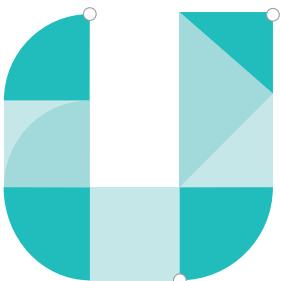
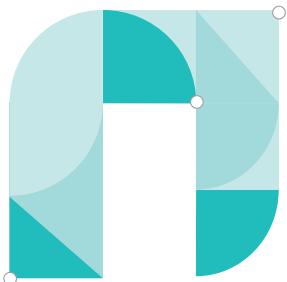


# 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제

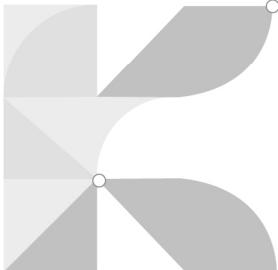


KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

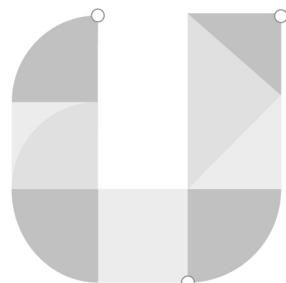
정은이 | 이해정 | 박지연 | 최장호 | 강성현



# 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



## 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(3/4년차)

한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제

KINU 연구총서 20-13

발 행 일 2020년 12월 30일

저 자 정은이, 이해정, 박지연, 최장호, 강성현

발 행 인 고유환

발 행 처 통일연구원

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000  
(FAX) 02-2023-8296

홈 페 이 지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(주) 02)2275-6894

인쇄처 세일포커스(주) 02)2275-6894

I S B N 979-11-6589-040-7 94340  
979-11-6589-021-6 (세트)

가 격 11,000원

---

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

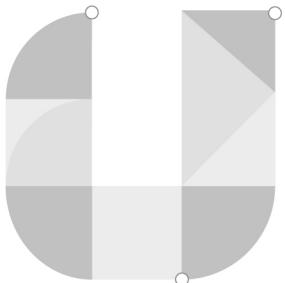
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



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

# 차례

요약 .....	9
<b>I. 서론 .....</b>	<b>15</b>
1. 연구 배경과 목적 .....	17
2. 연구 내용 .....	23
<b>II. 정책 평가 .....</b>	<b>27</b>
1. 정책 평가의 필요성 .....	29
2. 정책의 초기 목표와 주요 내용 .....	31
3. 정책의 추진 과정과 평가 .....	47
4. 정책성과 결정 요인 .....	75
5. 소결 .....	86
<b>III. 2030 한반도 신경제구상 추진 환경 분석:</b>	
<b>전문가 설문을 중심으로 .....</b>	<b>89</b>
1. 2030 한반도 신경제구상 추진 환경 전망 .....	92
2. 2030 한반도 신경제구상 추진 환경 시나리오 .....	101
3. 한반도 신경제구상 추진의 기회요인과 위험요인 .....	115
4. 소결 .....	121

<b>IV. 정책목표와 전략과제</b>	<b>129</b>
1. 고려사항 및 추진 원칙	131
2. 새로운 정책목표	140
3. 목표 추진을 위한 전략과제	146
<b>V. 주요 정책과제</b>	<b>163</b>
1. 1단계: 남북경협 재개를 위한 ‘3통’ 재개	165
2. 2단계: 3대 경제벨트와 서부 제조업벨트 형성	177
3. 3단계: 하나의 시장 형성을 위한 제도 통합과 남북한 경제협력 합의서 체결	197
<b>VI. 결론</b>	<b>229</b>
<b>참고문헌</b>	<b>237</b>
<b>부록: 전문가 인식조사</b>	<b>247</b>
<b>최근 발간자료 안내</b>	<b>261</b>

# 표 차례

〈표 II-1〉 한반도 신경제구상의 개요	36
〈표 II-2〉 한반도 신경제구상 3대 경제협력벨트의 주요 내용	39
〈표 II-3〉 역대 남북 주요 회담에서 합의된 평화경제 관련 조항	44
〈표 II-4〉 '3대 경협벨트 구축' 과제 종합 평가	53
〈표 II-5〉 '남북 인프라 연결' 과제 종합 평가	61
〈표 II-6〉 '하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화' 과제 종합 평가	66
〈표 II-7〉 '평화경제' 과제 종합 평가	75
〈표 II-8〉 정책성과 결정요인 종합 평가	85
〈표 III-1〉 한반도 미래 관련 설문조사 결과 요약	93
〈표 III-2〉 한반도 신경제구상 관련 설문조사 결과 요약	97
〈표 III-3〉 시나리오 요약	114
〈표 III-4〉 시나리오별 기회요인과 위험요인	123
〈표 IV-1〉 제1차 남북정상회담 이후 분야별 남북회담 개최 현황	136
〈표 IV-2〉 제2차 남북정상회담 이후 분야별 남북회담 개최 현황	137
〈표 IV-3〉 제1, 2차 남북정상회담 남북합의서 주요 내용	139
〈표 IV-4〉 제3차 남북정상회담 선언문 주요 합의 사항	139
〈표 IV-5〉 제4차 남북정상회담 선언문 주요 합의 사항	140
〈표 IV-6〉 제1~4차 남북정상회담 중 교류에 관한 합의 내용	141
〈표 V-1〉 3통 관련 남북 간 협의 쟁점	172
〈표 V-2〉 한반도 신경제구상과 3대 경제벨트	177

〈표 V-3〉 북한 주요 도로 이정표 및 철도 안내도	181
〈표 V-4〉 남북한의 경제 분야 주요 합의서	200
〈표 V-5〉 문재인 정부의 경제 분야 주요 합의	202
〈표 VI-1〉 각 항목에 대한 종합 평가	232
〈표 VI-2〉 정책성과 결정요인 종합 평가	233

# 그림 차례

〈그림 III-1〉 미래 한반도 전망	101
〈그림 III-2〉 미래 한반도 신경제구상 전망	103
〈그림 III-3〉 시나리오의 전제와 변수	105
〈그림 IV-1〉 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과	151
〈그림 IV-2〉 개성공단 재개시 재입주 의향	151
〈그림 V-1〉 북한 주요 도시 인구 규모 순위별 비교	180
〈그림 V-2〉 북한 농수축산업 기업 단위의 지역별 분포 비중(2016년)	182
〈그림 V-3〉 북한 제조업(좌) 및 경공업(우) 기업소의 지역별 총수 및 비중(2016년)	183
〈그림 V-4〉 공간적 범위	185
〈그림 V-5〉 의류패션산업의 가치사슬	193
〈그림 V-6〉 서부 제조업벨트 구축 및 단계적 추진 방안	195
〈그림 V-7〉 제도 통합을 위한 합의서 체결과 법 제정	199
〈그림 V-8〉 남북경제합의서 체결의 3대 원칙	219

## 요 약

본 연구는 문재인 정부 출범 이후 한반도 신경제구상의 정책 추진 성과를 평가하고, 2030 트렌드 분석에 근거하여 향후 10년간 정책 추진 환경을 분석하였다. 이에 근거하여 새로운 정책목표와 정책과제를 제시하고자 하였다. 이는 다음과 같다. 첫째, 문재인 정부가 추진해온 한반도 신경제구상을 평가하였다. 특히 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 하나의 시장을 위한 경협 제도화, 하나의 시장 등 4개 부문 중심으로 정책 추진의 초기 목표와 주요 내용, 정책의 추진 과정을 살펴보고 이를 평가하여 정책성과 결정요인을 도출하였다. 둘째, 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 2030년 한반도 신경제구상 추진 환경을 살펴보고 이를 바탕으로 3개의 시나리오를 도출하였다. 여기서는 특히 대북제재, 비핵화 이외에도 미중 갈등을 3가지 주요 추진 변수로 파악하고, 이들 변화에 따른 추진 환경을 분석하였다. 셋째, 상기 정책 평가에 따른 성과 결정요인 도출 및 2030 트렌드 분석에 근거하여 한반도 신경제구상 실천을 위한 새로운 정책목표와 전략과제를 제시했다. 특히 본 과제에서는 비핵화와 경제제재 및 미중관계라는 주요 추진 환경 요소에 대응하면서 기존 남북 당국 간 합의된 경협사업 중심으로 전략목표와 전략과제를 단계적·점진적으로 제시하였다. 넷째, 상기 추진 목표 및 정책과제를 기반으로 구체적인 주요 추진 세부 정책과제를 도출하였다. 새로운 한반도 신경제구상을 추진하기 위한 구체적인 과제들은 첫째, 3통의 재개를 통한 남북교류로 5·24 조치 이전 수준으로의 회복이다. 이는 한반도 신경제구상의 실현을 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 둘째, 3대 경제벨트 구축을 위해 우선적으로 추진해야 할 주요 정책과제로, 여기에서는 특히 3통(통행·통관·통신)을 기반으로 한 서부지역 중심의 제조업벨트 구축이다. 여기에는 물류에서 산업, 교통 인프라 협력 뿐만 아니라 기술협력을 강조한다. 이는 경제협력의 가장 기초가 되는 재화와 생산요소(사람·자본·기술 등)의 이동을 가능하게 하는 가장 유용한

수단으로써 경제통합으로 가는 첫 단계이다. 셋째, 하나의 시장 형성을 위한 제도적 통합으로, 여기서는 변화하는 남북의 환경을 반영할 수 있는 새로운 남북합의 체결로써 새로운 남북경제합의서를 과제로 제시한다. 따라서 마지막으로 하나의 시장 형성을 위한 제도 통합과 남북한 CEPA 체결을 정책과제로 제시하였다.

**주제어:** 한반도 신경제구상, 서부 제조업벨트, CEPA, 하나의 시장, 삼통, 2030 트렌드 분석

## Abstract

# Strategies and Policy Tasks for the New Economic Initiative on the Korean Peninsula

*Joung, EunLee et al.*

This study first assessed the achievements of the new economic initiative on the Korean Peninsula and analyzed the policy implementation environment for the next 10 years based on the analysis of the 2030 trend analysis. Based on this, the new policy objectives and policy tasks were sought. Accordingly, the study was divided into four parts: First, the Moon Jae-in government to evaluate the New Economy Initiative on the Korean peninsula. In particular, the initial goals, main contents, and process of policy implementation were reviewed and evaluated to analyze the decision factors of policy performance, focusing on four areas: the establishment of three major economic cooperation belts, the connection of inter-Korean infrastructure, the institutionalization of economic cooperation for one market, and the implementation of one market. Second, based on the results of the expert survey, three scenarios were derived based on the environment in which the new Korean Peninsula New Economic Initiative was promoted in 2030. The U.S.-China conflict and sanctions on North Korea have been the main factors here. Third, based on

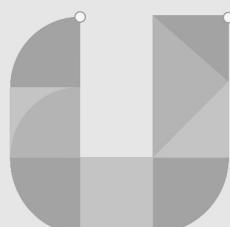
the analysis of the 2030 trend and the derived factors for determining performance based on the above policy assessment, the new policy goals and strategic tasks for implementing the new economic initiative on the Korean Peninsula were presented. In particular, in this project, strategic objectives and strategic tasks were presented step by step, focusing on the existing economic cooperation projects agreed between the two Koreas, while responding to major environmental factors such as denuclearization, economic sanctions and U.S.-China relations. Fourth, major detailed policy tasks that should be implemented in detail were derived based on the objectives and policy tasks above. Specific tasks for promoting the new Korean Peninsula New Economic Initiative are to resume three first, which can be said to be the top priority for the resumption of inter-Korean exchanges and the realization of the Korean Peninsula New Economic Initiative. Second, the main policy task to be pursued first for the establishment of the three major economic belts is the establishment of the western manufacturing belt based on the three channels (transportation, customs clearance and telecommunication). This is because it is the first step toward economic integration as the most useful means of enabling the movement of goods and production factors (people, capital, technology, etc.) that are the most basic elements of economic cooperation. Third, in order for the two Koreas to form a single

market, it is necessary to conclude a new inter-Korean agreement that can reflect the changed environment of the two Koreas, and for this, the inter-Korean economic agreement could be a new breakthrough. Therefore, the integration of the system for the formation of a single market and the signing of the CEPA between the two Koreas were presented with policy tasks.

**Keywords:** The Korean New Economic Initiative, Western Manufacturing Belt, CEPA, One Market, Three Issues of Access, 2030 Trend Analysis



# I. 서론





## 1. 연구 배경과 목적

### 가. 연구 배경

1988년 7월 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)」 발표와 10월 「대북 물자교류에 관한 기본지침」 발표를 계기로 시작된 남북경협은 33년의 역사를 가지고 있다. 그러나 교역액 '0'에서 시작했던 남북경협은 30여 년이 흐르면서 정치·군사적인 요인의 직접적인 영향을 받으면서 교역액은 다시 '0'에 가까워졌다. 1998년 11월 시작된 최초의 대규모 대북 관광사업인 금강산 관광사업은 중단 12년, 2003년 6월 첫 삽을 뜯 개성공단사업은 중단 4년째를 맞고 있다.

한편, 생산가능인구가 줄어들고, 세계 경제성장 잠재력이 둔화되는 등 국내외 경제 여건이 악화되면서 한국 경제의 잠재성장률도 지속적으로 하락하고 있다. 특히 우리 경제는 무역의존도가 높은 경제 구조를 가지고 있으며, 소비와 투자의 부진에 기인한 내수경기 위축 등으로 인해 새로운 경제 활로를 모색해야 하는 상황이다. 나아가 남북관계의 불안정으로 인한 만성적인 지정학적 리스크 역시 우리 경제성장의 발목을 잡고 있다. 이에 한국 경제는 새로운 성장의 발판을 마련해야 하는 상황이며, 분단으로 물류 측면에서 섬나라 경제의 한계를 안고 있는 우리 경제가 대륙으로 진출해 나갈 수 있는 새로운 성장 공간을 확보하는 것 역시 시급한 과제이다. 더욱이 2020년 현재 전 세계에 창궐하고 있는 코로나바이러스감염증-19(COVID-19, 이하 코로나19) 등 감염병을 비롯해 위생·보건 현안도 우리 경제에 위협요인으로 작용하고 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), p. 8.

그러므로 2017년 출범 당시 이미 모든 남북경협이 전면 중단된 상황을 안고 시작한 문재인 정부는 한국 경제의 신성장동력을 확충하고, 북한의 변화와 남북한 경제통합을 촉진하는 한편, 동북아 평화경제공동체 기반을 조성하고자 ‘한반도 신경제구상’을 제시하였다. 즉, 남북 간 호혜적인 경제협력을 통해 공동의 이익을 창출하고 경제적인 연계성을 높여 나감으로써, 남북이 공존·공영하는 하나의 경제공동체 기반을 마련하고, 이로써 우리의 경제영역을 남방으로, 북방으로 확대하여 동북아 평화공동체를 구상하고자 하였다.

이에 우리 정부는 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 같은 해에만 남북 정상이 3차례 만나면서 한반도 신경제구상의 핵심 내용을 북측에 설명하였다. 그 결과 「9·19 평양공동선언」을 통해 개성공단과 금강산 관광의 우선 정상화에 합의하는 한편, 서해경제공동특구와 동해관광공동특구 조성에 합의하여 북한의 경제개발구 정책과 우리의 한반도 신경제구상 간 정책적인 합의점을 도출할 수 있었다. 그러나 2019년 하노이 노딜 이후 악화된 남북관계는 남북관계 제도화의 주요 창구로 집중적인 기대를 받으면서 2018년 마련된 개성 남북 공동연락사무소를 2020년 6월 북한이 폭파하면서 중요한 기로에 서게 되었다.

그러므로 2018년 이후 추동력이 약화된 한반도 신경제구상을 실현하기 위한 현실적인 접근 방안을 마련하기 위해서는 그동안의 과정을 돌아보고, 정책목표와 성과, 환경에 대해 면밀하게 분석하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 향후 한반도 신경제구상의 새로운 추진전략과 정책과제를 도출해야 한다. 즉, 면밀한 정책 평가를 통해 한반도 신경제구상이 현 정부의 임기 내 성과를 도출할 수 있는 가능성은 마련하는 한편, 임기를 초월하는 중장기 정책과제로 의미를 가질 수 있도록 재설정할 필요가 있다. 이를 위해 한반도 신경제구상이

지난 정부의 통일정책과의 연결선상에서 갖는 의미를 분석하고, 국가 차원의 중장기적 정책 비전을 제시할 수 있는 정책으로 자리매김하도록 다듬어 나가기 위한 주요 요인들을 검토해야 한다.

## 나. 선행연구 검토

2017년 문재인 정부 출범 이후 국책연구기관을 중심으로 대북정책 추진의 핵심 전략과제인 한반도 신경제구상을 실현하기 위한 연구 결과물들이 도출되었다. 문재인 정부의 한반도 신경제구상의 추진 원칙과 과제를 종합적으로 제시한 이규창 외(2017)의 연구는 정책 추진의 배경과 필요성, 주요 내용과 목표를 일목요연하게 정리하고 있어 국정과제의 추진 방향을 이해하는 데 유용한 연구이다.<sup>2)</sup> 이현주 외(2018)는 한반도 신경제구상의 추진 방향을 제시하고자 진행된 대표적 연구이다. 한반도를 둘러싼 국내외 산업 및 인프라 개발 여건과 그동안의 대북정책 흐름을 분석하고, 기존 협력사업들을 권역별로 검토함으로써 ‘3대 경제벨트’ 본격 추진을 위한 기초 자료를 제공하였다는데 의의가 있다.<sup>3)</sup>

한반도 신경제구상의 또 하나의 중요한 축인 ‘하나의 시장’ 형성에 대해서는 임강택 외(2018)가 유일한 연구이다. 이 연구에서는 기존 남북경협 방식을 평가하고, 한계점에 대한 제시와 함께 새로운 경협 추진 환경에 맞는 방식으로 시장친화적인 남북경협 방식을 제안하였다. 무엇보다 하나의 시장 개념을 정의하고 추진 목표와 방향을 제시하였다는 데 이 연구가 갖는 의미가 크다.<sup>4)</sup>

---

2) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』(서울: 통일연구원, 2017).

3) 이현주 외, 『한반도 신경제구상 실현을 위한 국토분야 전략방안 연구』(세종: 국토연구원, 2018).

4) 임강택 외, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』(서울: 통일연구원, 2018).

한편, 이석기(2019)는 남북한 산업협력의 쟁점을 분석하여 새로운 환경하의 남북한 산업협력 기본 방향을 제시하여 한반도 신경제 구상의 보완 과제를 검토한 연구이다. 남북경협 및 남북한 산업협력 본격화에 대비해 현 시점에서 검토해야 할 쟁점과 핵심 사안을 제시하고 있으며, 정책 추진 과정에서 고려해야 할 부분을 지적하고 있어 주목할 만하다.<sup>5)</sup> 김석진·홍제환(2019)은 민간기업 관점에서 남북경협의 잠재력과 비즈니스 환경을 평가함으로써 남북 당국에 대한 제도 개혁 및 정책과제를 도출하였다. 민간 경협의 기본 여건에 대한 충실한 분석에 기반하여 북한 당국에게 우리 정부와 기업이 요청해야 할 제도적 개선 사항과 우리 정부가 북한 진출 민간기업을 위해 시행해야 할 지원 과제를 도출하는 실효적 접근을 시도하였다는데 의의가 크다.<sup>6)</sup> 이현주 외(2019)는 한반도 신경제구상에 기초하여 남북 정상이 합의한 서해경제공동특구 조성에 대해 개성-해수 일대를 중심으로 산업입지 분석, 기업수요 조사 등을 실시하여 향후 남북경제공동특구 조성에 적용 가능한 시사점을 도출함으로써 진전된 정책 제안을 제시하였다.<sup>7)</sup>

그 외에도 한반도 신경제구상 추진의 환경은 다양한 측면에서 논의되어왔다. 예를 들어 최재덕(2018)은 당시 남북관계 개선의 분위기를 감안하여 한반도 신경제구상의 다양한 전략 마련을 제안하고 있으며,<sup>8)</sup> 임수호(2018)는 더욱 구체적으로 대북제재하에서의 남북 경협 추진 방안을 논의하고 있다.<sup>9)</sup> 서종원 외(2017)는 프로젝트 수

5) 이석기, 『남북한 산업협력 쟁점 분석』 (세종: 산업연구원, 2019).

6) 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 21.

7) 이현주 외, 『한반도 신경제구상의 실현을 위한 남북 산업협력지대 구축방안 연구: 남북경제공동특구를 중심으로』 (세종: 국토연구원, 2019).

8) 최재덕, “한반도 신경제지도와 일대일로 협력의 기회요인과 위협요인 : 북방경제협력과 연계모색 중심으로,” 『평화학연구』, 제19권 4호 (2018).

9) 임수호, “대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 12월호 (2018).

준에서의 한반도 신경제지도와 일대일로 연계 전략을 분석하고 있다.<sup>10)</sup> 전술된 연구들은 미시적인 차원의 전략 마련의 필요성을 구체적으로 제안하고 있다는 측면에서 의의를 가지지만, 이해 당사국가들의 거시적인 관계 변화를 장기적 차원에서 다루는 것에는 한계를 가진다. 한편 미중관계의 변화를 분석하며, 이에 따른 한반도 정치 경제적 환경 변화를 다룬 연구들은 신종호 외(2019), 박창희(2017), 김일수(2017) 등이 있다.<sup>11)</sup>

이러한 선행연구들은 상당한 실효적 기여를 하고 있는 것으로 평가된다. 본 연구에서는 이러한 연구 성과를 참고하여 현 정부의 한반도 신경제구상의 초기 목표와 주요 과제에 대한 중간평가를 통해 정책의 성과와 한계를 분석하고자 한다. 이에 본 연구는 한반도 신경제구상의 주요 내용을 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 평화경제, 하나의 시장을 위한 경협 제도화 등 4대 과제로 구분하여 세부 내용을 살피고, 명확성, 적절성, 효과성, 지속가능성의 평가 지표를 통해 객관적 분석을 시도했다는 점에서 차별성을 갖는다.

특히, 2030 한반도 신경제구상의 새로운 목표와 구체적인 전략과 제 도출을 위해 전문가 설문조사에 기초한 향후 10년간 미래 분석 트렌드를 제공하여 설명력을 높이고자 한다. 2030 한반도 신경제구상 추진환경 시나리오와 기회 및 위협요인 분석에 기초하여 정책목표와 전략과제를 도출했다는 점에서 본 연구가 갖는 정책적 기여도가 크다. 즉, 해당 연구들은 거시적인 차원의 변화에 집중하여 한반도 차원의 미시적인 변화를 읽어내는 구체성에는 한계를 가진다. 이

10) 서종원 외, 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구: 한반도 신경제지도와 중국 일대일로연계를 중심으로』(세종: 대외경제정책연구원, 2017).

11) 신종호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북 통일전략』(서울: 통일연구원, 2019); 박창희, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망,” 『한일군사문화연구』, 제24권 (2017); 김일수, “미국의 핵 비확산 정책과 한반도 평화,” 『국제정치연구』, 제20권 2호 (2017).

러한 선행연구들과 달리 본 연구는 전문가를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 중장기적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경 및 국가적, 지역적, 지구적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경을 복합적으로 다루고, 이를 바탕으로 미래 시나리오를 도출한다는 측면에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

#### 다. 연구 목적

문재인 정부 출범 이후 한반도 신경제구상 정책의 추진 초기상황과 비교하여 남북한 및 국제 환경이 급격히 변화하고 있어 상황 변화를 고려한 정책 검토가 필요하다. 한반도 신경제구상이 새로운 추진 동력을 확보하기 위해서는 향후 변화하게 될 정책 환경에 대한 합리적 예측과 이에 기반한 새로운 추진전략 마련이 필요하기 때문이다.

이러한 문제의식에 의거하여 본 과제는 한반도 신경제구상의 지속 추진을 위해 향후 변화하게 될 정책 환경을 예측하고 이에 기초한 한반도 신경제구상 추진전략과 세부 과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 첫째, 문재인 정부 출범 이후 현재까지 국내와 북한, 국제사회의 상황 변화를 고려하여 그동안 정책 추진 내용을 살펴보고, 이를 평가한다. 이에 근거하여 정책 평가 결정요인을 도출한다. 둘째, 새로운 추진전략과 세부과제 제시를 위해 2020~2030년의 정책 환경을 예측한다. 향후 10년 미래 환경을 전망하고 이를 바탕으로 시나리오를 마련하여 정책 추진의 기회 및 위협요인들을 도출한다. 셋째, 정책 평가의 결과와 정책 환경 예측을 반영하여 한반도 신경제구상 구체화를 위한 추진전략과 세부 과제를 도출한다.

## 2. 연구 내용

### 가. 연구 내용

본 연구는 한반도 신경제구상의 정책 추진 성과를 평가하고, 정책 추진 환경을 분석하여 새로운 정책목표와 정책과제를 도출하고자 하였다. 이에 따라 다음 4단계로 나누어 연구를 진행한다.

먼저 Ⅱ장에서는 그동안 문재인 정부가 추진해온 한반도 신경제구상의 정책에 대한 평가이다. 그 중에서도 특히 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 하나의 시장을 위한 경협 제도화, 평화경제이다. 이 4개 부문에 대해 각각 정책 추진의 초기 목표와 주요 내용, 추진 과정을 살펴보고 이를 평가한다. 특히, 객관적인 평가를 위해 명확성·적절성·효과성·지속가능성 등 4가지 기준을 설정하였으며, 성과와 함께 한계점도 함께 제시한다. 이를 근거로 한반도 신경제구상의 정책성과를 결정하는 주요 요인 도출을 목적으로 한다.

Ⅲ장에서는 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 2030년 한반도 신경제구상 추진 환경을 살펴보고 이에 따라 시나리오 3가지를 제안한다. 구체적으로 한반도 신경제구상 추진 환경과 관련 시나리오를 제안하기 위해서 몇 가지 변수를 시나리오 구성의 전제로 활용하고, 특정 변수를 독립변수로 도입한다. 먼저 전제로서 통제하는 변수는 세 가지이다. 첫째, 국내 및 한반도 차원의 전망은 대체적으로 긍정적인 편이며, 따라서 시나리오의 전제로서 국내 및 한반도 환경은 긍정적인 것으로 전제할 것이다. 둘째, 지역적 차원의 설문 결과에 대하여 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상은 북미관계와 북핵문제 및 대북제재에 초점을 맞추고 있으며, 따라서 해당 변수는 경우에 따라 약간의 긍정적인 변화 혹은 충분히 긍정적인 변화를 유

사한 비중으로 도입할 것이다. 셋째, 한반도 미래 전망에서 지구적 차원의 이슈로 다루어진 미중 갈등은 그 수준이 일정 정도 심화될 것이라 전제한다. 이러한 전제를 바탕으로 세 가지 시나리오를 도출하고, 시나리오별 기회요인과 위협요인을 제시하는 것이 Ⅲ장의 목적이다.

IV장에서는 Ⅱ장의 성과 평가에 근거한 정책 결정요인 및 Ⅲ장의 2030 미래 트렌드 분석에 근거하여 도출한 도전요인과 기회요인을 활용하여 향후 정책 추진에 유리한 환경을 조성할 수 있는 전략을 찾아낸다. 이에 대응하여 한반도 신경제구상이 나아가고자 하는 정책과제와 방향을 제시하고자 한다. 특히 비핵화 및 대북제재, 한반도를 둘러싼 미중 갈등을 향후 10년간 한반도 신경제구상을 실천하는 핵심 변수로 파악하고, 이러한 요인의 변화에 맞추어 새로운 정책목표 및 목표 추진을 위한 전략과제들을 단계적·점진적 방식으로 기존 합의사항을 중심으로 도출하고자 하였다.

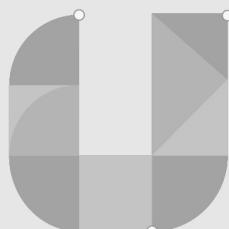
V장에서는 IV장에 대한 분석을 토대로 세부 정책과제를 도출한다. 즉, 새로운 한반도 신경제구상을 추진하기 위한 구체적인 과제들을 제시한다. 새로운 정책 추진을 위해 실현 가능한 구체적이고 세부적인 추진 과제를 제시하여 이들 세부 과제를 통해 정책의 추동력을 확보할 수 있도록 한다. 남북경협 재개를 위한 3통 문제, 3대 경제벨트 구축을 위한 서부 중심의 제조업벨트 구축, 하나의 시장 형성을 위한 제도 통합과 남북한 CEPA 체결 등 3가지 주요 정책과제로 고찰한다.

## 나. 연구방법

문재인 정부의 한반도 신경제구상과 관련하여 그동안 국토연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 한국교통연구원 등 국책연구기관에서 출판된 문헌자료 이외에도 첫째, 정부가 공식적으로 채택하여 발표한 정책들을 분석의 대상으로 삼는다. 여기에는 한반도 신경제 구상과 관련하여 기존 남북정상회담 내용, 후속조치들 및 언론분석을 포함한다. 둘째, 관련 기관들의 추진 성과 및 내용들도 함께 살펴본다. 셋째, 정성 평가와 함께 미래 환경 트렌드 분석을 위해 전문가 인식조사를 활용한다. 넷째, 북한의 입장 등을 살펴보기 위해 『로동 신문』 등 당 기관지도 함께 분석한다.



## II. 정책 평가





## 1. 정책 평가의 필요성<sup>12)</sup>

한반도 신경제구상 정책 추진 초기 단계와 비교할 때, 남북한 및 국제 환경이 급격히 변화하고 있어 상황 변화를 고려한 정책 검토가 필요하다. 기후변화와 코로나19 등 팬데믹은 전 세계적인 도전요인이 되고 있다. 한국 경제는 생산인구 감소, 내수시장 규모의 한계 등으로 경제성장 동력이 약화되고 국제 무역 분쟁 확대로 인한 대외 경제 불확실성 증대에 직면하고 있다. 국회예산정책처(2018)의 추정치에 따르면 우리 경제의 실질 GDP 성장률은 2020년 2.8%에서 2030년 2.3%, 2040년 1.5%로 지속 감소할 전망이다.<sup>13)</sup> 북한 경제 역시 2000년대 이후 회복세를 보이다가 북핵문제로 인한 대북제재 강화로 2017년 이후 마이너스 성장을 지속하고 있다. 2006년 안보리 결의 제1695호를 시작으로 핵문제와 관련한 유엔 안보리의 대북 제재는 확대·심화되고 있으며, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 맞춤형 제재에서 포괄적 제재 방식으로 변화하게 되면서 북한 경제에 직접적인 압박을 가하고 있다.<sup>14)</sup> 여기에 코로나19로 인한 국경폐쇄조치는 북한 경제에 주는 부담감을 가중시키고 있다.

사실 지구상에 국경을 맞대고 있는 국가 간 경제사회적 격차가 남북한만큼 큰 곳도 없다.<sup>15)</sup> 세계 경제 10위권의 한국과 최하위권인 북한이 공존하는 공간인 한반도에서 진행되는 경제협력은 상당히 특수한 사례라 할 수 있다. 이러한 이례적인 조건에서도 2018년 3차

12) 본 Ⅱ장의 내용은 이해정, “평화경제 추진 과정 평가와 과제,” *Journal of North Korea Studies*, vol. 6, no. 2 (2020), pp. 23~47에 수정보완하여 계재 예정임.

13) 국회예산정책처, 『2019~2050년 NABO 장기 재정전망』(서울: 국회예산정책처, 2018), p. 8.

14) 박지연, “유엔의 스마트제재와 북한,” 『수은 북한경제』, 2016년 봄호 (2016), pp. 5~11.

15) 이상준, “2020 한반도의 도전과 기회,” 『국토』, 2020년 7월호 (2020), p. 58.

례의 남북정상회담을 통해 한반도 신경제구상 추진과 관련한 정상 간 공감대가 도출되면서 남북경협 재개에 대한 기대감도 높아졌다. 2019년 하노이 노딜 이후 경협 재개의 동력이 약화되었다. 국제 사회의 대북제재로 인해 남북경협은 물론이고 인도적 지원마저도 쉽지 않은 상황이 되면서 남북한 당국의 의지만으로는 남북경협의 실행을 담보하기 어려운 여건에 처하게 되었다.<sup>16)</sup> 나아가 북한이 2018년 정상 간 합의에 대한 이행 지연에 불만을 품고, 2008년 중단 이후 10년 넘게 재개되지 못하고 있는 금강산 시설에 대한 철거를 요구한 데 이어 남북관계 제도화 진전의 상징으로 마련된 남북공동연락사무소마저 폭파시키자 남북경협은 최대의 위기를 맞게 되었다.

2018년 이후 추동력이 약화된 한반도 신경제구상을 실현하기 위한 현실적인 접근 방안을 마련하기 위해서는 그동안의 과정을 돌아보고, 정책목표와 성과, 환경에 대해 면밀하게 분석하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 향후 한반도 신경제구상의 새로운 추진 전략과 정책과제를 도출할 수 있을 것이다. 면밀한 정책 평가를 통해 한반도 신경제구상이 현 정부의 임기 내 성과를 도출할 수 있는 가능성을 마련하는 한편, 임기를 초월하는 중장기 정책과제로 의미를 가질 수 있도록 재설정할 필요가 있다. 이를 위해 한반도 신경제구상이 지난 정부의 통일정책과의 연결선상에서 갖는 의미를 분석하고, 국가 차원의 중장기적 정책 비전을 제시할 수 있는 정책으로 자리매김하도록 다듬어 나가기 위한 주요 요인들을 검토해야 한다.

한반도 신경제구상의 구체적 추진 계획은 일반에 공개된 바 없어 정책 평가가 쉽지 않고, 구상 내용의 실천 여부에 대한 판단도 쉽지 않은 상황이다.<sup>17)</sup> 특히, 2019년 2월 하노이 노딜 이후 한반도 신경

16) 양문수, “남북경협 33년: 지나온 길, 나아갈 길,” KBS 남북교류협력단 엮음, 『2000년 대 한반도 평화·협력 현황과 발전 방안』(서울: KBS 한국방송, 2020), pp. 44~45.

17) 통일부 신경제 TF를 중심으로 한반도 신경제구상의 초기 실천 구상이 작성되었으며,

제구상은 진전되지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 동서해공동 특구 조성 및 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업 등 한반도 신경제 구상에 포함된 내용이 2018년 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양 공동선언」에서 확인된 만큼 남북 정상 간 합의까지 도출해 낸 한반도 신경제구상에 대한 정책 평가는 반드시 필요하다고 판단된다. 이에 본 장에서는 한반도 신경제구상의 초기 목표와 주요 과제에 대한 중 간평가를 통해 정책의 성과와 한계를 분석하고자 한다.

## 2. 정책의 초기 목표와 주요 내용

### 가. 초기 목표

문재인 정부는 30년 가까이 추진되어 온 남북경협이 완전히 중단된 상황에서 출범하였다. 남북경협은 노태우 정부 시기에 시작되었다. 김영삼 정부 시기 북핵문제와 연계해 추진된 정책으로 경협은 중단과 재개를 거듭하였으며, 1994년 김일성 주석의 사망을 계기로 추동력을 상실하였다.<sup>18)</sup> 김대중 정부 시기 대북포용정책과 민간인 사업자인 故 정주영 현대그룹 명예회장의 적극적인 사업 추진 의지에 기초하여 1998년 11월 18일 금강산 관광이 시작되면서 본격적인

---

그 구체적 내용은 2018년 4·27 판문점 정상회담 당시 북측에 전달된 것으로 보인다. 이석기·주현·빙현지, 『한반도 신경제구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』(세종: 산업연구원, 2019), p. 46.

18) 김영삼 정부시기 발생했던 미국과 북한의 합의, 김일성 사망이나 북한의 식량위기 등은 탈냉전 이후 남북관계 변화에 결정적 계기가 될 수 있었다. 김영삼 정부는 이러한 조건을 충분히 활용하지 못하고 남북관계와 한미관계를 경색시킨 채 별다른 성과를 내지 못했다고 볼 수 있다. 박용수, “김영삼 정부 북핵 위기 대응의 한계에 대한 재평가: 김영삼 대통령의 주도성 추구성향과 정부대응의 경직성을 중심으로,” 『한국 정치연구』, 제20권 3호 (2011), p. 56.

대규모 대북투자가 이루어졌다. 현대와 아태는 2000년 8월 개성, 신의주, 통천 등 공단 건설, 철도·도로 건설, 전력·에너지 사업, 통천 비행장 건설, 임진강 댐 수력 이용, 금강산 수자원 개발, 칠보산 등 명승지 개발 사업 등 소위 7대 경협사업 합의서로 불리는 「남북 경제협력사업에 관한 합의서」에 서명하였다.<sup>19)</sup> 이는 개성공단 사업 추진으로 이어질 수 있었다. 노무현 정부 시기 개성공단 사업이 본격 가동되면서 남북이 함께 경제협력지구를 꾸려나가는 새로운 계기가 마련되었으며, 2007년 「10·4 남북공동선언」을 통해 남북 정상 간 다양한 경협사업에 대한 합의를 도출하였다.<sup>20)</sup> 그러나 이명박 정부 시기인 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건으로 금강산 관광이 중단되었으며, 2010년 천안함 사건으로 인해 발표된 5·24 조치로 개성공단을 제외한 남북경협이 급격히 위축되었다. 박근혜 정부 시기인 2016년 북한의 4차 핵실험으로 개성공단마저 중단된 이후 남북교역은 재개되지 못하고 있다.

2017년 남북경협이 전면 중단된 제로 베이스(zero base) 상황에서 출범한 문재인 정부는 한국 경제의 신성장동력을 확충하고, 북한의 변화와 남북한 경제통합을 촉진하여 동북아 평화경제공동체 기반을 조성하기 위해 ‘한반도 신경제구상’을 채택하였다. 한반도 신경제구상 및 경제통일 구현은 「국정운영 5개년 계획」 내 국정과제 90번에 포함되었으며, 과제의 목표는 남북 간 경협 재개 및 한반도 신경제구상 추진, 남북한 하나의 시장 협력을 지향함으로써 경제 활로

- 
- 19) 현대아산 측에 따르면 7대 경협합의서에 명시된 7대 사업은 ▲남북 철도연결 ▲통신 사업 ▲전력이용 ▲통천 비행장 건설 ▲금강산 저수지의 물 이용 ▲관광명승지 종합 개발 ▲임진강댐 건설 등이다. “현대 7대 경협합의서 효력 어떻게 되나,” 『한겨레』, 2005.10.20., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/72994.html>> (검색일: 2020.10.30.).
- 20) 남북 경제협력에 합의한 사항에 대해서는 KBS WORLD RADIO, “남북정상회담-10·4 남북공동선언 전문,” 2007.10.4., <[http://world.kbs.co.kr/service/contents\\_view.htm?lang=k&menu\\_cate=&id=&board\\_seq=254497](http://world.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=k&menu_cate=&id=&board_seq=254497)> (검색일: 2020.10.30.).

개척 및 경제통일 기반 구축을 도모한다는 것이다.<sup>21)</sup>

한반도 신경제구상은 정책 초기 한반도 신경제지도 구상으로 추진되었으나, 정책 추진의 상대방인 북한의 수용 가능성을 고려하여 한반도 신경제구상으로 명칭이 변화되었다. 한반도 신경제지도 구상의 ‘지도’라는 표현에 대해 정책 대상국인 북한이 오해를 하거나, 정책 추진 의도와는 다른 시그널로 받아들일 우려를 반영해 ‘지도’를 삭제하고 한반도 신경제구상으로 명칭을 변경한 것으로 판단된다. 이는 과거 김대중 정부 초기 ‘햇볕정책’이라는 표현에 대해 북한이 정책 의도와는 다른 내용으로 오해를 한 경험도 반영이 된 것으로 보인다. 또한, 한반도 신경제구상의 새로울 신(新)이 갖는 의미도 남 다르다. 새로울 신(新)은 문재인 정부의 정책 추진 과정에서 자주 등장하는 한자어이다. 이전 정부의 정책을 발전적으로 계승한다는 의미에서 자주 활용되는 것으로 판단되는데 그 대표적인 예가 노태우 정부의 북방정책을 발전시킨 신(新)북방정책이다.<sup>22)</sup> 2000년 3월 김대중 대통령의 베를린 선언의 의미와 내용을 2017년 국제정치 상황에 맞게 재해석한 7월 신(新)베를린선언<sup>23)</sup>도 그러한 예이며, 2019년 3·1운동 100주년 기념사에서 제시된 신(新)한반도체제 역시 그러하다. 본 연구의 정책 평가 대상인 한반도 신(新)경제구상 역시 역대 정부의 남북 경제공동체 구상을 포괄하고 있으며, 1991년

21) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 131. 대한민국 정책브리핑, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>> (검색일: 2020.7.9.).

22) 노태우 정부의 북방정책 및 남북기본합의서의 성과와 한계에 관해서는 김연철, “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계,” 『역사비평』, 제97호 (2011) 참조.

23) 문 대통령은 이 선언에서 ① 우리가 추구하는 것은 오직 평화이며, ② 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하고, ③ 항구적인 평화체제를 구축해 나가며, ④ 한반도에 새로운 경제지도를 그리고, ⑤ 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나갈 것이라는 문재인 정부의 대북·통일정책 방향을 천명하였다. 청와대, “코르버 재단 초청 연설,” 2017.7.6. <<http://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.7.9.).

「남북기본합의서」, 2000년 「6·15 남북공동선언」, 2007년 「10·4 정상선언」 등 남북 간 기존 합의 및 금강산 관광 및 개성공단 사업 등 기 추진 경협 사업들의 경험을 담고 있다.<sup>24)</sup>

한반도 신경제구상의 제안 배경을 살펴보면 저출산·고령화 현상의 심화, 내수 부진 장기화 등 한국 경제의 저성장 추세가 지속되고 있으나, 내부 동력만으로는 전환점을 마련하는 데 한계가 있는 현실이다.<sup>25)</sup> 한국의 인구 구조, 자원 부족, 협소한 내수시장 등의 문제를 해결하기 위해서는 남북경협에서 새로운 성장 모멘텀을 찾아야 한다. 나아가 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 아시안 하이웨이 등으로 교통·물류의 범위를 넓혀 경제권을 유라시아로 확대할 수도 있다.<sup>26)</sup> 또 동북아 슈퍼그리드, 남·북·러 파이프라인 천연가스(PNG) 사업 등 자원·에너지 분야의 리스크를 절감해 해외직접투자와 노동력 유입 같은 외부 효과도 극대화할 가능성이 있다. 이는 남한 경제에는 중장기적 잠재성장을 상승을, 북한 경제에는 고도성장을 견인하는 원원(win-win)의 요인이 될 수 있다. 따라서 이러한 배경에 기초한 한반도 신경제구상의 핵심 목표는 한국 경제의 신성장동력 창출이라고 할 수 있다.

한반도 신경제구상은 『문재인의 한반도정책』의 3대 목표 가운데 하나인 ‘한반도 신경제공동체 구현’의 핵심으로 남북관계 개선과 경협 활성화를 통해 한국 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고, 우리의 경제 영토를 동북아와 유라시아로 확장하고자 하는 그랜드 플랜이다. 2015년 8월 16일 문재인 당시 새정치민주연합 대표는 광복 70주년 기념 기자회견을 통해 한반도 신경제구상 집권 비전을 밝힌 바 있다.<sup>27)</sup>

24) 이에 대한 자세한 내용은 〈나. 주요 내용 (1) 3대 경협벨트 구축〉에서 서술하도록 한다.

25) 이해정, “‘평화 경제’ 한국 경제의 새 돌파구다,” 대한민국 정책브리핑 공감, 2018.7.1., [〈http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01I6CpmKEDGJM000〉](http://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=01I6CpmKEDGJM000) (검색일: 2020.7.9.).

26) 위의 글.

한반도의 새로운 경제지도를 그려야 합니다. 우리 경제활동 영역을 북한과 대륙으로 확장해야 합니다. 북한을 고립시켜서는 대륙과의 연결이 불가능합니다. 북한과 협력할 수 있다면 동북아 공동번영의 꿈은 불가능하지 않습니다.

2017년 5월 10일 문재인 정부 출범 이후 한반도 신경제구상이 구체화되었으며, 동년 7월 6일 문 대통령의 독일 쾤트버재단 초청연설(신베를린구상)을 통해 이러한 비전을 재확인하였다.<sup>28)</sup> 문 대통령은 한반도 신경제구상의 비전이 한반도 경제통일과 북방경제시대의 개막임을 다시 한 번 강조하였다.

남북한이 함께 번영하는 경제협력은 한반도 평화정착의 중요한 토대입니다. 나는 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 가지고 있습니다. 북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다. 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다.

문재인 정부의 남북경협 정책 기조인 ‘한반도 신경제구상’의 초기 목표는 2017년 7월에 발표된 「국정운영 5개년 계획」과 동년 8월 발표된 『100대 국정과제』를 통해 살필 수 있다.<sup>29)</sup> 국정과제 90번은 「한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」이다. 이에 따르면 한반도 신경제구상의 목표는 남북 간 경협을 재개하고 한반도 신경제구상을 추진하며, 남북한 하나의 시장 협력을 지향함으로써 경제 활로

27) “문재인 대표 광복 70주년 기자회견,” 『YTN』, 2015.8.16., <[https://www.ytn.co.kr/\\_pn/0301\\_201508161039599844](https://www.ytn.co.kr/_pn/0301_201508161039599844)> (검색일 : 2020.7.16.).

28) 청와대, “코르버 재단 초청 연설,” 2017.7.6., <<http://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2020.7.9.).

29) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p. 131; 대한민국 정부, 『100대 국정과제』(서울: 대한민국 정부, 2017), p. 112.

를 개척하여 경제통일 기반을 구축하는 것이다.<sup>30)</sup>

이러한 비전은 다시 ‘평화경제’로 강조되었다. 문 대통령은 2019년 8월 15일 제74주년 광복절 경축사를 통해 “평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축하고 통일로 광복을 완성하고자 합니다.”라고 천명하면서 “평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해 나가는 데서 시작합니다.”라고 그 의미를 강조하였다.<sup>31)</sup>

〈표 II-1〉 한반도 신경제구상의 개요



출처: 통일부, 『2018 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 30.

30) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p. 131.

31) 청와대, “제74주년 광복절 경축사,” 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2020.7.13.).

통일부에서 매년 발간하는 『통일백서』에는 한반도 신경제구상의 목표가 남북관계 상황 변화 등 여건이 조성될 경우 남북경제협력을 활성화하여 우리 경제의 새로운 성장 동력을 확보하고, 북한의 변화를 유도하여 남북 경제통일의 기반을 조성하는 것이라고 밝히고 있다.<sup>32)</sup> 나아가 한반도를 넘어 동북아시아 차원의 상호 협력을 통해 공동 이익을 창출하고, 역내 갈등과 긴장을 완화함으로써 평화와 경제의 선순환 구조를 구축해 나가는 것 역시 주요 목표라고 천명하고 있다. 임강택(2018)은 첫째, 우리 경제의 신성장동력 창출, 둘째, 경제적 통일 지향, 셋째, 북한 경제의 적절한 수준의 성장과 발전 및 남북 경제 균형 발전, 넷째, 남북경제협력과 주변국 경제협력을 연계하여 한반도 경제가 북방으로 나아가는 새로운 북방경제시대 개막 등을 지향점으로 지적하고 있다.<sup>33)</sup>

## 나. 주요 내용

한반도 신경제구상의 주요 내용은 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 하나의 시장을 위한 경협 제도화, 평화경제 등이다. 한반도 신경제구상 4대 과제의 세부 내용은 다음과 같다.

### (1) 3대 경협벨트 구축

먼저 동해권 에너지·자원·관광벨트를 조성하여 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발한 후 우리 동해안과 러시아를 연결한다. 한반도의 환동해권에서는 풍부한 에너지를 활용하여 자원 분야에서의 다자간 협력을 추진한다는 것이다. 특히 최근 몽골과 러

32) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 29.

33) 임강택, “남북정상회담과 한반도 신경제구상,” (통일연구원 Online Series CO 18-20, 2018.5.8.), pp. 2~3, <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=260&category=9&thisPage=1&biblioid=1495982>> (검색일: 2020.5.1.).

시아 등의 북방지역에서 풍력과 태양광, 화력 등을 활용해 생산한 전력 여유분을 한반도와 일본까지 연계하고자 하는 동북아시아 슈퍼그리드 논의를 포함하여 러시아로부터 천연가스를 저렴하게 도입 할 수 있는 한반도 가스관 연결사업과 남북 간 자원 공동 개발 선례를 보유하고 있던 북한의 광산 활용 사업 등을 향후 여건이 조성되면 검토할 수 있다고 한다.<sup>34)</sup>

서해안 산업·물류·교통벨트를 조성하여 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트를 건설한다. 한반도의 환서해권에서는 풍부한 인구와 산업 인프라, 활발한 교역량 등을 기초로 물류와 산업으로 특화된 경제벨트를 구축한다는 것이다. 중국이 우리의 제1위 교역국 지위를 차지할 만큼 이미 교역액이 상당한 한중 간 경제협력에 북한이 동참하게 될 경우 다양한 다자협력도 가능할 것이다. 특히 우리의 수도권과 인접한 북한의 개성-해주, 평양-남포에서 협력이 이루어진다면 신의주까지 이어지는 경의선을 축으로 국제적 산업협력의 성공모델도 창출할 수 있다.<sup>35)</sup>

마지막으로 DMZ 환경·관광벨트를 조성하여 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트를 구축하고 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발한다는 것이다. 그동안의 DMZ 활용방안 연구를 참고하여 DMZ를 친환경적 생태관광지구로 개발하는 방안을 모색한다. 남북접경지역 발전을 위해서는 통일경제특구를 지정하여 운영하고, 남북 협의를 통해 남북접경지역 공동관리위원회를 설치하는 한편, 서해 평화협력특별지대 추진 여건을 조성한다.<sup>36)</sup> 접경지역에서 수자원과 산림자원의 공동 관리를 비롯하여 감염병과 병충해 공동 방제·방역과 같은 남북협력을 우선 검토한다.

---

34) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 31.

35) 위의 책, pp. 31~32.

36) 우준모, “신북방정책 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점,” 『국제지역연구』, 제21권 5호 (2018), p. 113.

〈표 II-2〉 한반도 신경제구상 3대 경제협력벨트의 주요 내용

구분	주요 내용
활동해 에너지·자원· 관광벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아와의 에너지(가스, 석탄) 협력, 단천특구 등에서의 광물자원 (아연, 마그네사이트 등) 공동개발을 매개로, 동해축의 협력의 범위를 확대하여 南(영동권)·北(동부권)·中(길림·흑룡강省), 露(연해주)의 발전적 협력축 개발</li> <li>석유와 가스, 전력망을 포괄하는 러시아의 에너지를 북한을 거쳐 남한으로 연결하는 종합 에너지 연계망 구축</li> <li>설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 국제적인 관광벨트 구축</li> </ul>
환서해 산업·물류· 교통벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>풍부한 인구와 산업시설 등 기존 인프라, 서울-평양을 잇는 서해 축의 자리적 인접, 남·북·중 교역규모와 상호보완적 무역구조, 중국의 일대일로 진전에 따른 복합물류 혁신 등을 기회로 활용하여 물류와 산업을 특화하여 개발</li> <li>수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협 벨트 건설</li> <li>경의선 개보수, 서울~베이징 고속 교통망 건설로 중국 주요 도시와 1일 생활권 구축</li> </ul>
접경지역 평화벨트	<ul style="list-style-type: none"> <li>군사지역인 DMZ의 생태환경적 특성을 활용하여 관광지구로 개발하고, 접경지역을 산업단지로, 한강하구를 공동관리·이용의 장으로 조성하여 정치·군사적 긴장을 완화하고 평화정책을 견인</li> <li>DMZ(De-Militarized Zone, 비무장지대)를 생태·평화 관광지구로 개발</li> </ul>

출처: 대한민국 정부, 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」, 대통령 공고 제295호, 2019, p. 157; 임경택 외, 『'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』, p. 22.

전술한 바와 같이 3대 경제협력벨트의 주요 내용은 지난 30년의 구상을 종합한 것으로 문재인 정부 5년간의 단기 프로젝트로 추진하여 성과를 낼 수 있는 것이 아니다. 활동해 에너지·자원·관광벨트의 내용만 살피더라도 노태우 정부에서 추진했던 북방정책의 사업과 김대중 정부 시절에 추진된 금강산 관광, 노무현 정부 시절 추진된 단천 자원개발 사업을 담고 있다. 또한, 이명박 정부 시절 논의된 남·북·러 가스 관 연결사업, 박근혜 정부 시절 추진된 나진-하산 물류사업 등 그동안 동해축에서 추진했거나 구상해온 사업들을 포괄하고 있다. 이처럼

한반도 신(新)경제구상은 문재인 정부 임기 내 남북경협 추진 정책에 그치는 것이 아니라 남북을 포함한 한반도 주변국들과의 협력 방안에 대한 종합적·장기적 비전을 제시한다는 의미가 크다.

## (2) 남북 인프라 연결

한반도 신경제구상의 3대 경제협력벨트를 조성하기 위해서는 이를 연결하는 남북 간 교통·물류·전력 인프라 건설에 대한 고민을 병행해야 한다. 한반도 신경제구상은 남북뿐 아니라 남·북·중·러 연계 사업까지 총망라하고 있으며 한반도 평화경제를 넘어 동북아 평화경제공동체 건설을 지향하고 있기 때문에 주요 거점별 상호 연계 방안에 대한 고민도 필요하다.<sup>37)</sup>

환동해 에너지·자원·관광벨트 구축을 위해 교통·물류 측면에서 경원선과 동해선의 철도·도로 연결 및 현대화를 추진해야 한다.<sup>38)</sup> 또한, 중국 및 러시아와 연계 수송망을 구축하기 위해 나진·선봉을 거점으로 한 항만·철도·도로 복합 물류망 구축이 필요하다. 이와 함께 원산항, 흥남항, 단천항, 청진항, 라선항 등 동해안의 주요 항만 현대화 및 원산갈마국제공항과 함흥 선덕공항, 청진 어랑공항, 삼지연공항 등에 대한 현대화와 육상·해상·항공로 연결에 대한 고민도 병행되어야 한다. 환동해 벨트에 안정적으로 전력을 공급할 수 있도록 장진강, 허천강, 강원도 안변청년 수력발전소 등의 현대화 및 선봉·청진화력발전소 현대화 및 발전소 신규 건설 등에 대한 프로젝트도 종합적으로 고려해야 한다.

환서해 산업·물류·교통벨트 조성을 위해서는 먼저 2007년 10·4 남북정상선언에서 합의한 대로 경의선 철도·도로의 공동 이용 및

---

37) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, pp. 94~97.

38) 이현주 외, 『한반도 신경제구상 실현을 위한 국토분야 전략방안 연구』, pp. 40~44.

개보수 추진에 대한 고민과 함께, 서울~평양~신의주 간 고속철도 신설에 대한 검토도 가능하다.<sup>39)</sup> 해주항, 남포항, 송림항의 현대화 및 평양순안국제공항과 인천국제공항과의 연계성 제고 방안에 대한 고민도 필요하다. 북창화력발전소를 포함한 서해권의 주요 화력 및 수력발전소에 대한 현대화와 신규 발전소 건설 및 송배전망 현대화도 병행해야 한다.

접경지역 평화벨트의 철도망은 환서해축으로 연결되는 경의선과 환동해축으로 연결되는 동해선 등을 중심으로 살펴보면, 접경지역의 경의선, 경원선, 동해북부선, 내금강선 등이 단절되어 있어 복원이 필요하다.<sup>40)</sup> 도로망 역시 상대적으로 취약해 개선이 시급하다.

### (3) 하나의 시장을 위한 경협 제도화

하나의 시장 협력은 남북 간 경제협력을 위한 물리적·제도적 공간을 하나로 형성해 나감으로써 상품과 생산요소, 기술 교류의 촉진과 협력을 통해 3대 벨트 기반을 조성하고, 생활공동체를 구현해 나간다는 것을 의미한다.<sup>41)</sup> 하나의 시장 형성의 추진 목표는 ① 북한 시장으로의 진출을 통해 우리 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고, ② 남북이 공동시장을 형성해 나가면서 북한의 변화를 추동하여 북한 주민들의 삶이 개선되도록 지원하며, ③ 남북 공동시장을 촉매제로 삼아 남북 간 경제통합과 통화 통일을 달성하는 것이다.<sup>42)</sup> 남북 간 하나의 시장을 형성하기 위해서는 남북교역 및 투자 활성

---

39) 위의 책, pp. 51~54, p. 117.

40) 위의 책, p. 60.

41) 대한민국 정부, 「제5차 국토종합계획(2000~2040)」, 대통령 공고 제295호, 2019, p. 157.

42) 임강택·홍제환·양문수·이석기, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』, pp. 28~29.

화를 위한 제도적 장치를 재정비하는 노력이 필요하다. 경협 제도화를 위해서는 2000년 12월 체결된 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁중재 합의서 등 4대 경협합의서의 재정비와 후속 합의서 체결, 남북통행합의서 등 남북교류협력을 위해 일반적으로 적용 할 수 있는 남북 간 합의서를 분야별로 체결해나가야 한다.<sup>43)</sup>

남북 간 인적·물적 교류를 확대하여 다양한 분야의 기술적·제도적 협력을 추진한다. 특히, 정보통신기술(ICT) 분야의 협력을 통한 4차 산업혁명 공동대응을 협의하고, 산업표준 단일화를 위한 교류와 용어를 정립해 나가야 한다. 남북 간 경제공동체 진입과 국제사회의 인정을 위해서는 ‘남북경제협력 협정’을 ‘남북기본협정’의 부속 협정으로 체결하는 등의 제도적 노력을 통해 궁극적으로 ‘하나의 시장’을 이루어 나갈 수 있다.<sup>44)</sup>

#### (4) 평화경제

남북경제교류협력 활성화를 통한 경제공동체 형성과 공동 번영을 추진하는 것은 문재인 정부의 ‘평화와 번영의 한반도 정책’의 주요 목표이다.<sup>45)</sup> 한반도 신경제구상을 성공적으로 추진하기 위해서는 남북관계의 진전에 따라 경협을 추진하고, 경협사업 진전을 통해 남북관계를 진일보시키는 ‘평화와 경제의 선순환’이 필요하다. 또한, 중국, 러시아 등 주변국들과의 협력을 통해 한반도 신경제구상의 파급효과를 확산시켜 동북아 평화경제공동체 실현으로 나아가야 한다. 이는 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’이 천명하고

43) 김병로 외, 『공간평화의 기획과 한반도형 통일프로젝트 개성공단』 (과천: 진인진, 2015), p. 128.

44) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 32.

45) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, p. 12.

있는 바와 같이 남북한이 화해협력과 남북연합의 단계를 지나 점진적으로 통일을 실현하자는 제안, 즉 경제·사회분야에서 먼저 실질적인 통일을 이루고 정치 통일을 달성하자는 구상을 계승하고 있는 것이다.<sup>46)</sup> 즉, 평화경제론은 평화가 지속되어 토대가 형성되면 이를 기반으로 경제협력이 가능해지고, 경제협력이 지속되면 공동 번영으로 이어지며, 공동 번영이 이루어지면 지역 협력으로 확대되어 더 큰 평화가 이루어질 수 있다는 것을 의미한다.<sup>47)</sup> 이는 통일이 주는 경제적 효과에 대한 기대감과는 구분되는 것으로, 통일과는 무관하게 남북이 하나의 경제권을 형성할 수 있으며, 나아가 중국, 러시아, 일본, 아세안까지 연결되는 다자간 경제권을 형성할 수 있다는 것으로 통일 이전에 하나의 시장을 만들자는 전략이다.<sup>48)</sup>

한반도 신경제구상을 통해 평화경제를 실현하기 위해서는 남북한 공통의 이익을 추구해야 한다. 남북한은 고위급회담을 통해 1991년 12월 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 채택하였다. 남북은 동 합의서를 통해 민족 경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위해 자원의 공동 개발, 민족 내부 교류로서 물자 교류, 합작 투자 등 경제교류와 협력을 실시하기로 하였다. 2000년 「6·15 남북공동선언」에서도 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시킬 것을 천명하고 있으며, 2007년 「10·4 남북공동선언」을 통해 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하기로 합의하였다. 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진하기로 합의한 2018년 「4·27 판문

---

46) 위의 책, p. 38.

47) 통일교육원, 『2019 세 가지 키워드로 본 한반도의 길』 (서울: 통일교육원, 2019), p. 74.

48) 위의 책, pp. 92~93.

점 선언」 역시 남북 협력사업의 목적이 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이루하고자 함이라고 재확인하고 있다.

〈표 II-3〉 역대 남북 주요 회담에서 합의된 평화경제 관련 조항

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13.)	제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.
남북기본합의서 [제3장 교류·협력]의 이행과 준수를 위한 부속합의서 (1992.9.17.)	제1조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현한다. 제1항 남과 북은 물자교류와 석탄, 광물, 수산자원 등 자원의 공동개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야에서의 경제협력사업을 실시한다.
6·15 남북공동선언 (2000.6.15.)	제4조 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
10·4 남북공동선언 (2007.10.4.)	제5조 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시키기 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다……
판문점 선언 (2018.4.27.)	제1조 제6항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이루하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였다.
9·19 남북정상선언 (2018.9.19.)	제2조 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

출처: 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 필자 재구성.

북한이 2005년 7월 제정한 「북남경제협력법」은 남북교류협력이 확대됨에 따라 남북경협을 총괄하기 위해 마련한 기본법의 성격을 갖는다. 동법 제4조에서는 전민족의 이익을 앞세우고, 민족경제의 균형 발전을 보장하며, 호상존중과 신뢰, 유무상통의 원칙에 따라 교류협력사업을 진행할 것을 밝히고 있다. 우리도 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정하고, 동법 제7조에서 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북 경제공동체를 건설하기 위한 노력을 기울일 것을 규정하고 있다. 이와 같이 평화경제는 민족경제의 균형 발전을 도모하는 과정에서 실현될 수 있다고 남북이 공감하고 합의하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

금강산과 개성공단은 평화와 경제가 선순환하는 평화경제의 대표적인 상징이다.<sup>49)</sup> 1998년 금강산 관광 이후 남북경협이 진전되면서 조성된 한반도의 평화가 1997년 금융위기 이후 한국 경제의 회복과 성장에 기여한 것으로 평가된다.<sup>50)</sup> 이러한 평화경제를 실현하기 위해서는 먼저 기존에 추진되었던 남북경협사업의 재개가 필요하다. 남북경협 재개를 위해서는 남북경협기업 피해에 대한 지원을 조속히 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간 경협 재개를 추진해 나가야 한다. 여건이 조성될 경우 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개하고, 남북공동자원 활용을 위한 협력도 추진해 나감으로써 민족 경제의 균형 발전을 도모할 필요가 있다.<sup>51)</sup>

49) 청와대, “21대 국회 개원연설,” 2020.7.16., <<https://www1.president.go.kr/articles/8886>> (검색일: 2020.7.16.); 김연철, “평화와 통일, 경제공동체 다시 그 꿈을 시작해야 하는 곳,” 김윤규 외, 『개성공단: 남북경협과 평화의 보루』 (서울: 한겨례, 2014), p. 30.

50) 최지영, “한반도와 평화경제,” (KPEF 시론 2020-11, 2020.8.26.), pp. 1~4, <[http://kpef.or.kr/home/bbs/board.php?bo\\_table=sosik&wr\\_id=20](http://kpef.or.kr/home/bbs/board.php?bo_table=sosik&wr_id=20)> (검색일: 2020.8.26.).

51) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p. 131.

## 다. 추진전략 및 기대 효과

한반도 신경제구상을 실행하기 위한 전략은 다음과 같다.<sup>52)</sup> 정부는 능동적으로 한반도 신경제구상의 추진 환경을 조성한다. 한반도의 정세 변화로 동 구상을 추진할 수 있는 여건이 조성될 경우 사업들 간 상호 융복합성을 고려하여 단계적으로 추진해 나간다. 또한, 주변 국가의 정책과 연계 가능한 사업들을 적극 발굴하여 협력해 나간다. 유라시아 대륙의 철도망과 해운망을 연계하여 복합물류 네트워크를 주도하고 있는 중국의 ‘일대일로(一帶一路) 정책’과 연해주 지역에서 다자간 개발협력을 추진하고 있는 러시아의 ‘신동방정책’, 몽골의 ‘초원의 길 이니셔티브’ 등 우리 정부와 정책적 지향점이 유사한 주변국 정책들을 활용하여 다양한 협력사업을 이끌어낼 수 있다.<sup>53)</sup> 또한, 북한 경제에서 나타나고 있는 시장화 관련 움직임을 남북경협에 접목할 경우 기존 사업 방식에서 벗어나 에너지·자원·물류·환경 등 다양한 분야에서 새로운 협력방식을 모색할 수 있다.

통일연구원의 내부 자료에 따르면 한반도 신경제구상의 추진전략으로는 ① 민간 부문의 주도적 역할, ② 남북 경제의 제도적 통합 촉진, ③ 북한 경제의 동반 성장을 통한 지속성 확보, ④ 국제사회와의 협력 기반 강화, ⑤ 지자체의 역할 제고, ⑥ 남북한 시장의 상호 개방 유도를 제시하였다.<sup>54)</sup> 3가지 기본 방향으로는 첫째, 기존 남북 경협과의 차별화를 통해 한국 경제에 도움이 됨과 동시에 북한 경제의 성장과 변화를 견인하고, 민간 부문이 주도적으로 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책 등 주변국들의 국가발전전략과 연계한다는 것이다.<sup>55)</sup> 둘째, 단계별 추진전략으로 3개 경제협력벨트 구현을

52) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, p. 29.

53) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 29.

54) 김상태, “한반도 신경제지도 구상과 관광정책,” 『한국관광정책』, 제73호 (2018), p. 81.

협력거점 조성, 중심산업협력벨트, 연계망 구축 및 확산 순으로 추진하고, 하나의 시장 형성은 기업들의 투자협력환경 조성, 남북한 시장 연계를 위한 거점 구축, 부문별 시장 통합 및 환산의 순으로 발전시키는 것이다.<sup>56)</sup>셋째, 국제사회의 대북제재 상황을 고려하여 제재 유지 상황을 전제로 한 여건 조성 단계, 부분적 제재 완화를 전제로 한 기반 구축 단계, 제재의 완전한 해제 상황을 전제로 한 본격 단계로 구분하여 추진한다는 것이다.<sup>57)</sup> 이같은 구상 실현을 위해 ① 산업·특구 분야, ② 교통·물류 분야, ③ 관광·환경 분야, ④ 에너지·자원 분야, ⑤ 정보통신기술 분야, ⑥ 농림·수산·축산업 분야, ⑦ 민생 분야 등 7개 분야를 선정하였다. 이와 함께 신경제구상 추진을 위한 담당 조직과 법률적 기반 등 추진체계를 제언하면서 국내외 공감대 확보, 신뢰 구축 및 추진 동력 확보, 북한 변화 반영 등을 강조하였다.<sup>58)</sup>

### 3. 정책의 추진 과정과 평가

#### 가. 3대 경협벨트 구축

##### (1) 추진 과정

문재인 정부의 3대 경협벨트 구축 정책은 한반도 신경제지도 구상의 핵심 목표로 추진되고 있다. 문재인 대통령이 2015년 새정치민주연합 대표 시절 ‘한반도 신(新)경제지도’ 구상을 밝힌 이래로 2017년 대선 과정과 ‘신(新) 베를린 선언’을 통해 보다 구체화되었다. 2018년

---

55) 위의 책, p. 81.

56) 위의 책, p. 81.

57) 위의 책, p. 81.

58) 위의 책, p. 81.

4·27 판문점 남북정상회담에서 문재인 대통령이 김정은 북한 국무위원장에 ‘한반도 신경제구상’과 3대 경협벨트 구축 내용이 담긴 USB를 전달해 공감대를 형성했으며, 동년 9월 19일 평양 남북정상회담에서 정상 간 ‘동서해 남북공동특구’ 조성 논의에 합의하는 성과를 거두기도 했다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 합의 실패 이후 3대 경협벨트 구축 정책의 추진 동력은 약화된 상황이나, 문재인 정부는 ‘DMZ 평화의 길 조성’ 등 DMZ 일대를 중심으로 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업들을 우선 추진하고 있다.

## (2) 평가

### (가) 명확성

3대 경협벨트 구축 정책은 문재인 정부의 「국정과제 90: 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」의 핵심 과제 중 하나이다. 해당 정책의 목표는 한반도를 가로지르는 3대 경협벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력을 확보하고, 북방·남방경제와의 연계를 추진하는 것으로 요약된다. 앞서 살펴봤듯이 3대 경협벨트는 ① 동해권 에너지·자원벨트, ② 서해안 산업·물류·교통벨트, ③ DMZ 환경·관광벨트로 구성되며, 각각의 개발 방향이 설정되어 있다는 점에서 명확한 개발 전략을 갖고 있다고 평가할 수 있다. 특히, 북한의 주요 산업도시 및 관광지를 연계한 개발전략을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 북한이 제시한 기존 5개 특구와 23개의 경제개발구<sup>59)</sup>의 위치와 추진

59) 북한 당국은 경제개발구법 제정 초기에는 기존 김일성·김정일 시대의 경제특구와 경제개발구를 구분했으나 2018년 이후 경제특구·개발구를 경제개발구로 통칭하고 있다. 최근 북한 당국이 발간한 경제개발구 홍보물인 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』(평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018)과 『조선민주주의인민공화국 특수경제지대』(평양: 조선경제개발협회, 2019)는 기존 5개 특구(나선·개성·금강산·신의주·황금평/위화도 특구) 가운데 개성공업지구를 포함시키지 않은 27개 경제개발구에 대해서만 소개하고 있다.

계획을 살펴보면, 한반도 신경제구상의 3대 경협벨트와 연계하여 추진할 여지가 상당하다. 다만, 이를 구체적으로 어떻게 실현시킬 것인지에 대해서는 불명확한 측면이 존재한다. 한반도 신경제구상이 추동력을 확보하기 위해서는 구체적인 세부 프로그램들이 포함된 유연한 접근이 필요하다.

한편, 3대 경협벨트 구축 정책은 문재인 정부의 대외전략인 「동북아 플러스 책임공동체 전략」과도 연관이 깊다. 이는 동북아 다자협력 추진을 위한 「동북아 평화협력 플랫폼」과 유라시아, 아세안·인도와의 협력관계 강화를 위한 「신북방」·「신남방」 정책 등으로 구성되어 있다. 동북아 플러스 책임공동체 전략의 목표는 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁 구도 속에서 우리나라의 생존 및 번영에 우호적인 평화·협력적 환경을 조성하는 것으로, 평화의 기반을 확대하는 「평화의 축」과 남방과 북방지역을 잇는 「번영의 축」으로 구성된다. 여기에서 「번영의 축」은 3대 경협벨트 구축 정책과 연계되어 한반도가 신북방정책과 신남방정책을 잇는 물리적 가교의 역할을 수행하는 것으로 이해된다. 이에 통일부는 북방경제협력위원회, 신남방정책특별위원회 등 관련 위원회와의 협력관계 구축을 모색하고 있다.

#### (나) 적절성

한반도 신경제구상의 3대 경협벨트 구축은 보수와 진보 양 진영에서 추진하였거나 구상해 온 남북경협사업과 관련한 아이디어를 총망라하여 정책으로 제안하였다는데 큰 의미를 갖는다. 또한, 이러한 정부의 구상이 남한 정부의 일방적인 구상에 그친 것이 아니라 남북 정상 간 「9·19 평양공동선언」에서 동서해 공동 특구로 진전되었다는 것은 본격 추진을 위한 든든한 주춧돌을 마련하였다는데 의미가 있다. 그러나 이러한 남북 정상 간 합의가 실질적 진전으로 나

아가지 못하고 있다는 것은 한계로 지적된다.

문재인 정부는 2017년 7월 한반도 신경제구상 이행과 3대 경협벨트 구축을 위해 통일부 내에 신경제지도TF를 설치하였다. 또한 동년 12월에는 통일부를 포함한 18개 관계부처들이 참여하는 정부협의체를 구성해 ‘한반도 신경제구상 종합계획’을 수립했으며, 국책연구기관 협의회, 정책연구용역 등을 통한 전문가 의견 수렴을 병행하며 지속적으로 수정·보완하고 있다.<sup>60)</sup> 이와 더불어 2020년 1월 정부는 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」을 발표하면서 주요 정책과제에 한반도 신경제구상을 포함시켰다. 이를 통해 장기적인 국토개발 구상의 일환으로 3대 경협벨트 구축이 추진될 수 있는 기반을 마련하였다. 한편, 정부는 남북 정상이 2018년 9월 「9·19 평양공동선언」에서 합의한 ‘남북공동특구’ 조성 문제에 대해서도 관계부처 협의 및 유관기관·전문가 의견 수렴 등을 통해 ‘남북공동특구 종합계획’을 수립하기도 했다. 다만, 한반도 신경제구상 및 남북공동특구의 종합계획은 공개되어 있지 않아, 해당 계획의 적절성을 평가하기 어려운 상황이다.

한편, 정부는 한반도신경제 구상과 3대 경협벨트 구축에 대한 국제사회의 호응을 얻기 위한 노력을 지속하고 있다. 문재인 대통령은 취임 초기 2017년 7월 독일 쾤트버그에서 개최된 G20 정상회담, 동년 9월 유엔총회 기조연설 등에서 한반도 신경제(지도)구상을 세계에 알린 바 있다. 특히, 2019년 유엔총회에서는 DMZ를 국제평화지대로 만들자고 제안하고, “한반도 허리인 DMZ가 평화지대로 바뀌면 한반도는 대륙·해양을 아우르며 평화·번영을 선도하는 교량국가로 발전할 것”이라며 이를 통해 ‘동아시아철도공동체’의 비전도 현실이 될 수 있다고 국제사회의 이해와 지지를 요청했다.<sup>61)</sup> 한편, 한중·한러

---

60) 통일부, 『2019 통일백서』(서울: 통일부, 2019), pp. 141~142; 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획 (2019.3.), p. 19.

정상회담 등 계기 시마다 한반도 신경제(지도)구상에 대한 공감대 형성에 노력하고 있다. 정부 차원에서는 DMZ 평화지대화에 대한 국제 사회 지지를 이끌어내기 위해 2018년부터 'DMZ 평화협력 국제포럼' 등 다양한 행사를 개최하고 있다.

#### (다) 효과성

문재인 정부의 3대 경협벨트 구축 노력은 국제사회의 대북제재로 북한 지역의 경협벨트 구축이 현실화될 수 없었기 때문에 소기의 목적을 달성했다고 평가하기 어렵다. 다만, 2018년 「4·27 판문점 선언」 제2조 1항에 따라 상대방에 대한 일체의 적대행위 전면 중지에 합의하면서 남측 DMZ 구역에 '평화의 길'을 조성할 수 있는 여건이 마련되었고, 동년 「9·19 평양공동선언」에서 남북공동특구 조성 협의에 대한 합의를 이끌어 낸 것은 주목할 만한 성과라 할 수 있다. 이는 4·27 판문점 남북정상회담 당시 문재인 대통령이 김정은 북한 국무위원장에 한반도 신경제구상이 담긴 USB를 전달하고, 북한이 28개 경제개발구 개발 계획에 기초해 이를 검토한 결과 이루어진 합의라는 측면에서 의미가 크다.

2018년 세 차례의 남북정상회담을 통해 DMZ 일대에서의 적대행위가 중단되고, 동·서해 남북공동특구 조성에 대한 기대감이 상승하면서, 남한 내 남북접경지역 개발에 대한 논의도 활발해졌다. 우선 정부는 남북 간 경제교류와 협력을 확대하고 남북 경제공동체 기반을 구축하기 위해 북한 인접지역에 '통일경제특구'를 조성하려는 노력을 펼쳤다. 문재인 정부는 '통일경제특구 지정 및 운영'을 주요 국정과제에 포함시켰고, 2018년 문재인 대통령의 광복절 경축사에

---

61) 청와대, "제74차 유엔 총회 기조연설," 2019.9.24., <<https://www1.president.go.kr/articles/7257>> (검색일: 2020.7.23.).

서 “경기도와 강원도 접경지역에 통일경제특구를 설치할 것”을 천명하면서 특구 조성의 정책적 발판을 마련하였다.<sup>62)</sup> 다만, 특구 설치를 법제도적으로 지원하기 위해 「통일경제특구법」 제정을 준비했으나, 2019년 남북관계가 교착상태에 빠지면서 20대 국회 본회의에 상정되지 못해 법안 통과는 이루어지지 않았다.

한편, 문재인 정부는 군사적 긴장감이 완화된 남측 DMZ 일대에 ‘평화의 길’을 조성하기 위한 노력을 펼쳤으며, DMZ를 관할하는 유엔군사령부와의 협의를 통해 분단 후 처음으로 민간에 공개되었다. 고성, 철원, 파주 등지에 조성된 ‘평화의 길’에는 2019년 4월부터 9월까지 15,000명의 관광객을 유치하는 성과를 거두었다.<sup>63)</sup> 남북 공동의 DMZ 활용이 아닌 남한의 일부 지역에 국한되었기는 하나, 향후 3대 경협벨트 중 DMZ 환경·관광벨트 구축에 긍정적인 선례로 남게 될 것으로 보인다.

#### (라) 지속가능성

3대 경협벨트 구축은 상당히 장기간의 남북협력이 이루어져야 하는 사안으로 2020년 현재 남북관계가 경색된 상황에서 추진 동력을 확보하기가 쉽지 않은 상황이다. 다만, 문재인 정부는 2018년 남북 정상 간 합의를 토대로 협력을 준비하고, 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업들부터 협력 기반을 조성하여 점차 사업을 확대해 나갈 것으로 전망된다.

2018년 9월 평양에서 개최된 남북정상회담에서 동·서해 남북 공동특구 조성 논의에 대해 합의를 도출한 것은 성과로 평가된다. 이에 정부는 남북 정상 간 합의가 이루어진 남북공동특구 조성을 우선

62) 청와대, “제73주년 광복절 경축사,” 2018.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/4022>> (검색일: 2020.7.23.).

63) 통일부, 『2020 통일백서』(서울: 통일부, 2020), p. 87.

적으로 추진하려는 움직임을 보이고 있다. 이는 국제사회의 대북제재가 작동하고 있는 대외환경도 영향을 미친 것으로 판단된다. 우선 소규모의 남북공동특구 조성을 준비하고, 이를 기점으로 장기적인 관점에서 3대 경협벨트 구축을 준비해 나가겠다는 정책적 판단으로 보인다. 이에 정부는 신경제구상 이행의 여건 조성과 사전 준비에 중점을 두고 분야별 세부 구상을 구체화할 계획이다. 특히, 2018~2019년간 수립한 기존의 '한반도 신경제구상 종합계획', '남북공동특구 구상 종합계획' 등을 북미·남북관계 변화 양상을 반영하면서 관계부처, 전문가 등과 협업해 보완·발전시키고자 하고 있다. 또한 남북교류 재개에 대비해, 북한에 남북공동특구 관련 공동조사, 연구 및 현장시찰 등의 제의를 준비할 계획이다.<sup>64)</sup>

〈표 II-4〉 '3대 경협벨트 구축' 과제 종합 평가

구분	내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 추진</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동·서해 남북공동특구 조성 논의(2018년 「9·19 평양공동선언」)</li> <li>• 남북 정상 간 합의를 토대로 상호 적대행위가 중단되면서 'DMZ 평화의 길' 등 DMZ 일대를 분단 후 민간에 첫 개방</li> </ul>
의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노태우 정부 이후 추진된 각 정부의 남북경협 구상 계승</li> <li>• 남북을 포함한 한반도 주변국과의 종합적·장기적인 협력 비전 제시</li> <li>• 남북 정상 간 한반도 신경제구상 및 3대 경협벨트 구축에 대한 공감대 도출</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 벨트별 개발 방향은 분명하나, 구체적인 실현 방안이 부재</li> <li>• 2018년 「9·19 평양공동선언」 이후 남북 간 실질적 진전 없음.</li> <li>• 「통일경제특구법」 등 관련 법의 19대 국회 통과 무산</li> </ul>
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 경협벨트 구축 기반 마련을 위한 「통일경제특구법」의 제정 노력이 요구됨.</li> <li>• 국제사회의 대북제재가 유지되고 있지만, 남북 간 동·서해 공동특구 조성의 추진 동력 확보를 위한 사전 협력 필요</li> </ul>

출처: 본문 분석 내용을 토대로 필자 작성.

64) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2020년도 시행계획 (2020.4.), p. 17.

한편, 정부는 남북접경지역과 DMZ를 중심으로 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업들을 발굴하여 우선 추진하고자 하고 있다. 정부는 DMZ의 평화적 이용과 접경지역에서의 남북 간 협력을 위해 문재인 대통령이 북측에 제시한 'DMZ 국제평화지대화' 구상을 구체화하고 이행해나간다는 계획이다. 또한, 20대 국회에서 통과되지 못한 「통일경제특구법」 제정을 위해 다각적으로 노력을 기울일 것으로 보이며, 관계 지자체와 지속적인 협력을 통해 국민적 공감대를 확산시키고자 노력하고 있다. 「통일경제특구법」의 제정의 경우 2020년 4월 남한의 총선에서 여당이 전체 국회 의석의 3/5에 달하는 약 176석을 얻어내면서 추동력을 확보할 수 있을 것으로 평가된다.

## 나. 남북 인프라 연결

### (1) 추진 과정

지난 10여 년간 정체되었던 남북 간 인프라 연결 논의는 2018년 4월 판문점 남북정상회담을 통해 다시금 활발해지기 시작했다. 남북 정상은 「4·27 판문점 선언」에서 2007년 「10·4 남북공동선언」<sup>65)</sup> 을 계승하고, 1차적으로 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화에 합의하였다. 이후 남북은 고위급회담과 철도·도로 분과회담, 통신·항공 실무회담 등을 통해 인프라 연결 논의를 보다 구체화해 갔다. 다만, 2019년 2월 이후 남북관계 경색으로 관련 협력은 진전되지 않고 있다. 이에 우리 정부는 동해북부선 강릉~제진 철도건설사업을 남북협력사업으로 인정하여 예비타당성조사를 면제하고, 판문점 선언 2주년을 계기로 「동해북부선 추진 기념식(2020.4.27.)」을 개최하는 등 협력 재개에 대비하고 있다.

65) 2007년 남북 정상은 「10·4 남북공동선언」에서 북한 지역 철도·도로 공동이용, 서해 통일경제특구 조성, 개성공단 화물수송 조속 시행, 한강하구 공동이용, 민간 선박의 해주직항로 통과 등 다양한 합의를 이끌어낸 바 있다.

## (2) 평가

### (가) 명확성

문재인 정부의 남북 인프라 연결 정책은 남북뿐만 아닌 동북아 국가와의 경제·정치·안보 협력 강화 차원에서 추진되고 있다. 이는 문재인 정부의 「국정과제 98 : 동북아플러스 책임공동체 형성」과 동아시아철도공동체 구상을 통해 구체화되고 있다. 구체적으로 동북아플러스 책임공동체의 한 축인 신북방정책의 16개 중점과제 중 유라시아 복합물류망 및 동북아 수퍼그리드 구축 등을 목표로 남북 철도·전력망 연결을 추진 중이다. 또한, 문재인 대통령이 2018년 8·15 경축사에서 제안한 동아시아철도공동체 구상은 철도를 매개로 동북아 지역의 다자평화안보체제 구축을 목표로 하고 있다. 이와 같은 동북아 다자협력이 실현되기 위해서는 우선적으로 남북 간 인프라 연결이 이루어져야 한다. 하지만, 문재인 정부가 남북경제협력 구상으로 내세운 「국정과제 90 : 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」에서 인프라 연결 문제를 다루고 있지 않은 점이 눈에 띈다. 한반도 신경제구상은 3대 경협벨트 구축, 남북한 하나의 시장 형성, 남북접경지역 발전 등의 주요 추진 과제를 제시하고 있으나, 이를 물리적으로 연결할 방안은 보이지 않았다. 그러나 2020년 1월 정부가 발표한 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」에는 남북 교통 인프라 연결 및 현대화를 추진 과제로 선정해 큰 틀에서의 개발 방안을 명시하고 있다.

문재인 정부의 남북 인프라 연결 및 활용 방안은 이번 정부에 새롭게 나온 과제라기보다는 이전 정부들의 정책들을 계승하여 발전 시킨 것으로 평가된다. 우리 정부는 노태우 정부의 ‘북방정책’ 아래로 ‘햇볕정책’, ‘동북아 평화번영 정책’, ‘3대 신(新) 실크로드협력’,

‘유라시아 이니셔티브’ 등의 명칭으로 남북을 비롯한 동북아 국가 간 인프라 연결 정책을 추진해 왔다. 문재인 정부의 ‘한반도 신(新)경제 구상’, ‘신(新)북방정책’, ‘신(新)한반도 체제’ 등 주요 한반도 정책에 ‘신(新)’이 자주 등장하는 이유는 이전 정부의 정책을 폐기하지 않고, 이를 보다 보완·발전시켜 정부 정책의 연속성을 띠게 하겠다는 의지가 반영된 것으로 평가할 수 있다.

#### (나) 적절성

문재인 정부의 남북 인프라 연결은 앞서 3대 경협벨트 구축과 마찬가지로 ‘한반도 신경제구상 TF’, 18개 정부 협의체 및 16개 국책연구 기관 협의체를 중심으로 논의가 이루어졌다. 정부가 작성한 ‘한반도 신경제구상 종합계획’에 인프라 연결 문제가 과제로 제시되어 있는지는 확인되지 않는다. 다만, 정부가 2018년 12월에 발표한 「2018년도 남북관계발전시행계획」에서 철도·도로 사업으로 환서해·환동해 경제벨트 형성을 촉진하겠다고 명시하였고,<sup>66)</sup> 「제5차 국토종합계획 (2020~2040)」에서도 남북 교통 인프라 연결 및 현대화를 주요 과제로 선정하고 있어 정부가 남북 인프라 연결 문제를 중요하게 인식하고 있는 것을 확인할 수 있다.

한편, 남북 인프라 연결은 남북 간 협의가 필수적으로 이루어져야 하는 만큼, 우리 정부는 북한 당국과의 회담을 지속적으로 추진해왔다. 2018년 4월, 9월의 남북정상회담을 통해 철도, 도로, 통신, 항공 등 다양한 분야에서 협력이 추진되었다. 이에 통일부와 국방부는 국토교통부, 해양수산부, 과학기술정보통신부 등 관계부처들의 남북 회담을 지원했다.

---

66) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획 (2018~2022)」 및 2018년도 시행계획 (2018.12.), p. 20.

정부는 해당 정책 실현을 위해 남북협력기금을 주요 재원으로 활용하고 있다. 2015년 박근혜 정부 당시 광복 70주년을 맞아 추진된 경원선 남측구간 복원사업(2017)과 2018년 남북 정상 간 합의에 따라 이뤄진 경의선·동해선 철도·도로 연결 및 현대화 착공식과 한강 하구 공동조사 사업(2018) 등을 지원하였다. 특히, 2020년 4월에는 동해북부선 강릉~제진 구간의 철도건설사업을 남북교류협력사업으로 인정하고, 이를 남북교류협력기금으로 건설하기로 결정하였다.<sup>67)</sup> 앞서 언급한 바와 같이 문재인 정부의 남북 인프라 연결을 남북 간 연결만을 상정한 것이 아니라 동북아 국가와의 연계까지 염두에 두고 정책을 추진하고 있다. 우리 정부는 정상회담, 국제다자회의, 국제학술회의 등 다양한 정책수단을 활용해 남북 인프라 연결이 중국의 일대일로(一帶一路)와 러시아의 신동방정책 등 동북아 국가의 대외경제정책과 시너지를 창출할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 문재인 대통령은 한중·한러정상회담 개최 시마다 동아시아철도공동체에 대한 지지를 이끌어내기 위해 노력하고 있으며, ASEM(Asia Europe Meeting, 아시아유럽정상회의), G20 정상회의, 유엔 총회, 오슬로포럼 등에서 공동체 설립 필요성을 지속적으로 알려왔다. 또한, 정부 차원에서는 2019년 9월 동북아 6개국과 미국의 정부 당국자 및 전문가들이 참여한 ‘동아시아철도공동체 국제세미나’를 개최하기도 하였다.<sup>68)</sup>

---

67) 통일부, “남북교류협력추진협의회, 「동해북부선 강릉~제진 철도건설사업」추진 결정,” 2020.4.23., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs\\_0000000000000004&mode=view&cntId=54717&category=&pageIdx=1](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54717&category=&pageIdx=1)> (검색일 : 2020.7.13.).

68) “‘북한 긴 동아시아 철도공동체 실현 가능’…서울서 첫 국제회의,” 『연합뉴스』, 2019.9.4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190904161500003?input=1195m>> (검색일: 2020.7.21.).

### (다) 효과성

남북 인프라 연결 문제는 2018년 「4·27 판문점 선언」과 후속 조치 등을 통해 십여 년 만에 다시 추진되기 시작했으며, 국제사회의 대북제재가 작동하고 있는 상황 속에서도 일정 정도 성과를 거두었다. 특히, 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」을 통해 남북 간 인프라 연결 문제를 비중있게 다룬 2007년 「10·4 남북공동선언」을 계승한 것은 큰 성과라고 할 수 있다.

남북 간 인프라 연결 논의는 철도·도로, 한강하구 공동 이용, 통신, 항공 등 다양한 방면에서 이루어졌다. 물리적인 연결로 이어지지는 못하였으나, 2000년대 이후 정체되었던 논의가 다시금 활기를 찾게 되었다는 것에 의의가 있다.

우선, 철도·도로협력의 경우 2018년 경의선·동해선의 북측 구간 현지조사 및 현장점검을 진행했으며, 동년 12월에는 ‘남북 철도·도로 연결 및 현대화 착공식’을 개최하기도 했다. 또한, 정부는 2019년 1월 유엔 안전보장이사회로부터 2018년에 미진했던 동해선 도로 북측 구간 현지조사에 대해 제재 면제를 승인받았으며,<sup>69)</sup> 2019년 2월에는 철도·도로 관련 자료를 상호 교환하는 성과를 거두기도 했다.<sup>70)</sup>

남북은 「9·19 남북군사합의」에 따라 2018년 말 정전협정 이후 사실상 출입을 금지했던 한강하구 공동이용수역에 대한 공동수로조사 (11.5.~12.9.)를 실시했다. 정부는 2019년 1월 30일 남북군사실무 접촉에서 공동수로조사 결과를 반영해 제작한 한강하구 해도와 조사결과 보고서를 북측에 전달하였고, 동년 4월부터 민간 선박의 한

69) 통일부, 『2020 통일백서』, p. 65.

70) 당시 남한은 2018년 진행된 경의선·동해선 철도 현지 공동조사 결과보고서를 전달했으며, 북한은 개성-신의주 사이 철길자료, 금강산-두만강 철길 종합자료 등 철도 관련 자료 2종과 평양-개성 고속도로 공동조사 보고서, 도로설계 기준방안, 다리설계 기준방안, 도로노반 시공기준방안, 콘크리트도로 포장 시공기준방안, 아스팔트도로 포장 시공기준방안 등 도로 관련 자료 6종 등을 제공한 것으로 알려졌다.

강하구 자유항행을 시범적으로 허용하는 데 합의를 이루기도 했다.

이와 더불어 남북은 2018년 11월 남북 간 통신망 개선을 위한 남북통신실무회담, 남북 항공 당국 간 최초의 회의였던 남북항공실무회의 등을 개최해 향후 협력 논의를 지속해 나갈 수 있는 여건을 마련하였다.

하지만 2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬 이후 남북 간 인프라 연결 논의는 소강상태에 놓였다. 이에 정부는 남북관계 개선 시 신속하게 사업을 재추진할 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 특히 남한이 단독적으로 추진 가능한 동해북부선의 강릉~제진 구간 철도건설사업을 남북협력사업으로 인정하여 예비타당성조사를 면제하는 등 추진 의지를 표명하였다.

한편, 동아시아철도공동체와 관련해 동북아 유관국과의 협력관계 강화도 이루어졌다. 문재인 대통령은 2018년 11월 한러정상회담과 2019년 12월 한중정상회담에서 ‘동아시아철도공동체’ 구상에 대한 양국의 지지를 얻어내기도 했다.<sup>71)</sup> 이와 더불어 2018년 6월 북한의 지지를 얻어 만장일치로 국제철도협력기구(Organization for Cooperation of Railways: OSJD)에 정회원으로 가입하였고, 2019년 4월 서울에서 ‘제34차 국제철도협력기구(OSJD) 사장단회의’를 개최하는 등 OSJD 유관국과의 철도협력을 강화하고 있다.

---

71) 2018년 한러정상회담에서 푸틴 러시아 대통령은 동아시아철도공동체 구상을 지지하며, 러시아도 그 실현을 위해 적극 협력하겠다고 약속했으며, 2019년 12월 한중정상회담에 앞서 문재인 대통령과 중국 리커창(李克強) 총리의 만남에서, 리커창 총리는 ‘동아시아철도공동체 구상’에 대해 “중국도 함께 구상할 용의가 있다”고 답한 바 있다. “한러 정상회담…한반도 평화·신북방정책 협력 당부(종합),” 『뉴스1』, 2018.11.14., <<https://www.news1.kr/articles/?3477133>> (검색일: 2020.7.21.); “文대통령 “한중 멀어질 수 없다” 시진핑 “우리는 친구”… 6번째 정상회담,” 『한국일보』, 2019.12.23., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201912231795098202>> (검색일: 2020.7.21.).

## (라) 지속가능성

2020년 현재 남북 인프라 연결 정책은 적극적인 추진이 어려운 상황이나, 정책 추진을 위한 토대는 일정 정도 조성되었다고 평가할 수 있다. 2007년 이후 사실상 중단된 인프라 연결 논의는 2018년 4월 남북정상회담을 통해 다시 수면 위로 떠올랐으며, 국제사회의 대북제재가 작동하고 있는 상황 속에서도 다양한 성과를 거뒀다. 2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬 이후 남북 간 논의는 정체되고 있는 상황이나 정부는 협력 재개에 대비한 기반 조성에 노력을 기울이고 있다. 특히, 철도 연결과 관련해 2020년 4월 27일 ‘4·27 남북정상회담’ 2주년을 맞아 동해북부선(강릉~제진) 추진 기념식을 개최하며 남북 인프라 연결을 적극적으로 추진하겠다는 의지를 드러냈다. 이에 대해 북한은 별다른 반응을 보이고 있지 않으나, 2018년 남북 정상이 직접 만나 합의를 도출한 사안인 만큼 여전 조성 시 사업이 보다 활발하게 추진될 가능성은 여전히 남아있다.

또한, 2018년 이후 남북 인프라 연결과 관련해 중국, 러시아 등 동북아 유관국과의 협력관계가 강화되었다는 점은 향후 정책 추진에 있어 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 전망된다. 이는 해당 정책의 목표를 한반도뿐만 아니라 동북아시아로 보다 넓게 설정한 것이 주효했다고 볼 수 있다. 2019년 12월 중국과 러시아가 유엔 안전보장이사회에 남북 간 철도·도로 협력 프로젝트를 제재 대상에서 면제하는 내용이 담긴 대북제재 완화안을 제출한 것<sup>72)</sup> 역시 우리 정부의 지속적인 설득 작업이 일정 정도 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

---

72) “중러, 대북제재 완화案 안보리 회람…남북 철도도로사업도 포함,” 『연합뉴스』, 2019.12.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191217010553072>> (검색일: 2020.7.23.).

〈표 II-5〉 ‘남북 인프라 연결’ 과제 종합 평가

구분	내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북을 물리적으로 연결하는 토대를 마련해 한반도뿐 아니라 동북아시아 유관국과의 경제·정치·안보협력을 강화</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>2018년 세 차례의 남북정상회담을 통해 철도·도로·한강하구 공동이용·통신·항공 등 부문에서 협력 재개</li> <li>중국·러시아 등 유관국의 공감대 확보</li> </ul>
의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>노태우 정부 이후 각 정부에서 추진된 북방정책의 계승</li> <li>2000년대 이후 정체되었던 남북 인프라 연결 문제의 재부각</li> <li>남북 간 인프라 연결 논의를 동북아시아 국가와의 경제·정치·안보 협력 비전으로 확대 발전</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬 이후 남북 간 인프라 연결 논의 중단</li> </ul>
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 인프라 연결 문제에 대한 유엔 안보리 및 미국의 대북제재 면제를 위해 국제사회의 지지 확보가 요구됨</li> <li>북한에 남북 정상 간 既 합의 사항 이행을 설득할 필요</li> </ul>

출처: 본문 분석내용을 토대로 필자 작성.

## 다. 하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화

### (1) 추진 과정

문재인 정부는 2017년 출범 직후부터 남북경협 제도화를 위해 다양한 정책을 추진 중이다. 문재인 대통령이 대북정책의 일관성을 지속적으로 강조함에 따라 정부는 우선 남한 내부적으로 남북교류협력법 등 기존 남북경협 관련 법·규정을 정비하고, 「4·27 판문점 선언」을 비롯한 기존 남북 정상 간 합의의 국회 비준을 추진 중이다. 그리고 북한과는 남북대화 정례화·상시화를 모색하기 위해 2018년 9월 북한 개성시에 남북공동연락사무소를 설치했으며, 향후 남북관

계 발전과 한반도 평화정착을 위한 ‘남북기본협정’ 체결을 준비하고 있다. 다만 이와 같은 정부의 노력에 불구하고, 2019년 이후 남북관계 경색과 우리 국회 내 이견으로 인해 제도화 수준은 크게 높아지지 못한 상황이다.

## (2) 평가

### (가) 명확성

남북경협 제도화 정책은 문재인 정부의 「국정과제 91: 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립」과 「국정과제 93: 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전」과 관련이 있다. 특히, 『문재인의 한반도정책』에서 ‘제도화를 통한 지속가능성 확보’를 4대 전략 중 하나로 설정하고 있다.<sup>73)</sup> 이와 같은 문재인 정부의 남북경협 제도화 추진 방향은 「제3차 남북관계발전기본계획」과 각 연도 시행계획에 보다 명확하게 드러나 있다. 다만, 향후 남북관계의 기본 규범이 될 ‘남북기본협정’에 대해서는 북한과 협의가 이루어지지 않아 그 정의와 내용이 명확하게 제시되지 못하고 있다는 점은 한계점으로 지적된다.

### (나) 적절성

문재인 정부는 지속가능한 남북경협을 위해 통일부를 중심으로 남북 간 기존 합의의 법제화와 변화된 남북관계 상황을 반영해 「남북교류협력에 관한 법률」 등 관련 법령 개정을 추진하고 있다.<sup>74)</sup> 또한, 통일부·법무부·법제처 등이 2009년부터 공동 운영 중인 ‘통일법제추진위원회’는 통일과정과 통일 이후 통합 과정에 대비한 다

---

73) 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』, p. 23.

74) 통일부, 『2020 통일백서』, pp. 19~20.

양한 법제도 정비 작업을 추진하고 있다. 이와 더불어 대외경제정책연구원 등 국책연구기관들도 남북한의 경제협력 제도화를 위한 CEPA(Comprehensive Economic Partnership Arrangement, 포괄적경제협력강화약정) 체결 방안 등을 논의하고 있다.

정부는 해당 정책 추진을 위해 통일부 예산과 남북협력기금을 재원으로 활용하고 있다. 통일부 예산으로는 개성공단 운영의 제도화 및 남북회담 추진, 남북회담본부·남북출입사무소·남북교류협력협의사무소 등의 시설 운영비 등을 지원하고 있다. 또한 매년 대북·통일전략 기획 및 법제 체계화 추진을 위한 예산도 편성해 활용하고 있다. 그리고 남북협력기금으로는 2018년부터 개성 남북공동연락사무소 운영경비를 지원하고 있다.

한편, 남북대화의 상시화·정례화를 위해 2018년 「4·27 판문점선언」에 따라 설치된 남북공동연락사무소는 2018년 9월 14일부터 2020년 1월 30일까지 운영되었다. 남북공동연락사무소는 정부 당국 및 민간 차원의 교류협력을 지원하기 위해 통일부·국토교통부(또는 기획재정부)·문화체육관광부·행정안전부·산림청 등 관계부처 및 기관의 인원이 상주해왔다.<sup>75)</sup>

#### (다) 효과성

문재인 대통령은 취임 직후부터 꾸준하게 기존 남북합의의 준수와 법제화를 강조해 왔으나, 북미 비핵화 협상 교착 국면에 따른 남북교류 중단으로 성과는 제한적이다.

문 대통령은 2017년 6월 취임 직후 개최된 ‘6·15 남북정상회담 17주년 기념식’에 참석해 “남북합의를 준수하고 법제화하는 일은 무

75) “남북, 개성 연락사무소 개소로 남북연합 제도화 첫발,” 『한겨레』, 2018.9.12., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/861764.html#csidxfd911eca053aba5bcc02870160cela7>> (검색일: 2020.7.10.).

엇보다 중요하다”며, “역대 정권에서 추진한 남북합의는 정권이 바뀌어도 반드시 존중돼야 하는 중요한 자산”이라고 역설한 바 있다.<sup>76)</sup> 또한, 문 대통령은 2018년 3월 21일 4·27 남북정상회담 준비 위원회에 참석해 남북합의 이행의 영속성을 확보하기 위해 4·27 정상회담 합의를 비롯해 과거 「6·15 남북 공동선언」과 「10·4 남북 공동선언」의 기본 사항을 포괄한 ‘남북 기본합의’(안)을 만들어 국회의 동의를 받을 것을 주문하기도 했다.<sup>77)</sup> 이에 정부는 남북관계에 영향을 미치는 대내외 요인들을 가능한 한 제도화하여, 남북관계가 안정적으로 발전할 수 있는 기반을 구축하려는 노력을 지속해왔다.<sup>78)</sup> 통일부는 2018년 9월 11일 「4·27 판문점 선언」의 비준동의안을 국회에 제출하였고, 동년 12월 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」 개정안을 발의하였다. 하지만 2020년 5월 제20대 국회가 종료되면서 처리되지 못했다.

한편, 북한과의 상설 대화채널 구축 및 남북기본협정 체결도 2019년 2월 이후 요원해진 상황이다. 2004년 10월 설치된 개성공업지구관리위원회와 2013년 개성공단 중단 후 재가동되면서 구성된 개성공단 남북공동위원회는 남북관계 제도화를 위한 초석을 마련한 바 있다. 특히, 2018년 9월 남북공동연락사무소의 설치는 남북 간 경제협력을 논의하는 상설 연락채널 구축을 통해 경협 제도화의 발판을 마련했다는 데 큰 의미가 있다. 그러나 힘들게 마련된 남북 간 제도화의 공간은 2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬 이후 남북관계가 소원해지면서 사실상 제 기능을 하지 못했다. 특히, 2020년 6월

76) 청와대, “6·15 남북정상회담 17주년 기념식 축사,” 2017.6.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/44>> (검색일: 2020.7.23.).

77) “문 대통령 “남북합의 제도화, 국회 비준 받도록 준비”,” 『한겨레』, 2018.3.21., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/837161.html>> (검색일: 2020.7.10.).

78) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 26.

들어 김여정 북한 노동당 제1부부장 등의 강도 높은 대남 비난이 지속되었고, 동월 16일 북한에 의해 남북공동연락사무소가 폭파되는 사태에 이르렀다. 이는 남북 간 교류협력 제도화의 길이 결코 쉽지 않다는 것을 상징적으로 보여준다.

#### (라) 지속가능성

2019년 이후 남북관계가 전반적으로 경색된 가운데, 하나의 시장 형성을 위한 남북관계 제도화 정책 또한 적극적으로 추진하기 어려운 상황이다. 2020년 6월 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 남한에 상당한 충격을 안겨다 주었으며, 그간 경협을 비롯한 모든 남북 교류협력 제도화 노력이 무색해졌다. 그렇지만 해당 정책의 실현 가능성 및 지속가능성이 매우 낮다고만 볼 수는 없다. 문재인 정부는 공동연락사무소 폭파 이후에도 남북관계의 제도화를 강조하며, 국회를 설득하고, 북한과의 연락채널 복원을 모색하고 있다. 문재인 대통령은 2020년 7월 16일 제21대 국회 개원연설에서 역대 남북정 상회담의 성과들을 ‘제도화’해 줄 것을 요청했으며,<sup>79)</sup> 7월 21일 이인영 통일부 장관 후보자는 “남북 간 연락채널은 소통의 수단으로써 어떤 상황에서도 중단 없이 유지돼야 한다”며, 남북 간 연락채널 복원을 위해 서울과 평양에 대표부 설치를 추진하겠다는 입장을 밝히기도 했다.<sup>80)</sup>

문재인 정부가 국정 후반기에 접어들긴 했으나, 집권여당이 21대 총선에서 제1야당에 큰 격차로 승리하면서 국회와의 협의가 보다 원

79) 청와대, “21대 국회 개원연설,” 2020.7.16., <<https://www1.president.go.kr/articles/8886>> (검색일: 2020.7.24.).

80) “이인영 “남북 연락채널 중단 안 돼… 서울·평양대표부 추진”,” 『뉴시스』, 2020.7.21., <[https://newsis.com/view/?id=NISX20200721\\_0001102912&cID=10301&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20200721_0001102912&cID=10301&pID=10300)> (검색일: 2020.7.21.).

활해질 여건이 마련되었다. 이에 통일부를 비롯해 관계부처는 이전 20대 국회에서 처리되지 못한 「남북교류협력법」 개정 및 「통일경제 특구법」 제정, 이전 남북정상회담 합의의 법제화 등을 보다 적극적으로 추진해 나갈 것으로 전망된다. 다만, 북한이 남북공동연락사무소를 폭파함에 따라 남북협력에 대한 남한 국민의 부정적 인식이 확산된 것을 감안해 대국민 설득 작업도 병행해 정책이 추진될 것으로 판단된다.

〈표 II-6〉 '하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화' 과제 종합 평가

구분	내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 간 경제협력을 촉진하기 위한 물리적·제도적 공간을 마련해 3대 경협벨트 추진기반 조성 및 생활공동체 구현</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 정상 간 합의에 따라 공동연락사무소 설치 등 남북대화의 정례화·상시화 토대 마련(2018년 「4·27 판문점 선언」)</li> <li>국책연구기관을 중심으로 한 남북경협 제도화 방안 논의 활성화</li> </ul>
의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>대북정책의 일관성과 지속성을 확보하기 위한 법제도적 기반 수립 노력을 지속</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019년 이후 남북관계 경색으로 「4·27 판문점 선언」 등 기존 남북 간 합의의 국회 비준 무산</li> <li>북한 당국에 의한 남북공동연락사무소 폭파로 남북대화 및 협력에 대한 국민 여론 악화</li> </ul>
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 남북 간 합의의 법제도화에 대한 지속적인 노력이 요구됨.</li> <li>남북공동연락사무소에 준하는 남북 연락 채널 복원 필요</li> <li>남북대화 및 협력에 대한 부정적 국내외 여론 환기 필요</li> </ul>

출처: 필자 작성.

## 라. 평화경제

### (1) 추진 과정

문재인 정부는 평화를 ‘우리가 추구해야 할 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대’로 규정<sup>81)</sup>하고 ‘한반도 평화경제’의 실현을 위한 노력을 경주하고 있다. 문재인 대통령의 ‘평화경제론’은 ‘한반도 신경제지도 구상’의 주요 목표로 설정되었으며, 정부 출범 이후 꾸준히 강조되고 있다. 정부는 개성공단 및 금강산 관광 등 기존 남북경협을 평화경제의 선례로 인식하면서 남북경협 재개를 위해 경협기업 피해지원, 남북 당국 간 협의 등을 추진해 왔다. 남북은 2018년 「9·19 평양공동선언」에서 ‘조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화’한다는 합의를 이루기도 했으나, 아직까지 현실화되지는 못하였다. 한편, 우리 정부는 평화경제의 실현을 위해서 북한뿐만 아니라 동아시아 국가를 비롯한 세계 각국의 지지와 협조를 확보하려는 노력도 지속 중이다.

### (2) 평가

#### (가) 명확성

문재인 정부의 평화경제는 ‘한반도 신경제지도 구상’의 주요 목표 중 하나로 제시되었으며, 남북이 평화경제를 구축해 한반도 평화를 공고히 하고 동아시아와 세계 경제발전에 이바지하는 것을 골자로 하고 있다. 구체적으로 남북과 국제사회가 협력하여 평화가 경제협력으로 이어지도록 하고, 경제협력이 평화를 굳건하게 하는 선순환

---

81) 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』(서울: 통일부, 2017), p. 6.

구조를 만든다는 것이다. 평화경제 구상은 구체적인 정책이 아닌, 장기적 관점에서 통일을 실현하는 방향을 제시하는 성격이 강하기 때문에 그 개념이 다소 추상적이다. 다만, 문재인 정부는 남북경협 재개 등 상대적으로 단기적인 목표를 설정하고, 이를 통해 평화경제로 나아가는 발판을 확보하고자 노력하고 있다. 남북경협 재개와 관련해서 문재인 정부의 「국정과제 90: 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」을 통해 정책이 추진되고 있으며, 정부는 경협기업 피해 지원을 조속히 실시하고, 남북관계의 상황을 감안해 유연하게 민간경협 재개를 추진한다는 방침을 세웠다. 경협기업 피해지원은 목적과 대상이 분명하기 때문에 정책목표가 분명하다고 할 수 있으나, 유연한 민간 경협 재개는 재개 시점이 불명확하기 때문에 정책 추진에 있어 제약 요인으로 작용하고 있다.

2019년 100주년 3·1절 기념사에서 문재인 대통령은 “평화협력 공동체와 경제협력공동체를 통한 신한반도체제”를 제시하였다.<sup>82)</sup> 한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나가기 위해 경제협력공동체 형성을 제안하면서 금강산 관광과 개성공단 재개와 남북 간 ‘경제공동위원회’ 구성에 대한 의지를 밝혔다. 또한, 문재인 대통령은 하노이 노딜 이후 도널드 트럼프 미국 대통령에게 “북한의 실질적 비핵화 조치에 대한 상응 조치 중의 하나로서 남북경협을 적극적으로 활용하라고 제안”했다고 밝히기도 했다.<sup>83)</sup> 정부의 이러한 중재 노력은 6·30 판문점 남·북·미 3자 정상회동으로 이어질 수 있었던 긍정적인 요인으로 작용했다. 나아가 문 대통령은 8·15 경축사를 통해 “평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번

---

82) 청와대, “제100주년 3·1절 기념식 기념사,” 2019.3.1., <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>> (검색일: 2020.7.13.).

83) 청와대, “뉴스통신사 합동 서면 인터뷰,” 2019.6.26., <<https://www1.president.go.kr/articles/6648>> (검색일: 2020.7.13.).

영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해 나가는 데서 시작”한다며 경제협력이 견인하는 한반도의 평화를 강조하였다.<sup>84)</sup> 그러나 북한은 남북경협과 관련한 실질적 진전이 없었음에 대한 불만을 토로하며 남북대화를 오랜 기간 거부하고 있다.<sup>85)</sup>

북한의 부정적 반응에도 불구하고 평화경제를 본격 가동하기 위한 정부의 노력은 지속되고 있다. 2020년 신년사를 통해 ‘생명공동체’, 남북 간 철도·도로 연결, 남북 간 관광재개와 북한 관광 활성화, ‘비무장지대의 국제평화지대화’ 등을 강조하였으며,<sup>86)</sup> 신년기자회견에서 “개별 관광은 국제 대북제재에 저촉되지 않기 때문에 충분히 모색될 수 있다”고 밝혔다.<sup>87)</sup> 동년 7월 제21대 국회 개원연설을 통해서도 “개성공단과 금강산의 평화경제” 경험을 강조하였다.<sup>88)</sup>

#### (나) 적절성

문재인 정부는 남북경협 재개 및 평화경제 실현을 위한 다양한 정책수단을 활용하고 있다. 우선 2018년 11월 국민의 재산권 보호에 대한 국가의 책임을 다한다는 차원에서 기존 남북경협기업 지원을 위해 유관부처 실무협의, 국무조정실장 주재 차관급 협의 등을 개최하여 지원방안을 마련하였다.<sup>89)</sup> 또한, 남북경협 재개 문제가 ‘한반

---

84) 청와대, “제74주년 광복절 경축사,” 2019.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>> (검색일: 2020.7.13.).

85) “北, 文대통령 경축사 비난…‘南과 다시 마주앉지 않아’,” 『연합뉴스』, 2019.8.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190816013800504>> (검색일: 2020.7.13.).

86) 청와대, “2020년 신년사,” 2020.1.7., <<https://www1.president.go.kr/articles/7940>> (검색일: 2020.7.13.).

87) 청와대, “2020 문재인 대통령 신년 기자회견,” 2020.1.14., <<https://www1.president.go.kr/articles/7970>> (검색일: 2020.7.13.).

88) 청와대, “21대 국회 개원연설,” 2020.7.16., <<https://www1.president.go.kr/articles/8886>> (검색일: 2020.7.24.).

89) 통일부, 『2018 통일백서』, p. 66.

도 신경제지도 구상’의 한 축을 담당하고 있는 만큼, 전술한 관계부처가 작성한 ‘한반도 신경제구상 종합계획’에도 관련 내용이 일정 정도 반영되어 있을 것으로 추정된다. 우리 정부는 남북경협 재개를 위해 남북협력기금으로 정책 추진에 필요한 재원을 조달하고 있다. 구체적으로 남북협력기금은 개성공단 입주기업 지원을 비롯한 남북 경협·교역·금강산기업에 대한 지원에 활용되었으며, 개성공단 입주기업의 경영정상화 지원과 남북경협 재개에 대비해 개성공업지구 지원재단, 남북교류협력지원협회, 전략물자관리원 등 관련 기관에 대한 경비 지원도 지속되고 있다.

한편, 남북경협 재개 문제는 국제사회의 대북제재와 밀접한 관련이 있기 때문에 국제사회의 지지가 필수라고 할 수 있다. 이에 문재인 정부는 미국, 중국, 러시아 등 한반도 문제 유관국의 지지 확보를 위한 노력을 지속하고 있다. 2018년 11월 미국과 워킹그룹(실무협의체)을 설치하여 남북경협 등 주요 현안을 조율하고 있다.

특히, 문재인 정부가 강조하는 ‘평화경제’가 한반도뿐만 아니라 동아시아에 평화와 번영의 선순환을 촉진시키는 것이 목적인 만큼, 국제사회의 공감대를 얻기 위한 노력을 지속하고 있다. 문재인 대통령은 2019년 9월 제74차 유엔 총회 기조연설에서 한반도에 ‘평화경제’의 선순환 구조를 만들 것을 천명하고, 평화경제가 한반도 평화를 공고히 할 뿐만 아니라, 동아시아와 세계 경제 발전에 이바지할 것이라고 주장하며 국제사회의 지지를 촉구했다.<sup>90)</sup> 이와 더불어 우리 정부는 평화경제 구축을 위해 중국·러시아·몽골 등 동북아 유관국 연구기관 간 공동연구와 민관 협력 등을 추진하고, 이를 정부 간 협력으로 발전시키고자 하고 있다. 2019년에는 ‘한반도 평화경제국

---

90) 청와대, “제74차 유엔 총회 기조연설,” 2019.9.24., <<https://www1.president.go.kr/articles/7257>> (검색일: 2020.7.23.).

제포럼’ 등의 행사를 개최해 한반도 신경제구상과 평화경제에 대한 국내외의 공감대 형성을 모색하기도 했다.

#### (다) 효과성

문재인 정부는 ‘평화경제’ 실현을 위해 한반도 신경제구상의 틀 내에서 남북경협의 단계적 재개를 추진하고 있다. 다만, 2020년 현재 까지 금강산 관광, 개성공단이 재개되지 않고 있고, 재개 시점에 대한 남북 간 갈등 여지가 남아 있어 정책의 효과성은 그리 크지 않다고 평가할 수 있다.

우선, 정부는 남북경협이 중단된 상황에서 개성공단 및 남북경협 피해 기업 지원을 중점적으로 추진했다. 정부는 개성공단 기업의 경영이 조속히 정상화될 수 있도록 금융·세제·고용안정 등 분야별 경영정상화 지원 대책을 실시해 왔다. 2016년 개성공단 조업 중단 이후 정부는 2019년 12월 31일까지 총 5,779억 원을 집행했다. 또한, 개성공업지구지원재단에서 ‘기업종합지원센터’를 운영해 2016년부터 2019년까지 총 2,082회 상담을 진행했으며, 기업들의 의견을 수렴하여 지원 정책에 반영해왔다.<sup>91)</sup> 그리고 2018년 11월 개성공단 기업 외의 남북경협 기업에 대한 지원대책을 마련해 2019년 12월까지 425개 사에 기업운영 및 관리경비 92억 원, 93개 사에 투자 및 유동자산 1,239억 원을 지원하였다.<sup>92)</sup> 또한, 2019년 5월 17일 개성공단 재개에 부정적 입장을 취하고 있는 미국을 설득해 개성공단 가동 중단 이후 처음으로 기업인들의 방북 신청을 승인하였다. 다만 이는 북한이 무응답으로 일관함에 따라 성사되지 못했다.

---

91) 통일부, 『2020 통일백서』, pp. 91~94.

92) 위의 책, p. 68.

남북 간에는 2018년 9월 ‘조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광 사업을 우선 정상화하는 데 합의’(1조 2항)하는 성과를 거두었다. 김정은 북한 국무위원장은 2019년 신년사에서 “아무런 전제 조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산 관광을 재개할 용의”가 있음을 밝히기도 했다. 하지만 동년 2월 제2차 북미정상회담이 북미 간 합의를 이루지 못하고 종료되면서 남북 간 경협 재개 논의는 소강 상태에 접어들었다. 이에 북한 선전매체인 ‘조선의 오늘’은 2019년 5월 “개성공단 재가동은 미국의 승인을 받을 문제가 아니며, 남한 당국의 정책 결단만 남아있다”면서, 남북 선언 이행의 ‘진정한 태도’와 ‘올바른 자세’를 취하라고 촉구하기도 했다.<sup>93)</sup> 하지만 우리 정부는 국제사회의 대북제재가 유지되고 있고, 북미 비핵화 협상이 진행 중임을 감안해 독자적인 경협 재개에 나서지 않았다. 이후 남북경협 논의가 전개되지 못하는 상황이 지속되면서 2019년 10월 23일 김정은 국무위원장은 금강산 관광지구의 남측시설을 철거할 것을 지시했으며, 2020년 6월 16일 북한이 개성공단에 위치한 남북공동연락사무소를 폭파하자 금강산과 개성공단 등의 시설 철거 우려도 증폭되었다. 또한, 공동연락사무소 폭파 다음날 북한 총참모부가 금강산과 개성공단에 연대급 부대를 전개하겠다고 엄포를 놓기도 했으나, 같은 달 24일 김정은 국무위원장이 대남 군사행동계획을 보류함에 따라 해당 지역의 군사지대화까지는 현실화되지 않았다.

한편, 문재인 정부 출범 이후 남북관계 개선과 남북경협 재개 논의가 이루어짐에 따라 개성공단 및 금강산 관광 재개에 대한 대국민 인식도 긍정적으로 변화한 것으로 나타나고 있다. 개성공단 재가동에 대한 국민들의 찬성 비중은 2016년 47.4%에서 2019년 56.2%로

---

93) “北 매체 “개성공단 재가동, 美승인대상 아냐…南결단만 남아,” 『연합뉴스』, 2019.5.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190512026100504>> (검색일: 2020.7.24.).

증가한 것으로 나타났다.<sup>94)</sup> 또한, 금강산 관광 재개에 대한 찬성 비중은 2016년 50.8%에서 2019년 63.5%로 점차 증가하였다.<sup>95)</sup> 서울 대학교 통일평화연구원의 『2019년 통일의식조사』를 살펴보면, 통일이 “남한 전체에 이익이 된다”고 응답한 비중과 “개인에게 이익이 된다”고 응답한 비중이 2007년 조사 시작 이래 가장 높은 수치인 61.8%와 30.9%에 달하고 있어,<sup>96)</sup> 문재인 정부의 평화경제 비전에 대한 공감도도 상승한 것으로 판단된다.

#### (라) 지속가능성

2020년 현재 남북경협 재개 문제는 다른 정책과 마찬가지로 한반도를 둘러싼 대내외 여건상 정책의 실현 가능성과 지속가능성을 확보하기 어려운 상황이다. 여전히 국제사회의 대북제재가 작동하고 있고, 북한 비핵화 협상이 진척되지 않는 상황에서 우리 정부가 독자적으로 남북경협을 재개하기 쉽지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부는 ‘평화경제’ 구현을 위한 남북경협 재개 노력을 지속할 것으로 예상된다. 최근 문재인 대통령이 2020년 7월 16일 제21대 국회 개원연설에서 개성과 금강산에서의 남북경협을 평화경제의 사례로 꼽았듯,<sup>97)</sup> 기존 남북경협 재개 문제는 평화경제 실현을 위한 필수 불가결한 조건이다. 개성공단과 금강산 관광지구는 지난 30년간 남북 간 합의가 녹아 들어가 있는 남북경협사업의 기념비적인 공간이기 때문이다. 정부도 이러한 중요성을 인식하고 북한 당국

94) 서울대 통일평화연구원, 『2019 통일의식조사』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2020), p. 124.

95) 위의 책, p. 126.

96) 위의 책, p. 52.

97) 청와대, “21대 국회 개원연설,” 2020.7.16., <<https://www1.president.go.kr/articles/8886>> (검색일: 2020.7.22.).

이 금강산 남측시설 철거 주장을 철회하고, 남북 간 합의를 이행하도록 창의적 해법 마련에 고심하고 있다. 정부는 2020년 1월 북한에 개별관광을 제의한 바 있으며, 7월 이인영 통일부 장관 후보자는 “물물교환 방식의 새로운 상상력으로 뛰어넘어야 한다”는 입장을 내놓아,<sup>98)</sup> 남북 간 독자적인 교류협력 추진에 대한 강한 의지를 드러내고 있다.

한편, 기존 남북경협에 참여했던 기업들을 중심으로 적극적인 대북 사업 참여 의지를 표출하고 있어 정부의 정책 추진에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 판단된다. 2018년 중소기업중앙회가 124개 개성공단 입주기업을 대상으로 한 설문조사에서 재입주 의향에 대해 응답한 101개사 중 97개사가 재입주 의향(무조건 26.7%, 조건부 재입주 69.3%)이 있음을 밝혔다. 그 중 79%는 재입주 의향 이유에 대해 ‘개성공단이 국내외 공단에 대비해 우위의 경쟁력을 보유하고 있음’을 꼽았다.<sup>99)</sup> 또한, 금강산 관광지구의 주사업자인 현대아산도 관광이 중단된 2008년 이후 지속적인 재개 노력을 펼쳐왔으며, 문재인 정부 출범 이후에도 대북사업에 적극적으로 참여하겠다는 의사를 밝혀왔다. 우리 정부는 이와 같은 민간기업의 대북사업 수요를 바탕으로 남북 상생번영과 ‘평화경제’ 구축에 대한 대국민 공감대 확산 노력을 전개해 나갈 것으로 판단된다.

---

98) “이인영 “남한 쌀 주고 대동강 술 받자”…‘물물 교환’ 실현 가능성은?,” 『동아일보』, 2020.7.21., <<https://www.donga.com/news/article/all/20200721/102096058/1>> (검색일: 2020.7.22.).

99) 중소기업중앙회, 『개성공단기업 최근 경영상황 조사결과』 (서울: 중소기업중앙회, 2018), pp. 7~8.

〈표 II-7〉 ‘평화경제’ 과제 종합 평가

구분	내용
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 평화체제와 남북경협이 선순환하는 구조 구축</li> </ul>
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 정상 간 ‘조건이 마련되는 데 따라’ 금강산 관광 및 개성공단 조업 재개에 합의(2018년 「9·19 평양공동선언」)</li> <li>• 평화경제의 추진 동력 확보 차원에서 기존 남북경협사업 참여 기업에 대한 다양한 지원 기반 마련</li> <li>• 남북경협 재개에 대한 대국민 인식 개선 및 관심 유발</li> </ul>
의의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경협이 한반도 평화에 기여한다는 장기적 관점에서의 통일 실현 방향 제시</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘평화경제’ 실현을 위한 구체적인 정책목표가 불명확</li> <li>• 남북 간 금강산 관광, 개성공단 등 기존 남북경협사업의 재개 시점에 대한 이견으로 중단 상황 지속</li> </ul>
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 국제사회 및 대국민 공감대 확보 노력이 필요</li> <li>• 북한 개별관광, 물물교환 방식의 남북교역 등 우리 정부의 제안에 북한 당국이 호응 할 수 있도록 하는 설득이 요구됨.</li> </ul>

출처: 필자 작성.

## 4. 정책성과 결정 요인

### 가. 상호주의 원칙

남북 간 상호주의 원칙에 입각한 접근 방식은 평화경제 실현, 한반도 신경제구상의 성공적 추진을 담보하는 중요한 요소이다. 남북 경제협력은 표현 그대로 상대방이 있는 경제적 교류 방식이며, 이는 남한과 북한이라는 개별 주체를 각각 인정함으로써 실효성을 확보 할 수 있게 된다. 당연히 남북경제협력과 관련한 정책 방향도 정책 상대방인 북한과 소통하며 상대의 이익과 의도에 대한 깊은 이해에 기초하여 설정되어야 실현 가능성을 높일 수 있다. 2018년 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」을 선언적 합의로만 볼 수 없

는 까닭도 남북 정상이 이와 같은 상호주의에 입각해서 만들어낸 정책 성과이기 때문이다.

남한 정부가 한반도 신경제구상을 추진한 배경에는 신성장동력 확충과 일자리 창출, 신북방·신남방정책과의 연계를 통한 경제영토의 확장 등이 있다. 북한 입장에서도 남북경협은 단기적으로는 경제 발전과 민생안정을 위한 토대가 될 수 있으며, 중장기적으로는 지속 가능한 경제성장을 견인하는 주요 기제로 활용될 수 있다. 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」의 일차적 의미는 남한의 보수와 진보 양 진영에서 지금까지 추진하거나 구상해온 남북경협 관련 아이디어가 종합적으로 반영된 결과물이라는 데 있다. 또한, 남한의 협력 제안을 북한이 경제개발구 정책을 반영하여 동·서해 공동특구 조성이라는 형태로 수용했다는 데서 이차적인 의미를 부여할 수 있다. 특히, 김정은 위원장 집권 이후 북한의 핵심 산업으로 부상하고 있는 관광산업을 중심으로 한 남북협력 가능성이 ‘동해관광공동특구 조성’이라는 형태로 구체화된 것에 주목할 필요가 있다. 특구라는 협력거점 조성과 함께 관광이라는 ‘산업’을 중심으로 협력을 도모했다는 점에서 확장성과 함께 남북경협의 미래지향성을 추구했다고 평가할 수 있다.

남북이 견지해 온 상호주의 원칙은 남북 정상이 이같은 합의를 도출할 수 있게 한 결정적 요인으로 작용했다. 특히 남한 정부가 북한 당국의 정책적 관심사를 반영하여 경제협력 구상을 제안한 것이 주효했던 것으로 보인다. 남북 간 호혜적인 경제협력을 통해 공동의 이익을 창출하는 과정에서 북한의 수요를 적극적으로 고려한 것이 남북경제협력의 새로운 전기를 맞이할 수 있는 가능성을 가져왔다. 김정은 시대 북한은 실용주의를 강조하며 경제개발구로 대표되는 거점 중심의 경제개발전략을 적극적으로 전개해오고 있다. 개별 경

제주체들의 자율성 제고 및 인센티브 확대 조치 등을 골자로 하는 우리식 경제관리방법이 북한 사회의 변화상을 보여준다면, 2013년 이후 신설된 23개의 경제개발구는 북한 사회의 미래상을 가늠해 볼 수 있게 한다. 또한 삼지연시, 양덕 온천문화휴양지, 원산갈마해안관광지구 등 3대 관광개발지 개발 사례에서 볼 수 있듯이, 북한은 대북제재를 우회하면서도 경제발전을 추구할 수 있는 관광산업 육성에 역량을 집중하고 있다. 결과적으로 남한의 한반도 신경제구상의 방향과 '실용주의의 추구', '경제발전거점 조성', '관광산업 육성' 등으로 대변되는 북한의 사회·경제적 수요가 일정 정도 합치되면서 남북 정상이 「9·19 평양공동선언」에서 '서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가는 것'에 합의할 수 있었던 것으로 보인다.

물론, 남북 정상 간의 합의가 실질적인 협력으로 이어지지 못하고 있는 현실은 아쉬움이 남는 부분이다. 하지만 2017년 「9·19 평양공동선언」 등을 통해 확인할 수 있었던 것은, 남북경제협력이 철저히 상호 수요에 기반을 두고 추진되어야 한다는 방향성이다. 향후 평화경제의 실현을 위해서는 북한이 직면한 대내외 여건과 경제정책 방향 및 정책 추진 역량 등을 종합적으로 고려해 민족 경제의 균형 발전을 도모할 필요가 있다. 특히 향후 북한 사회·경제 변화에 대한 연구 강화로 시의성 있는 정책 제언을 제공하고, 이를 반영한 정책을 추진하는 것이 더욱 중요해질 것으로 보인다.

#### 나. 국제사회의 컨센서스에 기반한 지지와 협력

북한 비핵화 문제, 첨예화되고 있는 미중 갈등, 한반도의 지정학적 특수성 등 남북관계 개선에 변수로 작용하고 있는 굽직한 현안들은 필연적으로 국제사회와의 협력과 지지를 요구한다. 남북관계 개

선을 위한 한 축이 남북 간 상호주의 원칙의 정립이라면, 다른 한 축은 국제사회의 지지와 협력이라고 할 수 있다. 이는 남한 정부가 추진하고 있는 평화경제의 실현, 한반도 신경제구상의 성공적 추진을 위한 대전제이며, 지속가능한 남북경제협력을 위한 선결과제이기도 하다. 특히, 국제사회의 대북제재라는 제약조건 하에서 정부가 추진하고 있는 평화경제가 실현되기 위해서는 남북경협에 대한 국제사회의 지지가 무엇보다 필요하다. 한국 경제는 세계 6위의 수출국으로 세계 경제와 밀접하게 연동되어 있으며, 북한 경제 역시 중국 및 러시아 경제와 긴밀하게 연계되어 있다. 평화경제를 실현하고, 한반도 신경제구상의 추동력을 확보하기 위해 동북아는 물론 세계 주요국들과의 정책적 공감대를 높여야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

이런 측면에서, 문재인 정부가 동북아플러스 책임공동체 형성이라는 대외전략을 통해 평화경제 실현을 위한 전략적 유연성을 확보해나가는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 가변적인 남북관계와 미중 갈등으로 불확실성이 점증하고 있는 동북아 상황을 고려할 때, 남북관계 개선이라는 단편적 전략으로 평화경제 실현을 담보하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 동북아플러스 책임공동체 형성 전략은 동북아 국가들과의 경제·정치·안보 협력 강화 차원에서 추진되고 있다. 특히, 동아시아철도공동체 구상을 통해 구체화되고 있으며, 한반도 신경제구상의 핵심인 3대 경협벨트 구축과도 연계됨으로써 평화경제 실현을 위한 기반 조성이 모색되는 것으로 보인다. 한반도 주변 국가들로 하여금 평화경제와 한반도 신경제구상의 수혜자가 되게 함으로써, 추진 동력을 확보하겠다는 전략이다.

주변국들과의 긴밀한 협의를 통해 평화경제에 대한 공감대를 형성하고 추진 동력을 마련하였는지에 대한 평가는 아직까지는 유보적이다. 하지만, 한반도 신경제구상 추진에 결정적인 요소로 작용하는 미국과 중국의 입장은 적어도 표면적으로는 우호적인 것으로 보

인다. 우선, 도널드 트럼프 미국 대통령은 여러 계기를 통해 평화경제에 대한 공감대를 형성한 것으로 해석될 수 있는 입장을 표명한 바 있다. 특히, 북한 비핵화 진전 시 북한에 엄청난 투자와 경제적 기회가 있을 것임을 강조한 것은 평화경제를 추구하는 한반도 신경제구상을 원칙적으로 지지하는 것으로 판단할 수 있는 대목이다.<sup>100)</sup> 또한, 한반도 신경제구상과 평화경제 실현이 중국의 ‘일대일로(一帶一路) 정책’과 연계될 수 있다는 점에서 중국의 지지도 어느 정도 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 위대한 중국의 부흥이라는 중국몽 실현을 목표로 하고 있는 일대일로는 시진핑 중국 국가주석이 직접 챙기는 사안이기도 하다. 한반도 신경제구상의 서해축 경제벨트 조성과 일대일로의 정책적 지향점이 유사한 측면이 존재한다는 점에서, 향후 남·북·중 연계사업이 진행될 가능성도 있다. 그리고 러시아가 극동지역 개발을 목표로 추진하고 있는 신동방정책의 방향성 역시, 한반도 신경제구상 추진을 위한 우호적인 환경이다. 신동방정책은 한반도 신경제구상의 동해 에너지·자원·관광벨트 조성과 신북방정책의 주요 사업들과 전략적 이해관계가 합치하기 때문에 이와 관련한 정책적 공감대 형성이 용이한 것으로 평가되고 있다.

한편, 중·몽·러 경제회랑 등 한반도 신경제구상 및 신북방정책의 접점을 바탕으로 협력 가능한 국제협력사업이 다수 존재하나 이에 대한 논의는 진전되지 못하고 있는 것으로 평가된다. 광역두만강개발계획(GTI)의 경우도 한반도 신경제구상과 연계하여 실현 가능한 사업을 도출하는 단계까지 논의를 진전시키지 못하고 있는 것은 아쉬움이 남는 부분이다. 다만, 우리 정부가 2018년 6월 국제철도협력기구(OSJD)에 가입하고, 문재인 대통령이 2018년 8·15 경축사에서

---

100) 2018년 6월 싱가포르 북미정상회담에서 백악관 제공이 제공한 동영상 “북한의 기회 이야기(A Story of Opportunity for North Korea),” 2018.6.12., <<https://www.facebook.com/WhiteHouse/videos/a-story-of-opportunity-for-north-korea/1710505219037204/>> (검색일: 2020.7.11.).

‘동아시아철도공동체 구상’을 발표하는 등 한반도 신경제구상 추진을 위한 다양한 국제협력 기제를 마련하기 위해 지속적으로 노력하고 있는 부분은 전략적으로 의미가 크다.

이밖에, ‘한반도 평화경제국제포럼’(2019년), ‘한반도 국제평화포럼’(2020년) 등의 행사를 통해 대내외에 발신되는 메시지에는 상당한 함의가 담겼다고 평가할 수 있다. 한반도 신경제구상이 우리 경제는 물론 북한, 중국, 러시아 등 한반도 주변국의 경제적 이익도 동시에 도모할 수 있다는 논리를 통해 ‘한반도 평화경제’에 대한 주변국의 지지를 얻어내는 성과도 잠재적으로 가지고 있기 때문이다. ‘한반도 평화경제’를 실현하기 위해 주변국의 정책적 공조가 필요하다는 점에서, 우리 정부의 구상과 의도를 알릴 수 있는 공론의장을 마련했다는 데서 의의를 찾을 수 있다. 향후 유엔 총회는 물론 다자회담 등 계기마다 추진 동력을 확보하기 위한 ‘메시지’ 발신 노력을 강화할 필요가 있다.

#### 다. 국민적 공감대

남북 당국 간 상호주의 원칙 정립, 국제사회의 지지와 협력을 확보하기 위한 우리 정부의 노력에도 불구하고 2020년 6월 폭파된 개성 남북공동연락사무소의 사례는 남북관계에 내재된 어려움을 대변한다고 볼 수 있다. 남북관계 제도화의 주요 창구로 기대를 받으면서 2018년 9월 개성공단에서 개소한 남북공동연락사무소가 폭파되면서 남북경협 역시 기로에 서게 되었다.<sup>101)</sup> 특히, 남북관계 개선에

---

101) 2018년 9월 남북공동연락사무소의 설치는 남북 간 경제협력을 논의하는 상설 연락채널 구축을 통해 경협 제도화의 발판을 마련했다는 데 큰 의미가 있음. 통일부는 이를 1990년 제1차 남북고위급회담 등 노태우 정부 아래 역대 정부가 추진해온 남북간 상주연락기구 설치 구상이 실현 단계에 진입하였음을 보여주는 대표적 성과로 꼽고 있음. 통일부, 『2019 통일백서』, p. 115.

대한 회의적인 시각이 확산되면서 우리 정부의 대북정책 추진 동력인 국민들의 지지가 약화되고 있어 우려되는 상황이기도 하다. 대통령 직속 통일자문기구인 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)가 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 진행해온 ‘통일여론 조사’ 결과에 따르면 2016년 이후 통일의 필요성에 대한 공감도는 꾸준히 70% 이상의 높은 수준을 유지하였으나, 2020년에 들어서면서 60% 수준으로 떨어졌고 2020년 2분기에는 65.5%로 조사 아래 최저점을 기록하였으며, 남북관계가 나빠질 것이라는 부정적 전망도 2020년 1분기 대비 20.7%p 상승하였다.<sup>102)</sup>

하지만, 남북공동연락사무소가 폭파된 상황은 역설적으로 남북관계 제도화를 위한 새로운 계기가 될 수 있다. 그동안의 과정을 복기하는 기회로 활용함으로써 국민적 지지를 다시금 확보하고 한반도 신경제구상 추진을 위한 동인을 마련할 필요가 있다. 우리 사회에 팽배한 진영논리에서 벗어나 남북관계 제도화를 위한 대화와 소통의 장을 마련하고, 불행한 일이 재발되지 않도록 제도적·비제도적 대안을 강구하는 것이 우선이다.

남북경협이 전면 중단된 제로 베이스(zero base) 상황에서 출범한 문재인 정부는 신한반도체제 구상과 연계하여 한반도 신경제구상 추진의 중요성과 평화경제 실현의 당위성을 국민들에게 역설해 왔다. 문재인 대통령은 2019년 3월 1일 서울 광화문 광장에서 열린 3·1절 100주년 기념식에서 3·1 독립운동 정신과 국민통합을 바탕으로 한 ‘신한반도체제’ 구상을 제시했었다.<sup>103)</sup> 문 대통령은 이 자리에서 신한반도체제가 앞으로 주도할 100년의 질서라며 ‘대립과 갈등

---

102) 민주평화통일자문회의, 『2020년 2분기 통일여론 및 동향 분석보고서』(서울: 민주평화통일자문회의, 2020), p. 53, p. 70.

103) 청와대, “제100주년 3·1절 기념식 기념사,” 2019.3.1., <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>> (검색일: 2020.7.13.).

을 끝낸, 새로운 평화협력공동체'라고 설명했다. 또한, 신한반도체 제가 '이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체'라고 규정하고 한반도에서 평화경제시대를 열어나가겠다며 남북관계 발전 의지를 천명하기도 했다.

한반도 신경제구상을 추진하고, 평화경제를 실현하기 위해서는 남북 경제 모두에 이익이 되는 민족 경제 균형 발전에 대한 국민적 지지와 공감대 형성이 반드시 전제되어야 한다. 이는 남북 모두에게 적용되는 사안이기도 하다. 남북경협사업 추진이 어느 일방에 절대적으로 유리한 시혜적 방식의 지원을 지향하는 것이 아니라, 남북한 경제에 공동 이익과 남북한 주민들 모두가 체감할 수 있는 경제적 번영을 가져올 수 있다는 인식이 확산되고 이에 대한 국민적 지지가 형성되어야 남북경협이 추동력을 확보할 수 있기 때문이다. 민주평통의 '통일여론 조사'에 따르면 우리나라가 통일이 되면 지금보다 훨씬 발전되고, '잘 살게 될 것'이라는 견해에 대해 어느 정도 공감하는지에 대한 질문에 대해 '공감한다'라는 응답이 2016년 이후 지금까지 꾸준하게 60% 내외의 비율을 유지하고 있다. 특히, 대북전단 살포를 계기로 남북공동연락사무소 폭파 등 남북관계 긴장이 고조된 상황에서 진행된 2020년 2분기 조사 결과 통일 공감대는 하락하였으나, 통일 후 국가 발전에 대한 공감대는 오히려 2020년 1분기 조사 대비 3.8%p 증가한 것으로 나타났다. 한반도 신경제구상이 제시하는 미래 비전에 대한 공감대가 단기적인 남북관계 악화에 영향을 받지 않는 것으로 나타났다는 것은 상당히 고무적이다.<sup>104)</sup> 물론, 평화경제와 통일 이후의 국가 발전 공감대는 차이가 있다. 통일 이전에 하나의 경제, 하나의 시장을 형성해 나가서 통일과는 무관하게 하나의 경제권을 형성하여 평화가 기본이 되는 평화경제를 정착하

---

104) 민주평화통일자문회의, 『2020년 2분기 통일여론 및 동향 분석보고서』, p. 64.

자는 것이 평화경제의 중요한 내용이다. 그러나 통일 이후 국가 발전에 대한 높은 공감대는 평화경제를 실현해나가는 핵심적인 추동력으로 작용할 수 있다.

남북 정상은 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 3차례나 만나면서, 남북관계 개선과 남북경협에 대해 논의했다. 그리고 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」이라는 결과물을 이끌어냈다. 남북의 국민들은 이 모습을 보며 평화경제 실현 가능성은 기대했고, 정책의 방향성을 지지했다. 김정은 위원장 역시 평화경제의 가능성을 믿고 문재인 대통령을 북한으로 초대해 평양 능라도 '5.1 경기장'에서 북한 주민들을 대상으로 대중 연설할 기회를 제공하기도 했다. 남한의 대통령이 북한 주민들을 대상으로 대중연설을 한 것은 사상 처음이었다. 남북공동연락사무소 폭파라는 현상으로, 남북한 접촉면의 확대가 가져왔던 성과까지 망각해서는 안 된다. 남북이 만들어 냈던 대화의 물꼬가 평화경제 실현 가능성과 남북 국민의 지지를 이끌어냈듯이, 남북 당국은 지속적으로 상호 간 접촉면을 확대해 나갈 필요가 있다.

#### 라. 민간 추진 주체들의 적극성

우리 정부는 한반도 신경제구상의 성공을 견인하기 위해 국민적 공감대를 확보하기 위한 노력과 함께 민간이 남북경제협력의 주체로 활동하기 위한 기반을 조성할 필요가 있다. 한반도 신경제구상이 목표로 하고 있는 신성장동력을 창출하는 원천이 민간의 적극적인 기업 활동에서 비롯되는 만큼, 민간의 창의적인 기업 활동을 적극으로 장려해야 한다. 평화경제의 상징인 금강산 관광이나 개성공단사업이 추진될 수 있었던 것도 민간의 적극적인 참여가 있기 때문이었다. 당시 남북 최고결정자의 정책적 결단, 국제사회의 지지도 사업

추진에 상당한 영향을 미쳤지만, 故 정주영 현대그룹 명예회장을 비롯한 기업인들의 기업가 정신이 없었다면 사업 추진 자체가 불가능 했을 것이다.

신한반도체제, 평화경제가 기업가들의 창의적인 기업 활동을 전제하고 있는 만큼, 정부는 새 시대를 견인할 수 있는 새로운 기업가들의 출현을 제도적으로 뒷받침해야 한다. 특히, 정부와民間 간 적절한 역할 분배가 필요하다. 남북경협을民間이 주도하되, 규모나 사업성 측면에서民间이 추진하기 어려운 공공투자에 대해 정부가 제한적으로 사업을 추진하는 방식이 바람직해 보인다. 또한 정부는民间이 안심하고 사업을 추진할 수 있도록 정치·경제·법제적으로 안정적인 추진 여건을 마련해야 한다. 북한 당국과 긴밀히 협의하여 추진 환경을 개선해 나가는 한편, 남한 내 관련 제도 정비 노력도 병행할 필요가 있다. 제도적·환경적으로 안심하고 투자할 수 있는 여건이 마련되어야民间 추진 주체들의 적극성이 제대로 발현될 수 있기 때문이다.

한반도를 둘러싼 녹록지 않은 환경은 향후 남북경협 추진에 있어民间의 역할 확대를 자연스럽게 요구할 것으로 보인다. 미중 갈등이 촉발한 역내 불안정의 심화가 남북경협에 참여하는 행위자로서의 우리 정부의 역할을 제한할 여지가 있는 상황에서,民间의 역할이 부각될 가능성이 있다. 국익 관점에서 이해관계가 상충되는 사안이 동시다발적으로 발생할 시, 정부보다는 상대적으로民间의 운신의 폭이 넓기 때문이다. 신한반도체제와 한반도 신경제구상은 우리 사회 구성원 하나하나가 주인공이 될 때 실현 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. 개인의 창의성, 기업의 자율성이 한반도의 역동성을 견인하고 남한 사회는 물론 북한 사회의 변화도 이끌어내는 원천이 될 수 있다.

우리 정부와 국민은 능동적인 대응으로 코로나19라는 미증유의 위기를 극복해 나가고 있다. 또한 체계적이고 혁신적인 시스템으로 4차 산업혁명이라는 새로운 패러다임 전환을 선도하고 있기도 하다. 한반도 문제가 남북문제이자 동시에 국제문제이기도 한 이중성을 가지고 있는 상황에서, 평화경제 실현을 위한 우리 정부와 국민의 혁신적인 대응이 어느 때보다 절실히 요구된다. 북한 사회의 동향은 물론 국제 사회의 변화를 긴밀하게 포착하여 이를 한반도 신경제구상이 성공적으로 실현되게끔 하는 원천으로 활용할 수 있게 되기를 기대한다.

〈표 II-8〉 정책성과 결정요인 종합 평가

구분	의의	한계	과제
상호주의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 간 호혜적인 경제 협력을 통해 공동의 이익 창출을 도모해야 한다는 방향성</li> <li>「9·19 평양공동선언」은 남한과 북한이 각각을 개별 주체로 인정하는 과정에서 도출된 결과물임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북경제협력이 지향해야 할 방향성이 분명함에도 불구하고 실질적인 협력으로 이어지지 못하고 있는 것은 아쉬운 대목임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북이 각각 스스로의 의도를 설명하고 이에 대한 이해에 기반한 협력을 도모할 수 있는 채널 복구가 시급</li> <li>북한의 경제사회 변화에 대한 연구 강화로 시의성 있는 정책 수립 필요</li> </ul>
국제사회의 컨센서스에 기반한 지지와 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속가능한 남북경제 협력을 위한 선결과제</li> <li>동북아플러스 책임공동체 등 한반도 주변 국가들이 평화경제의 수혜국으로 느끼도록 함으로써 추진동력을 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국을 비롯해 중국, 러시아, 일본 등 한반도 주변국들과 실질적인 정책적 공감대를 형성하고 있는지에 대한 평가는 유보적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유엔 총회는 물론 다자회담 등 계기가 마련될 때마다 추진 동력을 확보하기 위한 ‘메시지’ 발신 노력을 강화</li> </ul>
국민적 공감대	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부의 대북정책 추진 원동력</li> <li>평화경제를 실현하기 위해서는 민족 경제 균형 발전과 공동 번</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북공동연락사무소 폭파 등으로 남북관계 개선에 대한 회의적인 시각이 확산되면서 정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>진영논리에서 벗어나 남북관계 제도화를 위한 대화와 소통의 장을 마련하고, 제도적·</li> </ul>

구분	의의	한계	과제
	영에 대한 국민적 지지와 공감대 형성이 전제될 필요	책 추진을 위한 주동력 상실 우려	비제도적 대안을 강구
민간 추진 주체들의 적극성	<ul style="list-style-type: none"> <li>한반도 신경제구상이 목표로 하고 있는 '신성장 동력' 창출의 원천</li> <li>신한반도체제, 평화경제 구상은 기업가들의 창의적이고 적극적인 기업 활동을 염두하고 설계됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 제도적으로 안정적이고 지속 가능한 남북경협을 뒷받침하지 않는 한, 故 정주영 현대그룹 명예회장 같은 새로운 기업가 출현은 기대하기 어려움.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부는 북한 당국과의 간밀한 협의에 기초하여 민간 주체들이 안정적으로 사업을 추진할 수 있도록 하는 환경을 마련(국내법, 제도 정비 병행)</li> </ul>

출처: 필자 작성.

## 5. 소결

지난 30여 년간의 남북경협의 경험과 남북 고위급 및 정상 간 합의 결과를 통해 남북 간 공감대가 형성된 '민족 경제의 균형 발전과 남북한 공동 번영을 추구'하는 것을 목표로 삼고 있는 한반도 신경제 구상은 남북 간 경제협력의 현재와 미래에 대한 치열한 고민의 결과라 평가할 수 있다. 이러한 우리 정부의 한반도 신경제구상과 북한 당국의 경제 발전과 민생 안정에 대한 고민, 경제개발구 활성화를 도모하고자 하는 의지가 만나 2018년 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」이 도출될 수 있었다. 2018년의 남북 정상 간 합의는 남한의 보수와 진보 양 진영에서 지금까지 추진하거나 구상해온 남북경협 관련 아이디어가 종합적으로 반영되었다는 데 큰 의미가 있다. 특히, 남한의 협력 제안에 대해 북한이 경제개발구 정책을 반영하여 동·서해 공동특구 조성이라는 형태로 수용했다는 데에서 그동안의 남북경협과는 다른, 말 그대로 새로운 한반도 新경제협력이 가

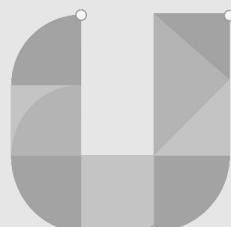
능할 것이라는 기대감도 제기된다. 문재인 대통령은 여기에서 나아가 2019년 3·1절 100주년 기념식에서 ‘신한반도체제’ 구상을 제시하면서 신한반도체제가 앞으로 주도할 100년의 질서라며 ‘대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체’라고 설명하였다. 또한, 신한반도체제가 ‘이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체’라고 규정하고 한반도에서 평화경제시대를 열어나겠다는 의지를 밝혔다. 한반도 신경제구상이 견인하는 한반도 평화경제의 비전을 재확인한 것이다. 그러나 정부 차원에서 마련한 한반도 신경제구상의 구체적 내용은 일반에 공개되지 않고 있으며, 한반도 신경제구상 실현을 위한 구체적 방안 마련도 충분히 제시되지 못하고 있는 것은 정책의 한계로 지적된다.

33년간 남북경협의 경험에 비추어볼 때, 한반도 신경제구상을 통해 평화경제를 실현하기 위해서는 ‘상호주의 원칙’, ‘국제사회의 컨센서스에 기반한 지지와 협력’, ‘국민적 공감대’, ‘민간 추진 주체들의 적극성’이 담보되어야 한다. 2018년 세 차례의 남북정상회담과 최초의 북미정상회담 개최로 기대감이 높아진 남북경협이 재개되지 못하고 한반도 신경제구상의 진전이 정체된 이유도 이러한 정책 성과 결정 요인들 간 조화를 이루지 못했기 때문이다. 한반도 신경제구상을 실현하기 위해서는 상대방인 북한의 이익과 의도에 대한 이해가 바탕이 되어야 하며, 한반도 주변국들이 평화경제의 직접적인 수혜국이 될 수 있도록 느끼게 함으로써 추동력을 확보할 수 있다. 평화경제를 실현하기 위해서는 민족 경제의 균형 발전과 공동 번영에 대한 국민적 지지와 공감대가 추진 원동력임을 염두에 두고 정책을 추진해 나가야 한다. 한반도 신경제구상이 목표로 하고 있는 신성장 동력 창출이라는 경제성과를 도출하기 위해서는 기업가들의 창의적이고 적극적인 기업 활동도 필수적이다.



# III. 2030 한반도 신경제구상

## 추진 환경 분석: 전문가 설문을 중심으로





Ⅲ장에서는 전문가 설문조사의 내용을 중심으로 향후 10년 한반도 신경제구상 추진의 미래 환경을 전망한 후, 이를 바탕으로 미래 시나리오를 제안한다. 10년 후 한반도에 대한 시나리오를 바탕으로 한반도 신경제구상 추진의 기회요인과 위협요인을 도출하는 것이 본 장의 연구 목표이다.

Ⅲ장에서의 분석은 다음과 같은 측면에서 기존연구와의 차별성을 가진다. 먼저 최재덕(2018)은 당시 남북관계 개선의 분위기를 감안하여 한반도 신경제구상의 다양한 전략 마련을 제안<sup>105)</sup>하고 있으며, 임수호(2018)는 더욱 구체적으로 대북제재 하에서의 남북경협 추진 방안을 논의<sup>106)</sup>하고 있다. 한편 서종원 외(2017)는 프로젝트 수준에서의 한반도 신경제지도와 일대일로 연계 전략을 분석하고 있다. 전술된 연구들은 미시적인 차원의 전략 마련의 필요성을 구체적으로 제안<sup>107)</sup>하고 있다는 측면에서 의의를 가지지만, 이해 당사국가들의 거시적인 관계 변화를 장기적 차원에서 다루는 것에는 한계를 가진다.

또한 미중관계의 변화를 분석하며, 이에 따른 한반도 변화를 다룬 연구들은 신종호 외(2019), 박창희(2017), 김일수(2017) 등 다수가 있다.<sup>108)</sup> 해당 연구들은 거시적인 차원의 변화에 집중하여 한반도 차원의 미시적인 변화를 읽어내는 구체성 확보에는 한계를 가진다. 이러한 선행연구들과 달리 본 연구는 전문가를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 중장기적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경을 국

---

105) 최재덕, “한반도 신경제지도와 일대일로 협력의 기회요인과 위협요인: 북방경제협력과 연계모색 중심으로,” pp. 121~142.

106) 임수호, “대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향,” pp. 40~43.

107) 서종원 외, 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구: 한반도 신경제지도와 중국 일대일로연계를 중심으로』.

108) 신종호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북 통일전략』; 박창희, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망”; 김일수, “미국의 핵 비확산 정책과 한반도 평화”.

가적, 지역적, 지구적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경으로서 복합적으로 다루고 있으며, 이를 바탕으로 미래 시나리오를 도출한다는 측면에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

## 1. 2030 한반도 신경제구상 추진 환경 전망

본 절은 일민국제관계연구원에서 수행한 설문조사 결과를 바탕으로 해당 분야 전문가들이 전망하는 한반도 신경제구상의 추진 환경을 분석한다. 일민국제관계연구원에서 수행한 「한반도 미래에 대한 국내 전문가 설문조사」의 기본 정보는 다음과 같다. 첫째, 조사 대상자는 전국의 대학, 국책 및 민간 연구기관, 언론사 등에서 정치외교, 국제정치, 북한학, 지역학 등 한반도 관련 연구를 진행하는 학자 및 전문가 166명이다. 둘째, 전체 응답자 중 대부분(81.4%)은 40~59세의 연령대이며, 해당 전문가들의 관련 분야 경력은 10년 미만이 32.5%, 10~20년 미만이 38%, 20~30년 미만이 25.9%를 차지한다. 셋째, 응답자의 소속은 교육기관(대학교)이 61.4%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 국책 또는 민간 연구기관 소속이 33.1% 등으로 그 다음을 차지하고 있다.

전문가 설문조사 결과는 두 개의 카테고리로 구분하여 정리할 수 있다. 첫째, 한반도 미래와 관련한 전반적인 사항에 대한 의견 조사와 둘째, 한반도 신경제구상과 관련한 의견 조사이다. 먼저 한반도 미래에 대한 질문은 총 20문항이며 응답자는 166명이다. 각 문항에 대한 주요 응답 내용을 중심으로 조사 결과를 다음의 〈표 III-1〉과 같이 정리할 수 있다.

### 〈표 III-1〉 한반도 미래 관련 설문조사 결과 요약

- 
1. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회에서 가장 심화될 것으로 보이는 사회적 갈등은 무엇이라 전망하십니까?  
▲ 계층 갈등(39.8%) ▲ 이념 갈등(29.5%) ▲ 세대 갈등(25.9%)
  2. 귀하께서는 향후 10년 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?  
▲ 지금과 비슷할 것이다(34.3%) ▲ 다소 감소될 것이다(25.3%) ▲ 다소 심화될 것이다(19.3%)
  3. 귀하께서는 향후 10년 대북정책 방향에 가장 큰 영향을 미칠 요인은 무엇이라 전망하십니까?  
▲ 비핵화 협상 결과(34.9%) ▲ 미국의 대북정책 방향(22.9%) ▲ 한국의 정권교체(19.9%) ▲ 북한 체제의 개혁개방 추진 여부(16.3%)
  4. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 대북인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?  
▲ 지금과 큰 변화를 보이지 않을 것이다(42.2%) ▲ 대체로 긍정적으로 변화할 것이다(30.7%) ▲ 대체로 부정적으로 변화할 것이다(24.7%)
  5. 귀하께서는 향후 10년 한국 사회의 평화와 통일에 대한 인식은 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?  
▲ 남북의 평화공존 정착 후 통일을 추구해야 한다(57.2%) ▲ 남북이 평화적으로 공존한다면 통일을 추구할 필요가 없다(25.9%) ▲ 북한의 근본적 변화 없이는 현 상태를 유지해야 한다(12.7%)
  6. 귀하께서는 향후 10년 북한 비핵화 문제가 어떻게 변화할 것으로 전망하십니까?  
▲ 비핵화 협상 난항에 따른 북미와 남북한 간 교착·갈등 상태 및 협상 국면 지속 반복(48.2%) ▲ 북한의 비핵화가 일부 단행되고 북미/남북관계의 동시 진전(38.6%)
  7. 귀하께서는 향후 10년 한반도 평화프로세스는 어느 정도로 진전될 것으로 예상하십니까?  
▲ 남북관계 발전으로 비핵화 및 평화협정 체결 논의 병행 추진(38.0%) ▲ 현재 상황에서 진전 없음(37.3%)
  8. 귀하께서는 향후 10년 남북관계를 어떻게 전망하십니까?  
▲ 제재국면 속에서 부분적 교류협력 추진(44.6%) ▲ 현재 상황과 유사 (26.5%)  
▲ 비핵·평화프로세스의 진전으로 남북관계 발전(20.5%)
-

- 
9. 귀하께서는 향후 10년 북한 체제 변화를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방 추진(48.8%) ▲ 정권의 안정성을 바탕으로 현재의 전략적 노선 유지(27.7%) ▲ 핵무력 유지·강화로 인한 대외적 고립의 지속으로 실패 국가화 진행(12.7%)
10. 귀하께서는 향후 10년 한국 정부의 바람직한 대북정책 방향은 어떻게 생각하십니까?
- ▲ 북한 변화에 따라 최대 압박과 최대 관여의 탄력적 병행 추진(75.9%)  
▲ 남북협력의 우선 추진을 통한 신뢰구축(55.4%) ▲ 정보 유입 등을 통한 북한의 내부변화 추구(48.8%)
11. 귀하께서는 향후 10년 동아시아(동북아) 주요 양자관계를 어떻게 전망하십니까? (0(매우 악화)~10(매우 개선) 범위)
- ▲ 한미관계 4.91 ▲ 한중관계 5.24 ▲ 북미관계 5.07 ▲ 북중관계 5.86  
▲ 미중관계 3.49 ▲ 중일관계 4.27 ▲ 미러관계 4.47 ▲ 중러관계 5.63  
▲ 한일관계 4.67 ▲ 북일관계 4.90
12. 귀하께서는 향후 10년 한-아세안 관계를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 사회경제적 관계는 심화될 것이다. 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지할 것이다(57.8%) ▲ 인적·경제적 교류가 심화되어 아세안이 주변 4강에 필적하는 중요한 파트너로 자리매김할 것이다(30.7%) ▲ 현 수준을 유지할 것이다(10.8%)
13. 귀하께서는 향후 10년 한-중앙아시아 관계를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 사회경제적 관계는 심화될 것이다. 정치·외교적 교류·협력은 현 수준을 유지(59.0%) ▲ 현 수준 유지(29.5%)
14. 귀하께서는 향후 10년 한국이 지역 내 안보 질서에 미치는 영향력을 어떻게 전망하십니까? (0(영향 없음)~10(매우 영향) 범위)
- ▲ '7'을 선택한 응답자(31.9%) ▲ '6'을 선택한 응답자(25.3%) ▲ '5'를 선택한 응답자(21.1%) 단, 평균값은 6.28이다
15. 귀하께서는 향후 10년 자유주의 국제질서가 어떻게 변화할 것이라고 전망하십니까?
- ▲ 일정 정도 지속될 것이다(47.0%) ▲ 중국 등 도전국들이 현 국제질서 재편을 시도함으로써 질서의 구성원리가 큰 변화를 겪게 될 것이다(30.1%)
16. 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 여러 영역(이슈)에서 비군사적 방식의 전략적 경쟁이 확대(60.2%)
-

- 
17. 귀하께서는 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지(47.0%) ▲ 패권국으로서 상대적 국력 및 리더십 우위를 계속 유지(28.9%) ▲ 패권국으로서의 지위와 글로벌이슈에서의 지도력 모두 쇠퇴(23.5%)
18. 귀하께서는 향후 10년 국제사회에서의 중국의 지위 변화를 어떻게 전망하십니까?
- ▲ 패권국의 지위는 갖추지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것(53.6%)
- ▲ 지금과 유사한 리더십(25.3%) ▲ 현재의 리더십을 점차 잃을 것(10.8%)
- ▲ 미국과 함께 G2 국가로 자리잡을 것(8.4%)
19. 귀하께서는 향후 10년 국제기구 영향력을 어떻게 전망하십니까?
- ▲ UN 등 국제기구의 영향력은 더욱 감소할 것(55.4%) ▲ 현 수준 유지(37.3%)
- ▲ 국제기구 영향력은 더욱 강화될 것(7.2%)
20. 귀하께서는 향후 10년 미중관계를 제외한 세계의 주요 이슈는 무엇이라고 전망하십니까?
- ▲ 자유무역 질서의 쇠퇴와 보호무역 부상(30.7%) ▲ 비전통 안보위협(사이버 안보, 미약, 테러, 전염병 등)과 인간안보의 중요성 부각(29.5%) ▲ 4차 산업혁명의 사회경제적 파급효과(28.3%) ▲ 환경문제(4.2%) ▲ 지역분쟁의 확대 여부(3.0%)
- 

<표 III-1>의 응답 결과를 종합하면 첫째, 향후 10년 사회 인식 변화와 관련한 전문가들의 전망은 대체적으로 긍정적이다. 전문가들 중 약 30%가 향후 10년 한국 사회의 갈등 요인으로 이념 갈등을 꼽았지만(1번 문항), 이념 갈등과 연관될 수 있는 남남갈등의 정도는 지금과 비슷할 것(2번 문항)이라는 응답이 높은 비중을 차지하고 있으며, 대북인식 또한 지금과 큰 변화를 보이지 않거나 긍정적으로 변화할 것(4번 문항)이라고 응답하였다. 동시에 평화와 통일에 대한 인식변화에 대해서도 전문가들은 긍정적으로 전망하였다. 예를 들어 대다수가 평화공존을 전망하였으며, 반수 이상은 통일 추구에 대한 인식이 확산될 것이라고 전망(5번 문항)하였다.

둘째, 향후 10년 북한 혹은 남북관계와 관련하여 전문가들은 현재의 수준 유지 혹은 미미한 수준의 긍정적인 변화를 전망한다. 예를

들어, 대다수의 전문가들이 향후 10년 북한 체제 변화에 대하여 부분적 비핵화 진전에 따른 제한적 개혁개방 추진 혹은 정권 안정에 기반을 둔 현재의 전략 유지 등(9번 문항) 최소 현상 유지 혹은 현재 보다 개선된 상황을 전망하고 있다. 남북관계에 대한 전문가들의 전망도 현상 유지 수준의 변화이다. 향후 10년 남북관계가 제재국면 속에서 부분적 교류협력이 진행되는 등 현재 상황과 유사할 것이라 는 의견(8번 문항)이 전체의 70%를 상회한다.

셋째, 향후 10년 대북정책 방향에 대하여 대부분의 전문가들은 ‘핵’과 ‘북미관계’를 중요하게 인식(3번 문항)하고 있는데, 핵협상과 북미관계에 대해서는 긍정적인 전망보다는 부정적인 전망의 비중이 높다(6번 문항). 다만, 한반도 평화프로세스 등 한반도 내 정책 추진과 관련해서는 긍정과 부정의 전망이 유사한 비중을 차지한다(7번 문항).

마지막으로 11번 이후 문항을 바탕으로 기타 전문가들의 전망을 살펴보면, 향후 10년 국제사회에서는 여전히 자유주의 국제질서가 유지(15번 문항)될 것이며, 국제기구의 영향력은 감소(19번 문항)할 것이라 예상된다. 한편 미국의 패권국 지위는 쇠퇴하더라도 리더십은 유지(17번 문항)될 것이고, 미중관계의 비군사적 방식의 경쟁 확대(15번 문항)가 전망된다. 단, 전문가들은 향후 10년 미중관계가 한국의 지역 내 안보 질서에 미치는 영향력은 존재하나, 높지는 않을 것으로 전망한다(14번 문항).

요컨대 전문가 설문 결과에 따르면, 한반도 미래에 대한 향후 10년 전망은 전반적으로 현상 유지 혹은 미미한 수준의 긍정적인 변화가 예상된다. 미국의 국제적 리더십은 여전히 대부분의 이슈에 중요한 영향을 미칠 것이며, 특히 북한 이슈에서 미국은 현재와 같이 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다. 북한의 정치, 경제적인 상황도

큰 변화가 없을 것으로 예상되며, 남북관계 개선도 전반적인 변화를 기대하기는 어렵다. 이는 핵과 북미관계 개선의 진전이 거의 없을 것으로 전망되는 것과 연동된다. 반면, 전문가들은 대북정책, 평화 및 통일에 대한 긍정적인 인식 변화를 전망한다.

다음으로 신경제구상과 관련한 전문가 설문은 총 41명을 대상으로 진행되었으며, 총 20문항에 대한 설문 결과를 주요 응답만을 발췌하여 다음 〈표 III-2〉와 같이 정리할 수 있다.

#### 〈표 III-2〉 한반도 신경제구상 관련 설문조사 결과 요약

- 
1. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 실천에 있어 남북 협력 도로·철도 건설사업이 남한 경제에 어느 정도 효과를 유발할 것으로 생각하십니까?  
▲ 긍정적인 효과를 유발(61.0%) ▲ 매우 긍정적인 효과를 유발(17.1%)
  2. 귀하께서는 향후 10년 북한의 도로·철도 인프라 건설 사업에 남한이 주도적인 투자국이 되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?  
▲ 대체로 긍정적(34.1%) ▲ 매우 긍정적(29.3%) ▲ 보통(22.0%)
  3. 귀하께서는 향후 10년 북한과의 산업협력이 남한기업에 어느 정도 기여할 것으로 전망하십니까?  
▲ 대체로 기여(41.5%) ▲ 매우 많은 기여(31.7%)
  4. 귀하께서는 한반도 신경제구상이 향후 10년간 어떻게 진행될 것으로 전망하십니까?  
▲ 대체로 잘 진행될 것이다(34.1%) ▲ 보통이다(34.1%)
  5. 귀하께서는 한반도 신경제구상의 실천에 있어 가장 중요한 항목을 무엇이라고 생각하십니까?  
▲ 남북 간 민간교류 확대 등 하나의 시장 형성(48.8%) ▲ 중국·러시아 등 주변 국가의 경제적 협력(17.1%)
  6. 귀하께서는 한반도 신경제구상의 진전이 향후 10년 남북 경제관계의 진전에 어느 정도 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?  
▲ 대체로 영향을 미칠 것이다(53.7%) ▲ 매우 영향을 미칠 것이다(17.1%)
-

- 
7. 귀하께서는 향후 10년 남북관계 진전이 개성공단 및 금강산 관광 재개에 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?
- ▲ 대체로 영향을 미칠 것이다(43.9%) ▲ 매우 영향을 미칠 것이다(41.5%)
8. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상의 실현에 있어 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까(1순위)?
- ▲ 북한의 핵개발(58.5%) ▲ 국제사회의 대북제재(39.9%)
9. 귀하께서는 향후 10년 북한이 한반도 신경제구상 실천에 호응하기 위해, 가장 고려할 요인은 무엇이라고 생각하십니까(1순위)?
- ▲ 대미관계 개선(36.6%) ▲ 국제사회의 대북제재 완화(29.3%) ▲ 북한 체제의 안정성(24.4%)
10. 귀하께서는 한반도 신경제구상 정책이 북핵문제 해결에 효과적일 것이라 생각 하십니까?
- ▲ 대체로 그렇다(41.5%) ▲ 보통이다(26.8%)
11. 귀하께서는 한반도 신경제구상 정책이 북한의 개혁개방을 유도하거나 가속화시키는 데 효과적일 것이라 생각하십니까?
- ▲ 대체로 그렇다(48.8%) ▲ 보통이다(26.8%) ▲ 그렇다(14.6%)
12. 귀하께서는 한반도 신경제구상을 추진하는 데 있어 민간차원에서의 교류협력은 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?
- ▲ 매우 중요(43.9%) ▲ 대체로 중요(43.9%)
13. 귀하께서는 남북이 민간차원에서 교류협력을 추진함에 있어 가장 중요한 주체(중앙정부 외)는 어디라고 생각하십니까?
- ▲ 기업(73.2%) ▲ 지방 정부(12.2%) ▲ 시민단체(12.2%)
14. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진에 있어 주변국의 협력이 중요하다고 판단되십니까?
- ▲ 매우 그렇다(61.1%) ▲ 대체로 그렇다(34.1%)
15. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진 시 가장 중요한 역할을 할 핵심 국가는 (한국을 제외하고) 어느 국가라고 생각하십니까(1순위)?
- ▲ 미국(73.2%) ▲ 중국(26.8%)
-

- 
16. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진에 있어 미국의 역할이 중요하다고 생각되십니까?  
▲ 매우 그렇다(65.9%) ▲ 대체로 그렇다(26.8%)
17. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상을 추진하는 데 있어, 가장 시너지 효과가 높을 타국가의 지역 정책(전략)은 무엇이라고 생각하십니까?  
▲ 중국의 일대일로(73.2%) ▲ 미국의 인도태평양전략(12.2%) ▲ 러시아의 신동방정책(12.2%)
18. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상과 총돌할 가능성이 있는 타국가의 지역정책(전략)은 어떤 정책이라고 생각하십니까?  
▲ 중국의 일대일로(40.0%) ▲ 일본의 인도태평양구상(22.5%) ▲ 미국의 인도태평양전략(20.0%)
19. 귀하께서는 향후 10년 한일관계 개선이 한반도 신경제구상 추진에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?  
▲ 대체로 그렇다(61.0%) ▲ 보통이다(17.1%) ▲ 매우 그렇다(12.2%)
20. 귀하께서는 향후 10년 북일관계 개선이 한반도 신경제구상 추진에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?  
▲ 대체로 그렇다(43.9%) ▲ 매우 그렇다(24.4%) ▲ 보통이다(22.0%)
- 

응답내용을 분석하면 첫째, 한반도 신경제구상 추진 경과 및 효과에 대한 전망은 비교적 긍정적이다. 구체적으로 살펴보면, 향후 10년 한반도 신경제구상은 대체로 잘 진행되거나 보통일 것(4번 문항)이라고 응답한 전문가가 과반을 상회한다. 다음으로 경제적인 효과와 관련, 전문가들은 도로·철도 건설 사업이 남한 경제에 긍정적 혹은 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 전망(1번 문항)하였으며, 이 과정에서 예상되는 북한과의 산업협력 또한 남한기업에 기여할 수 있는 것(3번 문항)으로 평가한다. 정치적인 효과와 관련하여 전문가들은 한반도 신경제구상의 진전인 남북 경제관계에 대체로 혹은 매우 영향을 미칠 것(6번 문항)이라 전망하며, 북핵문제 해결에도 효과적일 것(10번 문항)이라고 전망한다. 더욱이 한반도 신경제구상

정책은 북한의 개혁개방 유도에도 효과적일 것이라는 의견이 그렇지 않다는 의견(11번 문항)보다 압도적으로 많다. 한편 향후 10년 북한의 핵개발과 국제사회의 대북제재는 한반도 신경제구상 실현의 장애요인일 것이라고 전망(8번 문항)된다.

둘째, 한반도 신경제구상 정책에 대하여 전문가들은 남북 간 민간 교류 확대 등 하나의 시장 형성을 가장 중요한 항목(5번 문항)으로 제시하였다. 전문가들은 신경제구상의 주요 행위자로서 남한이 주요 투자국이 되는 것에 대하여 긍정적인 평가를 하고 있다(2번 문항). 한편 정책 추진에 있어 민간차원의 교류(12번 문항)를 중요시하고 있으며, 가장 중요한 민간 주체로는 기업(13번 문항)을 꼽는다.

셋째, 전문가들은 향후 10년 한반도 신경제구상 실현에 주변국과의 협력이 중요하다고 판단(14번 문항)하고 있는데, 특히 북미관계 개선, 대북제재 완화 등 미국의 역할이 매우 중요(9번, 15번, 16번 문항)할 것이라 전망하고 있다. 한편 가장 시너지 효과가 높을 정책으로 중국의 일대일로를 꼽는(17번 문항) 반면, 중국의 일대일로 정책을 충돌할 가능성이 가장 높은 타국가의 정책으로 전망(18번 문항)한다.

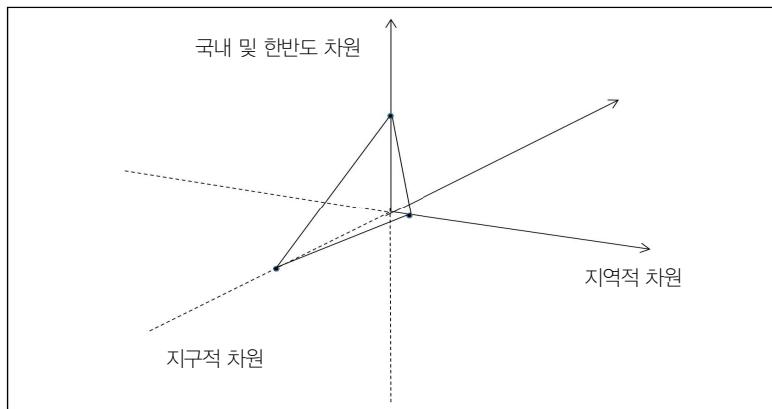
요컨대, 전문가들은 향후 10년 한반도 신경제구상 실현을 긍정적으로 전망하고 있다. 특히 신경제구상 실현에 따른 정치, 경제적 효과에 대하여 매우 긍정적인 기대를 가지고 있다. 다만, 정책 추진을 위해서는 남한의 주도적인 역할이 매우 중요할 것이라고 예상하는 동시에 미국 등의 국제사회와의 협력이 매우 중요하다고 인식하고 있으며, 중국과의 시너지 유발과 충돌 발생의 가능성을 동시에 전망하고 있다.

## 2. 2030 한반도 신경제구상 추진 환경 시나리오

본 절에서는 한반도 미래 전망 관련 공통문항과 한반도 신경제구상 관련 세부문항에 대한 응답 결과를 국내적(혹은 한반도적), 지역적, 지구적 등 3개의 차원으로 구분하여 해석하고, 이를 바탕으로 한반도 신경제구상 추진 환경의 시나리오를 도출한다.

먼저 한반도 미래 전망 관련 문항에 대하여 첫째, 국내적 그리고 한반도 차원에 대한 설문 문항은 1번부터 10번까지이며, 해당 문항에 대한 전문가들의 전망은 비교적 긍정적이다. 향후 10년간 이념 간 갈등이 예상되기는 하지만, 구체적으로 남남갈등의 경우 갈등의 정도가 현재와 유사한 수준이거나 낮아질 것이라고 전망한다. 이는 향후 10년간 북한에 대한 인식과 평화 통일에 대한 인식 등이 우호적으로 변화될 것이라고 예상하는 것과 일맥상통하는 전망이다. 다만 구체적인 정책 이행 등은 제한적인 진전으로 전망하고 있어 긍정적인 변화를 실질적인 변화로 해석하기는 어렵다.

〈그림 III-1〉 미래 한반도 전망



주: 실선(+영역)은 긍정적 변화, 점선(-영역)은 부정적 변화를 의미하며 0점(현상유지)에서 멀어 질수록 정도는 심화되는 것을 의미함.

출처: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

둘째, 지역적 차원에 대한 설문 문항은 11번부터 14번까지이며, 전문가들은 향후 10년에 대한 지역의 변화를 현상 유지 수준으로 전망한다. 특히 전문가들은 한-아세안, 한-중앙아시아 관계와 관련하여 동일하게 경제적·사회적 관계 활성화를 전망하면서도 정치·외교적 협력은 현 수준 유지를 예상한다.

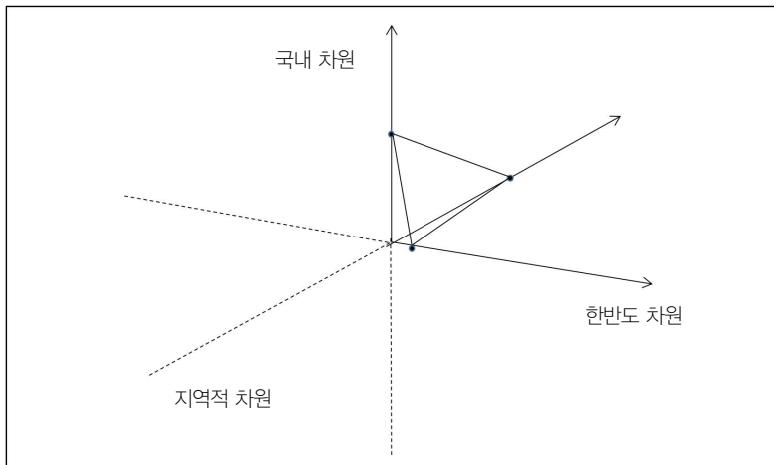
마지막으로 지구적 차원에 대한 설문 문항은 15번부터 20번까지이며, 전문가들은 미중관계의 경쟁 확대 및 국가 중심의 자유주의 질서 지속 등을 전망한다. 이러한 변화는 한반도 신경제구상 실현 환경의 측면에서는 현상 유지 혹은 부정적인 변화로 해석할 수 있다.

다음으로 한반도 신경제구상 정책 추진 환경에 대한 문항과 관련하여 첫째, 국내적 차원의 미래 전망을 다룬 문항은 1번부터 3번까지이며 해당 문항에 대한 전문가의 응답은 대체로 긍정적이다. 한반도 신경제구상 특히 남북협력을 위한 도로와 철도 건설 사업은 10년 후에도 남한 경제에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 전망한다. 전문가들은 신경제구상 사업에 대한 한국의 주도적인 투자에 대해서도 대체로 혹은 매우 긍정적인 태도를 보이며, 해당 사업에 대하여 남한 기업이 대체적으로 혹은 많은 기여를 할 것이라고 예상하고 있다.

둘째, 한반도 차원에 대한 설문 문항은 4번부터 13번까지이며, 전문가들은 향후 10년에 대하여 현재와 유사한 미래 혹은 약간의 긍정적인 상황을 예상한다. 즉, 신경제구상의 긍정적인 효과가 기대됨에도 불구하고 북핵문제, 북미관계 등의 이슈를 우려하는 상황을 전망한다. 기본적으로 향후 10년 한반도 신경제구상이 보통 혹은 대체로 잘 진행될 것으로 전망하며, 신경제구상이 북한의 개혁개방 및 북핵 문제 해결에 우호적인 환경을 조성할 것이라고 전망한다. 그럼에도 불구하고 향후 10년 북한의 핵개발과 국제사회의 대북제재 지속 및 비우호적인 북미관계 등을 우려하고 있으며 해당 이슈가 해결되어

야만 한반도 신경제구상 실천에 호응할 수 있을 것이라고 전망한다. 더불어 현재와 마찬가지로 민간 특히 기업 간의 교류협력이 원활히 이루어지는 것이 향후 10년 한반도 신경제구상 실현에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 예상한다.

〈그림 III-2〉 미래 한반도 신경제구상 전망



주1: 실선(+영역)은 긍정적 전망, 점선(-영역)은 부정적 전망을 의미하며 0점(현상유지)에서 멀어 질수록 정도는 심화되는 것을 의미함.

주2: 지역적 차원의 경우, 실선(+영역)은 유관국과 협력의 중요성이 있음을 뜻하며, 점선(-영역)은 유관국과 협력의 중요성이 없음을 의미함.

출처: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

셋째, 지역적 차원의 질문들은 14번부터 20번까지이며 향후 10년 한반도 신경제구상 추진에 있어 지구적 차원의 협력이 중요할 것으로 전망한다. 예컨대 미국의 역할에 대한 중요성을 강조하고 있으며, 더불어 중국의 지역 정책과의 충돌 혹은 시너지 효과를 예상한다. 다만 지역적 차원의 변화 방향에 대한 설문 문항은 없어, 전문가들의 전망을 해석하는 것에는 한계가 있다. 한편 지구적 차원의 질문은 없다. 한반도 신경제구상 미래 추진 환경에 대하여 전술한 한반도 미래

전망과 신경제구상 전망에 대한 설문조사 결과의 항목들을 활용하여 시나리오로 제안할 수 있다. 전제로 다루고자 하는 통제변수와 신경제구상 추진과 밀접한 관계를 가지는 독립변수를 구분하여 정리해보자. 먼저 전제로서 통제하고자 하는 변수는 세 가지이다. 첫째, 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상 전망에서 공통적으로 국내 및 한반도 차원의 전망은 대체적으로 긍정적인 편이며, 따라서 시나리오의 전제로서 국내 및 한반도 환경은 긍정적인 것으로 전제한다(〈그림 III-2〉 참조). 둘째, 지역적 차원의 설문 결과에 대하여 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상은 북미관계와 북핵문제 및 대북제재에 초점을 맞추고 있는데, 해당 변수는 경우에 따라 약간의 긍정적인 변화 혹은 충분한 긍정적인 변화가 유사한 비중으로 전망되고 있다. 더불어 한반도 신경제구상의 추진은 대북제재의 실질적인 완화 없이는 불가능한 특수성을 감안하여, 일정 수준의 대북제재 완화를 가정할 수 있도록 통제변수로 활용한다. 셋째, 한반도 미래 전망에서 지구적 차원의 이슈로 다루어진 미중 갈등은 그 수준이 일정 정도 심화될 것으로 전망된다. 따라서 본 논의에서는 기본적으로 미중관계가 경쟁과 협력보다는 대립과 갈등이 심화되는 전략적 갈등의 상황<sup>109)</sup>으로 이해하고, 이러한 상황에서 한국이 미국과의 동맹을 선택할 것인가 혹은 중국과의 동반자 관계를 선택할 것인가를 경우의 수로서 살펴보고자 한다.

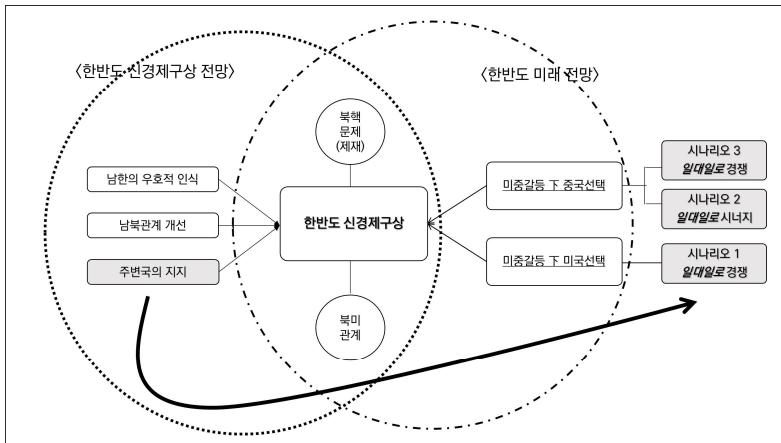
시나리오의 독립변수는 미래 한반도 신경제구상 추진 관련하여 지역적 차원의 설문 항목인 일대일로와의 관계이다. 해당 변수는 사업추진에 직접적으로 영향을 미치는 지역적 변수이기도 한 동시에 한반도 미래 전망의 지구적 차원의 관심사인 미중관계에도 영향을 미칠 수 있는 중심 변수로 판단되기 때문이다. 또한 한반도 신경제

---

109) 신종호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북 통일전략』, p. 230.

정책 추진 시 그 성과로서 국내 및 한반도 단위의 추진 동력에도 영향을 미칠 수 있는 변수이다.

〈그림 III-3〉 시나리오의 전제와 변수



출처: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

요컨대 시나리오에 도입하는 전제는 3개이고, 변수는 1개이다. 첫째, 한반도 신경제구상에 대한 국내 우호적인 인식 변화에 대한 전망과 남북관계 개선의 긍정적인 전망은 고정된 전제이다. 둘째, 북미관계와 북핵문제는 변화 수준에 따라 현재와 유사한 상황과 현재보다 완화된 제재 상황 등 2가지 경우를 전제로 삼는다. 셋째, 미중갈등 하에서 한국의 선택을 한미동맹 선택 혹은 한중 동반자 관계 선택 등 2가지 경우를 각각의 전제로 다룬다. 한편 독립변수는 한반도 신경제구상과 일대일로와의 관계이다. 이하에서는 두 번째 그리고 세 번째 전제들과 관련한 논의를 살펴본다.

시나리오의 통제변수 즉, 전제의 상황들을 차례로 살펴보자. 남한의 우호적인 사업 추진 환경과 남북관계 개선에 대한 긍정적인 인식은 전문가들의 응답에 따라 고정된 전제로 삼을 수 있다. 일관되고

통일된 형태로 긍정적인 전망을 제시하고 있기 때문이다. 한편 ‘북미관계와 북핵문제 및 대북제재’와 ‘미중 갈등 관계 하에서 한국의 선택’은 논의가 필요로 하는 전제로서 다룬다.

먼저 북미관계와 북핵문제 및 대북제재의 2030년 상황을 통제변수로서 어떻게 전제할 수 있는가를 살펴보자. 북미관계 개선의 여부는 미국의 아시아에 대한 전략적 차원의 선택에 영향을 받을 수밖에 없을 것이며, 이러한 선택은 미국이 추구하는 일반적인 국익과 연계된다. 여기서 미국의 국익은 대량살상무기 확산 방지, 경쟁자 혹은 지역패권국가의 출현 저지, 유라시아에서 강대국들 간의 안정적 관계 확보, 중동지역의 평화와 지역 내 미국의 영향력 유지, 미국주도 시장경제 중심의 성장, 민주주의와 자유주의의 전파 등으로 요약할 수 있다.<sup>110)</sup>

미국의 아시아에 대한 접근은 전술된 미국 국익 관련 이슈들과 연계하여 관리될 것으로 예상해볼 수 있다. 첫째, 아태 지역의 경제적 중요성 증대는 미국의 아시아 지역에 대한 관심의 증대를 전망하게 한다.<sup>111)</sup> 둘째, 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응하고자 하는 목적에 따라 미국은 아시아에 높은 관심을 가질 수밖에 없다.<sup>112)</sup> 즉 미국은 동북아에서 경쟁자 혹은 지역패권국가의 출현 저지의 국익을 추구하기 위해 끊임없이 아시아 이슈에 집중할 것이다. 더욱이 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마

110) 이석·조병구 엮음, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 (세종: 한국개발연구원, 2017), p. 235; 이성현, “미국의 세계전략과 아태지역 정세,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 2015년 10월호 (2015), p. 6.

111) National Intelligence Council(NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington D.C.: NIC, 2012), pp. 76~77.

112) 변창구, “중국의 공세적 남중국해 정책과 미중관계,” 『한국동북아논총』, 제69권 (2013), pp. 5~22; 고봉준, “남중국해와 미국의 선택,” 『한국지방정치학회보』, 제9권 1호 (2019), pp. 1~26; 변창구, “미중패권경쟁과 남중국해 분쟁,” 『한국동북아논총』, 제79권 (2016), pp. 27~46.

무리 단계에 돌입함에 따라 아시아 지역에 활용가능한 자원이 증가 할 것이라는 점도 무시할 수 없는 요인이 될 것이다.<sup>113)</sup> 따라서 미국의 아시아에 대한 전략은 매우 적극적일 것으로 예상되며 다만, 관련 이슈들에 대하여 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해 문제를 해결해야 한다고 주장할 것이라 예상된다.

북한에 대한 미국의 접근 또한 아시아에 대한 접근과 동일한 맥락에서 이해해야 할 것이다. 예컨대 미국에게 북한은 자국의 이익과 긴밀히 연동되는 중요한 대상<sup>114)</sup>일 뿐 아니라, 아시아 내 새로운 패권으로 등장 중인 중국과 특별한 관계를 가지고 있다는 측면에서 충분히 관심 대상이 될 수 있다.<sup>115)</sup> 따라서 향후 미국의 북한에 대한 접근은 지속적인 관심 그리고 국제사회와 공유된 책임의 대상으로 이해하는 것이 합리적이다. 다만, 전문가의 설문 응답에서 볼 수 있듯이 향후 미중 간의 경쟁과 갈등이 확대될 수밖에 없는 환경임을 감안한다면, 미국은 북한과 우호적인 관계 형성으로 중국과의 경쟁에서 우위를 차지하고자 하는 선택을 할 가능성도 있다.

북핵문제, 그리고 그와 연계된 대북제재는 거시적인 차원의 북미 관계 논의와 비교해 미시적이며 기술적인 검토가 필요한 사안이다. 미국의 북한에 대한 관심과 우호적인 접근이 존재하더라도 북핵문제는 다른 차원의 이슈일 수 있기 때문이다. 예컨대 미국의 우호적인 접근에도 불구하고 2030년 북핵문제 해결이 지지부진하게 이루어져, 현재와 크게 다르지 않은 상황이라면 대북제재 완화 또는 해

113) 김성한, “미국 오바마 행정부의 아태정책,” 『국제관계연구』, 제16권 2호 (2011), pp. 103~136; 이인호, “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망,” 『국방정책연구』, 제29권 3호 (2013), pp. 9~31.

114) 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향,” 『신아세아』, 제24권 1호 (2017), pp. 11~28.

115) 윤대엽, “체제안전보장과 북한의 비핵화 협상 시나리오: 한미동맹과 미중관계 요인을 중심으로,” 『국방연구』, 제62권 3호 (2019), pp. 1~34; 박창희, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망,” pp. 3~35.

제는 기대하기 어려울 수 있다. 실제로 북미 비핵화 협상은 올해 11월 이후 미 행정부가 민주당으로 교체되더라도 관성에 따라 지속해서 열릴 수는 있겠으나, 차기 행정부가 공화당 혹은 민주당 정부라도 북한 비핵화를 CVID 형식으로 유지할 것이라는 점에는 다름이 없을 가능성성이 높다.<sup>116)</sup> 특히 조 바이든 민주당 후보는 트럼프 대통령보다 한 발 더 나아가 북한이 먼저 비핵화를 할 준비가 되어 있어야 자신이 협상에 참여할 것이라는 의견을 피력한 바 있다.<sup>117)</sup>

따라서 북한이 핵실험을 하고 미국을 비롯한 국제사회가 대북제재를 가하는 악순환은 북한이 비핵화를 이루지 않는 한 계속 되풀이 될 것으로 예상할 수 있다. 이 경우, 대북제재가 현재와 유사한 수준일 가능성성이 높은데, 이러한 조건에서는 한반도 신경제구상의 추진은 대북제재 항목의 이전 불가 등 기술적으로 추진이 어렵다는 판단 하에 해당 조건은 논의에서 생략한다. 물론 전략적인 차원에서라면, 제재 하에서의 한반도 신경제구상 추진 방안이 논의될 수는 있을 것이나 추진 환경 관련 시나리오 논의의 측면에서는 해당 논의를 제외함을 밝힌다.

이와 달리 우호적인 북미관계 하에서 북한의 합의 이행이 획기적으로 이루어질 경우를 상정해 볼 수 있다. 이 경우 북핵문제가 신속히 합의를 이루어 나가면서 동시에 유의미한 수준의 대북제재 완화를 기대할 수 있을 것이다. 실제로 북한은 현재 국제사회와의 정상적인 외교관계를 바탕으로 무역과 투자 확대를 통한 경제성장이 절

116) 김일수, “미국의 핵 비확산 정책과 한반도 평화,” pp. 55~79; 정종관, “트럼프 행정부의 대북 강압전략 연구와 한국의 대응전략,” 『한국동북아논총』, 제23권 1호 (2018), pp. 99~122; 이신욱, “미국의 대북억지전략과 북핵문제,” 『윤리연구』, 제126호 (2019), pp. 281~307.

117) “Biden says he wouldn't meet Kim Jong Un without preconditions,” CNN, January 14, 2020, <[https://edition.cnn.com/politics/live-news/january-democratic-debate-live/h\\_4f4e11a359f3b138cc0ac6421a11c9f6](https://edition.cnn.com/politics/live-news/january-democratic-debate-live/h_4f4e11a359f3b138cc0ac6421a11c9f6)> (Accessed July 11, 2020).

실하다.<sup>118)</sup> 경제적 이슈는 김정은 정권의 안정성과 직결되는 사안이기 때문이다. 따라서 적절한 수준의 경제적 효과가 담보된다면 핵협상의 신속한 진행은 불가능한 것만은 아니다. 2016년 이후 강화된 유엔의 대북제재는 핵실험에 따른 국제사회의 외교적 조치이기 때문에, 핵협상의 진전에 따라 일시적인 예외 승인에서부터 조치 완화 혹은 삭제가 가능할 것으로 예상된다.<sup>119)</sup> 특히 주요 수출품에 대한 무역제재와 일부 생필품에 대한 수출입 제한조치는 김정은 정권에 대한 표적제재로부터 구분될 수 있기 때문에 경우에 따라 즉각적인 해제도 가능할 것이다. 단계적인 핵폐기는 단계적인 제재 해제와 동시에 추진될 것이며, 이 경우에만 한반도 신경제구상의 기술적인 추진이 가능해진다. 따라서 본 절의 시나리오 구상에서는 해당 상황만을 전제로 도입한다.

둘째, 미중 갈등과 이에 따른 한국의 전략적 선택을 살펴보자. 전문가의 전망에서도 알 수 있듯이 2030 미중관계는 현재보다 갈등이 심화된 상태일 가능성이 높다. 두 국가의 갈등 심화는 기본적으로 미국의 아시아 전략과 분리가 어려울 것이다. 사실 미국은 2008년 경제위기 이후 국제사회에 대한 개입을 축소하면서 경제력을 회복하는 등의 행보를 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 아시아에 대한 관여에는 지속적인 관심을 보여 왔으며, 그 중심에는 중국의 패권 도전을 차단하기 위한 목적이 담겨있음을 발견할 수 있다. 예컨대 오바마 행정부

118) 신대진, “김정은 시기 경제-핵무력 병진노선의 변화 가능성,” 『통일문제연구』, 제30권 1호 (2018), pp. 109~145; 조현용·김용호·정기원, “김정은 체제 외교정책변화의 결정요인 분석: 대북제재와 국내정치 동학,” 『국방연구』, 제62권 4호 (2019), pp. 133~158.

119) 임수호, “대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향,” pp. 40~43; 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), p. 54; 물론 북한인권 등과도 연계한 제재 해제 논의도 고려할 필요가 있다. 송인호·박민, “미국 대북제재법의 최근 동향 및 전망,” 『법학논총』, 제43권 제4호 (2019), pp. 191~225.

당시의 ‘아시아 재균형’ 전략과 트럼프 행정부의 ‘인도·태평양전략’은 동아시아에서는 중국의 패권 도전을 막기 위한 전략이다.<sup>120)</sup> 전략적으로 미국은 중국이 자국의 패권적 리더십에 도전하거나 그 과정에서 지역 패권국의 지위에 오르는 것을 견제하고 있는 것이라 해석할 수 있다.

더욱이 최근 미중관계는 미국 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’와 중국 시진핑 주석의 ‘중국몽’이 충돌하며 거대한 패권 경쟁으로 치닫고 있다. 미국은 이미 2018 국가안보전략에서 중국을 수정주의 국가 이자 미국 최대의 위협이라고 명시했다.<sup>121)</sup>

실제로 남중국해에서는 미중 간의 무력충돌 가능성도 높아지고 있다. 지난 8월 중국 서부 내륙 칭하이성과 동부 저장성에서 미사일이 발사되었으며, 해당 미사일은 각각 하이난성 인근과 남중국해에 떨어졌다. 중국의 미사일 발사는 미국 정찰기가 중국이 설정한 비행 금지구역을 넘어 비행한 직후의 반응이었다. 이후 미국은 강력한 경제제재 카드를 도입하였다.<sup>122)</sup> 미군의 ‘국제공역에서의 접근 및 기동을 위한 합동개념’에 따르면, 중국의 남중국해 내의 군사적 행위에 관한 미국의 대응은 예방, 다중, 침투 세 차원으로 구성된다. 여기서 ‘예방’은 중국이 임계점 이하의 위협을 발생시킬 시 재래식 전략을 활용하는 것이며, ‘다중’은 중국과 군사충돌 시 군사전력을 동원해 정밀타격하는 것이고, ‘침투’는 작전공간에 침투해 통제권을 확보하는 것을 의미한다.<sup>123)</sup> 즉, 남중국해에서의 중국의 도발에 대하

120) 김성한, “미국 오바마 행정부의 아태정책,” pp. 103~136; 이인호, “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망,” pp. 9~31; 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향,” pp. 11~28.

121) 손한별·이진기, “트럼프 행정부의 한반도정책–미 전략문서에 나타난 다음 단계–,” 『한국군사』, 제3호 (2018), pp. 1~38.

122) “남중국해 폭풍전야… 中 미사일 쏘자 美 곧바로 ‘제재 카드’,” 『파이낸셜 뉴스』, 2020. 8.27., <<https://www.fnnews.com/news/202008271806284787>> (검색일: 2020. 7.11.).

여 임계점을 넘는 교전 상황에 대하여 과감하고 신속하게 군사력을 투입하여 상황을 종결 및 통제하고자 하는 구체적인 전략을 마련한 바 있으며, 경제제재 또한 갈등 증폭의 촉매로 활용될 수 있다.

한편 최근 코로나19 사태로 인해 미중관계는 더욱 치열한 경쟁 국면에 돌입<sup>124)</sup>했으며, 올해 11월 미 대선이 다가오며 더욱 공세적인 양상을 띠고 있다.<sup>125)</sup> 2020년 11월 대선을 앞둔 트럼프 대통령은 대내외적으로 중국을 미국의 안보위협으로 간주하고 이를 선전하여 미국 시민들이 현 정부를 우호적으로 평가하도록 유인하고 있다.<sup>126)</sup> 트럼프 대통령의 이러한 시도는 더욱 구체적으로 그리고 강도 높게 중국을 궁지로 몰아가게 될 것이다. 예를 들어, 지난 9월 22일 트럼프 대통령은 유엔총회 화상연설에서 “우리는 188개국에서 무수한 생명을 앗아간 보이지 않는 적인 중국 바이러스와 치열하게 전투중이다”라면서 “바이러스 발생 초기 중국은 국내 여행은 봉쇄하면서도 해외 항공편을 허용하여 전 세계적인 대유행을 초래했다”며 중국을 비난하였다.<sup>127)</sup> 한편 중국은 “세계 최대의 개발도상국으로서 평화

---

123) 강석율, “트럼프 행정부의 군사전략과 정책적 합의,” 『국방정책연구』, 제34권 3호 (2018), pp. 9~40.

124) Thomas J. Christensen, “A MODERN TRAGEDY? COVID-19 AND U.S.-CHINA RELATIONS,” Brookings Foreign Policy, May, 2020, p. 2, <<https://www.brookings.edu/research/a-modern-tragedy-covid-19-and-us-china-relations/>> (Accessed July 21, 2020).

125) “US-China relations are at an all time low, but Trump still seems unsure how to handle Beijing,” CNN, July 17, 2020, <<https://edition.cnn.com/2020/07/16/asia/us-china-trump-relations-intl-hnk/index.html>> (Accessed July 21, 2020).

126) 이는 외치로 내치를 극복한다는 전형적인 외교정책론의 개념인 동시에 안보 결집 효과(rally round the flag effect)에 대한 기대라고 할 수 있다.

127) “Trump Demands U.N. Hold China to Account for Coronavirus Pandemic,” The New York Times, September 22, 2020, <<https://www.nytimes.com/2020/09/22/world/americas/UN-Trump-Xi-China-coronavirus.html?searchResultPosition=1>> (Accessed September 24, 2020); “UN General Assembly: US-China tensions flare over coronavirus,” BBC, September 22, 2020, <<https://www.bbc.com>>

적이고 개방적이며 패권이나 세력확장을 추구하지 않는다”고 밝히며, 다자주의 기반의 국제협력을 강조하고 우회적으로 미국의 자국 우선주의를 비판하였다.<sup>128)</sup> 요컨대 2030년의 미중관계는 당시 미국의 대통령이 누구인지에 따라 차이를 보일 수는 있겠지만, 대체적으로 현재보다 심화된 갈등관계가 될 것으로 예상된다.

미중 간 전략적 갈등 국면은 한반도 정세에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 이러한 상황에서 한국의 전략은 두 가지로 단순화시킬 수 있다. 먼저 한국은 미국과 우호적인 관계, 즉 한미동맹 강화에 방점을 두는 선택을 내릴 수 있을 것이다. 미국과의 관계를 강화하는 선택을 할 경우에는 남한의 안보에 대한 미국의 보장이 더욱 확실해질 것이며, 미국에 밀착해 있는 일본과의 관계 개선에도 도움이 될 것이다.<sup>129)</sup> 반면에 중국과의 관계 약화는 감내할 수밖에 없다. 특히 미국과의 군사적 협력을 현재보다 더 강화한다면 중국과의 군사적 대립마저 초래될<sup>130)</sup> 가능성도 없지 않다. 예컨대 한국이 미국의 미사일방어체계에 편입될 경우 중국은 유사시에 한국 내의 레이더나 미사일 기지에 대한 공격을 단행할 수 있을 것이다.<sup>131)</sup> 그러므로 중국과 거리를 두고 미국에게 더 다가간다는 결정은 한국의 안보를 미국이 보장한다는 전제 하에 중국과의 대립을 예상한 선택이 될 것이다.<sup>132)</sup> 핵개발을 비롯한 북한 관련 문제들을 해결하기 위해 중국의 협력을 얻는 것도 어려워질 수밖에 없을 것이다.<sup>133)</sup>

---

com/news/world-54253408〉 (Accessed September 24, 2020).

128) “유엔총회서 맞붙은 미중정상,” 『내일신문』, 2020.9.23., <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=362891](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=362891)> (검색일: 2020.9.24.).

129) 이석·조병구 역음, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, pp. 433~443.

130) 위의 책, p. 435.

131) 위의 책, p. 436.

132) 위의 책, p. 436.

133) 위의 책, p. 436.

반면 남북관계 개선 특히 한반도 신경제구상 추진의 관점에서 한국은 중국과의 전략적 동반자 관계 강화에 관심을 가질 수도 있다. 이러한 가정은 일부 안전에 대하여 미국의 요구가 있더라도 중국과 협력할 수 있는 방안에 적극적일 수 있는 제한적인 상황을 의미한다. 예를 들어 한국의 안보에 크게 기여하고 있는 동맹국인 미국이 한국에 사드가 배치되기를 원하더라도 중국의 반대를 이유로 이를 거부하는 등의 형태가 될 수 있을 것이다.<sup>134)</sup> 한국정부가 중국에 긍정적인 입장을 지속적으로 취할 경우에 물론 미국이 항의할 가능성은 매우 높다. 이것은 궁극적으로 한국의 안보에 부정적인 영향을 미칠 것인데, 한국이 미국의 요구를 거부하면서까지 중국에 접근하더라도 미국이 한미동맹을 파기하려 할 가능성은 거의 없는 경우, 또는 한미동맹 파기 가능성의 거의 없다는 인식 하에 가능한 선택이다.<sup>135)</sup> 미국과의 관계가 악화되는 것을 감내하고 중국과 우호적인 관계를 추구한다는 것은 안보적인 손실을 감당하면서 남북관계 개선 즉, 본 논의에서는 한반도 신경제구상 추진의 편익을 기대할 수 있는가와 연관하여 결정될 것이다.

따라서 본 연구에서는 미국과 중국이 전략적 갈등 관계를 가지는 경우, 한국의 선택에 집중한다. 선택지는 한미동맹 강화와 제한적 범위 내에서 중국에 대한 전략적 동반자 강화 등 두 개의 상황이 모두 가능하다. 전술된 통제변수 즉 ‘전제’들을 바탕으로 일대일로와의 관계를 ‘독립변수’로 도입하여 현실 가능성이 있는 3개의 시나리오를 시나리오 1-2, 시나리오 2-1과 시나리오 2-2와 같이 도출한다.

---

134) 위의 책, p. 437.

135) 주철기, “한미관계와 한중관계는 건설적으로 양립 가능,” 『성균차이나브리프』, 제4권 3호 (2016), pp. 12~21; 박인희, “한반도 문제와 한미동맹 및 한중관계의 병행 발전,” 『접경지역통일연구』, 제2권 1호 (2018), pp. 1~32.

### 〈표 III-3〉 시나리오 요약

---

#### 사례 1.

##### • 전제

1. 북미관계가 우호적이면서 북핵문제 해결의 진전으로 제재가 일부 완화  
(제재 유지의 경우, 한반도 신경제구상 추진 불가로 시나리오에서 제외)
  2. 미중경쟁이 존재하지만 한국은 미국과 우호적인 관계 선택
- 시나리오 1-1  
일대일로와 시너지를 발생시키면서 신경제구상 추진  
→ 전제 2 즉, 미중경쟁 심화가 시너지 발생을 불가능하게 함에 따라 현실 불가능
  - 시나리오 1-2  
일대일로와 경쟁하면서 신경제구상 추진 ————— (시나리오 1)

#### 사례 2.

##### • 전제

1. 북미관계가 우호적이면서 북핵문제 해결의 진전으로 제재가 일부 완화  
(제재 유지의 경우, 한반도 신경제구상 추진 불가로 시나리오에서 제외)
  2. 미중경쟁이 존재, 한국은 중국과 우호적인 즉, 전략적 동반관계 선택
- 시나리오 2-1  
일대일로와 시너지를 발생시키면서 신경제구상 추진 ————— (시나리오 2)
  - 시나리오 2-2  
일대일로와 경쟁하면서 신경제구상 추진 ————— (시나리오 3)
-

### 3. 한반도 신경제구상 추진의 기회요인과 위협요인

#### 가. 시나리오 1: 강력한 한미동맹 하에서 일대일로와 경쟁

첫 번째 시나리오는 첫째, 남한 내에 한반도 신경제구상 추진에 대한 우호적인 인식과 북한의 변화에 대한 긍정적인 기대가 존재하는 긍정적인 국내 및 한반도 상황을 전제한다. 둘째, 북미관계는 우호적인 분위기에서 북핵문제 해결에 따른 제재의 완화로 한반도 신경제구상이 기술적으로 추진될 수 있는 상황을 전제한다. 셋째, 미중경쟁이 존재하는 상황에서 한국은 한미동맹에 초점을 맞추고 있다고 전제한다. 이러한 전제에 따르면, 강력한 한미동맹 하에서 일대일로와 경쟁하는 한반도 신경제구상의 추진을 예상할 수 있다. 시나리오 1에서는 한반도 신경제구상이 실현된다는 것 이상을 기대하기는 어려울 것으로 전망된다. 중국과 비우호적인 관계 하에서 일대일로와 경쟁할 수밖에 없는 구조라면, 대부분의 사업은 남한 내 사업으로 국한될 가능성이 높기 때문이다.

이 경우 기회요인이 되는 것은 남한 내 한반도 신경제구상 추진에 대한 우호적인 인식과 북한의 변화에 대한 긍정적인 기대이다. 더불어 한미동맹 강화에 따라 미국의 한반도 문제에 대한 우호적 접근을 유도할 수 있을 것이며, 이것은 장기적으로 핵문제 해결에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 핵문제 해결 과정에서 제재 해제의 폭이 확대될 경우, 신경제구상 추진의 영역이 확장될 수 있기 때문이다. 요컨대 초기 기반 조성 차원의 우호적인 환경과 장기적인 차원의 사업 확대 가능성이 기회요인으로 요약된다.

반면 위협요인은 중국과의 경제적 그리고 안보적 마찰 발생의 가능성이 있다. 이미 미중 갈등 관계에서 미국을 선택한 한국에 대하여 중국이 우호적인 태도를 취할 것이라 기대하기는 어려울 수 있을 것

이다. 특히 한반도 신경제구상을 북한과 중국의 동북 3성 등과 연계 사업으로 접근할 경우, 중국과의 연계가 필수적이다. 이 경우, 한국과 중국 간의 긴밀한 협력이 필요할 것이기 때문에 사업 확대의 시도가 오히려 미중 간의 갈등 확대의 촉매가 되어 안보갈등을 발생시킬 수 있다. 요컨대 이러한 시나리오에서 한반도 신경제구상 사업의 본격화 및 확장은 그 자체가 사업 중단으로 귀결될 수 있다는 위험요인이 존재한다.

위험요인을 최소화하고, 기회요인을 최대화하기 위해서는 미중 갈등에 영향을 미치지 않는 그리고 중국의 일대일로와 충돌 범위가 존재하지 않는 수준의 남한 내 사업으로 한반도 신경제구상 추진을 관리해야 할 필요성이 있다.

#### 나. 시나리오 2: 중국과 우호적인 관계 하에서 일대일로와 시너지 발생

두 번째 시나리오는 첫 번째 시나리오와 동일한 두 가지 전제에 기반을 둔다. 첫째, 남한의 주도적 사업 추진이 이루어질 수 있는 국내 및 한반도 차원의 우호적인 인식을 전제한다. 둘째, 북미관계는 우호적인 분위기에서 북핵문제 해결에 따른 제재의 완화로 한반도 신경제구상의 기술적인 추진이 가능하다는 전제를 가진다. 다만, 시나리오 1과 달리 미중경쟁이 존재하는 상황에서 한국은 중국과의 전략적 동반자 관계에 초점을 맞추는 입장을 취하고 있다고 전제한다. 이 경우, 중국과 우호적인 관계 하에서 일대일로와 시너지를 발생시키는 한반도 신경제구상의 추진을 예상할 수 있다. 미중경쟁이 존재하지만 한반도 신경제구상이 추진되고 있으며 더욱이 한반도 신경제구상이 일대일로와 시너지를 내고 있다는 측면에서 첫 번째 시나리오보다 긍정적일 수 있다.

두 번째 시나리오에서 기대되는 한반도 신경제구상과 일대일로 전략의 연계 추진에 따른 시너지 효과를 살펴보면 첫째, 한반도는 국제협력을 위한 전략적 공간으로 자리매김할 수 있게 될 것이다. 일대일로의 지리적 영역과 연계된 동북 3성과 남북한, 중국, 러시아, 몽골 등은 이미 동북아 협력의 중심지이며, 국제협력의 확장성이 큰 지역으로 한반도와 유라시아를 잇는 지리적 접점으로 평가되어왔다.<sup>136)</sup> 더욱이 이미 해당 지역에는 다양한 국제협력 기반 사업들이 진행되고 있다. 예컨대, 동북 3성의 동북진흥정책, 창장(長江) 경제벨트 전략, 랴오닝성 자유무역구 시범 추진 등은 일대일로와 연계되어 향후 지정학적 확장에 기여할 수 있는 전략들이다.<sup>137)</sup> 더불어 초국경경제협력구 지정, 창춘-지린-두만강지역 개발개방선도구 (이하 창지투 개발선도구), 광역두만강개발계획(GTI) 등 기존의 국제협력 기반의 개발전략들도 일대일로 및 한반도 신경제구상 전략과의 연계를 통해 광범위한 확장성을 발휘할 수 있는 전략들로 평가된다.<sup>138)</sup> 그러므로 일대일로 및 기존 국제협력 전략들이 한반도 신경제구상의 추진과 연계된다면, 이를 통해 한반도는 국제경제협력의 장으로 더욱 크게 성장할 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 신경제구상의 일대일로와의 협력은 남북경제협력의 지속성을 확보하는 데 기여할 수 있다. 현재까지 남북경제협력은 국제정세와 북핵문제 등 정치적 요소에 의해 지속과 중단을 반복해왔고 이는 다자경제협력으로 발전하지 못한 채 머물러있다.<sup>139)</sup> 예컨대 남북한 중심의 개성공단 사업의 지속성 개선과 관련하여 국제협

136) 서종원 외, 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구: 한반도 신경제지도와 중국 일대일로연계를 중심으로』; 최재덕, “한반도 신경제지도와 일대일로 협력의 기회요인과 위협요인 : 북방경제협력과 연계모색 중심으로,” p. 130.

137) 최재덕, 위의 글, pp. 121~142.

138) 최재덕, 위의 글, pp. 121~142.

139) 최재덕, 위의 글, p. 130.

력의 필요성이 반복적으로 논의된 바 있다. 당시 개성공단 사업의 지속성 확보를 위해서 국제적 기준에 부합하는 전략 마련과 더불어 사업 참여 주체의 확대가 적극적으로 논의되기도 하였다.<sup>140)</sup> 동일한 맥락으로 한반도 신경제구상이 일대일로와 협력하는 것은 남북 한 간의 정치적 부침으로부터 일정 수준 독립할 수 있는 계기가 될 것이다. 한반도 경제를 대륙경제와 연결하고 경제적 협력기제를 활용함으로써 남북 간의 정치적 상황 변수에 흔들리지 않는 남북경제 협력의 지속성과 다자경제협력으로의 확장성을 확보할 수 있다.

셋째, 한반도 신경제구상과 일대일로 간의 협력을 통해 기대되는 시너지 효과로 한반도의 지경학적 가치 상승을 기대할 수 있다. 예컨대 한반도 신경제구상과 일대일로의 연계를 통해 한반도를 동북아의 복합 물류 허브로 만들 수 있을 것이며, 특히 동북 3성과의 인프라 연결 및 합작 산업 물류 단지의 조성을 기대해 볼 수 있다.<sup>141)</sup> 해당 사업들이 경제성을 확보할 경우, 미국과 일본의 참여도 가능해질 것으로 예상되며, 이는 궁극적으로 한반도 평화와 번영에 기여할 것이다.

요컨대 두 번째 시나리오에서 한반도 신경제구상 추진의 기회요인으로는 첫 번째와 마찬가지로 남한 내 한반도 신경제구상 추진에 대한 우호적인 인식과 북한의 변화에 대한 긍정적인 인식을 들 수 있다. 더불어 중국과의 우호적인 관계 하에서 시너지 발생을 통해 전술된 정치, 경제적 편익을 획득할 수 있다는 점들도 기회요인이 된다.

반면 위협요인은 미중 간의 갈등이 무역갈등으로 구체화 그리고 심화될 경우 한반도 신경제구상 추진에 부정적인 영향을 미칠 수 있

140) 이해정, “개성공단 국제화의 효과와 과제,” 『통일경제』, 2013권 1호 (2013), pp. 64~74; 박정원·박민, “개성공단의 법제도 개선 과제–국제화와 관련하여,” 『법학논총』, 제27권 2호 (2014), pp. 51~88.

141) 최재덕, “한반도 신경제지도와 일대일로 협력의 기회요인과 위협요인 : 북방경제협력과 연계모색 중심으로,” pp. 121~142.

다는 것이다. 미중 무역 전쟁의 심화가 중국의 경기 악화로 이어질 경우, 일대일로 사업 중단 및 이와 연계된 사업의 갑작스러운 중단 등이 예상된다.<sup>142)</sup> 무역 전쟁은 중국의 부상을 억제하기 위한 미국의 압박이며, 미중 무역 전쟁이 진행될수록 미중 간 비대칭적 무역 구조에 따라 미국에 유리한 양상으로 전개되는 것이 현실성이 높은 시나리오가 될 수 있다.<sup>143)</sup> 예컨대 2017년 중국의 대미 수출의존도는 18.9%로 중국 전체 무역흑자 중 대미 무역흑자의 비중은 65%임을 감안하면 미중 무역 분쟁은 중국에게 불리할 가능성이 높다.<sup>144)</sup> 중국의 경제적 타격은 일대일로 추진에도 부정적일 수밖에 없으며, 이와 연계된 한반도 신경제구상 추진에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 더구나 미중 갈등 상황에서 중국에 우호적인 입장을 취함으로서 미국과의 동맹에 훼손이 가해질 가능성이 높은바, 안보적 손실 또한 위험요인이 될 것이다.

따라서 두 번째 시나리오와 관련해서는 미중경쟁 구도에 대한 위기관리가 한반도 신경제구상의 성공적인 추진의 관건이 될 것이다.<sup>145)</sup> 한반도 신경제구상이 중국에게 유의미한 정치, 경제적 이익을 과도하게 제공하여 역내 중국의 위상을 높인다면, 이로 인해 역내 미중경쟁이 촉발 혹은 확장될 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

---

142) 이석·조병구 엮음, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, pp. 460~463; 최재덕, 위의 글, pp. 121~142.

143) 최재덕, 위의 글, p. 136.

144) 최영미, “미중 무역 분쟁의 발발 요인,” 『동서연구』, 제31권 4호 (2019), pp. 165~189; 이지용, “미국의 중국정책 전환과 미중 무역 분쟁,” 『한국과 국제정치』, 제35권 2호 (2019), pp. 183~212; 최재덕, 위의 글, p. 136.

145) 이석·조병구 엮음, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, p. 461.

## 다. 시나리오 3: 중국과 우호적인 관계 하에서 일대일로와 경쟁

세 번째 시나리오는 두 번째 시나리오와 동일한 세 가지 전제를 가진다. 첫째, 남한의 주도적 사업 추진이 이루어질 수 있는 국내 및 한반도 차원의 우호적인 인식을 전제한다. 둘째, 북미관계는 우호적인 분위기에서 북핵문제 해결에 따른 제재의 완화로 한반도 신경제구상 실제 추진이 가능하다고 전제한다. 반면 셋째, 미중경쟁이 존재하는 상황에서 한국은 중국과의 전략적 동반자 관계에 초점을 맞추고 있다고 전제한다. 그러나 세 번째 시나리오는 두 번째 시나리오와 달리 일대일로와 경쟁관계 하에서 한반도 신경제구상의 추진을 상정한다. 한중 간의 우호적인 관계를 전제할 경우, 한반도 신경제구상과 일대일로 전략의 충돌 가능성은 낮지만, 예컨대 두 전략의 연결고리가 될 수 있는 북한 및 동북아 지역의 사업 추진에서 각국이 자국의 이해관계에 따라 사업의 진행이 어려워질 수 있는 상황을 떠올릴 수 있다. 즉, 미시적인 차원의 경쟁 구도를 전망해볼 수 있을 것이다.

세 번째 시나리오에서 기회요인이 되는 것은 남한의 한반도 신경제구상 추진에 대한 우호적인 인식이다. 더불어 중국과의 우호적인 관계는 한반도 신경제구상의 확대를 기대할 수 있다는 측면에서 기회요인이다. 다만, 사업의 확대는 일대일로 사업의 직접 영역인 중국과 연계되는 경우 제한적일 수 있다. 두 전략 간의 갈등관계 때문이다. 두 전략 간의 갈등 관계는 세 번째 시나리오의 위험요인이 되는 것이다. 그러나 한반도 신경제구상과 일대일로 간의 갈등은 위기 발생 시 기회요인으로 활용될 수도 있다. 예컨대 한국이 중국 중심의 동북아 경제협력 플랫폼에서 제외되어 있기 때문에 미국과 중국 간의 갈등 심화 시 미국의 비난으로부터 비교적 책임 회피가 가능할 것이다. 이는 미국 중심의 안보동맹으로부터 자유로울 수 없는 한국

의 입장에서는 위기관리에 유용한 도구가 될 수 있다.

위협요인을 최소화하고, 기회요인을 최대화하기 위해서는 중국의 일대일로와 연계되는 사업은 최소화할 필요가 있다. 따라서 대부분의 사업은 한반도 내에서 추진될 수밖에 없을 것이라 전망된다.

## 4. 소결

본 장에서는 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 2030년 한반도 신경제구상 추진 환경을 살펴보고 이를 바탕으로 3개의 시나리오를 도출하였다. 먼저, 설문조사 결과에 따르면 기본적으로 전문가들은 향후 10년 한반도 신경제구상 실현을 비교적 긍정적으로 전망하고 있다. 특히 신경제구상 추진의 국내 및 한반도 환경은 우호적일 것이며, 사업 추진이 이루어진다면 이에 따르는 정치, 경제적 효과에 대하여 매우 긍정적일 것이라는 전망을 하고 있다. 그러나 한반도 신경제구상 내 정책 추진을 위해서는 남한의 주도적인 역할이 매우 중요할 것이라고 예상하는 동시에 미국 등의 국제사회와의 협력이 매우 중요하다고 인식하고 있으며, 중국과의 시너지와 충돌의 가능성은 동시에 염려하고 있다.

설문조사 결과를 바탕으로 한반도 신경제구상 추진 환경 관련 시나리오를 제안하기 위해서 몇 가지 변수를 전제로 활용하고, 특정 변수를 독립변수로 도입하였다. 먼저 전제로서 통제하고자 하는 변수는 세 가지이다. 첫째, 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상 전망에서 공통적으로 국내 및 한반도 차원의 전망은 대체적으로 긍정적인 편이며, 따라서 시나리오의 전제로서 국내 및 한반도 환경은 긍정적인 것으로 전제하였다.

둘째, 지역적 차원의 설문 결과에 대하여 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상은 북미관계와 북핵문제 및 대북제재에 초점을 맞추고 있으며, 해당 변수는 경우에 따라 약간의 긍정적인 변화 혹은 충분한 긍정적인 변화가 유사한 비중으로 전망되었다. 다만, 한반도 신경제구상의 추진은 특히 대북제재의 실질적인 완화 없이는 불가능하다는 점을 감안하여, 일정 수준의 대북제재 완화를 가정할 수 있도록 통제변수로 활용하였다.

셋째, 한반도 미래 전망에서 지구적 차원의 이슈로 다루어진 미중 갈등은 그 수준이 일정 정도 심화될 것으로 전망되었다. 따라서 본 논의에서는 기본적으로 미중관계를 경쟁과 협력보다는 대립과 갈등이 심화되는 전략적 갈등의 상황<sup>146)</sup>으로 이해하고, 이러한 상황에서 한국이 미국과의 동맹을 선택할 것인가 혹은 중국과의 동반자 관계를 선택할 것인가를 경우의 수로 활용하였다.

한편 시나리오의 독립변수는 미래 한반도 신경제구상 추진 관련 지역적 차원의 설문 항목인 일대일로와의 관계로 다루었다. 해당 변수는 사업추진에 직접적으로 영향을 미치는 지역적 변수이기도 한 동시에 한반도 미래 전망의 지구적 차원의 관심사인 미중관계에도 영향을 미칠 수 있는 중심 변수로 판단되기 때문이다. 또한 한반도 신경제정책 추진 시 그 성과는 국내 및 한반도 단위의 추진에도 영향을 미칠 수 있는 변수로 판단되기 때문이기도 하다.

그 결과 다음의 세 가지 시나리오를 도출하였다. 첫 번째 시나리오는 국내 및 한반도의 우호적인 환경과 경제제재의 일정 수준 해제를 전제로 강력한 한미동맹 하에서 일대일로와 경쟁하는 상황이다. 두 번째 시나리오는 국내 및 한반도의 우호적인 환경과 경제제재의 일정 수준 해제를 전제로 중국과 우호적인 관계에서 일대일로와 시

---

146) 신종호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북 통일전략』, p. 230.

너지가 발생하는 상황이다. 세 번째 시나리오는 국내 및 한반도의 우호적인 환경과 경제제재의 일정 수준 해제를 전제로 중국과 우호적이지만 일대일로와 경쟁하는 상황이다.

각 시나리오의 기회요인과 위험요인은 〈표 III-4〉와 같이 정리할 수 있다.

〈표 III-4〉 시나리오별 기회요인과 위험요인

	기회요인	위험요인
시나리오 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 국내 및 한반도의 우호적인 인식을 바탕으로 남한 내 사업 추진 가능</li> <li>– 강력한 한미동맹에 의한 안정적인 안보 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 비우호적 한중관계에 따른 사업의 제한</li> </ul>
시나리오 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 국내 및 한반도의 우호적인 인식을 바탕으로 남한 내 사업 추진 가능</li> <li>– 우호적인 한중관계에 따른 사업의 확장성 有</li> <li>– 일대일로와의 연계로 경제적 편의 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 미중 무역 분쟁 심화 시 사업 손실 심각</li> <li>– 미중 갈등 증대 시 안보 위협 有</li> </ul>
시나리오 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 국내 및 한반도의 우호적인 인식을 바탕으로 남한 내 사업 추진 가능</li> <li>– 우호적 한중관계에 따른 사업의 확장성 有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 일대일로와의 갈등으로 사업의 제한성 有</li> <li>– 미중 갈등 증대 시 안보 위협 有</li> </ul>

출처: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

한반도 신경제구상 추진 환경의 공통적인 기회요인은 국내의 우호적인 인식으로 요약되며, 위험요인은 미중 갈등 심화에 따른 안보 혹은 경제위협으로 정리된다. 한편 한반도 신경제구상의 확대의 측면에서 두 번째 시나리오가 가장 선호될 수 있다. 두 번째 시나리오 하에서 추진 가능한 한반도 신경제구상 사업 중 가장 현실적인 사업으로서 3대 경협벨트 구축을 들 수 있다. 특히 서해안 산업·물류·교통 벨트를 조성하여 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는

서해안 경협벨트를 건설하는 사업은 한반도 직접 개발 사업이면서 중국의 일대일로와도 직접 시너지를 발생시킬 수 있는 사업으로 판단된다. 전술하였듯이 해당 사업은 한반도의 환서해권에서는 풍부한 인구와 산업 인프라, 활발한 교역량 등을 기초로 물류와 산업으로 특화된 경제벨트를 구축한다는 것에 목표가 있는데, 이를 통해 이미 교역액이 상당한 한중 간 경제협력에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상될 뿐 아니라, 북한이 동참하게 될 경우 다양한 다자협력으로의 영역 확대도 기대해볼 수 있을 것이다. 특히 우리의 수도권과 인접한 북한의 개성-해주, 평양-남포에서 협력이 이루어진다면 신의주까지 이어지는 경의선을 축으로 국제적 산업협력의 성공 모델도 창출할 수 있다.<sup>147)</sup>

반면, 리스크 관리 차원에서는 첫 번째 혹은 세 번째 시나리오가 현실적일 수 있을 것이다. 해당 시나리오에서는 남북한 간 우선 추진될 수 있는 사업들의 현실화가 기대된다. 전술하였듯이 하나의 시장 형성의 추진 목표는 북한시장으로의 진출을 통해 우리 경제의 새로운 성장 동력을 창출하고, 남북이 공동시장을 형성해 나가면서 북한의 변화를 추동하여 북한 주민들의 삶이 개선되도록 지원하며, 남북 공동시장을 촉매제로 삼아 남북 간 경제통합과 통화 통일을 달성하는 것에 있다. 즉, 대부분의 목표가 남북한 간 사업 추진을 통해서 달성 가능한 것들이기 때문에 첫 번째 혹은 세 번째 시나리오에서 실제 추진 가능한 사업으로 전망해볼 수 있는 것이다. 구체적으로 남북교역 및 투자 활성화를 위한 제도적 장치를 재정비하는 노력이 초기 단계에서 이루어져야 할 것이며, 근본적으로는 경협 제도화 등을 위해서 남북한 간 체결된 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁중재 합의서 등 4대 경협합의서의 재정비와 후속 합의서 체

---

147) 통일부, 『2018 통일백서』, pp. 31~32.

결, 남북통행합의서 등 남북교류협력을 위해 일반적으로 적용할 수 있는 남북한 간 합의서를 분야별로 체결해나가게 될 것이다. 더불어 해당 시나리오 하에서 남북한 간 추진 가능한 사업으로 남북 인프라 연결 등을 생각해볼 수 있다. 예를 들어 환동해 에너지·자원·관광벨트 구축을 위해 교통·물류 측면에서 경원선과 동해선의 철도·도로 연결 및 현대화 사업이 대표적인 사업으로 추진 가능하다. 이와 함께 원산항, 흥남항, 단천항, 청진항, 라선항 등 동해안의 주요 항만 현대화 및 원산갈마국제공항과 합동 선덕공항, 청진 어랑공항, 삼지 연공항 등에 대한 현대화와 육상·해상·항공로 연결 사업도 예상해 볼 수 있는 사업이다. 또한 환동해 벨트에 안정적으로 전력을 공급 할 수 있도록 장진강, 허천강, 강원도 안변청년 수력발전소 등의 현대화 및 선봉·청진화력발전소 현대화, 발전소 신규 건설 등에 대한 프로젝트도 종합적으로 고려해야 한다. 모두 남북한 혹은 북한 관련 사업으로서 해당 시나리오 하에서의 추진을 기대해 볼 수 있다고 판단된다.

한편 III장에서의 선행연구들과 달리 전문가를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 중장기적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경을 국가적, 지역적, 지구적 차원의 한반도 신경제구상 추진 환경으로서 복합적으로 다루고 있을 뿐 아니라, 이를 바탕으로 미래 시나리오를 도출한다는 측면에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

반면 본 장의 논의에는 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 본 장에서 도출한 시나리오는 전문가 설문조사 결과를 기반에 두는데 해당 설문조사는 다음의 두 가지 한계를 가지고 있다. 먼저, 조사 문항이 가지는 구체성의 부족이다. 특히 한반도 신경제구상 추진 환경과 관련하여서는 구체성이 결여된 문항들이 대부분이기 때문에 시나리오 구성에 필수적인 함의를 도출하기 어렵다. 예를 들어 설문

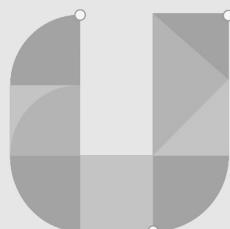
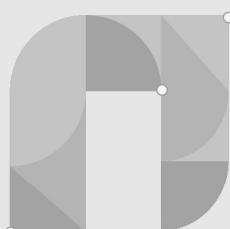
문항은 2030년 한반도 신경제구상 추진 환경에 영향을 미치는 요인들을 선택하도록 하고 있으나, 요인들이 어떠한 방향으로 영향을 미칠 것인가에 대한 내용은 찾아보기 어렵다. 한반도 신경제구상 추진 환경을 예측한다는 것은 주요 요인과 더불어 해당 요인이 미칠 긍정적 혹은 부정적 영향의 여부를 설문에 포함한다면 보다 구체적인 함의를 도출하여 시나리오에 반영할 수 있을 것이다. 또한 설문조사 구성의 일관성에 대한 재검토 과정이 필요하다. 설문조사 결과를 문항들 간의 인과성을 바탕으로 해석해보면, 인과관계의 유추에 어려움을 겪게 된다. 예를 들어, 대부분의 전문가들은 한반도 신경제구상에 대한 긍정적인 효과 및 비교적 높은 수준의 실현 가능성을 예측하고 있지만, 한반도 신경제구상의 환경으로서 지역적 그리고 지구적 차원의 환경은 대체적으로 부정적으로 전망하고 있다. 설문조사의 여러 카테고리들에 대하여 일관적인 응답을 유도할 수 있는 문항 설계가 이루어져야 할 것이다.

둘째, Ⅲ장의 연구는 설문조사 결과를 바탕으로 한 시나리오 구성의 한계를 부인하기 어렵다. 한반도 신경제구상 추진의 환경으로서 각 요인들이 미치는 효과는 상황에 따라 달라질 수 있을 것이다. 본 분석에서는 전문가들의 응답만을 기준으로 일정 수준의 합의가 이루어진 경우 시나리오의 전제로 삼았다. 즉, 중요한 요인임에도 불구하고, 전문가들의 응답에서 일정 수준의 합의가 이루어졌다면, 독립변수에서 제외한 것이다. 예를 들어, 남한의 우호적인 인식은 전문가 설문조사 결과 대부분이 공통적으로 예측하는 2030년의 한반도 신경제구상 추진 환경이다. 따라서 남한의 우호적인 지지 기반을 환경 요인으로서의 의미와는 별도로, 통제변수로 고정하여 해당 논의를 축소하였다. 반면, 미중관계는 한반도 신경제구상 추진 환경으로서 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인이 아닐 수는 있지만, 설

문조사 결과 요인의 변동 폭을 예상할 수 없기 때문에 추가적인 논의를 진행한 것임을 밝힌다. 요컨대 특정 요인의 영향력과는 별도로 특정 요인에 대한 전문가들의 응답을 바탕으로 통제변수와 독립변수를 설정하여 시나리오를 단순화한 것이다. 추후 연구는 시나리오에서 전제로 다룬 다양한 환경 요인들에 대한 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다.



## IV. 정책목표와 전략과제





제Ⅱ장의 평가에 근거한 정책 결정요인 및 제Ⅲ장의 2030 추진환경에 근거한 도전요인과 기회요인을 통해 Ⅳ장에서는 향후 이에 대응한 정책목표 및 전략과제의 제시를 목표로 한다.

## 1. 고려사항 및 추진 원칙

### 가. 고려사항

본 절에서는 Ⅱ장과 Ⅲ장의 분석에 근거하여 전략목표와 전략과제를 제시하기에 앞서 다음 네 가지 사항에 대해 고려할 필요성을 제기한다.

첫째, 한반도 신경제구상은 모든 조건이 구비되어야 비로소 실현 가능한 최종적인 면 미래의 청사진의 제시라고 볼 수 있다. 바꿔 말하면 초기 설정된 추진전략목표와 전략과제에 도달하기 위해서는 또 다른 단계적·실천적 로드맵에 대한 고민이 필요하다. 왜냐하면 남북경제통합을 통해 한반도에서 신(新) 성장 동력을 발견하고, 이를 통해 남한의 경제영역을 북한 및 대륙으로 확장하여 우리 자신이 한반도 운명의 주인이 되는 동북아 공동 번영의 역사를 새롭게 쓰겠다는 그랜드 비전하에서 출발하였기 때문이다.<sup>148)</sup> 주요 추진전략과제 또한 ‘3대 경제벨트 구축’, ‘남북한 하나의 시장 형성’, 나아가 ‘동북아 평화경제공동체 구축’ 등 장기과제를 제시하였다. 따라서 이러한 전략목표 및 과제는 Ⅱ장에서 분석한 바와 같이 물리적으로 한꺼번에 동시다발적으로 실천 가능한 단기 과제가 아니다. 바꿔 말하면

148) 통일부 장관, “한반도 신경제지도와 동북아 지역협력: 평화정착과 경제번영 기조연설,” 2017.12.8., <<https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132030374>> (검색일: 2020.8.14.).

초기 설정된 추진전략목표와 전략과제에 도달하기 위해서는 또 다른 단계적·실천적 로드맵에 대한 고민이 필요하다.

둘째, 뿐만 아니라 한반도 신경제구상의 추진은 남북공조와 더불어 한반도를 둘러싼 전 지역적·지구적 차원에서도 추진환경이 마련되어야만 비로소 실천 가능한 매우 포괄적이면서도 광범위한 장기 플랜이다. 특히, 북한은 과거 미국과의 관계개선을 통해 개혁개방의 동력을 얻은 베트남이나 캄보디아 등 여타 국가들과는 상황이 사뭇 다르다. 이들 국가들은 이른바 평화경제의 입구에 들어서기에 ‘비핵화’라는 과정이 부재했으며, 이로 인해 개혁개방을 위한 대외환경이 상대적으로 우호적으로 마련되었다. 뿐만 아니라 관계개선 직후에 베트남은 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구)에도 가입하는 등 국제경제체제로의 편입도 용이하였다. 반면에 북한은 핵 보유국으로서 이란과 같은 제재 대상국에 속한다. 즉, 비핵화 문제와 대북제재 문제를 해결하기 위한 별도의 정치·안보 프로세스가 절대적으로 필요하지만, 현재 비핵화와 대북제재는 마치 톱니바퀴처럼 맞물려 남북관계에 절대적인 영향을 미치는 일종의 변하기 어려운 ‘상수(常數)’가 되어가고 있다. 그러나 초기 한반도 신경제구상의 기획 단계에서는 이 2가지 요인의 장기성을 충분히 고려하지 못했던 것으로 판단된다. 즉, 비핵화와 대북제재에 대응하는 단계적 전략 목표와 전략과제의 구상이 별도로 필요하다고 판단된다.

셋째, 따라서 이러한 구조적 문제를 돌파하기 위해서는 남북뿐만 아니라 국제사회와의 협력 및 공조 체계의 구축이 여느 때보다 절실 하지만, 한반도를 둘러싼 인접한 대외환경이 녹록하지 못하다. 특히, 동북아에서 중국의 부상 및 패권경쟁으로 치닫고 있는 미중 갈등은 한반도의 융합이나 남북관계 개선과 같은 우호적 분위기를 조성하기보다 오히려 기존 남북 간 대립구조를 더욱 고착시키는 위협

요인으로 작용할 가능성이 높다. 미중 양자관계 이전에 한미 대 북 중 동맹이라는 양대 대립 진영이 배후에 형성되어 있기 때문이다. 따라서 미중 갈등이 심화될수록 한반도에서 긴장과 갈등 국면이 조성될 가능성이 높다. 이는 향후 미국의 인도·태평양 전략과 중국의 일대일로 정책이 한반도에서 충돌할 가능성을 시사한다.

넷째, 한편 남북관계가 시작된 1990년대와 비교해 2020년 현재 동북아에서 북한의 지정학적, 지경학적 위상이 달라지고 있다. 물론 비핵화 문제와 대북제재가 우선적으로 해결되어야 하지만 한반도를 둘러싼 주변국들의 정책이 오히려 북한과의 협력강화를 필요로 한다. 한반도 신경제구상, 중국의 일대일로 정책, 러시아의 신 동진(東進)정책 등이 북한과 연계될 경우, 지경학적 시너지 효과가 크기 때문이다. 특히, 중국은 자국의 경제성장에 따라 북한을 정치안보 중심에서 경제 중심으로 보는 가치전환을 하고 있다. 이는 북중 경제 협력이 급증한 시기가 북한이 경제적으로 어려움을 겪던 1990년대가 아닌 중국이 경제성장의 궤도에 오른 2000년에 비로소 시작되었다는 사실을 통해서도 뒷받침된다. 북한 또한 그동안 시장화가 진전되고 무역증대와 더불어 사회주의 기업책임관리제 등 내부 경제제도 개선을 통해 개인, 기관기업소, 지역 등 자체 역량이 종전보다는 강화된 측면도 있다. 이는 바꿔 말하면 향후 남북관계가 재개되면 대북사업이 더 이상 남북 양자 중심의 배타적 독점적 구조에서 이루어지기보다 중국, 러시아, 일본, 미국 등 다자가 경쟁하는 구조 속에서 진행될 것을 시사한다.

그러므로 비핵화와 대북제재, 그리고 이를 둘러싼 미중 갈등은 한반도 신경제구상의 실천에 있어 향후 10년간 가장 중요한 도전요인이 될 가능성이 높다. 더욱이 이는 변하기 어려운 ‘상수’로써 고착화될 가능성도 배제할 수 없다. 뿐만 아니라 북한의 요구 또한 과거

1990년대보다 더 높아지고 있다. 그러나 동시에 이러한 요인들이 약간이라도 변한다면 오히려 남북관계도 변할 여지가 크며, 한반도 신경제구상의 추진 가능성도 높아질 수 있다. 즉, 비핵화에 대한 북한의 의지, 미국의 북한 비핵화에 대한 협상 수준, 그리고 비핵화에 대한 한국의 개입 또는 담보 정도 및 기타 주변국들(일본, 러시아 중국 등)의 북한 비핵화에 대한 요구 수준 등에 따라 변할 수 있다. 특히 미중 갈등이 향후 10년간 어느 정도 타협·완화된다면 중국의 일대일로와 함께 한반도 신경제구상은 시너지효과를 내며 남북관계 개선에도 긍정적 요소로 작용할 가능성이 높다. 무엇보다 기본적으로 Ⅲ장에서 분석한 바와 같이 한반도 전문가들은 향후 10년간 한반도 신경제구상의 실현이 남북관계 개선에 있어 비교적 긍정적 요인으로 작용할 것을 전망하며, 더불어 이 사업이 추진된다면 이에 따르는 정치, 경제적 효과에 대해 매우 긍정적으로 전망하고 있다는 점이 동시에 기회요인이 된다. 뿐만 아니라 북한 주민의 시장에 대한 의존도 확대는 한반도 신경제구상의 추진 동력이 될 수 있다. 이는 환연하면 비핵화와 대북제재가 한동안 해결하기 어렵더라도 일정 정도는 남북간 공조체계의 구축을 통해 한반도 신경제구상을 추진할 수 있는 긍정적인 토대를 마련할 수 있다는 의미와도 일맥상통한다.

#### 나. 추진 원칙

이런 의미에서 본 절에서는 향후 10년간 다음과 같은 추진원칙에 의해 정책목표와 전략과제를 도출하고자 한다.

첫째, 비핵화와 경제제재 및 미중관계에 대응하면서 가능하고 접근하기 용이한 것 중심으로 전략목표와 전략과제를 단계적·점진적으로 설정하여 추진하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 비핵화, 대북제재, 미중 갈등 등 상기 언급한 3가지 요인을 한동안 변하기 어려운 상수

(常數)로 보고 이러한 요인이 약간이라도 변할 경우를 대비하여 정책목표와 추진전략을 단계적으로 설정하여 구체화를 도모하고자 한다. 바꿔 말하면 한반도 신경제구상은 ‘남북이 먼저 경제공동체를 이룬다면 우리나라의 경제 규모가 신장될 수 있으며, 우리 경제활동의 영역을 북한과 대륙으로 확장하여 한반도의 새로운 경제지도를 그려야 한다’<sup>149)</sup>와 같이 그랜드 비전하에 남북 경제공동체 단계에까지 도달할 것을 목표로 제시하고 있으나, 본 과제에서는 향후 10년 간 2030 환경 분석을 토대로 초기 남북 경제협력 단계의 전후에 초점을 맞추어 정책목표와 전략과제를 제시하고자 한다.

둘째, 이러한 제약 하에 본 연구는 기존 남북당국 간에 합의된 경협사업을 우선적으로 접근·추진할 것을 원칙으로 한다. 그 이유는 그동안 한반도 신경제구상과 관련하여 다양한 사업구상 및 아이디어가 적지 않게 제시되었으나, 비핵화와 대북제재가 큰 장애요소로 대두되고 있어 추진 가능 영역과 범위가 매우 제한적이기 때문이다. 더욱이 2018년 「4·27 판문점 선언」에서 문재인 대통령이 김정은 위원장에게 한반도 신경제구상 관련 내용을 USB에 담아 전달하였다 고는 하지만, 2019년 2월 하노이회담 이후 북한의 정책적 수요와 반응을 파악하는 데 한계가 있다. 이러한 의미에서 남북 합의사항은 한반도 신경제구상의 내용에 포함되어 있을 뿐만 아니라 양국의 수요를 충분히 반영된 사업이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 신경제구상의 일부 내용이 이미 문재인 정부 이전 2000년 6·15 선언 및 2007년 10·4 선언을 통해 제시되었으며 이와 더불어 〈표 IV-1〉과 〈표 IV-2〉와 같이 정상회담의 후속조치로써 남북 간 빈번한 만남이 이루어졌다. 이를 통해 남북 합의사항은 상호주의 원칙에 의해 합의된 사항으로 간주될 수 있다.

---

149) “문재인 대표 광복 70주년 기자회견,” 『YTN』, 2015.8.16., <[https://www.ytn.co.kr/\\_pn/0301\\_201508161039599844](https://www.ytn.co.kr/_pn/0301_201508161039599844)> (검색일: 2020.9.10.).

〈표 IV-1〉 제1차 남북정상회담 이후 분야별 남북회담 개최 현황

분야	구분	2000. 6~	2001	2002	2003	2004	2005	2006	~2007. 9	개최 횟수
정치	남북장관급회담	4	2	2	4	2	3	2	2	36
	남북장관급회담 관련 접촉			1			1		1	
	특사 방남·방북	1		1	1		1			
	남북당국 공동행사 실무접촉						5	1		
	대통령 방북 관련 실무접촉							2		
군사	남북국방장관회담	1								38
	남북군사실무회담	3	2	9	6	3	3	2	3	
	남북장성급군사회담					2		2	2	
경제	남북경제협력 실무접촉	2								79
	남북경제협력추진위원회 회의 및 관련 접촉	1		2	4	2	5	4	2	
	철도·도로연결 실무			4	7	3	1	2	2	
	임진강수해방지 실무	1	1			1		1		
	개성공단 건설 실무			2		1		1	1	
	전력협력 실무	1								
	금강산 관광 당국 회담	1	1							
	남북김남대공동조사 실무			1						
	남북경제협력제도 관련 실무			1	5	5				
	해운 협력 실무			2	1	1	2			
인도	농·수산 협력 관련						2			24
	경공업 및 자하자원개발 관련 실무						1		4	
	중유 5만톤 제공 관련 실무								1	
	남북작자회담 및 실무접촉	2	1	3	2	1	1	2	2	
	금강산 면회소 건설 및 이산 가족 화상상봉 관련				5		3			
사회	재난 구호 및 복구 지원 관련					1		1		17
	체육 분야 관련			2	1	1	3	2	1	
	문화 기타(역사·보건)						3	1	3	
	연도별 합계	14	8	32	36	23	34	23	24	194

출처: 최영윤·한별이, “제1~3차 남북정상회담 주요 내용,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 5월호 (2018), p. 71의 〈표 2-3〉 참조.

원전: 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>)

〈표 IV-2〉 제2차 남북정상회담 이후 분야별 남북회담 개최 현황

분야	구분	2007. 10~	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	개최 횟수
정치	남북총리회담 및 예비접촉	4									
	남북 당국 간 실무 접촉							1			
	남북 고위급회담 및 접촉								2	1	10
	남북당국회담 및 실무접촉									1	
군사	남북국방장관회담	1									
	남북군사실무회담	4	2		1	1					11
	남북장성급군사회담	1								1	
	남북군사당국자 접촉									1	
경제	남북경제협력 공동위원회	1									
	남북농업협력 실무접촉	2									
	금강산 관광 활성화	1	1								
	남북철도운영 공동위원회	1									
	남북철도협력 분과위원회	1	1								
	남북도로협력 분과위원회	1	1								
	개성공단협력 분과위원회	1									
	남북농수산협력 분과위원회	1									48
	남북조선·해운협력분과위원회	1									
	남북보건의료·환경보호 협력분과위원회	1									
인도	사해평화협력특별지대 추진 위원회	1									
	기타 개성공단 관련			3	2			22	3	1	
	그외 임진강수해방지, 금강산·개성공단비재개			1	1						
사회	남북적십자회담 및 실무접촉	1	2	4				1	1	1	10
	체육 분야 관련	1	1							1	
	기상협력 실무	1									4
연도별 합계		25	6	6	8	1	0	24	8	5	83

출처: 최영윤·한별이, “제1~3차 남북정상회담 주요 내용,” p. 73의 〈표 2-4〉 참조

원전: 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>)

이와 관련하여 실제로 2017년 문재인 대통령의 ‘신 베를린 선언’ 당시 북한은 당 기관지인 『로동신문』에 비난의 논평을 싣는 한편, 동시에 다음과 같이 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’ 협의사항의 실천에 대한 기대를 꾸준히 보여 왔다.

일명 《신베를린 선언》이라고 자칭하는 이 《평화구상》에 6·15공동선언과 10·4선언에 대한 존중, 리행을 다짐하는 등 선임자들과

는 다른 일련의 입장들이 담겨져 있는 것은 그나마 다행스러운 일이다……조선반도의 평화와 통일을 위한 진로가 무엇인지 똑똑히 알아야 한다.<sup>150)</sup>

뿐만 아니라 김정은 위원장은 2016년 제7차 당대회에 이어<sup>151)</sup> 2019년 1월 1일 신년사에서도 남북이 합의한 분야에 대해 구체적으로 언급하였다. 특히, 같은 날 남북 합의된 사업에 대한 추진 의지를 명확히 밝혔다.

여러 가지 장애와 난관을 과감하게 극복하면서 철도, 도로, 산림, 보건을 비롯한 다양한 분야의 협력 사업들을 추진하여 민족의 공동 번영을 위한 의미 있는 첫걸음을 내딛었습니다.

……

당면하여 우리는 개성공업지구에 진출하였던 남측 기업인들의 어려운 사정과 민족의 명산을 찾아보고 싶어 하는 남녘 동포들의 소망을 해아려 아무런 전제조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산 관광을 재개할 용의가 있습니다.<sup>152)</sup>

이는 바꿔 말하면, 남북경협의 재개 초기 국면에서는 남북 간 신뢰회복이 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 남북이 합의된 사업 우선으로 고려해야 할 필요성을 뒷받침한다. 특히 2007년 10·4 선언의 경우, 후에 이루어진 2018년 4·27 선언이나 9·19 선언에 비해 합의사항이 보다 매우 구체적이다(〈표 IV-3〉 및 〈표 IV-4〉 비교). 이는 향후 남북관계 재개 시 과거 합의사항을 계승·발전시키는 작업이 남북 간 매우 중요한 작업임을 함의하며 이는 향후 남북관계의 신뢰회복 및 재개를 위한 추진 동력이 될 수 있다.

---

150) “조선반도의 평화와 통일을 위한 진로가 무엇인지 똑똑히 알아야 한다,” 『로동신문』, 2017.7.15.

151) 제7차 당대회에서는 남북관계와 관련하여 6·15 선언과 10·4 선언 합의서 이행에 대해 언급하였다. “조선로동당 제7차대회 결정서,” 『조선중앙통신』, 2016.5.8.

152) 신년사, 『로동신문』, 2019.1.1.

〈표 IV-3〉 제1, 2차 남북정상회담 남북합의서 주요 내용

주요 내용	
제1차 남북 정상회담 (6·15 선언)	(1) 통일문제의 자주적 해결 (2) 남북 통일방안의 공통성 인정 (3) 인도적 문제 해결 (4) 민족 경제의 균형 발전 및 제반 분야의 교류 활성화 (5) 남북 당국자 간 회담 개최와 김정일 국방위원장의 서울 방문
제2차 남북 정상회담 (10·4 선언)	(1) 6·15 공동선언 적극 구현 (2) 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환 (3) 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축 (4) 6자회담의 2·13 합의 이행 협력/평화체제 구축 (5) 남북경협의 확대·발전/서해평화협력특별지대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개성공단 내실화 및 확대</li> <li>- 서해평화협력특별지대 설치</li> <li>- 조선협력 및 농업·보건의료·환경 등 협력사업</li> <li>- 개성-신의주 철도/개성-평양간 고속도로 공동이용 및 개보수</li> </ul> (6) 사회문화분야 교류협력 발전 (7) 인도주의 협력사업 적극 추진 (8) 국제무대에서의 공동 노력 * 정상회담 합의 이행을 위한 종리회담 개최 및 정상 간 수시 협의 합의

출처: 최영윤·한별이, “제1~3차 남북정상회담 주요 내용,” p. 68의 〈표 2-1〉 참조.

원전: 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>) 및 통일부, “2007 남북정상회담 합의(해설자료)” (2007.10.4.).

〈표 IV-4〉 제3차 남북정상회담 선언문 주요 합의 사항

주요 합의사항	세부 내용
남북관계 발전	(1) 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 간 선언·합의 철저 이행 (2) 고위급회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최, 실천대책 수립 (3) 남북 당국자 상주 공동연락사무소 개성지역 설치 (4) 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화 (5) 8·15 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자회담 개최 (6) 10·4 선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화
군사적 긴장완화와 신뢰 구축	(1) 적대행위 전면 중지, 비무장지대 평화지대화 등 종돌방지 대책 마련 (2) 국방부 장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최, 5월 장성급 군사회담 개최 (3) 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수
한반도 비핵화와 평화정착	(1) 올해 종전선언, 항구적 평화체계 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최 (2) 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인
남북정상회담 정례화	(1) 정상회담 정례화, 올해 가을 평양에서 차기 정상회담 개최

출처: 최영윤·한별이, “제1~3차 남북정상회담 주요 내용,” p. 75의 〈표 3-1〉 참조.

원전: 통일부 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr>) 및 통일부, “2007 남북정상회담 합의(해설자료)” (2007.10.4.).

〈표 IV-5〉 제4차 남북정상회담 선언문 주요 합의 사항

군사분야	판문점 선언 군사분야 이행합의서 부속합의서 채택 남북군사공동위 가동
경제분야	금년(2018년)내 동·철도 및 도로 연결 위한 착공식 개성공단, 금강산 관광 정상화
	서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성
	환경 및 산림분야 협력 노력
	전염병 질병 유입 및 확산방지를 위한 보건·의료 협력
이산가족	이산가족 상설면회소 개소 및 복구 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환
남북교류	10월 평양예술단의 서울 공연
	2020 하계 올림픽 공동진출과 2032 하계 올림픽 공동유치
	10·4 선언 11주년 기념행사 개최
	3·1운동 100주년 기념행사 개최

출처: 4차 남북정상회담 내용에 의해 작성.

## 2. 새로운 정책목표

### 가. 1단계: 남북 간 경제 교류 재개를 통한 새로운 남북관계 형성

한반도 신경제구상을 추진하기 위한 제 1단계의 정책목표는 제재가 약간 완화된 상황에서 남북교류 수준을 5·24 조치 직전 단계로 재개 또는 회복하는 것이며, 이와 동시에 한반도를 둘러싼 새로운 환경에 맞는 남북관계의 형성 기반 마련에 있다.

먼저 5·24 조치 직전 수준으로 남북교류 재개를 시도하는 일은, 북한과 교류가 전면 중단된 한국 상황과 달리 중국이나 러시아는 대북제재의 현 상황에서도 제재를 충실히 준수하면서 북한과 정상적인 교역뿐 아니라 관광, 심지어 인프라 협력을 이어가고 있다는 점으로 미루어 보아 남북 간에도 충분히 실천 가능한 목표라고 판단이

된다. 특히 이는 ‘남북 간 경협 재개’라는 한반도 신경제구상의 목표를 실천하기 위한 전제 조건이라고 할 수 있다. 사실 이러한 시도는 1~4차 남북정상회담의 공동선언문에도 항상 언급된 합의된 사항들이다(〈표 IV-6참조〉). 즉, 이산가족 상봉 등 인도주의적 교류협력을 비롯하여 스포츠 등 사회문화교류에서 보건의료협력에 이르기까지 다방면적 교류협력 및 각계각층의 왕래와 접촉의 활성화는 지속적으로 남북이 강조해 왔던 협력부문이다.

〈표 IV-6〉 제1~4차 남북정상회담 중 교류에 관한 합의 내용

주요 합의 내용	
제1차 남북정상회담 (6·15 선언)	(3) 인도적 문제 해결 (4) 민족 경제의 균형 발전 및 제반 분야의 교류 활성화
제2차 남북정상회담 (10·4 선언)	(6) 사회문화분야 교류협력 발전 (7) 인도주의 협력사업 적극 추진
제3차 남북정상회담 (4·27 선언)	(4) 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화 (5) 8·15 광복절 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자 회담 개최
제4차 남북정상회담 (9·19 선언)	전염병 질병 유입 및 확산방지를 위한 보건·의료 협력 이산가족 상설면회소 개소 및 복구 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환 10월 평양예술단의 서울 공연 2020 하계 올림픽 공동진출과 2032 하계 올림픽 공동유치 10·4 선언 11주년 기념행사 개최 3·1운동 100주년 기념행사 개최

출처: 각 정상회담에서 “민간교류” 부문 발췌.

이와 더불어 김정은 위원장 또한 남북관계가 재개되기 직전 2018년 신년사에서도 초기 남북 간 교착 국면을 타개하기 위한 방안으로 전면적 교류의 필요성을 제기하였다. 특히 남북문제는 우리 민족 내부 문제로 우리가 주인이 되어 해결해야 한다는 강한 의지를 내보였다 는 점을 볼 때, 남북 간 전면 교류 재개 및 새로운 남북관계의 구축

은 남북 양측의 수요를 반영한 목표인 동시에 남북 간 주체가 되어 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.

북과 남 사이 접촉과 내왕 협력과 교류를 폭넓게 실현하며 서로의 오해와 불신을 풀고…… 남조선의 집권 여당은 물론 각계각층 단체들과 개별적 인사들을 포함하여 그 누구에게도 대화와 접촉 내왕의 길을 열어 놓을 것입니다. 북남 관계는 언제까지나 우리 민족 내부의 문제이며, 북과 남이 주인이 되어 해결해야 할 문제입니다. 그러므로 북남 사이에 제기되는 모든 문제는 우리 민족끼리 원칙에서 풀어나가려는 확고한 입장과 관점을 가져야 합니다.……북과 남이 마주 앉아 우리민족끼리 북남 관계 문제를 진지하게 논의하고, 그 출로를 과감하게 열어 나가야 할 때입니다.<sup>153)</sup>

그러므로 다차원적으로 동시다발적으로 이루어지는 남북교류의 재개는 상호 신뢰를 쌓고 이를 토대로 새로운 관계를 구축하기 위한 토대가 될 수 있다. 특히 한반도를 둘러싼 북한의 위상 변화를 통해 향후 남북한의 대등한 관계 속에서 교류협력이 이루어져야 한다.

#### 나. 2단계: ‘대등관계’에서 ‘상생협력’ 추진

1단계에서 ‘3통(小三通)’의 재개를 통해 남북교류가 2010년 5·24 조치 직전 수준에 도달하고 이를 통해 새로운 남북관계가 형성되는 토대가 마련된다면, 2단계에서는 제재의 완화 폭이 더욱 넓어져 협력의 범위를 일반교류에서 산업부문으로 일정 정도 확장·발전시킬 수 있다. 이때 목표는 상호 유무상통에 입각한 대등관계 속에서 경제협력을 통한 공동의 이익 추구로 설정한다.

---

153) 신년사, 『로동신문』, 2018.1.1.

사실 유무상통에 입각한 남북경협의 방식은 다음과 같이 2007년 10·4 선언에서도 언급이 되어 있으며, 그 이전에도 이미 2006년과 2007년 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」에 따라 시도되었다.<sup>154)</sup>

남과 북은 민족 경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제 협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고, 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.<sup>155)</sup>

여기서 주목할 점은 서로의 필요에 의해 있는 것과 없는 것을 주고받음으로써 양측의 산업이 보완되어 상생 번영할 수 있다는 이른바 ‘유무상통(有無相通)’의 개념에 균형 발전과 공동 번영이라는 ‘대등관계’ 속에서의 상생협력의 의미를 담고 있다는 것이다. 그런데 1990년대 초기 경협은 ‘유무상통’의 원칙이 명시되어 있었으나 실질적으로는 이상(理想)에 그친 불평등한 구조 속에서 이루어졌다. 당시 북한은 경제 규모도 지금보다 작고, 사회주의국가의 붕괴에 따른 충격으로 인해 심각한 경제난을 겪고 있었다. 게다가 혈맹(血盟)이라고는 하지만 당시 중국과의 관계도 좋지 못해 오히려 중국보다는 국제사회로부터의 대규모 인도적 지원을 받고 있는 상황이었다. 실제로 FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 국제연합식량농업기구)/WFP(World Food Programme, 유엔세계식량계획) 등 세계 식량기구들이 북한에 들어가 식량지원

154) 즉, 유무상통의 원칙에 입각하여 남한의 경공업원부자제를 북한에 제공하는 한편, 북한의 지하자원 개발이라는 경협방식이다. 아울러 남측의 기술지도와 설비도 함께 제공되는 것이다.

155) 통일부, “남북회담\_남북경제협력 공동위원회 구성, 운영에 관한 합의서,” <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22043&group=/> (검색일: 2020.9.1.).

을 시작한 시기는 1995년부터이다. 바꿔 말하면, 북한 입장에서는 당시 가능한 사업이면 뭐든 할 수밖에 없는 급박한 상황이어서 남북 경협이 대등관계 속에서 실질적인 유무상통 교역은 실현되기 어려운 구조였다.

그러나 그로부터 15년 이상이 지난 2020년 현재 북한은 중국과의 관계 개선을 통해 다양한 경제교류 증대 및 시장화의 확대를 통한 내수경제 확대, 각종 개발구, 경제개선조치 및 과학기술 정책 등으로 인해 일정 정도 경제주체들의 역량 및 체재 내구력이 강화되었다. 뿐만 아니라 한반도 신경제구상을 비롯하여 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책 등 주변국들의 경제정책 변화에 따라 동북아에서의 위상도 함께 높아졌다. 이는 바꿔 말하면 이제는 대북사업이 북한을 더 이상 도와주는 대상이 아닌 대화와 협력의 대등한 파트너로써 간주하고, 나아가 남북경협이 남한의 대일, 대중, 대미 등 대외 관계에서도 유리하게 작용하는 모멘텀이 될 것이라는 전제 하에 남북관계의 목표를 새롭게 조정해야 할 필요성을 제기한다.

물론 북한의 경제가 1990년대에 비해 호전되었다고는 하지만, 현실을 고려하면 여전히 남북 간 격차가 큰 상황에서 모든 것을 대등한 관계 속에서 추진한다는 것은 무리일 수 있다. 그러나 남북이 장기적 안목에서 상호 ‘역량강화’에 초점을 맞추어 협력을 추진한다면, 비교우위의 발굴·개발과 함께 분업체계가 구축되어 경제적 상호 연계성과 국제경쟁력 확보를 통해 세계시장에 공동으로 진출하여 새로운 성장 동력을 마련하는 계기가 될 것이다. 따라서 대등한 관계를 축으로 남북협력이 최소한 남한뿐만 아니라 북한 경제에도 긍정적인 파급효과를 가져오고, 나아가 북한 주민의 소득향상에도 기여하고, 나아가 남북이 공동으로 세계시장에 진출할 경제력을 확보하는 방향으로 목표를 설정해야 한다.

### 다. 3단계: 법제도 구축을 통한 남북 공동시장 기반 마련

3단계에서 제재가 대폭 완화되면, 남북 간 교류 협력이 일정 정도 산업부문으로까지 확대되어 상품거래의 형성과 함께 점차적으로 물류·생산시스템의 연결이 이루어질 수 있으며, 이에 맞는 최소한의 법제도적 기반 마련의 필요성이 대두된다. 따라서 3단계에서는 산업부문으로의 협력 확대와 함께 법제도적 구축기반 마련을 통해 남북 공동시장 형성을 위한 토대 구축을 목표로 설정한다.

남북 공동시장 형성을 위한 법제도적 통합을 위한 준비과정을 2030 마지막 단계의 목표로 설정한 이유는 이는 대북제재에 저촉되지 않는 부분이지만 하루아침에 단기간에 이루어질 수 있는 부분이 아니기 때문이다. 특히 남북은 서로 다른 체제에서 75년간을 분단되어 살아왔으며, 그 과정에서 싹튼 불신도 적지 않다. 이런 의미에서 남북 간 지속적인 교류 협력을 통해 상호 신뢰를 쌓아 불신을 해소하는 과정이 무엇보다 필요하며, 이와 더불어 상호 교류를 통해 시행착오를 겪으면서 서로의 차이점을 발견하고, 거기서 공통점에 기초하여 상호 이익을 극대화할 수 있는 법제도적 토대를 만들 필요성이 짙어지면 남북은 점진적으로 만들 수 있다.<sup>156)</sup> 이에 개성공단은 좋은 사례이다. 개성공단도 처음부터 법제도가 완비된 상황에서 출발한 것이 아니라 상호 시행착오를 겪으면서 상호의 필요에 의해 법 개정이 지속적으로 이루어졌으며, 개성공단이 하나의 생활공동체로의 기능이 확대되면서 개성공단지구에 맞는 법제도가 만들어졌다. 이는 차후에 나선경제특구 등 북한의 다른 특구와 개발구법의 토대가 되었다고 할 수 있다. 즉, 2013년 5월 채택된 경제개발구법은 개

---

156) 이와 관련하여 제7차 당대회에서 김정은 위원장이 언급한 다음 내용은 합의하는 바가 적지 않다. “상대방을 인정하고 존중하는 것은 북과 남이 화해하고 신뢰하기 위한 출발점이며 전제입니다.” “조선로동당 제7차대회 결정서,” 『조선중앙통신』, 2016.5.8.

성공업지구법의 진화·확산 버전으로 평가되고 있으며,<sup>157)</sup> 2011년 12월 라선경제무역지대법의 전면 개정 역시 개성공업지구법의 영향을 크게 받았다.

이런 의미에서 제도적 통합은 점진적으로 이루어져야 하며, 향후 남북 공동시장 형성을 위한 가장 기초적인 조건이다. 따라서 1단계의 교류협력에서 3단계의 경제 제도적 통합에 이르기까지 단계적·점진적으로 남북 협력이 이루어지면, 한반도 신경제구상은 남북이 동반 성장할 수 있는 동력을 마련하고, 이를 토대로 중국 등 동아시아로 뻗어 나아갈 수 있는 기반이 갖추어져 결국 비핵화 협상의 마중물 역할을 하여 평화경제의 실현을 위한 새로운 목표를 제시할 수 있다. 다만 본 과제에서는 2030 트렌드 분석에 의거하여 큰 틀에서 남북합의서의 체결 원칙 및 쟁점 중심의 수준에서 제시하고자 한다.

### 3. 목표 추진을 위한 전략과제

#### 가. 1단계 전략 목표 추진을 위한 전략과제

##### (1) ‘3통(三通)’의 선제적 개방 및 북한과의 도출

남북 간 교류는 쌍방이 합의가 이루어져야만 추진가능한 상호주의 원칙 하에서 이루어져야 한다. 바꿔 말하면, 북한과의 합의 도출이 전제되어야 한다. 그러나 당장 북한과의 관계개선이 어렵다면, 우리 정부가 선제적으로 ‘3통’을 재개하는 방안도 고려할 수 있다. 즉, 정부가 큰 틀에서 민간의 자유로운 왕래를 허용한다면, 민간은

---

157) 유육, “검증된 실험실’ 개성공단 ‘점-선-면의 북한 개혁’ 이끌어.” 김윤규 외, 『개성 공단: 남북경협과 평화의 보루』(서울: 한겨레, 2014), p. 162, p. 167.

보이지 않는 손에 의해 최대 이윤을 목표로 제재의 틀 속에서도 스스로 진화·발전하면서 남북관계를 회복시킬 수 있는 경제적 모델을 만들어낼 수 있는 역량을 가지고 있다. 대표적으로 과거 ‘내륙기업’은 자유로운 교류 환경을 토대로 북한 내륙에 진출하여 일반교역에서 합영사업에 이르기까지 다양한 행태의 교역 모델을 만들어냈다.<sup>158)</sup> 즉, 규모는 작지만 파편화된 작은 행위자들이 모여 하나의 군집을 이루면 남북협력을 위한 생태계가 조성되어 남북관계를 지속시켜줄 하나의 강한 끈을 만들어낼 수 있는 것이다. 이는 향후 제재가 완화되면 이를 발판으로 대기업이나 정부 차원에서도 적극적으로 진출할 수 있는 환경을 조성해줄 수 있다.

따라서 남한 정부는 행위자들이 자유롭게 북한과 교류 협력을 추진할 수 있도록 법제도적 환경을 마련하고, 이에 근거하여 민간교류를 전면 허용 및 보장해야 한다. 바꿔 말하면 교류의 자유를 막는 규제를 법적으로 푸는 절차와 함께 행위 주최자들에게 최대한의 자율성을 부여하여 가능한 제한을 두지 말아야 한다. 이산가족 상봉을 비롯하여 지방정부나 민간단체, 종교단체 등 비정부단체들의 교류 및 개별관광, 소규모 의료와 방역, 식량, 교육, 스포츠교류 등 인도주의적 협력뿐 아니라 기업인들의 산업시찰 활동도 보장하는 수준으로 진행되어야 한다. 이와 더불어 학계나 민간단체 중심으로 선제적으로 다양한 지식공유사업도 허용해야 한다. 즉, 주체들의 미질서 속의 숨은 조화(hidden harmony) 전략을 통해 남북교류가 회복되어야 한다. 그중에서도 특히 기업인들의 왕래를 촉진시키기 위해 비즈니스 관광, 산업시찰단 파견 및 지식공유협력을 촉진·확대하는 방안도 중점적으로 고려되어야 하며, 이를 통해 남북이 경협 재개를 위한 신뢰

158) 정은이, “5·24조치가 북·중 무역에 미친 영향에 관한 분석: 한·중·북 삼국무역에서 편익·비용의 변동 추세를 중심으로,” 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), pp. 107~111.

회복에 노력해야 한다. 특히 초기에는 민간교류, 그중에서도 특히 역량강화를 위한 남북 지식공유 사업(Knowledge Sharing Program)을 적극 추진할 필요가 있다.

이를 통해 정부는 남한 국민의 북한과의 교류 수준을 최소 중국과 같은 수준으로 끌어올려야 한다. 즉, 왕래의 범위와 시기를 다차원적이면서도 동시다발적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 우리 정부가 우선적으로 검토해야 할 사항은 ‘3통(三通)’의 선제적 재개이다.<sup>159)</sup>

사실 유엔 안보리 제재가 강화되고 있다고는 하지만 이는 전면적·포괄적인 원천 봉쇄조치는 아니다. 아직은 특정부문에 대한 금지(처벌)조치로, 이를 제외하면 매우 제한적이지만 여전히 남북교류의 재개는 검토 가능하다. 실제로 한국은 북한과 전면 교류를 중단하고 있는 반면, 중국이나 러시아는 대북제재라는 큰 틀 속에서도 제재를 충실히 이행하면서 북한과 정상적인 교역과 함께 지식공유 사업, 관광, 교통 인프라 사업 등 다방면에서 협력을 이어가고 있다. 이러한 측면에서 남북도 예를 들어 ‘코로나19’와 대북제재 상황을 고려하여 관광과 방역협력을 동시에 추진할 수 있다. 원산갈마지구나 금강산지구 등 관광특구에 관광방역특구를 동시에 설치하여 통제된 구역에 한해 북한 관광을 허용하는 것도 하나의 방법이다. 초기에는 관광과 방역 중심으로 교류가 이루어지고, 진전이 되면 이산가족사업 등을 수행하는 인도주의적 협력기구나 코로나19, 말라리아, 돼지열병, 산림 등 관련 부처들, 그리고 질병관리본부 등도 협력체계를

---

159) 통일부, “남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고,” 2020.5.19., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs\\_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=%EB%82%A8%EB%86%81%EA%B5%90%EB%A5%98%ED%98%91%EB%A0%A5%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0&cntId=55020&category=&pageIdx=1](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=%EB%82%A8%EB%86%81%EA%B5%90%EB%A5%98%ED%98%91%EB%A0%A5%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0&cntId=55020&category=&pageIdx=1)> (검색일: 2020.8.10.).

만들어 상주 방안도 고려할 수 있다. 제재가 강화된 상황에서는 대기업이나 정부의 대규모 투자는 기대하기 어렵지만, 제재가 약간 완화된다면 초기에는 작은 부분의 다차원적인 인적교류부터 우선적으로 검토를 하고 이를 통해 남북 간에 산재된 문제 중 쉬운 문제부터 단계적으로 해결하여야 하며 향후에도 남북관계가 정치경제의 분리 원칙을 통해 정치적·대외적 변수의 영향에도 안정적으로 이어갈 수 있는 선순환 구조를 만들어야 한다. 이를 토대로 북한의 적극적 협력을 유인해야 한다.

이와 더불어 도로·철도 연결도 북·중·러 도로·철도가 확충되었지만 유엔결의안에 위반되지 않고 있는 점에 비추어 이행하는 합의 실천 로드맵을 신속하게 북한에 제안 및 실현할 필요성도 있다.

물론 남북관계가 재개되기 위해서는 북한의 협력 또한 불가피하지만, 이 또한 가능성이 매우 낮은 것은 아니다. 북한은 중요한 대회에서 남한과의 교류협력을 위한 여건 조성 마련으로 현존하는 법제도에 대한 문제점 등에 대해 언급하기도 하였다. 예를 들어 김정은 위원장이 2016년 7차 당대회에 이어 남북관계가 재개되기 직전 2018년 1월 1일 신년사에서도 이에 대해 언급하였다.

부당한 구실과 법적 제도적 장치들을 내세워 각 계층 인민들의 접촉과 내왕을 가로막고 남북통일 기운을 억누를 것이 아니라 민족적 화해와 단합을 도모하는데 유리한 여건과 환경을 조성하기 위해 노력해야 합니다.<sup>160)</sup>

북과 남의 화해와 단합에 저촉되는 각종 법률적, 제도적 장치들을 없애버리며 관계발전에 유익한 실천적 조치들을 취하여야 합니다. 남조선당국은 민족적 화해와 단합, 통일을 위하여 노력하는 사

---

160) 신년사, 『로동신문』, 2018.1.1.

람들을 ‘리적’과 ‘종북’으로 몰아 부당하게 박해하고 탄합하지 말아야 하며 그들의 의로운 활동들을 존중하고 장려해야 합니다.<sup>161)</sup>

이는 향후 여건이 마련되면 남북관계 재개 및 개선을 위한 법제도적 환경 마련에 협력할 여지를 남겨놓는다.

## (2) 국민적 합의 도출

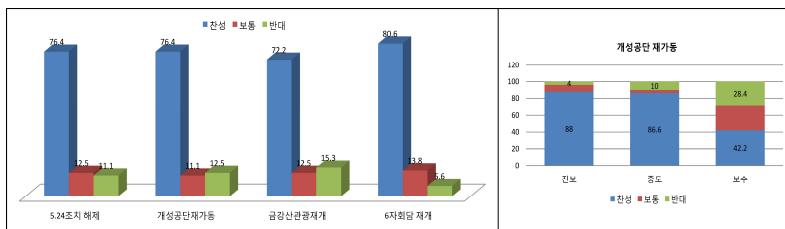
반면에 북한과의 교류 재개 및 이를 위한 법제도 구축을 위해서는 국민적 합의와 지지가 반드시 수반되어야 하지만, 이를 둘러싼 해결 과정이 순탄하지 않을 것으로 보인다. 특히 2010년 5·24조치 및 2016년 2월 10일 개성공단의 전면가동 중단 등 교역 중단의 직접적 원인이 북한의 핵 개발 및 미사일 실험 발사 등 북한의 도발과 관련하여 비롯되었기 때문이다. 더욱이 최근에는 남북의 유일한 연락망으로써 2018년 9월 개성에 개소한 남북공동연락사무소를 1년 9개월 만인 2020년 6월 16일에 북한이 일방적으로 폭파시켰다.

그런데 현대경제연구원에서 전문가 72명을 대상으로 2017년 6월 14일에서 21일에 걸쳐 실시한 남북관계의 주요 현안들에 대한 설문 조사 결과는 참고할 만하다. 〈그림 IV-1〉과 같이 5·24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산 관광 재개 및 6자회담 재개 등 주요 현안에 대해 전문가 70% 이상이 찬성의 입장을 표명하였다. 개성공단 재가동에 대해서도 진보와 중도의 경우, 85% 이상이 나왔으며, 보수에서도 42.3%의 결과를 얻었다.

---

161) “조선로동당 제7차대회 결정서”, 『조선중앙통신』, 2016.5.8.

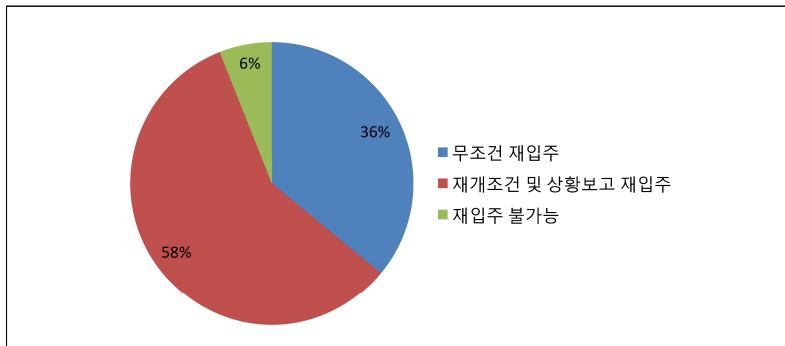
〈그림 IV-1〉 남북관계 주요 현안들에 대한 전문가 설문조사 결과



출처: 현대경제연구원, “최근 남북관계 현안에 대한 전문가 설문조사,” (현대경제연구원 VIP report 17-22, 2017.6.28.), p. 5. <<http://www.hri.co.kr/board/reportView.asp>> (검색일: 2020.8.20.).

한편, 개성공단기업협회 123개 중 100개사에 대한 개성공단 기업 현황 및 향후 전망 관련 설문조사에서 개성공단이 재가동될 때 재입주 의사를 밝힌 기업은 90%를 넘었으며 재입주 이유로는 인건비 대체 84%가 높은 생산성, 물류비 등 높은 경쟁력을 선택하였다(〈그림 IV-2 참조〉).

〈그림 IV-2〉 개성공단 재개시 재입주 의향



출처: “개성공단 중단으로 입주기업 23% 매출 절반이상 하락,” 『아시아투데이』, 2017.6.29., <<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170629010015380>> (검색일: 2020.8.20.).

이는 남북경협이 제시하는 미래 비전에 대한 공감대가 단기적인 남북관계의 악화에 영향을 덜 받는 것으로 상당히 고무적이다. 바꿔 말하면, 정부는 이러한 지지 기반을 동력으로 북한과 3통을 개방하기 위한 법제도적 기반 마련을 고려해야 한다.

이를 위해서는 국회, 민주평화통일자문회의, 국책 연구소 등에서 관련기구의 초법적 행태의 문제점에 대해 산발적으로 쟁점화할 필요성이 있으며, 이러한 토론에 참여할 수 있도록 공정한 기회와 환경을 보장해야 한다. 이를 통해 국회와 행정부의 국정평가 수준에서 정전협력, 5·24 행정조치, TF 성격의 한미 워킹그룹, 유엔사 등 남북협력을 통제하는 다양한 장치에 대한 합법성 여부에 대한 여론 환기 및 토론이 필요하다.

## 나. 2단계 전략목표 추진을 위한 전략과제

### (1) 역량강화 및 기술협력을 동반한 남북 산업협력 재개

제재가 일정 정도 완화되면 남북이 대등관계에서 산업협력을 추진해야 하며 이를 위해서는 역량강화에 착안해야 한다. 왜냐하면, 대등관계에서 상호 공동의 이익과 발전을 추구하기 위해서는 수용능력이 중요하기 때문이다. 특히, 3대 경제벨트 구축을 위해서는 ‘분업’에 기반한 제조업 협력이 중요하다.

이를 위해 고려할 사항은 남북 산업협력이 개시되면 초기 단계부터 단순히 상품의 자유로운 이동의 수준을 넘어 전문 인력의 자유로운 왕래를 허용해야 한다. 왜냐하면 단순히 물자와 물자만 교환하는 방식은 상호 경제에 미치는 파급효과가 지극히 제한적이다. 특히, 남북이 자유로운 왕래가 가능한 수준으로 법제도가 구비되었다고 해도 아직은 상호 신뢰가 형성되지 못했다면 북한은 남한 사람의 자

유로운 왕래에 대해 많은 부담을 느낄 수 있다. 더욱이 단순 상품 교환은 단순 인도주의적 지원과 같이 인력을 직접 파견하지 않아도 얼마든지 교류가 가능하기 때문이다.

반면에 기술협력을 동반한 상품교역이라면, 남북 모두 불가피하게 전문 인력 파견의 필요성을 통감할 것이다.<sup>162)</sup> 예를 들어, 북한이 남한에 가공된 희소 광물자원을 제공한 대가로 경공업 원료를 제공받는다면, 자원의 효율적인 활용을 위해 일정 정도 남한의 기술적 지도를 필요로 할 것이다. 이는 역으로 북한에게는 내수를 확대할 기회가 된다. 왜냐하면 더 나은 자재와 기술을 통해 더 낮은 가격에 더 질 좋은 상품을 제공할 수 있다면 국내의 잠재된 수요까지 끌어낼 수 있기 때문이다. 그러면 공장에서는 더 많은 수익과 높은 생산성으로 더 많은 상품 생산이 가능하고 노동자의 임금도 올릴 수 있으며 이는 결국 소비자 구매력 상승과 연동될 수 있다. 동시에 북한이 동일 상품이지만 더 높은 부가가치를 창출하고자 할 때는 남한에 광물을 팔고, 그 대가로 원자재뿐만 아니라 더 현대화된 설비를 들여올 수도 있다. 이때 남북 간에는 설비조작 등에 대한 기술 협력이 또 다시 발생한다. 뿐만 아니라 향상된 기술과 설비로 인해 고부가가치 제품을 북한이 생산한다면 북한의 내수시장 뿐만 아니라 한국이나 중국 등 해외에도 수출이 가능해진다.

---

162) 대북 인도주의적 협력에서도 이러한 사례는 충분히 발생한다. 예를 들어, 월드비전의 씨감자사업이 이에 해당한다. 사실 월드비전은 초기 북한 내 국수공장 건설부터 시작했다. 그런데 이들은 특정 지역에 특정 아이들이 특정 물건으로 도움을 받는지 모니터를 해야하기 때문에 사람을 보내야 했지만, 북한에서는 사람이 올 필요가 없다고 했다. 그러나 현장에 가지 못하면 후원자들에게 보고 할 수 없었고, 북한은 남한 사람의 파견에 대해 부담을 느끼고 필요성을 크게 느끼지 못하고 있었다. 그래서 현장에 갈 수 있는 사업을 고안해 낸 결과, 전문가가 반드시 가야하는 기술 지도가 동반되는 “씨감자사업”을 고안해 냈다. 즉 지원에서 개발사업으로의 전환이다. 월드비전 관계자 A씨 인터뷰(2020.8.7., 통일연구원).

실제로, 과거 남북 협력사업에서도 복장 입가공분야일지라도 항상 기술적 지도가 동반되었다. 물론 북한도 무에서 시작하는 것이 아니어서 일정 정도 기술과 산업 기반이 갖추어져 있어 그만큼 기술 협력의 시너지 효과가 컸다는 점도 주목할 만하다. 예를 들어, 기존 설비와 기술로는 50 정도의 상품을 생산할 수 있었다면, 100이라는 고부가가치 제품을 만들기 위해서는 새로운 장비가 필요하며, 이에 따른 기술 인력 양성이 필요하다. 따라서 종전에 한국의 ○○대기업은 기술자가 북한에 상주하면서 기술을 전수했다. 물론 그런 여건이 안 되는 중소기업의 경우, 기계를 반입하고 동영상이나 사진, 설명서를 보내주었다. 그런데 이들은 기본적인 작동 법 정도는 알고 있는 기술자여서 이를 기반으로 반복 훈련을 하면 시간은 지체되어도 전체적으로 기술 수준을 올릴 수 있었다.<sup>163)</sup> 심지어 농산물조차도 있는 농산물 그대로 북한에서 반입시킨 것이 아니라 남한의 기술자들과 함께 들어가 북한 사람들을 교육하면서 황량한 땅을 옥토로 만들고, 우량종자를 가져가서 가꾸게 해서 수확해 가져오는 기술협력 방식이었다.<sup>164)</sup> 즉, 처음부터 존재하는 상품을 그대로 가져온 것이 아니라 교육과 투자를 통해 수확한 결과물을 가져오는 개발방식이

163) “복장 입가공도 다 북한에 기술 지도를 동반했다. 북한도 아주 백지상태가 아니다. 기본 기술자들과 산업 기반은 있으나 그 설비와 기술자들이라는 것이 예를 들어 100이라는 수준의 제품을 만들기 위해서는 추가적으로 50을 더 추가적으로 투자해야 한다. 즉, 새로운 장비와 설비를 투입해야 하는데, 이때 설비를 사용할 수 있도록 기계에 맞춰 기술 인력도 함께 업그레이드해야 한다. 예전에 남한의 ○○물산 기업은 아예 북에 기술자를 상주시키면서 기술자를 양성했다. 반면에 우리 같은 중소기업은 그런 여건이 안 되어서 기계를 넣어주고, 동영상이나 사진, 또는 설명서를 보내줬다. 그러면, 기본적으로 그 방면에 잘 알고 있는 기술자들이어서 그걸 보고 자꾸 훈련하면 시간은 좀 걸리더라도 수준은 올라간다. 남북 간 이런 걸로 인해서 노하우를 많이 축적했다. 돈으로 셀 수 없는 보이지 않는 성과다.” 대북사업가 K씨 인터뷰(2020.8.4., 통일연구원).

164) “처음부터 북한에 있는 것을 가져온 것이 아니다. 심지어 농산물 판매자들도 기술자들과 함께 북한에 들어가거나 아예 기술을 가진 장사꾼이 북한에 종자 가지고 들어가 북한 사람들을 교육하면서 황량한 땅을 옥토로 만들어 배추를 수확해서 가져온 것이다.” 대북사업가 K씨 인터뷰(2020.8.4., 통일연구원).

었다. 이와 같이 남북 간 기술 협력으로 인해 북한은 기존 산업기반을 바탕으로 노하우와 기술을 축적할 수 있었으며 이는 보이지 않는 무형의 성과라고 할 수 있다.

이런 측면에서 볼 때 기술협력을 동반한 산업협력이라면 인력이 동반된 경제교류가 가능해지며 단순 상품교역이나 인도적 지원을 넘어 개발협력과 연동되어 한층 더 발전된 방향으로 협력이 진행되고 남북 경제에 미치는 파급효과는 적지 않을 것이다. 특히 제재가 완화되면 설비나 기술협력은 합영의 단계로 발전하여 분업을 이룰 수 있는 기초가 될 수 있다. 이는 남북협력을 지속가능한 방식으로 이어질 수 있게 하는 동력이 되는 것이다.

## (2) 남북 동반 성장 가능한 영역 발굴 및 육성

남북이 유무상통에 입각하여 이해의 충돌 없이 대등관계 속에서 공동의 이익과 번영을 취하기 위해서는 우선 상호 시장이 존중되는 범위에서 미래에 이익을 극대화할 수 있는 영역을 찾아 육성하는 것이 과제이다. 이를 통해 남북이 상호 의존도를 높이고 나아가 세계 시장에 대한 경쟁력을 높여 공동으로 해외 시장에 진출하면 상생 협력의 목표를 달성할 수 있다. 그런데 예를 들어, 사과나무를 북한에 가져가 재배하게 되면 북한에서는 더 값싼 노동력으로 재배가 가능하여 오히려 남쪽 농민이 피해를 볼 수 있다. 개성공단에서도 상추를 재배해 남한 시장에 팔면 같은 원리가 작동된다.

그러므로 이를 위해서는 산업 부문에 대한 선택적 고려가 중요한데 다음 3가지 측면에서 볼 수 있다.

첫째, 상호 특별한 부존자원에 대한 개발 협력을 고려할 수 있다. 이는 상호 수입구조를 통해 뒷받침된다. 예를 들어, 한국이 해외에 의존하는 품목들에 대해 수입 대체지역으로써 북한을 고려하는 것

이다. 어차피 해외에서 수입하는 재화는 한국에서 생산이 어려운 재화이며 이러한 재화가 북한에 부존한다면 개발 및 수입을 통해 상호 이윤을 극대화할 수 있다. 예를 들어, 옥수수는 한국에서 사료용으로 수요가 많지만 대부분 수입에 의존한다. 그러나 북한에서는 옥수수가 풍부하며 재배기술의 측면에서도 우위에 있다. 그러면 북한은 한국과 기술 및 자본협력을 통해 옥수수를 고부가가치 상품으로 재가공할 수 있으며, 한국은 해당 재화에 대해 품질과 가격 면에서 더 개선된 형태로 이용이 가능하다. 즉, 남한이 북한에서 옥수수를 수입하면 상호 시장을 보호하면서 이익을 극대화할 수 있는 것이다. 과거 남한의 현대그룹이 남북경제특구 설립을 제안할 때 처음에 해주를 지목한 이유 또한 남한의 건설자재로 수요가 많은 모래가 해주에 풍부했기 때문이다. 이는 수산물이나 광물도 또한 같은 구조에서 고려할 수 있다. 다만 이 상황에서 남북이 유무상통에 입각하여 대등한 관계 속에서 상생협력의 목적에 맞게 추진되기 위해서는 단순히 북한의 자원을 값싸게 가져오는 것이 아니라 생산지 근처에 가공 기지도 함께 설립하여 고부가가치 상품으로 만들어 반입해야 한다. 즉 개발협력의 방식으로 이루어져야 한다. 예를 들어, 단천에 마그네사이트가 풍부하다면, 그대로 반입하는 것이 아니라 생산지에 가공공장을 설립해 부가가치를 높인 후 한국 또는 중국에 수출하는 방식이다.

둘째, 신산업의 공동개발이다. 현재 남북한에도 아직 없는 산업이지만, 향후 시장 규모가 크고 수익성이 높은 사업의 경우, 이는 남북이 공동으로 개발하여 육성시켜야 할 가치가 있다. 예를 들어 정밀기계, 컴퓨터 산업, 또는 4차 산업, AI 등이다. 북한이 만일 연구능력은 있지만 토대가 약하다면, 이런 분야는 남한이 북한과 협력하면서 지원할 수 있다. 이런 과정에서 중국이나 일본 등 해외시장에

상품을 팔 수 있는 판로도 함께 구축하는 것이다.

셋째, 다른 나라에서도 생산은 가능하지만 북한이면 비교우위가 있는 산업부문이다. 예를 들어, 현재로서는 저임노동 노동집약산업으로 향후 10년간 지속될 것 같은 산업부문이다. 여기에는 섬유산업, 전자조립 등 개성공단에 유치했던 산업부문이 해당된다. 그러나 개성공단의 방식을 그대로 적용하는 것이 아니라 저임금을 생활임금 수준으로 높여주면서 주민 구매력을 올릴 수 있는 방식으로 협력해야 한다. 즉, 단순 임가공방식이 아니라 북한 내 공급망과 시장과도 연계가 될 수 있도록 다양한 생산 단계가 존재해야 한다. 나아가 이를 고부가가치 상품으로 한 단계 격상시켜 한국 또는 중국에도 수출이 가능한 산업공단을 조성해야 한다. 예를 들어 청진은 철이 많이 생산되어 통조림 공장(정어리 꽁치)을 건설하여 향후 미국에도 수출할 수 있는 한편, 섬유산업을 이태리 브랜드 또는 나이키, 아식스, 아디다스 등 패션산업으로 육성해야 한다.

### (3) 북한 내수시장과의 연계를 통한 남북 성장 동력 마련

남북 산업이 연계가 되기 위해서는 무엇보다 두 가지 측면에서 시장 개방을 고려해야 한다. 하나는 중간재 원료 조달 시장 개방을 통한 남북 공급망의 연계이며, 다른 하나는 생산제품에 대한 최종 소비자 시장에 대한 개방이다. 과거 개성공단의 성과가 북한 내수시장의 확대로 이어지지 못했던 이유 중 하나가 북한 현지 기업들과의 연계가 부재했기 때문이다. 예를 들어, 개성공단 입주 기업 중 도자기 회사라면 고령토 재료를 남한에서만 가져다 쓸 것이 아니라 북한 현지의 고령토를 가져다 생산할 수도 있었으며, 식품 회사라면 북한의 농수산물 원재료를 가져다 가공할 수도 있었으나 모두 남한에서 가져다 생산하여 결국, 복이 가져가는 이윤은 값싼 인건비에 불과하

였다. 따라서 북한 내 생산 공급망과 연계가 이루어져야만 북한 내 경제적 파급효과를 얻을 수 있다. 이와 함께 개성공단에서도 한국이나 중국 등에 수출 가능한 고부가가치 상품뿐만 아니라 북한 내수시장을 겨냥한 저렴한 상품도 생산이 가능하여 북한 내수시장과도 연계가 되어야 한다. 이를 위해 북한 내에서도 다층위의 상품이 제조되어야 한다. 개성공단은 외부와의 접촉이 폐쇄된 상태에서 생산·판매가 이루어졌다.

반면에 북중 간 이루어지는 무역 형태를 보면, 북한 내수시장과의 연계 속에서 생산이 확장되고 있는 사례가 보인다. 예를 들어, 복장 가공무역이라면, 북한이 설령 원부자재를 100% 중국으로부터 수입했다고 해도 최종생산품을 100% 중국에 다시 다 보내는 것이 아니라 그 중 일부는 국내 소비시장에 맞는 상품도 동시에 생산하여 국내 판매가 이루어지는 사례도 있다.<sup>165)</sup> 부품이나 원부자재 또한 중국에서 많이 조달받지만 일부는 국내에서도 조달한다. 최근 북한에서 일정 부분 국산화가 강조·진전되고 있는데 바로 이러한 맥락에서 해석할 수 있다. 예를 들어, 자동차 산업이라면 북한에서는 ‘삼태성’이라는 자체 자동차 브랜드를 출시하고 있는데, 이는 사실 중국 장춘의 ‘띠이치처(第一汽车)’ 자동차공장으로부터 일부 생산라인 및 100% 부품을 들여와 라진버스 공장 등 국내 공장에서 생산을 시작한 것으로, 현재는 일부 부품을 국산화하여 조달하고 있으며, ‘삼태성’이라는 자체 브랜드로 국내 판매를 시작하였다.<sup>166)</sup> 최근 대홍수 피해로 인해 김정은 위원장이 현장을 직접 방문하여 복구 지시를 하는 한편, 지원물자를 보내는 과정에서 동원된 트럭이 바로 ‘삼태성’

---

165) 필자의 조사에 의하면 약 25% 정도가 국내시장으로 판매된다. 북한이탈주민 A씨 인터뷰(2019.7.9., 통일연구원).

166) 관계자 R씨(2020.9.22., 서울). 이 라인이 덕천 자동차공장에도 도입되었을 가능성 이 있다. 관계자 L씨(2020.8.7., 통일연구원) 필자의 조사 자료.

이다.<sup>167)</sup> 대동강 타일 공장 또한 초창기에는 중국과 합영·합작형태로 이루어졌으나 현재는 국산화에 성공하였다.<sup>168)</sup>

물론 제재로 인해 제한적인 측면들이 많지만, 그럼에도 북중 간에는 일반적으로 적용되는 교역관계가 이루어지고 있으며, 북한 경제에도 함께 영향을 주는 시너지효과를 내고 있다. 그러나 남북은 제재라는 제약 요인도 있으나 무엇보다 북한의 남한에 대한 통제나 불신이 있으며 이런 문제를 해결해야만 가능하다. 따라서 남북 간에 신뢰가 이루어질 수 있는 무역거래 행위가 지속적으로 보장되어야 하며 제도화까지 가기 위한 정부의 끊임없는 노력이 큰 틀에서 마련되어야 한다.

#### 다. 3단계 정책목표 추진을 위한 전략과제

##### (1) 정부와 민간의 역할 구분

정부는 경제행위자들이 자유롭게 교류를 추진할 수 있도록 환경을 조성해 주어야 한다. 이는 정부가 행위 주체자의 이윤 추구 행위에 대해 규제하지 말아야 한다는 의미와 함께 이들이 시장에서 자유로운 이윤 추구 행위를 할 수 있도록 지원해야 한다는 의미도 포함된다. 즉, 모두 시장에 맡기는 것이 아니라 정부는 민간에 최대한 자율성을 부여하는 한편, 민간의 투자를 끌어들이기 위한 제도적 장치를 마련하고 인프라도 함께 제공해야 한다는 의미와 상통한다.

이는 경제 및 교류 활성화에서 민간과 정부의 역할이 각각 다르다는 것을 의미한다. 예를 들어, 하나의 산업 공단을 조성한다면 정부는 공적자금을 투입해서 기반 공사를 하고 기업에 분양을 한다.<sup>169)</sup>

167) “농업부문에서 큰물피해를 시급히 가시기 위한 투쟁을 힘있게 벌리자,” 『로동신문』, 2020.8.11.

168) 북한이탈주민 B씨 인터뷰(2019.7.18., 통일연구원).

이때 기업은 입지조건과 유망항목 등을 타진해서 최대한 이윤을 추구할 수 있는 방향으로 행동한다. 이는 기업의 몫이다. 즉, 정부는 큰 틀에서 방향성을 제시하고 기업이 원활한 경제활동을 할 수 있도록 지원해 주는 반면에 기업은 각자의 상황과 사정에 맞게 미시적으로 다채로운 이윤 추구 활동을 하면 된다. 전기나 철도, 항만 개보수 등 인프라 문제는 정부가 나서서 할 수 있는 반면에 일반 투자에 대해 청사진을 제시하면서 직접 나서기는 어렵기 때문이다.

따라서 정부의 역할은 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫째는 물리적 인프라를 구축하고 북한과 연결시키는 작업을 하는 것이다. 즉, 하드 웨어적인 측면에서의 물리적 연결이다. 행위자는 이미 인프라가 구축된 곳에 진출하고자 하기 때문이다. 또 다른 하나는 소프트웨어적인 측면에서의 인프라 구축이다. 이는 법제도 구축으로, 이를 통해 정부는 교류와 투자를 지원할 수 있는 것이다. 즉, 민간이 안정적으로 지속적인 투자를 할 수 있도록 법제도적으로 보장하는 것이다. 이를 통해 민간의 적극적인 투자를 유도할 수 있다.

물론 이러한 대규모 인프라 구축을 위해서는 국민적 공감대를 조성하는 것도 또 다른 하나의 과제이다.

## (2) 하나의 시장 형성을 위한 제도 협력

하나의 시장은 중장기적인 전략으로 남북한이 경제공동체를 이루는 방안이다. 단기적으로 하나의 시장은 남북 양측의 법제 개편을 통해 달성될 수 있다. 남북의 법제 개편은 크게 두 방향으로 추진될

---

169) 개성공단 또한 정부간 사업이 됨으로써 기반시설 투자를 위한 자금조달이 용이해졌을 뿐만 아니라 제도적 환경의 구축도 탄력을 받게 되었으며, 이 방식에 의해 개성공단이 상당한 성과를 거둠으로써 암묵적으로 북한 경제특구의 모델이 되었다고 할 수 있다. 양문수·이석기·김석진, 『북한의 경제 특구·개발구 지원방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2015), p. 36.

수 있다. 하나는 남북한이 경제협력의 원칙을 세우는 것(남북합의서)이고, 다른 하나는 남북합의서가 남북 각각에서 법적인 효력을 갖도록 하는 조치(연결법)이다.

구체적으로, 남북합의서의 경우 남과 북은 그동안 제도의 차이를 극복하면서도 민족공동체의 관점에서 서로에게 이익이 되는 방안을 찾기 위한 방안으로 다양한 협정을 체결해 왔다. 1972년 '7·4 남북 공동성명'을 통해 처음으로 남북이 관계 개선을 시도하였고, 1991년 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)'를 통해 경제 분야의 교류협력에 관한 원칙을 세웠다.

또한 연결법으로 남북은 각기 체결한 합의가 각자의 법제와 갖는 차이를 줄이기 위해 양측의 법제를 개편해 왔다. 남한은 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」을, 북한은 2005년 7월 「북남경제협력법」을 제정하여 남북합의가 양측에서 법적인 효력을 가질 수 있는 기반을 구축하였다.

그러나 최근 남북합의서 이행이 중단되면서 하나의 시장 형성이 담보상태에 빠져있다. 2016년부터 남북경협이 전면 중단되면서 남북합의서를 준용하는 사례가 없어졌다. 과거에 체결한 경제 분야의 남북합의서가 아직도 유효한 것인지 불확실한 상황에 처한 것이다.

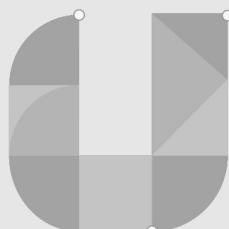
따라서 앞으로 한반도 신경제구상을 추진하는 과정에서 하나의 시장을 달성하기 위해 제도 협력을 추진할 필요가 있다. 후술하겠으나 여기서는 대북제재가 완전하게 해제된 뒤인 제3단계에 추진하는 先경협 後제도 개선 방식을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 우선적으로 기존에 합의된 경제협력 원칙을 준용하여 경제협력을 추진하고, 경협 규모가 일정 수준 이상으로 커지면 이를 보장할 수 있는 포괄적인 경제협력을 체결하는 방식이다. 기존에 체결된 합의를 바탕으로 새로운 합의를 체결하기 때문에 북한이 수용할 가능성이 높으며 상

대적으로 협상기간이 짧은 장점이 있다.

남북한이 제도 협력을 하는 데 쟁점이 되는 것은 △ 대북제재와 제도 협력의 추진 가능성, △ 새로운 경제합의서에 대한 남북의 수용 가능성과 추진 동력, 민족 내부 거래 원칙을 적용하는 남북관계의 특수성과 국제사회의 협력 원칙과의 적절한 조화, △ 남북경협 제도의 선진화, △ 외국인 기업의 남북경협 참여, △ 합의서 체결 이후 북한의 준수 여부 등을 꼽을 수 있다.

이상에 대해서는 V장에서 구체적으로 논의하도록 하겠다.

## V. 주요 정책과제





## 1. 1단계: 남북경협 재개를 위한 ‘3통’ 재개

### 가. 개념 및 필요성

‘3통’은 이른바 ‘통행(通行)·통신(通信)·통관(通關)’의 줄인 용어로, 국가 간 또는 서로 관할주체가 다른 지역 간 교류협력을 하게 되는 경우 사람과 차량, 물자의 이동, 정보·통신의 교환 등에 필요 한 사항이다.<sup>170)</sup>

사실 ‘삼통(三通)’은 중국과 타이완 간의 상호교류협력에서 시작된 용어로, 1979년 제5기 전국인민대표대회 제2차 회의에서 처음 등장하였다.<sup>171)</sup> 국무원 총리 화궈펑은 당시 ‘정부공작보고’를 통해 타이완해협을 사이에 둔 중국과 타이완의 양안관계 개선을 위한 구체적인 사업방안으로 통우(通郵), 통항(通航), 통상(通商)의 3통과 4류를 제시하였다.<sup>172)</sup> 여기서 ‘삼통(三通)’은 중국과 대만이 직교역을 하고(통상: 通商), 배와 비행기를 서로 띠워 물류 및 인적교류를 하는(통항: 通航) 한편 서신 교환(통우: 通郵)을 하자는 것이며 4류(四流)는 경제교류, 과학교류, 문화교류 및 체육교류이다.<sup>173)</sup> 3통 4류는 1979년 이후 중국이 표방해온 대만에 대한 핵심정책으로 이를 통해 양안의 경제교류를 강화하고 중국에 대한 대만의 경제의존도를 높여 경제통합을 이루는 데 주안점을 두고 있었다.<sup>174)</sup> 그로부

---

170) 통일교육원, “3통(통행·통신·통관),” 2015.12.31., <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16166&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true&page=2&odr=news&eqDiv=>> (검색일: 2020.8.15.).

171) “3통4류(三通四流), 중국과 대만의 교류 시발점,” 『열린뉴스통신』, 2019.09.16., <<https://www.onews.tv/news/articleView.html?idxno=4664>> (검색일: 2020.8.20.).

172) 위의 글.

173) 위의 글.

174) “3통 정책이란...교역·교통·우편 협용,” 『중앙일보』, 2003.1.27., <<http://news>.

터 8년이 지난 1987년 타이완의 장징궈 총통이 대륙 출신 타이완인의 가족 상봉과 고향 방문을 허용하면서 3통 4류가 가능한 환경이 조성되었다. 즉, 중국과 대만은 규모와 영역을 제한하는 소삼통(小三通)부터 시작하여 홍콩이나 마카오 등 제3지역을 통한 간접교류 방식에서 점차 직접교류 방식으로 점진적·단계적으로 발전하는 대삼통(大三通)의 방식으로 확대하였다.<sup>175)</sup>

그러므로 현재 남북교류가 중단된 상태에서 3통의 재개는 남북교류 재개 및 한반도 신경제구상의 실현을 위한 최우선 과제라고 할 수 있다. 중국과 대만 양국 간에 막대한 경제적 이익을 실현할 수 있었던 점 또한 삼통(三通)의 실현이라는 전제조건이 마련되었기 때문이며, 이를 통해 물리적 거리를 단축시키는 한편, 비용과 시간을 대폭 절감시켰다. 특히, 3통은 국가 간 또는 서로 관할 주체가 다른 지역 간 교류 협력을 하게 되는 경우, 이에 반드시 수반되는 사람과 차량, 물자 이동, 정보·통신의 교환 등에 뒷받침되어야 할 필수 사항이다.<sup>176)</sup> 그 중에서도 인적 교류는 단순한 인적 왕래 수준을 넘어 경제·사회·문화교류 등 민간 차원의 실질적인 협력을 확대하는 교량 역할을 수행하기 때문에 3통은 한반도 신경제구상 실천의 가장 기본적인 전제조건이다.

---

joins.com/article/110157〉 (검색일: 2020.8.20.).

175) “3통4류(三通四流), 중국과 대만의 교류 시발점,” 『열린뉴스통신』, 2019.09.16., <<https://www.onews.tv/news/articleView.html?idxno=4664>> (검색일: 2020.8.20.).

176) ‘통행·통관’은 공항을 통해 외국을 오고갈 때 거치는 출입국과 세관검사 등이며 물품 또한 공항이나 항만에서 통관 절차를 거쳐 반출입이 이루어지는 경우에 해당되며, ‘통신’은 전화, 우편, 인터넷, 전파 등을 이용한 정보교환을 말한다. 북한정보포털, “3통(통행·통신·통관),” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwlDgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=79>> (검색일: 2020.9.1.).

이는 바꿔 말하면 3통의 부재 속에 추진되는 남북교류협력을 극히 제한적일 수밖에 없다는 것을 반증한다. 국가 간에 경제 교류협력을 활성화시키기 위해 협정 체결 및 최신 장비설치 등을 통해 3통이 빠르고 효율적으로 처리되도록 노력을 기울이는 것도 바로 이러한 연유에서이다.<sup>177)</sup> 예를 들어, 홍콩과 중국 심천 간에도 하루 엄청난 양의 화물차량과 사람들이 오고 가는데, 양측 당국은 ‘통행·통관’에 소요되는 시간을 초 단위로 관리하면서 이를 단축시키기 위해 최신 장비 도입과 함께 시스템 개선의 노력을 꾸준히 기울여오고 있다.<sup>178)</sup> 남북한 간에도 금강산 관광, 개성공단 등 군사분계선을 넘나드는 경제 교류협력이 활성화되면서 ‘3통’이 남북관계에서 중요한 과제의 하나로 제기되어 왔으며,<sup>179)</sup> 남북정상회담에서도 ‘3통’이 항상 주요 의제가 되어 왔던 것도 바로 이러한 연유에서 비롯되었다.

바꿔 말하면, 3통은 전면적 교류에서 고급 기술 인력과 자재 이동, 인터넷 등을 통한 소통, 나아가 남북 철도·도로 연결 등 인프라 구축에 이르기까지 남북경협 및 한반도 신경제구상의 실현을 위해 서라도 선제적으로 시행되어야 할 핵심 과제이다. 더욱이 3통의 개선은 자본을 크게 들이지 않고 적은 비용으로 남북교류를 단기간에 획기적으로 개선할 수 있는 요인으로, 대북제재의 국면을 돌파하기 위한 최우선 과제로써 고려해야 한다.

---

177) 위의 글.

178) 위의 글.

179) 위의 글.

## 나. 남북 간 3통의 성과와 현황

남북 간 통관·통신·통행 등 3통에 관해 제도적 합의가 이루어진 중요한 계기가 된 것은 1988년 '7·7 선언'에 이어,<sup>180)</sup> 1991년 12월 13일 남북 간에 체결된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'로 거슬러 갈 수 있다.<sup>181)</sup> 이를 통해 무엇보다 남북 간 왕래와 접촉이 가능하게 되는 제도적 기반이 마련되었다.<sup>182)</sup>

사실 분단 이후 남북관계는 오랜 기간 「국가보안법」에 의해 규율되어 왔으며, 이에 따라 북한을 방문하거나 주민을 접촉하는 것은 민간 차원은 물론 통치행위로 볼 여지가 있어 정부 차원의 경우에도 「국가보안법」에 대한 저촉여부에 늘 촉각을 세워왔다. 따라서 북한과의 통신, 접촉, 물자이동 등 일체 행위가 불법을 넘어 「국가보안법」에 저촉되는 행위에 속했다. 그러나 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되면서 정부는 민간에게 교류의 자율성을 일정 정도 부여하는 한편, 제도적으로도 교류·협력할 수 있는 지원시스템을 구축하게 되었다. 이후 「남북교류협력법」은 총 다섯 번 개정되었으며, 법 시행령은 '전부개정' 혹은 '일부개정'을 기준으로 총 여덟 번 개정되었다.

한편, 90년대 초 남북교역이 시작된 이래 개성공단이 설립되기 약 10년 동안까지의 대북사업은 평양이나 남포 중심으로 개성 이외의 지역에 진출하는 내륙기업의 교역·투자 형태가 주를 이루었다. 그

180) 7·7 선언은 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 발표한 '민족 자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별선언'이다. 6개 항으로 된 이 선언의 내용을 보면, 남북 동포의 상호교류 및 해외동포의 남북 자유왕래 개방, 이산가족 생사 확인 적극 추진, 남북교역 문호개방, 비군사 물자에 대한 우방국의 북한 무역 용인, 남북 간의 대결외교 종결, 북한의 대미·일 관계 개선 협조 등이다.

181) 제3장 남북교류·협력 제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다. 제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로·항로를 개설한다. 제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

182) 제17조 남과 북은 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

러나 이는 불충분한 3통이었다. 예를 들어, 1996년 대우가 북한의 조선삼천리회사와 함께 남포에 “민족산업총회사”를 설립하였을 당시 가장 큰 문제점 중 하나가 남한 직원의 북한 체류 문제와 통신 문제였다.<sup>183)</sup> 즉, 남한 직원의 북한 체류는 원칙적으로는 가능하였으나 실제로는 3개월 이내 단기 체류만을 허가하였으며, 그것도 북한 내 주요 정치행사가 있다면 체류 중이라도 다시 한국에 나갔다가 들어와야 하는 불편을 겪어야 했으며, 체류비자 또한 단수비자만 발급해주었다. 이는 지속적인 기술 교류나 노사관계를 유지하는 것을 방해했다. 통신 또한 모든 공장에 인터넷은 물론 국제전화와 FAX가 안 되며 국제통신센터를 통해 전화를 받아야 해서 신속한 의사결정이 이루어지지 못했다.

따라서 남북교역은 6·15 정상회담 이후 2000년을 기점으로 직교역이 가능했음에도 현실적으로는 중국을 경유하는 형태의 남북교역 형태가 새롭게 파생되었다. 즉, 중국을 경유하는 남북교역이 증가하였는데 이에 대한 근본적 원인은 불충분한 3통이 남북교역에 하나의 큰 장벽으로 작용했기 때문이며, 민간 사업가들은 3통의 편의를 제공하는 제3의 공간이 절실했고 이때 지리적으로 가까우면서 한국과 북한 모두 교역이 가능한 중국을 배후지로 선정했다.<sup>184)</sup>

그러나 2000년 이후 개성공단이 착공단계부터 주목을 받으면서 개성공단 중심으로 남북 간 3통과 관련된 법제도적 기반이 급속도로 추진되었다. 즉, 우리 정부는 개성공단 착공 문제를 협의하는 단계에서부터 북한 측에 ‘3통’ 문제를 제기하였다.<sup>185)</sup> 「개성공업지구 통

---

183) 대우 공단 관계자 인터뷰 (2018.8.24., 통일연구원) 및 자료 입수.

184) 이와 관련해서는 정은이, “5·24조치가 북중 무역에 미친 영향에 관한 분석: 한중북 삼국무역에서 편의, 비용의 변동 추세를 중심으로,” pp. 105~106.

185) 통일교육원, “3통(통행·통신·통관),” 2015.12.31., <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16166&mid=SM00000535&limit=10&eqVi ewYn=true&page=2&odr=news&eqDiv=>> (검색일: 2020.8.15.).

신에 관한 합의서」(2002.12.8.), 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」(2002.12.8.), 「개성공업지구 검역에 관한 합의서」(2002.12.8.), 「개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입과 체류에 관한 합의서」(2004.1.29.)를 체결하였다. 남과 북이 개성공업지구에서의 반출입 물자와 우편물, 통행차량 및 인원의 휴대품에 대한 통관을 원활하게 하기 위한 합의였다.<sup>186)</sup> 다른 남북대화에서도 ‘3통’ 문제를 꾸준히 제기하여, 군사당국 간 협의에서는 물론 2007년 남북정상회담과 총리회담, 부총리급의 남북경제협력공동위원회에서도 주요 의제의 하나로 ‘3통’ 문제를 다루었다.<sup>187)</sup> 즉 2007년 10·4 선언에서 3통에 관해 구체적인 언급을 하면서<sup>188)</sup> 그 후속 조치로 2007년 11월 16일 제1차 남북총리회담에서의 합의 사항이 이루어졌으며, 이를 중심으로 2007년 12월 31일에는 통행·통신·통관 제도의 개선 내용을 군사적으로 보장하는 데 합의하였다.<sup>189)</sup>

그러나 무엇보다 3통에 관해 구체적인 고민과 논의가 이루어진 것은 2013년 개성공단이 4월 한미연합 군사훈련 등을 이유로 잠시 중단되었다가 재개된 이후였다. 2013년 7월 6일부터 8월 14일에 걸쳐

---

186) 통일부, “개성공업지구 통관에 관한 합의서,” 2002.12.18., <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22029&group=S>> (검색일: 2020.8.15.).

187) 통일교육원, “3통(통행·통신·통관),” 2015.12.31., <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16166&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true&page=2&odr=news&eqDiv=>> (검색일: 2020.8.15.).

188) “남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하여 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였습니다. 남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 나가기로 하였습니다.”

189) 통행시간 지정제도를 없애고 출입자가 통행 당일에는 편리한 시간에 통행토록 합의하여 통행 편의가 크게 증진되었음, 개성공단뿐만 아니라 금강산 지역에서도 인터넷과 무선전화통신을 2008년부터 허용함. 통일부, “동서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서,” 2007.12.13., <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22114>> (검색일: 2020.8.15.).

개성공단 재개를 위한 7차례의 당국 실무회담이 진행되었고, 이를 바탕으로 개성공단의 발전적 정상화를 위해 8·14 합의사항을 도출하였다. 이때 3통과 관련하여 주목할 점은 3통에 대해 그동안 불편하고 불합리한 부분에 대해 대폭 개선하기로 제도적으로 합의하였다는 점이다. 즉, 남과 북은 개성공단을 왕래하는 남측 인원들의 신변안전을 보장하고 기업들의 투자자산을 보호하는 조치 외에도 상시적으로 통행을 보장하고 인터넷 통신과 이동전화 통신보장, 통관 절차의 간소화와 통관시간의 단축 등의 조치를 취하기로 하고 이와 관련한 실무적 문제들은 개성공단 남북공동위원회를 만들었다.<sup>190)</sup>

이것으로 개성공단 가동 중단사태의 재발방지 및 안정적 운영을 다각적으로 보장하는 한편 개성공단의 운영과 관련하여 당국 간 상설협의기구를 구상·운영하는 데 협의하고, 공동위원회에 3통 및 투자자산보호 등을 위해 필요한 분과위원회를 설치하여 제도개선을 통한 진일보한 점을 보였다. 다만, 통신에 관해 휴대전화 사용 및 인터넷 사용에 대한 어려움이 컸으며, 이에 대한 보완책을 협의하는 과정에서 개성공단은 중단을 맞이하였다.

#### 다. 3통 재개를 위한 쟁점 사항

남과 북은 2013년 개성공단의 잠정 중단 이후 다시 정상화하면서 남북 당국 간 상설협의기구로 ‘개성공단 공동위원회’를 설치하였으며, 그 산하에 ‘통행·통신·통관 분과위원회’를 구성하여 3통 문제와 관련한 현안 문제들을 협의해 왔다.<sup>191)</sup> 여기서 주목할 점은 이미 남

---

190) 통일부, “남북 개성공단의 정상화를 위한 합의서,” 2013.8.14., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148765890>> (검색일: 2020.8.31.).

191) 통일부, “개성공업지구 통관에 관한 합의서,” 2002.12.18., <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22029&group=S>> (검색일: 2020.8.15.).

북이 상당한 수준에서 3통에 대한 협의가 이루어졌다는 사실이다. 특히, 2013년 개성공단 정상화 합의 과정에서는 기업 애로사항과 외국기업 유치와 관련하여 장애요인 해소를 위해 3통 문제 해결을 추진하였는데, 그중에서도 〈표 V-1〉과 같이 상시적 통행보장, 인터넷 통신과 이동전화 통신 공급, 통관 절차 간소화 등 그동안 남북협력을 가로막는 3통에 대해 구체적인 이행 사항의 도출 및 높은 수준의 합의에 도달하였다.<sup>192)</sup>

〈표 V-1〉 3통 관련 남북 간 협의 쟁점

	현 행(2013년 시점)	개선방향
통행	3일 전 특정 날짜·시간 통행 신청	일일 단위 상시통행
통신	유선전화	인터넷, 이동전화 통신
통관	반출 물자 전수 검사	선별검사

출처: 통일부 남북회담본부 홈페이지, “개성공단 정상화 합의서 채택(2013.8.14.) 관련 설명자료”, <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cc/usrtalkmanage/View.do> (검색일: 2020.8.31.).

그럼에도 남북관계가 재개되어 3통에 대한 협의가 다시 진행될 경우, 다음과 같은 쟁점사항이 있다.

첫째, 기존 합의사항에 대한 남북한 이행 여부이다. 특히 북한은 3통에 대해 전향적인 자세가 필요하다. 우리 정부는 2013년 개성공단 정상화를 하면서 남북 간에도 합의한 바와 같이 개성공단이 국제적 경쟁력을 갖춘 공단으로 발전해 나가야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 국제적 기준과 방식에 맞는 ‘3통’ 보장이 중요하다는 인식에서, ‘개성공단 공동위원회’ 차원에는 물론 다른 남북대화 과정에서 주요 의제로 계속 제기해 나간다는 입장을 펼치고 있다. 반면에 남

192) 통일부 남북회담본부, “개성공단 정상화 합의서 채택(2013.8.14.) 관련 설명자료,” 2013.8.13., <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cc/usrtalkmanage/View.do> (검색일: 2020.8.31.).

북 간 합의에도 불구하고 북한의 소극적인 태도로 인해 ‘3통’이 원활하게 보장되지 않았다.<sup>193)</sup> 따라서 우리 정부는 자체적으로 통행·통관 절차 간소화를 위한 조치를 취하였다. 무선인식기술(RFID)을 바탕으로 인원, 차량, 주요 물자에 대한 신속하고 효율적인 관리시스템을 구축하였으며 통행·통관 관련 제도 개선도 병행 추진하였다. 기업의 편의를 위해 관세청 제출 서류의 자동 생성 전송시스템을 구축했으며, 인원 출입 시 우리 측 출입사무소에 제출하던 출입신고서를 생략하는 조치를 2006년 10월부터 시행하였다. 2009년 9월에는 차량 자동심사 시스템을 추가로 설치하였으며, 이와 함께 차량번호판 인식시스템 구축, RFID 리더기 교체, 유선통신 회선 증설 등을 통해 통행·통신·통관 개선을 지속적으로 추진하였다. 한편, 통행·통관의 경우, 남과 북은 분과위원회 협의를 통해 2014년 1월 28일부터 RFID를 이용하여 일일단위 상시통행을 시범 운영하기로 합의하였으며, 이에 따라 남측은 예정대로 시범 운영을 실시하고 2014년 3월 1일부터는 RFID를 통한 심사를 진행해오고 있으나, 북측이 상시통행 시행일자 협의에 응해오지 않으면서 남북 간 상시통행 이행은 지연되었다. 뿐만 아니라 ‘통신’의 경우에도, 2014년 2월 7일 실무접촉을 개최하여 인터넷망 구성 및 경로, 서비스 제공 및 인증 방식, 통신 비밀보장 등 인터넷 연결에 대해 합의하고, 2월 21일에는 KT, 조선체신회사 간 기술적인 협의까지 가졌으나 북한이 인터넷 연결 역시 소극적인 태도를 보이면서 실질적인 진전을 보이지 못하고 있는 상황에서 공단 가동이 중단되었다.<sup>194)</sup>

둘째, 문제는 3통에 대한 합의가 높은 수준에서 이루어졌다고 해도 주로 금강산 및 개성지역에 한정되었다. 따라서 기존 내륙기업의

---

193) 이 부분은 주로 북한정보포털, “3통(통행·통신·통관),” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=79>> (검색일: 2020.9.1.) 참조.

194) 위의 글.

경우도 인천~남포 직항로가 개설되었어도 평양에 접근하기 위해 중국의 단동~신의주를 경유하는 루트를 활용할 수밖에 없었다. 이는 남북교역에 있어서 불필요한 시간과 비용을 초래한다. 반면에 3통에 기반한 육로를 통한 교류의 확대 및 파급효과는 이미 금강산 육로관광을 통해서 뒷받침된다. 2013년 9월 금강산 육로관광을 시작으로 관광객 및 수익이 급증하였다.<sup>195)</sup> 이는 향후 평양 등 북한의 주요 도시를 남북이 육로를 통해 직접 접근 가능할 경우, 남북한 경제에 미치는 파급효과도 적지 않을 것을 의미한다. 바꿔 말하면, 북한 전역으로 3통을 확대·적용해 나가는 방안을 모색해야 한다. 특히, 남북관계가 재개가 되어도 제재로 인해 개성공단을 당장 가동하는 것은 현실적으로 어려움이 적지 않지만, 3통의 확대를 통한 남북 간 전면 교류 재개는 가능하다. 특히, 남북이 2007년 10·4 선언에서 특구 방식으로 법제도·인프라 문제 일괄해결을 제안한 적이 있다는 사실을 볼 때, 향후 개성공단의 방식을 전국으로 확대할 가능성은 적지 않다.

남북경협의 이 많은 장애 요인들을 건건이 하나하나 해결해 간다는 것은 너무나 시간이 많이 걸리고 절차도 많이 걸리고 해결이 매우 어려운 것이기 때문에, 개성공단과 같은 특구 개발 방식을 통해서 법과 제도, 인프라 문제 등을 일괄적으로 해결해 나가는 것이 좋다는 제안을 역시 강조했습니다.<sup>196)</sup>

---

195) 유람선을 타고 금강산 앞바다에 위치한 장전항까지 가서 낮에는 소형 선박으로 육지로 이동하여 관광하고, 밤에는 유람선으로 돌아와 숙박하면서 4박 5일간 관광이 진행되었다. 이후 금강산 당일 관광, 1박2일 관광을 시작하였고 2005년 6월 금강산 관광객이 100만 명을 돌파하였다.

196) 통일부 남북회담본부, “2007 남북정상회담 결과 설명회 개최 관련 설명자료,” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtalttotal/View.do?id=223>> (검색일: 2020.8.31.).

뿐만 아니라 북한은 2002년 11월 개성공업지구법 제정과 2000년 12월 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁중재 합의서 등 4대경협합의서 체결, 2004년 1월 개성공업지구와 금강산 관광 지구 출입 및 체류에 관한 합의서 체결 등 북한의 법제 선진화에 기여했다.<sup>197)</sup> 즉, 2013년 5월 채택된 경제개발구법은 개성공업지구법의 진화·확산 버전으로 평가,<sup>198)</sup> 2011년 12월 라선경제무역지대법의 전면 개정 역시 개성공업지구법의 영향을 크게 받았다고 할 수 있다.

셋째, 유엔사의 문제이다. 설령 남북이 3통에 합의했다고 해도 육상의 경우, 유엔사 문제가 가로막을 수 있다. 육로를 통해 남북이 왕래하려면 우선 다음과 같이 국경선 대신 DMZ라는 군사분계선을 통과해야 하며 군부가 관여한다.

개성공단의 경우 매일 수백 명의 남측 인원들과 100대 이상의 차량이 군사분계선을 넘나들며 남측 도라산 출입사무소와 북측의 개성공단 통행사무소를 출입하였다. 개성공단을 오고가는 차량들은 공장 가동에 필요한 자재, 설비 등을싣고 북측으로 갔다가 개성공단에서 생산된 제품을싣고 남측으로 돌아온다. 이 지역이 일반적인 국경 지역과 다른 점은 정전협정에 따라 관리되고 있는 군사분계선과 비무장지대가 중간에 가로놓여 있다는 점이다. 그만큼 다른 국경지역 보다도 군사적으로 예민하고 출입통제가 필요하다. 이런 이유에서 개성공단에 필요한 '3통'에 대한 협의와 관리는 일반 당국차원과 함께 양측 군부가 관여한다.<sup>199)</sup>

197) 현대경제연구원, “개성공단 10년 평가와 발전 방안,” (현대경제연구원 VIP report 14-44, 2014.12.8.), p. 8, <[http://hri.co.kr/upload/publication/201412108641\[1\].pdf](http://hri.co.kr/upload/publication/201412108641[1].pdf)> (검색일: 2020.9.29.).

198) 유욱, “검증된 실험실’ 개성공단 ‘점-선-면의 북한 개혁’ 이끌어,” p. 162, p. 167.

199) 통일부, “동서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서,” 2007.12.13., <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22114>> (검색일: 2020.8.10.); “[‘쌍방은 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」이행을 위한 남북장관 합의에 따라 개성공업지구와 금강산 관광지구의 교류협력을 활성화하기 위

즉, 군사분계선 전체 구간의 관할권은 유엔사에 있다. 1953년 7월 27일 체결된 ‘군사정전협정’ 제1조 7호와 8호에는 군사정전위원회의 허가 없이 군인이나 민간인의 군사분계선 통과 불가 및 비무장지대의 통행을 요구하는 경우 지역사령관의 승인이 필요하다고 규정되어 있다. 다만 2000년 11월 17일 유엔사와 조선인민군은 ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서’를 체결하여 군사분계선과 비무장지대 일부 구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 하고, 그 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의 처리도록 하여 개성 쪽 통로의 관할권을 남과 북의 군대에 넘겼다.<sup>200)</sup> 또한 2002년 9월 12일 유엔사와 조선인민군은 위와 통일한 합의서를 체결하여 전진–온정리간 철도와 송현리–고성간 도로에 대해서도 마찬가지로 합의하여 금강산쪽 통로 관할구역을 남과 북의 군대에 넘겼다. 즉 비무장지대에서 개성과 금강산쪽 출입 통로는 유엔사 관할이 아니라 남북의 관할로 이미 넘어온 것이다.<sup>201)</sup> 따라서 향후 재개가 된다면, 이 점을 고려하여 개방될 여지가 있다.

---

하여 동·서해 지구 남북관리 구역 통행·통신·통관을 다음과 같이 군사적으로 보장하기로 하였다……본 합의서는 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장이 서명·교환한 날부터 효력을 발생한다.” 북한정보포털, “3통(통행·통신·통관),” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=79>> (검색일: 2020.8.27.).

200) “[김서진 칼럼] 개성과 금강산쪽 출입통로는 유엔사 아닌 남북 관할,” 『폴리뉴스』, 2020.1.20., <<https://polinews.co.kr/news/article.html?no=449721>> (검색일: 2020.8.27.).

201) 위의 글.

## 2. 2단계: 3대 경제벨트와 서부 제조업벨트 형성

### 가. 필요성 및 개념

한반도 신경제구상의 3대 경제벨트 구축은 동해안의 에너지·관광자원벨트, 서해안의 산업·물류·교통벨트, DMZ의 환경벨트 등 이른바 각 구역의 비교우위에 바탕을 둔 산업벨트의 조성이다. 이 3개의 경제벨트가 교통·물류·통신 및 에너지망을 중심으로 하나로 연결될 때 한반도에서 하나의 경제권이 형성되어 신(新) 성장 동력을 마련하고, 이를 토대로 향후에는 경제영역을 북방과 남방으로 확대 할 수 있다는 구상이다(〈표 V-2 참조〉).

〈표 V-2〉 한반도 신경제구상과 3대 경제벨트

지역	내용
동해안 에너지 자원벨트	금강산, 원산·단천, 청진나선 남북공동개발 후 동해안 러시아와 연결
서해안 산업·물류·교통벨트	수도권, 개성공단, 평양·남포 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트 건설
DMZ 환경벨트	설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구로 개발



출처: 통일부, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/> (검색일: 2019.10.20.) 참고.

따라서 3대 경제벨트 구축을 위해서는 남북 산업 통합을 위한 기반 마련이 우선적으로 이루어져야 하며, 그중에서도 특히 제조업 기반 구축을 통한 성장 동력 확보가 뒷받침되어야 한다. 왜냐하면 제조업은 과거에도 경제성장의 엔진이 되어 왔을 뿐만 아니라 현재 제조업 강국들이 세계경제를 이끌고 있으며,<sup>202)</sup> 미래의 트렌드가 아

202) 18세기 후반에 시작된 산업혁명은……‘발전된’, ‘선진화된’, 또는 ‘산업화된’나라는

무리 4차 산업 중심의 최첨단 산업으로 재편된다고 해도 오히려 제조업이 더욱 중요시될 전망이기 때문이다. 이는 최근 탈산업화가 진행되고 있는 OECD 국가 중심으로 확고한 제조업 기반 없이도 지속 성장이 가능한지에 대한 논쟁이 가열되고 있다는 점 뿐만 아니라 일부 OECD 국가에서는 제조업 비중의 축소가 더 이상 진행되지 않거나 또는 오히려 제조업이 확대되는 추세를 통해서도 뒷받침된다.<sup>203)</sup> 독일의 인더스트리 4.0, 일본의 소사이어티 5.0, 중국의 2025, 한국의 제조업 르네상스 비전 등 주요 국가들의 발전전략을 보면, ‘혁신’이라는 것이 단순히 첨단산업의 육성이 아닌 제조업 기반으로 이루어져야 한다는 사실을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 이러한 정책들은 4차 혁명 시대를 맞이하여 단순히 첨단산업의 육성이 아닌 제조업을 기반으로 하는 산업 고도화 전략을 추구하고자 마련된 구상으로,<sup>204)</sup> 이는 향후 제조업이 혁신 성장의 주요 원천이 될 것이라는 인식에서 비롯되었다. 게다가 포스트 코로나 시기에 제조업의 중요성이 더욱더 부각될 것으로 전망된다.

따라서 본 장에서는 한반도 신경제구상의 3대 경제벨트 구축을 위해 제조업 부문의 남북 협력방안에 초점을 맞추어 고찰하고자 한다.

---

동의어가 되었다. 이러한 조합은 최근 수십 년간 제조업이 한국과 대만과 같은 신흥 공업국(NIC)의 등장에서 했던 역할로 다시 강조되었다. 제조업은 여전히 중국과 인도가 자신들을 현대적이고 도시화된 사회로 바꾸려는 계획들의 기초이다. 로저 헤이터·제리 파웰 지음, 남기호 외 옮김, 『경제지리학: 제도주의적 접근』(서울: 주시그 마프레스, 2020), p. 335.

203) 한국산업기술진흥원·산업통상자원부, “제조업이냐, 서비스업이냐?”, 『KIAT 산업 기술정책 브리프』, 제2015-08호 (2015), p. 1.

204) 최근 미중 패권경쟁에서 미국이 중국을 경제하는 가장 큰 이유는 강력한 제조 생태계를 가진 중국의 혁신 잠재성을 크게 평가하고 있기 때문이다. 따라서 지속적 경제 성장의 핵심은 새로운 지식창출과 기술혁신이며, 이 혁신을 실천하기 위해서는 R&D와 제조가 근접해야 하며, 제조 없이는 다음 세대의 혁신은 불가능함을 강조한 것이라고 할 수 있다. 박은미, “미국 제조업 르네상스의 의미와 교훈: 혁신에서 제조의 중요성”, 『KIET 산업경제』, 제2017-07호 (2019), pp. 56~60.

## 나. 3대 경제벨트와 서부 제조업 현황

본 보고서는 제조업벨트 구축방안을 고찰하기 위해 우선 북한의 '서부지역'에 착안한다. 그 이유는 다음과 같이 서부지역이 상대적으로 동부에 비해 제조업을 구축하는 데 있어 유리한 조건을 갖추고 있기 때문이다.<sup>205)</sup>

첫째, 인구가 집중되어 있다. 그래프와 같이 북한은 평양 중심의 서부권에 인구가 밀집되어 있다. 총 인구 2,500만 명 중 평양이 300만을 차지하며, 남포시도 천리마구역·강서구역·룡강군·대안구역 등 주변지역을 모두 합하면 80만 명이 넘어 평양 다음의 대도시에 속한다. 뿐만 아니라 신의주, 평성, 개성, 순천 등 나머지 중소도시들 또한 인구 30만 명 전후로, 이는 청진이나 함흥 등 동부의 대도시를 제외하면 비교적 규모가 큰 도시 그룹에 속한다(그림 V-1참조). 따라서 서부에 인구가 밀집되어 있다는 사실은 서부가 주요 생산요소 중 하나인 풍부한 노동력 제공의 원천지인 동시에 소비지가 되어 시장의 형성 뿐만 아니라 수송비 절감에도 일정 정도 기여할 수 있다는 의미와 상통한다.<sup>206)</sup> 뿐만 아니라 인구가 집중되어 있다는 것은 그 만큼 유능한 인재도 집중되어 있다는 것이다, 정보기술 파급효과도 함께 기대해볼 수 있다.<sup>207)</sup>

205) 서부지역에 착안한 이유 4가지는 주로 정은이 외, 『김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석』(서울: 통일연구원, 2019), pp. 33~36에 의해 작성함.

206) 세계적인 경제지리학자 폴 크루그먼은 "국제적으로 교역되는 재화의 생산입지를 결정하는데 있어 수요의 역할을 강조하였으며, 기업은 수송비를 최소화하기 위하여 대규모 지역수요가 있는 입지를 선택하고자 한다."는 사실을 입증하였다. 폴 크루그먼 지음, 이윤 옮김, 『폴 크루그먼의 지리경제학』(서울: 도서출판 창해, 2017), pp. 88~89.

207) 고급 인재들의 경우, 평양소재의 대학 또는 유학을 다녀오면 평양 또는 그 인근 도시에 배치받기를 원하며, 실질적으로 그렇게 편성이 된다. 따라서 평양 중심으로 인재가 모이게 되어 있는 반면, 함경북도 등 동쪽의 경우 인재들이 덜 선호하는 지역이 된다. 평양 출신 탈북자 C씨 및 남포 출신 탈북자 B씨 인터뷰(2019.9.6., 2019.

〈그림 V-1〉 북한 주요 도시 인구 규모 순위별 비교



출처: Rainer Dormels, *North Korea's Cities: Industrial Facilities, Internal Structures and Typification* (Paju : Jimoondang, 2014), p. 25의 Table III-7(25)을 참고하여 저자 작성.

둘째, 소비지와의 접근성 및 운송비 절감의 측면에서 서부지역은 도로교통 인프라 설비가 상대적으로 동부에 비해 잘 갖추어져 있다. 북한의 철도·도로 노선을 보면 서부지역에 집중 편성되어 있는 것을 알 수 있다. 무엇보다 다음과 같이 평의선·평부선·평남선·평안선·평북선·만포선, 황해청년선 등 주요 철도 노선과 평양-신의주, 평양-개성, 평양-원산, 평양-나모, 사리원-해주 등 도로 노선이 모두 평양을 중심으로 통과하고 있다(〈표 V-3〉 참조).

우리 나라의 주요 철도 로정은 수도 평양시를 중심으로 하여 배치되어 있다. 우리 나라의 주요 간선 철도 로정에는 평의선(평양-신의주), 평남선(평양-남포), 평안선(평양-온천), 황해청년선(평양-사리원-해주), 평북선(길주-혜산), 혀천선(단천-홍원), 무산선(고무산-무산), 강원선(고원-평강), 청년이천선(평양-세포), 은률선(은파-철산) 등이다.<sup>208)</sup>

8.20., 통일연구원).

208) 류승기 지음, 『조선관광지리(대학용)』 (평양: 관광대학출판소, 2016), p. 72.

우리 나라에서는 1급도로가 도로의 총 연장길이에서 20%의 비중을 차지하는데 대표적인 도로들을 본다면 평양-신의주, 평양-개성, 평양-원산, 평양-나모, 사리원-해주, 원산-함흥, 원산-고성, 북청-혜산, 함흥-충진 등 10여개의 구간을 연결하는 도로이다.<sup>209)</sup>

〈표 V-3〉 북한 주요 도로 이정표 및 철도 안내도

노선명	구간	연장(km)	차로수(m)	개통시기	비교
평양원산고속도로	평양-원산	196	2~5차로(20)	1978년	콘크리트
평양개성고속도로	평양-개성	162	4차로(19)	1992년	아스팔트
평양향산고속도로	평양-향산	119	4차로(24)	1992년	아스팔트
평남고속도로	평양-남포	44	12차로(72)	2000년	아스팔트
금강산 고속도로	원산-온정리	107	2차로(14)	1989년	콘크리트
평양강동고속도로	평양-강동	33	4차로(18)	1989년	아스팔트

출처: 교육도서출판사, 『도로리정도』(평양: 교육도서출판사, 2006) 참고,

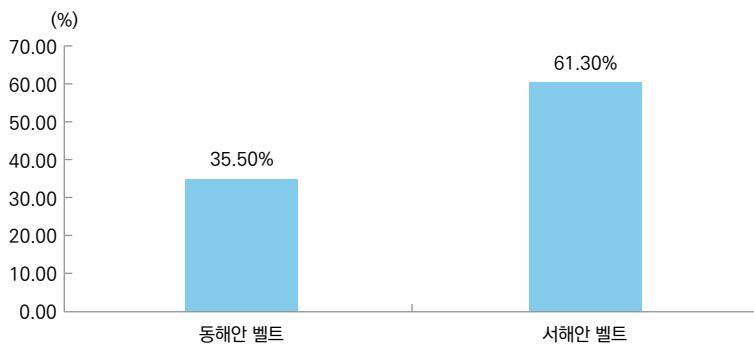
이는 평양과 인접한 곳에 입지한 서부 도시들이 곧 교통의 요충지라고 할 수 있다.

셋째, 서부지역의 국토면적이 동부지역에 비해 넓을 뿐 아니라 평야지대가 많은데, 이는 그만큼 공산품의 1차 원료생산기지가 풍부함을 의미한다.<sup>210)</sup> 특히 제조업분야는 농업, 임업, 축산업, 수산업 등 1차 산업부문에서 획득한 원료를 기본으로 부가가치가 높은 2차 산품으로 가공하는 만큼, 제조업은 원료생산기지와의 접근성이 매우 중요하다. 그런데 2016년 『로동신문』에 근거하여, 북한 농수축산 및 임업 관련 기업소의 개체 수를 조사한 결과, 〈그림 V-2〉와 같이 북한은 동부지역에는 원료생산기지가 전체의 35.5%가 분포되어 있는 반면에 서부지역은 61.1% 분포되어 동부의 약 2배 많다.

209) 위의 책, p. 73.

210) 정은이 외, 『김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석』, pp. 33~36에 의해 작성함.

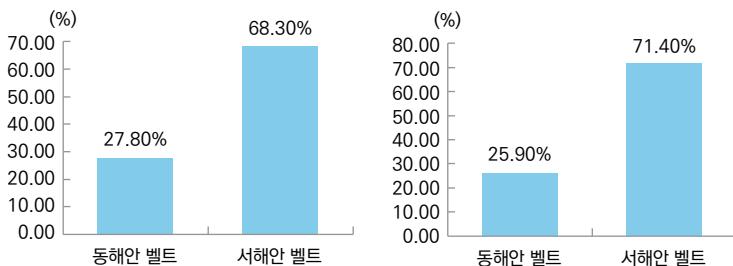
〈그림 V-2〉 북한 농수축산임업 기업 단위의 지역별 분포 비중(2016년)



출처: 로동신문(2010~2016) 분석 결과에 의해 저자 작성.

넷째, 이미 제조업 기반이 형성되어 있다면, 역사적 경로의존성에 의해 이는 제조업이 발달하기에 긍정적인 기여를 할 것이다. 그런데 서부지역은 일찍이 평양을 중심으로 제조업 기반이 형성되어 있었으며, 현재도 〈그림 V-3〉과 같이 기업 수를 기준으로 볼 때 서부지역에 전체 제조업 기업 수가 68.3%를 차지하고 있으며, 그중에서도 특히 경공업이 집중 분포되어 있다. 예를 들어 2014년 산업연구원이 발표한 기업소 수를 기준으로 보았을 때, 경공업 부분에서 동해안 경제벨트가 차지하는 비중이 25.9%인 반면에 서해안 경제벨트는 71.4%를 차지하여 절대적으로 큰 격차를 보이고 있다. 이는 고정비용의 절감뿐만 아니라 기술 인력의 확보에도 유리하다.

〈그림 V-3〉 북한 제조업(좌) 및 경공업(우) 기업소의 지역별 총수 및 비중(2016년)



출처: 이석기 외, 『북한의 기업』(서울: 산업연구원, 2014), pp. 767~810을 토대로 저자 작성.

다섯째, 남한의 수도권에 인접해 있다. 따라서 개성공단의 사례에서와 같이 기본적인 전력, 통신이 남한과 쉽게 연결 가능하며 물류비 또한 절감할 수 있으며, 시간을 절약해 납기 준수 등이 용이하다.<sup>211)</sup> 이는 개성공단의 사례를 통해서도 입증되었다.

#### 다. 제조업벨트 구축을 위한 동서지역 격차 및 쟁점

우선 초기 제조업협력을 위해서는 우선 접근을 위한 도로교통 인프라에 대한 파악이 우선적으로 고려해야 한다.

그런데 동해안은 산업별로 원산을 중점도시로 금강산, 백두산, 칠보산, 마식령 스키장 등을 연계하는 관광산업벨트를 계획하고 있다. 뿐만 아니라 광물 가공기지, 금속화학, 그리고 어업을 중심으로 한 수산물 가공기지가 주를 이루며 여기에는 항을 끼고 산업이 입지한 원산, 단천, 흥남이 중심이 된다. 따라서 H라인의 동부라인은 철도도로 등 육상접근보다는 항만과 항만을 배로 연결하여 운반하는 해운 중심의 협력이 우선시될 수 있다. 이를 통해 각 항만에서 철도라인을 통해 육로로 중국이나 러시아로 가는 방식도 물론 함께 고려

211) 김석진, 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제 워크숍 토론문(2020.10.29.).

될 수 있다. 따라서 남북 간 3통이 개방이 된다면, 동해안은 해상을 통해 물류와 산업이 먼저 개통·협력이 될 가능성이 높다.

그러나 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

첫째, 동부지역의 경우, 인문지리적 조건을 통한 산업분포 현황을 살펴보면, 물동량이 매우 제한적일 수 있다. 반면에 해상은 시작과 끝점으로 물류가 곧바로 이동하고 대량 수송이 목적이지만 남북 초기 물류 협력의 단계에서는 해상 수송을 통해 대량으로 수송할 만한 물자가 그리 많지 않을 것으로 예상된다. 오히려 소규모라도 끊임없이 철도나 도로를 통해 사람과 상품이 이동하는 것이 경제적 파급효과가 크며 이를 통해 한반도뿐만 아니라 인접국으로도 물류와 생산이 연결될 수 있는 평양을 끈 서부지역이 유리하다. 물론 광물은 예외일 수 있지만 무엇보다 항구에서 북한 내륙으로 연계되는 육로 도로·철도 등의 교통상황을 보면 서부보다 낙후되어 있다. 이런 측면에서 볼 때 해상과는 다른 육상을 통한 접근의 장점을 가지는 서부가 거점이 될 수 있다. 즉, 서부는 도로 및 철도의 역사(驛舍)를 중심으로 산업·물류·교통벨트가 계획되었으며 동해보다 비교적 인프라가 잘 구비되어 있다. 과거 남북경협에서도 기업이 주로 평양과 남포를 생산과 물류의 거점으로 삼은 이유가 바로 도로·철도의 인프라에 대한 접근이 유리했기 때문이다. 남포에 물류가 집결되면 바로 육로를 통해 평양으로 운반이 가능하다. 이는 서부지역의 물류나 생산이 평양뿐만 아니라 다른 지역으로도 상호 확산되기에 유리한 입지에 있음을 뒷받침한다. 즉, 물류나 생산의 경우, 인구나 산업 및 교통 인프라 등을 고려하면 북한 서부가 압도적으로 유리하다.<sup>212)</sup>

---

212) 정은이 외, 『김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석』, pp. 33~37.

〈그림 V-4〉 공간적 범위

동해안벨트	서해안벨트
4개 도: 함경북도, 함경남도, 강원도, 양강도	5개 도: 황해남도, 황해북도, 평안남도, 평안북도, 자강도

출처: 정은이 외, 『김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석』, p. 33.  
 원전: 통일부, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2019.10.20)에 근거하여 저자 작성.

둘째, 무엇보다 동부는 조선, 석탄화학, 금속, 기계, 제철 등 중화학 공업이 집적되어 있어서 공장 내 또는 산업 내 분업, 나아가 기술이전 등의 협력이 이루어지면 파급효과가 그만큼 클 것으로 예상되지만, 문제는 규모가 매우 크고 장치산업이 많다는 점이다. 바꿔 말하면, 초기 남북경협 재개 시 중소기업이 접근하기에는 매우 제한적이다. 한국의 울산 현대, 포철, 삼성대우조선소, 한진 해운 등 대기업 중심으로 협력이 이루어져야 한다. 반면에 서부는 인구가 밀집되어 있고, 식품부터 농산물 1차 가공, 의류봉제의 소비재 산업을 비롯하여 화학제품들, 의료기기, 전자, 컴퓨터 4차 산업 등 노동집약부

터 자본집약 부문까지 전 방위적으로 모든 분야에 대해 집적해 있어서 당장 중소기업이 진출할 수 있을 뿐만 아니라 향후 대기업의 진출도 모색할 수 있다.

셋째, 남한의 수도권뿐만 아니라 중국과의 접근성에서 보아도 동부는 지리적으로 한계가 많다. 이는 북중 전체 교역량 중 육로무역의 80%가 실질적으로 단동을 통해 이루어진다는 사실을 보면 알 수 있다. 단동은 배후 도시의 규모가 상대적으로 크며 향후에는 한반도가 서부권을 중심으로 중국과 연계가 되면 거대한 하나의 경제권이 형성될 잠재성을 가지고 있다.

크루그먼은 소국도 생산의 지리적 구조에 따라서는 중심이 될 수 있다고 주장하였는데…대국인 중국도 여러 지역으로 구성되어 있는 만큼 한국도 반드시 중국의 주변으로 전락한다고 보기는 어렵다. 오히려 산동성을 비롯하여 한국에 인접한 지역을 경제적으로 밀접하게 연계시킬 수 있다면 이를 포괄하는 보다 큰 중심이 될 수 있다.<sup>213)</sup>

물론 육로로 지금 당장 접근하기 위해서는 유엔사가 걸림돌이 된다. 왜냐하면 육로를 통한 물류는 일단 비무장지대를 통과해야 하기 때문이다. 그러나 종전에 개성공단 및 금강산 육로관광이 열렸을 때 통행을 보장하기 위해 북한의 인민군과 남쪽의 유엔사가 합의해서 남한군의 관할 하에 열기로 합의하였다. 이러한 관례로 미루어 보아 비록 현재 금강산 관광 및 개성공단 중단으로 인해 막혀버렸지만, 어느 정도 합의의 여지가 남아 있다.

따라서 초기에는 남북이 해상 중심으로 일시적으로 산업협력이 이루어질 수 있지만, 교역의 범위가 확대되면 인구 및 교통 인프라가 상대적으로 갖추어진 서부 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 특

---

213) 폴 크루그먼 지음, 이윤 옮김, 『폴 크루그먼의 지리경제학』, pp. 51~52.

히, H라인을 구상할 때 서해안의 도로 인프라의 연장선상에 있는 평양을 중심으로 개성, 해주, 사리원, 평성, 송림, 남포, 신안주(개천), 정주, 신의주 도시가 중점 개발의 거점이 될 수 있다. 이곳은 대체로 지대가 평坦하면서도 일정 정도 교통 인프라가 형성되어 있어 초기 국면에도 접근이 가능하며 인구 유동성이 높고, 소비도 생산의 파급 효과도 함께 고려할 수 있기 때문이다. 최근 북한의 경제개발구만 보아도 어느 정도 개발되고 인프라가 형성된 곳을 중심으로 공업단지나 도시 개발을 하는 것이 추세이다.

이를 통해 물류와 생산의 거점이 형성되면 이를 중심으로 남북은 새로운 수요에 맞게 도로·철도 인프라 협력을 진행해야 하며, 합영·합작 방식으로 산업협력의 영역을 더욱 넓혀나가 개성공단과 같은 산업 공단의 설립도 함께 고려할 수 있다. 이때 산업공단을 중심으로 물류센터 등 각종 서비스업종도 함께 설립할 수 있다. 이는 점차적으로 북한 내 공급망 및 시장과 연계를 통해 북한 경제에 파급 효과도 함께 고려해야 한다. 특히 서부로 진출할 경우, 남북이 함께 중국에 진출할 수 있다는 이점이 있다. 북한은 인건비와 지대가 저렴해 저렴한 생산비로 상품 생산이 가능하며 이를 통해 중국과 러시아에 진출할 수 있다.

## 라. 서부 제조업벨트 구축 접근 방안

### (1) 구상무역(求償貿易)과 지식공유 연계

남북 분업체계를 위한 물류 협력을 위해서는 우선 제재 상황을 고려하여 ‘유무상통(有無相通)’의 원칙에 입각한 구상무역의 방식부터 고려할 수 있다. 이는 중국이나 러시아의 사례와 같이 ‘상호 필요’에 의해 제재 품목이 아니면 교역의 물꼬를 틀 수 있는 실현 가능한 방

식이며, 과거 남북도 개성공단 외에 ‘내륙기업’ 등의 사례에서와 같이 5·24 조치 직전까지만 해도 빈번히 실행했던 교역 방식 중의 하나였다.

물론, 이 단계에서도 여전히 비핵화나 대북제재가 일정 수준 해결 또는 완화되지 못할 가능성이 있지만 그럼에도 제재가 조금이라도 완화된다면, 행위자별로 교류에 대해 높은 수준의 자율성이 부여되고, 제한적이지만 교역의 가장 초보적 형태인 단순 물물교환 형태의 상품교역이 이루어질 수 있다. 나아가 기술협력을 통한 산업 부문의 협력으로도 발전할 수 있는 잠재력을 내포하고 있다. 왜냐하면 화폐의 지불 없이 제품 대 제품의 교환으로만 이루어지는 가장 초보적인 구상무역의 형태라도 상품과 상품의 교환과정에서 양자 간 기술적 격차나 차이에 의해 상품에 대한 기술적 지도가 필연적으로 발생하기 때문이다.

예를 들어, 2006년 남북은 「경공업 및 지하자원개발에 관한 합의」에 따라 2007년 남한은 의복류(2,700만 달러), 신발(4,200만 달러), 비누(1,100만 달러) 등 북한이 경공업 제품을 생산하는 데 필요한 원자재(현물)를 유상으로 제공하고 이에 대해 북한은 광물자원의 생산물, 지하자원 개발권 및 생산물 처분권 등으로 대신 상환하는 협약을 체결하는 한편, 합의서 제3조항을 보면, “경공업 원자재 제공과 관련하여 10명으로 구성된 남측 기술지원단이 1차로 2007년 8월 7일부터 11일까지 북측의 경공업 공장 현장을 방문하고 기술지원을 진행하며 추가로 3회 실시한다” 등 구상무역의 형태지만, 기술지원을 위한 인력 파견에 관해서도 합의를 하였다.<sup>214)</sup> 이에 따라 실제로 2007년 북한의 함경남도 단천 지역에 입지한 검덕, 대홍, 룽양 등

214) 통일부 남북회담본부, “〈남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의서〉 이행을 위한 세부합의서,” 2007.7.7., <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2020.7.1.).

세 개 광산지역에 대해 남측 현지 조사가 3차례에 걸쳐 이루어졌다.<sup>215)</sup> 또한 북한은 남북합의서에 따라 2007년 상환분 일부에 해당하는 금액을 아연괴로 상환하였다. 이후 남북관계의 경색으로 인해 이 사업이 지속되지는 못했으나 향후 교류가 재개된다면 우선적으로 고려해야 할 방식이다. 이는 2007년 10·4 선언에서도 전문 기술자를 동반한 교류 협력에 대해 남북이 합의하였다.

기업의 원활한 경영 활동과 기술 이전 등을 통해서 남북경협이 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 사람과 사람 간의 소통이 매우 중요하고, 합의한 사항은 반드시 이행함으로써 예측 가능성을 높여야 한다는 점도 강조했습니다.<sup>216)</sup>

따라서 교류가 재개되면 구상무역의 단계에서도 기술 인력의 파견 및 지도 등 지식공유 및 역량 강화 사업을 적극적으로 실시해야 한다.<sup>217)</sup> 이를 위해 정부는 향후 기술협력이 동반된 교역부문에 대해서는 법제도적 장치 마련 및 금융 지원 등을 늘려나가 기술협력을 동반한 산업협력을 장려하는 방안도 적극적으로 고려해야 한다.

물론 제재 하에서는 일부 광물 자원이 제재의 대상일 수 있으며 투자 또한 극히 제한될 수 있다. 따라서 초기에는 제재 영향을 상대적으로 덜 받는 접근하기 쉬운 산업 부문 중심으로 협력을 개시하되 기술 협력을 통한 역량 강화에 주력을 두고 정부는 이에 대한 법제도적 지원을 해야 한다. 이와 함께 이러한 투자를 지원하기 위한 항만,

---

215) 위의 글.

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

217) 구상무역은 외화의 유출 없이도 우수한 자본주의 제품과 같은 생산설비를 국내로 유치하며, 자본주의 제품의 수입 방식으로는 얻지 못하는 자본주의 국가의 제조기술 및 경영 기술의 습득을 할 수 있다는 장점이 있다. 조규진, “구상무역의 종류,” 『마케팅』, 제38권 2호 (2004), p. 55.

철도 등 인프라 개발 등 다양하고 포괄적인 정부주도의 인프라 사업도 검토할 수 있다. 실제로 2007년 남북 간 유무상통의 원칙에 입각한 경공업 및 지하자원 개발 사업이 교통망 건설과 결합된 패키지형 사업으로 일정 부분 전개되었다. 북한 단천지역의 3개 광산에 대한 시설 조사와 함께 남한은 이를 둘러싼 전력, 철도·도로 항만 시설에 대한 현지 조사를 3차례나 동시에 진행하였다.<sup>218)</sup>

이러한 기반을 토대로 향후 비핵화나 제재가 일정 정도 완화되면, 민간은 협력의 품목이나 범위를 점차 확대해 합작·합영의 단계로 발전시킬 수 있다. 즉, 구상무역 형태의 교역이 향후 제재 여건에 따라 정상교역으로 발전할 수 있으며 투자를 동반한 개발 협력으로 추진될 수 있다.

## (2) 거점지역 조성

우선 물류, 산업, 교통의 중심지로 3개 권역을 거점으로 구분할 수 있다.

첫째, 남북의 거점지역 조성이다. 이는 남한의 수도권과 개성을 연결하고, 개성~평양을 중심으로 북한 전역을 연계하는 남북한 도시 연결 방식이다. 두 번째는 남북중 3각 거점이다. 이는 신의주~단동을 중심으로 남한의 수도권과 개성, 개성~신의주 간 연계이다. 특히 이 구간 도시연결은 향후 서울~평양~북경을 잇는 수도 거점으로 확대될 수 있다. 세 번째는 남북과 기타 해외와의 연계이다. 이는 인천과 남포를 연결하여 동남아 및 일본 등 동해를 연결하는 방식이다.

---

218) 철도조사는 단천-검덕-대홍 구간, 단천역-단천항, 단천항-김책항 간 조사, 항만시설 조사는 단천항 및 김책항에 대한 조사가 이루어졌다.

### (3) 점·선·면으로 단계적 접근 및 클러스터 구축 기반 마련

먼저 남북 제조업 협력은 우선 제재 여부에 따라 제한적이어서 물물교환의 방식에서 개시될 것이며, 따라서 초기에는 남북 간 물류연결이 중요하다. 왜냐하면 물류는 경제협력의 가장 기초가 되는 재화와 생산요소(사람·자본·기술 등)의 이동을 가능하게 하는 가장 유용한 수단으로써 경제통합으로 가는 첫 단계이기 때문이다.<sup>219)</sup> 특히 본 장에서 의미하는 남북 물류시스템은 단순히 상품의 신속한 통과에만 초점을 맞춘 물류협력이 아니다. 이는 원부자재가 생산 현장에 투입되는 공정에서 완제품을 생산·출하해 이것을 최종 소비자에게 공급하는 수송, 하역, 포장, 보관 등의 전 과정에 차안하는 방식이다. 물류를 출발지점에서 목표지점까지 신속하게 연결하는 것이 목적이라면 오히려 배나 비행기를 통한 직항로로 가는 방식이 더 효율적일 수 있다. 즉, 이는 필요한 양의 물품을 가장 적은 경비를 들여 신속하고 효율적으로 원하는 장소에 적기에 보냄으로써 가치를 창출하는 것을 목적으로 하는 ‘유통’의 개념보다는 산업을 포함하여 더 포괄적으로 운영되는 것이다. 예를 들어, 개성공단의 사례에서 보면, 경의선 고속도로(선) 중간에 개성공단이라는 면을 조성하고, 개성에서 필요한 물자를 한국, 중국 등 해외 또는 평양 등 국내에서 조달받고, 받은 원료를 가공하여 평양 등 북한 내수시장이나 또는 한국이나 중국 시장에 수출하는 방식이다. 즉, 물류의 시작점과 최종 도착 지점이 선으로 연결이 되면, 선 한 가운데에 면이 접촉할 수 있게 산업 공단을 건설하는 것이다.

---

219) 발라사는 경제통합을 달성하기 위해서는 다섯 단계의 과정을 거친다고 하였다. 즉, 첫 번째 단계는 자유무역지역(free-trade area)이다. 두 번째 단계는 관세동맹(customs union)이다. 세 번째 단계는 공동시장(common market)이다. 네 번째 단계는 경제동맹(economic union)이다. 마지막 단계는 온전한 경제통합(total economic integration)이다. 김병규, “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제통합 연구,” 『JNKS』, 제4권 1호 (2018), pp. 179~180.

따라서 본 보고서에서는 단순 물류가 통과하는 수준을 넘어 상호 경제적 파급 효과가 기대되는 이른바 ‘3통(通信, 通航, 通商)’에서 확대된 산업협력을 포괄한다. 물론 물류 협력 초기 단계에서는 북한이 서해안 경제벨트와 동해안 경제벨트 중심으로 국내 및 러시아, 중국, 한국 사이에 물류만 통과시켜주고 중간에 수수료를 받는 물류 협력 방식이 거론될 수 있다. 이는 북한이 원한다면 초기 단계에서는 가능한 방식이지만, 문제는 단순히 북한이 길을 내주고 중계 수수료를 챙기는 통과식 물류 협력방식으로는 경제에 미치는 파급효과가 적을 뿐만 아니라 3대 경제벨트의 연결에도 기여가 적어 지속시키기 어렵다.

그러므로 남북 간 물자가 이동하는 초기 단계에는 통과식 물류 협력 방식이 추진되어도 점차 산업협력과 연계되는 방식으로 전환되어야 한다. 끊임없이 지속적으로 철도나 도로를 통해 상품과 사람이 이동하여 경제적 파급 효과를 초래하는 형태의 산업물류 협력방식이다. 다만, 본 보고서는 대외환경을 고려한 2030에 대한 전략과제에 대해 논하므로, 여기서는 남북 물류산업협력의 수준을 재화의 자유로운 이동에 한정하여 방향을 제시한다.

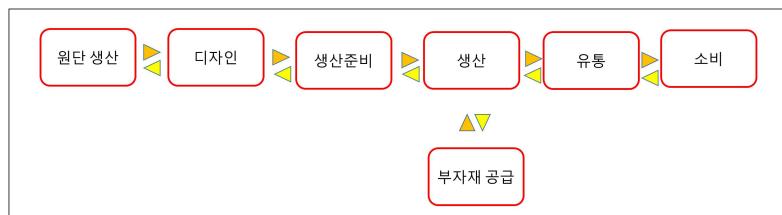
이를 위해 우선 서부 교통 중심지를 따라 물류의 거점을 형성하고, 이 거점지역에 남북이 협력하여 개성공단과 같은 공단을 설립하여 선을 면으로 확장시켜 나아간다. 물류 중심지는 주로 교통의 접근성이 좋은 곳에 형성되기 때문에 산업공단을 물류중심지에 설립하면 집중이 발생하고, 집중이 발생하면 하나의 클러스터가 형성되는 여건이 조성될 수 있다.<sup>220)</sup> 예를 들어 개성에는 남북제조업단지

220) M. Porter가 제시하는 클러스터 개념을 분석적으로 검토해 보면 클러스터의 기본 요건을 5가지로 구분할 수 있다. 즉, ① 특정(혹은 연관) 산업의 다수 기업들과 ② 관련 기관 및 제도들이 ③ 지리적으로 집적하여 ④ 상당히 긴밀하게 연계(network)를 맺음으로써 ⑤ 생산·물류비용, 기술혁신 및 확산 등에 있어서 다양한 집적경제를 창출하는 것이다. 즉, 동종 및 연관, 관련 기관 및 제도, 지리적 집적, 상호연계,

가, 해주의 경우, 풍부한 모래와 시멘트 등을 활용한 자원위탁가공단지가, 평양에는 우수한 인재를 활용한 첨단 IT산업단지를, 남포는 평양과 가까우면서 항을 끼고 있어 해외수출가공단지를, 신의주는 중국과 가깝기 때문에 중국 수출지향형 위탁가공단지 등의 조성이 고려될 수 있다〈그림 V-6 참조〉. 최종적으로는 각 지역에 형성된 클러스터가 연계되어 남북의 서부지역이 하나의 제조업벨트가 구축되는 것이다.

이 과정에서 무엇보다 중요한 점은 북한에 조성된 산업공단이 북한 내 원료 공급망 및 내수시장과 연계되어야 하며, 이를 위해서는 북한에도 다양한 가치사슬이 형성될 수 있도록 기업 및 산업이 연계되어야 한다는 점이다.<sup>221)</sup> 예를 들어 〈그림 V-6〉와 같이 의류패션 산업이라면 원단생산에서 디자인, 유통, 소비가 북한 내에서 형성되어야 한다.

〈그림 V-5〉 의류패션산업의 가치사슬



출처: 이상욱·김경민, “서울 구로·가산동 의류패션산업의 가치사슬과 네트워크,” 『한국경제지리학회지』, 제17권 3호 (2014), pp. 467의 〈그림 1〉 참고.

원전: Peter Dicken, *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy* (New York: Guilford, 2011).

집적경제 효과가 클러스터의 주요요건이라고 할 수 있다. 권오혁, “산업클러스터의 개념과 범위,” 『대한지리학회지』, 제52권 1호 (2017), p. 57.

221) 예를 들어, 섬유산업 또한 고부가가치 산업으로 발전하기 위해서는 패션산업으로 이동해야 한다. 이를 위해서는 단순한 제조업이 아닌 의류제품의 디자인, 생산, 유통 등 다양한 산업을 모두 포함한다. 이상욱·김경민, “서울 구로·가산동 의류패션 산업의 가치사슬과 네트워크,” pp. 465~481 참조

종전의 개성공단은 원부자재도 남한에서 조달하고, 생산물의 유통과 판매 또한 대부분 남한에서 이루어지기 때문에 북한에 산업 연관 효과는 기대하기 어려웠으나 향후 내수 산업과 연계되는 물류는 클러스터 형성의 단계까지 확대되어야 한다. 예를 들어, 마산, 구미에서 수출자유지역이 기능을 한 것은 고속도로와 가까운 입지에 공단을 설립하고, 공단이 조성되면 원료도 이곳을 통해 조달받고 고속도로에서 바로 가공한 상품을 다시 수출할 수 있었기 때문이다.<sup>222)</sup> 철도에 역을 만들고, 도시가 역 중심으로 형성되는 것도 바로 이러한 파급 효과를 고려한 것이라고 볼 수 있다.

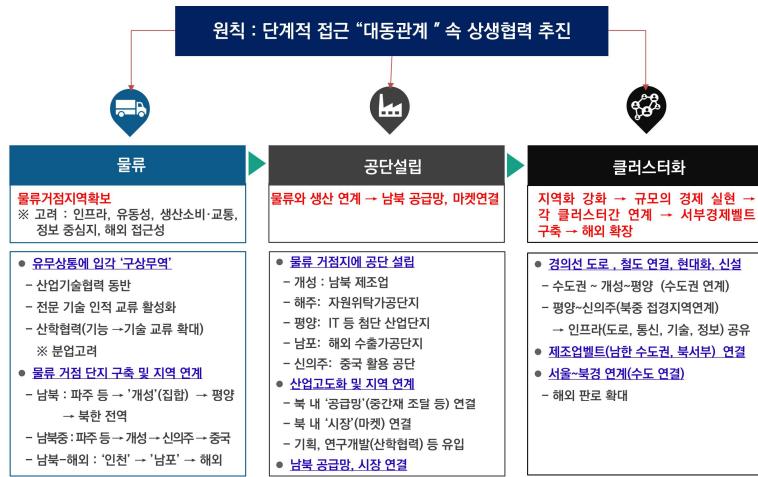
따라서 제재가 일정 정도 완화가 되면 주요 입지에 인터체인지를 만들어 길을 빼서 공단을 만들고, 거기에 휴게소, 자동차 수리소, 물류창고 등 복합 물류센터를 구축하여 경제적 부가가치를 더 높일 수 있다. 이를 위해서는 향후 도로·철도를 깔고, 통신시스템을 유지·연결시키는 작업을 해야 한다. 특히 도로교통 인프라의 경우, 재원조달이 중요한 관건 중 하나이므로 한중이 북한과 협의해서 조성하는 방안도 있다. 이를 위해서는 우선 기존에 도로·철도를 연결한다. 즉, 불연속성을 연속화시키는 작업을 먼저 해야 한다. 특히 남북한 불연속성의 철도·도로를 일정 정도 연결하면, 예를 들어 부산에서 심양 등 중국으로까지 연결할 수 있다.

이러한 일련의 과정을 요약하면 다음 〈그림 V-6〉과 같이 도식화 할 수 있다.

---

222) 마산 수출자유지역의 설립 과정 및 특징에 대해서는 최막중·김영재, “발전국가의 산업단지와 산업도시 형성 요인과 효과: 마산 수출자유지역과 창원 기계공업기지를 중심으로,” 『국토계획』, 제53권 5호 (2018), pp. 12~15 참조.

〈그림 V-6〉 서부 제조업벨트 구축 및 단계적 추진 방안



출처: 필자 작성.

#### (4) 남북중 소다자협력으로 확대

서부를 중심으로 한 남북 물류 및 산업협력은 중국으로도 영역을 확장시킬 여지가 크다. 무엇보다 중국은 거대한 시장으로써 남북이 협력을 하면 한반도가 제조업 공급기지가 되어 중국으로 시장의 영역을 확장시킬 수 있다. 이는 한반도 신경제구상의 추진 목적에도 부합한다.

사실, 북한은 인구 규모도 면적도 작은 소국에 불과하지만, 정치·경제적으로 강대국에 둘러싸여 있다. 이는 역으로 향후 북한이 통로를 개방하고 남북이 협력을 하여 경제 역량을 강화하면 지정학적 측면에서 개발의 가치를 더 높여줄 것으로 판단된다. 특히, 북한은 한국과 러시아, 중국 등 여러 국가와 해상뿐만 아니라 육상으로도 국경을 접하고 있어 주변국의 수요가 일치한다면 양자보다 오히려 다자간의 협력을 통해 얻을 수 있는 경제·사회문화적 파급효과가 클 것

으로 예상되며, 이를 토대로 남북은 성장 동력을 확보하고 북방으로 영역을 넓혀 동북아평화체계를 구축하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

그러나 기존 남·북·중 삼각협력은 주로 남북 협력이 원만하게 진행되지 못했을 때 중국을 경유하는 3각 협력이 대부분이었다. 즉, 남북관계가 교착되었을 때 이 국면을 돌파하기 위해 형성되었던 양상으로, 실질적으로는 중국만 경유했을 뿐 남북 양자협력에 속한다. 문제는 이러한 형태의 3각 협력은 남북협력이 본격화되어 3통이 확장되면, 중국이 주변화가 될 가능성이 높다. 즉, 중국의 참여영역의 축소이다. 이는 바꿔 말하면, 남북협력이 진전되어도 여기에 중국을 끌어들여 시너지 효과를 낼만한 협력의 영역 구상이 중요하다는 것을 의미이다. 즉, 양자 간 협력과 소다자협력 구도가 맞물리면서 우리 한반도의 이익을 극대화할 수 있는 프로그램의 개발이다. 이런 측면에서 이에 맞는 품목 및 분야 개발이 중요하다.

이는 첫째, 중국에서 수요는 많지만 공급이 뒷받침되지 못하는 제품을 남북이 협력하여 만드는 것이다. 예를 들어, 통신기기는 향후 남북이 협력해서 더 저렴한 가격에 질 좋은 것을 만들어 중국 시장을 겨냥하여 지속적으로 판매 가능한 제품이다. 둘째, 북한이 특별히 가진 기술이나 재원에 대해 남·북·중이 대등하게 협력 가능한 분야이다. 예를 들어 코로나19 시기 의료분야가 이루어질 수 있다. 이 분야에서 북한의 한방기술, 중국의 중의학 기술, 한국의 양의기술 등 의료협력이 이루어질 수 있다. 이는 남·북·중이 모두 시장이 되면서 다 같이 기술협력하면 판매 가능한 남·북·중 3자 협력이 가능한 영역이다. 또 다른 하나는 관광으로 이는 한방치료와 함께 힐링을 위한 산업으로도 함께 발전시킬 수 있다. 그 이외에도 황해의 수산협력, 조선, 해양관광, 크루즈관광, 항만공동개발, 국제물류 등 3국간 협력이 가능한 분야이다.

### 3. 3단계: 하나의 시장 형성을 위한 제도 통합과 남북한 경제협력 합의서 체결

#### 가. 필요성과 개념

문재인 정부는 국정과제로 ‘한반도 신경제구상과 경제통일 구현’을 제시하였고, 주요내용 중 하나로 ‘남북한 하나의 시장’을 제안하였다. 남북한이 하나의 시장을 형성하기 위하여 ‘남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고 여건이 조성될 경우, 남북 시장 협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체를 형성하겠다’라는 국정 운영 의지를 보였다.<sup>223)</sup> 국정계획에는 우선적으로 시장 협력 방안을 마련하고, 다음으로 남북 시장 협력을 단계적으로 실행하며, 궁극적으로 생활공동체를 형성하겠다는 순차적 접근 방안이 제시되어 있다.

현재 남북은 경제체제를 달리하고 있어 시장을 매개로 협력을 하기는 어려운 상황이다. 물론 남한 학계에서는 하나의 시장을 형성하기 위해 북한이 시장을 인정하고 개혁개방을 통해 남한과 동일한 경제제도를 가져야 한다는 시각이 지배적이다. 임강택 외(2018)는 하나의 시장을 형성하는 방안으로 첫째, 남북 경제통합의 기본 원칙을 시장경제로 하고, 둘째, 상호 호혜성의 원칙을 준용하여 남북경협을 우리 경제에 유익한 방향으로 추진하며, 셋째, 남북이 경제적 공동체의 성격을 가지고, 넷째, 북한 경제의 성장과 발전을 촉진하는 방향으로 경제교류와 협력을 추진하는 것을 제안하였다.<sup>224)</sup> 또, 조동호(2018)는 하나의 시장은 다양한 방식과 규모의 남북교역과 투자를 활성화하고, 활발한 남북경협을 통해 남북이 상호 협력하는 경로의

---

223) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p. 131.

224) 임강택 외, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』, p. 27.

존성(path dependency)을 형성하며, 북한이 개혁개방을 하여 남북한이 궁극적으로 하나의 시장을 형성해 가야 한다고 주장하였다.<sup>225)</sup> 그러나 현재 북한은 계획경제에 기반을 둔 사회주의 경제를 표방하면서 시장을 제한적으로 이용·운영하고 있어 남북협력이 시장을 중심으로 이루어지기에는 한계가 있다.

#### 나. 남북합의서 체결의 역사

하나의 시장은 중장기적으로 달성되어야 하는 전략이다. 하나의 시장을 달성하기 위해서는 다양한 분야에서 협력이 이루어져야 한다. 지금까지 남북한 하나의 시장은 크게 두 개의 축으로 추진되어 왔다. 하나는 북한이 가진 비교우위 분야를 활용하여 남북이 협력하는 하드웨어적인 협력이고, 다른 하나는 이를 보장하기 위한 소프트웨어적인 협력, 즉 제도적인 협력이다. 하드웨어적인 협력은 북한의 노동력을 활용한 사례(개성공단), 북한의 자연자원을 활용한 사례(금강산, 남북 경공업-지하자원 협력), 남북한이 비교우위를 지닌 품목 맞교환(남북교역) 등을 중심으로 이루어졌다. 소프트웨어적인 협력은 남북한의 상이한 경제체제의 격차를 극복하기 위해 합의서를 체결하는 방식으로 실현되었다.

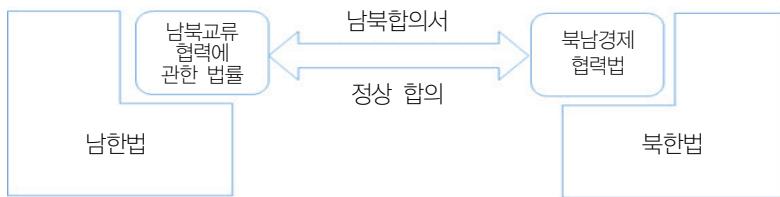
이 연구에서는 하나의 시장을 형성하기 위한 단기적인 조치로 소트웨어적인 협력(제도 협력) 방안을 살펴보겠다. 제도 협력을 위해 남북한은 경제협력 합의서를 체결하고, 국내법을 제정하는 방식으로 협력을 추진했다. 이런 방식으로 협력이 이루어진 배경에는 남북한의 상이한 경제 체제와 법체계가 있다. 만약 북한이 시장경제를 받아들이고 그에 맞춰 법제를 개편한다면 남북이 단기간에 하나의

---

225) 조동호, “남북경협과 하나의 시장 형성 방안,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2018년 12월호 (2018), p. 5.

시장을 형성할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 현실은 남한이 하나의 시장을 형성하기 위해 전제한 시장의 인정이나 개혁개방과 큰 괴리를 보이고 있다. 제도 통합은 남북한의 상이한 경제체제를 연결해 주는 남북합의서, 남북합의서와 남북한의 법을 연결해 주는 법(남북교류협력에 관한 법률, 북남경제협력법, 이하 연결법), 남한법, 북한법 등 세 개의 상이한 틀 가운데서 이루어지고 있다. 남북한이 하나의 시장을 달성하기 위해서는 남북합의서 뿐만 아니라, 연결법도 적절하게 개정이 이루어져야 한다.

〈그림 V-7〉 제도 통합을 위한 합의서 체결과 법 제정



출처: 저자 작성.

그동안 남북한이 체결한 경제분야 합의서의 역사는 다음과 같다. 남북은 1972년 '7·4 남북공동성명'을 통해 처음으로 관계 개선을 시도하고, 통일의 3가지 원칙인 '자주, 평화, 민족적 대단결'을 제시하였다. 1991년 체결된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)'는 경제 분야 교류협력의 원칙을 세우고, '남북한이 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계'임을 전제로 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류(무관세), 합작투자 등 경제교류와 협력을 명시하였다. 이후 2000년까지 남북기본합의서에 근거하여 경제 분야에서 낮은 단계의 경제협력이 이루어졌다.

〈표 V-4〉 남북한의 경제 분야 주요 합의서

년도	주요 합의서 명칭	내용 및 성격
1972	◦ 7·4 남북공동성명	남북통일의 원칙 합의
1991	◦ 남북기본합의서 · 남북 사이의 회해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서	경제협력 방향성 합의
1992	◦ 남북기본합의서 부속합의서 · 남북교류협력 부속합의서	경제협력 원칙 합의
	◦ 6·15 남북공동선언(남북정상회담)	경제협력 원칙 합의
2000	◦ 4대 경협합의서 · 남북사이의 투자 보장에 관한 합의서 · 남북사이의 청산결제에 관한 합의서 · 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 · 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서	안정적인 경제협력을 위한 제도적인 환경 조성
2002	◦ 개성공단 합의서 · 개성공업지구 통신에 관한 합의서 · 개성공업지구 통관에 관한 합의서 · 개성공업지구 검역에 관한 합의서	개성공단 협력을 위한 제도 보완
2003	◦ 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서	남북교역 제도 보완
	◦ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	경제협력제도 보완
2004	◦ 개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서	개성공단과 금강산 관련 제도 보완
2006	◦ 남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서	남북교역 제도 보완
2007	◦ 10·4 선언(남북정상회담) · 남북관계 발전과 평화번영을 위한 남북정상선언	경제협력 원칙 합의
	◦ 〈남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서〉 이행을 위한 세부합의서	남북교역 제도 보완
	◦ 남북경제협력공동기구 구성·운영에 관한 합의서	

출처: 저자 작성

2000년부터 남북은 하나의 시장 형성을 위하여 제도적인 협력을 확대해 나갔는데, 「6·15 남북공동선언」이 대표적인 예이다. 2000년 남북은 「6·15 남북공동선언」에서 민족 경제의 균형적 발전 원칙에 합의하였다. 또한, 6·15 선언을 계기로 안정적인 남북경제협력 기반을 보장하고자 4대 경협합의서(남북사이의 투자보장에 관한 합의서, 남북사이의 청산결제에 관한 합의서, 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서, 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서)를 체결하였다. 2002년에는 개성공업지구 운영에 대한 남북합의서(개성공업지구통신에 관한 합의서, 개성공업지구 통관에 관한 합의서, 개성공업지구 검역에 관한 합의서)를 체결하였고, 2004년에는 개성공단과 금강산에 관한 합의서(개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서) 등을 체결하였다.

2007년 남북은 10·4 선언을 통해 경제협력사업에서의 공리공영과 유무상통 원칙을 합의하였고, 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 경제협력사업에 우선적으로 부여하기로 합의하였다. 또한 경제협력을 위한 투자와 기반시설 확충, 자원개발 추진을 비롯하여, 〈서해평화협력특별지대〉 설치, 개성공단 2단계 개발, 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 공동이용을 위한 개보수, 조선협력단지 건설, 남북경제협력공동위원회 구성에 합의하였다. 남북은 1972년부터 2013년까지 약 67건<sup>226)</sup>의 경제 분야 합의서를 체결하였다.

문재인 정부에서도 하나의 시장 형성을 위한 노력을 경주해 왔다. 주로 기존 합의서의 유효성을 재확인하는 한편, 중단된 경제협력사업을 정상화하는 데 합의하였다. 2018년 판문점 선언을 통해 기존 합의서의 실효성을 재확인하였으며, 동해선 및 경의선 철도와 도로 연

---

226) 박훤일, “경제분야 남북합의서의 분석,” 『통일과 법률』, 제16호 (2013).

결에 합의하였다. 또한, 「9·19 평양공동선언」을 통해 기존에 추진되었던 경협사업인 개성공단과 금강산 관광의 정상화에 합의하였다. 그러나 문재인 정부에서 추진한 하나의 시장 형성은 정상 간 합의를 통해 기존에 체결된 합의서의 실효성과 경제협력의 원칙을 재확인하였다는 점에서 성과가 있을 뿐, 경제협력의 실제로 이행된 사례가 거의 없다는 점에서 한계가 있다. 지난 몇 년간 남북 정상이 합의한 개성공단과 금강산 관광 재개를 모색하였으나, 번번이 대북 제재의 높은 벽을 실감할 수밖에 없었다.

〈표 V-5〉 문재인 정부의 경제 분야 주요 합의

년도	주요 합의서 명칭	내용 및 성격
2018	◦ 4·27 판문점 선언 · 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언	기존 합의서의 실효성 재확인
	◦ 9·19 평양공동선언	기존 경제협력사업 재개 합의

출처: 저자 작성.

그동안 남북이 합의한 협력 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다. 자주, 평화, 민족적 대단결, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계, 자원 공동 개발, 민족 내부 교류로서의 물자 교류(무관세), 합작투자, 공리공영, 유무상통, 경제협력사업에 대한 상호 우대조치와 특혜 제공 등이 그것이다. 이들 원칙 중 일부는 국제사회의 교류 협력 원칙이나 남한 주민의 정서와 충돌할 개연성도 있다. 예를 들어 민족 내부 교류로서의 물자 교류는 WTO의 최혜국 대우 원칙에 위배될 수 있다. 또한 유무상통 원칙은 대북 페주기 논란과 충돌할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들 원칙은 앞으로의 남북 합의서 체결 과정에서 준용되어야 한다. 이들 원칙은 대부분 상호

에 대한 우대조치와 연관되어 있는 것이므로 남북이 하나의 경제로 통합해 가는 데 촉매 역할을 할 것이다.

한편, 1972~2019년 사이에 체결된 남북합의서와 정상 간 합의의 특징은 남북이 지향한 경제협력의 이상과 현실의 괴리가 크다는 점이다. 구체적으로 첫째, 합의서에서 상당한 부분을 합의했음에도 불구하고 이행된 경우는 많지 않다. 2000년에 체결된 4대 경협합의서는 북한이 후속 합의에 임하지 않으면서 2003년 남북상사중재위원회 구성·운영에 합의하였음에도 불구하고 추가 이행이 이루어지지 못하고 중단되었다. 청산결제 역시 거의 이행되지 못하고 중단되었다.

둘째, 합의서에서는 자유로운 협력을 지향하였으나 현실은 제한된 협력만 가능하였다. 실제로 남북 간에 추진되었던 경제협력은 모두 남북 양측의 사전 승인을 전제로 이루어졌다. 정부의 통제 속에서 교류협력이 이루어지다 보니 남북관계의 부침과 양측의 정치경제 상황에 따라 교류협력의 규모와 방식이 영향을 받았다. 이로 인해 남북경제협력사업이 지속적으로 확대되지 못하고 중간에 축소되거나 급기야 중단되는 상황도 발생하였다.

셋째, 체제의 특성상 북한이 시장을 제한적으로 인정하다 보니 남북경협의 이용 목적도 상이하게 나타났다. 남한은 민간기업이 주도적으로 경협에 참여한 반면, 북한은 국영기업이 제한적으로 참여하였다. 또한 경협으로 생산된 경제적 이익도 남한은 주로 민간에게 귀속된 반면, 북한은 우선 국가에게 귀속된 뒤 재분배되었다.

넷째, 남북은 하나의 시장 형성과 관련하여 직접적인 연관이 있는 재화의 유통에서 차이를 보였다. 북한의 재화는 남한의 소매시장에서 유통된 반면, 남한의 재화는 북한의 국영기업(기업소)에서 소비될 뿐 소매시장(장마당)에는 유통되지 못했다. 남북이 생각하는 교류협력의 방식과 결과가 다르다 보니, 자국 내 교류협력의 방식도

상이한 모습으로 나타났던 것이다. 물론 최근 북한의 시장이 활성화되고 있다는 언론 보도가 이어지고 있고, 북한 당국 역시 시장을 활용하여 생산성을 개선하는 모습을 보이고 있다. 그러나 여전히 북한 법제는 당국이 계획을 하고 국영기업(기업소)은 생산하며, 생산된 제품은 국영상점을 통해 유통되도록 규제하고 있다. 설혹 남북이 합의를 하여 남한에서 생산된 제품이 북한에 유통된다 하더라도 시장(장마당)을 통해 유통될 가능성은 낮으며, 주로 공식유통망인 국영 상점을 통해 유통될 가능성이 크다. 남북이 처한 환경은 하나의 시장을 형성하는 것과는 큰 괴리를 보이고 있다.

다음으로 연결법을 살펴보면 다음과 같다. 하나의 시장을 형성하기 위해 남북은 연결법 제정과 개정을 통해 남북이 체결한 합의서가 양측의 법제와 연계되도록 하였다. 남한은 남북합의를 남한 법률과 연계하기 위하여 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였다. 북한은 2005년 '북남경제협력법'을 제정하였다. 그러나 이 법제의 실질적인 적용에서도 남북은 차이를 보였다. 남한은 16차례 이상 개정을 하면서 현실적합성을 높여가는 반면, 북한은 2005년 제정 이후에 단 한 차례도 법률을 수정하지 않았다. 남과 북이 가진 하나의 시장에 대한 입장 차이를 엿볼 수 있는 대목이다.

문제는 북한의 연결법 제·개정이 부진하면서 다양한 문제점을 야기할 개연성이 커지고 있다는 점이다. 문제의 근원에는 남북한이 서로를 동일 민족이며, 통일의 대상으로 간주한다는 데 있다. 북한은 원칙적으로 외국인과 해외 동포를 하나의 집단으로 분류하고, 남한 주민을 또 다른 집단으로 분류한다. 그 기저에는 남한 주민은 동일 민족이고 통일 대상이므로 외국인과 동일하게 대우할 수 없으며, 민족 내부의 문제로서 구분하여 대우를 해야 한다는 북한의 민족관이 자리하고 있다. 북한이 외국인과 남한 주민을 다른 집단으로 분류하

는 것에는 별다른 문제가 없다. 그러나 남북관계가 소원해지면서 관련법의 제·개정도 소홀해지고 있는 반면 외국인 관련법의 제·개정은 활발하게 이루어지면서 남한 주민에 대한 조치가 상대적으로 모호해지는 문제점이 나타나고 있다.

구체적으로, 북한은 2012년 이후 대대적으로 외국인 투자 관련 법률을 개정<sup>227)</sup>해 오면서 외국인 투자에 대한 권리를 보장해오고 있는 반면, 북남경제협력법은 2005년에 제정된 이후에 개정된 사례가 없다. 2005년에 제정된 북남경제협력법이나 2007년까지 체결된 남북합의서 이후 남한 투자를 보호하는 이렇다 할 개정안이 나오지 않으면서 남한에 대한 우대조치가 약해질 개연성만 커지고 있는 것이다. 남한에 대한 우대조치가 줄어든다면, 북한 경제에서 남한과의 협력이 차지하는 비중은 점차 지엽적인 것으로 위축될 가능성이 있다.

하나의 시장 달성을 남북합의서의 체결뿐만 아니라, 연결법의 적절한 제·개정까지 종합적으로 고려되어야 한다. 합의서와 연결법이 적절하게 제·개정되어야 하나의 시장을 위한 원칙이 수립되고 현실에 대한 구속력을 가질 수 있다. 그러나 남북한이 처한 현실은 이와는 거리가 큰 상황이다. 합의서와 연결법 등 제도 개선 논의도 필요한데, 무엇보다 제도 개선의 근간이 되는 남북경협 사업이 중단되면서 제도 개선 논의를 시작해 보기도 어려운 상황이 되었다.

남북한의 경제협력사업은 지난 10년 동안 점진적으로 중단되어 왔다. 2008년 금강산 관광객 피살을 계기로 금강산 관광이 중단되었으며, 2010년 천안함 피격 사건을 계기로 개성공단을 제외한 모든 경협 사업이 중단되었다. 개성공단도 2016년 북한의 핵과 미사일 실험을 계기로 전면 중단되었다. 결과적으로 남북한이 체결하였던 다양한

---

227) 최장호 외, 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』(세종: 대외경제연구원, 2018), pp. 53~54.

합의서와 정상 간 합의를 이행할 수 있는 현실 사업이 없는 상황이다.

남북경협을 재개하려고 해도 남북경협을 제약하는 현실의 벽이 높은 상황이다. 대부분의 경제협력은 대북제재에서 금지하고 있다. 구체적으로 △ 제재 대상 품목(전자제품, 기계설비, 운송수단)의 북한 반입 △ 경협이나 교역 비용의 대규모 현금(bulk cash) 지급 △ 북한 노동력을 활용한 협력사업 △ 군사적으로 활용될 수 있는 품목의 북한 반입 △ 북한산 농산물, 의류, 수산물 수입 등이 금지되어 있다. 그러다 보니 개성공단, 금강산 관광, 남북교역 등의 재개 시 유엔 제재위원회의 제재 유예 승인을 받아야 하는 상황이다.

하나의 시장을 달성하기 위한 하드웨어적인 협력(남북경협 사업)과 소프트웨어적인 협력(제도 협력) 중 하나라도 추진되는 것이 중요하다. 특히 남한 경제인에게 적절한 방법은 소프트웨어적인 협력을 우선적으로 추진하는 것이 중요하다. 안정적인 경제협력을 위한 제도적인 틀이 확고하게 갖춰져 있어야 경제협력이 빠르게 성장할 수 있을 것이다. 제도적 협력은 대북제재와 무관하게 제재가 해제되기 전 추진할 수 있는 장점이 있다. 기존에 체결된 합의서들은 제도화 수준이 낮아서 남북경협 활성화와 남북 간의 분쟁 해결에 부적합한 형태를 하고 있어 개편을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

#### 다. 단계적 제도 통합 방식

하나의 시장 형성을 위한 남북한의 제도 협력은 크게 두 가지 방식으로 이루어질 수 있다. 하나는 先경협 재개, 後제도 개선을 하는 방안이고, 다른 방안은 先제도 개선, 後경협 재개를 하는 방안이다. 先경협 後제도 방식과 先제도 後경협 방식의 차이는 옷을 만드는 과정의 차이로 이해하면 쉽다. 先경협 後제도 방식이 남북기본합의서(1991)라는 기존에 만들어진 옷에 새로운 천을 덧대면서 남북한의

하나의 시장이라는 새로운 옷을 만들어가는 것이라면, 先제도 後경 협 방식은 새로 지을 옷의 모양을 남북이 합의한 뒤, 그 합의에 맞춰 남북이 부속 합의해 가는 것이라고 할 수 있다.

先경협 後제도는 남북한의 경협이 재개되고 일정 수준으로 성장한 뒤 남북한 간의 제도협력을 협의하는 방식이다. 이 방식은 북한의 선호를 한 차례 고려한 것이기 때문에 협상과 이행이 용이하다. 남북한은 경제체제뿐만 아니라 경제 규모에서도 차이가 크기 때문에 경협을 두고도 남북한의 입장이 상이하다. 북한은 경제적 수익이 보장되지 않는 제도 협력에 대해서는 다소 유보적인 입장을 견지하고 있다. 경협으로 인해 남한의 사회경제적인 문화가 북한으로 전해지는 상황을 경계하고 있는 것이 가장 큰 원인으로 보인다. 때문에 경제협력을 재개하지 않은 상황에서 북한에게 제도 통합을 위한 논의를 시작하자고 제안할 경우, 북한의 수용 가능성은 낮다. 만약 남북경협이 재개되어 일정 규모로 활성화된 뒤 경협 제도를 협의하는 방식으로 제도 통합을 추진한다면, 경협에 참여함으로써 북한이 얻을 수 있는 경제적 이익이 어느 정도 확보된 상황이기 때문에 안정적인 경협환경을 조성하기 위한 제도협력에 대해서 북한이 긍정적으로 응할 가능성이 커진다.

先경협 後제도의 장점은 첫째, 남북 양측이 이해하기 쉽고 새로운 합의서에 대한 거부감이 적어 협의가 용이하다. 남북한 간에 새롭게 추진되는 경협사업을 보장하기 위해 기존에 체결한 합의서의 연장선상에서 새로운 합의가 체결되는데, 신규 경협사업이 주는 경제적 효과가 명확하므로 북한이 협의에 응할 가능성이 높아진다. 둘째, 경협을 우선적으로 추진하여 남북협력의 동력을 마련하고 차후에 제도적 기반을 다지는 것이 남북한이 처한 현실에 더 부합하는 방식이다. 초기 남북협력 제도적인 안정성보다는 사업 추진 속도와 성과

창출이 중요하다. 때문에 우선 경협사업을 추진하고 중간에 발생하는 문제는 그때그때 처리하는 경우가 많으므로, 남북 협력 관행을 반영하는 합의서 체결 방식이 남북 현실에 더 적합할 수 있다.

반면, 단점은 첫째, 기존의 남북합의서는 남북한 경제협력의 원칙을 정하고 남북경제협력을 촉진하는 것에 방점을 두고 있다 보니, 우리 경제가 국제사회와 협력하면서 준수하여야 하는 원칙에 위배될 수 있음에도 불구하고 이를 기존 협의의 틀에서는 다루지 못하는 문제점이 있다. 대표적인 것이 우리가 WTO 회원국으로서 준수하여야 하는 최혜국 대우 원칙을 남북합의에 반영하기 어렵다는 점이다. 우리 정부는 남북교역에 대해 비관세 원칙을 적용하고 있는데, 이는 WTO 최혜국 대우 원칙을 위반할 개연성이 있다.<sup>228)</sup> 그러나 기존 합의서는 남북경협을 촉진하는 것에 관심을 두고 있기 때문에 우리 경제의 현안을 검토하기 어려운 상황이다.

둘째, 기존에 남북 간 약 70건의 합의서가 체결된 상태에서 새로운 합의서가 체결되고, 이마저도 기존 합의서의 개정 없이 새로운 합의서가 체결되다 보니 합의서 간에 상호 모순되는 내용이 존재하고 현재 경제상황에 맞는 경협 원칙이 합의서들 사이에 균형 있게 반영되지 못한 점을 꼽을 수 있다. 동일한 사안에 대하여 상이한 대응 방식을 규정하는 합의서도 있어 해당 사안이 실제로 발생했을 때 어떤 방식으로 해결해야 할지 불명확하다. 또한, 경협사업이 추진될 때 기존 합의서에서는 관련 사항을 다루고 있지 않아 새로운 합의서가 추진되기 전까지는 불확실성이 높은 가운데 경협사업이 추진되어야 하는 단점도 있다.

先제도 後경협의 추진 방식은 우선 4대 경협 합의서를 개정하는 문제부터 시작해야 한다. 당장은 남북이 기존에 완전한 합의를 하지

---

228) 임수호 외, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』(세종: 대외 경제정책연구원, 2016), p. 75.

못한 ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’와 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’를 추가 합의해 관련 제도적 완성도를 높이 는 것이 우선되어야 한다. 박훤일(2013)은 청산결제 대상품목, 거래 한도, 청산결제 시스템 구축 등에 추가 협의가 필요하며, 남북상사 중재위원회 내부규정 마련이 필요하고, 남북교류협력법 시행령에서 부가가치세와 관련하여 반출은 수출로 보되 반입은 수입으로 보지 않는다는 해석은 남북교역의 특수성과 모순되는 문제가 있어 개정 이 필요함을 밝혔다.<sup>229)</sup> 김광수(2014)도 남북상사중재원의 실효성을 높이기 위한 조치가 필요하다고 밝혔다.<sup>230)</sup>

또한, 새로운 형태의 경협을 시작할 때 그에 맞는 합의문을 체결 해야 할 것이다. 예를 들어 남한이 북한에게 송전을 하는 경우 ‘남북 송전에 관한 합의서(가칭)’를 체결하고, 남북이 철도를 연결하고 열 차를 운행하는 경우 ‘남북 철도 운행에 관한 합의서(가칭)’를 체결해야 할 것이다.

先제도 後경협은 남북한이 우선적으로 경협제도를 협의한 뒤, 차 후에 경제협력을 재개하는 방식이다. 당장은 대북제재로 남북경협을 재개하기 어려운 상황이니, 차후에 남북경협이 재개될 경우를 대비하여 관련된 제도를 미리 정비하는 것이다. 우선적으로 제도 개편을 추진하므로, 상술한 先경협 後제도 방식처럼 기존의 합의서를 개정하는 방향으로 추진하지 않고, 국제적인 수준에 준하게 포괄적인 방식으로 새롭게 합의서를 작성하고 체결하는 것이 적절해 보인다.

先제도 後경협의 장점은 첫째, 남한 기업인의 사업 방식에 가장 적합하다. 남한 기업인들은 제도적인 보장이 이루어지지 않은 상황에서 경제협력사업을 추진하는 것에 익숙하지 않다. 동남아 시장이

---

229) 박훤일, “경제분야 남북합의서의 분석,” pp. 113~114.

230) 김광수, “개성공단 국제화를 위한 남북 상사중재제도의 실천과제,” 『중재논단』, 제342권 (2014), pp. 68~70.

성장 잠재력이 높음에도 불구하고 많은 투자가 이루어지지 않은 이유 중 하나로 제도적으로 경제활동을 충분하게 보장해 주지 않은 점을 꼽을 수 있다. 중견기업이나 대기업이 북한에 진출하기 위해서는 제도적인 기반이 먼저 구축되어야 한다. 둘째, 대북제재와 무관하게 추진할 수 있다는 점이다. 북미 간의 비핵화 협상이 정체되어 대북제재가 장기화되는 상황에 대비하여 우선적으로 추진할 수 있다. 셋째, 우리 경제가 당면한 다양한 문제를 고려하여 보완된 형태의 남북합의서를 체결할 수 있다. 상술한 WTO 최혜국 대우 준수 등을 그 예로 꼽을 수 있다. 넷째, 기존에 체결된 남북합의서를 국제 협정에 준하는 형식으로 새롭게 체결할 수 있다. 남북관계가 국제사회에서 공인받기 위해서는 국제적인 규정에 준하는 형식으로 합의서가 체결되어야 한다. 다섯째, 북한의 개혁개방을 촉진할 수 있다. 북한이 국제수준에 준하는 남북합의를 받아들이는 경우, 이를 보장하기 위해서 북한 내부적으로 추가적인 법제 개편을 해야 할 것이다. 이 과정에서 북한은 국제수준에 준하는 법제 개편을 할 수 있을 것이다.

반면, 단점은 북한이 이에 응할 유인동기가 낮다는 점이다. 남북이 합의서를 체결한 대외환경이 많이 변하였는데, 1990년대는 중국과 러시아 등 동구권, 동남아 사회주의 국가들이 대대적으로 체제전환을 하면서 시장경제 도입에 대한 관심이 고조되었을 뿐만 아니라 북한이 ‘고난의 행군기’ 동안 경제난을 겪으면서 외부의 지원을 필요로 하였다. 때문에 남한이 대북 지원과 경제협력을 요청하고, 이를 보장할 수 있는 합의체결을 요구하는 경우 북한이 수용하는 경향이 강하였다. 그러나 2010년 북한의 경제여건이 개선되면서 북한이 자국의 경제체제에 영향을 미치는 국제사회와의 경제협력을 기피하는 현상도 나타났다. 상술한 바와 같이 북한에게 어느 정도의 경제적 이윤이 보장되지 않은 상황에서 경협제도를 새롭게 체결하자고 제

안할 경우 북한이 응할 가능성은 크지 않다.

先제도 後경협 방식의 예는 중국과 홍콩이 체결한 CEPA를 꼽을 수 있다. 중국과 홍콩은 일국양제를 보장하기 위하여 2003년 6월 'Closer Economic Partnership Arrangement(CEPA, 경제협력 동반자 협정)'를 체결하였다. 중국이 홍콩에 대한 주권을 가지고 있었으나, 중국과 홍콩 모두 독립적인 관세지역으로 WTO에 가입되어 있어 양측이 국제적인 수준의 협정을 체결하는 것에 제약 요인이 적었다. 중국-홍콩 CEPA 체결은 양측 모두에게 경제적 이득이 되었다. 홍콩은 당시 경기가 좋지 않아 대규모 실업이 발생하고 있었고, 중국은 홍콩 분리운동을 자제시키는 한편, WTO에 가입한 이후 서비스 산업을 실험적으로 홍콩 지역에 개방하고자 하였다. 중국과 홍콩은 2003년 6월 CEPA를 체결한 이후 2017년 6월까지 총 14개의 보완약정을 체결하면서 약정의 완결성을 높여갔으므로, 단계적인 과정을 거쳐 하나의 시장을 달성했다고 봐도 무방할 것이다. 남북한도 이러한 방식을 참고하여 하나의 시장을 달성할 수 있다.

두 방식의 추진 단계는 다음과 같다. 先경협 後제도는 IV장 1절에서 제시하였던 제3단계에서 추진가능한 방식과 동일하다. 제1단계와 제2단계에서 우선적으로 남북경협을 재개하고, 이후에 경협 규모가 확대되면 제3단계에서 남북 간에 경제협력에 관한 합의서를 체결한다. 이 연구에서는 제3단계 추진 방안을 중점적으로 검토하였다. 先제도 後경협 방식도 추진이 가능하다. 다만, 이 방식은 남북관계가 답보상태에 빠져 제1단계와 제2단계로 확대가 안 되는 경우, 혹은 여건이 조성되어 남북 간에 제도 개선 논의가 필요한 경우에 추진이 가능하다. 어떤 방식으로 제도 협력을 추진하는 지와 무관하게 다음부터 서술할 새로운 남북합의서 체결의 방향성을 반영할 수 있다.

## 라. 새로운 남북합의서 체결의 방향성

### (1) 새로운 남북합의서 체결 명칭

여기에서는 새로운 남북합의서의 명칭과 형식, 내용, 편의, 체결의 쟁점을 소개하고자 한다. 여기에서 소개할 내용은 남북합의서를 체결할 수 있는 하나의 예시이나, 설사 후술한 방식으로 남북합의서를 체결하지 않더라도 앞으로 언급될 명칭과 형식, 내용의 방향성을 참고하여 남북 간에 합의를 체결하고 경제협력을 추진하는 것이 적절하다고 판단된다.

새롭게 체결될 포괄적인 남북합의서의 국문 명칭으로 ‘경제협력에 관한 남북 기본 합의서(가칭, 이하 남북경제합의서)’를, 영문 명칭으로 ‘Comprehensive Economic Partnership Arrangement(CEPA)’를 고려해볼 수 있다. 원칙적으로 새로운 남북경제합의서의 적용지역은 남북 전역으로 하나, 여건이 허락하지 않을 경우 지역을 한정하여 ‘접경지역 경제협력에 대한 남북기본합의서’ 등으로 이름을 달리할 수 있다. 영문명에는 ‘Arrangement’를 사용하였는데, 이는 중국-홍콩 사례에서와 같이 남북한이 국가와 국가의 관계가 아니라 통일을 지향하는 잠정적인 특수 관계를 맺고 있기 때문에 문서의 성격이 국가 간 조약이나 협정이 아님을 나타내기 위해서이다.

남북경제합의서 개념은 다음과 같다. “① 남과 북이 통일로 가는 잠정적 특수 관계임을 전제로, ② 공동 번영과 상호 호혜적인 협력관계를 건설하기 위하여 상품교역과 노동, 자본(투자), 서비스를 포괄하는 다양한 분야에서 협력을 강화하고, ③ 안정적인 경제협력을 보장하기 위하여 남북합의를 국제적인 수준으로 끌어올려 법적 구속력과 보장성을 높이며, ④ 남북관계의 특수성에 대해 국제사회의 공인을 얻기 위한 목적으로 체결하는 남과 북 사이의 포괄적 경제협

력 강화 약정으로 정의하는 것을 제안한다.”<sup>231)</sup> 각 문구는 중요도가 높고 우선적으로 달성되어야 할수록 초반부에 언급하였다. 하나의 시장 달성을 남북이 통일을 지향하여 경제협력을 확대하고, 그것이 성숙하였을 때 국제사회의 공인을 받는 방식으로 이루어지는 형태, 즉 ‘先남북통일, 後국제공인’ 원칙을 기본으로 삼았다.

구체적으로, ① 남북관계의 특수성이란 민족적 이익을 극대화하기 위하여 남북 경제관계를 민족내부 거래로 규정하여 남북교역을 무관세로 거래하고 상호에게 우대적 지위를 보장하는 것을 말한다. 이는 1991년 남북기본합의서에서 남북이 합의한 것이다. 문제는 이것이 국제규정에 위배될 수 있다는 점이다. 남한과 북한은 독자적인 관세주권지역을 운용하고 있기에 국제규정(WTO)에 따라 남북교역을 대외무역과 동일하게 대우해야 하며 남북 상호투자 또한 여타의 외국인 투자와 동일하게 대우하여 국제사회의 다양한 국가들이 경제적 이익을 극대화할 수 있도록 해야 한다. 이를 남북관계의 일반성이라고 할 수 있다. 남북경협은 단기적으로 남북관계의 특수성에 방점을 두고 남북 상호에게 독점적 지위를 부여하여 경제통합을 추진하되, 중장기적으로 남북관계의 특수성을 줄이고 일반성으로 수렴하여 국제규범(WTO)에 저촉되지 않는 수준에서 특수성이 인정받을 수 있게 하는 것이 바람직해 보인다. 그러나 단기적으로 남북관계의 일반성이 특수성에 우선할 수 없다.

② 공동 번영과 상호 호혜적인 협력관계는 2007년 10·4 선언에서 남북이 합의한 것이다. 상품교역과 노동, 자본(투자), 서비스로 확장한 경협 분야는 국제협정에 준하는 형식으로 남북합의서를 체결하는 한편, 남북경협도 남북의 모든 경제협력 분야를 포괄할 수 있

---

231) 최장호 외, 『2016년 대북제재 이후 북한경제 변화와 신남북협력 방향』(세종: 대외경제정책연구원, 2019), p. 176.

도록 확대해야 한다는 점을 의미한다.

③ 남북 간에 체결된 합의서를 국제적인 수준에 준하여 체결함으로써 ④ 남북관계의 특수성을 국제사회에 공인받을 수 있는 제도적인 기틀을 마련할 수 있다.

다시 한 번 강조하고 싶은 점은 새로운 남북경제합의서에는 남북 한의 특수성이 우선적으로 고려되어야 한다는 점이다. 주목해야 하는 점은 남북관계의 특수성과 국제사회 규정 준수의 마찰이다. 양 원칙이 충돌할 경우, 경제적인 피해가 발생할 수밖에 없다. 한편에서 남북은 경제통합을 촉진하기 위해 서로에게 우대조치를 제공할 필요성이 있다. 다른 한편에서는 남한은 WTO 회원국으로서 규정을 준수하여야 하는 의무가 있다. WTO 회원국으로서의 의무와 남북관계의 특수성이 충돌한다면 단기적으로는 갈등으로 인해 발생하는 피해를 공공의 영역에서 감당하는 것이 바람직해 보인다. 만약 남북 관계의 일반성을 특수성보다 우선한다면 남북통일을 달성할 수 있는 시간은 더욱 늦춰질 것이다. 이 관점에서는 북한을 통일을 달성해야 하는 특수 관계가 아닌 일반 국가와 동일하게 보기 때문에 통합이 늦어질 수밖에 없다. 남북한이 하나의 시장을 조기에 달성하기 위해서는 ‘① → ② → ③ → ④’의 순서로 경제 분야 남북합의서를 발전시켜가는 것이 적절해 보인다. 국제사회와의 마찰을 우려하여 ‘④ → ③ → ② → ①’ 순으로 발전시켜 나갈 경우, 남북의 경제통합은 지연될 것으로 판단된다.

## (2) 남북경제합의서 체결의 편의

남북경제합의서 체결은 궁극적으로 남북이 하나의 시장을 형성하는 데 기여할 수 있을 것이다. 상술한 중국-홍콩 CEPA도 중국과 홍콩이 일국양제의 특수한 관계를 맺고 있음에도 불구하고 하나의

시장을 형성하는 데 결정적인 역할을 하였다. 남한과 북한도 경제체제가 상이하고 경제규모도 차이가 큰 상황임에도 불구하고 남북경제협의서를 체결할 경우, 양측 모두 경제적 이익을 얻으면서 하나의 시장을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

남북경제협의서 체결로 기대되는 남한의 편익은 다음과 같다. 첫째, 남한기업의 대북투자를 보호하여 경협 규모가 확대될 수 있다. 남북경협합의서 체결로 남한기업의 지적 재산권 보호, 투자환수 방안 등을 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 남한기업의 대북투자 유인을 제고할 수 있다. 예를 들어, 당장 개성공단에서 생산된 제품을 평양의 백화점에서 판매한다 하더라도 결제 통화(북한 원화 혹은 달러 등의 외화)와 환율(공식환율, 시장환율)에 대한 합의가 없어 판매수익을 환수할 수 있는 제도적 보장 장치가 마련되지 않아 남한기업의 북한시장 진출이 어려운 상황이다. 만약 남북경협합의서가 체결될 경우 상술한 불확실성이 제거되면서 남북경협이 빠르게 확대될 것이다.

둘째, 평화경제와 한반도 신경제구상 추진을 위한 기반을 조성할 수 있다. 한반도 신경제구상은 한반도를 'H'자 형태로 개발하고 남한기업이 북한지역에 진출하여 북한의 저렴한 노동력과 풍부한 자원을 개발함으로써 우리 경제의 새로운 활력을 모색하고자 한다. 이를 추진하기 위해서는 우리 기업의 북한지역 진출이 필요하나, 투자를 보장하기 위한 법제도적 기반이 부족하여 남한기업의 북한진출에 제약이 많은 상황이다. 남북한이 남북경협합의서를 체결하여 제도적 기반을 마련한다면 한반도를 'H'자 형태로 개발하겠다는 정부의 정책을 보다 구체화하여 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 남한이 외국인 기업의 대북투자 창구로서 역할을 확대할 수 있다. 대북 외국인 투자를 남한에 연계하는 것은 외국 기업이 남북한을 하나의 경제권으로 보고 남북한 모두에 투자를 하는 형태를 말

한다. 대표적으로 본사를 남한에 두고 지사를 북한에 설립하는 형태를 꼽을 수 있다. 독일 통일 과정에서도 상당수의 외국기업이 동독 투자를 위해 본사는 서독에 설립하고 지사를 동독에 설립하는 방식으로 투자를 운용하였다. 단기적으로 북한 경제의 불확실성이 크고 국제 금융망에 접근하기 어려워 외국인 기업이 북한에 직접 투자하기에 위험이 큰 만큼 남한이 외국인의 북한 투자에서 교두보 역할을 할 수 있다.

넷째, 남북경제합의서 체결을 논의하는 과정에서 경협에 대한 국내외 여론이 환기될 수 있을 것이다. 그동안 정당은 물론 국민들 간의 대북관 차이로 인하여 남북경협을 둘러싸고 갈등이 증폭되어 왔다. 남북경제합의서를 체결하기 위하여 국내에서 관련 논의가 이어지면서 대북관이 다른 국민들 모두가 공감할 수 있는 경협관, 통일관이 마련될 수 있을 것이다.

북한도 남북경제합의서 체결로 편익을 얻을 수 있을 것이다. 첫째, 북한의 경제성장에 도움이 된다. 북한은 김정은 위원장 집권 이후 ‘경제건설 총집중 노선’과 ‘특구개발 정책’ 등 개방을 염두에 둔 경제성장 전략을 수립하였다. 실제로 다수의 동아시아 국가가 수출 주도형·외국인 투자(FDI) 주도형 경제성장 정책을 기반으로 경제성장을 하였다. 북한도 경제성장을 꾀한다면 동일한 정책을 추구할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 그러나 북한의 법적인 제도가 미비하여 당장은 수출주도형·외국인 투자 주도형 경제성장 정책을 추진하기 어려운 상황이다. 때문에 상대적으로 북한에게 경제적 우대조치를 제공하는 남한과 경협을 확대할 경우 북한의 경제성장을 촉진한다는 장점이 있다.

둘째, 법치주의를 확대할 수 있다. 현재 북한은 부분적 법치주의 사회로 법보다는 ‘김일성 주석·김정일 위원장의 유훈’이나 ‘김정은 위원장의 교시’, ‘노동당의 강령’ 등이 우선하는 사회이다. 그러나 경

제규모가 커지고 국제협력이 활발해질수록 법치주의에 근간하여 경제운영이 이루어져야 한다. 법치주의가 확산될 경우, 북한의 사회경제적 효율성, 생산성을 개선할 수 있을 것이다. 남북경제합의서 체결은 북한에게 법치주의를 경험하는 기회가 될 것이다.

셋째, 북한의 국제사회 편입에 도움이 될 것이다. 베트남은 개방부터 실질적인 외국인 투자가 이루어지기까지 많은 시간이 소요되었는데, 도이모이(1986년)를 선언한 이후 21년 뒤인 2007년에야 WTO에 가입하여 제도적 기반을 다질 수 있었다. 22년 뒤인 2008년에는 삼성전자가 베트남 투자를 시작하였다. 북한은 경제 개방에 대한 경험이 없고, 국제규정(WTO)에 대한 정보는 물론 이를 북한에 적용할 인적자원도 부족한 상황이다. 북한도 개혁개방 이후 WTO 가입 등 제도적 기반을 다지는 데 상당기간이 소요될 것으로 전망되는데, 남북경제합의서 체결을 통해 제도적 기반 확충 시기를 앞당길 수 있을 것이며 WTO 가입 협상에서도 남한의 기술 지원을 받을 수 있을 것이다. 북한은 국제기준에 부합하는 CEPA 체결을 통해 개방이 야기할 수 있는 다양한 문제점을 선제적으로 경험해볼 수 있을 뿐만 아니라, 상대적으로 우호적 태도를 가진 남한과 남북경제합의서 체결을 통해 자국 경제에 과도한 부담을 주는 합의조항의 적용을 유예시킬 수 있을 것이다. 궁극적으로 북한은 ‘남북한 경제합의서 체결’ → ‘동북아(남·북·중·일·러+미) 지역무역협정 체결’ → ‘북한 WTO 가입’ 등의 3단계로 경제 개방을 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

### (3) 남북경제합의서의 성격과 내용<sup>232)</sup>

남북경제합의서의 성격은 단기적으로 통일을 지향하는 특수 관계인 남북이 경제통합을 목적으로 맺는 합의서로 보는 것이 적절하다. 단기적으로는 경제통합, 즉 하나의 시장 형성을 촉진하는 것이 목적이다. 그러나 장기적으로 국제사회의 공인을 받아야 하므로 국제협약 또는 협정으로서의 형식을 갖추고 있어야 할 것이다.

남북경제합의서의 체결 원칙은 다음과 같다. 첫째, 기존에 남북한 간에 합의된 ‘남북통일 지향, 민족 내부 거래에 따른 무관세 거래 원칙, 남북을 민족내부관계로 발전시키기 위해 독점적 대우 제공’ 등의 원칙을 준용하여 남북경제합의서를 체결하되, 국제규범(WTO 규정)과 상충되지 않도록 정교한 설계가 필요하다.

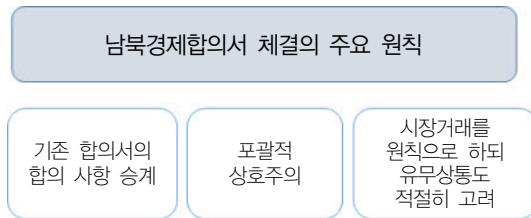
둘째, 북한 경제가 남한 경제에 비해 열위인 점을 이유로 북한 경제에만 이익이 가는 형태의 남북경제합의서 체결은 지양해야 하며, 남북경제합의서 체결의 혜택도 특정 산업이나 계층에 집중되지 않고 고루 분배될 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다.

셋째, 남북경제합의서 체결이 국내외적인 지지를 얻기 위해서는 북한의 개혁개방을 촉진하여야 하며, 이를 위해서는 시장거래 원칙에 대해 남북 간 합의가 이루어져야 한다. 다만, 북한 경제가 남한 경제에 비해 열위에 있는 점, 북한 경제가 성장할 경우 남북한의 통일비용을 절감해 줄 수 있는 점을 고려하여 시장거래 원칙을 우선으로 합의서를 체결하되 유무상통, 즉 인도적 대북 지원도 시장거래 원칙과 적절하게 조화가 이루어져야 할 것이다.

---

232) 임수호 외, 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』, pp. 49~72의 내용을 참고하여 저자가 작성.

### 〈그림 V-8〉 남북경제합의서 체결의 3대 원칙



출처: 저자 작성.

남북경제합의서의 협상 분야는 상품뿐만 아니라 자본(투자), 노동, 서비스까지 모두 포괄하여야 한다.

상품의 경우, 1992년 합의서에서 명기한 무관세거래 원칙을 준용하되, 비관세장벽(관세 의외의 교역 장벽), 즉 수량제한, 수입허가제, 수입 과정금, 통관, 검역, 라벨링 등의 상품 표기를 적절하게 협상하여 남북교역 확대를 조정할 필요가 있다. 북한 경제에 비하여 남한 경제 규모가 크기는 하나, 남북교류가 확대된다면 남한의 특정 산업 분야에 대한 피해가 커질 수 있다. 때문에 분야별로 비관세장벽의 완화 속도를 조절하여 남북한 경제에 대한 피해를 조정할 필요가 있다.

자본(투자)과 서비스는 기존에 합의하지 못한 분야에 대해 점진적인 협력 확대 원칙에 합의하고, 협력의 폭을 단계적으로 확대할 필요가 있다. 기본적인 원칙은 1992년 남북기본합의서의 부속합의서인 남북교류협력 부속합의서에 마련되어 있다. 그러나 기존 합의서는 북한의 인프라(철도, 도로, 항만) 개발에 치중되어 있는 경향이 있으므로 이를 개선하여 기존에 합의하지 못한 분야(예: 금융, 도소매 물류, 통신 등)에 대해서도 점진적으로 협력을 확대해갈 필요가 있다. 또한, 기존 합의에서는 구체적인 협력확대 일정이 제시되지 않고 있다. 협력확대 일정표를 합의하여 협력의 지속성을 확보할 필요성이 있다.

기업 활동과 관련하여 가장 미진한 협력 분야는 북한에 진출한 기업의 경영자율성을 보장하는 문제이다. 한국 기업은 북한 노동자에 대해 노무 관리 권한을 갖고 있지 못하며, 생산된 재화도 전혀 북한 지역에 판매하고 있지 못하다.

또한, 통행·통관·통신으로 불리는 3통 문제의 질적인 개선과 지역적인 확장도 필요하다. 사실 경협활동을 하면서 가장 기본적으로 보장되어야 하는 3통 문제가 원만하게 합의되지 않는 것은 쉽게 이해하기 어렵다. 과거 경협에 참여한 업체들은 통신의 수단이나 장소, 시간이 제한적인 점, 통행과 통관 시간이 짧고 조건도 불명확한 경우가 있는 점이 개선되어야 한다고 지적하고 있다. 현재 관련 협의도 아직 개성공단과 금강산 지구에 한정하여 이루어지고 있는 상황이다. 관련 협의를 통해 기업 활동에 기본적으로 필요한 통행·통관·통신을 보장할 필요가 있다.

남북경제합의서의 적용 지역은 원칙적으로 남북한 전 지역을 대상으로 이루어져야 한다. 다만, 남북한의 경제 여건을 고려하여 초기에는 합의서의 적용지역을 일부 지역으로 한정하여 협상을 진행 할 수도 있을 것이다. 현재 남북한이 체결한 각종 합의서는 남북한 전 지역을 상품 교역 대상으로 하고 있으나 경제협력은 일부 접경지역(개성공단, 금강산)만 대상으로 명기하고 있으며 법이행의 구속성 또한 보장되지 못하고 있다. 물론 투자의 경우에도 2000년대 중후반에는 북한의 전역에서 이루어진 사례가 있으나, 당시 이루어진 투자가 남북합의서에 의해 보장받았기보다는 당시 남북관계가 빠르게 개선된 것에 편승하여 이루어진 투자로 보는 것이 적절해 보인다. 남북관계가 악화되자 합의서에서 보장하지 않은 지역에 대한 투자는 대부분 실패하고 손실을 입었다.

합의서는 잠정협정 형태로 체결한 뒤 시차를 두고 합의사항을 적용하는 것이 적절해 보인다. 이는 남북한의 경제격차가 크고, 남북의 경제체제가 달라 경제통합 과정에서 예상하지 못한 문제가 발생할 개연성이 있기 때문이다. 예를 들어 상품교역 분야는 합의사항을 당장 적용할 수 있고, 노동교류는 대북제재 해제 후 5년 이내, 자본 투자와 서비스는 대북제재 해제 후 10년 이내에 적용하는 방식으로 추진하는 것을 검토해 볼 수 있다.

#### (4) 남북경제합의서 체결의 쟁점

여기에서는 남북합의서 체결의 쟁점을 검토하고자 한다. 내용적으로는 남북합의서 체결의 쟁점을 검토하는 것이지만, 검토된 각 쟁점은 비단 남북경제합의서뿐만 아니라 남북 협력의 쟁점과도 연관이 있다.

남북경제합의서를 체결하며 발생할 쟁점을 검토해보면 첫째, 대북제재를 끊을 수 있다. 원칙적으로 남북경제합의서 체결은 대북제재와 무관하게 추진할 수 있다. 다만 합의서 체결 이후 이행하는 과정에서는 제재의 영향을 받게 된다. 만약 남북경협사업을 추진하는 경우, 제재와 관련된 기관에서 관련 사업의 제재 유예 조치를 받아야 한다. 대북제재는 유엔의 대북제재, 미국의 대북제재, 남한의 대북제재 등을 검토해 볼 수 있다.

유엔은 경제분야에서 지금까지 총 10개의 제재결의안을 채택하였다. 결의안은 모두 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD), 즉 핵과 대륙간 탄도 미사일과 관련이 있으며, 북한이 경제 활동을 통해 벌어들인 자금을 대량살상무기를 개발하는 데 사용하지 못하도록 하는 것이 목적이다. 때문에 남북 간에 제도협력을 논의하는 것은 유엔 대북제재와 무관하다. 다만 남북경제합의서를 이

행하는 과정에서는 대북제재를 준수하여야 한다. 당장은 대북제재가 해제되기 이전에는 남북경협을 재개하기 어려운 상황이다.

미국의 대북제재에서 가장 우려되는 점은 3자 제재(Secondary Boycott)이다. 현재 미국은 북한에 대하여 수입금지, 수출제한, 군수품목 거래 금지, 미국 및 국제금융기구의 원조 금지, 수출입은행의 보증·보험·신용 제공 금지, IMF 원조금지, NTR(Normal Trade Relation, 정상적무역관계)과 GSP(General System of Preferences, 일반특혜관세) 거부, 채무 경감 금지, 북한 노동자의 활용 금지, 북한에 입항한 운송 수단의 미국 입항 및 경유 금지, 북한과 금융거래 한 기관의 미국과의 금융 거래 금지, 북한산 광물 및 금속 거래 금지, 이상에서 금지한 행위와 관련이 있는 개인 및 단체의 미국 입국 및 경유, 미국 기업과의 경제활동 금지 등의 제재를 가하고 있다. 미국의 제재는 미국뿐만 아니라 미국과 거래를 하는 국가 중에 미국이 채택한 대북제재를 위반하는 경우, 3자 제재에 근거하여 3자 국가의 미국과의 금융거래나 무역관계까지 중단하는 특징이 있다. 유엔 제재와 마찬가지로 남북 간에 경제합의서를 체결하는 것은 미국의 제재와 무관하나, 합의서 체결 이후 경협사업을 시작할 경우, 미국으로부터 제재를 당할 우려가 있다.

남한도 북한에 대하여 2010년 천안함 피폭 사건을 계기로 5·24 제재 조치를 시행하고 있다. 그러나 통일부가 2020년 5월 20일 정례 브리핑을 통해 5·24 조치의 실효성이 상당히 상실되었으며, 앞으로 정부가 유연하게 대응하겠다고 밝힌 점을 고려한다면, 우리 정부의 5·24 제재 조치는 북한과의 합의서 체결이나 경제활동에 제약이 되지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 남북경제합의서 체결에서 북한의 합의서 체결 수용 가능성이 중요하다. 북한은 남한에 경제 전반이나 일부분을 개방하고 협력하는

것에 대해 경계하고 있다. 때문에 남북경제합의서 체결 제안에 응하지 않거나 협상과정을 지연시킬 가능성이 높다. 현재 북한은 남한과 남북 교류협력 관계를 재정립하여 경협을 확대 및 심화하겠다는 의향이 없는 것으로 보이며, 북한은 남한과 실질적인 경협이 재개되기 이전에는 외국인 투자제도만 개정해갈 가능성이 큰 것으로 보인다.

그러나 북한이 현재와 같은 대외협력 기조를 이어갈수록 북한경제의 중국 의존도가 더욱 커질 수밖에 없음을 주지할 필요가 있다. 북한 경제는 법제가 미비하여 투자자의 권리가 보장받기 어려운 구조를 하고 있다. 이런 상황에서는 유럽, 미국 등 서구 국가들이 북한에 투자할 수 없다. 기업 활동 과정에서 공식 문서 없이 오랜 신뢰관계를 바탕으로 사업을 해야 한다면 중국과 남한 등 동아시아의 기업이 대북 투자에 참여할 것이고, 그 마저도 소규모 기업에 국한될 뿐이다. 만약 북한이 남한의 대북 투자를 제한한다면 북한의 대중국 의존도는 더욱 커질 수밖에 없을 것이다. 북한이 남한과의 남북경제 합의서를 체결할 경우, 많은 경제적 이익을 얻을 수 있을 것이다.

셋째, 합의 체결 이후 북한의 합의 준수 여부이다. 현재 북한은 남북경협 과정에서 분쟁 발생 시 자국법을 남북합의서의 내용보다 우선시하는 경향을 보이고 있다. 북한법을 통해 정식 재판 과정을 거치고 승소한다고 하더라도 분쟁 해결이 쉽지 않은 상황인데, 모든 북한의 기업은 국영기업으로 피해 보상 대상자가 대부분 북한 당국인 경우가 많다. 북한 당국이 피해보상에 성실하게 임하지 않는 경우가 많아 분쟁에서 승소를 한다 하더라도 피해 보상을 받는 경우가 극히 드문 구조를 하고 있는 것이다.

때문에 남북경제합의서를 체결할 때에는 경협사업 추진 과정에서 발생하는 분쟁의 해결 방법에 대하여 불투명성·불확실성을 제거하고 이를 중재하고 해결하기 위한 수단, 기구, 방법, 피해보상 방안

등을 보장하는 방안을 명시해야 한다.

넷째, 외국인 기업의 남북경협 참여에 대한 고려가 필요하다. 우리 정부는 2013년부터 남북경협 국제화를 검토하고 있는데, 외국인이 남북경협에 참여할 경우, 남북경협이 남북관계에 의해서만 좌우되지 않아 상대적으로 안정적으로 운영될 수 있을 것으로 판단하기 때문이다. 실제로 개성공단에 외국인 기업이 참여할 수 있도록 유도하는 등 남북경협에 외국인 기업이 참여하는 방안을 검토하였으나 구체적인 제도 정비로 이어지지는 못했다. 문재인 정부에서도 'DMZ 국제평화지대'를 추진하고 있으며, 중장기적으로 '서해공동경제특구, 동해관광특구'도 조성하여 국제화하겠다는 방침이다.

장기적으로 남북경제합의서를 체결할 때 외국인 기업이 일정 요건을 충족하면 참여할 수 있도록 조치할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 남북경제통합의 수혜를 국제사회와 공유하는 수단이 될 것이다. 다만 이를 위해서는 민족 내부거래에 따른 상호 우대조치와 외국인 기업에 대한 차별의 충돌, 북한이 남한의 주민을 외국인 및 해외동포와 구분하여 대우하고 있는 점을 신중히 검토해야 한다. 민족 내부거래에 따른 상호 우대조치는 북한 개발에 있어 남한이 다른 국가보다 우위를 점할 수 있는 이점이 있다. 그러나 남북경협에 외국인이 참여할 경우, 남북 간의 상호 우대조치가 국제화되어 국제적인 쟁점으로 부상할 우려도 있다. 북한의 법제 개정에 대해서도 같은 맥락에서 검토하여야 한다. WTO 등 국제 규정에서는 내국인과 외국인의 차별을 줄이는 것을 권하고 있는데, 선진국의 기업이 개발도상국에서 자유롭게 경제활동에 참여하면 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 북한에서 이러한 조치를 취할 경우, 남한기업이 다른 국가에 비해 우위를 점하는 것을 포기하여야 한다. 때문에 외국인 기업이 남북경협에 참여할 수 있도록 하되 신

중하게 검토해야 한다.

남북경협은 단기적으로 민족 공동체를 회복하는 수단으로 중장기적으로는 한반도를 비롯한 동아시아에 항구적인 평화를 정착시키기 위해 국제사회의 참여를 촉진하는 방향으로 나아가야 한다. 특히 투자를 유치하는 등 남북경협의 이해당사자로 중국과 미국을 참여시킴으로써 한반도의 군사적 긴장감을 제거하여 항구적이고 안정적인 평화체제를 달성할 수 있다. 이는 역설적으로 북한 내 다양한 국적의 정치·경제·사회문화 종사자들이 제3국으로 하여금 북한에 대한 군사적 행동을 취하지 못하게 함으로써 북한의 체제 안전을 보장해 줄 수 있기 때문이다. 또한 개성공단의 국제화 등 남북경협의 국제 사회 참여는 북한 당국이 추진하는 ‘개방’전략의 일환으로서 해외투자를 유치하는 수단이 될 수 있다.

다섯째, 남한 내에서 남북경제합의서를 체결할 수 있는 추진 동력을 확보해야 한다. 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후, 남북경협에 대한 동력이 빠르게 약화되고 있다. 현재 진보와 보수의 상이한 대북관이 충돌하면서 갈등이 빚어지고 있다. 구조적으로 남한의 경제 주체가 전후세대, 즉 1980년대에 태어난 30~40대로 바뀌면서 남북 통일관도 변화하고 있으며 많은 통일 및 경협 비용에 대한 거부감도 커지고 있는 상황이다.

일반적으로 다른 나라와 무역협정을 체결하는 경우, 국민들의 여론을 수렴하는 과정을 거친다. 협정 체결 전 준비를 위해 추진 위원회를 구성하고 기본전략을 수립하며 대국민 의견 수렴을 위해 공청회를 개최한다. 또, 협상이 완결된 후, 국회 비준을 얻고 협상결과를 국민에게 알린다.

남북경제합의서도 대국민 공청회를 통해 여론을 수렴한 이후에 협상을 하는 과정을 거칠 필요가 있다. 남북경제합의서는 남북경협

의 방향성, 남북 통일의 미래 등을 결정할 다양한 내용이 포함될 수 밖에 없다. 그러나 그동안의 남북협상은 남북관계의 특수성으로 인하여 대국민 공청회 개최나 전문가 의견 수렴 과정이 생략된 채 정부에 의하여 단독으로 추진되는 경우가 많았다. 그러다 보니, 체결된 합의서가 국회에서 비준되지 못하거나 사회갈등을 증폭시키는 방향으로 작용하는 경우가 많았다. 앞으로는 합의서를 체결할 때, 대국민 공청회를 개최하여 공개할 수 있는 부분은 최대한 공개하여 국민들 간에 여론이 수렴되도록 하는 과정을 거칠 필요가 있다. 대국민 공청회는 단기적으로는 갈등을 야기할 수 있으나, 중장기적으로 국민들의 대북 경협관과 통일관을 정립하고 하나로 수렴하도록 하는 역할을 할 것으로 판단된다.

## 마. 소결

문재인 정부는 출범과 동시에 북한과의 경제협력이 우리 경제의 새로운 성장 동력이 될 것이라고 밝혔다. 이를 구현하기 위하여 한반도 평화프로세스, 한반도신경제 구상을 발표하였고, 그 방안 중 하나로 ‘남북한 하나의 시장’ 추진 계획을 제안하였다. 그러나 2018년 2월 평창올림픽을 계기로 빠르게 개선되던 남북관계가 2019년 2월 북미 정상의 하노이회담 결렬 이후 답보상태에 빠지면서 남북관계 개선의 동력이 빠르게 약화되었다. 또한 남북정상회담에서 검토한 바와 같이 남북경협을 재개할 수 있는 여건을 검토하였으나 대북제재에 대한 국제공조에 막혀 재개하지 못하였다.

그러나 문재인 정부의 대북정책이 중단된 것은 아니다. 아직 북한은 비핵화 협상에 대한 의지를 표명하고 있고 핵실험과 장거리탄도미사일 발사 실험을 재개하지 않고 있다. 아직까지 비핵화를 통해 군사안보적 보장은 물론 경제적 보상을 얻고 경제 개혁을 통해 중국·베트

남과 같은 경제발전을 구가하겠다는 목표를 가지고 있는 것으로 보인다. 북한이 동북아에 군사적 긴장을 고조시키지 않는다면 북한과의 경제협력은 언제든지 재개될 수 있는 상황이다.

이 절에서는 남북한 하나의 시장을 형성하기 위한 방안 중 하나인 제도 통합을 다양한 관점에서 검토하였다. 첫째, 문재인 정부의 국정과제를 점검하였고, 다음으로 남북 간에 체결되었던 다양한 합의서를 검토하였다. 1972년부터 2019년까지 체결되거나 선포되었던 주요 합의서와 정상회담 선언문을 검토하였다.

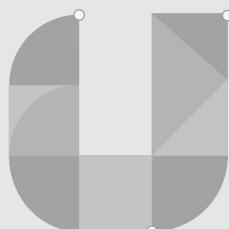
둘째, 중단기적으로 하나의 시장을 달성하기 위하여 우리 정부가 북한과 합의서를 체결할 수 있는 방안을 검토하였다. 북한의 수용가능성을 고려하여 우선적으로 경제협력을 추진하고, 경제협력 규모가 커진 이후에 남북합의서를 체결하는 先경협 後제도 개선 방식과 대북제재가 장기화되었을 때를 대비한 先제도 개선 後경협 추진하는 방식의 특징과 장단점을 분석하였다.

셋째, 先제도 개선 後경협 추진의 예로 ‘경제협력에 관한 남북 기본 합의서’를 제안하고 개념, 합의서 체결의 편익, 성격과 내용, 쟁점 등을 검토하였다.

하나의 시장 형성은 중장기적으로 남북한에 많은 편익을 가져다 줄 것으로 예상된다. 북한에게는 단기적으로 경제 개방을 준비하는 기회가 되며 남한으로부터 유무형의 경제적 지원을 얻는 수단이 될 것이다. 남한에게는 북한과의 협력이 북한뿐만 아니라 중국 동북 3성, 러시아 연해주, 몽골과의 경제협력을 촉진하는 촉매가 될 것이다. 남북관계가 개선이 되어 하나의 시장이 달성될 수 있기를 기대 한다.



## VI. 결론





본 보고서는 문재인 정부 출범 이후 한반도 신경제구상의 정책 추진 성과와 한계를 평가하고, 2030 향후 10년간 정책 추진 환경을 분석하여 이에 맞는 새로운 정책목표와 세부 정책과제 제시를 목표로 하였다. 이에 따라 다음 4가지 부분으로 나누어 연구를 진행하였다.

첫째, 문재인 정부가 추진해온 한반도 신경제구상을 평가분석하였다. 특히 3대 경협벨트 구축, 남북 인프라 연결, 하나의 시장을 위한 경협 제도화, 하나의 시장 등 4개 부문 중심으로 정책 추진의 초기 목표와 주요 내용, 정책의 추진 과정을 살펴보고 이를 평가하였다. 평가 기준으로써 명확성·적절성·효과성·지속가능성의 4가지 원칙에 근거하여 정성평가를 진행했다. 이에 근거하여 의의와 한계 및 정책성과 결정요인을 도출하였다.

분석 결과, 각각의 항목에 대해 목표, 성과, 의의, 한계 및 향후 과제 중심으로 〈표 VI-1〉 가 도출되었다. 특히 각 항목에 대해 도출 한 과제에 대해서는 향후에도 한반도 신경제구상을 실천하는 과정에서 충분히 고려되어야 할 사항이다.

〈표 VI-1〉 각 항목에 대한 종합 평가

구분	3대 경협벨트 구축	남북 인프라 연결	하나의 시장 형성을 위한 남북경협 제도화	평화경제
목표	한반도 신 성장동력 확보 및 북방경제연계추진	남북을 물리적으로 연결하는 토대를 마련하여 한반도뿐만 아니라 동북아시아 유관국과의 경제·정치·안보 협력을 강화	남북 간 경제협력을 촉진하기 위한 물리적·제도적 공간을 마련해 3대 경협벨트 추진 기반 조성 및 생활공동체 구현	한반도 평화체제와 남북 경협이 선순환하는 구조 구축
성과	동서해 남북공동특구 조성논의 합의(2019년 '9·19 평양공동선언'), 남북 정상 간 합의를 토대로, 상호 적대행위가 중단되어 통신항공 등 부문에서 협력 체계, 중국, 러시아 등 DMZ 일대를 분단 후 민간에 첫 개방	2018년 세 차례의 남북 정상회담을 통해 철도·도로, 한강하구 공동이용, 통신항공 등 부문에서 협력 체계, 중국, 러시아 등 유관국과의 공김대 확보	남북 정상 간 합의에 따라 공동 연락사무소 설치 등 남북대화의 정례화·상시화 토대 마련(2018년 '4·27 판문점 선언), 국제연구기관을 중심으로 한 남북경협 제도화 방안 논의 활동 참여 기업에 대한 다양한 지원 기반 마련, 남북경협 재개에 대한 대국민 인식 개선 및 관심 유발	남북 정상 간 '조건이 마련되는 데 따라' 금강산 관광 및 개성공단 조업 재개에 합의(2018년 '9·19 평양공동선언), 평화경제의 추진 동력 확보 차원에서 기존 남북경협사업에 대한 다양한 지원 기반 마련, 남북경협 재개에 대한 대국민 인식 개선 및 관심 유발
의의	노태우 정부 이후 추진된 각 정부의 남북경협 구상 계승, 남북을 포함한 한반도 주변국과의 종합적·장기적인 협력 비전 제시, 남북 정상 간 한반도 신경제구상 및 3대 경협벨트 구축에 대한 공감대 도출	노태우 정부 이후 각 분야에서 추진된 북방정책의 계승, 2000년대 이후 정체되었던 남북 인프라 연결 문제의 재부각, 남북 간 인프라 연결 논의를 동북아시아 국가와의 경제·정치·안보 협력 비전으로 확대 발전	대북정책의 일관성과 지속성을 확보하기 위한 법제도적 기반 수립 노력을 지속	남북경협이 한반도 평화에 기여한다는 장기적 관점에서의 통일실현 방향 제시
한계	각 벨트별 개발 방향은 분명하나, 구체적인 실천 방안 부재, 2018년 9·19 평양공동선언 이후 남북 간 실질적 진전 없음, 통일경제특구법 등 관련 법의 19대 국회 통과 무산	2019년 2월 제2차 북미 정상회담 합의 결렬 이후 남북 간 인프라 연결 논의 중단	2019년 이후 남북관계 경색으로 '4·27 판문점 선언' 등 기존 남북 간 합의의 국회 비준 무산, 북한 당국에 의한 남북공동연락사무소 폐파로 남북대화 및 협력에 대한 국민 여론 악화	평화경제 실현을 위한 구체적인 정책목표가 불명확, 남북 간 금강산 관광, 개성공단 등 기존 남북경협사업의 재개 시점에 대한 이견으로 중단 상황 지속
과제	3대 경제벨트 구축 기반 마련을 위한 통일경제특구법의 제정 노력이 요구됨, 국제사회의 대북제재가 유지되고 있지만, 남북 간 동서해 공동특구 조성의 추진 동력 확보를 위한 사전 협력 필요	남북 인프라 연결 문제에 대한 유엔 안보리 및 미국의 대북제재 면제를 위해 국제사회의 지지 확보가 요구됨, 북한에 남북 정상 간 합의 시행 이행을 설득할 필요가 있음	기존 남북 간 합의의 법 제도화에 대한 지속적인 노력이 요구됨, 남북공동연락사무소에 중하는 남북 연락 채널 복원 필요, 남북대화 및 협력에 대한 부정적 국내 여론 환기 필요	지속적인 국제사회 및 대국민 공감대 확보 노력이 필요, 북한 개별관광 및 물물교환 방식의 남북교역 등 우리 정부의 제언에 북한 당국이 호응할 수 있도록 하는 설득이 요구됨

출처: Ⅱ장 분석에 의해 작성.

한편, 상호주의 원칙, 국제사회의 컨센서스에 기반한 지지와 협력, 국민적 공감대, 민간추진 주체들의 적극성 등 4가지 정책성과 결정 요인은 한반도 신경제구상을 추진하는 데 있어 간과하기 어려운 핵심 사항이다(〈표 VI-2〉참조).

〈표 VI-2〉 정책성과 결정요인 종합 평가

구분	의의	한계	과제
상호주의	남북 간 호혜적인 경제협력을 통해 공동의 이익 창출을 도모해야 한다는 방향성, '9·19 평양 공동선언'은 남한과 북한이 각각을 개별 주체로 인정하는 과정에서 도출된 결과물임.	남북경제협력이 지향해야 할 방향성이 분명함에도 불구하고 실질적인 협력으로 이어지지 못하고 있는 것은 아쉬운 대목임.	남북이 각각 스스로의 의도를 설명하고 이에 대한 이해에 기반한 협력을 도모, 북한 경제 사회변화에 대한 연구 강화로 시의성 있는 정책 수립 필요
국제사회의 컨센서스에 기반	지속 가능한 남북경제협력을 위한 선결과제, 동북아플러스 책임 공동체 등 한반도 주변 국가들이 평화경제의 수혜국으로 느끼도록 함으로써 추진동력을 확보	미국을 비롯한 중국, 러시아, 일본 등 한반도 주변국들과 실질적인 정책적 공감대를 형성하고 있는지에 대한 평가는 유보적	유엔 총회는 물론 다자회담 등 계기가 마련될 때마다 추진 동력을 확보하기 위한 메시지 발신 노력 강화
국민적 공감대 형성	정부의 대북정책 추진 움동력, 평화경제를 실현하기 위해서는 민족경제균형 발전과 공동 번영에 대한 국민적 지지와 공감대 형성이 전제될 필요가 있음.	남북 공동연락사무소 폭파 등으로 남북관계 개선에 대한 회의적인 시각이 확산되면서 정책 추진을 위한 주동력 상실 우려	진영논리에서 벗어나 남북관계 제도화를 위한 대화와 소통의장을 마련하고, 제도적 비제도적인 대안을 강구
민간 추진 주체들의 적극성	한반도 신경제구성이 목표로 하고 있는 신성장 동력 창출의 원천	정부가 제도적으로 안정적이고 지속 가능한 남북경협을 뒷받침 하지 않는 한 고정주영 현대그룹 명예회장 같은 새로운 기업가 출현은 기대하기 어려움.	정부는 북한 당국과의 긴밀한 협의에 기초하여 민간 주체들이 안정적으로 사업을 추진할 수 있도록 환경 마련(국내법, 제도 정비 병행)

출처: Ⅱ장 분석에 의해 작성.

둘째, 전문가 설문조사 결과를 바탕으로 2030년 한반도 신경제구상 추진 환경을 살펴보고 이를 바탕으로 3개의 시나리오를 도출하였다. 이를 위해 몇 가지 변수를 전제로 활용하고, 특정 변수를 독립변수로 도입하였다. 여기서 통제하고자 하는 변수는 세 가지이다. 하나는 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상 전망에서 공통적으로 국내 및 한반도 차원의 전망은 대체적으로 긍정적인 편이다.

따라서 시나리오의 전제로서 국내 및 한반도 환경은 긍정적인 것으로 전제하였다. 둘은 지역적 차원의 설문 결과에 대하여 미래 한반도 전망과 미래 한반도 신경제구상은 북미관계와 북핵문제 및 대북제재에 초점을 맞추고 있으며, 해당 변수는 경우에 따라 약간의 긍정적인 변화 혹은 충분한 긍정적인 변화가 유사한 비중으로 전망되었다. 다만, 한반도 신경제구상의 추진은 특히 대북제재의 실질적인 완화 없이는 불가능한 특수성을 감안하여, 일정 수준의 대북제재 완화를 가정할 수 있도록 통제변수로 활용하였다. 셋은 한반도 미래전망에서 지구적 차원의 이슈로 다루어진 미중 갈등은 그 수준이 일정 정도 심화될 것으로 전망되었다.

이를 종합하여 기본적으로 미중관계가 경쟁과 협력보다는 대립과 갈등이 심화되는 전략적 갈등의 상황으로 이해하고, 이러한 상황에서 한국이 미국과의 동맹을 선택할 것인가 혹은 중국과의 동반자 관계를 선택할 것인가를 경우의 수로 다루었다. 한편 시나리오의 독립 변수는 미래 한반도 신경제구상 추진 관련 지역적 차원의 설문 항목인 일대일로와의 관계이다. 해당 변수는 사업추진에 직접적으로 영향을 미치는 지역적 변수이기도 한 동시에 한반도 미래 전망의 지구적 차원의 관심사인 미중관계에도 영향을 미칠 수 있는 중심 변수로 판단되기 때문이다. 또한 한반도 신경제정책 추진 시 그 성과로서 국내 및 한반도 단위의 추진 동력에도 영향을 미칠 수 있는 변수로 판단되기 때문이기도 하다.

셋째, 상기 정책 평가에 따른 성과 결정요인 도출 및 2030 트렌드 분석에 근거하여 한반도 신경제구상 실천을 위한 새로운 정책목표와 전략과제를 제시했다. 특히 본 과제에서는 비핵화와 경제제재 및 미중관계라는 주요 추진 환경 요소에 대응하면서 기존 남북 당국 간 합의된 경협사업 중심으로 전략목표와 전략과제를 단계적·점진적으로 제시하였다. 먼저 제재가 약간 완화된 상황의 1단계에서는 남

북교류 수준의 5·24 조치 직전 단계로 재개 또는 회복을 통해 새로운 환경에 맞는 남북관계 형성을 정책목표로 설정하였다. 이는 한반도 신경제구상 실천을 위한 전제조건이기 때문이다. 이때 기술협력을 동반한 교류 협력 또한 강조하였다. 한편, 제재가 상당히 완화되면 2단계에서는 협력의 범위를 일반교류에서 산업부문으로 일정정도 확장할 수 있으며, 이때 추진 목표는 상호 유무상통에 입각한 대등관계 속에서의 경제협력을 통한 공동의 이익 추구로 설정하였다. 사실 기존의 남북경협은 실질적인 대등관계 속에서 이루어지지 못했으며, 향후 남북이 대등관계 속에서 협력이 이루어져야만 상생협력을 추구할 수 있으며, 나아가 소득 격차 감소 및 성장 동력 마련에 주요한 요인이 될 수 있기 때문이다. 한편, 제재가 대폭 완화됨에 따라 남북 간 산업협력이 확대되면, 3단계에서는 이에 맞는 최소한의 법제도적 기반 마련이 필요하며, 따라서 법제도적 구축기반 마련을 통해 남북 공동시장 형성을 위한 토대 구축을 전략 목표로 설정한다. 이와 더불어 본 과제에서는 각 단계별 목표에 따른 세부 전략과 제들도 함께 제시하였다.

먼저 1단계 ‘대북제재 속에서 남북교류 재개의 목표추진’을 위해서는 ‘3통(三通)’의 선제적 개방 및 북한과의 합의 도출 외에도 국민적 합의와 지지를 과제로 도출하였다. 이는 남북교류의 재개 및 한반도 신경제구상의 실현을 위한 대전제이면서도 최우선 과제라고 할 수 있다.

2단계 ‘대북제재의 완화 속에서 전략 목표 추진’을 위해서는 역량 강화에 칙안한 과제들을 제시하였다. 무엇보다 대등관계에서 상호 공동의 이익과 발전을 추구하기 위해서는 상호 수용능력이 중요하기 때문이다. 이를 위해서는 첫째, 남북 산업협력의 본격적 개시와 함께 상품 교역 수준을 넘어 전문 인력의 자유로운 왕래를 허용해야 한다. 뿐만 아니라 상호 시장이 존중되는 범위에서 남북이 미래에

이익을 극대화할 수 있는 영역을 찾아 육성해야 한다. 이를 통해 남북이 상호 의존도를 높이고 나아가 세계 시장에 대한 경쟁력을 높여 공동으로 해외 시장에 진출하면 상생 협력의 목표를 달성할 수 있다. 둘째, 북한 내수시장과의 연계를 통한 남북 경제통합의 기반 마련이다. 특히 남북 제조업 육성에 역량을 집중시켜야 한다. 과거 제조업강국은 선진국과 동의어가 될 정도로 제조업은 경제성장의 엔진이 되어왔으며 현재는 신흥공업국뿐만 아니라 중국의 사례에서 알 수 있듯이 제조업 강국이 곧 기술패권국 및 혁신으로 가는 지름길이 되고 있다. 이러한 의미에서 미래 트렌드가 아무리 4차산업 중심의 첨단산업으로 재편이 된다고 해도 최근 독일의 인더스트리 4.0, 일본의 소사이어티 5.0, 중국의 2025, 한국의 제조업 르네상스비전 등 주요 국가들의 발전전략을 보면 ‘혁신’이라는 것이 단순히 첨단산업의 육성이 아닌 제조업을 기반으로 해야 한다는 사실을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 게다가 포스트 코로나19 시기에는 제조업의 중요성이 더욱 부각될 전망이다. 따라서 3대 경제벨트 구축을 위해 우선적으로 추진해야 할 주요 정책과제는 서부 주요지역 중심의 남북 제조업벨트 구축이다. 이는 점·선·면의 방식으로 접근한다. 물류, 공단건설 및 인프라 연계이다.

한편, 3단계의 목표 추진을 위한 과제로는 과거에 체결된 남북합의가 갖는 한계점을 극복하고 현재 경제상황에 맞는 포괄적인 경제 협력을 체결할 것을 제시하였다. 이에 근거하여 하나의 시장 형성을 위한 남북합의서 체결방안을 검토하였다. 남북이 하나의 시장을 형성하기 위해서는 변화한 남북의 환경을 반영할 수 있는 새로운 남북합의를 체결할 필요성이 있으며, 이를 위해 남북경제합의서가 새로운 돌파구가 될 수 있다. 따라서 하나의 시장 형성을 위한 제도 통합과 남북한 CEPA 체결을 정책과제로 제시하였다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국회예산정책처. 『2019~2050년 NABO 장기 재정전망』. 서울: 국회예산정책처, 2018.
- 김병로 외. 『공간평화의 기획과 한반도형 통일프로젝트 개성공단』. 과천: 진인진, 2015.
- 김석진·홍제환. 『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 대한민국 정부. 『100대 국정과제』. 서울: 대한민국 정부, 2017.
- 로저 헤이터·제리 파첼 지음. 남기호·이종호·서민철·이용균 옮김. 『경제지리학: 제도주의적 접근』. 서울: 주시그마프레스, 2020.
- 민주평화통일자문회의. 『2020년 2분기 통일여론 및 동향 분석보고서』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2020.
- 서울대 통일평화연구원. 『2019 통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2020.
- 서종원·양하은·최성원·장동명·안국산. 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구: 한반도 신경제지도와 중국 일대일로연계를 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 신종호 외. 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북 통일전략』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 양문수·이석기·김석진. 『북한의 경제 특구·개발구 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2015.
- 이규창 외. 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.

- 이석·조병구 엮음. 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』. 세종: 한국개발연구원, 2017.
- 이석기. 『남북한 산업협력 쟁점 분석』. 세종: 산업연구원, 2019.
- 이석기·주현·빙현지. 『한반도 신경제구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』. 세종: 산업연구원, 2019.
- 이석기·심완섭·김창모·빙현지·이승엽. 『북한의 기업』. 서울: 산업연구원, 2014.
- 이해정·김성환·강성현. 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 이현주·이백진·유현아·이석기. 『한반도 신경제구상 실현을 위한 국토분야 전략방안 연구』. 세종: 국토연구원, 2018.
- 이현주·서연미·김민아·유현아·임을출·이석기·김두환. 『한반도 신경제구상의 실현을 위한 남북 산업협력지대 구축방안 연구: 남북경제공동특구를 중심으로』. 세종: 국토연구원, 2019.
- 임강택·홍제환·양문수·이석기. 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 임수호·이효영·최장호·최유정·최지영. 『남북한 CEPA 체결의 중장기 효과 분석 및 추진 방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 정은이·임수호·정승호·이승엽·김혁. 『김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 정형곤·김병연·이석·조남훈·이정균·김범환. 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 중소기업중앙회. 『개성공단기업 최근 경영상황 조사결과』. 서울: 중소기업중앙회, 2018.
- 최장호·최유정·김범환·임수호. 『2016년 대북제재 이후 북한경제 변화와 신남북협력 방향』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.

- 최장호·최유정·임소정·이효영. 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』. 세종: 대외경제연구원, 2018.
- 통일교육원. 『2019 세 가지 키워드로 본 한반도의 길』. 서울: 통일교육원, 2019.
- 통일부. 『2018 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『2020 통일백서』. 서울: 통일부, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2017.
- 풀 크루그먼 지음. 이윤 옮김. 『풀 크루그먼의 지리경제학』. 서울: 도서출판 창해, 2017.
- Dormels, Rainer. *North Korea's Cities: Industrial Facilities, Internal Structures and Typification*. Paju: Jimoondang, 2014.
- National Intelligence Council(NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington D.C.: NIC, 2012.
- Dicken, Peter. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. New York: Guilford, 2011.

### [북한 문현]

- 교육도서출판사 편. 『도로리정도』. 평양: 교육도서출판사, 2006.
- 류승기. 『조선관광지리(대학용)』. 평양: 관광대학출판소, 2016.
- 조선경제개발협회. 『조선민주주의인민공화국 특수경제지대』. 평양: 조선경제개발협회, 2019.
- 차명철. 『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』. 평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.

## 2. 논문

- 강석율. “트럼프 행정부의 군사전략과 정책적 합의.” 『국방정책연구』. 제34권 3호, 2018.
- 고봉준. “남중국해와 미국의 선택.” 『한국지방정치학회보』. 제9권 1호, 2019.
- 권오혁. “산업클러스터의 개념과 범위.” 『대한지리학회지』. 제52권 1호, 2017.
- 김광수. “개성공단 국제화를 위한 남북 상사중재제도의 실천과제.” 『중재논단』. 제342권, 2014.
- 김병규. “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제 통합 연구.” 『JNKS』. 제4권 1호, 2018.
- 김상태. “한반도 신경제지도 구상과 관광정책.” 『한국관광정책』. 제73호, 2018.
- 김성한. “미국 오바마 행정부의 아태정책.” 『국제관계연구』. 제16권 2호, 2011.
- \_\_\_\_\_. “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향.” 『신아세아』. 제24권 1호, 2017.
- 김연철. “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서: 성과와 한계.” 『역사비평』. 제97호, 2011.
- \_\_\_\_\_. “평화와 통일, 경제공동체 다시 그 꿈을 시작해야 하는 곳.”
- 김윤규 외. 『개성공단: 남북경협과 평화의 보루』. 서울: 한겨레, 2014.
- 김일수. “미국의 핵 비확산 정책과 한반도 평화.” 『국제정치연구』. 제20권 2호, 2017.
- 박용수. “김영삼 정부 북핵 위기 대응의 한계에 대한 재평가: 김영삼 대통령의 주도성 추구성향과 정부대응의 경직성을 중심으로.” 『한국정치연구』. 제20권 3호, 2011.

- 박은미. “미국 제조업 르네상스의 의미와 교훈: 혁신에서 제조의 중요성.” 『KIET 산업경제』. 제2017-07호, 2019.
- 박인희. “한반도 문제와 한미동맹 및 한중관계의 병행 발전.” 『접경지역통일연구』. 제2권 1호, 2018.
- 박정원·박민. “‘개성공단’의 법제도 개선 과제-국제화와 관련하여.” 『법학논총』. 제27권 2호, 2014.
- 박지연. “유엔의 스마트제재와 북한.” 『수은 북한경제』. 2016년 봄호, 2016.
- 박창희. “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망.” 『한일군사문화연구』. 제24권, 2017.
- 박훤일. “경제분야 남북합의서의 분석.” 『통일과 법률』. 제16호, 2013.
- 변창구. “중국의 공세적 남중국해 정책과 미중관계.” 『한국동북아논총』. 제69권, 2013.
- \_\_\_\_\_. “미중패권경쟁과 남중국해 분쟁.” 『한국동북아논총』. 제79권, 2016.
- 손한별·이진기. “트럼프 행정부의 한반도정책-미 전략문서에 나타난 다음 단계.” 『한국군사』. 제3호, 2018.
- 송인호·박민. “미국 대북제재법의 최근 동향 및 전망.” 『법학논총』. 제43권 제4호, 2019.
- 신대진. “김정은 시기 경제-핵무력 병진노선의 변화 가능성.” 『통일문제연구』. 제30권 1호, 2018.
- 양문수. “남북경협 33년: 지나온 길, 나아갈 길.” KBS 남북교류협력단 엮음. 『2000년대 한반도 평화·협력 현황과 발전 방안』. 서울: KBS 한국방송, 2020.
- 우준모. “신북방정책 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점.” 『국제지역연구』. 제21권 5호, 2018.
- 유육. “‘검증된 실험실’ 개성공단 ‘접-선-면의 북한 개혁’ 이끌어.” 김윤규 외. 『개성공단: 남북경협과 평화의 보루』. 서울: 한겨레,

2014.

- 윤대엽. “체제안전보장과 북한의 비핵화 협상 시나리오: 한미동맹과 미 중관계 요인을 중심으로.” 『국방연구』. 제62권 3호, 2019.
- 이상욱·김경민. “서울 구로·가산동 의류패션산업의 가치사슬과 네트워크.” 『한국경제지리학회지』. 제17권 3호, 2014.
- 이상준. “2020 한반도의 도전과 기회.” 『국토』. 2020년 7월호, 2020.
- 이성현. “미국의 세계전략과 아태지역 정세.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2015년 10월호, 2015.
- 이신욱. “미국의 대북억지전략과 북핵문제.” 『윤리연구』. 제126호, 2019.
- 이인호. “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망.” 『국방정책연구』. 제29권 3호, 2013.
- 이지용. “미국의 중국정책 전환과 미중 무역 분쟁.” 『한국과 국제정치』. 제35권 2호, 2019.
- 이해정. “개성공단 국제화의 효과와 과제.” 『통일경제』. 2013권 1호, 2013.
- \_\_\_\_\_. “평화경제 추진 과정 평가와 과제.” *Journal of North Korea Studies*. vol. 6, no. 2, 2020.
- 임수호. “대북제재 해제 단계별 남북경협 추진방향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 12월호, 2018.
- 정은이. “5·24조치가 북·중 무역에 미친 영향에 관한 분석: 한·중·북 삼국무역에서의 편익·비용의 변동 추세를 중심으로.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- 정종관. “트럼프 행정부의 대북 강압전략 연구와 한국의 대응전략.” 『한국동북아논총』. 제23권 1호, 2018.
- 조규진. “구상무역의 종류.” 『마케팅』. 제38권 2호, 2004.
- 조동호. “남북경협과 하나의 시장 형성 방안.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 12월호, 2018.

- 조현용·김용호·정기원. “김정은 체제 외교정책변화의 결정요인 분석: 대북제재와 국내정치 동학.” 『국방연구』. 제62권 4호, 2019.
- 주철기. “한미관계와 한중관계는 건설적으로 양립 가능.” 『성균차이나 브리프』. 제4권 3호, 2016.
- 최막중·김영재. “발전국가의 산업단지와 산업도시 형성 요인과 효과: 마산 수출자유지역과 창원 기계공업기지를 중심으로.” 『국토 계획』. 제53권 5호, 2018.
- 최영미. “미중 무역 분쟁의 발발 요인.” 『동서연구』. 제31권 4호, 2019.
- 최영윤·한별이. “제1~3차 남북정상회담 주요 내용.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2018년 5월호, 2018.
- 최재덕. “한반도 신경제지도와 일대일로 협력의 기회요인과 위협요인 : 북방경제협력과 연계모색 중심으로.” 『평화학연구』. 제19권 4호, 2018.
- 한국산업기술진흥원·산업통상자원부. “제조업이냐, 서비스업이냐?.” 『KIAT 산업기술정책 브리프』. 제2015-08호, 2015.

### 3. 기타 자료

- 『내일신문』.
- 『로동신문』.
- 『뉴스1』.
- 『뉴시스』.
- 『동아일보』.
- 『아시아투데이』
- 『연합뉴스』.
- 『열린뉴스통신』.
- 『조선중앙통신』.

『중앙일보』.  
『파이낸셜 뉴스』.  
『폴리뉴스』.  
『한겨레』.  
『한국일보』.  
『YTN』.

*BBC*,  
*CNN*,  
*The New York Times*,

공감 <<http://gonggam.korea.kr/>>.  
국가기록원 <<http://www.archives.go.kr>>.  
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr/>>.  
미국 백악관 페이스북 <<https://web.facebook.com/WhiteHouse>>.  
북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/>>.  
통일교육원 <<https://www.uniedu.go.kr/>>.  
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/>>.  
통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/>>.  
통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr/>>.  
청와대 <<http://www.president.go.kr/>>.  
한반도평화경제포럼 <<http://kpef.or.kr/home/>>.  
현대경제연구원 <<http://www.hri.co.kr>>.  
Brookings Edu <<https://www.brookings.edu/>>.  
KBS WORLD RADIO <<http://world.kbs.co.kr/service/index.htm?lang=k>>.

대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022)」 및 2018년도

시행계획(2018.12.).

\_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전기본계획」 2019년도 시행계획(2019.3.).

\_\_\_\_\_. 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」 대통령 공고 제295호,  
2019.

\_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전기본계획」 2020년도 시행계획(2020.4.).

민족자존과 번영을 위한 7·7 특별선언 (1988.7.7.).

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (1991.12.13.).

남북교류협력 부속합의서 (1992.9.17.).

6·15 남북공동선언 (2000.6.15.).

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (2018.4.27.).

9월 평양공동선언 (2018.9.19.).

관계자 인터뷰 (2020.9.22., 서울).

관계자 인터뷰 (2020.8.7., 통일연구원).

남포 출신 북한이탈주민 인터뷰 (2019.8.20., 통일연구원).

대북사업가 인터뷰 (2020.8.4., 통일연구원).

대우공단 관계자 인터뷰 (2018.8.24., 통일연구원).

북한이탈주민 인터뷰 (2019.7.9., 통일연구원).

북한이탈주민 인터뷰 (2019.7.18., 통일연구원).

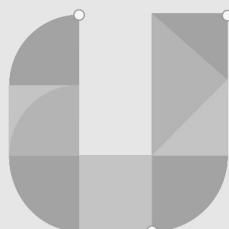
월드비전 관계자 인터뷰 (2020.8.7., 통일연구원).

평양 출신 북한이탈주민 인터뷰 (2019.9.6., 통일연구원).

김석진. 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제 워크숍 토론문. 2020.



# 부록: 전문가 인식조사

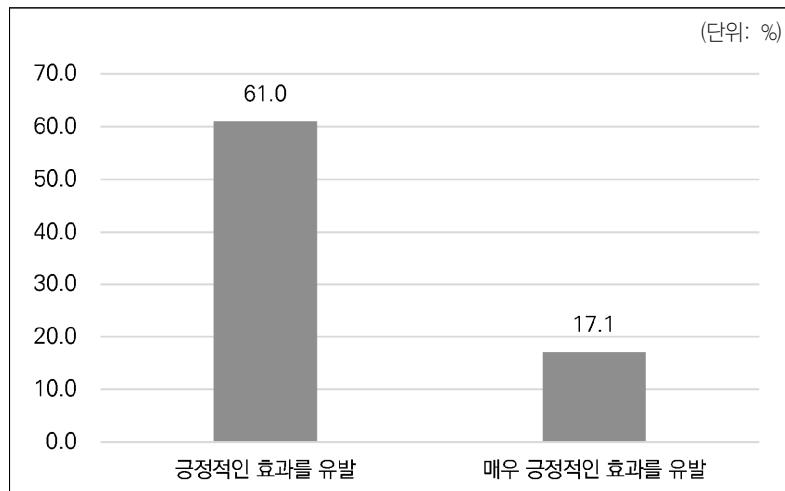




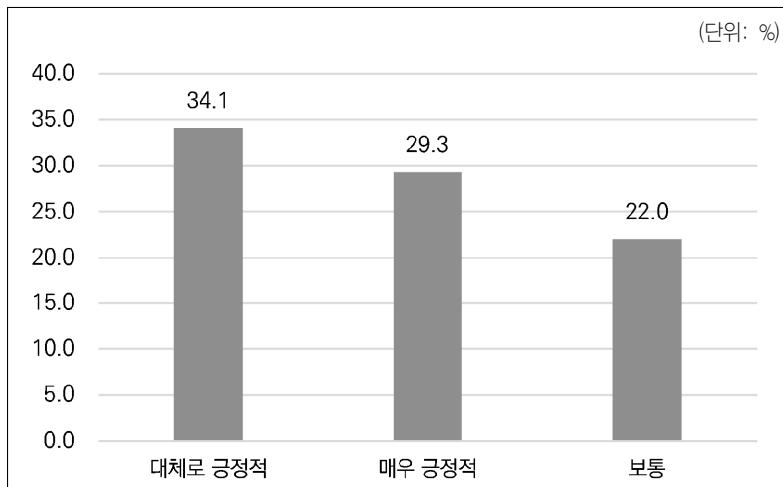
## 한반도 신경제구상 관련 전문가 인식조사

- 조사기간: 2020.4.17. ~ 2020.5.26.
- 조사방법: 온라인 설문(20문항) 응답
- 조사대상: 북한·통일문제 및 국제정치 분야 국내 전문가 50명

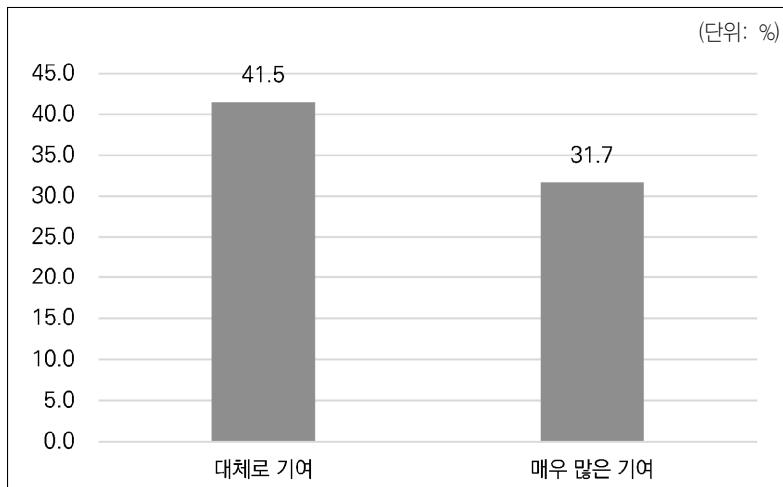
〈신경제 1〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 실천에 있어  
남북 협력 도로·철도 건설사업이 남한 경제에 어느  
정도 효과를 유발할 것으로 생각하십니까?



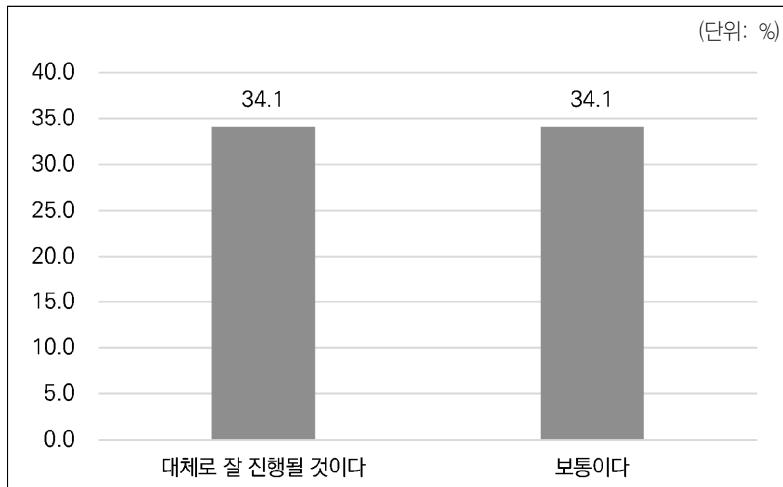
〈신경제 2〉. 귀하께서는 향후 10년 북한의 도로·철도 인프라 건설 사업에 남한이 주도적인 투자국이 되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?



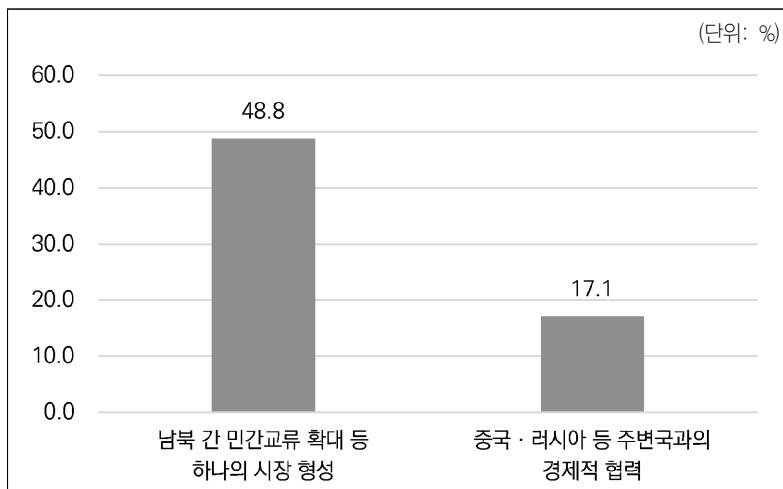
〈신경제 3〉. 귀하께서는 향후 10년 북한과의 산업협력이 남한기업에 어느 정도 기여할 것으로 전망하십니까?



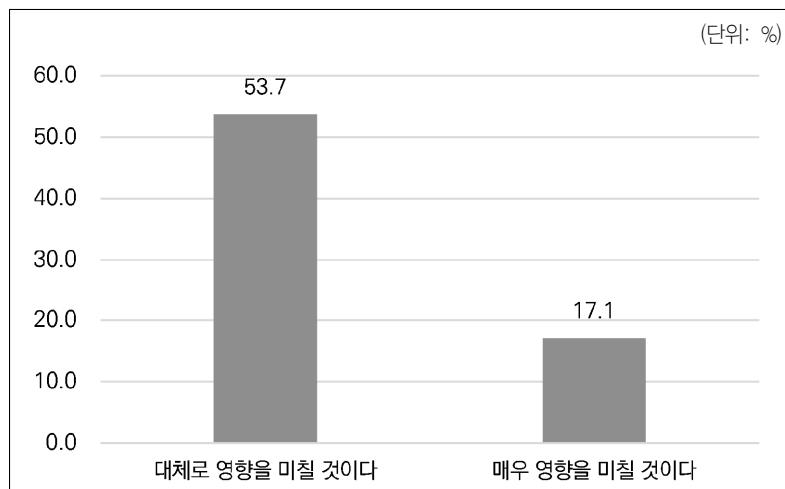
〈신경제 4〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상이 향후 10년간 어떻게 진행될 것으로 전망하십니까?



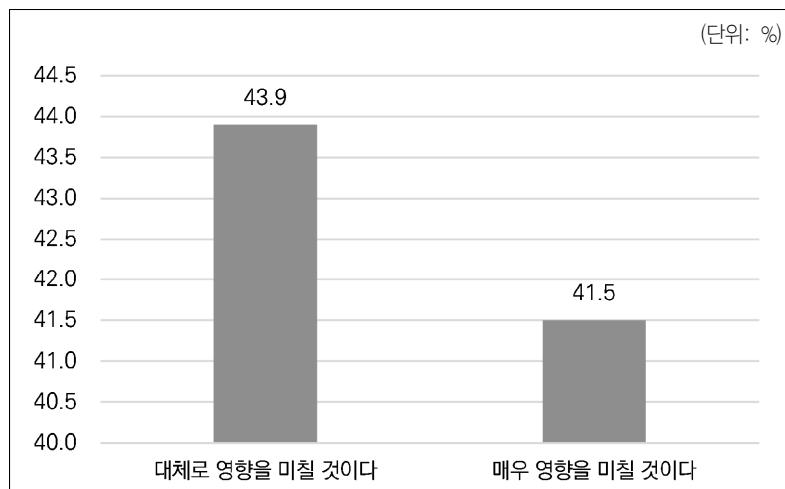
〈신경제 5〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상의 실천에 있어 가장 중요한 항목을 무엇이라고 생각하십니까?



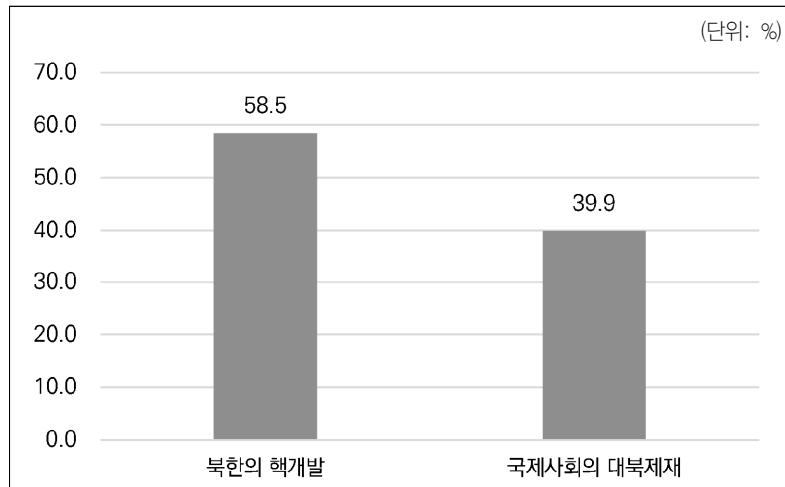
〈신경제 6〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상의 진전이 향후 10년 남북 경제관계의 진전에 어느 정도 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?



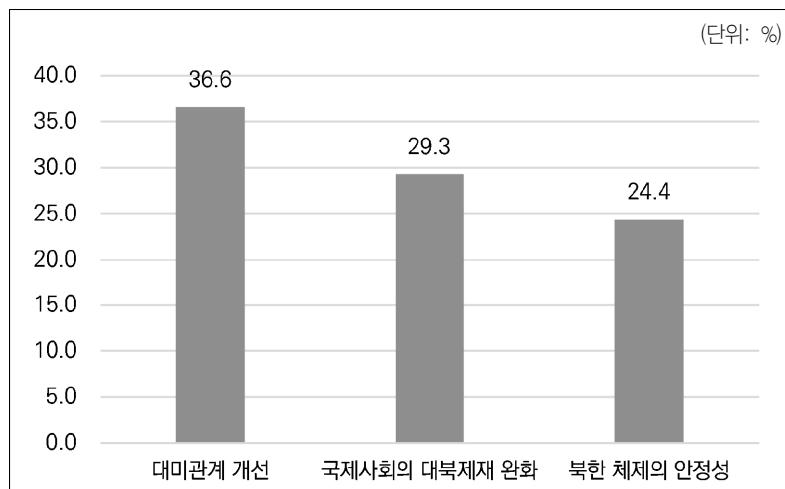
〈신경제 7〉. 귀하께서는 향후 10년 남북관계 진전이 개성공단 및 금강산관광 재개에 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?



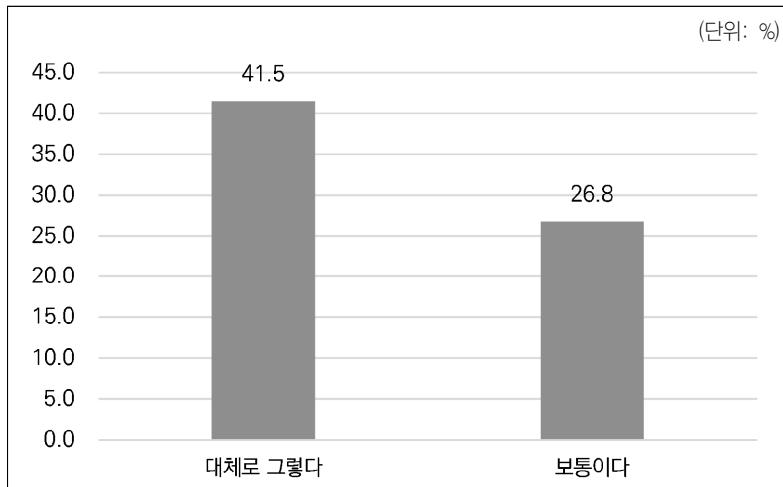
〈신경제 8〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상의 실현에 있어 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까(1순위)?



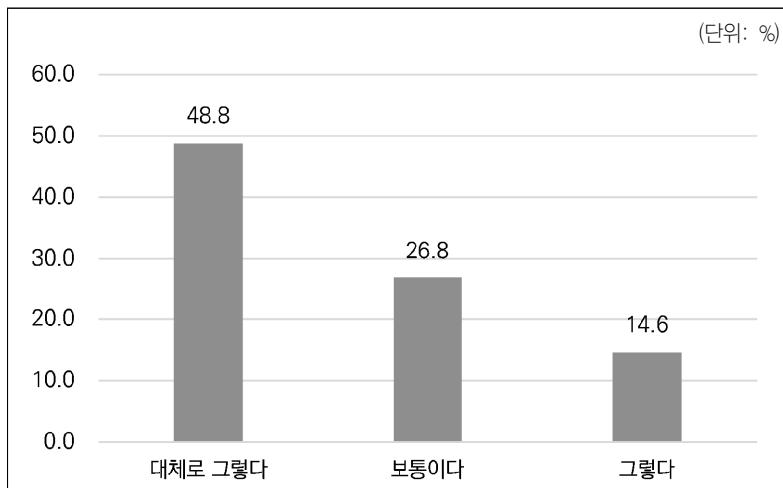
〈신경제 9〉. 귀하께서는 향후 10년 북한이 한반도 신경제구상 실천에 호응하기 위해, 가장 고려할 요인은 무엇이라고 생각하십니까(1순위)?



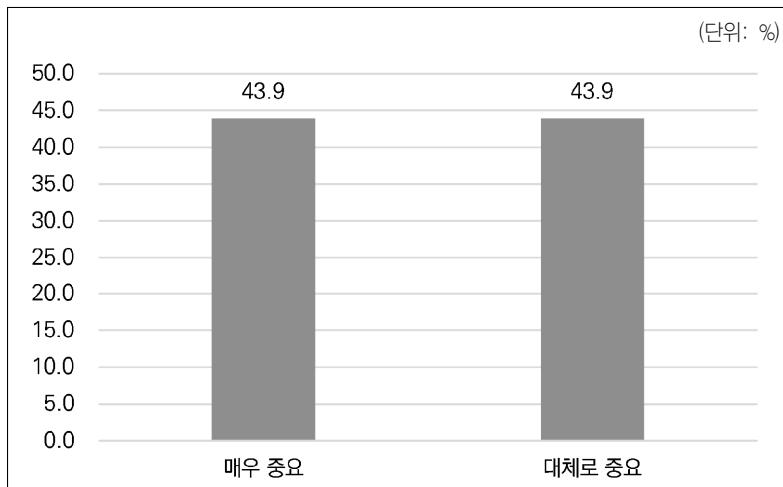
〈신경제 10〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상 정책이 북핵문제 해결에 효과적일 것이라 생각하십니까?



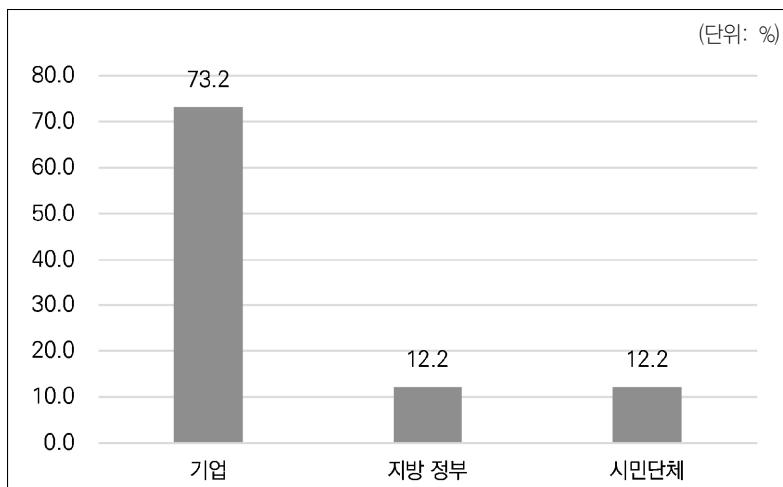
〈신경제 11〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상 정책이 북한의 개혁개방을 유도하거나 가속화시키는데 효과적일 것이라 생각하십니까?



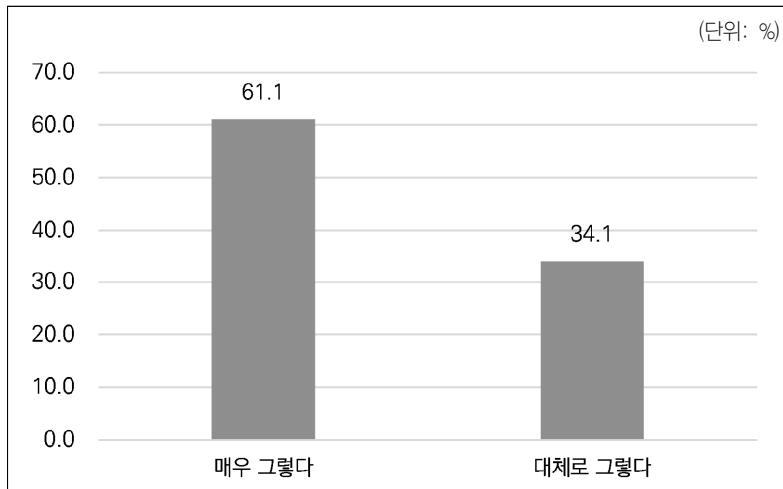
〈신경제 12〉. 귀하께서는 한반도 신경제구상을 추진하는데 있어 민간차원에서의 교류협력은 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?



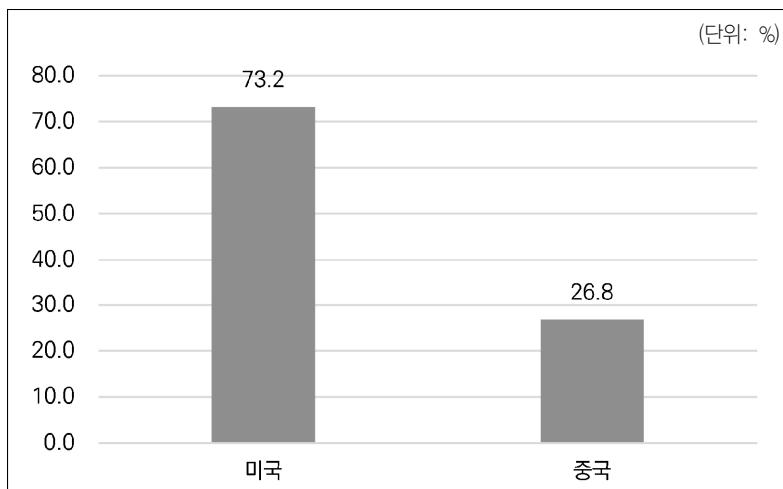
〈신경제 13〉. 귀하께서는 남북이 민간차원에서 교류협력을 추진함에 있어 가장 중요한 주체(중앙정부 외)는 어디라고 생각하십니까?



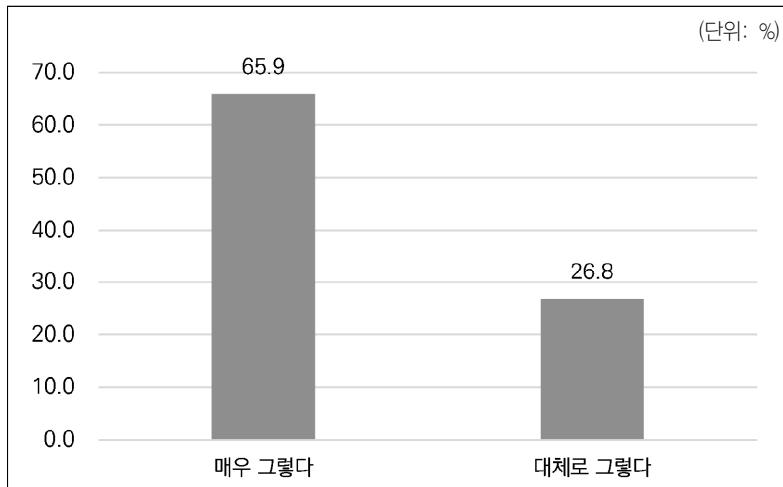
〈신경제 14〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진에 있어 주변국의 협력이 중요하다고 판단되십니까?



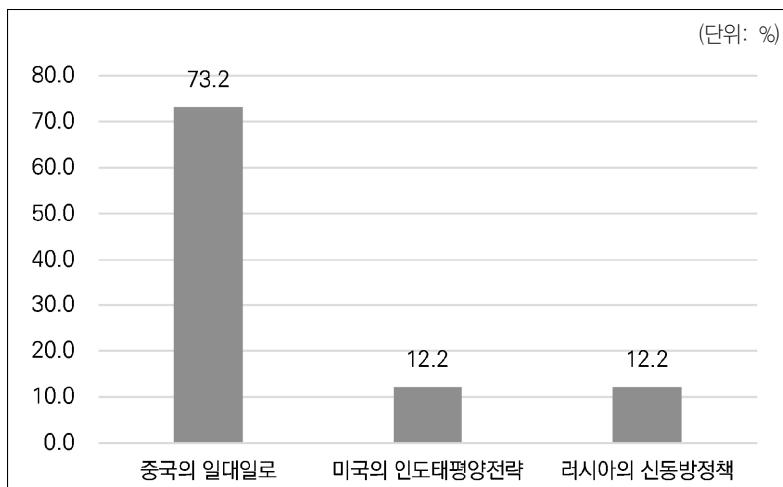
〈신경제 15〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진 시 가장 중요한 역할을 할 핵심 국가는 (한국을 제외하고) 어느 국가라고 생각하십니까(1순위)?



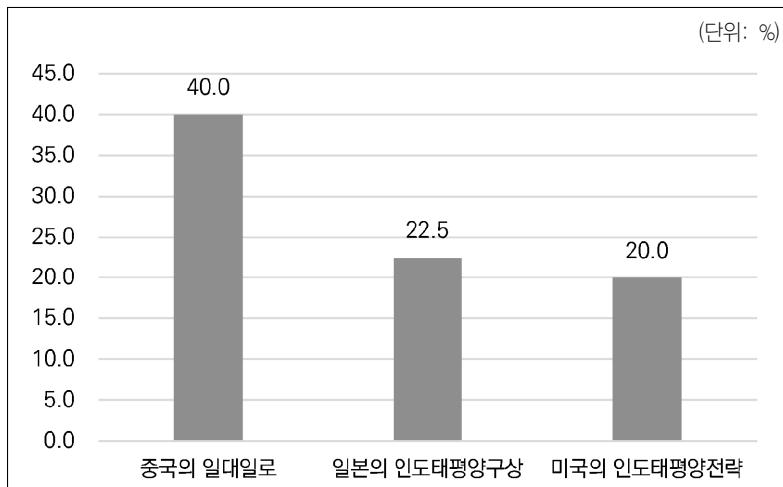
〈신경제 16〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상 추진에 있어 미국의 역할이 중요하다고 생각되십니까?



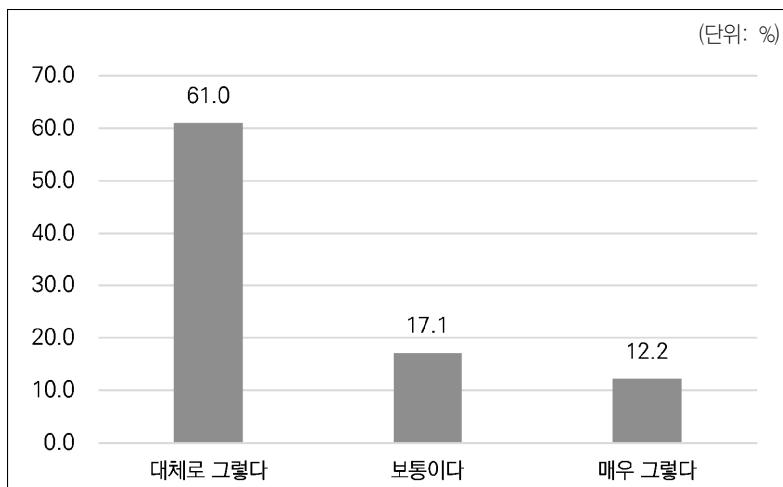
〈신경제 17〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상을 추진하는데 있어, 가장 시너지 효과가 높을 타국가의 지역 정책(전략)은 무엇이라고 생각하십니까?



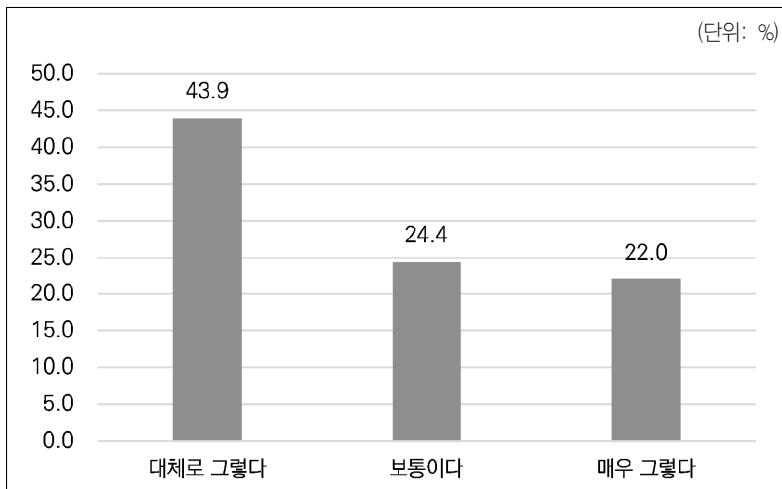
〈신경제 18〉. 귀하께서는 향후 10년 한반도 신경제구상과 충돌할 가능성이 있는 타국가의 지역정책(전략)은 어떤 정책이라고 생각하십니까?



〈신경제 19〉. 귀하께서는 향후 10년 한일관계 개선이 한반도 신경제구상 추진에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?



〈신경제 20〉. 귀하께서는 향후 10년 북일관계 개선이 한반도 신경제구상 추진에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?





# 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 일탈과 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 측진전략	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 평화번영과 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 원화 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	도경옥, 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	뉴모爾시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 네서스	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 생점과 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 생점: 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 기동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 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 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외 11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외 11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 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	도경옥 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·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외 15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외 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 14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문형별 분석	박주화 16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문형별 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: 사회기초시스템 전환과 지속기능한 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	‘자식경제시대’ 북한의 대학과 고등교육	조정아 외 13,000원
2020-25	KINU 통일의식조사 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	김염병 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-hyeong
- 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 흥 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 흥 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 흥 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사협의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 對적성국 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	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략을 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 재반 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*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : ) ※ 도로명 주소 기입必			
연락처*	TEL		이메일	
이메일 서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )			
회원구분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년 월 일	성명 (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.

- 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
- 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
- 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
- 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 성명 (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)



www.kinu.or.kr

## 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제

 **통일연구원**

값 11,000원  
9 791165 890407  
ISBN 979-11-6589-040-7  
ISBN 979-11-6589-021-6(세트)  
