

전략연구 2018

# 한반도 신경제 구상에 대한 충남의 남북경협 전략 연구

홍원표 · 강수현





# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
2. 선행 연구의 검토 .....	3
3. 연구 방법 .....	6
4. 연구의 기대 성과와 독창성 .....	9
<b>제2장 한반도 신경제 구상과 충남</b> .....	<b>10</b>
1. 한반도 신경제구상의 개요 .....	10
2. 환황해 시대와 한반도 신경제구상 .....	19
3. 한반도 신경제구상이 충남에 던지는 과제 .....	31
<b>제3장 남북경협에 관한 이론적 검토</b> .....	<b>36</b>
1. '경제협력'의 특징과 모델 .....	36
2. 상이한 체제 간 경제협력 국외 사례: 독일, 중국 .....	43
3. 지난 시기 남북경협에 대한 평가 .....	53
4. 국내외 사례가 충남 남북경협에 주는 시사점 .....	70
<b>제4장 충남의 남북경협 관련 수요</b> .....	<b>75</b>
1. 남북경협 관련 충남 기업 현황과 의향 .....	75
2. 충남 일자리 현황과 남북경협의 잠재 수요 .....	79
3. 충남의 경제발전 과제와 남북경협 .....	83
<b>제 5장 북한 지역의 남북경협 수요</b> .....	<b>91</b>
1. 북한 경제 변화 추이 .....	91
2. 북한 경제의 지역적 편차 .....	106
3. 황해남도 강령녹색개발구에 대한 검토 .....	114
4. 북한 지역의 남북경협 수요 검토의 시사점 .....	122

<b>제6장 충남의 남북경협 전략</b> .....	<b>125</b>
1. 충남 남북경협의 SWOT 분석 .....	125
2. SWOT 분석을 통한 과제 도출 .....	129
3. 충남 남북경협 목표 설정 .....	135
<b>제7장 연구요약 및 연구의 의의</b> .....	<b>150</b>
1. 연구의 요약 .....	150
2. 연구의 의의와 한계 .....	153
<b>[부록] 황해남도의 지역경제</b> .....	<b>156</b>

# 표 목 차

<표 2-1> 한반도 신경제구상의 연혁 .....	10
<표 2-2> 환황해 시대의 구분 .....	24
<표 2-3> 북한 4대경제특구에 대한 관련 국가의 관여 강도 .....	31
<표 3-1> 경제협력 주요모델 비교 .....	40
<표 3-2> 동서독 국가 간 교류협력 내용 .....	43
<표 3-3> 동서독 지방정부 간 교류협력 내용 .....	44
<표 3-4> 동서독 간 교류협력 인식도 비교 .....	45
<표 3-5> 지역특성에 따른 교류도시 선정 .....	46
<표 3-6> 중국-대만 교류협력 시기별 주요내용 .....	48
<표 3-7> 양안 간 주요 협의내용 .....	50
<표 3-8> 지방정부 간 경제 교류협력 내용 .....	51
<표 3-9> 거래유형별 남북교역 규모 (89년 이후 주요 연도 중심) .....	54
<표 3-10> 개성공업지구 경제활동 분장 .....	57
<표 3-11> 남북해운합의서 내용 .....	62
<표 3-12> 남북 반출입 교역 현황 .....	62
<표 3-13> 광역 지자체별 남북교류협력 조례제정 현황 .....	64
<표 3-14> 충남도 남북교류협력 사업 현황 .....	65
<표 3-15> 남측 지자체 초청 사회문화교류 사업의 무산사례 .....	65
<표 3-16> 협동농장현대화 사업 남측 사업수행자와 역할 .....	66
<표 3-17> 경기도 말라리아 공동방역 사업 지원내용 .....	69
<표 4-1> 본사 소재지별 중소기업 남북경협 사업참여 의향도 조사경 .....	77
<표 4-2> 개성공단 입주 충남(세종시 포함) 기업 개요 .....	78
<표 4-3> 충남 시·군별 일자리 특성(2017하반기) .....	80
<표 4-4> 직업 대분류별 취업자 수 전망> .....	81
<표 5-1> 북한의 산업별 총생산액(1990-2017) .....	94
<표 5-2> 북한 경제 발전 구분표 .....	95
<표 5-3> 북한의 정권별 개혁조치 내용 .....	101
<표 5-4> 북한의 대중 수출입 5대 품목 추이(2000-2016)(단위,%) .....	105
<표 5-5> 북한 지역별 인구현황(2008) .....	107

<표 5-6> 북한의 시도별·산업별 GRDP 비교 .....	108
<표 5-7> 북한의 지역별 경제 현황(2008) .....	109
<표 5-8> 북한의 지역별·산업별 인구 현황(2008) .....	109
<표 5-9> 충청도와 황해남도 주요 지표 비교 .....	113
<표 5-10> 강령녹색개발구 조성 계획 .....	116
<표 5-11> 강령녹색개발구 조성 계획의 분야별 주요 내용 .....	118
<표 6-1> 남북경협 단계별 추진 사항 .....	146

## 그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 흐름 .....	8
[그림 2-1] 한반도 신경제 구상 .....	11
[그림 2-2] 현정부의 신북방정책, 신남방정책에 대한 도해(CSIS) .....	15
[그림 2-3] 한반도 신경제구상의 접근방식 .....	17
[그림 2-4] 한중일 관련 FTA구상 관계도 .....	25
[그림 2-5] 중국내 한중산업단지 현황 .....	26
[그림 3-1] 남북경협 추진 과정 .....	53
[그림 3-2] 개성공업지구 관련 법체계 .....	55
[그림 3-3] 개성공업지구 사업추진 체계 .....	56
[그림 4-1] 중소기업들의 남북경협 참여의향 이유 .....	76
[그림 4-2] 전국 지역별 일자리변화 추이(2004-2017) .....	79
[그림 4-3] 충남 직업별 일자리변화 추이(2004-2017) .....	80
[그림 4-4] 충남 시·군별 외국인노동자 수 .....	82
[그림 5-1] 북한 식량생산량 추이(1961~2015) .....	102
[그림 5-2] 북한 대외거래 추이(2004~2015) .....	105
[그림 5-3] 북한의 경제특구 및 경제개발구 .....	114
[그림 5-4] 강령국제녹색시범지대 및 녹색시범구 위치 .....	115
[그림 5-5] 국제녹색개발구의 공간배치 .....	117
[그림 6-1] 남북경협을 통한 지역경제 고도화 순환체계 .....	137
[그림 6-2] 충남의 남북경협 전략 구상 .....	138
[그림 6-3] 서산-해주-위해 관광물류 노선 .....	144

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

### 1) 연구 필요성

‘한반도 신경제 구상’은 2015년 당시 야당대표인 문재인 대통령이 최초로 발표하였고, 2017년 문재인 정부의 100대 국제과제로 채택되었다. 이 구상은 우리나라의 새로운 경제성장 동력을 마련하는 그랜드 플랜이다. 분단으로 제한된 경제영토를 남북경협 활성화를 통해 북한은 물론 동북아와 유라시아로 확장한다는 구상으로, 대외적으로 신북방정책과 신남방정책으로 구체화되고 있다. 한반도 신경제 구상은 현 남북분단체제와 동아시아 민족국가 간 대립을 한반도경제권의 형성과 동아시아 민족국가 간 협력으로 전환하는 거대한 전환의 계기로 작용할 것으로 예상된다.

그런데, 충남은 한반도 신경제 구상 관련 몇 가지 문제점을 느끼고 있다. 첫째, 한반도 신경제 구상에서 충남의 지위가 모호하다는 점이다. 이는 충남은 비접경지역으로서 남북경협의 제일선에서 벗어나 있고 항구, 항만 등 남북경협 관문이 빈약하다는 점과 연관이 있다. 둘째, 충남은 남북교류 수행 경험이 없다. 김대중, 노무현 정부 시기 남북경협 과정에서 비록 남북교류 사업을 추진한 바 있으나 성공적으로 수행한 경험은 없다. 당시 충남의 4개 기업이 개성공단에 입주하는 방식과 같이 정부 차원의 사업에 충남 기업이 참여한 바는 있으나 지방자치단체 차원에서 추진한 바는 없다. 셋째, 그럼에도 불구하고 남북교류협력이 충남에게 “북한특수”를 가져올 것이라는 기대가 있는 것은 사실이다.

최근 남북정상회담, 북미정상회담 개최에 따라 남북교류협력이 급물살을 탈 가능성이 있어 충남은 이에 대한 전략 마련이 시급하다. 남북교류협력 경험이 없는 상황에서 곧 바로 남북교류협력사업을 추진해야 하는 가능성이 있으며, 신임 도지사도 남북교류협력 관련 공약을 제시하는 등 충남도정에서 남북교류협력이 중요 사안으로 부상할 가능성이 크다. 따라서 충남 지방자치단체 차원에서 남북경협을 어떻게 추진할 것인가에 대한 조사연구가 당면한 과제가 되었다.

## 2) 연구 목적

현 단계에서 충남은 거대한 전환에 대응한 충남의 전략 수립과 남북교류협력 실천사업 수립을 동시에 추진해야 하는 상황이다. 한편으로는 한반도경제권의 부상과 동아시아 협력이라는 거대한 전환에서 충남의 지위와 역할을 어떻게 상승시킬 것인가 하는 큰 그림을 그려내야 하며, 다른 한편으로는 남북교류협력에서 충남은 어떠한 목표를 갖고 어떠한 방식으로 남북교류협력에 임할 것인가 라는 실천 방안을 마련해야 한다.

본 연구는 주어진 자원과 제약을 고려하여 남북경협 관련 충남의 대응전략을 수립하는 것에 집중하고자 한다. 충남의 거대한 구상에 대한 연구조사는 대량의 인력과 시간투입이 요구되므로 별도로 추진하고 본 과제는 그 중 남북교류협력 전략을 연구내용으로 한정하기로 한다. 충남이 남북교류협력 경험이 없는 상황에서 곧 현안과제로 등장할 가능성이 높기 때문에 이 분야에 집중하는 것이 필요하기 때문이다.

본 연구는 남북교류협력에서 충남도라는 공공부문의 역할을 중점적으로 규명하여 남북 경제협력 전략 제시를 목표로 삼는다. 남북교류협력은 인도적 지원, 남북교류, 남북경협, 일반무역 등 다양한 분야가 있으며, 각 분야는 각기 상이한 목표와 추진방식을 갖고 있다. 이에 따라 남북교류협력 주체의 다원화, 방식의 다양화가 예상되고 있다. 그 중에서 충남도나 시군 등 공공부문이 담당할 역할을 규명하는 것이 본 과제의 핵심 관심 분야다. 본 연구를 통해 남북교류협력에서 충남도 또는 시군의 역할과 추진전략을 도출하고자 한다. 지역 남북경제협력 체제라는 관점에서 다양한 주체들의 지위와 역할을 규명하고 이속에서 공공부문의 역할을 도출하고자 한다.

## 2. 선행 연구의 검토

지방자치단체의 남북경협에 관한 연구는 사실상 교류협력사업과 엄격히 분리되어 추진된 것은 아니다. 관련 연구는 크게 남북교류협력의 이론 연구, 지자체의 관련 전략 연구, 충남 정책연구 등으로 대별된다.

### 1) 남북교류협력에 관한 이론 연구

남북 교류협력에 관한 이론적 검토는 대부분 남북교류협력의 성격과 특성에 관한 연구를 중심으로 수행되었다. 남북교류협력의 성격은 대부분 북한에 대한 규정에 크게 의존하는 것으로 주권국가로서 북한을 인정할 것인가에 대한 문제를 중심으로 논의되었다. 남북교류협력의 특수성은 외국 지자체가 아닌 북한 지자체와의 교류가 어떠한 특수성을 갖는 것인지에 대한 논의가 중심이었다.

지자체의 남북교류 성격에 관한 이론적 검토는 주로 북한 정치체(political entities)에 대한 인식과 궤를 같이하고 있다. 북한 정치체를 인정하지 않은 전제에서 지자체가 남북교류협력에 나서는 것에 부정적인 시각이 여전히 상존하며, 이에 따라 인도적 지원 중심의 NGO가 주체가 되는 남북교류협력을 주장하는 시각이 한 축을 이루고 있다(김학성·최진욱, 2001). 지방자치단체 간 자매결연을 동독의 정통성을 국제적으로 인정받는 방편으로 추진했던 동독의 사례를 들어 지방자치단체의 남북교류에 부정적인 견해를 갖고 있다. 특히 이명박, 박근혜정부의 대북정책은 이러한 시각이 많이 투영되어 있는 것으로 평가된다. 반면 민족동질성 회복을 위한 남북교류를 위해 북한 정치체에 대한 논의를 하는 것은 비생산적이며, 특히 지방자치단체 차원의 남북교류는 이러한 논쟁에서 거리를 두고 추진해야 한다는 시각도 존재한다. 이러한 이론적 대결에 대한 절충으로서 성태규(2016)는 북한을 주권국가로 인정할지가 모호한 상황에서 추진되는 남북한 지방자치단체 간 교류는 지방자치단체의 국제교류로 규정했는데, 동서독 교류 사례 등에 비추어 이러한 접근은 현실적인 접근으로 평가된다.

한편, 남북교류협력의 특수성에 대한 논의는 주로 남북교류협력 목적의 상이성, 남북정치체제의 상이성에서 비롯되는 교류협력구도의 비대칭성을 중심으로 하고 있다.(최수영, 2014; 박명규, 2009) 남북교류협력은 분단국의 지방 간 협력이라는 점에서 통일을 전제로 한다는 점에

서 여타 외국 지자체와의 교류와 다르다는 점에 대해서 광범한 공감대가 있다. 그러나 남북교류협력이 통일을 지향하며 이를 위해 민족 동질성을 회복하는 차원의 남북교류협력의 특수성을 인정하지 않는 분위기도 있으며, 극단적으로는 남북교류협력이 북한사회의 폐쇄성을 이완시키고 개혁개방의 분위기를 확산시키자는 시각도 여전히 존재한다.

남북교류협력을 수행할 때 정치체제의 특수성으로 인해 남한 지방정부의 북한 측 파트너의 자율성이 없다는 지적, 즉 남북교류협력을 북한 중앙정부가 모두 통제하고 있다는 측면, 북한에는 자율성 있는 지자체나 민간단체가 사실상 존재하지 않는다는 점 등 지적도 주목할 만하다.

## 2) 지자체 관련 전략 연구

지방자치단체의 남북교류협력에 대한 전략연구는 크게 지방자치단체의 전략 수립 관련한 연구와 동서독, 중국-대만 협력에 대한 사례연구를 중심으로 한다.

지방자치단체의 남북교류는 정부 차원의 남북교류협력의 한계를 지적하고 지방자치단체의 남북교류협력의 필요성을 강조하는 것이 대부분이다. 즉 이는 크게 세 가지 이유에서 비롯되는데, 지방자치단체의 남북교류는 정부 주도의 획일성을 보완할 수 있다는 점, 정치적 색채가 상대적으로 열기 때문에 정국의 긴장국면에서도 지속성이 있다는 점, 그리고 민간단체의 남북교류협력을 융통성 있게 지원할 수 있다는 점에서 필요성을 찾는다(최용환, 2017). 향후 주체의 다원화, 방식의 다양화 추세를 고려할 때, 지자체의 남북교류도 공공부문뿐 아니라 민간단체, NGO등 다양한 주체들이 참여함에 따라 주체들이 다원화되고 있으며, 각 주체들은 남북교류협력에 대해서 상이한 이해관계와 인식을 갖는 것이 당연하다. 따라서 남북교류협력이라는 개념을 세분하고 지자체가 남북교류협력에서 어떠한 역할을 담당해야 하는지를 파악하는 것이 실천적이며, 유용하다.

한편 동서독의 지방자치단체 간 교류협력, 중국-대만간 민간교류협력에 대한 연구도 지방자치단체 차원의 남북교류협력에 대한 시사점을 도출하기 위해 광범하게 진행되었다. 김성윤(1996), Peter Gey(2003), 한부영(2011) 등은 주로 동서독 사례를 통해 지방자치단체 차원의 교류가 주로 문화, 행정 측면의 교류를 중심으로 이루어졌으며 정부 차원의 교류협력에 비해 훨씬 유력한 영향을 미쳤다는 점을 강조했다. 신종호 외(2010)는 중국과 대만의 교류협력은 반관반민 조직을 중심으로 추진되어 여건이 성숙한 이후에 정부 차원에서 이를 인정하는 방식으로 추진되었음을 밝히고 민간 주도의 남북교류의 장점에 대한 시사점을 도출하였다.

이러한 일련의 연구는 지방자치단체 차원의 남북교류협력이 그 다양성, 비정치성, 민간 주도성 등 이유로 인해 정부의 남북교류협력의 한계를 보완하고 남북교류협력을 보다 다양하고 풍부히 하는데 기여함을 공통적으로 밝히고 있다. 특히 공공부문과 민간부문을 아우를 수 있는 역할에 대한 강조하였다.

### 3) 지자체 남북교류사업 수립 및 평가 연구

지자체 차원의 남북교류사업이 실제로 2000년 들어 활기를 띠기 시작했다. 이에 따라 이러한 사업 추진을 뒷받침하기 위한 연구들이 잇따랐다. 그러나 그것이 체계적인 전략 수립이라기보다는 사업추진 관련 연구보고서 방식으로 주로 추진되었다. ‘경기도의 남북교류 추진방안’ (통일연구원, 2001)은 경기도를 사례로 지방자치단체는 북한의 어느지역과 교류관계를 맺을 것인지를 중심으로 논의했고, ‘강원도 남북교류비전과 정책전망’ (한성수, 2006)은 강원도의 남북교류모델의 정립 필요성과 관련 세 가지 모델을 제시하였다.

2000년대에는 대부분 실무적인 문제에 대한 해답을 제시하기 위한 연구가 대부분이었고 지자체 남북교류사업에 대한 평가는 그 후 본격화되기 시작했다. 대표적인 것이 2009년 발간된 ‘지자체 대북교류 10년 백서’ (최대식 외, 이화여자대학교 통일학연구소)다. 지난 10년 간 수행된 지자체의 남북교류협력을 정리하고 평가한 자료로서 남북교류사업이 상호 호혜에 대한 인식 부족, 북한에 대한 지식 부족, 추진주체의 전문성 부족 등 문제를 지적하고 향후 지방자치단체 차원의 대북교류에 대한 과제들을 정리했다. 그후 남북교류가 점차 축소되면서 관련연구들도 뜸해졌으나 2017년 이후 다시 폭발적으로 증가하고 있다.

충남은 남북교류사업을 수행한 경험이 없으므로 이에 대한 평가도 미진하다. 다만 남북교류사업 관련 성태규·유병선(2008), 성태규(2015), 김학성(2016) 등 연구는 충남의 남북교류현황을 진단하고 향후 과제를 제시하고 있다. 그 내용은 앞선 전국적인 평가와 크게 다르지 않다. 상호 이익, 북한사회에 대한 인식 제고, 전문성 있는 추진주체의 구성 등을 제시하고 있다.

전반적으로 기존 지자체의 남북교류사업에 대한 평가는 남북교류와 남북경협을 명확히 구분하고 남북경협에 대해 보다 제시한 평가를 하지 않았다는 단점을 지니고 있다. 이는 남북교류와 남북경협을 구분할 만큼 남북경협 사례가 많지 않았다는 이유도 있으나 당시 사회적 분위기가 이러한 구분을 필요로 하지 않았다는 이유도 있다.

### 3. 연구 방법

#### 1) 연구 방법

본 연구는 문헌조사 위주로 하고 면접조사를 보완적으로 실시한다. 문헌 조사는 남북경협의 이론적 논의, 지난 시기 남북경협에 대한 평가와 분석을 중심으로 수행한다. 면접조사는 충청권 지자체 시도연구원 전문가, 개성공단 개발에 참여하고 북한 정보를 축적한 출연기관 전문가, 개성공단 입주 충남기업 관계자 등을 대상으로 개별 면접조사 실시했다. 주요 연구활동은 아래와 같다.

##### (1) 문헌조사

- 남북교류협력의 이론적 논의 고찰을 위한 전문서적 및 외교부 등 중앙정부, 국책연구기관 등의 연구 자료 검토
- 서울연구원, 경기연구원 등 지방정부 연구원의 남북교류협력 사례 고찰 및 전략검토
- 동서독, 중국대만 경험 등 해외사례 조사를 통한 정책적 시사점 도출
- 조사기간 : 2018년 6월~9월

##### (2) 전문가 자문회의(1차)

- 비접경지역의 남북경협사업 추진방향 설정 관련 충청권 전문가 간담회를 개최. 비접경지역의 남북경협의 제약과 특성, 지방자치단체가 추진한 주요 남북경협 사례, 충남 경험전략 검토 등
- 자문기간 : 2018년 9월

##### (3) 탈북민 면접조사

- 충남의 자매결연 파트너로 제안된 황해남도 관련 연구내용에 대한 검증 및 황해남도에 대한 전반적 상황을 검토하기 위해 탈북자(1명) 면접조사 실시
- 조사기간 : 2018년 10월

#### (4) 전문가 자문회의(2차)

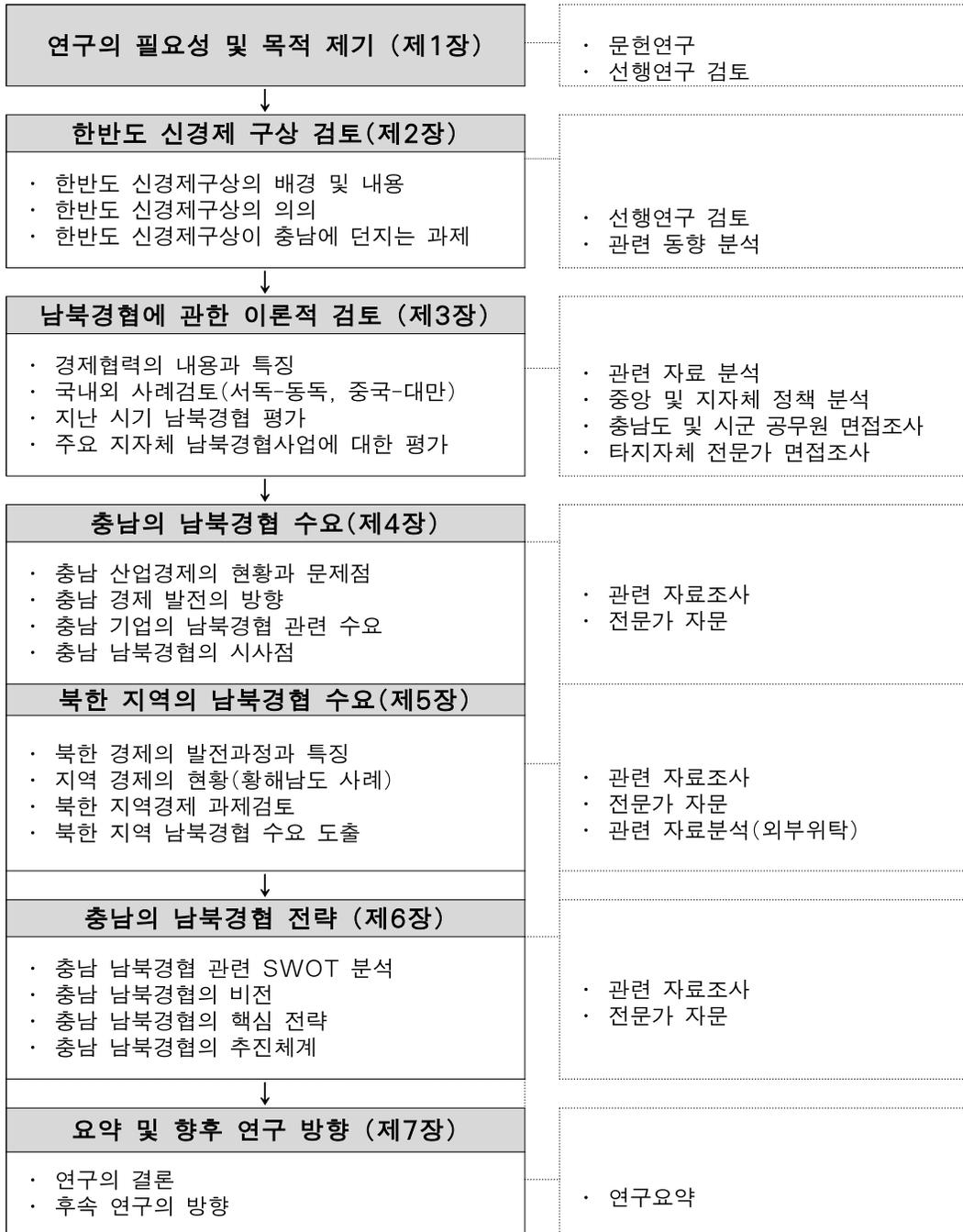
- 개성공단 입주 충남 기업, 대북사업 종사 기업가, KOTRA 남북경협팀 등 대북경협사업 일선에 있는 전문가들을 대상으로 남북경협의 방향 및 전망, 충남남북경협의 주요 사업 제안 등
- 자문기간 : 2018년 11월

## 2) 분석 방법

본 연구는 연구의 성격상 정량적 분석보다는 정성적 접근을 취한다. 충남의 남북경협 관련 하여 참고문헌에 대한 리뷰를 바탕으로 거시적 흐름, 지난시기 남북경협에 대한 평가, 충남의 남북경협 수요, 북한의 경협 수요 등에 대해 유형화, 문제점을 논리적으로 정하는 방식을 택한다. 이러한 방식을 통해 정량적 엄밀함보다는 개념적 통찰을 도출하는데 주안점을 두었다.

## 3) 연구의 흐름

본 연구는 문재인 정부의 핵심 정책기조인 한반도 신경제 구상을 중심으로 이 구상이 제시된 배경을 환황해시대의 진화라는 틀에서 포착하고 한반도 신경제 구상의 역사적 맥락을 밝힌다. 이어서 남북경협 관련 이론적 검토를 통해 남북경협의 특징, 지난시기 남북경협의 평가를 통해 시사점을 도출하였다. 이어서 남북경협을 충남경제의 자체 요구라는 관점에서 거시적 시각과 미시적 시각으로 나누어 도출하고, 다른 한편 북한경제의 요구라는 측면에서 북한이 남북경협을 통해 얻고자 하는 바가 무엇인가를 정리했다. 이러한 내용을 바탕으로 마지막 5장에서는 충남의 남북경협의 목표와 전략을 제시하였다. 연구의 전반적인 흐름은 아래와 같다.



[그림 1-1] 연구의 흐름

## 4. 연구의 기대 성과와 독창성

### 1) 연구의 기대 성과

본 연구는 광의의 남북교류협력으로부터 남북경협을 구분하여 남북경협에 관한 연구로 초점을 맞춘다. 이를 통해 남북경협 관련하여 충남의 구체적인 목표가 무엇인지를 도출하고자 한다. 지금까지 남북경협과 (협회의) 남북교류를 구분하지는 의견을 있었으나 이를 전제로 남북경협을 엄밀하게 정의하고 이를 기초로 지자체의 남북경협을 분석한 사례는 거의 없다.

따라서 본 연구는 엄밀한 남북경협의 정의에 기초하여 충남의 남북경협 전략을 도출하는 것을 성과로 설정한다. 충남의 남북경협 전략을 도출하는데 있어서 한반도 신경제 구상 내지 환황해 시대의 새로운 단계라는 거대한 흐름을 환경으로 충남 경제의 남북경협 수요 그리고 북한의 남북경협 수요를 결합하여 충남의 남북경협 전략을 도출한다.

### 2) 연구의 독창성

본 연구의 독창성은 다음 두 가지에 있다.

첫째, 충남 산업경제의 현황 및 미래발전방향의 시각에서 충남이 남북경협을 통해서 무엇을 얻어야 할 것인가를 중점적으로 제시한다. 즉 충남이 처한 사회적 맥락, 충남 경제의 현황 및 발전방향에서 출발하여 이러한 사회적 맥락과 북한의 남북경협수요를 참고하여 이를 충남의 남북경협과 연계되는 연결고리를 도출하는 것이다.

둘째, 남북경협 관련 엄밀한 정의를 통해 향후 인도적 지원, 남북교류, 남북경협, 일반 무역 등 유사개념간 차이를 구분하여 향후 남북경협에 대한 후속연구를 위한 개념적 틀을 제시하였다. 이는 향후 남북교류협력사업을 추진하는데 있어서 유사사업 간 구분 및 연계를 통해 실천적으로도 상당한 기여를 할 것으로 기대된다.

## 제2장 한반도 신경제 구상과 충남

### 1. 한반도 신경제구상의 개요

#### 1) 한반도 신경제구상의 연혁

한반도 신경제구상은 2015년 8월 문재인 당시 야당대표가 ‘한반도 신경제 지도 구상’ 집권비전 발표를 하면서 제기되었다. 한반도 경제영역을 북한과 대륙으로 확장하여 국민소득 5만불 시대를 여는것을 목표로 한다(국정기획자문위원회, 2017). 한반도 운명의 주인이 됨과 동시에 동북아 공동번영의 새로운 역사를 이루어갈 것을 목표로 5.24조치 해제와 6자회담 재개 등을 요구했다.

〈표 2-1〉 한반도 신경제구상의 연혁

시기	주요사건	내용
2015.08.	‘한반도 신경제 지도 구상’ 집권비전 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 경제영역을 북한과 대륙으로 확장, 국민소득5만불 시대</li> <li>• 한반도 운명의 주인이 되는, 동북아 공동번영의 새로운 역사</li> <li>• 5.24조치 해제와 6자회담 재개 요구</li> </ul>
2017.08.	100대 국정과제로 채택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화와 번영의 한반도를 목표로 한반도 신경제구상 과제 채택</li> <li>• 지자체 차원의 교류협력 활성화 추진</li> </ul>
2017.09.	신북방정책발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러·동방경제포럼에서 신북방정책발표</li> <li>• 나진·하산 물류사업, 철도·전력망 등 남·북·러 협력 추진기반 마련</li> <li>• 한·유라시아경제연합(EAEU) 자유무역협정 체결 추진</li> <li>• 중국 일대일로 구상 참여</li> </ul>
2017.11.	신남방정책 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「APEC, 아세안+3, 동아시아정상회의」에서 신남방정책 발표</li> <li>• 아세안, 인도와의 경제협력을 주변 4강 외교 수준으로 격상</li> <li>• 인도의 전략적 중요성 강조</li> </ul>
2018.04.	남북정상회담	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경의선, 동해선 등 철도·도로 연결 의지 천명</li> <li>• 지자체 역할의 확대 명시</li> </ul>
2018.06.	북미정상회담	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경협의 전제인 대북 국제 제재 문제 미결이나 해결 가능성 열어 둠</li> </ul>

## 2) 한반도 신경제 구상의 핵심내용

한반도 신경제 구상의 핵심개념은 환황해경제권, 황동해경제권, 접경지역 평화벨트를 3대 경제벨트로 한반도와 주변국을 연결하는 하나의 시장을 형성한다는 전략이다. 3대 경제벨트는 에너지·자원 중심의 환동해경제벨트(부산~나산~블라디보스톡~동북3성~니가타), 산업·물류 중심의 환황해경제벨트(목포~인천~개성~해주~남포~신의주~동북3성~상해), 환경·관광 중심의 접경지역 경제벨트로 분류된다. 이는 남북경협과 다자간 경제협력을 통해 남북한이 점진적으로 동일한 시장을 형성 할 수 있도록 사실상 정경분리적 접근방식의 구상이다. 하나의 시장협력이란 민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력방안을 마련하고, 여건 조성시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하자는 의미이다.



(그림 2-1) 한반도 신경제지도 구상

출처: 국정기획자문위원회(2017.7)

## (1) 환동해경제벨트

한러 경제협력과 남북러 경제협력의 투트랙 분리 추진계획으로 금강산 관광권, 동북아 에너지권, 단천-함흥 자원권, 초국경 산업권, 대륙 철도권, 해양 협력권, 일본 연계권 등으로 복합물류, 관광, (신재생)에너지, 농수산식품, 자원 중심이다.

정부의 역점 사항은 러시아의 천연가스를 한국으로 운송하는 시스템을 확립하는 것과 북극항로 개척에 참여하는 것으로 대별되며, 나진-하산 노선의 회복을 통해 나진에서 국내로 운반하는 방안 이외에도 러시아 항구에서 LNG선을 이용하여 직접 국내로 반입하는 노선을 모색 중에 있다.

## (2) 환황해경제벨트

인천-개성-해주 소삼각의 협력을 중심으로 북한을 열고 중국으로 연결하는 모색 방안으로 첨단 제조업과 물류 중심인 환황해 경제벨트는 개성공단권, 서해경제권, 고속교통권, 황해 에너지권, 항만 거점권 등으로 구성계획이다.

경의선→경원선→평라선으로 한반도 철도연결을 단계적으로 추진하고 동북아 철도(TCR/TSR)를 연결하는 물류망 건설이 포함된다.

환동해경제벨트와 달리 환황해경제벨트는 안보 민감도가 높고, 각 국간 상호보완성보다는 각국 간 경쟁 상황이 지배적이어서 보다 복합적인 양상을 보인다. 2007년 10·4정상회담에서 합의한 “서해평화협력 특별지대” 계획의 재추진이 포함되어 있다.

<p>서해 평화협력 특별지대 조성 계획</p> <p>북방한계선(NLL) 칠산곶</p> <p>백령도, 대청도, 소청도</p> <p>해주경제특구 개발 해주-개성-인천 물류네트워크 구축 가능</p> <p>연륙교 설치 (강화도-개성)</p> <p>공동어로수역·평화수역</p> <p>한강하구 공동이용</p> <p>인천-해주 육로 및 해로직항로 개설 가능</p> <p>개성공단 내심화</p> <p>북한, 김사북계산</p> <p>서해, 남한, 서울</p> <p>©대한민국정책포털 '중강코리아'</p>	<p><b>[서해 평화협력 특별지대 조성계획]</b></p> <p>2007년 10월 4일 남북정상회담 합의 사항 중 하나로, 남북이 해주지역과 주변해역을 포괄하는 &lt;서해평화협력특별지대&gt;를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 합의함</p>
--	---

### (3) 접경지역 평화벨트

시도별로 후보 클러스터를 선정 후 지역주도로 클러스터를 육성하고, 정부는 평가를 통해 우수 거점에 집중 지원하는 방식으로 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 조성한다는 계획이다. 접경지역 발전을 위해 북측과 협의 하에 ‘통일경제특구’를 지정하는 한편 공동관리위원회를 설치하는 계획(2007년 남북정상회담)을 가지고 있다. 남북 간 경제협력을 점(개성공단, 금강산 관광)에서 선(DMZ)으로 확대하는 계획이며, 거점으로서 인천, 속초 이외에 철원이 부상할 가능성이 크다(경원선 남한 중간 기착지).

### (4) 하나의 시장

한반도 신경제 구상은 남북한 상품 및 생산요소의 자유로운 이동을 촉진하여 궁극적으로 하나의 시장을 형성하는 것을 목표로 한다. 개성공단 등에서 보듯이 현재 제한적으로 이루어지는 생산요소의 이동을 점진적으로 확대하여 남북한의 경제성장 및 주민 생활수준 향상을 도모하고자 한다. 이는 한반도를 점진적으로 단일한 시장으로 형성하자는 것으로 북한의 개혁 개방에서 한국이 중심 역할을 하겠다는 의지의 표출이며, 미래 한반도 단일 경제권 형성을 지향하고 있음을 시사한다.

한반도 신경제 구상이 실현될 경우 지난 70여년 지속된 남북분단체제의 일대변혁으로 한반도 국토와 경제 지형에 근본적 변혁을 가져올 수 있다. 분단 이래 남한과 북한은 상이한 통치 체계에서 상이한 발전경로를 걸어 왔으며, 이 분단체제는 정치체제뿐 아니라 국토공간, 경제 구조에 구조화되어 있다. 한반도 신경제 구상이 실현되어 한반도 경제권이 형성될 경우 이는 분단체제를 주어진 여건으로 해서 진화를 거듭한 충남에도 근본적 변화를 가져올 수 있음을 시사한다.

### 3) 신북방정책과 신남방정책

한반도 신경제 구상은 대외 정책 측면에서는 신북방정책과 신남방정책으로 구체화되어 제시되고 있다.

#### < 신북방정책 >

- 유라시아 협력강화 등 대륙전략
- 러시아와 협력 역점(9개다리<sup>1)</sup>)
- 중 연안도시와 1일 생활권 구축(TCR, TSR 과 연결)

#### < 신남방정책 >

- 아세안, 인도 관계 강화 해상전략
- 아세안 비중 4국 수준으로 격상
- 인도와도 전략적 공조 강화, 실질 경제 협력 확대

#### (1) 신북방정책

러·동방경제포럼(2017.09)에서 신북방정책을 발표하였으며 주요 내용은 유라시아 협력강화 등 대륙전략이다. 환동해경제벨트와 환서해경제벨트를 매개로 중국과 러시아와의 연계와 경제협력을 주요 내용으로 하고 있으며, 세부 내용으로는 ①나진·하산 물류사업, 철도·전력망 등 남·북·러 협력 추진기반 마련, ②한·유라시아경제연합(EAEU) 자유무역협정 체결 추진, ③중국 일대일로 구상 참여 등이다.

러시아의 신동방정책, 중국의 일대일로 구상, UN의 두만강 이니셔티브(Great Tumen Initiative), 몽골의 초원길 등 주변 국가들의 초국경 네트워크 구상과 밀접한 연계가능성이 있다. 북한의 협조가 불확실한 상황에서는 다양한 대안들이 모색되고 있으나 최근 남북경협 논의의 활성화로 인해 북한을 배제한 정책 모색은 관망세를 보이고 있다. 대표적으로 한중 해저터널, 선박을 이용한 러시아 LNG 수입 등이 있다.

1) 지난 9월 한·러 정상회담에서 우리측은 '5개 협력의 틀'과 '9개 다리 전략'을 제안했음. '5개 협력의 틀'은 △한-EAEU FTA 공동 실무작업반 구성 △극동 금융협력 이니셔티브 신설 △북방경제협력위원회 설립 △한-러 지방협력포럼 출범 △한국투자기업지원센터 설립 등 한국기업 진출 촉진 제도 구축이고 '9개 다리'는 가스, 철도, 항만, 전력, 북극항로, 조선, 일자리, 농업, 수산 등 협력사업이 가능한 주요분야임.

## (2) 신남방정책

「APEC, 아세안+3, 동아시아정상회의」(2017.11)에서 신남방정책을 발표하였으며 주요 내용은 동남아, 인도와의 경제협력 중심의 해상전략이다. 세부 내용으로는 ①아세안, 인도와의 경제협력을 주변 4강외교 수준으로 격상, ②인도의 전략적 중요성 강조, ③국내 거점 조성관심으로 구분할 수 있다.

신남방정책은 해상전략으로서 물리적 벨트보다는 국내 거점 논의가 중요해질 것으로 전망된다. 원격 국가들과의 경제협력의 성격상 협력의 구현체인 교통, 산업협력의 국내거점의 선정이 중요한 개발사업이 될 것이며, 현재 논의 중인 국내 거점은 새만금, 목포 등 전라권일 가능성이 큰 것으로 보인다. 특히 새만금 국제공항, 새만금개발공사 등 정부의 전폭 지원에 힘입어 아세안이나 인도를 겨냥한 협력거점으로 육성할 것으로 예상할 수 있다.



(그림2-2) 현정부의 신북방정책, 신남방정책에 대한 도해(CSIS)

#### 4) 유라시아 이니셔티브와의 차별성

박근혜 정부는 2013년 10월 유라시아이니셔티브를 발표하였다. 유라시아이니셔티브는 최초로 경제영토를 한반도 바깥으로 확장시킨 구상으로, 남·북·러 철도 연결을 중점적으로 추진했다. 그러나 남북러 철도 연결은 북한 경유 구간이 개방되어야 하는 것이 절대적인데, 북한의 비협조로 커다란 진전을 보이지 못했다. 그럼에도 불구하고 유라시아이니셔티브는 우리나라 최초로 한반도에 국한된 시각을 벗어난 글로벌 경제영토구상이라는 점에서 의의가 있다.

한반도신경제 구상은 전 정부의 유라시아이니셔티브의 의의를 계승하면서도 그 한계를 뛰어넘는 구상으로 해석된다. 유라시아 이니셔티브의 의의를 계승하되, 그 한계를 극복하는 특징을 가지고 있다. 유라시아이니셔티브에 비해 다경로(multi-route), 다자간(multi-lateral), 면기반(area-based)라는 특징이 있다.

##### (1) 다경로성

유라시아이니셔티브는 핵심적으로 남북러 협력을 통해 한반도를 유라시아대륙으로 연결하는 구상이었다. 이 노선은 남한 구간, 북한 구간, 러시아 구간으로 구성되는데, 남한 구간과 러시아 시베리아 철도는 이미 개통되어 운행 중이므로, 이 구상의 관건은 북한 구간의 개통과 연결이었다. 그러나 북한이 협조적이지 않으면 이러한 구상은 실현될 수가 없다. 당시 정부에서도 이러한 문제점을 인식하고 나진햇산 철도를 개통한 후 나진항에서 환적한 화물(석탄)을 포항항으로 해로를 통해 운반하는 시범사업을 전개하여 북한당국을 압박하는 등 북한의 의존성을 완화하는 조치를 취한 바 있었다.

이에 비해 한반도 신경제 구상은 다경로성을 추구한다. 즉 남북러 협력뿐 아니라 한러 협력을 병행하여 북한에 대한 의존성을 줄이고 정책 실현가능성을 높이고자 한다. 이러한 경향은 중국과의 협력도 마찬가지다. 반드시 육로를 통해 중국 대륙과 연결하는 것 뿐 아니라 해로, 항공로 등을 통해 중국 대륙과 연계를 모색하는 등 다양한 경로를 대안으로 갖고 있다. 이러한 방식은 북한에 대한 의존을 줄이고 정책상 유연성과 안정성 강화하는 긍정적 효과가 있다.

##### (2) 다자성

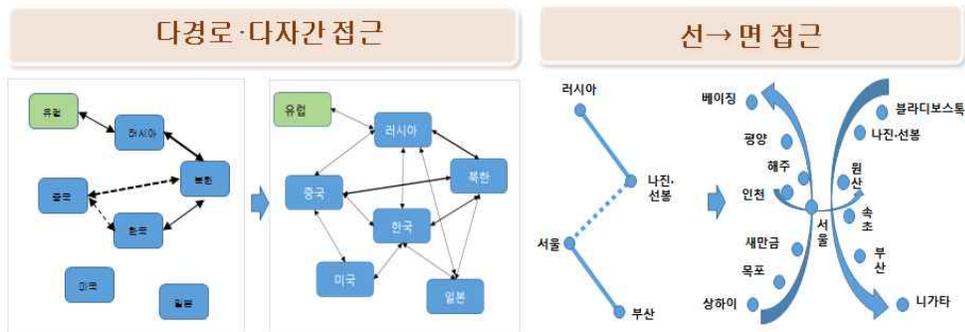
한반도 신경제 구상은 환서해경제벨트, 환동해경제벨트에서 보는 바와 같이 남북 협력이 아

나라 남북이 중심이 되면서도 중국, 러시아 등 주변국과의 협력을 필수적인 것으로 규정한다. 즉 주변국가들을 포함하여 다자간 협력을 통해 한반도 신경제구상을 실현하겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다. 이는 남북협력에 국한된 추진방식보다는 주변국가들의 참여와 협력을 통해 제기되는 문제들에 대응하는 것으로 북한변수에 대한 지렛대 역할을 할 것으로 기대된다.

또한 이는 현재 남북경협 추진의 최대 제약요인인 UN제재, 미국, 일본 등의 단독 제재 등을 염두에 둔 것으로도 해석된다. 북미정상회담의 후속결과에 따라서는 한반도 신경제 구상에 미국, 일본 등도 참여할 수 있는 여지를 열어놓기 때문이다. 미국, 일본은 북한의 개혁개방에 필요한 자원 조달에 있어서 핵심적인 역할을 할 수 있는 국가들이다. 미국은 IMF, 세계은행 등 국제 금융기구에 대해 절대적인 영향력을 행사하고 있으므로 미국의 동의가 없이 북한은 국제사회에서 저렴한 금융을 조달할 수 없다. 또한 일본은 북한에 대한 전쟁피해보상금이라는 협상카드를 통해 북한이 필요한 자원 조달을 해결하는데 커다란 역할을 할 수 있다. 따라서 이들 두 국가가 한반도 신경제 구상에 참여할 공간을 마련해 주는 의미에서 이 다자성은 매우 중요하다.

### (3) 면 기반성

유라시아이니셔티브는 기본적으로 선(line)적인 접근 즉 사실상 한반도 철도를 시베리아횡단 철도와 연결하는 것으로서 북한통과 구간이 막힐 경우 속수무책으로 북한에 대한 의존성이 크다. 한반도 신경제 구상은 면(Area)적인 접근이며, 남북뿐 아니라 러시아, 중국, 일본 심지어 미국까지 포용할 수 있는 다자간 접근이다. 또한 협력경로가 특정 국가나 지역에 의존하지 않는 다경로 특성을 갖고 있으므로 상황변화에 유연하게 대응할 수 있는 여지를 갖고 있다고 할 수 있다. 이를 통해 북한에 대한 의존을 줄이고 정책상 유연성과 안정성을 강화하자는 것이다.



(그림2-3) 한반도 신경제구상의 접근방식

## 5) 한반도 신경제 구상의 진전

### (1) 러시아와 중국의 협력 추진

신북방정책은 러시아, 중국과의 협력을 통해 보다 구체화되고 있다.

한중경제장관회의(2018.2.2.)에서 한중 양국은 신북방·신남방정책과 일대일로 구상의 연계 및 제3국 공동진출, 동북3성 지역에 한·중 국제협력시범구, 자유무역시범구 등 주요 거점별 협력방안을 마련키로 하였으며, 한·중 산업협력단지(한국 새만금, 중국 산둥성 옌타이(연태), 장수성 옌청(염성), 광둥성 후이저우(혜주) 개발 및 상호투자 확대를 위해 협력을 강화해나가기 합의하였다.

러시아와는 극동지역의 개발에 한국과 러시아와의 협력을 강화하는 것에 기초하여 가스, 철도, 항만, 전력 등 분야에서 남북러 협력 이외에도 한러 협력을 추진하고 있는 상황이며 이를 위해 북방경제협력위원회를 설립하여 운영하고 있다.

#### <한중 국제협력시범구 조성>

- 중국 국무원이 2016년 26일 발표한 '동북지방 등 옛 공업기지 전면진흥에 관한 약간의 의견'(이하 의견)에 따르면 한중 FTA 체결을 계기로 적절한 지역을 선택해 한중 국제협력 시범구를 조성하기로 함
- 한중 FTA 발효 효과를 극대화하기 위해 중국은 장쑤(江蘇)성의 옌청(鹽城), 산둥(山東)성의 옌타이(煙臺), 광둥(廣東)성의 후이저우(惠州)를 한중 산업협력단지로 지정했지만 동북지역에 양국 FTA와 연계한 협력단지를 조성키로 한 것은 처음
- 동북 3성 도시 가운데 한국 기업이 상대적으로 많이 진출한 랴오닝성의 성도 선양(沈陽)이나 다롄(大連)이 유력한 후보지가 될 것으로 전해졌다. 코트라도 동북 3성에 선양과 다롄 무역관을 두고 있다.

### (2) 4.27 남북정상회담 및 판문점 선언

4.27 남북정상회담 및 판문점 선언에서 당국 간 협의 이외에도 민간교류 및 왕래가 활성화 될 것임을 천명하였다. 특히 6.15공동 선언 행사를 지방자치단체 등이 참여하는 민족공동행사

로 추진키로 함에 따라 지방자치단체는 6.15공동선언 이외에 9.15광복절행사, 10.4선언 기념행사 등을 계기로 남북 교류에 참가할 근거가 마련되었다.

개발협력과 관련하여 동해선과 경의선 등 철도, 도로의 연결사업을 언급하는 등 경협에 강한 의지를 드러내었으며, 남북정상회담에서 경제협력 의제는 제외될 것으로 예상되었으나, 동해선, 경의선 연결이 선언문에 정식 편입되었다.

문 정부는 남북경협 추진을 위한 국민적 합의와 제도적 장치 구축을 추진할 것으로 예상되며, 남북경협은 평화체제와 경제협력의 선순환구조를 염두에 둔 것으로, 우발적 국면 경색에 영향받지 않고 안정적으로 추진이 가능하도록 제도적 기초 위에서 추진할 것으로 예상되며, 이에 따라 국회 비준, 관련 법제 정비 등 후속조치가 예상된다. 다만, 아직 통일을 염두에 둔 경제권 구축 방안(국내), 북한의 개혁개방 경로 선택(북한), 국제사회의 대북제재(국외) 등 문제에서 불확실성이 남아 있어 관련 동향을 주시해야 한다.

## 2. 환황해 시대와 한반도 신경제구상

한반도 신경제 구상 및 신북방정책, 신남방정책은 중국의 일대일로, 러시아 신동방정책 등 주변국의 거대 구상과의 연계가 본격적으로 논의되고 있다. 그러한 거대 구상과 시대적 흐름을 포착하고 이를 바탕으로 한반도 신경제 구상을 살펴보기 위해서는 ‘환황해 시대의 새로운 단계’ 라는 시각이 적절하다.

### 1) 환황해 시대의 시기 구분

환황해권이라는 개념은 지경학(地經學) 개념이다. 즉 동일 경제권으로서 상호작용하는 환황해권 지역들의 집합이라고 볼 수 있다. 우리가 그 의미를 정확히 파악하고자 하면 먼저 그 역사적 전개과정을 살펴볼 필요가 있다.

제국주의와 냉전의 시대에 황해는 긴장과 단절의 바다였다. 대략 1910년부터 1992년까지라고 구분할 수 있다. 특히 1945년 남북분단과 1950년 한국전쟁을 계기로 냉전체제가 확립되고 1992년에 이르는 40여 년 간 황해는 그야말로 긴장과 죽음의 바다였다.<sup>2)</sup> 황해 북쪽의 북한은

2) 환황해 시대는 사실상 중국경제의 부상을 핵심으로 하기 때문에 시기적으로 1978년 중국의 개혁개방까지 거슬러 올라

물론 황해 서쪽의 중국은 모두 적대 국가였다. 이 시기 충남의 긴 해안선에는 ‘무장공비’의 침입을 경계하는 철책선이 세워지고 연안어업을 제외하고 먼 바다로 나가는 일은 사실상 금지되었다. 황해가 지역을 잇는 통로가 아니라 가로막는 장벽이 된 셈이다.

### (1) 환황해 시대의 도래

환황해 시대는 1992년 한중수교로부터 시작했다고 봐야 한다. 바다 건너 적국이었던 중국이 교역국으로 거듭나면서 중국과의 뱃길이 열리기 시작했다. 뱃길과 함께 하늘 길도 열렸다. 또한 2000년에 열린 최초의 남북정상회담은 남북 대립에서 남북 평화로 넘어가는 역사적 이정표가 되었다. 이는 충남 등 서해안 지역의 성장에 유리한 조건을 제공했다<sup>3)</sup>. 한중 수교(1992년)와 중국의 WTO가입(2000년)을 기폭제로 한중일 분업구조 즉 중국이 최종생산품을 북미, 유럽에 수출하고 한국과 일본이 필요한 중간재, 자본재를 중국에 공급하는 3국 간 분업을 기초로 무역과 투자는 급속한 성장을 이루었다.<sup>4)</sup>

환황해 시대의 시작은 우리나라와 충남에 어마어마한 변화를 가져왔다. 첫째, 우리나라의 무역이 원거리 교역에서 근거리 교역으로 전환하는 계기를 제공했다. 북미, 유럽을 주요 수출 시장으로 삼던 시기에는 원거리 교역이 압도적이었고 이를 뒷받침할 대형 교통 거점이 발달했다. 그 시기에는 부산항, 인천국제공항은 원거리교역에서 교통거점으로 성장했다. 그런데 중국이 주요 교역국으로 부상하면서 원거리 교역에 더하여 근거리 교역이 추가되었다. 이에 따라 부산항, 광양항, 인천항 등 국가급 항만 이외에 평택·당진항, 울산항, 대산항 등 항만 성장을 촉진했고, 인천국제공항 이외에 제주, 김해, 대구, 청주 등 지방소재 국제공항의 성장을 촉진했다.

둘째, 공간적으로 서해안 지역이 대중국교역의 거점으로 부상했다. 이에 따라 국토의 성장 축이 서쪽으로 이동했다. 80년대 이전에 경부 축을 중심으로 한 경제성장 및 도시화가 진행되

---

갈 수 있었으나, 중국이 환황해권에서 존재감을 드러낸 것은 1992년 한중수교부터라고 봐야 한다. 그 전까지 중국은 우리에게 적성 국가의 하나였기 때문이다.

3) 비록 한중 수교이전에도 이미 한일 수교와 한일 무역이 있었으나, 그 규모는 매우 제한적이었다. 1995년 기준 일본의 대중국 수출액은 약 220억 달러, 수입액은 285억 달러였다.

4) 한국의 대중국 수입은 약 67억 달러(1995년)에서 1,013억 달러(2015년)로 증가했고, 같은 기간 수출은 93억 달러에서 1,371억 달러로 증가했다. 무역뿐 아니라 투자에 있어서도 한국의 대중 직접투자액은 1.37억 달러(1992년)에서 누적 금액 570억 달러(2017년)로 414배 증가했다. 이에 따라 2017년 기준 중국은 우리나라의 가장 큰 교역국이 되었고 우리나라도 중국의 두 번째 큰 교역국이 되었다.

었다면 90년대 이후부터는 서해안 축을 중심으로 경제성장과 도시가 성장하기 시작했다. 특히 경기, 충남은 집중적인 투자를 누렸다. 충남에서 이는 성장축이 과거 대전-천안을 잇는 ‘1’ 자형 축이 이 시기에는 서산-당진-천안-대전을 잇는 ‘ㄱ’ 자로 성장축이 확대되었다. 수도권 기능적, 산업적 분산과 중국과의 교역증대로 인한 결과다. 이로 인해 충남 북부권과 남부권의 지역격차는 눈에 띄게 두드러지게 되었고 충남도의 역대 행정부는 남북격차완화를 최우선 정책과제로 추진해오고 있다.

셋째, 외국인주민과 외국 관광객의 수가 증가했다. 2016년 기준 전국 외국인주민수는 176만여 명으로 총 인구 대비 3.44%를 차지한다. 이들은 특정 지역에 집중적으로 거주하며 높은 밀집도를 보이고 있다. 산업단지가 밀집한 아산시의 경우 외국인 노동자는 전체 인구의 5%를 넘어섰다. 이제 생산현장, 식당, 농촌지역 등 어느 곳에서도 쉽게 외국인주민을 만날 수 있게 되었다. 한편, 외국인 관광객은 295만 명(1990년)에서 1,724만 명(2016년)으로 급속하게 증가했다. 관광업은 이제 하나의 거대 산업으로 발전했고, 외국인관광객은 필수불가결한 소비층으로 성장했다.

## (2) 환황해 시대의 불완전성

‘환황해 시대’ 라는 말은 다양한 의미로 사용되고 있는데, 일반적인 의미는 한국, 중국, 일본 등 환황해권 국가들이 세계경제에서 차지하는 경제적 위상이 지난 20여 년간 괄목할 만한 성장을 이루었다는 점이다. 그간 중국은 일본을 제치고 세계 2위 경제대국으로 도약했고, 일본은 여전히 세계 3위 경제대국 지위를 유지하고 있다. 우리나라도 무역규모로 세계 10위권을 유지하고 있다. 더욱이 중국이 가까운 장래에 미국을 제치고 세계1위 경제대국으로 등장할 것이라는 기대가 널리 퍼져 있다.

구체적으로 보면 ‘환황해 시대의 도래’ 는 다음 세 가지 의미를 포함한다. 첫째, 환황해권역 국가나 지역의 생산이 세계경제에서 차지하는 비중이 커져서 세계경제에서 필수불가결한 지위를 차지한다는 점이다. 둘째, 한-중-일 환황해권 역내 교역이 세계 교역에서 차지하는 비중이 커져서 북미, 유럽과 어깨를 겨루는 거대경제권으로 성장한다는 것이다. 마지막으로 환황해권 국가나 지역이 세계의 주요 소비지로서 부상하는 것을 의미한다.

세계은행 자료에 의하면, 전 세계 GDP에서 한-중-일 3국이 차지하는 비중은 1995년 21.8%에서 2015년 22.7%로 상승했다. 전체 비중은 큰 변화가 없으나, 1995년에는 일본이 2015년에는

중국의 비중이 컸다. 또한 세계무역에서 한·중·일 국가 간 무역 비중은 2015년 18%에 달한다. 그리고 전 세계 최종소비에서 중국이 차지하는 비중은 당해 구매력 환산 가격으로 1995년 6%에서 2015년 17%로 급증했다.

그런데 현재 환황해권 시대는 불완전하다. 첫째, 현재 환황해권은 역내 소비가 취약하다. 최근 북미 무역 분쟁에서 알 수 있듯이 한·중·일 3국은 공통적으로 북미, 유럽 시장에 수출해서 경제성장을 이루는 국가들이다. 전체적으로 보면 한·중·일 3국은 여전히 수출해서 먹고 사는 나라들이며, 북미나 유럽과 같은 소비시장으로서 기능은 아직 미약하다는 의미다. 역내 소비가 발달하지 않는 한 독자적인 경제권으로 성장하는 데 한계가 있다.

둘째, 환황해권 국가 또는 지역 간 교역 안정성이 취약하다는 점이다. 우리가 현실세계에서 목도하고 있듯이 환황해권을 구성하고 있는 민족 국가 간 대립과 갈등은 곧장 경제적인 제재 조치로 이어지고 이는 다시 갈등을 유발하는 방향으로 가고 있다. 최근의 사드 배치로 인한 중국인 단체 관광객의 급감 등 사례를 보면 정치적 긴장이 경제 교류나 협력에 영향을 미치는 지를 실감할 수 있다. 환황해 시대의 불완전성을 해소하고 보다 높은 수준에서 환황해권 시대를 앞당기기 위해서는 보다 긴밀하고 안정된 협력체제가 필요하다. 그것은 주로 환황해권 내 경제 통합과 공간 통합으로 표현될 것이며, 이는 환황해 시대 발전의 필연적 방향이다.

셋째, 환황해권 핵심 구성원인 북한이 빠져있다는 점이다. 북한은 지리적으로 중국과 한국, 러시아와 한국 사이에 위치하고 있기 때문에 북한이 환황해권에 편입되지 않는 것은 환황해권의 모자이크 일부가 완성되지 않은 채 남아있다는 것을 의미한다. 북한이 빠져 있으면 우리나라는 사실상 섬나라나 다름없는 상황이 되고 한·중·일 3국의 공간적 접근성 향상에 근본적인 장애물로 작용하며 무역 및 투자 심화에도 영향을 미친다. 환황해권이 보다 긴밀한 경제 통합 및 공간 통합으로 나아가기 위해서는 북한의 참여가 필수적이다. 북한의 개혁개방은 환황해 시대의 질적 발전이라는 측면뿐 아니라 한반도 경제권 형성에 있어서도 중대한 사건이 될 것이다.

### (3) 환황해 시대의 새로운 단계

우리는 1910~1991년 기간 제국주의와 냉전 시기를 거쳐 1992~2012년 기간 환황해 시대가 도래했음을 보았다. 그런데 2013년을 기준으로 환황해 시대는 새로운 단계로 접어들었다고 봐야 한다.<sup>5)</sup> 새로운 단계의 신호탄은 2013년 한·중·일 자유무역협정 관련 정부 간 협상이 공식적

으로 시작되었다는 점, 그리고 중국의 일대일로 구상, 한국의 유라시아이니셔티브의 발표였다. 이 새로운 단계를 심화 단계로 부를 수 있는데, 전 단계와 비교할 때 다음과 같은 몇 가지 새로운 특징을 갖는 시대다.

우선, 심화단계는 자유무역협정 등 경제 통합과 초국경 인프라 구축을 핵심으로 하는 공간 통합이 가시화되는 단계다. 시작 단계(1992~2012)가 무역과 투자를 중심으로 했던 것에 비해 협력수준이 보다 고도화되는 단계다. 경제 통합은 한·중·일 자유무역협정 등 제도적인 통합을 핵심으로 하고 있으며, 공간 통합은 고속철도 등 국경을 넘나드는 인프라 구축이 핵심이다. 전반적으로 보면 경제공동체 통합의 기반을 형성하는 단계라고 할 수 있다.

둘째, 이러한 심화단계를 뒷받침하고 있는 메커니즘에도 차이가 있다. 시작 단계의 특징이었던 한·중·일 분업구조가 와해되고 심화 단계에서는 남·북·중·일·러 분업구조가 형성될 것으로 예상된다. 한·중·일 분업구조가 와해되었다는 것은 중국이 일본과 한국에서 중간재, 자본재를 수입해 가공조립한 후 최종제품을 유럽이나 북미에 수출하는 분업구조가 무너지고, 중국이 이제 중간재, 자본재를 자체로 생산하게 된다는 것이다. 중국이 발표한 『중국제조2025』 등 정책에 따르면 중국은 이제 중간재, 자본재 시장에서 한국, 일본과 경쟁하고 있으며, 세 나라의 산업구조가 비슷해지는 경향을 띠는 것이다. 이러한 상황에서 러시아의 자원, 북한의 노동력이 환황해권에 투입된다는 것은 이러한 한·중·일 3국의 경쟁에 유향유를 공급하는 역할을 할 것으로 기대된다. 과거 중국이 담당했던 저렴한 노동력공급기지 역할의 일부를 북한이 담당하는 것과 러시아의 자원을 끌어들이며 환황해권 에너지 자원을 역내에서 확보하는 효과를 가질 수 있다.

셋째, 선박과 항공을 중심으로 이어졌던 교통이 이제는 철도, 도로 등 육상교통에서도 초국경 교통망이 형성될 것으로 예상된다. 북한의 개혁개방은 이러한 초국경 교통망의 연결에 결정적인 촉진제 역할을 할 것이다. 중국의 일대일로 구상, 우리나라의 한반도 신경제구상 및 신북방정책 등이 상호 연결될 가능성이 커질 뿐 아니라, 에너지, 통신 측면에서도 국경을 뛰어넘는 인프라 구축이 논의되고 있다. 우리나라 입장에서 보면 심화 단계는 한반도가 대륙과 해양을 잇는 잠재력을 구현할 수 있는 여건을 만들어준다.

2040년 이후에는 경제적 통합을 기초로 사실상 지역군사안보협의체가 구성되는 시대로

---

5) 2013년에는 주요 상징성 있는 사건이 발생했다. 첫째 기나긴 예비조사연구기간을 거쳐 한·중·일 3국이 정식으로 한·중·일 FTA협상에 돌입했다. 둘째 중국의 일대일로, 한국의 유라시아이니셔티브 등 거대 구상들이 발표되었다.

접어들 것이며, 이에 따라 국민 국가 간 대립과 긴장은 기본적으로 해소되고 대신 지역이 중요해지는 시대가 올 것으로 예상된다. 우리나라도 이러한 추세에 따라 연방제 수준으로 지방자치치가 실질적으로 구현되는 시대에 들어갈 것으로 예상된다.

〈표 2-2〉 환황해 시대의 구분

구분	이전단계 (1910~1991)	시작 단계 (1992-2012)	심화 단계 (2013-2040)	완성 단계 (2040년 이후)
단계목표	없음	역내 무역 활성화	경제공동체 기반 형성	정치안보공동체 형성
중점분야		무역, 투자	제도, 인프라	안보, 문화
기저 메커니즘	제국주의 냉전(진영 대립) 상호 적대	한·중·일 분업구조 무역과 투자 증가	남·북·중·일·러 분업 한·중·일 FTA 초국경인프라건설 북한의 개혁개방	동아시아 산업협력 동북아안보협의체
민족국가 간 관계	진영 간 대립	민족국가 간 긴장 관계	민족국가 간 협력과 긴장 공존	민족국가 형식화 지역의 전면화
주요 이정표	일제강점기 한국전쟁 냉전	한중 수교 중국 WTO가입	한·중·일 FTA 공식협상 개시 일대일로, 유라시아이니셔티브	동북아지역안보협 정 지방자치 전면화

## 2) 환황해 시대 새로운 단계의 특징

현재 우리는 환황해 시대의 시작단계를 지나 새로운 단계에 진입했다. 지리적으로 중국 중심에서 남(동남아)과 북(북한, 연해주)으로 확장되고 있다. 한중일 FTA의 실시 및 정착, 초국경 인프라의 구현을 가장 큰 특징으로 하고 있고, 민족국가 간 긴장과 협력 공존하는 상황이 도래할 것이다. 중국 중심의 환황해권 시대가 남쪽(동남아시아, 인도 등)과 북쪽(북한, 동북3성, 연해주)으로 확대되면서 동아시아 경제권 형성 가능성이 커졌다.

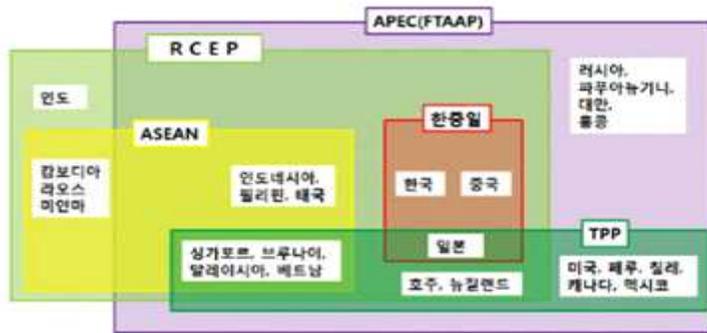
지금까지 정치군사적 긴장으로 인해 주요 거대 구상들이 파편적으로 진행되었으나, 한반도 신경제 구상과 남북정상회담 그리고 북미정상회담의 결과에 따라서는 동아시아 교통 및 경제 협력 네트워크가 본격화될 것이 예상된다. 동아시아 초국경 네트워크 형성은 해양과 대륙의 교량으로서 한반도의 잠재력을 드러내는 계기가 될 것이며, 이는 충남 등 지역의 글로벌 위상 변화를 가져오는 중대 계기로 작용할 것으로 예상된다. 초국경 네트워크는 비단 교통망에만

국한되지 않는다. 중국의 일대일로, 일본의 고품질 인프라 파트너십<sup>6)</sup>, 러시아 신동방정책, 몽골 초원길 등 초국경 네트워크 구상 등장이라는 교통망 이외에도 아시아 에너지 슈퍼그리드 구상 등 에너지망, 정보 고속도로의 형성 등 통신망에서도 초국경 네트워크는 신설되거나 강화될 것이다.



(1) 동아시아 경제권의 형성의 가속화

현재 한중일 FTA 등 다양한 자유무역협정 논의 중이다. 자유무역협정을 통해 역내 시장 형성 및 가속화가 기대된다. 그 중 한중일 FTA는 환황해경제권역의 이정표 역할을 할 것으로 예상된다.



(그림 2-4) 한중일 관련 FTA구상 관계도

출처: <http://m.monthlymagnitimekorea.com/news/articleView>

6) “고품질 인프라 파트너십” 정책은 2015년에 일본이 발표한 정책으로, 2020년 해외 인프라시스템 수주 30조 엔을 달성하기 위해 민간연계를 통한 일본기업의 글로벌 경쟁력 강화, 신기술분야 인프라 진출 지원, 에너지광물 자원의 안정적, 저가공급 확보 촉진, 선진적 기술 및 지식 등을 활용한 국제표준 획득 등의 실행정책을 포함하고 있다.

그런데, 환황해권이 진정한 거대 경제권으로 자리 잡기 위해서는 중국의 시장개방과 북한의 편입이 권역 시장 형성의 관건이다. 지역 내 소비지 형성이 권역시장 형성에 필수적인데, 현재 한·중·일 모두 구미시장에 제품이나 서비스를 수출하는 수출국이다. 한편 북한의 편입은 환황해권에 저렴한 노동력공급기지가 확보된다는 의의가 있다. 2040년 기준 한중일 FTA는 세계 GDP의 1/3 규모의 시장을 형성할 것으로 예상된다. 다자간 자유무역협정은 한편으로 정치적 안정에 기여할 것으로 전망된다.

그렇다면 한중일 FTA가 지역 경제에 어떠한 파급력을 불러올 것인가? 국가 FTA를 강화하는 측면에서 도시간 협력 및 산업단지가 추진 중인데, FTA 경제협력은 한중일 FTA가 본격화됨에 따라 지방정부의 전략적 선택이 필수적이다.



(그림 2-5) 중국내 한중산업단지 현황

(2) 초국경 연결 네트워크의 형성

中 일대일로 구상, 日 고품질 인프라 파트너십, 韓 한반도 신경제 구상(신북방, 신남방정책)은 동아시아 주요국이 제시한 거대 구상들이다. 각국의 주도권 경쟁이 점화되었으며, 상호 결합 가능성 또한 높아졌다. 가령, 중국의 일대일로와 한국의 신북방정책은 상호 결합될 여지가 크다.

북한 개혁개방은 동아시아 초국경 네트워크 형성을 가속화할 것이다. 북의 개방으로 한·중, 한·러 연결 육로가 확보되고, 황해 횡단 교통로 건설도 수면으로 부상할 것이다. 충남은 이러한 거대 네트워크로의 연결이 필수적이다. 그렇지 않으면, 공항, 항만 등 대외관문의 미비가 고착화될 우려가 다분하다. 특히 항공 운수 성장이 빠른 것에 주목해야 한다.

### 3) 환황해 시대가 던지는 한반도 신경제구상의 과제

환황해 시대의 새로운 단계는 환황해권의 경제 통합, 공간 통합을 강화하는 방향으로 가고 있다. 남한이 섬나라에서 반도 국가로 전환하여 해양과 대륙의 교량으로서 잠재력 가시화할 여건을 조성하고 있다.

한반도 신경제 구상은 이러한 환황해 시대의 새로운 단계를 배경으로 제시되었고, 어떤 의미에서 보면, 한반도 신경제 구상은 환황해 시대의 새로운 단계에 대한 대응 전략이라고 볼 수 있다. 2013년에 발표된 중국의 일대일로 구상은 기본적으로 중국대륙과 유럽을 연결하자는 중국의 “서진책략”(west forward scheme)이다. 같은 해 한국 정부는 유라시아이니셔티브를 발표하였고, 일본은 2015년 “고품질 인프라 파트너십” 정책을 수립하여 국토교통성을 중심으로 범 부처 차원에서 추진하고 있다. 그리고 2015년 당시 문재인 야당대표는 한반도 신경제 구상을 발표한 것이다. 따라서 중국의 일대일로, 일본의 고품질 인프라 파트너십, 러시아의 신동방정책 등을 배경으로 한반도 신경제 구상이 제시되었으며, 환황해 시대의 새로운 단계의 특징인 동아시아 경제 통합과 공간 통합에 대한 대응이라는 성격을 갖는다.

그러면 환황해 시대의 새로운 단계가 한반도 신경제 구상에 던지는 과제는 무엇인가? 이를 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

#### (1) 중국의 성장에 대응한 한국의 대응 전략

지금까지 중국의 성장세는 놀라웠지만 향후에도 고속성장이 예상된다. 2020년대에는 중국의 경제규모가 미국을 누르고 세계 1위 자리를 차지할 것이라는 것이 전문가들의 대체적인 예상이다. 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 전 세계가 충격에 빠져 있을 때 중국은 공세적인 내수진작 및 재정확대정책을 통해서 세계경제의 회복을 주도했고 이를 기점으로 중국은 “중국몽”을 표면화했고 전세계는 중국이 G2로 성장했다고 평가했다.

이러한 중국의 무서운 성장은 한국의 정책가들 사이에서 이대로라면 한국은 중화권 경제에 포섭될 것이라는 우려를 낳게 했다. 즉 중국과의 지리적 인접, 밀접한 교역관계 그리고 중국의 공세적인 제조업고도화, 서비스업 중심의 내수확대정책 등은 한국이라는 소규모 개방경제에 대한 영향력을 확대하여 한국을 포섭할 것이라는 것이다. 이에 대해 일각에서는 한국의 중화권 경제로의 편입은 불가피하나, 대응력을 확보하기 위해 한국의 동남권을 중심으로 일본과의 경제권을 형성하여 과도하게 중화권 경제에 의존하는 것을 줄이고자 하는 정책이 제안되었다. 그러나 부산, 울산을 중심으로 하는 한국의 동남권은 인구가 감소하고 주력산업이 쇠퇴하는 등 문제로 인해 그 활력이 오히려 떨어지면서 이러한 구상은 사실상 힘을 잃어가던 중이었다. 이로 인해 2008년 이후 10년 동안 한국의 중국의존도는 더욱 심해졌다.<sup>7)</sup>

따라서 중국에 대한 의존도를 줄이고 한국이 중화권으로 완전히 포섭되는 것을 막는 전략이 시급해졌다. 한반도 신경제 구상은 다분히 이 문제에 대한 전략적 대응이라는 성격을 갖고 있다.

우선, 경제벨트를 환동해경제벨트와 환서해경제벨트를 구분한 것이다. 환동해경제벨트는 러시아, 북한, 일본, 한국이 주도하는 경제벨트로서 상대적으로 중국이 참여하는 환서해경제벨트에 비해 중국의 영향력을 희석시키는 독자적인 경제벨트를 계획하고 있다. 이는 과거 한국, 일본을 포괄하는 동남권을 중화경제권에 맞서는 완충 지대로 육성하려던 계획의 연장선상에 있다. 환동해경제벨트는 현재는 주로 러시아, 북한, 남한 3국의 협력으로 구체화되고 있지만 지리적으로 일본과 가까운 경제벨트로서 일본의 참여는 시간문제로 보인다. 또한 미국이 참여하기에 유리한 경제벨트라고 평가된다. 이 지역은 중국의 영향력이 제한되어 있고 군사적으로 덜 민감한 지역이기 때문이다.

둘째, 신남방정책은 어느 측면에서는 중국에 대한 의존을 줄이고 경제 교역의 다변화를 의식적으로 추구하는 정책이라는 성격을 갖는다. 동남아시아 국가들이 대부분 개발도상국이며 이들은 경제성장을 위해 한국의 중간재, 자본재를 필요로 한다. 한국은 이들의 상대적으로 저렴한 노동력과 상당한 규모의 시장을 필요로 한다. 이러한 요구가 결합되어 동남아시아 국가들은 한국의 주요교역국으로 부상하고 있다. 이에 따라 중국에 대한 의존도를 줄여나가는 것이다. 베트남은 곧 일본을 제치고 우리나라의 4번째로 큰 교역국이 될 가능성이 커지고 있다.

---

7) 물론 최근에는 베트남 등 동남아와의 교역 증가로 인해 중국에 대한 의존도가 상대적으로 약해지고 있다.

그러나 중국의 영향력이 지속적으로 확대되는 상황에서 한국이 중화경제권으로의 편입을 완충하는 전략이 성공할지는 미지수다. 중국은 훈춘-나진 통로를 통해 동해로의 진출에 사활을 걸고 있고, ‘중국제조 2025’를 통해 국제무대에서 한국과 경쟁을 벌이고 있다. 경제 통합과 공간 통합이라는 트렌드 속에서도 각국의 핵심 이해관계를 중심으로 치열한 경쟁이 전개되고 있는 상황이다.

## (2) 북한의 개혁개방 관련 주도권 경쟁

경제 통합과 공간 통합이라는 큰 흐름 속에서 북한의 개혁개방은 그 중요성이 날로 커지고 있다. 중국과 한국, 러시아와 한국 사이에 위치한 북한의 지정학적 여건은 군사적 측면 뿐 아니라 경제적으로도 매우 중요한 변수가 될 수 있다. 경제통합과 공간통합이라는 환황해 시대의 새로운 단계에서 보면 그 중요성은 분명하게 드러난다. 저렴한고 우수한 노동력공급기지로서 그리고 중국, 러시아를 한국과 일본으로 연결하는 초국경 교통망 건설의 길목으로서 북한의 전략적 지위는 독보적이다.

그런데 이러한 북한에 대한 영향력 확보가 동아시아 전체의 주도권 경쟁의 핵으로 떠오르고 있다. 북한에 대한 영향력을 확보하는 국가는 향후 환황해 시대의 실질적인 주도권을 확보할 가능성이 커지는 것이다. 이와 관련하여 북한이 독자적으로 경제발전을 추구하고 자신의 영향력을 확보하고자 하겠지만 체제의 문제점으로 인해 이를 자력으로 극복하는 것은 쉽지 않은 형국이다.

이와 관련하여 중국, 한국, 미국, 일본, 러시아 등은 각각 상이한 이해관계를 갖고 있다. 이 중 중국은 실질적으로 북한을 자신의 영향권에 묶어두는 ‘북한의 속국화’ 전략을 취하고 있다. 특히 UN 제재 등으로 북한이 국제사회에서 고립된 가운데 북한에 대한 중국의 영향력은 정치뿐 아니라 경제적으로도 급증했다.<sup>8)</sup> 무역뿐 아니라 고속철도 등 초국경 교통망 건설에서도 중국은 북한에 자신들에게 유리한 표준과 사업방식을 제안하고 있다. 지난 2015년에 중국은 심양과 단둥을 연결하는 고속철도, 장춘과 훈춘을 연결하는 고속철도를 개통했다. 북한의 변경 지역 도시인 단둥과 훈춘 즉 북한의 코앞까지 고속철도를 연결한 것이다.

한반도 신경제 구상은 이러한 중국의 움직임에 대한 대응전략이다. 남북 철도, 도로, 항구를

8) 한국의 무역진흥기구인 코트라가 발표한 ‘2016년 북한 대외무역 동향’에 따르면 북한의 대외무역 중 중국 의존도는 92.5%로 역대 최고를 기록했다. 지난 2014년 90.2%, 2015년 91.3%에 이어 3년 연속 90%대를 유지했다.

연결하고 하나의 시장을 형성하는 것은 북한과 한국의 경제 연계를 강화하는 전략으로서 한반도경제권을 형성하고 공고히 하여 향후 동아시아 경제 통합과 공간 통합에서 주도권을 행사하고자 하는 전략이다. 즉 북한이 무역과 교통에서 중국의 영향권에 깊숙이 편입되는 것을 저지하고 이를 남북의 협력을 통해 남한의 실질적인 영향력을 확대하는 전략이다. 이럴 때에만 다가오는 새로운 환황해 시대에 한국은 중국, 일본과의 협력에서 주도권을 행사하면서 경제통합과 공간통합을 추진할 수 있다.

물론 이와 관련한 주변 상황은 매우 복잡하다. 우선 북한 정권의 이해관계가 단순하지 않다. 이미 중국에 대한 의존도가 높아진 상황에다 체제적인 친화성으로 인해 중국과의 협력은 실현 가능성이 매우 높은 반면 남한과의 협력은 그렇지 않다. 그리고 북한의 철도, 도로, 해로 등의 연결은 대규모 인프라 건설 사업으로 막대한 예산이 필요한 상황인데, 중국은 자체의 재원을 확보하고 있으나, 한국은 이를 국적으로 조달하기 위해서 미국, 일본과 협의해야 하는 상황이다. 북한의 개혁개방에 러시아를가 참여하는 것도 미묘한 문제다. 러시아 자체가 전통적으로 동아시아에서 중국과 경쟁관계에 있고 미국과 대립관계에 있다.

북한의 중국 예속화를 저지하고 남북을 하나의 시장으로 만들어가는 것은 동아시아의 경제 통합과 공간 통합에서 한국이 주도권을 확보하는 관건이다. 비록 표면적으로 드러내고 있지는 않으나 이를 둘러싸고 한국과 중국의 경쟁이 매우 치열하다.

### (3) 다국간(多國間) 경제협력 거점 육성

동아시아에서 남한, 북한, 중국, 일본, 러시아 등 국가들이 협력하여 경제협력을 추진하는 경우 지리적으로 협력이 구체화되는 지역 선정이 필요하다. 즉 다국 간 투자가 집중되는 지역의 선정이 중요하다. 공교롭게는 이는 북한의 지정학적 고유성으로 인해 북한의 접경지역에 위치해 있다. 북한의 4대 경제특구인 나진·선봉, 신의주, 개성, 금강산이 주요 후보지역이다.

각 경제특구에 대해 관련 5개 나라 또는 지역은 관여의 강도가 다르다. 가령 나진·선봉지구는 중국, 러시아는 국경을 맞대고 있는 국가로서 강한 관여를 보이고 있는 반면, 개성과 금강산 지구는 남한이 가장 강력한 관여도를 갖고 있다.

어느 경제특구가 동아시아 국제협력개발의 초점이 되는가는 앞서 언급한 각국의 이해관계의 경쟁과 타협의 결과로 제시될 것이다. 그런데 그 결과는 남한에게는 매우 상이한 의미로

다가올 수 있다. 남한의 입장에서 보면, 개성과 금강산 지구는 남한이 주도성을 갖고 남북경협으로 운영한 경험이 있으며 그 기초가 있기 때문에 북한을 남한에 좀 더 가까이 끌어들이는데 있어서 사활적이다. 물론 향후에 외국 기업들의 참여를 보장하여 사업 추진의 안정성을 확보하는 문제는 여전히 과제로 남는다. 그런데 만일 신의주와 같이 중국이 주도성을 갖고 추진할 가능성이 높은 경제특구는 중국이 북한을 자신 쪽으로 보다 가깝게 끌어들이는 채널로 작용할 수 있다. 따라서 어느 경제특구가 북한의 대외경협의 주요 거점으로 발전할지는 동아시아 경제협력 및 초국경 교통망 건설의 주도권을 어느 나라가 갖는가를 결정하는 시금석이 될 것이다.

〈표 2-3〉 북한 4대경제특구에 대한 관련 국가의 관여 강도

경제특구 관여 국가	나진·선봉	신의주	개성	금강산
남한	△	△	◎	◎
북한	◎	◎	◎	◎
중국	◎	◎	○	△
일본	○	△	△	○
러시아	◎	△	△	△

### 3. 한반도 신경제구상이 충남에 던지는 과제

한반도 신경제 구상은 환황해 시대의 새로운 단계가 포함하는 경제 협력과 공간 통합이라는 거대한 흐름 속에서 남한의 주도권을 확보하고자 하는 그랜드 플랜이다. 따라서 한반도 신경제 구상은 단순히 정부 차원의 외교정책을 뛰어넘는 시대적 과제에 대한 대응전략이라는 의미를 갖는다.

그렇다면 이러한 거대한 흐름과 구상들은 충남에게 어떠한 의미를 지니는가? 이 글에서는 이를 목표의 설정과 수단의 준비 측면에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 시대적 흐름에 연계할 담대한 구상 마련

환황해 시대의 새로운 단계, 한반도 신경제 구상은 한국을 둘러싼 국제환경이 새로운 단계에 들어섰음을 알리고 있다. 그리고 그것은 향후 20-30년 간 진행될 거대한 흐름이다. 따라서

충남은 그러한 거대한 흐름에 상응하는 담대한 구상을 마련해야 한다.

충남은 소규모 개방경제다. 주위의 경기도에 비해서 규모가 작으며 바다 건너 중국의 산둥성 등 성급 지역들과 비교하면 더 말할 필요도 없다. 이렇게 작은 지역이 거대한 흐름에 대응하는 것은 그것에 맞서는 것이 아니라 그 흐름을 자신의 발전 기회로 삼는 것이다. 왜냐하면 충남은 스스로 거대한 흐름을 바꾸거나 맞설 역량이 없으며, 이러한 흐름을 잘 이용하는 것만이 지속가능한 발전을 보장하는 첩경이기 때문이다.

거대한 흐름에 대응한 전략은 그 수준에 상응하는 담대한 구상이 필요하다. 즉 시대적 사명이라는 측면에서 전략을 준비해야 한다. 담대한 구상을 마련하는데 있어서 다음 몇 가지에 주의해야 한다.

첫째, 시대 전환의 폭과 깊이에 대한 판단이 필요하다. 앞서 우리는 환황해 시대가 새로운 단계에 접어들었음을 지적했다. 그리고 그러한 변화는 우리가 처한 환경이 장기적이고 근본적인 변동을 겪을 것임을 의미하는 것으로 인식했다. 과거 구조적 환경이었던 남북분단체제와 동아시아 민족국가 간 대립과 경쟁이 한반도경제권 형성과 동아시아 초국경 네트워크의 형성으로 전환하고 있으며, 이는 궁극적으로 동아시아 경제공동체의 형성으로 나아가고 있다고 봐야 한다. 이에 대해 충남은 한반도 신경제 구상과 주변국들과의 협력을 단순히 정부정책 차원으로 파악하고 국책사업화하려는 시각에서 벗어나 거대한 변동에서 미래에 충남의 글로벌 위상을 어떻게 향상시킬 것인가 라는 시각에 바라보아야 한다.

그런데 이러한 인식은 추상 수준에서 보다 중층적인 접근을 필요로 한다. 즉 환황해 시대의 변화는 글로벌 수준이 아니라 국가 범위를 넘는 국제지역 수준(international regional level)의 공간 범위에서 분석한 것이다. 이를 보다 넓게 글로벌 수준에서 논의할 필요가 있다.

우선 글로벌 수준에서 우리는 현재 어떠한 변화를 겪고 있고 그 시대의 특징을 무엇인가를 밝히는 것이다. 가령 여기에는 팍스아메리카나(pax-america)와 팍스차이나(pax-china) 등 글로벌 헤게모니에 대한 분석도 필요하다. 또한 글로벌 트렌드로 꼽히고 있는 기후변화, 글로벌화, 권력분산, 스마트화 등 글로벌 트렌드가 충남에 어떠한 함의를 지니는지도 검토해야 한다.

둘째, 추상 수준을 보다 구체적으로 낮추면 남북분단체제의 문제가 있다. 1945년 분단 이후 형성된 분단체제가 현재 새로운 단계로 접어들고 있음을 지적하는 의견이 적지 않다. 그리고 그 변화는 또한 어마어마한 변화를 몰고 올 것으로 예상된다. 충남은 남북분단체제에서 어떠한 궤적을 그려왔고 향후 예상되는 남북협력 내지 남북통일체제에서는 어떠한 모습일 것인지

에 대한 검토와 준비가 필요하다.

이렇듯 중층적으로 우리가 겪고 있는 변화의 폭과 깊이를 파악하고 새로운 미래에 대응하는 것은 담대한 구상이 보다 적실하고 현실에 지침을 주는데 반드시 필요하다. 한 가지 강조할 사항은 이러한 변화의 폭과 깊이를 제대로 파악하기 위해서는 심도 있는 역사 인식이 선행되어야 한다는 점이다. 우리나라는 반만년의 역사를 가지고 있고 충남이라는 지역도 이미 2천년이 넘는 역사를 가지고 있다. 미래를 잘 이해하기 위해서는 과거에 대한 충분한 성찰과 인식이 있어야만 가능하다. 미래를 준비하기 위해서 우리는 과거로부터 영감과 통찰을 얻어야 한다.

## 2) 시대적 흐름과 충남발전의 연계 고리 확보

우리 사회의 현재와 미래를 관통할 사회적 흐름을 파악한다면 충남은 그러한 거대한 흐름을 어떻게 충남의 발전에 연계할 것인가 하는 문제를 정면으로 제기하고 그에 대한 해답을 찾아야 한다. 시대적 흐름을 충남 발전에 연계하는 연결 고리는 경제, 공간, 사회문화 등 세 가지 측면에서 접근이 가능하다.

### (1) 경제 측면의 연결고리 확보

새로운 환황해 시대의 경제 통합, 공간 통합 그리고 한반도 신경제 구상이 제시하는 남북 경협과 한반도경제권 형성은 지역 경제의 관점에서 재해석되어야 하며 이들과 충남경제와의 연결고리를 찾아야 한다.

여기서 언급해야 할 점은 충남의 현 산업경제구조에 대한 진단이 매우 중요하다는 점이다. 충남은 농축어업 등 1차 산업, 제조업 등 2차 산업, 관광업 등 3차 산업이 상이한 상황에 놓여 있다. 중국의 지속 성장과 ‘중국제조 2025’ 로 대표되는 산업구조고도화는 충남의 산업경제 구조라는 프리즘을 통해 산업부문별로 상이한 영향을 미칠 것이다.

결론적으로, 어떤 계층 또는 어떤 지역이 충남이 생산하는 제품이나 서비스를 사 줄 것인가 하는 문제다. 중간재, 자본재 생산을 위주로 하는 충남의 제조업은 교역국의 다변화가 예상된다. 중간재, 자본재에 대한 수요가 많은 지역은 제조업 기반이 어느 정도 갖추어진 개발도상국일 가능성이 높는데, 과거 중국이 그랬던 것처럼 미래에는 중국뿐 아니라 동남아 국가, 북한, 인도, 중동 등 신흥국들이 충남의 중간재, 자본재를 소비할 것이다. 이는 충남 제조업 교역국의 다변화 및 중국의존도의 감소를 의미한다. 그런데 서비스업이나 소비재 경공업은 다르다.

중국의 지속경제성장의 결과 형성된 중산층이 충남의 서비스나 소비재에 대한 주요 소비층이 될 가능성이 크다. 즉 중국 중산층의 규모나 그 증가 속도는 다른 국가나 지역이 대체가능한 상황이 아니며, 지리적 인접은 또한 이러한 경향을 더욱 증가시킬 것이다. 이에 따라 서비스업 및 소비재 산업은 중국에 대한 의존도가 더욱 심화되는 방향으로 전개될 가능성이 크다.

## (2) 공간 측면의 연결 고리 확보

둘째는 공간적 측면이다. 환황해 시대의 새로운 단계가 가리키는 초국경 교통망, 에너지망, 통신망이 어떻게 충남의 공간구조와 연계될 것인지를 고민해야 하며, 한반도 신경제 구상에서 제시하는 환서해경제벨트가 충남에게 의미하는 바는 무엇인지를 구체적으로 파악하고 그 연결고리를 찾아내야 한다. 가령, 신북방정책이나 남북경협사업이 국가항만이나 경기북부 등 접경지역에 집중될 가능성은 없는지, 신남방정책은 국토공간에서 어떠한 의미를 가지는지를 살펴야 한다. 신남방정책이 국내 거점 조성을 중심으로 구체화될 가능성이 있고 그 거점 조성은 부산항, 새만금, 목포 등에 집중될 가능성이 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

한편 향후 한반도경제권 형성과정에서 충남이라는 지역이 정부 정책 순위에서 밀려날 가능성이 있는지도 검토할 필요가 있다. 동서독이 통일 후 서독 낙후지역에 대한 독일 연방정부의 투자가 감소했던 사례가 있으므로 이에 대한 구체적인 파악이 선행되어야 한다. 장기적으로 충청, 전라, 경상 등 삼남 지역은 통일후 한반도에서 어떠한 지위를 갖는 지역일지에 대한 검토도 필요하다. 현재와 같이 지역의 주력산업이 쇠퇴하는 상황과 남북경협 본격화에 대응한 접경지역 집중투자가 결합된다면, 삼남지방은 산업 공동화를 겪고 동아시아의 러스트벨트(rust belt)로 전락할 가능성도 있기 때문이다.

거대한 흐름 속에서 충남은 공간적으로 어떠한 지위를 확보해야 하는가가 관건이다. 가령 환황해 시대의 새로운 단계에서 충남 지역은 환황해에서 어떤 지위를 차지해야 하는가? 신북방정책, 신남방정책, 한반도 신경제 구상에서 충남은 어떤 지위를 차지해야 하는가? 등 다양한 질문을 던지고 이에 대한 해답을 찾아가야 한다.

이러한 질문의 기저에는 충남의 공간 지위에 대한 판단이 깔려 있다. 수도권과 비수도권의 점점, 내륙과 해안의 점점이라는 국토 공간 지위뿐 아니라 동아시아에서 중국과 일본을 잇는 최단거리에 위치한다는 점, 환황해 지역의 중간 위치에 입지한다는 점 등 다양한 지경학적 위상에 대한 판단이 깔려 있다. 그리고 이러한 위상을 실현하기 위해서 필요한 대외 거점의 확보

가 필요하다. 즉 입체적으로 육해공을 아우르는 대외관문이 필요하다.

### (3) 사회문화적 연결고리 확보

셋째는 사회문화적 측면이다. 이러한 시대에 걸맞은 사회문화적 준비는 무엇이 필요한가 하는 점이다. 우리는 지난 시기 민족 국가 의식, 남북분단 등은 우리의 사회문화에 내재화되어 있다. 중국, 일본과의 영토분쟁, 역사왜곡에 대한 대결의식, 남북분단으로 인한 북한에 대한 인식, 탈북민에 대한 인식 등 다양한 인식이 내재화되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지난 20여년 간 무역과 투자를 중심으로 한 환황해 시대의 초기 단계에도 민족 국가 간 대립과 긴장은 여전히 존재했던 경제 영역에도 영향을 미쳤다. 향후에는 이러한 민족 국가 간 대립과 긴장이 있지만 전반적으로 민족국가 간 협력과 화해가 중심이 되는 시대로 전환될 것으로 예상된다.

따라서 사회문화적으로 충남은 다양성과 개방성을 함양하는 것이 필요하다. 그런데 구체적으로 충남이 함양해야 할 다양성과 개방성은 어떤 지리적 범위에서 누구에 대한 다양성과 개방성인지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 그 범위가 한중일 3국을 의미하는지 아니면 동남아국가들을 포괄하는 동아시아 차원인지, 더 나아가 인도, 중동을 포함하는 아시아 차원인지에 대한 고민이 필요하다.

그리고 이 문제 또한 충남의 현재 모습과 관련이 크다. 충남은 현재 전국 시도중 외국인주민의 비중이 경기도 다음으로 높다. 그리고 그들의 거주지는 충남 북부지역에 집중되어 있다. 지역에 따라서는 특정 국가 출신 외국인주민의 비중이 압도적으로 높은 지역도 있다. 그렇다 하더라도 충남의 문화적 다양성을 높이는 것은 근본적 한계가 있다, 우리나라는 다인종 국가가 아니기 때문이다. 일부 전문가들이 지적하듯이, 충남의 문화적 개방성은 다양성 증대를 필요로 하지만 보다 더 중요한 것은 보편적 인권의 강조와 확립이라는 지적은 매우 시사적이다.

## 제3장 남북경협에 관한 이론적 검토

### 1. '경제협력'의 특징과 모델

#### 1) 경제협력 개념 형성의 배경

‘경제협력(economic cooperation)’이란 개념은 어떠한 사회적 맥락에서 태동한 것인가? 문자 그대로 뜻을 헤아리자면 ‘경제 영역에서의 협력’을 의미하는 것인데, 우리가 흔히 민간 기업 간 교역을 경제협력이라고 부르지는 않음을 상기하면, 경제협력이라는 단어는 그 자체의 사회적 맥락이 있음을 짐작할 수 있다.

다양한 문헌을 통해 살펴보면, 경제협력은 본래 국제협력(international cooperation)의 일 부분으로서 등장했다고 한다. 즉 국가 간 협력의 일부로서 경제협력이 쓰이기 시작했는데, 특히 2차대전 후 유럽과 미국에서 정부의 개입주의 경제정책이 국제협력 분야에 적용되면서 형성되었다고 본다.(Adruseac & Hertug, 2015) 가령 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)의 명칭에서 보듯이 경제협력이라는 단어가 들어가 있는데, 국제 협력의 맥락에서 경제협력이라는 용어가 쓰였음을 뒷받침한다. 역사적 맥락에서 보면 경제협력은 사회주의 진영과 자본주의 진영이 대립하던 냉전(cold war)시기에 같은 진영 내에서 국가 간 협력의 일부로서 경제협력이라는 용어가 사용되기 시작했음을 짐작할 수 있다.

그런데, 냉전시기 동일 진영에 속한 국가 간 협력에서 지배적인 형태였던 ‘원조’를 대체하여 대등한 협력이라는 의미로 경제협력이라는 용어가 사용되기 시작했다는 지적이 있다.(O’Farell, Enrique et al, 1999) 즉 원조는 공여국이 수원국에게 일방적으로 도움을 주는 관계였던 것에 비해서 경제협력은 상호 대등한 관계에서 협력을 추구하는 의미로 사용되기도 한 것이다. 과거에 유행했던 무상원조 방식은 장점과 단점을 동시에 가지고 있고 최근 그 단점이 두드러지며, 어 이상 경제협력의 지배적인 방식은 아니다. 무상원조 방식은 주로 기술지원으로 수혜측은 별도의 비용 지불 없이 관련 지식과 지원을 확보한다는 측면에서는 긍정적이 나, 수혜측이 정작 필요로 하는 핵심 노하우와 소요 자본은 무상원조 방식으로는 사실상 획득

하기 어렵다. 한편 장기적인 무상원조는 막대한 재원과 인력이 투입되어 공여측의 적극성이 떨어지고 무상원조활동의 지속가능성이 보장되지 않는 단점이 있다. 역사적으로 보면, 사회주의 진영의 몰락으로 인해 무상원조를 수행할 동기가 급속히 사라짐에 따라 무상원조 공여측도 적극성이 떨어졌다. 따라서 최근 체제전환국, 개발도상국에서 선진국의 노하우에 대한 수요가 급증함에 따라 선진국 공공부문은 무상원조가 아닌 새로운 방식의 해외시장진출을 모색하게 되었고 그 대부분은 경제협력이라는 틀에서 수행된다.

그렇다면 경제협력이라는 용어에서 경제협력을 추진하는 주체는 누구인가? 국제협력이라는 맥락에서 보면 경제협력은 민간 기업뿐 아니라 정부 내지 국제기구 등 공공부문의 참여를 전제하고 있음을 알 수 있다. 즉 각 국가가 상이한 제도적 환경을 갖고 있는 상황에서 경제협력을 추진하기 때문에 필연적으로 제도의 정합성 문제가 대두되며, 이를 위해 국가 등 공공부문의 개입이 필수적이다. 따라서 경제협력은 국제 무역 또는 국제 투자와 달리 공공부문의 관여가 중요한 비중을 차지한다. 특히 경제협력에 소요되는 재원이 민간 기구를 통하지 않고 국가 간 차관이나 무상원조 방식으로 수행될 때 경제협력의 공공 관여는 더욱 두드러진다.

## 2) 경제협력의 특징

앞서 살펴본 바와 같이, 경제협력이란 ‘상이한 제도를 갖는 두 개 이상의 국가·지역이 공통 목표 달성 위해 경제 영역에서 수행하는 협력’이라고 정의할 수 있다. 이러한 경제협력은 제도적 안배, 호혜성 추구 그리고 공공의 관여를 그 특징으로 한다.

### (1) 제도적 안배

제도적 안배란 상이한 제도를 갖는 복수의 국가 또는 지역이 추진하는 경제협력은 제도적 안배 즉 협력 관련 게임의 법칙을 결정하는 것을 전제로 한다. 각 국가마다 경제협력 관련한 다양한 제도가 있다. 국가별 관련 제도가 유사한 경우가 있지만 대부분 다양한 차이를 보이고 있다. 이렇게 제도가 상이하므로 이러한 제도적 차이가 경제협력을 방해하지 않도록 서로 관련 제도를 조정 또는 개정하는 것이 불가피한 경우가 많다.

이러한 특징은 본질적으로 제도의 조정이나 개정 권한을 갖고 있는 정부 행위를 필요로 하

기 때문에 정부 단위의 협조 또는 협력이 필수적이다. 이러한 제도적 안배는 한 국가나 지역의 경제자원이 다른 국가나 지역으로 이전되고 그 중 일부는 공여국으로 회수되는 과정을 보장하는 것으로 협력의 지속가능성을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하는 과정이기도 하다. 특히 무상원조 등 일방적으로 원조를 제공하는 방식으로 경제협력이 수행될 경우에는 이러한 투자 회수 문제가 두드러지지 않으나, 투자회수가 필수적인 대부분의 경제협력 상황에서는 이러한 제도적 안배는 경제협력의 실현가능성을 좌우하는 문제가 되기도 한다.

한편 이러한 제도적 안배는 적지 않은 경우 일국의 제도를 상대국에 적용하는 과정이기도 한다. 따라서 그에 따른 ‘경제주권’의 문제로 비화되는 경우도 적지 않다.

## (2) 호혜성 추구

호혜성 추구는 공통의 목표 달성이란 상호이익의 관점에서 상호 조정을 통해 목표를 설정하고 실천하는 것으로 존이구동(存異求同) 정신을 구현하는 것이다. 경제협력이 일국의 이익을 일방적으로 구현하고 상대국에 피해를 입히는 방식이 아니라 상호 이익이 되는 방향으로 추진한다는 것이다. 이는 경제협력에 참여하는 각 주체가 그 협력을 통해서 얻고자 하는 바가 분명히 정의되어야 함을 의미한다. 그렇다고 공통의 목표는 경제적 이윤 획득에 국한되지 않음을 상기할 필요가 있다. 목표는 경제적인 것뿐 아니라 정치적, 사회적일 수 있다. 가령, 낙후 지역의 빈곤퇴치를 위해 경제협력을 추진하는 경우 그 목표가 경제적인 것이라기보다는 사회적인 것이다.

## (3) 공공의 관여

공공의 관여는 경제협력에서 공공부문은 제도적 정합성 추구, 자원의 효과적 동원 및 결합을 통해 협력의 안정성 유지하는 데 공공이 관여하는 것이다. 경제협력 관련 제도적 자원은 대부분 정부가 의사결정권을 갖고 있으므로 정부의 관여는 당연하다. 만일 공공부문의 관여가 필요 없으면 사실상 민간무역 또는 시장교역으로 전환되고, 이는 경제협력의 후기단계에서 주로 나타나는 현상이다.

공공의 관여라고 할 때, 우리는 제도적 자원이 중앙정부, 지방정부, 국제기구 등에 불균등하게 분포하고 있음을 상기할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부 간 관계는 각 나라의 역사적, 제도적 환경에 따라 다양한 편차를 보이고 있다. 대부분 국가에서 중앙정부는 경제협력 관련

제도적 자원을 대부분 보유하고 있다. 가령 조세제도, 환율정책, 노동정책 등은 대부분 중앙정부가 보유하고 있다. 그러나 나라에 따라서는 지방정부가 그러한 권한의 일부를 보유하고 있는 경우도 있다. 한편 공식적인 제도적 권한 이외에 비공식적 제도적 권한이 문제가 되는 경우도 있는데, 이는 주로 경제협력이 특정지역의 주민이나 집단에 영향을 강하게 미칠 때 지방정부가 이러한 주민들의 이해관계를 대변하는 경우가 있으며, 이러한 경우 지방정부는 주민의 의견을 이유로 경제협력에 영향을 미치는 경우가 있다. 따라서 중앙과 지방의 관계는 매우 다양한 방식으로 제도적 자원을 행사할 수 있다.

한편 중앙정부와 국제기구 간 관계에서도 국제기구는 기구에 가입한 구성원 국가의 정책 또는 제도적 안배에 강한 영향력을 행사하는 경우가 있다. 가령, 금융, 국제법 등을 통해 국제기구가 중앙정부의 정책에 영향을 미치는 경우가 그렇다. 이외에도 국제기구가 자체의 비제도적 자원을 가지고 해당 국가의 정부와 협상을 통해 그 의사를 관철하는 경우도 있다. 가령 국제금융기구는 자신의 금융자산을 자원으로 하여 특정국가의 정부와 협상을 벌이고 자신의 영향력을 행사할 수 있다.

### 3) 경제협력의 주요 모델

2차 세계대전 이후 다양한 경제협력이 추진되었고 그 과정에서 대표적인 경제협력 모델이 형성되기 시작했다. 이러한 모델은 대부분 공공부문이 국가 간 경제협력을 추진할 때 공공부문의 역할과 관련된다. 공공부문의 국제 경제협력 모델은 공공부문이 축적한 노하우와 자원을 해외에 유상 또는 무상으로 제공하는 방식의 유형화다. 전통적으로 공공부문은 교통, 상수도, 폐기물, 산업단지 개발 등 다양한 인프라 건설 및 관리에서 경험을 축적했으며, 이에 대한 해외의 수요도 급증했다.

대표적인 것은 무상원조를 통해 수원국의 산업표준을 선점하는 일본 모델, 모델의 지속가능성과 확장성을 위해 수익 확보하는 유상원조 모델인 네덜란드 모델, 완전한 시장화 방식으로 해외시장 진출하는 프랑스 모델이 있다.

〈표 3-1〉 경제협력 주요모델 비교

구분	일본 모델	네덜란드 모델	프랑스 모델
목표	상대국 업계 표준 선점	협력의 지속가능성 강화	자국의 상업적 이윤 보장
방식	ODA무상원조	유상원조	시장경쟁
수익 회수	▶ 특정 업종에 대한 대규모 장기간 무상원조를 실시하고 유지보수 수요는 유상 공급, ▶ 장기적으로 특정 업종의 표준을 장악하여 장기적 수익확보	▶ 초기 투자분에 대한 수익을 사업수익에서 회수 ▶ 사업수익의 대부분을 재투자하여 협력모델의 확대에 사용	▶ 국내에서는 공기업이나 국외에서는 민간기업으로서 활동 ▶ 시장화 방식에 따라 해외사업에서 거침없는 이윤추구
전제	▶ 장기간 지속적 원조 ▶ 뛰어난 품질	▶ 다양한 주체(정부, 기업, NGO 등) 협력 거버넌스	▶ 높은 수준의 경쟁력 보유 및 현지화 경영 능력
사례	▶ 일본의 대중국 의료기기에 대한 20년 무상원조	▶ 네덜란드 레흐트르트의 니카라과 레옹 공공주택 개발 참여	▶ (프)베올리아 등 글로벌 기업의 해외 물시장 진출

### (1) 일본 모델

일본 모델은 지속적인 무상원조를 유지하면서 무상원조에 따른 파생수요를 유상으로 제공하거나 업계의 표준을 사실상 장악함으로써 향후 민간기업의 해외시장진출에 유리한 교두보를 확보하는 방식이다.

일본 모델은 장기적 관점에서 대규모 투자를 요구하며, 민간기업과의 암묵적인 협조 관계를 전제로 한다. 가령, 의료분야에서 의료기기 및 장비를 무상으로 지원하여 수혜측의 해당 업종에서 일본산 기기를 광범하게 사용하게 하여 사실상 업계에서 지배적 지위를 확보하게 되면 관련 소모품이나 유지보수는 유상으로 제공하는 방식인데, 일본이 중국과의 수교 이후 중국에 대한 의료기기 지원을 20년에 걸쳐 수행한 것은 이러한 모델에 입각한 것으로 해석된다.

일본 모델은 특정 분야에 장기간에 걸쳐 지속적인 투자 이외에도 제공되는 지원제품이 우수한 성능과 품질을 확보하고 있어야만 그 효과성을 보장할 수 있다. 이러한 장기 무상제공은 대규모 재정 투입을 필요로 하는 바, 이러한 투입의 회수는 관련 시간 차이를 두고 기업의 이윤 회수를 통해서 실현된다. 즉 투입과 회수의 시간 차이가 있고, 투자 주체와 회수 주체가 다르다는 특징을 갖는다. 따라서 무상원조 제품을 제공하는 기업들도 장기적 안목에서 투자를

하여 해외시장의 진출을 할 수 있다. 무상원조 초기 제품 구입은 정부의 재정을 통해 이루어지므로 민간기업의 리스크는 그만큼 감소한다.

## (2) 네덜란드 모델

네덜란드 모델은 원조의 지속가능성을 확보하기 위해 초기에 투자한 자본에 대한 회수를 위해 사업이 성공적인 경우 관련 소요비용을 유상으로 보전 받는 방식이나, 영리적 목적을 위한 것이라기보다는 재투자 재원을 확보하여 지속가능성을 높이는 방식이다.

네덜란드 모델은 모델의 지속가능성을 위해 유상지원과 무상지원을 혼합한 방식으로, 공공부분뿐 아니라 다양한 민간조직, NGO들이 참여한다. 초기 공여측의 투자하는 부분에 대해서 수혜측이 여건이 되면 시간차를 두고 회수하는 방식을 취하므로 일정한 지속가능성을 확보하고 있다. 또한 해외진출의 궁극적 목적이 이윤창출에 있기보다는 수혜측의 역량강화를 목적으로 하는 측면이 있다. 즉 해외진출이 성공적으로 입증될 경우 타 지역으로의 확산을 도모하고 이에 따라 공여측과 수혜측이 동시에 진출하는 방식을 꾀한다. 이러한 모델은 공공부분뿐 아니라 다양한 민간조직, NGO등이 함께 참여하여 다양한 자원조달을 확보해야만 가능한 방식이다. 학술적으로 이러한 방식은 프랜차이즈 모델(franchise model)로 불리기도 하는데, 지속가능한 성공모델을 확립한 후 이를 타 지역에 확산시키는 방식이다.

## (3) 프랑스 모델

프랑스 모델은 국내적으로 공공부문이라 할지라도 해외시장에서 민간기업과 마찬가지로 영리적 목적으로 민간기업과 같이 활동하는 방식이다. 프랑스 글로벌 기업인 베올리아는 해외시장에서는 글로벌 다국적 기업으로 활동한다. 프랑스 모델은 공공부문이 해외에서 민간기업처럼 활동하는데, 이를 가능케 하는 제도개혁이 뒷받침되어야 하며 다양한 솔루션을 보유해야 한다. 프랑스의 경우 공공부문에 종사하는 조직들이 민영화를 통해 경영이나 해외활동의 유연성을 보장받아야만 자유로운 해외활동이 가능한데, 1970-1980년대 민영화를 통해 이러한 제도적 기반을 마련하였고 해외사업조직도 독자적 법인으로서 활동할 수 있게 되었다. 베올리아의 경우 초기에는 과거 식민지 국가를 대상으로 해외사업경험을 축적한 후 현재는 글로벌 기업으로 활동하고 있다.

이러한 모델이 민영기업의 논리로 활동하기 위해서는 자체로 다양한 솔루션을 제공할 수

있도록 자체적으로 막대한 자원을 확보하고 있어야만 한다. 실제로 베올리아의 경우 이를 위해 공공부문이 그룹화되는 경향이 있다. 이 모델은 1990년대와 2000년대에 개발도상국이나 체제전환국 도시들의 수요 급증에 힘입어 급속한 발전을 구가한 바 있다.

#### (4) 충남 남북경협에 대한 시사점

충남의 남북경협은 네덜란드 모델을 우선적으로 검토할 수 있으나, 다른 방식들도 면밀한 검토가 필요하다.

일본 모델은 정부와 기업 간의 협력 관계가 밀접하고 상호 협조가 원활할 때에 가능한 것으로, 우리나라에서는 정부와 대기업 간 협력으로 추진할 수 있는 방식이다. 프랑스 모델은 공공부문의 역량이 강하고 규모가 큰 경우에 가능한 바, 가령 서울시 도시철도나 SH공사의 경우 이러한 모델을 추진하는 것이 가능하나, 충남에서는 이러한 모델을 추진할 공공부문이 사실상 없다는 단점이 있다. 네덜란드 모델은 언뜻 보기에 충남에 적합할 수 있으나 충남은 지자체와 민간조직, NGO 간 거버넌스 역사가 일천하고 성공경험도 없으므로 성공을 장담하기 어렵다.

한편 무엇보다도 남북경협은 경제협력의 범주로만 환원할 수 없는 고유성이 있다. 즉 충남과 베트남의 특정지역과 경제협력을 추진하는 것과 충남이 북한의 특정지역과 경제협력을 추진하는 것이 본질적으로 동일한가 하는 문제다. 이 문제를 논하기 전에 우선 상이한 체제를 가진 국가 또는 지역 간 경제협력 사례를 살펴보는 것이 필요하다.

## 2. 상이한 체제 간 경제협력 국외 사례: 독일, 중국

남북교류협력과 같이 이질적인 경제체제간의 교류협력 경험의 외국사례는 동·서독 간 경제협력과 중국·대만 간 경제협력을 참고할 수 있다. 두 사례 검토를 통해 이질적인 체제 간 교류와 협력의 의의와 장애는 무엇인가를 살펴보기로 한다.

### 1) 동서독(독일연방공화국-독일민주공화국) 교류협력 사례

#### (1) 동서독 국가 간 교류 연혁

동서독 분단 초기(1950-1969)에는 할슈타인 원칙에 따라 동독의 외교적 고립을 목적으로 지방자치단체 간 교류뿐만 아니라 사회 문화 분야에서도 서독 측의 거부로 실시되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 동기간 양국 간 경제교역은 지속적으로 증가추세였다. 서독 연방정부의 동독 지방자치단체와의 교류를 반대한다는 입장표명에도 불구하고, 몇몇 지방자치단체(Ulm, Konstanz, Herrenberg 등)가 자매결연을 시도하였으며, 동독은 서독의 봉쇄를 제거하고 국가적 승인을 위해 서방국가들의 도시들과 자매결연을 실시하였다.

〈표 3-2〉 동서독 국가 간 교류협력 내용

시기	주요사건	교류내용
1969	빌리브란트 서독수상 취임 후 동방정책 발표 - 동서독 교류의 새로운 국면 맞이	· 동서독 간 무력행사 금지협정 체결 · 동서독 관계의 특수성 · 교역과 인적 접촉 · 베를린과 유럽문제에 있어서 베를린의 안정 보장 · 베를린 상황의 개선을 위한 동서 베를린 간 교통 및 서독과 서베를린 간 왕복 교통의 보장
1970	양독 정상회담 - 에어푸르트와 카셀에서 개최	
1971	교통협정 체결; 우편 및 전화교류(첫 번째 교류내용)	
1972	동서독이 대등한 관계에서 교류 협력을 진행하는 기본조약* 체결 - 전문과 함께 10개 조항으로 구성하여 교류를 명문화함으로써 교류협력의 증진 도모	· 평등한 원칙 아래 두 독일 간 정상적인 선린 국가로서 관계개선 · 동서독 간 국경불가침 및 영토보전의 존중 명시 · 제7조 동서독 국민의 교류와 가족의 재결합 촉진 · 경제, 과학, 문화, 통신, 스포츠의 교류

1982	청소년 교류 합의	
1985	고르바초프 소련 공산당 서기장 취임	동서독의 교류협력 활발하게 진행
1986	문화협정 체결	지방자치단체의 교류협력을 위한 자매결연이 실시되기 시작

\*동서독 기본조약((Der Grundlagenvertrag zur Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen Zwischen der BRD und DDR)

### (2) 동서독 지방자치단체간 교류협력 연혁

동서독 간 주민관계의 결정적인 돌파구는 독일 내 도시간의 자매결연이었다. 동독은 처음에 신중한 태도로 주로 중앙정부의 정치적 결정에 따라 자매결연을 추진하였다. 대부분 동독의 부시장을 단장으로 실무단이 방문한 후 서독의 시대표자들이 동독을 방문하여 교류에 합의하고, 동독의 지방자치단체장이 서독을 방문하여 협정서에 서명하는 형식으로 진행되었다.

서독정부는 통일직전인 1988년 서독과 동독의 여러도시 간 자매결연관계가 환영할 만한 일임을 명확히 하고 성과적 협력과 접촉을 실현하기 위한 방도를 관계기관에 권고하였다. 이로써 첫 자매결연도시는 서독 자르루이스-동독 아이젠후텐슈타트(1986.10.)였다. 이후 1989년 말까지 62개 도시가 자매결연 하여, 141%증가세를 보였다.

〈표 3-3〉 동서독 지방정부 간 교류협력 내용

시기	주요사건	세부내용
1985년	자르란트 주지사 라폰텐-동독 호네커서기장의 회동으로 호네커 서기장의 고향인 자르론이스(Saarlonis)시와 아이젠후텐스타트(Eisenhüttenstadt)시와의 최초 자매결연.	
1989년	베를린장벽 붕괴	62개 도시 간 자매결연 성사. - 1986년 3건, 1987년 17건, 1988년 29건, 1989년 13건

### (3) 동서독 간 교류인식 차이

양자간 교류인식에 대한 차이로 인해 합의문 작성에 어려움이 있었으며, 그 차이는 아래 표와 같다. 즉 교류목적에서 서독은 주민 상호 간 신뢰 및 동질성 회복을 목표로 한 반면, 동독은

이를 정치적 차원 즉 동독체제에 대한 인정을 위해 활용하고자 했고 내부적으로는 개방 없이 주민들의 불만을 완화하고자 하는 의도로 추진되었다. 이에 따라 교류내용도 서독은 비정치적 상호교류를 중시한 반면, 동독은 정치적 이슈를 중심으로 의제화하고자 노력했다. 지방 차원의 합의 방식도 지방자치제가 발발하고 지방분권이 인정되는 서독에서는 지자체 차원에서 동독과의 교류에 나선 반면, 동독은 중앙집권적 의사결정구조에서 중앙정부의 정책을 대변하는 경향을 보였다.

〈표 3-4〉 동서독 간 교류협력 인식도 비교

구분	서독	동독
교류목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들 상호간 신뢰회복과 동질성 회복을 위한 계기</li> <li>- 양독주민의 교류 활성화를 통하여 내독관계의 실질적 발전을 도모하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치적 해결을 요구하곤 하였으며, 때로는 긴축, 비핵지대화 평화에 대한 공동책임</li> <li>- 내독교류를 통해 주민들의 내적 불만을 개방없이 해소하려는 것으로 일종의 위기관리를 위한 전략적 선택으로 활용</li> </ul>
교류내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화활동이나 청소년활동 등 비정치적 상호교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외교문서에 비교될만한 평화, 긴장완화, 선린관계 등의 용어가 사용되었듯이 정치적 해결을 요구하곤 하였으며, 때로는 긴축, 비핵지대화 평화에 대한 공동책임, 상호 주권인정 등의 내용을 포함</li> </ul>
합의방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법 28조 2항에 명시하였듯이 지방자치가 완전히 보장된 상황이었기 때문에 동독이 목표한 외교, 안보, 독일정책에 그다지 영향을 미치지 못함.</li> <li>- 지방자치단체는 연방정부 및 주정부 내의 자치기관으로서 자치권 범위안에서 재량행위로 협정과정에서 정치적 의제에 대한 서독 지방자치단체의 대처는 지방자치단체연합체와 협의하고 내독관계성의 자문을 받아 협정을 체결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동독헌법 제41조 “중앙의 지도와 계획하에서만”이라고 규정하였듯이 중앙집권적 권력구조를 가지고 있는 동독의 도시들은 중앙정부의 판단에 따라 자매결연을 체결. 동독은 상호주권을 인정하는 외교적 승인을 위한 전략으로 지방자치단체 간 자매결연을 추진한 것으로 평가</li> <li>- 상호 주권인정 등의 내용을 포함; 중앙정부가 추구하는 정치적 목표를 추구하고 이를 통해 정책 결정에 반영되기를 희망</li> <li>- 제3국과 동등한 국제관계 속에서 중앙정부의 독일정책의 일환으로 자매결연을 대처</li> </ul>

#### (4) 도시 간 자매결연 협정 내용

동서독 도시 간 자매결연의 협정 내용을 살펴보면, ①상대편 도시의 생활조건(도시건설, 주

택건설, 교통개발) 및 유적보존 및 도시정리, 노동조건에 대한 상호 정보교환 ②공공시설이나 제도, 단체와 같은 사회기관 사이의 공동작업 촉진 ③대표자와 시민들의 회담을 한해의 계획으로 고정. ④청소년 교류의 촉진 ⑤교육 및 여성문제 논의, 문화예술교환, 친선경기, 휴양시설 공동이용 등으로 구분할 수 있다.

이러한 도시 간 교류협력은 통일 후, 도시 간 자매결연도시를 중심으로 서독지역의 도시가 동독지역의 도시를 도움으로써 분단극복은 물론 통일에 결정적인 기여를 하게 된다. 도시 간 교류협력의 대상지는 각 지역특성의 공통적인 요소를 중심으로 진행되었다.

〈표 3-5〉 지역특성에 따른 교류도시 선정

지역특성 구분	교류도시
정치수도	본(Bonn) - 포츠담(Potsdam)
항구도시	뤼벡(Lubeck) - 비스마르(Wismar) 킬(Kiel) - 스트랄준드(Stralsund) 브레멘(Bremen) - 로스톡(Rostock)
종교배경	에어푸르트(Erfurt) 마인츠(Mainz)
2차대전 피해도시	함부르크(Hamburg) - 드레스덴(Dresden) 뉴른베르크(Nuremberg) - 데사아우(Dessau)
이념적배경	트리어시(Trier) - 바이마르(Weimar) 부퍼탈(Wuppertal) -
국경인접	호프(Hof) - 플라우엔(Plauen)
대학도시	칼스루에(Karlsruhe) - 할레(Halle)
국제박람회도시	라이프치히(Leipzig) - 하노버(Hannover)
중공업도시	딜링겐(Dillingen) - 호이어스베르다(Hoyerswerda)
신발산업도시	코른베스트하임(Kornwestheim) - 바이셀펠트(Weissenfeld)
고성이 있는 도시	크론베르그(Kronberg) - 발렌슈타트(Ballenstadt)

#### (5) 교류협정서 범주

① 문화행사 교류: 서독헌법이 문화 사무를 지방자치단체의 사무로 명시하였으므로, 지방자치단체가 전시회, 음악회, 영화상영, 작가 등의 초청강연 등을 실행사업으로 실시하였다.

② 전문가협의회. 지방자치 또는 지역행정에 관한 의견 및 경험교환을 위한 협의회. 지방자

치단체 간 관심영역에 대한 전문가들이 모여 경험과 전문지식을 교환하는 협의회로서 도시계획, 건축, 도심지개발, 유적보존, 환경문제 등 문제를 협의. 청소년 또는 체육교류사업으로서 전문가가 아닌 일반시민의 참여를 촉진하고 친목을 도모하기 위한 청소년 또는 지역주민이 중심이 된 볼링, 축구, 탁구팀 등 교환을 추진하였다.

동독 지방자치단체의 의지를 반영하여 대부분 지방자치단체가 평화운동을 협정서에 명문화. 주민들이 참여하는 평화운동은 주민대토론회, 어린이 미술경시대회, 여성토론회 등이 실시되었다. 일부 지방자치단체에서는 지역신문을 교환하는 경우도 있었다.

#### (6) 독일 통일 후 자매결연의 효과

(양국 간 상호 이해 증진) 통일 전 자매결연을 체결하고 있던, 구동독지역의 지방자치단체는 주로 대도시로서 동독의 대표성 있는 지방자치단체들이었다. 구동독은 14개 도(Bezirk)로 지방조직이 구성되었는데, 14개 도청 소재지가 서독 지방자치단체와 자매결연을 체결하였다. 62개 지방자치단체는 통일 후 자매결연을 연장하여 집중적 행정지원과 교류협력 수행하였다. 일부 여론은 자매결연이 국가 간 자매도시를 설정하여 문화, 예술, 청소년 등의 교류를 통해 상대국의 문화를 이해하고, 상호이해를 증진시키고 애향심을 고취할 수 있다는 의의로 평가했다.

(거점도시 개발의 촉매역할) 구동독지역의 자매결연 지방자치단체는 주로 대도시였다. 통일 후 거점도시를 통한 지역개발에서 이들 자매결연도시는 통합을 위한 중요한 촉매의 역할을 수행했다.

(통합을 위한 행정지원의 통로) 지방자치단체 간 행정지원 외에 인적지원, 재정지원 그리고 사무용품에 이르기까지 서독의 자매도시는 동독의 자매도시를 지원하였다. 지방자치단체 간 자매결연은 통합과정에서 집중지원지역으로 설정되어 통일국가형성을 위한 기반이 되었다. 주정부 차원에서도 집중지원지역을 설정하여 행정통합 지원하였는데, 서독주의 지방행정체제가 구동독지역에 그대로 이식된 현상을 보였다. 독일 통일 후 동서독 지방자치단체 간 자매도시로서 통일과정에 행정지원을 위한 교류(집중지원자치단체)는 856개였다.

구동독지역 지방자치단체는 자매 지방자치단체를 통해 지방 정부의 재구축과정에 서독자치

단체의 자문과 지원을 받았다. 지방자치단체 정부구성이나 정책결정과정에서 상당히 많은 영향을 받은 것으로 알려져 있다. 연방정부에 대한 구동독 지방자치단체의 대변인으로서 연방 정부정책 결정에 자매 지방자치단체의 입장을 대변하기도 하였다. 이러한 지방자치단체 간 교류는 통일 후 행정통합을 달성하는 데 크게 기여하였으며, 주민통합에도 지대한 공헌을 한 것으로 평가된다.

## 2) 중국-대만 교류협력 사례

동서독 교류사례가 유럽지역의 상이한 체제 간 교류협력의 대표적 사례라면, 중국-대만 교류협력은 아시아의 대표적 사례라 하겠다. 중국-대만 교류협력은 현재도 진행 중으로 향후 어떠한 변화가 일어날지 알지 없으나 현재까지 진행된 교류협력을 통해서 남북경협에 유의미한 시사점을 얻을 수 있다.

### (1) 중국-대만 교류협력 시기별 주요내용

중국과 대만의 교류협력이 본격화된 것은 중국이 대만의 무력통일 정책을 포기한 1979년 개혁개방 이후부터다. 그 후 중국의 개혁개방과 맞물려 대만은 경제성장과 민주화운동의 성과를 바탕으로 중국과의 교류협력에 자신감을 갖고 협력하기 시작했고 1990년대 이후 비록 중국과 대만의 국내정세에 따라 굴곡이 있기는 했지만, 본격적으로 중국과 대만의 교류협력이 전개되기에 이른다. 2008년부터는 양안의 교류협력은 제도화 단계에 이르러 비교적 안정된 상황에서 현재에 이르고 있다.

〈표 3-6〉 중국-대만 교류협력 시기별 주요내용

구분	시기	주요내용	
		중국	대만
정치·군사적 대치시기 (1949~1978)	1949 ~ 1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 사회주의 이념 및 무력사용을 통한 대만해방이 목적</li> <li>- UN복귀(1971), 미중 상해공동선언(1972) 이후 무력해방 정책을 평화해방 정책으로 전환</li> <li>- 무력해방 원칙을 견지하면서 평화적 수단을 통해 대만과의 대화를 시도(통일전선전술운동)하는 한편, 대만을 국제적으로 고립시키려는 의도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 대만해방 시도에 대응한 '광복대륙' 또는 '반공대륙'의 통일정책 추진</li> <li>- 중국의 정책변화에 대응해 군사반공정책에서 정치반공정책으로 선회</li> </ul>

구분	시기	주요내용	
		중국	대만
평화적 대치시기 (1979.1 ~1987. 10)	1987	□ 중국의 개혁개방정책 추진 후 이념보다 경제발전에 치중하면서 대만 정책의 기조도 평화통일로 전환.	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘하나의 국가, 두개의 제도’라는 ‘일국양제’의 통일방안</li> <li>- 대만과의 ‘삼통(三通:通商·通郵·通航)’, 사류(경제, 문화, 과학기술, 체육교류)’ 정책으로 함축됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 평화통일전선에 대한 불신에 따른 수세적, 방어적 전략인 ‘삼민주의 통일정책’과 불타협, 불담판, 불접촉의 ‘삼불정책’을 고수</li> <li>- 민주화와 경제성장의 자신감을 바탕으로 친지방문 허용정책 채택 후 양안의 경제사회문화적인 교류도 민간차원에서 본격화됨</li> </ul>
제한적·점진적 개방시기 (1987.11~2008. 2)	1990 - 1991	□ 대만 정부가 대륙정책을 적극적으로 전환함에 따라 양안 간 교류협력이 확대되고 제도화되기 시작함	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가통일강령 수립(국가통일위원회 설치 -&gt; 호혜교류단계, 상호신뢰와 협력단계, 협상통일단계 3단계 통일방안)</li> <li>- 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)창설; 양안의 교류협력과정에서 파생된 제반 문제를 처리하는 준정부기구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공산당의 대대만 중앙공작영도소조와 국무원 대만사무관공실에 상응하는 대만의 공식 기구로 행정원 대륙위원회와 국가통일위원회가 성립</li> <li>- 해협교류기금회(海峽交流基金會) 발족 : 민간과 정부의 분리 원칙하에 정부 간 대화의 대체통로로서 외형상 민간기구. 양안 교류협력 전담추진기구</li> </ul>
	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 기구(해협양안관계협회, 해협교류기금회)의 1차 회담(싱가폴): ‘양안공중서 이용, 사증협의’, ‘양안 등기우편물조사, 보상에 관한 협의’, ‘양안 연락과 회담제도 협의’ 및 ‘왕·구(汪辜)<sup>9)</sup>회담 공동협의’ 등 체결</li> </ul>	
	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장쩌민(江澤民)의 담화인 ‘강팔점(江八點)’으로 이어짐; 양국 정상의 상호방문을 허용, 하나의 중국 원칙에 기반한 양안의 평화통일 및 경제교류 협력 제의</li> <li>- 이후 대만의 미국방문, 중국의 대만해협에서 미사일 발사시험과 군사연습을 하면서 양안관계는 급속도로 냉각</li> </ul>	
	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2차 왕·구회담(상하이) : 양안의 교류·대화·상호방문 등 정치문제를 다룸으로써 정치협상이 이루어지기도 함</li> <li>- 그러나 양안 간 정치교류협력은 양국의 근본적인 정치적 입장 차이로 인해 제한적이었음</li> </ul>	
	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 천수이벤 집권(대만독립 주장하는 민진당); 양안관계는 더욱 교착됨</li> <li>- ‘일변일국론(대만해협 양안에 가기 하나의 국가가 존재)’을 주장하면서 양안관계는 급속도로 냉각. (대만은 독립시도, 중국은 대만의 주권을 인정하지 않음)</li> </ul>	
	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하나의 중국원칙 견지, 평화통일, 대만인민의 희망에 부응, 대만 독립의 분열활동에 대한 반대와 불타협을 핵심으로 하는 후진타오의 ‘호사점’과 반국가분열법<sup>1)</sup>의 제정을 통해 대만의 독립시도 견제</li> </ul>	
	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 천수이벤의 강경정책 고수. 기존의 ‘효율적 관리, 적극적 개발’을</li> </ul>	

구분	시기	주요내용	
		중국	대만
		'적극적 관리, 효율적 개방'으로 조정. - 국가통일위원회, 국가통일강령 폐지. 신헌법 제정을 통한 대만독립선포 시도로서 양안의 정치적 관계는 극도로 악화.	
경제통합 촉진 시기 (2008~)	2008	- 국민당 정권 교체로 관계 개선시작(마잉주 정부). 경제활성화와 국제 활동공간의 확대를 위해 양안의 긴장·대립관계를 지양하고 교류·협력을 확대하는 방향으로 양안정책기조 조정 - 양안주민의 공동 번영을 위한 경제우선적인 교류협력 추진. - 올림픽 개최 목전에서 양안관계의 안정과 통합에 대한 기대감 호응	
	2008 ~ 2011	- 10년동안 중단되었던 교류협력의 제도화를 위한 협상 재개.	

## (2) 양안 간 주요 협의내용

2008년부터 시작된 양안 간 고위급 회담의 개최를 통해 중국과 대만은 양안 간 대화 재개와 경제협력의 심화·확대를 위해 노력하고 있다. 이때부터 양안 간 교류협력은 정부 차원에서 제도적으로 뒷받침되기 시작했다. 즉 통상, 통항, 통우 등 3통정책이 제도화되어 안정화 단계에 이르렀다. 이러한 성과는 이전 시기 공식, 비공식 채널을 통한 다양한 교류협력의 성과가 가시화된 것으로 평가된다.

〈표 3-7〉 양안 간 주요 협의내용

시기		주요 협의내용
제1차	2008.6	- 양안 간 주말 전세기 개항 - 중국인의 대만 단체관광 조건부 허용
제2차	2008.11	- 해운 및 항공 직항편 개설 - 식품안전관련 상호 협의시스템 구축 - 우편업무 협력 강화
제3차	2009.4	- 항공기 직항편 및 정기 운항편 확대 - 강력범죄 및 사법처리에 관한 협의 - 금융 분야의 협력 강화
제4차	2009.12	- 어업 노무 및 농산물 검역관리 협력 - 양안 표준화 및 인증 협력
제5차	2010.6	- 중·대만 경제협력기본협정(ECFA) 체결
제6차	2010.12	- 여행 자유화 문제 협의

9) 두기구의 회장인 왕다오한(汪道涵)과 구전푸(辜振甫)

### (3) 지방정부 간 경제 교류협력

지방정부 간 경제교류협력에 관해서, 중국과 대만은 접경 지역의 특구 개발을 통해 점진적으로 교류협력을 확대해 왔다. 중국 ‘푸젠성’-대만 ‘마주’, ‘진먼섬’은 과거 양안 간 군사적 충돌이 가장 빈번하게 이루어지는 접경 지역이었으나, 2001년 小(소)三(삼)通(통) 실시 이후 푸젠성의 사면 경제특구와 대만 기업 투자구에 대한 대만 기업의 투자가 늘어남으로써 양안 간 간접적인 인적·물적 교류가 활발하게 진행되었고 동시에 이 지역에서의 군사적·정치적 위협은 점차 줄어들게 되었다.

중국 동남 연안 지역 중 푸젠성은 대만인 80%의 고향이자 언어가 통하는 지역으로서 1987년 친척방문이 허용된 이후부터 대만 기업들이 투자하기 가장 편한 지역으로 부상했다.

〈표 3-8〉 지방정부 간 경제 교류협력 내용

시기	주요내용
1989	- 푸저우(福州) 대만 기업투자구, 하이창(海滄) 대만 기업 투자구, 싱린(杏林) 대만 기업 투자구 설립비준
1992	- 지메이(集美) 대만 기업투자구 추가 설립 등 대만 기업의 중국 진출을 위한 각종 혜택 제공
2000	- 「리도건설조례」(離島建設條例); 진먼, 마주 지역의 수입품에 대한 관세면제, 해당 지역의 적절한 개발을 위해 해마다 군사시설 존재 여부 검토를 통해 불필요한 군사시설 이전하도록 규정, 지역개발에 필요한 예산으로 중앙정부 예산에 편성하도록하고, 부족할경우 ‘리도개발건설기금’으로 대체할 수 있도록함. 를 제정하면서 중국 접경지역에 개발기반을 마련.
2009	- 중국 국무원이 ‘푸젠성 해협서안경제부 건설 촉진에 관한 의견’을 발표함으로써 푸젠성 해협서안경제구(海峽西岸經濟區)를 중국의 국가급 프로젝트로 격상. 이후 양안 간 경제협력기본협정(ECFA)의 체결로 해협서안경제구의 중심점인 푸젠성이 최대수혜지역이 됨
2010	- 대만 본도와 푸젠성 핑탄(平潭)현과 대만 신주시 사이를 해저터널이나 다리로 연결하자고 제안; 양안 경제특구격인 핑탄 실험구를 중국과 대만이 공동으로 기획·개발·경영해 수익도 공동분배하자고 제안 - 광둥성 황화화(黃華華)성장과 1,000여명의 경제무역문화 교류단이 일주일간 대만 방문. ‘대만주간(臺灣週刊)’ 행사개최를 통한 상호협력 경제적 이익 창출

\* 푸젠성; 중국-대만 교류협력의 선행시범지역. 대만에 대한 우대정책을 최우선, PR에 필요한 문화사업, 인적교류 촉진사업, 대만의 낙도 지역에서의 급수, 전력공급, 통신케이블 부설 등 정책까지 포함.

### 3) 두 사례가 남북교류협력에 주는 시사점

동서독 사례와 중국-대만 사례는 남북교류협력에 적지 않은 시사점을 준다. 주요 내용은 다음 몇 가지로 요약된다.

첫째, 동서독 사례와 중국·대만 간 경험 사례가 주는 시사점은 이질적인 체제간의 교류와 협력을 통해 신뢰 구축이 교류협력의 가장 큰 성과라는 점이다. 특히 정부 간 교류협력이 정치적 고려로 인해 부침을 반복하고 그 과정에서 상호 불신이 생긴 반면, 지방정부 차원의 교류협력은 비정치적 분야에서 교류협력을 추진함으로써 상호 신뢰를 구축하는데 크게 기여했다는 점이다. 남북관계의 활로는 모색하기 위해 신뢰를 기초로 출발해야 한다는 점을 두 사례는 보여주고 있는 것이다.

둘째, 지역 차원의 교류협력은 비정치적 분야를 중심으로 추진해야 한다는 점이다. 중국과 대만은 ‘정경분리’를 통한 지속적이고 제도화된 교류협력의 경험을 축적하였고, ‘반관반민’ 형태의 협의 기구가 중국과 대만당국을 대신하여 교류협력 관련 문제를 협의하고 결정하였다. ECFA 역시 해협양안관계협회라는 반관반민 기구 간 협의 통해 체결되었다. 중국과 대만은 1949년 이후 민간기구 주도로 체결한 합의서에 근거하여 교류협력을 추진하였으며, ECFA를 계기로 경제교류의 제도화 단계에 진입한 것으로 평가된다.

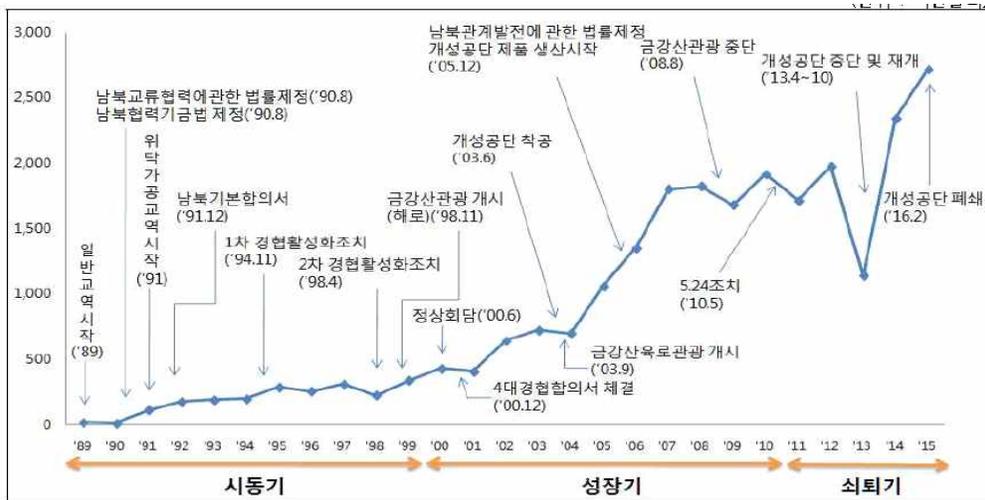
셋째, 교류협력 추진 시 초기에는 민간조직이 주도하는 것이 유효하다는 점이다. 동서독 사례에서 보듯이 지방정부 간 자매결연은 사실상 교류협력의 성과가 축적된 후기에 들어서 나타나기 시작했다. 이는 정부 간 긴장과 정치적 대립으로부터 자유로울 수 없는 지방정부의 처지를 반영하는 것이기도 하다. 충남도가 남북교류협력에 나설 때에도 충남도라는 지방정부가 직접 주도하기보다는 민간조직 형태로 남북교류협력을 추진하는 것이 보다 자연스럽고 지속가능성이 있음을 시사한다.

### 3. 지난 시기 남북경협에 대한 평가

앞서 동서독과 중국-대만 교류협력 사례를 살펴보았다. 그런데 우리는 정부 차원 내지 타 지자체 차원에서는 이미 남북교류협력을 추진한 소중한 경험을 갖고 있다. 이 절에서는 기존 주요 남북경협에 대해 평가해 보기로 한다.

#### 1) 남북경협 추진 과정

지난 시기 남북경협은 1988년 9월 ‘7·7 특별 선언’ 을 기점으로 시작되어 2016년 2월 북한 핵심협에 의한 개성공단 가동 중단에 이르기까지 약 30년 간 수행되었다. 전 시기를 단계별로 구분하자면, 1989~1999년에 이르는 시동기, 2000~2010년에 이르는 성장기, 2011~2016년에 이르는 쇠퇴기를 거쳐 왔다고 할 수 있다(이유진, 2016). 2000년 6월에 열린 역사적인 남북정상회담을 전환점으로 본격적인 남북경협 성장기에 돌입했고, 2003년 개성공단 가동을 계기로 급증하기 시작했다. 2010년 5월의 5·24조치로 성장세의 남북경협은 쇠퇴기로 접어들었다. 그리고 2013년 개성공단의 중단과 재개 등을 반복하면 정체되었다가, 2016년 2월 당시 박근혜 정부는 북한의 핵개발을 이유로 개성공단 폐쇄를 결정함으로써 공식적으로 남북경협은 막을 내렸다.



[그림 3-1] 남북경협 추진 과정

출처: 이유진, “남북경협 28년의 성과와 과제”, 『KDB북한개발』 2016년 여름호

이 기간 동안 남북경협은 정치군사적 요인에 따른 부침에도 불구하고 양과 질 측면에서 성장하였으며, 이시기 남북 경협 경험은 향후 남북경협 재개 시 발전방향에 적지 않은 시사점을 던져 줄 수 있다. 교역규모는 1989년 19백만 달러에서 2015년 2,714백만 달러로 142.8배 증가했고, 거래 유형은 단순교역과 위탁가공교역 거래에서 개성공단, 금강산 관광사업 등 경제협력 사업으로 발전했다.

〈표 3-9〉 거래유형별 남북교역 규모 ('89년 이후 주요 연도 중심)  
(단위 : 백만달러)

구분		'89	'92	'97	'02	'07	'12	'15	'16	
상 업 적 거 래	교역	일반교역	19	172	171	172	461	1	0	0
		위탁가공	-	1	79	171	330	-	-	-
	경협 사업	개성공단	-	-	-	-	441	1,961	2,704	330
		금강산관광	-	-	-	12	115	-	1	0
	기타	-	-	-	13	84	0	-	-	
비상업적 거래		-	-	58	274	367	9	10	2	
합계		19	173	308	642	1,798	1,971	2,714	333	

자료 : 남북교류협력지원협회, 『그림으로 보는 남북교역 통계』 (2017.12), p.59

## 2) 남북경협 추진 체계: 개성공단을 중심으로

지난 시기 남북경협은 다양한 주체들이 참여하고 협업한 결과의 산물이다. 남북경협은 다양한 사업들을 포함하는데, 여기에서는 개성공단사업을 중심으로 남북경협 추진체계에 대해 살펴해보도록 한다.

전체적으로 볼 때 남북경협체계는 크게 세 측면을 가지고 있다. 제도 안배, 인프라 구축, 경제활동이 그것이다. 제도 안배는 남북이 경협 관련 공동의 목표를 설정하고 이를 실현하기 위해 각자의 제도를 수정 또는 조정하여 제도적 불확실성을 줄이고 정합성을 확보하는 것이다. 인프라 구축은 기업들의 경제협력 활동을 보장하기 위한 제반 물리시설의 건설 및 확보를 의미하는 것으로, 도로, 항로 등 교통, 전기, 통신, 에너지, 토지개발, 공단 조성 등 시설을 갖추는 것이다. 경제활동은 이러한 제도 안배, 인프라 구축을 발판으로 기업을 중심으로 생산요소들

을 결합하여 조달, 생산, 판매를 하는 활동을 의미한다. 이 각 측면에 대해 하나씩 검토해 보기로 한다.

(1) 제도 안배

남북은 각기 다른 체제와 경제제도를 가지고 있다. 따라서 양쪽의 자원을 결합하여 경제활동을 일으키기 위해서는 상이한 제도들의 정합성을 확보하여 경제활동의 장애를 제거하고 불확실성을 줄여야 한다.

이를 위해 남북 사이에는 무수히 많은 협정이 이루어졌다. 제도 안배가 이루어지는 방식은 남북간에 중요 사항에 대한 합의가 이루어지면 이를 실현하기 위해 남북이 각자의 제도를 신설, 수정 또는 개정하는 방식으로 수행되었다. 남북 간 합의서 중 가장 대표적인 것은 개성공단 관련 합의서와 경험 4개 합의서다. 개성공업지구 관련 합의서는 통신, 통관, 검역, 출입체류 등 규정을 다룬 것이고, 경험 4개 합의서는 2003년 체결한 것으로 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등을 규정하고 있다. 이 두 종류의 합의에 따라 남북은 각각 자신의 관련 제도에 대해 신설, 수정 또는 조정을 수행하였다. 자세한 내용은 [그림 3-2]와 같다.



[그림 3-2] 개성공업지구 관련 법체계

자료: 개성공업지구지원재단 홈페이지

## (2) 인프라 구축

개성공업지구사업의 원활한 추진을 위해 관건적인 다른 측면은 인프라 구축이다. 개성공업 지구는 기존에 있는 것을 활용하는 것이 아니라 남북경협을 위해 새로이 공업지구를 조성하는 것이기 때문에 이 단계를 남북경협의 현실화를 위한 물리적 여건을 조성하는 사업이었다. 부지(토지)를 북측이 제공하고 남측이 관련 자금과 자원을 제공하여 공업지구를 조성하였다. 인프라 개발에는 토지개발뿐 아니라, 도로 등 교통, 통신, 에너지, 용수 등 제반시설 등을 포함한다. 시공은 한국토지주택공사(당시는 한국토지공사)와 현대아산이 담당하였다. 물론 토지개발 및 공업지구 조성을 위해 남측 정부는 관련 금융지원을 제공하였다.



(그림 3-3) 개성공업지구 사업추진 체계

### (3) 경제 활동

제도와 인프라가 갖추어지고 난 후 남북경협이 실제인 경제활동을 조직하게 된다. 경제활동은 기업 입장에서 보면 조달, 생산, 판매 등을 포함한다. 생산에 소요되는 생산 요소는 원재료 등 중간재, 노동력, 설비 등 자본 등이 있는데, 개성공업지구에 북측은 노동력을 공급하고 나머지는 남측이 공급하는 방식으로 이루어졌다. 기본적으로 조달, 생산, 판매 전 과정을 남측이 책임지고 북측은 노동력을 제공하는 방식이었고, 남한기업이 북한의 노동력을 활용하여 생산하는 방식으로서 임가공 방식으로 진행되었다.

남측기업은 개성공단 입주를 위해 토지사용권 구매, 건물 건축, 설비 도입 등 3가지 분야에 초기투자를 했다. 입주기업은 50년 간 토지사용권을 평당 15만원의 가격으로 일시불로 토지개발사업자인 한국토지공사로부터 구매했다. 공장건물의 자비로 건축하였으며, 평당 200만원 내외 비용이 든 것으로 알려졌다. 설비 도입은 업종에 따라 천차만별이었다. 조달 및 생산을 통해 생산된 제품은 남측기업이 남한으로 반출하여 국내시장 또는 국외시장의 고객에게 납품하는 방식으로 판매되었다.

〈표 3-10〉 개성공업지구 경제활동 분장

구분	조달		생산				판매		금융
	원자재	자본재	노동	설비	토지 <sup>10)</sup>	경영	납품	A/S	
남	○	○		○	○	○	○	○	○
북			○						
기타									

개성공업지구 경제활동의 남과 북의 역할 분장은 상당히 특이하다. 우선 북한은 토지사용권 판매, 노동력 공급 이외 거의 모든 사항을 남측 기업에 맡겼다. 이를 통해 북측은 토지사용권 판매대금이라는 수입을 얻었고, 노동 임금 수입을 얻었다. 북측은 사실상 어떠한 추가 투자를 하지 않은 상황에서 개성공업지구사업을 추진한 것이다. 개성공업지구 경제활동에 참여한 남

10) 토지사용권을 북측이 남측(기업)에 판매하고 남측(기업)은 토지를 개발한 후 이를 개별 입주기업에게 판매하는 방식으로 토지개발이 진행되었다. 따라서 토지공급을 남측에서 수행했다고 이 연구에서는 판단한다. 중국의 합영기업 사례를 보면 토지를 자산으로 기업의 설립에 지분투자를 하는 경우가 있는데, 개성공업지구 사례에서는 이러한 방식은 없었다.

측 기업은 토지사용권 구매, 건물 건립, 설비 도입 등에 관한 초기자본을 투입했고 북측의 노동력을 구매하여 생산 활동을 수행하였다.

### 3) 지난 시기 남북경협의 특징

동서독, 중국-대만 경협 사례와 비교해서 지난 시기 남북경협은 몇 가지 특징을 보인다. 즉 정치·군사적 리스크에 대한 취약성, 경협 추진의 정부 주도성, 경협방식의 획일성, 접경지역 집중성 등이다.

#### (1) 정치·군사적 리스크에 대한 취약성

남북경협은 남북 간 또는 북핵을 둘러싼 국제적 정치·군사적 긴장에 의해 매우 크게 굴곡을 겪었다. 정치·군사적 긴장은 곧장 남북경협에 영향을 미쳐 긴장이 고조되면 남북경협이 지연되거나 중단되었으며, 긴장이 완화되면 재개되는 등 심한 부침을 겪었다. 2016년 개성공단 폐쇄 결정은 정치적 결정으로서 당시 박근혜 정부는 북핵을 이유로 개성공단사업 중단을 선언했다. 특히 남북경협뿐 아니라 민간의 인도적 지원 사업이나 남북교류도 이에 큰 영향을 받았다. 이는 중국-대만의 경협 사례와 비교하면, 그 특징이 두드러진다. 중국과 대만은 양안관계의 긴장과 완화가 교차하는 국면에서도 큰 영향 없이 경협사업을 지속했다.

무엇이 이러한 차이를 가져온 것인가? 우선 정경분리 원칙의 유무다. 중국과 대만은 사실상 정경분리 원칙에 따라 정치논리가 경제논리를 침범하지 않아야 한다는 합의가 있었고 이러한 인식이 공감대를 이루어 정치적 긴장 고조의 시기에도 경협은 여전히 명맥을 유지하고 추진될 수 있었다. 두 번째는 동서독이나 중국대만은 경협이 정부 행위라기보다는 민간들이 참여하는 형태로 진행된 것에 비해 지난시기 남북경협은 정부의 주도성이 강하게 작용했다. 경협의 최종 의사결정주체가 곧 정치적 의사결정주체와 동일한 것이다. 이는 정치·군사적 긴장에 따른 남측의 운신의 폭을 크게 제한했다. 마지막으로 북한의 정치체에 대한 인정 여부는 여전히 뜨거운 감자로 남아 있다는 점이다. 북한의 정치체를 인정하는 것과 인정하지 않는 것은 우리나라에서 아직도 국민적 합의에 도달한 사항이 아니다. 특히 개성공업지구사업이 시작된 2000년대 초반에는 더욱 그러했다.

그렇다면, 향후 남북경협이 재개되고 확대될 경우 이러한 문제점에 대한 보완이 필요하다.

정부주도가 아니라 적어도 민관협치 방식의 조직체가 남북경협을 설계하고 추진하는 것이 바람직하다. 이 때 지방자치단체는 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

## (2) 경협추진의 정부 주도성

지난시기 경협추진의 특징 중 하나는 정부가 사실상 경협을 직접 추진하는 주체가 되었다는 점이다. 관련한 법제도의 안배는 물론이고 인프라 구축에서도 정부의 주도성이 두드러졌다. 공기업인 토지주택공사가 인프라개발에 참여하였고, 입주기업에 대한 지원 또한 정부의 남북협력기금을 통해 조달되었다. 또한 경협참여 기업들에게도 자금 지원이 이루어졌다. 이는 경협을 정부가 아닌 반민반관 조직이나 민간단체가 주도하게 된 중국-대만 사례와는 대조를 이룬다. 중국-대만 사례에서 경제협력이나 남북교류를 비정부 조직에서 담당하여 비정치적 색채를 띠게 된 것과는 달리, 남북경협은 사실상 정부가 주도하는 구조를 만들었다. 이에 따라 관련 리스크를 사실상 정부가 떠안는 결과를 낳았다.

이러한 방식은 몇 가지 문제점을 드러냈다. 우선 앞서 이야기한 바와 같이, 정치군사적 긴장에 취약성을 드러냈다. 정부가 남북경협의 실질적인 참여자가 되었으므로 정치군사적 긴장은 정부의 행보에 영향을 끼치며 남북경협 전체에 영향을 끼치게 된 것이다. 둘째, 정부, 개발자, 기업들 간 비용과 편익의 분담이 균형을 잃었다. 정부는 대폭적인 자금 및 정책적 지원으로 개발자, 기업들의 적극적인 참여를 유도했으나, 그 리스크 또는 비용에 대해서는 개발자, 기업들의 분담을 명확히 하지 않았다. 그에 따라 문제가 발생한 경우 대부분 정부자금으로 충당하는 경우가 많았다.<sup>11)</sup> 이는 재정 부담을 가중시켰을 뿐 아니라 참여 개발자와 기업들의 분담 책임을 모호하게 하는 결과를 낳았다. 셋째, 정권이 교체될 때마다 남북경협 추진의 안정성이 심하게 침해받았다. 실제로 이명박, 박근혜 정부는 김대중, 노무현 정부가 적극적으로 추진한 남북경협에 대해 소극적인 태도를 취했고 이에 따라 남북경협은 쇠퇴를 거듭하다 중단되었다.

향후 남북경협은 정부가 직접 주도하는 방식이 아니라 다양한 주체들이 공동으로 참여하는 방식으로 설계되어야 한다. 물론 남측의 기업뿐 아니라 외국의 기업들도 참여하게 하지는 것

---

11) 남북경협에 따르는 리스크를 경감하고 기업들의 비용부담을 낮추기 위해서 2004년 경제협력사업보험 및 교역보험을 도입하였다. 북한과의 교역 및 경제 분야 협력사업 추진과정에서 경영 외적인 이유로 인하여 발생할 수 있는 남측 기업의 손실을 보장하기 위해 남북협력기금지원제도의 형태로 2004년 도입한 비영리 정책보험 제도가 대표적이다. 이외 개성공단 가동 중단 등에 대한 입주기업 보상을 위해 정부가 대출자금을 저리로 융자하는 제도가 있으나, 이는 남북협력기금의 범위에 한정되어 있고 수출입은행을 통해서 지급되고 있는 실정으로 기업들이 입은 피해를 보상하기에는 역부족이라는 평가가 많다.

은 바로 이러한 정부 주도성으로부터 오는 리스크를 경감하고자 하는 취지에서 타당한 지적이다.

### (3) 경협방식의 획일성

지난 시기 남북경협은 사실상 다양한 방식이 시도되었다. 구상 무역, 일반 무역, 위탁가공, 인프라개발 등 다양한 경협방식이 시도되었다. 개별 기업들이 개성공업지구 이외의 지역에서 투자하고 기업 활동을 벌이는 방식도 한 때 활발하게 일어난 적이 있었다. 그런데 전반적으로 보면 개성공업지구사업방식이 가장 전형적이고 대표적인 방법으로 자리 잡았고 나머지 방식들은 정치군사적 긴장 국면에서 금지되거나 자연히 쇠퇴했다.

앞서 이야기한 바와 같이, 개성공업지구사업방식은 오로지 북한의 노동력을 남측기업들이 활용하는데 국한되었다. 노동력을 제외하면 기타 모든 생산요소를 남측기업이 조달하여 생산하고 판매하는 구조였다. 북한에 노동력의 대가를 지불하는 것 이외에 경협의 효과는 미미했다.

획일성이 두드러지는 이유는 우선 경협방식이 기업 대 기업의 협력이 아니라 기업 대 당국의 협력 방식이었다는 점에 있다. 기업 대 기업의 협력 방식은 각자가 보유하고 있는 자원의 상호보완성을 중심으로 매우 다양한 자원의 조합 그리고 이에 따른 협력이 가능하다. 북측이 노동력을 공급하는 것은 물론 시장을 통해서가 아니라 당국을 통해서 ‘동원’ 된 것이다. 기업 대 기업의 협력방식이었더라면 상황추이에 따라 매우 다양한 협력이 추가되거나 수정될 여지가 크나, 기업 대 당국이라는 구도 하에서는 경협 축적이 이루어진다 하더라도 이에 대한 대응이 제때에 이루어지지 않는 문제점이 있다. 그리고 실제 지난 시기 남북경협에서는 약 20년 간 개성공단의 사업모델은 거의 변화가 없었다. 다른 하나는 다양한 경협방식을 시도할 현지 시장 여건이 성숙하지 않은 것과 연관된다. 가령 현지 조달시장은 원자재 등 시장의 형성을 필요로 하나 현지 조달시장은 개성공단과 연계되지 않고 아예 단절된 상황이었다. 북측의 현지 원자재 시장이 형성이 안된 원인도 있겠지만 이미 형성이 되어있다 하더라도 개성공업지구와의 연계가 없는 상황에서는 결과가 동일하다. 한편 소비시장도 마찬가지다. 북측 현지 소비시장이 형성되었는지에 상관없이 형성되었다 하더라도 개성공업지구와의 연계가 없는 상황에서는 시장이 형성 안된 것과 동일한 결과를 낳는다. 최근 북측 현지의 소비재 시장이 활성화되고 있는 정황이 곳곳에서 확인된다. 만일 이러한 현지 시장과의 연계가 이루어진다면 향후 남북경협은 훨씬 다양한 방식으로 실시될 수 있을 것이다.

#### (4) 접경지역 집중성

지난 시기 남북경협은 기본적으로 남한의 자본과 북한의 노동력이 결합되는 방식으로 진행되었으며, 소비지는 북한 현지가 아니라 남한이나 제3국이었다. 이러한 구도에서는 남북경협의 장소가 남한에서 가까운 곳에 입지하는 것이 당연했다. 대표적 남북경협지인 개성공업지구는 남쪽에서 접근하기 매우 편리한 입지로서 남한 기업들의 접근성을 높여주었다.

물론 남북경협이 개성공단에 국한된 것은 아니다. 개성지역 이외에 평양, 남포 등 북한의 경제중심지에서 진출하여 남북경협을 추진한 개별기업의 사례는 많았다. 이에 따라 정부는 남북경협을 보장하기 위한 교통로 확보를 추진했다. 개성공단 개발을 위해 파주에서 개성공단으로 통하는 진입로 확보, 그리고 금강산관광을 위한 해상 운송로 및 육상운송로를 확보했다. 이외에 일반 무역이 집중되어 있는 평양, 남포 근처와 남한의 주요 항구 간 교역로를 확보했다.

육로 이외에 해로를 확보한 사례는 주목할 만하다. 남북교통로 확보에 대표적인 사례는 2004년 남북 간에 합의한 ‘남북해운합의서’다. 이 합의서에 남북이 통항할 수 있는 개설항을 확대하고, 개설항 출입절차에 대한 규정을 명시했다. 이를 통해 남측은 7개 항구, 북측은 7개 항구를 개설항으로 지정하고 물자 및 인력의 운송의 편의와 안전을 보장하였다.

해로가 남북교역에 활용된 것은 향후 남북경협 및 충남의 남북경협에 중요한 의미를 갖는다. 우선 남북경협이 반드시 접경지역에 집중될 필요가 없다는 것이다. 지리적 인접은 상호 빈번한 교류 및 교역을 촉진하는 요인이기는 하나, 보다 더 중요한 것은 교통거리다. 해로가 활성화된다면 비접경지역이 아닌 시도도 남북교역 및 경협에 참여할 수 있는 교통 인프라를 확보하는 것이기 때문에 향후 남북경협 추진에 있어서 해로를 개척하는 것이 매우 필요하다. 둘째, 정부로서는 해로를 통한 남북접근성 확대를 통해 경협을 전국적인 사안으로 승화하는 것이 필요하다. 육로를 통한 접근성 개선은 결국 접경지역의 우위를 강화시킨다. 해로도 물론 지리적 인접이라는 요소가 상당히 작용하기는 하지만 육로만큼 압도적이지는 않다. 지난 시기 남북경협의 해로 중 인천항의 물동량 비중이 압도적으로 큰 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 향후에는 이러한 남북교역항을 남하시킬 필요가 있다. 서해안에서는 인천항 이외에도 평택당진항, 대산항, 군산항, 목포항 등으로 남북교역로를 확대하여 비접경지역도 남북경협에

참여할 수 있는 접근로를 확보해 주어야 한다.

〈표 3-11〉 남북해운합의서 내용

	발효전	발효후
운항선박 및 선원	○ 제3국적선(용선) 비료, 식량 등 인도적지원 물자의 경우 아국적선 투입가능 ○ 외국선원 승선	○ 내항 국적선 필요시 제3국적선 투입 가능 ○ 아국선원 승선
행정절차	○ 민경련과 운항합의서 체결 및 선박운항 승인(화주) 운항장비 승인(통일부), 사업계획변경신고(해양수산부)	○ 북한 해상당국으로부터 운항허가를 득한 후 운항(선사) 종전과 동일
선박대우	○ 제3국적선에 상응한 대우	○ 북한 선박과 동등한 대우 ※ 항만시설사용료 부과, 하역, 여객 승하선 등의 동일 적용
개방항만	○ 각 3개 항만 남한: 인천, 부산, 포항 북한: 남포, 원산, 청진	○ 각 7개 항만 남한: 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초 북한: 남포, 해주, 고성, 원산, 홍남, 청진, 나진
운항항로	○ 북한 군사당국의 금지외 해역	○ 남북한 지정 해상항로
선박통신	○ 북한항만 재항중 통신 불가 ※ 정박중 제3국을 거쳐 전화, 팩스 등으로만 통신 가능	○ 직접 통신 가능 ※ 운항선사, 대리점, 우리 정부와 직접통신 보장
선원·여객의 상륙	○ 상륙 불가	○ 상륙 가능 ※ 긴급한 치료를 위한 체류 가능
구조·구난	○ 북한 해역에서 우리선박 해양 사고시 구조·구난 불가	○ 북한 해역에서 우리선박 해양 사고시 공동 구조·구난 가능

자료: 남북해상수송지원센터, 『남북해운합의서 및 부속합의서 해설서』, 2005.9

〈표 3-12〉 남북 반출입 교역 현황

순번	항구명	2009년		2010년	
		반출입합계	비중	반출입합계	비중
	총계	654,739		413,590	
1	포항항	20,355	3.11%	2,515	0.61%
2	평택항	682	0.10%	5	0.00%
3	통영항	13	0.00%	0	0.00%
4	진해항	65	0.01%	0	0.00%
5	제주항	571	0.09%	0	0.00%

6	<b>인천항</b>	<b>484,955</b>	<b>74.07%</b>	<b>357,657</b>	<b>86.48%</b>
7	울산항	454	0.07%	557	0.13%
8	온산항	181	0.03%	291	0.07%
9	여수항	0	0.00%	0	0.00%
10	<b>속초항</b>	<b>24,740</b>	<b>3.78%</b>	<b>23,791</b>	<b>5.75%</b>
11	삼천포항	0	0.00%	0	0.00%
12	<b>부산항</b>	<b>107,594</b>	<b>16.43%</b>	<b>25,451</b>	<b>6.15%</b>
13	<b>목호항</b>	<b>5,492</b>	<b>0.84%</b>	<b>185</b>	<b>0.04%</b>
14	목포항	57	0.01%	121	0.03%
15	마산항	0	0.00%	33	0.01%
16	<b>동해항</b>	<b>7,875</b>	<b>1.20%</b>	<b>3</b>	<b>0.00%</b>
17	대불항	82	0.01%	122	0.03%
18	당진항	0	0.00%	0	0.00%
19	군산항	762	0.12%	2,823	0.68%
20	광양항	407	0.06%	0	0.00%

출처: 한국무역협회 남북교역 항구반출입자료, stat.kita.net

#### 4) 지자체 남북경협 추진 사례 분석

여기서는 남측의 지방자치단체 차원에서 추진한 남북경협 유사사례<sup>12)</sup>를 검토하기로 한다. 우선 먼저 전개과정을 간단히 요약하고 대표적인 지방자치단체 유사사례인 경기도의 북한 농장현대화 사업과 제주도의 굴보내기사업을 검토한다.

##### (1) 지자체 남북경협의 전개 과정 개요

남한 지자체의 남북교류협력사업은 크게 3시기로 구분된다. 즉 남북교류 협력사업에 대한 모색기(1999~2001), 대북 인도적 지원 사업의 추진기(2002~2005), 그리고 개발지원 사업으로의 전환기(2006~)로 구분된다. 이러한 남북교류협력 사업은 2016년 개성공단 폐쇄를 계기로 전면 중단되었으며, 현재 북한 핵개발에 따른 UN제제, 미국, 일본 등 단독 제제 등으로 인해 재개되지 않은 채 중단 상황이 유지되고 있다.

정부는 1990년에 『남북교류협력법』을 제정해서 남북 간 교류협력에 필요한 사항들을 규정했다. 그 후 1997년 ‘남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정’, 1999년 ‘인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정’ 등이 발표되었고, 2000년 7월 행정자치부는 ‘남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침’을 마련했다. 이 지침에 따르면, 지자체의 남북교류협력사업의

12) 전반적으로 지방자치단체의 남북경협은 엄밀한 의미에서 남북경협이라 보기 어려운 경우가 많아 유사사례라는 표현을 쓴다.

시행은 행정자치부를 통하여 ①남북교류협력사업의 계획수립 및 보고, ②행정자치부의 심의 조정, ③통일부에 승인신청, ④북한 지방자치단체와 교류협력 추진, ⑤교류협력 결과의 보고 등 5단계를 따르게 되어 있다.

지자체 차원에서는 남북교류협력을 추진하기 위해 자체 남북교류협력 조례를 제정하여 남북교류협력을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 또한 지자체별 남북교류협력기금을 조성하는 것을 구체화했다. 그런데 지자체별로 남북교류협력 조례를 제정한 시기는 상당히 차이가 난다. 우선 강원도, 경기도 등 접경지역 지자체들은 1998~2001년 남북교류협력 초기 단계에서 조례를 제정하고 남북교류협력에 선도적으로 나선 반면, 충남, 대전, 충북 등 충청권 지자체들은 2000년대 후반 또는 2010년도 초반에 와서야 자체 조례를 제정하게 되었다.

〈표 3-13〉 광역 지자체별 남북교류협력 조례제정 현황

광역 지자체	조례제정일
강원도	1998-09-09
경기도	2001-11-09
광주광역시	2003-01-01
전라남도	2003-06-05
서울특별시	2004-07-20
인천광역시	2004-11-08
경상남도	2005-04-07
대구광역시	2005-08-10
울산광역시	2006-04-06
제주도	2007-05-09
부산광역시	2007-07-11
전라북도	2007-12-28
경상북도	2008-01-10
충청북도	2008-02-22
대전광역시	2008-06-20
충청남도	2011-11-30

2000년 6.15 공동선언 이후 남북 화해협력에 대한 국민적 관심이 높아지면서 방송사를 비롯해 다양한 단체들이 북한과의 사회문화교류 사업을 추진했다. 이 시기 지자체들이 남북 사회문화교류 사업에 관심을 갖게 되었다. 강원도와 제주도를 제외한 지자체들은 대북지원보다 남북 사회문화교류 사업의 추진에 관심을 가졌다. 그러나 국내행사에 북한 대표단을 참가시키

기 위한 대북접촉을 시도하였으나 2000년 부산시가 추진한 제81회 전국체전의 성화를 금강산에서 채화한 것 말고는 모든 사업은 성사되지 않았다.

이 시기 충남도는 일련의 남북교류협력 사업을 시도했다. 충남은 이 시기 지방자치단체교류협력 사업과 사회문화교류 사업 4건을 시도하였으나 모두 성사되지 못했다. 지자체의 남북 사회문화교류 사업 대부분이 무산된 이유로는 ①사업의 구체성 결여, ②성급한 사업추진, ③북한의 수용능력을 벗어난 경우, ④사업 제안 시 북한의 과도한 요구, ⑤북한의 소극적 태도, ⑥남한 내 과열 경쟁, ⑦지자체의 준비부족 등이 원인으로 지목되고 있다.

〈표 3-14〉 충남도 남북교류협력 사업 현황

시기	사업	사업명	성사 여부
00.12.	지방자치단체교류·협력 심사위원회 승인사업	제82회 전국체전 성화 채화	무산
		특산품 교류전 북한 참여	무산
00.10.	남측 지자체 초청 사회문화교류 사업	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	무산
		2002 동아마라톤 북한초청	무산

〈표 3-15〉 남측 지자체 초청 사회문화교류 사업의 무산사례

심사	지방자치단체	사업명	성사여부
1차 (‘00.8)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화채화	성사
	대전	제2차 WTA총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경제세계문화엑스포에 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 배두까지 통일염원 합수, 함로	무산
2차 (‘00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한참여	무산
	충남	2002 동아마라톤 북한초청	무산
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	무산
3차 (‘00.12)	충남	제82회 전국체전 성화채화	무산
	충남	특산품교류전 북한참여	무산
	전북군산	오페라 「탁류」 공연	무산
4차 (‘01.1)	전북	군산-전주간 국제마라톤대회 북한초청	무산
	강원철원	남북 철원군간 농업교류	무산
	강원철원	공예, 태봉국 학술회의 및 태봉계 북철원초청	무산
5차 (‘01.5)	대전	북한도시 WTA참여를 위한 남북교류사업	무산
6차 (‘01.8)	서울강동	선사문화학술회의	무산
	강원고성	농축산분야 교류 협력추진	무산
	전남	우량씨감자 생산지원	무산

(2) 지자체의 대표적 남북경협 유사사례

(경기도의 북한 농장현대화사업 사례)

경기도는 남북교류협력 사업을 적극적으로 벌인 대표적인 지자체다. 경기도는 2001년 11월 ‘경기도남북교류협력조례’ 및 규칙을 제정하고 지속적으로 남북교류협력을 추진했다. 경기도 남북교류협력사업은 다양하게 전개되었으나, 대표적 사례는 2006~2008년 기간 평양시 강남군 당곡리 협동농장을 대상으로 추진한 농촌 현대화 사업이다.

|| 사업개요

- 사업기간 : 2006~2008년 총 3년
- 추진방식 : 단순물자 지원이 아닌 장기계획
- 사업목표 : 3년 후 협동농장이 자립하여 운영할 수 있는 여건 마련
- 협력방식 : 남북이 역할을 나누어 맡아 진행하는 남북공동협력을 기본으로, 서로 있는 것과 없는 것을 융합하고 부족한 것을 메우는 유무상통 적용  
(남측 : 물자와 기술을 제공, 북측 : 인력과 토지 투입)

〈표 3-16〉 협동농장현대화 사업 남측 사업수행자와 역할

남측 사업수행자	역할
지자체(경기도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업기획, 사업협의, 기금지원</li> <li>• 사업협의, 물자선정, 도내 전문가 지원</li> <li>• 도청내 담당 공무원 파견(주택, 도로, 보건, 농정)</li> </ul>
우리민족서로돕기운동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업기획, 사업협의, 사업시행(물자구입 전달, 현장 사업조정)</li> </ul>
통일부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방북 및 물자반출 허가</li> </ul>
경기도 농업기술원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업분야 사업수행(벼농사협력, 채소협력, 농업기술협력, 농업물자 선정)</li> </ul>
분야별 전문업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축설계, 병원 탁아소 신축건물 건축과 물자산정</li> <li>• 비닐온실, 도정공장, 농기계수리소, 콩우유가공공장 설치와 물자산정</li> <li>• 농업용관정 물자산정</li> <li>• 포장도로 설계</li> <li>• 사업수행 직원 및 기술진 파견</li> </ul>

- 사업 의의: 당곡리 농장 현대화사업은 몇 가지 특징을 갖고 있다. 즉 특정 지역을 대상으로 종합적인 개발을 시도했다는 점이다. 개별사업 추진의 한계를 벗어나서 종합적인 개발을 추진했는데, 사업의 성패를 떠나서 이는 선도적인 시도다.

남북경협 시점에서 이 사업을 평가하자면, 엄밀한 의미에서 남북경협사업이라고 보기는 어렵다. 우선 이 사업에는 인도적 지원, 남북교류, 남북경협 요소가 혼재되어 있는데, 이 사업을 통해 추구하는 공통의 목표 내지 사업의 성격이 무엇인지가 명확하지 않다. 둘째, 남측 참여조직 또는 기관 간의 역할 분담 및 수익 체계의 문제다. 주로 경기도가 관련 비용을 지불하는 조건으로 다양한 주체들이 참여한 바, 결국 경기도는 이 사업을 통해 어떠한 이익을 얻을 것인지가 관건이었는데, 이에 대해서는 불명확했다. 셋째, 개발사업의 확산 가능성 확보를 위한 추진체계가 없었다. 이는 두 번째 문제와 밀접한 관련이 있는데, 사업의 지속가능성 확보와 더불어 확산가능성에 대한 청사진이 없었다. 가령, 이 사업이 성공적일 경우 강남군 전체로 확대한다는 하는 방향이 남북 간 합의되었다면 사업모델에 대해 보다 더 정교한 설계가 가능했을 것이다. 그럼에도 불구하고 이 사례는 향후 지역 차원 남북경협 추진을 위해 많은 참고가치가 있다. 여기서 지적한 몇 가지 문제점을 보완하고 체계적으로 추진한다면 향후 지역 차원 남북경협의 귀중한 원형(proto-type)으로 작용할 것이다.

#### [제주도 감귤보내기사업]

제주도가 역내에서 생산되는 감귤을 북한에 보내는 것이 핵심인 사업이다. IMF경제위기에 처해 있었던 지난 98년부터 매년 인도지원적 차원의 '북한감귤보내기운동'을 지속적으로 전개해 오고 있다. 98년 감귤 100톤으로 시작된 감귤지원은 도민운동화 되면서 활기를 띠기 시작하여 2005년 12월까지 36,226톤의 감귤과 13,000톤의 당근을 포함 총 49,226톤을 지원해 왔으며 이는 남북 간의 화해의 장을 열며 평화의 무드를 조성하는데 크게 기여하였다.

#### || 사업 개요

- 사업기간 : 1998~2005년
- 사업내용 : 98년부터 도민운동화 차원의 '북한감귤보내기운동'을 지속해옴
- 추진현황

연도별	물자내역
1998년산	100톤(감귤)
1999년산	4,336톤(감귤)
2000년산	5,031톤(감귤 3,031, 당근 2,000)
2001년산	10,105톤(감귤 6,105, 당근 4,000)
2002년산	4,000톤(감귤)
2003년산	7,500톤(감귤)
2004년산	8,107톤(감귤)
2005년산	8,107톤(감귤)

출처: 제주도청 홈페이지

이 사업을 남북경협이라고 부르는 것은 다분히 억지스럽다. 사실상 귤을 무상으로 보냈다는 것이고 그에 따라서 제주에서 생산되는 감귤의 시장가격을 유지하는데 도움이 되었다는 것이다. 북한은 무상으로 감귤을 얻었고 제주도는 감귤가격을 유지했으니 상호 이익이라고 할 수 있으나, 이 사업에서 공동의 이익은 전혀 정의되어 있지 않고, 그 행위에 따른 효용증가만 사후적으로 있을 뿐이다.

이 사업이 남북경협으로 승화되기 위해서는 북한에 제공한 감귤이 북한의 경제활동에 어떤 방식으로든 연결이 되어 경제효과를 창출하는 것이어야 한다.

#### [말라리아 공동 방역사업]

경기도는 2008년부터 2011년까지 4년간 총 21억 원의 사업비를 투입해 말라리아 남북공동방역사업을 추진해왔다. 그동안 본 사업을 통해 북한에 지원된 물품은 말라리아 진단키트, 방역차량, 구제약품 등으로 남한 접경지역(경기, 인천, 강원) 말라리아 감염환자 수가 2007년 2,227명에서 2011년 445명으로 약80% 감소하는 성과를 거두기도 했다.

#### || 사업개요

- 사업기간 : 2008~2011년(4년)
- 사업내용 : 말라리아 진단키트, 방역차량, 구제약품 등 지원

연도별	사업비 (백만원)	물 자 내 역
계	2,117	
2008년	454	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방역차량 7대, 동력분무기 7대, 수동분무기 100대</li> <li>• 방역약품 4종, 말라리아 진단키트 5천개, 기타 방역용품 등</li> </ul>
2009년	349	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 말라리아 진단키트 5천개, 방역약품 4종</li> <li>• 모기향, 에어로졸 등 개인방역약품</li> </ul>
2010년	334	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 말라리아 진단키트 12만개, 유충구제약품 1000kg</li> <li>• 모기향 60만개(27), 방충망 122천㎡, 임신부예방약 45천정</li> </ul>
2011년	980	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 말라리아 진단키트 34만개, 유충구제약품 1500kg</li> <li>• 모기향 95천개, 방충망 450천㎡</li> <li>• 이동식 초음파 진단기 2대, 퍼머그린 1,300ℓ</li> </ul>

〈표 3-17〉 경기도 말라리아 공동방역 사업 지원내용

말라리아 공동 방역사업은 어떤 의미에서 사업의 목표가 가장 남북경협에 부합되는 사업이었다. 목표가 분명하고 그 사업으로부터 얻는 상호이익이 분명히 정의되어 있다. 따라서 사업 성과도 비교적 객관적으로 파악이 가능했다.

## 4. 국내외 사례가 충남 남북경협에 주는 시사점

### 1) 대북경협 리스크의 구분과 충남 지자체의 역할

우리는 흔히 남북경협 관련하여 ‘리스크’ 라는 용어를 자주 사용한다. 그런데 이 용어에는 많은 뜻이 담겨 있다. 정치군사적 긴장이라는 의미도 있으며, 체제 리스크라는 의미도 있고, 제도 리스크도 있다. 한편 법체계의 미비하는 의미의 리스크도 있다. 다양한 리스크가 있으며 이것이 혼재되어 있는데, 이를 개념적으로 구분할 필요가 있다. 즉 리스크라고 뭉뚱그리지 말고 그것을 분해해서 각각에 대해 어떤 대응 전략을 도출하는 것이 필요하다.

이에 대해서는 중국-대만의 사례가 많은 시사점을 준다. 그 사례는 사회주의경제와 자본주의 경제, 두 나라 간 상이한 제도, 관시(關係)로 대표되는 인맥상의 문제 등 다양한 문제가 드러났고 그에 대한 해결책이 있어왔기 때문이다. 본 연구는 대북경협리스크를 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 임의성으로 구분하여 설명하고자 한다.<sup>13)</sup>

#### (1) 체제 리스크

체제 리스크는 경협 파트너 국가 또는 지역 간 체제의 상이성으로부터 비롯되는 리스크를 의미한다. 남북경협에 있어서는 사회주의체제를 유지하고 있는 북한과 자본주의체제를 유지하고 있는 남한 간 경제협력이기 때문에 체제가 상이하므로 이로부터 리스크가 발생한다.

정치적 문제를 차치하고 경제문제로 국한하여 보면, 핵심 생산요소의 시장화에 대한 차이가 두드러진다. 즉 토지, 노동력, 자본재, 금융에 대한 사적소유 내지 시장화에 대한 입장차이가 드러난다. 북한 당국의 입장에서 보면 토지는 국가소유이거나 집단소유이고 사적 소유는 인정되지 않는다. 중국에서는 이를 전민소유와 집체소유로 구분한다. 비록 사회주의시장경제가 발달한 중국이지만 토지에 관한 한 사적소유는 허용되지 않는다. 이는 토지의 공동소유는 사회주의체제의 상징이기 때문이다. 노동력, 자본재, 금융에 있어서도 정도의 차이는 있으나 사적 소유나 시장화에 대해서 북한당국은 매우 신중하며 경우에 따라서는 강한 거부감을 갖고 있다.

그러나 체제 리스크 때문에 경협이 추진될 수 없는 것은 아니다. 이에 대해 사회주의 국가가

13) 최근 북핵을 둘러싼 국제적 긴장과 이에 따른 UN제재, 남한정부의 독자적 제재 등은 돌발 리스크라고 볼 수 있다. 비록 이러한 긴장과 대립이 현재 남북경협을 가로막는 직접적인 걸림돌이기는 하나, 이론적으로는 돌발 변수로서 이에 대한 논의는 생략한다.

대응하는 방식은 두 가지다. 하나는 중국과 같이 사회주의시장경제론과 같이 이데올로기 차원에서 사회주의와 시장경제를 결합하여 사회주의국가에서 시장경제를 수용하는 것을 정당화하는 것이다. 중국뿐 아니라 베트남 등 사회주의 체제를 유지하면서도 시장경제를 적극적으로 도입하는 국가들에서 공통적으로 나타나는 대응방식이다. 다른 하나는 특구와 같이 전국적 범위의 제도적 타협이 아니라 특수지역에 한해 사회주의체제의 제약에 구애받지 않고 비사회주의적 요소를 허용하는 것이다. 즉 지역적으로 예외를 두는 것인데, 북한이 현재 추진하고 있는 특구나 경제개발구 개발은 바로 이러한 방식이다.

그럼에도 불구하고 이러한 체제 리스크는 남북경협이 단기간에 활성화되거나 전국 범위에서 확산되는 것에 근본적인 장애로 작용한다. 중국의 선례를 보면 특구나 경제개발구에서의 경험을 토대로 북한도 점진적으로 개방 폭을 확대할 것이며 체제 리스크는 감소할 것으로 보인다.

## (2) 제도 리스크

제도 리스크는 체제 리스크와 달리 모든 국가나 지역이 자신의 고유한 제도 장치를 갖고 있기 때문에 발생하는 것을 의미한다. 즉 같은 자본주의 국가에서도 각 나라는 자신의 역사와 사회적 상황에 따라 상이한 제도를 갖고 있다. 환율제도, 조세제도, 노동정책, 사회보장제도 등 매우 다양한 분야에서 제도가 차이가 있으므로 이로부터 리스크가 발생한다.

제도 리스크에 대한 파트너 국가 간 조정방법도 크게 다르지 않다. 특구나 경제개발구 등 방식을 통해 특정 지역에 한해 제도적 조정을 구현하는 것이다. 우리나라의 경제자유구역(Free Economic Zone)도 이러한 수요의 산물이다.

## (3) 문지기(gatekeeper) 리스크

문지기란 경협 관련 주요 절차마다 의사결정권한을 갖고 있는 주요 행위자를 의미한다. 가령 북한의 지역 당 간부, 공장/기업소 지배인, 협동농장 대표 등 주요 단체나 기능조직의 의사결정주체다. 이들이 리스크로 분류되는 것은 그들의 재량에 따라 개별 기업들의 경제활동에 장애가 되거나 또는 촉진제가 되기 때문이다.

경제협력 관련하여 비록 법과 제도가 정비되어 있다 하더라도 실제 그러한 법이나 제도를 집행하고 또는 해석하는 지위에 있는 행위자는 나름의 재량권을 갖고 있다. 이러한 재량권은

물론 법이나 제도가 미비한 상황에서 더욱 커지고 그 임의성이 증폭된다. 따라서 이들의 재량권 행사는 현장에서 경험주체들에게 직접적인 영향을 미친다. 중국의 사례에서 보면 개혁개방 초기에 법이나 제도가 미비한 상황에서 개인들의 재량권이 과도하게 주어져서 법치(法治)가 아니라 인치(人治)라는 이야기가 나올 정도였다. ‘될 일도 안 되고 안 될 일도 된다’는 우스갯소리는 그만큼 문지기 리스크가 작용한다는 것이다.

문지기 리스크는 사실 체제 리스크, 제도 리스크와 그 성격이 다르다. 이러한 구조적 리스크는 법과 제도의 조율 및 정비를 통해서 저감해야 하는 것인 반면, 문지기 리스크는 비제도적 요소로서 현장에서 신뢰관계를 구축하여 그 리스크를 저감해야 한다. 이 점에서 남북경협 추진 관련 정부와 지방자치단체 간 역할 분담이 필요하다. 정부는 북한 당국과 협의를 통해 체제 리스크, 제도 리스크를 저감하는 것이 역할이라면, 지방자치단체는 지역 차원의 협력을 통해 지역의 문지기들과 신뢰관계를 구축하여 문지기 리스크를 줄여나가는 역할을 해야 한다. 이러한 의미에서 남북경협 관련하여 지방자치단체 역할의 고유성과 독자성이 있다.

## 2) 충남 남북경협 직통로 개척의 필요성

앞서 살펴본 바와 같이, 지난 시기 남북교류이나 남북경협에 충남이 적극적으로 참여하지 않았던 것은 경협이 기본적으로 정부의 주도 아래 추진되었기 때문이기도 하나, 한편으로는 접경지역 집중성에 충남이 대응할 수 없었던 이유도 크다. 또한 이는 향후 남북경협에서 충남이 직면할 문제이기도 하다.

충남이 남북경협에 보다 적극적으로 참여하기 위해서는 충남의 대북 접근성을 획기적으로 개선해야 한다. 지금과 같이 충남이 접경지역을 통해서만 북한과 교통할 수 있다면, 충남 소재 기업들의 약점은 더욱 확대된다. 특별한 이유가 없다면 남북경협은 경기도, 인천, 강원도 등 접경지역 소재 기업들이 타 지역에 비해 비교우위를 갖게 되기 때문이다.

따라서 충남은 직접 북한의 핵심 경제 지역과 직접 연결되는 교통로를 개척해야 한다. 우선 해로를 개척해야 한다. 충남의 대산항이나 평택·당진항이 충남의 남북경협 관문이 될 수 있다. 그런데 평택·당진항은 주로 경기도를 통해 북한과 연결되기 때문에 충남의 접근성 확보를 위해서는 그다지 유효하지 않다.<sup>14)</sup> 따라서 충남은 대산항과 북한의 핵심 경제 지역의 항구와 통

14) 현재 평택·당진항은 평택항 쪽 서부두가 조기에 개발되어 평택·당진항의 육상로가 경기도 쪽으로 통하게 되어있다. 반면 동부두는 당진쪽에 해당하나 당진 신평에서 부두로 연결되는 연결로가 완공되어 있지 않아 평택·당진항을 이용

항로를 확보하는 것이 필요하다. 대산항을 북한의 해주항과 남포항과 연결하여 남북교류나 경제협력의 물동량이 대산항을 통해 북한으로 향하고 북한의 물자가 대산항을 통해서 오도록 해야 한다. 다른 하나는 당진·인천·해주 고속도로를 건설해야 한다. 당진 석문국가산업단지에서 인천공항까지 직선거리는 40km다. 이 노선을 통해 당진에서 북한의 개성까지 90분, 해주까지 120분이면 도달하게끔 하는 것이다.(홍원표, 2018)

그런데 이러한 충남의 남북경협 직통로 개척은 단순히 충남의 배후지와 북한의 주요 경제지역을 연결하는 차원에서 끝나지 않는다. 오히려 배후지는 충남이나 충청권이 아니라 삼남지방을 배후지로 한다. 즉 충청, 전라, 경상권이 중국으로 통하는 직항로로 설계되어야 한다. 서해안고속도로, 경부고속도로, 대전당진고속도로를 통해 전라, 경상 지역의 물류가 대산항 또는 당진·인천·해주 고속도로를 통해 북한으로 연결되도록 하는 것이다. 이를 통해 남북경협의 접경지역 집중을 완화하고 남북경협에서 삼남지방(충청, 전라, 경상)이 소외되는 것을 완화할 수 있다.

### 3) 충남의 남북경협 모델 구축의 필요성

앞서 지역 차원의 남북경협이 사실상 유사사례에 속하며 엄밀한 의미의 남북경협사업은 아니었다고 평가했다. 이는 지역 차원의 남북경협 추진을 위한 제도 등 환경여건이 미비한 점에도 원인이 있으나, 지역의 상황과 기업의 요구를 바탕으로 한 남북경협 모델에 대한 고민이 많지 않았음을 보여주기도 한다. 그런 의미에서 충남은 남북경협 관련 후발주자이기도 하지만, 앞선 타 지방자치단체와 비교해서 격차가 그리 크지 않은 것이다.

충남의 남북경협 모델을 고민해야 하는 이유는 다음 몇 가지가 있다.

우선, 향후 남북경협은 그 규모와 파급력에서 지난 시기 남북경협보다 더욱 클 것으로 예상되기 때문이다. 규모와 파급력이 커진다면 충남 경제에도 그 영향이 미칠 수 있고 더 나아가 충남 경제의 도약을 위한 계기로 작용할 수 있다. 따라서 충남 차원에서 남북경협 모델을 고민하는 것은 수세적인 것 뿐 아니라 공세적으로 남북경협을 충남 경제의 도약을 위한 계기로 삼을 수 있는 가능성이 크며, 충남은 이에 대비해야 한다.

둘째, 남북경협이 긍정적 효과만 있고 부정적 효과가 없는 것은 아니기 때문이다. 남북경협

---

하고자 하는 경우 서해대교를 건너 평택 쪽에서 접근해야 하는 상황이다. 그런데 서해대교는 현재 서해안고속도로의 대표적인 정체구간이다.

은 한반도 차원에서 보면 경제 자원의 재배치를 수반한다. 즉 노동력, 자본, 금융자산 등이 지리적으로 이동하고 그에 따라 생산된 제품은 각 시장에 영향을 끼친다. 가령, 북한에서 수입된 조개 등 어패류는 한 동안 국내시장에 그 비중이 상당히 커서 국내 어패류시장에 커다란 변화를 가져왔다. 그에 따라 이익을 본 기업이나 지역도 있는 동시에 손해를 보았던 기업이나 지역이 불가피하게 나타났다. 따라서 보다 면밀한 정책 설계를 통해서 남북경협이 긍정적 효과를 최대화하고 부정적 효과를 최소화하는 정책이 필요하다.

셋째, 남북경협이 활성화되고 한반도경제권이 형성된다면 그 경제권에서 충남은 어떠한 지위를 확보해야 하는지에 대한 고민이 필요하다. 현재 일각에서는 슈퍼 경기만 대도시지역(mega-region) 형성에 관한 비전이 제시되고 있다. 단기적으로 개성-서울-평택에 이르는 대도시회랑을, 장기적으로 평양-개성-서울-세종(대전)에 이르는 거대 대도시지역의 형성이 불가피하며 바람직하다는 이야기다. 이러한 구상이 실현될 경우 rm 안에서 충남의 지위가 어떠한지, 그리고 그러한 구상이 충남의 이해에 부합되는지는 매우 중대한 문제다. 이러한 구상에 대한 사전 준비가 시작되어야 한다.

## 제4장 충남의 남북경협 관련 수요

충남이 남북경협에 관여하려면 거시적으로는 충남의 경제발전 과제와 긴밀히 결합되어야 하고 미시적으로는 충남 기업들의 발전에 도움이 되는 방향으로 설계되어야 한다. 이 장에서는 충남의 남북경협 관련 수요를 충남 경제의 발전이라는 거시적 차원과 제조업이라는 중범위, 그리고 충남 개별 기업의 발전이라는 미시적 차원을 동시에 고려하여 검토하고자 한다.

### 1. 남북경협 관련 충남 기업 현황과 의향

충남도는 도 차원에서 도 소재 기업의 남북경협 현황 파악과 의향 조사를 실시한 바는 없다. 따라서 충남도 소재 기업들이 남북경협에 대해 어떠한 인식을 하고 있으며, 어떠한 정책과제가 제기되는가를 체계적으로 드러내는 자료는 없는 상황이다. 그럼에도 불구하고 이 분야에 관련된 자료가 두 가지가 있다. 하나는 지난 시기 남북경협에 참여한 개성공단 입주기업이 충남에 3곳이 있다는 점이고 다른 하나는 IBK북한경제연구소가 지난 7월 발표한 우리나라 중소기업의 남북경협에 대한 인식조사가 있다. 본 절에서는 이 두 가지 자료를 가지고 남북경협에 대한 충남 기업의 현황을 파악할 수 있을 것이다.

#### 1) 중소기업의 남북경협에 대한 인식

IBK북한경제연구센터는 지난 7월 우리나라 중소기업의 남북경협에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 조사는 권역별로 기업들의 남북경협에 대한 인식을 조사한 최신 자료로서 우리는 그것을 통해 전국 중소기업 및 충청권 기업들의 인식을 살펴 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

##### (1) 중소기업들의 남북경협 적극성

15) 본 조사는 최근 남북 및 북미정상회담의 성공적 개최로 남북경제협력사업 활성화에 대한 기대감이 고조됨에 따라 이에 대한 중소기업 경영자들의 인식을 조사할 목적으로 수행되었다. 조사 대상은 전국 200개社 중소기업 CEO이며, 조사 방법은 모바일, 팩스 조사를 통해 수행되었다. 조사 기간은 2018년 6월 4일 ~ 15일 기간 실시되었고, 주관 기관은 IBK기업은행북한경제연구센터, 조사 기관은 (주)마크로밀 엠브레인이었다.



(그림 4-1) 중소기업들의 남북경협 참여의향 이유

설문대상자들은 남북경협 참여 의향이 있는 이유로 북한의 낮은 인건비, 북한 시장 진출, 의사소통, 지하자원 등을 꼽았다. 반면 참여의향이 없는 이유는 북한의 정치경제 불안, 사업 리스크 등 리스크를 꼽았으며, 사업 확장 불필요나 경제성 부족과 같은 내부적 이유도 중요한 순위를 차지했다. 전반적으로 남북경협은 남측 중소기업의 입장에서는 낮은 인건비(의사소통 편리 포함)가 가장 중요한 매력요인으로 꼽혔고, 북한의 정치경제 및 사업 리스크를 가장 중요한 장애 요인으로 인식했다. 결론적으로 향후 남북경협의 활성화를 위해서는 북한의 낮은 인건비라는 요인을 극대화하고 북한의 각종 리스크를 최소화하는 방향으로 정책이 설계되어야 함을 의미한다.

## (2) 충청권 기업들의 남북경협 적극성

동일 조사에 따르면 본사 소재지별로 전국을 6대 권역으로 구분하고 중소기업들의 남북경협사에 참여의향을 질문했을 때 충청권 기업들의 의향이 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 적극성은 다른 항목의 질문에서도 반영되어 충청권 기업들의 적극성이 가장 두드러지는 것으로 조사되었다. 비록 설문조사 기업의 수가 작기 때문에 통계적으로 유의미하다고 단정하기는 어려우나, 이러한 조사결과는 그동안 충남의 지역 정서가 남북교류협력에 대해 소극적이라는

일반적 인식과 배치되는 듯한 인식을 주고 있다.

〈표4-1〉 본사 소재지별 중소기업 남북경협 사업참여 의향도 조사

광역 지자체	서울	인천경기	강원	경상	충청	호남
매우그렇다	23.1	22.5	-	12.0	41.7	-
그렇다	23.1	30.6	50.0	32.0	16.7	27.3
보통	28.2	20.7	-	20.0	16.7	27.3
그렇지 않다	20.5	19.8	50.0	32.0	25.0	45.5
매우 그렇지 않다	5.1	6.3	-	4.0	-	-

출처: 남북경제협력에 대한 중소기업 인식조사(2018), IBK기업은행북한경제연구센터

## 2) 개성공단 입주 충남 기업 현황

현재 등록된 개성공단 입주 기업은 124개 업체로서 이중 충남 소재 기업은 3개소다.<sup>16)</sup> 이들 3개 업체들은 기본적으로 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 기업 규모로 보면 본사 직원 수가 50인 이상 규모를 가지고 있다. 이는 소기업이라기 보다는 중기업이거나 혹은 강소기업이라고 부는 것이 타당한 규모다. 특히 개성공단 현지 직원수를 합하면 그 규모는 대부분 200명 이상인 기업인 셈이다.

둘째, 이들 기업은 부설 연구소 등 연구개발 조직을 별도로 갖고 있으며, 일정한 연구개발능력을 보유하고 있다. 두 회사는 부설연구소를 보유하고 있고 한 곳은 연구개발본부를 갖추고 있는 상황이다.

셋째, 모든 업체는 개성공단 입주를 위해 40억 원 이상의 투자를 실시했다. 비록 정부의 지원이 있었겠지만 40억원 규모의 투자를 실시했다는 것은 이들 기업이 일정한 자금력을 확보할 능력을 갖고 있다고 하겠다.

이로부터 우리는 개성공단 입주기업은 일반적인 중소기업이라기보다는 나름의 연구개발, 자금 동원능력을 갖춘 중기업 또는 강소기업이라는 것을 알 수 있다. 특히 40억 원 이상을 투자하여 개성공단에 입주했다는 것은 이러한 사실을 잘 설명해 준다. 또한 이들 중 일부는

16) 2018년을 기준으로 할 때 충남지역 개성공단 입주기업은 두 곳이고 나머지 한곳은 세종시 소속이다. 그러나 개성공단 입주시기인 2003년에 세종시는 충남으로부터 분리되지 않았음을 고려하여 본 연구는 개성공단 입주 충남 기업을 3곳으로 인식한다.

개성공단 이외 지역에도 생산거점을 확보하고 있는 것으로 보아, 다수의 생산거점을 경영할 수 있는 역량을 갖춘 것으로 판단된다.

〈표 4-2〉 개성공단 입주 충남(세종시 포함) 기업 개요

기업명	SDB Bellows Co.Ltd	(주)에스엠테크텍스	케이엠에프	
주소	충남 당진시 순성면	충남 논산시 벌곡면	세종시 전의면	
주요 제품	자동차부품(Bellows, Flexible Tube)	토목, 건축 산업용 섬유	연료펌프 필터 등 자동차 부품, MOBILE, ANTENNA 등 임가공	
설립연도	1994	1993	1994	
직원수	50명	44명	(본사/해외) 55명/374명	
매출규모	50억원('17)	106억원('17)	313억원('12)	
본사 기능	경영 기능	관리부	미상	경영본부
	연구 개발	부설연구소('03)	부설연구소('09)	연구개발본부
생산 법인	소재지	개성	충북('11), 개성	중국('05), 인도('06), 개성
개성 공장	법인명	(주)에스디비개성	(주)코베	케이엠에프개성
	업종	자동차부품	토목건축용 섬유제품	연료펌프필터, 자동차
	직원수	154명	293명	548명
	설립 시기	2008년	2007년	2007년
	투자액 (USD)	4,900,000	5,097,000	3,700,000

그러면 향후 남북경협이 재개되고 확대된다고 할 때 남북경협에 참여할 수 있는 중소기업은 어떤 기업들일까? 개성공단에 입주해 있는 이 세 기업과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 즉 일정한 규모, 자금력, 연구개발능력을 갖춘 중기업 또는 강소기업이 남북경협에 참여할 것으로 예상되며, 영세한 소기업은 남북경협에서 주력군으로 등장할 가능성은 크지 않을 것이다. 이는 충남도가 향후 남북경협 참여 기업들을 발굴하고 지원한다고 할 때 유념해야 할 특징이라 하겠다.

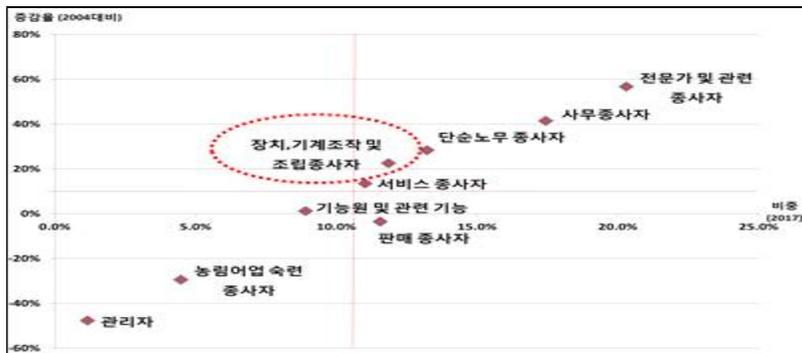
## 2. 충남 일자리 현황과 남북경협 의 잠재 수요

IBK북한경제연구센터의 조사에서 나타난 충청 중소기업의 남북경협 적극성이 사실이라고 한다면, 이에 대한 원인을 알아보는 것이 필요하다. 이를 위해 충남의 일자리 특성을 파악하는 것에서 시작하여 충남 일자리 구조의 미래를 전망하여 그 실마리를 찾아보도록 한다.

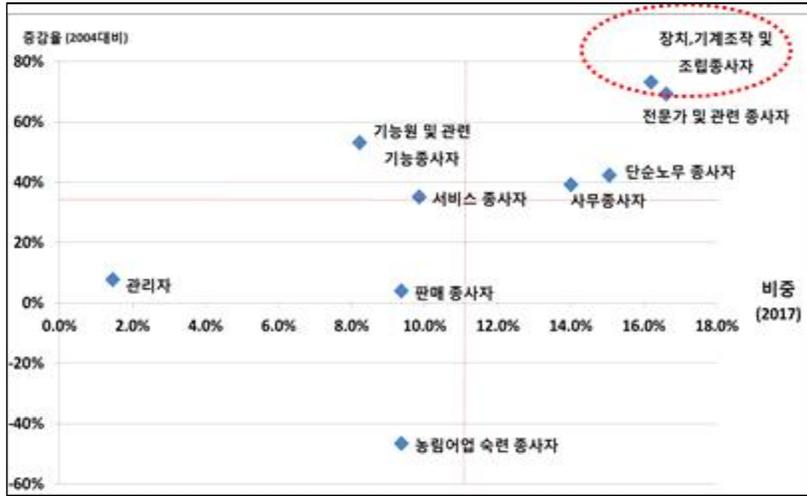
### 1) 충남의 일자리 특성

충남의 산업구조는 대체적으로 농업의 침체, 제조업의 편중, 서비스업의 미비로 표현된다. 그 중 충남의 산업에서 제조업의 비중은 상당히 크다. 남북경협이 주로 제조업 관련 기업들이 많음을 고려하여, 제조업의 일자리를 중심으로 충남의 일자리 현황을 파악해 보자.

충남은 전국과 비교하여 ‘장치, 기계·조작 및 조립’ 업종 종사자의 비중이 높다. 충남은 그 비중이 17%로 전국 평균인 12%보다 5% 높다. 또한 증가율도 높는데, 2004-2017년 기간 충남의 ‘장치, 기계·조작 및 조립’ 업종은 69% 증가했는데, 이는 전국 증가율 22%를 크게 웃도는 수치다. 그 결과 2017년 하반기 기준 자영업을 제외한 일자리 비중에서 ‘장치, 기계·조작 및 조립’ 업종의 비중은 무려 24.8%에 달한다. 즉 충남의 일자리 중 4개 중 하나는 ‘장치, 기계·조작 및 조립’ 업종 종사자라는 것이다. 시군 지역별로 그 분포를 보면, 제조업이 발달한 천안, 아산, 서산, 당진은 도 평균을 상회하고 나머지 시군들은 평균이하 수치를 보이고 있다. 장치·기계·조작 및 조립종사자의 비중을 충남 시군별로 살펴보면, 아산시(31%), 당진시(29.7%), 천안시(29.4%)순이다.



(그림 4-2) 전국 지역별 일자리변화 추이(2004-2017)



(그림 4-3) 충남 직업별 일자리변화 추이(2004-2017)

〈표 4-3〉 충남 시·군별 일자리 특성(2017하반기)

행정구역	총계 취업자 (천명)	관리자, 전문가 및 관련종사자		사무 종사자		서비스·판매 종사자		농림어업 숙련종사자		기능·기계조작 ·조립 종사자		단순노무 종사자	
		수	비중	수	비중	수	비중	수	비중	수	비중	수	비중
충남전체	1,167.8	154.4	13.2%	171.3	14.7%	197.0	16.9%	221.3	19.0%	289.3	24.8%	134.1	11.5%
천안시	345.7	60.1	17.4%	61.8	17.9%	61.6	17.8%	15.3	4.4%	101.6	29.4%	45.2	13.1%
공주시	63.5	7.4	11.7%	7.3	11.5%	10.1	15.9%	18.5	29.1%	12.4	19.5%	7.7	12.1%
보령시	53.5	5.4	10.1%	5.8	10.8%	12.2	22.8%	12.8	23.9%	11.2	20.9%	6.0	11.2%
아산시	174.0	27.8	16.0%	32.7	18.8%	24.8	14.3%	12.3	7.1%	55.3	31.8%	21.1	12.1%
서산시	90.7	10.8	11.9%	15.0	16.5%	14.5	16.0%	17.6	19.4%	23.7	26.1%	9.0	9.9%
논산시	65.7	9.2	14.0%	6.8	10.4%	12.4	18.9%	17.4	26.5%	13.0	19.8%	6.9	10.5%
계룡시	16.5	4.2	25.5%	3.7	22.4%	3.9	23.6%	1.0	6.1%	2.1	12.7%	1.6	9.7%
당진시	96.0	9.0	9.4%	12.8	13.3%	12.6	13.1%	25.3	26.4%	28.5	29.7%	7.9	8.2%
금산군	31.9	2.1	6.6%	2.5	7.8%	6.5	20.4%	10.1	31.7%	5.8	18.2%	4.9	15.4%
부여군	38.2	3.1	8.1%	3.2	8.4%	4.8	12.6%	18.2	47.6%	4.6	12.0%	4.3	11.3%
서천군	30.1	2.7	9.0%	2.8	9.3%	6.0	19.9%	10.3	34.2%	5.1	16.9%	3.2	10.6%
청양군	20.7	1.0	4.8%	1.8	8.7%	3.1	15.0%	10.7	51.7%	2.2	10.6%	1.9	9.2%
홍성군	56.4	4.9	8.7%	7.0	12.4%	10.2	18.1%	18.5	32.8%	10.8	19.1%	5.0	8.9%
예산군	44.6	3.4	7.6%	4.0	9.0%	7.2	16.1%	17.1	38.3%	8.1	18.2%	4.8	10.8%
태안군	40.3	3.3	8.2%	4.1	10.2%	7.1	17.6%	16.2	40.2%	4.9	12.2%	4.6	11.4%

자료: 지역별 고용조사, 통계청

## 2) 4차산업혁명시대 일자리 예측

‘장치기계조작 및 조립’ 업종의 미래는 어떠한가? 노동연구원이 발표한 미래직업군 변동 예측을 보면, 직업별로 살펴보면 고속련직업군(전문과학기술, 정보통신 등)은 취업자 수가 큰 폭으로 증가할 전망이다, 저속련직업군(판매종사자, 장치기계조작 조립 종사자, 단순노무조 사장 등)은 둔화 또는 감소 전망이다.

이는 곧 충남 일자리의 주력을 차지하고 있는 ‘장치기계조작 및 조립’ 업종이 가장 큰 타격을 받아 일자리가 대폭 감소할 것이라는 것을 의미한다. 지역경제 입장에서 보면, 이 업종은 향후에는 더 이상 경쟁력을 갖기 어렵다는 것을 의미한다. 즉 이 업종은 한계업종으로서 더 이상 성장성이나 이윤을 보장하기 어렵다는 것이며, 이는 아무런 정책 대응이 없을 경우 지역은 경쟁력을 잃고 이들 일자리는 감소할 것이라는 의미로 인식된다.

물론 남북경협에 관심을 보이는 기업들이 이 업종에 국한된 것은 아닐 것이다. 그러나 이 업종은 사실상 노동력이 저렴한 곳으로 이전하는 것이 생산을 유지하는 유효한 방안이 될 가능성이 높다.

〈표 4-4〉 직업 대분류별 취업자 수 전망

(천명, %)

직업 명	취업자			취업자 증감		
	2016년	기준전망	혁신전망	기준전망	혁신전망	혁신-기준
전 체	26,235	28,099	28,217	1,863	1,982	119
관리자	331	321	332	-10	2	12
전문가 및 관련 종사자	5,323	6,167	6,754	844	1,431	587
사무종사자	4,519	4,904	4,979	384	460	76
서비스종사자	2,815	3,160	3,194	345	378	33
판매종사자	3,088	3,205	2,971	117	-117	-234
농림·어업 숙련종사자	1,199	951	957	-249	-243	6
기능원 및 관련 기능종사자	2,365	2,397	2,458	33	94	61
장치, 기계조작 및 조립종사자	3,158	3,340	3,151	182	-7	-189
단순노무종사자	3,437	3,653	3,421	217	-16	-233

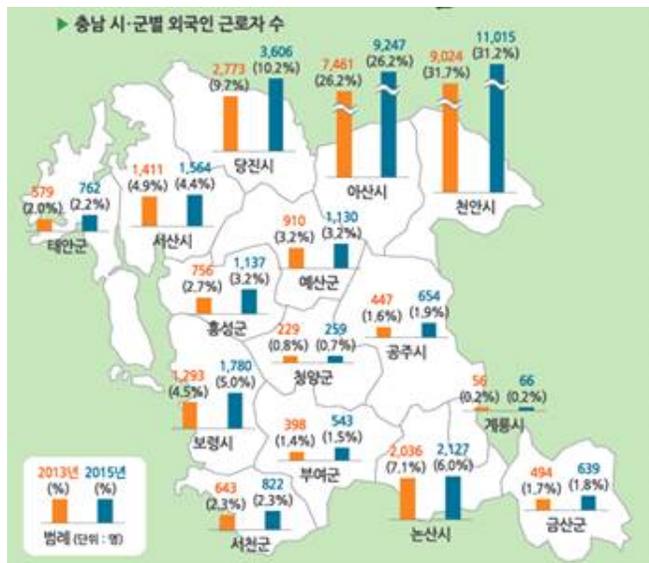
출처: 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(2018), 고용노동부

## 3) 충남 외국인노동자 일자리

이번에는 외국인노동자의 일자리 특성을 살펴보도록 하자. 반드시 그런 것은 아니지만 외국 인노동자의 일자리는 한계산업에서 주로 수요가 발생한다.

외국인 근로자 총 60만여 명(2015기준) 중 충남은 3만 5,351명으로 전국 4위, 인구대비 비율은 충남 4.2%로, 경기 4.4%에 이어 2위를 차지한다. 충남 내에서는 천안시(31.2%), 아산시(26.2%), 당진시(10.2%)에 밀집되어 있다.

여기서 가정은 외국인노동자는 ‘장차기계조작 및 조립’에 종사하는 인원이 많을 것이라는 가정을 깔고 있으며, 이는 사실상 이용 가능한 통계자료로 확인은 불가능하다. 그럼에도 불구하고 외국인노동자가 종사하는 업종은 한계산업의 가능성이 높으며, ‘장차기계조작 및 조립’업종은 그런 업종의 하나라고 유추할 수 있다. 이는 추후에 객관적 자료를 통해 뒷받침되어야 한다.



〔그림 4-4〕 충남 시·군별 외국인노동자 수  
출처: 통계청, 충남연구원 CNI인포그래픽 제36호

이상 자료의 검토를 통해서 우리는 충남의 대표적 일자리인 ‘장차기계조작 및 조립’업종은 향후 한계산업으로 전락할 가능성이 높으며, 이들 일자리는 저렴한 노동력을 갖고 있는 북한으로 이전할 가능성이 높다는 것이다. 이는 왜 충남의 중소기업이 남북경협에 높은 관심을 갖는가에 대한 일종의 가설을 제공한다.

### 3. 충남의 경제발전 과제와 남북경협

#### 1) 충남 경제의 현황과 발전 방향

거시적 차원에서 충남경제를 진단하고 충남경제의 발전 방향을 제시하고 이에 의거해 남북경협이 갖는 전략적 의의를 살펴보자.

##### (1) 충남경제의 현주소와 발전 방향

충남경제의 현주소는 다양한 각도에서 진단할 수 있다. 거시적인 차원에서 보자면 충남경제는 현재 에너지다소비 자본집약형 경제라고 진단할 수 있다. 즉 현재 경제성장이 에너지와 자본요소라는 생산요소의 투입 증가를 통해 이루어지고 있으며, 이에 따라 생산은 증가해도 고용은 늘지 않는 ‘고용 없는 성장’이 발생하고 있다. 이러한 현상은 특히 제조업에서 극심하다. 석유화학, 철강 등 기초소재산업과 디스플레이, 반도체, 자동차부품 등 전기전자, 기계를 축으로 산업 기반은 에너지다소비 구조를 갖고 있다. 석유화학, 철강은 에너지를 많이 소비하는 대표적인 업종이며, 전기전자, 기계도 가공조립을 중심으로 많은 에너지를 소비하고 있다. 또한 두 종류의 산업군은 모두 거대한 설비투자를 벌이고 있는 자본집약형 특성을 갖고 있다.

이러한 경제구조는 지속가능한가? 결론부터 말하면 그다지 지속가능하지 않다. 중국, 아세안, 중동 국가 등 개발도상국들의 거센 산업경쟁에 처해있을 뿐 아니라 환경규제 강화, 주민들의 반발 등 이유로 안팎의 도전에 직면해 있다.

그렇다면 미래 충남의 경제는 에너지절약형 또는 친환경 기술 집약형 경제로 전환하는 것이다. 이러한 전환을 위해서는 기초소재산업은 고부가가치제품을 만드는 산업으로 발전해야 하며, 조립가공업종은 고부가 소재·부품산업으로 발전해야 한다. 이를 통해 에너지집약도(Energy Intensity)<sup>17)</sup>를 낮추고 부가가치를 높이는 방향으로 충남경제가 전환해야 한다. 제조업에 국한해서 말하자면 이는 공정효율을 높여서 에너지 효율성을 높이는 한편, 전체산업구조를 제조업 위주가 아니라 에너지집약도가 낮은 3차 산업의 비중을 높이거나, 제조업 내에서

17) 에너지집약도는 단위 1000불의 GRDP를 생산하기 위해 소비되는 에너지량을 표시한 것으로 수치가 높을수록 에너지 소비가 많으며 낮을수록 에너지소비가 적다.

에너지소비가 낮은 연구개발 함량이 높은 소재·부품산업으로 중심을 이동하는 것이다.

## (2) 남북경협 의 전략적 의의

남북경협은 충남이 현 에너지다소비 자본집약경제에서 친환경 기술 집약형 사회로 전환하는데 어떠한 의의를 갖는가? 충남에 비록 대기업 비중이 크지만 중소기업은 여전히 충남 경제의 핵심을 이루고 있다. 이들 중소기업은 남북경협을 통해 어떠한 변화를 가져올 것인가?

우선 남북경협은 중소기업들이 담당하고 있는 생산기능 중 한계업종을 북한으로 질서 있게 이전하는 역할을 담당할 것으로 기대된다. 북한으로 이전한 생산기능은 북한의 저렴한 노동력을 활용하여 생산경쟁력을 확보하여 상당기간 중소기업들에게 자본축적의 기회를 제공할 것으로 기대된다.

둘째, 남북경협을 통해 확보된 자본은 기업의 연구개발, 경영지원, 생산자서비스 등 소위 본사 기능의 수요를 증대시킬 것으로 기대된다. 즉 한계업종의 생산기능은 북한 지역으로 이전하고 그 대신 연구개발, 경영지원, 생산자서비스 등 수요가 증가하여 충남 지역에 양질의 일자리 수요가 증가할 수 있다. 이러한 방식이 개별 기업 단위에서 연쇄적으로 발생할 경우 그것은 충남경제의 일자리구조에 적지 않은 변화를 가져올 것이다.

물론 이는 단기적으로 충남의 일자리 감소를 초래할 수도 있다. 그러나 감소하는 일자리는 한계업종으로서 충남에서 경쟁력을 잃고 도태될 가능성이 높은 상황이므로, 북한으로 이전하여 생산 활동을 유지하고 기업의 생산경쟁력을 개선한다면 전반적으로는 양호한 방향으로 전환이 일어나는 것이다. 물론 급속한 일자리의 감소는 정책적으로 조정되어야만 한다.

결국 남북경협은 중소기업의 남북경협 참여를 통해 충남의 에너지다소비 자본집약 경제가 친환경 기술집약경제로 전환하는데 기여할 수 있다. 남북경협 단독으로 이러한 전환을 완성한다고 하면 과장이겠으나, 충남 지역경제 고도화 순환체계가 구축되고 이를 통해서 충남의 기술개발, 경영지원, 생산자서비스 등 일자리수요가 증가한다는 것은 남북경협이 충남의 경제발전 전에 중대한 역할을 할 가능성을 보여준다.

한편, 이러한 가능성을 북한이 아닌 다른 외국이 제공할 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 북한은 다른 외국 지역이 제공할 수 없는 몇 가지 고유한 이점을 제공한다. 첫째, 지리적 인접이다. 충남에서 북한지역으로 가기 위해서는 몇 시간이 필요하지만 이는 외국에 나가는 것과

는 비교할 수 없을 만큼 저렴한 교통비용의 혜택을 제공한다. 만약 큰 통행 제한이 없다면 언 제든지 왕래할 수 있는 가능성이 있다. 둘째는 동일한 언어와 문화를 공유하고 있다. 이는 외 국진출기업들이 당면하는 인력 관리 및 소통의 어려움이 남북경협 의 경우에는 획기적으로 줄 어든다. 마지막으로 남북경협은 기업들의 해외이전과 달리 정부의 강력한 지원을 받고 있다. 물론 남북경협 의 리스크는 크지만 정부의 지원을 받고 있어서 일정한 완충을 기대할 수 있기 때문에 어느 정도 리스크 관리에 도움이 된다.

따라서 남북경협은 충남의 중소기업들에게 다른 곳에서는 찾아볼 수 없는 유리한 조건을 제공한다. 북한의 리스크에 대한 일정한 통제 및 완충 기제가 있다면 기존 남북경협 시기보다 더욱 더 많은 충남의 기업들이 남북경협에 참여할 가능성이 열려 있다.

## 2) 충남 산업별 현황과 남북경협 수요

지금까지 우리는 주로 제조업을 중심으로 남북경협 수요를 검토했다. 그런데 제조업 이외에 농축어업과 서비스업에 대한 검토가 필요하다. 이전 시기 남북경협은 비록 개성공단을 필두로 한 제조업 분야에서 집중적으로 이루어졌지만, 그 이외에도 농축어업과 관광업을 중심으로 하는 서비스업에서도 남북경협은 진행되었기 때문이다. 특히 충남은 농축어업이 발달한 지역으로 이에 대한 검토가 필요하다. 또한 충남은 내국인 관광객이 전국 3위에 달하는 등 관광업이 지역경제에 미치는 영향력도 상당하다.

### (1) 충남 농축어업의 과제와 남북경협

앞서 우리는 개성공단 입주 충남 기업들의 면모를 살펴보면서 기존의 남북경협도 그랬지만 향후 남북경협도 일정한 규모를 갖춘 중소기업이나 강소기업들이 주도할 것이라는 예측에 도달했다. 이러한 시각에서 충남의 농축어업을 바라보면 가장 먼저 두드러지는 것이 두 가지가 있다.

첫째는, 농축어업 영농가의 영세성이다. 즉 제조업에 비해서 충남의 농축어업 기업들은 규모가 작고 자본집약도 또한 상대적으로 낮다. 물론 최근에는 스마트 농업, 스마트 축산업, 스

마트 양식업 등에 대한 신규투자가 활발히 진행되고 있어 규모가 상대적으로 커지고 있는 추세이나, 제조업과 비교하면 아직 그 영세성을 벗어나지는 못하고 있다. 이러한 영세성은 대북 투자나 남북경협 추진을 위한 영농가의 여력을 제약하여 영농가가 남북경협에 쉽사리 참여하지 못하는 제약요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 농축어업 영농가는 해외경영 경험이 거의 없다. 충남은 물론이고 다른 지역의 농축어업 영농가는 해외경영의 경험을 축적한 사례가 거의 없다. 이는 지금까지 농축어업이 주로 국내 내수시장을 대상으로 성장해 왔기 때문이며, 다른 한편 그들은 주로 생산물 판매의 시각에서 해외시장을 바라보는데 익숙하지 해외에서 생산하는 것에 대해서는 경험이 아주 없기 때문이다.

셋째, 농축어업은 제조업에 비하여 자연환경의 영향에 더 민감하다. 따라서 지역에 따라 기후 여건, 에너지 여건, 오염 현황 등에 매우 민감하므로 생산 환경을 지역에 상관없이 이식하는 것이 쉽지 않다. 따라서 생산거점을 외국 또는 북한에 구축한다는 것은 매우 리스크가 큰 사업으로 인식된다. 해외생산거점 구축이 없다는 요인과 이러한 자연환경에의 취약성은 상호인과 관계를 형성하며 농축어업의 남북경협 참여를 어렵게 한다.

따라서 농축어업 분야에서 비록 북측의 수요가 크다 할지라도 남북경협 방식으로 추진하는 것은 상당히 어려운 일이다. 이것은 왜 지난 시기 남북경협에서 농축어업 분야에서는 남북경협은 거의 없었고 오히려 인도적 지원이나 남북교류사업으로 추진되었는지를 설명한다. 한마디로 남북경협 방식으로 추진하기에는 내부적인 준비가 되어 있지 않은 것이다.

그렇다면 농축어업 분야에서 남북경협을 추진하기 위해서는 몇 가지 준비가 필요하다. 우선 개별 영농가의 영세성을 극복하는 방안이 필요하다. 개별 단위로는 남북경협을 추진할 수 있는 규모를 형성하기 어렵기 때문에 집단적으로 진출하는 것이 필요하다. 가령 협동조합이나 특수목적법인과 같은 조직을 구성하여 공동으로 진출하는 것이다. 이를 통해 개별 영농가의 영세성을 일정정도 극복할 수 있다. 한편 해외경영 경험의 부족은 사실상 단기간에 해결하기는 매우 어렵다. 오히려 남북경협을 이러한 해외경영 경험을 축적하는 계기로 삼는 것이 더 나을 수 있다. 자연환경에 대한 취약성은 최근에 봄을 이루고 있는 스마트 농업, 스마트 축산, 스마트 양식 등 기술의 습득과 적용을 통해서 어느 정도 보완이 가능하다. 스마트한 농축어업은 일정한 시설투자를 통해 자연환경에의 취약성을 완화할 수 있을 것이다.

이상의 분석을 통해 우리는 비록 충남의 농축어업이 타 시도에 비해 발달해 있기는 하나,

충남 농축어업이 가지는 영세성, 해외경영경험 부족, 자연환경에의 취약성이라는 문제를 단기간에 극복하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 성급한 남북경협보다는 중장기적 안목으로 준비하는 것이 바람직하다.

## (2) 충남 제조업의 과제와 남북경협

앞서 ‘기계가공 및 조작’ 업종을 중심으로 충남의 제조업 현황과 과제를 다루었기 때문에 여기서는 충남이 현재 글로벌 가치사슬에서 주로 담당하고 있는 중간재, 자본재 수출에 관한 남북경협에 대해서 검토하기로 한다.

충남 제조업의 가장 큰 특징인 중간재, 자본재의 생산 측면에서 보면, 북한이 당장 충남의 주력 제품의 소비지가 될 가능성은 그리 크지 않다. 그러나 북한의 경제가 발전함에 따라 이들 제품에 대한 수요가 증가하리라는 것을 예상할 수 있다. 그런데 이와 관련하여 두 가지 문제를 언급할 필요가 있다.

하나는, 향후 북한이 중간재, 자본재 수요가 증가한다고 할 때, 한국 제품이 과연 중국산, 일본, 독일산보다 우위가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 한편, 북한의 입장에서 보자면, 예산 제약을 고려하여 가격성능비가 뛰어난 제품을 구매해야 하는 처지이므로 무조건 기술력이 우수한 제품을 구매하는 것은 그리 현실적이지 않다. 이 점을 고려하고라도 한국 제품이 경쟁국의 제품보다 우수한 가격성능비를 유지할 수 있는가는 따져봐야 한다.

다른 하나는, 한국 국내에서도 중간재, 자본재를 집중적으로 생산하는 산업단지는 울산, 여수 등이 있다. 두 곳 모두 인근에 석유화학, 철강, 기계 산업이 발달해 있다. 그리고 국가산업단지로서 그 지위를 보장받고 있다. 이에 비해 충남은 북한의 핵심 경제지역인 개성-해주-평양-신의주와 가장 가까운 거리에 입지해 있다. 따라서 경쟁 지역보다 북한의 중간재, 자본재 수요를 흡인하기 위해서는 북한의 핵심 경제지역과의 접근성을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 이는 곧 소위 ‘북한특수’ 를 어느 지역에서 선점하는가 하는 문제로, 이는 제품의 경쟁력뿐 아니라 제도적 경쟁력이 큰 영향을 미칠 것이다. 이 시각에서 보더라도 충남은 대북 접근성 개선을 중요한 정책과제로 추진할 필요가 있다.

### (3) 충남 서비스업(관광업)의 과제와 남북경협

여기서 서비스업은 주로 관광업을 중심으로 논의하고자 한다. 충남은 내국인 관광객 수가 전국에서 3위를 차지한다. 그만큼 관광업이 지역경제에 미치는 영향은 크다. 이와 대조적으로 외국관광객수는 하위 3위를 기록하고 있다. 관광업의 발전을 위해서는 외국인 관광객의 증가가 절실한 상황이다.

지난 시기 금강산 관광사업의 사례를 보면, 남한의 관광객이 북한의 관광지에 가서 관광하고 소비하는 방식이 향후 관광업 흐름에서도 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예상된다. 반면 북한의 관광객이 남한으로 관광 와서 소비하는 흐름은 상당기간 동안 매우 미미할 것으로 예상된다. 따라서 충남으로 오던 내국인 관광객이 충남 대신 북한을 택할 가능성이 있으며, 이는 충남 관광업에게 불리한 요소로 작용할 수 있다. 사실상 내국인 관광객을 높고 충남과 북한 지역이 경쟁하는 구도가 될 가능성도 있다. 따라서 이러한 부정적 영향을 최소화하고 남북경협을 충남의 외국인관광객 증가로 연계하는 방안이 매우 절실하다.

정리하자면, 남북경협 관련 충남의 농축어업은 북한경협 관련 북한의 저렴한 노동력과 제도적 융통성을 크게 볼 수 있으나 농축어업 기업의 영세성이 가장 큰 과제로 대두된다. 제조업은 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 것 이외에 충남의 주력 제품인 중간재, 자본재 시장으로의 가능성이 동시에 존재하고 있음을 주목할 필요가 있다. 이때 국내의 경쟁력을 고려할 때 대북 접근성 개선이 중요하다. 관광업의 경우 남북경협을 국제관광객의 유입을 촉진하는 방향으로 유도해야만 남북경협에 따른 부정적 효과를 최소화하고 외국관광객 증가라는 효과가 있을 것으로 기대된다.

### 3) 충남의 남북경협 추진 관련 정책적 시사점

이 장에서 우리는 충남 경제의 거시적 발전 방향과 개별 중소기업이라는 미시적 시각에서 남북경협의 잠재수요를 검토했다. 또한 농축어업, 제조업, 서비스업 등 산업별로 현황을 살펴 보았다. 이로부터 우리는 다음 네 가지 시사점을 도출 할 수 있다.

### (1) 산업별로 상이한 남북경협 전략이 필요함

충남의 농축어업, 제조업, 서비스업은 각각 처한 상황이 크게 다르다. 충남의 제조업은 대기업의 수출제조업을 매개로 일찌감치 글로벌 생산 네트워크에 편입되었기 때문에 일정한 규모를 보유하고 해외경영경험을 축적했다. 따라서 남북경협사업에 대해 내적 역량을 일정정도 갖춘 상황이다. 이에 비해 농축어업, 서비스업은 영세성을 갖고 있으며 해외경영 혹은 해외비즈니스에 대한 경험이 사실상 전무하다. 따라서 각 산업의 차이를 고려하여 산업별로 다른 남북경협 전략과 시간표가 필요하다. 전반적으로 볼 때 향후 남북경협에서도 충남은 제조업을 우선 지원하고 농축어업과 서비스업은 일정한 사전 준비를 거쳐 남북경협에 합류하는 것이 필요하다.

### (2) 충남 기업의 영세성을 극복할 방안을 모색해야 함

비록 제조업과 농축어업, 서비스업은 상당한 편차가 있기는 하나, 공통적으로 기업의 영세성 문제를 안고 있다, 물론 이 문제는 농축어업, 서비스업에서는 매우 심각하다. 이러한 영세성은 남북경협에 상당한 자원의 투입이 요구된다는 점을 고려하면, 충남의 중소기업이 남북경협에 참여하는데 근본적인 제약요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 영세성으로 인한 문제를 해결하는 정책 수립이 필요하다. 협동조합이나 특수목적법인의 설립을 통하여 개별기업 또는 영농가의 차원이 아니라 집단적으로 남북경협에 참여하는 것이 남북경협의 성공가능성을 높일 수 있다. 특히 농축어업의 경우 이 문제는 사활적인 문제가 되며, 이 문제의 해결 없이는 농축어업 분야에서 남북경협은 사실상 불가능할 수도 있다.

### (3) 장기적인 남북경협 로드맵 수립이 필요함

우리는 남북경협이 충남 경제의 전환을 위해서 전략적으로 중요한 의의를 갖고 있음을 살펴 보았다. 제조업의 고도화 순환체계를 구축하여 충남 경제가 친환경 기술 집약 경제로 전환하는데 있어서 남북경협과 이를 통한 남북 분업 구조 및 충남 지역의 기술개발, 경영지원, 생산자서비스 등 수요의 증가는 장기적 안목을 가지고 추진해야 한다.

한편, 산업별로 살펴보아도 단기와 중장기 과제가 병존하고 있음을 알 수 있다. 농축어업의 경우에는 북한 지역에 대한 투자를 수반하는 남북경협은 상당기간의 역량 준비를 통해서만 가능하다는 점이 드러났고, 제조업은 당장에는 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 것이 주된

남북경협 목표이나 장기적으로 충남의 주력 제품인 중간재, 자본재의 북한 수출을 준비해야 한다. 서비스업은 관광분야 남북경협을 외국인 관광객을 유치할 수 있는 방향으로 끌고나가야 한다. 이 모든 과제는 단기간에 이룰 수 있는 것이 아니고 장기적 안목에서 치밀하게 준비해야만 가능하기 때문이다.

#### (4) 남북경협 참여 문턱을 낮추는 정책 개발 필요

개성공단 입주기업 사례에서 보듯이 개성공단 입주 기업들은 40억 원 이상을 투자했다. 이러한 초기투자규모는 국외생산거점을 구축하는 것에 비해 적은 액수일지 모르지만, 대다수 중소기업에게는 감당하기 어려운 규모다. 향후 남북경협이 재개되고 확대될 경우 이러한 초기투자규모는 낮춰져서 보다 많은 기업들이 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 제공해 줘야 한다. 이를 위해서는 북한 지역의 공업단지에 입주하는 방식을 다양화할 필요가 있다, 가령 굳이 토지를 구매하지 않고 입주할 수 있도록 하는 임대 제도, 아파트형 공장과 같이 공간을 제공하는 제도 등이 다각도로 강구되어야 한다.<sup>18)</sup>

---

18) 2007년 7월부터 가동된 산업단지공단의 제1지식산업센터는 제일모직, LG패션, 코오롱 등 섬유·봉제 임가공업체와 지원기업 25개사가 입주해 있었다. 한창 가동 중일 때 노동자 수가 남측 51명과 북측 2795명 등 총 2846명에 달했다. 연 생산도 1354만 달러로 운영이 잘되었다.

## 제 5장 북한 지역의 남북경협 수요

북한은 한때 신생 사회주의 국가의 모범으로 칭송되기도 하다가 지금은 지구상에서 가장 가난한 국가로 인식되고 있다. 그만큼 변화폭이 크고 극적이라고 하겠다. 이 장에서는 북한 지역의 남북경협 수요를 파악하고자 한다. 먼저 북한 경제의 현황과 특징을 살펴보고 황해남도를 대상으로 지역 경제를 파악한다. 마지막에는 이를 통해 남북경협 관련 북한 지역의 수요와 그 시사점을 도출하기로 한다.

### 1. 북한 경제 변화 추이

#### 1) 북한 경제의 변천 과정

##### (1) 북한의 경제 변천과정 개요

1945년 2차 세계대전 종료 이후 북한은 생산수단에 대한 사회주의적 소유와 중앙집권적 계획에 근간하는 경제체제를 채택하였다. 한국전쟁 이전까지 북한 경제는 상당히 발전하였다. 이는 일제강점기 제국주의 정책<sup>19)</sup>으로 대부분의 공업시설이 북한 지역에 건설되어 있어 산업 발전의 토대가 갖춰져 있었으며, 토지개혁, 산업의 국유화 등의 조치로 통일적 국가 계획 집행이 가능했기 때문이다. 1950년대 초중반의 한국전쟁을 거치며 북한 지역의 산업 기반은 대부분 파괴되었다. 북한은 구 사회주의 국가로부터 원조를 받고, 강력한 중공업 우선 정책 추진하며, 생산수단의 사회주의적 소유화를 매듭지어 산업과 경제를 복구하였다.

1970년대 초중반까지 북한 경제는 ‘코리아의 기적(또는 번영기)’ 라 불릴 정도로 외연적으로 빠르게 성장하였다. 1972년부터 74년까지 대규모 차관을 활용하여 대량의 기계·플랜트를 도입하여 중공업을 활성화하였고, 쌀, 명태 등 농식품의 생산과 보급도 원활하게 이뤄졌다. 이

19) 한반도 북측 지역에 군수공업을 비롯한 산업 시설을 건설하고, 남측 지역에는 농업을 집중적으로 육성하는 정책(이창희, 2013. 북한의 1945~1960년 중공업 우선 발전전략에 대한 재고찰)

때 북한 당국은 주민들의 교육·보건·의식주를 당국이 해결해 주었고 주민들은 비교적 풍족한 삶을 살았던 것으로 알려졌다. 1970년대 초반 북한의 1인당 GNP는 한국과 비교하여 약간 상회하거나 비등한 수준이었다.

그러나 1974년 ‘오일쇼크’의 여파로 북한의 수출은 타격을 받게 되었고, 서방 세계에서 도입한 차관을 제때 상환하지 못하였다. 1980년대 이후 북한 경제는 사회주의 생산 체계의 모순, 노동생산성 하락 등의 문제가 누적되어 서서히 쇠퇴하였다. 1990년대 북한 경제는 자생력을 잃고, 빈곤의 악순환이 반복되는 극심한 위기에 빠지게 되었고 이른바 ‘고난의 행군’ 시기를 겪게 된다. 구소련 및 사회주의 국가들의 붕괴로 인하여 석유 등 주요 원자재 수입이 중단·감축되어 주요 산업 부문에서의 생산요소 투입량이 감소하였다. 전력 공급이 매우 악화되어 철도 등 운수가 마비되고 유통이 단절되어 전(全) 산업 부문의 연관관계가 단절되는 상황으로 진행되었다. 그 결과, 1990년대 북한 경제는 전시 상황이 아니었으나, 경제는 급격히 위축되었다.

1990년대 후반 한국을 포함한 국제사회의 원조를 받으며, 식량난은 일시적으로 해결하였지만 붕괴된 경제는 회복하지 못하였다. 북한 당국은 심각한 경제난을 타개하기 위하여 2002년 ‘7·1 경제관리개선조치’를 시행하였다. ‘조치’에는 계획 측면, 기업 관리, 농업 관리, 유통 및 가격 등의 부문에서 국가의 역할을 축소하고 민간 및 시장의 권한과 역할을 확대한다는 내용이 담겨 있는 각종 조치 사항이 담겨 있다. 농업 부문에서도 이와 유사한 조치가 시행되었다. 특히 분조관리제가 적극적으로 실시되었고, 분조 단위의 크기를 감소시켜 자율성을 증가시켰다. 시장 부문에서는 확산되고 있던 시장화 현상을 공식적으로 용인하였으며, 국정가격을 탄력적으로 운용하여 이원화된 가격 체계의 폐단을 축소시키고자 노력하였다.

그러나 체제 유지라는 정치적인 이유로 근본적이고 지속적으로 개혁·개방 정책을 추진하지 못하였다. 2005년에는 포전담당제를 폐지하고, 식량전매제를 시행하며, 개인의 부업발 활동을 금지하고, 종합시장을 다시 폐지하는 등의 조치를 시행하였다. 또한 2009년에는 화폐 개혁을 단행하기도 하였다. 2012년 김정은의 집권 이후 북한은 ‘6·28 방침’, ‘5·20 조치’ 등 과거보다 진일보한 경제개혁 조치를 시행하여 경제를 회복시키고자 노력하고 있다. 최근에는 경제개발 5개년 전략을 수립·시행하고 있다.<sup>20)</sup> 김정은의 취임 이후 서비스업, 건설업 등

20) 김정은의 경제 정책은 본고 1.1.2. 북한의 경제 정책 기조의 나. 김정은 정권의 경제 정책에서 자세히 소개함.

일부 분야에서는 성과가 있는 것으로 추정되나, 여전히 선군 정치의 영향에서 벗어나지 못하였으며, 북한은 여전히 세계 최빈국 가운데 하나이다.

## (2) 산업별 성장 추세

1990년을 기준으로 할 때 북한의 국민총생산 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 산업은 제조업으로 전체 생산량(16조 3,500억 원) 가운데 31.8%인 5조 2,000억 원을 생산하였다. 그 다음은 농림어업으로 전체 생산량 중 27.4%인 4조 4,900억 원을 생산하였다. 그 다음은 서비스업 18.0%(2조 9,500억 원), 광업 9.0%(1조 4,800억 원), 건설업 8.6%(1조 4,100억 원), 전기가스수도업 5.1%(8,300억 원) 순이었다.

1990년대 북한은 경제 위기를 거치며 북한의 제조업 생산액은 지속적으로 감소하였고, 그 결과 전체 산업에서 제조업이 차지하는 비중은 1997년에는 18.8%(3조 1,600억 원)로 하락하였다. 1997년 이후 제조업 생산액은 점차 증가하고 있었으나, 회복 추세는 비교적 느린 수준으로 전체 산업에서 차지하는 비중은 17.7%까지 하락하였다.

서비스업의 비중은 1990년 18.0%(2조 9,500억 원)에서 1990년대 후반까지 지속적으로 증가하였고, 1998년의 서비스업의 생산액은 6조 2,400억 원이며 비중은 35.6%까지 증가하였다. 북한의 서비스업은 정부와 기타 부문으로 구분될 수 있으며, 1998년도 정부 부문의 생산액은 4조 4,400억 원으로 상당히 큰 비중을 차지하고 있었다. 서비스업 비중은 1996년 이후 국민총생산에서 가장 큰 비중을 차지한 이후 최근까지 30-35% 수준에서 유지하고 있다.

농림어업의 비중은 1990년 27.4%(4조 4,900억 원) 수준이었으나, 1999년 31.4%(5조 8,700억 원)까지 점진적으로 증가하였다. 농림어업 생산액은 증가하였으나, 1990년대 북한의 식량작물<sup>21)</sup> 생산량은 지속적으로 감소하는 추세였다. 1990년 생산량은 402.0만 톤이었으나, 1993년 388.4만 톤으로 감소하였고 1995년에는 345.1만 톤으로 크게 감소하였고, 대규모 식량난이 발생하였다. 1990년대 중반 이후에도 북한의 식량 사정은 크게 나아지지 않았는데 1999년을 제외(422.2만 톤)하면 식량 생산량은 360만 톤 내외 수준에 불과하였다.

21) 식량작물에는 미곡, 맥류, 잡곡, 두류, 서류가 포함

〈표 5-1〉 북한의 산업별 총생산액(1990-2017)

단위: 십억원

연도	국내 총생산	농림 어업	광공업			전기가스 수도업	건설업	서비스업
			계	광업	제조업			
1990	16,354	4,485	6,675	1,477	5,198	831	1,413	2,950
1995	17,132	4,732	5,233	1,377	3,856	820	1,150	5,197
2000	18,928	5,750	4,814	1,463	3,351	902	1,313	6,150
2005	24,735	6,187	7,156	2,456	4,700	1,057	2,369	7,966
2010	29,880	6,225	10,848	4,300	6,548	1,162	2,395	9,250
2015	34,137	7,389	11,154	4,178	6,976	1,543	3,064	10,987
2017	36,382	8,305	11,573	4,271	7,302	1,837	3,147	11,521

주: 당해년도 가격 기준임, 자료: 통계청, 북한통계

### (3) 북한 경제 변화 과정의 시기 구분

한국과 북한의 북한경제 발전 과정을 구분하는 기준은 서로 차이가 있다. 북한에서는 김일성 등 집권 세력과 정치적 이념에 따라 구분하는 반면, 한국에서는 경제 성장의 성과에 따라 북한 경제 발전과정을 분류한다.

북한은 1945년 정권 수립 이후 최근까지 경제 발전 과정을 “새 조국건설 시기(1945.8-1950.6)”, “전쟁 시기(1950.6-1953.7)”, “전후 인민경제 복구 건설과 사회주의 기초 건설 시기(1953.7-1960)”, “사회주의 전면적 건설 시기(1961-1974.2)”, “주체사상화를 위한 시기(1974.2-1989)”, “사회주의 옹호고수 및 강성대국 건설을 위한 시기(1990-최근(2010))” 등 6개 시기로 구분한다(백과사전출판사, 2010)<sup>22)</sup>.

반면, 국내에서는 북한 경제의 발전 과정을 “사회주의경제 구축기(1945-1959)”, “사회주의경제 확대기(1960~1979)”, “사회주의경제 쇠퇴기(1980~1999)”, “사회주의경제 혼돈기(2000~현재)” 로 구분한다(KDB산업은행, 2015).

최근 김정은은 2017년 11월 29일 신형 ICBM 화성-15형을 발사한 뒤 핵무력을 완성하였다고 주장하고<sup>23)</sup>, 2018년 4월 21일에는 핵·경제 병진노선이 마무리(結束)되어 향후에는 경제 건설에 총력을 집중하는 전략적 노선을 새롭게 채택한다고 선언하였다<sup>24)</sup>. 향후 북한은 개

22) 백과사전출판사, 2010. 광명백과사전5 경제. 백과사전출판사

23) 한겨레, 2017.11.29. 북한 “핵무력 완성” 선언…교착된 북-미관계 혼드나

24) 연합뉴스, 2018.04.21. 김정은 핵·경제 병진노선, 5년만에 '경제집중' 노선에 자리내줘

혁개방 등 경제 발전 성과 및 체제 선전 목적에 따라 2018년(또는 2012년)<sup>25)</sup>을 경제발전의 새로운 시기로 명명할 가능성이 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-2〉 북한 경제 발전 구분표

구분	북한	한국
1940년대	새 조국건설 시기	사회주의경제 구축기
1950년대	전쟁 시기 및 전후 인민경제 복구 건설과 사회주의 기초 건설 시기	사회주의경제 확대기
1960년대	사회주의 전면적 건설 시기	사회주의경제 쇠퇴기
1970년대		
1980년대	주체사상화를 위한 시기	사회주의경제 혼돈기
1990년대	사회주의 옹호고수 및 강성대국 건설을 위한 시기	
2000년대		
2010년대		

자료: KDB산업은행(2015), 백과사전출판사(2010)을 참조하여 필자 정리

## 2) 현 북한경제의 특징

### (1) 사회주의 경제체제의 유산

1960년대 북한은 사회주의 공업화 과정을 본격화하면서 ‘자립적 민족경제 건설 노선’, ‘중공업 우선 발전 노선’, ‘경제·국방 건설 병진노선’ 등 3대 경제건설 노선을 경제정책의 기초로 삼고 경제발전 전략을 추구하였다. 북한은 1990년대 이후 정치·경제적 변화로 경제정책 기초를 부분적으로 수정하였으나, 본질적인 정책 변화를 시도하지 않았다.<sup>26)</sup>

사회주의 경제체제는 일정 시기 눈부신 성과에도 불구하고 현재 북한의 경제에 심대한 영향을 끼치고 있다. 대표적인 것은 다음 세 가지다.

첫째, 자립적 민족경제 건설로 표현되는 자력갱생 정책 추진으로 인해 북한은 소규모 폐쇄 경제의 함정에 빠졌다. 자립 경제 건설 노선에 따라 국가는 거시적 재생산체계를 자체적으로 해결하고자 노력하였고, 자연스럽게 북한의 대외경제 관계는 소극적으로 진행되었으며 협력

25) 2012년은 김정일의 집권 시기이며, 김일성 출생 100주년으로 상징성이 있으며, 반면, 2018년은 선군경제노선을 계승한 핵·경제 병진노선을 마무리한 해로 각각의 시기는 의미가 있음.

26) 2018년 김정일은 핵경제 병진노선에서 경제 발전에 집중한다고 발표하였으나, 현재까지 관련 자료가 부족하여 경제정책 기초가 변경되었는가에 대한 평가는 내리기 어렵다.

범위는 제한적이었다. 자력갱생 정책은 국가 경제의 유지에 필수적인 식량, 에너지 등 핵심자원의 자급자족을 추구하는 것과 대외무역의 축소로 나타났다. 이러한 경제발전 노선은 유사한 경제규모를 갖고 있는 남한, 대만과 비교하면 극명한 대조를 이룬다. 남한의 경우 수출을 통해 경제를 성장시키고 이를 통해 경제발전에 필요한 재화나 서비스를 국제시장으로부터 조달하는 방식으로 추진했다. 비록 수입대체화 정책을 강력하게 추진하기는 했으나, 이는 폐쇄경제 구축을 위한 것이 아니라 국내경제의 역량을 강화하는 차원이었다. 이에 비해 북한은 수출이 아닌 내수시장의 성장에 기대는 전략을 추진하였고 그에 필요한 원자재, 중간재, 자본재를 최대한 국내에서 제공하는 방식을 택했다.

그런데 북한은 인구규모나 에너지자원 측면에서 큰 나라가 아니었다. 따라서 필요한 식량과 에너지 자원을 외부로부터 조달해야 하는 딜레마에 빠졌는데, 이에 대한 해결책은 사회주의 국가 간 원조 및 무역이었다. 특히 석유자원이 없는 북한은 석유자원의 수입을 구소련 등 사회주의 국가에 크게 의존했다. 이에 따라 사회주의권이 붕괴하자 북한경제는 마비상태로 빠져들었다. 식량 또한 심한 기근을 겪는 해마다 식량부족에 시달리면서 이를 외부세계로부터 조달해야만 했는데, 이는 외화보유를 전전제로 한다. 그러나 외화를 안정적으로 확보할 대외무역 기반이 취약한 북한으로서는 외부조달을 통해 식량 부족을 해결하는 기제가 원활하지 않았고 이는 1990년대 고난의 행군 시기를 맞닥뜨리게 되는 결정적 이유를 제공했다.

둘째, 중공업 우선 정책으로 인해 소비재산업의 부진을 초래하였다. ‘중공업 우선 발전 노선’은 “사회주의 공업화의 중심은 중공업의 선차적 발전에 있다. 기계제작 공업을 핵심으로 하는 강력한 중공업을 창설하여야 자립적 공업체계를 확립한다.” 라는 주장 하에 채택된 노선이다. 이에 따라 중공업 발전을 우선하였고, 경공업이 낙후되어 인민 생활수준이 하락하는 문제점이 발생하였다. 중공업을 우선 발전시킨다는 것은 경제 자원을 중공업 분야에 우선 투입한다는 것으로 이는 상대적으로 경공업에 투입되는 자원이 줄어드는 결과를 초래한다. 자원분배가 시장을 통해서 이루어지기는 자본주의 경제에서는 경공업 수요가 시장가격을 통해서 반영되는데, 자원분배가 행정을 통해 이루어지는 사회주의 경제에서 정책당국은 인민생활 개선보다는 군수산업과 밀접한 연관을 가진 중공업을 우선적으로 발전시키는 길을 걸었다. 그 결과 생필품 등이 크게 부족할 뿐 아니라 품질 또한 낮아서 주민들의 소비재 수요는 충족되지 않았다. 그러나 중국의 개혁개방이 본격화되고 경제가 발달함에 따라 국경지역의 공식, 비공식 무역이 발달하고 북한 내부에서도 북한 내부적으로도 대외무역 등을 통해 부를 축적한 계

층이 형성됨에 따라 소비재 또는 경공업제품에 대한 수요가 증가하기 시작하였다. 따라서 국영상점이나 백화점뿐 아니라 장마당이 활성화되면서 경공업 제품에 대한 북한 내부 시장이 형성되기 시작했다.

셋째, 우수한 국방산업역량의 상용화 전환 차단되어, 자체 기술혁신기제의 실종되었다. ‘경제·국방 건설 병진노선’은 경제 발전과 군사력 강화를 동시에 추구한다는 노선으로 북한의 산업을 군산복합형으로 조성하며 북한경제에 ‘군경제’를 독립적 경제구조로 정착시킨 정책이다. 그 결과 우수한 인재와 많은 자원들이 군경제에 투입되어 군경제는 상당규모로 성장하게 되었다. 북한이 자체적으로 미사일 발사기술, 핵폭탄 제조 기술 등을 갖추기 위해서는 기초과학 및 응용과학의 수준이 받쳐주어야 가능한데, 이로부터 북한의 과학기술은 상당 수준에 이른 것으로 평가된다.

그러나 이러한 성과가 국민경제 전반에 파급되지 못하고 있다. 군경제의 폐쇄성으로 인해 기술혁신이나 연구개발의 성과가 타 영역으로 확산될 수 있는 기제가 갖추어지지 않기 때문에 군경제의 성과는 민수경제의 발전에 기여하는 바가 극히 적게 된다. 국가 전체적으로 보면 우수한 인력과 자원을 빨아들이면서도 민수경제에 그 성과를 되돌리지 않는 블랙홀과 같은 작용을 하는 것이다. 과거 구소련은 미국을 압도하는 군사기술을 갖고 있으면서도 국민경제가 낙후성을 면치 못했던 것은 바로 이러한 폐쇄성에서 기인한다. 동일한 상황이 현재 북한에서 벌어진 것이다.

## (2) 1990년대 고난의 행군이 남긴 상흔

1980년대 후반 및 1990년대 사회주의 경제권이 붕괴한 이후 북한 경제는 이른바 ‘고난의 행군’ 시기를 겪었다. 1990~1998년 당시 연평균 성장률은 -3.8%를 기록하였고, 북한의 총생산성은 1980년대 말의 절반 이하로 하락하였다. ‘고난의 행군’ 시기 북한 산업은 일부 분야(군수산업)를 제외하고 사실상 생산 능력이 붕괴하였으며, 식량 생산량이 급격히 감소하고 공적분배시스템이 붕괴하여 대량의 아사자(최소 25만 명)가 발생하였다(이웅현, 2008). 1990년대 중후반 북한은 사회 경제적으로 매우 심각한 상황이었다.

1999년 이후 북한 경제는 성장 후 정체 추세가 나타났으나, 선순환적인 경제 구조는 정착되지 못했다. 1999년부터 2005년까지 연평균 약 4.7% 성장하였으나, 이후 2007년까지는 성장이 정체되었다. 이후 2007년부터 2013년까지 연평균 5.2% 성장하였으나, 이후 2년 간 완만하게

성장한 이후 2016년에 성장 추세로 전환되었다.<sup>27)</sup> 최근 북한 경제는 일정 수준 성장하였지만, 여전히 에티오피아, 라오스와 같은 국가 수준이며, 세계 최빈국 중 하나로 평가된다(장형수, 2018).

‘고난의 행군’이 북한경제에 미친 영향은 매우 심원하다.

첫째, 붕괴한 식량배급체계를 시장화를 통해 완충하게 되었다. 식량 문제는 생존과 직결되는 문제이기 때문에 배급체계가 작동하지 않으면, 다른 방식을 통해서라도 해결해야 했다. 부족한 식량을 확보하는 몫은 기관/기업소 또는 가정에 맡겨졌으며, 이는 국경 교역, 장마당 등을 직접적으로 촉진했다. 식량배급체계는 사회주의 국가경제의 상징적 체계다. 인민들을 굶게 하지 않는다는 것은 국가의 가장 기초적인 책무로 인식되었는데, 식량배급체계가 붕괴하자 인민들은 시장을 통해서 해결책을 구했다. 식량배급체계는 현재까지도 회복되지 않았고, 이미 대다수 기관/기업소 또는 가정은 시장에서 이 문제를 해결하는데 익숙해지기 시작했다는 평가다. 즉 시장을 통해서 문제를 해결하는 과정에서 경제적 이익을 구현하는 집단 또는 계층이 형성되었기 때문에 과거와 같이 식량배급체계를 회복한다 해도 시장이 소멸하지는 않을 것이라는 것이다.

둘째, 고난의 행군 기간 공장 가동률은 매우 심각한 타격을 입었다. 에너지나 원자재 부족으로 실제 공장을 가동할 여건이 아니었다. 그 결과 기계설비의 교체는 물론 유지보수가 제대로 이루어지지 않아 기계 등 설비의 노후화가 심각하다. 일부 대외수출을 목적으로 하는 공장들은 비교적 가동률이 좋았으나 그 밖의 공장들은 심각한 가동률 저하를 겪은 것으로 알려진다. 최근 경제를 개선하기 위해 공장 설비의 현대화를 추구하고 있다. 그러나 국내에서 필요한 부품 및 완제품을 구하기 어렵기 때문에 현재로는 설비 수입을 통한 현대화에 주력하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 설비 수입을 통한 현대화는 대량의 외화자금을 필요로 한다. 국제 제재로 인해 국제차관을 들여오기 어려운 상황에서 수출을 통해 외화를 획득하는 것이 매우 중요한 과제로 대두되었다. 따라서 수입을 위한 수출의 확대는 필연적인 것이 되었고 이것이 왜 북한이 갖은 수단과 방법을 동원하여 외화를 획득하고자 하는지 설명하는 한 요인이다.

셋째, 에너지, 교통 등 사회 인프라 개선이 시급하다. 공장 가동률의 심각한 저하 배경과 동일한 맥락에서 국가 기간산업인 에너지와 교통 부문 또한 개선이 필요하다. 에너지, 교통은

27) 연평균 성장률은 명목 GNI 기준으로 계산되었으며, 북한정보포털의 수치는 일부 차이가 있음.

공공인프라로서 그것을 개선하는 것은 정부의 책무다. 정부가 그러한 역할을 수행하기 어려운 경우 대부분 두 가지 선택지가 있다. 하나는 지방정부가 그러한 임무의 일부를 떠안는 것이고 하나는 민간이 투자하는 것이다. 그런데 현재 북한에는 그러한 임무를 대신할 만큼 지방정부가 권한이나 자원을 확보한 사례를 찾아보기 어렵다. 민간이 투자하는 것은 에너지와 같은 거대한 산업투자보다는 교통운수 부문에서 투자하는 사례는 보고되고 있다(이석기, 2106). 국제 제제가 여전한 상황에서 국가 차원에서 해외로부터 재원을 조달하는 방법이 거의 불가능에 가깝기 때문에 북한은 시급한 인프라 개선 수요가 있음에도 불구하고 현재 이에 대한 획기적 개선을 기대하는 것이 어렵다.

### (3) 최근의 주요 개혁 조치

김정은 정권은 집권 1년차인 2012년부터 ‘강성국가’를 건설하고 인민의 생활을 향상시키기 위하여 경제관리개선 조치를 시행하고 대외개방을 확대하는 등 개혁개방 정책을 시행하였다. 농업부문에서는 2012년 6.28 농업개혁 조치와 2014년 5.30 조치가 대표적이다. 6.28 농업개혁 조치는 협동농장 개혁을 통한 농업 생산성 향상에 목표로 하며, 분조관리제 개선과 수확물의 자율처분권 확대 등을 핵심 내용으로 한다. 분조관리제 확대를 확대하여 분조별 생산성 평가를 통한 ‘차등분배’ 원칙을 확립하고 이를 위해 종전 10~25명 단위 분조를 4~6명 단위로 축소하였다. 단위 분조의 축소는 사실상 가정을 생산단위로 삼는 것을 의미한다. 한편 목표생산량을 초과 달성할 경우 생산량의 70%는 국가가, 30%는 분조에 처분권을 부여하는 7:3 제도 도입하는 등 자율처분권을 크게 확대했다.

2014년 5.30 조치는 2015년부터 모든 협동농장과 기업소 등을 대상으로 자율경영제를 본격 도입하고, 협동농장의 분조단위를 없애고 가족단위를 도입했다. 소득배분은 가족 1명당 땅 1,000평을 지급하고, 국가가 40%를, 개인 60%를 가져가는 방식을 결정했다. 공업 및 유통부문에서도 획기적인 조치를 단행했는데, 우선 사회주의기업책임관리제를 시범적으로 도입했다. 공장·기업소에 국가계획 외 ‘기업소 자체 계획’을 허용했고, 생산량, 생산물의 품질, 가격·임금 및 인력 규모 결정 등 일부 권한을 부여했고, 초과 생산품의 시장 판매를 허용했다. 한편, 상업기관의 운영 자율권을 확대했다. 소매상점과 생산단위 간 직거래를 허용했고, 상품 거래 시 현금 사용을 허용했으며, 상업기관에 수요·공급에 따른 상품 가격 조절 권한을 부여했

다. 이러한 소위 ‘우리식경제관리방법’은 2016년 김정은의 지시로 인해 전면화 되었다. 2018년 김정은 정권은 핵경제 병진노선의 종료를 공식 선언하고 경제 건설에 집중하겠다고 밝혔다. 그렇게 진행될 경우, 북한 경제의 모순을 일부 해소하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 북한은 최근 들어 외화획득을 위해 전력투구하는 모습을 보이고 있으나 국제 제재로 인하여 대외수출 감소로 인해 고전하고 있다. 2010년대까지 북한의 주요 수출물은 철광석, 석탄 등 광물자원이었으나 UN제재로 수출길이 막히자 최근에는 봉제 등 경공업 수출이 증가하고 있는 것으로 나타난다. 전반적으로 김정은 체제 이후 북한은 협동농장 포전담당책임제 실시, 기업책임관리제 실시 등 농업 및 공업에서 생산주체들의 자율성을 증대시켜 생산성을 향상하도록 하는 조치를 취하고 있다. 이러한 조치들은 북한의 농업 및 공업 전반에 활력을 불어넣을 것으로 기대된다. 그러나 UN제재 등으로 인해 수출을 통한 외화획득 및 설비 수입의 어려움에 처해 있다. 따라서 남북경협 관련 북한의 전반적인 수요는 크게 식량, 소비재 등 민생 개선하는 수요와 설비 및 기간산업의 개선을 위한 외화획득이 가장 크게 작용하고 있는 것으로 판단되며, 남북경협이 이 두 가지 수요를 접목하는 경우 상당한 시너지를 가져올 것으로 기대된다.

‘고난의 행군’ 시기를 거치고, 1990년대 이후 북한의 계획경제 시스템은 더 이상 과거처럼 엄격한 중앙 집중적 계획적 관리시스템으로 작동되고 있지 않다. 재정의 위기로 ‘계획의 일원화·세부화 원리’에 따른 중앙 집중적 계획화 체계 자체가 불가능해지면서, 북한 당국은 1990년대 중반 무렵부터 전략적으로 의의가 있고 국가적으로 해결해야 하는 중요 경제지표(국방 공업, 기간산업, 선행 경제부문들의 경제지표)만 중앙의 국가계획위원회에서 계획적으로 관리하고 있다.

그 외의 경제지표들은 해당 기관이나 공장·기업소에서 자체 계획을 세워 해결하도록 하고, 계획지표도 물량지표에서 금액(액상)지표로 변화시켜 운용해왔다. 이에 김정은 위원장 정권은 ‘사회주의기업책임관리제’를 도입하고, <사회주의기업법>도 2014년, 2015년 두 차례 개정해 사실상 시장을 활용해 이루어졌던 계획지표 달성 활동을 제도적으로 부분 공식화하였다. 즉 지배인의 자율적 경영지표를 확대해주고 시장을 활용한 기업 자체의 계획도 부분 인정하는 분권적 조치를 취하고 있다.

〈표 5-3〉 북한의 정권별 개혁조치 내용

구분	김정일 체제	김정은 체제	
	2002년 7.1조치	2012년 6.28조치	2014년 5.30조치
농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가수매량 축소</li> <li>- 농장의 경영자율성 확대</li> <li>- 분조관리제 실시·분조규모, 10~25명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분조관리제 전면 확대(분조 축소)</li> <li>· 분조규모, 4~6명</li> <li>- 초과생산물 자율처분권 대폭 확대</li> <li>· 생산량의 70%(국가), 30%(분조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015년부터 가족단위 자율경제 도입</li> <li>· 가족 1명당 땅 1,000평 지급</li> <li>· 국가 40%, 개인 60%분배</li> </ul>
공업, 유통 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가격과 임금 인상</li> <li>- 배급제 개선</li> <li>- 공장·기업소 자율성 확대</li> </ul>	<p>‘우리식경제관리방법’ 시범적 실시</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회주의기업책임관리제 시범적 도입</li> <li>· 공장·기업소에 국가계획 외 ‘기업소 자체 계획’ 허용</li> <li>· 생산량, 생산물의 품질, 가격·임금 및 인력 규모 결정 등 일부 권한 부여</li> <li>· 초과 생산품의 시장 판매를 허용</li> <li>- 상업기관과 운영 자율권 확대</li> <li>· 소매상점과 생산단위 간 직거래 허용</li> <li>· 상품 거래 시 현금 사용 허용</li> <li>· 상업기관에 수요·공급에 따른 상품 가격 조절 권한 부여.</li> </ul>

자료: 현대경제연구원, 2014, 현안과 과제(14-36호) 2014.09.24 등을 재편집

북한이탈주민들에 따르면, 시장화 현상 확산 이후 북한의 공장·기업소들은 형식적으로는 국가계획을 수행한다는 합법적 명분을 내세워 시장경제활동을 행하고, 여기서 벌어들인 소득으로 금액지표를 납부하는 현상이 많다고 한다. 따라서 현재의 북한 사회주의 경제체제는 제도상 사회주의 소유제도와 계획경제 시스템을 유지하고 있지만 현실 경제에서는 시장화 현상이 확산되어 있어, 계획과 시장이 병존하는 이중 구조적 특징을 나타내고 있다고 할 수 있다.

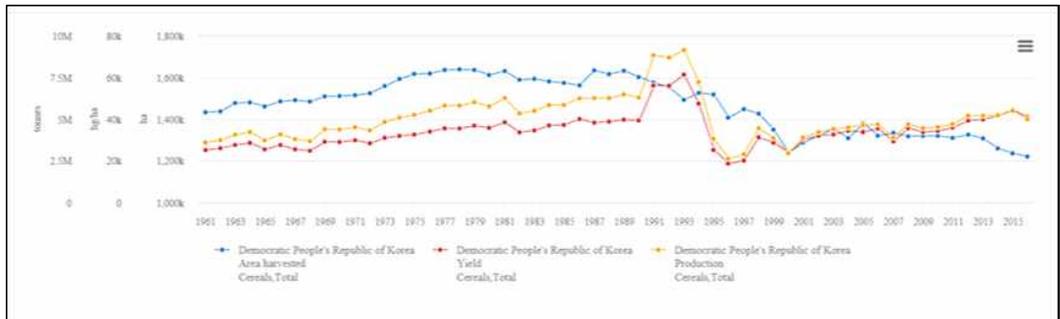
### 3) 부문별 시장 상황

북한에 대한 정보가 많이 공개되지 않은 상황에서 북한의 산업부문별 상황을 제대로 파악하는 것에는 한계가 있다. 여기에서는 문헌을 바탕으로 식량 및 소비재 부문과 자본재 및 금융부문으로 크게 나누어 북한의 시장형성 상황을 파악하고자 한다. 식량 및 소비재 부문의 시장상황은 상대적으로 활성화되어 있으며, 자본재 및 금융시장은 상대적으로 활성화되어 있지 않다는 판단에 따른 것이다.

### (1) 식량 및 소비재

고난의행군(1995-1998년) 시기에 기아가 집중적으로 발생하여 식량배급체계가 붕괴되어 식량확보 책임이 가계와 기업으로 넘어가게 되었다. 그로부터 20년이 경과했으나 당시의 충격과 영향은 계속되고 있는 것으로 보인다. 2017년 세계기아지수(GHI)에 따르면, 북한의 기아 수준은 ‘심각’ 수준이며, 전인구의 41%(1,030만 명)가 영양부족 상태에 놓여 있다고 한다. (2017 세계기아지수(GHI)). 이는 고난의 행군 시기의 여파 등 문제도 있으나 앞서 언급한 자력갱생 노선, 중공업 우선 발전 노선, 경제·국방 병진건설 노선 등과 밀접한 관계가 있다. 전국토의 80%가 산지인 북한의 경우 우선 경제 경작지가 상대적으로 협소하다. 이는 일제 강점기 북한의 지하자원 풍부, 중국 대륙과의 인접성 등 요인으로 인해 중공업이 발달한 반면 부족한 경작지는 남한에서 식량을 조달했던 것을 상기하면 쉽게 이해가 간다. 또한 사회주의 경제 체제 확립 이후 현대화된 농업방식을 도입보다는 전통영농방식을 고집한 점, 종자, 비료, 농기계 등 투자자 부족한 점, 가뭄·홍수 등 자연재해에 취약한 점 등이 복합적으로 작용한 결과다.

그림 [5-1]을 보면, 2015년 기준 북한의 식량생산은 1994년 이후로 급감했음을 확인할 수 있다. 또한 2000년 이후 식량생산이 증가하고 있으나 2015년에 이르러서도 1994년 이전 수준을 회복하고 있지 못하다. 따라서 북한의 식량 문제는 아직도 진행형이라고 할 수 있다.



[그림 5-1] 북한 식량생산량 추이(1961~2015)

자료: FAO 홈페이지

그런데 최근 북한의 6.28조치(2012), 5.30 조치(2014) 등을 통해 농가, 공장, 기업소, 상점 등 경제주체들의 생산의욕을 고취하는 정책이 시행되었고 접경지역 및 정부 공식부문의 무역

이 활성화됨에 따라 식량 및 소비재 산업이 활성화되기 시작했다. 식량 및 생필품 부족 또는 낮은 품질 등은 소비재 산업의 광범한 수요를 형성하고 있다. 여기에 더해 대외무역 등 부문에서 부를 축적한 일부 계층의 소득수준 향상으로 사치품 및 고급재에 대한 수요도 형성되기 시작했다. 이는 식량 및 생필품 등 소비재산업의 수요가 자체적으로 형성되기 시작했음을 의미한다. 한편, 농가, 공장, 기업, 상점 등 경제주체들의 경영 자율성 확대에 따라 생산 및 수입 활성화로 인해 공급 규모가 커지고 주체들이 다양화하기 시작했다. 정부가 통제하는 유통채널 외 장마당에서의 거래가 보다 활발해졌고 기업자율경영책임제의 도입으로 각 공장이나 기업소들은 원자재를 조달하여 소비재 등을 생산하여 이를 시장에 내다파는 일이 사실상 합법화되었다. 따라서 향후 북한의 식량 및 소비재 시장은 보자 규모화 되고 다양한 주체들이 참여하는 방식으로 활성화될 것이다.

이러한 경향은 적어도 일부 소비재 시장에서는 이미 최종생산물뿐 아니라 원자재나 중간재 시장이 초보적으로 형성되어 있음을 의미한다. 향후 남북경협은 이러한 북한 소비재 시장의 형성과 연계한다면, 보다 더 유연하고 효과적인 방식으로 남북경협을 수행할 수 있을 것이다.

## (2) 자본재 및 금융 시장

북한이 최근 시장경제 요소를 상당 부분 도입했다하더라도 사회주의경제 체제를 포기한 것은 아니다. 중국과 같이 ‘사회주의시장경제론’을 공식적으로 채택하는 대신, ‘우리식경제관리방법’이라는 모호한 표현으로 대응하고 있을 뿐이다. 사회주의경제 체제의 시각에서 자본재, 노동력의 시장화는 매우 민감한 사안으로서, 북한 당국은 그 사유화를 허용하지 않는다.

노동력 통제가 사회통제의 수단으로도 활용되고 있는 북한에서 노동력의 시장화는 사회 통제력을 상실할 우려가 있는 사안이기도 하며, 노동력의 시장화 또는 상품화는 사회주의 이념과 정면으로 배치되기 때문이다. 따라서 공식적으로 북한의 노동시장 형성은 미미하고 비록 시장이 형성되어 있다 하더라도 이를 제도적으로 용인하는 것은 요원하다. 다만 이러한 수요가 사실상 광범하게 존재하기 때문에 이를 기존 사회 체제에서 수용하고 용납하거나 혹은 아예 특수한 경우에 한해서 허용하는 방식이 주로 사용되는 것으로 보인다. 기존 사회체제에서 수용한다는 것은 주로 공장, 기업소가 자신의 소속으로 있는 노동자들을 계획 생산 외 분야에 투입한다거나 혹은 협의를 통해 타 사업에 한시적으로 투입하는 것을 허용하는 방식을 의미한다. 이는 사회주의 생산의 핵심주체인 공장, 기업소의 틀 내에서 노동력의 제한적인 이동 및

배치를 허용하는 방식이다. 혹은 가게 차원에서 겸직이나 파트타임 직업을 구하는 방식으로 문제를 해결할 수도 있는데, 이는 주로 소규모 노동력 수요에 대응하는 방식이다. 다른 한편 특수한 경우라 함은 대표적으로 특구 정책과 같이 특정지역에 한해서 예외적으로 노동력의 거래를 허용하는 것이다. 거래라 함은 시장에 의한 수요와 공급이 아니라 협상에 의한 수급으로 이해하는 것이다. 이러한 노동력 거래는 당연히 공식 부문이 나서서 관리하는 것이 상례라 하겠다. 한편 자본재는 토지, 건물, 설비 등을 의미하는 것으로 이러한 자본재는 현재 공장, 기업소의 자산으로 되어 있고 개인이 이를 소유하는 것은 법적 지위를 보장받기 어렵다. 그러한 상황에서도 자본재의 실질적 지배권(소유권은 아니더라도 점유권, 사용권, 처분권 등)을 확보하는 사례가 어렵지 않게 보고되고 있다. 주로 기존 공장, 사업소 내부에서 계획 생산 외 생산을 시도하는 경우 이에 연관된 책임을 개인에게 부여하는 경우가 많고 그 개인은 돈주 등을 통해 자금을 조달하고 원자재, 중간재 등을 확보하고 생산 후 판매를 책임지는 방식으로 실질적인 경영자로서 활동하는 경우가 발생한다. 이러한 경우 그 개인은 초보적 형태의 자본가로 볼 수 있으며 그러한 행위가 반복되다 보면 사실상 상당한 자본을 축적하여 자본가로 성장할 수 있는 기반을 갖게 된다. 다만, 이러한 자본축적이 사회적으로 문제가 되지 않게 하기 위해 공장, 기업소의 간판을 이용하여 경제활동의 합법성을 유지하는 것이 아직까지 필수적이다.

북한 당국은 외환, 은행을 통제하며 사금융을 제도적으로 불인정하고 있다. 우리는 언론매체를 통해서 소위 ‘돈주’에 대한 정보를 많이 접하는데 북한의 제도에서는 이러한 사금융은 사실상 불법이다. 그러나 앞서 이야기한 바대로 공장, 기업소들이 자금이 필요할 때 은행을 찾는 경우도 있으나 대부분은 돈을 찾아 필요한 자금을 조달하고 있다고 한다. 특히 공장, 기업소가 아닌 개인이 사업을 벌이고자 할 때 돈주는 유일한 자금조달원이 된다. 따라서 수요는 있으나 적법한 공급이 없는 영역에서 지하 금융이 성장하는 기반이 갖추어지며, 사금융, 암달러 시장 등이 형성된다.

한편 대외무역은 현재 소수의 조직에게 허용되며, 최근 전담기구 통폐합, 수입권한 할당 등을 통해 정부당국 통제력을 유지하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 대외무역은 현재 외화획득을 위한 주요 채널이기 때문에 북한 당국으로서는 대외무역 확대에 총력을 기울이고 있다. 그러나 최근 UN제재 등으로 인해 2017년 대외무역액은 2016년에 비해 감소한 것으로 알려져 있다. 다만, 대외무역액 감소 추세속에서 봉제 등 경공업 제품의 비중이 크게 증가하고 있다. 이

는 자원광물의 수출이 막힌 것에 대한 대책으로 풀이되고 있다. 북한의 대중국 최대 수입 품목은 광물성연료(원유)이며, 2대 수입 품목은 2000년대 초중반 농식품에서 기계류 및 전자기기로 변화하고 있다. 이밖에도 차량 부품, 플라스틱류의 수입 중요도가 상승하고 있다. 이는 2010년 이후 시장화 확산으로 인하여 소비의 다양화가 진행되었고, 공장 가동의 정상화를 위하여 기계·설비자재 수요가 증가한 것에 기인한 것으로 판단된다. 또한 북한경제가 점차 회복되고, 시장 확산으로 수입 규모가 확장되면서 원유 수입 비중은 점차 감소하였다.



(그림 5-2) 북한 대외거래 추이(2004~2015)

자료: KOTRA 홈페이지

(표 5-4) 북한의 대중 수출입 5대 품목 추이(2000-2016)(단위,%)

순번	수출				수입			
	2000	2005	2010	2016	2000	2005	2010	2016
1	목재	광물성 연료	광물성 연료	광물성 연료	광물성 연료	광물성 연료	광물성 연료	광물성 연료
	26.7	22.4	33.4	45.1	26.1	26.4	21.0	10.9
2	철강	광·슬랙·회	광·슬랙·회	의류 (편물제외)	곡물	식용 육류	기계류	전기기기
	23.3	19.0	21.1	23.2	7.6	9.6	10.8	9.2
3	수산물	수산물	의류 (편물제외)	광·슬랙·회	차량·부속	기계류	전기기기	기계류
	10.9	18.5	13.5	8.6	6.4	7.1	8.4	7.8
4	광물성 연료	철강	철강	수산물	철강	전기기기	차량·부속	차량·부속
	9.2	14.5	9.1	7.2	5.0	5.2	7.0	7.4
5	광·슬랙·회	의류 (편물제외)	수산물	의류 (편물)	전기기기	플라스틱류	플라스틱류	플라스틱류
	7.0	11.6	5.0	4.3	4.7	4.8	3.7	6.0

자료: 북한정보포털

## 2. 북한 경제의 지역적 편차

북한의 행정구획은 2018년 현재 8개도로 구성되어 있다. 여기서는 도 단위를 중심으로 북한 경제의 지역적 격차를 살펴보고 남북경협에 대한 시사점을 도출하기로 한다. 충남이 장차 남북경협의 주체로 참여하기 위해서는 북한의 도 단위 지자체와의 파트너십을 형성하자는 의견이 많은 만큼 그러한 지역 간 파트너십의 준비 단계로서 북한의 지역적 편차에 대한 조사연구가 필요하다. 특히 충남도가 황해남도와의 파트너십을 체결하자는 제안이 나와 있는 만큼 황해남도의 상황에 대해 집중적으로 검토하겠다.

### 1) 북한 인구의 지역적 분포

우선 북한의 행정구획은 2018년 현재 10개 시·도로 구성되어 있다. 평양시가 1개, 나머지 9개도로 구성되어 있다. 2008년 인구센서스 자료에 의하면 북한의 총인구는 2,335만 수준이며, 도시화율은 60%를 약간 상회한다. 인구가 가장 많은 시도는 평안남도, 평양시, 함경남도, 평안북도, 함경북도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 자강도, 양강도 순이다. 경제가 가장 발달해 있다고 알려진 평양시(325만 명)와 평안남도(405만 명)를 합산하면 인구가 730만 명으로 전체인구의 31.2%가 수도권 지역에 모여 사는 셈이다. 서해안과 동해안 연안을 중심으로 황해남도, 평안남도, 평양시, 평안북도, 그리고 함경남도, 함경북도가 있다. 해안을 중심으로 인구가 모여 산다.

도시화율을 살펴보면, 평양시(86.7%), 함경북도(70.7%), 평안남도(64.9%), 양강도(64.6%), 자강도(63.7%), 함경남도(59.1%), 평안북도(52.5%), 강원도(49.1%), 황해북도(46.0%), 황해남도(35.9%) 순이다. 양강도와 자강도는 자원채취형 도시로서 도시화율이 높게 나타난다는 점을 감안하면 평양시, 평안남도, 평안북도, 함경남도 등이 도시화율이 높고, 북한의 접경지역인 황해남도, 강원도, 황해북도 등이 도시화율이 낮다는 것을 알 수 있다.

주요 도시의 인구규모를 보면, 평양시(325만) 이외에 남포시(98만), 함흥시(76만, 함경남도청 소재지), 청진시(67만, 함경북도청 소재지), 원산시(36만, 강원도청 소재지), 신의주시(36만, 평안북도청 소재지), 단천시(35만, 함경남도), 개천시(32만, 평안남도), 개성특급시(31만, 황해북도), 사리원시(31만, 황해북도청 소재지) 등이다. 전반적으로 평양시의 인구규모가 압도적으로 큰 가운데 평양 인근에 남포시, 개천시 등이 포진하고 있어 거대도시군을 형성하고 있다는 것을 알 수 있다. 이에 견주어 함흥시와 원산시가 모여서 일정한 도시군을 형성하고 있으나 평양시 도시군과 비교하면 규모가 상당히 작다. 북한은 평양메트로폴리탄시티를 중심으로 하는 일

극 도시군 체계라고 부를 수 있다.

〈표 5-5〉 북한 지역별 인구현황(2008)

(단위 : 명)

행정 구역	전체 지역			도시			농촌		
		남자	여자		남자	여자		남자	여자
북한전체	23,349,859	11,059,489	12,290,370	14,155,393	6,716,215	7,439,178	9,194,466	4,343,274	4,851,192
량강도	719,269	338,705	380,564	464,690	218,834	245,856	254,579	119,871	134,708
함경북도	2,327,362	1,100,172	1,227,190	1,645,886	778,985	866,901	681,476	321,187	360,289
함경남도	3,066,013	1,444,493	1,621,520	1,811,074	856,008	955,066	1,254,939	588,485	666,454
강원도	1,477,582	695,067	782,515	725,611	341,462	384,149	751,971	353,605	398,366
자강도	1,299,830	616,828	683,002	828,253	392,660	435,593	471,577	224,168	247,409
평안북도	2,728,662	1,291,443	1,437,219	1,431,936	677,207	754,729	1,296,726	614,236	682,490
평안남도	4,051,696	1,928,935	2,122,761	2,629,943	1,253,805	1,376,138	1,421,753	675,130	746,623
황해북도	2,113,672	1,003,112	1,110,560	972,632	461,240	511,392	1,141,040	541,872	599,168
황해남도	2,310,485	1,090,956	1,219,529	821,954	388,804	433,150	1,488,531	702,152	786,379
평양시	3,255,288	1,549,778	1,705,510	2,823,414	1,347,210	1,476,204	431,874	202,568	229,306

주 : 1) 가정세대, 집계생활단위포함  
출처 : UN

## 2) 시도별 산업 분포

농림어업 분야를 보면 황해남도, 평안남도, 함경남도, 함경북도의 비중이 크다. 특히 황해남도는 농림어업 생산이 1위를 차지하고 있다. 광공업 분야에서는 평안남도, 함경남도, 평양시의 비중이 크다. 서비스업 분야는 평양시, 평안남도, 함경남도 순이다. 전반적으로 보면 평양시, 평안남도, 함경남도가 농림어업, 광공업, 서비스업의 비중이 높게 나타난다. 남쪽과 비교하자면 평양시=서울시, 평안남도=경기도, 함경남도=부산권이라고 이해할 수 있다.

〈표 5-6〉 북한의 시도별·산업별 GRDP 비교

(단위: 순위, %)

	평양	황북	황남	평북	평남	함북	함남	강원	량강	자강
--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

전체 생산액	2	7	6	4	1	5	3	8	10	9
	15.3	8.4	8.4	11.2	19.2	10.4	12.9	5.7	3.1	5.4
농림어업	9	5	1	4	2	6	3	7	10	8
	5.1	11.3	15.9	13.7	15.4	8.6	14.6	7.2	2.9	5.2
광공업	3	6	8	5	1	4	2	9	10	7
	12.3	7.0	5.8	11.1	26.2	11.7	13.8	4.0	2.3	5.9
광업	7	5	6	4	1	3	2	9	8	10
	5.2	5.9	5.7	8.2	36.0	12.8	17.0	3.0	3.2	3.0
제조업	2	7	8	3	1	5	4	9	10	6
	16.6	7.7	5.8	12.8	20.1	11.1	11.8	4.6	1.8	7.7
전기가스 수도업	2	6	9	5	1	4	3	8	10	7
	20.4	6.3	5.6	8.3	22.2	9.4	11.9	5.7	4.1	6.1
건설업	1	3	7	5	2	6	4	8	10	9
	26.5	10.4	6.3	9.7	17.7	9.4	9.9	4.1	2.4	3.7
서비스업	1	6	7	5	2	4	3	8	10	9
	21.5	7.6	7.2	10.3	14.4	10.6	12.0	6.9	4.1	5.3

주1: 윗부분의 숫자는 순위를 의미하며, 아랫부분의 숫자는 비중을 의미함.

자료: 통계청(한국), 북한 통계국 자료를 활용하여 필자 추정 및 정리

〈표 5-7〉 북한의 지역별 경제 현황(2008)

(단위: 원(한국), 명, %)

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
1인당 GRDP	1,546,189	1,695,176	1,435,700	1,319,172	1,475,786	1,713,652	1,609,031	1,524,650	1,387,185	1,549,840	1,499,075
도시화율	60.6	86.7	46.0	35.6	52.5	64.9	70.7	59.1	49.1	64.6	63.7
비중	1차	34.3	11.6	38.1	49.4	36.0	41.0	33.5	41.0	34.1	33.4
	2차	29.4	37.7	29.8	20.7	31.3	29.7	30.0	25.5	23.0	18.9
	3차	36.3	50.7	32.2	29.9	32.7	29.3	36.5	33.5	42.9	47.8

주1: 1차 산업은 농림어업 및 광업이며, 2차 산업은 제조업 및 건설업, 3차 산업은 전기가스수도업 및 서비스업(정부, 기타)이 포함

주2: 이석. 2016. 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까?. KDI FOCUS에서는 북한 에너지 사용량을 활용하여 1인당 GDP(PPP 기준)를 추산하였으며, 평양시의 1인당 GDP(2,658달러)가 북한 평균액(1,361달러)의 약 2배 수준으로 추정된 바 있음. 한국은행은 1인당 북한 GNI를 114만원(104~150)로 추정하였음.

자료: 통계청(한국), 북한 통계국 자료를 활용하여 필자 추정

〈표 5-8〉 북한의 지역별·산업별 인구 현황(2008)

(단위: 명)

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
전체	<b>12,184,720</b>	1,660,667	1,088,581	<b>1,199,874</b>	1,458,191	2,149,974	1,226,316	1,597,885	744,519	366,732	691,981
농림어업	<b>4,386,895</b>	224,639	496,895	<b>697,379</b>	602,637	676,771	377,032	641,750	313,999	127,307	228,486
광공업	<b>3,601,177</b>	516,145	263,891	<b>207,449</b>	428,619	838,610	410,347	462,261	154,088	75,208	244,559
광업	<b>718,195</b>	37,422	42,425	<b>41,184</b>	58,941	258,754	91,598	121,829	21,748	22,851	21,443
제조업	<b>2,882,982</b>	478,723	221,466	<b>166,265</b>	369,678	579,856	318,749	340,432	132,340	52,357	223,116
전기가스수도업	<b>216,282</b>	44,042	13,715	<b>12,124</b>	18,003	48,021	20,298	25,657	12,250	8,885	13,287
건설업	<b>367,650</b>	97,414	38,220	<b>23,196</b>	35,544	65,089	34,679	36,363	14,940	8,651	13,554
서비스업	<b>3,612,716</b>	778,427	275,860	<b>259,726</b>	373,388	521,483	383,960	431,854	249,242	146,681	192,095

자료: 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census.

### 3) 북한 경제의 지역 격차의 패턴

인구분포, 도시 분포, 산업 분포 등을 통해 우리는 북한 경제의 지역적 편차에 대한 그림을 파악할 수 있다. 그러면 이러한 지역적 편차는 남북경협에 수요에 어떠한 의미를 주는가? 이 질문에 관해서 우리는 행정력 영향, 도시화 영향, 국제화 영향 등을 중심으로 살피고자 한다.

#### (1) 행정력 영향

행정력 영향이란 북한 당국의 정책의지가 미치는 정도를 의미한다. 일반적으로 북한당국의 정책은 그 동안 시행착오를 여러번 거치면서 형성되어 왔다. 그 과정에서 노선 간 대립과 알력도 어느정도 확인된다. 김정은 체제가 들어선 이후 북한의 경제정책에 일대 변화가 발생했기 때문에 이를 둘러싼 갈등이 표면화되지 않았으나 잠재해 있다고 본다.

따라서 우리는 평양시에서 멀어질수록 김정은이 지휘하는 북한노동당의 지도력이 약하다는 가정할 수 있다. 이러한 시각에서 보면 그것이 평양시에서 멀리 떨어진 변경지역 즉 함경북도, 자강도, 양강도, 평안북도, 황해북도, 황해남도에서 비교적 약하다는 가정을 할 수 있다. 이를 뒷받침하는 객관적 통계자료는 없으나, 전문가들의 조언에 의하면 평양시로부터 멀리 떨어져 있을수록 당의 방침이 주는 추진력이 희석되는 경향이 있다고 한다. 이러한 경향은 사실 중국에서도 발견되는 바인데, 중앙당의 정책이 지역적 이해관계로 인해 희석되거나 왜곡되는 현상이 있다.

김정은 체제가 강력하게 남북경협을 추진한다 하더라도 평양시에서 멀리 벗어나 있는 지역은 기존의 관성에 의해 새로운 정책에 적극적으로 호응하지 않을 가능성이 크다는 것이다. 특히 보수 세력으로 알려진 군부세력의 입김이 평양시에서 멀리 떨어진 지역에서 비교적 강하다는 점에 대해서는 주의를 기울일 필요가 있다.

#### (2) 도시화 영향

일반적으로 도시화에 따라 새로운 정보 습득이 용이하고 최신의 정보를 접촉할 가능성이 많기 때문에 시대의 변화에 민감하고 긍정적으로 반응하는 것으로 알려져 있다. 이러한 관점에서 도시화율이 높을수록 그리고 대도시에 가까울수록 남북경협에 대해 적극적이다 라는 가

정이 가능하다. 이러한 측면에서 보면 평양시 인근과 함흥시 인근, 그리고 청진시 인근은 남북 경협 등이 수월하게 실시될 가능성이 높으며, 그와 반대로 이들 도시에서 거리가 멀고 도시화율이 낮은 지역은 남북경협에 적극적이지 않을 가능성이 높다고 하겠다.

이러한 연유로 많은 전문가들은 대도시가 발달한 평양시 인근 또는 평안남도가 남북경협의 적지라고 하는 지적이 많다. 즉 도시화 영향이 가장 강력하게 영향을 미치는 지역이라는 것이다. 앞서 말한 행정력 영향과 중첩되어 평양시 인근은 남북경협에 가장 유리한 조건을 제공한다는 의견이 있다. 그런데 이에 대한 반론도 만만치 않다. 기존에 남북경협이나 북한의 대외개방은 대부분 변경지역 또는 접경지역에서 실시되고 있음을 상기할 필요가 있다는 지적이다. 중국에서도 초기 개혁개방의 리스크로 인해 북경으로부터 가장 멀리 떨어진 광둥지역에서 개혁개방이 실험되고 검증되었듯이, 북한도 초기에는 신의주, 나진선봉, 개성과 같은 변경지역 내지 접경지역에서 남북경협을 우선 실시하고 이를 점차 경제, 정치 중심지인 평양인근으로 확산할 것이라는 것이다.

### (3) 국제화 영향

국제적 정세 및 교역 관련한 움직임은 도시체계를 따라서 전파되기도 하지만, 외국과의 접촉을 통해서 전파되기도 한다. 따라서 비록 대도시가 아니더라도 외국과의 접촉빈도가 높은 지역일수록 국제 정세 및 남한에 대한 정보를 많이 접촉할 가능성이 있으며, 이는 직간접적으로 남북경협에 대한 수용성 증대로 이어질 가능성이 크다.

잉와 관련하여 중국, 러시아 등과 국경을 맞대고 있는 변경지역은 국제 정세와 남한에 대한 정보를 비변경지역보다 더 자주 접촉할 가능성이 높다고 하겠다. 평안북도, 함경북도, 양강도, 자강도 등 변경지역의 시도는 타 시도들에 비해 남북경협에 대한 수용성이 크다고 가정할 수 있다.

북한에서 빠져나와 남한으로 이주한 탈북민들의 출신 지역을 보면 흥미로운 결과가 있다. 한국에 정착한 탈북자의 75퍼센트 이상이 강폭이 좁은 두만강을 사이에 두고 중국과 접한 함경북도와 양강도 지역 출신이며, 이중 함경북도 출신이 60퍼센트로 나타났다. 반면, 강폭이 넓고 물살이 빠른 압록강 북중 접경지역인 평안북도와 자강도 지역 출신 탈북자는 약 3퍼센트에 불과한 것으로 나타났다(자유아시아방송, 2017년10월11일자). 반드시 접경지역에서 남북경협에 대한 수용성이 높다고 볼 수는 없으나 변경지역의 주민들이 남한에 정착한 탈북자의 75%

이상이라는 점은 충분히 시사적이다.

#### (4) 황해남도의 충남 파트너로서의 적실성

위에서 언급한 세 가지 영향력 측면에서 보면 황해남도는 남북경협이 수용성 측면에서 그리 이상적인 파트너는 아니다. 행정력 영향에서 보면, 황해남도는 비록 평양시로부터 물리적으로 멀지는 않으나 접경지역의 최일선에 있는 지역이다. 특히 군사시설이 밀집되어 있어서 군부의 입김이 강하게 작용할 가능성이 큰 지역이다. 도시화 영향에서 보면 황해남도는 도시화율이 가장 낮은 시도이며, 관내에서 가장 큰 도시는 해주시로서 북한에서 12번째로 큰 도시이고 인구는 30만 명 수준이다. 또한 국제화 영향으로 보면 중국, 러시아 등 변경지역에서 가장 멀리 떨어져 있다. 따라서 위의 가정에 의거한다면 황해남도는 남북경협이 수용성이 가장 낮은 지역이라고 볼 수 있다.

그러나 충남도의 파트너 지역을 선택할 때 이러한 수용성은 고려해야 할 한 가지 요소일 뿐이다. 이외에 인구규모, 자연생태환경, 산업경제, 국토공간 지위, 대외교역, 역사적 인연 등을 살펴볼 필요가 있다.

인구규모는 2008년 기준 231만 명으로 충남의 216만 명(2017년)과 매우 근접한다. 도시화율은 35.6%인데, 이는 충남의 70.6%(2016)에 비하면 매우 낮은 수치다. 또한 행정구획은 1시, 19개 군으로 충남의 8시7군과도 차이를 보인다. 이는 핵심적으로 도시화율에서 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 한편 산업구조를 보면 1차, 2차, 3차 산업의 비율이 각각 49:21:30으로 충남의 5:55:40과 큰 대조를 이룬다. 황해남도는 전형적인 농촌지역으로 충남의 70-80년대와 유사하다는 평가다.

자연생태 환경 측면에서는 평지60%, 산지40%정도이며 큰 강이 없고 중소하천 발달해 있다고 한다. 이는 충남의 자연생태환경과 매우 유사하다. 또한 국토 공간 지위는 DMZ 접경지역으로 저개발 상태로 남아 있으며 ‘막다른 골목’에 속한다. 이에 비해 충남은 수도권과 비수도권의 길목에 있는 ‘열린 길목’의 지위를 갖고 있다. 남북분단 상황에서 이러한 조건은 불가피하다고 할 수 있는데, 북한의 개혁개방이 본격화될 경우 이러한 ‘막다른 골목’ 처지는 급격한 변동을 보일 가능성이 크다. 북한의 대외교역 관문은 해주항을 비롯한 항구가 다수 있으며 해주공항은 군용공항으로 간혹 민용으로 사용되기도 한다. 그러나 국제항이라고 할 수 있는 규모는 아니다. 역사적 인연으로는, 충남 실향민 중 황해도 출신이 가장 많다는 점, 그리고

황해남도가 안중근, 김구의 고향으로 항일운동의 중요 인물들의 출생지라는 동질감이 있다.

종합적으로 보면, 황해남도는 농어촌지역으로 자연생태 환경은 유사하며, 산업구조는 충남의 80년대 초반상황과 유사. 단 국토공간상 평양 중심지 외곽이나 충남과 같이 삼남지방의 길목은 아니고 ‘막다른 골목’에 속하나, 북한개혁개방이 시작될 경우 국토공간 지위 급변이 예상된다. 따라서 황해남도가 충남도의 파트너 지역으로서 적합한지에 대해서는 쉽게 판단하기 어려운 점이 있다. 파트너의 적합성 기준도 유사성인지 상호보완성인지에 따라서도 상이한 해석이 가능하기 때문이다. 따라서 이에 대한 판단을 보다 면밀한 검토를 통해서 결정하는 것이 바람직하다.

〈표 5-9〉 충남도와 황해남도 주요 지표 비교

구분	면적 (km <sup>2</sup> )	인구 (만명)	도시화율 (%)	행정구획	산업 구조		
					1차	2차	3차
황해남도	8,450	231 (2008)	35.6 (2008)	1시, 19군	49.4%*	20.7%	29.9%
충청남도	8,214	216 (2017)	70.6 (2016)	8시, 7군	5.0%	54.6%	40.4%

\*황해남도는 북한 1차 산업 생산 1위 시도임

### 3. 황해남도 강령녹색개발구에 대한 검토

비록 북한이 향후 개혁개방에 나선다 해도, 북한 전역이 남북경협이 구현되는 지역으로 지정될 가능성은 희박하다. 중국의 사례에서 보듯이 경제특구정책이 거의 25년간 수행되다가 외국인 투자제한이 사라진 것은 2000년 중국이 WTO에 가입한 이후에나 가능했다. 따라서 남북경협은 당분간 북한이 지정하는 특구 또는 경제개발구를 중심으로 수행될 가능성이 매우 높다. 여기에서는 황해남도를 중심으로 경제특구 또는 경제개발구에 대해 검토해 보고자 한다.

#### 1) 북한의 경제특구 및 경제개발구

2018년 현재, 북한의 중앙급 경제특구는 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개 등으로 경제특구 및 경제개발구는 총 27개<sup>28)</sup>이다. 2012년 김정은의 집권 이후 2013년 5월 29일 「경제개발구법」을 제정하였고, 순차적으로 경제개발구를 확대 설치하였다.



(그림 5-3) 북한의 경제특구 및 경제개발구

자료: 북한경제포털

28) 2018년 1월 신규 지정된 강남경제개발구(평양 인근)는 세부 유형이 확인되지 않았음.

기존의 5개 경제특구를 제외하면, 김정은 위원장 정권이 신규 지정한 경제개발구는 총 22개이다. 이 가운데 일반 경제 분야 7개(국제녹색시범구 포함), 공업 분야 4개, 농업 분야 3개, (국제)관광 분야 4개, 수출 분야 3개이다. 북한이 계속 경제개발구를 설치하는 이유는 선별적으로 외자를 도입하여 경제를 활성화시키기 위한 것으로 판단된다.

김정은 정권의 경제개발구 추진은 기존 북한의 대외개방 정책보다 진일보되었다고 평가할 수 있다. 이는 첫째, 중국식 경제특구 정책을 모방해 경제특구·개발구를 중앙급, 지방급으로 이원화하여 추진하고 있다는 점이다. 둘째, 기존의 획일적인 종합 경제특구가 아닌 각 지방 정부들이 보유한 비교 우위 요소를 감안하여 경제개발구를 설치했다는 점이다.

## 2) 황해남도의 경제개발구(강령국제녹색시범지대)

최근(2017년) 북한 당국은 황해남도 강령군에 지정되어 있던 지방급 '녹색개발구'를 중앙급 '국제녹색시범지대'로 승격하였고, 현재 개발 사업을 추진하고 있다. 2014년 11월 경 싱가포르, 홍콩, 중국 등의 외국 기업이 개발계약을 체결한 것으로 알려졌다(통일뉴스, 2016.12.10.).



(그림 5-4) 강령국제녹색시범지대 및 녹색시범구 위치

자료: 연합뉴스. 2017.01.05. 北, NLL인접 강령에 농수산물 가공단지...“해외투자 유치“

강령녹색개발구의 계획 요강<sup>29)</sup>에 따르면, 개발구의 (초기)목표는 세계 경제 일체화와 평화 발전에 입각하여 강령군을 국제적인 대도시 및 아시아자유항구경제구역으로 개발하는 것

이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 해주항, 중국 산둥 지역, 한국 경기인천 지역의 중간에 위치해 있다는 우수한 지리적 입지 여건을 적극 활용하고, 농축수산업 발전을 기초, 물자교류 정보봉사, 금융상무 봉사, 과학교육연구개발, 국제휴식여행을 기둥으로 하는 “1+2+4” 산업모델을 추진한다고 밝혔다.

〈표 5-10〉 강령녹색개발구 조성 계획

목표 및 개발 방식	주요 내용
목표 및 전망	· 전세계 경제의 일체화와 세계 평화 발전의 높이에 입각하고, 선진국의 금융 중심, 첨단과학기술 단지, 문화오락 도시, 최신 농업 및 에너지기지, 국제교통물자교류의 중추적 발전방식 등을 참고하여, 강령군을 국제적인 대도시 및 아시아자유항구경제구역로 건설 · 500억 달러의 외자를 유치하여 70만 명의 북한사람들의 일자리를 창출하고 100억 달러의 재정수입을 달성
입지 여건	· 강령군의 서부는 서해를 사이에 두고 중국과 맞닿아 있으며, 동쪽은 해주항과 이어짐. 동남쪽으로는 남조선의 서울-인천 경제구와 연결됨.
개발 모델	· 농축업, 어업 생태 발전을 기초로 하고 물자교류정보봉사, 금융상무 봉사, 과학교육연구개발, 국제휴식여행을 기둥으로 하는 “1+2+4” 산업모델 발전
권역 구분	· 강령군을 5개의 권역으로 나누어 개발 - 강령반도 북부 지역(해주시 인접)에는 첨단과학기술개발구와 농수업 생태시범구를 개발 - 중부지역에는 항구경제구와 금융상무봉사구로 발전 - 남부 지역 등암(리)지구 일대와 순위도(NLL 및 등산곶(북한 최남단 해군기지 위치)를 국제적인 관광휴식구로 개발

주: 본 표의 내용은 강령녹색개발구 기준으로 작성되어 있으며, 강령국제녹색시범단지의 관련 내용이 아닌 것에 유의해야 함.  
자료: 이종석. 2013. 북한의 '황해남도 강령군 경제특구 계획'과 NLL을 정리

강령녹색개발구 개발의 세부 분야는 농축수산업 등 1차 생산물의 생산, 식품가공 등 2차 가공품 생산, 해수욕장, 골프장, 호텔 등 3차 서비스업으로 구분할 수 있다. 이 중 농업 분야는 은정차 재배, 녹색시범농장을 활용한 유기 농산물 생산, 온실을 활용한 원예작물 생산, 각종 과일(사과, 복숭아 추정)을 생산하고, 수산업 분야는 해삼 및 전복 양식장을 건설하여 각각 해삼과 전복을 연간 1만 톤, 4천 톤을 생산하는 것이다. 이 밖에도 돼지 및 소목장을 건설하여

29) 강령녹색개발구 계획 요강은 중국의 투자전문 기관(중국제외투자연합회)이 작성하고, 북한(조선합영투자위원회)이 추진했다고 알려져 있음(이종석 2013)

축산물을 생산할 계획이다. 과일 및 축산품은 건조 과일 및 유가공품으로 가공할 계획이다.



(그림 5-5) 국제녹색개발구의 공간배치

자료: 통일뉴스, 2016.12.10. 北 황해남도 강령군 '국제녹색시범지대' 개발 사업 추진

강령녹색개발구의 3차 서비스업 분야 세부 내용은 하루 5,000명을 수용할 수 있는 10km 구간의 해수욕장을 건설하고, 총 연장 8km 길이의 골프장을 건설하는 것이다. 강령 관광객을 수용하기 위한 호텔 및 서비스 시설을 갖추는 계획도 포함되어 있다. 또한 노동력을 공급하기 위한 살림집을 마련한다는 계획도 수립하였다. 2008년 기준 강령군의 인구는 약 10만 7,000명 수준으로 알려져 있다.

<표 5-11> 강령녹색개발구 조성 계획의 분야별 주요 내용

세부 분야	주요 내용
농업	· 은정차(茶) 재배(500정보) · 녹색시범농장(논 100정보) · 온실농업(1,300㎡ 규모 온실 5동)
수산업	· 해삼 및 전복 양식장(연해지역, 1,000정보) - 해삼 10,000톤, 전복 4,000톤 생산 목표
축산업	· 돼지공장(1,000톤 규모 3개) · 소목장(500두 이상)

	· 젓소목장(500두) · 풀판 조성
과수업	· 우량 과수나무 재배(2,200정보)
녹색식품가공업	· 건조 과일(연간 2,000톤 생산 목표) · 유가공품(연간 1,000톤 생산 목표)
에너지	· 50,000kW
해수욕장	· 해수욕장 건설(10km 구간, 하루 5,000명 수용능력)
골프장	· 전반주로 9개(4km), 후반주로 9개(4km) 골프장 건설(200정보)
호텔 및 봉사시설	· 호텔(5,000석 수용 규모), 편의봉사시설, 상업망 건설
살림집	· 살림집 개건보수(2만 5,000세대) 및 살림집 신규 건설(2만 세대) - 현지 주민들과 노동인력의 생활 조건 보장

주: 본 표의 내용은 강령녹색개발구 기준으로 작성되어 있으며, 강령국제녹색시범단지의 관련 내용이 아닌 것에 유의해야 함.  
자료: 북한 경제개발위원회 내부 자료(조봉현, 2014. 북한의 경제특구 개발 동향과 남북협력 연계방안에서 인용)

2016년 12월 9일 북한의 조선중앙통신은 황해남도 강령군을 국제녹색시범지대로 개발하기 위한 사업을 적극 추진하고 있다고 보도하였다. 국제녹색시범지대의 바닷가 연안 수역에는 해삼과 밥조개 등 수산자원이 많고 풍력, 태양열, 조수력을 비롯한 에너지 자원이 풍부하며 바다 양식도 할 수 있다고 언급하였다. 강령군이 유기농법으로 생태계를 개선하고 고리형순환생산 체계를 도입하여 농업생산을 지속적으로 발전시킬 수 있는 충분한 조건이 주어져 있다고 보도하였다.

조선중앙통신은 국가차원에서 강령군 전지역을 국제녹색시범지대로 개발하기 위한 총계획안이 작성되었다고 보도하였다. 총계획안에는 자연생태환경을 보호하고 개선하며 녹색지대의 특성에 맞게 생태순환체계를 형성하며 자원과 에너지의 이용을 최대한 높이고 경제의 지속적 발전을 이룩하는 원칙을 세웠고, 강령군에 녹색제품 생산 및 실현을 위한 공업지구, 현대 하부구조시설 건설, 주민지역, 연안지역, 산림지역, 관광지역 등을 조성한다는 계획이 담겨 있다고 보도하였다. 현재 부문별 계획작성을 위한 사업과 투자환경조성 사업이 추진 중이라고 알려져 있다.<sup>30)</sup>

2017년 1월, '강령국제녹색시범지대 개발 총계획안'이 북한 대외선전용 사이트 '내나라'에 게재되었다<sup>31)</sup>. 계획안은 북한이 2014년 강령군 강령읍에 만들기로 한 '국제녹색시범구'를 강령군 전역으로 확대하여 '시범지대'로 발전시킬 계획이며, 녹색산업기술을 연구 개발하며 유기농 작물, 수산물 가공을 위주로 하는 공업개발구라고 설명하였다. 현재 원료 수출 위주에서

30) 통일뉴스. 2016.12.10. 北 황해남도 강령군 '국제녹색시범지대' 개발 사업 추진

31) 현재 관련 문서는 확인할 수 없으며, '내나라'의 정보를 인용한 신문, 뉴스 기사만 확인할 수 있음.

가공품 수출로 전환하기 위해 공업개발구가 조성됐으며, 구체적으로 수산물, 옥수수, 잣, 양파, 왕밤 등의 가공 공장과 고구마 기능성식품 공장 등을 설립할 계획이라고 발표하였다.

계획안에서는 시범지대에 투자하는 외국 기업들은 북한 경제개발구법에 따라 기업소득세를 결산이윤의 14% 수준으로 부과하고, 북한이 장려하는 부문에 투자하면 10%, 10년 이상 운영하면 감면 혹은 면제도 가능하다고 밝혔다. 다만 '투자금지 및 제한사항'으로 '나라의 안전과 민족의 미풍양속에 지장을 주는 대상', '경제기술적으로 뒤떨어진 대상', '수익성이 낮은 대상' 등을 언급하였다.<sup>32)</sup>

### 3) 강령국제녹색개발구의 평가

강령녹색개발구의 계획 요강은 세 가지 측면에서 주목할 만하다. 첫째는 북한이 개발구를 중국 및 한국과의 연계 속에서 발전시키겠다는 구상을 했다는 것이며, 둘째, 강령반도가 남북 대결이 가장 첨예한 곳 중의 하나인 NLL 수역 내에 위치해 있다는 점이다. 셋째, 개발구는 세계 경제의 일체화와 세계 평화를 지향한다는 점이다(이종석 2013)<sup>33)</sup>.

강령녹색개발구는 초기 입지 선정 및 계획 단계에서 한국의 자본 및 기술력, 중국의 시장잠재력을 감안하여 선정되었다. 따라서 향후 남북 긴장이 완화되어 투자환경 요인이 우호적으로 개선될 경우, 한국의 기술력과 자본을 활용하여 강령 지역에서 농수산물을 체계적으로 생산하고, 이를 중국 및 한국에 반입하여 가공한 뒤 해외 시장으로 판매할 수 있는 모델을 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 향후 가공업 여건이 성숙된다면 생산-가공-수출도 가능할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 강령녹색개발구는 가장 첨예한 곳 중의 하나인 NLL 수역 내에 위치해 있다. 개발구 계획은 남북합의로 NLL 수역 인근을 평화 수역으로 전환하지 않는 한 투자 여건이 조성되기는 어려운 실정이다. 또한 NLL 수역의 평화가 항구적으로 정착되지 않는 한 해당 시범지대의 지속가능한 발전은 어려울 것으로 예상된다.

셋째, 강령녹색개발구는 세계 경제의 일체화와 세계 평화 발전을 지향하고 있다는 점이다. (초기)목표에 명시되었던 '전세계경제의 일체화에 입각해서'는 세계가 상호의존의 시장경제 체제가 되었고 북한도 경제 발전을 위하여 이러한 체제로 편입하겠다는 뜻으로 해석된다.

32) 연합뉴스. 2017.01.05. 北, NLL인접 강령에 농수산물 가공단지...“해외투자 유치”

33) 이종석. 2013. 북한의 '황해남도 강령군 경제특구 계획'과 NLL

또한 ‘세계평화발전의 높이에 입각해서’는 군사적 대결보다는 평화를 추구하는 추세에 맞추며, 이는 강령군이 NLL 인근에 위치해 있다는 점에서 특별히 강조한 것으로 해석된다. 이러한 기술은 과거 북한의 발언에서 들을 수 없는 내용이다(이종석 2013).

2018년 9월 19일, 문재인 대통령과 김정은 위원장은 9월 평양공동선언을 발표하였고, 송영무 국방부 장관과 노광철 인민무력상이 판문전선언 이행을 위한 군사 분야 합의문에 서명하였다. 군사 분야 합의서 제3장에는 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다. 제3장 2절에는 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

문재인 대통령은 국무회의에서 군사분야 합의문을 비준하였고(10.23), 북한은 10차 장성급 군사회담에서 합의문에 명시된 적대행위 중지 조치를 철저히 이행·준수한다고 표명(10.26)하였다. 2018년 11월 1일 00시 현재, 남북은 상대방에 대한 일체의 적대행위가 전면적으로 중지된 상태이다.

NLL의 평화 수역화가 정착된다면 강령국제녹색시범지대에서 경협 사업이 추진될 가능성이 높을 것으로 판단된다. 한국과 북한 정부는 2007년 10.4 남북공동선언에서 서해평화협력특별지대 설치에 합의하고 해주경제특구 개발지역으로 강령 반도를 지정한 바 있다. 2017년 북한 당국은 지방급 ‘녹색개발구’를 중앙급 ‘국제녹색시범지대’로 승격하고, 개발 사업을 추진하고 있는 등 정책적 관심도가 높은 지역이다.

군사적 긴장 완화, 한국과 북한 정부의 관심도 증대 등으로 강령국제녹색시범지대의 외부적 투자 분위기는 우호적으로 변화하고 있는 추세이다. 그러나 강령군 및 시범구의 실제 투자 여건은 열악한 실정이다.

구글 어스를 활용하여 확인한 결과, 2009년 이후 최근까지 강령녹색시범지대 및 해주항은 큰 변화가 없었다.<sup>34)</sup> 2009년 이후 녹색시범구에서는 농지 정비가 일부 진행되었으나 농지 규획은 일정하지 않았으며, 농지 크기도 상이하였다. 또한 관개 시설이 부족하여 자연흐름식으로 관개하고 있는 실정이었다. 강령군과 시범지구의 도로의 경우, 강령군 인근에는 일부 포장도로(콘크리트 추정)가 있었으나, 군외 지역은 여전히 비포장도로인 것으로 나타났다.

34) 강령녹색시범구 및 해주항 전경은 부록3 참조

해주항은 배후 시설의 일부 보강이 이뤄졌으나, 하역 장비 및 접안 시설은 큰 변화 없는 것으로 나타났다. 2007년 기준, 해주항은 하역능력 2,400천 톤, 부두 길이 1,305m, 선석수 4개로 남포항과 더불어 북한의 서해 주요 항만이다(강무현, 2007)<sup>35)</sup>. 따라서 국제녹색시범지대 내 도로, 항만, 시설 건설 및 정비 등 실제 투자 여건 정비가 정비되어 경험 사업이 본격적으로 활성화되기까지는 상당한 기간이 필요할 것으로 판단된다.

강령녹색시범지대의 활성화는 장기적일 것으로 예상되나, 황해남도 및 해주의 해산물 교역은 빠르게 활성화될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 남북교역이 활발하게 이뤄졌던<sup>36)</sup> 2000년대 중후반, 북한산 수산물의 주요 반입 품목은 활바지락, 활가리비, 활조개, 백합류 등 활패류와 마른명태 등 건어물, 냉동문어 등으로 서해산 조개는 해주, 남포, 신의주 등지에서 채취되었으며 해주는 중요 주산지 중 하나였다(김갑봉 2018)<sup>37)</sup>. 이 밖에도 해삼, 전복과 같은 고가의 수산물은 황해남도의 청정 환경에서 체계적으로 양식된다면 향후 반입 가능 품목으로 부상할 가능성이 있을 것으로 판단된다.

---

35) 강무현(2007)에서는 해양수산부는 남북경협사업으로 해주항 개발을 발표한 바 있음. 해주항 개발계획의 사업 목적을 개성공단 및 향후 조성될 해주공단 생산 화물의 원활한 처리 지원으로 설정하고, 14년간 총 2,200억 원을 투자하여 수심확보 준설, 다목적 부두(1선석) 개발(800억원-1단계), 컨테이너(2선석), 잠화(1선석) 부두 개발(1,400억원-2단계)한다는 계획을 수립하였음. 강무현, 2007. 2007 남북정상회담 해양수산분야 성과와 추진전략

36) 1997년 1,600톤이던 반입 규모는 2009년 2만 8,500톤으로 연평균 26.9% 증가하였음. 북한산 바지락은 주로 국내산과 중국산이 시장에서 유통되지 않는 10월에서 5월까지 반입되었음.

37) 김갑봉, 2018.06.27. 북한의 강령 경제특구 지정은 서해평화지대 조성 의지

#### 4. 북한 지역의 남북경협 수요 검토의 시사점

지금까지 우리는 북한의 경제 변천 과정과 현황, 북한 경제의 지역적 편차 그리고 황해남도를 중심으로 한 경제개발구 정책에 대해 살펴보았다. 이러한 검토를 통해 북한 지역의 상황에서 남북경협에 대한 수요와 그와 관련한 시사점을 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 북한의 남북경협 수요는 식량, 소비재 등 민생 개선, 외화획득에서 직접 비롯된다는 점이다. 북한은 사회주의 경제체제의 문제점, 고난의 행군 시기의 여파 등이 여전히 영향을 발휘하고 있는 가운데 김정은 체제는 최근 일련의 경제 조치를 통해 이러한 상황을 극복하고자 하고 있다. 그럼에도 불구하고 구조적 문제점이 누적되어 문제점을 드러내고 있고 이는 남북경협의 수요에도 영향을 미치고 있다.

식량, 생필품 등 소비재는 북한 인민의 생활 수요로부터 비롯되는 것으로 소비재의 부족은 만성적 문제점으로 지적되고 있다. 비록 지역적 편차가 크지만, 고난의 행군 시기에 집중적으로 드러난 식량 부족 및 기아 사태는 여전히 근본적으로 해결이 되지 않은 채 남아 있다. 따라서 남북경협은 이러한 수요에 부응하고 그 속에서 남북의 경제협력을 강화하는 것은 매우 적실하다. 문제는 이것이 남북경협 분야로 자리 잡기 위해서는 북한의 강력한 수요가 있는 것뿐 아니라 남한에게도 이익을 가져다주는 방향으로 경협모델이 설계되어야 한다는 점이다. 특히 국제적으로 남한의 1차 산업이나 소비재 경공업이 중국 등 타 국가의 기업들에 비해 경쟁력이 있어야만 가능하다는 점이다. 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 충남의 농축어업은 규모의 영세성, 해외경영경험 부족 등 문제를 안고 있다. 따라서 경협 초기에 농축어업 분야에서 실효성 있는 남북경협사업을 추진하기가 쉽지 않을 수 있다. 보다 면밀하고 중장기적인 기획이 중요하다고 하겠다.

한편, 북한 경제 전체로 보면, 외화 획득이 매우 중요한 시기다. 에너지, 교통 등 인프라뿐 아니라 중공업 설비의 개건을 위해서라도 다량의 외화자금이 필요하다. 현재 UN제재 등으로 인해 국제차관을 통해 국제금융의 도움을 받는 것은 불가능한 지금 수출을 통한 외화획득은 매우 절실한 상황이다. 남북경협 특히 수출을 목적으로 하는 남북경협은 북한당국으로서 가장 중요한 외화획득의 채널이 될 수 있으므로 북한 이외 지역으로 수출하는 남북경협은 북한이 가장 반길 수 있는 경협방식이 하겠다. 북한의 이 두 가지 수요를 동시에 만족시키는 모델이라면 남북경협사업으로서 시너지 창출이 가능하면 북한의 적극성을 끌어낼 가능성이 높

다.

둘째, 북한의 남북경협 수요와 충남의 상황을 연결하여 생각하면, 적어도 단기적으로 충남 중소기업에게 남북경협은 저렴한 노동력이 가장 큰 매력이라는 점이다. 그리고 그 생산물은 남한을 통해 제3국으로 수출하는 방식이 적합하다. 앞서 제3장에서 보았듯이 충남 남북경협은 ‘장치, 기계조작 및 조립업’ 등 제조업을 중심으로 전개될 가능성이 크다. 그리고 이러한 제조업은 충남에서 비중도 크고 따라서 그 수요도 크다고 할 수 있다.

충남 기업의 입장에서 보면 남북경협에 수반되는 정치군사적 리스크를 차치하면, 보다 많은 기업들이 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 개성공단 입주기업 사례에서 보듯이 초기투자규모를 경감하여 진입장벽을 낮추는 것뿐 아니라 충남에서 북한 핵심 지역으로 접근하는 교통로를 확보하는 것, 그리고 리스크를 저감·분산할 수 있는 다양한 장치들이 고안되어야 한다.

셋째, 남북경협의 일환인 관광업은 충남의 지역경제활성화를 촉진하는 방향으로 유도되어야 한다. 관광업은 북한이 외화를 획득할 수 있는 유력한 경협사업으로서 북한은 관광업 협력 사업에 적극적일 가능성이 있다. 그러나 남측이 관광객이 북측의 관광자원을 소비하는 방식으로는 남측의 지역경제활성화에 커다란 도움이 주기 어렵다. 오히려 국내로 향하는 관광객 발길이 북한으로 분산되는 결과를 초래할 가능성이 크게 사실이다. 따라서 충남의 입장에서 보면 남북 관광 사업이 시작될 경우 이를 남북경협이 아니라 남북중 내지 남북중일 관광노선을 만들어서 중국이나 일본 관광객을 충남으로 유치할 수 있는 전략을 구사해야 한다.

이러한 방식은 충남이 북한을 중국, 일본과 연결하는 연결점이 된다는 의미도 갖고 있는데, 그 전략적 의미는 매우 크다. 충남이 환황해권의 지리적 중심지역에 위치하고 있다는 잠재력을 실제로 구현하는 사례가 될뿐더러 그것을 통해 충남이 환황해 교통네트워크에서 지위가 상승함을 의미한다.

넷째, 충남은 북한과 지역 파트너십을 체결하는데 있어서 보다 면밀한 검토가 필요하다. 여러 가지 요인으로 인해 황해남도가 충남의 지역 파트너로서 추천되고 있다. 그러나 앞서 검토를 통해 황해남도는 충남의 지역 파트너로서 장점과 단점을 동시에 가지고 있으며, 충남의 남북 지역 파트너십이 무엇을 목표로 하는 것인지에 대해서도 논의와 합의가 필요한 상황이다.

이를 위해서는 문헌연구도 필요하지만 보다 적극적인 방법이 필요하다. 가령, 북한의 상황을 자세히 알고 있는 탈북민 인터뷰를 통해서 현황을 파악하는 것이 필요하다. 또한 직접 현지

에 가서 조사를 하는 것도 필요하다. 2019년도에 3.1운동 100주년임을 감안하여 북한지역을 방문하고 북한 인사를 초청하여 현지 상황에 대해 파악하거나, 불가피하면 중국에 있는 전문가들을 통해 황해남도의 상황을 파악하는 것도 방법이다.

## 제6장 충남의 남북경협 전략

앞 장에서 우리는 한반도 신경제 구상, 남북경협 평가, 충남의 경협 수요 및 북한의 경협 수요에 대해 살펴보았다. 이 장에서는 앞선 논의를 종합하기 위해 우선 충남의 남북경협 관련 SWOT분석을 수행하고 그 결과를 바탕으로 충남 남북경협의 목표, 전략 그리고 사업들을 검토하고 마지막으로 이러한 사업추진을 뒷받침하기 위한 단계별 사업추진체계를 제시하고자 한다.

### 1. 충남 남북경협의 SWOT 분석

남북경협과 관련하여 충남의 전략을 제시하기 위한 첫 단계로서 우선 남북경협을 둘러싼 충남의 장점과 약점 등 내부적 역량 평가와 기회와 위협 요인 등 외부 환경요인을 분석하는 SWOT분석을 수행하고자 한다.

장점과 약점은 충남의 역량 평가에 해당하는 것으로 기존 남북경협과정에서 충남이 보여준 특징, 최근 남북경협 관련하여 충남의 기업이나 공공부문이 갖고 있는 잠재적 역량 및 상황 등을 중심으로 평가한다. 한편 기회와 요인은 한반도 신경제 구상, 신북방정책, 신남방정책 등 정부정책이 포괄하고 있는 거시환경의 변화, 그리고 북한의 남북경협 관련 경협수요 등을 중심으로 알아본다.

#### [1] S: Strength(강점)

첫째, 충남은 농축어업과 제조업의 고른 경제 기반을 보유하고 있다. 충남은 전반적으로 도시와 농촌이 혼재한 도농지역(ruruaban area)으로 비록 시군별로 지역적 편중이 심하긴 하나 농축어업과 제조업이 고르게 발달하여 남북경협을 위한 중요한 경제적 기반을 형성하고 있다. 농축어업의 경우 전국적으로 2-4위 수준을 유지하며 농업, 축산, 어업 등 모든 분야에서 고른 기반을 보유하고 있다. 또한 제조업은 석유화학, 철강 등 기초소재산업과 자동차부품 및 디스

플레이, 반도체 등 전기전자산업이 고르게 발달하여 다양한 경제기반을 보유하고 있다. 다만 제조업의 경우 시군별로는 특정 산업군에 과도하게 의존적이라는 점은 지적할 필요가 있다. 가령 서산시는 석유화학에 대한 의존도가 절대적이며, 당진시는 철강산업, 아산시는 디스플레이 산업에 대한 의존도가 높아 단일 업종에 대한 의존도가 과도하게 높게 형성되고 있다.

둘째, 충남의 기업들은 남북경협에 대해 높은 관심을 가지고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 충청권의 중소기업은 타 지역에 비해 남북경협에 대한 관심 및 참여의사가 강한 것으로 나타난다. (IBK북한경제연구센터, 2018.7). 충청권 기업의 남북경협에 대한 높은 관심은 충남의 산업구조 특성에서 비롯되는 것으로 파악된다. 즉 ‘기계장치 조립 및 조작’ 업종은 충남 제조업에서 차지하는 비중이 큰데, 이 업종은 4차산업혁명에 의해 감소될 대표적 업종으로 인식된다. 또한 외국인근로자가 집중적으로 종사하는 업종으로 인식되고 있다. 즉 어떤 의미에서 이 업종은 한계산업으로 인식되고 있으며 이러한 업종의 기업들은 남북경협을 기업 생산경쟁력 강화를 위한 방편으로 인식하고 있다는 가정을 할 수 있다. 이와 관련해서는 추후에 정밀조사가 필요하다.

셋째, 충남의 지역경제 발전 경험은 충남이 북한의 대다수 지역들에게 중요한 경험과 노하우를 전수할 수 있는 기반을 제공한다. 충남은 오랜 기간 전형적 농촌지역으로 유지했다가 1990년대 들어서면서 공업지역으로 급속한 전환을 이루어 왔다. 이러한 경제발전 경로와 그 속에서 축적한 경험은 현재 대다수 북한 지역에게 중요한 참고가치를 제공한다. 가령 북한의 농촌지역은 충남의 70년대 말 또는 80년대 초와 유사한 상황이라고 판단되는데, 충남의 발전 경험은 이들 북한 농촌지역에 참고모델이 될 수 있다.

넷째, 충남 공공부문의 강한 의지다. 충남도지사, 충남도청 등 충남의 행정부는 한반도 신경제 구상에 대해 강한 관심을 갖고 있다. 한반도 신경제 구상 관련 기회와 위협의 중요성을 인식하고 있으며, 남북교류팀 이외 남북경협팀을 2018년 6월 별도로 설립하였다. 이러한 움직임은 과거 충남이 보인 남북교류협력에 대한 보수적 태도와는 사뭇 다른 적극적 움직임이다. 이러한 변화는 충남의 지정학에 대한 자각과 시대적 변화에 대한 민감성을 갖고 있다.

## [2] W: Weakness(약점)

첫째, 충남에는 남북교류협력 관련 소극적 정서가 있다. 충남은 남북교류 조례를 가장 늦게 제정(2011)하는 등 남북교류 관련 소극성을 보였고, 지금까지 성사된 지역차원의 남북교류사업은 전무하다. 이는 다양한 요인들에서 연유하지만 종합적으로 볼 때 상당수의 도민들은 적어도 기존 남북교류사업 등에 대한 평가가 그리 적극적이지 않음을 간접적으로 반영한다. 한편 이는 충남이 非접경지역이라는 지리적 여건과도 밀접한 관계를 갖고 있다. 남북경협이 지역경제에 가져올 기대치가 높지 않고 또한 그것을 체감하기 어렵다는 문제를 안고 있다.

둘째, 충남은 국제 경쟁력이 특출한 분야를 갖고 있지 않다. 농축어업 및 제조업 기반은 고르나 국제적 또는 전국적 경쟁력을 갖고 있는 분야는 찾기 힘들다. 충남은 대부분 업종에서 전국3위권을 형성하고 있다. 전국의 지방자치단체 중 충남과 유사하게 고른 경제적 기반을 갖고 있는 곳은 경기도, 경남 등인데, 경기도와 비교하자면 경기도만큼 종합적 역량이 크지도 않은 상황이다. 이는 남북경협을 떠올릴 때 충남이 어떠한 업종에서 어떠한 역할을 할 것인지에 대해 도민은 물론 전국민의 동의나 합의를 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

셋째, 충남은 남북경협 관문(공항, 무역항 등)이 미비하다. 충남 자체의 공항이나 항만이 없으므로 남북경협도 타 지역에 소재한 관문을 이용해야 한다. 과거 남북경협 물류는 인천항, 속초항 등 접경지역 관문이 주도한 바 있으며, 별도의 조치가 없는 한 향후 남북경협에서도 이들 접경지역의 항구가 주도적 역할을 할 것으로 기대된다. 충남이 남북경협에 적극적으로 참여하고 그 효과를 지역경제활성화에 연결하고자 한다면 이러한 남북경협 관문 미비라는 문제점을 반드시 극복해야 할 과제다. 지난 시기 남북경협과 달리 현재는 대산항, 평택·당진항이 활성화되어 있기 때문에 과거와는 다른 접근이 필요하다.

넷째, 비록 전국적인 현상이기는 하나, 남북경협 관련 지자체의 제도적 권한이 미약하다. 남북교류관련 법제에서 지자체의 지위 불명확하다. 또한 지자체의 독자적 남북경협 채널을 확보하기 어려운 상황이다. 남북경협 관련 남측은 민족화해협의회, 북측은 민족경제협력연합회가 주요 채널이 되고 있고, 지자체는 통일부 허가를 받아야 북측과 접촉 가능하다. 이외 남북경협을 추진하기 위한 재원도 부족한 상황인데, 각 광역지자체는 남북협력기금을 적립하고 있으나 그 액수는 충분하지 않은 상황이다. 충남의 경우 남북협력기금은 현재 34억 원대다.

### [3] O: Opportunity(기회)

첫째, 한반도 평화무드의 조성이다. 남북정상회담, 북미정상회담의 연이은 개최 등으로 인해 한반도 긴장완화 분위기 조성되고 있다. 이는 북한 내부로부터 강한 개혁개방 요구 존재한다는 측면에서 돌이킬 수 없는 추세라는 분석이 설득력을 얻고 있고 따라서 현재의 한반도 평화무드는 과거 달리 지속적인 북한내부의 추진동력이 있다는 것이다. 물론 향후 긴장과 화해국면이 교차하는 등 굴곡이 있겠으나 전반적으로 평화무드 및 그를 뒷받침한 제도적 장치들이 국내외적으로 점진적으로 구축될 것이라고 기대할 수 있다.

둘째, 북한 시장경제 형성과 확산이다. 지난 1990년대 북한은 고난의 행군 시기를 거치면서 장마당, 돈주 등 북한 내부 시장경제의 단초가 형성되었다. 무역 등 통해 부를 축적한 부유층이 형성되었고, 이에 따라 소비재 시장 형성이 촉진되었다. 북한의 사회주의 계획경제를 대표하는 배급제는 급속히 약화된 반면, 시장경제를 통한 생필품 조달이 자리 잡게 되었다. 비록 제도적으로 시장경제가 북한 경제에서 공식적인 지위를 인정받지 못하고 있으나 일상생활에서 시장경제가 확산되고 있는 것은 단순히 생필품 확보뿐 아니라 소비재 시장, 금융시장 등이 일정부분 형성되었음을 의미하며, 이는 향후 남북경협이 본격화될 수 있는 우호적 여건을 형성한다.

셋째, 남북자원의 상호보완성이다. 북쪽은 저렴한 노동력, 풍부한 지하자원, 자연환경 등을 보유하고 있고, 남쪽은 기술, 자본 등을 보유하고 있어 남북 간에 상호보완성이 비교적 뚜렷하다. 이는 남북경협이 상호보완성을 기초로 하여 서로에게 이익이 되는 방향으로 진행될 가능성을 높인다. 단, 중국, 미국, 일본과 비교하여 남한의 우세가 얼마나 강한지는 별도로 따져봐야 한다. 북한의 개혁개방이 본격화할 경우 북한과의 경협을 추진할 국가들은 우리나라와는 일정한 경쟁관계 또는 대체관계에 있기 때문이다.

넷째, 남북한 지자체의 자율성 증대다. 남한은 지속적인 지방분권 추세 강화가 예상된다. 중앙부의 권한의 지방 이양, 지방세수기반의 강화 등이 예상되는데, 이러한 변화는 직간접적으로 남북경협에서 지자체의 운신의 폭을 넓히는 작용할 것이다. 남북경협 관련 법규에서도 지자체의 지위와 역할이 명문화될 것으로 예상된다. 북한은 지자체의 자율성이 매우 약한 중앙집권적 권력구조를 갖고 있으므로, 북한의 지자체는 남한의 지자체와 독자적인 파트너십을 체결할 수 없다는 것이 대체적인 평가다. 그런데 최근 경제개발구 개발관련 지방의 자율성 증대

추세가 엿보이고 있다. 남북경협이 활성화될수록 북한 지자체의 자율성은 확대되는 방향으로 진화할 것이다.

#### [4] T: Threat(위협)

첫째, 남북한에는 군사정치적 리스크가 상존하고 있다. 북한 핵개발을 둘러싼 군사적 긴장 재발 가능성 여전한 상황이다. UN의 대북제제, 미국, 일본 등 국가들의 단독 제제 등은 현재 남북경협의 진전을 막고 있는 중대한 장벽인데, 이는 북한의 핵개발 등 군사정치적 긴장에서 직접적으로 연유한다. 물론 군사적 긴장 이외에 체제, 제도, 문지기(gatekeeper) 임의성으로 인한 리스크 상존하고 있으며 이는 남북경협 추진 시 맞닥뜨릴 중요한 리스크들이다.

둘째, 접경 지자체들의 남북경협 주도 가능성이다. 지리적 인접성으로 인해 경기, 인천, 강원 등 접경지역 지자체가 남북경협 주도 가능성이 크며, 특히 개발사업 관련 경기이북 지역에 투자가 집중될 가능성이 있다. 접경 지자체들 및 서울 지역은 남한 인구의 절반이 집중되어 있고 경제적 역량은 절반 이상을 차지하고 있기 때문에 남북경협에 따른 경제효과가 충청, 전라, 경상 등 삼남지방으로 확산될 않고 접경 지역으로 국한될 가능성이 크다.

셋째, 북한 경제협력 관련 국내외 선점 경쟁이다. 북한의 개혁개방 본격화 이후 남한 기업 내지 남한 공공부문의 우위가 불확실하다. 비록 같은 민족이라는 동질감과 같은 언어를 사용한다는 장점이 있기는 하지만, 이것이 남북경협이 남한과 북한 위주로 진행되는 것을 보장하는 것은 아니다. 특히 북한과 가나긴 국경을 맞대고 있는 중국은 개혁개방의 경험과 체제적 유사성으로 인해 대북사업의 강력한 경쟁자로 부상할 가능성이 높다. 일본은 조일수교 및 조일수교에 따른 전쟁피해보상금이라는 재원을 무기로 북한과의 경제협력에서 주도권을 차지할 기반을 갖고 있다.

## 2. SWOT 분석을 통한 과제 도출

SWOT분석을 통해 남북경협 관련 충남의 강점과 약점, 기회와 위협 요인을 살펴보았다. 이를 통해 확인된 주요 요인들을 연결하여 전략과제를 도출하게 되는데, 이는 크게 SO, SW, ST 전략선택지로 대별된다.

## 1) 전략적 선택지

	<b>S:</b> 농축어업과 제조업 고른 기반 경험 관련 충남기업 높은 관심 충남의 지역경제 발전 경험 충남 공공부문의 강한 의지	<b>W:</b> 남북교류 관련 소극적 정서 국제 경쟁력 특출한 분야 없음 항만, 공항 등 대외교역 관문미비 지자체의 미약한 제도적 권한
<b>O:</b> 한반도 평화 무드 북한 시장경제 형성 남북자원 상호보완성 지방 자율성 증대	<b>SO: 남북경협관련 공세적이고 종합적인 성장 전략</b>	<b>WO: 충남의 약점을 보완하기 위한 역량강화 전략</b>
<b>T:</b> 남북경협 리스크 상존 접경 지자체 주도성 경험 선점 국내외 경쟁	<b>ST: 충남의 기존 우위를 다지기 위한 안정화 전략</b>	<b>WT: 남북경협 후발주자로서 현상유지 전략</b>

### (1) S-O 대응과제

SO 전략은 충남의 강점을 살리고 강점과 연계된 대외적 기회요인을 적극 활용하여 충남의 발전과 북한의 공동 번영을 추구하는 전략선택지다. 충남의 농축어업과 제조업 기반을 최대한 활용하여 남북경협을 충남기업 고도화의 디딤돌로 활용하는 전략이다. 남북경협을 통해 충남 기업의 가격경쟁력 강화, 기술개발력 증대, 경영능력 고도화 등을 달성하는 것을 목표로 삼는다. 이러한 전략은 성장전략으로서 남북경협 관련 가장 적극적인 전략이며, 공세적이고 종합적인 특징을 갖고 있다.

### (2) S-T 대응과제

ST전략은 충남의 강점을 활용하여 대내외적 위협 특히 접경지자체 및 중국 지역과의 경쟁에 능동적 대처하고, 역내 산업경쟁에 대응하여 충남 주력산업의 고도화를 목표로 접경지자체 및 외국자본과의 협력체제 형성하는 전략이다. 충남이 잘할 수 있는 분야에 특화, 경험 범위와 수준을 높이는 전략을 추진하는 것이다. 충남의 우위를 살리는 안정화 전략이다.

### (3) W-O 대응과제

WO전략은 대내외적 기회를 적극 활용하여 충남의 약점, 특히 국제 경쟁력을 갖춘 분야가

없는 약점을 보완하는 전략선택지다. 선택과 집중을 통해 대외 교류 거점을 전략적으로 육성하고 남북경협에 돌파구를 마련하고, 농축어업 등 특정 분야에서 남북경협을 집중적으로 추진하여 충남 농축어업과 북한의 일차산업의 발전을 동시에 도모하는 전략이다. 일반적으로 역량 강화전략이라고 할 수 있다.

#### (4) W-T 대응과제

WT전략은 충남의 약점을 개선하고 대내외적 위협요인을 극복할 수 있는 정책과제 발굴하는 것이다. 불리한 환경을 고려하여 특정 분야에 집중하기 보다는 대외교역 관문의 건설과 확대에 기여하는 방향으로 남북경협 전략 추구한다. 자체의 거대한 전략보다는 기회와 위협요인을 참고하여 충남의 남북경협 여건의 전반적 개선에 기여할 수 있는 방안 마련이다. 일반적으로 생존전략 내지는 현상유지적 성격이 강하다.

## 2) 충남의 전략적 선택지

### (1) 충남경제 전환에서 남북경협의 지위

충남이 남북경협 관련 전략선택지 중 어느 것을 선택하는가 하는 문제에 직면하여 고려해야 할 사항이 몇 가지 있다.

우선 남북경협이 충남의 경제발전 과제에 어떠한 지위와 역할을 갖는가 하는 판단이다. 충남의 경제발전 과제는 간단히 말하면 기술집약형 경제로의 전환이라고 할 수 있다. 이러한 전환을 위해 남북경협은 어떠한 기여를 할 수 있는가를 판단해야 한다. 기술집약형 경제로의 전환은 제조업 분야에서는 현 자본집약형 경제에서 기술집약형 경제로의 전환이고, 농축어업 분야에서는 노동집약형+자본집약형 경제가 공존하는 현 상태에서 기술집약형 경제로 전환해야 한다. 자본집약형 경제가 기술집약형 경제로 전환하는 것은 R&D기능이 제한된 생산거점에서 R&D기능을 강화된 경제로 전환하는 것이며 이는 부차적으로 생산자서비스의 강화를 촉진한다. 이를 실현하자면 충남이 기존에 담당하던 생산거점 기능을 질서 있게 축소하고 R&D기능을 확대해야 하는데, 그 파트너가 북한 지역의 기업 또는 생산거점일 수 있다. 북한은 지리적

으로 가깝고, 동일한 언어를 갖고 있기 때문에 탐색비용 또는 관리비용이 국외지역과 비교해서 매우 낮다. 또한 노동임금은 우리나라 평균의 1/8수준이다. 만일 충남의 기업들이 북한 이외의 지역에서 파트너를 찾는다면 이러한 전환을 감행할 수 있는 기업들은 매우 제한적일 것 이나 북한에서 파트너를 찾는다면 훨씬 많은 기업들이 이러한 경제전환 행렬에 참여할 수 있을 것이다. 이러한 견지에서 남북경협은 충남 기업 및 농가에게 있어서는 유일무이한 디딤돌 이라고 평가할 수 있다. 따라서 남북경협은 충남 경제의 전환 또는 도약을 위해서는 결코 포기 할 수 없는 소중한 기회라고 볼 수 있다.

## (2) 충남 남북경협의 전략 선택지

남북경협 관련 충남은 공세적인 종합적인 시각에서 적극적으로 남북경협에 참여하여 이를 통남 경제의 전환으로 연결시켜야 한다. 즉 S-O 대응과제를 중심으로 W-T 대응과제를 선택적으로 채택하여 단계별 접근을 추구하되, 충남은 남북경협 관련 타 지자체에 비해 후발주자로서 기존 남북경협성고가 미미한 상황이므로 공세적인 전략 추구가 필요하다. 단, 충남 자체의 약점 또한 큰 상황이므로 이를 개선하여 종합적 역량을 강화하는 방향으로 전략 마련 필요하다.

앞서 밝힌 바와 같이, SO 전략은 충남의 강점을 살리고 강점과 연계된 대외적 기회요인을 적극 활용하여 충남의 발전과 북한의 공동 번영을 추구하는 전략선택지다. 충남의 농축어업과 제조업 기반을 최대한 활용하여 남북경협을 충남기업 고도화의 디딤돌로 활용하는 전략이다. 남북경협을 통해 충남기업의 가격경쟁력 강화, 연구개발능력 증대, 경영능력 고도화 등을 달성하는 것을 목표로 삼는다. 한편 WT전략의 관점에서 보면, 대외교역 관문의 건설과 확대에 기여하는 방향으로 남북경협 전략을 추구해야 한다.

## 3) 충남 남북경협의 주체들과 지방자치단체의 역할

남북경협은 그 속성상 다양한 주체들의 참여하고 상호 협력해야 한다. 기업뿐 아니라, 정부나 지자체도 관여할 수밖에 없고 범위를 더욱 넓게 잡자면 각종 협회, 국제기구도 포함된다. 앞서 살펴본 바와 같이 경제협력 자체가 제도적 정합성을 추구하며, 또한 이로 인해 공공의

관여를 내포한다. 그런데, 남북경협 관련 주체의 규정에서 우리는 다음 몇 가지 문제점에 직면한다.

첫째, 남북경협의 북한 주체로서 북한 기업의 자율성 문제다. 북한에 순수한 민간기업은 없는 것으로 파악된다. 그렇다면 북한의 남북경협 주체는 주로 국영기업이나 국영기업의 영향력에 있는 기업소, 무역회사 등이 주체로 된다. 이러한 기업은 자율적인 의사결정구조를 갖고 있는지 의문이지만 기업소의 책임 강화 등 일련의 조치를 통해서 남북경협의 주체로서 등장할 가능성이 있다. 이렇게 당정이 분리되지 않은 구조를 갖고 있는 북한과의 남북경협은 충남의 공공부문이 담당해야 하는 역할을 분명히 보여준다. 즉 지방자치단체 차원에서 북한의 지역지차단체 또는 지방정부와 협력관계를 조성하는 것은 경협에 직접 참여하는 충남 기업들에게 우호적인 여건을 조성하는데 매우 중요하다는 점이다. 북한의 지방정부 관리, 당 간부, 기업 책임자 등과 우호적인 관계를 형성하는 것은 해당 지역에 진출한 기업들에게 중대한 지원군이 될 수 있다.

둘째, 남북경협의 남한 주체는 누구인가 하는 점이다. 막연히 기업이라고 하는 범주에 속한 모든 기업들이 남북경협에 참여한다기보다는 기업을 보다 세분화해서 살펴볼 필요가 있다. 결론부터 말하면 남북경협에 직접 참여할 남한 기업은 대부분 일정한 역량을 갖춘 중소기업 또는 강소기업과 대기업들이라고 봐야 한다. 규모로 보면 최소한 50명 이상 직원을 보유하고 있으며, 자체의 기술개발역량 또는 현지경영능력을 갖춘 기업들이 주로 남북경협에 참여하고 있다. 가령, 개성공단 입주기업을 보면, 그 모기업은 주로 기술개발부서를 갖고 있거나 해외 생산기지를 갖고 있거나 직원 수가 50명이 넘는 기업이 대부분이다. 규모가 영세한 소기업의 경우에는 기본적으로 해외 생산기지를 설립할 시장을 확보하거나 연구개발 능력, 또는 현지경영능력을 갖추기 어려운 경우가 많다. 따라서 남북경협의 주체는 대부분 남한의 중소기업이나 일정규모의 실력을 갖춘 강소기업들이 대부분이라고 판단해야 한다.

그런데 과연 남북경협에 참여할 기업의 범위가 해외 생산법인을 유지하는 기업들과 일치하는가? 만약 본질적으로 남북경협과 해외진출이 차이가 없다면 남북경협의 의의는 반감될 것이다. 사실상 남북경협에 참여할 수 있는 기업의 범위는 해외생산거점 투자를 단행하는 기업들의 범위보다 넓게 잡는 것이 마땅하며, 그래야만 남북경협의 진정한 의미를 구현할 수 있다. 지리적 인접성, 동일 언어 사용, 노동임금의 현격한 차이 등 요인은 해외 생산거점에 투자하기 어려운 기업들도 남북경협에 참여하여 북한에 생산거점을 설치할 수 있는 가능성을 높인다.

그리고 이렇게 보다 확대된 기업군이 참여해야만 충남 경제의 전환에도 도움이 된다.

셋째, 지방자치단체의 역할이 무엇인가 하는 점이다. 지난 개성공단 입주기업 위주의 남북 경협에서 지방자치단체의 역할은 매우 한정적이었다. 정부 차원에서 계획이 추진되었고 정부가 모집하고 개별 중소기업들이 참여하는 방식으로 진행되었다. 향후 남북경협이 재개되고 더욱 활성화된다고 할 때 지방자치단체의 역할이 무엇인가는 매우 중요하다. 아무런 건설적 역할이 확보되지 않고서는 옥상옥이거나 한계적 역할에 머물며 결국 남북경협에서 밀려날 것이기 때문이다.

지방자치단체 역할의 모호성은 다음과 같은 연유에서 비롯된다. 우선 경제협력 구축에 필수적인 제도자원은 대개 정부에 속해 있다. 한편 경험참여 관련 의사결정은 기업의 권한이다. 더욱이 정부는 다양한 경쟁력 있는 공기업을 거느리고 있기 때문에 어느 경우에는 직접 공공이 사업에 참여할 수도 있다. 이와 비교하면 지방자치단체가 보유하고 있는 지방공기업은 그 규모가 상대적으로 영세하며 외국 현지경영 경험이 사실상 없다고 봐야한다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 역할은 매우 제한적이고 경우에 따라서는 아무런 역할 없이 끝나는 경우가 많다고 봐야 한다.

그렇다면 지방자치단체의 역할은 무엇인가? 바로 남북경협의 ‘공공성’에 있다고 봐야 한다. 달리 말하면 남북경협이 갖고 있는 외부경제 효과가 지방자치단체가 관여하여 기여할 수 있는 기반이 된다. 따라서 지방자치단체가 남북경협에서 발휘해야 할 역할은 단순히 남북경협에 참여하는 개별 기업들에 대한 지원에 국한되지 않고 오히려 개별기업 차원에서는 해결할 수 없는 문제들에 대해 지원하고 도움을 주는 방향으로 설계되어야 한다. 물론 이는 중앙정부의 역할과 일정한 분업 및 협업을 전제로 한다. 따라서 지방자치단체는 개별기업의 지원 이외에 기업들의 남북경협 추진을 촉진할 수 있는 역할을 담당하는 것이다. 여기에는 다음 몇 가지 중요한 분야가 있다. 첫째는 남북경협 참여 기업들의 리스크 저감 및 분산 지원이다. 중앙정부 차원에서 이에 대한 다양한 정책도구가 있으나 지역 차원에서도 일정한 역할을 수행할 수 있고 지방자치단체가 수행해야 한다. 둘째는, 남북상호학습 촉진이다. 남북상호학습은 그 중요성에도 불구하고 중앙정부가 모두 담당하기에는 한계가 있고 개별기업들이 부담하는 것 역시 일부 대기업을 제외하고는 현실적이지 않다. 마지막으로 충남 기업의 대북 접근성을 개선하는 것이다. 충남의 기업들이 대북교역을 수행할 때 안정적인 접근성을 보장하는 것은 기업뿐 아니라 남북경협을 지역경제 활성화와 연결시키는 데 있어서 매우 중요하다.

### 3. 충남 남북경협 목표 설정

#### 1) 충남 남북경협의 비전과 목표

##### (1) 충남 남북경협의 비전 설정

충남의 남북경협 비전은 충남의 남북경협이 지향하는 미래상이다. 이는 충남의 경제 비전과 밀접하게 연계되어 있으며, 충남의 경제 발전 비전을 담아야 한다. 충남은 남북경협을 제조업, 농축어업, 관광업 구조를 고도화하는 디딤돌로 삼아야 하는데, 고도화의 핵심은 남북경협을 통해 충남이 기술 집약 경제로 전환하는 것이다. 제조업은 현 자본집약형에서 기술집약형으로, 농축어업과 서비스업은 노동+자본 집약형에서 기술 집약형으로 전환하는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 충남 남북경협의 비전은 “남북경협을 통한 기술 집약 경제로의 도약”으로 제시한다. 이러한 비전 설정은 다음 몇 가지 의미를 담고 있다.

첫째, 충남 경제의 현 단계를 ‘자본집약형 경제’로 진단한다. 비록 산업 부문별로 편차가 있기는 하지만, 제조업은 현재 에너지다소비 자본투입형 산업구조를 갖고 있다고 진단한다. 석유화학, 철강 등 기초소재 산업은 거대한 장치산업으로서 에너지를 대량 소비하는 장치산업이다. 그런데 생산되는 기초소재는 부가가치가 높지 않은 상황이다. 한편 자동차부품, 디스플레이, 반도체 등 전기전자기계 산업은 충남 경제성장의 견인차 역할을 수행하고 있으나 글로벌 가치사슬에서 가공조립에 집중되어 에너지를 많이 소비하며, 부가가치도 본질적으로 높지 않은 상황이다.

둘째, 충남 경제의 발전 목표를 ‘기술집약형 경제로의 도약’으로 제시한다. 친환경 기술집약형 경제를 충남의 미래 발전상으로 제시하며, 남북경협은 이러한 전환에 기여해야만 한다. 이렇게 충남 경제의 발전 목표를 남북경협의 비전으로 제시한다는 것은 남북경협이 충남 경제의 발전 비전을 구현하는데 있어서 핵심적인 지위를 차지한다는 것을 의미한다. 즉 남북경협은 ‘하면 좋고 안해도 그만’인 성격이 아니라 충남의 경제 도약에 필수불가결한 것임을 의미한다.

셋째, 이러한 비전 설정은 사실 충남 경제 전체의 과제로 제시되는 것이고 충남도나 시군의 지방자치단체가 지향해야 하는 목표를 담고 있다. 그렇다고 이것이 곧장 충남도나 시군의 지

방자치단체의 사업목표가 되는 것은 아니다. 즉 이러한 비전은 남북경협 관련 다양한 주체들의 의식적이든 의식하지 않든지 간에 충남 남북경협 추진의 결과로 나타나는 결과물인 것이다. 이러한 비전을 실현하기 위한 지방자치단체의 임무는 전략 차원에서 별도로 제시된다.

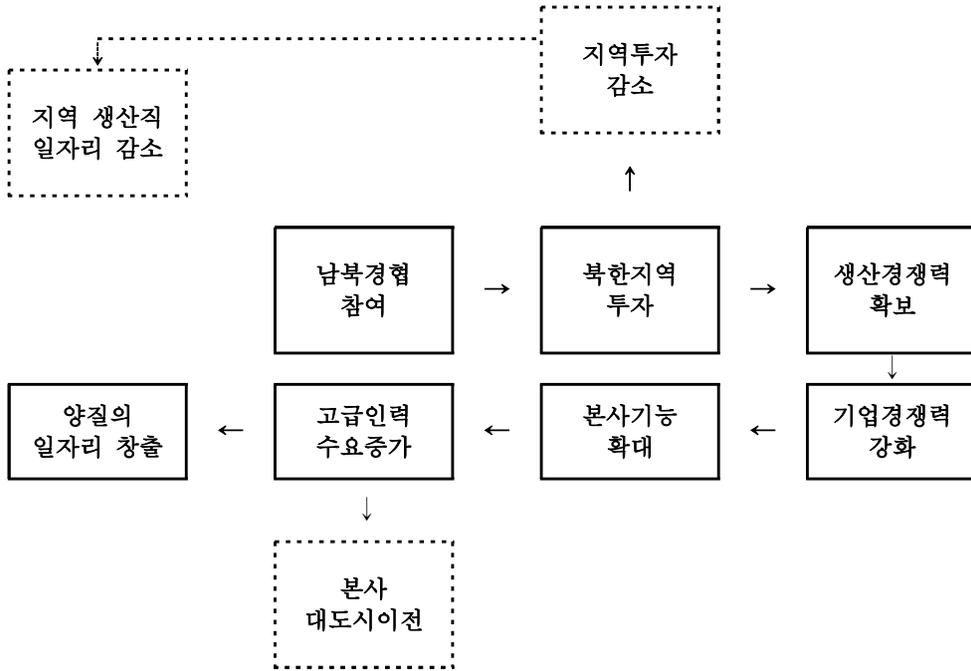
## (2) 충남 남북경협의 목표

본 연구는 충남 남북경협의 목표로서 “지역경제 고도화 순환 체계 구축”을 제시한다. 충남이라는 지역의 입장에서 남북경협의 비전을 “충남 기술집약형 경제 도약”이라고 제시하고 그에 상응하는 목표로서 ‘지역경제 고도화 순환체계 구축’을 제시한다. 이러한 목표설정에는 다음 몇 가지 의미를 담고 있다.

첫째, ‘충남 기술집약형 경제 도약’이라는 비전을 실현하기 위해서는 다양한 측면의 노력이 필요한데, 남북경협은 그중에서 지역경제 고도화 순환체계 구축이라는 측면에서 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다는 점이다. 지역경제 고도화는 여러 가지 의미가 있으나 현재 충남의 제조업 등 산업부문이 주로 생산기능을 담당할 뿐 연구개발이나 생산자 서비스 등 소위 본사 기능은 매우 제한적인 바, 이러한 생산기능의 비중을 상대적으로 낮추고 연구개발이나 생산자서비스 등 기능 비중을 높이는 것을 의미한다.

둘째, 순환체계라 함은 남북경협이 단순히 특정 시기에 집중되어 형성되는 ‘기회의 창’이 아니라 장기적으로 안정된 구조를 구축한다는 의미다. 과거 1980년대 초반의 ‘3저호황’이나 2010년대 초반의 ‘중국 특수’와 같은 일시적인 기회가 아니라 향후 20-30년 간 유지될 지속적이고도 안정된 순환체계를 의미한다.

셋째, 순환이라 함은 기본적으로 충남 지역과 북한의 지역 간에 지속적인 물자, 정보, 인력, 금융 등의 흐름이 형성된다는 것을 의미한다. 북한의 노동력 등 생산 요소, 토지 등 자연환경 등이 충남기업들의 중간재, 자본재 등 생산물, 기술, 자본을 끌어들이고 충남에는 북한 지역으로부터 가공품, 수익 등을 회수하여 선순환 구조를 확립하는 것이다.



(그림 6-1) 남북경협을 통한 지역경제 고도화 순환체계

## 2) 충남 남북경협을 실현 전략

‘기술집약형 경제 도약’ 이라는 충남 남북경협을의 비전과 ‘지역경제 고도화 순환 체계 구축’ 이라는 충남 남북경협을의 목표를 실현하기 위한 전략으로서, 경험참여 기업 리스크 저감·분산 지원, 남북 상호학습체계 구축, 충남 대북 접근성 개선, 남북경협 단계별 추진체계 구축 등 4대 전략을 제안한다. 이러한 실련전략은 충남도라는 광역지방자치단체의 남북경협 전략으로 제시하는 것이며, 충남의 시군들도 이러한 전략 하에 충남도와 협조하여 추진할 것이 기대된다.



(그림 6-2) 충남의 남북경협 전략 구상

(1) 경험참여 기업 리스크 저감·분산 지원

경험참여 기업 리스크 저감·분산 지원은 남북경협참여 기업들을 직접적인 정책 대상으로 한다. 남북경협 참여기업의 리스크 저감 및 분산 지원은 체제, 제도, 문지기 재량으로부터 연유하는 경험리스크를 저감하거나 분산해야 하는 것을 포괄한다. 앞서 살펴본 바와 같이 남북경협 리스크는 크게 3가지 측면의 리스크에 노출되어 있는데, 체제, 제도, 문지기 재량 등이다. 이러한 리스크에 대응하기 위해서 기업 자체적인 노력과 함께 지방자치단체의 노력이 필요

하다. 기업 자체적인 노력은 체제, 제도, 문지기 재량 등으로부터 발생하는 리스크의 원인을 저감하는 것이 아니라 불가피하게 발생하는 리스크에 적응하는 것을 위주로 한다. 이를 통해 리스크 발생으로부터 오는 충격을 저감하거나 분산하여 기업의 적응력을 향상하는 것이다. 기업 차원에서 그러한 리스크 요인들을 제어하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 한편 지방 자치단체의 노력은 주로 문지기 재량이라는 리스크 요인을 저감하는 것에 초점을 맞춘다. 즉 지역 차원에서 북한의 특정 지역과의 신뢰관계를 구축하여 충남이나 타 지역 기업들이 현지에서 기업활동을 하는데 유리한 여건을 구축하는 것을 가리킨다. 구체적인 정책으로는 다음 몇 가지가 있다.

첫째, 각종 리스크로부터 오는 충격을 분산하고 협상력을 높이기 위해 충남 기업들이 협동조합이나 특수목적법인을 설립하여 집단적으로 북한에 진출하도록 지원한다. 리스크 충격 발생 시 이를 개별기업이 감당하기보다는 협동조합이나 특수목적법인이 보호막을 형성하여 그 충격이 기업들에게 그대로 전해지지 않도록 완충장치를 만드는 것이다. 이를 통해 기업들은 리스크 발생 충격응르 경감시킬 수 있다.

이러한 협동조합이나 특수목적법인은 충남의 농축어업 부문에서 특히 중요하다. 제조업체에 비해 규모가 작고 해외생산 경험이 없는 영농인들로서는 개별 영농가 차원에서 북한에 진출하는 것은 매우 어렵다. 관심 있는 영농가들이 연합하여 협동조합이나 특수목적법인을 구성하여 집단적으로 진출하는 것은 충남의 농축어업 영농인들이 북한과 남북경협을 추진할 수 있는 방안이다. 만약 이러한 장치가 없다면 농축어업 부문의 남북경협은 사실상 대기업들이 주도하는 방식으로 추진될 가능성이 매우 높다.

둘째, 경험참여 기업들의 집중 입지 지원이다. 개별 입지보다는 특정지역에 집중 입지함으로써 시설 및 노동력의 공동 이용, 협상력 제고를 통해 경쟁력 및 대응력을 향상시키는 것이다. 우리는 2016년 발생한 개성공단 폐쇄사태를 통해 확인할 수 있는 것은 개성공단에 입주한 기업들보다는 북한의 타 지역에 개별적으로 진출한 남한 기업들이 받는 피해가 더욱 클 수 있다는 것이다. 개성공단 입주기업은 정부의 집중 관심대상일 뿐 아니라 상징성도 크기 때문에 정책적 지원을 가장 우선적이고 많이 받는 대상이다. 그런데 그 외 지역에 진출하는 기업은 정책적 보호로부터 멀어져 있다. 이뿐 아니라 북한과의 협상력이나 대응력에서도 집중입지는 유리하다.

지난 개성공단 입주기업은 충남에서 3개 기업밖에 없었다. 향후 남북경협기업이 증가하여

일정규모를 형성할 경우 충남 기업들이 집중입지를 통해 정부 및 북한 당국에 대한 협상력을 높이는 것이 필요하며, 충남도는 이러한 움직임을 장려하고 지원할 필요가 있다.

셋째, 대북 초기투자자금 규모를 경감시켜서 보다 많은 기업들이 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 현재 개성공단에 입주한 기업들의 투자규모는 40억원대였다. 이러한 규모는 웬만한 중소기업들이 감당하기 어려운 액수다. 비록 정부의 지원들이 있기는 하겠으나, 이는 여전히 기업에게는 부채라는 성격을 갖고 있다. 따라서 근본적으로 초기투자규모를 낮추는 것이 바람직하다. 이를 통해 보다 많은 기업들이 남북경협에 참여할 수 있도록 장려할 수 있다. 가령, 아파트형 공장 등 소형 공간의 임대 및 지원 체계 구축을 통해 초기 대북투자부담을 줄여서 중소기업들도 남북경협에 참여할 수 있는 여건을 마련하는 것이다.

넷째, 충남도나 충남도의 산하 공공기관을 통해 북한의 특정 지방정부와의 신뢰관계를 구축하는 것이다. 특히 충남도는 북한의 황해남도 등 지방정부와의 신뢰관계 구축에 적극적으로 나서야 한다. 이는 남북경협 리스크 중 문지기의 재량에서 나오는 리스크를 저감하는 방안이다. 남한의 지방자치단체가 북한의 지방자치단체와 협력관계를 맺고 신뢰를 구축하여 충남 또는 타 지역의 기업들이 해당 지역에서 사업할 수 있는 우호적인 여건을 조성하는 것이다.

이러한 신뢰구축에는 여러 가지 형태가 있을 것이다. 동서독 사례를 통해서 보면, 자매결연 방식은 상호교류협력이 활성화된 후기 단계에서 체결되는 것으로 남북경협 초기에는 적절하지 않은 모델일 것이다. 오히려 초기에 지방자치단체가 나서기보다는 공공기관이나 지역차원의 협회를 통해 신뢰관계 구축에 나서는 것이 바람직할 것이다. 그럼에도 불구하고 광역지자체 차원에서 기업들의 진출에 유리한 여건을 조성하는 ‘우산(umbrella)’ 역할을 하는 것은 매우 중요하므로 적극적인 정책개발이 필요하다.

## (2) 남북 상호학습체계 구축

충남은 김대중, 노무현 정부 시기 남북교류를 수행한 경험이 전무하다. 또한 충남의 기업 중 남북경협에 참여한 기업은 3곳에 불과하다. 이밖에 북한에 대한 인도적 지원 등 사업에 참여했던 민간단체들도 극히 제한적이다. 대북 인도적 지원 사업은 전국 조직 단위로 수행되었기 때문에 충남이나 충청권에 근거지를 둔 민간단체는 없는 실정이다. 충남의 상황뿐 아니라 전국적으로도 남북경협은 특정 기관이나 단체에 집중되어 있다. 즉 그동안의 남북교류나 경험

의 정보, 노하우 또는 대북 접촉 채널이 극히 소수에게 집중되어 있는 상황이다.

이러한 상황은 남북경협에 참여하고자 하는 기업이나 단체들에게는 매우 높은 탐색 및 거래 비용을 지불하도록 하고 있다. 소수에게 정보, 노하우, 채널이 독점됨으로써 그로부터 소외된 조직에게는 보이지 않은 장벽으로 작용하고 있는 셈이다. 따라서 충남 입장에서는 이미 대북 교류 또는 경협에 참여한 경험 또는 정보를 축적한 조직이나 기관과 연계하여 정보, 노하우 또는 대북 접촉 채널을 확보하는 것이 필수적이다. 이를 위해 다음 몇 가지 사업들이 필요하다.

첫째, 남북한 인사들의 교육 및 소통을 위한 플랫폼을 구축하여 상호 이해를 증진하고 시행 착오를 최소화해야 한다. 한편으로는 북한 정보를 공유하고 남북한 인사들의 상대방에 대한 교육 및 훈련기회를 제공하는 것이고 다른 한편으로는 북한의 당 간부, 기업 책임자 등의 교육 또는 연수를 전개하는 것이다. 이를 구현하기 위해서는 기존 북한 관련 정보, 노하우 또는 채널을 확보하고 있는 단체나 조직들과의 네트워크할수 있는 플랫폼을 만들어야 한다. 가령, 충청남북경협아카데미와 같은 조직을 구성하여 다양한 분야의 전문가들을 초청하여 정보 등을 공유할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 비록 장기적인 것이기는 하나, 북한의 당 간부, 기업 책임자, 기술자 등에 대한 연수를 통해 북한 인사들의 교육훈련을 담당하는 체계를 갖추어야 한다. 북한은 시장경제를 학습하기 위해 외국에 전문가들을 파견하여 연수시키는 것이 비교적 보편화되어 있다. 과거 중국의 대학이나 기관에 북한의 전문가들이 파견되어 교육을 받았던 사례가 적지 않다. 남북경협이 본격화되면서 북한 인사들이 남한에서 관련 연수 및 학습을 진행하는 것은 그 점에서 남북경협의 중요한 구성부분이며, 이를 지원하는 것은 공공부문의 책무다.

이 부분은 충남 단독이 아닌 KDI School(세종 소재) 내지 충청권의 세종, 대전, 충북과 공동으로 구축하는 것이 바람직하다. 비록 남북경협은 아니나 KDI는 이 분야에서 오랜 경험을 축적해 왔기 때문에 그들의 노하우를 살리는 것이 효과적이다. 또한 충남이 비록 농축어업의 현장 연수나 학습에 강점을 가지고 있으나 대전, 세종, 충북은 다른 분야에서 자신들의 강점을 가지고 있기 때문에 충남 단독보다는 충청권과 정부 관련 기관들이 협업하여 북한 인사 연수 체계 및 프로그램을 구축하는 것이 바람직하다.

셋째, 충남기업의 대북경협 참여 관련 조사연구를 실시해야 한다. 충남기업의 대북경협 의사에 대한 조사연구를 통해 객관적인 남북경협 지원 정책 수립에 참고하도록 해야 한다. 충남

은 남북경협 관련 기업의 조사연구를 체계적으로 수행한 바 없다. 지난 김대중, 노무현 정부 시기와 비교해서 현재 충남의 경제는 많은 변화를 겪었다. 따라서 현재 충남기업이 인식하는 상황은 당시와 상당히 다를 가능성이 있다. 최근 IBK북한경제연구소가 실시한 설문조사에서 충청권 기업들의 남북경협 의사가 타 권역보다 강한 것으로 나타난 것은 매우 흥미로운 일이다. 충남도는 충남 소재 기업들을 대상으로 하거나 혹은 대전, 세종, 충북과 함께 공동으로 조사하여 기업들의 현황을 분석하고 그로부터 공공부문의 역할을 정립하는 기초자료로 삼아야 한다.

### (3) 충남의 대북 접근성 개선

충남 기업과 북한 지역과의 원활한 교통을 보장하기 위해 충남에서 북한으로 통하는 교통로를 확보해야 한다. 지난 김대중, 노무현 정부 시기 충남이 남북교류나 경협에 적극적이지 않았던 요인 중에는 남북교류나 경협이 충남 도민이나 기업에게 와 닿지 않았기 때문이기도 하다. 그 중 중요한 요인 중 하나는 충남이 자체의 남북교류 남북경협의 관문이 없었다는 점과 연관이 있다. 그동안 충남의 경제는 괄목할만한 성장을 했다. 기초소재산업과 전기전자산업의 발전을 통해 충남은 서울, 경기도에 이어 전국3위의 지역총생산을 자랑하는 지역으로 성장했으며, 이를 바탕으로 대산항, 평택·당진항도 급소한 성장을 이루었다.

그런데 충남의 대북 접근성 개선은 결코 충남만을 위한 것은 아니다. 과거 남북경협이 경기도 등 접경지역을 중심으로 이루어졌고 교역도 인천항, 속초항을 중심으로 수행된 것에 대해 충청, 전라, 경상 등 삼남지방의 이해관계에서 문제를 제기해야 한다. 즉 남북교역항을 남하시킬 필요가 있으며, 서해안에서 인천항 독점 구조를 타파하고 대산항, 군산항 등 항구가 일정한 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 그 중 대산항은 삼남지방의 교역물자가 수도권의 혼잡구간을 거치지 않고 북한에 다다를 수 있는 유력한 통로를 제공한다. 이러한 의미에서 대산항의 배후지를 충남 내지 충청권으로 설정하는 것이 아니라 삼남지방으로 설정하는 것이 타당하다.

구체적으로, 충남의 경협을 위한 대북 직접 교통로 확보를 위해 당진항-해주항 통항, 당진-인천-해주 고속도로 건설, 당진-해주(남포)-웨이하이를 연결하는 관광노선 개발 등이 필요하다.

첫째, 대산항-해주항, 또는 대산항-남포항의 통항을 추진해야 한다. 대산항-해주항 해운통항은 철도나 도로에 비해 저비용으로 손쉽게 확보할 수 있는 대북교역노선으로 남북해운합의

서에 대산항을 남북 개설항으로 등록하도록 한다. 지난 2006년 남북이 합의하고 서명한 남북 해운합의서에는 대산항이 개설항으로 열거되어 있지 않기 때문에 현재 대산항은 남북 개설항 역할을 수행할 수 없다. 지난 10여년 간 대산항의 지위변화 및 삼남지역의 남북경협 관련 균형 발전 필요를 반영하여 이 해상항로를 개척해야 한다. 다만, 해주항이 대남 개설항으로 열리는 것이 아직 실현되지 않았기 때문에 상황에 따라서는 남포항과의 통항이 먼저 추진될 수 있다.

둘째, 당진-인천-해주 고속도로 건설을 추진해야 한다. 당진-인천-해주 고속도로는 수도권 정체구간을 우회하여 충청, 전라, 경상 삼남지방과 북한의 개성, 해주, 평양을 연결하는 노선이다. 해주항 통항과 마찬가지로 한반도경제권형성에 따른 삼남지방의 대북접근성을 개선하는 것을 목적으로 한다. 이 고속도로를 통해 목포-새만금 지역이 북한의 경제발전 지역인 개성, 해주, 평양, 신의주로 연결하게 하고 부산-대구-대전 지역이 북한의 주요 지역과 연결되게 해야 한다. 경기도 등 수도권 혼잡구간을 우회한다는 것은 단순히 교통흐름 측면에서만 제기되는 것이 아니고 남북교역이 경기도를 경유하도록 할 경우 경기도 등 수도권 소재 기업들이 삼남지방 소재기업에 비해서 월등한 입지적 우위를 갖게 되기 때문에 삼남지방이 직접 북한의 주요지역과 연결되는 것이 중요하다고 하겠다.

셋째, 서산-해주(남포)-웨이하이 국제 노선을 개척해야 한다. 서산-해주(남포)-웨이하이 노선은 관광 및 물류노선으로서 일방적인 남측 관광객의 북측 자원 소비 구도를 타파하고 상호 윈윈하는 관광 및 물류노선을 개척하기 위한 노선이다. 현재 서산(대산항)과 웨이하이(룡연항)과의 국제여객노선은 협의의 중이며, 이 노선이 운행할 경우 이를 대산항-해주항 통항과 연결하여 남북중 노선으로 확장해야 한다.

이 노선은 충남의 관광업 활성화 측면에서 매우 중요하다. 남북경협의 일환으로 북한 관광이 활성화될 경우 충남으로 오던 내국인 관광객이 북한으로 갈 가능성이 있기 때문에 이를 대체할 수 있는 외국인 관광객을 확보하는 것이 절대적으로 필요한 바, 중국 관광객을 충남에 오게 할 수 있는 남북중 노선은 충남에게 사활적이다. 이러한 남북중 노선은 향후 충남의 크루즈항 노선의 개설에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.



[그림 6-3] 서산-해주-위해 관광물류 노선

#### (4) 남북경협 단계별 추진체계 구축

현재 남북경협이 언제 어떻게 재개되고 활성화될지 예측하기가 쉽지 않다. 남북경협을 막고 있는 제약요인이 남북관계에 국한된 것이 아니라 국제적이기 때문이다. 따라서 남북경협은 다양한 가능성과 상황전개를 고려하여 계획되어야 한다. 그리고 경협을 위한 체계적 준비를 위해 단계별로 추진체계를 구축하고 사업을 추진해야 한다. ‘경협 단계별 추진체계 구축’은 남북경협 재개 이전, 재개 이후, 북한개혁개방 본격화 등 세 시기로 구분하여 단계별로 추진체계를 구축하는 것이다. 각 시기마다 그에 상응한 추진 체계가 필요한데 그 구체적 체계는 다음과 같다.

첫째, 남북경협 재개 이전: 남북경협은 시군 차원보다는 도 차원에서 추진체계를 구축하도록 하는 것이 효과적이다. 현재 남북교류팀(자치행정국)과 남북경협팀(경제통상실)으로 분리되어 있는 구조를 기초실로 이관하여 통일적으로 추진하도록 하는 것이 필요하다. 남북경협 이전 단계에서는 남북 경협 관련 물자의 반입 또는 반출보다는 인적 교류가 주된 방식을 취할 가능성이 높다. 따라서 형식적으로 보면 남북교류사업과 큰 차이를 보이지 어려운 게 사실이

다. 이에 따라 남북교류와 남북경협이 별 차이를 갖지 않을 가능성도 존재한다. 그럼에도 불구하고 남북경협의 가치는 전략적 의의와 남북교류와 비교하여 관련 주체들의 상이성이 엄연히 존재하기 때문에 남북교류의 시스템에 남북경협을 맞추는 것은 바람직하지 않다. 따라서 각 기능의 독립성을 유지하되 상호연계성을 높이기 위해서는 도 기조실 차원에서 이를 통합하여 추진하는 것이 바람직하다.

한편 대외적으로는 (가칭) 『충청남북경협아카데미』를 플랫폼으로 하여 충청권 지자체, 기업, 연구원 등이 공동으로 참여하는 느슨한 모임을 구성하고 운영하는 것이 필요하다. 이 플랫폼은 남북한 인사의 상호 방문, 북한 정보공유, 구체적 경협 모델 개발, 북한 지역 연구 등을 수행하는 것이 필요하다. 특히 충청남북경협아카데미는 두 가지 특징을 유지하는 것이 바람직하다. 하나는 민관협치조직으로 운영되어야 한다. 경협 재개 이전에 북한 인사를 초청하는 등 중요한 조치는 정부차원보다는 민관협치조직으로서 성격을 갖는 주체가 추진하는 것이 남한에게도 북한에게도 받아들이기 쉬운 구조이기 때문이다. 다른 하나는 충청권을 아우르는 조직이 되자면 충남, 대전, 세종, 충북의 지자체들의 협의체가 아니라 민간 기업, 연구원 등이 참여하는 민관협치조직이 훨씬 더 받아들이기 쉬우며 운영상으로도 협의와 조정의 가능성이 높다.

둘째, 남북경협 재개 이후: 대외적으로 (가칭) 『충청남북경협지원센터』를 설립하여 보다 체계적인 지원을 하도록 한다. 남북경협 재개 이후는 기존 남북경협의 회복뿐 아니라 확대를 위한 조치들이 필요하다. 수적으로 더 많은 기업들이 남북경협의 문을 두드릴 것으로 예상되는 바, 이러한 변화에 조응하는 보다 체계적이고 응집력 있는 지원체제의 구축이 필요하다. 『충청남북경협지원센터』는 역시 충청권의 지자체, 민간기업, 연구원 등이 참여하는 민관협치조직이기는 하나, 안정된 예산과 독립 재단 법인 형태로 운영이 되어야 그 안정성과 전문성을 확보할 수 있다.

『충청남북경협지원센터』는 북한 인사들에 대한 연수 실시, 북한 지역 충청권연락사무소 개설 및 관리, 광역지자체 차원 남북 파트너십 준비, 충청권 대학과 북한 대학과의 교류협력 추진, 충청권 기업 지원서비스 등 기능 수행하도록 한다. 특히 북한 인사들에 대한 연수는 충청권과 정부정책기관과의 협업이 필수적이며 이러한 역량의 결집을 통해서 경기도나 서울시와의 견줄 수 있는 역량과 전문성을 갖출 수 있다. 그 외 정부 정책에 대한 건의와 실현에 있어서도 충청 지자체가 별도로 움직이는 것보다 힘을 모아 제기하는 것이 효과성이 높다.

셋째, 북한 개혁개방 본격화 시기: 『충청남북경협지원센터』를 유지하는 상황에서 구체적

인 북한의 개발사업에 충청권이 사안별로 공동으로 대응하는 게 필요하다. 가령, 강령국제녹색시범구 등 북한 경제개발구 개발 공동 참여를 위해서 한국농어촌공사, 충남개발공사, 대전도시공사, 충북개발공사 등이 별도 컨소시엄을 구성하여 추진하는 것이 필요하다. 북한의 경제개발구 개발 관련 충청권의 각 지자체나 산하 개별 공사 등은 역량 부족으로 인해 단독으로 추진하는 것은 현실성이 떨어지고 실패확률도 높다. 즉 4개 경제개발구 개발에 충청권 지자체 4곳이 하나씩 맡는 방식이 아니라 매 개발사업에 4개 지자체가 1/4씩 힘을 모아 참여하는 방식이 바람직하다.

한편 이시기에는 북한 인프라 건설에 중화학공업 소재, 설비 등 자본재공급 체계를 구축하여 ‘북한 특수’에 대응하는 것이 필요하다. 충남에 소재한 석유화학, 철강, 기계 등 산업은 북한과 가장 가까운 거리에 있는 산업집중지로서 잠재력을 갖고 있기 때문에 북한 인프라 건설을 주관하는 기업들과의 협력 관계를 유지하면서 사전에 대비하는 것이 필요하다.

〈표 6-1〉 남북경협 단계별 추진 사항

구분	남북경협 재개 이전	남북경협재개 이후	북한개혁개방 이후
리스크 저감·분산 지원	협동조합·특수목적법인 설립 지원 충남 기업 조사연구	집중입지 지원 지역 차원 파트너십 구축	지역 자매결연 추진
남북상호 학습체계 구축	남북경제인 상호방문 남북경협아카데미 설립	북한인사 연수 실시	
대북 접근성 개선	당진·인천·해주 고속도로 건설	대산항·해주항 통항 서산·해주·웨이하이 국 제노선 개척	
단계별 추진체계	남북교류와 경협 조직 통 합(도 기조실) 충청남북경협아카데미	충청남북경협지원센터	경제개발구 컨소시엄 구성

### 3) 충남 산업 부문별 전략 과제와 남북경협

여기서 산업부문 별로 이러한 전략선택지를 살펴볼 필요가 있다. 남북경협은 크게 3가지 분야에서 추진되고 있는데, 이는 농축어업, 제조업 그리고 관광업이다.

### (1) 충남 농축어업의 과제와 남북경협

농축어업은 기본적으로 시설 투자를 통해 생산량 증가와 친환경 먹거리 생산을 추구한다. 제조업에 비해서 충남의 농축어업 기업들이 영세하며 자본집약도가 상대적으로 낮다. 최근 친환경 농축어업을 위해서는 상당 규모의 시설투자가 불가피하다. 특히 이는 스마트 농업으로 대표되는데, 근본 취지는 과거 농부의 경험에 의존하던 영농에서 이제는 데이터에 입각한 영농으로 전환하는 것을 기본 축으로 한다. 그런데 충남의 농가들이 비교적 영세하므로 개별적으로 시설투자를 하기보다는 집단적으로 혹은 공동으로 시설투자를 수행하여 비용 부담을 낮추고 효율적으로 스마트농업을 구현하는 것이 필요하다고 하겠다. 이는 일정부분 시설투자로 표현되는 자본투자가 불가피하다는 것을 의미한다. 다만 농업의 특성상 자본요소의 투입에 한계가 있으며, 영농인의 경험과 노하우가 여전히 중요한 상황이기 때문에 영농인의 수준을 향상하는 것 또한 매우 중요한 일이라 하겠다.

그렇다면, 충남 스마트 농업의 시각에서 북한과의 남북경협의 매력을 분명히 해야 한다. 즉 시장으로서, 생산지로서 또는 제도 측면에서 북한에 투자하는 것의 장단점을 명확히 해야 한다. 생산지로서 매력은 생산의 투입요소인 노동력, 토지비용, 자원조달 비용 등이 문제가 되며, 소비지로서는 시장의 규모, 시장 구매력, 시장 개방성 등이 주된 관심 분야이다. 제도로서 보면 규제가 완화되어 다양한 테스트와 실험을 할 수 있는 제도적 융통성이 중요하다. 이러한 시각에서 볼 때 북한 지역의 매력은 무엇인가?

북한이 스마트농업의 시장으로서 매력보다는 생산지로서 매력이 더욱 큰 상황이라고 할 수 있다. 실제 북한의 시장규모, 개방성, 성장속도는 그다지 낙관적이지 않다. 개별기업단위에서는 편차가 있겠지만, 전체적으로 볼 때 북한이 시장으로서 매력을 갖기에는 그 시장 규모, 시장 구매력, 시장 개방성 모든 분야에서 장기적 관점에서 접근해야 하는 상황이다. 따라서 북한은 충남의 스마트농업의 관점에서 보면, 시장으로서의 매력보다는 생산지로서의 매력이 더욱 크다고 볼 수 있다. 그 중 대표적인 것은 노동력, 토지비용 등이 저렴하다는 장점, 그리고 청정 이미지가 일정정도 있다는 것이 큰 장점이라고 하겠다. 청정 이미지는 과소투자된 분야로서 오염이 덜 되었다는 것이 큰 장점이라는 것이다. 여기에 제도적인 융통성이 더해지면 매우 신속하게 자리를 잡을 수 있을 것으로 인식된다. 제도적 융통성이란 각 종 규제에 의해 남한에서는 시도하기 어려운 새로운 기술이나 혹은 사업모델을 신속하게 적용하고 검증할 수 있는 여건을 가지고 있는 것을 의미한다. 북한의 경제개발구나 특구가 이러한 제도적 규제에 얼마나

융통성 있는 여건을 제공할 수 있는지는 아직 미지수이나, 남북 협상에 따라 그럴 가능성을 높이는 것도 배제할 수 없다. 결국 생산요소의 저렴함 그리고 제도적 융통성이 북한이 가지고 있는 중요한 장점이라고 할 수 있다.

## (2) 충남 제조업의 과제와 남북경협

한편, 제조업에서는 충남의 제조업이 대부분 '기계가공 및 조작'업종을 위주로 발달해 있기 때문에 북한과의 상호보완성이 두드러지지는 않는다. 오히려 충남의 제조업의 상당부분을 북한에 외주화하거나 아니면 생산기지의 재배치에 북한을 파트너로 인식할 가능성이 크다.

한편 충남의 가장 큰 특징인 중간재, 자본재의 수출은 당장 북한이 그 소비자로 등장하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 북한은 현재 설비의 현대화를 위해 관련 부품을 외국으로부터 수입하여 추진하고 있는데, 이를 위해 다량의 외화수요가 발생하고 있다. 물론 한국의 중간재, 자본재를 북한에 수출하는 것이 중요한 통로일 수 있으나 이는 가격경쟁력 등 기본측면에서 한국산이 과연 중국산, 일본, 독일산보다 우위가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 한편, 북한의 입장에서 보자면, 외화벌이가 어려운 상황에서는 차관형태로 현물을 수입하고 이에 대한 대가로서 구상무역을 추진할 수 있으나 이는 매우 곤란한 상황을 만들 수 있다. 따라서 현재 상황에서는 그 가능성이 크지 않다고 할 수 있다.

따라서 제조업 관련해서는 투트랙 전략이 필요하다. 즉 경공업의 경우 북한 현지노동력을 활용하여 생산하고 그 제품을 북한, 한국, 또는 제3국에 수출하는 방식으로 외화를 획득하여 이를 가지고 재투자를 하는 방식이 있고, 다른 하나는 중간재, 자본재에서 북한의 한국의 제품을 수입하여 이를 설비 현대화에 투입하는 것이다. 즉 한국이 중간재, 자본재의 수출국이 되고 북한이 수입국이 되는 구조와 한국이 북한을 위탁임가공 기지로 삼는 것으로 나뉜다.

## (3) 충남 서비스업(관광업)의 과제와 남북경협

여기서 서비스업은 주로 관광업을 중심으로 논의하고자 한다. 관광업의 경우에는 대부분 남한의 관광객이 북한의 관광지에 가서 관광하고 소비하는 방식으로 진행될 것으로 예상된다. 그 반대로 북한의 관광객이 남한으로 관광 와서 소비하는 흐름은 매우 제한적일 것으로 예상된다. 이 경우 남한의 관광업 입장에서 보면 국내 관광과 북한 관광이 경쟁하는 구도가 형성될

것을 우려하는 목소리가 높다. 특히 충남은 내국인 관광객 규모가 전국 3위를 기록하고 있는 지역이고, 외국인 관광객 규모는 전국 하위 3위를 차지하는 등 내국인 관광객 규모가 크기 때문에 북한 관광이 활성화될 경우 충남으로의 내국인 관광객유입이 감소할 것이라는 우려가 있다. 그러나 이러한 측면은 불가피하다고 본다. 그동안 금지되었던 북한 관광이 활성화되는 것은 상대적으로 국내관광의 침체를 가져오는 것은 사실상 불가피하다. 특히 소비자의 선택을 보면 이러한 추세는 당연한 것으로 여겨진다.

이러한 예상에 대해 남과 북이 함께 공생하기 위해서는 시야를 남북으로 좁히지 말고 보다 넓게 보아야 보다 건설적인 논란에서 벗어날 가능성이 보인다. 즉 남과 북을 연결하는 관광자원을 개발하여 서로가 도움이 되는 관광을 추구하는 것이고, 관광의 흐름을 보다 큰 범위의 물류네트워크를 구축하는 계기로 삼는 것이다. 구체적으로 보면, 충남과 북한의 관광노선을 개발할 때 이를 남북이 아니라 외국인 관광객이 거쳐 가는 방식으로 진행하는 것이다. 즉 관광패키지를 충남과 북한을 한데 묶어 진행하며 관련된 수속 혹은 탑승을 충남에서 할 수 있도록 제도적 편의를 확보하는 것이다. 가령 서산항에서 탑승을 하면 선상 비자를 발급받아 북한을 방문할 수 있도록 하는 방식이다. 한편 노선을 남한과 북한으로 한정하지 말고 중국을 끼워서 3국의 관광노선으로 만드는 것도 고려해 볼 가치가 있다. 관광객뿐 아니라 남북중의 물류를 함께 소화하는 노선으로 설계하여 선주나 선사 입장에서 수익률을 향상시킬 수 있다. 물론 북한의 입국을 둘러싸고 중국에서 선상비자를 발급할 수 있는 가능성도 있어서 북한에 입국하는 것을 둘러싸고 한국과 중국 간 경쟁이 불가피하다고 할 수 있다. 그러나 적어도 한국 관광객 또는 중국을 제외한 외국의 관광객들은 한국에서 승선하여 북한으로 가는 것을 선택한다면 그 나름대로 효과가 있을 것으로 판단된다.

정리하자면, 남북경협 관련 충남의 농축어업은 북한경협 관련 북한의 저렴한 노동력과 제도적 융통성을 크게 볼 수 있으나 농축어업 기업의 영세성이 가장 큰 과제로 대두된다. 제조업은 북한의 저렴한 노동력과 중간재, 자본재 시장으로의 가능성이 동시에 존재하기 때문에 투트랙 전략이 필요하다. 관광업의 경우 남북경협을 국제관광객의 유입을 촉진하는 방향으로 유도해야만 남북경협에 따른 부정적 효과를 최소화하고 외국관광객 증가라는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

# 제7장 연구요약 및 연구의 의의

## 1. 연구의 요약

본 연구는 한반도 신경제 구상에 대응한 충남의 남북경협전략을 연구주제로 하여 충남도라는 광역지자체의 남북경협 전략을 도출하는 것을 연구 목적으로 한다. 특히 연구의 범위를 보다 명확히 하기 위하여 한반도 신경제 구상에 대한 연구보다는 충남의 남북경협전략에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다.

제1장에서는 본 연구의 필요성, 목적, 연구방법 및 기대성과를 제시하였다. 한반도 신경제 구상이 충남에게 기회와 위협으로 동시에 작용할 것과 충남은 지금까지 남북교류 수행경험이 없음에 비추어 이에 전략 마련이 시급하며, 충남의 남북경협 목표와 전략을 제시하는 것을 연구 목표로 제시하였다. 연구방법으로는 문헌연구를 통한 연구와 전문가 자문을 중심으로 수행하며, 남북경협을 인도적 지원, 남북교류, 일반무역과 개념적으로 구분하고 남북경협의 시각에서 연구를 진행하는 것, 한반도 신경제 구상 및 한황해 시대의 새로운 단계라는 거시적인 사회적 맥락 그리고 북한의 남북경협수요를 충남의 산업경제발전 요구와 결합하여 충남의 남북경협 전략을 제시하는 것을 기대성과로 제시했다.

제2장에서는 한반도 신경제 구상과 충남의 관계에 대한 검토를 수행하였다. 한반도 신경제 구상이 박근혜 정부의 유라시아이니셔티브와 비교하여 다경로, 다자간, 면적 접근이라는 특징을 지니는 등 상황변화에 보다 융통성 있고 안정적인 정책 추진의 틀을 마련했음을 제시했다. 한편 한반도 신경제 구상이 한황해시대의 진화라는 거대한 흐름에 대한 한국의 대응전략이라는 시각에서, 한중일 FTA, 초국경 인프라 네트워크 등 경제 통합, 공간 통합이라는 거대한 흐름 앞에서 중화경제권에 대한 의존성을 낮추고 북한의 개혁개방 관련한 주도권 경쟁이라는 의의가 있음을 설명했다. 이에 따라 충남의 남북경협 전략은 이러한 거대한 흐름을 충남의 경제, 공간, 사회문화에 연계하는 연결고리를 포착해야 함을 강조했다.

제3장에서는 남북경협에 관한 이론적 검토를 수행하였다. 경제협력의 본질상 제도적 안배, 호혜성 추구, 공공의 관여를 그 특징으로 하며, 이에 따라 공공부문의 관여가 필수적임을 밝히

고 국제적으로 통용되는 모델을 일본 모델, 네덜란드 모델, 프랑스 모델을 검토하였다. 또한 체제가 상이한 국가 간 지자체 경험의 시사점을 얻기 위해 동서독 사례, 중국-대만 사례를 검토하고 남북경협 추진 시사점을 도출하였다. 이어서 지난 시기 남북경협 전반 및 지자체 교류 협력사업 중 남북경협 유사사례 검토를 수행하였다. 그 시사점으로는 남북경협 관련 리스크로서 체제 리스크, 제도 리스크, 그리고 문지기 리스크를 제시하고 공공부문 특히 지방자치제의 교류는 문지기 리스크를 줄이는데 기여할 수 있음을 밝혔다.

제4장은 충남의 남북경협 수요에 대한 검토를 거시적(macroscopic) 관점과 미시적 관점(microscopic)으로 나누어 분석했다. 거시적 시각에서는 충남 제조업을 중심으로 현재 충남 제조업이 상황을 ‘에너지다소비 자본집약형 경제’로 규정하고 미래 충남 제조업의 발전 방향을 ‘친환경 기술집약형 경제’로 전환하는 것이라고 정리하고 남북경협을 통해 기술집약형 경제로의 전환을 이루는 것이 필요하다는 점을 밝혔다. 미시적 관점에서는 개성공단 입주 충남 기업 3개소의 본사의 상황을 분석하여 북한에 생산거점을 설치하는 것이 충남 본사의 지역 노동력 수요에 변화를 가져올 수 있음을 제시했다. 즉 북한에 생산거점을 설치함에 따라 충남 현지 생산직 일자리는 감소할 수 있으나 연구개발, 경영지원, 생산자서비스 등 본사기능관련 일자리 수요가 늘어날 가능성이 있으며 이는 곧 남북경협을 통해 충남의 일자리 구조가 고도화될 가능성이 있다는 결론에 이르렀다. 한편 농축어업 등 1차산업과 관광업 등 서비스업은 기업 규모의 영세성, 해외경영경험의 부족 등으로 인해 당장 남북경협의 주체로 나서기에는 부족하기 때문에 제조업 외 부문의 남북경협은 보다 장기적 관점에서 추진되어야 함을 제시했다.

제5장은 북한의 남북경협 수요는 어디서 오는가를 밝히고자 했다. 문헌조사를 통해 북한의 남북경협 수요는 식량, 생필품 등 민생개선 분야와 중공업, 인프라 등 설비의 개건을 위한 외화획득수요로부터 비롯됨을 밝혔다. 그리고 황해남도를 사례로 북한의 남북경협 수요 또는 환경의 지역적 편차를 살펴보았다. 황해남도는 북한의 경제, 정치 중심지인 평양으로부터 멀리 떨어진 접경지역이자 농업 등 1차산업이 발달한 지역이며 충남의 지역 파트너로서의 적합성은 장단점이 혼재되어 있으므로 추가적인 연구조사가 필요함을 설명했다. 충남의 남북경협 관련하여 충남의 산업경제와 북한의 수요를 결합하여 보면 적어도 단기적으로는 북한의 저렴한 노동력을 유인으로 하는 임가공 모델이 주요 남북경협 방식이 될 것을 제시하였다.

제6장은 앞선 분석을 바탕으로 충남의 남북경협 관련 SWOT분석을 통해 충남은 현재

SOwjsfir 선택지를 중심으로 추진할 필요가 있다는 점을 제시했다. 이에 따라 충남 남북경협 목표는 “지역 경제 고도화 순환체계 구축”으로 제시하고 경협리스크 저감·분산 지원, 남북 상호학습체계 구축, 대북 접근성 개선, 단계별 추진체계 구축을 전략으로 제안했다. 한편 산업 부문별 차이를 고려하여 1차 산업은 경협주체의 영세성과 경험 부족을 보완하기 위해 협동조합 또는 특수목적법인 방식으로 남북경협을 추진하는 것이 무엇보다도 필요하며, 남북경협을 경제적 이윤획득보다는 경험축적의 기회로 삼는 것이 현실적일 수 있음을 밝혔다. 한편 관광업은 남측 관광객이 북측 관광자원을 소비하는 일방적 구조를 타파하고 외국 관광객이 충남에 유입될 수 있도록 남북중 노선을 개척해야 함을 강조했다.

이상의 연구 결과는 왜 충남은 김대중, 노무현 정부 시기 충남은 남북경협에 소극적이었는지를 파악하는데 실마리를 준다. 즉 충남이 비접경지역이라는 한계 이외에도 몇 가지 요인이 작용했음을 알 수 있는데, 우선 2000년대 초반 남북경협이 활성화되던 시기에 충남경제는 호황이던 시기였다. 즉 경제 확장기였기 때문에 굳이 남북경협에 적극적일 내적 동인이 작았다. 지금은 그렇지 않다. 조립기계장치산업의 한계산업화가 진행 중이라고 추측할 수 있는데 이는 객관적 자료 확보를 통해 실증되어야 한다. 한편 충남 대북교역 관문의 미비도 충남의 소극성에 일조한 것으로 파악된다. 2004년 남북해운합의서 체결 당시에는 대산항, 평택·당진항이 미비한 상황이었으나 지금은 상황이 바뀌었다.

마지막으로 충남 경제의 도약을 위해 남북경협 전략적 중요성을 다시 한번 강조할 필요가 있다. 남북경협은 충남이 기술집약형 경제로 넘어가는 필수불가결한 디딤돌이다. 남북경협에서 중소기업은 질서 있는 생산시설 이전을 통해 자본축적과 본사기능의 확대를 이룩하고 이는 충남 지역에서는 연구개발, 경영지원, 생산자서비스 수요 확대를 통해 일자리 구조의 고도화 실현할 수 있다. 충남에게 있어서 남북경협은 해도 그만 안 해도 그만이 아니라 반드시 해야만 하는 사업인 것이다.

## 2. 연구의 의의와 한계

본 연구는 충남의 상황에서 남북경협을 전략적 의의를 구명하는데 기여했다고 할 수 있다. 남북경협을 실천적 근거를 충남 경제의 발전 비전과 연결하여 제시하였고, 이는 우리나라 전체의 남북경협을 의의에 대해서도 일말의 시사점을 제공한다. 충남의 산업경제구조는 우리나라의 축소판이라는 이야기처럼 충남이 안고 있는 과제나 발전 방향은 정부의 정책에도 시사점을 줄 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구의 한계가 매우 분명하다. 우선 충남 중소기업에 대한 조사 부족으로 인해 중요한 자료의 뒷받침한 주장 또는 가설이 입증되지 않은 채로 남아 있다. 특히 ‘장치, 기계 조작 및 조립’ 업종의 한계산업화는 상응하는 객관적 데이터 제시가 미비하여 추가적인 조사연구가 필요하다. 이후 후속 연구는 실증 데이터 확보하여 논리적 근거를 보다 충실히 확보하는 것과 타 지역과의 비교를 통해 충남 전략을 정교화 하는 방향으로 수행되어야 한다.

## 참고문헌

- 고용노동부, 2018, 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망(2018), 고용노동부
- 김성윤, 1996, 지방자치단체의 동서독 교류정책과 통일 : 그 교훈과 시사, 정책과학연구  
7권(1996.2) 5-34, 단국대학교 정책과학연구소
- 김학성·최진욱, 2001, 남북한지방자치단체간교류·협력 실태분석과활성화방안, 통일연구원
- 박명규, 2009, 남북관계와 비대칭적 분단국체제론(The Inter-Korean Relationship and  
the Concept of the "Asymmetrical Divided State System"), 통일과 평화  
1권1호(2009.6: 3-28), 서울대학교 통일평화연구원
- 백과사전출판사, 2010, 광명백과사전5:경제, 백과사전출판사
- 성태규 외, 2006, 충청남도 국제교류 활성화 방안 연구, 충남연구원
- 송두범·홍원표, 2015, 환황해권 시대의 도래와 충남의 미래, 충남연구원 개원20주년 학술  
심포지엄 자료집(2015.6.12.), 충남연구원
- 신종호 외, 2010, 중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점, 경기개발연구원
- IBK기업은행행복한경제연구센터, 2018, 남북경제협력에 대한 중소기업 인식 조사(2018.7.), ,  
IBK기업은행행복한경제연구센터
- 이관률·홍원표, 2018, 수풀경제를 일구는 충남, 충남의 미래 2040: 우리는 어디로 갈 것인가,  
그물코출판사
- 이승현, 2013, 남북경협 현황과 과제: 정치·경제학적 접근을 중심으로, 국회입법조사처
- 이유진, 2016, "남북경협 28년의 성과와 과제", 『KDB북한개발』 2016년 여름호
- 이용현, 2008, 북한 식량난 실태와 해결방안, 세종연구소
- 징형수, 2018, 남북개발협력을 위한 자원조달 방안, 남북농업협력의 방향과 과제,  
통일여론(2018, 여름)
- 최대석 외, 2009, 지방자치단체 대북교류 10년 백서, 통일부 연구용역 보고서, 이화여자대학교  
통일학연구원
- 최수영, 2014, 남북 경제공동체 형성방향과 과제, 국회입법조사처
- KDB산업은행, 2015, 북한의 산업, KDB산업은행
- 통일연구원, 2001, 경기도의남북교류협력사업 추진방안, 경기도의회개원 제45주년기념(2001.  
9. 4)발표논문집, 통일연구원

- 충청남도의회 남북교류협력 의원연구회, 2016, 충남 남북교류 협력방향 및 과제, 충청남도의회  
최대식 외, 2009, 지자체 대북교류 10년 백서, 이화여자대학교 통일학연구원  
최용환, 2015, 경기도 국제교류기관 설립방안 연구, 경기연구원  
한부영, 2011, 지방자치단체 교류협력: 독일 사례를 중심으로, 한국행정학회 제2011년  
동계학술발표논문집, 2011.12, 1-17 (17 pages)  
한성수, 2006, 강원도 남북교류비전과 정책전망, 한국행정과 정책연구 제4권 제2호, 2006.11,  
81-97 (17 pages)  
홍원표, 2016, 충남지방공공외교 3.0 전략-정책외교로의 전환, 충남연구원  
Adruseac, Gabriel Cipirian & Hertug, Iulian, 2015, Theoretical Perspective on  
Economic Cooperation, CES working papers( Volume VII \, Issue 3:  
675-681)  
O'Farrell, Enrique et al, 1999, Economic Cooperation, Agencia de Cooperación  
Internacional de Chile (AGCI)

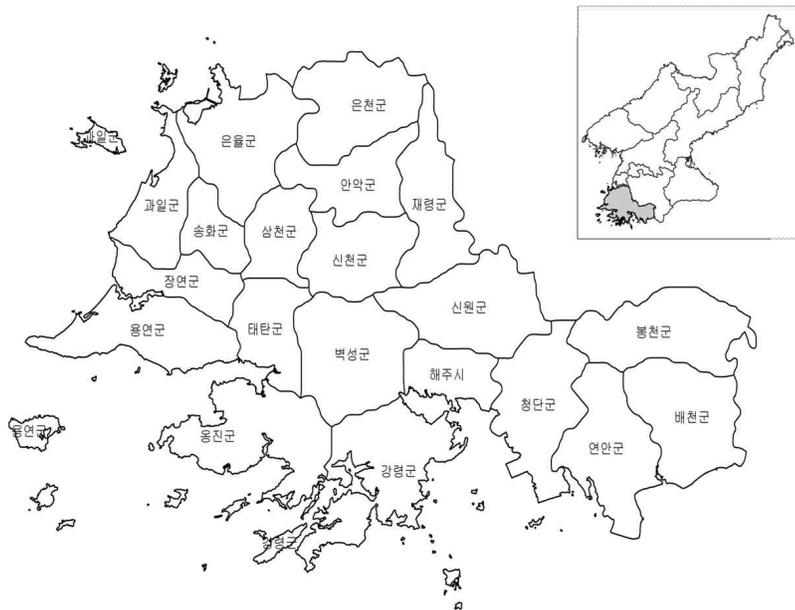
#### 웹사이트

- 대한민국 통계청, <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>  
IBK기업은행 경제연구소, <http://research.ibk.co.kr/research/>  
충남도청 홈페이지, <http://www.chungnam.go.kr:8100/main.do>  
FAO 홈페이지, <http://www.fao.org/home/en/>  
KOTRA 홈페이지, <http://www.kotra.or.kr/kh/main/KHMIUI010M.html>

## [부록] 황해남도의 지역경제

### 1) 황해남도의 개황

황해남도는 북한의 서해안에 위치해 있다. 황해남도의 북부는 대동강 하류가 흐르고 있으며, 동부에는 재령강과 예성강이 흐르고 있어 황해북도와 마주하고 있다. 도의 남부 및 서부는 서해에 면해 있다. 도 면적은 8,450여 km<sup>2</sup>(섬 포함)으로 북한 면적의 약 7.0%를 차지한다. 황해남도에는 1개 시(해주)가 있으며, 해주시는 도청 소재지이다. 이밖에도 벽성, 강령, 웅진, 태탄, 장연, 룡연, 삼천, 송화, 과일, 은륜, 은천, 안악, 신천, 재령, 신원, 봉천, 배천, 연안, 청단 등 19개 군이 있다(백과사전출판사, 2009<sup>38)</sup>).



(그림 1) 황해남도 개관

38) 백과사전출판사, 2009. 광명백과사전8 조선의 지리. 백과사전출판사

가. 자연<sup>39)</sup>

황해남도는 넓고 평탄한 벌(평야)과 구릉지대가 많으며, 높고 험한 산지는 적다. 도에서는 삼면에 바다를 끼고 있으며 비교적 복잡한 해안선이 있으며 간석지가 넓게 펼쳐져 있고, 근해에는 많은 섬이 있다. 도의 평균 해발 고도는 81m로 한반도 평균 고도 482m보다 낮은 편이며, 저위도에 해당한다. 평탄한 벌은 도 면적에서 약 60%이며, 산지는 약 40%이다. 해발 100m 아래인 지역은 도 면적의 약 74%, 해발 101~200m 14%, 200m 이상인 지역은 10%, 해발 800m 이상인 지역은 0.01% 미만이다.

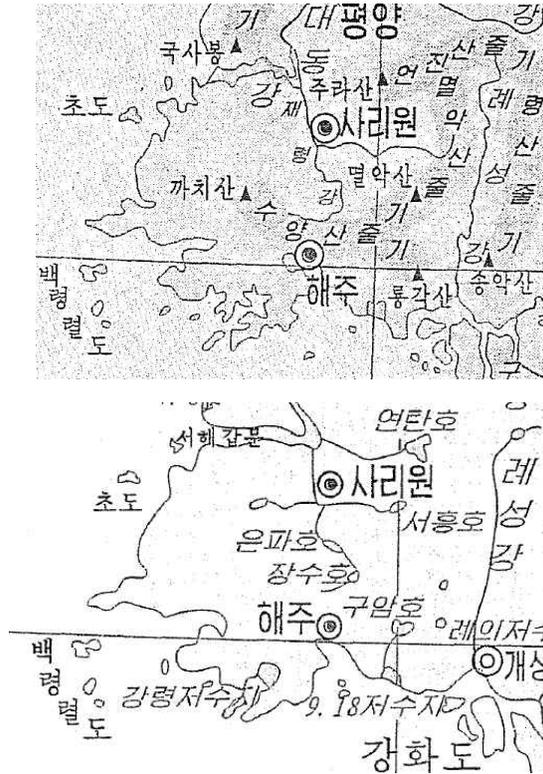
황해남도 남부에서는 수양산맥이 장연군, 태탄군, 벽성군, 해주시, 청단군 북부, 연안군 북부에 걸쳐 지나가며, 황해남도 중부 및 북부에서는 구월산맥이 신천군, 산천군, 은률군, 안악군에 걸쳐 지나간다. 수양산맥의 산줄기 길이는 120km이며, 평균 해발고도는 360m이다. 수양산맥은 수양산에서 시작하여 남동부로 가면서 점차 낮아진다. 구월산맥의 산줄기 길이는 약 60km, 너비는 5~8km, 평균 해발고도는 350m이다. 구월산맥은 구월천 한일천, 한이천, 남대천(장연), 서강을 비롯한 많은 하천이 발원한다.

황해남도에서는 구월산맥, 수양산맥, 불타산맥이 동서, 남북 방향으로 펼쳐져 있다. 따라서 큰 강이 발달하지 못하였고 주로 중소 하천들이 분포해 있다. 중소 하천은 길이가 짧고 유역 면적도 넓지 못하다. 길이가 50km 이상인 강하천은 재령강, 서강, 남대천(장연), 화양 등으로 대표적이다. 10km 이상의 길이인 강하천은 81개, 5km 이상인 강하천은 140여개이다. 해주, 벽성, 웅진, 강령군 일대의 하천망은 덜 발달되어 있으며, 5km 이상인 하천이 없다. 도 안의 강하천은 주로 평야 지대를 흐르기 때문에 유속이 느린 편이다. 재령강은 신원군과 신천군과 경계에서 발원하여, 은천군과 황해북도 황주군 사이에서 대동강으로 흘러 들어가는 강이다. 강의 길이는 124.2km이고 유역 면적은 3,666.5km<sup>2</sup>이다. 주요 지류는 직천, 서강, 척서천, 전탄천 등이다. 유역의 연평균 강수량은 800~1,100mm이다. 재령강은 황해남도의 넓은 평야에 광개용수를 대주고 있으며, 공업용수, 주민생활용수에 활용되고 있다.

황해남도 면적에서 평야지형이 차지하는 비중이 높다. 대표적인 평야는 재령벌, 연백벌이며, 그 밖에 은천벌, 은률벌, 과일벌, 장연벌, 몽금포벌, 룡연벌, 태탄벌, 만진벌, 취야벌, 웅진벌, 강령벌 등 서부 해안지대의 벌이 있다.

39) 백과사전출판사. 2009. 광명백과사전8 조선의 지리를 참고하여 요약·정리

재령벌은 재령군과 안악군 등 재령강 연안에 있는 평야로 면적은 1,300km<sup>2</sup>이며, 북한에서 두 번째로 크다. 재령벌의 평균 해발고도는 20m, 연 평균 기온은 섭씨 10.4℃, 연 평균 강수량은 907.6mm이다. 토양은 주로 논, 충적지 토양이고 일부 간석지 토양, 진펄 토양이 있다. 재령벌은 예로부터 유명한 곡창지대의 하나로 주요 쌀 생산지이다.



[그림 2] 황해남도의 산맥 및 호수 분포도

자료: 백과사전출판사(2009)에서 발췌

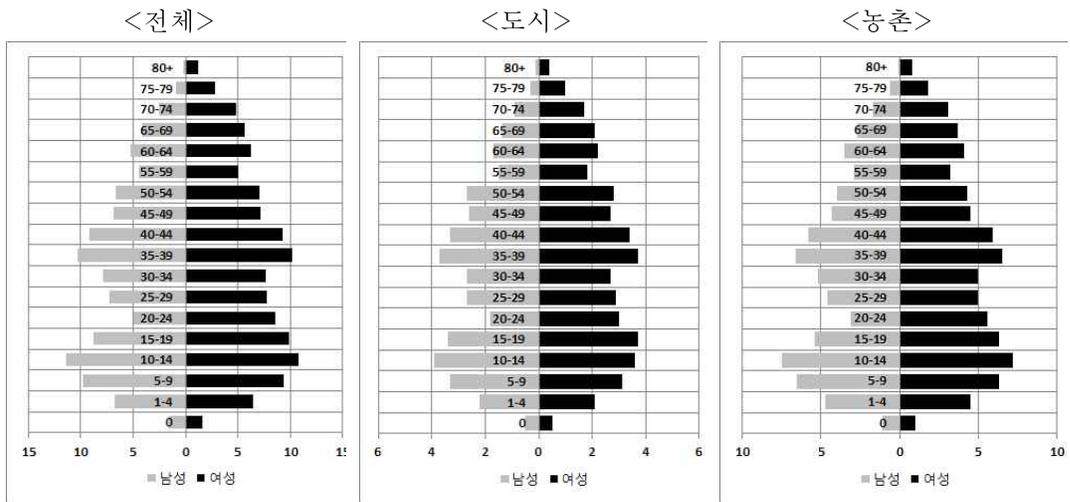
연백벌은 청단군, 연안군, 배천군 일대에 있는 평야로 면적은 1,190km<sup>2</sup>이며, 북한의 주요 평야지대 중 하나이다. 연백벌의 해발고도는 20~50m으로 연 평균 기온은 섭씨 11.0℃, 연 평균 강수량은 1,021.2mm이다. 연백벌은 북한의 주요 곡물 산지로 주요 곡종은 벼이며, 옥수수, 콩, 밀, 보리도 생산된다.

나. 인구 및 도시화율<sup>40)</sup>

2008년 기준, 황해남도의 인구는 231.0만 명으로 북한 전체 인구(2,335.0만 명)의 9.9%이다. 황해남도의 남성 인구는 109.1만 명, 여성은 122.0만 명으로 남녀 성비는 100대 111.8이다. 노동 인구(15세 이상 60세 미만)는 139.2만 명으로 전체 인구의 약 60.3%를 차지한다. 노동 인구 가운데 남성 인구는 약 66.4만 명, 여성 인구는 72.8만 명으로 성비는 100대 109.6이다. 청년(15세 이상 39세 미만) 가운데 남성이 여성보다 현저하게 적다. 특히 황해남도의 20세 이상 25세 미만의 남성의 수는 4.9만 명이나 여성의 수는 8.6만 명으로 여성이 남성보다 약 3.5만 명 많다.<sup>41)</sup> 농촌 지역의 노동 인구는 88.3만 명으로 도시보다 37.1만 명이 많다.

〈표 1〉 황해남도의 연령별 인구 피라미드(2008)

단위: 만 명



자료: 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census를 활용하여 필자 편집

황해남도의 지역별 인구는 해주시 27.3만 명, 배천군 16.0만 명, 연안군, 15.9만 명, 용진군 15.3만 명 순으로 지역별 인구 분포는 비교적 균등한 편이다. 태탄군, 송화군 등 하위 2개 도

40) 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census를 참조하여 필자 작성

41) 20대 초반 남성이 여성 인구보다 적은 것의 원인은 군복무, 외지 파견 등으로 젊은 남성이 황해남도를 이탈하였기 때문이라고 추정됨.

시와 해주시를 제외하면 각 도시의 인구는 약 8만 명에서 16만 명 사이에 분포해 있으며, 이 중 10만 명 이상 16만 명 미만인 도시의 수는 9개, 8만 명 내외 이상 10만 명 미만인 도시의 수는 8개이다.

황해남도의 도시 인구는 82.2만 명이며, 농촌 인구는 148.9만 명으로 도시화율은 35.6%이다. 각 지역별 도시화율을 살펴보면, 해주시의 도시화율은 88.4%이며, 장연군 47.6%, 옹진군 43.3% 순이다. 반면, 도시화율이 가장 낮은 지역은 연안군으로 17.7%이며, 은천군은 21.1%, 안악군 22.5%이다. 상위 및 하위 3개 도시를 제외한 나머지 지역의 도시화율은 30% 내외로 황해남도의 도시화율은 낮은 편이다.

〈표 2〉 황해남도의 시군별 인구(2008)

(단위: 명)

	전체	성별		지역		
		남성	여성	도시	농촌	도시화율
전체	2,310,485	1,090,956	1,219,529	821,954	1,488,531	35.6
해주	273,300	131,554	141,746	241,599	31,701	88.4
배천	159,825	75,598	84,227	40,316	119,509	25.2
연안	158,845	75,005	83,840	28,097	130,748	17.7
옹진	152,878	71,997	80,881	66,263	86,615	43.3
청단	142,607	67,478	75,129	34,045	108,562	23.9
신천	141,407	66,406	75,001	33,702	107,705	23.8
안악	125,924	58,870	67,054	28,314	97,610	22.5
재령	125,631	59,212	66,419	39,387	86,244	31.4
은률	107,997	50,759	57,238	33,947	74,050	31.4
강령	106,827	50,342	56,485	38,729	68,098	36.3
은천	95,597	44,864	50,733	20,164	75,433	21.1
장연	91,422	42,885	48,537	43,542	47,880	47.6
벽성	90,753	42,820	47,933	20,663	70,090	22.8
룡연	90,102	42,324	47,778	28,052	62,050	31.1
과일	89,895	42,213	47,682	22,519	67,376	25.1
삼천	86,042	40,596	45,446	26,734	59,308	31.1
신원	83,161	38,970	44,191	26,321	56,840	31.7
봉천	79,740	37,795	41,945	18,273	61,467	22.9
태탄	64,258	30,351	33,907	17,351	46,907	27.0
승화	44,274	20,917	23,357	13,936	30,338	31.5

주: 북한 통계국(2008) 데이터에는 룡천(Ryongchon)이라는 지명이 나와 있으나, 황해남도의 군 명칭을 감안할 때 룡연의 오키라고 판단됨.

자료: 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census.

다. 행정<sup>42)</sup>

북한의 정치·행정 체제는 중앙집권에 비중을 둔 민주주의 중앙집권제 원칙을 고수하고 있으며 지방자치적 성격이 비교적 약하다<sup>43)</sup>(노태구, 2000,44).

북한에서 지방행정체계를 구성하는 기관은 지방인민회의와 지방인민위원회가 있다. 지방인민회의는 지역 내 인민의 대표기관으로 지방주권기관임과 동시에 지방의결기관이다. 지방인민회의는 각 도(직할시), 시(구역), 군 단위에 조직되어 있으며, 회의의 대의원은 북한 주민이 일반·평등·직접·비밀선거의 원칙에 따라 선출되며 임기는 4년이다. 지방인민회의는 헌법에 근거하여<sup>45)</sup> 지방행정을 지도할 수 있으며, 특히 지방인민위원회의 임원을 선거하거나 소환할 수 있고, 지방의 행정적 집행기관이라고 할 수 는 지방행정경제위원회의 위원장을 선출할 수 있다. 이밖에도 지방인민위원회와 하급 인민회의·인민위원회의 그릇된 결정 및 지시를 폐지할 수 있는 권한이 있다(오용식·배지숙, 2003).

지방인민회의의 임무와 권한은 첫째, 지방의 인민경제발전계획과 실행과정에 대한 보고를 심의·승인, 둘째, 지방예산과 집행 과정에 대한 보고를 심의·승인, 셋째, 해당 지역에서의 국가법 집행을 위한 대책 수립, 넷째, 해당 지역의 인민위원회 위원장과 지방행정경제위원회 위원장의 선거·소환, 그리고 지방행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원 등의 임명·해임, 다섯째, 해당 지역의 재판소의 판사, 인민참심원을 선거·소환, 여섯째, 해당 지역인민위원회와 하급 인민회의 및 인민위원회의 그릇된 결정과 지시 폐지 권한 등이다. 이밖에도 헌법, 최고인민회의의 법령·결정, 최고인민회의 상설회의의 결정·명령, 중앙인민회의의 명령·결정·지시, 상급 인민회의·인민위원회의 결정·지시를 집행하기 위한 대책도 수립해야 한다. 그러나 지방인민회의의 권한과 책임은 실제 집행에 있어 승인, 선거·소환 등 형식적으로 되어 있고, 북한 체제의 특성상 지방인민회의는 상급 인민회의의 명령에 복종(상명하복)해야 하기 때문에 실질적인

42) 노태구, 2000. 북한의 지방행정에 대한 연구. 평화연구 ; 오용식·배지숙, 2003. 북한의 지방행정체계. 법제처 ; 임도빈 외, 2015. 북한 지방행정기관에 대한 연구. 행정논총 참고하여 작성

43) 그러나 북한에는 지방예산제(지방예산제는 지방정부가 성공적으로 사업을 수행하여 예산이 초과 수입될 경우, 지방자치단체가 독자적으로 사용할 수 있는 예산 편성 권한)가 도입되어 있어, 예산 집행에 있어서 지방자치단체는 일부 자율권이 있음.

44) 노태구, 2000. 북한의 지방행정에 대한 연구. 평화연구

45) 북한 헌법 제136조 및 제136조의 4항, 5항, 8항 등

집행력은 제한된다(오용식·배지숙, 2003).

지방인민위원회는 행정 집행기관이며, 인민회의가 휴회 중일 시 지방의결기관으로 기능을 한다. 지방인민위원회가 설립된 이유는 지방인민회의가 1년에 1-2회의 정기회의만 개최되고 대부분 휴회 상태로 남아 있어 인민회의의 일상적 업무와 지방행정을 추진하기 위한 상설 연락기구가 필요했기 때문이다. 지방인민위원회는 지방의 주권기관으로 중앙인민위원회의 지도를 받아 해당 지역의 국가기관 사업과 지방적 사업의 집행을 지도하는 지방행정의 지도기관이다. 또한 지방인민회의에서 채택한 결정을 지방인민위원회가 공포하도록 되어 있어 지방인민회의를 대표하는 기능도 수행한다. 지방인민위원회는 지방인민회의에서 선출된 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되어 있다. 지방인민위원회는 지방인민회의와 같이 역시 각 도(직할시), 시(구역), 군 단위에 조직되어 있으며, 임기 역시 4년이다(오용식·배지숙, 2003).

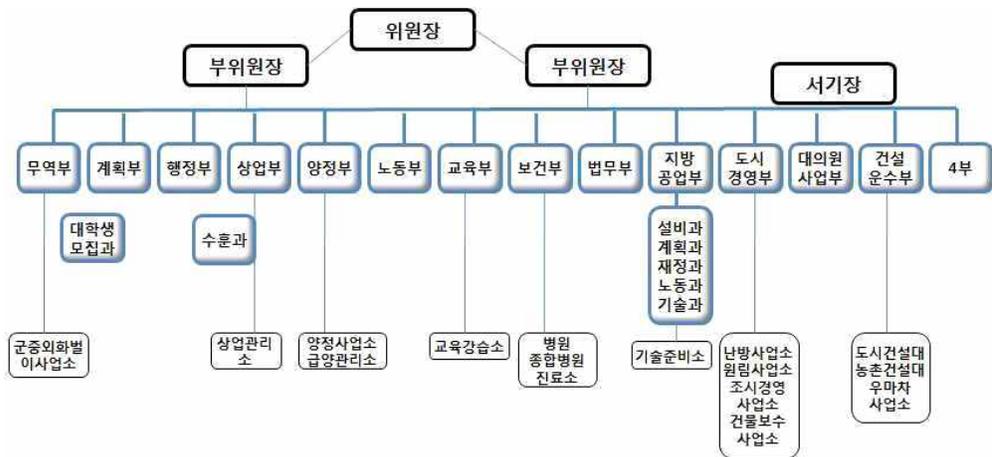
지방인민위원회의 임무와 권한은 첫째, 인민위원회 소집, 둘째, 인민회의 대의원 선거를 위한 사업 수행, 셋째, 인민회의 대위원과의 사업 수행, 넷째, 해당 지역의 인민회의의 상급 인민회의·인민위원회의 결정 사항 집행에 관한 대책 수립, 다섯째, 해당 지방행정경제위원회 사업 지도, 여섯째, 하급 인민위원회 사업 지도, 일곱째, 해당 지역의 기관, 기업소, 단체의 사업 지도, 여덟째, 해당 행정경제위원회와 하급 인민위원회·행정경제위원회의 그릇된 결정·지시의 폐지 및, 하급 인민회의의 그릇된 결정 집행 정지, 아홉째, 인민회의가 휴회 중일 시 해당 행정경제위원회 부위원장, 사무장, 위원의 임명·해임할 수 있는 권한 등이다. 이밖에도 헌법, 최고 인민회의의 법령·결정, 최고인민회의 상설회의의 결정·지시, 주석 명령, 국방위원회 결정·명령, 중앙인민회의의 정령·결정·지시, 상급 인민회의·인민위원회의 결정·지시를 집행하기 위한 대책도 수립하고, 상급 단위의 명령이 정확히 집행되도록 감독·통제해야 한다(오용식·배지숙, 2003).

북한의 지방행정조직은 일반행정기관과 특수행정기관으로 구분할 수 있다. 일반행정기관에는 지방행정경제위원회가 있고, 특수행정기관에는 지구계획위원회, 도농촌경리위원회, 시군협동농장경영위원회, 지방철도국, 협동수산경리위원회, 수산협동경리이사회, 도경공업위원회, 도통계국, 도(시)건설위원회 등이 있다(노태구, 2000).

지방행정경제위원회는 지방주권기관의 행정적 집행기관이며, 도(직할시), 시(구역), 군 단위에 조직되어 있다. 지방행정경제위원회의 위원장은 해당 인민회의에서 선거로 선출되며, 지방인민위원회에서 임명한 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되고 임기는 4년이다(오용식·배지

속, 2003).

지방행정경제위원회의 임무와 권한은 첫째, 해당 지방의 모은 행정경제사업을 조직·집행하고, 둘째, 해당 인민회의, 인민위원회와 상급 인민회의, 인민위원회, 행정경제위원회와 정무원의 결정·지시를 집행하며, 셋째, 해당 지역의 인민경제발전계획을 작성하여 실행 대책을 마련하고, 넷째, 지방예산을 편성하고 집행대책을 마련하며, 다섯째, 해당 지방의 사회질서와 국가 및 협동단체의 소유의 이익 등을 보호하고 국민의 권리보장을 위한 대책을 마련하고, 여섯째, 하급 행정경제위원회의 사업을 지도하며, 일곱째, 하급 행정경제위원회의 그릇된 결정·지시를 폐지할 수 있다(오용식·배지숙, 2003).



[그림 3] 지방인민위원회의 구성과 전문 부서

자료: 임도빈 외(2015)

지방행정경제위원회는 임무와 권한을 수행하기 위하여 산하에 분야별 전문 부서를 두고 있다. 전문 부서는 지역의 특수성과 규모에 따라 차이가 있지만, 대체적으로 재정과, 모집과, 양정과, 노동과, 도시경영과, 상업과, 보건과, 문화과, 경리과 등이 있다. 도(직할시)의 경우, 약 30개 부서에 약 15명 정도의 부서원이 있고, 시(구역) 및 군의 경우 12-15개 부서에 약 5명 정도의 부서원이 있다(오용식·배지숙, 2003).

마. 교통<sup>46)</sup>

황해남도의 교통 운수는 철도, 자동차, 해상 및 강하천 운수로 이뤄져 있다. 도의 기본 운수는 철도이며, 연 길이는 약 370km이다. 철로는 황해청년선, 배천선, 은률선, 장연선, 웅진선, 부포선, 청단-덕달선, 서해리선 등이 있다. 황해청년선 철로는 기본 간선이며 평양으로부터 사리원을 거쳐 해주까지 연결된다. 황해청년선에서는 배천선, 웅진선 철길이 갈라지며, 웅진선은 부포선 철길로 갈라진다. 황해청년선의 은파역에서 갈라져 재령, 신천, 삼천, 수교, 송화, 과일군을 거쳐 은률군의 철광역까지 이어지는 선이 은률선이다. 이밖에도 도의 주요 공장, 기업소, 광산을 연결해주는 인입선 철길이 있다.

자동차 운수는 도의 교통운수에서 두 번째로 중요한 수단이다. 도에는 해주-재령-사리원 간, 해주-장연-룡연 간, 해주-배천-개성 간, 해주-봉천-평산 간, 재령-안악-제도 간, 안악-신천-태탄 간, 벽성-웅진-강령 간 자동차 길이 있다. 이밖에도 해주항을 비롯한 부포, 제도, 룡호, 몽금포, 구미포 등 여러 개 항구가 있으며, 재령강을 이용한 강하천 운수도 활용된다.

## 2) 황해남도 경제구조

황해남도의 GRDP는 3,047.9억 원으로 추정되며, 이는 북한 GDP의 8.4% 수준이다. 황해남도의 산업별 GRDP는 농림어업 1,245.1억 원, 광공업 689.4억 원, 전기가스수도업은 105.1억 원, 건설업 201.6억 원, 서비스업은 806.7억 원으로 광공업 가운데 광업은 260.8억 원, 제조업은 428.7억 원이다. 황해남도의 전체 산업에서 농림어업의 비중이 가장 높고, 그 다음은 서비스업, 광공업 순이고, 전기가스수도업의 비중이 가장 낮다.

황해남도의 1차 산업 비중은 49.4%이며, 2차 산업은 20.7%, 3차 산업은 29.9%로 추정된다. 북한의 산업별 비중과 비교하였을 때, 1차 산업은 15.1%p 높고, 2차 산업은 8.4%p 낮고, 3차 산업은 6.4%p 낮다. 황해남도의 1차 산업 비중은 북한에서 가장 높은 편인데 이는 황해남도에는 대규모 평야 지대가 있어 농업이 발달하여 북한에서 가장 많은 농림어업 종사자(약

46) 백과사전출판사, 2009. 조선의 지리를 참고하여 요약·정리

69.7만 명)가 있기 때문이다. 황해남도의 농촌 거주 인구도 북한에서 가장 많은 148.9만 명이다.

북한의 농림어업에서 황해남도가 차지하는 비중은 15.9%로 북한에서 가장 높다. 그 다음은 평안남도, 함경남도, 평안북도 순으로 비중은 각각 15.4%, 14.6%, 13.7%이다. 북한의 광업에서 황해남도가 차지하는 비중은 5.7%로 북한 시도 가운데 6위로 중간 수준이다. 북한 광업의 도별 생산량 상위 3대 지역은 평안남도, 함경남도, 함경북도 순이며, 이들이 차지하는 비중은 65.8%이다. 이 가운데 평안남도의 비중은 36.0%이며, 함경남도, 함경북도는 각각 17.0%, 12.8%이다.

북한의 제조업에서 황해남도가 차지하는 비중은 5.8%이며, 시도 가운데 8위로 하위권이다. 북한 제조업의 상위 3개 시도는 평안남도, 평양시, 평안북도 순으로 북한의 수도권에 집중되어 있다. 해당 시도의 비중은 각각 20.1%, 16.6%, 12.8%이며, 이들의 비중은 49.5%로 거의 절반에 육박한다. 이 밖에도 함경남도는 11.8%, 함경북도는 11.1%로 높은 편이었다.

북한의 전기가스수도업에서 황해남도가 차지하는 비중은 5.6%이며 시도 가운데 하위권인 9위이다. 북한 전기가스수도업의 상위 3개 시도는 평안남도, 평양시, 함경남도 순으로 각각 22.2%, 20.4%, 11.9%이다. 제조업과 전기가스수도업의 시도별 분포는 상관관계가 강했으며, 이는 생산 기반 시설과 생산 설비가 북한 수도권 및 함경도 인근에 집중되어 있기 때문인 것으로 해석된다.

북한의 건설업에서 황해남도가 차지하는 비중은 6.3%이었으며, 시도 가운데 하위권인 7위였다. 북한 건설업의 상위 3개 시도는 평양시, 평안남도, 황해북도 순으로 각각 26.5%, 17.7%, 10.4%이다. 마지막으로 북한 서비스업에서 황해남도가 차지하는 비중은 7.2%로 북한 시도 가운데 7위였다. 북한 서비스업의 상위 3개 시도는 평양시, 평안남도, 함경남도 순으로 각각 21.6%, 14.4%, 12.0%이다. 북한 건설업 및 서비스업에서 평양시 및 평안도가 차지하는 비중은 절반 이상을 차지했으며, 이는 북한 수도권에 인구가 밀집되어 있고, 제조업 비중이 높은 것이 영향을 끼친 것으로 해석된다.

〈표 5〉 북한의 시도별·산업별 GRDP 비교

(단위: 순위, %)

	평양	황북	황남	평북	평남	함북	함남	강원	량강	자강
전체 생산액	2	7	6	4	1	5	3	8	10	9
	15.3	8.4	8.4	11.2	19.2	10.4	12.9	5.7	3.1	5.4
농림어업	9	5	1	4	2	6	3	7	10	8
	5.1	11.3	15.9	13.7	15.4	8.6	14.6	7.2	2.9	5.2
광공업	3	6	8	5	1	4	2	9	10	7
	12.3	7.0	5.8	11.1	26.2	11.7	13.8	4.0	2.3	5.9
광업	7	5	6	4	1	3	2	9	8	10
	5.2	5.9	5.7	8.2	36.0	12.8	17.0	3.0	3.2	3.0
제조업	2	7	8	3	1	5	4	9	10	6
	16.6	7.7	5.8	12.8	20.1	11.1	11.8	4.6	1.8	7.7
전기가스 수도업	2	6	9	5	1	4	3	8	10	7
	20.4	6.3	5.6	8.3	22.2	9.4	11.9	5.7	4.1	6.1
건설업	1	3	7	5	2	6	4	8	10	9
	26.5	10.4	6.3	9.7	17.7	9.4	9.9	4.1	2.4	3.7
서비스업	1	6	7	5	2	4	3	8	10	9
	21.5	7.6	7.2	10.3	14.4	10.6	12.0	6.9	4.1	5.3

주1: 윗부분의 숫자는 순위를 의미하며, 아랫부분의 숫자는 비중을 의미함.

주2: 상위 3개 시도일 경우 진한 글씨로 표기하였음.

자료: 통계청(한국), 북한 통계국 자료를 활용하여 필자 추정 및 정리

〈표 6〉 북한의 지역별·산업별 생산액 추정(2008)

(단위: 십억 원(한국))

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
전체 생산액	36,103.3	5,518.3	3,034.6	3,047.9	4,026.9	6,943.2	3,744.8	4,674.6	2,049.7	1,114.8	1,948.5
농림어업	7,832.6	401.1	887.2	1,245.1	1,076.0	1,208.3	673.2	1,145.8	560.6	227.3	408.0
광공업	11,980.1	1,471.2	839.6	689.4	1,326.3	3,133.3	1,401.7	1,649.1	478.9	279.7	711.0
광업	4,547.4	236.9	268.6	260.8	373.2	1,638.4	580.0	771.4	137.7	144.7	135.8
제조업	7,432.7	1,234.2	571.0	428.7	953.1	1,494.9	821.8	877.7	341.2	135.0	575.2
전기가스수도업	1,874.5	381.7	118.9	105.1	156.0	416.2	175.9	222.4	106.2	77.0	115.2
건설업	3,194.7	846.5	332.1	201.6	308.9	565.6	301.3	316.0	129.8	75.2	117.8
서비스업	11,221.4	2,417.9	856.8	806.7	1,159.8	1,619.8	1,192.6	1,341.4	774.2	455.6	596.7

주1: 각 지역의 GRDP는 취업자 1인당 생산액에 각 지역의 산업별 취업 인구를 곱하는 방식으로 추정되었음.

주2: 본 추정에서는 각 지역의 1인당 생산 능력(생산 수준, 생산 효율 등)이 동일하다고 가정(비교적 강한 가정)하였음. 현재 북한의 지역별 가용 데이터가 없다는 점을 고려할 때, 참고 자료로 활용할 수 있을 것으로 판단됨.

자료: 통계청(한국), 북한 통계국 자료를 활용하여 필자 추정

〈표 7〉 북한의 지역별 경제 현황(2008)

(단위: 원(한국), 명, %)

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
1인당 GRDP	1,546,189	1,695,176	1,435,700	1,319,172	1,475,786	1,713,652	1,609,031	1,524,650	1,387,185	1,549,840	1,499,075
도시화율	60.6	86.7	46.0	35.6	52.5	64.9	70.7	59.1	49.1	64.6	63.7
비중	1차	34.3	11.6	38.1	49.4	36.0	41.0	33.5	41.0	34.1	33.4
	2차	29.4	37.7	29.8	20.7	31.3	29.7	30.0	25.5	23.0	18.9
	3차	36.3	50.7	32.2	29.9	32.7	29.3	36.5	33.5	42.9	47.8

주1: 1차 산업은 농림어업 및 광업이며, 2차 산업은 제조업 및 건설업, 3차 산업은 전기가스수도업 및 서비스업(정부, 기타)이 포함

주2: 이석. 2016. 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까?. KDI FOCUS에서는 북한 에너지 사용량을 활용하여 1인당 GDP(PPP 기준)를 추산하였으며, 평양시의 1인당 GDP(2,658달러)가 북한 평균액(1,361달러)의 약 2배 수준으로 추정한 바 있음. 한국은행은 1인당 북한 GNI를 114만원(104~150)로 추정하였음.

자료: 통계청(한국), 북한 통계국 자료를 활용하여 필자 추정

〈표 8〉 북한의 지역별·산업별 인구 현황(2008)

(단위: 명)

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
전체	<b>12,184,720</b>	1,660,667	1,088,581	<b>1,199,874</b>	1,458,191	2,149,974	1,226,316	1,597,885	744,519	366,732	691,981
농림어업	<b>4,386,895</b>	224,639	496,895	<b>697,379</b>	602,637	676,771	377,032	641,750	313,999	127,307	228,486
광공업	<b>3,601,177</b>	516,145	263,891	<b>207,449</b>	428,619	838,610	410,347	462,261	154,088	75,208	244,559
광업	<b>718,195</b>	37,422	42,425	<b>41,184</b>	58,941	258,754	91,598	121,829	21,748	22,851	21,443
제조업	<b>2,882,982</b>	478,723	221,466	<b>166,265</b>	369,678	579,856	318,749	340,432	132,340	52,357	223,116
전기가스수도업	<b>216,282</b>	44,042	13,715	<b>12,124</b>	18,003	48,021	20,298	25,657	12,250	8,885	13,287
건설업	<b>367,650</b>	97,414	38,220	<b>23,196</b>	35,544	65,089	34,679	36,363	14,940	8,651	13,554
서비스업	<b>3,612,716</b>	778,427	275,860	<b>259,726</b>	373,388	521,483	383,960	431,854	249,242	146,681	192,095

자료: 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census.

〈표 9〉 북한의 지역별 도농 분포 현황(2008)

(단위: 명)

	북한	평양시	황해북도	황해남도	평안북도	평안남도	함경북도	함경남도	강원도	량강도	자강도
전체	<b>23,349,859</b>	3,255,288	2,113,672	<b>2,310,485</b>	2,728,662	4,051,696	2,327,362	3,066,013	1,477,582	719,269	1,299,830
도시	<b>14,155,393</b>	2,823,414	972,632	<b>821,954</b>	1,431,936	2,629,943	1,645,886	1,811,074	725,611	464,690	828,253
농촌	<b>9,194,466</b>	431,874	1,141,040	<b>1,488,531</b>	1,296,726	1,421,753	681,476	1,254,939	751,971	254,579	471,577

자료: 북한 통계국. 2008. DPR Korea 2008 Population Census.

### 3) 황해남도 대외개방정책

#### (1) 북한의 경제특구 및 경제개발구

2018년 현재, 북한의 중앙급 경제특구는 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개 등으로 경제특구 및 경제개발구는 총 27개<sup>47)</sup>이다. 2012년 김정은의 집권 이후 2013년 5월 29일 「경제개발구법」을 제정하였고, 순차적으로 경제개발구를 확대 설치하였다. 기존의 5개 경제특구를 제외하면, 김정은 위원장 정권이 신규 지정한 경제개발구는 총 22개이다. 이 가운데 일반 경제 분야 7개(국제녹색시범구 포함), 공업 분야 4개, 농업 분야 3개, (국제) 관광 분야 4개, 수출 분야 3개이다. 북한이 확장적으로 경제개발구를 설치하는 이유는 선별적으로 외자를 도입하여 경제를 활성화시키기 위한 것으로 판단된다. 김정은 정권의 경제개발구 추진은 기존 북한의 대외개방 정책보다 진일보되었다고 평가할 수 있다. 이는 첫째, 중국식 경제특구 정책을 모방해 경제특구·개발구를 중앙급, 지방급으로 이원화하여 추진하고 있다는 점이다. 둘째, 기존의 획일적인 종합 경제특구가 아닌 각 지방 정부들이 보유한 비교 우위 요소를 감안하여 경제개발구를 설치했다는 점이다.



[그림 4] 북한의 경제특구 및 경제개발구

자료: 북한경제포털

47) 2018년 1월 신규 지정된 강남경제개발구(평양 인근)는 세부 유형이 확인되지 않았음.

## (2) 황해남도의 경제개발구(강령국제녹색시범지대)

### 가. 강령녹색개발구 및 강령국제녹색시범지대 주요 내용

최근(2017년) 북한 당국은 황해남도 강령군에 지정되어 있던 지방급 '녹색개발구'를 중앙급 '국제녹색시범지대'로 승격하였고, 현재 개발 사업을 추진하고 있다. 2014년 11월 경 싱가포르, 홍콩, 중국 등의 외국 기업이 개발계약을 체결한 것으로 알려졌다(통일뉴스, 2016.12.10.).



[그림 5] 강령국제녹색시범지대 및 녹색시범구 위치

자료: 연합뉴스. 2017.01.05. 北, NLL인접 강령에 농수산물 가공단지...“해외투자 유치“

강령녹색개발구의 계획 요강<sup>48)</sup>에 따르면, 개발구의 (초기)목표는 세계 경제 일체화와 평화 발전에 입각하여 강령군을 국제적인 대도시 및 아시아자유항구경제구역으로 개발하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 해주항, 중국 산둥 지역, 한국 경기인천 지역의 중간에

48) 강령녹색개발구 계획 요강은 중국의 투자전문 기관(중국제외투자연합회)이 작성하고, 북한(조선합영투자위원회)이 추진했다고 알려져 있음(이종석 2013)

위치해 있다는 우수한 지리적 입지 여건을 적극 활용하고, 농축수산업 발전을 기초, 물자교류 정보봉사, 금융상무 봉사, 과학교육연구개발, 국제휴식여행을 기둥으로 하는 “1+2+4” 산업모델을 추진한다고 밝혔다.

〈표 6〉 강령녹색개발구 조성 계획

목표 및 개발 방식	주요 내용
목표 및 전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전세계 경제의 일체화와 세계 평화 발전의 높이에 입각하고, 선진국의 금융 중심, 첨단과학기술 단지, 문화오락 도시, 최신 농업 및 에너지지, 국제교통물자교류의 중추적 발전방식 등을 참고하여, 강령군을 국제적인 대도시 및 아시아자유항구경제구역로 건설</li> <li>· 500억 달러의 외자를 유치하여 70만 명의 북한사람들의 일자리를 창출하고 100억 달러의 재정수입을 달성</li> </ul>
입지 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강령군의 서부는 서해를 사이에 두고 중국과 맞닿아 있으며, 동쪽은 해주항과 이어짐. 동남쪽으로는 남조선의 서울-인천 경제구와 연결됨.</li> </ul>
개발 모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농축업, 어업 생태 발전을 기초로 하고 물자교류정보봉사, 금융상무봉사, 과학교육연구개발, 국제휴식여행을 기둥으로 하는 “1+2+4” 산업모델 발전</li> </ul>
권역 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강령군을 5개의 권역으로 나누어 개발 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강령반도 북부 지역(해주시 인접)에는 첨단과학기술개발구와 농수업 생태시범구를 개발</li> <li>- 중부지역에는 항구경제구와 금융상무봉사구로 발전</li> <li>- 남부 지역 등암(리)지구 일대와 순위도(NLL 및 등산곶(북한 최남단 해군기지 위치)를 국제적인 관광휴식구로 개발</li> </ul> </li> </ul>

주: 본 표의 내용은 강령녹색개발구 기준으로 작성되어 있으며, 강령국제녹색시범단지의 관련 내용이 아닌 것에 유의해야 함.

자료: 이종석, 2013. 북한의 '황해남도 강령군 경제특구 계획'과 NLL을 정리



(그림 6) 국제녹색개발구의 공간배치

자료: 통일뉴스, 2016.12.10. 北 황해남도 강령군 '국제녹색시범지대' 개발 사업 추진

강령녹색개발구 개발의 세부 분야는 농축수산업 등 1차 생산물의 생산, 식품가공 등 2차 가공품 생산, 해수욕장, 골프장, 호텔 등 3차 서비스업으로 구분할 수 있다. 이 중 농업 분야는 은정차 재배, 녹색시범농장을 활용한 유기 농산물 생산, 온실을 활용한 원예작물 생산, 각종 과일(사과, 복숭아 추정)을 생산하고, 수산업 분야는 해삼 및 전복 양식장을 건설하여 각각 해삼과 전복을 연간 1만 톤, 4천 톤을 생산하는 것이다. 이 밖에도 돼지 및 소목장을 건설하여 축산물을 생산할 계획이다. 과일 및 축산품은 건조 과일 및 유가공품으로 가공할 계획이다.

강령녹색개발구의 3차 서비스업 분야 세부 내용은 하루 5,000명을 수용할 수 있는 10km 구간의 해수욕장을 건설하고, 총 연장 8km 길이의 골프장을 건설하는 것이다. 강령 관광객을 수용하기 위한 호텔 및 서비스 시설을 갖추는 계획도 포함되어 있다. 또한 노동력을 공급하기 위한 살림집을 마련한다는 계획도 수립하였다. 2008년 기준 강령군의 인구는 약 10만 7,000명 수준으로 알려져 있다.

〈표 7〉 강령녹색개발구 조성 계획의 분야별 주요 내용

세부 분야	주요 내용
농업	· 은정차(茶) 재배(500정보) · 녹색시범농장(논 100정보) · 온실농업(1,300㎡ 규모 온실 5동)
수산업	· 해삼 및 전복 양식장(연해지역, 1,000정보) - 해삼 10,000톤, 전복 4,000톤 생산 목표
축산업	· 돼지공장(1,000톤 규모 3개) · 소목장(500두 이상) · 젖소목장(500두) · 풀판 조성
과수업	· 우량 과수나무 재배(2,200정보)
녹색식품가공업	· 건조 과일(연간 2,000톤 생산 목표) · 유가공품(연간 1,000톤 생산 목표)
에너지	· 50,000kW
해수욕장	· 해수욕장 건설(10km 구간, 하루 5,000명 수용능력)
골프장	· 전반주로 9개(4km), 후반주로 9개(4km) 골프장 건설(200정보)
호텔 및 봉사시설	· 호텔(5,000석 수용 규모), 편의봉사시설, 상업망 건설
살림집	· 살림집 개건보수(2만 5,000세대) 및 살림집 신규 건설(2만 세대) - 현지 주민들과 노동인력의 생활 조건 보장

주: 본 표의 내용은 강령녹색개발구 기준으로 작성되어 있으며, 강령국제녹색시범단지의 관련 내용이 아닌 것에 유의해야 함.

자료: 북한 경제개발위원회 내부 자료(조보현, 2014. 북한의 경제특구 개발 동향과 남북협력 연계방안에서 인용)

2016년 12월 9일 북한의 조선중앙통신은 황해남도 강령군을 국제녹색시범지대로 개발하기 위한 사업을 적극 추진하고 있다고 보도하였다. 국제녹색시범지대의 바닷가 연안 수역에는 해삼과 밥조개 등 수산자원이 많고 풍력, 태양열, 조수력을 비롯한 에너지 자원이 풍부하며 바다양식도 할 수 있다고 언급하였다. 강령군이 유기농법으로 생태계를 개선하고 고리형순환생산체계를 도입하여 농업생산을 지속적으로 발전시킬 수 있는 충분한 조건이 주어져 있다고 보도하였다.

조선중앙통신은 국가차원에서 강령군 전지역을 국제녹색시범지대로 개발하기 위한 총계획안이 작성되었다고 보도하였다. 총계획안에는 자연생태환경을 보호하고 개선하며 녹색지대의 특성에 맞게 생태순환체계를 형성하며 자원과 에너지의 이용을 최대한 높이고 경제의 지속적 발전을 이룩하는 원칙을 세웠고, 강령군에 녹색제품 생산 및 실현을 위한 공업지구, 현대 하부구조시설 건설, 주민지역, 연안지역, 산림지역, 관광지역 등을 조성한다는 계획이 담겨 있다고 보도하였다. 현재 부문별 계획작성을 위한 사업과 투자환경조성 사업이 추진 중이라고 알려져 있다.<sup>49)</sup>

2017년 1월, '강령국제녹색시범지대 개발 총계획안'이 북한 대외선전용 사이트 '내나라'에 게재되었다<sup>50)</sup>. 계획안은 북한이 2014년 강령군 강령읍에 만들기로 한 '국제녹색시범구'를 강령군 전역으로 확대하여 '시범지대'로 발전시킬 계획이며, 녹색산업기술을 연구 개발하며 유기농 작물, 수산물 가공을 위주로 하는 공업개발구라고 설명하였다. 현재 원료 수출 위주에서 가공품 수출로 전환하기 위해 공업개발구가 조성됐으며, 구체적으로 수산물, 옥수수, 잣, 양파, 왕밤 등의 가공 공장과 고구마 기능성식품 공장 등을 설립할 계획이라고 발표하였다.

계획안에서는 시범지대에 투자하는 외국 기업들은 북한 경제개발구법에 따라 기업소득세를 결산이윤의 14% 수준으로 부과하고, 북한이 장려하는 부문에 투자하면 10%, 10년 이상 운영하면 감면 혹은 면제도 가능하다고 밝혔다. 다만 '투자금지 및 제한사항'으로 '나라의 안전과 민족의 미풍양속에 지장을 주는 대상', '경제기술적으로 뒤떨어진 대상', '수익성이 낮은 대상' 등을 언급하였다.<sup>51)</sup>

49) 통일뉴스. 2016.12.10. 北 황해남도 강령군 '국제녹색시범지대' 개발 사업 추진

50) 현재 관련 문서는 확인할 수 없으며, '내나라'의 정보를 인용한 신문, 뉴스 기사만 확인할 수 있음.

51) 연합뉴스. 2017.01.05. 北, NLL인접 강령에 농수산물 가공단지... "해외투자 유치"

## 나. 강령녹색시범지대 평가

강령녹색개발구의 계획 요강은 세 가지 측면에서 주목할 만하다. 첫째는 북한이 개발구를 중국 및 한국과의 연계 속에서 발전시키겠다는 구상을 했다는 것이며, 둘째, 강령반도가 남북 대결이 가장 첨예한 곳 중의 하나인 NLL 수역 내에 위치해 있다는 점이다. 셋째, 개발구는 세계 경제의 일체화와 세계 평화를 지향한다는 점이다(이종석 2013)<sup>52)</sup>.

강령녹색개발구는 초기 입지 선정 및 계획 단계에서 한국의 자본 및 기술력, 중국의 시장잠재력을 감안하여 선정되었다. 따라서 향후 남북 긴장이 완화되어 투자환경 요인이 우호적으로 개선될 경우, 한국의 기술력과 자본을 활용하여 강령 지역에서 농수산물을 체계적으로 생산하고, 이를 중국 및 한국에 반입하여 가공한 뒤 해외 시장으로 판매할 수 있는 모델을 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 향후 가공업 여건이 성숙된다면 생산-가공-수출도 가능할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 강령녹색개발구는 가장 첨예한 곳 중의 하나인 NLL 수역 내에 위치해 있다. 개발구 계획은 남북합의로 NLL 수역 인근을 평화 수역으로 전환하지 않는 한 투자 여건이 조성되기는 어려운 실정이다. 또한 NLL 수역의 평화가 항구적으로 정착되지 않는 한 해당 시범지대의 지속가능한 발전은 어려울 것으로 예상된다.

셋째, 강령녹색개발구는 세계 경제의 일체화와 세계 평화 발전을 지향하고 있다는 점이다. (초기)목표에 명시되었던 ‘전세계경제의 일체화에 입각해서’는 세계가 상호의존의 시장경제 체제가 되었고 북한도 경제 발전을 위하여 이러한 체제로 편입하겠다는 뜻으로 해석된다. 또한 ‘세계평화발전의 높이에 입각해서’는 군사적 대결보다는 평화를 추구하는 추세에 맞추며, 이는 강령군이 NLL 인근에 위치해 있다는 점에서 특별히 강조한 것으로 해석된다. 이러한 기술은 과거 북한의 발언에서 들을 수 없는 내용이다(이종석 2013).

## 다. 향후 전망

2018년 9월 19일, 문재인 대통령과 김정은 위원장은 9월 평양공동선언을 발표하였고, 송영

52) 이종석, 2013. 북한의 ‘황해남도 강령군 경제특구 계획’과 NLL

무 국방부 장관과 노광철 인민무력상이 판문전선언 이행을 위한 군사분야 합의문에 서명하였다. 군사분야 합의서 제3장에는 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다. 제3장 2절에는 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

문재인 대통령은 국무회의에서 군사분야 합의문을 비준하였고(10.23), 북한은 10차 장성급 군사회담에서 합의문에 명시된 적대행위 중지 조치를 철저히 이행·준수한다고 표명(10.26)하였다. 2018년 11월 1일 00시 현재, 남북은 상대방에 대한 일체의 적대행위가 전면적으로 중지된 상태이다.

NLL의 평화 수역화가 정착된다면 강령국제녹색시범지대에서 경험 사업이 추진될 가능성이 높을 것으로 판단된다. 한국과 북한 정부는 2007년 10.4 남북공동선언에서 서해평화협력특별지대 설치에 합의하고 해주경제특구 개발지역으로 강령 반도를 지정한 바 있다. 2017년 북한 당국은 지방급 '녹색개발구'를 중앙급 '국제녹색시범지대'로 승격하고, 개발 사업을 추진하고 있는 등 정책적 관심도가 높은 지역이다.

군사적 긴장 완화, 한국과 북한 정부의 관심도 증대 등으로 강령국제녹색시범지대의 외부적 투자 분위기는 우호적으로 변화하고 있는 추세이다. 그러나 강령군 및 시범구의 실제 투자 여건은 열악한 실정이다.

구글 어스를 활용하여 확인한 결과, 2009년 이후 최근까지 강령녹색시범지대 및 해주항은 큰 변화가 없었다.<sup>53)</sup> 2009년 이후 녹색시범구에서는 농지 정비가 일부 진행되었으나 농지 규획은 일정하지 않았으며, 농지 크기도 상이하였다. 또한 관개 시설이 부족하여 자연흐름식으로 관개하고 있는 실정이었다. 강령군과 시범지구의 도로의 경우, 강령군 인근에는 일부 포장도로(콘크리트 추정)가 있었으나, 군외 지역은 여전히 비포장 도로인 것으로 나타났다.

해주항은 배후 시설의 일부 보강이 이뤄졌으나, 하역 장비 및 접안 시설은 큰 변화 없는 것으로 나타났다. 2007년 기준, 해주항은 하역능력 2,400천 톤, 부두 길이 1,305m, 선석수 4개로 남포항과 더불어 북한의 서해 주요 항만이다(강무현, 2007)<sup>54)</sup>. 따라서 국제녹색시범지대

53) 강령녹색시범구 및 해주항 전경은 부록3 참조

54) 강무현(2007)에서는 해양수산부는 남북경협사업으로 해주항 개발을 발표한 바 있음. 해주항 개발계획의 사업 목적을 개성공단 및 향후 조성될 해주공단 생산 화물의 원활한 처리 지원으로 설정하고, 14년간 총 2,200억 원을 투자하여 수심확보 준설, 다목적 부두(1선석) 개발(800억원·1단계), 컨테이너(2선석), 잡화(1선석) 부두 개발(1,400억원·2단계)한다

내 도로, 항만, 시설 건설 및 정비 등 실제 투자 여건 정비가 정비되어 경험 사업이 본격적으로 활성화되기까지는 상당한 기간이 필요할 것으로 판단된다.

강령녹색시범지대의 활성화는 장기적일 것으로 예상되나, 황해남도 및 해주의 해산물 교역은 빠르게 활성화될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 남북교역이 활발하게 이뤄졌던<sup>55)</sup> 2000년대 중후반, 북한산 수산물의 주요 반입 품목은 활바지락, 활가리비, 활조개, 백합류 등 활패류와 마른명태 등 건어물, 냉동문어 등으로 서해산 조개는 해주, 남포, 신의주 등지에서 채취되었으며 해주는 중요 주산지 중 하나였다(김갑봉 2018)<sup>56)</sup>. 이 밖에도 해삼, 전복과 같은 고가의 수산물은 황해남도의 청정 환경에서 체계적으로 양식된다면 향후 반입 가능 품목으로 부상할 가능성이 있을 것으로 판단된다.

---

는 계획을 수립하였음. 강무현. 2007. 2007 남북정상회담 해양수산분야 성과와 추진전략

55) 1997년 1,600톤이던 반입 규모는 2009년 2만 8,500톤으로 연평균 26.9% 증가하였음. 북한산 바지락은 주로 국내산과 중국산이 시장에서 유통되지 않는 10월에서 5월까지 반입되었음.

56) 김갑봉. 2018.06.27. 북한의 강령 경제특구 지정은 서해평화시대 조성 의지