

북한의 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향

North Korean Economic Development and
Inter Korean Economic Cooperation

연구책임 | 이용선 (우리민족서로돕기운동 공동대표)

공동연구 | 정현곤 (민족화해협력범국민협의회
정책연구위원)
홍익표 (북한대학원대학교 겸임교수)

연구주관 | 최용환 (경기개발연구원 연구위원)



위탁연구 2010-05

북한의 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향

- 인 쇄 2010년 10월
- 발 행 2010년 10월
- 발 행 인 좌승희
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원, 2010
I S B N 978-89-8178-550-5 93340 정가 : 9,000원

※ 위 보고서는 실비로 보급하고 있습니다.
필요하신 분은 정부간행물판매센터 혹은 지식정보탐으로 문의하시기 바랍니다.
문의처 : 031-250-3261



북한의 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향

최근 북한의 상황과 경제현실은 선군시대 ‘경제강국’ 건설노선과 전략이 도대체 무엇인지를 구체적으로 짚어볼 필요성이 날로 커지게 하고 있다. 북한경제의 발전전략, 즉 경제강국 건설노선과 전략을 외부식으로 표현하면 ‘새로운 단계의 산업화’ 전략이라 할 수 있다. 북한의 경제성장과 발전의 시기를 크게 나뉘보면 1960~70년대의 ‘중공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구할 제1차 산업화 추진기라 할 수 있다. 1980년대 이후 대외환경의 악화에 따른 경제조정기와 침체기를 겪었으며 2000년대 들어와 ‘선군시대’로 규정되는 새로운 환경 하에서 제2차 산업화 추진기를 맞이하고 있는 것으로 볼 수 있다. 1960~70년대의 중공업 우선발전을 국방공업 우선발전으로 대체한 점에서 큰 차이가 없는 듯이 보이지만 선군시대 제2차 산업화 추진기에 들어와 적어도 두 가지 점은 중요한 변화가 있다고 할 수 있다. 하나는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 한 것이다. 이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다.

북한이 당면한 시대적 과제(경제과업)가 국제환경과 남북관계로부터 깊은 영향을 받으리라는 것은 누구나 아는 사실이다. 국제환경은 미국의 대북적대시 정책의 포기와 북미관계의 정상화가 이뤄질 때 비로소 북한의 경제강국 건설노선을 실현하기 위한 객관적 토대가 구축된다고 할 수 있다. 이와 더불어 북한의 경제강국 건설은 남북관계를 떼어놓고서는 설명할 수가 없다. 남북관계가 화해협력기조로 정상적인 관계로 발전할 때 국제사회의 대북교류협력은 필연적으로 확대될 것이기 때문이다.

북한이 선군시대의 경제이론과 정책방향, 경제강국 개발프로그램 등에 대한

총체적인 이해가 선행되어야 할 것이다. 또한 남과 북이 ‘대결’과 ‘우위’의 관점에서 벗어나 ‘균형’과 ‘공동번영’의 관점으로 전환하는 과정에서 우리 사회에 필요한 것은 북한 경제의 현실에 대한 정확한 이해와 진단, 그들의 정책방향에 대한 분석이다. 특히, 남북경협과 북한 개발지원 과정에서 중앙정부와 함께 지방자치단체의 역할과 비중이 갈수록 높아지고 있고, 북한 당국도 남측 지자체와의 경제협력에 적극성을 보이고 있다는 점에서 북한경제발전 전략에 대한 경기도 차원의 검토와 전략적 접근도 필요하다.

북한의 경제발전 전략을 고려한 남북경제협력 과제를 대략 8가지로 제안되고 있다. 농업개발, 에너지 협력, 인프라개발, 산업협력, 수출산업 활성화, 자원공동개발, 인력개발, 경제특구 및 산업 단지 조성 등이 그것이다. 이러한 과제는 북의 경제발전 전략에서 ‘실리’적 요소를 찾아 추구하는 것이다. 북의 경제 노선은 국방공업과 경공업·농업 동시발전 전략이지만 부족의 경제는 자원의 효율적 배분을 어렵게 한다. 따라서 북의 전략은 모순을 담지하고 있다. 결국 이 부족의 경제 속에서 현장의 경제일꾼들이 ‘실리’의 요소를 발견하고 이를 실적으로 만들어 국가발전의 주요 요소로 확대하도록 안내하는 것이 남한의 역할이다.

경기도와 같은 지방정부는 이러한 전략적 접근에서 중요한 한 부분을 담당할 수 있다. 이것은 단지 중앙정부의 예외적 요소로의 접근을 의미하는 것은 아니다. 지방정부는 남북화해와 협력, 그리고 통일의 지향 속에서 많은 설계를 할 수 있다. 그러한 설계는 지방정부의 자원을 효율적으로 끌어 내는 요소로 작용하기도 하고, 더 나아가 중앙정부로 하여금 지방정부와 더불어 국가발전의 미래를 꾸려나가도록 만드는 힘이기도 하다. 지방정부 중에서도 접경지역에 위치한 지방정부가 이러한 설계에서 장점을 가지고 있다. 경기도가 ‘희망 경기 2014’를 설계하면서 "이 계획은 경기도가 대한민국을 선진 일류 통일국가로 이끌 방향키가 될 것"이라고 언명했을 때, 이러한 모습은 이미 구체성을 획득하고 있다.

이번 연구에서 경기도의 설계는 크게 네 가지 사업으로 구성했다. 이 네 가지 사업에는 경제협력의 8가지 제안 방향이 종적으로 횡적으로 교차하고 있다. 남북농업협력은 그간 경기도의 남북협력사업의 백미이다. 이번 연구에서는 거점지구 협력 방식과 종자개발 협력을 구상했다. 둘째로, 평화경제 특구의 구상에서는 실행 가능성에 주목했고 경기도 독자적인 ‘희망 경기 2014’와의 연관효과에 기대를 걸었다.

파주를 중심으로 한 산업지구, 통일대학, DMZ 평화공원화 구상이 모두 현실로 전환될 수 있다. 경기 동북부 지역의 물류와 산업, 행정과 관광 및 편의시설과 더불어 이들 지역과의 원활한 교통체계도 포함되어 있다. 이는 국가 미래 전략과 연동해서 경기도의 가치를 높이는 설계이다. 셋째로 설계한 설비 반출형 위탁 가공 산업 단지 구상은 경기도 차원의 남북경협 모델을 준비하는 차원에서 기존 경험과 아이디어를 검토하였다. 마지막으로 신재생 에너지 남북협력사업은 현실 문제로서 또는 미래 모델로서 설계했다.

제기된 사업들의 현실성을 높이기 위해 경기도가 취할 수 있는 정책 접근으로는 다음과 같은 네 가지 정책을 고려해야 한다. 첫째, 추진체계를 계통화해야 한다. 각 사업은 각 분야의 전문성과 적절한 대북 파트너십을 요구한다. 둘째, 재원 구조를 다변화하며 특히 국제 자금을 확보할 수 있도록 노력해야 한다. 셋째, 대북정책이라는 틀이 아닌 도의 발전이라는 차원에서 중앙정부와 협의관계를 확장해야 한다. 넷째, 북한의 정책 결정자와 파트너십을 형성하고 있는 인적 자산을 도지사의 주요 네트워크 속에 두고 운영해야 한다.

일반적인 차원에서 몇 가지의 제언을 덧붙인다. 경기도는 대북 인도적 지원을 지속적으로 전개해야 한다. 이는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이미 남북관계는 국제사회가 한국을 이해하는 중요한 통로이며, 가난하고 어려운 동족에 대한 한국의 관심은 국제사회가 한국을 평가하는 바로미터가 되고 있다. 다음으로는 도민들에게 남북교류 협력사업의 목표와 성과를 잘 알려야 한다는 점이다. 지난 10년간의 남북관계는 실적에 비해 평가는 따라가지 못하는 실정이다. 도민의 평가는 사업 의지를 좌우하는 핵심 요소이다. 늘 도민의 평가를 염두에 두고 사업을 해 나가는 것이 경기도 사업의 성공 비결일 것이다.



차례

■ 제1장 서론 / 1

■ 제2장 북한의 경제현황 및 경제발전 전략 평가 / 5

제1절 북한경제 현황	5
1. 대내경제	5
2. 대외경제	10
제2절 북한 경제발전 전략의 주요 내용	16
1. 경제건설의 목표: 경제강국 건설	16
2. 선군시대 경제발전의 전략적 노선	17
3. 경제건설의 중점 노선	19
4. 경제활성화 방안	22
제3절 북한경제의 제약요인 및 발전전략 평가	29
1. 북한경제의 제약요인	29
2. 경제발전 전략 평가	31

■ 제3장 북한 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향 / 37

제1절 남북경협 현황 및 평가	37
1. 남북교역	37
2. 대북 투자 및 개성공단사업	39
제2절 중앙정부 차원의 대북 경제협력 방향	42
1. 대북 경제협력의 목표와 필요성	42
2. 이명박정부의 대북 경협정책: ‘비핵·개방·3000 구상’	46
제3절 지방자치단체의 대북 경제협력 방향	52
1. 지자체의 대북 경협 현황과 평가	52
2. 지자체의 대북 경제협력 활성화를 위한 과제	57
제4절 북한의 발전전략과 대북 경제협력 과제	60

1. 북한 발전전략의 고려 필요성	60
2. 농업개발	62
3. 에너지 협력	63
4. 인프라 개발	65
5. 산업협력	67
6. 수출산업 활성화	69
7. 자원공동개발	69
8. 인력개발	70
9. 경제특구 및 산업단지 조성	70

■ 제4장 경기도의 대북 경제협력 과제 / 75

제1절 경기도의 대북 경제협력 과제의 접근 방향	75
제2절 남북농업협력	79
1. 남북농업협력의 경험적 유형	79
2. 경기도 남북농업협력 설계에서의 두 가지 고려	82
3. 경기도 남북농업협력의 설계 : 거점지구 협력 방식과 종자개발 협력	84
4. 사업 아이템	88
제3절 접경지역의 평화경제 특구	92
1. 평화경제 특구의 제안과 진행	92
2. 경기도의 평화경제 특구 준비	94
제4절 설비 위탁형 임가공 산업을 통한 소규모 전용공단의 건설	97
제5절 신재생 에너지 접근	100
1. 남북 신재생 에너지 협력의 가능성	100
2. 신재생 에너지 남북협력과 경기도의 접근	103

■ 제5장 정책제언 / 113

■ 참고문헌 / 119

■ Abstract / 125

■ 표차례

<표 II-1> 북한의 거시경제지표	8
<표 II-2> 북한의 산업별 성장률	9
<표 II-3> 북한의 품목별 수출실적	12
<표 III-1> 개성공단 현황	41
<표 III-2> ‘비핵·개방·3000’ 구상 실현을 위한 5대 중점프로젝트 ...	51
<표 III-3> 지자체의 대북 교류협력 현황	53
<표 III-4> 농업개발의 단계적 추진방향	63
<표 IV-1> 남북농업협력 현황표	80
<표 IV-2> 통일경제 특구의 운영방향	93
<표 IV-3> 개성공단과 파주문산 연계 개발계획을 위한 필요시설	95
<표 IV-4> 한반도의 재생에너지 전체 잠재량	102
<표 IV-5> 남북태양광 산업 클러스터 모델	107
<표 IV-6> 신재생 에너지의 고용창출효과(1Mw 생산 시)	108

■ 그림차례

<그림 II-1> 2000년대 북한의 경제성장률 추이	6
<그림 II-2> 북한의 연도별 대외무역 추이	10
<그림 II-3> 최근 북중교역 및 남북교역 추이(2000~09년)	12
<그림 II-4> 북한의 연도별 외자유치액 추이	14
<그림 III-1> 남북교역 추이	38
<그림 III-2> 연도별 협력사업자 및 협력사업 승인현황	39

제 1 장

서론

제 1 장

서론

한국사회 뿐 아니라 국제사회에서도 북한의 경제강국 건설노선의 정확한 실체가 무엇인가에 대한 이해는 여전히 부족한 실정이다. 이는 북한의 경제강국 건설노선을 우리(외부)의 시각에서 바라보기 때문이고, 중국과 베트남 등 일부 사회주의 국가들이 ‘성공적’으로 실험하고 있는 시장사회주의 혹은 개혁·개방적 관점에서 북한문제를 해석하는 경향이 있기 때문이다.

최근 북한의 상황과 경제현실은 선군시대 ‘경제강국’ 건설노선과 전략이 도대체 무엇인지를 구체적으로 짚어볼 필요성이 날로 커지게 하고 있다. 북한경제의 발전전략, 즉 경제강국 건설노선과 전략을 외부식으로 표현하면 ‘새로운 단계의 산업화’ 전략이라 할 수 있다.

북한의 경제성장과 발전의 시기를 크게 나뉘보면 1960~70년대의 ‘중공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구할 제1차 산업화 추진기라 할 수 있다. 1980년대 이후 대외환경의 악화에 따른 경제조정기와 침체를 겪었으며 2000년대 들어와 ‘선군시대’로 규정되는 새로운 환경 하에서 제2차 산업화 추진기를 맞이하고 있는 것으로 볼 수 있다. 1960~70년대의 중공업 우선발전을 국방공업 우선발전으로 대체한 점에서 큰 차이가 없는 듯이 보이지만 선군시대 제2차 산업화 추진기에 들어와 적어도 두 가지 점은 중요한 변화가 있다고 할 수 있다. 하나는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 한 것이다. 이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다.

북한이 당면한 시대적 과제(경제과업)가 국제환경과 남북관계로부터 깊은 영향을 받으리라는 것은 누구나 아는 사실이다. 국제환경은 미국의 대북적대시 정책의 포기와 북미관계의 정상화가 이뤄질 때 비로소 북한의 경제강국 건설노선을 실

현하기 위한 객관적 토대가 구축된다고 할 수 있다. 이와 더불어 북한의 경제강국 건설은 남북관계를 떼어놓고서는 설명할 수가 없다. 남북관계가 화해협력기조로 정상적인 관계로 발전할 때 국제사회의 대북교류협력은 필연적으로 확대될 것이기 때문이다.

2000년 이후 6.15시대를 선불리 ‘통일의 시대’로 규정하기는 어렵다고 할지라도 ‘남북교류협력에 의한 평화적 공동번영의 시대’로 규정하는 것에 인색할 필요는 없을 것이다. 남북경협 활성화를 통한 남북경제공동체 형성과 통일한국의 토대를 마련하기 위해서는 북한의 경제상황과 정책방향에 대한 정확한 이해가 필요하다.

북한이 선군시대의 경제이론과 주고, 정책방향에 대하여 어떻게 생각하는지, 경제강국 건설노선 아래 어떠한 개발프로그램을 갖고 있는지, 어떤 점이 부족하고 무슨 강점이 있는지, 개발방향과 관련해 반드시 필요한 외부지원은 무엇인지 등에 대한 총체적인 이해가 선행되어야 할 것이다. 또한 남과 북이 ‘대결’과 ‘우위’의 관점에서 벗어나 ‘균형’과 ‘공동번영’의 관점으로 전환하는 과정에서 우리 사회에 필요한 것은 북한 경제의 현실에 대한 정확한 이해와 진단, 그들의 정책방향에 대한 분석이다.

특히, 남북경협과 북한 개발지원 과정에서 중앙정부와 함께 지방자치단체의 역할과 비중이 갈수록 높아지고 있다. 북한 당국도 과거에 비해 남측 지방자치단체와의 경제협력에 상당한 관심과 적극성을 보이고 있다. 경기도는 남북접경지역이라는 지리적 특수성과 함께 지역경제발전 차원에서 북한과의 협력에 가장 적극적인 자세를 견지해왔다. 본 보고서에서는 북한의 경제발전 전략에 대한 분석을 바탕으로 경기도 차원의 대북 경제협력에 대한 추진 방향과 과제 등을 모색, 도출하고자 하였다.

제 2 장

북한의 경제현황 및 경제발전 전략 평가

- 제 1 절 북한경제 현황
- 제 2 절 북한 경제발전 전략의 주요 내용
- 제 3 절 북한경제의 제약요인 및 발전전략 평가

제2장

북한의 경제현황 및 경제발전 전략 평가

제1절 북한경제 현황

1. 대내경제

북한은 1990년 초반 사회주의권 붕괴로 인한 국제적 고립과 대규모 자연재해 등으로 인해 최악의 경제위기에 처하였다. 북한 당국이 ‘인민경제의 주체화·현대화·과학화’를 목표를 추진했던 제3차 7개년 계획(1987~93)은 당초 기대와는 달리 완전한 실패로 끝났다.¹⁾ 동 계획이 실패하게 된 중요한 원인중의 하나가 사회주의권 시장의 붕괴이지만, 보다 본질적으로는 사회주의 시장이라는 보완물이 사라진 가운데 사회주의 계획경제에 기초한 북한 경제체제의 문제점이 분명하게 노출된 것이라고 할 수 있다. 여기에는 에너지 및 원부자재 확보의 어려움과 대외경제의 취약성, 북한 경제의 외연적 확장의 한계 등과 같은 구조적 문제점이 복합적으로 작용하였다.

3차 7개년계획의 실패를 인정한²⁾ 북한 당국은 이후 2~3년을 완충기로 설정하고, 농업·경공업·무역 등 3대 제일주의를 중심으로 한 혁명적 경제전략을 내세웠다. 그러나 이 전략 또한 가시적인 성과를 거두지 못하였으며, 특히, 1994~97년 동안 계속된 자연재해로 인해 대규모 아사(餓死)와 ‘고난의 행군’으로 대변되듯 북한 경제가 최악의 상황에 처하게 되었다. 그 결과 1990년부터 1998년까지 충격적인 9년 연속 마이너스성장(실질성장률 기준)을 기록하면서, 이 기간 동안 북한의 GDP는 30% 이상 감소하였다.

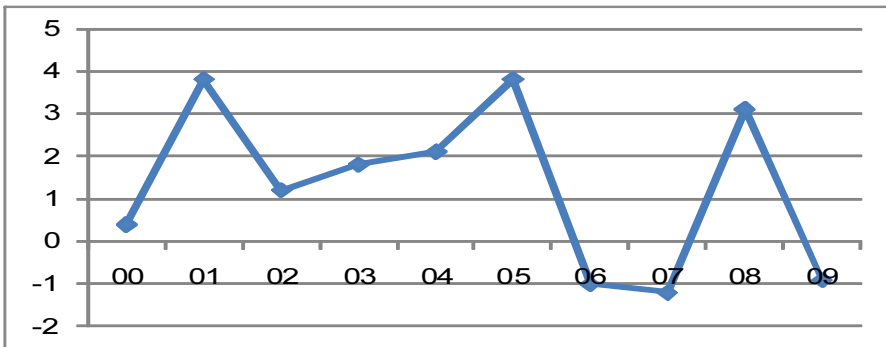
1) 북한 당국은 3차 7개년계획기간 중 국민소득을 기초연도보다 1.7배(연평균 7.9% 성장)로 늘린다는 성장목표를 제시했지만, 연평균 -1.7%성장을 기록하였다. 그 결과 계획종료시점인 1993년도의 경제규모는 불변가격 기준으로 기초연도의 88% 수준으로 감소하였다. 통일원(1994). 『북한의 제3차 7개년계획 종합평가』

2) 1993년 12월 8일에 열린 조선노동당 중앙위원회 제6기 전원회의는 북한 역사에 있어서 특기할 만한 사건이었다. 제국주의 세력의 반사회주의 공세라는 외적 요인 탓으로 책임을 돌리기는 했지만, 북한 당국이 경제계획의 실패를 사실상 인정하였기 때문이다(『로동신문』, 1993. 12. 9).

계속된 경제위기로 인해 북한의 계획경제 시스템은 사실상 와해되었으며, 식량을 비롯해 소비품에 대한 중앙공급체계(배급제)의 기능도 사실상 마비되었다.³⁾ 또한 심각한 경제위기는 계획경제 시스템의 작동 불능 상태를 초래하였는데, 경제난에 따른 원자재의 부족 심화 및 자재공급의 불안정성 심화가 가장 큰 원인이었다. 중앙집권적 자재공급체계는 중앙집권적 계획경제를 물리적으로 뒷받침하는 역할을 수행하였는데, 원자재 공급체계가 파괴됨에 따라 계획경제체계 전반이 흔들리게 된 것이다.

<그림 II-1> 2000년대 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 한국은행

1990년 후반 이후 북한경제는 최악의 상황에서 벗어나 조금씩 회복세를 보이기 시작하였다. 북한 당국도 경제건설을 최우선 과제로 설정하고 다양한 노력을 전개하였다. 특히, 북한 당국은 ‘강성대국 건설’이라는 국가차원의 목표달성을 위해 ‘경제강국 건설’을 핵심과제로 설정하였다. 즉, 북한은 사상 및 정치의 강국, 군사의 강국은 이미 달성했다고 주장하면서, 현 시점에서 강성대국 건설에 있어서 핵심적인 것은 경제강국의 건설이라는 것이다. 또한 북한당국은 선군시대 경제건설노선의 핵심 명제로서 국방공업 우선 발전 및 경공업·농업의 동시 발전을 강조하고 있는데, 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키다는 것은 국방공업을 중시하고 거기에 선차적 힘을 넣으면서 경공업과 농업의 발전

3) 1990년대 초부터 식량배급체계는 흔들리기 시작하면서 배급의 지연 현상이 나타났다. 곧이어 식량 배급량이 줄어들기 시작하면서 결국 1994~95년부터는 배급이 사실상 중단되기에 이르렀다.

을 동시에 보장한다는 것을 의미한다.⁴⁾ 국방공업의 우선적 발전을 보장한다는 것은 국가투자에서 국방공업의 몫을 충분히 조성하고 여기에 설비, 자재, 전력, 노력 등을 최우선적으로 원만히 보장하며 다른 부문에 비해 앞세운다는 것을 말한다.⁵⁾

이러한 선군시대 경제건설 노선은 종전 사회주의경제건설의 기본노선을 계승한 것으로 볼 수 있는데, 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는 종전의 사회주의경제건설 기본노선과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.⁶⁾ 따라서 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는 선군시대 경제건설 노선은 종전의 사회주의경제건설 기본노선을 기본적으로 계승하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁷⁾ 북한이 2000년대 들어 국방공업 중심의 경제건설노선을 주창하게 된 배경으로 북미관계 악화 등에 따른 외부환경 악화를 주요인으로 내세우고 있다.⁸⁾

이와 같이 2000년대 이후 북한 당국이 새로운 경제정책의 추진과 함께 7.1조치로 대변되는 시장경제 메커니즘의 제한적 수용 등으로 북한의 경제상황은 다소 개선되는 모습을 보이고 있다. 2006년과 2007년에 계속해서 마이너스 성장을 기록했던 북한경제는 2008년에는 석탄증산 및 곡물생산 증대 등에 힘입어 전년대비 3.7%의 성장률을 기록하였다. 그러나 2008년도 북한의 경제성장은 양호한 기상 여건에 따른 곡물생산 증가, 6자회담 진전에 따른 중유 및 원자재 지원 등 일시적 요인에 주로 기인하며, 북한 내부의 성장 동력이 근본적으로 개선되고 있는 것으로 보기는 어렵다.⁹⁾

4) 박명혁(2003). “사회주의 기본경제법칙과 선군시대 경제건설에서 그의 구현”, 『경제연구』, 3호, p.9.

5) 서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, 평양: 조선로동당출판사, p. 21.

6) 북한은 국방공업과 중공업의 관계에 대해 “중공업은 국방공업의 기초이며 중공업의 발전을 떠나서는 국방공업의 발전에 대해 생각할 수 없다”면서, 중공업이 국방공업의 우선적 발전을 보장할 수 있는 ‘근본발전’이라고 강조하고 있다(리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의 경제건설로선”, 『경제연구』, 2003년 2호, p.7).

7) 박명혁(2003). “사회주의 기본경제법칙과 선군시대 경제건설에서 그의 구현”, p.9.

8) “국방공업 발전에 큰 힘을 넣어야 하는 것은 미 제국주의자들의 침략책동이 날로 심각해지고 있다는 조건이 결정적으로 작용하고 있다”(서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, p.27).

9) 한국은행(2009). 『2008년 북한 경제성장률 추정 결과』, p. 1.

〈표 II-1〉 북한의 거시경제지표

구분	단위	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
인구	천명	22,175	22,253	22,369	22,522	22,709	22,928	23,079	23,200	23,298	23,380
명목 GNI	조원	19.0	20.3	21.3	21.9	23.8	24.8	24.4	24.8	27.3	28.6
1인당 GNI	만원	85.6	91.2	95.4	97.4	104.7	108.1	105.8	107.0	117.4	122.5
경제성장률	%	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7	-0.9
무역총액	억달러	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0	29.4	38.2	34.1
수출	억달러	5.6	6.5	7.4	7.8	10.2	10.0	9.5	9.2	11.3	10.6
수입	억달러	14.1	16.2	15.2	16.1	18.4	20.0	20.5	20.2	26.9	23.5
대미환율	원/달러	2.19	2.21	2.21/153	145.0	139.0	140.0	141.0	135.0	130.0	134.2
예산규모	억달러	96	98	NA	NA	25	29	30	30.2	34.7	-

주: 1) 2000년 기준년 가격 기준
 2) 2002년도 환율은 7.1조치 이전과 이후로 구분
 자료: 한국은행

북한경제의 성장동력이 근본적으로 개선되지 못하고 있는 것은 2차 핵실험으로 인해 국제사회의 대북 제재가 강화되고 남북경협이 위축된 2009년도에 -0.9%의 경제성장률을 기록한 것에서도 잘 나타나고 있다. 특히 북한경제는 2009년에 전반적인 작물생산 감소로 식량사정이 좋지 않은 가운데 국제사회의 제재 강화와 지원 중단, 시장경제활동 통제 등으로 대내외적으로 많은 어려움을 겪었던 것으로 추정된다.

북한의 산업별 현황을 보면, 2009년도에 대부분의 산업부문에 정채 또는 감소세를 기록하였는데, 이는 국제사회의 경제제재와 함께 남북경협의 위축 등에 영향을 받은 것으로 보인다. 농림어업은 냉해 등으로 곡물 생산이 부진하여 전년대비 1.0% 감소(2008년 8.2% 증가)하였다. 농산물은 벼(+2.8%)와 서류(+4.3%) 생산이 늘었지만, 옥수수(-15.7%), 과실(-2.2%), 채소(-1.5%) 등의 생산이 줄어들어 전체적으로 감소세를 보였다. 광업은 석탄 및 비금속광물 생산이 늘었으나 금속광물 생산이 크게 줄어 전년대비 0.9% 감소(2008년 2.4% 증가)하였다. 석탄

과 비금속광물(마그네사이트 등) 생산은 각각 전년대비 1.8%와 0.2% 늘어났으나, 금속광물은 철광석과 중석 등을 중심으로 8.8% 감소하였다.

〈표 II-2〉 북한의 산업별 성장률

(단위 : %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	산업구조
농림어업	5.0	-2.6	-9.4	8.2	-1.0	20.9
광공업	4.4	0.9	0.7	2.5	-2.3	34.8
광업	3.5	1.9	0.4	2.3	-0.9	12.7
제조업	4.9	0.4	0.8	2.5	-3.0	22.1
(경공업)	(3.9)	(-0.6)	(-1.7)	(1.3)	(-2.1)	(7.0)
(중화학공업)	(5.4)	(1.1)	(2.3)	(3.3)	(-3.5)	(15.2)
전기가스수도업	4.4	2.7	4.8	6.1	0.0	4.1
건설업	6.1	-11.5	-1.5	1.1	0.8	8.0
서비스업	1.3	1.1	1.7	0.7	0.1	32.1
정 부	0.6	0.8	1.8	0.3	(0.5)	22.8
기 타	2.9	1.8	1.5	1.7	(-0.8)	9.3
국내총생산(GDP)	3.8	-1.1	-2.3	3.7	-0.9	100

주: 산업구조는 2009년 기준
 자료: 한국은행

제조업은 경공업과 중화학공업 생산이 모두 감소로 전환됨에 따라 전년대비 3.0% 감소(2008년 2.6% 증가)하였다. 경공업은 음식료품 및 담배, 섬유 의복 및 신발 등 대부분 업종의 생산이 줄어 전년대비 2.1% 감소하였고, 중화학공업은 철강, 조립금속 및 기계제품, 운수장비 등을 중심으로 전년대비 3.5% 감소하였다. 전기가스수도업은 수력발전(+1.6%)이 늘었으나 화력발전(-3.4%)이 줄어 전년과 비슷한 수준(0.0%)을 유지하였고, 건설업은 평양시 재건사업, 발전소 개보수 등에 힘입어 주거용 건물건설과 토목건설을 중심으로 전년대비 0.8% 증가하였다. 2009년중 북한의 산업구조는 광공업과 전기가스수도업의 비중이 전년에 비해 확대되었다. 농림어업은 곡물생산 감소 영향으로 전년대비 0.7%p 축소된 20.9%, 광공업은 광업 비중의 증가로 전년대비 0.2%p 확대된 34.8%, 전기가스수도업은 전년대비 0.7%p 확대된 4.1%, 서비스업은 전년에 비해 소폭 축소된 32.1%를 각각 차지하였다.

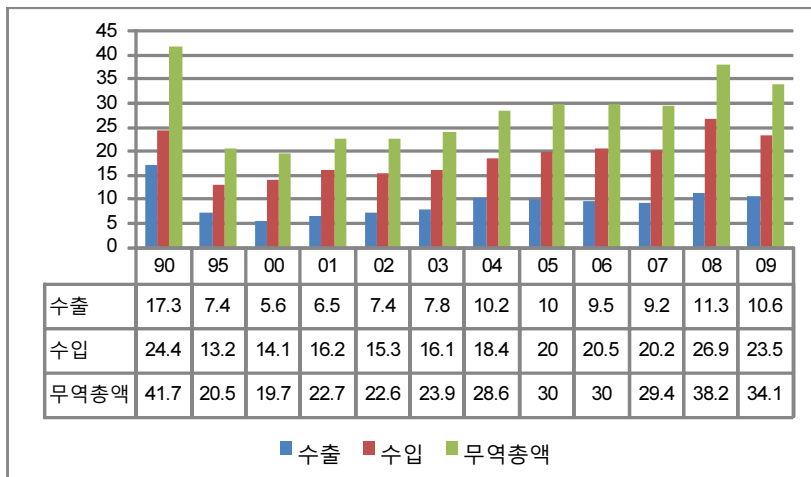
2. 대외경제

2000년대 이후 북한의 대외경제관계에서 나타난 주요 특징의 하나는 대외무역이 전반적인 증가 추세를 보이고 있다는 점이다. 2002년 2차 북핵위기의 발발과 산업회복의 지체로 과거와 같이 대외무역의 감소가 전망되었으나, <그림 II-2>에서 보는바와 같이 북한의 대외 무역은 증가세를 유지하고 있다. 2000년 19억 7천만 달러를 기록하였던 북한의 대외무역 총액은 2004년 28억 6천만 달러를 기록하였으며, 2008년에는 38억 2천만 달러를 기록하며 2004년 대비 33.6%의 성장을 기록하였다. 2009년도에는 무역규모가 34억 1천 4백만 달러로 전년대비 10.5% 감소하였는데, 이는 글로벌 금융위기에 따른 전 세계적인 교역감소를 감안할 때 상대적으로 영향을 적게 받은 것으로 볼 수 있다.

전반적으로 북한의 대외무역은 2000년대 들어 증가세를 보였는데, 북한의 대외무역 증가추세는 침체에 빠진 북한 산업이 낮은 수준으로나마 가동되고 주민들의 식량난, 생필품난을 완화하기 위해서는 무역을 통해 유입되는 원자재와 물품이 필수적이라는 것을 시사하며, 이는 대외무역이 북한경제에 미치는 영향이 증가한 것으로 판단할 수 있다.

<그림 II-2> 북한의 연도별 대외무역 추이

(단위: 억 달러)



자료: KOTRA(2009). 『북한의 대외무역동향』.

2000년대 중반이후 무역량의 증가에도 불구하고, 북한 대외경제부문의 구조적인 문제점은 더욱 심화되었다. 우선, 북한의 대외무역은 만성적인 적자구조일 뿐만 아니라, 적자규모도 증대하는 양상을 보이고 있다. 북한의 무역적자액은 2000년 이후 전반적으로 증가추세를 보이고 있는데, 2000년 북한의 수출총액은 5억 6천만 달러인데 반해, 수입은 수출액의 2.5배인 14억 1천만 달러를 기록하며 적자규모는 8억 5천만 달러를 기록하였다. 2008년 북한의 수출총액은 11억 3천만 달러에 그친 반면, 수입은 26억 9천만 달러를 기록하여 15억 6천만 달러의 적자가 발생하였다. 2008년도의 적자 규모는 1990년 이후 최대치이다. 2009년에는 글로벌 금융위기로 전반적인 교역 감소와 함께 무역적자 규모도 12억 8천 8백만 달러로 다소 줄었지만, 무역적자 구조의 개선조짐은 나타나지 않았다. 북한의 만성적인 적자구조 및 적자규모 증대현상은 북한이 취약한 경제구조를 갖고 있다는 반증지표로 활용될 수 있다. 또한 북한이 채택, 실천하는 폐쇄적인 경제정책과 수입중심의 내수산업 정책이 북한의 무역 경쟁력을 약화시키고 있음을 나타내는 증거이기도 하다.

둘째, 북한 무역의 적자문제는 국제경쟁력을 갖춘 수출 상품의 부재와 관련되어 있다. 북한의 수출 품목은 1차 산업과 저부가가치 산업 위주로 되어 있다. 북한은 2003년부터 경공업 활성화 의지를 표명하며 제조상품 위주로 수출구조 변화를 시도하였다. 그러나 <표 II-3>에서 나타난 바와 같이 북한은 광물성 생산품과 비금속류의 수출에 의존하고 있는 실정이다. KOTRA자료에 따르면 2009년을 기준으로 광물성 생산품이 전체 수출액에서 차지하는 비중은 41.9%로 가장 높고, 그 뒤를 이어 비금속류 15.3%를 차지하였다. 따라서 북한의 수출이 2000년대 중반 이후 증가한 이면에는 북한 산업의 가동률이 증대되어 나타난 결과라기보다는 국제원자재가격 상승에 따른 북한 광물자원의 수요 증대, 북한의 광물생산량 증대, 생산설비 개선 등 가변적 환경 요인에 따라 발생한 결과로 분석된다.

<표 II-3> 북한의 품목별 수출실적

(단위: 천 달러)

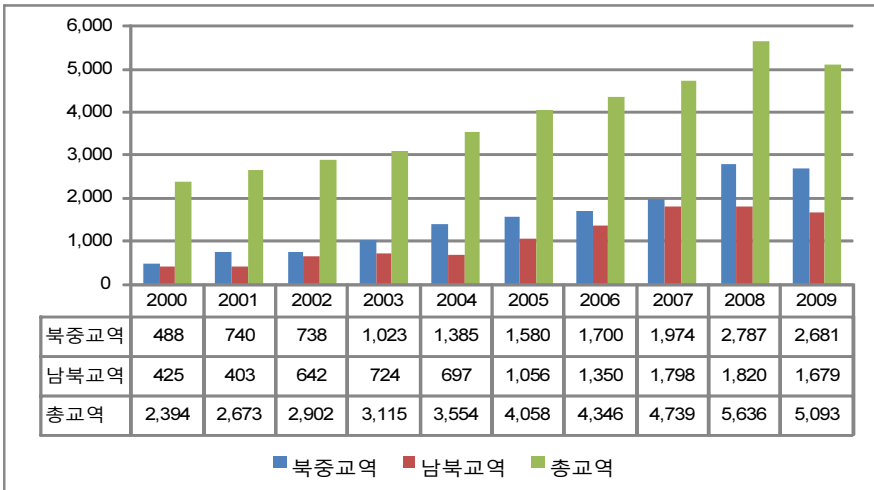
구분	HS code	2008		2009		증감률
		금액	비중	금액	비중	
동물성 제품	HS 01~05	40,743	3.6%	59,427	5.6%	45.9%
식물성 제품	HS 06~14	15,877	1.4%	27,687	2.6%	74.4%
광물성 생산품	HS 25~27	466,544	41.3%	445,727	41.9%	-4.5%
화학·플라스틱	HS 28~40	85,499	7.6%	72,231	6.8%	-15.5%
목제품	HS 44~46	7,975	0.7%	9,602	0.9%	20.4%
섬유제품	HS 50~63	120,248	10.6%	149,470	14.1%	24.3%
귀금속류	HS 71	35,023	3.1%	24,738	2.3%	-29.4%
비금속류	HS 72~83	190,369	16.8%	162,336	15.3%	-14.7%
기계·전기전자	HS 84~85	79,359	7.0%	54,560	5.1%	-31.2%
기 타	HS 기타	88,576	7.8%	57,008	5.4%	-35.6%
총 계		1,130,213	100	1,062,786	100%	-6.0%

자료: KOTRA

셋째, 북한은 중국이라는 특정국가에 편중된 무역구조를 갖고 있을 뿐만 아니라 그 의존도는 점차 심화되는 경향을 보이고 있다.

<그림 II-3> 최근 북중교역 및 남북교역 추이(2000~09년)

(단위: 백만달러)



주: 총교역은 북한의 대외무역과 남북교역을 합한 금액임.

자료: KOTRA(각년도). 『북한의 대외무역동향』.

1990년 이후 북한의 최대 무역국으로 부상한 중국은 1990년 초반이후 북한 전체 교역량의 25-30% 수준을 매년 유지하였으나, 2002년의 이후 북한의 전체 대외교역에서 차지하는 비중이 급격히 증대되고 있다. 2009년에는 26억 8천 7백 만 달러¹⁰⁾로 북한 전체 교역액 남북교역을 제외할 경우 무려 78.5%를 차지하였다. 남한을 포함한다고 해도 북한의 대중 무역의존도는 2009년에 처음으로 50%를 넘어섰다. 북한의 대중 무역의존도가 심화되는 원인은 최대의 우방인 중국과의 지리적 인접성과 원유·원자재 등의 주요 수입물품을 중국에 의존하고 있기 때문이다. 게다가 2009년 북한의 미사일 발사 및 핵실험 등으로 인한 미국, 일본과의 교역단절 및 국제사회의 경제제재도 주요한 원인으로 작용하였다. 남북관계 경색으로 인한 남북교역의 위축도 대중 편중도는 더욱 심화시켰다.

넷째, 북한 경제는 대내적으로 자립적 민족경제건설노선을 바탕으로 외부로부터의 영향력 최소화 및 자력갱생을 강조하지만, 실제로는 외부환경에 민감히 영향을 받고 있다. 북핵문제에 의한 국제사회의 대북제재는 북한의 무역상대국을 제한시켰을 뿐만 아니라 북한의 수출규모가 확대하는 것을 제한시켰다. 또한 국제 원유·원자재 가격의 상승은 북한의 수입액 증가에 직접적 영향을 미쳤다. 2008년 북한의 식물성제품 수입액은 전년대비 21% 감소하였는데, 이는 국제곡물 가격의 급등, 중국의 식량수출 통제정책, 미국을 포함한 국제사회의 식량지원 중단 등에 기인한 것으로 추정된다.

한편, 북한의 외국인 투자유치 총액은 정확하게 집계하기 어려우나, 중국기업이 투자 건수와 금액 면에서 대북 투자의 대부분을 차지하고 있으며 유럽, 러시아, 이집트 기업이 최근 북한 투자를 진행하고 있다. <그림 II-4>에서 보듯이 북한의 외자유치액은 매년 증감을 반복하는데, 이는 국제사회의 대북투자가 북한의 정치·경제 상황에 영향을 받는 것으로 추정된다. 특히, 2006년의 경우 북한의 미사일 발사 및 핵실험 등으로 외자유출이 크게 늘어났다.

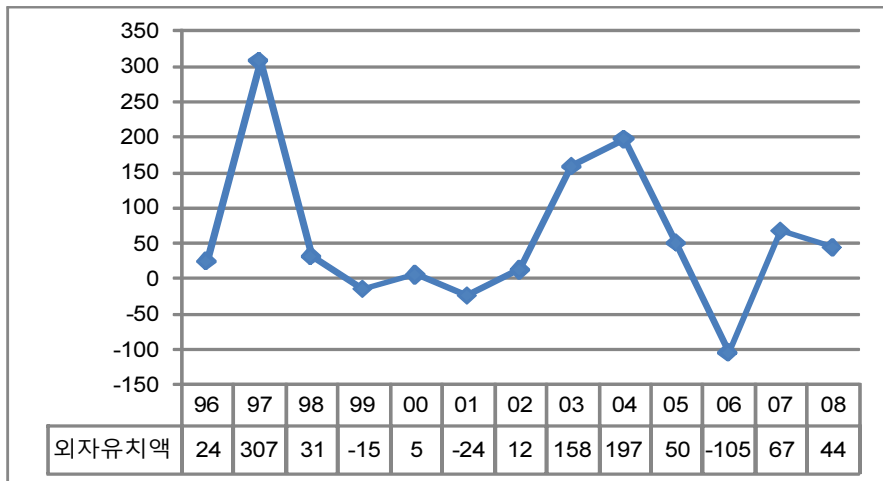
주요 대북 투자국의 투자 현황을 살펴보면, 북한의 최대 투자국인 중국의 투자 규모는 2001년 이후 전반적으로 증가하고 있다. 김영근(2008)의 연구에 따르면

10) 이는 전년대비 3.8% 감소한 것인데, 북중 무역총액은 2000년 이후 10년 만에 감소한 것이다. 이는 2009년 글로벌 금융위기로 인한 세계적인 경기침체와 교역량 급감에 기인한 것으로 보인다. 도리어 북·중교역은 북한체제의 폐쇄성 및 중-북 교역구조의 특수성으로 인해 금융위기 영향이 상대적으로 적었다고 볼 수 있다 (KOTRA, 『2009 북한의 대외무역동향』, p.20).

2001년 260만 달러를 기록하던 중국의 대북투자 규모는 2004년 1,410만 달러를 기록하며 442% 증가하였고, 이는 다시 2008년 4,120만 달러를 기록하며 2004년 대비 192% 증가하였다.¹¹⁾ 중국의 대북투자는 크게 자원개발, 제조업, 서비스·사회기반시설(SOC) 구축 분야를 중심으로 진행되고 있음. 북한 자원개발과 관련한 중국의 대표적인 기업은 길림성 통화강철집단, 연변천지공사, 중강그룹의 무산철광개발, 중국 최대광물자원 수출입회사인 용등탄광개발 합영사업, 중국 초금집단 산동국대황금주식유한공사의 해산청년동광 개발 등이 있다.

<그림 II-4> 북한의 연도별 외자유치액 추이

(단위: 백만 달러)



자료: UNCTAD. 해당년도 통계자료 인용.

외국기업의 대북투자 현황을 살펴보면, 다음과 같은 세 가지 특징을 보이고 있다. 첫째는 북한에 대한 외국인 투자는 자원 확보를 목적으로 진행되고 있음. 자원 확보를 위해 투자하는 외국기업은 북한을 광물자원이 풍부한 미개척 지역으로 평가하고 북한에서 생산된 자원을 본국으로 반입하기 위해 개발하고 있다.

둘째, 해외기업의 대북투자는 기간산업 선점 및 시장 확대를 모색하기 위해 진행되는 특징이 있다. 이는 외국기업이 대북투자를 하는 가장 주요한 요인으로 작용하고 있는데, 중국의 경우 56%, 유럽기업의 경우 47%, 태국 및 이집트는 각각

11) 김영근(2008). 『중국의 대북 투자 동향과 정책적 시사점』. p.2.

의 투자사례가 모두 이 경우에 해당된다.

셋째, 국제사회의 대북투자는 저렴한 인건비를 활용하기 위해 진행되는 측면이 있음. 이는 인건비가 상대적으로 비싼 유럽국가 기업들의 주요 대북투자 원인중 하나로 분석되며, 대부분은 제조업 분야에 집중되어 있다.

제2절 북한 경제발전 전략의 주요 내용

1. 경제건설의 목표: 경제강국 건설

1990년대 후반 최악의 경제위기를 벗어난 북한은 김정일체제의 공식출범과 함께 ‘사회주의강성대국 건설’을 국가발전전략 목표로 제시하였다. 북한은 사상 및 군사분야에서는 이미 강성대국 목표에 도달하였다는 입장 하에 경제분야에서의 ‘사회주의경제강국 건설’이 최대의 현안과제로 부각되었다.

북한은 사회주의경제강국을 “근로자들에게 사회주의사회에 맞는 자주적이고 창조적인 경제생활을 원만히 보장할 수 있는 발전된 국가경제력을 가진 나라”라고 정의하고 있다. 이를 위해서 국가경제는 1)생산수단이 사회적 소유에 기초해야 하며, 2)물질적 부를 풍부히 창조해야 하고, 3)인민의 요구와 이익에 의한 분배 등이 기본전제로 되어야 한다고 주장한다.¹²⁾

북한은 사회주의 경제강국 실현을 위한 실질적 과제를 몇 가지 제시하고 있는데, 첫째가 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제의 수립이다. 북한은 자력갱생과 대외 경제교류가 대립하지 않는 것으로 보고 있으며, 자립경제노선은 자급자족적 경제나 폐쇄경제와는 다르다는 점을 강조한다. 자립성과 주체성이 보장된 민족경제 수립을 위해서는 ① 다방면적이고 조화로운 경제구조, ② 자체의 원료·연료·동력기지, ③ 자국 실정에 맞는 경제운용 방식, ④ 자기 인민에 복무하는 경제 등이 실현되어야 한다는 것이다.

둘째, 사회주의 경제강국 실현을 위해서는 모든 경제부문의 현대화·정보화가 실현되어야 한다는 것이다. 현대적인 과학기술에 기초한 자력갱생에 의해서만 경제강국 실현이 가능하다는 것이다. 첨단과학의 중요성을 강조하고 우선순위를 두고 있다는 점에서 1950-60년대의 자력갱생과 2000년대 자력갱생은 질적으로 차별된다고 볼 수 있다. 경제부문의 현대화, 정보화를 위해서는 ① 모든 경제부문이 현대적 기술로 장비된 나라, ② 모든 생산·경영활동이 정보적 과정으로 진행되는 나라를 만들어야 한다고 지적한다. 이러한 방향 하에서 과학기술발전의 중요성과 컴퓨터를 중심으로 한 정보통신산업 육성의 중요성이 제기되고 있다.

12) 서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, pp.7~20.

셋째, 사회주의 경제강국 실현을 위해서는 인민의 풍요로운 물질문화생활의 향유가 보장되어야 한다는 점이다. 북한경제는 1990년대 중반이후 계속된 경제난으로 인해 식량 및 생활소비품의 충분한 공급이 이루어지지 못하고 있다. 인민생활 향상과 관련된 물자의 원활한 공급과 함께, 모든 근로자의 안정된 일자리 보장(창조적 노동생활) 및 사회주의분배 실현, 국가적 추가혜택 제공(의료, 교육 등) 등이 중요한 과제로 나서게 된다.

넷째, 사회주의 경제강국 실현을 위해서는 강력한 자위적 군사력에 의한 안보 유지이다. 이는 선군경제발전 전략이 사실상 경제부문에 국한된 것이 아니라 현재 북한이 당면한 대내외적 정세를 바탕으로 제시된 발전전략이라는 것을 의미한다. 북한 당국은 이를 위해 자체의 위력한 국방공업체계 수립을 최우선과제로 제시하고 있다.

2. 선군시대 경제발전의 전략적 노선

북한은 선군시대 사회주의경제건설의 전략적 노선¹³⁾으로 ‘국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전’을 제시하였다. 이는 김일성시대의 ‘중공업의 우선적 발전, 경공업·농업의 동시적 발전’을 계승한 것으로 평가된다. 이러한 발전 노선은 선군시대 요구를 반영한 것으로, 군사중시·군사선행의 원칙에서 혁명과 건설의 전략전술 수립 및 실천되기 때문이다.

국방공업의 우선적 발전의 기본방향은 ①국가투자에서 국방공업 몫의 충분한 조성, ② 국방공업에 설비·자재·전력·노동력 등의 최우선적 보장 ③ 국방공업을 다른 경제부문보다 선행한다는 것이다. 이처럼 국방공업을 여타 부문보다 우선하는 것은 국방공업의 전략적 지위와 관련되어 있다. 우선, 국방공업부문의 최신과학기술 성과를 다른 경제부문으로 보급함으로써 경제전반의 현대화 및 과학화를 추동할 수 있으며, ② 국방공업 활성화로 중공업제품 수요 증대에 의한 중공업 발전 추동된다는 것이다.

선군시대 경제과제의 특성은 국방건설, 경제건설, 인민생활문제 해결의 결합문제이다. 국가를 보위하고 사회주의를 고수하면서, 인민생활 향상문제 해결의 올바

13) 서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, pp.20~30.

른 결합은 말처럼 쉬운 과제가 아니다.

국방공업의 우선적 발전의 기본조건은 경공업·농업보다 중공업의 발전 속도가 선행되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 금속·기계·전자·자동화공업의 발전 → 병기공업 발전, 전력·석탄공업과 철도운수부문의 발전 → 군수공업 생산의 정상화, 중공업의 발전 → 경공업·농업의 기계설비, 원료, 연료, 자재, 비료, 농약 등 보장 등으로 연결된다는 것이다.

국방공업 발전을 위한 정책과제로 제시된 것이 ① 군수생산의 높은 수준에서의 정상화 및 군수품 품질 향상 ② 국방공업의 자립성 강화 및 현대화·정보화 실현 ③ 전당·전군·전민의 국방공업 지원- 물질기술적 보장사업 강화이다. 한편, 경공업·농업의 동시적 발전을 위해서 경공업·농업의 국가투자 및 생산자원분배를 국방공업 다음에 위치하고, 경공업·농업의 동시발전으로 인민생활의 결정적 향상을 도모하는 것이다.

경공업부문의 정책과제는 기본적으로 인민소비품 생산 증대이다. 이를 위해 기존 경공업 토대 이용 및 기술개건 적극 추진, 원자재문제를 해결해야 한다. 또한 중공업과 국방공업부문의 모든 공장·기업소의 생필품을 생산하여 공급부족을 해소하는데 기여하는 한편, 지방단위에서의 각종 내부예비 탐구 동원이 실행되어야 한다.

농업부문의 정책과제는 기본적으로 주체농법(적지적작, 적기적작 원칙) 고수 하면서, 1990년대 후반이후 제기된 당의 농업혁명방침(종자혁명, 감자농사혁명, 이모작 발전, 토지정리사업 등)을 강하게 실천하는 것이다. 우선 농업과학기술의 발전을 통해 농업의 공업화·현대화를 실현하고, 농업에 대한 공업의 지원, 농촌에 대한 국가적 보장사업도 강화해야 한다. 우수한 간부와 제대군인의 농촌 파견도 진행되고 있다.

결국, 선군시대 경제건설의 원칙적 방도는 선군정치방식에 의해 인민군대를 경제건설에서 핵심 주력화하고, 군대와 인민의 일심동체, 혁명적 군인정신과 투쟁 기풍을 확립하는 것이 우선된다. 따라서 인민군대는 경제과제 수행에 적극 참여하는데, 주요 사업으로는 ① 대규모 토지정리사업의 모범 창조, ② 각종 현대적인 공장 건설, ③ 종자혁명·감자농사혁명 수행, ④ 전력·석탄공업 정상화의 돌파구 등이다.

또한 선군경제발전노선은 사회주의원칙을 고수하는 것이다. 이는 집단주의에 기초한 사회주의경제관리 체계·질서 정비하고, 경제관리방법을 사회주의경제의 본성과 현실발전의 요구에 맞게 개선, 완성해야한다는 것이다.

3. 경제건설의 중점 노선

1) 과학기술 중시노선

선군시대 경제건설의 중점노선으로 가장 우선시되는 것이 과학기술중시노선의 견지이다. 이는 최단기간에 세계첨단수준(과학기술)으로 발전시켜 경제강국을 건설하고, 자체의 힘과 지혜로 과학기술 발전(자력갱생 정신과 결합된 과학기술)시켜 나가는 것을 의미한다.¹⁴⁾

이를 실현하기 위한 구체적인 방도로는 전체 인민들이 과학기술에 대한 올바른 관점과 태도를 견지하고, 생산·경영활동에서 제기되는 모든 문제의 과학기술에 의거해서 해결해나가야 한다. 또한 과학기술발전을 위한 국가적 투자를 증대하고, 대중적 기술혁신운동도 전개해나가야 한다는 것이다.

과학기술발전을 위한 세부 정책과제로는 우선 과학기술 자체의 발전을 우선해야 한다. 특히 첨단과학기술분야와 응용기술분야의 획기적 발전이 중요하다고 지적한다. 북한이 중시하는 첨단과학기술분야는 전자정보기술(지능컴퓨터와 지능로봇),¹⁵⁾ 생명기술(유전자공학과 단백질공학), 신소재기술(분자설계와 초전도체), 신에너지기술(핵에너지와 태양에너지), 우주항공기술(우주기술과 영구우주정류소), 해양기술(해저채굴과 해수담수화), 핵심기초기술(정보기술, 나노기술, 생명공학) 등이다. 응용기술분야는 기계·금속·채취공업, 경공업, 농업 등이다. 또한 시대의 추세에 맞는 경제의 현대화·정보화가 이루어져야 하며, 국가 경제구조도 이에 따라 변화해야 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁶⁾

과학기술의 비약적 발전을 위해서는 과학기술발전에 대한 대담한 목표를 수립

14) 북한은 “과학기술발전을 다른 나라에 의존하거나 <개혁><개방>의 방법으로는 할 수 없다”고 강조한다.

15) 특히 북한은 정보통신 관련 기술개발을 중시하는데, 주요 과제로 △ 소프트웨어(프로그램)기술의 신속한 발전 △ 자체의 정보기술수단 생산기지 조성 △ 종합적인 정보처리망과 정보통신망 강화 등을 제시하고 있다.

16) “오늘에 와서는 정보기술, 정보산업의 발전을 떠나 나라의 강성부흥에 대하여 생각할 수 없다.”

하고, 최신 과학기술 연구도입에 적극 나서야 한다. 또한 최단기간에 주요 과학기술 분야에서 세계적 수준에 도달하기 위해서는 자체로 새로운 과학기술 연구개발사업 강화(자력갱생의 혁명정신과 투쟁기풍)하고, 다른 나라 선진과학기술의 도입사업도 확대(“자체로 연구개발 하는 사업과 대외적 교류를 통하여 받아들이는 사업을 주체적 입장에서 우리의 실정에 맞게 유기적으로 잘 배합하여 나라의 과학기술을 발전시켜야 한다”)나가야 한다고 지적하고 있다.

한편, 과학기술과 생산의 밀착도 중요한 과제로 제시되었다. 이를 위해 과학기술과 경제를 통일적으로 지도관리하는 사업체계 수립을 매우 중요하다고 지적하고 있다.¹⁷⁾ 또한 생산과 건설을 과학기술적 요구에 조응하는 강한 규율 수립하기 위해, 기술규정과 표준조작법, 공법의 세밀한 과학적 규정화, 규정을 기준으로 생산·관리질서 확립 등을 강조하고 있다. 과학지구와 과학연구기관에서 직접 생산기지를 조성하여 최신 기술의 제품생산에 나서기도 한다.

2) 경제의 현대화·정보화

선군시대 경제건설의 중점노선 중의 하나가 인민경제의 현대화·정보화이다. 여기서 현대화란 낙후된 기술을 선진기술로 개조해 인민경제의 기술장비수준 향상을 의미하며, 정보화는 모든 경제부문의 정보설비 정비 및 그에 의한 생산·경영활동을 진행한다는 것을 의미한다.

인민경제의 현대화·정보화 효과는 기존 육체노동을 지능노동으로 전환하고, 물질적 부의 생산에서 지능노동이 결정적 역할 수행하게 된다. 또한 물질기술 수단이 정보기술 수단으로의 전환되어 노동생산성의 비상한 증대와 함께 물질적 부의 생산에서의 근본적 혁신이 나타나게 된다.

경제의 현대화·정보화를 위한 정책방향과 과제로 우선, 실리가 큰 대상부터 선후차를 정해 순서대로 현대화·정보화를 진행해야 한다는 것이다. 북한의 제한된 자금·역량으로 단기간에 효과를 내기 위한 집중대상(부문)의 선정, 김정일 국방위원장의 현지지도단위(기간공업, 경공업, 농업 등) 중시, 기본투자의 효과성(투

17) 생산과 과학기술의 통일적 지도관리를 위해 △과학기술연구사업과 경제지도관리사업의 밀접한 결합 △과학원의 기능 및 역할 강화(과학원은 내각의 과학기술참모부) △해당부문 연구소는 성·중앙기관의 과학기술참모부 등을 강조하고 있다.

자집중, 기술개건의 기일단축, 지출결과 얻어지는 경제적 효과) 등의 정확한 타산에¹⁸⁾ 기초해서 우선부문을 선정해야 한다는 것이다.

3) 공업과 농업의 생산기술적 특성에 맞는 기술개건 추진

선군시대 경제건설의 중점노선 중의 하나가 기술개건인데, 이는 공업과 농업의 생산기술적 특성에 맞게 추진되어야 한다는 것이다. 공업부문의 경우 새 세기의 요구에 맞는 대담하고 통이 큰 목표 수립해야 한다는 것이다. 이에 대해 북한은 “21세기에 들어선 것만큼 종전의 낡은 관점에서 벗어나지 않고서는 새 시대의 요구에 맞게 공업의 현대적 기술개건을 성과적으로 실현할 수 없다”며, “단순히 현존 공업토대를 보강 보충하는 기술개건이 아니라 과학과 기술의 시대, 정보산업시대를 주도할 주체공업의 물질기술적 토대를 일떠세워야 한다는 혁명적 관점에 서서 공장들을 개건, 현대화하는 대담하고 통이 큰 목표를 세워야 한다”는 점을 지적하고 있다.

또한 생산공정별 기술개건을 기본으로 하면서 여러 가지 형태의 기술개건의 배합해야 하는데, 자금부족과 시간의 긴박성을 감안해 공정설비 ‘일식’(세트) 교체 지양하고 현존 기계설비와 생산공정 중 낡고 뒤떨어진 것의 부분 교체방법을 적극 활용할 것을 강조한다.

공업부문의 기술개건을 위해 기계공업의 발전을 중시하는데, 이를 위해 기계생산기지의 최신기계기술 장비, 생산과정의 컴퓨터화 실현, 공작기계의 컴퓨터 도입에 의한 가공정밀도의 최상수준 보장, 가공작업에서 고도의 자동화(구성공작기계 공장의 자동화 모범의 일반화), 신개발공작기계 부품의 국산화 노력(설비원가 절감), 국방공업과 경제건설에 필요한 대상설비 생산기지(발전기·변압기 등) 조성, 초전도발전기, 유압식굴착기, 자동차, 산소분리기 생산기지 강화, 주물품 전문생산기지 조성 등을 주요 과제로 제시하고 있다.

농업부문의 기술개건은 ‘당의 농업혁명방침’에 기초하고 있다. 따라서 종자혁명 수행에서의 전환 및 농업생산의 과학화(농작물의 생물학적 특성과 기후풍토조건에 맞는 농사)하고, 기계화·화학화 수단의 효과적 이용, 복잡한 영농기술공정의

18) 생산 전문화 원칙, 질제고와 원가저하의 원칙, 실현기간 단축의 원칙 등을 적용한다.

과학적 조직 지도¹⁹⁾, 위성정보에 의한 농업기술 도입에 필요한 연구사업, 농촌경리의 종합적 기계화 실현(논벼, 강냉이, 감자농사부터 종합적 기계화), 정보기술과 생명공학 중심의 첨단기술에 의한 농업기술체계의 개진 등이 주요 과제로 제시되었다.

4. 경제활성화 방안

1) 선행부문의 정상화

선군시대의 경제활성화 방안 중에서 가장 중요한 것이 인민경제 선행부문과 금속공업의 강화 발전이다. 인민경제의 선행부문은 경제활성화의 중심고리로서 전력·석탄·금속공업과 철도운수 등의 부문이다. 북한은 중심고리에 힘을 집중하는 원칙을 강조하면서, “현실적 조건에 기초하여 살릴 것은 살리고 자를 것은 대담하게 자르는 원칙에서 개미가 뼈다귀를 뜯어먹는 방향으로 경제사업을 하나하나 개선해나가야 한다”는 지적하고 있다.²⁰⁾

선행부분을 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 전력공업의 경우 “긴장한 전력문제 때문에 적지 않은 공장, 기업소들의 생산과 철도운행에서 지장을 받고 있으며 인민들이 생활상 불편을 느끼고 있다”면서, 대규모 수력발전소 건설을 제시하고 있다. 수력발전소는 순서에 따라 1~2개 건설대상에 설비·자재·노동력 집중(섬멸전 방법)하고, 현재 건설 중인 대규모 수력발전소에 역량 집중(조업기일 단축)해야 한다. 또한, 국가투자를 집중하고 전인민경제적 지원을 강화(내각·위원회·성 등 모든 부문이 발전소 건설에 필요한 물질기술적 조건의 최우선적 보장)해서 수력발전소를 건설해나가야 한다고 지적하였다.

전력부문의 경우 중소형 발전소의 대대적 건설도 강조하고 있다. 이는 지방의 전력수요를 충족(지방산업공장 공급, 인민소비품 생산 증대, 살림집 조명·난방·떨감문제 해결 등)하기 위한 것이다. 또한 “국방상의 견지에서도 특별한 중요성의의를 가진다. 전시에 큰 발전소가 못쓰게 되어도 전국에 널려있는 중소규모 발전

19) “모든 농장들에서는 농업생산의 모든 기술공정계획을 객관적 경제법칙의 요구와 주어진 환경과 조건에 맞게 과학적으로 타산하여 빈틈없이 세우며 실리를 철저히 보장할 수 있도록 생산조직을 짜고들어야 한다”

20) 서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, pp.76~100.

소들에서 전기를 보장할 수 있다”는 국방차원의 고려도 깔려 있다. 이를 위해 낙차 고에 의한 발전소, 뽕우개식 발전소, 계단식 발전소 등 다양한 형태를 건설하고, 공장·기업소의 여유 노동력, 농한기의 노동력과 운송수단을 집중 동원해서 중소형 발전소를 건설에 주력하고 있다. 또한 발전소 건설 위치의 합리적 선정, 발전능력과 설비의 정확한 결정, 건설공법 견지 등도 매우 중요한 고려사항이다.

전력부문의 정상화를 위해서는 기존 발전소의 효율적 관리운영도 매우 중요하다. 발전소 정비보강, 설비·기술관리 조직화, 선진과학기술 도입 등을 통한 발전기 효율을 증대해야 한다. 수력발전의 경우 수차효율 증대, 수력구조물의 보수사업, 과학적 물관리 등이 매우 중요하며, 화력발전 경우에는 발전설비에 대한 예방보수 체계 확립(적시 정비보수)이 필요하다. 또한 발전설비의 현대적 기술갱신과 보수자재 및 부속품·운영자재 보장, 신규 발전소 및 기존 발전소의 컴퓨터화 추진(발전소 운영의 과학화) 등도 매우 중요한 과제이다.

새로운 동력자원의 적극 개발이용도 강조하고 있다. 우선 풍력발전소의 건설에 적극 나서고 있는데, 주요 대상지역은 서해안반도지대, 백무고원, 두만강하류, 원산만 일대, 강원도지대 등이다. 기타 조수력, 태양열, 지열 등 여러 가지 형태의 동력자원 개발에도 적극 나서고 있다.

석탄은 북한의 가장 중요한 에너지원이다. 북한은 “원유가 아직 나오지 않는 우리나라에서 석탄은 모든 부문의 연료, 동력의 원천인 동시에 화학공업의 귀중한 원료로 쓰인다. 때문에 석탄공업의 상태는 나라의 경제전반에 민감하게 작용하며 큰 영향을 주고 있다”고 말하고 있다. 석탄공업의 활성화를 위해 1) 굴진과 갱 건설 우선시, 예비채탄장 마련, 2) 석탄운반능력 향상, 3) 중소탄광 개발 확대(지방경제발전과 주민용 연료·떨감문제 문제), 4) 전국가·전인민의 적극적 지원 등을 주요 과제로 설정하고 있다.

최근 북한은 선행부문 중에서 금속공업을 가장 중요하게 다루고 있는데, 이는 산업생산 정상화에 따른 수요증대와 함께 국방공업의 기초가 된다는 점에서 선군시대 경제발전의 중요한 과제라고 할 수 있다. 북한 당국은 금속공업 정상화를 위해 우선 최대 공업기지인 김책제철연합기업소의 생산정상화에 적극 나서고 있다. 이를 위해 소결로와 해탄로의 현대적 개건, 산소전로와 연속조피기, 가열로의 신기술도입 및 현대화, 원료와 자재의 원만한 생산보장(무산광산연합기업소의 접근성 우수)

등에 주력하고 있다.

또한 북한은 금속공업의 발전을 위해 수입에 의존하던 코크스를 쓰지 않는 제철법 적극 도입(코크스를 적게 쓰거나 전혀 쓰지 않는 방법으로 철을 생산하는 흑색야금공업 건설 투쟁)에 국가의 과학기술적 역량을 집결하고 있다. 그 밖에 파철수집사업의 전군중적 운동을 전개하여, 공장·기업소의 못쓰게 된 설비의 폐기 및 제강소 보내기를 전개하고 있다.

철도운수부문은 철길의 현대화, 철길강도 향상이 주요 과제로 제시되고 있다. 레일에 작용하는 차량의 축상하중과 열차의 허용속도의 세계적 수준으로 향상하고, 나무침목의 콘크리트침목으로의 교체, 철도의 중량화·고속화 실현, 철길의 통과능력 향상, 철도운행의 안정성 등을 적극 추진하고 있다. 또한 철길보수공사, 기관차·객화차 생산 및 수리,²¹⁾ 철도수송조직과 지휘 개선²²⁾ 등에도 주력하고 있다.

2) 밀자금과 물자교류시장의 효과적 이용

경제활성화를 위해서는 공장·기업소의 밀자금 마련과 자체 이용이 매우 중요하다. 특히 국가가 투자를 하여 생산에 필요한 모든 것을 원만히 보장하여주지 못하는 조건에서 생산에 필요한 밀자금을 조성하고 그것을 효과적으로 이용하는 것은 공장·기업소들에서 생산을 활성화하기 위하여 더욱 중요한 문제로 제기되고 있다.

밀자금이란 공장·기업소에서 생산의 정상화 및 확대를 위해 자체로 쓸 수 있는 밀천을 의미한다. 밀자금 형태는 우선 생산정상화 몫이다. 공장·기업소에서 생산을 정상화하고 확대재생산을 실현하기 위한 목적으로 국가로부터 계획적으로 공급받을 수 없거나 모자라는 원료·자재를 비롯한 생산 및 보수용 물자를 사오는데 쓸 생산물이다.²³⁾ 또한 국가가 중요 기업소에 특별히 공급해준 자금이나 기업소 기금 등의 형태가 있다.

21) 전력소비 적은 교류기관차 증산, 기존 기관차의 교류기관차로의 전환, 성능 좋은 디젤기관차 개발 등이다.

22) 열차의 무사고정시운동 보장, 수송조직과 지휘의 컴퓨터화 개선 완성(철도성 컴퓨터센터와 철도국분소, 주요 역의 통보소 설치에 의한 컴퓨터망 형성) 등이다.

23) “국가의 통일적인 지도 밑에 공장, 기업소들이 생산물의 일부를 떼어 수출함으로써 필요한 원료와 연료, 자재를 사오는 것은 생산에서 걸린 고리를 제때에 풀고 자금의 회전속도를 높이며 생산단위들의 책임성과 창발성을 높일 수 있게 한다”

밑자금의 효율적 활용을 위해서는 우선, 생산정상화 몫의 크기를 올바르게 규정(생산의 정상화 수준에 따라 규정)해야 한다. 정상화 수준이 낮은 기업소는 몫을 크게, 높은 기업소는 몫을 낮게 규정하며, 밑자금의 규모는 기업소적인 계획생산량의 일정한 비율로 규정한다. 생산정상화 몫의 최저규모의 정확한 규정(제품가격, 연간 생산과제, 생산정상화용으로 사오는 원자재의 소비기준, 각종 부가금 등 정확한 계산)과 생산정상화 몫의 신속한 회전과 효과적 이용대책 수립(필요한 원자재, 부속품 등을 빨리 구입해 공장·기업소의 경영활동에 이용)이 중요하다. 또한 공장·기업소의 생산정상화 몫의 이용권에 대한 철저한 행사가 필요하다.²⁴⁾

밑자금의 효율적 이용을 위한 체계·질서를 수립해야 하는데, 이를 위해서는 공장·기업소의 판매 및 유통체계의 올바른 수립하고,²⁵⁾ 생산정상화 제품에 대한 가격 지불 질서 확립이 중요하다.²⁶⁾

경제활성화를 위해서는 사회주의물자교류시장의 효율적 조직 운영도 중요하다. 북한은 “모든 것이 부족한 오늘의 현실적 조건에서 자재의 계획적 공급방법만으로는 물자를 제때에 해결할 수 없을 뿐 아니라 시기성을 보장하기도 힘들다. 우리 당은 이러한 실태로부터 출발하여 공장, 기업소들 사이에 서로 유무상통하는 시장을 조직운영”하도록 하였다. 자재보장사업의 방향은 계획적인 자재공급사업- 기본방법과 국가가 규정한 제도·질서에 따른 기업소 간의 자재 판매-보충방법으로 구분된다.

사회주의물자교류시장의 효율적 운영을 위해서는 사회주의원칙의 고수 및 실리 보장이 우선되어야 한다. 국가의 통일적인 계획적 지도하에 조직, 구매자와 판매자 모두 가장 큰 이익을 볼 수 있도록 운영하고, 시·군 물자교류소 운영은 해당 시·군 인민위원회, 도자재공급감독기관의 2중적 지도하에 독립채산제를 실시해야 한다.

24) “그 누가 무엇이라고 하든지 생산정상화 몫만은 무조건 꼭 때놓고 그것을 어느 누구도 다른 데 쓰지 못하는 엄격한 규율을 세우고 그에 대한 이용은 철저히 해당 공장·기업소만이 할 수 있게 해야 한다”

25) “최근에 당의 조치에 따라 공장·기업소들에 생산과 판매의 많은 권한을 준 실정에 맞게 판매체계를 바로 세워야 한다”, “국가적으로 승인한 공장, 기업소들에서는 경영활동에 필요한 양만큼 수출과 수입을 할 수 있도록 하며 공장, 기업소들 간에도 국가가 규정한 질서에 따라 제품유통을 빨리 할 수 있는 체계와 방법론을 세워야 한다”

26) “모든 부문, 모든 단위에서 생산정상화용 제품에 대하여 값을 내고 가져가는 제도와 질서를 세워야 한다”

또한 교류물자의 종류·범위에 대한 올바른 규정이 필요하다. 기본적인 종류와 범위는 생산정상화 몫·계획초과분·판로가 없는 수출품, 원자재를 자체로 해결하여 생산한 제품, 계획지표 밖에 더 생산한 제품(8월3일인민소비품 제외), 필요 이상 예비로 갖고 있는 자재, 과학연구기관에서 공급계획을 받지 않고 생산한 제품, 불합격품과 등외품, 농장은 알곡 등 농토산물의 교류시장 물품 등이다.

물자교류의 방향은 너무 확대하면 계획경제의 우월성 약화 가능성이 있고, 지나치게 제한하면 공장·기업소의 창발성 억제할 수 있다. 또한 기업관리에서 무질서와 비사회주의적 현상의 출현 가능성 등도 있기 때문에 교류물자 대상의 적절한 조정이 북한당국의 핵심과제라고 할 수 있다.

북한은 기관·기업소 간의 직접 물자교류도 인정하고 있다. “물자교류는 연관된 공장, 기업소들 사이에 직접 할 수도 있고 물자교류를 통하여 할 수도 있다”는 것이다. 이는 물자교류문건을 은행을 통해 결제한 다음 해당 물자교류소에 전달하고, 대금결제는 기관·기업소간 직접 또는 물자교류시장을 통해 이뤄지는 방식이다.

3) 생산물과 건설물의 질 제고

경제활성화를 위해서는 생산물과 건설물의 질 제고도 중요하다. 이를 위해서는 근로자들의 사상인식 수준 제고, 중공업을 비롯한 모든 경제부문의 현대화·정보화, 과학기술시대의 요구에 맞는 여러 가지 경제기술적 대책 수립이 선행되어야 한다.

주요 정책과제로는 우선, 설계기술의 발전 및 규격화사업의 개선 강화이다. 설계의 질을 보장하기 위해서는 “모든 생산물과 건설물을 우리나라의 조건과 우리 인민의 기호에 맞게 다루기 쉽고, 이용과 관리가 편리하며 아름답고 보기에도 좋게 설계하여야 한다”고, 주체성과 실용성을 강조하고 있다. 또한 최첨단 과학기술을 설계에 적극 반영하여 기계설비·생산공정·생산방법의 현대화를 달성해야 한다는 점을 지적하고 있다. 계획 작성과 제품생산 및 시공에 앞서 정확한 설계부터 진행해서 낭비와 비효율을 제거하고, 생산물과 건설물의 설계에서의 컴퓨터화가 실현(합리적인 컴퓨터지원설계-CAD체계 형성 및 적극 도입 등)되어야 한다. 특

히, 국가가 정한 규격화 제도와 질서 확립해야 하는데, 이를 위해서는 규격제정기관의 책임성과 역할 제고가 필요하다.²⁷⁾

둘째, 과학기술적 요구에 조응하는 생산과 기술의 규율 확립이다. 기술규정과 표준조작법, 공법 등을 제정하고 실천하는 한편, 품질공학수법 적극 도입해야 한다. 또한 생산과 건설에서 기술규정과 공법을 어기는 현상에 대한 강한 투쟁 전개해야 한다. 이를 위해서는 제품생산에서 기술규정과 표준조작법을 지키지 않는 현상, 생산과 건설을 캠페인적으로 벌리면서 제정된 기술공정과 공법은 어기는 현상, 질보다 양에 치중하는 현상, 자력갱생한다고 하면서 재질적 요구가 보장되지 못한 대용품을 써서 제품의 질을 떨어뜨리는 현상 등이 나타나지 않도록 사상교양과 통제를 강화해야 한다.²⁸⁾ 생산물의 질을 제고하기 위해서는 근로자의 기술기능수준 향상에 주력해야 한다. 공장·기업소·협동농장에서의 기술학습체계의 수립 및 운영을 정상화하고 고급기능공을 양성하고 자기 분야의 전문성을 제고시켜 나가야 한다.

셋째, 생산물의 질 제고를 위해서는 품질감독규율을 확립해야 한다. 이를 위해 우선 국가적인 품질감독체계 수립해야 한다. 즉, 품질검사를 당과 국가 차원에서 엄격히 집행하며, 발전하는 현실적 요구에 맞게 품질검사사업을 실리가 나게 효율적으로 진행하여야 한다는 것이다. 품질평가 및 검사에 컴퓨터 이용을 확대하고 세계적 기준에 부합하는 품질관리체계 수립해나가야 한다.²⁹⁾

4) 경제구조 개선

경제활성화를 위해서는 경제구조 합리화가 이루어져야 한다. 경제구조의 합리화는 경제 전반의 조화로운 발전, 경제부문간, 생산요소간, 재생산의 각 고리간, 지역 간의 연계 보장, 노동력과 원료, 자재, 설비의 효과적 이용 및 노동생산성 제고

27) 이를 위해 계획작성시 해당 규격의 정확한 준수, 제품생산과 검사 진행에서의 엄격한 규격 준수(물자소비기준, 가격, 노동정량 제정 등), 규격 적용에 대한 통일적 지도·통제 강화 등이 필요하다.

28) 최근 북한의 대중동원 방식이 과거와 다른 점은 “생산과 건설을 돌격식으로 진행하여 질을 떨어뜨리는 현상과 강한 투쟁을 벌리도록 하여야 한다”는 지적에서도 잘 나타나고 있다.(서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, pp.114~115)

29) 북한은 세계적 추세에 따라 1980년대 이후 품질경영관리, 종합적 품질관리보증, PPM관리 등 다양한 방식의 생산물의 질 제고를 위한 감독체계를 강화해왔다.

등에 긍정적인 영향을 미친다.³⁰⁾

우선, 국방공업의 우선적 발전과 경공업·농업의 동시적 발전을 보장하는 경제구조의 지속적인 공고발전이다. 선군시대의 자립적 경제구조는 국방공업의 우선적장성, 경공업·농업의 동시발전, 중공업의 빠른 성장이다. 공업구조의 개선은 자립적인 생산기술적 토대를 갖추고 있으나 시대적 요구에 비추어볼 때 바로잡아야 할 문제들이 적지 않다. 정보산업시대에 맞게 공업이 구조적으로 갖추어지지 못하고 있으며 이것으로 하여 경제전반의 기술개건과 현대화가 응당한 높이에서 전개되지 못하고 있다는 것이다.

실리주의 원칙에서 보아도 해결해야 할 문제들이 있다. 전기를 지나치게 쓰는 생산부문들과 공정들이 있고 생산력의 배치가 불합리한 점도 있으며 기간적 부문에서 수입에 의존하는 생산공정들도 있다. 따라서 정보산업이 중추적 역할을 하는 공업구조로의 개선발전과 함께, 경공업구조 개선이 이루어져야 한다.

30) “선군시대, 정보산업시대 우리의 경제구조는 새로운 시대적 요구와 나라의 현실적 조건에 맞게 전망적으로 더욱 개선되고 공고발전 되어야 한다. 그래야만 나라의 경제적 자립을 보다 철저히 보장하고 인민경제를 활성화해나갈 수 있다”

제3절 북한경제의 제약요인 및 발전전략 평가

1. 북한경제의 제약요인

이미 살펴본 바와 같이 북한경제는 1990년대 중반의 최악의 상황에서 벗어나 2000년대 이후부터는 비교적 안정세를 보이고 있다. 그러나 북한경제는 경제상장과 감소를 반복하면서 본격적인 경제회복 및 발전국면에 진입하지 못하고 있다.

북한경제가 본격적인 발전국면에 진입하지 못하는 원인은 우선 대외적 환경에 기인하고 있다. 북한경제를 제약하는 대외적 환경요인으로는 첫째, 북한 핵문제의 미해결에 따른 대외경제 환경의 악화이다. 북한은 2009년 2차 핵실험 이후 유엔 안보리 결의 1874호에 의해 포괄적인 경제제재 조치를 받고 있다. 미국을 비롯하여 일본, EU 등은 1874호에 따라 독자적인 대북 제재조치를 취하고 있다. 이는 북한과 여타 국가들과의 경제협력은 물론 외국자본 및 기업들의 대북 진출도 제한하고 있다.

둘째, 미국 및 일본과의 관계정상화에 진전을 보지 못하고 있다. 북한은 핵무기 및 대량살상무기를 비롯하여 인권개선과 민주화문제, 일본인 납치문제 등으로 인해 미국, 일본과의 관계개선 및 국교정상화 등에서 별다른 진전을 보지 못하고 있다. 미국, 일본과의 관계정상화는 북한이 국제금융기구 가입 및 여타 국가들과의 정상적인 경제협력을 추진하는데 있어 관건적인 요소이다.

북한경제발전을 제약하는 하는 것은 내부적 요인에서도 찾을 수 있다. 첫째, 폐쇄적인 사회주의 계획경제의 고수이다. 1990년대 이후 동유럽 및 아시아 사회주의 국가들이 대부분 시장경제 요소를 수용하고 대외경제협력을 확대하는 개혁·개방 노선을 수용한 반면, 북한은 여전히 ‘우리식 사회주의’와 ‘자립적 민족경제’를 고수함으로써 경제운용체제의 비효율성을 극복하지 못하고 있다. 북한은 2002년 7.1조치를 통해 시장경제요소를 부분적으로 수용하였지만, 2005년 이후 계획경제의 복원과 국가의 경제통제권을 다시 강화하는 방향으로 정책을 수정하였고 2009년 11월에는 화폐개혁을 단행하여 이러한 방침을 분명히 하였다.

둘째, 군수공업 중심의 경제운용이다. 북한은 내각이 관리하는 일반경제와

함께 군수부문을 중심으로 군부에서 관리하는 ‘2경제부문’이 존재한다. 북한은 1960년대 이후 지속적으로 국방공업부문에 대한 우선적 투자와 정책적 우선순위를 부여해 왔으며, 2000년대에 접어들어서도 선군경제발전 전략 하에 ‘국방공업 우선, 농업-경공업 동시발전’을 강조해왔다. 그 결과 핵무기나 장거리 미사일 등에서는 ‘상당한 성과’를 거두었지만, 소비재를 중심으로 한 경공업 부문과 식량문제 등에서는 주민들의 수요를 충족시키지 못한 채 만성적인 ‘공급 부족현상’에 시달리고 있다.

셋째, 산업인프라의 절대적 부족이다. 북한의 도로, 철도, 통신, 발전소 등은 대부분 일제시대 또는 1960년대에 건설된 것으로 현재 대부분의 시설이 노후화되거나 정상가동이 되지 못하고 있다. 1980년대 이후 북한은 계속된 경제침체와 재정부족 등으로 인해 산업인프라의 추가건설이나 현대화를 제대로 추진하지 못함으로써 경제전반의 비효율성이 나타나고 있고, 이로 인해 본격적인 경제발전 국면에 진입하지 못하고 있다.

최근 남북관계 악화로 북한경제발전의 제약요인으로 작용하고 있다. 2008년 한국의 이명박 정부 출범이후 북한은 비핵화의 지연과 핵실험 등으로 인해 남북관계가 지속적으로 악화되었다. 특히, 2010년 3월말에 발생한 천안함 사건으로 인해 한국 정부는 개성공단을 제외한 모든 남북경협을 중단하는 ‘5.24 조치’를 발표하였다. 북한의 입장에서 한국은 중국에 이은 제2의 경제협력 대상국(2009년의 경우 총교역에서 중국이 52%, 한국이 33%를 차지)이며, 지난 수년간 쌀·비료 등을 비롯한 다양한 형태의 인도적 지원을 해왔다는 점을 감안할 때 남북관계의 악화와 이에 따른 경협중단은 북한경제에 상당한 타격을 준 것으로 평가되고 있다.

북한은 2012년 강성대국의 대문을 열겠다는 목표를 달성하기 위해 인민생활 향상과 경제발전에 주력하고 있지만, 이상에서 지적한 요인들로 인해 가시적 성과를 거두지 못하고 있다. 2009년 하반기 이후부터는 중국과의 경제협력을 통해 새로운 경제도약을 모색하고 있지만, 대내외적 제약요인들에 대한 근본적인 변화나 개선이 수반되지 않는다면 경제발전에도 한계를 보일 수밖에 없다. 결국, 현재의 제약요인에 대한 근본적 처방이 없을 경우 북한경제는 낮은 산업가동률과 중국 중심의 대외무역, 식량 및 생필품 부족 현상 등이 지속되는 가운

데 2~3%대의 저성장기조를 벗어나지 못할 것으로 전망된다.

2. 경제발전 전략 평가

선군시대로 대변되는 2000년대 이후 북한경제를 평가할 때 일단 체제위기와 정권붕괴의 위기는 일단 지나갔다고 보아야 할 것이다. 북한당국은 2000년대에 들어와 전반적인 경제사정의 어려움(식량난·에너지난·원자재난)에도 불구하고 국방공업에 집중하여 핵·미사일 등의 군수산업분야에서 일정한 성과를 거두었고, 그 성과의 밑바탕에는 ‘혁명적 군인정신’과 ‘과학기술’이 있었다고 인식하고 있다.

외부의 시선에서 보면 북측이 ‘혁명적 군인정신’을 강조하는 것을 낡은 방식의 재현으로 이해할 수도 있지만 북한 사회의 정신적 바탕이 ‘혁명 우선’ ‘사상정신 우선’ ‘집단주의 우선’ 등에 있고 ‘고난의 행군’을 헤쳐나간 정신적 뿌리가 ‘혁명적 군인정신’이라는 점을 무시해서는 북한의 사회적 동력을 올바르게 파악하기가 어렵다. 북한은 이제 그들 스스로 정치사상강국·군사강국의 반열에 올라섰고, 이제 남은 과제는 경제강국 건설이라고 보고 있다.

과거 사회주의체제는 중공업 우선의 불균형 성장전략을 통해 빠른 경제성장과 경제의 규모를 늘리는 외연적 경제성장 전략에 치중해왔으며, 그 결과 경제현장의 비효율성과 경공업 및 소비재 부문의 위축이 일반적인 현상으로 나타나고 있다. 북한 역시 1950년대 이후 중공업 우선 농업-경공업 동시발전전략을 추구해왔지만, 이는 사실상 중공업을 중심으로 한 경제성장 전략이었으며 균형성장보다는 불균형성장을, 경제현장의 효율성을 중시하는 내포적 성장보다는 규모 확장에 치중하는 외연적 성장에 매달려왔다.

그러나 변화된 경제현실은 북한의 경제발전 전략에서의 변화도 강제하고 있음. 우선 실리사회주의가 강조되고 7.1조치가 시행된 이후 북한 경제에서 나타난 가장 큰 변화는 실리와 이윤의 강조였다. 즉, 과거의 외연적 성장보다는 내포적 성장이 보다 중요한 발전과제로 제기된 것으로 볼 수 있다. 최근 북한이 경제와 과학기술의 접목에 주력하는 것도 내포적 성장전략의 일환으로 이해할 수 있다.

1990년대 중반 3대 제일주의를 통해 경공업과 농업, 무역을 중시하였으나, 이후 다시 선행부문과 중공업을 중시하는 노선으로 전환하였고 최근 북핵

위기가 제기되면서 다시 국방공업을 최우선시하고 있다. 그렇지만 이는 과거의 중공업우선 노선과는 분명 차이가 있다. 최근 선행부문의 중시는 전력·석탄·금속·철도운수 등과 같이 전체 산업부문의 정상화에 필수적인 부문들이고 여타 산업의 전후방 효과가 큰 부문들이다. 북한 당국이 생산정상화에 주력하고 있는 중공업 부문들도 농업증산 및 생필품 생산 확대와 직간접적으로 관련되어 있다는 점을 감안해야 한다. 특히 최근 신년사에서는 먹고 사는 문제의 해결을 위해 농업부문을 ‘경제건설의 주공전선’을 제시하는 한편, 경공업의 현대화 및 기술개선사업도 1990년대 후반부터 지속적으로 추진되고 있다.

북한당국은 2012년을 ‘경제강국의 대문을 여는 해’로 정해놓고 있다. 2009년부터 약 4년간을 ‘경제성장기’로 설정하고 제2차 산업화 추진을 위해 본격적인 노력을 기울이겠다는 것이 북한강국의 국가전략이다. 이러한 북한의 선군경제 발전전략, 즉 경제강국 건설노선과 전략을 외부식으로 표현하면 ‘새로운 단계의 산업화’ 전략이라 할 수 있다. 북한의 경제성장과 발전의 시기를 크게 나누보면 1960~70년대의 ‘중공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구할 제1차 산업화 추진기라 할 수 있을 것이며, 1980년대 이후 대외환경의 악화에 따른 경제조정기와 침체기를 겪었으며 2000년대 들어와 ‘선군시대’로 규정되는 새로운 환경 하에서 제2차 산업화 추진기를 맞이하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제2차 산업화 추진기에 북한당국이 틀어쥐고 있는 전략노선은 간단히 말해 ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’을 추구한다는 것이다. 이는 1960~70년대의 중공업 우선발전을 국방공업 우선발전으로 대체한 점에서 큰 차이가 없는 듯이 보이지만 선군시대 제2차 산업화 추진기에 들어와 적어도 두 가지 점은 중요한 변화가 있다고 할 수 있다. 하나는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 하였다는 점이다.

이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다. ‘국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전’ 노선을 내걸고 있지만, 그 저류에는 사회주의원칙과 ‘실리’의 결합을 강조함으로써 과거와는 다른 면모를 보이고 있는 것이다.

북한 경제이론체계를 이해함에 있어 ‘결합’이라는 개념을 잘 들여다볼 필요가 있다. ‘결합’은 좌편향(전통적 의미에서의 계획사회주의노선)과 우편향

(시장사회주의노선)을 모두 배격하고 그 사이에서 균형을 찾으려는 북한 당국 나름의 ‘균형’노선이라 할 수 있다. 이러한 균형 노선은 경제부문 간의 ‘균형적’ 발전을 강조하는 것에서 시작해 계획적 경제관리와 상품화폐관계의 이용의 배합(가격공간의 합리적 이용), 국가의 중앙집권적·통일적 지도와 아래 단위의 창발성과 올바른 결합, 유일적 지도와 민주주의의 올바른 결합, 정치도덕적 자극과 물질적 자극의 올바른 결합, 생산과 과학기술의 결합, 정보산업시대의 지능노동과 정보설비·기술의 결합 등 경제관리 이론이나 경제건설이론에서 광범위하게 적용되고 있다.

북한당국은 과거의 전략적 노선이 올바르다는 전제(이 문제는 정치적으로 혁명의 계승성 문제와도 통한다) 위에서 ‘결합’의 논리로 시대적 변화를 반영하고 있는 셈이다. 정보기술혁명이 이끄는 세계적 변화를 북한경제시스템에서 어떻게 소화, 흡수하여 새로운 세기의 산업화 추진전략에서 성공을 거둘 것이냐에 대한 관심이 과학기술중시, 경제의 현대화·정보화 중시정책으로 표출되고 있는 것이다.

북한은 새로운 세기가 과학기술혁명의 시대이기 때문에 오히려 제1차 산업화 추진기에 비해 ‘단번도약’이 가능하다고 보고, 경제정책의 강조점도 ‘단번도약’의 필요성에 맞추고 있다고 할 수 있다. 북한 당국도 물론 현시대가 정보기술혁명의 기대를 넘어 녹색혁명의 시대로 진입해야 한다는 것을 알고 있고 녹색혁명과 환경산업의 중요성도 강조하고 있기는 하지만, 기본적으로는 정보기술혁명을 활용한 ‘단번도약’의 희망을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

북한 당국의 ‘단번도약’의 꿈을 현실화할 수 있다는 믿음은 핵·미사일 등 최첨단 국방공업에서 단기간에 이뤄낸 성과에 기초하고 있다. 핵개발을 국한시켜서 보면 원자력공업이라는 특수한 분야이고 산업연관효과가 그다지 크다고 볼 수 없지만, 미사일 개발과정은 전자공업의 수준 높은 발전을 필요로 하며 발사체 기술은 최첨단 전자장비의 집합체라 할 수 있기 때문에 산업연관효과가 엄청나게 크다고 할 수 있다. 북한당국이나 경제전문가들이 국방공업에서의 성취가 민간경제 분야로 파급시켜나가야 한다고 강조하는 것도 이 때문이다. 결국, 북한의 강성대국 건설노선, 그 중에서도 경제강국 건설노선은 제2차 산업혁명의 의지를 담은 것이라 할 수 있다.

제 3 장

북한 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향

- 제 1 절 남북경협 현황 및 평가
- 제 2 절 중앙정부 차원의 대북 경제협력 방향
- 제 3 절 지방자치단체의 대북 경제협력 방향
- 제 4 절 북한의 발전전략과 대북 경제협력 과제

제3장

북한 경제발전 전략과 대북 경제협력 방향

제1절 남북경협 현황 및 평가

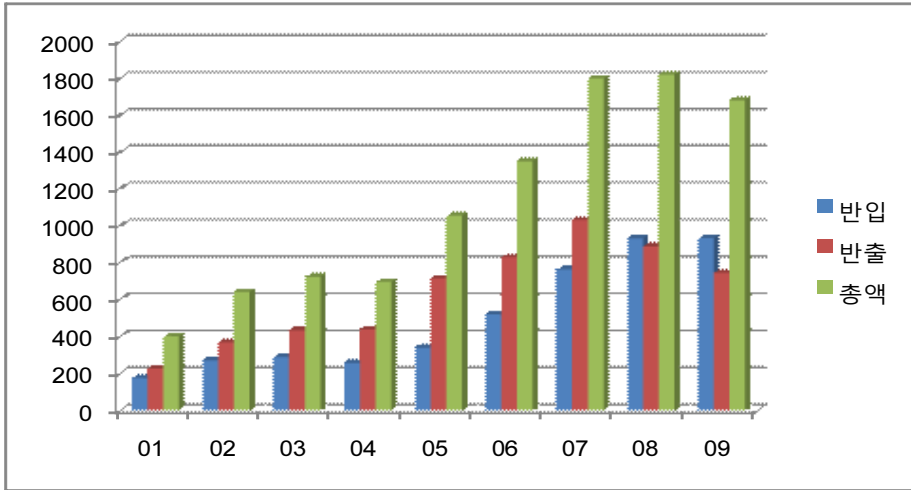
1. 남북교역

남북관계는 2000년 6월 남북정상회담 이후 최악의 국면에 처해 있다. 2008년 2월 이명박 정부 출범이후 북핵문제 해결의 지연과 2차 핵실험, 남북 합의사항의 이행문제, 남측 관광객 피격에 따른 관광사업 중단 등으로 계속 악화되었다. 특히, 2009년 말부터 남북 당국 간 비공개 접촉이 열리고 3차 남북정상회담 개최 가능성도 거론되는 등 남북관계 개선 조짐이 있었지만, 2010년 3월말에 발생한 천안함 사건으로 인해 남북관계는 최악의 상황에 처하게 되었다. 천안함 사건에 대한 유엔 안보리 차원의 논의와 함께 한국 정부는 5.24 조치를 통해 독자적인 대북 제재조치를 취함으로써 상당기간 남북관계 개선을 기대하기는 어려울 것으로 전망된다. 5.24 조치를 통해 한국 정부는 취약계층에 대한 제한적인 인도적 지원과 개성공단 사업을 제외한 모든 남북교류협력을 중단하였다.

2008년도 남북교역은 남북관계의 악화로 인해 정체현상을 보이면서 소폭 증가하는데 머물렀다. 남북 당국 간 대화의 중단에도 불구하고 남북교역은 개성공단을 중심으로 한 물자 반출입의 활성화와 기존 경협사업의 지속 등에 힘입어 증가세를 유지하였다. 2008년 1월부터 8월까지의 남북교역은 12억 2,431만 달러를 기록하여 전년 동기 대비 16% 증가하였지만, 같은 해 7월 금강산 관광객의 사망사건 이후 남북관계가 급격히 냉각되면서 2008년도 남북경협은 소폭 늘어나는 데 그치고 말았다. 이로 인해 남북교역은 전년대비 1.2% 증가한 18억 2037만 달러를 기록하였으며, 이중 반출은 8억 8812만 달러로 14.0% 감소한 반면, 반출은 9억 3,226만 달러로 21.8% 증가하였다.

<그림 III-1> 남북교역 추이

(단위: 백만 달러)



자료: 통일부

2008년 대북한 반출 건수와 품목 수는 각각 36,202건, 813개로 전년대비 34.7%, 1.2% 증가하였으며, 반입 건수와 품목 수는 31,243건과 482개로 전년대비 24.8%와 7.1% 각각 늘어났다. 거래유형별로 보면 상업적 거래는 전년대비 19.7% 증가한 17억 1,200만 달러, 비상업적 거래는 전년대비 70% 감소한 1억 800만 달러를 기록하였음. 상업적 거래 중에서는 위탁가공교역이 4.1억 달러로 24.8%, 개성공단사업은 8.1억 달러로 83.2% 늘어난 반면 일반교역은 4.0억 달러로 23.4% 감소하였다. 비상업적 거래 중에서 인도적 지원은 전년대비 80% 정도 줄어든 6,700만 달러에 머물렀고, 6자회담 진전에 따른 에너지 지원 등이 4,100만 달러를 기록하였다.

남북교역은 20여년을 경과하면서 남북한 모두 경제성 및 상호이익을 추구하는 실리주의적 태도를 보이고 있는 것으로 평가된다. 이는 남북교역 규모가 이전에 비해 크게 늘어났고, 참여기업 및 거래품목도 크게 확대되었으며, 특히 남북교역에서 일반교역 및 위탁가공교역 등의 상업적 거래가 전체적인 남북교역의 성장을 주도하고 있는 점에서 잘 나타나고 있다. 그러나 남북교역은 여전히 한반도의 정치·안보적 상황에 따라 큰 영향을 받고 있다. 이는 2008년도 남북교역이 상업적 거래에 의해 증가세를 유지하였지만, 남북관계 악화로 인해 전년에 비해 성장세가 크게

둔화되었고, 경협현장에서의 불안감³¹⁾이 커지고 있다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

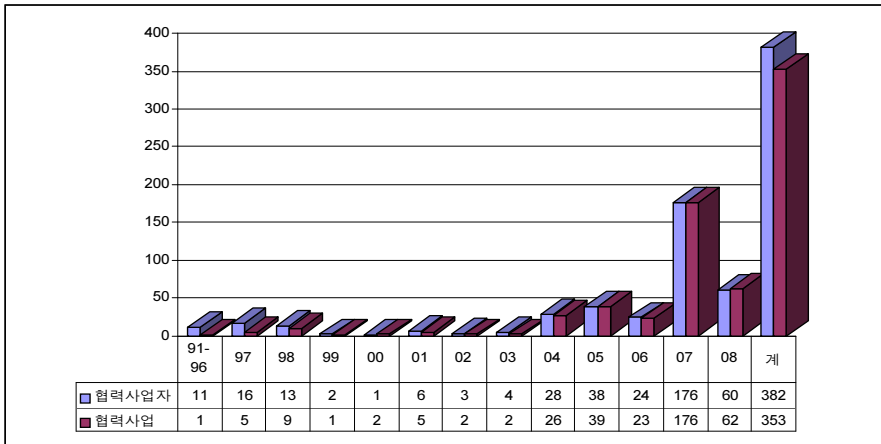
2. 대북 투자 및 개성공단사업

대북 투자는 지난 1994년 11월 「제1차 남북경협활성화 조치」 직후인 1995년부터 가시화되었으며, 가장 대표적인 투자사업이 현대아산의 금강산관광사업과 개성공단사업이다. 대북 투자사업은 2008년 12월말 현재 사업승인 건수가 모두 353건에 달하지만, 남북교역에 비해서는 상대적으로 활성화되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.

개성공단 이전까지 사업승인을 받은 대북 협력사업 중에서 현대아산의 금강산관광사업, 녹십자의 유로키나제 제조사업, 평화자동차의 자동차 수리 및 조립사업, 국양해운의 남북해운사업 등 6~7만이 제대로 실행되고 있다.

<그림 III-2> 연도별 협력사업자 및 협력사업 승인현황

(단위: 건)



주: 이 중 협력사업자 17건, 협력사업 12건이 각각 취소되었음.

자료: 통일부(2008), 『월간교류협력동향』, 8월호.

31) 남북경협 참여 기업체에 대한 한 설문조사에 따르면 이명박정부의 대북정책이 남북교역에 영향을 주었다는 응답이 58.0%로 영향을 주지 않았다는 42.0%보다 높게 나타났다. 또한 정부의 대북정책에 대한 평가에서도 부정적인 답변이 47.8%로 긍정적인 답변 35.7%보다 훨씬 높게 나타났다(KDI 북한경제팀, “2008년 남북경협에 관한 경협업체 및 전문가 대상 설문조사”, KDI(2008), 『북한경제리뷰』(7월호)를 참조).

나머지 사업들은 남한기업의 자체사정 또는 북측과의 협의과정에서의 이견 등으로 인해 사업추진이 중단·지연 되고 있는 실정이며, 그나마 운영되고 있는 사업들의 경우에도 현대아산의 금강산 관광사업은 공기법인 한국관광공사의 참여와 정부의 관광경비 보조 등을 고려하면 사실상 민관공동사업으로 볼 수 있으며, 한전의 경수로 건설사업 및 이와 관련된 통신업·은행업 등도 순수한 의미의 민간부문의 경제협력사업이라고 볼 수는 없다.

이와 같이 대북 투자사업이 활성화되지 못한 이유는 첫째, 남북관계 및 북미관계의 불안정과 미흡한 투자보장 장치 등으로 인해 투자리스크가 매우 높다는 점을 들 수 있다.

둘째, 전력·철도 등 북한의 기본인프라가 매우 취약한 점을 들 수 있는데, 전력의 경우 전력부족이 심각하고 정전이 예고 없이 자주 발생할 뿐 아니라 전압도 불안정함. 또한 북한 내 화물운송의 90% 이상을 담당하는 철도의 경우에는 단선이며 설비노후화, 전력난 등으로 효율성이 크게 저하된 상태이다.

셋째, 투자자 및 기업인들의 통행 및 통신상 제약을 들 수 있음. 기업인의 북한 내 통행이 여전히 제한됨으로써 작업지시, 품질관리를 팩스로 하는 등 신속하게 문제를 해결하기가 어렵다는 문제가 지적되고 있다.

넷째, 기업경영상의 제한을 들 수 있음. 투자기업이 북한 노동력을 직접 모집하는 것이 허용되지 않으며 북한 노동행정기관을 통해서만 고용이 가능하고 투자기업이 해외에서 물자를 구입하는 것과 생산품을 북한 내 판매하는 것이 제한되어 있고, 합영사업의 경우에 남한 기업인의 경영이 제한되기도 한다.³²⁾

이와 같은 요인들로 인해 대북 투자사업은 여전히 기대에 미치지 못하고 있는 것이 사실이지만, 남북한 당국 간에 투자관련 제도적 장치가 합의·발효된 2003년 이후부터 대북 투자사업의 실질적 추진시기로 보아도 무리가 없을 것이다. 이는 협력사업 승인을 받은 353건중 328건이 2003년 이후에 승인을 받은 것에서도 잘 나타나고 있으며, 이중에서 270여건 이상이 개성지역에 대한 투자사업이다. 최근의 대북 투자사업이 개성공단으로 집중되고 있으며, 개성공단의 성공여부가 향후 대북 투자사업의 중요한 잣대가 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

32) 한국은행(2004). 『남북경제협력의 현황 및 향후 과제』, pp.15~16.

〈표 III-1〉 개성공단 현황

연도	2005	2006	2007	2008	2009
가동기업수(개)	18	30	65	93	117
생산액(만 달러)	1,491	7,373	18,478	25,142	25,647
근로자 수(명)	8,111	11,980	23,323	39,986	43,496
북측근로자	7,621	11,189	22,538	38,931	42,561
남측근로자	490	791	785	1,055	935

자료: 통일부

남북관계는 최근 2-3년간 계속 악화되었고, 특히 최근 천안함 사건으로 인해 한반도의 긴장국면이 전례 없이 고조되었다. 남북관계가 단기간 내에 복원될 가능성이 크지는 않지만, 대외적 환경의 변화와 남북관계 개선에 대한 국내외적 요구와 이해관계 등을 감안할 때 일정기간의 냉각기 이후 남북관계가 경제부문을 중심으로 빠르게 복원될 가능성도 배제할 수 없다. 우선, 남북관계 발전의 가장 큰 제약요인인 북핵문제가 6자회담의 재개와 함께 비핵화 프로세스가 본격화될 경우 남북관계 개선의 계기가 될 수 있다. 또한 지난 10여 년간 남북경협 확대는 남북한 모두 경제적 이해관계에 따른 남북관계 개선을 모색할 수밖에 없다.

한국경제로서는 남북관계 악화에 따른 ‘코리아 리스크’가 금융시장을 중심으로 한 경제전반에 미치는 악영향을 차단하는 한편, 최근 중국의 임금상승 등으로 인한 투자대체지로 북한이 매력적인 투자대상이라는 점도 고려해야 함. 또한 남북경협과 관련된 한 국내 생산연계 및 고용유발 효과 등도 무시할 수 없는 상황이다. 북한으로서도 한국은 중국 다음으로 제2의 경제협력국이며, 실제 대규모 투자나 경제지원이 가능한 유일한 국가라는 점을 잘 알고 있다. 따라서 남북관계는 향후 2-3년간 관계개선을 위한 계기를 모색한 이후 정상화될 가능성이 높다. 또한 중장기적으로 북핵문제 해결 및 북한의 정상국가화에 따라 대북 경제개발지원이 본격화될 경우 남북경협은 급격히 증가될 것으로 전망된다.

제2절 중앙정부 차원의 대북 경제협력 방향

1. 대북 경제협력의 목표와 필요성

1) 목표 및 기본방향

대북 경제협력 추진의 기본 목표는 남북한 간의 경제협력을 통한 한반도 평화체제의 구축과 남북경제 공동번영의 Win-Win 모델 정착을 통해 한반도 평화통일의 기반을 마련하는 것이다. 이러 한 목표 하에 남북한 경제협력의 기본 방향을 설정하기 위해서는 경제공동체 형성의 추진동력을 확보하면서, 체제가 다른 상태에서 장기간 대치함으로써 경제적으로 단절되어 있던 남북한의 특수한 상황이 고려될 필요가 있다. 따라서 한반도 평화정착에 기여하면서 경제발전에 직접적이고 가시적인 효과가 나타나야 하며, 남북한 간의 경제적 격차를 해소하고 상호의존도를 제고시켜 나가야 한다.³³⁾

이를 위한 대북 경제협력 추진의 기본방향은 첫째, 남북한 성장 동력의 창출이다. 남북한 간의 경제협력이 지속적으로 확대, 발전되기 위해서는 남북 양측 경제에 성장효과가 조기에 가시화될 필요가 있다. 이는 특히 남북경협에 대한 북한의 정치적 선택에 영향을 미칠 것으로 보인다. 남북경제협력이 북한의 경제발전에 긍정적으로 작용한다는 확신이 있을 때 북한 당국이 보다 적극적으로 남한경제와의 협력과 경제공동체 형성에 참여할 것으로 예상되기 때문이다. 남북경제협력을 통해서 남북이 공동으로 번영해 나가기 위해서는 남북한의 부존자원을 결합하여 한반도 차원에서 새로운 비교우위를 창출하는 것을 우선적인 과제로 인식할 필요가 있다. 이와 함께 경제통합이 완성될 때까지는 남한경제와 북한경제가 독자적인 경제성장 기반을 구축하는 노력도 동시에 필요하다.³⁴⁾

33) 임강택(2006). 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』, 통일연구원, pp.117~122를 참조.

34) 남한경제는 노동집약적인 산업의 북한 이전을 통해서 산업구조의 조정 작업을 가속화하고 북한의 인적자원을 활용함으로써 IT분야와 같은 고부가가치의 산업에 특화할 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것으로 전망된다. 반면, 북한은 우선 전통산업의 경쟁력을 확보함으로써 자체적으로 성장할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 먼저 황폐화된 북한경제를 회생시키기 위한 작업과 남북 간의 산업 연계망을 구축하는 작업이 추진되어야 한다. 또한 북한의 산업인프라를 현대화시키고, 산업인프라의 남북연계망을 구축하는 작업을 병행 추진하는 사업이 필요하며, 북한 인력을 재교육하고 체계적으로 활용할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

대북 경제협력 추진의 두 번째 기본방향은 남북한 경제력 격차의 해소를 위한 균형발전이다. 경제협력 과정에서 북한경제와 남한경제의 경제력 격차가 확대되거나 특정지역에 경제통합의 과실이 집중되는 현상은 사회적 갈등을 야기할 수 있다는 점에서 충분히 경계되어야 한다. 북한지역에 대한 개발사업이 추진되는 초기 단계에는 선택과 집중이라는 전략적 차원에서 특정지역을 집중적으로 개발함으로써 그 지역이 북한의 경제발전을 선도하는 역할을 맡도록 할 필요는 있지만, 장기적인 관점에서 가능한 여러 지역으로 전략적 투자지역을 분산시킬 필요가 있다. 이와 함께 북한지역이 남한기업의 저렴한 노동력을 활용하는 장소로만 이용되거나, 북한지역에 대한 투자는 남한의 사양산업만을 이전하는 방식으로 진행되어서도 안 된다. 남북한 간의 격차를 해소하기 위한 가장 바람직한 방법은 북한지역이 조기에 자체적으로 성장할 수 있는 기반을 구축하도록 하는 것이며, 이를 위해서는 산업인프라와 같이 물리적인 기반을 구축하고 인적자원을 개발하는 작업과 함께 개혁을 지속적으로 추진할 수 있도록 유도함으로써 북한 경제의 효율성을 제고하는 작업이 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

대북 경제협력 추진의 세 번째 기본방향은 남북한 간의 경제적 상호의존도를 심화, 확대하는 것이다. 과거의 역사적 경험이 주는 교훈은 국가경제의 관계에서 일방적인 의존관계의 심화는 갈등을 야기할 가능성이 증가한다는 사실이다. 따라서 상호보완적인 경제구조를 기반으로, 어느 정도 균형을 이루면서 서로에게 의존적인 경제관계를 형성하는 작업이 중요하다. 경제적 상호의존도를 증가시키면서 일방적인 경제적 의존도가 형성되는 것을 방지하기 위해서는 가시적으로 나타나는 남북한 간의 경제적 격차를 줄여나가는 노력이 필요하다. 따라서 남북한 간의 소득과 생활수준의 격차, 경제관리 및 운용체계의 차이, 경제의식의 차이 등을 완화시켜나가는 작업을 체계적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위한 실천방안으로는 북한지역에 대한 투자 환경 개선, 북한의 인재양성 작업 지원 등을 고려할 수 있다. 남북경제가 상호의존도를 증대시켜 나가기 위해서는 남북경제가 지향하는 목표가 일치되어야 하며, 우선적으로 공동번영을 추구한다는 데 합의하면서 궁극적으로는 효율과 분배가 균형을 이루면서 시장친화적인 한반도 경제권을 건설하는 것이어야 한다.

대북 경제협력 추진의 네 번째 기본방향은 경험을 통한 한반도의 평화정착이다. 남북한 경제통합 노력은 한반도와 동북아지역에 평화를 정착시키려는 노력과

함께 추진되어야 하며, 남북 간의 경제적 협력이 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화를 증진시키는 데 기여할 수 있어야 한다. 한반도의 평화가 구축되지 않는 한 동북아시아의 평화를 보장할 수 없으며, 마찬가지로 동북아시아에서 군사·안보적 갈등이 심화되는 상황에서 한반도의 평화를 기대하기 어렵기 때문이다.

2) 대북 경제협력의 필요성

대북 경제협력의 추진의 필요성은 한반도에서의 긴장완화와 평화체제 정착에 기인한다. 한반도지역은 20세기에 일제의 식민지 지배를 받았으며, 해방과 더불어 냉전구도 하에서 민족분단과 전쟁을 겪었다. 남북한의 분단과 군사적 대치는 60여 년간 지속되었으며, 전 세계적으로 군사력 밀집도가 가장 높으며 전쟁발발 가능성도 가장 높은 지역으로 평가되어 왔다.

따라서 정치·군사적으로 대치상태에 있는 남북한이 경제분야에서부터 교류와 협력을 추진·확대하여 경제공동체의 기반을 형성한다는 것은 중장기적으로 정치·군사적 긴장완화와 평화정착에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이는 분단국가들의 경제교류·협력이 상호간 신뢰회복과 전반적인 관계발전에 기여한 사례는 통일이전 동·서독과 현재의 중·대만관계에서도 잘 나타나고 있다.³⁵⁾ 동·서독의 경우 지속적인 경제교류와 협력이 상호간 신뢰구축과 상호의존도의 심화를 가져왔으며, 이는 결국 독일통일을 이끌어내는데 있어 핵심적인 역할을 한 것으로 평가받고 있다.

남북한은 전쟁을 치렀고, 북한이 여타 사회주의국가들과는 달리 체제개혁과 개방에 적극적이지 않다는 점을 감안할 때 경제협력이 정치·군사적 신뢰조성과 평화정착에 한계가 있을 수도 있다. 그러나 남북관계 개선 및 통일이 궁극적인 목표라면 양측 간의 교류·협력이 쉽고 서로에게 실익을 가져다 줄 수 있는 경제부문에 서부터 남북협력을 시작하는 것이 바람직할 것이다. 또한 경제협력사업은 단기적 효과보다는 중장기적으로 북한체제의 변화를 유도하고, 경제적 상호의존도의 심화에 따라 그 파급효과가 점진적으로 정치·군사부문에까지 확대되어 나갈 것으로

35) 중국과 대만 간에도 여전히 정치적으로는 대립상태가 유지되고 있지만, 경제적 상호의존도가 심화됨에 따라 정치·군사부면에서의 긴장수준이 지속적으로 감소하고 있으며 일반 국민들은 분단으로 인한 '최소한의 불편' 이외에는 통일과 유사한 수준의 교류·협력이 유지되고 있다.

전망된다. 특히 경험과 관련한 다양한 형태의 남북한 당국 간 회담은 자연스럽게 군사부문의 회담으로까지 연결되면서 이러한 가능성을 더욱 뒷받침할 것으로 보인다. 결국, 남북한은 경제부문에서의 협력확대를 바탕으로 남북한의 정치·군사적 신뢰기반을 조성하고, 이를 통해 양측이 평화적으로 공존하면서 경제적 실리를 추구하는 것이 서로에게 도움이 된다는 것을 인식하고 실천해나가는 것이 매우 중요하다.

대북 경제협력 추진을 통한 남북경협 활성화는 동북아지역의 경제협력의 확대와 한반도가 동북아 경제협력에서 중추적 역할을 담당하는 데 유리한 환경을 조성할 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖고 있다. 21세기의 한반도는 남북관계의 진전과 더불어 대륙진출의 단절에 따른 ‘인공의 섬’을 벗어나 반도의 지정학적 이점과 기회를 살릴 수 있는 전환기를 맞이하고 있다. 이를 위해서 한국은 21세기 한반도의 역사의식을 바탕으로 남북경제공동체의 건설, 한반도 평화정착 등을 통해 남북관계의 성숙화를 이룩할 수 있는 대북전략을 수립하여 추진해야 하고, 아울러 이를 촉진시킬 수 있는 동북아 환경조성에도 주력해야 한다. 이는 통일을 지향한 대북정책의 성공적인 추진을 위해서는 남북관계 차원의 노력뿐 아니라 주변국의 협력 및 지지 또한 중요함을 의미하는 것이다.

한국은 통일 및 대북정책에 대한 주변국의 협력과 지지를 유도·확보하기 위해 남북한과 한반도 주변지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향하여야 하며, 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계발전전략’을 추구하는 것이 바람직하다.³⁶⁾ 한반도-동북아 연계발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변 국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변 국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 ‘순환고리형 전략’이라고 할 수 있다.

이와 같이 대북 경제협력의 추진은 한반도 차원에서는 남북관계를 한층 성숙화시키는 물질적 기반의 구축과정으로서 직접적인 경제적 효과뿐 아니라 상호신뢰

36) 한국으로서는 한반도-동북아 연계발전전략에 따라 남북관계 성숙화의 요체가 되는 남북한 철도의 연결 등 한반도 경제공동체의 건설과 21세기 동북아 지역발전의 순기능적 상관관계를 강조하는 한편, 미·일·중·러 등과 동북아 지역경제협력을 추진해 나가야 할 것이다.

증대에 따른 긴장완화 및 통일비용의 경감이라는 효과를 가져 올 수 있다. 또한 동북아지역 차원에서는 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 대륙진출 및 환동해 경제발전 계획, 러시아의 극동 연해지방 개발계획 등과 연계되어 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력의 활성화를 촉구할 수 있으며 아울러 투자안전보장과 함께 역내 다자간 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 수 있는 것이다.

2. 이명박정부의 대북 경험정책: ‘비핵·개방·3000 구상’

1) ‘비핵·개방·3000 구상’의 주요 내용

이명박 정부는 출범과 함께 ‘상생·공영’을 대북정책의 새로운 기조로 제시하였다.³⁷⁾ 이는 북한의 흡수통일의 우려를 불식하고 남북한이 ‘공존·공영’하고, ‘상생·공영’한다는 것으로, 비핵화 협상과정을 통하여 북미 간의 국교정상화를 지원함으로써 북한의 안보불안과 경제난 해소를 지원한다는 것을 의미한다. 또한 북한의 경제발전을 통하여 남한도 경제발전을 한 단계 도약시키는 ‘win-win’의 경제협력을 추진하겠다는 것이다.

상생·공영은 1991년에 채택된 남북기본합의서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’ 지향으로 발전시킨 것으로 볼 수 있다.

이명박 정부는 이와 같은 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 3대 정책수단과 목표로서 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하였다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한의 비핵화 유도, 북한의 개방, 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써, 한반도의 경제 선진화를 지향하고 호혜적 인도협력의 추구를 대북정책의 목표로 설정하고 있다.

또한 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한의 비핵화와 개방화 과정에서 한국과 국제사회가 지원하여 10년 내에 북한경제를 일인당 국민소득(GNI) 3천 달러 수준에 이르도록 돕겠다는 이명박 정부의 대북전략 구상, 다시 말해서 ‘비핵·개방·

37) 상생·공영 정책은 2008년도 통일부 업무보고에서 처음으로 대통령에게 보고되었으며, 7월 11일 국회 개원 연설에서 이명박 대통령이 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다.”라고 밝힘으로써 상생·공영은 대북정책의 명칭과 기조로 정해졌다.

3000' 구상은 일종의 북한의 경제발전을 위한 대북 지원정책의 결정판이라 할 수 있다. 이는 북한의 국제사회 고립과 안보불안결정이 해소 위야 남북관계가 정상적으로 발전할 수 있고, 남북한 상생·공영이 이루어질 수 있다고 보는 것이다.

이를 위해서는 핵을 포기하는 북한의 전략적 결단이 필요하고, 이를 통해 미국 및 일본과의 국교정상화가 추진됨으로써 북한의 국제사회 참여가 이루어지게 되는 것이다. '비핵·개방·3000' 구상은 중국, 베트남, 러시아 및 동유럽 사회주의 국가들이 자본주의 세계시장에 편입하여 경제성장을 이루었던 보편적인 발전 궤적에 북한의 동참을 유도·지원하여 하나의 한반도 경제권을 형성함으로써 남북 상생·공영의 남북경제공동체 실현을 추구하고 있다. 구체적인 정책수단의 측면에서 본다면, 북한의 비핵화, 개방화를 추진하고 북한이 국민소득 3천 달러에 도달하도록 지원하는 정책이다.³⁸⁾

이와 같이 '비핵·개방·3000' 구상의 정책목표는 북한에 대한 국민소득 3000달러 수준의 개발 지원을 실시하여 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하려는 것이다. 이를 실현하기 위한 전제는 북핵문제의 해결과 체제의 개혁·개방이다. '비핵개방 3000' 구상의 5대 중점 프로젝트는 ▲300만 달러 이상 수출기업 100개 육성, ▲30만 산업인력 양성, ▲400억 달러 상당 국제협력 자금 조성, ▲新경의고속도로 건설, ▲인간다운 삶을 위한 복지 지원 등이다.

'비핵·개방·3000' 구상의 가장 중요한 목표는 북한의 비핵화이다. 한국 정부의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 설정해야 하며, 한반도의 진정한 화해와 협력을 위해서는 북핵 해결이 '선결과제'일 수밖에 없다. 한반도 비핵화 프로세스의 최종 단계인 완전한 핵폐기는 상당한 비용과 시간이 소요될 수밖에 없는 바, 비핵화는 핵폐기 완료 상태에까지 이르는 전 과정을 의미한다. '비핵·개방·3000' 구상은 비핵화를 하나의 '과정'으로 해석함으로써 '선결과제'로서의 북한 비핵화의 최우선적 중요성과 실질적 해결과정에서 경직되지 않은 접근법과의 조화를 모색하고 있다.

'비핵·개방·3000' 구상은 북한을 개방하고 정상국가화 하는 것이다. 즉, '비핵·개방·3000' 구상은 북한의 단순한 개방이 아닌 국제사회로의 편입과 정상국

38) '비핵·개방·3000' 구상과 정책에 대한 보다 자세한 내용은 서재진(2008), 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, (통일연구원)을 참조.

가화를 목표로 하고 있다. 따라서 북한의 개방은 ‘정상국가화, 시장경제 수용, 주민의 경제적 자율성 획득’을 의미한다.

이와 같이 북한의 개방은 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있는데 첫째, 국가적 차원에서 북한의 개방은 ‘정상국가화’를 의미한다. 북한이 국제사회가 합의하고 존중하는 보편적 가치 및 규범 즉, 글로벌 스탠더드를 수용하고 제도화를 추진하는 과정으로 이해할 수 있다.³⁹⁾ 북한이 개방을 수용하고 국제사회의 정상적인 일원으로 편입되어야 본격적인 남북협력과 국제협력이 가능해질 수 있기 때문이다. 북한의 개방을 위해서 미국·일본과 북한 간의 국교정상화가 필요하다. 이는 북한의 ‘정상국가’로의 변화를 통해 가능하며, 핵무기 및 대량살상무기(WMD)의 비확산문제, 인권문제 등의 진전여부에 달려 있다.

둘째, 경제체제의 차원에서 북한의 개방은 시장경제의 수용을 의미한다. 개방은 북한경제의 ‘시장화’를 통해 세계 자본주의 시장과의 소통을 확대해 나가는 과정이다.

셋째, 경제생활의 차원에서 북한의 개방은 주민의 경제적 선택권을 확대해나가는 ‘자율화’를 의미한다. 생산자로서의 신분과 조건을 유지하면서, 소비자로서의 자유로운 선택권을 확보해 나가는 ‘경제적 민주화’ 과정을 말하는 것이다.

‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한경제 발전을 위한 대규모 지원을 통해 북한주민의 1인당 GNI를 3000달러로 만든다는 것이다. 비핵화 및 개방을 통해 북한이 10년 후에 1인당 국민소득(GNI) 3,000 달러를 달성하기 위해서는 매년 15~20%의 성장을 이루어야 한다. 물론 이는 달성하기가 쉬운 목표가 결코 아니다. 그러나 1인당 소득 3,000 달러는 중산층 성장의 의미를 담고 있으며, 북한이 이러한 수준에 도달해야만 통일비용과 사회적 충격을 흡수하는 평화통일의 토대를 마련할 수 있다는 점에서 제시된 목표치이다.

북한의 1인당 GNI 추세는 1990년대 초반의 1천 달러를 상회하는 수준에서 '90년대 후반 ‘고난의 행군’ 시기의 경제적 대재앙을 겪으면서 500 달러 수준으로 급감한 것으로 평가된다. 이후 점차 회복세를 보이고 있지만 이는 한국을 비롯한 국제사회의 대북지원의 결과이다. 세계은행(WB)은 2006년도 북한의 1인당 GNI

39) 임강택(2008). “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안”, 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 통일연구원, p.149.

를 ‘905 달러 이하’로 추산하였는데, 2006년도 1인당 GNI 3,000달러 수준에 달하는 국가로는 마케도니아, 알제리, 이란, 그리고 태국 등을 들 수 있다. 한국은 1986년~1987년에 3,000 달러 수준에 도달하였다.⁴⁰⁾ 따라서 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한의 경제발전을 지원하기 위한 방안이라 할 수 있으며, 북한의 비핵·개방을 유도하기 위한 정책이다.

2) 5대 중점 프로젝트

‘비핵·개방·3000’ 구상은 5개의 중점 프로젝트를 제시하고 있다.⁴¹⁾ 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 300만 달러 이상 수출기업을 100개 육성하는 것이다. 북한 지역내 5대 자유무역지대의 설치이다. 북한 동서지역의 균형개발, 기존 특구 활용도 등을 감안한 6개 권역 중 북한과의 협의를 통해 자유무역지대를 추가로 5개 설치한다는 구상이다. 6개 권역은 개성·해주, 평양·남포, 금강산, 원산·함흥, 나진·선봉, 신의주 등이다. 또한 북한의 해외수출 활성화를 지원하기 위해 남측 기업의 대북투자를 통한 해외 수출상품 생산을 확대하는 한편, 생산품의 해외수출 촉진을 위한 KOTRA 평양무역관의 설치, 외국인의 대북 투자 활성화 등을 지원하는 방안 등이 고려될 수 있다. 또한 북한의 수출활성화를 위해 ‘남북경제공동체 협력협정’(KECCA)을 체결할 수도 있을 것이다. KECCA를 체결하고 이행하는 과정에서 북한의 경제개혁과 개방을 가속화하고, 남북경제공동체 형성의 기틀을 마련해 나가야 한다.

둘째, 북한의 30만 산업인력 양성을 지원하는 것이다. 이를 위해 북한 인력에 대한 기술 및 시장경제교육을 추진할 필요가 있다. 국제기구나 민간단체 등을 통해 북한 경제인력의 양성을 추진하는 한편, 남북 공동으로 해외시찰단을 구성해서 주요국의 경제발전 및 개혁·개방 사례에 대한 체험학습 기회를 제공하는 것도 바람직하다. 또한 기술교육센터 설립을 통해 북한의 기술인력 확대 및 노동자들의 기술 수준을 제고시켜 나갈 필요가 있다. 특히, 개성공단에 설립된 기술교육센터를 적극 활용하고, 향후 이러한 기술교육센터를 북한의 주요 거점지역으로 확대하는 것이

40) 박형중 외(2008). 『이명박 정부 대북정책의 추진환경과 정책과제』, 통일연구원, pp.87~88.

41) 윤덕민(2008). “비핵·개방·3000 구상: 국제협력방안을 중심으로”, 『이명박 정부의 대북 정책과제 및 추진방안』(KIEP 국내세미나 자료집) 참조.

바람직하다. 그러나 북한의 산업인력을 육성하는 직업훈련센터의 추가적 건설은 남북경협을 추진상황을 고려하며 단계적으로 확대할 필요가 있다. 이와 함께 KDI 및 KAIST 설립도 지원할 수 있는데, 이를 통해 남북 국제연구기관간 공동연구를 활성화함으로써 남북경제공동체 건설과 북한의 경제개발 전략에 대한 공감대를 마련하고, 국제적 개발지원 획득을 위한 공동전략을 모색할 수 있을 것이다.

셋째, 400억 달러 상당 국제협력자금 조성이다. 이를 위해서는 우선 정부 예산의 확충이 필요하다. 남북협력기금 운용규모를 정부 일반회계 예산의 1% 수준으로 확대할 필요가 있다. 남북협력기금이 정부 일반회계 예산(2008년 256조 1,721억)의 1% 수준으로 확대될 경우 연간 2조 5,000억원, 5년간 12조 5천억 원(140억불)의 기금조성이 가능하다. 민간부문 재원 조성도 확대해나가야 한다. 통일통장 개발, 통일펀드 조성, 중장기 통일채권 발행 등 민간부문의 참여 확대를 통한 다양한 재원확충을 추진하는 것이 바람직하다. 한편 북한의 변화와 대외경제환경의 개선 여부(특히 북미관계 개선)에 따라 국제금융기구로부터 자금 도입도 가능할 것이다. 북한이 IMF, 세계은행, ADB 등 국제금융기구에 정식 가입하여, 동 기구로부터 최빈국에 대한 장기저리의 양허성 자금을 확보해 나가야 할 것이다. 북한에 대한 해외직접투자(FDI)의 유치도 확대시켜야 한다. 중국 및 베트남 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 북한이 연 10% 수준의 경제성장률을 기록할 경우 FDI 유입 잔액은 25~35%씩 증가하여, 연평균 13억~30억 달러의 유입이 가능(10년간 130억~300억 달러)하다. 또한 향후 북일관계 개선에 따른 대일 청구자금을 적극 활용할 필요가 있다. 북일 양국 간 관계정상화시 10년에 걸쳐 약 100~150억 달러 정도의 자금 확보가 가능할 것으로 전망된다.

넷째, 신(新)경의고속도로 건설이다. 남북한이 이미 합의한 바 있는 ‘개성-평양간 고속도로’의 개보수를 조기에 완료하는 것이다. 이는 북한의 도로망 확충을 통한 남북경협 활성화 차원에서 추진하는 것이 바람직하다. 개성-평양 고속도로 개보수는 당초 2008년 착공시 2012년 완료가 예상되었는바, 대략 4-5년 정도의 기간이 필요하다. 그러나 신경의고속도로 건설은 북핵 폐기의 진전 상황과 남북교류협력 수요 등을 감안하여 2012년 이후 추진을 검토해야 할 것이다.

다섯째, 인간다운 삶을 위한 복지 지원이다. 이를 위해서는 제일 먼저 식량난 해소를 통한 절대빈곤의 해소가 이루어져야 한다. 정부차원에서 일정 규모의 비료

· 식량 지원을 통해 북측 당국의 개발협력 추진여건 조성해야 한다. 중장기적으로는 식량부족의 근원적 원인 해소를 위한 농업협력사업으로 전환을 모색해 나갈 필요가 있다. 이와 함께 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원이 시급하다. 남북당국간 보건의료 협력사업을 추진하여 북한의 낙후된 보건의료시스템을 단계적으로 개선시켜 나가야 할 것이다. 또한 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기 지원도 필요하다. 이를 위해서는 대규모 양묘·조림지원, 시급한 지역에 대한 직영조림, 현지 실태조사 및 기술교육 등을 추진해나가야 한다.

〈표 Ⅲ-2〉 ‘비핵·개방·3000’ 구상 실현을 위한 5대 중점프로젝트

분 야	주요 내용
경 제	300만 달러 이상 수출기업 100개 육성 - 경제·법률·금융 분야의 전문컨설팅 인력파견(전직경제관료, 경영인) - 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치 - 년 300만 불 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 - KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용
교 육	30만 산업인력 양성 - 30만 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 - 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원
재 정	400억불 상당 국제협력자금 조성 - World Bank 및 ADB 국제차관 - 남북교류협력기금(100억 달러: 10년간) - 해외직접투자 유치 협력 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북지원금
인프라	신경의고속도로 건설 - 에너지난 해소를 위한 협력 - 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 - 400km 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설 - 대운하와 연계
복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원 - 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 - 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력 - 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

제3절 지방자치단체의 대북 경제협력 방향

1. 지자체의 대북 경험 현황과 평가

지자체의 남북교류는 1999년 1월 제주도의 감귤지원사업이 그 효시로 알려져 있다. 이후 여러 지자체의 남북교류협력사업 참여가 이루어졌고, 2009년말 현재 국내 16개 광역지방자치단체 가운데 충청남도를 제외한 15개 광역지자체와 17개 기초 지자체가 남북교류협력조례를 만들어서 운영하고 있다.⁴²⁾

지방자치단체 차원에서 남북 교류협력에 의하여 북한 개발지원이 본격적으로 추진될 수 있었던 계기가 된 것은 2000년 6월에 있었던 남북정상회담과 6·15 남북공동선언이었다. 6·15선언 이후 정부는 중앙정부 차원만이 아니라 지방자치단체 차원에서의 남북교류협력도 대북 사업의 한 분야로 포함시켰다. 전국의 지방자치단체들도 민족적 사안인 통일문제에 지방자치단체가 어떤 형태나 방식으로든 참여해야 한다고 인식하고 이를 추진하게 되었다.

지방자치단체 차원에서 추진된 초기의 남북교류협력사업은 행정자치부에서 심의 및 조정업무를 관장하였다. 정상회담 이후 지방자치단체의 남북교류 협력사업이 증가될 것으로 예상한 통일부가 사업의 체계적 추진을 위하여 행정자치부에게 사업심의 및 승인에 관한 업무를 위임하였기 때문이다.

남북관계 경색과 사업경험 미숙에 따른 시행착오 등으로 활성화되지 못하던 지방자치단체의 대북 교류협력사업은 2003년 이후 다시 활기를 띠기 시작하였다. 각 지방자치단체는 다양한 분야의 사업을 추진하기 위해 대북지원

NGO와 협력하여 공동사업을 추진하였다. 또한 기존의 광역자치단체에 국한되었던 사업이 기초자치단체로까지 확대되었으며 사업의 내용 역시 다각화되었다. 무엇보다도 큰 진전을 이룬 것은 지방자치단체별로 남북 교류협력사업을 위한 전담 부서를 설치하고 조례를 제정하는 등 법적·제도적 체계를 구축하였다는 것이다.

42) 최용환 외(2009). 『북한 사회의 변화전망과 대북정책의 방향』, 경기개발연구원, p. 131

<표 III-3> 지자체의 대북 교류협력 현황

지자체	주요 내용	비고
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울-평양 축구대회 추진 ○ 북한아동 대상 밀가루 등 제과원료 지원(2005년) ○ 남북 전통공예 교류전(2005년) ○ 금강산 윤이상 음악제 개최(2006년) ○ 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2006, 2007년) ○ 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원(2008, 2009년) 	미성사 완료 완료 완료 완료
부산시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부산국제영화제(2005. 10) 북측 참가 추진 ○ 평양 항생제공장 건립 및 원료 지원 사업(2006, 2007년) ○ 육류가공공장 건립 지원(2009년) 	미성사 완료 *
인천시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 16회 아시아 육상선수권대회(2005. 9) 북측 참가 ○ 동북아 4개국 친선축구대회(2006. 5) 북측 참가 추진 ○ 평양 축구장 현대화사업 지원(2007년) ○ 평양 치과병원 리모델링 및 평양 장광거리 현대화사업 추진(2008년) ○ 남북교류협력사-남북이 함께하는 국제행사 추진 등(2009년) 	완료 미성사 완료 완료 *
울산시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국체전(2005. 10) 북측대표단 참가 추진 ○ 영유아 이유식 생산시설 지원(2007년) ○ 결핵치료약품지원(2008년) ○ 평양 영유아 이유식 공장 원자재 지원(2009년) 	미성사 완료 완료 *
강원도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금강산 병해충 방제작업 ○ 연어부화장 건설(2003년) ○ 원산농업기술소 개보수작업(2005년) ○ 남북강원도 민속문화축전(2005년) ○ 남북강원도 겨울철 체육경기 개최(2006년) ○ 안변 연어사료공장 건설(2008년) ○ 북강원도 산림병충해 방제(2008년) ○ 안변 송어양식장 건립(2009년) ○ 금강산 공동영농협력사업(2009년) ○ 북강원도 산림병충해 방제(2009년) ○ 안변 연어부화장, 양어사료장 운영(2009년) 	계속사업 완료 완료 완료 완료 완료 * * * * *
경기도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평양시 룡성구역 벼농사 시범농장 사업(2005년) ○ 평양 강남군 당곡리 협동농장 조성, 현대화 사업 ○ 개성 산림 녹화사업 ○ 개풍 양묘장 조성(2008년-) ○ 말라리아 공동방역사업(2008년) ○ 남북유소년 축구교류 지원(2008년) 	완료 완료 계속사업 완료 계속사업 계속사업
전남도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평남 대동군과의 농업협력사업 ○ 평양 발효콩 공장건립사업(2007년) ○ 평양 발효콩 빵공장 건립 지원(2008년) ○ 평양 발효콩 빵공장 증설 사업(2009년) 	계속사업 완료 완료 *

<표 계속>

지자체	주요 내용	비고
전북도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 황남 신천군 농기계 지원 및 농기계 수리공장 건설지원 사업 ○ 평남 남포시 대대리 양돈장 건설지원 사업(2007년) ○ 평양 어린이 우유공장 건립, 남포 돼지공장 사료 지원(2009년) 	계속사업 완료 *
경남도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평양시 강남군 장교리 협동농장 농업협력사업 ○ 수해피해 가정집 복구자재 지원(2008년) 	계속사업 *
제주도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감귤보내기 및 제주도민 북한방문사업 사업 ○ 흑돼지 사육협력사업 	계속사업 추진중
충북도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 봉산군 천덕리 협동농장 옥수수단지 농자재 지원(2008년) ○ 남북농업교류협력사업-목화가공공장 건립(2009년) 	* *
충북 제천	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북고성군 삼일포 과수원조성사업(2008년) ○ 삼일포 농장관리동 신축지원(2005년) ○ 제천시-북고성군 남북교류협력사업 확대 지원(2007-) 	완료 완료 계속사업
나주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성시와 교류추진 	미성사
포항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청진시와 자매결연 추진 	미성사
경주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계역사도시회의(2005. 10) 개성시 참가 추진 	미성사

주: *는 사업진행사항 미피약

자료: 통일부(2009년). “국정감사자료”; 최용환(2009년). pp.134-135에서 재인용.

정부의 협력사업자 승인체제에도 변화가 있었다. 2003년 이전까지는 지방자치단체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진하였다. 그러나 2003년 이후 통일부가 지방자치단체를 협력사업자로 승인하지 않음으로써 지방자치단체가 독자적으로 남북교류협력사업을 추진하지 못하도록 하였다. 대북 정보가 부족한 지방자치단체가 사업주체가 되어 독자적으로 북한과 사업을 추진하는 것이 긍정적이지 않다는 취지였다. 대신 정부는 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 반대하지 않고 있다. 따라서 현재는 지방자치단체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 민간단체를 후원하는 형식으로 사업을 추진하고 있다.

2005년 이후 지자체의 남북교류협력사업은 다시 한 번 큰 전환을 경험하게 된다. 즉, 북한이 공식적으로 개발지원으로의 전환을 요청함에 따라 각 지방자치단체 역시 기존의 단순 물자지원 방식을 지양하고 북한의 농업생산성 향상을 위한 개발지원 방식의 사업으로 전환하여 추진하고 있다.

이와 같이 지자체의 남북교류협력사업이 추진된 지 약 10여년이 되었다. 그러나 지자체가 본격적으로 사업을 추진한 것은 이제 5~6년에 불과하다고 할 것이다.

이렇게 길지 않은 기간임에도 불구하고 지자체는 남북관계에 서 중심적인 행위자로 부상하여 많은 역할을 하고 있다. 지금까지의 지방자치단체 차원에서 추진된 남북 교류협력사업의 성과를 살펴보면,⁴³⁾ 첫째, 남측 농·축산기술의 소개와 북한 농업의 발전이다. 북한은 1980년대부터 경제발전이 정체되기 시작하였고 1990년대에 들어서면서 심각한 경제 위기에 봉착하였다. 따라서 북한은 장시간 농업기술 발전을 위한 투자를 할 수가 없었고 선진 농업기술의 도입도 어려웠다. 반면에 남한의 농업기술은 벼농사 등 많은 부분에서 선진국 수준의 기술력을 보여주고 있다. 이에 지자체들은 처음에는 주로 농기계, 비료 등의 농자재를 지원하는 단순 물자지원 사업으로부터 시작했지만, 곧이어 남측의 농업기술을 적용해서 북한의 농업 생산력을 향상시키고 협동농장의 소득을 증대시킬 수 있는 다양한 지원사업을 추진하였다. 이러한 사업들은 크게 세 개의 분야에서 추진되었는데, 첫째는 벼농사 분야이고 둘째는 시설원예 분야이며 셋째로는 양돈 축산 분야이다.

둘째, 협동농장 단위의 농촌개발 사업 추진이다. 북한은 그동안 남한의 민간단체들이 협동농장에 직접적으로 지원하는 것을 극구 거부하여왔다. 처음에는 단지 서류상으로도 북한의 OO 협동농장과 남한의 OO 단체 식의 일대일 관계를 표현하는 것에도 부정적이었고, 나중에 남한의 민간단체들이 북한의 특정 농촌 지역을 지정해서 지원키로 한 경우에도 현장 방문은 가능한 한 막으려고 하였다. 북한은 경제난으로 오랫동안 농촌 지역에 투자하지 못하였기 때문에 협동농장은 매우 낙후되어 있다. 대부분의 농촌 주택은 1970년대에 지어진 것으로 개보수가 제대로 이뤄지지 않아 노후화되어 있고, 협동농장 내에 있는 공공건물인 유아원, 진료소, 학교 등도 사정은 마찬가지이다. 또한 농기계 노후화와 에너지 부족으로 협동농장에서의 농작업들은 대부분 인력에 의거해서 진행되기 때문에 그 어려움이 보통이 아니다. 따라서 남측이 협동농장에 접근할 수 있도록 북한이 허용한다는 것은 사실상 자신들의 속살을 있는 그대로 보여주겠다는 것이다. 이러한 점에서 경기도와 경상남도가 2006년~2007년에 추진한 평양시 강남군 당곡리 및 장교리에서의 농촌개발 사업은 매우 획기적인 것이다.

셋째, 호혜적 협력사업의 개발 및 추진이다. 그동안 남북교류협력사업은 일방

43) 최대석 외(2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 통일부, pp.187~196.

적인 대북지원에 불과하다는 편향된 비판을 받아왔다. 화해와 협력, 평화 증진 등은 추상적이고 가시적으로 나타나는 것이 아니기 때문에 일반 국민들에게는 눈앞에서 지원되는 대북지원만이 보일 뿐인 것이다. 그러나 지자체의 남북교류협력사업은 남북 상호 간에 이익이 되는 호혜적 사업 모델을 가시적인 차원에서 구체화시켰다. 이러한 호혜적 사업으로 강원도의 솔잎혹파리 공동방제 사업과 경기도의 말라리아 공동방역 사업이 있다. 이들 사업은 모두 남과 북이 공통적으로 피해를 받고 있고, 효과적으로 대처하기 위해서는 남과 북에서 동시에 공동으로 진행되어야 한다는 특성을 갖고 있다.

넷째, 지자체 남북교류협력사업의 제도화이다. 지자체 남북교류협력사업의 초기에는 이와 관련한 통일적인 지침이 부재하였기 때문에 각 지자체들은 각자의 사정에 맞게 남북교류협력관련 제도와 추진체계를 마련하였다. 여기에서 다행인 것은 지자체 중에서 가장 먼저 남북교류협력사업을 준비한 강원도가 아주 체계적으로 관련 조례와 추진체계를 마련하였다는 것이다. 이에 따라 그 후에 남북교류협력사업을 추진한 지자체들은 강원도의 조례와 추진체계를 참조하면서 자신들의 여건에 맞게 변형 발전시켰다. 특히 강원도 다음으로 제정된 경기도의 남북교류협력조례는 사실상 지자체의 표준적인 조례라고 할 수 있을 정도로, 그 이후 제정된 지자체 조례는 대부분 경기도의 조례 체계와 내용을 따르고 있다. 지자체에서 남북교류협력조례를 만들었다는 것은 정책 결정의 절차와 기준에 대한 규범이 마련되었다는 것을 의미한다.

다섯째, 지방 차원의 통일 대비 역량 구축이다. 그 동안 남북관계는 중앙정부의 소관으로 지방정부가 관여해서는 안 되는 영역으로 존재하였다. 그러나 지자체는 독일통합 사례에서 보듯이 장기적으로 행정, 경제, 사회, 문화 등 제반분야의 통합 기반을 구축하는 데 기여할 수 있다. 지자체 남북교류협력사업을 통해서 지방 차원의 통일대비 역량이 구축되고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 지방자치단체 남북교류협력사업의 한계도 노정되었다.⁴⁴⁾ 우선, 남북관계에서 독자적인 위상 확보가 미흡하였다. 지자체의 남북교류협력사업이 10년이 되었지만 아직은 지자체가 남북관계에서 중앙정부나

44) 최대석 외(2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, pp.196~201.

기업, 그리고 민간단체 수준으로 독자적인 위상을 확보하고 있다고 평가하기는 어려운 것이 현실이다. 그것은 남북관계의 주요 행위자들 중에서 지자체가 가장 늦게 남북교류협력사업을 추진하게 됨으로써 후발주자로서의 약점을 안고 있기 때문이기도 하다.

둘째, 남북교류협력사업에 대한 전문성 부족이다. 지방행정을 담당하는 지자체가 하는 일은 매우 광대하다. 따라서 지자체는 개별 분야별로 상당한 전문성을 가지고 남북교류협력사업을 추진할 수 있다. 하지만 남북교류협력사업은 해당 분야의 전문성만 있어서는 안 되며, 북한 문제에 대한 전문성도 함께 갖추고 있어야 한다. 북한에 대한 이해가 부족할 때 발생하는 문제점으로는 첫째, 북한의 수용 능력을 감안하지 않은 실현가능성이 적은 사업의 발굴, 둘째, 북한의 복잡한 의사결정 과정을 인지하지 못한 채 단기적 계획으로 사업 추진, 셋째, 대북 협상능력의 취약성이 나타난다.

셋째, 지원 사업에 편중된 남북교류협력사업이다. 앞서 남북교류협력사업을 대북지원, 사회문화교류, 남북경협을 모두 포괄하는 용어인데, 지자체가 대북지원 사업에만 편중되는 것은 인도적 지원에 대한 요구를 강하게 갖고 있는 북한의 입장을 감안하더라도 바람직한 것은 아니다. 사실 지자체 차원에서 추진하는 지방 간 교류협력은 원칙적으로 호혜적인 것으로, 일방적인 지원과 수혜의 관계에 있는 것이 아니다. 북한의 인도적 상황을 감안할 때 대북지원은 지속적으로 추진될 수밖에 없지만, 이와 병행해서 인적교류도 발전해야 하는 것이다.

2. 지자체의 대북 경제협력 활성화를 위한 과제⁴⁵⁾

지자체의 대북 경제교류협력이 한 단계 제고하기 위한 기본방향으로는 첫째, 지방자치단체의 북한개발지원은 정부의 통일정책 방향 및 국익과 일치해야 한다. 지방자치단체의 대북 경제협력은 중앙정부와 별도의 차원에서 독자적인 정치기능과 대외협상 권능을 가진 지방자치단체에 의해 이루어지는 것이기는 하나 특정지방의 이익과 협력만을 목적으로 추진되는 것이 아니라, 결국 국가발전의 도움이 되는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 따라서 중앙정부와의 긴밀한 협조를 전제로

45) 양현모 외(2009). 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』, 통일연구원. pp.179~184.

중앙정부 차원의 종합적인 대북정책 틀 속에서 추진되어야 한다.

둘째, 북한과의 관계발전 단계에 맞추어 점진적·단계적으로 경제협력이 추진되어야 한다. 지방자치단체 북한 개발지원의 초기 사업내용과 형식은 실현 가능하고 남북 간의 신뢰를 형성할 수 있는 분야에서 출발해, 그 이후 남북 간에 신뢰가 형성되고 나면 점차 그 분야나 형식을 발전시켜 나가야 한다.

셋째, 실질적 개발효과가 있는 분야를 기반으로 사업의 영역을 점차 확대

하는 것이 필요하다. 2005년 이후 교류협력원이 본격적으로 추진되면서 사업 영역의 다각화가 이루어진 것은 사실이다. 예를 들어 기존에 주를 이루었던 농축산업 영역에서의 지원뿐만 아니라 식품생산, 병원 및 의약품 생산공장 건설 등의 다양한 분야로 발전이 이루어졌다.

넷째, 지방자치단체의 대북 경제교류는 단기적 성과 보다는 지속적으로 추진되면서 장기적인 효과를 발할 수 있는 분야에서 진행될 필요가 있다. 급한 성과를 바라기 보다는 점진적인 추진을 통하여 차근차근 북한의 변화와 발전을 유도할 수 있는 접근이 필요하다.

지방자치단체의 북한 개발지원이 성공적인 성과를 거두기 위해서 필요한 요소로는 북한에 대한 정보와 지식, 사업계획 수립능력, 전문적인 조직과 인력의 구성 등이 있다. 그러나 현재 북한 개발지원을 실시하고 있는 지방자치단체들은 전반적으로 북한에 대한 정보를 충분히 가지고 있지 못할 뿐만 아니라 추진부서나 인력의 전문성이 높지 못한 데에서 오는 혼선을 경험하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 북한 개발지원을 추진하는 지방자치단체의 조직과 인력차원의 전문성을 제고하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

근본적으로 지속가능성에 중점을 두면서 장기적인 관점에서 피지원 대상국의 사회경제적 개발을 돕기 위한 사업이다. 따라서 물품 지원뿐만 아니라 프로젝트, 프로그램, 훈련과정, 연구프로젝트 지원이라는 다양한 지원분야, 그리고 교역협력, 기술 및 인력협력, 사회문화협력 등 다양한 형태를 포함한다. 이러한 개발지원의 본래 취지를 구현하기 위해서는 합리적 선정기준에 의한 지원분야의 다각화와 대상 지역의 선정이 요구된다.

지원분야의 선정에서 먼저 고려할 것은 지역의 특성을 살릴 수 있는 분야를 선정하는 것이다. 북한 개발지원을 추진하는 지방자치단체가 강점을 가지고 있는

산업분야나 영역을 기반으로 할 필요가 있다. 지금까지 이루어진 농업분야의 개발 지원은 대체적으로 남한 지방자치단체가 특성과 장점을 살릴 수 있는 분야라고 할 수 있다. 또한 개발지원의 성과도 어느 정도 거둔 것으로 평가되고 있다. 다만 이러한 분야를 농업 이외의 분야로 확대하는 것이 요구된다. 아울러 북한의 요구와 상황에 맞는 분야로서 북한의 경제발전에 기여할 수 있는 분야로의 발전이 요구된다.

가장 중요한 것이 재정의 확보이다. 현재 지방자치단체들이 추진하는 북한 개발 지원은 대체적으로 물적 지원이 주를 이루기 때문에 필연적으로 재정수요를 동반하게 된다. 대북 경제협력은 사업영역에 따라 많은 재정을 필요로 하는 경우가 있다. 재정기반이 열악한 남한 지방자치단체의 현실에서 개발 지원을 지속하기 위해서는 이러한 재정적 문제를 해결할 수 있어야 한다. 따라서 재정수요를 크게 동반하지 않으면서 개발 지원의 효과를 증가시킬 수 있는 기술이나 인적자원 부분의 지원을 늘릴 필요가 있다. 아울러 개발 지원에 소요되는 재정을 안정적으로 확보하는 방안이 동시에 마련되어야 한다.

제4절 북한의 발전전략과 대북 경제협력 과제

1. 북한 발전전략의 고려 필요성

대북 경제협력을 추진하는 과정에서 북한의 경제발전 전략에 대한 선행연구와 이해가 필요하다. 2000년대 들어 북한은 경제건설을 최우선 과제로 제시하였고, 이를 달성하기 위해 제한적이지만 개혁·개방조치를 취하기도 하였다. 북한의 이러한 정책적 노력과 변화는 한국 및 국제사회의 기대에 미치지 못하는 것이지만, 북한 경제발전 과정에서의 남북협력 가능성도 엿볼 수 있다는 점에서 상당한 의미를 갖고 있다. 특히, 2007년 제2차 남북정상회담에서 합의된 「10.4 선언」은 비록 정권교체기와 맞물려 실현되지 못하였지만, 구체적인 부분의 경제협력 방식과 내용에 합의하였다는 점에서 향후 남북경제협력의 중요한 이정표가 될 것으로 보인다.

북한과의 경제협력 추진에 있어 주요 고려사항으로는 ▲북한의 수용가능성 ▲한국경제와의 연계발전 가능성 및 시너지 효과 ▲북한체제의 변화유도 ▲남북경제 공동체 형성 및 통일기반 조성 등을 들 수 있다. 이는 우리의 제안이나 협력방식을 실제 북한이 받아들이고 동의하는 것이 가장 기본이 된다는 것을 의미한다. 이를 바탕으로 북한경제발전 과정에서의 시너지 효과를 한국경제 발전과 접목시켜 공동 이익을 확대해나가야 할 것이다. 이러한 과정은 자연스럽게 북한의 대남정책을 평화적으로 전환시키고, 북한이 국제사회의 책임 있는 성원으로 참여하는 것을 유도하게 될 것이다. 따라서 북한의 경제발전 전략과 한국 정부의 대북정책인 ‘비핵·개방·3000’ 구상 간의 접점을 모색하고, 공동의 이익이 되는 부분을 찾는 것이 대북 경협정책 방향의 기본이라고 할 수 있다.

이미 살펴본 바와 같이 북한의 최근 경제발전 전략은 지난 시기와는 다른 방식을 취하고 있다. 북한은 지난 시기 중공업 우선의 불균형 성장전략을 통해 빠른 경제성장과 경제의 규모를 늘리는 외연적 경제성장 전략에 치중해왔다. 그 결과 경제현장의 비효율성과 경공업 및 소비재 부문의 위축이 일반적인 현상으로 나타났다. 그러나 변화된 경제현실은 북한의 경제발전 전략에서의 변화도 강제하고 있다. 우선 실리사회주의가 강조되고 7.1조치가 시행된 이후 북한 경제에서 나타난 가장 큰 변화는 실리와 이윤의 강조이다. 즉, 과거의 외연적 성장보다는 내포적 성장이

보다 중요한 발전과제로 제기된 것으로 볼 수 있다. 최근 북한이 경제와 과학기술의 접목에 주력하는 것도 내포적 성장전략의 일환으로 이해할 수 있다.

또한 1990년대 중반 3대 제일주의를 통해 경공업과 농업, 무역을 중시하였으나, 이후 다시 선행부문과 중공업을 중시하는 노선으로 전환하였고 최근 북핵위기가 제기되면서 다시 국방공업을 최우선시하고 있다. 그러나 이는 과거의 중공업우선 노선과는 분명 차이가 있다. 최근 선행부문의 중시는 전력·석탄·금속·철도 운수 등과 같이 전체 산업부문의 정상화에 필수적인 부문들이고 여타 산업의 전후방 효과가 큰 부문들이다. 또한 북한 당국이 생산정상화에 주력하고 있는 중공업부문들도 농업증산 및 생필품 생산 확대와 직간접적으로 관련되어 있다는 점을 감안해야 한다. 특히 최근 신년사에서는 먹고 사는 문제의 해결을 위해 농업부문을 '경제건설의 주공전선'을 제시하는 한편, 경공업의 현대화 및 기술개선사업도 1990년대 후반부터 지속적으로 추진되고 있다.

선군시대 경제발전에서 강조되는 것이 하나는 사회주의원칙과 '실리'의 결합을 강조한 것이고, 다른 하나는 과학기술 중시정책을 명백히 한 것이다. 이것은 정보기술혁명이 주도하고 있는 21세기라는 세기적 변혁기에 경제의 현대화와 정보화가 매우 중요하다는 인식이 바탕에 깔려 있다. '국방공업 우선발전과 경공업·농업의 동시발전' 노선을 내걸고 있지만, 그 저류에는 사회주의원칙과 '실리'의 결합을 강조함으로써 과거와는 다른 면모를 보이고 있는 것이다. 북한은 새로운 세기가 과학기술혁명의 시대이기 때문에 오히려 제1차 산업화 추진기에 비해 '단번도약'이 가능하다고 보고, 경제정책의 강조점도 '단번도약'의 필요성에 맞추고 있다고 할 수 있다. 북한당국도 물론 현시대가 정보기술혁명의 기대를 넘어 녹색혁명의 시대로 진입해야 한다는 것을 알고 있고 녹색혁명과 환경산업의 중요성도 강조하고 있기는 하지만, 기본적으로는 정보기술혁명을 활용한 '단번도약'의 희망을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한당국의 '단번도약'의 꿈을 현실화할 수 있다는 믿음은 핵·미사일 등 최첨단 국방공업에서 단기간에 이뤄낸 성과에 기초하고 있다. 핵개발을 국한시켜서 보면 원자력공업이라는 특수한 분야이고 산업연관효과가 그다지 크다고 볼 수 없지만, 미사일 개발과정은 전자공업의 수준 높은 발전을 필요로 하며 발사체 기술은 최첨단 전자장비의 집합체라 할 수 있기 때문에 산업연관효과가 엄청나게 크다고 할 수 있다. 북한당국이나 경제전문가들이 국방공업에서의 성취가

민간경제분야로 파급시켜나가야 한다고 강조하는 것도 이 때문이다. 결국, 북한의 강성대국 건설노선, 그 중에서도 경제강국 건설노선은 제2차 산업혁명의 의지를 담은 것이라 할 수 있다.

이와 같이 북한의 경제발전 전략에서 중시되고 있는 것이 선행부문으로 대변되는 중화학공업, 인민생활 향상을 위한 농업·경공업, 경제의 빠른 성장을 위한 첨단 산업 및 과학기술분야 등이다. 반면, 한국정부의 ‘비핵·개방·300’ 구상에서 주로 제기된 것이 수출산업 육성, 인력양성, 인프라개발, 삶의 질 개선 등이다. 남북한 간의 공동의 이해관계와 필요성, 실현가능성 등에 기초한 주요 협력대상 부문들로 는 농업개발, 에너지 및 인프라 개발, 산업협력, 경제특구 조성 및 산업단지 개발, 수출산업 활성화, 자원개발, 인력개발 등을 들 수 있다.

2. 농업개발

북한이 최근 인민생활 향상을 위해 최우선과제로 제시하고 있는 것이 먹는 문제, 즉 농업부문의 식량증산이다. 북한에서 농업과 농촌은 경제적으로나 사회적으로 매우 중요한 부문이다. 농업은 국민경제에서 차지하는 비중이 21.4%로 산업적으로 매우 중요할 뿐만 아니라 국토와 환경을 보전하여 국민의 삶의 질을 향상시키는데 크게 기여할 수 있다. 특히, 북한의 식량난 해소 및 농업 발전을 위해서는 인도적 성격의 긴급지원만으로는 한계가 있으며 농업복구 및 개발 지원이 추진될 필요가 있다. 북한의 사회간접자본 확충과 함께 교육과 훈련을 통해 인력의 질적 능력 향상과 농업과학화를 촉진할 수 있다.

자연재해로 인한 인적, 물적 피해를 예방하고 안정적인 농업생산을 위해서는 산림복구, 치산치수 사업이 추진되어야 한다. 단편적 사업 단위의 접근보다는 농업과 농촌을 아우르는 종합적 접근을 통해 북한 농업의 지속적 성장과 농촌 개발을 도모할 수 있다. 이를 위해 대북 지원 방식을 기존의 프로젝트 단위에서 프로그램 접근방식으로 전략을 변경하고 종합적 패키지 형태로 추진해야 한다. 농업, 농촌, 농민을 함께 생각하는 종합적 접근을 통해 산업, 지

역, 삶의 질 향상을 동시에 추진할 수 있다. 북한의 농업·농촌 개발은 주민의 의식 변화를 수반하기 때문에 개혁과 개방을 촉진시킬 수 있으며 녹색성장의 핵심

분야으로써 남북한 상생 발전의 기반을 제공할 수 있다.

북한의 농업·농촌 개발 과정에서 남북한 협력과 국제사회와의 협력은 필수적이기 때문에 북한 주민의 의식 변화를 수반하게 되며, 의식변화는 곧 북한의 개혁과 개방을 촉진하는 촉매제 역할을 할 수 있다. 또한 농림업은 녹색성장을 도모할 수 있는 중요한 분야으로써 환경의 부담을 최소화하면서 경제성장 동력을 제공할 수 있다. 이는 우리 정부가 추진하려는 성장전략과도 부합하며 남북협력을 통해 남북한이 상생 발전을 도모할 수 있다.

〈표 III-4〉 농업개발의 단계적 추진방향

단 계	추진내용
제1단계 (당면과제)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인도적 지원 및 소규모의 농업협력사업 추진 - 식량 및 비료 지원 - 민간단체의 농업협력
제2단계 (중기과제)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북한 농업기반 복구를 위한 협력사업 추진 - 농업생산기반 복구 및 확충 - 산림복구 - 농업기술 및 전문가 교류 - 농촌 개발 및 생활환경 개선
제3단계 (장기과제)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대규모 경제지원 및 경협사업의 추진 - 북한 경제개발계획의 농업부문계획 수립 및 추진 지원 - 농산업부문 대형 투자협력사업 추진

3. 에너지 협력

북한이 경제발전에서 가장 관건적 요소로 간주하고 있는 것이 전력 및 에너지부문이다. 지난 1990년대 최악의 경제난의 중심에는 전력난과 에너지원의 부족이 자리 잡고 있다. 따라서 에너지부문의 협력은 북한의 수용가능성이 높고, 통일경제의 기반이 된다는 점에서 중장기 전망 하에 접근할 필요가 있다.

그러나 남북 에너지협력 추진상의 가장 대표적인 장애요인은 에너지가 가지는 전략적 특성 때문에 순수한 경제협력의 관점에서 추진되기보다는 정치적 상황변화에 밀접하게 연관되어 추진될 수밖에 없다는 점이다. 또한 북한에 시장경제방식에 근거한 상업에너지체제가 존재하지 않는다는 점도 남북 에너지협력이 활발하게 전

개되기 어려운 중대한 장애요인 가운데 하나이다.

대규모 자본투자가 요구되는 에너지사업의 특성상 자유로운 시장과 안정적인 이윤회수 환경은 1차적인 선결요건으로 볼 수 있다. 그러나 북한의 체제변화 추이가 낙관적이지 못한 점을 감안할 때 초기단계에서 남한의 민간자본과 기술이 진출할 유인을 제공하지 못할 것으로 전망된다.

따라서 초기단계에서는 남북관계 및 국제정치상황 등을 감안하여 새로운 협력사업의 적극적인 확대보다는 이미 남북 간에 합의된 사업의 원활한 추진을 도모하는 것이 바람직하다. 또한 전기 및 에너지 관련 교육훈련 등 비실물분야의 협력사업 전개를 통해 남북 에너지부문간의 교류를 촉진하고, 다음 단계의 협력사업 확대를 위한 기반을 조성하는 것이 바람직하다. 또한 북한 에너지부문의 시장경제식 상업 에너지체계 도입을 위한 기반을 조성하고, 중장기적으로 북한의 에너지 및 전력부문의 자생력 확보를 지원하는 것이 필요하다.

또한 초기에는 북한의 핵개발 중단 합의에 따라 6자회담에서 합의된 대북 에너지 지원방안을 이행해야 한다. 이를 위해 대북 중유 지원의 종료를 위해 일본 정부가 자신들의 분담분을 이행하도록 유도해야 한다. 이와 함께, 남북경협사업의 원활한 추진을 위한 개성공단과 금강산관광지구에 대한 에너지 공급사업을 확대하는 것도 적극 고려할 수 있다.

비핵화의 진전에 따라 북한경제의 발전을 위해 대북 에너지 지원방안 확대를 적극 검토할 수 있다. 주요 방안으로는 대북 전력송전, 북한 발전소 설비 개보수, 신규 발전소 건설, 발전용 연료공급 탄광 개발 등이다.

우선, 지난 2005년 9.19 성명발표 당시 이미 고려되었던 200만kw의 대북 송전방안을 다시 고려할 수 있다. 이는 6자회담 진전에 따른 보상 차원에서 국제사회가 합의할 경우 관련국간의 공동분담 차원에서 고려될 수 있는 방안이다. 단기적으로 송배전망 구축과 전기지원 등에 따른 비용부담이 문제이기는 하지만, 중장기적으로 남북경제통합 및 경제공동체 형성 등을 감안할 때 한국 정부로서는 투자가치가 있는 사업이다.

북한 발전소 설비에 대한 개보수 지원이다. 사전조사를 통해 경제적 타당성과 적절한 자금회수 방안을 설계한 이후 추진할 수 있다. 북한의 개보수 능력 향상을 위한 기술지원도 가능하다. 남북자원공동 개발을 통해 추가적인 석탄광산 개발이나

증산을 통해 발전용 에너지원을 추가로 확보하는 것도 북한 에너지난 극복에 도움이 된다.

4. 인프라 개발

북한은 경제발전을 위해 산업인프라 개발에 주력하고 있으나, 재언부족으로 인해 자체개발에 한계를 보이고 있다. 북한은 지난 2차 정상회담에서도 평양-개성 고속도로, 개성-신의주 철도의 현대화에 합의한바 있다. 산업인프라 개발은 남북경협 활성화는 물론 남북경제의 물리적 연계를 통해 경제공동체 형성에도 기여할 것으로 보인다.

남북경협과 관련된 거점항에 대한 현대화 사업 지원이 우선 과제로 지적된다. 특히 남북경협과 관련된 대부분의 물동량을 처리하고 있는 남포항 현대화 사업이 가장 우선과제이다. 남포항은 남북교역 화물수송 수요를 충족시킬 수 있는 다목적 항만으로 개발하여, 이후 서해안의 거점항만으로 집중 육성시켜 나가는 것이 바람직하다. 남북교역 화물의 신속한 처리를 위해 컨테이너용 크레인 등 하역장비를 우선 지원해야 한다. 이후 추가선석 설치, 배후수송로 확충, 물류단지 조성 등을 통해 남포항을 확대, 발전시켜 나가야 한다. 남포항 이외에도 남북경협의 주요 항구로 활용되고 있는 단천항 및 라진항 등의 하역시설 지원과 항만시설 정비작업 지원 등도 적극 고려할 수 있다.

경협물자 육로수송과 중국과의 경제협력 연계 확대 등을 위해 개성-평양-신의주 구간의 철도 및 도로 현대화를 추진할 수 있다. 동 사업은 남북한이 모두 이득을 보는 win-win의 사업이라는 점에서 한국 정부의 재정투입을 통해서라도 적극 추진할 필요가 있다. 특히, 서울-신의주간 ‘신 경의고속도로 건설’사업은 이명박 대통령의 대선당시 주요 공약사업이라는 점에서 북측의 호응여부에 따라 추진 가능성이 매우 높은 사업이다. 약 400km 정도의 구간을 건설하는데, 기존 북한의 고속도로를 개보수하는 사업이라는 점에서 비용 및 시간이 많이 소요되지 않을 것으로 전망된다.

개성공단-해주의 연계발전을 위해 해주항의 현대화와 함께, 동해안 거점항으로서 원산항의 현대화가 필요하다. 수출가공구로서 개성-해주특구가 가동되기 위

해서는 부지조성이나 단지 내 기반시설 외에 항만시설의 개보수, 철도 및 도로 등 외부기반시설의 확충이 중요한 과제이다. 해주항이 수출항으로서 제 기능을 하기 위해서는 준설과 기존 부두의 개축, 다목적 부두 및 컨테이너 부두의 개발이 필요하다. 부두 전면 준설을 후 단계적으로 항로의 준설을 추진하고, 기본 부두의 개축이 이루어져야 한다. 또한 다목적 부두(1선석)와 컨테이너 부두(1선석)를 건설해야 한다. 이와 함께, 육로로 해주특구가 남측과 연결되기 위해서는 도로, 철도 및 교량 건설도 필요하다.

동해안의 최대 무역항인 원산항에 대한 현대화도 매우 중요하다. 안변지역의 조선산업에 대한 남북한이 모두 관심을 갖고 있고, 원산항이 일본과의 교역거점이라는 점도 고려해야 한다. 원산항의 정비를 위해서는 현재 수심이 낮아 대형 선박 접안이 어려운 실정이기 때문에 준설이 필요하며, 노후 하역시설의 개보수 및 부두 개발이 이루어져야 한다. 또한 부두 1개 선석 개발 필요하며, 원산항 배후 철도·도로망의 확충도 이루어져야 한다.

남북 간의 통신망 확충도 중요한 과제이다. 2000년 8월 서울과 평양을 잇는 광통신망이 구축되어 전화 300회선, TV(45Mbps급) 1회선, 데이터 통신(문서·음성·영상) 5회선 이상을 사용할 수 있게 되었다. 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」에 따라 2002년 9월 25일 경의선 남북 공사현장간 통신선이 연결되었다. 이후 동해지구 쌍방 공사현장 사이의 통신보장을 위하여 2003년 12월 5일 유선통신 2회선을 연결하기로 합의하였으며, 통신선 연결지점은 동해지구 남북관리구역 군사분계선상 도로연결지점 동측으로 하고, 쌍방이 각기 군사분계선 후방 250m 지점에 단자함을 설치하여 단자함 사이를 통신케이블로 연결하기로 하였다. 2005년 12월에는 개성공단지역과 남측을 연결하는 대규모 직접통신망 개통 등 남북경협사업과 연계되어 추진되었다. 현재 통신망 하부구조에 대한 경협은 구체적으로 진행되고 있지 않으며 다만 경협사업 등과 관련하여 남북 간의 통신망이 연결된 정도이다. 우선, 경제특구를 중심으로 대북 투자기업에 대한 통신 서비스 제공에 필요한 범위 내에서 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해 우선 인터넷과 유무선 전화 서비스를 위한 1만 회선 규모의 개성공단 통신센터를 건설해야 한다. 이후 평양지역에 투자한 기업에 통신서비스 제공을 위해 서울-평양간 유선통신망 구축을 적극 추진해야

한다. 이를 위해 이미 설치, 운용된 이산가족상봉 통신망을 적극 활용할 필요가 있다.

5. 산업협력

남북한 경제협력에 있어 가장 핵심적인 부분이 바로 산업정책에서의 협력이라고 할 수 있는데, 남북한 산업협력은 기본적으로 민족경제의 균형발전과 비교우위에 입각한 산업구조 조정이라는 두 가지 원칙하에 체계적으로 추진되어야 할 것이다. 산업협력과 산업구조조정은 기본적으로 비교우위에 입각해서 추진되는 것이 남북한 경제의 전체적인 효율성이 제고시키고 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 북한은 남한에 비해 상대적으로 노동력 및 지하자원이 풍부하고 저렴한 공업용지의 공급이 용이하며, 지리적으로 러시아 및 중국의 동북 3성과 인접하여 동북지역의 시장진출이 용이하다.

반면 남한은 산업기술 수준이 고도화되어 있고 자본 및 경영노하우가 풍부하다. 따라서 기본적으로 남한의 기술·자본·R&D·기업경영능력과 북한의 저임금 노동력·자원 및 공업용지가 상호 결합하는 형태로 남북한 분업구조가 추진되는 것이 바람직하다. 이 경우 단기적으로는 경공업 및 노동집약적 산업의 북한지역 배치를 통한 경쟁력 회복과 남한 내 지식·고기술 기반의 첨단산업 집중개발 등의 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

그러나 단순히 비교우위에 입각한 남한중심의 산업구조 재편 또는 수직적 분업 체계는 북한측의 반발을 유도할 수 있으며, 상대적으로 실현 가능성도 낮다. 물론, 북한의 산업구조가 중공업위주의 구조로 심각한 가동률 저하와 설비의 낙후로 문제가 되고 있으므로 이중 경쟁력이 부족한 설비와 또한 향후 남북한에 있어 중복적인 투자가 된 부문에 있어서 경공업 등 다른 산업으로의 전환 또는 조정이 불가피할 것이다. 그러나 현재 북한이 부가가치가 높은 전자, 정보업종에 대해 상당한 관심을 기울이고 있다는 점을 감안할 때, 이 부문에 대한 남북한 간의 공동발전과 협력방안이 모색되어야 한다.

결국, 남북한 산업협력의 구체적인 형태는 ▲합작 및 단독투자를 통한 자본협력 ▲기술이전 및 공동연구개발 등의 기술협력 ▲경영관리인력 및 기술자 파견 등

의 인력교류 ▲공동개발을 통한 자원협력 ▲판매 및 유통분야에서의 마케팅 협력 등으로 나타날 것이다. 이 중에서 가장 중요한 것이 자본협력으로 이전까지 단순교역 중심으로 진행되었던 남북경협에서 탈피하여 합작 및 단독투자가 강화되어야 할 것이다. 남한기업의 투자진출이 활발히 진행되면 기술제공 및 공동연구개발과 같은 기술협력도 활성화될 것이다.

산업협력의 초기단계에서는 남한의 자본과 기술이전으로 북한의 주력 수출산업으로 성장하였던 의류, 신발, 완구, 식품가공, 가전 등의 노동집약적인 산업은 북한지역의 고용구조 변화와 제조업부문 임금상승으로 인해 급격히 사양화될 것이다. 저임금에 기반을 둔 중저가제품의 생산은 남북한 공동투자로 대부분 제3국으로 이전이 추진되고, 기술혁신을 통한 신공정 개발과 고부가가치화에 성공한 기업은 고가품 위주로 국내생산을 추구할 것이다. 대부분의 경공업은 저가품의 해외생산, 중고급품의 북한지역 생산, 남한의 첨단 소재 공급, 상품개발 및 판매관리로 생산구조를 형성할 것이다.

산업협력의 심화단계에서는 이전 단계에서의 산업구조 조정과 해외매각을 통해 기업의 경영·재무구조가 개선되고 생산설비가 현대화된 일부 중화학공업부문이 주요 성장산업으로 등장하게 될 것이다. 특히 북한지역의 풍부한 부존자원을 활용할 수 있는 철강, 시멘트, 건재, 비철금속 분야 등의 생산성이 크게 제고되어 남한의 첨단기술 위주의 산업구조와 보완적인 구도로 발전하게 될 것이다. 또한 세부적인 경제영역에까지 남북한 간의 단일화가 진행되는 심화단계의 마지막 기간에는 남북한 산업의 영역구분이 무의미해짐으로서 전기·전자, 석유화학, 산업기계, 자동차부품, 정보통신 등의 모든 산업에서 남북한 생산공정의 연계가 이루어질 것이다. 이는 고부가가치 산업의 북한지역 생산이 활성화되어 남북한 산업의 유기적인 결합도가 단일경제권 수준으로 진전될 것으로 전망된다. 따라서 결국 경제통합의 심화단계에서 북한지역에 입지하는 산업은 첨단기술부문에서 경공업에 이르는 광범위한 분야를 포함하게 되며, 특히 북한지역의 부존자원을 활용할 수 있는 분야와 대외수출이 유망한 산업을 중심으로 북한의 주력산업이 재편될 것으로 예상된다.⁴⁶⁾

46) 이상만(2003). 『남북한 경제공동체 형성전략』, 집문당. p.95.

6. 수출산업 활성화

북한의 수출 활성화 및 관련 산업 육성을 위해 북한의 300만 달러 이상 수출기업 100개 양성을 적극 지원해야 한다. 이는 수출산업 육성을 통해 경제성장을 견인하기 위한 것이다. 수출산업 육성을 위해 대북 투자를 확대해야 하는데, 대북 투자는 수출경쟁력 확보가 용이한 노동집약적 경공업을 수출주력산업으로 우선 육성해야 한다. 이후 일정한 성과를 바탕으로 전기·전자·중화학공업 부문의 수출기업을 육성시켜 산업구조의 고도화를 도모해야 한다. 지역적으로는 개성공단을 비롯하여 추가적으로 경제특구를 조성하여 한국 및 외자 기업들의 대북 진출을 적극 유도해 나가야 한다.

북한의 수출 및 투자 증진을 위해 남한의 전문인력을 지원하고, 기존 남한의 수출 서비스망을 북한에게도 제공하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이를 위해 평양에 KOTRA 평양무역관을 개설하여 무역관련 정보를 제공하고 무역관련 제도적 인프라 정비를 적극 지원해나가야 한다.

7. 자원공동개발

북한 내 자원의 공동개발 추진이다. 북한 내 자원에 대한 공동조사의 결과를 바탕으로 경제성과 상호보완성이 높은 사업프로젝트를 선정, 추진하는 것이다. 천연자원 및 수산자원의 공동개발과 같은 자원부문의 협력사업은 남북한이 상호보완적인 구조를 갖고 있으며 경제성이 상당한 것으로 평가되므로 남북경협을 전면적으로 확대하는데 있어 매우 중요한 경험분야이다. 또한 천연자원의 공동개발은 북한에게 에너지난 타개 및 외자유치에 긍정적인 효과를 가져다주고, 남한에게는 안정적인 자원 확보 및 대외의존도 감소 등과 같은 이점이 있다는 점에서 상호보완성이 높은 분야이다.

북한지역에는 마그네사이트, 금, 은, 아연, 니켈, 철, 석회석 등 광물자원이 풍부하게 매장되어 있으며, 광물자원의 70% 이상, 철광은 90% 이상이 한반도의 북쪽지역에 편중되어 매장되어 있는 등 대부분의 지하자원이 남한에 비해 월등히 많이 매장되어 있다. 북한이 매장량 대비 생산량의 비율이 낮은 것은 북한의 자원개발이 아직 미진한 상태라고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 개발 잠재력이 풍부하

다는 것을 의미한다.

8. 인력개발

북한의 인적자원 개발을 통한 산업인력 양성을 통해 북한 스스로 변화와 발전을 할 수 있도록 유도해나가야 한다. ‘비핵·개방·3000’ 구상에서도 북한경제발전을 위해 30만의 산업인력 양성 지원을 주요 과제로 설정한 바 있다. 산업인력 양성의 기본방향은 북한 주민에 대한 체계적인 직업교육 훈련을 통해 양질의 산업인력을 양성·공급하여 북한에 진출하는 한국기업들의 성장과 이익창출을 유도하는 것이다. 또한 산업인력의 양성은 중장기적으로 북한의 산업발전 및 외자유치에도 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

1단계에서는 북한의 경제인력 양성 지원은 주로 개성공단을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 우선, 이미 건립되어 있는 개성공단의 기술교육센터를 개설·운영해야 한다.⁴⁷⁾ 이를 위해 남북한 간의 정부 및 민간이 함께 참여하는 ‘남북한 기술인력 양성협의회’를 설립하여, 교육의 효율성 및 안정성을 제고시키는 것이 바람직하다. 또한 개성공단에 진출한 국내 기업에 종사하는 북한 근로자의 직업훈련을 위한 북한측 강사 양성프로그램을 지속적으로 추진해야 한다. 초기의 교육은 주로 경공업 분야에 중점을 두되, 단계적으로 중화학공업이나 정보통신 등의 첨단산업 부문으로 발전시켜 나가야 한다.

9. 경제특구 및 산업단지 조성

개성공단 2단계 개발은 2007년 남북정상선언에서 합의된 바 있으며, 개성공단 2단계 개발에 대한 수요는 충분한 것으로 판단된다. 1단계 본단지 분양의 경쟁률이 2:1에 이르러 2단계 개발에 대한 우리 기업들의 수요는 충분한 것으로 보이며, 북핵문제 개선에 따른 신규수요와 해외이전수요의 개성공단 전환도 예상된다.⁴⁸⁾ 그러나 2007년말 개성공단 1단계 사업(330만 m²부지의 기반시설 및 분양)

47) 개성공단에는 193억원의 남북협력기금을 투자하여 연간 교육인원 4,000명을 배출할 수 있는 기술교육센터를 건립하였다.

48) 현재 중국에서의 우리 기업들의 경영여건이 악화되고 있는 것도 개성공단으로의 수요전환 요인이 될 가능성

의 부지 및 기반시설 조성사업이 완료되었으며, 2단계 개발을 위한 사전 조사작업은 2007년말 시작되었으나 현재는 중단된 상태이다.

1단계 기반시설의 효율적 활용과 1단계 사업의 성공적 추진 및 사업의 연속성 확보 등을 감안해 2단계 개발사업을 추진하는 것이 필요하다. 2단계에는 1단계보다 상대적으로 기술집약적 업종을 유치하여 경쟁력 있는 수출공단으로 조성하고 해주 및 수도권과 연계한 생산기지로 개발해야 한다. 2단계 개발규모 설정시 1단계 기반시설로서 건설된 전력망의 공급 효율성을 감안할 필요가 있다. 전력망은 1단계 공급시설을 최대한 활용하는 것이 바람직한데, 현재 1단계 사업의 전력수요는 17만 kW로 추정됨에 따라 기존 송전탑을 활용한 최대 공급가능 전력량 40만 kW을 고려할 경우 23만 kW의 추가 전력공급이 가능하다. 이러한 전력공급 여력을 감안할 때, 2단계에서 약 660만㎡(200만평)의 추가개발이 가능하다.⁴⁹⁾

물류대책으로서 기존 교통망 외에 김포반도 북단-개성공단 연결도로를 확충하고 2009년 이후에는 자유로와 김포를 연결하는 새로운 교량(일산대교)을 활용해야 한다. 전력, 용수, 통신 등의 확충방안도 마련해야 한다. 전력은 변전소와 변압기 증설을 통해 2단계 전력수요를 충족해야 한다. 용수는 남측 광역상수도 공급 또는 임진강 취수방안을 비교 검토하여 결정할 필요가 있다. 통신은 공단 내 5만회선 규모의 통신센터를 건립하여 별도 운영하는 것이 바람직하다.

1단계에서 가장 중요한 과제가 노동력 확보 및 숙소대책이다. 1단계 노동력수요는 총 11만5,000명(공장부지 215만 ㎡(65만평)기준)으로 추정된다. 2단계 노동력수요를 1단계 업종을 기준으로 추정하면 최대 15만명(공장부지 264만 ㎡(80만평)기준)으로 추정된다. 현재 1단계 사업 노동력을 위한 기숙사 건립이 논의되고 있는 상황이기 때문에 2단계 사업에서는 보다 적극적인 주거대책이 마련될 필요가 있다. 향후 숙소건설 및 운영비용은 북측과 입주기업이 부담하는 것이 필요하다.

한편, 투자거점지역의 설정 및 대북 투자사업 확대도 매우 중요한 과제이다. 남북경협 활성화를 위한 대북 직접투자는 투자거점지역의 설정을 통해 일정 지역 내에서 인프라를 구축하고 북한의 인력과 자원을 활용하는 것이 비교적 짧은 시간

이 있다.

49) 공단 약 396만 ㎡(120만평) 내외, 생활상업구역은 66만 ㎡(20만평) 내외, 관광구역(골프장포함)은 165만 ㎡(50만평) 내외일 경우 전력수요가 23만kW 이내로 조정될 수 있을 것으로 예상된다.

에 성과를 거둘 수 있는 방안이다. 북한의 현재 산업 인프라 및 정치·경제 상황을 고려할 때, 북한 전 지역에 걸친 산발적인 대북 투자는 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 경제성 또한 매우 낮아 남북한 경험의 초기단계에는 부적절한 조치이다.

따라서 개성공단과 같이 남한기업이 공동으로 입주하는 남한전용 공단형태의 투자거점지역을 확보하여, 북한당국의 투자기업에 대한 각종 우대조치와 인프라 구축과 같은 투자환경을 조성하여 남북한 산업 연계가 가능하도록 하는 조치가 필요하다. 북한당국이 이미 개방을 결정한 지역인 개성과 신의주 등의 경제특구에 대한 남한기업의 직접투자가 어느 정도 성사된 이후에는 산업기반과 입지여건이 비교적 양호한 북한의 해안공업지구와 인접한 항만인근에 소규모 남한 공단을 조성하여 대북투자와 남한 물류의 거점지역으로 양성하여 투자지역을 단계적으로 확대해 나가는 것이 필요하다.

제 4 장

경기도의 대북 경제협력 과제

- 제 1 절 경기도의 대북 경제협력 과제의 접근 방향
- 제 2 절 남북농업협력의 경험적 유형
- 제 3 절 접경지역의 평화경제 특구
- 제 4 절 설비 위탁형 임가공 산업을 통한 소규모 전용공단의 건설
- 제 5 절 신재생 에너지 접근

제4장

경기도의 대북 경제협력 과제

제1절 경기도의 대북 경제협력 과제의 접근 방향

이 글의 맥락에서 경기도의 대북경제협력은 크게 두 가지 방향성을 가진다. 하나는 북의 경제 발전 전략에 대한 이해에 기초하여 조정이 가능한 방향선상으로의 개입이다. 여기서 주목하는 점은 ‘실리’에 대한 강조이다. 북에게서 ‘실리’는 주로 경공업과 농업에서 강조된다. 북의 입장에서 국방공업과 경공업, 농업은 ‘결합’의 문제일 수 있으나 배분할 자원조차 부족한 북의 현실에서 볼 때, 이 둘 관계는 명백한 불균형이다. 따라서 부족의 경제를 채우는 실리의 문제가 제기되는 것이다. 북의 경제 전략은 바로 이 ‘실리’의 지점에서 내부 모순점을 안고 있고, 부족의 경제를 ‘실리’와 연결 짓는 품목과 그 대책들 속에서 북의 경제 전략의 재조정 가능성을 포착해 낼 수 있다.

북은 사회주의 물자 교류시장이 운영되어야 한다고 강조하면서 단위 농장이 알곡 등 농토산물의 교류시장 물품을 확보해야 한다고 지적한다. 이것은 잉여생산물의 확보에 다름 아니다. 북은 과학기술의 비약적 발전을 위해 다른 나라의 선진기술 도입 사업도 확대하자고 강조한다. 북은 다시 농업에서의 종자혁명과 기술력 확보, 그리고 농업의 기계화와 화학화로의 발전을 강조한다. 잉여생산물, 과학기술, 종자혁명, 기계화 등 모든 것이 ‘실리’로 확보해야 할 과제라면 무엇으로 이것을 채울 생각인가?

다른 측면에서 북은 지방 산업공장 공급, 인민소비품 생산 증대, 살림집 조명, 난방, 빨감 문제를 해결하기 위해 중소형 발전소 건설을 강조한다. 그리고 북은 다시 경공업 부문 정책과제를 열거하면서 기술개선, 원자재 문제와 더불어 지방단위에서의 각종 예비자원을 탐구하고 동원할 것을 강조한다. 지방 산업공장, 인민소비품, 중소형 발전소, 원자재 확보 등이 지방의 예비로 동원되어 풀어야 한다면

이 또한 북의 현실에서 가능하지 않다.

여기서 결국 ‘실리’의 문제는 지방 자생력에 닿아있고, 그것이 북의 경제노선과 남의 지자체가 만날 수 있는 지점이다. 그렇다면 이는 보완적 의미인가? 그렇지 않다. ‘실리’의 실적은 북의 경제 노선의 허점을 재조명하는 힘이 될 수 있다.

경기도 대북협력사업의 두 번째 방향성은 틈새전략을 넘어서는 미래지향적 대북협력 접근이다. 여기서 틈새전략이라 했을 때 중앙정부가 허용하는 한도 내에서의 정책 접근을 의미하는 것인데, 적어도 향후 이러한 제한적 사업 설정은 조정될 수 있다는 판단이다. 이러한 판단은 대북경색국면이 절정에 달한 5.24대북제재조치⁵⁰⁾ 이후 남북관계에 대한 자성이 형성되고 있는 점과 관련이 있다.

우선 개성공단에 대한 남북 사이의 공감각이 확고했다는 점이 눈에 띄었다. 이는 대결로 인한 충돌의 가능성을 줄이는 완충적 경제협력 공간의 필요성에 대한 공감각의 결과이다. 다음으로는 남북관계에서 인도주의가 복원된 일이다. 이는 주로 지자체가 추진한 대북, 인도적 지원의 중단 없는 지속에서 영향 받았다. 경기도의 북한 영·유아 지원, 북한 지역 말라리아 공동방역, 밀가루 지원과 인천시의 북한 유치원 어린이 부식지원 등이 시작되면서 사회적 분위기를 바꾸어 놓고 있다.

특히 지자체의 대북 사업은 장기적인 국가과제를 제안하면서 중앙정부에 건의하는 형식을 취하면서도 뚜렷한 방향성을 갖고 추진하려고 한다는 점이 특징이다. 지자체의 적극적인 움직임은 경기도가 7월 1일 도지사 취임사를 통해 제안된바 있다. 경기도는 여기에서 안보를 위해 낙후된 경기 북부를 통일 대한민국으로 가는 전진기지로 만들겠다는 목표 하에 개성공단 활성화, 임진강 수해방지, 개성 양묘장, 말라리아 공동방역, 농업협력, 경기 동북부 지역 개발, 통일대학 건설과 같은 사업을 설계⁵¹⁾했다. 지방자치 단체의 대북 설계의 진취성은 인천시가 경제수도 건설 계획 속에 강화군 교동도에 평화산업협력 단지를 구성 하겠다는 구상을 발표한 데

50) 5.24대북제재조치는 천안함 침몰이 북의 어뢰공격의 의한 것임을 전제로 남북교역과 교류의 중단을 선언한 대통령의 담화와 국방, 외교, 통일 등 관련 부서의 대북제재조치를 말한다. 참고로 주무 부서인 통일부의 경우, 북 선박의 남측 해역 운항 불허, 남북교역 중단, 국민의 방북 불허, 대북신규투자 금지, 대북지원 사업의 보류를 결정했으며, 이는 북에게 연간 3억 달러 수준의 직접적 피해를 입힐 수 있는 것으로 알려졌다. 『동아일보』, 2010년 5월 25일자.

51) 김문수 경기도 지사 취임사. 2010년 7월 1일. 경기도 홈페이지. 경기도는 또한 10월 5일에 민선 5기 도정계획인 ‘희망 경기 2014’를 발표했는데, 이 속에는 서해안 환 황해권 대중국 전략 특구 구상과 경부 동북부 지역의 개발, 통일대학 설립, DMZ 생태공원 계획이 포함되어 있다.

서도 거듭 확인⁵²⁾되고 있다. 지방정부가 지혜를 내고 이를 중앙정부에 건의하고 선도하면서 정부의 대북정책에 긍정적인 영향을 미치려는 노력의 일환이라 할 것이다. 이상의 두 가지 방향이 경기도 대북경제협력과제를 선정하는데 기준이 되었다.

경기도 대북경제협력과제는 이전 장에서 제기된 8가지 경제협력 항목에 기초해 있다. 즉 농업개발, 에너지 협력, 인프라개발, 산업협력, 수출산업 활성화, 자원 공동개발, 인력개발, 경제특구 및 산업 단지 조성 등이 그것이다.

이러한 과제를 경기도 차원에서 풀어가자면 사업접근이 필요하다. 사업 접근이라 할 때, 이는 구체적 사업을 통해 제기된 협력과제에 접근하는 방식으로, 프로세스 접근으로 볼 수 있다. 협력 과제로 설정된 인력 개발을 예로 놓고 볼 때, 별도의 인력개발 센터를 구성하는 것이 아니라 가능한 사업 속에서 인력개발을 동시에 설계하는 것이다. 인프라의 경우도 마찬가지이다. 항만이나 도로 등 별도의 과제로 접근하지 않고 농업개발을 통해 지방의 농업 인프라 건설로 접근하자는 것이다. 또한 설비 반출형 위탁가공 단지를 구성하는 사업을 진행하기 위해 필요한 도로나 전기, 용수 등으로도 인프라 사업 접근이 가능하다는 설정이다.

이러한 관점에서 경기도는 크게 4가지 사업을 설계할 수 있다. 우선 경기도의 경험이 축적된 농업 협력을 통해 '실리'적 실적을 쌓는 것이다. 당장에는 평양 중심의 농업 개발을 추진하면서 동시에 황해도 지역으로의 이동을 준비할 수 있다. 서해대개발을 고려하면서 농업협력 대상지역도 남쪽으로 내려올 수 있도록 고민해 나가자는 것이다. 이 사업에서도 농업 인프라, 기술문제, 인력개발 문제 등을 포괄할 수 있다.

다음으로는 파주 지역을 중심으로 한 접경지구 평화경제 특구 설계이다. 이 사업은 이미 구상되어 있었던 것으로 최근 경기도가 설계하고 있는 경기 동북부 지역 개발 및 교통인프라 확충과 연동되어 있다. 남북협력사업의 성숙을 고려하면서 남쪽에서 자체적으로 여러 준비를 진행할 수 있다는 장점이 있다. 이 사업은 또한 경기도의 남북 농업협력사업을 황해도로 이끄는 강한 유인력이 될 수 있다.

52) 인천시는 북한의 노동력과 남한의 기술, 물류를 결합해 경쟁력을 배가하고 북한의 개성, 해주와 강화 지역을 연계해 '평화의 삼각주'로 형성하면 남북 화해와 협력의 실질적 성과를 낼 것으로 기대하고 있으며, 특히 강화군 교동리로 북한 노동자를 출퇴근 시킬 수 있을 것으로 판단하고 있다. 이를 위해 인천시는 강화~개성(22.9 km), 강화~해주(16.7km)간 연결 도로망 구축을 정부에 건의해 적극 추진키로 했다. 『연합뉴스』, 2010년 10월 14일자.

설비 반출형 위탁가공 산업 단지 구상은 경기도 산업의 유희 자본을 북에 이전 하면서 경기도 차원의 남북경협 모델을 설계하는 것이다. 대북 경협 기업의 창출, 경기도 차원의 경협 지원 시스템의 구축, 북의 수출 산업 육성이라는 과제들을 담아 낼 수 있는 사업 틀이다.

마지막으로 신재생 에너지 협력사업을 새로운 과제로 제시한다. 이 또한 경기도내 풍부한 반도체 기술력을 태양광 기초 기술과 연동함과 동시에 북한 내 바이오 매스 에너지 생산을 모색하는 것이다. 지방자치단체 간 국제교류나 대북 사업의 국제협력 모델, 기술 교류, 그리고 남북경협 기업을 창출하는 여러 구상이 이 사업에 포함될 수 있다.

이번 설계에는 북의 광물 자원 협력사업을 담고 있지는 않다. 광물 자원 협력이 경기도 차원에서 논의의 문제이기 때문은 아니다. 북의 광물 개발에 대해 중앙정부나 공사 혹은 대기업의 접근이라는 차원으로만 볼 문제도 아니다. 2005년 남북이 합의한 '유무통상', 즉 남의 경공업 원자재의 제공과 북의 지하자원 제공이라는 상호 보유물의 등가 교환 접근이 하나의 사례다. 그러나 이러한 유무통상은 당분간 경기도 경제협력사업에서 직접적으로 연계되지 않을 것이다. 경기도의 접근성을 높이자면 더 많은 경험과 사업 축적이 필요하다.

그 외에도 남북 기술교류를 학술교류로 접근하는 모델을 상정해 볼 수 있고, 이를 경기도의 통일대학의 설립과 연결하여 볼 수도 있다. 이러한 사업의 사전 단계로 북의 대학교나 도서관, 학술기관의 정보화 사업을 지원해 볼 수도 있다. 이러한 접근은 어려운 일이 아니다. 다만 이 사업은 소프트웨어 자산이 풍부한 서울이 더 적절하지 않느냐는 판단이다. 경기도로서는 더 적당한 기회가 올 수도 있을 것이다.

제2절 남북농업협력

1. 남북농업협력의 경험적 유형

남북농업협력은 민간단체와 지방자치단체, 그리고 기업의 부분적인 투자를 통해 비교적 많은 경험이 축적되어 있다고 볼 수 있다. 남북농업협력 분야는 먹는 문제를 안고 있는 북에게서 더욱 절박한 요구라는 점에서 상대적으로 협력사업이 풍부한 분야지만, 향후 한반도 전체 농업 구조를 설계해야 하는 남한의 입장에서도 결코 소홀히 다룰 수 없는 분야이다.

남북농업협력 분야는, 우선은 북한의 식량 증산을 통해 북의 다급한 문제를 해결해 나가면서, 점차로 북한 농업기반을 회복하고 나아가서는 남북농업 교역의 여건을 형성하는 데 주안점을 두어야 한다.

북한은 1996년 국제연합(UN)에 식량지원을 공식적으로 요청하면서 취약한 농업 생산 기반을 스스로 노출하였다. 당시 북한의 농업 실태는 국가의 전반적인 경제 붕괴의 여파로 농기계, 비료, 농약 등 영농자재 분야와 종자 등 기술 분야에서 급격한 위축을 경험했던 것으로 알려졌다. 북한은 국제사회와 남한의 식량지원과, 특히 남한의 비료 지원으로 식량 위기를 넘기고서 자체로 농업 생산 증대를 위한 시책을 마련하게 된다. 북한이 내 놓은 생산력 증대 방안은 대략 다섯 가지로 대별할 수 있고 그 중 핵심이 소위 4대 농업방침이라 할 수 있는 ‘종자혁명,’ ‘두벌농사,’ ‘감자농사혁명,’ ‘콩농사 방침’이라 할 수 있다. 그 외에 작물의 최적 배치를 목적으로 하는 농업구조개선, 자연재해로 파괴된 농업기반을 복구하는 생산기반 정비, 협동농장의 자율경영을 확대하는 농업관리방식의 변화, 그리고 농기계, 비료, 농약 등 영농자재 공급능력의 증대 방안이 있다. 그러나 이러한 방안들은 북한의 조건에서 쉽게 가능한 여건은 아니다.

무엇보다도 생산기반의 조성이나 영농자재의 공급은 많은 자본이 투입되어야 한다. 특히 영농자재의 공급이 원활하게 이루어지지 않으면 종자를 개발하더라도 이를 생산력 증대로 연결하기가 어려워진다. 북한은 원종단계에서 우량종자를 다수 확보하고 있는 것으로 알려져 있지만 이를 증산하고 또한 농사현장에 적기에 보급해 낼 수 있는 체계가 미흡하다. 여기에는 영농자재가 필수적이다. 연관하여 북이

내 걸고 있는 두벌농사의 경우도 종자문제와 영농자재 문제가 걸려 있다. 이 방침이 실현되자면 생육기간이 단축되는 앞그루 작물의 조생종 종자도 확보해야 하고 또 앞그루 작물의 수확기간도 단축시켜야 하지만 농기계 부족으로 수확에 시간이 많이 걸려 실효를 보지 못하고 있다.

남북농업협력은 바로 이러한 북한의 여러 열악한 조건에서 제기되고 출발되어 있었다고 볼 수 있다. 민간단체나 지자체가 진행한 농기계, 비닐박막, 종자 등 영농자재의 직접적 지원이나 농촌 현대화 사업 등이 이러한 북한의 농업구조 개선에 유기적으로 결합되어 있는 것이다.

아래의 남북 농업협력 현황표는 북한의 현안을 식량증산과 기술개발, 영농생산 기반 등으로 구분하여 남북협력사업이 기여한 사례를 분류했다. 협동농장 수준 이상을 단위로 하여 공동의 영농기반을 조성하거나 특정 작목을 투여한 경우, 그리고 농업, 농촌 현대화에 접목한 경우는 따로 거점 협력으로 분류했다. 각 분류는 중첩적이지만 협력 유형의 편의상 구분한 것이다. 그리고 농업 교역이라는 관점에서도 기업이 참여한 몇몇의 사례를 포함했다.

〈표 IV-1〉 남북농업협력 현황표

분 야		사업 내용
일반	식량생산	· 직파 벼 재배 기술 시연 확대(섬김과 나눔. 2006-): 평남 속천군, 약전리, 평양 순안구역 등 농장 1200ha 규모. · 벼 재배(통일농수산사업단. 2004-): 고성군 삼일포(500ha) 및 개성 송도리 협동농장(300ha)
	기술개발 · 영농기반	· 벼 육모 및 채소재배(전라남도. 2005-): 평안남도 대동군 비닐하우스 단지 4,000평 조성 · 밤나무 단지(평화의 숲. 2006-): 고성군 금천리 140ha 규모. · 과수단지(제천시. 2004-): 삼일포 과수단지 3ha 규모. · 양돈장: 평양 강남군 장교리 양돈장(농협중앙회, 우리민족서로돕기운동. 1500두 규모), 평남 남포시 대대리(전라북도, 500두 규모), 평양돼지공장 개보수지원 및 제주 흑돼지 사육동 추진(제주도. 100두) · 옥수수 종자 개발과 시범재배(국제옥수수재단. 2002): 수원 19호 종자와 수원 19호의 북한 잡종 종자인 강냉이19호를 150,000ha 까지 보급

〈표 계속〉

분 야		사업 내용
일반	식량생산·기술개발·영농기반	<ul style="list-style-type: none"> · 씨감자 증식 사업(월드비전, 2000-): 농촌진흥성의 분무식 수경재배 기술 이전으로 5개 씨감자 사업장 확보(평양농업과학원, 강도 대흥도, 평안북도 정주, 황해남도 배천, 함경남도 함흥). 2007년에 총 규모 9,000평에 원종잔알 1,260만알 생산 능력. · 학술교류: 농업과학심포지엄. 씨감자에서 채소, 과수분야, 토양, 상토, 유전자원, 벼 육묘, 감자가공, 농약 등 분야. 2008년 8차 회 의진행. 월드비전과 농촌진흥청, 북의 농업과학원 참여. · 기술교육계획(산림청, 2009.9): 유엔식량계획(FAO)와의 협력. 3년간 북한 전문가들의 조림청정개발체계(CDM)관리능력 배양 교육 추진.
	기업투자	<ul style="list-style-type: none"> · 평남 대동군 농기계수리 공장 건설(전라남도, 2003-): 콤바인 50대, 경운기 100대 지원. · 황해남도 신천군 농기계지원 및 농기계수리공장(전라북도, 2004) : 콤바인, 경운기, 파종기, 이앙기 등. · 산림복구사업: 고성군 양묘장(평화의 숲, 3ha), 평화중화양묘장(민화협, 12ha), 개풍군 양묘장(경기도, 9ha)
거점	농촌종합개발	<ul style="list-style-type: none"> · 고성군 양돈장 개축 및 기술과 사료지원 (도드람 양돈조합, 2003-4) · 버섯류생산. 합영 (선봉, 백산실업, 2004), · 식품가공공장 설립. 합영 (평양 지역, 경평인터내셔널, 2004) · 김치제조공장. 합작 (평양, 제이유네트웍, 2004) · 표고버섯 재배·가공. 합작 (평양, 제일유통, 2004) · 돈육 생산 50만 톤 규모를 목표로 투자 (평양, 하림, 2006) · 인삼재배가공. 합영 (평양, 통일고려인삼, 2007) · 개성공단식자재공급 합영 (개성, 두담, 2007) · 특산물가공판매. 합영. (개성, 한국체인, 2007) · 참깨재배가공. 합작 (평양, 독여로, 2008) · 감자라면생산. 합작 (평양, G-한신, 2008)
	공동영농	<ul style="list-style-type: none"> · 당곡리 협동농장 종합개발(경기도, 2006-2008): 식량(벼농사, 시설채소), 영농기반(농기계지원, 농로포장, 농업용수개발, 곡물보관창고), 보건주거환경개선(인민병원신축, 의약품 지원, 탁아소 중 학교 신축 유치원 소학교 보수, 마을 길 포장 및 주택 보수) · 장교리 협동농장 농업협력(경상남도, 2006-): 벼농사, 시설채소, 통일딸기, 과수원과 양묘장, 콩우유 공장, 소학교 개축, 주택 신축 등. 딸기모종의 국내 반입.
	품목접근	<ul style="list-style-type: none"> · 금강산 삼일포 지역과 개성의 송도리 협동농장 공동영농(통일농수산사업단, 2004-): 벼 재재, 발작물, 이모작, 기계화, 양돈, 시설채소, 인삼재배, 과수 및 양묘기반, 퇴비·액비 생산협력 등 종합 분야 공동영농

이러한 사례들은 북의 농업 현실을 망라하고 있고 협력사업의 다양한 모습을 보여주고 있어 사업 설계에 도움이 된다. 그러나 분명한 것은 이러한 협력사업이 북한 농업 현안에 대한 총체적 대응은 아니었다는 점이다. 협력사업 단위의 상호 연관성도 약하고 사업도 개별화 되어 있는 것이다. 남북 농업 협력사업에서도 종합적 설계가 필요하다고 할 수 있다.

2. 경기도 남북농업협력 설계에서의 두 가지 고려

경기도 농업 접근은 앞에서 언급한 북한의 농업 문제 해결이라는 측면에서 매우 좋은 경험을 축적시킨 것으로 평가된다. 이앙기, 트랙터, 경운기, 콤바인, 트럭 등 영농자재의 공급, 오대버 등 남한의 우수 조생종 벼 품종의 보급과 생산을 통한 증산과 이모작 기반의 조성, 농로포장과 농업용 지하수 개발, 도정공장과 곡물보관 창고 등 농업기반 시설의 회복, 방울토마토, 오이, 호박, 김장채소 등 수익성 작물의 재배를 통해 협동농장의 생산성을 증대시키고 경영진의 자율성을 고양하는 등 북한 농업이 안고 있는 여러 문제들에 대해 구체적으로 접근했다고 평가할 수 있기 때문이다. 경기도의 북한 당곡리 지역 사업에 대해 북한의 관리들은 리 주민들과 직접 사업 계획을 수립하고 집행했으며 당곡리 사업을 시범모델로 하여 북한 전역으로 확산시키고 싶다는 의지를 표명했다⁵³⁾고 한다. 그런 점에서 당곡리 모델은 향후에도 발전 가능성이 크다고 할 수 있다.

그런데 바로 여기에서 고려해야 할 한 가지 문제가 드러난다. 당곡리 사업에 대한 현장의 호평과는 무관하게 2008년에 북한은 지자체 남북농업협력사업의 중단을 요구했다는 것이다. 당시 북한의 문제의식에 대해서는 인근협동농장과 소득 격차 문제, 개발과정에서의 부채 누적 문제, 해당 협동농장의 대남 의존도 심화에 따른 불안감 등이 지적⁵⁴⁾된 바 있다. 이 문제와 관련해서는 협력사업의 영역을 협동농장 단위보다 더 키움으로서 협동 농장 간 소득 격차를 줄여 나가고, 커진 단위에 맞는 영농자재 생산 시스템을 자체로 보완하면서 단위의 자립 능력을 높여 소득구조를 확보하는 대안모색이 있었음을 상기할 필요가 있다. 결국 경기도 농업

53) 양현모 외(2009). 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』, p.135.

54) 최대석 외(2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, pp.67~68.

협력 설계에서는 새롭게 제기된 이러한 문제의식을 반영해야 하는 것이다.

경기도의 향후 농업협력사업을 설계함에 있어 또 하나 고려하여 할 점은 북한이 남북 당국자 간 합의 과정에서 자신의 요구를 어느 정도 표출하였다는 점이다.

남북은 2005년 8월 19일에 제1차 남북농업협력위원회를 열어 농업 협력 문제에 대한 본격적인 토론을 시작했다. 당시 합의된 내용을 보면 남북 농업협력의 우선 과제가 무엇인지 확인할 수 있다. 우선 북한에 시범농장을 조성하고 여기에 육묘시설, 비료·농약·농기계 등 농기자재, 배합사료 및 영농기술 등을 지원하자는 합의가 있었다. 이 사업은 통일부의 위탁을 받은 민간단체인 통일농수산사업단에서 수행하기도 했지만 협동농장을 단위로 한 공동사업의 측면에서 본다면 경기도의 경우도 이에 해당된다 할 수 있다.

둘째로는 현대적인 종자생산과 가공·보관·처리시설의 설치이다. 셋째로 우량한 유전자원의 교환과 육종 및 재배기술, 생물농약의 개발과 생산기술, 농작물 생육예보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM) 형성, 남측 농업전문가들의 방문 등 농업과학기술 분야에서 협력이다. 이 사업들은 농업 발전의 필수적 요소들이지만 경쟁력 차원에서 협력을 주저해 오던 것이었는데 상호 신뢰가 깊어지면서 협의를 진행한 경우라 할 수 있다. 그러나 이 분야 합의는 제대로 이루어지지 못했다. 넷째로 축산, 과수, 채소, 잠업, 특용작물 등 분야의 협력사업인데, 이 분야 역시 민간단체나 기업에서 그간 간간히 다루어 왔던 분야로 정부 차원에서 규모 확대를 논의한 것으로 볼 수 있다. 다섯째로 토지 및 생태환경보호를 위한 양묘장 조성 및 산림병해충방제 등 산림자원을 늘려 나가는 것, 이를 위해 북측의 동·서부지역에 각각 1개씩의 양묘장을 조성하자는 합의이다. 경기도가 북과 협력하여 완성한 개풍군 양묘장은 경기도가 독자로 추진한 것이지만 당국 사이에서 이해가 있었기에 좀 더 수월했다고 할 수 있을 것이다.

1차 남북농업협력위원회의 합의는 북의 소극적 태도로 인해 중앙정부 차원에서는 제대로 이행되지 않았다. 결국 상호 신뢰를 구축했고 또 협력사업의 파급효과가 그리 크지는 않았던 민간단체와 지방자치단체 등에서 이를 대체해 온 셈이다. 그러나 종자생산과 가공·보관시설, 유전자원의 교환, 육종 등 기술 분야는 현재까지도 큰 진척은 없다. 이 문제는 2007년 11월 16일의 총리회담과 뒤이어 개최된 12월 15일의 남북농수산협력분과위원회 1차 회의에서 거듭 검토되어 마침내

2007년에 착공하는 것으로 합의되기도 했지만 다시 미뤄졌다.

한편 남북은 2007년 11월에 있었던 남북농업협력실무접촉 2차 회의에서 축산 협력사업을 검토하고 평양시 강남군 고읍리 일대에 사육두수 5천두(연산 1천톤, 사업기간 2년) 규모의 양돈 협력사업을 합의한다. 이 사업은 그동안 민간단체나 지자체가 진행해 오던 소규모 축산 사업의 경험을 당국 차원의 대규모 사업으로 확장한 경우라 볼 수 있다. 축산 분야 사업을 남북의 교역 사업으로 끌어올리기 위해서는 검역문제가 필수인데, 이 문제도 2007년 12월의 남북농수산협력분과위원회 1차 회의에서 다루게 된다. 여기서 남북은 동식물의 검역체계를 확립하며 동식물방역에 관한 기술과 정보를 상호 교환해나가면서 중요 검역소의 검사·소독장비를 현대화하고 가축질병의 예방·진단·치료약품 협력을 추진하기로 했다. 이러한 합의가 제대로 이행된다면 남북 축산분야 협력은 교역가능 수준에 오를 수 있다고 볼 수 있다.

지금까지 언급한 중앙정부 차원의 농업협력 논의에는 북의 구체적 요구가 담겨 있기도 하고 각 사업에 대해 국내 기술력이 이를 검토했다는 점에서, 경기도 남북농업협력에 반영할 것들이 많이 있을 것이다.

3. 경기도 남북농업협력의 설계: 거점지구 협력 방식과 종자개발 협력

민간단체와 지자체의 경험, 남북 당국 간 합의과정에서 드러난 북의 필요와 남북농업 협력사업의 과제 및 한계 등을 종합해 볼 때, 남북농업협력사업은 성사 가능성이 높은 중, 단기적 과제를 충분히 발굴할 수 있음을 알 수 있다. 먹는 문제라는 북의 높은 요구와 더불어 농업 기술과 자재 분야에서 북에 통할 수 있는 남한의 준비 정도가 이런 방향을 가능케 하고 있다. 따라서 남북농업협력은 남북이 상호 합의한 것, 또는 상호 추진한 것들을 살펴 서로의 필요가 충족되는 것에서 다시 출발할 수 있다는 판단이다. 그간 남북관계의 특수성이 강조되고 이속에서 정치, 군사적 측면이 장애요인으로 지적되어 왔지만 결국 문제해결은 상호 필요가 만나서 지점에서 이루어지게 마련이다. 그것은 2010년 극단적 남북관계 악화에도 불구하고 개성공단이 유지되었다는 점에서 확인된다. 개성공단과 같이, 중앙정부 차원에서 남북관계를 관리할 적절한 상호 이익의 고리를 확보하는 것에 이견은 없어

보인다. 바로 이 지점에서 남북 농업협력도 위치 지어질 수 있다.

다만 한 가지 세심하게 접근해야 할 점은 남북농업협력이 북의 대남 의존도를 강화시키는 도구라는 식의 접근은 삼가자는 것이다. 북의 자생성 강화로 생산성을 고양하고 이를 통해 마련되는 물량이 남북 교역의 기초가 되어 상호 이익이 증대되는 설정이 한반도 농업의 그림이 되어야 하는 것이다.

이러한 점을 감안하여 경기도 농업협력 설계는 거점협력 방식과 종자개발 협력으로 제시하고자 한다.

우선 북한 농업의 현안에서 거점 협력 방식의 문제를 접근해 보자. 북한 농업 문제의 핵심은 기초단위인 협동농장의 생산능력을 배가하는 문제이다. 여기서의 문제의식은 자생성인데, 이 문제는 그간 단위 협동농장과는 관계로만 사업을 풀어온 남북농업협력 방식으로는 한계가 있다. 종자와 비료, 농자재 등 대부분이 지원을 통해 충당되었기 때문이다.

예를 들어 비료 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 남에서 비료를 매년 반복해서 지원하는 방식으로 자생성을 마련할 수 없다면, 국가 차원의 비료공장 문제는 차치 하더라도 특정한 구역에서라도 이 문제를 해결해야 한다. 여기에 축산업이 검토될 수 있다. 축산업의 성장을 통해 축분을 확보하고 연관된 비료생산 시설의 설치를 추진하는 것이다. 북에서는 미생물 효소공장이 여럿 있는데, 이를 개선하면서 축분과 연계하여 양질의 유기질 비료를 생산하는 체계로 연결할 수 있다는 것이다. 유기질 비료의 안정적 공급은 작물의 생산성을 높이고 작목 체계를 확대시킬 수 있게 한다. 작목체계의 확대는 농업 노동력을 효율적으로 사용할 수 있는 고리이다. 특히 시설 채소와 과수의 경우는 벼농사 위주의 농업 노동력을 가용할 수 있게 해 준다. 그 외에 특수작물의 경우도 농사 규모를 키울 수 있다. 모두가 비료 공급과 연관관계이다. 물론 이런 정도의 구상은 구빈리 협동농장과 당곡리 협동농장을 통합하는 방식위에 유기질 비료 생산공정을 결합하면 그림이 그려진다.

협동농장 단위를 넘어서되 거점 규모가 그리 크지는 않을 수 있다는 얘기가. 그런데 여기 비닐박막 문제나 농기계 문제는 어떻게 할 것인가? 농업용수를 안정적으로 공급하기 위한 관개시설은 어떻게 할 것인가? 곡물창고와 미곡종합처리장은 어떻게 해야 하는가? 하는 문제도 있다. 게다가 수송 문제도 걸린다. 이를 보전할

최소한의 전력 문제도 있다.

그간 영농자재와 관련해서는 민간단체와 지차제가 협력하여 북에 비닐 박막이나 농기계를 보급하거나 농기계 수리센터를 설치하는 등 부분적으로는 해결의 방향을 찾기는 했다. 특히 농기계 공급은 북한 농업에 남한의 농기계가 갖는 적합성과 우수성을 증명해 주는 기회를 제공했고 북한 농민들에게 남한 농기계 선호도를 높여주었다.

농기계 공장을 만들고자 할 경우 금속공업의 뒷받침이나 설계와 금형 등에서 남북협작이 어려운 일이 아니며, 남의 지원으로 북이 자체로 건설하는 것도 어렵지 않다. 한반도 농업은 체형이 다른 농기계를 필요로 하지 않으며 남북이 공히 동일한 것으로 대체가 가능한 수준의 단일성을 가져도 무방하다. 물론 단일 형에 대해 합의해 가는 데는 시간이 걸릴 수 있다. 대표적으로 이앙기 사례가 있다. 이앙기는 밀식 정도나 육묘 방식 차이로 인해 남북의 모델이 달랐고, 북은 남한 식 벼 재재를 통해 높은 생산성을 확인하고서야 남한 형 이앙기를 받아들였던 것이다. 여기서 북이 남한 형 모델을 받아들여더라도 설계와 금형 기술을 가지고 있고 기계를 자체로 생산하고 있다면 기술 종속은 전혀 문제가 안 된다. 결국 문제는 금속자원과 기계 공업이라는 국가 자원을 농업부문으로 이동시키려는 북의 의지이다.

이런 저런 사정을 감안할 때 농기계 문제는 우선은 부품생산과 수리공장 쪽에 주안점을 둘 수도 있다. 남한에서의 농기계 공급이 그리 어려운 문제는 아니므로 거점 지구 수준에 필요한 지원을 하고 거점지구 내에서는 농기계에 필요한 부품의 생산과 공급체계를 갖추면서 농기계 수리센터를 원활히 운영하자는 것이다. 부품 생산에 필요한 밀링이나 선반류는 지방 중소기업이 감당할 수 있으므로 여기서 남북협작을 추진해 볼 수도 있을 것이다.

그 외 비닐 막박이나 기타 농자재 등도 자체 생산 할 수 있는 수준의 중소형 공장과 농업 생산단위 규모를 잡아가야 한다. 이런 영농 설비의 자생성은 규모의 농업 경제를 필요로 하며 이는 거점 단위 운영에 적합한 방식이다. 농자재 문제를 포함시킨다면 거점단위는 좀 더 키워야 한다.

거점 개발 방식은 여러 개의 협동농장이 연계된 군 단위 수준의 지리적 범위를 하나의 농업개발 단위로 묶는 방식이므로 전기나 용수, 도로 등 인프라 문제에서도 상호 이용도가 높아진다는 장점도 있다.

이러한 종합적인 설계를 통해 협동농장 간, 작목 체계 간에 영농 자재의 공급과 활용도를 높이고 시너지 효과를 강화한다면 자생력 문제와 농업 생산성 문제를 동시에 풀어갈 수 있다. 결과적으로 생산성의 증대는 잉여생산물을 축적하게 하고 이는 북한의 시장과 연결하여 수익성을 제고시킨다. 수익구조가 다양하게 발생한다면 거점단위의 재생산 기반도 강화될 수 있다. 규모가 커지면 남북 간의 상업적 교역도 가능한 수준이 될 수 있을 것이다.

두 번째로 제안하는 것이 종자개발 협력이다. 이 문제는 농업기술 문제 범주에 포함되어 있다. 기술 문제는 광범위하다. 종자문제도 있지만 비닐하우스 육묘, 수도작의 적정한 재식 밀도와 시비량을 산출하는 문제, 병해충을 예견하고 방제활동을 적기에 진행하는 문제, 발농사의 생력화를 제고하기 위한 멀칭, 방수, 방제의 문제, 토양개량 및 지역 증진의 문제 등도 모두 기술항목⁵⁵⁾에 들어간다. 이러한 문제들은 공동영농을 통해 해결할 수 있다.

그러나 역시 중요한 문제는 종자 개발이다. 종자 문제는 조생종과 같이 기후와 토양에 맞는 종자의 선택 문제도 있고, 감자와 같이 원종자 생산 문제나 우량종자 증식 채종포의 조성 문제도 있다. 냉장 보관시설도 필요하다. 더 나아가서는 유전자원의 교환과 같은 높은 기술이 필요한 협력 부분도 있다. 활용 가능한 경험은 씨감자 원종자를 생산한 월드비전이다. 연구시설은 평양에 두고 해당 지역에 증식 채종포를 두었다. 남북의 기술 인력이 공동으로 연구했다. 경기도의 경우는 이 모델과 더불어 남북 당국이 합의한 종자생산과 가공·보관시설, 유전자원의 교환, 육종 등 시설의 설치를 검토할 수 있다. 종자 문제에 대한 협력이 중요한 이유는 첫째로는 이 분야 사업이 농업 기술력의 핵심이기 때문이다. 두 번째는 바로 그러한 중요성으로 인해 높은 신뢰수준을 요구하는 사업이기 때문이다.

거점 협력과 종자개발 협력의 추진은 남한의 지원 체계 정비를 필연적으로 요구한다. 사업의 성격도 그러하거니와 그간 남북 농업 협력사업을 진행해 온 각 지자체와 민간단체, 기업 등의 관계를 고려할 때 협력 네트워크가 필수적이다. 경기도로서는 농업 협력에 관한 한 상대적인 지도력과 통합력을 발휘할 수 있을 것이다.

각 사업의 성과에 따라 생산력이 높아지고 교역의 조건이 성숙되면서 실제 교

55) (사)통일농수산물사업단(2009). 『상생·공영의 남북농업협력 발전 방안 연구』, p.142.

역이 성사되고 기업의 투자 아이템이 점차 형성되게 되면 향후 대북 농업협력지원 체계도 점차 교역 중심으로 변모해 나갈 것이다.

추가적으로 육로 통행 문제가 있는데, 거점 개발의 성공과 관련하여 중요한 문제이다. 인력과 자재가 좀 더 편리하게 이동하는 것이 협력사업에 활력을 돋우게 된다. 그런 점에서 거점개발의 적지는 남북 접경지역과 가까워야 하며 황해남도까지 이에 해당한다 할 것이다. 하나의 예로서 개성 이북을 상정해 본다면 이러한 입지는 그 미래가 밝다고 할 수 있다. 향후의 해주 개발을 감안할 때 배후 농업기지로서도 물론이고, 남북협력 라인선상에서 농업협력지구라는 독립된 지위도 갖출 수가 있다. 개성공단 개발사업 과정에서 노정되었듯이 이미 노동력 공급 문제가 심각하다는 점에서 이 지역은 유희노동력을 품을 수 있는 공간이기도 하다. 그러나 이러한 입지 문제는 당장에 풀 수 있는 것은 아니다. 그간 북이 남북 농업협력의 경우, 평양 주변을 선호해 왔다는 점을 감안하면 더욱 그러하다. 이는 남북 농업 협력사업을 평양시민을 중심으로 하는 수요, 공급 체계에 위치지어 온 점과 연관이 있다. 따라서 현황과 조건을 잘 살펴 사업 여건을 성숙시켜 가야 할 것이다.

4. 사업 아이템

거점 농업 개발 설계에서 경기도는 매우 유리한 입지를 가지고 있으며 경험도 적지 않다. 향후 접경지역을 중심으로 한 남북협력이 발전할 것이라는 점에서 좀 더 체계적인 준비가 요구된다.

우선 당곡리 현대화를 둘러싼 남북의 긍정적 평가에 기초하여 이를 지속시킬 수 있도록 노력하면서 인근 협동농장을 포괄하여 개발해 가는 것을 고려할 필요가 있다. 이때 가장 적합한 분야가 축산이다. 남북 당국 간 합의 수준인 5천두 규모는 어렵겠지만 적정 규모의 시범사업을 추진하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 이 사업과 연관 지어 미생물 효소공장을 개선하거나 신설하는 것은 반드시 추진해야 한다. 이는 비료 문제 해결에 접근하게 함으로서 북으로 하여금 남측에 대한 비료 의존 구조에 대한 불안감을 해소시킬 수 있다. 여기서 생산된 고기의 반입문제는 검역 문제가 해결되어야 하는 만큼 시간이 걸릴 수밖에 없다. 축산 협력을 남측의 육류 수요 문제로 접근하는 것은 당장의 과제는 아니다.

품목접근과 관련해서는 잠업도 고려될 수 있다. 잠업은 단위면적당 수입이 옥수수의 3배로 환금성이 뛰어난 분야이다. 북한의 잠업은 1996년에 생산량이 777톤에 이른 적이 있고, 한때는 전체 수출량의 10.1%(1967년)를 생사 수출로 벌어들일 만큼 비중이 높았던 분야⁵⁶⁾이다. 따라서 잠업자재를 지원하고 종자개량을 추진한다면 수출농업으로 발전할 수 있다. 특히 남한이 생사를 주로 중국에서 수입하고 있는 점을 감안할 때 교역 가능성이 매우 높은 품목이라 할 것이다.

2~3개 협동농장을 접목하는 단계를 밟은 후에 종합개발로 갈 것인가? 아니면 종합 거점 개발 방식을 북과 처음부터 논의해 들어갈 것인가 하는 문제는 여러 조건과 준비 정도를 따져야 한다. 가장 좋기로는 종합 개발 방식을 논의하기 위해 남북농업협력단과 같은 협의기구를 꾸려 처음부터 북과 회의를 진행하면서 단계별 전략을 짜 들어가는 것이다. 단언할 수 없으나 쉽지는 않아 보인다. 따라서 사업을 묶어 구체화시키는 것이 현실적일 수 있다. 그러나 단계적으로 접근하더라도 논의는 종합적으로 하는 것이 필요한 만큼 어떤 식으로건 논의기구를 갖도록 북을 이끄는 것은 필요하다. 거점 지구 개발 수요 농기계 수량을 추가 지원하고 농기계 수리 센터를 우수한 시설로 개선하면서 최소한 농기계 부품공장을 지원 혹은 합작해 가는 것, 그리고 장차로는 농기계 공장 건설 프로젝트로 이동하는 것, 보관시설, 미곡처리장, 비닐박막 공장 등 관련 수요를 타산하여 시설 건설에 나서는 것 등이 의제가 될 수 있다.

경기도 협력 지구의 생산성 향상에 기초한 농업 교역의 문제는 사안별로 접근하는 것이 타당하며 경기도가 교역의 주체가 되기보다는 적절한 기업을 선정하고 지원하는 방식이 무난하다. 잠업의 경우, 계약 재배를 추진할 수 있다. 협력지구 내 시설채소 생산으로 김치공장을 세우고 이를 수출상품화 하는 사업도 구상이 가능할 것이다. 단일 사업이므로 유관 기업을 내세울 수 있을 것이다. 이런 경우, 경기도는 필요한 여러 제도적 지원구조를 짜들어갈 수 있다. 시범 사업에 기업을 투입하는 방식은 농업에서만 발굴되는 것은 아니며 이후에 다루게 될 설비 반출형 위탁가공업의 경우처럼 일반적 사업 형식이 될 수도 있다. 경기도로서는 행정지원을 중심으로 지원 체계를 구축해 나가면서 경험을 축적할 수 있는 장점이 있다.

56) 남성욱(2004). 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』, 한울, pp.306~307.

경기도 농업협력사업을 거점 개발로 이끈다고 할 때 입지를 황해남도로 이동시키는 방안은 계속해서 모색할 필요가 있고, 이는 개풍군 양묘장에서 시작되었다고 보는 것이 필요하다. 개풍군의 양묘 및 조림 사업은 임진강 수해방지 사업과 어느 정도의 연관을 가지고 있는데다가, 일반적인 의미에서 기후변화 대응 차원에서 마련되고 있는 탄소배출권 거래시장의 가능성 때문에 사업의 지속성을 확보해 갈 수 있다. 여기서는 사업 지역을 황해남도로 이동시켜 내는 문제인 만큼 유관 사업 아이টে를 증대시키면서 가능성을 북쪽에 심어주는 것이 필요한데, 우선 두 가지 접근 방식이 가능하다. 하나는 개풍군 양묘장 사업의 연장선상에서 산림분야의 종자관리센타를 건설하는 것이다. 종자관리센타와 관련해서는 민간단체인 겨래의 숲이 중앙정부의 자금 지원을 받아 평양에서 진행 중인 사업이 있다. 사업 대상인 ‘평양 임목종자관리센타’는 종자를 채취하고, 선별하고, 검사하고, 저온 보관하는 곳이다. 북은 우량한 나무들이 있는 채종림에서 우수종자를 채취한다. 수림 종자의 경우는 해마다 일정한 양이 수확되는 것이 아니고 4년 주기도 있는 만큼 종자를 채종하여 보관하는 일이 중요하다. 긴 기간에 한번 채종하는 종자라면 잘 보관하고 선별을 잘 해야 매해의 파종과 육묘, 그리고 조림계획을 세울 수 있기 때문이다. 여기서 관건은 냉장시설이다. 이 사업은 현재 남북당국관계의 정체로 중지되어 있는데, 원래 북이 요청했던 사업이라 성사될 것이다. 여기서 문제의식은 북의 산림녹화 사업을 활성화하기위해 도 단위에도 종자관리센타를 두자는 것이다. 개풍군 양묘장과 연동하여 황해남도에 종자관리센타를 두는 방안인 셈이다. 적극 추진할 필요가 있다.

다른 하나의 접근법은 말라리아 공동방역 장소인 북측 지역의 일부를 당곡리 모델 적용지역으로 확장시켜 보는 구상이다. 말라리아 방역의 경우는 취약한 방역체계나 의료체계와 연결될 수 있으므로 농촌 현대화 사업이라는 틀에서 근원적인 치유가 가능하다. 물론 이 지역에 대한 접근은 평양 근교의 당곡리와는 다를 것이다. 벼농사와 같은 농업 생산력 증대로 가야겠지만 당장은 의료와 보건, 청정 농업과 산림 관리 등으로 접근하면서 점차 농업 문제로 확산시킬 수 있을 것이다.

남북농업협력 분야의 핵심과제인 종자개량 사업은 경기도가 적극적으로 나설 수 있는 사업이다. 이 분야 사업은 두 가지 접근 방식이 있을 것이다. 하나는 이미 북에 존재하고 있는 분야에 접목하여 연구시설을 지원하고 기술 인력을 교류하면서

채종장 시설을 확대시켜주는 방식이다. 북은 종자 분야 연구가 전혀 없는 것은 아니며 우수한 종자를 일부 확보하고 있는 만큼, 이를 지원하고 전국적으로 파급시키는 사업에 대한 지원을 설계하는 것이다. 어떤 종자가 좋을 지는 북과 협의하여 결정할 일이다.

다른 하나는 당국 간 협의에서 논의된 바 있는 종자생산과 가공·보관시설, 유전자원의 교환, 육종 등 분야를 경기도가 주도적으로 설계해 들어가는 방식이다. 이 사업은 2007년에 관련 시설을 착공하는 것으로까지 합의되어 있었던 문제라는 점에서 기술적 문제는 전혀 없다고 볼 수 있다. 따라서 경기도가 이 사업을 주도해 들어간다면 향후 중앙정부의 지원을 확보하는 데도 유리하다. 따라서 먼저 종자개발연구소와 같은 수준에서 합의를 해 나가면서 향후 사업을 선도해 가는 것은 향후 경기도의 남북농업협력사업에도 긍정적 기여를 할 수 있다. 특히 종자의 시험포 재배나 생산기지를 경기도가 관할하는 구역 내에서 진행할 수 있다면 여러 가지 발전 모델을 설계할 수 있다는 점에서도 유리하다.

제3절 접경지역의 평화경제 특구

1. 평화경제 특구의 제안과 진행

다시 파주와 해주를 잇는 접경지역의 평화경제특구 구상을 되짚어 살펴볼 필요가 있다. 그것은 우선 이 구상이 2006년 2월에 법안으로 제출된 바 있고, 그 후 남북 관계의 여러 변화에도 불구하고 재차 법안으로 성안되는 등 지속적으로 공론화가 이루어지고 있기 때문이다. 더 주목되는 것은 이 구상을 놓고 북에서도 긍정적인 검토를 했다는 점이다.

먼저 지적할 수 있는 점은 대북 포용정책에 비판적이었던 한나라당이 이 구상을 주도하고 있다는 점이다. 한나라당은 2008년 18대 국회가 개회하자 다시 이 법안을 제출했다. 법안이 다시 제출된 2008년 9월은 남북관계가 경색되고 개성공단도 어려워지는 여건이었기 때문에 이 구상의 진실성은 의심받았다. 왜냐하면 이 구상은 개성공단의 성공 위에서만 구체화될 수 있는 사안인데 반해 당시 개성공단은 남북관계 경색에 의해 위축되고 있었고 정부와 여당은 남북관계를 풀어갈 어떤 해법도 내 놓지 못하는 형국이었기 때문이다. 결국 이 구상은 ‘비핵·개방 3000’의 설계 속에서 북의 핵 포기를 유인하는 경제 구상일 수밖에 없다는 인식이 팽배했던 것이다.

그런데 이 구상이 2009년 9월 하순 남북정상회담 준비를 위한 남북 접촉에서 거론되면서는 의미가 좀 더 분명해 졌다. 핵 포기의 유인책이기 보다는 북의 핵 포기와 동시에 진행해 갈 수 있는 남북협력 사안이 될 수 있었기 때문이다. 당시 남북에서 다시 이 구상을 제안하면서 이러한 성격은 분명해 졌다고 할 수 있다⁵⁷⁾. 결국 이명박 정부 하에서 남북관계가 재개된다면 이 구상은 남북협력의 새로운 확장을 의미할 수 있게 되는 셈이다.

아래의 표는 당시 제기된 평화경제 특구의 운영 구상을 담고 있다. 해당 지역은

57) 『민족21』 특별취재팀은 당시의 남북접촉에서 북이 핵문제와 관련해 “조선반도의 비핵화와 6자회담을 상호 진전시키는데 상호 노력한다”는 수준으로 명기하지는 의견을 냈던 것으로 전했다. 당시 협상에 참여한 사람은 임태희 의원으로 그는 평화특구 법안을 낸 당사자이다. 『민족21』, 2010년 1월호, pp.37~38. 남북정상회담 길은 나중에 가서 협상자가 바뀌었고 북핵문제에 대해 보다 강한 의견이 북에 전해졌다고 알려졌지만 적어도 첫 접촉의 의미에서 볼 때 경제특구가 핵문제 해결과 동시에 갈 수 있다는 의미는 확인된 것으로 해석할 수 있다.

개성을 포함하여 남북에 걸쳐 있으며 독자적인 행정, 사법 체계를 갖는 자치구역으로 홍콩과 같은 일국양제(一國兩制)를 구상하였다. 북의 신의주 경제 특구 구상과도 유사하다는 점에서 무리한 설정은 아니라는 판단이다.

〈표 IV-2〉 통일경제 특구의 운영방향

구분	내용	비고
기본방향	· 최대의 자율과 책임, 투명성	-
운영체제	· 남북이 모두 신뢰할 수 있는 외국인 혹은 한국인 행정장관	· 일국양제 방식 · 외교·국방제외
경제체제	· 입법권, 행정권, 사법권 자치	-
위치	· 자본주의 경제제도, 사유재산제	-
규모	· 중국의 푸둥(1.6억 평)이나 싱가포르(1.8억 평) 등 다른 지역과 비교하여 경쟁력을 갖출 수 있는 면적	· 개성, 파주, 김포, 강화 일원
특징	· 남북한 지역을 포괄하는 경제공동체 실험장	· 복합형 경제특구

자료: 손기웅 외(2009). 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 통일연구원, p.43.

이 특구 구상에 대해 북은, 해주 특구와 파주를 연결해 파주에 남북경제협력단지를 조성하고 이곳에 북의 노동자들이 출퇴근하는 방안으로 이해했던 것으로 보인다. 북은 이 문제를 판단하기 위해 유럽에 실사단을 보내 사회주의권과 자본주의권의 경제협력 사례 조사를 진행했다고 한다. 그 결과 북은 남의 이 제안이 타당성이 있다는 의견 접근을 보였⁵⁸⁾는 것이다.

그런데 이 사업을 성사시켜가는 과정에 대한 북의 이해방식은 남쪽에서 생각하던 것과는 조금 달랐던 것으로 이해된다. 북은 평화경제 특구 문제를 당시 정부가 제안한 서해평화협력특별지대 구상이나 강원도의 ‘금강산-설악산 국제관광 자유지대’ 구상 혹은 철원 접경 지역 내 ‘평화산업단지’ 구상과 동일한 맥락에서 바라보았다고 보여 진다. 여기서 북은 이 문제를 DMZ의 평화적 이용, 그리고 서해평화협력특별지대 운영과 통합해서 보면서 이를 군사접경지구의 긴장완화가 전제될 때 추진할 수 있는 문제로 보았다는 것이다. 여기서 남측과의 차이는 순서이다. 남측의 경우는 경제문제를 통한 군사적 긴장완화라는 관점에서 접근하기 때문에 개별 경제

58) 『민족21』, 2009년 7월호, p.58.

협력이 가능한 반면에, 북은 군사보장 문제의 해결을 먼저 두었기 때문에 사업의 성사 문제를 서해평화협력특별지대 구상에 포함된 서해에서의 공동어로문제의 성사여부와 연계지어 보았다는 것⁵⁹⁾이다.

그렇다면 평화경제 특구는 공동어로수역 설정문제가 해결된 이후에나 가능한 것인가? 그렇지 않다. 이미 2007년 당시에 경제회담이 앞서 진행되면서 장성급 회담을 압박하고 있었고, 결국 공동어로 문제에서 난제가 된 NLL 문제를 회피할 방도가 있었다고 판단된다. 남북은 2007년 12월 28일에서 29일 양일간 진행된 서해평화협력특별지대추진위원회 1차 회의에서 해주항 개발과 해주공단 건설을 위한 현지 방문과 조사, 한강하구 사업의 추진 등을 합의했고, 공동어로수역의 경우도 “남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는데 따라 공동어로를 실시하기로 하고”, 이와 별도로 ‘공동어로협력분과위원회’를 열어 공동어로구역 운영 문제나 수산자원 보호, 수산물의 가공과 유통문제들을 협의하기로 했다는 것이다. 여기서 군사회담이 공동어로수역 내에 잠복된 NLL 문제를 회피하는 방법은, 이 문제를 평화체제 논의로 이동시키는 것이다. 실제로 북은 6자회담을 통해 평화체제 문제를 다루자는 제안을 계속해서 내 놓았고 이 문제는 2009년을 지나면서 가닥이 잡힌 것으로 판단된다. 북이 평화체제 문제를 6자 회담 의제 속에서 동시에 진행하자는 제안을 했을 때, 미국은 2009년 2월과 7월 그리고 11월 등 세 번에 걸쳐 클린턴 국무장관의 언급을 통해 논의할 수 있다는 수용 가능 의사를 확인했던 것이다.

이러한 일련의 흐름은 평화경제 특구 문제의 논리가 현실성을 획득할 수 있는 조건을 구비해 가고 있는 것으로 볼 수 있다. 이제 본격적으로 평화 특구를 준비할 수 있다는 판단이다.

59) 『민족 21』의 취재에 따르면 2007년 11월 14일 남북 총리회담 환영만찬에 참석한 북측 인사는 “우리는 과연 임기 말의 노무현 정부가 서해특별지대 설치를 실천적으로 담보할 수 있을까 하는 의문을 갖고 있다”면서 “서해평화협력특별지대가 원만하게 추진된다면 DMZ를 평화지대화 하는 구상도 실천가능하다”고 말했다는 것이다. 북 인사가 말한 내용의 의미는 서해상 긴장완화가 먼저라는 입장이었다는 것이다. 『민족21』, 2009년 7월호, pp.57~58.

2. 경기도의 평화경제 특구 준비

평화경제 특구 구상은 그 자체로 새로운 운영체계를 갖는 공간으로 제안되었지만 현실적으로는 개성공단과의 연계 속에서 추진될 수밖에 없다. 따라서 북의 근로자가 출퇴근 하는 새로운 공단 체계는 개성공단이 마무리되고서야 가능한 일이다. 평화경제 특구는 개성공단의 2단계 건설 시기와 맞물려 개성공단의 배후지원 기지이자 배후공단으로서 설계되는 것이 바람직하다. 그리고 경기도로서는 이러한 구상을 경기도의 발전과 연계시키는 전략이 필요할 것이다. 아래의 표는 이러한 구상의 일단을 보여주고 있다.

〈표 IV-3〉 개성공단과 파주문산 연계 개발계획을 위한 필요시설

기능	시설	사업단지
출입/통관/검역기능(CIQ)	· 입출국 심사시설 · 검역기능 · 이산가족 면회소	도라산역 CIQ
행정지원/정보지원	· 대북교류협력관련 행정지원 · 관련정부기관 연락소	파주 문산 국제업무 및 행정지원단지
산업분야에 의한 생산 연계기능	· 개성공단 연계 남북경협산업단지 · IT소재, 중간재 제조장	파주 탄현 남북경협단지 (逆개성공단)
물류유통기능	· 물류센타 · 철도, 연계 환적시설 · 트럭터미널	파주 문산 물류유통단지
관광숙박교류기능	· 개성관광/DMZ 관광숙박시설 · 학술/기술교류인력 숙박시설	파주 문산 관광숙박단지
학술/기술교류기능	· 국제세미나장 · 무역/전산/회계/경영/공업경영연수원	파주, 문산 국제업무 및 행정지원단지

자료: 최용환 외(2007). 『개성공단과 경기북부지역 연계발전 방안 연구』, 경기개발연구원, p.125.

이러한 구상 속에는 배후 기지로서의 물류 유통단지, 공동 경제 공간에 참여할 인력들의 숙박단지, 행정 지원 단지에다 개성공단의 확장으로서의 남북경협공단이 설계될 수 있다. 한편, 평화경제 특구는 남북 군사대치 공간인 비무장지대(DMZ)를 평화의 공간으로 설계하는데 기여하게 된다. 북도 이미 ‘평화지대화’라는 개념 접근을 보이고 있다. 따라서 평화공원, 평화·생태관광 자원으로서의 공간 설계 가능성이 높아진다. 국제평화기구나 환경기구를 DMZ 내로 유치하는 사업도 탄력

을 받을 수 있다. DMZ 내부의 지뢰 제거나 군사시설의 처리와 같은 현안도 다룰 수 있다. 남북공유하천, 철도와 도로 등 교통시설 관리도 필요한 사업들이다. 이 모든 문제를 종합적으로 다루는 남북공동의 관리체계⁶⁰⁾를 둘 수도 있다.

평화경제 특구 구상은 경기도가 추진하고 있는 경기도 발전 계획과도 부합된다. 경기도는 2012년까지 파주에 LCD 산업 클러스터 등 11개 산업단지를 조성하고 여기에 70개 업체를 입주시키는 구상을 내 놓고 있다. 이러한 구상은 교통 인프라 구축과 같이 가는 것이기 때문에 평화경제 특구의 기반조성이라는 의미를 지닌다. 자체의 산업 인력과 대북 협력 인재의 양성이라는 차원에서 통일대학 설립까지 이어지면 경기도에서 만들어 낼 수 있는 토대는 대체로 갖추어지게 된다.

이제 경기도로서는 중앙정부와의 협력 관계를 강화하여 평화경제 특구라는 국책사업이 제대로 추진되도록 기여하면서 주민들의 일자리 창출과 기업의 성장에 기여할 수 있는 기회를 잘 포착해야 할 것이다. 더불어 인천시와 같이 사업 상 연계가 깊은 지방자치단체와도 소통하고 협력하여 개발사업이 주민 간 갈등으로 나타나지 않도록 해야 할 것이다.

60) 이와 관련하여 'DMZ 관리청'도 제안된 바 있다. 최용환 외(2009). 『북한 사회의 변화전망과 대북정책의 방향』, pp.145~153.

제4절 설비 위탁형 임가공 산업을 통한 소규모 전용공단의 건설

소규모 전용공단은 개성공단과 같은 특구 방식이 현실적으로 어려운 조건에서 구상되는 남북경제협력사업의 한 유형이라 할 수 있다. 소규모 전용공단의 경우 투자규모가 적고 단기간에 건설이 가능하며 인프라 구축에 드는 비용이 적다는 장점이 있다. 소규모 공단을 구상하는 경우 평양 인근 지역이 유리하다. 인프라 및 노동력이 양호하기 때문이다.

소규모 전용공단 구상의 경우 2007년 5월 통일연구원, 민족화해협력범국민협의회, 한겨레신문이 주최가 된 평양 국제상품전람회 참가단과 북이 나누었던 협의 내용들이 하나의 참고가 될 수 있다. 당시 남측 참관단은 대안친선유리공장 인근 지역의 유리 관련 산업단지 구상과 평양 지역의 경공업 협력단지를 놓고 북과 협의를 벌였다.

대안친선유리공장 인근지역에 남쪽의 유리 관련 산업을 유치하여 유리산업 협력 단지를 조성하는 사업의 경우, 남북의 수요 지점을 명확히 맞추기는 어려웠다. 대안친선 유리공장은 중국이 무상으로 제공해 준 기업으로 판유리를 생산하는데, 제품 일부를 러시아에 수출하고 있다. 북은 당시 열 반사 유리나 보온 유리 등을 추가로 생산할 계획을 가지고 있었으며 생산된 유리를 남쪽에도 수출하고 싶어 했다. 그리고 인근에 병 유리 공장의 유치를 희망하고 있었다. 당시 북은 대안친선 유리공장의 틀을 고정시켜 놓고 남측이 적절한 수준의 투자를 하기를 원했다고 알려졌다.⁶¹⁾ 당시 자용차용 강압유리와 같은 고품질 유리 생산 가능성을 타진했던 남측으로서는 북의 시설로는 이들 생산을 감당하기 어렵다고 판단했으며, 새로운 시설을 남에서 북에 들이는 문제도 타당성이 낮다고 보았다.

평양인근 지역에 섬유나 의류, 신발 협력단지를 남북경협 전용공단의 방식으로 조성하는 문제는 2007년 당시에도 가능성이 높은 부분으로 진단되었다. 당시 북이 공개한 두 개의 공장 - 류원 신발공장과 봉화 피복공장 - 은 설비나 기술 수준이 높은 것으로 평가되었다. 류원 신발공장의 경우 대만계 사출기를 갖춰 놓고 있어 설비가 비교적 최신으로 평가받았지만 최종 완성공정인 제화라인이 1개 밖에 구비

61) 2007년 평양 국제상품전람회 참가단과 친선유리공장 지배인과의 대화는 수출 산업 육성이라는 주제에 맞닿아 있다. 『한겨레』, 2007년 5월 18일자.

되어 있지 않아 설비부족 상태에 처해 있었다. 반면에 봉화 피복공장은 남쪽에서 반출한 기계에 기초하여 남쪽이 보낸 작업 지시서에 따라 물품을 만들어 내고 있었는데, 전형적인 위탁가공공장이었다. 의류 분야에서는 북한 근로자의 기술력이 남쪽에 비해 떨어지지 않는 것으로 평가되었다. 남북신발가공협력 분야와 관련해서는 남쪽에서, 금형 제작을 중국 수준의 단가로 구비할 수 있다면 가격을 1/3수준으로 낮출 수 있다는 판단을 내 놓았고 북은 남측이 설비를 제공한다면 관련 금형을 북이 만들어 낼 수 있다는 반응을 보여⁶²⁾ 북의 노동력 뿐 아니라 저렴한 단가의 기술 인력의 결합 가능성을 보였다.

이 두 가지 경우는 남북경협에 있어 가장 중요한 문제가 경제성임을 확인시켜 준다. 그런 점에서 합작투자로 구성되는 소규모 전용공단을 구성하는 것이 쉬운 일은 아니다.

이 문제에 대해서는 전용공단 또는 특구의 개념을 확장해서 남쪽에 반출된 설비에 기초해서 위탁가공을 수행하는 설비 반출형 위탁가공 구역으로 접근해 볼 수 있다. 이 경우 북의 기술력에 기초한 경쟁력 있는 품목 선정이 가능해 북한 내의 수출 산업도 육성해 낼 수 있을 뿐 아니라 향후 기술 이전을 통한 기업 간 협력도 모색해 볼 수 있다.

설비 반출형 위탁가공 구역은 경기도에서도 검토할 수 있다. 한 연구⁶³⁾는 경기도 지역의 제조업 관련 유희설비를 약 9조 2천억 규모로 추산하고 있다, 여기서 유희설비는 가동률을 기준으로 본 것이기 때문에 사양산업이라는 측면보다는 북으로의 설비 이전을 통해 가동률을 확보하는 측면이 강하다. 반출 가능한 규모가 크기 때문에 경기도로서는 전용공단 문제로도 접근이 가능하다. 다만 여기서 고려해야 할 점은 수요 창출 문제이다. 유희 설비의 의미가 가동률 하락에서 파악되는 것이라면, 그것은 국내 수요의 한계를 의미한다고도 볼 수 있다. 이러한 가동률 하락이 단지 인건비 문제라면 북으로의 설비이전은 활로를 찾게 되겠지만 수요 문제까지 겹쳐 있는 문제라면 향후 판로 문제를 생각하지 않을 수 없다는 말이다.

설비 반출형 위탁가공 단지의 구상이 현실화되자면 여러 준비가 필요하다. 무엇보다도 관련 설비의 현황에 대한 파악이 필수적이다. 유희설비의 경우 고정분이

62) 『한겨레』, 2007년 5월 16일자.

63) 최용환 외(2009). 『경기도의 남북경제협력 추진방안 연구』, 경기개발연구원, p.108.

기보다는 산업 동향에 따라 변동될 수 있으므로 DB체계를 갖추는 것이 필요하다. 그리고 이 단계에서 북과 위탁가공 교역 참여를 희망하는 북측 기업들의 수요를 파악하는 것도 필요하다. 여기에는 기업 설명회와 같은 형식이 적절하다. 남북 상호간에 설비 현황에 대한 정보와 북의 수요가 파악된다는 것은 사업 의지가 있다는 것을 의미하는 것이므로 설비의 이전과 관련한 협력사업의 형식을 정리해 들어갈 수 있을 것이다. 경기도로서는 이 단계에서 지원 행정 체계를 갖추어야 할 것이다. 사업의 규모에 따라 전문 안내자를 두는 수준을 고려할 수도 있고 ‘대북경협추진센터’와 같은 기구를 구성할 수도 있을 것이다. 이러한 기구의 경우 기업에서도 인력을 내어 함께 구성하는 것이 적절할 것이다. 금융 및 세제 지원의 경우는 경기도 차원만이 아니라 중앙정부와의 협의를 통해 더욱 좋은 여건을 마련해 가야 한다. 여기에는 개성공단 사례가 도움이 될 수 있다.

설비 반출형 위탁가공 단지 계획과 관련해서는 우선 시범사업을 추진하여 구체적인 실적을 내는 사업 전형의 마련이 필요할 수도 있다. 이미 지적했듯이 수요 문제를 정확히 파악해야 하고 공단 추진 구조로 진입해가는 것이 난망할 수 있기 때문이다. 이 문제는 2007년 평양 국제상품전람회에 참가한 남측기업인과 북의 기업 사이에 있었던 협의를 통해서도 거듭 확인된 것인데, 북은 당시에도 책임 있는 투자와 설비, 생산 계획을 원했다. 따라서 가능성만을 놓고 부지를 설정하는 등의 진행은 없을 것이다.

결국 이 사업은 경기도가 도내 소재 기업들의 남북경협을 안내하고 지원하는 것에 어느 정도의 비중을 두는가에 사업 성패가 달려 있다고 할 수 있다.

한편, 경기도 차원의 본격적 경협 사업의 추진과 관련하여 도내 대북 경제협력 우수 기업인을 발굴하고 세심한 지원을 이끌어 내는 일은 늘 중요하다. 특히 신의주나 라선 등 북중 접경지역에서 남북경협을 개척하는 기업인의 경우, 향후 남북경협에서 많은 역할을 할 수 있다는 점에서 선구적 의미를 지닌다고 할 것이다.

제5절 신재생 에너지 접근

1. 남북 신재생 에너지 협력의 가능성

남북협력사업의 주요 모델로 떠오르는 신재생 에너지 사업은 여러 가지 점에서 유리하다. 우선 북이 이 사업에 관심이 높고 상당한 기술력도 확보하고 있는 점이 확인되고 있다. 이런 점은 신재생 에너지 협력사업이 북한의 에너지 부족 문제를 해결하기 위한 단순지원 차원을 넘어 수익성 협력사업의 기반으로도 작용할 수 있음을 시사한다.

실제 북은 신재생 에너지의 가능성을 높게 보고 이에 대한 연구를 상당부분 축적해 온 것⁶⁴⁾으로 알려져 있다. 가장 두드러진 성과는 풍력에서 보여 진다. 북은 그간 130개 지역을 선정, 바람세기 분포를 조사해 왔고 그 결과 약 18% 지점에서 초당 4.5m 이상 바람 분포를 확인한 바 있다. 이 규모는 총 4GW의 전력을 생산할 수 있는 수준이다. 북은 그동안 서해안을 중심으로 50W급과 1KW급 풍력 발전기를 1,000여개 설치해 왔고, 국제 NGO의 지원까지 포함하여 2006년 기준으로 총 5,000KW의 풍력 발전 능력을 구비하고 있는 것으로 조사되고 있다.

북의 풍력 에너지 개발의 경우, 국제사회와의 교류가 활발하다는 점도 남북협력사업이 접근하기 유리한 환경이다. 북의 풍력 에너지 개발사업 단위는 평양새기술통계정보센터(PIINTEC)로, 이 단체는 2006년 1월에 세계에너지네트워크(GNESD)에 가입했다. 북은 2009년 12월에는 세계풍력협회, 독일교회개발공사, 중국풍력에너지설비협회 등과 협력하고 있다고 밝히기도 했다. 그리고 스위스 NGO 캠퍼스 퓨어 크리스투스(Campus fur Chritus)는 황해북도에 풍력발전기 300w 급 1기와 2kw 급 2기를 설치, 운영하고 있기도 하다.

북은 그 외에도 태양열, 바이오매스(biomass) 등을 활용한 신재생 에너지 사업도 추진해 왔다. 2009년 12월에 <조선신보>는 북이 다목적 태양열 온실개발에 성공했다고 보도한 바 있다. 2006년에는 평양시 광복거리 내 50세대에 태양열 난방장치를 설치한 것으로 알려져 있기도 하다. 바이오매스의 경우는 2003년에

64) 북의 신재생에너지 발전 현황에 대해서는 『민족 21』 2010년 2월호에 실린 ‘Special Report 북의 신재생 에너지’를 참조하였다.

평양시 력포구역 류현협동농장이 메탄가스를 사용해 난방연료를 조달하고 있다는 평양방송의 보도로 그 실상이 알려졌다, 룡산 협동농장에서도 700여 세대가 메탄 가스 연료를 사용하고 있음도 보도된 바 있다. 그 외에 북은 평균 44KW급의 소수력 발전기 6,600여개를 가동 중에 있다.

남북 에너지 협력 문제에서 신재생 에너지 접근은 두 가지 점에서 미래지향성을 가진다. 우선 첫째로는 신재생 에너지가 국제적으로뿐 아니라 국가적으로도 반드시 추진해야 할 핵심 사업으로 인식되고 있다는 점이다. 국제적으로 본다면, 스웨덴이 이미 2006년에 탈석유를 선언하고, 원자력도 제외한 기초에서 신재생 에너지를 통해 15년 내에 에너지 자급자족을 이루겠다고 선언했다. 풍력 산업을 선도해 왔던 독일의 경우도 2,050년까지 에너지 소비를 2000년의 60% 수준으로 줄이면서 신재생에너지 비율을 50% 늘이겠다는 계획을 발표했다. 미국도 예외는 아니다. 2009년 1월에 오바마 행정부는 에너지 독립과 온실가스 감축, 일자리 창출에 관한 정책을 발표하면서 신재생 에너지의 긍정성을 확인하였다.

국내적으로도 신재생 에너지 개발 구상은 확장 일로에 있다. 2010년 10월 13일에 열린 제9차 녹색성장위원회 회의에서 정부는 신재생 에너지 사업에 40조원을 투자한다고 발표했다. 태양력과 풍력을 제2의 반도체산업과 조선 산업으로 각각 육성한다는 구상이다. 차세대 태양전지와 해상용 대형풍력 등 `10대 핵심 원천기술'을 개발하는 데 1조 5천억 원을 투자하며 태양광 장비와 풍력 부품 등 8대 소재·장비 개발과 국산화에 1조원을 지원하는 등 연구개발(R&D) 분야에도 3조원을 지원한다는 구상⁶⁵⁾이다. 이 계획은 지난 2009년 1월 13일에 정부가 내놓은 신 성장 동력의 발굴과 비전 및 발전전략의 연장이라 할 수 있는데, 당시 정부는 2013년까지 세계 태양광 시장의 10%와 수소전지연료 시장의 5%를 점하겠다는 구상을 발표한 바 있다. 2009년 당시에 정부는 국내 화석 에너지 소비율 83%를, 61%로 줄이면서 2030년에는 신재생 에너지 비율을 11% 수준으로 확대한다는 구상도 내놓았다. 그 계획대로라면 현재 신재생 에너지 발전 총량 80MW는 2030년에 가서 3,200MW 수준이 되는 셈⁶⁶⁾이다.

신재생 에너지는 한반도 차원에서는 평화적 의미도 내포한다. 단적으로 북의

65) 『연합뉴스』, 2010년 10월 13일.

66) 이상훈 외(2009). 『경기도 신성장동력 육성방안』, 경기개발연구원, pp.8-11.

핵개발의 한 원인인 에너지 부족 문제를 원자료가 아닌 신재생 에너지로 해결하는 방안이 가능하기 때문이다. 북의 핵 폐기 대가로서 경수로를 제공한다는 발상은 1994년 북미간 제네바 합의 사항이었다. 그리고 이 합의에 기초하여 북한 지역 실포에 경수로 건설이 시작된 것은 주지의 사실이다. 문제는 경수로조차 핵무기 개발에 이용될 수 있다는 우려가 크다는 점이다. 실제로 신재생 에너지는 원전을 대체할 대안적인 문제로 부각되어 있기도 하다. 2007년 2월 독일 녹색당의 한스 오셉 펠 의원의 분석에 의하면 경수로 2기의 총 용량은 2GW이고 1년간 생산총량은 14TW(1TW는 1조 와트)로 이는 북의 신재생 에너지 발전규모와 맞출 수 있다고 보았다. 그는 77억 유로 비용의 신재생 에너지 개발로 원전을 대체하자고 제안⁶⁷⁾하고 있다.

신재생 에너지가 평화의 에너지가 되려면 규모가 확보되어야 하는 데, 여기에 대해서는 긍정적인 연구결과가 있다. 아래의 표는 한반도의 재생에너지 잠재량을 분석한 결과이다.

<표 IV-4> 한반도의 재생에너지 전체 잠재량

(단위: 천 TOE, %)

태양열	태양광	풍력		수력	바이오 메스	지열	해양 (조력/조류)	총계
		육상	해상					
870,977 (50.0)	585,315 (33.4)	12,338 (0.7)	22,021 (1.3)	20,867 (1.2)	2,325 (0.1)	233,793 (13.4)	2,847 (0.2)	1,750,933 (100)

주: 1) 기술적 잠재량이란 현재의 기술수준으로 산출할 수 있는 최종 에너지량을 나타낸 값으로 기기의 시스템 효율 등을 적용하여 산출함

2) 태양광의 기술적 잠재량은 현재의 기술수준인 태양광 변환효율 15%를 적용함

자료: 현대경제연구원(2009). 『신 성장모델의 모색, 태양광 클러스트』, VIP Report 통권 368호(5월 7일, p.7.에서 재인용.

이 표는 한반도 전체 활용 가능한 재생 에너지 잠재량을 1,750,933천TOE(석유환산톤)으로 보며 그 중에 태양광이 5,85,315천 TOE로 전체 33.4%를 차지하는 것으로 분석한다. 이러한 규모는 신재생 에너지가 핵에너지를 대체할 수 있는 평화 에너지로서도 작용할 수 있음을 시사한다고 하겠다.

67) 『민족21』, 2010년 2월호, p.168. 그 외에도 시민단체인 ‘에너지 전환’의 이필렬 교수가 2005년에 학술회의에서 발표한 자료에서 “경수로 건설비를 최대 7조원으로 잡고 절반씩을 각각 태양열발전(1KW/800만원)과 풍력발전(1KW/15억원)에 투입하면 각각 70만KW와 350만 KW의 전력을 생산할 수 있으며 이는 420만 KW로 원자력 발전소 1.5개와 맞먹는 전력량”이라고 분석한 바가 있다.

남북 신재생 에너지 협력사업은, 태양광 발전 분야에서 좀 더 구체화되었다. 이를 연구한 학자들은 이 문제를 신성장동력의 관점에서 접근⁶⁸⁾하고 있다. 이 연구에 따르면 세계 태양광 신규 보급률은 2009년 이전의 4년간 50% 수준의 성장률을 보이는 신 성장산업이다. 학자들이 태양광 분야의 높은 시장성에 주목하는 이유는 한국의 높은 기술력을 고려한 때문이다. 태양광 분야에서 선진국의 기술 수준을 100으로 놓았을 때 한국은 83 수준이다. 높은 기술수준이며 또한 대부분 국산 기술력이다. 이 연구에서는 태양광 산업을 남북경협 모델로 접근하고 있는데, 그 이유는 이 사업이 기술집약적인 부분과 노동집약적인 부분의 협력이 필요한 것으로 보기 때문이다. 여기서 남북협력의 일차적 고려점은 북의 저임 노동력이다.

태양광 사업이 남북경협의 형식으로 제안되는 또 하나의 이유는, 이 협력사업이 북의 에너지 문제를 해결해 나갈 수 있는 기회를 제공한다는 판단 때문이다. 사업성 분석을 바탕으로 해서 이루어지는 이러한 연구 결과는 신재생 에너지 분야에서 남북협력의 상호 긍정성을 고양시키고 있다. 참고로 민간차원에서 북한의 신재생 에너지 문제에 접근한 남북협력사업으로는 부산경남우리민족이 추진한 500kw급 ‘평양우리민족햇빛발전소’가 있다.

2. 신재생 에너지 남북협력과 경기도의 접근

1) 소규모 협력형 모델

신재생 에너지의 남북 협력을 구상하면서 경기도가 취할 수 있는 하나의 모델은 부산우리민족서로돕기운동이 추진한 소규모의 태양광발전소나 스위스 NGO 캠퍼스 푸어 크리스투스(Campus fur Chritus)의 풍력 발전기가 있을 수 있다. 그러나 이러한 접근은 협력사업의 발전 가능성에 비추어 단편적이다.

새로운 모델을 검토하면서 먼저, 남북 협력사업을 통해 북측 지역에 건설된 설비에서 생산되는 신재생 에너지를 남쪽에서 구매하는 구상은 상정하기 어렵다는 점을 확인해 두고자 한다. 에너지 교역 모델에서 북에서 남으로 오는 송전은 검토 대상이 아니라는 것이다.

68) 현대경제연구원(2009). 『신 성장모델의 모색, 태양광 클러스트』.

한편, 중국의 원거리 지역에서 적용되었던 신재생 에너지 개발 모델에서도 약간의 교훈을 얻을 수 있다. 이 모델에 대한 연구⁶⁹⁾는 신장이나 내몽고처럼 중국 내 원거리 지방의 에너지 수요를 충족하기 위해 중국이 신재생 에너지를 설치한 데 따른 경제성을 분석하는 것이다. 이 모델은 대상 지역이 송전 시설을 갖추기 어려운 원거리 지역이라는 점이 북한의 신재생 에너지 개발과의 차이점이지만, 풍력, 태양력과 같은 신재생 에너지 자체가 중앙 송전 방식이 아니라 고립된 소지역의 자체 에너지 생산이라는 점에서 공통성이 없는 것은 아니다. 이 연구가 주는 시사점은 두 가지이다. 하나는 에너지 시스템 운영에서 풍력이나 태양력 하나만이 아니라 복합형이 경제성이 높다는 조사결과가 나왔다는 점이다. 두 번째는 현지 주민들이 신재생 에너지를 구매할 의사를 가지고 있다는 점이다. 현지 주민들의 에너지 소요는 주로 음식과 약품 냉장, 집안 조명, 성인과 아동을 위한 저녁 수업, 양수기와 같이 지역의 경제개발을 보조하기 위한 소형전동기 사용 등이었다. 주민의 입장에서 전력은 비용을 지불하는 것으로 이해되기 때문에, 경제성이 있다면 신재생 에너지 생산 설비를 설치하고 생산한 전력을 구매한다는 것은 당연한 이치였다고 할 수 있다.

주민들의 에너지 구매와 관련해서, 북의 경우는 세금으로 정산되고 있다는 점에서 접근 못할 일은 아니다. 여기서는 정부의 에너지 보조금의 의미가 포착될 수 있다. 다시 말해 북한의 정부나 지방 행정주체와 경기도의 협력에서 정부 보조금 수준은 경기도가 감당한다는 의미이다. 그러나 기업의 몫으로 돌아가야 할 사용료의 일부는 역시 보전되어야 한다.

사용료 예산 확보와 관련해서 다루어 볼 또 하나의 접근은 탄소배출권 확보이다. 이는 북의 석탄 사용량을 줄여주면서 확보되는 권리를 남측이 가지는 것으로 비용보전의 유력한 대체수단이다. 이 문제는 뒤에서 세부적으로 다루려고 한다.

북의 에너지 기술력과 관심을 고려할 때, 자재 제공은 남에서 말고 남북이 함께 설치하며 관리는 전적으로 북이 맡는 방식이 가능할 것이다. 이 방식을 고려하면서 국제협력도 모색될 수 있다. 이미 유엔개발계획(UNDP)가 2010년 2월부터 북한에 풍력과 태양력 등 대체 에너지 개발 부분에 관심을 두고 많은 예산을 배정했다.

69) Aiming Zhou · John Byrne, "Renewable Energy for Rural Sustainability: Lesson from China," *Bulletin of Science, Technology & Society*, Vol. 22, No. 2 April 2002, pp.123~131.

UNDP의 계획에는 시설의 설치 뿐 아니라 기술의 전수나 북의 에너지 전문가들의 해외연수 계획을 포함하고 있다. 교육은 일종의 부가된 조건인데, 성사된다면 더욱 발전적이다. 국제협력이 수반된다면 비용 보전도 좀 더 원활해 질 수 있을 것이다.

풍력과 태양력을 통한 전력 생산도 충분한 검토대상이지만 경기도의 경우는 우선적으로 바이오매스 에너지로 접근하되 축분을 중심으로 활용해 가는 것이 적합하다는 판단이다. 이는 경기도의 주력 협력사업인 농업협력과의 연관도 높일 수 있고 나아가 경기도의 자원을 활용할 수 있는 가능성도 높다는 점이 장점이다.

바이오매스 에너지 발생에서 축분의 효율성은 매우 높은 것으로 연구⁷⁰⁾되어 있다. 바이오매스 에너지는 곡분, 감자류 등 전분질 계, 사탕수수 등 당질 계, 초분, 임목, 볏짚, 왕겨 등 셀룰로오스 계, 종이, 음식쓰레기 등 유기성 폐기물, 그리고 가축의 분뇨, 사체와 미생물의 균체 등 단백질 계 자원에서 생산되는데, 축분, 그 중에서도 돈분(豚糞)의 효율성이 높다. 1,000마리의 돼지를 상정할 경우 267KWh의 전력이 생산가능하며 이는 14개의 상용 히터를 가동하는 수준⁷¹⁾이다, 관련 플랜트의 경우도 돼지 1,000두를 기준으로 설치비는 1억 5천만 원 수준이며, 돼지 1,000두의 구입비 3억원과 돈사 설비 4,300만원을 합쳐 5억 원 정도라는 판단이다.

경기도의 경우 축산 농가에서 발생하는 온실가스 배출량이 국가 전체 배출량의 1/5 수준에 달할 만큼 축산업이 밀집해 있어, 경기도 자체의 바이오매스 에너지 활용 필요성은 높은 편이다. 경기도로서는 자체로 관련 기술을 발전시키면서 북과의 협력사업을 진행할 수 있을 것이다.

이 사업의 국제협력 가능성도 높은 편이다. 1990년에 설치된 지구환경지구(GEF)는 환경프로젝트에 기금을 지원하고 있다. 지원 기금은 UN의 기후변화협약(UNFCCC, 1992년 체결)의 실천 방안 마련을 위해 체결된 교토의정서(Kyoto Protocol, 1997년 체결) 관련, 온실가스 감축에 집중되고 있다. 교토 의정서에서

70) 이한희(2007). “바이오가스와 남북한 신재생에너지 협력: 국제기구와의 협력을 중심으로”, 삼성경제연구소, Issue Paper, 8월 27일, pp.17~18. 삼성경제연구소 홈페이지.

71) 60kg 돼지가 하루 8.6kg의 분뇨를 내고 해당 분뇨에서 배출되는 COD(바이오가스의 연료)를 6.6%로 상정했다. COD 1kg에서 발생하는 바이오 가스는 약 0.54m³로 보았으며 1m³의 바이오 가스는 0.87KWh의 전력을 생산한다. 이한희(2007). “바이오가스와 남북한 신재생에너지 협력: 국제기구와의 협력을 중심으로”, p.20.

는 선진국의 對 개도국 온실가스 감축사업인 CDM(Clean Development Mechanism)에 참여하는 방법이 있다. 이 프로젝트에 등록하면 온실가스 감축분을 의무감축 대상국에 판매할 수 있다. 특정 국가에서 GEF 기금으로 교토 의정서 프로젝트를 추진하려면 해당국가가 교토 의정서를 비준해야 하고, 프로젝트에 시행 주체로 가입해야 하는데 남북이 모두 해당요건을 갖추고 있다. 북한의 경우도 1994년에 GEF에 가입했고 2005년에는 교토의정서도 비준했기 때문이다. 따라서 북한은 “에너지 효율 제고” 및 “신재생 에너지 증진”의 명목으로 GEF의 실행 프로그램에 참여할 수 있다.

한국의 경우는 교토의정서 상 첫 번째 대상기간인 2008-2012년까지는 개도국으로 분류되어 의무감축 대상국에서 제외되었지만 2013년에 시행되는 2단계에서는 의무감축 대상국이 되는 만큼 대책이 시급하다고 할 수 있다. 따라서 기후변화 협약에 대응해야 하는 남한의 조건과 전력난에 시달리는 북의 처지를 연계하는 방안을 찾고 이를 국제 프로그램과 연계하는 구상이 필요해졌다. 그런 점에서 자유무역협정(FTA) 체결로 인해 피해가 예상되는 축산업을 북에 일부 이전시키면서 바이오 가스로 생산되는 전력은 북에 주고 육류를 배분하는 방안⁷²⁾은 충분히 검토가 가능할 것이다.

바이오매스 에너지원을 개발하는 남북의 합의가 순조롭게 이행된다면 북의 돼지사육 협동농장 전체가 이 사업 대상에 포함될 수도 있을 것이다. 참고로 국제식량농업기구(FAO)가 2003년 기준으로 추산한 북의 돼지 수량은 540만두 수준이며 협동농장에서 키우고 있다.

2) 산업 협력형 모델

남북 에너지 협력을 규모 있게 설계하자면 산업 협력적 접근이 유력하다. 여기서는 태양광 클러스터 모델이 참고가 될 수 있다. 태양광 산업 클러스터 모델은 아래의 설계 구상에서 잘 보여 진다.

72) 이한희(2007). “바이오가스와 남북한 신재생에너지 협력: 국제기구와의 협력을 중심으로”, p.30.

〈표 IV-5〉 남북태양광 산업 클러스터 모델

	남한		북한		남북한공동
부문	기술집약 부문		노동집약 부문		공동 부문
제품	폴리실리콘	잉곳/웨이퍼	셀	모듈	공장설치
비교우위	세계 1위의 반도체 기술력 활용		중국보다 저렴한 인건비 활용		DMZ 또는 남북접경지역에 세계최대 태양전지공장 (또는 발전소)설립
생산요소	자본, 기술제공		노동, 부지 제공		

현대경제연구원(2009). 『신 성장모델의 모색, 태양광 클러스터』, p.8.

태양광 산업의 발전 가능성에 대해서는, 2008년 기준으로 태양광 시스템 설치 부문에서 한국이 세계 4위를 점한 것⁷³⁾에서 확인할 수 있다. 태양광 클러스터 모델에서 경기도가 강점을 가질 수 있는 점은 다음의 두 가지이다. 하나는 경기도의 산업적 잠재성이 높다는 점이다. 2004년 기준으로 경기도의 IT 제조업체수는, 정보통신기기를 놓고 볼 때 전국 대비 42.31%를 점할 정도로 집적도가 높다.⁷⁴⁾

경기도 내 태양광 직접 사업체는 2009년 기준으로 385개이다. 이는 적지 않은 수이지만 특별히 많다고도 할 수 없다. 그러나 경기도의 태양광 산업의 발전 가능성은 이러한 수치보다 더 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 태양광 산업은 기술적으로는 태양전지용 실리콘 생산, 웨이퍼 생산, 태양전지 생산, 태양전지 모듈 생산 및 태양광 PCS 등의 B.O.S(balance of system) 등 5가지 분야로 나눌 수 있어서 유관 기업의 소재가 판단의 기준이 되기 때문이다. 여기서 웨이퍼 방식의 태양전지는 반도체 방식과 유사하며, 박막 비정질 태양전지는 TFT-LCD 공정과 유사하다. 따라서 전자정보기기, 반도체, 정밀기기, 기계 등 경기도의 점유율이 높은 유관 산업의 연계를 높여 사업적 집중을 이루어 나갈 수 있다는 점이 경기도의 강점⁷⁵⁾이라는 것이다. 실제 남북태양광 클러스터 모델의 경우도 반도체 기술력을 그 중심에 놓고 있다.

두 번째로는 이 모델이 경기도가 접근하기 쉬운 남북접경지대에 설치하는 구상

73) 이상훈 외(2009). 『경기도 신성장동력 육성방안』, p.68.

74) 김군수 외(2006). 『경기도와 산동성간 IT산업 협력 방안』, 경기개발연구원, p.5.

75) 이상훈 외(2009). 『경기도 신성장동력 육성방안』, p.69.

으로 설계되고 있다는 점이다. 사업 품목만 다를 뿐 남의 자본과 기술, 북의 노동력이라는 전형적인 산업 협력 모델이기 때문이다.

경기도로서는 두 가지 접근 방식이 있을 수 있다. 하나는 평화경제특구 구상 속에서 이 사업을 설계하는 것이다. 다른 하나는 경기도 전용공단 차원에서 이 문제에 접근하는 것이다. 아무래도 전자가 현실적이다. 그러나 이 두 가지 접근 모두 경기도가 자체의 준비 작업을 추진하는 정도에 의해 결정될 것이다.

3) 경기도 자체의 신재생 에너지 발전 토대의 구축

남북협력사업 가능성을 포함하여 경기도 자체의 발전이라는 차원에서도 신재생 에너지 발전이 모색되어야 한다. 자체의 기술력과 관련 기업, 재원 등을 확보하는 것이다. 관련하여 신재생 에너지 산업이 높은 고용 창출 효과가 있다는 점을 감안할 필요도 있다. 아래의 표는 신재생 에너지 산업이 창출해 낼 고용효과를 잘 보여준다.

<표 IV-6> 신재생 에너지의 고용창출효과(1Mw 생산 시)

화력	풍력	바이오	태양광
0.3명	3.6명	13.5명	27.3명

자료: 신성장동력포럼(2008); 현대경제연구원(2009). 『신 성장모델의 모색, 태양광 클러스트』, p.7에서 인용.

주: 1) 1Mw는 평상시 전력 사용량을 기준으로 300가구 정도가 사용할 수 있는 전력량.
2) 한국, 미국, EU평균

국가적 과제이자 지방 정부 최대의 과제인 일자리 창출에 기여하는 바가 큰 분야가 바로 신재생 에너지 개발 분야이다. 경기도의 신재생 에너지 발전과 관련해 서 검토할 수 있는 사례는 미국 캘리포니아 주정부의 정책과 노력⁷⁶⁾이다.

캘리포니아의 신재생 에너지가 전체 전력에서 차지하는 비율은 2002년 11.0%, 2007년 11.8%, 2008년 10.6%이다. 2008년 기준으로 보면 지열이 4.5%, 바이오매스가 2.1%, 소형수력이 1.4%, 풍력이 2.5%, 태양에너지가 0.2%

76) 이 사례는 김혜정(2009). “캘리포니아의 재생가능 에너지 정책”, 포스코청암재단, 『2008-2009 NGO Fellowship 연구보고서』, pp.34~44.을 참고했다.

이다. 이 비율은 2020년에는 33%로 확대되도록 정책이 확정되어 있다. 캘리포니아는 이러한 신재생 에너지 발전 정책을 통해 2009년 기준으로 35년간 150만 명의 일자리를 창출했고, 미국 내에서 1인당 전기 소비량이 가장 적은 주로 기록되었다.

캘리포니아는 1943년에 주내 대도시인 로스엔젤레스에서 발생한 치명적인 스모그 오염 사태에 대한 자각에서 출발하여 자동차 대기가스 문제에 주로 접목했지만, 점차 재생가능 에너지 개발에 관심을 고조시켜왔다. 캘리포니아의 재생에너지 개발에는 태양 에너지 개발자에 대한 투자세액 공제와 설치 보조금 지급 정책(1976)이 주효했다. 그리고 재생 가능한 전력구입 소비자 리베이트를 KWh당 1.5센트 제공(1999)했고, 전력회사로 하여금 재생가능 에너지로부터 20%의 전력을 구입하도록 하는 재생가능에너지의무할당제(RPS)를 도입(2002)했다, 태양전지 시스템을 도입하는 집과 빌딩의 주인에게 인센티브를 제공하는 주법 통과(2006)도 이어졌다. 버클리시의 경우, 건물주들이 태양지붕을 설치할 경우 투자한 비용을 세금에 부과해 20년에 걸쳐 갚도록 한 것이 하나의 예이다. 이 비용은 부동산세금과 유사한 수준이거나 전력 절약으로 인해 얻는 비용보다 적다는 것이 확인되고 있다. 샌프란시스코 시의 경우는 태양광 설치를 위해 10년간 매년 250만 달러의 보조금을 지급하는 계획을 세웠다. 캘리포니아가 내 걸고 있는 ‘100만 가구 태양지붕 프로그램’의 일환이다. 캘리포니아는 ‘Go Solar Campaign’을 걸고 목표량 3,000메가와트 태양광 건설 프로젝트를 추진하고 있다.

태양광 외의 풍력 발전 분야도 성장이 빠른 편이다. 세계풍력협회는 2008년 기준으로, 그간 1위를 독주해 온 독일을 따라잡고 미국이 세계 1위의 풍력 발전 국가가 되었음을 확인했다. 여기에는 캘리포니아의 노력이 주효했다. 캘리포니아의 풍력 개발은 텍사스주와 오하이오와 주에 이은 세 번째다. 미국의 풍력 에너지 효율성은 1993년 1KW 당 약 7.5센트에서 2009년에는 3.5센트 수준으로 떨어지면서 석탄이나 핵 발전과 비교해서도 가격경쟁이 가능한 수준에 올랐다는 분석이다. 주 정부는 대형 발전에서는 물론이고 10kw나 그 이하 규모의 풍력 발전을 송전망과 연결하는 것에도 리베이트 프로그램을 운영했다.

캘리포니아 재생에너지 정책이 늘 밝은 면만 있는 것은 아니다. 여전히 캘리포니아 주민 1인당 온실가스 배출량은 중국의 5배, 인도의 12배에 달한다. 이는 미국

평균 수준이다. 캘리포니아 주민도 아직 미국 자동차 문화에서는 벗어나지 못한 것이다. 캘리포니아가 고속전철을 도입하려는 것도 캘리포니아 신재생에너지 정책의 연장선상에서 볼 수 있다.

한국의 경우 미국의 주 정부에 비해 그 권한이 매우 약하기 때문에 캘리포니아 주정부 수준의 정책은 조금 먼 일처럼 보인다. 그러나 신재생 에너지 발전을 모색하고자 한다면 충분한 참고사례가 될 수 있다.

경기도 차원의 신재생 에너지 발전 노력이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 아직 본격화되었다고 보기 어렵다. 2007년 기준으로 경기도의 신재생 에너지는 전체 소비량의 3.01% 수준이다. 신재생 에너지 자원별로 구분해 보면 폐가스, 산업폐기물, 폐목재 등을 활용한 폐기물 부분이 전체의 79.5%를 차지하고 있다. 그 뒤를 수력과 바이오가 잇는다. 청정에너지라는 차원에서 접근하는 신재생 에너지 개발 측면은 여전히 관심이 낮다고 할 수 있다. 한편, 파주 시설공단, 안성시 국제축산, 이천시 모전단지, 수원시 국립축산과학원 등 4개 지역에서는 가축 분뇨 바이오 시설이 가동 중이다. 바이오매스의 시범사업으로 이해된다. 이 분야 사업은 좀 더 적극적으로 추진할 동기와 여력이 있어 보인다. 태양광의 경우는 추정된 부존 잠재량은 9.7% 수준이지만 가용 잠재량이 15.4%를 차지⁷⁷⁾하고 있어 가능성이 무척 크다 할 것이다.

경기도로서는 캘리포니아와 협력사업을 추진할 수 있다. 그리고 이 협력사업을 남북협력에 연계할 수도 있다. 캘리포니아 소재의 민간단체를 끌어 들일 수도 있다. 참고로 샌프란시스코에 적을 두고 있는 노틸러스의 경우, 이미 1997년부터 2003년 사이에 북과 풍력발전기 사업을 공동으로 진행한 적이 있다.

77) 이상훈 외(2009). 『경기도 신성장동력 육성방안』, p.66.

제 5 장

정책제언

제 5 장

정책 제언

남북관계는 여전히 어렵다. 정치, 군사적인 요소가 강하게 작용하는 남북관계의 특성 때문이다. 그러나 변화가 모색되고 있다. 국제사회는 남북의 협력과 동북아의 평화를 요구한다. 국민은 인도주의라는 가치가 남북관계에서 계속 지켜지기를 희망하고 상호 도움이 되는 남북협력 모델이 왜 없겠느냐고 반문한다. 이런 시대적 흐름이 화해와 협력의 남북관계를 모색하게 하는 힘이다. 이럴 때 필요한 자세가 역지사지이다. 이번 연구가 북의 경제발전 전략에 대한 이해로 다가가고, 여기에서 경제협력의 가능성을 모색하는 이유이기도 하다.

북의 경제발전 전략을 살펴 접근하는 남북경제협력은 대략 8가지로 제안되고 있다. 농업개발, 에너지 협력, 인프라개발, 산업협력, 수출산업 활성화, 자원공동개발, 인력개발, 경제특구 및 산업 단지 조성 등이 그것이다. 이러한 과제는 북의 경제발전 전략에서 ‘실리’적 요소를 찾아 추구하는 것이다. 북의 경제 노선은 국방공업과 경공업·농업 동시발전 전략이지만 부족의 경제는 자원의 효율적 배분을 어렵게 한다. 따라서 북의 전략은 모순을 담지하고 있다. 결국 이 부족의 경제 속에서 현장의 경제일꾼들이 ‘실리’의 요소를 발견하고 이를 실적으로 만들어 국가발전의 주요 요소로 확대하도록 안내하는 것이 남한의 역할이다.

경기도와 같은 지방정부는 이러한 전략적 접근에서 중요한 한 부분을 담당할 수 있다. 이것은 단지 중앙정부의 예외적 요소로의 접근을 의미하는 것은 아니다. 지방정부는 남북화해와 협력, 그리고 통일의 지향 속에서 많은 설계를 할 수 있다. 그러한 설계는 지방정부의 자원을 효율적으로 끌어내는 요소로 작용하기도 하고, 더 나아가 중앙정부로 하여금 지방정부와 더불어 국가발전의 미래를 꾸려나가도록 만드는 힘이기도 하다. 지방정부 중에서도 접경지역에 위치한 지방정부가 이러한 설계에서 장점을 가지고 있다. 경기도가 ‘희망 경기 2014’를 설계하면서 “이 계획은 경기도가 대한민국을 선진 일류 통일국가로 이끌 방향기가 될 것”이라고 언명했

을 때, 이러한 모습은 이미 구체성을 획득하고 있다.

이번 연구에서 경기도의 설계는 크게 네 가지 사업으로 구성했다. 이 네 가지 사업에는 경제협력의 8가지 제안 방향이 종적으로 횡적으로 교차하고 있다. 남북농업협력은 그간 경기도의 남북협력사업의 백미이다. 이번 연구에서는 거점지구 협력 방식과 종자개발 협력을 구상했다. 거점지구 협력에서는 자생력 확보를 위한 축으로 축산사업을 통한 비료체계 확보와 농기계 부품공장을 포인트로 삼았다. 이 체계를 통해 작목체계의 확대, 잉여생산물 증대 및 남북교역의 가능성을 높였다. 또한 거점 지역을 황해도로 인도하기 위해 개풍군 지역에 ‘임목종자관리센터’를 설립할 것을 제안했다. 경기도의 당곡리 모델을 경기도의 말라리아 방역 지역으로 확장하는 구상도 살폈다. 종자의 연구와 개발 분야에서는 중앙정부가 합의를 해 놓고도 지체한 종자개발 기관의 설치를 경기도가 나서서 추진하자고 제안하고 있다. 이러한 사업들을 통해 북한 농업 문제에 총체적으로 접근하고, 대북농업협력 기관들 간의 네트워크 중심에 경기도가 설 수 있도록 준비하자는 것이다.

둘째로, 평화경제 특구의 구상에서는 실행 가능성에 주목했고 경기도 독자적인 ‘희망 경기 2014’와의 연관효과에 기대를 걸었다. 파주를 중심으로 한 산업지구, 통일대학, DMZ 평화공원화 구상이 모두 현실로 전환될 수 있다. 경기 동북부 지역의 물류와 산업, 행정과 관광 및 편의시설과 더불어 이들 지역과의 원활한 교통체계도 포함되어 있다. 이는 국가 미래 전략과 연동해서 경기도의 가치를 높이는 설계이다.

셋째로 설계한 설비 반출형 위탁 가공 산업 단지 구상은 경기도 차원의 남북경협 모델을 준비하는 차원에서 기존 경험과 아이디어를 검토하였다. 기업이 참여하는 남북 경제협력 모델인 만큼 경제성이 핵심이었고, 그것은 수요 문제로 제기되었다. 반출되는 유희설비가 가동률과 관련이 있는 만큼, 남에서는 판로문제가 있었고, 북에서는 노동력 가동이라는 차원에서 작업 물량의 확보문제가 관심이었다. 따라서 부지 설정으로 논의를 띄우기 보다는 수요조사가 먼저였다. 의류나 신발, 섬유 등 북의 기술력이 보장되는 분야에서 경협을 시도할 기업을 발굴하는 것도 중요하고, 농업협력사업이나 신재생 에너지 협력사업 등 경기도의 남북협력 모델 속에 참여할 해당 기업을 발굴되는 것도 중요한 일이었다. 그런 점에서 이 사업은 경기도의 남북협력사업의 제반 모델과 깊이 연동되어 있는 것이다.

마지막으로 신재생 에너지 남북협력사업은 현실 문제로서 또는 미래 모델로서 설계했다. 현실 문제라 함은 북의 관심과 연구 기술력의 축적을 확인할 수 있었다는 점에 관한 것이고 또 국내에서도 신 성장 동력으로 개발이 활발하기 때문이다. 그리고 여기서의 미래형은 시간의 문제가 아니라 보편성으로 접근되어 있다. 세계적 추세라는 얘기다. 또한 북의 핵무기 폐기라는 목표에 부합하는 면도 있다. 사업 모델과 관련해서는 이미 국내 연구진에서 제안한 태양광 클러스터 사업과 축분을 활용한 바이오매스 에너지를 검토했다. 태양광 클러스터 모델은 평화경제특구 구상과 맞닿아 있어 경기도가 검토할 필요가 있고, 남북협력사업이 더디더라도 경기도 자체의 태양광 산업 발전을 위해서도 추진해야 할 일로 보았다. 그러자면 무엇보다도 경기도에서 신재생 에너지 사업에 대한 관심을 높이는 것이 필요하다는 판단이다. 그런 점에서 캘리포니아는 참고보아도 좋은 사례이다. 두 번째로 바이오매스 에너지 개발 모델은 경기도에게 맞춤형 사업이라는 판단이다. 경기도내 해당 자원도 풍부하고 기후변화협약에 우리 스스로도 대응해야 하는 문제인데다가 국제기구를 통해 일정 부분의 재원을 확보할 수 있는 점이 장점이다. 그리고 이미 설계해 둔 경기도 농업 협력사업의 축분 활용 유기질 비료 생산 시스템과 충돌하지 않는다는 점도 사업 접근성을 높인다.

제기된 사업들의 현실성을 높이기 위해 경기도가 취할 수 있는 정책 접근으로는 다음과 같은 네 가지 점을 고려해야 한다. 첫째, 추진체계를 계통화해야 한다. 각 사업은 각 분야의 전문성과 적절한 대북 파트너십을 요구한다. 경기도는 제2형 정부지사와 기획행정실의 남북관계 담당관 구조를 확보하고 있는 만큼 행정 지원구조는 어느 지방자치단체보다 앞서 있다. 여기에 사업의 전문성을 가미하여 농업 분야, 산업 분야, 기술 분야 등 가용 가능한 경기도 차원의 협의구조를 설치할 필요가 있다. 이들 각 분야에는 대북 파트너 관계를 형성하고 있는 민간 인사도 연계되어 있어야 한다. 제기되고 있는 경기도 사업은 결정하고 집행하는 과정으로서만이 아니라 구상하고 설계하고 북과 협의하는 부분에서 더 많은 지혜를 모아가야 하기 때문이다. 이러한 각각의 체계는 다양한 의제를 다루면서 경기도 대북 사업의 미래에 기여할 것이다.

둘째, 재원 구조를 다변화하며 특히 국제 자금을 확보할 수 있도록 노력해야 한다. 경기도 남북교류협력기금은 그 자체로 사업 전체를 충당할 수 있는 규모는

아니다. 인도지원 분야는 전액의 지원금으로 편성이 가능하겠지만 큰 규모의 사업에서는 공동 펀드적인 측면이 강하다고 볼 수 있다. 은행과 신용협동조합 등 경기도의 지급 보증을 통해 민간 가용 자금을 확보할 수도 있겠지만 신용 리스크를 우려하지 않을 수 없다. 대기업이 사회적 기여 차원에서 운영하는 펀드도 지자체에 할당될 만큼 여유롭지 않다. 중앙정부의 재원은 국책 사업 여부와 연관되어 다루는 부분이기 때문에 별도로 고민해야 한다. 그런 점에서 사업의 특성에 맞게 해당 단체와 조합의 자금을 운영하는 것이 필요하며 특히 국제기금 확보에도 노력을 기울여야 한다. 국제기금으로는 환경기금이 유력한데, 지구환경기구(GEF)의 시행주체가 되어 있는 국제기구가 도움이 될 수 있다. 특히 신재생 에너지 분야는 재원의 저변을 넓히기에 적당한 사업이다.

셋째, 대북정책이라는 틀을 넘어 경기도의 발전이라는 차원에서 중앙정부와 협의관계를 확장해야 한다. 중앙정부와의 관계 확장을 대북정책의 공간 확대로만 접근할 경우 지방정부의 입장이 협소해진다. 도의 발전 문제는 해당 도의 문제이기도 하지만, 국가 전체의 문제이기도 하다. 특히 접경지역의 경우 환경문제와는 전혀 다른 군사·안보 요소가 원인이 되어 발전이 정체된 측면이 있는 만큼 국가 발전 차원에서 접경지역 문제를 다루어가도록 해야 한다. 대북정책의 측면과 경기도의 발전에 동시에 접근한 대표적 사례가 평화경제 특구 구상이다. 경기도로서는 통일부를 포함하여 접경지구 발전에 관련이 있는 해당 중앙 부처와 지속적으로 정책을 협의함으로써 향후 남북관계 변화의 여러 지점에 대처할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 북한의 정책 결정자와 파트너십을 형성하고 있는 인적 자산을 도지사의 주요 네트워크 속에 두고 운영해야 한다. 주지하듯이 북은 직급이 정보 접근과 정책 결정을 좌우한다. 북에서 도 단위 책임자의 지위는 낮지 않으며 중앙 단위의 상위자와 직접 연결되어 있기도 하다. 따라서 지자체장의 남북관계도 격과 수준을 높여야 한다. 특히 접경지역 광역 자치단체장의 경우, 이는 필요한 문제이다. 직접적 남북 협의관계 수준을 높여가면서, 다른 계통에서 북의 책임자와 닿아 있는 파트너십도 연계해 가야 한다. 관련하여 국내 인사는 물론이고 해외 인사 중에 북과 정책 차원의 논의를 할 수 있는 인물들이 있다. 접경지역을 포함한 서해안 개발이 경기도의 주요 발전 전략이라는 점에서, 중국 인사는 빠질 수 없는 구성이다. 향후의 북중관계를 고려할 때 더욱 필요하다. 인맥이 교유하는 방법도 다양하게 고려해야 한다.

북한이 차지하는 위상을 놓고 볼 때 남한의 통일부를 제외하고는 대북정책만을 다루는 직책이나 인사는 없으며 늘 다양한 직책에 종사하는 사람이 북과 관계하기 마련이다. 따라서 교유의 장소나 형식도 다양하게 접근해야 한다.

일반적인 차원에서 몇 가지의 제언을 덧붙인다. 경기도는 대북 인도적 지원을 지속적으로 전개해야 한다. 이는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이미 남북관계는 국제사회가 한국을 이해하는 중요한 통로이며, 가난하고 어려운 동족에 대한 한국의 관심은 국제사회가 한국을 평가하는 바로미터가 되고 있다.

다음으로는 도민들에게 남북교류 협력사업의 목표와 성과를 잘 알려야 한다는 점이다. 지난 10년간의 남북관계는 실적에 비해 평가는 따라가지 못하는 실정이다. 오해가 있었고 소통이 부족했다. 도민의 평가는 사업 의지를 좌우하는 핵심 요소이다. 늘 도민의 평가를 염두에 두고 사업을 해 나가는 것이 경기도 사업의 성공 비결일 것이다.



참고문헌

1. 한국자료

- 경남대학교 북한대학원(2005). 『남북한 관계론』, 한울.
- 김군수 외(2006). 『경기도와 산동성간 IT산업 협력 방안』, 경기개발연구원.
- 김규륜 외(2007). 『남북협력과 동북아협력 연계 추진방안』, 통일연구원.
- 김규륜(2004). “남북경협과 동북아 경제협력구도”, 『한독사회과학논총』, 14(1).
- 김연철(2006) “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환”, 『북한연구학회보』, 10(1).
- 김영운(2000). 『남북한 금융분야 협력방안』, 통일연구원.
- 김영운(2006). “남북경제공동체 형성전략”, 『남북경제공동체 형성 전략』, 통일연구원.
- 김영운(2008). “남북경협의 현황과 과제”, 『수는 북한경제』.
- 김혜정(2009). “캘리포니아의 재생가능 에너지 정책”, 포스코청암재단, 『2008-2009 NGO Fellowship 연구보고서』.
- 남성욱(2004). 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』, 한울.
- 박순성(2003). 『북한경제와 한반도 통일』, 풀빛.
- 박찬봉(2008). “이명박 정부의 대북정책 추진 방향과 과제”, 『외교』. 제86호.
- 박형중 외(2008). 『이명박 정부 대북정책의 추진환경과 정책과제』, 통일연구원.
- 배종렬(2008). “김정일 체제의 개혁개방 가능성: 최소치와 최대치”, 『현대북한연구』, 11(1).
- 서우석(2001). “통일 전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰”, 『국토논단』, 231.
- 서재진(2008). 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』, 통일연구원.

- 손기웅·김동성·김영봉(2009). 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, 통일연구원.
- 손병해(2002). 『경제통합의 이해』, 법문사.
- 심승진·김진(2002). “수직적 지역경제통합과 구성국간 경제적 효과의 수렴·발산”, 『국제경제연구』, 8(3).
- 양문수(2005). “남북한 경제관계의 오늘과 내일”, 경남대학교 북한대학원, 『남북한 관계론』, 한울.
- 양문수(2007). “2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제”, 『통일정책연구』, 16(2).
- 양문수(2008). “남북경협 평가와 신정부의 대북경협정책”, 『KDI 북한경제 리뷰』
- 양현모·임병연(2009). 『지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법』, 통일연구원.
- 윤대규·임을출(2006). 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』, 한울 아카데미.
- 윤덕민(2008). “비핵·개방 3000구상: 과제와 전망”, 『주요국제문제분석』, 2008-13. 외교안보연구원.
- 윤덕민(2008). “비핵·개방·3000 구상: 국제협력방안을 중심으로”, 『이명박 정부의 대북 정책과제 및 추진방안』, KIEP 세미나 자료집.
- 이상만(2003). 『남북한 경제공동체 형성전략』, 집문당.
- 이석기·오영석·조운애·박훈·홍진기(2007). 『남북한 산업협력 기본전략과 실행방안』, 산업연구원.
- 이석기(2006). “남북한 경제통합과 북한 경제발전계획”, 『남북경제공동체 형성전략』, 통일연구원.
- 이수훈 외(2006). 『한반도경제 구상: 개방적 한반도 경제권의 형성』, 동북아시아위원회.
- 이영훈(2007). “남북경협의 평가: 결정요인과 남북한경제에 미친 영향을 중심으로”, 『북한연구학회보』, 10(2).
- 이종근(2006). “남북경제공동체 형성 기반 구축 현황”, 『남북경제공동체 형성전략』, 통일연구원.
- 이한희(2007). “바이오가스와 남북한 신재생에너지 협력: 국제기구와의 협력을 중심으로

- 로”, 삼성경제연구소, Issue Paper.
- 임강택(2006). 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』, 통일연구원.
- 임강택(2008). “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안”, 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 통일연구원.
- 임강택·임성훈(2004). 『북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략』, 통일연구원.
- 임을출(2007). 『국제금융기구의 북한개입』, 통일연구원.
- 정우진(2001). 『에너지산업의 대북한 진출방안 연구』, 에너지경제연구원.
- 정우진·박지민(2006). 『대북 전력지원 및 협력방안 연구』, 에너지경제연구원.
- 조민(2006). “남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론”, 『남북경제공동체 형성전략』, 통일연구원.
- 조민(2006). “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀”, 『통일정책연구』, 15(1).
- 최대석·이종무·박희진·강승희(2009). 『지방자치단체 대북교류 10년』. 통일부.
- 최용환·권은주(2009). 『북한 사회의 변화전망과 대북정책의 방향』, 경기개발연구원.
- 최용환·남성욱·양문수·이수행·윤미혜(2007). 『개성공단과 경기북부지역 연계발전 방안 연구』, 경기개발연구원.
- 최장호(2007). “남북한 신차원 경제협력의 기본원칙과 공동 수익방안에 관한 연구”, 『국제지역연구』, 11(3).
- 통계청(2008). 『북한의 주요 통계지표 2008』.
- 통일연구원(2008). 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』, 통일연구원.
- 한국산업은행(2005). 『신북한의 산업』.
- 한국은행(2004). 『남북경제협력의 현황 및 향후 과제』.
- 한국은행(2009). 『2008년 북한 경제성장률 추정 결과』.
- 홍성국(2006). 『평화경제론』, 다해.
- KDI 북한경제팀(2008). “2008년 남북경협에 관한 경협업체 및 전문가 대상 설문조사”, KDI, 『북한경제리뷰』.
- KOTRA(2007). 『2006년도 북한의 대외무역 동향』.

통일부(각년도). 『월간교류협력동향』, 각호.

통일부(각년도). 『통일백서』.

KOTRA(각년도). 『북한대외무역동향』.

『동아일보』

『민족21』

『연합뉴스』

2. 북한자료

강동근(2004). “과학기술은 나라와 민족의 흥망성쇠를 좌우하는 강력한 요인”, 『근로자』, 제1호.

강인준(2003). “인민생활문제를 푸는 것은 우리 사회주의의 우월성을 높이 발양시키기 위한 중요한 요구”, 『근로자』, 제6호.

김동남(2001). “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치는 사회주의 경제강국건설의 결정적 담보”, 『경제연구』, 제2호.

김재서(1999). “경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업”, 『경제연구』, 제2호.

김재서(2003). “선군시대 경제건설에서 틀어쥐고 나가야 할 혁명적이며 과학적인 로선”, 『근로자』, 제4호.

김재호(2000). 『김정일 강성대국 건설전략』, 평양: 평양출판사.

김철우(2000). 『김정일장군의 선군정치』, 평양: 평양출판사.

리영화(2004). “선군시대의 경제건설로선은 사회주의강성대국 건설의 전략적 로선”, 『근로자』, 제4호.

박송봉(2000). “당의 혁명적 경제정책은 사회주의경제강국 건설의 전추적 기치”, 『근로자』, 제3호.

서재영 외(2005). 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』, 평양: 조선로동당출판사

- 송국남(2003). “국방공업은 국가경제력의 강력한 기둥”, 『근로자』, 2003년 제11호.
- 원도희(2003). “인민생활을 높이는 것은 나라의 정치 군사적 위력을 튼튼히 다지는 중요한 사업”, 『근로자』, 제12호.
- 유수복(1996). 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론 경제학 3』, 평양: 사회과학출판사.
- 윤국현(2003). “선군시대 경제건설로선은 우리식의 독특한 사회주의경제건설로선”, 『근로자』, 제12호.
- 정문산(2004). “선군시대의 경제건설로선은 선군정치 실현을 물질경제적으로 담보하는 혁명적인 경제건설로선”, 『근로자』, 제1호.
- 철학연구소(2000). 『사회주의 강성대국 건설사상』, 평양: 사회과학출판사.
- 편집국 공동사설(2000). “락원의 봉화따라 새로운 천리마대고조의 불길을 세차게 지퍼 올리자”, 『근로자』, 제5호.
- 편집국 논설(2000). “강계정신으로 역세계 싸워나가자”, 『근로자』, 제5호.
- 편집부(2000). “당창건 55돐을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”, 『근로자』, 제1호.
- 편집부(2000). “당창건 55돐을 사회주의강성대국 건설의 자랑찬 승리로 빛내이자”, 『근로자』, 제3호.
- 편집부(2000). “올해를 천리마대고조의 자랑찬 성과로 빛내이자”, 『근로자』, 제1호.

3. 해외자료

- Aiming Zhou · John Byrne(2002). " Renewable Energy for Rural Sustainability: Lesson from China," *Bulletin of Science, Technology & Society*, Vol. 22, No. 2.
- Badinger, Harald(2001). “Growth Effects of Economic Integration—the case of the EU Member States(1950~2000)”, *IEF Working Paper*, No. 40..
- Balassa, B.(1961). *The Theory of Economic Integration*. London: GeorgeAllen & Unwin, 1961.
- Baldwin, R. E.(1993). “On the Measurement of Dynamic Effects of Integration”,

Empirica, Vol. 20, No. 2.

Cohen, Jeffrey P.(2003). and Catherine Morrison Paul, “Production Externalities, Integration and Growth: The Case of the European Union ‘Single Market’.” Harry Bloch. ed., *Growth and Development in the Global Economy*, Cheltenham: Edward Elgar Press.

Jovanović Miroslav N.(1992) *International Economic Integration, London and New York: Routledge.*

Myrdal, Gunnar(1956). *An International Economy: Problems and prospects*, New york: Harper & Brothers Publishers.

Tinbergen, J.(1954). *International Economic Integration*, Amsterdam: Elsevier.

UNCTAD(2008). *World Investment Report 2007.*



North Korean Economic Development and Inter Korean Economic Cooperation

Recent North Korea's economic development strategy, the economic power-state of construction of the external routes and strategies expressed in the 'new stage of industrialization' strategy can be called. Since the 1980s, the economic regulator of the deterioration of external environment and the recession of the 2000s had gone in. 'Seongunsidae' provisions in the new environment facing a 2nd propeller that industrialization can be seen.

Contemporary challenges facing the international environment, North Korea would receive a deep influence from the relationship is the fact that everyone knows it. International environment of the U.S. hostile policy toward North Korea's abandonment of the normalization of U.S. relations with North Korea's economic powers will be met only when the road construction is the foundation for achieving the objective that can be built. In addition, North Korea's economic power-state not be put off construction of a North-South Korean relations can not explain.

Today's North Korea's economic theory and policy direction, such as the economic power-state of the development program will be preceded by an overall understanding. In addition, the two sides

'confrontation' and 'edge' off in terms of 'balance' and 'shared prosperity' in the process of transition in terms of what our society needs an accurate understanding of the realities of North Korea and the diagnosis, their policy direction is an analysis. In particular, the development of economic cooperation and North Korea together with the central government in support of local governments are becoming increasingly important role, economic cooperation with North Korea in the southern localities are showing aggressiveness in terms of economic development strategy of North Korea, Gyeonggi-dimensional review and strategic approach is needed.

Considering North Korea's economic development strategy for South Economic Cooperation with approximately eight kinds have been proposed. Agricultural development, energy, infrastructure development, industrial cooperation, export industries, resources, joint development, workforce development, and it is a special economic zone and industrial complex. These challenges in the economic development strategy of the North 'practical' is to seek ever to find the element. Route north of the defense industry and light industry economy. Agricultural development strategies simultaneously, but the lack of efficient allocation of economic resources is difficult. Therefore, the contradiction of the North strategy is supported. Eventually, the lack of the economic ministers of the economy in the field of 'practical' discovery of the elements and performance make it as a key element of national development and to enlarge the role of the South is to guide it.

Gyeonggi provincial government as an important part in this strategic approach can play. This is just an unusual element of the central government's approach does not mean that. South reconciliation and cooperation with local governments, and a lot of unity in the design

can be oriented. The design of such local government resources efficiently and pull factor as well, further, with the central government to local governments of developing countries trying to live the future that makes the power is prayer. Among local governments in the border region, local government has the advantage in this design. Gyeonggi Hope 2014 games' design and "this plan to the Republic of Korea, Gyeonggi-headed arrow leading advanced to become a unified country," he declared that, when the like of which has already achieved concrete.

Key Word

North Korean Economic, Inter Korean Economic Cooperation, Songun Politics