

---

국회의원 박병석 정책자료집

---

2018년도 통일부  
국정감사 정책자료집

국회의원 박병석



# 목 차

## □ 신경제 지도의 구상과 남북경협 해법 토론회

### ◦ 토론회 녹취록

### ◦ 토론회 발표문

- 한반도 신경제 구상과 남북 경제협력 추진방안  
(통일연구원 임강택 선임연구위원)

### ◦ 토론회 토론문

- 한반도 신경제 구상과 남북경협 해법  
(경남대 극동문제연구소 교수 임을출)
- 한반도 신경제 지도의 구상과 남북경협 해법  
(KDB 한반도 신경제 센터장 사진환)
- 한반도 신경제 구상과 남북 경제협력 추진방안  
(대외경제정책연구원 통일국제협력팀 최장호)
- 신경제 지도와 남북경협의 해법  
(현대경제연구원 통일경제센터장 이해정)

## □ 국정감사 추가자료 (입법조사처)

- 판문점선언의 쟁점과 비용추계 자료
- 미중패권경쟁이 남북관계에 미치는 영향과 시사점
- 독일 기본조약 국회동의 관련 조사요청
- 북한이탈주민 정착지원 제도의 현황과 개선방안
- 북한의 보건의료 실태와 인도적 해결 방안



# 녹 취 록



# 신경제 지도의 구상과 남북경협 해법

## ■ 사회

- 김연철 통일연구원 원장

## ■ 발제 및 토론

- 임강택 통일연구원 선임연구위원
- 임을출 경남대 극동문제연구소 교수
- 사진환 KDB 한반도 신경제 센터장
- 최장호 대외경제정책연구원 통일국제협력팀
- 이해정 현대경제연구원 통일경제센터장

■ 일 시: 2018년 8월 28일 (화) 오전 10시

■ 장 소: 국회의원회관 제2세미나실

■ 공동주최: 국회의원 박병석, 통일연구원



## 신경제 지도의 구상과 남북경협 해법

### <인사말>

#### ◦ 박병석 의원

남북경협은 선택이 아니라 필수다라는 생각을 하게 됩니다. 어떠한 성장 잠재력에서 한계에 부딪히고 있는 대한민국 경제의 새로운 성장 동력이 될 수 있고요, 북한으로서는 경제강국, 강성대국으로 가기 위해서도 경제에 대한 어떤 모멘텀이 필요하고 성장에 하나의 중요한 요소가 될 것이다라고 생각하고요. 이것이 남북경협이 제대로 되면 경험으로 끝나는 것이 아니라 한반도 평화의 정착과도 직결된다는 생각을 갖고 있습니다. 그리고 발전하면은 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책, 몽골도 무슨 초원의 길 이니셔티브라는 걸 하죠? 그런 것들이 합쳐지면 동북아경제공동체로 발전할 수 있는 가능성까지 우리가 열어보고 가야한다는 생각을 하고 있습니다.

그러나 이게 여건이 녹록치 않다, 녹록치 않은 게 우선 남북경협이 북한이 문호를 개방한다 하더라도 개성공단이나 금강산관광과는 달리 한국의 전유물이 아니다. 미국이나 중국이나 일본 등하고도 치열한 경쟁을 해야 하는데 현재의 국제적 여건은 우리가 양측 미국과 북한의 양측에서 상당히 어려운 위

치에 있는 것으로 보입니다. 미국은 비핵화 속도에 맞춰서 남북관계 개선에 속도조절 해달라는 속도완화 주장을 하고 있고요, 북한은 왜 적극적으로 나서지 않느냐 하는 속도 가속화를 주장하고 있는 상태에서 어떻게 우리가 미국과 우호관계를 잘 유지하면서도 남북문제를 개선할 것이냐 하는 고민을 안고 있습니다.

크게 보면은 미국과 중국의 무역전쟁, 더 본질적으로 들어가면 21세기 패권 전쟁을 놓고 이 한반도의 문제와 이 패권싸움이 얽히면서 더 우리 대한민국의 입지가 더 좁혀졌고 따라서 우리 정부의 노력이 더 필요한 상태가 된 것 같습니다. 이 상태에서 중요한 것은 국민이 어떻게 공감대를 형성하고 그것을 기초로 해서 우리의 협상력을 높이느냐 하는 관점에서 국민의 공감대를 형성할 수 있는 국회의 역할이 대단히 중요하다는 생각을 많이 했습니다. 또 다른 견해를 가지신 분들도 계시지만 4·27 판문점 선언이 국회 비준이 될 때 우리가 대북협상 능력에 있어서나 미국이나 중국과의 협상에 있어서도 확고한 뒷받침이 될 수 있다는 점에서 여러 가지 우리 국회에서도 깊이 성찰하고 함께 논의할 일이 많다고 생각합니다.

오늘 나오신 분들은 대한민국 최고의 남북, 특히 경제문제의 전문가들이시고요, 그리고 주제발표 해 주실 분은 바로 한반도 신경제 지도의 기초를 구상했던 분이기에 때문에, 굉장히 심도 있는 논의가 될 것으로 생각합니다. 오늘 논의가 우리 한반도의 본격적인 경제교류, 평화 정책에 기여하는 계기가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

이렇게 중요한 자리를 마련해 주신 박병석 의원님에게 다시 한번 감사의 말씀을 드리고요. 아시다시피 굉장히 어수선한 상황인 것 같습니다. 대체로 이 고비를 넘기 위해서 다양한 노력들이 필요한 것 같습니다. 저는 이런 생각이 듭니다. 제가 자주 사용하는 말 중 하나인데요, ‘평화는 땅이고 경제는 그 땅위에서 피는 꽃이다’ 라는 얘기를 많이 하는데, 결국에는 이 튼튼한 땅 속에서 화려한 꽃을 피워야 하지 않을까 하는 생각이 많이 듭니다.

그래서 저희 통일연구원도 중장기적으로 신경제 구상의 전망에 대해서도 그림을 좀 더 구체적으로 그리고 동시에 현재의 제재 상황에서도 우리가 할 수 있는 일들이 어떤 것이 있는지를 적극적으로 찾아보려고 노력하고 있습니다. 그래서 오늘 토론뿐만 아니고 앞으로 이런 논의들을 활성화 하는 데 있어서 박병석 의원님을 비롯해서 국회와 적극적으로 협조하면서 연구하도록 하겠습니다. 고맙습니다.

## <주제 발표 및 토론>

### ◦ 김연철 원장

감사합니다. 저희들이 한 1시간 50분 정도 시간이 있는데요, 발표 한 분과 토론 네 분을 모셨습니다. 그래서 발표는 한 25분 정도. 보시면 아시겠지만 임강택 박사님은 아까 의원님께서도 소개할 때 말씀해 주셨지만 신경제 구상을 주도적으로 작성하신 분입니다. 그래서 여러 가지 설명해야 할 부분들이 적지 않은데요, 시간관계상 좀 중요한 부분만 25분 발표를 먼저 부탁드립니다.

### ◦ 임강택 통일연구원 선임연구위원 주제 발표

안녕하십니까. 방금 소개를 받은 통일연구원의 임강택입니다. 저는 통일연구원에서 북한경제를 연구한지 한 22년 정도 됐습니다. 이제 마무리를 해야 하는 상황이 되었는데, 마침 한반도 신경제 구상이라는 큰 어젠다를 다룰 수 있는 기회까지 갖게 되어서 개인적으로 참 보람 있고 의미 있는 시간이었다고 생각하고요. 그리고 이런 저의 고민과 전문가들의 노력이 결집된 결과물을 의원님들과 공유할 수 있어서 감사하게 생각합니다. 자리를 만들어 주신 박병석 의원실에 다시한번 감사의 말씀을 드리고자 합니다.

문제제기와 관련해서 사실은 제가 준비한 내용들이 몇 가지 있는데 박병석 의원님께서 아까 인사말 하시면서 거의 똑같은 설명을 해주셨습니다.

저의 문제의식은 판문점 선언 이후에 남북협력에 대한 정부의 의지가 적지 않았음에도 불구하고 여의치 않은 상황 때문에 답보 상태에 머물고 있는 그런 아쉬움이 크다는 것을 이제 말씀을 드리고요. 거기서 가장 큰 어려움은 경제제재가 여전히 냉혹하게 발목을 잡고 있다라는 부분입니다. 이런 상황에서 잘 아시는 것처럼 북한은 우리들에게 계속 아쉬움과 불편함을 토로를 하고 있습니다. 여러 가지 문헌을 통해서 한국 정부가 상전의 눈치만 보면서 민족의 문제를 주도적으로 해결하지 못하고 있다라는 식의 이야기를 하기도 하고 또 최근에는 김정은 위원장이 제재를 강도적인 행위라고 비난하면서 미국을 이렇게 채근하는 그런 모습을 보여주고 있습니다.

그만큼 제재는 남북 간의 문제를 해결하는 데도 크게 걸림돌로 작용하고 있지만 동시에 북한이 고민하고 있는 경제발전에서도 결정적인 장애물로 지금 인식되고 있어서 북한으로서는 어떤 경우에라도 경제제재를 완화해 나갈 필요가 있는 그런 상황입니다. 그런 측면에서 한국과의 협력과 도움을 요청하고 있는 것이 최근의 상황이라고 볼 수가 있습니다.

이런 상황이 우리에게 주는 고민은 아까 박병석 의원님도 이야기 하셨지만 미국과의 공조를 기초로 하면서 남북관계를 지속적으로 유지·발전시켜야 한다는 우리의 두 가지 목표가 일정부분 상충하는 측면이 발생한다라는 게 우리의 고민입니다. 이 사이에서 우리가 현명한 방법을 찾아야 하는 것이 우리의 과제고요, 오늘 토론들을 통해서 그런 문제에 대한 해법이 마련되기를 바랍니다.

문재인 대통령께서 최근 광복절 경축사에서도 말씀하신 내용

중에 중요한 게 ‘평화가 경제다’ 라고 이야기를 합니다. 평화가 경제라는 것에 대해서 일부 사회에서는 평화가 없어도 그동안 경제를 잘 이끌어 왔는데 왜 평화를 강조하느냐는 그런 문제제기도 있긴 하지만 제 개인적으로는 평화경제는 한반도가 지향하는 미래의 양대축이고 두 개의 수레바퀴라고 생각합니다. 평화와 경제가 같이 굴러가지 않는 이상 한반도의 미래는 없다라고 생각해서, 그런 측면에서 평화경제는 선후의 문제가 아니고 어떤 우선순위의 문제가 아닌 동시 병행해야 하는 과제라고 생각하고요. 그런 점에서 경제를 통해서 평화를 추동하고 그리고 평화를 기반으로 해서 경제를 발전시키는 그 양면 전략이 우리에게 중요하다라는 생각을 합니다.

한반도 신경제 구상에 대해서 간단히 설명을 드리겠습니다. 한반도 신경제 구상의 필요성은 박병석 의원님께서 이야기하신 것처럼 기본적으로 우리의 필요성이 커졌다라는 것을 강조하고 싶습니다. 첫 번째는 한국경제의 신성장동력이 북한의 변수를 고려할 때 가능성이 아주 커진다는 것이 많은 경제학자들의 공통적인 견해입니다. 지금 잘 아시는 것처럼 우리 경제의 한계치에 대한 그리고 어려움에 대한 문제제기가 많은데 별다른 해결책을 발견하기 어렵다라는 데 사실 곤란함을 표현하고 있습니다, 정부 당국자들도. 이런 상황에서 남북간의 경협이 활성화 되면 새로운 돌파구가 될 수 있다라는 것이 남북경협이 우리에게 주는 새로운 의미라고 할 수가 있고요. 두 번째는 남북경협을 통해서 우리가 원하는 평화를 촉진할 수 있고 견인할 수 있다라는 것이고, 거기서 핵심은 북한의 성장과 변화를 견인할 수 있다라는 것입니다.

이러한 남북경협이 가지고 있는 의미를 실현하는 데 있어서 우리가 고려해야 하는 것은 추진환경이라고 볼 수가 있는 데요. 추진 환경은 크게 세 가지가 있습니다. 첫 번째는 예전과 다르게 남북경협에 대한 우리 사회의 인식이 아주 이중적이라는 것을 우리가 인식할 필요가 있다라는 것입니다. 구체적인 것은 좀 이따 설명하겠습니다. 두 번째는 북한의 경제상황과 정책기조가 변했다는 것이고 이러한 부분을 어떻게 남북경협에 앞으로의 반영할 수 있을지가 새로운 과제로 대두되고 있는 것이고요. 그리고 마지막으로 주변국의 발전전략이 대외협력을 중심으로 한 발전 전략으로 변했다는 점입니다.

아까 박병석 의원님도 말씀하신 것처럼 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책, 몽골의 초원의 길 모두 주변국과의 연계성을 확대함으로써 경제발전을 추구하는 그런 전략입니다. 그 전략과 우리의 전략을 어떻게 연계시키느냐가 중요한 과제로 대두되었다는 점이 남북경협 추진 환경의 핵심 변화라고 할 수 있습니다. 추진 목표는 아까 말씀드린 것처럼 자연스럽게 신성장동력 창출, 그리고 일자리를 만드는 것이라고 할 수 있고요, 두 번째는 북한의 변화와 함께 남북 간의 경제통합을 촉진하는 것이 추진목표라고 할 수 있습니다.

이걸 추진 전략도 몇 가지 생각해 볼 수 있는 데요. 기존 남북경협의 추진 전략의 핵심은 정부주도였다고 볼 수가 있습니다. 상황이 그럴 수 밖에 없었고 그리고 여러 가지 여건이 미비한 상황이었기 때문에 정부가 주도적으로 개입을 할 수 밖에 없었다는 것이 과거의 패턴이었는데 사실은 그런 성격이 긍정적인 측면.. 초기 상황에서 만들어 가는 데는 분명히

유리한 측면이 있었지만 최근의 상황에서 남북 간의 경제협력을 훨씬 더 전면적으로 대규모로 확대함으로써 한반도의 성장동력으로 삼는다는 목표를 달성하기에는 정부주도로는 한계가 있습니다. 민간이 적극적으로 참여하지 않으면 안됩니다.

민간이 남북협력을 통해서 돈벌이가 된다고 생각하고 적극적으로 참여하면서 남북 간의 경제협력의 구도 자체를 바꾸지 않는 이상은 우리가 꿈꾸는 한반도의 성장동력을 새롭게 만들어 나가는 작업은 어렵다고 생각합니다. 그렇게 하려면 민간이 남북 경제협력에 주도적인 역할을 할 수 있도록 환경을 만들어 주는 것이 사실 핵심적이라고 생각합니다. 나머지는 거기에 따른 부수적인 부분이라고 생각하시면 될 것 같습니다.

주요 내용을 간단히 설명하겠습니다. 삼대 경제협력 벨트와 한 개의 시장이 한반도 신경제 구상의 주요 내용을 구성하고 있는데요, 경제협력 벨트를 간단히 말씀드리면 북한의 낙후된 산업 환경을 보수해서 북한의 협력 거점을 구축하는 것을 출발점으로 하고 그걸 기반으로 해서 남북 간의 협력망을 구축하는 단계까지 확대시키면서 집적효과를 누리자는 겁니다. 그래서 핵심경제권을 구축을 해서 거기를 중심으로 해서 한반도 전체에 남북경제협을 추동해 나가자라는 것이고요, 장기적으로는 그런 연계망을 한반도 전체에 확산시킬 뿐만 아니라 중국, 러시아, 그리고 동아시아까지 확대해 나가자는 그런 의미에서의 경제벨트를 제안하고 있습니다.

그 경제벨트는 크게 황해안 경제벨트, 동해안 경제벨트, 그리고 접경지역 평화벨트 세 개로 나뉘어져 있는데, 황해안 경제

벨트의 경우에는 경제협력의 가능성과 잠재력의 측면에서 가장 여건이 좋은 지역으로 평가받고 있습니다. 특히, 산업협력이라는 측면에서 황해안 경제협력벨트가 가지고 있는 잠재력을 높게 평가할 수가 있는데요, 이 지역은 남북한 뿐만 아니라 중국의 동부 연안까지 연계해서 하나의 거대한 시장으로 확충시키자라는 그런 비전을 담고 있는데, 이 지역을 경제 규모나 시장의 가능성으로 놓고 보면은 2015년 기준으로 인구가 4억 6천만명이 거주하고 있고요. GRDP가 5조 5천억 달러에 달하는 아주 거대한 시장입니다.

이 시장을 남북의 연계를 통해서 우리의 가시권 안에 들 수 있는 그런 벨트를 구축하자라는 것이 황해 경제협력 벨트의 구축방안이고요. 이 부분하고 관련해서 최근에 제기되고 있는 전문가의 의견 중 하나는 고속철도망을 여기서 연결해서 이 지역을 일일 생활권으로 만들자라는 그런 아이디어도 있습니다.

경제권이라는 것은 접근성이 보장이 되어야 명실상부하게 하나의 경제권이라고 얘기할 수 있고, 그걸 해결할 수 있는 방안이 고속철도 망이 될 수 있다라고 했을 때, 이 지역을 하나의 경제권으로 묶는 것이 단순히 공상에 그치지 않는다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

두 번째는 환동해 협력벨트인데요, 환동해 협력벨트는 상대적으로 황해 지역에 비해서는 경제규모나 협력의 잠재력은 좀 떨어집니다. 2015년 기준으로 해서 이 지역에 거주하는 인구가 1억 300만명 정도구요, GRDP는 1억 4천억 달러, 그래서 황해 지역에 비해서 4분의 1정도의 경제규모와 시장을 가지

고 있습니다. 그런데 그럼에도 불구하고 환동해 경제협력벨트가 중요한 이유는 남·북·중·러·일본 5개 국가가 협력의 파트너라는 점이고, 이 부분이 사실 동북아 경제협력의 핵심 지역이라고 볼 수가 있습니다. 다르게 이야기 하면, 이 지역의 경제협력이 활성화되고 발전하면 동북아차원에서의 경제협력은 자연스럽게 이루어 질 수 있을 만큼 가장 전략적으로 핵심이 되는 지역인데, 이 지역이 지금까지 많은 나라의 관심에도 불구하고 안된 이유가 북한의 문제 때문에 그렇습니다. 북한이 개방되지 않고 여러 가지 문제로 박혀 있다 보니까 사실 이 지역의 협력이 그동안 관련 국가들의 희망과 구상에 비해서는 안움직이고 있거든요. 만약에 남북이 주도가 되어서 이 지역의 협력을 추동해 나간다면 동북아 지역의 경제협력을 남북이 주도할 수 있는 그런 계기를 충분히 만들어 나갈 수 있을 거라는 점에서 아주 중요한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있습니다.

세 번째는 접경지역평화벨트인데요, 접경지역평화벨트는 DMZ가 가지고 있는 남북 간 긴장이라는 상충된 그리고 모순된 성격을 평화지대화 하면서 공동의 이해관계를 실행해 나가는 협력장으로 만들자라는 것이 접경지역 평화벨트 구상의 핵심이라고 볼 수 있습니다. 그래서 이 지역이 가지고 있는 생태적인 특징, 그리고 평화의 중요성을 교육하고 체험할 수 있는 평화교육의 장 그리고 이 지역에 잠재되어있는 사회문화적인 그리고 역사적인 가치를 재발견함으로써 이 지역을 재구성하고 복원시키자라는 거고요, 다만 그 복원시키는 방법이 사회적으로 아직 충분한 합의에 도달하지 못한 측면이 있는데요. 생태의 보존과 지역의 적절한 개발의 문제를 어떻게 결합할

것인가 하는 부분이 우리 사회가 앞으로 풀어나가야 할 부분이라고 볼 수 있고요.

마지막으로 한가지만 더 말씀을 드리면 이 접경지역평화벨트는 남북간의 경제협력의 창구역할을 당분간 할 수 있다라는 점에서 우리가 주목할 필요가 있고요. 두 번째로는 황해안 협력벨트와 동해안 협력벨트를 연결하는 역할의 부분에서도 우리가 의미를 부여하고 역할을 모색할 필요가 있다라는 부분을 강조하고 싶습니다.

두 번째 축이 하나의 시장 형성 부분인데요, 하나의 시장이 의미하는 것은 앞에서 말씀드린 3대 경제협력벨트가 일종의 남북협력을 위한 하드웨어를 구축하는 구상이었다고 한다면, 하나의 시장 형성은 3대 협력 벨트를 구축하기 위한 소프트웨어의 측면이 있습니다. 시장을 통해서 3대 협력벨트를 구축하고 경제협력을 확대하자는 것입니다.

하나의 시장 형성의 정의는 이렇습니다. 남북 간의 경제협력을 가로막는 제도적인 것, 정서적인 것, 그리고 여러 가지 문화적인 한계를 단계적으로 해소해 나감으로서 장기적으로 남북이 하나의 시장을 형성하게 함으로써 명실상부하게 경제통합을 이루고 경제통일로 나아가자라는 것이 하나의 시장의 구상이라고 볼 수가 있고요. 여기서 핵심이 되는 것은 아까 말씀드린 것처럼 기업들이 자유롭게 북한 지역에서 경제활동할 수 있도록 환경을 조성한다라는 것이 가장 중요한 과제라고 볼 수 있습니다. 그리고 하나의 시장이 가지고 있는 또 다른 비전은 남북을 하나의 시장으로 묶는데 그치지 않고, 동북아 지역까지를 포괄하는 시장을 구축하는 그런 비전을 안고

서 하나의 시장의 문제를 접근할 필요가 있다라는 점을 강조드립니다. 이를 위해서 사실 아까 말씀 드린 것처럼 가장 우선적으로 고민할 필요가 있는 점은 기업들의 투자 환경 조성입니다. 이를 위해서 제도개선이 필요합니다.

많은 기업들이 좀 이따 설명을 드리겠지만은 북한에 대한 경제협력에 관심을 가지고 있습니다. 관심을 가지고 있으면서 한쪽으로는 여전히 불안해 합니다. 언제 어떠한 상황에서 뒤집힐지도 모른다는 불안감을 안고 있습니다. 그 불안감을 해소하지 않으면 민간이 주도하는 남북 경제협력은 요원합니다. 이 부분을 어떻게 해결할 것인가가 사실 정부와 우리 모두가 고민해야 하는데, 허나 이 부분은 여기 계신 국회가 더 고민을 해야 하는 부분이 아닌가 싶습니다. 정부는 상대적으로 물적기반 조성에 더 관심을 갖고 일을 해 나갈 필요가 있다고 보여지고요, 이런 기업들의 투자환경조성을 기초로 해서 남북한 시장연계를 위한 거점을 구축하고 할 수 있는 부분부터 시장통합을 만들어 나간다는게 시장형성의 전략이고요. 이러한 한반도 신경제 구상을 실현하는 데 있어서 우리가 기본적으로 점검을 해 봐야 될 것이 환경입니다, 우리 내부 환경.

아까도 간단히 말씀드리긴 했지만 좀 더 구체적으로 들어가면은 우리 국내환경부터 먼저 살펴 볼 필요가 있습니다. 국내 환경은 최근에 판문점선언 이후에 북한에 대한 인식이라던지 경제협력에 대한 희망이 커지면서 긍정적으로 변한 것을 분명합니다. 그런데 여전히 유보적이고 부정적인 인식도 공존한다라는 것을 우리가 놓쳐서는 안되는 거고요. 그 부분을 여기

서 제가 설명드리기 위해서 이 그래프를 가져왔습니다. 그리고 남북교류협력과 관련해서 남북철도도로하고 세분화 활성화 정도가 50% 조금 넘거나 근접하고요, 나머지는 상대적으로 그렇게 비준이 높지 않다라는 것이 지금 현실이라는 부분이고. 그리고 여기 보면은 북한 체제의 개방 가능성에 대해서는 71%가 높다라고 평가하는 것인데, 이걸 최근 판문점 선언 이후에 갑자기 반등했다라는 측면을 우리가 주목할 필요가 있습니다. 이 부분은 기본적으로는 부정적인 인식이 깔려있다라는 것, 그래서 상황의 변화에 따라서 얼마든지 이걸 바꿀 수 있다라는 것이어서 이러한 동력들을 유지하기 위한 정부와 사회의 노력이 중요하다라는 점을 말씀을 드리고 싶고요.

북한에 대한 우리의 인식도 이쪽 보시면 부정적인 인식이 여전히 많다라는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 혼재되어 있는 것이 우리 사회의 현실입니다. 약간의 혼란, 그리고 희망, 우려, 그런 것들이 섞여 있는 현상을 우리가 어떻게 해서 잘 끌고 나가고 이게 새로운 상황으로 만들어 나가는 것인지 정말 중요한 시점이라는 것을 여기서 알 수 있습니다. 중소기업들한테 경제협력 그 참여 의사를 타진했더니 49.5% 정도가 기회가 된다면 경제협력에 참여할 수 있다라고 얘기했고요, 그 참여할 수 있다라는 기업들한테 그럼 왜 어떤 이유로 참여할 생각이 있느냐고 물어봤더니 낮은 인건비, 그 다음에 북한시장 진출, 정도가 가장 많은 선택을 했고요. 또 반이 넘는 기업들은 여전히 유보적입니다.

북한경제에 지금으로서는 참여할 생각이 없다. 그게 가장 큰 이유가 불안함과 리스크입니다. 이 부분을 해소하지 않으면

여전히 힘들 거라는 부분입니다. 이 부분은 우리 사회적인 분위기도 바뀌어야 하지만 제도적인 보장장치가 지금보다는 훨씬 더 체계적이고 촘촘하게 만들어질 필요가 있다라는 것을 강변하고 있고요.

마지막으로 통일의식을 조사했더니 호감도는 증가했습니다. 그런데 또 재밌는 것은 통일에 대한 가능성이나 희망은 감소한 것으로 나타납니다. 그래서 종합하면은 북한과 싸우지 말고 잘 지내자라는 데는 대부분 공감을 하는데, 그렇다고 해서 같이 살아 통일해서? 하는 부분에 대해서는 여전히 젊은 사람을 중심으로 해서 유보적인 견해가 많다라는 것입니다. 그래서 남북경협이 사실은 우리 사회가 통일의 꿈을 버리지 않는다면은 남북경협을 통해서 같이 살아도 된다는 그 가능성을 보여 줄 필요가 있다고 전합니다.

경협을 통해서 북한이 잘살게 되고 남북한 경제적 격차도 줄어들고, 그리고 소위 이야기 하는 통일비용에 대한 부담이 줄어들 때 통일에 대한 거부감도 줄어들 거라고 생각합니다. 이 부분이 사실 연결되어 있다는 점에서 제가 보여 드렸고요. 두 번째는 경제협력의 핵심 파트너가 북한인데 북한이 무슨 생각을 하고 있을까? 우리가 이런 카드를 내밀면 북한은 덩씩 우리 손을 잡을까? 라는 부분에 대해서 우리가 조금 더 객관적이고 종합적으로 이해하고 판단할 필요가 있다라는 점을 말씀을 드리고 그런 판단의 근거로 몇 가지를 제가 찾아봤는데요, 그 중 하나가 최근의 정책변화입니다.

북한이 그 동안 핵무력하고 경제건설의 병진노선을 강조하면서 사실상 경제부분은 후순위로 밀렸습니다. 그래서 핵을 개

발하는 데 가지고 있는 자원을 우선적으로 투자한다는 정책이었기 때문에 경제 발전이 상대적으로 늦어진 측면이 있긴 하지만은 그럼에도 불구하고 최근의 북한 경제실태를 보면은 김정은 위원장 시대가 출범한 이후에 지속적으로 경제상황이 나아지고 있다라고 관찰이 되고 있습니다. 다만 재작년까지의 이야기입니다.

경제제재가 상황을 바꿔서 다른 얘기이긴 하지만은, 이런 상황에서 북한이 추진하고자 하는 경제정책의 특징은 이제 핵문제를 통해서 군사강국을 실현했다 이래서 북한이 주창하고 있는 사회주의 강성대국을 건설하기 위해서 남아있는 유일한 과제가 경제강국건설이라고 이야기를 합니다. 그래서 지난 4월달에 당 중앙위 7차 전원회의에서 김정은 위원장이 병진노선이 이제 완성되었다. 앞으로는 국가정책을 사회주의 경제건설에 총력 집중하는 노선을 당의 새로운 노선으로 가져가겠다라고 이야기를 하면서 당과 내각이 경제발전을 추동하기 위해서 국가의 모든 자원을 동원해라라는 지시를 내렸다고 합니다.

지금의 북한의 경제정책은 이전과 많이 달라졌다라는 것이 사실 우리의 입장에서 보면 남북경협을 키웠다라는 점을 말씀드리고요. 그럼에도 불구하고 2014년에 나사에서 찍은 한반도의 야경입니다. 북한이 이야기 하는 경제건설은 가장 기본이 되는 전력문제부터 해결해야 하는 상황이라는 거고, 이 이야기가 저희들한테 주는 시사점은 남북경협이 우리가 돈들고 들어간다고 해서 당장 우리가 돈을 벌 수 있는 상황은 아니라는 겁니다. 상당한 규모와 시간을 들여서 투자를

지속적으로 하고 북한의 산업 기반을 정상화 시켜놔야 우리가 꿈을 꾸는 한반도 차원에서의 경제발전, 그리고 우리 경제의 성장동력으로서의 경제협력이 가능해 진다는 것입니다. 그래서 길게 보고 체계적이고 종합적으로 접근해야 한다는 것이 여기서 수사하고 있다라고 볼 수가 있고요.

최근의 경제 성장률을 보면은 작년에 마이너스 3.5%로 떨어졌습니다. 이것의 핵심 이유는 경제제재 때문이고, 경제제재의 핵심으로 작용했던 게 북중 간의 교역이 감소했던 것입니다. 2017년에 북중 교역이 13.2% 감소했습니다. 13.2% 감소한 결과 북한의 경제 성장율이 3.5% 감소한 걸로 추계가 되고 있는데요, 올 해는 3배, 4배가 넘습니다. 전반기까지만 해서 북중 교역이 56.2%가 감소했습니다. 13.2% 감소해서 3.5% 경제성장이 감소했는데, 올 해는 7월까지 해서 56.2% 감소 했거든요. 이 충격은 아마 북한으로서는 상당히 아플거라고 생각이 들어서 북한으로서는 경제제재 해제 그리고 남북 간의 경제협력을 하루라도 빨리 복원을 해서 경제문제를 해결하고자 하는 필요성이 아주 커지고 있다라는 것을 이해할 수가 있겠습니다.

두 번째는 북한이 생각하는 경제발전 모델은 뭘까라는 부분인데요, 북한은 벌써 한 8년 전에 「10년 발전 계획」을 수립하고 발표한 적이 있습니다. 그 그림을 보면은 우리가 신경제구상에서 제시했던 연계망 구축하고 주 거점을 발전시키는 그런 큰 흐름과 거의 맥을 같이 하고 있습니다.

다만 여기서는 Y자 형태의 협력벨트 구상을 하고 있어서 우리와 차이가 있는데요, 그런데 최근 북한의 움직임을 보면 원

산 지역을 강조하고 있고, 원산하고 금강산을 연결하는 동해안 벨트를 관광벨트로 해서 강조하고 있어서 북한은 또 다른 H자 삼각협력벨트를 구상하고 있다고 생각한다면은 남북 간 이 서로 협력을 했을 때 H자의 사다리가 더 얽어지는 형태로 협력의 틀을 확대시켜나갈 가능성이 있다라는 점에서 북한의 경제개발계획과 우리 한반도 신경제 구상의 부합가능성, 그리고 서로 일치해서 협력할 수 있는 가능성을 예측할 수가 있고요.

특히나 더 김정은 위원장이 출범한 이후에 22개에 달하는 경제 개발구를 발표했습니다. 전부 평양을 제외하고는 해변과 접경지역을 중심으로 해서 경제개발권을 설치하고 해외에 자본을 동원해서 지역에 경제발전을 추동해 나간다는 그런 계획을 가지고 있습니다. 이 부분 역시 한반도 신경제 구상과 큰 틀에서 맥을 같이 하고 있어서 사실 기회가 주어진다면은 남북간의 협력의 가능성을 타진하는 데 있어서 좋은 성과를 얻을 수 있는 그런 기본이 마련되어 있다고 할 수 있습니다.

마지막 환경이 주변국의 상황인데요. 아시는 것처럼 중국의 일대일로는 연계망 구축입니다. 연계망에는 교통 물류 에너지, 그리고 통신망 까지를 포괄하는 다양한 형태의 연계망을 구축하고 있고, 우리와 관련해서 중국, 몽골, 러시아 경제회랑이 사실 중추적으로 연결되어 있고, 이 중국, 몽골, 러시아 경제회랑과 관련해서는 몽골에서 또 동부 철도 회랑, 두만강 교통 회랑, 프리모리예 회랑으로 해서 세 가지 대안이 중국 내에서 논의 되고 있다고 합니다. 그런데 우리 입장에서 보면은 사실 두 번째 노선과 세 번째 노선이 동해안 협력벨트와 황

해안 협력벨트하고의 연결 가능성이 있어서 둘 중 하나가 최  
종안으로 결정이 된다면은 우리들하고의 연계 가능성이 크다  
고 볼 수 있고요, 러시아의 신동방정책은 잘 아시는 것처럼  
극동지역을 새로운 경제 중심지로 개발하겠다는 원대한 포  
부를 가지고 진행하고 있어서 사실 남북협력이 복개가 되면  
은 러시아의 연계가능성도 아주 큰 상황이다. 그래서 남북협  
력이 남북에만 국한되지 않은 그런 잠재력을 가지고 있다라  
는 것을 말씀드릴 수가 있고요. 그럼에도 불구하고 우리 현실  
은 여전히 어렵다. 경제제재가 너무 촘촘히 박혀 있어서, 사  
실 경제제재를 피하고서 할 수 있는 사업은 거의 없는 것이  
현실이라고 볼 수 있습니다. 그런 점에서 북미 간에 진행되고  
있는 비핵화의 과정이 진전될 수 있도록 사실은 우리 정부의  
지금의 노력들이 더 효과를 발휘할 수 있어야 되겠고, 그 과  
정에서 중요한 것은 경제제재 때문에 남북 간 경제협력이 여  
전히 많은 제약에 처해 있긴 하지만은 남북협력의 동력과 잠  
재력을 발굴하려는 노력 자체까지도 요구할 필요는 없겠다라  
는 걸 말씀드리고 싶습니다.

마지막 단계로 넘어가서 그렇다면은 이러한 한반도 신경제  
구상을 실현하는 환경까지를 고려했을 때 앞으로 그러면 남  
북의 경제협력을 어떻게 추진하는 것이 바람직 할 것인가의  
문제인데요, 남북 간의 경제협력의 목표를 우리가 다시 세워  
야 할 필요가 있습니다.

남북 간 경제협력을 해야 하는 이유가 무엇일까요? 첫 번째  
는 우리 경제의 성장동력을 창출할 수 있어야 한다는 목표가  
계속해서 강조 되어야 하는 거고요. 두 번째는 북한의 변화를

통해서 한반도가 평화적으로 변영할 수 있는 정책환경을 조성해야 하는 것이고, 그러한 변화는 외교적인 노력과 동시에 경제적인 협력을 통해서 양면으로 이루어지는 것이 중요하다는 점에서 경제협력의 의미를 찾을 수가 있고요. 세 번째는 동북아 차원에서 경제협력을 확대하는 것 역시 경제협력의 중요한 목표가 되어 한다고 생각을 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 현재의 상황에서 남북 경제협력의 전망은 그렇게 밝진 않습니다. 그렇지만은 남북관계가 퇴보할 가능성도 없고 그렇다고 해서 획기적으로 발전할 가능성도 적은 이 상황을 어떻게 관리할 것인가가 지금 우리가 직면하고 있는 남북 경제협력의 주요한 과제라고 볼 수 있습니다.

남북관계는 여러 가지 논란과 어려움에도 불구하고 지속적으로 이어져 왔고 유지되어 오면서 조금 조금씩 발전하고 있는 것을 우리가 여러 가지 사실을 통해서 확인할 수 있고요. 이러한 상황에서 남북협력을 어떻게 효과적으로 성공적으로 이끌어 내느냐의 첫 번째 과제는 남북협력을 통해서 남북 간의 경제구조를 어떻게 상호보완적으로 만들어 나가느냐가 핵심 과제라고 생각합니다. 한반도가 경제협력을 통해서 새로운 단계로 도약을 하기 위해서는 지금 북한이 추구하고 있는 방향성을 방치해서는 안된다는 것을 말씀 드리고 싶습니다.

북한은 한쪽으로는 경제발전을 강하게 요구하면서 다른 한쪽으로는 자력갱생을 강조하고 있습니다. 자체적인 경제구조를 만들어 나가자는 것을 강조하고 있습니다. 그 틀을 적절한 수준에서 극복하지 않으면은 남북경협이 확대가능성에 제한이 있다는 것을 여러분에게 말씀드리고 싶고, 그런 점에서 앞

으로 남북 경제협력은 확대해나가도 활성화시키는 것도 중요하지만, 그 과정에서 남북의 경제가 서로 협조적이고 의존적인 만들어 나가지 않으면 한계에 도달하게 되고 그리고 우리가 목표로 추구하는 그 지점까지는 가기는 어려울 것입니다.

첫 번째 우리가 전략적으로 고민해야 할 부분이라고 말씀드리고 싶고요. 두 번째는 아까도 계속 말씀드린 것처럼 민간 부분에서 주도적으로 역할을 할 수 있어야 한다는 것입니다. 그렇게 하려면 기업들에게 제도적으로 보장해줘야 하고 기업들이 북한지역에서 자유롭게 활동할 수 있도록 자율성을 제공해 줘야 합니다. 이 부분에 대해서 정부와 국회의 역할이 중요하다고 생각하고요. 세 번째로는 주요국과의 협력 체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요합니다. 지금까지 협력체계는 북한을 개발하는 과정에서 불확실성을 줄이는 문제도 되고, 필요한 재원을 조달하는 데도 도움이 될 뿐만 아니라 북한을 국제사회로 개방시키는데 있어서도 사실 우리의 힘만으로는 한계가 있습니다. 그런 측면에서 주변국과 국제사회가 공동의 보조를 취할 수 있도록 전략적으로 그 협력의 틀을 마련해 나가는 것이 중요하고요. 마지막으로 북한의 변화를 추동하는 것의 목표를 어디에 둘 것이냐 하는 부분인데, 최근의 북한을 살펴보면 우리가 상상하는 것보다도 훨씬 더 시장화가 진전이 되어 있습니다.

국영기업들도 시장을 통해서 모든 것들을 해결하는 상황이고, 일반 주민들은 시장이 없으면 먹는 문제를 해결하기 힘들다고 해도 과언이 아닙니다. 북한경제에서 소비재 품목만 놓고 봤을 때, 시장을 통해서 해결하는 것이 한 70%정도 된다고

이야기하고 있거든요. 생산재는 여전히 국영부분에서 관리하고 생산하고 있지만은 시장이 차지하고 있는 비중이 계속해서 증대되고 있다는 점에서 봤을 때 북한의 시장은 북한의 변화를 계속해서 지금 이끌어 내고 있는 그런 기제로서 작용하고 있어서 이 부분을 우리가 어떻게 잘 적절하게 접근하고 활용하느냐가 앞으로 경제협력의 효과성을 더 극대화 하는데 중요하다라는 말씀을 드리고 싶고요.

이걸 위해서 어떤 추진 과제가 필요하냐라는 부분인데요. 사실은 제도적인 장치가 필요합니다. 그래서 국회 비준도 대통령께서 요청을 하셨고 여러 가지 제도와 그리고 정치적인 합의들이 남북 경협을 제도적인 장치로서 아주 중요한 이게 마련되지 않으면은 기업들, 특히 대기업들이 남북경협에 본격적으로 참여하기에는 참으로 어려운 것이 현실이다라는 걸 말씀드리고 싶고요. 두 번째는 강조 드린 것처럼 남북 간에 상호 협력적이고 고안적인 상호 의존적인 경제 협력 체제를 만드는 것이 정말 중요한 우리의 과제인데 북한은 아마 계속해서 도망치려고 생각할 것입니다. 우리와 좀 더 거리를 두고 자기들만의 경제 발전 구조를 만들고자 할텐데, 우리가 전략적으로 협력을 통해서 더 많은 것을 이룰 수 있다라는 것을 설득해 나가면서 파트너십을 구축하는 것이 정말 중요합니다.

서로 의존적으로 성장해 나가는 공동번영의 파트너십을 경제분야에서 구축해 나가는 것이 정말 중요한 것이고, 미국과의 공조, 공감대 형성은 아주 기본적으로 필요한 것이라고 볼 수 있고요. 이것과 관련해서 추진체계가 아직은 제대로 안만들어져 있는 것이 정말 아쉬움으로 남습니다. 지금 정부가 내

놓은 한반도 신경제 구상, 신북방정책, 신남방정책이 이렇게 혼재 되어 있고 혼란을 야기하고 있는 측면이 있습니다. 이 세 가지는 사실 하나로 엮여 있는 구상이거든요. 이걸 종합적으로 컨트롤 하면서 우리 한국의 미래를 펼쳐 나가는 종합적인 컨트롤 타워와 그 다음에 추진체계가 필요하다는 것을 말씀드리고 싶고요. 그리고 이제 맺음말로 말씀드리고 싶은게, 사실 이런 여러 가지 과제들의 출발점은 정치라고 말씀드리고 싶습니다.

정부나 민간 쪽에서 할 수 있는 것도 크죠. 크고 중요하지만, 하지만 사실 정치적인 부분에서 기반을 제공하고 뒷받침하지 않으면은 사실 이걸 사상누각이 될 수도 있는 그런 측면에서 정말 정치 분야에서의 역할이 중요한 게 한반도 신경제 구상이고 남북 경제협력의 미래라는 것을 말씀드리고 싶고요. 그리고 더 나아가서 최근의 북한의 변화에 대해 이해를 할 필요가 있는데, 아까 잠깐 말씀드린 것처럼 북한의 시장화가 지속적으로 확대되고 있고, 경제분권화, 그리고 소규모 상업활동이 허용되고 있습니다.

이 과정에서 창업에 대한 관심까지도 증대되고 있는 것이 지금의 북한의 상황입니다. 앞으로 우리 기업들이 만나게 될 북한의 기업들은 옛날에 일방적으로 국가의, 당국의 지시에 의해서 움직이던 그런 기업이 아닐 가능성이 크고, 그리고 그렇지 않은 자율성, 기업들이 제도적으로 부여받은 그 자율성을 키워나갈 수 있는 새로운 경제협력 모델을 만들어 나갈 필요가 있는 것이 북한의 현실이라고 볼 수가 있고요. 정말 마지막으로 경제협력을 고민하면서 우리가 놓쳐서 안되는 부분이

‘사람’입니다, 사람.

경제협력의 목표는 우리가 뭐 성장도 하고 발전도 하고 평화적 공존도 중요한데, 결국 그 안에서는 사람이거든요. 발전하는 것도 사람을 위해서 하는 거고, 평화적으로 공존하는 것도.. 우리가 너무 그 결과, 성과에만 초점을 맞추다 보면은 그 안에 진짜 핵심이 되는 사람을 놓칠 수 있다라는 점에서 남북 경제협력은 남북한 주민들의 삶을 껴안는 방식, 그 껴안는 것과 궤를 같이 할 필요가 있다라는 것을 강조하고 싶고요. 그리고 남북 경제공동체는 아까 말씀드린 것처럼 동북아경제공동체 형성과 연계시켜나감으로써 또다른 동력을 외부에서 확보하는 것도 굉장히 중요하겠더라는 점을 말씀드리면서 제 발표를 이걸로 마치겠습니다. 감사합니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

발표를 잘 들었습니다. 그 신경제 구상의 대략적인 내용과 또 추진환경, 그리고 그런 환경들을 고려해서 추진 전략에 대한 아주 체계적인 발표였습니다. 본격적인 토론에 들어가기 전에 혹시 박정 의원님 한 말씀 하시죠. 아무래도 이 분야에 대해서는 또 전문가이시고.

◦ 더불어민주당 박정 의원

발표 잘 들었습니다. 그 북방경제협력위원회에서의 1기 모델이 한·러를 중심으로 됐다면 이제 앞으로 2기 모델은 한·중 중심으로 될 가능성이 높는데, 그 전체적으로 이 북한 문

제를 어떻게 해결하는 것이 우선적인 문제라, 고리가 끊어져 있는 것을 연결해야 하는 것은 틀림없는데 지금 제 생각에는 그렇다고 해서 우리가 미국과의 한국와의 공조·제재를 놓칠 수는 없고 계속 가져가야 하지만, 그렇다고 제재를 하는 동안 기다려야 하는가 하는 그 문제가 심각합니다.

사실은 우리가 조금 더 활발하게 북한 인력들도 좀 데려다가 사실은 지금 자본주의 경제를 잘 모르기 때문에 기업이 들어가서 여태까지 성공한 경우가 거의 없고 개성공단만 성공한 모델이잖아요. 그래서 그런 부분에 대한 것을 인적교류를 통해서 좀 연구를 더 활발히 할 필요가 있다. 예를 들어, 도시 개발이라든지, 산업개발이라든지, 이런 것들을 통계를 기반으로 어떻게 갈 것인지 충분히 미국과의 제재 하에서도 진행이 가능하기 때문에 그 역할들을 빨리 우리 통일연구원 중심으로 해서 보고서를 만들고 진행해야 하는 것 아닌가 생각합니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

고맙습니다. 지식공유사업에 대해서는 여러 가지로 좀 우리가 준비를 해야 할 것 같습니다. 연락사무소에서도 그런 부분들이 좀 필요한 것 같고요, 또 필요하다면 북한 인력을 교육시킬 수 있는 여러 가지 프로젝트들을 좀 준비를 해야 할 것 같습니다. 본격적으로 이제 토론을 시작 할 텐데요, 저희들이 시간이 많지 않습니다. 그래서 한 7분 정도 말씀해 주시면 고맙겠습니다. 먼저 입을출 경남대학교 극동문제연구소 교수님한테 부탁드립니다.

◦ 입을출 경남대 극동문제연구소 교수

임강택 박사님이 해주신 설명이 너무 완성도가 높아서 사실 좀 제가 지적할 부분보다는 좀 보완하는 역할을 좀 하도록 하겠습니다.

사실 한반도 신경제 구상은 좋은데 구상을 어떻게 실현 할 것인가, 실현 할 수 있는 조건과 환경을 우리가 어떻게 그냥 수동적으로 받아들이지 않고 적극적으로 만들어 갈 것인가, 이게 최대의 과제라고 봅니다. 아무리 좋은 구상과 전략을 가지고 있어도 이것을 실현하지 못하면 사실은 뭐 또 의미가 없기 때문에 그런 맥락에서 제가 몇 가지 짧은 토론 말씀을 드리려고 합니다.

사실 이제 한반도 신경제 구상의 실현성을 높이려면 우리 한국경제 상황, 북한경제 상황을 이제 함께 봐야 하는데, 제가 요즘은 이제 특히 주목하는 부분이 우리 한국 경제가 너무 어려워서 이렇게 계속 한국 경제상황을 계속 공부하고 있는데, 몇 가지로 문제점을 이렇게 요약할 수 있을 것 같습니다.

기본적으로 제조업의 경쟁력이 지금 아주 빠른 속도로 지금 쇠퇴하고 있죠. 특히, 이제 대규모 일자리를 만들어 왔던 주력 업종, 이게 이제 조선, 자동차 이런 부분인데, 제가 직접 여기에 종사하는 기업인들도 만나보고 했는데, 이게 우리가 생각했던 것 보다 훨씬 심각한 상황이고요. 그리고 구조조정이 계속 지연되어 왔고, 또 많은 기업들이 이야기 하는 것이 투자할 대상이 없다 한국에서는 더 이상 투자할 데가 없다하

는 그런 얘기. 무려 1,100조원이라는 시중에 그 부동산금이 있음에도 불구하고 한국에서는 더 투자할 곳이 없다, 오직 투자 할 곳은 부동산 밖에 없다, 그게 이제 지금 시중의 아파트 가격이라던지 토지 가격이 오르는 결정적인 요인이고요.

그리고 시장이 너무 협소하다. 이미 국내시장은 더 이상 포화상태다 한마디로. 한국 국내시장은 포화상태다. 공급자는 많은데 수요가 절대적으로 부족하다. 이 네 가지가 한국 경제의 결정적인 문제점이고, 이걸 해소 할 수 있는 단계적 전망도 그렇게 긍정적이지는 않은 상황, 이 부분을 깊이 염두에 두어야 할 것 같습니다. 그래서 이런 부분들을 고려한 한반도 신경제 구상을 어떻게 이제 추진할 것인가, 이런 어떤 자연스럽게 연결되어야 할 것 같고요. 그럼 우리가 어떻게 대응해야 할 것이냐와 관련해서, 사실상 이제 정부 차원에서는 일자리 양극화 · 소득분배 · 저출산 · 경제활력 제고 그리고 또 혁신성장, 뭐 이런 얘기들을 지금 하고 있는 겁니다.

그런데 저는 우리 정부의 대응에 대해서는 기본적으로 상당히 긍정적으로 평가를 하고, 또 사실 이제 그 혁신 성장의 핵심이 이 8대 선도 사업을 어떻게 육성하느냐 하는 건데요. 이 8대 선도사업이라는 게 인제 초연결진흥화, 스마트 공장, 스마트 팜, 핀 테크, LG 신산업, 스마트 시티, 드론, 자율주행차 이런 것들입니다. 그런데 이 8대 선도사업이 남북협력을 통해서 발전시킬 수 있는 그런 요소들이 굉장히 많습니다. 이걸 굉장히 중요하게 저희들이 주목할 부분인데요, 제가 인제 여기에 관련 산업이나 기업체 분들과고도 현재 진행형으로 많은 토의를 하고 있는데, 예를 들면 자율주행차 같은 경우도

한국에서 하기는 쉽지 않은데 북한에서 이 새로운 기술을 테스트하고, 또 상업화 하는 게 오히려 더 훨씬 더 유리할 수 있다.

물론 조건과 환경은 아까 우리 임강택 박사님이 잘 설명하셨던 그런 투자 안전장치들이 잘 갖추어져 있다는 조건이 충족이 되어야 하긴 하지만 우리가 미래 인프라 투자를 하고 새로 선도사업을 만들 때에도 북한이 굉장히 중요한 파트너가 될 수 있다. 그 부분을 이해하는 게 굉장히 중요하고요. 지금 아까 말씀 드렸지만, 투자 할 곳이 없다, 시장이 너무 포화상태다, 이런 우리 한국 경제의 아주 근본적인 문제점을 제가 말씀 드렸는데 그것과 관련해서도 남북한이 협력하면 내수시장을 높일 수도 있고 또 투자할 곳이 굉장히 많죠.

북한에는 가장 기초적으로 건설부터 시작해서 거의 모든 산업과 업종에서 관심 갖고 있고, 또 투자할 만한 어떤 잠재성을 갖고 있다는 그런 평가들을 지금 하고 있기 때문에 이런 부분들이 잘 어울어진다면 결국 우리 경제의 결정적인 돌파구가 이제 마련될 수 있다 이렇게 저희들이 봐야 할 것 같습니다. 그래서 이 부분이 우리가 지금 일자리 문제나 실업문제라든지 또 부동산 가격이 지금 너무 불필요하게 올라가는 문제 이런 여러 가지 안고 있는 문제를 해결하는 것과 관련해서 남북경협이 정말 이러한 중요한 역할을 할 수 있다면 우리는 필사적으로 매달려야 한다. 허나, 아까 박병석 의원님도 말씀하셨지만 이 부분은 이제 선택이 아니라 필수적인 과제다라는 그런 인식을 국내적으로 폭넓게 공유하는 것이 굉장히 중요하다는 것을 말씀드리는 것이고요. 제가 이제 아까 경

제활력이 많이 떨어져 있다는 이런 문제점도 말씀 드렸는데, 사실 경제활력이라는 부분은 어떻게 보면 심리적 요소도 굉장히 강한 것 같습니다.

심리적 요인도 굉장히 강한데, 보다 안정되게 남북경협이 재개된다면 저는 이 경제 활력 제고에도 결정적 역할을 할 것이라 보고요, 그리고 이제 지난 4·27 판문점 선언과 또 6·12 북미 정상회담 이후의 우리가 주가의 변동을 또 주목할 필요가 있습니다. 사실, 그 우리 주식 가격은 많이 저평가되었다는 평가를 받고 있는데, 이런 어떤 평화의 이벤트가 벌어진 이후에 사실 주식가격이 굉장히 올랐거든요. 남북경협과 연관된 거의 모든 업종의 주식 가격이 올랐는데, 한마디로 이제 우리 기업들의 주식 가치 상승이 갖는 이게 이제 경제 활력에도 상당한 영향을 준다는 것이 기업분들의 얘기이고요.

특히 이제 또 글로벌 경쟁력을 향상시키는 데도 남북경협이 결정적인 역할을 할 수 있다. 그러니까 우리가 북한에 진출하고 북한 노동력을 활용하는 것도 중요하지만 궁극적으로 남북한 기업들이 협력을 해서 생산원가를 낮추고 또 기술경쟁을 높여서 국제시장에 진출한다면 지금 우리의 주력 업종을 비롯해서 많은 제조업들의 글로벌 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 이런 것들이 이제 일자리 창출하고도 연결되는 거고요.

그리고 이제 그 지금 삼성공장들이 거의 다 베트남에 진출되어 있는데, 그 베트남에 고용하는 규모가 35만명입니다. 그러니까 이 개성공단과 같은 이런 경제특구가 갖는 일자리 창출 효과가 정말 엄청나다라는 것을 저희들이 이제 다시 한번 알게 되었는데요, 나중에 인제 이런 정치적 리스크가 낮춰지면 대

기업이 북한에 못 들어갈 이유가 전혀 없는 거죠. 그러면 대기업 몇 개가 만약에 북한에 들어간다면 북한에 일자리 뿐만 아니라 우리 한국에 일자리를 만들어내는 효과는 정말 상상을 뛰어 넘는다 이런 부분을 꼭 말씀드리고 싶고요. 그리고 이제 신성장동력을 계속 얘기하는 데 사실 저는 인도 사례와 많이 비교합니다.

지금 인도는 정치적 민주화 수준이라든지 여러 가지 여건이 안좋음에도 불구하고 4차산업 쪽에서 굉장히 앞서가고 있거든요. 그건 순전히 인력, 고급인력 때문입니다. 특히 젊은 인력들. 역동적이고 또 지식 흡수속도가 굉장히 높고 또 교육 수준이 높은 이런 인력들이 인도에 많거든요. 그 인력이 결국은 미국이나 국제자본을 이끌어 내는 거거든요. 북한도 그런 요소가 분명 지금 있습니다.

아까 우리 임강택 박사님이 북한에서 창업도 이루어지고 있다고 하셨는데, 제가 관련된 외국 기업도 만나보고 있는데 이분들이 북한의 젊은 인력이 굉장히 경쟁력 있다 이런 얘기를 하고요. 마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 우리의 지역경제, 지방경제 활성화 효과입니다.

우리가 지방경제 활성화 관련해서 개성공단 또 금강산 관광의 효과를 우리 연구자들이 많이 연구했습니다. 사실 그게 8년, 10년 전 일이었는데, 지금 남북경협 아까 임강택 박사님이 설명하셨던 DMZ 생태평화공원이 만들어지고 또 그렇지 않고 동해안 쪽에 철도·도로라든지 서해안 쪽에 철도·도로가 정말 연결되는 그런 상황이 온다면, 그 인접 지역의 지역경제에 어떤 활성화 효과는 또 대단합니다. 이 부분은 아주

객관적으로 충분히 입증할 수 있는 그런 부분들이거든요.

그런 맥락에서 이런 종합적인 한국 경제에 미치는 효과를 고려했을 때 이 한반도 신경제 구상은 정말 의미가 있고, 또 정말 그 가치를 통일연구원이라던지 또 국회의 박병석 의원님이라던지 이런 분들이 많이 협력하셔서 좀 더 체계적이고 합리적이고 객관적으로 공감대를 넓힐 필요가 있다는 점을 말씀드리며 마치겠습니다.

#### ◦ 통일연구원 김연철 원장

네, 고맙습니다. 경제심리가 중요하다는 말이 와닿습니다. 지금은 굉장히 환경자체가 불투명 하지만, 가능성과 전망이 확인되면 경제는 굉장히 빨리 움직인다는 특징을 갖고 있습니다. 지난 주에 제가 회의가 있어서 단동에 갔다 왔는데, 그 단동의 땅 값이 3~4배 올랐다고.. 최근에 그런 얘기도 마찬가지로 경제는 훨씬 전에 움직이는 속성을 갖고 있다는 점을 주목해서 봐야 할 것 같습니다. 다음은 사진환 KDB 한반도 신경제 센터장님에게 부탁드립니다.

#### ◦ 사진환 KDB 한반도 신경제 센터장

반갑습니다. 약 15분 정도 말씀드릴 준비를 했는데 7분으로 해야 되니까 좀 압축적으로 말씀드리겠습니다. 우선 박병석 의원님과 박정 의원님 두 분 다 중국의 전문가이시기 때문에 거기서부터 좀 출발하고자 합니다. 그래서 제가 최근에 임계순 교수님 쓰신 책을 좀 보니까 이런 문구가 있습니다. 78년

에 덩샤오핑이 싱가포르 발전을 보고 칭찬을 하자 리관유 수상이 한 말이 있어요. 싱가포르에 온 중국인들은 모두 광동성이나 푸젠성이 한 뼘의 땅도 없었던 낯 놓고 기억자도 모르는 노동자들의 후예입니다. 중원에는 관리, 문인, 학사, 장원의 후예들이 많은데, 싱가포르 같이 만드는 것이 무엇이 문제겠습니까. 중국은 못할 것이 없습니다. 만들어도 이보다 훨씬 더 좋게 만들 것입니다.

이 얘기에 감동을 받고 싱가포르 같은 도시를 천 개를 건설하고자 했던 덩소핑의 꿈이 지금 중국에서 속속 실현이 되고 있습니다. 그 출발이 소주 공단이었고 지금 다양한 텐진의 생태도시라던지 지금 다양한 형태로 발전하고 있고 그러면 이 싱가포르 모델의 출발은 어디인가 이걸 또 들어가 보면 사실 대한민국의 한강의 기적이거든요.

그리고 저의 말씀이 KDB산업은행의 입장은 아니고 연구소 입장에서 좀 개인적인 말씀을 드리겠는데, 산업은행 같은 개발은행 모델을 보고 만든 것이 싱가포르 개발은행이고 또 저희와 싱가포르를 보고 만든 것이 중국 개발은행이고 베트남 개발은행이고 몽골 개발은행이고. 그래서 이 개발은행의 모델을 통해서 또 금융 사이트의 어떤 강력한 뒷받침, 이런 걸 통해서 성장모델을 구축을 했던 것이고, 저희도 이제 최근 몽골 개발은행을 위탁·운영을 한 3년 정도한 사례가 있는데, 지금 임박사님께서 발표하신 자료를 보면 북한의 10개년 경제개발 전략을 보면 국가개발은행 거기에도 있습니다.

제가 볼 때 북한의 20여개에 이르는 개발구와 5~8개에 이르는 특구들, 국가주도의 특구들이라든지 또 경제개발모델이라

든지, 이러한 다양한 형태는 사실은 중국, 싱가포르와 중국과 한국과 이런 다양한 국가들의 모델을 이미 벤치마킹 삼아서 큰 꺾데기를 이미 만들어 놓은 겁니다. 그러나 사실 북한이 디테일이 없다. 왜냐하면 디테일을 만들려면 그걸 만들 수 있는 테크니컬이 있어야 하는데, 그 역량이 아직 약한 상태라는 것입니다. 그래서 지금 북한은 사실상은 핵문제만 없다면 이미 병진노선은 완성된 것으로 선언했기 때문에, 우리가 보고 있는 방금 말씀드린 그 국가들을 벤치마킹 삼아서 당연히 경제개발로 갈거고, 그 경제개발의 효과에 한국이 빠진다면 그건 정말 엄청난 기회를 놓치는 것이라고 생각해서 저는 정치적인 부분보다는 저희가 경제적인 관점을 보더라도 어떤 면으로 보더라도 이 북한개발에 저희가 소외되어서는 절대 안 된다고 생각합니다.

그리고 지금까지 많은 연구들에 있어서 통일이라든지 아니면 북한과의 남북경제협력을 통한 비용과 효과에 대해서는 이미 베네핏이, 효과가 훨씬 크다는 다양한 연구자료가 나와 있습니다. 최근에 대통령께서도 광복절 축사를 통해서 일정한 금액을 말씀하셨지만 그것은 사실은 대외경제연구원에서 몇 개의 프로젝트만 가지고 제한된 가정 하에 분석한 것이기 때문에 그것보다 훨씬 더 다양한 효과들이 있을 것이고. 특히 발표해 주신 서해안 벨트를 보면 중국과 거대한 한 시장으로 연결이 되기 때문에 예를 들면 경의선 철도를 통해서 2조가 되지 않는 효과가 나온다고 하지만 사실은 그것보다도 더 엄청난 경제적인 효과를 가지고 올 수 있다고 그렇게 생각합니다.

그리고 또 하나는 북한을 단지 개성공단과 같은 단순 임가공 형태로 우리가 경제협력을 할 것인가 그것은 아니라고 봅니다. 저희가 물론 2단계 3단계 계획이 있긴 하지만 북한도 지속가능한 그런 개발이 될 수 있도록 모델을 아주 디테일하게 만들 필요가 있다고 생각합니다. 그것에는 UNDP의 유엔과 북한간의 전략계획인 2017년-21년 Strategic Framework에 근거한 그런 개발 방법이 좋다고 생각하는데, 그것은 소규모의 출발 단계이기 때문에 그런 다양한 경험의 축적을 통해서 북한이 항구적으로 발전할 수 있도록 자체적으로 경제성장이 이루어 질 수 있도록 그런 구조가 되어야 하는데, 사실 개성공단은 단지 임가공 형태로 제한된 경제협력이었기 때문에 북한이 이 개성공단 모델을 통해서 북한이 배울 수 있는 기회가 사실은 없었습니다.

그런데 이제 싱가포르와 중국 간의 경제협력 모델, 그리고 다양한 경제협력 모델을 보면 그 특구를 통한 개발 과정을 통해서 경제관료라든지 다양한 심지어 민간까지 경제개발을 할 수 있는 다양한 교육의 기회를 가지게 되었습니다. 이제 제가 임계순 교수님 저서를 잠시 소개해 드렸는데, 거기에도 보면 이런 게 나옵니다. 싱가포르 난양이공대학은 중국 공산당의 해외 당교라고 불렸었다. 그래서 약 20년 동안 중국 간부들이 약 13,000명 정도가 교육·연수 프로그램을 통해서 소주공단이나 또 다른 공단을 통해서 어떻게 경제개발모델을 배울 것인지 또 저변 확대를 하고 이 성공 모델을 토대로 다른 특구나 개발구를 어떻게 성공시킬 것인지 전체적으로 경제를 어떻게 성공시킬 수 있을지 그런 방식으로 접근했기 때문에 지금 중국의 이런 성공스토리가 나오는 것이라 생각합니다. 그

래서 지금 북한도 저희가 어차피 개성공단의 경험이 있기 때문에 이 경험을 바탕으로 또 2단계 3단계 더 심화된 그런 남북경협을 진행한다면 좋을 것이라고 생각합니다.

저희 연구소에서 이제 최근에 한번 북한의 특구와 개발구를 한번 평가를 해 보았는데, 이게 가정에 따라서 달라질 수도 있지만. 어차피 그 순서를 보니까 나진, 선봉, 신의주, 그리고 개성공단, 금강산, 청진, 원산, 풍남, 은정, 이런 순입니다. 이런 것들을 보면 북한에서 개발하고자 하는 국가급의 특구가 중심이 되는 거고요 또 여러가지 인프라가 좀 갖추어져 있는 특구가 되는 것이고, 재밌는 것은 은정지구가 평양에 있는 첨단 개발구입니다. 그래서 이런 북한이 원하는 그런 특구나 개발구를 저희 한반도 신경제 지도와 연계를 시키는 것은 당연한 것인데 저희가 그 북한에 있는 한 30개 가까운 개발구랑 특구를 한꺼번에 다 할 것이냐, 그렇게 할 수 없다고 생각합니다.

그래서 가장 중요한 것은 협력 거점별로 성공 모델을 만들어가는 것, 그래서 저는 오히려 신평구를 하는 것 보다는 개성공단과 금강산 특구의 성공모델을 만들어가는 것이 중요하다고 생각하고. 또 하나는 박정 의원님께서 접경지역인 파주경제특구 법안을 발의하셨는데요, 접경지역 특구도 제가 볼 때는 상당히 현실적인 그런 방법이라고 생각합니다. 아직은 정치적인 부분이 있기 때문에 접경지역이나 남쪽에 특구를 만든다면 저희가 이렇게 개성공단과 같은 한꺼번에 닫기는 상황이 오더라도 저희가 계속적으로 가동을 일정부분 해 나갈 수 있고 기업에도 피해도 줄일 수 있는 그런 방법이라 생각

합니다.

사실 북한도 지금 북·중 접경지역에 약 5개 정도의 경제 합작구가 있습니다. 료녕성에는 단동에 있고요, 지림성은 지안 허룽 투먼 풍촌 있는데, 이게 이제 진행이 되다가 대북제재로 인해 중단된 상태로 있는데, 최근에 방문한 분이나 저도 작년에 한번 봤었는데 이런 특구들이 상당 수준으로 좀 진행이 되고 있었고, 대북제재가 있지 않았다면 북·중간의 다층적인 경제협력이 있었을 것으로 그렇게 생각이 들었습니다.

그리고 또 임강택 박사님이 말씀 하셨던 투자여건의 조성은 대단히 중요하다고 저도 다시 한번 강조를 드리고 싶습니다. 사실 지금 과거와는 달리 판문점선언 이후에 민간 부분이나 다양한 중소기업 중견기업 대기업들이 모두 남북 경제협력에 굉장한 관심을 가지고 테스크 포스라던지 위원회라던지 자문 위원회를 통해서 준비를 이미 하고 있거든요, 그래서 민간 부분은 준비가 되고 있는데 이제 제도적인 부분이 아직 안되기 때문에 지금 들어가지를 못하고 있는 겁니다.

중국의 경우도 기존의 경제개발구나 특구 대비 동북삼성이 좀 물론 순서적으로는 늦게 출발했지만 거기가 개발이 되지 않는 원인을 보면 그게 제도적인 부분이라든지 특히 북한이 경제협력국인데 거기와 연결이 되어 있지도 않고 여러 가지 인프라가 아직 미비 되어 있기 때문에 기업들이 들어갈 수가 없다고 생각합니다. 그래서 거기도 고속철도를 통해서 풍촌까지 거대한 프로젝트들 하고 있기 때문에 동북삼성도 조만간 굉장한 변화를 겪을 것이고 특히 되돌릴 수 없는 남북관계 북·중 관계, 북미관계로 인해서 굉장한 발전의 방향으로 가

게 될 것이고 모두 준비를 하고 있고요.

최근 북한 기업들도 나진·선봉지역으로 들어가서 다시 협력 방안을 모색하고 있다, 그런 얘기를 저희가 염두에 두고 들었습니다. 제가 좀 발표를 줄여야 할 것 같은데요. 제가 이제 금융회사에 있는 연구소기 때문에 재원 조달 부분인데, 이 재원조달 부분에서 보면 우리 기업들보다 더 소극적인 것이 사실 금융사이드거든요. 그래서 인프라라던지 soc관련은 당연히 공적자금이 먼저 가는 것이 맞을 거고, 나머지 최근에는 북한도 프로젝트 파이낸스 중에 bot방식에 대해서 논문도 나오고 있고 굉장히 관심을 가지고 있고, 사실은 이제 미얀마에는 북한에서 bot방식으로 직접 성공을 역으로 한 적도 있다고 들었습니다. 그것은 이제 민간에서 개발을 하고 운영권을 주고 그런 형태이기 때문에 그런 관심이 있습니다.

북한도 지금은 김일성대학 등 경제관련학부라던지 또 평양과기대라던지 이런 곳을 통해서 다양한 형태의 국제금융을 배우고 있기 때문에, 심지어 유학생도 많이 늘어났고요, 배우고 있기 때문에, 이런 쪽에 굉장한 관심을 가지고 있습니다. 그렇지만 저희가 좀 더 한가지 더 말씀을 드리자면 저희도 학술교류를 통해 국제 금융시장을 이해하고 글로벌 스탠다드를 이해할 수 있는 북한관료들 또 학생들을 다층적으로 저희가 도와서 해 준다면 그건 대북제재와는 상관없이 저희가 진행할 수 있는 사업이기 때문에 시급하다고 생각합니다.

그런데 국제금융기구나 개발금융기구 특히, 민간 금융기관들은 투자의 리스크 요인들을 가장 싫어하기 때문에 다양한 리스크 중에서 특히 정치적인 리스크 그런 부분이 해소가 되지

않는다면 이제 재원이 편당이 되지를 않습니다. 그래서 그런 부분을 공적인 부분 주도로 커버를 해주면 좋다는 생각이 드는데, 예를 들면 뭐 한반도 인프라 개발기금이라던지 아니면 북한 인프라기금으로 한다던지 아니면 기존의 남북협력기금도 직접지원 보다는 기금을 보증 형태로 활용해서 훨씬 더 많은 자금이 조달될 수 있도록 그런 구조를 좀 고민해 보는 것이 동북아개발은행 설립보다는 조금 더 현실적인 방법이고 기금을 조성하는 경우는 국제 유엔 등의 국제기구나 또 다자개발은행(MDB)들이나 또 민간자본을 같이 기금 설립에 참여시킬 수 있는 그런 기회가 있기 때문에 좀 더 현실적인 방법이 아닐까 그렇게 생각합니다.

마지막으로 마무리를 하자면 남북공동연락사무소는 미국과 좀 협의가 잘 되어서 조속히 열려서 이런 저희의 다층적인 협력 사업들이 공동연락사무소를 통해서 남북간에 이루어질 수 있게 되기를 희망하면서 마무리 하겠습니다.

#### ◦ 통일연구원 김연철 원장

고맙습니다. 아주 중요한 말씀들을 많이 하셨는데, 시간이 좀 더 있었으면 좀 더 자세하게 들었으면 좋았을 걸 하는 아쉬움이 있습니다. 말씀하신 것 중에서 북한의 경제개발하고 그 다음에 개성공단, 금강산, 그리고 이제 통일경제특구 이 세 가지의 경제특구들이 서로 좀 긍정적으로 보완할 수 있는 서로 시너지 효과를 발휘할 수 있는 특구전략이 필요하지 않나 하는 말씀과 재원조달 방안에 대해서는 정말 앞으로 더 많은 토론이 필요한 것 같습니다. 이게 정부예산 뿐만 아니고 민간

의 자금을 조달할 수 있는 방안들도 다양한 방식이 있을 수 있고 또 국제금융기구와의 협력이라던가 또 다자간의 다양한 방식의 재원을 조달할 수 있는 방안이 있기 때문에 그런 부분에 대해서는 조금 더 구체적으로 살펴봐야 하지 않을까 하는 생각이 듭니다.

다음으로는 최장호 대외경제정책연구원 통일국제협력팀 팀장님인데요, 최장호 박사님은 바로 이번 8·15 경축사의 한 국책연구기관의 추정을 하신 박사님입니다. 부탁드립니다.

◦ **최장호 대외경제정책연구원 통일국제협력팀**

대외경제정책연구원 통일국제협력팀의 최장호입니다. 저희 팀에서는 북한의 무역과 대외협력, 남북한 경험과 CEPA체결, GTI라고 이제 광역 두만강 개발사업을 연구를 하고 있습니다.

오늘 토론에서는 한반도 신경제 구상의 단기적인 추진 방안 특히 이제 남북 정상회담의 주요 의제와 방향성을 중심으로 토론을 드리겠습니다. 우리 정부의 대북정책은 한반도 평화 정착을 가장 방점으로 두고 있습니다. 그리고 두 번째로 방점을 두는 것이 남한의 경제성장이라고 생각합니다. 대통령님께서 올 해 안에 꼭 철도·도로 연결 착공식을 개최하겠다고 말씀을 하셨고, 이번 광복절 축사에서도 금강산 관광이 8,900여개의 일자리를 만들었고, 개성공단이 10만 여개에 이르는 일자리를 만들었다고 방점을 두셨습니다.

우리 정부의 한반도 신경제 구상이 있지만 당장은 철도·도

로 연결 그리고 어느 정도 금강산과 개성에 어느 정도 방점을 두고 있는 것으로 보이고, 실제로 북측에 한반도 신경제 구상을 제안을 한다 하더라도 실제로 북측에서는 개성공단과 금강산 관광, 그 다음에 북측에서 개발하고 있는 원산 갈마 관광지구 개발을 연계해서 당장은 추진하려고 할 것으로 보입니다. 이게 한반도 신경제 구상의 당장은 추진할 수 있는 가장 가능한 사업들이라고 보는데, 대외여건은 상당히 불리한 상황입니다.

대북제재가 해제되지 않고 있고, 금번에도 나타났지만 미국의 중국 견제가 상당히 큰 상황으로 보여집니다. 우리는 미국이 한반도 비핵화 논의의 관심을 방점을 두고 있는 것으로 보여 지지만 저희 연구원은 대외경제정책연구원인데요, 사실상 미 중 통상분쟁과 한반도 비핵화 논의가 얽혀 있는 것으로 보입니다. 한반도 비핵화 논의의 중간결과가 11월 6일에 있는 미국의 중간선거 전에 나올 것으로 우리는 기대하고 있었는데, 사실상은 그게 굉장히 불확실한 상황으로 지금 전개되고 있는 상황입니다.

미·중 통상 분쟁에서 미국이 어느 정도 우위를 가져가고 있는 것으로 보이고, 금번의 조치에서 중국은 통상 분쟁에 있어 미국과의 직접적인 대결보다는 분쟁은 없다라고 하고 WTO 제소 등을 통해서 법적인 문제로 풀어가려고 하는 상황인데, 문제는 트럼프 대통령이 금번에 9·9절에 시진핑 주석이 참석하는 것을 막겠다, 방관하지 않겠다라는 메시지를 보냈는데 이 미·중 통상분쟁의 결과물이 트럼프 대통령의 재선 전까지는 나와야 하지 않을까 하는 생각을 개인적으로 갖고 있습

니다. 그렇게 되면 북한과 미국이 갖고 있는 대북제재 해법이 좀 차이를 보이고 있는 데요, 북한은 선 신뢰조성, 중간단계로 종전선언, 최후의 단계로 마지막 단계로 핵무기 해체 등을 제시하고 있는 것으로 보이지만, 미국은 선 신뢰조성, 중간에 불가역적 비핵화 환경 조성, 마지막에 종전선언과 제재해제를 논의 할 것으로 보이는데 이게 해법이 순서가 좀 다릅니다.

만약에 미국이 미·중 통상 분쟁에 방점을 둔다면 한반도 비핵화 논의도 2년 뒤에 재선 전까지로 스케줄이 좀 밀릴 수 있지 않을까 보이고 그렇게 된다면 한반도 신경제 구상과 대북제재 해제 논의가 장기화 될 것으로 보여집니다. 현재 상황에서 우리 정부의 역할이 굉장히 중요해 보이는 상황이고 어떻게든 남북 간의 공통적인 합의를 만들어서 이 상황을 돌파해야 하는 상황이고 그런 의미에서 보면 금번의 남북정상 회담이 굉장히 중요한 위치에 있다라고 봅니다.

개인적인 생각으로는 본격적인 한반도 신경제 구상 추진이 어렵다면 금번에서는 남북간 경협환경 조성을 위한 제도 합의 쪽에 방점을 두어야 하는 것 아닌가 하는 생각이 듭니다. 판문점선언에서는 비핵화, 한반도 접경지대에서의 긴장조성 완화, 서해평화수역 조성 등의 논의가 어느 정도 이루어진 것으로 알고 있는데, 경제 분야에 대한 합의나 제도개선에 대한 논의의 결과물은 이루지 못하였습니다. 그렇다면 금번의 지금의 환경이 1991년 8월에 남북 유엔 동시 가입이 있었고, 그 해 1991년 12월에 남북 기본 합의서 체결이 되었습니다. 이제 한반도에 핵이 없는 새로운 평화번영의 새 시대가 열렸으니 이 새 시대의 염원을 담을 수 있는 남북 간의 합의를

좀 담자, 그 합의를 담아낼 수 있는 것으로 새로운 남북 간의 경제 분야에서의 활동을 보장할 수 있는 합의를 만들어내자 하는 사항들을 검토해 봐야 하는 것 아닌가 생각합니다.

특히 과거 남북경협과 합의는 대부분 대통령에 의해서 이루어진 분야인데요, 금번에 대통령께서 이번에는 국회의 정당들도 함께 참여했으면 좋겠다고 말씀 하셨으니 이번에는 양 정당간의 어떤 합의 북측과 남측간의 정당 간의 합의나 선언문을 끌어내는 것도 나쁘지 않겠다라는 생각도 해 봅니다.

저희 연구원의 저희 팀에서는 남북 기본 합의서와 4대 경협 합의서 개정을 논의하고 있습니다. 남북한 CEPA체결로 이름지어져 있는 데요, 그 시작은 CEPA체결이라는 말이 좀 어려우니까 남북기본합의서와 4대경협합의서가 개정이 되어야 한다고 생각합니다. 남북기본합의서 개정의 필요성은 크게는 우리 기업을 보호하기 위해서인데요, 학계에서는 북한은 남한처럼 법치사회가 아닙니다. 제한적 법치주의가 주를 이루는 사회인데요, 법보다는 노동당의 어떤 강령이 우선시하는 사회이고, 노동당의 강령보다는 김정은 주석의 지시가 우선하는 사회이고, 김정은 위원장의 지시보다는 김일성 주석과 김정일 위원장의 유훈이 앞서는 사회입니다. 법치사회가 아닙니다.

하지만 우리는 개성공단과 금강산에서 몇 번의 사고가 있었는데 그 때 사고를 일으킨 남측 주민을 북측이 억류해서 북한의 논리대로 처리하지 않고 남측의 충분한 요구를 들어주면서 남측의 요구대로 합의하여 해결한 전례가 있습니다. 당장 개성공단에서 생산된 물품을 평양에 있는 백화점에서 한 4인 이하의 소규모 매대를 설치하고 거기에서 판매를 한다라

고 했을 때 이걸 담아낼 수 있는 남북 간 합의가 없습니다. 거기서 고용한 사람들의 처우는 어떻게 할 것이며, 나중에 거기서 얻은 수익은 어떤 통화로 할 것이며 그것을 어떻게 남북으로 반영할 것인지에 대한 합의가 전혀 존재하지 않는데 이런 상사분쟁의 가능성을 해결할 수 있는 데 남북 간의 제도적 합의를 이루어야 한다고 보고 그것이 한반도 신경제 구상의 또 다른 형태의 추진 방안이라고 생각합니다. 지금까지 말씀을 맺겠습니다.

현재 불행하게도 대외 여건이 좀 불리하게 전개되는 상황에서 남북 간 합의를 통한 국면전환이 필요한 상황이고, 우리 정부가 준비하였던 한반도 신경제 구상이 대부분 인프라 개발 물적인 어떤 사업환경 조성에 방점이 찍혀 있는 상황인데, 이제 새로운 어떤 남북 간의 성장동력을 만들기 위해서 과거 90년에 유엔 동시 가입과 함께 남북기본합의서를 체결을 하고 한반도 통일 의지를 다졌던 것처럼 이제는 새로운 시대가 열릴 것으로 보이니 이제 남북 간에 새로운 경제분야에서의 협력을 담을 수 있는 남북 간의 제도통합에 대한 합의, 협약을 체결할 수 있는 가능성을 이번에 모색해야 한다고 생각합니다. 이상입니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

네, 고맙습니다. 남북경제협력의 제도적 장치에 대해서도 굉장히 중요한 주제 같습니다. 그 중에서도 CEPA라고 부르는데 포괄적경제동반자협정, 이런 부분들에 대해서도 좀 더 심도 깊은 논의가 필요하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 마지막

으로 이해정 현대경제연구원 통일경제센터장님 부탁드립니다.

◦ 이해정 현대경제연구원 통일경제센터장

네, 먼저 좋은 자리에 불러주셔서 감사드립니다. 앞서 발제하시고 토론하신 내용들이 워낙 좋아서 제가 정리하는 의미로 말씀을 드려야 할 것 같은데요. 잘 아시는 것처럼 문재인 정부의 대북정책은 평화와 번영의 한반도입니다. 아시는 것처럼 상반기에만 2차례의 정상회담, 최초의 북미 정상회담, 3차례 북·중 정상회담이 있었기 때문에 평화를 쌓기 위한 노력은 어느 정도 진전이 되고 있다고 평가할 수가 있겠는데요. 이제는 번영을 고민해야 할 때라고 생각을 합니다. 번영을 위한 대표적인 구상이 오늘 발표하신 한반도 신경제 구상이라고 이해하고 있고요. 또 동북아와의 공동 평화 번영을 위해서는 신북방·신남방정책이 함께 추진되고 있습니다.

잘 아시는 것처럼 대통령께서도 8·15 경축사를 통해서 동아시아철도공동체 그리고 통일경제특구를 말씀하시면서 번영의 한반도에 대한 구체적인 구상을 밝히신 것으로 이해를 하고 있는데요. 때문에 오늘 이 자리에서 신경제 지도를 논의하는 것은 매우 시의 적절한 주제라고 생각합니다. 남북간의 4·27 합의만큼 중요한 것이 이를 이행하는 절차와 속도에 있다고 생각합니다. 그리고 합의 내용에 대한 국제사회의 이해 그리고 국민적 공감대를 높이기 위한 노력이 필요할 것이라고 생각을 하는데요.

앞서 박병석 의원님께서 말씀하신 것처럼 4·27의 비준도 합

의의 이행과정에서 상당히 중요한 부분이라고 생각을 합니다. 또 남북관계 제도화에 대한 필요성을 지속적으로 앞에서 여러분들께서 강조해 주셨는데요, 저도 남북 기본협정체결과 같은 제도화에 대한 노력이 필요하다는 입장이구요. 또 남북공동연락사무소와 같은 것들이 이 제도화를 통한 이행의 안정성과 지속성을 담보하는 중요한 기구가 될 것이라고 기대하기 때문에 어쨌든 예정대로 좀 진행되었으면 좋겠다라는 기대감을 가지고 있습니다.

그리고 남북관계와 남북관계 복원 그리고 남북경협을 위해서 중요한 것이 경협을 통한 시장화라고 앞서 임강택 박사님께서도 말씀해 주셨는데요, 그 경협을 통한 북한의 시장화 촉진은 아래로부터의 변화를 유도 하는 소위 bottom-up 방식이기 때문에 북측에 대한 우리의 경협을 통한 우리의 신성장동력 뿐만 아니라 북측의 변화를 촉진할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있다고 생각합니다.

당연히 신경제 구상은 상대가 북측이기 때문에 우리의 구상만으로는 큰 의미가 없는 것이고 북측의 개발의지를 녹여 낼 때 의미가 있다라고 생각하기 때문에 특구와 경제개발구 전력과 함께 녹여내는 부분들, 앞서 말씀하신 것처럼 경제특구와 우리 통일경제특구를 녹여내는 부분들이 필요할 것이라 생각합니다. 그리고 국민적 공감대에 대해서도 임강택 박사님께서 계속 강조해 주셨는데요, 남남 갈등 해소 그리고 통일공감대 확대를 위한 오늘과 같은 이런 토론회 자리가 상당히 의미가 있다고 생각합니다.

저희 연구원에서 올 초에 전문가를 대상으로 설문조사를 실

시했었는데요, 금강산 관광, 개성공단 재개에 대해 전문가들은 60%이상이 재개가 필요하다고 응답을 했습니다. 그렇지만, 앞서 임강택 박사님 발표하신 것처럼 일반 국민들의 인식은 이에 미치고 있지 못한 것으로 생각이 되는 데요. 당면한 청년실업문제 같이 젊은 세대들한테 직접적으로 연관이 있는 문제를 설명 하면서 남북경협이 그들에게 직접적으로 어떤 이익을 가져올 수 있는지를 설득하는 것들 이런 것들이 대국민 인식제고에 상당한 도움이 될 것이라고 생각합니다.

또 당연히 지금 제재국면 때문에 우리가 경협에 대해서 적극적으로 얘기를 하지 못하고 있는 상황인데요, 연락사무소조차도 적극적으로 얘기하지 못하고 있는 상황인데요, 이런 상황에서 우리가 경협 재개를 위해서는 국제사회의 이해와 지지를 구하기 위한 노력들을 지속적으로 추진해야 할 것이라고 생각합니다.

향후 남북경협은 양자 그리고 다자사업이 복합적으로 추진될 것으로 생각이 됩니다. 특히, 북방경제협력위원회에서 6월에 새로 로드맵을 발표했는데요, 거기서 초국경 소다자 협력을 좀 강조를 많이 하고 있습니다. 이런 내용들은 한반도 신경제 구상과도 다 연관이 되어 있는 내용들인데요, 남북경협은 앞서 말씀 드린 것처럼 상대가 있는 사업이고 호혜적 협력에 대한 필요성은 남북기본합의서부터 시작해서 6·15, 10·4, 그리고 4·27까지 계속 이어져 오는 남북경협의 기본 목표입니다. 그래서 우리가 협력의 당사자인 북한의 수요를 파악하고 이를 반영해서 협력 가능한 사업들을 구상하는 것이 중요할 것이라는 생각인데요, 그 8·15 경축사에서 제안하

신 통일경제특구와 같은 것들도 북한의 특구 경제 개발구 전략과 연계할 수가 있다고 생각합니다.

동해측 같은 경우를 먼저 생각해 보면 원산 금강산 특구를 중심으로 북측에서 이미 인접한 현동공업개발구 그리고 심평관 광개발구를 지정을 한 바가 있습니다. 여기를 남측의 강원도와 연계한 특구개발을 좀 고려해 볼 수 있을 것 같고요, 서해측도 마찬가지입니다. 개성공업지구가 이미 특구로 지정되어 있고, 거기 근처를 북측에서 녹색 시범 지대를 경제 개발구로 지정을 한 바 있습니다. 여기를 남측의 인천 그리고 경기도와 연계한 특구개발을 고려 할 수 있을 것 같습니다.

특히 서해측에서는 4·27선언에서 재확인 한바 있는 10·4선언에 포함된 서해평화협력특별지대도 함께 연계해서 고민할 수 있을 것 같습니다. 그리고 같은 맥락에서 앞서 계속 강조해 주셨는데, 박병석 의원님께서도 강조해 주신 것처럼 중국의 일대일로, 러시아의 신동방, 몽골의 초원의 길 이니셔티브처럼 주변국들이 다자협력을 어떻게 북측과 함께 고려하고 있는지도 함께 우리가 생각하면서 다자협력에 대한 고민들을 해 나가야 할 것 같습니다.

또 중요한 것이 기존에 추진되었던 다자협력 사업들이 있습니다. 나진·하산 프로젝트 같은 것들이 그런 것인데요, 이런 다자협력을 재개하는 방법 그리고 동해측·서해측의 중심인 개성공단과 금강산 사업을 재개하는 방법도 신경제 구상을 실현을 위한 중요한 동력이 될 수 있는 사업이라고 생각하고 있습니다. 또 국제협력기제는 기왕에 형성되어있는 GTI와 같은 그리고 AIIB와 같은 기존에 형성된 기제들도 우리가 어떻

게 효율적으로 활용을 해서 우리의 신경제 구상 그리고 남북방·신남방 정책에 녹여 낼 수 있을지를 고민해야 할 것 같습니다. 네, 이상입니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

네 고맙습니다. 발표와 토론을 다 마쳤는데요, 우리 임강택 박사님께서 질의에 대해서 좀 답변을 해주시고, 그리고 이제 마지막으로 박병석 의원님의 마무리 말씀을 듣는 순서를 갖겠습니다. 혹시 방청석에서 질문 있으신가요? 없으시죠? 저희가 시간이 많지 않아서요. 그럼 임강택 박사님.

◦ 임강택 통일연구원선임연구위원

네, 네 분 토론 잘 들었습니다. 다행히 네 분께서 제 발표에 대해 특별히 문제제기를 안해 주셔서 딱 꼬집어 어떤 부분에 대해 답변을 드리기는 어려운 것 같고요. 전체적으로 네 분께서 해주신 부분이 제가 말씀드린 것들을 보완하는 성격이 강해서 앞으로 비슷한 작업을 할 때 더 고민하는 데 도움이 될 것 같다는 말씀을 드리면서 조금 덧붙이는 말씀을 드리겠습니다.

임을출 교수님이 이야기 하신 여러 가지 문제제기와 남북간의 협력이 4차 혁명을 공동으로 대처하는 그런 공간으로서의 가능성을 얘기해 주셨는데 사실 그 부분은 일반적으로는 상상하기 어려운 앞선 제안인데 제 개인적으로도 그 부분이 아주 중요하다고 생각하는 게, 첫 번째는 우리 사회에서 지금 여러 가지로 제기 되고 있는 혁신 성장에서 4차 혁명에 대처

하는 것이 중요한데 그 쪽 관련 전문가들 얘기 들어 보면 4차 혁명에 적극적으로 대처하기 위해서 제일 중요한 기제가 인력이라고 얘기합니다. 충분한 인력이 뒷받침이 되어야 4차 혁명을 성공적으로 해낼 수 있다. 인력이라는 게 제대로 뒷받침이 되어야 고급 인력까지 포함해서 다양한 성격의 인력이 뒷받침 되어야 한다고 하는 건데, 그런면에서 북한이 가지고 있는 상대적인 인력풀이 우리가 추진하고 있는 4차 혁명을 대처하는 데 있어서 남북이 협력할 수 있는 공간이 꽤 크다는 데 우리가 좀 주목할 필요가 있다라는 점을 추가적으로 말씀드리고 싶고요.

그리고 사실 성장동력이라는 과실을 따기 위해서는 상당히 많은 시간이 필요합니다. 그리고 그 과정에서 우리사회 내부에서 논란도 제기될 수 있고, 피로감을 호소할 수 있는데, 그 부분을 우리 사회가 얼마나 잘 관리해 나가야 하는 지가 중요하다고 생각을 하고요, 그에 못지않게 경제는 기대치에 의해서 결정이 되거든요. 희망을 먹고산다라고 저는 생각하는데, 기대 수익에 의해서 투자가 결정이 되는 것처럼 앞으로 한반도 미래에 대한 희망과 전망에 따라서 경제에 전반적인 투자 분위기라던지 그 다음에 투자를 결정하는 그런 요소들이 충분히 변할 수 있다라고 생각합니다.

그런 측면에서 이러한 활력과 희망을 계속해서 키워나가는 노력도 정말 중요하겠다는 말씀을 덧붙이고 싶고요, 사진환 팀장님께서 이야기 하신 것과 관련해서는 전반적으로 동의를 하면서 한 가지 생각이 다른 부분이 개성공단과 금강산 모델을 우선적으로 좀 더 집중해서 성공모델을 만드는 것이 필요

하다고 말씀하셨는데, 현실적으로 남북간의 경제협력을 본격화 하는 상황에서는 개성공단과 금강산 문제를 어떻게 재가동하고 잘 꾸려나가느냐가 아주 중요한 과제로 인식이 되리라는 점에는 100% 동의합니다.

하지만 장기적으로 봤을 때 상황이 좋아지고 개성공단과 금강산관광 사업이 원활하게 되는 상황이라면 다른 지역도 충분히 열릴 수 있는 상황이라고 전제를 할 수가 있거든요, 그런 상황에서 굳이 개성공단하고 금강산에만 집중할 필요가 있을까. 우리가 남북협력은 종합적이고 전반적으로 앞으로 끌고 나가야 한다고 생각하면은 거점 구축과 연계망 구축이라는 측면에서는 개성공단과 금강산 관광을 잘 살리는 것 못지않게 전반적으로 그 협력의 거점을 확대해 나가는 작업이 동시에 고려될 필요가 있겠다라는 생각을 말씀 드리고 싶고요.

최장호 박사님이 말씀하신 합의서를 통한 제도적 장치 마련과 관련해서도 전체적으로 공감합니다. 제가 발제에서 말씀드린 것처럼 사실은 남북 간에 경제협력의 틀을 어떻게 만드느냐가 앞으로 정말 중요할 겁니다. 그 과정에서 협정을 체결할 수 있을 테고 또 다른 협력을 위한 추진 체계를 구축하는 방법도 우리가 논의 해나갈 수 있을 텐데 핵심은 그겁니다.

남북간 경제협력이 활성화 될 수 있는 상황이 오면은 그 때는 우리한테만 기회의 문이 열려있는 것이 아니라는 것을 우리가 생각해야 합니다. 1차적으로는 중국자본이 훨씬 더 많은 기회를 가지게 될 가능성이 크다고 볼 수가 있습니다. 중국은 지금도 상당한 정도의 투자를 했고 경험도 구축했고 연계 방안도 가지고 있습니다. 그래서 기회의 문이 열리면 중국 기업

들은 국경에서 기회만 보고 있다라는 이야기를 듣고 있거든요. 우리한테 주어질 수 있는 기회의 성격이 사실 중국과 비교했을 때 조금 어려울 수 있는 부분을 어떻게 종합적이고 체계적으로 극복해 나갈 것인가가 정말 중요하고 그런 측면에서 남북간의 협력 체계를 별도로 특별하게 관리해 나가는 것이 정말 중요한 과제다라는 것을 말씀을 드리고 싶고요.

이해정 박사님 말씀해 주신 것에도 관련이 되어서 사실은 가장 중요한 출발점은 사실 공감대를 형성하는 것이고, 그리고 남북간의 신뢰의 틀을 구축하는 작업이 정말 중요하다고 생각합니다. 그런 것들이 기초 기반이 되었을 때 성과로 연결이 되고, 지속성을 가질 수 있다는 점에서 남북협력을 추진하는 여러 가지 모색을 하면서 초기 단계에 우리 사회에도 남북 협력을 하니까 이렇게 성공할 수 있구나 또는 동시에 북한에게도 남북협력을 통해서 우리에게 이렇게 이득이 되네 하는 성공모델을 어떻게 제시할 것인지에 대한 그 부분에 대한 고민도 적지 않게 중요하다고 말하면서 토론에 대한 답을 마치겠습니다. 감사합니다.

◦ 통일연구원 김연철 원장

박병석 의원님 마무리 말씀 부탁드립니다.

<맺음말>

◦ 박병석 의원

오늘 임강택 박사님을 비롯해서 여러분들의 귀한 말씀 고맙습니다. 지금 이 남북경제관계가 이 국제정세와 얽혀서 상당히 복잡해졌어요. 미·중간의 관계가 단순한 무역전쟁의 관계가 아니라 21세기 패권의 싸움의 소위 투키티데스의 함정을 연상시킬 정도의 전면전이 되어 가고 있는 상황으로서 남북 문제가 얽혀 들어가고 있다 하는 걱정이 있습니다. 우리가 남북문제를 해결하는 데 있어서도 비핵화에 있어서도 미국이 가장 우리의 중요한 우방이지만 때로는 병행할 때가 있고 때로는 미국을 견인할 때가 있다고 생각합니다.

저는 이 남북관계 신뢰 회복이나 제도화, 일상적인 소통을 위해서는 개성공단에 설치하려는 남북공동연락사무소가 대단히 중요하고 이것은 우리가 미국을 견인해야 할 사항이라는 생각을 가지고 있습니다. 오늘 주신 말씀들 잘 정리해서 국회에 반영하도록 하겠고요, 참고로 한 말씀 더 드리면, 제가 이번에 국회에 여야를 통틀은 한 55명 정도의 의원들이 참여하는 「한반도 번영과 변화의 포럼」을 곧 발족 하려고 합니다. 국민적 공감대가 있어야만 우리 정부가 힘을 받을 수 있고 또 성공시킬 수 있다는 관점이라는 점에서, 그 때도 오셔서 좋은 의견 주시기를 당부 드립니다. 고맙습니다.

#### ◦ 통일연구원 김연철 원장

발표하신 임강택 박사님, 토론하신 여러분, 그리고 전적으로 이 행사를 기획하시고 좋은 말씀 많이 해 주신 박병석 의원님께 감사드립니다. 앞으로도 신경제 구상 그리고 남북 경제협력에서 오늘 제기 되었던 많은 문제들을 좀 더 구체적으로

발전시킬 수 있는 기회를 많이 가졌으면 좋겠습니다. 이것으로 오늘 회의를 마치겠습니다. 고맙습니다.



국회 외교·통일 분야 토론회(2018. 8. 28)

# 한반도 신경제구상과 남북 경제협력 추진 방안

임강택(통일연구원)

## 목 차

1. 문제 제기
2. 한반도 신경제구상의 비전과 목표, 주요 내용
  - 가. 비전과 목표, 추진 전략
  - 나. 한반도 신경제구상의 주요 내용
3. 남북 경제협력 추진 환경
  - 가. 우리 사회의 대북 경제협력 인식
  - 나. 북한의 경제정책 변화와 경제발전 계획
  - 다. 주변국의 대외경제전략과 대북 경제제재
4. 남북 경제협력 추진 전략과 과제
  - 가. 남북 경제관계 추진 전략
  - 나. 주요 추진 과제
5. 맺음말

# 1. 문제 제기

- ▶ 판문점선언(4.27)을 통해서 남북관계의 발전에 합의했지만, 대북제재로 인해 경제협력을 위한 공동조사와 연구에 머물고 있는 상황
- ▶ 미국은 완전한 비핵화가 이행되기 전에는 제재를 해제하지 않을 것이라는 입장을 거듭 표명: 트럼프 대통령 대북 독자제재 1년 연장(6.23), 미 재무부 러시아 은행 등 추가 대북제재 단행(8.3), 대북제재 명단에 기업3곳, 개인 1명 추가(8.15)
- ▶ 광복절 경축사를 통해서 문재인 대통령이 밝힌 남북경협 의지를 접한 미국은, "한미 양국은 북한문제에 대해 긴밀하게 공조하고 있다"면서, 같은 날 대북제재를 위반한 중국과 러시아 기업에 대한 제재 추가
- ▶ 북한은 우리 정부의 미온적인 태도에 불만을 표출하면서 경제협력 본격화 압박
- ▶ 노동신문(7.31) "개성공단 폐쇄나 금강산 관광 중단에 대한 수습책은 입 밖에 낼 염두조차 못하고 오히려 외세에 편승..." 민주조선(8.3) "남조선당국은 제 정신을 가지고 북남관계개선에 나서야 한다." 노동신문(8.16) "제재압박과 관계개선은 양립될 수 없다."
- ▶ 우리의 고민 : 미국과의 긴밀한 공조(협력)체계를 유지하면서, 남북관계 발전의 동력을 유지시켜 나갈 수 있을까?
- ▶ 현 수준의 제재 하에서 추진할 수 있는 남북 경제협력사업은 ? 어떻게?

1

## <문재인 대통령의 광복절 경축사 (8.15) 주요 내용>

- 남북 간에 평화를 정착시키고 자유롭게 오가며, 하나의 경제공동체를 이루는 것, 그것이 우리에게 진정한 광복입니다.
- 완전한 비핵화와 함께 한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 경제협력이 이뤄질 수 있습니다. 평화경제, 경제공동체의 꿈을 실현시킬 때 우리 경제는 새롭게 도약할 수 있습니다. 우리 민족 모두가 잘 사는 날도 앞당겨질 것입니다.
- 평화가 경제입니다.
- '판문점 선언' 에서 합의한 철도, 도로 연결은 올해 안에 착공식을 갖는 것이 목표입니다. 철도와 도로의 연결은 한반도 공동번영의 시작입니다.
- 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 '동아시아철도공동체' 를 제안합니다. 이 공동체는 우리의 경제지평을 북방대륙까지 넓히고 동북아 상생번영의 대동맥이 되어 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 이어질 것입니다.

2

## 2. 한반도 신경제구상의 비전과 목표, 주요 내용

가. 추진 배경

나. 비전과 목표, 추진 전략

다. 한반도 신경제구상의 주요 내용

3

### 가. 한반도 신경제구상의 추진 배경

#### 남북경협의 중요성 재평가

**한국경제  
신성장동력 확보**  
한국경제 위협요인 대응  
(저성장기조 고착화,  
저출산고령화,  
양극화 청년실업 악화 등)

**한반도  
평화 정착에 기여**  
경제협력을 통한  
비핵화 인센티브 제공

**북한경제의  
성장 및 변화 견인**  
김정은 정권 출범 이후  
북한경제의 변화 가능성  
(시장화 확산, 기업의 자율성 확대,  
지역중심의 경제정책 등)

**대외경제  
환경 변화에 대응**  
미국 보호주의적  
무역정책 추진,  
중국 내수위주 성장전략

#### 남북경협 추진환경의 변화



4

## 나. 비전과 목표, 추진 전략

### 비전

#### 한반도 경제통일 및 동북아평화와번영의 공동체 형성

### 추진목표

- ① 한국경제의 신성장동력 확충과 일자리 창출
- ② 북한 변화와 남북한 경제통합 촉진
- ③ 동북아 평화경제공동체 기반 조성 및 확산

### 추진 전략

- ① 민간부문의 주도적 역할
- ② 남북경제의 제도적 통합 촉진
- ③ 북한경제의 동반성장을 통한 지속성 확보
- ④ 국제사회와의 협력기반 강화
- ⑤ 지자체의 역할 제고
- ⑥ 남북한 시장의 상호개방 유도

5

## 다. 한반도 신경제 구상의 주요 내용

(1) 3대 경제협력벨트 구축

(2) 하나의 시장 형성



6

## (1) 3대 경제협력벨트 구축

한강해  
경제협력벨트

접경지역  
평화협력벨트

한동해  
경제협력벨트

성장거점  
구축

### 성장거점(Growth center)의 구축

- 한반도 경제권의 균형 발전을 위해  
북한경제성장을 선도할 거점을 체계적으로 개발 발전

집적효과

### 집적효과(Clustering)를 통한 효율성 제고

- 북한지역 내 핵심경제권을 형성, 집적효과로  
주변지역 성장 촉진
- 남북간 핵심경제권 연계를 위한 기반 구축

연계망  
구축

### 연계망(Networking)구축을 통한 경제통합

- 남북한의 주요 경제권을 연결, 확산하여  
중장기적으로 통합을 촉진
- 교통·물류, 통신과 에너지망을 중심으로  
한반도 경제권을 하나의 시장으로 연결

7

## 01. 한강해 경제협력벨트 구축 방안

- 한반도 서해안과 중국 동부연안지역을 포괄하는 경제벨트 구축, 하나의 시장으로 묶는 연계망 구축
- 수도권과 평양·남포권을 연결하여 한반도 경제권의 중심축으로 개발

### 교통·물류협력

- 경의선 철도 도로 중심으로 교통·물류망 확충
- 해로·항공 포함, 복합물류망 구축

### 산업협력

- 개성·해주권·평양·남포권·신의주권  
산업연계망 구축

### 환경협력

- 북한지역 산림 조림(황폐지 복구), 황사 및  
미세먼지에 대한 공동 대비책 마련

### 관광협력

- 산업 연계 관광 추진
- 남·북·중 크루즈 관광 추진

### 협력거점 조성

북한지역에 산업단지 및  
경제특구 개발

### 중심산업협력벨트구축

서울-평양경제협력  
벨트 형성

### 연계망구축및확산

한강해안 고속교통망  
복합물류망 구축

8

## 02. 환동해 경제협력벨트 구축 방안

•한반도 동해안과 중국 동북부지역, 러시아 극동지역 및 일본 서부연안지역을 포괄하는 경제벨트 구축, 이들 국가와 지역을 하나의 시장으로 묶는 연계망 구축

### 교통·물류협력

- 동해선 철도 도로 중심으로 환동해 교통 물류망 확충
- 러시아 TSR과 유라시아와 연계망 구축

### 에너지협력

- 신포 단천지역의 자원에너지 공동개발 및 러시아, 중국과의 에너지 연계망 구축

### 산업협력

- 특구 및 경제개발구 공동개발 및 북 중 러 접경지역으로 산업협력 확대

### 관광협력

- 국제관광벨트 구축 (설악-금강산-원산-묘향산-백두개마고원)
- 백두대간 생태계 복원 등 생태평화지대 구축

### 협력거점조성

북한지역 에너지산업특구 및 관광특구 공동개발

### 환동해중점관광벨트구축

강릉 속초-원산 관광협력벨트 형성

### 연계망구축및확산

환동해안 교통망과 복합물류망 구축

## 03. 접경지역 평화협력벨트 구축 방안

•DMZ, 민통선 주변지역의 자연생태계 가치 보전, 친환경적으로 개발, 남북 교류협력의 중계지로 개발, 지역경제 활성화를 통한 삶의 질 개선

### 관광협력

- 생태·환경·평화 Green3각 축의 남북평화관광벨트 조성

### 교통·물류협력

- 남북간 접경지역의 통과지역 관리,
- 교통 물류 동서연계망 구축

### 환경협력

- DMZ 평화의 숲 조성
- 생태계 공동보전관리체계 구축

### 농축수산업협력

- DMZ 지역에 적합한 친환경 농업단지 개발
- 동서 해안지역에 평화수역, 공동어로 등을 통한 어업협력기지 구축

### 협력거점조성

DMZ지역 생태 평화관광 특구 공동개발

### 생태평화관광벨트구축

강화도~고성, 생태 평화관광벨트 형성

### 생태평화관광특구의 구축 및 확산

민통선 외곽지역으로 확대

## (2) 하나의 시장 형성



11

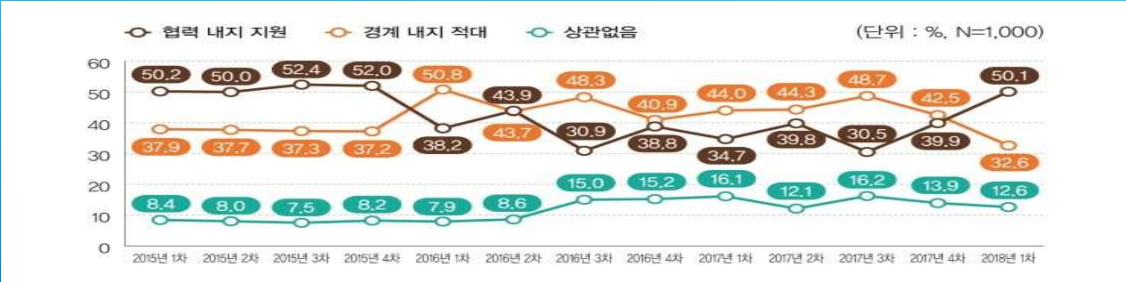


12

# 3. 남북 경제협력 추진 환경

가. 우리 사회의 대북 경제협력에 대한 인식(민주평통, 2018년 2분기)

<북한에 대한 인식 변화>



<비핵화 이행에 따른 남북교류협력 우선 순위>



민주평화통일자문회의의 2018년 2분기 통일 여론

국민 10명 중 7명, 향후 북한 체제의 개혁/개방 가능성 '높다' 전망

향후 북한 체제의 개혁/개방 가능성 '높다' 응답 지속적 증가 추세, 조사 이래 최대 응답

향후 북한 체제의 개혁/개방 가능성

향후 북한 체제의 개혁/개방 가능성 추이 (단위: %)

연기	높다	낮다
2016년 1분기	36.4	59.0
2016년 2분기	39.0	54.0
2016년 3분기	37.0	57.1
2016년 4분기	42.1	52.2
2017년 1분기	38.9	58.6
2017년 2분기	39.0	57.6
2017년 3분기	33.8	61.0
2017년 4분기	41.0	54.1
2018년 1분기	38.4	55.9
2018년 2분기	71.6	23.9

71.6%

우리나라의 안보상황 인식, 조사 이래 최초 '안정' 응답이 '불안정' 응답 역전

국민 43.8%는 우리나라 안보상황에 대해 '안정' 응답('보통' 33.5%, '불안정' 21.4%)

우리나라의 안보상황 인식

우리나라 안보상황 인식 추이 (단위: %)

연기	안정	보통	불안정
2016년 1분기	20.9	42.1	37.0
2016년 2분기	17.4	49.0	33.6
2016년 3분기	19.0	42.1	38.9
2016년 4분기	11.0	54.4	34.6
2017년 1분기	17.7	49.2	33.1
2017년 2분기	22.8	41.3	35.9
2017년 3분기	10.7	55.5	33.8
2017년 4분기	27.3	39.5	33.2
2018년 1분기	32.6	33.0	34.4
2018년 2분기	43.8	21.4	34.8

43.8%

국민 77.1%, 북미정상회담이 한반도 비핵화/항구적 평화체제 구축 '기여할 것'

77.1%, 북미정상회담이 한반도 비핵화/항구적 평화체제 구축에 '기여할 것' 응답

71.5%, 북미정상회담 합의사항 이행 전망에 '잘 이행될 것' 응답

북미정상회담의 한반도 비핵화/항구적 평화체제 구축 기여도

북미정상회담 합의사항의 이행 전망

"기여" 77.1%

"잘 이행될 것" 71.5%

국민 74.6%, 판문점 선언의 국회 비준 동의 '공감'

판문점 선언의 국회 비준 동의에 대한 공감도

응답	비율 (%)
공감	74.6
대체로 공감	41.2
대체로 공감하지 않음	13.9
공감하지 않음	4.9
모름/무응답	5.6

74.6%

18.8%

조사 방법: 2018년 2분기 통일 여론조사 (2018년 6월 17일 ~ 18일, 100명)

조사 방법: 2018년 2분기 통일 여론조사 (2018년 6월 17일 ~ 18일, 100명)

남북관계에 대한 인식 6월 여론조사

안보에 대한 생각

안보에 대한 관심도: 12.0%

안보 상황 전망: 개선될 것 15.8%

외교안보 정책 평가: 잘하고 있음 24.9%

관심 없음 88.0%

개선 필요 84.2%

잘하고 있음 75.1%

북한에 대한 생각

북한과 우리는 한민족이다: 83.6%

북한에 대한 우리의 인식은?: 78.4%

77.6%

76.3%

70.2%

61.3%

30.6%

최우선 추진 대북정책은?: 63.8%

북한의 비핵화 조치: 38.0%

남북 간 경제협력: 31.6%

북한 개혁/개방: 27.0%

남북 간 인도적 지원: 24.5%

북한 주민의 인권 상황: 9.1%

남북 간 문화/관광 교류: 5.9%

통일에 대한 인식

통일이 우리에게 이익이 되는 정도: 66.6%

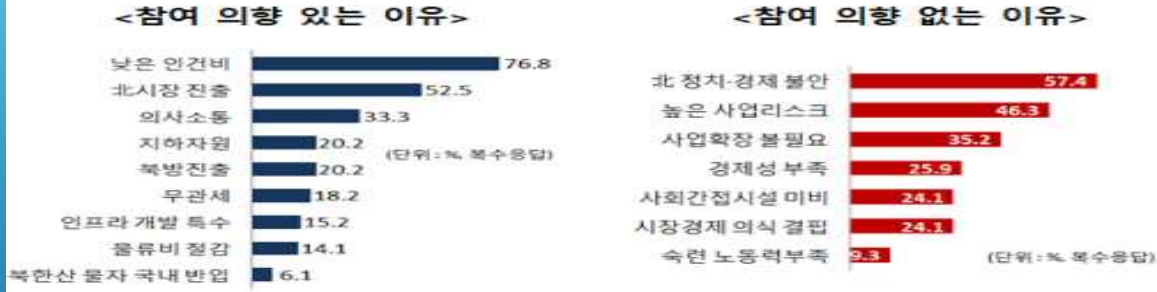
남북통일 실현에 대한 전망: 장기적으로 가능 79.6%

통일 방식에 대한 의견: 점진적 통일 62.9%

7.2%

29.9%

<중소기업들의 대북경제협력 참여 이유>  
(IBK기업은행 북한경제연구센터조사, 2018년 7월)



<2018년 통일의식 조사(KBS 남북교류협력단)>

- 북한 김정은 정권에 대한 호감도는 지난해 18.8%에서 20.6%로 증가
- 북핵문제 해결 가능성에 대한 긍정적인 전망은 지난해 보다 30% 이상 증가하여 55.3% 기록
- 통일의 필요성에 대한 긍정적인 인식은 지난해 72.7%에서 66%로 감소하였고, 통일 가능성에 대한 평가는 84.5%가 '가능하다'는 의견을 표시

나. 북한의 경제정책 변화와 경제발전 계획

나-1. 최근 북한의 경제정책 변화

- ▶ 2016년 5월, 7차 당대회에서 과학기술강국건설과 경제강국건설 및 5개년 경제발전전략 제시
  - 에너지와 식량문제의 해결 우선 강조/ 경제의 현대화와 정보화를 통한 지식경제 건설
  - 철길의 중량화와 고속도화 추진/ 사회주의기업책임관리제 도입
- ▶ 2018년 4월 당 중앙위 7기 3차 전원회의에서 경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 완성 선언, 사회주의경제건설에 총력 집중하는 것을 새로운 전략노선으로 제시
  - 당면 목표: 모든 공장과 기업소의 생산정상화
  - 장기목표: 인민경제 주체화, 현대화, 정보화, 과학화 실현과 주민 생활 향상

- 사회주의 원칙 고수  
- 인민경제 주체화와 자력갱생 강조  
↓  
- 새로운 경험 모델 요구



© Mercury Press & Media Ltd/NASA

▶ 2014년 나사의 위성에서 찍은 한반도 야경



자료/한국은행

※북한 경제성장률 추정 연합뉴스

이재운 기자 / 20180720 트위터 @yonhap\_graphics 페이스북 luney.kr/LYN1

YONHAPNEWS

## 나-2. 북한의 경제개발 계획과 대외경제협력 수요

### 조선민주주의인민공화국 경제개발중점대상 개요

(2010 - 2020년)

총 투자 점입: 1000억\$ → 산업개발은행: 100억\$, 산업개발: 645억\$, 기초/에너지/전력: 365억\$



북한 경제개발 10개년 계획

개발목표	국가경제의 혁신적 발전		
개발방향	산업육면 자원개발, 산업 단지 조성 등	인프라육면 철도, 도로, 항만 등 SOC개발	투자육면 금융 및 외자유지
개발분야 (12대)	전반농업개발 식유에너지 개발 2천만 제철 공항, 항만	8대 경제특구개발 2천만 원유가공 지8(저원)개발 투자개발 및 도시건설	국가개발은행 3천만KW 3천km 고속도로 2,600km 현대화 철도

## 다. 주변국의 대외경제전략과 대북 경제제재

### 다-1. 중국의 일대일로 구상: 6대 경제회랑



자료원: Wali Zahid

## 중국 일대일로와 한반도 신경제구상



최필수, 중앙일보(2017.9.19)[차이나 인사이트]



원동욱, 중앙일보(2018.6.12)[차이나 인사이트]

## 다-2. 러시아의 신동방정책과 천연가스 공급망

### 러시아의 극동지역 선도개발구역

행정구역	선도개발구역	중점 육성 분야
연해주	나제진스크	운송, 물류, 경공업, 식품
	미하일롭스크	농축산(대지사육, 사료)
	발쇼이카멘	조선, 선박수리
	네프테히미체스키	석유화학
하바롭스크주	하바롭스크	운송, 물류, 철강
	콤소몰스크	항공기 부품, 목재가공
아무르주	프리야무르스카야	시멘트, 석유정제, 물류
	벨로고르스크	공가공, 사료, 제빵
추코트카자치주	베린곱스크	석탄, 천연가스 채굴 및 가공
사하공화국	칸갈라스	건축자재, 페인트
	유즈나야아쿠티야	노천광물채굴
캄차카주	캄차카	관광, 북극항만개발
	유즈나야	농축산
사할린주	고르니보즈두흐	관광
	아무로한간스카야	물류, 비철금속

<자료=국토연구원·현대경제연구원>



연말뉴스, 박영석 기자 / 20180620, 트위터 @yonhap\_graphics, 페이스북 /uney.kr/LeYN1

### 다-3. 대북 경제제재의 주요 특징

- 향후 남북 교류협력을 재개할 경우 우선적으로 적용 받을 가능성이 있는 제재 조항
  - 핵과 미사일개발에 기여할 수 있는 자금 제공과 이전을 금지한 결정(2094호 11항)
  - 대량의 현금(bulk cash) 이전에 대한 지속적인 우려 표명(2087호 12항, 2094호 14항, 2321호 35항)
  - 대북교역에 대한 사적·공적 금융지원 금지(2094호 15항, 2270호 36항, 2321호 32항) (유엔 대북제재위원회 건별 사전승인 필요)
  - WMD 개발과 무관하게 회원국 금융기관의 북한 내 활동금지와 90일 내에 기존 사무소 및 계좌 폐쇄(2321호 31항)
  - 미국, 북한을 자금세탁우려대상국가로 지정
  - 북한 해외노동력 추가 고용 금지(미 행정명령 13722, 결의안 2371호 12항)
  - 북한 물자 수입금지(수산물: 결의안 2371호 10항), (식품과 농산물: 미국제재법 H.R. 3364)
  - 북한 섬유 수출금지, 북한 해외노동자에 대한 신규 노동허가 발급 금지(결의안 2375호)

23

## 4. 남북 경제협력 추진 전략과 과제

### 가. 남북 경제협력추진 전략

- ▶ 남북관계 전망 : 전반적 개선 흐름 속, 북미관계 변수
- ▶ 남북 당국회담의 동시다발적 진행 및 판문점 선언 이행을 위한 논의 및 성과 도출 작업, 다방면에서 교류 협력사업이 추진될 가능성
- ▶ 탈북 여종업원 송환문제와 경제제재 해제 문제 등 장애요소 잠복(우리의 조심스러운 접근방식에 대한 북한의 불만 표출 가능성)
- ▶ 북미관계 개선과의 속도조절 문제 제기될 가능성, 북한 비핵화 과정의 고착 가능성과 우리의 견인자(촉진자) 역할 필요

24

## 최근 남북관계 일지(1)

- ▶ 4.27 남북정상회담: 판문점선언(남북관계 발전을 위한 다방면 접촉과 교류협력 추진 합의)
- ▶ 5.10 미국 트럼프 대통령 싱가포르 북미정상회담(6.12) 개최 발표
- ▶ 5.24 트럼프 대통령 북미정상회담 취소 서한 공개
- ▶ 5.26 제2차 남북정상회담 개최(판문점 북측 통일각), 남북 대화 진행에 합의
- ▶ 6.1 '판문점선언' 이행을 위한 남북고위급회담 진행(향후 분야별 회담 일정 협의)
- ▶ 6.7 국제철도협력기구(OSJD), 우리나라의 정회원 가입 결정(북한의 찬성으로 가능)
- ▶ 6.12 북미정상회담 개최(싱가포르 센토사 섬), 새로운 북미관계 수립 등 4개항 공동성명 채택
- ▶ 6.14 남북장성급군사회담 개최(서해상 충돌방지를 위한 합의 이행, 동서해지구 군통신선 완전 복구에 합의)
- ▶ 6.18, 남북체육회담 개최(남북통일농구경기 평양(7.4) 개최, 2018 아시아경기대회 개폐회식 공동입장 및 일부 종목 단일팀 구성 등)
- ▶ 6.22 한미, 7월 한미 해병대 연합훈련 유예 발표

25

## 최근 남북관계 일지(2)

- ▶ 6.26 남북 철도협력 분과회담 개최(판문점 평화의집) : (남북 공동연구조사단 구성 및 경의선과 동해선 북측구간 현지 공동조사 및 연결구간 공동 점검)
- ▶ 6.28 남북 도로협력 분과회담 개최(판문점 통일각) : (경의선(개성-평양)과 동해선(고성-원산) 도로 현대화, 공동설계 및 시공, 공동연구조사단 구성, 선진기술 공동개발 협력 등)
- ▶ 7.4 남북 산림협력 분과회담 개최(판문점 평화의집) : ( 양묘장 현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 사방 사업 등 산림 조성과 보호를 위한 협력, 산림병해충 방제에 상호 협력, 산림 조성과 보호 부문에서 이룩된 과학기술 성과들의 교류 등 산림과학기술 분야 협력 등)
- ▶ 7.4~5 남북통일농구(평양), 7.21 코리아오픈 국제탁구대회(대전, 17~22) 혼합복식 우승
- ▶ 7.31 장성급회담 개최: (DMZ 평화지대화를 위한 논의, GP(감시초소) 철수, JSA 비무장화)
- ▶ 8.8 산림병해충 공동방제 현장(금강산)방문; 8.9 남북철도공동연구조사단 2차 회의
- ▶ 8.10 평양 유소년축구 참가단 육로 방북; 8.11 남북 노동자 통일축구대회(서울)
- ▶ 8.13 남북고위급회담(판문점 통일각): (9월 안에 평양에서 남북정상회담 개최)
- ▶ 8.15 아시안게임 여자농구 남북단일팀 첫 승리; 8.18 아시안게임 개막식 남북공동입장
- ▶ 8.20~22 이산가족 상봉 행사(금강산)

26

## 가-1. 남북 경제협력에 대한 전략적 접근

### 1. 남북간 상호보완적 경제관계의 형성

- ▶ 목표: 북한경제의 대외개방성 강화, 대남한 경제에 대한 의존도 확대
- ▶ 추진 전략: 상호신뢰 기반 구축, 북한 경제의 성장을 지원함으로써 동반성장 모색, 경제적 효과성과 '전망적' 비교우위에 기반한 분업체계 구축

### 2. 민간경제부문에 주도적인 역할 부여

- ▶ 목표: 남북경협을 지속 가능성 강화, 남북경협에 대한 사회적 지지 기반 확보
- ▶ 추진 전략: 민간경제계의 대북협력사업에 필요한 자율성 제도적 보장(국내, 남북관계, 국제관계), 대북협력사업 친화적인 여건의 조성(SOC 확충, 대북 사업 관련 정보자료의 제공 등)

27

### 3. 주변국 및 국제경제와의 연계망 구축 및 확대

- ▶ 목표: 동북아(동아시아) 시장통합과 동북아(동아시아) 경제공동체 형성 주도, 북한경제의 국제경제질서 편입 촉진
- ▶ 추진 전략: 남북 경협사업에 대한 주변국과 국제사회의 참여 유도, 남북 경제의 다양한 연계망(에너지, 물류, 교통, 통신, 금융 등)을 주변국으로 연결 및 확산, 남북경협사업에 국제기구의 참여 유도, 북한의 국제금융기구 가입 지원

### 4. 북한경제의 시장화 촉진

- ▶ 목표: 북한 경제의 개혁, 개방 노력 지원, 남북간 시장 통합, 남북간 경제통합(경제공동체 형성) 촉진
- ▶ 추진 전략: 북한기업들의 자율적 생산능력 증대 노력 지원, 북한당국의 시장경제적 요소 도입 및 활용 역량 강화, 북한주민들의 시장활동 지원(micro credit 등)

28

## 나. 주요 추진 과제

### 남북 정상간 합의사항 국회 비준

- ▶ 남북 정상간 합의사항에 대한 국회의 비준절차를 통해서 합의 사항 이행을 위한 법적 기반 확보

### 남북 경협 안정성 강화 및 민관분리의 제도화

- ▶ 남북경협의 절차적 안전장치 마련(법제화)
- ▶ 기업들의 대북투자 보장을 위한 국회차원의 남북합의 추진

### 남북 경협에 대한 정치적 합의 틀 마련

- ▶ 대북 투자협력사업에 대한 정치권의 합의된 원칙과 방향성 마련
- ▶ 대북정책의 일관성 보장을 통한 대북투자사업에 대한 불확실성 최소화

29

### 북한과 경제협력을 위한 파트너십 구축

- ▶ 북측과 협의를 통해서 남북 당국간 종합적인 경제협력 틀 마련
- ▶ 다양한 경제협력분야에 대한 남북간 협의를 통한 세부 협력방안 도출
- ▶ 남북간 다양한 협력 및 협의채널 구축, 공동성장을 위한 협력모델 모색

### 미국과의 긴밀한 공조체제 유지

- ▶ 북미 간의 북한 비핵화 협상 진전 상황에 맞추어 남북 경협을 추진함으로써 미국의 한반도 비핵화 노력을 지원
- ▶ 다만 남북관계 발전을 위한 자체적인 동력 확보 노력

### 국내외 공감대 형성

- ▶ 남북경협의 중요성과 잠재력에 대한 우리 사회의 재평가 유도
- ▶ 남북경협사업에 대한 주변국과의 협력 가능성 모색

30

### 국내 종합적 추진체계 구축

- ▶ 정부와 국회, 지자체와 민간단체를 포괄하는 남북경협 추진체계의 구축
- ▶ 민간부문과 지자체의 적극적인 참여를 위한 제도적 보완
- ▶ 민간경제계의 대북 경협 사업에 대한 질서있는 접근 유도

### 우리 사회의 경협 추진 역량의 강화

- ▶ 민간부문(경제계, 시민사회 등)과 지자체의 추진역량 강화 지원
- ▶ 북한측(정부, 기업, 일반주민)의 추진 역량 강화 노력 지원

### 다양한 자원조달 방안 마련

- ▶ 다양한 민간투자방식 적극 도입
- ▶ 국제기구의 경험과 전문성 활용
- ▶ 북한 인프라 투자를 위해 가칭, '동북아개발은행'의 설립 추진

31

## 5. 맺음말

- ▶ 남북 경협 추진에서 정치권(국회)의 적극적인 역할 모색
- ▶ 남북간 경협 관련 주요 합의 사항에 대한 비준절차, 지속가능성과 안정성 보장
- ▶ 우리 기업들의 주도적 역할을 위한 제도적 안전장치 마련
- ▶ 남북 경협에 우호적인 대외 환경 조성
- ▶ 최근 북한 변화에 대한 이해 제고
  - ▶ 북한당국의 국내외 환경 및 정세에 판단, 새로운 경제정책 목표의 특징 및 의지
  - ▶ 시장화의 지속적 확대 및 경제의 분권화 진전, 소규모 사적 상업활동의 허용. 증가
  - ▶ 기업들의 경영상 자율성 확대, '창업' 및 새로운 사업 아이템에 대한 관심 증대
  - ▶ 북한주민들의 경제생활 개선 및 시장경제에 대한 이해도 제고
  - ▶ 북측과의 다양한 협의 채널 확보 및 북한시장에 대한 공동조사 추진

32

▶ 북한주민의 삶에 대한 관심, 남북  
주민간 정서적 유대 강화

- ▶ 남북 민간 사이의 접촉 확대, 남북 주민들의 정서적 연대감 강화
- ▶ 북한주민들의 생활환경을 개선하는 문제 관심 필요
- ▶ 남북경협 추진 과정에서 외면당할 가능성이 큰 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원 확대

▶ 남북 경제공동체, 동북아(동아시아)  
경제공동체 형성 연계

- ▶ 남북한 시장통합을 기초로, 남북한 경제통합을 위한 중장기적인 접근 모색
- ▶ 남북 경제공동체 형성과 동북아(동아시아)경제공동체 형성작업 연계 추진
- ▶ 동북아차원의 시장통합, (고속)철도공동체와 에너지공동체 형성

家快速铁路网规划图



감사합니다.

## [토론문] 한반도 신경제구상과 남북경협 해법

임을출 교수(경남대 극동문제연구소)

한반도 신경제 구상의 실현을 위해서는 남북간 신뢰복원과 기존 및 새로운 합의 이행이 절대적으로 요구된다. 우리 정부의 대북정책 목표는 한반도에 항구적인 평화 체계를 구축하고 이를 바탕으로 '한반도 신경제 지도'를 그리겠다는 것이다. 사실 한반도 신경제 구상의 실현은 남과 북의 정상회담이 만나 도출한 4.27 판문점선언을 함께 실천하기만 해도 상당한 진전을 보여줄 수 있다. 국제사회의 제재로 인해 곧바로 경협사업을 추진하기는 어렵지만, 경협사업 재개를 위한 공동연구, 현지조사 등을 포함해 남북한 공동연락사무소 개설, 군 통신선 복원, 스포츠, 사회, 문화 교류 등의 합의사업은 이행중인 상황이다. 또한 신경제구상은 기본적으로 남북간 협력이 핵심 축이지만 주변국과의 정책 공조가 매우 중요하다. 따라서 신경제지도 구상을 실천하기 위해서는 주변국의 국가발전전략과조응해, 긴밀한 연계체제를 구축하는 것이 필요하다.

문재인 대통령은 8.15 경축사에서 “완전한 비핵화와 함께 한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 (남북) 경제협력이 이뤄질 수 있다”면서 “평화경제, 경제공동체의 꿈을 실현시킬 때 우리 경제는 새롭게 도약할 수 있다”고 밝혔다. 남북관계와 북미관계의 선순환을 바탕으로 북한 비핵화와 한반도 평화체제가 실현되면 본격적인 남북경협이 추진될 수 있고 이는 결국 경제의 성장으로 귀결될 것이라는 점을 역설한 것이다. 한반도에서의 새로운 평화시대를 열기 위해서는 비핵화와 평화체제 구축을 발판 삼아 남북이 경제협력을 가속화하고, 이를 통해 공동의 경제번영과 평화를 이뤄내야 하는 것이다.

한반도 신경제지도 구상 실현과정에서 우리 경제의 신성장동력을 만들기 위해서는 북한 경제의 재건을 위한 산업육성과 적절한 인프라 시설을 확충함으로써 북한 경제의 지속적인 성장여건을 마련해줘야 한다. 이를 위해 북한의 산업경쟁력 향상을 위한 산업단지를 조성하며, 북한의 경제발전을 지원할 수 있는 전력, 통신, 도로·철도·항만 등 각종 인프라를 건설하는 것이 불가피할 것이다. 또한 북한 사회 안정화를 위해 농림수산업의 생산력을 증대시킬 수 있는 농림수산업 기반 시설을 확충해야 한다. 과거 남북 간의 민간 경제협력과 사회협력사업이 활발히 추진되었을 때 필연적으로 관련 인프라 확충을 위한 건설수요가 증가되었다. 우리쪽에서 자본과 기술, 건설에 필요한 건설장비 및 자재, 필요 물품 등을 대부분 공급하였고, 북한은 부지와 건설기능인력을 제공했다. 정부는 남북간 교류의 증가에 따라 남북 출입시설, 남북 도로 및 철도 연결사업 등 남북 교류에 필요한 인프라 시설에 대한 투자를 확대했다. 남북간 교류협력이 활성화될수록 이에 상응하여 건설수요도 증가했다.

교통, 주택, 에너지, 산업단지 등의 토목 및 건축 시설물과 같은 인프라(SOC) 시설 공급의 주체는 당연히 우리의 토목건설산업이 될 것이다. 각종 개발 사업을 남한 건설업체들이 주도적으로 추진하게 될 경우 건설 산업뿐만 아니라 우리 경제 전체의 새로운 성장 동력이 만들어질 수 있을 것으로 예상된다. 인프라 건설에 필요한 각종 원부자재, 기계, 장치 등의 상당 부분을 우리가 조달함으로써 관련 산업은 경제적 활력을 찾게될 것이다. 또한 우리 상품들의 북한 지역으로의 유입이 확대되고, 북한 주민들의 생활수준이 높아지면 다시 보다 양질의 남한산 상품에 대한 수요가 증가하는 선순환 구조가 만들어질 것이다. 즉, 각종 인프라 개발로 북한지역의 산업 입지적 가치가 높아짐에 따라 산업단지 조성 등 각종 개발 사업이 활성화되면서 북한 주

민들에 대한 고용 증대와 소득 향상이 이뤄질 것이다. 이는 다시 상품에 대한 구매력을 더욱 높여 우리의 관련 산업에 긍정적으로 기여할 것으로 예측할 수 있다. 우리 기업들이 북한 경제개발에 적극 참여할 경우 투자금액이 남측으로 다시 환원되어 일자리 창출과 경제성장의 동력이 될 수 있는 것이다.

남북간 민간경협을 실물경제 차원에서 분석해 보면 1989년부터 2010년 5.24 조치가 취해지기 이전까지 22년 동안 교역액은 104억 달러에 달했다. 국내경제에도 240억 달러로 추정되는 부가가치를 창출했으며 이로 인한 세수가 약 2조 5천억원 증대된 것으로 추정되었다. 남북교역의 지속과 확대에 따른 일자리도 적지 않게 만들어졌다. 즉 민간교역 및 경협이 활성화될 경우 부가가치 창출 -> 세수(부가세) 증대 -> 일자리 창출 -> 경제 활력 제고 등의 선순환이 가능할 것이라는 점에 주목해야 한다. 즉 남북경협 활성화가 국내 경제성장율을 높이는 데 크게 기여할 수 있는 것이다.



# 한반도 신경제 지도의 구상과 남북경협 해법 토론토론자료

사진환(산업은행 한반도신경제센터장)

- 북한의 지속가능발전을 위한 ‘UN-북한전략 계획 2017-21’ 을 통한 다양한 형태의 북한 역량강화 사업
  - 대북제재 하에서 가능한 사업부터 추진
  - 학술교류, 포럼, 세미나 등을 통한 각 분야의 역량강화
  - 농업협력(스마트Farm), 산림협력을 위한 묘목생산, 전염성질병 예방치료 의료협력, 체육교류 등
  - Micro Finance, 민생관련 인프라 등 교류협력
  
- 투자여건 조성을 위한 제도개선 및 물적 기반 조성에 공감
  - 북한의 제도, 법률 정비 및 고도화 필요
  - 남한의 남북경협 관련법 정비
  - 기업의 입장에서 기업의 시각으로 접근 필요  
(민간주도 경제협력의 역할 조성)
  - ※ 개성공단 사례(분쟁해결, 투자의 안정성, 3통 문제 등)
  
- 협력거점 조성 관련 성공모델을 만들어 가는 것이 필요
  - 남한의 구상과 북한의 특구/개발구 연계
  - 북한특구/개발구 입지 평가 (KDB 한반도신경제센터)
  - 나선, 신의주, 개성, 금강산, 청진, 현동, 흥남, 은정 순
  - 신경제지도와 연계한 우선순위를 설정하여 단계적으로 추진
  - 남북 접경지역 특구는 북중 접경 경제합작구(단동(요녕성), 지안, 허룽, 투먼, 훈춘 (지린성)) 시사점 참고

○ 남북 산업연계발전 방안 적용이 필요

- 산업별, 기업규모별(중소·중견기업, 대기업) 또는 동반 진출
- 북한 생산성 제고 방안 : 노동의 질 향상, 표준화, 국제화

○ 인프라 구축은 기본적으로 공적 주도로 하되 PPP로 확대

- 국제기구 및 개발금융기구(MDB) 협력 방안 모색
- 민간금융 조달을 위해서는 수익성, 안정성, 자료 확보가 중요
- 정치적 Risk를 비롯한 위험 보증 제도적 장치필요  
예: (가칭)남북경제협력보험공사
- AIIB등의 출범으로 동북아개발은행 설립 보다는 (가칭)한반도인프라개발기금 설립을 통한 여건조성에서 출발할 필요
- 궁극적으로 북한내 국가개발은행을 통한 역량축적이 지속성이나 한국, 싱가포르, 중국, 베트남, 몽골 개발은행 사례를 볼 때 더 중요

○ 북한의 정부주도형 북한경제개발 모델 추진 중

- 한국의 경제개발 모델
- 싱가포르 경제발전 모델 : 정부주도형 도시개발
- 베트남 경제발전 모델 : 농업, ODA 등 국제기구 지원
- 중국의 경제발전 모델

→ 중국이 세계를 이해하는 중요한 창구가 되었던 모델:

쑤저우 합작공업단지, 텐진 생태도시, 싱가포르-쓰촨 혁신과학기술단지, 광저우 지식도시 등을 통해 초기에는 무상으로 노하우, 기술전수 및 화교자본 투입

○ 북한의 과학기술 중시정책과 국산화 정책, 지식경제 강조

- 임계순 한양대 명예교수님의 책: 중국의 미래, 싱가포르 모델
- 싱가포르 난양이공대학은 중국공산당 해외당교로 중국 간부들의 필수 연수코스였으며 20년간 1만3천 명이 참가
- 싱가포르 같은 도시를 1,000개 건설코자 했던 덩샤오핑의 꿈
- 1978년 방문한 덩샤오핑이 싱가포르 발전을 칭찬하자 리관유 수상  
이 한 말  
“싱가포르에 온 중국인들은 모두 광둥성이나 푸젠성에 한 뼘의 땅도 없었던 낯 놓고 ‘ㄱ’ 자도 모르는 노동자들의 후예입니다. 중원(中原)에는 관리, 문인, 학사, 장원(壯元)의 후예들이 많은데 싱가포르 같이 만드는 것이 무슨 문제가 있겠습니까? 중국은 못할 것이 없습니다. 만들어도 이보다 더 좋게 만들 수 있을 것입니다”
- 북한 교육수준 및 인재우대 정책은 잠재력에 대한 기대와 희망을 갖게 함



## (토론문) 한반도 신경제구상과 남북 경제협력 추진 방안

최장호(KIEP 통일국제협력팀장)

□ **우리정부의 대북정책(광복절 축사):** 남북 간에 평화를 정착시키고 자유롭게 오가면서 하나의 경제공동체를 이루는 것

○ 2018년 목표: 관문점 선언에서 합의한 철도·도로 연결 착공식 개최

○ 정권 내 목표:

- ① 종전선언, 평화협정 → 중국이 한반도 평화의 큰 역할
- ② 금강산 관광 재개: 8,900여 개의 일자리  
    개성공단 재개: 협력업체 포함 10만 명에 이르는 일자리
- ③ 경기도와 강원도의 접경지역에 통일경제특구 설치 (지역과 중소기업 주도)
- ④ 동아시아철도공동체: 신북방정책의 성과물

□ **불리한 대외여건: ‘대북제재’와 ‘미국의 중국 견제’**

○ 대북제재 해제 논의의 장기화 가능성

- 북한압박 & 남북경협(한반도 신경제구상) 장애요인
- 미국 주도로 유엔 안보리에서 대북인도적 지원을 위한 새 가이드라인 채택(18.8.6)
- 미국의 강경한 입장: 先 비핵화 조치 → 後 대북제재 완화 논의  
→ 한반도 신경제구상은 추진가능한가?

- 미국의 중국 견제: 지속적인 ‘중국 배후설’ 제기 - 동아시아에서 ‘한국’의 역할 중요
  - 종전선언의 구도가 변하면서 장기화
    - 북미회담(6.12) 전 종전선언 구도: 남북미 3자 주도의 종전선언 시도
      - 미국의 반대와 과도한 중국견제로 선언 불발
    - 북미회담(6.12) 이후 구도: 제3차 남북정상회담과 제2차 북미회담 이후 남북미중 4자 주도로 선언이 이루어질 것으로 기대
      - 4자 주도국 간의 견제로 추진 여건의 불안정성 확대

□ 만약 대외여건 미조성으로 한반도신경제구상의 추진이 어렵다면, 추진 전략을 변경하는 것도 고려할 필요가 있음.

- 새로운 남북 관계를 보조할 수 있는 남북한의 새로운 합의 체결
  - 1991년 8월 ‘남북 유엔 동시 가입’ → 1991년 12월 ‘남북 기본합의서’ 체결
  - 2018년: 새시대의 새로운 남북관계 요구 → 핵이 없는 한반도에서 평화와 번영 추구
- 새로운 합의의 중심에는 ‘평화와 번영’, 즉 남북경협을 제도적 보장을 내용으로 해야..

□ 남북 기본합의서와 4대 경협합의서 개정 (남북한 CEPA 체결)

- 남북기본합의서(1991.12)
  - 4대 경협합의서(투자보장, 청산결제, 이중과세방지, 상사분쟁 해결, 2000. 12)
- CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement, 포괄적 경제협

## 력 강화 약정

또는 Comprehensive Economic Partnership Agreement

- 2개의 관세주권지역 간에 체결되는 무역·투자·서비스 협정
- 현재 남북한 간에는 주로 ‘상품’ 분야의 협정만 체결. 이를 ‘노동, 자본, 서비스’ 분야로 확대해가야..

- 남북기본합의서 개정의 필요성
  - ① 우리기업의 대북투자 보호: ex) 개성공단 기업이 평양 백화점에 매대 설치
  - ② 북한내 법치주의 확산: 북한 내 남한기업에 대한 법에 근거한 대우 요구
  - ③ WTO 회원국으로서의 의무 이행: 법의 4개 층위 존재. 남한법, 북한법, 남북한 교류협력관련 법, 국제법
- 시작: 남북기본합의서와 4대 경협합의서 → 마무리: 남북한 CEPA 체결
- 관건은 북의 수용 여부 → 잠정협정 형태로 우선 합의한 뒤, 추후 재논의하는 방식
  - 북은 제한된 법치주의를 실현하고 있음.
  - 북이 국제사회에 편입될 때, 법치주의 수용 불가피. 남북한 CEPA가 디딤돌이 되어야 함.
- 추진방안
  - (1안) 제3차 남북정상회담(18년 가을) 의제로 논의
  - (2안) 남북관계 우선 회복, 이후 적절한 시기를 모색하여 협상을 시작

//끝//



## 新경제지도와 남북경협 해법

이해정(현대경제연구원 통일경제센터장)

□ 남북간 합의만큼 중요한 것은 이를 이행하는 절차와 속도에 있으며, 합의 내용에 대한 국제사회의 이해 및 국민적 공감대 제고를 위한 노력 필요

① 합의 → 이행 → 신뢰 구축의 선순환 구조 구축 : 남북간 합의는 반드시 이행된다는 신뢰 구축 노력을 통해 향후 남북관계가 안정적으로 지속된다는 상호 확신이 필요

· 4.27 및 5.26 남북정상회담을 계기로 마련된 남북관계 개선의 새로운 모멘텀이 지속될 수 있도록, 상호 합의 이행을 위한 노력을 기울여야 함  
· 이를 위해 정상회담의 정례화 및 후속 논의의 체계화를 도모

② 남북관계의 근본적 변화를 위한 제도화 노력 : 「남북기본협정」 체결 등 남북관계의 안정적·지속적 발전을 위한 제도적 기반 마련

· 남북관계가 정치적 상황에 의해 위축되지 않도록 제도화를 통한 지속적인 이행 체계를 마련하고 이를 실천  
· 남북공동연락사무소 개성지역 설치를 통해 이행의 안정성과 지속성을 담보하기 위한 노력을 지속

③ 단계적 추진 목표를 수립 : 남북관계 복원 및 남북경협 재개를 위해서는 재개의 단계를 고민하는 속도 조절도 필요

· 남북경협의 근본적인 목적은 단기적으로는 남북관계 개선을, 중장기적으로는 한반도 평화체제 구축과 통일경제강국 구현에 도움이 되는 것임  
· 경협을 통한 북한 시장화 촉진으로 아래로부터의 변화를 유도하면서, 변화가 점진적으로 확장되는 ‘bottom-up 방식’의 단계적 추진 목표를 수립할 필

요

- ‘한반도 新경제’ 실현을 위한 과제로는 남북간 철도·도로 연결은 물론, 개성공단 및 금강산관광 등 남북간 기추진 및 기합의 경협 사업에 대해 우선 검토 가능

④ 국민적 공감대 제고 노력 강화 : 남북간 합의 내용에 대한 충분한 설명과 함께, 남북관계 개선 및 경협 재개가 한반도 평화 정착에 도움이 된다는 국민적 공감대 형성 노력 필요

·남남갈등 해소 및 통일 공감대 확대를 위한 다양한 토론과 소통의 장이 마련되어야 함

·상대적으로 국민적 합의 도출이 용이한 이산가족 상봉 등 인도적 분야부터 시작하여 국민 정서를 고려하면서 단계적으로 사업 재개를 추진

⑤ 국제사회의 이해와 지지를 구할 필요 : 대북제재 국면에서 남북경제협력 재개를 위해서는 국제사회의 지지와 이해를 구할 필요

·남북간 민생협력분야인 남북경협 재개가 추진될 수 있도록 국제사회의 이해를 구할 필요

·특히 남북경협 재개가 한반도의 긴장 해소 및 정세 안정을 견인하며 동북아 평화에 기여할 수 있다는 것을 국제사회에 주장

·또한, 북한의 비핵화 의지 표명에 대한 긍정적인 평가와 함께, 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 제재위원회로부터 의무면제(waiver)를 받는 방안 고려

□ 향후 남북경협은 양자 및 다자사업이 복합적으로 추진될 것으로 보이며, 특히 초국경 소다자 협력을 중심으로 추진될 가능성이 높음

① 양자 및 다자협력의 복합적 추진 : 남북경협이 양자는 물론 다자 협력의 형

태로 추진될 가능성이 높으며, 양자 및 다자협력 주체들 모두의 이익을 함께 고려하여 사업을 구상해야 함

·양자 및 다자협력을 구상할 때 주요 협력 당사자인 북한의 수요를 반영하여 북한이 수용 가능한 협력 사업을 구상하는 것임

·북한의 수요를 파악하기 위해 북한의 특구 및 경제개발구 개발 전략과 국가 경제개발 10개년 전략계획(2010~2020), 국가경제발전 5개년 계획(2016~2020) 등 북한의 외자 유치 관련 구상과 계획을 면밀히 검토할 필요

※ 문재인 대통령이 8.15 경축사에서 제안한 ‘통일경제특구’ 역시 북한의 특구 및 경제개발구 개발 전략과 연계하여 추진해야 함

·같은 맥락에서 북한을 포함한 다자협력을 구상할 때 관련국인 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책, 몽골의 초원의 길 이니셔티브 등도 함께 고려해야 함

② 기 추진 사업 재개 : 나진-하산 프로젝트 등 다자간 협력은 물론 개성공단 및 금강산 사업 등 양자간 기 추진 사업의 재개를 통해 한반도 신경제 구상 실현의 동력을 확보

·극동지역에서 추진된 남북러 협력 사업의 성공 사례로 지적되는 나진-하산 프로젝트의 재개를 ‘한반도 신경제’ 구상 실현의 단초로 삼아야 함

·환동해 경제벨트 실현의 첫 단추로 나진-하산 프로젝트 재개 및 금강산 관광 재개를 고려할 수 있음

·환황해 경제벨트 실현을 위해서는 개성공단 재개를 고려할 수 있음

③ 국제 협력 기제의 효율적 활용 : 광역두만강개발계획(GTI)을 통한 사업 추진 및 아시아인프라개발은행(AIIB)을 활용한 재원 마련 방안 모색

·동북아국가간 교통, 자원, 관광, 투자, 환경 등 5개 분야에서 광역두만강개발 계획(GTI)을 추진하기 위한 적극적 역할 수행

※ 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 두만강개발계획(Tumen River Area Development Programme, TRADP)이 설립되어 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한(2009년 탈퇴) 등이 참여. 2005년 ‘광역두만강개발계획’ (the Greater Tumen Initiative, GTI)로 개칭하였으나, 추동력을 확보하지 못하

고 있음

·GTI 관련 사업 추진을 위해 아시아인프라투자은행(AIIB) 등을 활용할 수 있으며, 이를 통해 동북아의 공동 이익(mutual benefit) 창출 기대

·특히, 현재 추진 중인 중몽러 경제회랑 추진 과정에서 훈춘 물류단지 개발 등 기추진·기합의 사업과 연계하는 방식을 통해 우리의 참여도를 제고

※ 2016년 6월 중국, 몽골, 러시아는 교통 물류 인프라 및 산업 협력에 관한 32개 프로젝트를 포함하는 「중몽러 경제회랑 건설프로그램」에 합의.

교통 물류 분야의 초이발산 ~ 만저우리 ~ 치치하얼 ~ 하얼빈 ~ 쑤이편허 ~ 블라디보스토크로 이어지는 프리모리에 I 노선과 초이발산 ~ 우란하오터 ~ 창춘 ~ 옌지 ~ 자루비노로 이어지는 프리모리에 II 노선은 GTI에서 제안된 사업이기도 함

박병석 의원 귀하

## 판문점 선언의 쟁점과 비용추계 자료

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 외교안보팀  
입법조사관 이승현  
Tel.788-4555/Fax.788-4559  
E-mail: lee.sh@nars.go.kr



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다. 오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.



## ■ 질의 요지

### 1. 4·27 판문점 선언의 쟁점과 이행에 따른 비용 추계 자료

(회답일 2018. 09. 19)

## ■ 자료수집 및 분석방법

- 4·27 판문점 선언을 둘러싼 쟁점과 이행에 따른 비용 추계 관련 자료를 종합하여 정리하였음

## ■ 주요내용

- 4·27 판문점 선언의 쟁점을 정리하였음
- 4·27 판문점 선언 이행에 따른 비용 추계 관련 자료들을 수집하여 정리하였음

### 목차

1. 4·27 판문점 선언 관련 쟁점 사항\_01
2. 4·27 판문점 선언 이행 관련 비용 추계 자료\_04

## 1. 4·27 판문점 선언 관련 쟁점 사항

□ 판문점 선언과 관련하여 그간 진행되었던 논의를 정리하였음

### 1) 판문점 선언의 성격에 대한 견해

□ 판문점 선언은 상호 국가로 승인하지 않은 남북한<sup>1)</sup>의 정상이 합의하고 서명한 문서임. 이의 해석에 대해서는 두 가지 견해가 양립하고 있음

- 헌법 제3조에 따라 북한은 헌법상 국가가 아님. 그리고 국가가 아닌 북한과 체결한 합의서는 법적 구속력이 부여될 수 없으며, 따라서 국회의 동의 절차가 필요하지 않다는 입장이 있음<sup>2)</sup>
- 남북한이 상호 국가로 승인하지 않은 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 「남북관계 발전에 관한 법률」에 정하고 있는 절차에 따라 진행되었기 때문에 동 법 제4장<sup>3)</sup>에 따른 ‘남북합의서’라는 입장이 있음<sup>4)</sup>

### 2) 판문점 선언의 국회 사전 협의에 대한 논의

□ 판문점 선언의 비준·체결에 대한 절차

- 비준이라 함은 조약 혹은 합의서 체결권자인 대통령의 권한을 위임받은 협상 대표가 가서명한 후 국내로 귀국하여 대통령의 확인을 받는 행위를 뜻함
  - 따라서 이번 판문점 선언과 같이 대통령이 직접 서명한 경우 행정부내 비준의 절차는 필요가 없어짐

□ 판문점 선언의 사전 협의

- 국회에서 판문점 선언의 내용을 사전에 협의 내지는 논의 절차를 거치지 않은

1) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조는 남한과 북한의 관계를 다음과 같이 규정하고 있음. ①남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. ②남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

2) 「뉴스1」, 2018.5.2.

3) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제4장은 남북합의서 체결에 관해 규정하고 있음. 남북합의서의 체결·비준, 남북합의서의 공포, 그리고 남북합의서의 효력범위에 관한 내용을 담고 있음

4) 서강대학교 법학전문대학원 임지봉 교수의 견해, 「뉴스1」, 2018. 5.2.

것에 대한 비판적 견해가 나온 바 있음<sup>5)</sup>

- 현행 법상 대통령이 남북합의서 체결에 앞서 국회의 사전 동의<sup>6)</sup>를 받아야 하는 것은 아님. 다만, 정부가 체결에 대한 동의안을 국회로 보내왔기 때문에 국회는 대통령의 '합의서 체결' 행위에 대한 동의권을 행사할 수 있음

### 3) 판문점 선언 체결 주체의 국가성과 관련한 논의

- 「남북관계 발전에 관한 법률」이 북한을 '잠정적으로 형성되는 특수관계'로 규정하고 있기 때문에 국회비준 동의를 구할 국가가 아니라는 주장에 대한 논의가 있었음
  - 남북관계를 '잠정적으로 형성되는 특수관계'로 규정하고 있는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조에서 남북합의서 체결·비준에 대한 국회의 동의권을 규정하고 있기 때문에 북한과 체결할 합의서와 관련한 국회의 동의권 행사는 적법한 행위임
  - 또한, 남북합의서는 국가 간에 체결하는 것이 아니므로<sup>7)</sup> 북한이 국가가 아니기 때문에 국회에 체결·비준 동의를 구할 수 없다는 논거는 성립하기 어려움
    - 다만, 대한민국이 상호간의 관계에 있어서 북한을 국가로 승인하지 않고 있음

### 4) 남북 합의서의 국회동의 관련 전례에 대한 논의

- 남북간 합의서의 국회동의를 이루어지기 위해서는 관련 법에 규정된 법적 절차를 밟으면 될 것임

5) 김성태 원내대표는 국회에서 열린 원내대책회의에서 “정상국가가 아닌 국가와 이뤄진 회담의 결과를 국회 절차를 구하는 협의조차 없이 비준할 수는 없다…국회와 사전 논의도 없이 비준을 운운하는 건 국회를 무시하는 처사”라고 말한 바 있음. 『조선일보』, 2018.4.30.

6) 국회의 사전 동의와 관련한 문제의식 하에 남북합의서는 아니지만 '조약'의 체결·비준 절차 관련 법안이 제출되어 있는 상태임. 이 법안은 “헌법」 제60조제1항은 정부가 체결하는 주요 조약에 대한 국회의 비준동의권을 규정하고 있음. 그러나 최근 정부가 체결한 외교·안보 분야의 주요 합의의 경우 국제분쟁으로 이어질 우려가 높아 국회의 사전 동의가 필요한 사안임에도 정부는 사회적 공론화나 여론 수렴과정을 거치지 아니하고 독단적으로 조약 등을 체결하고 있다”는 인식하에 제출된 것으로 보임. 「조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안」(천정배의원 등 13인, 의안번호 2002963)

7) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제4조 제3항은 “남북합의서라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다”고 규정하고 있음

- 다만, 정부는 “동의대상이라고 판단되면 국회로 이송하여 동의를 요청”해야 하는 단계에서 다수의 남북간 합의서를 국회로 이송하지 않은 사례가 있었음
  - 남북기본합의서도 국회의 동의 절차를 거치지 않았음. 이에 비하여 북한의 경우 김일성 주석의 비준과 최고인민회의 상설회의의 승인 절차를 밟은 바 있음
  - 남북 정상간 합의한 6.15선언(2000년), 10.4선언(2007년)은 국회의 동의 절차를 거치지 않았음. 정부가 국회에 동의를 요청하는 이송 절차를 진행하지 않았으며<sup>8)</sup>, 따라서 국회는 상기 합의들에 대하여 동의 절차를 밟을 수 없었음<sup>9)</sup>
- 정부가 성실하게 국회의 동의 절차를 준수하고 국정운영이 원활하게 진행되는 것이 타당하다 할 것임
  - 헌법상 규정된 조약 체결·비준권이 대통령의 중요한 권한인 것과 마찬가지로 “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는” 남북합의서에 대한 국회의 동의권 또한 중요한 것임<sup>10)</sup>
- 이러한 지적을 고려하여, 문재인 정부는 이번 정상회담에서의 합의에 대하여 국회의 동의절차를 거치려 하고 있음<sup>11)</sup>
  - 정부는 “남북정상회담에서 합의한 내용을 제도화해야 한다”는 기본입장을 견지하고 있으며, “국회의 비준을 받아야 정치 상황이 바뀌어도 합의가 영속적으로 추진된다”는 점도 강조했다
  - 정부는 또한 “2007년 10·4 선언은 국민의 지지를 받았고 세계가 극찬했으며 유엔에서는 만장일치로 지지결의까지 나왔지만” 국회 동의를 받지 않아 제도화되지 못한 점을 지적했다
- 요컨대, 정부는 “남북정상회담 합의 내용을 이행하자면 국가 재정도 투입되는 만큼 반드시 국회 동의를 얻을 필요가 있다”는 입장임

8) 통일부는 “10.4 선언은 법제처 심사 결과에 따라 국무회의 심의, 대통령 비준을 거쳐 공포” 하였으며, 법제처는 “同 선언이 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조제3항에 따른 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담의 수반 또는 입법사항에 관한 남북합의서에 해당한다고 보기 어려우므로 국회의 동의가 필요하지 않다고 판단하였다”는 입장을 보내왔음 (국회입법조사처에 제출한 통일부 자료, 2018. 7. 23)

9) 다만 정부는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제22조에 따라 법제처 심사, 국무회의 심의, 그리고 대통령 비준을 거쳐 관보에 게재(제16624호 남북합의서 제18호) 하는 방식으로 공포 절차를 마쳤음

10) 임기만료로 폐기되기는 했으나 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」비준동의안은 정부에 의해 2007년 11월 27일 국회에 제출된 바 있으며, 이는 정부도 이 합의서에 대해서 국회 동의 절차를 밟을 필요가 있다고 인정한 것임. 그러나 정부는 이 합의서를 제18대 국회에 다시 제출하지 않았음.

11) 『연합뉴스』, 2018.3.21.

- 문재인 대통령은 5당 원내대표들과의 오찬을 가진 후, "판문점선언을 국회에서 비준 동의해야 한다는 논의가 있었는데 지금까지 주춤하고 있는 상황이다...다음 달 평양에서 남북정상회담이 열리는데 판문점선언에 대해 국회가 비준동의를 해주신다면 평양 정상회담에서 훨씬 더 힘이 되지 않을까 생각한다"<sup>12)</sup>는 발언을 하기도 하였음
- 판문점 선언의 경우, 행정부내 부처간 협의와 법제처 법리 검토를 진행한 결과 국회의 동의 대상이라는 결론을 내렸음<sup>13)</sup>
- 정부는 2018 남북정상회담에서 채택된 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언을 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 발효하게 하기 위해 ‘한반도의 평화와 번영·통일을 위한 판문점 선언 비준 동의안’을 국회에 제출한 바 있음(의안번호 2015445, 2018.9.11.)<sup>14)</sup>
- 국회의 비준 동의를 마치고 공포 절차를 거치면 국내법과 동일한 효과를 갖게 될 것임

## 2. 4·27 판문점 선언 이행 관련 비용 추계 자료

- 4·27 판문점 선언 이행 관련 비용 추계는 다양한 기관에서 추산한 바 있으며, 이와 관련 통일부, 국토교통부, 민간 연구기관 등이 추산하고 언론 보도 등을 통하여 공개된 자료들을 수집하여 정리하였음
- 문재인 대통령은 판문점 선언 이행을 포함하여 “향후 30년간 남북경협에 따른 경제적 효과가 최소 170조원에 이를 것”이라는 전망을 내놓기도 했음<sup>15)</sup>
- 남북 경협의 기반시설 건설과 관련한 비용 추계도 일부 이루어진 바 있음
  - 씨티그룹 추산: 70조원<sup>16)</sup>
    - 북한의 경제 개방을 가정 하는 조건아래서, 교통, 항만, 발전소까지 전체 기

12) 『연합뉴스』, 2018.8.17.

13) 법제처는 "판문점 선언은 '남북관계 발전에 관한 법률' 제21조 3항에 따른 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서로서 국회의 동의를 받아야 하는 남북합의서로 판단된다"는 검토의견을 통일부에 제출함. 『연합뉴스』, 2018. 8. 17.

14) 첨부 자료 참조

15) 『헤럴드경제』, 2018.9.11.

16) 『MBC 뉴스』, 2018.9.12.

반 시설을 재건하는 비용을 추산함. 판문점 선언 이행 보다는 광범위한 사업을 포괄 하고 있음

○ 미래에셋 추산: 112조원<sup>17)</sup>

- 북한의 철도를 재건하고 도로나 발전 시설을 대한민국의 3분의 1 수준으로 끌어올리는 비용을 추산한 바 있음

□ 10·4선언이나 판문점 선언 이행과 관련한 비용 추계 자료는 아래와 같음

○ 국회에서는 강석호 외통위원장이 예산정책처에 비용 추계를 의뢰해 놓은 상태임<sup>18)</sup>

## 1) 10·4 선언 관련 비용 추계 자료

□ 통일부는 “2008년에 실무차원에서 10.4 선언 이행을 위한 예상비용이 14조 3천 억원이라고 추정치를 산정한 바” 있음,

○ 항목 별 추산<sup>19)</sup>

- 개성-신의주 철도(복선)·도로 개보수 등 사회간접자본(SOC) 개발 지원에 8조6700억원

- 개성공단 2단계 사업 및 통행·통관·통신 문제에 3조3000억원

- 자원개발 5000억원

- 농업협력 1230억원

- 보건의료·환경보호 협력사업 678억원 등

- 서해평화특별협력지대 조성에는 1조1430억원

○ 다만, 이는 어디까지나 추정치로서 참고자료에 불과하며, 10년이 지난 현재가치로 재추산하기 위해서는 사업평가 및 현지조사 등 비용추산 절차가 필요하다는 입장임<sup>20)</sup>

17) 『MBC 뉴스』, 2018.9.12.

18) 강 석호 위원장은 “국회 예산정책처에 판문점선언 이행을 위한 비용추계를 별도로 의뢰했다”고 밝혔다. 『한국일보』, 2018.9.13.

19) 『헤럴드경제』, 2018.9.11.

20) 국회입법조사처에 제출한 통일부 자료, 2018. 5. 16.

- 동일한 사안에 대한 민간 연구기관이 진행한 것으로는 현대경제연구원의 추산이 있음<sup>21)</sup>
- 현대경제연구원의 추산에 따르면, 해주특구 46억달러, SOC개발 23억달러, 환경보호·농업개발 6억달러, 개성공단 25억달러 등 모두 113억달러의 비용이 소요될 것으로 보았음
- 당시 통일부는 2008년 1년분 사업비 추계안으로 1948억원을 제출하였음<sup>22)</sup>

[표 1] 10·4선언 이행 관련 2008년도 남북협력기금 사업비 추계

(단위 : 억원)

사업명	2008년 사업비	비 고
경제분야협력기반조성 (무상)	212	·철도·도로, 한강하구 공동이용, 해주특구·해주항, 조선협력단지 등 기본조사비
개성공단조성	366	·통근열차운행, 문산-봉동 철도화물 시설비, 2단계 조사비 등
인도적지원사업	70	·보건의료사업 추진
경제분야협력기반조성 (유상)	1,300	·철도·도로 개보수, 백두산 관광 항공시설, 전력 등 인프라 관련 차관 및 융자
합 계	1,948	

자료: 「‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서 비준동의안」 (의안번호 7957)

## 2) 4·27 판문점 선언 이행 관련 비용 추계 자료

- 판문점선언 이행 비용의 2019년 남북협력기금 편성 관련 추계<sup>23)</sup>
- 2019년도 남북협력기금 규모는 약 1조 977억원으로 편성
- 판문점선언 이행과 관련된 비용은 2019년 지출 예상액 기준으로 총 4,712억원으로 추산함
  - 이 중 2018년도 예산에 준하여 편성된 비용은 1,726억원이며, 판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 비용은 2,986억원 임

21) 「연합뉴스」, 2008.9.19.

22) 「‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서 비준동의안」 (의안번호 7957)

23) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 비준동의안」 (의안번호 15445)

- 앞서 적시한 바와 같이, 10·4 선언 이행을 위한 2008년 1년간 지출 예상액은 1,948억원 이고, 판문점 선언 이행을 위한 2019년 1년간 지출 예상액은 4,712억원 임

[표 2] 판문점 선언 이행 관련 2019년도 남북협력기금 편성

(단위 : 억원)

사업명	2018년 예산	2019년 예산	추가확보
철도·도로 연결 및 현대화(무상)	1,097	1,864	767
철도·도로 연결 및 현대화(유자)	80	1,087	1,007
산림협력	300	1,137	837
사회문화체육교류	129	205	76
이산가족상봉	120	336	216
남북공동연락사무소 운영	-	83	83
합 계	1,726	4,712	2,986

주: ‘추가확보’는 2019년 예산 중 판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 비용

자료: 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 비준동의안」 (의안번호 15445)

- 국토교통부는 2018년 7월 23일 국회 현안보고를 통해 남북 철도와 도로를 연결 하겠다는 사업 추진 계획을 제출하였음
- 국토부는 동해선 철도 단절 구간인 강릉~제진 구간에는 2조3,490억원, 문산~개성 고속도로 구간에 5,179억원이 소요될 것으로 추산했음<sup>24)</sup>

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

24) 『조선비즈』, 2018. 8. 3.

박병석 의원 귀하

# 미중패권경쟁이 남북관계에 미치는 영향과 시사점

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 외교안보팀  
입법조사관 김예경  
Tel.788-4551/Fax.788-4559  
E-mail: ykmkim@nars.go.kr



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다. 오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.



## ■ 질의 요지

- 미국과 중국의 패권경쟁과 한국의 전략적 대응방안 조사

(회답일 2018. 9. 14)

## ■ 자료수집 및 분석방법

- 미·중관계 현황 및 전망, 미·중 간 주요 현안 및 쟁점, 미·중 무역분쟁과 북핵 문제 및 한국의 대응방안을 조사하여 회답함

## ■ 주요내용

- 북한의 비핵화 문제는 미국의 중간선거와 트럼프의 재집권 문제, 미·중 무역 분쟁까지 얽혀있어 매우 복잡한 양상으로 전개되고 있으며, 미·중 패권 경쟁이 본격화될 경우 장기화될 가능성도 배제하기 어려운 상황임. 이러한 상황을 고려한 한국의 대응방안은 다음과 같음
  - 첫째, 미·중 무역분쟁이 북핵문제를 방해하는 요인으로 작용하고는 있으나 무역문제와 북핵문제는 별개의 사안임을 강조하려는 노력이 요구됨
  - 둘째, 남·북문제가 미·중관계의 변화에 지나치게 영향을 받지 않도록 한반도 문제는 남·북이 주도하고 주변국으로부터는 지지와 협력을 유도하는 선순환적 구조를 형성하려는 노력이 요구됨
  - 셋째, 미·중 패권 경쟁이 가시화되는 상황에서 미·중 사이에서 한국의 전략적 유연성을 유지하려는 노력이 요구됨

### 목차

1. 미·중관계 현황 및 전망 \_01
2. 미·중 간 주요 현안 및 쟁점 \_07
3. 미·중 무역분쟁과 북핵문제 \_11
4. 한국의 대응방안 \_16

# 1. 미·중관계 현황 및 전망

## 1) 미·중관계 현황

### 가. 미국과 중국의 국력 비교

- 미국 국제전략연구소(IISS)에 따르면, 2016년 기준 미국의 국방비는 6,045억 달러이며, 중국의 국방비는 1,450억 달러로 미국이 4배 이상 많음
  - 국방비의 GDP 점유율은 미국 3.26%, 중국 1.27%로 미국이 2배 이상 높음
  - 2016년 기준 미국과 중국의 군사력을 살펴보면, 총병력이 미국은 134만여 명, 중국은 218만여 명임
- 2005년 미국의 GDP 규모는 13조 937억 달러, 중국은 2조 2,860억 달러로 미국이 5배 이상 높았음
  - 그러나 2017년 미국은 19조 3,621억 달러, 중국은 11조 9,376억 달러로 미국과의 차이가 좁아지고 있음
  - 1인당 GDP의 경우, 2017년 현재 미국은 5만 9,495달러, 중국은 8,582달러임
  - 한편 2010년 미국 GDP의 약 40%였던 중국의 GDP가 2017년에는 미국의 약 60%까지 차지함

[표 1] 미국과 중국의 군사·경제·문화 지표

구분	단위	미국	중국	기준
국방비	억 달러	6,045	1,450	2016년
국방비 GDP 점유율	%	3.26	1.27	
GDP	억 달러	193,621	119,376	2017년
1인당 GDP	달러	59,495	8,582	
경제성장률	%	2.2	6.8	2016년
무역수지	억 달러	-7,368	2,499	
외환보유고	억 달러	4,059	30,977	
투자유치액	억 달러	4,794	1,706	
문화산업의 GDP 비중	%	4.0	6.5	

출처: "G2 대충돌: 미중의 패권경쟁과 동북아 전략", Fact Book, vol. 65, 2018.3.

## 나. 미·중 간 교역 현황

- 미국과 중국은 상호 간 중요한 교역 파트너 관계를 유지해왔으나 양국 간 무역수지 불균형도 장기간 지속되어 왔음
    - 미국은 2000년 이후로 중국의 1위 수출대상국이며, 2017년 기준 중국 총수출에서 차지하는 비중도 18.9%로 매년 증가 추세임
      - 중국은 2007~2017년 동안 미국의 1위 수입대상국이며, 2017년 기준 미국 총수입에서 차지하는 비중이 21.5%임
    - 중국의 대미 무역수지는 2010년 1,819억 달러 흑자에서 2017년 2,821억 달러로 흑자가 지속되어 왔음
      - 반면에 미국의 대중 무역수지는 2010년 2,730억 달러 적자에서 2017년에 32,752억 달러 적자를 기록하는 등 장기간 적자가 지속되어 왔으며, 이 규모는 전체 미국 무역수지 적자의 47.1%에 달하는 것임
  - 중국은 2017년 8월 현재 미국 국채 1조 2,005억 달러를 보유하고 있음
    - 2017년 6월 이후 중국은 미국 채권을 보유한 국가순위 1위로 올라서게 되었으며, 이러한 규모는 미국의 외국인 국채 보유 약 19.2%에 달하는 것임
      - 2위는 일본으로 일본의 2017년 8월말 기준 미국 채권 보유액은 1조 1,017억 달러에 달함
      - 2018년 8월말 기준 해외 주요국의 미국 채권 총 보유액은 6조 2,697억 달러임
    - 그러나 최근 중국은 미국 국채 매각에 나서고 있음<sup>1)</sup>
      - 미 재무부 통계에 따르면, 2018년 6월 중국의 미국 국채보유액은 1조 1,790억 달러로 전월대비 40억 달러나 줄어듦
      - 미국과의 무역협상을 앞두고 있는 중국이 미국에 대한 압박을 강화함으로써 양보를 얻어내려는 전략이라는 분석도 제기되고 있음
- ※ 한편 중국 다음으로 미 국채를 많이 보유하고 있는 나라 일본은 미 국채 보유액을 크게 줄이고 있는 상황임. 2018년 3월 보유액은 160억 달러 줄어든 1조 400억 달러로 2011년 10월

1) “中기업, 美부동산과 국채 매각…위안화 안정 조치?”, 『노컷뉴스』, 2018년 8월 20일자.

이후 가장 적은 수준임. 전문가들은 3월 약(弱)달러 국면에서 달러화가 엔화 대비 16개월 이래 최저 수준으로 내려간 것이 일본 투자자들로 하여금 달러 자산 투자의 매력을 경감시켰다고 보고 있음

#### 다. 미·중 간 정치 교류 현황

□ 미국과 중국은 미·중정상회담, 미·중전략경제대화, 미·중포괄적경제대화 등 다양한 채널을 통해 양국간 현안을 논의하기도 함

##### ○ 미·중 정상회담

- 2017년 4월 6~7일 워싱턴에서 개최된 미·중 정상회담에서 미·중 양국은 10개 조항의 ‘미·중 간 경제협력 100일 계획 조기수확 프로그램’ 추진에 합의함

- ‘100일 계획’ 합의 내용에는 미국산 소고기 수입 허가, 중국산 닭고기 수입 허가, GMO 농산물 인증, 미국산 LNG의 대중 수출 재개, 100% 외자 신용평가 투자 허용, 파생상품, 전자지불 및 카드 시장 개방, 미국의 중국계 은행에 대한 감독, 채권 인수 및 청산 업무 동시 허용, 미국의 ‘일대일로’ 포럼 대표단 파견 등을 포함함

- 2017년 11월 8~10일 베이징에서 개최된 미·중 정상회담에서 미·중 양국은 북핵문제, 미·중관계, 아태 지역 질서, 통상문제 등을 논의함

##### ○ 제8차 미·중 전략경제대화

- 2016년 6월 제8차 미·중 전략경제대화가 베이징에서 개최되어 경제통상 문제, 남중국해 문제, 북핵 문제 등을 논의함

- 미·중 전략경제대화는 오바마 정부가 출범하면서 미국과 중국이 별도로 진행해 왔던 ‘전략적 경제대화’와 ‘고위급 대화’를 합쳐서 장관급 이상이 참여하는 대화로 격상시킨 것임

- 2009년 7월 1차 대화가 시작됨

##### ○ 제1차 미·중 포괄적 경제대화

- 2017년 7월 19일 미국의 킬러슨(Rex Tillerson) 국무부 장관과 로스(Wilbur Louis Ross Jr.) 상무부 장관, 중국의 왕양(王洋) 부총리가 참석한

첫 번째 미·중 간 ‘포괄적 경제대화’가 개최됨

- 양국 대표는 ‘100일 계획’의 이행 상황에 대해 평가하고, 미·중 경제협력 1년 계획 추진과 거시경제 및 금융·무역·투자·글로벌 거버넌스 등 4개 분야의 협력 강화에 합의함
- 미국 쌀의 중국 수출 허용과 중국의 미국산 바이오 테크놀로지 상품 허가, 미국산 천연가스 수입 확대 등을 포함함

## 라. 미·중 관계의 전개 과정

- 2017년 미국은 트럼프 행정부로의 정권이 교체되고, 중국은 시진핑 집권2기가 출범하면서 양국의 강력한 두 리더십의 등장으로 미중관계에 전환점이 되고 있음
- 미국과 중국은 1949년 중화인민공화국이 수립된 이후 20여 년간 사실상 단절된 관계였으나, 1971년 핑퐁외교를 통해 관계 개선이 시작되고, 1972년 2월 닉슨 대통령의 중국 방문, 1979년 정식 수교로 이어짐
- 1989년 6월, 중국의 천안문 사건으로 미국의 대중 제재 이후 미중관계가 급랭하게 됨
  - 2001년 중국의 WTO 가입과 9.11테러 이후 미국의 대중 정책 기조가 중국과의 협력과 지원의 방향으로 전환됨
- 2012년을 기점으로 미국의 외교정책은 중동지역을 안정시키는 ‘테러와의 전쟁’에서 ‘아시아 재균형’ 정책으로의 전환이 이루어지게 되었고, 중국에 대한 견제정책을 강화함
  - 이에 대해 중국은 시진핑 부주석 재직 시 ‘신형대국관계’ 정책을 미국에 제안함
- 오바마 행정부와 시진핑 주석 집권 하의 미중관계는 중국지도부와의 상호 방문 및 정상회담, 기후변화협정 관련 양국 협조 등 긍정적 성과와 동시에 남중국해 문제와 중국의 사이버해킹 문제 등으로 협력과 갈등이 반복됨
- 2017년 미국은 ‘미국 우선주의’를 지향하는 트럼프 행정부가 출범하고, 중국은 시진핑 집권 2기에 진입하면서 양국 간에 협력보다는 경쟁과 갈등이 심화되는

양상을 보이고 있음

- 특히 무역분쟁, 대만문제, 남중국해 영유권 분쟁, 북핵문제 등에서 갈등이 심화되는 경향을 보이고 있음

## 2) 미·중관계 전망

- 미·중관계의 전망에 대해서는 현상유지 혹은 패권전쟁 등 다양한 관점이 제시되어 왔음
  - 국제정치이론 가운데 공격적 현실주의론, 세력전이론, 패권전쟁론은 양국 간 전쟁을 불가피한 과정으로 전제함
  - 한편 자유주의 계열의 이론인 상호의존론과 국제제도론은 경제적 상호의존과 국제제도의 기능으로 인해 무정부상태 효과가 감소되면서 갈등을 피하고 협력적 관계를 유지할 가능성을 주장함
  - 이밖에 방어적 현실주의론은 미국과 중국 간의 전쟁 가능성을 낮게 보면서, 미국이 중국과의 권력 공유를 통해 현상유지를 추구할 가능성을 전망함
  - 공격적 현실주의를 제외한 대부분의 이론은 무정부상태 효과가 완화될 것으로 전망하면서 미·중 양국 간 협력의 가능성을 긍정적으로 전망하기도 함
    - 이는 과거 냉전기의 대결적 미·소 관계와는 달리 미중관계가 협력과 경쟁 및 갈등이 함께 전개될 수 있다는 것을 의미함
    - 즉, 미국은 패권국 지위 유지를 위해 중국과의 협력도 전개하면서 동시에 중국의 부상을 견제하기 위한 봉쇄정책을 병행할 것이라는 것임

[표 2] 미·중관계에 대한 국제정치 이론 비교

구분	공격적 현실주의	방어적 현실주의	세력전이	패권전쟁	상호의존/국제제도	구성주의
전쟁 가능성	중국에 의한 필연적 발생	특정한 조건에서 전쟁 회피 가능	세력전이 직후 중국에 의한 전쟁 반발	세력전이 이전 미국에 의한 예방전쟁 발생	부정적	배제하지 않지만 높지 않음
협력 가능성	불가능	낮음	낮음	미국의 패권적 역량 유지 상태에서 가능	가능	가능
무정부상태 효과	완전한 무정부상태	인정 단, 구조적 수 정요인에 의해 효과 완화	힘을 기준으로 위계적 질서	미국 쇠퇴로 인한 불평형 상태 이후 효과 발생	상호의존과 국제제도를 통해 효과 감소	경쟁적인 무정부상태
현상유지 여부	부정적	가능	부정적	부정적	가능	가능
평화적 패권교체 여부	불가능	부정적	불가능	불가능	가능	가능

출처: 김관옥, “미·중 패권경쟁의 이론적 논쟁 재조명”, 『대한정치학회보』, 24(2), 2016.5, p. 21.

## 2. 미·중 간 주요 현안 및 쟁점

### 1) 무역문제

- 미국과 중국은 경제협력 확대를 통해 각각 상품무역, 서비스무역, 상호투자, 금융 등 분야에서 직접적인 이익과 경제성장 촉진 및 성장방식 전환, 소비자 복지 수준 제고, 일자리 창출, 국내소비 시장 발전 등의 간접적 이익을 얻어 온 것으로 분석되고 있음
- 한편 미국이 중국과의 경제협력에 있어 제기하고 있는 주요 쟁점은 무역적자, 위안화 환율, 공급 과잉, 시장 개방, 지식재산권 보호와 관련된 것임
- 한편 중국은 시장경제지위 인정, 대중수출규제, 대미 투자 중국기업에 대한 공정한 대우, 무역구제제도 남용 등의 문제를 미국에 제기해 왔음

### 2) 북핵문제

- 미국의 트럼프 행정부는 초기에 북핵 문제에 대해 미국이 관여하기 보다는 당사

국이 알아서 처리해야 할 문제로 여겼으며, 동북아의 안정과 평화를 위해 미군이 주둔할 필요가 없다는 주장을 일관되게 유지해 왔음

- 이후 북핵문제는 단순한 동북아의 문제가 아닌 국제사회의 문제이며, 미국의 패권과 연계된 점을 인식하면서부터 중국의 역할론을 강조하기 시작해 왔음
- 미국은 경제적으로나 외교적으로 북한에 실질적인 영향력을 발휘할 수 있는 나라인 중국의 강력한 압박을 통한 해결방식을 견지해 왔음
- 중국은 지속적인 경제성장에 필수적인 안정된 주변 환경을 구축하고 북한의 급격한 몰락이나 미국에 대한 경사로 인한 미국의 대북 영향력 확대를 견제한다는 전략 하에 대북정책을 지속해 왔음<sup>2)</sup>
- 중국은 북한의 핵 고도화를 역내 질서에 대한 심각한 도전으로 간주해 왔으며, 북한의 핵개발을 빌미로 미국이 동아시아에서 군사적 영향력을 확대·강화할 수 있음을 우려해 왔음
  - 주한 미군의 사드배치, 미국 MD체제에 대한 일본의 편승, 일본의 보통국가화 및 재무장에 대한 미국의 지원, 대만에 대한 미국의 지속적인 최신 무기 체계 판매 등이 이에 해당함
- 중국은 ‘한반도비핵화, 평화와 안정, 대화를 통한 문제 해결’이라는 ‘한반도 3원칙’을 견지해 왔음
- 중국은 유엔 안보리를 통한 대북제재는 이행하지만 독자적인 제재는 반대하고 있음
- 최근에는 핵실험과 한미군사훈련을 중단해서 분위기를 조성하고 북·미대화 혹은 북·미·중 3자 대화 등을 통해 비핵화와 평화협정 문제를 동시에 논의해야 한다고 주장하고 있으며, 6자회담의 유효성도 강조하고 있음

### 3) 대만문제

- 최근 트럼프 대통령이 1979년 미·중수교 당시 미국이 인정한 이른바 ‘하나의 중국’ 원칙을 변경하려는 움직임이 있으며, 미·중 간 갈등이 고조되고 있음
  - ※‘하나의 원칙’은 ‘중국은 하나이며, 대만은 중국의 불가분의 일부’라는 것임

2) 대한민국 외교부, 『2017 중국개황』, 2017년 11월, pp. 125~133.

- 일각에서는 미국이 대만을 대중국 협상에 카드로 사용해 중국이 실질적으로 양보하도록 하는 데 활용하려는 의도를 가진 것으로 분석하기도 함
- 2016년 12월 미국의 트럼프 대통령은 당선자 신분으로 대만 차이잉원(蔡英文) 총통의 축하 전화를 받음으로써 중국이 가장 민감하게 생각하는 ‘대만문제’를 건드렸고, 2017년 1월 13일 월스트리트저널(WSJ) 인터뷰에서도 ‘하나의 중국’ 원칙을 포함한 모든 것이 협상대상이라는 점을 밝힌 바 있음
- 한편 2017년 6월 미국은 16년 만에 대만 방산업체와 거래를 재개하기로 하고, 대만에다 조기경보레이더 부품, SM-2 미사일 부품 및 어뢰를 포함해 14억2000만 달러 상당의 첨단무기 판매 계획서를 비준함
- 또한 2017년 7월말 미군은 하와이에서 대만군과 합동훈련을 실시함
- 2017년 12월 11일 발효된 「국방수권법」에는 미 함정의 대만 항구 기항 가능성을 열어 놓고 있음
- 한편 2018년 3월 16일 트럼프 대통령이 「대만여행법(Taiwan Travel Act)」에 서명하면서, 미·중간 긴장이 고조되고 있음
  - 「대만여행법」은 미국과 대만 간 고위급 인사교류를 확대하기 위한 목적으로 추진된 법안으로 대만 고위 공무원이 미국을 방문해 미 정부 관리를 보다 쉽게 만날 수 있도록 하기 위한 것임
    - 그간 대만 관리들이 미국을 방문할 때에는 민간단체 초청 등 우회적인 방법을 이용해 왔는데, 「대만여행법」이 서명되면서 대만 관리들의 미국 정부 인사 면담이 용이해졌음
  - 트럼프 대통령의 「대만여행법」 서명 이후 알렉스 웡(Alex Wong) 미 국무부 동아태 부차관보가 대만을 전격 방문하여, 차이잉원 대만 총통과 면담한 사실이 알려짐
- 미국은 2018년 6월 대만에서 미국의 대사관 역할을 하는 미국재대협회(美國在臺協會, American Institute in Taiwan) 새 청사가 완성되면서 10여 명의 해병대 병력을 파견하겠다고 선언한 상황임
  - 새 청사에는 미군 해병대 병력이 머물 수 있도록 ‘해병대의 집(Marine House)’ 공간이 마련되어 있음

- 이러한 미국의 대만 접근에 대해 중국 시진핑 주석은 “분열행위를 용납할 수 없으며 하나의 중국 원칙” 입장을 재차 천명한 바 있음
- 또한 역대 최대 규모의 해상무력시위로 대만을 위협하면서 경고하기도 함
  - 중국은 2018년 4월 12일 하이난성 남쪽 남중국해 해상에서 랴오닝 항공모함 전투전단을 동원한 군사 훈련 및 해상열병식을 진행한 바 있음
  - 4월 18일 복건성 앞바다에서 실시한 실탄훈련에서도 동일한 입장을 재천명 하였음

#### 4) 남중국해 문제

- 남중국해 영유권 분쟁 문제는 미·중 양국의 가장 첨예한 이해가 걸린 사안으로 갈등이 지속되고 있음
- 미국은 국제법에 근거한 협상과 평화로운 해결을 지지하고 그 어떤 일방적인 행동도 반대하며, 남중국해에서의 중국의 도발적 행보를 비판하고, 중국의 인공섬 건설과 12해리 영해 주장은 국제법을 위반한 것으로 미국은 이를 인정할 수 없음을 분명히 하고 있음
- 중국은 남중국해 영유권 문제는 중국의 영토주권에 대한 사항이며, 이 지역에 직접 이해관계가 없는 미국이 관여할 문제가 아니라고 반박하고, 중국은 남중국해에서의 영토주권과 해양 권익을 수호할 권리가 있다는 기존 입장을 되풀이하고 있음
- 3월 23일 미국 구축함 ‘머스틴호’는 난사군도(스플래틀리제도)의 미스치프 암초 약 19km 부근에서 ‘항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation, FONOP)’을 수행함
- 이에 대해 중국은 항공모함인 랴오닝함과 전략폭격기, 전투기와 최소 40척의 함정과 잠수함을 동원하여 대응훈련을 진행함
- 지난 3월 5일 미국 칼빈슨 항모전단이 베트남전 종전 이후 43년 만에 처음으로 베트남 항구에 기항한 바 있음

### 3. 미·중 무역분쟁과 복핵문제

#### 1) 미·중 무역분쟁 경과

□ 2018년 1월 미·중 간 무역분쟁이 본격적으로 시작됨<sup>3)</sup>

- 트럼프 행정부는 미국 내 소득 양극화 등 경제의 부작용을 자유무역에 의한 무역수지 적자에 돌려왔음. 특히 미국에 최대의 무역수지 적자를 초래한 중국을 대외 경제정책의 공격 대상으로 삼아왔음
- 트럼프 대통령 취임 직후인 2017년 4월 미중 1차 정상회담 개최 당시에는 양국 모두 우호적으로 미·중간 무역불균형 완화를 도모해 왔음
- 그러나 이후 대중 무역수지 적자가 오히려 심화되자 트럼프 대통령은 8월에 중국에 대한 지식재산권 침해 조사를 지시함
- 이에 중국은 11월 미·중 2차 정상회담에서 2,500억 달러 이상의 경제교류에 합의하는 등의 성의를 보임
- 그러나 미국은 2018년 1월 태양광판 패널, 세탁기 등에 대한 세이프가드 발동으로 본격적인 통상 분쟁을 시작함

□ 2018년 8월22~23일 미·중 간 제4차 무역협상이 미 워싱턴에서 개최되었으나 성과 없이 종료됨

- 왕서우원 중국 상무부 부부장(차관급)은 미 워싱턴에서 데이비드 말파스 재무부 차관과 무역협상 진행
- 백악관 성명서에서 양국은 통상법 301조에서 확인된 것과 같은 중국의 구조적 문제를 해결하는 방안과 경제관계에 있어 공정성, 균형, 호혜를 달성할 방안에 대한 의견을 교환했다고 밝히고 있으나, 추가 협상 등에 대한 언급은 생략됨

3) 전은경, “미·중 간 통상분쟁 현황 및 대응방향”, 『이슈와 논점』, 2018년 7월 2일.

[표 3] 2018년 미국과 중국의 무역분쟁 경과

시기	조치
1월	미, 태양광 및 세탁기 세이프가드 발동
2월	미, 무역확장법 232조 발동(철강, 알루미늄에 관세 부과)
3월	미, 대중 301조 발동(지재권 침해 사유로 대 중국 수입품에 대한 보복관세 부과, 시행은 60일 유예)
4월	미, 통상법 301조 발동 관련 1,222개 관세부과 품목 목록 발표(4.2) 중, 대미 수입 128개 품목(1차)에 보복관세 부과(4.3) 미, 재무부 환율보고서 발간(중국, 한국 등 관찰대상국 지정)
5월	미·중 1차 협상 개최(5.3) 미·중 2차 협상 개최, 통상분쟁 타결 발표(5.19) 중, 대미 무역흑자 축소 및 지적재산권 보호법 개정 합의 미, 무역확장법 232조에 따른 자동차/부품 조사 개시(5.23) 미, 대중 고율관세 25% 그대로 부과기로 입장 반복(5.29)
6월	미·중 3차 협상 개최, 공동성명 채택 없이 결렬(6.2-3) 미, 로봇 및 항공 전공 중국 유학생의 비자기간 1년으로 제한(6.11) 미, 대중 관세부과 품목 발표(6.15)(1차: 340억 달러, 2차: 160억 달러) 미, 대미외국인투자승인위원회(CFIUS) 심사기능 강화조치 발표(6.27) 중, 외상투자진입 특별관리조치 발표(6.28)
7월	미, 대중 340억 달러 규모 품목(1차) 관세부과 시행(7.6) 미, 1차 관세부과 대상품목 한시적 면제 선정절차 발표(7.9) 미, 대중 2,000억 달러 규모 관세부과 품목 발표(7.10) 중, 외상투자진입 특별관리조치 시행 예정(7.28)
8월	미 므누신 재무장관, 중 류허 부총리 등 실무진들의 협상재개 소식(8.1) 미, 대중 2,000억 달러 규모 관세율 10%에서 25%로 인상 검토(8.2) 중, 대중 제품에 600억 달러 규모의 보복 관세 부과, 적용될 추가 관세율은 5~25%(8.3) 미, 대중 2차 관세부과(160억 달러) 발표, 8.23 발효. 중, 대미 160억 달러 25% 보복관세 부과, 8.23 발효(8.7~8) 미 트럼프 대통령, 외국기업의 미국 투자 규제 강화를 골자로 한 FY2019 국방수권법안 서명(8.13) 미·중 4차 무역협상 개최(8.22~23). 미·중 상호관세 예정대로 부과, 큰 성과 없이 종료

출처: 남경욱, 김성택, 「최근 미중 무역분쟁 경과와 전망」, 국제금융센터, 2018.8.24.

## 2) 미·중 무역분쟁 전망

- 일각에서 미국은 중국과의 협상을 진행하는 한편 관세부과 등 압박을 가하는 투 트랙 전략을 지속할 것이라는 전망임<sup>4)</sup>
- 온건파 중심의 협상에 성과를 기대하기 어려운 경우 압박 강화를 통해 협상력 극대화를 추구하는 강경파 노선 중심의 전개가능성도 배제하기 어렵다는 것임
- 미국이 중국에 강경한 입장을 고수할 수 있는 데는 첫째, 기존 무역협상에서 성과가 없었으며, 둘째, 미국의 경제 성장세가 견고한 반면 중국의 경제지표는

4) 남경욱, 김성택, 「최근 미중 무역분쟁 경과와 전망」, 국제금융센터, 2018.8.24.

둔화를 나타내고 있고, 셋째, EU/캐나다/멕시코 등 주요 교역대상국과의 무역협상에 진전을 보이고 있으며, 넷째, 중간선거용 캠페인으로 효과적이기 때문이라는 것임

- 그러나 일각에서는 트럼프 대통령이 2000억 달러에 대한 공청회 절차가 마무리됐음에도 불구하고 관세 발효를 미루고 있다는 점을 들어 속도 조절에 나선 것 아니냐는 관측도 나오고 있음<sup>5)</sup>
  - 여기에 미국의 무역적자가 계속해서 늘어나고 있는 것도 이 같은 분석을 뒷받침하고 있음
  - 트럼프 대통령이 무역전쟁을 시작하며 내걸었던 목표는 ‘무역적자 해소’였으나, 최근 미국 상무부가 발표한 바에 따르면 2018년 7월 상품·서비스 적자는 전달(457억 달러)보다 9.5% 늘어난 501억 달러(약 56조2873억 원)를 기록함
  - 이를 두고 당시 미국 온라인 경제 매체 비즈니스인사이드(BI)는 7월 무역적자 지표는 미국이 무역전쟁에서 패배하고 있다는 점을 알려주는 것이라는 지적도 있었음
- 또한 미·중 무역분쟁의 본질은 미국과 중국의 패권경쟁에 있으므로, 향후 장기간에 걸쳐 무역·기술에 이어 자본·금융부분으로 갈등이 확산될 것이라는 전망도 제기되고 있음<sup>6)</sup>
  - 정치적 이익을 우선 고려하는 트럼프 대통령의 성향이 정책에 반영되고 이에 대한 미국 국민의 호응도 증대하고 있기 때문이라는 것임
  - 다만, 미·중 간의 상호 경제적 피해가 우려되면서 11월 중간선거를 전후로 타협 또는 표면적 갈등이 완화될 가능성도 상존하고 있다는 견해임
- 다만 미국 내에서도 무역갈등 악화에 대한 신중론이 대두되고 있으며, 더욱이 무역갈등에서 더 잃을 것이 많은 중국이 미국의 강경조치에 대해 수세적 대응에 그칠 것이라는 점에서 무역전쟁 등 교역의 파국 양상으로 치달지는 않을 것이라는 전망임<sup>7)</sup>
  - 이와 관련하여 2018년 8월 24일 중국 인민은행은 위안화 고시환율 산정방식

5) “미국, 중국에 무역협상 제안...2000억 달러 관세 부과 카드 접나”, 『디지털타임스』, 2018년9월13일자.

6) 이치훈, 이상원 외, “미중 무역분쟁 향방 및 영향”, 국제금융센터, 2018.9.11.

7) 임동민, “무역분쟁 업데이트: 지루한 공방과 암묵적 합의”, 『Economy Outlook』, 2018.8.29.

변경을 발표하면서 위안화 강제 현상이 나타나는 것을 주목할 필요가 있다는 견해임

- 인민은행이 위안화 고시환율 산정방식에 ‘경기대응요소(counter-cyclical factor)’를 재도입하여, 위안화 약세를 제한하고 정상적인 상황에서 위안화 강세가 발생하는 현상은 사실상 중국과 미국의 암묵적인 합의의 결과로 분석하는 경향도 있음
  - ※ ‘경기대응요소’는 거시경제상황에 따라 외환당국(인민은행)이 위안화 환율을 인위적으로 변동할 수 있도록 하는 장치를 말함
  - ※ 2017년 5월 26일 중국 인민은행은 위안화의 급격한 절하를 막기 위해 ‘경기대응요소’를 처음 도입한 바 있음
- 중국의 입장에서 위안화 약세는 자본 유출을 촉발하는 금융시장의 위험 요인이며, 미국의 입장에서 달러화 강세는 무역적자를 더욱 확대시킬 수 있는 요인이라는 것임

## 2) 미·중 무역분쟁과 복핵문제

- 최근 미·중 무역전쟁이 한반도 비핵화 과정에서 미·중 협력을 방해하는 요인으로 부상하고 있음
  - 미국의 트럼프 대통령이 2018년 8월 24일 마이크 폼페이오 국무장관의 4차 방북을 취소하면서 “중국이 미국의 강한 무역 방침 때문에 비핵화를 돕지 않는다. 미중 무역관계(마찰)가 해결된 뒤 폼페이오 장관의 방북이 가능하다”며 중국 책임론을 거론한 바 있음
- 이와 관련하여 중국사회과학원 미국연구소의 우바이이(吳白乙) 소장은 트럼프 대통령이 미·중 무역전쟁에서 유리한 고지를 점하기 위해 복핵문제를 카드로 사용하고 있다고 주장하고 있음<sup>8)</sup>
  - 특히 단순히 미국의 대중 무역적자를 줄이려는 분쟁이 아니라 미·중이 사활을 건 전략적 패권경쟁에 해당한다는 것임
  - 미국은 세계 최강대국 지위를 위협하는 중국의 굴기를 막기 위해 유례없는 공세적 억제 전략으로 중국을 포위하고 있다는 것임

8) “패권 경쟁 몰두하는 美·中 복핵은 ‘카드’에 불과한가”, 『dongA.com』, 2018년8월29일자.

- 따라서 미·중이 사활을 건 무역전쟁을 지속하는 한 북핵 문제가 무역전쟁의 하위 종속 변수로 전락할 가능성도 배제하기 어려운 상황이라는 견해임
- 일각에서는 미·중 무역분쟁 자체가 중국의 대북제재를 완화시키는 결과를 초래하고 있다는 주장도 제기되고 있음<sup>9)</sup>
  - 중국은 북한의 핵무기 보유를 원하지 않았고 이로 인해 북한에 대한 제재가 이루어진 것이지만, 미·중 간 무역 분쟁이 북한에 대한 섀범법을 바꿀 수 있다는 것임
  - 스티imson센터(Stimson Center) 중국프로그램의 원 선(Yun Sun) 소장은 향후 중국이 미국과의 무역 문제에도 북한을 협상 카드로 사용할 것이라는 견해를 밝힘
    - 또한 중국은 미국이 반대할지라도 (북한에 대한) 제재 완화 이슈를 제기할 수 있다는 것임
  - 반면 중국이 미국과의 무역분쟁에도 불구하고 비핵화를 밀어붙일 수 있다는 견해도 있음<sup>10)</sup>
    - 이를 통해 중국이 국제사회에서의 위상 증진과 한국 및 일본과의 관계 증진을 최우선 과제로 하고 있다는 것을 드러내 보일 수 있다는 것임
- 한편 미국 일부 전문가 중에는 미국은 미·중 무역분쟁과 북핵문제를 연계시켜선 곤란하다는 지적이 있음<sup>11)</sup>
  - 미국 브루킹스 연구소의 중국 및 한반도 전문가 리처드 부시(Richard C. Bush) 전 동아시아센터 소장은 무역문제와 북핵문제를 연결 지어 생각하는 것은 논리적으로 맞지 않고 두 문제를 모두 더 악화시키는 위험이 따른다고 강조함
  - 미국 민간 연구기관인 대서양협의회(Atlantic Council)의 로버트 매닝(Robert Manning) 선임연구원은 싱가포르 미·북 정상회담 이후 발표된 성명에서 새로운 미북관계·평화체제·비핵화 세 가지를 어떤 순서로, 어떻게 추진해 나갈 것인가에 대한 언급이 전혀 없었고, 따라서 북핵문제를 외교적으로 해결하기에는 너무도 애매모호했기 때문에 지금 비핵화 과정에 진전이 없는 것이라고 발언함
    - 트럼프 대통령이 (현재 미·북 협상에 진전이 없는 것을) 중국 탓으로 돌리는

9) Shannon Vavra, "Trump's trade war changes China's calculus on North Korea", Axios, April 7, 2018.

10) Lyle J. Goldstein, "America Must Choose between a Trade War or a North Korea Deal", The National Interest, June 28, 2018.

11) "미 전문가 '미·중 무역갈등과 북핵문제 연계 부적절'", 『Radio Free Asia』, 2018년8월27일자.

것은 너무 쉽게 빠져나가려는 것이라는 것임

- 미국이 외교적인 정상회담 후속 조치를 취하지 않은 채 레버리지를 잃어가고 있는 것을 중국 탓으로 돌려 중국과의 무역 분쟁이 해결될 때까지 북핵 대화를 추진하지 않는 것은 이해할 수 없는 것이라는 것임
- 미국의 중국 전문가인 로버트 델리(Robert Daly) 우드로윌슨센터 키신저 미중연구소(Kissinger Institute on China and the US Kissinger Institute on China and the United States) 소장은 중국은 자국의 안보와 지정학적 이유를 바탕으로 대북정책을 취해 왔다고 언급하고 있음
- 따라서 중국이 미국과의 무역 마찰 때문에 핵 문제가 포함된 자국의 안보 이익을 해치는 행동을 할 것이라는 인식은 잘못된 것이라고 주장함
- 미국과의 무역 전쟁을 이유로 북핵을 용인하지는 않을 것이라는 설명임

#### 4. 한국의 대응방안

- 북한의 비핵화 문제는 미국의 중간선거와 트럼프의 재집권 문제, 미·중 무역분쟁까지 얽혀있어 매우 복잡한 양상으로 전개되고 있으며, 미·중 패권 경쟁이 본격화될 경우 장기화될 가능성도 배제하기 어려운 상황임. 이러한 상황을 고려한 한국의 대응방안은 다음과 같음
- 첫째, 미·중 무역분쟁이 북핵문제를 방해하는 요인으로 작용하고는 있으나 무역 문제와 북핵문제는 별개의 사안임을 강조하려는 노력이 요구됨
- 무역분쟁 과정에서 미·중이 북핵문제를 협상 카드로 활용할 수는 있으나 무역분쟁이 해소된다고 해서 북핵문제가 순탄히 해결될 것을 기대할 수 없으며, 북핵문제는 미·중 무역분쟁의 본질이 아님을 직시할 필요가 있음
- 따라서 한반도 비핵화 논의는 지속되어야 하며, 북핵문제가 미·중이 자국의 이익을 극대화하기 위한 수단으로 전략하지 않도록 한반도 비핵화의 국제적 의미와 가치를 부각시키고, 국제사회의 공감대를 형성하려는 적극적인 노력이 요구됨
- 둘째, 남·북문제가 미·중관계의 변화에 지나치게 영향을 받지 않도록 한반도 문제는 남·북이 주도하고 주변국으로부터는 지지와 협력을 유도하는 선순환적 구조

를 형성하려는 노력이 요구됨

- 미중관계는 갈등과 경쟁이 상시적으로 존재하고 있어 중장기적인 차원에서 양국의 협력을 통해 비핵화 진전을 바라는 데 한계가 있을 수 있음
  - 북핵문제를 해결하는 과정에서 미·중 협력이 어려운 경우를 대비한 남북공조 방안을 모색할 필요가 있음
- 셋째, 미·중 패권 경쟁이 가시화되는 상황에서 미·중 사이에서 한국의 전략적 유연성을 유지하려는 노력이 요구됨
- 한국은 미·중 패권 경쟁에서 중요한 전략적 가치를 가지고는 있지만, 자칫 애매한 입장을 취하는 경우 양국 모두에게 신뢰를 상실할 수도 있음
  - 때로는 미·중 사이에서 양자택일의 딜레마에 빠져 외교적 자율성이 제약될 수 있음
  - 이러한 한계를 극복하기 위해 미·중은 물론 러시아, 동남아 등 주변국가와 관계를 확대·강화하여 외교적인 지지를 이끌어 내는 방안을 검토할 필요가 있음



박병석 의원 귀하

# 독일 기본조약 국회동의 관련 조사요청

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 외교안보팀  
입법조사관 심성은  
Tel.788-4552/Fax.788-4559  
E-mail: shimsungeun@assembly.go.kr



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다. 오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.



## ⇒ 질의 요지

독일의 통일기본조약 국회동의 과정 및 시사점

(회답일: 2018년 9월 19일)

### ■ 자료수집 및 분석방법

- 독일, 영국, 프랑스 학술지 및 언론사 자료 분석
- 한국 통일부 등 정부 자료 분석

### ■ 주요내용

- 1972년 12월 21일 ‘서독과 동독 관계의 기본원칙에 관한 조약’(일명 기본조약)이 체결되었음
- 기본조약은 1969년 이후 기민당의 연정 배제 등의 정치적 상황 변화에 기인하며, 소련, 폴란드, 미국, 영국, 프랑스 등 주변국과의 관계 개선을 목적으로 하는 다수의 조약 체결에 후행한 것임
- 기본조약의 골자는 동서독 간 상호인정과 선린관계 발전 도모, 국경 불가침, 영토보전, 유럽의 안전보장에 기여, 여러 분야에서의 교류 협력 증진, 상주대표부 설치 등임
- 기본조약 체결에 대해 야당인 기민당은 반대했으며, 연방헌법재판소에 기본조약 헌법 불합치성과 법적 무효에 관한 소송을 제기했으나 실패했음
- 기본조약은 국회 동의 대상이었으며 당시 여당이었던 사민당과 자민당의 의석수가 과반수를 넘어 국회 동의에 어려움이 없었고 동의로 인해 기본조약의 법적, 정치적 영향력이 강화되었다는 주장이 있음

#### 목차

1. 독일 기본조약 체결 당시 정치적 상황\_01
2. 독일 기본조약 국회동의 과정 및 시사점\_03

## 1. 독일 기본조약 체결 당시 정치적 상황

- 1972년 12월 21일 체결된 기본조약은 동서독 관계에 가장 기본이 되는 합의로  
원 명칭은 “서독과 동독 관계의 기본원칙에 관한 조약”임
- 수년간에 걸친 동서독 간 관계 개선 노력이 기본조약 체결에 근간이 되었음
  - 1969년 10월 28일 브란트 총리는 동방정책을 실행하기 위해 취임연설을 통  
해 동서독 간의 관계를 특수 관계로 규정하고 동독 측에 협상을 제의했음
  - 1966년부터 1969년까지 지속되었던 기민당과 사민당 간 대연정 하에서는 기  
독교민주당(CDU, 이하 기민당)이 동독과의 관계 개선 반대 노선을 견지했으  
나, 1969년 사회민주당(SPD, 이하 사민당)과 자유민주당(FDP, 이하 자민당)  
의 연정이 들어서면서 정치적 상황이 변화했음
  - 1969년 10월 28일 브란트 총리는 동방정책 실행을 위해 총리 취임연설 시  
양독 간의 관계를 특수 관계로 규정하고 동독 측에 관련 협상을 제의했음
  - 1969년 12월 17일 하인만(Heinemann) 서독 대통령과 울브라이트  
(Ulbricht) 동독 평의회 의장은 동서독 간 동등한 자격에 기초한 관계 수립을  
위한 조약안을 제시하며 정상회담을 제안, 합의했음
  - 1970년 3월 5일, 동서독 정상인 브란트와 슈토프 간 제1, 2차 정상회담이  
개최되었으며, 이를 계기로 동서독 관계 설정에 대한 필요성이 제기되었음
  - 서독 연방정부는 독일 내에 또 하나의 국가로서 동독의 존재를 인정하며 이  
러한 정책에 입각하여 양쪽의 독일 정부가 상호 대등한 자격으로 협상할 것  
을 제의했음
  - 그러나 동독에 대한 국제법상의 승인은 고려 대상이 아니었으며 독일 내에  
양자 간의 관계는 외국과의 관계가 아니라 특수한 관계로 인식됨
  - 기본조약에 관해 서독의 전폭적인 양보로 인해 가능했던 것이라 인식하는 학  
자도 있으나 서독의 양보만으로 이루어진 것이 아니라고 보는 학자도 있음<sup>1)</sup>
- 기본조약의 주요 내용

1) Koenig, Pierre, “Le traité fondamental entre les deux Républiques allemandes et son interprétation par le tribunal constitutionnel fédéral”, *Annuaire Français de Droit International*, n. 19, 1973, p. 153.

○ 기본조약은 전문과 10개 조항으로 된 본문과 부속문서로 구성됨

- 전문은 유럽 국가들의 국경선 불가침과 영토보전, 그리고 주권존중이 평화를 위한 기본조건임을 인식하고, 무력적 위협이나 사용포기를 규정했음

<표> 동서독 기본조약의 내용

동서독 기본조약 내용	
제1조	평등 원칙의 토대 위에서 두 독일 간 정상적인 선린관계의 발전
제2조	UN헌장의 목적과 원칙을 준수하고 모든 국가의 주권적 평등, 자주, 독립 및 영토보전의 존중, 자결권과 인권 보호 및 차별 철폐
제3조	양독 간 갈등의 평화적 해결과 국경 불가침 및 영토보전의 존중
제4조	어느 한 국가도 상대방을 국제적으로 대표할 수 없음
제5조	유럽의 안전보장 및 협력에 기여
제6조	동서독의 주권은 각각의 영토에 한정되고 양국 간 자주, 독립 존중
제7조	동서독 간 경제, 과학, 기술, 문화, 통신, 스포츠, 환경보호 교류
제8조	동서독의 수도에 상주대표부 설치
제9조	기 체결된 동서독 양자간, 다자간 조약 불변
제10조	조약의 효력 발생

출처: 김영윤, 양현모, 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일 -』, 통일부, 2009년 12월, p. 6.

□ 동서독 간 관계 개선을 위해 소련 및 폴란드, 미국, 영국, 프랑스와 조약을 체결함으로써 동서독 간 관계 개선 시도 시 문제가 될 수 있는 대외 외교관계를 기본 조약에 앞서 체결했음<sup>2)</sup>

○ 1969년 12월 브란트 총리와 코시킨 소련 총리가 협상을 시작해 1970년 8월 12일 독일과 소련 간 불가침조약, 일명 모스크바조약을 체결했으며 그 골자는 조약 체결 시점에서의 유럽 국경선 준수 등임

- 체결 당시 서독 정부는 소련 외무부에 서한을 보내 동서독의 통일에 관한 독일인의 자결권을 주장하기도 했음

○ 1970년 12월 7일 서독과 폴란드는 바르샤바조약을 체결했는데, 주 내용은 제2차 세계대전 이후 폴란드에 오데르-나이세 쪽의 독일 영토를 폴란드 쪽에 강제 할양한 것을 양국이 수용하고 이를 기점으로 국경선을 확정짓는 것이었음

○ 1971년 9월 3일 독일은 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 4개국과 23년간의 냉전을 마무리하고 협력과 화해를 근간으로 하는 새로운 관계 모색을 위해 베를린 협정

2) 김영윤, 양현모, 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일 -』, 통일부, 2009년 12월, p. 4-5.

을 채택했는데, 골자는 양쪽 독일 시민들이 반대편 독일을 자유롭게 방문할 수 있는 권리와 동서독 간 정치적 유대관계를 인정받는 것이었음

□ 당시 야당이었던 기민당은 ‘하나의 독일’ 대신 ‘독일의 분열’을 공식적으로 확인했다며 맹비난했음

○ 기민당은 추후 기본조약의 헌법 불합치성을 이유로 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)에 소송을 제기했으나 1973년 7월 31일 연방헌법재판소는 헌법 불합치에 대한 소송을 기각했음

• 연방헌법재판소 판결문은 “이 조약은 분단 조약이 아니며 (...) 독일 국민은 통일 국가체를 재조직할 수 있다. (...) 국제법상 국가연합(confederation) 등으로 발전할 수 있으며 (...)”라고 명시해 동서독을 상호 간 인정하되 추후 통일에 대한 여지가 있음을 인정했음

• 연방헌법재판소의 결정은 ‘모호한 내용’을 담고 있었던 기본조약에 대해 법적 지위를 인정해 주는 법적 영향력을 발휘했다고 평가하는 학자도 있음<sup>3)</sup>

## 2. 독일 기본조약 국회동의 과정 및 시사점

□ 기본조약은 동서독 상하원의 동의 대상이었음

○ 동의 당시 정치적 상황은 연정 구성 정당이었던 사민당과 자민당이 다수석 이상을 차지하고 있었기 때문에 기본조약의 동의가 용이한 편이었음

• 국회 동의 논의는 1973년 2월 15일 연방정부가 기본조약 관련법안과 서독의 UN 가입신청안을 제출하면서 시작되었으며, 같은 날 빌리 브란트 총리가 연방하원에서 기본조약의 긍정적인 영향력에 대해 설명하면서 “양 독일의 참여 없이 유럽의 긴장완화는 불가능하다”라고 주장했음<sup>4)</sup>

• 1973년 5월 11일 서독 연방하원이 찬성 268표, 반대 217표로 어려움 없이 기본조약을 동의했으며, UN 가입신청안 역시 찬성 364표, 반대 121표로 가결되었음

3) Koenig, Pierre, “Le traité fondamental entre les deux Républiques allemandes et son interprétation par le tribunal constitutionnel fédéral”, *Annuaire Français de Droit International*, n. 19, 1973, p. 150.

4) Bettati, Mario, “L’admission des deux Allemagnes à l’O.N.U.”, *Annuaire Française de Droit International*, n. 19, 1973, pp. 211-231.

- 1973년 6월 13일 동독 하원은 만장일치로 기본조약을 채택했음
- 1973년 서독은 동독에 관련 사항을 전달했으며 조약은 체결 6개월만인 1973년 7월 31일 발효되었음

#### □ 시사점

- 제1야당이었던 기민당과 기독교사회연합(CUS, 이하 기사련)은 브란트의 동방정책에 대해 기본적으로 반대하는 입장이었으며,<sup>5)</sup> 동독과의 기본조약에 대해서도 반대하는 상황이었음
  - 1972년 총선으로 사민당과 자민당의 의석이 확대되어 연정을 실시한 두 정당의 의석이 54.8%에 달했기 때문에 기민당과 기사련의 반대에도 기본조약의 국회 동의를 받는 데 큰 어려움이 없었음
- 1973년 4월 11일 서독의 연방하원이 기본조약을 채택했는데, 이는 기본조약이 동서독 간 정부 합의 혹은 국제법적 효력을 확대해 국내법과 동일한 혹은 유사한 법적 효력을 가지게 된 것을 의미함
  - 기본조약에 대한 국회 동의는 기민당 등 정부의 조약 체결에 반대했던 정당을 포함해 국회가 정부의 결정에 동의했다는 것을 의미하므로 행정부가 입법부의 지지를 받았다는 것으로 해석될 수 있음

5) Madelaine, Haag, "A Study of the CDU/CSU Opposition to the Ostpolitik in the Sixth German Bundestag 1969-72", Ph. D. Thesis of University of Surrey, 1978.

- 김영운, 양현모, 『독일, 통일에서 통합으로 - 문답으로 알아보는 독일 통일 -』, 통일부, 2009년 12월.
- Bettati, Mario, “L’admission des deux Allemagnes à l’O.N.U.”, *Annuaire Française de Droit International*, n. 19, 1973, pp. 211-231.
- Koenig, Pierre, “Le traité fondamental entre les deux Républiques allemandes et son interprétation par le tribunal constitutionnel fédéral”, *Annuaire Français de Droit International*, n. 19, 1973, pp. 147-170.
- Lang, Arabella, “Parliament’s Role in Ratifying Treaties”, *Briefing Paper*, British Library, n. 5855, 20 January 2017.
- Madelaine, Haag, “A Study of the CDU/CSU Opposition to the Ostpolitik in the Sixth German Bundestag 1969-72”, Ph. D. Thesis of University of Surrey, 1978.

박병석 의원 귀하

# 북한이탈주민 정착지원 제도의 현황과 개선방안

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 외교안보팀  
입법조사관 이 승 열  
Tel.788-4557/Fax.788-4559  
E - m a i l :  
summer20@nars.go.kr



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다. 오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.



## ■ 질의 요지

북한이탈주민의 정착과정에서 정착지원의 제도의 현황과 개선방안에 대한 조사 요구

(회답일 2018. 9. 6)

## ■ 자료수집 및 분석방법

- 북한이탈주민(이하 탈북민)의 지원제도의 현황과 정착과정에서의 교육, 훈련, 취업 등에 대한 개선방안 검토

## ■ 주요내용

- 탈북민 정착지원 정책은 통일부를 중심으로 정부-지자체 민간이 상호 협력하여 추진함
- 통일부에 따르면, 2016년 11월 탈북민 3만 명 시대가 시작된 이후 보다 세분화된 사회통합형 정책을 발표하였으며, 현재 분야별 후속조치를 진행하고 있음
- 탈북민 3만 명 시대를 맞아 통일부는 이들의 정착지원의 방향을 사회통합형으로 재구축하고 있다고 하지만, 이에 대한 좀 더 세밀한 제도적 뒷받침이 요구됨

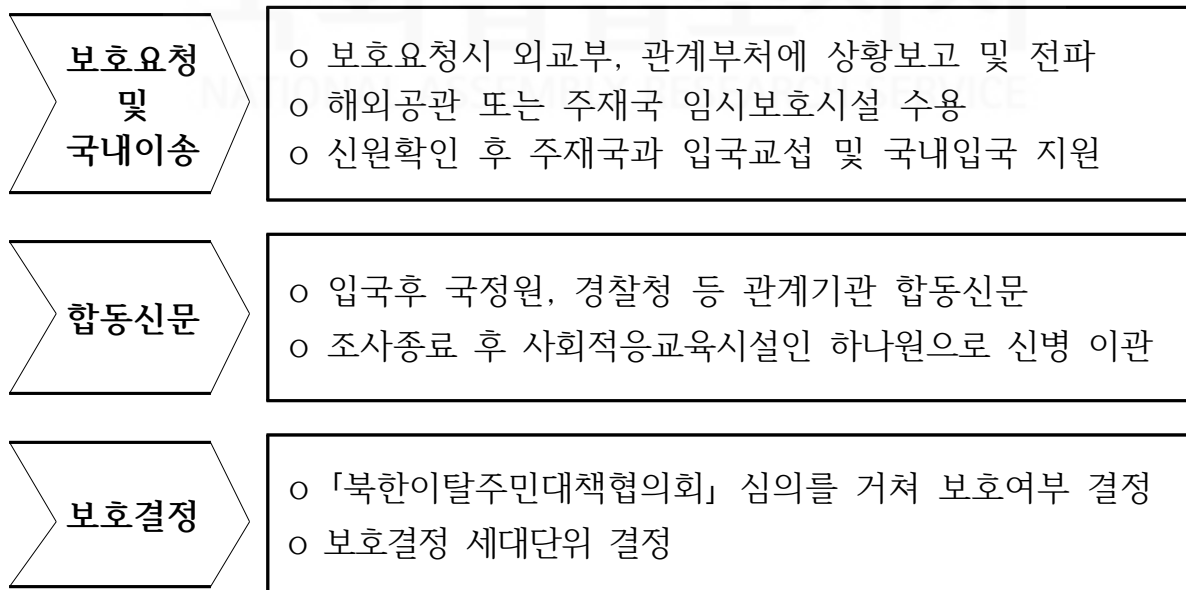
### 목차

1. 탈북민 정착지원과정과 현황\_02
2. 탈북민 정착지원을 위한 제도개선 추진 현황\_05
3. 탈북민 정착지원을 위한 취업지원 현황\_07
- 4.탈북민 정착지원제도의 문제점과 개선방향\_ 13

# 1. 탈북민 정착지원과정과 현황

- 탈북민 정착지원 정책은 통일부를 중심으로 정부-지자체 민간이 상호 협력하여 추진하며 주요 내용은 다음과 같음
  - (중앙정부) 통일부가 「북한이탈주민대책협의회」를 통해 凡정부차원의 정착지원 기본계획, 연도별 시행계획을 수립·시행하여 탈북민 지원정책을 총괄 조정
  - (거주지) 지방자치단체와 지역적응센터(하나센터, 전국 23개)가 탈북민 특성과 지역 실정에 맞는 지원정책 제공 및 각종 심리, 정서 상담 등 1:1 맞춤형 관리 실시
    - 「북한이탈주민지원 지역협의회」는 거주지.취업.신변 보호담당관, 하나센터, 지역 민간단체 등으로 구성된 지역차원의 정책협의체
  - (민간) 지역 민간단체, 의료기관, 종교단체, 자원봉사자 등이 북한이탈주민지원재단 및 지역적응센터와 연계하여 탈북민 자립과 자활, 사회적 인식 개선 등 보편적 서비스 제공
    - 「북한이탈주민지원재단」은 '10년 설립, '16년도 예산 244억원, 주요업무는 △생활안정 △자립.자활 △탈북청소년 교육.장학 △탈북민에 대한 인식 개선 등 수행

[표 1-1] 국내 입국 및 정착지원 과정



<b>하나원의 정착준비</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적응교육(12주) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화적 이질감 해소, 심리안정, 진로지도 상담 등</li> </ul> </li> <li>○ 가족관계등록, 주거알선 등 정착준비를 마친 후 거주지 전입</li> </ul>
<b>거주지 보호 (5년)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적 안전망 편입 (생계·의료급여)</li> <li>○ 취업지원 : 고용지원금, 무료 직업훈련, 자격인정 등</li> <li>○ 교육지원 : 특례 편입학 및 등록금 지원</li> <li>○ 보호담당관제 : 거주지·취업·신변보호 담당관제 운영</li> </ul>
<b>민간참여</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역적응센터(하나센터) 지정·운영</li> <li>○ 정착도우미제 : 민간자원봉사자와의 연계</li> <li>○ 북한이탈주민 전문상담사(100명) : 종합상담 실시</li> <li>○ 북한이탈주민지원재단('10.9.27 설립)을 통한 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활안정·사회적응 지원, 67개 민간단체의 구심체 역할</li> </ul> </li> </ul>

출처: 통일부 공동체기반조성국 정착지원과

□ 탈북민 정착지원 주요 내용은 아래 [ 표 1-2 ] 와 같음

[ 표 1-2 ] 정착지원 제도 주요내용

구분	항목	내용
사회적응교육	기본교육 (하나원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 하나원 12주 392시간 교육</li> <li>* 연령대·성별 7개반 운영(유아, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로)</li> <li>* 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 기초직업능력 훈련, 초기 정착지원 등 4개 분야</li> </ul>
	지역적응교육 (하나센터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 전국 하나센터 2주 60시간 교육 및 사후지원</li> <li>* 지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회적응, 정서안정 등</li> </ul>
정착금	기본금	▶ 1인세대 700만원(초기지급 400만원, 분기별 100만원씩 3회), 2인세대 1,200만원 3인세대 1,600만원 4인세대 2,000만원 7인세대 이상 3,200만원
	지방거주장려금	▶ 지방 2년 거주시 130만원(지방 광역시), 260만원(기타)
	취약계층 보호 가산금 * 1인 1개 사유만 인정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 연령가산금(만 60세 이상인 자) : 720만원</li> <li>▶ 장애가산금 : 1급인 경우 1,540만원</li> <li>▶ 장기치료가산금(중증질환으로 3개월이상 연속 입원시) : 1개월에 80만원(9개월까지 지급)</li> <li>▶ 한부모가정아동보호가산금(보호결정 당시 만 13세 미만 아동) : 세대당 360만원</li> <li>▶ 제3국 출생 자녀 양육가산금(만 16세 미만 아동) : 아동 1인당 400만원</li> </ul>
주거	주택알선	▶ 영구·국민·다세대 임대주택 알선

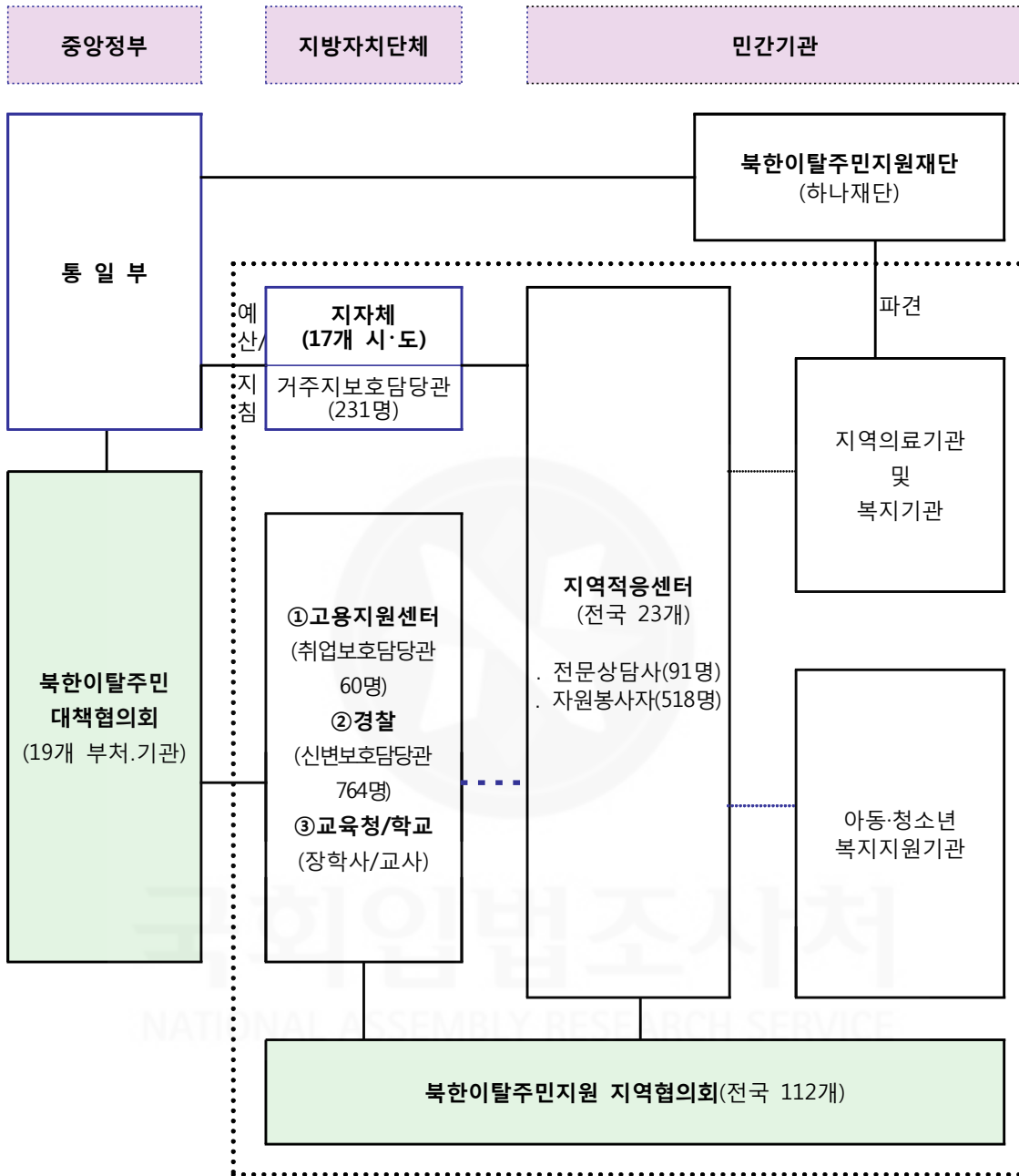
구분	항목	내용
지원		* 2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가
	주거지원금	▶ 1인세대 1,300만원, 2인~4인세대 1,700만원, 5인 이상 2,000만원(보증금의 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급)
취업 지원	직업훈련비 및 훈련수당	▶ 훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 월 20만원 지급
	직업훈련장려금·자격취득장려금	▶ 직업훈련 500시간 이수시 120만원 - 120시간 당 20만원 추가, 최대 740시간 이수시 160만원 (국가기간전략산업 직종훈련시 200만원 추가) ▶ 자격취득시 200만원 ※ 자격취득 장려금 및 직업훈련 장려금은 2014.11.29 이후 폐지. 다만, 2014.11.28 이전 입국하여 보호결정된 자에게는 적용
	취업 장려금	▶ 6개월 동일업체 취업시 수도권 200만원, 지방 250만원 - 최대 3년간 근속시 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원
	고용지원금 (기업주에 지급)	▶ 급여의 1/2을 50만원 한도에서 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28 이전 입국하여 보호결정된 자에게 적용
	자산형성제도 (미래행복통장)	▶ 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 적립 목적 : 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금, 결혼 등 - 적립 금액 : 10~50만원(50만원 4년간 납입 시 약 5천만원 수령 가능) - 지원기간 : 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능, 최대 4년) - 적용대상 : 2014.11.29 이후 입국하여 보호 결정된 자
	기타	▶ 사회적기업 설립, 영농정착, 창업 지원, 공무원 특별임용 등
사회 보장	생계·주거급여	▶ 국민기초생활보장 수급자 지정, 1인 세대 기준 약 50만원 수준
	의료보호	▶ 의료급여 1종 수급자로서 본인 부담 없이 의료 혜택 - 비급여 항목은 20~30% 지원
	연금특례	▶ 입국 당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입 특례
교육 지원	특례 편·입학	▶ 대학진학 희망시 정원의 특례입학
	학비 지원	▶ 중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조

출처: 통일부 공동체기반조성국 정착지원과

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

□ 탈북민 정착지원 체계도는 아래 [그림 1-1] 와 같음

[ 그림 1-1 ] 북한이탈주민 정착지원 체계도



출처: 통일부 공동체기반조성국 정착지원과

## 2. 탈북민 정착지원을 위한 제도개선 추진 현황

- 통일부에 따르면, 2016년 11월 탈북민 3만 명 시대가 시작된 이후 보다 세분화된 사회통합형 정책을 발표하였으며, 현재 분야별 후속조치를 진행하고 있으며,

주요 내용은 다음과 같음

- (맞춤형 생애설계) 전문가 의견수렴을 거쳐 추진계획을 마련, 2017년 3월부터 하나원 교육과정에 편성하여 운영하고 있음
  - 취업, 교육, 재무, 건강 및 자기관리 분야 등 관련 장기적 관점에서 생애를 조망할 수 있도록 설계(하나원 교육 총 406시간 중 27시간 배정)
- (공공부문 채용 확대) 올해 초 행자부의 협조를 받아 기관별 탈북민 채용 현황 및 채용 수요를 파악하였으며, 이를 기반으로 기관별로 탈북민의 채용을 실시하고 있음
  - 한편, 지자체 합동평가지 탈북민 채용 관련 사항을 반영하도록 협의, 2019년부터 지자체 평가지표로 반영될 예정임
  - 또한 남북하나재단을 통해 공공기관 대상 탈북민 채용 절차와 알선에 대해 안내하고 있음
- (기초복지 강화) 보다 많은 탈북민들이 자산형성제도를 활용할 수 있도록 신청 자격 요건 및 사용용도를 완화하는 내용으로 '북한이탈주민 자산형성제도 운영 지침' 개정안을 마련, 관계부처 협의, 행정예고 등을 거쳐 4월 2일부터 시행하고 있음
- (통일준비 학교) 교육부와 협력하여 탈북 청소년 대안학교 2개교와 일반학교 14개교를 통일준비 시범학교로 지정함
  - 현재 통합교육 교재 개발, 탈북청소년과 일반 청소년 간 교류, 통일교육 수업모델 개발 등 연구과제를 수행 중임
- (상담역량 강화) 하나재단·센터 등 지원기관간 정보공유를 위한 '통합사례이력관리시스템'을 개발하기 위해 현재 용역을 진행하고 있으며, 올해 말 개관하여 하나재단부터 활용할 예정임
- (탈북민 포털) 각종 민원 온라인포털 개발 용역을 진행하고 있으며, 올해 말 개관하여 서비스를 제공할 예정임
- (통일음식문화타운) 예산 반영 상황 등 감안, 사업 타당성 검토 등을 거쳐 당초 음식문화타운을 소규모 음식업종 창업지원사업으로 변경 추진, 남북하나재단 등을 통해 대상자를 선발하고 있으며, 하반기 중 창업 지원에 착수할 계획임
- (통일문화센터) 지난해 말 강서구 마곡지구 부지 매입 계약을 진행, 현재 설계용역을 진행하고 있으며, 2017년 연말 착공, 2019년도에 개관하는 일정으로 추진

할 예정임

- (하나센터 허브화) 하나센터를 중심으로 지역 내 탈북민 관련 각종 자원을 조직하여 교육·취업·복지 등 통합적 서비스를 제공하는 시범센터 3개소를 지정(서울남부, 부산, 제주)하였으며, 운영 결과를 보아가며 단계적으로 확대해나갈 계획임
- 지역적응센터를 지역통합지원센터로 확대하는 내용으로 북한이탈주민법 개정안을 마련하였고, 북한이탈주민대책협의회에 지방자치단체를 포함하는 내용 등으로 북한이탈주민법 개정안을 마련하여 관계부처와 협의 중임
- (탈북민-지역주민 교류) 각 하나센터별로 지역주민과 통합을 위한 프로그램 추진 계획을 마련, 센터별 보조금을 교부하였으며, 사업 시행 중임
- 이북5도위 등을 통한 탈북민-지역주민 1:1결연 사업 및 남북하나재단을 통한 탈북민 정착 사례 발굴 및 인식 개선을 위한 다양한 사업도 지속하고 있음

### 3. 탈북민 정착지원을 위한 취업지원 현황

- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 근거로 탈북민의 취업지원 정책의 내용을 살펴보면 다음과 같음
  - 지역적응센터의 지정과 취업서비스 안내(제15조2)
  - 직업훈련(제16조)
  - 취업보호와 고용지원금 지급, 취업보호대상자의 고용기업 생산품 우선구매 및 세제혜택, 취업 알선(제17조, 제17조4)
  - 영농(취업)정착 지원 (제17조 3)
  - 재북 시 자격·경력 등을 고려한 국가공무원·지방공무원 특별임용(제18조)
  - 공공기관 평가 고용(취업)실태 조사
  - 고용노동부의 탈북민 취업 보호담당자의 고용정책 집행
  - 고용센터와 탈북민 취업지원 창구
  - 북한이탈주민후원회 및 지역협의회 등이 있음
- 제1하나원 기초직업적응훈련
  - 목적: 탈북민의 개인 직업선호도를 반영한 직업정보 및 올바른 진로탐색 기회 제공을 통한 안정적인 정착유도
  - 내용과 성과: 15개 직종<sup>1)</sup>에 대한 직종설명회 개최 → 교육생을 대상으로 설문조

사를 실시하여 교육생이 6개 직종 선택 → 외부 전문기관(위탁기관)<sup>2)</sup>에서 실습교육 2주(70h)이수 하여, '17년 총967명이 수료함

□ 제2하나원의 심화교육과정

- '13년부터 탈북민 취업역량 강화 차원에서 하나원 수료후 사회로 나온 탈북민을 대상으로 직업훈련 희망자를 대상으로 다양한 심화교육 과정을 운영
  - '13년 3개 과정(요양보호사, 의사직업전환 등) 69명 수료
  - '14년 5개 과정(간호조무사, 용접기능사 등) 103명 수료
  - '15년 6개 과정(미용기능사, 제과·제빵기능사 등) 117명 수료
  - '16년 8개 과정(1종대형 운전면허, 중장비 기능사 등) 247명 수료
  - '17년 7개 과정(미용기능사, 지게차 운전면허) 291명 수료
- '18년도 운영 계획은 총7개 과정(총380여명 대상) 직업훈련 심화과정을 개설·운영 예정
  - 요양보호사, 미용기능사, 한식조리기능사, 영농정착과정, 운전면허(1종 대형), 지게차 운전면허 취득과정, 피부미용관리사 양성과정 등
  - 이 기간 동안 월 20만원 훈련수당 제공

[ 표 3-1 ] '13~'17년 직업교육(심화교육) 운영현황

연도	교육과정	교육기간	수료(명)	비 고
2013 년 (3개과정)	의사직업전환과정	연1회, 6개월	12	의사국가고시 대비 과정
	요양보호사 자격취득과정	연3회, 2개월	44	
	직업상담사 자격취득과정	연1회, 2개월	13	
	소 계		69	

1) 간호조무사, 요양보호사, 사회복지, 기초조립, 품질관리, 전기전자, 회계기초, 여행가이드, 판매사무, 한식 조리, 양식조리, 제과제빵, 헤어, 네일아트, 피부미용

2) 두원대(기능생산) 청강대(요리), 대건효도병원(보건복지), 용인송담대(미용, 판매)

2014 년 (5개과정)	의사직업전환과정	연1회, 6개월	10	'15년 폐지(수요 부족)
	요양보호사 자격취득과정	연3회, 2개월	65	
	용접기능사 자격취득과정	연1회, 6개월	6	
	간호조무사 자격취득과정	연1회, 10개월	7	'15년 폐지(수요 부족)
	중국어 관광통역안내사 과정	연2회, 3개월	15	'15년에 중국어취업 과정으로 개편
	소 계		103	
2015 년 (6개과정)	요양보호사 자격취득과정	연3회, 2개월	54	
	용접기능사 자격취득과정	연1회, 6개월	6	
	미용기능사 자격취득과정	연2회, 3개월	17	
	중국어취업준비과정	연2회, 3개월	24	중국어 어학능력 인증 (HSK 5급) 및 관련 직 종 취업준비과정
	제과제빵기능사 자격취득과정	연1회, 2개월	7	'16년 폐지(수요 부족)
	한식조리기능사 자격취득과정	연1회, 2개월	9	
	소 계		117	
2016 년 (8개과정)	요양보호사 자격취득과정	연3회, 2개월	51	
	미용기능사 자격취득과정	연2회, 3개월	6	
	용접기능사 자격취득과정	연1회, 6개월	5	'17년 폐지(고비용, 교육수요 부족)
	중장비기능사 자격취득과정	연1회, 6개월	6	
	중국어취업준비과정	연1회, 3개월	9	
	영농정착과정	연1회, 4주	13	'16년 신규개설(남북 하나재단과 협업)
	한식조리기능사 자격취득과정	연1회, 2개월	17	
	1종 대형 운전면허 취득과정	연14회, 5일	140	'16년 신규개설
	소 계		247	
2017 년 (7개과정)	요양보호사 자격취득과정	연3회, 2개월	37	
	미용기능사 자격취득과정	연2회, 2개월	8	
	중국어취업준비과정	연1회, 3개월	4	
	한식조리기능사 자격취득과정	연1회, 2개월	8	
	영농정착과정	연1회, 4주	22	남북하나재단과 협업
	1종 대형 운전면허 취득과정	연14회, 5일	142	
	지게차 운전면허(3톤미만)	연7회 3일	70	'17년 신규개설
	소 계		291	
합 계			827	

출처: 통일부 하나원 교육훈련팀

□ 남북하나재단의 탈북민 직업훈련 현황

- 전문직종특화사업: 주로 탈북민 여성이 선호하는 직종 위주로 단기기술교육 후 거주지에서 취업할 수 있도록 지원하는 사업
  - 회계, 전산, 의류폼, 판매사무 등 분야를 하나센터와 협력 운영하며, 주요 내용은 다음과 같음

[ 표 3-2 ] 전문직종 특화사업

년도	구분	지원금액	참가자 (A)	수료자	취업자 (B)	취업률 (B/A)
2014	정보통신 고객 상담	42,000천원	8명	6명	4명	50.0%
	AT전산회계교육	72,000천원	15명	12명	8명	53.3%
	의류 리폼 및 수선	85,000천원	20명	18명	9명	45.0%
2015	의류 리폼 및 수선	48,000천원	17명	15명	11명	64.7%
	커피 바리스타 양성	50,575천원	20명	13명	8명	40.0%
	귀금속 공예	53,500천원	10명	9명	3명	30.0%
2016	의류 리폼 및 수선	48,460천원	15명	14명	5명	33%
	회계 전문인력 양성	27,980천원	10명	9명	4명	40%
	요양보호사 양성	4,000천원	4명	4명	2명	50%
	회계사무원 양성	12,000천원	14명	10명	1명	7%
	전산실무&중국어자격취득	17,728천원	25명	25명	3명	12%
	3D프린트활용디자인과정	30,000천원	10명	8명	-	-
2017	장기요양/관행장입실무자	30,000천원	27명	25명	7명	28%
	멀티경력리&판매사무원	44,260천원	13명	9명	3명 자격취득 12명	-
	기초회계경력리	17,300천원	13명	9명	3명 자격취득 12명	-
	의사고시 준비과정	19,500천원	7명	진행중	진행중	-

출처: 통일부 북한이탈주민지원재단 자립지원부

- 청년취업아카데미: 대학졸업자 및 대학생 청년들을 대상으로 직업준비역량 강화, 진로탐색, 모의면접 등을 전문가가 맞춤형으로 교육하는 사업이며 주요 내용은 다음과 같음

[그림 3-3] 청년 취업아카데미

년도	구분	지원금액	참가자 (A)	수료자	취업자 (B)	취업률 (B/A)
2014	사무직 기본실무교육	68,000천원	15	12	8	53%
2015	융합형 인재 스마트워커 양성	56,865천원	16	15	3	18%
2016	융합형 인재 스마트워커 양성	48,460천원	15	14	5	33%
		27,980천원	15	12	4	27%
2017	자기소개서 및 면접역량 교육	6,780천원	11	8	3	27%
		23,400천원	18	16	-	-
		26,322천원	19	19	-	-

출처: 통일부 북한이탈주민지원재단 자립지원부

- 탈북의료인 의사국가고시 준비과정: 재북 의사 및 의학대 졸업자 대상, ‘의사국가 시험’ 응시를 위한 준비교육 지원으로서 강사비, 교육생 교통비·식비, 교재비, 시험응시료 등이 지원됨

[그림 3-4] 의료분야 취업 지원 성과

연도	교육인원	실기합격	필기합격	결과	비고
2016년	9명	5명	3명	3명	
2017년	7명	진행중	진행중	진행중	

출처: 통일부 북한이탈주민지원재단 자립지원부

- 고용노동부의 무료 직업훈련과 취업보호담당관제도
  - 고용노동부는 전국 56개 고용센터를 관장하고, 탈북민의 취업보호업무를 담당하는 취업보호담당관제도를 운영하고 있음
  - 탈북민에게 취업상담 및 직업훈련 안내, 취업보호 신청, 취업알선, 고용지원금 지급 안내<sup>3)</sup>, 취업보호 제한, 취업보호대장 관리, 고용실태조사 등의 업무를 담당
- 고용노동부의 탈북민 직업훈련은 탈북민만이 아닌 일반 국민들의 직업훈련 내용 중 탈북민도 참여할 수 있도록 만든 프로그램으로 크게 두 가지임

3) 고용지원금은 통일부장관이 탈북민을 고용한 고용주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라서 임금의 1/2을 월 70만원 한도 내에서 지급하는 제도임. 최대 3년 간 지원함으로써 탈북민의 채용 활성화를 유도하고자 도입됨

○ 취업성공패키지사업

- 3단계로 구성된 취업 프로그램으로서 1단계는 상담을 통한 진로결정, 2단계는 직업훈련, 그리고 3단계는 취업알선으로 구성됨
- 훈련기간은 6개월이며, 이 기간 중 훈련수당 41만6천원이 지원됨

○ 국가기간전략사업

- 122개 직종으로 국가기간산업 영역에 해당하는 전기, 전자, 자동차와 최근 4차 산업혁명으로 인한 IT 산업 위주
- 훈련기간은 3개월 이상- 1년 미만으로 이 기간 중 훈련수당 21만 6천원이 지원됨

□ 최근 3년간 정부 내 탈북민 채용 현황은 다음과 같음

[ 표 3-5 ] 정부 내 탈북민 채용현황

구분	총계	중앙			지방		
		소계	공무원	행정지원	소계	공무원	행정지원
'17년	201	80	34	46	121	75	46
'16년	138	74	33	41	64	57	7
'15년	133	69	28	41	64	53	11

자료: 통일부 인도협력국 정착지원과

- 정부는 취업지원센터를 통해 최근 3년간 중앙부처 223명과 지방자치단체 249명을 취업 알선하였음

□ 최근 3년간 공공기관 내 탈북민 채용 현황은 다음과 같음

[ 표 3-6 ] 공공기관 내 탈북민 채용현황

연도별	모집(기관)	채용(명)	계약형태(명)	
			상용직	계약직
'17년	53	65	20	45
'16년	34	34	22	12
'15년	38	38	17	21

합 계	125	137	59	78
-----	-----	-----	----	----

자료: 통일부 인도협력국 정착지원과

- 남북하나재단은 취업지원센터를 통해 최근 3년간 125개 공공기관에 137명을 취업 알선하였음

#### 4. 탈북민 정착지원 제도의 문제점 및 개선방향

- 탈북민 3만 명 시대를 맞아 통일부는 이들의 정착지원의 방향을 사회통합형으로 재구축하고 있다고 하지만, 이에 대한 좀 더 세밀한 제도적 뒷받침이 요구됨
- 그동안 북한이탈주민제도의 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 개인의 특성을 고려하기 보다는 획일적이며, 더 나아가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 것들임
  - 예를 들어 남성에게는 중장비 기술, 여성에게는 봉제가 주를 이루는 획일적이고 단순한 취업교육이 여전함
  - 한국에 입국한 탈북민은 1인 1세대를 기준으로 기본금 700만원과 주거지원금 1,300만원을 받지만 지원금의 상당액이 탈북 브로커의 사례비로 나가면서 생활에 어려움이 가중됨
  - 북한이탈주민의 교도소 수감자 수 또한 올해 8월 현재 129명이고, 그 결과 범죄율이 한국 주민에 비해 5배 높으며, 사기 피해 건수도 한국 주민에 비해 약 43배나 높게 나타남
  - 북한이탈주민의 약 70%가 여성이며, 연령대는 20-40대가 가장 많기 때문에 취업과 출산 및 육아를 책임지는 안정적인 일자리를 구하는 것은 현실적으로 더 어려움
  - 탈북 청소년의 학업 중단이 심각하며 고학년으로 갈수록 중단율(최대 10배)이 높아지고 있으며, 특히 중국 등 제3국에서 태어난 비보호 탈북청소년은 2017년 8월 기준 1,249명으로 이들은 정부로부터 북한이탈주민으로 인정받지 못하고 있어 상황이 더 심각함
- 현재 통일부가 재정비하고 있는 북한이탈주민 정착지원제도의 내용은 이러한 문제점들을 해소하는데 중점을 두고 있다고는 하지만 여전히 북한이탈주민들이

느끼는 체감지수와 괴리가 있을 수 있다고 판단됨

- 정부는 탈북민의 국가 및 공공기관 채용 확대를 위해 국가공무원법 개정('12.10), 공무원임용령 개정('13.4)을 통해 「북한이탈주민 경력채용」 규정을 마련함
  - 인사혁신처 또한 「북한이탈주민 정부내 활용계획('13년, 14년, 15년)」을 수립하여 탈북민의 정부 내 채용 권장
    - '17년 지자체 합동평가에 탈북민 채용수가 평가지표로 포함('17.9월)
    - 그러나 중앙부처 자체평가에 「행정관리역량」 평가지표 운영 시 탈북민 채용 비율에 따라 최대 2점 가점 부여한 바 있으나 2012년부터 2016년까지 운영하고 현재는 미포함
    - 특히, 공공기관 평가(기재부 주관)에 탈북민 고용률 등이 평가 지표에 미포함
  - 그동안 정부 및 공공기관의 탈북민 고용을 위한 조항(제18조의 2)은 사실상 권고 및 권장 수준에 머물러 있기 때문에 정부와 지자체 그리고 공공기관에서 이를 임의적으로 취사선택할 수 있음
    - 그런 이유에서 탈북민의 공공부문 채용에 대한 정부 내에서 뿐만 아니라 지자체와의 협력체계가 제대로 구축될 수 없었음
    - 그 결과 탈북민의 공공부문 진출이 만족할 만한 성과를 낼 수 없었으며, 특히 양적 증가에도 불구하고 임기제, 기간제 비율의 증가 등으로 인해 채용 형태의 질적 하락 또한 문제임
- 따라서 정부는 공공기관 내 탈북민 고용 강화를 위해 현재 권장 사항에 머물러 있는 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제18조의 2의 탈북민의 고용에 대한 공공기관 평가 반영에 대한 내용을 강화할 필요가 있음
  - 임의규정인 현재 법률을 '정부내 채용 의무화'와 '평가항목'을 “반드시 포함” 등으로 강화할 경우 탈북민의 공공부문 진출이 현재보다 확대될 수 있다고 판단됨
- 마지막으로 탈북민 취업훈련 강화와 구직활동·성과에 대한 통일부 장관의 책임성을 강화할 필요가 있음
  - 탈북자 취업훈련 강화를 위한 통일부 장관의 책임성 강화는 필요하며, 이를 위해서는 현재 고용노동부와 통일부로 이원화 되어있는 탈북민 취업지원 및 관리를

- 통합하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 취업상담과정부터 직업훈련과 취업알선까지 전 과정에 대한 통일부 장관의 책임성을 강화하는 방안을 강구할 필요가 있음
  - 고용노동부의 취업보호담당관제도와 통일부의 하나센터(전국 25개 지역)의 탈북직업전문상담사를 상호 연계하여 탈북민의 취업정보를 공유할 필요가 있음



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



박병석 의원 귀하

# 북한의 보건의료 실태와 인도적 해결 방안

국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정치행정조사실 외교안보팀  
입법조사관 이 승 열  
Tel.788-4557/Fax.788-4559  
E - m a i l :  
summer20@nars.go.kr



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

본 조사회답서는 국회의원님의 의정활동 지원을 위해 작성된 것입니다. 오직 의정활동을 위해서만 활용하여 주시기 바랍니다.



## ■ 질의 요지

북한의 보건의료 실태와 인도적 해결방안

(회답일 2018. 9. 27)

## ■ 자료수집 및 분석방법

- 북한보건의료 전문가(이철수 교수)의 자문과 주요 자료들을 분석하여 북한의 보건의료체계의 문제점에 대한 분석과 그에 따른 인도주의적 해결 방안을 제시함

## ■ 주요내용

- 북한 보건의료의 전달 및 관리 운영체계는 의료공급의 국유화로 인해 북한 당국이 직접 의료서비스를 담당하고 있으며, 진료체계의 경우, 1.2.3.4차 진료기관을 구분하여 4단계로 구성함
- 북한의 보건의료 현황은 건강지표를 통해서도 나타나는데, 건강지표는 한 나라 보건의료체계의 현황을 볼 수 있는 중요한 지표로서 이를 기준으로 현재 북한의 보건의료 현황은 매우 열악한 실정임
- 북한 보건의료체계가 이처럼 작동하지 않게 된 것은 1990년대 들어 시작된 북한의 만성적인 식량난으로 인한 영양결핍과 경제난 및 전력난으로 인해 전략 수입에 의존하던 의료기기나 약제 공급이 중단되어 의약품과 의료기기의 부족 등으로 보건의료 수준의 악화를 초래함

### 목차

1. 북한의 보건의료 체계\_02
2. 북한의 보건의료 현황\_06
3. 남북한 보건의료 협력 현황 및 향후 협력 방안 \_ 10

## 1. 북한의 보건의료 체계

- 북한의 의료보장제도와 관련된 대표적인 법령의 역사적 전개를 제정된 시기에 따라 열거하면 다음과 같음
  - 첫 번째 법령의 경우, 1946년 12월 19일 「사회보험법」(북조선 임시인민위원회 결정 제135호)에 나타나 있는데, 본 법령 제1조 “1항 폐질, 부상, 인신, 해산에 관하여 의료상 방조”를 명시하였음
  - 두 번째 법령의 경우, 1952년 11월 13일 「무상치료제도를 실시할 데 관하여」(내각결정 203호)에서 본 법령의 제1조 “전체 인민들에게 국가부담으로 전반적 무상치료제…”의 시행을 명시
    - 본 법령을 통해 북한은 소위 ‘무상치료제’의 도입과 적용을 천명하였음. 그러나 당시 무상치료가 전국적으로 시행된 것이 아님에 따라 이는 무상치료에 대한 선언적인 의미가 강함
  - 세 번째 법령의 경우, 1980년 4월 3일 「인민보건법을 채택함에 대하여」에서 본 법령의 제2조 “...국가는 전반적 무상치료제를 더욱 공고 발전시킨다”라고 명시
    - 본 법령은 북한 보건의료의 종합적인 법적기반을 구축한 것으로 평가되며, 본 법령을 북한 의료보장제도에 있어서 주목할 이유는 의료보건분야의 관리운영 지침으로 이용되던 정무원 결정과 김일성의 교시 등의 기존 규정을 통·폐합함
  - 네 번째 법령의 경우, 1998년 1월 30일 중앙통신을 통해 인민보건법을 보완한 「조선인민민주주의인민공화국 의료법」을 채택하여 총 5장 51조로 구성된 조선민주주의인민공화국 의료법이 채택
    - 본 법령을 요약하면, 제2장에서 의료검진과 진단에 관한 실무적인 절차와 방법을, 제3장에서 환자치료사업의 절차와 방법을, 제4장에서 의료감정에 필요한 절차와 방법을, 제5장에서 의료사업의 지도통제·물질적보장과 관련한 문제를 명시
  - 북한의 보건의료제도는 한마디로 ‘국가에 의한 전반적 무상치료제’를 유지하고 있음
    - 북한은 의료의 질이라는 측면에서 제도상으로는 잘 구비되어 있고, 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 이전에는 잘 작동되었지만 이후 경제난으로 인해 북한주민들은 보건의료체계의 혜택을 보고 있지 못함
  - 현재 제도상으로 존재하는 북한의 보건의료보장제도를 정리하면 다음 [표 1-1]과 같음

[ 표 1-1 ] 북한의 의료보장제도

구 분	북 한	특 징
법령	①「사회보험법」 (북조선 임시인민위원회 결정 제135호 -1946.12.19) ②「무상치료를 실시 할 데 대하여」 (내각결정 제203호-1952.11.13) ③「인민보건법」(1980.4.3) ④「조선인민민주주의 인민공화국 의료법」 (1998.1)	국가의료보장이 국가사회보장형태로 전이
적용 대상	전인민	.
급여	아래 [ 표 1-2 ]무상치료의 급여종류와 수준 참조	의료공급 서비스 수준 파악이 관건
재정	국가부담	복지후생비 10%의 기여 중 무상치료제에 대한 투자비율이 관건

· 출처: 이철수, 「북한사회복지: 반복지의 북한」, (서울: 청목, 2003) 에서 수정 보충.

□ 북한 보건의료체계의 핵심인 무상치료제란 무상으로 다양한 의료급여를 공급한다는 것임

- 이 경우 가장 중요한 것은 환자의 욕구에 부응할 수 있는 의료기술과 약품 그리고 시설 등의 제반여건을 반드시 구비해야만 명실상부한 무상치료제라 할 수 있음
- 따라서 무상치료제의 핵심은 제도의 구비가 아니라 다양한 의료 공급서비스의 수준과 지속성 여부임
  - 이러한 이유로 제도적으로 무상치료제를 시행하고 있음에도 불구하고, 의료서비스의 수준이 낮거나, 수급자에게 필요한 각종 의료급여를 제공할 수 없을 경우 무상치료제의 의미는 퇴색할 수밖에 없는 한계가 있음
- 북한의 무상치료제는 ‘의사담당구역제’<sup>1)</sup>더불어 북한 의료보장제도의 중요한 특징을 나타내는 것임
- 세 번째 법령의 급여종류에 따른 다양한 급여수준은 한마디로 의료급여의 무상공급으로 상징되고 이를 정리하면 아래 [ 표 1-2 ]와 같음

1) 북한의 의사담당구역제는 “의사들이 일정한 주민 구역을 담당하고 맡은 구역 내 주민들의 건강상태를 책임적으로 돌보며 예방치료사업을 하는 선진적 의료봉사 제도이다. 의사담당구역제를 실시하는 것은 의료봉사의 높은 질을 요구하는 완전하고 전반적인 무상치료제를 훌륭히 실행하기 위한 가장 합리적인 방도의 하나이다”(조선과학기술발전사, 231; 전우택, 2000:330에서 재인용).

[ 표 1-2 ] 무상치료의 급여종류와 수준

급여 종류	급여수준
①환자약품	.무상공급
②진단, 실험 검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사 등	
③근로자 요양의료 봉사	
④해산방조	
⑤건강검진, 건강상담, 예방접종 등 예방 의료 봉사	.국가나 협동단체 부담
⑥왕복 여비	

출처: 이철수, 「북한사회복지: 반복지의 북한」, (서울: 청목, 2003) 에서 수정 보충.

- 무상치료제는 북한이 스스로 보건의료향상에 주력하고 있음을 선전하여 사회주의체제의 우월성과 당의 업적을 고양하기 위한 것이지만 이를 실시하기 위해서는 대규모의 재원과 시설 그리고 인력자원 등 충분한 의료 서비스 환경이 필요함에도 현재 북한의 열악한 경제여건으로 인해 실제로는 거의 작동하지 않음

□ 북한의 보건의료 전달 및 관리 운영체계

- 북한 보건의료의 전달 및 관리 운영체계는 의료공급의 국유화로 인해 북한 당국이 직접 의료서비스를 담당하고 있으며, 진료체계의 경우, 1.2.3.4차 진료기관을 구분하여 4단계로 구성함

- 1차 진료기관은 의사담당구역제에 의한 동·리 단위의 병원과 진료소이고, 2차 진료기관은 시·군병원. 또 3차 진료기관은 각 지방 도 단위의 병원과 의과대학 병원이며, 4차 진료기관은 적십자병원(중앙병원으로도 불리나 원래 의학연구기관)과 평양의과대학병원임

- 일반 주민이 진료를 받을 경우, 먼저 자신의 거주지역 담당 의사(준의)에게 진료 및 치료를 받고(1차), 치료가 불가능할 경우 인민병원.진료소에서 재진료(2차), 이 단계에서 치료가 불가능할 경우, 후송의뢰서를 발급받아 시·군(구역) 인민병원에서 1개월 동안 치료(3차). 이 단계에서 치료가 불가능할 경우, 도 단위 병원으로 후송되어 3개월 치료(4차)로 이어짐

- 북한의 보건의료기관은 병원, 진료소, 요양소, 위생방역소, 검역소를 비롯한 치료 예방기관, 의약품공급 관리기관과 의약품 검정기관이 있음

- 병원은 일반병원과 전문병원 그리고 특수병원으로 구분됨<sup>2)</sup>

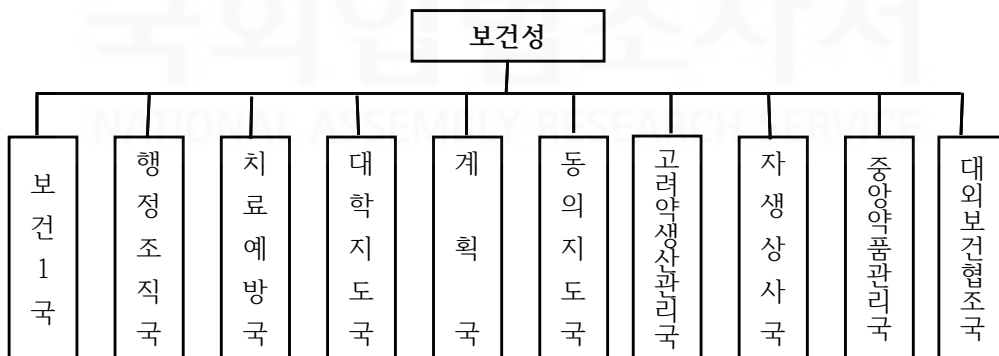
- 일반병원은 특권계층을 대상으로 하는 봉화진료소와 남산진료소, 일반주민을

2) 이만우, “북한의 보건의료제도 및 통합방안,” 『입법정보』 제150호, 2004.

대상으로 하는 적십자종합병원, 제1,2 인민병원, 평양의대 부속병원 등이 있음

- 전문병원은 평양산원, 평양시립병원과 평양중앙결핵병원 등이 있고, 각 도(직할시)에 도인민병원과 의학대학 부속병원, 시·군에는 시·군 인민병원, 리에는 리인민병원 또는 리진료소가 있음
- 특수병원으로는 도(직할시)에 각각 결핵병원, 정신병원, 간장병원과 구강예방원 등이 주요 군급에는 결핵요양소가 있음
- 북한의 보건의료 전달체계는 고도로 조직된 전형적인 국가사회주의형에 해당하며, 의료의 물질 기반이 완전하게 국유화되어 있기 때문임
- 이러한 보건의료전달을 책임지는 보건행정조직의 경우는 다음과 같음
  - 중앙행정기구로 정무원 보건성이 있으며, 지방에는 각 도와 직할시에 보건국과 보건처가 그리고 각 시와 군 단위의 행정위원회 내에 보건처와 보건과로 구성됨
  - 이중 보건성은 의료·제약·위생·방역 등의 사업에 대한 집행·감독, 그리고 생활 및 노동조건 개선, 보선사업 발전을 위한 계획 작성과 보건부문의 예산수립 등 국가의 전반적인 국민보건에 관한 업무를 지도·운영하고 있음. 중앙행정기구인 북한 보건성의 조직을 살펴보면 아래 [그림 1-1]과 같음

[그림 1-1] 북한의 보건성 조직표



출처: 이철수, 「북한사회복지: 반복지의 북한」, (서울: 청목, 2003) 에서 수정 보충.

- 다음으로 지방보건조직의 경우, 당과 정부의 상급보건행정기관 및 지방행정위원회의 통제 하에 보건사업에 관한 상부의 결정과 명령을 해당 지방의 실정에 맞게 구체화 시키고 산하 보건기관으로 하여금 이를 집행하도록 지도하는 역할을 함
  - 도와 직할시의 경우, 노동·교육·보건담당 부위원장 아래 의료담당부국장과

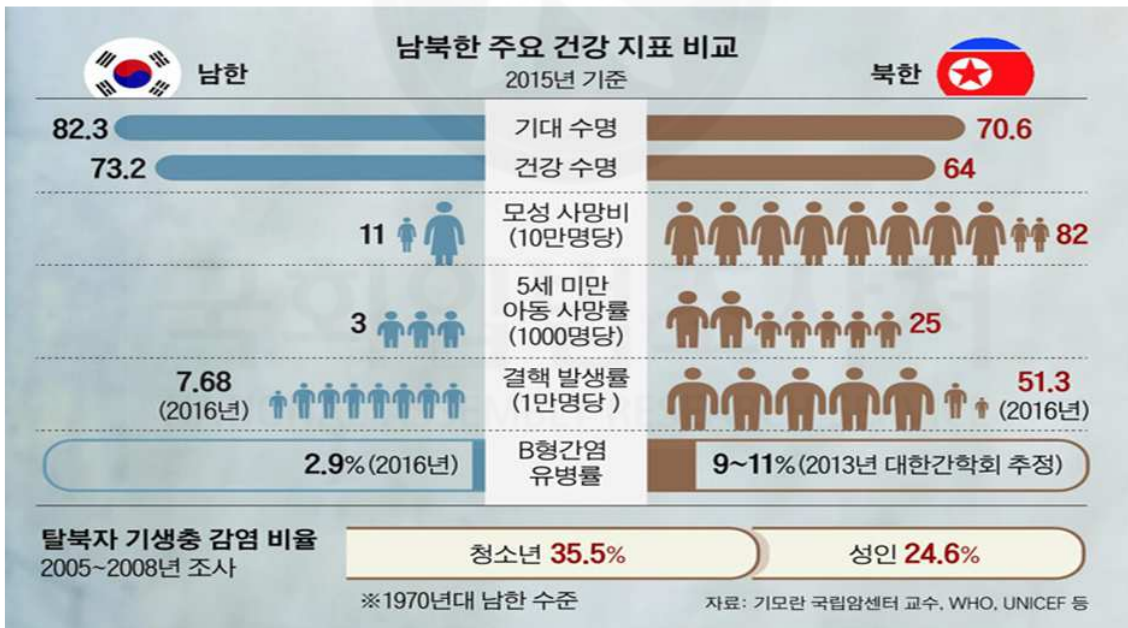
약무담당부국장이 보건국장의 통제를 받고, 위생방역·의료·의료기구·약무담당 책임지도원이 업무를 담당

- 시·군·구의 경우, 도와 직할시와 마찬가지로 노동·교육·보건담당 부위원장 아래 보건과장이 있으며, 의료·방역담당 내부지도원이 업무를 담당함

## 2. 북한의 보건의료 현황

- 북한의 보건의료 현황은 건강지표를 통해서도 나타나는데, 건강지표는 한 나라 보건의료체계의 현황을 볼 수 있는 중요한 지표로서 이를 기준으로 현재 북한의 보건의료 현황은 매우 열악한 실정임
- 특히 남북한 어린아이와 모성 관련 사망률의 차이는 북한의 보건의료 현황을 설명하는 가장 중요한 지표이며, 아래 [그림 2-1]와 같음

[그림 2-1] 남북한 건강지표 비교



- 2017년(2015년과 동일) 기준 5세 미만 아동의 사망률은 인구 천 명 당 25명이며, 사망 원인이 비교적 단순한 질환인 설사와 폐렴으로 인한 사망이 각각 5%와 15%를 차지하면서 북한의 보건의료체계가 제대로 작동하지 못하고 있음이 드러남<sup>3)</sup>

- 그러나 2008년 기준 5세 미만 아동의 사망률이 인구 천 명 당 26.7명이며, 사망 원인은 미숙아, 질식사, 선천성기형 등으로 신생아기(저체중 등) 병태가 51%이며, 폐렴 17%, 설사증 11% 순임<sup>4)</sup>
- 이 같은 수치는 북한의 5세 미만 아동 사망률이 지난 10년 전에 비해 크게 개선되지 않았음을 보여주고 있음. 그러나 사망 원인에서는 폐렴에 의한 사망률은 큰 변화가 없으나 설사로 인한 사망률은 크게 개선되었음을 볼 수 있음
- 성장발육기에 있는 아동의 영양상태를 평가하는 대표적인 지표는 저체중, 만성 영양결핍, 급성 영양결핍의 비율임
  - 국제식량정책연구소(International Food Policy Research Institute, IFPRI)의 「2017 세계 기아 지수」에 따르면 북한 주민의 영양결핍인구율은 40.8%로 매우 높으며, 이중에서 5세 미만 아동 중 저체중, 만성 영양결핍, 급성 영양결핍으로 인한 발육 부진 비율은 27.9%로 나타났음<sup>5)</sup>
  - 이 같은 수치는 1990-1994년 43.7%, 1998-2002년 51.0%에 비하면 많이 개선됐지만, 여전히 북한 5세 미만 아동 중 1/3은 발육 부진인 것으로 나타났다<sup>6)</sup>
  - 2012년 보고서(한국보건사회연구원)를 기준으로 이를 좀 더 세분화하면, 북한 5세 미만 아동 5명 가운데 1명은 중등도 저체중(18.8%)이었고, 4%는 심각한 저체중 상태임<sup>7)</sup>
  - 또한 5세 미만 아동 3명 중 1명(32.4%)이 그들의 연령에 비해 중등도로 발육이 저하되어 만성 영양결핍(연령대비 낮은 신장) 상태이었고, 5.2%는 급성 영양 결핍 상태였음<sup>8)</sup>
- 북한의 취약계층(임산부, 영유아, 아동, 청소년, 장애인, 노인)은 심각한 생존권의 위기에 직면한 대상인데, 이들은 자립·자활 능력이 매우 부족하고 독립적인 생활을 유지할 능력이 전무한 계층이기 때문임

3) WHO (2011: Global Health Observatory Data Repository)

4) 황남미외, “북한 주민의 생활과 보건복지 실태(건강 및 출산·양육을 중심으로),” 『한국보건사회연구원 연구보고서』(2012), p.50.

5) International Food Policy Research Institute, “2017 Global Hunger Index: The Inequalities of Hunger,” October 2017, p. 37. <http://www.ifpri.org/cdmref/p15738coll2/id/131422/filename/131628.pdf>

6) 위의 보고서

7) 황남미외, 위의 보고서, p.46.

8) 위의 보고서, p.46.

- 임신부의 경우 영양과 보건 그리고 출산전후의 부족한 서비스 부족; 영유아와 아동 그리고 청소년의 경우 영양결핍으로 인한 유병률과 발육부족, 발달(성장)장애; 장애인의 경우 소득과 (재활)서비스의 부족; 노인의 경우 노후보장 급여와 건강서비스 등의 부족으로 생존권의 위기에 노출되어 있음
- 유엔세계식량기구(WFP)가 발표한 「2017 북한의 인도주의 필요와 우선순위」에 따르면 5세 미만 어린이 130만 명을 포함한 1,800만 명(북한 총 인구 10명 중 7명)이 여전히 단백질과 지방이 부족한 공급배급체계에 의존하고 있는 것으로 나타났음.<sup>9)</sup>
- 2016년 세계기아지수(Global Hunger Index, GHI)에 따르면 북한은 28.6점을 받아서 ‘심각한(serious)’ 수준으로 분류됐으며, 118개국에서 98위로 나타났고 또한 전체 인구의 41%(1,050만 명)가 영양결핍 상태임.<sup>10)</sup>

□ [그림 2-1]에서 알 수 있듯 모성사망율은 한 국가의 보건수준을 평가하는 대표적인 지표임

- 유엔인구기금이 2017년에 발표한 「2017 세계 인구현황 보고서」를 보면 2017년을 기준(2015년과 동일)으로 인구 10만 명당 북한 모성 사망률은 82명으로 남한 모성 사망률 11명보다 대략 8배 높은 것으로 나타났음.<sup>11)</sup>
- 지난 1993년 기준 출생 10만 명당 54명, 2008년 기준 출생 10만 명당 77.2명으로 모성사망비가 더욱 악화된 것은 북한의 보건의료 상황이 점차 심각해지고 있다는 점을 나타냄<sup>12)</sup>
  - 이에 반해 남한의 모성사망률은 2008년 기준 인구 10만 명당 15명에서 2017년 기준 11명으로 점차 개선되었음
- 모성사망 원인의 70%는 가정에서 분만한 경우이며, 사망원인은 출혈(30%), 빈혈(13%), 감염(12%), 난산 및 임신중독증(12%) 순임<sup>13)</sup>
- 또한 UNICEF가 출산 후 2년 내 산모의 영양상태를 조사한 결과 4명 중 1명이 영양결핍 상태였고, 북한 15-49세 전체 여성 중에서는 3명 중 1명이 빈혈증상을 보였음<sup>14)</sup>

9) WFP, "2017 DPR Korea: Needs and Priorities," March 2017, p. 6. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf>

10) WFP, "2017 DPR Korea: Needs and Priorities," March 2017, p. 6. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%20and%20Priorities%202017.pdf>

11) UNFPA, "State of World Population 2017: Worlds Apart, Reproductive health and rights in an age of inequality," 2017, p. 120. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNFPA\\_PUB\\_2017\\_EN\\_SWOP.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNFPA_PUB_2017_EN_SWOP.pdf)

12) 황남미외, 앞의 보고서, p.40.

13) 위의 보고서, p.40.

14) 위의 보고서, p.39.

- 15세 이상 북한이탈주민(345명)을 대상으로 북한에서 거주할 때 임신부에게 나타났던 질병이나 증상에 대해 질문한 결과, 응답건의 46.6%가 영양결핍이 가장 흔하다고 응답함<sup>15)</sup>
  - 그 다음은 결핵(8.2%), 부인과질환(7.2%) 순이었으며, 평양 거주자인 경우도 영양결핍과 결핵이 임신부에게 흔한 질병이라고 응답함
- 결과적으로 북한 보건의료체계가 이처럼 작동하지 않게 된 것은 1990년대 들어 시작된 북한의 만성적인 식량난으로 인한 영양결핍과 경제난 및 전력난으로 인해 전략 수입에 의존하던 의료기기나 약제 공급이 중단되어 의약품과 의료기기의 부족 등으로 보건의료 수준의 악화를 초래함
  - 병원과 의원들은 전기와 물 그리고 난방에 대한 문제를 안고 있으며, 수송 및 도로시설도 부족하여 백신을 제때에 수송하지 못하고 있으며, 의료 인력의 기동성도 크게 떨어짐<sup>16)</sup>
  - 순천제약, 평양제약, 라남제약공장, 신의주 마이신공장 등에서 생산되었던 항생제 및 기초의약품 등의 부족현상 심화
  - 약품생산이 줄어들면서 중국 등에서 원가가 낮은 페니실린이 들어오고, 장마당에서는 개인이 소다와 중조를 넣고 만든 질 낮은 제품들이 나오면서 부작용 등의 문제가 발생
  - 그 결과 북한 의료의 질이 떨어지면서 북한 주민들이 병원 이용도 낮아지고 있으며, 그 원인으로 의료 인력의 수준 미달과 오랜 기간 약품과 처치에 필요한 보건의료 물품이 제때 공급되지 못했기 때문임
  - 현재 북한 병의원에서 필요한 필수 의약품의 대부분을 국제기구인 UNICEF나 WHO 등 국제기구를 통해 공급받고 있으며, 그나마도 북핵문제로 인해 제대로 공급되지 못하고 있음
  - 북한은 오랫동안 국제사회로부터 고립되어 왔기 때문에 의료인력의 수준을 국제 표준에 맞추거나 최신 지식과 기술을 습득하는 데 어려움을 겪고 있음
  - 결과적으로 이와 같은 현상을 고려할 때 북한보건의료체계는 제도와 법, 전달체계 등은 모두 잘 갖춰져 있으나, 그 운영에 있어서는 오랫동안 계속된 북한의 경제난과 에너지난, 식량난 그리고 핵과 미사일 등으로 인한 국제사회의 제재로 인한 국제적 고립 등으로 인해 사실상 의료보건체계가 제대로 작동하지 못하고

15) 위의 보고서, pp.38-39.

16) 위의 보고서, pp.80-81의 내용을 정리한 것임

있는 실정임

### 3. 남북한 보건의료 협력 현황 및 향후 협력 방안

- 남북한 보건의료 지원 및 교류협력은 2000년 제1차 남북정상회담을 기점으로 급격하게 민간지원단체의 지원이 증가함
- 그 이유는 북한 병원 개보수 및 현대화 사업, 제약공정 설비 지원 등 대규모 사업이 진행되면서 장비의 사용법과 시술법의 전수가 요구되어 전문 의료진의 방북 필요성이 발생하고, 이에 따라서 인적 교류가 이루어지게 됨<sup>17)</sup>
- '08년 이후 현재까지 보건의료 분야 정부차원 대북지원 현황은 아래와 같음

[ 표 3-1 ] 보건의료분야 정부차원의 대북지원 현황

연도	지원 현황
08년	<ul style="list-style-type: none"><li>• WHO 말라리아 방제 지원(120만불/10억원), 모자보건 지원(1,027만불/138억원),</li><li>• UNICEF 보건의료 등 지원(408만불/47억원)</li><li>• IVI 백신 지원(19만불/2.5억원)</li><li>• 민간에 대한 정부기금 지원(2,422만불/241억원)</li></ul>
09년	<ul style="list-style-type: none"><li>• WHO 말라리아 방제 지원(97만불/13억원), 모자보건 지원(1,312만불/153억원)</li><li>• UNICEF 보건의료 등 지원(398만불/46.6억원)</li><li>• IVI 백신 지원(30만불/4.5억원)</li><li>• 민간에 대한 정부기금 지원(583만불/77억원)</li></ul>
10년	<ul style="list-style-type: none"><li>• 당국차원 신종플루 지원(967만불/112억원)</li><li>• 당국차원 신의주 수해지원(634만불/72억원)</li><li>• 민간에 대한 정부기금 지원(179만불/21억원)</li></ul>
11년	<ul style="list-style-type: none"><li>• UNICEF 보건의료 등 지원(565만불/65.4억원)</li></ul>
12년	<ul style="list-style-type: none"><li>• IVI 백신 지원(210만불/23.4억원)</li></ul>

17) 유춘근외, “보건의료분야 남북한 교류협력 증진 방안,” 『한국보건사회연구원 건강증진기금사업지원단』 (2005), p.2.

13년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WHO 모자보건 지원(605만불/65.1억원)</li> <li>• UNICEF 보건의료 등 지원(604만불/67.4억원)</li> </ul>
14년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WHO 모자보건 지원(630만불/67억원)</li> <li>• WFP 영양 지원(700만불/74억원)</li> </ul>
15년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNICEF 보건의료 지원(400만불/44.8억원)</li> <li>• WFP 영양지원(210만불/23억)</li> <li>• UNFPA 사회경제인구 및 건강조사 지원(80만불/9.4억원)</li> <li>• 국제NGO MR백신 지원(282만불/33.6억원)</li> <li>• 국제NGO 농업개발·식수위생 지원(33만불/3.8억원)</li> <li>• 국제NGO 장애인 지원(17만불/2억원)</li> <li>• 민간에 대한 정부기금 지원(198만불/23억원)</li> </ul>
16년	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제NGO 농업개발·식수위생 지원(9만불/1억원)</li> <li>• 민간에 대한 정부기금 지원(10만불/1억원)</li> </ul>

출처: 통일부인도협력국 인도협력기획과

- '08년 이후 현재까지 보건의료 분야 민간차원 대북지원 현황은 아래와 같음

[ 표 3-1 ] 보건의료분야 민간차원의 대북지원 현황

(단위 : 백만원)

<b>연도</b>	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
<b>지원액</b>	62,903	41,774	8,552	6,221	4,193	8,888
<b>연도</b>	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	
<b>지원액</b>	16,579	12,685	2,722	1,074	2,050	

출처: 통일부인도협력국 인도협력기획과

- '17.5월 이래 민간차원의 대북 인도지원을 위한 북한주민접촉을 허용해오고 있으나, 일부 단체를 제외하고는 민간 차원의 인도지원이 실제 이루어지지 않고 있음<sup>18)</sup>
- '18.1~8월 현재, 인도지원 단체 접촉신고 수리 32건 및 8건 반출 승인<sup>19)</sup>

18) 통일부인도협력국 인도협력기획과

19) 통일부인도협력국 인도협력기획과

□ 2018년 9월 19일 ‘평양선언’에 따라서 남북한 간 보건의료분야 협력을 재구축하기 위해서는 다음과 같은 인도적 문제 해결 방안 등이 체계적으로 준비될 필요가 있음<sup>20)</sup>

○ 남북한 보건의료분야 대화 재개와 회담 정례화 추진

- 남북한 정상회담 이후, 남북한 보건복지 교류를 복원할 필요가 있고 향후 이를 정경분리 원칙에 입각, 보건의료분야에서 먼저 남북한 간 대화와 교류를 재개할 필요가 있음
- 특히 남북한 사이의 보건의료분야의 대화와 교류란 사실상의 비정치적인 부문이기에 정치 및 군사 분야에 종속되지 않음에 따라서 남북한 관계복원의 분기점으로 보건의료분야를 활용할 필요가 있음

○ 보건의료분야의 교류와 협력: 대북 식량, 보건의료 지원 실천

- 무엇보다 북한의 입장에서 붕괴된 보건의료체제의 복구가 필요하고 만성적인 식량부족, 유행병, 보건, 위생상의 산적한 문제들을 해소하기 위해 외부의 지원이 절실한 상태임
- 남한이 지원 가능하고 북한이 수용 가능한 대북 식량 및 보건의료 지원 사업에 대해 북한이 긍정적인 반응을 나타낼 경우 추후 인도적 지원프로그램을 보다 더 전문화된 프로그램화하여 추진할 필요가 있음.(예: 모자보건 1,000일 패키지, 결핵, 간염, 말라리아, 위생, 방역)<sup>21)</sup>
- 말라리아를 포함해 결핵 등 전염성 질환관리를 위해서는 관련 진단 임상기기 및 기술의 보급과 환자치료 및 관리 수준의 지속유지를 위한 북한 보건성의 역량 강화가 필요함<sup>22)</sup>
- 최근까지 보고된 전염병을 대처하기 위해 최신 관련 지식 및 정보 제공과 아울러 보건인력에 대한 응급 방역패키지 등의 기술보급이 요구됨<sup>23)</sup>
- 간염과 결핵은 별도 시설이 설치되어 있을 정도로 만연되어 있기 때문에 이

20) 주요 내용은 이철수 교수의 정책 제안을 토대로 작성하였으며, 세부적인 내용은 아래 참고문헌을 참조하기 바람

21) 유춘근외, 앞의 보고서, p.5.

22) 위의 보고서, p.5.

23) 위의 보고서, p.5.

를 예방하기 위해서는 주사기 등의 의료기기의 철저한 소독관리를 위한 지원과 거즈 등의 소모품의 적절한 공급이 요구됨<sup>24)</sup>

- 높은 영아 및 모성 사망 비율을 감소시키기 위해서는 출산 후 과다출혈에 따른 안전한 수혈공급과 고위험 요인에 대처하기 위한 응급후송체계의 마련 등이 요구됨<sup>25)</sup>
- 마지막으로 환경적인 측면에서는 수질오염이 수인성 전염병을 발생시켜 주민의 건강을 위협하는 주요 보건문제가 되고 있으므로 수질관리와 위생적인 분변처리 등의 프로그램이 요구됨<sup>26)</sup>

○ 북한의 취약(긴급구호)계층에 대한 신속하고 무조건적인 지원

- 무엇보다 북한주민의 식량, 보건복지 부문의 대북 인도적 지원을 통해 삶의 질을 향상시켜 북한주민의 자립·자활을 유도해야함
- 이에 전략적으로 지역·계층·대상·분야를 더욱 확대해야함.(예: 저소득 지역인 양강도, 자강도, 우선 취약계층인 영유아, 식량자급자족이 불안한 노령층, 위생, 식수, 보건, 예방접종, 방역, 시설 확충)
- 특히, 남북한 보건의료, 복지 분야의 인적교류를 시도, 전문 인력들 간의 실질적인 교류(남한의사의 북한환자 직접 대면치료 및 남북한 보건의료인력 전염병 예방접종 공동 작업)를 시도하여 상호간의 기술과 교육, 지식과 정보를 공유할 필요가 있음

○ 국제·국내 민간기구 및 남북당사자 동시 활용

- 대북 인도적 지원에 있어서 유엔 산하 다양한 국제기구와 이외의 해외 민간 비정부기구 등은 이미 북한 내에서 구호활동을 하고 있고 국내 민간기구들과 우리정부 또한 과거 북한과의 교류 협력을 경험한 바 있음
- 먼저 국제사회의 대북지원은 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 유엔인구활동기금(UNFPA), 국제농업개발기금(IFAD) 등에 의해 이루어졌음<sup>27)</sup>

24) 위의 보고서, p.5.

25) 위의 보고서, p.5.

26) 위의 보고서, p.5.

27) UNDP는 북한이 국제사회에 지원을 요청하기 이전인 1980년부터 평양사무소를 설치하여 대북사업을 실시하고 있었으며, 1995년 북한이 국제사회에 지원을 요청하자 FAO, WFP, WHO와 공동으로 북한 식량난 및 배급 상황에 대한 현지 조사를 실시하는 등 선도적 역할을 수행. 구체적인 사업으로 UNDP는 농업 생산성 향상

- 이와 함께 남북한 당사자 간의 직접 대화 채널을 복원하여 협력을 지속할 필요가 있고, 이를 우리 정부가 주도해야함
- 특히 북한보건의료의 심각성을 고려할 때, 남북한 보건의료 당국 간의 대화가 반드시 필요하기 때문에 남한의 보건복지부(질병관리본부 포함)와 북한의 보건성 그리고 남북한 적십자사 등이 상호 직접 대화할 필요가 있음
- 보건의료 부문의 남북 당사자 간 직접 지원과 정기 교류 강화(의료인력 교육지원)

○ 남북한 간 ‘보건의료와 사회보장 협정’ 체결

- 동서독은 독일통일 18여 년 전인 1972년 7월부터 이미 동·서독 간 ‘기본조약’ 제7조 6항에 보건 분야의 협력을 규정하면서 동·서독 간 실질적인 보건의료 분야의 협력을 촉진하였음
- 당시 동독은 다른 분야와는 다르게 ‘보건협정’을 서독보다 먼저 제안한 사실로 보아 당시 동독에서는 주민 건강 및 보건 분야에 대한 협정이 시급한 과제로 대두되었다고 평가할 수 있음
- 특히 2018년 9월 ‘평양선언’ 이후 남북한 간 보건의료와 사회보장을 체결 교류와 지원을 통해 남북한 간의 건강과 영양, 보건과 복지에 대한 인식과 질적 차이를 줄일 필요가 있음



및 산림 및 환경보호 등을 목표로 하는 AREP(Agricultural Recovery and Environment Plan)를 수립하고 WFP, FAO등과 추진

- WFP는 UN 산하 세계 최대 인도지원 기관으로 1995년 이래로 지속적인 인도적 식량지원을 실시하였는데, WFP 대북지원의 특징은 긴급구호성 지원 기간이 길어짐에 따라 개발적 요소를 접목한 PRRO(Protected Relief and Recovery Operation)를 수립 추진

- FAO는 1990년 중반이래로 북한 당국 및 WFP등과 함께 북한의 ‘곡물작황평가(Crop and Food Supply Assessment)’를 실시함으로써 대북지원을 위한 기초 자료(식량 생산량(자체생산), 필요량(인구, 사료, 파종, 주곡용 등), 수급량(무역 및 인도적 지원 포함), 총 부족량 등 평가)생성에 기여

- WHO는 1998년을 시작으로 북한영양실태 조사를 실시함으로써 북한의 인도주의 상황 평가 및 취약계층 파악을 통한 지원 분야 선정의 정책적 근거 자료를 제공하는 한편 지원의 효과를 측정하는 지표를 생성하는데 기여

- UNICEF는 보건 및 영양, 식수 및 환경위생, 교육 등에 우선순위를 두고 어린이의 보건의료 및 교육 지원 사업을 실시함: 대표적인 사업으로 급식센터에 대한 혼합영양식 제공, 건강센터에 대한 필수 의약품 및 장비 제공 등을 위한 모자사망률 감소 및 5세 미만 어린이에 대한 지원