁을 해소하는 한편, 남북수산협력을 추진하기 위한 것이다. 평화수역을 설정하여 군사적 충돌을 방지하는 한편, 평화수역 내에서 공동어로, 수산자원 개발 등을 통해 남북협력의 이익을 넓으로써 분쟁의 가능성을 원천적으로 방지하는 것이다. 서해평화수역화 사업이야말로 한반도형 평화경제 모델이라 할 수 있다.

접경수역에 대해서는 유엔사의 권한이 존재하지 않는다. 유엔사는 '북방한계선이 사실상의 해상경계선으로 작동해왔다는 점을 존중한다'는 입장을 지니고 있다. 접경수역은 유엔사의 관할권지역은 아니기 때문에, 접경수역에서 남북한 간 합의에 의해 분쟁방지와 해양협력, 즉 평화경제를 추진하는 것이 가능하다.

셋째는 주변수역으로, 남한과 북한의 해상 관할권이 미치는 해역이다. 주변수역에서 남북 해양협력은 제3국과의 해상경계선을 존중하는 방식으로 이루어져야 할 것이다.

### (3) 남북 공중협력

여기서 남북 공중협력은 독자적인 성격이라기보다는 육상 및 해양협력을 보장하는 의미로 한정된다. 이 연구에서 공중협력은 주로 교통·물류망을 형성하는 사업과 관련되어 있다. 또한 남북 공중협

력은 군사적 문제의 성격을 지니고 있다. 남북 공중협력의 대상은 남북 영공 개방과 남북 간 항공기 운항이다.

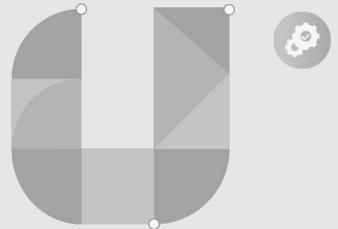
남북 영공 개방은 남북 항공 운항의 안전을 보장하고 비용을 절감하기 위해 필요하다. 남북 영공 개방에 따른 운항절차와 서해 직항로, 동해 직항로 운항에 대해 남북합의가 필요하다.

남북 간 항공기 운항은 2000년 및 2018년 남북 정상회담, 이산가족 상봉행사, 대통령 특사 방북, 한반도에너지개발기구 관련 인력수송, 북한 선수단의 방남, 예술인 방북, 2018 평창올림픽 북한대표단 참가 등의 경우에 한시적으로 이루어졌다. 남북 간 항공기 운항은 교류·협력의 다양화 및 양적 증가와 맞물려 있다. 교류·협력의 증가에 따른 교통 및 운송수단의 필요에 따라 남북 간 항공기 운항이 증가할 것이다.

이상과 같은 연구를 수행하기 위해 1·2차 문헌연구, 비교연구, 자문 인터뷰 등의 방법을 활용하였다. 본 연구를 통해 얻을 기대효과로는 첫째, 한반도 평화경제의 비전과 기대효과를 종합적으로 제시함으로써 남북협력은 물론 국제협력의 방향을 찾을 수 있고, 둘째, 구체적인 상황 설정 하에서 실행가능한 과제와 추진전략을 제시해 대북정책의 일관성을 제고하고 공감대 확산에 기여할 수 있다는 점이다.

이 글을 집필한 연구자들과 집필한 곳을 밝혀둔다. I장은 서보혁, 박종철, II장은 서보혁, 임해용, 김일한, III장은 안병민, 정은이, 홍순직, 김범수, IV장은 윤인주, 장정인, 최지현, 진희권, V장은 장철운, VI장은 서보혁, 박종철이 각각 맡았다.

## II. 평화경제의 이론과 남북합의 이행 평가





# 1. 평화경제의 이론적 배경

## 가. 평화경제의 개념

### (1) 일반적 정의

평화경제(peace economy)란 개념은 양차 대전 이후 물질적·정신적으로 파괴된 국가와 사회를 재건하려는 정치인 및 학자들을 중심으로 형성되었다.<sup>17)</sup> 평화경제는 필연적으로 전쟁경제(war economy)와 관계를 맺는데, 이때 평화경제는 전쟁상태로부터 회복을 지향하는 규범성과 목적성을 갖고, 그래서 실천적 성격도 띤다.<sup>18)</sup> 평화적 상태를 규정하는 방식에 따라 전쟁경제가 전환해 달성할 목표로서 평화경제의 의미가 달라질 수 있다. 평화경제 연구자들은 갈통(Johan Galtung)의 구조적 폭력과 평화 개념을 수용하여 전쟁경제와 평화경제를 구분하고, 평화경제의 특징을 규명하고자 한다.

평화경제론에 대한 정의를 포함해 이론화 작업은 학자에 따라 다르게 나타난다. 먼저 평화경제론은 넓은 관점에서 갈등해결의 관점에서 파악할 수 있다. 이사드(Walter Isard)는 평화경제론을 “갈등을 해결하고 관리하며 축소하는 것을 경제적 영역에서 고려하고, 경제적 수단과 정책을 통해 갈등을 관리하고 대응하며, 갈등이 기업·소비자·조직·정부·사회의 경제적 행동과 후생에 미치는 영향을 탐구하는 학문”으로 정의했다.<sup>19)</sup> 갈등의 주체는 국가, 지역, 공동체이다. 이들 간 존재하는 정치, 이념, 경제, 문화적 요인으로 인해 발

17) Kenneth E. Boulding, *The Economics of Peace* (New York: Prentice-Hall, 1946).

18) Jonathan Goodhand, “From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State Building in Afghanistan,” *Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 1 (2014), pp. 155~174.

19) Walter Isard, “Peace Economics: A Topical Perspective,” *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*, vol. 1 (1994), pp. 9~11.

생하는 제반의 갈등, 그리고 그러한 갈등과 경제가 서로 미치는 영향이 평화경제론의 주 연구 대상이다. 이사드의 영향을 받은 후속 연구자들은 군비통제, 갈등관리, 전쟁이 경제에 미치는 영향 등 전쟁과 경제의 상호관계에 대한 연구를 이어갔다.

평화경제는 전쟁경제와 대비되는 한편, 평화의 수준 혹은 양상에 따라 개념화 할 수도 있다.<sup>20)</sup> 전쟁경제는 “물리적, 조직적, 정치적 폭력의 결과이거나, 그러한 폭력의 원인을 제공”<sup>21)</sup>하는 경제적 관계에서 형성된다. 피터슨(Jenny H. Peterson)은 전쟁경제가 전환되어야 할 궁극적인 목표로 ‘적극적 평화경제(positive peace economy)’를 제시한다. 이 용어는 갈등의 적극적 평화 개념을 응용한 것으로서, 구조적 폭력이 사라진 상태의 평화에서 전개되는 경제활동, 혹은 그런 평화를 수립·지속하는데 기여하는 경제를 말한다. 달리 말해 평화경제는 경제관계가 물리적이고 구조적인 폭력의 원인과 결과로부터 무관한 상태를 의미한다. 전쟁경제는 갈등의 소극적·적극적 평화 개념에 따라 두 단계에 걸쳐 평화경제로 이행한다. 이행의 첫 단계는 물리적인 폭력이 존재하지 않는 소극적 평화경제(negative peace economy)로의 전환이다. 전쟁경제와 소극적 평화경제의 간극은 물리적 폭력으로부터의 지리적 거리와 폭력에서 생겨나는 가치사슬(value chain)로부터의 거리에 의해 결정된다. 즉 물리적 폭력의 발생지와 지리적으로 떨어져 있고, 폭력으로 인해 창출되는 가치와 분리되어 있을수록 소극적 평화경제를 달성할 수 있다. 두 번째 이행은 물리적 폭력이 부재할 뿐만 아니라, 구조적 폭력으로부터 자유롭고 공정하고 지속가능한 평화를 지지하는 적극적 평화경제로

---

20) Jenny H. Peterson, *Building a Peace Economy? Liberal Peacebuilding and the Development-Security Industry* (Manchester: Manchester University Press, 2014).

21) *Ibid.*, p. 5.

의 이행이다.<sup>22)</sup> 소극적 평화경제와 적극적 평화경제 사이의 스펙트럼은 불의(injustice)와 구조적 폭력을 형성하거나 물리적 폭력을 촉발할 수 있는 힘의 불균형에 의해 결정된다.

평화경제의 개념화는 물리적 폭력의 부재를 전제로 하지만 주요 관심사는 시장에서 이뤄지는 거래의 성격을 바탕으로 평화경제가 정의되기도 한다.<sup>23)</sup> 브라우어와 앤더튼(Jurgen Brauer and Charles H. Anderton)은 경제를 거래의 자발성과 상호성에 따라 네 가지 유형으로 나눈다. 경제의 평화적 성격을 결정하는 요인은 거래의 자발성이다. 두 경제 주체가 자발적으로 호혜적 거래를 하는 시장을 교환경제(exchange economy)로 명명하며, 한 경제주체가 자발적으로 자원을 제공하는 시장을 공여경제(grants economy)로 부른다. 자발성에 기반한 교환경제와 공여경제는 평화적이며 안전이 보장된다. 반면에 자발성이 없는 거래는 갈등과 폭력으로 인해 안전이 보장되지 않는다. 두 경제 주체가 상호 위협과 폭력을 행사하는 경제는 상호위협경제(mutual threat economy)로, 한 경제주체가 폭력적·비폭력적 강압을 통해 자원을 빼앗는 경제를 착취경제(appropriation economy)로 부른다. 평화경제론의 목적은 경제주체 간 교환의 자발성이 없는 상호위협경제와 착취경제를 자발성에 기초한 교환경제와 공여경제로 전환하는 것이다.<sup>24)</sup>

마지막으로 경제활동의 생산성에 따라 평화경제가 정의되기도 한다.<sup>25)</sup> 카루소(Raul Caruso)에 따르면 평화경제는 생산적 활동이 비

---

22) *ibid.*, p. 7.

23) Jurgen Brauer and Charles H. Anderton, "Conflict and Peace Economics: Retrospective and Prospective Reflections on Concepts, Theories, and Data," *Defence and Peace Economics*, vol. 81, no. 4 (2020), pp. 1~22.

24) *Ibid.*, pp. 2~4.

25) Raul Caruso, "On the Nature of Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, no. 2 (2010), pp. 1~13.

생산적 활동을 압도하는 경제로 파악된다. 생산적 활동이란 유용한 재화를 생산하고 가치를 창출하는 활동을 의미하며, 비생산적 활동이란 타인의 생산물을 강탈해 점유하는 활동을 뜻한다. 카루소는 생산적 활동을 위해 자원이 배분되고, 사회·경제 주체의 갈등을 관리할 수 있는 규칙이 적용될 때 경제와 사회가 장기적으로 번영할 수 있다고 주장한다.<sup>26)</sup>

이상 평화경제에 관한 정의는 물리적 폭력 종식 이후 상황에서 경제활동의 성격과 방향을 제시하고 있다. 그러나 교환경제와 공여경제, 혹은 생산적 경제활동이 가능한 평화적 조건은 다루지 않고 있다. 이는 현재까지 평화경제론의 한계이기도 하지만, 평화경제론의 발전 잠재력을 보여주고 있다. 나아가 평화경제론은 분쟁 종식 이후 진행되는 건전한 경제활동이 적극적 평화구축에 어떻게 기여할 것인지, 더 나아가 결국 평화와 경제가 어떻게 선/악순환하는지에 관한지, 통합적 연구로 나아가야 할 것이다. 이런 점들을 고려할 때 평화경제론은 이론화 작업을 한층으로 하고, ‘분쟁 후 사회의 평화구축’에 관한 풍부한 사례연구를 다른 한층으로 하고 있다.

‘분쟁 후 사회의 평화구축’에 관한 이론적 검토 차원에서 ‘양질의 평화(quality peace)’론을 주목할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 월렌스틴(Peter Wallenteen)은 분쟁 후 평화구축의 현실은 전쟁이 재개될 위험과 어느 일방이 승리할 것이라는 기대 사이에 존재하는데 평화구축의 관심은 지속가능한 평화, 즉 양질의 평화(quality peace)에 있다고 하였다. 그가 이야기하는 양질의 평화란 한 국가의 구성원들에게 앞으로 최소 한 세대 이후까지 생명과 존엄이 보장되는 분쟁 후 상황을 말한다. 단순히 전쟁의 부재를 넘어서 일정한 기간 동안 전쟁을 다

---

26) *Ibid.*, p. 2.

27) Peter Wallenteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order* (New York: Oxford University Press, 2015)

시 초래하지 않는 체제, 혹은 전쟁으로 다시 돌아가지 않는 상황이라면 그것을 양질의 평화라고 부를 수 있다는 것이다. 그에 따르면 양질의 평화는 안보(security)와 존엄(dignity), 그리고 그 지속성(durability)이 보장되는 상황을 지칭한다. 이 세 요소에서 안보와 존엄을 평화와 경제로 치환하고, 지속성을 평화경제의 조건 혹은 정향으로 생각해도 좋을 것이다.

## (2) 한반도 맥락에서의 개념화

한편, 한국에서의 평화경제 논의는 평화경제론의 규범적·실증적 특성을 공유하면서도 한반도의 특수성을 강조한다. 홍성국은 평화경제론을 “분단 해소 내지 통일 실현의 문제를 경제학적 관점에서 다루는, 통일을 지향하는 분단국의 특수 경제이론”으로 정의한다.<sup>28)</sup> 경제학적 관점에서 한반도의 평화경제를 다루기 때문에 평화경제론의 규범성은 분단이 초래하는 경제적 비효율성에 근거한다. 분단에 따라 발생하는 시장 실패 또는 과도한 군사비 지출은 국민경제 성장을 저해하므로 그런 경제적 비효율성을 해소하기 위해 분단을 해소하고 통일을 달성하는 평화경제를 목표로 삼는다.<sup>29)</sup>

가츠크(Erik Gartzke)의 자본주의 평화(capitalist peace)론을 응용해 한반도 평화경제론을 전개한 조민의 연구는 주목할 가치가 있다.<sup>30)</sup> 그는 평화경제론이 정부의 평화번영정책의 이론적 틀과 비전 위에서 남북경제공동체 형성을 위한 방법론적 열쇠가 될 수 있다고 보았다. 자본주의 평화론의 주장자인 가츠크는 경제적 자유가 민주주의에 비해 국가 간 평화에 기여하고, 무력분쟁을 감소시킨다는

28) 홍성국, 『평화경제론: 분단비용, 통일비용, 그리고 평화비용』(서울: 다해, 2006), p. 18.

29) 위의 책, pp. 119~125.

30) 조민, 『남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론』(서울: 통일연구원, 2006), p. 1.

실증분석을 통해 자본주의의 확산이 평화를 낳는다고 주장한다.<sup>31)</sup> 자본주의 평화론은 남북한 경제공동체의 건설이 평화를 증진하는 선순환 관계를 유도할 수 있음을 시사한다. 따라서 조민은 한반도에 필요한 평화경제론으로 ‘선 자유시장, 후 민주화’를 제시한다.<sup>32)</sup> 즉 경제 논리를 우선하여 평화를 구축하려는 평화경제론이다. 그러나 70년을 넘는 한반도의 엄중한 정치군사적 적대 상황 하에서 자본주의 평화론은 비현실적이거나 일방적이라는 비판을 벗어나기 어렵다. 같은 논리에서 평화에만 주목할 경우 분쟁이 발생한 주요 요인으로서 경제, 분쟁 후 추구하는 인간다운 삶의 핵심 수단으로서 경제를 무시할 수 있다. 결국 분쟁 후 사회에서 평화와 경제는 상호의존하는데 관건은 그 방향이다.

한반도에서 평화경제 논의는 이론적 차원보다는 정책적 목적에 의해 촉발되었다. 특히, 평화와 경제의 상호관계에 보다 주목하는 연구로는 김연철의 논문이 비슷한 시기에 발표되었다.<sup>33)</sup> 그는 한반도에서 적극적 평화를 이루기 위한 ‘평화적 수단’으로서 남북한의 군사적 신뢰구축과 경제적 상호의존성 강화를 제시한다. 이는 군사적으로 장기간 대립하고 있는 한반도 상황에서 경제 논리 중심의 평화경제론이 정상적으로 작동하기 어렵다는 현실 인식에 기반한다.<sup>34)</sup> 그러면서 평화와 번영의 병행 발전을 위해서는 서로가 서로의 목적이자 수단이 될 수 있음을 강조한다. 평화는 군비감소와 시장안정이

---

31) Erik Gartzke, “Economic Freedom and Peace,” in James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report* (Vancouver: The Fraser Institute, 2005), pp. 29~44; Erik Gartzke, “The Capitalist Peace,” *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1 (2007), pp. 166~191.

32) 조민, 『남북경제공동체 형성의 이론적 틀』, pp. 9~11.

33) 김연철, “한반도 평화경제론,” pp. 51~73.

34) 위의 글, pp. 55~56.

라는 차원에서 경제적 효과를 창출할 수 있다. 경제적 요인도 남북 교착상황에서 대화 재개 및 신뢰구축 방안으로 활용되었다는 점에서 평화 효과를 발생시킬 수 있다.

평화와 경제의 상호관계는 두 가지의 큰 연구 주제로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 하나는 평화가 경제에 미치는 영향이고, 다른 하나는 경제가 평화에 미치는 영향이다. 먼저, 평화의 경제적 가치와 경제협력, 즉 상호의존이 평화에 미치는 영향은 국제정치학에서 가장 큰 주제들이다. 평화의 경제적 가치는 전쟁 상황에서 경제발전이 이루어지기 어렵다는 당연한 인식에서 시작한다. 평화가 가져오는 경제적 혜택에 대해서는 평화배당금(peace dividend)에 대한 연구가 중요하다.<sup>35)</sup> 평화배당금은 냉전 상황에서 군사력에 동원되었던 자원들이 민간으로 전환되면서 발생하는 경제적·사회적·문화적 혜택을 말한다.

한반도에서 무력충돌의 가능성으로 인해 한국경제가 저평가되며, 대한민국의 사회적·경제적·문화적 잠재력이 제한되고 있다는 사실에서 양질의 평화의 가치를 고려해볼 수 있다. 한반도의 비가역적인 평화가 가져올 배당금은 현재 치르고 있는 분단비용과 통합 과정에서 치루어야 할 비용을 상쇄하고도 남을 것이다. 평화배당금을 고려하지 않더라도 지속적으로 증가하는 분단비용은 통일시점 이후 곧 줄어들어 중국에는 영으로 수렴할 통일비용을 초과한다.<sup>36)</sup> 무엇보다 한반도의 전면적 무력충돌은 막대한 인명피해를 가져올 뿐만 아니라 그동안 이루어놓은 모든 성취들을 잿더미로 만들어놓을 가능성이 크다. 그러므로 지속적인 평화가 한반도에 가져오는 가치는 경제 수치로 계량할 수 없을 만큼 막대한 규모이다.

35) Norman Loayza, Malcolm Knight, Delano Villanueva, *The Peace Dividend: Military Spending and Economic Growth*, The World Bank (1999).

36) 홍성국, 『평화경제론』, pp. 219~246.

경제협력이 평화를 증진시키는 것에 대해서는 위에서 이미 가츠크의 자본주의 평화를 언급하였지만, 더 넓은 차원에서 경제적 상호의존이 국가 간의 협력을 가져온다는 주장은 나이와 코헤인(Joseph Nye and Robert Keohane)의 연구 이후 활성화되었다.<sup>37)</sup> 국가사회의 무역의 증가가 평화를 증진시킨다는 이 자유주의적 평화(liberal peace) 이론은 국제정치학계에서는 일반적으로 사실로서 받아들여지고 있다.<sup>38)</sup> 또한 현재의 무역만이 아니라 앞으로 무역이 증가할 것이라는 기대가 평화를 증진시킨다는 콤텔랜드(Dale Copeland)의 주장도 앞으로의 남북관계에 시사하는 바가 크다.<sup>39)</sup>

그동안 남북관계를 발전시키기 위한 방법론에 대해 크게 보면 기능주의와 정치군사주의가 대립했다. 남북의 화해와 협력을 이끌어내기 위한 기능주의는 유럽의 경험을 한반도에 적용하려는 것이다. 세계적 차원에서 냉전체제가 해체되고 유럽통합과 독일통일이 이루어졌지만, 한반도에서는 냉전의 유산과 남북대립이 지속되는 상황

37) Joseph Nye and Robert Keohane, *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977).

38) Solomon Polachek, "Conflict and Trade," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, no. 1 (1980), pp. 55~78; James Oneal and Bruce Russett, "The Classical Liberals Were Right: Democracy, interdependence, and Conflict, 1950~1985," *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 2 (1997), pp. 267~293; Erik Gartzke, Quan Li, and Charles Boehmer, "Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict," *International Organization*, vol. 55, no. 2 (2003), pp. 391~438; Quan Li and Rafael Reuveny, *Democracy and Economic Openness in an Interconnected System: Complex Transformations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Patrick McDonald, *The Invisible Hand of Peace: Capitalism, the War Machine, and International Relations Theory* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009); Timothy Peterson and Cameron Thies, "Beyond Ricardo: the Link between Intra-Industry Trade and Peace," *British Journal of Political Science*, vol. 42, no. 4 (2013), pp. 747~767.

39) Dale Copeland, "Trade Expectations and the Outbreak of Peace: D tenete 1970-74 and the End of the Cold War 1985-91," *Security Studies*, vol. 9, no. 1~2 (1999), pp. 15~58; Dale Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

을 극복하기 위해 기능주의에 의한 돌파구를 찾으려 했다. 기능주의는 한반도에 구조화된 군사적 대립과 남북 간의 불신의 뿌리가 너무 깊어서 단기간에 관계 개선이 힘들다는 점을 고려하였다.

기능주의 시각은 ‘민족공동체통일방안’의 이론적 토대가 되었다. 이 통일방안은 유럽의 경험에 입각하여 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계를 설정하였다. 그리고 유럽의 공동체 통합에서 시사점을 얻어서 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체, 민족공동체형성에 초점을 두었다.

1990년대 이후 정부 교체에 따라 대북·통일정책의 기초가 바뀌었지만 그 기저에는 기능주의이론이 자리 잡고 있었다. 또한 남북 간 경제력 격차가 현격해짐에 따라 중장기적으로 경제통합에 의해 통일문제를 해결할 수 있을 것이라는 사고도 작용했다. 이런 관점에서 남북 간 경제협력, 경제통합, 경제공동체에 관한 방안들이 다양하게 제시되었다.

기능주의 통합이론은 기본적으로 경제 및 사회문화분야의 교류·협력을 추진함으로써 정치군사 분야로 확대되는 파급효과(spillover effect)에 의해서 협력이 가능하다는 가정에 근거한다. 그러나 이러한 기능주의이론의 가정은 한반도에서 작동하기 힘들었다. 기능주의 이론이 한반도에서 작동하지 않은 이유는 크게 보면 두 가지 이유 때문이다.

첫째 이유는 유럽통합의 경험을 너무 단순화하고 기능주의의 효과를 과대평가한 것이다. 유럽에서 경제분야의 협력이 불신 해소와 공동체 의식을 형성하는 데 기여한 점은 인정된다. 그러나 유럽의 통합인식에는 전쟁 피해에 대한 공감, 기독교문화권이라는 문화적 유대감, 민주주의라는 정치적 동질성 등이 작용했다. 무엇보다도 2차 세계대전 이후 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)

간의 구조적 균형에 의해 안보구조가 안정화되었다. 그리고 헬싱키 프로세스에 의해 안보, 경제, 과학·기술, 인권이 패키지로 결합됨으로써 지역적으로 안전보장장치가 마련된 바탕 위에서 교류·협력이 안정적으로 추진될 수 있었다는 구조적 조건이 과소평가되었다.<sup>40)</sup>

두 번째 문제는 한반도 상황의 구조적 특성이 고려되지 않았다는 점이다. 남북한은 전쟁을 겪었으며, 군사적 대립이 구조화되었다. 한반도에서는 군비경쟁에 의해 억제력의 균형을 추진하는 방안 외에 안보를 안정화할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다. 더군다나 남북은 분단체제의 토대 위에서 정치경제시스템이 구축되어 있기 때문에 경제협력에 의해 대결적 정치경제시스템을 변화시키는 것은 매우 어렵다. 또한 남북 간 경제교류·협력을 추진하는 것은 군사문제와 관련되어 있다. 비무장지대를 통과하는 것을 비롯해서 해상, 육상, 공중에서의 모든 교류·협력은 군사문제와 관련되어 있다. 이런 요인들 때문에 여러 분야에서 남북교류·협력이 추진되었음에도 불구하고 군사안보문제의 장벽을 넘지 못하는 근본적 문제를 안고 있다.

한편 북한은 정치군사주의를 일관되게 주장해왔다. 북한은 정치군사적 대결이 남북한의 근본적 문제이기 때문에 정치군사문제를 일괄 타결함으로써 정면돌파 해야 한다는 입장을 견지해 왔다. 북한의 정치군사문제 우선주의는 주한미군철수와 한미동맹 폐기라는 목표와 맞닿아 있다. 또한 북한은 남북 간 국력격차가 심해짐에 따라 기능주의적 교류·협력은 북한에게 불리하다는 인식을 지니고 있다. 교류·협력을 확대하면 북한 사회가 개방되고 남한에게 결국 흡수될 것이라는 불안감을 가지고 있는 것이다. 그러나 한반도에서 핵문제, 평화체제 전환 문제, 재래식 군비경쟁 등 복잡한 안보상황을 고려할 때, 단기간에 일괄적으로 정치군사문제를 해결한다는 것은 실현불가능하다.

---

40) 서보혁 편저, 『유럽의 평화와 헬싱키 프로세스』 (서울: 아카넷, 2012) 참조.

평화경제론은 그동안 남북관계에서 적용되었던 기능주의와 정치 군사주의의 한계를 극복하려는 시도이다. 평화경제론은 평화와 경제 간에 선순환 관계를 형성하려는 것이다. 평화경제론은 평화와 경제의 선순환을 통해서 기능주의의 확산효과와 정치군사문제의 파급 효과를 접합하려는 것이다.<sup>41)</sup> 평화영역에 해당하는 핵문제의 평화적 해결, 평화협정 체결, 군비통제 등 군사문제의 해결과 경제교류 협력의 이슈를 선순환적으로 연계시키려는 것이다.

달리 표현하면, 평화경제론은 경제우선론과 평화우선론을 유기적으로 결합하려는 것이다. 경제우선론(또는 기능주의)에 의하면 남북 경제협력이 안정적으로 추진되면 남북한이 공유하는 이익이 발생하고 남북한의 공동이익은 군사적 대립을 완화시키는 결과를 가져올 것이라고 가정한다. 남북 간 공동이익이 발생하면, 우발적 군사적 충돌이 발생하더라도 이를 평화적으로 관리할 수 있다는 것이다.

평화우선론은 평화영역에서의 진전을 통해 경제협력을 추진할 수 있는 장애물을 제거할 수 있다고 여긴다. 핵문제의 평화적 해결을 통해 경제협력의 걸림돌인 대북제재를 완화 및 해제하는 것이 필요하다는 것이다. 또한 군사적 긴장완화, 전쟁위협 제거, 평화체제의 구축 등을 통해 지속적이고 안정적으로 남북경제협력을 추진하고 남북한이 공존할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 것이다.

그러나 한반도에서는 경제우선론과 평화우선론을 분리하여 별개로 적용하기에는 한계가 있다. 경제협력이 추진되더라도 평화적 환경이 조성되어야 지속적 협력이 가능하다. 또한 평화가 정착되더라도 이를 공고히 할 수 있는 실질적 이익이 발생해야 평화가 지속될 수 있다.

---

41) 임강택, “경제협력공동체 추진전략과 과제: 평화경제를 중심으로,” (통일연구원 학술 회의 발표자료, 2019.5.24.), pp. 72~74.

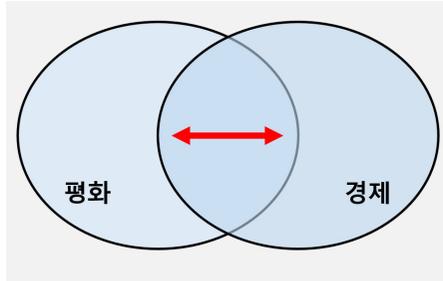
이런 점을 감안할 때, 평화와 경제를 선순환적으로 연결하고 유기적으로 결합하는 평화경제의 틀이 필요하다. 또한 남북경제교류·협력력을 추진하기 위해서는 군사적 신뢰구축 및 군비통제가 필요하다. 금강산관광, 개성공단사업, 철도·도로 연결을 위해 비무장지대의 지뢰제거, 회랑 개설, 개성 및 금강산지역에서 북한 군부대의 후방 배치 등의 군사적 조치가 이루어진 것이 이러한 점을 입증한다. 또한 DMZ 국제평화지대화, 서해평화수역 등을 추진하기 위해서는 군사적 신뢰구축을 위한 군사합의가 필요하다.

한편, 평화와 경제의 이행순서를 기준으로 보면 평화경제론은 평화와 경제의 병행론이라고 할 수 있다. 평화분야의 이슈를 추진하는 것과 동시에, 또는 약간의 시간적 차이가 있더라도 큰 틀에서 경제협력을 병행 추진함으로써 시너지 효과를 지향한다. 평화분야에서의 협력이 경제협력을 추진할 수 있는 여건을 형성하는 한편, 경제협력이 평화정착을 촉진하는 쌍방향의 긍정적 관계 형성이 주 관심사이다.

또 이슈를 기준으로 보면 평화경제론은 연계론을 지향한다. 평화 이슈와 경제이슈가 중첩되는 분야가 있다는 점에 착안하여 두 분야가 중첩되는 사업을 추진함으로써 파급효과를 극대화하려는 것이다. 남북 간 정치군사적 대립을 고려할 때, 대부분의 남북 협력사업은 사실상 군사문제와 관련되어 있다. 남북 간에 경제협력의 추진 여부를 검토할 때 경제적 이익만이 아니라 상호 신뢰조성, 평화구축과 같은 효과도(혹은 효과를 더) 염두에 둔다. 또 남북 간 군사문제는 대부분 한반도 정세는 물론 남북한 대내적인 사회경제정책에 영향을 미친다. 그런 점에 주목하여 한반도 평화경제론은 평화이슈인 동시에 경제이슈인 사안을 발굴하여 이를 남북관계 발전의 허브로 삼으려는 것이다. 요컨대, 평화경제론은 평화와 경제의 선순환을 통

해 ‘평화경제’ 영역을 형성·확대하여 소극적 평화를 전제로 적극적인 평화를 추구해나가는 과정과 그 실행에 관한 제반 논의를 말한다. 이를 형상화 하면 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 평화경제의 개념도



출처: 연구진 작성.

구체적인 현실, 가령 한반도라는 특정 사례에서 대북 제재국면 특정 맥락에 따라 평화경제의 실행전략은 유연하게 전개될 것이다.<sup>42)</sup> 한반도 분단·정전체제는 고질적 장기분쟁(intractable and protracted conflict)에 해당한다. 비록 한반도는 한국전쟁은 중단되어 소극적 평화가 유지되고 있다고 말할 수 있을지 몰라도, 전쟁 위험과 적대의식이 엄존하기 때문에 그 평화는 불안정하고 깨어질 수 있다. 그런 상황에서 평화경제론은 대단히 길고 복잡할 뿐만 아니라 이룩하기 쉽지 않은 상태에서 개시할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 한반도 평화경제가 추구하는 평화는 일차적으로 전쟁 위험, 무력도발의 위험이 영구적으로 사라진 불가역적 수준의 소극적 평화이다. 즉 한반도에서 평화경제의 1단계는 비핵평화 프로세스일 수밖에 없다. 그 위에서 소극적 평화+α를 추구해나가야 할 것이다. 그 사이를 연결하는 방법

42) 윤영상, “문제인 정부 평화경제론 재검토,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.6.29.).

으로 완전한 비핵화까지 제재 체제의 제약을 고려하면서 그 길을 역진불가능하게 하고 북한의 동참을 유도하기 위해 북한 민생경제와 직결된 제재를 완화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이어 평화경제의 2단계는 평화공고화(peace consolidation) 단계로서 경제를 통해 평화를 확고히 하는 단계이다. 1단계가 평화를 조성함으로써 경제협력의 장을 마련하는 시기라면, 이 2단계에서는 경제협력을 통해 평화를 제도적으로 구축하는 시기이다. 이 2단계 평화구축 과정을 통해 평화경제론이 목표로 하는 바는 소극적 평화를 기반으로 한 적극적인 평화를 연속선상에서 달성하는 것이다.<sup>43)</sup> 그런 점에서 평화경제론은 현재의 불안정한 소극적 평화에서 시작하지만, 바람직한 방향성 하에서 평화적 방법으로 현상을 변경하는 일련의 노력이다. 그 목표는 갈통이 말하는 적극적 평화, 월렌스틴이 말하는 양질의 평화로 상정할 수 있고, 그 이상의 수준일 수도 있다.

## 나. 평화경제의 구성요소

### (1) 일반적 논의

월렌스틴의 양질의 평화론에서 볼 때, 평화경제는 안보, 존엄, 지속성으로 구성된다.<sup>44)</sup> 위에서 언급했듯이 양질의 평화에서 안보는 전쟁으로 다시 돌아갈 수 없는 상황을 이야기한다. 평화의 수준이 높을수록 충분히 많은 구성원들이 전쟁 재발을 막으려고 할 것이다. 이때 안보는 생명이 보장되는 상황으로 ‘전쟁 부재+개인의 안전’을 의미한다. 평화경제의 한 요소인 지속성은 한 세대를 말하는 것이며 예측가능성(predictability)과 연관된다. 이 예측가능성은 정권의

43) 이종구, “평화경제와 북핵문제,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.10.5.).

44) Peter Wallensteen, *Quality Peace*, pp. 64~66.

수명과 정치지도자들의 통치기간으로 측정할 수 있을 것이다. 인간의 존엄은 국제인권규약들에 기록이 된 것으로, 1948년 세계인권선언의 제1절에 “모든 인간은 존엄과 권리에 있어 자유롭고 동등하게 태어났다. 모든 인간은 이성과 양심을 부여받았고 형제애의 정신으로 서로에게 행동해야 한다.”고 천명되어 있다.<sup>45)</sup> 전쟁 가능성이 지극히 낮은 안보상황, 이런 안보가 다음 세대까지 지속될 것이라는 기대, 이러한 기대 가운데 인간으로서의 기본적인 존엄, 이 세 가지가 양질의 평화론의 주창자인 월렌스틴의 입장에서 본 평화경제의 구성요소이다.

또한 평화경제는 행위자들의 특징과 행동방식 혹은 이들 간의 관계에 의해 구성된다. 개인과 기업을 포함하는 사적 주체와 국가와 같은 집단들은 다양한 층위에서 경제·정치적 관계를 맺는다. 평화경제는 이러한 모든 경제·정치적 주체들의 생산양식과 거래방식, 그리고 이를 규율하는 규칙과 제도에 의해 구성된다. 평화경제 연구자들은 각 행위자들의 합리적 선택과 관계에 기반하여 평화경제를 구상하거나, 국가나 집단 단위에서 나타나는 자원의 투입 및 생산품의 특징에 의해 평화경제의 성격을 규명한다. 또한 정치·경제적으로 갈등하는 행위자들이 평화적인 관계를 구축하기 위한 제도를 중심으로 평화경제의 요소를 제시할 수 있다. 마지막으로 경제학의 비용-편익 분석을 토대로 평화경제를 달성하기 위한 비용문제를 토대로 평화경제론을 전개하는 연구도 있다.

경제학자들은 평화경제론을 합리적 선택이론 구축의 도구로 이해한다. 가령, 데이시와 칼슨(Raymond Dacey and Lisa Carlson)은

---

45) 세계인권 선언(Universal Declaration of Human Rights), 제 1절, 유엔총회, 1948년 12월 10일, 원문은 다음과 같다. “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임(two-level game) 이론에 근거하여 합리적인 정치·경제적 주체들 간의 관계를 토대로 평화경제에 대한 설명을 시도한다.<sup>46)</sup> 각국 내의 기업과 소비자들은 상대국의 기업과 소비자들과 국제적 경제 게임을 벌인다. 기업과 소비자는 국제적 경제 게임에서 더 큰 이익을 추구하기 위한 평화적 환경을 마련하기 위해 자국 정부를 압박한다. 국내 사적 경제 주체들에게 압박을 받는 각국 정부는 국제적 정치 게임에서 평화적이며 자유롭고 원활한 거래가 가능한 환경을 조성하기 위한 협상을 벌인다.

비경쟁적인 생산적 경제활동을 통해 평화경제가 실현될 수 있는 관점이 제시되기도 한다.<sup>47)</sup> 카루소는 각 사회가 생산적 활동에 투입할 수 있는 자원의 총량이 한정되어 있기 때문에, 생산적 활동과 비생산적 활동에 투입하는 자원의 비중을 결정해야 하는 문제가 발생하는 점에 주목하였다. 사회구성원의 후생을 증진하는 재화(버터)만을 생산하는 경우, 외부 세력에게 해당 재화를 착취당할 수 있다. 반대로 착취를 위한 재화(총)만을 생산하는 경우, 장기적으로 사회구성원의 후생을 담보할 수 없는 문제가 발생한다. 카루소는 이른바 ‘총과 버터 문제(gun vs. butter problem)’에 대한 보론으로, 구성원의 복리 증진에 기여하지만 경쟁의 대상이 되지 않는 재화(아이스크림)를 통해 사회의 대립 가능성을 줄일 수 있다고 주장한다.<sup>48)</sup>

이어 평화경제를 달성하기 위한 구체적인 요소를 검토해보자. 브라우어와 둔(Jurgen Brauer and Paul Dunne)은 평화경제를 달성하기 위해 필요한 평화제도를 구성할 12가지 요소를 제시한다.<sup>49)</sup>

46) Raymond Dacey and Lisa J. Carlson, "Aspects of Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, no. 2 (2010), pp. 1~8.

47) Raul Caruso, "On the Nature of Peace Economics," *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*, vol. 16, no. 2 (2010), pp. 1~14.

48) *Ibid.*, p. 7.

49) Jurgen Brauer and J. Paul Dunne, *Peace Economics: A Macroeconomic Primer*

평화제도는 행위자 간 ① 협력에 인센티브를 부여하여 협력으로부터 얻는 보수(payoff)를 변화시켜야 하고, ② 보수의 변화가 어려운 경우 외부 리더십의 개입으로 해결하도록 하며, ③ 협력의 호혜성과 명확성을 검증하기 위해 틈-포-탯(tit-for-tat) 전략을 도입하고, ④ 반복적이고 작은 단계로 협력의 확대를 도모해야 하고, ⑤ 공통의 가치를 창출할 수 있도록 도와야 하며, ⑥ 다양한 가치가 개입될 수 있는 평화 협상의 구심점이 되는 권위를 가져야 하고, ⑦ 가급적 지역 단위에서 분쟁을 해결하도록 보조적이어야 하며, ⑧ 분쟁 해결 절차를 마련해야 하고, ⑨ 기대 효용과 비용에 대한 정보를 제공하며 협력을 감시할 수 있어야 하고, ⑩ 범죄 행위를 처벌하는 책임성을 가져야 하며, ⑪ 평화유지와 평화구축 활동이 자발성을 가지도록 하고, ⑫ 평화 및 경제협력 효과의 증대를 위해 유사한 제도를 묶어 내야 한다.<sup>50)</sup>

## (2) 한반도 맥락에서의 논의

평화경제론은 현재 주어진 평화에 정책의 방점을 두고 지금의 평화를 유지하고 증진시킴으로서 경제협력을 도모하고 또 역으로 경제협력이 평화를 더 고취시키는 선순환적인 상호작용을 기대하는 현 정부의 대북정책·동북아정책이다. 한반도와 동북아에서 무정부체제의 문화를 단계적으로 흡수적 문화에서 로크적 문화로, 장기적으로는 칸트적 문화를 향해 가고자 하는 한국 정부의 정치적 의지가 표현된 것으로 볼 수 있다.<sup>51)</sup>

---

*for Violence-Afflicted States* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2012).

50) *Ibid.*, pp, 114~120.

51) Alexander Wendt, *The Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

평화체제의 궁극적 목표는 영구평화의 상징인 칸트적 문화의 확립이겠지만, 현재는 만인의 만인에 대한 투쟁인 홉스적 문화에서 체제 안의 행위자들 사이에 계약이 지켜지는 로크적 문화로 가는 것이 일차적인 목표이다. 국제정치이론의 한 분파인 영국학파에 따르면 무정부 체제와 무정부 사회의 근본적 차이는 일련의 공동 이익, 가치, 규칙과 제도의 존재 여부이다.<sup>52)</sup> 한국전쟁 이후로 여전히 무력도발이 행해지고 무력분쟁의 가능성이 높은 한반도의 무정부 체제의 호전성 혹은 전쟁 가능성을 줄이고 평화문화를 확립하는 길은 합의된 규칙과 제도를 바탕으로 협력을 통해 공동의 이익과 가치를 창출해냄으로써 가능할 것이다. 동북아의 갈등적·호전적 무정부성을 감소시키기 위해서는 국가 실행의 지속 과정을 통해 무정부 문화를 바꾸어야 하고 한반도에서 지속적인 평화를 구축하는 것이 가장 우선시된다. 지속가능한 평화구축을 위해 평화경제를 이루고 있는 구성요소를 파악할 필요성이 제기된다.

분단경제의 통합을 통해 평화경제를 꾀하는 홍성국은 기회 손실(opportunity loss) 개념을 중심으로 평화경제론을 구성한다.<sup>53)</sup> 기회 손실은 분단이라는 불합리한 제약으로 인한 현시적 생산량에 비해 분단이 없는 합리적 현실에서의 기대생산량이 적은 경우에 발생한다. 기회 손실은 분단비용 개념으로 구체화 되는데, 분단비용이란 “국가가 분단되지 않았더라면 생산이 필요 없거나 구조적으로 생겨나지 않았을 일체의 경제적 부담”으로 정의된다.<sup>54)</sup> 이러한 분단비용은 분단상황이 지속되는 한 계속 지출되는 지속적으로 소모적인 비용이다.

52) Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University, 1977).

53) 홍성국, 『평화경제론』, pp. 27~29.

54) 위의 책, pp. 36~38.

소모적이고 지속적인 분단비용의 지출을 중단하기 위해서는 남북  
한이 평화를 유지·발전시키고, 궁극적으로는 통일을 이뤄야 한다.  
그러나 평화의 유지·발전과 통일을 위해서는 비용이 발생한다. 평화  
비용은 “통일 이전에 한반도의 평화를 유지하고 분단요소를 제거하  
기 위해 지출되는 정치·경제·사회적 제반 비용”으로 정의된다.<sup>55)</sup>  
남북한은 군사적 긴장을 완화하기 위해 경제협력을 시도할 수 있는  
데, 경험에 소요된 비용을 평화비용이라 할 수 있다. 한편 통일비용  
은 “통일로 인하여 부담하여야 하는 모든 경제적·비경제적 비용이나  
희생”으로 정의되며, 이는 남북한 간 정치·군사적 대립과 갈등의 정  
도에 의해 결정된다.<sup>56)</sup> 분단 상황이 유지되는 한 항시적으로 지출되  
는 분단비용과는 달리, 통일비용은 남북한의 정치적 통합이 달성되  
면 더 이상 발생하지 않는다. 요컨대 홍성국의 평화경제론은 남북한  
이 시장 및 정치사회적 통합을 이룩하여 기회손실을 최소화하고 한  
반도에 거주하는 국민의 후생의 극대화를 꾀하는 의의가 있다.

## 다. 평화경제 실행방안

### (1) 일반적 논의

평화경제의 실행방안에 관한 논의는 이론 연구보다는 경험 연구  
가 더 활발한 것으로 보인다. 아래에서 제시하는 논의는 정책 대안  
을 직접 제시하기보다는 그를 향한 이론적 제안 수준이다. 가령,  
카루소는 평화경제론의 발전을 위한 제언으로 다음 세 가지를 언급  
하는데 이는 평화경제의 실행 전략과 관련된 이야기이기도 하다.  
첫째, 그는 갈등과 시장구조의 통합을 제안한다. 평화경제에서 가장

---

55) 위의 책, p. 266.

56) 위의 책, pp. 39~41.

유용한 모델은 다투는 행위자들이 상호작용하는 장(場)이 무장갈등의 현장만이 아니라 시장구조이기도 하고, 그 구조를 형성하는 요인에 주목할 것을 강조한다. 이는 평화경제가 무장갈등 종식 이후만이 아니라 그 이전에도 추구할 수 있음을 암시하고, 정전체제 하에 있는 한반도 맥락에서의 평화경제 추진 논의와 상응한다. 둘째는 갈등의 인지적 측면이다. 근대 연구들에서는 합리성을 전제하는 경제이론들에서도 그에 대한 심각한 한계를 인정하는데, 이는 잠재적, 실질적 갈등에서도 더 뚜렷하게 나타난다. 그래서 갈등 모델링을 풍부하게 함에 있어서 중요한 방법은 행위자들이 자신들의 신념을 어떻게 그런 환경과 상호작용에 적응시키는지를 고려하는 것이다. 행위자들의 신념이 갈등의 경제적 이론에 통합하는 대표적인 길은 정체성을 모델링 하거나 정보 획득 및 처리과정을 모델링 하는 것이다. 한반도 평화경제론에서도 경제적 이익 극대화 측면만이 아니라, 평화경제 및 그것이 초래할 결과에 대한 이해당사자들의 주관적 측면들을 깊이 탐구해야 할 것이다. 셋째, 카루소는 갈등 내 존재할 수 있는 이중경제를 포착할 것을 제안한다. 이 지적은 경제구조와 그것이 갈등에 미치는 영향과 관련되어 있다. 평화경제든 갈등경제든, 그것을 이해하는 열쇠는 생산적 활동과 비생산적 활동의 상대적 분포이다. 총이 증가하면 버티는 줄어드는 법이다. 갈등이 종식되지 않은 경우에도 갈등에 할당된 자원과 안전한 생산에 할당된 자원 사이의 관계는 존재하기 마련이다. 이는 남북한이 전개해온 경제구조에 대한 평가와 평화경제 구축의 관점에서 경제구조의 재구성이 주요 논제임을 말해준다. 카루소가 평화경제의 규범성과 연구범위에 관해 언급하는 것은 바로 이 문제이다. 그는 무장 갈등의 위험을 완화할 경제정책을 디자인 하는 것이 가능한가, 또 어떤 경제정책이 생산적 활동이 우세한 경제를 수립하는데 호의적인가 하고 질문하

는데, 이 질문은 평화경제의 실행과 직결된다. 그는 군비지출과 같은 비생산적 예산지출 축소, 경쟁하는 영역에 의존하는 경제의 축소, 생산적 영역 내 비경쟁적 생산에의 자원 할당 등을 위한 정책이 평화경제의 실행에 유익하다고 제안한다.<sup>57)</sup>

카루소와 유사한 방식으로 피셔와 브라우어(Ditrich Fischer and Jurgen Brauer)도 평화경제의 실행방안을 제안하는데, 평화를 위한 시장과 평화를 위한 세계 재무부 설립이 그것이다. 그들은 평화시장의 예로서 1941년 이래 네 차례의 전쟁을 치렀던 에콰도르와 페루가 이후 분쟁 지역을 공동자연공원(joint nature park)으로 발전시킨 사례를 든다. 또 두 사람은 세계 재무부를 설립해 평화경제에 기여할 자원 조달을 책임지도록 하자고 제안하는데, 그런 방법 중 하나로 어떠한 국가의 관할권에도 미치지 않는 해저 광물자원에 대한 개발권을 경매에 부쳐 수익을 창출하는 방안을 제시한다. 또 그들은 또 다른 수익 창출 방안으로 토빈세도 제안한다.<sup>58)</sup>

이상과 같은 논의는 평화경제를 구조적 차원으로 접근하는 논의라 한다면, 아래 한 논의는 미시적인 논의이다. 페이자바디 등(Yazdi Feyzabadi et al.)은 평화가 출생시 기대수명에 미치는 효과를 측정하였다. 기대수명은 각국의 보건 상황을 나타내는 결과변수로 사용했다. 이를 설명하기 위해 이들은 국제평화지수(GPI), 교육지수(EI), 그리고 일인당 국내총생산(GDP)을 예측 변수로 사용해 사회의 안전·안보 수준, 대내외적 갈등의 정도, 군사화 수준을 수량화하였다. 분석 기간은 2007년부터 2012년까지, 분석 대상은 전 세계 6개 지역의 158개국으로 구성되었다. 단변량분석 결과 국제평화

---

57) Caruso, "On the Nature of Peace Economics," pp. 4~6, 9.

58) Ditrich Fischer and Jurgen Brauer, "Twenty Questions for Peace Economics: A Research Agenda," *Defence and Peace Economics*, vol. 14, no. 3 (2003), pp. 231~232.

지수의 악화가 교육지수, 일인당 국민총생산, 인간개발지수(HDI) 변수 각각을 하락시키는데 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 분석 결과 평화의 수준은 기대수명을 증가시켜 교육 개발, 경제 안정성 및 안보 기회를 창출할 수 있다는 것을 말해준다.<sup>59)</sup> 이 사례연구는 평화경제의 주요 내용뿐만 아니라 지속가능성에 적지 않은 시사점을 주고 있다. 이 연구의 결론을 연장할 경우 한반도 평화정착이 주민들의 기대수명과 교육, 보건에 순방향으로 기능할 것이라는 전망이 가능하다.

## (2) 한반도 맥락에서의 논의

앞에서 살펴본 평화경제에 관한 이론적 논의와 사례 보고는 한반도에서의 항구적 평화체제 구축에 평화경제론이 유의미하고 활용가능성이 높음을 암시해준다. 이를 반영해 문재인 정부 들어 평화경제론이 부상되었지만 그에 앞서 평화경제 구상을 제시한 선도적 연구가 일어났다.

첫 연구의 하나로 평화주의 시각에서 단계적 접근이 제시되었다. 김승국은 노무현 정부기 남북관계 발전에 착안해 한반도 평화경제론을 적극 제안하면서 그 현실성을 높이기 위해 중국의 사례를 참고해 ‘점-선-면’ 전략을 제시한다. 즉 평화통일의 제1차적인 점(거점)을 비무장지대(DMZ)의 세 곳(금강산, 철원, 개성)으로 상정하고, 이 세 개의 점을 잇는 선을 중심으로 면을 확장해 나아간다는 구상이 ‘한반도의 점-선-면 이행 전략’이다. 한반도 평화통일의 점-선-면 이행은 금강산에서 성공한 경제-안보 연계모델을 바탕으로 3단계

---

59) Vahid Yazd Feyzabadi, Aliakbar Haghdoost, Mohammed Hossein Mehrolohasani, and Zahra Aminian, "The Association between Peace and Life Expectancy: An Empirical Study of the World Countries," *Iran Journal of Public Health*, vol. 44, no. 3 (2015), pp. 341~351.

에 걸쳐 ‘DMZ의 소평화 지대를 한반도 전체로 확장’하는 게 바람직하는 것이다. 그는 이 과정 전체를 압축하여 ‘經(경제)-安(안보) 3단계 평화지대화 구상’이라고 부른다. 그는 남북한이 정치적 통합에 머무르지 않고 평화국가연합을 이루는 평화헌법을 준비하는 게 바람직하다고 말한다. 그런 준비 작업의 일환으로 일본의 평화헌법과 코스타리카의 평화헌법을 준거 틀로 삼아 ‘한반도형 평화헌법 제정’을 제안하고 있다.<sup>60)</sup> 김승국의 평화경제론은 경제협력과 정치통합을 연계한 것으로 요약할 수 있는데, 불안정한 평화를 어떻게 정착할 것인지에 대한 고민은 미흡한 것으로 보인다.

자본주의 평화론을 적용한 연구는 앞에서 언급한 바 있다. 조민은 한반도에 평화경제를 실현할 전략으로 ① 선(先)자유시장·후(後)민주화, ② 해양경제와 대륙경제의 융합, ③ 전략적 거점 활용, ④ 미국의 동참 유도, ⑤ 대북 개발협력 확대 등 다차원의 전략을 제시하고 있다. 특히 북한의 선 자유시장화 전략은 평화적 인센티브에 의한 자발적 변화를 유도하는 데 취지가 있다. 그 과정에서 유엔과 같은 국제기구와 비정부기구 등의 중립적인 국제조직의 긍정적 역할을 기대한다. 그는 북한체제 문제에 대해서는 보다 신중하게 접근하면서, 먼저 대규모 경협을 통한 남북경제공동체의 형성에 전력을 기울여야 할 것이다. 그리고 북한 당국의 개발전략과 부합될 수 있는 전략거점 중심의 접근이 보다 합리적이라고 하면서 중국식 점-선-면 확대 전략의 유용성을 언급한다.<sup>61)</sup> 이상 두 연구는 크게 보아 경제를 통한 평화구축이라는 시각을 공유하고 있는데, 그것이 엄중한 한반도 현실에 적합한지 의문을 불러일으킬 수 있다.

60) 김승국, 『잘사는 평화를 위한 평화경제론』 (파주: 한국학술정보, 2008), pp. 170~174, 196.

61) 조민, 『남북경제공동체 형성의 이론적 틀』, pp. 18~23.

평화경제론의 핵심 명제인 평화와 경제의 선순환이 한반도에서는 편향적인 구상과 정책을 겪은 후에 제기되었다. 김연철은 문재인 정부의 평화경제론을 뒷받침하였다. 경제를 통한 평화의 발전과 평화를 통한 경제협력을 평화경제의 양대 추진전략으로 제시하였다. 전자에 관한 방안은 대북지원, 경제협력 등인데, 이는 한반도의 ‘평화적 관리’에 영향을 미치거나 남북관계 유지의 핵심 수단으로 작용하고 할 것이라고 기대하였다. 그는 후자, 즉 남북 경제협력의 질적 심화는 북핵문제를 비롯한 한반도의 평화적 환경이 조성되어야 본격적으로 가능하다고 보았다. 평화적 환경 조성에는 북한에 대한 체제보장도 포함하고 있는데 거기에는 정치적 관계 개선, 군사적으로는 평화체제의 형성, 경제적으로는 미국의 대북 경제제재의 완화를 의미한다는 것이다.<sup>62)</sup> 김연철의 논지는 평화와 경제의 선순환으로 요약할 수 있는데 현 정부의 평화경제론과 거의 일치한다. 다만, 위 제안은 구체적인 실행방안이라기 보다는 전략 개념 차원에 머물러 있다.

문재인 정부의 평화경제론 등장 이후에도 평화경제 자체에 관한 연구는 많지 않았다. 통일연구원의 연구팀은 평화경제는 신한반도체제 구현의 추진전략 개념으로 보고 구체적인 실행방안을 탐색한 바 있다. 이들은 평화경제론은 비핵·평화체제, 남북관계 발전이라는 쌍두마차를 견인하는 원동력이자, 한반도 평화공존과 공동이익을 통해 평화협력공동체, 경제협력공동체 형성에 기여한다고 보았다. 그 전제 하에 평화경제 실행전략을 제시한다. 먼저, 평화협력과 남북관계 발전 방안으로 ① 남북 공동의 평화협력 국면 조성, ② 교류협력단계의 장기화와 평화협력 지속, ③ 평화협력과 군비통제 등을 제시한다. 둘째, 경제협력과 남북관계 발전 방안으로는 ① 금강산관광의 재개와 DMZ 평화지대화, ② 남북기본협정의 체결과 경제협력의 제도화,

---

62) 김연철, “한반도 평화경제론,” pp. 57~60.

③ 한반도 신경제지도 구상 실현과 ‘하나의 시장’ 창출을 제시하고 있다. 보다 구체적으로 이들은 남북 평화협력공동체, 경제협력공동체 실현을 위한 과제를 각각 단기적 과제와 중장기적 과제로 나누어 제안하고 있다. 또 이들의 연구는 한반도 평화경제론을 국제적으로 확대시켜 비핵평화 프로세스의 맥락에서 신남북방정책도 제안하고 있다.<sup>63)</sup> 이 연구는 정부의 평화경제론을 정책적으로 뒷받침하는 취지를 갖고 있는데 공론화를 거치지 않은 제안에 머물러버렸다.

추가적으로 평화경제의 재원마련 방식에 관하여는 국내와 해외의 민간기업 및 국제금융기구의 역할이 앞으로 중요하다. 국내·외 민간기업 및 국제금융기구는 협업 및 자원조달을 통해 재정적인 뒷받침을 할 수 있다. 다양한 행위자 간 협력 시스템은 자원조달과 협력의 지속성을 위해 매우 중요하다. 무엇보다 외국기업과 국제금융기구의 참여를 통해 기존에는 남북 간의 종속변수로 남북관계의 출렁임에 따라서 요동쳐왔던 남북협력사업에 유연성과 안정성을 공급할 수 있을 것이다. 개성공단에 외국기업이 거주하고 있었다면 남북관계에 따라 일방적으로 폐쇄되는 일은 없었을 것이라는 견해는 시사하는 바가 크다.

---

63) 비공개 자료.

## 2. 남북합의 이행 평가

1953년 휴전협정 체결 이후 2018년 9·19 선언까지 남북한 당국 및 민간사이에 무수한 회담과 협상, 그리고 합의가 이루어졌다.<sup>64)</sup> 대화가 본격화된 1971년부터 2020년 9월까지 남북한 사이에는 정치·경제 등 분야에 걸쳐 703회의 회담이 진행되었고, 합의문 167건이 작성되었다. 평균 4.2회의 회담이 진행되는 동안 1건의 합의문이 작성된 셈이다. 75년 분단과 갈등의 역사 속에서 남북한 사이에는 쌍방을 이용하거나 또는 이해하는데 적지 않은 노력을 기울여 왔다. 이하에서는 남북기본합의서 채택과 그 이후 주요 남북합의의 내용과 이행 경과를 평가하고 그것이 평화경제 정책에 주는 함의를 도출해보고자 한다.

### 가. 분야별 남북합의 분석

남북회담본부가 발표한 자료에 따르면, 남과 북이 1971년부터 2020년 9월까지 체결한 합의는 총 167건이다. 또한 같은 기간 남북 회담(회의, 회담, 접촉 등 포함)은 총 703회 개최되었다.<sup>65)</sup> 이는 천안함·연평도 사건 등 남과 북의 군사충돌, 지도자의 사망이나 정권 교체와 같은 대내 정치 환경의 변화, 북한의 핵실험 등 국제정치적

---

64) 남북회담은 시기와 내용에 따라 최초의 사례에 대한 입장이 다르다. 1953년 12월 11일부터 이듬해인 1954년 3월 1일까지 진행된 실향민간인 귀향협조위원회를 남북 최초의 교류협력 사례로 보는 경우가 있다. 그러나 당시 실향민간인 귀향협조위원회의 남측 협상 당사자가 유엔(군)측이라는 점을 고려할 때, 이는 정확한 규정이라 볼 수 없다. 한편 남북회담본부의 통계에 따르면 최초의 남북회담은 1971년 8월 20일에 개최된 남북적십자 파견원 제1차 접촉이다. 그러나 시기적으로는 1963년 1월 24일 스위스 로잔에서 진행된 체육회담이 최초의 남북회담이다.

65) 남북 대화, 회담, 접촉에 관한 통계는 기관별로 약간의 수치 차이를 보인다. 특히 회담 개최수의 경우 더욱 두드러지는데, 이 장은 북한정보포털에서 제공하는 남북관계연표를 참조하여 기존 남북회담본부에서 제시한 회담 682건에 21건의 회담을 더하여 703건을 분석대상으로 선정했다.

요인에 의해 협력의 중단이 반복되었음에도 남북 공동이 얻어낸 결과이다. 남북이 진행한 분야별 회담과 성문화된 합의문은 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도적 협력 분야 등의 협력 기반을 조성했다. 또한 남북은 지속적인 회담과 협력사업 추진 과정에서 장기간의 분단으로 인해 형성된 이질적인 제도와 그로 인한 갈등, 불신과 적대감이 일정 부분 해소될 수 있다는 경험을 공유했다. 체결된 합의는 적게는 남북 공동행사 개최 및 후속 회담의 추진을 담보하는 기능을 수행했고, 중요하게는 남북 교류의 정례화, 경제협력의 추진 및 이를 보완하기 위한 법률제정으로 이어졌다.

그러나 회담과 합의문 도출의 과정이 순탄했던 것은 아니다. 정전 협정 체결 이후 18년이 지나서야 최초의 합의문이 작성되었고<sup>66)</sup>, 이산가족 상봉의 경우 제안에서 첫 상봉이 추진되기까지 30여년의 시간이 소요되었다.<sup>67)</sup> 또한 합의문이 발효된 후에도 후속 회담의 결렬, 합의문 미 준수는 물론, 달성한 성과를 폐기하거나 적대관계가 심화되는 등의 갈등을 겪기도 했다. 이처럼 남북 협력사업의 전개는 변화하는 대내외적 정치·경제 상황에 따른 협력 추진 방식의 변화와 밀접히 연결되어 있다. 이 절에서는 정치-군사, 경제-사회로 분야를 구분하고, 해당 분야의 회담이 중점적으로 추진되었던 시기와 연계하여 성과 및 특징을 분석하고자 한다.

## (1) 정치분야: 협력의 기반 조성

일반적으로 상이한 체제의 통합을 위해서는 비정치적 영역에서의 교류를 통한 정치영역으로의 확산을 핵심으로 하는 기능주의적 통

66) 1971년 9월 29일 남북적십자 제2차 예비회담에서의 합의 사항.

67) 1956년 10월 28일 북한 적십자사의 이산가족 상봉 주선 요청을 기준으로 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 서울·평양 동시교환 방문이 진행된 1985년 8월 22일까지 약 30년이 걸렸다.

합론이 보편적으로 적용된다. 그러나 남북관계에서는 초기 기능주의적 접근이 실패한 이후 정치중심의 통합이 추진되었다. 동구 사회주의권의 몰락, 북한의 경제상황 악화, 남한의 북한 경제력 추월 등 대내외적 정치상황의 변화들이 정치 중심의 통합을 가져온 것이다. 상호 불가침, 한반도 비핵화, 내정 불간섭 등의 문구를 담은 정치분야 합의서들이 지속적으로 작성되었고 많은 정치분야의 합의서들 만큼이나 많은 정치분야의 협상이 지속되었다. 1990년대 초, 전체 261차례의 정치협상 가운데 128회(약 49%)가 진행되었고, 정치분야 합의문 가운데 58%를 차지하는 15건이 이 시기에 작성되었다.

〈표 II-1〉 분야별 남북회담(1960~2020)

구분	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	계
정치	-	22	27	128	59	25	-	261
군사	-	-	-	-	46	9	-	55
경제	-	-	5	-	101	42	-	148
사회문화	3	4	16	14	19	10	-	66
인도	-	86	16	18	28	9	-	157
기타	-	-	-	12	-	4	-	16
계	3	112	64	172	253	99	0	703

출처: 저자 작성

그러나 정치 분야의 합의 역시 남북의 협력을 확산시키지 못했다. 김일성 주석 사망 이후 북한은 남한과의 협력이 아닌 국제사회로부터의 고립을 통한 체제유지를 선택했다. 그 결과 1990년대 개최된 128건의 정치 회담 중 단지 27건(약 10%)만이 1994년 이후에 성사되었다. 1990년대 초반까지 남북이 정치협상을 통해 체결한 합의는 총 15건이었다. 그러나 정치적 체제 보장을 제외한 경제적 지원, 남북 협력을 통한 공동 발전 등에 관한 구체적 합의가 미진한 상황에서

심각한 경제위기가 발생하자 북한 지도부는 기존 합의를 파기하고 ‘고난의 행군길’에 올랐다.

이러한 결과는 정치 협상이 남과 북의 협력 강화 및 활성화에 반드시 순기능으로 작동하지 않으며, 비정치 분야의 협력을 추동하지 못하는 정치 분야의 협력은 인도분야 만큼이나 남북 갈등을 조율하지 못할 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 평화경제론의 관점에서 볼 때 정치분야 남북 합의는 상호 신뢰조성을 통해 구체적인 교류협력의 기반을 조성하는 의미를 갖는다. 충돌과 적대를 이어온 분쟁 당사자간 정치적 신뢰와 타협 없이 경제적 협력을 추구하는 것은 불가능한 것이다.

## (2) 경제분야: 상생과 위기관리

6·15 공동선언 이후 남북 협력정책은 경제협력을 중심으로 한 정치, 군사 문제의 해결이 그 특징이라 할 수 있다. 김대중 대통령은 취임 이후 특사 파견을 통해 최초의 정상회담 개최를 성사시켰다. 이는 비정치 분야 협력을 통해 고위급 회담을 성사시켰던 과거의 사례에서 일부 조정을 거쳐 정치적 접근을 통해 정치 분야의 협력을 이끌어낸 변화 사례라 할 수 있다. 2000년 6·15 공동선언 4조는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로 신뢰를 도모”한다는 경제 협력 중심의 남북 발전방향이 분명히 명시되어 있으며,<sup>68)</sup> 남북 정부는 고위급 회담과 후속합의를 토대로 대규모 경제협력 사업을 추진했다.

---

68) 국가기록원 기록물검색, “6·15남북공동선언” <<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003348&pageFlag=&sitePage=1-2-1>> (검색일: 2020.12.21.).

〈표 II-2〉 남북 간 경제분야 합의

구분	1990 이전	1990	2000	2010	계
개성공단	-	-	6	6	12
경공업·지하자원	-	-	3	-	3
경제협력	-	-	15	-	15
금강산 관광	-	-	1	-	1
기상·자연재해	-	-	1	-	1
농·수산업	-	-	6	-	6
방역·보건·산림·환경	-	-	1	-	1
서해평화협력특별지대	-	-	2	-	2
식량	-	1	7	-	8
제도	-	-	8	-	8
철도·도로	-	-	25	-	25
해운	-	-	3	-	3
계	-	1	78	6	85

출처: 남북회담본부 자료(<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaItotal/List.do>)를 저자가 재정리.

2000년대 남북은 253건의 회담 개최와 116건의 합의문 채택을 기록하며 남북 협력의 전성기를 열었다. 그러한 전성기의 바탕에는 경제분야의 협력이 위치하고 있다. 1995년 식량 차관을 시작으로 진행됐던 남북의 경제협력은 2000년 정상회담 이후로 제도의 보완과 경제협력을 위한 기술, 자재, 설비, 노동력 공급에서 남과 북이 빠른 합의를 이뤄내면서 괄목할 만한 성장을 이뤘다. 특히 금강산관광의 확대발전 및 개성공단 1단계 공사 완공을 통한 대규모 경제협력단지의 가동, 철도·도로공사과정에서의 남북 군사실무협상을 이끌어내는 등 경제협력을 통한 정치군사적 협력을 성공적으로 이끌어낸 사례로서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

무엇보다 상호 이익을 바탕으로 한 경제협력이 정치군사적 갈등이 발생한 한반도에서 남북 양 협력 당사자의 단절을 방지하고, 한반도의 긴장완화에 일정부분 기여하였다는 점에 주목해 볼 만 하다. 1970년대 남북 접촉을 선도했던 인도주의 협력은 정치 논쟁에 휘말려 중단되고 재개되기를 반복하며, 남북의 긴장 및 갈등 조절에 실패했고, 여타 분야의 회담 및 합의를 도출하는 기능 역시 제한적이었다. 정치분야의 주요 회담이었던 조절위원회 회의 역시 결렬된 이후 재개되지 못했다. 1991년 기본합의서 체결과 함께 진행되었던 정치, 군사, 교류협력 관련 분과위원회 접촉과 핵통제공동위원회 관련 합의 및 회담은 사문화되었다.

그러나 2008년 금강산 관광객 피살사건, 2010년 천안함 및 연평도 포격도발 사건에도 개성공단은 가동되었으며, 4차 핵실험으로 2016년 개성공단이 완전 중단되기 전까지 남북의 연결을 유지시켜 주는 소통의 창구이자 연결고리로 기능했다. 2011년 이후 경제분야에서 채택된 합의문은 개성공업지구 관련이 유일하다. 이러한 사실은, 경제협력이 정치군사적 리스크를 제한적인 수준에서 관리할 수 있으며, 특히 국제사회에서 북한의 핵위협을 완화시킬 수 있는 주체로 남한이 역할을 수행할 수 있도록 기회를 제공한다는 점에서 중요한 시사점이라고 할 수 있다. 개성공단사업의 지속과 북핵문제의 평화적 해결 노력은 평화경제의 시험장이 되었다. 남북 경제협력은 최소한 그것이 가능한 정치군사적 조건 위에서 가능했는데, 개성공단사업은 당사자들 간 정치군사적 대화와 타협을 촉진하였다. 물론 그런 경제협력은 고질적 장기분쟁의 맥락에 놓여 있는 한반도에서 깨어지기 쉬운 성질이다.

## 나. 남북합의 이행 평가

### (1) 회담 이행의 제약요인

#### (가) 기본합의서 채택 시 정책환경

지속적인 접촉과 회담을 통해 남북은 상호 달성하고자 했던 협상의 목표를 합의문으로 성문화시킨다. 그러나 남북관계는 내·외부적 요인들로 인하여 합의문이 지나는 역진방지 기능이 떨어지는 한계를 지닌다. 특히 남북의 정치군사문제와 비핵화 문제는 합의를 이행하지 못하게 만드는 주요 원인으로 현재까지 자리 잡고 있다. 남북 간 고위급 협상을 통해 작성된 1991년 남북 기본합의서 역시 이러한 한계를 극복하지 못하고 합의문 이행에 제동이 걸렸다.

이 시기 남북이 겪은 주요 갈등은, 크게 국가안전기획부에서 발표한 소위 ‘조선노동당 간첩단 사건’에 따른 정치적 갈등, 한미 팀스피리트 합동군사훈련 추진에 따른 남북 간 군사적 갈등, 그리고 북한의 핵실험, 보유 문제로 인해 촉발된 남-북-미 간의 갈등으로 구분할 수 있다. 남북은 성명발표 등의 방식으로 서로를 비난했고, 회담의 중단 및 관계 단절을 정치적 목적의 달성을 위해 활용함으로써 남북 협력이 정치에 귀속된다는 한계를 1970년대 이후 다시 한 번 보여주게 되었다.

대내외적 요인 외에도 회담 및 합의 자체가 지나는 한계 또한 관찰된다. 그것은 실무협의를 통한 사업의 실천이 담보되지 않았다는 점이다. 고위급회담과 분과위원회별 회의는 주로 차기 회의의 구성과 운영방식, 성문화될 합의서에 반영될 정치적 요구사항들이 논의되었고, 기본합의서에 명기된 교류협력에 대한 실천사업은 실무자들에 의해 토의된다는 점 외에 추가적인 합의를 도출하지 못했다. 이런 한계는 중요한 시사점을 지닌다. 실천이 병행되지 않는 회담과

합의는 지속적인 교류-협력을 추동하지 못한다는 것이다. 9월까지 비교적 순조롭게 진행되던 회담과 합의는 10월 이후 지속된 정치군사적 갈등에 의해 중단되었고, 이는 김일성 주석의 사망과 이어져, 2000년대까지 경제·사회적 교류협력은 물론 정치군사적 신뢰구축에도 악영향으로 작용하게 된 것이다.

#### (나) 10·4 정상선언 시 정책환경

노무현 대통령은 정부 출범 이후 김대중 정부의 대북정책을 소극적으로 이행할 수밖에 없는 환경에 직면하였다. 2002년 제2차 북핵 위기(2002.10.4.)로 인하여 대북 교류협력을 확대 추진하는데 정치적 부담감이 작용한 터였다. 따라서 2003년 이후 추진된 남북 협력은 기존 합의의 확대보다는 이행에 초점이 맞춰졌다. 이러한 변화는 대통령 취임 이후 개최된 제10차 남북장관급회담(2003.4.27.~29.)의 주요 합의 사항의 내용분석을 통해 확인할 수 있다.

북핵사태로 인하여 남북 협력이 둔화된 상황에서 제10차 남북장관급 회담은 6·15 공동선언을 환기시키며 합의 이행에 대한 상호간 의지를 확인하였다. 이는 제3차 남북장관급회담에서 기존 합의 이행 및 실천 사업 추진 관련 조항이 먼저 등장한 것과는 대조적이다. 다음으로 핵문제의 해결이 양국 간 교류협력 추진에 영향을 미치고 있음을 보여주는 문구가 10차 회담에 추가되면서 양국 간 합의 이행이 3항에 등장하게 된 점 역시 기존 합의와 차이를 보인다. 무엇보다도 제3차 장관급 회담에서는 경제협력을 위한 제도 구축, 실무 사항 결정, 차후 논의 의제 설정 등 양측의 진행 합의의 이행 및 추가 협력에 관한 의지가 합의문에 등장하는 반면, 제10차 회담 합의문에서는 기존 이행을 준수하겠다는 의지의 표명과, 인도주의·사회·문화분야의 협력에 관한 부분 외에 협력에 관한 적극적 추진 의사

가 담겨있지 못하다. 이는 남북의 합의 이행, 교류협력 활성화가 핵 문제와 밀접하게 연결되어 있으며, 이 문제의 해결 이전에는 적극적인 합의 이행이 제한됨을 보여주는 것이라 해석할 수 있다.

한편, 2005년 9·19 공동성명 이후 북핵 위기가 해소되기 시작하며 남북합의 이행이 본격적으로 추진되었음에도 불구하고, 이명박 정부 출범 이후 이러한 움직임은 다시 둔화되기 시작한다. 이명박 정부는 출범이후 남북 교류협력 보다 북핵문제의 해결에 자원을 집중하였다. 무엇보다도 2008년 금강산 관광객 피격사건을 기점으로 남북의 교류협력은 사실상 중단되었다. 10·4선언의 이행 과정에서 체결된 27건의 합의서중 단 6건만이 이명박 정부 이후 채택되었다는 점은 최소한의 경제협력 이외의 10·4선언 이후 추진한 남북 협력의 확대 사업이 사실상 중단되었음을 의미한다. 이러한 경향은 천안함 사건과 연평도 포격 도발로 인하여 더욱 공고해지며 남북합의 이행은 잠정 중단되기에 이른다.

## (2) 남북합의 이행과 평화경제

### (가) 남북합의 이행의 동학

2018년 북한은 신년사에서 평창올림픽 참가 의사를 표시한 이후, 장기간 경색국면이었던 남북관계는 급변했다. 단절되었던 판문점 남북연락사무소 간 연락채널이 재가동된 것을 시작으로(2018.1.3.) 군통신선이 복원되었으며(2018.1.9.), 군사분계선 일대 대북확성기 방송이 중단되었다(2018.4.23.). 주목할 점은 이러한 일련의 조치들이 남북이 별도의 정치, 군사 회담 및 합의문의 채택 없이 진행되었다는 점이다. 뿐만 아니라 2018년 진행된 회담들 역시 기존 정상회담 전후 진행된 회담의 양상들과 확연한 차이를 드러냈다. 특히 2000년과 정상회담 전후와 비교하여 볼 때, 2018년의 변화 양상은 두드러진다.

최근 나타난 남북 회담 및 합의와 관련된 변화는 다음과 같다. 첫째, 고위급 회담으로부터 각 분야별 회담, 분과회담으로 이어지는 회담의 단계 및 개최 횟수가 간소화되었다. 둘째, 고위급 회담의 실무 협력 결정 또는 별도의 합의서 채택 여부와 관계없이 하부 단위에서 정책집행에서의 자율성이 보이기 시작했다. 셋째, 구체적인 협력 사업의 전개 시점이 기존에 비하여 크게 단축되었다.

〈표 II-3〉 정상회담 추진을 위한 사전합의 비교: 6·15, 4·27정상회담 비교

구분	준비회담	고위급회담	차관급회담	분과별, 실무회담	합의서	계
2000년	12	5	1	7	11	36
2018년	9	2	3	23	3	40

출처: 저자 작성.

위의 〈표 II-3〉은 2000년과 2018년 정상회담 전·후 진행된 회담과 채택된 합의를 비교한 것이다. 2000년과 2018년을 비교 대상으로 선정한 이유는 정상회담 개최 전 남북 상황의 유사성을 고려하였기 때문이다.<sup>69)</sup> 회담과 합의서 채택의 총 빈도는 각각 36회와 40회로 큰 차이를 보이지 않지만, 세부적으로 볼 때 두 시기에는 큰 차이가 있다.

69) 2000년과 2018년 정상회담은 각각 선행 합의가 존재하였고(각각 기본합의서, 6·15 및 10·4선언), 선행 합의에 의하여 남북관계의 급격한 진전을 거뒀으나(기본합의서 채택 이후 92년 남과 북은 88회의 회담을 성사시켰다. 1980년대 개최된 회담이 총 64회라는 것을 비교하면 기본합의서의 채택이 남북관계를 협력의 관계로 전환시켰다는 주장은 설득력을 갖는다. 한편 2000년대 역시 256차례의 회담을 성사시키며 본격적인 남북 협력시대를 추동하였다), 정치적 사건에 의해 남북관계의 단절을 겪었다(93년부터 본격화된 북핵문제와 94년 김일성 사망으로 인해 남북협력을 이끌던 기본합의서의 기능은 약화되었다. 마찬가지로 금강산 관광객 피격 사건, 천안함·연평도 사건을 겪으며 협력이 둔화되던 2000년대 후반 남북관계는 북한이 제3차, 4차 핵실험을 연속적으로 실시하며 완전히 단절되었다). 90년대의 단절을 김일성 사망 시점인 94년으로, 2010년대의 단절을 5·24 조치가 단행된 2010년으로 선정할 경우 각각 6년과 10년간 경색기를 겪었다.

먼저, 준비회담 및 고위급 회담 비율이 2000년에 비하여 2018년 약 27.8% 감소했다. 준비회담의 경우 정상회담 개최를 위한 예비회담, 특사 파견, 고위급 회담, 실무회담 등으로 구성된다. 2000년의 경우 한 차례 정상회담을 진행하기 위해 12번의 준비회담을 진행하였던 것과는 대조적으로, 2018년에는 3차례의 정상회담 개최 과정에서 9차례의 준비회담이 진행되었을 뿐이다.<sup>70)</sup>

다음으로, 고위급 회담과 실무회담의 비율이 두 기간을 비교할 때 매우 크게 변화했다. 2000년의 경우 장·차관급 회담이 6회, 실무회담이 7회 개최되는 등 두 회담의 비율이 약 1:1.2인 반면, 2018년의 경우 약 1:4.6의 비율을 보이며 장·차관급 회담에 비해 실무적 차원의 회담이 3배 이상 증가함을 알 수 있다. 한편 합의서 채택의 경우 2000년 11건에 비해 2018년 3건으로 오히려 64% 감소했다. 정상회담 합의문을 제외하면 실제로는 2018년은 1건에 대한 합의를 진행한 것인데, 그 1건은 판문점 선언에서 합의한 개성공동연락사무소 건설에 관한 것이었다. 반면 2000년의 11건의 합의서는 회담 개최를 결정하기 위해 체결한 합의 2건과 회담 이행을 위해 작성한 합의 8건으로 구성되었다.

2000년과 2018년 사이 나타난 위와 같은 변화는 무엇을 의미하는가? 각 시기별 진행한 회담의 내용과 합의서를 살펴보면 변화를 해석할 수 있다.

남북은 1972년과 1991년 고위급 회담에서의 합의를 기반으로 교류협력을 강화하고자 하는 두 차례 시도가 있었다. 그러나 각 시도는 정치적 원인에 의해 충분히 교류협력사업을 추진하지 못하고 중단되었다. 따라서 2000년의 정상회담 이후의 남북 협력은 사실상

---

70) 2018년의 경우 4·27 정상회담을 개최하기 위하여 총 7차례의 준비회담이 개최되었고, 2차 정상회담은 별도의 준비회담 없이 진행되었으며, 3차 정상회담의 경우 1차례 특사 파견 및 고위급회담만이 개최되었다.

인도적 협력분야를 제외한 전 분야에서 제대로 된 기반 없이 진행되는 것과 다름없었다. 특히 2000년 전후 남북관계는 남북 간 군사충돌과 제2차 북핵위기로 인해 긴장이 고조되는 형국이었다.

따라서 2000년에 진행된 4차례의 장관급회담과 1차례의 국방장관회담은 남북 협력을 추진하기 위한 제반 조건을 구축하려는 목적으로 진행되었다. 1~4차에 걸쳐 진행된 장관급회담은 경제협력 진행을 위한 제도 마련 및 경제협력 추진분야 선정, 실무업무를 추진하기 위한 경제교류협력추진위원회(이하 경추위)를 구성하는 목적으로 개최되었다. 2차례에 걸친 경제실무회담은 식량차관에 관한 협의를 진행하는 목적으로 진행되었는데, 적십자회담과 함께 비교적 빠르게 협력 사업을 추진할 수 있었던 배경에는 1995년 대북 곡물제공에 관한 합의서(1995.6.21.) 체결 및 식량지원의 경험이 작용한 것으로 보인다.

합의 이행을 위한 경제, 사회적 기반 부족이라는 한계와 더불어 당시 정상선언 합의 이행이 지연되었던 변수로 북미관계의 변화와 제2차 북핵 위기의 발발을 꼽을 수 있다. 조지 W. 부시(George W. Bush) 미국 대통령이 취임한 이후 북미관계는 클린턴 행정부와는 다르게 상호 긴장의 수위가 높아졌다. 부시 대통령은 북한을 악의 축으로 지정하고, 북한의 핵개발 의혹을 끊임없이 제기하며 북한을 압박했다. 이러한 상황에서 발생한 제2연평해전(2002.6.29.)과 제2차 북핵위기(2002.10.4.) 미 특사 제임스 켈리(James Kelly)와 북한 외무성 제1부상 강석주회담)는 신뢰기반이 부족했던 남북관계에 커다란 장애물로 작용했다.

합의 이행을 위한 기반 마련과 그 과정에서 발생한 정치적 갈등에 의해 중단 위기에 빠진 남북 협력사업은 그러나, 북한이 제2연평해전에 대해 빠르게 사과하고(2002.7.25.) 남한이 이를 수용하고 합의

이행을 추진하면서 본격 추진하였다. 경추위에서 협의를 통해 선정된 전력, 수해 방지, 개성공단, 철도·도로 실무협의를 및 사업 추진이 2002년 하반기부터 본격적으로 추진된 것이다.

반면 2018년의 경우 2000년 이후 남북이 회담을 통해 합의했던 ① 경제·사회분야 교류의 복원, ② 양측 군대의 군사분계선 및 NLL 지역의 적대행위 차단과 상호 불가침을 위한 군사적 제반사항의 정리 및 명문화, ③ 남북공동연락사무소의 건설 및 운영에 필요한 규정 및 합의가 개별적으로 추진되었다. 따라서 남북은 먼저 군사분야의 합의서와 공동연락사무소 운영에 관한 합의서를 채택하기 위한 고위급 회담을 군사 및 경제사회분야에서 각 1회 개최하고, 합의 이행을 위한 실무는 개별 분과별 실무협의를 통해 즉시 진행했다. 이에 따라 2000년 남북 정상회담 이후 누적된 남북합의 이행의 경험과 사업 기반, 그리고 협력을 신속하게 진행하려는 남북 정상의 의지가 더해져 ‘북남 표준시’ 통일(2018.4.30.)을 시작으로 실무회담 및 합의 이행 조치들이 단행되었다.

남북합의 이행 과정에서의 회담의 간소화와 합의 이행의 신속한 추진은 지난 50여 년간 남북의 접촉과 대화, 합의의 이행 및 결렬 과정의 산물이라고 볼 수 있다.

#### (나) KEDO 사업과 남북관계

1994년 10월 채택된 북미 간 제네바 기본합의에는 핵개발 포기과 경수로 제공 등의 내용이 반영되어 있었다. 이는 북한이 워싱턴타임스지 회견에서 경수로 지원 조건으로 핵재처리시설 포기 의사(1994.4.19.)를 밝힌지 약 6개월 만에 성사되었다. 그 결과 한반도에는 중유제공과 경수로 2기 건설을 통해 북한의 핵개발을 중단시키는 새로운 형태의 레짐인 KEDO(한반도에너지개발기구)가 출범했다.<sup>71)</sup>

당시 남북관계는 1991년 기본합의서 채택 이후 최악의 상황에 놓여있었다. 북한은 1992년 당시 안기부의 조선노동당사건에 대하여 공개적으로 비난(1992.10.8. 조국평화통일위원회)했을 뿐만 아니라, 팀스피리트 한미합동군사훈련의 중지를 요구하며 남북 간 접촉 중단을 공식화한 상황이었다. 이는 곧바로 남북회담의 중단으로 이어졌는데, 1992년 12월 12일 북한은 제9차 남북고위급회담 개최 거부 의사 표명을 시작으로 1993년 3월 8일 한미합동군사훈련(팀스피리트 93) 돌입 하루 전 김정일 명의로 준전시상태를 선포하는 등 남북관계의 긴장은 매우 고조되었다. 더욱이 김영삼-김일성의 남북 정상회담을 앞둔 상황에서 김일성 주석의 사망과 조문파동은 남북의 신뢰관계를 더욱 악화시켰다. 뿐만 아니라 NPT·IAEA탈퇴로 핵 문제를 촉발시킨 북한은 미국과의 직접 대화를 통한 협상에 치중함에 따라 남북관계는 전에 없는 경색국면에 돌입하였다.

이러한 상황에서 KEDO에 대한 남한의 참여 전략은 남한의 대북 역량 강화라는 정치적 목적과 더불어 교류협력 증진이라는 경제 사회적 목적 달성을 위해 추진되었다. 김영삼 대통령은 제네바합의가 채택되기 전인 1994년 8월 이미 한국형 경수로 채택을 강조했으며, 11월 17일 미국과 경수로 지원 관련 실무협의를 진행한데 이어, 11월 29일 북미 간 경수로 전문가 회담에 실무 대표단 4명을 파견하는 등의 적극적으로 움직였다.

이러한 남한의 전략에 대해 북한은 초기 거부 의사를 분명히 했다. 8월 27일 북한은 「조선중앙통신」을 통해 김영삼 대통령의 한국형 경수로에 관련 거부 의사를 표명했으며, 북한 외무성 역시 1995년 3월

---

71) KEDO를 무엇으로 볼 것인가에 대해서는 연구자마다 약간의 이견이 있다. 본 연구는 KEDO를 북한에 에너지 공급을 위한 국제기구로서의 기능을 넘어 핵문제와 한반도 평화정착을 포괄적으로 다루기 위한 새로운 레짐체제로 규정한 전성훈의 개념에 따라 레짐으로 다룬다. 전성훈, “KEDO체제하에서의 남·북한 협력증진,” 『한국원자력산업 협회』, 제17권 4호 (1997), pp. 68~74.

한국형 경수로 거부 입장을 지속적으로 표명했다. 그러나 지속적인 협상을 통해 결국 남북은 한국의 경수로 지원을 합의하되, 명칭 표기에서 타협하는 방식으로 최종 공급 협정을 타결했다(1995.12.15.).

북한이 남한의 KEDO 사업 참여를 초기 거부했던 원인으로는 다음과 같은 추측이 가능하다. 첫째, 미국과의 직접 대화를 통한 정치·경제적 이익의 극대화이다. 북한은 미국과의 양자 대화 및 회담을 전통적으로 선호하는 경향이 있으며, 이는 현재에도 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 둘째, 경제난이 심화되는 상황에서 남한으로의 경제적 종속에 대한 경계했을 가능성이 있다. 김일성 주석 사망과 ‘고난의 행군’ 속에서 남한으로부터의 경제적 종속 심화는 곧 흡수통일로 이어질 수 있음을 지도부가 경계했을 가능성은 충분히 근거 있는 가설이라 할 수 있다.

한편, 초기 북한이 남측으로부터의 경수로 지원을 거부하였음에도 불구하고 남한의 참여에 타협할 수밖에 없던 것은 미국과의 협상 지연 및 결렬에 대한 우려 때문이다. KEDO 사업추진에서 경제적 부담은 한국이 70%, 일본과 유럽연합(EU)이 나머지를 맡았다. 그러나 경수로 건설이라는 경제사업은 비핵화 이행을 담보하는 평화사업이기도 했다. 대량 아사자와 권력승계가 겹친 ‘고난의 행군’ 시기 북한정권은 핵동결을 대가(혹은 버팀목)로 체제생존을 위한 경제적 이익이 필요했던 것이다. 물론 이것을 평화경제론의 전형적인 사례로 보기는 어렵지만, 평화와 경제의 상호의존을 보여주는 사례로 간주할 만하다.

경수로 합의를 위한 접촉과 경수로 건설을 위한 협력 과정에서 남북의 접촉이 본격화되었다. 1995~1999년까지 남북 회담은 27건에 불과했는데, 인도적 식량지원과 4자회담을 제외하면 남북의 접촉은 거의 이뤄지지 않았다. 이러한 상황에서 비록 다자 간 접촉의 형식을 띠지만 KEDO 기구를 통한 남북 접촉은 남북의 대화를 지속적으로 추동했다. 또한 경제협력이 미진했던 남북이 경제문제를 논의하

게 됨에 따라 향후 남북 경제협력에 긍정적 기능으로 작용했다. 경수로 본 공사 착공(2000.2.15.)이후 북한은 남한의 원자력시설에 대한 방문, 시찰 활동을 추진했다(2001.12.16., 2002.5.19.~24.). 이는 남한의 발전된 기술력에 대한 북측의 확인 및 남북협력에 대한 신뢰 형성으로 이어지는 계기가 되었다.

KEDO가 남북한의 또 다른 협력사업에 영향을 미친 사례는 2005년 남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문이었다. 남북은 협동농장 선정을 통한 농업협력사업 진행에 합의했다.<sup>72)</sup> 이는 남한의 경수로 설치를 거부하고 독일형 도입을 고수했던 과거 북한의 KEDO관련 협상과 극명한 차이를 보인다. KEDO 사업 자체는 2006년 최종적으로 중단되었다.

KEDO 사업은 북미관계 맑음, 남북관계 흐름이라는 대조적 여건 속에서 남북-국제협력의 실험장이었다. 공식적 차원의 남북관계의 동결 속에서 비공식 차원에서 상호 이해와 협력의 가능성을 확인해간 독특한 경험이었다. 남북은 정치-군사, 대외관계에 따른 갈등국면 속에서도 접촉과 대화를 지속할 수 있었다. 특히 남북은 서로의 기술-경제현황을 확인하고 사업을 추진함에 따라 후속 협력을 진전시킬 수 있는 신뢰라는 경험 자산을 누적할 수 있었다. 이는 2000년, 2007년 남북 정상회담 이후의 경제협력 드라이브로 이어졌으며, 개성공단 건설이라는 경제협력으로 이어져 남북의 경제협력을 통한 정치군사적 긴장 관리라는 동학을 마련하는데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

---

72) 영농기술 지원, 현대적 종자생산 및 가공 보관 처리시설 지원, 농업과학기술분야 협력 및 축산, 과수, 채소, 잡곡, 특용작물 협력, 양묘장 조성 및 산림병해충방제 협력 등 협력사업에 필요한 자재와 설비는 문제가 되지 않았던 것으로 알려진다.

#### (다) 장기협력을 통한 합의 이행과 신뢰조성

회담이 장기화됨에 따라 합의 이행을 늦추고 때론 제약요인으로 기능했던 합의문 역시 점차 효율적으로 변화했다. 먼저 살펴볼 것은 남북 식량차관과 관련된 분야이다. 남북은 1995년 6월 21일 최초 대북 곡물제공에 관한 합의서에 서명하고, 남측이 북측에 대한 쌀 무상 제공을 진행했다. 최초 7개 항으로 구성되어 있던 합의서는 12년 동안 9개 항으로 변경되어 식량 차관 제공 합의서로 전환되었다. 무상 제공에서 차관 방식으로 변경된 것은 2000년 6·15 공동선언 이후였으며, 차관방식으로 변경됨에 따라 원금 및 이자율에 대한 2개 조항이 추가되었다. 두 합의서의 구성 및 특징을 비교하면 다음과 같다.

〈표 II-4〉 대북 쌀지원, 식량차관 제공 회담 비교

구분	대북 쌀지원을 위한 제1차 북경회담(1995.6.21.)	남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서(2007.4.22.)
텍스트 수	509	690 (차관 금액, 이율 추가)
조항 구성	지원 규모, 방식(무상), 인도 인수 방법(해운), 포장 방식, 사업 진행 상사, 협조, 차기 회담 일정, 문제 해결 등 7조	9조, 식량 인도인수 사항 첨부 별첨(2000.9.26.부 매뉴얼화)
특이 규정	쌀 포장 시 일체 표시 금지(“쌀은 정미 40kg 단위 PP포대로 포장 하며 일체 표시를 하지 않는다.”)	-
기타	최초의 무상 식량 지원	차관지원 변경(2000.9.26. 이후)

출처: 저자 작성.

합의 내용 중 주목할 만한 변화는 포장규정이었다. 최초 1995년 합의서에는 포장에 일체 표시를 하지 않는다는 규정이 명기되어 있었다. 그러나 2000년 9월 26일 지원 이후 포장지에 대한민국을 표기하는 것으로 변경되었는데 통일부는 이러한 변화에 대해 “대북 식량지원이

북한 주민들에게 제대로 전달되도록 하기 위해서 분배투명성을 강화하기 위한 노력<sup>73)</sup>이라고 설명했다. 이는 1995년 6월 29일 씨아펙스호 인공기 계양사건 이후 나온 조치임을 고려할 때 인도적 목적 이외에 정치적 목적이 포함되었을 수 있다는 추론 또한 가능하다.

이상을 종합해 볼 때 식량지원 관련 합의서의 변화는 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 1995년 6월 최초 식량 지원 관련 합의서에서 2007년까지 총 8차례 식량 지원 합의가 이행되는 동안 무상지원 방식이 차관 방식으로 변한 것에서 오는 조항의 변화 이외의 눈에 띄는 변화는 확인할 수 없었다. 둘째, 식량의 인도인수 규정이 첨부파일로 매뉴얼화되어 합의 이행의 제도화라는 측면에서는 진일보하였다. 마지막으로 식량 지원 포장지에 대한민국을 표기하는 것에서 인도적 지원 분야 역시 협상의 여지가 확대될 가능성이 높다는 점이다.

다음으로 살펴볼 부분은 남북 적십자회담이다. 남북은 이산가족 방문단 상봉 행사 개최, 면회소의 설치 및 운영, 기타 인도주의 문제와 관련된 협의를 남북 적십자사를 통해 진행해왔다. 1970년 8월 20일을 기점으로 약 50년 동안 접촉 및 대화, 협력을 지속해오면서 남북 적십자사의 인도주의 사업은 변화를 겪었는데, 1차와 10차 회담의 합의문은 이러한 변화를 잘 보여주고 있다.

〈표 II-5〉 남북적십자 회담 비교: 1차, 10차

구분	제1차 남북적십자회담 (2000.6.30.)	제10차 남북적십자회담 (2009.8.26.~28.)
이산가족 방문단 교환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정: 2000.8.15.~18.</li> <li>• 방문단 구성: 책임자 1, 이산가족 300, 지원 30, 기자 20명</li> <li>• 방문지: 서울 및 평양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정: 2009.9.26.~10.1.</li> <li>• 규모: 남북 각 100</li> <li>• 생사확인인력서 쌍방 200명, 최종명단은 100명</li> </ul>

73) 북한정보포털, “대북 식량 지원,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/view/KnwldgDicary.do>> (검색일: 2020.10.10.).

구분	제1차 남북적십자회담 (2000.6.30.)	제10차 남북적십자회담 (2009.8.26.~28.)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명단 교환: 방문 30일 전 200인, 이후 생사 소재지 확인 확정명단 발송(20일 전)지원, 기자 포함 방문단 최종명단 통보(7일 전)</li> <li>• 교환절차 1985년 교환 관례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교환장소: 단체상봉 금강산 이산가족면회소, 개별상봉 금강산 호텔</li> <li>• 선발대 상봉 5일전 추진</li> </ul>
면회소 설치 운영	• 비전향장기수 전원송환 후 구체적 협의 진행	-
비전향장기수 송환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000.9월 초 송환, 15일 전 명단 및 실태자료 통보</li> <li>• 1993 관례 준수</li> </ul>	-

출처: 저자 작성.

1985년 8월 22일 발효된 남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환 방문 합의서는 최초의 이산가족 상봉에 따른 행사 전반에 대한 식순과 규모, 명칭, 방문단 교환, 방문시기, 방문지, 상봉 주선 및 범위, 공연장소, 공연 내용, 신변안전보장, 수송 통신대책 수립, 취재활동 보장, 열차운영, 방문자 명단 통보, 고향방문자 명단작성, 예술공연단, 취재기자단, 지원인원 명단작성, 방문자 표지 및 증명서 소지, 체류일정 준수 등 20여 가지의 규정을 신설했다. 그러나 2000년에 열린 2차 이산가족 상봉은 예술공연을 제외하면서 규정이 줄어들었다. 따라서 1985년 상봉 합의 전례 가운데 방문단 구성, 명단교환, 확정명단 발송, 기자 및 지원단 등 이산가족 상봉 관련 조항이 6개로 줄어들었다. 한편 2000년에는 비전향장기수 송환사업이 마무리되었고, 이산가족상봉을 진행할 면회소 설치 관련 합의가 진행되고 있었다. 이와는 대조적으로 10차 회담에서는 기 종료된 면회소 설치, 비전향장기수 관련 사업이 삭제되는 한편, 5개조의 구성을 통해 이산가족 상봉 관련 절차를 간소화했다. 또한 선발대 추진 조항

을 추가하면서 보다 원활한 상봉행사가 될 수 있도록 보완되었다는 점은 남북의 합의 이행이 인도분야에서 궤도에 진입했음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

이상과 같은 인도적 사업 양상은 그 보편성에도 불구하고 분쟁당사자들 사이에서 안보 이익과 경제 이익을 초월해 지속하는 것이 불가능함을 보여준다. 앞으로 남북 간 인도적 협력은 전쟁과 분단의 고통을 치유하는 일은 물론, 사람의 삶의 질과 존엄을 증진하는 방향에서의 협력도 포함할 필요가 높아지고 있다. 다만, 인도협력의 활성화는 평화와 경제가 선순환하는 상황이 확립될 때 가능성을 직시할 필요가 있다.

마지막으로, 합의서의 개정을 통해 제도적 불편함을 개선하려 시도<sup>74)</sup>한 대표적 사례로 개성공단의 통행 및 통신, 통관(3통)분야를 살펴보자. 2002년 남과 북은 통신, 통관 관련 각각 합의서를 체결해 공단의 출입 및 통신기기의 사용, 소지품 반출입 등에 관한 합의를 진행했다. 그러나 지나치게 폐쇄적이고 제한이 많은 규제 때문에 많은 기업들이 불편함을 호소했고 개성공단 내 생산효율이 저하하는 문제로 비화되었다. 이에 개성공단협력 분과위원회는 회의를 통해 3통문제가 해소되고 북측 근로자들의 일상생활이 개선될 수 있는 타협을 이끌어 새로운 합의서를 작성했다.

---

74) 보고서에서는 합의서의 수정, 보충이 갖는 긍정적 의미에 집중하여 글을 작성하였다. 그러나 개성공단이 폐쇄되기까지 3통 문제는 해결되지 않았다. 북한은 2007년 정상회담에서 3통 문제를 인식했지만, 동-서해지구 남북관리구역 통행-통신-통관의 군사적 보장을 위한 합의서와 위 분과위원회 합의서를 채택했음에도 불구하고 실질적인 문제의 개선은 이뤄지지 않았다. 실무자들의 경우 합의서에 따른 3통문제의 접근이 아닌 '출입 체류 거주규정 시행세칙'에 입각해 규정을 운영하고 있기 때문이다. 향후 개성공단이 재가동되고 3통 문제에 관한 논의가 재개될 때, 제도 및 합의서에 기반한 실질적 규정의 마련이 시급하다고 할 수 있다. 임강택 외, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 41~44.

〈표 II-6〉 개성공단 관련 합의 비교

구분	개성공업지구 통신에 관한 합의서 (2002.12.8.)	개성공업지구 통관에 관한 합의서 (2002.12.8.)	개성공단협력 분과위원회 제1차 회의 합의서(2007.12.21.)
차량통행	-	세관 사전등록제: 통 행차량증명서 발급	상시통행 보장: 7~22시, 도로 이용 공단 출입시 24시간 전 통보 실시
출입체계	-	-	전자출입체계 도입·운영
통신	지정된 장소에 전기통 신망 설치, 상대측 자 료 협조 요청에 대한 빠른 응대 당부	-	개성공업지구 통신공급 합의서 체결 실무협의 개최: 2008년 내 인터넷 및 유무선 전화통신서비스 제공
통관	-	세관신고 서류 작성 공업지구세관 반출입 물자 확인 절차 진행	선별검사방식 적용 통한 통관 간소화, 시간단축 위한 물자하차장 건설
근로자 편의사업	-	-	숙소 증축, 출퇴근 연결도로 건설 및 통근열차 운행

출처: 저자 작성

이 합의서는 실제 적용 여부와는 별개로 다음과 같은 시사점을 보여준다. 첫째, 장기적 접촉 및 대화를 통한 남북 상호 간 인식의 변화가 합의의 수정으로 드러난 사례라는 점이다. 북측은 도로의 미발달, 사회의 폐쇄성 등으로 빠른 통행과 온라인 통신서비스, 출입통제 절차 등이 상대적으로 취약했고, 이러한 점이 2002년 통신, 통행, 통관 제도 구성 시 그대로 반영되어 공단에서 활동하는 남측 근로자들에게 불편함을 초래했다. 이러한 가운데 지속적인 접촉을 통해 통행, 통신, 통관의 철저한 조치를 유지하는 것보다 해당 조치의 완화와 근로자들의 생활환경 개선을 동시에 달성하는 합의의 추진이 서로에게 호혜적 이해관계를 가져다준다는 사실을 공유하게 됨으로써 새로운 합의를 도출할 수 있었던 것이다. 둘째, 여러 합의서에 분리되어 있던 규정들을 하나의 합의서로 통합했다는 점은 향후

이 분야에 관한 추가 협의 과정의 효율성을 높일 것으로 예상된다.

개성공단사업 관련 3통 문제 해결 노력이 북핵 정세가 엄혹한 가운데 전개된 점은 평화경제론의 시각에서 주목할 만하다. 물론 이후 상황은 확실한 평화구축이 없는 상황에서 경제협력이 평화협력을 선도하는 것이 한계가 크다는 점을 말해준다. 그럼에도 관련 당사자 간 신뢰와 타협으로 경제협력의 지속가능성은 구성적인 문제임을 이 시기 개성공단사업에서 읽을 수 있다.

#### 다. 남북관계의 평화경제적 검증

2000년 역사적인 제1차 남북 정상회담은 남북관계사에서 역사적인 전환점이 되었다. 그리고 2018년 9·19 평양선언까지 남북한 정상은 모두 5차례 회담 및 회동을 진행했다. 분명한 것은 과거 냉전시대의 남북관계와는 비교도 할 수 없는 정도의 발전이 이루어졌다는 점이다. 그렇다면 지난 20년 동안 남북한 사이를 발전시킨 과거와는 다른 특별한 사건이나 전환의 계기가 있었을까? 오히려 그 반대일 가능성이 높다. 한반도에서 냉전체제를 해체하기 위한 가장 높은 수준의 정치행위로서 6·15 공동선언과 북한의 1차 핵 실험이후 성사된 10·4 정상선언, 북핵과 미사일이 고도화된 시점에서 진행된 2018년의 3차례 남북 정상회담은 2000년 이전의 남북관계보다 오히려 갈등의 범위와 내용이 훨씬 심각해졌다고 할 수 있다.

북한 핵과 미사일은 한반도 문제를 남한과 북한만의 문제가 아니고, 미국과 국제사회의 국제문제로 전환시켰다. 이제 남북관계는 민족문제적 성격과 함께 국제정치적 성격을 포함하는 난제가 되어 버렸다. 한반도 문제에 가장 영향력 있는 직접적인 행위자 중의 하나인 미국이 등장한 것이다.

2000년 이후 남북관계의 평화경제적 분석을 위해서는 남북관계

와 국제정치를 동시에 고려되어야 한다. 남북관계는 정치가 경제에 미치는 영향과 반대로 경제가 정치에 미치는 영향을 실증적으로 검증할 필요가 있다. 더불어 냉전 해체와 북한의 핵개발에 따른 북미 간의 갈등이라는 외부변수를 동시에 고려해야 한다. 고비마다 등장하는 외부변수는 남북관계에 중요한 영향을 미쳤기 때문이다.

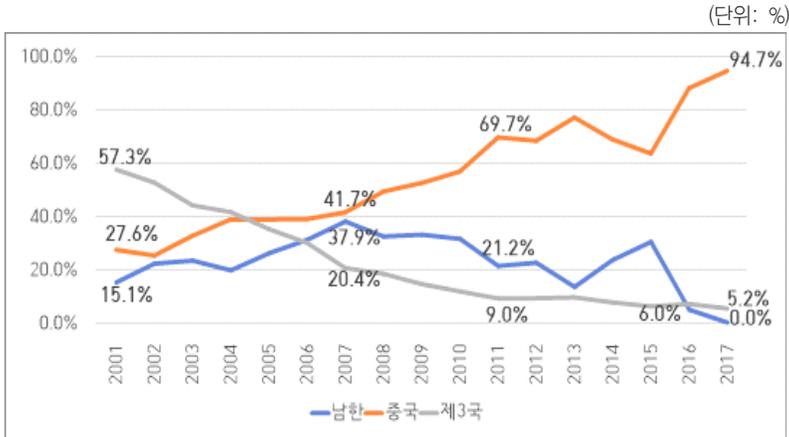
#### (1) 6·15, 10·4 정상회담: 평화와 경제의 재결합(recoupling) 효과

남북관계의 전환적 계기를 마련한 6·15 공동선언은 남북관계적 측면에서 대화 및 합의 분석을 통해 쉽지 않은 과정을 거쳐 성사되었음을 확인했다. 6·15 정상회담은 남북한 독자적인 정상 간 대화와 합의라는 측면과 더불어 북한 핵 개발문제가 정리되지 않은 상황에서 미국 클린턴 행정부를 움직여야 하는 국제정치적 환경이 복잡적으로 작용했다.

결론적으로 21세기 한반도 최대의 정치적 이벤트인 6·15 남북 정상회담은 김대중 정부의 정치적 노력과 역량의 결과물이었다. 남한 정부의 남북 정상회담에 대한 적극적인 정치적 의지가 미국 클린턴 행정부를 움직이면서 성사되었는데, 당시 북한의 핵개발 의혹이 말끔히 제거되지 않은 환경에서 남북 정상회담이 성사되었다는 사실에 주목할 만한 필요가 있다. 최초의 남북 정상회담을 위한 남북한 사이의 대화와 협상의 어려움, 그리고 핵 개발 의혹을 거두지 못하고 있는 미국과의 관계에서 남북 정상회담은 매우 어려운 일이었다.

2000년 이전 간헐적으로 진행되었던 경제협력이 본격화되었다. 공공영역의 대북지원에서 2005년부터 개성공단 시범단지가 준공되면서 경제협력이 활성화되었다. 6·15 공동선언에 이어 노무현 정부의 정치적 지원에 힘입어 남북경협이 일반교역 및 임가공교역, 그리고 개성공단, 금강산관광 등으로 확대되었다.

〈그림 II-2〉 북한의 대외경제관계 변화 추이



출처: 통일부, 『월간 남북교류동향』 각 연도 ; KOTRA, 『북한대외무역동향』 각 연도.

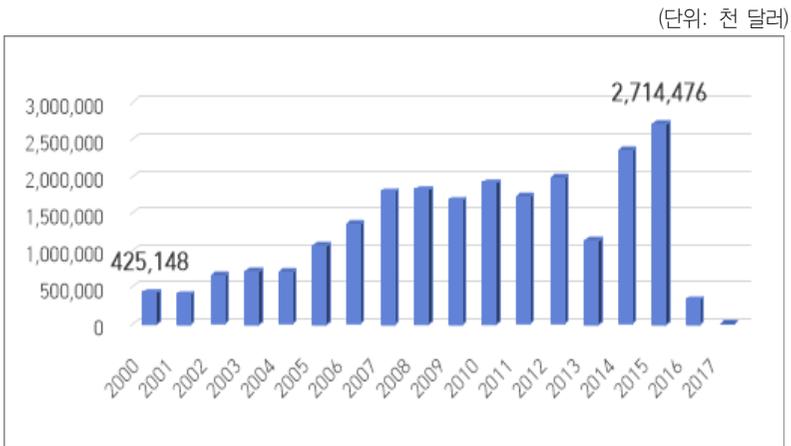
남북경협이 진행되는 과정에서 2007년 10·4 남북정상선언이 추진되었다. 그러나 북한 핵문제가 발목을 잡았다. 당시 노무현 정부는 교착된 6자회담 재개를 위한 북한과 미국을 대화 테이블로 유인하면서 동시에 남북 정상회담을 추진해야 했다. 결국정상회담이 성사되었고, 구체적인 남북경협 로드맵이 합의되었다. 북핵문제라는 정치군사적 갈등상황에서도 남북경협은 중단되거나 축소되지 않았다. 오히려 2005년 남북경협의 상징사업인 개성공단 시범단지가 조업을 시작했고, 일반교역과 임가공교역이 규모를 확대하기 시작했다. 북한의 대외경제관계에서 남한의 비중이 2001년 15.1%에서 2007년 37.9%로 확대되었다. 2006년 10월 북한이 제1차 핵실험을 단행하는 등 최대의 정치군사적 위기국면에서 남북한은 가장 밀접한 경제관계를 형성했다. 결과적으로 10·4 남북 정상회담의 성사는 정치군사적 갈등상황에서도 중단 없이 진행된 남북경협의 결과로 보아야 할 것이다. 10·4 정상선언이 합의한 남북경협 로드맵은

북핵문제가 가장 첨예한 시점, 그리고 2000년 이후 이른바 ‘남북경협 황금기’에 구성되었다. 즉 남북 간에 평화(정치)와 경제가 재결합(recoupling)하는 극적인 사례를 보여주었다.

### (2) 5·24 조치: 평화와 경제의 절연(decoupling) 효과

남북경협의 규모는 2000년 남북교역액 4억 2,514만 달러에서 2015년 27억 1,447만 달러로, 15년 동안 6배 이상 성장했다. 교역규모의 확대에도 불구하고 내용상으로 질적 퇴보가 진행되기도 했다.

〈그림 11-3〉 남북교역액 변화 추이



출처: e나라지표, “남북교역액” ([https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1698&stts\\_cd=169801&freq=Y](https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1698&stts_cd=169801&freq=Y)) (검색일:2020.9.30.)  
 자료를 저자가 편집.

특히 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 경색되고, 2010년 이른바 남한의 독자적인 대북경제제인 ‘5·24 조치’가 발표되면서 규모의 성장과 내용의 퇴보가 있었다. 2005년 개성공단 시범단지가 조업을 시작한 이후로 남북경협은 개성공단사업, 일반교역사업, 임가공교

역사업, 금강산관광 등 기타경협사업으로 형식과 내용을 갖추고 진행되었다. 2007년 남북한의 경제관계가 가장 고도화되었던 시기를 기준으로, 일반교역이 21.6%, 위탁가공교역이 16.3%, 개성공단이 24.5%, 금강산관광 등 기타경협이 37.5%로 황금분할을 이루며 각각의 분야가 유기적으로 남북경협을 주도했다.<sup>75)</sup>

그러나 이른바 남한의 대북 경제제재인 ‘5·24 조치’ 결과, ‘남북교역 중단’ 조항으로 일반교역과 위탁가공교역이 전면 중단되었다. ‘대북 신규투자 금지’ 조항으로 개성공단의 추가투자가 불허되면서 성장잠재력을 약화시켰다. ‘국민의 방북불허’ 조항으로 금강산관광 재개가 차단되었다. 2011년 남북 경제관계는 개성공단이 99.0% 비중을 차지하면서 불안정한 경협을 이어갔다. 이 시기의 유일한 평화경제적 효과라면, 정치적 판단의 결과로 살아남은 개성공단이 남북관계를 이어주는 유일한 경제적 고리역할을 했다는 점 정도일 것이다.

남북 간 정치적 갈등을 경제적으로 대응하는 시도는 박근혜 정부에서도 나타났다. 2016년 2월 북한 핵 실험 및 로켓발사를 문제삼아 마지막 남은 경협사업인 개성공단을 전격 폐쇄했다.

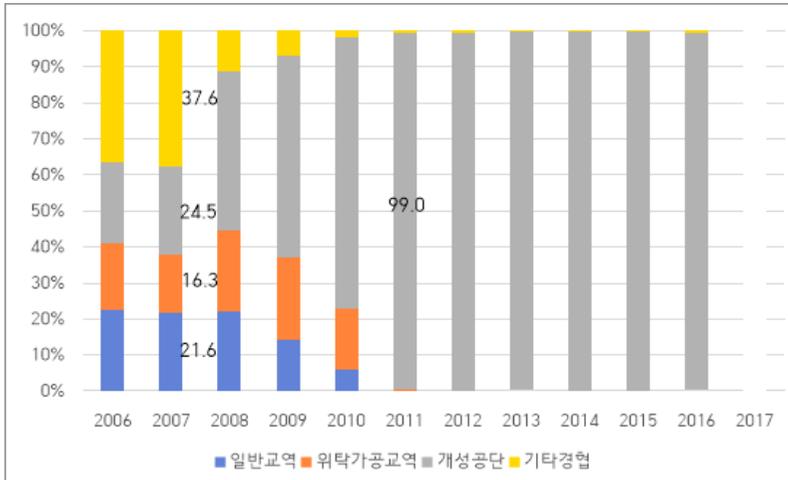
2007년 ‘10·4 남북 정상회담’ 당시와 2010년 ‘5·24 조치’이후의 남북관계 및 북핵문제는 경중의 차이가 있을 수 있지만 유사한 환경이었다. 그러나 정치와 경제의 선순환을 통한 안정적인 한반도 문제관리라는 측면에서 해당 시기 각각의 남한 정부가 대응하는 방식은 극단적이었다.

---

75) 따라서 형식과 내용을 모두 갖춘 민족 간 비즈니스 모델로서 ‘남북경협 황금기’는 다시 조정해서 2005년부터 2007년까지 3년으로 평가하는 것이 합리적이다.

〈그림 11-4〉 남북경협의 분야별 비중 추이

(단위: %)



자료: 통일부, 『월간 남북교류동향』 각 연도.

## 바. 남북합의 이행에의 시사점

2020년 현재 남북은 다시금 경색국면에 놓여있다. 더욱이 최근의 남북관계 경색은 정치적 의지가 협력을 추구하는 가운데 발생하였기 때문에 시사하는 바가 크다. 남북협력은 양측의 신뢰에서 비롯된다는 역사적 경험에 미뤄볼 때, 현재 상황은 정치군사적 요인에 의해 야기된 것으로 보는 것이 타당하다. 일반적으로 하노이 노 딜이 남북관계 경색의 주요 원인으로 작용하는 측면이 있지만, 2000년과 2007년 남북협력이 외부 환경을 극복하거나 우회한 선례를 경험한 만큼, 내부적 신뢰관계에 영향을 끼친 요인을 살펴보아야 한다.

현재 남북관계 경색은 북한의 일방적 합의 미 이행이 아닌, 기존 합의에 대한 신뢰 문제가 양측 모두의 행위에서 발생한 것이라 할 수 있다. 이는 과거 합의는 남북의 신뢰관계 유지에 기여하기도 하

지만, 오히려 합의 이행을 하지 못할 경우 신뢰관계의 훼손으로 이어질 수 있다는 것을 보여주는 사례인 것이다. 기존의 남북 간 합의와 이를 위한 대화와 협상의 시사점을 점검하고 새로운 남북관계, 새로운 100년의 한반도 기획을 준비할 필요가 있다.

### (1) 남북대화과 합의의 진화

첫째, 기존 합의서들의 전례 활용을 통한 합의문의 단순화이다. 이러한 경향은 이산가족 상봉 이외에도 회담, 행사와 관련된 합의서에서 빈번하게 드러난다. 협력의 빈도가 증가하고 지속 기간이 길어질수록 이러한 합의문의 단순화는 남북의 협력을 보다 원활하게 유도할 가능성을 지닌다고 할 수 있다. 이는 장기적으로 볼 때 관계성의 지속을 통한 신뢰관계 형성 및 이익의 공유라는 티포택 전략의 유효성을 확인하는 근거가 될 수 있다.

둘째, 기존 합의를 토대로 후속합의가 진행될 경우, 절차의 신속한 진행과 실질적인 협력사업 진행을 위해 합의 내용이 합리적으로 조정된다는 점이다. 2000년 6·15 공동선언과 2018년 3차례의 정상 회담 사례가 그것이다.

셋째, 효율적 협력 추진을 위한 조항의 변화이다. 남과 북의 협력은 성공적인 협업을 통한 이익의 창출을 가져오기도 하지만, 예상치 못한 역기능의 발생으로 손실이 발생하고 협력이 둔화되는 결과를 초래하기도 한다. 대표적인 사례가 바로 개성공단의 3통 문제이다. 그러나 남북은 정상회담과 장·차관급 회담, 실무회담 등을 통해 지속적으로 협력이 작동하는 가운데 새로운 합의서를 발표시켜 사업의 효율성을 극대화하기 위해 노력했다. 이러한 시도는 호혜 협력적 남북관계로 이어지고 신뢰를 통한 공존, 대결보다 협력을 이끄는 자원으로 활용될 수 있다. 궁극적으로 남북합의 이행의 과정은 결국

이익 공유라는 가치를 국민들에게 내면화시켜 평화경제에 대한 이해와 공감을 높이고 한반도를 평화·번영으로 이끄는 지렛대 역할을 수행한 것으로 볼 수 있다.

## (2) 남북 협력의 발전

첫째, 첫 단추를 끼우기는 힘들지만 지속적인 대화와 협상은 목적했던 결과를 결국 얻어내고, 시간과 비용을 단축하고 있다는 점은 주목할 만하다. 정전협정 체결 이후 18년이 지나서야 최초의 합의문이 작성되었고<sup>76)</sup>, 이산가족 상봉의 경우 제안에서 첫 상봉이 추진되기까지 30여년의 시간이 소요되었지만, 현재 시점에서 유사한 남북 협력사업은 최단기간에 최소한의 비용으로 목적을 달성할 수 있을 정도로 경험과 노하우가 남북 간에는 쌓여있다.

둘째, 정부의 정책 추진 의지에 따라 남북협력은 외부환경 요인의 제약을 통제하며 추진할 수 있다는 점이다. 미국이라는 변수에도 불구하고 추진된 제2차 남북 정상회담 및 10·4 선언에 따른 후속 협력과 합의가 남한정부(이명박, 박근혜)의 정치적 선택에 따라 남북관계를 단절시켰기 때문이다.

셋째, 경제협력은 남북관계의 악화를 막을 수는 없지만, 악화된 국면 속에서 대화의 촉진제 역할을 수행할 수 있다는 점이다. 금강산 피격사건 이후 남북협력 및 대화가 위태로운 상황에서도 남북관계를 잇는 유일한 고리로서 개성공단 사업이 유지되었다는 점이다. 당시 이명박 정부가 체결한 6건의 합의서는 모두 개성공단의 운영 및 정상화를 위한 것이었다. 이는 경제협력이 남북의 접촉을 유지시킴에 따라 최소한의 신뢰관계를 유지하고, 경우에 따라 다시 관계의 전환을 유도하는 기능을 할 수 있음을 보여준다.

76) 1971년 9월 29일 남북적십자 제2차 예비회담 합의

넷째, 경협과정에서 상대방의 설비와 자재 활용에 대한 거부감이 약해졌다는 점이다. KEDO 협상 초기 남한 자재와 설비를 거부했던 북한이 결국 협상에 응하면서, 이후 진행된 개성공단 설비와 자재에 대한 북한 노동자들의 거리낌 없는 접근으로 이어졌다. 또한 내륙기업의 임가공 설비와 자재 공급이 문제된 적이 없으며, 농업 및 산림 협력 등 기타 협력사업에서 역시 남한 물건에 대한 북한의 거부감은 사실상 사라졌다.

다섯째, 비정치 분야 협력을 통해 고위급 회담을 성사시켰던 과거의 사례와 달리, 정치적 접근을 통해 정치와 경제 분야의 협력을 유도하는 남북협력의 사례가 다양화되고 있다는 점이다. 2000년 6·15 공동선언 이후 남북협력은 경제협력을 중심으로 한 정치, 군사 문제의 해결이 그 특징이라 할 수 있다. 6·15 공동선언 4조는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로 신뢰를 도모”한다는 경제협력 중심의 남북 발전방향을 제시하고 있다.<sup>77)</sup> 그 결과 2000년대 남북은 253건의 회담 개최와 116건의 합의문을 채택하며 남북협력의 전성기를 열었다. 그러한 전성기의 바탕에는 정치분야에서 시작된 협력이 정치와 경제분야의 협력으로 선순환한 사례를 보여준다. 개성공단사업, 일반교역사업, 임가공교역사업 등 상호이익을 바탕으로 한 경제협력이 정치군사적 갈등이 발생한 한반도에서 남북 단절을 방지하고, 한반도의 긴장완화에 일정 부분 기여하였다는 점에 주목할 필요가 있다.

---

77) 「6·15 공동선언」 제4조.

### (3) 합의 이행에 주는 시사점

첫째, 분단체제 하에서 남북의 접촉과 협력은 분단 이후 지금까지 정치적 영향력에서 벗어난 적이 없다는 점이다. 그러나 모든 회담이 정치적 요인으로 인해 결렬된 것은 아니며, 일부는 합의문 채택으로 이어졌다는 점은 남북관계의 새로운 가능성을 모색할 수 있는 단서를 제공한다.

둘째, 남북의 협력은 비정치적 영역을 중심으로 진행되는 기능주의적 접근과 정치 분야를 중심으로 진행된 정치적 접근 두 가지 방식을 모두 경험했다는 점이다. 특히 인도적 접근은 장기간 단절되어 있던 남과 북의 대화와 접촉을 성공적으로 이뤄냈으며, 정치분야의 회담(고위급 회담 또는 정상회담)을 추동함으로써 적대적인 남과 북이 관계를 개선할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점 역시 주목할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 인도주의적 협력이 정치적 요소에 종속되어 중단되는 경우가 반복적으로 나타나며, 인도주의 협력을 토대로 진행한 정치협력 또한 후속 조치가 미비할 경우 결렬 및 남북관계 악화로 이어질 수 있다는 점에서 주의 깊게 다뤄야 영역임에 틀림이 없다.

셋째, 남북한의 포괄적이고 대규모의 사업을 포함한 경제협력은 정치군사적 긴장 국면에서 일정 부분 자율성을 발휘하며 남북의 긴장을 완화시키고 접촉을 유지시키는 기능을 수행할 수 있다는 점에서 평화경제의 가능성을 검증할 수 있는 기회로 작용할 수 있다.

결론적으로 기존의 남북합의와 협력을 위한 정책은 정치와 비정치적 영역의 선순환을 통해 지속되어 왔으며, 남북이 충분히 학습된 경험과 노하우를 토대로 구축된 신뢰에 기반하고 있다. 협력의 본질적인 문제는 분야별 선후의 문제가 아니라 합의 이행을 위한 정치적 역량이 문제인 셈이다.

# III. 남북 육상협력의 기대효과와 추진방향





## 1. 교통·물류협력

### 가. 한반도 평화경제와 교통·물류

평화경제 개념의 역사적 배경을 유럽의 석탄철강공동체로 보는 시각이 있다. 제2차 세계대전 종결은 유럽지역에 전쟁 방지, 평화구축, 경제재건이라는 새로운 과제를 던져 주었다. 1950년 프랑스 외무장관 로베르 슈망(Robert Schuman)은 적대 국가였던 프랑스와 독일의 철강과 석탄산업을 초국가적 기구 아래 통합시켜 전쟁 방지, 평화구축, 경제재건이라는 목적을 달성하는 것을 주요 내용으로 하는 슈망선언을 발표하였다.<sup>78)</sup>

1951년, 유럽 6개국(프랑스, 독일, 베네룩스 3국, 이탈리아)는 슈망선언을 기반으로 한 파리조약을 체결함으로써 유럽 6개국이 참여하는 자원공동체인 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)를 출범시켰다. ECSC는 회원국 간의 석탄, 철강 공동관리와 공동시장 구성이라는 공동 목표라는 이해관계가 합치된 결과물이다. 프랑스는 서독의 군사적 위협을 견제할 장치가 필요했으며, 서독은 전후 서유럽 국가와의 정치·경제적 연계 및 외교주권 회복이 필요했다. 기타 국가들은 공동시장 형성을 통한 경제적 효과를 기대하였다.

1957년에 유럽석탄철강공동체는 경제 전반의 통합을 목적으로 하는 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)로 발전

---

78) 슈망은 '석탄과 철강산업의 통합은...오랫동안 전쟁물자에 생산되었던 이 지역의 운명을 바꿀 것이다. 이제 탄생할 생산의 연대는 프랑스와 독일의 장차 모든 전쟁을 생각할 수 없게 만들 뿐만 아니라 물리적으로 불가능하게 만들 것이다. 이 공동체는 평화를 위한 유럽통합의 제1보'라고 말하였다. 김승렬, "평화와 공동번영을 위한 '생산의 연대'? 프랑스의 유럽석탄철강공동체 계획(슈망플랜)의 기원과 의미(1945-1950)," 『프랑스사 연구』, 제6호 (2002), p. 47.

하였고, 유럽공동체(European Community: EC), 유럽연합(European Union: EU) 탄생으로 이어진다.

ECSC는 석탄, 코크스, 철강, 선철, 고철과 관련된 무역장벽이 회원국 간 철폐되어 대외 무역정책 및 경제정책이 공동관리되었으며, 가격, 임금, 생산, 수송, 소비가 공동체 중심으로 조정이 이루어졌다.

2018년에 제안된 문재인 정부의 동아시아철도공동체 구상은 유럽 경제공동체(EEC)로부터의 시사점으로 출발해서 동북아시아의 평화와 공영이라는 목적을 철도라는 운송 수단의 공동 운영, 관리를 통해 달성하려는 것이다.<sup>79)</sup>

교통과 물류를 통한 화물과 사람의 원활한 이동은 경제적 이익이라는 성과물을 산출한다. 평화경제는 ‘평화’와 ‘경제’가 상호 선순환 관계를 형성하여 시너지 효과를 극대화한다는 것에 초점을 두고 있다. 그 연결고리에 해당하는 것이 교통·물류이다.

## (1) 교통

교통이란 사람과 재화의 공간적 이동, 즉 어떤 지점에서 다른 지점으로의 이동을 말한다. 특히 재화의 공간적 이동은 재화를 보다 높이 평가해주는 목적지로 이동시켜 이윤을 창출하기 때문에 재화의 공간적 이동 수요는 목적지에서 그 자체의 수요로부터 파생한다고 설명된다.<sup>80)</sup>

교통의 생산 요소는 통로, 운반구, 동력장치, 결절 기능 요소, 에너지, 정보, 노동력으로 구성되며, 교통 서비스 수준은 장소, 시간, 생산 공급 시스템으로 평가된다.<sup>81)</sup> 구체적으로는 장소 이동의 자유

79) 옥우석, “유럽석탄철강공동체와 동아시아철도공동체,” 『시선집중GSnJ』, 제261호 (2019), p. 1.

80) 이재림, 『현대교통정책』 (서울:교통개발연구원, 1995), p. 3.

도, 공급 시점, 속도, 빈도, 정시성, 정기성, 편리성, 수요충족 능력이 서비스 평가요소이다.

북한의 『조선말대사전』은 교통을 “길이나 철도, 항로 등으로 사람이 래왕하거나 각종 운수 수단으로 사람과 짐이 오고 가는 것”으로 정의하고 있다.<sup>82)</sup> 또한 운수는 “사람이나 짐을 일정한 수송 수단을 리용하여 나르는 일, 또는 그런 것을 분업으로 하는 인민 경제의 한 부문”으로 설명하고 있는데, 교통과 유사한 의미이다.<sup>83)</sup>

북한에서 간행된 『광명백과사전』에서는 각 운송 수단별 특성을 아래와 같이 평가하고 있다.

- ① 철도와 수상 운송은 대량의 장거리 수송에 적합하며, 자동차운송(도로운송)은 소량의 단거리 수송에 적합하다.
- ② 철도운송은 화물 송배송 속도가 자동차(도로)운송 보다 느리다.
- ③ 수상운송은 결절점인 항만에서의 화물 처리에 시간 손실이 많으나, 운송과정 전체의 배송 속도가 철도보다 빠르다.
- ④ 여객의 이동 속도는 항공운송, 철도, 자동차(도로)운송 순으로 우수하다.
- ⑤ 노동생산성은 수상, 철도, 자동차 운송의 순이다.

또한 운송 수단의 합리적인 선택과 수단간 화물량의 적정 배분은 운송비 절감과 수송 네트워크의 효율성 제고에 기여한다는 견해이다.<sup>84)</sup>

이 밖에 북한은 교통이 노동당과 중앙정부의 정책 등이 전국적인 통일성을 확보하면서, 중앙에서 지방으로 신속하고 정확하게 연결·전달하는 기능을 갖고 있다고 평가한다. 즉 교통을 통한 연결·전

81) 生田保夫, 『(改訂版)交通學の視點』(龍ヶ崎: 流通經濟大學出版會, 2004), p. 29.

82) 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판1)』(평양:사회과학출판사, 2006), p. 424.

83) 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판3)』(평양:사회과학출판사, 2007), p. 1568.

84) 백과사전출판사, 『광명백과사전 17권』(평양:백과사전출판사, 2011), pp. 665~666.

달의 정확성과 속도가 정책 성과 창출에 이바지한다는 입장이다. 그리고 교통을 통하여 문화가 전 지역에 골고루 확산되어 중앙과 지방, 도시지역과 농어촌·산간지역 간의 수준 차이를 최소화시킴과 동시에 전국적인 문화 발전을 촉진한다는 것이다. 이와 아울러 무력 수단과 병력 등의 효율적인 이동으로 방위력 강화에 기여하며, 육상과 해상, 항공으로 연결되는 국가들과의 정치·경제, 문화적 연결성과 국제협력 강화에 이바지하는 것으로 평가하고 있다.<sup>85)</sup>

〈표 III-1〉 북한 교통의 부문별 특성

운송 수단	특성
철도, 수상 운송	장거리의 대량 화물 수송에 적합
자동차운송	중단거리의 소중량 화물 수송에 적합
철도운송	화물 배송속도가 자동차 운수보다 경쟁력이 저하
수상 운송	항만에서의 화물처리 시간이 과다하게 소요, 수상운송의 총 배송 속도는 철도운수보다 양호

출처: 저자 작성.

## (2) 물류

물류라는 개념은 물적 유통의 줄임말이며 어느 일정의 재화가 생산지로부터 가공지, 생산지로부터 소비지까지 공간적으로 이동해가는 유통시스템 및 그 구조로 정의할 수 있다. 지리학에서는 화물 이동, 물자유동이라는 용어로 사용된다. 물류를 구성하는 6개의 연계 활동은 수송, 보관, 하역, 포장, 유통가공, 정보 등이다.<sup>86)</sup>

또한 『한경 경제용어사전』에서는 물류(physical distribution)를

85) 안병민, 『교과서에 안나오는 북한의 교통 이야기』 (서울: 통일교육원, 2014), p. 3.

86) 고려대학교 민족문화연구원, 『고려대한국어대사전』 (서울: 고려대학교 민족문화연구원, 2009), <<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/35adc529fc8444559ea77c2b33ce1994>> (검색일: 2020.9.24.).

물(物)과 서비스의 효과적 흐름(流)으로 정리하고 있다. 원·부자재가 생산 현장에 투입되어 시설에서 완제품을 생산, 출하해 이것을 최종소비자에게 공급하는 수송·하역·포장·보관 등 전 과정을 이룬다고 설명하고 있다.<sup>87)</sup>

물류라는 개념은 군사과학의 한 분야인 로지스틱스(logistics)에서 유래하였다. 로지스틱스란 원래 군사용어로서 후방에서 전방으로의 병력과 군수품의 이동, 재고 관리, 공급 체인 등을 효과적으로 운용하기 위한 활동을 말한다. 이 개념은 제2차세계대전 이후에 비즈니스 영역으로 확산되어, 물류, 자재관리, 유통관리라는 용어로 다양한 연구가 이루어졌다.

북한에서 물류란 개념은 정립되어 있지 않다. 학술용어로서 물적 유통(Physical Distribution: PD)이란 개념으로 물류를 이해하고 있다. 북한에서 물류는 상품이 생산자로부터 소비자 또는 수요자에게까지 물리적으로 이동하는 것으로 정의된다.<sup>88)</sup>

한편 북한은 사회주의에서의 유통이 사회주의기본경제법칙과 인민경제의 계획적, 균형적 발전법칙의 작용에 의해 모든 단위의 생산활동과 소비적 수요를 충족시켜주는 중요한 계기를 만들어 준다고 평가한다. 사회적 재생산은 생산, 분배, 교환, 소비의 끊임없는 반복 과정이며, 생산은 언제나 소비를 목적으로 하고 소비는 생산을 전제로 하고 있으며, 이러한 생산과 소비를 연결하는 고리가 유통이라는 것이다.

북한의 법률에서 물류에 관한 것/규정?은 없으며, 사회주의 상업법이 상품유통에 관한 일반 규정을 정하고 있다.

---

87) 한경경제용어사전, “물류,” <<https://dic.hankyung.com/economy/list?word=%EB%AC%EB%A5%98>> (검색일: 2020.9.24.).

88) 백과사전출판사, 『광명백과사전 8권』 (평양: 백과사전출판사, 1999), p.91. 사회과학출판사, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p.460.

## 나. 현황과 한계

### (1) 남북 간 철도·도로 협력 현황

#### (가) 철도·도로 연결사업

남북 간 철도·도로 연결사업은 2000년 7월, 남북장관급회담에서 경의선 철도 연결사업이 합의되면서 본격적으로 추진되었다. 남북은 1991년 12월, 서울에서 개최된 제5차 남북고위급 회담에서 남북한 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의를 채택, 서명하였다. 이 합의서에서는 남북 간 단절된 육상수송망(철도·도로)의 연결과 항공로과 해상항로 개설을 명문화하였다(제19조). 이후 남북은 단절구간 복원을 위한 자체적인 사업을 추진하였고, 남측은 건설 계획수립 및 대상 구간의 용지 매수 등의 사전작업을 진행하였다.

철도·도로 연결사업이 본격적으로 이루어진 것은 2000년도이다. 6·15선언 이후 남북장관급회의에서 연결사업을 합의하였으며, 2000년 9월에 철도·도로 연결 공사가 개시되었다. 남북 간 철도의 경의선 단절구간은 남측 문산역과 북측 개성역 간 27.3km, 동해선 단절구간은 남측 강릉역에서 북측 금강산역 간 127.5km였다. 남북은 동해선의 경우 일단 북측 금강산역에서 남측 체진역 간 구간 27.5km를 먼저 연결하기로 하였다. 한편 남북 간 연결이 합의된 경의선 도로 단절구간은 남측 통일대교 북단에서 북측 개성까지 27.5km, 동해선 도로 단절구간은 남측 송현리에서 북측 고성 간 24.2 km였다. 경의선 도로와 동해선 도로는 2003년과 2004년에 각각 완공되었으며, 철도는 경의선이 2002년, 동해선은 2005년에 개통되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 남북 간 육상교통 연결사업 구간

노선	운송로	형태	남북 구간		거리(km)
			문산	개성	
경의선	철도	단선	문산	개성	27
	도로	4차로	통일대교	개성	12
동해선	철도	단선	제진	금강산	27
	도로	2차로	송현리	고성	24

출처: 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부, 2005), p. 105를 참고하여 저자 재작성.

남북 간 철도·도로 연결사업은 비무장지대 내에서 지뢰 제거작업이 선행된 이후, 본격적인 건설 작업이 이루어지기 때문에 남북 간 군사적 보장조치가 필요하다. 따라서 2002년 9월에 남북 간 군사보장합의서가 서명, 교환되어 비무장지대 내 남북관리구역이 설정되었다.<sup>89)</sup>

2002년 9월에는 남북 간 철도·도로 연결 공사에 필요한 건자재, 건설 장비를 북측에 제공하기 위한 「자재, 장비 제공에 관한 합의서」가 채택되었다. 동 합의서에서는 자재 장비를 차관방식으로 제공하며, 상환기간은 차관 제공 이후 거치기간 10년을 포함하여 30년, 이자율은 연 1%로 하였다. 또한 2005년에는 남북 간 차량 운행합의서와 열차 운행합의서를 발표되었다.

### 1) 의미와 성과

남북 간 철도·도로 연결사업은 남북 간의 다양한 협의 채널을 구축하였으며, 수많은 현안에 대한 합의문, 합의서를 남북 공동으로 작성하였다. 특히 남북 군사부문 당국자들이 철도·도로 건설과 관련된 군사적 신뢰 구축과 군사적 협력 문제 논의를 위해 논의를 시작하

89) 남북군사 보장합의서는 총 6개 조, 41개 항으로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 남북관리구역은 경의선 철도 노반 기준 250m 폭으로 설정되었으며, 지뢰나 폭발물 제거는 작업 1주일 전에 상호 연락하기로 하였다. 또한 공사 현장 책임자 간 군사 실무 문제는 전화통지문을 통한 협의 원칙을 정하였고, 작업장 경계 및 안전보장 대책을 합의하였다.

였다는 것에 주목할 필요가 있다. 또한 접경지역의 가장 큰 현안인 통신, 통관, 검역 문제에 합의가 이루어진 점, 그리고 남북 쌍방 간에 합의된 인력, 전자재와 건설 장비의 군사분계선 통과가 허용하게 되었다는 것에 의미가 있다.

또한 남북 간 단절되었던 육상수송로를 개통하여 개성공단의 인적·물적 수송 회랑, 개성 및 금강산 관광객 수송 회랑을 구축하였다. 남북 간 경제협력의 기반 구축 및 활성화에 발판을 이바지하였다.

## 2) 현황

남북 간 연결철도와 도로 운송로는 남북관계 경색 및 북한 핵실험 등 정치적 환경 변화에 따라 육로 이용은 중지되었다. 개성공단 출·입경 인적, 물적 수송과 개성 및 금강산 관광 이동은 전면 중단 되었으며, 남북 간 합의에 따른 특수한 때에만 부분적으로 활용되고 있다.

경의선 도로의 남북 간 차량 왕래(2003~2019년)는 총 1,714,973회이며, 동해선 도로를 통한 차량 왕래는 178,762회에 달한다. 2003년부터 2019년까지의 전체 차량 왕래 중 경의선 도로를 이용한 차량 비율은 90.6%이며, 동해선은 9.4%를 차지하고 있다. 2004년도에는 금강산 관광객 육로이동에 따라 동해선 도로를 이용한 차량 왕래 비율이 50.5%였으나, 개성공단이 가동된 2005년부터는 경의선 도로 이용이 급격히 증가하였다.

〈표 Ⅲ-3〉 남북 간 운송로별 차량 운행 현황

(단위: 회)

구분	2003	2008	2009	2015	2017	2,018	누계
경의선	2,497	183,085	145,802	198,999	-	5,179	1,714,973
동해선	6,286	25,077	2,534	548	-	820	178,762
합계	8,783	208,162	148,336	199,547	-	5,999	1,893,735

출처: 통일부, 『2020 통일백서』 (서울:통일부, 2020), p. 271.

경의선 도로를 통한 개성관광(2005~2008년간) 여객은 112,033명, 동해선 도로를 통한 금강산 관광(2003년~2008년) 여객은 1,381,644명이다.

경의선 육로(철도·도로 포함) 출경 인원(2003~2019년)은 1,424,036명, 동해선 육로를 통한 출경 인원은 1,560,772명이다. 한편 경의선 육로(철도·도로 포함)를 통한 차량 출경(2003~2019년)은 857,925대, 동해선 육로를 이용한 차량은 89,459대이다.

〈표 Ⅲ-4〉 남북 연결 육상노선의 출경 현황

(단위: 명, 대)

구분	2003	2008	2009	2015	2018	누계	
경의선	인원	3,643	263,258	115,026	129,804	6,966	1,424,036
	차량	1,249	91,309	72,929	99,518	2,591	857,925
동해선	인원	39,395	223,972	3,682	1,791	2,184	1,560,772
	차량	3,143	12,456	1,323	274	410	89,459
출경 인원 합계	43,038	487,230	118,708	131,595	9,150	2,984,808	
출경 차량 합계	4,392	103,765	74,252	99,792	3,001	947,384	

출처: 통일부, 『2020 통일백서』, p. 271.

#### (나) 도라산-판문역 간 남북 화물열차 정기 운행

남북은 경의선, 철도 도로 연결공사가 종료됨에 따라 2006년 5월에 남북 열차 시험 운행을 하기로 합의하였으나, 북한의 일방적인 취소로 연기되었다. 또한 북한이 2006년에 미사일 발사와 핵실험을 단행하여 철도 개통은 지연되었다.

2007년에 6자회담을 통해 핵 문제가 진전되어, 2007년 제20차 남북장관급회담에서 연내 남북 간 열차 시험 운행이 합의되었다. 이후 연이어 개최된 남북경제협력추진위원회 회의와 남북장성급 회담, 남북철도도로실무접촉회의 등을 거쳐 남북철도연결구간 열차

시험 운행과 관련한 합의서가 채택되었으며, 5월 17일에 경의선과 동해선 연결 공사 구간에 대한 남북열차시험운행이 실시되었다.

2007년 남북 정상회담에서 문산-봉동 간 화물열차의 정례 운행이 합의되어, 군사적 보장조치를 비롯한 실무적인 문제들이 해결되었다. 남북은 2007년 12월부터 북한이 육로 통행 제한조치를 시행한 2008년 11월까지 도라산-판문 간 화물열차를 주말을 제외한 주5일 정기 운행하였다. 정기 운행은 오전 9시 남측 도라산역을 출발, 오후 3시에 북한 판문역 출발하여 돌아오는 방식이었다. 열차 편성은 운행 초기에 총 12량이 편성(동력차 1량, 화차 10량, 기타 1량)되었다. 2008년 2월부터 화물이 없을 때는 기관차와 차장차, 화물이 있을 때 한해 화물차를 연결하는 형태로 운행하였다.

### 1) 의미와 성과

도라산-판문역 간 남북 화물열차 정기 운행은 남북 간 연결된 철도가 분계역을 통과하여 운행되었다는 것과 남북 간 철도의 상업적 운송 시행이라는 커다란 의미가 있다. 또한 남북 간 철도 운행과 관련된 법적, 제도적인 장치를 마련하게 되었다. 그러나 남북 간 화물열차 운송을 통해 단순한 운송에 국한되지 않고, 하역, 포장, 내부수송 등의 문제가 나타나기 시작하였다.

또한 철도를 이용하는 단거리 화물운송은 도로운송보다 경쟁력이 낮아 충분한 물동량 확보가 어렵다는 점, 개성공단 내 철도 하역장 및 인입 시설 부재 등이 한계로 지적되었다. 그런데도 개성공단 규모가 확대되어 원자재 및 생산 제품들의 반·출입이 증가할 때 문제점으로 지적된 부분들이 해결된다면, 충분한 경쟁력을 확보할 수 있다는 경험을 축적하게 되었다.

도라산-판문역 간 남북 화물열차는 총 448회(왕복 224회) 운행되었

으며 컨테이너 운송은 총 17회 31량, 컨테이너 물동량은 55TEU이다. 남측에서 북측으로 반출된 컨테이너는 24량(235t), 북측에서 남측으로 반입된 컨테이너는 7량(75t)으로 주로 개성공단 관련 물자였다.

## 2) 현황

남북 간 화물열차 정기 운행이 중단된 이후, 한국은 2018년 국제철도협력기구(Organization for Cooperation of Railways: OSJD) 정회원에 가입하였다. OSJD는 회원국 가입이 회원국 만장일치의 찬성으로 이루어지는데, 그동안 한국의 가입을 반대하던 북한이 찬성하여 회원국으로 가입하게 되었다. 한국의 국제철도협력기구 회원국 가입에 따라 남북 간, 북한 경유 회원국 간 철도를 통한 여객 및 화물운송이 법적, 제도적으로 가능한 상황이다.

또한 문재인 대통령이 제안한 동아시아철도공동체 구상에 따라 남북한, 중국, 몽골, 러시아, 일본, 미국을 회원국으로 하는 역내 철도협력체 구축이 관련 국가 간에 활발히 논의되고 있다. 한국은 대통령 직속 북방경제협력위원회를 중심으로 동아시아철도공동체 구축 전략을 마련하고 있으며, 중국과 러시아는 적극적인 협력 의사를 표명하고 있다.

2018년에는 남북 간 경의선, 동해선 철도 공동조사와 남북 철도·도로 연결 착공식 참석 인원 수송을 위한 도라산-판문을 통과하는 열차 운행이 이루어졌다.

### (다) 2008년 베이징 올림픽 응원단의 경의선 철길 이용을 위한 철길 보수

2007년의 남북 정상회담에서는 북측 개성-신의주 구간 철도를 남북이 공동으로 이용하기 위한 개보수 문제가 논의되었다. 이후 개

최된 제1차 남북 총리회담에서는 서울-신의주 간 철도를 개보수해서 2008년에 베이징에서 개최되는 올림픽에 남북 공동 응원단을 수송하자는 합의를 하였다. 또한 본격적인 보수 작업에 필요한 현지 조사와 철길 보수 업무를 협의할 남북 간 채널인 남북철도협력분과 위원회가 남북경제협력공동위원회 산하에 구성되었다.

2007년 12월에 개성-신의주 구간(411km)에 대한 공동조사가 시행되었다. 공동조사는 남북 철도전문가 60여 명이 각각의 철도차량으로 구성된 통합열차를 이용하여 노반, 터널, 교량, 신호, 전력 등에 대한 조사작업을 완료하였다. 1주일간의 조사 이후 남측은 미흡한 부문에 대한 2차 정밀조사를 거쳐 설계 및 현대화를 추진한다는 계획이었으나, 양측의 이견 조정 및 공사 일정을 고려할 경우 올림픽 개최까지 8개월 만에 공사를 마무리 짓는 것은 절대적인 시간 부족이라 판단하여 사업이 중단되었다.<sup>90)</sup>

### 1) 의미와 성과

베이징 올림픽 응원단의 경의선 철길 이용을 위한 철길 보수사업은 남북 간 연결 철의 애로 구간을 복구하여 인접국(남-북-중)까지 열차를 운행하려고 했던 다자 간 협력사업으로 한반도 철도망의 공간적 확장이 시도되었다. 또한 대규모 스포츠 행사에 참여하는 남북 공동응원단을 철도로 수송한다는 새로운 개념의 협력사업이었다는 의미가 있다.

---

90) 북측은 남측이 요구하는 자료 제공에 비협조적이었으며, 겨울철에 현장 조사가 시행되어 해빙기 취약지점에 대한 조사가 이루어지지 못하였다. 개성-평양-신의주 구간의 평균속도는 시속 45km 수준으로 조사된 것으로 알려졌다.

## (라) 개성-평양 고속도로 개보수

2007년 남북 정상회담에서는 남북이 공동으로 개성-평양 구간 고속도로 개보수 문제를 협의하여 추진하기로 합의하였다. 개성-평양 간 고속도로를 남북이 공동으로 이용한다는 전제하에서 고속도로 개보수를 추진한다는 것이다. 이에 따라 남북은 남북경제협력공동위원회, 남북도로협력분과위원회 등을 개최하여 2008년 중에 개성-평양 간 고속도로 개보수에 착수하여 이른 시일 내 완공하기로 하였다. 동 합의에 따라 2007년 12월에 남북 공동 현지 조사가 이루어졌다. 2회의 현지 조사(1차 조사는 기초조사)는 개성-사리원, 사리원-평양 2개 구간으로 나뉘어 진행되었으며, 검사 기자재를 활용한 도로포장 상태, 배수시설, 교량 또는 터널 등 구조물, 도로 사면 등에 대한 세부조사가 실시되었다.

2008년 2월에 남북은 도로협력분과위원회를 개최하여 개성-평양 간 고속도로 현지 조사 결과를 검토하고 향후 추진 방안을 논의하였다. 논의의 쟁점은 설계 작성, 공사 범위와 방법, 공사 착수 시기, 추가 정밀조사, 고속도로의 공동 이용 문제였으나, 합의를 하지 못하였다.

### 1) 의미와 성과

개성-평양 고속도로 개보수사업은 북한 간선 고속도로의 공동 이용이라는 목적에 따라서 남북이 개보수를 추진한 사업으로, 도로 개보수를 위한 상호 간의 시설 기준 및 현황을 파악하는 계기를 마련하였다. 향후 남북 도로 연결사업의 기준을 제시하였다.

### 2) 현황

개성-평양 구간 고속도로 개보수 문제는 금강산 관광객 피격사건으로 2008년 하반기 이후 모든 논의가 중단되었다. 그러나 2018년

남북 정상회담에서 개성-평양 구간 고속도로 현대화가 합의되어, 정상회담 이후 개성-평양 간 고속도로 현대화사업으로 재추진되었다. 2018년 8월 13일부터 20일까지 실시된 공동조사는 개성-평양 간 161km 구간이었으며, 교량 89개, 터널 19개가 점검대상이었다.

## (2) 물류·항공 협력

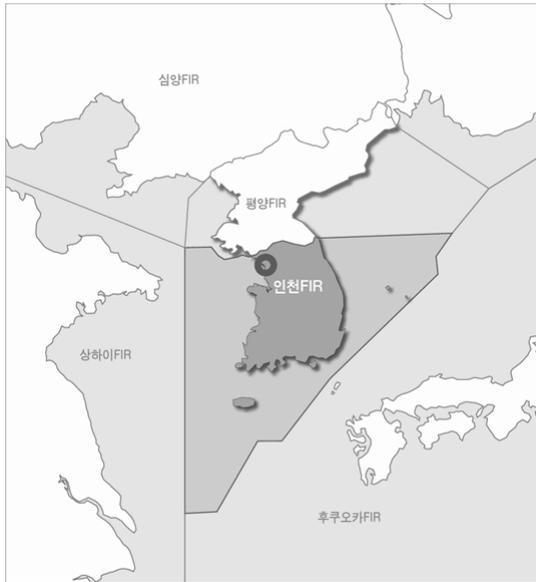
### (가) 남북 간 대구-평양 비행정보구역(Fight Information Region: FIR) 통과항로 개설

남북 간 항공로 개설을 위한 협의는 1996년 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)의 제안으로 이루어졌다. 남북한은 항공로 개설에 관한 양해각서 체결방식과 관제 협정 체결기관에 대한 합의가 이루어졌다. 항공로 개설 양해각서는 국제민간항공기구와 남북한 3자 간의 합의 형태로, 관제 협정 체결기관은 남북한 항로관제소로 하기로 합의하였다.

항로는 대구와 평양 비행정보구역(FIR) 통과 북미-서울 항로와 평양 비행정보구역 통과 일본-중국 항로를 개설하기로 하였으며, 전 세계에 공역을 무차별 개방하기로 한 것이다.

남북은 1997년에 대구와 평양 비행정보구역을 통과하는 항공노선 개설과 그 운영을 규정한 양해각서와 관제협정에 서명하였으며, 1998년 4월부터 남북 간 통과항로가 개설되었다. 북측은 항공로 개설에 따라 연간 200만 달러 이상의 관제로 수입이 가능해졌으며, 남측은 운항 시간을 20~50분 단축할 수 있다. 2010년 10월에 대구 비행정보구역이 인천 비행정보구역으로 변경되었다.

〈그림 III-1〉 남북한과 주변국의 비행정보구역(FIR)



출처: 국토교통부, “공역관리,” <[http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/dtl.jsp?id=299](http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=299)>  
(검색일:2020.8.13.).

남북 간 비행정보구역을 통과한 항공기 운항 횟수는 1994년 이래 총 899회로서 2009년 이후에는 104회에 불과하다. 남북 정상회담이 있었던 2018년에 82회였다.

### 1) 의미와 성과

북한이 자국 비행정보구역을 모든 나라 항공기에 무차별 개방하는 계기가 되었으며, 남북 항공기가 상대방 비행정보구역을 통과하는 법적, 제도적 정비가 이루어졌다. 특히 남북 항로관제소 간 관계 통신망으로 판문점 경유 직통유선전화와 인공위성 이용 남북 직접 연결 통신망이 구축되었다.

북한은 남북 간 대구 FIR-평양 FIR간의 항로 개설로 본격적인 민용항공 체제를 갖추게 되었다. 북한은 2000년도에 민용항공법을 채택하였으며, 국제항공 운송시장에 참여하고 있다.

## 2) 현황

2010년 천안함 사태 이후 남측의 국적 항공기는 북한 비행정보구역 통과가 금지되었다. 북한은 2018년에 국제민간항공기구에 북한 출·도착의 새로운 항로 개설을 요청하였다. 북한은 평양 FIR과 인천 FIR를 연결하는 제3국과의 국제항로 개설을 ICAO에 제안하였다. ICAO는 2019년 초에 북한의 새로운 항로 개설요청이 유엔안보리의 대북 제재 항목에 저촉되지 않는다는 의견을 제시한 바 있다. 새로운 항로 개설을 위해서는 ICAO에 의한 안전 검사가 필요한데, 현재 조사는 연기된 상태이다.<sup>91)</sup>

현재 국내 항공사들은 북한 비행정보구역을 우회하는 항로를 이용하고 있는데, 인천~미주노선의 운항 거리가 200~500km가 증가하여 미 동부지역은 40분, 러시아지역은 1시간이 추가 소요되고 있다.

### (나) 백두산 관광과 삼지연 공항시설 점검 및 활주로 포장 자재 제공

2005년에 한국관광공사와 현대아산은 북측 조선아시아태평양평화위원회와 백두산지역 시범 관광과 백두산지구 관광을 위한 관광도로 및 삼지연 공항 활주로 포장용 자재 제공, 관광 관련 기술 지원을 합의하였다.

이 합의에 따라 남측은 2005년 7월에 백두산 삼지연공항의 활주로 포장을 위한 아스팔트 피치를 북측에 제공(약 49억 원 규모)하였다. 그러나 활주로 부실시공으로 활주로 개선사업은 실패하였다.

91) 안병민, “북한의 2019년 교통부문 평가와 2020년 전망,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 제22권 1호 (2020), p. 123.

2006년에 삼지연 공항의 활주로 포장을 위한 아스팔트 피치(약 20억 원 규모)가 추가 제공되었다.

2007년 11월에 정부 부처, 현대아산, 한국관광공사 등으로 구성된 합동조사반은 백두산지구 현지 조사를 시행하였는데, 주로 삼지연 공항의 활주로 및 항행안전시설에 대한 조사가 중심이었다. 동 조사를 통해 나타난 백두산 삼지연 공항은 항행안전시설이 노후화되었으며, 활주로가 짧고 노면의 요철이 심해 이착륙이 원활하지 못하다는 단점이 나타났다.

### 1) 의미와 성과

북한 내 공항시설에 대한 최초의 조사 및 공항시설 지원이 이루어진 사례로서 북한 공항 내 시설 및 운영 현황에 대한 기초 자료가 축적, 남북한 항공 협력을 위한 기반이 구축되었다.

2018년 남북 정상회담 시 양 정상의 삼지연 공항 방문이 이루어졌다. 대형기 착륙이 어려운 상황으로 중형기를 이용하였으며, 향후 백두산 관광 활성화가 이루어질 경우, 공항 내 항행안전시설 및 활주로 확장 등 협력사업이 필요하다.

## (3) 지하자원 개발 및 수송 관련 사업

### (가) 경공업 지하자원 개발협력과 교통·물류 인프라 개선사업

남북은 2005년 7월에 개최된 남북경제협력추진위원회 제10차 회의에서 ‘민족경제의 균형적 발전’을 위한 쌍방의 경제 요소를 결합한 새로운 형태의 경제협력사업을 추진하기로 합의하고, 동년 8월에 경공업 및 지하자원 개발 실무협의를 진행하였다. 실무협약에서는 경공업 원자재 대가 상환방식과 지하자원 개발 방식에 대한 이견이 조율되었다.

이후 남북은 2006년 남북경추위 제12차 회의에서 ‘남북경공업 및 지하자원 개발에 관한 합의서’를 채택하였다.<sup>92)</sup> 동 합의에 의거, 남측은 2007년부터 2008년까지 북측에 섬유 원자재(2,600만 달러), 신발 원자재(4,300만 달러), 비누 원자재(1,100만 달러)를 차관 형태로 제공하였다. 북측은 남북합의에 따른 2007년도 상환분(공여액의 3%)인 약 240만 달러 상당의 아연괴를 현물로 상환하였다.

한편, 남북은 2007년부터 3회에 걸쳐서 북한의 검덕, 대흥, 용양 광산(마그네사이트, 아연, 연 광산)에 대한 갱도 시설, 전력, 철도·도로, 항만 시설에 대한 현지 공동조사를 시행하였다.

철도는 단천-검덕-대흥 구간에 대한 조사(노반, 터널, 교량, 통신, 신호 시설)가 이루어졌으며, 도로는 단천-검덕-대흥 구간, 단천역-단천항, 단천항-김책항 간 시설 조사가 시행되었다. 또한 항만 부문은 단천항과 김책항에 대한 시설 능력과 개발 가능성에 대한 조사가 이루어졌다. 조사 결과, 철도시설은 궤도와 침목 등 노반의 불량, 터널과 교량의 노후화, 통신 및 신호 설비의 불비가 확인되었고, 도로 시설은 도로의 폭이 좁아 양방향 교행이 어려우며 터널, 교량 상태가 정상적인 운영을 저해하는 수준이었다. 항만 시설은 접안시설, 하역 및 보관시설, 접근 교통망이 매우 열악한 상태로 밝혀졌다.

## 1) 의미와 성과

남북 간 유무상통 원칙에 입각한 경공업 지하자원 개발 협력사업은 남측의 자본과 기술, 북측의 지하자원을 결합시켜 양측의 시너지 효과를 창출하는 새로운 남북협력 방식이다. 또한 지하자원 개발과

---

92) 합의서는 남측이 8,000만 달러 상당의 경공업 원자재를 유상(당해년도 3% 상환, 잔여분은 5년 거치 10년 분할 상환, 이자율 1%, 연체이자율 4%)으로 제공하고, 북측은 지하자원 생산물, 지하자원 개발권, 생산물 처분권으로 경공업 원자재 대가를 상환한다는 것이 주요 내용이다. 통일부, 『2007 통일백서』(서울: 통일부, 2007), p. 54.

교통망 건설이 결합한 패키지형 사업으로서의 의미가 있다. 지하자원 개발에 수반되는 인프라 건설비용이 경제성을 위협하는 수준임을 확인하였다. 단천 지역의 광물자원 개발은 접근 및 반·출입 교통망의 현대화가 필수 조건이라는 결론을 도출하였다.

## 2) 현황

현재 동 사업은 중단된 상태로 남북 간 교류 협력 재개 시, 먼저 재가동될 수 있는 사업이다. 교통·물류 조사사업에서 확인된 교통 및 전략 인프라 개발에 대한 보완작업이 필요한 실정이다.

### (나) 나진-하산 교통물류 사업

북한과 러시아는 전체 지분 가운데 북한이 30%, 러시아는 70%를 보유하는 <나선 컨트란스>라는 회사를 설립하였다. 이 회사는 러시아 석탄을 나진항까지 철도로 운송하여 선박을 통해 외국으로 반출하는 것을 주 업무로 하고 있다. 보유 지분 구성은 북한이 철도 및 항만 시설을 출자하고 러시아는 공사비를 부담하는 형태이다.

북러 간의 나진-하산 교통물류 사업은 러시아와 북한이 양국 간에 부설되어 있는 철도 노선(54km)의 노반(침목, 레일), 교량과 터널(3개소, 4,441m), 통신 및 신호시스템을 현대화하고, 나진항의 석탄 화물터미널 건설을 공동으로 추진하는 것이다.

이 사업은 2006년도에 러시아가 한국기업들에 나진-하산-시베리아횡단철도를 연결하는 남북·러 3자 간 교통물류 사업을 제안하였다. 2007년에 한국 물류업체 6개 사가 동 사업 참여를 위한 컨소시엄 회사 RUCO를 설립하여 러시아 측과 협상을 하였으나, 사업 범위 및 경영 참여 문제에 대한 견해차로 한국 컨소시엄이 사업 참여를 포기한 바 있다.

이후 북한과 러시아는 정부 합의 형태로 북한 나진-러시아 하산 간 철도현대화사업과 북한 나진항 3호 부두 현대화 등을 주요 내용으로 하는 합의를 체결하고 본격적인 사업을 개시하였다. 나진-하산 간 철도 개보수사업은 2008년에 착공되어 2013년에 개통. 철도 개보수에 약 55억 루블이 투입되었다.<sup>93)</sup>

러시아는 한국이 러시아 지분 일부분을 인수하는 조건으로 이 사업 참여를 요청하였는데, 남북·러 3각 협력사업의 형태였다. 남측은 시범 운송을 통해 사업성을 검토하였는데, 그리하여 2014년과 2015년에 나진항에서 약 30만 톤의 러시아 석탄을 반입하였다.

### 1) 의미와 성과

이 사업은 북한 내 철도와 항만 시설을 통한 러시아 화물의 수송이라는 다자 간 협력 사업이며, 유엔 안보리 결의 2397호에 의한 대북 제재 2270, 2371호의 예외로 인정되고 있다. 미국 단독제재의 해당 가능성은 있으나 현 제재 상황에서 사업 추진이 가능한 다자 간 협력모델로서 의미가 있다.

### 2) 현황

2018년 대통령 직속 북방경제협력위원회 위원장이 동 사업 현장 방문이 있었으며, 사업 타당성에 대한 검토가 진행 중이다. 이 사업은 나진항이 극동 러시아지역의 블라디보스톡, 보스토치니, 나훗카 항과의 경쟁력 확보, 석탄 산지로부터 항만까지의 수송 안정성 확보 문제, 효율적인 항만 관리 능력, 하역 및 선박 운항 체계 확보 등이 해결되어야 할 것이다.

---

93) 안병민, “나진-하산 교통·물류사업의 현황과 향후 발전 가능성,” 『KDI북한경제리뷰』, 제16권 2호 (2014), p. 123.

## 다. 남북 교통·물류사업의 정책적·경제적 기대효과

남북 교통·물류사업의 경제적 기대효과를 분석하는 대상 사업은 남북이 합의하여 진행 중이거나 준비 중인 사업, 중단된 사업으로 재추진이 가능한 사업이다. 또한 공간적으로 북한 지역 내의 교통·물류사업과 남북을 연결하는 교통·물류사업, 남북 간 상호 협력사업(DMZ 국제평화지대화, 남북 관광협력사업)으로 남측구간 사업을 분석 대상으로 한다.

교통수단별로 분류할 경우, 철도 부문은 개성-신의주 구간 경의선 철도와 금강산-두만강 구간 노선(금강산청년선, 평라선, 함북선 철도)을 검토한다. 도로는 개성-평양 구간 고속도로와 금강산-원산 구간 고속도로를 대상으로 하며 공항은 삼지연공항을 대상으로 한다.

### (1) 정책적 기대효과

#### (가) 한반도 통합교통망 구축을 통한 물류 회랑의 경쟁력 확보

남북 교통물류 사업은 일제강점기에 구축된 자원개발형, 대륙침략형의 X자 형태 교통망 한계를 극복하는 계기를 마련할 것이다. 한반도 내의 원료 산지와 가공지, 생산지와 소비지, 산업단지 간을 연계하는 교통망의 구축, 대륙연계 교통망과 해양 거점 교통망이 연결되는 시너지 효과가 창출될 수 있다.

또한 남북한의 철도·도로, 항공, 해운이 결합하는 복합운송시스템의 구축으로 산업 경쟁력이 확보되며, 북한 우회수송으로 인한 비경제적 요소가 해결되어 경쟁력 있는 운송 회랑 구축이 가능하다.

#### (나) 국제운송 회랑 거점의 역할 증대

한반도 교통·물류망 연계를 통해 동북아지역 역내 간선 회랑 기

능을 회복할 수 있다. 중국의 동북 지방, 극동 러시아, 몽골지역과의 연계성이 강화될 것이다. 또한 부산항과 광양항, 인천항, 평택항 등과 같은 국제 해상 허브와 대륙운송망(TSR, TCR, TMR, TMGR, 아시안하이웨이)이 연계되어 역내 새로운 운송 수요를 창출할 것으로 전망된다. 특히 역내 고속 고부가 특송화물 수송 수요가 창출될 것이며, 역내 냉동, 냉장 화물 시스템(Cold Chain) 구축이 가능하다.

그리고 국제대륙철도 운송체계인 OSJD 회원국으로서 국제철도 운송 활성화에 이바지할 수 있다. 유라시아 역내 29개국과 빠르고 안전하며 저렴한 국제여객 및 화물 운송시스템이 구축될 것이다.

#### (다) 남북 인프라 협력을 통해 남북경제통합의 기반을 구축

남북 교통물류협력의 목적은 단순한 인프라의 시설 및 운영 개선보다는 북한경제의 정상화를 촉진시켜 새로운 남북 경제협력 공간을 창출하는 것이다. 이러한 기반위에서 북한의 시스템은 개선될 것이며 장기적으로 남북 간 경제통합에 기여할 수 있다. 특히, 남북 간 이질적인 교통·물류시스템의 법적, 제도적 장벽을 해소하는 표준화, 공동화를 유도하여 남북한 하나의 시장 형성을 촉진할 것이다.

#### (라) 북한의 경제체제를 지속가능한 체제로 전환

북한과의 교통·물류협력을 통해 북한을 동아시아 운송시장에 편입시켜 대외개방성 확대와 글로벌 표준화를 유도할 수 있다. 특히 한반도와 주변국을 대상으로 하는 동아시아철도공동체 구상은 동북아지역의 평화와 발전이라는 목적을 철도라는 운송 수단의 공동 운영, 관리를 통해 달성하려는 것이다. 동북아지역에서 철도공동체를 시발점으로 하여 에너지 및 경제공동체를 형성하고 더 나아가 평화안보공동체까지 확대할 수 있다. 이 일련의 단계를 종합하면 평화경

제체제의 구축인 것이다. 또한 북한의 불안정성을 최소화하며, 북한이 대외개방을 촉진할 수 있는 인센티브를 제공할 수 있다.

#### (마) 국내외 자본의 대북 투자 확대를 유도

남북 교통·물류사업은 남북 간, 동북아 역내 간 인적, 물적 교류 활성화로 새로운 성장 동력을 생성시키는 전략적인 프로젝트이다. 인프라 협력을 통해 단절구간을 복원하고, 병목구간을 개선하며 교통과 산업을 결합시켜 남북 경협 활성화를 위한 기반을 조성할 것이다. 또한 이러한 환경 변화는 한반도와 동북아 역내의 투자를 촉진시켜 경제를 활성화시키는 순환시스템을 정착시킬 것이다.

#### (2) 정량적 기대효과

남북 간 교통·물류사업의 경제적 효과를 분석하는 것은 북한 내 관련 자료(물동량, 시설 수준, 건설비 표준 단가, 운임)의 제한과 시간가치 등에 대한 이질성 등으로 분석에 어려움이 있다.

교통·물류사업의 경제적 효과 분석에는 일반적으로 조건부가치 측정법(Contingent Valuation Method: CVM),<sup>94)</sup> 연산가능일반균형모형(Computable General Equilibrium: CGE),<sup>95)</sup> 산업연관분석, 비용편익분석(B/C 분석) 등이 사용된다. 이 가운데 교통·물류사업의 B/C 분석은 편익으로 주로 운임 및 운송 시간 절감 효과를

94) 조건부가치측정법은 환경재나 공공재가 변했을 때 대한 가상적인 상황을 설정하고, 설문지에서 변화된 상황 설명 및 여러 조건을 제시, 이러한 조건에서 응답자들이 변화에 대한 지불 의사와 지불 수준을 응답하게 하는 방법을 말한다. 김경주·강기용·김경민, “조건부 가치측정법을 이용한 도로 사업의 간접편익 추정,” 『대한토목학회 논문집』, 제30권 1D호 (2010), p. 62.

95) 연산가능일반균형모형이란 일반 균형(제한된 조건에서 이윤과 효용 극대화, 완전 경쟁 상태)를 수리적으로 계산하는 모형으로, 경제적 효과와 간접 효과로 파악할 수 있다. 문승운·김의준, “사회재난의 경제적 파급효과 2016년 철도파업으로 물류대란 피해,” 『한국지역개발학회지』, 제30권 5호 (2018), p. 111.

분석하고 있으나, 정확한 화물 OD(Origin/Destination)자료와 여객 및 화물 운임 자료 확보가 필수적이다. 이러한 자료가 없을 경우, 여객과 화물의 시간가치 추정이 어려운 것이 현실이다.

각 분석기법은 각각 분석의 한계를 갖고 있으나, 본 연구에서는 산업연관분석을 활용한 효과 분석을 사용한다. 산업연관분석모형은 경제 산업 부문 간의 관계를 선형으로 표현한 경제분석모형으로, 파급효과분석에서 가장 많이 쓰이는 기법이다. 산업연관분석모형은 경제적 이론 관계를 바탕으로 일정한 기간 내에 한 국가에서 생산된 모든 재화와 서비스의 거래를 일정한 원칙과 행렬 형식으로 산업연관표를 작성한다. 산업연관표는 산업연관 분석에 주로 활용되며, 생산 활동과 관련한 경제구조 및 산업 간 상호 연관관계를 정량적으로 파악할 수 있어 경제적 파급효과 분석의 틀로 사용한다.

북한 내 교통·물류 시설 건설이 북한에 미치는 경제적 파급효과를 분석하기 위한 전제로 최지영의 연구 결과를 사용한다. 최지영은 2011년도 북한의 산업연관표에 나타난 사업별 생산유발계수를 한국의 연도별 생산유발계수와 비교할 경우, 농림어업과 건설업을 제외한 다른 산업의 생산유발계수는 1970년대와 1980년대 사이에 있다고 분석하였다. 2011년 북한의 산업별 상호의존도 수준은 남한의 1970년대 중반 수준과 유사하다는 시각이다.<sup>96)</sup>

서종원은 교통·물류 건설의 파급효과를 분석하기 위해 교통·물류 건설산업의 세부화를 시도하였으며, 남한의 1975년도 산업연관분석표를 활용하였다. 또한 교통·물류 공정을 파악할 수 있는 <건축 및 건축보수>, <토목 및 기타건설>을 분석자료로 사용하였다. 서종원은 전방연관효과를 나타내는 행 합계는 ‘건축 및 건축보수’가 1.373, ‘토

---

96) 최지영, “북한의 산업연관표 추정에 대한 연구,” 『통계를 이용한 북한경제 이해』 (서울: 한국은행, 2014), p. 147, <<https://www.bok.or.kr/imer/bbs/P0002240/view.do?nTtId=204531&menuNo=500766>> (검색일: 2020.7.15.).

목 및 기타건설'이 1,000을 나타냈고, 후방효과를 나타내는 열 합계의 경우 '건축 및 건축보수'와 '토목 및 기타건설' 부문이 각각 2,7179와 2,7152를 나타내 부문 간 열 합계의 상위에 있다고 분석하였다.<sup>97)</sup> 따라서 철도·도로 공항 건설사업 건설비에 열 합계 계수를 곱하면 북한경제에 미치는 경제적 파급효과 추정이 가능하다.

### (가) 철도사업 경제적 파급효과 추정

북측 철도 개량은 현행 단선 전철을 복선전철로 현대화하는 대안으로 건설비 산출기준은 남측 단가(km당 건설비 305억 원, 용지비 31억 원 제외; 2014년 교통시설투자평가지침 기준)를 기본적으로 적용하였다. 공사방식은 남측에서 자재공급과 시공을 담당하고, 북측에서 노동력을 조달하는 방식으로 할 경우, 남측 단가의 49%인 km당 150억 원으로 산정하였다. 경의선 철도의 경제적 파급효과는 167,424억 원이며, 동해선 철도는 296,965억 원으로 나타났다.

〈표 III-5〉 북측 간선철도 현대화 사업비 및 경제적 파급효과

노선	총연장(km)	비용(억 원)	수준	파급효과(억 원)	
				건축/건축보수	토목/기타건설
경의선	411	61,650	복선	33,511	133,913
동해선	729	109,350	복선	59,440	237,525

출처: 저자 작성.

### (나) 도로사업 경제적 파급효과 추정

북측 고속도로 개량 건설비 산출은 도로 건설의 평균단가 265억 원(용지비 제외 32억 원)을 적용하였다. 공사방식은 남측에서 자재

97) 서중원 외, 『남북교통협력사업의 사회경제적 효과 분석』 (세종: 한국교통연구원, 2019), p. 57.

공급과 시공을 담당하고, 북측에서 노동력을 조달하는 방식으로 할 경우, 남측 단가의 49% 적용하여 km당 131억 원으로 상정하였다. 개성-평양 고속도로 현대화의 경제적 파급효과는 57,632억 원, 금강산-원산 간 고속도로는 38,066억 원으로 분석되었다.

〈표 Ⅲ-6〉 북측 간선 고속도로 현대화 사업비 및 경제적 파급효과

노선	총연장 (km)	비용 (억 원)	수준	파급효과(억 원)	
				건축/건축보수	토목/기타건설
개성-평양	162	21,222	복선	11,535	46,097
금강산-원산	107	14,017	복선	7,619	30,447

출처: 저자 작성.

#### (다) 공항 현대화사업 경제적 파급효과 분석

공항 현대화사업의 대상 공항인 삼지연공항은 활주로의 확장, 여객터미널의 추가 확장 및 항행안전시설의 추가 설치가 필요하다. 여객터미널 확장, 항행 안전 무인 시설 설치에 약 530억 원이 소요될 것으로 추정되었다. 북측에서 노동력을 조달하는 방식으로 할 경우, 남측 단가의 49% 적용하였다.

〈표 Ⅲ-7〉 북측 공항(삼지연) 현대화 사업비 및 경제적 파급효과

공정 분류	비용(억 원)	파급효과(억 원)
토목시설	823	2,234
건축 시설	8,746	23,770
소계	9,569	26,004

출처: 저자 작성.

## 라. 추진 방향

### (1) 기본방향

#### (가) 상위계획 검토

##### 1) 국토종합계획

국토종합계획은 헌법과 국토건설종합계획법(1963년 제정)을 근거로 수립되는 최상위 계획이다. 국토의 효율적인 이용과 개발, 보전을 위해 미래의 환경 변화에 대응한 장기발전 방향 제시를 그 목적으로 하고 있다. 현재 제4차 국토종합계획 수정계획(2001~2020) 기간이며, 수정된 계획 중의 남북협력 관련 내용은 아래와 같다.

- 한반도의 강점인 지경학적(地經學的) 위치를 적극 활용하여 대륙 연결을 위한 남북 간 공간 협력의 기반을 구축하여 역내 공동발전과 평화 정착을 도모
- 남북 접경지역에 상호 교류와 협력을 위한 별도의 지구를 설정하고, 동지역내의 생태환경 보호 및 관리를 위한 공동 평화벨트화
- 북한이 추진중인 경제특구 개발을 지원하고 새로운 특구를 공동 개발하며, 장기적으로 한반도의 통합된 인프라시스템을 구축
- 한반도 생태계의 중심인 백두대간과 자연 자원을 지속적, 효율적으로 관리하기 위한 남북 협력 환경을 조성하고 제도를 개선

제4차 국토종합계획 수정계획(2001~2020)에서의 약동하는 통합 국토 개념을 정하고 있으며, 개방형 국토 축으로 동해안 축, 서해안 축, 남해안 축으로 제시하고 있다. 서해안 축은 한반도신경제구상의 축과 동해안 축은 축과 대상 공간이 같다.

〈그림 Ⅲ-2〉 제4차 국토종합계획의 개방형 국토 축 개념



출처: 대한민국 정부, 『제4차국토종합계획수정계획(2006~2020)』 (서울: 대한민국정부, 2005), p 38.

## 2) 국가기간교통망계획

국가기간교통망계획은 정부의 중장기 교통정책의 비전과 교통 시설의 종합적인 투자 전략을 제시하는 최상위 기본 계획 중 하나이다. 계획기간은 20년이며, 현재 국가기간교통망계획 제2차 수정 계획 기간의 마지막 해다.

국가기간교통망계획은 육상, 항공, 해상의 주요 기간 교통·물류 시설을 그 대상으로 한다. 국가기간교통망계획에 근거하여 수립되는 계획은 10년 단위의 국가철도망 계획, 도로정비기본계획, 항만기본계획, 국가 물류 기본계획이 있으며, 5년 단위의 공항개발 중장기 종합계획과 중기교통시설투자계획 등이 있다.

국가기간교통망계획에는 교통 여건의 전망과 장래 수요 예측, 교통정책 및 교통시설의 종합적, 단계적인 구축 전략과 투자 방향, 중요한 교통·물류시설의 신규 건설 및 정비, 수송수단 간 연계에 소요되는 재원 확보 방안과 투자 우선 순위 설정, 첨단 기술의 개발 및 보급, 주변국의 교통·물류망과의 연계성 확보 및 협력방안 등이 정리되어 있다.

현재 국가기간교통망계획에 포함된 남북교통망 구축 방향은 다음과 같다.

(철도망) 단절된 한반도의 철도망을 연결하여, 대륙 철도망에 편입

- 유라시아와 연결되는 한반도 연계 대륙 철도망 구축
- 대중국: 신의주-중국횡단철도, 몽골횡단철도, 만주횡단철도-중앙아·유럽 연결
- 대러시아: 두만강-시베리아횡단철도-중앙아·유럽 연결

(도로망) 남북한의 도로망을 하나의 도로망으로 단계적인 통합

- 남북도로망을 구성하는 7개 축 중 5개를 북한 도로망과 연계, 장기적으로는 남측의 남북 7개 축과 북한의 6개 도로축을 통합
- 남북 1축(국도 1호선 중심) → 신의주 → 중국 단둥 연계
- 남북 2축(국도 3호선 중심) → 평양-위원(초산)
- 남북 4축(국도 5호선 중심) → 만포 → 중국 지안 연계
- 남북 5축(국도 31호선 중심) → 혜산 → 중국 창바이 연계
- 남북 7축(국도 7호선 중심) → 두만강 → 러시아 하산 연계
- 장기적으로 유엔 아시아·태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP)이 추진하는 Asian Highway와 연결

(항공망) 남북 간 항로 확대 등의 항공 협정을 체결, 북측 거점 공항과 남측 공항 간의 정기 직항로 개설

(해운망) 중국 동북지역(길림성, 요령성, 흑룡강성, 하북성, 내몽고자치구)과 부산항을 연계하여 환적 화물 확대, 남측 거점항만(부산, 인천, 광양)과 북한 거점항만과의 항로 확충과 항만 시설 현대화

- 동해 향로(부산을 기점으로 나진, 청진, 원산 연계 노선)
- 서해 향로(인천기점-해주, 남포 연계 노선, 광양 기점-남포 연계 노선)

〈그림 III-3〉 국가기간교통망계획 제2차 수정계획(2001-2020)



출처: 한국교통연구원, <[https://www.koti.re.kr/component/file/ND\\_fileDownload.do?q\\_fileSn=927&q\\_fileId=20110225\\_0000927\\_00000094](https://www.koti.re.kr/component/file/ND_fileDownload.do?q_fileSn=927&q_fileId=20110225_0000927_00000094)> (검색일: 2020.9.20.).

### 3) 남북관계발전기본계획

남북관계발전기본계획은 「대한민국헌법」과 「남북관계발전예관한법률」에 따라 남북관계 발전을 위한 비전과 목표, 추진 방향을 주요 내용으로 하는 5년 단위의 계획이다. 2018년부터 2022년까지의 제3차 남북관계발전기본계획이 시행 중에 있다.

제3차 기본계획에서는 남북한 및 주변국가가 호혜적 협력을 통해 평화와 번영의 공간 한반도를 실현해 나간다는 측면에서 ‘평화 공존’, ‘공동번영’이라는 청사진을 제시하고 있다.

제3차 남북관계발전기본계획의 3대 목표중 하나는 한반도 신경제 공동체 구현이다. 교통·물류와 밀접한 관련이 있는 한반도 신경제 공동체 구상은 우리 경제의 신성장동력을 창출하고 북한의 경제 발전을 견인하는 호혜적인 협력으로, 남북경제공동체 기반을 구축한다는 전략이다.

3차 5개년 계획에서는 7대 중점 추진과제를 제시하고 있는데 남북교류 활성화 및 다양화, 한반도신경제구상 추진이 핵심내용이 되고 있다. 환동해·환서해·접경지역 대 벨트별 입지, 산업, 인프라 등 특성을 고려한 최적화된 발전전략을 수립하며, 한반도 신경제구상 하에서 남북한 경제협력의 점진적 재개를 추진하는 것으로 구성되어 있다. 철도·도로 사업은 남북 연결 및 북측 구간 현대화를 통한 환서해·환동해 경제벨트 형성 촉진이 중점 전략이다.

#### (나) 추진 방향

##### 1) 비전

- 가) 교통·물류라는 연결고리를 통한 <평화>와 <경제>의 선순환 관계 구축으로 남북 간 시너지 효과를 구축
- 나) 평화 경제실현을 위한 상호성, 통합성, 지속성, 경제성, 안정성 원칙을 확보
- 다) 한반도 내부 통합성과 대외연계성, 대외경쟁력 확보

##### 2) 추진 원칙

- 가) 한반도 내부 통합성 강화를 위해서는 남북 간 경제통합을 거점으로 육성하고, 남북 연계 인프라 네트워크를 구축

- 나) 한반도 대외경쟁력 강화를 위해서는 한반도에 경쟁력 있는 도시권을 육성, 빠르고 편리한 인프라를 통해 경제 활동에 장애가 없는(barrier free) 한반도 회랑 설정
- 다) 한반도 대외연계성 강화를 위해서는 한반도와 대륙, 해양을 연계하는 교통, 에너지 분야의 광역 인프라 네트워크를 구축하고 도시 간 네트워크 구축

### 3) 추진 목표

- 가) 북측: 내부 수송 인프라의 현대화, 내부 통과수요의 확대, 내부 경제 활성화에 중점
- 나) 남측: 물동량 창출 및 확대와 남북교통망 통합에 따른 동북아 물류 거점 확보, 대륙교통망과의 연결, 물류 수송망의 확대 및 다변화 등의 원칙 설정이 가능

〈표 Ⅲ-8〉 남북 교통·물류협력 원칙

대원칙	세부 원칙	
평화협력공동체 구축	남북 통합의 원칙	한반도 평화 체제 구축 지속가능한 남북관계
	동북아 신안보 질서	비핵화
경제공동체 구축	북한경제 활성화	내부 수송 인프라 현대화
		내부 통과수요 확대
		내부 경제 활성화
	남한경제 활성화	물동량 확대
		동북아 물류 거점 확보
		대륙교통망 연계 물류 수송 루트 확대

출처: 저자 작성.

## (1) 단계별 추진 방향

(가) 1단계 사업: 현재-북한이 부분적 비핵화로 남북관계 개선 시

### 1) 철도

가) 남북 간 공동 보완, 정밀조사

2018년의 경의선, 동해선 남북 공동조사는 시설물 일부에 대한 육안 조사 형태로 진행되었다. 조사 분야는 터널, 교량, 노반, 궤도, 전력, 통신, 신호, 건물이었으나, 기본계획 및 설계에 필요한 충분한 자료를 확보하지 못한 상황이다.

〈그림 Ⅲ-4〉 남북 간 공동 철도·도로 조사구간



출처: 저자 작성.

특히 노후화가 상당히 진척된 교량, 터널 등은 안전성 조사를 위한 정밀조사가 필요하며, 남북 간 시스템이 다른 전력, 통신, 신호 부문은 심층 조사가 선행되어야 한다. (남측 교류 25,000V, 북측 직류 3,000V)

추가 정밀, 보완조사는 북-러간 두만강-평강 간 781km 공동조사가 약 2개월 소요되었다. 남북 간 공동 보완조사는 약 3~4개월 이상이 소요될 것으로 전망된다.

#### 나) 철도건설 기본계획 수립 및 설계

국내법상의 철도건설사업은 착공 이전에 사업계획을 수립하여야 하며, 이후에 예비타당성 조사(국가재정법 근거)를 시행하고 기본계획을 수립, 고시하여야 한다. 그 다음 단계로 기본설계와 실시설계가 이루어지며 실시계획 승인의 단계를 거쳐야 한다.

- ① 기본계획 수립 단계에서는 철도건설법에 의거해 공사 내용, 공사비, 건설 대상노선의 기종점과 경유지, 철도 정차역과 차량기지 위치 등이 포함된다(소요 기간은 약 1년).
- ② 기본설계 단계에서는 주요 구조물의 형식, 지반 및 토질, 개략적인 공사비, 실시설계 방침을 포함한 기본적인 내용이 포함된다(소요 기간은 약 2년).
- ③ 실시설계는 세부적으로 작성한 시공에 필요한 설계로서 노선 선정, 정거장(차량기지 포함) 위치 선정 및 규모 산정, 열차 운영계획 및 정거장 배선계획, 철도차량의 형식 및 소요량, 궤도 구조, 전차선로 가선방식의 시스템, 신호 및 제어시스템, 전력수급 계통도 및 전차선 급전 계통도, 통신망 구성도가 포함되며, 실제 공사비가 산출된다.

북한 내 철도사업의 경우에도 남측의 정부 재원이 투입되고 남측 단독, 혹은 남북 공동으로 시공될 경우, 같은 단계를 거쳐야 한다. 남북 공동의 철도건설 관련 기본계획 및 설계는 상당히 높은 기술 수준의 검토와 협의가 필요한 내용으로 구성될 것이므로, 분야별로 장기간에 걸친 협의가 선행되어야 한다. 예상되는 사업 기간은 약 3~5년(Fast Track 방식의 기본설계와 실시설계 통합시)이 소요될 것으로 보인다.

#### 다) 동해선 남측구간(강릉-제진) 철도 연결사업

남북 간 동해선의 미연결구간은 강릉-제진 간 109km이다. 강릉-제진 구간이 완공되면 동해선은 부산에서 두만강역까지의 전 구간 운행이 가능해진다.<sup>98)</sup> 동 구간의 건설사업은 토공 66km, 교량 6km, 터널 38km로 구성되어 있으며, 정거장은 남강릉, 주문진, 양양, 속초, 간성이다.

강원연구원은 강릉-제진 구간 철도 연결로 인한 파급효과를 분석하였는데, 국가 전체적인 생산유발효과는 10조 8,888억 원, 부가가치 유발효과는 4조 3,920억 원, 고용 유발효과는 89,063명으로 추정하였다. 또한 강원도에는 생산유발효과는 6조 7,053억 원, 부가가치 유발효과는 3조 41억 원, 고용 유발효과는 65,327명으로 분석하였다.<sup>99)</sup>

동해선 남측구간(강릉-제진)은 2020년에 예비타당성 조사 면제 사업으로 선정되어, 현재 기본계획과 기본설계가 추진 중이다.

---

98) 김일성은 1994년 6월 30일, 벨기에 노동당 중앙위원회 위원장과의 담화에서 동해선으로 러시아나 중국 북부지역 수출 물자를 남한으로 수송할 경우, 1년에 10억 달러 이상의 돈을 벌 수 있다고 발언하였다. 조선노동당출판사, 『김일성 저작집 44』(평양: 조선노동당출판사, 1996), p. 471.

99) 김재진·노승만, 『강원도 동해선 철도의 추진 방향』(춘천: 강원연구원, 2014), p. 64.

2021년 착공을 목표로 하고 있으며, 총공사비는 1조 8,195억 원으로 추정된다.

라) 나진-하산 철도 물류사업 참여

북한과 러시아가 합영 형태로 운영하는 나진-하산 교통물류 사업에 러시아 지분 인수 형태 또는 기업 청산 후의 새로운 지배구조 변경 형태로 사업 참여를 추진하여야 한다. 최근 북러 간 합영기업인 나선 컨트란스사가 자본 잠식 상태로 알려져 신중한 접근이 필요하다.

나진-하산 물류사업은 나진항 항만의 하역, 보관 설비 현대화(크레인 등 상하역 설비, 석탄 터미널), 나진항 인입 철도노선 및 도로 현대화, 취급화물을 석탄 이외에 목재, 화학비료, 컨테이너까지 확대하여 중국 화물을 유치하는 방안을 강구해야 한다.

마) 남북 간 철도·도로 연결사업의 시범사업(우선 구간) 착공

철도를 구성하는 여러 가지 요소 중 설계속도에 따라 변화하여야 하는 시설 부문은 선로, 구조물, 궤도, 시스템이다. 본격적인 철도 현대화사업 시행 이전에 단거리 시범사업을 통한 남북 간 협업모델을 도출하여야 한다. 철도·도로 애로 구간의 적용 공법이나 자재 조달방식, 남북 간 역할 분담, 표준화 방식 등을 충분히 검토할 공간과 시간이 필요하기 때문이다.

특히 남북한 역할 분담과 관련하여 3가지 시나리오가 가능하다. 시나리오 1은 인력, 자재, 장비를 모두 남한에서 공급하는 것이다. 시나리오 2는 자재 또는 장비는 남한에서 지원하고, 공사에 대한 기술교육을 시행한 후 북한 인력을 투입하는 것이며, 시나리오 3은 장비는 남한에서 지원하고, 인력투입은 시나리오 2로 반영, 건설 자재는 주변국, 혹은 북한에서 일부 조달하는 방안이다.

#### 바) 남북 간 제한적 열차 운행

경의선 구간에서 상업성이 확보되는 구간부터 화물 및 여객열차(도라산-판문역 간 개성공단 화물열차, 도라산-평양 간 화물열차, 개성지역 통근열차 및 평양 관광열차)을 추진하여야 한다. 동해선 구간의 화물 및 관광열차 운행 금강산 및 원산지역 관광객 수송, 강원지역 수산물이나 함경남북도 지역의 광산물 수송이 가능하다.

#### 사) 판문-평양 간 철도 현대화

판문-신의주 철도 구간 중 남측 판문-북측 개성 구간은 남북 철도 연결사업으로 시설 수준이 양호하다. 개성-신의주 구간을 개성-평양 구간과 평양-신의주 구간으로 분리하여 개성-평양 구간을 우선 현대화하여야 한다. 판문-평양 간 노선은 개성공단 인근 판문역과 개성, 사리원, 중화, 평양을 연결하는 북한의 주요 간선철도로서, 노선 연장은 214km이다. 개성-판문구간을 제외한 개성-평양 구간은 직류 3000V로 전철화가 완료되었다. 이 노선은 교량 99개소(약 4.3km), 터널 13개소(3.2km)가 있어서 시설 현대화에 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다.

### 2) 도로

#### 가) 남북 간 고속도로 조사의 공동 보완, 정밀조사

2018년의 남북 공동 도로 조사는 개성-평양, 금강산-원산, 개성-북측 출입경 시설 간 등 총 3차례 이루어졌다. 그러나 공동조사는 대북 제재로 인한 검사 기자재 반·출입이 불가능하여 현장 육안 조사 형태로 진행되었다. 따라서 기본계획 및 설계에 필요한 충분한 자료 확보는 이루어지지 못하였다.

특히, 기존노선 현대화가 아닌 우회, 신설구간이 필요한 구간의 경우에는 지형, 지질 등에 대한 심층 조사가 필요하다. 그리고 동해선의 금강산-원산 고속도로 구간은 철도노선과 인접하여 철도조사 결과와 병렬적인 검토 작업이 필요한 실정이다. 현재 예상되는 사업 기간은 약 3~4개월 정도로 전망된다.

#### 나) 고속도로 기본계획 수립 및 설계

국내법상의 도로 건설사업은 착공 이전에 기본구상-예비타당성 조사(총사업비가 500억 원, 국가보조비 300억 원 이상 사업)-타당성 조사-기본계획-기본설계-실시설계-보상 등의 단계를 거쳐 공사가 시행된다. 사업의 긴급성, 대상 지역이 북한 구간인 것을 고려할 경우, 기본구상, 예비타당성 조사, 타당성 조사를 생략할 수 있다. 기본계획-기본설계-실시설계를 Fast Track 방식으로 추진하면 철도와 유사한 약 3년 이상이 소요될 것으로 전망된다. 기존노선에 대한 현대화, 북측에 대한 자재 또는 설비 지원 수준일 경우, 소요 시간 및 비용의 대폭 절감이 가능하다.

#### 다) 서울-문산 고속도로 건설사업과 문산-남측 민통선 간 고속도로 사업

서울-문산 간 고속도로 건설사업은 장래 남북교류 활성화에 대비한 노선으로 수도권과 평양을 최단 거리로 연결하며, 낙후된 접경지역의 지역개발 유도 및 국토의 균형발전 차원에서 건설 필요성이 제기된 사업이다.

2001년의 서울-문산 간 고속도로 건설사업의 예비타당성 조사보고서는 개성산업단지개발 여부에 따른 분석을 시행하였다. 개성공단사업이 3단계까지 완공된다는 가정하에서도 기본노선의 경우 내

부수익률이 6.95%, 순현재가치가 -237억 원, B/C가 0.95로 나타났다. 당시의 조사보고서에 따르면, 이 사업은 개성공단 개발이 계획대로 3단계까지 이루어진다고 해도 고속도로 건설사업의 타당성은 없다는 것이었다.

그러나 서울-문산 간 고속도로 건설사업은 2011년에 수익형민자사업(Build-Transfer-Operate: BTO)방식으로 건설이 재추진되었다. 도로 완공 이후 민간사업자가 2046년까지 30년간 운영하는 방식이다.

현재 공사가 진행 중인 서울-문산 고속도로의 총연장은 35km로서, 사업비는 총 2조 3,000억 원으로 추정되며, 공사 기간은 약 5년이다(2020년 말 완공 예정).

서울-문산 고속도로 완공 이후 문산 중점에서 남측 CIQ까지의 고속도로 연결사업이 필요하다. 서울-문산 고속도로와 개성-평양 고속도로를 연결하는 고속도로가 부재하기 때문이다. 추정되는 공사비는 약 5,634억이며, 예상 사업 기간은 5년이다.

#### 라) 동해선 고속도로 현대화

동해선 고속도로는 북한 강원도의 원산시와 고성군을 해안축으로 연결하는 노선으로 원산, 통천, 금강산 지역의 관광을 목적으로 건설되었다. 따라서 원산-금강산 관광도로로 불린다. 주요 경유지는 원산시-통천군-고성군으로 각 관광지구를 직접 연결하며 강원도 거점항만인 원산항과 고성항을 육상으로 연계하는 북한 동부 축의 간선교통망이다. 노선 연장은 107km이며, 33개의 교량(4.2km), 4개의 터널(4.3km)이 있다. 동해선 철도와 병행 건설 되어 기존 노선의 개보수에는 기술적인 어려움이 있을 것으로 전망된다.

현대화사업을 추진할 경우, 기존노선보다 우회하는 노선이 필요할 것으로 보이며, 이 경우의 사업연장은 약 107km에 달할 것으로 보인다.

### 3) 항공

#### 가) 북한 삼지연 공항 현대화사업

현재 북한 내 국제공항은 평양 순안공항과 원산 갈마공항 2개소에 불과하다. 비정기편으로 자주 이용되는 공항은 백두산 삼지연공항이며 함흥 선덕공항과 청진 어랑 공항 등은 남북관계 개선 시에 잠재적인 여객 수요가 높은 공항이다.

〈표 Ⅲ-9〉 북한의 주요 공항

공항	소재지	활주로(ft), 콘크리트
순안	평양시 순안구역	11,460×60, 83100×220 13,100×220, 13,100×150
어랑	함경북도 어랑군	3,200×200, 7,900×35
삼지연	양강도 삼지연군	10,875×197, 10,875×60
원산(갈마)	강원도 원산시	11,480×200, 8,000×170, 1,420×90
선덕	함경남도 정평군	8,200×165, 7,400×50
황주	황해북도 황주군	8,200×160, 6,700×90

출처: 한국교통연구원·한국공항공사 『북한 공항 현황 기초조사 연구』 (고양: 한국교통연구원, 2014), p. 145.

북한 공항의 항공 시설 현대화를 위한 시설 규모는 아래와 같다.

- ① Airside 시설은 대한민국 비행장 설치 기준을 준용하고, 포장 상태에 따라 ‘양호’, ‘다소 양호’, ‘불량’으로 구분하여 재포장 여부를 결정
- ② 터미널 시설은 최소 규모(2,300m<sup>2</sup>)로 계획함(군산공항 2,852m<sup>2</sup>)
- ③ 활주로 운용 등급은 CAT-1 수준으로 계획함.
- ④ 향후 수요 증가에 대응하여 Airside 시설과 Landside 시설 확장 고려

특히 기존 관광객 방문이 이루어진 백두산 관광의 재개가 우선적으로 이루어질 것으로 전망되기 때문에 삼지연 공항의 항행안전시설, Airside 토목시설 건설이 필요하다.

나) 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 추가 개설

북한은 현재 동해상에 정규 3개 항공로를 운영 중이며, 남북 정상 회담, 주요 인사 수송 등을 위한 서해와 동해의 임시 직항공로를 운영하고 있다. 2002년에는 KEDO 지원을 위한 동해 임시 직항공로 운영되었으나, 2006년 사업종료에 따라 운영이 중단되었다(2018년 1월, 우리 국적기가 양양-원산 간 동해 직항로를 통해 비행).

〈표 Ⅲ-10〉 남북한 간 직항로

구분	항공로	구간	거리(km)	개설
정규	B467	한국-북한-러시아	660	1998.4.
	B332	일본-한국-북한	1240	1998.9.
	Y233	한국-북한	210	2013.5.
임시	서해 직항로	서울-평양	660	2000.7.
	동해 직항로	양양-원산	-	2018.1.(마식령 공동훈련)

출처: 국토교통부, 통일부 자료를 기초로 저자 작성.

북한은 2개의 남북 간의 국제항공로를 제안하고 있다. 동해 국제항공로는 기존노선보다 노선이 대폭 단축되는 한반도 안쪽으로 설정되어 있다. 서해 국제항공로는 기존의 중국 비행정보구역(상해 FIR, 선양 FIR) 2개를 통과하던 방식에서 평양 FIR과 선양 FIR을 직접 연결하는 방식으로 변경한 것이다. 이 제안에 따르면, 국제항공로의 운항 거리가 대폭 단축됨과 동시에 북한 영공 통과횟수의 증가로 인한 영공통과료 수입 증가가 전망된다.

〈그림 III-5〉 북한 제안 남북 간 동·서해 국제항공로 연결안



출처: “北, 영공 통과료에 관심 두나… 동·서해 하늘길 연결 제안,” 2018.11.16., 『뉴데일리』, 국토교통부 자료 재인용.

또한 현재 동해와 서해에 각각 1개씩 개설된 노선 외에 다양한 남북 직항로 개설이 필요하다. 남북 간 관계 개선에 따라 항공을 이용하는 관광 수요는 급증할 것으로 보인다. 따라서 남측의 제주, 김해, 무안, 양양, 청주 등 지방 공항과 북측 관광지역인 삼지연, 신의주, 원산, 청진, 함흥지역 공항과의 직항로 개설이 필요하다.

### (가) 2단계 사업: 완전한 비핵화 개시

#### 1) 철도

##### 가) 평양-신의주 간 철도(평의선) 현대화

평의선은 북한의 평양과 신의주를 잇는 간선 노선으로 연장 거리는 224km이다. 한반도 북부의 속천, 안주, 정주 등의 평탄한 지형에 부설된 노선이기 때문에 5개의 터널(2.4km)이 있다. 그러나 평야지대를 흐르는 많은 하천을 통과해야 하기 때문에 교량은 177개

(약 9km)가 건설되었다. 평부선 노선의 주요 운송화물은 석탄, 양곡, 광석, 금속, 시멘트로서 북한 철도노선 중 평라선과 함께 가장 많은 화물이 움직이고 있다.

북한에서 가장 많은 물동량이 움직이는 노선 중의 하나이기 때문에 1964년에 전 구간이 전철화되었으며, 레일도 중량 레일(50kg/m)로 교체되었다. 평의선은 여객과 화물 운송의 병목구간 34km를 복선화하였다. 이 노선은 남북한-중국을 연결하는 회랑으로 원자재 반입-가공-완제품 반출이 가능하며, 노선상에 남북한 수도와 중국 동북3성 거점도시를 연계하기 때문에 여객운송의 경제성이 가능한 노선이다. 최근에는 남-북-중 간 고속철도 건설이 가능한 대상 노선으로 주목을 받고 있다.

#### 나) 동해선 철도 현대화

동해선 철도의 대상 사업 구간 노선은 금강산청년선, 강원선, 평라선, 함북선의 4개 노선으로 총 729km이다. 금강산청년선의 안변-감호 구간, 강원선의 고원-안변 구간, 평라선의 고원-나진 구간, 함북선의 나진-두만강 구간이 사업 대상에 해당한다.

동해선은 동고서저 형태의 한반도 해안지역을 통과하는 철도노선으로 노반 연약 구간이 많고 지형이 험해 철도건설의 애로 구간이 다수 존재한다.

또한 동해선은 한반도 신경제 구상의 동부 축 간선교통망이다. 북한 북부지역의 지하자원 산지와 청진, 함흥지역의 공업지역을 연결하는 산업선으로서 북한 내에서 화물 수송이 많은 지역 중 하나이다. 2015년 북한은 원산-금강산 관광철도 현대화를 위해 해외 자본 유치를 시도한 바 있다. 북한 원산지구개발총회사는 원산과 금강산을 연결하는 금강산청년선의 현대화를 위한 투자제안서를 발표하였

는데, 원산-금강산 간 관광철도 운영에 맞게 ‘현존 철도를 개선하여 늘어나는 관광객 수요를 충족시킨다는 것이었다. 사업대상 구간은 118.2km로서 북한이 제안한 투자방식은 투자자와의 협의로 결정하며, 건설기간 24개월, 운영기간 30년으로 되어 있다.<sup>100)</sup>

## 2) 도로

### 가) 개성-평양 고속도로 현대화

개성-평양 고속도로 현대화사업은 개성시를 기점으로 사리원시, 송림시, 평양직할시를 연결하는 기존 고속도로를 개보수하고, 교량을 신설하는 사업이다. 개성-평양 고속도로는 개성시 봉동면 평화리에서 평양직할시 낙랑구역 승리삼동을 연결하는 4차로 고속도로를 의미하며, 현대화사업 범위는 주로 교량, 터널의 현대화 및 포장 공사, 조경 및 통신 설비 현대화이다. 사업 대상 구간은 약 162km이다.

## 3) 항공

### 가) 중형 공항(선덕, 어랑 공항) 현대화

북한이 정기항로를 일시 운행했던 거점공항은 함흥 선덕공항과 청진 어랑공항이다. 이 공항들은 동해측 거점지역인 함경남도과 함경북도의 산업 및 인구 밀집지역에 위치하고 있으며, 향후 인적, 물적 교류에 활용될 가능성이 높다. 특히 군용비행장으로 활용되었기 때문에 여객터미널 현대화 및 Airside 토목시설, 항행안전시설 설치가 필요하다.

---

100) 북한은 동 사업에 레일 약 12,000개, 침목 약 260,000개가 필요하며, 교량 44개소(약 700m), 터널 13개소(약 650m) 현대화가 필요하다고 발표했다. 조선민주주의인민공화국 원산지구개발총회사, 『2015년 원산-금강산 국제관광지대 투자대상안내서』(2016), pp. 5~55.

## 나) 지역별 소형 공항 현대화

북한지역 내에서 철도와 도로 등의 접근이 어려운 내륙지역으로의 긴급 물자 수송과 인력 이동에 항공교통이 최적의 운송 수단이다. 특히 산악지형인 자강도나 양강도, 함경북도 내륙지역의 기존 공항 현대화 및 공항 신설이 필요하다. 자강도 만포, 양강도 혜산, 함경북도 회령 등의 거점 공항이 확보되어야 하며, 상대적 접근성이 떨어지는 평안북도 신의주나 황해북도 황주 등의 기존 공항 현대화도 필요하다.

남측의 소형공항인 울릉공항이나 흑산도공항 항행안전시설 공사비 적용 단가는 항공 등화시설이 약 24억원, 항행 안전시설이 약 80억원 수준이다.<sup>101)</sup>

〈표 Ⅲ-11〉 교통·물류 부문의 단계별 로드맵

1단계	2단계
<p>부분적 비핵화로 남북관계 개선 시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북철도·도로 공동 보완 조사</li> <li>• 남북 연계 북측 내 철도·도로 건설을 위한 기본계획 수립 및 설계</li> <li>• 동해선 남측구간(강릉-제진) 철도 연결</li> <li>• 개성-평양 간 고속도로 남측 연결 구간 건설</li> <li>• 남북 간 제한적 열차 운행</li> <li>• 나진-하산 철도 물류사업 참여</li> <li>• 남북 간 철도·도로 연결사업 착공 (판문-평양 간 철도, 동해선 고속도로 현대화)</li> <li>• 북한 공항 현대화사업(1)</li> <li>• 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 추가 개설</li> </ul>	<p>완전한 비핵화 개시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서해선(평양-신의주) 구간 철도 현대화</li> <li>• 동해선 철도 현대화</li> <li>• 개성-평양 고속도로 현대화</li> <li>• 북한 공항 현대화사업(2)</li> <li>• 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 추가 개설</li> </ul>

출처: 저자 작성.

101) 국토교통부, 『제6차 개정 교통시설 투자평가지침』 (세종: 국토교통부, 2017), p. 350.

## 2. 남북 경제특구

### 가. 남북 경제특구의 개념과 평화경제와의 관계

“남북 경제특구”의 논의에 앞서 먼저 일반적인 경제특구의 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 논의되는 ‘경제특구(Special Economic Zone)’란 한 국가 내에서 특정 지역의 경제적 활성화를 목적으로 법규 및 제도를 국내 여타 지역과 다르게 적용함으로써, 특히 외국 자본과 기술의 활발한 국내 유치를 위해 각종 인프라 제공은 물론 세제 및 행정적 특혜 등을 부여하는 특별구역이다.<sup>102)</sup> 역사적 과정을 돌이켜 보면 과거 1970년대 말 사회주의국가였던 중국이 자본주의체제의 이행을 위해 도입한 것을 기점으로 점차 중국의 성공 사례가 베트남, 미얀마 등 여타 체제이행국가 및 개발도상국에 보급되었으며, 최근에는 선진국에도 신설되고 있다. 우리나라의 경우도 ‘경제자유구역제도’가 바로 이와 유사한 사례라고 볼 수 있다.

이러한 개념과 사례에 비추어 볼 때 남북 경제특구는 보편적 개념과 함께 특수성을 동시에 함의한다고 볼 수 있다. 1988년 노태우 정부의 7·7 선언을 통해 남북경협이 시작된 이래 최초로 설립된 개성공단은 무엇보다 당국 간 합의에 의해 설립된 경제특구로서 실질적으로는 남북한 중앙 정부 및 공공 부문이 핵심 주체가 되어 개발·운영되었다는 점에서 상징적인 의미가 크다.<sup>103)</sup> 다시 말하면, 개성공단은 시장경제라는 보편성과 함께 민족 간 협력 사업이라는 특수성이 결합된 형태에서 시작되어 남북 상생의 경협모델을 구축했다.

102) 두산백과사전, “경제특구,” <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1060441&cid=40942&categoryId=39994>> (검색일: 2020.9.30.).

103) 형식상으로는 2000년 8월 남한의 현대아산과 북한 조선아시아태평양평화위원회(아태)의 합의에 의해 이루어졌지만, 실질적으로는 남한 정부와 북한 정부가 실질적 합의의 주체가 되어 이루어진 사업이다.

개성공단에서 가공된 물품에 대해 남한 국내에서는 무관세 원칙을 적용하고 있으며 나아가 ‘made in Korea’로 판매가 가능한 근거도 바로 남북 간 거래가 단순히 국가 간 거래가 아닌 ‘민족 간 내부거래’로 규정하고 있기 때문이다.<sup>104)</sup>

이는 남북 경제특구가 가져오는 평화의 경제적 효과에 착안할 필요성을 제기한다. 실제로 군사요충지역인 개성이 개방됨으로써 대립과 갈등의 비무장지대(DMZ)가 화해·협력의 평화적 통일의 꿈을 실현하는 ‘평화적 공간(Dream Making Zone)’으로 변모했다.<sup>105)</sup> 다시 말하면 개성공단은 한반도에서 평화경제를 구현하는 실제 사례를 보여준 전형이라고 할 수 있다.

따라서 개성공단과 같은 남북 경제특구를 늘려가는 것은 긴장완화와 전쟁위험의 감소를 통해 초래되는 경제적 편익과 함께 향후 군축을 통해 남북이 실질적인 동반 성장의 동력을 마련할 수 있는 상생협력의 장으로써 기대된다. 2007년 10·4 선언에서도 군사적 대결이 아닌 경제협력의 관점에서 서해상의 평화 문제를 풀어나가고자 ‘서해 평화협력 특별지대’ 설치 방안을 제안하였으며, 아울러 해주공단 개발 조성을 남북이 합의한 가장 핵심 사항임을 강조하였다는 사실은 향후 남북관계가 재개되면 평화경제실현의 장으로써 남북 경제특구설치를 제일 먼저 고려사항으로 추진할 것을 뒷받침한다.<sup>106)</sup>

이러한 의미에서 평화경제의 개념은 문재인 정부에서 새롭게 제

---

104) WTO 가입 시에도 제정한 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제5조를 보면 “남북한 간의 거래는 민족내부거래로서 협정에 의한 국가 간 거래로 보지 아니한다”고 규정하고 있다. 안덕근·박덕준, “WTO체제에서의 남북한 교역과 개성공단 관련 통상쟁점 연구,” 『국제·지역연구』, 제23권 4호 (2014), p. 142.

105) 김양수·양해술, 2013, “개성공단 사업의 추진현황과 효율적 활성화 방안에 관한 연구: 입주기업의 실태조사와 주요 경영상 애로요인 분석을 중심으로,” 『디지털 정책연구』, 제11권 12호 (2013), p. 74.

106) 국가기록원, “기록으로 보는 남북 정상회담,” <<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/second/second06.do>> (검색일: 2020.9.1.).

기된 개념이라기보다 김대중-노무현 시대 남북 경제협력 방안을 확장·발전시킨 개념이라고 할 수 있다. 노무현 대통령은 2007년 남북 정상회담 이후 대국민 보고에서 “경제 협력이 평화를 구축하고, 평화가 경제 협력을 뒷받침하는 선순환 구조를 만들어 나아가 남북 경제의 상생을 위한 경제 실현과 평화 번영의 동북아 시대로 나아가는 디딤돌이 될 것이다”고 밝혔다.<sup>107)</sup> 다시 말하면 ‘평화경제’는 ‘평화’와 ‘경제’가 선순환 하는 관계를 가지고 서로를 일으켜 세우는 시너지 효과에 초점을 둔 개념으로, 경제와 평화 논리 중 어느 것 하나가 우선시되기보다는 두 가지 모두 상호보완적 관계 속에서 지속적 노력을 통해 달성될 수 있다는 것이다.<sup>108)</sup>

이런 측면에서 향후 남북 경제특구의 재개 및 확대는 북한 경제의 회생 및 개혁개방의 유인은 물론, 한국 경제에도 새로운 성장 동력을 마련하여 남북 모두에게 평화와 번영을 가져다주는 상생 협력의 장으로써, 한반도 평화경제 구상을 실현하는 출발점이 될 수 있다. 비록 2016년 제 4차 핵실험 이후 개성공단은 가동이 전면 중단되었으나 지난 16년 간 정치적 부침 속에서도 북측의 대규모 고용창출, 선진기술 습득을 통한 생산성 향상 및 남북 교역액 확대 등의 경제적 파급효과 뿐만 아니라, 대규모 인적 왕래를 통해 인식의 변화 및 남북 화해의 공간으로 작동하였다. 그러므로 향후 남북관계의 재개와 함께 개성공단의 경험과 성과를 남북경협 및 경제특구로 확대해 나아가는 방안 모색은 남북이 지속가능한 경제모델 구축, 나아가 동북아 평화경제공동체를 구축하는데 적지 않은 역할을 할 것으로 기대된다.

그러므로 향후 남북관계의 재개와 함께 개성공단의 경험과 성과를 남북경협 및 경제특구로 확대해 나아가는 방안은 남북이 지속가능한

107) 위의 글.

108) 강원대학교 산학협력단, 『평화경제 사례 발굴·관리 연구용역』 (강원대학교 산학협력단, 2019), p. 11.

경제모델 구축, 나아가 동북아 평화경제공동체를 구축하는데 적지 않은 역할을 할 것으로 기대된다.

## 나. 남북 경제특구의 성과와 한계

### (1) 개성공단 사업

#### (가) 추이

개성공단사업은 고 정주영 현대그룹 명예회장이 대북 역점사업의 하나로 구상했던 서해공단 개발계획이 구체화된 것으로, 직접적으로는 1998년 12월과 1999년 2월 정 명예회장이 북한을 방문해 800만 평 규모의 서해공단 개발계획을 제시하고, 북한이 이에 긍정적 반응을 보임에 따라 논의가 시작되었다.<sup>109)</sup> 공단후보지 선정 과정에서 해주, 남포, 신의주 등이 거론되었지만 북한의 경제특구에서 생산된 제품을 서방세계로 수출하기 위해서는 북중 접경지역보다 남북접경지역이 좋을 것이라는 의견이 제시됨과 동시에 북한 당국은 평양에 인접한 남포와 군사적으로 민감한 균형을 끼고 있는 해주를 개방하기에 어렵다는 의견 하에 개성을 공단 후보지로 결정하였다.<sup>110)</sup>

이에 2000년 8월에는 개성공단 개발 합의를 채택하고, 2002년 11월에 북한은 「개성공업지구법」 제정을 하였으며 2003년 6월 30일 개성공단 개발을 위한 1단계 착공식을 가지면서 공단 건설이 시작되었다. 2004년 12월에 첫 제품을 생산하였으며 2007년 1단계 기반시설 준공식을 하였다(〈표 III-12〉).

109) 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제특구·개발구 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2015), pp. 34~35.

110) 양문수, 『개성공단 전면 중단 이후 남북경제협력 재개방안과 경기도의 과제』, (수원: 경기연구원, 2016), p. 7.

〈표 III-12〉 개성공단 주요 사업 추진 경과

일자	내용
2000.8.22.	현대-북한, 개성공업지구 개발합의서 체결
2002.11.20	북한, 개성공업지구법 제정
2003.6.30.	개성공단 1단계 건설 착공식
2004.6.	개성공단 시범단지 입주기업 15개사 선정, 계약 체결
2004.12.15	개성공단 첫 생상품 출시
2005.9.	본단지 1차 입주기업 24개사 선정, 계약 체결
2006.5.31.	1단계 100만명 토지조성공사 완료
2007.6.	본 단지 2차 입주기업 183개사 선정, 계약 체결
2007.10.6.	1단계 기반시설 준공식
2008.12.1.	북한, 육로통행 제한조치(12·1 조치)실시
2009.3.	북한, 키리졸부 훈련 빌미로 3차례에 걸친 통행차단 조치 실시
2009.8.20.	북한, 12·1 조치 해제 통보
2010.5.24.	우리 정부, 5·24조치 발표
2013.4.3.	북한 개성공단 통행 제한조치 실시, 남측으로의 귀환만 허용
2013.4.8.	북한, 개성공단 가동 잠정 중단 및 근로자 전원 철수 발표
2013.4.26.	우리 정부, 개성공단 잔류인원 전원 귀환 결정 발표
2013.5.3.	개성공단 잔류인원 귀환 완료, 잠정폐쇄 상태 돌입
2013.8.14.	남북, 개성공단 정상화를 위한 5개 항의 합의서 채택
2013.9.16.	개성공단 재가동
2013.9.30.	개성공단 남북공동위원회 사무처 개소, 구성 및 운영
2016.2.10.	우리 정부, 개성공단 가동 전면 중단 조치 발표
2016.2.11.	북한, 개성공단을 폐쇄하고 그 지역을 군사통제구역으로 선포

출처: 양문수, 『개성공단 전면 중단 이후 남북경제협력 재개방안과 경기도의 과제』(수원: 경기연구원, 2016), p. 11 〈표 II-3〉.

### (나) 의미와 성과

개성공단 조성 사업은 2020년까지 총 면적 65.7km<sup>2</sup>(2,000만평)을 3단계에 걸쳐 공단과 배후도시를 조성한다는 계획에 바탕을 두고 추진되었다. 여기서 총 면적 800만평은 공장구역이며 나머지 1200만

평은 생활·관광·상업 구역으로 개발될 예정이었다. 그러나 <표 III-13> 와 같이 800만평 중 약 12.5%에 해당하는 100만평 규모의 1단계 사업만이 2007년 현재 마무리 된 상태이다.

<표 III-13> 개성공단 단계별 개발 계획 및 1단계 개발 개요

단계별 개발계획								1단계 사업개요	
	구분	1단계	2단계	3단계	확장 구역	개성시 가치	합계	구분	주요내용
면적 (만평)	공단	100	150	350	200		800	위치	개성시 봉동리 일원
	배후 도시		100	200	500		1,200	사업 규모	총규모: 2,676억 원
개발일정(연도)		02~07	07~09	08~12	추후 협의	추후 협의		토지 이용	총용지: 3,306km <sup>2</sup>
입주기업(사)		300	700	100			2,000		
총생산액(억달러)		20	60	120			200		

출처: “개성공단, 최종 개발하면 6600만m<sup>2</sup> ‘첨단 산업단지’ 변모,” 『머니투데이』, 2018.5.6., 현대아산 자료 재인용.

한편, 2004년 조업개시 이후 2005년 연간 생산액 1,500백 만 달러에서 시작해 그 후 생산액이 비약적으로 증가해 2015년에는 5억 63만 달러를 달성했다(<표 III-14>). 2016년 2월 공단이 전면 중단 되기 전까지의 누적 생산액은 총 32억 3천만 달러 수준으로 성장했다(<표 III-14>). 기업의 생산액 성장률 또한 일시적으로 가동이 중단된 2013년을 제외하면 연 평균 41.8%로 꾸준히 성장하였다. 공단 내 조업 현황을 보아도 2005년 입주기업 수 18개사에서 시작하여 2015년에는 125개사로 증가해 2005년 대비 약 7배 증가하였다(<표 III-14>, <그림 III-6>).

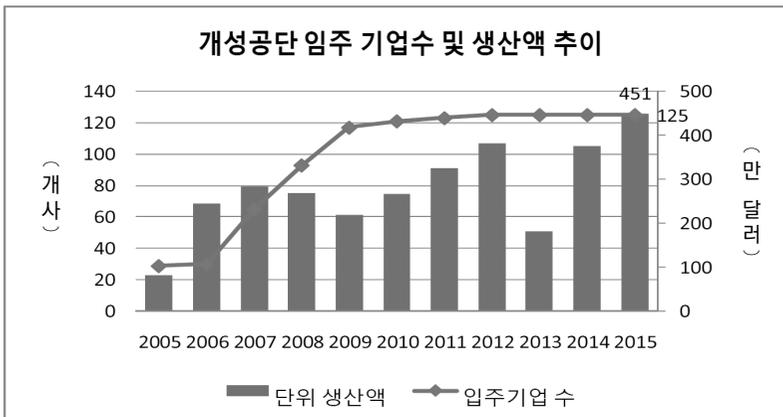
〈표 III-14〉 개성공단 입주 기업 수 및 생산액 추이

(단위: 백만 불)

구분	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	누계
기업수	18	30	65	93	117	121	123	123	123	125	125	-
생산액	15	74	185	251	257	323	402	46,9	224	470	563	3,233

출처: 통일부, “주요사업통계,” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2020.7.22.)에 의해 작성.

〈그림 III-6〉 개성공단 입주기업 및 생산액 현황



출처: 통일부, “주요사업통계,” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2020.7.22.)에 의해 작성.

뿐만 아니라 연도별 근로자 추이를 보면, 2005년 약 6천여 명에서 출발한 북한 측 근로자 수는 2015년에는 약 5만 5천여 명으로 규모가 크게 성장하는 하는데 비해 남측 근로자 수는 507명에서 800명으로 증가하는데 그쳤다(〈그림 III-7〉).

〈그림 III-7〉 개성공단 남북 근로자 수

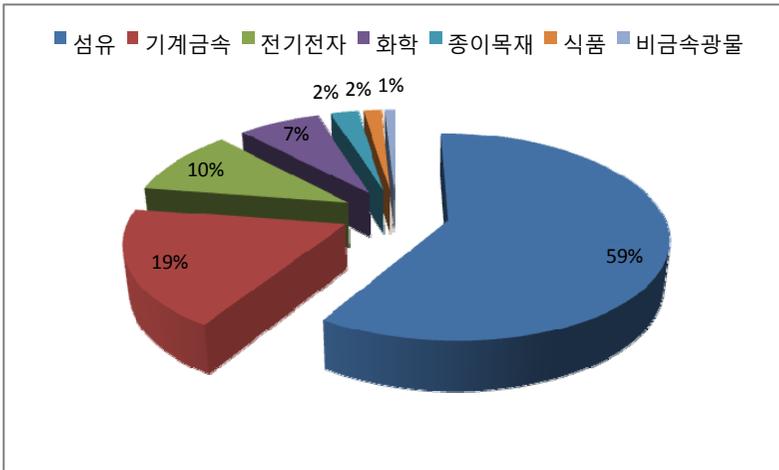


출처: 통일부, “주요사업통계,” <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2020.7.22.)에 의해 작성.

개성공단 내 업종별 구조는 2015년 기준 섬유 73개(59%), 기계금속 23개(19%), 전기전자 13개(10%), 화학 9개(7%), 종이·목재 3개(2%), 식품 2개(2%), 비금속광물 1개(1%)로 섬유업종이 약 60%에 가까운 높은 비중을 차지하고 있으나 기계금속 및 전기전자도 30% 이상의 비중을 차지하고 있다(〈그림 III-8〉). 즉, 2005년 시범단지 업체 분양 시 업종이 기계·금속산업이 과반을 구성하였으나, 본 단지 1·2차 분양 시 섬유 관련 업종 기업의 비중이 증가하였으며, 2015년 기준 124개 기업이 가동하였고 섬유·봉제·의류, 가죽·가방·신발 등 섬유관련 업체가 가장 많았으며, 다음으로 기계·금속, 전기·전자, 화학업종 순이다.<sup>111)</sup>

111) 김민호 외, 『개성공단의 경제적 효과에 대한 실증 분석』, (서울: KDI, 2018), p. 4.

<그림 III-8> 2015년 기준 개성공단 입주기업의 업종별 현황



출처: 통일부, “주요사업통계,” (<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>) (검색일: 2020.7.22.)에 의해 작성.

여기서 주목할 점은 원래는 현대가 개성공단에 대해 독자적인 대규모 개발 계획을 수립하였으나 이후 자금난으로 인해 사업 추진능력이 크게 약화되면서 남한 정부의 개입이 불가피해졌다는 점이다. 따라서 개성공단은 정부 주도 하에 한국토지주택공사가 공단사업에 참여하였으며, 통일부를 비롯한 각 부처가 사업의 전반적 진행을 관리 감독하여 실질적으로는 민간에서 정부 간 협력 사업으로 성격이 완전히 바뀌었다.<sup>112)</sup>

이러한 측면에서 볼 때 ‘우리민족끼리’라는 사업의 특수성은 글로벌스탠다드에 의해 운영되는 것을 저해하고 나아가 정치군사적 관계 및 대외관계에 따라 크게 불확실성이 높아지는 등 부정적인 측면이 작동하였다.<sup>113)</sup> 그러나 다른 한편으로는 남한 기업의 배타적 진

112) 당시 한국토지주택공사가 공단사업에 참여하였고, 통일부를 비롯한 각 부처가 사업의 전반적 진행을 관리 감독하였다. 김양수·양해술, “개성공단 사업의 추진현황과 효율적 활성화 방안”에 관한 연구, p. 73.

출권 확보를 가능하게 하는 동시에 정부 및 공공부문의 적극적인 개입을 통하여 기반시설 구축을 위한 자금의 조달이 용이해졌을 뿐만 아니라 이와 더불어 법 제도적 환경 마련도 탄력을 받게 되었다.<sup>114)</sup> 즉, 중앙정부 및 공공부문의 대규모 투자는 기업이 경제활동을 하는데 유리한 환경을 마련해주었으며, 이를 토대로 기업 투자, 대규모 북한 노동자 고용 및 생산의 증대 등이 가능하였다. 무엇보다 남북한 협의에 의한 개성공업지구법 제정 및 관련 규정의 법 제정, 나아가 통행·통신·통관 등 소위 3통 제도 개선 등을 통해 기업 환경 개선이 적지 않게 이루어졌다.

그러므로 개성공단은 남북 경제 특구 전형으로써 향후 남북 관계가 재개되어도 북한 정부가 대규모 경제특구를 주도적으로 개발할 역량을 갖추기 힘들 경우, 당분간 경제특구의 개발방식으로써 유용할 것으로 판단된다.<sup>115)</sup>

#### (다) 현황

이명박 정부 출범 이후 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건으로 인해 금강산 관광이 전면 중단되었으며, 특히 2010년 천안함 사건으로 정부는 5·24조치를 통해 개성공단 외 남북교역을 전면 중단하였다. 이에 일반교역 및 위탁가공 등 모든 교역이 중단되었으며, 그동안 평양이나 남포 중심으로 대북사업을 해 온 내륙기업의 활동도 전면 금지되었다. 다만 개성공단의 경우, 이미 입주한 기업에 대한 사업은 지속적으로 진행이 되었으나 기업의 신규 입주 및 추가적 투자가 금지되어 개성공단이 한 단계 더 확장·발전할 수 있는 기회를 잃어갔다.

113) 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제특구 개발구 지원방안』, pp. 127~128.

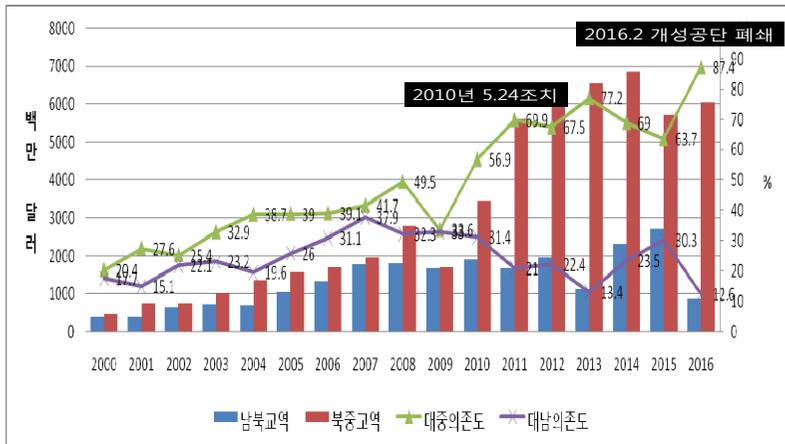
114) 위의 책, p. 36.

115) 위의 책, p. 127.

한편, 2013년 4월 8일 북한 측의 일방적 가동중단의 선언으로 한 때 곤경에 처했으나 8월 14일 남북이 극적으로 개성공단 정상화에 합의함으로써 9월 16일 공단의 재가동이 시작되는 한편, 개성공단협 의체를 구축하고 3통과 관련하여 의미 있는 개선을 보였다. 그러나 2016년 2월 7일 이후 박근혜 정부는 북한의 핵실험을 이유로 폐쇄조치를 단행했으며 개성공단은 현재까지 문이 닫힌 상태에 처해 있다.

따라서 남북교역이 개시된 이래 북한의 대남의존도는 꾸준히 상승하여 30% 전후까지 상승하였으나 2010년 5·24조치 이후 하강추세로 돌아서고, 2016년 이후 0% 가깝게 교역이 소멸되었다(〈그림 III-9〉). 반면에 북한의 대중 의존도는 5·24조치를 계기로 급상승하여 현재 거의 90% 이상이 되고 있다(〈그림 III-9〉).

〈그림 III-9〉 남북 및 북중교역에서 북한의 대중 및 대남 의존도 추이



출처: KITA, KOTRA에 의해 저자 작성.

물론, 2018년 남북관계의 재개 이후 2019년 1월 신년사에서 김정은 위원장은 “개성공단지구에 진출했던 남측기업인들의 어려운 사정을 헤아려 ... 아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구를 재개

할 용의가 있다”<sup>116)</sup>며 개성공단 재개에 대해 적극적 의지를 밝혔으나, 2019년 2월 하노이 회담 이후 남북 경색국면이 지속되면서 큰 진전이 없는 상황이다.

## (2) 기타 남북 경제 협력단지: 남포공단

### (가) 추이

한편, 대우는 1996년 북한의 삼천리총회사와 함께 남포에 “민족산업총회사”라는 합영기업을 설립했으며, 이를 계기로 남북 당국의 공적 투자를 기반으로 하는 개성공단과는 다른 경제특구 모델이 만들어졌다. 즉, 남포공단은 북한 당국이 공단을 설립하고 여기에 남한의 민간 기업을 끌어들였으며, 이 기업이 들어가 설비 등을 투자하여 생산하는 형태로 운영되었다.

남포공단의 연원은 1991년 5월 10일에서 17일에 걸쳐 개최된 제6회 세계청소년 대회 단일팀 평가전에 김우중 회장이 축구협회회장 자격으로 초청되어 평양을 방문하면서 논의가 시작되었으며, 그 다음해 1992년 1월 16~25일까지 약 9일간 대우그룹은 김우중회장 및 일행(9명)이 남한 경제인으로서 최초로 북한을 공식 방문하여 최초로 김일성 주석과 회담을 하였다.<sup>117)</sup>

이때 평양시 컬러 TV 및 피복공장, 평성의 구성 공작기계공장, 황북 사리원의 시멘트 및 면방직공장, 황남 은율의 아연, 강원도 원산의 수산물가공공장 등 각 공장과 광산 및 남포항을 방문하였으며, 당시 대외경제위원장 겸 조선삼천리회사 이사장 김달현 부총리와 함께 다음 3가지 항목에 대한 협의서를 체결하였다.<sup>118)</sup>

116) “신년사,” 『노동신문』, 2019.1.1.

117) 남포공단 관계자 K씨 인터뷰 내용 및 제공 자료를 토대로 서술함(통일연구원 자문, 2018.8.24.).

118) 남포공단 관계자 K씨 인터뷰 내용 및 제공 자료를 토대로 서술함(통일연구원 자문, 2018.8.24.).

첫째, 경공업분야에서의 합작, 즉 남포 경공업단지개발이며, 둘째, 석탄 등 지하자원 개발 및 제품반입, 셋째, 제3국 건설시장 및 제조업분야 공동 진출에 합의하였다. 이에 1992년 10월 대우는 남포 공단사업 실무조사단이 방북하여 구체적 협의를 하는 한편, 남북경협사업자승인(대북투자사업자격부여)을 최초로 받았다. 그 사이 북한의 핵문제 등 변화가 있었으나, 대우는 1995년 5월 17일 정부로부터 기업으로서는 최초로 남포 경공업단지 개발투자(1차, 512만 달러)에 대한 사업승인을 얻었으며, 이후 기술자 방북 등 1년간의 준비기간을 거쳐 1996년 4월 (주)대우와 조선삼천리총회사 사이에 “민족산업총회사”라는 합영기업을 설립하였다.

#### (나) 의미와 성과

1994년 이래 섬유류 위탁가공부터 출발한 주식회사 대우는 1996년 9월, 남포에서 북한과 함께 민족산업합영회사 설립 및 조업을 시작한 이후 반입량이 급증하였으며, 형태는 북한 자체의 원자재 조달 없이 남한의 원자재를 임가공하는 이른바 100% 위탁가공 형태로 운영되었다. 이는 크게 3가지로 형태로 분류된다.

첫째, 경공업분야에서 남포시 경공업지구를 개발하여 1차로 의류 봉제공장을 설립하고 연간 와이셔츠, 블라우스, 재킷, 가방, 신발, 메리야스 제품, 봉제완구 등을 생산하였다. 둘째, 석탄 등 지하자원 개발 및 제품반입으로 은파광산개발을 통해 무연탄을 개발하였다. 셋째, 북한과 제3국 공동 진출을 통해 파키스탄에서 10억 달러 규모의 고속도로를 건설하는 등 적지 않은 성과를 거두었다.

특히, 북한이 토지이용권을 출자하고, 남측이 자본을 출자하여 합작 개발회사를 설립하고, 경제개발구의 인프라를 개발하는 방식으로 시작한 남포공단은 개성공단과 달리 공적자금이 투입되지 않고

북한이 개발한 공단에 민간기업이 설비투자를 통해 남북사업이 추진되는 대규모 경협 사업의 사례라고 할 수 있다. 즉, 1996년 4월 주식회사 대우와 조선삼천리총회사 사이에 '민족산업총회사'라는 합영기업 이름으로 세워진 남포공단은 정부나 공공부문의 직접적인 개입이나 투자 없이 북측 기관·기업과 남한의 민간기업이 협력하여 경제개발구를 개발 및 운영한 북한 경제개발구의 기본적인 개발방식의 하나라고 할 수 있다.<sup>119)</sup>

그러므로 민간 주도의 경협사업으로 추진함으로써 남북 간 정치·군사적 부침에 영향을 적게 받았으며 상대적으로 안정적 사업 추진이 가능하고, 사업 실패 시 부정적 영향을 최소화할 수 있다는 장점이 있다.

#### (다) 현황

1996년 조업 후 약 3년 간 운영이 되다가 1999년 대우기업이 파산되면서 2000년 남포에서 공단을 그대로 둔 채 전면 철수하였다.

### (3) 남북 경제특구를 통해 본 교훈 및 향후 쟁점

#### (가) 시사점

이와 같이 기존의 남북 경제특구 운영 경험을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 민간 경협에 대한 정부의 자율성 부여와 동시에 경협지원에 대한 일관된 정책이 필요하다. 정치적 관계에 따라 경협을 연계하는 정책은 기업의 투자 전략수립에 혼란을 야기해 계획된 장기 투자를 방해한다. 개성공단의 중단 사례뿐만 아니라, 대우의 만포공단조차 정치적 일관성의 부족으로 인해 승인과 중단을 반복하면서 설립까

---

119) 양문수 외, 『북한의 경제특구 개발구 지원 방안』, pp. 141~142.

지 4년 이상의 시간과 비용이 소요되었다. 물론 남북 경협을 순수 경제적 논리에 의해 추진하는 방향은 현 남북 관계에서는 어려울 수 있지만, 민간 중심의 시장적 방식의 점진적 확대를 통해 남북 간 경제 상호의존성을 높이고 이를 통해 향후 남북 경제 통합을 위한 장기적 기반 구축이 필요하다.

둘째, 경협을 통한 지속적인 남북 간 상호 신뢰구축과 이를 위해서는 무엇보다 당국의 강력한 추진 의지가 필요하다. 특히, 정부 간 투자보장 협정이 마련되지 않은 상황에서 민간이 대북사업에 대한 높은 위험률을 회피하는 방법은 곧 투자 파트너 간 상호 신뢰의 구축이며 이는 정부의 장기 전략을 통해서만 실현될 수 있다. 즉, 일시적 정치적 이익만을 보고 추진하는 남북 경협은 결국 실패할 수밖에 없다.

셋째, 남북한 정부 간 화해 협력이 무엇보다 필요하며 이것이야말로 평화와 경제가 선순환 하는 구조를 만드는 길이다. 즉, 남북 간 정치적 긴장완화는 남북 경협의 추진에 있어 상호 시너지효과를 가져오는 한편, 남북경협을 적극적으로 추진하는 것이 남북 간 긴장완화를 조성하는 계기가 될 수 있다.

넷째, 북한 실상에 대한 정확한 이해가 필요하며, 이는 다층적, 다방면에서 경제교류를 통해 이루어질 수 있다.

#### (나) 개성공단을 통해 본 향후 경제특구 재개 관련 쟁점<sup>120)</sup>

개성공단이 재개될 경우 △ 토지사용료 재협상, △ 임금 재협상, △ 국제화 방안, △ 개성공단 중단(2016년) 보상금 상환 등이 쟁점으로 부상할 것이다.

먼저, 개성공단 국제화 문제이다. 남한정부는 개성공단 재개와 함께 국제화를 모색하여 개성공단 운영이 남북 군사안보와 무관하게

120) 최장호, “개성공단 재개방안과 쟁점,” (통일연구원 서면자문 자료, 2020.8.4.).

이루어질 수 있도록 시도할 것이다. 박근혜 정부에서는 개성공단 국제화가 추진되었으나 개성공단 폐쇄 등 남북관계가 악화되면서 목표한 성과를 거두지는 못하였다. 2013년 개성공단이 일시 중단되었을 시 남한 기업인은 퇴거 조치를 취한 반면 외국인은 별다른 조치를 취하지 않는 것을 보고, 국제사회가 남북경협에 참여하도록 하여 안정적인 경협환경을 조성하기 위한 방안을 모색하였다. 개성공단 국제화가 추진되었으며 총 4개 기업이 진출하였으나 이중 2개는 토지 임대만 받았고, 다른 1개는 독일 기업으로 직접 제조를 하지 않고 개성공단 기업에 의류 원부자재를 제공하는 영업소만 설치하였으며, 마지막 1개는 한중 합작기업으로 개성공단 진출 후 한국기업이 중국 측 지분을 모두 흡수하였다. 국제화 과정에서 외국인 기업의 남북경협 참여를 촉진하기 위하여 남북협력기금의 외국인 기업 지원 방안에 대한 검토가 이루어졌으나 제도적인 정비로 이어지지는 못하였다.

두 번째 쟁점은 토지사용료이다. 2016년부터 토지사용료는 분양가의 1.56%인 1㎡당 0.6달러 수준으로 합의했으나, 개성공단 사용이 재개될 경우 북한이 새로운 조건을 제기하면서 토지사용료 재협상을 시도할 것으로 예상된다. 2014년 12월 합의당시 매 4년 마다 남북 합의로 사용료를 조정하되, 종전 사용료의 20%를 넘지 않도록 규정하였다. 산술적으로는 2021년 재개한다고 가정하면 인상 상한비율 20%를 2번 적용할 경우 1㎡당 0.86달러로 합의 가능하다. 그러나 북한은 새로운 조건을 제기할 것으로 예상된다. 즉 북한이 남한에게 새로운 조건을 제기한 최근 사례는 2009.6~7월 개성공단 당국 간 실무 회담 시 북한의 요구를 꼽을 수 있다. 2009년 6~7월 개성공단 당국 간 실무회담 시 북측은 △ 개성공단 1단계 100만평에 대한 토지임대료 5억 달러, △ 토지사용료 평당 5~10달러 납부를 주장하였다. 그러나 2019년 북한의 요구안에서 토지임대료는 이미 지불했으므로 추가 지

불할 수 없으며, 토지사용료 \$5~10/평(3.3m<sup>2</sup>)은 비슷한 수준의 중국·베트남의 경우보다 훨씬 높은 상황이어서 수용이 어려울 것으로 보인다. 한편, 각종 미사용 토지가 존재하는 상황에서 백만평 전체에 대한 토지사용료를 지급할 수 없으므로, 부과대상 토지를 선별해야 한다. 개성공단 재개 시 협상 사례는 향후 개발될 북한 산업단지의 기준이 될 수 있으므로 신중한 협상 선례를 만들어야 한다.

〈표 III-15〉 베트남 주요 산업단지별 개요 및 요금 비교(2014년 10월 기준)

구분	옌퐁 I (Yen Phong I)	노무라(Nomura)	VSP II 확장	
위치	박닌(Bac Ninh)성	하이퐁(Hai Phong)성	빈중(Binh Duong)성	
대도시와의 거리	하노이, 35km	하이퐁, 13km	호치민시, 35km	
국제공항과의 거리	노이바이, 20km	캇비, 20km	탄손녇, 42km	
사업주 혹은 개발기관	Viglacera Corporation <sup>1)</sup>	Nomura 증권(70%), 하이퐁 인민위원회(30%)	Sambcorp 컨소시엄과 Becamex IDC Corporation <sup>2)</sup>	
개발년도 및 임대기간	2005년, 50년	1994년, 50년	2008년, 50년	
총개발면적	665ha(1단계 351ha+ 2단계 314ha)	153ha	1단계 345ha(최종은 1,700ha)	
토지사용료	면제 <sup>3)</sup>	면제 <sup>3)</sup>	면제 <sup>3)</sup>	
토지임대료	75\$/m <sup>2</sup>	100\$/m <sup>2</sup>	50\$/m <sup>2</sup>	
관리비	0.4\$/m <sup>2</sup> /년	0.4\$/m <sup>2</sup> /년	0.84\$/m <sup>2</sup> /년	
주요 부대 시설	전력	2×63MVA	50MW	141MVA
	공업용수	12,000m <sup>3</sup> /day	13,500m <sup>3</sup> /day	24,000m <sup>3</sup> /day
	하수	10,000m <sup>3</sup> /day	10,800m <sup>3</sup> /day	12,000m <sup>3</sup> /day
	통신	4,000 line	2,000 line	IDD, optical cable 1,200 line
부대시설 이용료	전력	전력청(EVN) 요금 기준	EVN 요금 기준	EVN 요금 기준
	공업용수	0.393\$/m <sup>3</sup>	0.686\$/m <sup>3</sup>	성인민위원회 기준 이하
	하수	0.204\$/m <sup>3</sup>	0.260\$/m <sup>3</sup>	
주요 특징	삼성전자 제1현대전화 공장 입주	인민위원회가 주주, 행정처리 신속	베트남 내 공단개발 최고 성공사례	

주: 1) 건축자재 생산과 부동산개발·투자를 주력으로 하는 베트남기업으로 1974년 설립되었고 40여개의 계열사를 보유.

2) Sambcorp은 싱가포르 기업이며 컨소시엄에는 미츠비시와 KPMI이 참여하고 있고, Becamex IDC Corporation는 베트남 빈중성 국유기업.

3) 개정토지법 제110조 제1항 a에 의해 면제.

출처: IZ Vietnam(2014), ジェトロハノイ事務所(2013), 토지법(No. 45/2013/QH13)을 토대로 저자 작성. 이는 일본 JETRO와 베트남 공단관리위원회가 공동으로 조사하여 발표한 자료.

셋째, 임금인상이다. 2015년 8월 개성공단 최저임금을 월 73.87달러로 5% 인상하는데 합의하였고, 최저임금 인상률을 5% 상한을 둔다고 합의한 바 있다. 산술적으로 2021년 개성공단을 재개할 경우, 임금은 89.79달러 수준이 될 것으로 예상되나, 이 역시 북한이 새로운 기준을 제시할 가능성이 높다. 개성공단 재개가 어떤 상황에서 이루어지느냐가 관건이 될 것으로 예상되는데, 남한의 요구로 재개될 경우 최저임금이 5%를 상회할 것으로 전망하나, 북한의 요구로 재개될 경우 기존의 최저임금 5% 수준에 머물 것으로 전망한다.

셋째, 개성공단 중단 보상금 상환문제이다. 2016~2017년 중 개성공단 피해업체 지원금 중 일부를 대출형식으로 지원하였으며, 개성공단 재개 시 해당 금액(3,000억 원 추정)의 상환이 필요하다. 그러나 관련 기업의 재정 현황이 좋지 않아 사실상 상환이 어려운 상황이다. 중장기적으로 관련 금액을 일시 상환이 아닌 중장기 저리 대출로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 개성공단 피해업체 지원금이 관련 업체의 개성공단 생산 재개에 장애요인으로 작용하지 않도록 유도할 필요가 있다.

## 다. 남북 경제특구의 정책적·경제적 기대효과

본 절에서는 남북 경제특구 설립에 대한 정책적·경제적 기대효과에 대해 분석한다. 여기에서는 향후 개성공단의 정상화 및 2, 3단계 사업추진, 그리고 2007년 10·4 공동선언 및 2019년 9·19 평양선언에서 구체적으로 다루어진 해주공단 신설을 대상으로 한다.

### (1) 정책적 기대효과

분단된 한반도에서 쌍방의 합의에 의해 공동으로 경제특구를 설립·확대하여 협력의 공간을 늘려나간다는 것은 일반적인 경제특구

설립과는 의미가 다르다. 다시 말하면, 이는 외자유치, 고용창출, 생산·소득증대, 인프라개발 등 양적인 경제적 효과를 통한 남북 공동번영의 토대마련과 함께 다양한 질적 측면에서 파급효과를 기대할 수 있다.

첫째, 정치군사적 측면이다. 특히 개성은 남한과 국경을 접하고 있으며,<sup>121)</sup> 해주는 북한의 최남단에 입지해 있다. 이는 바꿔 말하면 분단과 함께 이 두 지역을 접하는 국경은 막히고 군사기지로 전환되었음을 의미한다.<sup>122)</sup> 2000년 현대그룹 고 정주영 회장이 김일성 위원장에게 경제특구 후보지로서 해주를 제안했을 때 거절한 주요 이유 중 하나가 주요 군사지역이었기 때문이다. 개성공단 조성을 계기로 북한 당국이 수도권을 겨냥한 정사정포 부대를 후방으로 약 10km 이동시키는 한편, 군인들을 제대시켜 30만 명 노동력을 공업 지구에 배치시킬 것을 약속하였다는 사실 또한 이 두 지역이 군사 주요지역임을 뒷받침한다. 따라서 역으로 군사지역에 육상 공단이 건설된다는 사실은 한반도에 군사적 긴장을 완화시키는 완충지대로의 확대로, 민간의 자유로운 왕래 등을 통해 실질적으로 북방한계선(NLL) 및 군사분계선(MDL)을 북상 또는 무력화시키는 효과를 가져 온다고 할 수 있다.<sup>123)</sup> 이는 바꿔 말하면 경제특구는 평화경제를 실현하는 중심 공간임을 의미한다.

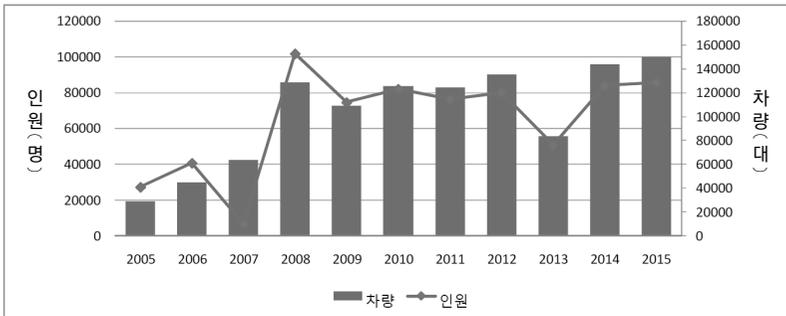
121) 개성은 NLL을 경계로 남한의 경기도 파주시, 한강 하류를 건너 김포시와 강화군에 인접해 있다.

122) 예를 들어 해주는 조선의 5대 도시로 경제 중심지였으나 분단 이후 서해함대 해군의 주력 기지로 변했다. 해주항에는 북한 해군의 전진기지로서 수 십척의 어뢰정과 사거리 20km 해안포, 83~95km의 삼릿, 미사일 등이 배치되어 있다.

123) 판문점에서 개성 구시가지 사이의 평야지대와 주변 산지에 배치되어 있던 인민군 지상군 전력의 상당부분 북상하고 있는 것이다. 물론 이는 한미 양국군의 군사작전에 의한 것이 아니다. 현대아산과 한국토지공사가 개성시 전체와 판문구 일부 2000만평에 걸쳐 진행중인 '개성공업지구 개발사업'이 총소리 한번 없이 휴전선을 밀어올린 주인공이다. 황일도, "개성공단개발로 휴전선 사실상 북상," 『신동아』 (2004년 1월호), p. 228.

둘째, 사회문화적 측면이다. 사실, 남북이 함께 같은 공간에 공단을 조성한다는 의미는 단순히 상품교류가 아닌 육로를 통한 인적 왕래를 수반하며 이는 남북의 생활공동체 형성을 의미한다. 즉, 2015년 개성공단을 방문한 남측 인원은 누적 총 115만이며, 차량 왕래는 총 75만대에 이른다(〈그림 III-10〉). 이는 남북 인적 교류가 종전의 중국 등 제3국에서 이루어진 것과는 다른 차원의 효과를 가져왔다. 즉, 개성에서 만남은 더 많은 만남과 소통의 기회를 주었으며, 심도 있는 대화를 가능하게 했다. 더욱이 특구는 단순히 인적 교류에 그치지 않고 장기간 같은 공간에서 일하고 생활하는 삶의 공간을 의미한다. 이는 남북 간 상호 이질감 및 적대감 해소는 물론, 장기적으로는 평화구축과 민족동질성 회복에 기여한다고 할 수 있다.

〈그림 III-10〉 개성공단 인원·차량 왕래 현황



주: 회담 인원, 개성공단 이외 지역의 사업, 연구목적으로 방문한 인원은 통계에서 제외.  
출처: 개성공단지원재단, 『개성공단 기업안내』, (2017), p. 3.

셋째, 통일기반의 조성이다. 특히, 특구와 관련하여 개발운영 과정에서 전력, 항만, 공항 등 남북 기존 인프라의 공유 및 신축과 함께 법·제도적 장치 마련은 시장경제를 확대해 나가기 위한 북한 역량강화에 기여할 것이며 남북 하나의 시장형성을 위한 소프트웨어 구축을 의미한다. 실제로 북한이 2011년 12월 나선경제무역지구대법

의 개정을 비롯하여 2013년 이후 각종 개발구를 설치하면서 제정한 법들은 개성공업지구법의 영향을 크게 받았다고 할 수 있다.

넷째, 무엇보다 산업협력의 실험장으로서 경공업·제조업 분야에서 남북 상생의 경제협력모델 창출효과이다. 최근 독일의 인더스트리 4.0, 일본의 소사이어티 5.0, 중국의 제조 2025, 한국의 제조업 르네상스 비전<sup>124)</sup> 등은 4차 산업혁명시대에 단순히 첨단 산업의 육성이 아닌 제조업 도약을 기반으로 하는 산업 고도화 전략이다. 코로나19 시기 서비스산업보다 제조업의 비중이 높은 국가일수록 회복력이 높다는 사실을 통해서도 제조업은 경제 발전을 견인하는 주요 동력이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 남북이 제조업에 기반한 경제협력모델 창출은 새로운 시대에 신 성장 동력을 마련하는 핵심 축이라고 할 수 있다. <표 III-16>와 같이 개성공단과 해외공단 진출기업의 생산성을 비교하면 개성공단이 월등이 높다는 사실을 알 수 있다. 따라서 제조업중심의 경제특구는 남북의 인적자본을 활용할 수 있는 가장 큰 기회의 장이라고 할 수 있다.<sup>125)</sup>

<표 III-16> 개성공단과 해외공단 진출기업 비교

(단위: 억원)

항목	현지 투자금액	현지 고용인원	3개년(2013~2015) 평균		부채비율	국내추가 고용창출
			매출액	당기순익		
개성공단 진출기업	78억원	2,876명	954억원	65억원	69.8%	99명
베트남 진출기업	199억원	5,000명	709억원	13억원	138.4%	-
차이	121억원	2,124명	245억원 (1.3배)	52억원 (5배)	1.98배	

출처: 개성공업지구지원재단, “숫자로 보는 개성공단.” <<https://kidmac.or.kr/index>> (검색일: 2020.9.2.).

124) 문재인 대통령은 2019년 6월 9일 스마트제조혁신센터에서 열린 제조업르네상스 비전 선포식에서 국민소득 4만불과 함께 2030 제조업 세계 4강을 목표로 제시한 바 있다.

125) 인적자본이란 지식, 기술, 창의력 등 인간이 가진 능력을 투자가 가능한 자본으로 파악하는 개념이다.

## (2) 정량적 기대효과<sup>126)</sup>

개성공단 재개 시 투자희망업체가 월등하게 많은 상황에서 개성공단의 성과를 분석하는 것은 의미가 크지 않다. 그러나 개성공단 재개 및 남북경제 특구 확대에 대한 국민들의 지지와 여론을 환기하기 위해서는 성과 분석이 필요하다. 다만 개성공단 중단 이후 상당시간이 경과하여 성과 분석이 원활하지는 않은 상황이다. 특히, 개성공단 진출 기업의 상당 부분이 진출기업(자회사)의 재정 상황이 좋지 않게 평가되고, 모기업의 재정 상황은 좋게 기록하는 경우가 많아 개성공단 진출 기업의 성과를 평가하는 것이 현실과 동떨어질 개연성이 있다. 뿐만 아니라 해주공단의 경우, 남북이 협의된 구체적인 사업구상이 존재하지 않는다.

다만, 현대경제연구원에서 개성공단 중심으로 다음과 같이 개성공단 사업의 단계별 개발계획 및 개성공단 3단계가 완공될 경우, 2005~2012년까지의 실적치를 기준으로 3단계 완공 첫해까지의 예상치를 기준으로 3단계가 완성될 경우 매출액과 투자액을 기준으로 추산하였다. 그 결과 북한의 경제적 기대효과는 3단계가 완공되어 첫 가동될 때까지 북한 경제적 기대효과는 총 47,5억 달러이다(〈표 III-17〉, 〈표 III-18〉, 〈표 III-19〉).

---

126) (3)절은 주로 현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” pp. 1~5를 참고하여 작성

〈표 III-17〉 개성공단 사업의 단계별 개발 계획<sup>127)</sup>

(단위: 개, 만 명, 억 달러)

	개발면적		업체수	고용인력	매출액	투자비
	공업지역	기타				
1단계	100만평		300	9.4	25.5	9.2
2단계	150만평	100만평	1,000	22.6	86.5	24.8
3단계	350만평	200만평	2,000	35	160	48.8
합계	600만평	300만평	2,000	35	160	82.8

\* 주: 1) 개성공업지구의 개발면적은 총 2,000만평으로 공업지역(600만평), 생활구역(100만평), 관광구역(150만평), 상업구역(50만평), 개성시 400만평(북한이 자체 개발 예정), 추가 확정 예정인 확장구역(700만평)으로 구성돼 있으나 본고에서는 개성시와 확장구역을 제외한 900만평을 대상으로 함.  
 2) 개발면적에서 기타부문은 생활·관광·상업 구역의 300만평임.  
 3) 투자비는 부지 조성비용과 건축비의 합계임.  
 4) 업체수와 고용 인원 매출액은 각 단계별 완성시점 기준이며, 공단을 800만평으로 확장할 경우의 매출액은 3단계가 완공되면 총 200억 달러로 예상.

출처: 현대경제연구원, 2014, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” p. 4.

〈표 III-18〉 개성공단 개발의 매출액과 투자액 추정

(단위: 백만 달러)

	매출액	투자액		합계
		건설투자	설비투자	
실적치(2005~13)	1,976	800	277	3,053
예상치(~3단계)	48,024	7,480	6,723	62,227
합계	50,000	8,280	7,000	65,280

출처: 현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” p. 5.

〈표 III-19〉 개성공단 개발의 북한 경제적 효과

(단위: 백만 달러)

	임금수입	중간재 판매액	토지 임대료	재정수입	합계	
					총액	연평균
실적치(2005~12)	339.6	73.3	16		431.9	54
예상치(2013~)	2,304.90	1,555.70	128	329	4,317.60	616.8
합계	2,644.50	1,632	144	329	4,749.50	670.8

출처: 현대경제연구원, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안,” p. 6.

127) 이는 현대경제연구원 “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안: 정경분리 원칙 경지와 통합형 개성지구로 확대 개발 필요,” 『VIP Report』, 통권 제14권 44호 (2014), p. 4에 의해 작성

47,5억 달러는 어디까지나 추정치이지만, 그럼에도 불구하고 북한이 무역액이 최고에 달한 2013년 약 80억불에 비하면 절반 이상에 해당하는 수치이므로 시사하는 바가 적지 않다. 즉, 남북 경제특구를 향후 재개 및 해주 경제특구로 확대해나간다면 47억 달러의 최소 2배 이상 북한경제에 영향을 미칠 것이며, 이는 북중무역총액을 초과하는 수치로, 북한의 대남의존도 및 남북 경제 상호의존도를 높여 남북 경제통합으로 가는데 적지 않은 기여를 할 것으로 예상된다.

## 라. 남북 경제특구 설립의 여건 진단과 추진방안

### (1) 남북 경제특구 설립의 여건 진단(SWOT)

1990년대 남북이 경협을 개시하고, 2003년 6월 개성 공단 설립 및 운용했을 당시와 비교해 볼 때 향후 경제특구를 재개 및 확대하기 위해서는 다음과 같은 변화된 환경요인을 고려하여 약점은 최대한 보완하고 위협 요인은 회피하며, 강점은 살려 기회를 포착해야 한다. 따라서 상기 연구내용을 바탕으로 SWOT 분석표로 정리하면 <표 III-20>과 같다.<sup>128)</sup>

<표 III-20> 남북 경제특구 설립의 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제조업 강국을 위한 산업 기반</li> <li>• 양질의 노동력</li> <li>• 풍부한 천연자원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통 인프라 및 법제도적 기반 취약</li> <li>• 양자 배타적 관계에서 다자간 경쟁관계로 변화</li> <li>• 중국의 부상</li> <li>• 북한 요구 상승</li> <li>• 전세계적 WTO 체계 편입 확대</li> </ul>

128) 예를 들어 SWOT분석과 관련하여 이현하·양진송·박정수, “북한철도의 SWOT분석을 통한 한반도 철도의 발전방안,” 『한국철도학회 학술발표대회논문집』, (2016), pp. 665~680은 북한 철도현황을 SWOT로 분석하여 통일 대비 향후 한반도 철도의 발전 방향을 제시하였다.

기회요인(Opportunities)	위협요인(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 중국 공동 시장 진출 및 판로 확대</li> <li>• 북한의 시장화 및 제도 개선 통한 역량 강화</li> <li>• 정책적 수요 일치</li> <li>• 남북경협의 경험 공유</li> <li>• 동일문화(역사, 언어 문화 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내적 요인: 남남갈등, 남북관계</li> <li>• 한반도 요인: 비핵화+대북제재</li> <li>• 국제적 요인: 미중갈등</li> </ul>

출처: 저자 작성.

첫째, 약점이다. 한반도를 둘러싼 주변국들의 역량 변화에 따라 북한의 지정학·지경학적 위상이 달라졌으며, 이에 따라 기존 대북 사업에서 남한이 누렸던 독점적 지위가 약화되고 다자(多者) 중 하나가 되어 경쟁력을 갖춰야 하는 상황에 직면했다. 특히, 1990년대 초 남북 경협의 시작되었을 당시 동북아에서 중국은 경제적으로 크게 부각되지 못했다. 북한 또한 ‘고난의 행군’이라는 경제적으로 매우 어려운 시기를 겪고 있었으며, 중국과의 관계도 좋지 못해 대북 사업에서 선택의 폭이 좁았다. 그러나 현재는 중국의 경제적 부상으로 북한은 안보·정치적 가치뿐만 아니라 경제적 가치도 높아지고 있다. 실제로 중국이 경제적으로 부상한 2000년 이후 북한과 무역을 비롯하여 자원, 관광, 인프라 등 경제협력의 증가하였다. 이는 남북경협이 재개된다면, 북한의 요구가 그만큼 더 높아질 가능성을 시사한다. 한편, 남북경협 당시 WTO체계가 일반화되지 않아 전 세계적으로 관세 장벽이 높았다. 반면에 남북은 민족 내부거래 원칙에 의해 무관세가 적용되었으며, 이와 더불어 남한 내에서는 ‘made in Korea’로 판매가 가능하여 중국산조차 북한산으로 둔갑하여 남한에 유입되었을 정도로 남한은 대북사업에서 이중의 우위를 점할 수 있었다. 그러나 2000년 초중반 중국을 비롯한 동남아 국가들의 WTO 가입 등 관세 장벽이 낮아져 남북 간 무관세 거래에 대한 장점은 상

당히 저하되었다. 오히려 한국은 남북 교역대상이 되는 물품에 대해서는 WTO 회원국들에게 동일한 무관세 혜택을 부여해야 하는 최혜국대우원칙 문제를 고민해야 하며, 남북한 교역이 본격적으로 활성화되는 경우에는 사실상 전면적인 무관세교역을 WTO 회원국 전체와 해야 하는 상황을 고려해야 하므로 무역상 상당한 부담을 초래할 수 있다.<sup>129)</sup> 이러한 약점과 더불어 경제특구의 성공여부를 결정하는 주요 요인은 해외기업의 투자유치인데, 이를 위해서는 인프라 및 법·제도 등 기업투자환경이지만 북한은 여전히 미비한 상황이며, 이는 향후 특구 재개 및 확대를 위해 남한에게는 상당한 비용 부담으로 작용하는 요인이 된다.

둘째, 위협요인이다. 이러한 약점과 더불어 남북 경제특구재개 및 확대에 있어 국내적, 한반도, 국제 등 다양한 차원에서 위협요인이 있다. 먼저 남북관계의 불안정성 및 정치·군사적 요인은 남북관계의 지속적 발전을 위협하고 있고, 비핵화 및 대북제재는 경협추진의 가장 큰 걸림돌이 되고 있으며, 패권으로 치닫고 있는 미중갈등은 한반도에서 한미 대 북중 대립관계를 더욱 고착화시키는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 그럼에도 불구하고 남북은 특구설립을 통한 기회를 포착하기 위해 강점을 가진다. 무엇보다 남북은 제조업 강국을 실현하기 위한 산업기반을 구축하고 있다. 북한의 경우 이미 일제강점기부터 공업기반을 확보하고 있으며 남한은 세계 경제 강국 10위로 세계적인 제조업 기술과 자본을 보유하고 있을 뿐만 아니라 양질의 노동력도 가지고 있다. 한국뿐만 아니라 북한의 경우도, 고등학교 교육과

129) “최혜국대우원칙은 WTO 회원국이 여타 국가에 부여한 무역상 혜택을 다른 회원국들의 동종물품에 대해 즉각적이고 무조건적으로 부여해야 한다는 것으로 여타 국가의 WTO 회원국 여부는 상관없이 적용된다.” 안덕근·박덕준, “WTO체제에서의 남북한 교역과 개성공단 관련 통상쟁점 연구,” 『국제·지역연구』, 제23권 4호 (2014), pp. 144~145.

정까지를 의무교육으로 실시하고 있으며 다수 종합대학 교육체계를 갖추고 있으며, 세계적으로 희소한 광물자원도 보유하고 있다. 무엇보다 남한은 북한과 동일언어의 문화권으로 경제협력을 실시할 경우 큰 시너지효과를 낼 수 있다.

넷째, 기회요인이다. 이러한 장점들이 발휘될 경우, 남북은 우수한 부존자원을 활용하여 세계시장에서 경쟁력을 확보할 수 있으며, 이를 통해 거대 소비시장인 중국에 공동으로 진출할 수 있는 발판을 마련할 수 있다. 또한 최근 북한에서는 아래로부터의 시장화와 함께, 기업의 자율성 확대 및 이에 따른 국가 재정구조의 변화 등 시장적 요소 도입을 확대하는 방향으로 위로부터의 제도 변화도 있다. 이는 결국 분권화와 함께 주민과 지자체의 역량강화로 이어지는 한편 의식변화도 초래하고 있다. 따라서 특구가 북한 내에서 확산된다면, 특구 내 기업과 함께 북한 기업과의 내수 연계를 통해 북한의 시장화 확산 및 주민소득과 연계되어 성장 동력의 발판을 마련할 수 있다. 한편, 북한은 김정은 시대 이후 각종 개발구를 설치하고 있는데, 이는 우리의 국정과제인 한반도신경제구상과 상당부분 일치하고 있어 남북 경제특구는 관계가 재개되면 가장 우선적으로 고려될 사항이라고 판단된다. 또한 향후 남북관계가 재개된다면 금강산 관광특구, 개성공단 등 모든 남북경협이 제로가 된 상황에서 시작되지만, 그럼에도 이는 오히려 지난 25년 간 남북경협의 경험을 보유하고 있다는 차원에서 생각하면, 성숙한 합의를 이룰 수 있는 기반이 될 수 있다.

## (2) 남북 경제특구 설립의 기본 방향과 추진 방안

### (가) 기본 추진 방향 및 역점 사업

첫 번째는 대북 제재의 해제 정도에 따라 단계적·점진적 추진을 특구재개 및 설립의 기본 방향으로 설정한다. 그 이유는 앞서 추진 환경에서 분석한 바와 같이 ‘국민적 합의(national consensus) 도출’이라는 국내적 과제뿐만 아니라 비핵화 및 대북제재, 여기에 미중갈등이라는 3가지 요소로 인해 당장 추진이 어렵기 때문이다. 따라서 본 절에서는 제재 유지 및 완화 등 2단계로 나누어 추진 방안을 제시하고자 한다.

둘째, 남북한 정책 수요가 일치하는 방향에 초점을 맞추어 재개 및 확대 방안을 제시하고자 한다. 정책 수요의 일치하는 향후 남북관계가 재개될 경우, 남북이 우선순위로 추진할 가능성이 높아 추진동력을 마련할 수 있으며, 남북 모두에게 이익이 되는 상생협력의 가능 방안이기 때문이다. 따라서 큰 틀에서는 남한의 ‘한반도신경제구상’과 김정은 시대 ‘특구개발구’ 정책을 고려할 필요가 있다. 먼저, 신경제지도 구상은 한반도의 산업교통물류의 환서해, 관광자원의 환동해벨트 및 평화환경의 접경 지역을 H축으로 개발하자는 발상으로, 이를 통해 북방으로 영역을 확장하여 동북아 평화경제협력체계를 구축하는 계획이다(〈그림 III-11〉). 무엇보다 환서해경제벨트는 남한의 서울경기권을 비롯하여 북한의 개성, 해주, 평양, 남포, 신의주를 연결하여 중국을 관통하는 교통, 물류 산업벨트 구축이 목표이다(〈그림 III-12〉).

〈그림 III-11〉 한반도신경제구상과 3대 벨트



출처: “김정은에 건넨 USB 속 ‘한반도 신경제구상’ 내용,” 『한국일보』, 2018.5.2.

〈그림 III-12〉 북한 개발구와 한반도신경제구상



출처: “현대研 “통일경제특구, 北경제개발구와 연계해 경험 재개해야,” 『연합뉴스』, 2018.8.26.

한편, 북한의 개발구는 중앙급 및 지방급으로 나눌 수 있으며, 이를 지역 및 권역별로 나누어보면, 한반도신경제구상의 서해권, 동해권 및 DMZ 권역으로 분류할 수 있으며, 개발구의 특성에 맞게 다양한 특구로 개발이 가능하다. 복합형을 비롯하여 관광, 공업, 수출가공, 농업 및 첨단기술개발구 등으로 다양한 형태의 개발구를 제시하고 있다(〈그림 III-21, III-22, III-23〉).

〈표 III-21〉 북한의 중앙급 경제개발구 현황

구분	내천	신의주	개성	금강산	황금평위화도
위치	함경북도	평안북도	황해남도	강원도	평안북도
면적	약 470km <sup>2</sup>	132km <sup>2</sup>	66km <sup>2</sup>	100km <sup>2</sup>	황금평: 16km <sup>2</sup> 위화도: 12.2km <sup>2</sup>
지정일	1991.12(특수경제지대2010.1)	2002.9(특수경제지대 2013.11)	2002.11	2002.11	2010
유형	경제무역지대	홍공식 특별행정구	공업단지	관광특구	경제무역지대
관련 법	라서경제무역지대법	과거: 신의주특별행정구기초법, 현재: 경제개발구법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평위화도경제지대법
주요기능	첨단기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 무역 및 주계수송, 수출가공, 금융서비스	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 개발	공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	국제관광지	정보, 관광문화, 현대농업, 경공업
자치권	행정	입법, 행정, 사법	독자적 지도관리	독자적 지도관리	행정
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	개발업자	개발업자	개발업자
	임차기간	50년	50년	50년	50년
기업소득세	면세/감면	특별행정구 결정	일반업종 14%, 경공업, 첨단 10%	면세	면세/감면
비자 여부	무비자 (출입증명서)	비자 발급	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)

출처: 박용석, “북한 경제특구의 개발동향 및 시사점,” (CERIK 건설이슈포커스, 2014), p. 14의 표4 참조.

원전: 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, (평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2016) 및 김선옥 편 『조선민주주의인민공화국 주요 경제지대들』 (평양: 민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018)에 의해 저자 작성.

〈표 III-22〉 북한의 지방급 경제개발구 현황

등급	지역	목적	위치	개발 면적	개발 방식	협력 기간
자강도	만포경제 개발구	국제관광, 무역, 현대농업공업결합된 종합개발구	만포시 미타리 벌동섬지구, 림석지구, 포상리지구(중국 집안시와 마주함)	3.9km <sup>2</sup>	합영기업 개발	50년
	위원공업 개발구	광물자원, 목재가공, 기계설비제작업, 농토산물가공을 기본, 잠업, 담수양어과학기지 결합한 공업개발구	위원군 일부(중국 집안시와 마주봄)	2.28km <sup>2</sup>		
함경북도	청진경제 개발구	금속가공, 기계제작, 건재생산, 전자제품, 경공업제품생산 및 수출가공업, 청진항경유 중계항	청진시송평구역, 월포리, 남석리, 수성동 일부	5.4		
	어랑농업 개발구	농축산기지와 채종, 육종 포함 농업과학연구개발단지 (현대형고리형 생산체계)	어랑군 룡전리 및 부평리	5.1km <sup>2</sup>		
	온성성관 광개발구	골프장, 수영장, 경마장, 민족음식점 등 오락시설이 갖춘 관광개발구	온성군 온성섬(중국 길림성과 마주함)	1.7km <sup>2</sup>		
	경원경제 개발구	전자제품생산, 수산물가공, 정보산업제품, 피복 및 식료가공, 관광업	경원군 유달섬리(서부 아래로 나뉘어 개발중)	1.91km <sup>2</sup>		
량강도	무봉국배 관광특구	백두산지구탐관 및 관광객들에 대한 종합서비스, 관광상품생산	삼지연군	20km <sup>2</sup>		
	해산경제 개발구	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역 등 집약화	해산리 신장리 일부(중국 길림성 장백현과 접함)	1km <sup>2</sup>		
평안북도	압록강경제개발구	현대농업, 관광휴양, 무역을 기본의 집약	신의주시 룡운리 포해(중국 단둥시 호산과 마주함)	6.3km <sup>2</sup>		
	청수관광 개발구	압록강의 유리한 자연지리적 조건 활용하여 관광중심개발구	삭주군 방산리(중국 단둥과 마주함)	1.4km <sup>2</sup>		
강원도	현동공업 개발구	항구문화휴양도시, 국제적인 관광도시, 관광제품생산 및 전자정보산업기지를 기본으로 하는 공업개발구	원산시 남동쪽 현동리(갈마)	2km <sup>2</sup>		
함경남도	흥남공업 개발구	화학, 일반기계, 제약, 경공업 중심의 수출주도형공업개발구	함흥시 해안구역 덩풍동	2.2km <sup>2</sup>		
	북청농업 개발구	과수업, 축산업, 과일종합가공업 등 수출주도형농업개발구	북청군 문동리, 부동리, 종산리 등	3.5km <sup>2</sup>		

등급	지역	목표	위치	개발 면적	개발 방식	협력 기간
남포시	와우도수 출가공구	수출지향형기공조립업 등 집약적 수출가공구	령남리(서해감문쪽, 왼쪽)	1.5km <sup>2</sup>		
황해 북도	송림수출 가공구	송림항 및 남포항 이용한 집약형수출기공업, 창고 보관업, 화물운송항	송림시 서서동(개발구 7.5km 떨어진 지점에 송림항)	2km <sup>2</sup>		
	신평관광 개발구	유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락 등 산지관광을 기본 관광개발구	신평군 평화리(평양-원산 고속도로 중간지대)	8.1km <sup>2</sup>		
평안 남도	청남공업 개발구	채취공업발전에 필요한 설비, 부속품, 화학제품 생산 판매, 수출 등 공업개발구	청남군 룡성협동농장	2km <sup>2</sup>		
	숙천농업 개발구	발방지대 과학영농방법 창조, 도입 보급지, 현대적 농축산물 가공기지 집약	숙천군 운정리	3km <sup>2</sup>		
평양시	강남경제 개발구	다수확우량품종육종과 사료생산, 첨단제품기공 및 임가공(농축산과 공업지구로 구분)	평양 강남군 고흥리	3km <sup>2</sup>		

출처: 한홍열·윤성욱·박지원·정은이, 『남북러 지역개발 정책과 산업 정책 연계 방안』, pp. 121~122 표 5-6 참조.

### 〈표 III-23〉 북한 개발구 현황 및 특성별 분류

복합형 경제개발구 (10개)	공업개발구 (4개)	관광경제개발구 (4개)	수출가공구 (3개)	농업개발구 (3개)	첨단기술개발구 (1개)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 라선경제무역지대</li> <li>· 황금평-위화도 경제지대</li> <li>· 신의주국제경제지대</li> <li>· 강령국제특색시범구</li> <li>· 강남경제개발구</li> <li>· 청진경제개발구</li> <li>· 경원경제개발구</li> <li>· 해산경제개발구</li> <li>· 만포경제개발구</li> <li>· 압록강경제개발구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 홍남공업개발구</li> <li>· 위원공업개발구</li> <li>· 청남공업개발구</li> <li>· 현동공업개발구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원산-금강 국제관광</li> <li>· 무봉관광특구</li> <li>· 온성선관광 개발구</li> <li>· 신평관광개발구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 와우도수출 가공구</li> <li>· 송림수출 가공구</li> <li>· 진도수출 가공구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 숙천농업개발구</li> <li>· 북청농업개발구</li> <li>· 어랑농업개발구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 은정첨단기술 개발구</li> </ul>

출처: 한홍열·윤성욱·박지원·정은이, 『남북러 지역개발 정책과 산업 정책 연계 방안』, p. 119 표 5-4 참조.

뿐만 아니라 개발 방식 또한 다음 3가지로 이는 기존의 개성공단 및 남포공단 등의 혼합된 사례가 엿보인다.

〈표 Ⅲ-24〉 북한 개발구의 개발 방식

- 첫째, 국가가 해당 경제개발구의 하부구조 시설을 종합적으로 개발하고 다른 나라 기업들의 투자를 받아들여 기업을 창설운영하게 하는 개발방식,
- 둘째, 다른 나라 개발기업이 국가로부터 개발사업권승인을 받아 경제개발구의 하부구조 시설을 개발하고 그 개발구에 창설되는 외국인 투자기업에 토지를 재임대하여 주는 유형의 개발방식,
- 셋째, 다른 나라 기업과 북한 기업이 합영의 방식으로 개발 기업을 창설하고 국가로부터 개발사업권승인을 받아 공동으로 경제개발구의 하부구조시설을 개발하고 외국투자기업들에게 공동으로 토지를 재임대하여 주는 유형의 개발방식이 존재함.

출처: 조선대외경제투자협력위원회, 『조선민주주의인민공화국 투자 안내』 (평양: 조선대외경제투자협력위원회, 2016), pp.41~43 참조.

셋째, 그 중에서도 세부적으로는 기존 남북 당국 간에 합의된 사업 중심으로 추진할 것을 기본 방향으로 제시한다. 왜냐하면 정상회담 등을 통해 남북이 합의된 사항들은 차후에도 북한과 여러 차례 후속조치를 거치는 등 남북한 수요를 최대한 반영·합의된 사업으로써 남북 관계 재개 초기 신뢰를 회복하고 관계 정상화를 도모하기 위해서라도 가장 먼저 고려되어야 할 사업들이기 때문이다.

“이에 대해서 김정일 위원장은 국방위원회 참모들과 상의한 다음에 우리 제안을 원칙적으로 수용하겠다는 의사를 밝힘에 따라 정상선언에 포함되게 됐습니다. ... 저는 이번 회담에서 김정일 위원장과 의 진솔한 대화를 통해서 앞으로 남북 경협이 발전하는 데 필요한 과제들에 대해서 인식의 공감대를 넓힐 수 있었던 것을 매우 다행스러운 일이었다고 생각합니다. 아울러 이러한 토대 위에서 남북이 상호 보완적으로 만들어 갈 수 있는 공동 번영의 구상을 미리 준비한 바에 따라서 상세하게 밝히고, 경제 협력을 좀 더 체계적이고 미래 지향적인 방향으로 발전시켜 나가자는 제안을 했습니다.”<sup>130)</sup>

130) 국가기록원, “기록으로 보는 남북 정상회담,” <<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/second/second06.do>> (검색일: 2020.9.2.).

이러한 측면에서 남북 경제특구 관련하여 가장 주목할 사업은 2007년 10·4선언에서 밝힌 개성공단을 축으로 하는 해주경제특구 신설 및 연계이다.<sup>131)</sup> 이는 2018년 평양 9·9 선언에서도 ‘서해경제 공동특구 및 동해관광공동특구 조성’ 사업의 명목으로 계승·확대·발전되어 왔다(〈표 III-25〉).

〈표 III-25〉 경제특구 관련 남북 정상 간 협의 사항

정상회담	주요 내용
2차 남북정상회담 (10·4 선언)	(5) 남북경협·확대·발전/서해평화협력특별지대
	• 개성공단 내실화 및 확대
	• 서해평화협력특별지대 설치
3차 남북정상회담 (2018.4.27.)	(6) 10·4 선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화
	• 금년(2018년)내 동·서해선 철도 및 도로 연결 위한 착공식
4차 남북정상회담 (2018.9.19.)	• 개성공단, 금강산관광 정상화
	• 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성

출처: 「남북 정상회담」 내용에 의해 저자 작성.

2007년에 제시한 도로·철도 인프라, 법·제도, 확대 사업 또한 개성공단을 축으로 제안된 구상으로, 이는 향후 남북 경제특구의 재개 및 확대를 위한 방향성을 제시해 준다는데 의의가 크다고 할 수 있다. 즉, 도로·철도 인프라사업의 경우 철도(개성-신의주)와 고속도로(개성-평양) 개보수 문제를 개성공단 사업을 기점으로 발전시키는 구상이며, 향후 남북경협을 위한 법·제도구축 문제 또한 다음과 같이 특구 방식으로 일괄 해결할 것을 제안하였다.

131) “이번 남북 공동 선언에 있어서 가장 핵심적인, 가장 진전된 합의가 바로 이 부분입니다. ‘서해 평화협력 특별지대’를 만들어 나가기로 합의한 것입니다. 이것은 2007년 10·4 남북정상선언의 가장 핵심적인 합의사항임을 강조하였다는 점이다. 국가기록원, “기록으로 보는 남북 정상회담,” 〈<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/second/second06.do>〉 (검색일: 2020.9.2.).

“그런데 남북 경협이 이 많은 장애 요인들을 건건이 하나하나 해결해 간다는 것은 너무나 시간이 많이 걸리고 절차도 많이 걸리고 어려운 것이기 때문에, 개성공단과 같은 특구 개발 방식을 통해서 법과 제도, …, 인프라 문제 등을 일괄적으로 해결해 나가는 것이 좋다는 제안을 역시 강조했습니다.”<sup>132)</sup>

이를 토대로 향후 개성공단을 기점으로 서해평화협력지대(해주지역 경제특구 건설 및 해주항 활용, 해주 직항로 통과 등)를 신설하여 점, 선, 면의 방식으로 특구를 확장하고자 하는 방향을 알 수 있었다. 이러한 의미에서 남북 경제특구 재개 및 건설을 위해서는 우선 개성공업지구의 재개 및 확대, 그리고 이를 축으로 새롭게 제시한 해주 경제특구도 함께 고려할 필요가 있다.

#### (나) 새로운 추진 방향

상기 추진 환경 분석 결과, 경협의 단계적·점진적 재개를 위한 방안으로는 남북이 이미 추진 또는 합의한 경제특구사업, 그 중에서도 특히 개성공단사업의 재개·확대와 해주경제특구 신설에 주목할 필요가 있으며, 이는 향후 점진적 확대를 통해 한반도를 H벨트로 연결시켜 신 성장 동력을 발굴하고, 이를 토대로 경제영역을 북방으로 확장하여 결국 한반도가 주인이 되는 동북아평화공동체를 구축하는 동력으로 개발하는 것이 목적이다. 이러한 의미에서 남북 경제특구 조성 방안은 한반도신경제구상 및 북한의 개발구정책과도 정책적 수요가 맞물리며, 나아가 경제와 평화의 선순환구조를 만드는 평화경제에도 기여한다고 할 수 있다.

그러므로 향후 남북이 관계 회복을 통해 경제특구를 재개·확장할 경우, 새로운 정책적 수요와 추진 환경에 맞게 재설계되어야 한다. 더욱이 한반도를 둘러싼 주변국들의 정책적 수요 및 이에 따른 북한

132) 통일부 남북회담본부, <<http://daialogue.unikorea.go.kr>> (검색일: 2020.9.1.).

의 지정학적·지경학적 위상변화는 남한이 기존과 다른 원칙으로 북한에 접근해야할 필요성을 제기한다.

이는 기본적으로는 남북이 ‘공동의 이익’과 ‘공동의 발전’ 목표를 추구해야 한다는 것을 의미하지만,<sup>133)</sup> 그럼에도 여기서 ‘공동(共同)’이란 둘 이상의 사람이나 단체가 ‘같은 자격’으로 관계를 가진다는 뜻으로, 평등의 의미가 내포되어 있다는 사실에 주의를 기울일 필요가 있다. 즉, 남북 경제특구사업은 한쪽이 일반적으로 지원하거나 이익을 추구하는 편파적 행동은 모두 배제해야 하고, 대신 쌍방이 ‘대등 관계’ 속에서 공동의 이익과 발전을 추구해야 하며, 그 속에서 상호의존도를 높이면서 성장의 동력을 발굴하는 방향으로 추진되어야 한다.

다만, 여전히 남북의 경제적 격차가 현격히 벌어지는 상황에서 남북경협이 완벽한 대등관계하에 이루어지는 것은 시기상조라고 할 수 있다. 그러나 남북이 장기적 안목에서 상호 ‘역량강화’에 초점을 맞추어 특구사업을 추진한다면, 비교우위의 발굴·개발과 함께 분업체계가 구축되고 국제 경쟁력 확보 및 세계 시장에도 공동 진출하여 한반도에서 성장 동력의 마련과 함께 북방으로도 경제영역을 확장시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 그 과정에서 해외로 발길을 돌렸던 남한 기업들이 국내로 다시 집중할 수 있으며, 북한 또한 경제성장 및 주민 소득 향상을 통해 내수확대도 추구할 수 있다.

이를 위해 첫 번째 고려되어야할 사항은 기존의 남북이 단절·폐쇄된 특구협력 방식에서 탈피해야 한다는 점이다. 구체적으로 남한

---

133) “경협은 일방적 지원 아닌 ‘공동 이익’ 추구이다. 이것은 우리가 남북 경제협력하면 ‘일방적 지원’을 연상하는 경우가 있는데, 이것이 회담에서 그런 방향으로 대화가 됐을 때에는 북측으로서는 매우 자존심 상하는 일이고 쉽게 받아들일 수 있는 문제가 아니기 때문에, 공동의 이익일 뿐만 아니라 우리 남측도 여기에 큰 기대를 걸고 있는 사람이 아주 많다는 것을 특별히 강조해서 얘기를 했습니다. 그 점은 매우 좀 새롭게 받아들이는 것으로 저는 그렇게 이해했습니다(2007.10.4. 남북 정상회담).” 국가기록원, “기록으로 보는 남북 정상회담,” <<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/second/second06.do>> (검색일: 2020.9.2.).

에서 일체 모든 원자재를 조달하고, 북한에서는 값싼 토지와 노동력 중심으로 활용하여 생산된 최종재화는 남한으로 가져오는 방식이 아닌 남북 경제뿐만 아니라 북한 경제 내에서도 공급망과 최종 소비재 시장이 연계되는 개방식 협력방식을 추구해야 한다. 그래야만 양쪽 경제에 파급효과를 가져와 상호의존도를 높일 수 있다.

따라서 예를 들어, ‘유무상통(有無相通)’의 원칙에 입각하여 남한에는 없지만 북한에는 풍부하게 부존하는 광물자원을 가져온다고 해도 단순히 광물자원 그대로 채굴해서 가져오는 방식이 아니라, 채굴 현장에 가공공장을 추가적으로 세워 부가가치를 높여 남한으로 가져오거나 또는 북한 내부 시장에 판매하여 북한시장도 키울 필요가 있다. 이때 만일 남한과 설비투자 및 기술 협력을 동반한다면 남북이 경쟁력을 키워 수출도 가능하다.

이러한 관점에서 볼 때 향후 남북 경제특구는 대등한 관계 속에서 공동시장 이익, 공동발전의 목표를 추구해야 하며, 이를 위해서는 남북 역량이 강화되는 방향에 초점을 맞추어 특구 사업이 진행되어야 한다. 특히 역량강화를 위해서는 기술협력이 동반된 남북 산업의 분업체계 구축이 중요하고 이를 통해 남북은 국제시장에 공동 진출할 경쟁력을 확보할 수 있으며, 북한은 동시에 내수시장 확대와 함께 주민 소득향상에 기여할 수 있는 방향으로 특구가 추진될 수 있다.

따라서 2012년 이후 김정은 시대 북한은 ‘지식경제’, ‘첨단’을 핵심 키워드로 경제를 운용하고 있어 경제특구 또한 이러한 새로운 비전하에 걸맞은 공간이 되기 위해 업종 변화 및 고도화에도 적지 않은 변화를 모색해야 한다. 따라서 ICT와 스마트로 대표되는 새로운 기업들의 진출도 동시에 고려하는 것은 중요하다. 그러나 한편으로 이러한 첨단산업분야의 특구진출도 중요하지만, 개방형 특구가 되기 위해 더 중요하게 고려되어야 할 사항은 특구 내 산업연관 및 분업, 나아가 특구와 북한 경제, 그리고 남한 경제와의 공급체인망, 소비재 시장의 연계이다.

### (다) 단계적 추진 방안

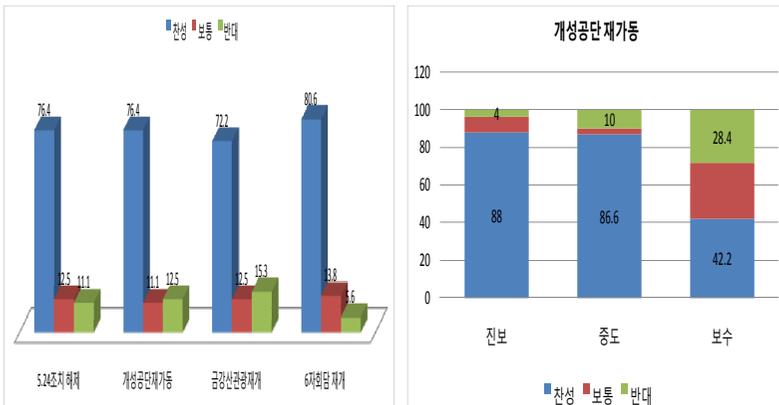
향후 남북관계 재개를 통해 경제특구방안을 모색하는데 있어 추진 환경변수로서 비핵화 및 대북제재를 고려할 수 있으며, 이에 따르는 단계별 방안을 2개로 나누어 제시할 수 있다. 즉 1단계는 현 제재의 유지 및 약간 완화 상황이며, 2단계는 제재의 전면해제로 개성공단 재개 및 이를 발판으로 다른 지역 공간으로 특구를 확대할 수 있다.

#### 1) 1단계

제재가 유지되는 현 상태에서는 우선 개성공단 등 기존 남북 경제특구의 재개를 위한 여건 조성 및 재개에 대비한 준비 작업이 진행될 수 있다.

이를 위해 우선 국내적으로는 개성공단 재개를 둘러싼 경험의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성이 필요하다. 즉, 개성공단 개발 확대가 북한 경제 회생은 물론, 한국의 신 성장동력 확보 등 남북한 경제 모두에게 평화와 번영을 가져다주는 협력 사업임을 인식시켜주어야 한다.

〈그림 III-13〉 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과



출처: 현대경제연구원, 최근 남북관계 현안에 대한 전문가 설문조사(2017.6.28.) 참고.

실제로 현대경제연구원에서 전문가 72명을 대상으로 2017년 6월 14일에서 21일에 걸쳐 실시한 남북관계 주요 현안들에 대한 설문조사 결과, <그림 III-13>과 같이 5·24조치 해제, 개성공단재가동, 금강산재개, 6자회담재개 등의 주요 현안에 대해 70% 이상이 찬성의 입장을 표명하였다.

바꿔 말하면, 정부는 이러한 지지기반을 동력으로 북한과 3통을 개방하기 위한 법·제도적 기반을 마련해야 한다. 아울러 북한과도 남한인의 자유로운 왕래가 가능하도록 법·제도적 환경을 마련해야 한다. 이를 통해 사회 각계각층은 인도주의적 협력에서 사회문화교류 등에 이르기까지 다층적·다각적 협력을 추진해야 한다. 그 중에서도 특히 기업인들의 왕래를 촉진시키기 위해 비즈니스관광, 산업시찰단 파견 및 지식공유협력을 촉진·확대하는 방안도 중점적으로 고려해야 하며, 이를 통해 남북이 경협 재개를 위한 신뢰 회복에 노력해야 한다. 특히 초기에는 민간교류, 그 중에서도 특히 역량강화를 위한 남북 지식공유사업(Knowledge Sharing Program)을 적극 추진할 필요가 있다. 이는 캐나다 브리티시컬럼비아대학 및 중국 등지에서 오랫동안 북한과 진행해왔는데, 개성공단 또한 지식공유사업의 산물이라고 할 수 있다. 지식공유사업은 관료, 기술자, 노동자 등 사회 각계각층에서 광범위하게 진행해야 하며 이를 통해 개성공단이 당장 재가동을 하지 않는다 하더라도 남북 주민들에게, 그리고 세계 각국에 재가동에 준하는 인식을 줄 것이라고 판단한다. 따라서 개성공단 재가동에 대한 제재의 예외 또는 면제를 추진하기 위해 국제사회의 지지를 얻기 위한 발판으로 활용해야 한다.

제재가 유지 또는 약간 완화된 상황에서는 상기 남북관계 재개와 교류 확대를 통한 신뢰를 토대로 기존 사업재개와 확대 방안, 또는 신규 분야의 시범 사업 추진을 위한 협의작업이 가능하다. 먼저 개

성공단의 정상화를 위해서는 기존 쟁점사항 중심으로 재개를 위한 합의를 북한과 만들어나가는 것이 중요하다. 여기에는 가장 최근 합의에 이른 2013년 7월 ‘개성공업지구법’은 개성공업지구의 진화·확대 버전으로 이에 기반하여 3통 문제와 4대 경제 합의서 이행에 대해 구체적 합의를 이끌어내야 한다. 특히, 3통과 관련해서는 상시통행 허용과 24시간 통관시스템 도입, 인터넷 및 휴대전화 사용 등에 관한 내용을 집중 토의해야 한다.

이와 같이 재개 대비한 법 제도 정비 등 당분간 회담에서는 기존 합의의 총체적 점검과 함께 재개에 대비한 운영상 문제점 보완 및 발전적 정상화문제를 협의해야 하며 이와 함께 국제화 방안, 북한 내수시장과 시장화 연계 방안 등도 함께 논의되어야 한다.

## 2) 2단계

제재가 전면 해제되면, 개성공단 1단계 사업 마무리와 함께 2~3단계 사업의 착공이 가능하다. 원래 개성공단의 전체 개발계획 대비, 현재 개발한 면적은 5%, 업체 수는 6%, 고용 인력은 15% 내외 수준에 불과하며, 1단계 100만평조차도 2007년에 완료되었으나 실제 입주기업은 계획(300개)대비 40% 수준인 125개에 불과한 상황이다. 뿐만 아니라 남북한이 합의한 2단계(150만평) 및 3단계(350만평)의 공단 개발은 아직 시작도 못했다(<표 III-26>).

<표 III-26> 개성공단 전체 개발 대비 실제 운영 현황

구분	전체개발계획	실제 운영 현황	전체 계획 대비 비중
개발면적	총 2천만평(공업단지8백만평 + 배후도시 천2백만평)	1단계 100만평	5% 수준
업체수	총 2천개	125개	6% 수준

출처: 현대경제연구원, “개성공단가동 10년 평가와 발전방안.” p. 1.

따라서 개성공단 1단계 사업의 내실화 및 고도화 방안에 대한 문제와 함께 3통의 문제, 노동력 공급 문제, 미국 등 서방세계에서 한국산 불인정 등의 문제에 대해 함께 해결해야 한다. 아울러 2단계 3단계에서는 북한의 대남 의존도 제고, 제조, 물류, 상업, 금융, 관광 주거기능을 갖춘 종합형 국제자유경제지대와 복합도시 개발을 통해 동북아 경제거점으로 육성해야 하는 방안도 함께 고려할 수 있다. 즉, 제재가 해제되면, 첫째, 개성공단 1단계 사업의 완성과 함께 나머지 개성공단의 2단계 및 3단계 사업도 동시다발적으로 착수할 수 있다. 그러나 초기 1단계 사업과는 달리 2, 3단계에서는 고도화된 기업들의 자본 및 기술 집적이 이루어질 것이며, 이를 통해 공단 내 동종 산업간 ‘분업’ 및 ‘연계’가 가능하여 하나의 클러스터가 형성되는 수준까지 발전할 수 있다. 뿐만 아니라 이는 향후 남한 기업과의 연계를 통해 남북 산업 연관 효과를 동시에 기대할 수 있게 된다.

이와 더불어 개성공단을 거점으로 공단 밖의 북한 내 기업과 공급체인망 형성 및 시장과의 연계를 통해 국내 생산증대 효과를 기대할 수 있으며, 이는 곧 북한 노동자의 수익 및 가계소득의 향상에도 기여하는 선순환구조를 만들어 북한 거시경제를 활성화하는데 남북 경제특구가 적지 않은 역할을 할 수 있다. 이와 함께 개성은 공단 내 서비스 복합물류단지가 형성되어 이는 또 다른 부가가치를 창출할 수 있는 산업들의 집적효과를 가져올 것이다. 따라서 개성을 중심으로 남북 경제특구는 북한 및 남한 전역의 물류 및 생산체계가 연계가 이루어지는 경제통합의 기반을 구축할 수 있다.

동시에 해주경제특구의 건설 및 개성공단과의 연계 방안도 함께 모색할 수 있다. 특히 2007년 10·4 선언 및 2018년 9·19 평양선언에 기반하여 구체적인 협의방안에 대해 도출해야 한다.

### 〈표 III-27〉 해주경제 특구 및 해주항 개발 합의사항

- 해주경제특구 건설을 단계적으로 추진하며 규모를 점차 확대
- 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획 시기를 확정하는 문제
- 시범단지를 조성하고 착공식을 진행하는 문제
- 해주경제특구와 개성공업지구와의 보완적 관계를 실현하는 문제
- 해주경제특구 건설을 위한 법률적 장치를 조속히 마련하고 사업계획이 확정되는 시기에 맞추어 이를 완비하는 문제
- 아울러 해주항 개발을 해주경제특구 개발 과정에 맞추어 단계적으로 확대해 나가는 문제, 현존 부두 개보수와 항로확보, 단계별 부두 확장에 대한 구체적인 착수 시기와 방안을 확정하는 문제

출처: 통일부 남북회담본부, 〈<http://dialogue.unikorea.go.kr>〉 (검색일: 2020.9.1.).

특히 해주는 모래 및 시멘트 등 자원이 풍부하여 개성과는 달리 자원을 배경으로 한 남북 경제특구를 건설할 수 있다. 즉, 해주는 유무상통의 원칙에 의거하여 모래를 채취 및 시멘트 공장을 남북 공동으로 설립하고 가공된 모래와 시멘트를 남한 또는 중국으로까지 수출하는 형태로 발전할 수 있다. 이와 함께 해주 서해바다에 풍부한 수산물을 가공(양식 포함), 수출하기 위한 대규모 수산물 가공단지를 설립할 수 있다. 이른바 해주에는 자원 의존형 위탁가공, 또는 설비제공 방식으로 특구를 설립할 수 있으며, 여기서 생산된 제품을 남한 또는 중국 등 제3국에 함께 수출하는 방식도 고안될 수 있다.

〈그림 III-14〉 북한 경제특구 및 경제개발구



원전: 한국해양수산업개발원.

출처: “북한 경제 특구 맞춤형 남북 해양 협력 추진.” 『BVL Korea』, 2018.7.27.

〈그림 III-15〉 서해평화협력 특별지대 조성계획



출처: 해양수산부, “군사벨트를 ‘경제벨트’로...왜 해주인가?” (대한민국 정책브리핑, 2007. 10.10.), <<http://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148638162&pkgId=49500301&pkgSubId=&pageIndex=1>> (검색일: 2020.10.2.).

뿐만 아니라 해주는 항만개발도 함께 고려할 수 있다. 즉, 개성공단이 육로 중심이라면 해주는 해상에 의존한 물류 운송방식을 고려할 수 있으며 이를 통해 평양·개성→인천의 해상 물류 집적지로 개발될 수 있다. 이를 위해 현존 부두의 개보수와 항로 확보, 단계별 부두 확장에 대한 사업이 진행될 것이다. 따라서 해주경제특구는 향후 자원 및 항만개발이 기대되는 북한의 동해벨트의 협력방안으로도 확대·적용될 수 있다.

〈표 Ⅲ-28〉 남북 경제특구 구축 단계별 로드맵

제1단계		제2단계
제1-1단계(제재 지속)	제1-2단계(부분 해제)	본격화 단계: 완전 해제
남북관계 재개를 위한 국민적 공감대 형성	경제교류 협력 증대	개성공단 1단계 사업의 내실화 및 고도화 방안 마련
민간교류 협력을 위한 법 제도 마련	지식공유사업 확대	개성공단 2, 3단계 사업으로 확장
인도적 협력에서 사회문화 교류로 확대	개성공단 재개를 위한 법 제도적 정비 및 쟁점사항 남북 합의 도출	해주 공단 설립을 위한 도로, 해주항 등 주변 인프라 구축
개성공단 기업가 방문 및 시설 점검 등	개성 이외 지역 남북특구 설립 합의 및 계획 마련	해주공단 설립
	3통문제 협의	주변 수산물 가공단지, 복합 물류 단지 설립
		개성공단과 해주공단 연계 사업

출처: 저자 작성.

### 3. 남북 관광협력

#### 가. 한반도 평화경제와 남북 관광

문재인 정부의 통일·대북 정책의 비전은 신한반도 체제 실현이며, 이의 달성을 위한 목표는 평화경제이다. 여기서 평화협력공동체는 동북아 평화협력 플랫폼(동북아플러스 책임공동체)을 통한 한반도 비핵화·평화 프로세스를 통해, 경제협력공동체는 한반도 신경제구상과 신북방·신남방 정책이란 추진 동력을 통해 달성해나가겠다는 계획으로 요약할 수 있을 것이다.

남북 관광협력은 평화경제 구상 실현의 선도적 역할을 할 수 있다. 다시 말해, 남북한 관광은 대규모 인적·물적 교류를 통한 ‘평화의 일상화’ 실현 사업으로, ‘평화를 위한 관광과 관광을 통한 평화가 선순환’함으로써 한반도의 평화경제를 만들어가는 과정의 일환이다. 이는 신북방 정책과 한반도 신경제구상 실현, 남북경제공동체 형성 등의 촉진을 통한 신한반도 체제 실현의 핵심 수단이 될 수 있다.

관광업은 대외 개방과 함께, 이동의 자율성과 편리성, 평화로움 등의 보장을 바탕으로 하는 서비스업이므로, 북한의 개혁·개방과 한반도의 긴장완화 및 평화의 일상화 촉진에도 크게 기여한다. 또한 관광업은 인적·물적 측면의 대규모 교류가 이루어짐으로써 남북 양측 간의 적대감을 해소할 뿐 아니라 경제적인 이익 증진과 신뢰 구축에도 가장 적합한 평화경제 사업이라고<sup>134)</sup> 할 수 있다. 실제로 북한은 1998년 11월의 금강산관광을 위해 장전향 인근의 기갑부대와 방사포부대, 잠수정 기지 등이 있었던 군부대를 후방으로 재배치하였다.

남북 관광협력은 또한 한반도 신경제구상의 4대 핵심정책 가운데

---

134) 유엔은 냉전시대 “관광은 평화로 가는 여권(tourism is a passport to peace)”이라는 표어 아래 1967년을 국제관광의 해로 정하고 관광의 중요성을 강조한 바 있다.

환동해·환황해·접경지역 평화벨트에 공통으로 적용되는 사업으로, 신경계구상 실현의 입구이자 출발점이란 점에서 평화경제 구상 실현의 핵심 사업이다. 특히 환동해 경제벨트의 중심사업으로, 금강산관광 사업을 포함하여 설악산~금강산~원산·마식령~나진·선봉~백두산·개마고원 등지로의 국제관광협력 벨트 조성 사업과 동해 평화 바다공원 조성 및 해양 레포츠 사업, 그리고 남북·일·러의 동북아 크루즈관광 사업은 매우 중요한 추진 동력이 될 것이다. DMZ 생태·환경·평화 위주의 접경지역 평화벨트와 남한의 경인권~북한의 개성·해주·남포·평양 연계의 산업관광을 고려한 환황해 경제벨트와도 연관되어 있다. 이외에도 남북 관광협력은 남북한 간의 긴장완화는 물론 동북아의 평화 안정과 경제협력에도 크게 기여할 것이다.

한편 남북 관광협력은 다음 몇 가지 측면에서 실현 및 성공 가능성이 높다. 우선 실현 가능성 측면에서, 관광 사업 그 자체는 국제사회의 대북 제재 대상이 아니기에 현실적·실용적인 수단이 될 수 있다.

두 번째로, 북한의 수용 가능성 측면에서 남북 관광협력은 경제특구·개발구를 통한 외자유치 및 경제발전 전략 등 북한의 경제정책 추진 방향과도 일치한다. 특히 관광은 북한 입장에서 살펴보면 부존 자원을 활용한 외자유치 유망 사업일 뿐만 아니라, 마식령 스키장 및 원산·금강산국제관광지대 개발 등 관광 부국을 꿈꾸는 스위스 유학생 출신인 김정은 국무위원장의 최대 역점 사업이다. 김 위원장은 2019년 신년사에서도 금강산관광에 대해 ‘조건·대가 없는 재개 의사’를 밝혔을 만큼, 남한의 대북 관광투자 유치에 적극적인 입장을 보여 왔다.

세 번째로, 남북한 정상이 이미 금강산관광 사업 재개에 합의하였으므로, 관광협력은 남북한 간의 합의 이행과 상호 신뢰 회복의 상징으로, 여타 남북경협 사업으로의 확대 및 남북관계 개선의 마중물

역할 측면에서 매우 큰 의미를 가지며 성공 가능성도 높다. 남북한 정상은 이미 9·19 평양선언에서 ‘조건이 마련되면 우선 정상화하겠다’고 합의한 바 있으며, 동해관광공동특구 조성에도 합의하였다. 우리 정부는 2020년 1월에 남북관계 개선과 돌파구 마련 차원에서 북한 지역에 대한 개별관광 승인을 검토하였다. 이를 위해 ① 이산가족 또는 사회단체의 금강산·개성 방문, ② 한국민의 제3국을 통한 북한 지역 방문, ③ 외국인의 남북 연계 관광 허용 등 세 가지 형태의 관광을 검토한 바 있다.

이외에도 양측은 금강산관광이라는 협력 사업으로 이미 남북 상생의 평화협력 사업에 대한 인식 공유 및 성공 사례가 있기 때문에 다른 어느 부문보다 재개는 물론 협력 확대 및 지속발전 가능성이 높다고 하겠다.

## 나. 남북한 관광협력 현황과 김정은 시대의 북한 관광정책

### (1) 남북한 관광협력 평가

#### (가) 금강산관광 사업

금강산관광은 남북 관광협력의 대표적 사업으로 1998년 11월 18일 시작되어 2008년 7월에 연간 40만 명의 남북 관광 시대를 목전에 두고 중단된 지 벌써 12년이 지났다. 금강산관광 사업의 성사 배경과 관광 방식, 관광 코스 등 그간의 관광사업 추진 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

우선 금강산관광이 성사된 배경은 김대중 정부의 전향적인 대북 정책과 IMF 외환위기 극복을 위한 한반도 안정의 필요성 증대, 1990년대 중반의 경제난에서 벗어나기 위한 북한의 실용주의적 접근 방식, 성공한 실향민 기업가의 의지 등이 복합 작용하면서 전격

적으로 이루어졌다. 특히 1998년 6월 16일에 현대그룹의 고정주영 명예회장이 500마리의 소떼 방북을 통해 민간 기업인으로서 최초로 판문점을 통과하는 방북 성과를 이루어내면서 금강산관광 등 대규모 경협사업이 성사되었다. 이는 북측과 1989년 1월 「금강산관광 개발 의정서」 체결 후 10년 만에 실현된 것이다.

금강산관광은 중단되기 전 20여 년 동안에 1988년 해로관광에서 2003년 육로관광으로, 2008년에는 승용차 관광으로 방식이 다양화 해졌으며, 관광 일정도 2004년부터 당일 관광에서 점차 1박 2일, 2박 3일 관광 등으로 확대되었다. 또한 관광 코스도 초기의 구룡연과, 만물상, 삼일포 등에서 점차 확대되었다. 동석동~세존봉~구룡연의 순환 코스와 해금강 코스 등이 추가되어 야영장과 해수욕장 등도 개방되었으며, 2007년 6월에는 내금강 관광이, 2008년에는 승용차 관광이 실시되면서 관광 코스가 확대되었다. 이를 통해 남북 관광이 확대되고 숙박·편의시설 등 관광 인프라 확충되면서 대규모 관광이 이루어져 2005년부터 관광객이 29만 8,250명에 달해 30만 명의 남북관광 시대가 열렸으며, 2007년에는 35만 명에 달했다. 이로써 2008년 7월 중단되기 전까지의 누적 관광객은 195만 6천명에 달했다. 그러나 2008년 7월에 관광객 박왕자 씨 피격 사건으로 인해 연간 40만 명의 남북 관광 시대를 목전에 두고 중단되었다.

금강산관광 사업은 단순히 남북 간 관광협력을 넘어 매우 중요한 의미를 갖는다. 다시 말해, 분단 이후 관광이란 수단을 통해 최초의 대규모 인적·물적 교류가 이루어짐으로써 한반도의 평화·안정에 기여했으며, 경제적, 사회·문화 등 여러 분야에 걸쳐 큰 성과를 이루었다고 할 수 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

우선 정치·군사적 측면에서 북한의 고성항이라는 군사항을 남측에 개방하도록 하여 한반도의 평화·안정과 코리안 디스카운트 해소

등에 기여하였을 뿐만 아니라, 정치적 대립의 완충과 가교 역할을 하였으며, 남북 정상회담 성사의 기반 조성에도 기여하였다. 사회·문화적 측면에서도 금강산관광은 남북한 주민들 간의 인적·물적 측면의 대규모 교류가 실현됨으로써 민족의 동질성 회복과 이산가족 상봉의 기회 마련은 물론, 통일의 체험장을 제공하였다고 할 수 있다. 경제적 측면에서 우선 남한에게는 관광 및 운수, 건설 분야에서 남한 내 소비 진작과 강원도 지역에서의 특산물 구입을 통한 지역경제 활성화 효과를 비롯하여, 북한에게도 자본주의 시장경제 학습의 기회와 여타 대규모 남북경협 사업의 법·제도화의 초석을 마련하는 데도 크게 기여하였다.

그러나 금강산관광은 현재 중단 12년이 지났으나 남북관계 경색 국면과 북핵 문제 미해결과 대북 경제제재의 장기화 등으로 인해 재개되지 못하고 있다. 더욱이 2019년 10월 김정은 위원장의 금강산관광 시설물 철거 발언과 2020년 6월의 개성공단 남북연락사무소 폭파 등으로 재개 여건이 더욱 어려워졌다. 그러나 김 위원장의 시설물 철거 발언은 남북 관광 사업과 남북관계 단절 의도가 아니라 ‘관광을 통한 경제 회복과 부국’을 지향하는 김정은 시대의 새로운 남북관계 정립과 관광협력 발전 방안 모색(리모델링)을 의미하는 것으로 해석된다.<sup>135)</sup>

#### (나) 개성 및 백두산관광 사업

금강산관광의 성공은 여타 관광 사업으로 이어졌다. 통일교그룹의 평화항공여행사(대표: 박상권)가 2003년 9월에 추진했던 백두산·평양관광과 10월에 현대그룹의 류경체육관 개관을 기념하기 위해

135) 홍순직, “금강산관광 사업의 회고와 평가,” 『금강산관광에 대한 재고찰과 해법 모색』 (서울: 경남대 극동문제연구소 세미나, 2019.11.12.), p. 13.

휴전선을 통과하는 육로관광으로 이어졌다. 2005년과 2007년에는 개성 시범관광과 본 관광이 이루어졌다.

개성관광은 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태평화위원회)가 2005년 8월에 관광을 시범운영하는 데 합의한 후 시범관광은 8월 말에서 9월 초(8.26.~9.7.)에 3차례에 걸쳐 이루어졌다. 본 관광은 2007년 12월 5일부터 시작되어 2008년 10월에 누적 관광객 10만 명을 기록한 후 그해 11월 29일까지 이루어졌다. 하루 300~400여 명의 관광객들이 선죽교와 성군관, 박연폭포 등 고려의 유적지를 살펴볼 수 있었고, 시범관광을 포함하여 총 11만 2천여 명의 관광객이 다녀왔다.

개성은 서울에서의 거리가 약 60~70여 km에 불과하여 당일 관광이 가능하고, 북한 일반시민들의 일상생활 모습도 직접 볼 수가 있어 관광객들로부터 많은 인기를 얻었다. 그러나 2008년 7월 11일 관광객 박왕자 씨가 피격되어 금강산관광이 중단된 이후 2008년 11월에는 개성관광마저 중단됨으로써 남북 간 관광이 열리지 않은 지 벌써 12년이 다 되었다. 이로 인해 남북관광 사업과 관련된 수백 개의 남북교역 기업들은 대부분 폐업·도산하였으며, 강원도 고성 지역의 지역경제 위축과 이혼 증가 등 많은 부정적인 영향을 미쳤다.

백두산관광은 남측의 통일교그룹 평화자동차 계열의 여행사인 평화항공여행사와 북측의 금강산관광총회사가 2003년 9월에 계약을 맺음으로써 상업적 관광이 시작되어, 총 9차례 동안에 약 780여 명이 백두산을 관광하고 왔다. 2005년 7월에는 남측의 한국관광공사와 (주)현대아산이 북측의 아태평화위원회와 백두산 관광에 합의하였다. 2005년 8월에는 합의에 따라 삼지연공항의 활주로 공사용 아스팔트 피치 등 약 49억 원 규모를 북측에 제공하였고, 2007년 10월 4일에 열린 남북 정상회담에서 두 정상은 시범관광을 하고 서울~백

두산 구간의 직항로를 개설한다는 데 합의하였다. 그해 11월에는 김정은 위원장이 현대그룹 현정은 회장 일행에게 헬기를 내어주어 백두산 관광지 현장을 직접 둘러보도록 하였고, 남북한은 2008년 4월을 목표로 관광 사업을 하기 위한 합의서에 서명하였다. 이후 통일부와 건설교통부, 문화관광부 등의 범정부 차원의 합동반이 구성되어 북한과 중국 측의 백두산 지구를 방문·점검하였다. 그러나 남북관계 경색과 북핵 문제 미해결, 대북 경제제재 등의 영향으로 더 이상 열리지 않고 있다.

#### (다) 남북 관광 사업의 한계와 문제점

남북 관광협력은 여타 남북교류협력 사업과 마찬가지로 경제적인 요인보다는 비경제적인 요인에 더 많은 영향을 받아 왔다. 다시 말해 남북 관광협력은 남북 간 정치·군사적 현안에 민감하여 관광 사업 진행이 불안정할 뿐만 아니라, 북한의 합의 불이행과 이에 대한 법·제도적 장치 미흡, 예상치 못한 상황 발생에 대한 정부 차원의 관리기구가 없는 점 등의 한계와 문제점을 지적할 수 있다. 이는 결국 남북 관광 사업이 수익성과 지속발전 가능성을 담보할 수 없게 되었으며, 이외에도 ‘사스(중증급성호흡기중후군, Severe Acute Respiratory syndrome: SARS)’와 에볼라 바이러스와 같은 전염병 창궐은 보건의료 체계가 취약한 북한에 있어서 남북 관광협력을 제약하는 요인으로 지적된다.

금강산관광 사업 재개를 위해서는 몇 가지 쟁점이 해결되어야 한다. 무엇보다도 2008년의 관광객 피격 사건 사건과 관련한 전제 조건(진상 규명, 재발 방지, 신변안전 보장 등)의 해결은 물론, 각종 법·제도 정비와 남측 자산의 몰수·동결 및 현대자산의 독점권 회복, 대북 경제제재와 관련한 제약 등의 문제점이 해결되어야 한다.

특히 대북 제재가 재개의 가장 큰 걸림돌이다. 관광 자체는 제재 사항이 아니나, 실제 관광 사업 추진을 위한 과정에서 상당 부문이 대북 제재와 관련되어 있으며, 재개에 대한 국내외 여론도 고려해야 한다. 예컨대 관광 모객 사업체와 교통수단 확보, 유엔사의 군사분계선 통과 승인 협조, 관광 시설 개보수 및 투자 실행 여부, 관광대가 지급 방식, 해당 기업의 금융제재 적용 등에 대한 현실 가능성과 허용 문제 등의 해결이 관건이다. 유엔 결의안 가운데서 제2094호(2013.3.7. 채택)는 대규모 대북 현금(bulk cash)의 지급을 제한하고 있으며, 제2375호(2017.9.11. 채택)는 북측과의 합작사업 설립과 유지 및 운영이 완전히 금지되어 있어 직접적인 제약 요인으로 작용하고 있으며, 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 규정도 강력한 조치로 지적된다.

## (2) 김정은 시대의 북한 관광정책 특징과 활성화 노력

### (가) 김정은 시대의 북한 관광정책 특징

관광산업은 김정일 시대 들어 경제난이 심각해지면서 중요성을 인식하기 시작하였다. 북한의 관광정책 추이를 간단히 먼저 살펴본 후 김정은 시대의 관광정책 특징을 살펴보기로 하자.

북한에서 당초 관광은 기본적으로 부르조아 생활 양태로서 비생산적인 것으로 인식되었다. 이로 인해 자본주의적 관광 행태에 대해 ‘호색적인 관광, 도박 관광과 같은 변태적이며 속물적인 관광’이라고 비판하는 입장으로, 관광업이 산업화되지 못하였다. 이 같은 북한의 관광산업에 대한 인식은 북한 원전에서 잘 나타나 있다. 김일성 전집 제88권에 따르면, 관광은 외국 관광객을 대상으로 체제 선전이나 단순 외화벌이 수단에 불과하다. 다시 말해 “자연경치나 역사유적 같은 것을 선전하여 다른 나라 사람들을 많이 끌어들여 구경을 시키

면서 생활상 편의를 도모해주고 식료품과 일용품, 기념품 같은 것을 많이 팔아주면서 수익을 얻는 봉사부문”으로 인식되었으며, 최근에 ‘수익’ 개념이 추가된 것이다.<sup>136)</sup>

시기별로 살펴보면, 북한은 1980년대 이후 외화 부족에 따른 외화 벌이 사업 목적 등으로 합영법(1984) 도입 이후, 1986년 5월에 여행 관리국을 국가관광총국으로 확대 개편하였다. 1987년에는 대외 관광 지역 9곳을 개방하여 해외 관광객을 유치하는 데 총력을 기울였으며, 세계관광기구(WTO)에 가입하였다. 특히 1993년에는 ‘관광’이라는 용어가 경제활동과 관련해 처음으로 사용되었는데 이는 관광·봉사(서비스업) 부문에 대한 개발 단어를 라선경제무역지대법에 적시하였다.

김정일 국방위원장 시대에 들어 1998년 11월의 금강산관광을 계기로 북한의 관광산업에 대한 인식이 크게 변화하였다. 이를 계기로 본격적인 외국인 관광 유치가 이루어졌으며, 이는 개성공단과 개성관광 개방 등으로 확산되었다. 북한의 관광정책은 외국인 관광은 내각 국가관광총국이, 해외동포나 남한 국민에 대해서는 통일전선부가, 북한 주민들의 국내관광은 선전부가, 해외여행은 국무위원회 각급 보위성이 담당하는 것으로 알려져 있다.

김정은 시대에는 관광을 북한 경제에게 매우 중요한 ‘산업’으로 인식하면서 이전보다 적극적이고 개방적인 관광정책을 추진하고 있는데, 이의 배경과 김정은 시대의 북한 관광정책 특징은 다음과 같다.

먼저 관광산업의 중요성을 인식하고 이를 경제·핵 병진 건설의 중심 노선으로 채택하였다. 다시 말해 관광산업은 대북 경제제재 하에서의 매우 유효한 외자 유치 수단인 동시에, 자연경관이란 부존자원을 활용하여 상대적으로 적은 자본 투자로도 외화벌이가 가능하

---

136) 김광협, “관광통계자료의 분류,” 『경제연구』, 제3호 (2016), p. 44.

다. 따라서 관광산업을 북한 경제 회생과 경제강성대국 건설의 원동력으로 인식한 것이다. 이외에도 해외 관광 활성화를 통해 북한의 폐쇄적인 이미지를 탈피하고 김정은 위원장에 대해 대외 개방적인 지도자 및 정상국가 이미지를 구축하려는 의도도 포함된 듯하다.

둘째로, 관광 전용 경제개발구 지정과 관광지구에 대한 현지도 확대, 보다 구체적인 투자수익률 제시 등 관광업을 전방위적인 외자 유치 정책의 일환으로 활용하였다. 김정은 시대에 들어 기존의 중앙급 경제특구 5곳 외에 각 지역별 맞춤형 경제특구인 경제개발구 23곳을 정하였다. 총 28개의 경제특구 및 경제개발구 가운데<sup>137)</sup> 단일형의 전용 관광지구는 중앙급의 금강산국제관광특구와 원산·금강산국제관광지대, 무봉국제관광특구, 그리고 지방급의 신평·청수·온성섬관광개발구가 있으며, 이외에도 관광 분야 개발 계획이 포함된 경제특구·개발구도 12곳이나 달한다.

김정은 위원장은 2013년 3월에 당 중앙위 전원회의에서 ‘원산·금강산지구의 관광 활성화’를 선언하였으며, 2018~2019년에는 이곳의 방문 4회를 포함하여 삼지연시 6회, 양덕온천문화휴양지 7회 등 주요 관광지를 총 17회나 현지도하였다. 또한 외자 유치 확대를 위해 원산·금강산국제관광지대의 국제컨벤션센터(국제전람장)에 960만 달러를 초기 투자할 경우, 향후 25년간 안정적인 사업 운영권을 보장하고 13.3%에 달하는 세후 내부수익률(IRR)을 제시하였다.<sup>138)</sup>

---

137) 북한이 지정한 경제특구·경제개발구의 수는 금강산국제관광지대와 원산·금강산국제관광지대와의 혼선, 개성공업지구의 포함 여부 등에 따라 연구자마다 다소 차이가 있다. 가장 최근에 북한에서 공식적으로 발표된 경제특구에 대한 자료인 차명철(2018)의 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』에는 경제특구와 경제개발구를 별도로 구분하지 않고 있으며, 특구의 위치와 성격에 따라 총 27개로 소개하고 있다. 또한 원산·금강산국제관광지대와 금강산국제관광특구로 구분하였고, 개성공업지구는 제외하였다. 그러나 개성공업지구는 남북 정상회담과 2019년 신년사에서 언급된 바 있으므로, 포함시키는 것이 합리적으로 보인다.

138) 신용석·최정은, 『신남북 관광협력의 정책방향과 과제』(서울: 한국문화관광연구원, 2019), p. 56.

셋째로, 관광의 산업화 추진을 들 수 있다. 김정은 시대 들어 관광을 단순한 체제 선전이나 외화벌이 수단 등 외국인 관광 중심에서 내국인도 포함하는 전방위적인 관광산업으로 육성하였다. 이는 남북 관광 중단에 따른 탈출구 모색 의도도 있겠지만, 최근 시장의 활성화와 돈주들의 등장, 평양을 중심으로 한 관광 수요층 증가 등에 기인한 것으로 평가된다.

넷째로는 북한 주도의 관광 개발방식을 들 수 있다. 김 위원장은 2019년 10월 23일 금강산 현지지도에서 금강산 개발이 ‘선임자들의 잘못된 방식’이라며 남한 의존 방식을 강하게 비판하고, 금강산 내 종전의 남한 시설물들을 모두 철거하고 새로 ‘우리식’으로 건설할 것을 지시하였다. 반면에, 10월 24일 방문한 평양 양덕군 온천관광지구에서는 ‘북한 고유의 양식으로 개발이 잘되었다’면서 향후 북한의 관광자원을 양덕군처럼 개발하도록 지시하였다. 특히 김 위원장은 자신의 3대 역점 관광 사업(삼지연, 원산·금강산, 양덕온천) 개발에서 ‘우리식 건설’과 ‘본보기 건설’이라는 표현을 많이 사용하고 있는데, 이는 자신만의 독특하고 현대적인 관광지를 만들겠다는 의지로 해석된다.

다섯 번째 특징으로는 대대적인 관광 인프라 확충에 역점을 두고 있다는 점이다. 최근 북한은 해외 관광객 유치를 위해 법·제도 정비와 SOC 확충, 전문 인력 양성, 대외홍보 강화와 다양한 상품 개발 등 다각적인 노력을 기울이고 있다.

한편, 김정은 시대 들어 전방위적인 경제특구·개발구 정책 추진과 함께, 관광산업 육성을 위해 역점을 기울이고 있는 관광 인프라 확충 노력 등을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 김정은 시대에 들어 전방위적인 경제특구·경제개발구 정책을 추진하고 있다. 관광 전용의 경제특구·개발구 6곳을 비롯하여 관

광 분야 개발 계획이 포함된 지구 12곳을 포함하면 총 18곳에 달한다. 이른바 북한 전역을 관광지대화한 것이다.

〈표 Ⅲ-29〉 북한의 관광 관련 경제특구·개발구 지정 현황

구 분	명 칭	중앙급·지방급	소재 지역
관광 전용 경제특구· 개발구	원산·금강산국제관광지대	중앙급	강원도 일대
	금강산국제관광특구		양강도 삼지연군
	무봉국제관광특구		황해북도 신평군
	신평관광개발구	지방급	평안북도 삭주군
	청수관광개발구		함경북도 온성군
	온성섬관광개발구		
관광 포함된 경제개발구	라선경제무역지대	중앙급	라선특별시
	신의주국제경제지대		평안북도 신의주시
	황금평·위화도경제지대		황해남도 강령군
	강령국제녹색시범구		개성특급시
	개성공업지구	지방급	평안북도 신의주시
	압록강경제개발구		자강도 만포시
	만포경제개발구		양강도 해산시
	해산경제개발구		함경북도 경원군
	경원경제개발구		남포특별시
	와우도수출가공구		함경북도 어랑군
	어랑농업개발구		평안남도 속천군
속천농업개발구			

출처: 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』 (평양: 조선민주주의인민공화국 외국 문출판사, 2018)을 정리

둘째로 법·제도 정비를 들 수 있다. 북한관광총국은 2015년 7월에 세계관광기구와 양해각서 체결하였으며, 관광특구와 관광개발구를 내올데 대한 법령 선포와 개발사업을 추진하였다. 또한 제7차 당대회에서 한 중앙위원회사업총화보고에 의하면, 경제개발구에 유리한 투자환경과 조건을 보장하여 그 운영을 활성화하며 관광을 활발

히 조직하여야 한다고 하였다. 이외에도 경제개발구 관광규정, 금강산국제관광특구법, 라선경제무역지대관광규정 등 관광개발구 관련 법의 제정과 채택, 관광개발지역의 투자설명회 개최 등 관광산업 육성을 위한 다양한 정비가 이루어졌다.

셋째로는 각종 교통편 증설과 나선지대의 자가용 관광 허용, 단둥~신의주 중국인 관광객에 대한 무비자 허용 등 각종 편의성 제고 노력을 경주한 점을 들 수 있다. 예컨대, 교통 인프라 확충 사례로는 2015년 7월의 원산갈마비행장 확장 및 현대화, 평양순안국제비행장 신청사 건설 및 현대화를 비롯하여, 평양~남포 간 철도 개보수(2012), 나진~하산 철도 개보수(2013.9.), 원산시 송도원역~세길역 철도 개보수(2014.9.), 혜산~삼지연 철길 개통(2019.10.), 온정역~석탄온천역 8km 철도 완공(2019.12.) 등을 들 수 있다. 이외에도 국제관광을 위한 중국~북한행 전용열차 증설, 중국 도문~북한 칠보산 철도관광열차 개통(2008.5.), 중국 다렌~북한 북유람기차와 중국 선양~북한 기차여행상품 출시(2015), 중국~북한 항공 증편(베이징, 선양, 상하이로 가는 평양 직항비행기) 등이 있다. 또한 2016년 4월 단둥을 거쳐 입북하는 중국 관광객은 한 번의 비자 신청으로 북한 전역의 관광을 허용하며, 7월부터 단둥~신의주 관광에 대해 당일 및 반일 관광객을 대상으로 여권과 비자 면제, 신분증만으로 통행증을 발급하여 입국을 허용하였다.

넷째로는 평양 및 주요 관광도시 대학의 관광 관련 학과 신설과 다양한 교육프로그램 및 해외 연수 등 전문인력 양성을 위해 노력하고 있다. 예컨대, 2013년에 평양상업대학 봉사학부(관광학부)를 개편하여 호텔경영학과와 급양학부의 영양조직학과, 호텔경영강좌, 봉사기초강좌, 요리학 강좌를 신설하였다. 2014년에는 평양관광대학에 관광안내학과와 관광경영학부 신설, 정준택원산경제대학에 관

광경제학과 신설, 장철구평양상업대학에 호텔경영학과와 호텔봉사학과 신설, 그리고 각도 사범대학에 관광학부를 신설 등이 이루어졌다. 한편, 교육프로그램 개발과 해외 연수와 관련해서는 2012년에 세계관광기구(WTO)와 관광 마케팅 관련 전문 워크숍 개최하였다. 또한 싱가포르의 대북 교육 교류단체인 '조선 익스체인지(Choson Exchange)'가 개최한 세미나에는 북한 경제 분야에 대한 실무 관료가 약 180여 명이나 참석하였는데, 세미나는 평양과 원산에서 4회, 해외에서 1회나 개최하였다.

다섯째로는 위락·숙박시설에 대한 투자 확대를 들 수 있다. 대표적인 사례가 바로 마식령 스키장과 문수물놀이장 신설(2013), 미림승마구락부 신설(2013) 및 양덕온천문화휴양지 신설(2019.12.)과 송도원국제소년단야영소 개보수 및 확장(2014.5.) 등이다. 이외에도 체육시설로는 백두산지역에 베개봉스키장, 북포태산스키장, 삼지연스키장을 개장하고, 주요 지역에 골프장 개보수 등의 신설 및 개보수가 이루어졌다. 숙박 시설에 투자 확대도 김정은 시대 관광정책의 특징 중의 하나이다. 관광 숙박시설은 평양에 18개를 포함, 전국적으로 60~70개 정도가 있고, 다수의 국영휴양소, 기업소 직영휴양소, 숙영소 등이 존재하며, 외국 관광객을 맞이할 수 있는 수준의 숙박 시설은 약 40여 개에 달한다고 한다. 현재 류경호텔(2017년 완공)을 비롯하여 호텔은 평양에 18개, 금강산 지역에 5개, 묘향산 지역에 3개, 백두산 지역에 3개, 나선 지역 3개, 개성 2개, 신의주 1개의 호텔 완비되어 있다.

여섯째로는 다양한 관광 상품 개발과 홍보 방식을 들 수 있다. 김정은 시대에 들어 그동안의 자연경관이나 혁명 유적지 관람 중심에서 체험형·생활밀착형 등의 테마 관광 상품으로의 변화와 수요자 중심의 상품 개발, 그리고 웹사이트 개설 등 다양한 상품 홍보에 나

서고 있다. 남포의 산업관광을 비롯하여, 홈스테이 체험관광이나 레포츠(스키, 골프, 자전거 일주 등) 관광 등 다양한 테마관광 상품 등장이 대표적인 사례이다. 예컨대, 평양~남포 및 평양, 원산 자전거 투어와 원산·함흥 등지의 철도 관광 허용을 비롯하여, 평양헬기투어, 대동강맥주축제, 대동강변의 가을철 마라톤대회, 낚시투어, 동해 스쿠버다이빙 등을 들 수 있다.

북한 당국의 이 같은 노력에 힘입어 북한의 외국인 관광객은 남북 관광 중단과 대북제재 속에서도 중국 관광객 20만 명 내외의 평양 관광을 포함하여, 연간 100만 명 내외로 추정된다.<sup>139)</sup> 그러나 대부분이 저가의 무비자 접경지역 당일 관광인 것으로 보인다. 다만 향후 북한이 ‘카지노’ 영업을 허용한다면 중국 관광객이 크게 늘어날 것으로 예상되며, 관광객이 크게 증가하려면 여러 가지 숙박 편의 시설과 교통망 확충 등의 관광 인프라 확충이 절대적으로 필요하다.

## (나) 김정은 시대의 주요 관광 개발 계획과 역점 사업

### 1) 원산갈마해안관광지구(원산·금강산국제관광지대)

원산은 인구 약 35만 명과 면적 320km<sup>2</sup>의 항구도시로 김정은 위 원장이 태어나고 성장한 곳이라 2018~2019년에 4차례나 현지 지도할 정도로 애정이 각별한 곳이다. 이곳은 중국 시진핑 주석에게 있어서 ‘시안’과 같은 곳으로, 북한은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 ‘원산·금강산지구의 관광 활성화’를 선언하였다. 또한 러시아의 하바롭스크와 블라디보스톡, 중국의 베이징과 상하이, 선양 등 인구 100만 명 이상인 40여 개의 도시로부터 비행기로 약 3시간 이내 거리

139) 북한의 국가관광총국 김춘희 국장은 2018년 북한을 찾은 외국인 관광객이 20만 명을 넘었으며, 이 가운데 90%는 중국인이라고 한다(『신화통신』, 2019.7.11.). 한편 중국국가여유국은 2018년 북한을 찾은 중국 관광객이 120만 명이라고 보도하였다(『RFA』, 2019.5.24.).

에 위치하여 다양한 외국인 관광객을 유치할 수 있는 곳이다.

이 특구의 총 개발면적은 440km<sup>2</sup>로, 북한은 원산과 마식령스키장, 울림폭포, 금강산, 통천, 석왕사의 6개 지구로 나누어 개발한다는 계획이다. 북한은 연간 외국인 관광객 유치 100만 명을 목표로 설정하고 원산 및 금강산 개발에 78억 달러가 필요한 것으로 추산하며, 카지노를 조성해 국제관광단지로 운영할 경우 매년 5,000만 달러의 수익이 발생할 것이라고 한다.<sup>140)</sup> 이 지대의 관광 자원은 대체로 금강산과 원산시의 송도원, 명사십리 등의 자연관광자원과 안변군의 석왕사와 표훈사 등 문화관광자원의 비중이 크며, 이외에도 2013년에 완공된 마식령스키장 등의 위락관광자원이 있다.

개발 목표는 자연중시형 관광지구, 특색 있는 종합관광지구, 경쟁력 있는 4계절 관광지구, 국내 및 지역 간 역사·경제·문화교류를 위한 국제관광지구의 4가지 방향으로 되어있다. 이를 위해 위치와 지역 특성에 따라 구분하여 개발할 예정인데, 원산시는 다양한 휴양 문화시설과 생태 환경이 조화된 국제관광지구로 개발하며, 금강산 지구·통천지구·석왕사지구는 자연과 역사유적 관광지, 휴양 및 치료 관광지구로 개발한다는 계획이다.

우선 제1단계(2013~2017년)는 원산지구 개발이다. 총 7,400여 ha 면적을 원산시 중심부, 마식령스키장, 울림폭포지구, 원산국제공항으로 구분하여 4계절형 종합관광지구로 조성한다는 것이다. 송도원~명사십리~갈마반도 일대를 여름형 휴양지로 개발하고, 약 2,200여 ha 면적의 마식령스키장 지구는 겨울형 휴양지로 개발한다는 계획으로, 현재 10여 개의 슬로프와 야외 스케이트장을 갖춘 종합 스키장 지구와 마실령 스키장이 있다.

---

140) 신지윤, “한반도 관광 차원에서 동해관광공동특구 발전 방안,” 『한반도 관광 포럼』 (문화체육관광부·북한대학원대학교·한국관광공사 자료집, 2019.12.4.), p. 114.

제2단계(2018~2025년)는 금강산지구 개발로 내금강, 외금강, 삼일포~해금강, 통천(동정호, 시중호), 석왕사지구 등으로 구분하여 개발한다는 계획이다. 금강산(자연경승관광), 외금강 온정리 온천, 창터 송림지구, 시중호(휴양지구), 산악관광(등반, 스키장), 유람선(시중호, 삼일포, 연안해역), 해수욕(시중호 부근), 바다낚시, 골프장 등으로 개발하는 것으로 계획되었다. 통천지구는 총 9,000ha 면적으로, 관동팔경의 하나로 불리는 총석정과 경관이 수려한 자연호수인 동정호와 시중호, 그리고 시중호 해수욕장 등의 관광자원이 있다.

〈그림 III-16〉 원산·금강산국제관광지대 개발 계획



출처: 신지윤, “한반도 관광 치원에서 동해관광공동특구 발전 방안,” 『한반도 관광 포럼』 (문화체육관광부·북한대학원대학교·한국관광공사 자료집, 2019.12.4.), p. 114.

북한은 원산·금강산지대의 성공적 개발을 위해 주요 지구의 인프라 조성 계획을 마련하였는데, 『2015년 원산·금강산국제관광지대 투자대상안내서』에 금액이 표시된 부분의 액수만을 합하면 총 9억

8,977만 달러에 달한다. 원산~금강산 간 철도 운영 설비 개진을 위해 4,050만 달러를 투자하고 통천화력발전소 신설에 8,730만 달러를 투자하는 등 인프라에 2억 180만 달러의 외자를 유치할 계획이다. 이외에도 송도원호텔 4,000만 달러를 비롯하여, 원산금융봉사시설과 원산 국제관광 및 문화봉사시설 등 봉사시설에 1억 2,000만 달러, 관광구 내의 국제상업 및 급양봉사구와 번개늪유람구 신설을 위해 5억 2,000만 달러를 유치한다는 계획이다. 외자 유치를 위해 송도원호텔과 해안호텔의 경우 16.3%의 내부수익률(IRR)과 13%의 순현재가치(NPV)라는 구체적인 수치를 제시할 정도로 매우 적극적인 자세를 보였다.

〈표 Ⅲ-30〉 원산·금강산국제관광지대의 주요 개발 대상

(단위: 만 달러)

구분	대상	성격	투자금	방식
하부 구조 (인프라)	신성오수정화장	개건	4,000	대부
	원산~금강산 간 철길		3,400	합작, BOT, 기타
	원산~금강산 간 철도 운영설비		4,050	합영, 기타
보건	통천화력발전소	신설	8,730	BOT
	외국인구급병원	신설		합영, 합작, 단독
호텔	송도원호텔	개건	4,000	합영, 합작, 기타
	원산호텔	신설		
	동명호텔	개건		
	동정호호텔	신설		
	시중호호텔			
	총석정호텔			
봉사시설	원산금융봉사시설	신설	6,400	합영
	원산국제전람봉사시설		800	
	원산국제관광 및 문화봉사시설		4,800	
봉사소	원산종합봉사소	신설	2,750	합영, 합작, 기타
	장덕섬종합봉사소		500	
	울림폭포봉사소		100	
체육유희 시설	시중호골프장	신설		합영, BOT
	원산실내바다물놀이장		3,820	합영, 합작, 기타
	원산해안유희장		850	합작
	통천고속썰매장			합영, 합작
관광구	국제상업 및 급양봉사구	신설	45,000	합영, 합작, 기타
	번개늪유람구		7,000	합영, 합작, 기타

구분	대상	성격	투자금	방식
식당	목란관	개건	200	
	단풍관		50	
	원산수산물종합식당	신설	350	
	원산두남산식당		350	
상점	원산백화점	개건	480	합영, 합작
	원산관광기념품상점	신설		
운송	관광려객선운영	신설		
	원산택시사업소		350	
	원산관광버스사업소		460	
	연유판매소		82	합영
제조업	원산맥주공장	신설		합영, 합작
	원산호텔용품공장		210	
	원산빛전지조립공장			합영
	원산조명기구공장		160	
	원산어구공장		85	합영, 합작

출처: 조선민주주의인민공화국 원산지구개발총회사, 『2015년 원산-금강산국제관광지대 투자 대상안내서』 (평양: 조선민주주의인민공화국 원산지구개발총회사, 2016), pp. 5~55.

한편 원산지구의 관광 인프라 조성 계획은 원산국제공항 개발과 원산항 확장 및 주변 개선, 도로 및 철도 신설과 정비, 배후 시설로 구분되어 있다. 이 지대의 교통 시설은 원산시를 중심으로 형성되어 있는데, 도로의 경우 원산시는 고속도로와 1급도로 등이 개통되어 있다. 평양~원산 구간과 원산~금강산 구간의 고속도로는 평양시와 금강산 부근의 고성군으로 이어지며, 1급도로는 남쪽의 평강군과 북쪽의 천내군까지 연결된다. 또한 철도는 원산시와 안변군 일대 중심으로 룡담~원산~평강의 강원선과 안변~감호의 금강산 청년선 등이 연결되어 있다.

〈표 Ⅲ-31〉 원산 지구 관광 인프라 조성 계획

	주요 인프라 조성 계획 내용
원산국제공항 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 관광객의 접근 편의를 위해 갈마 군용비행장을 민영화</li> <li>- 여객기 12대까지 계류 가능한 대형 활주로 건설</li> <li>- 하루 4천 명의 관광객 수용</li> </ul>
원산항 확장 및 주변 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여러 지구에 중·소규모의 여객 부두를 조성</li> <li>- 해상접근 편의도 향상</li> </ul>
도로 및 철도 신설, 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평양~원산 간 206km 고속도로 정비</li> <li>- 원산~고성 간 108km 해안도로의 고속화 추진</li> <li>- 원산시 중심부 도로 확장</li> <li>- 원산~마식령스키장(25km), 마식령스키장~올림픽포(22km), 원산~석왕사(47km)를 연결하는 원산시 중심의 유휴도로망 계획</li> </ul>
배후 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전력 확보를 위해 변전 시설을 새로 조성</li> <li>- 통천발전소와 안변청년발전소의 공급 능력을 증강 계획</li> <li>- 대용량의 고체 폐기물 처리장 신설, 오수 정화장치 현대화 등</li> </ul>

출처: 위의 자료.

특히 2020년 4월 이후 두 번째 원산·금강산국제관광지대 개발 사업으로 금강산관광지구 재개발을 계획하였으나, 코로나19의 팬데믹 등으로 유보된 상황이다. 2019년 10월 김 위원장은 금강산 현지 시찰을 통해 민족적 특성과 현대성을 결합시켜 북한식 건축 형식의 전형성을 띠도록 새롭게 건설해야 한다며 금강산지구 총개발계획의 작성과 심의를 지시하였다. 금강산지구를 세분화하여 4개 지구로 구분하고, 3~4 단계로 나누어 점진적으로 개발할 것을 주문하는 등 개발 사업을 직접적으로 보다 구체적으로 제시한 것으로 전해진다. 금강산관광지구와 원산·갈마해안관광지구, 마식령스키장을 한데 묶어 연결하여 관광벨트로 개발하며, 향후 문화관광지로 육성한다는 계획이다.

## 2) 무봉국제관광특구

무봉국제관광특구는 량강동 삼지연군 무봉로동자구의 일부 지역을 대상으로 하며, 개발 면적은 약 20km<sup>2</sup>에 달한다. 이 지구는 백두산지구를 방문하는 관광객에 대상으로 종합서비스산업, 관광상품 생산을 위주로 하는 관광개발구이다. 삼지연군에는 백두산과 삼지연, 무포 등의 관광자원이 있으며, 백두산지구와 무봉로동자구에는 약 3만여 정보의 들쭉밭이 있다.

삼지연지구는 2013년 11월에 김 위원장이 삼지연군을 시찰하면서 개발을 구상하였고, 2016년 12월에 착공하여 현재는 제3단계 사업이 진행 중에 있다.<sup>141)</sup> 이 지구는 총 3단계로 나누어 개발을 추진 중에 있으며 제1~2단계는 읍 지구, 제3단계는 주변지구와 농촌 지역을 개발한다는 계획이다.

우선 제1단계(2016.12. ~2018.3.)에 교양구획과 봉사구획, 삼지연청년역, 삼지연 못가역 등을 완공하였다. 김 위원장은 제1단계 공사 완공 시점인 2017년 2월 현지 시찰에서 현대적인 건설을 지시하였다.<sup>142)</sup>

제2단계(2018.4. ~2019.11.)에는 공공건물 380여 동 및 산업건물 320여 동과 삼지연 1교와 30여 동의 저층 및 중층 주택 등을 새로 건설하였다. 공공건물은 관광봉사안내소, 학생소년궁전, 문화회관, 인민병원, 과학기술도서관, 체육관, 다목적 전람관 등 60여 동 등이며, 산업건물은 호텔과 기념품공장, 들쭉음료공장, 중앙은행 양강도 삼지연지점, 종합상점, 장공장 등 320여 동이다. 특히 삼지연지구의 접근성 강화를 위해 2015년 6월~2019년 10월 혜산~삼지연 간 철도(70Km) 및 7개의 역사(驛舍) 등 교통·물류망을 신설하였다. 기존

141) 김영희, “최근 북한의 관광산업 동향,” 『KDB북한개발』, 통권 22호 (2020), pp. 124~126.

142) 정유석, 『김정은식 경제특구 정책 평가와 남북협력방안』 (서울: 한국수출입은행, 2020), p. 33.

에는 철도가 연결되어 있지 않아 겨울철에 도로가 얼거나 눈이 쌓일 경우에는 삼지연시로의 이동이 어려웠다고 한다.

제3단계(2019.12.~)에는 읍 주변 지구와 농촌개발을 추진 중에 있는데, 2020년 4월말까지 수백 동의 공공건물과 주거시설 등 각종 건물의 골조공사를 마무리하고 포태동과 리명수동 등지에서 하천 정리를 끝낸다는 계획이었다.

관광특구에는 백두산지구를 찾는 관광객을 위한 호텔, 관광상품서비스망, 식당, 관광상품 생산 거점을 비롯하여 종합적인 서비스망이 구축된다. 석을천(무봉호) 기슭에 약 30여 정보(1정보=9,917.35m<sup>2</sup>=3,000평)의 호수를 이용하여 물놀이장과 종합시설을 짓고, 승마 탐승 구역과 체육 및 오락 시설, 민속촌, 민속음식거리와 실내 사격장 등을 건설할 계획이다.

### 3) 양덕온천문화휴양지(양덕온천)

양덕온천문화휴양지는 평안남도 양덕군 온정리에 위치하며, 2018년 8월 김정은 위원장의 현지도 이후 개발 착수하여 2019년 12월에 완공 운영 중에 있다. 부지면적 166만 km<sup>2</sup>로, 착공 1년여 만인 개발 완료하였고, 개발 기간에 김 위원장이 7 차례나 현지도를 통해 직접 공사를 지휘하고 준공식에 참여하였다. 이곳은 실내온천장, 야외온천장, 모래욕 치료실 등의 치료시설과 스키장, 승마공원, 당구장, 골프장 등의 체육시설 그리고 편의봉사시설 등으로 구성된 종합휴양지이다. 김 위원장이 양덕군을 처음 찾았을 2018년 8월에는 ‘요양 및 휴양시설이 갖춰진 종합적인 봉사기지’ 건설을 주문했으나, 2019년 4월 현지도에서는 추가적으로 스키장 건설을 지시하면서 휴양지의 성격이 ‘독특한 다기능 체육문화휴양지, 요양치료기지’로 바뀌었다.

양덕휴양지가 ‘농촌마을 건설 및 온천문화관광지구의 본보기’로 건설된 것은 양덕군의 높은 접근성에 기인한다. 양덕군은 평안남도 남동부 내륙에 위치한 곳으로 함경남도, 강원도, 황해북도와 맞닿아 있어 북한의 서해안과 동해안 지역을 연결하는 교통상의 요지이다. 또한 교통망으로는 평라선(평양~라선) 철도가 통과되고 있으며, 평안남도 도청 소재지인 평성까지 약 99km 떨어져 있다. 도로는 평안남도 신양, 맹산, 강원도 원산, 함경남도 고원, 황해북도 신평과 연결되며, 평성까지 약 144km 떨어져 있다. 정식 명칭이 양덕온천문화휴양지인 양덕온천은 행정상으로는 평안남도에 속해 있으나, 거리상으로는 강원도와 오히려 가까워 원산갈마해안관광지구와 마식령스키장 등과 연계한 관광상품 개발이 추진되고 있다.

양덕온천은 2020년 1월 15일부터 영업을 개시하였으며, 영업 초반에는 주로 내국인들이 이용하였다. 초기에는 휴양지 건설에 참여한 군인, 돌격대원과 그 가족, 평남 노력혁신자들이 우선 이용하도록 하였고, 개장 직후인 1월 22일에는 코로나19 유입 차단을 위해 외국 관광객 입국을 일시 중단하였기에 외국인 관광은 이루어지지 못했을 것으로 추정된다. 내국인들에게도 금년 2월 초까지는 위생 방역증을 받은 사람에게 한해 양덕휴양지 입장을 허가하였고, 2월 25일 이후에는 목욕객을 제외한 관광객을 받지 않은 것으로 알려졌다.<sup>143)</sup> 다만 노동신문은 북한이 7월 31일에 한국전쟁 전승절(7·27 정전협정 체결일) 직후 제6차 전국노병대회 참가한 원로군인들에게 온천 휴양을 제공했다고 보도하였다.<sup>144)</sup>

143) 북한의 영자 주간지 평양타임스는 2월 28일, 북한 당국이 코로나19를 방지하기 위해 지난 25일부터 양덕온천문화휴양지의 경우 목욕객을 제외하고는 관광객을 받지 않는 다며, 능라민원유원지와 능라곰등어관, 야외스케이트장 등도 당분간 문을 닫는다고 설명하였다. 보다 자세한 것은 “북한, 코로나19로 양덕온천 등 공공시설 운영 중단.” 『KBS NEWS』, 2020.2.28.

144) “당의 은정으로’...양덕온천 찾은 전쟁 노병들,” 『뉴스1』, 2020.7.31.

## 다. 남북 관광협력의 정책적·경제적 기대효과

### (1) 남북 관광협력의 정책적 효과

남북한 관광협력은 단순한 관광이 아니라, 관광 추진 과정에서 인적·물적 측면의 대규모 교류 확대가 이루어짐으로써 한반도의 긴장 완화와 평화 안정, 민족의 동질성 회복과 국내경제 진작 등 정치·경제·사회문화적으로 많은 긍정적 효과를 초래하였다. 이는 금강산관광 사업에 대한 설문조사 결과에서도 잘 나타난다. 금강산관광의 의미에 대해 전문가 100명 중 90명 이상(90.8%)은 ‘단순한 관광 상품’의 성격을 뛰어넘어 ‘남북한 화해 및 평화의 상징(61.2%)’과 ‘대규모 남북한 교류의 출발점(29.6%)’으로 인식한다고 응답하였다.

〈표 Ⅲ-32〉 금강산관광의 의미

의미	2014. 3	2015.1 1	2017. 10			
			종합	보수	중도	진보
남북한 화해 및 평화의 상징	61.4%	50.0%	61.2%	44.4%	66.7%	68.5%
대규모 남북한 교류의 출발점, 상호 이해의 창구	30.6%	43.1%	29.6%	40.8%	21.2%	28.9%
통상적 단순 관광상품에 불과	8.0%	6.9%	9.2%	14.8%	12.1%	2.6%

주: 해당 기간 중 통일·외교·안보 분야 전문가 약 90여 명을 대상으로 실시한 설문조사 결과.  
출처: 현대경제연구원, “금강산관광 19주년의 의미와 과제,” 『현안과 과제』 (2017.11.15.), p. 5.

우선 정치·군사적 측면에서 남북 관광협력은 남북관계 개선과 한반도의 긴장완화, 정치적 대립의 충돌 완화와 연결다리 역할 수행, 코리아 디스카운트 완화 등 남북한 간의 평화 안정은 물론 동북아의 평화안정 분위기 조성에도 기여하였다. 남북 간 해상·육로 관광을 위해서는 북한의 군사분계선 통과와 입출입, 군사항 개방 등이 필수적이므로, 결국 남북 관광협력은 평화적인 방법으로 북

방한계선과 군사분계선을 복상시키는 효과를 초래한 것과 마찬가지로 효과를 가져왔다.

다음으로 사회문화적 측면에서 남북 관광협력은 민족의 동질성 회복과 상호 이질감·적대감 해소를 남북공동체 의식 함양, 이산가족 상봉의 공간과 통일의 체험장 제공, 남북 간 역사·문화·예술·체육 분야의 교류 확대와 민족혼 되찾기 등 우리민족의 하나됨을 체감케 하였다. 다시 말해 관광이라는 매개체를 통해 남북 간에 인적, 물적 측면의 대규모 교류 확대가 이루어짐으로써, 상호 이질감 해소와 민족공동체 의식을 함양시키게 된다. 특히 금강산관광 이후 마련된 1999년의 남북한 친선 통일농구대회를 시작으로 남북한은 시드니올림픽과 아시안게임 등 각종 국제대회 공동 입장과 공동 응원, 그리고 2018년 평창 동계올림픽에서 ‘코리아’라는 이름의 남북 단일팀 구성 등의 성과를 거두었다.

또한 금강산관광이 중단되기 이전에 금강산지구에는 남측과 북측 인원, 재중 교포 등 하루 평균 약 2,600~2,700여 명이 상주하였으며<sup>145)</sup> 이는 상호 이해와 민족공동체 의식 함양에 크게 보탬이 되었다. 또한 관광객들이 금강산 관광 이후 통일 및 북한에 대한 인식이 ‘긍정적’으로 바뀌었는데, 이는 관광이 남북한 상호 이해의 폭을 넓히고 통일을 간접 체험하는 기회를 제공했다고 할 수 있다. 실제로 금강산 관광객 2,100명을 대상으로 조사한 2007년 연구보고서에 의하면, 관광객 10명 중 7명 이상이 관광을 마친 후 통일 및 북한에 대한 인식이 ‘긍정적’으로 바뀐 것으로 조사되었다. 특히 관광객들의 관광 일정별로 인식 변화 정도가 상이하게 조사되었는데, 당일 관광은

---

145) 현대아산 내부자료에 의하면 금강산관광지구의 상주 인원은 하루 평균 약 2,600~2,700여 명에 달하였다. 부문적으로는 ① 남측 인원 총 644명 : 현대아산 직원 85명+협력업체 559명, ② 북측 인원 총 1,100여 명: 관광지 운영 250명+호텔 & 식당 봉사원 550명+문화 & 공연단 150명+상품 판매원 50명+공사 인원 50명 등, ③ 재중 동포(조선족+한족)+④ 외국인 노동자-필리핀(가수+밴드) 618명 등에 달하였다.

61%, 1박 2일은 65.7%, 2박 3일은 74%로 관광 일정이 길어질수록 긍정적으로 인식이 바뀌는 관광객 비율이 높았다. 이는 관광을 통한 북한 체류 기간이 길어질수록 북한의 실상을 조금 더 이해하게 되고 북한 안내원들과의 접촉·대화 시간을 가지면서 통일 및 북한에 대한 잘못된 인식과 두려움 등이 많이 개선되고 완화된 것으로 평가된다.

〈표 III-33〉 금강산관광 일정별 통일인식 변화(2007년)

구분	사례수(명)	긍정적 변화	변화 없음	부정적 변화
당일관광	261	61.0%	30.1%	3.2%
1박 2일	366	65.7%	28.2%	2.7%
2박 3일 외금강	1,127	74.0%	21.7%	1.8%
2박 3일 내금강	346	74.0%	22.5%	0.8%
전체	2,100	71.0%	24.0%	1.9%

자료: 김철원·이태숙, “남북 관광협력과 통일 인식 변화에 관한 연구 - 금강산관광을 중심으로” 『통일문제연구』, 통권 제49호 (2008), p. 83.

남북 관광협력은 경제적 측면에서 남북한 모두에게 이익이 되는 상생의 효과를 제공한다. 남한에게는 내수 진작(특히 건설·서비스업 등)과 지역경제 활성화, 관광수지 개선, 여타 부문으로의 경험 사업 확대와 남북경협의 법·제도화 촉진, 관광을 위한 남북한 물류·교통망 확충과 한반도의 허브화로 섬나라 경제에서 대륙과 유라시아로의 경제 공간 확대 등의 이익을 가져다준다. 북한에게도 관광 관련 수입 외에 경제 회복과 교통·관광 인프라 개선, 개혁·개방 촉진과 자본주의 시장경제 학습 기회 등을 부여한다.

이외에도 남북 관광협력은 통일경제적 측면에서 많은 긍정적 효과를 가져다준다. 다시 말해 남북 관광협력을 통해 북한 경제 회생과 성장 잠재력 확충 등을 간접 지원함으로써 남북 간 경제력 격차 완화와 국토의 균형 발전, 통일 인프라 확충 등을 통해 통일비용 저감에도 크게 보탬이 될 것이다.

## (2) 남북 관광협력의 경제적 효과

### 1) 추정 방법 개요

남북 관광협력을 통해 북한 지역의 관광개발에 대한 경제적 효과를 추정하기 위해서는 분석 대상과 몇 가지 가정을 설정하기로 한다. 우선 분석 대상은 김정은 위연장이 역점을 두고 있는 원산·금강산국제관광지대 및 금강산국제관광특구만을 중심으로 분석하기로 한다. 그러나 북한의 원산·금강산국제관광지대와 금강산국제관광특구 계획을 정확히 알 수는 없으며, 북한의 주요 경제특구·개발구 사업에 대한 총량 및 구체적인 투자계획 자료가 존재하지 않는다. 다만 이 두 지역의 개발 범위는 과거 현대아산의 금강산종합개발계획에 대부분 포함된 듯하여, 과거 현대아산의 금강산관광지구 개발총계획을<sup>146)</sup> 참조하여 추정해보기로 한다. 현대아산은 총 6억 평의 금강산관광지구에 2단계에 걸쳐 22.6억 달러를 투자한다는 계획을 세운 바 있다. 현대는 2006~2015년에 13억 달러를 투자하고, 2016~2025년에 9.6억 달러를 투자하여, 20년간에 걸쳐 총 22.6억 달러를 투자하기로 하였다.

반면 향후 관광객 전망은 매출액 등 경제적 효과 분석에 매우 중요한 변수이다. 이에 관광객 전망은 과거 현대아산의 금강산관광객 유치 목표·전망치를 활용하여 이를 최근 추세 반영하여 재조정하기로 한다. 참고로 현대아산이 추정한 2006년 말 계획에 의하면, 2006년 23.8만 명 → 2007년 30만 명(실제 35만 명) → 2008년 36만 명(실제 중단되기 전 7월 11일까지 19.5만 명) → 2011년 66만 명 → 2015년 138만 명 → 2020년 203만 명 → 2025년 226만 명이다.

한편 관광지구의 개발 및 운영에 따르는 경제적 효과는 직접적인 내수 경기 활성화 효과를 비롯하여 이를 통한 간접 효과로 구분하여

146) 현대아산, 『금강산관광지구 개발총계획』 (서울: 현대아산, 2006).

분석하며, 본고에서는 한국경제의 효과만을 분석하기로 한다. 다시 말해 직접 효과는 크게 ① 대북 투자 확대에 따르는 관광객 및 매출액 증가 등을 통한 국민 경제적 효과, ② 강원도 지역 경제 활성화 효과, ③ 관광수지 적자 개선 효과, ④ 원부자재 판매 효과 그리고 북측 인력 고용에 따르는 인건비 절감 효과 등을 기대할 수 있다.<sup>147)</sup>

간접적인 효과는 ① 내수 진작을 위한 소비, 투자 활동의 산업연관 효과, ② 지정학적 리스크 완화로 인한 국가 신인도 제고 효과, ③ 군사 및 사회문화 측면의 평화경제체제 기반 구축 효과 등으로 구분한다. 여기서 국가 신인도 제고 효과는 다시 ① 신용 등급 상향 조정 따르는 외채 상환 부담 경감 효과, ② 주가 상승으로 인한 기업 가치 증대 효과, ③ 외국인 투자 증대 효과로 구분한다. 한편 평화경제체제 기반 구축 효과는 ① 국방비 절감, ② 병력 감축을 통한 생산 인력로의 전환 효과, ③ 사회 문화 교류 확대 효과 등으로 구분한다.<sup>148)</sup>

## 2) 경제적 기대효과

남측의 총 경제적 기대 효과는 투자액 22.6억 달러의 약 23배에 달하는 520.7억 달러의 직접 효과가 기대된다. 직접 효과로는 150억 달러의 국민 경제적 효과를 비롯, 관광수지 적자 개선과 지역 경제 활성화 등의 내수 진작과 인건비 절감을 통한 관광산업의 경쟁력 제고 등의 경제적 효과가 예상된다.

간접 효과로는 생산 및 부가가치 유발, 일자리 창출 등의 산업연관 효과 외에도 투자비의 약 95배에 달하는 총 2,143.9억 달러의 효과가 예상된다. 부분적으로 살펴보면 토목과 건축, 음식료 및 원부

147) 홍순직, 『금강산관광지구 개발에 따르는 경제적 효과 분석』(서울: 현대경제연구원, 2007), p. 10.

148) 위의 책, p. 10.

자재 판매 등의 관련 산업 발전에 각각 생산 유발효과 380.6억 달러와 부가가치 유발 효과 135.9억 달러와 함께, 26.9만 명의 고용 창출 효과가 기대된다. 또한 관광 추진 과정에서 국내외 인적·물적 측면의 대대적인 교류가 이루어짐으로써 한반도의 긴장완화와 국가 위험(country risk) 하락을 유도하면서, 기업 가치 증대와 국방 예산 절감 등 총 2,143.9억 달러의 평화경제 효과가 예상된다.

〈표 III-34〉 관광지구 개발의 경제적 직·간접 기대효과

(단위: 백만 달러)

직접 효과		간접 효과	
국민 경제적 효과	15,003.45	산업 연관 효과	
		- 생산 유발효과	38,063.09
		- 부가가치 유발효과	13,590.46
		- 고용(취업) 유발효과(명)	268,911
지역 경제적 효과	1,058.24	국가 신인도 제고 효과	114,954.55
		- 외채 상환 경감	13,255.00
		- 기업 가치 증대	81,287.28
		- 외국인투자 확대	20,412.27
관광수지 개선 효과	9,045.07	평화경제기반 구축효과	99,431.61
원부자재 판매 수입	1,350.40	- 국방비 절감	26,621.66
인건비 절감 효과	26,614.02	- 군병력 전환	65,892.47
		- 사회문화교류 확대	17,293.70
합계	52,071.17	합계	214,386.16

주: 간접 효과의 합계는 국가신인도 제고 효과와 평화경제 기반 구축 효과의 합임.

출처: 저자 작성.

## 라. 남북 관광협력의 여건 진단과 추진 방향

### (1) 남북 관광협력의 여건 진단

남북 협력을 통한 북한 지역 관광 개발 사업은 북한이라는 미지의 지역 관광이라는 차별성과 DMZ와 금강산, 백두산, 개마고원 등 천혜의 오염되지 않은 생태 관광이라는 장점을 갖고 있다. 또한 관광업은 남북한 모두에게 새로운 경제성장 동력 확보 차원에서 매우 중

요한 산업으로 협력의 필요성과 가능성이 높다. 다시 말해 남한의 경우, 소득 증대에 따르는 관광 수요와 신규 관광자원 개발 요구가 커지는 가운데 남북한 분단의 특수성을 관광 자원화할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 특히 남북 관광협력은 한반도 신경제구상의 4대 핵심정책 가운데 환동해·환황해·접경지역 평화벨트에 공통적으로 적용되는 사업으로 평화경제 실현의 입구이자 출발점이다.

북한 역시 관광산업은 김정은 시대의 역점 분야로 외자유치와 북한경제 회복의 마중물 역할은 물론 북한의 경제 발전 전략 성공의 시금석 역할을 하는 매우 중요한 부문이다. 그러나 남북 관광협력은 남북관계의 불안정성과 북핵 문제 미해결, 국제사회의 대북 제재 등으로 실제 재개와 활성화에는 많은 어려움이 존재한다.

〈표 III-35〉 남북 관광협력의 SWOT 분석

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미지의 관광 지역이란 특징 존재               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한관광 자체가 신기하고 자랑할 만한 상품</li> <li>• 3대 세습의 최후의 공산주의 국가</li> </ul> </li> <li>- 북한만의 독특한 차별적 관광 아이템               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김일성-김정일 유적지, 북한 음식 등</li> </ul> </li> <li>- 천혜의 미개발 생태 자연환경               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금강산, DMZ, 백두산, 개마고원 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불안정한 남북관계</li> <li>- 법·제도 미비, 일방적 합의 불이행 등</li> <li>- 관광인프라와 접근성 미흡, 복잡한 출입절차</li> <li>- 통제된 관광 등 관광 자율성 부족</li> <li>- 관광상품과 관광일정의 다양성 미흡</li> <li>- 관광서비스 인력의 전문성 미흡 등</li> </ul>
기회 요인(Opportunities)	위협 요인(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 당국 모두 관광협력 의지 견고               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한, 관광협력을 통한 평화변영정책 추진</li> <li>• 북한, 6개의 관광특구-개발구 정책 추진</li> </ul> </li> <li>- 소득 향상에 따르는 관광수요 증가               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍경과 명승지 관람에서 체험관광으로 변화</li> <li>• 크루즈관광, 체육관광, 주변국 연계관광 등</li> </ul> </li> <li>- 남북한 접경지역 개발 수요 증대 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사회의 대북 경제제재 지속               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 대량현금(bulk cash) 지급 금지(경제제재 2094호) 등</li> <li>• 공공인프라 등을 제외한 북한과의 합작 사업 전면 금지(경제제재 2375호) 등</li> </ul> </li> <li>- 북핵 문제 해결의 불투명성</li> <li>- 남북 관광협력에 대한 남남갈등 상존               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 대가의 WMD 유용 가능성 논란</li> </ul> </li> <li>- 북한의 관광 인프라 개발 자본 부족 등</li> </ul>

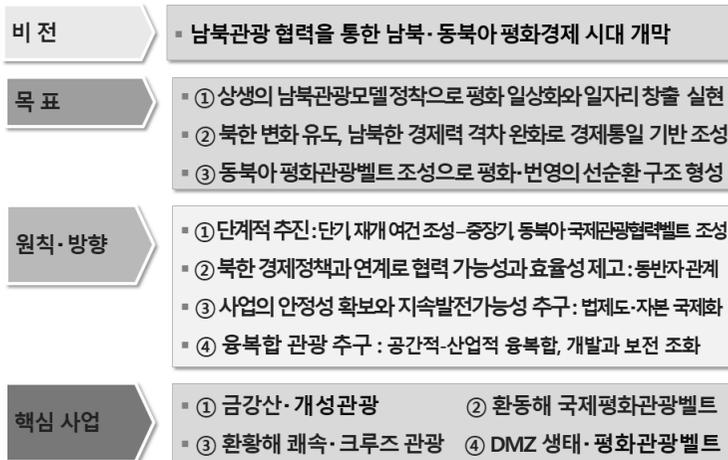
출처: 저자 작성.

## (2) 남북 관광협력의 기본 방향과 추진 방안

### (가) 비전과 목표

남북 관광협력의 비전은 남북 관광협력을 통한 남북 및 동북아 평화경제 시대 개막이라는 중장기적 관점에 두고 추진해야 한다. 다시 말해 금강산관광 등 남북 관광협력은 상호 신뢰 회복과 경제협력 활성화에도 매우 중요할 뿐 아니라, 한반도의 긴장완화와 한국경제의 새로운 성장 동력 확보에도 매우 중요하다. 특히 남북·중·일·러 등 주변국들과의 초국경 크루즈 관광협력 등은 남북한은 물론, 동북아의 평화와 경제협력에도 크게 기여함으로써 동북아 평화경제시대 개막을 촉진시킬 것이다. 따라서 남북 관광협력의 비전을 남북 관광과 동북아관광협력을 통한 동북아관광공동체 형성에 두고, 이를 통해 한반도와 동북아의 평화 안정과 한반도가 동북아의 허브로 발전하는 데 역점을 뒤편 할 것이다.

〈그림 Ⅲ-17〉 남북 관광협력의 비전과 기본구상



출처: 저자 작성.

남북 관광협력의 목표는 관광을 통한 ‘평화의 일상화’와 경제통일의 기반 조성, 나아가 동북아 평화관광벨트 조성을 통해 평화와 경제가 선순환 하는 동북아평화경제공동체 형성의 기반을 마련하는 데 뒤야 한다. 특히 남북 상생의 관광협력 모델 정착으로 한국경제의 신성장 동력 발굴과 동북아로의 경제 영역 확장을 통해 새로운 일자리를 창출하며, 평화와 경제의 선순환 구조를 형성하여 평화의 일상화를 실현해나가는 데 역점을 뒤야 한다. 특히 일자리 창출이 최고의 복지 정책인 만큼, 관광협력을 위한 건설(10억원 당 12.5명)과 운송서비스(동 14.7명), 음식점 및 숙박서비스(동 22.4명) 부문의 취업유발계수가 전체 산업 평균(동 11.8명)보다 높다는 점에서 남북 관광협력은 매우 유용한 고용 창출 목표 달성 수단의 하나로 평가된다.

#### (나) 추진의 기본 방향

첫째, 단계별·점진적 추진이다. 시간적으로는 북핵 문제 진전과 대북 경제제재 해제 등의 진전 상황을 감안하여 사업의 진행 속도와 투자 규모를 조절해야 한다. 단기적으로는 관광 재개를 위한 관광 여건 조성 and 재개에 대비한 역량 강화에, 중장기적으로는 남북 및 동북아 국제관광협력 벨트를 조성하는 방향으로 추진해야 한다. 이를 위해 우선 대내적으로는 국민적 공감대 형성에, 대외적으로는 국제사회의 이해와 지지 획득을 위한 우호적 환경 조성에 역점을 뒤야 한다. 특히 남북한 관광과 경제협력을 통한 남북관계 개선과 한반도의 긴장완화가 북한의 태도 변화와 북미 대화, 주변국들과의 지지와 협조 등을 이끌어냄으로써 북핵 문제 진전의 촉진제 역할을 하는 ‘관광(경제)과 평화’의 선순환 과정임을 이해시킬 필요가 있다. 대북 경제제재가 완화 및 해제되면 원산·금강산지구 등 북한 당국의 중점

정책 지역과 연계하여 투자 협력을 추진하는 한편, 보다 다양한 관광상품을 개발하여 남북 관광협력을 본격화해나가야 한다.

사업 부문별로는 상호 신뢰 회복과 효율성 측면에서 기존 관광 사업을 우선 실시할 필요가 있다. 다시 말해 금강산 및 개성관광 등 기존 사업의 인프라를 활용하고, 2018년 남북한 정상외 판문점 선언 및 평양선언 합의 사항들을 이행한다는 측면에서 이들 사업을 우선 추진할 필요가 있다.

공간적으로는 기존의 관광 지역이나 남한 지역을 중심으로 우선 실시하여 성과를 거둔 후, 이를 거점으로 집적화 및 연계하는 전략이다. 다시 말해 성공 모델을 토대로 북측 지역 내 점차 확대해나가는 ‘거점 개발 및 벨트 형성’의 개념으로 점차 개발·확대해나가는 전략이다. 이를 위해 동해 지역을 우선하며 점차 남북한 접경의 서부·중부 지역을 통한 육로·해로관광과 설악산~금강산~원산~백두산·개마고원의 남북한 연결 등과 함께, 나아가 북한 동북부 지역과 중국 동북3성 및 극동러시아와도 연계하여 남북 공동의 동북아 국제관광협력벨트 조성 방안을 모색할 필요가 있다. 이외에도 남북한 모두에게 유무형의 파급 효과(이산가족 상봉장소 활용 등)와 국토 균형 발전에 기여도가 높은 사업(DMZ 통일특구 지정은 소규모 복수로 개발 추진 등)부터 우선 실시할 필요가 있다.

둘째, 북한의 경제·관광정책과 연계함으로써, 협력 가능성과 효율성 제고는 물론 북한 경제 회복에도 기여하면서 북한에게 상생의 동반자적 인식을 심어줘야 한다. 이미 개방했던 지역은 물론, 최근 북한의 경제특구 및 경제개발구 정책과 연계하여 북한의 수용 가능성이 높은 지역과 사업을 우선 추진함으로써 북한의 참여와 협조를 유도할 필요가 있다. 특히 김정은 위원장의 고향이란 상징적 관광 지역인 원산·금강산국제관광지대를 비롯하여, 무봉관광개발구, 신

평관광개발구 등은 유망한 협력 지역으로 꼽힌다.

셋째, 사업의 안정성을 유지하고 지속발전가능성을 높이기 위해 관광사업의 국제화와 정경분리 원칙을 통한 정치·군사적 현안에 대한 민감성 저감 등을 추구해야 한다. 특히 남북 관광 및 경험의 국제화는 법·제도와 자본, 행정서비스의 국제화를 의미하며, 이는 사업의 국제 표준에의 적용과 개방화를 촉진시키는 데도 매우 중요하다.

여기서 법·제도의 국제화란 4대 경험 합의서와 신변안전 및 재발방지 보장, 금강산-개성 특구법과 하위규정 등 기존 법·제도의 실질적 이행과 불합리한 제도의 시정, 그리고 불이행과 위반 시의 국제적 해결 방안 담보 등을 의미한다. 자본의 국제화란 미국과 중국 등 주변국들과 합영·합작함으로써 대규모 자본 조달이 용이함은 물론, 남북 간 정치·군사적 문제에 상대적으로 덜 민감하게 작용하여 사업의 안정성 측면에서도 매우 중요하다. 이외에도 국제적 수준의 금융기관을 통한 정상적 금융 거래를 진행하며, 북한의 국제 금융·무역기구 가입을 지원할 필요가 있다. 끝으로 행정서비스의 국제화란 3통(통행, 통관, 통신) 문제 해결과 절차 간소화 등을 비롯하여, 노무관리의 자율성과 임금 지급 방식 개선, 세금·회계의 투명성 제고 등을 의미한다.

넷째, 융복합 관광 및 남북한 교차 관광을 지향해야 한다. 융복합 관광 사업은 기존의 관광 사업에 타산업 및 ICT 기술을 접목하여 신상품 및 부가가치 상품을 개발하는 것이다. 이는 산업연수 관광과 웰니스 관광(wellness tourism) 그리고 생태·환경개선 사업을 안보 문제와 연계한 관광 등을 고려할 수 있다.<sup>149)</sup> 산업연수 관광은 개성공단과 서해경제공동특구 등 서해안 산업특구 계획과 연계하여 추

---

149) 웰니스 관광(wellness tourism)이란 건강과 힐링(치유)을 목적으로 관광을 떠나 스파와 휴양, 뷰티(미용), 건강관리 활동 등을 행하는 것을 의미한다.

진할 수 있으며, 웰니스 관광은 북한 청정지역의 보건의료 관광단지 조성 등을 고려할 수 있다. 교차 관광 방안으로는 외국인의 경우, 각각 남한과 북한을 방문한 사람들에 한정하여 무비자 남북 관광과 백두~한라의 국토 종주 관광 허용, 남북한 이산가족과 해외 한인 대상의 개별관광, 분단의 특수성을 이용한 세계평화·관광기구 유치 등 각종 이벤트 관광을 개발 추진할 필요가 있다. 이외에도 소득 증대에 따라 수요가 늘어날 것으로 예상되는 동북아 초국경 크루즈 관광을 비롯하여 동해의 평화바다공원을 조성하거나 해양레포츠 시설 운영 그리고 명태 등 동해 생태계 복원 사업 등도 추진해볼 만하다.

#### (다) 역점 사업별·단계적 추진 방안

##### 1) 역점 사업별 추진 방안

역점 사업별 추진 방안으로는 우선 금강산·개성관광 재개 및 확대를 비롯하여 이와 연계한 환동해국제관광협력벨트 조성 사업, 환황해 크루즈-쾌속 산업관광 사업, 그리고 DMZ생태·평화관광벨트 조성 사업을 들 수 있다.

##### 가) 금강산·개성관광 재개 및 확대

우선 단기적으로는 금강산·개성관광 재개를 위한 국내외 우호적 환경 조성에 역점을 뒀야 한다. 국제사회의 대북 경제제재는 물론, 코로나19로 인한 북한의 국경 통제로 지금 당장은 관광협력이 현실적으로 쉽지 않은 상황이지만 재개 여건 조성을 위해 계속 노력할 필요가 있다. 이를 위해 국내적으로는 관광 재개에 대한 국민적 공감대 형성과 분위기 조성, 북한에게는 이산가족 상봉과 금강산종합개발 방안 논의 제안 등으로 우리 정부의 확고한 재개 의지 전달을, 국제사회에게는 관광협력의 유용성과 긍정적 순기능에 대한 이

해 제고를 통해 협조를 유도해나가야 한다.

먼저 DMZ 접경 지역과 금강산·개성 인근 지역에서의 국제평화예술제 개최 등 평화 이벤트 추진으로 이 지역에 대한 평화 이미지 확산과 평화관광의 필요성과 기대감을 고조시킬 필요가 있다. 이를 통해 이 지역이 갈등과 대립, 단절의 'lock' 지역이 아니라 희망과 화합·소통의 '樂' 지역이라는 이미지 변화가 필요하다. 이를 위해 예컨대, 남한의 방탄소년단(BTS)과 북한의 유명 예술인·체육인 그리고 유엔평화사절단 및 세계관광기구(WTO) 관계자를 초청하여 합동공연 추진 등을 고려해볼 만하다. 이외에도 2018 평창올림픽의 평화올림픽 성공 사례와 2032 서울-평양올림픽 유치 계획 등과 연계한 평화 이미지 변화를 추진할 필요가 있는데, 이를 위해서는 지자체 차원의 남북한 문화예술공연단 상호 교류를 장려·활성화해야 한다.

한편, 북한에 대해 이산가족 상봉 행사 제인과 개별관광 추진 및 대북제재 완화 이후의 금강산관광종합개발계획을 협의하기 위한 회의를 제안할 필요가 있다. 인도적 목적의 남북협력 추진은 대북 제재 면제 승인이 가능하므로 이산가족 상봉과 연계한 시설물 점검과 개별관광(시범관광) 추진으로 남북 간 상호 신뢰 회복과 관계 복원을 추진해야 한다. 특히 해외교포들의 금강산 개별관광과 이들의 교차관광(정부가 해외교포들의 이산가족 상봉 비용을 일부 지원) 추진으로 금강산관광 재개에 대한 분위기를 고취시킬 필요가 있다. 또한 북한에게 대북 제재 완화 이후 현대의 금강산종합개발계획과 북한의 원산갈마해안지구와의 연계 개발 방안 등을 협의하기 위한 회의 제안도 고려할 필요가 있다.

우리 정부의 확고한 남북 관광협력 추진 의지 전달도 매우 중요하다. 남북 정상이 합의한 사항을 중심으로 제재 이후를 대비한 사전 준비 작업을 조심스럽게 이행할 필요가 있다. 예컨대, 철도·도로 현

대화 사업의 경우, 중장기 사업 비전의 공유와 함께, 남북 공동의 현지 실태조사와 설계 수준의 준비 작업 착수를 제안해본다. 또한 북측 지역에 대한 실제 착수가 어려울 경우, 남한 지역의 미연결 철도·도로망 연결 사업 우선 추진으로 정부의 확고한 의지를 전달할 필요가 있다.

이외에도 지식공유(Knowledge Sharing Program: KSP) 사업 논의 제안도 유용할 것이다. 이를 위해 과학기술이나 소프트웨어 부문, 친환경 에너지, 국제경제 등의 분야에서 전문가 학술행사 개최나 사람 및 기술 교류 또는 연수 및 프로그램 공동 개발 등 제안해볼 만하며, 장소는 북측의 부담을 줄여준다는 측면에서 중국, 베트남 등의 체제전환국이나 서방 등지에서 추진해볼만하다. 이를 통해 북한 관광의 고급화와 고부가가치화를 위한 노하우와 프로그램을 개발·전달할 수 있다.

중장기적으로는 금강산·개성관광 확대를 통해 이 지역을 환동해·환황해 경제협력 거점으로 개발해나가야 한다. 이를 위해 먼저 금강산관광지구의 본격 개발 참여로 이를 환동해 국제관광협력벨트 조성의 거점으로 육성할 필요가 있다. 이에 대해서는 환동해 국제관광협력벨트 조성 사업 부문에서 설명하기로 한다.

한편 개성관광은 개성공단의 생활·관광·상업·금융도시로의 개발은 물론, DMZ 생태평화벨트와 서해경제공동특구 개발의 촉매제가 될 수 있으며, 서울~개성~남포~평양과의 연계 관광 개발 등의 측면에서도 매우 중요하다. 이를 위해 단기적으로는 개성을 역사·문화·관광벨트로 조성할 필요가 있다. 개성을 환경친화적·역사문화 시설 보전(개성문화도시 복원과 문화재 복원을 통한 유네스코 세계문화유산 등재 추진, 왕건릉·영통사 등 고려 유적지 포함 등) 등과 함께, 기존 시설(민속여관, 자남산여관 등)의 리모델링을 통해 개

발 운영 방안을 발전시켜야 한다. 중장기적으로는 개성을 연계 관광지로 하여 서울~개성~남포(서해갑문 등)~평양(만경대, 평양박물관과 평양학생소년궁전, 단군릉 등) 등지로 확장하며, 접경지대와 연계하여 통일경제특구 및 평화광장(peace plaza) 조성과도 연계하여 추진해볼만 하다.

#### 나) 환동해 국제관광협력벨트 조성 사업

우선 금강산관광종합개발계획을 수립해야 한다. 이를 위해 금강산에서 마식령·원산까지의 관광지구를 보다 세분화하여 각 지역별 특성에 맞는 다양한 관광상품을 개발하고 교통망과 ICT 등의 관광 기반시설과 리조트 등 위락·편의시설을 확충해야 한다. 금강산관광과 칠보산, 묘향산 등 기존의 북한 명산 투어 프로그램 개발도 필요하다. 또한 남북 공동 조업구역 설정 및 동해 평화바다공원 조성 사업도 추진할 필요가 있다. 동해 생태계 복원 사업과 해양레저스포츠 시설 건설, 그리고 이를 관리할 수 있는 해양관리사무소 건립 등도 요구된다.

한편 남북한 교차 관광(two-way tourism) 및 외국인 관광 확대 방안도 요구된다. 외국인에 제한하여 무비자 남북 관광을 허용하는 방안으로, 남한과 북한을 방문한 외국인 관광객에게 양측 관광을 연계하는 국제관광상품을 개발 운영하는 방안이다. 또한 백두산~한라산 교차관광, 북한의 당국자 및 신흥부유층에 대한 남한 산업연수·관광 허용, 북한 및 해외동포 이산가족과 남한 취약계층에 대한 상호 방문(관광) 지원 그리고 산업연수·관광 등도 고려해볼 만하다. 이외에도 원산이나 통천(남측 이산가족 체류)이나 南고성(북측 이산가족 체류) 등지에 1~3개월 정도의 남북한 단기 의료·요양·휴양단지를 조성하는 방안도 검토해볼만하다. 원산·금강산국제관광지대

는 통천지구의 온천을 활용하여 MICE 관광(Meeting, Icentive, Travel, Conventions, Exhibitions/Events) 및 휴양 웰니스 관광 지로의 개발도 충분히 가능하다.

중장기적으로는 설악산~금강산~원산·마식령~나진·선봉~하산~백두산을 연결하는 국제관광협력벨트를 조성하여 남북 관광협력을 확대 발전시켜나가야 한다. 이를 위해 남한의 설악산과 북한의 원산·금강산국제관광지대와 연계 상품을 개발하며, 철도·도로 및 크루즈 관광 등 다양한 이동 수단을 활용한 복합관광 상품을 개발해야 한다. 또한 관광객들의 편의 제공과 서울~백두산 및 양양~백두산을 잇는 남북 직항로 개설도 필요하다. 이와 함께, 백두산과 개마고원을 연계한 새로운 관광루트 개발도 필요하다. 이를 위해 세계관광기구(WTO)와의 협력을 모색하여 백두산과 개마고원에 대한 UNESCO 세계문화유산 지정 추진과 4계절 생태관광단지 조성을 위한 관광인프라 조성, 남북·중 공동개발의 시범사업 추진과 확대 등도 요구된다. 배개봉호텔의 개보수, 삼지연공항의 확충 및 현대화, 도로 개보수, 개마고원의 국제생태공원 조성 등도 필요하다.

한편 남북·일·러의 환동해 크루즈관광을 추진을 통해 동·서해에 서의 동북아 크루즈관광을<sup>150)</sup> 동시에 추진이 가능하다. 일본의 니가타와 한국의 부산·속초항, 북한의 고성·나진항, 러시아의 블라디보스톡을 연결하는 환동해 크루즈관광 사업도 추진할 수 있을 것이다. 이럴 경우 속초항 등 강원도의 주요 항구를 국제 크루즈관광 중심 항만으로 육성할 수 있다.

---

150) 북한은 조선대풍국제투자그룹 주최로 만경봉호(정원 350여 명)로 2011년 8월말에 외신기자와 중국인 사업가를 초청하여 나진항~금강산 구간의 크루즈 관광을 실시하였다. 또한 2017년 3월에도 웹사이트에 '관광 여객선 투자안내서'라는 제목의 글을 실었는데, 여기에는 금강산 고성항을 모항으로 2~3만 톤급 관광여객선 유치계획이 포함되었다("북한 이야기: 북한의 금강산 크루즈 관광," 2011.9.27; "돈줄 막힌 북한, 금강산 관광용 크루즈 유치 시동," 『연합뉴스 TV』, 2017.3.23.).

이외에도 환동해국제관광벨트 조성 사업으로 접경지역 관광상품 개발과 융복합 관광 사업을 추진해볼 만하다. 다시 말해 발해·고구려 한민족 고대사 탐방 및 독립운동 역사유적지 등 북·중·러 접경 지역 역사문화관광 상품 개발도 고려해볼 수 있다. 나무심기와 청정 개발체제(Clean Development Mechanism: CDM) 사업 등 북한 지역의 환경보호 사업과 관광 사업을 연계한 환경·평화의 융복합 관광사업 추진도 필요하다.

#### 다) 환황해 크루즈-쾌속 산업관광 사업

남북·중 해양을 연결하는 크루즈 국제관광협력벨트 조성 사업으로, 제주~목포~인천~서해 5도~남포~톈진을 연결하는 ‘쾌속 및 크루즈’ 관광 사업을 추진해볼 만하다. 특히 수도권·의욕·항공편과 연계한 복합운송시스템의 활용과 환황해 경제협력벨트와 연계한 ‘산업·관광’의 융복합 사업 육성은 유망한 사업으로 꼽힌다. 또한 개성공단 확장과 접경지역 통일경제특구 설치 계획, 평양·남포 경제협력벨트 조성 계획 등과 연계할 경우, 이 지역에 대한 산업관광 수요를 흡수할 수도 있을 것이다.

한편, 서해 5도 중 일부 지역을 기항으로 활용할 경우, 한반도의 긴장완화와 지역 경제 활성화에도 보탬이 될 것이다. 백령도는 이탈리아 나폴리와 함께 세계에서 두 곳밖에 없는 천연활주로가 있으며, 현재 국가 천연기념물 제391호로 지정되어 관리되고 있다. 이는 서해평화협력특별지대 조성 및 남북·중 공동어로 설정 등의 계획 추진과 함께, 북한과 중국의 서해 북방한계선(NLL) 불법 조업 문제 등의 원활한 해결에도 큰 보탬이 될 것이다.

환황해 크루즈-쾌속 산업관광 추진은 현재의 대북 제재 상황에서 실행이 어렵지만, 우선 초기 단계에서는 북한을 국제크루즈포럼

에 참가하도록 유도할 필요가 있다. 중장기적으로는 환황해 크루즈 관광을 위한 남북·중 협의 채널 구성과 북한의 관광 인프라 조성 지원 방안 등 협의해야 한다. 이럴 경우, 인천항을 동북아의 모항, 기항으로의 개발은 물론, 남포항도 개성~평양의 중간(평양에서 70km)에 위치하여 기항으로 발전 가능성이 충분하다고 하겠다.

#### 라) DMZ 생태·평화관광벨트 조성 사업

DMZ 접경지역은 분단의 아픔을 간직하고 있는 대립과 갈등의 상징이기도 하지만, 생물 다양성과 희귀 동식물 보전, 그 생태적 가치 등으로 국내외로부터 생태계의 보고(寶庫)로 평가받고 있다. 이로 인해 이 지역을 남북한 공동의 DMZ 유네스코 생물권 보전지역 지정 추진으로 우수한 자연환경에 대한 국제인증 추진이 요구된다.

이와 함께, DMZ 생태·문화·역사·평화 주제의 테마 관광지구 조성 사업도 추진해볼 만하다. DMZ는 평화와 생명이 숨쉬고 한반도의 역사·문화가 잠든 곳으로, 세계적인 관심과 주목을 받을 수 있는 세계 유일의 관광자원이다. 특히 역사 유물과 문화유산 등과 연계한 관광 개발은 우리민족의 위대함과 자긍심 고취, 그리고 문화공동체 형성의 돌파구 마련에도 보탬이 될 것이다.

생태·평화안보 관련 국제 이벤트 사업 유치와 MICE 산업단지 조성 등으로 국제 평화예술제 및 평화 컨벤션·박람회 선도국으로 육성·발전시킬 수도 있을 것이다. 또한 남북한 DMZ 생태탐방 및 시범적 평화누리길(올레길) 조성 사업도 상징성이 큰 사업이다. 이 사업은 이미 남측에는 PLZ(평화생명지대: Peace& Life Zone) 사업으로 안착되어 있는 만큼, 북측 구간도 조속히 안전하고 아름다운 걷기길을 조성하며, DMZ를 통과하는 평화·통일마라톤대회 등도 개최할 수 있을 것이다. 이외에도 DMZ 내 한반도평화생태연구원(가칭)과

기상관측소 설치 등의 남북 기상협력 사업을 추진하면 기후 변화의 한반도 영향과 적응 대책 마련 및 남북한 농업협력에도 크게 보탬이 될 것이다.

한편, DMZ 생태·평화관광벨트 조성 사업 추진을 위해 현재의 남북관계 정체와 대북 제재 상황 하에서는 우선 남한 내부적으로 통일경제특구법 제정을 추진하고, 분단된 철도·도로의 남측 구간 복원 사업 추진 등 준비가 필요하다. 이와 함께, 분단된 철도·도로 연결과 남북한 물류단지 조성, 남북 상품전시관 설치 등 남북한 관광 및 산업 인프라 조성 사업 추진도 요구된다. 한편 북한에 대해서는 산·학·연 연계의 민간단체들을 중심으로 유네스코, 람사르 협약 등의 국제기구와 연계하여 추진 방안을 협의해나갈 필요가 있다. 점차 남북관계가 개선되면 남북접경지역의 통일경제특구 설치와 생태평화관광단지 조성 사업을 병행해서 추진해나가야 한다.

## 2) 단계적 추진 방안

남북한 관광협력 방안을 모색함에 있어서 작금의 최대 현안인 대북 제재 진전 여부와 연계하여 두 단계로 구분하여 살펴보기로 한다. 1단계는 현재의 제재 상황 지속 및 부분 완화 국면이며, 2단계는 제재의 전면 해제로 남북 관광 및 경제협력의 본격화 국면을 의미한다.

### 가) 1단계

우선 현재의 제재 국면이 지속될 경우에는 금강산·개성관광 재개를 위한 여건 조성 및 재개에 대비한 사전 준비 및 역량 강화 등에 초점을 두어야 한다. 이를 위해서는 남북 관광 재개에 대한 국내외 공감대 형성 노력과 함께, 기존 사업 재개에 대비한 실태 조사와 사전 준비 등 역량 강화, 우회적 관광 사업 추진 등이 필요하다. 또한 정

부 차원의 남북 관광협력 제안과 동북아 차원의 협력 방안(위원회, 포럼 구성 등) 논의 제안 등과 함께, 공공기관(한국관광공사 등)과 민간 분야(현대아산, 관광협회, 학계 등)로 구성된 1.5트랙의 남북 관광 교류협의체 운영도 요구된다.

특히, 우회적 관광사업 추진과 법·제도적 측면의 경험 역량 강화와 관련해서는 이산가족 상봉 행사와 연계한 우회적 시범관광(개별 관광)과 시설물 점검차 방문, 일부 개보수 등을 추진해볼 수 있을 것이다. 한편, 관광 관련 국내 및 남북 간 법·제도 재정비와 관련해서는 통일경제특구법 및 통일평화특구(정치중립지대) 지정에 대한 논의, 남북 공동의 DMZ 유네스코 생물보전지역 지정 등을 추진해야 한다. 또한 DMZ 평화지대화과 관련된 협력 사업 발굴 차원에서 역사문화 유적 공동 발굴 사업 등 DMZ 생태계 보존을 위한 공동 조사 및 활용 방안을 논의해볼 수 있을 것이다.

남북 관광협력과는 별도로 상호 신뢰 회복을 위해 인도적 민생 협력 사업과 사회문화 사업 등을 지속적으로 추진해야 한다. 이의 방안으로 보건의료 및 접경지역 말라리아 방역·방제 공동 대응 체계 구축, 식량과 비료, 비타민, 의약품 등에 대한 다양한 인도적 지원 추진, 남북한 예술단 상호 순회 공연 등을 들 수 있다.

한편 북핵 문제 진전 등으로 국제사회의 대북 제재가 부분 완화될 경우, 기존의 중단된 사업 재개와 확대 방안 협의, 신규 분야의 시범 사업 추진 및 중장기 협력 방안 협의, 개성공단관리위원회와 같은 남북관광특구관리위원회(가칭) 구성 등의 준비가 필요하다. 다시 말해, 부분 해제 단계에서는 금강산·개성관광 재개와 2단계 확대 방안 논의, 백두산·묘향산 등 북한 내 유명관광 투어 프로그램 시범 운영 등을 추진할 수 있다. 이와 함께 환동해-환황해 크루즈 관광 및 DMZ생태평화공원 조성 협의, 설악산~금강산~원산 등 남북연계

국제관광 프로젝트 협의 및 시범운영을 진행할 수 있다. 이외에도 외국인 교차 관광의 시범 운영(서울 입국 → DMZ 통과 → 평양 → 출국 혹은 평양 입국 → DMZ 통과 → 서울 → 출국)과 남북한 고령 이산가족의 의료·요양·휴양 단지 조성 협의(남고성-북고성 지역, 금강산관광 사업과 연계) 등을 추진할 수 있다.

## 2) 2단계

북핵 문제 해결로 대북 경제제재가 전면 해제되면 남북 관광 및 경협 여건이 본격화 단계로 진입함을 의미한다. 이 경우에는 환동해·환황해·DMZ 권역의 국제관광협력벨트 조성과 이들 벨트의 연계 협력 사업을 추진함으로써 한반도가 명실상부한 동북아 국제관광 허브로서의 기능을 할 수 있다.

환동해국제관광협력벨트 조성 사업으로는 남북한은 물론, 동북아와 연계한 속초~원산·금강산~나선~백두산·개마고원~훈춘~블라디보스톡 관광 사업을 추진하며, 교통망도 육로와 쾌속·크루즈 관광의 해로, 항공편 등 다방면으로 확충함으로써 다양한 관광을 추진할 수 있다. 또한 동해 평화바다공원 및 속초·고성지역의 남북 교차 복합관광단지 조성 사업도 추진이 가능하다.

한편 제주~목포~인천~서해5도~남포~텐진 쾌속·크루즈 관광의 환황해국제관광협력벨트 조성 사업과 DMZ 생태·평화관광지구 및 MICE 산업단지 조성 등의 DMZ 생태·평화관광벨트 조성 사업도 활기를 띠 것이다. 이외에도 관광 홍보관 설치와 연계상품 개발 등 북한 및 남북한 관광에 대한 남북 공동마케팅 협력과 함께, 서울~백두산 및 양양~백두산 등지로의 직항로 개설과 항만 등의 물류·교통망 및 위락·편의시설 등의 관광 인프라 확충 협력도 활발히 추진할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 III-36〉 남북 관광협력의 단계별 로드맵

1단계		2단계
1-1단계(제재 지속)	1-2단계(부분 해제)	본격화 단계 : 완전 해제
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족 상봉 연계한 시범(개별) 관광 추진</li> <li>- 문화예술공연단 상호 교류 (지자체, NGO 징려)</li> <li>- 금강산 관광지구 시설물 점검 및 개선 방안 협의</li> <li>- 1.5 트랙의 남북 관광 활성화 협의체 운영</li> <li>- 금강산·개성 관광 재개 및 확대 방안 논의               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성에 평화관광센터 및 복합관광단지 조성 등</li> <li>• 관광 관련 법·제도화 협의 회의 제안</li> </ul> </li> <li>- 통일경제특구법 제정</li> <li>- 설악·금강산지구 등지의 통일평화특구(정치중립지대화) 지정 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산 2~3단계 확대(마식령·원산 경제개발구 연계) 등 신규 관광사업 추진 방안 논의</li> <li>- 환동해·환황해 크루즈 관광 및 DMZ생태공원 조성 협의 및 시범사업 착수</li> <li>- 통일평화특별구 시범운영 논의 및 남북관광특구관리위원회(가칭) 구성</li> <li>- 칠보산, 묘향산, 백두산, 개마고원 등 북한 명산 투어 프로그램 시범운영</li> <li>- 외국인 교차관광과 무비자·산업연수의 시범관광 실시</li> <li>- 남북 고령 이산가족의 의료·요양·휴양 단지 조성 협의</li> <li>- 환경과 평화의 융복합관광 사업 개발(나무심기, 청소년교류 등)</li> <li>- 남북 관광 해외공동마케팅 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북아 관광·크루즈포럼 개최 및 협의체(추진위) 구성, 평양에 남측 관광 대표부 설치</li> <li>- 환동해·환황해·DMZ 권역의 국제관광협력벨트 조성 본격화               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일평화특구 시범운영</li> <li>• 환동해 : 설악산~원산·금강산~나선~백두산·개마고원~훈춘~블라디 관광육로, 패속·크루즈 관광 등)</li> <li>• 동해 평화바다공원 및 강원 지역의 남북 교차 복합관광단지 조성(의료, 요양 시설)</li> <li>• 환황해: 제주~인천~서해5도~남포~텐진 패속·크루즈 관광 및 서울~개성~남포~평양 관광 추진</li> <li>• DMZ: 생태·문화·평화관광지구 및 MICE 산업단지 조성</li> </ul> </li> <li>- 해외공동마케팅 협력(홍보관 설치, 연계상품 개발 등)</li> <li>- 관광 인프라(항만, 교통망, 위락시설 등) 확충               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울~백두산, 양양~백두산 직항로 개설</li> </ul> </li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 4. DMZ 국제평화지대화

### 가. 한반도 평화경제와 DMZ 국제평화지대화

DMZ는 1953년 7월 27일 북한과 유엔군 간의 정전협정에 의해 설정된 남북한 간의 군사적 완충 공간이다. 정전협정 1조 1항에 따라 확정된 군사분계선을 중심으로 남북으로 2km씩 후퇴해 설치되어 지난 67년간 한반도에서 전쟁을 억제하는 역할을 하면서, 다른 한편으로는 동서냉전과 분단의 상징물로 존재해 왔다. 그러나 DMZ의 실체는 정전협정의 규정과는 정반대로 변화해 왔다. 남북한 간 군사적 충돌을 방지하기 위해 설정된 DMZ는 오늘날 전 세계에서 가장 중무장되어 있는 지역으로 남아있기 때문이다.

지난 67년간 북한군은 병력 대부분을 군사분계선 인근으로 전진 배치하였다. 이에 대응하여 한국군도 DMZ 내 GP를 설치하였다. DMZ 내에서는 자주 남북한 간 군사적 대치의 위협 상황이 벌어지고 있으며, 최근까지 시계(視界)를 확보하기 위한 화공전도 전개되었다. 북한은 DMZ에서는 물론 한반도 전역에서 끊임없는 도발을 하는 등 정전협정을 위반하고 있다. 전쟁의 재발 방지를 위해 설치된 DMZ는 실제로는 한반도의 평화를 유지하는 데 매우 취약한 구조이다.

분단과 냉전의 상징 DMZ를 평화와 번영의 상징으로 전환해야 한다는 논의와 노력은 과거부터 꾸준히 진행됐다. 가장 최근에는 지난 2018년 4월에 있었던 판문점 남북 정상회담에서 ‘DMZ의 평화지대화’가 합의되었고, 이후 남북은 「평양공동선언」에서 이에 대한 구체적인 이행조치를 마련하였다. 여기에는 DMZ 내 감시초소의 철수, 공동경비구역 비무장화 등이 포함되어 있는데, 이는 정전협정 체결 이후 정전협정의 취지를 구현할 수 있는 최초의 실질적인 군사적 조치라고 할 수 있다.

같은 맥락에서 문재인 대통령은 2019년 유엔총회 기조연설에서 ‘DMZ 국제평화지대화 구상’을 제안하였다. 대통령은 2019년 9월 24일 미국 뉴욕 유엔총회장에서 가진 제74차 유엔총회 기조연설에서 한반도 문제를 푸는 원칙으로 △전쟁불용의 원칙, △남북 상호 안전보장의 원칙, △공동번영의 원칙을 강조한 뒤 이를 바탕으로 ‘DMZ 국제평화지대화’를 만들자고 제안하였다. 2019년 9월 30일 청와대에서 가진 제19기 민주평통 출범식에서도 DMZ를 국제평화지대로 만드는 일은 남북 간 안전을 보장하게 하는 일이라고 강조하면서 국제평화지대로 변모하는 DMZ 인근 접경지역은 국제적 ‘경제특구’로 만들어 본격적인 ‘평화경제’의 시대를 열어가자고 주장하였다.

남북한 간의 군사적 완충 공간 DMZ는 분명 남북한 간의 국경은 아니다. 대한민국 헌법에서도 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, DMZ는 지난 67년간 국경처럼 기능하면서 남북한 간 안보, 경제, 정치를 엄격히 분리하고 단절시켜 왔다. 이와 같은 상황에서 대통령의 DMZ 국제평화지대화 제안은 9·19 군사합의의 주요 성과인 DMZ 비무장화를 더욱 공고히 하면서 대북안전보장 및 무력충돌방지를 현장에서 실천해 보기 위한 구체적 제안이라고 할 수 있다. 본래의 설치 취지대로 DMZ의 기능을 원상복구하면서, 하노이회담의 결렬 이후 중단된 한반도 평화프로세스의 재가동과 DMZ를 전 세계인이 함께하는 평화의 공간으로 만들어 한반도의 평화와 번영에 이바지하겠다는 의지의 발현이라고 할 수 있다.

## 나. DMZ 현황과 평화지대화 추진의 한계

### (1) DMZ 현황

정전 후 67년이 지나면서 DMZ는 ‘군사적’ 긴장과 ‘생태·환경적’ 요소가 공존하는 지대로 변모하였다. 처음은 군사적 완충공간으로 설치되었다. 그러나 북한이 DMZ에 요새와 진지, 철책 등을 구축하면서 무장되기 시작해 지금은 세계에서 가장 중무장한 지역으로 변모하였다. 북한의 철책 가설과 요새 및 진지 구축에 남한은 1964년 처음으로 남방한계선의 GOP에 목책을 설치하였고, DMZ에서 군사충돌이 심해지자 1967년에는 군사분계선 전 구간에 철책 설치의 필요성을 주장하였다. 미군의 지원으로 군사분계선 전역에 2중, 3중의 철책이 설치되면서 DMZ는 철책으로 차단된 지대로 변모했다. 이후 남북은 철책선을 전진 배치하기 시작하여 그 결과 정전협정 당시 992km<sup>2</sup>에 달했던 DMZ 면적은 570km<sup>2</sup>로 43%가량 축소되었다.<sup>151)</sup>

정전협정에 따르면, DMZ에는 무장병력이 주둔할 수 없게 되어 있다. 그러나 남북 모두 초소를 만들어 무장된 군인들을 상주시키고 있는데, DMZ 내에 남측은 60여 개, 북측은 160여 개의 GP를 설치하였다.<sup>152)</sup> 1963년 이후부터는 일부 GP 사이에 ‘추진철책’이 가설되었고, 최근까지도 시계확보를 위한 화공전이 빈번하였다. 국제지뢰금지운동에 의하면, 남북 DMZ에만 200만 개 이상의 지뢰가 매설된 것으로 알려져 있는데, DMZ 남측 미확인지뢰지대만도 97km<sup>2</sup>로 여의도 면적의 33배에 달하는 것으로 알려져 있다.<sup>153)</sup>

151) 이는 서울시 면적의 약 94%, 여의도 면적의 197배에 달하는 면적이다.

152) 남북한은 GP 상주병력을 민사행정경찰로 규정하고, 북측에서는 ‘민정대’라고 칭하고, 남측은 ‘민정경찰’이라는 명칭을 사용하였다.

153) 2001년 이후 발생한 지뢰사고 66건 중 군인 피해는 26건이고 민간인 피해는 40건인 것으로 알려져 있다.

중무장한 DMZ는 다른 한편으로는 생태·환경의 보고로 전 세계적 관심을 받고 있다. 전후 동서로 250km, 남북으로 4km에 이르는 거대한 녹색지대로 변모한 DMZ는 6·25전쟁으로 생태가 대부분 훼손되었으나, 휴전 이후 일반인의 출입이 엄격히 통제되면서 생태가 복원된 사례이다. 비록 군사활동 등으로 동식물의 서식처로 완전한 생태가 유지되고 있지는 않지만, 현재 남한의 3대 생태축의 하나로 분류되고 있을 정도로 양호한 환경을 보유하고 있다.

DMZ 일원에는 산림과 계곡, 하천, 습지 원형이 잘 보존돼 생태구조가 우수하다. 두루미와 반달가슴곰, 사향노루, 산양 등 2,930여종의 멸종위기종이 서식하고 있고, 철원평야는 판문점 일대와 파주, 강화도 등지와 함께 DMZ에서도 대표적인 조류의 월동지로 알려져 있다.<sup>154)</sup> 강원도 남대천 인근 지역은 천연기념물 제323호 황조롱이 등 수십여 종의 여름 철새가 발견되고 있고, 천불산에서 삼천봉-적근산-백암산-백석산-가칠봉-백두대간-건봉산으로 이어지는 천연산림지대에는 멸종위기종인 반달가슴곰, 사향노루, 산양이 서식하고 있다. 환경생태·관광적 측면에서 DMZ의 브랜드 가치는 20조원에서 67조 원에 달하는 것으로 조사되기도 하였다.<sup>155)</sup>

한편, DMZ에는 인문·역사자원이 풍부한데, 철원지역 DMZ 내에는 839년 후고구려를 세운 궁예왕이 905년 개성에서 천도한 뒤 세운 태봉국 도성이 자리 잡고 있다. DMZ 내에서도 군사분계선을 중심으로 이등분된 채 지난 1,100년간 현재 장소에 묻혀있기 때문에 문화재로서의 가치가 크다. 더욱이 후삼국시대의 문화재는 현재 거의 남아 있지 않아 그 희소성이 매우 높는데, DMZ라는 장소적 문제

---

154) 두루미는 세계적으로 그 개체수가 2,000마리 정도에 불과하고, 독수리는 천연기념물 제243호로 파주와 철원 등지에 월동하는 것으로 알려져 있다.

155) 김재한·경제희, “비무장지대 가치 인식의 계량적 분석,” 『통일문제연구』 제22권 2호 (2010), p. 48.

로 발굴에는 남북한 합의가 필수이다. 따라서 태봉국 도성 발굴사업은 남북공동의 문화협력사업으로 그 가치가 매우 크다고 할 수 있다. 이와 같은 역사유산의 공동발굴은 남북한의 '역사 잇기'라는 차원에서 의의가 깊다. 남북한은 2007년 개성 만월대 공동발굴조사를 시작하여 2015년까지 모두 7회에 걸쳐 공동작업을 수행했다. 그간의 조사작업 결과, 약 40여 개 동의 건물터, 금속활자, 도자기를 포함한 1만 6,500여 점의 유물이 발굴되었고, 2013년에는 개성역사유적지구로 포함되어 유네스코 문화유산으로 등재되기도 하였다.

또한, 민북마을의 입지도 빼놓을 수 없다. 2020년 현재 DMZ 주변의 민간인통제구역에는 DMZ가 남긴 또 다른 유산인 민북마을이 있다. 이 마을들은 국토이용의 제고와 북한의 선전촌에 대응하기 위해 1959년부터 전략적으로 건설된 마을로, 형성 배경에 따라 자립안정촌, 재건촌, 통일촌으로 구분된다.<sup>156)</sup> 민북마을을 공간적으로 정의하는 민통선은 1954년 2월 미군이 군사시설의 보안 등을 목적으로 남방한계선 인근에 주민의 경작행위를 규제하기 위해 설정한 귀농선에 근거하고 있다. 민북마을은 1980년대 중반 이후부터 민통선이 북상하기 시작하면서 그 수도 감소하기 시작했다. 그 결과 지금은 강원도 철원군의 갈말읍, 근남면, 동송읍, 근북면과 양구군의 해안면, 경기도 김포시의 월곶면, 하성면, 파주시의 진동면, 군내면, 연천군의 중면, 인천광역시 강화군의 양사면, 송해면, 교동면 등지에 일부 남아있다.

---

156) 김창환·이태희, “GIS를 활용한 민북마을의 분포변화에 대한 연구,” 『한국사지리학회지』 제23권 1호 (2013), p. 125.

〈표 III-37〉 민북마을 현황

		구분		유형	형성시기			
인천광역시	강화군	양사면	철산리	자립안정촌	자연촌락			
			북성1리, 2리					
			교산1리, 2리					
			인화1리, 2리					
		송해면	당산리					
		교동면	봉소리					
			고구1리					
			인사리					
			지석리					
			무학리					
			서한리					
			동산리					
			대룡1리, 2리					
			읍내리					
			상용리					
			고구2리					
삼선1리, 2리								
난정1리, 2리								
양갑리								
경기도	김포시	월곶면	보구곶리	자립안정촌	자연촌락			
			용강리					
			조강1리, 2리					
		하성면	개곡1리, 2리					
			시암1리, 2리					
			마조1리, 2리					
	파주시	마근포리	실향민촌			2003		
		가금1리, 2리					통일촌	1973
		양택2리						
	연천군	진동면	동파리			자립안정촌	1980	
		군내면	백연리					자립안정촌
	강원도	철원군	갈말읍			정연리	재건촌	
근남면			마현1리, 2리	자립안정촌	1960			
동송읍			이길리			통일촌	1974	
근북면			유곡리					통일촌
양구군		해안면	현1리, 2리, 3리	자립안정촌	1956			
			오유1리, 2리					
			만대리			1971		

출처: 김창환·이태희, "GIS를 활용한 민북마을의 분포변화에 대한 연구," 『한국사지리학회지』, 제23권 1호 (2013), pp. 131~135.

종합하면, 군사적 대결이 낳은 비극의 공간 DMZ는 역설적으로 지난 67년 동안 우수한 생태 지역으로 변모했고, 분단의 비극과 평화의 염원이 깃들어 있는 상징적인 역사 공간이면서 세계가 그 가치를 공유해야 할 인류의 공동유산이 된 것으로 평가할 수 있다.

## (2) DMZ 평화지대화 추진의 한계

과거에도 DMZ 국제평화지대화와 유사한 내용의 제안은 국내외에서 꾸준히 제기되었다. 국외에서는 주로 환경협력 측면에서 제안되어 왔는데, 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature: IUCN)은 1979년 처음으로 'DMZ 평화공원' 조성을 제안하였고, 1992년에도 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)과 함께 'DMZ 국제자연공원'의 조성을 제안했다. 특히 세계자연보전연맹(IUCN)은 최근까지도 설악산과 금강산 연결의 '생태환경 통로' 조성 문제에 지속적인 관심을 나타낸 바 있다. 국내에서는 주로 DMZ의 비무장화와 평화적 이용의 관점에서 많은 제안이 이루어졌다. 로저스 유엔군 수석대표가 1971년에 제시한 DMZ의 비무장화 방안과 1972년 '7·4 남북공동성명'을 통한 DMZ의 평화적 이용이 대표적 사례이다. 로저스(F. Michael Rogers) 수석대표의 안에는 DMZ 내 군대의 쌍방 합의 지역으로의 철수와 군사시설 파괴, 무장인원의 DMZ 내 출입금지 등의 조치가 포함되어 있었다. 그 후 1982년에는 서울·평양 간 도로 연결, 설악~금강 자유관광지역, 외국인의 판문점 자유 왕래, 남북 공동어획 구역 설정, DMZ 내 공동경기장 및 자연생태계 공동조사, 군사시설 완전 철거 등 7개 항의 제안이 있었다. 노태우 정부 출범 이후인 1988년에는 DMZ 내 '평화시'와 '평화구역' 건설 등이 제안되었고, 1991년에는 '남북기본합의서'가 채택되어 DMZ의 평화적 이용에 관해 남북이 합

의하기도 하였다.<sup>157)</sup> 가장 최근에는 박근혜 정부시절 ‘DMZ 세계생태평화공원’의 조성이 제안되었다.

DMZ에 대한 이러한 국내외 다양한 관심과 제안에 대해 북한은 군사적 신뢰 구축과 체제보장이 전제되지 않은 DMZ의 위상변화는 분단 고착화라고 주장하면서 반대의 입장을 견지해왔다. 2004년 DMZ의 세계유산 등재 추진계획에 대해서도 한반도의 분단을 영구히 고착화시키고 이를 돈벌이에 활용하는 것으로 강하게 비판하기도 했다.<sup>158)</sup> 2012년 남한이 추진한 남측 DMZ와 인접지역의 유네스코 생물권보전지역 지정 신청에 대해서도 반대 의사를 표명했다.

이와 같이, DMZ의 이용을 둘러싼 남북 간 큰 견해차로 DMZ는 지난 67년간 한반도를 남과 북으로 나누는 접경선으로만 기능해 왔다. DMZ를 접경선으로 남북은 군사적 대립만 해와 DMZ는 흐름의 공간으로는 역할을 해오지 못하였다. 1990년대 후반과 2000년에 금강산 관광과 개성공단이 시작되면서 경계로서의 기능을 해왔지만, 관광의 중단과 남북관계의 경색으로 결국 제한적인 구획에 머무르고 있는 상태이다.<sup>159)</sup>

그럼에도 불구하고, 사실상 현재의 DMZ는 설정 초기의 군사적 역지의 공간에서 안보와 자원·환경을 두 개의 축으로 하는 관리의 공간으로 진입해 있다고 볼 수 있다. 1960~1970년대는 동서냉전의 시대로 반공이 유일한 통일 담론으로 자리 잡고 있었기 때문에 DMZ가 작은 전쟁의 공간으로 남아 있었던 것은 필연이었다. 80년대 이후, 소련의 데탕트와 탈냉전이 본격화되면서 DMZ에도 평화주의적 접근이 시작되었고, DMZ를 넘나드는 논의가 활발히 진행되었다.

---

157) 당시 다양한 DMZ 이용구상이 제안되었으나 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의 사항을 실천한다는 기초적 합의만 하고 그 구상은 실행되지 못하였다.

158) 김범수, 『DMZ세계생태평화공원의 조성과 강원도』 (춘천: 강원발전연구원, 2014), p. 7.

159) 위의 책, p. 7.

90년대 이후에는 생태학적 논의가 본격화되어, DMZ를 생명과 생태의 장으로 보는 논의가 활발히 진행되었고, 이와 함께 DMZ에 대한 평화적 이용 논의가 확대되었다. 즉, 90년대 이후에는 과거와는 다른 평화의 공간으로 DMZ를 인식하기 시작한 시대의 출발을 알리는 시기였다고 평가할 수 있다. 90년대 이어 2000년대 초반에는 다양한 경제협력에 대한 논의가 활성화되었는데, 수많은 연구가 진행되었고 실제 다양한 경제 사업들이 논의되고 실행단계에 접어들기도 하였다. 이 모든 것은 경제협력이 정치적 긴장을 완화한다는 기능주의적 접근법과 대북 포용정책에 기반을 두었지만 이와 같은 이론적 전제를 넘어 민족주의적 기대감이 바탕이 되어있기도 하였다.<sup>160)</sup>

그러나 이명박 정권이 들어서고 남북 간 갈등이 표면화되고, 금강산 관광객 피격, 연평도 포격, 천안함 폭침 등 연이은 북한의 도발로 안보 문제가 재점화되었고, 박근혜 정부 시절 북한의 핵실험이 연이어 진행되면서 개성공단까지 문을 닫는 결과를 맞게 되었다. 결과적으로 2000년대 초반의 교류 협력을 통한 평화형성이라는 경제평화론과 기능주의의 방식은 2010년대에 마주친 안보 문제를 해결하는데에는 크게 영향을 미치지 못했다고 봐야 할 것이다. 요약하면, 기존의 평화주의나 발전주의가 안보의 장벽을 넘기 위한 새로운 개념 틀로 뒷받침되지 않는다면, DMZ로 상징화된 국경으로서의 분단과 단절을 극복하는 것은 아마도 거의 불가능할지도 모른다.<sup>161)</sup> 새로운 개념 틀을 정립하기 위해서는 DMZ의 실질적인 비무장지대화와 함께 생태환경적 측면의 논의를 포함한 DMZ의 평화적 이용과 평화경제의 편익에 대한 논의를 더욱 활발히 할 필요가 있는데, DMZ 국제 평화지대화는 이에 대한 구체적 해답일 수 있다.

160) 이정철, 『DMZ 담론: 개념사와 새 패러다임의 모색』 (춘천: 강원발전연구원, 2013), p. 26.

161) 위의 책, p. 29.

## 다. 기대효과

DMZ가 국제평화지대화로 조성될 경우, 예상되는 경제적·정책적 파급효과는 도입되는 기능에 따라 다르게 나타날 수 있다. 어떻게 조성될지에 대한 논의가 구체화 되어 있지 않은 상태이지만, 여기에서는 문재인 대통령이 언급한 통일경제특구의 조성을 전제로 경제적·정책적 파급효과를 생각해 보기로 한다. 대통령은 국제평화지대로 변모하는 DMZ 인근 접경지역을 국제적 경제특구로 조성하여 평화경제시대를 열어가자고 주장한 바 있다.

### (1) 경제적 파급효과

#### (가) 경기도 통일경제특구

경기연구원은 2015년 파주시 장단면 거곡리 일원에 개성공단 수준인 100만 평 규모의 통일경제특구를 조성하는 것을 구상한 바 있다. 특구의 경제적 파급효과는 특구 조성비 3,000억 원, 산업단지 생산액 4조 4,877억 원에 근거해 추정하였다. 평당 조성원가는 토지구입비를 뺀 30만 원으로 설정하였고,<sup>162)</sup> 통일경제특구의 조성 후 입주기업이 생산하는 생산액은 2014년 반월·시화지구가 1㎡당 생산한 생산액의 평균값인 2,719,820원(평당 8,975,400원)을 사용해 추정했다. 특구 내 시설 비중은 산업시설 비중이 50%, 지원 및 공공용지 비중이 50%인 것으로 가정했다. 이와 같은 과정을 거쳐, 한국은행 지역산업연관모형(MRIO)을 활용한 통일경제특구의 경제적 파급효과로, 전국적 생산유발효과는 91,958억 원, 부가가치유발효과는 36,017억 원, 취업유발효과는 72,971명인 것으로 추정하였다.

---

162) 평당 조성원가 30만 원은 2013년 경기도 파주시 거곡리 일원 평당 토지가격 254,377원에 2년간 물가 상승률을 고려하여 설정하였다.

경기도에는 63,854억 원의 생산유발효과, 25,667억 원의 부가가치유발효과, 53,786명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출하였다.

이를 통일경제특구 조성과 통일경제특구의 생산에 따른 파급효과로 나누어 보면, 통일경제특구의 조성(3,000억 원)에 따른 경제적 파급효과는 전국적으로 6,069억 원의 생산유발효과, 2,455억 원의 부가가치유발효과, 5,108명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출되었다. 경기도에 미치는 파급효과는 생산유발효과 4,041억 원, 부가가치유발효과 1,745억 원, 취업유발효과 3,958명인 것으로 산출되었다. 통일경제특구의 생산액(44,877억 원)에 따른 경제적 파급효과는 전국적으로 85,889억 원의 생산유발효과, 33,562억 원의 부가가치유발효과, 67,864명의 취업유발효과가 있고, 경기도에는 59,812억 원의 생산유발효과, 23,921억 원의 부가가치유발효과, 53,786명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출되었다.

〈표 Ⅲ-38〉 경기도 통일경제특구 조성의 경제적 파급효과

(단위: 억 원, 명)

구분	생산유발효과		부가가치유발효과		취업유발효과	
	전국	경기도	전국	경기도	전국	경기도
계	91,958	63,854	36,017	25,667	72,971	53,786
건설 파급효과	6,069	4,041	2,455	1,745	5,108	3,958
운영 파급효과	85,889	59,812	33,562	23,921	67,864	53,786

출처: 최용환 외, 『경기도의 통일경제특구 유치방안 및 효과』(수원 : 경기연구원, 2015)에서 발췌하여 재작성.

### (나) 강원도 통일경제특구

강원연구원은 2019년 철원군 대마리 일대에 시범사업단계를 포함한 총 3단계 사업으로 개성공단 역개념의 통일경제특구를 조성하는 방안을 구상하였다. 시범사업단계에는 우선적으로 10만 평을 조성

하고 남북관계에 따라 1단계 90만 평, 2단계 339만 평으로 조성하는 계획이었다. 시범단지에서는 투자비용을 최소화해 산단 운영의 리스크를 관리한다는 취지에서 10만 평 규모로 개발하고, 개발 1단계에서는 국내외 시장의 수요 등에 따른 산업유치로 90만 평을 조성하는 계획이다. 개발 2단계는 세계시장 개척을 위한 새로운 산업의 개발로 339만 평 규모로 조성하는 것으로 구상되었다.

특구의 경제적 파급효과는 개발 1단계까지의 조성비를 기초로 산정했는데, 조성비는 부지매입비를 제외한 1㎡당 83,379원(1평당 275,556원)으로, 90만 평에 대한 조성비는 2,480억 원으로 설정했다. 통일경제특구의 조성 후 입주기업이 생산하는 생산액은 2016~2017년 전국 국가산업단지 평균 생산액 244,182백만 원, 분양대상 산업용지면적 569,968천㎡를 기준으로 2,334,631원으로 설정(1평당 7,717,823원)했다. 특구 내 시설 비중은 산업시설 비중이 50%, 지원 및 공공용지 비중이 50%인 것으로 가정했다.

이와 같은 과정을 거쳐, 한국은행 지역산업연관모형(Multi-regional input-output: MRIO)을 활용한 통일경제특구의 경제적 파급효과는, 전국적으로 생산유발효과는 85,136억 원, 부가가치유발효과는 24,031억 원, 취업유발효과는 36,585명인 것으로 추정되었다. 강원도에는 42,307억 원의 생산유발효과, 11,991억 원의 부가가치유발효과, 18,769명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출되었다. 통일경제특구의 조성(2,480억 원)에 따른 경제적 파급효과는 전국적으로 5,560억 원의 생산유발효과, 1,816억 원의 부가가치유발효과, 3,548명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출되었다. 강원도에 미치는 파급효과는 생산유발효과 3,004억 원, 부가가치유발효과 1,085억 원, 취업유발효과 2,487명인 것으로 산출되었다. 통일경제특구의 생산액(34,730억 원)에 따른 경제적 파급효과는 전국적으로 79,576억

원의 생산유발효과, 22,215억 원의 부가가치유발효과, 33,037명의 취업유발효과가 있고, 강원도에는 39,3030억 원의 생산유발효과, 10,906억 원의 부가가치유발효과, 16,282명의 취업유발효과가 있는 것으로 산출되었다.

〈표 Ⅲ-39〉 강원도 통일경제특구 조성의 경제적 파급효과

(단위: 억 원, 명)

구분	생산유발효과		부가가치유발효과		취업유발효과	
	전국	강원도	전국	강원도	전국	강원도
계	85,136	42,307	24,031	11,991	36,585	18,769
건설 파급효과	5,560	3,004	1,816	1,085	3,548	2,487
운영 파급효과	79,576	39,303	22,215	10,906	33,037	16,282

출처: 비공개 자료에 따른 출처 생략.

## (2) 정책적 파급효과

통일경제특구의 정책적 파급효과는 경제영역은 물론이고 안보와 군사적 측면을 포함하여 다양하게 나타날 것으로 보인다. 첫째, 접경지역에 조성되는 통일경제특구는 남북 간 안보와 군사적 측면에서 긴장을 완화하는 실질적 효과가 있을 것으로 기대가 된다. 북한이 개성공업지구를 건설할 당시 그랬듯이, 우선 접경지역에 경제특구를 만들기 위해서는 이 지역에 주둔해 있는 군대의 후방배치가 전제된다. 군부대가 주둔해 있는 지역을 피해 특구가 조성된다고 하더라도, 특구의 효율적 운영과 부대시설 등을 인근에 배치하기 위해 군사시설보호구역 등의 조정은 필수일 것이다. 무엇보다 군사지역에 특구를 조성한다는 것 자체에 긴장완화를 위한 효과가 있을 것으로 기대된다. 강원도 철원의 경우, 군사시설보호구역은 행정구역 면적의 99.4%에 달한다. 파주시도 행정구역 면적의 91.2%가 군사시설보호구역으로 지정되어있다.

둘째, 접경지역에 조성되는 통일경제특구는 북한과의 기능적·공간적 연계를 통해 실질적으로 한반도 경제공동체 형성에 이바지할 것이다. 개성공단사업은 북측 영토에서 이루어진 경협 사업으로, 북한 사회의 체제와 노동시장의 수급 등의 문제로 정상적인 경영이 어려웠다. 북한의 노동력에 의존한 노동집약적 산업의 선택으로 남한 경제에 미치는 전후방 연계 효과도 작았던 것이 사실이다. 그러나 남측에 조성되는 통일경제특구는 노동력뿐만 아니라 자원 등에 있어 북한과 지리적 분업 관계가 명확하고, 남측에 생산기지가 있으므로 전후방 연계 효과도 커 개성공단에서 경험했던 단점을 보완할 수 있는 장점이 있다. 북한 노동자에 대한 임금 문제 등 해결해야 할 많은 문제점에도 불구하고, 이러한 장점에 따라 경제적으로 거는 기대감은 훨씬 클 것으로 기대된다.

셋째, DMZ를 사이에 두고 개성공단 등 북측의 거점지역과 연계되는 통일경제특구는 DMZ의 평화적 이용에 확실한 계기를 제공할 것이다. 군사시설의 후방배치와 남북한 간 지리적 분업에 의한 연계 협력 외에도, 접경지역에 조성되는 통일경제특구는 DMZ의 평화적 이용에 크게 이바지할 것으로 보인다. 특히 DMZ를 거쳐 이동하는 인력과 재화는 DMZ의 비무장화를 촉진할 것이고, 이는 결국 DMZ의 평화적 이용 가능성을 높이는 기회를 제공하게 될 것이다. 북측의 특구와 남측의 특구가 DMZ를 사이에 두고 하나의 광역화된 경제 회랑(corridor)를 이룰 수 있으므로 그 파급효과는 바로 DMZ의 평화적 이용으로 연결될 수 있다.

넷째, 접경지역에 조성되는 통일경제특구는 통일 과정과 통일 이후 사회경제적 완충공간을 확보하는 데 큰 역할을 할 것이다. 독일 사례 등을 참고할 때, 통일과정에서 북에서 남으로 이동하려는 인구 이동의 압력은 매우 높을 것으로 예상된다. 그래서 접경지역에 조성되는 통일경제특구는 접경지역의 지역경제를 살리면서 일자리를 제

공하는 역할로, 접경지역이 궁극적으로 통일 이후 북에서 남으로 이동하는 인구를 수용하는 완충지대 기반을 조성하는데 기여하는 것으로 예측해 볼 수 있다. 만약, 접경지역에 이러한 완충적 기능이 없다면, 통일과정과 통일 이후 북에서 남으로 이동하는 인구는 일자리 기회가 많은 수도권으로 유입될 것이고, 결국 이것은 국가적으로 커다란 사회경제적 부담을 높이는 결과를 초래할 것이다. 관련 연구에 의하면, 독일의 경우, 동서독이 통합한 1989년 이후 1994년까지 5년간 약 1백만 명의 인구가 동독에서 서독으로 이동한 것으로 조사되었다.<sup>163)</sup>

## 라. DMZ 국제평화지대화 추진 방향

### (1) 기본방향

임마누엘 칸트와 요한 갈통은 인간의 노력으로 갈등은 능히 평화로 치환될 수 있으며 이를 지속시킬 수 있다고 주장했다.<sup>164)</sup> 칸트는 인간의 이성적 노력을 통한 평화체제의 수립 가능성을 제기하며, 『영구평화론』에서 ‘항구적 평화를 보증해 주는 것은 참으로 위대한 예술가인 자연이다’라고 하면서 이성적 명령에 대한 복종이 결여된 자연 상태는 단지 전쟁상태일 뿐이라고 단언했다. 갈통은 ‘평화’개념을 ‘폭력에 대응하는 평화’와 ‘갈등에 대응하는 평화’ 두 가지로 구분하고, 『환경, 개발, 그리고 군사활동』에서 ‘평화-생태-안보’ 관계를 축으로 한 대안적 안보 관점을 제시하고 생태평화의 가능성을 열어놓았다. 이와 같은 칸트와 갈통의 논의는 군사적 긴장과 생태평화가 공존하는 DMZ에서의 평화지대화 조성에 대한 당위성과 규범적 의

163) 이상준, “통일이후 동독지역의 인구이동 요인에 관한 연구,” 『대한국토계획학회지』, 제35권 5호 (2000), p. 19.

164) 박영민, “DMZ 평화적 이용 방안 연구,” 『접경지역통일연구』, 제3권 2호 (2019), p. 45.

미를 제공하는데 중요한 함의가 있다고 볼 수 있다. 이러한 논의를 배경으로 여기에서는 DMZ의 군사적, 생태·환경적 및 인문적 특성에 근거한 평화공간화 관련 장소성 확보에 방점을 두고 DMZ 국제평화지대화 조성의 기본방향을 서술하고자 한다.

조성의 기본방향을 정함에 있어 먼저 고려되어야 할 사항은 DMZ 국제평화지대화와 평화경제와의 상관관계 정립에 있다고 판단한다. 이에 따라 공간적으로는 DMZ와 인근 지역이 한반도 평화경제의 선순환구조에 일조하는 핵심거점이 될 필요가 있으며, 이를 위해 DMZ와 인근에 이를 구현할만한 기능의 도입이 필요하다고 생각한다. 그리고 이는 기본적으로 DMZ 국제평화지대가 지향하는 평화와 경제의 가치가 항구적으로 유지 발전될 수 있는 요건을 충족해야 할 필요가 있다고 생각한다.

여러 가지 구체적 대안 중 하나는 접경지역에 조성하는 통일경제특구로, 여기에서 생산되는 남북한 간 경제협력 기능과 생태환경 및 인문 등 지역적 특징을 배경으로 하는 관광 기능은 평화경제의 선순환구조를 만들 수 있고, 이 지역이 명실상부한 국제평화지대로 발전하는데 핵심 역할을 할 것이다. 그리고 평화와 경제의 가치가 항구적으로 유지 발전되기 위해 통일경제특구의 기능을 보완하는 방향에서 △남북 공동의 유네스코 세계유산 등재, △평화협력지구 조성, △DMZ 내 유엔기구의 유치 등의 기능을 검토할 수 있다고 생각한다.

남북 공동의 유네스코 세계유산 등재와 평화협력지구 조성, DMZ 내 유엔기구 유치 등은 모두 지역적 특성에 기반을 둔 DMZ의 세계화 전략의 하나로 간주하여 추진할 수 있다. 남북 공동의 유네스코 세계유산 등재는 강원도 접경지역 5개 군이 2019년 6월 유네스코 생물권보전지역으로, 한탄강 유역이 2020년 7월 세계지질공원으로 등재된 사례를 볼 때, 북한의 동의만 있다면 그 가능성이 매우 큰

제안이 될 것이다. 남북공동의 평화협력지구 조성은 지금은 중단된 개성공단과 금강산 관광을 향후 진일보한 형태로 발전시키기 위해 남측에 조성하는 통일경제특구와 공간적·기능적으로 연결하는 개념으로 생각해 볼 수 있다. 개성공단과 금강산 관광이 갖지 못했던 배후와의 연계성을 남북협력지구의 조성이라는 개념과 연결해 DMZ를 국제평화지대로 조성하자는 생각이다. DMZ 내 유엔기구의 유치는 유엔이 정전협정의 일방이었다는 점과 DMZ를 현재 유엔사가 관리하는 점, 그리고 군사적 완충지대를 통일 전까지 국제기구가 들어선 완충공간으로 조성한다는 취지에서 바람직한 구상이라고 볼 수 있다. 유엔기구 외에도 DMZ의 특성에 부합하는 평화, 생태, 문화와 관련한 기구 등도 유치하여 그 주변을 확대해 볼 수 있을 것이다.

## (2) 단계별 계획

DMZ의 국제평화지대화는 기본적으로 북한의 호응을 전제로 하므로 현재의 경색된 남북관계를 풀어나가는 것이 최우선이 되어야 한다. 2019년 하노이회담의 결렬에 이어 올해 있었던 개성 남북공동연락사무소의 폭파 등 연이은 악재 속에서는 이의 원만한 추진이 거의 불가능해 보인다. 남북관계를 푸는 열쇠는 결국 비핵화와 대북제재의 원만한 해결에 있다. 이 문제가 어떤 방식이든 타결이 되어야 남북은 DMZ를 평화지대로 만드는 문제를 국제사회의 지지를 바탕으로 진지하게 시작할 수 있을 것이다. 따라서 DMZ에 국제평화지대를 조성하는 문제는 북한의 비핵화 과정에서 단계별로 접근할 필요가 있다. 여기에서는 비핵화 과정을 2단계로 나누어 1단계는 제재가 유지되면서 부분적으로 완화하는 단계로 설정하고, 2단계는 비핵화가 완료되면서 대북제재가 전면적으로 해제되는 단계로 설정하는 시나리오로 이 문제를 다루어본다.

## (가) 1단계

비핵화의 구체적 성과가 나타나기 이전인 제재 유지 및 부분 완화의 1단계에서 DMZ의 국제평화지대화와 관련한 가장 중요한 문제는 물리적/비 물리적 환경의 조성 등 다음 단계에서 이를 원만히 추진하기 위한 조건을 만족시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 그러면서 남측 접경지역에 통일경제특구를 조성하고 유네스코 세계유산 등재를 추진하며 유엔기구나 연관된 국제 NGO 등을 남측 접경지역에 우선하여 유치하는 방안을 추진해 볼 수 있다. 남측 접경지역에 조성하는 통일경제특구는 2단계인 비핵화 완료와 전면 제재 해제 단계에서 개성공단과 금강산지구 등 북측의 경제특구와 연계하여 남북한 간 공동의 경제협력지구를 만들기 위한 남측의 거점으로 규정할 수 있다. 도입기능에 따라 전후방 연계 효과는 다를 수 있지만, 기본적으로 남측의 제조업 발달에 이바지하는 방향에서 조성하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 과거 개성공단이 노동 집약형 산업만으로 운영되어 산업적 효과가 제한적이었던 점을 반면교사 하는 구상이라고 할 수 있다. 통일경제특구의 대안과 도입기능 및 북측과의 연계에 대해서는 2단계에서 다루기로 하겠다.

남측 접경지역을 대상으로 하는 유네스코 세계유산의 등재도 1단계에서 추진할 수 있는 대안이라고 생각할 수 있다. 남측 접경지역이 이미 생물권보전지역과 세계지질공원 등으로 지정이 되어 유네스코로부터 그 가치를 인정받았고, DMZ에 산재한 역사문화자원을 북측과 공동으로 등재하기 이전에 남측부터 먼저 추진한다면 이는 미래를 위해서도 바람직한 접근이라고 생각한다. 민북마을, 태봉국도성, 설악~금강 생태통로 등이 그 대상이 될 수 있다. 유네스코 세계유산의 등재는 사실 대북제재와는 크게 관계가 없어 비핵화 논의 과정에서 북한의 긍정적 동의를 있게 된다면, 비핵화 완료 이전에도

남북 접경지역을 대상으로 그 추진이 가능한 사안이라고 생각한다.

유엔기구나 이와 연관된 국제 NGO의 남측 접경지역 유치도 1단계에서 추진이 가능한 사업이라고 생각한다. 유치를 강력히 희망하는 기초자치단체도 적지 않아 한반도 평화에 대한 실질적 여건만 성숙한다면, 실현 가능성은 매우 크다고 생각한다. 과거 이명박 정부에서는 『접경지역발전종합계획』을 통해 유엔 지뢰피해자의 재활타운, 유엔 평화회의장, 생태·평화·인권·분쟁의 해결을 위한 국제전문가 양성의 유엔 평화대학과 국제회의전문대학원 등의 유치를 추진한 바 있다.<sup>165)</sup> 이 계획에서는 DMZ 생태·평화벨트 육성 전략의 대표적 사업으로 세계 생태평화공원의 조성이 제안되었는데, 이는 남측 접경지역의 유네스코 세계문화유산의 등재와 지오파크 조성의 중심전략으로 제안되었다. 해변·수변·경관·전적지 등 입지적 특성을 고려한 세계 생태평화공원의 조성과 역사문화와 연계한 체험 관광프로그램의 개발도 제안되기도 하였다.

한편, 이와 같은 사업의 추진에 필요한 물리적 환경의 조성에는 DMZ에 매설된 대인지뢰의 제거, 남측지역을 대상으로 한 필요 인프라의 구축과 그와 관련된 사전 조사 등이고, 비물리적 환경의 조성은 물리적 환경의 조성을 위해 필요한 법·제도적 지원과 대북제재 하에서도 남북이 협력하는 방안의 모색 등 남북관계의 개선과 관련한 사항 등이라고 할 수 있다. DMZ에 매설된 대인지뢰의 제거

---

165) 이명박 정부는 세계화와 개방화 등 초국경적 경쟁의 심화와 같은 대외환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 동서남해안 및 접경지역을 대상으로 하는 조광역계획을 수립한 바 있다. 이 계획 중 접경지역발전종합계획은 접경지역을 한반도 중앙의 생태·평화벨트로 구축하는 것으로 비전을 삼았는데, 이는 전체적으로 DMZ의 국제평화화지대화에 시사하는 바가 적지 않다. 청정생태자원의 가치 극대화, 남북교류 및 국제평화 거점의 구축, 그리고 지속가능한 성장을 위한 지역으로의 육성을 목표로, DMZ 생태·관광벨트의 육성, 세계평화협력의 상징공간 조성, 남북교류협력지구의 조성, 동서·남북 간 교통인프라의 구축, 통일시대 남북한 신성장동력의 육성이 전략으로 제시되었다.

는 9·19 남북한 군사 분야 합의의 추가조치로 추진할 수 있다. ‘대인지뢰금지협약’에 남북한이 동시 가입하는 방안도 추진해 볼 필요가 있다. 여기에는 무엇보다 남북한의 정치적 결단이 필요하다.

DMZ와 접경지역에 매설된 대인지뢰의 제거는 DMZ의 비무장화를 위한 직접적 노력일 뿐만 아니라 DMZ 내 유엔기구 등을 유치하는 데 필요한 요건이다. 물리적으로 DMZ의 국제평화지대화를 위해 필요한 가장 기초적이며 기본적인 사항이라고 할 수 있다. 국방부 발표에 의하면, 남한 내 미확인 지뢰를 제거하는데 공병 4개 대대를 투입할 경우 약 375년이 소요된다고 한다.<sup>166)</sup> 매설된 지뢰를 제거하는 데에도 30억에서 100억 달러에 가까운 비용이 소요되며, 환경손실과 인명손실도 감수해야 한다고 보고되고 있다.<sup>167)</sup> 이와 같이 지뢰 제거에는 상당 기간과 천문학적 비용이 소요되기 때문에, 대안으로 지뢰 제거 작업이 일부 완료된 서부전선과 동부전선을 대상으로 유엔기구와 평화, 생태, 문화와 관련한 기구의 유치를 우선적으로 검토할 수 있다. 그리고 DMZ 내 지뢰를 제거하기 위해 검토해 볼 수 있는 좋은 방안은 DMZ 내 있는 태봉국 도성을 조사·발굴하고 복원하는 사업을 남북이 공동으로 추진하는 데 합의하는 것이다. 이러한 문화협력사업은 그 추진을 위해 매설된 지뢰의 제거가 필수이기 때문이다.

둘째는 남측지역에 DMZ를 국제평화지대로 만드는데 필요한 인프라를 구축하는 것이다. 여기에는 낙후한 접경지역의 도시환경 개선과 광역 교통망의 구축이 포함된다. 광역 교통망의 구축은 지역별로 종축의 연계성을 강화하는 것과 접경지역 내 동서축의 연결성을 제

166) 김종민·김범수, “지뢰제거는 로봇으로, 현장에 맞추어,” 『정책메모』, 제33호 (2011), p. 2.

167) 이장희, “DMZ 평화지대화, 남북접경지역 평화사업을 위한 “대인지뢰금지협약” 남북 동시가입 제안,” (통일뉴스 오피니언 칼럼, 2020.8.23.), p. 2, <<http://www.tongilnews.com/news/article>> (검색일: 2020.8.25.).

고하는 것이 기본이다. 종축으로는 중앙고속도로의 철원 연장이 필요하고, 횡축으로는 인천 강화와 강원 고성을 잇는 동서녹색평화도로의 건설의 완공이 시급하다. 특히 단절된 남북한 육로의 복원을 위한 남측구간의 우선 정비는 무엇보다 중요하다. 남북 간 단절된 육로에는 국도 3호선, 국도 43호선, 국도 5호선, 국도 31호선, 국도 7호선 등 주로 중동부 전선을 종단하는 노선이고, 철도로는 경의선, 동해북부선, 경원선, 금강산선 등이 있다. 2015년 착공한 뒤 중단된 경원선 남측구간의 빠른 공사재개가 중요한 이유도 단절된 육로의 연결이라는 대의명분에 있다. 올해 착공식을 갖은 동해북부선도 남측구간부터 공사를 시작해야 할 것이다. 2016년 예정된 동서고속화철도 등 계획된 교통인프라의 차질 없는 추진도 DMZ를 국제평화지대로 만드는데 필요한 인프라이다.

도시환경의 개선은 정주환경의 개선과 산업기반의 조성으로 구분해 생각해 볼 수 있다. 정주환경의 개선과 산업기반의 조성 모두 접경지역의 주민은 물론 국제평화지대에 유치될 기구와 기관에 종사하는 종사자와 그 가족에게 양질의 거주환경을 제공하는 조치라고 봐야 할 것이다. 즉, 접경지역에 국제평화지대에 걸맞은 국제적 기준에 맞는 도시를 만드는 일이다. 접경지역의 정주환경은 행정안전부가 중심이 되어 2000년 이후 지속적으로 개선해 나가고 있지만, 지역의 특성상 사업의 추진은 남북관계에 영향을 받아 계획대로 추진되고 있지 못한 실정이다. 국제평화지대화를 이슈로 범정부적 지원과 관심이 필요하고, 이를 고려한 『접경지역발전종합계획』의 수정이 필요하다.

셋째는 효율적인 대인지뢰제거 및 필요 인프라의 구축을 위해 필요한 제도적 지원이다. 지뢰제거의 경우, 제도적 지원보다는 환경적 피해와 인명적 손실을 최소화 할 수 있는 방안을 모색하는 것이 더

중요할 수 있다. 매설된 지뢰에 대한 정보가 부족한 가운데, 지뢰를 찾아 제거하기 위해서는 결국 로봇의 개발 등 과학기술적 해법에 의존할 수밖에 없는 상황이다.<sup>168)</sup> 즉, 기존의 유인 차량 중심의 지뢰 제거방식에서 무인 지뢰로봇을 활용한 방안을 찾아야 할 것이다. 현재 연구 개발 중인 지뢰로봇은 이라크 자이툰부대 평화재건사업에 납품된 한국형 지뢰제거 ‘밀레니엄도부’, 아프간 최대작전에 동원된 지뢰제거차 ‘ABV(Assault Breacher Vehicle)’, 그리고 국방과학연구소와 한국생산기술연구원이 개발 중인 ‘견마로봇’ 등이 있다.<sup>169)</sup>

필요 인프라의 구축을 위해 필요한 제도적 지원으로는 무엇보다도 접경지역에 과도한 군사시설보호구역의 해제가 필요하다. 현재 DMZ을 접하고 있는 남측 접경지역 10개 군에는 행정구역 면적의 62.8%가 군사시설보호구역으로 지정되어 있어, 주민의 재산권 행사는 물론이고 기업 활동 및 유치, 인프라의 건설에도 지장을 주고 있다. 접경지역에 군사시설보호구역이 다른 지역에 비해 광범위하게 지정되어 있는 이유는 접적지역으로서의 특징과 이에 따라 군사시설보호구역이 군사분계선을 중심으로 일률적으로 이와 평행한 직선으로 관리되고 있기 때문이다. 현재 군사분계선 이남 10km 지점에 민간인통제선으로 관리되고 있는 통제보호구역은 지역에서 활용가치가 있는 자원이 있는 지역은 해제를 하는 방향에서 완화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 민간인통제선 이남 25km 지점에서 직선으로 관리되는 제한보호구역은 협의위탁구역을 확대하는 방향에서 합리적으로 개선할 필요가 있다. 이와 같은 방안은 접경지역지원특별법이나 신규 입법을 통해 지원체제를 마련해야 할 것이다.<sup>170)</sup> 그런데 이러한 제

---

168) 아프리카 등지에서는 지뢰제거를 위해 개나 쥐 등 동물을 사용하는 방법도 동원되고 있다.

169) 김종민·김범수, “지뢰제거는 로봇으로, 현장에 맞추어,” p. 3.

170) 접경지역지원특별법은 현재 국방개혁2.0의 추진에 따른 피해의 보상책 마련 등을 위해 개정안이 의원입법으로 국회에 발의되어 있는 상태이다.

안은 각각 상호 배타성을 갖는 것이 아니라 상호 연계성이 매우 크며, 동시적으로 추진되어야 그 효과가 나타나는 요소들이다.

9·19 남북한 군사분야의 합의도 접경지역의 토지이용과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 9·19 군사분야합의에서는 판문점 공동경비구역의 비무장화를 비롯하여 DMZ를 중심으로 한 지상과 해상, 공중에서의 적대행위 중단구역의 지정과 한강하구 공동이용 수역, 서해 평화수역 설정 등이 포함되어 있다.<sup>171)</sup> 이와 함께, DMZ 내 상호 시범적 GP의 철수와 남북공동유해발굴 등의 사업도 합의되었는데, GP철거사업은 부분 실행되었고, 남북공동유해발굴사업은 철원의 화살머리고지에서 남측지역에서만 우선 추진되고 있다.

군사적 관점에서 보면, 9·19 군사분야 합의는 전방지역에서의 안보상의 문제점을 노출하게 된다는 우려도 있다. 특히 남북관계의 불확실성이나 북한의 과거 전력을 생각할 때, 이러한 우려는 바로 현실이 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 남한은 북한의 국지적 도발에 대응할 능력을 갖추고 있어 군사분계선을 중심으로 한 광범위한 지역에서의 군사훈련의 중단 등의 조치는 DMZ의 평화지대화를 위해 필요한 환경을 제공할 것으로 보인다. 특히 동해상의 완충 공간 확대는 평양회담에서 합의한 동해관광공동특구의 구성에 필수적인 조치일 것으로 보인다.

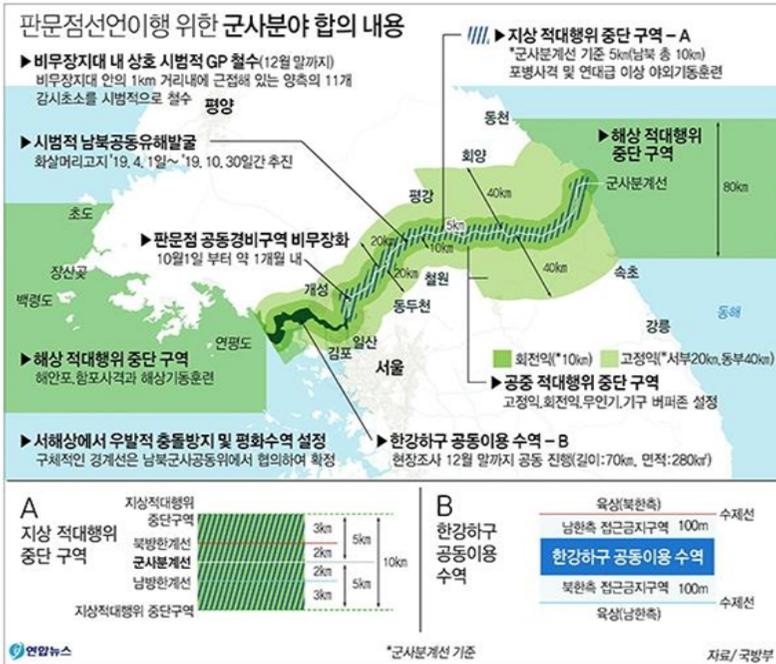
실제로 지상의 적대행위 중단구역의 조성은 국방부에서 추진하고 있는 전방부대 병력의 후방재배치 조치와 맞물려 남방한계선으로부터 8km 범위 내에 있는 민통선 지역의 활용에 적지 않은 영향을 줄 것으로 예측된다. 군사적 이용의 억제와 이에 따른 토지의 활용은

---

171) 지상적대행위 중단구역의 설정은 군사분계선을 중심으로 남북으로 2km 범위의 DMZ를 5km로 확대하는 개념이고, 해상 적대행위 중단구역은 해상에서의 완충공간을 군사분계선을 중심으로 현재의 남북한 4km 범위에서 80km 범위로 크게 확대한 개념이다. 동해안의 경우, 그 범위는 속초시에서 북한의 통천에 이르는 광역적 범위이다.

이 지역에 있는 군사안보자원, 생태자원 및 인문자원 등의 평화적 이용에 매우 중요하기 때문이다.

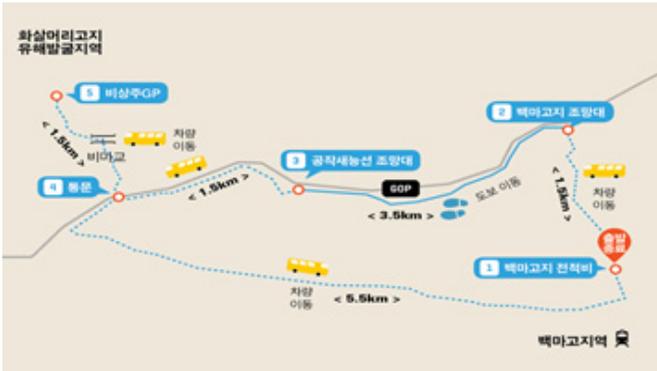
〈그림 Ⅲ-18〉 9·19 남북한 군사합의 내용의 개념도



출처: “군, 서해 해상적대행위 중단구역 ‘오기.’” 『연합뉴스』, 2018.9.19.

이러한 전망은 이미 철원의 화살머리고지에서 추진되었던 남북공동유해발굴 시범사업과 DMZ 평화길 조성의 접목으로 현실화된 바 있고, 고성지역의 경우도 여건만 충족된다면 GP 철거작업에서 보존을 위해 남게된 369GP를 장래 DMZ 평화길에 포함할 수 있다.

〈그림 III-19〉 DMZ 평화의 길 조성 구간



출처: “‘철원 DMZ 평화의길’을 가다,” 2019.8.26., <<https://blog.naver.com/sg99305/221628586283>> (검색일: 2020.10.30.).



출처: “DMZ 평화의길 가니, 지뢰에 부서진 포크레인이...,” 2019.5.9., <<https://blog.naver.com/kimpospace/221533532314>> (검색일: 2020.10.30.).

## (나) 2단계

비핵화 이전의 제재유지 및 부분 완화단계에 제안된 여러 가지 요건을 바탕으로, 비핵화 완료와 전면 제재해제 단계에서는 DMZ 국제 평화지대의 본격적 조성 and 완성을 위해 남북한이 공동의 노력을 경주해야 할 것이다. 유네스코 세계유산의 공동 등재, 남북을 잇는 평화협력지구의 지정과 국제화를 위한 세부계획의 추진, DMZ 내에 유엔기구 및 평화, 생태, 문화와 관련한 기구의 유치와 이를 배경으로

이 지역이 국제적인 평화지대로 도약할 수 있는 실질적 프로그램의 추진 등을 생각해 볼 수 있다.

생태환경적 관점에서는 DMZ 전 지역을 남북이 공동으로 생태·경관보전지역으로 지정하고, 백두대간, 한반도 도서연안과 연계한 한반도 핵심 생태축으로 관리하며, 서해수역과 동해연안의 설악~금강 권역을 국립공원으로 지정·관리하는 방안을 추진해 볼 수 있다. 비핵화 조치 이후, 평화체제가 확립될 경우 서해경제공동특구와 동해관광공동특구가 재화와 인구의 이동에 있어 어떤 제도적 장애가 없는 상태에서 도록 운영될 수 있도록 설계하고 평화경제의 거점으로 육성하는 방안도 추진해야 할 것이다.

### 1) 남북공동의 유네스코 세계유산 등재

세계유산의 지정은 1972년 유네스코 정기총회에서 인류의 소중한 유산이 인간의 부주의로 파괴되는 것을 막기 위해 세계유산협약을 제정하면서 시작되었다. 유네스코는 한 민족, 한 국가에서만 보존되고 전승되어야 하는 유산이 아니라 전 세계인이 공동으로 지키고 전승해야 하는 유산, 과거에서 현재로 그리고 미래로 이어지는 지속가능한 유산과 인류의 보편적 가치를 지닌 유형의 유산 등을 대상으로 자연유산, 문화유산, 복합유산(문화+자연) 등으로 구분해 지정하고 있다. 2018년 현재 167개국에서 문화유산 845점, 자연유산 209점, 복합유산 38점 등 1,092점의 유산이 세계유산으로 등재되어 있다.

세계유산으로 등재되기 위해서는 문화유산 6항목, 자연유산 4항목의 기준을 충족해야 하고, 공통기준으로 완전성, 보호 및 관리체계를 갖추어야 한다. 우리나라에서는 석굴암, 불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 남한산성 등 12점의 문화유산과 자연유산으로 제주 화산섬과 용암동굴이 등재되어 있고, 설악산과 금강산은 잠정유산으로 등재되어 있다. 북한은 2004년 고구려 고분군, 2013년 개성의

만월대 등이 세계 문화유산으로 등재되어 있다.

세계유산으로 등재되면 세계유산기금으로부터 기술적·재정적 지원을 받을 수 있는데, 세계유산이 많은 나라일수록 외국인 관광객 방문 건수가 많아 세계유산의 지정이 주는 파급효과는 매우 크다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 2010년 세계유산으로 등재된 안동 하회마을과 경주 양동마을은 등재 이후 전년 대비 69.7%와 84.7%로 관람객이 증가했고, 제주도도 세계자연유산으로 등재된 후 2008년부터 2015년까지 관광객을 380만 명이나 유치한 것으로 나타났다. 제주도의 경우, 380만 명의 관광객 유치를 통해 3조 134억 원의 소비지출효과, 5조 1,961억 원의 생산유발효과, 2조 1,404억 원의 부가가치유발효과 등 총 10조 이상의 직간접적 경제효과를 본 것으로 파악된다.

한편, 한반도의 중심축을 이루는 백두대간의 금강산과 설악산은 각각 1994년과 2000년에 세계자연유산으로 등재되었고, 강원 접경 지역은 생물권보전지역으로도 지정되어 있다. 생물권보전지역으로는 지정되지 못했지만, DMZ에는 멸종위기종이 서식하는 등 다양한 생태자원이 있다. 전쟁과 냉전의 다양한 스토리와 전 세계적으로 희소한 냉전경관을 가지고 있어 이를 문화화와 자연화로 그 가치를 제고할 필요가 있다. 후삼국을 통일한 궁예왕의 태봉국 도성터를 비롯하여, 동해안의 관동팔경은 문화적 가치가 높으며, 세계자연유산의 설악~금강권도 문화유산자원으로 활용도가 높다. 따라서 DMZ와 설악·금강권역은 남북이 공동으로 자연과 문화가 공존하는 세계 복합유산으로의 등재 추진이 필요해 보인다. 2018년 평창에서 시작된 남북한 평화의 분위기를 잇고 세계에 그 가치를 확산하기 위해 DMZ와 설악·금강권역을 대상으로 한 남북공동의 유네스코 세계유산 등재는 중요해 보인다.<sup>172)</sup>

---

172) 강원도는 향후 DMZ를 세계유산으로 등재하여 유네스코 인증 Trip Crown 달성을 목표로 하고 있다.

남북공동의 유네스코 세계유산 등재를 위해 우선적으로 필요한 조치는 강원생태생물권보전지역의 지정에서 누락된 DMZ 생태환경의 보전과 복원에 필요한 사업의 추진에 있다. 비록 민통선지역의 양호한 생태환경 형성에는 중요한 영향을 주었지만, DMZ는 본래 취지와 달리 중무장된 지역으로 초지 중심의 불완전한 생태환경을 유지하고 있다. 이런 상황에서 유네스코 생물권보전지역의 지정은 역으로 DMZ의 생태환경을 보존·복원하는데 영향을 미칠 뿐만 아니라 냉전의 지역을 평화지역으로 전환시키는 데에도 기여할 것으로 보인다. 또한 DMZ의 생태환경 보존복원의 노력은 남북 간 그린데탕트는 물론 동북아 협력으로 나가는 시발점이 될 수 있다. 독일은 통일 전 1979년에 동서독 접경지역인 플루스란트샤프트 엘베(Bioshärenreservat Flußlandschaft Elbe)가 생물권보전지역으로 등재된 이후 이를 거점으로 통일 후 그뤼네스반트 운동이 전개되었다. 강원도 접경지역이 유네스코 생물권보전지역으로 지정된 것을 기회로, 향후 정부는 그 범위를 북으로 확대해 접경생물권보전지역으로의 지정을 추진해야 할 것이다.

한편, DMZ의 생태환경 보존·복원은 DMZ 내 숲 조성을 통해 DMZ에 서식하는 동식물에게 좋은 환경을 제공하는 것에서 출발해야 한다. 우선 민통선지역 중 지뢰를 제거한 지역에 나무를 심는 사업부터 시작해야 할 것이고, 점차 그 범위를 확대해 최종적으로는 북측 DMZ와 접경지역에 숲 조성사업을 추진해야 한다. 이와 함께 북측 DMZ 일원을 유네스코 생물권보전지역으로 지정할 수 있도록 협조하고, 강원생태평화 생물권보전지역과 공동으로 접경생물권보전지역으로 등재를 추진하여 남북 공동으로 DMZ와 그 일원을 생태적으로 보존·활용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이 과정에서 정부는 북한과 공동으로 DMZ 생태자원 모니터링 사업과 지역특화자원 활용사업 및 생태관광사업도 병행하여 추진하는 방안도 검

토해 볼 필요가 있다. 국립 생물자원관의 조기 건립을 통한 남북 생태은행의 플랫폼을 구축하고, 이를 기반으로 DMZ와 인근 지역의 생물자원 보호와 생물다양성을 확보하고 이를 평화와 문화자원으로 활용하면 DMZ의 가치는 극대화되고 국제평화지대화의 추진도 탄력을 받을 것으로 보인다.

〈표 III-40〉 유네스코의 세계 3대 국제인증 프로그램

구분	주요내용	현황(2018년 기준)
생물권보전지역	생물다양성 보전과 자연자원의 지속가능한 이용을 결합시킨 육지 및 연안(해안생태계) 지역	122개국, 686곳 (남한 : 6곳)
세계유산	세계문화 및 자연유산보호협약이 규정한 탁월한 보편적 가치를 보유한 유산을 대상으로 자연유산, 문화유산, 복합유산으로 분류하여 지정	167개국, 1,092점 (문화유산: 845점 자연유산: 209점 복합유산: 38점)
세계지질공원	지질학적으로 뛰어난 가치를 보유하여 보전이 요구되고, 이를 활용한 지역경제 활성화가 가능한 지역	40개 국가 140곳

자료: 저자 작성.

유네스코 세계유산의 등재와 관련해서는 〈표 III-40〉과 같은 세부과제를 단계별로 추진할 필요가 있다. 여기에는 DMZ 생태계조사와 DMZ 생태의 보전관리를 위한 법·제도 마련, 생물권보전지역의 지정과 관련한 남한 단독의 생태·평화공원의 지정 추진 등이 있다.<sup>173)</sup> 환경적으로 보전가치가 있고 스토리와 생태계 보호의 중요성을 체험·교육할 수 있는 지역을 대상으로 생태관광지역을 신규 지정 검토하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.<sup>174)</sup>

173) 환경부는 2008년 DMZ생태·평화공원 지정의 예비적 단계로 DMZ를 서부·중부·동부지역으로 구분하고 판문점, 철원, 백두대간 권역을 후보지로 하는 안을 검토한 바 있다. 후보지 선정기준으로는 환경성, 문화·역사성, 접근성이 고려되었고, 이들 세 후보지에 대해 군사적 수용성, 자연자원, 문화자원, 역사성, 접근성, 입지성, 주민관계를 고려하여 철원 생창리 일대를 시범지구로 선정하였다.

174) 환경부는 2018년에 철원 DMZ 철새도래지를 환경부 주관 생태관광지역으로 지정한 바 있는데, 원주민환경청은 주민들에게 매년 국고 약 6천만 원을 보조하여 논에

〈표 III-41〉 유네스코 세계유산 등재 관련 DMZ 관련 사업의 주요 내용

단계	DMZ	민통선	접경지역
제재유지 및 부분 완화 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMZ 남측지역 생태계 조사</li> <li>DMZ 전 지역 대상 생태계 보전 관리 법·제도 장치마련</li> <li>DMZ 생태계조사 남북협력 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민통선 및 접경지역의 자연환경 및 문화, 역사자원 조사</li> <li>생태평화공원 지정 및 운영</li> <li>자연환경 및 문화, 역사자원 지속적 조사</li> <li>신규 생태경관보전지역 선정</li> <li>생태평화관광 관리시스템 구축</li> </ul>	
비핵화 완료와 전면적 제재해제 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMZ 생태계 남북공동조사 조사</li> <li>남북공동의 DMZ 생물권보전지역 지정 추진</li> <li>DMZ 내 개발사업 남북공동 환경 관리 체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>각종 남북교류사업 관련 개발사업 관리 강화</li> <li>남북협력을 통한 권역별 생태평화 관광 체계 구축</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMZ 북측지역까지 포함한 생태·평화공원 지정 및 확대</li> <li>DMZ 전 지역을 생태·경관 보전지역 및 생물권보전지역으로 지정 추진</li> <li>백두대간, 도서연안과 연계한 한반도 중부 핵심 생태축 관리 강화</li> <li>한강 하구역 개발사업 관리 강화</li> <li>한반도 DMZ 일원 생태·평화지대 설치</li> <li>설악산·금강산 일대의 국립공원지정 관리</li> </ul>		

출처: 전성우, 『DMZ 생태, 평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구』 (서울: 환경부, 2009).

벗집을 존치하고 수확이 끝난 약 30만㎡ 규모의 논에 물을 가두어 두루미에게 우렁이 등의 먹이를 제공하며 비행시 전선충돌 방지를 위한 표식 설치사업 등을 추진하는 등 자연과의 공존관계가 이루어질 수 있는 지원을 추진하였다.

## 2) 남북 연결의 평화협력지구 지정

### 가) 파주~개성공단 연계형<sup>175)</sup>

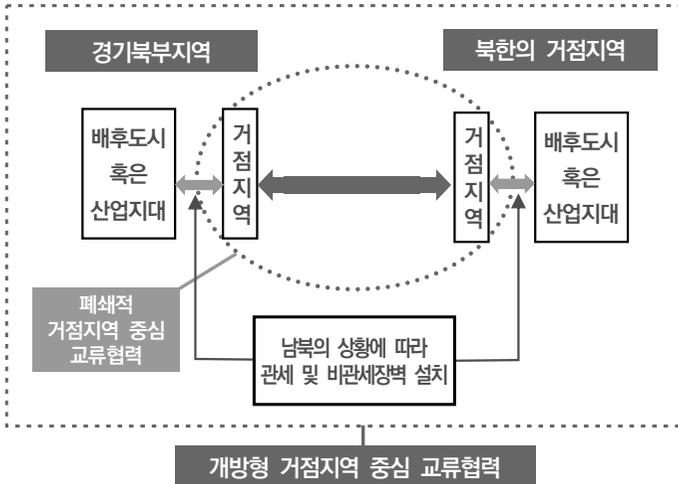
파주~개성공단 연계형은 파주의 통일경제특구와 개성공단을 연결하는 것으로 남북공동의 평화협력지구로 가능한 몇 가지 대안 중 가장 경제적 효과가 크게 기대되는 형태이다. 파주의 통일경제특구는 북핵실험으로 폐쇄된 개성공단의 발전적 정상화를 위해 개성공단에 부족한 배후시설과의 연계를 추진하여 남북 경제의 연계성을 제고하기 위한 대안으로 구상되었다. 목적은 개성공업지구에 상응하는 특구를 파주에 조성하여 남북협력을 확대하고, 산업클러스터 조성으로 통일시대 동북아 경제의 중심지로 건설하기 위한 것이다. 파주시 장단면 일원 도라산역 일대의 장단반도에 설치하는 것으로 제안된 파주 통일경제특구에는 개성공단과 연관된 부품소재산업, 파주 LCD단지와의 연계한 미래형 첨단산업 및 4차 산업혁명 기술을 도입하는 것으로 구상되었으며, 대기업 중심으로 개발하는 방안이 제안되었다.

경협사업으로서의 목적 외에, 파주 통일경제특구는 개성공단과의 연계를 통한 통일도시로서 브랜드 가치의 제고와 낙후한 접경지역의 개발로 경기 북부지역의 발전을 도모하는 효과를 기대하고 제안되었다. 개성공단과 인접 남측지역인 파주를 거점지역으로 설정하고, 각 거점지역마다 배후도시와 산업지대를 건설하여 거점지역과 배후지역 간의 교류협력을 통해 자체적인 기반을 다진 후 양쪽 지역 간의 본격적인 교류협력을 확대한다는 구상이다.<sup>176)</sup> 개성공단과는 5~6km 떨어져 있고, 파주에서 40분 거리에 인천국제공항과 인천항이 입지해 있는 여건을 충분히 고려한 제안이라고 할 수 있다.

175) 최용환 외, 『경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과』 (수원: 경기연구원, 2015), pp. 1~67.

176) 위의 책, p. 18.

〈그림 Ⅲ-20〉 파주-개성공단 연계 평화협력지구 개념도



출처: 최용환 외, 『경기도의 통일경제특구 유치방안 및 효과』, p. 18.

〈표 Ⅲ-42〉 개성공단과 파주의 연계 기능(안)

기능	시설	예상 후보지
출입, 통관, 검역	<ul style="list-style-type: none"> <li>입출국 심사시설</li> <li>검역기능</li> </ul>	도라산역 CIQ
행정지원, 정보지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>대북교류협력 관련 행정지원</li> <li>관련 정부기관 연락소</li> </ul>	파주
산업분업에 의한 생산연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 연계 남북경협산업단지</li> <li>IT소재, 중간재 제조공장</li> </ul>	파주, 고양, 김포
물류이동	<ul style="list-style-type: none"> <li>물류센터</li> <li>철도 연계 환적시설</li> <li>트럭터미널</li> </ul>	파주, 고양
관광, 숙박교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>개성관광, DMZ관광 숙박시설</li> <li>학술·기술교류인력 숙박시설</li> <li>이산가족면회소</li> </ul>	파주, 연천
학술·기술교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제세미나장</li> <li>무역, 전산, 회계, 경영, 공업경영 연수원</li> </ul>	연천 한반도미래센터

출처: 위의 책, p. 45.

## 나) 인천~해주~개성 연계형

인천~해주~개성 연계형은 인천시의 입지적 장점과 교통인프라를 이용해 인천시에 조성하는 통일경제특구를 개성뿐만 아니라 해주까지 연결해 삼각경제협력벨트의 평화협력지구로 조성하자는 제안이다. 인천시 통일경제특구는 남한 내 자본·기술과 북측의 노동력을 활용한 개성공단 역개념의 산단으로, 삼각경제협력벨트는 북의 경제특구 등 개방지역과의 연계와 상호보완협력을 목적으로 하는 구상이다.

통일경제특구의 위치는 인천시 교동 일대로 규모는 약 100만 평 규모로 제안되었다. 인천 북측 해안부에 제조업 중심의 평화산업단지를 조성하고, 여기에 물류단지, 상업 및 레저기능과 주거지역을 배치하는 구상이다. 이 지점을 중심으로 인천~해주~개성 간 삼각경제협력벨트를 구축해 무역기능이 결여된 개성공단의 단점을 보완하려는 계획이다. 상호보완성의 제고를 위해 개성공단은 저차형 수출가공 위주의 특구로 특화하고, 수출산업화를 위해 국제공항과 항만이 입지해 있는 해주와 인천을 연결해 지리적 분업을 하고자 하는 구상이다.

북측의 경우, 개성공단의 경제특구를 확대하고, 해주에 공단을 추가로 조성하여 해주항을 통한 북한 수출의 전진기지로 공동 건설할 계획도 제안하고 있다. 즉, 해주항을 중심으로 무역항을 건설하고, 배후단지에 화학, 철강, 부품조립, 농수산 가공의 제조업 단지로 조성하며, 개성은 개성공단 2단계 개발과 함께 개성관광 실시, 유적 복원 등을 통해 산업, 문화, 역사, 평화가 공존하는 지역으로 개발하는 것을 제안하고 있다.<sup>177)</sup> 해주에서 교동도까지 2.8km를 다리로 연결하는 구상을 전제로 하고 있어, 전체적인 계획은 홍콩~선전~광

177) 김범수, 『남북 경제특구 지점의 당위성에 관한 연구』 (춘천: 강원발전연구원, 2012), p. 29.

저우와 같은 3각 경제클러스터의 개발과 유사하다. 남측은 인천시 교동일대를 중심으로 첨단기술산업단지로 개발하고, 제조업과 물류 및 상업레저용 대형단지로 조성해 제조업과 물류의 중심지로 육성하는 계획을 세우고 있다. 이 구상은 전체적으로 인천~해주~개성을 잇는 고속도로의 건설로 서해연안 접경지역을 신물류망지대로 건설하는 부가적인 효과도 기대하고 있다.

#### 다) 철원~평강~김화 연계형

이 평화협력지구의 조성은 철원에 조성하는 개성공단 역개념의 평화산업단지를 축으로 하는 구상이다. 다른 통일경제특구와 마찬가지로, 철원 평화산업단지도 북한에 생산기지가 있어 발생하는 기업경영의 제한과 노동공급의 한계, 노동중심형 업종에 따른 전후방 연계효과의 제한성 등 개성공단 운영의 문제점을 시정하고 남북관계의 불확실성이 갖는 리스크의 감소를 목표로 구상된 특구이다.

다른 점은 북한의 자원을 이용하여 남한에서 완제품을 생산하는 형태로, 생산중심형, 무역중심형, 생산교역복합형, 지식창조형의 개념이 융합된 멕시코의 마킬라도라(Maquiladora)와 유사한 개념이라는 점이다. 노동협력보다는 전략적으로 북한의 강점인 자원을 중심으로 한 자원개발협력 지향형 모델이라고 할 수 있다. 위치는 철원군 대마리 일원 경원선 월정역 인근이다.

산단의 도입기능으로는 북한의 흑연과 희토류 등을 활용한 차세대반도체, 자동차부품, 전기전자부품, 2차전지 등의 첨단소재산업과 ICT제조업 및 농생명바이오로 설정하고 있다. 제조업에 대한 투자로 실질적인 남한경제에의 기여와 함께 용암대지의 철원평야, 일제강점기와 냉전시대 근대문화유산 등 주변의 관광자원 이용으로 산업적 측면 외에 관광 등 다양한 효과를 기대할 수 있는 특구로 조

성할 계획을 세우고 있다.

또한 희토류 매장의 압동광산과 김화광산 등 북한의 평강군과 김화군의 자원생산지와 철원 평화산업단지를 하나의 경제특구로 묶어 이를 평화협력지구로 개발하는 구상이다. 이 평화협력지구에서는 압동광산과 김화광산의 제련소 등을 통해 가공된 소재를 반입하고 북으로부터 반입된 가공 소재를 활용하여 차세대 반도체, 미래형 자동차 부품, 전기전자부품, 2차전지 등 첨단 소재부품산업 육성하는 것으로 계획되어 있다. 즉 북한의 광산지구와 철원 평화산업단지가 하나의 경제특구로서 기능하는 협력을 제안하는 계획이라고 할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-21〉 철원 평화산업단지와 북강원도 광산과의 연계



출처: 강원도, 『철원 평화산업단지 개발 연구』 (춘천: 강원연구원, 2019), p. 119.

#### 라) 설악~금강 연계형

설악~금강 연계형 평화협력지구는, 금강산 관광의 재개 후, 이를 더욱 진일보한 형태로 만들어 관광을 통한 항구적인 남북협력이 가능하도록 만들기 위한 제안이다. 발전적 형태로 만들기 위한 배경은 금강산 관광의 국제화와 원산 개발과의 연계성에 있다. 즉 설악~금강 연계형 평화협력지구의 개념적 특징은 외형상으로는 금강산과

설악산의 연계를 통한 관광기능의 업그레이드에 있지만, 원산 갈마 해안지구 등 북한의 원산개발이 내재된 신 남북경제협력모델 창출이라고 간주해야 할 것이다. 이는 관광의 광역화와 국제화를 통한 거점화 전략이면서, 대외적으로는 중국의 차항출해와 일대일로 전략, 러시아의 신동방정책과 연결되는 동북아 교류협력의 거점전략이라고 볼 수 있다. 따라서 설악금강 연계형 평화협력지구는 원산~금강산 관광특구에 대응한 한반도 신경제구상의 중추 핵심 공간이 될 잠재력이 큰 제안이라고 할 수 있다. 평양공동선언에서도 합의한 동해관광공동특구의 실제 모습이라고도 할 수 있다.

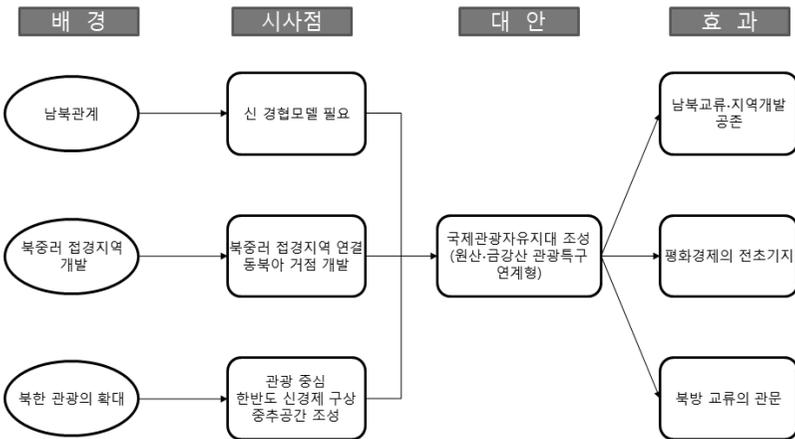
핵심적 공간 범위는 금강산~설악산에 이르는 지역이지만, 원산의 개발을 내재화 하고 배후와의 연계성을 고려하여 비핵화가 완료되고 전면적 제재의 해제가 가능한 단계에서는 원산~강릉까지를 포함하는 광역적 범위로 개발하는 것까지를 구상한 제안이다. 이 경우, 전체 공간은 원산·금강산 관광권역, 설악·금강 관광권역, 강릉 국제관광자유도시로 구성되어 개발하고, 각 권역별 연계협력을 통한 시너지를 제고하는 것으로 계획되어 있다. 핵심지역인 설악·금강 관광권역은 제재유지 및 부분 완화단계부터 인제·속초(설악동)의 설악관광지구, 속초·양양 관광지구, 고성 교류협력촉진특별지구로 구성해 개발하기로 한다.

전체적으로 설악~금강권역을 중심으로 금강산의 배후도시인 원산과 설악산의 배후도시인 강릉을 연계한 남북공동의 동해안 광역관광개발로, 동해선철도를 통한 땅길, 속초의 크루즈항만과 원산항을 연결하는 바닷길, 원산의 갈마국제공항과 양양 국제공항을 연결하는 하늘길의 운영에 전체 협력지구의 활성화가 달려있다. 따라서 비핵화 완료와 전면적 제재해제 이전단계부터 동해선 철도 건설과 크루즈항만의 개발 등 필요 인프라의 건설을 계획적으로 추진할 필요가 있으며, 양양 국제공항의 활성화 등도 관련 제도의 정비와 국

내 국제항공 수요 등을 고려해 도모해 나갈 필요가 있다. 특히 속초항을 거점으로 하는 환동해권 크루즈 관광 등은 국가적인 아젠다로 설정하고, 노선 개설을 위한 정부 차원의 대책이 필요한 때이다. 노선의 활성화를 위한 교역의 증대와 시장 확보를 위한 물리적·제도적 지원도 마련할 필요가 있다.

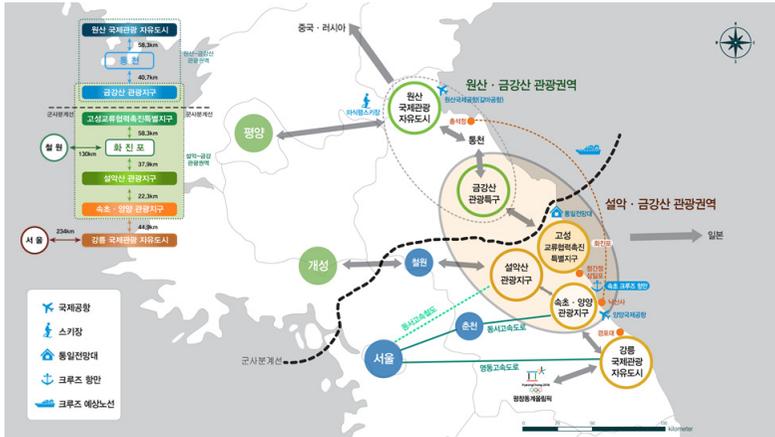
설악~금강 연계형 평화협력지구의 조성은 금강산관광의 중단에 따른 고성 지역의 지역경제 위기가 재발하지 않도록 하는 효과를 기대할 수 있고, 남북교류와 지역개발이 공존하는 새로운 협력의 모델이 될 수 있는 대안이다. 북·중·러 접경지역 변화에의 능동적 대응과 중장기적으로 강원도 동해안을 북방교류의 관문으로 개발하는 효과도 기대할 수 있고, 관광을 통해 강원도를 평화경제의 전초기지화하고 새로운 관광지대를 조성하는 효과도 기대할 수 있는 구상이다.

〈그림 Ⅲ-22〉 설악~금강형 평화협력지구 조성의 개념 구조



출처: 강원도, 『국제관광자유지대 조성을 위한 타당성 연구용역』 (춘천: 강원연구원, 2019), p. 43.

〈그림 III-23〉 국제관광자유지대의 개념도



출처: 강원도, 『국제관광자유지대 조성을 위한 타당성 연구용역』, p. 143.

### 3) DMZ 내 유엔기구 및 연관기구 유치

앞서 언급하였지만, DMZ 내 유엔기구 및 연관기구의 유치는 국제평화지대화의 위상을 고려해 시범적으로 제재유지 및 부분 완화 단계에서 남측 접경지역을 대상으로 추진할 수 있으나, DMZ 내의 유치는 북한을 고려할 때 비핵화가 어느 정도 성과가 있기 전까지는 가능하지 않으리라고 예측된다. 앞서 어떤 기구가 남측 접경지역에 유치될 수 있는지 선행연구의 결과로 제시하여, 여기에서는 비핵화 완료와 전면적 제재해제 단계에서 과연 DMZ 내 어디에 유치할 것인지를 살펴보기로 한다. 국제기구 및 이와 연관된 기관의 유치 사업은 DMZ에 대한 국제적 관심과 DMZ를 국제사회가 참여하는 평화상징공간으로 조성하기 위해 추진하는 사업이라고 볼 수 있다. DMZ의 특성을 어떻게 보느냐의 관점에 따라, 그리고 DMZ가 갖는 상징성에 따라 유치를 희망하는 기관과 기구는 다양할 수 있다. 기존 기구의 지사일 수 있고, 신설 기구일 수 있다. 국제적 관심의 정도와 파급효과에 따라 연관된 기구와 기관의 설치는 계속될 수도 있다.

문제는 DMZ 내 어디에 기관을 유치할 것인가이다. 판문점과 철원의 태봉국 도성터 등 특정 지역에 집중하여 유치하는 방안과 유치기구의 특성과 지역의 특성을 고려해 분산해서 유치하는 방식 등이 있을 수 있다. 방법마다 장단점이 있어 어느 방식이 더 낫다고 할 수는 없지만, 여기에서는 주로 유엔기구를 유치할 특정 지역의 장단점을 소개하는 것으로 논의를 하고자 한다. 아마도 가장 합리적인 방안은 초기 단계에서는 특정 지역을 중심으로 국제기구 및 연관기구를 유치하고, 중장기적으로는 전체 DMZ 지역으로 확산하는 방안일 것이다.

판문점은 DMZ의 설치를 결정한 정전협정이 이루어진 장소로, 1953년 정전협정 체결 후 유엔과 북한 측 공동경비구역으로 정해진 구역이다. 민족분단과 DMZ 설치의 상징성이 매우 높은 장소이며, 과거 도끼만행사건 등 남북대치의 현장으로도 유명한 장소이기도 하다. 공동경비구역 남측지역에는 민간인 거주 대성동 ‘자유의 마을’이 있으며, 자유의 마을에서 직선거리로 1.8km 떨어진 DMZ 북쪽 구역에는 북측의 기정동 마을이 있다.<sup>178)</sup>

이러한 장소적 특징을 배경으로, DMZ 국제평화지대 조성을 위한 유엔기구를 유치한다면, 아마도 첫 번째로 검토됨이 마땅한 장소이다. 판문점에 유엔기구와 연관 기관들이 유치된다면, 파주의 통일경제특구와 개성공단을 연결하는 평화협력지구와 연계해 장소적 특성이 극대화될 수 있는 장점이 있다. 유네스코 세계문화유산으로의 등재에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다. 배후에 서울과 같은 대도시가 비교적 가까운 거리에 있어, 유엔기구가 유치된다면, 배후 도시가 제공하는 장점을 이용할 수 있는 이점도 있다. 기구와 단체의 활동을 고려할 때, 간과할 수 없는 장점이라고 생각한다. 무엇보다

---

178) 지식엔진연구소, “판문점,” 2018.5.15., <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=73425&cid=43667&categoryId=43667>> (검색일: 2020.10.16.).

다 1971년 남북적십자 예비회담을 계기로 군사정전위원회의 회담 장소뿐 아니라 남북 간 접촉과 회담을 위한 장소 및 남북을 왕래하는 통과지점으로 활용됐다는 점이 제재 유지 및 부분 완화 단계에서도 추진을 가능하게 하는 장점이라고 생각한다.<sup>179)</sup>

이와 같은 뚜렷한 장점에도 불구하고, 판문점 일대에 유엔기구 등을 유치하는 대안은 6·25전쟁이 갖는 역사적 관심을 판문점에만 집중시키는 왜곡을 가져올 수 있다. 지금의 DMZ 지역 전체가 6·25전쟁의 격전지였지만, 중부 전선은 그중에서도 가장 치열한 전투가 있었던 장소이다. 특히 철원의 백마고지전투 등 휴전협정이 이루어진 시기에 벌어진 고지전 등은 세계전사에도 남을 만한 전투로도 유명하다.

이러한 점에 비추어본다면, 중부 전선에 유엔기구 등을 유치하는 전략도 그 의미가 적지 않다. 특히 철원의 DMZ에는 후삼국 시대의 마지막 유물이라고 할 수 있는 태봉국 도성이 축조되고 1,100년 간 묻혀있다. 군사분계선을 경계로 남북으로 이등분된 채 남아 있어, 발굴은 남북공동 추진이 필수이며, 이와 동시에 이곳에 유엔기구 등을 유치한다면 문화적 상징성에 더해 그 정책적 파급효과도 매우 클 것이다.

태봉국은 북으로는 평양 이북까지, 남으로는 경주 이남에 이르는 사실상의 한반도 통일왕국이었다.<sup>180)</sup> 따라서 태봉국 도성의 남북한 공동발굴은 우리의 역사적·문화적 위상을 바로 잡고, 약 1,100년 전 철원이 세계적 규모의 도시였음을 밝혀 민족의 자존을 높이는 일이 될 것이다.<sup>181)</sup> 개성에서 남북이 고려유적을 공동발굴 조사하는 일에 더하여, 남북이 공유하는 DMZ에서 후고구려의 수도를 발굴 복원하

179) 지식엔진연구소, “판문점,” 2018.5.15., <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=73425&cid=43667&categoryId=43667>> (검색일: 2020.10.16.).

180) 김종민·김범수·김병철, “문화적 신뢰프로세스: 만월대와 철원성 복원,” 『정책메모』, 제348호 (2014), p. 1.

181) 위의 책, p. 1.

는 일은 한민족 문화사에 커다란 획을 긋는 일이며 민족의 동질성 회복에 크게 기여하는 일일 것이다. 공동 조사, 연구, 복원에 병행하여 세계문화유산으로의 등재도 가능하다. 개성 만월대는 이미 세계 문화유산으로 등재되었다. 그뿐만 아니라 태봉국 도성을 남북이 공동 조사·복원하는 일은 DMZ를 평화 공간으로 만드는 가장 유의미한 접근이다. 여기에 유엔기구를 유치하는 것은 이러한 효과를 배가시키는 일일 것이다. 그러나 태봉국 도성 터는 휴전 후 단 한 번도 접근이 이루어지지 않은 장소이고 DMZ 깊은 장소에 있어서 비핵화 이전의 제재 유지 및 부분 완화 단계에서는 이를 개방해 유엔기구를 유치한다는 것은 여건상 어려울 수 있다.

〈표 Ⅲ-43〉 DMZ 국제평화지대화와의 주요 제안과 정책함의

구분	1단계	2단계
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2단계 사업을 위한 물리적/비물리적 환경 조성</li> <li>• 남측지역 대인지뢰제거(관련 군사협정 추진)</li> <li>• 교통SOC 등 남측지역 필요 인프라 구축</li> <li>• 필요한 법·제도 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요제안의 남북한 공동 추진</li> <li>• 통일경제특구 조성</li> <li>• 남북공동 유네스코 등재</li> <li>• 남북공동 평화협력지구 조성</li> <li>• DMZ 내 유엔기구의 유치</li> </ul>
주요 제안	통일경제특구 조성 - 남측 접경지역 통일경제특구 지정 (경제협력 기능+관광적 기능)	- 남북공동의 평화협력지구로 발전
	남북공동 유네스코 등재 - 남측 접경지역 유네스코 세계 유산 등재 추진	- DMZ~설악/금강의 세계 복합 유산 등재 추진
	〈표 Ⅲ-40〉 참고	
	남북공동 평화 협력지구 조성 - 통일경제특구 지정 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파주 통일경제특구</li> <li>• 교통 통일경제특구</li> <li>• 철원 통일경제특구</li> <li>• 설악~금강 통일경제특구</li> </ul>	- 통일경제특구를 개성공단과 금강산지구 등 북한 내 특구와 연계 추진
DMZ 내 유엔기구 유치 남측 접경지역에 관련 기구와 기관 유치	- 태봉국도성 발굴 등의 협력사업 추진	

구분	1단계	2단계
정책 합 의	지뢰제거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 9·19 군사분야 합의의 추가조치로 추진</li> <li>- 대인지뢰금지법 남북한 동시가입</li> <li>- 지뢰제거 로봇의 개발과 현장화 추진</li> </ul>
	통일경제특구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남측 제조업의 발달에 기여</li> <li>- 접경지역 발전과 산업구조 혁신에 기여</li> </ul>
	유네스코 등재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DMZ 생태환경 보전과 복원 추진</li> <li>- DMZ 숲 조성사업 추진(남측→북측)</li> </ul>
	교통인프라 구축 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제적 기준에 부합하는 도시 건설</li> <li>- 접경지역 광역교통망 구축(중축, 횡축, 남북 간 단절노선 복원)</li> <li>- 교통망의 확충은 접경지역발전종합계획의 수정으로 추진</li> <li>- 군사시설보호구역의 합리적 조정 필요(통제보호구역 및 제한보호구역의 완화)</li> <li>- 범정부적 지원의 접경지역지원특별법의 개정 추진</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 5. 소결

### 가. 요약

평화경제는 ‘평화’와 ‘경제’가 상호 간에 선순환하면서 시너지 효과를 발생시키는데 그 초점을 두고 있다. 그 연결고리에 해당하는 것이 육상을 통한 대규모 인적·물적 이동이다. 본 장에서는 교통·물류사업, 관광협력, DMZ 국제평화지대화가 평화경제 확립에 어떠한 기여가 가능한가를 분석, 추진 방안을 도출하였다.

교통·물류사업, 관광협력, DMZ 국제평화지대화는 상호 분리가 불가능한 시간적, 공간적 관련성을 갖고 있다. 이 사업들이 패키지로 진행된다면 파급효과가 극대화되며, 사업의 안정성, 경제성을 확보할 수 있다는 분석이 있었다.

## (1) 교통·물류협력

교통은 인간과 재화의 공간적 이동을 말한다. 재화 이동이라는 교통 수요와 수단을 통한 공급으로 생산이나 소비의 효용을 극대화시키며, 폐쇄에서 개방, 단절에서 통합이라는 가치를 실현한다. 또한 물류는 물자와 서비스의 흐름을 통해 가치를 창출하는 경제활동으로 수송·하역·포장·보관 등의 전 과정을 포함하는데, 최근 북한의 경제적 변화는 교통과 물류기능 활성화로 인해 나타나는 것으로 평가할 수 있다.

남북 간의 교통·물류 환경은 70여 년간 이질적인 시스템으로 구축되었으며, 장기간 국토분단으로 인해 기형적 형태로 발전해 왔다. 북한은 주철종도, 남측은 주도종철 구조이며, 남북 상호 간은 원료산지와 가공지, 생산지와 소비지, 대륙교통망과 국제 해상운송망이 분리되는 상황에 직면해 있다. 또한 남북 간의 육상 교통 연계, 국제 물류시스템 편입을 위한 노력은 있었으나, 구체적인 성과 도출에는 실패하였다.

남북 간 교통·물류사업의 성공 모델이 없는 상태에서 평화경제를 선도할 수 있는 시범사업과 상징적인 사업이 발굴되어야 한다. 또한 사업의 패키지화로 상호연관성을 강화하면서 시너지효과를 창출해야 할 것이다.

남북 교통·물류 사업은 평화 경제실현을 위한 상호성, 통합성(공동화), 지속성, 경제성, 안정성 원칙을 확보하여야 하며, 한반도 내부 통합성과 대외연계성 확보를 목표로 해야 한다. 북측은 내부 수송 인프라 현대화, 내부 통과수요 확대, 내부 경제 활성화에 중점을 두어야 한다. 남측은 물동량 창출 및 확대와 남북교통망 통합에 따른 동북아 물류 거점 확보, 대륙교통망과의 연결, 물류 수송망의 확대 및 다변화에 중점을 두어야 할 것이다.

교통·물류협력사업은 실제적인 건설 과정에 진입되기 이전에 거쳐야 하는 절차가 적지 않다. 북한이 부분적 비핵화로 남북관계가 개선되기 이전인 현 상태에서도 가능하며, 반드시 추진되어야 할 사업이 있다. 남북 간 공동 보완, 정밀 조사, 북측 교통망과 연결되는 남측 교통망의 정비, 남북 간 시설 및 운영 표준화를 위한 지식 공유 사업 등이다.

또한 단일 교통 수단에 대한 집중 투자보다는 여러 교통수단을 결합하는 복합운송 부문에 대한 투자, 교통축간의 균형있는 현대화가 바람직할 것으로 평가된다. 그리고 지역 간 산업 거점 간 연계, 생산 시설과 항만과의 연계, 수송과 아울러 하역, 보관 등의 물류기능 강화가 필요할 것이다.

## (2) 남북 경제특구

첫째, 남북 경제특구는 일반적인 경제특구의 시장적 보편성과 함께 민족 간 내부거래라는 ‘특수성’이 포함되어 있으며, 이러한 측면에서 ‘평화경제’의 개념을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 남북 경제특구는 분단체제 하에서 남북이 경제협력을 통해 상생과 발전의 공간을 함께 만들어가는 의지의 산물이었기 때문이다. 남북이 합의에 의해 최초로 만든 개성공단이 비록 정전체제 및 분단체제라는 구조적 틀에서 진행되어 남북한 정치·군사적 부침과 함께 한반도 정세에 자유로울 수는 없었으나 그럼에도 경제협력이 남북 공동의 이익을 가능하게 한다는 남북경제공동체 실험의 장으로 기능하였다.

둘째, 따라서 남북 경제특구는 향후에도 경제적 효과뿐만 아니라 경제협력을 통해 파급되는 ‘평화의 효과’에도 주목해야 한다. 즉, 자본, 기술 투자유치, 고용 및 생산성 증대 등 양적 경제 효과 외에도 경제협력이 장기화되면 한반도에 긴장완화 및 평화정착의 계기를

마련하여 경제가 평화를 촉진하는 선순환 구조를 만드는 효과를 가져 올 것이다. 뿐만 아니라 경제특구를 통한 물적·인적 접촉은 단순히 교류에 끝나지 않고 생활공동체를 실험하는 장이 된다. 이는 향후 남북 상호 이질감 해소 및 민족공동체 형성에 기여할 것으로 기대된다. 이와 더불어 특구조성을 위해 구축한 물적 인프라 및 법·제도는 북한의 역량강화 및 지속가능한 남북협력체계를 구축하고, 이는 장기적으로 통일비용 감소 및 통일기반조성에 적지 않은 효과를 가져 올 것이다.

셋째, 다만 향후 남북 경제특구 조성은 새로운 환경에 맞게 새로운 방향으로 추진되어야 한다. 무엇보다 남북이 1990년대 경험을 시작했을 때와 달리 남한을 포함하여 북한 및 한반도를 둘러싼 주변국의 상황이 달라졌으며, 이에 따라 북한의 지정학적·지경학적 위상도 달라졌다. 이는 바꿔 말하면 대등한 관계에서 공동의 이익과 발전을 추구하는 방향으로 남북 경제특구가 추진되어야 한다는 의미이다.

넷째, 하노이 결렬 이후 남북관계는 경색국면에 있으며 현재 비핵화와 대북제재는 남북 경제특구의 추진에 있어서 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 단계적·점진적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해 남북 합의사항 중심으로 검토할 필요가 있는데, 지금까지 남북 정상 간 이루어진 합의를 보면 남북특구설치 문제가 상당 비중을 두고 검토되었으며, 이는 바꿔 말하면 북한과 남한의 수요를 모두 포함하고 있음을 의미하기 때문이다. 남북관계가 회복이 되면, 우선순위로 검토 및 추진 동력을 확보할 수 있을 것이다.

다섯째, 따라서 본 연구에서는 제재 상황에 맞게 개성공단의 정상화 및 확대방안, 해주특구 설치의 단계적 추진 방향에 대해 제시하였다. 즉, 제재가 유지되는 현 단계에서는 주로 남북관계 재개에 초점이 맞추어져 있으며, 제재가 완화되면 그때 본격적으로 개성공단

재개 및 해주경제특구가 동시다발적으로 협의가 이루어지는 방향으로 제안하였다.

### (3) 관광협력

남북 관광협력은 대규모 인적·물적 교류를 통한 ‘평화의 일상화’ 실현 사업으로 평화경제 구상 실현의 선도적 역할을 할 수 있다. 특히 남북 관광협력은 그 자체가 국제사회의 대북 제재 대상이 아닐 뿐만 아니라, 이미 금강산관광을 통한 평화협력 성공 사례가 존재하고 남북한 정상이 금강산관광 재개에 합의했다는 점, 그리고 김정은 시대의 역점 사업이란 점에서 실현 및 성공 가능성과 지속발전 가능성이 높다.

남북 관광협력은 단순 관광의 경제적 효과뿐만 아니라 정치·군사 및 사회문화 등 비경제적 측면에서 더 큰 효과가 존재한다. 정치·군사적으로 관광협력 과정에서 남북관계 개선과 북한의 군사항 개방 및 군사분계선 통과 등을 통한 한반도의 긴장완화, 북핵 문제 해결 촉진, 나아가 동북아의 평화 안정 분위기 조성에도 크게 이바지할 것이다.

사회문화적으로는 민족의 동질성 회복과 적대감 해소를 통한 민족공동체 의식 함양, 이산가족 상봉과 남북 간 역사·문화예술·체육 분야의 교류 확대 등에 기여하고 있다. 경제적으로는 내수 진작과 접경지역 활성화, 새로운 성장 동력과 일자리 창출 등의 직접 효과 외에도 국가신인도 제고와 평화경제 기반 구축 효과가 기대된다.

남북 관광협력은 관광협력을 통한 남북·동북아 평화경제 시대 개막이란 비전하에 ① 상생의 남북 관광 모델 정착으로 평화의 일상화와 일자리 창출, ② 북한 변화 유도과 남북한 경제력 격차 완화를 통한 경제통일 기반 조성, ③ 남북 및 동북아 평화관광벨트 조성으

로 평화·번영의 선순환구조 형성이란 목표로 추진되어야 한다.

이를 위한 추진 원칙과 기본방향으로는 ① 단계적·점진적 추진, ② 북한의 경제정책과 연계로 협력 가능성과 효율성 제고, ③ 사업의 안정성과 지속발전가능성 확보를 위한 국제화 추구, ④ 융복합 관광으로 고부가가치화 지향 등이 있다. 4대 핵심 정책 사업으로 금강산·개성관광 재개 및 확대, 환동해 국제관광벨트 조성, 환황해 쾌속·크루즈 관광 그리고 DMZ 생태·평화관광벨트 조성을 추진하여야 할 것이다.

#### (4) DMZ 국제평화지대화

DMZ는 1953년 7월 27일 북·중·유엔군 간 정전협정으로 설정된 남북한 간 군사적 완충공간이지만, 오늘날 전 세계에서 가장 중무장되어 있는 지역이다. DMZ를 비무장지대화 하고 평화와 번영의 상징으로 전환시켜야 한다는 논의는 꾸준히 제기되어 왔지만, 북한의 반대로 추진된 사례는 전무한 실정이다.

남북한은 지난 2018년 4월 판문점 선언을 통해 DMZ 평화지대에 합의하였고, 9월 평양회담에서는 판문점 공동경비구역의 비무장화를 비롯하여 DMZ를 중심으로 지상과 해상, 공중에서의 적대행위 중단구역의 지정 등을 포함한 군사분야의 합의가 도출하였다.

하노이회담의 결렬로 남북관계가 경색된 가운데에서도 문재인 대통령은 2019년 유엔총회 기조연설에서 DMZ 국제평화지대화 구상을 발표하여 DMZ를 통한 한반도의 평화와 번영의 의지를 천명하였다. DMZ 국제평화지대는 공간적으로는 이것이 평화경제의 선순환 구조에 일조하는 핵심거점이 되며, 기능적으로는 평화와 경제의 가치가 항구적으로 유지 발전시킬 수 있는 효과를 기대하면서 조성할 필요가 있다.

이를 위해 접경지역 통일경제특구의 조성과 함께 남북 공동의 유네스코 세계유산의 등재와 평화협력지구 조성, DMZ 내 유엔기구의 유치 등을 검토할 수 있다.

이를 추진함에 있어 무엇보다도 현재의 경색된 남북관계의 완화가 우선시되므로 DMZ 국제평화지대화의 추진은 북한의 비핵화를 기준으로 그 이전과 이후로 나누어 추진하여야 한다.

비핵화 이전에는 군사적 대립의 완화와 DMZ 내의 대인지뢰 제거, 남측지역을 대상으로 한 필요 인프라의 구축 등 DMZ 국제평화지대화의 조성을 위한 물리적, 비물리적 환경을 조성하여야 한다. 비핵화 이후에는 비핵화 이전에 구축된 여러 가지 협력의 틀을 기반으로 DMZ 국제평화지대화의 완성을 위한 남북한 공동의 노력을 경주하여야 할 것이다.

남북공동의 유네스코 세계 유산 등재를 위해 필요한 조치는 강원 생태 생물권보전지역의 지정에서 누락된 DMZ의 생태환경 보전과 복원을 위한 숲조성사업 추진과 DMZ 생태계 조사와 보전관리를 위한 법제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 남한 단독의 생태평화공원의 지정 추진과 생태관광지역의 지정이 이루어져야 한다. 북측 DMZ 일원의 유네스코 생물권보전지역 지정 추진을 위한 협력토대가 마련되어야 하며, 접경생물권보전지역도 추진(남북공동의 생태 자원 모니터링사업, 지역특화자원 활용사업, 생태관광사업 및 남북 생태은행의 플랫폼 구축 포함)되어야 한다.

남북 연결의 평화협력지구 지정을 위해서는 파주~개성공단 연계형, 인천~해주~개성 연계형, 철원~평강~김화 연계형, 원산~강릉 연계형 등의 서로 다른 모델을 남북관계 등 향후 국제정세와 국내 여건에 고려하여 추진하여야 할 것이다.

DMZ 내 유엔기구 및 연관기구의 유치는 DMZ에 대한 국제적 관심과 DMZ를 국제사회가 참여하는 평화의 상징공간으로 조성한다는 취지에서 추진되어야 한다. 유엔 등 세계평화와 관련한 기구, 유엔 평화회의장, 생태·평화·인권·분쟁해결 국제전문가 양성의 유엔 평화대학 설립, 국제회의 전문대학원 신설 등을 검토해야 한다. 이러한 기구는 판문점 및 태봉국 도성터 등 DMZ 내 상징성이 부각된 장소에 선택과 집중하여 유치하는 방안과 각 기구가 갖는 성격과 지역적 특성을 고려해 분산 배치하는 방안을 검토되어야 할 것이다.



# IV. 남북 해양협력의 기대효과와 추진방향





# 1. 한강하구 공동이용수역

## 가. 환경 및 여건

### (1) 한강하구 환경 및 현황

‘한강하구’는 일반적으로 한강이 바다와 만나는 지역을 뜻한다. ‘한강하구 공동이용수역’은 정전협정에서 규정한 지역으로 육상의 군사분계선이 ‘한강하구’와 만나는 파주시 탄현면 만우리에서 강화군 서도면 말도까지의 수역을 의미한다. 하지만 「판문점 선언」 이행을 위한 군사분야 합의서에서는 ‘한강하구 공동이용수역’의 범위를 “남측의 김포반도 동북쪽 끝점으로부터 교동도 서남쪽 끝점까지, 북측의 개성시 판문군 임한리로부터 황해남도 연안군 해남리까지 70km에 이르는 한강(임진강) 하구 수역”으로 정의했다.

〈그림 IV-1〉 한강하구 공동이용수역



출처: “남북, 평화의 물길 열고 한강하구 공동 수로조사,” 『한국일보』, 2018.11.5.

한강하구는 한강에 의해 퇴적된 평야지대로 선사시대부터 농경이 시작되어, 우리나라 최초의 농경기원지로 뽑히는 곳이다.<sup>182)</sup> 삼국 시대에는 군사요충지로 발달하였으며, 고려시대에는 개성을 중심으로 상업이 발달하여 서해~한강하구~예성강으로 이어지는 해상물류의 중심축으로 발전하였다. 한강하구를 통한 해상운송은 조선시대에도 지속되어 서해~한강하구~마포나루로 이어지는 물길을 통해 전국의 물자가 한양으로 모여들었다. 조선후기 이후에는 외세 침략에 대응한 군사 요충지이기도 했다. 해방 후 38선이 그어졌던 당시에는 남쪽 지역이었으나 6.25전쟁 이후 휴전협정 체결과정에서 중립지역이 되었다.

한강하구는 1953년 이래 민간의 출입이 통제되어 왔으며, 주변지역은 대부분 군사시설보호구역으로 지정되어 대단위 개발이 제한되어 왔다. 이와 같은 조건으로 인해 하구습지의 보전상태가 양호하며 생물다양성이 높다. 한강, 임진강, 예성강의 퇴적물 유입과 8.1m에 이르는 경기만의 조수차이로 간조 구간이 넓게 나타나며 큰 조차의 작용으로 넓은 습지가 발달했다.

한강하구의 습지 면적은 총 356.3km<sup>2</sup>이고 이 중 내륙습지는 9,452 km<sup>2</sup>, 연안습지는 346,979km<sup>2</sup>이다.<sup>183)</sup> 한강하구에는 멸종위기 종인 흰꼬리수리, 검독수리, 저어새 등 천연기념물 14종을 비롯하여 조류 108종이 서식하고 있으며 식물 262종과 육상곤충 200종, 양서류 8종, 파충류 7종, 포유동물 13종이 있다.<sup>184)</sup>

한강하구 지역의 연평균 기온은 11.0~12.2°C의 범위로 전형적인

182) 경기도, 『한강하구 남북공동수역 평화적 활용을 위한 연구』 (수원: 경기연구원, 2019), p. 21.

183) 한강유역환경청, 『한강하구 생태계의 효율적 보전방안 수립 연구』 (하남: 한강유역환경청, 2008), p. 18.

184) 위의 책, pp. 26~31.

온대기후이며 연강수량은 1,152~1,344mm이다. 여름철은 고온다습하며 강우량이 많은 반면, 겨울철은 건조한 특성을 나타내고 있다.<sup>185)</sup> 수질은 BOD 기준 2~3등급을 유지하고 있으며, 꾸준히 좋아지고 있는 상황이다. 하지만 하천 구간에 오염원이 밀집되어 있고 자정능력을 초과하는 오염물이 유입되는 상황이라 상류에서 하류로 갈수록 수질은 전반적으로 악화되는 상황이다.<sup>186)</sup>

## (2) 한강하구 남북협력 여건

한강하구는 지상의 비무장지대가 남북한 민간이용을 금지하고 있는 것과는 달리 남북한 쌍방에 개방되어 있는 중립지역이다.<sup>187)</sup> 하지만 빈번한 군사적 충돌과 간첩 침투 통로등의 문제로 사실상 통항이 차단되어 왔다. 휴전 후 민간선박이 한강하구를 처음 운항한 것은 1990년이다.<sup>188)</sup> 1990년 11월 24일, 수해로 유실된 한강하류와 임진강변의 제방을 복구하기 위해 준설선과 예인선 등 8척이 한강하구 중립수역을 통과해 공사 현장에 진입했다.<sup>189)</sup> 한강하구를 통과하지 않고 육로를 이용할 수도 있었지만, 운반비용 절감을 위한 건설회사의 요청을 북한이 수용하며 실현되었다. 2005년에는 한강시민공원에 전시 중이던 거북선이 한강하구를 지나 경남 통영으로 이동했다. 2005년 11월 9일 한강시민공원 이촌지구 나루터를 출항한 거북선은 예인선 2척과 함께 한강하구 중립수역을 통과해 인천항을 거쳐 11월 14일 경남 통영에 도착했다.<sup>190)</sup> 당시 유엔군 사령부는 거

185) 위의 책, p. 20.

186) 위의 책, p. 21.

187) 조성훈, “6.25전쟁 정전협정 상의 한강 하구 공동수역 설정 의미의 재조명,” 『한국근현대사연구』, 제67집 겨울호 (2013), p. 879.

188) “한강하구 비무장중립수역 민간선박 첫 운항...24일 상오,” 『한국경제』, 1990.11.24.

189) 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』 (서울: 소화, 2001), pp. 105~106.

북선과 예인선의 한강하구 통과를 허가하면서, “남북 간 합의가 이루어진다면 민간선박의 상시 운행도 가능할 것”이라는 입장을 밝히기도 했다.<sup>191)</sup>

〈그림 IV-2〉 2005년, 거북선 한강하구 이동 경로



출처: “통영가는 거북선, 9일 군사분계선 따라 이동.” 『동아일보』, 2005.11.3.

한강하구의 평화적 이용이 공식적으로 논의된 것은 2006년 제18차 남북장관급회담(4.21.~24., 평양 고려호텔)부터이다. 당시 회담에서 이종석 통일부 장관은 1차 전체회의 기조발언에서 골재채취 등 한강하구의 경제적 활용을 북한에 제안했다. 또한 이종석 장관은 개성-서울-인천을 연결하는 한강의 해상교통로 건설도 제안했다.<sup>192)</sup> 이러한 제안에 따라 남과 북은 ‘남북경제협력추진위원회’(제12차, 제13차)에서 한강하구 골재채취 협력을 합의하였다. 2007년 10월 남북 정상은 한강하구 공동이용을 다시 한 번 공식적으로 합의(남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언, 5항)하였으며, 2007년 12월 ‘서

190) “한강 거북선 통영으로 출항,” 『연합뉴스』, 2005.11.9.

191) “유엔사, ‘남북합의시, 한강하류 상시통과 가능,’” 『연합뉴스』, 2005.11.3.

192) 문인철·송인주·박은현·백종락, 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』 (서울: 서울연구원, 2019), p. 3.

해평화협력특별지대 추진위원회’ 제1차 회의에서는 골재채취를 비롯한 한강하구 공동이용 문제를 다루기 위한 ‘한강하구협력분과위원회’를 설치하기로 하였다. 하지만 이후 남북관계 경색으로 한강하구 공동이용에 관한 합의는 이행되지 않았으며 추가적인 논의도 중단되었다.

2018년 남북 정상회담을 기점으로 한강하구의 평화적 이용에 관한 논의가 재개되었다. 2018년 9월에 남북한 정상은 ‘평양공동선언’과 함께 부속합의서로 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 채택하여 한강하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.<sup>193)</sup>

2018년 10월 26일, 제10차 ‘남북장성급군사회담’(판문점 북측 통일각)이 개최되었다. 이 회담에서 한강하구의 민간선박 자유항행을 보장하기 위한 사전조치로 공동 수로조사를 진행하기로 합의하였다. 이에 따라 군 및 관련 전문가로 구성된 남북 수로전문가 10명이 한강하구의 공동 수로조사를 실시하였다. 한강하구 수로조사는 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 남측 조사선 6척을 이용하여 35일 간 진행되었다. 이후 국립해양조사원이 조사 자료를 분석하여 한강하구 해도를 완성하였으며, 2019년 1월 30일 남북군사실무접촉을 통해 북한에 전달했다. 접촉 당시 남과 북은 민간선박의 한강하구 자유항행에 대한 실무적 문제들을 협의하고, 4월 1일부터 시범 운항을 허용하기로 합의하였으나 이후 제2차 북미정상회담(하노이 회담) 결렬 등의 이유로 진전을 이루지 못하고 있는 상황이다.

---

193) 위의 책, p. 4.

## 나. 주요협력사업

### (1) 한강하구 생태·문화자원 복원·보전

한강하구의 지속가능한 최적이용을 위해서는 한강하구의 환경, 생태, 수리수문 조사와 함께 인문지리, 역사문화 등의 종합적인 조사가 선행되어야 한다. 임진강과 한강하구에서 조강을 통해 서해로 이어지는 하구 전 영역은 물론 북쪽 예성강까지, 자원의 유형과 가치에 대한 연구가 진행되어야 한다. 조사 결과를 바탕으로 지속가능한 최적이용을 위한 보전지역, 완충지역 설정 방향 및 운영관리에 대한 방안을 마련해야 한다.

물론 남북 공동조사를 통해 한강하구는 물론 인접지역에 대한 광범위한 조사를 진행할 수 있다면 더할 나위 없을 것이다. 하지만 남북관계 상황을 고려하여 남측 지역에 대한 조사를 우선 시행하는 것도 가능하다. 이후 북측과 협의를 통해 조사의 범위와 내용을 확대해 나가는 방향으로 추진할 수 있을 것이다.

조사 진행 범위와 내용, 남북 공동조사 여부 등에 따라 사업 기간과 예산은 상이할 것으로 예상된다. 하지만 일반적인 조사의 경우와 유사 사례를 따르면 사업비는 다음과 같다.

#### <표 IV-1> 한강하구 생태·문화자원 복원·보전 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
한강하구 생태자원 복원·보전	생태자원 조사	2,000
한강하구 문화자원 복원·보전	문화자원 공동발굴	7,000

주1: 생태자원 조사 사업은 경기도, 『한강하구 남북공동수역 평화적 활용을 위한 연구』, (2019)의 연구 결과, 20억 원을 반영.

주2: 문화자원은 개성만월대 남북 공동발굴(2007~2016년, 7차례) 예산 68억 기준.

출처: 저자 작성.

### (3) 한강하구 생태·평화관광 추진

한강하구는 생태·역사문화의 보고인데다 북한 지역에 인접해 있어 관광 자원으로 활용 가능성이 높다. 현재는 군사시설보호구역 규제로 인해 접근이 불가능하거나 사실상 방치되어 있는 실정이다. 하지만 한반도 (해양)평화경제의 출발점이라는 관점에서 생태·평화관광 자원으로 활용할 가능성과 필요성이 높다. 물론 생태자원의 보존과 지속가능한 최적이용이라는 관점에서 관광개발은 신중하게 접근해야 할 것이다.

위와 같은 상황을 종합해 보았을 때 한강하구에 산재한 각종 습지, 사적지, 전망대 등 생태·평화 관광 자원을 연계해 둘레길을 조성하고 역사적 상징성이 큰 조강포구<sup>194)</sup> 일원에 관광 거점을 형성<sup>195)</sup>한다면, 생태와 평화의 가치 확산은 물론 한강하구 남북 협력 사업에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

〈표 IV-2〉 한강하구 생태·평화 관광 추진 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
관광거점 조성 및 마을 정비	-	8,500
둘레길 조성	-	1,000
합계		9,500

주1: 관광거점 조성 사업은 경기도 생태거점 마을 조성 사업 예산 24억 원과 맞춤형 정비사업 예산 60억 원을 반영.

주2: 둘레길 조성은 안산시 대부도 해솔길 조성 사업비 8억 원을 반영. 둘레길 조성 사업은 주변 정비 및 관광 기반 조성 사업과 연계.

출처: 저자 작성.

194) 조강은 한강하구 일부분의 강을 일컫는 명칭이며, 조강포구는 경기도 김포시 월곶면 조강리 북쪽에 위치해 있다. 따라서 조강은 강의 이름이자, 지역의 명칭이고, 포구의 이름이기도 하다. 또한, 조강포구 맞은편 북쪽 지역의 명칭도 조강리이다(개성시 개풍군 임한면). 일제 강점기에는 현재의 북쪽 지역 조강리를 상조강리, 남측지역 조강리를 하조강리라 칭했다고도 한다.

195) 경기도, 『한강하구 남북공동수역 평화적 활용을 위한 연구』, p. 156.

#### (4) 한강하구 뱃길 복원·이용

한강하구는 고려시대 이후 한반도 수운의 중심이었다. 고려시대에는 예성강 벽란도를 통해 활발한 대외무역이 진행되었고, 외국 사신들의 왕래가 빈번했다. 조선시대에는 전국 각지의 세곡과 물자가 한강하구를 통해 한양으로 들어왔다. 세월이 흐르며, 그 규모와 성격은 변했지만 분단 이전까지 한강하구는 물류가 드나들던 해상운송로였다. 현재에도 당시 이용하던 포구 등 역사의 흔적이 남아있다. 이와 같은 한강하구의 뱃길을 복원한다면 관광자원으로 활용이 가능할 뿐만 아니라 역사적 가치와 정치적 상징성을 보여줄 수 있을 것이다. 또한 뱃길 복원과 한강하구 종합조사 사업을 병행하면서 항로준설, 모래채취, 항만 개발의 타당성을 실증적으로 평가할 수 있는 자료와 정보를 축적할 수 있다.<sup>196)</sup>

〈표 IV-3〉 한강하구 뱃길 복원·이용 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
항로 준설/모래 채취	항로 준설(모래 채취)	760
항만 개발/선박 운항	항만 개발(뱃길 복원)	40,000
	선박 구입	5,000
	선박 운영	700
합계		46,460

주: 항만개발은 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』 (세종: 해양수산부, 2019)의 해주항 현대화 개발 비용을 준용.

출처: 저자 작성.

우선은 한강하구 생태계에 영향을 최소화는 선에서 확대 가능성을 타진해 나가도록 시범사업 형태로 짧은 구간의 복원을 추진하고 추

196) 남정호·이정삼·김찬호·이동림, 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』 (부산: 한국해양수산개발원, 2019), p. 101.

후 범위와 규모를 확대해 나가야 할 것이다. 장기적으로는 예성강을 통해 북한의 벽란도까지 연결되는 뱃길을 복원한다면 한반도의 항구적 평화정착의 상징적 공간이 될 것으로 기대된다. 또한, 향후 항로 준설, 항만 개발 등과 연계해 해상운송로 복원도 가능할 것이다.

## 다. 기대효과 및 추진방향

### (1) 기대효과

#### (가) 정책적 기대효과

한강하구 공동이용수역은 중립수역으로서 남북한 어느 쪽 일방에 속한 공간이 아니라 공동의 공간에서 역사적인 협력이 이루어진다는 점에서 상징성이 높다. 그동안 평화경제 관점에서 이루어진 개성공단, 금강산관광 사업 등은 대부분 북한의 욕상을 대상으로 진행되었다. 중립수역은 말 그대로 일방의 공간이 아니라 공동의 협력을 요구하는 공간이므로 평화경제가 지향하는 ‘평화와 경제의 선순환’에서 한강하구의 평화적 이용이 더욱 부각된다.

특히 대북제재로 인해 북한에 반입하는 물자와 기술에 대한 제약이 높은 상황에서 중립수역은 엄밀히 말해 북한의 영해가 아니므로 대북제재의 대상 구간이 아닐 것으로 보인다. 그러므로 군사안보적 또는 정치적으로 풀어야 할 과제를 차치하고 대북제재만 고려했을 때, 남북 협력을 위해 현실적으로 가장 접근하기 쉬운 공간이 될 것이다.

다음으로, 분단으로 인해 잠식되었던 한강하구의 가치가 되살아날 수 있다. 역사적으로 농경기원지이자 군사요충지, 해상물류의 중심축이었던 한강하구는 분단 이후 전혀 이용되지 못했다. 그 덕분에 보전된 생태자원과 기존의 문화자원을 복원·보전하는 사업은 환경협력 및 남북한의 동질감을 회복하는 문화교류가 될 수 있다. 생태

계에 과도한 부담을 주지 않는 범위에서 관광거점을 조성하고 둘레길을 조성함으로써 생태관광이 추진되면, 한국인은 물론 외국인을 대상으로 한 남북접경관광의 새로운 지평을 열게 될 것이다.

해양협력을 통해 한강하구 뱃길 복원 등이 추진될 경우 정전협정에서 명시한 민간 항행이 실제로 일어남으로써 협정이 사(死)문화되지 않고 실현될 수 있다. 또한 북한이 군사정전위원회를 탈퇴한 이후에 유엔사와 북한 간 협의로 관리되는 현재 구조를 바꿀 수 있는 계기가 될 수도 있다. 즉, 한국이 아니라 유엔이 정전협정의 당사자이지만 중립수역은 한국의 영토에 맞닿아 있으므로 민간항행과 같은 사용에 대한 한국의 주도권을 요구할 수 있을 것이다. 따라서 한강하구 공동이용수역이 추진되면 중립수역 관할권에 대한 한국의 정책적 입지가 강화될 가능성이 있다.

#### (나) 경제적 기대효과

한강하구 공동이용수역의 주요협력사업으로 제시된 한강하구 생태문화자원 복원보전, 한강하구 생태평화관광추진, 한강하구 뱃길 복원 이용에 소요되는 총 사업비는 649억 6천만 원이다. 이 사업비를 투입했을 때의 생산유발효과는 1,283억 5,300만원으로 사업비 대비 2배가량 높게 나타났다. 부가가치유발효과는 535억 5,500만 원, 취업유발효과는 721명, 고용유발효과는 557명이다.

정성적으로 보면, 생태·문화자원 복원과 생태·평화관광 추진을 통한 접경관광활성화로 국내외 외국인 관광객 증가 및 인근 지역 경기활성화가 기대된다. 또한 한강하구 뱃길 복원을 위해서는 항로 준설이 필요하고 그 과정에서 채취되는 모래를 국내 유입하여 건설 자재로 공급할 수 있을 것이다.

〈표 IV-4〉 한강하구 공동이용수역 주요협력사업의 경제적 파급효과

(단위: 백만 원, 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산유발 효과	부가가치유 발효과	취업유발 효과	고용유 발효과
한강하 구 공동 이용 수역	한강하구 생태·문화 자원 복원·보전	9,000	14,099	8,073	113	81
	한강하구 생태·평화 관광 추진	9,500	19,263	7,941	107	83
	한강하구 뱃길 복원 ·이용	46,460	94,891	37,541	501	393
	소계	64,960	128,253	53,555	721	557

출처: 저자 작성.

## (2) 추진방향

한강하구는 한반도에서 유일한 중립수역으로 상징성이 크며, 수도권권과 인접해 있어 남북협력 사업 추진 시 정치적·경제적 효과 및 영향력이 상당할 것으로 기대된다. 또한 남북관계가 회복되어 개성공단이 재개되고 서해경제공동특구 구상이 본격화될 경우, 남측의 수도권권과 연계한 개발압력이 강하게 작용할 것으로 예상된다. 하지만 이 지역은 민간의 접근이 차단된 수십 년간 자연 환경이 보존되어 생태자원이 풍부하다. 과거 한반도 수운의 중심지에 걸맞는 다양한 역사·문화 자원도 산재해 있을 것으로 추정된다. 따라서 한강하구 이용에 대한 수요와 보존을 적절하게 조화할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

이후 한강하구 남북 협력사업의 추진 방향은 첫째, 한반도 (해양) 평화경제의 출발점이라는 측면에서 상징성을 부여하고 파급효과를 확대하는 것이다. 실제 남북경제협력의 상징이자 출발점인 개성공단의 위치는 한강하구 권역으로 보아도 무방하다. 또한 한강하구는 육상의 DMZ와 달리 차단된 지역이 아니라, 남북 서로에 개방되어

있는 열린 공간이며, 북한의 예성강과 한국의 한강이 만나 서해를 거쳐 세계로 통하는 연결된 공간이다. 따라서 개성공단이 가지고 있는 상징성과 발전 가능성, 한강 하구의 지정학적 조건을 조화시킨다면 생태와 역사문화, 관광과 경제가 공존하는 한반도 평화경제의 상징적 공간으로 발전할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 한강하구가 가진 중립수역의 특성을 활용하는 것이다. 중립수역은 대북제재가 인도주의 지원을 비롯해 남북교류 전반에 영향을 미치는 여건 하에서 평화경제에 착수하는 시범사업의 공간으로의 의의를 가지고 있다. 상기 첫 번째 추진방향에서 제시한 상징성을 활용하여 평화경제가 보여줄 수 있는 평화와 경제의 선순환을 가시화할 수 있다. 또한 반복되는 남북관계 진전과 경색, 개성공단과 금강산 외 지리적 공간의 한계 등 대북정책의 피로감을 느낄 우리 국민들에게 신선하고 새로운 평화경제의 모델을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 한강하구의 지속가능한 최적이용을 목표로 개발 수요와 적절한 조화를 실현하는 것이다. 공간과 자원의 최적이용에 시간의 개념을 더하면 지속가능한 최적이용<sup>197)</sup>이 될 수 있다. 한강하구는 생태자원의 가치가 높으므로 단순히 개발 수요에 떠밀리는 것이 아니라 지속가능 관점에서 단계적으로 실현방안을 추진할 필요가 있다.

---

197) 남정호·이정삼·김찬호·이동립, 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』, p. 99.

## 2. 서해평화수역

### 가. 환경 및 여건

#### (1) 서해평화수역 환경 및 현황

서해평화수역에 해당하는 서해접경수역의 경계선은 북방한계선(NLL)이다. 이와 관련해 남북 간 갈등이 존재했던 것은 사실이나 2018년 4월, ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ 2항에서 ‘남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역’으로 만들어 가기로 정상 간 합의를 재확인했다.

서해 북방한계선은 한강하구 중립수역 동쪽 강화군 말도 북단에서 서쪽으로 길게 뻗은 형태로 북측 지역 황해남도 강령군, 용진군, 룡연군과 남측 지역 연평도, 대청도, 백령도와 인접해 있으며 주변에는 다수의 섬이 산재해 있다.

서해 접경해역의 수심은 30m 미만이며<sup>198)</sup>, 해안선은 리아스식으로 서해의 일반적 특징과 다르지 않다. 조차에 대한 실제 관측 자료는 공식적으로 존재하지 않지만 3~7m로 추정된다.<sup>199)</sup> 수질은 2등급으로 좋은 편이며 특히 연평도, 백령도 인근 해역의 수질이 상대적으로 더 양호하다. 세계적으로 멸종위기에 있는 많은 생물이 발견되었으며, 다양한 해조류와 상업적 이용도가 높은 어류도 다량 서식하고 있는 것으로 확인되고 있다.<sup>200)</sup>

198) 이석우, “인천항 조석, 조류 및 조랑에 대하여,” 『한국해양학회지』, 제7권 (1972), pp. 86~97.

199) 남정호·육근형·이구성·김종덕, 『서해연안 해양평화고원 지정 및 관리 방안 연구(III)』 (서울: 한국해양수산개발원, 2007), p. 34.

200) 김종덕·육근형·이구성, 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(IV)』 (서울: 한국해양수산개발원, 2008), p. 8.

한국 쪽은 도서지역으로 대부분 인천시 옹진군 관내에 속하며, 일부 강화군 지역이 포함되어 있다. 2018년 기준 인구는 옹진군이 약 1만 9천명, 강화군이 약 6만 4천명이다.<sup>201)</sup> 북한 쪽은 황해남도 남부지역인 해주시, 옹진군 등 10개 시·군이 인접해 있으며, 2008년 기준 인구는 황해남도 전체가 약 230만 명이며, 서해 접경지역은 해주시 약 27만 명, 옹진군 약 15만 명 등 100만 명 정도이다.<sup>202)</sup>

서해 접경수역에는 백령도, 연평도, 대청도, 소청도 일대 6개 어장이 있다. 전체 어선 234척 중 5톤 미만이 53%, 5~10톤 선박이 약 43%의 비중을 차지하고 있다. 인근에는 인천항, 경인항, 해주항 등이 있다. 해주항은 1973년에 시멘트 전용항만으로 재편된 후 2개 부두를 운영 중이다. 해주항은 최대수심 6.5m, 선석길이 570m로 알려진다.

〈그림 IV-3〉 서해 북방한계선(NLL)과 인근 갯벌 분포



출처: 남정호 외, 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리 방안 연구(III)』, p. 72.

201) 통계청, <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv)> (검색일: 2020.6.2.).

202) 통계청, 북한정보포털, <[http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01\\_03&vwcd=MT\\_BUKHAN&rootId=101\\_101BUKHANB11#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_03&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_101BUKHANB11#SelectStatsBoxDiv)> (검색일: 2020.6.2.).

## (2) 서해평화수역 남북협력 여건

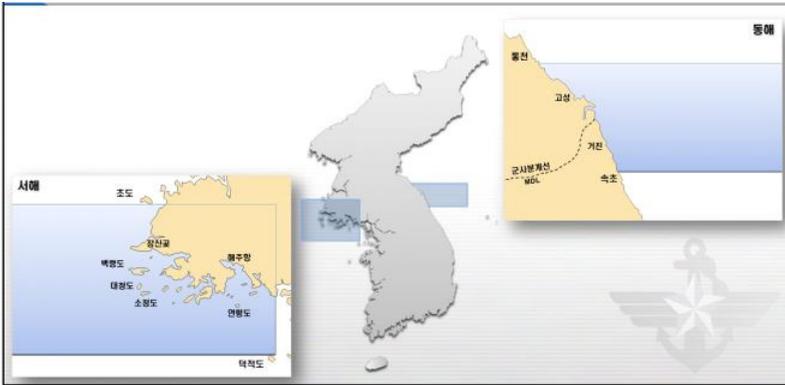
서해 접경수역은 북방한계선을 두고 오랜 시간 논쟁을 벌이며, 무력 충돌까지 치달았던 갈등의 바다였다. 갈등과 충돌의 바다였기에 서해접경의 평화수역 조성은 많은 이들의 관심과 기대가 집중되는 사안이며 그만큼 극적이고 의미 있는 노력으로 평가될 것이다. 하지만 육상과 달리 비무장지대가 없으며 철책과 같은 물리적 분리가 불가능한 바다의 특성과 다양한 갈등과 조정의 대상이 산재해있어, 서해의 평화정착은 더디게 진행되고 있는 것이 사실이다.

서해상의 충돌방지를 위한 구체적인 노력은 제1차 연평해전(1996.6.15.)과 제2차 연평해전(2002.6.29.) 이후 본격화 되었다. 2004년 제2차 남북장성급군사회담(2004.6.3.~4., 설악산)에서 남과 북은 「서해 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 작성하고 이후 구체적 실천을 위한 회담을 진행하기로 했다. 이후 남과 북은 서해상의 우발적 충돌방지를 위한 구체적 방안 마련과 공동어로 수역 설정을 위해 지속적으로 회담을 진행했으나 북방한계선에 대한 입장 차이 등으로 합의점을 찾지 못했다.

서해상의 충돌방지를 위한 논의는 2007년 10월 제2차 남북 정상 회담을 계기로 급물살을 탔다. 남북 정상은 「10·4 선언」 5항에서 ‘해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정’ 등을 합의하였다. 이 합의를 통해 ‘평화수역’과 ‘서해평화협력특별지대’라는 개념이 새롭게 등장하였으며, 서해 평화정착의 새로운 전기가 마련되었다. 정상선언 이행을 위해 ‘서해평화협력특별지대추진위원회’가 구성되고 제2차 남북 국방장관회담(2007.11.27.~29., 평양), 제7차 남북장성급군사회담(2007.12.12.~14., 판문점 평화의집)에서 구체적 논의가 진행되었

으나 합의에 이르지 못했다. 이후 대청해전(2009.11.10.), 천안함 피격사건(2010.3.26.), 연평도 포격전(2010.11.23.)이 연이어 일어나며 이후 논의는 중단된 상태이다.

〈그림 IV-4〉 「판문점 선언」이행을 위한 군사분야 합의서에서 합의한 남북 해상 적대행위 중단 구역



출처: 국방부 대북정책관실, “판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서” 해설자료, (2018.9.19).

서해상의 충돌방지를 위한 남북협력은 2018년 「판문점 선언」을 계기로 재개되었다. 판문점 선언 2항에서 남북 정상은 ‘서해 북방한계선 일대를 평화수역’으로 만들기 위한 ‘실제적 대책’을 세워나가기로 합의하였다. 이어서 「9·19 군사합의」에서는 서해평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 합의하며, 해상 적대행위(해안포·함포 사격과 해상기동훈련) 중단 구역을 설정하였다. 서해 평화정착을 위한 남북 간의 논의가 본격화된 2004년 이후 구체적 실천방안이 합의된 것은 처음이라는 점에서 의의가 있다.

## (가) 북한의 북방한계선에 대한 도전

정전협정 이후 설정된 북방한계선에 대해서 초기 북한은 별다른 이의 제기가 없었다. 입장변화가 생긴 것은 1973년부터이다. 북한은 1973년 10월~11월 사이 북방한계선을 43차례나 의도적으로 침범하였다.<sup>203)</sup> 북한은 그 근거로 정전협정상 북측이 황해도와 경기도 도계선 이북을 관할한다는 입장을 취하였다.<sup>204)</sup> 이후 1992년 남북 기본합의서가 체결되고 불가침부속합의서가 체결되는 계기가 된다. 북한은 1999년 6월 서해 연평해전 이후 9월 2일 ‘조선 서해 해상 군사분계선’을 다시 선포하고,<sup>205)</sup> 이듬해 3월 서해 5개 섬 통항질서를 발표하였으며, 모든 미군 함정, 민간 선박은 통항 시에 이 수로를 이용해야 한다고 하였다.<sup>206)</sup>

〈그림 IV-5〉 북 주장 서해 해상경계선 및 통항질서 수로



출처: “북방한계선(NLL)과 북 주장 서해 해상경계선.” 『연합뉴스』, 2018.4.27.

203) 국방부 정책홍보본부 정책기획관실 편, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』(서울: 국방부, 2002), p. 8.

204) 위의 책, p. 6.

205) 위의 책, p. 18.

206) 위의 책, p. 19.

이후 2004년 북한은 다시 서해 북방한계선 남쪽에 ‘서해해상경비계선’을 선포하였다. 1999년 서해 해상경계선 보다는 진일보한 주장으로 북방한계선에 가장 근접한 선이었다.<sup>207)</sup>

〈그림 IV-6〉 2004년 서해 해상경비계선



출처: “北, ‘서해 해상경비계선’ 일방 선포… 넘어간 우리 함정에 경고통신 2014년 1000차례.” 『동아일보』, 2014.10.17.

### (나) 남북한 간 합의 현황

1992년 2월 평양에서 개최된 남북고위급회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」가 채택되었다.<sup>208)</sup> 「남북기본합의서」 제11조는 ‘남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다’라고 하여 북방한계선을 받아들이는 입장을 최초로 천명한다.<sup>209)</sup> 그러나 북측은

207) “北, ‘서해 해상경비계선’ 일방 선포… 넘어간 우리 함정에 경고통신 2014년 1000차례.” 『동아일보』, 2014.10.17.

208) 이장희·유하영·문규석, 『남북 합의 문서의 법적 쟁점과 정책 과제』 (서울: (사)아시아사회과학연구원, 2007), pp. 126~127.

남북기본합의서가 북방한계선을 명시적으로 인정한 것은 아니라는 입장을 취한다.

1999년과 2002년 서해 교전 이후인 2004년 5월 26일 남북장성급 군사회담에서 우발적 무력충돌방지 및 군사적 긴장완화를 위한 입장을 교환했다.<sup>210)</sup> 이어진 2004년 6월 3일~4일 제2차 남북장성급 군사회담에서 「서해해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택했다.<sup>211)</sup> 당시 북한은 새로운 해상경계선 설정이 필요하다는 입장을 취하였고,<sup>212)</sup> 이에 대해 우리는 북방한계선은 남북 간의 해상경계선이라는 입장을 취하였는데, 상호 간의 타협에 의하여 체결된 것이 서해상의 우발적 충돌방지조치에 관한 합의가 나온 것이다.<sup>213)</sup>

2007년 10월 4일 남북 정상회담에서는 「10·4 선언」이 채택되고, ‘서해평화협력특별지대’를 설치에 관한 사항이 포함되고, 공동어로 구역 및 평화수역 설정을 위하여 남북국방장관회담을 개최한다는 합의가 포함되었다.<sup>214)</sup> 하지만 이후 국방장관회담 및 장성급회담에서는 북방한계선 문제에 관한 양측의 입장이 조율되지 않아서 실질적 합의는 이루어지지 못하였다.<sup>215)</sup>

2018년 4월 27일 세 번째 정상회담을 개최하고, 「판문점 선언」에

---

209) 통일부 남북회담본부, 남북회담정보, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>> (검색일: 2020.5.10.).

210) 위의 글.

211) 통일부 남북회담본부, ‘서해해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서’, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>> (검색일: 2020.5.10.).

212) 통일부 남북회담본부, 남북회담정보, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>> (검색일: 2020.5.10.).

213) 위의 글.

214) 이상철, 『북방한계선(NLL) 기원, 위기, 사수』 (서울: 선인, 2012), pp. 241~242.

215) 위의 책, p. 269.

합의하였다.<sup>216)</sup> 여기에는 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성하고, 안전한 어로활동을 보장하는 합의가 포함되어 있다.<sup>217)</sup> 이 선언은 명시적으로 “서해 북방한계선”이 언급되고 있어 추후 북한 입장을 획기적 변화를 예상케 했으나, 현재까지 남북 사이 실질적 진전을 이루지 못하고 있다. 추후 2018년 9월 19일 평양에서 개최된 남북 정상회담에서 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ (‘9·19 군사합의’)를 발표하였고, ‘평화수역’과 ‘시범적 공동어로구역’ 추진하기로 상호 합의하였다.<sup>218)</sup>

〈표 IV-5〉 「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 중 서해평화수역 관련 원문

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서의 우발적 충돌 방지’ 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

출처: 통일부 남북회담본부, 「역사적인 「판문점 선언」 이행을 위한 군사분야 합의서」, <<https://dialogue.unikorea.go.kr>> (검색일: 2020.5.3.).

216) 통일부 남북회담본부, “2018 1차 남북 정상회담 결과 설명자료,” p. 1, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do?id=675>> (검색일: 2019.7.12.).

217) 「2018 남북 정상회담 남북합의서 「판문점 선언」」, 중 ② 원문: “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.”

218) 통일부 남북회담본부, ‘역사적인 ‘판문점 선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서’, <<https://dialogue.unikorea.go.kr>> (검색일: 2020.5.3.).

## 나. 주요협력사업

### (1) 서해 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속

남북공동어로는 1982년 2월 전두환 정부가 북한에 제안한 20개 시범사업에 포함된 이후로 지속적으로 논의가 진행되어 온 대표적인 남북협력 사업 중 하나이다. 2000년 6·15 공동선언 발표 이후에는 동해 북측 어장의 남측 입어 문제가 주로 논의되었다. 서해 공동어로는 2004년 제2차 남북장성급군사회담(2004.6.3.~6.4., 설악산)을 기점으로 서해 평화정착을 위한 논의가 본격화 되며, 남북회담의 의제로 등장하기 시작했다. 2005년 남북경제협력위원회 제10차 회의(7.9.~7.12., 서울)에서는 남북수산협력실무협의회를 구성해 서해 공동어로는 어업협력 문제를 논의하기로 합의했다. 제1차 남북수산협력실무협의회(7.25.~7.27., 개성)에서는 서해 공동어로는 원칙적으로 합의하고 구체적인 수역과 시작 시기는 남북군사당국회담의 결정에 따르기로 합의하였다. 하지만 2006년 이후 개최된 제3~6차 남북장성급회담에서 관련 내용에 대한 협상을 지속했음에도 불구하고 끝내 합의에 도달하지 못했다.

2007년 10·4 정상선언에서 다시 한 번 ‘서해평화협력특별지대’와 ‘공동어로구역’ 설정에 합의했으며, 제1차 남북총리회담(2007.11.14.~16., 서울)에서는 2008년 상반기 내 공동어로사업에 착수하기로 합의하였으나 이후 남북 장성급 군사회담에서 공동어로 구역에 대한 이견을 좁히지 못해 합의에 실패했다.

2018년 4월 판문점 선언 이후 남북관계가 회복되며 서해 공동어로 문제가 다시 논의되기 시작했다. 2018년 9월 「판문점 선언」이행을 위한 군사분야 합의서는 서해 해상에서 ‘시범 공동어로구역’을 설정하고 공동어로구역 내 불법어로 차단과 남북 어민의 안전한 어로 활

동 보장을 위해 남북공동순찰대를 조직하기로 합의한 문서이다.

이처럼 서해 공동어로는 서해 평화정착을 위한 논의와 함께 시작되어, 지속적으로 합의와 협상이 진행되었으나 아직 결론에 이르지 못하고 있다. 서해 공동어로는 서해 평화정착을 위한 남북 협력을 상징하는 가장 대표적인 사업이다. 서해 공동어로가 갖는 상징성과 남북이 진행한 협상의 노력과 역사, 국민적인 관심을 고려하면 서해 공동어로 사업의 진전 없이는 서해 평화정착과 ‘서해경제특구’ 건설로 나아가기 어려울 것으로 보인다.

따라서 남과 북은 서로의 부담을 최소화하는 선에서 상징적인 ‘시범 공동어로구역’을 우선 시행하고 추후 그 범위와 규모를 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다. 또한, ‘시범 공동어로구역’과 함께 합의한 ‘남북공동순찰대’를 활용하여 남과 북이 함께 서해상 제3국 어선의 불법 조업 단속을 진행하는 것도 고려해볼 수 있다. 현재 남북이 합의한 ‘남북공동순찰대’의 규모는 250톤 이하 해경정(경비정) 각 3척(총6척)으로 제3국 어선의 불법조업을 단속하기에는 무리가 있다. 하지만 이 또한 ‘시범 공동어로’에 따른 규모이므로 향후 공동어로 구역이 확장되면 실제 단속이 가능한 규모로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

〈표 IV-6〉 서해 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
공동어로 시범구역 조성·운영	전용 운반선	4,000
	수산물 집어장	5,000
	사업관리비	1,000
남북공동순찰대	운영비	5,000
합계		15,000

주1: 공동어로 시범구역 조성·운영 예산은 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』(2019) 결과를 반영.

주2: 남북공동순찰대 운영 예산은 250톤 경비정 운영 경비 추정안에 근거.

출처: 저자 작성.

## (2) 서해평화수역 조성 및 공동이용

6·25전쟁 이후 서해에서는 여러 번의 충돌과 안타까운 인명의 손실도 있었다. 이와 같은 역사가 있는 서해를 평화의 바다로 조성하기 위해서는 그만큼 긴 시간과 노력이 필요할 것이다. 정치적 이해관계와 경제적 손익으로만 따질 수 없는 영역의 협력도 필요하다. 서해상의 충돌 과정에서 희생된 남북 장병들에게 추모의 마음을 바치는 것 또한 남북 간 진정한 화해와 평화 정착에 큰 의미가 있을 것이다. 어쩌면 이것이 서해를 평화의 바다로 만들기 위해 반드시 해결해야 할 숙제일 수도 있다. 이를 통해 서해는 갈등과 충돌의 역사를 넘어 ‘서해평화수역’과 ‘서해경제특구’를 통해 한반도 평화경제의 중추로 거듭날 수 있을 것이다.

서해평화수역 조성을 위한 구체적 협력 과제로 수산 자원조성을 위한 연안 바다목장, 해주항 개발, 파시, 해사(海沙) 채취, 문화·생태관광을 들 수 있다.

연안 바다목장은 북측 수역의 특성과 주요 어종(한해성 어종)을 고려해 인공어초 등 현재 남측에서 운영 중인 자원 조성사업과 연계하여 북측 수역 특성에 맞는 인공 구조물을 설치하는 사업으로 수산자원 조성 and 어획량 증가 등 남북 모두 실질적 이익을 기대할 수 있다.

해주항 활용은 2007년 10·4 남북정상선언에서 합의되었던 사안이다. 당시 합의에서는 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고”, 이에 따른 여러 과제 중 “경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로” 통과를 명시했다.<sup>219)</sup> 이후 남북관계가 경색되면서 아직까지 이행되지 못하고 있다. 해주항은 한국에서 가장 인접한 무역항이며, 인근에 군사력이 밀집된 지역이므로 해주항을 통한 경제협력이 실현된다면, 군사적 긴장을 완화시키고 서해평화수역을 상징하는 사업이 될 것이다.

---

219) 「10·4 선언」 전문.

파시는 ‘바다 위에서 어획물의 매매가 이루어지는 시장’을 뜻한다. 연평도 파시는 우리나라 3대 파시(부안군 위도, 신안군 흑산도)중 하나이며 조기 파시로 전국적 명성을 떨쳤지만 분단과 어업자원의 고갈로 사라졌다. 서해 접경수역 무인도 등에 남북한 수산물 매매를 위한 집판장, 시장을 설치한다면 남북 간 수산물 교역을 통한 경제성<sup>220)</sup>뿐만 아니라 관광자원으로도 활용할 수 있을 것이다.

북한산 모래 반입은 2004년 28만<sup>m<sup>3</sup></sup>를 시작으로 2005년 383만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2006년 990만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2007년 1천 495만<sup>m<sup>3</sup></sup>, 2008년에는 945만<sup>m<sup>3</sup></sup>를 기록하며 꾸준히 증가해 한때 수도권 건설 현장에 공급되는 모래의 절반 가까이를 차지하기도 했다.<sup>221)</sup> 국내 건설용 골재 채취 수요가 급증하고 공급이 부족한 상태에서 북한 모래 반입은 남북 간 이해관계가 맞아 떨어지는 긴요한 사업이 될 가능성이 높다.

〈표 IV-7〉 서해평화수역 조성 및 공동이용 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
서해평화수역 조성	바다목장(26억×10년)	26,000
	해주항 현대화	39,200
공동이용	파시 조성	10,000
	문화·생태관광	5,000
	해사 채취	-
합계		80,200

주1: 바다목장 조성은 1998년부터 2012년까지 진행된 통영, 여수, 울진, 태안, 제주의 바다목장 조성 사업의 연평균 예산을 근거로 추정.

주2: 해주항 현대화는 해양수산부(2019)의 자료를 반영.

주3: 파시조성은 서해5도 종합발전계획 세부내용 중 선진포항 부두조성과 유통지원센터 건립 예산을 반영.

주4: 문화·생태관광은 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』(2019)의 자료를 반영.

출처: 저자 작성.

220) 2000년 이후 남북 간 교역이 활발했던 시기 북한 수산물은 대표적인 남측 반입 물품 중 하나로 2000년~2009년 사이 한국 반입 북한 물품 총액의 18.8%를 차지했다. 즉, 경제성이 확인되었다고 평가할 수 있다.

221) “북한산 모래 반입 중단 5년...대북업체들 ‘한숨.’” 『연합뉴스』, 2014.3.4.

### (3) 서해 접경해역 환경·생태계 보전 협력

서해평화수역 조성을 위한 노력은 남북 간 합의 내용 외에도 남북 관계가 발전하면 추가·확대될 것이다. 이에 따라 이용개발 수요가 늘어날 것으로 예측되는 바, 과학적 자료와 정보를 근거로 정책을 결정할 수 있도록 수로, 환경생태계, 자원 등 종합적인 공동조사체계를 구축해야 한다.

북한 서해는 생물다양성, 경관 등 보전가치가 높은 것으로 알려져 있으나 해양오염, 어종 남획 등으로 생물다양성 훼손 우려가 높다. 평양, 남포 등 북한의 산업단지가 집중되어 있는데다, 중국 연안 개발로 인해 황해와 서해 북중 접경 수질도 악화되고 있을 것으로 보인다. 또한 북한의 농지 확보를 위한 대규모 간척사업과 경제 발전을 위한 개발로 연안환경 및 생태계도 크게 위협받고 있는 상황이다.

따라서 서해에서는 접경해역에 대한 공동조사와 환경개선, 생태계 보전 사업이 함께 진행되어야 할 것이다. 우선은 접경해역 및 주요 항만을 대상으로 시범사업을 진행 후 단계적으로 대상을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 원활한 조사를 위해 항만, 산업, 관광 등 관련 사업의 선행조건으로 추진하거나 국제기구 및 민간과 협력하는 방안도 고려할 수 있다.

〈표 IV-8〉 서해 접경해역 환경개선 및 생태계 보전 협력 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
기초조사 및 관리계획 수립	해양 및 연안 환경·생태계 기초조사	6,000
	해양 및 연안 환경·생태계 관리계획 수립	900
정화·복원 및 보호구역 운영	서해 접경해역 오염폐기물 처리	500
	생태계 복원, 관리	1,500
합계		8,900

주: 관련 예산은 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』(2019)의 결과를 반영.  
출처: 저자 작성.

## 다. 기대효과 및 추진방향

### (1) 기대효과

#### (가) 정책적 기대효과

서해평화수역에서의 해양협력은 서해상의 우발적 충돌방지를 위한 실질적인 진전을 가져올 것이다. 우발적 충돌방지를 위한 합의서가 있고 서해평화협력특별지대추진위원회도 구성되었지만 이후에도 서해상의 교전은 발발했다. 특히 2000년대 후반 이후 일어난 대청해전, 천안함 피격, 연평도 포격이 북한의 선제공격이라는 점을 고려할 때, 이 수역에서 북한이 더 이상 도발하지 않는 수준으로 진전된 협력 사업이 필요하다. 물론 「9·19 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」에서 남북 해상 적대행위 중단 구역을 동·서해상에 설정한 바 있다. 그러나 이때 함께 합의한 서해평화수역과 시범적 공동어로구역이 설정될 때 보다 실질적인 평화경제의 효과를 볼 수 있을 것이다.

서해 공동어로 시범구역 조성과 불법조업 단속은 갈등의 수위가 높았던 서해 해상에서 남북한이 협력함으로써 군사적 충돌 가능성을 낮추는 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 꽃게 철에 NLL인근으로 모여드는 중국 어선의 불법조업 단속을 통해 서해 어장 확보와 어민 보호가 가능할 것이다. 서해평화수역 조성과 이용은 바다목장을 통한 해양환경·생태계 증진, 해상파시 운영과 해주항 현대화를 통한 서해수역에서의 경제협력사업 발굴, 문화·생태관광을 통한 국민의 편익 증대 등이 기대된다. 서해 접경해역은 환경 개선과 생태계 보전 차원에서 특히 주목된다. 서해 접경해역은 환경적으로 높은 가치를 보유하고 있지만 한강하구와 마찬가지로 이를 보전하기 위한 협력수단이 부재했다. 남북협력을 통해 해양 및 연안 환경·생태계 보전에 기여할 것으로 기대된다.

## (나) 경제적 기대효과

서해평화수역 주요협력사업으로 제시된 서해 공동어로 시범구역, 서해평화수역 조성 및 이용, 서해 접경해역 환경·생태계 보전 협력의 총 사업비는 1,041억 원이다. 사업비 투입 시 생산유발효과는 약 2배가량 높은 2,066억 3,700만원으로 나타났다. 부가가치유발효과는 856억 3,400만원이고 취업유발효과는 1,187명, 고용유발효과는 940명이다.

〈표 IV-9〉 서해평화수역 주요협력사업의 경제적 파급효과

(단위: 백만 원, 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산유발효과	부가가치유발효과	취업유발효과	고용유발효과
서해 평화 수역	서해 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속	15,000	27,580	12,424	203	175
	서해평화수역 조성 및 공동이용	80,200	164,948	65,240	872	684
	서해 접경해역 환경·생태계 보전 협력	8,900	14,109	7,970	112	81
	소계	104,100	206,637	85,634	1187	940

출처: 저자 작성

정성적으로 보면, 서해평화수역 조성 시 서해 조업량에 직접적인 상승을 기대하기는 어렵겠지만 적어도 서해 접경 어민이 보다 안전하고 안정적으로 조업할 수 있는 여건을 조성할 것으로 기대된다. 또한 장기적으로 서해 어장 환경 자체를 개선함으로써 수산자원을 보호·증식하게 되어 어로 생산량 증가에 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다. 해상파시와 해주항 현대화는 북한의 수산물 판매 및 물동량 처리의 효율성을 향상시킬 것이다. 또한 해주항 현대화 과정

에서 필요한 준설로 발생한 모래자원을 국내 건설용 자재로 반입할 수 있을 것이다. 사업으로 명시되지는 않았지만 서해평화수역 조성 사업이 안정적으로 운영될 경우 북한은 해주항 직항로 이용을 원할 것으로 보이고, 이 경우 해상항로 구간 단축으로 인한 추가적인 경제적 기대효과가 발생할 것이다.

## (2) 추진방향

동족상잔의 비극을 겪은 한반도에 평화를 정착하는 데는 긴 시간과 노력이 필요할 수밖에 없다. 서로가 서로에게 남긴 상처가 깊고, 고통의 기억은 쉽게 잊히지 않는다. 갈등과 충돌의 바다였던 서해를 평화수역으로 변모시키는 과정도 다르지 않을 것이다. 가장 최근까지 남북 간 군사적 충돌이 벌어졌던 곳으로 천안함 폭침이 많은 국민의 머리에 각인되어 있다. 서해평화수역은 다시는 이러한 비극이 발생하지 않는 공간으로서 항구적인 평화를 정착시키는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

서해북방한계선 남측지역은 수도권 최대 항구도시인 인천과 맞닿아 있으며, 한강하구를 통해 서울까지 이어진다. 북한 지역은 최대 무역항인 남포항이 멀지 않을뿐더러 대동강 하구의 물길이 평양까지 이어진다. 인근의 해주항은 서해북방한계선으로 인해 가까운 거리를 돌아가야 하는 등 통항에 불편을 겪고 있다. 또 매년 꽃게 철이 되면 한국, 북한, 중국 어선이 조업이 강화되므로 서해는 갈등과 충돌의 잠재성을 가지고 있다. 서해평화수역은 양측 수도가 가까운 특성상 해당 수역에 밀집해 있는 상호 간 군비를 축소하고 신뢰를 구축하는 과정을 필요로 한다. 이것이 지난 2019년 평양공동선언 당시 군사 분야 합의서에서 진일보한 것이기도 하다. 이제는 이와 같은 평화가 경제로 선순환하고 다시 평화를 제도화하기 위한 노력이 병행되어야 한다.

2007년 10·4 남북정상선언에서 서해평화협력특별지대 설치를 약속하고 2018년 9월 평양공동선언에서 서해경제공동특구 조성을 합의한 것은 남북 경제협력의 중추적 공간이 서해임에 변함없다는 의미로 해석된다. 북방한계선을 사이에 두고 남북한 수도권이 접해있는 지리적 조건은 안보상의 위협이 될 수도 있지만, 역으로 생각하면 평화가 정착될 경우 양측에 커다란 기회가 될 것이다. 향후 한반도 신경제구상의 추진과정에서 서해경제공동특구는 그만큼 중추적 역할을 수행할 것으로 기대된다. 서해평화수역은 서해경제공동특구 조성의 필요조건이자 선결과제이므로 서해경제공동특구 조성 계획과 병행하여 추진되어야 할 것이다.

해양협력의 특성을 고려할 필요도 있다. 서해평화수역에 해당하는 접경연안과 육지지역은 보존가치가 높은 희귀 동식물 서식지와 자연경관이 다수 분포되어 있다. 하지만 2007년과 2018년의 남북한 정상선언과 당국자 회담에서 서해 접경의 환경적 가치는 크게 거론되지 않았다.<sup>222)</sup> 향후 서해평화수역 조성은 정치군사적 평화실현(peace-building), 경제발전을 통한 번영(economic prosperity), 생태계 보호(ecosystem protection)의 균형적 달성을 실현하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.<sup>223)</sup>

---

222) 남정호·이정삼·김찬호·이동림, 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』, p. 61에서는 10·4선언의 서해평화협력특별지대 구상과 평양공동선언에서 해양생태계는 포함되지 않았지만, 남북한 환경협력에 포괄적으로 담겨있는 것으로 볼 수 있다고 평가하였다.

223) 위의 책, p. 73.

### 3. 동해 수산·관광협력

#### 가. 환경 및 여건

##### (1) 동해 환경 및 현황

###### (가) 수산

북한의 동해안은 해안선이 산맥에 인접하여 수심이 깊으며 대륙붕이 전체 면적의 2%에 불과하다. 또한 해안선의 굴곡이 단조로우며, 조석 간만의 차는 1m 내외, 최대 수심은 4,049m, 평균 수심은 약 1,700m이다. 여름에는 수온이 25~28℃에 이르고 겨울에는 1℃까지 내려간다. 난류인 쓰시마 해류와 한류인 리만 해류가 합쳐져 풍부한 어장을 형성하고 있으며<sup>224)</sup> 약 600여 종의 물고기가 서식하고 있다. 주요 어종은 명태, 정어리, 가자미, 청어, 고등어, 방어, 멸치, 삼치, 오징어, 대구, 임연수어, 도루묵 등이며 미역, 김, 다시마와 같은 해조류도 풍부하다.<sup>225)</sup>

북한의 수산물은 석탄, 철광석 등과 함께 주요한 수출품이었다. 실례로 2005년~2007년 북한의 전체 수출액 중 수산물은 약 20%의 비중을 차지했다.<sup>226)</sup> 또한 남북 간 교역이 활발하게 이루어지던 2000년대 한국에 반입된 북한 물품 중 수산물은 섬유류 다음으로 높은 비중을 차지하기도 했다. 이와 같은 이유로 유엔은 석탄, 철광석, 섬유류 등과 함께 수산물을 대북제재 품목으로 지정해 통제하고 있다.

김정은 위원장 취임 이후 북한은 인민 생활 향상을 국정의 중요한

---

224) 장창익, “북한의 수산업 현황과 남북한 수산협력 방안에 관한 연구,” 『해양정책연구』, 제8권 2호 (1993), p. 343.

225) 차석칠, 『조선지리지전서-경제지리』 (평양: 교육도서출판사, 1989), p. 232.

226) 엄선희 외, 『북한과 중국의 수산협력 실태와 우리의 대응 방향』 (서울: 한국해양수산개발원, 2009), p. 54.

방향으로 제시하며 식생활 개선을 위해 국가적 관심을 쏟고 있다. 수산업을 농업, 축산업과 함께 먹는 문제 해결의 3대 축으로 규정하고 투자를 확대하고 있다. 하지만 어선, 어구의 부족과 노후화와 수산 자원 고갈로 인해 만족한 만한 성과를 거두지 못하고 있는 상황이다. 2016년 북한의 수산물 생산량은 100만 톤을 회복했으나, 역대 최고 생산량을 기록했던 1985년의 178만 톤에는 미치지 못하는 실정이다.

북한은 강하천이 많고 조밀한 구조로 주요 하천, 하구, 항만 구역의 수질 관리가 제대로 이뤄지지 않아 오염이 심각한 것으로 알려지고 있다. 하지만 평양, 남포 등 대도시와 산업시설이 밀집해 있으며, 중국 연안 개발의 영향으로 급속하게 수질이 나빠지고 있는 서해에 비해 동해의 상황은 상대적으로 양호한 것으로 알려진다. 한국과 마찬가지로 북한도 기후변화가 급속하게 진행되고 있다. 북한의 연평균 기온 상승은  $0.45^{\circ}\text{C}/10\text{년}$ 으로  $0.360^{\circ}\text{C}$  보다 1.3배 빠르며, 북한 동해안 연평균 수온은 1960년대 대비  $1.0\sim 1.1^{\circ}\text{C}$  상승한 것으로 나타났다.

## (나) 관광

북한 동해는 서해안에 비해 해안선이 길고 자연해안이 잘 보존되어 있다. 매립과 간척이 활발한 서해에 비해 연안 개발이 덜 되어 인공적인 연안 침식 수준이 낮다. 상대적으로 개발이 덜 된 만큼 자연환경이 잘 보존되어 있고 북한의 대표적인 관광자원과 수산사업소, 어장 등이 위치해 있다.

해수욕장·경승지는 강원도 송도원·명사십리·금강산·시중호·야태·송전·통천, 함경남도 마전·학사대·남송전·송단, 함경북도 비파도·용현·온대진리·추진·어대진 등이 있다.

동식물보호구역은 강원도 대도 백로왜가리번식지, 천내·천아포 고니살이터, 통천 알섬 바닷새번식지, 함경남도 금야 겨울새살이터

와 정평 백로살이터, 함경북도 선봉 알섬 바닷새번식지와 나선철새(습지)보호구, 우암물개보호구 등이 있다.

이러한 자연환경을 바탕으로 강원도 송도원 국제소년단야영소, 송도원 기후요양지, 시중호·동정호 감탕기후요양지를 비롯해 함경남도 삼호·송단·염분·이원·학사대 휴양소 등이 있다. 함경북도에 는 경성·관모·황진·용천·보촌 등의 온천과 온포·용현 휴양소 등이 있다.

북한은 최근 ‘원산-갈마해안관광지구’를 중심으로 해양관광 자원 개발에 투자와 관심을 쏟고 있는데 원산-갈마 외에도 다양한 해양 관광자원을 보유하고 있다. 대표적인 곳이 함경북도의 나선, 칠보산, 함경남도의 마전해수욕장, 강원도의 총석정, 시중호, 금강산 등이다. 나선경제무역지대 종합개발계획에는 비파섬생태관광구, 추진 휴가 및 별장촌, 갈음단해수욕장, 웅상해양체육관광지, 우암해돋이 부감관광지, 소초도유람선관광 등이 포함되어 있다. 동해안에서 대표적인 관광지인 금강산과 칠보산은 각각 바다를 끼고 있는 해금강과 해칠보 구역이 있어 우수한 해안경관을 보유하고 있다. 북한 김정은 국무위원장은 금강산 내 고성향해안관광지구와 해금강해안공원지구를 개발할 것을 지시한 바 있다.

〈그림 IV-7〉 북한 동해 주요 해양관광자원





출처: 윤인주, 『북한의 해양관광자원』, (서울: 한국해양수산개발원, 2016), 부록

## (2) 동해 남북협력 여건

### (가) 수산

국내 연근해 어업은 1980년대 150만 톤 이상의 어획량을 기록했으나, 2016년 연간 100만 톤 생산 붕괴를 경험하며 자원고갈에 따른 위기에 직면하고 있다. 반면 북한은 외화 확보를 위해 중국에 동해 어장 입어권을 판매하고 있다. 북한의 입어권 판매가 처음 시작된 2004년에는 중국 어선 144척이 북한 동해 수역에 입어했으나, 2018년에는 약 2,100여 척으로 20배가량 증가했다. 대형화, 세력화된 중국 어선의 싹쓸이 조업으로 인해 국내 수산업의 피해가 극심하며 동해

어장의 자원 고갈이 가속화될 것으로 우려된다.

김정은 위원장 취임 이후 북한은 수산업의 중요성을 부각하며 생산량 증대에 관심을 기울이고 있다. 이는 대형 어선과 연료의 부족으로 동해 어장을 제대로 활용하지 못하는 내부적 상황과 외화가 필요한 경제 상황에 기인한 것으로 분석된다. 따라서 자체적인 어선 건조 및 양식 시설 확보를 통한 어업 생산 기반 마련이 시급하다. 하지만 자본, 기술, 경험 부족 및 대북제재의 영향으로 성장에는 한계가 있는 것으로 추정된다. 향후 안정적 식량 자원 확보 및 수산업 발전의 선순환 구조 확립을 위해 한국과 국제사회의 투자 및 기술, 경험 이전이 필수적인 상황이다.

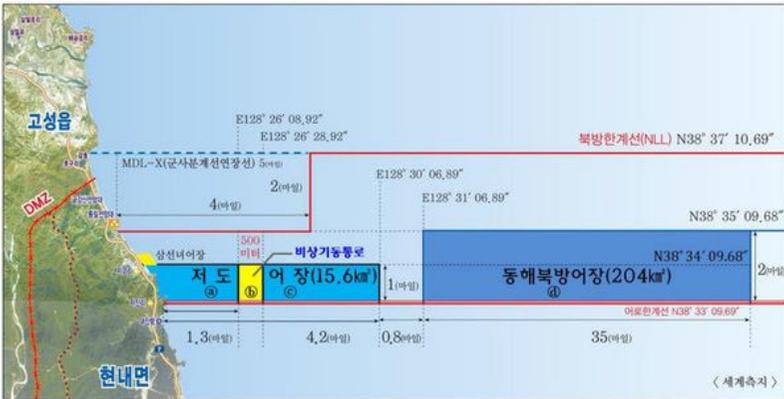
자원 및 노동력 문제로 어려움에 처해있는 국내 어선어업과 온수성 어종(넙치, 뱀장어 등) 중심의 국내 양식업계의 냉수성 품종 양식 적지 확보를 위해 남북 수산협력이 필요하다. 또한 국내 자원 고갈에 따른 가공 물량 미확보 및 노동력 조달에 어려움을 겪고 있는 국내 가공업계도 남북협력을 통해 돌파구를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

최근 북한의 경제개발 정책에 따라 연안을 중심으로 다양한 개발이 급속하게 진행될 가능성이 높으며, 각종 오폐수로 인한 수질 악화도 예견되는 상황이다. 경제개발 위주의 연안 및 해양 이용 시 생태 환경 및 경관의 훼손은 물론 자연재해에 취약한 여건이 심화될 우려가 있다. 유엔은 북한을 아시아에서 재해에 가장 취약한 국가로, 북한의 경제대비 자연재해 피해 규모는 세계 3위에 해당하는 것으로 평가하고 있다. 따라서 연안 및 해양의 지속가능한 개발 방안을 수립하고, 관리체계를 강화함으로써 개발에 따른 문제를 최소화해야 한다.

동해에 설정된 북방한계선은 위도에 평행한 선이며 200해리 넘게 설정되어 있다. 북한이 우리나라의 북방한계선에 지속적으로 반대

의 의사를 표시하여 왔으나, 동해상에 설치되어 있는 북방한계선에 대해서는 반대해 오지 않았다. 가상 중간선보다 북한에 훨씬 유리하게 설정되어 있기 때문이다. 다만 이 선은 명시적으로 공표되어 있지 않다. 육지부분에서 200해리 이상 뻗쳐져 있으나, 그 이후에는 북한과 남한 사이의 경계가 모호한 부분이 존재한다. 특별히 울릉도에서 200해리 배타적 경제수역 및 대륙붕을 측정할 경우 북한과 우리나라의 해상 경계가 어디부터 어디까지인지 명확하지 않은 부분이 발생한다.

〈그림 IV-8〉 동해 북방한계선(NLL)



출처: “동해안 최북단 황금어장 저도, 9일 첫 입어.” 『강원신문』, 2020.4.7.

## (나) 관광

북한은 관광을 “다른 지방이나 다른 나라의 자연풍경, 명승고적, 인민경제의 발전면모, 역사유적 등을 구경하는 것”으로 정의하고 있다.<sup>227)</sup> 또한 관광을 사람들의 사상·문화·정서적 욕구를 충족시키는 중요한 봉사사업으로 규정하고 있으며 특히 외국인 관광객들에

<sup>227)</sup> 사회과학출판사, 『조선말대사건』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 511.

게 여행·체류 등 여러 가지 관광생활상 편의와 식료품·기념품·일용품 등을 비롯한 상품을 팔아 화폐수입을 얻는 것을 관광업의 주요 목적으로 하고 있다.<sup>228)</sup>

김정은 위원장 집권 이후 북한은 기존 경제특구에 더해 북한 전역에 경제개발구를 지정하며<sup>229)</sup>, 외자유치와 경제발전에 관심을 기울였다. 이중 명칭에 관광이 포함된 관광 중심의 경제개발구는 전체 27개 경제개발구 중 6개이다.<sup>230)</sup> 명칭에 관광이 포함되지는 않았지만 주요 사업으로 관광, 휴양 또는 관광기념품 생산 등을 명시하고 있는 경제개발구는 8곳으로 나타났다.<sup>231)</sup> 결론적으로 북한 전역의 27개 경제개발구 중 절반이 넘는 14곳(중앙급 9곳 중 5곳, 지방급 19곳 중 9곳) 이 관광과 관련된 개발구인 것으로 볼 수 있다. 물론 이는 경제개발구가 원활한 외자유치와 수출입 업무를 위해 국경지대에 밀집되어 있는 현황과 관련이 있다. 그 점을 감안하더라도 북한이 외자유치와 경제개발을 위해 관광에 높은 관심을 가지고 있다는 점을 부정하기는 어렵다.

최근 북한의 김정은 위원장은 ‘원산-갈마해안관광지구’, ‘삼지연시’, ‘양덕온천문화 휴양지’ 건설 현장을 수차례 방문했으며, 북한 언론은 이곳을 국가적 사업으로 강조했다. 위 세 곳은 각 ‘원산-금강산국제관광지대’, ‘무봉국제관광특구’, ‘신평관광개발구’에 포함된

228) 김경원 외, 『북한의 산업』 (서울: KDB산업은행, 2015), p. 959.

229) 차명철, 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』 (평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018)에 따르면 2018년 현재 북한은 중앙급 개발구 9개, 지방급 개발구 19개를 합쳐 총 28개의 경제개발구를 지정했다.

230) 6개 중 중앙급 경제개발구는 ‘원산-금강산국제관광지대’와 ‘금강산국제관광특구’가 있으며, 지방급 경제개발구는 함경북도의 ‘온성섬관광개발구’, 양강도의 ‘무봉국제관광특구’, 평안북도의 ‘청수관광개발구’, 황해북도의 ‘신평관광개발구’가 있다.

231) 중앙급 경제개발구 중 ‘라선경제무역지대’, ‘황금평, 위화도 경제지대’, ‘신의주국제경제지대’와 지방급 경제개발구 중 자강도의 ‘만포경제개발구’, 함경북도의 ‘경원경제개발구’, 양강도의 ‘해산경제개발구’, 평안북도의 ‘압록강경제개발구’, 강원도의 ‘현동공업개발구’가 있다.

지역으로 관광에 대한 김정은 위원장의 각별한 관심을 보여주는 사례이다.

최근 북한은 앞서 언급한 것처럼 ‘원산-갈마해안관광지구’를 중심으로 ‘원산-금강산’ 일대를 국제적인 관광지대로 조성하기 위해 많은 투자를 진행하고 있다. 특히 ‘원산-갈마 해안관광지구’ 일대에는 총 145개의 호텔과 115개의 콘도형 숙박시설 등 약 3만 7천 여명을 수용할 수 있도록, 270여 개의 숙박시설이 건설되고 있다.<sup>232)</sup>

위와 같은 북한의 대규모 투자는 해양관광 및 휴양에 대한 북한의 기대와 관심을 반영한다고 평가할 수 있다. 반면 북한은 대규모 관광단지의 운영 및 관광 상품 개발에 대한 인식·인력·장비 및 기술이 부족할 뿐만 아니라 중국인 외에 관광객 확보가 쉽지 않는 것이 현실이다. 따라서 금강산 관광이 재개된다면, 남측 주민들의 관광도 원산 지역까지 확대될 가능성이 높으며, 다양한 해양관광 분야에 대한 남북 협력 사업도 가능할 것으로 기대된다.

금강산 관광은 1998년 시작과 함께 남북관계의 물꼬를 텃으며, 2008년까지 지속되며 누적 관광객 193만 명을 기록해 남북 협력을 상징하는 사업으로 국민들의 기억에 각인되어 있다. 동해에 인접한 지형적 특성상 북한의 ‘원산-금강산국제관광지대’는 해양관광 인프라 및 상품 개발을 통해 발전, 확대될 가능성이 높다. 또한 2018년 9월 「평양공동선언」에서 남북 정상은 ‘동해관광공동특구’를 조성하는 문제에 합의했다.

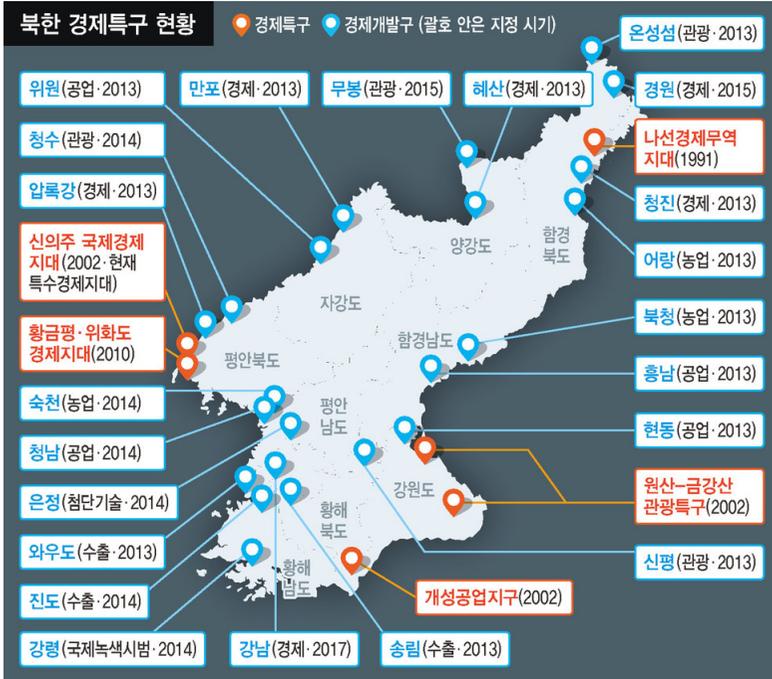
남북관광의 첫 번째 시대가 남북 협력을 상징하는 사업이자 공간인 금강산 중심이었다면, 다가올 두 번째 시대는 금강산과 원산을 연계한 해양 중심의 레저, 휴양 관광이 될 것이다. 또한 동해관광공

---

232) 한국관광공사, 『한반도 평화관광 기본계획 수립연구』 (서울: 한국관광공사, 2019), pp. 20~23.

동특구는 한반도 동해 전역의 해양관광자원을 연계하는 방향으로 확대되며 남북 협력의 새로운 확장과 발전을 상징하는 공간으로 변모하게 될 것이다.

〈그림 IV-9〉 북한의 경제지대 분포 현황



출처: “김정은식 개혁·개방 3중세트, 북미회담으로 탄력받나,” 『한겨레』, 2018.5.22.

## 나. 주요협력사업

### (1) 동해 접경해역 수산자원 보전 및 이용

#### (가) 북측 동해 남측 어선 입어 및 공동어로

북한 동해 어장의 남측 어선 입어는 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담(12.12.~12.16., 평양)에서 처음 논의되었다. 당시 회담에서 북한은 동해 어장 일부를 일정한 기간 제공할 것을 제의했다.<sup>233)</sup> 하지만 북한의 제안은 어장의 경제성과 용이성과 사업 추진 방법<sup>234)</sup>의 문제 등으로 인해 논의의 진전을 이루지 못했다. 북측 동해 어장 입어가 다시 논의된 것은 2007년 제1차 남북농수산분과위원회(12.14.~12.15.) 합의를 통해서이다. 당시 회담에서는 2008년 중 북측 동해 수역의 일정한 어장에서 남측어선이 입어 및 어로를 진행하도록 적극 협력하기로 합의하고 대상 수역선정, 입어료에 해당하는 어구 자재 등의 제공 등 실무적 문제 등을 추후 협의하기로 하였다. 하지만 이후 남북관계가 경색되면서 실제 이행단계로 발전하지 못했다.

2018년 판문점 선언 이후 남북관계가 재개된 상황에서도 동해 공동어리에 대한 논의는 아직 진행되지 않고 있다. 이는 상징성과 정치적 중요성으로 인해 공동어리에 대한 논의가 서해에 집중되고 있기 때문이다. 하지만 수산협력의 측면에서는 동해 공동어로 및 수산협력의 의미도 무시할 수 없다. 또한, 동해 수역은 북방한계선에 대한 갈등이 크지 않아 관련 합의가 비교적 수월할 것으로 예상된다.

---

233) 통일부 남북회담본부, “제4차 남북장관급회담,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do?id=373>> (검색일: 2020.6.3.).

234) 당시 북한의 제안은 2000년 2월, 남측의 민간단체인 전국어민총연합회(전어총)과 북측의 민족경제협력연합회(민경련)의 합의에 근거한 제안이라고 평가할 수 있다. 당시 정부의 입장에서는 민간단체가 이와 같은 합의를 진행한 데 대한 문제의식이 있었을 것으로 짐작할 수 있다. 또한 합의 추진 과정과 내용에도 무리가 있어, 정부는 최종적으로 전어총과 민경련의 합의를 수용하지 않았다.

북측 어선의 표류, 중국의 북한 동해 어장 입어 등의 문제를 함께 해결할 수 있는 기회가 될 수도 있다. 따라서 서해 공동어로와 별개로 동해 공동어로를 통해 남북 수산협력의 물꼬를 트기 위한 노력이 필요하다.

〈표 IV-10〉 북측 동해 남측 어선 입어 및 공동어로 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
남측어선 입어	입어 비용(7천만원 × 100척 상당 현물)	7,000
공동어로	남북공동순찰대 운영비	5,000
총 소요 예산		12,000

주: 입어비용은 2019년 유엔때널보고서에 따른 중국어선 입어 40만 위안의 대략적인 한화 환산값  
출처: 저자 작성.

#### (나) 회유성 어종 자원회복

명태는 동해를 대표하는 어종이었으나 남획과 기후변화 등의 영향으로 어획량이 급감하여, 현재 남측의 어획량은 사실상 전혀 없는 상황이다. 동해를 대표하는 어종에서 동해 자원고갈을 상징하는 어종이 된 것이다. 이와 같은 사정은 북한도 크게 다르지 않다. 과거 북한은 연 30만 톤 이상의 명태 어획량<sup>235)</sup>을 바탕으로 150만 톤 이상의 수산물을 생산하기도 했다. 하지만 최근 북한도 명태 어획량이 급감하여, 명태 양어와 치어 방류에 나서고 있다. 물론 한국도 명태 자원 회복을 위해 2015년 이후 명태 양식과 치어방류를 꾸준히 진행하며 자원회복을 위해 노력하고 있는 상황이다.

235) 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여,” 『김일성저작집 20』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 96~98을 비롯하여 북한의 여러 문헌에서 과거 북한의 명태 생산량이 한 해 30만 톤을 넘어섰다는 기록을 발견할 수 있다.

연어<sup>236)</sup>는 남북을 막론하고 한반도에서 오래전부터 식량으로 이용해 온 어종이다. 조선왕조실록, 세종실록지리지 등의 과거 문헌에도 빈번하게 등장한 점 등을 통해 선조들이 친숙하게 식량으로 이용해 온 고유 어류자원이라는 것을 확인할 수 있다. 그러나 과거 연어 자원은 어획하기만 할 뿐 자원조성이나 양식에 관심을 기울이지 못해 자원량이 급격히 감소하였다. 한국에서는 1984년 국립수산진흥원 양양어류종묘배양장 준공과 함께 본격적으로 연어방류사업이 시작되었으며, 2014년에는 연어 방류 사업 시작 이후 최대인 2,825만 마리 방류량을 기록하기도 했다.<sup>237)</sup> 연어 자원 관리를 위한 남북 협력사업을 진행한 경험도 있다. 2001년부터 2005년까지 강원도는 약 240만 마리의 치어를 북강원도에 공동 방류한 경험이 있으며, 2003년에는 북강원도 연변군 과평리 남대천변에 ‘안변연어부하장’을 건설하기도 했다. 북한도 2001년부터 연어 인공부하장을 설치하고 기술 개발을 시도해 2003년 토종연어 치어 생산에 성공했다. 그 결과 2003년 처음으로 약 4만 마리의 연어를 방류<sup>238)</sup>했으며, 이후 2010년까지 약 1,790만 마리의 연어를 방류했다.

명태와 연어는 동해를 상징하는 어종이라 할 수 있다. 자원고갈로 인해 남과 북이 모두 피해를 보고 있으며, 각기 회복과 보존에 힘을 쓰고 있다는 점에서 협력의 가능성이 높고 상징성도 크다. 명태와 연어 자원 회복을 위해 남과 북이 힘을 합친다면, 그 효과는 더욱 커질 것이다. 또한 남북수산협력의 마중물 역할을 할 수 있으며, 이를 통해 남북 수산협력을 대표하는 브랜드로 육성하는 것도 가능할 것이다.

236) 연어는 크게 태평양연어와 대서양연어로 구분할 수 있다. 최근 한국에서 많이 소비하는 연어는 대서양연어로 전량 수입에 의존하고 있다. 우리나라로 회유하는 연어는 태평양연어 7종 침연어, 시마연어, 곱사연어가 있다.

237) 한국수산자원관리공단, 『연어에게 길을 묻다: 연어 인공방류사업 50년 발자취』 (부산: 한국수산자원관리공단, 2018), pp. 7~9.

238) “연어 인공증식 수산과학분원 동해수산연구소,” 『조선중앙통신』, 2003.12.10.

〈표 IV-11〉 회유성 어종 자원회복 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명		내용	사업비
명태 자원회복	치어방류	-	800
	공동관리	-	9,000
연어 자원회복	치어방류	-	800
	공동관리	부하장, 사료장 점검 및 재투자	1,000
	국제협력	초청연수, 관련회의 등	1,600
총 소요 예산			13,200

주: 치어방류는 국내 기준, 공동관리는 강원도 남북협력사업 기준.

출처: 저자 작성.

## (2) 동해 수산 협력 기반구축

### (가) 냉수성·내수면 양식 산업화

한반도 북측 수역은 남측 수역에 비해 수온이 낮아 냉수성 어종의 서식에 유리한 조건을 갖추고 있다. 명태, 연어, 송어 등 냉수성 어종은 한반도 인근 수역(원산만 일대)에서 산란을 하고 오후츠크해로 이동하는 회유성 어종으로 산업적 이용 가치가 높다. 남측의 냉수성 어종 양식 기술과 북측의 최적 양식 적지를 조합해 남북이 상호 이익을 얻는 수산 협력 모델로 제시할 수 있다.

냉수성 어종의 산란장인 원산만 인근에 냉수성 양식 기술협력센터를 설립하여 남측의 양식 기술을 전파하고, R&D를 통해 냉수성 어종에 특화된 양식 기술을 개발할 수 있다. 이를 기반으로 단계적으로 냉수성 양식 산업화를 추진한다면, 수입에 의존하고 있는 냉수성 어종의 수입 대체 효과도 기대할 수 있다.

내수면 양식은 세계적으로 수산부문 생산 증대를 견인하고 있는 분야로 미래 식량문제 해결의 주요 대안으로 부상하고 있다. 북한도 김정일 시대 이후 꾸준히 내수면 양식 확대를 통해 식량 문제 해결

방안을 모색하고 있으나 기반 시설 및 기술 미비로 실제 성과는 미미한 것으로 알려지고 있다. 반면 남측은 식습관 및 선호도 상 내수면 수산물 시장 성장이 제한되어 있어, 북한과 협력 사업을 진행할 경우 국내 내수면 업계에 좋은 기회가 될 수 있다.

북한의 내수면 생산 증대 수요를 충족할 수 있는 내수면 종자 생산 시설을 건설하여 생산 기반을 조성한 후 인력양성, 스마트 양식 시범사업 등으로 단계적으로 사업을 확대할 수 있다.

〈표 IV-12〉 냉수성·내수면 양식 산업화 사업비 추정

(단위: 백만 원)

사업명		내용	사업비
냉수성 양식	냉수성 어종 양식 기술협력센터 조성	1개소	30,000
	냉수성 품종 양식 기반 구축	수산종묘배양장 1기(400억 원) 외해 양식 시범시설 1개소 (1천억 원)	140,000
내수면 양식	내수면 종자 배양장 조성	1개소	159,500
	양식 전문인력 양성	연간 7억 원 × 5년	3,500
	내수면 스마트 양식 시범 사업	연간 10억 원 × 6년	6,000
총 소요 예산			339,000

주: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』 (2019)의 결과를 반영.  
출처: 저자 작성.

### (나) 수산물 유통·가공단지 개발

북한의 수산업은 추가 생산 잠재력을 가지고 있지만 가공·냉장·냉동 시설 등의 미비로 부가가치 창출에 어려움을 겪고 있다. 반면, 한국의 경우 연간 152만 톤(2019년)의 수산물을 수입하여 국내 수급에 대처하고 있으나, 남북 수산협력이 실현된다면 북한을 통해 고품질 수산물(선어 및 1차 가공)을 안정적으로 확보할 수 있다. 또한 수산자원 고갈 및 노동력 부족, 인건비 상승 등으로 어려움을 겪고 있

는 국내 수산 업계는 남북 수산협력을 통해 새로운 성장 동력을 마련할 수 있다.

수산물 유통·가공단지의 입지는 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 첫 번째는 북한의 경제개발구를 활용하는 방안으로 나선을 고려할 수 있다. 두 번째는 남북 항만협력과 연계하는 방안으로 남북 항만협력사업의 부속사업으로 배후부지에 수산물 유통·가공단지 조성을 고려할 수 있다. 이 경우 원산을 주요 대상으로 고려할 수 있다. 세 번째는 한국 반입형이다. 이는 한국에 인접한 북한 지역에 수산물 유통·가공단지를 조성하고 육로를 통해 한국으로 반입하는 형태로 대상 지역은 강원도 고성이다.

〈표 IV-13〉 수산물 유통·가공단지 조성

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
수산물 유통·가공단지 조성	나선, 원산, 고성 3개소 X 개소당 1,000억 원	300,000
합계		300,000

주: 목표, '전남권 수산식품 수출가공단지' 조성 예산 1,000억 원 반영.

출처: 저자 작성.

### (3) 동해 관광협력 기반구축

#### (가) 동해 해양관광벨트 구축

동해 접경지역의 남북 해양관광자원을 연결해 동해관광공동특구로 조성하고 남북 간 통행이 수월하도록 교통을 발전, 다양화하고 절차를 간소화하는 과정이 진행되어야 한다. 북한 관광은 외래 관광객 입장에서는 그다지 매력적이지 않으며, 교통 접근성도 떨어진다는 단점이 있다. 따라서 한국 관광객은 북한의 입장에서 좋은 대안이 될 것이다. 이는 과거 금강산 관광을 통해 이미 확인된 사실이기

도 하다. 동해관광공동특구를 통해 한국 관광객과 한국을 관광하는 해외 관광객의 유입이 기대된다. 이와 같은 수요를 기본으로 동해관광공동특구를 활성화한 후 동해안 남북으로 범위를 확대해 나갈 수 있으며, 환동해권으로 확장도 가능할 것이다.

해양관광 상품 및 내용적 측면에서 초기에는 홍보 및 모객을 위한 수영대회, 철인3종 경기 등 다양한 이벤트를 기획할 수 있다. 천혜의 해양자원을 활용한 카누, 카약, 스탠드업패들보트 등 수상레저와 스노클링, 스쿠버 등의 수중레저 상품의 수요도 높을 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 속초-금강산-원산 등 동해관광공동특구 내를 운항하는 연안크루즈 및 유람선도 가능하며 향후 중국-러시아-일본을 연결하는 국제크루즈로 발전할 수 있는 가능성도 높다.

〈표 IV-14〉 동해 해양관광벨트 구축 사업비

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
공동조사	동해 해양관광 자원 조사	500
개발계획	기본구상, 단계별 사업 추진계획 등 수립	500
행사개최	남북해양스포츠제전 또는 국제서핑/요트대회	1,000
해수욕장 시설 개선	안전, 환경, 편의시설	500
다이빙 편의시설 조성	진입계단, 장비세척시설, 고압가스 충전시설 등	500
해양레포츠센터 조성	카약, 카누, 서핑, 레저보트 등 해양레포츠 교육	1,500
해안누리길 조성	-	400
크루즈 터미널 건설 및 선박 운영	건물, 진입로 등	370
	항로 개발, 공동조사, 선박 운영	84,327
합 계		89,597

주1: 행사개최는 전국해양스포츠제전 총 소요예산 20억 중 절반 남북부담 가정.

주2: 해양레포츠센터 조성은 광안리 해양레포츠센터 사업비 준용.

주3: 해안누리길은 진해 70리(29.2km) 해안누리길 사업비 준용.

주4: 크루즈 터미널은 속초항 사업비 준용.

출처: 저자 작성.

## (나) 동해 접경 어촌·어항 개발

지속가능한 수산업 발전을 위해서는 수산업에 종사하는 어민들의 생활여건과 작업여건 개선이 동반되어야 한다. 한국은 이미 ‘어촌뉴딜300’을 통해 어촌 지역 삶의 질 향상과 지속가능한 성장을 도모하고 있다. 어촌뉴딜 사업 유형(해양레저형, 국민휴양형, 수산특화형, 재생기반형 등)별 기술을 활용해 북한의 어촌을 정비·개발할 수 있다. 북한의 낙후한 어촌 기반시설과 정주환경, 생산환경 개선을 통해 수산업 발전을 도모할 수 있으며, 접경 지역 어촌 마을 간 상호 교류를 통해 어촌 평화 마을 조성하는 것도 가능하다. 북한의 경우 내수면 어업이 발달했으므로 해면 어업과 내수면 어촌을 통합하는 모델의 사업도 고려할 수 있다.

동해 접경 해역에 인접한 금강산국제관광특구 내 어촌체험마을을 조성하여 시범사업 형태로 진행한 후 사업이 활성화되고 대북제재가 완화된다면 어항기반시설 및 인프라 조성 사업으로의 확대도 가능할 것이다.

〈표 IV-15〉 동해 접경 어촌·어항 개발

(단위: 백만 원)		
사업명	내용	사업비
어촌·어항 기초조사	남북공동조사 1식	1,000
어촌 뉴딜 시범 사업	100억원(1개소) × 5년	50,000
합계		51,000

주: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』(2019) 결과 반영.  
출처: 저자 작성.

## 다. 기대효과 및 추진방향

### (1) 기대효과

#### (가) 정책적 기대효과

동해 어장의 자원이 고갈되고 있는 상황에서 동해 수산 협력은 어족 자원 및 생산량 증대를 가져올 것으로 기대된다. 남북 접경수역의 명태와 연어 방류 사업은 자원량 증대를 통한 생물다양성 보전에 기여할 것이다. ‘이를 통해 지속가능발전목표 14. 해양생태계의 지속가능한 보전과 이용’에 진전을 가져올 것으로 기대된다. 내수면 어종 양식을 통해서도 북한에 식량 및 단백질 공급을 통해 ‘지속가능발전목표 2. 기아 종식, 식량안보와 영양 개선’에 기여할 것이다.

동해 관광협력은 북한의 지역 개방 확대와 관광활동 다양화에 기여할 것으로 기대된다. 금강산-원산을 기점으로 관광영역이 점차 북쪽 해안으로 확대됨에 따라 함흥, 청진, 나선 등 주요 관광목적지가 있는 도시가 개방될 것이다. 연안을 따라 이어지는 어촌·어항 개발 사업으로 북한 연안지역 주민의 정주여건 개선도 기대된다. 동해 해양관광벨트 구축과 어촌체험마을 조성 등의 사업은 국내외 관광객 증가를 가져오고 한반도 평화관광을 통한 한반도 리스크 감소에 기여할 것이다.

#### (나) 경제적 기대효과

동해 접경해역 수산자원 보전 및 이용, 동해 수산 협력 기반 구축, 동해 관광협력 기반 구축 등의 총 사업비는 8,047억 9,700만원이다. 사업비 투입 시 생산유발효과는 약 2배에 달하는 1조 6,255억 2,200만원이다. 부가가치 유발효과는 6,709억 1,200만원, 취업유발효과는 9,084명, 고용유발효과는 7,043명에 이른다.

정성적으로는 냉수성 어종 양식 활성화를 통한 양식 수산물 생산 증대가 기대된다. 또한 공동어로와 수산물 유통·가공단지 조성을 통해 조업 후 이동거리를 줄이고 북한의 노동력을 이용한 수산물 저차가공을 통해 비용 대비 효과적인 생산이 가능할 것으로 보인다. 어촌·어항 개발 사업은 수산물 생산 환경 및 조업 여건을 전반적으로 개선할 것이다. 해양관광 활성화는 관광객 증가를 통한 대외 신인도 제고와 외화수입 증대가 기대된다.

〈표 IV-16〉 동해 수산·관광 주요협력사업의 경제적 파급효과

(단위: 백만 원 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산유발 효과	부가가치 유발효과	취업유발 효과	고용유발 효과
동해 수산· 관광협력	동해 접경해역 수산자원 보전 및 이용	25,200	48,301	19,377	304	218
	동해 수산 협력 기반 구축	639,000	1,293,515	533,825	7,196	5,592
	동해 관광협력 기반 구축	140,597	283,706	117,710	1,584	1,233
	소계	804,797	1,625,522	670,912	9084	7,043

출처: 저자 작성.

## (2) 추진방향

### (가) 수산

동해는 서해와는 달리 북방한계선과 관련한 갈등과 충돌이 없어 대체로 평온한 편이었다. 최근에는 북한의 목선이 표류하다 북방한계선을 넘어오는 경우가 종종 발생하고 있지만, 안보상으로는 남북 간 보다 주변국과의 접경해역 이슈로 번지고 있다. 동해 북방한계선 인접지역에는 대도시 및 산업단지가 없어 상대적으로 환경오염이 덜 하며, 수산 협력에 유리한 환경이다. 또한 북한의 동해에는 최대 규모 수산사업소인 신포원양수산사업소를 비롯해 수산업 생산 및

가공 시설이 밀집해 있으며, 양식장도 산재해 있다. 이와 같은 동해의 여건을 활용해 남북 간 다양한 수산 협력 사업이 가능할 것이다.

동해 수산 협력은 첫째, 동해 전역의 수산자원 관리 기반을 구축하고 이용 능력을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다. 동해 북측 수역은 중국 어선의 집중 조업으로 단위 노력 당 어획량(Catch Per Unit Effort: CPUE) 감소가 예상되며, 이는 남측 조업에 영향을 미치고 있는 상황이다. 지속가능한 조업을 위해 남북 공동의 자원조성 전략을 마련해 체계적인 수산자원 관리가 진행되어야 한다.

둘째, 북한의 어업 현대화 및 생산 기반 구축을 지원하는 방향으로 추진되어야 한다. 북측의 어선은 생산성이 낮은 목선이 주를 이루고 있으며, 이마저도 유류 및 부품 부족, 정비 불량 등으로 가동률이 저조한 상황이다. 북한 수산업의 효율성 제고를 위해 어선 현대화가 급선무이다. 어선뿐만 아니라 어구, 어망 등 기자재의 생산 기술 및 시설 부족도 어업 발전에 한계로 작용하고 있다. 따라서 노후 어선 교체, 어선 기자재 보급 등을 통해 북한 어업의 생산성을 제고해야 한다. 또한 바다양식과 수산물 가공 등 고부가가치를 올릴 수 있는 분야에 대한 남북 수산협력 사업이 함께 모색, 실행되어야 할 것이다.

셋째, 동해 수산 협력은 해양환경·생태계를 보전하는 것에도 연동되어야 한다. 환경·생태계 협력의 추진방향은 동해 남북한 연안 및 해양공간의 지속가능한 이용과 상호 협력을 통해 남북 공동의 이익을 추구하는 것이다. 상호 유기적으로 연결되어 있는 연안 및 해양 생태계의 정보를 공유하고 지속가능한 이용을 위한 관리체계를 마련해야 한다. 이를 위해 해양환경 및 생태계 현황에 대한 공동조사를 시작으로, 동해 해양환경 관리계획 수립 및 시범사업 등을 수행하는 공동연구의 단계를 거쳐, 통합정보시스템을 구축하는 단계로 발전해야 한다.

최근 한반도 연근해 어자원 고갈은 심각한 문제로 대두하고 있다. 그 중에서도 동해는 북측 수역의 중국 어선 입어 등의 문제가 겹치며, 위기의식이 더욱 높아지고 있는 상황이다. 향후 지속가능한 어업 발전을 위해 남북 공동의 수산자원 관리 방안 마련이 필요하며, 북측 동해 지역의 수산자원 조사사업이 선행되어야 한다.

아울러 동해 접경의 해양환경과 생태계 보전을 위한 조사·연구 사업도 필요하다. 우선은 접경해역 및 주요 항만을 대상으로 시범사업을 진행 후 단계적으로 대상을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 원활한 조사를 위해 항만, 산업, 관광 등 관련 사업의 선행조건으로 추진하거나 국제기구 및 민간과 협력하는 방안도 고려할 수 있다.

#### (나) 관광

해양관광은 “자신의 일상 거주지를 벗어나 바다, 섬, 어촌, 해변 등에서 여행하거나 체류하면서 휴양, 생태 탐방, 요트·보트, 낚시, 해수욕, 크루즈, 수산물 체험 등을 즐기는 행위”<sup>239)</sup>이다. 동해는 긴 해안선을 가지고 있고 동서 방향의 폭이 좁은 한반도의 특성상 북한의 해양관광에서 동해 권역이 차지하는 비중은 크다. 또한 최근 북한이 관광 활성화를 위해 투자를 집중하고 있는 원산-금강산국제관광지대는 동해 접경에 인접해 있어 남북 협력을 통한 시너지 효과 창출이 용이하다.

삼면이 바다로 둘러싸인 데다 동서가 짧은 한반도의 지리적 조건과 동해안에 밀집한 해양관광자원, 분단으로 인한 접경지역 생태환경 보존 상태의 양호한 상황을 종합해 보면 해양관광 분야 남북 협력의 조건은 유리한 편이다. 이와 같은 조건을 적극 활용하여 해양관

---

239) 해양수산부 기획재정담당관실, 『해양수산 용어사전』 (양평: 생각습표& (주)휴먼컬처아리랑, 2009), p. 75.

광협력을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 사업이 추진되어야 한다.

첫째, 현재 운영·개발되고 있는 남북한 동해의 해양관광자원을 자연스럽게 연결하고, 그 범위를 점차 확대해 나가는 방향이다. 우선은 동해 접경지역인 남북 강원도의 해양관광자원을 통행이 가능한 수준으로 연결해 동해관광공동특구의 일부로 조성하고 협력을 심화해 나가야 한다. 이후에는 접경을 벗어나 동해 전 연안으로 남북 해양관광 연결의 범위를 확대해 나가는 것이다.

둘째, 관광 자원의 관리와 보존이 조화를 이룰 수 있도록 북한 해양관광의 기반을 조성해야 한다. 북한의 경제 및 관광 현황 상 자연 자원에 의존한 휴양지 조성 and 연안 공간을 이용한 해양관광활동이 활발히 진행될 가능성이 높다. 따라서 지속가능한 해양관광자원의 활용과 생태계 보전이 실현될 수 있도록 개발과 보존의 조화가 필요하다. 무분별한 개발은 억제하되 북한이 강점을 가질 수 있는 해양치유관광, 해양생태관광 등 남북 연계가 가능한 다양한 관광 노선과 고부가 가치 상품을 개발해야 할 것이다.

## 4. 해운·항만협력

### 가. 환경 및 여건

#### (1) 해운·항만 환경 및 현황

북한은 3,000km에 이르는 긴 해안선을 보유하고 있으나, 분단으로 동·서해가 분리되어 해운 운송 발전에 근본적인 한계를 가지고 있다. 이와 같은 상황과 산악지형이 많은 자연 조건으로 인해 북한의 교통·물류는 철도를 중심으로 도로가 보조적 역할을 하는 이른



북한의 주요 대외항로는 일본항로, 중국항로, 러시아항로, 동남아항로 등이 있었으나 일본항로는 현재 전면 중단된 상태이며, 중국항로 외에는 대부분 부정기선으로 운항되고 있다. 북·중간에는 남포-상하이, 남포-다롄, 나진-칭다오, 나진-상하이 항로 등이 있으며, 북한의 수입 화물은 대부분 남포항을 통해 운송되고 있다.

## (2) 해운·항만 남북협력 여건

분단 이후 남북 간 최초의 선박 왕래가 이루어진 것은 1984년이다. 1984년 8월 말 한국 수도권 일대에 쏟아진 집중호우로 인해 많은 인명과 재산 피해가 발생하자 북한은 한국 수재민들에게 수재물자를 제공하겠다고 제의를 해왔다. 우리 정부가 이를 수락하여, 분단 이후 최초의 선박 왕래가 실현되었다. 같은 해 9월 29일 강원도 북평항에 북한의 시멘트가 도착했다. 다음날인 9월 30일에는 인천항 제4부두에 북한의 장산호가 시멘트를 싣고 접안했다.<sup>240)</sup>

남측 선박이 처음으로 북한 항구에 정박한 것은 1995년이다. 북한에 지원할 식량 2천 톤을 실은 씨아펙스호가 6월 25일 동해항을 출발해, 다음날인 6월 26일 북한 청진항에 도착했다. 분단 이후 최초로 남측 선박의 정박인데다, 남북 간 소통의 부족과 국기계양 문제 등의 우여곡절을 겪었으나, 씨아펙스호는 6월 30일 부산항으로 무사히 돌아왔다.<sup>241)</sup>

1995년 이후에 식량지원 등 대북 인도지원이 빈번해지며 해상 운송의 횡수도 대폭 증가했다. 당시 북한은 최악의 식량난에 직면해 아사자가 속출하는 상황으로, 우리 정부뿐만 아니라 국제사회 및 민

240) 통일부 북한정보포털, “대남 수재물자 지원,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=134>> (검색: 2020. 6. 4.).

241) “씨아펙스호, 북한 쌀수송임무 마치고 30일 부산 도착,” 『한국경제』, 1995. 6. 30.

간의 대북지원이 줄을 이었다. 2005년까지 약 1조3,300억 원의 인도지원이 이루어졌는데,<sup>242)</sup> 이는 모두 해상을 통해 운송되었다.<sup>243)</sup> 1995년에는 부산~나진 간 컨테이너 항로도 개설되었으며, 이후 인천~남포 항로도 연결되었다. 1997년부터는 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 사업 수행을 위해 울산~양화 항로를 개설하여 경수로 건설에 소요되는 자재운송을 담당했다.<sup>244)</sup>

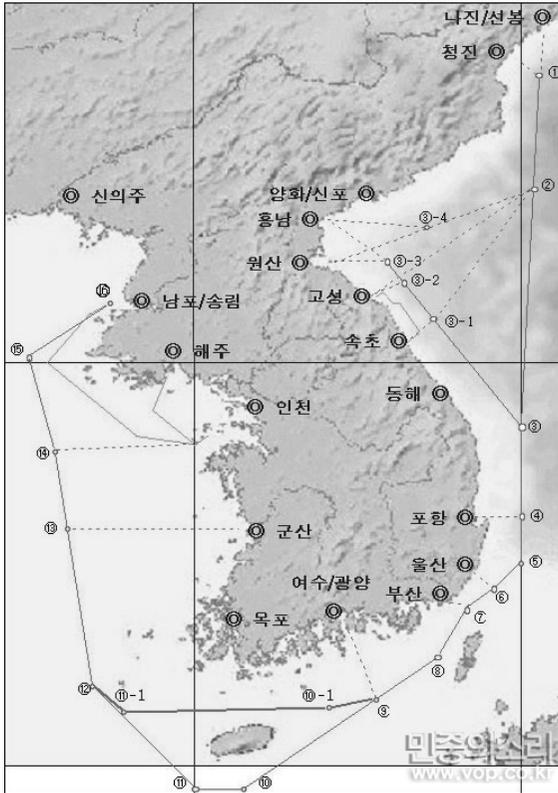
인도적 지원을 비롯해 남북 해상 물동량이 증가하는 데 더해, 2000년 6·15선언을 계기로 남북협력의 폭이 확대되며 남북해운협력을 심화시켜야 할 필요성이 커졌다. 이에 남과 북은 2002년부터 남북해운협력실무회의를 진행해 2004년 5월 7일 「남북해운합의서」를 체결하였다. 해운합의서는 쌍방의 해상항로를 국가와 국가 사이가 아닌 민족내부의 항로로 인정하고 남측의 7개 항(인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초)과 북측의 7개 항(남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진) 간에 해상항로를 개설하기로 하였다. 2005년 8월에는 제5차 남북해운협력실무접촉(8.8.~10., 문산)에서는 북한 선박의 제주해협 통과를 허용하기로 합의했다. 「남북해운합의서」 체결 이후 남북 간 해상 물동량이 대폭 증가했으나 이후 남북관계가 경색되며 남북 간 해운항로는 사실상 단절되었다.

242) 김선철, “대북 물자지원 수송 사례 분석,” (『한국교통연구원 동북아·북한연구센터 ISSUE PAPER』, 제2012-07호, 2012.3.29.), pp. 1~2.

243) 이후에도 대북 인도지원은 지속되고 있으며, 많은 물량이 해상을 통해 운송되고 있다. 하지만 2005년 최초로 육로를 통해 쌀 지원이 이루어지며, 대북 인도지원을 해운이 독점하던 시기는 끝났다. 최근에는 대북제재 등의 영향으로 중국을 통한 우회 지원의 비중이 높아지고 있다.

244) 황진희·전우현, “남북한 해상여객 운송 재개에 대비한 여건 분석,” 『KMI 현안분석』, 제7호 (2016.2.29.), p. 14.

〈그림 IV-11〉 「남북해운합의서」에서 합의한 남북 각 7개항의 해상항로



출처: “북 민간선박, 8.15부터 제주해협 통과 가능.” 『민중의소리』, 2005.8.10.

〈표 IV-17〉 남북 선박 왕래 현황(편도기준, 1994~2014)

구분	'94~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	계
선박 (운항횟수)	5,472	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	8,401	11,891	7,435	2,577	1,432	142	228	31		49,765
제주 해협)	-	-	-	-	-	42	122	178	191	245	88	-	-	-		866
선박 (물동량)	396	64	109	105	111	680	1,631	2,511	1,506	191	106	0.2	0.05	0.05		7,410.3

주: 1) 북한선박의 제주해협 통과(남북해운합의서: 2005.8.1.) 운항횟수: 편도 기준, 2011년부터는 대부분 제3국 선박의 남북 간 단순경유 운항.

자료: 통일부.

## 나. 주요협력사업

### (1) 남북 해운협력 기반 조성

남북관계 회복 및 경제교류 재개 시 물자 수송을 위한 해운 수요 발생은 필연적이다. 남북 간의 육상 물류 연계는 도로 및 철도 건설에 많은 비용과 긴 시간이 소요된다. 또한 건설 이후 정치적 문제로 관계 단절 시 막대한 손해를 감수해야 한다. 따라서 남북협력 초기에는 해상 운송이 용이할 뿐만 아니라 현실적인 물자 수송 방식이다.

2010년 이후 남북 해운은 사실상 중단되었다. 따라서 관련 합의와 제도 및 인프라를 복구하는 것이 우선되어야 한다. 2004년 「남북해운합의서」에서 약속했던 남북 각 7개 항만의 항로를 복원하고 북한 선박의 제주해협, 해주직항로 통과도 허용해야 한다. 아울러 선박승인 및 운항보장 자국 선박과의 동등한 대우, 선박관련 서류 및 선원의 신분증명서 상호 인정, 선원의 신분안전과 무사귀환 보장 등 기존의 남북합의서 효력이 복원되어야 한다.

기존 항로 복원과 함께 남북 해운 협력 기구 구성도 추진되어야 한다. 이는 「남북해운합의서」 제13조 ‘해사당국간 협의기구 구성·운영’ 조항에서 합의한 사안이다. 남과 북은 해운 및 항만관련 분야의 교류·협력을 촉진하고 해양 사고 방지 등을 위하여 남북 해사당국 간 협의기구를 구성·운영하기로 약속한 바 있다. 해사당국 간 협의기구를 통해 화주의 수요 등을 반영한 추가 항로 개설 문제도 논의 되어야 한다. 북한의 지하자원 및 원자재 수송을 위한 신규항만 개항 및 이와 연계한 항로 개설도 검토해야 한다. 남측의 평택항, 광양항, 북한의 송림항, 단천항 간 항로를 고려해 볼 수 있다.

〈표 IV-18〉 남북 해운협력 기반 조성 추정 사업비

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
항로 복원을 위한 수로 조사	-	7,000
제주해협 북한 선박 통과 허용	-	0
해사당국 간 협의기구 준비 회의 등	-	500
합계		7,500

주: 제주해협 북한 선박 통과 허용은 별도 비용은 발생하지 않으나 북측은 매년 약 10억원의 경제적 이득 기대

출처: 저자 작성

## (2) 남북 해운·항만 관리역량 강화

남북 간 해운협력 기반 조성 다음 단계로 해운·항만 관리역량 강화를 위한 협력이 진행되어야 한다. 우선 해사안전대응체계가 구축되어야 한다. 해양사고의 발생 가능성을 최소화하고 사고 발생 시 남북 간의 원활한 협조 지원체계를 구축하기 위하여 적절한 통신 및 인프라가 구축되어야 한다. 또한 북한 운항선박에 대한 공동구조 구난체계 정비 지원을 통해 선박 안전사고에 대한 대응력을 높여야 한다. 북한 선박의 안전관리체계를 강화하고 선박 검사제도도 선진화해야 한다. 아울러 북한의 선박종사자에 대한 안전교육을 실시하고 구명조끼 등의 안전 설비 및 장비도 지원해야 한다.

남북 해상항로의 안정적인 이용과 활용 증대, 지속적인 발전 모색을 위해 남북 공동선사 설립이 필요하다. 남북해운협력기구에서 합작선사 설립방안을 논의하고 선박 투입, 선원 승선 등 실무적인 문제를 협의해야 한다. 아울러 남북해운 합작선사에 국적선사 지위를 부여하도록 남북한의 법·제도 개선도 이루어져야 한다. 한국 선박과 북한 선박을 순번대로 투입하고 양측 선박을 남북 항로 운항선대로 등록해 선대 및 선원 풀(pool)제로 활용할 수 있을 것이다.

해운·항만 분야 인력 양성도 필요하다. 해운인력의 경우 과거에는 선원 인건비 차이와 안전상의 이유로 남북항로 투입 선박(외국적선)에 외국인 선원이 승선을 하였으나, 향후 남북항로가 재가동 될 경우에는 국적선에 남북한 선원이 함께 승선하는 것도 고려할 수 있다. 현재 인건비를 감안할 때 우리나라 선원은 남북항로 투입이 쉽지 않을 것으로 예측된다. 하지만 북한 선원의 임금을 외국인 선원과 비슷한 수준으로 책정하고 적정 교육 수료 후 국적선에 승선시키는 방안을 고려할 수 있다. 지금까지 우리나라 해운 기업이 북한 해운인력을 활용한 사례가 없기 때문에 해운분야 남북 인적교류 활성화 차원에서 포괄적인 해운 전문인력 교류 사업의 추진이 검토되어야 할 것이다.

항만 분야의 경우 남북 협력 활성화를 위해서는 북한 항만·물류 인프라 확충 및 운영을 위한 전문 인력이 필요하다. 초창기에는 남측 전문인력을 지원할 수 있지만, 중장기적으로는 북한 자체 항만물류 전문 인력을 양성해야 한다. 남측의 선진화된 항만관리 및 운영 관련 전문 인력 양성 프로그램을 도입해 북한 자체 전문인력 양성을 지원할 수 있다.

〈표 IV-19〉 남북 해운·항만 관리역량 강화 추정 사업비

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
해사안전대응체계 구축	연구용역 및 교육 프로그램 개발	2,400
	안전관리 컨설팅	2,750
	설비 및 장비 지원	6,600
남북 공동선사 설립	-	3,400
해운 인력 양성	-	1,700
항만 인력 양성	-	12,375
합계		29,225

주: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』 (2019) 결과를 반영.

출처: 저자 작성.

### (3) 북한 항만 현대화 및 동·서해 항만 직배후단지 조성

남북 경제협력 재개 시 해상물동량 발생은 필연적이며, 북한 항만을 이용할 수밖에 없다. 기초적인 남북 항만협력을 위해서는 북한 항만제도의 전반적인 검토와 개선 방안 마련 후 인프라를 확충하고 효율적인 운영 기반을 마련해야 한다. 이를 위해 북한 항만에 대한 현지조사가 선행되어야 한다.

현지조사와 함께 즉시 활용 가능한 부두를 선별하여 활용함으로써 남북 경제협력 초창기에 발생하는 물동량을 처리할 수 있다. 중장기적 관점에서 북한의 항만·물류 인프라 확충은 필수적이지만, 활용 가능한 기존 부두 개선을 통해 불필요한 예산 투입을 방지할 수 있다. 우선 북한의 주요 무역항(남포, 송림, 해주, 원산, 흥남, 단천, 청진, 나진, 선봉)<sup>245)</sup>을 대상으로 부두와 배후시설 개선 사업을 통해 남북 경협 초기 물동량을 소화할 수 있을 것으로 기대한다. 중장기적으로는 북한의 주요항만 현대화와 신항 개발이 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

〈표 IV-20〉 북한 항만 현대화 및 동·서해 항만 직배후단지 조성 추정 사업비

(단위: 백만 원)

사업명	내용	사업비
북한 항만 현지조사	제도조사, 현지조사 병행	2,800
북한 9대 항만 시설개선	각 10억 원 × 9개 항만	9,000
동·서해 항만 직배후단지 조성	서해경제공동특구 항만 직배후단지	410,100
	동해관광공동특구 항만 직배후단지	37,300
합 계		459,200

주1: 서해는 지리·규모가 유사한 인천항 항만배후단지 개발계획의 총 예산을 준용.

주2: 동해는 지리·규모를 고려해 포항항 항만배후단지 개발계획의 총 예산을 준용.

출처: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』(2019) 결과를 반영하여 저자 작성.

245) 9대 무역항이라고 할 수 있으나 해주항 사업은 서해평화수역과 중복되므로 조정이 필요해 보인다.

동·서해의 특성을 고려한 항만 배후단지 개발도 필요하다. 동·서해의 지리·산업·인구 등을 고려하고 신경계구상의 관련 산업 및 산업단지 계획과 연계한 항만배후단지 개발을 통해 북한의 산업을 육성하고 해상 물동량을 창출할 수 있다. 서해경제공동특구와 동해관광공동특구 추진과정에서 구체화하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

## 다. 기대효과 및 추진방향

### (1) 기대효과

#### (가) 정책적 기대효과

해운·항만협력은 동서해로 분리된 북한의 해운 여건을 획기적으로 개선할 것으로 기대된다. 단기적으로는 인도지원 물자가 북한으로 용이하게 이동할 수 있고 장기적으로는 경제협력 물동량을 원활하게 처리할 수 있다. 「남북해운합의서」에 따라 상호 7개 항만이 개방될 경우 남북 간 서로 다른 제도를 알아가고 조정함으로써 ‘하나의 시장’으로서 해운 시장이 재편되는 데 기여할 것으로 기대된다. 해사안전대응체계를 구축하고 남북 공동선사를 설립함으로써 한반도 해운 시장을 안정적으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

#### (나) 경제적 기대효과

남북 해운 기반 조성, 남북 해운·항만 관리역량 강화, 북한 항만 현대화 및 항만배후단지 조성의 총 사업비는 4,959억 2,500만원이다. 사업비 투입 시 생산유발효과는 9,921억 1,100만원이고 부가가치 유발효과는 4,158억 3,600만원, 취업유발효과는 5,364명, 고용유발효과는 4,380명이다.

〈표 IV-21〉 해운·항만 주요협력사업의 경제적 파급효과

(단위: 백만 원, 명)

사업명	사업내용	총사업비	생산유발 효과	부가가치 유발효과	취업유발 효과	고용유발 효과
해운·항만 협력	남북 해운 기반 조성	7,500	11,749	6,727	94	68
	남북 해운·항만 관리역량 강화	29,225	50,531	25,088	376	286
	북한 항만 현대화 및 동·서해 항만배후단지 조성	459,200	929,831	384,021	5,164	4,026
	소계	495,925	992,111	415,836	5634	4,380

출처: 저자 작성

단기적으로는 5·24조치로 중단된 북한 선박의 제주해협 통과가 허용되면서 북한은 편도 기준 수백만 원에 해당하는 유류비를 절감할 수 있다. 장기적으로는 무역항 활성화를 통한 대외교역 증대가 기대된다. 러시아, 중국, 일본, 동남아 등 주요 대외항로가 재개되면 경제 및 산업 발전에 필요한 여건이 개선될 것이다. 항만 현대화와 항만 직배후단지 조성은 북한이 연안에 입지한 경제개발구, 특히 수출가공구를 중심으로 임해공업단지를 조성해 수출경제형 경제발전을 할 수 있는 토대가 될 것이다. 외자유치 시 필요한 인프라를 갖추고 있다는 점에서 유리하게 작용할 것으로 기대된다.

## (2) 추진방향

삼면이 바다인 한반도에서 해운·항만산업은 자체적으로 고용과 부가가치를 창출하는 국민경제상의 독립된 부분일 뿐만 아니라, 원자재와 제품의 물류를 담당하는 사회간접자본인 동시에 국가기간산업이다. 항만은 전 세계 교역량의 90%를 처리하고 있으며, 우리나라 수출입 화물의 99.7%가 항만에서 처리될 정도로 국제교역의 핵심 인프라이다. 항만시설은 국가안보시설이기도 하며 공공성이 강

한 공공재이기도 하다. 항만의 공공성과 국토의 일부인 공유수면을 이용한다는 점, 막대한 초기 투자비용 등의 이유로 항만 건설은 국가가 주도해왔다. 이와 같은 이유로 항만 건설은 국가 전체의 경제 개발계획 속에서 설계되어 왔다.

북한의 해운·항만 분야도 마찬가지이다. 세계경제에서 상대적으로 고립되어 있고 동·서해가 분리되어 있는 특성상 현재 북한 경제에서 해운·항만의 중요성은 낮은 편이다. 하지만 향후 남북 간 화해와 협력이 진전을 이루고 북한 경제가 세계경제 속에서 활성화하려면 해운·항만 분야의 발전은 필수적이다. 따라서 북한 해운·항만 분야의 남북 협력사업은 북한의 경제 미래를 총체적으로 구상하고 계획하는 비전속에서 설계되어야 할 것이다.

대북 인도적 지원 초기의 모든 물자는 항만을 통해 북에 전달되었으며, 현재에도 대부분의 인도적 지원은 항만을 통해 이루어지고 있다. 또한, 금강산관광도 해로로 시작했으며 개성공단 설립 이후 육상교통의 비중이 높아지기는 했지만 대부분의 남북교역 물자도 바다를 통해 운송되었다. 도로나 철도와 같은 기반시설이 열악한 북한의 상황에서 운송비용이 저렴한데다 대량운송이 용이한 해운의 장점으로 인해 남북 경제협력 재개 시 해운·항만협력은 필수적이다. 따라서 초보적인 남북 협력 사업의 단계에서도 그에 상응하는 단기적 해운·항만 인프라 개선 및 구축은 진행되어야 한다. 북한 경제의 장기적 발전 방향을 고려하되, 예측 가능한 수준에서 기본적인 북한 해운·항만 인프라 개선 사업은 우선 진행되어야 한다.

따라서 남북 해상항로를 재개·확대하여 남북 경협외의 물류공급 기반을 닦고 이를 충실히 논의하기 위한 해운협력기구를 반드시 구성해야 한다. 해운협력기구 설립은 해사안전대응체제라든지 관련 분야 인력양성 등 다양한 협력 사업을 파생시킬 수 있을 것이다. 남북

해운 연결 및 상호이익을 실현할 수 있는 논의의 장이 마련될 때 북한 항만 현대화 및 항만배후단지 조성 등 장기적으로 북한 경제 발전에 필요한 해운·항만협력 사업의 체계적 추진이 가능할 것이다.

## 5. 소결

이 연구는 평화경제 실현의 일환으로 해양 분야의 남북협력에 초점을 두고 주요협력사업과 기대효과, 추진방향을 제시하고자 했다.

우선, 공간적 범위로 해양 분야는 그 공간적 특성상 중립수역, 접경수역, 주변수역으로 구분됨을 밝히고 관리주체와 쟁점을 다루면서 각 수역에서의 남북협력 필요성을 제기했다. 중립수역인 한강하구의 관할권은 군사정전위원회에 있고 유엔사가 그 권리를 행사하는 것으로 관행이 형성되어 왔다. 접경수역은 분단 초기부터 지금까지 크고 작은 사건이 우리나라의 안보에 부담으로 작용하고 있어 평화경제를 위한 남북협력이 절실한 공간이다. 주변수역은 다른 국가와의 해양 경계획정 문제가 존재하는 공간으로서, 통일을 염두에 둔 먼 미래에 조약의 승계와 관련한 한국의 입장과 남북협력을 필요로 한다.

내용적 범위로는 과거 남북 해양협력 사례로서 해양(모래반입), 수산(자원조성, 자원이용, 수산물 반입), 해운(남북해운실적), 항만(고성항, 남포항) 분야별 검토를 실시했다. 북한산 모래와 수산물 반입을 통한 경제적 이용, 남북 강원도 간 수산자원 방류, 화물선·여객선·KEDO경수로 물자 운송·나진-하산 프로젝트 등을 통한 남북 해운 실적, 금강산 해로관광과 남포항 현대화 등이 있다.

상기와 같은 공간적·내용적 범위를 고려하여 평화경제 실현을 위한 해양협력 분야로 한강하구 공동이용수역, 서해평화수역, 동해 수

산·관광협력, 해운·항만협력을 설정하고 분야별 주요사업과 예산 항목을 마련하여 기대효과가 추진방향을 설정했다. 문헌조사를 통해 분야별 주요사업과 예산항목을 마련하고 산업연관분석을 중심으로 경제적 파급효과 및 기대효과, 정책적 기대효과 등을 작성했다.

한강하구 공동이용수역은 군사적 충돌과 간첩 침투 통로등을 이유로 통항이 차단되어 왔으나 쌍방에게 개방된 중립지역이라는 점에서 향후 평화경제를 위한 상징적인 공간이 될 것이다. 2000년대 중반과 2018년에 남북 합의에 따른 공동이용 관련 논의가 진전되어 온 점을 고려할 때 평화경제 관점에서 향후 가장 실현가능성이 높은 공간으로 보인다. 이 연구에서 제안한 주요협력사업은 생태·문화자원 복원·보전, 생태·평화 관광 추진, 뱃길 복원·이용이다. 대북제재로 인해 북한에 반입하는 물자와 기술에 대한 제약이 높은 상황에서 비교적 접근이 용이할 것으로 보인다. 생태계 보전과 문화·관광을 필두로 남북접경관광의 새로운 지평을 열 것으로 기대된다. 이를 통한 접경지역 경기활성화와 항로 준설에 따른 모래 반입을 통한 경제적 효과도 기대된다. 한강하구 공동이용을 평화경제의 출발점으로 삼고 중립수역의 특성을 십분 활용하면서, 지속가능한 최적이용을 목표로 개발 수요와 적절한 조화를 실현해야 할 것이다.

서해평화수역은 북방한계선이 존재하며 군사력이 밀집된 지역으로 우발적 충돌을 비롯한 교전이 발생해왔다. 이를 방지하기 위해 2000년대 중반에는 서해평화협력특별지대가, 2018년에는 해상 적대행위 중단 구역 등의 논의가 있어왔다. 이 연구에서 제안한 주요 협력사업은 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속, 서해평화수역 조성 및 공동이용, 서해접경해역 환경·생태계 보전 협력 등이다. 갈등의 수위가 높았던 서해 해상에서 군사적 충돌 가능성을 낮추고 불법조업으로부터의 서해 어장 확보 및 어민 보호가 기대되는 사업

들이다. 또한 해양환경·생태계 증진 및 수산자원 보호·증식, 해상  
파시 및 해주항 현대화를 통한 경제협력, 관광을 통한 국민의 편익  
증대 등이 기대된다. 서해평화수역은 상호 간 군비를 축소하고 신뢰  
를 구축하는 과정을 필요로 하며 이를 제도화하기 위한 노력이 동반  
되어야 한다. 또한 서해경제공동특구 조성을 위한 선결과제로서의  
우선순위를 부여하되 적극적인 이용보다는 상징적 가치와 환경적  
가치에 초점을 둔 제한적 개발을 추진해야 할 것이다.

동해는 남북관계에서 서해에 비해 주목을 덜 받아왔지만 수산·관  
광 관점에서 주요 자원과 협력 가능성이 높은 공간이다. 이 연구는  
수산 주요협력사업으로 동해 접경해역 수산자원 보전 및 이용, 양식  
산업화와 유통·가공단지 개발을 통한 기반 구축을 제안했다. 관광  
주요협력사업은 동해 해양관광벨트 구축과 접경 어촌·어항 개발이  
다. 동해 수산 협력은 어족 자원 및 생산량 증대, 생물다양성 보전을  
통해 ‘지속가능발전 목표 14’의 진전을 가져올 것으로 기대된다. 또  
한 비용 대비 효과적인 생산과 생산 환경 및 조업 여건의 전반적 개  
선이 기대된다. 동해 수산 협력은 수산자원 관리 기반을 구축하고  
이용 능력을 제고하며 북한의 어업 현대화 및 생산 기반 구축을 지원  
하는 동시에 해양환경·생태계를 보전하는 것과 연동되어야 할 것이  
다. 동해 관광협력은 지역 개방 확대와 관광활동 다양화를 가져올  
것으로 기대된다. 또한 관광객 증가를 통한 대외 신인도 제고와 외  
화수입 증대가 기대된다. 동해 관광협력은 남북한 동해의 해양관광  
자원을 자연스럽게 연결하고 그 범위를 확대해 가는 방향에서 관광  
자원의 관리와 보존이 조화를 이룰 수 있도록 해야 할 것이다.

해운·항만은 인도지원을 비롯한 평양·남포 등 개성공단 밖의 남  
북 경험 물량 처리에 필수적인 교통 인프라이다. 2005년 체결된 「남  
북해운합의서」를 토대로 협력 범위와 내용이 설정되어 있으나 5·24

조치 이후 모두 중단된 상태이다. 이 연구에서 제안한 주요협력사업은 항로 복원과 협의기구 등 남북 해운협력 기반조성, 해사안전대응체계 및 공동선사 설립과 인력양성 등의 관리역량 강화, 북한 항만현대화 및 동·서해 항만 직배후단지 조성이다. 「남북해운합의서」에 따른 상호 7개 항만과 공동선사 등을 통한 ‘하나의 시장’ 형성이 기대된다. 또한 무역항 활성화를 통한 대외교역 증대와 수출가공구를 중심으로 하는 임해공업단지를 토대로 수출경제형 경제발전이 기대된다. 따라서 해운·항만협력은 북한의 경제 미래를 총체적으로 구상하는 비전속에서 설계하되 단기적으로는 필요한 인프라 개선을 해나가야 하므로 이를 위한 협의기구 구성이 필수적이다.

상기와 같이 한강하구, 서해평화수역, 동해, 해운·항만에서의 남북 해양협력에 따른 종합적인 정책적 기대효과는 평화경제 개념의 저변확대와 정책 분야 및 수단 증대, 그 과정에서의 대북정책 거버넌스 체계화 및 입체화, 정치·군사적 위협 감소, 중장기 해양협력사업 연계 및 확대 기회, 국민인식 및 대외 위상 제고 등이 있다.

경제적 기대효과는 총사업비 약 1조 5천억 원을 통해 생산유발효과가 약 3조 원, 부가가치유발효과가 약 1조 2천억 원, 취업유발효과가 약 1만 7천명, 고용유발효과가 약 1만 3천 명으로 추정된다. 총사업비와 경제적 파급효과는 동해 수산·관광협력, 해운·항만협력, 서해평화수역, 한강하구 공동이용수역 순이다.

기타 경제적 기대효과를 종합해보면, 한국은 시장규모 확대, 관련산업의 성장, 신규 산업의 창출, 비용 절감효과 등이 예상된다. 북한의 기대효과는 시장규모 확대, 지역발전, 장비 및 인프라 구축, 기술도입, 고용창출 및 인적자원 고도화 등이 예상된다. 남북 공통으로 산업확대와 비용절감, 부가가치 증대, 고용확대, 지역발전, 기술이전, 신산업 창출 등을 통한 다양한 경제 시너지 효과도 기대된다.

경제적·정책적 기대효과를 종합해보면, 남북 해양협력은 평화경제의 개념을 확대하고 사례를 구체화하여 평화경제의 위상제고에 기여할 것이며 남북한 양측의 경제성장을 위한 인프라 구축과 시너지 효과를 시사한다. 또한 평화와 경제의 선순환을 유도할 수 있는 정책 범위를 넓히고 정책 수단을 다양화함으로써 평화경제의 실현 가능성과 지속가능성을 높일 것으로 기대된다.

이와 같은 남북 해양협력을 추진하기 위해서는 남북한 특수관계에 기인하는 남북합의의 필요성, 합의서의 위상과 관련하여 국제 조약의 유추 적용, 국내 이행을 위한 법률, 합의사항 추진기관 등의 고려사항이 있으며 장기적으로는 평화협정과 그에 따른 해상경계 문제도 고려해야 한다. 평화경제 실현을 위한 남북 해양협력은 ‘평화와 경제의 선순환’ 관점에서 평화구축을 통해 경제발전에 기여하고 경제발전이 그 평화를 공고히 하는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 남북 해양협력의 주요사업은 이와 같은 평화와 경제의 선순환을 이루어 내기 위해 남북 간 경제적·제도적 의존도를 높이는 방향으로 전개되어야 한다.

현재 상황을 포함해 북한이 부분적 비핵화에 착수하여 인도주의 지원과 민간교류에 한해 제재가 완화되는 단기적인 시기에는 현 상황에서 이용 가능한 자산을 활용하여 즉시 추진 가능한 사업과 남북한이 합의하면 대북제재 예외·면제 신청이 가능한 사업을 추진해야 할 것이다. 주요 공간은 한강하구 공동이용수역과 서해평화수역이 될 것이다. 육상 공간과 연계한다면 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구와 연결된 사업으로 구상하는 것도 타당하다. 육상에서 가능한 경제협력을 지원하고 향후 중장기 해양협력을 추진하기 위한 해운·항만협력도 병행해야 할 것이다.

비핵화에 뚜렷한 진전이 있어 대북제재가 종료되고 비교적 자유로운 상태에서 남북 협력사업이 추진 가능한 장기에는 단기적으로 시범 사업으로 가능했던 사업을 확대시킬 수 있다. 동해 공동어로 및 수산·관광협력, 항만 현대화 및 배후단지 개발이 가능하고 서해 평화수역 조성 및 공동이용도 확장될 것이다. 특히 서해경제공동특구와 동해관광공동특구가 발전하면서 신경제구상의 서해안 벨트와 동해안벨트가 만들어지고 연안을 따라 해양협력의 사업의 범위도 확대될 것이다. 보다 장기적으로는 한반도 평화경제가 남북한에 그치지 않고 주변국가 및 국제경제로 진출할 것이다. 원양어업 동반진출이나 해양자원 등 신산업 개발, 기존협력사업의 고부가가치화가 기대된다. 장기적으로 남북 해양협력의 공간은 한반도 밖까지 확장될 것이며 이를 통해 평화경제는 공고화될 것이다.



# V. 남북협력을 위한 군사적 보장조치 추진방향





## 1. 육상협력 관련 군사적 보장조치

한반도 평화경제 실현을 위한 남북한 간 교류·협력 사업 가운데 철도·도로 연결과 개성공단 사업 및 금강산 관광 사업 재개는 핵심적인 조치라고 할 수 있다. 이를 위해서는 비무장지대(DMZ) 통과에 대한 군사적 보장이 이뤄져야 하며, 비무장지대 통과 문제는 「정전협정」의 관련 내용을 감안해 남북한 군 당뿐 아니라 유엔사령부(United Nations Command: UNC, 이하 유엔사) 등 3자 간 협의·합의가 필요한 사안이다. 한편 비무장지대의 이른바 ‘국제평화지대화’를 실현하기 위해서도 남북한 군 당국과 유엔사가 비무장지대 이용 문제를 협의·합의할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 2000~2007년 남북한 간 철도·도로 연결 및 개성공단 사업, 금강산 관광 사업 등 교류·협력 사업이 비교적 활발하게 추진되면서 이의 군사적 보장을 위해 남북한 군 당국 및 유엔사 사이의 합의가 이행됐던 경험을 복기·발전시킬 필요가 있다.

따라서 여기에서는 우선 남북한 간 교류·협력 사업이 비교적 활발하게 이뤄졌던 시기에 이행됐던 군사적 보장조치 관련 합의의 실효성을 검토하고자 한다. 이를 토대로 남북한 간 육상협력 사업을 활성화할 경우에 필요한 추가적인 군사적 보장조치 추진방향을 논의하는 것이 효율적이기 때문이다. 발전적인 남북한 간 육상 협력 사업의 대표적 사례로 비무장지대의 국제평화지대화를 상정할 수 있을 것이다. 비무장지대의 국제평화지대화와 관련해 남북한은 2018년 「4·27 판문점 선언」과 「9월 평양 공동선언」, 「9·19 군사합의」 등을 통해 최고위층 및 고위층 수준에서 원론적인 공감대를 형성한 바 있기 때문이다. 이를 감안해 우선 2018년 남북한 사이에 이뤄진 합의 내용을 포함해 남북한 간 기존 합의에서 비무장지대 이용 문제

를 다루고 있는 부분을 집중적으로 살펴볼 필요가 있다. 이어서 유엔기구의 비무장지대 유치 등과 같이 비무장지대의 국제평화지대화 추진 과정에서 이뤄질 수 있는 사안에 필요한 군사적 보장조치 추진 방향을 논의하고자 한다.

## 가. 비무장지대 통과

남북한 간 철도·도로 연결, 금강산 관광 및 개성공단 사업 재개 등에 반드시 수반되어야 하는 비무장지대 통과를 위해서는 먼저 「정전협정」의 관련 규정(제1조 제7항, 제8항, 제9항)을 살펴볼 필요가 있다.

“군사정전위원회의 특정한 허가 없이 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.” (제1조 제7항)

“비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이 어느 일방의 군사통제 하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.” (제1조 제8항)

“민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.” (제1조 제9항)

이상에서 살펴본 바와 같이 「정전협정」에 따르면, 군인을 포함해 남북한 지역에 있는 사람이 비무장지대를 통과해 상호 왕래하기 위해서는 여러 절차가 필요하다. 남한에 있는 사람이 비무장지대를 통과해 북한 지역으로 가려할 경우에는 먼저 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역에 진입해야 한다. 이를 위해서는 이 지역을 관할하는 유엔군사령관의 허가가 필요하다. 다음으로 군사분계선을 통과하기 위해서는 군사정전위원회의 허가가 필요한데, 북한의 불참 등으로

군사정전위원회가 제대로 개최되지 않는 현실적 여건이 장애로 작용하고 있다. 이어서 군사분계선을 통과해 군사분계선 이북 지역에 진입하기 위해서는 이 지역을 관할하는 북한군의 허가가 필요하다. 결국, 군사분계선을 포함하는 비무장지대를 통과하기 위해서는 유엔군사령관과 북한군의 허가가 필요한 것이며, 이는 현실적 측면에서 군사정전위원회 허가를 대체하는 것으로 간주되고 있다. 이러한 절차는 북한에 있는 사람이 비무장지대 내 군사분계선 이북 지역과 군사분계선, 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역을 통과해 남한으로 오려할 경우에도 마찬가지로 적용된다.

그렇지만 남북한은 기존에 교류·협력 사업 추진을 위해 이미 비무장지대 통과 문제와 관련한 군사적 보장조치 등에 합의한 바 있다. 제1차 남북국방장관회담(2000.9.26.)에서 양측은 “쌍방은 당면 과제인 남과 북을 연결하는 철도와 도로공사를 위하여 각측의 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 쌍방 실무급이 10월초에 만나서 이와 관련한 구체적 세부사항들을 추진하기로 하였”고(제3항), “남과 북을 연결하는 철도와 도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리해 나가기로 하였다”(제4항)고 합의했다.

이와 관련해 유엔사와 북한군은 2000년 11월 17일 판문점 장성급 회담을 개최하고 ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서’를 채택했다. 여기에서 양측은 “쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다”(제1항), “쌍방은 비무장지대안의 일부구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서

제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의처리 하도록 한다(제2항)”고 합의했다.

〈표 V-1〉 경의선 및 동해선 육로 출경 인원·차량 현황: 2003~2019년

연도	구분	경의선 육로		동해선 육로		출경인원 합계(명)	출경인원 합계(대)
		인원(명)	차량(대)	인원(명)	차량(대)		
2003		3,643	1,249	39,395	3,143	43,038	4,392
2004		24,164	15,314	296,924	15,585	321,088	30,899
2005		66,772	38,868	335,713	19,852	402,485	58,720
2006		84,100	47,352	266,541	14,724	350,641	62,076
2007		144,971	71,857	384,911	20,035	529,882	91,892
2008		263,258	91,309	223,972	12,456	487,230	103,765
2009		115,023	72,929	3,682	1,323	118,708	74,252
2010		126,107	83,308	3,051	1,027	129,158	84,335
2011		115,249	81,414	436	198	115,685	81,612
2012		121,038	88,586	53	8	121,091	88,594
2013		76,826	55,007	451	147	77,277	55,154
2014		126,745	95,079	1,387	262	128,132	95,341
2015		129,804	99,518	1,791	274	131,595	99,792
2016		14,786	11,437	0	0	14,786	11,437
2017		0	0	0	0	0	0
2018		6,966	2,591	2,184	410	9,150	3,001
2019		4,581	2,107	281	15	4,862	2,122
누 계		1,424,036	857,925	1,560,772	89,459	2,984,808	947,384

출처: 통일부, 『2020 통일백서』 (2020), p. 273.

이러한 합의를 토대로 남북한 군 당국 사이에 협의를 진행했고, 여러 건의 합의서를 체결함으로써 비무장지대를 통과해야 하는 남북한 간 교류·협력 사업에 대한 군사적 보장조치를 이행한 바 있다. 이와 관련해 남북한 군 당국이 체결한 합의서는 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사

적 보장을 위한 합의서」(2002.9.17., 제8차 남북군사실무회담), 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정 합의서」(2003.1.27., 제15차 남북군사실무회담), 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서」(2003.9.17., 제17차 남북군사실무회담), 「동·서해지구 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2007.5.11., 제5차 남북장성급군사회담), 「문산-봉동 간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.6., 제35차 남북군사실무회담), 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.13., 제7차 남북장성급군사회담) 등이다.<sup>246)</sup>

앞으로 남북한 간 육상 협력 사업이 실현되는 과정에서 수반돼야 하는 비무장지대 통과 관련 군사적 보장조치는 협력 사업의 내용에 따라 각각 다를 것으로 예상된다. 먼저, 향후 남북한 간 육상 협력 사업 실현 수준이 동·서해선 철도·도로 연결, 개성공단 사업 재개, 금강산 관광 사업 재개 등 기존에 실행되다가 중단됐던 사업들이 재개되는 수준일 경우에는 이의 군사적 보장을 위한 별도의 협의·합의를 추진하기보다는 기존 합의를 되살려나가거나 기존 합의의 유효성을 상호 재확인하는 방향에서 협의하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다음으로 기존 사업을 확대하는 내용, 즉 연결된 동·서해선 철도·도로의 북측 구간 현대화, 개성공단 2·3단계 개발, 금강산 관광 구역의 확대 등으로 사업이 추진될 경우에도 남북한이 사업 추진을 위해 활용하는 비무장지대 내 통로는 이미 연결돼 있는 동·서해선 철도·도로로 국한될 가능성이 크기 때문에 이의 군사적 보장을 위한 별도의 추가 합의가 필요해 보이지 않는다.

다만 기존에 지정된 동·서해지구 남북관리구역을 벗어난 지역에

246) 국방부, 『2008 국방백서』(서울: 국방부, 2008), pp. 270~273.

서 경원선 철도 연결 등을 위해 비무장지대 내에 새로운 연결 통로를 개설해야 하는 경우에는 유엔사와 북한군이 해당 지역을 새로운 남북관리구역으로 지정한 뒤에 남북한이 새로운 남북관리구역의 통과에 관한 군사적 보장조치를 협의·합의해야 할 것으로 보인다. 동·서해지구 남북관리구역과 관련해 유엔사와 북한군 당국의 군사적 보장조치 경험이 충분하다는 점을 감안했을 때, 북한 정상 간의 합의를 토대로 이뤄지는 새로운 사업에 관한 군사적 보장조치 추진에 무리가 따르지는 않을 것으로 예상된다.

한편 2000~2007년 이뤄진 비무장지대 통과와 관련된 북한 간 군사적 보장조치 협의·합의가 임시도로 통행, 열차시험운행, 특정 구간 철도화물 수송, 3통 문제 등 세부적인 사안들마다 각각 별도로 이뤄졌고, 이 과정에서 북한 간 군사적 보장조치 관련 협의·합의가 지연되는 등으로 인해 교류·협력 사업 자체에 시간적 장애가 조성되는 경우도 있었다는 점을 반드시 감안할 필요가 있다. 즉, 향후 북한 간 육상 협력 사업이 재개·확대되는 과정에서 수반되는 비무장지대 통과와 관련된 군사적 보장조치를 위해 유엔사와 북한군 당국이 보다 신속하고 효율적으로 협의·합의해 나가는 방안을 강구할 필요가 있는 것이다.

중·장기적 측면에서는 북한 간 교류·협력이 매우 활성화되거나 군사분계선 이북 및 이남 지역의 모든 비무장지대를 이용해야 하는 상황이 발생할 가능성에 대비한 준비도 필요하다. 북한 간 교류·협력이 매우 활성화돼 비무장지대 내 새로운 남북관리구역을 확대하는 문제와 관련해서는 유엔사가 난색을 표명할 가능성이 있다. 왜냐하면 비무장지대 내에 새로운 남북관리구역이 확대되는 것은 한반도에서 유엔사의 실질적 권한이 행사되는 구역이 사실상 작아지는 것을 의미하며, 이는 결국 유엔사의 역할 축소를 의미하는 것

으로 해석될 수 있기 때문이다.

이에 대해 한국은 남북한 간 교류·협력 사업의 활성화가 한반도에 사실상의 평화 정착에 기여한다는 등의 논리를 내세워 비무장지대 내 군사분계선 이남의 모든 지역에 대한 관리권을 유엔사로부터 모두 인수하는 방향으로 협의하는 것이 바람직하다. 유엔사의 난색 또는 반대에 대해서는 ‘관할권’이 아닌 ‘관리권’을 인수하는 것인 만큼, 「정전협정」에 의거한 유엔사의 역할에는 변화가 없으며, 유엔사가 제 역할을 다 하는 데에 한국이 적극 협력할 것이라는 등의 논리로 대응할 수 있을 것이다.<sup>247)</sup> 그러면서 한국은 북한 및 미국과의 협의를 통해 이른바 ‘정전체제’를 ‘평화체제’로 전환시켜 나갈 필요가 있으며, 이 과정에서 유엔사의 역할과 정체성을 재정립해나갈 수 있을 것이다.<sup>248)</sup>

---

247) 여기에서 관할권과 관리권을 남북한 군 당국과 유엔사가 어떻게 규정하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 2000년 11월 17일 ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서’가 채택된 이후 남북한 군 당국과 유엔사는 ‘남과 북의 군대들 사이에 협의처리 할 군사적 문제가 무엇인지를 보다 명확하게 규정하기 위해 지속적으로 협의했다. 협의 결과, 남북한 군 당국 간 합의에 ‘남북관리구역’이라는 표현이 처음 들어가기 1주일 전인 2003년 1월 20일 ‘유엔사-북한군 및 남북한 군대 간 협의 처리할 군사 실무적 문제들에 관한 약정’이 체결됐다. 이에 따라 유엔사와 북한군이 협의처리 해야 하는 문제와 남북한 군 사이에 협의처리 해야 하는 문제가 명확하게 구분됐다. 유엔사와 북한군 간에는 ①비무장지대 진입 승인 ②군사분계선 통과 승인 ③정전협정 관련 문제의 처리 ④정전협정의 유지 등 ‘관할권’과 관련되는 군사적 문제를 협의처리하고, 남북한 군 사이에는 ①지뢰제거 ②철도·도로 및 지원 제반시설 공사 ③ 철도·도로 및 지원 제반시설의 정비 ④인원, 열차, 차량 운행계획 ⑤비무장지대 자기측 지역에서의 안전보장 등 ‘관리권’과 관련되는 군사적 문제를 협의처리하기로 했던 것이다. 문성묵, “비무장지대 이용에 필요한 군사적 조치,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).

248) 조성렬, “남북 육상-공중 협력을 위한 유엔사 협의 방향,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).

## 나. 비무장지대 이용

비무장지대 ‘통과’와 관련한 내용과 달리 「정전협정」에는 비무장지대 ‘이용’과 관련된 내용이 부재하다. 비무장지대의 이용을 위해서는 비무장지대로의 출입이 불가피하다는 점에서 「정전협정」의 관련 규정을 준수해야 할 필요성이 존재한다. 이와 함께 비무장지대의 이용을 군사적으로 보장하기 위한 새로운 합의가 필요할 수 있으며, 이는 이용하려는 구역이 어디냐에 따라 달라질 수 있을 것이다.

먼저, 이용하려는 구역이 비무장지대 내 일부 구역으로 제한될 경우에 관해 논의해보자. 비무장지대 내 유엔 관련 기구 유치·설치, 문재인 대통령이 2019년 9월 24일 제74차 유엔총회 기조연설을 통해 제안한 ‘판문점-개성 평화협력지구’ 지정<sup>249)</sup> 등과 같이 비무장지대 내에서 이용하려는 구역을 특정하게 제한할 수 있는 경우, 동·서해지구 남북관리구역 지정 사례를 참고해 이용하려는 구역을 유엔사와 북한군이 새로운 남북관리구역으로 설정한 뒤, 이 구역에 대한 군사적 보장조치를 남북한 군 당국이 협의·합의할 수 있을 것이다. 2018년 이뤄진 「9월 평양 공동선언」과 「9·19 군사합의」에 따라 시행되던 비무장지대 내 문화 유적 및 유해 공동 발굴 사업과 관련한 군사적 보장조치에서도 일정하게 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

이용하려는 구역이 사실상 비무장지대 전체일 경우도 상정해 볼 수 있다. 이와 관련해 개념적 측면에서는 비무장지대 전체 지역을 개발해 이용하는 등의 구상을 생각해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 70년 가까이 보존돼 세계적 차원에서 생태·환경적 가치를 높게 평가받는 비무장지대 전 지역을 개발하는 방안은 실현 가능성이 낮은 것으로 보인다. 문재인 대통령이 제안했던 비무장지대의 국제평화

249) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집』, 제3권(상), (서울: 문화체육관광부, 2020), p. 360.

지대화 역시 개발·이용보다는 보존에 방점이 찍혀 있는 것으로 이해된다. 동·서독을 가로지르던 철의 장막 일부가 현재 독일의 ‘그뤼네스 반트(gruenese band, 영어로는 green belt)’가 되거나 철의 장막 전체를 유럽이 ‘그린 벨트’로 지정해 보존하는 것처럼, 비무장지대를 한반도의 ‘녹색띠’로 지정하려 할 경우에는 개발을 수반하는 적극적 이용보다는 보호와 보존에 초점이 맞춰진 소극적 이용이 가능할 것으로 예상된다.

이처럼 비무장지대의 이용과 관련해 생태·환경적 보존과 보호에 초점이 맞춰질 경우, 이에 대한 군사적 보장조치는 비무장지대 내에 전개된 양측의 군사력을 제거하고, 양측의 군사력이 다시 전개되지 않도록 감시하는 것 이외에 크게 필요하지 않을 것으로 판단된다. 이와 함께 보존된 비무장지대 내 일부 구역을 개방해 생태·환경적 요소를 중심으로 하는 관광 자원으로 활용하려 할 경우에는 이 구역을 새로운 남북관리구역으로 지정한 뒤 이 구역에 대한 군사적 보장 조치를 남북한 군사 당국이 협의·합의하면 될 것으로 보인다.

## 2. 해양협력 관련 군사적 보장조치

한반도 평화경제 실현 과정에서 이뤄져야 하는 남북한 간 해양 협력 사업 추진을 위해서는 상대측 지역에서 남북한 함선의 안전한 항행에 대한 군사적 보장이 무엇보다도 선행돼야 할 것이다. 또한 군사적으로 예민한 수역을 포함해 남북한 함선들이 공동으로 이용할 수 있는 구역을 군사 당국 간 협의를 통해 설정한 뒤, 여기에서의 운항 규칙 등을 정한 뒤 이를 군사적으로 보장해야 할 것이다. 서해 평화수역 및 공동어로구역 조성·이용, 한강 하구 공동 이용, 동해에서의 남북협력 등 남북한 간 해양 협력 추진·실현 과정에서는 남북

한 함선의 안전한 상호 왕래가 가장 중요한 사안이다. 그렇지만 그동안 남북한 사이에 많은 선박 왕래가 이뤄졌음에도 이에 대한 군사적 보장조치와 관련해 양측 군사 당국 간 합의가 없었고, 다만 「남북해운합의서」 등을 통해 관련 내용을 규정하고 있다.

따라서 우선 「남북해운합의서」 및 「남북해운합의서」 부속합의서」 등을 포함해 상대측 수역에서 함선의 안전 항행 문제와 관련된 기존의 남북 간 합의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 이어서 남북한 해양 협력이 활성화될 경우에 대비해 남북 함선의 상호 왕래가 이뤄졌던 기존 사례 등을 토대로 남북한 함선의 상호 왕래와 관련한 기존의 군사적 보장조치를 어떻게 발전시켜 나가야 하는지를 논의할 수 있을 것이다. 특히, 북한이 표면적으로는 동의하지 않으면서도 사실상 묵인하고 있는 동·서해 북방한계선(NLL) 월선 문제는 남북한 함선 상호 왕래에 대한 군사적 보장조치에 있어 예민한 사안이 아닐 수 없다.<sup>250)</sup> 또한 남북한 해양 협력이 활성화될 경우, 동·서·남해로 둘러싸여 해상에서의 이동에 장애가 없는 남한과 달리 북한은 분리된 동·서해를 보다 수월하게 연계 이용하기 위해 북한 함선의 제주해협 통과를 요구할 것으로 예상된다. 이에 대비해 관련된 기존 합의를 검토하고, 발전 방향을 모색할 것이다.

한편, 서해 평화수역 및 공동어로구역과 관련해 가장 첨예한 쟁점은 남북한 함선이 공동으로 이용할 수 있는 평화수역 및 공동어로구역을 설정하는 것이지만, 이는 군사적 사안이라기보다는 정치적 사안에 더 가깝다고 할 수 있다. 이를 감안해 여기에서는 남북한 사이의 정치적 타결로 서해 바다에서 평화수역 및 공동어로구역을 어디에 설정하느냐 하는 문제 보다는 이러한 수역이 설정될 경우, 이를 어떻게 군사

---

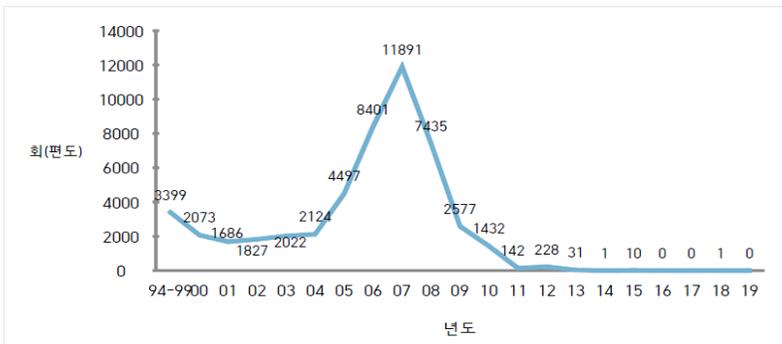
250) 김동엽, “남북 해상협력에 필요한 군사조치,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.); 이미숙, “해상 평화 정착을 위한 남북 군 당국 간 기존 논의,” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).

적으로 보장하는 것이 가장 효율적이고 효과적인지에 관해 「9·19 군사합의」의 관련 내용을 검토하며 논의를 발전시켜 나갈 것이다.

### 가. 남북 함선 상호 왕래

남북 함선이 상호 왕래했던 사례는 크게 남한 함선이 북한 지역을 방문했다가 귀환했던 경우와, 북한 함선이 남한 지역을 방문했다가 귀환했던 경우로 나눌 수 있다. 남한 함선이 북한 지역을 방문했다가 귀환했던 경우는 한반도에너지개발기구(KEDO) 사업이 이뤄지는 과정에서 필요한 물자를 북한 지역에 수송했던 경우, 초대형 크루즈 선박을 이용했던 금강산 관광의 초기 사례, 쌀·비료 등 대북 인도적 지원 물자 등을 대형 화물선으로 운송했던 경우 등이 대표적이다. 북한 선박이 남한 지역을 방문했다가 귀환했던 경우는 2002년 부산에서 개최됐던 아시안게임과 평창 동계 올림픽 등 남한에서 개최된 국제적인 스포츠 행사에 북한이 응원단과 예술단을 보냈던 경우가 대표적이라고 할 수 있다.

〈그림 V-1〉 남북한 간 선박 왕래 현황: 1994~2019년



출처: 통일부, 『2020 통일백서』, p. 272 자료를 필자가 그림으로 재구성.

## (1) 한반도에너지개발기구 사업의 사례

한반도에너지개발기구는 북한 ‘정부’와 경수로사업에 필요한 인원 및 물자의 수송 등과 관련된 내용을 규정하는 「경수로사업 이행을 위한 통행의정서」를 1996년 7월 11일 체결했다.<sup>251)</sup> 「통행의정서」는 남북한 간 공중 및 해상의 경로를 이용해 한반도에너지개발기구와 관련된 인원 및 물자가 오가는 절차와 방법을 비교적 상세하게 규정하고 있다. 「통행의정서」에 의거해 인원은 주로 남한 속초항과 북한 양화항, 물자는 주로 남한 동해항·울산항과 북한 양화항 사이를 오갔는데, 2002년 완공된 한반도에너지개발기구 전용부두 금호항이 2003년부터 이용되면서부터 경수로 건설 공사 부지(이른바 ‘금호지구’)와 약 12km 정도 떨어져 있던 양화항은 이용되지 않았다. 객화선이었던 한겨레호는 1997~2006년 총 205회의 운항을 통해 총 20,333명의 인원을 방북·귀환시켰고, 바지선은 총 138회의 운항을 통해 266,971t의 화물과 768명의 인원을 운송했다.<sup>252)</sup> 「통행의정서」는 인원 및 물자 수송을 위해 한반도에너지개발기구가 이용해야 하는 해로를 매우 구체적으로 규정하고 있다.

한반도에너지개발기구 사업에 관여했던 남한의 전진 고위관료의 전언에 따르면, 북측 수역 진입 등과 관련해 북한 군사 당국이 별도로 취한 조치는 없었다. 남한의 속초항 및 동해항 등에서 북한 양화항 및 금호항으로 인원 및 물자가 이동하는 과정에서 동해 북방한계선을 넘나들었는지는 명확하지 않다. 그렇지만 동해 북방한계선 회피 등을 위해 비교적 먼 바다로 우회하지는 않았고, 거의 일직선 모양의 해로를 이용해 북상·남하한 것으로 알려졌다. 또한 북한 수역으로 진입하거

251) 경수로사업지원기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』(경수로사업지원기획단, 2007), p. 77.

252) 위의 책, pp. 199~203.

나 벗어날 때 북한 군사 당국이 별도로 취한 군사적 조치는 없었으며, 국제 공용 통신망을 이용한 상호 교신을 통해 북한 해사당국을 대리했던 해외 기관에 국제법 및 국제적 관례에 준해 신고하고 승인받는 형식이었다고 한다. 이는 국제법 및 국제적 관례에 따라 남한 선박의 북측 수역 진입 및 북한 항구 입·출항 등이 이뤄졌으며, 여기에는 북한의 군사적 보장이 기본적으로 전제된 것으로 이해된다.

## (2) 초기 금강산 관광 사업의 사례

1998년 11월 18일 초대형 크루즈선인 ‘금강호’를 이용해 남측의 동해항을 떠나 북측의 장전항에 입항하는 해로방식으로 시작된 금강산 관광은 2004년 1월 10일 ‘설봉호’가 속초항에서 마지막으로 출항하면서 해로방식의 사업을 마감했다. 육로를 이용한 금강산 관광 사업은 해로방식의 관광 마감 이전인 2003년 9월부터 진행됐다.<sup>253)</sup> 금강산 관광 사업 초기에는 남측 관광객을 태운 초대형 크루즈선이 남측 영해(육지로부터 12마일)를 벗어난 뒤 공해상에서 북상해 북측 공해로 진입해 장전항으로 입항하는 항로, 즉 ‘좌우가 반전된 ㄷ’ 모양의 항로로 운항되며, 동해 북방한계선을 의식적으로 우회한 것으로 알려졌다.

금강산 관광 사업에 직접 관여했던 전 현대아산 관계자가 밝힌 바에 따르면, 금강산 관광 사업의 시행자였던 현대아산은 북한과 사전에 선박 운항 항로 등 계획을 미리 협의했다고 한다. 현대아산은 실제 운항 시에는 출항일시, 도착예정일시, 선박명 및 규모 등 선박 및 운항 관련 정보를 출항 수일 전까지 제3자를 통해 북한에 전달하고 북한에 도착하기 약 1일 전에 북한 당국의 승인을 받는 방식으로 해로를 이용한 금강산 관광을 시행했다. 공해를 통해 우회하는 항로를 이용하던 시기에는 국제법 및 국제적 관례 등을 기반으로 국가 간 출

253) 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부, 2005), pp. 108~109.

· 입항 절차를 준용했으며, 이에 따라 남북한 당국 및 군사 당국이 함선 운항에 대한 군사적 보장을 위해 별도로 협의·합의할 필요를 인지하지 않았던 것으로 이해된다. 즉, 현대아산의 신청과 북한 당국의 승인이 입항 및 출항, 북측 해역에서 운항되는 함선에 관한 군사적 보장을 기본적으로 전제했던 것으로 판단된다. 그렇지만 금강산 관광을 위한 함선 운항 횟수가 증가하고, 정기·정례화된 이후 경제성 등을 감안해 공해를 통해 우회하지 않고 동해 북방한계선을 넘나드는 방식으로 단축된 항로도 이용했던 것으로 알려졌다. 동해 북방한계선을 넘나들던 경우에도 남북한 군사 당국이 별도로 취한 군사적 보장조치는 없었고, 북한 해사당국의 입·출항 허가 등이 남한 선박에 대한 북측 수역에서의 군사적 보장을 전제했던 것으로 이해된다.

### (3) 선박을 이용한 대북 인도적 지원의 사례

과거 남한 정부는 북한에 쌀·비료 등을 지원하면서 운송 물량이 많을 경우 종종 선박을 이용해 해로로 수송한 바 있다. 선박을 이용한 대북 인도적 지원의 경우에도, 해로를 통한 금강산 관광 사업의 초기 경우처럼, 대체로 남북한 간 협의를 통해 동·서해 북방한계선을 우회하는 해로를 설정해 이용한 것으로 알려졌다. 이럴 경우, 국제법 및 국제적 관례를 준용해 남한 선박이 북한 수역으로 진입했고, 이의 군사적 보장을 위한 북한 군사 당국의 별도 조치는 불필요했으며 이뤄지지도 않았던 것으로 이해된다. 다만, 대북 인도적 지원을 위해 남북한 간 항로를 오간 남한 선박이 동·서해 북방한계선을 넘나드는 경우가 있었는지, 이 경우 남북한 군사 당국 간 군사적 보장을 위한 조치를 협의·합의·이행했는지 등과 관련해서는 추가적인 조사·연구가 필요하다.

#### (4) 응원단 등 대규모 북한 인원의 방남 사례

남북한 간 교류·협력이 비교적 활발하게 이뤄지던 시기 적지 않은 규모의 북한 인원이 선박을 이용해 남한을 방문했던 사례가 몇 차례 있었는데, 이 가운데 2002년 부산 아시안게임의 사례가 대표적이다. 남북한은 ‘부산 아시아경기대회 북한참가를 위한 체육회담’과 관련해 2차례의 실무접촉(2002.8.17.~19., 26.~28. / 금강산)을 개최했다. 양측은 제2차 실무접촉에서 채택된 ‘제14회 부산아시아경기대회 북한 선수단 참가를 위한 남북실무접촉 합의서’에서 취주악대와 예술인 등으로 구성된 355명 규모의 북한 응원단은 ‘만경봉-92호’를 타고 원산에서 부산으로 이동, 배에서 숙식하며 경기응원에 참가한다고 합의했다.<sup>254)</sup> 북한은 실제로 2002년 9월 28일 부산항에 도착한 만경봉-92호를 이용해 취주악대 150명, 예술단 35명 등 총 275명의 응원단을 파견했으며, 이들은 같은 해로를 이용해 2002년 10월 15일 귀환했다.<sup>255)</sup> 북한이 응원단 파견 및 복귀를 위해 원산-부산 간 해로를 이용하는 과정에서 동해 북방한계선을 넘나들었는지에 대해서는 확인이 필요하며, 만경봉-92호의 남측 수역 이용과 관련해 남북한 군사 당국 간 협의·합의가 있었는지도 확인이 필요한 대목이다.

2018년 평창 동계 올림픽의 사례도 참고할 수 있다. 북한은 평창 동계 올림픽에 참여한 남북한 선수들을 응원하기 위해 2018년 2월 6일 현송월 삼지연관현악단 단장이 이끄는 예술단 본진 114명을 ‘만경봉-92호’에 태워 파견했다. 당시 이용됐던 해로는 북한 원산을 출발해 남한 동해 묵호항에 도착하는 경로였으며,<sup>256)</sup> 이를 위해 동해 북방한계선을 월선했는지, 이와 관련해 남북한 군사 당국이 군사적

254) 통일부, 『2003 통일백서』 (서울: 통일부, 2003), pp. 131~133.

255) 위의 책, p. 188.

256) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), p. 148.

보장조치를 취했는지 여부 등은 확인이 필요하다. 북한 예술단은 2018년 2월 12일 북한 지역으로 귀환하며 방남할 당시의 해로가 아닌 경의선 육로를 이용했다.<sup>257)</sup>

### (5) 「남북해운합의서」 등의 주요 내용 검토

해상에서의 남북한 간 교류·협력을 위해서는 이미 체결돼 시행된 바 있는 「남북해운합의서」의 관련 규정을 자세하게 검토하기에 앞서 관련 체결 과정을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 남북한은 2001년 9월 15~18일 서울에서 열린 제5차 남북장관급회담에서 ‘민간선박의 상호 영해통과를 협의하기 위한 해운실무접촉을 개최’하기로 합의했으나 한 동안 후속 실무접촉이 열리지 못했다.<sup>258)</sup> 남북한은 2002년 10월 19~23일 평양에서 열린 제8차 남북장관급회담에서 남북한 간 해운합의서 체결을 위한 관계자 실무접촉을 2002년 11월 중 금강산에서 개최하기로 합의했다.<sup>259)</sup> 이에 따라 남북한 간의 제1차 해운협력 실무접촉이 2002년 11월 18~20일 금강산에서 개최했으며, 민간선박의 상대방 영해 통과와 관련한 입장 차이 등을 좁히지 못하고 종료됐다.<sup>260)</sup>

2002년 12월 25~28일 평양에서 개최된 제2차 남북 해운협력 실무접촉에서 「남북해운합의서」를 채택하고 가서명했으며, 제3차 실무접촉을 통해 항로대 설정, 통과절차 등 해운합의서 이행에 따른 구체적인 사항들을 부속합의서로 채택하는 문제를 계속 협의하기로 합의했다.<sup>261)</sup> 2004년 2월 25~26일 개성에서 진행된 제4차 남북 해운협력 실무접촉에서 부속합의서의 대체적 내용에 합의했으며, 문서교환 방

257) 위의 책, p. 148.

258) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 14.

259) 통일부, 『2003 통일백서』, p. 78.

260) 통일부, 위의 책, pp. 118~119.

261) 통일부, 위의 책, pp. 120~121.

식으로 문안조정을 완료한 뒤 2004년 5월 28일 최종합의된 부속합의서에 가서명했다. 2004년 6월 2~5일 평양에서 열린 제9차 남북경제협력추진위원회 회의 중 남북장관급회담 수석대표가 서명한 「남북해운합의서」 및 이의 「부속합의서」를 상호 교환했다. 「남북해운합의서」 및 이의 「부속합의서」 서명일은 2004년 5월 28일이다.<sup>262)</sup> 남북한은 2005년 8월 8~10일 문산에서 개최된 제5차 남북 해운협력 실무접촉 마지막 날, 북한 선박의 제주해협 통과를 위한 항로대 설정을 주요 내용으로 하는 「남북해운합의서」 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충합의서(이하 ‘수정·보충합의서’)를 채택했다.<sup>263)</sup>

「남북해운합의서」 등에 포함된 상호 함선 왕래 관련 군사적 보장 조치 내용은 다음과 같다. 남북한은 「해운합의서」 제3조(남북 해상 운송) 1항에서 “남과 북은 자기측이 승인하고 상대측의 허가를 받은 선박에 대하여 이 합의서 및 부속합의서 관련 규정에 따라 운항할 수 있도록 보장한다”며 “단, 운항선박은 상대측 경비함정과 통신초소의 호출시 응답하여야 한다”고 규정함으로써 매우 포괄적 측면에서 안전한 항행을 보장하고 있다. 또한 「남북해운합의서」 부속합의서를 통해 양측은 상호 운항할 수 있는 항로대를 설정한 뒤 상대측 해역에서의 운항을 상대측 해사 및 항만 당국에 사전에 신청·허가하고, 상대측 경비함정이나 통신초소가 호출할 경우 즉시 응하는 등과 같은 통상적 절차를 통해 상대측 함정이 자기측 수역에서 안전하게 항행할 수 있도록 보장하고 있다.

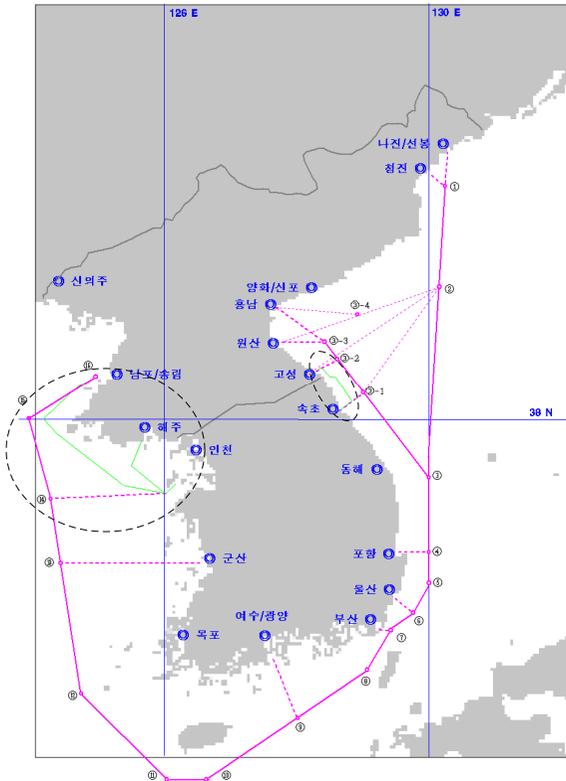
특히, 양측은 「남북해운합의서 부속합의서」에서 「남북해운합의서」 체결 이전부터 운용된 “인천-남포 간, 부산-나진 간, 속초-고성(북한) 간을 정기적으로 운항하는 선박 및 해주항을 입·출항하는 남측

262) 통일부, 『2005 통일백서』 (서울: 통일부, 2005), pp. 68~69.

263) 통일부, 『2006 통일백서』 (서울: 통일부, 2006), pp. 76~77.

선박들에 대하여서는 아무런 영향도 미치지 않는다”며 <별표 1>의 ‘남북 해상 항로대’를 통해 속초-고성 및 인천-남포 노선을 운항하는 남측 선박들의 동·서해 북방한계선 통과를 명시하고 있지만, 이와 관련된 군사적 보장조치에 대해서는 아무런 언급이 없다. 북한 선박의 제주해협 통과를 위한 항로대 설정을 규정하는 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충합의서」에도 안전항행 및 군사적 보장과 관련된 내용이 없다.

<그림 V-2> 「남북해운합의서」 부속합의서의 <별표 1> 남북 해상 항로대



주: 저자가 동·서해 북방한계선을 통과하는 노선을 타원(점선)으로 추가.  
 출처: 통일부, “「남북해운합의서」 부속합의서,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrta/lkmanage/View.do>> (검색일: 2020.8.1.).

즉, 「남북해운합의서」 등에는 일방의 선박이 다른 일방의 수역 내에서 정해진 항로대를 따라 항행할 경우에 필요한 안전조치를 국제법 및 국제적 관례 등을 준용하는 방식으로 적용하는 것으로 이해된다. 이는 남북이 「해운합의서」 등을 체결하기 전에 이뤄진 한반도에너지개발기구 사업 사례, 크루즈선을 이용했던 초기 금강산 관광 사업 사례, 선박을 이용한 대북 인도적 지원 사례 등에서 실제로 이행됐던 안전 항행 관련 조치를 「남북해운합의서」 등에도 반영하려 했기 때문으로 해석된다.

이상에서 논의한 내용을 종합하면, 향후 남북한 간 해양 협력 사업 추진 과정에서 반드시 수반될 수밖에 없는 상호 함선 왕래와 관련한 군사적 보장조치를 마련하기 위해 남북한 군사 당국이 별도로 협의·합의할 필요성은 크지 않은 것으로 판단된다. 「남북해운합의서」 등과 지금까지 남북한 사이에 이뤄졌던 기존 함선 왕래 사례 등에 적용됐던 것처럼, 국제법 및 국제적 관례, 상대측의 질서와 관례를 존중하는 정도로 향후 남북한 간 해양 협력 과정에서 이뤄지는 상호 함선 왕래와 관련한 안전성을 보장할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

## 나. 북한 상선의 제주해협 통과

북한은 「남북해운합의서」가 가서명되기 1년 6개월 전인 2001년 6월 2~5일 전격적으로 선박 7척의 제주해협 무단 통과를 시도해 4척이 성공한 바 있다. 2001년 6월 4일 제주해협 무단 통과를 시도했던 청천강호(13,990t), 국사봉1호(212t), 대동강호(9,700t) 등 3척은 한국 해군과 해경의 저지에 의해 제주해협을 통과하지 못하고 공해상으로 우회했다. 북한 함선의 제주해협 무단 통과 시도 등 남한 수역 진입은 「남북해운합의서」 체결을 위한 결정적 계기로 작용했다.<sup>264)</sup>

북한 선박의 제주해협 통과 문제는 2004년 5월 28일자로 서명된

「남북해운합의서」 및 이의 「부속합의서」 체결 시까지 해결되지 못했으며, 2005년 8월 10일자로 서명된 「수정·보충 합의서」를 통해서야 북한 선박의 제주해협 항로에 합의했다(〈그림 IV-11〉 참고). 제주해협을 제외한 나머지 항로의 외곽항로대 폭은 좌·우 각 2.5마일, 총 5마일이지만, 제주해협의 외곽항로대 폭은 좌·우 각 1마일, 총 2마일로 좁은 상황이다. 그럼에도 불구하고 제주해협을 통과하는 경우는 제주해협을 통과하지 못해 제주도 남단을 우회하는 경우보다 53마일이나 짧다. 서해안에 위치한 남포항에서 출발해 동해안에 있는 청진항으로 이동하는 과정에서 동·서해 북방한계선과 제주해협을 통과할 경우, 그렇지 않을 때보다 223마일이나 단축된다.<sup>265)</sup>

남한과 달리 동·서해가 분리된 북한 입장에서 제주해협을 통과하는 항로는 경제적 측면에서의 이익이 상당할 것이며,<sup>266)</sup> 제주해협을 운항하는 북한 선박의 안전 항행은 「남북해운합의서」 등의 규정에 따라 보장할 수 있을 것으로 예상된다. 「남북해운합의서」 발효 이후부터 5·24 조치가 취해지기 이전인 2010년 4월 말까지 북한의 동·서해를 오가기 위해 제주해협을 통과한 선박 통행은 총 676회에 달한다.<sup>267)</sup> 제주해협 통과 시 운항해야 하는 항로대의 폭이 총 2마일로 나머지 항로대의 폭에 비해 절반에 미치지 못하는 정도이기 때문에 안전한 항행 보장 조치 시행이 상대적으로 수월한 측면도 있다. 다만, 북한 선박의 제주해협 통과가 차단되기 이전까지 제대로 지켜지지 않았던 것으로 평가되는 「남북해운합의서」 제2조 제6항(상대측 해역 항행 시 하지 말아야 할 행위)과 제8항(상대측 선박의

264) 안병민, “「남북해운합의서」상 통항 통제조치의 효과 및 전망,” 『JPI 정책포럼』, 제 18호 (2010), pp. 4~5.

265) 위의 글, p. 9.

266) 위의 글, p. 11.

267) 위의 글, p. 10.

정지 및 승선·검색을 통한 제6항 위반 여부 확인)에 따른 조치를 보다 엄밀하게 시행해야 할 것으로 판단된다. 제주해협을 통과하는 북한 선박에 대한 실제 검문 실적이 거의 없고, 해경의 통신 검색에 불응한 횡수도 2005년 8월부터 2006년 10월 사이에만 22회에 달하기 때문이다.<sup>268)</sup>

## 다. 공동 이용 구역 설정

남북한은 2018년 9월 평양 남북 정상회담을 계기로 체결된 「9·19 군사합의」에서 공동 이용 구역 내에서 적용할 군사적 보장 조치 등에 합의했다. 양측은 「9·19 군사합의」의 <붙임 4>를 통해 향후 남북 군사공동위원회에서 협의·확정하기로 한 평화수역 및 시범 공동어로구역과 관련해 ▲평화수역 출입 질서 ▲평화수역에서의 행동 질서 ▲시범 공동어로구역 운용질서 ▲남북공동순찰대 구성 및 운용 등에 관해 합의했다. 또한 「9·19 군사합의」의 <붙임 5>에서 한강하구에서 남북한이 공동으로 이용할 수역을 설정한 뒤 공동이용수역에서의 군사적 보장 대책과 관련한 기본적인 내용에 합의했다. 다만, 한강하구 공동이용수역에서 이뤄질 남북한 간 교류·협력 사업에 대한 군사적 보장 대책은 쌍방 간 협의를 통해 마련해 나가기로 합의했다.

이보다 앞선 2004년 6월 남북한은 장성급군사회담에서 각각 체결한 「서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」(2004.6.4., 이하 「6.4 합의」) 및 이의 「부속합의서」(2004.6.12., 이하 「6.4 합의 부속합의」)에서 서해 해상에서의 우발적 충돌 방지 관련 조치에도 합의한 바

---

268) 위의 글, p. 9.

있다. 양측은 「6.4 합의」에서 “쌍방은 서해해상에서 상대측 함정(함선)과 민간 선박에 대하여 부당한 물리적 행위를 하지 않”고(제2조 제2항), “서로 대치하는 것을 방지하고 상호 오해가 없도록 하기 위해 국제상선공통망을 활용”하기(제2조 제3항)로 합의했다. 「6.4 합의 부속합의」를 통해서는 공용주파수 설정 및 운영, 기류 및 발광신호의 제정과 활용, 통신선로 및 통신연락소 설치·운영 등에 관해 매우 구체적으로 합의했다.

향후 남북한이 서해를 비롯한 해상에서 일정한 수역을 정해 공동 이용하기로 합의할 경우, 공동 어로 등과 같이 양측 간 교류·협력 사업에 참여하는 양측 선박들에 대한 군사적 보장 조치는 「9·19 군사합의」와 「6.4 합의」 등의 관련 내용을 토대로 시행될 수 있을 것으로 전망된다. 양측이 「9·19 군사합의」에서 합의한 것처럼, 남북 군사공동위원회에서 공동으로 이용할 구역이 설정되는 과정에서 남북장성급군사회담 등을 통해 교류·협력 사업에 참여하는 선박에 대한 군사적 보장 조치를 협의·합의해야 할 것이다.

### 3. 공중협력 관련 군사적 보장조치

남북한 간의 항공 협력을 실현하기 위해서는 무엇보다 상대측 영공을 지나는 남북한의 항공기에 대한 군사적 안전보장이 이뤄져야 할 것이다. 남북한 사이의 직항로 개설 및 운용과 관련해 기존에 이뤄진 군사적 보장조치 관련 합의가 없는 상황임을 감안해, 2000년 6월 및 2018년 9월 남북 정상회담, 과거 간헐적으로 이뤄졌던 전세기를 이용한 남측 인원들의 대규모 방북 사례 등에 대한 검토를 토대로 남북 직항로 개설 및 운용 실현 시 필요한 군사적 보장조치 방향을 논의하는 것이 바람직하다. 한편 남측 항공사 입장에서는 옌지, 하얼빈, 무단장 등 중국 동북지역과 블라디보스토크 등 러시아 극동지역, 유럽 및 북미 지역 항공노선을 운항할 때 북한 상공을 통과하는 경로를 이용할 경우, 유류비 절감 등으로 경제성이 높은 만큼, 이의 실현을 위한 군사적 보장조치도 논의할 필요가 있다.

#### 가. 남북한 간 영공 개방

당초 한반도 상공의 비행정보구역(FIR)은 북위 38도선을 기준으로 나뉘어져 있었다. 그런데 이러한 기준을 적용할 경우, 북위 38도선 이북 지역에 있는 속초공항이 북한의 비행정보구역 내에 있게 되고, 이남 지역에 있는 개성이 남한의 비행정보구역 내에 있게 되는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하고, 실질적인 공역 관할권이 미치는 지역으로 조정해야 할 필요성이 상존했다.<sup>269)</sup> 그러나 이러한 문제를 해결하기 위한 논의는 1980년대 국제기구를 통해 본격화되기 시작했다. 국제민간항공기구 등은 1985년 중국 베이징과 일본 도쿄를 연결

269) 김춘산·방장규, “비행정보구역의 효율적 관리를 위한 개선방안 연구: 이어도 상공을 중심으로,” 『한국항공운항학회지』, 제19권 3호 (2011), p. 49.

하는 항공로로 서울-평양을 경유하는 횡단 항공로, 평양 경유 항공로, 대구 경유 항공로, 제주 상공을 통과해 동중국해를 경유하는 항공로 등 4가지 안을 제시한 것이 본격적인 논의의 시작이었다고 할 수 있다. 이에 대해 남한은 베이징-서울-도쿄 항공로를, 북한은 베이징-평양-도쿄의 항공로 설정을 주장하며 합의에는 이르지 못했다.<sup>270)</sup>

1980년대 후반 탈냉전과 1990년대 초반 한·소 및 한·중 수교로 국제적 여건이 변화하자 국제민간항공기구는 남북한을 통해 베이징과 도쿄를 연결하는 항공로를 다시 제안했다. 한·소 수교 및 한·중 수교로 양국 간 정기 항공편이 공식적으로 개설되자 북한은 자국의 영공 개방 문제에 대해 상당히 전향적인 자세로 접근하기 시작했다.<sup>271)</sup> 남북한은 1993년 5월 유엔 산하 전문국제기구인 국제민간항공기구의 항공항행계획을 통해 군사분계선과 북방한계선을 기준으로 비행정보구역을 조정하기로 했다.<sup>272)</sup> 북한의 민용항공총국장은 1994년 12월 8일 「국제항공업무 통과협정」을 비준할 준비가 되었으며, 세계 모든 나라의 민간항공기에 영공을 개방해 통과비행 및 이착륙을 허용하겠다'는 입장을 국제민간항공기구에 전달했고, 1995년 1월에는 「국제 항공업무 통과협정」에 가입했다. 이를 계기로 국제민간항공기구는 1995년 4월과 1996년 1월 등 2차례에 걸쳐 관계자를 북한에 파견해 평양 비행정보구역을 통과하는 국제항공노선 개설의 일환으로 대구 비행정보구역과 평양 비행정보구역을 통과하는 항공노선 개설 문제를 협의했다.

북한은 남한을 포함한 모든 나라의 항공기 운항을 허용하고, 항공기의 안전운항과 사고시 구조·수색의무에 대해 동의를 표한 것으로

270) 전용성, “남·북한간 항공운송 협력 방안 연구,” 『항공산업연구』, 제60권 (2002), p. 90.

271) 김용이·이강석·김도현, “남북한 항공운송협력에 관한 연구,” 『한국항공우주정책법학회지』, 제20권 1호 (2005), p. 162.

272) 권창영, “북한 공역의 통일 후 지위,” 『항공우주정책·법학회지』, 제32권 1호 (2017), p. 307.

알려졌다. 그렇지만 북한은 남북한 양자 사이의 합의는 수용할 수 없기 때문에 국제민간항공기구를 중개로 한 간접 합의 방식으로 항공로 개설을 협의할 수 있다는 입장을 보였다. 이에 따라 국제민간항공기구의 주선으로 1996년 9월 10~13일 태국 방콕에서 남북한은 남한의 항공기를 포함한 모든 나라의 민간항공기에 대해 차별없는 항공로 개방, 남북한 항공교통관제소 간 직통 관제통신망 구성, 항공기 운항의 안전조치 등 항공로 개설에 관한 기본원칙에 합의했다. 1997년 3월 26~28일 열린 2차 회의에서 남북한은 서울-동해안-평양 비행정보구역-러시아 하바로브스크와 평양-선덕-대구 비행정보구역-일본 미호 사이의 항공로를 개설하고, 항공기 운항허용과 안전운항 보장, 남북한 관제소 간 2개의 관제 직통전화 설치 등에 합의했으나 구체적인 관제통신망 구성방식에 대해서는 이견을 보였다.

1997년 10월 7~9일 이뤄진 3차 회의에서 남북한은 대구 및 평양 항공교통 관제소 간 관제통신망의 주회선을 판문점을 경유하는 직통 유선전화로 하는 등에 합의하고 양측 수석대표가 「대구/평양 항공교통관제소 간 관제협정」에 서명했다. 판문점을 경유하는 남북한 간 관제통신망은 1997년 10월 19일 개통됐다. 이처럼 관제통신망 구성 문제를 해결한 뒤인 1997년 10월 27일 남북한은 모든 국가의 민간항공기에 대한 무차별 운항허용, 항공기의 안전운항 보장 및 수색·구조·사고조사 등에 있어서 「국제민간항공조약」 및 부속의정서 규정에 따른 협조, 분쟁 발생 시 해결절차 등 항공로의 설정과 운영에 관한 사항이 포함된 「대구/평양 비행정보구역 통과 국제항로개설에 관한 양해각서」에 합의했다. 이러한 남북한 합의 및 ICAO의 승인을 받아 1998년 1월 1일부터 새로운 경계에 따른 평양 비행정보구역이 적용되었는데, 현재 평양 비행정보구역의 면적은 약 32만km<sup>2</sup>에 달한다.<sup>273)</sup>

273) 인천 비행정보구역의 면적은 약 43만 km<sup>2</sup> 규모이다. 위의 글, p. 308.

〈그림 V-3〉 평양 비행정보구역



출처: ICAO, “GENERAL INFORMATION East Asia FIR,” p. 14. (<https://www.icao.int/APAC/Meetings/2015%20SAIOACG5/GENERAL%20INFORMATION%20East%20Asia%20FIR.pdf#search=GENERAL%20INFORMATION%20East%20Asia%20FIR>) (검색일: 2020.10.30.).

남북한은 1998년 2월 28일 「대구 항로관제소와 평양 항로관제소 간 관제협정」에 정식으로 서명했고,<sup>274)</sup> 동년 3월 1~6일 대한항공 등 6개 항공사가 이 항공로에 대한 시험비행을 실시했다. 1998년 4월 23일부터는 남북한 간 비행정보구역 내에 국제 항공로가 완전히 개설돼 남한 항공기를 포함한 모든 나라의 민간항공기가 대구/평양 비행정보구역 통과 항공로를 이용할 수 있게 됐으며, 매일 180여편의 항공기가 이 항공로를 이용한 것으로 알려졌다. 1998년 9월 10일에는 대구 비행정보구역을 통과하는 북한-일본 간 직항로(B332 항공로)의 운영이 시작됨으로써 평양 비행정보구역을 통과하는 항공로 개설 사업은 일단락됐다. 대구/평양 비행정보구역을 통과하는 항공로가 개설됨에 따라 1998년을 기준으로 북한은 최소한 년 200만

274) 김제철·김미경, 『남북한 간 정기 항공운송 개시를 위한 기초연구: 서울-베이징 노선의 평양 경유시 항공수요 및 요금수준 추정』 (고양: 한국교통연구원, 2006), p. 20.

달러 이상의 관제로 수입을 얻을 수 있게 됐고, 남한은 미주 및 러시아 간 운항시간을 노선에 따라 20~50분 정도 단축시킬 수 있게 되면 2,000만 달러 이상의 유류 절약이 가능하게 된 것으로 평가됐다.<sup>275)</sup> 이와 함께 1998년 남한의 강릉과 북한 지역, 러시아로 연결되는 국제 항공로(B467 항로)도 개설됐는데, 연평균 3,400회의 항공기 운항이 이 항공로를 통해 이뤄지기도 했으며,<sup>276)</sup> 2001년 5월부터는 미주-동남아 노선의 비행거리 단축에 이 국제 항공로가 활용되기도 했다.<sup>277)</sup>

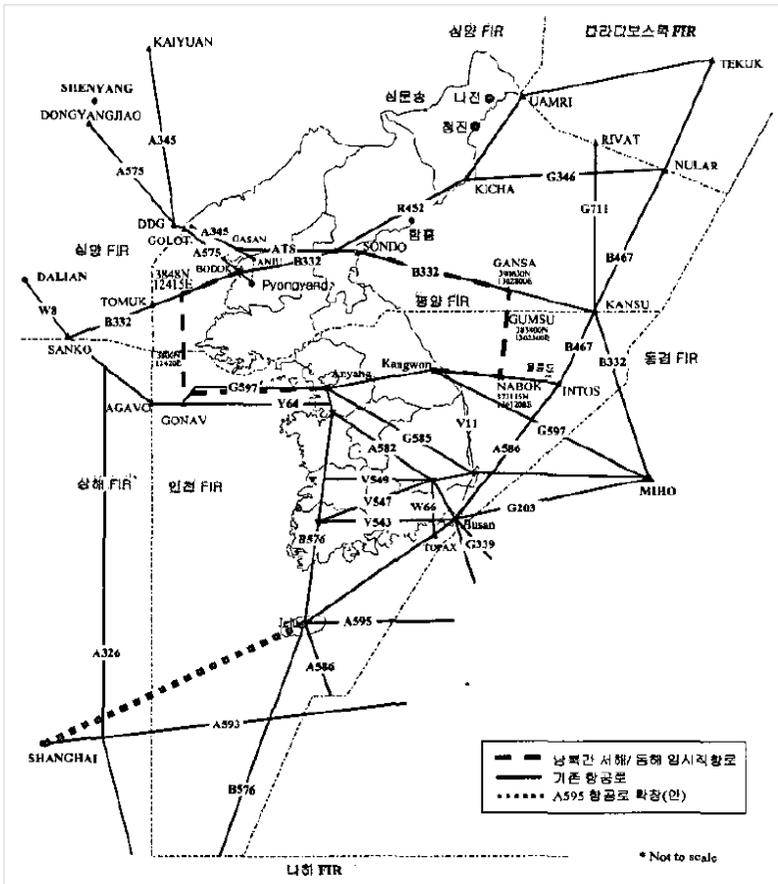
이처럼 제도적 측면에서는 남북한의 영공이 모든 국가에 개방된 상태이지만, 현실적 측면에서 남한에서 중국 동북지역이나 러시아 극동지역을 왕래하는 항공기는 대체로 북한 지역을 우회하는 경로를 이용하는 것으로 알려졌다. 이는 남한 국적 항공기에서만 나타나는 특징이라고 할 수 없다. 중국 국적 항공기나 러시아 국적 항공기가 남한을 왕래할 때에도 남한 국적 항공기만큼은 아니지만 일정하게 북한 지역을 우회하는 것으로 전해졌기 때문이다. 이러한 이유는 항공 운항 등과 관련한 북한의 역량이 높지 않기 때문이기도 하겠지만 남북한 간의 군사적 긴장이 완화되지 않은 이유가 가장 크게 작용할 것이다. 자칫 오해와 오인에 따른 피격 가능성 등을 감안하지 않을 수 없는 것이다.

275) 통일부, 『1998 통일백서』 (서울: 통일부, 1999), p. 78.

276) 김제철·김미경, 『남북한 간 정기 항공운송 개시를 위한 기초연구: 서울-베이징 노선의 평양 경유시 항공수요 및 요금수준 추정』 (고양: 한국교통연구원, 2006), p. 39.

277) 김맹선·유광의, “항공로의 설정 및 운영상의 법적·정책적 문제에 대한 연구,” 『대한교통학회지』, 제23권 6호 (2005), p. 61.

〈그림 V-4〉 한반도 주변 항공로 및 남북한 간 직항공로(2005년 기준)



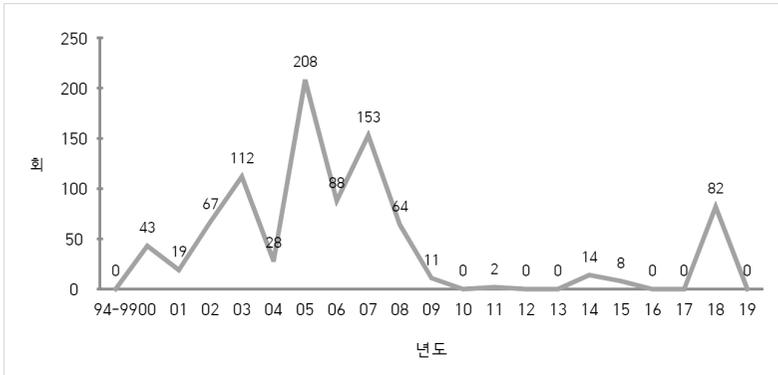
출처: 김맹선·유광의, “항공로의 설정 및 운영상의 법적·정책적 문제에 대한 연구,” 『대한교통학 회지』, 제23권 6호 (2005), p. 60.

## 나. 남북한 간 직항로 이용

역사적인 2000년 남북 정상회담에서 대통령 전용기와 남한의 민항기가 이용되기 이전까지 남북한 간 교류·협력 사업과 관련해 항공기가 이용된 경우는 거의 없었던 것으로 알려졌다. 그러나 2000년 남

북 정상회담이 이른바 ‘서해 직항로’를 이용해 이뤄진 이후 남북한 간 교류·협력 사업 등과 관련해 남북한 간 직항 노선을 이용하는 항공기 운항이 대폭 증가했다(〈그림 V-5〉 참고).

〈그림 V-5〉 남북한 간 항공기 운항(편도) 현황: 1994~2019년



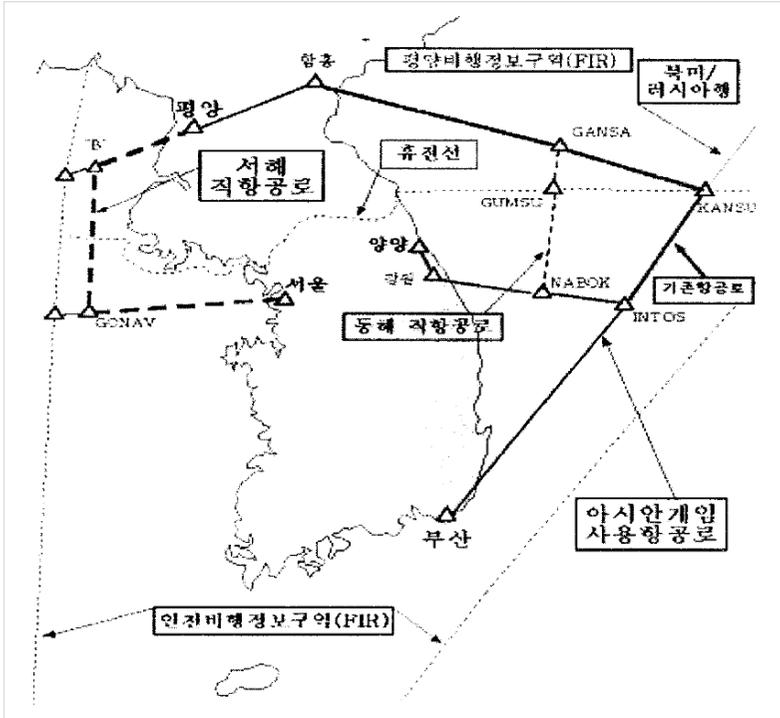
출처: 통일부, 『2020 통일백서』, p. 272 자료를 필자가 그림으로 재구성.

그렇지만 앞에서 살펴본 것처럼, 2000년 남북 정상회담 이전에 남북한의 하늘길이 사실상 개방됐음에도 불구하고, 2000년 남북 정상회담은 ‘서해 직항로’라는 표현과 달리 ‘ㄷ’ 모양의 항공로를 통해 남북한 간 왕래가 이뤄졌다. 항공기가 이용됐던 2018년 9월 남북 정상회담도 동일한 항공로를 이용했다. 그 이유와 관련해 2000년 남북 정상회담 성사 및 진행 등에 참여한 박지원 당시 문화체육관광부 장관은 2018년 9월 15일 개인 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 “2000년 6·15 당시 평양에서 김정일 위원장은 ‘전방의 군인들은 무기 발사를 무의식중에 할 수 있다’며 ‘군 주둔지를 피해 공해상 영공을 이용, 평양 후방 지역으로 들어오시면 안전이 보장돼 조금 돌아오시게 했다’고 설명했다”고 밝혔다.<sup>278)</sup> 즉, 남북한의 군사력이 밀집해 있는

278) “남북 서해 직항로가 ‘ㄷ’자인 이유는?” 『한겨레』, 2018.9.18.

휴전선 지역의 상공을 항공기가 통과하는 문제에 대해 군사적 측면에서 완전한 안전보장을 담보하기가 어렵기 때문에 서해 직항로가 명칭과 달리 우회하는 경로의 항공로로 설정돼 있는 것이다.<sup>279)</sup>

〈그림 V-6〉 기존의 남북한 간 서울-평양 및 양양-함흥(선덕) 간 직항로



출처: 김웅이·이강석·김도현, “남북한 항공운송협력에 관한 연구,” p. 164.

이른바 ‘동해 직항로’도 서해 직항로와 마찬가지로 직선 형태의 항공로가 아니라 군사력 밀집 지역인 휴전선 인근을 우회하는 경로로 설정돼 있다. 남북한 간의 동해 직항로 이용은 한반도에너지개발기구의 대북 경수로 건설 지원 사업과 관련해 2002년 처음 이뤄졌다. 남북한은 경수로 건설 부지 인근인 북한의 선덕공항과 남한의 양양

279) 전용성, “남·북한간 항공운송 협력 방안 연구,” 『항공산업연구』, 제60권 (2002), p. 94.

공항 간 직항로를 2002년 6월 25일 개설했는데, 2002년 7월 20일 북한 선덕공항을 출발한 북한의 TU-134 여객기가 양양공항에 도착해 8명의 승객을 태우고 선덕으로 돌아간 시험운항이 동해 직항로를 처음 이용한 사례였다. 2002년 10월 15일에는 북한의 TU-154 항공기가 정상운항하는 등 긴급환자 및 물자 수송용 항공로도 확보했다.<sup>280)</sup> 남한의 양양과 북한의 선덕 노선은 아니지만 이와 유사한 동해 직항로가 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 시작되던 2018년 초에도 이용된 바 있다. 북한의 평창 동계 올림픽 참가가 결정된 이후 남북한의 스키 선수들이 북한의 마식령 스키장에서 합동훈련을 실시했는데, 이를 위해 남한 선수 24명이 남한의 양양공항을 출발해 북한의 원산 갈마공항에 도착했다.<sup>281)</sup>

한편, 2018년 9월 평양 남북 정상회담 과정에서 문재인 대통령 등이 백두산을 방문하기 위해 남한의 ‘공군 2호기’를 이용한 점은 평양 비행정보구역 내에서 남한 항공기가 이·착륙한 매우 특기할 만한 사안이라고 할 수 있다. 2018년 9월 20일 문 대통령 내외와 남한의 공식 수행원 등은 평양 순안공항에서 북한의 항공기나 남한의 대통령 전용기인 공군 1호기가 아닌 남한의 공군 2호기를 타고 백두산 근처의 삼지연공항에 도착했고, 백두산 등정을 마친 이후 문 대통령 내외 등은 공군 2호기를 이용해 삼지연공항을 떠나 서해 항공로를 이용해 남한의 성남 서울공항에 도착했다. 문재인 대통령이 전용기인 공군 1호기를 이용하지 않은 이유는 삼지연공항의 활주로가 1개이며 폭이 좁고, 관제시설 등도 낙후해, 대형 항공기인 공군 1호기의 이·착륙에 적합하지 않았기 때문으로 알려졌다.<sup>282)</sup> 문재인 대통령

280) 경수로사업지원기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』, p. 202.

281) 통일부, 『2019 통일백서』, p. 149.

282) “[평양정상회담] 백두산행 문대통령 이용한 삼지연공항은 어떤 곳,” 『연합뉴스』, 2018.9.20.

내외가 북한 김정은 위원장 전용기인 ‘참매 1호’에 동승하는 방안도 상상할 수 있지만, 이는 문 대통령의 안전 및 경호 등에서 문제가 될 소지가 있다. 이러한 사정 때문에 정상회담에 필요한 물품 수송 등을 위해 방북길에 올랐던 남한의 공군 2호기가 북한 지역 내에서 이·착륙했다는 사실은 남북한이 항공 협력을 하는데 있어 새로운 가능성을 보여줬다고 평가할 수도 있다. 이에 앞서 노무현 대통령과 김정일 위원장은 2007년 남북 정상회담에서 서울-백두산 간 직항로를 이용하는 백두산 관광 실시에 합의한 바 있다.<sup>283)</sup>

이상에서 살펴본 것처럼, 북한이 1994년 영공 개방을 선언하고, 1998년 남북한을 연결하는 항공로 개설에 합의한 뒤 2000년부터 이른바 ‘동·서해 직항로’를 개설해 이용하고 있지만 현실적 측면에서 ‘직항로’가 아닌 우회적인 항공로를 이용하는 것이 사실이다. 남북한 간 항공로가 종으로 연결되지 못하는 가장 큰 이유는, 앞서 언급한 것처럼, 남북한 간의 군사적 긴장에 기인하는 휴전선 인근 지역 등과 같은 ‘특수사용공역’ 때문이라고 할 수 있다. ‘특수사용공역’은 국가방위, 안전보장, 인명 및 재산 등의 보호를 목적으로 지정된 통제공역과 항공기의 비행 시 조종사의 특별한 주의·경계·식별 등이 요구되는 주의공역을 지칭한다.<sup>284)</sup> 남한의 경우, 육지 및 해양 상공에 특수사용공역이 199개나 설정돼 있다.<sup>285)</sup> 이로 인해 항공로의 신설 또는 조정이 어려우며, 군용기 등의 특수 사용공역 이·착륙 등으로 인해 군용기와 민항기 사이의 충돌 가능성이 적지 않은 등 항공 교통의 안전 확보에 큰 어려움을 야기하고 있다.<sup>286)</sup>

283) 통일부, 『2008 통일백서』(서울: 통일부, 2008), p. 325.

284) 한국항공협회, 『(포켓) 항공현황 2019』(서울: 한국항공협회, 2019), p. 231.

285) 위의 책, p. 232.

286) 김맹신·유광의, “항공로의 설정 및 운영상의 법적·정책적 문제에 대한 연구,” p. 62; 김계철·김미경, 『남북한 간 정기 항공운송 개시를 위한 기초연구』, p. 142.

〈표 V-2〉 인천 비행정보구역 내 특수사용공역 현황

구분		내용	개수	통제 운영 기관
통제 공역	비행금지구역	안전, 국방 상 그 밖의 이유로 항공기의 비행을 금지하는 공역	5	국방부
	비행제한구역	항공사격·대공사격 등으로 인한 위험으로부터 항공기의 안전을 보호하거나 그 밖의 이유로 비행허가를 받지 않는 항공기의 비행을 제한하는 공역	83	국방부
	초경량비행장치 비행제한구역	초경량비행장치의 비행안전을 확보하기 위해 초경량비행장치의 비행활동에 대한 제한이 필요한 공역	1	국토교통부 국방부
주의 공역	경계구역	대규모 조종사의 훈련이나 비정상 형태의 항공활동이 수행되는 공역	7	국방부
	민간훈련구역	민간항공기의 훈련공역으로서 계기 비행항공기로부터 분리를 유지할 필요가 있는 공역	9	국토교통부
	군작전구역	군사작전을 위해 설정된 공역으로서 계기비행 항공기로부터 분리를 유지할 필요가 있는 공역	62	국방부
	위험구역	항공기의 비행시 항공기 또는 지상시설물에 대한 위험이 예상되는 공역	32	국방부
계			199	-

출처: 한국항공협회, 『(포켓) 항공현황 2019』, p. 232, 238.

따라서 앞으로 남북한을 포함해 모든 국가의 민항기가 경제적 이익을 향상하기 위해 이미 개방된 남북한의 영공을 비교적 자유롭게 이용하기 위해서는 무엇보다 남북한 간의 군사적 긴장을 완화할 필요가 있다. 2018년 9월 평양 남북 정상회담을 계기로 체결된 「9·19 군사합의」는 군사분계선을 중심으로 폭이 20~80km에 달하는 비행 금지구역을 설정하고 있지만, 화물기를 포함한 민간 여객기에는 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 「9·19 군사합의」가 일정하게 이행되며 한반도에서의 군사적 긴장이 상당한 정도로 완화된 것으로 평

가되지만 여전히 한반도를 종단하는 항공로를 이용하는 항공기를 찾기는 어려운 것이 사실이다. 즉, 여전히 군사분계선 이남 지역과 이북 지역에서 각각 상대측 지역으로 향하는 항공기에 대한 군사적 안전이 완전하게 담보되지 않는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 남북한 사이의 교류·협력이 보다 활성화될 필요가 있다. 평화경제, 즉 한반도의 평화가 남북한 사이의 교류·협력을 발전시키고, 남북한 간 교류·협력의 발전이 평화를 더욱 공고하게 하는 선순환 구조가 정착되어야 하는 것이다. 2000년 남북 정상회담 이후 2007년을 전후한 시기까지 남북한 간 항공기 왕래는 비교적 활발하게 이뤄져왔다. 항공기를 이용해 매들린 올브라이트 미 국무장관 일행 방북, 이산가족상봉 교환행사, 고 정주영 현대그룹 명예회장 조문단 방남, 대통령 특사 및 한반도에너지개발기구 관련 인력 수송, 8·15 공동 행사 참가, 북한의 축구 선수단 및 태권도 시범단 방남, KBS 교향악단 방북, 가수 이미지 평양 공연, 부산 및 인천 아시안 게임 관련 북한 대표단 방남, 2018년 평창 동계 올림픽 북한 대표단 참가, 남북한 스키 선수 마식령 공동 훈련, 2018년 9월 평양 남북 정상회담 개최 등 남북한 간 교류·협력 사업이 적지 않게 이뤄져왔다. 교류·협력 사업이 보다 활성화됨에 따라 항공기 왕래가 증가해야만 보다 원활한 사업 추진 및 사업에서의 성과를 위한 협의가 본격화돼 문제가 해결될 수 있기 때문이다.

이와 함께 공중에서의 남북한 간 군사적 긴장완화를 추진함으로써 양측 사이의 공중 협력 실현에 기여할 수 있을 것이다. 남북한은 공통적으로 항공기를 이용한 상대방의 기습침투 및 타격·폭격 등을 우려하고 있다. 남한은 항공기를 이용한 북한의 기습침투 및 선제 타격 가능성을 경계한다. 그러나 북한이 보유하고 있는 전투기의 제원과 남한의 방공능력을 감안했을 때 이러한 우려가 현실화될 개연

성은 크지 않다. 반면 북한은 한·미 연합군이 대규모 항공 전력을 이용해 북한 전역을 폭격하는 상황을 가장 우려한다. 한국군과 미국이 보유하고 있는 최첨단 전투기의 제원과 북한의 방공능력을 종합적으로 감안했을 때 북한의 우려가 현실화될 개연성은 상대적으로 크다고 할 수 있다.<sup>287)</sup> 즉, 공중에서의 남북한 간 군사적 긴장완화를 위해 북한이 먼저 나서기는 어려운 상황인 것이다. 따라서 항공 운항 부문뿐 아니라 공군력 및 방공능력에서 압도적인 우위를 보이는 남한이 보다 전향적인 자세로 문제 해결을 위한 노력을 선제적으로 기울여 나갈 필요가 있다.

#### 4. 소결

남북한이 한반도 차원의 평화경제를 실현해나가는 과정에서 육상 협력과 해양 협력 등 경제적인 협력 사업의 추진은 필수적인 사안이라고 할 수 있다. 그렇지만 6·25전쟁이 사실상 끝난 지 70년 가까이 흘렀음에도 완전하게 종료되지 않으며 유지되는 한반도의 정전체제는 남북한의 교류·협력뿐 아니라 평화경제 실현에 적지 않은 장애를 조성하고 있다. 특히, 남북한의 군사력이 군사분계선 등을 기준으로 서로 대치를 지속하는 상황에서 상호 간 교류·협력 사업 추진, 나아가 평화경제를 실현해 나가기 위해서 군사적 보장조치는 필수적이다.

본 연구에서 검토하고 있는 육상 협력 사업 가운데 교통·물류협력과 통일경제특구 조성 등은 비무장지대 통과와 관련한 군사적 안전보장 문제를 해결해야만 지속적이고 안정적인 추진이 가능한 사업이다. 금강산관광 및 개성공단, 철도·도로 연결 등 기존에 이뤄졌

---

287) 장철운, 『남·북한 미사일 경쟁사: 현무 vs. 화성』 (서울: 선인, 2015), pp. 210~224 참조.

던 사업을 다시 재개하고 확대할 경우에는 기존의 남북관리구역 관련 합의를 복원하거나 그 유효성을 확인하는 정도의 조치로 군사적 보장이 가능하다고 판단된다. 경의선 연결 등과 같이 비무장지대 내에 새로운 통로를 개설해야 하는 경우에도 기존의 남북관리구역 관련 합의를 토대로 해당 지역에 관한 군사적 보장조치를 합의할 수 있을 것으로 보인다.

비무장지대 내에 유엔 기구를 유치하는 등과 같이 비무장지대 일부 지역을 이용할 경우에는 해당 지역을 남북관리구역으로 추가 지정하거나, 2018년 남북한이 체결한 「9·19 군사합의」의 관련 내용을 준용하는 방법으로 군사적 보장조치를 취할 수 있을 것이다. 비무장지대의 국제평화지대화, 판문점-개성 평화협력지구 조성 등과 같이 비무장지대 전반을 이용하려 할 경우에는 비무장지대 내에 전개된 양측의 군사력을 모두 제거하고, 재전개 금지 위반 여부를 감시하는 수준의 군사적 보장조치가 이뤄질 필요가 있다. 중·장기적 측면에서는 비무장지대의 이용 문제가 지속적으로 대두될 수밖에 없는 만큼, 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역 전체에 대한 관리권을 남한이 인수하는 방향에서 유엔사와의 협의를 추진할 필요가 있다.

서해 평화수역 및 공동어로구역 조성·이용, 동해에서의 해양 협력, 한강 하구 공동 이용, 해운·항만협력 등 해양 협력 사업을 추진하기 위해서도 군사적 보장조치가 이뤄져야 할 것이다. 해양 협력 사업을 위해 이뤄질 수밖에 없는 사안인 남북한의 함선이 상호 왕래하는 문제에 대한 군사적 보장조치는 기존에 해왔던 것처럼 「남북해운 합의서」 국제법 및 국제관례에 따르면 될 것으로 보인다. 제주해협을 통과하는 북한 상선에 대한 군사적 보장조치 역시 기존에 남북한이 합의했던 「남북해운합의서 부속합의서」의 「수정·보충합의서」에 따라 이뤄질 수 있을 것이다. 해상에서 남북한이 공동으로 이용하는 구

역을 설정하는 문제와 관련해서는 기존의 「6.4 합의」와 「9·19 군사 합의」에 따라 군사적 보장조치를 시행할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 V-3〉 남북협력 관련 분야별 군사적 보장조치 추진방향

구분		주요내용
육상	비무장지대 통과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (남북) 기존 사업 재개의 경우, 남북관리구역 관련 기존 합의 복원 및 유효성 확인</li> <li>• (남북) 연결로 추가 개설의 경우, 남북관리구역 관련 기존 합의 토대로 추가 합의 추진</li> <li>• (한-유엔사) 비무장지대 내 군사분계선 이남 지역 관할권·관리권 문제 해결 필요</li> </ul>
	비무장지대 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (남북) 특정 구역 제한 이용의 경우, 남북관리구역 추가 지정 및 「9·19 군사합의」 토대로 필요한 조치 합의 추진</li> <li>• (남북) 비무장지대 전체를 이용하려할 경우, 양측 전개 군사력 제거 및 재전개 금지 등 조치 추진</li> </ul>
해상	남북 함선 상호 왕래	• (남북) 「남북해운합의서」 및 국제법, 국제관례에 따른 안전보장 조치 추진
	북한 상선의 제주해협 통과	• (남북) 「남북해운합의서」에 따른 안전보장 조치 추진
	공동 이용 구역 설정	• (남북) 6.4 합의, 9·19 군사합의에 따른 상호 이용 질서 확립 및 안전보장 조치 추진
공중	남북한 간 영공 개방	• (남북) 제도적 조치는 이미 완료, 비무장지대 인근 지역 등 남북한 간의 실질적 군사적 긴장완화 필요
	남북한 간 직항로 이용	

출처: 저자 작성.

본 연구에서는 육상 협력 분야에 포함돼 있는 남북 관광협력은 육상뿐 아니라 해상과 공중을 통해서도 이뤄질 수 있다. 2000년 남북 정상회담을 위해 김대중 대통령이 전용기를 타고 이른바 ‘서해 직항로’를 이용해 방북한 이후 지금까지 총 899회(편도 기준)의 남북한 간 항공기 운항이 이뤄졌다(〈그림 V-6〉). 2018년 9월 중순 평양에

서 열린 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 세 번째 남북 정상회담에서는 문 대통령 등이 평양에서 백두산 근처의 삼지연 공항까지 남한의 공군 2호기를 타고 이동했다가 백두산 방문을 마친 뒤에는 삼지연 공항에서 성남서울공항으로 곧장 귀환하기도 했다. 이와 같이 항공을 통해 남북한이 관광 등의 사업에서 협력하기 위해서는 남북한 간 영공 개방과 남북한 간 직항로 이용 등이 실현되어야 한다. 이와 관련한 군사적 보장조치는 제도적 측면에서 이미 이뤄졌지만 남북한의 군사력이 비무장지대 인근에 밀집해 있는 등과 같이 양측 간 군사적 긴장이 실질적으로 완화되지 않은 문제로 현실화되지 못하고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 남북한이 한반도 차원에서 평화경제를 실현해나가기 위해 긴요한 양측 간 육상 및 해상, 공중에서의 협력 사업은 군사적 보장조치를 반드시 필요로 한다. 이와 관련해 2000~2007년 남북한 간 교류·협력 사업이 양적·질적 측면에서 성장하는 과정에서 상당한 정도의 군사적 보장조치를 이미 시행한 바 있다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 이러한 경험은 앞으로 남북한 간에 평화경제를 실현해나가는 과정에서 군사적 보장조치와 관련한 소중한 자양분이 될 수 있을 것이다.

그렇지만, 군사적 보장조치와 관련해 제도가 완비되더라도 이의 시행은 전반적인 남북관계, 특히 남북한 간의 군사적 긴장 정도와 긴밀하게 연동될 수밖에 없는 것이 현실이다. 남북한 간 영공 개방 및 직항로 이용과 관련해 제도적 합의가 제대로 실행되기 어려운 여건에서도 알 수 있는 것처럼, 상당한 수준의 남북한 간 군사적 긴장이 유지되는 상황은 남북한 간 교류·협력 사업의 추진에 가장 큰 걸림돌이 돼 왔으며, 향후에 이뤄질 평화경제의 실현에도 가장 큰 장애가 될 가능성이 크다. 따라서 원활한 평화경제 실현 및 남북한 간 교류

· 협력 추진을 위해서는 한반도의 군사적 긴장완화가 중요한 것이다.

남북한은 2018년 일련의 남북 정상회담과 국방장관회담 등을 통해 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하기 위한 조치들에 합의했다. 특히, 남북한이 「9·19 군사합의」를 통해 약속한 사항들의 일부가 이행되며 기대가 커졌던 것도 사실이다. 그러나 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 북한은 「9·19 군사합의」를 포함해 남북한 간 2018년 합의를 이행하는 것에 대해 묵묵부답의 태도로 일관하고 있다. 문재인 대통령을 비롯한 한국 정부의 일관된 노력 등으로 트럼프 대통령이 2019년 6월 말 판문점을 방문하고,<sup>288)</sup> 김정은 위원장과 사실상 제3차 북미정상회담을 개최하며 북미 간 실무협상 재개를 약속해 반전의 계기가 마련될 수 있다는 기대가 표출됐던 것도 사실이다. 그렇지만 같은 해 10월 스웨덴 스톡홀름에서 열린 북미 간 실무협상에서 북한은 일방적으로 ‘결렬’을 선언했다.

심지어 북한은 2020년 3~4월 김정은 위원장이 참관하는 가운데 단거리 발사체 시범 사격 및 포병훈련 등을 집중적으로 진행했고, 6월에는 남한 내 일부 탈북민 단체들의 대북전달 살포가 「판문점 선언」 위반이라고 주장하며 「판문점 선언」에 따라 개성에 설치됐던 남북공동연락사무소를 전격 폭파했다. 이로 인해 남북한 간의 군사적 긴장이 다시 고조되는 것 아니냐는 우려가 제기되기도 했지만 북한이 이른바 ‘대적 군사행동 계획 실행’을 전격적으로 유보하며 남북관계는 숨을 고르는 모양새이다. 이러한 가운데서도 북한은 「9·19 군사합의」에 따라 이미 이행된 조치들을 되돌리지는 않았다. 육상과 해상, 공중에서 비무장지대보다 훨씬 넓은 폭으로 각각 설정된 훈련 및 비행 금지구역 등을 위반하지 않았고, 사실상 비무장

288) 존 볼턴 지음, 박산호·김동규·환선영 옮김, 『그 일이 일어난 방』(서울: 시사저널사, 2020), pp. 488~504.

화가 완료된 판문점 공동경비구역을 다시 무장화하지도 않았다. 폭파하는 방식으로 철거된 비무장지대 내 10개의 북측 감시초소(GP)를 복원하기 위한 모습도 보이지 않고 있다.

향후 평화경제를 제대로 실현하기 위해서는 남북한 군 당국이 교류·협력 사업 추진에 관한 군사적 보장조치만을 협의·합의하려는 소극적 태도를 지양해야 할 것이다. 나아가 양측 군 당국은 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위해 필요한 군사적 긴장완화 조치를 보다 적극적으로 협의·합의하고, 합의한 사항을 신속하게 이행해나가야 할 것이다.<sup>289)</sup> 이를 위해 북한은 2018년 「9·19 군사합의」에서 약속한 남북군사공동위원회 구성·운영 문제 협의에 즉각 참여해야 할 것이다. 지난 남북관계의 역사에서 어렵지 않게 확인할 수 있는 것처럼, 한반도에서의 군사적 긴장이 완화되지 않은 상태에서 이뤄지는 남북한 간의 교류·협력 사업은 경제적 측면과 평화적 측면 모두에서 일정하게 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다.

---

289) 이관세, “평화경제와 군사적 긴장완화와의 상호관계,” (통일연구원 자문회의 자료, 2020.5.28.); 탁용달, “평화경제의 비전과 추진방향,” (통일연구원 최종보고회 준비 워크숍 토론내용, 2020.9.22.).

# VI. 결론





## 1. 평화경제의 복합 기대효과

이상과 같이 남북이 한반도 안보 상황을 고려한 지속적이되 단계적인 적정 협력사업을 전개할 경우 한반도에서 평화경제를 구현할 수 있다. 이를 위해서는 우선 남북이 평화경제의 비전을 공유하고 협력을 위한 신뢰를 조성하는 한편, 대내외적으로 우호적인 환경을 조성하도록 평화경제의 기대효과를 제시하는 일이 필요하다. 이는 본 연구의 목표 중 하나이기도 하다. 아래에서는 본문에서 다룬 분야 및 사업별 남북협력의 기대효과를 정책 및 경제 두 측면에서 종합하고 있다.

### 가. 정책적 기대효과

국내에서 평화경제가 회자 된 지 2년이 다가오고 있지만 기존에 실시되었던 개성공단사업과 금강산관광사업을 제외하면 구체적인 실현 사례가 많지 않고, 이들 두 사업도 현재 중단된 상태이다. 이는 고질적 장기분쟁지역인 한반도에서 상호 적대와 불신, 그리고 전쟁 위협이 해소되지 않은 가운데 추진하는 협력사업이 대단히 취약할 수 있음을 말해준다. 군사적 긴장 해소와 신뢰구축이 뚜렷하지 않은 상황에서는 평화협력이 우선해야 함도 알 수 있다. 이를 전제로 해당 단계에서 경제협력이 결합할 때 평화경제가 구현되는데, 먼저 정책적 기대효과를 살펴보자.

첫째, 남북한 차원에는 정치군사적 대결상태의 해소를 바탕으로 경제협력을 비롯한 다방면의 협력사업을 전개함으로써, 평화경제가 추구하는 ‘평화와 번영의 한반도’를 전망할 수 있다. 사실 평화경제의 개시는 상호 대화와 타협을 필요로 하고, 그것은 정치군사적 대결의 종식(최소한 중단)을 전제로 한다. 정치군사적 대결상태의 종식 없는 대화와 협상은 일시적으로 합의에 이를 수 있어도 이행은

낙관하기 어렵다. 그러므로 평화경제의 일차적 관건은 안보문제에 관한 공동 이해와 상호 관심사에 관한 포괄적 해결이다. 안보-안보 교환모델에 입각한 정치군사적 신뢰구축 위에 경제협력이 전개될 수 있는 것이다. 안보 민감성이 높은 정전체제 하에서 민간교류나 인도적 지원사업 조차도 군사적 보장조치가 필요한 사실이 한반도 평화경제론의 특수성을 잘 말해준다.

본문에서 제시한 다양한 남북 육상·해양·공중에서의 남북협력이 전개되면 남북 간에는 상호 신뢰구축이 일어나 정치군사적 긴장이 완화될 것이다. 구체적으로 평화지대, 경제특구, 교통·물류협력사업 등은 물류 회랑의 경쟁력 확보, 남북 공동 인프라 조성을 통해 남북 경제통합의 기반 조성과 평화구축에 기여할 수 있다. 이는 본문에서 제시한 다양한 협력사업의 성과에 기반을 두는 것인데 그로부터 남북 상생의 경제협력 모델을 창출하고 경제통합의 기반을 전망할 수 있다. 이런 정치적, 물질적 효과는 남북한 정책결정집단은 물론 주민들 차원에서도 상호 이질감을 해소하고 민족 단합의식을 높여줄 수 있을 것이다.

둘째로 꼽을 수 있는 정책적 효과는 대내적 차원에서 찾아볼 수 있다. 논자에 따라 시각은 다르겠지만, 평화경제론에 입각해 남북협력과 한반도 평화에 가장 관심이 높은 곳은 한국이다. 왜냐하면 한국이 평화경제 구상의 잠재적 이익에 대한 기대가 가장 높은 당사국이기 때문이다. 이는 평화경제론이 실제 한국 정부가 제의한 것으로도 알 수 있다. 한국은 평화경제의 직접적 이해당사자일 뿐만 아니라 선도할 능력을 갖추고 있다. 한국은 북한에 비해 국제적 위상과 이미지, 경제력, 정책기획 및 집행능력 등에 있어서 평화경제를 이끌고 갈 능력을 갖고 대비하고 있다. 문제는 대북정책에 관한 정치적 분열이 높은 대내적 환경이다. 국민들이 평화경제론을 이해하고 그 기대효과와 한국의 역할에 공감한다면 그에 대한 지지도가 높아질 것이다.

평화경제론에 입각한 남북의 육상·해양·공중협력으로 한국인은 북한지역, 한반도를 넘어 대륙과 해양을 연결해 한반도 미래 비전을 전망할 수 있다. 물론 출발은 남북 간 육상·해양협력의 성공적이고 비가역적인 전개이다. 남북 육상·해양협력은 두 분야에서 남북을 이을 뿐 아니라, 그 수행 주체들(남북한+a)을 연결해 협력의 지평을 확대하는 효과를 기대할 수 있다. 이런 남북 간 평화경제 협력은 국민들의 합리적 평화·통일의식을 제고할 수 있다. 즉 북한의 위협과 이탈에 대한 경계 및 걱정 대응과 함께 대화와 협력에 대한 인센티브와 추가 협력 등 균형적인 대북정책을 전개하면서 남북 육상·해양협력을 안정적으로 전개할 대내적 환경을 조성할 수 있다. 그 과정에서 정책결정집단에서는 관련 부처 및 기관 사이, 그리고 국회, 언론, 이해집단들 사이에 체계적인 대북정책 거버넌스를 수립할 수 있을 것이다. 말하자면 남북 육상·해양협력은 대내적 지지에 의해 개시하지만, 협력의 발전·지속은 다시 대내적 지지를 확대해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 남북 육상·해양협력은 대외적 차원에서 한국의 국제적 위상 제고, 한반도 이미지 개선, 국제사회의 대한(對韓) 투자 증대 등과 같은 유무형의 효과를 이끌어낼 수 있다. 이런 대외적 효과 역시 평화경제 추진 시 국제적 지지와 협조, 그리고 합리적 한반도 미래 비전 제시 여부에 의존할 것이다. 실제 본문에서 제시한 육상·해양 협력사업 중 적지 않은 부분은 국제사회의 지지와 참여 없이는 힘들 것이다. 개성공단사업과 금강산관광사업의 경험을 살피 남북 육상·해양협력은 남북이 주도해야겠지만 국제적 지지를 이끌어낼 때 정책효과가 극대화되는 것을 재확인할 필요가 있다. 아래 <표 VI-1>은 이상의 정책적 기대효과를 요약한 것이다.

〈표 VI-1〉 남북 협력사업의 정책적 기대효과

차원	정책적 기대효과
남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신뢰구축, 평화지대, 경제특구 등으로 정치·군사적 긴장완화</li> <li>• 한반도 통합 교통망 구축을 통한 물류 회랑의 경쟁력 확보</li> <li>• 남북 인프라 협력을 통해 남북경제통합의 기반 구축</li> <li>• 남북 상생의 경제협력모델 창출</li> <li>• 민족의 동질성 회복과 상호 이질감 해소</li> </ul>
대내	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 육상·해양협력 사업 연계 및 확대</li> <li>• 국민들의 합리적 평화·통일인식 확대</li> <li>• 평화경제 개념의 저변 확대와 여론 증대</li> <li>• 대북정책 거버넌스 체계화</li> </ul>
대외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 국제적 위상 제고</li> <li>• 한반도 이미지 개선</li> <li>• 대한 투자 증대</li> </ul>

출처: 연구진 작성.

## 나. 경제적 기대효과

남북 육상·해양협력의 경제적 기대효과는 정량적 분석에 기초한다는 통념 때문에 적지 않은 오해와 곤경을 초래하기도 한다. 때로는 경제적 효과가 정책적 효과와 겹치기도 하고 정성적 분석을 요구하기도 한다. 또 북한 자료의 빈곤과 객관성의 문제, 그를 남한 자료와 묶는 작업은 많은 가정과 잠재적 오류 속에서 진행된다. 본문에서 분석한 경제적 기대효과와 그것을 종합한 아래의 서술 역시 그런 한계에서 벗어나지 못함을 전제로 하고 있다. 다만, 이 논의로 대략적으로 남북 육상·해양협력의 경제적 효과를 가늠할 수는 있을 것이다.

먼저, 남북 육상협력사업으로 꼽은 4대 사업의 경제적 기대효과만 놓고 보더라도 이것은 막대한 효과를 기대할 수 있다. 아래 표들을 보면 효과 분석이 사업별로 다를 수 있다. 교통·물류사업은 사실 남북 경제협력, 나아가 경제공동체 건설의 기반시설 구축이라는 점에서 특별한 의의가 있다. 그중 북한지역에 투입할 재정이 21조원대로 막대할 수밖에 없지만 약 58조 원의 이익을 기대한다는 점

에서 경제적 효과분석(〈표 VI-2〉)은 상상의 날개를 달아주고 있다. 개성공단의 경우, 현대경제연구원의 2014년 발표자료에 의하면 2005년부터 2013년까지 10.7억 달러를 투자해 19.7억 달러의 매출을 거두었고, 그 이후 3단계 사업까지 142억 달러를 투자해 480억 달러의 매출을 거둘 것으로 예상됐다.<sup>290)</sup> 개성공단사업은 통일경제의 실험이라는 평가가 있을 정도였다. 향후 그와 같은 남북 경제특구사업이 활성화될 경우 한반도 평화경제의 미래는 밝다. 관광협력에서 경제적 기대효과는 2.6조원을 투자해 370조원의 이익을 보는 황금알로 나타났다. 강원·경기도의 남북 경제특구사업은 약 5,500억원을 투자해 34.4조원을 경제적 이익을 내는 것으로 나타났다(〈표 VI-3〉). 여기서 관광 및 남북 경제특구사업은 개발과 보존이 조화를 이루며 전개한다는 원칙을 고려해야하기 때문에 남북 상생과 함께 지속가능성을 그 효과에 추가할 수 있다.

〈표 VI-2〉 남북 교통·물류사업에서 경제적 파급효과(북한측)

(단위: 억 원)

사업명	사업내용	총사업비	파급효과
교통·물류 사업	경의선·동해선 철도 현대화(북측)	171,000	464,389
	개성-평양, 금강산-원산 도로현대화	35,239	95,698
	삼지연공항 현대화	9,569	26,004

출처: 연구진 작성.

〈표 VI-3〉 남북 관광협력 및 DMZ 평화지대화사업에서 경제적 파급효과

(단위: 억 원)

사업명	사업내용	총사업비	생산유발 효과	부가가치 유발효과	취업유발 효과
남북 관광협력	금강산국제관광지대 금강산국제관광특구	26,000억 원	439,000억 원	156,000억 원	3,105,000억 원
DMZ 평화지대화	경기도 통일특구사업	3,000억 원	91,958억 원	36,017억 원	72,971억 원
	강원도 통일특구사업	2,480억 원	85,137억 원	24,031억 원	36,585억 원

출처: 연구진 작성.

290) 현대경제연구원, “개성공단 10년 평가와 발전 방안,” (현대경제연구원 VIP report, 2014.12.8.), p. 5., 〈[http://hri.co.kr/uproad/publication/201412108641\[1\].pdf](http://hri.co.kr/uproad/publication/201412108641[1].pdf)〉 (검색일: 2020.9.29.).

남북 해양협력사업은 육상에 비해 그 규모는 작아 보이지만, 여기에는 해저개발 등 해양협력 전반이 포함되어 있지 않고 육상협력과의 시너지까지 고려한다면 그 기대효과도 결코 작은 것이 아니다. 이 중 한강하구 공동이용수역 및 서해평화수역은 경제협력과 평화협력이 밀접히 연관되어 있는 주요사업이다. 동해 수산·관광협력은 북한이 추진하는 금강산·동해관광특구사업과 연계성이 높고, 해운·항만 협력은 해양협력의 인프라 구축이라는 점에서 그 의의가 크다. 연구 결과, 총사업비 1조 4,698억 원 규모인 남북 해양협력 사업의 생산유발효과는 2조 9,525억 원, 부가가치유발효과는 1조 2,259억 원으로 추정된다. 취업유발효과와 고용유발효과는 각각 16,626명과 12,920명으로 추정된다. 총사업비 투입 측면에서 가장 큰 규모의 사업인 동해 수산·관광협력사업이 생산, 부가가치, 취업 및 고용효과 측면에서 가장 큰 파급효과를 보이는 것으로 분석되었다(〈표 VI-4〉).

〈표 VI-4〉 남북 해양협력 사업의 경제적 파급효과 종합결과

(단위: 백만 원)

사업명	총사업비	생산유발효과	부가가치 유발효과	취업유발효과	고용유발효과
한강하구 공동이용수역	64,960	128,253	53,554	721	558
서해평화수역	104,100	206,636	85,634	1,186	940
동해 수산·관광협력	804,797	1,625,522	670,911	9,084	7,043
해운·항만협력	495,925	992,111	415,836	5,634	4,379
총계	1,469,782	2,952,522	1,225,935	16,626	12,920

출처: 연구진 작성.

협력사업 추진 과정에서 발생하는 다양한 기대효과들과 협력사업 조성 이후 해당사업의 활성화 단계에서 발생될 것으로 예상되는 직·간접적인 경제적 효과들을 주요 행위자별로 정리해보자.

우선, 남한의 경제적 기대효과는 해당 분야 시장규모 확대, 관련 산업의 성장, 신규 산업의 창출, 비용절감 효과 등을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 시장규모 확대 측면에서는 육상 및 해상의 교통·물류망 확보를 바탕으로 관광, 가공업, 철도·항만, 그리고 물류산업에서 막대한 효과를 볼 수 있다. 관광에서 역사·생태·레저산업의 활성화가 기대된다. DMZ 평화지대가 조성되고 한강하구 공동이용이 실행되고, 무엇보다 남북이 철도·도로로 연결될 경우 관광사업은 세계적인 관심을 끌며 활성화 될 수 있다. 그리고 개성공단사업 재개와 같은 남북 경제특구사업이 진행될 경우 경제시장의 확대는 물론 인적·물적 교류 증대 및 상호의존 확대로 평화정착에 기여할 수 있을 것이다. 육상협력의 경우 우선 서쪽과 동쪽에서 남북 철도·도로의 연결은 한반도 차원의 시장 조성은 물론 중국, 러시아를 연결해 대륙과 해양을 잇는 한반도발 거대시장을 조성할 잠재력이 있다. 해양협력의 경우 항만 현대화 및 신항 개발사업으로 동북아 물류망 구축, 항만 건설 및 엔지니어링 분야 시장규모 확대, 항만 배후단지 개발을 통한 제조·물류·유통 단지 구축 등의 연관효과가 예상된다.

둘째, 관련 산업의 성장 측면에서는 협력사업 추진으로 인해 발생하는 관련 물류처리량 확대와 북한의 접경도시와 무역항의 성장으로 물동량이 확대되어 결국 한국의 주요 접경도시 및 무역항의 연계 물량량이 증대하는 효과를 기대해 볼 수 있다.

셋째, 비용절감 측면에서는 북한의 인적·물적 자원을 활용한 생산 단가 절감 및 효율성 제고를 기대할 수 있다. 수산물의 해외 저차 가공 비중이 감소하고 북한 내 저차 가공 활성화 시 국내 수산물 가공업체 비용 절감이 예상된다. 또한 북한 선원 양성 이후 한국 선박에 고용 시 인건비 절감효과도 예상된다. 각 항만 후보지 준설을 위

한 비용과 준설을 통한 양질의 모래 채취 편익도 발생할 수 있다.<sup>291)</sup> 이들 사업이 북한의 교통망 개선 및 남북 교통망 연결과 맞물려 전개 될 때 그 효과를 배가할 수 있다.

넷째, 유관산업 고용 창출 측면에서는 협력사업의 시설 조성 이후 각 분야 산업 활성화 단계에서 서비스, 가공 및 제조, 물류 분야 등 유관산업에서 고용 확대가 예상된다.

한편, 북한의 기대효과로는 시장규모 확대, 지역발전 효과, 장비 및 인프라 구축 효과, 기술도입효과, 고용창출 및 인적자원 고도화 등의 효과를 기대해 볼 수 있다.

첫째, 시장규모 확대 측면에서는 북한의 주요 교통로 개선 및 확장으로 육·해상에서 물동량 증가가 예상된다.

둘째, 지역발전 측면으로는 개발이 제한되었던 동·서해 접경지역의 관광업, 수산업 활성화로 지역 소득증대 효과와 북한 도시 간, 남북 접경지역 간 교역 증대로 북한 지역사회의 경제 활성화가 기대된다. 또한 국내 기업의 북한 현지 진출로 지역경제 발전 기반이 강화될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 장비 및 인프라 구축 효과 측면에서는 시설 현대화 및 집적화 강화가 기대되고 자동차, 어선, 가공시설 관련 기자재 인프라와 물류 인프라가 구축될 것이며 에너지, 통신, 교통 인프라 등이 대규모로 조성될 것이다.

넷째, 기술도입 효과 측면에서는 각종 가공기술, 농수산 자원 관리 및 배양기술 도입, 연구개발 협력을 통한 기술개발이 활성화될 것으로 보인다. 또한 이러한 기술개발 활성화는 북한의 기술진보를 촉진하여 북한 경제성장의 기반을 마련하는 데 기여할 것이다. 특히

---

291) 양창호 외, 『한강하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류시설이용 방안 연구』 (서울: 한국해양수산개발원, 2005), pp. 143~145.

교통·물류, 항만 등 양측의 기술격차가 큰 분야일수록 북한의 기술 진보가 빠르게 일어날 것으로 기대된다.

다섯째, 고용창출 및 인적자원 개발 측면에서는 대규모 고용창출 효과와 더불어 인력양성 및 학습효과가 발생할 것이며, 인적자원의 고도화로 생산성 증대효과가 예상된다. 본문에서 분석한 육상 및 해양 협력의 모든 사업에서 고용창출, 부가가치 등 높은 파급효과가 확인되었다. 가령 해양협력 사업도 북한의 경제성장에 기여할 것으로 예상된다. 북한으로의 투자 증대는 (특히 광공업 등 자본집약적인 산업에서) 노동생산성 증대와 실질임금 상승을 유발해 북한 경제 발전에 기여하게 될 것으로 보인다. 한 사전(事前) 추정 연구에 따르면, 남한에서 북한으로 2018년에서 2050년까지 33년 동안 매년 한국 GDP의 1%씩(약 18.9조원) 재정을 북한의 사회간접자본 구축 및 가계소득보전에 투입할 경우, 북한의 경제성장률(2017년 1.8%)은 향후 33년 간 연평균 6.6%의 성장률을 보일 것으로 추정된다.<sup>292)</sup>

이상 남북 육상·해양협력 사업으로 남북한이 각각 전망할 수 있는 경제적 기대효과를 살펴보았다. 그러나 그것은 남북의 상호의존 없이는 성립 불가능하고, 남북이 각각 기대하는 경제적 이익은 중첩해 발생할 수도 있다. 그런 점에서 남북이 공동으로 얻을 경제적 기대효과도 중요하게 다가올 수 있다.

남북 공동의 경제적 기대효과는 첫째, 다양한 측면에서 발생하는 시너지 효과를 통해 시장통합을 거론할 수 있다. 산업 확대, 비용절감, 부가가치 증대, 고용 확대, 지역발전, 기술이전, 신산업 창출 등 남북 육상·해양협력 사업을 통한 다양한 경제적 시너지 효과가 기대된다. 신규산업 창출 측면에서 보자면, 남북 육상·해양협력 사업

---

292) 송철중, “남북한 경제협력의 북한의 경제성장에 미치는 효과 분석,” 『경제학연구』, 제65권 1호 (2017), pp. 5~45.

추진을 위한 관련 과학기술·교육·사업지원서비스 등지에서 북한에서 다양한 신규 산업이 창출될 것으로 예상된다. 북한은 후발주자이지만 ‘단변도약’을 추구하는 정보통신기술과 4차산업에 대한 관심이 높아 산업의 현대화를 촉진할 수 있을 것이다. 그리고 북한주민의 생필품을 양질로 제공하는 것과 북한기업의 제조·가공기술을 향상하는 데도 협력해 남북 간 산업격차 축소와 하나의 시장 형성에 기여할 수 있다.

둘째, 환경, 인프라, 인적 자원 등 모든 면에서 기존 상황의 개선으로 사회적 편익이 증대하는 효과를 기대할 수 있다. 접경지역 및 접경해역에서의 생태계 개선 효과는 비시장 가치평가법으로 평가된 사례에서 찾을 수 있다. 한강하구의 경우, 조류 및 야생동물 서식지 기능, 심미적·문화적 기능, 해양생물 산란 및 서식지 기능, 수질정화 기능 등에 대한 연간 가구당 가치가 4,980원이며, 국가 전체적으로 323.8억 원(2006년 가격 기준)의 총 가치를 지니는 것으로 평가되고 있다.<sup>293)</sup> 또 DMZ 일대 접경지역에서의 산림, 보건, 식량, 관광협력은 주민들의 소득 증대를 통해 삶의 질 개선에 기여하고 남북 간에는 통일 한국을 향한 공동 기대감을 높일 수 있다.

셋째, 북한 및 접경지역 생태관광에 대한 비시장 편익도 작지 않은 편익으로 기대된다. DMZ 생태관광에 대한 가상 가치를 평가한 결과, 1인당 19,900원~24,400원으로 추정되었다.<sup>294)</sup> 과거 금강산 관광사업의 경험에서 알 수 있듯이, 북한의 생태계와 관광자원의 희소성을 고려할 때, 접경지역 관광 개방 시 국내외 다양한 관광수요가 예상된다.

---

293) 광승준·유승훈·장정인, “컨조인트 분석을 이용한 한강하구의 가치추정,” 『경제학연구』, 제54권 4호 (2006), pp. 141~161.

294) 이충기, “2단계 CVM 접근방법을 통한 생태관광자원의 가치평가,” 『호텔경영학연구』, 제15권 3호 (2006), pp. 175~187.

## 다. 평화경제 관련 종합 평가

남북 육상·해양협력의 정책적·경제적 기대효과를 종합하여 평화경제의 관점에서 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 한반도 평화경제의 관점에서 볼 때 남북 협력사업은 해당 시기 정세의 요구에 부합하며 전개해 나갈 때 실질적 효과가 발생할 것이다. 남북 협력사업의 주 행위자는 남북한이고, 주 협력 공간은 한반도 육상이다. 개성공단사업, 금강산관광사업은 남북이 육상에서 전개한 경제협력사업이었다. 다만, 이들 협력사업이 한반도 정세 발전에 미친 것은 성과와 한계, 양면을 모두 갖고 있다. 이들 사업은 상호 민감성이 가장 높은 안보문제에 관한 균형적 해결이 실현되지 않은 가운데 (신)기능주의적 접근 양상을 띠었다. 이는 안정적인 남북 협력사업은 지속가능한 평화 위에서 가능하다는 점을 말해준다. 평화경제론을 제창한 문재인 정부가 비핵평화 프로세스를 제안하며 남북관계 개선을 병행 추구하는 것은 그런 문제의식의 발로이다.

안보-안보 교환모델에 근거한 남북 간 정치군사적 신뢰구축 위에서만 남북 협력은 실현가능성을 내다볼 수 있다. 물론 남북 간 신뢰구축은 북미 간 신뢰구축과 동전의 양면에 있다. 그런 전제 하에서 남북협력의 범위가 육상에서 해상으로 확대하는 것은 북한에 선택의 여지를 확대하고 국제사회에의 관심을 유도하는 의미가 있다. 남북이 주도하는 바탕 위에서 필요시 국제적 관여를 검토할 수도 있을 것이다. 다만, 남북협력 분야가 확대되었다고 하더라도 평화경제 구도의 형성기에 그것은 경제적 이익보다는 평화정착에 기여해야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 그럴 때 평화와 경제가 선순환 할 기반을 다질 수 있기 때문이다.

둘째, 남북 육상·해양협력은 평화경제의 개념을 정립하고 경제적·정책적 기대효과를 구체적으로 제시함으로써 평화경제론의 현실화

에 기여할 것이다. 지금까지 평화경제에 관한 논의는 기존 개성공단과 금강산 관광사업 재개, 접경지역의 경제특구와 동북아시아 철도공동체 등 육상 중심의 사업이 제시된 상태이다. 이제는 기존 사업을 냉정하게 평가해 육상협력을 재구성하는 한편, 해양협력으로도 관심을 확장할 필요가 크다. 육상에서와 같이 해양에서도 접경공간이 존재하고 육상에서 제안되는 환경, 관광, 교통·물류협력사업이 해양환경, 해양관광, 해운·항만 등의 형태로 전개될 수 있기 때문이다. 이렇게 확대된 남북 육상·해양 협력사업을 제시하여 평화경제의 비전을 가시화하고 평화와 경제의 선순환을 확대하여 보여줄 수 있다.

셋째, 남북 육상·해양협력의 경제적 기대효과는 남북한 양측의 경제성장을 통한 인프라 구축과 시너지 효과를 시사한다. 이를 통해 한국 경제가 필요로 하는 시장 규모의 확대, 신규 산업 창출, 비용 절감을 기대할 수 있다. 동시에 북한 경제가 필요로 하는 지역발전, 인프라 구축, 기술도입, 고용창출 및 인적자원 숙련화도 가능하다. 남북 육상·해양협력은 상호 필요로 하는 경제적 기대효과를 확장한 선택지 위에서 실현할 수 있을 뿐만 아니라, 남북협력의 토대가 되는 교통·물류와 환경 개선을 통한 비시장 편익을 동시에 추구할 수 있다.

넷째, 남북 육상·해양협력의 정책적 기대효과는 평화경제의 개념인 평화와 경제의 선순환을 유도할 수 있는 정책 대안을 다양하게 제시함으로써 그 실현가능성을 제고할 것이다. 남북 육상협력은 남북 상생과 민족의 장래를 생각할 때 반드시 실현할 ‘실존적 과제’이다. 육상협력은 전쟁재발의 위험을 방지하고 공존공영(共存共榮)할 영역이자 수단이다. 그리고 육상협력은 남북이 하나의 ‘생명공동체’로서 대륙과 해양을 연결해 세계와 호흡하는 전략적 공간이기도 하다. 이제 그 공간을 해양으로 넓혀나갈 수 있다. 해양협력은 북한에게 바다의 활용 가능성을 높여주는 평화경제의 제2영역이 된다. 북

한은 분단으로 인해 동·서해안이 분리되고 육상 공간에 비해 해양에 투입할 자원이 부족한 실정이다. 이렇게 해양으로까지 확대된 협력 공간은 한반도를 하나로 묶어 점-선-면으로 협력을 확대시켜 나갈 수 있다. 북한 역시 이를 인지하고 연안에 대부분의 경제특구를 지정하고 있다. 한국은 경제성장 과정에서 연안과 임해공업단지를 활용했고 그 과정에서 연안 난개발이라는 부작용을 경험했다. 평화경제를 위한 남북 해양협력은 육상협력을 보완하고 시너지 효과를 창출해 효과적인 경제개발을 추진하고 지속가능한 발전을 영위하는데 기여할 것으로 기대된다.

## 2. 남북협력의 방향

### 가. 기본 방향

#### (1) 비핵평화 프로세스를 남북협력의 기회로 활용

일차적으로 비핵평화 프로세스를 재가동하여 남북협력을 추진할 수 있는 기회를 확보해야 한다. 북한 핵문제가 해결되어야 실질적으로 남북협력이 추진될 수 있는 것이 현실이다. 1990년대 초 북한핵문제가 대두한 이후 남북관계는 핵문제의 전개과정과 밀접하게 연관되었다. 핵문제 해결에 모든 노력이 집중된 상황에서 남북협력의 공간을 찾기는 현실적으로 어려웠다.

그동안 북핵문제의 해결구도가 마련된 상황에서 남북관계의 질적 변화가 가능했다. 2000년 6·15 공동선언은 제네바합의(1994.10.)에서 핵문제의 잠정적 해결구도가 마련된 바탕 위에서 가능했다. 또한 2007년 10·4 공동선언은 6자회담에서 핵문제의 해결구도가 마련됨으로써(2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13 합의, 10·3합의) 가능했다. 김대중·노무현 정부에서 10여년에 걸쳐 금강산관광, 개성관광, 철도·도로 연결의 3대 경협사업을 비롯하여 남북교류협력이 활발하게 전개되었으나 북핵문제가 해결되지 않음으로써 남북교류협력이 중단되는 상황이 발생했다.

2018년 평창올림픽 이후 3차례의 남북 정상회담과 2차례의 북미정상회담이 개최됨으로써 북핵문제의 해결과 한반도평화협력 프로세스를 병행하기 위한 노력이 이루어졌다. 북핵문제의 해결을 바탕으로 한반도신경제공동체, 신한반도체제 등과 같은 구상이 착수될 수 있다.

2018년 6월 싱가포르 북미정상회담에서 북미관계 개선, 평화체제 전환, 비핵화, 미군유해송환과 관련된 기본 구도에 대한 합의가 이

루어졌다. 그러나 하노이 북미정상회담에서 비핵화의 방식, 비핵화의 범위 및 대상, 대북보상 등에 대한 북미의 입장이 절충점을 찾지 못했다.<sup>295)</sup> 이후 북미실무협상에서도 북미 간 입장차이가 좁혀지지 않았다. 트럼프행정부는 대신으로 북미대화에 신경을 쓸 여력이 없으며, 북한도 제재, 코로나19, 자연재해 등 삼중고에 직면하여 경제 복구에 몰두하고 있다.

한반도 비핵평화 프로세스의 복원 및 본격화에 가장 중요한 과제는 한국과 미국이 조율된 대북정책을 전개하는 것이다. 조율된 대북정책 목표로 ‘평화롭고 공영하는 한반도’, 기조로 ‘단계적 포괄접근’이 타당해 보인다. 한미는 대북정책의 기본방향으로 비핵화-평화체제-남북·북미관계 발전의 선순환을 공유하고, 이를 2단계 연속 프로세스로 추진하는 것에 합의할 수 있을 것이다. 그것은 ① 단계: 부분 핵폐기 및 장거리미사일 개발중단 對 종전선언 및 제재 완화, ② 단계: 완전 비핵화 對 평화협정 및 제재 해제를 말한다. 이런 접근은 남북미 3자의 기존 입장을 수렴한 것으로서 구체적인 추진 방법, 특히 ‘부분 비핵화’에 대한 합의와 그 범위 등은 북미 협상에서 논의될 것이다. 다만, 1단계 접근이 역진불가능한 프로세스 확립에 중요하다는 점을 당사자들이 공유하는 것이 일차 과제이다. 이런 방향에서 한국은 동맹을 중시하겠다고 한 바이든 행정부의 한반도 정책 수립과정에서 적극 소통해 합리적인 대북정책 방안을 만들어내야 할 것이다.

비핵평화 프로세스가 가동되는 과정에서 남북협력을 복원하고 확대할 수 있는 기회를 적극 활용해야 한다. 첫째, 북한 핵문제의 해결 과정에서 평화를 보장하면서 경제적 이익을 공유하는 평화경제의 연계사업이 추진될 수 있도록 해야 한다. 북한 핵문제는 남북경제협

295) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 50~51.

력의 기본 구도를 마련하는 측면에서 뿐만 아니라 비핵화의 이행과정, 그리고 비핵화 완료 이후 한반도 평화프로세스의 단계별로 평화경제사업의 실천과 연관되어 있다.

특히 주목할 것은 북한이 6차 핵실험과 ICBM 시험발사를 함으로써 유엔과 미국의 대북제재가 강화되었다는 점이다. 북한의 수출입이 통제되고 일반 경제까지 제재대상이 됨으로써 남북교역 및 남북경협 거의 모든 사안이 제재대상이다. 인도적 협력을 넘어서 본격적으로 남북경협을 추진하기 위해서는 핵문제해결에 따른 대북제재의 완화 및 해제가 필요하다. 비핵화가 동결, 불능화, 핵시설 해체, 핵무기 해체 등 단계적으로 진행될 경우, 단계별로 대북제재가 완화될 것이다. 이럴 경우 단계별 대북제재의 완화 및 해제에 따라 남북경제협력의 대상과 범위가 달라지는 상황을 활용해야 한다.

둘째, 북한의 비핵화에 대한 상응조치로써 북미관계 개선, 안전보장장치 제공, 평화협정 등 외교·안보조치와 함께 경제적 상응조치가 제공되는 기회를 활용해야 한다. 안전보장조치와 경제보상조치는 분리된 문제가 아니라 연관된 문제이다. 예를 들면, 과거 제네바 합의에 의해 북한에 경수로를 제공하기로 했을 때, 경수로건설을 위해 대북전략물자제공이 필요했으며, 이를 위해 각종 세부 협정이 뒤따랐다. 경수로건설은 에너지문제이자 안보문제이며 외교문제라는 성격을 지니고 있는 평화경제 사업이었다. 앞으로 북미협상에 의해 비핵화로드맵이 마련될 경우 안보조치와 경제조치, 외교조치가 맞물리는 평화경제의 복합 구도가 마련되는 상황을 적극적으로 활용해야 할 것이다.

셋째, 북핵문제가 해결되면 국제금융기구 및 외국기업의 대북투자가 실시되는 기회를 포착해야 할 것이다. 일북국교정상화에 따라 일본의 대북경제보상금이 제공될 경우, 이를 활용하여 북한의 경제

개발 프로그램에 다자컨소시엄으로 참여하는 방안을 추진해야 한다. 그리고 동아시아 철도망 건설, 에너지인프라 건설 등 대규모의 동아시아 인프라사업이 궤도에 오를 것이다. 국제사회의 대북투자, 물류 및 인프라 건설은 안전보장장치, 투자보장장치, 경제적 이익이 복합적으로 작용하는 평화경제 사업이다. 이러한 다자협력의 큰 틀에서 남북협력을 확대하는 기회를 모색해야 한다.

## (2) 북한 수요를 반영한 남북 원-원 모델 추진

남북협력을 추진하기 위해서는 한반도신경제구상, 남북경제공동체, 신한반도체제 등과 같은 남한의 정책구상과 함께 북한의 수요와 입장을 반영하는 것이 중요하다. 그동안 남북경제공동체를 목표로 하는 비전이 실행에 옮겨지지 않고 일방적 정책구상에 멈춘 것은 북한의 입장을 고려하지 않은 일방적 내용이었기 때문인 측면이 있다.

북한은 기본적으로 남북경협에 대해 경제적 이익과 함께 안보에 위협이 되지 않아야 한다는 점을 중시한다. 특히 북한은 접경지역에서 남북경협이 확대될 경우, 군사적 완충지대인 비무장지대가 의미를 상실하게 될 것을 우려한다. 북한은 비무장지대의 평화지대화는 분단을 고착화하는 결과를 초래할 것이라는 입장을 지니고 있다.

한편 김정은 정권은 농업분야에서 포전제의 도입 등 생산 농가의 자율성 증대, 기업의 권한 허용, 경제개발구에 대한 투자 촉진 등의 경제개혁·개방조치를 실시해 왔다. 물론 북한의 경제개혁·개방조치는 대북제재로 인해 성과를 내지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 앞으로 남북협력을 확대하기 위해서는 북한의 경제개혁·개방조치와 역점사업을 분석하여 북한의 수요를 반영하는 정책을 추진해야 한다.

특히 북한이 총 27개의 중앙단위의 경제특구와 지방단위의 경제개발구를 통해 지역별로 특화된 경제발전정책을 실시하고 있는 점

을 고려해야 한다. 경제특구 및 경제개발구는 특성에 따라 복합형 경제개발구(라선경제무역지대, 황금평·위화도 경제지대, 신의주국제경제지대 등 10개), 공업개발구(홍남공업개발구, 위원공업개발구, 청남공업개발구 등 4개), 관광경제개발구(원산·금강국제관광특구, 무봉관광특구, 온성섬관광개발구, 신평관광개발구 등 4개), 수출가공구(와우도수출가공구, 송림수출가공구, 진도수출가공구 3개), 농업개발구(숙천농업개발구, 북청농업개발구, 어랑농업개발구 3개), 첨단기술개발구(은정첨단기술개발구)로 구분된다. 북한의 경제특구 및 경제개발구의 특화사업에 대해 남한의 기업이 투자하는 맞춤형 경제협력모델을 만들 필요가 있다. 지역별, 사업별로 장단점과 기대효과 등을 종합적으로 분석하여 남한의 기업과 연결하는 작업이 필요하다.

앞으로 북한의 경제특구 및 경제개발구를 중심으로 남북경협이 이루어질 경우 남북협력의 방식은 대체로 3가지 형태를 띠 것으로 예상된다. 첫째는 북한의 정부와 남한의 기업이 협력하는 방식이다. 북한 정부가 경제개발구의 인프라를 개발·관리하고 남한의 기업이 투자하는 방식이다. 개성공단이 이런 유형에 속한다. 둘째는 남한의 기업이 인프라 개발과 투자유치를 주도하는 유형으로 남포공단이 이런 유형에 속한다. 셋째는 제3국의 기업과 북한 기업이 합영방식으로 공단을 조성하고 남한의 기업이 투자하는 방식이다. 예를 들면 중국에 거점을 둔 한국기업이 중국 기업을 통해 사업권을 인수해서 위탁가공을 하는 합영방식이다. 앞으로 남북경협이 확대될 경우, 이러한 남북경협의 유형을 감안한 구체적 전략이 필요하다.

한편, 남북한의 공동이익을 창출하는 윈-윈 시스템을 구축하기 위해서는 몇 가지 원칙을 설정해야 한다. 첫째, 남북경협은 일방적으로 북한을 지원하는 것이 아니라 남북한이 이익을 공유하고 공동

이익을 창출하는 남북협력의 모델을 지향해야 한다. 북한도 일방적 대북지원 아니라 개발협력과 공동협력 방식을 선호하는 점을 감안해야 한다. 둘째, 남북협력은 남북이 상호 필요로 하는 분야를 중심으로 추진되어야 한다. 셋째, 남북이 대등한 입장에서 협력방안을 협의해야 한다. 넷째, 남북에게 공동이익을 제공하는 사업에 역점을 두어야 한다. 다섯째, 남북이 상대적으로 비교우위가 있는 분야를 결합함으로써 공동이익을 창출해야 한다.

### (3) 파급효과 및 연계효과 증대에 역점

한반도평화경제에 입각한 남북협력은 평화영역과 경제영역의 파급효과 및 연계효과를 증대하는 것에 역점을 두어야 한다. 남북협력은 연쇄적 파급효과를 고려한 패키지형 협력사업을 통해 시너지 효과를 발휘하도록 해야 한다. 한 분야의 협력을 추진함으로써 다른 분야의 협력이 뒤따르고 그것이 또 다른 분야의 협력을 촉진하는 연쇄효과를 발휘하도록 해야 한다.

그리고 남북협력은 분야 간 영역이 중첩되는 사업의 연계성에 중점을 두어야 한다. 예를 들면 금강산관광, 개성공단, 경수로건설사업 등은 사업을 추진하기 위해 군사적 협력이 필요했으며, 철도·도로 연결, 해상수송, 공중수송, 물자인도, 인원 상주 등의 파급효과를 가져온 허브사업이었다. 이러한 사업을 계기로 전방위적으로 후속 협의와 추가 조치가 뒤따랐다. 또한 2032년 남북공동올림픽은 스포츠사업일 뿐만 아니라 경제, 사회, 정치분야에서 파급효과가 클 것이며 남북한이 글로벌 표준협력을 마련하는 기회가 될 것이다. 앞으로 이러한 이슈 간 연계사업을 발굴하고 연계효과를 증대하도록 해야 한다.

남북협력사업의 파급효과 및 연계효과를 증대하기 위해 다음 사항들에 중점을 두어야 한다. 첫째, 남북협력사업의 정량적 효과 및

정성적 효과를 분석하는 것이 필요하다. 북한이 통계자료를 제공하지 않는 문제점이 있기는 하지만, 산업연관분석이나 일반균형모델에 의해 남북협력사업의 경제적 기대효과를 대략적이거나 정량적으로 예측해야 할 것이다.

둘째, 남북협력이 정치사회적 측면에서 남북 간 불신해소 및 신뢰조성에 기여하고 남북한 주민 간 공감대 형성에 기여하는 파급효과를 염두에 두어야 한다. 남북 간 인적·물적 교류와 협력사업의 확대는 상호 문화 및 시스템에 대한 이해를 높이고 공존할 수 있는 공감대를 형성하는 데 기여할 것이다.

셋째, 남북협력이 군사적 긴장완화 및 신뢰구축에 조성하는 효과를 고려해야 한다. 남북협력의 고리를 통해 남북군사회담을 개최하고 실질적이고 기능적 분야에서 군사적 신뢰구축조치를 이행하는 구도를 만들어야 한다.

넷째, 중장기 차원에서 남북협력이 북한사회의 공개성 및 투명성 증대, 다원화 및 분권화, 주민의식의 다원화 등을 촉진할 수 있도록 하는 데 역점을 두어야 한다. 북한사회의 변화가 단선적이고 정해진 방식대로 전개될 것이라고 가정하기는 어렵다. 그럼에도 중장기적 차원에서 남북교류·협력의 확대가 북한사회 및 주민의식의 다원화를 촉진하도록 하는데 중점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 남북협력사업이 분야 내 파급효과와 분야 간 파급효과를 증대할 수 있도록 해야 한다. 분야 내 파급효과는 해당 분야 내에서 전후방 연관효과를 가져오는 것이다. 철도·도로 사업을 예로 들면 물류 및 교통시스템의 표준화, 유통체계의 발달, 남북교통망 통합여건 조성 등의 파급효과를 가져온다. 분야 간 파급효과는 사업의 연계성으로 인해 관련 분야에 효과가 전이되는 것이다. 비무장지대의 평화지대화를 예로 들면, 군사적 긴장완화, 접경지역 발전, 생태계

보전, 접경지역 주민의 적대의식 약화, 일상의 평화의식 확대 등의 연쇄적 효과를 가져 온다.

여섯째, 남북협력의 파급효과 및 연쇄효과를 종합적으로 검토하여 시범사업을 중심으로 남북협력의 모델을 구축하고 이를 종합적으로 분석한 뒤 확산하는 전략이 필요하다. 또한 전후방 연관효과를 지닌 사업을 중심으로 거점사업을 설정하여 이를 중점적으로 추진하는 것이 바람직하다.

#### (4) 남북협력의 법·제도적 기반 및 군사적 보장조치 마련

남북협력의 지속성을 확보하기 위해서는 한국의 정부교체나 한반도정세와 관계없이 남북협력사업이 지속될 수 있는 법적 기반을 마련해야 한다. 그동안 남북정상 간 합의를 비롯한 남북합의서는 신사업협정으로 취급되어 국내법적 근거를 결여하였다. 남북정상 간 합의를 비롯한 남북합의문을 국회에서 동의함으로써 법적 효력을 지니도록 해야 한다.

한편, 한반도에서 진행되는 남북협력의 거의 모든 사안은 평화문제이면서 동시에 경제문제이다. 평화영역에서 걸림돌이 제거되어야 경제분야의 협력이 진척될 수 있다. 육상협력을 위해 비무장지대를 통과하는 것이 필요하며, 해양협력도 공동어로, 수산협력, 해운협력 등을 위해 군사적 협력이 필요하다. 이러한 점이 한반도에서 전개되는 남북협력의 특징이며 평화와 경제를 아우르는 복합적 틀이 필요한 이유이다.

그동안 금강산관광, 개성공단사업, 철도·도로 연결 등을 위해 군사적 보장조치에 대한 각종 합의서가 체결되었다. 그러나 이러한 군사적 보장조치 및 군사적 신뢰구축조치는 한반도정세로부터 민감하게 영향을 받는다. 남북 간 군사적 보장 장치는 대부분 남북관계가

악화될 경우 제도로 작동하지 않는 것이 현실이다.

2018년 체결된 「9·19 군사합의」는 한반도의 특수성을 반영하여 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제를 탄력적으로 결합한 한반도군비통제의 모델이며 남북협력을 위해 필요한 조치들을 포함하였다. 「9·19 군사합의」는 경제·사회문화 분야의 교류·협력이 진전된 뒤 군사협력을 추진한다는 기능주의에서 탈피하여, 대북제재 상황에서 군사적 신뢰구축을 먼저 실시한다는 의미를 지니고 있다. 대북제재로 인해 교류·협력이 실시되기 어려운 상황에서 군사분야 합의를 통해 남북협력의 발판을 마련하고자 한 것이다. 또한 유럽과 같은 단계적 군비통제 과정을 교과서적으로 따르지 않고 한반도안보상황의 특성을 반영하여 선택적 융합 방식의 군비통제방안을 적용하였다. 「9·19 군사합의」는 배치제한 구역 설정, 비무장지대의 비무장화 조치, 교류·협력을 위한 보장조치 등 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제를 선택적으로 조합하였다.<sup>296)</sup>

「9·19 군사합의」는 비무장지대, 접경지역, 한강하구, 서해수역 등에서 남북협력을 추진할 있는 여건을 조성하고자 하였다. 남북교류협력을 위한 군사적 긴장완화 여건을 조성하는 한편, 교류·협력을 추진할 수 있는 군사적 보장방안을 마련하는 데 역점을 둔 것이다. 비무장지대의 비무장화, 접경지역의 협력을 위한 군사적 보장조치 등을 통해 교류·협력의 장애요인을 제거하려고 한 것이다.

또한 「9·19 군사합의」는 접경지역 주민의 불편을 해소하고 유해발굴 등 인도적 문제 해결에 역점을 둬으로써 인간안보 개념을 반영하였다. 조난구조, 어로활동 보장, 유해발굴, 교류·협력 보장 등 인간안보 개념을 반영한 것이다.<sup>297)</sup> 앞으로 육상협력, 해양협력과 관

296) 한용섭, 『우리 국방의 논리』 (서울: 박영사, 2019), pp. 400~409.

297) 정성운·박종철 외, 『북핵 종합평가와 한반도비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 313~320.

련하여 남북공동군사위원회를 개최하여 구체적 사항에 대해 협의하고 실행방안을 강구해야 한다.

한편, 남북협력의 분야별로 군사적 보장조치를 복원하고 새로운 조치에 합의해야 한다. 남북 육상협력을 위한 군사적 보장조치는 비무장지대통과 및 비무장지대 이용에 대한 것이다. 비무장지대통과와 관련된 군사적 보장조치는 철도·도로 연결을 위해 체결되었던 남북군사합의서를 준용하면 될 것이다. 그리고 비무장지대의 이용에 대해서는 해당 구역에 대한 관리권을 유엔사로부터 위임받아서 남북한이 남북관리구역을 설정하는 문제에 대해서 남북합의서를 체결해야 할 것이다.

남북 해양협력 가운데 남북함선의 상호 왕래, 북한 상선의 제주해협통과 문제는 남북 간 체결된 「남북해운합의서」를 복원·이행하는 한편, 해운협력에 관한 국제법 및 국제관례를 원용하면 될 것이다. 그리고 서해평화수역, 동해평화수역문제는 향후 남북군사공동위원회를 개최하여 관련 조치에 대해 협의해야 할 것이다.

남북공중협력은 남북 간 영공 개방 및 항공기 운항에 관한 것으로 국제법과 국제관례를 준용하는 한편, 남북 간 군사합의가 필요한 사항에 대한 협의를 해야 할 것이다.

## (5) 다층적 협력거버넌스 구축

남북협력에는 다양한 행위자가 관련되어 있다. 육상협력, 해양협력, 공중협력에는 사업 내용에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 국내외 민간단체, 주변국 정부, 유엔사령부, 유엔 등 국제기구, 외국기업 등 다양한 행위자들이 개별적으로, 컨소시엄으로, 국가 간 협력형태로, 다자협력체 등의 형태로 관련될 것으로 예상된다.

남북협력사업의 유형 및 양상에 따라 분야별, 사업별로 다양한 형

태의 협력을 할 수 있는 다층적이고 복합적인 거버넌스를 구축해야 한다. 국내적 차원에서 볼 때, 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체가 자료공유, 실행계획 등에 대해 거버넌스를 구축해야 한다. 남북 교류협력법의 개정으로 지방정부가 남북교류협력의 주체가 될 수 있기 때문에 지방자치단체의 역할이 증대할 것으로 예상된다. 특히 접경지역에서 남북협력사업을 추진하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 협업 및 역할 분담이 필요하다.

국제적 차원에서 볼 때, 남북중, 남북러 등의 3자협력, 4자협력, 다자협력에 대해 관련국의 정부, 공공기관, 기업, 국제금융기구 등이 협업해야 할 것이다. 특히 교통·물류망 건설, 에너지망 건설, 공동 자원개발 등 대형 프로젝트에 다자협력방식이 적용될 것이다.

남북협력사업의 분야별로 재원조달방안을 마련하는 것도 중요하다. 남북교류협력기금과 지방자치단체의 지역개발기금을 활용하여 프로젝트와 관련된 지역차원의 파생사업을 종합적으로 연결하는 방안이 필요하다. 남북교류협력기금은 대규모 사업의 기본 프로젝트에 투자하고, 지역 차원에서 대규모사업과 연관된 지역프로젝트를 추진할 수 있다. 예를 들면 DMZ 국제평화지대화의 일환으로 남북관광프로그램을 추진할 경우, 파생관광 프로그램을 위해 지방자치단체의 지역개발기금을 투입하고, 아울러 지역 주민들이 DMZ관광협동조합을 만들어 협업하는 방안을 추진하는 것이다.<sup>298)</sup>

또한 국내외 공공재원 및 상업자금을 활용하여 남북협력사업의 재원을 조달하는 방안을 모색해야 한다. 국내공공재원인 남북협력기금을 확충하고 주변국의 양자원조 및 국제금융기구(IMF, WB, ADB, AIIB)의 자금을 활용하는 것이다. 그리고 민간기업의 직접 투

---

298) 정대진, “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향,” (통일연구원 자문회의 발표 자료, 2020.6.8.).

자, 공공자금과 상업자금을 결합한 혼합금융 등을 통해 재원을 조달하는 방법을 도모해야 할 것이다.

## 나. 단계별 추진 방향

이 연구는 남북 협력을 2단계로 설정하고 있다. 비핵평화 프로세스, 한반도 정세, 사업의 성격 등을 감안하여 남북협력사업을 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 남북협력 단계의 특징을 규정하는 요소로 다음 세 가지를 고려할 수 있다. 첫째 요소는 제재 여건이다. 제재가 남북협력의 방향과 속도를 결정하는 가장 중요한 요인이며, 제재 지속 및 완화, 제재 해제 여건을 고려하여 남북협력사업을 추진해야 할 것이다. 두 번째로 단계별로 역점을 두어야 할 남북협력의 정책방향을 설정해야 한다. 셋째, 단계별로 남북협력을 실행하기 위해서 필요한 군사적 보장조치를 마련해야 한다. 이 세 요소를 고려하면서 아래에서는 단계별 정책과제와 구체적인 육상·해양 협력 방안을 제시하고 있다.

### (1) 1단계 추진과제와 방안

#### (가) 추진과제

남북협력 여건조성 단계의 목표는 제재가 지속되는 상황에서 대화 재개와 실태조사 등을 통해 남북협력의 기반을 조성하며 시범 사업을 통해 가능한 남북협력의 범위를 넓히는 것이다. 그리고 이 단계에서는 비핵평화 프로세스를 진전시키는 것을 목표로 한다. 이 단계에서 제시된 협력사업들 대부분은 북한의 전향적인 조치를 바탕으로 비핵평화 프로세스의 재개를 전제로 하지만, 제재 예외 혹은 면제 가능 사업의 경우는 그 프로세스를 촉진하는 역할을 할 수도

있다. 사실 이 연구에서 제안된 협력사업들은 겉으로는 경제적 성격이지만, 한반도라는 맥락과 사업의 복합적 성격을 감안할 때 평화지향성이 내재되어 있다.<sup>299)</sup>

우선 협력사업의 분야별로 실태조사 및 기초조사를 실시해야 한다. 북한 지역의 실태조사를 위해 남북대화를 하는 한편, 실태조사의 장비 및 물자 반출에 대해 제재 면제 허가를 받아야 할 것이다.

그리고 남북협력을 실행할 수 있는 인적 역량을 확보하기 위해서 남북한 지식공유프로그램(KSP)<sup>300)</sup>을 실시해야 할 것이다. ‘남북 지식공유프로그램 협의체’를 구성하여 남북협력 계획을 수립하고, 인적 교류, 관료·전문가에 대한 교육, 투자 관련 법제 정비 등을 실시하여 본격적인 남북협력에 대비하는 것이다.

대북제재 상황에서 본격적인 남북협력이 추진되기 어려운 실정을 감안하여, 남측지역에서 독자적으로 실시할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해야 한다. 예를 들면 동해북부선의 강릉-제진 구간 연결은 철도·도로 연결에 대비할 뿐만 아니라 남북협력에 대한 진정성을 보이고, 남북협력의 동력을 유지하는 의미도 지니고 있다.

또한 제재에 저촉되지 않는 사업을 추진하여 남북협력의 공간을 확보해야 한다. 통일부는 2020년 1월 유엔 대북제재에 저촉되지 않는 북한 개별관광의 세 가지 방안으로 이산가족과 비영리 사회단체의 방북, 제3국을 통한 개별관광, 해외 관광객의 남북 관광 연결을 제안하였다. 코로나19가 극복되면 개별관광을 시작으로 관광협력을 추진해야 할 것이다.

---

299) 이런 진술은 2단계 협력사업에서도 마찬가지이다.

300) 정유석, “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향,” (통일연구원 자문회의, 2020.6.8.); 지식공유프로그램(Knowledge Sharing Program: KSP)은 기술협력사업의 한 형태로, 국제사회가 1980년대 동유럽과 사회주의 국가들에 대한 기술지원(technical assistance), 1990년대 중반 이후부터는 지식공유(knowledge sharing), 기술협력(technical cooperation)의 명칭으로 체제전환국과 개도국에 대해 시장경제 및 경제 발전 지식과 경험을 전수하는 사업이다.

그리고 인도적 협력, 보건·의료협력, 생태협력 등에 대해 일괄적으로 제재면제를 받는 것이 중요하다. 코로나19, 아프리카돼지열병(ASF) 등 전염성병의 방역 및 대응을 시작으로 남북한 주민의 생존권을 보장하는 문제에 대해 일괄면제를 받을 수 있도록 유엔 등 국제기구, 특히 안보리 상임이사국의 지지를 얻어야 한다. 특히 제재면제를 받기 위해 한미 협의가 필요하다. 한미워킹그룹이 제재를 기준으로 남북협력사업의 이행 여부를 판단해왔다고 알려져 있다. 그러나 인도협력, 생태·보건협력 등은 한미워킹그룹의 의제에서 제외하여 남북협력의 동력을 확보하는 것이 바람직하다. 나아가 남북협력이 본격화되는 상황에 대비하여 남북협력 관련 법·제도를 정비해야 한다. 남북합의문을 국회에서 동의하여 법적 효력을 지니도록 하는 것과 함께 남북교류협력법 등을 정비하여 남북교류·협력을 안정적으로 실시할 수 있는 법적 토대를 마련해야 한다.

한편, 남북협력을 촉진하기 위해 체결되었던 기존의 남북 간 군사합의를 이행함으로써 남북협력의 장애요소를 제거해야 한다. 이를 위해 남북군사공동위회를 구성·운영해야 한다.

이어 1단계 내에서도 민생 관련 대북제재가 부분적으로 완화되는 상황에서는 남북협력의 새로운 틀을 마련하는 동시에, 시범사업 및 거점사업을 중점적으로 실시하여 남북협력의 범위를 확대해야 나갈 수 있다. 남북협력 증진을 위해 제재완화 상황에 맞추어 남북협력을 개선·발전시킬 전략을 마련해야 한다. 북한 경제상황 및 경제정책의 변화, 국제사회의 대북정책 등을 감안하여 새로운 관점에서 남북협력의 청사진과 구체적 실행계획을 마련해야 할 것이다. 그리고 남북협력의 종합추진계획에 입각하여 분야별 시범사업을 실시하는 데 역점을 두어야 한다. 분야별 시범사업을 통해 전후방 효과, 시행착오 등을 점검하고 성과를 보인 사업모델을 확산해야 할 것이다.

또한 파급·연계효과가 큰 사업을 거점사업으로 선정하여 연관효과를 증대해야 한다. 한편, 남북협력이 확대·증진되는 단계에서 새로운 남북협력을 추진하기 위해 군사적 조치를 추가적으로 합의해야 한다. 남북군사공동위원회에서 비무장지대 이용, 서해평화수역 및 동해평화수역화 등을 위한 군사적 보장조치에 합의해야 한다.

## (나) 추진방안

1단계에서 남북이 추진할 방안 중 육상협력을 네 영역에 제안해 볼 수 있다. 교통·물류협력방안으로는 남북 철도·도로 공동 보완 조사, 남북 철도·도로 기본계획 수립 및 설계, 동해선 남측구간(강릉-제진) 철도 연결, 개성-평양 간 고속도로 남측 연결구간 건설, 남북 간 시범 열차 운행, 나진-하산 철도 물류사업 참여, 남북 간 철도·도로 연결사업 착공, 동해선 고속도로 현대화, 북한 공항 현대화사업 착수, 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 개설 협의 등이 가능할 것이다. 그렇지만 교통·물류협력과 아래 경제특구사업은 막대한 재정과 물자의 반출이 동반될 수 있기 때문에 1단계 중 제재완화 국면에서 남북 철도·도로 연결사업, 북한지역에서의 관련 현대화 사업 등은 미국을 비롯한 유엔 안보리 1718위원회와 긴밀한 협의를 요청된다.

남북 경제특구 사업과 관련해, 개성공단 등 기존 경제특구사업 재개를 위한 여건조성 및 준비 사업과 3통 개방을 위한 법·제도적 기반 마련, 인도주의적 협력, 사회문화 및 민간교류, 남북 지식공유사업, 3통 문제와 4대 경제합의서 이행에 관한 구체적 합의 도출 등은 제재 하에서도 추진이 어렵지 않을 것이다. 그에 비해 개성공단 1단계 사업 내실화, 종합형 국제자유경제지대 및 복합도시 개발 착수 등은 제재 완화국면에서 상정해볼 수 있을 것이다. 다만, 그런

가능성 역시 교통·물류협력에서와 같이 대북 제재완화의 성격과 범위, 즉 북한의 비핵화 수준에 달려 있을 것이다.

남북 관광협력은 위 두 분야보다는 1단계에서 추진 가능성이 상대적으로 높아 보인다. 이산가족 상봉을 연계한 개별관광, 지자체와 비정부기구 등이 전개하는 남북 문화예술공연단의 상호교류, 금강산 관광지구 시설물 점검 및 개선 방안 협의, 1.5 트랙의 남북관광협의회 개최, 금강산·개성 관광 재개 및 확대 방안 논의, 남북 경제특구법 제정, 설악산·금강산지구 등지 통일평화특구 지정 논의, 금강산 2~3단계 확대(마식령·원산 경제개발구 연계) 등 신규 관광사업 추진방안 논의, 환동해·환황해 크루즈 관광 및 DMZ생태공원 조성 협의 및 시범사업 착수, 남북관광특구관리위원회(가칭) 구성, 칠보산, 묘향산, 백두산, 개마고원 등 북한 명산 투어 프로그램 시범운영, 외국인 교차관광과 무비자·산업연수 시범관광, 이산가족의 의료·요양·휴양단지 조성 협의, 환경과 평화의 융복합관광 사업 개발(나무심기, 청소년교류 등), 남북 관광 해외공동마케팅 협의 등 다양한 협의와 시범사업이 가능할 것이다.

마지막으로 DMZ 국제평화지대화에서 가능한 1단계 추진방안으로는 DMZ 남측지역 생태계 조사, DMZ 전 지역 대상 생태계 보전관리 법·제도 장치 마련, DMZ 생태계조사 남북협의, 민통선 및 접경지역의 자연환경 및 문화, 역사자원 조사, 생태평화공원 지정 및 운영, 환경·문화·역사자원 공동조사, 신규 생태경관보전지역 선정, 생태평화관광 관리대비시스템 구축 등이 있다. 다른 분야의 협력사업에서도 남북 간 군사적 보장조치가 관건이겠지만, DMZ 국제평화지대화 사업에서는 군사적 민감성으로 인해 그것이 더 필요하다.

해양협력 추진방안도 1단계에서 제재 상황에서 이용 가능한 자산을 활용하여 즉시 추진 가능한 사업과 남북한이 합의하면 대북 제재

면제로 전개할 협력사업을 포함한다. 주요 사업은 기술 투입이 적은 교류를 중심으로 한다. 예컨대, 생태·문화자원의 복원·보전과 수산 자원의 보전 및 이용을 위한 회유성 어종의 자원회복을 위한 방류 등으로 시작할 수 있다.

주요 협력 공간은 2018년에서 2019년 사이 남북 정상 간 합의가 있고 협력에 진전이 있었던 한강하구 공동이용수역과 서해평화수역이 될 것이다. 한강하구와 같은 중립수역은 북한 관할권이 아니기 때문에 대북제재 면제 적용에 여지가 있을 것으로 보인다. 따라서 중립공간을 활용하여 남북 양측의 이해관계가 맞는 지점에서 평화경제 시범사업에 착수하기가 용이할 것이다. 예컨대 한강하구에 관광거점을 조성하고 생태·평화관광을 추진하거나, 한강하구 뱃길을 복원하고 이용하는 사업이 될 것이다. 마찬가지로 서해평화수역화 사업에서는 ‘수역 설정’이 전제가 되겠으나, 공동어로 시범구역 조성 및 불법조업 단속, 문화·생태관광, 환경·생태계 보전 협력 사업을 추진할 수 있을 것이다. 이 경우 남북은 남북기본합의서에서 합의한 경계선 조항을 준수하고,<sup>301)</sup> 서해에서 평화경제를 구현하는데 최대의 협력을 경주하여야 한다. 서해평화수역화 사업은 DMZ 평화지대화 사업과 함께 한반도 평화경제의 성공을 좌우할 해상·육상에서의 대표 프로젝트이다.

육상공간과 연계한다면 서해경제공동특구와 동해관광공동특구를 연결하는 사업도 가능하다. 동해에서는 금강산관광 재개를 기점으로 해양관광으로 확대하고 관광객을 대상으로 공동특구 내 어촌·어항 및 어촌체험마을 개발, 수산물 가공·유통 사업 등이 가능하다.

이 단계에서는 육상에서 가능한 경제협력을 지원하고 향후 중장

---

301) 남북기본합의서 제11조: “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.” 이럴 경우 NLL은 사실상의 해상경계선 역할을 할 수도 있다.

기 해양협력을 추진하기 위한 해운·항만협력도 병행할 수 있다. 인도적 지원 및 민간교류 물자가 오갈 수 있도록 남북 해상항로 재개·확대를 준비하고 해운협력기구를 구성하여 논의를 위한 장을 마련해야 한다. 또한 기존 해운협력에서 부족했던 해사안전 대응체계를 구축하고 공동 선사를 설립하여 지속적인 남북해운 공동발전 기반을 마련하고 인력양성 등의 사업으로 기획할 수 있다.

〈표 VI-5〉 1단계 남북협력 과제와 추진방안

구분	내용	
여건	대북 제재 유지 및 부분 완화	
정책목표	남북협력 여건조성 및 모색 비핵평화 프로세스 촉진	
정책방향	<p>〈실태조사 및 선별적 사업 실시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 실태조사 및 기초조사, 남북지식공유프로그램 시행</li> <li>• 남한이 독자적으로 가능한 사업 전개</li> <li>• 제재와 무관한 사업 추진</li> <li>• 중단된 남북협력 사업 재개</li> <li>• 제재 예외 및 면제사업 추진</li> <li>• 남북협력 대비 법·제도 정비</li> </ul> <p>〈남북협력의 새로운 틀 마련 및 거점사업 실시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북협력의 새로운 비전 및 단계별 실행계획 수립</li> <li>• 시범사업으로 남북협력의 모델 구축</li> <li>• 거점사업으로 파급효과 확대</li> </ul>	
남북 협력 방안	<b>육상협력</b>	<b>해양협력</b>
	<p>교통·물류협력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북철도·도로 공동 보완 조사</li> <li>• 남북 철도·도로 기본계획 수립 및 설계</li> <li>• 동해선 남측구간(강릉-제진) 철도연결</li> <li>• 남북 간 시범 열차 운행</li> </ul>	<p>한강하구 공동이용수역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태·문화자원 복원·보전</li> <li>• 생태·평화관광</li> <li>• 뱃길 복원·이용</li> </ul>

구분	내용	
	남북 경제특구 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성공단 재개 여건조성 및 재개</li> <li>• 3통 개방 법·제도적 기반 마련</li> <li>• 지식공유 사업</li> <li>• 3통 문제와 4대 경제합의서 이행 합의</li> <li>• 개성공단사업 재개</li> </ul>	서해평화수역 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동어로 시범구역</li> <li>• 불법조업 단속</li> <li>• 문화·생태관광</li> <li>• 환경·생태계 보전</li> </ul>
	남북 관광협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이산가족 상봉 개별 관광</li> <li>• 문화예술공연단 상호 교류</li> <li>• 금강산 관광지구 시설물 개선 방안 협의</li> <li>• 1.5 트랙의 남북관광 협의체 운영</li> <li>• 금강산·개성관광 재개 및 확대논의</li> <li>• 통일평화특구 지정 논의</li> </ul>	동해 수산·관광협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 회유성 어종 방류(금강산 관광지구 내)</li> <li>• 어촌·어항 및 어촌체험마을 개발</li> <li>• 수산물 가공·유통</li> </ul>
	DMZ 국제평화지대화 <ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ 생태계 남측지역 및 남북 공동 조사</li> <li>• DMZ 생태계 보전관리 법·제도 마련</li> <li>• 민통선 및 접경지역의 환경·문화·역사자원 조사</li> <li>• 생태평화공원 지정 논의</li> <li>• 생태평화관광 관리시스템 구축</li> </ul>	해운·항만협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해운협력기구</li> <li>• 인력양성</li> </ul>
군사적 보장조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 육상협력 및 해양협력 관련 기존 남북군사합의의 복원 및 이행</li> <li>• 추가적 남북군사조치 합의</li> </ul>	

출처: 연구진 작성.

## (2) 2단계 추진과제와 방안

### (가) 추진과제

남북협력의 2단계에서 목표는 제재가 해제된 상황에서 남북협력을 심화·연계시킴으로써 남북관계 발전의 제도화를 달성하는 것이다. 분야별로 남북협력을 심화·발전시키기 위한 구체적 사업을 추진해야 할 것이다. 동시에 비핵평화체제를 수립해 지속가능하고 안정적인 평화를 구축하는 것을 목표로 삼는다.

남북협력의 제도화 단계에서는 남북협력 사업의 분야 간 연계효과를 증진시키기 위해 허브산업을 중심으로 추진해야 할 것이다. 또한 남북협력사업을 동북아지역 협력, 신남방협력, 신북방협력 등과 연계하여 추진하는 구도를 실행해야 한다. 한반도 차원과 남방지역, 북방지역에서 교통·물류망 구축, 에너지망 건설, 다자적 자원이용 등을 연결하는 복합 협력망을 구축해야 한다.

한편, 남북협력의 제도화 단계에서는 한반도 비핵평화프로세스 달성, 특히 비핵화와 평화협정 체결, 군비통제 등이 병행 시행된다. 이런 상황 전개를 감안하여 남북협력을 다원화하는 방안을 모색해야 한다. 예를 들면, 한반도 평화협정이 체결되면 유엔사의 위상 및 역할도 변화할 것으로 예상된다. 정전협정에 근거하여 비무장지대에 대한 관할권을 지녔던 유엔사 대신 남북군사공동위원회가 비무장지대를 관할할 수도 있다. 그럴 경우 비무장지대 및 접경지역의 협력을 위해 남북이 관할권을 행사하게 될 것이다. 비핵평화프로세스의 달성은 한반도는 물론 동북아 냉전구조의 해체를 의미하므로 역내 국가들과 협력을 확대발전시켜 동북아를 비핵평화지대로 만들어가는 노력을 전개할 기회가 열린다.

또한 운용적 군비통제의 일환으로 전방배치된 군사력이 후방으로 이전되고 공격제한지역이 설정될 수 있다. 이렇게 되면 접경지역에

서 남북협력을 할 수 있는 범위와 대상이 확대될 것이다. 그리고 구조적 군비통제의 일환으로 북한 군수산업의 민수전환이 추진될 수 있다. 이럴 경우 북한 군수사업의 민수전환을 위해 남북한이 협력할 수 있는 사업을 발굴해놓아야 한다.

## (나) 추진방안

2단계에서 남북협력 추진방안은 육상·해양협력은 물론 해저와 공중에서도 활발해질 것이다. 다만, 여기서는 전체 논의 구도를 준용해 육상·해양협력에 초점을 두고 추진방안을 예시해보고자 한다. 다만, 제재 해제단계에 들어서 남북 간 협력사업들은 제도화 되어야 할 것이다. 분야별 협력을 각개 전개하기보다는 한반도 종합발전 구상 하에서 추진함이 타당할 것이다. 그러므로 남북 공동으로 한반도 종합발전기획위원회(가칭)를 구성하여 공동의 비전하에 부문별 사업들 간 연계와 우선순위 선정 등을 논의해나가야 할 것이다.

육상협력 방안 중 먼저 교통·물류분야를 생각해보면, 서해선(평양-신의주) 구간 철도 현대화, 동해선 철도 현대화, 개성-평양 고속도로 현대화, 북한 공항 현대화사업, 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 추가 개선을 추진할 수 있다. 현재로서는 실현을 상상하기 어려운 이런 방안들은 ‘민족경제의 균형적 발전,’ ‘남북 경제공동체 건설’을 본격 전개하는 의미가 있는데, 비핵평화체제 수립 과정과 연동되어 전개된다.

남북 경제특구 분야에서는 일단, 개성공단 1단계 사업의 완성과 함께 나머지 개성공단의 2단계 및 3단계 사업도 착수할 수 있다. 그러나 초기 1단계 사업과는 달리 2~3단계에서는 고도화된 기업들의 자본 및 기술 집적이 이루어져 공단 내 동종 산업 간 분업 및 연계가 가능하여 하나의 클러스터가 형성되는 수준까지 발전할 수 있다. 뿐

만 아니라 이는 향후 남한 기업과의 연계를 통해 남북 산업연관 효과를 동시에 기대할 수 있게 된다.

이와 더불어 개성공단을 거점으로 공단 밖의 북한 내 기업과 공급체인망 형성 및 시장과의 연계를 통해 국내 생산증대 효과를 기대할 수 있으며, 이는 곧 북한 노동자의 수익 및 가계소득의 향상에도 기여하는 선순환구조를 만들어 북한의 거시경제를 활성화시키는데 기여할 수 있다. 이와 함께 개성은 공단 내 서비스 복합물류단지형 성되어 부가가치를 창출할 수 있는 산업들의 집적효과를 가져올 것이다. 따라서 개성을 중심으로 남북 경제특구는 북한 및 남한 전역의 물류 및 생산체계가 연계가 이루어지는 경제통합의 기반을 구축할 수 있다. 나아가 개성공단사업은 해주경제특구의 건설과의 연계 방안도 함께 모색할 수 있다. 특히 해주는 모래 및 시멘트 등 자원이 풍부하여 개성과는 달리 자원을 배경으로 한 남북 경제특구를 건설할 수 있다. 해주에는 자원 의존형 위탁가공, 또는 설비 제공 방식으로 특구를 설립할 수 있으며, 여기서 생산된 제품을 남한 또는 중국 등 제 3국에 함께 수출하는 방식도 고안될 수 있다. 뿐만 아니라 해주는 항만개발도 함께 고려할 수 있다. 즉, 개성공단이 육로 중심이라면 해주는 해상에 의존한 물류 운송방식을 고려할 수 있으며 이를 통해 평양-개성-인천의 해상 물류 집적지로 개발될 수 있다. 이를 위해 현존 부두의 개보수와 항로확보, 단계별 부두 확장에 대한 사업이 진행될 것이다. 따라서 해주경제특구는 향후 자원 및 항만개발이 기대되는 북한의 동해벨트의 협력방안으로도 확대 적용될 수 있다. 향후 개성과 평양, 해주 중심으로 북한 서부지역의 개발구가 확대 발전하여 서해 산업물류교통 벨트 구축을 전망할 수 있다.

관광협력 분야에서는 남북이 동북아 관광·크루즈포럼 개최 및 협의체 구성, 평양에 남측 관광대표부 설치, 환동해·환황해·DMZ 권

역의 국제관광협력벨트 조성 본격화, 해외 공동마케팅 협력(홍보관 설치, 연계상품 개발 등), 항만, 교통망, 위락시설 등과 같은 관광 인프라 조성 및 개량도 공동 추진할 수 있다. 이 중 관광 인프라 조성사업은 교통·물류, 경제특구, DMZ 평화지대화사업 등 유관 사업들과 조화롭게 추진해야 할 것이다.

2단계는 DMZ와 해양에서 남북이 본격적으로 평화·경제협력사업을 전개하는 상황을 상정해볼 수 있다. 특히, DMZ 평화지대화사업은 남북이 9·19 군사합의를 이행하는 것을 바탕으로 국제적 지지와 협력으로 비가역적인 한반도 평화구축에 기여할 것이다. 구체적인 추진방안으로는 DMZ 생태계 남북공동조사, DMZ 생물권보전지역 지정, DMZ 내 개발사업 남북공동 환경관리 체계 구축, 각종 남북교류사업 관련 개발사업 관리 강화, 남북 공동의 권역별 생태평화관광 체계 구축, DMZ 전역에서 생태·평화공원 지정 및 확대, 백두대간 및 도서연안과 연계한 한반도 중부 생태축 관리 강화, 한강 하구 개발사업 관리 강화, 설악산·금강산 일대의 국립공원 지정 관리 등을 생각해볼 수 있다.

해양협력에서도 2단계에 접어들면 그동안 제한된 공간에서 추진되던 시범사업으로 가능했던 사업을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 주요 사업으로는 공동어로, 남북 해운항로복원, 동해 수산 생산 및 관광협력 기반 구축, 항만 현대화와 항만 배후단지 개발 등이 있다. 서해평화수역 조성 및 공동이용이 확장되어 바다목장과 해주항 개발, 해상파시 등이 이루어지고 접경해역의 공동 관리를 위한 기초조사와 관리계획 수립도 가능할 것이다.

동해에서는 대북 제재로 조업권 판매가 불가능했던 상황이 해소되면 남측 어선의 입어와 공동어로가 가능해질 것이다. 이를 통해 지속가능한 자원관리 차원에서 동해 수산자원 보전 및 이용에 관한 남북협력이 평화와 경제의 선순환을 만들어 낼 수 있다. 또한 한국

측 수요가 높은 냉수성 어종과 북한 측 수요가 높은 내수면 양식 산업화에 협력하여 역시 평화경제의 해양협력 대표사업을 모색해볼 수 있을 것이다.

서해경제공동특구와 동해관광공동특구가 발전하면서 각 특구에 소요되는 항만 배후단지 조성이 필요할 것이다. 한반도 신경제지도의 서해안 벨트 및 동해안 벨트에 포함된 사업이 진전을 보이고 남북 간 물동량이 늘어나면 북한의 8대 무역항의 시설 현대화도 필요하다.

이 단계에서는 과거에 제기된 서해평화협력지대와 유사한 개념이 동해에도 구상되어 평화경제가 제도화될 수 있는 추가 공간을 필요로 한다. 장기적으로는 한반도 평화경제가 남북한에 그치지 않고 주변국가 및 국제경제로 진출할 것이다. 원양어업 동반진출이라든지, 해양자원과 같은 신산업 개발, 기존 협력사업의 고부가가치화가 기대된다. 이 시기의 협력 공간은 한반도 밖까지 확장될 것이며 이를 통해 평화경제는 공고화될 것이다.

〈표 VI-6〉 2단계 남북협력 추진방안

구분	내용	
여건	제재 해제	
정책목표	남북협력 제도화 비핵평화체제 수립	
정책방향	〈남북협력의 심화·연계〉 • 남북협력의 분야별 확대발전, 분야 간 연계발전 • 남북협력과 동북아협력, 신남방정책, 신남방정책의 연계	
남북 협력 방안	<b>육상협력</b>	<b>해양협력</b>
	교통·물류협력 • 서해선(평양-신의주) 철도 현대화 • 동해선 철도 현대화	한강하구 공동이용수역 • 생태·문화자원 복원·보전 • 생태·평화관광 • 뱃길 복원·이용

구분	내용	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성-평양 고속도로 현대화</li> <li>• 북한 공항 현대화사업</li> <li>• 동해·서해 국제항공로 및 남북 직항로 추가 개설</li> </ul>	
	남북 경제특구 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개성공단사업 확대·발전</li> <li>• 해주경제특구 건설 및 개성공단과의 연계</li> <li>• 동해경제와의 연계</li> </ul>	서해평화수역 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동어로</li> <li>• 공동순찰대 운영</li> <li>• 바다목장, 해주항 개발</li> <li>• 해상파시, 해사채취</li> </ul>
	남북 관광협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아 관광·크루즈협약체(추진위) 구성</li> <li>• 관광대표부 설치</li> <li>• 환동해·환황해·DMZ 국제관광·협력벨트 본격 조성</li> <li>• 해외 공동마케팅</li> <li>• 관광 인프라(항만, 교통망, 위락시설 등) 공동 조성</li> </ul>	동해 수산·관광협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 입어 및 공동어로</li> <li>• 내수면 어종 양식</li> <li>• 냉수성 어종 양식</li> <li>• 수산물 가공·유통단지</li> <li>• 동해 해양관광벨트</li> <li>• 어촌·어항 개발</li> </ul>
	DMZ 국제평화지대화 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북공동 DMZ 생물권보전지역 지정</li> <li>• DMZ 내 개발사업 남북공동 환경관리 체계 구축</li> <li>• 권역별 생태평화관광 체계 구축</li> <li>• DMZ 전역 생태·평화공원 지정</li> <li>• DMZ 전역 생태·경관·생물권보전지역 지정</li> <li>• 백두대간, 도서연안과 연계한 중부권 생태축 관리 강화</li> </ul>	해운·항만협력 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해운항로 재개·확대</li> <li>• 해사안전대응체계</li> <li>• 공동선사 설립</li> <li>• 항만 현대화 및 배후단지 개발</li> </ul>
군사적 보장조치	한반도 비핵평화체제 수립에 따른 남북협력 확대·강화에 기여	

출처: 연구진 작성.

### 3. 정책 제언

#### 가. 대전략 차원의 제언

##### (1) 비핵평화 프로세스와 평화경제의 결합

한반도 평화경제는 비핵평화 프로세스와 동전의 양면을 구성하며 서로 연계되어 전개될 것이다. 하노이 노딜(no deal) 직후 문재인 정부가 신한반도체제 구상과 평화경제론을 제창한 사실을 상기해볼 필요가 있다. 하노이 회담 결과를 최근 관련국 및 한반도 정세와 연결지어 재평가할 필요가 크다. 미국 대선 이후 미국의 대북정책 전망과 김정은의 ‘당창건 75돐 연설’ 내용 분석 등을 바탕으로 비핵평화 프로세스를 재가동하는 방안을 마련해놓아야 할 때이다. 그 과정에서 평화협력과 경제협력을 적절히 배합해 비핵평화 프로세스를 촉진하고 남북미 삼각관계를 우호적으로 정립(鼎立)해가야 할 것이다. 평화경제론의 구현은 비핵평화 프로세스가 당사자들이 사이에 진행되지 않으면 담론에 머물러 있을 수밖에 없다. 물론 비핵평화 프로세스를 수립하고 전개해나가는 데 평화경제론의 논리와 지혜를 적용해나가야 할 것이다. 비핵평화 프로세스와 평화경제론은 미래 한반도 질서를 설계하는데 필수적인 한 쌍이다.

##### (2) 제재돌파전략 수립

비핵평화 프로세스와 평화경제의 결합이 추상적인 대전략의 핵심이라고 한다면, 제재돌파전략은 구체적인 핵심 전략이다. 북한 핵실험에 대한 유엔 안보리의 대북 제재 결의 이후 한반도 정세는 제재 레짐이 규정하고 있다. 향후 정세 변화도 비핵화의 향방과 함께 대북 제재가 주요 변수이다. 그럼에도 2018년 판문점·싱가포르·평양

공동선언 등 일련의 정상외교를 통해 한반도 평화와 번영은 관련 당사자들 사이 안보문제의 균형적 해결로 가능하다는 공감대를 이끌어냈다. 이후 북미협상의 중단으로 한반도 문제는 동결된 채 대북 제재로 교착상태가 지속되고 있다. 그래서 일각에서는 제재 준수 우선, 제재 회피라는 대립적 주장이 있지만 둘 다 상황 개선에 유용하지 않다. 본 연구에서 제재 유지와 민생 차원의 제재 완화를 한 단계로 묶어놓은 취지를 살려 한국이 남북·북미대화 동시 복원→비핵협상 프로세스 재가동→제재 예외 확대 및 완화→평화경제 본격 추진을 연속선상으로 전개해나가도록 대비해놓아야 할 것이다. 본 연구에서 밝히고 있는 남북 육상 및 해양협력 방안들이 제재돌파전략 수립에 기여하길 기대한다.

## 나. 실행전략 차원의 제언

### (1) 남북관계 차원

남북관계 차원의 정책 제언을 공감대 형성, 신뢰구축, 제도적 협력, 역량구축 등 네 가지로 제시해보고자 한다.

첫째, 공감대 형성이다. 평화경제 추진을 위한 다방면의 남북협력에 대한 정부의 의지는 확고해 보이나 국민적 공감대 형성은 해결 과제로 남아 있다. 이를 전제로 남북 간의 공감대 형성도 중요한데, 남북 공감대 형성을 위해서는 합의한 비전과 사업 관련 개념의 공감대 형성이 우선 요청된다. 대표적인 과제가 ‘한반도 비핵화’와 ‘평화경제’에 대한 개념 확립이다. 좀 더 구체적인 예로 남북 간 교통·물류협력사업의 개념을 명확히 하는 것을 생각해볼 수 있다. 2018년 남북은 판문점 선언에서 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 ‘현대화’하여 활용하기 위한 실천적 대책 들을 취해나가기로 하였

다. 그러나 현대화의 개념과 수준에 대한 남북 간의 명확한 정리가 이루어지지 않았다. 각 분과위원회에서 “높은 수준의 현대화”라는 애매한 합의만을 하였다. 그동안 남북 간 교통·물류협력사업에서는 복구, 개량, 개보수, 개선, 현대화, 개건 등의 개념이 무분별하게 사용되어 왔다. 남북 간의 실질적인 사업이 시행될 경우, 개념의 해석상 차이로 불필요한 갈등이 유발될 가능성이 있다. 따라서 남북 간 교통·물류협력사업에서의 ‘현대화’는 물론 제반 협력사업에서 합의한 개념에 대한 공감대 형성이 시급하다.

둘째, 남북 간 신뢰 형성 노력도 중요하다. 김정은 국무위원장은 노동당 창건 75주년 연설에서 북한이 코로나19 사태, 제재, 수해 등으로 힘들다고 인정하며, 남한을 향해 코로나 이후 협력할 의사를 표명했다. 하노이 노딜 이후 남한에 대한 불만과 비난을 취해온 그간의 사정을 고려할 때 남북관계 개선의 여지를 확인할 수 있다. 남북 평화·경제협력의 본격 추진을 위해서는 무엇보다 직접 당사자인 남북 간 신뢰 형성이 관건이다. 이를 위해서는 인도적 차원 및 사회문화적 협력에 나서야 한다. 북한의 수해 복구 및 보건의료 분야의 지원을 비롯하여 체육·예술·관광 등 제재를 돌파할 수 있는 협력을 통해 남북관계 개선에 대한 정부의 의지를 지속적으로 전달해야 한다. 또 2020 도쿄 하계올림픽과 2022년 베이징 동계올림픽의 단일팀 구성과 2032년 하계 올림픽 남북 공동유치를 위한 적극적인 협의 제안도 필요하다.

남북 간 시범사업도 신뢰 형성에 유용할 것이다. 가령 DMZ 국제 평화지대와 사업과 관련해 남측 접경지역부터 남북 경제특구 지정, 유네스코 유산의 등재, 유엔기구의 유치 등 시범사업을 추진해볼 수 있을 것이다. 이어 2단계 남북협력 이전이라도 태봉국 도성의 공동 조사·발굴 등 남북 정상 간 합의 및 9·19 군사분야합의 이행을 통해

상호 신뢰를 축적해나갈 수 있다. 1.5트랙의 남북 학술교류 정례화도 남북 신뢰 형성은 물론 남북협력의 제도화, 북한인들의 역량 강화에 기여할 수 있을 것이다. 특히 대북 제재가 직접 적용되는 있는 경제 분야와 달리 환경·생태, 역사문화 등의 분야에서 남북 지식·정보 교류를 위한 민간 및 1.5트랙 채널의 대화가 상설화된다면 평화경제의 기반 조성에 기여할 것이다. 나아가 이런 대화는 남북 참여 하의 다자협의 틀도 유용하다. 북한이 유엔 전문기구를 비롯해 일부 유럽연합 회원국들, 동남아 국가들과 전개하는 지식공유 및 기술협력 사업을 발전시켜 남북 신뢰형성에 연결 지을 수 있을 것이다. 보다 현실적으로 남북 간 신뢰형성을 위해서는 남한이 균형적인 북미협상을 중재하는 한편, 개성공단 등 남북 경험이 북한 내수 경제 및 주민 소득향상에 기여하는 방향으로 전개해야 할 것이다.

셋째, 제도적 협력이다. 이 연구에서 다룬 남북 육상·해양협력 방안을 안정적으로 추진하기 위한 제도적 협력 사례로 2007년 10·4 정상회담 직후 경제협력추진위원회와 관련 분야별 실무협의회 등 협의기구를 운영한 바 있다. 2018년 일련의 남북 정상회담의 성과로 남북공동연락사무소를 개성에 설치해 남북협력의 제도적 기반을 마련하기도 하였다. 비록 지난 6월 남북공동연락사무소가 폭파되는 불상사가 있었으나 이후 남북 최고지도자 간 협력 의지가 확인되었다. 그러므로 미국 대선 결과와 코로나19사태의 추이를 보며 남북공동연락사무소 재운영과 군사공동위원회 설치를 통해 평화·경제협력을 안정적 기반 위에 올려놓아야 할 것이다.

남북협력의 제도화를 위해 남북 간 적정 역할분담도 검토할 만하다. 가령, 남북 철도·도로 연결사업에 관해 남북 간 재원 분담, 사업 참여 범위, 인력 운용에 대한 분명한 역할 분담이 효과적이다. 최근 나진-하산 교통·물류사업에 있어 해외 투자자가 건설을 분담하고

북측이 토지를 제공하는 형태로 시설 현대화사업을 추진한 사례에서 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

다섯째, 북한의 역량강화(empowerment) 지원사업을 제안한다. 경제협력에 관해 북한 인력의 역량강화는 평화적·협력적 방식으로 북한이 삶의 질을 향상하고 국제규범을 수용하고, 결국 개혁개방을 촉진하는 효과를 가진다. 북한의 역량강화 지원사업은 관광협력, 육상·해양 생태계 보전 등의 분야에서부터 국제규범 습득을 위한 북한 인력에 대한 기술연수와 지식공유가 가능하고, 제재 레짐에서 자유로운 국제협력사업으로 유망하다. 개성공단사업 재개 시 북한의 수요 확대와 국제적 표준 적용 필요성을 동시 감안해 남북·국제협력의 병행을 검토할 만하다. 이를 통해 남북이 정치안보 및 대외 환경의 부침에도 지속가능한 협력 모델을 구축해 나갈 수 있을 것이다.

## (2) 대내적 차원

한국 대내적 차원에서 전개할 수 있는 정책으로는 남북협력을 향한 여건조성, 거버넌스(governance) 확립, 정책 우선순위 선정 등을 꼽을 수 있다.

첫째, 대내적 여건조성 사업은 상기한 남북협력을 뒷받침하고 국제협력을 촉진하는 의의가 있다. 협력의 1단계에서는 남북 간 신뢰형성에 기여하는 한편, 2단계에 추진할 사업의 효율적 추진을 위한 환경을 조성한다는 차원에서 여건을 만들어가는데 충실해야 한다. 가령, 보건·식량·의료협력 대비, 지뢰제거, 광역교통망 구축 준비, 도시환경 개발 등 물리적 여건의 조성에 초점을 두어야 할 것이다.

남북 평화경제협력을 위한 대내적 여건조성 사업의 핵심은 법·제도적인 뒷받침이다. 이를 위해 육상협력 분야에서 '남북 접경수역의 관리와 이용에 관한 법률(가칭)' 제정, 해양협력 분야에서 '남북 해

양협력추진위원회(가칭)'의 설립을 제안한다. 한강하구, 서해평화수역, 동해 접경 등 남북 접경수역에서 남북협력을 원활히 추진하고 평화경제에 기여하기 위해 관련 법률을 제정하는 방법도 있다. 현재 추진 중인 남북 경제특구법과 같이, 평화경제에 기여할 수 있는 해상에서의 남북협력 공간을 마련하기 위해 '남북 접경수역의 관리와 이용에 관한 법률'을 제정할 필요가 있다. 여기에는 두 가지 측면의 정책적 효과가 기대된다. 첫째, 남북 경제특구가 평화경제와 남북협력을 염두에 두고 한국 지역의 기반을 구축하고 지원하듯이, 위 법률 제정에 근거하여 한강하구, 서해평화수역, 동해 접경수역에서 남한측 연안에 필요한 준비를 추진할 수 있다. 둘째, 과거 서해평화협력특별지대와 같이 남북 합의 이행이 중단된 상태의 사업을 추진할 수 있는 기반을 확보하는 것이 가능하다. 한강하구, 서해평화수역, 동해 등을 주요 공간으로 명시하고 가능한 사업 범위와 협력사업 추진에 필요한 제반 사항을 준비해두는 데 도움이 될 것이다.

'남북 해양협력추진위원회'는 기존에 제안된 각종 남북 해양협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 통일부 산하에 설치할 필요가 있다. 위원회 하에 한강하구, 서해평화수역, 동해 등 해역 특성별 소위원회를 두면 주요 현안별로 대응하는 것이 가능하다. 이를 위해서 위원회는 해양수산 이슈를 다루는 해양수산부(및 유관기관), 국방부 등 중앙정부와 경기도·강원도 접경지역 지자체와 유관 전문가들로 구성할 수 있다. 또한 수산, 해운·항만 분과뿐 아니라, 북한이 관심을 두고 있는 환경·자원, 해양관광 분야에도 분과를 설치하고 관련 전문가를 분과위원으로 위촉하여 전문지식 및 자문을 제공받아 현안에 대응하고 분야별 협력사업을 발굴할 필요가 있다. 이와 같은 위원회의 설치·운영은 향후 남북협력을 위한 협상을 체계적으로 준비하고 대응하는 데 기여할 것이다.

둘째, 중앙정부와 지자체 간 정책 거버넌스 구축을 제안한다. 정부와 지자체 간의 협력을 통해 DMZ의 평화적 이용이 이루어질 수 있도록 노력하고, 가령 ‘선 접경지역 개발/후 국제평화지대 조성’이라는 합의 속에 장기적으로 추진하는 것을 검토해볼 만하다. 사실 평화경제 실현을 위한 대내적 거버넌스는 관련 남북 협력사업의 전 분야에 걸쳐 관련 정부 및 비정부기구 간에, 그리고 그것을 총괄하는 중앙정부 내 관련 부처 간에 다같이 적용할 때 시너지 효과를 낼 수 있다. 이때 조직이기주의와 이익집단의 특수이익을 초월해 평화경제 구축의 관점에서 거버넌스 체계를 구현할 원칙과 실행전략을 구축하는 것이 중요한데, 이 역시 정부와 관련 전문가들과의 거버넌스에 의해 수립할 수 있다.

셋째, 남북 협력사업의 우선순위 선정의 문제이다. 평화경제 실현을 위한 남북 협력사업은 분야별, 단계별로 다양하게 전개될 것이다. 이 때 남북의 전략적 타산, 자원, 대내적 여론, 국제사회의 참여 유도 등을 종합 고려해 정책 우선순위 선정이 불가피하다. 예를 들어 교통시설 투자사업의 일반적 평가 항목은 경제적 타당성, 사업 효과, 정책적 타당성, 사업 추진 용이성, 지속가능성 등이다. 그러나 남북 간 교통·물류협력사업은 대상 지역이 남측 관할권이 미치지 못하는 공간적 제약으로 인해 이러한 기준을 일괄 적용은 불가능하다. 북한지역 내 철도·도로, 공항, 항만, 물류시설 등의 사업 대상을 평가하고 투자 우선순위를 결정하는 것은 남북 간 합의라는 전제가 존재하지만, 대내적으로 일정한 거버넌스 원리를 적용해 사전 판단을 해야 할 것이다. 그 기반 위에서 투자 우선순위가 결정되면 합리성과 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

### (3) 대외적 차원

한반도 평화경제 실현을 위한 남북 협력은 일차적으로 남북 합의와 대내적 지지에 기반을 두지만, 한반도 문제의 국제적 맥락을 고려할 때 국제적 지지도 중요하다. 특히 대북제재 완화 및 그에 기반을 둔 본격적인 평화경제 구현을 위해서는 국제적 지지와 협력이 필수적이다. 대외적 차원의 정책은 현 제재국면을 돌파하는데 유용한 방안과 평화경제 구현을 위한 중장기적 정책제언, 두 측면에서 생각해볼 수 있다.

먼저, 대북 제재가 전면화 되고 있는 현 상황을 돌파하는 노력이 절실하다. 물론 북한이 비핵화 조치에 나서는 것이 일차 관문이다. 이를 전제로 관광이나 인도적 협력같이 기본적으로 대북 제재 대상이 아닌 분야에도 불구하고 대량 현금(bulk cash) 문제와 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 등을 비롯한 미국과 유엔의 국제제재가 존재하고 있다. 한국은 북한 및 국제사회에 남북 관광·인도협력의 평화경제적 순기능에 대한 이해 제고와 설득 노력을 다해야 한다.

둘째, 남북협력의 국제화이다. 남북협력과 국제협력은 일견 모순되어 보이지만 한반도 문제의 역사구조적 맥락상 둘이 상호보완적이어야 평화경제가 구현될 수 있다. 가령, 남북 관광협력의 안정성과 지속가능성을 담보하기 위해서도 국제화가 관건이다. 이는 남북 관광협력이 정치군사적 요인에 덜 민감하고 영향이 최소화될 수 있도록 하기 위한 글로벌 차원의 제도화를 의미한다. 이를 위해서도 먼저 남북 간 신변안전 보장과 경험 합의를 비롯한 제도적 장치를 마련해야 한다. 그리고 관련 법·제도가 세계적 기준에 부합하도록 힘써나가야 할 것이다. 이외에도 주변국과 유럽 등지의 외국인본 참여 유도와 북한의 국제 금융·무역기구 가입 지원, 3통 문제와 노무관리의 자율성 및 임금 지급방식 개선 등 행정 서비스의 국제화 노력도 유용할 것이다.

## 4. 향후 연구과제

평화경제(론)는 평화학에서 매우 중요한 연구 주제이자, 정책적으로도 대단히 유용한 개념이다. 이를 발견한 문재인 정부가 평화경제를 동력으로 신한반도체제 비전을 제시하였는데, 평화경제를 정책대안으로 구체적으로 제시하지는 못하고 있다. 평화경제론은 장기 분쟁 상태를 겪어온 한반도의 미래를 설계하는데 있어 대단히 유의미한 개념이라는 점에서 평화경제에 관한 이론연구와 정책연구는 더욱 활발히 전개할 바이다.

그렇지만 평화경제 이론 일반에서 설정하는 논의의 전제와 한반도 현실 사이에 간극이 존재한다. 일반적으로 평화경제론은 분쟁종식을 전제하고 분쟁 후 사회의 재건과 통합을 지향하며 거기에 경제부분이 기여할 바에 주목하고 있다. 그에 비해 한반도 평화경제는 장기적인 비전과 거시적인 정책 구상으로 제안되었지만 그것이 정책으로 이룩하는 조건이 대단히 열악하다. 분단·정전체제 하에서 평화가 유지되고 있는 것처럼 보이지만, 중무장지대인 한반도에서 그것은 대단히 취약한 것을 부인할 수 없다. 이런 이론과 현실의 간극을 주시하면서 한반도 평화경제를 체계적으로 수립해나가야 할 것이다. 그래서 이 연구를 마무리하면서 향후 심화할 연구과제를 제안하는 바이다.

첫째, 한반도 평화경제 관련 주요 개념과 범위를 정립하는 일이다. 여기서 논의의 초점은 물론 정책연구이지, 이론연구는 아니다. 그럼에도 관련 주요 개념에 관한 공감대 없이는 만들어갈 평화경제의 비전에 대한 공감대 형성은 불가능하다. 주요 개념은 ‘평화경제’와 ‘(비핵)평화 프로세스’이다. 이 둘에 대한 개념 정립 없이 한반도 평화경제론은 방향 없는 탁상공론에 머무를 우려가 있다. ‘평화경제’가

평화와 경제의 선순환이라는 당위적 명제가 있지만 그것은 이론 구성과 거리가 있어 보인다. ‘비핵평화’도 다양하게 정의되고 있고 최근에는 비핵이 빠진 ‘평화 프로세스’를 운위하는 경우도 있는데, 이에 관해서도 정돈이 필요하다. 같은 맥락에서 한반도 평화경제론의 범위도 한정할 필요가 있다. 서론에서 평화경제 이론과 문재인 정부의 평화경제론에서의 범위가 다를 것을 지적하고, 이 연구는 그보다 더 제한된 범위를 다루고 있음을 밝혔다. 향후 한반도 평화경제론의 범위를 목적, 방향 등과 관련지어 공감대를 형성하는 작업이 필요하다. 그 작업은 평화경제론에 대한 이해도를 높일 뿐만 아니라, 한반도 평화경제의 타당성을 높여가는 노력이기도 하다.

둘째는 ‘한반도’라는 대단히 복잡하고 특수한 현실에서 평화경제를 모색할 때 구체적인 맥락을 평화경제론에 연결 지어야 한다. 본 연구에서는 한반도 상황을 제재국면으로 규정하고 그것을 변수로 두 단계로 설정하고 경제협력의 효과에 주목하였다. 비핵평화 프로세스에 관한 논의는 그동안 많이 진행되었다고 보았기 때문이다. 그럼에도 한반도 평화경제의 대강(大綱)에는 비핵평화 협상과 제재완화 방안을 한 쌍으로 묶어 논의해야 타당성이 높을 것이다. 그리고 협력의 범위도 육상·해상·공중과 같은 전통적인 공간 개념에서 나아가, 환경·자원·지속가능성·화해 등 주제별로 협력 영역을 설정해 평화경제의 잠재력을 확대하는 작업도 필요하다.

셋째, 보다 현실성 높고 지속가능한 평화경제를 수립하려면 역시 비교사례연구가 활발해야 한다. 평화경제는 대단히 중요하고 잠재성이 높은 주제임에도 불구하고 국내 학계에서 관심이 크게 부족했다. 그러던 터에 정부에서 정책 필요성에 의해 공론화 되어 관심이 일어났다. 여기에 한반도는 고정된 연구대상이 아니라는 점을 직시할 필요가 있다. 따라서 한반도 평화경제를 수립함에 있어서 한반도

만을 사례로 보는 것은 절대적인 한계를 안고 있는 것이다. 물론 본 연구에서 살펴보았듯이, 과거 남북관계를 재평가하면서 평화경제에 주는 시사점을 도출하는 작업은 필요하다. 나아가 분쟁 후 사회에서의 재건 및 통합 사례를 풍부하게 살펴보면서 한반도의 평화정착에 주는 함의와 교훈을 찾는 노력이 활성화 되어야 한다. 이런 점에서 평화경제연구는 단기 연구보다는 중장기 연구로 보는 것이 적합하고, 융복합연구를 장려해주기를 제안한다.

한반도 평화경제가 한반도 평화구축을 통해 세계평화에 기여하는 길이라면, 그것이 보편적인 평화학에 어떤 기여를 하는지를 염두에 두는 것도 필요하다. 이것은 순수 학문적 기여가 아니라 한반도 평화정착에 국제사회의 지지와 협력을 이끌어내는 지적 토양이 될 것이므로 진지하게 검토할 바이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강원대학교 산학협력단. 『평화경제 사례 발굴·관리 연구용역』. 강원대학교 산학협력단, 2019.
- 강원도. 『국제관광자유지대 조성을 위한 타당성 연구용역』. 춘천: 강원연구원, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『철원 평화산업단지 개발 연구』. 춘천: 강원연구원, 2019.
- 경기도. 『한강하구 남북공동수역 평화적 활용을 위한 연구』. 수원: 경기연구원, 2019.
- 경수로사업지원기획단. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』. 서울: 경수로사업지원기획단, 2007.
- 개성공단지원재단. 『개성공단 기업안내』. 2017.
- 국방부. 『2008 국방백서』. 서울: 국방부, 2008.
- 국토교통부. 『제6차 개정 교통시설 투자평가지침』. 세종: 국토교통부, 2017.
- 관중 지음. 김필수·고대혁·장승구·신창호 옮김. 『관자』. 서울: 소나무, 2015.
- 김경원 외. 『북한의 산업』. 서울: KDB산업은행, 2015.
- 김민호 외. 『개성공단의 경제적 효과에 대한 실증 분석』. 세종: KDI, 2018.
- 김범수. 『남북경제특구 지정의 당위성에 관한 연구』. 춘천: 강원발전연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『DMZ세계생태평화공원의 조성과 강원도』. 춘천: 강원발전연구원, 2014.

- 김승국. 『잘사는 평화를 위한 평화경제론』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 김재진·노승만. 『강원도 동해선 철도의 추진 방향』. 춘천: 강원연구원, 2014.
- 김제철·김미경. 『남북한 간 정기 항공운송 개시를 위한 기초연구: 서울-베이징 노선의 평양 경유시 항공수요 및 요금수준 추정』. 고양: 한국교통연구원, 2006.
- 김종덕·육근형·이구성. 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(IV)』. 서울: 한국해양수산개발원, 2008.
- 남정호·육근형·이구성·김종덕. 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(III)』. 서울: 한국해양수산개발원, 2007.
- 남정호·이정삼·김찬호·이동림. 『서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구』. 부산: 한국해양수산개발원, 2019.
- 대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집 - 제3권(상)』. 서울: 문화체육관광부, 2020.
- 대한민국 정부. 『제4차국토종합계획수정계획(2006-2020)』. 서울: 대한민국정부, 2005.
- 문인철·송인주·박은현·백종락. 『한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요』. 서울: 서울연구원, 2019.
- 서보혁 편저. 『유럽의 평화와 헬싱키 프로세스』. 서울: 아카넷, 2012.
- 서종원. 『남북교통협력사업의 사회경제적 효과 분석』. 세종: 한국교통연구원, 2019.
- 신용석·최정은. 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』. 서울: 한국문화관광연구원, 2019.
- 신중호 외. 『한반도평화변영의 비전과 전략』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 안병민. 『교과서에 만나오는 북한의 교통 이야기』. 서울: 통일교육원, 2014.
- 양문수. 『개성공단 전면 중단 이후 남북경제협력 재개방안과 경기도의 과제』. 수원: 경기연구원, 2016.

- 양문수·이석기·김석진. 『북한의 경제특구·개발구 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2015.
- 양창호·최상희·최용석. 『한강하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류 시설이용 방안 연구』. 서울: 한국해양수산개발원, 2005.
- 엄선희·황진희·허소영·김동엽. 『북한과 중국의 수산협력 실태와 우리의 대응 방향』. 서울: 한국해양수산개발원, 2009.
- 윤인주. 『북한의 해양관광자원』. 서울: 한국해양수산개발원, 2016.
- 이문항. 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화, 2001.
- 이상철. 『북방한계선(NLL) 기원, 위기, 사수』. 서울: 선인, 2012.
- 이장희·유하영·문규석. 『남북 합의 문서의 법적 쟁점과 정책 과제』. 서울: (사)아시아사회과학연구원, 2007.
- 이재림. 『현대교통정책』. 서울: 교통개발연구원, 1995.
- 이정철. 『DMZ 담론: 개념사와 새 패러다임의 모색』. 춘천: 강원발전연구원, 2013.
- 임강택·이강우. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 장철운. 『남북한 미사일 경쟁사: 현무 vs. 화성』. 서울: 선인, 2015.
- 전성우. 『DMZ 생태, 평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구』. 서울: 환경부, 2009.
- 정성윤 외. 『북핵 종합평가와 한반도비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 정유석. 『김정은식 경제특구 정책 평가와 남북협력방안』. 서울: 한국수출입은행, 2020.
- 조민. 『남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 존 볼턴 지음. 박산호·김동규·환선영 옮김. 『그 일이 일어난 방(The Room Where It Happened)』. 서울: 시사저널사, 2020.

- 최용환·김군수. 『경기도의 통일경제특구 유치방안 및 효과』. 수원 : 경기연구원, 2015.
- 토머스 홉스 지음. 최공웅·최진원 옮김. 『리바이어던』. 서울: 동서문화사, 2016.
- 통일부. 『1998 통일백서』. 서울: 통일부, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『2003 통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『2005 통일백서』. 서울: 통일부, 2005.
- \_\_\_\_\_. 『2006 통일백서』. 서울: 통일부, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『2007 통일백서』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『2008 통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- 한강유역환경청. 『한강하구 생태계의 효율적 보전방안 수립 연구』. 하남: 한강유역환경청, 2008.
- 한국관광공사. 『한반도 평화관광 기본계획 수립연구』. 서울: 한국관광공사, 2019.
- 한국항공협회. 『(포켓) 항공현황 2019』. 서울: 한국항공협회 2019.
- 한용섭. 『우리 국방의 논리』. 서울: 박영사, 2019.
- 한홍열·윤성욱·박지원·정은이. 『남북러 지역개발 정책과 산업 정책 연계 방안』. 세종: KIEP, 2019
- 해양수산부. 『한반도 해양수산 종합구상 연구』. 세종: 해양수산부, 2019.
- 해양수산부 기획재정담당관실. 『해양수산 용어사전』. 양평: 생각심표&(주)휴먼컬처아리랑, 2009.
- 홍성국. 『평화경제론: 분단비용, 통일비용, 그리고 평화비용』. 서울: 다해, 2006.

- Boulding, Kenneth E. *The Economics of Peace*. New York: Prentice-Hall, 1946.
- Brauer, Jurgen and Paul J. Dunne. *Peace Economics: A Macroeconomic Primer for Violence-Afflicted States*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2012.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*. New York: Columbia University, 1977.
- Copeland, Dale. *Economic Interdependence and War*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Li, Quan and Rafael Reuveny. *Democracy and Economic Openness in an Interconnected System: Complex Transformations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Loayza, Norman, Malcolm Knight, and Delano Villanueva. *The Peace Dividend: Military Spending and Economic Growth*. The World Bank, 1999.
- McDonald, Patrick, *The Invisible Hand of Peace: Capitalism, the War Machine, and International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Nye, Joseph and Robert Keohane. *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.
- Peterson, Jenny H. *Building a Peace Economy? Liberal Peacebuilding and the Development-Security Industry*. Manchester: Manchester University Press, 2014.
- Wallensteen, Peter. *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order*. New York: Oxford University Press, 2015.
- Wendt, Alexander. *The Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

## 2. 논문

- 곽승준·유승훈·장정인. “컨조인트 분석을 이용한 한강하구의 가치추정.” 『경제학연구』. 제54권 4호, 2006.
- 권창영. “북한 공역의 통일 후 지위.” 『항공우주정책·법학회지』. 제32권 1호, 2017.
- 김경주·강기용·김경민. “조건부 가치측정법을 이용한 도로 사업의 간접편익 추정.” 『대한토목학회논문집』. 제30권 1D호, 2010.
- 김광협. “관광통계자료의 분류.” 『경제연구』. 제3호, 2016.
- 김맹선·유광의. “항공로의 설정 및 운영상의 법적·정책적 문제에 대한 연구.” 『대한교통학회지』. 제23권 6호, 2005.
- 김승렬. “평화와 공동번영을 위한 ‘생산의 연대’? 프랑스의 유럽석탄철강 공동체 계획(슈망플랜)의 기원과 의미(1945-1950).” 『프랑스사연구』. 제6호, 2002.
- 김양주·양해술. “개성공단 사업의 추진현황과 효율적 활성화 방안에 관한 연구: 임주기업의 실태조사와 주요 경영상 애로요인 분석을 중심으로.” 『디지털 정책연구』. 제11권 12호, 2013.
- 김연철. “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환.” 『북한연구학회보』. 제10권 1호, 2006.
- 김영희. “최근 북한의 관광산업 동향.” 『KDB북한개발』. 통권 22호, 2020.
- 김웅이·이강석·김도현. “남북한 항공운송협력에 관한 연구.” 『한국항공우주정책법학회지』. 제20권 1호, 2005.
- 김재한·경제희. “비무장지대 가치 인식의 계량적 분석.” 『통일문제연구』. 제22권 2호, 2010.
- 김종민·김범수. “지뢰제거는 로봇으로, 현장에 맞추어.” 『정책메모』. 제33호, 2011.
- 김종민·김범수·김병철. “문화적 신뢰프로세스: 만월대와 철원성 복원.” 『정책메모』. 제348호, 2014.

- 김창환·이태희. “GIS를 활용한 민북마을의 분포변화에 대한 연구.” 『한국사진지리학회지』. 제23권 1호, 2013.
- 김철원·이태숙. “남북 관광협력과 통일 인식 변화에 관한 연구 - 금강산 관광을 중심으로.” 『통일문제연구』. 통권 제49호, 2008.
- 김춘산·방장규. “비행정보구역의 효율적 관리를 위한 개선방안 연구: 이어도 상공을 중심으로.” 『한국항공운항학회지』. 제19권 3호, 2011.
- 문승운·김의준. “사회재난의 경제적 파급효과: 2016년 철도파업으로 물류대란 피해.” 『한국지역개발학회지』. 제30권 5호, 2018.
- 박영민. “DMZ 평화적 이용 방안 연구.” 『접경지역통일연구』. 제3권 2호, 2019.
- 송철중. “남북한 경제협력이 북한의 경제성장에 미치는 효과 분석.” 『경제학연구』. 제65권 1호, 2017.
- 안덕근·박덕준. “WTO체제에서의 남북한 교역과 개성공단 관련 통상 쟁점 연구.” 『국제·지역연구』. 제23권 4호, 2014.
- 안병민. “나진-하산 교통·물류사업의 현황과 향후 발전 가능성.” 『KDI북한경제리뷰』. 제16권 2호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “「남북해운합의서」상 통항 통제조치의 효과 및 전망.” 『JPI 정책포럼』. 제18호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한의 2019년 교통부문 평가와 2020년 전망.” 『KDI북한경제리뷰』. 제22권 1호, 2020.
- 옥우석. “유럽석탄철강공동체와 동아시아철도공동체.” 『시선집중GSnJ』. 제261호, 2019.
- 이상준. “통일이후 동북지역의 인구이동 요인에 관한 연구.” 『대한국토계획학회지』. 제35권 5호, 2000.
- 이석우. “인천항 조석, 조류 및 조량에 대하여.” 『한국해양학회지』. 제7권, 1972.

- 이충기. “2단계 CVM 접근방법을 통한 생태관광자원의 가치평가.” 『호텔경영학연구』. 제15권 3호, 2006.
- 장창익. “북한의 수산업 현황과 남북한 수산협력 방안에 관한 연구.” 『해양정책연구』. 제8권 2호, 1993.
- 전성훈. “KEDO체제하에서의 남북한 협력증진.” 『한국원자력산업협회』. 제17권 4호, 1997.
- 전용성. “남·북한간 항공운송 협력 방안 연구.” 『항공산업연구』. 제60권, 2002.
- 조성훈. “6·25전쟁 정전협정 상의 한강 하구 공동수역 설정 의미의 재조명.” 『한국근현대사연구』. 제67집 겨울호, 2013.
- 최지영. “북한의 산업연관표 추정에 대한 연구.” 『통계를 이용한 북한경제 이해』. 서울: 한국은행, 2014.
- 황진희·전우현. “남북한 해상여객 운송 재개에 대비한 여건 분석.” 『KMI 현안분석』. 제7호, 2016.
- 홍순직. “금강산관광 사업의 회고와 평가.” 『금강산관광에 대한 재고찰과 해법 모색』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2019.
- Brauer, Jurgen, and Charles H. Anderton. “Conflict and Peace Economics: Retrospective and Prospective Reflections on Concepts, Theories, and Data.” *Defence and Peace Economics*, vol. 31, no. 4, 2020.
- Caruso, Raul. “On the Nature of Peace Economics.” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, no. 2, 2010.
- Copeland, Dale. “Trade Expectations and the Outbreak of Peace: Détente 1970–74 and the End of the Cold War 1985–91.” *Security Studies*, vol. 9, no. 1~2, 1999.

- Dacey, Raymond and Lisa J. Carlson. "Aspects of Peace Economics." *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 16, no. 2, 2010.
- Feyzabadi, Vahid Yazd, Aliakbar Haghdoost, Mohammed Hossein Mehrolihasani, and Zahra Aminian. "The Association between Peace and Life Expectancy: An Empirical Study of the World Countries." *Iran Journal of Public Health*, vol. 44, no. 3, 2015.
- Fischer, Ditrich and Jurgen Brauer. "Twenty Questions for Peace Economics: A Research Agenda." *Defence and Peace Economics*, vol. 14, no. 3, 2003.
- Gartzke, Erik. "Economic Freedom and Peace." in Gwartney, James, and Robert Lawson with Erik Gartzke. *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report*, Vancouver: The Fraser Institute, 2005.
- \_\_\_\_\_. "The Capitalist Peace." *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1, 2007.
- Gartzke, Erik, Quan Li and Charles Boehmer. "Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict." *International Organization*, vol. 55, no. 2, 2003.
- Goodhand, Jonathan. "From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State Building in Afghanistan." *Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 1, 2014.
- Isard, Walter. "Peace Economics: A Topical Perspective." *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*, vol. 1, 1994.
- Oneal, James and Bruce Russett. "The Classical Liberals Were Right: Democracy, interdependence, and Conflict, 1950~1985." *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 2, 1997.

- Peterson, Timothy and Cameron Thies. "Beyond Ricardo; the Link between Intra-Industry Trade and Peace." *British Journal of Political Science*, vol. 42, no. 4, 2013.
- Polachek, Solomon. "Conflict and Trade." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, no. 1, 1980.
- 生田保夫. 『(改訂版)交通學の視點』. 龍ヶ崎: 流通經濟大學出版會, 2004.

### 3. 북한 자료

- 교육도서출판사. 『조선지리전서 - 운수지리』. 평양: 평양종합인쇄공장, 1988.
- 백과사전출판사. 『광명백과사전 8권』. 평양: 백과사전출판사, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『광명백과사전 17권』. 평양: 백과사전출판사, 2011.
- 사회과학출판사. 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『조선말대사전(증보판1)』. 평양: 사회과학출판사, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『조선말대사전(증보판3)』. 평양: 사회과학출판사, 2006.
- 조선노동당출판사. 『김일성 저작집 44』. 평양: 조선노동당출판사, 1996.
- 조선민주주의인민공화국 원산지구개발총회사. 『2015년 원산-금강산 국제관광지대 투자대상안내서』. 평양: 조선민주주의인민공화국 원산지구개발총회사, 2016.
- 차명철. 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』. 평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.
- 차석철. 『조선지리전서-경제지리』. 평양: 교육도서출판사, 1989.
- 『로동신문』.

#### 4. 기타 자료

『강원신문』, 『뉴스1』, 『동아일보』, 『민중의소리』, 『신동아』, 『신화통신』,  
『연합뉴스』, 『연합뉴스 TV』, 『한겨레』, 『한국경제』, 『한국일보』,  
『BVL Korea』, 『KBS NEWS』, 『RFA』.

국가기록원 <<http://theme.archives.go.kr>>.

대한민국 정책브리핑 <<http://www.korea.kr>>.

북한정보포탈 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통계청 <<http://kosis.kr>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.

지식엔진연구소 <<https://terms.naver.com>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

한경경제용어사전 <<https://dic.hankyung.com/economy/>>.

남북기본합의서 (1991.12.13.).

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.04.).

역사적인 ‘판문점 선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서 (2018.9.19.).

정전협정 (1953.07.27.).

서해해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동  
중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서 (2004.6.4.).

유엔 세계 인권선언 (1948.12.10.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (2018.4.27.).

6·15 남북공동선언 (2000.6.15.).

9월 남북공동선언 (2018.9.19.).

고려대학교 민족문화연구원. 『고려대한국어대사전』. 서울: 고려대학교  
민족문화연구원, 2009. <[https://ko.dict.naver.com/#/entry/  
koko/35adc529fc8444559ea77c2b33ce1994](https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/35adc529fc8444559ea77c2b33ce1994)> (검색일: 2020.9.24.).

- 국방부대북정책관실. “「판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 해설 자료.” 2018.9.19.
- 김동엽. “남북해상협력에 필요한 군사조치.” (통일연구원 자문회의 발표 자료, 2020.5.28.).
- 김선철. “대북 물자지원 수송 사례 분석.” (한국교통연구원 동북아·북한 연구센터 ISSUE PAPER, 제2012-07호, 2012.3.29.).
- 문성묵. “비무장지대 이용에 필요한 군사적 조치.” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).
- 박용석. “북한 경제특구의 개발동향 및 시사점.” (CERIK 건설이슈포커스, 2014).
- 신지윤. “한반도 관광 차원에서 동해관광공동특구 발전 방안.” 『한반도 관광 포럼』. (문화체육관광부·북한대학원대학교·한국관광공사 자료집, 2019.12.4.).
- 이관세. “평화경제와 군사적 긴장완화와의 상호관계.” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).
- 이미숙. “해상 평화 정착을 위한 남북 군 당국 간 기존 논의.” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).
- 이장희. “DMZ 평화지대화, 남북접경지역 평화사업을 위한 “대인지뢰금지 협약” 남북동시가입 제안.” (통일뉴스 오피니언 칼럼, 2020.8.23.).
- 이현하·양진송·박정수. “북한철도의 SWOT분석을 통한 한반도 철도의 발전방안.” (한국철도학회 학술발표대회논문집, 2016.5., 경주 호텔현대 춘계학술대회).
- 임강택. “경제협력공동체 추진전략과 과제: 평화경제를 중심으로.” (통일연구원 학술회의 발표자료, 2019.5.24.).
- 정대진. “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향.” (통일연구원 자문회의, 2020.6.8.).
- 정유석. “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향.” (통일연구원 자문회의, 2020.6.8.).

- 조성렬. “남북 육상-공중 협력을 위한 유엔사 협의 방향.” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.28.).
- 최용환. “한반도 평화경제 실현을 위한 남북협력 방향.” (통일연구원 자문회의, 2020.6.8.).
- 최장호. “개성공단 재개방안과 쟁점.” (통일연구원 서면자문 자료, 2020.8.4.).
- 탁용달. “평화경제의 비전과 추진방향.” (통일연구원 최종보고회 준비 워크숍 토론자료, 2020.9.22.).
- 현대경제연구원. “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안: 정경분리 원칙 경지와 통합형 개성지구로 확대 개발 필요.” (현대경제연구원 VIP Report 14-44호, 2014.12.8.).
- \_\_\_\_\_. “개성공단 10년 평가와 발전 방안.” (현대경제연구원 VIP report, 2014.12.8.).
- \_\_\_\_\_. “금강산관광 19주년의 의미와 과제.” 『현안과 과제』. (설문조사 자료, 2017.11.15.).

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2018년도 연구보고서

#### <연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외	
---------	----------------------	-------	--

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

#### 〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### 〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## 2020년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화-번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	15,000원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식- 부록 1: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식- 부록 2: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

### 〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges  
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeon
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:  
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'  
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics  
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation  
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

---

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 환적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

---

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

## 연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

## 기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



평화경제의 비전과 추진방향:  
남북 육상·해양협력을 중심으로

