

統一經濟

2018. 제1호

- 북한의 정상국가화와 남북경협
- 4.27 남북정상회담 진단
- 베트남의 개혁·개방이 북한에 주는 시사점
- 남북 사회문화협력의 비전과 과제

2018. 제1호

統一經濟

△ 현대경제연구원

統一經濟

2018. 제1호

통권 제113호

ISSN 2508-4569 (online)

통 권 제113호
 등록번호 라-6925
 등록일자 1994년 12월 2일
 발행일자 2018년 06월 29일
 발 행 인 이동근
 편집주간 이부형
 편집위원 이해정
 이용화
 한재진
 발 행 처 현대경제연구원
 서울특별시 종로구 을곡로 194
 대표전화 (02)2072-6221
 F A X (02)2072-6249
 인 쇄 서울컴퓨터인쇄사
 대표전화 (02)2636-0555

편집자의 글

3 新남북경협 시대의 개막을 기대하며

포커스

4 북한의 정상국가화와 남북경협 · 양문수

특 집

4.27 남북정상회담 진단

- 10 ▪ 4.27 남북정상회담의 의의와 추진방향
 18 ▪ 4.27 남북정상회담의 주요 의제 : 이산가족
 27 ▪ 4.27 판문점선언의 진단과 과제

현안리포트

- 36 新남북경협의 과제와 시사점
 44 북한 사경제화(私經濟化) 현황과 시사점
 56 베트남의 개혁 · 개방이 북한에 주는 시사점

논 단

- 70 남북 사회문화협력의 비전과 과제
 81 대북 인도적 지원 현황과 향후 과제

전문가 설문조사

93 평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사

자 료

- 103 남북 교역 통계
 104 최근 5년간 남북협력기금 집행 현황
 105 최근 남북한 주요 경제지표 비교

- 본지는 한국간행물 윤리위원회의 윤리 강령 및 실천 요강을 준수합니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 발행인의 사전 허가없는 무단 전재와 역재를 금합니다.
- 본지에 수록된 원고는 필자의 개인 견해이며, 본 연구원의 공식 견해와는 무관합니다.

新남북경협 시대의 개막을 기대하며

2018년 1월 1일 김정은 위원장의 신년사부터 시작된 한반도 정세 급진전의 기대감은 평창동계올림픽으로 이어졌다. 이후 그야말로 숨가쁘게 이어진 4.27 및 5.26 남북정상회담과 6.12 북미정상회담으로 한반도 정세가 과거와는 완전히 다른 방향으로 진행될 것이라는 예측이 가능하게 되었다. 11년만의 남북정상회담과 최초의 북미정상회담 개최는 新남북경협 시대가 열릴 수 있을 것이라는 높은 기대감을 주고 있다.

이에 이번 호에서는 남북관계의 현주소를 진단하고, 新남북경협을 추진하기 위한 전략 모색에 초점을 맞추었다. “북한의 정상국가화와 남북경협”이라는 주제의 「포커스」에서는 북한이 정상국가로 나아오려면 글로벌 스탠다드를 준수하는 모습을 보일 필요가 있다고 강조하고 있다. 「특집」에서는 4.27 남북정상회담 진단이라는 주제로 남북관계의 주요 이슈들을 검토하였다. “4.27 남북정상회담의 주요 의제 : 이산가족”에서는 고령층의 상봉 정례화 및 상시화의 필요성을 강조하고 있다. “4.27 판문점선언의 진단과 과제”에서는 남북경협 부문에서 4.27 판문점선언이 10.4 합의를 존중하고 한반도 신경제구상 실현을 위한 초석을 다진 것으로 평가하였다.

「현안리포트」에서는 북한의 사경제화 현황을 살펴보고, 베트남의 개혁·개방이 북한에 주는 시사점을 분석하였다. 현재의 사경제화가 제도화되기 위해서는 사적 재산권을 보호하는 법제 정비가 필요할 것으로 보인다. 특히, 新남북경협을 추진하기 위해서는 남북관계의 제도화가 필요하며, 국제사회의 지지와 국민적 공감대에 기초한 경협 재개가 필요하다고 지적하였다. 「논단」에서는 남북사회문화협력과 대북 인도적 지원 등 남북간 비경제적 교류의 중요성도 강조하였다.

이번 호의 주요 내용을 종합해보면, 향후 경협이 재개될 경우 남북관계 제도화를 통한 남북관계의 근본적인 변화 모색이 필요함을 강조하고 있어 경협의 재개만큼이나 중요한 것이 안정적이고 지속가능한 경협 추진임을 알 수 있다. 경제 협력을 통해 한반도는 물론, 동북아의 평화를 달성하기 위한 단계적 고민을 차분하게 쌓아나가야 할 때이다.

2018년 6월

편집자

북한의 정상국가화와 남북경협

양문수 / 북한대학원대학교 교수

요동치는 한반도 정세와 북한의 정상국가화

올 초 북한의 비핵화 선언에 이어 11년 만에 개최된 남북정상회담, 그리고 한 달 만에 다시 열린 남북정상회담, 또한 사상 최초의 북미정상회담, 아울러 3개월 동안 세 차례나 열린 북중정상회담. 연일 쏟아지는 메가톤급 뉴스에 우리는 정신을 차리지 못하고 있다. 최근의 변화는 그 속도가 너무도 빠른 것이어서 일반 국민들은 물론 전문가들도 그 변화를 쫓아가지 못하고 있다.

한반도 정세가 요동치고 있다. 우리는 어디로 가고 있는 것일까. 종착지는 어디인지 아무도 모른다. 물론 남북한, 미국, 중국 등이 공통으로 추구하는 목표는 존재한다. 첫째, 북한의 완전한 비핵화, 둘째, 한반도의 항구적이고 안정적인 평화체제, 셋째, 북미관계 정상화 등이다. 그런데 이러한 목표에 최종적으로 도달하기 위해서는 험난한 여정을 거쳐야 한다. 그래서 이 여정의 미래에 대해 낙관과 비관의 두 대척점 간의 상당히 긴 스펙트럼 내에서 다양한 전망이 제시되고 있다.

그런데 우여곡절 끝에 이러한 목표에 도달한다고 하면 전혀 새로운 세계가 펼쳐질 것이다. 우선 한·미·일 對 북·중·러 대립구도가 소멸하고 동북아 질서가 근본적으로 재편될 것이다. 특히 북한이 미국과 적대관계를 형성하면서 중국에만 절대적으로 의존하는 것이 아니라 북한은 중국뿐 아니라 미국과도 친하게 지내는

상황으로 바뀔 것이다. 이는 한편으로는 북한이 이제 어엿한 국제사회의 일원이 된다는 의미이다. 결국 북한이 이른바 정상국가로 되는 것이다.

그러면 당연히 남북관계도 크게 변할 것이다. 남과 북은 적대적 관계를 청산하고 새로운 화해와 협력의 시대를 열 것이다. 경제협력 분야에서는 남북경제공동체 단계까지는 아니라고 해도 과거와는 그 성격, 범위, 규모에서 비교가 되지 않을 정도로 확대·발전한 새로운 남북경협시대가 열릴 것이다. 그렇다고 당장 통일이 이루어지는 것은 결코 아니다. 당분간은 혹은 상당히 오랜 기간은 평화 공존의 상태를 유지할 것으로 보인다.

4단계 대북 제재 해제 및 남북경협 추진

현재 완전 중단된 상태인 남북경협의 재개 및 활성화 여부는 우선적으로 미국 및 국제사회의 대북 경제 제재 완화·해제에 달려 있다. 지난 6.12 북미정상회담에서 암시되었듯이 대북 제재는 북한 비핵화의 진전 상황에 따라 단계적으로 해제될 가능성이 높다. 북한과의 경제협력사업의 입장에서 의미 있는 단계구분, 특히 대북경협의 제약 요인의 해소라는 관점에서 중요한 단계구분은 다음과 같다.

1단계는 유엔 안보리 결의안 2270호부터 2397호까지 5개의 결의안이 한꺼번에 혹은 순차적으로 해제되는 상황이다. 즉 2016년 3월 이전의 상황으로 돌아가는 것이다. 그렇게 되면 대북 무역·투자 금지 조치가 해제된다. 이에 따라 한국은 개성공단, 금강산관광 등 기존에 추진하던 모든 남북경협사업을 재개할 수 있게 된다. 아울러 북한 내수 시장을 겨냥해서 리스크가 적은 소규모 신규 사업도 추진이 가능하다.

2단계는 미국이 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하고, 국제금융기구가 북한을 원조하는데 반대하지 않는다는 입장을 표명해 북한이 국제금융기구에 가입하는 상황이다. 북한과 국제금융기구의 협조가 잘 이루어지면 첫째, 북한의 본격적 개혁개방 미착수 리스크, 둘째, 북한의 국제규범 미준수 리스크, 셋째, 북한의 국제금융시장 접근 차단 리스크가 해소될 것으로 보인다. 한국을 비롯한 국제 사회의 민간 투자 가운데 전략물자 반출 문제와 미국시장 진출 문제가 중요한

변수가 되지 않는 분야를 중심으로 대북 투자가 본격 개시될 것으로 보인다. 예컨대 1단계 사업의 규모가 약간 확대되거나 소규모 경제개발구 진출이나 유통, 식품, 건설 등 북한 내수 시장을 겨냥한 중간규모 투자 등이다.

3단계는 미국이 수출관리령 제재를 완화·해제하고, 이에 따라 국제 전략물자 통제 체제가 완화·해제되는 상황이다. 그러면 외국인 투자자들이 각종 기계설비 특히 첨단 설비를 북한에 가지고 가서 생산 활동을 수행할 수 있게 된다. 이렇게 되면 3단계에서는 그동안 전략물자 문제 때문에 본격 추진하지 못했던 에너지, 수송, 통신 등 대규모 인프라 투자 사업을 추진할 수 있게 된다. 또한 철강, 화학, 기계, 건설, 일부 ICT 등과 같이 북한 내수시장이나 미국 이외의 해외시장을 겨냥한 산업의 대규모 대북 투자가 본격화할 것으로 보인다.

4단계는 대북 무역 및 투자의 실질적인 제약요인 중 마지막 요인인 판로문제가 해소되는 단계이다. 미국이 무역법의 이른바 잭슨 - 배넷 조항의 북한 적용을 일시 유보하고, 나아가 미국과 북한이 양자 간 무역협정을 체결해 북한산 제품에 대해 관세율을 크게 낮추어 주면 Made in DPRK가 세계 최대 시장인 미국시장에 상륙할 수 있게 된다. 이러한 4단계에서는 미국시장 진출이 결정적으로 중요한 산업의 대북 투자가 가능하게 된다. 특히 섬유류, 가전, ICT, 자동차 등의 산업에서 대북 투자가 본격화될 가능성이 있다.

물론 북핵협상의 진행상황에 따라 각 단계의 도래시점, 그리고 한 단계에서 다음 단계로의 이행시점 및 속도는 크게 달라질 수 있다. 아울러 상황에 따라서는 단계의 도래 순서조차 바뀔 가능성도 배제하지 못한다.

남북경협의 새로운 원칙과 방식

향후 남북경협이 재개·활성화된다면 남북경협의 새로운 원칙·방식이 필요할 것이라는 데에 우리 사회에 공감대가 상당 정도 형성되어 있다. 이는 한편으로는 과거의 틀과 방식에 대한 반성에, 또 한편으로는 향후 남북경협의 여건과 성격의 엄청난 변화에 기인한다. 대표적인 원칙·방식이 신 정경분리 원칙, 혹은 민관(民官) 분리 원칙이다. 그런데 최근의 한반도 정세 급변은 이른바 글로벌 스탠다드

문제도 이에 못지않게 중요함을 부각시키고 있다.

과거 외국인 투자 유치와 관련된 북한의 정책 혹은 행동들은 대북 투자에 대한 외국 투자자들의 불안감을 해소시켜 주지 못했다. 예컨대 북한은 2011년에 금강산 국제관광특구법이라는 새로운 법을 제정해, 2002년에 제정한 금강산관광지구법을 사실상 무효화시키고 사업자인 현대아산의 독점권을 취소했다. 아울러 금강산 지구 내 우리측 자산에 대한 법적 처분을 단행한다고 발표하고 우리측 인원을 모두 추방했다. 또한 개성공단에서는 그동안 남북의 합의로 제정한 개성공단 운영 관련 상위 규정을 무시하는 하위규정을 북한이 2008년부터 2014년까지 잇따라 제·개정하고, 입주기업에게 통보해 큰 마찰을 빚은 바 있다.

남한정부의 정책방향도 글로벌 스탠다드 보다는 남북관계의 특수성을 우선시 했다고 볼 수 있다. 금강산관광사업, 개성공단사업의 운영에 남한정부가 과도하게 개입했다는 지적이 적지 않다. 남북경협 사업자에 대한 직접적인 금융지원도 그리 하거니와 관광객 피격 사건 직후의 금강산관광사업, 5.24 조치, 2016년 개성공단 전면중단 등 개별사업에 대한 직접적인 중단조치들은 정부가 설정한 정경분리 원칙을 스스로 무너뜨리는 것이었다.

한편 북한은 앞으로 국제금융기구 가입, 외국인 투자 유치 본격화 과정에서 글로벌 스탠다드 이슈와 필연적으로 부딪치게 되어 있다. 북한이 국제금융기구에 가입해 자금지원을 받으려면 회원국의 의무를 성실히 수행해야 한다. 통계자료 제출뿐 아니라 각종 ‘정책협약’은 모든 회원국의 기본적인 의무사항이다. 국제금융기구는 정책협약 및 자금지원 조건을 통해 북한에 대해 지속적으로 본격적인 개혁 개방, 글로벌 스탠다드 준수를 요구할 것이다.

글로벌 스탠다드의 의미와 중요성

사실 북한의 국가 운영 방향·성격이 정상국가화 쪽으로 가게 되면 주변국과의 관계도 정상적 관계로 변하지 않을 수 없다. 아울러 북한이 국제사회에 편입된다고 하면 국제사회의 룰을 준수하는 것이 매우 당연하다. 과거 국제적으로 고립되어 있던 시대의 행동패턴과는 완전히 달라져야 한다.

글로벌 스탠다드라고 해서 무슨 거창한 것이 아니다. 현대사회, 자본주의 사회에서 보편적으로 적용되는 게임의 룰이다. 예컨대 한번 한 약속, 특히 계약은 반드시 지켜야 한다. 또한 한번 합의한 것은 반드시 이행해야 한다. 남북한 당국 간에 한 합의도 그러하거나와 북한정부와 한국 기업 사이의 합의도 그러하다. 그리고 그러한 계약·합의의 불이행·파기에 대해서는 그에 상응하는 비난, 불이익, 부정적 파급효과를 감수해야 한다. 북한이 현재 추구하는 방향성이 정상국가화, 국제사회의 편입이라면 글로벌 스탠다드의 중요성을 충분히 인식해야 한다. 지난 2000년 8월 현대와 북한 사이에 1개의 총괄 합의서와 7개의 세부약정 합의서의 체결이라는 형태로 합의를 이루었던 현대의 대북 7대사업 독점권 문제도 이런 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

북한정부뿐만 아니라 남한정부도 앞으로는 남북관계의 특수성보다는 글로벌 스탠다드를 우선적으로 고려해야 할 것으로 보인다. 개별 남북경협사업에 대한 과도한 개입은 자제하고 북한과의 협상을 통해 개성공단의 3통 문제 해결 등 남북경협의 제도적 여건을 국제사회의 보편적인 해외투자 여건에 근접시키도록 노력해야 한다. 개성공단의 경우, 향후 ‘개성’이라는 특수성보다는 ‘공단’이라는 보편성에 무게를 두어야 할 것으로 보인다.

물론 북한이 정상국가로 가는 길에 이제 막 들어섰기 때문에, 즉 북한의 정상국가화는 완료된 것이 아니기 때문에 당분간 남북관계의 특수성을 완전히 무시하기는 곤란하다. 따라서 글로벌 스탠다드 문제는 시간을 두고 차근차근 추진할 수밖에 없다. 다만 방향과 원칙을 정하는 것은 필요하고 또 중요하다. 統



4.27 남북정상회담 진단

- 4.27 남북정상회담의 의의와 추진방향
- 4.27 남북정상회담의 주요 의제 : 이산가족
 - 4.27 판문점선언의 진단과 과제

4.27 남북정상회담의 의의와 추진방향¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

개요

2000년 최초의 남북정상회담 이후 18년, 2007년 2차 남북정상회담 이후 11년 만인 2018년 4월 말에 제3차 남북정상회담이 개최된다. 제3차 남북정상회담의 성공적 개최는 남북 간 신뢰 회복의 의미를 넘어 한반도 평화 정착과 남북 통일 기반 구축을 위한 전환점이 될 수 있다.

제1·2차 남북정상회담에서 합의된 내용은 성과와 한계가 공존한다. 제1차 남북정상회담에서는 6.15 공동선언 합의로 남북 교류협력 확대 등의 성과가 도출됐지만, 남북정상회담의 정례화 미흡 등이 한계로 지적된다. 한편 제2차 남북정상회담은 10.4 선언을 통해 한반도 평화체제 구축 등 남북관계 전반을 포괄적으로 다뤘음에도 불구하고, 정권 교체 후 동력을 상실한 것이 한계로 지적된다.

제3차 남북정상회담은 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향해야 할 것이다. 따라서 정상회담에서는 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화하는 한편, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협을, 또한 민족동질성 회복을 위한 남북 사회·문화 교류를 확대할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 제3차 남북정상회담의 성공적인 개최를 위해 과거 남북정상회담의 주요 내용을 평가하고, 주요의제를 제언하고자 한다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 3월 14일 발간한 “제 3차 남북정상회담의 의의와 추진방향”, 『현안과 과제』를 수정·보완한 것으로 4.27 판문점 선언 이전에 발간된 자료임.

〈 제1·2차 남북정상회담 주요 내용 〉

구분	1차 남북정상회담	2차 남북정상회담
시기	- 2000년 6.13~15일 (2박 3일)	- 2007년 10.2~4일 (2박 3일)
배경	- 국제 : 대북 개방 지원 - 남한 : 대북 포용 정책(햇볕정책) - 북한 : 경제적 실용주의 강화	- 국제 : 북핵문제 해결 - 남한 : 남북대화 재개 모멘텀 마련 - 북한 : 북미대화, 남북경협 확대 필요
성과	- 6.14 공동선언 (총 5개항) • 통일 : 통일문제 자주적 해결, 통일방안의 공통점 상호 인정 • 경제 : 금강산관광 확대, 개성공단 추진 • 인도주의 : 이산가족 상봉 실시	- 10.4 선언 (총 8개항) • 정치·군사 : 서해평화협력지대 설치 • 북핵 : 9.19성명, 2.13합의 이행 • 경제 : 개성~신의주 철도 및 개성~평양 도로 개보수, 서울~백두산 직항로 개설 등
한계	- 평화체제 확립에 대한 언급 없음	- 정권 교체 후 추진 동력 상실

제3차 남북정상회담의 필요성과 의미

제3차 남북정상회담 개최는 남북 간의 신뢰 회복의 의미를 넘어 한반도 평화 정착과 남북 통일기반 구축을 위한 전환점이라는 함의를 내포한다. 특히 북핵문제 등 남북문제의 포괄적 해법 모색과 한반도 평화통일 기반 조성을 위해서 제3차 남북정상회담의 성공적 개최가 요구되는 상황이다. 제3차 남북정상회담은 평창올림픽에서 김여정 조선노동당 중앙위 제1부부장이 특사 자격으로 친서를 전달, 남한 고위급 대표단의 방북을 계기로 개최가 성사됐다. 한편 최근 실시된 HRI 남북관계 전문가 설문조사에도 남북관계 개선을 위해 '남북정상회담' (84.8%)이 현 정부 임기 내 반드시 필요하다는 점이 강조되기도 했다.

제3차 남북정상회담 개최는 남북 상호 신뢰 회복을 위한 최고위 당국자 간 만남 뿐 아니라, 남북협력의 새로운 도약을 위한 계기라는 의미를 가지고 있다. 2000년 최초의 남북정상회담과 2007년 2차 남북정상회담 이후 남북 정상직 만남은 전무한 상황이었고, 현재의 남북 간 경색 국면을 넘어 상호 신뢰를 회복할 수 있는 기제는 남북정상회담만이 유일한 해법이기에 때문이다. 따라서 3차 남북정상회담에서는 북핵문제의 평화적 해법 모색을 비롯해, 남북정상회담의 정례화, 대북 인도주의, 남북경협의 확대 등 전 분야에 걸친 포괄적 협력 증진 방안이 논의될 것으로 예상된다. 또한 제3차 남북정상회담을 통해 남북관계 개선을 실질적으로 도모하기 위해 1·2차 남북정상회담의 경험을 토대로 종합적·합리적 기획 마련이 요구되는 상황이기도 하다.

〈 제3차 남북정상회담의 지향점과 주요의제 제안 〉



제 1 · 2차 남북정상회담 평가

제1차 정상회담 평가

제1차 정상회담에서는 6.15 공동선언 합의로 남북 교류협력 확대 등의 성과가 도출됐지만, 남북정상회담의 정례화 미흡 등의 한계점이 존재한다. 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 '6.15 공동선언' (총 5개항)을 발표한 바 있다. 제 1차 정상회담은 국제사회의 대북 개방 지원, 남한의 대북포용정책, 북한의 경제적 실용주의가 서로 맞물리면서 성사 여건이 조성됐다. 우선 국제적으로는 1998년 대북정책조정관으로 임명된 페리 前 국방장관이 1999년 방북 후 대북 포용정책을 지지하는 페리보고서를 작성한 것이 우호적 배경을 조성했다. 또한 남한의 김대중 정부가 베를린 선언(2000. 3. 9)을 통해 남북 간 교류 ·

협력 활성화를 표명, ‘사실상의 통일’을 지향하는 햇볕정책을 통해 대화를 유도한 것 역시 영향을 미쳤다. 북한의 대·내외 상황 역시 회담 성사에 우호적으로 작용했는데, 1998년 김정일 체제의 공식 출범 이후 자신감 획득 및 베를린 선언에서 약속한 남한의 흡수 통일 배제와 경제 지원에 대한 기대감 고조가 긍정적 작용을 했다.

제1차 정상회담의 성과는 기존의 적대적 관계를 극복하고 평화공존의 새로운 패러다임으로 전환에 합의, 남북공동선언 이후 경협 등 교류협력과 관련된 후속조치가 확대된 것이다. 상호 이해 증진, 남북 관계 발전과 공동 번영, 평화 통일 실현 등을 합의하는 한편 남북통일 문제에 대해 ‘당사자 우선’ 원칙 위에 ‘민족의 단합과 공조’ 합의로 이뤄졌다. 또한 6.15 공동선언 이후 남북이산가족 상봉, 금강산관광사업, 개성공단 사업 등 남북교류협력 확대에 있어 실질적 성과를 도출하기도 했다. 반면 김정일 위원장의 답방 미 실현, 남북정상회담의 정례화 미흡을 비롯해, 평화체제 확립과 관련한 합의를 공동선언에 명시하지 못한 점은 제 1차 정상회담의 한계로 지적된다.

제2차 정상회담 평가

제2차 정상회담에서는 한반도 평화체제 구축 등 남북관계 전반을 포괄적으로 다뤘음에도 불구하고, 정권 교체 후 추진 동력을 상실한 것이 한계로 지적된다. 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 정상회담을 개최하고 ‘10.4 선언’(총 8개항)을 발표한 바 있다. 제2차 정상회담은 국제사회의 북핵 문제 해결 분위기 확대를 비롯해 남한의 남북 관계 개선 의지, 북한의 북미대화 및 남북 경협 확대 필요성 등으로 성사됐다. 먼저 국제적으로는 북핵 실험(2006. 10)에도 불구하고 9.19 공동성명 채택(2005)과 2.13 합의(2007) 도출 등 대화를 통한 북핵 해결 분위기가 조성됐다. 또한 남한에서는 참여 정부 출범 이후 남북관계 개선을 위해 정상회담 의사를 지속적으로 밝혔는데, 이는 북핵 위기로 중단된 남북대화의 모멘텀을 회복하기 위해서였다. 북한 역시 2차 북핵 사태 해결을 위한 6자회담 및 북미관계 개선의 추동력을 확보하고, 경제난 해소를 위한 남북경협 필요성이 증대된 상황이었다.

제2차 정상회담의 성과는 10.4 선언을 통해 경제, 사회·문화는 물론이고 비핵화와 평화문제까지 다룬 포괄적인 합의를 도출했다는 데 있다. 이는 통일·화해 협력의

이정표였던 6.15 선언 합의로부터의 진전이라고 평가할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 정치·군사 부문에서는 ‘서해평화협력특별지대’ 설치 등 상호 존중과 신뢰 조성을 위해 ‘군사적 긴장 완화와 신뢰 구축’을 규정했다. 북핵 부문에서는 평화 체제 구축과 비핵화 논의의 진전을 위해 ‘9.19 공동성명’과 ‘2.13 합의’ 이행을 위한 공동 노력에 합의했다. 경제·사회 문화 부문에서는 민족 경제의 균형 발전과 공동 번영, 사회 문화 교류, 인도주의 협력 사업, 국제 협력 강화 등 다각도의 교류 협력 확대 발전을 합의했다. 하지만 제 2차 정상회담은 남북정상회담의 제도화를 위해 임기 말에 급하게 추진된 경향이 있으며, 정권 교체 이후 차기 정부에 지나친 부담감을 안겨주는 등 실효성 확보가 미흡했다는 점은 한계로 지적된다.

제3차 남북정상회담의 지향점과 추진방향 제안

제3차 남북정상회담은 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향해야 한다. 특히 북핵문제 해결, 한반도의 안정과 평화, 분단문제 해결 나아가 한반도 통일기반 조성에 기여할 수 있는 남북 정상회담이 되도록 해야 한다. 기존의 남북 합의를 기반으로 국민적 합의와 초당적 협력, 국제적 공조 확보를 토대로 제3차 남북정상회담을 추진할 필요가 있다.

이를 위해 첫째, 기존 합의 존중 의지를 상호 확인하는 노력이 필요하다. 특히 남북 기합의 사항에 대한 상호 의견 조율 및 실천을 위한 사전대화가 필요하다. 제3차 남북 정상회담을 비롯해 남북 고위급 접촉 등 다양한 대화를 통해 남북 간 기합의 사항을 존중할 수 있는 토대를 마련하는 것이 중요하다.

둘째, 국민적 합의기반에 기초한 남북정상회담이 되어야 한다. 남북정상회담의 당위성 확보 차원에서 국민 공감대 형성 마련에 주력할 필요가 있다. 제3차 남북정상회담의 당위성과 필요성에 대한 국민 설득 노력을 비롯해, 언론, 전문가, NGO 등 여론주도층의 협력을 적극적으로 견인해야 한다. 또한 국내 정치적 상황을 고려해 보수와 진보 양 진영의 의견을 중립적으로 수렴, 향후 남북정상회담이 정례화될 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다.

셋째, 국제적 공감대 확보로 남북정상회담 추진력을 강화해야 한다. 1·2차 남북

정상회담과 달리 북핵문제의 국제화가 심화된 상황을 고려, 정상회담의 의미 등을 주변국에 적극적으로 설명하여 지지와 협력을 유도할 필요가 있다. 또한 정상회담 개최가 미·중·일·러 등 주변국의 이익에 부합됨을 설득하고, 구체적으로 남북한과 주변국이 참여하는 다자 협력사업 등을 모색해야 한다.

제3차 남북정상회담의 주요의제 제안

제3차 남북정상회담에서는 북핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화 하는 한편, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협과 남북 사회·문화 교류의 확대를 제안할 필요가 있다.

북핵문제

북핵문제 해결을 위해 남북 공동의 노력 및 단계적·포괄적 접근법이 필요함을 강조 하는 한편, 항구적 평화 정착의 당위성 역시 강조해야 한다. 이를 위해 남북정상회담 에서 현 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체 구상’ 및 ‘한반도 운전자론’에 대해 명확한 입장을 전달해 북한의 오해를 없앨 필요가 있다. 특히 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화 정착을 실질적으로 보장하기 위해 단계적·포괄적 해법을 통한 ‘先 핵 동결, 後 완전한 비핵화’를 제시해야 한다.

또한, 평화와 번영의 한반도 구축과 남북관계발전을 위해 남북정상회담의 정례화를 비롯해, 고위급 회담의 수시 개최를 추진해야 한다. 남북 간 대화 지속을 위해 정치적 상황과 무관하게 정상회담의 정례화를 추진할 필요가 있다. 지난 2차 남북정상회담 에서도 정상회담의 상시화가 합의(8항)되었지만, 남북관계 경색에 따라 진행되지 않은 바 있다. 따라서 금번 3.5 남북합의에서 도출된 ‘남북 정상 간 핫라인’을 지속적으로 유지하는 한편, 정상회담의 정례화를 합의하고 이행할 필요가 있다. 이에 더해 남북 간 실무협의 지속을 위해 ‘통(남한 통일부)-통(북한 통일전선부) 라인’ 부활과 군사적 긴장 완화를 위한 분기별 남북 국방장관 회의 개최에 대한 추진 역시 필요하다. 한편 한반도 비핵화와 평화협정 등을 논의하기 위한 4자 또는 6자회담 재개 역시 중요하다.

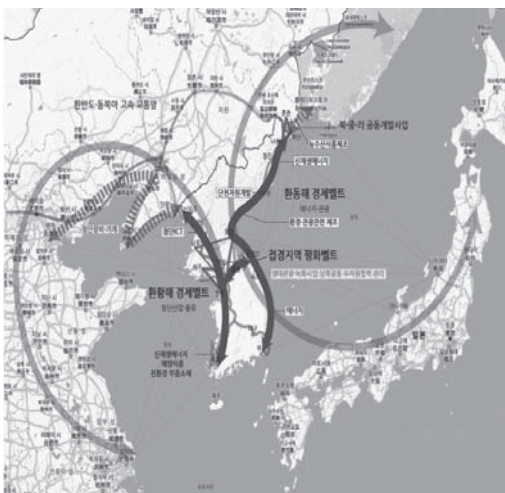
이와 관련 2007년에는 평화체제 구축 논의를 위한 3자 또는 4자회담 추진(4항)을 합의한 바 있다.

남북경협

상생의 남북 경협을 추진해야 한다. 남북경협의 제도화를 통한 근본적 변화를 도모할 필요가 있다. 특히 남북경협이 남북관계 변화의 동력이 될 수 있도록 경협을 남북관계 정상화에 적극 활용하는 한편, 제도화를 통한 안정적 추진 정책을 모색해야 한다. 이를 위해 「남북기본협정」체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모하고, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반을 마련해야한다.

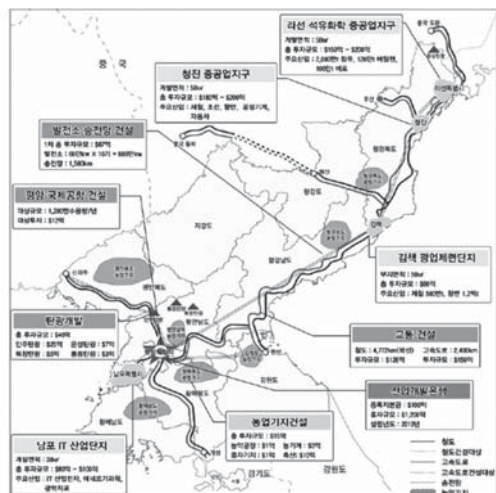
‘한반도 신경제지도’ 구상의 현실화는 남북한 경제 모두에 이익이 되는 발전적 협력 방안에 대한 정상 간 합의 도출 노력으로 이뤄질 수 있다. 한반도 신경제지도는 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상이다. 북한은 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획을 세운 바 있다. 이처럼 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전할 가능성이 존재한다.

〈 ‘한반도 신경제지도’ 구상 〉



자료 : 국정기획자문위원회 및 국토교통부 자료 참고.

〈 북한의 ‘국가경제개발 10개년 전략 계획’ 〉




‘한반도 신경제지도’ 구상 실현을 위해 기추진 사업의 재개를 논의할 수 있다. 환동해 경제벨트 실현의 첫 단추로 나진-하산 프로젝트 재개 및 훈춘 물류단지 활성화, 금강산 관광 재개를 고려할 수 있고, 환황해 경제벨트 실현을 위해서는 개성공단 재개를 고려할 수 있다. 다만 남북경협 재개를 위해서는 국제사회의 지지와 이해가 필수적이다. 현재는 북한의 핵 개발 지속에 따른 국제사회의 대북 제재가 확대·강화되는 추세이며, 한국 역시 이와 같은 제재에 동참 중인 상황이다. 한편, 남북경협 재개를 위해 북핵 문제 진전에 대한 합의 도출과 함께, 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 제재위원회로부터 의무면제(waiver)를 받는 방안 역시 고려할 필요가 있다.

사회·문화·인도주의

민족동질성 회복의 기회를 마련하기 위해 다음의 사항들이 추진될 필요가 있다. 첫째, 체계적인 인도 지원 시스템 구축을 위해 노력해야 한다. 취약계층에 대한 지원을 필요한 시기에 적절한 방식으로 추진하는 체계적인 시스템 구축 및 모니터링 방안을 모색할 필요가 있다. 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등 개발협력을 구체화하는 프로젝트를 통해 지원 효과 제고 및 교류 협력 활성화를 도모해야 한다. 둘째, 남북한 사회문화·예술·체육 부문의 교류협력을 확대해야 한다. 지자체와 NGO 등 다양한 주체에 의한 체육·교육학술·언론출판 등 각 분야에서의 협력을 확대할 필요가 있다. 셋째, 이산가족 상봉 정례화를 추진해야 한다. 이와 함께 이산가족의 서신교환 및 단계적으로 수시 왕래를 추진할 필요가 있다.

종합평가

1·2차 남북정상회담의 교훈을 토대로, 제3차 남북정상회담에서는 한반도 비핵화와 항구적 평화체제, 남북 공동번영의 길을 적극 모색해야 한다. 따라서 제3차 남북정상회담은 북핵문제의 평화적 해결을 중심으로 남북관계 정상화를 실현하고, 한반도의 항구적인 평화와 번영을 지향점으로 삼아야 한다. 또한 기존의 남북 합의를 기반으로 국민적 합의와 초당적 협력, 국제적 공조 확보를 토대로 추진되어야 한다. 마지막으로 제3차 남북정상회담에서는 핵문제 해결을 위한 단계적·포괄적 논의를 본격화 하면서, 한반도 신경제지도 실현을 위한 상생의 남북경협과 남북 사회·문화 교류 확대를 주요의제로 제안해야 한다. 

4.27 남북정상회담 주요의제¹⁾ : 이산가족 대규모 상봉 정례화 필요하다

현대경제연구원 통일경제센터

개요

2018년 남북 정상회담의 핵심 의제 중 하나로 이산가족²⁾상봉 정례화가 포함될 가능성이 제기되고 있다. 이산가족 상봉 문제는 1991년 남북기본합의서 및 2000년 · 2007년 남북정상회담 합의문에 모두 포함되는 등 남북간 핵심 논의사항이었다. 문재인 정부는 이산가족 신청자의 전면 생사확인 · 상봉 정례화 · 교류 제도화 추진을 국정운영 5개년계획에 포함(2017년 7월)시킨 바 있다. 특히, 이산 1세대³⁾의 상봉 가능 시기는 사실상 이번 정부가 마지막이 될 가능성이 있어 이산가족 상봉 정례화는 시급하게 논의될 필요가 있다. 한편 2018년 3월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,531명 가운데 사망자가 56.0%(7만 3,611명)에 달해 생존자(5만 7,920명, 44.0%)를 크게 넘어선 상황이다. 2016년 2월 최초로 이산가족 사망자 비율이 생존자 비율을 역전했고, 2018년 3월 31일 기준 사망자 비율은 56.0%에 달했다. 특히 고령화로 1년 사이(2017년 3월 31일, 6만 9,850명) 약 3,700명이 사망하기도 했다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 4월 16일 발간한 “2018년 남북정상회담 주요의제”, 『현안과 과제』를 수정 · 보완한 것으로 4.27 판문점 선언 이전에 발간된 자료임.

2) 이산가족이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 “남한”)과 군사분계선 이북지역(이하 “북한”)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척 · 인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말함. 『남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률』 제2조 (정의) 참조.

3) 1953년 7월 27일 휴전 이전에 북한에서 월남한 자와 남한에서 월북한 자의 당시 가족으로 정의.

〈 남북간 이산가족 관련 주요 합의 〉

남북간 합의	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13)	제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.
6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	제3항 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제7항 남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다. 이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.

자료 : 보도를 참고해 현대경제연구원 구성.

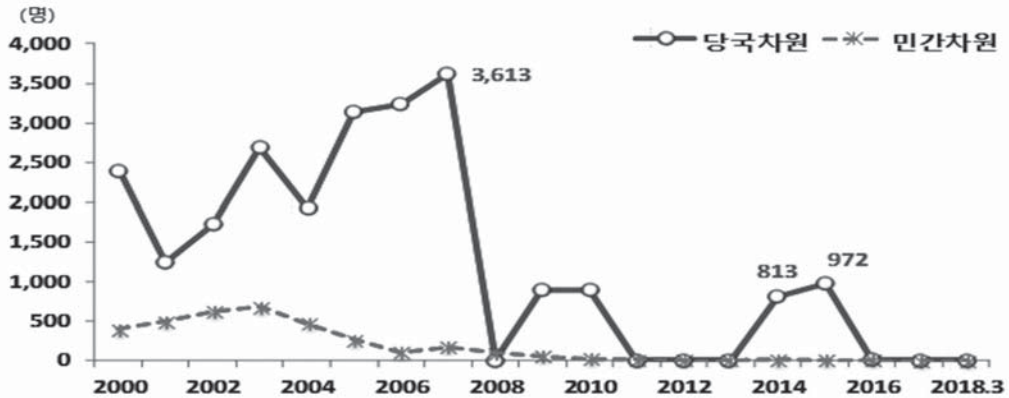
이산가족 상봉 추이와 현황

이산가족 상봉 추이

2000년 당국 차원의 상봉을 계기로 점차 활성화 되었으나, 2008년 이후에는 당국과 민간 차원에서 모두 큰 폭으로 감소했다. 당국 차원의 이산가족 상봉은 지난 18년간 모두 20차례에 걸쳐 진행됐으며, 총 2만 3,676명(방북+방남+화상 상봉)의 이산가족이 상봉했다. 2000년 남북정상회담을 계기로 활성화되어, 해마다 2~3차례의 상봉 행사를 통해 이산가족 상봉 숫자는 해마다 꾸준히 증가했다. 특히 2005년 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여(2005~2007년까지 화상 상봉은 전체의 37.5%)했다. 그러나 2008년 이후 남북관계 경색과 북한의 거부 등으로 상봉자수는 2014년 813명, 2015년 972명에 불과했고, 2016~2018년 3월까지 전무한 상황이다.

한편, 민간 차원의 이산가족 상봉은 1990년부터 꾸준히 이루어져왔으나, 2008년 이후 급감하는 추세다. 2000년 이후 꾸준한 증가세를 보이던 민간 상봉은 2004년부터 감소하기 시작해 2015년 4명, 2016년 8명, 2017년 2명에 불과한 수준이다.

〈 이산가족 상봉 추이(2000년~2018년 3월) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 토대로 현대경제연구원 재구성.

주 : 당국 차원의 상봉자는 화상상봉을 포함.

이산가족 상봉 현황

이산가족 상봉은 당국과 민간 차원에서 동시에 이뤄져왔으며, 당국 차원의 교류가 민간 보다 높은 비중을 차지한다. 당국 차원에서 이산가족 상봉은 1985년~2017년까지 대면 상봉과 화상 상봉을 합쳐 총 4,742건 성사되었으며, 2만 3,676명이 상봉했다. 1985년에 남북한 이산가족 고향방문 및 예술 공연단 교환 실시로 총 65가족, 157명의 이산가족이 상봉했다. 2000년 6.15 공동선언 이후, 이산가족 상봉이 본격적으로 시작되었으며, 현재까지 대면상봉은 총 4,186건(1만 9,930명)이 이뤄졌으며, 화상상봉은 2005년에 처음 시작되어 총 557건(3,748명)이 성사됐다. 민간차원의 상봉은 1990년부터 시작되어 총 1,755건(3,416명)이 성사됐다.

한편, 당국 차원에서의 상봉 비중이 민간 차원의 상봉보다 훨씬 높게 나타난다. 당국 차원의 상봉은 전체 상봉 건수 기준으로는 73.0%, 인원 기준으로는 87.4%를 차지한다. 이는 민간 차원에서의 상봉이 대부분 소규모로 이뤄지는 데다가, 특히 북한 가족이 제3국으로 나올 수 있는 경우에만 가능하기 때문이다. 특히, 2005년에 정부에 의해 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 이산가족 상봉 기회를 제공했지만, 2008년 이후 다양한 이유로 사실상 중단됐다.

〈 남북 이산가족 상봉 현황(1985년~2018년 3월) 〉

구 분	당국 차원		민간 차원	합 계
	방북상봉	방남상봉		
대면상봉	3,854건 (17,228명)	331건 (2,700명)	1,755건 (3,416명)	5,940건 (23,344명)
	557건 (3,748명)			
화상상봉	557건 (3,748명)		-	557건 (3,748명)
합 계	4,742건 (23,676명)		1,755건 (3,416명)	6,497건 (27,092명)
비율	73.0% (87.4%)		27.0% (12.6%)	100.0%

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 토대로 현대경제연구원 재구성.

주 : 비율의 ()는 인원 기준임.

이산가족 상봉 재개의 필요성

고령층 급속 증가

이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 매우 빠른 속도로 진행 중이다. 2018년 3월 말 기준 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 이산가족 1세대가 전체의 86.3%를 차지한다. 연령층별로는 이산가족 1세대로 분류되는 80대가 41.5%로 가장 높고, 다음으로 초고령층인 90세 이상이 22.7%, 다음으로 70대(22.1%) 순이다. 주로 이산가족 2세대인 60대 이하의 비율은 13.7%(59세 이하 5.9% + 60대 7.8%)에 불과하다.

10년 전인 2008년 3월과 비교할 때, 80대 이상의 고령층 비중이 2008년 34.1%(3만 1,206명)에서 2018년 3월 64.2%(3만 7,198명)로 약 30.0%p 증가했다. 70대 이하의 이산가족 생존자 비중은 2008년 65.9%(6만 204명)에서 2018년 3월 말 기준 35.8%(2만 722명)로 크게 감소했다. 반면 80대 이상의 이산가족 생존자 비중은 동기간 34.1%(3만 1,206명)에서 64.2%(3만 7,198명)로 크게 증가했다. 특히 생애 상봉시한이 임박한 90세 이상의 생존자 비중이 동기간 3.9%(3,588명)에서 22.7%(1만 3,167명)로 약 19.0%p 증가했다.

고령 이산가족들을 위한 대규모 상봉 필요

고령화로 인해 생존 시한이 임박한 이산가족 생존자들의 상황을 고려해 볼 때, 이산가족 상봉의 정례화는 물론이고, 대규모 상봉 노력이 시급하다. 2000~2015년 간 실시된 20차례⁴⁾의 당국 차원의 대면상봉 평균인원(647명) 기준으로 볼 때, 생존자 전원 상봉을 위해 90회의 상봉 행사가 필요하다. 생존자 전원인 57,920명 전원 상봉을 위해선 총 90회의 상봉 행사가 요구된다. 고령층인 80~90세 이상인 37,198명의 전원 상봉을 위해선 약 57회 수준의 이산가족 상봉 행사가 필요하다.⁵⁾

특히 생애 상봉시한이 임박한 90세 이상(13,167명)의 초고령층의 경우 생존자 전원 상봉에 비해 비교적 적은 약 20회 수준의 상봉 행사가 요구된다.

2003년 최대 상봉인원(제6~8차, 남측만 해당, 1,738명) 기준으로 볼 때, 생존자 전원 상봉은 33회, 90세 이상 초고령층은 8회 상봉 행사가 필요하다. 생존자 전원을 기준으로 볼 때, 약 33회의 이산가족 상봉 행사가 필요하다. 80~90세로 한정된 경우, 약 21회 수준의 상봉 행사가 요구되며, 90세 이상의 경우는 약 8회로 남북 간 상봉 재개 합의 과정에서 최우선적으로 고려할 필요가 있다.

〈 이산가족 생존자의 생애상봉을 위한 예상 상봉 횟수 〉

구 분	가정 1. 평균 차수당 상봉 기준(647명)	가정 2. 2003년 상봉 기준(1,738명)
생존자 전원(57,920명)	약 90회	약 33회
80~90세 이상(37,198명)	약 57회	약 21회
90세 이상(13,167명)	약 20회	약 8회

자료 : 대한적십자사의 이산가족백서(2016년)를 활용해 현대경제연구원이 재구성.

- 주 : 1) 정부차원의 이산가족 상봉, 남측 이산가족 상봉자(가족포함) 기준임.
- 2) 평균 차수당 상봉 기준은 2000~2015년 간 실시된 20차 대면상봉의 평균인원임.
- 3) 2003년 상봉 기준은 6차(560명), 7차(582명), 8차(596명)의 합계기준임.
- 4) 화상상봉, 민간차원의 상봉, 기존 당국차원의 상봉 경험은 고려하지 않음.
- 5) 대한적십자사의 이산가족 선정과정⁶⁾은 고려하지 않고 계산하였음.

4) 2000년 이후 당국차원의 이산가족 상봉 행사는 총 20차례 실시됨. 구체적으로는 1~2차(2000년), 3차(2001년), 4~5차(2002년), 6~8차(2003년), 9~10차(2004년), 11~12차(2005년), 13~14차(2006년), 15~16차(2007년), 17차(2009년), 18차(2010년), 19차(2014년), 20차(2015년)임.

5) 통계청의 2015년 생명표에 의하면, 세대별 평균 기대여명은 50대가 29.1년, 60대는 20.3년이며, 70대는 12.4년, 80대는 6.6년, 90대는 3.2년임.

6) 대한적십자사에 따르면, 이산가족상봉 선정은 추첨일 전까지 '이산가족 정보통합시스템'에 등록된 이산가족찾기 신청자에 한하며 인원은 1차 후보자(고령자 우선, 연령대별 인원 할당) 5배수 → 2차 후보자(건강검진 필요) 2배수 → 최종후보자(북측에서 회보된 생사 확인 명단 기초) 1배수로 결정함.

상봉 못하고 사망하는 이산가족 증가

이산가족 사망자는 연간 약 3,600명에 달하며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,400명에 달한다. 이산가족 사망자의 비율은 증가하나, 상봉률은 이에 미치지 못하는 상황에서, 현재까지의 누적 사망자 비율은 56.0%에 달한다. 반면 이산가족 상봉자는 2016년 이후에는 전무하다시피 하며, 현재까지의 누적 상봉자 비율은 20.6%(연간 평균 약 1,200여명)에 그치고 있다.

특히, 2008년 이후 남북관계 경색으로 이산가족 상봉이 정체된 반면, 사망자 누적 비율은 지속적으로 증가하는 추세다. 2008년~2018년 3월까지 이산가족 상봉률은 2.2%p 증가에 불과한 반면, 사망률은 25.4%p 대폭 증가했다.

〈 연도별 이산가족 사망자와 상봉 추이(2003년~2018년 3월) 〉 (단위 : 명, %)

연도	사망자 (누계) (A)	생존자 (누계)	합계 (B)	연간 사망자	사망률 (누계)	상봉자		상봉률 (누계)
						연간	누계(C)	
2003	19,488	103,397	122,885	-	15.9	3,368	10,406	8.5
2004	23,058	100,861	123,919	3,570	18.6	2,396	12,802	10.3
2005	26,945	96,268	123,213	3,887	21.9	3,395	16,197	13.1
2006	28,997	94,933	123,930	2,052	23.4	3,341	19,538	15.8
2007	33,300	93,487	126,787	4,303	26.3	3,780	23,318	18.4
2008	38,926	88,417	127,343	5,626	30.6	97	23,415	18.4
2009	42,123	85,905	128,028	3,197	32.9	939	24,354	19.0
2010	43,990	84,133	128,123	1,867	34.3	904	25,258	19.7
2011	49,776	78,892	128,668	5,786	38.7	14	25,272	19.6
2012	53,943	74,836	128,779	4,167	41.9	6	25,278	19.6
2013	57,784	71,480	129,264	3,841	44.7	5	25,283	19.6
2014	61,352	68,264	129,616	3,568	47.3	823	26,106	20.1
2015	65,134	65,674	130,808	3,782	49.8	976	27,082	20.7
2016	68,512	62,631	131,143	3,378	52.2	8	27,090	20.7
2017	72,307	59,037	131,344	3,795	55.1	2	27,092	20.6
2018.3	73,611	57,920	131,531	1,304	56.0	0	27,092	20.6

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

주 : 1) 이산가족의 전체 합계가 변동하는 이유는 미등록자의 등록이 추가로 이뤄지기 때문임.

2) 상봉자수는 당국 차원(화상상봉 포함)과 민간 차원의 상봉자를 합한 수치임.

3) 사망률(누계) = 연도별 사망자 누계(A) ÷ 합계(B) × 100.

4) 상봉률(누계) = 연도별 상봉자 누계(C) ÷ 합계(B) × 100.

시사점

2018년 남북정상회담을 계기로 3년 여간 개최되지 못하고 있는 이산가족 상봉 행사가 조속히 재개될 수 있도록 정상간 합의 도출이 필요하다. 이산가족 상봉의 정례화와 대규모 상봉이 우선적으로 논의되어야 하며, 다양한 상봉 방식에 대한 고민도 병행되어야 한다. 올해에는 6.15(18주년)와 8.15(73주년), 9월 추석 계기 대규모 이산가족 상봉 행사를 추진하고, 점차 규모와 횟수를 늘려나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

Junction : 연결점

상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 다양한 상봉 방안을 모색하여 이산가족 상봉이 남북 간 연결점(Junction)이 될 수 있도록 해야 한다. 일회성 상봉이 아니라 분기 혹은 격월 등의 일정한 간격으로 상봉을 정례화 하며, 특히 50~70대 이산가족의 경우 정기 상봉을 기본으로 실시하며, 횟수는 점차 늘려가는 방식을 고려할 필요가 있다. 특히, 통상적인 상봉과는 별도로 80대 이상의 평균기대수명을 초과한 이산가족 상봉을 전제로, 단기간 내 ‘대규모 특별상봉’을 추진해야 한다. 또한 개별 이산가족의 가정 대소사(혼인, 사망, 생일 등)를 비롯해 남북한 각각 국가명절을 전후해 수시 상봉을 추진할 필요가 있다. 다음으로, 주민접촉 확대와 상호이질감 완화 차원에서 남한과 북한 지역의 상호 방문과 ‘체류기간 연장’을 통한 가족 간 연대감 제고 등을 검토해야 한다.

Ordinary Meeting : 상시적인 만남

금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영하는 한편, 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 금강산의 이산가족면회소를 활성화하여, 이곳에서 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 금강산 면회소에 상주 인원이 체류할 필요가 있으며, 상봉 정례화 및 교류 확대가 정착될 경우 제2면회소의 건립 추진도 고려해야 한다.

이산가족 상봉에 대한 전후 세대(특히 청소년)들과 국제적 관심 제고 차원에서 사진전, 기념우표 발행, 청소년들의 영상편지 자원봉사 참여 등의 이벤트도 기획할 필요가 있다.

Infrastructure : 상봉 인프라 구축

‘이산가족 상봉의 인프라’ 구축으로 다양한 상봉 방식을 지원할 필요가 있다. 이를 위해 우선, 전면적 생사 확인 시스템을 구축해야 한다. 남북 간 합의를 통해 ‘남북한 이산가족정보 통합시스템’을 구축, 이산가족의 생사 여부에 대한 상시 정보교환 체계를 수립해야 한다.

또한, 당국 차원의 서신 교환을 제도화해야 한다. 남북관계와 상관없이 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색할 필요가 있다. 과거 서독 정부는 서독 주민들로 하여금 우편을 통한 교류뿐 아니라 인적 왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용한 바 있다. 다음으로, 화상 상봉장 재개 및 확대가 요구된다. 남북에 설치된 20여개의 화상 상봉장을 재개하는 한편, 장비·통신망 등을 점점·지원해야 한다. 북한 이산가족의 경우, 화상 상봉을 위해서는 평양 고려호텔로 이동해야 하기 때문에 남북이 합의를 통해 화상 상봉장을 추가 설치할 필요가 있다.

Numerous ways : 다양한 방식

대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상 상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 상봉 방식이 필요하다. 본격적인 이산가족 상봉에 대비해 북한에 거주 중인 이산가족에 대한 생사 확인 작업이 선행되어야 한다. 또한, 2003년 이후 중단된 당국 차원의 서신교환을 재개해야 한다. 고령화로 거동이 불편한 이산가족이 상당수임을 고려할 때 장거리를 이동해야 하는 대면상봉보다 용이한 화상 상봉을 실시해야 한다. 기 상봉자에 대한 재상봉 기회 확대 차원에서 이들의 화상 상봉도 적극 추진할 필요가 있다. **統**

〈 참고 〉 2000년 이후 이산가족 상봉 행사 개최 현황(당국차원의 대면상봉 기준)

구분	기간	장소	상봉인원
제1차	2000.8.15~18	서울, 평양	1,172명(南 853, 北 319)
제2차	2000.11.30~12.2		1,222명(南 868, 北 354)
제3차	2001.2.26~28		1,242명(南 899, 北 343)
제4차	2002.4.28~5.2	금강산면회소	849명(南 565, 北 284)
제5차	2002.9.13~18		875명(南 554, 北 321)
제6차	2003.2.20~25		850명(南 560, 北 290)
제7차	2003.6.27~7.2		899명(南 582, 北 317)
제8차	2003.9.20~25		942명(南 596, 北 346)
제9차	2004.3.29~4.3		969명(南 633, 北 336)
제10차	2004.7.11~16		957명(南 620, 北 337)
제11차	2005.8.26~31		908명(南 579, 北 329)
제12차	2005.11.5~10		903명(南 584, 北 319)
제13차	2006.3.20~25		907명(南 568, 北 339)
제14차	2006.6.19~30		1,176명(南 1,110, 北 666)
제15차	2007.5.9~14		910명(南 584, 北 326)
제16차	2007.10.17~22		831명(南 518, 北 313)
제17차	2009.9.26~10.1		888명(南 554, 北 334)
제18차	2010.10.30~11.5		886명(南 573, 北 313)
제19차	2014.2.20~25		813명(南 497, 北 316)
제20차	2015.10.20~26		972명(南 643, 北 329)
합 계			19,771명(南 12,940, 北 6,831)

자료 : 대한적십자사, 『이산가족70년 : 이산가족백서』, 2016.9, pp. 354~358 정리.

4.27 판문점 선언의 진단과 과제¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

개요

2018년 남북정상회담은 남북 상호 신뢰 회복을 위한 중요한 계기가 되었으며, 남북협력의 새로운 도약을 위한 전환점을 마련한 것으로 평가된다. 특히 남북 정상이 11년 만에 기존 합의를 존중한다는 의지를 상호 확인하고, 남북관계의 획기적 전환의 필요성에 공감하였다는 데 의의가 있다. 또한 올 가을 문재인 대통령의 평양 방문을 포함하여 남북정상의 정기적 회담과 직통전화 설치를 명문화함으로써 남북정상간 회담의 정례화 및 체계화의 중요한 계기를 마련한 것도 주목할 필요가 있다.

한편 2018년 남북정상회담에서 28년간 지속된 북핵 문제와 65년간의 정전 상태에 대한 남북정상간 허심탄회한 대화를 통해 합의를 도출한 것 역시 큰 의미가 있다. 북한의 완전한 비핵화 의지를 명문화함으로써 정부의 ‘한반도 운전자론’과 ‘동북아플러스 책임공동체 구상’ 추진을 위한 설득력과 동력을 확보하기도 했다. 이를 통해 향후 북핵문제 해결은 물론, 남북관계 개선 및 남북경협 재개를 위한 우호적 환경이 조성된 것으로 평가된다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 4월 27일 발간한 “2018년 남북정상회담 진단과 과제”, 『경제주평』을 수정·보완한 것임.

북한 비핵화 및 한반도 평화체제, 남북관계 개선 등의 내용을 중심으로 남북 간 기존 합의가 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(이하 판문점 선언)을 계기로 어떻게 발전되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

〈 역대 남북정상회담 개최 현황 〉

구분	남한	북한	장소	결과
2000. 6.13~15 (2박 3일)	김대중 대통령	김정일 국방위원장	평양	6.15 공동선언 (5개 기본조항)
2007.10.2~4 (2박 3일)	노무현 대통령			10.4 공동선언 (8개 기본조항)
2018. 4.27 (1일)	문재인 대통령	김정은 국무위원장	판문점 남측 ‘평화의 집’	한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (전문 및 3조 13개항)

자료 : 현대경제연구원 작성.

4.27 판문점 선언 진단

북한 비핵화

북한의 완전한 비핵화 의지를 명문화함으로써 정부의 ‘한반도 운전자론’과 ‘동북아플러스 책임공동체 구상’ 추진을 위한 설득력과 동력을 확보했다. 28년 만에 한반도 비핵화공동선언의 내용을 남북정상이 재확인하면서 북한의 완전한 비핵화 의지를 명문화할 수 있었다. 이번 합의를 계기로 북핵 문제 해결 및 6월 초로 예정된 북미정상회담의 성공을 위한 성실한 운전자 역할을 한 것으로 분석된다.

4.27 판문점 선언을 통해 향후 남북관계 개선 및 남북경협 재개를 위한 우호적 환경이 조성된 것으로 평가된다. 북한의 성의 있는 비핵화 의지 표명이 향후 남북관계 개선 및 남북경협 재개에 필수적이라는 국제사회와 국민적 인식이 존재하는 상황이다. 따라서 판문점 합의를 계기로 남북관계가 근본적 변화를 맞게 되었으며, 이번 합의가 향후 남북관계 복원에 중요한 원동력으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 북한 비핵화 관련 조항 〉

구분	주요 내용
한반도의 비핵화에 관한 공동선언 (1991. 12. 31)	제1항 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제4항 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담·9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.
판문점 선언 (2018.4.27)	제3조 제4항 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

자료 : 한반도비핵화공동선언, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.

주 : 1991년 12월 31일 대한민국 정원식 국무총리와 북한 연형묵 정무원 총리는 전문과 6개항의 '한반도의 비핵화에 관한 공동 선언'에 서명.

한반도 평화체제 구축

항구적이고 공고한 평화체계를 만들어 나간다는 남북정상 간의 공감대 형성과 명문화를 통해 한반도의 평화와 안정을 대내외에 과시했다. 이는 기존의 남북기본합의서 및 10.4 정상선언에서 합의된 한반도 평화체제 관련 논의가 진전된 것으로 분석된다. 남과 북은 올해에 종전을 선언하고, 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 추진하기로 합의하면서 남북한 공동 번영을 위한 큰 틀의 합의가 도출됐다.

65년 전 한반도를 둘로 가른 정전협정의 상징인 판문점에서 남북정상은 항구적 평화로 나아가는 대전환의 초석을 다진 것으로 평가된다. '비무장지대(DMZ)의 실질적 평화지대화' 및 '서해 북방한계선 일대의 평화수역화' 등은 한반도 평화체제 구축에 기여하는 한편, '한반도 新경제지도' 구상을 실현하기 위한 기반이 조성된 것으로 볼 수 있다. '한반도 新경제지도' 구상은 동해권, 서해권 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하고, 동서를 잇는 이른바 'H 경제 벨트'를 조성해 장기적으로는 남북 시장 통합, 즉 경제통일을 이룬다는 구상이다. 동해권 에너지·자원

벨트는 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북한이 공동 개발해 동해안과 러시아를 연결한다는 것이다. 서해권 산업·물류·교통벨트는 수도권, 개성공단, 평양·남포·신의주 연결, 서해안경협벨트 건설 및 경의선 개보수, 서울-베이징 고속교통망 건설로 중국 주요도시와 1인 생활권을 구축한다는 구상이다. 동해·DMZ 환경·관광벨트는 설악산·금강산·원산·백두산 관광벨트 구축 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구를 개발한다는 것이다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 한반도 평화체제 구축 관련 조항 〉

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13)	제5조 남과 북은 현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제4항 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 중전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. (이하 생략)
판문점 선언 (2018.4.27)	제2조 남과 북은 한반도에서 참여한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다. 제3조 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

자료 : 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.
주 : 1991년 12월 13일 대한민국 정원식 국무총리와 북한 연형묵 정무원 총리는 4장 25조의 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)에 서명.

남북관계 개선

‘한반도 평화와 번영, 통일’의 대전제 하에, 사회문화 부문에서는 다방면의 교류, 인도주의 부문에서는 8.15 계기 이산가족 상봉, 남북경협 부문에서는 공동 번영을 위한 10.4선언 계승을 강조했다.

첫째, 이번 판문점 선언에서는 민족적 화해와 단합의 분위기 확대를 위해 다방면적인 사회문화 교류 필요성을 제시했다. 특히 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등을 사회문화 협력의 주체를 표기하는 등 구체성을 확보했고, 시기 또한 6.15 남북공동선언 기념 및 2018년 아시아경기대회 등을 구체적으로 명시한 것이 특징

이다. 이러한 노력들은 향후 남북관계 개선과 민족 동질성 회복에 큰 도움이 될 것으로 평가된다. 사회문화 교류는 기타 남북 협력에 비해 추진이 용이한 부문이 많은 만큼, 이를 적극적으로 활용할 시 남북관계 개선에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 전망된다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 남북관계 개선 관련 조항_사회·문화 〉

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13)	제16조 남과 북은 과학, 기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	제4항 남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제6항 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다. (이하 생략)
판문점 선언 (2018.4.27)	제1조 제4항 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

자료 : 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.

둘째, 남북정상은 고령의 이산가족들의 생애 상봉시한이 얼마 남지 않은 점을 고려, 8.15 광복절을 계기로 상봉 재개에 합의했다. 4.27 판문점 선언 당일 김정은 국무위원장은 실향민을 언급하는 등 이산가족 상봉의 필요성을 제기한 바 있다. 이번 판문점 선언을 계기로 2015년 이후 약 3년 만에 ‘8.15 이산가족 상봉’이 재개되어 이산가족들의 애환을 풀어줄 수 있는 계기로 작용할 전망이다.

이번 이산가족 상봉 합의는 고령의 이산가족들에게 상봉 기회를 제공했을 뿐 아니라, 이산가족 상봉 정례화의 초석으로도 작용될 가능성이 높다. 남북정상

모두 이산가족 상봉을 시급히 해결해야 한다는 입장을 확인한 만큼, 향후에도 이산가족 상봉은 지속 추진될 것으로 전망이다. 특히 8.15 이산가족 상봉을 위한 남북 적십자회담에서 향후 이산가족 상봉의 정례화, 대규모 상봉 등의 방식이 논의될 가능성이 존재한다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 남북관계 개선 관련 조항_인도주의 〉

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13)	제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.
6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	제3항 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제7항 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다. 이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다. 남과 북은 자연 재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.
판문점 선언 (2018.4.27)	제1조 제5항 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다. 당면하여 오는 <u>8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을</u> 진행하기로 하였다.

자료 : 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.

셋째, 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진하며, 남북간 철도·도로 연결 및 현대화를 우선 추진한다는 합의를 통해 新남북경협 추진의 토대를 마련했다. 이는 정부의 ‘한반도 新경제지도’ 구상과 북한의 「국가경제개발 10개년 전략계획 (2010~2020)」에서 공통적으로 강조하고 있는 사업들로 향후 남북경협 추진을 위한 큰 틀의 합의 도출 가능성도 남아있다.

특히, 남북간 물류망 연결을 1차적 과제로 제시한 것을 계기로 정부에서 추진하고 있는 ‘新북방정책’의 추진 동력을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 남북간

물류망 연결을 통해 우리의 경제 영토가 사실상의 섬나라에서 대륙 경제국가로 새롭게 도약할 수 있는 계기가 마련된 것으로 평가되며, 이는 남북한 경제 모두에 새로운 성장 동력이 될 수 있을 것으로 기대된다. 이와 관련, 북한은 경제개발 10개년 계획을 통해 ‘신의주-남포-평양’의 서남 방면과 ‘나선-청진-김책’으로 이어지는 동북 방면의 양대 축을 개발한다는 계획을 발표한 바 있다. 또한 10.4 선언에서 합의된 사업들은 기반시설 확충, 자원개발을 적극 추진, 서해평화협력 특별지대 설치, 개성공업지구 1단계 완공 및 2단계 개발 착수, 남북간 철도·도로 개보수, 안변·남포 조선협력단지 건설, 농업, 보건의료, 환경보호 등 협력사업 추진, 백두산관광 실시 및 이를 위한 백두산-서울 직항로 개설 등이다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 남북관계 개선 관련 조항_남북경협 〉

구분	주요 내용
남북기본합의서 (1991.12.13)	제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.
6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	제4항 남과 북은 경제 협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)	제5항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. (이하 생략)
판문점 선언 (2018.4.27)	제1조 제6항 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

자료 : 남북기본합의서, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.

종합평가

판문점 선언을 계기로 남북정상은 11년만에 기존 합의를 재확인하는 한편, 이를 획기적으로 발전시키고 실현가능성을 높인 것으로 평가된다. 남과 북의 완전한 비핵화, 항구적이며 공고한 평화체제 구축, 민족의 공동번영과 자주통일의 원칙

을 명문화한 것은 향후 남북관계는 물론, 북핵 문제의 새로운 전환점을 마련한 것으로 분석된다. 특히, 비무장지대의 실질적 평화지대화, 서해 북방한계선 일대의 평화수역화, 10.4 선언에 합의된 사업들을 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도·도로 연결을 명문화한 것은 정부의 ‘한반도 新경제지도’ 구상이 현실화될 가능성을 높인 것으로 보인다.

〈 역대 남북 주요 회담에서 다뤄진 내용_ 북한 비핵화, 한반도 평화체제, 남북관계 개선을 중심으로 〉

구분	남북기본합의서 (1991.12.13)	6.15 남북공동선언 (2000.6.15)	10.4 남북정상선언 (2007.10.4)	판문점 선언 (2018.4.27)	
북한 비핵화	한반도비핵화공동선언 (1991.12.31)	-	한반도 핵문제 해결 노력	남과 북의 완전한 비핵화	
한반도 평화체제 구축	평화상태 전환 노력	-	정전체제 종식 및 항구적 평화체제 구축 노력	정전상태 종식 및 항구적이며 공고한 평화체제 구축	
남북 관계 개선	사회 문화	사회문화 분야의 교류 협력 실시	사회문화 교류 활성화	민족 역사와 문화를 빛내기 위한 교류 협력 발전	민족적 화해와 단합의 분위기 고조위해 다방면 협력 활성화
	인도 주의	이산가족 상봉 및 인도적 문제 대책 강구	이산가족 문제 해결 노력	인도주의적 협력사업 추진	인도적 문제 시급히 해결, 이산가족 협의 해결
	남북 경협	민족경제의 균형 발전	이산가족 문제 해결 노력	민족경제의 균형 발전과 공동 번영 도모	민족경제의 균형 발전과 공동번영 도모

자료 : 남북기본합의서, 한반도비핵화공동선언, 역대 남북정상회담 선언문을 토대로 현대경제연구원 재구성.

시사점

남북간 합의만큼 중요한 것은 이를 이행하는 절차와 속도에 있으며, 합의 내용에 대한 국제사회의 이해 및 국민적 공감대 제고를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서, 다음의 사항들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 합의→이행→신뢰 구축의 선순환 구조 구축이 필요하다. 무엇보다 남북간 합의는 반드시 이행된다는 신뢰 구축 노력을 통해 향후 남북관계가 안정적으로 지속된다는 상호 확신이 필요하다. 따라서 4.27 판문점 선언을 계기로 마련된 남북관계 개선의 새로운 모멘텀이 지속될 수 있도록, 상호 합의 이행을 위한 노력

을 기울여야 한다. 이를 위해 정상회담의 정례화 및 후속 논의의 체계화를 도모할 필요가 있다.

둘째, 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도화 노력이 필요하다. 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 안정적·지속적 발전을 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 남북관계가 정치적 상황에 의해 위축되지 않도록 제도화를 통한 지속적인 이행 체계를 마련하고 이를 실천할 필요가 있다. 남북정상간 합의된 남북공동연락사무소 개성지역 설치를 통해 이행의 안정성과 지속성을 담보할 수 있을 것이다.

셋째, 단계적 추진 목표를 수립해야 한다. 남북관계 복원 및 남북경협 재개를 위해서는 재개의 단계를 고민하는 속도 조절도 필요하다. 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선을, 중장기적으로는 한반도 평화체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것이다. 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 ‘bottom-up 방식’의 단계적 추진 목표를 수립해야 한다. ‘한반도 新경제지도’ 실현을 위해 남북간 철도·도로 연결은 물론, 개성공단 및 금강산관광 등 남북간 기추진·기합의 사업을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 국민적 공감대 제고 노력을 강화해야 한다. 남북간 합의 내용에 대한 충분한 설명과 함께, 남북관계 개선 및 경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력이 필요하다. 이를 위해 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 한다. 상대적으로 국민적 합의 도출이 용이한 이산가족 상봉 등 인도적 분야부터 시작하여 국민 정서를 고려하면서 단계적으로 사업 재개를 추진할 필요가 있다.

다섯째, 국제사회의 이해와 지지를 구해야 한다. 대북제재 국면에서 남북경제 협력 재개를 위해서는 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 특히 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장해야 한다. 또한, 북한의 비핵화 의지 표명에 대한 긍정적인 평가와 함께, 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 제재위원회로부터 의무면제(waiver)를 받는 방안도 고려할 필요가 있다. **統**

新남북경협의 과제와 시사점¹⁾

: 남북경협 30년 평가

현대경제연구원 통일경제센터

개요

최근 남북간 대화 재개를 계기로 남북경협 재개에 대한 기대감이 고조되고 있다. 남북경협은 1988년 7.7 선언을 계기로 북방정책이 추진되면서 시작했다. '88 서울 하계올림픽'을 계기로 1990년 한·소 수교가 체결되는 등 한반도가 맞이한 새로운 국면이 영향을 미쳤다. 이후 부침이 있어 온 남북경협은, 최근 정부의 新북방정책 천명을 계기로 현재의 남북경협 zero 상태에서 新남북경협 추진 가능성에 대한 기대감이 커진 상황이다.

남북관계 개선과 한반도 평화정착, 나아가 통일경제강국 실현을 위해서는 新남북경협 논의가 필요하다. 新남북경협 추진은 한반도 평화정착은 물론, '한반도 新경제 지도' 구상 실현 및 '新북방정책'의 성공적 추진 등으로 이어져 막대한 경제적 기회를 제공할 것으로 기대된다. 이에 본 연구에서는 남북경협 30년을 맞아, 남북경협 추이를 살펴보고 新남북경협을 추진하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 1월 10일 발간한 "新남북경협의 과제와 시사점", 『현안과 과제』를 수정·보완한 것임.

〈 최근 남북관계 일지 〉

구분	주요 내용
17. 7. 6	- 新베를린구상(독일 괴르버재단 연설) : 한반도 항구적 평화 정착 이끌 '5대 기조, 4대 제안' 제시
7.19	- 한반도 新경제지도 구상* 재확인(국정운영 5개년 계획) ※ 동해권, 서해권 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련하여 한반도 경제공동체를 구축하고자 하는 계획
9. 3	- 北, 6차 핵실험 단행
9. 7	- 新북방정책(3차 동방경제포럼 기조연설) : 나인 브릿지(9-Bridge) 전략*을 제시 ※ 러시아와 한국 사이에 가스·철도·항만·전력·북극항로·조선·일자리·농업·수산 9개의 다리(9-Bridge)를 놓아 동시다발적인 협력을 이뤄나가자는 것
18. 1. 1	- 北 신년사를 통해 평창동계올림픽 대표단 파견 시사
1. 2	- 정부, 고위급 남북 당국회담 개최 제의
1. 9	- 남북 고위급 당국회담 합의 도출 ※ 北 대표단 평창올림픽 파견, 군사당국회담 개최, 우리민족이 한반도 문제 당사자로서 대화와 협상을 통해 해결(남북 고위급 및 각 분야 회담 개최)

자료 : 현대경제연구원 작성.

남북경협 30년 평가

남북경협 30년

남북경협은 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으며 부침을 지속해왔다. 1988년부터 시작된 남북경협은 2008년 이후 3단계인 정체기에 진입해 있는 상황이다. 남북경협의 시기별 경과를 살펴보면 다음과 같다.

우선 도입기(1988~1997년)는 시작(1988년)→정체(1993년)→재개(1995년)의 과정을 거쳤다. 남북경협은 남북교역을 민족 내부 거래로 간주한다는 7.7 선언에 따라 시작됐다. 하지만 북한의 NPT 탈퇴로 북핵 위기가 발발, 투자협력사업이 중단되는 등의 정체를 겪다가 제네바 합의(1994년) 이후 1차 남북경협 활성화 조치²⁾가 발표되면서 재개됐다.

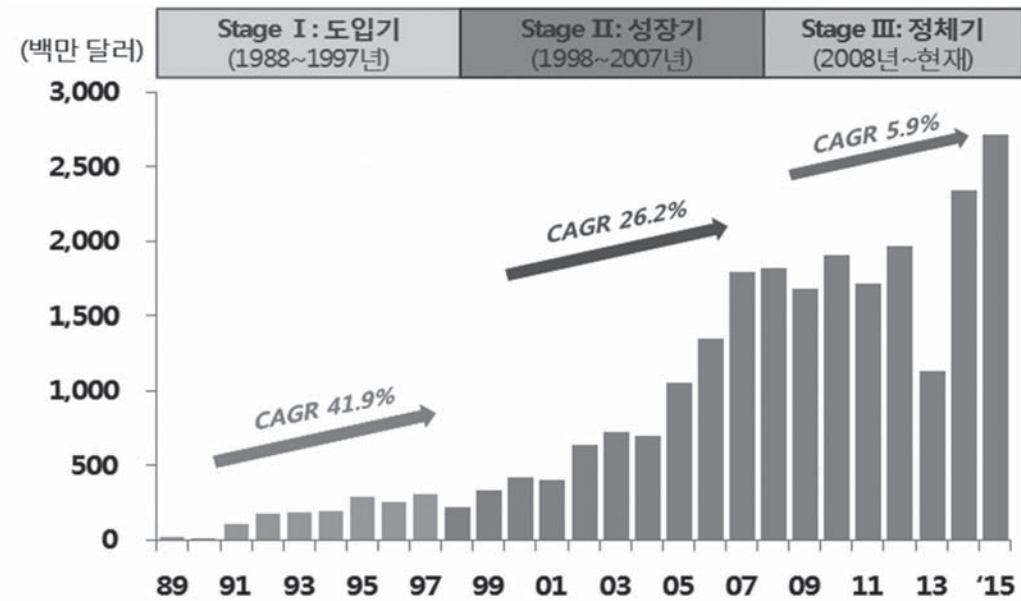
성장기(1998~2007년)는 본격화(1998년)→1차 정상회담(2000년)→활성화(2003년)→2차 정상회담(2007년)의 과정으로 구분할 수 있다. 2차 남북경협

2) 기업 총수를 제외한 기업인 방북 등 남북 경제인사의 상호방문 허용, 1회 100만 달러 이하의 위탁가공용 시설제 반출 및 기술자 방북 허용, 500만 달러 이하의 시범적인 경제협력사업 실시 등.

활성화 조치³⁾ 및 금강산 관광 개시로 경협은 본격화됐다. 이후 6.15 남북정상회담, 4대경협합의서⁴⁾가 체결되고, 개성공단 착공으로 남북경협의 새로운 전기가 마련되면서 활성화되기 시작했다. 2차 정상회담에서는 10.4 선언을 통해 남북경협의 확대·발전을 합의하기도 했다.

정체기(2008년~현재)는 관광 중단(2008년)→對북 제재(2010년)→개성공단 잠정 중단(2013년)의 과정을 거쳐 2016년에 개성공단의 가동이 전면중단되면서 현재까지 지속되고 있다. 관광객 피격 사건으로 금강산 관광이 중단되고 천안함 사건으로 제재 조치인 5.24 조치가 시행됐다. 이후 남북관계가 더욱 악화되면서 개성공단의 가동이 잠정적으로 중단되기도 했다. 가동 중단 이후 재가동된 개성공단은 북한의 4차 핵실험, 미사일 발사로 전면적으로 가동이 중단됐다.

〈 남북교역액 추이 〉



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

3) 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 '네거티브 리스트'화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등.
 4) 이종과세방지합의서, 청산결계합의서, 상사분쟁합의서, 투자보장합의서 등.

남북경협 30년 평가

Stage I (1988~1997년) : 도입기

남북경협은 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)’ 발표로부터 시작됐다. 7.7 선언에서는 남북 주민의 상호 교류를 허용하고, 남북 간 교역을 민족 내부의 교역으로 간주하는 한편, 국제사회에서 상호 협조 등이 강조됐다. 동년 10월 ‘對북 물자교류에 관한 기본지침’⁵⁾이 발표되면서 남북교역이 시작됐다. 1991년에는 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)’가 체결되기도 했다.

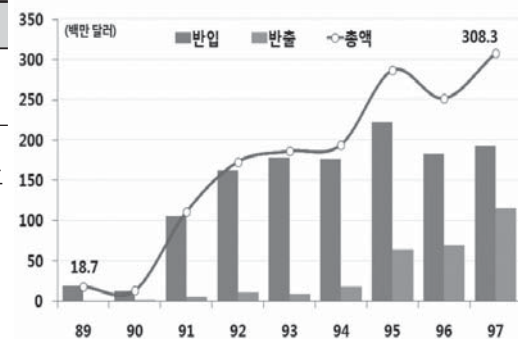
하지만 남북경협은 북한의 NPT 탈퇴로 북핵 위기가 발발하고, 투자협력사업이 중단되면서 정체를 겪었다. 1993년 북핵 위기 및 1994년 7월 김일성 주석 사망 등으로 남북교역은 위축되기도 했다.

한편, 남북경협은 제네바 합의(1994년 10월) 이후 1차 남북경협 활성화조치가 발표되면서 재개됐다. 1994년 11월 1차 남북경협 활성화조치 이후 위탁가공 확대, 對북 경수로지원사업 진전 등으로 교역액이 증가했다. 그러나 1996년 북한 잠수함 침투사건⁶⁾ 및 1997년 외환위기로 남북교역은 다시 위축됐다.

< 7.7 선언의 주요 내용 >

구분	내용
과정	- 「민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언」 발표 (노태우 대통령, 1989. 7. 7)
주요 내용	① 남북 동포 간 상호 교류 추진 ② 이산가족의 생사·주소 확인, 서신 왕래, 상호 방문 적극 지원 ③ 남북 교역을 민족 내부 교역으로 간주 ④ 민족 경제의 균형 발전 추구 ⑤ 국제무대에서 민족 공동이익을 위해 협력 ⑥ 북한의 대미·대일 관계 개선 협조 등

< 도입기(1989~1997년)의 교역액 추이 >



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

5) ① 민간상사의 북한물자 교역 허용, ② 민간상사의 북한물자 증개 허용, ③ 북한물자의 원산지 표시 및 상표 부착 허용, ④ 직·간접 교역물자에 대한 관세 미 부과, ⑤ 남북 경제인 상호 접촉 및 방문 허용, ⑥ 북한선적의 상용선박 입항 허용, ⑦ 남북한 경제교류 관련 법적·제도적 장치 마련 등.

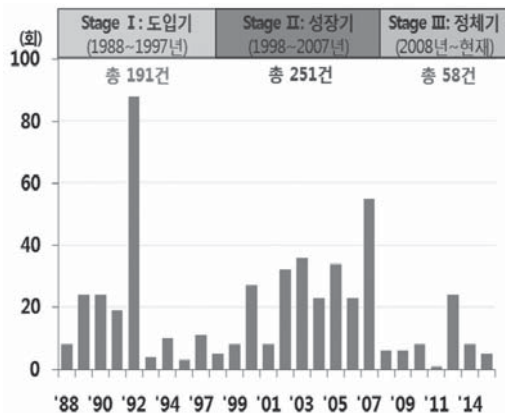
6) 1996년 9월 18일 강원도 강릉시 해안가에 좌초된 선박이 북한의 소형 잠수함으로 확인됨. 군인·경찰·예비군은 49일 동안 소탕 작전에 돌입하여 무장간첩 1명을 생포하고 13명을 사살.

Stage II(1998~2007년) : 성장기

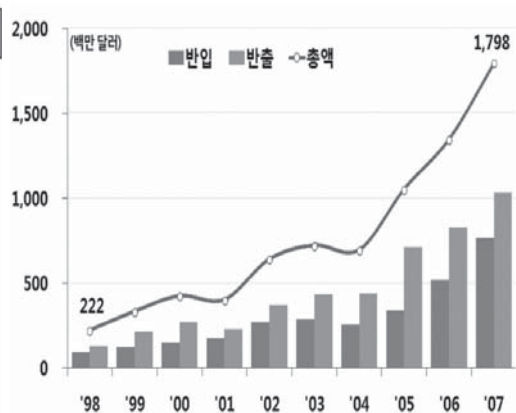
남북경협은 1998년 금강산 관광 시작을 계기로 본격화됐다. 한국의 햇볕 정책과 북한의 김정일 체제 출범, 페리 프로세스(1999년 9월)⁷⁾에 따른 미일의 대북 경제 제재 해제 발표 등으로 경협이 확대되기 시작했다. 1998년 4월 2차 경협활성화 조치에 따른 기업인의 수시 방북 확대로 동년 11월 금강산 관광이 개시됐다. 또한 2000년 6.15 남북정상회담의 성사로 대규모 대북 지원과 동년 12월 4대경협합의서 서명 등으로 경협 활성화를 위한 분위기가 조성됐다.

2003년 개성공단이 착공되면서 남북경협의 새로운 전기가 마련됐다. 2004년 12월 개성공단 가동 및 첫 제품 생산으로 개성공단 사업이 시작됐다. 2005년 「남북 관계발전에 관한 법률」, 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정·발효 등 남북경협의 제도화 진전도 이뤄졌다. 특히, 2007년 10.4 남북정상회담을 통해 남북경협의 확대·발전을 합의, 동년 12월 개성관광이 시작되기도 했다. 그러나, 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 등 핵 문제가 본격적인 경협 활성화를 걸림돌로 작용했다.

〈 남북 간 회담 개최 횟수 추이 〉



〈 성장기(1998~2007년)의 교역액 추이 〉



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

7) 페리 프로세스란美 클린턴 행정부의 윌리엄 페리 대북정책 조정관이 의회에 제출한 보고서의 주요 내용을 말함. 동 보고서에서는 북한의 핵 개발 중단을 위한 3단계 접근 방안을 제시. ① 1단계는 북한이 미사일 발사를 자제, 미국은 對북 경제 제재를 완화하며 연락 사무소 개설 등 관계 개선을 위해 노력, ② 2단계는 북한이 핵무기와 미사일 개발을 중단, 미국과 일본은 북한과 수교 협상을 본격화, ③ 3단계는 북미·북일 관계 정상화 및 남북한의 실질적인 통합 추진.

Stage III(2008년~현재) : 정체기

남북경협은 2008년 금강산관광 중단 이후 정체되기 시작했다. 2008년 금강산 관광객 피격(7. 11)이후 금강산 및 개성관광이 중단됐다. 2009년에는 북한의 핵 폐기와 동시에 그에 상응하는 지원을 하겠다는 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’ 이 발표됐다. 2010년에는 천안함 사건(3. 26)으로 한국의 對북 경제제재인 ‘5. 24 조치’ 가 발표됐고, 2012년에는 통일기금 마련을 위한 ‘통일 향아리 운동’ 이 전개됐다.

2013년에는 북한의 개성공단 가동 잠정 중단(4월), 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」 체결(8월), 재가동(9월)이 있었다. 또한 동년에는 한·러 정상회담(11. 13) 을 계기로 ‘나진~하산 물류 사업’ 관련 양해각서(MOU) 체결을 통해 남북러 3자의 다자 간 경협사업이 추진되기도 했다. 2015년 6월에는 경원선 복원공사 1단계 (백마고지~월정리 구간)가 착수⁸⁾됐고, 2016년 2월에는 북한 핵실험으로 개성 공단 중단 및 나진~하산 사업 지원 중단이 발표됐다.

〈 5.24 조치의 주요 내용 〉

구분	내용
과정	- 천안함 사건(2010. 3. 26)이 계기
주요 내용	① 북한선박의 운항과 입항 금지 ② 남북 간 일반교역 및 위탁가공교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지 ③ 북한 지역에 대한 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한(개성·금강산 제외) ④ 북한에 대한 신규투자 불허. 개성공단은 지속하되 체류인원은 축소 운영 ⑤ 대북지원 사업 원칙적 보류. 영유아 등 취약계층 인도적 지원은 유지

〈 정체기(2008년~현재)의 교역액 추이 〉



자료 : 통일부 자료로 현대경제연구원 작성.

8) 경원선은 서울 용산역과 북한 측 강원도 원산을 잇는 총연장 223.7km의 노선. 이 가운데 우리 측 노선은 현재 서울 용산역에서 강원도 철원군 백마고지 지역에서 94.4km 운영. 정부는 이번 1단계 복원사업을 통해 백마고지 지역까지 민통선 내 남북한계선 인근 월정리역 사이 9.3km 구간에 단선철도를 건설할 계획. 1단계 사업이 완료되면 경원선 단절 구간은 우리 측 비무장지대(DMZ) 2.4km와 북한 측 평강역까지 14.8km 등 모두 17.2km가 남게 되며, 향후 경원선이 완전 복원되면 한반도중단철도(TKR)가 시베리아횡단철도(TSR)와 연결돼 유라시아철도망 완성 가능.

新남북경협을 위한 제언

남북경협 30년을 맞이하는 현재, 남북경협 재개를 위한 5가지 고려사항 (AGAIN)을 염두에 두고 점진적·단계적 남북관계 정상화를 모색할 필요⁹⁾가 있다.

첫째, 고도의 정책적 결단(Adequate political decision)이 필요한 상황이다. 현 국면에서 경협 재개를 위해서는 이를 활용한 남북관계 개선이 필요하다는 최고 정책결정자의 결단이 필요하다. 최고 정책결정자는 ‘한반도 신경제지도’ 구상 실현을 위한 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 당위성을 제시해야 한다. 또한 남북경협 재개와 관련하여 발생할 수 있는 남남갈등 해소를 위해 국민적 공감대 형성이 필수적이며, 아울러 국제사회와의 공감대 형성 노력도 병행해야 한다.

둘째, 남북관계의 근본적 변화(Genuine changes)가 요구된다. 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선을, 중장기적으로는 한반도 평화체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것이다. 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 ‘bottom-up 방식’의 남북관계 정상화를 모색할 필요가 있다. 이를 위해 북핵문제 해결 진전 시 「남북기본협정」 체결 및 남북관계 제도화를 추진해 정책 추진의 일관성을 도모해야 할 것이다.

셋째, 남북 간 합의(Agreement)가 필요하다. 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’ 조성 등 협력을 확대해야 한다는 인식 공유, 경협 부문의 합의 도출을 추진해야 한다. ‘한반도 신경제지도’ 구상은 동해권, 서해안 등 권역별 남북 협력 벨트를 마련, 동서를 잇는 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 경제통일을 이룬다는 구상이다. 북한 역시 「국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)」을 통해 서남 방면(신의주-남포-평양)과 동북 방면(나선-청진-김책)의 양대 축을 개발한다는 계획을 발표한 바 있다. 따라서 남북한 모두 한반도 개발을 위해 ‘H 경제 벨트’를 조성해 장기적으로 협력을 확대해나야 한다는 인식을 공유하고 있어 합의로 발전

9) 본 시사점은 현대경제연구원, “남북경제협력의 정상화 과제 : AGAIN, 남북경협”, 『현안과과제』, 17-27호, 2017.11.1 자료를 수정·보완한 것임.

할 가능성이 존재한다.

넷째, 국제사회의 대북제재(International sanctions regimes) 등 북핵문제 해결 진전 시 남북경제협력 재개를 위해 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요가 있다. 향후 북핵문제 해결에 실질적인 진전이 있을 경우, 남북간 민생협력분야인 남북경협 재개가 추진 될 수 있도록 국제사회의 이해를 구해야 한다. 특히 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장할 필요가 있다.

다섯째, 국민적 합의(National consensus)를 도출하기 위해 노력해야한다. 남북경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력을 강화해 나가야 한다. 또한 단기적인 성과보다는 남북경협이 평화에 기여한다는 장기적 관점에서 경협의 필요성에 대한 인식을 공유해야 한다. 개성공단 및 금강산 관광 등 기추진 경협 사업 재개를 통한 시장경제 교육 확대가 통일 비용 절감에도 주효함을 인식할 필요도 있다. 이를 위해서, 남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 할 것이다. **98**

〈 남북경협 30년, 남북경협 재개와 정상화를 위한 5가지 고려 사항 〉



자료 : 현대경제연구원 작성.

북한의 사경제화(私經濟化) 현황과 시사점¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

개요

북한 사경제 확산은 북한 경제 회복에 도움이 될 수 있고 장기적으로는 통일과정에도 영향을 미칠 수 있어 이에 대한 분석이 필요하다. 1990년대 후반 고난의 행군 이후 북한의 사경제화가 급속히 진행, 현재 북한 사경제는 사실상 북한 경제의 중심으로 부각된 상황이다. 고난의 행군을 거치며 북한의 계획경제 및 배급제가 사실상 기능을 상실하게 되자, 시장(장마당)을 중심으로 하는 사경제화가 급속히 진행됐다. 특히 2012년 김정은 정권 출범 이후 2016년 ‘우리식 경제관리 방법’²⁾ 등으로 경제적 자율성이 확대됨에 따라 사경제 활성화 토대가 강화됐다.

북한의 사경제는 계획경제에서 벗어난 경제활동을 의미하며, 가장 큰 특징은 시장화의 진전과 신흥부유층의 발생으로 구분할 수 있다. 사경제는 사회주의 계획경제체제에서 사적 소유에 기초하여 국가의 통제를 받지 않고 이루어지고 있는 ‘민간의 경제활동’이라는 의미를 내포³⁾하고 있다. 본 연구에서 북한의 사경제란, 사회주의 계획경제에서 벗어나 시장을 중심으로 경제활동을 실행하는 것으로 정의하고자 한다. 한편 북한 사경제의 특징은 크게 장마당으로 대표되는 ‘시장화’와 시장의 확대에 따라 발생한 ‘신흥부유층’ (돈주)으로 구분될 수 있다.

북한 사경제 확산은 북한 경제 회복에 중요한 역할을 수행할 수 있고, 나아가 통일비용 절감 등의 긍정적 효과도 가져올 수 있다. 북한의 사회주의 계획경제가

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 6월 20일 발간한 “북한의 사경제화(私經濟化) 현황과 시사점”, 『VIP 리포트』를 수정·보완한 것임.
 2) 조선신보(2013.5.10.)에 의하면, ‘우리식 경제관리 방법’이란 “경영권한을 현장에 부여하고”, “노동자·농민의 일 욕심을 돋우는” 조치, 즉 경제 단위에 대폭 자율성을 부여해주고 물질적 인센티브제를 적극 도입한 조치임. ‘우리식 경제관리 방법’은 농업분야에서는 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’, 국영기업 분야에서는 ‘사회주의 기업 책임 관리제’, 상업 분야에서는 ‘상업기관의 운영 자율권 확대’라는 세 개의 방향으로 실행되고 있음. 자세한 내용은, 통일부 통일교육원, 『2018 북한이해』(서울: 통일교육원), p. 137.
 3) 이러한 의미의 ‘사경제’라는 용어는 세계은행(World Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD), 미국 국회도서관 등에서 발간하는 자료를 비롯하여 많은 학자들이 일반적으로 사용하고 있음. 한국은행 조사국, 『북한의 사경제부문 연구-사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정』, 한은조사연구 2002-3(2002), p. 1.

사실상 어려움에 처한 상황에서 장마당 확산에 따른 사경제 활성화는 북한 경제 회복에 도움이 될 수 있다. 또한 북한의 사경제 확대는 통일 과정에 있어 남한과 북한의 이질적인 경제제도의 간극 해소에도 큰 기여를 할 가능성이 높다.

본 연구에서는 북한 사경제화의 양대 축인 시장화와 신흥부유층의 역사적 변천 과정을 비롯해, 사경제화의 부문별 5대 특징을 분석했다.

우선 북한 사경제의 두 축인 시장화와 돈주에 대한 역사적 변천 과정을 분석했다. 북한 시장화 활성화 배경 및 역사를 알아보고, 장마당의 세부적 현황을 살펴봤다. 또한 북한의 신흥부유층 발생 배경을 비롯해 장마당 내 신흥부유층의 역할을 분석했다.

다음으로 북한 사경제화의 부문별 분석은 다음의 5개의 특징을 중심으로 분석했다. 첫째, 소규모 자발적 사유화는 산업별 사유화 비중을 중심으로 현황을 분석했다. 둘째, 토지이용권은 농민들의 소토지 경작을 중심으로 현황을 분석했다. 셋째, 주택시장의 경우 주택 거래 유형 변화를 중심으로 현황을 분석했다. 넷째, 운수업 및 통신업은 개인 운수업 및 휴대전화 사용률을 중심으로 현황을 분석했다. 다섯째, 금융업에 있어서는 사금융의 체계화를 중심으로 현황을 분석했다.

한편, 북한 사경제화 분석 방법은 문헌연구를 비롯해 인터넷 자료를 활용했다. 북한 사경제화에 대한 정보와 자료는 극히 제한되어 있어, 기존 연구자들의 문헌 분석과 對북 소식통의 장마당 동향 조사 결과를 활용했다.

〈 북한 사경제화 진전 현황 분석 방법 〉

구분	주요 분석 내용
北 사경제화 역사적 변천	- 장마당 : 역사적 변천 과정, 판매 물품, 최근 장마당 동향 등 - 신흥부유층(돈주) : 장마당 내 신흥부유층의 역할 분석
北 사경제화 부문별 분석	① 소규모 자발적 사유화 - 산업별 사유화 비중을 중심으로 분석 ② 토지이용권 - 농민들의 소토지 경작을 중심으로 분석 ③ 주택시장 - 주택 거래 유형 변화를 중심으로 분석 ④ 운수업 및 통신업 - 개인 운수업 및 휴대전화 사용률을 중심으로 분석 ⑤ 금융업 - 사금융의 체계화를 중심으로 분석
자료	- 북한 사경제화(장마당, 사금융 등) 관련 기존 문헌 분석 - 북한 시장화 동향과 관련한 Daily NK 등 인터넷 자료 분석

자료 : 현대경제연구원 자체 정리.

북한 사경제의 역사적 변천

장마당

북한 장마당은 시장화 확산에 따라 질적·양적으로 급성장했다. 장마당은 1990년대 중후반 ‘고난의 행군’을 계기로 본격적으로 형성되기 시작했다. 1990년대 자연재해 및 공산권 붕괴에 따라 북한의 배급제가 사실상 중단되었고, 식량난을 해결하기 위해 비공식 시장이 점차 확대됐다. 이후 2002년 7.1 조치를 계기로 비공식 시장이 종합시장으로 합법화되기 시작했지만, 2009년 화폐개혁 등의 조치로 정부의 통제가 강화됐다. 하지만 통제 강화로 인한 부작용 발생으로 2010년 이후 강경 정책은 철회됐다.

북한의 공식(종합시장) 및 비공식 장마당 모두 급속히 증가하는 추세를 보이고 있다. 2015년 커티스 멜빈(美 존스홉킨스大)은 북한 전역을 구글 위성사진으로 분석한 후, 약 400여개의 공식 장마당이 존재한다고 밝혔다(2010년 200여개 수준). 또한 메뚜기 장(이동식 장마당), 중고집(중고품 매장) 등 비합법적 장마당을 합치면 북한 전역에는 800개 이상의 장마당이 존재하는 것으로 추산되고 있다.

장마당 확대로 신흥부유층(돈주) 등 다양한 계층이 탄생했다. ‘고난의 행군’ 이후 장마당은 주민들의 생계유지를 위한 중요한 터전일 뿐 아니라, 신분 상승을 위한 통로로 활용됐다.

〈 북한 장마당 변천사 〉

시기	주요 내용
1958	- 농촌시장 폐지, 농민시장으로 개설
1984	- 농민시장 외 일일시장 개설(시군별 3~4개)
1987~1992	- 매일장 폐지 시도했으나 실패
1999	- 장마당 폐지 시도, 장마당 관리 기관 사회안전성→보위부로 이관
2001	- 장마당, 북한 전역에 300~350개 추정(군 단위 1~2개, 시 단위 3~5개)
2003	- 2002년 7.1조치 이후 종합시장으로 합법화(곡물 및 공산품 판매 공식 허용)
2010	- 2009년 화폐개혁 실패로 장마당 통제, 억제 정책 크게 감소
2011	- 사회주의 계획가격체계에서 시장가격체계로 전환
2012~현재	- 2014년 5.30조치(인센티브 인정) 이후 장마당 규모 급속히 확대

자료 : 현대경제연구원 자체 정리.

북한 계획경제 붕괴 이후 중국과의 무역으로 큰 돈을 번 '신흥 부유층' (중국식 붉은 자본가), 장마당에서 매점매석으로 자산을 형성한 '중산층'도 등장했다. 한편 장마당 상인들은 주로 40~50대이며, 성별로는 90% 이상이 여성으로 북한 여성들의 경제적 영향력이 지속 향상되는 추세(20대 여성 상인 제한)이다.

장마당은 소비재, 생산재, 금융, 노동시장으로 구분할 수 있다. 장마당은 하루 9시간 운영 중이며, 다양한 품목들이 판매되고 있다. 장마당은 전력난으로 보통 오전 9시~오후 6시까지 운영되며, 모내기철, 김매기철, 가을걷이 기간에는 시장 개장 시간이 2시간 단축되기도 한다. 공식품목(곡물, 공업품, 상업품 등)을 비롯해 금속(금, 은, 동), 골동품, 한국제품(CD, USB, 의류, 화장품 등), 마약류(필로폰) 등 비합법적 품목도 판매되고 있다.

세부적으로는 소비재, 생산재, 금융, 노동시장이 운영 중인 것으로 알려졌다. 장마당에서 거래되는 소비재는 대부분 중국산 제품이며, 주로 의류와 신발, 잡화 등 일상 용품이 판매되고 있다. 기업소의 자율권을 부여한 사회주의 기업 책임 관리제(사회주의 물자교류시장 허용)를 도입한 후 기업소 생산재가 장마당에서 판매되고 있기도 하다. 또한 신흥부유층이 주체가 되어 고리대금업 등 사금융 시장이 확산되고 있다. 신흥부유층이 운영 중인 기업소에 노동수요가 발생함에 따라 일부 사적 고용이 발생, 특히 최근에는 가정부, 가정교사 등 인력 시장도 형성되고 있는 추세다.

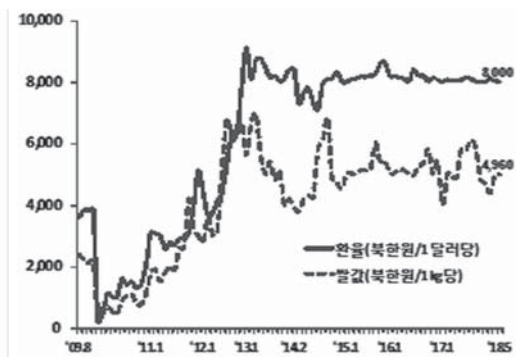
한편, 장마당 물가는 북한 정부의 시장 정책 변화 등 다양한 요인에 따라 변동된다. 장마당 물가 변화는 주로 계절적 요인(춘궁기 등), 자연재해(가뭄 및 수해), 중국과의 교역 수준 변화, 북한 당국의 시장 정책 수준 등에 기인한다.

< 북한의 대표적인 장마당 현황 >



자료 : 통일부 통일교육원, 『2018 북한 이해』.

< 북한 장마당 물가 동향 >



자료 : Daily NK,
주 : 평양 기준.

신흥부유층

북한 장마당 확산으로 '신흥부유층'이 급속히 성장, 사금융의 주요 주체가 됐다. 신흥부유층으로 알려진 돈주들이 사경제화의 주체로 부상, 막강한 현금 동원능력으로 북한의 사경제 활성화를 실질적으로 견인하고 있다. 이들은 대체로 여윳돈을 가진 다양한 계층의 집단으로, 재일교포, 화교를 비롯해 무역 및 외화벌이 간부, 밀수꾼 등 출신성분과 직업이 다양하다. 돈주들은 단순한 대부자 뿐 아니라 투자자, 경영자, 자본가의 역할까지 수행(국정원 비공식 자료에 따르면 5~10만 달러 이상을 보유한 자산가는 24만 명으로 추정)하고 있다. 이들은 개인 대부업을 비롯해 주택 거래, 기업소 명의 무역회사 개설, 석탄기지 사영화, 중국 접경지역 정보망을 활용한 환차익 등으로 이익을 실현 중인 것으로 알려졌다.

신흥부유층은 주로 북한 사금융의 주체로 활약하고 있다. 기존 북한의 금융제도 하에서는 일반 주민들은 은행에서 대출을 받을 수 없고, 기업소나 단체는 가능하였다. 하지만 고난의 행군 이후 국가 재정 파탄 및 은행 기능 마비로 주민 간의 금전 거래가 법적으로 허용(2007년 민법 수정, 금융거래는 허용하나 이자는 불허)됐다. 또한 1995~2002년 고난의 행군에 따른 재정규모 축소로 기업에 대한 재정 지원이 사실상 중단되면서 기업소 등은 생존을 위해 사금융에 의존하게 됐다. 이후, 2002년 7.1조치로 외화벌이 일꾼을 중심으로 돈주 계층이 형성됐고 이에 따라 개인 간 고리대금업이 본격 성행하게 됐다. 한편, 북한 당국은 사금융 활성화에 대응하기 위해 2006년 상업은행법 제정 등 금융개혁을 추진했으나 가시적인 성과는 없는 상황이다. 김정은 시대 들어 제한적으로 사금융을 공적금융으로 전환하기 위해 외화 정기예금, 외화카드, 외화상점의 이용확대, 전자상거래 도입 등 다양한 방법을 추진 중에 있다.

신흥부유층 발생에 따른 북한 사금융 진전은 정보유통 확대의 긍정적 효과도 있는 반면, 빈부격차의 부정적 효과도 초래했다. 사금융 발달과 시장화로 휴대폰 보급이 확산됨에 따라 돈주 뿐 아니라 일반인들에게도 정보유통의 기회가 점차 확대되는 추세이다. 하지만 사금융 발달과 시장화의 진전에 따라 돈주를 중심으로 부의 집중 및 독과점 현상이 나타나고, 이에 따라 부익부 빈익빈 현상이 발생하고 있다.

부문별 사경제화 추진 현황

소규모 자발적 사유화

서비스업 분야를 중심으로 소규모 자발적 사유화 현상이 진행 중에 있다. 1990년대 경제위기로 국가의 배급시스템이 사실상 붕괴되면서 8.3 노동자가 나타나게 되었으며, 비공식경제활동 참여율도 80%에 달했다. 1990년대 공장가동률이 30% 수준으로 떨어지면서 8.3 임금⁴⁾을 통해 출근을 하지 않으면서 사경제활동에 열중하는 8.3 노동자들이 나타나게 됐다. 2008년 북한 인구센서스 보고서에 의하면 16세 이상의 ‘가구경제활동(Household Economic Activity)’ 참가율은 83%에 이르는 것으로 나타났다.⁵⁾

이처럼 높은 비공식경제활동참여율은 소규모 기업 창설 가능성을 높일 수 있는 긍정적인 신호로 받아들여질 수 있다.⁶⁾

2000년대 들어 지방공장, 기업소, 식당, 서비스업 등 중소형 기업을 중심으로 개인이 임대·운영하는 자발적 사유화 현상이 증가했다. 앞선 사회주의 국가들의 경험과 같이 북한에서도 소규모 자발적 사유화는 서비스업이 제조업보다 훨씬 앞서 있는 것으로 나타났다. 한편 탈북민 대상 설문조사에서 상점과 서비스업의 사유화 비중은 50% 수준으로 나타났으나, 제조업은 20% 수준에 불과한 것으로 나타났다.⁷⁾

또한, ‘돈주’로 불리우는 사적 자본이 국유기업의 설비나 운영 자금을 공급하고, 그 대가로 기업의 운영에 참여하거나 기업의 이윤을 수취하는 것으로 알려지고 있다.⁸⁾

4) 8.3 임금이란 근로자가 공장에 출근하지 않는 조건으로 사적경제활동을 통해 벌어들인 수입의 일부를 8.3제품(생산과정에서 나오는 부산물이나 자투리로 만든 생활필수품, 8.3 인민소비품운동에서 유래)의 명목으로 자신의 공장에 지불하는 금액을 의미. 김영희, 「7.1 조처 전후 북한 공장의 관리운영실태」, 『글로벌 지역연구』, (서울: KDB산업은행, 2008), p. 118.

5) Central Bureau of Statistics of DPRK, DPRK Korea 2008 Population Census: National Report, 2009, p. 205. 주요 가구경제활동은 ‘채소 및 과일 등을 위한 텃밭 경영’, ‘어업, 축산, 가금 등의 경제활동’, ‘땀감 확보’, ‘용수 확보’, ‘기타 가구경제활동’으로 이는 비공식 경제활동 구분과 유사하여 비공식경제활동참여율로 이해할 수 있음. 이석, 「정량적 분석을 통한 북한 시장 규모의 측정」, 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』, (서울: 대외경제정책연구원, 2012), p. 113.

6) 김병연, 「사회주의 체제의 시장화 진전 정도와 체제이행 간의 관계 분석」, 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』, (서울: 대외경제정책연구원, 2012), pp. 121-122.

7) 2005년 12월, 2002~2005년 탈북자 121명을 대상으로, 2009년 4~8월, 2007~2009년 탈북자 207명을 대상으로 설문조사를 실시. 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』, (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), pp. 123-125.

8) 이석기, 「남북통합과 북한 경제의 사유화 정책」, 『남북한 경제통합 연구: 북한 경제의 개혁 및 이행 전략』, (서울: 한국개발연구원, 2012), p. 104.

소토지 경작

식량난 지속으로 농민들의 자가 소비 및 시장 판매 목적의 소토지 경작이 확대됐다. 식량난의 지속으로 농민들은 자가소비용 식량을 스스로 확보해야 할 필요성이 증대됐다. 생필품 배급이 중단되자 생필품 구매용 농산물 확보의 필요성이 커지면서 협동농장 농장원의 소토지 농사가 확대됐다.⁹⁾

소토지 경작은 공식 개인 부업지, 비공식 개인 부업지, 집단 부업지, 공장기업소 부업지 등에서 이루어지고 있다. 농장에서 공식적으로 승인하는 개인 부업지는 텃밭, 소채전, 산림이용반 소토지농사 등이 있다.¹⁰⁾

비공식 개인부업지는 무자격자의 산림이용반 소토지, 허용규모를 초과하는 산림이용반 소토지 등이 있다. 집단 부업지는 일명 ‘비배관리지’라고 불리는데, 작업반별로 ‘공동경작지’와는 별도로 ‘비배관리지’를 지정해 개별 작업반원들에게 할당한다. 공장기업소의 부업지는 ‘6월 농지’와 ‘원료기지’ 등이 있다.

〈 북한 소토지 농사의 구분과 관리 〉

구분	종류	자재조달	토지사용료
공식 개인 부업지	텃밭, 소채전, 산림 소토지, 농장 소토지	개인	공식적 납부
비공식 개인 부업지	무자격자의 산림이용반 소토지 허용 규모를 초과하는 산림이용반 소토지	개인	비공식적 납부
집단 부업지	비배관리지	작업반	수확물 상환
공장기업소 부업지	6월 농지, 원료기지	단체	수확물 상환 현금

자료 : 김영훈 외, 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로』, (서울: 한국농촌경제연구원, 2009), p. 71.
 주 : 6월 농지는 농장 인근의 공장기업소가 농장의 경지를 작물의 재배기간 동안(6개월 정도) 빌려 경작하고 대가를 지불하는 부업농지(집단지 이용과 분배)를 의미. 원료기지는 공장기업소의 원료농산물 생산 목적의 토지이나 집단부업지로도 활용.

9) 김영훈 외, 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구: 협동농장을 중심으로』, (서울: 한국농촌경제연구원, 2009), p. 71.
 10) 북한 당국은 사경지의 확대를 금지 또는 억압하는 대신 제도화를 통해 관리하는 방식을 선택. 2002년 7월에 나온 당의 ‘53호 문헌’으로 불리는 ‘토지사용료납부규정’은 국가 토지를 가지고 생산한 농업생산물의 일부를 사용료 형식으로 국가에 의무 납부하도록 할 것(제1조), 농업생산물의 일부를 현금으로 국가에 납부하도록 할 것(제2조), 토지를 이용해 농산물을 생산하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대, 개인에게 적용하는 것(제3조) 등을 규정. 이 규정에 적용되는 토지에는 개인이 경작하는 텃밭 등도 포함. 단, 농민 세대의 30평까지의 텃밭, 농민세대를 제외한 세대의 주택 주변에 있는 10평의 텃밭 등에 대해서는 사용료를 적용하지 않고 초과분에 한해서 토지사용료를 부과. 김영훈 외, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망(1996~2012)』, (서울: 한국농촌경제연구원, 2013), pp. 102-103.

주택시장

기존 주택이용권의 단순 거래에서 신규 주택 건설로 확대됐다. 1990년대 경제난이 심화되면서 비공식적 주택 거래가 활성화됐다. 1980년대부터 주택 공급이 수요를 충족시키지 못하면서 웃돈을 주는 방식으로 ‘주택 교환’ 등의 거래가 이루어졌다. 국가계획만으로 주택수요를 충족할 수 없게 된 북한 당국은 1980년대에 각 기관·기업소에 자체적으로 집을 지어 노동자들에게 주택을 배정할 수 있는 권한을 부여했다. 한편, 북한에서 주택은 원칙적으로는 거래의 대상이 아니며, 형법, 부동산관리법, 살림집법 등에서도 주택 거래를 금지하고 있다.

기존 주택이용권의 단순 거래에서 돈주들에 의한 신규 주택 건설로 확대됐다. 주택의 거래는 ‘살림집이용허가증’에 기재된 사용자의 이름을 구입자의 이름으로 바꾸는 식으로 이루어지고 있다.¹¹⁾

〈 남북한 주택제도 비교 〉

구분	남한	북한
주택 소유	- 주택의 사적소유	- 주택의 국공유화 • 무상분배와 저임대료에 기초한 배급제 형식의 주택공급 정책
주택 등급	- 없음	- 특호·4~1급(5등급) • 사회적 계급에 따라 배정
주택 보급률	- 주택보급률: 101.9%(2010년 기준) • 가구수: 1,734만 가구(일반가구) • 주택수: 1,767만 호 • 평균 가구원 수: 2.69명	- 주택보급률: 약 75% 수준(2008년 기준) • 가구수: 589만 호 • 주택수: 422~457만 호(추정) • 평균 가구원 수: 4.08명
거처 유형	- 아파트 47.1%, 단독주택 39.6%, 연립·다세대 주택 10.1%(2010년 기준)	- 연립주택 43.9%, 단독주택 33.8%, 아파트 21.4%(2008년 기준)
주택 공부	- 부동산등기제도 • 건물등기부, 건축물대장	- 부동산등기제도 폐지, 건물등록제도 • 건물등록대장
주택 시장	- 시장의 수요·공급에 의한 주택가격·주택량 결정	- 국가에서 임차료 결정(농촌주택은 임차료 없음) • 1990년대 경제난 이후 배급제가 마비되면서 주택거래가 공공연히 진행

자료 : 이해정, 「남북한 부동산 제도 비교」, 『통일경제』, (서울: 현대경제연구원, 2015), p. 50.

11) 이 과정에서 합법적인 사용권 이전으로 문서를 만들기 위해 일종의 부동산중개인을 찾게 되며, 이들에게 거래가의 10% 가량의 거간 수수료를 지급. 허강무, 「북한의 부동산사용료제도와 시사점」, 『토지공법연구』 제61집, (서울: 한국토지공법학회, 2013), p. 9.

기존 주택에 대한 증축 및 개축에서 신규 주택 및 아파트 건설로 확대, 돈주들은 주택 건설 권한을 가진 기관에 명의를 빌리고 주택을 건설하여 그 대가로 해당 기관에 주택을 일부 제공하는 형식으로 아파트 건설에 투자하고 있다. 최근에는 기존 주택을 허물고 다시 그 자리에 아파트를 건설하는 ‘철거’ 형식까지 등장한 것으로 알려졌다.¹²⁾

운수업 · 통신업

철도 중심의 수송 체계 와해로 여객 · 화물 수송 관련 개인 운수업이 확대됐다. 철도 중심의 수송 체계는 에너지난과 설비 노후화로 제 기능을 수행하지 못하게 되었으며, 이에 따라 도로 교통 중심의 비공식 교통이 확대됐다.¹³⁾

기업 · 기관 소속 트럭 등이 ‘씨비차’의 형태로 여객과 화물 수송 서비스를 담당¹⁴⁾하는 등 개인 운수업이 확대되고 있다. 씨비차는 1990년대 중후반부터 본격 운행됐는데, ‘돈주’들이 국영기업 · 기관의 명의를 빌려 차량을 등록하고, 실질적으로 개인 운수업을 하는 것을 의미한다. 사람, 화물, 소포 등을 운송하는 ‘별이 버스’, 택시나 영업용 승용차를 통한 승객 및 물품 운송 등도 확대되고 있다. 특히 對북 소식통에 따르면 현재 평양, 나선특구, 신의주에서 택시 영업을 활발히 진행 중이며, 평양에서는 1,500여대의 택시가 2부제 형태로 운영 중인 것으로 알려졌다.

한편 북한 인구 10명 가운데 2명은 휴대전화를 사용하고 있는 것으로 추정되고 있다. 북한은 2008년부터 오라스콤 텔레콤과의 합작으로 휴대전화 서비스를 재개통했다. 북한은 2002년부터 휴대전화 서비스를 개통했으나, 2004년 용천역 폭발사건 이후 휴대전화 사용을 전면 금지시킨 바 있다. 북한의 2016년 기준 휴대전화 가입자는 370만 명이며, 2014년 기준 북한의 對 중국 휴대전화 수입은 107만 대¹⁵⁾에 달하는

12) 정은이, 「북한 부동산 개발업자의 등장과 함의에 관한 분석: 중국 부동산 개발업자와의 비교연구를 중심으로」, 『나라경제』, (세종: 한국개발연구원, 2016), p. 52.

13) 김석진 · 양문수, 『북한 비공식 경제 성장요인 연구』, (서울: 통일연구원, 2014), p. 160.

14) 이석기 · 양문수 · 정은이, 『북한 시장실태 분석』, (서울: 산업연구원, 2014), p. 132.

15) 정보통신정책연구원, 「북한 이동통신 시장 동향」, 2016. 및 KOTRA, 「북한 휴대전화 사용자 4백만 시대, ‘씨비차’ 등장으로 인한 시너지 혁신 진행 중」, 2018. 참고.

것으로 알려졌다. 휴대전화의 보급은 소비재 및 서비스 시장을 중심으로 북한의 비공식 경제를 더욱 활성화하는데 기여했다.

금융업

시장화의 흐름에 따라 사금융 시장이 점차 체계화 및 전문화되고 있다. 1990년대 경제난으로 중앙은행이 기업 자금을 지원해주지 못하게 되자, 돈주들이 기관과 네트워크를 구축하여 건설업, 서비스업, 제조업 등에 자금을 지원¹⁶⁾했다. 2012년 이후 생산단위의 자율성 및 인센티브를 확대하는 ‘우리식 경제관리방법’의 추진으로 사금융 시장이 더욱 확대됐다.

북한의 사금융은 1980년대 환전, 1990년대 고리대, 2000년대 투자로 확대되다가 2010년대 송금시스템이 마련되면서 수요와 공급 구조를 갖추게 됐다.¹⁷⁾

사금융 시장의 발달에 따라 이자율도 안정화되어가는 추세를 보이고 있다. 2000년대 대출 이자율은 월 13~15%였으나, 2010년대 5~10% 수준으로 안정화됐다. 개인과 농장원 간 금융에서 이를 확인할 수 있다. 농장원들이 춘궁기에 식량을 빌려 가을에 농작물로 상환하는 ‘가을내기’가 대표적인데, 1990년대 3~5배까지 하던 현물 고리대는 2000년대 시장화 이후 2배 수준으로 안정화됐다.

상인 간 또는 개인 간 금융도 발달했다. 1990년대에는 시장 상인들이 이용하는 소규모 사채수준이었으나, 최근 거래 규모 확대 및 수요자의 사회적 지위에 따른 이율 결정 등 전문화된 사채시장이 형성됐다. 이자율은 신용도에 따라 다른데, 고위층은 월 3%, 중규모 상인은 월 10%, 밑수꾼은 월 20~30%로 차별화되어 있다. 또한 개인과 기업 간 금융도 발달했다. 이는 개인이 공장·기업소 및 협동농장에 대해 투자하는 것으로 기업은 개인으로부터 先투자를 받아 제품을 생산한 뒤 생산품(현물)으로 개인에게 자금을 상환하는 것을 의미한다. 한편, 북한에서 여전히 송금은 불법이며 2007년 형법 개정을 통해 신설된 ‘고리대죄(제118조)’ 조항에서, 고리대를 통해 이득을 얻을 경우 2년에서 5년까지 노동교화형을 받도록 규정하고 있다.

16) 한국수출입은행 해외경제연구소, 「북한 사금융시장의 현황과 전망」, 2016.

17) 박영자, “북한의 사금융시장”, 『북한의 금융』, (서울: 오름, 2016), p. 184.

종합평가

북한의 사경제화는 아직 제도적 보장을 받지 못하는 부분이 많이 남아있지만, 전반적인 시장화 흐름에 따라 점차 확대되고 있는 것으로 평가된다. 1990년대 경제난으로 북한 당국의 계획경제 및 배급제가 사실상 와해되면서 시장화가 급진전되고, 돈주들의 역할이 강조됐다. 이에 따라 소규모 자발적 사유화, 토지이용권, 주택시장, 운수업 및 통신업, 금융업 부문에서의 사경제화 진전이 눈에 띄게 나타나게 된 것으로 보인다.

〈 북한의 부문별 사경제화 진전 현황 〉

구분	주요 내용	
소규모 자발적 사유화	배경	- 8.3 노동자의 출연, 비공식경제활동 참여율 83%(2008년 기준)
	현황	- 서비스업 분야를 중심으로 소규모 자발적 사유화 진행 중
토지이용권	배경	- 식량난 지속으로 농민들의 식량 확보 필요성 증대
	현황	- 농민들의 자가 소비 및 시장 판매 목적 소토지 경작 확대
주택시장	배경	- 주택 공급이 수요를 충족하지 못하데 되면서 비공식적 주택 거래 활성화
	현황	- 기존 주택 이용권의 단순 거래에서 돈주들에 의한 신규 주택 건설로 확대
운수업 및 통신업	배경	- 철도 중심의 수송 체계 와해 - 정부의 휴대전화 가입자 확대 의지
	현황	- 여객·화물 수송 관련 개인 운수업 확대 - 북한 인구 10명 중 2명은 휴대전화를 사용하는 것으로 추정
금융업	배경	- 중앙은행의 기업 자금 지원 능력 상실, 돈주들의 부상
	현황	- 수요와 공급 구조를 갖추며 체계화·전문화 진전

자료 : 현대경제연구원 자체 정리.

시사점

북한의 사경제화는 지속적으로 확산될 것으로 보이며, 향후 사적 재산권의 인정 및 보호를 위한 법체계를 확립해야 할 것으로 판단된다. 북한은 사적 재산권의 인정을 헌법에 명문화하고 개인의 이윤 추구를 보장하는 민법 개정을 통한 사법체계의

전면적인 정비가 필요한 것으로 보인다. 토지이용권을 인정·보호하고, 주택의 사적 소유를 인정하는 한편, 소규모 사적 기업의 창설을 허용하고, 이들의 기업활동을 인정·보호하는 제도 구축 등 비공식 거래를 공식화하는 제도적 기반이 마련되어야 한다. 또한, 국유기업 파산법을 제정하여 부실기업에 대한 정리와 함께 점진적으로 그 대상을 사기업에도 확대하는 방식으로 법제를 정비할 필요가 있다.¹⁸⁾

한편, 북한은 2000년 4월 외국인투자기업 파산법을 제정하였으나, 국내 기업의 파산에 관한 규정은 두고 있지 않아 이에 대한 제도 구축이 필요한 상황이다.

남한은 북한의 사경제화 진전을 면밀히 관찰하면서 북한의 사적 재산권 보호 관련 법제 구축을 지원하는 한편, 사경제화가 북한 경제의 안정적인 성장동력이 될 수 있도록 측면 지원할 필요가 있다. 특히 남한 정부는 남북경협 확대를 통해 자본주의 시장경제를 학습할 수 있도록 기회를 제공하는 한편, 체제전환국의 사적 재산권 관련 법제 구축 지원 경험을 활용하여 북한의 관련 제도 정비를 지원해야 한다. 統

베트남의 개혁·개방이 북한에 주는 시사점¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

개요

남북 및 북미정상회담을 계기로 북한 경제의 변화 가능성이 높아지면서 북한이 베트남식 개혁·개방 노선을 채택할 가능성도 제기되고 있다. 북한은 핵 무력 완성으로 추가 핵실험 및 미사일 시험 발사가 필요 없게 되었다며, ‘핵·경제건설 병진노선’을 종료하고 ‘경제건설 총력 집중’을 새 노선으로 제시한 바 있다. 이는 병진노선이 성공했으므로 다음 단계로 국가의 모든 역량을 경제에 쏟아부어 ‘국가경제발전 5개년 전략’이 종료되는 2020년까지 성과를 내겠다는 의도로 분석된다. 이에 따라 북한이 새로운 경제건설 노선으로 베트남식 개혁·개방 노선을 채택할 가능성도 제기되는 상황이다. 이에 본 보고서에서는 베트남식 개혁·개방 정책을 살펴보고, 북한에 주는 시사점을 살피고자 한다.

〈 북한·베트남·한국 경제지표 현황 〉

구분	북한	베트남	한국
인구	2,490만 명	9,457만 명	5,125만 명
경제성장률	3.9 %	6.2 %	2.9 %
1인당 국민소득(GNI)	1,258 달러	2,060 달러	27,600 달러
외국인직접투자(FDI, Flow)	0.9억 달러	126억 달러	108억 달러
교역규모	65.3억 달러	3,513.8억 달러	9,016.2억 달러

자료 : World Bank, UNCTAD, 한국은행 참고 HRI 작성.

주 : 2016년 경제지표 기준.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 6월 12일 발간한 “베트남의 개혁·개방이 북한에 주는 시사점”, 『VIP 리포트』를 수정·보완한 것임.

베트남의 개혁·개방 전략

개혁·개방 주요 전략 : 도이모이 정책

베트남은 공산당 1당 독재를 유지하면서 자본주의 시장경제를 도입한다는 취지로 1986년에 ‘도이모이(Doi Moi, 쇄신)’를 채택했다. 도이모이 정책은 정치적으로는 공산당 일당체제를 고수하면서 경제 부문만 시장경제체제로 개혁한 실험적 정책이다. ‘도이(Dôi, 변경한다)’, ‘모이(mới, 새롭다)’의 합성어로 ‘쇄신’을 뜻하는데, 제4차 5개년 계획(1986~1990년)의 시작연도인 1986년에 개최된 베트남 공산당 제6차 대회에서 제기됐다. 포괄적·장기적 관점에서 대내 경제 개혁과 대외 개방이 동시에 추진됐다. 또한 농업 개혁, 금융·국유기업 개혁 및 시장 개방을 통한 적극적 외자 유치 등이 중점적으로 추진됐다.

〈 ‘도이모이’ 도입 초기 주요 법제개혁 〉

구분	주요 내용
민간경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 1986년 개인기업, 협동조합 형태의 기업소유권 인정 • 생산계획, 자금조달, 제품 판매 등 기업의 의사결정권 보장 - 1987년 제조업체 해외무역 승인 : 무역 자유화 조치 - 1988년 민간기업 규모의 제한 철폐, 고용의 자유 인정 • 외환관리법, 수출입 관세법 제정 • 은행제도 개혁 → 국가은행과 상업은행 분리 - 1989년 수출가공지대 설치 발표 - 1990년 사기업(민간기업)법 제정, 회사법 제정
시장 자율성 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 1988년 토지개혁 실시 : 농민의 토지사용권한 승인 - 1989년 시장가격제 : 쌀 배급제 폐지 등 • 국유부문의 보조금 완전 철폐
외국인 투자 유치	<ul style="list-style-type: none"> - 1987년 외국인 투자법 제정 - 1988년 토지개혁 : 외국기업 등에 토지의 장기사용권 승인 - 1989년 국가투자협력위원회(SCCI) 설치 : 외국인투자 유치 - 1991년 수출가공지대 설치허용법 : 외국인 투자 및 기술 유치

자료 : 양승윤(1996) 자료로 현대경제연구원 정리.

대내적으로는 농업개혁, 가격 자유화, 금융개혁 등을 통해 사회주의 계획경제 체제에서 자본주의 시장경제체제로의 안정적인 이행을 모색했다. 가격 자유화, 민간 부문의 소규모 사유화, 거시경제의 안정화를 도모하면서 경공업과 전략적 수출 산업을 우선적으로 육성했다. 또한 농산물 생산계약제의 실시 확대 및 입찰방식 생산계약제 도입과 토지사용기간의 장기화로 농업 생산성 증대를 추구했다. 기존 중공업 우선정책을 탈피, 섬유 등 노동집약적 경공업 중심 전략 상품의 해외시장 수출 확대에 주력하기도 했다.

대외적으로는 적극적 대외 개방을 통한 해외 공적지원자금의 활용을 추구했다. 대외개방을 확대하고 인프라 부문을 중심으로 한 해외 공적자금 활용을 모색했다. 이 과정에서 수출가공구 및 공업단지 등 특구제도를 도입하고, 인프라 분야의 BOT 방식의 투자 유치를 모색하는 등 적극적으로 외국인 투자 유치를 추진했다.

〈 ‘도이모이’ 정책의 주요 내용 〉

구분		주요 내용
국유기업 개혁·민간기업 육성		<ul style="list-style-type: none"> - 국유기업 보조금 폐지 - 국제차관, 원조자금을 사회간접자본 확충에 집중 - 기업의 민간소유형태 인정, 경영자율권 확대 - 섬유, 의류 등 노동집약적 경공업의 해외수출 확대에 주력
경제체제 개혁	농업개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 농민 토지사용권 부여 - 계약 생산량 초과수확분에 대한 임의처분권 부여 - 토지사용권의 매매·양도·상속 허용, 실질적인 토지 사유화 인정
	가격 자유화	<ul style="list-style-type: none"> - 전력, 연료 등 일부 품목 외 대부분에 대해 가격통제 철폐 - 쌀 배급제도 폐지, 시장가격 공인
	금융개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 단일은행 시스템을 중앙은행과 4대 국유상업은행으로 기능분리 - 금리인상을 통해 통화량 및 신용증가를 억제, 인플레이션 진정
외자유치·무역자유화		<ul style="list-style-type: none"> - 외국기업 100% 지분소유 인정 - 외국인 투자 유인정책 실시 : 법인세 감면, 과실송금 보장 - 인프라 분야에서 BOT 방식 도입 - 수출가공구와 공업단지를 설립 - 외자기업에 10~25%의 낮은 법인세율 적용²⁾ - 외자기업의 수입설비 무관세 등 우대조치 실시 - 민간기업의 대외무역 허용

자료 : 권울(2005), 이한우(2007) 자료로 현대경제연구원 정리.

2) 당시 중국 33%, 인도네시아 15~33%, 태국 30~35%와 비교할 때 상당히 낮은 수준임.

개혁·개방의 시기별 특징

도입기 : 1986년~1994년

도이모이 정책의 도입 초기 단계로, 국유기업 개혁을 추진하면서 민간 및 외국 기업활동을 뒷받침하기 위한 제도개혁이 실시됐다.

첫째, 외국자본을 적극적으로 유치하기 위한 대외개방에 착수했다. 외국인 투자법을 제정하고 국가투자협력위원회(SCCI, State Committee for Cooperation and Investment)를 설치하는 한편, 외국인 투자 사업은 국유화하지 않는다는 법규 신설로 외투 자본의 보호를 명문화했다. 1991년 탄투언(Tan Thuan) 수출가공구(Export Processing Zone)를 설립하여 소프트웨어, 하이테크, 기계, 섬유, 플라스틱, 의료장비 등을 육성했다.

둘째, 정부의 무역독점권을 철폐하면서 무역 자유화를 시작했다. 1988년 정부의 대외무역 독점을 철폐하고 신규 무역회사 설립을 허용하는 한편, 수출입 관세제도를 수립했다. 1991년부터는 사기업에도 대외무역을 허용하여 무역 제한 조치를 완화했다.

셋째, 국유기업의 민영화 추진했다. 기간산업을 제외한 국유기업에 대한 민영화를 추진, 이를 위해 1994년 총공사(總公社)를 설립했다.

넷째, 시장가격 자유화를 실행했다. 1989년에 전력, 교통, 연료 등 일부 품목을 제외한 대부분 품목에 대해 가격통제를 철폐, 쌀 등 소비재의 시장가격을 공인하고 배급제도 폐지했다.

〈 베트남 개혁·개방 정책의 단계별 특징 : 도입기 〉

구분	시기별 주요정책	내 용
개혁·개방 도입기 ('86~'94)	도이모이 도입('86) 4차 5개년 계획('86~'90) 5차 5개년 계획('91~'95)	- '88 정부의 대외무역 독점 철폐 - '91 수출가공구 법안 → Tan Thuan 수출가공구 설립 - '91 민간기업 대외무역 허용 → 무역자유화 추진 - '94 국유기업 민영화 추진 - '94 IMF, WB 등 국제기구의 원조 유입

자료 : 권율(2005), 산업연구원(2008) 등 자료로 현대경제연구원 정리.

발전기 : 1995년~2005년

베트남 경제가 글로벌 경제체제로 본격 편입되는 단계로, 대외개방을 꾸준히 확대 하면서 경제의 고도성장 기반을 마련했다.

우선, 경제특구 개발을 본격화하는 한편, 사기업법 제정을 통한 민간기업의 활성화를 도모했다. 1999년 사기업법 제정을 통해 기존의 인가제를 등록제로 변경하여 2000년부터 사기업 창설 붐을 일으켰다. 1999년 띠엔선(Tien Son) 산업 단지(Industrial Zone)를 시작으로 전자 제품 조립, High-Tech 전자제품, 기계 제조업을 육성했다. 2002년에는 사이공 하이테크 파크(Saigon High-tech Park, SHTP)를 설립하여 전자·정보 기술, 정밀공학, 자동화, 생명공학기술, 신소재, 신에너지, 나노기술 등을 집중 육성했다.

또한, 미국과의 국교정상화를 통해 대미 교역관계를 수립했다. 1995년 미국과의 국교정상화 및 2001년 미국-베트남 무역협정이 발효되면서 대미 수출이 본격화, 베트남의 수출산업이 크게 발전했다.

다음으로, 국유기업의 민영화 개혁을 가속화했다. 1995년 新국유기업법을 제정하여 국유기업의 주식회사화를 추진하는 한편, 외국기업과의 합작에 관한 법적 근거를 마련했다. 1999년 지방정부 소유 기업을 매각, 하청, 리스 등의 방법으로 민영화를 추진했다. 2000년 호찌민 증권거래소, 2005년 하노이 증권거래소를 개설하여 국유기업의 주식회사화를 본격적으로 추진했다.

〈 베트남 개혁·개방 정책의 단계별 특징 : 발전기 〉

구분	시기별 주요정책	내 용
개혁·개방 발전기 ('95~'05)	6차 5개년 계획('96~'00) 7차 5개년 계획('01~'05)	- '95 국유+외자기업 합작 법적근거 마련 - '95 ASEAN 가입 - '98 APEC 가입 → 글로벌 가치사슬에 본격 편입 - '99 사기업법(등록제)제정 → 사기업 창설 붐 계기 - '01 미국-베트남 무역협정 발효 → 수출산업 발전 - '05 하노이증권거래소 개설('01년 호찌민 개설) → 국유기업 주식회사화 가속화

자료 : 이한우(2007), 산업연구원(2008) 등 자료로 현대경제연구원 정리.

개방체제 확장기 : 2006년~현재

기업 부문의 개혁과 대외 개방이 크게 진전되면서 시장경제 체제가 확립되었으며 경제가 고도성장의 궤도에 진입했다.

첫째, 외국인 투자 활성화 정책이 지속 추진됐다. 2006년 국유기업-사기업-외자기업에 포괄적으로 적용되는 통합기업법 발효, 공정한 경쟁 환경을 조성, 2008년 법인세법, 부가가치세법을 개정했다. 2015년 외국투자 법인에 대한 정의규정 변경, 투자 절차 간소화 및 투자허가서 발급 소요기간 단축 등 외국인 투자기업 우호 정책을 발효했다.

둘째, WTO 가입 등 글로벌 교역 무대의 핵심 역할을 수행했다. 2006년 미국으로부터 ‘항구적 정상교역 관계’(PNTR: permanent normal trade relation) 지위 획득, 2007년 WTO 가입, 무역자유화를 달성했다. 2015년 한·베트남 FTA 발효 및 2016년 베트남-유라시아(EAEU) FTA를 발효했다.

셋째, 중장기적인 국가산업정책을 수립하여 이를 추진했다. 2011년 사회경제개발 10개년(2011-2020년)계획을 채택했다. 또한 동년에 산업국가, 공업국가를 위한 ‘Resolution 11’를 채택했다. ‘Resolution 11’은 산업화된 중소득 국가 달성을 목표로 2020년까지 국민소득 3천 달러, 경제성장률 7~8% 달성, 거시경제(물가 안정, 무역 및 재정적자 완화, 고용 창출) 안정화 등이 주요 내용이다.

넷째, 본격적으로 산업단지(Industrial Zone), 경제특구(Economic Zone) 건설에 들어갔다. 2008년 남푸옌(Nam Phu Yen) 경제특구를 설립하여 조선, 정유, 중화학 등을 육성했고, 혼라(Hon La) 경제특구를 설립하여 화력발전, 조선을 육성했다. 2016년 번돈(Van Don), 반풍(Van Phong), 푸꾸옥(Phu Quoc) 등 3곳을 기존 경제특구보다 한 단계 발전시킨 ‘특별경제특구’로 건설 추진했다. 한편, 베트남의 경제특구(Economic Zone)는 2016년 말 기준 전국 16곳, 산업단지(Industrial Zone)는 2017년 5월말 기준 321곳이다.

〈 베트남 개혁·개방 정책의 단계별 특징 : 확장기 〉

구분	시기별 주요정책	내 용
개방체제 확장기 ('06~현재)	對美 정상교역관계('06) WTO 가입('07) 한·베 FTA 발효('15)	- '06 국유/민간/외자기업 통합기업법 발효 - '06 대미 정상무역관계 설정 - '07 WTO공식가입 - '08 UN가입 → 글로벌 정치영향력 확대 - '11 2011-2020년 10개년 경제사회개발계획 채택 - '15 외국인투자 간소화 등 '신투자법', '신기업법' 시행

자료 : 외교부(2018), KIEP(2014) 등 자료로 현대경제연구원 정리.

개혁·개방의 성과

도이모이 개혁·개방 이후 적극적인 외자유치는 베트남 경제의 고도성장을 견인했다. 도이모이 개혁·개방 이후 베트남은 6~7%대 높은 경제성장률을 기록했다. 베트남의 경제성장은 개혁·개방 초기(1986년~1994년) 연평균 6.1% 수준에서 중기(1995년~2007년) 7.3%, 장기(2008년~2016년) 5.9%로 고성장을 유지하고 있다. 한편 북한은 1990년대 고난의 행군 시기 마이너스 경제성장률을 기록한 후 2000년 들어 성장률이 다소 회복되었으나, 여전히 낮은 1%대 성장률을 기록하고 있다.

〈 북한과 베트남 경제성장률 추이 〉



자료 : IMF, 한국은행

〈 북한과 베트남 외국인직접투자(FDI) 〉

(단위 : 백만 달러)

연도	북한	베트남
'85~'90	1.1	33.7
'91~'96	1.6	1,315.9
'97~'02	6.9	1,548.7
'03~'08	3.7	3,995.7
'09~'16	93.9	9,248.4

자료 : UNCTAD,

주 : 기간별 연평균, Flow 기준.

베트남의 외국인직접투자(FDI)는 외국인투자자유치법 제정, 법인세 감면 등 정부의 적극적인 외자유치 정책 도입으로 급격히 확대됐다. 베트남의 외국인직접투자는 1987년 외국인투자자유치법 제정으로 1985년~1990년 연평균 0.3억 달러에서 1991년~1996년 13.2억 달러로 크게 확대됐다. 이에 반해, 북한의 외국인직접투자는 여전히 미미한 수준이며 2009년~2016년 연평균 0.9억 달러로 동기간 92.5억 달러를 기록한 베트남의 1/90 수준에 불과한 상황이다.

도이모이 정책 이후 수출 전략 산업 육성 및 경제 개발 정책의 추진으로 대외 무역과 제조, 건설업 비중이 크게 확대됐다. 수출가공구(EPZ : Export Processing Zones) 설립 등을 통한 수출산업의 집중 육성으로 베트남의 교역규모

는 크게 확대됐다. 베트남의 교역규모는 1991년 44.3억 달러에서 2016년 4,258억 달러로 79배 증가하며 급격한 성장세를 기록하였고, 최근 무역수지는 흑자 구조로 전환됐다. 반면, 북한은 동기간 2.5배 증가(1991년 25.8억 달러→2016년 65.3억 달러)에 그쳤으며, 수입이 수출을 상회하며 무역적자 구조가 지속되고 있는 상황이다.

개혁·개방 이후 베트남은 제조, 건설업 및 서비스업 중심의 산업 국가로 빠르게 변화했다. 1986년 도이모이 정책 도입 당시 농업어업은 국내총생산(GDP)의 38%를 차지했는데, 2016년 제조, 건설업 36%, 서비스업 45%의 산업구조로 변화했다. 한편, 북한의 산업구조는 제조, 건설업의 비중이 가장 높은 수준을 유지하고 있으며, 최근까지도 크게 성장하지 못하고 정체(1991년 51%→2016년 47%)를 겪고 있다.

〈 북한과 베트남 외국인직접투자(FDI) 〉

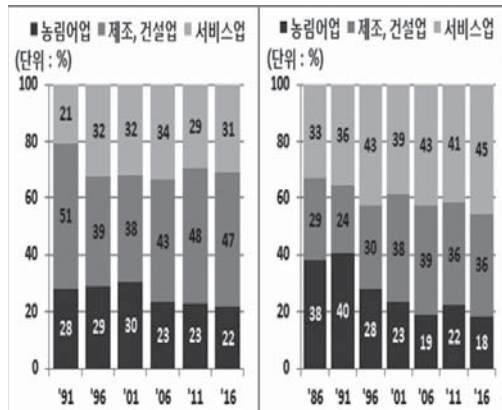
(단위 : 억 달러)

연도	북한			베트남		
	교역량	수출	수입	교역량	수출	수입
'86	-	-	-	29.4	7.9	21.6
'91	25.8	9.4	16.4	44.3	20.9	23.4
'96	19.8	7.3	12.5	184.0	72.6	111.4
'01	22.7	6.5	16.2	312.5	150.3	162.2
'06	30.0	9.5	20.5	848.4	398.3	450.1
'11	63.6	27.9	35.7	036.6	969.1	1,067.5
'16	65.3	28.2	37.1	3,513.8	1,765.8	1,748.0

자료 : WTO, 한국은행.
주 : 상품 수출입 기준.

〈 북한과 베트남 경제성장률 추이 〉

〈북한〉 〈베트남〉



자료 : 베트남 통계청, 한국은행.
주 : 국민계정, 명목 기준.

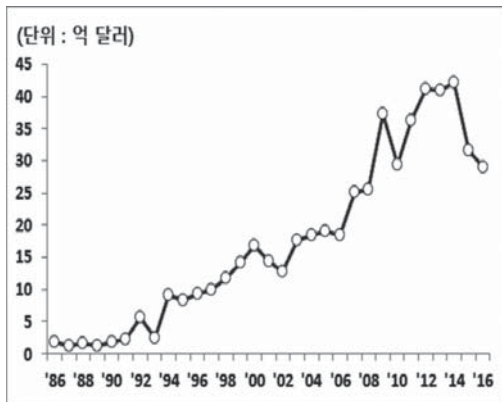
국제사회의 역할

베트남은 국제사회로부터의 차관 및 원조자금을 도로·전력 등 사회간접자본(SOC)에 집중 투자함으로써 경제성장의 토대를 마련했다. 1993년 미국의 경제 제재조치 해제, 1995년 미국과의 국교 정상화 등으로 국제기구 및 해외로부터의 국제공적자금 조달이 크게 확대됐다. 1986년 1.9억 달러에 불과했던 국제공적

자금 조달은 2007년 20억 달러를 돌파하였으며, 주로 전력, 교통, 통신 등 인프라 구축에 투자가 집중됐다.

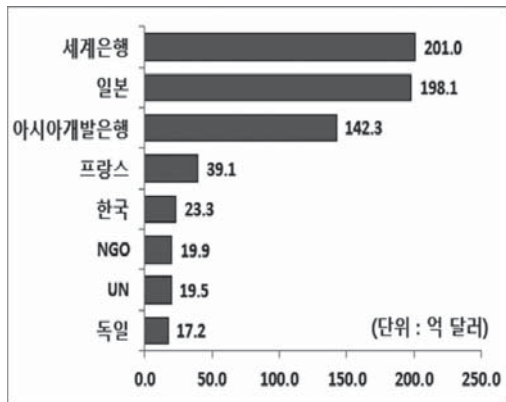
국제기구 및 국가로부터 유입된 공적개발원조(ODA)는 베트남의 SOC 개발 사업에 지원이 집중됐다. 세계은행(WB) 201억 달러, 일본 198억 달러, 아시아개발은행(ADB) 142억 달러 등은 국제사회 공적개발원조(ODA) 지원에서 가장 큰 규모를 차지했다. 공적개발원조(ODA)는 베트남 경제개발에 있어 고속도로 재건, 상하수도 인프라 구축 등 SOC 개발 사업에 약 50%이상이 지원됐다.³⁾

〈 베트남 국제공적자금 조달 추이 〉



자료 : World Bank.

〈 국제기구 및 국가별 공적개발원조 지원 〉



자료 : 베트남 대외경제관계국.
주 : 1993년~2013년 기준.

한편, 국제기구의 공적개발원조(ODA) 뿐 아니라 민간기업의 도시개발 사업 참여는 인프라 구축 및 경제발전을 위한 자금으로 최대한 활용됐다. 1993년 국제사회의 베트남 경제제재 조치 해제 이후 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등은 베트남 인프라 구축 사업을 적극 지원했다. 1993년 세계은행(WB)은 베트남 북부와 남부를 잇는 ‘고속도로 재건 사업(National Highway No.1 Project)’을 통해 도로 인프라 구축을 지원했다. 또한 아시아개발은행(ADB)은 도시 서비스, 수도 공급 및 위생 관련 프로그램에 약 4.4억 달러(차관 4.3억 달러, 기술지원 0.06억 달러)를 공여함으로써 상하수도 문제 해결을 지원했다.

3) 통일연구원(2010), 「북한 경제개발 수립방안 연구, 베트남 사례를 중심으로」, 정책연구시리즈 10-03 참고.

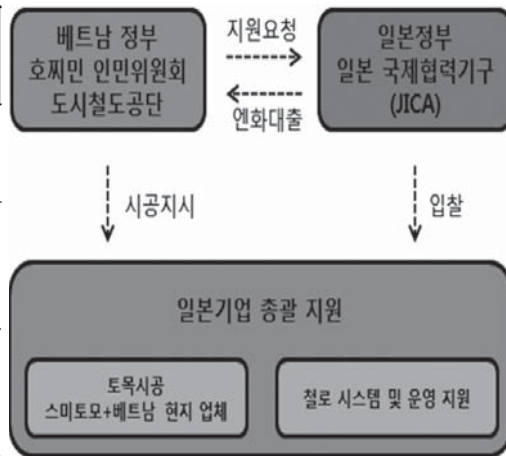
글로벌 기업들은 베트남 도시개발 국제원조 사업에 전략적으로 참여함으로써 후속 사업들의 선제적 정보 확보를 꾀했다. 일본의 국제협력기구(JICA)는 호찌민 지하철 1호선 개발을 전액 무상원조 후 역세권 개발사업권을 확보하는 방식으로 인프라 구축 사업을 지원했다. 독일국제협력공사(GIZ)는 자국기업 지멘스(Siemens)와 전략적 파트너십 구축을 통해 2011년 ‘호찌민 City 21 이니셔티브’ 도시개발 협력 사업을 추진했다. ‘호찌민 City 21 이니셔티브’는 교통시스템, 수도, 에너지 등 도시개발 관련 사업으로 구성되어 있으며, 지멘스(Siemens)는 현지 네트워크 구축을 통해 후속 사업을 선제적으로 확보하고자 했다.

〈 세계은행(WB) 및 아시아개발은행(ADB)
베트남 인프라 구축 사업 〉

구분	세계은행(WB) ‘고속도로 재건 사업’ (1993년~2001년)	아시아개발은행(ADB) ‘상하수도 인프라 구축 사업’ (1993년~2008년)
배경	- 도로 접근성 개선 - 경제발전 교통 인프라 구축 필요성	- 도농간 격차 축소 - 국민생활 질 향상 - 위생 인프라 개선
내용	- 도로 건설 유지보수 장비 및 기술 지원 - 고속도로 분야 기술 전수 및 훈련	- 7개 수도 환경 개선 프로젝트 지원과 10개 정책 기술 지원으로 구성
결과	- 교통 흐름 개선 - 고속도로 유지 보수 선진기술 및 역량 수준 증대	- 빈곤완화, 수도공급 및 위생 관련 제도, 환경 개선 기여

자료 : World Bank, ADB.

〈 일본국제협력기구(JICA)
지하철 개발 지원 사업 〉



자료 : Sumitomo Corporation 홈페이지 참고.

북한 경제 변화의 과제4)

민생 경제 안정을 위한 농업 개혁과 경공업 우선 발전 정책을 채택하고, 적극적인 외자 유치를 위한 대외 개방 정책을 추진하여 중장기적 성장 기반을 확충해야 한다.

4) 본 장은 현대경제연구원, “북한 경제 회생의 핵심 과제 - 베트남 발전 사례를 중심으로”, 『한국경제주평』 07-37 (통권 268호) 2007.9.27 자료를 참고하여 제작성한 것임.

민생 경제 안정을 위한 농업 개혁

농업 생산성 향상을 위한 제도개혁 및 남한의 개발협력이 강화될 필요가 있다. 우선 농업 체제의 정비가 필요하다. 2016년 ‘우리식 경제관리 방법’ 하에 농업분야에서 채택된 ‘분조관리제 하의 포전담당책임제’를 활성화하기 위한 후속 조치를 통해 농업 생산성을 제고해야한다. 이를 위해 장기간 토지사용권의 인정을 제도화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 베트남과 중국의 사례와 같이 농촌 토지에 대한 이용권을 장기간 보장하여 농민들이 안정적인 사용권에 기반하여 농업생산을 위한 투입을 지속적으로 증가시킬 수 있도록 해야한다.

또한, 남한의 지원 사업 강화가 필요하다. 농업 기반 정비와 농업 생산성 향상을 위한 농자재 및 시설 지원, 선진 농업기술 전수 등 농업 부문의 개발협력을 강화해야한다. 치수관리를 위한 제방 복구 지원 사업이나 황폐지 복구, 양묘장 지원, 산림병해충 방제 등에 대한 지원이 요구된다. 특히 비료·식량 등의 일회성 지원뿐만 아니라 종자 개량, 농업 기자재 공급, 농업생산기술 지원, 농산물 저장 및 가공 등 농업 체계의 구축을 지원할 필요가 있다.

산업화 역량 강화를 위한 경공업 육성

경공업의 본격적 육성을 통한 자본 및 기술 축적을 기반으로 본격적인 산업화를 위한 단계별 역량 확충 방안을 모색해야한다. 베트남의 경공업 육성 전략을 참고해 선택과 집중을 통해 노동집약적 경공업 우선 발전 정책을 채택, 생필품 부족을 해소하는 동시에 수출 경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 한다.

서해평화협력특별지대에 개성~해주 연계 북측 전용 경공업 공단 조성이 가능할 것이다. 개성공단의 기초 인프라를 기반으로 남한의 기술·경영지도 및 원자재 조달·수송이 용이한 이점을 활용한 경공업 공단 조성을 통해 북측의 조속한 민생 경제 안정 실현을 견인할 수 있다.

추진 가능한 사업으로, 북한의 값싸고 풍부한 노동력을 바탕으로 적은 투자를 통해 내수 및 수출이 가능한 경공업 사업을 우선 육성(섬유, 신발, 제지, 식품가공업 등)할 필요가 있다. 또한 개성공단의 기초 인프라를 활용하여 부족한 생필품 공급을

실현(칫솔, 치약, 비누, 제분, 제당, 식용유 등)할 수 있다.

종합적인 한반도 신경제지도 실현

특구를 통한 발전 전략을 추구해야한다. 개성공단을 성공적인 특구 모델로 구축해, 특구 중심의 개방 정책을 전개할 필요가 있다. 단기간 내에는 새로운 특구 개발보다는 개성공단 활성화에 역점을 두고 개성공단을 남북경제공동체의 실험장으로 육성 발전시켜야 한다. 규모의 경제 효과 극대화 측면에서 개성공단을 남북 양측의 부품 조달 및 수출 주력기지로의 산업 클러스터로 육성할 필요가 있다. 이는 특구 운영의 경험 축적과 향후 개발될 특구의 원활한 외자 유치를 위해서도 반드시 필요하다.

또한 성공적 특구 개발 경험을 바탕으로 서해평화협력특별지대 등 새로운 특구를 개발해야 한다. 선택과 집중 전략 및 자원의 효율적 사용을 위해 특구 발전 전략을 추구할 필요가 있다. 개성공단과 연계하여 서해평화협력특별지대를 우선 개발하되, 다만 새로운 특구 건설에는 SOC 등의 자원 조달 부담과 기존 공단으로의 안정적인 인력공급 어려움 등 부작용이 초래될 수 있음에 유의해야 한다. 장기적으로 한반도 신경제구상과 북한의 경제개발구 등 특구 개발 전략과 연계하여 종합적인 한반도 신경제지도를 구축할 필요가 있다.

부존자원을 활용한 산업화 자본 축적

관광 및 지하자원 개발 사업 등 부존자원을 활용한 외화 가득 산업을 육성함으로써 산업화에 소요될 자본을 축적해 나가야 한다. 이를 위해 다음의 사업을 고려할 수 있다.

우선, 관광 및 컨벤션 사업의 육성이 필요하다. 천혜의 관광자원과 물류 중심지로서의 지정학적 입지 여건을 최대한 활용해야한다. 금강산~원산 관광 추진은 물론, 백두산, 평양 등지로 관광 지역을 확대하고, 중국 관광객의 유치와 일본·러시아를 연결하는 초국경 관광협력 사업을 개발해야 한다. 접경지역을 중심으로는 분단의 특성을 살려 국제 평화·안보 포럼 유치 등의 컨벤션 사업을 추진할

필요가 있다.

둘째, 지하자원 개발 사업의 추진이 필요하다. 북한의 지하자원은 북한 내수 원재료 및 외화 재원으로 충분히 활용 가능하므로 개발을 추진해야한다. 매장량이 풍부하고, 국내 자급도가 낮으며 개발 경제성이 기대되는 광종으로는 금, 아연, 철, 동, 몰리브덴, 마그네사이트, 인상흑연, 인회석, 무연탄 등이 있으며, 희토류 등 희유금속의 개발·가공과 연계한 산업 성장도 기대 가능하다. 다만, 지하자원 개발 사업은 전력과 수송망 확충이 전제되어야 하므로 산발적 개발보다는 다수의 광물 자원에 부존되어 있는 단천자원개발특구 등을 중심으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

성장 기반 구축을 위한 산업 인프라 건설

한반도 신경제 구상의 ‘환서해·환동해 경제벨트’ 실현을 위한 물류망 구축이 필요하다. 경의선 철도·도로의 개보수와 확장·연결로 아시안 하이웨이 AH1, AH6, TCR(중국횡단철도), TMGR(몽골횡단철도) 및 TSR(시베리아횡단철도) 등과의 연계 추진도 가능하다.

발전 가동률 제고와 초국경 에너지 협력 방안을 모색할 필요가 있다. 단기적으로는 발전 설비의 개보수와 현대화 등을 통해 발전 가동률을 높이고, 동시에 태양광·풍력 등 신재생에너지 발전소 건설을 추진해야한다. 중장기적으로는 발전 구조의 다양화와 남북간 전력계통망 연결, 동북아 슈퍼그리드, 남북러 PNG 사업 등 초국경 에너지 협력 방안을 모색해야한다.

산업 인력 양성 등 교육 인프라 구축을 지원해야한다. 북한의 산업 발전과 SOC 건설을 지원하는 산업 인력 양성을 위해 현장 기능공은 물론, 전문 기술 및 고급 관리 인력 등으로 훈련시키기 위한 산업전문 교육훈련 기관을 설립해야한다. 양성 인력은 개성공단과 북한 자체 수요는 물론 몽골, 러시아 등 해외의 인력 수요도 충족시킬 수 있을 것이다. 또한 자본주의 시장경제 학습을 위해 남한으로의 시찰단은 물론, 체제전환국과 선진국 등지로 남북한 합동 경제시찰단 파견을 추진할 필요가 있다. 統



논단

남북 사회문화협력의 비전과 과제

대북 인도적 지원 현황과 향후 과제

남북 사회문화협력의 비전과 과제¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

남북 사회문화협력은 정치 논리나 경제 논리에서 비교적 자유로우며 평화적 남북관계 형성과 남북한 사회통합의 기초를 제공한다. 남북 사회문화협력은 1985년 시작된 이래 남북관계가 악화된 2008년 이후 급감했지만 최근 평창올림픽에 북한이 참가하면서 재가동 움직임이 나타나고 있다.

남북 사회문화협력의 특징을 구분하면 다음과 같다. 첫째, 그동안 정치적 상황에 크게 좌우되었다. 2000년 6.15 남북정상회담 이후 사회문화협력이 본격화되었으나, 남북관계가 악화되기 시작한 이후 극히 일부 사업만 유지되었다. 둘째, 2003~07년간 사회문화협력 사업 승인이 집중되어 있다. 셋째, 남북간 사회문화협력 회담은 체육 분야에 편중되어 있다. 전체 사회문화협력 회담 가운데 체육분야 회담은 47건으로 전체 85%에 달한다. 넷째, 남북간 방문 건수 및 인원은 종교 분야가 최다인 것으로 나타났다. 다섯째, 체육 협력이 문화예술 협력으로 확대되는 등 분야 간 시너지를 창출하였다.

남북 사회문화협력의 비전인 하나의 한반도(One Korea) 실현을 위해서는 통일한국시민(One Citizen) 이루기의 실천이 필요하다. 이를 위한 실천과제는 사회 및 문화적 측면으로 구분할 수 있다. 우선 사회적 측면에서는 첫째, '북한주민 건강증진지원사업' 추진이 가능하다. 둘째, 남북 공동 수자원 관리 사업 추진을 고려할 수 있다. 셋째, 조림 및 산림·축산 방제 사업 추진이 가능하다. 한편 문화적 측면에서는 첫째, '한반도 역사 바로세우기'를 추진할 필요가 있다. 둘째, '남북 청소년 하나되기' 추진이 가능하다. 마지막으로 '서평(서울-평양)대축제' 추진을 고려할 수 있다.

남북 상호 신뢰 회복과 통일 기반 조성을 위해서는 정치·이념적 갈등 가능성이 낮으며, 국민적 공감대 형성이 용이한 사업부터 우선 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해 첫째, 사회문화협력사업 추진의 독자성을 확보하기 위해 제도적 장치를 마련해야 한다. 둘째, 인도적 지원 등 시급한 사업부터 우선 추진을 고려해야 한다. 셋째, 기추진 사업의 재검토 및 재개 노력이 필요하다. 넷째, 한반도 환경을 보전하기 위해 장기적이고 중요한 사업을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

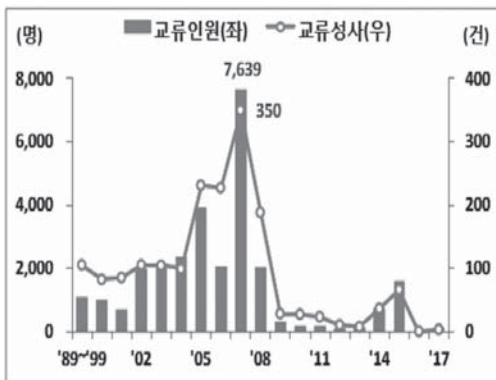
1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 1월 10일 발간한 "남북 사회문화협력의 비전과 과제", 『현안과 과제』를 수정·보완한 것이다.

남북 사회문화협력의 의미

평창올림픽에 북한이 참가하면서 남북 사회문화협력 재개 및 한반도 긴장완화 가능성 확대에 대한 기대감이 제기되고 있다. 남북 사회문화협력은 2007년 남북간 교류 건수 350건, 교류인원 7,639명을 기록했으나, 2008년 남북관계 경색 이후 급감했다. 2008년 이후에는 남북협력기금의 사회문화협력 지원 역시 급감(2005년 74.7억 원 → 2017년 28.3억 원으로 크게 감소)한 바 있다. 하지만 북한의 평창올림픽 참가 계기로 남북 사회문화협력 확대 가능성이 고조되고 있다.

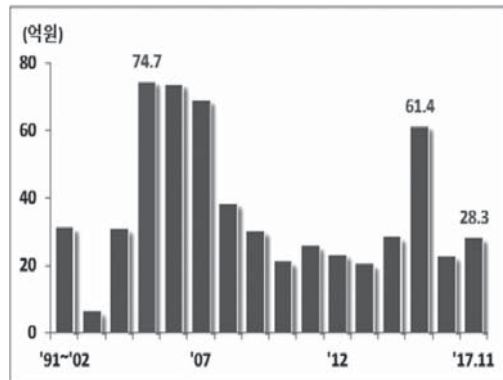
남북 사회문화협력은 정치나 경제 논리에 비해 자유로우며 평화적 남북관계 형성과 남북한 사회통합의 기초를 제공할 수 있다. 남북 사회문화협력은 남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동²⁾을 의미한다. 이 같은 의미의 남북 사회문화협력은 분단으로 인한 이질화를 극복하고 민족 동질성을 회복하는데 도움이 되며, 나아가 평화통일의 기반 구축에도 도움이 된다.

〈 남북간 사회문화협력 방문 〉



자료 : 통일부, 『일간남북교류동향』, 각호.
주 : 실제 성사 건수 기준.

〈 남북협력기금 사회문화협력 지원 〉



자료 : 통계청, 북한통계.
주 : 집행금액 기준.

2) 남북사회문화협력사업처리에관한규정(2012.7.26, 개정) : 제3조(용어의 정의) 이 규정에서 “사회·문화분야 협력사업”(이하 “협력사업”이라 한다)이라 함은 남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해 남한·북한 또는 제3국에서 다음 각호에 해당하는 사항을 기획·실시 및 사후 처리하는 일련의 행위를 말한다.

남북 사회문화협업의 특징과 한계

남북 사회문화협력은 다음의 특징을 가진다. 첫째, 정치적 상황에 크게 좌우된다. 2000년대 들어 사회문화협력이 본격화되었으나, 남북관계가 악화되기 시작한 2008년 이후 극히 일부 사업만 유지되고 있다. 2000년 6.15 남북정상회담 이후 대구 하계유니버시아드대회, 류경정주영체육관 개관, 민족통일평화체육문화축전 등 대규모 체육행사를 비롯해 6.15 남북공동행사, 8.15 공동행사 등의 기념일 공동행사가 성사³⁾된 바 있다. 또한 2007년 제1차 남북총리회담에서는 남과 북이 장관급을 위원장으로 하는 ‘남북사회문화협력추진위원회’의 구성을 합의하기도 했다. 하지만 2008년 이후 개성 만월대 공동조사사업, 겨례말 큰사전 남북공동편찬사업, 신계사 복원 기념 남북 공동 법회 등 일부 사업만 유지되고 있는 상황이다.

둘째, 2003~07년간 사업 승인이 집중되어 있다. 1991년부터 2017년 말까지 통일부 승인 사업 159건 가운데 2003~07년간 승인 사업이 121건(전체의 76%)에 달한다. 1990년 9월 「남북교류협력에관한법률」이 시행된 이후 1991년부터 2017년까지 통일부가 승인한 사회문화교류협력 사업은 총 159개다. 동 법률 제정 이후 1997년까지 3건 승인된 것에 불과했던 사회문화협력사업은 1998~2002년간 27건으로 확대되었으며, 2003~07년간 121건으로 급증했다. 하지만 2008년 이후 급감하여 2017년까지 사회문화협력사업 승인은 8건에 그치고 있다.

〈 남북간 사회문화협력사업 승인 현황 〉

(단위 : 건)

연도	91~97	98~02	03~07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	합계
건수	3	27	121	3	0	1	1	0	0	1	2	0	0	159

자료 : 통일부, 『월간남북교류동향』, 각호.

셋째, 회담은 체육회담 위주로 진행됐다. 1979년 2월 남북탁구협회 회의를 시작으로 총 55건의 사회문화협력 회담 가운데 47건(전체의 85%)이 체육 분야 관련 회담이다. 전체회담 가운데 체육분야 관련 회담을 제외하고는 교육학술 분야와 한반도

3) 박영정 외, 『남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구』, 한국문화관광연구원, 2013. pp. 17~36.

환경 보전 관련이 각각 4건씩 있다. 교육학술 분야에서는 안중근의사 유해공동발굴 및 봉환을 위한 제1~4차 실무접촉(2005. 9~2007. 4) 등 역사 공동 복원 사업이 추진되었다. 한반도 환경보전 분야에서는 북한조류인플루엔자 관련 남북실무접촉(2005. 4), 북한구제역 방역지원을 위한 남북실무접촉(2007. 3), 북한 산림병충해방제 지원을 위한 남북실무접촉(2007. 5), 남북기상협력 실무접촉(2007. 12) 등이 있었다.

넷째, 종교 분야의 방문 건수 및 인원이 최다를 차지했다. 사회문화협력관련 남북간 방문 건수 및 인원은 종교 분야가 493건, 9,794명으로 가장 많았다. 1989년 6월 「남북교류협력에관한지침」이 제정된 이후 2017년까지 사회문화 분야의 남북간 방문 건수는 총 1,777건으로 28,248명이 상호 왕래한 것으로 나타났다. 전체 방문 건수 대비 비중은 종교(27.7%), 체육(20.1%), 교육학술(20.0%), 언론출판(17.2%), 문화예술(9.6%), 과학기술(4.1%) 순이었는데, 특히, 북한 → 남한으로 방문은 체육 분야가 전체의 55.9%를 차지했다.

〈 남북간 사회문화협력관련 방문 현황(1989년~2017년) 〉

(단위 : 건, 명)

구분	교육학술	문화예술	체육	종교	언론출판	과학기술	시민사회	계
남→북	344 (4,646)	163 (2,467)	325 (4,306)	490 (9,735)	303 (2,949)	73 (400)	20 (406)	1,718 (24,909)
북→남	12 (105)	8 (540)	33 (2,575)	3 (59)	3 (60)	0 (0)	0 (0)	56 (3,339)
합계	356 (4,751)	171 (3,007)	358 (6,881)	493 (9,794)	306 (3,009)	73 (400)	20 (406)	1,777 (28,248)

자료 : 통일부, 『일간남북교류동향』, 각호 참고.

주 : 1) ()는 명을 의미. 2) 시민사회 구분은 2009년 신설.

다섯째, 분야간 시너지를 창출했다. 체육 협력이 문화예술 협력으로 확대되는 등 분야간 시너지를 창출하였으며, 민족 동질성 회복 사업도 다수 추진되었다. 분야간 시너지 창출은 체육 협력이 문화예술 협력으로 확대된 것을 거론할 수 있다. 2003년 대구 하계유니버시아드 대회 행사로 남북청년공동문화행사 개최, 동년 류경정주영 체육관 개관 행사로 남북통일음악회 개최 등이 그 사례다. 또한 민족 동질성 회복

사업도 다수 추진되었다. 일제강점기 공동연구, 개성 만월대·고구려 고분 남북공동 발굴조사, 겨레말큰사전남북공동편찬사업 등 역사와 민족 언어를 통한 민족 동질성 회복 노력이 있었다.

〈 남북간 사회문화협력의 분야별 성과와 한계 〉

구분	특징	성과	한계
종교	- 2008년 이후에도 중단없이 접촉을 지속	- 교류의 지속성, 종교 건물의 복원 및 개축은 문화재 보존에 기여	- 교류의 비대칭성, 단순 지원 및 방문 수준의 교류
체육	- 남북간 상호왕래가 가장 활발하게 이루어짐 - 북한에서 남한으로 방문 건수와 인원이 가장 많은 분야	- 국제대회 공동입장으로 한민족 과시, 대규모 상호 왕래 추진 - 남북관계 개선의 전환점 마련	- 교류의 정례화 미흡
교육학술	- 역사 분야 등 상대적으로 이념 충돌이 작은 범위부터 협력 추진	- 역사 유적 발굴 및 UNESCO 등재, 장기적·지속적인 사업 추진	- 교육 분야의 협력은 단순 지원 수준
언론출판	- 남북간 공동 작업 진행 등 북한의 참여를 유도하는 다양한 교류 추진	- 북한 주민 참여 유도, 민족 언어와 문학의 공감대 형성	- 저작권 교류 관련 제도적 장치 미비
문화예술	- 남북 사회문화협력 가운데 가장 긴 역사를 가지고 있음	- 남북공동행사의 지속적 개최	- 공연교류는 일회성 이벤트에 그침, 영화교류도 초보적 수준
과학기술	- 북한은 우수한 인적 인프라 구비	- IT 분야의 성공적 협력, 인력 양성 효과	- 전략물자수출통제 등 국제사회의 대북제재로 인한 제도적 제약

자료 : 현대경제연구원 작성.

남북 사회문화협업의 비전과 과제

남북 사회문화협력의 비전은 하나의 한반도(One Korea)를 실현하기 위한 통일 한국시민(One Citizen) 이루기라고 할 수 있다. 통일한국시민 이루기를 위해서는 사회·문화적으로 다음과 같은 실천 과제를 고려할 수 있다. 사회적으로는 ① ‘북한 주민 건강증진지원사업’, ② 남북 공동 수자원 관리 사업, ③ 조림 및 산림·축산 방제

사업 등의 추진과 ④ 지자체간 상호 협력 증진이 가능하다. 또한 문화적으로는 ① ‘한반도 역사 바로세우기’, ② ‘남북 청소년 하나되기’, ③ ‘서평(서울-평양)대축제’ 등의 추진이 가능하다.

〈 남북 사회문화협력 비전과 과제 〉

구분		내용
비전		- 통일한국시민(One Citizen) 이루기
실천 과제	사회	① ‘북한주민 건강증진지원사업’ 추진 ② 남북 공동 수자원 관리 사업 추진 ③ 조림 및 산림·축산 방제 사업 추진 ④ 지자체간 상호 협력 증진
실천 과제	문화	① ‘한반도 역사 바로세우기’ 추진 ② ‘남북 청소년 하나되기’ 추진 ③ ‘서평(서울-평양)대축제’ 추진

자료 : 현대경제연구원 작성.

우선 남북 사회문화협력의 비전 달성을 위한 사회적 측면의 실천과제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘북한주민 건강증진지원사업’ (의료+영양지원 package) 추진이 필요하다. 의료·보건 부문과 영양지원 부문에 대한 단계별 추진 전략을 통해 북한주민의 건강증진을 도모할 필요가 있다. 먼저 의료·보건 부문에선 의약품, 의료기구·장비, 응급의료 설비 등 의료 인프라 지원이 시급하다.

이를 위해 1단계에서는 최우선 관리 대상인 전염성 질병(결핵, 폐렴, 말라리아, 간염) 퇴치를 위해 정치 상황과 무관하게 추진될 수 있는 ‘긴급 의약품 상시 지원 체제’ 구축이 요구된다. 이후 2단계에서는 국제적십자사(IFRC) 등 국제사회와의 공동 협력을 통한 간편 수술기구(동상 치료를 위한 긴급 왕진 가방 등) 및 응급의료 설비를 지원한다. 3단계에선 북한 의료 시스템 복원을 위한 의약품제조시설 개·보수 지원(평성, 순천, 라남 제약공장), 병원 현대화, 남북 영양제 공동 개발, 북한 의료진 교육 등이 필요하다고 할 수 있다. 아울러 의료·보건 부문 지원과정에서 북한주민의 기초 질병 퇴치를 위한 지원도 요구된다. ‘북한어린이 질병예방 기금(가칭)’ 모집을 통해 조성된 기금으로 결핵, 말라리아, B형 간염 등 기초질병예방사업을 추진하는 것을

예로 들 수 있다.

한편 영양지원 부문에서는 취약계층(영유아 및 산모, 아동 및 노인 등) 영양개선을 위한 급식 및 식료품 제조장비 지원이 필요하다. 이를 위해 1단계에서는 건강취약 계층의 생명 보호를 위해 분유 등 영유아 영양식 긴급지원, 산모 영양지원을 위한 철분제, 미숫가루 등을 지원한다. 이후 2단계에서는 취약계층 생명 보호 및 일반 주민의 영양실조 해소를 위해 기존 빵공장·영양식 생산 공장 확대 지원, 분배의 투명성 제고를 위한 국제사회(FAO 등)와 연계한 각 시군별 신규 생산 공장(콩우유, 영양 비스킷 등) 건설을 지원한다. 이를 통해 3단계에서는 한반도 통일 기반 구축을 위해 전국 단위의 사업으로 확대한다. 영양지원 부문에서는 對北 구호지원물자 전달시스템 구축도 요구된다. 이는 쌀, 밀가루, 비료, 의약품 등 對北 인도적 지원을 지속하되, UN, 국제적십자 등과의 협력을 통해 구호지원물자가 북한 주민들에게 안전하게 전달·사용될 수 있는 체제를 구축하는 것을 의미한다.

〈 대북 인도적 지원의 단계별 추진 전략 〉

구분	의료·보건 부문	영양지원 부문
1단계	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급 의약품 상시 지원 체제 구축 • 결핵, 말라리아 등 전염성 질병 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강취약계층 생명 보호 • 영유아 영양식, 산모 긴급지원 등
2단계	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회 협력 통한 의료기구 지원 • 긴급 왕진 가방 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강취약계층+일반 주민 영양 지원 • 기존 생산 공장 확대, 신규 건설 등
3단계	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 의료 시스템 복원 위한 지원 • 의약품 제조시설, 병원 현대화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 통일 기반 구축 • 1~2단계 사업 전국단위로 확대

자료 : 현대경제연구원 작성.

둘째, 남북 공동 수자원 관리 사업 추진이 필요하다. 남북한 공유하천(한강하구~임진강) 수해방지 사업 확대를 추진하고, 이 과정에서 남북공유하천의 홍수조절사업을 우선적으로 시행하여 남북간 신뢰회복 및 상호 이익을 도모해야 한다. 이를 위해 현재 정체상태인 임진강 수해방지사업을 적극 추진하는 한편, 북한에도 홍수조절 효과가 돌아갈 수 있는 임진강유역 종합개발을 추진해야 한다. 또한 임남댐, 평화의댐,

화천댐의 연계운영을 통해 남한측 홍수를 미연에 방지하는 협력체계를 구축할 필요가 있다.

이 과정에서 홍수 예·경보 설비를 북한강 유역에 지원하고 임남댐 하류방류를 위한 직하류 발전소 설치 등에 대한 추진 역시 요구된다. 다만 홍수 예·경보 장비 지원은 우선 임진강, 북한강 공유하천에 구축하되 점차 다른 유역으로 확대하는 것이 바람직하다. 한편 장기적으로는 남북한 종합 수자원개발계획(용수공급, 치수용 댐건설 등)을 수립해야 한다. 남북경협 확대 등으로 북한의 삶의 질이 향상될 경우 생활용수 상수도의 수요 및 공산품 제조를 위한 공업용수 수요가 급격히 확대될 수 있는 가능성에 대비해야 한다. 또한, 남북통일 대비 용수 공급, 전력과 연계하는 홍수 방어 계획의 수립, 인구증가에 대비한 식량증산을 위해 안정적인 농업용수 공급계획 수립 역시 필요하다.

셋째, 조림 및 산림·축산 방제 사업 추진이 필요하다. 북한 산림 복구 계획을 위한 구체적 로드맵 마련이 시급한 상황이다. 북한 산림 복구 계획 수립을 위해서는 북한 산림에 대한 정확한 자료가 필요하므로 산림자원 현황 및 황폐지에 관한 체계적인 조사, 산림 정보들을 효율적으로 관리할 수 있는 데이터베이스 개발이 필요하다. 이를 위해 '남북 산림협력 공동 실무위원회'(가칭)를 구성할 필요가 있다. 실무위원회는 남북 당국자 및 전문가와 추진 사업체가 참여하는 민관공동기구로 출범시키고, 사업의 구체적 추진 방향 등을 협의해 나가야 한다. 이를 통해 남쪽의 황폐된 산림을 성공적으로 복원한 산림녹화 및 생태계 복원에 관한 선진 기술과 경험을 전수하는 한편, 종합적인 북한 산림 복구 계획을 수립할 수 있을 것이다.

또한 남북한 공동 산림 방제사업도 추진해 나가야 한다. 방제 기자재, 농약 등이 절대적으로 부족한 북한의 실정을 감안할 때 피해 임지에 대한 집중적인 병해충 방지가 중요하다. 북한 당국과의 긴밀한 협의를 통해 산림 병해충 발생지역에 대한 공동조사, 공동 방제사업 실행 및 공동평가를 통해 방제 성과 제고가 필요하다. 특히, 금강산, 묘향산 등 산림 보호 지역에 대한 소나무재선충, 솔잎혹파리 피해가 발생할 시 남북 공동의 조속한 대책을 마련해야 한다.

아울러 조류인플루엔자(AI) 및 구제역 등 대북 축산 방제 역시 확대해야 한다. AI 및 구제역 바이러스는 육지에서 50km까지 공기로 전파될 수 있어 DMZ 부근 남한

축산농가에도 큰 위협이 되고 있다. 따라서 남한은 가축전염병 소독 및 백신접종 지원 등 ‘남북한공동방제체제’ 구축을 위한 공동조사연구를 북한에 적극적으로 제안해야 한다. 이를 위해 남한 농림축산검역본부와 북한 국가수의방역위원회 간 핫-라인 설치도 모색할 필요가 있다. 한편 남북한 교류 협력의 질적 확대를 위해 유엔 식량 농업기구(FAO) 등 국제사회와의 연계를 통해 북한의 가축전염병 방제 및 예방을 위한 다양한 협력 역시 모색해 나가야 한다.

넷째, 지자체간 상호 협력 증진이 필요하다. 남북 지자체간 관계 연속성 확보 및 사업 시너지 증대 사례를 구축해야 한다. 각종 지원 사업을 통해 꾸준히 신뢰를 형성한 지자체들은 2003년 제주도 민족통일평화체육문화축전, 2005년 남북강원도 민속 문화축전과 같은 상호 이해 증진 계기를 마련하는 기회를 확대시켜 나갈 필요가 있다. 또한, 지역간·주민간 실질적 교류 역시 증진해 나가야 한다. 이를 위해 지역간·주민간 체육·문화·예술 행사를 통한 실질적 교류 기회를 확대할 필요가 있다.

(사례) 동서독의 지자체간 상호 협력은 통일의 촉매제 역할 수행

〈 동서독의 도시간 자매결연 교류 내용 〉

구분		내용
체육문화	교환경기	- 볼링, 축구, 탁구 등의 종목으로 광범위한 주민 참여 유도
	문화행사	- 전시회, 음악회, 영화상영, 작가들의 초청강연 등
	신문교환	- 16개 도시에서 지방신문 상호 교환
전문가회의		- 지방자치 및 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 전문가 협의회 개최 • 도시계획, 노후화된 주택정비, 도로교통계획 - 환경문제, 자영수공업자, 의사, 노동자 및 노조원 의견 교환 등
청소년 상호 방문		- 15~30세 사이의 청소년 상호 방문

자료 : 통일원, 『동서독교류협력 사례집』, 1993. pp. 723~724.

한편 남북 사회문화협력의 비전 달성을 위한 문화적 측면의 실천과제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘한반도 역사 바로세우기’를 추진할 필요가 있다. 일제강점기 공동연구(독도, 동해표기 문제, 안중근 의사 유해 발굴 등), 고구려 고분

남북공동 발굴조사 등 기존 추진 사업을 재개해야 한다. 중국의 동북공정과 일본의 역사 왜곡 등 동북아 역사·문화 전쟁에 대응할 필요도 있다. 또한, 거레말큰사전 남북공동편찬사업 등 민족 언어 공동 연구를 통한 민족 동질성 회복 노력 역시 병행 가능하다.

둘째, ‘남북 청소년 하나되기’ 추진이 필요하다. 남북 청소년 한민족 역사책 공동 발간, 남북한 청소년 역사 유적지 탐방 등 역사 문화 및 관광 등을 통해 남북한 청소년의 한반도 역사에 대한 공통 인식을 함양할 필요가 있다. 청소년 관광 및 역사 문화 분야 등을 중심으로 교류 확대를 추진하여 남북간 이질감 해소 노력 역시 필요하다.

셋째, ‘서평(서울-평양)대축제’ 추진이 필요하다. 이를 위해 우선 남북 체육분야 교류를 재개해야한다. 경평축구대회 및 통일농구대회 부활, 각종 국제대회에서 남북 체육 단일팀 구성, 공동 입장 및 공동 응원단 추진 등이 필요하다. 또한 남북 민속 문화 교류를 확대해야 한다. 민요, 남한의 봉산탈춤과 북한의 북청사자놀음 등 무형 문화재와 관혼상제 등 전통민속문화 교류 및 씨름, 줄다리기, 택견, 팔씨름 등 민속 스포츠 교류 역시 추진할 필요가 있다. 아울러 남북 순수문화 교류전의 추진 역시 필요하다. 미술, 음악, 서예, 공예 등 순수문화 부문 남북간 정기 문화교류전을 추진, 남북 신진 예술가 발굴 및 관련 시장을 조성할 필요가 있다.

※ 서독은 민족 동질감 인식을 위한 청소년 교류를 재정적으로 지원

- 서독의 연방정부와 주정부는 對 동독 견학 여행을 장려, 청소년 여행에 대한 교통비 및 체류비 지원

※ 독일·프랑스 엘리제 조약

- 독일과 프랑스는 전통적·역사적으로 양속 관계였지만, 1963년 엘리제 조약(외교·과학·문화·환경·교육 등) 이후 70여 차례의 정상회담과 상호 7백만 명 이상의 학생 교류를 실시(특히 청소년 교류는 의무화)
- 청소년 의회 구축과 공동역사교과서 : 2003년 1월 엘리제 조약 40주년을 맞아 발족한 독·프 청소년의회는 상대방의 처지에서 공동역사교과서를 기술, 2004년 발행 (2007년 12월 기준 양국에서 4만 5천권 이상이 판매)

시사점

남북 상호 신뢰 회복과 통일 기반 조성을 위해서 정치·이념적 갈등 가능성이 낮으며, 국민적 공감대 형성이 용이한 사업부터 우선 추진할 필요가 있다.

첫째, 사회문화협력사업 추진의 독자성 확보를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 정치군사적 상황에 종속되지 않는 사회문화협력사업의 독자성 확보를 위한 제도적 장치의 구성이 요구된다. 이를 위해 ‘남북사회문화교류협력추진위원회’ 구성을 검토해야 한다. 2007년 11월 1차 남북총리회담에서 합의된 남북간 장관급을 위원장으로 하는 ‘남북사회문화교류협력추진위원회’를 구성하여 ‘남북사회문화협정’ 체결 등 협력 협의의 정례화·제도화를 추진해 나갈 필요가 있다.

둘째, 인도적 지원 등 시급한 사업부터 우선 추진해야 한다. 제약공장 및 병원 설립, 운영 사업 등 주로 종교계의 지원을 중심으로 이루어진 인도적 지원 사업을 지속하고, 정부 차원으로 확대 추진할 필요가 있다.

셋째, 기추진 사업의 재검토 및 재개 노력이 필요하다. 교육학술·언론출판·문화예술 등의 분야에서 기존에 추진되던 사업에 대한 재검토 및 재개 노력을 경주하는 한편, 역사 유적 발굴 및 UNESCO 세계문화유산 등재 등 성과를 도출한 기추진 사업들을 중심으로 한 재개 노력 역시 필요하다.

넷째, 한반도 환경을 보전하기 위한 사업 등 장기적이고 중요한 사업을 단계적으로 추진해 나가야 한다. 나무심기사업, 접경지역 공동방제사업 등 기존 사업 지속 추진 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발하는 등 접경지역을 중심으로 한반도 환경 보전 사업을 추진해 나갈 필요가 있다. 統

대북 인도적 지원 현황과 향후 과제¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

1995년 북한의 식량난을 해소하기 위해 시작된 대북 인도적 지원이 올해로 23주년을 맞았으나, 최근 남북관계 경색 등의 이유로 명맥만 유지되고 있다. 대북 인도적 지원은 남북 간 상호 이해도 증진 및 바람직한 평화통일 환경조성을 위해서라도 지속되어야 하는 만큼, 이에 대한 추이와 특징을 분석할 필요가 있다.

대북 인도적 지원의 특징은 다음과 같다. 첫째, 한국 정부의 대북정책 변화와 밀접한 연관을 가진다. 1995년 이후 현재까지 총 3조 2,871억 원의 인도적 지원이 실시되었으나, 정권 교체 등에 따른 대북 정책 변화로 지원의 양과 질에 부침이 있어 왔다. 둘째, 일반구호 중심에서 보건의료 등 사회 인프라 지원으로 대북 인도적 지원의 분야가 확대되는 추세이다. 셋째, 주체별 지원 현황을 살펴보면, 정부는 누적 약 1조 5,000억 원 상당의 대북 인도적 지원을 집행했고, 민간은 정부보다는 적지만 누적 8,972억 원의 대북 인도적 지원을 실시한 것으로 나타났다. 종합적으로 볼 때, 한국의 대북 인도적 지원은 정부별 대북 정책에 따라 변화해 왔고, 식량 중심의 일반구호 방식에서 보건의료 등 다양한 방식으로 전환되었음을 확인할 수 있다.

북한 주민의 삶의 질 개선과 통일 이전 북한 주민 마음 얻기에 초점을 맞춘 대북 인도적 지원 방안을 수립하되 제재 국면을 고려하여 이를 단계적으로 추진할 필요가 있다.

〈 한국의 대북 인도적 지원 평가 〉

구분	주요내용
정부별	- 1995~2017년 : 총 3조 2,871억 원의 대북 인도적 지원 실시 • 1995년 북한 식량난 심화로 계기로 대북 인도적 지원 시작
분야별	- 일반구호 중심에서 보건의료 등 사회 인프라 지원으로 확대되는 추세 • 일반구호 비중 : 1995~1998년 평균 95.5%→1999~2007년 평균 31.4% • 보건의료 비중 : 1995~1998년 평균 1.3%→2008~2016년 평균 58.9%
주체별	- 정부는 민간 대비 지원 금액에서 비교우위, 민간은 다양성에 비교우위 • 1995~2015년 간 누적 지원 금액 : 정부 약 1조 5,000억원

자료 : 현대경제연구원 자체 평가.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 2월 7일 발간한 “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 『현안과 과제』를 수정·보완한 것이다.

개요

1995년 북한의 식량난을 해소하기 위해 시작된 대북 인도적 지원²⁾이 올해로 23주년을 맞았으나, 최근 남북관계 경색 등의 이유로 명맥만 유지하고 있는 상황이다. 한국의 대북 인도적 지원은 1995년 수해와 가뭄으로 악화된 식량난을 해소하기 위해 북한이 국제기구에 도움을 요청하면서 시작됐다. 한국은 1995년 대홍수로 식량난에 직면한 북한에 쌀 15만 톤을 직접 지원하면서 대북 인도적 지원을 본격화했다.

그동안 북한은 한국의 대북 인도적 지원으로 식량 부족 완화, 부족한 생활 인프라 보강 등 직간접적 혜택을 받은 것으로 판단된다. 2017년 FAO(유엔 식량농업기구)에 따르면 북한은 여전히 약 50만 톤의 식량이 부족한 상황이지만, 1990년대 고난의 행군과는 달리 대량 아사자는 발생하지 않았다. 이는 한국을 비롯해 국제사회의 식량을 비롯한 비료 지원 등 다양한 대북 인도적 지원이 지속된 것에 기인한다. 또한 결핵 퇴치 등 보건의료 지원, 농촌 비닐하우스 개진 등의 사회 인프라 지원이 북한 주민 생활 개선에 적지 않은 도움을 준 것으로 판단된다.

대북 인도적 지원은 남북 간 상호 이해도 증진을 비롯해 바람직한 평화 통일 환경조성을 위해서라도 지속될 필요가 있다. 대북 인도적 지원은 북한 당국을 비롯해 소수이지만 주민과의 직접 소통할 수 있는 계기를 마련, 남북 간 상호 이해도를 높일 수 있는 기제로 작용해 왔다. 또한 ‘인도주의 정신’에 입각한 인도적 지원은 분단 70년의 대립과 갈등을 해소하고 남북공동번영의 통일 미래를 구축하기 위해서라도 지속될 필요가 있다. 하지만 최근 북한의 핵 개발, 장거리 미사일 발사 지속에 따라 남북관계가 경색되면서 대북 인도적 지원도 사실상 중단된 상황이다. 이에 본 연구에서는 1995년 이후 한국의 대북 인도적 지원의 특징을 정부별, 분야별, 주체별로 구분해서 살펴보고 시사점을 제시하고자 한다.

2) 인도적 지원은 사람에 의해 야기된 위기 또는 자연에 의해 야기된 재난에 대한 단기 구호활동을 의미하며, 상황에 따라 장기적 차원으로 진행될 수 있음. 박형중, “인도주의적 대북지원의 개념과 원칙”, 『KDI 북한경제리뷰』, p. 3.

한국의 대북 인도적 지원 특징

정부별 현황

김영삼 정부 이후 현재까지 총 3조 2,871억 원의 대북 인도적 지원이 실시되었고, 각 정부의 대북정책에 따라 부침이 있어 왔다. 정부 별 대북 인도적 지원의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

김영삼 정부 시기인 1995년, 북한 식량난 심화를 계기로 대북 인도적 지원이 시작됐다. 북한의 긴급 식량난 해결을 지원하기 위해 제한적 범위의 인도적 지원을 실시했다. 하지만 1996년 발생한 강릉 잠수함 침투 사건은 대북 지원 확대를 제한하게 된 계기가 됐다.

김대중 정부 시기에는 1998년 3월 ‘대북지원 활성화 조치’ 발표를 계기로 대북 인도적 지원 확대가 모색됐다. 이후 2000년 1차 남북정상회담을 계기로 증가하기 시작했고, 2002년에는 3,228억 원을 기록하기도 했다. 하지만, 퍼주기 논란으로 의미가 퇴색됐다는 평가가 존재하기도 한다.

노무현 정부 시기에는 대북 인도적 지원의 양적 확대를 통한 질적 변화를 모색했다. 식량 지원 등 구호지원을 지속하는 한편, 농업구조개선 등 중장기적 지원 방안이 모색됐다. 노무현 정부 내 대북 인도적 지원은 지속 증가했는데, 2007년에는 4,397억 원에 달하기도 했다.

한편, 이명박 정부 시기에는 5.24조치가 시행됨에 따라 민간차원의 대북지원이 크게 위축됐다. 대북 인도적 지원의 투명성을 강조하며 접근했으나, 천안함 사건 등으로 축소된 바 있다. 이후 박근혜 정부 시기에는, 남북관계 경색 지속에 따라 대북 인도적 지원은 명맥만 유지되었다.

〈 정부별 대북 인도적 지원 특징 〉

정부	주요 특징
김영삼 정부	북한 수해로 긴급 지원
김대중 정부	민간 대북지원 활성화
노무현 정부	정부 및 민간 지원 확대
이명박 정부	5.24조치에 따른 지원 위축
박근혜 정부	정부 및 민간 지원 침체

자료 : 현대경제연구원 자체 작성.

〈 정부별 대북 인도적 지원 현황 〉



자료 : 통일부.

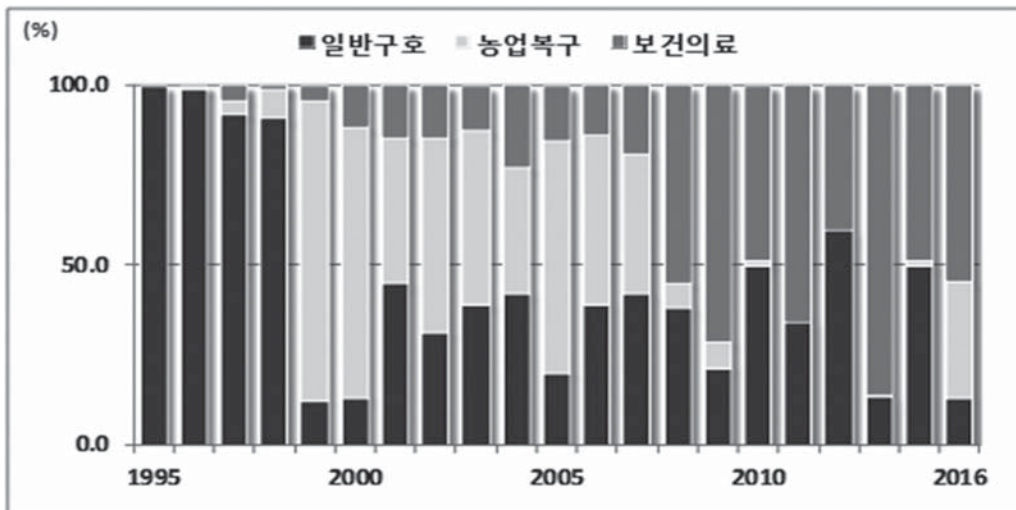
분야별 현황

일반구호 중심에서 보건의료 등 사회 인프라 지원으로 확대되는 추세다. 대북 인도적 지원 초기에는 주로 긴급을 요하는 일반구호에 집중됐었다. 일반구호는 인재 및 자연재해로 인한 일시적 인도적 지원 상황 발생 시, 불특정 다수를 수혜자로 구호 식량 등 물품을 지원하는 사업을 의미한다. 1995년 북한의 식량난 당시 일반구호의 비중은 100.0%였고, 고난의 행군 등으로 북한의 식량난이 지속된 1995년부터 1998년까지 평균 95.5%에 달했다. 하지만, 동기간 농업복구 및 보건의료의 지원 비중은 각각 평균 3.3%, 1.3%에 불과했다.

2000년 이후에는 북한 식량난 개선으로 대북 농업복구 지원 비중이 비약적으로 증가했다. 이에 따라 한국의 대북 인도적 지원 분야도 일반구호에서 농업복구 방향으로 전환되기 시작했다. 1999~2007년 사이 농업복구 분야의 평균 비중은 54.3%로 전체 대북 인도적 지원 분야의 절반 이상에 달한 반면, 일반구호 비중은 동기간 평균 31.4%로 축소됐다.

한편, 2008년 이후에는 보건의료 등 개발구호성 대북 인도적 지원 비중이 증가했다. 2000년대 후반 이후 북한의 경제개선 등에 따라 일시적인 긴급성 일반구호보다 장기적 차원의 보건의료(2008~2016년 평균 58.9%) 등의 개발구호 성격으로 전환됐다.

〈 한국의 대북 인도적 지원 분야별 현황 〉



자료 : 통계청 북한통계.
 주 : 식량차관을 제외한 비중이며, 자료상 2016년까지 집계.

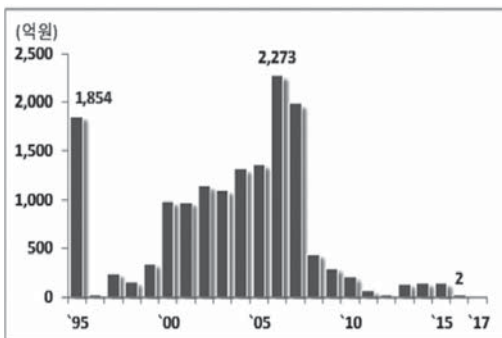
주체별 현황

정부차원에서는 그동안 약 1조 5,000억 원 상당의 대북 인도적 지원을 집행했고, 북한 내부 상황에 맞게 지원 방식을 다양화 해왔다. 정부차원의 대북지원은 1995년 북한 식량난으로 1,854억 원에 달하는 쌀 15만 톤을 지원하면서 시작됐다. 1995년 이후 본격화된 정부차원의 대북 인도적 지원은 직접지원을 비롯해 유엔세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF) 등을 비롯한 다양한 국제기구를 통해 지속됐다. 2006년에 북한의 수해복구 지원을 위해 2,273억 원을 지원한 것이 최대 규모이다.

정부의 주요 지원 물품은 식량을 비롯해 비료, 의약품, 의료장비 등 다양하다. 1995년부터 2000년대 초반까지는 북한의 식량난 개선을 위해 쌀, 옥수수 등 식량 지원을 비롯해, 농업 생산성 제고를 위한 비료 등을 주로 지원했다. 2000년대 중후반부터는 말라리아 방역지원, 취약계층 지원, 영유아 의료 지원 등 주로 방역 및 영양과 관련된 지원을 실시해 왔다.

한편, 2000년 이후 지원된 대북 식량 차관은 총 8,728억 원에 달한다. 정부는 대북 식량차관으로 2000년 외국산 쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤 지원을 시작으로 2007년까지 총 쌀 240만 톤과 옥수수 20만 톤을 북한에 지원한 바 있다. 하지만 최초 상환일 2012년 이후 현재까지 차관 상환은 전무한 상황이다.

〈 정부의 대북 인도적 지원액 추이 〉



자료 : 통계청 북한통계.
주 : 식량차관 제외.

〈 정부의 대북 식량 차관 규모 〉

(단위 : 억원)

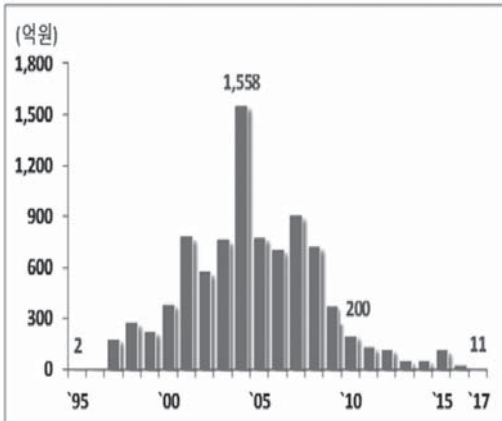
연도	금액	지원내용
2000	1,057	쌀30만톤, 옥수수20만톤
2002	1,510	국내쌀40만톤
2003	1,510	국내쌀40만톤
2004	1,359	국내쌀10+외국쌀30만톤
2005	1,787	국내쌀40+외국쌀10만톤
2007	1,505	국내쌀15+외국쌀25만톤
합계	8,728	쌀240만톤, 옥수수20만톤

자료 : 통일부.
주 : 무상지원방식 제외.

민간차원에서는 정부보다는 적지만 누적 8,972억 원의 대북 인도적 지원을 실시했고, 104개의 단체들이 다양한 사업을 수행해 왔다. 1997년 대북 인도적 지원에 대한 국민적 공감대 확산으로 확대됐지만, 2010년 천안함 사건에 따른 5.24 대북 조치 이후 대폭 감소됐다. 1995년부터 본격화 된 정부의 대북 인도적 지원과는 달리, 민간차원의 지원은 북한에 대한 국민적 대북 지원 공감대가 형성된 1997년부터 본격화됐다. 1995년에는 2억 원 상당의 담요 8천매를 지원했고, 2004년에는 밀가루, 농자재, 의약품, 감귤 등 1,558억 원 상당의 대북 지원을 실시한 바 있다. 하지만 2010년 천안함 사건에 따른 정부의 5.24 대북 조치 이후 민간 차원의 대북 인도적 지원은 축소되기 시작했고, 2017년에는 11억 원 규모에 불과한 실정이다.

현재 통일부에 등록된 대북 민간지원 단체는 총 106개로, 보건의료를 비롯해 우선복지, 사회인프라 지원 등 다양한 사업을 시행하고 있다. 보건의료 분야에서는 결핵약 등 의약품 지원, 의료 기자재 지원, 병원 건립 및 개선, 의약품 및 의료 기자재 생산 공장 지원 등의 사업을 실시해 왔다. 특히 정부차원에서 하기 어려운 사회인프라(상하수도개선사업, 학교건립 및 개선, 산림녹화 등), 농축산 지원(농자재 지원, 비료지원, 농업기술 지원) 등을 시행해 왔다.

〈 정부의 대북 인도적 지원액 추이 〉



자료 : 통계청 북한통계.
주 : 대한적십자사 포함.

〈 민간의 대북 지원 사업 현황 〉

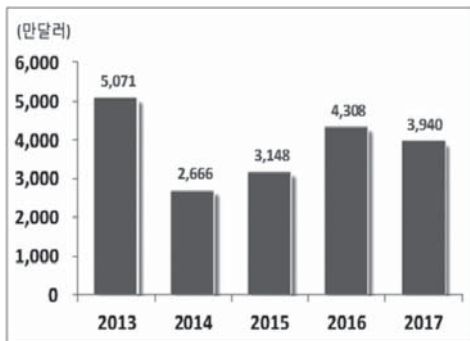
구분	단체수	주요 지원 내용
긴급구호 일반구호	31개	식량 및 생필품 지원 수해복구 지원
농축산	24개	종자 및 비료 지원 농기자재 지원 등
보건의료	25개	결핵약, 영양제 지원 병원 현대화 지원 등
우선복지	27개	영유아, 임산부 지원 빵공장설립 지원 등
사회 인프라	12개	조림사업, 태양광 지원 농촌형 주택 지원 등

자료 : 북민협, 대북지원 20년 백서 참조.
주 : 1) 통일부 허가 단체는 총 106개임.
2) 단체수는 중복 포함.

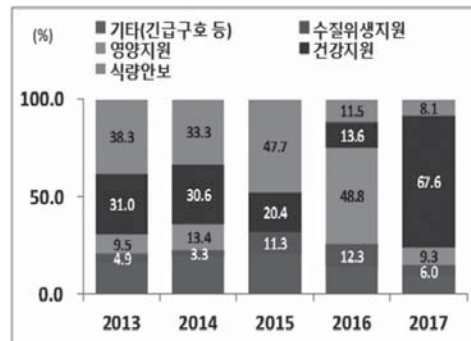
〈 보론. 최근 5년간 국제사회의 대북 인도적 지원 추이 〉

- 2013~2017년 간 국제사회의 대북 인도적 지원은 1억 9,000만 달러 수준
- 북한의 핵 개발 및 장거리 미사일 발사 지속에 따른 국제사회의 대북제재에도 불구하고, 국제사회의 대북 인도적 지원은 일정 수준을 유지
 - 연도별 규모 : 2013년 약 5,000만 달러에서 2014년 약 2,700만 달러로 줄었다가, 2016년 약 4,300만 달러, 2017년 약 3,900만 달러 수준으로 늘어남
 - 주요 지원국 : 스위스, 스웨덴, 독일, 캐나다, 프랑스 등 17개 국가
 - 최대 지원국 : 2017년 기준 스위스가 약 700만 달러로 가장 많고, 다음으로 러시아(300만 달러), 스웨덴(204만 달러), 캐나다(150만 달러) 순임
 - 한편 2013년 이후 대북 인도적 지원이 전혀 없었던 미국의 경우, 2017년 UNICEF를 통해 100만 달러를 지원한 것이 특징
- 주요 대북 인도적 지원 유형은 건강지원(산모, 영유아 등), 영양지원, 긴급식량지원, 수질위생 지원 등으로 구분
 - 2017년 기준 국제사회의 대북 인도적 지원 유형 가운데 가장 큰 비중은, 건강지원(67.6%)이며, 다음으로 영양지원(9.3%), 식량안보(8.1%) 순임
 - 그 밖에 수질위생지원도 지속적으로 진행 중이며, 불특정으로 발생하는 자연재해에 대한 긴급구호도 실시 중임

〈 최근 국제사회의 대북 인도적 지원액 〉



〈 유형별 대북 인도적 지원 비중 〉



자료 : UNOCHA(Financial Tracking Database), 2018.2.2.

종합평가

평가결과, 한국의 대북 인도적 지원은 정부별 대북 정책에 따라 변화해 왔고, 식량 중심의 일반구호 방식에서 보건의료 등 다양한 방식으로 전환돼 왔다. 이를 정리하면 다음과 같다.

우선, 김영삼 정부 이후 현재까지 각 정부의 대북정책을 비롯해 북한의 정치적 상황에 따라 대북 인도적 지원의 부침이 있어 왔다. 김영삼 정부 이후 현재까지 총 3조 2,871억 원의 대북 인도적 지원이 실행됐다. 대북 인도적 지원 최대 활성화기는 노무현 정부(1조 8,909억 원) 시기였다.

또한, 북한의 식량난 해결을 위한 단기적 일반구호 중심에서 보건의료 등 사회 인프라 지원 등 북한 개발지원 방식으로 확대되는 추세를 보이고 있다. 대북 인도적 지원 초기에는 주로 긴급을 요하는 식량지원 등 일반구호 중심에 집중돼 있었다. 하지만 2000년대 후반 이후 북한의 경제개선에 따라 일시적인 긴급성 일반구호보다 장기적 차원의 보건의료(2008~2016년 평균 58.9%) 등의 개발구호 성격으로 전환됐다.

마지막으로, 정부는 민간 대비 대북 인도적 지원 금액은 우위지만, 민간차원에서는 정부가 집행하기 어려운 사회인프라 사업 등을 실시해왔다. 정부차원에서는 그동안 약 1조 5,000억 원 상당의 대북 인도적 지원을 집행, 민간은 정부보다는 적지만 약 9,000억 원의 대북 인도적 지원을 실시했다. 한편 정부차원에서 하기 어려운 사회인프라(상하수도개선사업, 학교건립 및 개선, 산림녹화 등) 사업은 민간을 중심으로 실시되어 왔다.

〈 한국의 대북 인도적 지원 평가 〉

구분	주요내용
정부별	- 1995~2017년 : 총 3조 2,871억 원의 대북 인도적 지원 실시 • 1995년 북한 식량난 심화로 계기로 대북 인도적 지원 시작
분야별	- 일반구호 중심에서 보건의료 등 사회 인프라 지원으로 확대되는 추세 • 일반구호 비중 : 1995~1998년 평균 95.5%→1999~2007년 평균 31.4% • 보건의료 비중 : 1995~1998년 평균 1.3%→2008~2016년 평균 58.9%
주체별	- 정부는 민간 대비 지원 금액에서 비교우위, 민간은 다양성에서 비교우위 • 1995~2015년 간 누적 지원 금액 : 정부 약 1조 5,000억원

자료 : 현대경제연구원 자체 평가.

시사점

북한 주민의 삶의 질 개선과 통일 이전 북한 주민 마음 얻기에 초점을 맞춘 대북 인도적 지원 방안을 수립하되, 대북 제재 국면을 고려하여 이를 단계적으로 추진할 필요가 있다.

첫째, 인도적 지원이 시급한 사업부터 우선 추진, 민간단체의 역할을 제고하고 점차 정부 차원의 노력을 확대해야 한다. 백신, 필수 의약품, 영양식 등 지원이 시급한 분야를 중심으로 추진된 기존 민간단체의 인도적 지원 사업을 지속하고, 점차 정부 차원의 노력을 확대해 나가야 한다.

둘째, 북한 임신부와 5세 미만 아동 등 취약계층에 대한 인도적 지원을 적절한 방식으로 필요한 시기에 추진해야 한다. 남북 간 보건의료 격차 해소를 위한 ‘북한 주민 건강증진 지원사업’ (의료+영양지원 package)을 추진할 필요가 있다.

셋째, 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등으로 개발협력을 구체화해 나가야 한다. 구호사업부터 시작하여 점차 북한 경제의 자생력을 확보할 수 있는 농업 개발, 보건의료 시스템 개선, 상하수도 및 위생관련 생활 인프라 구축 등 개발협력 분야로 사업을 확대해나갈 필요가 있다. 특히, 접경지역 공동방제사업, 감염병 관리 등 통일 지향적 사업은 우선 추진해야 한다.

넷째, 대북제재 국면을 고려하여 국제기구를 통한 간접 지원 방안도 모색해야 한다. 국제기구의 철저한 모니터링 시스템을 통해 분배의 투명성을 제고하여 대북 지원이 체계적으로 이루어질 수 있도록 간접 지원 방안도 고려할 필요가 있다. 統

〈 참고 1. 한국의 대북 인도적 지원 현황 〉

○ 1995~2017년까지 한국의 대북 인도적 지원 누계 총액은 3조 2,871억 원임

(단위 : 억원)

구분	정부차원					정부 소계	민간 차원 (무상)	총계
	무상지원			식량차관				
	직접 지원	민간단체 경유	국제기구 경유					
김영삼 정부	1995	1,854	-	-	-	1,854	2	1,856
	1996	-	-	24	-	24	12	37
	1997	-	-	240	-	240	182	422
김대중 정부	1998	-	-	154	-	154	275	429
	1999	339	-	-	-	339	223	562
	2000	944	34	-	1,057	2,034	386	2,421
	2001	684	63	229	-	976	782	1,757
	2002	832	65	243	1,510	2,650	578	3,228
노무현 정부	2003	811	81	205	1,510	2,607	766	3,373
	2004	949	102	262	1,359	2,673	1,558	4,231
	2005	1,221	120	19	1,787	3,147	780	3,926
	2006	2,000	133	139	-	2,273	709	2,982
	2007	1,432	216	335	1,505	3,488	909	4,397
이명박 정부	2008	-	241	197	-	438	726	1,164
	2009	-	77	217	-	294	377	671
	2010	183	21	-	-	204	201	405
	2011	-	-	65	-	65	131	196
	2012	-	-	23	-	23	118	141
박근혜 정부	2013	-	-	133	-	133	51	183
	2014	-	-	141	-	141	54	195
	2015	-	23	117	-	140	114	254
	2016	-	1	1	-	2	28	30
	2017	-	-	-	-	-	11	11
총계		11,249	1,177	2,744	8,728	23,898	8,972	32,871

자료 : 통일부.

< 참고 2. 정부의 대북 인도적 지원 상세 현황 >

구분	규모	지원방식	주요 지원 내용
1995	23,200만 달러(1,854억원)	직접지원	쌀 15만톤
1996	305만 달러(24억원)	UN경유	분유, 기상자재 등
1997	2,667만 달러(240억원)	UN경유	옥수수, 분유, 의료 등
1998	1,100만 달러(154억원)	UN경유	옥수수, 밀가루
1999	2,825만 달러(339억원)	직접지원	비료 11.5만톤
2000	8,139만 달러(978억원)	직접지원	비료 30만톤
2001	7,522만 달러(975억원)	직접지원/WFP/WHO	내의, 옥수수, 비료 등
2002	8,915만 달러(1,140억원)	직접지원/WFP/WHO	비료, 말라리아 방역
2003	9,377만 달러(1,097억원)	직접지원/WFP/UNICEF	취약계층 지원 등
2004	11,541만달러(1,313억원)	직접지원/WFP/WHO	의약품, 비료 등
2005	13,588만달러(1,360억원)	직접지원/WFP/UNICEF	수해응급구호 등
2006	22,740만달러(2,273억원)	직접지원/WFP/UNICEF	영유아 지원 등
2007	20,893만달러(1,983억원)	직접지원/WHO/WFP 등	구제역, 식량지원 등
2008	3,996만달러(438억원)	WHO/IVI/UNICEF	영유아, 의료지원 등
2009	2,420만달러(294억원)	직접지원/WHO/WFP 등	의료인력교육 등
2010	1,780만달러(204억원)	민간단체 기금지원	신종플루, 수해지원
2011	565만달러(65억원)	UNICEF	영유아, 의약품 지원
2012	210만달러(23억원)	IVI	백신 및 의료교육
2013	1,209만달러(133억원)	UNICEF/WHO	보건 및 영양지원
2014	1,330만달러(141억원)	WHO/WFP	보건 및 영양지원
2015	1,220만달러(140억원)	UNICEF/WFP 등	보건, 의료인력 지원
2016	20만달러(2억원)	민간단체 기금지원	의료장비 등
2017	-	-	-
합계	145,566만달러(1조 5,171억원)	-	-

자료 : 통일부 월간남북교류동향을 토대로 현대경제연구원 재구성.
주 : 식량차관 제외.

〈 참고 3. 민간단체의 대북 인도적 지원 상세 현황 〉

구분	규모	지원방식	주요 지원 내용
1995	25만달러(2억원)	국적경유	담요 8천매
1996	155만달러(12억원)	국적경유	밀가루, 분유, 식용유
1997	2,056만달러(182억원)	국적/적십자 경유	옥수수, 감자, 라면 등
1998	2,085만달러(275억원)	적십자 경유	약품, 분유, 젖소 등
1999	1,863만달러(223억원)	적십자/독자 창구	옥수수, 약품, 비료 등
2000	3,238만달러(387억원)	적십자/독자 창구	감귤, 의류, 설탕 등
2001	6,017만달러(782억원)	적십자/독자 창구	옥수수, 설탕, 분유 등
2002	4,577만달러(576억원)	적십자/독자 창구	의류, 의료장비 등
2003	6,386만달러(766억원)	적십자/독자 창구	의류, 생활용품 등
2004	13,250만달러(1,558억원)	적십자/독자 창구	농자재, 의약품 등
2005	7,666만달러(779억원)	적십자/독자 창구	밀가루, 의약품 등
2006	7,088만달러(709억원)	적십자/독자 창구	밀가루, 수해복구 등
2007	9,568만달러(909억원)	적십자/독자 창구	의료소모품, 감귤 등
2008	6,460만달러(725억원)	적십자/독자 창구	의류, 양묘장 자재 등
2009	2,858만달러(377억원)	적십자/독자 창구	식량, 온실자재 등
2010	1,748만달러(200억원)	적십자/독자 창구	연탄, 말라리아 방역
2011	1,173만달러(131억원)	독자창구	분유, 두유, 의약품 등
2012	1,032만달러(118억원)	독자창구	밀가루, 수해지원 등
2013	453만달러(51억원)	독자창구	영양뽕재료 등
2014	506만달러(54억원)	적십자/독자 창구	영양식, 농자재 등
2015	1,002만달러(114억원)	적십자/독자 창구	진료소자재, 묘목 등
2016	236만달러(28억원)	독자창구	영양뽕재료, 의약품 등
2017	100만달러(11억원)	독자창구	의약품, 의료소모품 등
합계	79,543만달러(8,972억원)	-	-

자료 : 통일부 월간남북교류동향을 토대로 현대경제연구원 재구성.

평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사¹⁾

현대경제연구원 통일경제센터

□ 평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사 결과

현대경제연구원은 2018년 1월 26일부터 2월 5일까지 11일간 통일·외교·안보 분야의 전문가 92명을 대상으로 평창올림픽 이후 남북관계 전망에 대한 설문조사를 실시했다.

(평창올림픽과 남북관계) 전문가들의 상당수(56.5%)는 평창올림픽 이후 남북관계가 '좋아질 것'으로 전망하고 있는 것으로 나타났다. 전문가의 상당수는 평창올림픽이 끝나는 3월 이후 북한이 남북관계 개선을 위해 적극적으로 나설 것으로 전망했다. 좋아질 것이라고 보는 이유에 대해서는, '북한 내부의 필요성'(44.2%)과 '우리정부의 대북정책'(42.3%) 때문이라고 응답했다.

(북한의 핵·미사일 개발) 전문가 2명 중 1명 이상(59.8%)은 북한의 군사적 위협에 대한 해법으로 대화·제재 병행 방식이 가장 적합하다고 제언했다.

(남북관계 주요 현안) 전문가들은 '6자회담 재개'(76.1%), '금강산관광 재개'(62.0%), '개성공단 재가동'(59.8%), '5.24조치 해제'(59.8%) 순으로 찬성한다는 입장이었다. 이산가족의 경우, 전문가들의 상당수(67.4%)는 생애 상봉 시한을 고려하여 조속한 재개노력이 필요하다고 응답했다.

(대북정책 평가) 전문가들 3명 중 2명(75.0%)은 정부의 대북정책을 긍정적으로 평가했으며, 전문가들의 상당수(64.1%)가 신북방정책이 남북관계 개선에 기여할 수 있을 것으로 응답했다. 또한 다수의 전문가들(84.8%)이 남북정상회담이 필요하다고 응답했고, 절대 다수의 전문가들(93.6%)은 남북정상회담을 임기 3년 이내에 추진해야한다고 응답했다.

(북한의 대외관계) 한편 과반수 이상(52.2%)의 전문가가 트럼프 행정부 임기 내 북미 정상회담 가능성이 있다고 응답했다. 평창올림픽 이후 북한의 국제관계에 대해서는, 전문가의 절반 수준이 북미, 북중관계 모두 현상유지가 지속될 것으로 전망했다.

1) 본고는 현대경제연구원에서 2018년 2월 8일 발간한 "평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사", 『현안과 과제』를 수정·보완한 것임.

평창올림픽 이후 남북관계 전망 전문가 설문조사 결과

설문 개요

현대경제연구원은 최근 남북관계 현안과 평창올림픽 이후 남북관계 전망을 알아보기 위해 2018년 1월 26일부터 2월 5일까지 11일 간 통일·외교·안보 분야의 전문가 92명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

〈 남북관계 전문가 설문조사 주요 내용 〉

구분	주요 내용
① 평창올림픽과 남북관계	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 평창올림픽 참가 의의 - 평창올림픽 이후 북한의 행보 - 평창 이후 남북관계 개선을 위한 접근방법 - 평창 이후 남북관계 전망
② 북한의 핵·미사일 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 핵·미사일 개발 지속에 대한 해법 모색 - 북한의 도발 가능성(핵 실험, 미사일 발사 등)
③ 남북관계 주요 현안	<ul style="list-style-type: none"> - 5.24조치, 개성공단, 금강산관광, 6자회담 - 이산가족 상봉 재개의 필요성
④ 대북정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 대북정책 평가 - 남북 정상회담 개최 필요성
⑤ 북한의 대외관계	<ul style="list-style-type: none"> - 평창올림픽 이후 북한의 국제관계 전망 - 북미 정상회담 가능성

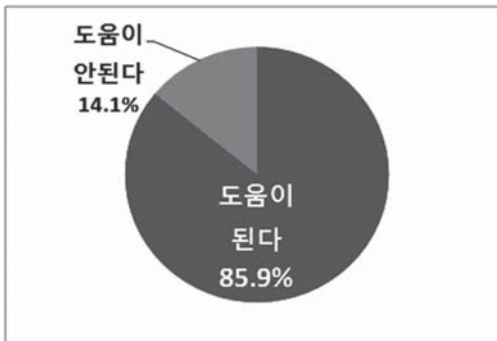
평창올림픽과 남북관계

북한의 평창올림픽 참가 의의에 대해, 다수의 전문가들은 북한의 올림픽 참가가 남북관계 개선과 한반도 평화정착에 도움이 되었다고 평가했다. “북한의 평창 올림픽 참가가 남북관계 개선과 한반도 평화 정착에 도움이 되었다고 평가하십니까?”라는 질문에 전문가의 85.9%(매우 도움이 된다 45.7%+도움이 된다 40.2%)가 그렇다고 응답했다. 정치성향별로는, 보수(61.6%)에 비해 진보(100.0%)의 긍정적 평가 비중이 높았다.

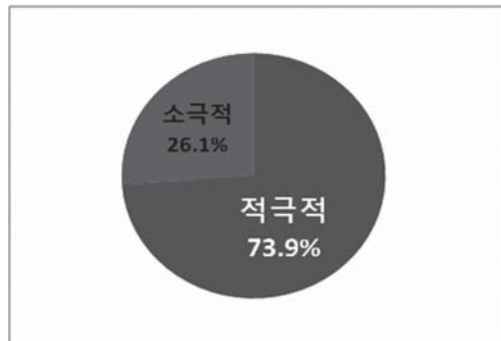
평창올림픽 이후 북한의 행보에 대해, 상당수의 전문가는 평창올림픽 이후 북한이 남북관계 개선에 적극적으로 나설 가능성이 있다고 응답했다. “북한이 평창올림픽 이후 남북관계 개선과 관련해 어떤 행보를 보일 것으로 전망하십니까?”라는 질문에

전문가의 73.9%(매우 적극적 9.8%+다소 적극적 64.1%)가 적극적으로 나설 가능성이 있다고 응답했다. 정치성향별로는, 진보의 다수(87.5%)가 적극적으로 나설 것으로 보는 반면, 보수(57.7%)는 소극적으로 나올 가능성이 높다고 예상했다.

〈 북한의 평창올림픽 참가 평가 〉



〈 평창 이후 북한의 남북관계 개선 의지 〉



평창올림픽 이후 남북관계 개선 지속을 위한 방식에 대해, 보수는 다자대화를 통한 관계 개선을, 진보는 남북 정상회담을 통한 해결 방식을 선호하는 것으로 나타났다. “평창올림픽 이후 남북대화 지속과 관계 개선을 위해 어떤 접근 방식이 가장 적합하다고 생각하십니까?”라는 질문에, 보수(46.2%)는 ‘양자 보다는 다자대화’를, 중도(35.3%)는 ‘남북 사회문화 교류’를, 진보(34.4%)는 ‘남북 정상회담’ 방식이 가장 적합하다고 응답했다.

〈 평창올림픽 이후 남북대화 지속과 관계 개선을 위해 적합한 접근 방식 〉

구분	전체	보수	중도	진보
남북 사회문화 교류를 시작으로 점진적으로 확대	27.2%	26.9%	35.3%	18.8%
남북 양자 보다는 다자대화로 관계모색	27.2%	46.2%	14.7%	25.0%
남북 정상회담 등 고위급 회담으로 확대	26.0%	15.4%	26.5%	34.4%
민간 경제협력 등 민간교류를 매개로 확대	19.6%	11.5%	23.5%	21.9%

자료 : 현대경제연구원, 2017.10.

전문가 설문조사

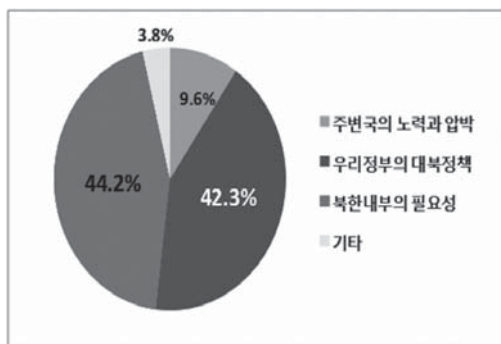
평창올림픽 이후 남북관계 전망에 대해, 전문가의 절반은 좋아질 것으로 전망했고, 이는 ‘북한의 필요성’과 ‘우리정부의 대북정책’에 기인한다고 평가했다. “평창올림픽 이후 남북관계 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에, 전문가의 56.5%(매우 좋아짐 6.5%+다소 좋아짐 50.0%)가 ‘좋아질 것’으로 전망했다. 다음으로 ‘현 수준 유지’ (23.9%), ‘나빠질 것’ (19.6%) 순으로 응답되었고, 정치성향 별로는 ‘다소 좋아질 것’이라는 의견이 비교적 높은 수준으로 응답됐다.

〈 평창올림픽 이후 남북관계 전망 〉

구분	전체	보수	중도	진보
매우 좋아짐	6.5%	7.7%	5.9%	6.3%
다소 좋아짐	50.0%	34.6%	47.1%	65.6%
현상유지	23.9%	30.8%	26.5%	15.6%
다소 나빠짐	16.3%	26.9%	11.8%	12.5%
매우 나빠짐	3.3%	0.0%	8.8%	0.0%

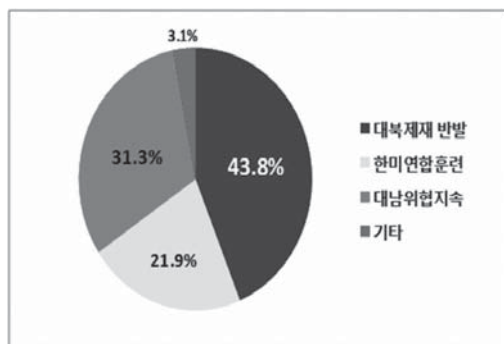
‘좋아질 것’으로 응답한 전문가들은 ‘북한 내부의 필요성’ (44.2%)과 ‘우리정부의 대북정책’ (42.3%)을 주요 이유로 응답했다. 반면 ‘나빠질 것’의 경우는 ‘미국 등 국제사회의 대북제재에 따른 북한의 반발’ (43.8%), ‘북한의 대남위협 등 긴장 지속’ (31.3%) 등을 가장 큰 악화 이유로 응답했다.

〈 남북관계가 좋아질 것이라고 보는 이유 〉



주 : ‘좋아질 것’이라고 응답한 52명.

〈 남북관계가 나빠질 것이라고 보는 이유 〉



주 : ‘나빠질 것’이라고 응답한 18명.

북한의 핵·미사일 개발

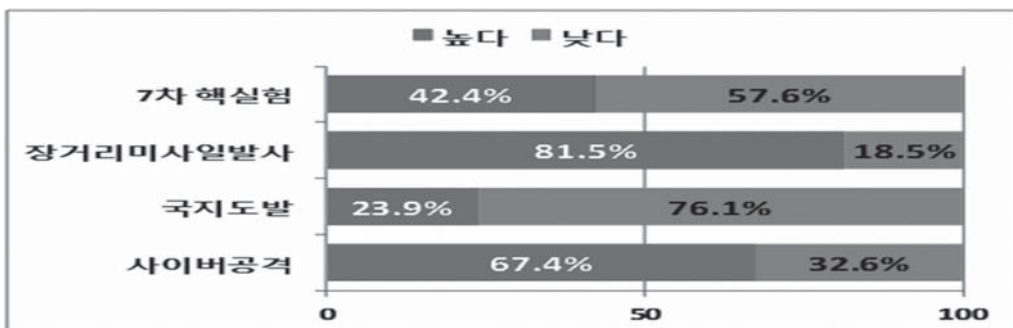
북한의 핵·미사일 해법과 관련하여, 전문가의 절반 이상은 북한의 군사적 위협에 대한 해법으로 대화·제재 병행 방식이 가장 적합하다고 제언했다. “북한의 핵·미사일 개발 지속에 대한 해법에 대해 어떻게 생각하십니까?”에 대한 질문에 전문가들은 ‘대화·제재 병행’이 59.8%로 가장 높았고 다음으로 ‘대화로 해결’ (27.2%), ‘대북 제재 강화’ (13.0%) 순으로 응답했다. 정치성향별로는, 보수가 ‘대북제재 강화’ (34.6%)에, 진보는 ‘대화로 해결’ (46.9%)에 비교적 높은 수준으로 응답했다.

〈 북한의 핵·미사일 해법 〉

구분	전체	보수	중도	진보
대화·제재 병행	59.8%	61.5%	67.6%	50.0%
대화로 해결	27.2%	3.8%	26.5%	46.9%
대북제재 강화	13.0%	34.6%	5.9%	3.1%

북한의 도발 가능성에 대해, 전문가들은 장거리미사일 발사에 대한 가능성을 가장 높게 응답했고, 다음으로 사이버공격, 7차 핵실험, 국지도발 순으로 응답했다. “최근 남북대화 재개에도 불구하고 일각에서는 북한의 도발 가능성에 대한 우려가 제기되고 있습니다. 다음 각각의 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 우선, 북한의 7차 핵실험에 대해 전문가의 과반 이상인 57.6%는 가능성이 낮다고 응답했다. 다음으로, 장거리 미사일 발사에 대해 전문가의 다수인 81.5%가 가능성이 높다고 응답했다. 반면, 2010년 11월 연평도 포격 사건 등 북한의 국지도발 가능성에 대해선 전문가의 상당수인 76.1%가 가능성이 낮다고 응답했다.

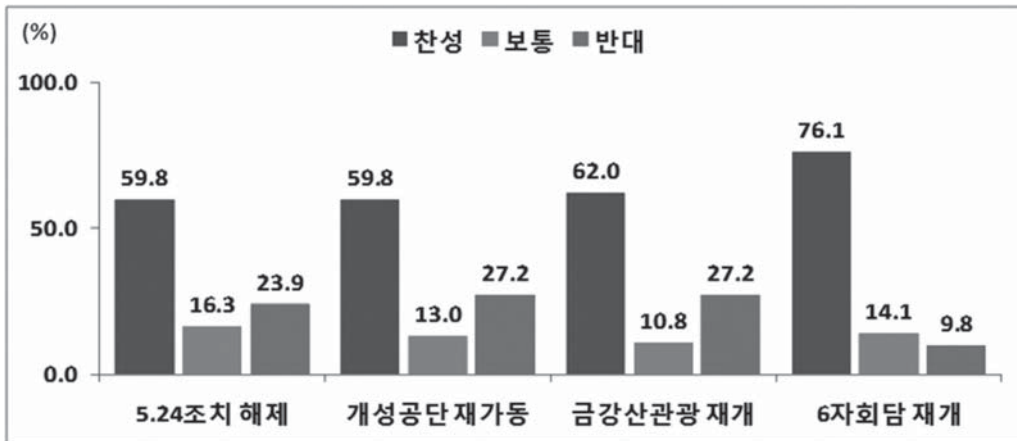
〈 북한의 도발 가능성 〉



남북관계 주요현안

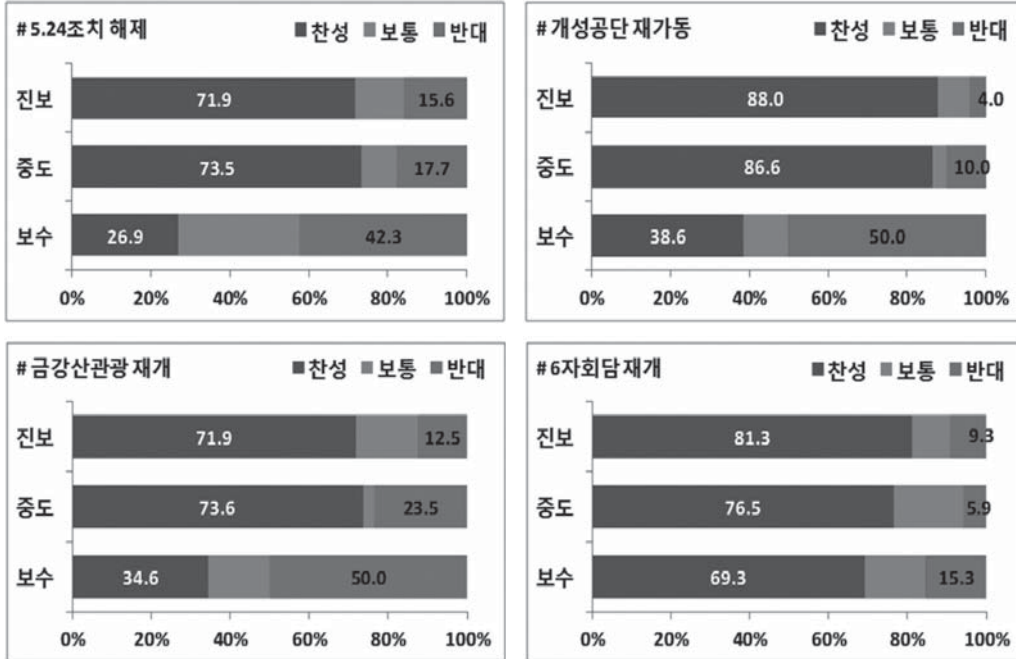
남북관계 주요 현안에 대한 입장과 관련해서는, 대부분 찬성의 의견이 많았으나, 5.24 조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개는 성향별 차이가 뚜렷하게 나타났다. 우선, 5.24조치 해제와 관련해선 찬성(59.8%)→반대(23.9%)→보통(16.3%) 순으로 응답됐다. 다음으로, 개성공단 재가동에 대해서는 찬성(59.8%)→반대(27.2%)→보통(13.0%) 순으로 응답됐다. 또한, 금강산관광 재개와 관련해선 찬성(62.0%)→반대(27.2%)→보통(10.8%) 순으로 응답됐다. 끝으로, 6자회담 재개에 대해서는 찬성(76.1%)→보통(14.1%)→반대(9.8%) 순으로 응답됐다.

〈 남북관계 주요 현안들에 대한 입장_전체 〉



5.24조치 해제, 개성공단 재가동, 금강산관광 재개는 정치성향별 차이가 분명히 나타났지만, 6자회담 재개에 대해서는 정치성향과 무관하게 상당수의 전문가들이 찬성하는 것으로 나타났다. 우선, 5.24조치 해제에 대해, 진보와 중도는 각각 71.9%, 73.5%로 비교적 높은 수준의 찬성 의견이었으나, 보수는 42.3%가 반대 의견을 내비쳤다. 다음으로, 개성공단 재가동 및 금강산관광 재개와 관련해선 진보와 중도는 70~80% 수준으로 찬성 의견이었으나, 보수는 각 사안에 대해 50%가 반대 의견을 표명했다. 반면, 6자회담 재개와 관련해선 모든 정치성향에서 비교적 높은 수준으로 찬성하는 것으로 나타났다.

〈 남북관계 주요 현안들에 대한 입장_정치성향별 〉



“이산가족 상봉 행사 재개에 대해 어떤 입장이십니까?”라는 질문에, 전문가의 상당수(67.4%)가 ‘정치적 상황과 무관하게 재개’에 응답했다. 다음으로 ‘북한이 반대하면 무리해서 추진할 필요 없다’ (17.4%), ‘남북관계 상황을 봐가면서 재개’ (15.2%) 수준으로 응답했다.

〈 이산가족 상봉 재개의 필요성 〉

구분	전체	보수	중도	진보
고령의 이산가족 고려, 정치적 상황 무관하게 재개노력 필요	67.4%	50.0%	73.5%	75.0%
북한 반대 시, 무리하게 추진할 필요 없음	17.4%	30.8%	11.8%	12.5%
남북관계 상황을 봐가면서 재개	15.2%	19.2%	14.7%	12.5%

대북정책 평가

대북정책 평가와 관련하여, 3명 중 2명 이상의 전문가들이 정부의 대북정책을 긍정적으로 평가했다. “전체적으로 현 정부의 대북정책에 대해 어떻게 평가하고 계십니까?”라는 질문에, 전문가들의 다수인 75.0%(아주 잘한다 12.0%+잘하는 편이다 63.0%)가 ‘잘한다’고 평가했다. 정치성향별로는, 보수가 ‘잘한다’와 ‘잘못한다’의 비중이 각각 50.0%로 응답됐다.

〈 정부의 대북정책 평가 〉

	전체	보수	중도	진보
아주 잘한다	12.0%	11.5%	11.8%	12.5%
잘하는 편이다	63.0%	38.5%	67.7%	78.1%
잘못하는 편이다	19.6%	34.6%	17.6%	9.4%
아주 잘못한다	5.4%	15.4%	2.9%	0.0%

한편 신북방정책 평가와 관련하여, 전문가들의 64.1%가 신북방정책이 남북관계 개선에 기여할 수 있을 것으로 응답했다. “정부는 한반도 평화안정과 새로운 경제 성장 동력 창출을 위해 신북방정책을 제시했습니다. 신북방정책이 남북관계 개선에 어느 정도 기여할 것으로 생각하십니까?”라는 질문에, 전문가들의 과반 이상인 64.1%(크게 기여 7.6%+다소 기여 56.5%)가 ‘기여할 것’이라고 평가했다. 정치성향별로는, 진보나 중도에 비해 보수가 비관적으로 응답했다.

〈 신북방정책의 남북관계 개선에 대한 기여도 평가 〉

	전체	보수	중도	진보
크게 기여할 것	7.6%	7.7%	5.9%	9.4%
다소 기여할 것	56.5%	38.5%	61.8%	65.6%
별로 기여 못할 것	33.7%	50.0%	32.3%	21.9%
매우 기여 못할 것	2.2%	3.8%	0.0%	3.1%

현 정부 임기 내 남북정상회담 개최 필요성에 대해, 다수의 전문가들은 정상회담의 임기 내 개최 필요성에 공감했다. “현 정부 임기 내 남북정상회담 개최 필요성에

대해 어떻게 생각하십니까?” 라는 질문에, 전문가의 다수인 84.8%(매우필요 55.5%+다소필요 29.3%)가 필요하다고 응답했다. 정치성향별로는, 진보(96.9%), 중도(88.3%), 보수(65.4%) 순으로 남북정상회담 개최 필요성을 강조했다.

〈 현 정부 임기 내 남북정상회담 필요성 〉

	전체	보수	중도	진보
매우 필요	55.5%	30.8%	58.9%	71.9%
다소 필요	29.3%	34.6%	29.4%	25.0%
별로 필요 없다	10.9%	26.9%	8.8%	0.0%
전혀 필요 없다	4.3%	7.7%	2.9%	3.1%

남북정상회담 개최 시기와 관련하여, 남북정상회담이 필요하다는 78명의 응답자 가운데 절대 다수인 93.6%(임기 초반 46.2+ 임기 3년 내 47.4%)가 임기 3년 이내에 추진해야 한다는 입장을 나타냈다. 정상회담이 필요하다는 응답자에 한해 “정상회담을 언제쯤 개최해야 한다고 생각하십니까?” 라는 질문에, ‘임기 3년 내’ (47.4%), ‘임기 초반’ (46.2%), ‘임기 말’ (2.6%) 순으로 응답했다.

〈 남북정상회담 시기 〉

	전체	보수	중도	진보
임기 초반	46.2%	17.6%	46.7%	61.3%
임기 3년 내	47.4%	70.6%	46.7%	35.5%
임기 말	2.6%	5.9%	3.3%	0.0%
기타	3.8%	5.9%	3.3%	3.2%

북한의 대외관계

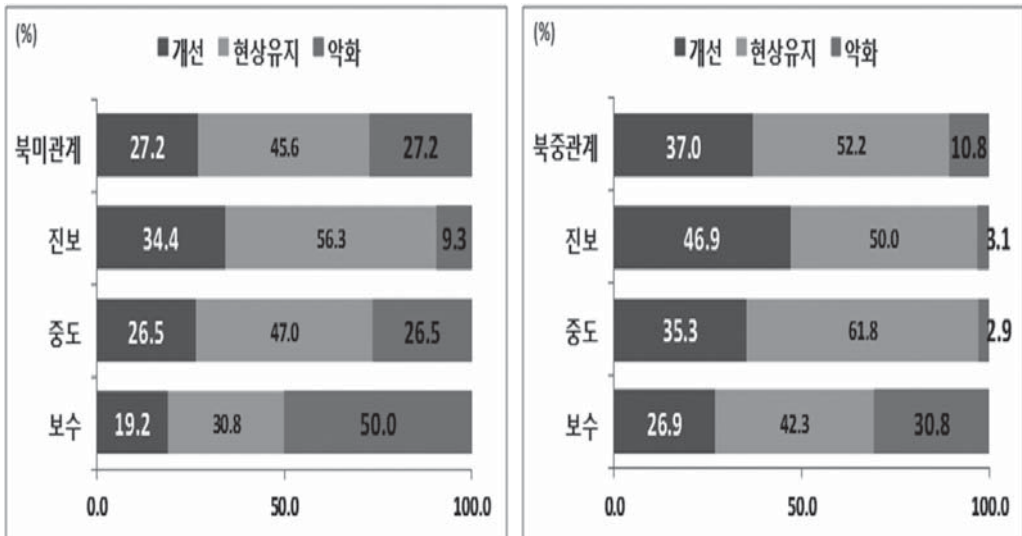
북미 정상회담 가능성에 대해서는, 전문가의 52.2%(매우 가능성 높음 2.2%+ 가능성 있음 50.0%)가 트럼프 행정부 임기 내 북미 정상회담 가능성이 있다고 응답했다. “트럼프 행정부 임기 내 북미 정상회담 가능성에 대해 어떻게 생각하십니까?” 라는 질문에, 전문가의 절반이 가능성이 있다고 응답했다.

〈 북미정상회담 가능성 〉

	전체	보수	중도	진보
매우 가능성 높음	2.2%	3.8%	0.0%	3.1%
가능성 있음	50.0%	34.6%	58.8%	53.2%
가능성 없음	40.2%	46.2%	35.3%	40.6%
매우 가능성 없음	7.6%	15.4%	5.9%	3.1%

평창올림픽 이후 북한의 국제관계에 대해서는, 전문가의 절반 수준이 북미, 북중 관계 모두 현상유지가 지속될 것으로 전망했다. “평창올림픽 이후 북한의 국제관계가 개선될 것으로 보십니까?”라는 질문에, 보수의 의견이 다른 성향에 비해 비관적으로 응답했다.

〈 평창올림픽 이후 북한의 국제관계 개선 전망 〉



남북 교역 통계

(단위 : 천 달러)

연 도	반 입		반 출		합 계	
	금액	위탁가공	금액	위탁가공	금액	위탁가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
2001	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	124,924
2002	271,575	102,789	370,155	68,388	641,730	171,177
2003	289,252	111,639	434,965	73,370	724,217	185,009
2004	258,039	107,746	439,001	68,213	697,040	175,959
2005	340,281	131,226	715,472	78,503	1,055,754	209,729
2006	519,539	159,387	830,200	93,571	1,349,739	252,958
2007	765,346	204,519	1,032,550	125,393	1,797,896	329,912
2008	932,250	257,345	888,117	150,965	1,820,366	408,309
2009	934,251	254,044	744,830	155,670	1,679,082	409,714
2010	1,043,928	222,505	868,321	95,054	1,912,249	317,558
2011	913,663	3,704	800,192	-	1,713,855	3,704
2012	1,073,952	-	897,153	-	1,971,105	-
2013	615,243	-	520,604	-	1,135,847	-
2014	1,206,202	-	1,136,437	-	2,342,639	-
2015	1,452,360	-	1,262,116	-	2,714,476	-
2016.1~2	185,758	-	146,033	-	331,790	-
총계	12,596,354	1,912,806	12,220,605	1,208,819	24,816,960	3,121,625

자료 : 통일부.

주 : 개성공단 중단 등으로 2016년 2월까지 집계.

최근 5년간 남북협력기금 집행 현황

(단위 : 백만 원)

구 분	자금종류	2013	2014	2015	2016	2017	2018.5	합계	
경 상 사 업	남북 교류 협력 지원	인적왕래지원	-	460	-	-	74	2,280	2,814
		사회문화협력지원	2,045	2,847	6,135	2,303	3,599	2,800	19,729
		교역경험보험	177,144	52	77	295,353	97	7,226	479,949
		소 계	179,189	3,359	6,212	297,656	3,770	12,306	502,492
	민족 공동체 회복 지원	한반도통일미래센터	14,285	23,397	4,781	4,122	4,193	1,222	52,000
		이산가족교류지원	2,078	3,083	5,241	1,620	689	103	12,814
		인도적지원	13,251	14,765	12,127	633	1,322	328	42,426
		경험기반조성(무상)	12,337	20,685	23,440	149,413	55,767	40,265	301,907
		소 계	41,951	61,930	45,589	155,788	61,971	41,918	409,147
	합 계		221,140	65,289	51,801	453,444	65,741	54,224	911,639
용 자 사 업	인도적사업(용자)		-	-	-	-	-	-	0
	남북 교류 협력 지원	교역경험자금대출	55,549	19,000	0	72,806	-	-	147,355
		- 교역대출	-	2,993	-	-	-	-	2,993
		- 경험대출	55,549	16,007	-	-	72,806	-	144,362
		경험기반조성(유상)	19,094	3,289	3,556	3,201	2,656	1,400	33,196
	경수로 사업	경수로사업대출	-	-	-	-	-	-	0
	합 계		74,643	22,289	3,556	76,007	2,656	1,400	180,551
총 계		295,783	87,578	55,357	529,451	68,397	55,624	1,092,190	

자료 : 통일부.
주 : 2018년은 1~5월 누계임.

최근 남북한 주요 경제지표 비교

2016년 기준	단위	남한	북한	남/북(배)
1. 인구	천명	51,246	24,897	2.1
2. 명목 GNI	십억원	1,639,067	36,373	45.1
3. 1인당 GNI	만원	3,198	146	21.9
4. 경제성장률 ¹⁾	%	2.8	3.9	-
5. 대외경제 ²⁾				
무역총액	억달러	9,016	65	138.1
수출	억달러	4,954	28	175.7
수입	억달러	4,062	37	109.5
대미환율 ³⁾	원/달러	1,161	108	-
6. 에너지산업				
석탄생산량 ⁴⁾	만ton	173	3,106	0.1
발전용량	만kW	10,587	766	13.8
발전량	억kWh	5,404	239	22.6
원유도입량	만배럴	107,812	390	276.4
7. 곡물생산량	만ton	437	482	0.9
쌀생산량	만ton	420	222	1.9
8. 수산물 생산량	만ton	326	101	3.2
9. 광물생산량				
철광석	만ton	45	525	0.1
비철금속 ⁵⁾	만ton	18	10	1.8
10. 주요공산품생산량				
자동차	만대	423	0	1,057.3
강철	만ton	6,858	122	56.4
시멘트	만ton	6,155	708	8.7
비료	만ton	207	60	3.4
화학섬유	만ton	165	2	68.8
11. 사회간접자본				
철도총연장	Km	3,874	5,304	0.7
도로총연장	Km	108,780	26,176	4.2
항만하역능력	천ton	1,140,917	41,560	27.5
선박 보유	만ton	1,304	93	14.0

자료 : 통계청 주요남북한지표, 한국은행 경제통계시스템.

주 : 1) 2010년 기준년 계열.

2) 무역 총액 = 수출액 + 수입액 (남북교역액 불포함).

3) 미화 1달러당 남북한 각각의 화폐단위 '원'으로 표시한 자료임.

4) 남한은 무연탄, 북한은 무연탄, 유연탄, 갈탄 포함.

5) 비철금속 = 연+아연, 남한은 판매 기준이고 북한은 생산능력 기준임.

▶ 통일정보뱅크 DB 소개

- 본 연구원에서는 북한 및 남북 교류 협력에 관련된 각종 정보를 보다 효율적으로 제공하기 위해 통일정보뱅크 DB를 운영하고 있습니다. 북한 경제나 남북 경협, 한반도 주변 정세 등에 관심있는 분들에게는 좋은 참고 자료가 될 것입니다.
많은 관심 부탁드립니다.
- 이용 방법은 본 연구원 홈페이지(<http://www.hri.co.kr>)로 들어온 다음, '통일자료실'을 클릭하세요.
- 통일정보뱅크의 주요 내용
 - 북한의 주요 경제 지표와 경제 정책, 주요 인물, 남북 경협 정보와 실무가이드, 통일뉴스와 통일컬럼, 북한의 관광지, 전문가 네트워크와 국내외 주요 관련 사이트들이 등록되어 있습니다.
 - 또한 통일포럼과 네티즌 여론조사라는 참여마당을 마련하여 전문가들과 네티즌 여러분의 커뮤니티 형성을 주도하고 있습니다. 네티즌 여러분의 많은 참여와 의견을 부탁드립니다.

▶ 옥고를 기다립니다

- 본지는 북한 및 남북 교류 협력에 관한 기고를 환영합니다. 보내실 글은 학술 논문이나 시사성 있는 현안 분석 및 정책 대안에 관한 자료로서 다른 곳에 게재되지 않았거나 게재될 예정이 아닌 것이어야 합니다.
- 보내신 글은 본지 심사위원회의 심사를 거쳐 게재되며, 제출된 원고는 반환하지 않습니다.
- 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지급합니다.
- 본지에 수록된 원고는 본 연구원의 동의없이 전재할 수 없습니다.
- 독자의 고견도 적극 환영합니다. 「통일경제」에 실린 글들에 대해 의견이 있거나, 다루고자 하는 내용에 관해 제언하고 싶은 독자께서는 편집위원회로 고견을 보내주시기 바랍니다.

▶ 보내실 곳

주소 : 03127 서울특별시 종로구 율곡로 194(연지동) 현대경제연구원 통일경제센터
TEL : (02)2072-6226 FAX : (02)2072-6249
E-Mail : hjlee@hri.co.kr



현대경제연구원

統一經濟 - 통권 제113호