



# Contents

2018년 겨울호

## ● 기획논단

- ▶▶ 논고 1: 북한 경제 2018년: 자력경쟁과 과학기술 / 고수석 ..... 3
- ▶▶ 논고 2: 체제전환국에 대한 개발협력 / 강우철 ..... 29
- ▶▶ 논고 3: 한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 남북한  
농업협력 방안 / 홍순직 ..... 62

## ● 특별논단

- ▶▶ 대한적십자사와 남북 이산가족교류사업 / 정재은 ..... 93

## ● 남북협력기금 통계

- ▶▶ 남북협력기금 통계 ..... 110



# 기획논단

- 논고 1: 북한 경제 2018년: 자력갱생과 과학기술
- 논고 2: 체제전환국에 대한 개발협력
- 논고 3: 한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 남북한 농업협력 방안





# 북한 경제 2018년 : 자력갱생과 과학기술

고수석 (JTBC 남북교류추진단 부단장)

- 
- I. 서론
  - II. 북한 경제 2018년: 자력갱생
  - III. 북한 경제 2018년: 과학기술
  - IV. 남북경협에 새로운 모색
  - V. 결론
- 

## 〈요약〉

북한이 강화되는 유엔 대북제재를 어떻게 대응하고 있는지 알아보고 제재 완화 이후 남북한 경제협력 방안을 모색해 보았다. 이를 위해 북한이 대북제재를 어떻게 인식하고 있고 그들이 내세우는 자력갱생과 과학기술의 의미와 그것들이 북한에서 어떻게 작동하는지를 소개한다. 자력갱생이 김정은 위원장의 단기 과제인 농업·경공업에 어떤 영향을 주고 과학기술과의 관계를 설명하면서 대북 제재가 완화되면 어떤 교류협력이 필요한 지를 전망했다. 북한은 대북 제재로 고통을 받는 주민들의 생활 향상을 위해 자력갱생과 과학기술로 농업·경공업을 육성하고 있다. 따라서 북한의 자력갱생과 과학기술의 내용은 향후 남북한 교류협력의 방향과 내용을 결정하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

## I. 서론

북한은 2018년 유엔 대북제재 속에서 고통이 따랐지만 그럭저럭 버텼다. 유엔 안보리는 2017년 12월 대북제재 결의 2397호를 포함해 2006년부터 지금까지 10차례나 대북 제재 결의를 채택했다. 촘촘해진 대북제재로 북한은 공급 부족과 수출 중단으로 많은 어려움을 겪고 있다. 한국은행의 '2017년 북한 경제성장률 추정 결과 발표'에 따르면 전년 대비 실질 국내총생산(GDP)이 3.5% 감소했으며 고난의 행군(1995~1997)이 종료된 1998년 이후 20년 만에 최저의 경제성장률을 기록했다.<sup>1)</sup> 올해도 대북제재 결의 2397호(2017년 12월)에 따라 기계·전자·금속 수입 감소로 설비·부품 교체시기에 도달한 공장을 중심으로 가동률 급감 등으로 마이너스 성장이 불가피할 것으로 전망된다.

공급 부족의 대표적인 사례는 정유제품이다. 대북 정유제품 공급량은 2017년 9월 450만 배럴에서 200만 배럴로 감축(대북제재 결의 2375호)됐다가 현재는 50만 배럴(대북제재 결의 2397호)로 90% 정도 대폭 감축됐다. 이에 따라 공장 가동과 차량 운행이 큰 차질을 빚을 것으로 예상된다. 수출 중단의 대표적인 사례는 지하자원이다. 연간 수출액의 3분의 1을 차지하는 석탄·철·철광석 등 광물자원은 수출길이 막혀 외화수입에 빨간불이 켜졌다.

이런 어려움 속에서 북한은 어떻게 견뎌낼까? 북한은 올해 대북 제재의 경제 환경을 극복하는데 총력을 기울이고 있다. 지난 4월 노동당 제7기 제3차 전원회의에서 시대정신으로 대중 노력 동원인 '만리마속도

---

1) 한국은행, '2017년 북한 경제성장률 추정 결과' (2018년 7월 21일).

창조운동'을 내세우다가 8월부터 새롭게 '증산돌격운동'을 시작했다.<sup>2)</sup> 증산돌격운동은 과거 '평양속도', '천리마속도', '만리마속도', '100일 전투' 등과 비슷한 대중 노력동원의 대를 이어가는 것이다. 노동신문은 증산돌격운동이 "적대세력들의 악랄한 제재 책동을 물거품으로 만드는 정치적 대결전이며 우리의 경제적 잠재력의 일대 과시전"이라고 주장했다.<sup>3)</sup>

북한은 올해 대내적으로 지난 4월 전원회의에서 경제건설과 핵무력 건설의 병진노선의 종료를 선언하고 사회주의경제건설에 총력을 집중하겠다고 선포했다. 대외적으로는 남북, 북·중 정상회담을 각각 3차례, 북·미정상회담 1차례를 개최하면서 정상국가의 모습을 보여주려고 노력했다. 이런 배경에는 지난해 11월 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형을 발사한 뒤 핵무력 완성을 선포한 뒤 어느 정도 예견됐다. 그 이후 북한은 1년이 넘도록 핵실험, 미사일 발사를 하지 않고 있다. 북한은 이런 일련의 과정을 통해 국제사회에 대북제재의 완화를 요구하고 있다.<sup>4)</sup> 하지만 미국을 포함한 국제사회는 북한에 더 가시적인 조치를 요구하며 대북제재를 그대로 유지하고 있다.

따라서 북한은 국제사회에 대북제재의 완화를 줄기차게 요구함과 동시에 이를 극복하기 위한 방안을 찾고 있다. 이 글은 북한이 어떤 방안으로 대북 제재를 견뎌내는 지 살펴보고 이를 통해 대북제재가

2) 사설 '당의 부름 따라 5개년 전략 목표수행 증산돌격운동에 총매진하자'에서 "오늘 우리 당은 경제건설대진에 보다 큰 박차를 가하기 위해 새로운 대중운동을 발기하였다"며 이 운동의 본질은 "최대한의 증산으로 당 제7차대회가 제시한 국가경제발전 5개년 전략 목표를 무조건 점령하여 인민경제 전반을 활성화하고 상승궤도에 확고히 올려 세우기 위한 전 인민적인 총진군운동"이라고 밝혔다. 노동신문 2018년 8월 6일.

3) 『로동신문』, 2018년 9월 25일.

4) 『로동신문』, 2018년 3월 23일.

완화될 때 남북 경협에 어떤 영향을 줄 것인지 전망하는데 목적이 있다.

## II. 북한 경제 2018년 : 자력갱생

북한은 올해 유엔 대북 제재를 극복하는 방안으로 자력갱생을 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 자력갱생은 오직 자체의 힘으로 온갖 난관을 물리치고 살아간다는 뜻이다. 1960년대 중소분쟁으로 중국과 소련의 원조가 삭감하자 주민의 노력동원 하나로 중국 공산당의 지도방침 가운데 하나였던 것을 차용했다. 자력갱생이 처음 사용된 것은 1961년 12월이다. 조선노동당 제4차 당대회(1961년 9월 11~18일)를 전후로 김일성은 소련과 중국을 분주하게 방문했다. 6월 29일부터 7월 10일까지 모스크바를, 7월 10~15일에는 베이징을 방문했다. 김일성은 10월 15일부터 11월 3일까지 다시 소련을 방문했다. 주요 목적은 인민경제발전 제1차 7개년 계획(1961~1967) 추진에 필요한 원조를 얻기 위해서다. 특히 김일성은 소련의 지원을 기대하고 제4차 당대회 전후에 한 차례씩 모스크바를 방문했지만, 원조를 얻어내지 못했다. 김일성은 12월 초 방소 보고를 위해 열린 당중앙위원회 제4기 제2차 확대전원회의에서 ‘자력갱생’이란 용어를 처음 사용했다.<sup>6)</sup>

---

5) 『로동신문』, “조선은 자력갱생으로 전진하는 나라,” 2018년 11월 2일, “우리의 힘과 기술, 자원에 의거하여 생산과 건설에서 일대 양양을 일으키자,” 2018년 11월 11일, “자력갱생의 위대한 동력으로 혁명의 전진을 가속화하자,” 2018년 11월 30일.

6) 안문석, 『북한 현대사 산책 3』 (서울: 인물과 사상사, 2016), p. 43.



자력갱생이란 자기의 힘으로 일떠서지는 말인데 이 정신이 무엇보다도 우리들에게 필요합니다. 누구에게나 다른 나라에 의존하려는 사상이 없어야 합니다. ... 공산주의자들은 언제나 자기 나라 인민의 힘을 동원하여 혁명을 승리에로 이끌어야 되며 어떠한 난관도 자체의 힘으로 뚫고 새로운 사회를 건설할 줄 알아야 합니다. 자기 나라에 있는 것을 가지고 공업과 농업을 비롯한 모든 경제 부문들을 발전시키려는 사상을 견지하는 것이 중요합니다. 자력갱생을 하고 자립적 경제체제를 확립하여야만 국제 분업에 더 효과적으로 참가할 수 있습니다.<sup>7)</sup>

북한은 경제적 어려움이 닥칠 때마다 자력갱생을 강조했는데 2018년도 마찬가지였다. 북한은 올해 ‘적들의 대북제재책동’에 따른 경제난과 어려움을 토로하면서 자력갱생을 부각하고 있다. 노동신문은 “지금 적대 세력들의 횡포무도한 반공화국제제 봉쇄책동으로 하여 우리의 전진도상에는 의연히 많은 애로와 난관이 조성돼 있다”고 평가했다.<sup>8)</sup> 북한의 경제 전문가들은 현 상황을 다음과 같이 인식하고 있다. 리기성 북한 사회과학원 경제연구소 박시는 “최근에 모든 것이 부족하고 어려운 속에서도...”라고 평가했다. 그러면서 리 박시는 “지금 있는 경제토대와 생산 잠재력을 최대한 효과적으로 동원 이용한다면 얼마든지 우리에게 필요한 모든 것을 자체로 원만히 생산할 수 있다”고 역설했다.<sup>9)</sup>

7) 김일성, ‘모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 확대전원회의에 한 결론(1961년 12월 1일), 『김일성 저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 424~426.

8) 『로동신문』, 2018년 12월 3일.

9) 『로동신문』, 2018년 10월 29일.

리 박사는 그동안 재일본조선인총연합회(조총련) 기관지 조선신보 뿐만 아니라 일본 교도통신, 미국 월스트리트저널(WSJ) 등 외신들과도 적극적으로 인터뷰하며 북한의 경제정책을 홍보해 왔고, 외국에서 열리는 학술회의에도 자주 참석했다.<sup>10)</sup>

북한은 2016년 신년사를 통해 자력갱생과 유사한 ‘자강력 제일주의’를 처음 사용했다. 김정은 국무위원장은 당시 “사회주의 강성국가 건설에서 자강력 제일주의를 높이 들고 나가야 한다”고 강조했다. 아울러 그는 “강성국가 건설 대업과 인민의 아름다운 꿈과 이상을 반드시 우리의 힘, 우리의 기술, 우리의 자원으로 이룩하여야 한다”고 덧붙였다.<sup>11)</sup> 이후 ‘자강력 제일주의’는 북한에서 혁명과 건설의 원칙으로 자리잡았다.

자강력 제일주의는 자력갱생과 크게 다르지 않다. 자기의 힘을 강조 하고 있다는 점에서 자강력 제일주의와 자력갱생은 상통하는 셈이다. 김정은은 2016년 5월 노동당 제7차 대회에서 당중앙위원회 사업총화 보고를 하면서 “자강력 제일주의의 기반은 자기 나라 혁명은 자체의 힘으로 해야 한다는 사상이며, 구현 방식은 자력갱생과 간고분투”라고 설명했다.<sup>12)</sup> 김정은은 자강력 제일주의를 구현하는 방식의 하나로 자력갱생을 설명했다.

자력갱생은 그동안 주민들을 동원하고 일정 부문 경제적인 성장을 이루는 데 기여했으며 반(反) 개혁·개방의 의미도 담고 있다. 스스로 해결하고 외국에 의존하지 않음을 강조하면서 대외 교류를 무시했다.<sup>13)</sup> 하지만 김정일 시기인 2000년에 들어와서 ‘현대화·과학화’를 강조하면서

---

10) 『연합뉴스』, 2018년 10월 29일.

11) 『로동신문』, 2016년 1월 1일.

12) 『로동신문』, 2016년 5월 9일.

13) 안문석, 『북한 현대사 산책 5』 (서울: 인물과 사상사, 2016), p. 246.

‘21세기형 자력갱생’, ‘현대적 과학기술 중심의 자력갱생’ 등으로 발전했다. 특히 북한은 현대적인 과학기술을 적극 수용해 경제에 접목시키고자 한다.<sup>14)</sup> 자력갱생을 더 이상 폐쇄경제로 간주하지 않는다는 의미다. 조선신보는 21세기형 자력갱생은 ‘세계속에 조선이 있다’는 인식에 따라 “세계 각국과의 경제적 협력·교류를 보다 적극 추진”하며 이를 통해 현대적 과학기술을 북한에 맞게 도입하는 것을 가장 중시하고 있다”고 보도했다.<sup>15)</sup>

북한은 이런 현실적 인식에 따라 자력갱생과 자강력 제일주의를 번갈아 사용하며 대북제재에 대비하고 있다. 북한은 자력갱생의 주력 분야로 농업·경공업을 잡고 있다. 대북제재로 고통을 받고 있는 인민들의 생활 향상을 위해서라고 보여진다.

북한이 농업·경공업을 경제전략으로 삼은 것은 이번이 처음은 아니다. 1993년 12월에 열린 노동당 제6기 제21차 전원회의에서도 있었다. 북한은 인민경제발전 제3차 7개년 계획(1987~1993)의 주요 목표들이 미달되고 소련과 동구 사회주의 국가들의 붕괴로 이들에게서 받은 지원과 이들과의 무역에 따른 이익이 줄었다. 사회주의 시장도 상실됐다. 이에 따라 주민들의 기본적인 생활을 보장하기 어려워졌다. 이런 상황이 북한으로 하여금 경제계획의 실패를 인정하고 새로운 대안을 찾도록 만들었다.

북한이 제시한 완충기의 새로운 경제 전략이 ‘농업·경공업·무역 등 3대 제일주의’였다. 농업은 공업화·현대화의 실현을 통해 부족한

14) 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망,” 『KDB 북한개발』, 2017년 겨울호(통권 13호), p.116.

15) 『조선신보』, 2008년 1월 9일.

식량을 증산하겠다는 계획을 세웠다. 경공업은 소비품 생산을 증대시켜 주민들의 기본적인 생활이 유지되도록 하는 것이었다. 무역은 대외경제협력을 활성화해 수출을 촉진하고 나선경제무역지대에 대한 투자 유치를 적극적으로 나서겠다는 계획이었다.<sup>16)</sup> 하지만 당시는 1994년 이후 가뭄과 홍수 등 자연재해와 제1차 북핵 위기, 김일성 사망(1994년 7월 8일) 등으로 3대 제일주의는 실패했다.

김정은은 지금의 상황을 3대 제일주의를 도입한 상황과 비슷하다고 판단한 것으로 보인다. 그래서 25년전에 도입했던 3대 제일주의 가운데 농업·경공업을 다시 꺼내 위기를 돌파하려고 하고 있다. 김정은은 2018년 신년사에서 “올해 사회주의 경제 건설에서 나서는 중심 과업은 인민경제의 자립성과 주체성을 강화하고 인민생활을 개선 향상시키는 것”이라고 말했다. 우선 농업 분야에 대해 김정은은 다음과 같이 강조했다. 김정은은 “농업 전선에서 양양을 일으켜야 한다. 우량종자와 다수확 농법, 능률적인 농기계들을 대대적으로 받아들이고 농사를 과학기술적으로 지어 알곡 생산 목표를 반드시 점령하며 축산물과 과일, 온실남새(채소)와 버섯 생산을 늘려야 한다”고 강조했다.<sup>17)</sup>

김정은이 자력갱생을 강조하면서 우량종자와 다수확 농법 등을 받아들이라고 표현한 것은 알곡 생산 목표를 달성하는데 도움이 된다면 선진 과학기술을 수입하라는 의미로 해석할 수 있다. 자력갱생을 보완하는 것이라면 상관없다는 뜻이다. 북한은 경제개발을 통해 경제자립의 자강력을 높이며 동시에 국제사회와 경제협력을 통해 부족한 부분을 보완하는 것을 중요하게 생각한다.<sup>18)</sup> 아울러 선진 기술협력과 교류를

16) 안문석, 『북한 현대사 산책 4』 (서울: 인물과 사상사, 2016), p.202.

17) 『로동신문』, 2018년 1월 1일.

반드시 경제의 주체화·현대화를 실현하는 방향으로 진행하려고 한다. 즉 북한은 선진 경험을 받아들여도 자립경제의 발전 잠재력을 더욱 강화하는 원칙에서 북한의 실정에 맞게 창조적으로 받아들일 것을 요구하고 있다.<sup>19)</sup>

이에 따라 북한은 우량종자를 받아들이기 위해 민족과학기술협회(사무국장 김건수) 등 정부 외곽 단체들이 ‘충남 4호(가칭 빠르미)’에 많은 관심을 보였다. ‘충남 4호’는 충남농업기술원이 2018년 7월 개발한 극조생종으로 5월초에 이앙 후 7월에 수확이 가능한 신품종이다. 올해 연말에는 국립종자원에 출원해 신품종 등록을 마칠 계획이다.<sup>20)</sup> 벼 재배 기간이 짧아 수량성이 낮은 북한이 ‘충남 4호’에 관심을 가질 만 하다.

〈그림 1〉 농업·경공업을 강조한 북한 포스터



자료 : 노동신문

18) 이찬우, <<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idno=2875>> (검색일: 2018.11.25).

19) 『로동신문』, 2018년 11월 30일.

20) 『연합뉴스』, 2018년 7월 30일.

또한 김정은은 올해 6월 중국 베이징을 방문했을 때 중국농업과학원 국가농업과학기술혁신원을 찾았다. 최룡해 노동당 부위원장, 박봉주 내각 총리, 리수용 노동당 부위원장, 김영철 노동당 부위원장, 박태성 노동당 부위원장, 이용호 외무상, 노광철 인민무력상 등이 동행했다. 그 곳에서 김정은은 현대농업기술종합전시센터, 일남새재배기술연구센터, 열매남새재배기술센터, 도시농업연구센터, 주민지구농업응용전시센터 등을 둘러봤다. 김정은은 그 곳의 방명록에 “당신들이 이룩한 훌륭한 연구 성과에 깊이 탄복합니다. 김정은. 2018. 6.20”이라고 적었다.<sup>21)</sup> 김정은이 이처럼 부러움을 감추지 못한 이유는 국가농업과학기술혁신원이 자신이 하고 실현하려는 도시에 현대농업을 전면적으로 융합시키고 도시의 주택, 사무실, 주민지구 등의 공간을 녹색화하기 위한 기술과 방법들을 연구하고 있었기 때문이다. 그래서 김정은은 국가농업과학기술혁신원의 연구센터들이 나라의 농업 발전에 이바지할 과학 기술 연구사업에서 훌륭한 성과를 냈다고 높이 평가한 것이다.<sup>22)</sup>

중국은 여러 차례 북한에게 자력갱생만을 고집하지 말 것을 주문했다. 그 사례로 후진타오는 2010년 8월 중국을 방문한 김정일에게 “경제발전을 하려면 자력갱생도 중요하지만 외부와의 협력이 필요하다”면서 개방을 주문했다. 중국은 이런 내용을 중국 관영 CCTV를 통해 공개하면서 북한의 개방을 압박했다.<sup>23)</sup> 김정일도 귀국길에 북한과 접경하고 있는 투먼(圖們)에 내려 20분 정도 머물면서 “이 지역에 관심이 많다”고 했다고 한다. 중국과의 개발 협력에 대한 관심을 표시한

21) 『로동신문』, 2018년 6월 21일.

22) 위의 신문, 2018년 6월 21일.

23) 김승재, ‘3대 세습 김정은 낙점 백두 혈통 순례 깜짝 행보’, 『주간동아』, 2013년 11월 4일.

것이다.<sup>24)</sup> 김정은과 김정일의 행보를 보면 북한은 자체의 힘을 바탕으로 한 생산 정상화와 현대화를 추진하는 것이 기본 방향이지만 우호적 나라와 국제협력을 통해 산업설비와 기술을 도입하는 경제적 실리를 추구하려고 한다는 것을 알 수 있다.<sup>25)</sup>

김정은은 경공업에서도 농업과 마찬가지로 자력갱생을 강조하고 있다. 그는 올해 신년사에서 “경공업 공장들이 설비와 생산 공정을 노력절약형·전기절약형으로 개조하고, 국내 원료와 자재로 다양하고 질 좋은 소비품을 더 많이 생산 공급하며 도·시·군들에서 자체의 원료에 의해 지방 경제를 특색있게 발전시켜야 한다”고 주문했다. 이를 위해 김정은은 자력갱생에 기초한 국산화를 주문하고 있다. 북한은 대북 제재로 대외수출의 85% 수준인 약 24억 달러 상당의 외화수입 감소와 노동자 추가 송출 금지로 향후 3년간 2억5천만 달러의 외화수입 감소가 예상된다. 외화 수입이 감소되면 당장 수입해야 하는 설비와 자재, 원료를 구입하기 어려워진다. 따라서 자재와 설비의 국산화가 진행된다면 외화절약 효과가 발생한다.<sup>26)</sup>

---

24) 안문석, 『북한 현대사 산책 5』 (서울: 인물과 사상사, 2016), p.164.

25) 이찬우, <<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=2875>> (검색일: 2018.11.28).

26) 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망,” p.114.

〈표 1〉 김정은 경공업 현지지도(2018.7~12) 일정

보고일자	현지지도 장소
7월 1일	평안북도 신의주 화장품 공장
7월 2일	평안북도 신의주 화학섬유 공장
7월 2일	평안북도 신의주 방직공장
7월 10일	량강도 삼지연 감자가루 생산공장
7월 17일	함경북도 청진기방공장
7월 17일	함경북도 낙산 바다연어 양어사업소
7월 26일	강원도 송도원 종합식료공장
8월 6일	황해남도 삼천메기공장
8월 8일	황해남도 은율군 금산포 젓갈기공공장
8월 21일	평안북도 묘향산 의료기구공장
11월 18일	평안북도 대관유리공장
12월 3일	강원도 원산구두공장

자료 : 노동신문의 발표내용에 근거하여 작성

예를 들면 북한의 대표적인 화장품인 ‘은하수’를 생산하는 평양화장품공장의 경우 현대적 설비를 제작하면서 기존에 있던 화장품 케이스 포장기 등을 개조해 생산에 이용하고 있으며 점차 질 좋은 화장품 생산도 가능해지는 추세다.<sup>27)</sup> 또한 가방을 전문적으로 생산하는 평양가방공장의 경우 김정은이 현지지도를 하면서 “레이저 재단기를 비롯해 우리의 힘과 기술로 만든 현대적인 설비들을 갖추어 놓았다”면서 “설비의 국산화 비중을 95%이상 보장한 것은 대단한 성과”라고 평가했다.<sup>28)</sup>

27) 『로동신문』, 2017년 11월 12일.  
 28) 『조선중앙통신』, 2017년 1월 5일.



북한은 경공업 분야에서 자력갱생에 성공한 대표적인 기업으로 김정은이 현지지도에서 높이 평가한 신의주 화장품 공장, 송도원 종합 식료공장, 삼천메기공장, 금산포 젓갈가공공장 등을 꼽았다. 이들 공장들은 생산 공정을 개선하면서 자체의 힘과 기술에 철저히 의거했으며 기술공정의 현대화가 높은 수준에서 실현돼 제품의 질에서 손색이 없는 공장들로 평가받고 있다.<sup>29)</sup>

북한은 농업·경공업에서 자신들의 원료·자재의 국산화를 강조하면서 식량·소비품 생산에 주력하고 있다. 이와 동시에 21세기형 자력갱생을 목표로 대북제재 가운데 제재 대상이 아닌 품목에 대해서는 현대적 과학기술을 북한에 맞게 도입하겠다는 의지를 보여주고 있다.

### Ⅲ. 북한 경제 2018년 : 과학기술

북한은 자력갱생의 수단으로 과학기술을 대대적으로 강조하고 있다. 북한은 과학기술이 사회주의강국 건설의 힘 있는 추동력이며 경제강국의 물질적 기초를 다진다고 설명하고 있다. 아울러 과학기술의 기관차로 북한을 부강하게 건설하는 것이 노동당의 확고한 결심이고 의지라고 선전하고 있다.<sup>30)</sup> 이와 함께 구호를 만들어 과학기술의 중요성을 부각시키고 있다. ‘과학으로 비약하고 교육으로 미래를 담보하자’, ‘과학의 힘으로 세계를 앞서 가리’, ‘과학기술의 힘으로 더 높이 비약해간다’ 등을 내세우며 과학문화를 확산시키고 있다. 자력갱생과 관련해서는

29) 『로동신문』, 2018년 11월 30일.

30) 김경일, “과학기술로 경제발전을 추동하는 것은 사회주의의 승리적 전진을 위한 중요과업,” 『경제연구 2』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018), p.6.

“자력갱생정신에 과학기술을 더하면 못할 것이 없고 이 세상에서 이루지 못할 기적이 없다”고 표현하고 있다. 북한의 대남선전매체인 우리민족끼리는 “최후의 승리는 자력갱생과 과학기술을 원동력으로 전진하는 우리 인민의 것”이라고 강조했다.<sup>31)</sup> 이처럼 ‘자력갱생’과 ‘과학기술’ 전략은 국제사회의 고강도 대북제재 국면에 처한 북한 당국의 자구책이자 김정은 시대 ‘실리주의’의 일환으로 평가되고 있다.<sup>32)</sup>

북한은 선진 과학기술로 무장한 주민의 양양된 열의에 의해 경제 건설이 이뤄진다고 보고 있다. 따라서 인민경제 모든 부문·모든 단위에서 과학기술을 중시하고 생산과 경영활동을 과학기술에 따라 진행하는 분위기를 확립할 것을 요구하고 있다.<sup>33)</sup> 현재의 과학기술을 한 단계 더 발전시키려는 노력을 산업의 전 분야로 확산시키려고 한다.

북한은 올해 주체철 생산체계완비와 탄소하나화학공업 창설 등 국가적인 중요 대상들에서 제기되는 과학기술 문제를 우선적으로 해결하는 것을 목표로 선정했다.<sup>34)</sup> 우선 2018년 9월 북한 최대 제철소인 함경북도 청진시 소재 김책제철연합기업소에서 100% 자체 기술과 연료, 원료로 운영하는 주체철 생산공정을 확립하고 준공식을 열었다.<sup>35)</sup> 노동신문은 이보다 한 달전인 2018년 8월 김책제철연합기업소가 ‘주체 쇄물로 첫 강관생산, 석탄가스에 의한 압연강재생산체계확립’이란 제목으로 보도했다.<sup>36)</sup> 주체철은 철광석을 쉽게 용해할 수 있는 코크스

---

31) 우리민족끼리, 2018년 11월 20일.

32) 변상정·최동철·이철, “‘자력자강·과학기술발전’에 제재 無力化, 경제회생의 명운을 걸다”, 『2017년도 정세평가와 2018년도 전망』(서울:국가안보전략연구원, 2017), p.23.

33) 『로동신문』, 2018년 5월 21일.

34) 위의 신문, 2018년 5월 21일.

35) 『로동신문』, 2018년 9월 26일.

36) 『로동신문』, 2018년 8월 29일.

(역청탄을 가공한 물질) 대신에 철광석과 석회석, 무연탄, 산소를 혼합해 선철을 뽑아내는 산소열법 용광로를 사용해 만드는 철강이다. 북한은 역청탄이 매장돼 있지 않아 전량을 러시아, 폴란드 등에서 수입했다. 주체철은 역청탄을 대신해 북한에서 생산한 무연탄을 이용해 철을 만드는 것이다. 무연탄 매장량 세계 2위인 북한은 무연탄으로 역청탄을 수입 대체하는 효과가 크다. 북한은 김책제철연합기업소에 이어 황해북도 송림시 소재 황해제철연합기업소도 주체철 생산공정을 확립했다고 보도했다.<sup>37)</sup> 북한은 2017년 8월 유엔 안보리가 채택한 대북제재 결의 2371호에 따라 석탄, 철, 철광석을 수출하지 못하게 됐다. 이에 따라 그동안 이들을 수출하면서 번 돈으로 수입했던 역청탄을 수입하지 못하자 철강 산업이 침체됐다.

북한이 또 다른 과학기술의 성과로 내세우는 것은 탄소하나(C1)화학

### 〈그림 2〉 주체철과 탄소하나화학공업



자료 : 조선중앙TV

37) 『로동신문』, 2018년 10월 1일.

공업이다. 이는 석탄을 가스화(석탄을 수증기와 반응시켜 일산화탄소(CO)와 수소를 얻는 것)하는 공정으로 이뤄진다. 탄소하나화학은 일산화탄소, 메탄올과 같이 분자 안에 한 개의 탄소를 가지고 있는 화합물로부터 2개 이상의 탄소를 가진 에틸렌, 프로필렌 등과 같은 유기화합물을 만드는 합성화학이다. 세계적으로 석탄을 합성가스로 전환시킨 뒤 이것으로부터 휘발유·디젤유와 같은 연료제품과 에틸렌·프로필렌을 비롯한 각종 화학제품을 생산할 수 있는 탄소하나화학공업을 창설하고 발전시키는 것이 하나의 추세다.<sup>38)</sup> 쉽게 말해 석탄에서 휘발유를 뽑아내는 것이다. 석유 대신 석탄에서 메탄올을 만들어 에틸렌과 프로필렌·폴리염화비닐 등 기초화학제품을 만들 수 있다. 석유화학제품을 석탄에서 생산하는 쪽으로 방향을 틀고 있는 것이다.<sup>39)</sup> 북한은 이를 통해 석유 의존도를 줄이려는 의도로 풀이된다.

북한이 탄소하나화학공업에 자신감을 피력하는 것은 기초 원료자원인 석탄이 매우 풍부하게 매장된 것과 관련이 있다. 석탄은 화학 연구과정에서 기본을 이루는 연료자원이며 동력자원인 동시에 그 매장량이 풍부하고 전망성이 있는 현대 화학공업의 주요 원료이자 연료로 평가받고 있다. 북한은 이렇게 풍부한 석탄이 있기 때문에 석탄을 기초 원료로 하는 탄소하나화학공업을 창설하고 발전시킬 수 있으며 이것은 나라의 화학공업의 주체화를 실현할 수 있는 중심 고리가 될 수 있는 조건의 하나라고 선전하고 있다.<sup>40)</sup>

38) 김영철, “탄소하나화학공업을 창설하는 것은 화학공업의 주체화실현의 중심고리,” 『경제연구 2』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018), p.16.

39) 이찬우, <<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=2950>> (검색일:2018.12.01).

40) 김영철, “탄소하나화학공업을 창설하는 것은 화학공업의 주체화실현의 중심고리,” p.16.

〈표 2〉 김정은의 대표적인 과학기술 현지지도(2018년) 일정

보고일자	현지지도 장소
1월 12일	국가과학원
1월 25일	평양제약공장
7월 24일	강원도 양묘장
8월 4일	평양무게도전차공장
9월 29일	김책공업종합대학

자료 : 로동신문, 2018년 12월 7일

특히 북한은 화학공업의 원료였던 원유·천연가스가 고갈돼 새로운 화학공업 원료에 대한 수요가 높아지고 있다고 전망하고 있다. 지금까지 화학공업은 원유나 천연가스를 기본 원료로 해 휘발유, 디젤유를 비롯한 석유제품들과 에틸렌, 프로필렌과 같은 합성섬유와 합성수지, 합성고무 등을 만들었다. 하지만 세계적으로 석탄으로부터 탄소를 포함한 화합물을 합성할 수 있는 탄소하나화학을 발전시키기 위한 연구 사업이 본격적으로 진행된다면 원유나 천연가스만이 아니라 석탄도 화학공업의 기본 원료로 자리를 잡을 수 있다.

이와 함께 북한은 올해 과학기술 연구를 위해 김일성종합대학과 김책공업종합대학에 첨단과학기술을 연구·개발하는 대규모 단지도 조성했다. 김일성종합대학은 2018년 8월 연면적 1만8천여㎡ 규모로 첨단기술개발원을 건설하면서 “새 기술보급기지 등의 사명을 수행하면서 대학의 과학교육 발전과 나라의 첨단산업 창설에 크게 기여하게 될 것”이라고 밝혔다.<sup>41)</sup> 김책공업종합대학도 연면적 1만4천여㎡ 규모의

41) 『로동신문』, 2018년 8월 14일.

미래과학기술원을 건설했으며 지난 9월 창문설치와 내부 바닥공사를 마쳤다.<sup>42)</sup>

북한은 과학기술에서 뒤떨어지면 약자가 되고 과학기술을 틀어쥐면 강자가 된다는 것이 오늘의 엄연한 현실이라고 강조하고 있다. 김정은은 “우리가 건설하는 사회주의강국은 세계선진수준의 과학기술에 의해 추동되고 담보되는 지식경제강국”이라고 하면서 “과학기술을 중시하는 기풍이 온 사회에 차넘치게 해 누구나 과학기술의 주인, 과학기술 발전의 담당자가 되도록 하여야 한다”고 말했다.<sup>43)</sup> 그가 대북 제재의 환경 속에서 북한이 이를 극복할 수 있는 수단을 과학기술에서 찾고 있다는 것을 알 수 있다.

#### IV. 남북경협에 새로운 모색

북한은 유엔 대북제재에서 단기적인 과제로 농업·경공업, 과학기술 협력에 관심이 많다는 것을 알 수 있다. 북한은 과거와 달리 농업·경공업에서 단순한 양적인 지원보다 과학기술과 결합한 질적인 협력을 희망하고 있다.<sup>44)</sup> 한국은 북한과의 농업부문 협력 기본 방향으로 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 농업생산성 향상이다. 우선 곡물 생산 증대에 집중하면서 축산·채소·과일 등의 생산성 증대를 통해 북한 주민의 영양 상태를 개선하는 것이다. 둘째, 북한 농업의 자생력 회복과

---

42) 『로동신문』, 2018년 12월 2일.

43) 『2018년』, 12월 7일.

44) 북한 관리들 인터뷰, 2018년 5월 중국 베이징.

지속성을 만들어 가는 것이다. 북한이 가지고 있는 자체 자원을 최대한 활용함으로써 농업 개발의 지속성을 강화하고 자원의 한계를 극복할 필요가 있다. 셋째, 북한이 주도해 개발계획을 세우고 추진하며 협력은 보조적 수단으로 삼을 수 있다. 협력에는 물적 지원뿐 아니라 개발을 위한 지식이나 경험까지 전수하는 것이 바람직하다. 넷째, 북한이 스스로 농업개발을 추진할 수 있도록 능력배양 프로그램을 포함한다. 능력배양 프로그램에는 사업관리 능력, 기술, 지도, 교육훈련 등을 포함한다.<sup>45)</sup>

〈표 3〉 남북간 합의서의 농업 과학기술 협력사업 내용

구 분	협력사업 내용	근거(합의서)
농업과학기술	우량 유전자원 교환 및 공동연구 유전자원저장고 건설 육종 및 재배 기술 협력 생물농약 개발 및 생산기술 협력 농작물 생육 예보, IPM 기술 협력 검역·방역 기술 협력	남북농업협력위원회(2005) 남북총리회담(2007) 남북경협공동위원회(2007) 농수산협력분과위(2007)

자료 : 통일부 남북회담본부

김정은은 이 가운데 우선적으로 농업생산성 향상에 관심이 많아 보인다. 그는 올해 신년사에서 농업 부문에 대한 정책을 다음과 같이 강조했다. 그것은 “우량 종자와 다수확 농법과 능률적인 농기계들을 적극적으로 받아들이고, 과학기술적으로 농업을 영위하여 알곡 생산 목표를 반드시 달성하며, 축산물, 과일, 온실채소, 버섯의 생산을 늘려야 한다”는 내용이다. 농업생산성 향상을 위해 과학기술을 향상시키면서 필요

45) 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략”, 『농촌경제』, 제35권 제3호 (2012), pp.102~103.

하다면 우량종자 등을 적극적으로 받아들이라는 주문이다.

남북한은 이미 농업 과학기술 협력사업의 하나로 ‘우량 유전자원 교환 및 공동연구’를하기로 합의했다. 따라서 북한이 관심을 갖고 있는 ‘충남4호’는 남북관계의 개선에 따라 협력할 수 있는 아이템 가운데 하나다. 북한은 쌀 30만t 보다 농업 기술협력을 통해 부족한 식량을 채우려고 한다고 해석할 수 있다.

김정은은 농업과 함께 경공업도 과학기술과 결합할 것을 주문하고 있다. 그는 “경공업 부문에서 공장·기업소들의 현대화를 높은 수준에서 실현하고 원료·자재의 보장대책을 세워 생산을 활기 있게 내밀며 세계적인 경쟁력을 가진 명제품·명상품들을 더 많이 내놓아야 한다”고 강조했다.<sup>46)</sup> 북한은 인민생활 향상을 최고 국사로 내세우면서 경공업 부문 공장·기업소들의 현대화를 높은 수준으로 실현해 세계와 경쟁할 수 있는 명제품·명상품을 더 많이 생산할 것을 요구하고 있다. 북한은 기업체들의 새 제품개발능력을 최대한으로 키우는 것을 중요한 문제로 생각하고 있다.<sup>47)</sup>

북한은 경공업 부문 기업들이 새 제품을 개발하기 위해 무엇보다 중요하게 생각하는 것은 자금이라고 규정하고 있다. 기업체들이 새 제품개발을 위한 자금 원천으로 국가예산자금, 기업체 자체 자금, 은행 대부금 등을 들고 있다.

---

46) 『로동신문』, 2017년 10월 31일.

47) 함성준, “경공업부문 기업체들에서 새 제품개발능력을 높이기 위한 재정적 방도,” 『경제연구 3』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018), p.45.



국가예산자금은 국가 과제로 기업체 자체 자금으로 충당할 수 없을 정도 많을 경우에 투입한다. 국가가 자금을 보장해 주지 않는다면 기업체들의 경영 활동에 부정적 영향을 주게 되고 새 제품개발도 제대로 되지 않기 때문이다. 기업체 자체 자금은 사회주의기업책임관리제의 요구에 맞게 공장·기업소들의 지배인이 책임과 역할을 할 수 있도록 새 제품개발에 필요한 자금을 기업체에서 보장해 주고 있다. 북한은 2014년 사회주의기업책임관리제를 도입하면서 기업에 제품개발권, 품질관리권, 판매권 등 10가지 권한을 부여했다. 은행 대부금은 국가예산자금과 기업체 자체 자금이 기동성에서 떨어지는 단점을 보완하려는 것이다. 국가예산자금은 국가적 의의를 가지는 대상인 경우에만, 기업체 자체 자금은 생산경영활동에 필요한 자금을 보장하는 것을 목적으로 운영하기 때문에 기동성을 보장할 수 없다. 따라서 북한 당국은 은행 대부금이 부족한 자금을 기동성 있게 이용할 수 있는 자금원천이라고 선전하고 있다.<sup>48)</sup>

북한은 이런 자금으로 2017년 한 해 경공업 산하 공장들의 자료에 따르면 새로 개발한 품종은 900여 종류에 달하며<sup>49)</sup> 이 가운데 식품 가공업 제품은 100여 가지에 이르는 제품의 다양화 측면에서 크게 발전했다.<sup>50)</sup> 신흥식료공장에서는 초콜릿, 막걸리 등 새 제품을 수십 종류 개발했고 신의주 화장품공장에서는 기능성 화장품, 원산구두공장·류원신발공장에서는 다양한 종류의 신발 등 경공업 제품을 생산하고 있다.<sup>51)</sup>

48) 함성준, “경공업부문 기업체들에서 새 제품개발능력을 높이기 위한 재정적 방도,” p.45.

49) 『로동신문』, 2017년 7월 19일.

50) 『로동신문』, 2017년 6월 24일.

51) 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망,” pp.136~137.

김일성은 1953년 북한 경제의 슬로건으로 ‘중공업 우선, 경공업·농업 동시 발전’을 내세웠다. 따라서 산업·농업 기계 등 기계공업부문과 비료 등 화학산업을 우선 발전시켰지만 1962년 10월 쿠바 미사일 위기 이후 변화가 생겼다. 국방의 수요가 커지자 1962년 12월 노동당 제4기 제5차 전원회의를 열고 ‘경제·국방 병진 정책’을 발표했다. 국방의 수요가 커지면서 중공업이 소비재 수요와 괴리되는 문제가 발생했다. 게다가 1990년대 후반 이후 등장한 선군정치는 국방공업 우선으로 자원을 배분하고 군대가 경제건설을 이끄는 정책이었다.<sup>52)</sup> 하지만 김정은이 올해(2018) 지난 2013년 선포한 ‘핵·경제 병진 노선’의 완료를 선포하고 경제 집중 정책으로 전환함에 따라 중공업이 경공업 및 농업·건설·서비스 산업과 연결되는 방향으로 개선될 것으로 예상된다.

북한은 경공업 제품의 종류와 품질에 대해 아직도 개선이 필요하지만 우선적으로 우수한 경공업 제품을 생산하기 위해 다양한 원료·자재의 수입을 선호하는 것으로 알려졌다. 장마당에서 한국 제품이 불법적으로 거래되고 있지만 공식적으로 거래하려면 시간이 더 걸릴 것이다. 따라서 대북제재의 완화에 따라 북한에 경공업의 새 제품개발에 필요한 원료·자재 협력을 고민할 필요가 있다. 남북한은 지난 2006년 ‘남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의서’를 체결했다. 이에 따라 남측은 2007년 섬유·신발·비누 등 경공업 원자재(8천만 달러 상당)를 차관 형식으로 제공했고 북한은 2008년 원금의 3%인 240만 달러를 현물인 아연으로 갚기도 했다. 나머지 원금 7천760만 달러가 남아 있는 상황이다.

---

52) 이찬우, <<http://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=2875>>  
(검색일: 2018.12.03).

## V. 결론

북한은 2018년 유엔 대북제재를 극복하기 위한 경제건설에 집중했다. 대북제재의 여파로 지난해는 실질 국내총생산(GDP)이 전년 대비 3.5% 감소했으며 올해도 마이너스 성장이 불가피할 것으로 전망된다. 게다가 유엔 안보리에서 2017년 12월 통과한 대북제재 결의 2397호에 따라 생산과 직결된 기계·전자·차량·금속 등의 수입 금지로 산업 생산이 감소할 것으로 전망된다. 북한은 이를 극복하기 위한 ‘양날개’로 자력갱생과 과학기술을 내세웠다. 양호남 북한 인민경제대학 부총장은 “유엔 대북제재를 자력갱생과 과학기술이라는 두 개의 축으로 극복하고 있다. 유엔 대북 제재가 어제 오늘의 문제가 아니고 그동안 자력갱생과 과학기술로 버텼듯이 지금도 마찬가지다”라고 설명했다.<sup>53)</sup>

북한은 오늘날의 자력갱생을 현대 과학기술에 기초한 자력갱생이라고 설명하고 있다. 자력갱생은 나라의 과학기술을 증대시켰으며 북한을 과학기술의 위력으로 끊임없이 강성 번영할 수 있게 하는 넓은 길을 열어놓았다고 평가하고 있다.<sup>54)</sup> 현재 북한에서 자력갱생과 과학기술은 떼려야 뗄 수 없는 관계가 됐다. 과학기술에 기초하지 않는 자력갱생은 북한 주민들에게 설득력이 떨어지고 공허한 구호에 불과하다. 따라서 김정은은 “현 시기 경제발전을 추동하는데서 우리가 의거해야 할 가장 큰 자원은 자체의 과학자, 기술자 역량이다”고 강조했다.<sup>55)</sup>

---

53) 양호남 인터뷰, 2018년 10월 18일.

54) 『로동신문』, 2018년 12월 6일.

55) 『로동신문』, 2018년 12월 7일.

〈그림 3〉 자력갱생·과학기술을 강조한 포스터와 촛불행진



자료 : 노동신문·조선중앙TV

이런 배경으로 북한은 ‘전민 과학기술 인재화’를 강조하고 있다. 김정은은 2016년 5월 노동당 제7차 대회에서 당중앙위원회 사업총화 보고를 하면서 “전민 과학기술 인재화는 사회의 모든 성원들을 대학 졸업 정도의 지식을 소유한 지식형 근로자로, 과학기술 발전의 담당자로 준비시키기 위한 중요한 사업이다”라고 강조했다.<sup>56)</sup> 모든 사람들을 현대 과학기술로 튼튼히 무장시켜 현실에서 제기되는 과학기술적 문제를 해결하는데 한 몫을 할 수 있는 높은 과학기술적 능력을 가지도록 하자는 것이다.

북한은 과학기술 학습열풍을 일으켜 모든 근로자들이 과학기술의 주인, 과학기술 발전의 담당자가 되도록 주문하고 있다. 이를 위해 북한은 해당 단위의 당 조직들과 일꾼들이 기술자·기능공들의 사업을 적극 밀어주며 결과에 대해 같이 책임지는 입장에서 그들에게 신심과

56) 『로동신문』, 2016년 5월 9일.

용기를 북돋아주라고 요구하고 있다. 아울러 기술자·기능공들이 제기하는 기발한 착상과 가치 있는 기술혁신안을 적극 지지하고 생산과정에서 제때에 반영하도록 지시했다. 특히 새로운 발명을 했거나 연구사업에서 성과를 거두었을 때는 평가를 잘해 주고 그들이 높은 창조적 열의를 가지고 계속 분발하는 분위기를 만들라고 강조했다.<sup>57)</sup> 북한은 나라의 경제를 주체적이며 현대적인 경제로 건설해 나기는데 과학기술인재들을 귀중한 밑천으로 삼으려고 한다.

북한은 지금 경제의 자립성을 자체의 과학기술 역량에 의해 확고히 담보된다고 보고 있다. 과학기술과 경제의 일체화를 강조하는 것이다. 우선 중요한 것으로 에너지 문제를 해결하고 설비와 원료, 연료, 자재의 국산화를 실현하여 식량을 자급자족하는 것을 꼽았다.<sup>58)</sup> 김정은 정권의 단기과제가 농업·경공업을 과학기술과 결합해 현대화·정보화·과학화를 하고자 한다는 것을 알 수 있다. 이는 김정은이 강조한 인민생활 향상과 직결된다.

북한은 2018년 자력갱생과 과학기술로 유엔 대북제재와 맞서왔다. 지금 남북한 경제협력을 막고 있는 유엔 대북제재가 완화되는데 시간이 필요하다. 북한의 완전한 비핵화 등 정치군사적 문제들이 갑자기 풀리더라도 대북제재가 풀리는데 절차상 많은 시간이 걸린다. 따라서 대북제재가 완화되기 이전이라도 북한과 기회가 되는대로 많은 접촉을 통해 농업·경공업·과학기술 교류를 위한 준비 작업을 할 필요가 있다. 북한의 수요를 정확히 파악해 그들의 가려운 곳을 알아야 교류협력이 가능한 시점이 됐을 때 속도를 낼 수 있다.<sup>18</sup>

57) 『로동신문』, 2018년 12월 5일.

58) 『로동신문』, 2018년 12월 7일.

### [ 참고문헌 ]

- 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략,” 『농촌경제』, 제35권 제3호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012).
- 김경일, “과학기술로 경제발전을 추동하는 것은 사회주의의 승리적 전진을 위한 중요과업,” 『경제연구 2』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018).
- 김영철, “탄소하나화학공업을 창설하는 것은 화학공업의 주체화실현의 중심고리,” 『경제연구 2』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018).
- 김일성, “모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제2차 확대 전원회의에 한 결론(1961년 12월 1일),” 『김일성 저작집 15』 (평양: 조선로동당출판사, 1981).
- 변상정·최동철·이철, “자력자강·과학기술발전에 제재 無力化, 경제회생의 명운을 걸다,” 『2017년도 정세평가와 2018년도 전망』 (서울: 국가안보전략연구원, 2017).
- 이유진, “최근 북한의 국산화 현황과 전망,” 『KDB 북한개발』, 2017년 겨울호 (서울: 한국산업은행).
- 함성준, “경공업부문 기업체들에서 새 제품개발능력을 높이기 위한 재정적 방도,” 『경제연구 3』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018).
- 안문석, 『북한 현대사 산책 3』 (서울: 인물과 사상사, 2016).
- \_\_\_\_\_, 『북한 현대사 산책 4』 (서울: 인물과 사상사, 2016).
- \_\_\_\_\_, 『북한 현대사 산책 5』 (서울: 인물과 사상사, 2016).

## 체제전환국에 대한 개발협력

– 일본의 베트남 지원사례를 중심으로 –

강우철 (한국수출입은행 북한동북아연구센터 책임연구원)

- I. 서론
- II. 베트남의 발전과 개발자원 조달
- III. 일본의 베트남 지원전략
- IV. 일본의 베트남 개발협력의 특징
- V. 결론: 북한 개발협력 방향과 과제

### 〈요약〉

본 논문은 체제전환국에 대한 공여국의 지원전략을 분석하기 위해 베트남에 대한 일본의 개발협력 사례를 검토함으로써 한국에 주는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 김정은 국무위원장은 베트남의 개혁개방에 관심을 표명했다. 베트남은 도이머이 정책을 실시함에 있어, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 및 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 효율적으로 유치하였고, 일본은 최대 공여국이자 투자국이었다. 일본의 개발 협력을 검토하기 위해 다음의 내용을 중심으로 분석했다. 먼저, 베트남의 경제 체제 전환을 ‘도이머이 정책’의 주요내용과 성과를 개발자원 조달과 제도기반 구축을 중심으로 검토했다. 이를 바탕으로, 일본의 베트남 개발협력 전략을 ODA와 FDI 관련 전략과 특징을 살펴보았다.

분석의 결과, 일본의 개발협력의 특징은, 첫째, 경제 인프라 분야의 대규모 지원, 둘째, ODA, 무역, 투자의 유기적 결합, 셋째, 외국인 투자유치 촉진을 위한 거버넌스 지원, 넷째, 원조조화(Aid Harmonization)라고 할 수 있다.

향후, 북한 개발협력에 있어 공적자본과 민간자본을 효율적으로 활용하여 북한의 경제 인프라를 정비·보완 해야 할 것이다. 이 과정에서 북한의 주인 의식(ownership)을 고려한 거버넌스 지원이 병행되어야만 개발효과성(Aid effectiveness) 제고에 기여 할 수 있다. 무엇보다, 북한 개발협력은 경제 성장에만 초점이 맞추어진 과거의 발전 패러다임에서 한 걸음 더 나아가 국제사회와 함께 추진해야 하는 점을 강조한다.

## I. 서론

2018년 4.27 남북정상회담 당시, 김정은 북한 국무위원장은 문재인 대통령과의 대화에서 직접 베트남식 개혁을 추진하고 싶다는 뜻을 밝혀 큰 주목을 받았다. 청와대 및 정부 관계자에 따르면, 베트남은 중국보다 자본에 대한 통제가 덜하고 정치적으로는 미국과 보다 친밀한 관계를 유지하고 있는 특징을 지닌다고 한다.<sup>1)</sup>

김정은 위원장이 2016년 7차 당대회에서 제시한 「국가 경제 발전 5개년 전략(2016~2020)」의 성공적인 추진 및 내자가 부족한 북한의 상황을 극복하기 위해서라도 북한은 가장 필수적인 정책과제라 할 수 있는 해외 자본 유치에 힘써야 한다. 최근 북한이 비핵화, 남북관계

---

1) 『매일경제』, 2018년 5월 3일.



및 북미관계 개선을 추진해 얻고자 하는 궁극적인 목표 역시 경제발전으로, 이를 달성하려면 효율적인 개발자원 조달이 선행되어야 할 것이다.

베트남은 어떻게 개혁·개방을 성공적으로 달성했을까? 지금까지 베트남식 개혁·개방에 관한 다양한 논의가 이루어져 왔는데, 대부분의 선행연구들은 정치체제는 기본 골격을 유지하되 경제적으로는 시장을 개방하고 해외 자본을 유치해 시장경제 자본주의를 접목시켰다는 점에 대체로 동의하고 있다. 흥미로운 점은 베트남이 도이머이 정책실시 이전부터 해외 자본을 유치했다는 사실이다.

1970년대 후반 서구와 중국 원조에 의존했던 베트남은 1980년대에 들어 주로 소련의 원조에 의존해서 재정적자를 보전해 왔다.<sup>2)</sup> 하지만 1980년대 중반 이후 소련의 원조가 현저하게 감소함에 따라 베트남은 돌파구를 마련하기 위해 1986년 ‘도이 머이’ 정책을 추진하게 되었다. 그리고 1980년대 말에 국가재정위기를 극복하기 위해 IMF, 세계은행(World Bank, WB), 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)과 같은 국제금융기구에 자금지원을 요청했으며<sup>3)</sup>, 1990년대 중반부터는 일본이 단일 최대 공여국으로 등장하게 되었다.<sup>4)</sup> 이에 본 논문은 체제전환국에 대한 공여국의 지원전략을 분석하기 위해

---

2) Adam Florde, “Vietnam’s successful turnaround and the intentionality,” 2005. <http://www.aduki.com.au>. 최봉대, “북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안 - 중국, 베트남 사례에 비춰본 수용방식과 효과문제를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제12권 2호 (2009), p.158. 에서 재인용.

3) 최봉대, “북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안 - 중국, 베트남 사례에 비춰본 수용방식과 효과문제를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제12권 2호 (2009), pp.136-196.

4) 시기별 對베트남의 ODA의 최대 공여국을 살펴보면, 최초로 도이머이 정책이 발표된 1986년에는 EU 공여국이 67%를 차지했으나, 제2단계 도이머이 정책이 실시되었던 1995년에는 일본이 14%으로 단일 최대 공여국으로 부상했고, 3단계 도이머이 정책이 도입된 2007년에는 세계은행 29%에 이어 일본이 28%의 근소한 차이로 최대 공여국의 자리를 양보했으나, 2016년에는 40%로 압도적인 점유율을 나타냈다. (<<http://stats.oecd.org>> (검색일: 2018.12.1))

베트남에 대한 일본의 개발협력 사례를 검토함으로써 한국에 주는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 베트남의 도이머이 정책의 주요 내용과 성과를 ‘개발재원 조달을 위한 제도기반 구축’을 중심으로 검토하고, 국제사회로부터 어느 정도의 재원이 조달되었는지에 대해 알아본다. 제3장에서는 베트남의 최대 공여국인 일본의 ‘지원전략’을 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 활용한 ‘국별원조계획(Country Partnership Strategy, CPS)’과 공적자금과 상업자본 모두를 포함하는 ‘일본·베트남 공동 이니시어티브(Japan-Viet nam Joint Initiative)’를 중심으로 분석한다. 제4장에서는 일본이 베트남에 제공한 공적자금(ODA)의 총액, 분야, 형태와 함께 상업자본(FDI)의 변화에 대해 검토한 후 그 특징을 도출한다. 결론에서는 베트남과 일본 사례연구를 통해 한국의 북한 개혁개방 지원 전략을 위한 시사점과 한계에 관해 언급한다.

기존의 선행연구들은 주로 체제전환국의 정치, 경제 분야의 정책개혁 방식을 분석하여 그 함의와 시사점을 도출했지만, 그 과정에서 공여국이 취한 전략과 지원 내용에 관해 충분한 논의를 거쳤다고 볼 수는 없다. 이에 본 연구는 체제전환국이 국제경제질서에 편입하기 위해 구축한 제도개혁에 관한 분석을 바탕으로, 공여국의 포괄적인 지원전략, 구체적인 지원내용 및 특징들을 대조하여 살펴보고자 한다. 이는 북한의 체제전환 혹은 개혁개방 과정에서 한국이 취해야 할 전략을 수립하는데 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

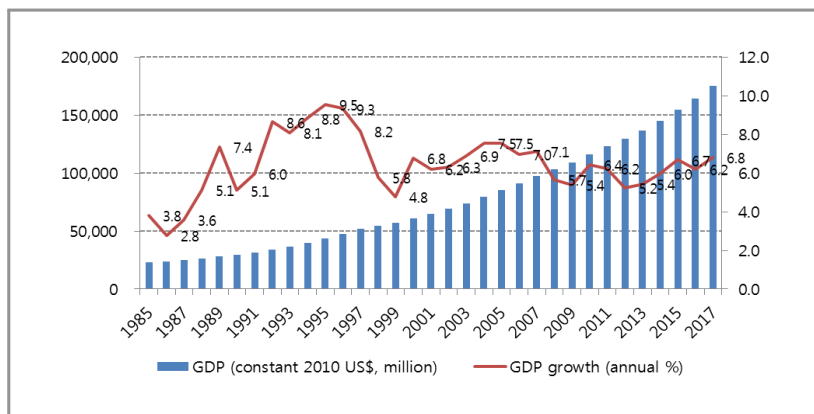
## II. 베트남의 발전과 개발자원 조달

### 1. 도이머이 정책의 주요내용과 성과

#### 가. 도이머이 정책 실시 이전

1976년 베트남사회주의 공화국 출범 이후, 베트남은 근대공업의 기초로 하는 사회주의 국가 건설을 목표로 삼아 소규모 농업경제의 공업화를 추진했다. 그리고 냉전구조에서 벗어나 동남아 주변국과 국교 정상화 및 미국과의 외교관계 정상화를 추진했다. IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등에도 가입하여 국제사회로부터 개발자원을 지원받을 준비를 순조롭게 진행해 나갔다. 그러나 1970년대 후반 캄보디아와 인도차이나반도의 국제분쟁, 대규모 난민 발생으로 인해 베트남을

〈그림1〉 베트남의 경제성장



자료 : World Development Indicators를 바탕으로 재구성

〈표1〉 베트남 경제의 시기 구분과 주요 정책 변화

시기 구분	주요 정책 및 조치	주요 성과
1단계 (1986~ 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대외개방정책</li> <li>- 식량, 소비재, 수출산업 육성</li> <li>- 외국인투자유치 촉진</li> <li>- 다부문경제체제 추진</li> <li>- WTO 가입 신청('94.12)</li> <li>- 엠바고 하에서 개혁 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동구권, 소련의 원조중단</li> <li>- 헌법개정('92)</li> <li>- 미국의 임시연락사무소 개설('92)</li> <li>- IMF 용자재개('93)</li> <li>- 미국의 엠바고 해제('94)</li> </ul>
2단계 (1995~ 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외자법, 토지법 개정</li> <li>- 국영기업법 제정</li> <li>- 미국과 수교 이후 시장개방과 외자 유치 확대</li> <li>- 미국과 무역협정 체결로 대미우회수출기지로 급부상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미·베 국교 수립('95)</li> <li>- ASEAN('95)</li> <li>- APEC 가입('98)</li> <li>- 미·베 무역협정 비준('01)</li> <li>- WTO 가입 승인('06)</li> </ul>
3단계 (2007~ 현재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WTO 회원국으로서 개방정책 확대 및 투자환경 개선</li> <li>- 노동법 4차 개정('12)</li> <li>- 기업법·투자법 개정('14)</li> <li>- TPP 협상 참여 (미국 탈퇴로 제한적 효과)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소득국 진입('08)</li> <li>- 일-ASEAN FTA('08)</li> <li>- 한-베 FTA('15)</li> <li>- EU-베 FTA('15)</li> <li>- APEC 정상회담 개최('17)</li> </ul>

자료: 권을·김미림, 베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점, *오늘의 세계경제*, Vol.18 No.24, (2018), p.6-7를 바탕으로 재구성

둘러싼 국제환경이 악화되어, 1979년 서방세계의 원조는 동결되기에 이르렀다. 베트남 정부는 경제난을 개선하기 위해 제3차 5개년계획 (1981~1985)을 발표하고 계획경제를 한층 더 강화했으나, 1970년대 캄보디아 파병, 중국-베트남 전쟁 등으로 전시체제에 돌입하게 되었다. 서방세계의 원조동결, 자연재해로 인한 농업생산력 저하는 베트남의 국내 경제에 큰 타격을 입히는 결과를 낳았다. 또한 정부주도의 농업의 집단화도 생산의욕을 저하시켜 베트남 경제를 위기에 빠뜨리고 말았다. 이러한 배경에서 새로운 돌파구로 등장한 것이 바로 도이머이 정책이다. 도이머이는 경제 전반을 포괄하는 정책이지만, 본 연구에서는 각 시기

별로 외국으로부터 조달된 개발재원 관련 제도 구축과 이에 관한 내용을 중심으로 검토하고자 한다.

#### 나. 도이머이 1단계

1986년 발표된 도이머이 정책은 사회주의 정치체제를 유지하며, 사회주의 계획경제에서 국가관리에 의한 시장경제로의 개혁 및 대외개방을 추진하는 것을 목표로 삼고 있다. 구체적으로는 이를 통해 시장에 의한 가격결정, 자본주의 국가들과 무역 및 직접투자의 확대, 국영기업의 주식회사화를 중심으로 소유제도 개혁 등이 추진되었으며, 이에 따라 외국인투자법이 1987년 제정되어 1988년부터 시행되었다. 동시기에 베트남은 대외정책의 일환으로 주변국 및 서방세계와의 관계 강화를 위해 노력했으나, 1980년대 후반까지도 베트남에게 소련과 동유럽국가들과의 관계 유지는 여전히 중요한 과제로 남아 있었다. 이후 1989년 동유럽 사회주의 국가들과 1991년 소련의 붕괴는 베트남에게 커다란 충격을 던져주었다. 베트남은 사회주의계획경제에 기초한 공업화를 추진해 왔기 때문이다. 이에 제5차 5개년계획(1991~1995)부터는 시장경제화를 한층 더 강화하고 전방위 외교에 의한 대외개방을 추진하게 되었다. 그리고 1992년 신헌법을 제정하여 개혁개방정책의 제도적 기반을 마련했다. 1989년에는 미국을 포함한 서방세계 원조 동결의 원인이 되었던 캄보디아 지원 병력의 철수를 계기로 주요 서방선진국의 진출을 본격화했으며, 1990년 9월부터 베트남은 인도차이나 평화정착을 위한 대화를 재개하기 시작했다. 1991년에는 캄보디아 평화협정이 체결되었고 1993년 7월에 IMF, 세계은행 등 국제금융기관에 의한 용자동결이

해제되었으며, 동년 11월에는 베트남 원조 공여국회의가 파리에서 개최되었다. 동 회의에서 공여국은 도이머이 정책을 지원하기 위해 18억 달러를 제공하는 것에 합의했다.<sup>5)</sup> 이 과정에서 무엇보다 미국과의 관계 개선은 도이머이 정책 추진의 중요한 원동력이 되었다. 이를 통해 베트남이 국제경제질서에 편입하기 위한 최우선 과제라 할 수 있는 엠바고가 해제되고 국제금융기구로부터 용자가 가능해졌기 때문이다.

#### 다. 도이머이 2단계

1995년 미국과 베트남의 국교 수립 및 원조 재개가 ODA의 직접 투자를 활발하게 하는 등 도이머이 정책에 의한 대외개방화는 순조롭게 진행되었다. 외국으로부터 개발재원이 유입됨에 따라 베트남은 개혁의 속도를 다소 완화해 나가는 동시에 외국인 투자법, 토지법을 개정하여 투자환경을 정비하였다. 이후 제6차 5개년계획(1996~2000)에서는 실질 GDP가 1990년 대비 약 2배 성장하는 결과를 달성하게 되었다. 이러한 경제성장이 가능했던 것은 베트남의 시장경제화와 더불어 전방위외교를 기본방침으로 삼은 대외개방을 착실히 진행했기 때문임을 지적하지 않을 수 없다. 특히 동남아시아 국가 연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), 아시아 태평양 지역국가들과의 관계 강화에 역점을 두었는데, 이는 베트남이 1992년 아세안에 옵저버 자격으로 참가한 이래, 1995년 정식으로 가입하고 1998년에는 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 회원국으로 가입한 사실을 통해 알 수 있다.

---

5) <<http://www.worldbank.org/en/country/vietnam>> (검색일: 2018.11.1)

1997년 아시아의 금융위기는 베트남의 투자환경을 개선하는 역설적인 결과를 가져왔다. 당시 베트남은 외국인투자의 감소와 국영기업의 실적 감소에 직면해 강한 위기감을 느꼈는데, 이를 극복하고자 1997년 제4차 공상당중앙회의에서 ‘민간기업의 존재를 용인’하는 입장에서 ‘민간기업 설립을 장려’하는 입장으로 전환하기로 결정했다. 나아가 2000년부터는 민간기업 설립이 인가제에서 등록제로 바뀌면서 기업 설립이 폭발적으로 늘어났다. 이는 투자와 고용창출로 이어져 베트남 경제의 새로운 원동력으로 작용했다. 뿐만 아니라, 2001년에는 미국과 무역협정을 체결하여 시장개방을 확대함으로써 대미(對美)우회수출 기지로 급부상하게 되었다.

#### 라. 도이머이 3단계

제8차 5개년계획(2006~2010)은 수립단계부터 주요 공여기관 및 NGO의 의견이 반영되었다. 이에 세계은행, ADB, 영국 등의 공여기관도 베트남의 경제개발 및 빈곤감축에 참여할 것을 표명했다. 이러한 원조 조화(Aid Harmonization)가 가능할 수 있었던 것은 베트남의 선제적인 조치가 있었기 때문이다. 즉, 2002년 베트남은 ‘포괄적 빈곤삭감 및 성장 전략(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy, CPRGS)’을 작성하여 아시아 개도국 중 최초로 빈곤감소전략문서 (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)<sup>6)</sup>를 채택하였다. 또한 2007년

---

6) 세계은행과 IMF는 결과 중심적이고 포괄적인 국별 전략을 통해 개도국의 빈곤을 감소시키고자 PRSP 접근법을 수립하였다. 이는 개도국의 채무삭감 및 국제금융기관의 자금공여를 위한 전제 조건으로 개도국으로 하여금 향후 3년간의 빈곤 및 채무삭감을 위한 자체 전략을 책정, 시행하도록 하는 것이다.

에는 WTO에 가입해 베트남 개발자원 조달의 결정적인 전환점을 마련했다. 이는 베트남의 시장경제화, 지속적인 투자환경 개선 노력을 국제사회로부터 인정받은 결과라고 할 수 있다. 이렇듯 베트남이 아시아의 생산거점으로 주목받을 수 있었던 배경에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 그중에서도 인구구조 및 주변국의 환경을 빼놓을 수 없다. 베트남은 인구규모면에서 인도네시아, 필리핀에 이어 동남아시아 제3위를 점하고 있다. 유엔인구기금(UNFPA)은 베트남이 2007년부터 황금인구구조(golden population structure)에 진입했다고 보고했다. 황금인구구조란 만 16세에서 59세의 노동인구수가 비노동 인구의 두 배 이상인 것을 의미한다. 이러한 양질의 노동력과 정치적인 안정은 베트남이 중국의 투자리스크 분산(China plus one)을 위한 대체국가로 주목받는 요소로 작용하였다. 이 외에, 베트남이 중국을 대신하는 무역과 투자의 중심지로 주목받게 된 배경으로 메콩경제권(Greater Mekong Subregion, GMS)을 지적하지 않을 수 없다. 아시아개발은행은 메콩강유역의 태국, 미얀마, 라오스, 캄보디아, 베트남, 중국 운남성 지역을 포함하는 6개국 공동 개발사업을 위한 메콩경제권으로 설정하고 있다. 동 계획은 도로, 교통, 통신망, 관광, 인력개발 등의 인프라를 구축하는 대형 프로젝트로 포괄적인 지역개발계획이다.<sup>7)</sup> 2013년 회원국들은 GMS 사업의 추진을 위해 500억 달러 규모의 투자에 합의하는 등 새로운 지역투자체제(Regional Investment Framework, RIF) 구축을 위해 노력하고 있다. 베트남의 시장개방과 무역확대는 일본-ASEAN FTA(2008), 한국-베트남 FTA(2015), EU-베트남 FTA(2015)의 체결로 가속화되고 있는 추세이다.

---

7) <https://www.adb.org/themes/regional-cooperation/overview>  
(검색일: 2018.11.20.)

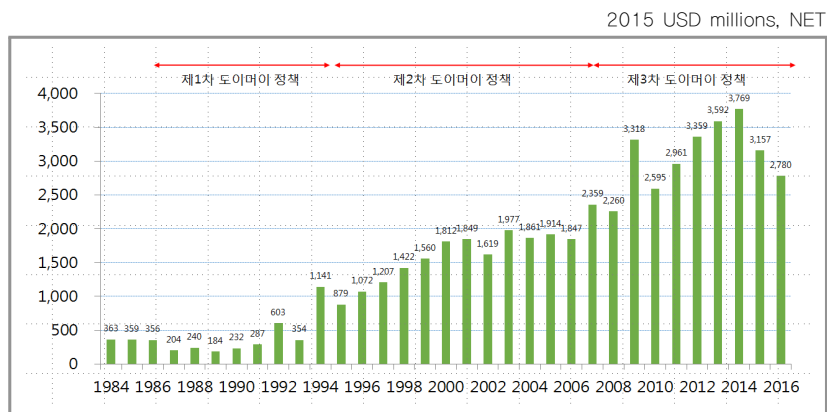


## 2. 베트남의 개발자원

### 가. 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)

1986년 도이머이 정책이 발표된 이후, 베트남은 제1차 도이머이 정책기에 대외개방정책을 채택하고 여러 가지 정책개혁을 실시하였다. 하지만 그럼에도 불구하고 베트남에 대한 국제사회의 ODA 정책에는 큰 변화가 없었는데, 이는 캄보디아 전쟁으로 가해진 ODA를 포함한 경제제재가 여전히 유효했기 때문이다. 일본을 포함한 서방세계의 원조는 1991년 캄보디아 협정이 체결되고 1993년 파리에서 원조자문 회의(Consultative Group Meeting, CG) 개최와 함께 본격적으로 시작되었다. 이때 IMF, 세계은행 등은 약 19억 달러의 ODA 제공을 약속했다. 1994년에는 미국의 경제제재조치의 전면해제로 국제사회의 ODA가 큰 폭으로 확대되었다. 즉, 베트남에 실질적으로 개발재원이

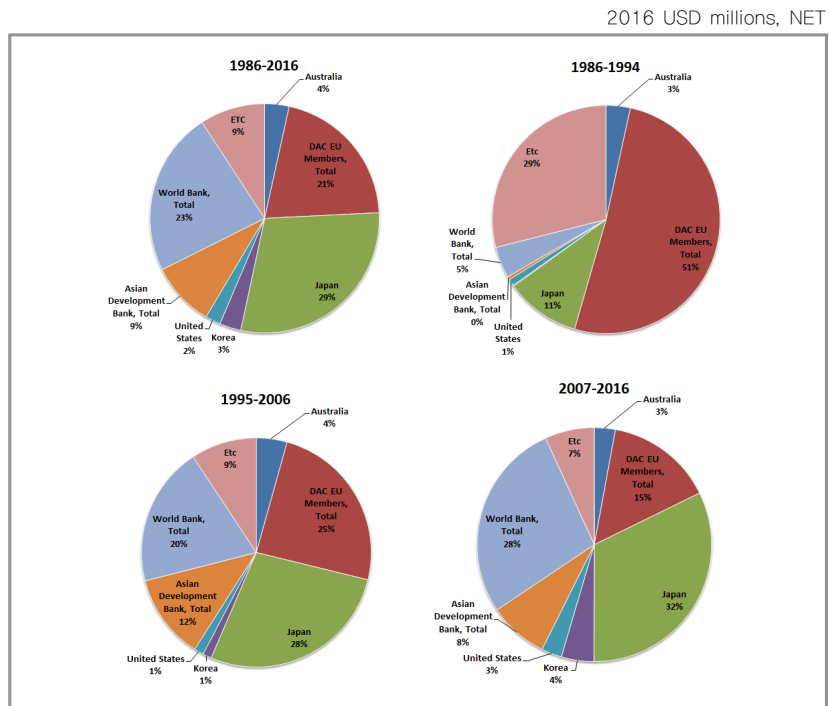
〈그림 2〉 베트남의 개발자원 조달 (ODA)



자료 : OECD Statistics (<http://stats.oecd.org>)(검색일: 2018.12.1.) 를 바탕으로 재구성.

투입된 계기는 경제분야의 체제전환이 아닌, 공여국회의와 미국과의 관계 개선이었던 것이다. 1990년대 초 ADB가 주도한 GMS도 베트남이 개발재원을 조달하는 데 큰 역할을 했다.

〈그림 3〉 베트남의 주요 공여국(시기별)



자료 : OECD Statistics (<http://stats.oecd.org>) (검색일: 2018.12.1.)를 바탕으로 재구성

제2차 도이머이 정책기에는 미국의 제재 해재 및 관계 개선으로 국제 사회의 ODA가 본격적으로 확대되기 시작했다. 흥미로운 점은 1차 도이머이 정책기에는 EU 회원국이 총 ODA의 51%를 제공했으나, 2차 도이머이 정책기부터는 일본이 28%를 접하면서 최대 공여국으로 부상

했다는 사실이다. 동 시기에 세계은행이 20%, ADB가 12%였던 점을 상기하면, 일본의 ODA 규모는 압도적이었다고 할 수 있다.

제3차 도이머이 정책기에는 베트남의 2000년대 초반 ODA 총액이 다소 정체되는 경향을 보였으나, 2008년 중소득국 진입 이후 가파르게 증가하는 것을 알 수 있다. 2009년 베트남의 ODA 수원액이 큰 폭으로 확대된 것도, 후술하겠지만 일본이 10억 달러 규모의 ODA를 제공했기 때문이다. 이 시기에는 일본의 총 ODA 점유율이 32%에 달해 세계은행(28%), ADB(8%)의 점유율을 상회하며 양자원조 가운데에서는 단연 독보적인 위치를 차지한다.

〈표2〉 베트남의 주요 공여국(시기별)

2016 USD millions, NET

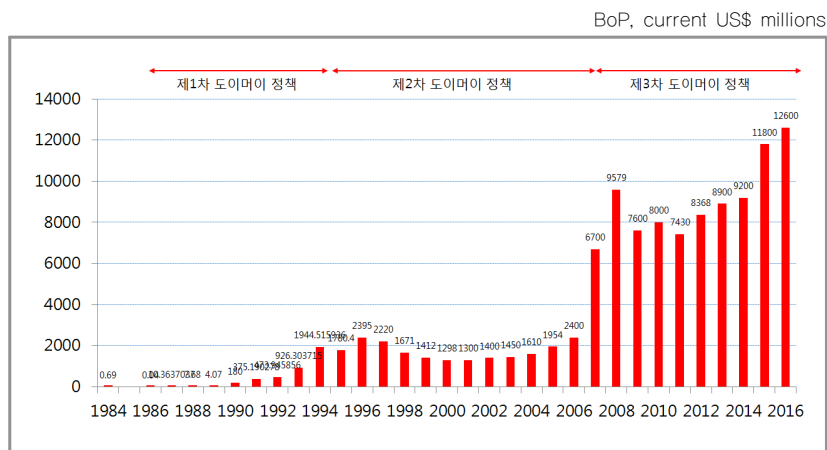
구분	Total	1986-1994	1995-2006	2007-2016
All Donors, Total	54,551.36	3,669.02	19,722.6	31,159.74
Australia	1,877.51	125.35	850.06	902.1
DAC EU Members	11,334.52	1,873.08	4,838.09	4,623.35
Japan	15,898.44	388.64	5,440.81	10,068.99
Korea	1,648.42	5.04	241.96	1,401.42
United States	1,178.03	35.32	264.88	877.83
ADB	4,945.79	15.89	2,367.02	2,562.88
WB	12,654.29	163.39	3,895.41	8,595.49
Etc	5,014.36	1,062.31	1,824.37	2,127.68

자료 : OECD Statistics (<http://stats.oecd.org>)(검색일: 2018.12.1.)으로 재구성

### 나. 해외직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)

베트남에 대한 FDI는 1990년대 초 미국과의 관계 개선을 기대하며 증가했으나, ODA와 마찬가지로 ODA재개(1993), 미국의 엠바고 해제(1994)를 계기로 본격적으로 확대되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 <그림 4>에 나타난 바와 같이 주목할 만한 변화가 일어나지 않다가, 2006년 WTO 가입이 결정적인 계기로 작용해 급격한 변화를 보이게 되었다. 즉, 2007년 FDI 총액이 67억 달러에 달해 27억 달러의 ODA보다 2배 이상의 규모로까지 확대된 것이다. 이에 베트남의 주요 개발재원이 ODA에서 FDI로 역전되는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 이는 베트남이 도이머이 정책을 최초로 발표한 이후 20년 만의 결과였다.

<그림 4> 베트남의 개발자원 조달 (FDI)



자료 : World Development Indicators

물론, 베트남에 대한 FDI가 큰 폭으로 확대될 수 있었던 가장 결정적인 계기가 WTO 가입으로 베트남이 최혜국 지위를 획득한 데 있다는 것을 부정할 수는 없다. 하지만 2차 도이머이 정책까지 ODA 자금을 활용한 경제인프라 확충, 제도개선을 통한 투자환경 정비가 중요한 밑거름이 되었다는 사실도 간과해서는 안될 것이다. 베트남은 다른 저개발국에 비해 정치적 리스크가 상대적으로 적을 뿐만 아니라, 도로, 항만, 전력 등의 경제 인프라도 빠른 속도로 정비되었다. 또한 민간기업이 안정적인 투자를 실시할 수 있는 제도적 기반이 갖추어져 있었던 점도 중요한 요소로 작용했을 것이다. 2010년대에 접어들면서 베트남에 대한 FDI가 확대된 요인으로 한국과 중국이 새로운 주요 투자국으로 가세한 점도 지적하지 않을 수 없다. 특히 한국의 FDI 규모는 2013년 44억 달러에서 2014년 77억 달러로 크게 확대되었으며, 2014년 한국과 일본의 FDI 규모가 각각 77억 달러, 22억 달러로 나타나 최대 투자국이 역전되는 상황이 벌어지게 되었다. 이는 한일 양국의 경제규모 차이를 고려할 때 주목할 만한 변화라 할 수 있다.

### III. 일본의 베트남 지원전략

#### 1. 국별원조전략(Country Partnership Strategy, CPS)

베트남에 대한 일본 ODA의 국별원조전략은 4차례 개정되었다. 사실 일본의 對베트남 ODA는 모든 시기에 걸쳐 경제인프라 분야가 가장

큰 부분을 차지한다. CPS에도 경제인프라에 관한 중요성은 지속적으로 언급되고 있으나, 그 목적과 방향성에는 변화가 있었다. 시기별 CPS의 주요 특징을 개관하면 다음과 같다.

〈표 3〉 일본 베트남 국별원조전략의 중점 분야

구 분	중점 분야
베트남 국별원조방침 (1990년대말~2004년)	- 인재육성, 제도구축(시장경제화 지원) - 전력, 교통 등 인프라정비 - 농업·농촌개발 - 교육, 보건·의료 - 환경
대베트남 국별원조계획 (2004년~2009년)	- 성장촉진 - 생활·사회분야 개선 - 제도정비
대베트남 국별원조계획 (2009년~2012년)	- 경제성장 촉진·국제경쟁력 강화 - 사회·생활분야 개선 및 양극화 감소 - 환경보호 - 거버넌스 지원
베트남 국별원조방침 (2012년~현재)	- 성장과 경쟁력 강화 - 취약성 대응 - 거버넌스 강화

자료 : 일본 외무성 홈페이지를 참조하여 필자 작성

제1차 CPS는 도이머이 초기의 정책개혁 방향과 일치한다. 즉 대규모 경제 인프라 구축과 시장경제화 지원이다. ODA 재개 직후에 실시된 8개 사업<sup>8)</sup>은 모두 500억엔 규모의 대규모 사업이었으며, 1995년 시작된 ‘시장경제화 지원개발정책조사(이시카와 프로젝트)’<sup>9)</sup>는 제도구축에

8) 하이퐁항 복구, 국도1호선 교량 복구, 국도5호선 개량, 남북통일철도 교량 긴급 복구, 후미화력 발전소 건설, 화라이 화력발전소 건설, 하무토양다민 수력발전소, 하노이 수질환경 개선사업이 동시에 시작되었다.

9) 사업의 총책임을 맡은 히토츠바시대학 명예교수 이시카와 시게루의 이름에서 유래한다.

이바지 했다. 제2차 CPS는 베트남 당국과 보다 긴밀한 협조를 통해 실시되었다. 베트남이 수립한 CPRGS를 뒷받침하기 위해 ODA를 활용했다. 경제인프라 지원을 이어나가며, 이시카와 프로젝트의 후속으로 일·베 공동 이니시어티브를 통해 시장경제화를 촉진시켜 결과적으로 고용창출과 빈곤감소에 이바지하는 것을 목표로 했다. 제3차 CPS는 베트남이 중소득국에 진입하고 WTO에 가입한 시기에 작성되었다. 이에 베트남이 중소득국의 함정<sup>10)</sup>에 빠지지 않도록 경제성장을 촉진하고 국제경쟁력을 강화시키는데 역점을 두었다. 또한, 국가균형 발전을 위한 사회보장 제도 확충, 환경보호를 위한 지원을 실시하였다. 현재 진행 중인 제4차 CPS는 지속가능 발전을 위한 인재육성 및 정부역량 강화에 역점을 두고 있다. 급속한 발전에 따른 사회 양극화 감소 및 취약계층 보호를 위해 사회보장 시설 및 제도를 정비하고 있다. 요약하면, 일본의 베트남 ODA 전략은 베트남의 경제, 사회 발전의 단계에 따른 욕구(Needs)에 대응하기 위해 노력하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 일본·베트남 공동 이니시어티브

일본·베트남 공동 이니시어티브는 베트남의 투자환경을 개선하고 외국 투자를 확대함으로써 베트남의 산업경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 2003년 4월 양국의 정상이 합의한 내용이다. 이를 통해 2003년부터 최근까지 양국의 관계강화 및 투자확대에 가장 핵심적인 제도기반을 구축했다고 할 수 있다. 주요 성과를 살펴보면, 투자환경 개선 효과가

10) 중소득국의 함정(Middle Income trap)이란 개발도상국이 중소득국 단계에서 경제 성장력을 잃고 고소득국가로 진입하지 못하거나 저소득국가로 후퇴하는 현상을 말한다.

일본뿐만 아니라 베트남에 투자하는 모든 외국기업에게 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 일·베 공동 이니시어티브의 주요 내용과 특징은 다음과 같다.<sup>11)</sup>

첫째, 정부와 민간기업의 협력이다. 일·베 공동 이니시어티브는 양국의 기업 간 협력에 의해 실시되었다. 베트남 정부에서는 베트남에 투자하는 일본기업들이 실제 부딪힌 문제들을 전달받아 최선의 해결책을 모색해 왔다. 동 사업은 총 3단계로 구성된다. 먼저 문제 파악 단계에서는 일본 기업의 애로사항을 취합하고, 기업과 정부가 문제 의식을 공유하기 위한 대화를 실시한다. 최종 단계에서는 정책개선을 위해 베트남 정부의 경우 법률개정, 제도운용을 검토 및 실시하며, 일본 정부는 정책개선을 위한 실질적인 지원을 담당한다. 2003년 이후, 실질적인 성과를 올릴 수 있었던 요인은 일·베 공동 이니시어티브를 추진하는 합동위원회가 구성되어 있어 유관부서와의 협의를 통해 실질적인 사업 추진이 가능했기 때문이다. 일본 측에서는 일·베 공동 이니시어티브에 외교(외무성), 예산(재무성), 산업(경제산업성), 국제개발협력(JICA, JBIC)<sup>12)</sup>, 무역(일본무역진흥기구), 현지 민간기업(베트남 하노이 및 호치민 일본상공회)이 참여하고 있으며, 현지 사무국은 주베트남 일본대사관이 담당한다. 베트남 측은 국제개발협력(기획투자부), 재정(재무부), 무역(상업부), 정책 및 제도(총리실, 사법부, 노동·보훈사회부), 경제인프라(교통운송부, 자원환경부), 기술(과학기술부, 정보통신부)로 구성되어 있으며, 사무국은 국제개발협력의

11) [https://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/initiative/kyoudo\\_panphu1.pdf](https://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/initiative/kyoudo_panphu1.pdf)  
(검색일: 2018.11.20.)에서 재구성

12) 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA), 국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation, JBIC)



창구가 되는 기획투자부 외국투자청에서 담당하고 있다.

〈표4〉 일본·베트남 공동 이니시어티브 주요 내용

구 분	항목	달성률	주요 성과
Phase 1 2003.12~ 2005.11	44	85%	- 15일 이내 관광 상업단기체재비자 면제 - 개인소득세 최고세율 삭감 - 전기요금 이중가격제 폐지 - 사륜차 산업 현지조달의무 폐지
Phase 2 2006.7~ 2007.11	46	94%	- 이륜차 산업 마스터플랜 작성 - 개인 소득세신고서류 제출기간 연장 - 단기재산권 법정심사기간 엄수 - 전력개발사업 민간참여 촉진
Phase 3 2008.11~ 2010.12	37	81%	- 국제 육로운송 통관시간 24시간 달성 - 지적재산권침해 처벌강화 및 적발제도 개선 - 용자대출상한제 완화 - PPP(Public Private Partnership)제도 도입
Phase 4 2011.7~ 2012.11	70	87%	- 산업인재육성을 위한 국가기능검정제도 설치 - 민간 인프라투자개선 희망사항 보고서 작성 - 베트남 국영은행에 의한 경제지표 공표
Phase 5 2013.7~ 2014.12	104	78%	- 통관 관련 사전확인제도 정비 - 산업 인재 육성을 위한 기능검정시험 확충 - 모방품 적발 강화를 위한 일본무역진흥기구와 세관당국의 협력동의를 체결 - 부동산 경영법 개정에 의한 외국인 서비스업 승인 - 신 PPP정례안 제정
Phase 6 2016.8~ 2017.12	32	81%	- 중소기업 지원 강화 - 소매, 교육, 의료, 간호에 관한 서비스업 정리 - 기업 합병 및 매수에 관한 주식 매매에 관한 계좌 사용제도 정비
Phase 7 2018.2~ 진행중	65	진행중	- 분야별 실무작업팀 설치 ①투자법·기업법, ②사법제도 개선, ③토지법 개정, ④국영기업·주식시장 개혁, ⑤저변산업, ⑥노동·임금, ⑦민간자금 활용, ⑧LNG활용제도 기반, ⑨서비스 산업

자료 : <https://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/Joint-Initiative-index.html>을 참조하여 필자 재구성

둘째, ODA를 활용한 지원이다. 일·베 공동 이니셔티브는 베트남에 투자촉진을 위한 제도개선을 요구할 뿐만 아니라, 일본의 ODA도 활용해 추진되고 있다. 일본은 앞에서 언급한 바와 같이 서구 공여국보다 먼저 베트남에 ODA를 제공할 정도로 높은 관심을 보였고, 규모면에서도 타 공여국을 압도하고 있다. ODA는 직간접적으로 일본을 포함한 외국 기업의 투자환경을 개선할 수 있는데, 예를 들면 ODA를 통해 대규모 경제인프라(도로, 항만, 교량 등), 제도정비(관세법, 지적재산권 등), 정책 수립(산업개발전략) 등의 사업들이 실시된 바 있다. 이러한 사업들이 베트남 정부 혹은 민간 기업이 해결하기 어려운 부분임을 감안하면, ODA가 수원국 정부뿐만 아니라 공여국 민간기업에도 직간접적으로 혜택이 돌아갈 수 있게 하였음을 알 수 있다.

〈표5〉 일·베 공동 이니셔티브 모니터링 과정 예시(Phase 1)

일 자	담당기관	주요 내용
2003년 12월 4일	양국 정상	일·베 공동 이니셔티브 행동계획 채택
2004년 6월 4일	모 니 터 링 위 원 회	행동계획의 진행상황 확인
2004년 11월 23일	평가·촉진 위 원 회	행동계획 44항목(세부사업 125개) 중 완료 20건, 예정대로 진행 중인 사업 65개 확인
2005년 5월 26일	모 니 터 링 위 원 회	완료 33건, 예정대로 진행 중인 사업 75건 확인
2005년 11월 29일	평가·촉진 위 원 회	총 125개 세부사업 중 105개 사업이 예정대로 진행되어 행동계획 달성률 85%를 확인

셋째, 모니터링 메카니즘이다. 일·베 공동 이니셔티브는 합의 내용이 어느 정도 진행되고 있는지 중간 점검을 실시하고 최종 단계에서

달성률을 공표하는 등의 점검 체계를 갖추고 있다. 2003년에 시작된 일·베 공동 이니셔티브가 최근까지 계속 이어지고 있는 것은 아래와 같은 점검 및 확인 절차가 수반되었기 때문이라는 점도 간과할 수 없다.

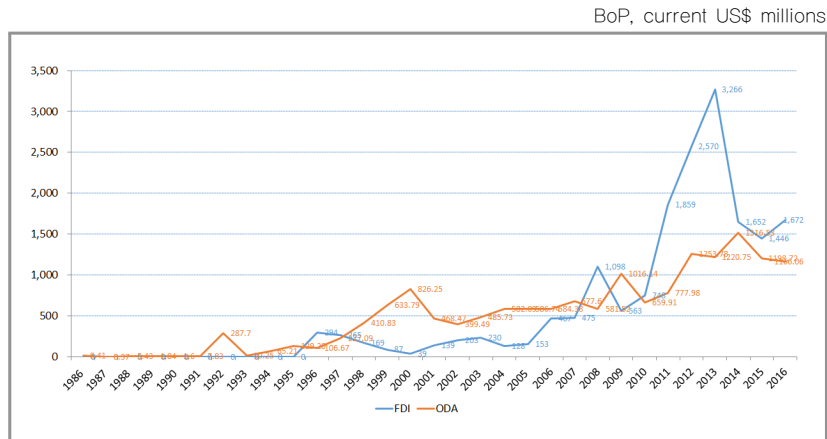
## IV. 일본의 베트남 개발협력의 특징

### 1. 개발재원의 특징

일본의 베트남에 대한 개발재원의 특징은 세가지로 요약할 수 있다. 첫째, 개혁개방 초기부터 적극적인 개발지원을 실시했다. 서방세계의 본격적인 ODA가 공여되기 시작한 것은 1993년이지만, 일본은 1991년 파리에서 캄보디아 평화협정이 체결된 직후인 1992년부터 대규모 인프라 복구, 시장경제화를 위한 법제도정비, 투자환경 정비의 3대축을 중심으로 주변국보다 한발 앞서 지원하기 시작했다. ODA가 재개되었던 당시에는 해외경제협력기금(Oversea Economic Cooperation Fund, OECF)<sup>13)</sup> 및 JICA 베트남 현지 사무소가 설치되지 않은 상황이었음에도 불구하고, OECF직원이 대사관 경제협력 부서에 배치되어 안건조사, 준비조사, 베트남 정부와의 협의를 담당했다. 1995년에는 최대공여국으로 자리매김하고 최근까지 그 영향력을 유지하고 있다. 둘째, 압도적인 규모이다. 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 도이머이 2단계에는 28%,

13) 일본 ODA의 유상원조 담당기관은 OECF에서 JBIC를 거쳐 현재는 JICA로 통합되었다.

〈그림 5〉 일본의 대베트남 지원 (ODA, FDI)



자료 : World Development Indicators을 바탕으로 재구성

도이머이 3단계에는 32%로 양자원조, 다자원조를 통틀어 압도적인 규모를 지원했다. 일본의 경우, ODA 사업 가운데 유상원조의 경제인프라 분야의 비중이 높다. 따라서, 대규모 프로젝트를 실시하게 되는데, 이를 위해서는 사업 발굴 능력도 요구된다. 일본은 1990년대부터 ‘베트남북부지역 교통시스템정비조사’, ‘운수교통개발전략’, ‘호치민 및 하노이 도시교통조사’, ‘전국 전력개발 계획 조사’, ‘하노이 수해경감 대책’, ‘초등교육 시설정비계획’ 등 경제인프라 각 분야의 수요 조사 및 계획을 수립하고 개별 사업을 진행했다. 셋째, 도이머이 초기에는 ODA, 중기 이후에는 FDI가 중심적인 역할을 했다. 제2차 도이머이 정책까지는 ODA가 FDI에서 큰 비중을 차지했지만, 2000년대 후반 베트남의 중소득국 진입 및 WTO 가입 이후부터는 FDI가 보다 많은 비중을 차지하고 있다. FDI가 확대된 배경에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 앞서 설명한 바와 같이, 투자환경 정비의 측면에서 ODA를 통한

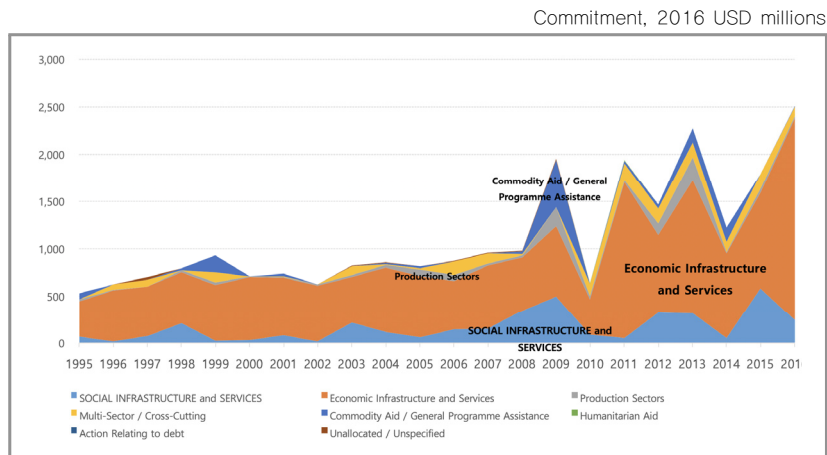
경제인프라 구축 및 법제도구축이 중요한 밑거름 역할을 했다고 할 수 있다.

## 2. 개발협력의 특징

일본의 베트남 개발협력은 규모면에서 타 공여국을 압도하지만, 더 중요한 것은 일본이 종합적인 지원을 실시했다는 점이다. 본 장에서는 제3장에서 검토한 국별원조전략과 일·베 공동 이니셔티브를 기초로 제공된 ODA와 FDI가 어떤 특징을 가지고 있는지를 살펴보고자 한다.

### 가. 경제 인프라 분야의 대규모 지원

〈그림6〉 일본의 베트남 ODA (분야별)



자료 : OECD Statistics (<http://stats.oecd.org>)(검색일: 2018.12.1.)으로 재구성

일본의 대베트남 ODA의 가장 큰 특징은 도로, 항만, 교량, 전력

등 대규모 경제인프라 분야의 비율이 매우 높다는 점이다. 그 규모는 지금까지 살펴본 바와 같이 개별 원조국 및 다자 원조기구에 비해 압도적이었다. 일본의 ODA는 베트남 전체 경제인프라 확충에 있어서도 매우 큰 역할을 했다. 예를 들면, 일본이 정비한 도로는 2012년 현재 총 연장거리 3,309km이며 일반국도의 경우 650km에 달한다. 이는 베트남의 일반국도 전체의 약 70%에 해당하는 거리이다. 또한 정비한 교량의 수는 287개에 이른다. 베트남 주요 항만 중 하나인 하이퐁항은 1990년대 초 250만 톤의 화물처리 능력을 갖추고 있었으나, 2기에 걸친 지원을 통해 2011년에는 약 10배가량 증가한 2500만 톤의 화물처리 능력을 갖추게 되었다. 전력의 경우, 수력발전과 화력발전 건설사업을 진행한 결과로 발전량이 약 4,500만 킬로와트에 달하고 있다. 즉, 베트남 전체 전력 수요의 14%가 일본 ODA에 의해 건설된 것이다. 이와 같은 경제인프라 정비 및 확충은 저개발국가의 내자료만 충당하기에는 한계가 있는데, 베트남의 경우 시장경제화와 외국인 투자 확대를 위한 제도개혁과 결합하여 시너지 효과를 얻을 수 있었다. 이는 베트남 자국의 경제사회 발전에 기여했을 뿐만 아니라, 민간기업의 FDI 유치에 있어서도 중요한 역할을 담당했다.

#### 나. ODA, 무역, 투자의 유기적 결합

일본은 베트남의 외국 투자를 확대하기 위해, 1992년 ODA 재개이후 초기부터, 발전소, 도로, 교량, 항만 등을 정비함과 동시에, 국제수준의 법제도 정비, 공업제품의 기준 인정 제도 및 검사제도 구축 등도 함께 정비했다. 특히 기본법인 개정 민법, 민사소송법 등의 제정은 큰 성과로

손꼽히고 있다. 또한, 지적재산제도, 관세 제도의 강화도 중요한 역할을 했다. 즉, 초기 개발재원으로 활용되었던 ODA는 민간자본의 유치기반을 조성하는 것을 염두에 두었던 것이다. 또한, FDI가 확대되기 시작한 이후에도 공적부문과 민간부문의 대화의 장이라고 할 수 있는 일·베 공동 이니셔티브를 활용하여 구체적인 실행계획을 수립하고 진행 상황을 점검하여 지속적인 투자확대를 뒷받침 했다. 양국의 노력은 베트남의 제도 구축 및 투자기반을 강화 시켰고, 일본과 베트남의 무역으로 이어졌다. 예를 들어 다낭 지역의 발전시설 및 교통인프라 구축 및 하수도 정비사업은 일본기업의 진출을 촉진 시켰다. 이러한 성공 사례는 한국 등 외국 자본 유치에 도움을 주었고 현지 고용 창출에도 이바지 했다. 2000년에 베트남 일본 상공회에 가입한 기업수는 약 300개였으나, 2012년에는 1,120개까지 늘어났다. JBIC의 조사에 따르면 하노이 주변 교통인프라 정비는 공업지 건설과 FDI 확대에 공헌했고, 주변지역의 새로운 비즈니스 모델로 이어졌다. 또한, 현지 농산품의 새로운 판로를 개척하고 시장을 제공하여 지역주민의 소득향상, 빈곤 감축에도 도움을 주었다.

#### 다. 외국인 투자유치 촉진을 위한 거버넌스 지원

일본의 국제개발협력은 일반적으로 높은 유상원조비율, 경제인프라 중심, 아시아 수원국 중심이라는 특징을 갖는다. 앞서 검토한 대규모 경제인프라 지원과 ODA, 무역, 투자의 유기적 결합이 일본 국제개발 협력의 비교적 일반적인 특징이라고 할 수 있는 것이다. 그러나 외국인 투자촉진을 위한 거버넌스 지원은 체제전환 국가에 대한 가장 두드러진

특징으로 나타나고 있다.

일본은 베트남의 법제도정비 및 행정개혁을 추진하며 ‘시장경제화 지원 개발정책 조사’를 실시했다. 이 조사를 통해 시장경제로 이행 (transit)하려는 베트남의 경제정책의 방향성을 모색하기 위한 양국 전문가의 연구의 장이 마련되었다.

또한 앞서 검토한 일·베 공동 이니셔티브는 베트남의 체제전환을 위한 정책개혁 과제를 민간부문과 함께 풀어나가는 역할을 했다. 베트남의 정책개혁이 성공적인 시장경제화 및 외국 자본유치에 역점을 두었다는 점을 감안하면, 거버넌스 지원의 중요성은 사업의 규모 이상의 의미를 가진다고 할 수 있다. 특히, 경제인프라 분야의 하드웨어적인 지원과 거버넌스 분야의 소프트웨어적인 지원이 결합하면서 만들어 내는 시너지 효과는 일본기업의 투자확대로 이어졌다. 구체적인 예로는 ①지적재산권에 관한 제도정비 및 운용개선, ②기준인증제도 및 운용 체계 강화, ③중앙은행 및 개발은행 등 정부재정 및 금융기관의 역량 강화, ④중소기업, 민간 산업 육성 지원, ⑤산업인재육성 지원 등이 있다.

일본의 베트남 거버넌스 지원에서 빼놓을 수 없는 사업으로 ‘시장경제화 지원 개발 정책 조사(1995~2000)’(통칭 이시카와 프로젝트)가 있다. 체제전환국에 대한 제도정비 및 국제경제질서에 편입하기 위한 거버넌스는 통상 IMF와 세계은행에서 담당하지만, 일본의 거버넌스 지원은 이를 보완하는 역할을 했다. 베트남은 아시아에서 가장 먼저 경제발전에 성공한 일본이 서구 국가들과 다른 관점을 갖고 있을 것이라는 기대가 있었다. 이에 이시카와 프로젝트는 경제체제 이행에 따라 발생하는 문제점들을 해결하기 위한 목적으로 재정, 금융, 산업정책,



농촌지역 개발 등에 관한 구체적이고 전략적인 제안을 위해 실시되었다. 그리고 동 프로젝트에 약 20여 명의 일본 경제학자와 베트남 정부 고위 관계자가 참여하여 연구를 진행했다. 구체적으로 그들은 국가 발전 전략 초안 수립, WTO 가입에 따른 재정, 금융제도, 국영기업개혁, 동아시아 경제위기로 인한 타격 등을 해결하기 위해 노력했다.

#### 라. 원조조화(Aid Harmonization)

1993년 국제사회로부터 원조 재개가 시작되었던 시기에 소련과 중국으로부터 대부분의 원조를 제공받았던 베트남은 새로운 난관에 직면하였다. OECD DAC 회원국의 ODA를 제공받은 경험이 전무하여, 수원국으로서 국제개발협력 관련 사업 발굴, 타당성 검토, 협정문서 체결, 사업자 입찰, 사업수행, 평가 등을 수행할 능력이 부족했기 때문이다. 또한 사업수행을 위해 공산당의 승인을 받아야 하는 정책결정 과정이 필요한 관계로 사업 실시까지 상당한 시간이 소요되었다.

베트남에 ODA가 제공되기 시작한 초기에는 각 공여기관이 개별적으로 베트남 정부와 협의하는 과정을 거쳐야 했다. 그러나 1990년대 후반부터는 유상원조 확대를 위해 베트남의 3대 공여기관이었던 세계은행, ADB, 해외경제협력기금(현 JICA)의 국제금융기관(the Three Banks)이 베트남 정부와 함께 협의를 진행하였다. 이후 프랑스 개발기구(Agence Française de Développement, AFD), 독일부흥은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), 한국수출입은행이 더해져 'the Six Banks'<sup>14)</sup>로 발전하게 되었다. 이 기관들은 인프라 안전의 실시

14) 6개 원조기관이 베트남 ODA의 약 80%를 집행하고 있음

촉진, 자금지출(disbursement) 촉진, ODA 프로세스 간소화, ‘공동 포트폴리오 퍼포먼스 리뷰(Joint Portfolio Performance Review, JPPR)’ 구축 등 ODA 사업 경험을 공유하고 있다. 최근에는 영국, 미국, 덴마크, 호주 등도 ‘the Six Banks’의 원조조화(Aid Harmonization)에 참여하고 있다.

베트남에 대한 원조기관 회의의 협의체 중에는 공여국회의(Consultative Group Meeting, CG)도 있다. CG는 1993년 파리에서 개최된 베트남원조 재개를 위한 회의가 시초가 되었으며, 2012년까지 연 1회의 빈도로 약 20회 정도 개최되었다.

또한 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration)<sup>15)</sup>의 정신에 기초하여, 베트남 현지에 적합한 형태로 발전된 Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness<sup>16)</sup>도 원조조화를 위해 중요한 역할을 하고 있다. 동 문서는 원조효과 제고, 프로젝트 및 프로그램 실시개선을 위한 베트남(수원국)과 원조기관(공여국) 간 협의에 쓰이고 있다.

2012년 CG가 역할을 다한 후 2013년부터는 베트남 개발 파트너십 포럼(Vietnam Development Partnership Forum, VDPF)이 바톤을 이어 받았다. VDPF는 기존의 3CG가 공여국 중심이었던 것과는 달리, 민간 영역을 포함하는 다양한 행위자들이 참여하여 개발과제를 논의하고 결정하는 장으로 발전하였다. 이는 베트남이 자국의 경제발전을 위해 더욱 강한 리더십을 발휘할 것을 요구하고 있다.

---

15) 파리선언 설명: DAC에서 추진하는 원조고위급 회담

16) UN, Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness.

## V. 결론 : 북한 개발협력 방향과 과제

지금까지 체제전환국에 대한 공여국의 지원전략을 분석하기 위해 베트남에 대한 일본의 개발협력을 살펴보았다. 또한, 민간자본이 베트남 개발협력을 위해 어떻게 투입되고 활용되었는지를 검토하였다.

결론에서는 위의 분석내용을 바탕으로 향후 북한 경제분야의 체제 전환 혹은 개혁개방이 본격적으로 실시될 경우, 한국에 주는 시사점을 제공하려 한다. 첫째, 공적자본과 민간자본의 효율적인 활용이다. 북한 뿐만 아니라 개도국의 경제사회 발전을 위해서는 막대한 자금이 소요된다. KBS 남북교류협력단의 2018년 조사에 따르면, 통일과정에서 가장 우려되는 점은 '남한주민의 막대한 통일비용 부담'이 47.9%로 첫 번째로 꼽혔다. 이는 2017년 41.7%보다 6.2% 상승하여 남북관계 변화에 따라 통일비용에 대한 부담은 더욱 증가하였다.

최근 통일비용에 관한 다양한 논의가 이루어지고 있지만, 그 가운데, 국제협력, 즉 타 공여국과 원조기관의 역할 및 민간자본의 역할이 충분히 논의되고 있다고는 할 수 없다. 물론, 분단국가라는 특수성을 고려하지 않을 수 없지만, 한반도를 벗어난 시각에서 북한의 개발협력을 논의한다면, ODA와 FDI에 관한 논의를 포함시키지 않을 수 없다. 여기서 강조하고 싶은 점은, 베트남의 사례에서도 알 수 있듯이 대표적인 개발 자원에는 ODA와 FDI가 있으며, 체제전환이 궤도에 오른 이후에는 민간자금이 공적자금보다 많이 유입된다는 점이다. 그렇다면, 공적 자금은 어떠한 역할을 담당해야 할까? 베트남은 ODA를 활용해 낙후된 경제 인프라를 확충했고 이는 외국자본의 유치에 중요한 밑거름이

되었다. 또한, 일본이 도이머이 초기부터 대규모 경제인프라 지원이 가능 할 수 있었던 것은 베트남과 함께 분야별 개발수요를 조사하고 공동으로 전략을 수립했기 때문이다. 이러한 교훈을 바탕으로 북한 개발협력에 있어서도, 공적자금은 대규모 경제 인프라에 대한 지원을 중심으로 하되 북한의 경제사회 발전과 국내의 FDI를 유치하는 것을 충분히 고려해야 할 필요가 있다.

둘째, 경제 인프라와 제도지원의 유기적인 결합이다. 일본의 베트남에 대한 개발협력은 경제인프라 중심의 ODA가 금액상으로 큰 비중을 차지하였지만, 시장경제화를 위한 제도지원도 개발협력전략의 두 축을 이루었다 해도 과언이 아니다. 특히 일본의 법제도지원은 대규모 조사단이 장기간에 걸쳐 실시함으로써 베트남과 충분한 협의를 거쳐 이루어낸 결과물이다. 또한, 일·베 공동 이니셔티브의 실시 이후에는 민간기업의 요구를 수용할 수 있는 대화의 장을 마련하여, 실질적인 제도개혁이 이루어지도록 노력했으며, 모니터링 시스템을 통해 진행 상황을 확인한 점도 지적하지 않을 수 없다. 시장경제화는 체제전환 혹은 개혁개방 과정에서 매우 민감한 정책과제이다. 따라서, 수원국과 충분한 정책협의를 뒷받침 되어야 할 것이다.

법이식(legal transplant)과 관련한 서구학계의 논의의 맥락에서 베트남 사례를 보면 특정 법체계를 일률적으로 이식하기보다는 베트남의 상황에 맞게 변형하여 도입하려는 노력을 끊임없이 기울이고 있는 모습을 볼 수 있다. 민법제정과정에서 '법이식'을 시도한 프랑스보다 베트남의 입장을 존중한 일본의 협력을 보다 선호했던 것에서 이러한 모습은 확인된다.<sup>17)</sup> 또한, 베트남의 경우, 세계은행, IMF 등의 조건부 차관(conditionality)에 대해서도 일방적인 시장경제 이식에 대해 저항


감을 나타낼 정도로 강한 주인의식(ownership)을 표명했다.<sup>18)</sup> 그럼에도 불구하고, 일본의 법제도 지원은 일·베 공동 이니셔티브의 높은 달성률에서도 확인 되듯이 베트남 정부도 납득할 수 있는 범위 내에서 진행된 것을 상기해야 할 것이다. 그리고, 시장경제화 지원과 같은 제도지원은 금액상으로는 소규모이지만, 장기적인 관점에서 파급효과가 매우 크다는 점에서 높은 개발 효과성(development effectiveness)을 기대 할 수 있다.

셋째, 원조조화(Aid Harmonization)이다. 제2차 세계대전 이후 반세기 이상 국제사회가 개도국에 막대한 규모의 ODA를 제공했음에도 불구하고, 저개발국가의 경제·사회 상황은 여전히 해결해야 할 과제들이 남겨져 있다. ODA가 효율적으로 기능하지 못한 원인으로 원조 공여국 위주의 우선순위와 시스템, 원조 절차의 복잡성, 조정되지 않은 원조공여, 원조 집행에 있어서 과도한 시간과 소요가 지적되었다. 이러한 논의는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 고위급 회담의 주요 논의과제이기도 하다. 여기서 강조하고 싶은 점은, 북한 개발협력에 있어 수원국의 주인의식(ownership)과 공여국 간의 조화이다. 북한이 개발협력 정책을 주도하되 국제사회가 정책개발 역량을 지원할 필요가 있다. 또한, 공여국간 원조조화를 이루기 위해서는 다양한 사회문제를 남긴 과거의 경제발전 패러다임에서 한걸음 더 나아가야 할 것이다. 지속가능한 발전(Sustainable Development)에

17) 권오승, 김대인, 이상현, 『베트남의 체제전환과 법』, (서울: 서울대학교 출판문화원, 2013), p.239.

18) Martin Painter, 'The Politics of State Sector Reforms in Vietnam: Contested Agendas and Uncertain Trajectories' *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 3(February 2005), p.274.

대한 이해를 바탕으로 국제기구, 공여국 정부기관, 민간기업, 시민사회 단체(Civil Society Organization, CSO)의 협력이 요구된다. 베트남의 경제성장을 중심으로 성공적인 체제전환국으로 손꼽히고 있다.<sup>19)</sup> 그러나, 소득불평등은 여전히 해결되지 않았다는 점을 상기해야 할 필요가 있다<sup>20)</sup>.

베트남 및 동유럽 국가들의 체제전환 이후, 국제사회는 꾸준한 논의를 바탕으로 새로운 발전 패러다임을 모색하고 있다. 이는 비단 체제전환국 뿐만 아니라, 대부분의 저개발국에 적용되는 접근방식이다. 물론, 개별 개도국의 특수성이 고려되어야 하겠지만, 그 논의의 핵심은 다양한 행위자가 협력하여, 각 분야의 유기적인 결합을 강조하고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 

---

19) 베트남의 빈곤지수(1일 1.9달러)는 1998년 35.5%였지만, 2017년에는 2%까지 감소했다. World Development Indicators online database.

20) 베트남의 사회불평등지수(GINI Index)는 1992년 35.7에서 2016년 35.3%로 거의 변화가 없다. World Development Indicators online database.

[ 참고문헌 ]

- 권오승, 김대인, 이상현, 『베트남의 체제전환과 법』, (서울: 서울대학교 출판문화원, 2013)
- 권율·김미림, “베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점,” 『오늘의 세계경제』, Vol. 18 No.24(서울: 대외경제정책연구원, 2018).
- 최봉대, “북한 체제전환과 국제금융기구의 기술원조 방안 - 중국, 베트남 사례에 비춰본 수용방식과 효과문제를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제12권 2호 (서울: 북한대학원대학교 북한미시연구소, 2009).
- Martin Painter, ‘The Politics of State Sector Reforms in Vietnam: Contested Agendas and Uncertain Trajectories’ *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 3(February 2005), pp. 261-283  
〈<https://www.adb.org/themes/regional-cooperation/overview>〉  
(검색일: 2018.11.20.)
- 〈<http://stats.oecd.org>〉 (검색일: 2018.12.1.)
- 〈[https://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/initiative/kyoudo\\_pannphu1.pdf](https://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/initiative/kyoudo_pannphu1.pdf)〉 (검색일: 2018.11.20.)
- 〈<http://wdi.worldbank.org>〉 (검색일: 2018.11.20.)
- 〈<http://www.worldbank.org/en/country/vietnam>〉 (검색일: 2018.11.1)

## 한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 남북한 농업협력 방안

홍순직 (국민대 한반도미래연구원 수석연구위원)

- I. 들어가며
- II. 한반도 신경제지도 구상의 목표와 주요 내용
- III. 한반도 신경제지도 구상과 남북한 농업협력
- VI. 요약 및 시사점

### 〈요 약〉

2018년 들어 남북관계와 한반도 정세가 대화 국면으로 전환됨에 따라 남북 경협 재개와 한반도 신경제지도 구상의 추진에 대한 관심과 기대감이 커졌다. 한반도 신경제지도 구상은 남북한 경제협력을 통해 한반도의 긴장 완화와 북한의 시장화 촉진, 한국의 신성장 동력 발굴과 일자리 창출, 그리고 북방경제 시대 개막 등을 만들어나가자는 그랜드 플랜이다.

남북한 농업협력은 만성적인 식량난을 겪고 있는 북한의 먹고 사는 문제 해결과 민생 향상, 북한의 안전하고 건강한 먹거리 마련 등을 추진하면서 남북한 상호 신뢰를 형성해나가고, 관련 산업의 발전을 도모할 수 있다는 측면에서 한반도 신경제지도 구상 실현의 출발점이 될 수 있다. 뿐만 아니라 남북한 농업 협력은 최근 김정은 체제의 과학영농과 농업 현대화 강조 및 과거의 남북교역 사례 등으로 북한의 수용 가능성이 높다는 점, 그리고 식량 안보 차원의 중장기적 관점과 북방경제 협력의 거점 마련 등에서 매우 유용하고 중요한 의미를 갖는다.

그러나 대북 경제제재 상황에서는 농업협력도 제한적이다. 따라서 단계적



· 점진적 추진과 관·민의 역할 분담이 필요한데, 단기적으로는 NGO와 지자체 등이 추진할 수 있는 사업부터 먼저 시작하면서 상호 신뢰를 쌓아나가야 한다. 예컨대 우수품종의 종자와 비료, 농기계 등의 제공, 양묘장 건설 등이 대표적 사업이라고 할 수 있을 것이다. 중장기적으로는 북한의 수리·관개 시설 등의 농업 생산 기반 정비, 농업협력단지 조성, 농업기술센터 건립, 스마트팜 시범 단지 조성, DMZ 접경지역과 금강산 및 개성지역의 농수산 상품거래 판매소 설치, 복합임농사업과 황폐지 조림 사업 등을 추진해볼만하다. 이들 사업 중 상당 부분은 북방경제협력위원회의 사업과도 연계되므로 긴밀한 협력이 필요하다.

## 1. 들어가며

2018년 한해를 돌아켜보면 남북관계와 한반도 정세에 있어서 정말 획기적인 일들이 많았었다. 남북관계와 한반도 정세에서는 더욱 그러하다. 대화 분위기 조성을 위한 우리 정부의 노력에 김정일 국무위원장이 신년사에서 평창올림픽을 ‘민족적 대사’로 표현하고 참가하면서 물꼬가 트이기 시작했다. 평창 동계올림픽에서 남북한 공동 입장과 응원단 및 예술단 구성, 여자 아이스하키 단일팀 구성 등으로 평창올림픽을 성공적인 평화올림픽으로 치루었고 남북한 상호 특사 교환과 군사적 긴장 완화를 위한 군사 당국회담 등을 거치면서 한반도는 2017년 말의 위기 국면에서 평화 무드로 급격히 전환되었다.

특히 4.27 판문점 정상회담과 6.12 북미정상회담을 거치면서, 북한도 풍계리 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 발사장 해체 동향 공개 등의 실질적 행동 조치로 성의를 보여줬다. 이후 남북한은 동해·서해지구의 군통신선 완전 복구와 남북 장성급 회담 개최와 이산가족 상봉, 개성공단 내 남북공동연락사무소 개소 등에 이어 9.19 평양공동선언에서는 군사적

긴장 완화와 전쟁 위협 제거에 합의하였다. 특히 9월 14일에 남북공동 연락사무소가 개소함으로써 남북관계 제반 사항에 대해 365일 24시간 협의할 수 있는 '남북 상시 소통의 창구'가 열렸으며, 9월 19일에는 남한의 대통령이 평양 능라도 5.1경기장에서 약 15만 명의 북한 인민들 앞에서 '영구히 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전을 만들자'며 비핵화를 선언함으로써 비핵화에 대한 남북한 정상의 확고한 의지를 표방하였다.

평양공동선언의 합의 이행을 위한 실질적 조치는 곧바로 이어졌다. 남북한은 11월 30일에 시범철수 대상인 비무장지대(DMZ) 감시초소(GP) 완전 파괴와 강원도 화살머리고지 일대의 지뢰제거 작업까지 완료하였다. 또한 남북한 철도연결을 위해 11월 30일~12월 18일에 북한의 경의선·동해선 철도의 북측 구간 공동조사를 위해 판문역~신의주역~안변역~두만강역~판문역까지 총 2,600Km 구간의 조사가 이루어졌고, 12월 26일에는 개성 판문역에서 철도·도로 연결 및 현대화 착공식 거행이 예정되어 있다.

이로써 2018년 11월 23일 현재, 남북한 간에는 3 차례의 정상회담과 6,720명의 상호 방문이 이루어졌다. 833명의 이산가족 상봉과 10 차례의 남북간 항공기 운항이 있었고, 총 35회에 걸친 남북 당국간 회담과 22건의 남북합의서와 공동보도문 체결 등이 성사되었다.<sup>1)</sup>

2차 북미정상회담의 연기로 핵협상이 다소 지연되고는 있지만, 그래도 여전히 낙관적인 전망이 우세하다. 많은 전문가들은 올해 2018년은 물론, 2020년에도 북미 모두에게 매우 중용한 정치적 일정이 있을 뿐만

1) 통일부, 『2018 남북관계 주요 성과 설명자료』 (2018.11.29), p.16.

아니라, 3 차례의 남북 및 북중정상회담, 그리고 6.12 북미정상회담과 4 차례의 폼페이오 국무장관의 평양 방문 등이 모두 Top-down 방식으로 진행되어 왔기 때문에 그 어느 때보다 여전히 추진 가능성이 높다는 분석이다. 2020년에는 미국의 대통령 선거가 있을 뿐만 아니라, 북한도 당창건 75주년과 경제발전 5개년 전략(2016~20) 및 국가경제개발 10개년 전략계획(2010~20)의 완성연도이기에 이의 경제적 성과 도출을 위해서는 북미관계 개선과 대북 경제제재 해제 및 완화가 절실히 요구되기 때문이다.

이러한 최근의 환경 변화는 한반도의 긴장 완화와 남북관계 개선, 남북 교류협력 재개로 이어질 것이라는 기대를 불러일으키고 있으며, 문재인 정부의 통일·대북 정책의 핵심공약인 한반도 신경제지도 구상 추진에도 동력을 얻을 것으로 예상된다. 문 대통령은 4.27 정상회담에서 자신의 남북경협 구상을 담은 한반도 신경제지도 구상안에 대한 책자와 USB(이동식 저장장치)를 김 위원장에게 직접 전달한 것으로 전해진다.

특히 남북한 농업협력은 북한의 식량난 완화와 민생 향상, 우리의 건강한 먹거리 마련 차원 등 NGO와 지자체들이 낮은 단계의 남북관계 진전 상황에서도 추진이 가능한 교류협력 분야이다. 따라서 향후 북핵 문제와 북미 및 남북관계가 개선될 경우, 다른 어떤 부문보다 성과를 내기 쉬울 것으로 기대된다.

이에 본고에서는 한반도 신경제지도 구상의 추진 배경과 목표, 주요 내용과 추진 전략 등을 소개한 후, 신경제지도 구상과 연계한 남북한 농업협력의 의미와 중요성, 그리고 이행 방향과 몇 가지 사업 제안 등에 대해 논하고자 한다.

## II. 한반도 신경제지도 구상의 목표와 주요 내용

### 1. 한반도 신경제지도 구상의 추진 배경과 목표, 원칙

한반도 신경제지도 구상은 문재인 대통령이 2015년 8월 16일, 당시 새정치민주연합 당대표로서 광복 70주년을 기념하는 기자회견문에서 공식화되었다. 그는 광복 100주년을 맞는 새로운 대한민국을 꿈꾸면서 한국경제를 대륙으로 확장해나가는 꿈을 실현해나가자고 제안하였다. 이는 새정부 출범 이후에도 기회 있을 때마다 언급되어 왔다. 2017년에는 대통령의 코리더재단 초청연설(7.6)과 이후 발표된 국정기획자문위원회의 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』(7.19)에도 그대로 반영되어 있다.

국정기획자문위원회가 제시한 새정부의 통일·외교·국방 분야 국정 목표는 ‘평화와 번영의 한반도’이며, 통일·대북 정책 분야의 국정전략은 ‘남북간 화해협력과 한반도 비핵화’이다. 한반도 신경제지도 구상은 통일부의 국정과제 가운데 핵심이다.<sup>2)</sup>

사실 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제가 2~3%대의 저성장 시대(Great Moderation)로 전환되면서, 수출 의존형의 한국경제는 새로운 성장 동력 확보가 매우 절실하였다. 다시 말해 한국경제는 잠재 성장률의 지속적 하락과 내수 부진, 저출산·고령화로 인한 생산가능

---

2) 국정기획자문위원회가 제시한 국정운영 5개년 계획은 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이란 국정비전 하에 5대 국정목표-20대 국정전략-100대 국정과제-487개의 실천과제로 구성되어 있음. 100대 과제 가운데 통일·대북 분야의 5대 과제는 ① 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현 ② 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립 ③ 북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결 ④ 남북교류 활성화를 위한 남북관계 발전 ⑤ 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진임

인구 감소, 고용 없는 성장 등의 구조적인 문제점으로 인해 1인당 국민소득 2만 달러와 2~3%대의 저성장 상황이 장기화되고 있다. 더욱이 현재의 한반도 지도는 분단으로 인해 남북한이 군사분계선으로 단절되어 있는 미완의 지도이다. 다시 말해 한국경제는 분단과 남북관계 불안정으로 인해 대륙으로 뻗어나갈 수 있는 통로가 막혀 있는 ‘섬나라 경제’나 다름없다. 남북한을 경제벨트로 새로이 연결하고 함께 번영하는 대한민국의 새로운 경제지도를 만들어야 한다.

그 탈출구와 해법이 바로 남북관계 발전과 한반도 상황의 안정적 관리를 통한 ‘북한 특수’ 개발이다. 남북경협 활성화로 ‘한강의 기적’을 ‘대동강의 기적’으로 복상시켜 ‘한반도의 기적’을 만들고자 하는 것이 바로 정부의 한반도 신경제지도 구상 추진의 배경인 것이다. 끊겼던 남북간 철도·도로가 다시 이어져 TKR, TCR, TSR, TMGR 등과 연결됨으로써, 한반도는 부산과 목포에서 평양과 북경, 러시아와 유럽으로 달리게 되는 허브와 출발점이 되고, 이는 남·북·러 가스관 연결 사업 등 타 사업과의 협력을 촉진시킬 수 있을 것이다.

한반도 신경제지도 구상은 한반도의 경제통일과 북방경제시대의 개막이란 비전하에, 3대 목표와 4대 원칙, 그리고 4대 핵심정책으로 구성되어 있다.<sup>3)</sup> 한반도 신경제지도 구상의 목표는 남북관계 발전과 경제협력 활성화를 통해 한국경제의 신성장 동력을 확충하여 일자리를 창출하고, 한반도의 지경학적 위치를 최대한 활용하여 동북아의 경제

3) 본고에서의 한반도 신경제지도 구상의 주요 내용은 국정기획자문위원회의 『한반도 신경제지도 구상』(2017), 민주평화통일자문회의의 『2017 자문위원 연수자료집』(2017), 통일부의 『문재인의 한반도 정책』(2017) 자료집을 종합한 것임. 이 자료들의 내용은 정부의 한반도 신경제지도 구상 확정안이라기보다는 ‘열린 정책’을 지향하는 새정부의 특성상, 급변하는 정세 변화와 국민들의 의견 수렴을 반영하여 보다 구체화될 것으로 보임.

중심국가로 발전시켜 우리의 경제 영토를 동북아와 유라시아 등 북방 경제권으로 확장해나가는 그랜드 플랜이다. 이 과정에서 북한의 변화와 남북한 경제·생활공동체인 경제통일 실현을 통해 평화의 한반도를 만들어나가자는 것이다. 또한 한반도를 동북아의 경제협력과 평화 실현의 허브, 국제사회의 공동번영을 위한 플랫폼으로 개발하여 동북아 평화경제공동체 실현의 기반을 조성해나가는 것이다.

신경제지도 구상의 4대 원칙 가운데, 먼저 정경분리와 민관분리 원칙은 남북간 정치·군사적 현안과 정세 변화가 가능한 한 민간의 경제활동에 걸림돌로 작용하지 않도록 분리 운영하며, 정부와 민간의 역할 분담 원칙하에, 민간과 지자체의 역할을 확대하고 기업을 자율성을 제고하며, 아울러 이들에게 책임감을 부여한다는 것이다. 두 번째의 포괄적 호혜주의 원칙이란 남북관계 해법 모색에 있어서 개별적·시안적 접근보다는 포괄적 접근을 통해 북한의 경제회생과 한국경제의 신성장 동력 확충 등 남북한 상생과 동반성장의 경제협력을 추구해나감을 의미한다. 세 번째의 국제 규범 준수 원칙이란 북한으로 하여금 점진적으로 국제 규범으로의 편입을 유도하여 시장경제 원칙에 기반한 경협 환경을 조성하고, 외국 자본도 수용할 수 있는 ‘남북경협의 국제화’를 실현해나가겠다는 것이다. 남북경협의 국제화란 남북경협 현장을 법·제도와 행정·서비스의 국제화, 그리고 외자유치 등 자본의 국제화 등을 통해 남북경협의 현장을 경쟁력 있고 매력 있는 투자처로 만들어 간다는 것이다. 끝으로 국민소통과 국제 합의 기반 원칙이란 국민이 공감하는 국민협약을 바탕으로 남북경협과 합의가 정권 교체나 남북 경색 등에 영향을 받지 않고 일관성 있고 지속적으로 추진되도록 해야 한다는 것이다.

〈그림 1〉 한반도 신경제지도 구상의 비전과 목표(개념도)



## 2. 한반도 신경제지도 구상의 4대 핵심정책

신경제지도 구상의 핵심정책은 3개의 경제·평화벨트 구축과 하나의 시장 협력이다. 이는 환동해·환황해·접경지역의 3대 경제벨트(H자형 경제벨트) 구축을 통해 한반도의 균형 발전과 북방경제와의 연계 강화로 성장 잠재력 확충을 도모해나가는 한편, 하나의 시장 협력을 통해 북한의 시장화와 시장통합을 촉진시켜나가겠다는 것이다. 다시 말해, 한반도 동쪽과 서쪽, 그리고 동서를 연결하는 접경지대의 공동 개발로 남북한 경제통합을 이룩하고, 북한의 내수시장 활성화를 지원하여 남북한 시장통합 및 생활공동체를 이루어 종국적으로는 경제통일을 이루자는 구상이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 환동해 경제벨트(관광·자원·에너지 벨트)는 금강산~원산~백두산, 단천, 청진·나선을 남북한이 공동 개발하여 동해안과 러시아를

연결하고, 해양자원의 공동 이용 및 동북아 에너지망 공동 구축을 실현 하겠다는 것이다. 주요 프로젝트로는 금강산관광 개발과 설악-금강-원산-백두산을 연결하는 환동해 국제관광벨트 조성 사업, 남·북·러 동북아 전력·에너지망 연계와 에너지 산업벨트 조성 사업, 나진-하산 복합물류 사업, 단천 자원 개발과 청진·나선 지역의 산업단지 개발 사업, 두만강 유역의 국제자유경제도시를 건설하는 초국경 산업벨트 조성 사업, 경원선 연결과 대륙철도 연계의 대륙철도망 연결 사업, 그리고 남북한과 일본 연계의 관광·제조업 벨트 조성 사업 등이 있다.

환황해 경제벨트(산업·물류·교통 벨트)는 수도권(서울-인천 등)과 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경제협력 벨트를 건설 하고, 중국의 일대일로와의 연계를 통해 실질적인 국제운송로 확보를 목표로 한다. 또한 서해 평화협력특별지대 조성과 신의주의 국제자유 무역지대로의 개발을 비롯하여, 경의선 개보수와 고속도로 신설, 서울 ~북경 고속교통망 건설 등을 통해 중국 주요도시와 1일 생활권을 구축한다는 계획이다. 이는 남북한 서해안과 중국 환보하이(渤海) 권역을 중심으로 첨단 제조업과 물류 중심의 경제벨트를 구축하자는 구상이다. 이들 환동해 및 환황해 경제벨트는 중국의 일대일로 정책과 러시아의 신동방정책과 연계하여 주변국과 공동의 협력 방안을 모색 하려는 북방경제협력위원회의 사업과도 연결된다.

접경지역 평화벨트(DMZ 접경지역 환경·관광 벨트)는 비무장지대 (DMZ)를 생태·평화·관광지구로 개발하여 생태·환경·관광의 '녹색 (Green) 한반도' 실현하겠다는 것이다. 이는 중무장화되어 있는 DMZ (Demilitarized Zone)를 실질적인 비무장지대로 개발하여 평화번영의 통일의 꿈을 실현하는 공간(Dream Making Zone)으로 개발해나가는



구상이다. 이는 낙후된 경기 북부와 강원도의 남북한 접경지역을 공동 개발하는 동서경제회랑 구축 사업으로, 생태 및 평화, 역사관광지 개발에 대한 충분한 잠재력을 갖고 있다. 남북간 긴장이 완화되고 신뢰가 구축 되면 이 지역을 통일경제특별지구로 지정하여 남북공동시장 개설, 국제 평화학술회의 개최, MICE 산업과 국제기구 유치 등도 가능할 것이다.

끝으로 ‘하나의 시장 협력’은 남북한 경제가 ‘시장’을 매개로 통합되어 가면서 하나의 경제권(생활공동체) 형성을 추구해나가는 것이다. 이를 위해 단기적으로는 북한 내부의 시장화를 촉진하고 남북경협을 통해 북한 전역의 시장과 연계성을 강화하여 남북한 주민 전체의 후생을 증진하면서, 중장기적으로는 소비재 및 생산요소의 시장 통합을 지향해나간다는 것이다.

결국 한반도 신경제지도 구상은 남북한 경제협력을 통해 한반도의 긴장 완화와 북한의 시장화 촉진, 한국의 신성장 동력 발굴과 일자리 창출, 북방경제 시대 개막 등을 만들어나가는 그랜드 플랜이다. 이는 ‘남북경협을 통한 북한의 변화 유도’와 한반도의 평화 조성’과 ‘평화를 통한 경제협력 확대’로 남북 간은 물론 동북아에도 ‘경제와 평화’가 선순환하는 평화번영의 경제공동체를 만들어나가는 것으로 이해할 수 있다. 남북경협 활성화라는 경제를 수단으로 하여 북한의 변화와 북핵 문제 해결의 돌파구를 마련함으로써 한반도의 평화번영과 하나의 경제통일(One-Economy)를 추구해나가는 것으로 요약된다.

### 3. 한반도 신경제지도 구상의 추진 전략

정부는 신경제지도 구상을 실현함에 있어서 다음과 같은 추진 전략

을 갖고 있다. 첫째는 능동적 환경 조성과 ‘안보와 경제’의 유연한 연계 접근 전략, 둘째는 단계적 추진과 상호 연계 전략으로, 북핵 문제와 남북관계 진전, 국민적 공감대와 북한의 수용성 여부 등을 고려하여 ‘모색-재개-본격화’ 순으로 단계적으로 추진하겠다는 것이다. 셋째는 새로운 남북경협 방식 모색 전략이다. 글로벌 트렌드와 교통·물류 환경 변화, 제4차 산업혁명 등 변화된 경제·산업 환경과 한반도 미래상을 반영해야 한다. 넷째로는 주변국의 정책들과 연계하는 전략이다. 북한의 국가경제발전 5개년 전략(2016~20)과 경제특구(개발구) 정책, 중국의 일대일로, 러시아 신동방정책과 개발 수요 등에 부응하도록 하는 것이다.

한편 한반도신경제지도 구상은 북한의 『국가경제개발 10개년 전략 계획(2010~20)』<sup>4)</sup>과 매우 유사하다는 점에서 향후 남북관계가 개선될 경우 추진 가능성이 높다고 하겠다. 이는 비록 남북한이 함께 협의하지는 않았지만, 결국 남북한 모두 한반도를 각각 ‘H자형 경제벨트’로 개발하여 중장기적으로 협력을 확대해나가야 한다는 인식을 공유하고 있음을 의미한다. 북한관 한반도 신경제지도 구상이라고 할 수 있다.

2010년 초 작성된 북한의 『국가경제개발 10개년 전략계획』에 의하면, 북한은 2010년부터 2020년까지 총 1,000억 달러를 투자하여 공업지구, 교통망, 에너지, 농업 등 4개 분야를 중점 개발하겠다는 계획이다.<sup>5)</sup>

4) 정식 명칭은 2010~20 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점 대상으로, 북한의 외자 유치를 담당하는 조선대풍국제투자그룹이 2010년에 작성, 공개한 것임.

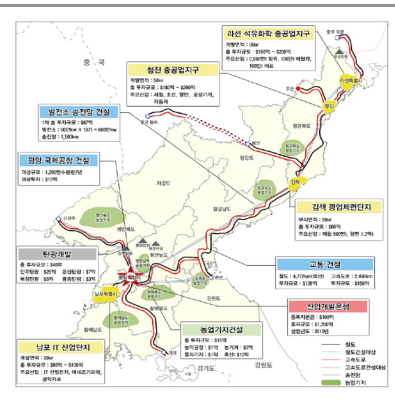
5) 노동신문을 비롯한 북한의 주요 공식매체들은 “하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표가 확정되었다”면서, 대풍 투자그룹에게 위임하여 주요 대상들을 전적으로 맡아 실행할 것이라고 보도한 바 있음. 대풍 그룹은 2012년 실적 부진으로 해체되어 외자유치 기능은 합영투자위원회로 단일화되었고, 합영투자위원회는 기존의 무역성에 국가경제발전위원회와 기능이 통합되어 2014년 6월에 대외경제성으로 새로 출범하였음.

북한 전역을 ‘신의주-남포-평양’의 서남 방면과 ‘나선-청진-김책’으로 이어지는 동북 방면의 양대 축으로 개발하겠다는 구상이 담겨 있다. 분야별 투자 계획을 살펴보면, 나선석유화학공업지구와 남포IT산업 기술단지 등 공업지구 개발에 520~580억 달러를 투자하고, 철도와 도로, 공항 등 교통망 구축에 250억 달러를, 안주·온성탄광 건설과 600만 Kw의 화력발전소 건설, 1,500Km의 송전망 건설 등 전력 분야에 100억 달러를 투자할 계획이다. 농업 부문 개발에서는 연산 3만 톤 규모의 농약공장에 1억 달러, 5만 톤의 중자기지에 1억 달러, 종합농 기계에 3억 달러, 축산업에 10억 달러 등 총 15억 달러를 투입하겠다는 계획을 세웠다.

〈그림 2〉 한반도 신경제지도 구상



〈그림 3〉 북한의 국가경제개발 10개년 전략계획



자료 : 한국일보 및 국토교통부 자료.

한반도 신경제지도 구상은 한반도를 중심으로 남북한이 협력하여 평화변영을 만들어나가는 것이 핵심 내용이지만, 주변국과의 공조가

절대적으로 필요하다. 그래서 정부는 통일 분야의 한반도 신경제지도 구상과 함께 외교 분야에서 '동북아플러스 책임공동체' 구상을 밝힌 바 있다. 이는 한반도의 평화번영을 위해 주변국들의 협조와 우호적 평화·협력 환경을 조성해나간다는 것이다. 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 한·중·일 3국의 협력을 강화하여 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 동북아를 넘어서는 지역으로 확장하여 번영의 축으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 추진하겠다는 구상이다.

'번영의 축'을 떠받치는 두 기둥은 대륙전략으로서의 '신북방정책'과 해상전략으로서의 신남방정책이다. 결국 신경제지도 구상이 남북한과 한반도를 중심으로 하는 하나의 수레바퀴 축이요 톱니바퀴라면, 동북아플러스 책임공동체 구상은 주변에서 이 축과 맞물려 함께 움직이고 추동하도록 해주는 또 다른 수레바퀴 축이요 톱니바퀴인 것이다. 이 가운데 신북방정책은 신경제지도 구상과 직접적으로 맞닿아 있다. 정부는 나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등 남·북·러 3각 협력 추진 기반 마련, 한-유라시아경제연합 FTA 추진, 중국의 일대일로 구상 참여 등을 계획하고 있으며, 러시아의 신동방정책에 부응하여 극동 러시아 개발 참여에도 큰 관심을 갖고 있다. 신남방정책은 아세안(ASEAN, 동남아국가연합)과 인도 등을 겨냥한 것이다. 아세안의 수요에 기반하여 한반도 주변 4개국과 비슷한 수준으로 실질적 협력을 강화하며, 인도와도 전략적 공조를 강화하고 실질적 경제협력을 확대해나간다는 계획이다.

결국 한반도 신경제지도 구상은 지속가능한 평화번영 구현이라는 대한민국의 꿈을 실현해나가는 미래 비전이요, 우리 경제의 미래와 한반도의 통일 프로세스를 만들어나가는 국가발전전략이라고 할 수

있다. 따라서 신경제지도 구상이 이행된다면 한국경제는 크게 한 단계 도약하고 한반도에는 평화와 번영의 기회가 열릴 것으로 기대된다.

전문가의 분석에 따르면<sup>6)</sup> 한반도 신경제지도 구상이 실현될 경우 한국의 경제성장률은 매년 1.03%p 추가 성장하며, 생산 및 부가가치 유발효과를 감안할 경우 실제 성장률은 이보다 더 높을 것이라고 한다. 또한 1인당 국민소득이 2024년에는 약 4만 달러, 2030년에는 5만 달러에 달하며, 향후 20년 이내에 7만 달러에 이를 것이라고 한다. 일자리도 첫해에 13.4만 명이 생겨나고, 점차 늘어나 5년 동안에는 총 72.4만 명의 새로운 고용창출 효과가 발생할 것이라고 한다.

### Ⅲ. 한반도 신경제지도 구상과 남북한 농업협력

#### 1. 북한의 식량난 추이와 농업의 문제점

북한은 통상 매년 약 50~100만 톤의 식량이 부족한 만성적인 식량 부족국가이다. 이들 부족분은 대부분 중국과 국제사회로부터의 수입과 원조(2000~2007년에는 남한이 매년 40~50만 톤 차관) 등으로 충당 해왔었다. 김정은 체제에 들어와서는 양호한 기상 조건과 농업 분야의 개혁 조치, 물길공사와 토지정리사업 등의 농업 기반 복구 및 조성

---

6) 신경제지도 구상 프로젝트 추진으로 매년 총자본투자가 3%씩(13조 원) 증가할 경우를 상정한 것으로, 보다 자세한 것은 조봉현, “한반도 신경제구상의 과제와 추진 전략,” 『문재인 정부의 대외정책 과제와 추진 전략: 동북아플러스 책임공동체와 한반도 신경제지도 구상을 중심으로』 (대외경제정책연구원, 2018), pp.92-93.을 참조.

노력 등에 힘입어 480만 톤 이상의 곡물 생산량을 유지하고 있다. 특히 포전담당제와 자율처분권 확대 등의 6.28 농업개혁 조치와 소토지 경작면적 확대 등의 새로운 농업관리제도 도입, 그리고 시장화를 통한 비료와 농약, 농기계 등의 영농 자재 조달과 대중국 수입을 통한 조달 확대 등으로 다소 안정적인 모습을 보이고 있다. 그러나 이는 식량 공급 부문이 안정적이라고 평가하기에는 이르고, 최악의 식량난 상황에서는 벗어난 수준으로 평가된다. 2018년에는 폭염으로 인해 2017년에 비해 약 4.5% 정도 감소할 것으로 예상된다.<sup>7)</sup>

〈표 1〉 북한의 식량 수급량 추이

(단위: 만 톤)

	1995	1998	2000	2005	2010	2012	2014	2016	2017
금년도 수요량	534	530	518	545	546	540	537	550	561
전년도 생산량	413	369	422	431	411	445	503	480	481
금년도 부족량	121	161	96	114	135	95	34	70	80

자료: 통일부 통일교육원, 『2018 북한의 이해』(2017. 12), p. 127.

주: 1) 1995~2010년간 수요량은 농촌진흥청이 추계한 것으로, 감량 배급(성인 1일 546g) 기준.

2) 2011년 이후는 WFP/FAO가 추계한 것으로, 1일 최소 칼로리 기준량(1인당 458g) 기준.

한편 북한의 농업은 몇 가지 문제점과 한계를 갖고 있다. 우선 농업 생산 기반 시설이 미흡한 점을 들 수 있다. 관개시설의 노후화와 관개 용수의 부족, 농경지 정리 미숙, 농업용 전력 부족, 질소 비료 과다로 인한 토지의 산성화 등이 대표적이다. 두 번째 문제점으로는 종자와 비료, 농약 등 농자재와 농기계 부족을 지적할 수 있다. 비료의 절대량

7) 김영훈, “2017/18년도 북한의 식량수급,” 『KREI 북한농업동향』, 제20권 제2호(2018), pp.1-8.

부족과 3 요소간 불균형(질소 비료의 비율이 97% 차지), 농약과 제초제 투입량 감소, 농기계 노후화 등이다. 북한의 비료 사용량은 질소 : 인산 : 칼리의 비율이 97.0 : 1.5 : 1.5로 유엔개발계획(UNDP)의 권장 시비량인 50 : 25 : 25<sup>8)</sup>에 비해 질소 비료가 과다 사용되고 있다. 트랙터 수는 1990년 이후 계속 감소하였는데, 2013년 현재 5.8만 대로 1990년 6.9만 대에 비해 15.9% 감소하였다. 2015년 화학비료 사용량은 62만 톤으로 한해 적정 요구량의 약 41%에 불과한 수준으로 판단된다.<sup>9)</sup> 세 번째로는 산림 황폐화에 따른 자연재해 대응 능력의 부족을 들 수 있다. 전력난으로 인해 댐감을 위한 지나친 벌목 등 산림 황폐화는 약간의 가뭄과 홍수에도 농경지가 침수되거나 유실되기가 십상이며, 관개시설이나 양수장이 부족하여 그 피해는 고스란히 전달된다.

이외에도 농업 생산성 부족과 높은 '수확 후 손실 비율' 등을 들 수 있다. 북한의 곡물 생산성은 농기계 부족은 물론, 농업 생산 기술과 전문 인력의 부족 등으로 남한에 비해 쌀의 경우는 약 58~75%, 옥수수 68~82% 수준인 것으로 알려지고 있다. 또한 탈곡기와 정미소 제분소의 설비 노후화, 보관과 저장 시설 부족 등으로 수확 후 손실 비율이 약 14.4%에 달해 남한의 8.0%(2013년)에 비해 매우 높은 수준이다. 만약 수확 후 손실 비율을 10.0% 수준으로만 낮출 경우에도 약 20만 톤의 곡물 증산 효과가 발생하게 된다.

8) UNDP, Second Thematic Roundtable on Agricultural Recovery & Environmental Protection-DPRK, 2000. p.4.

9) 임정빈, “북한 농업 생산인프라 구축의 경제적 효과 분석,” 『2018 남북농업협력 심포지엄』, (2018), p.125.

〈표 2〉 남북한의 단위당 주요 곡물 생산량 비교

(단위: 톤/ha)

연도	쌀			옥수수		
	남한(A)	북한(B)	비교(B/A)	남한(A)	북한(B)	비교(B/A)
2009	7.1	4.1	0.58	5.0	3.4	0.68
2016	7.2	5.4	0.75	4.9	4.0	0.82

자료: 남한은 통계청, 『농작물 생산 조사』, 각 연도, 북한은 『FAOSTAT』(2018.5.18)  
 주: 쌀 생산량은 조곡 기준임.

## 2. 남북한 농업협력의 유용성과 중요성

한반도 신경제지도 구상의 출발은 경제협력을 통해 남북 상호간의 신뢰 회복과 관계 개선을 실현해나가는 것이고, 목표는 남북한 주민들이 행복한 삶을 영위할 수 있는 남북한 생활경제공동체를 만들어나가는 것이다. 그런 측면에서 본다면 북한의 먹고 사는 문제와 남한의 안전하고 건강한 먹거리와 밥상 차리기 문제를 해결하고, 나아가 관련 산업 발전을 도모할 수 있는 농업 분야의 남북간 협력이 바로 신경제지도 구상의 출발점이 될 수 있을 것이다. 식량난 상태에 있는 북한 주민들의 고통을 해결하고 상호 신뢰를 회복하는 것이 신경제지도 구상 이행을 위한 여건 조성 노력이요 남북 농업협력의 의미와 중요성이다.

남북한 농업협력은 다음 몇 가지 측면에서 실현가능성이 높아 매우 유용하고 중요한 의미를 갖는다. 첫째로, 북한은 기본적으로 만성적인 식량부족국가이기에 인도적 차원에서도 남북간 협력의 필요성이 높다고 하겠다. UN 식량농업기구(FAO)는 2017년 12월 7일 발표한 '작황 전망과



식량 상황' 4분기 보고서에서, 극심한 가뭄으로 총 45.9만 톤의 식량이 부족하다며 북한을 식량부족국가로 재지정한 바가 있다. 2017년 10월 북한을 방문했던 토마스 오헤야 키타나 UN 북한인권 특별보좌관은 “북한 인구의 약 70%가 식량안보 불안상태로 분류되며, 어린이 4명 중 1명이 성장 저해를 겪고 있다”고 했다.<sup>10)</sup> 금년 7월에 발표된 미국 농무부의 ‘식량안보평가 2018’보고서에서도 북한은 10년 후에도 1,160만 명이 식량 부족 문제로 고통을 받을 것으로 전망되었다. 굶주린 상태에 있는 북한 주민들에 대한 인도적 지원과 남북한 농업협력은 국민적 공감대 확보에도 용이할 뿐만 아니라, 낮은 단계에서의 남북관계 진전 상황 및 국제사회의 대북 제재 상황에서도 상대적으로 협력 유도가 가능할 것이다.

북한은 심각한 식량난으로 주민들의 건강과 영양 상태가 취약하여 시간이 지날수록 남북한 격차가 커지고 있다. 평균 기대 수명도 남자의 경우 1993년에는 남한 68.8세, 북한 67.0세로 비슷했으나, 2000년에는 72.3세와 60.5세로 11.8세의 큰 격차가 발생했으며, 2015년에는 남한 78.2세, 북한 66.0세로 12.2세로 늘어났다. 신장의 경우도 성인 남자 평균이 남한은 173.3cm인 반면 북한은 158.0cm로 15cm 이상 차이가 나며, 청소년들의 신장 격차는 더욱 크다. 11세 남한 소년의 평균 키는 144.0cm인데 반해 북한 소년은 125.0cm로 차이가 19cm나 벌어졌다. 한 핏줄인데도 불구하고 남한에서 태어났느냐, 북한에서 태어났느냐 하는 출생지의 차이가 15cm 이상의 엄청난 신장 격차를 불러온 것이다. 보건·의료분야의 일부 전문가들에게서 이제 남한과 북한 사람은 ‘이제

---

10) 연합뉴스 동북아센터, “FAO, 북한 식량부족국 재지정.” 『MIDAS』 (2018), pp.52-53.

더 이상 같은 인종이 아니다'라는 소리까지 나온다. 참으로 안타까운 비극적 상황이다.

둘째로 김정은 체제 들어 농업 부문의 개혁·개방 정책과 과학영농 및 현대화를 추진하고 있어 농업 분야의 협력 제안은 북한의 수용 가능성이 높다. 김정은 정권 들어 농업 분야의 경제정책에 큰 변화가 있었다. 개혁 조치로 2012년 6.28 방침과 2014년 5.30 조치를 단행했으며, 외자유치를 위한 개방 조치로는 22개의 경제개발구 가운데 7개를 농업관련 개발구로 지정하였다. 함경남도 북청과 함경북도의 어랑, 평안남도 숙천의 개발구는 농업개발구이며, 만포·압록강·혜산의 경제개발구와 위원공업개발구는 농업 관련 개발구이다. 또한 36년 만에 열린 2016년 5월의 제7차 당대회에서 경제발전 5개년 전략(2016~20)이 제시되었는데, 식량 자급자족 실현 등 여기서 제시된 농업 부문의 목표와 방향은 김정은 정권 출범 이후에 계속 강조되어 왔던 내용과 일치하고 있다.<sup>11)</sup> 실제로 북한은 이미 농업발전 5개년 계획(2014~18)을 수립한 후 독일 NGO에 북한농업과학원 전문가들을 파견해 농업기술 등을 전수받고 있다. 한국이 해외에 의존하던 농산물을 북한에서 유기농으로 생산하여 반입하면 수입대체효과를 거둘 수도 있을 것이다.

11) 경제발전 5개년 전략에서 제시된 농업 부문의 목표와 방향은 다음과 같다. 주체농법의 요구대로 과학농사를 통해 성과 달성, 우량 품종 육종 및 종자 생산, 남새온실과 버섯공장의 생산 정상화, 축산 부문의 집짐승 증자와 먹이 문제 해결 및 과학적 사양 관리, 협동농장의 공동 축산과 개별 축산 동시 발전, 과수업의 집약화·과학화 수준 제고, 기계화 비중 60~79% 수준으로 향상, 협동농장의 농기계 가동률 향상과 영농공정의 기계화 확대 등임. 보다 자세한 것은 권태진, 『신정부의 남북한 농업협력 방향』, 사선집중 GSNJ 제239호, (GSNJ 인스티튜트, 2017.7.4), p.12. 참조.

셋째, 농업 분야는 남북관계 경색 이전까지만 해도 교역에서 상당한 비중을 차지했을 정도의 많은 경제협력 사례가 있었기에, 관계가 개선 되면 여타 사업에 비해 상대적으로 조속히 재개되고 남북관계 회복과 경협 사업 본격화를 위한 마중물 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 남북교역이 중단된 5.24 조치 이전의 경우, 농림수산물에서 수산물을 제외한 농림축산물의 교역은 2000년 23.1%, 2005년 23.7%에 달했으며, 2009년에는 12.4%를 차지했다.

〈표 3〉 남북한 농림수산물 교역 동향

(단위: 100만 달러, %)

구 분	2000			2005			2009		
	반입	반출	반출입	반입	반출	반출입	반입	반출	반출입
총 남북교역	152.4	272.8	425.1	340.3	715.5	1,055.8	934.3	744.8	1,679.1
- 교역 소계	150.5	89.2	239.7	320.1	99.4	419.5	499.2	166.6	665.9
농림축수산물	71.9 (47.8)	25.4 (28.5)	97.3 (40.6)	79.8 (24.9)	77.9 (78.4)	157.8 (37.6)	202.0 (40.5)	35.7 (21.4)	237.7 (35.7)
- 농림축산물	30.4 (20.2)	24.9 (27.9)	55.3 (23.1)	22.4 (7.0)	77.1 (77.6)	99.5 (23.7)	50.1 (10.0)	32.6 (19.6)	82.7 (12.4)

자료: 통일부·남북교류협력지원협회, 「남북교역 통계연보」, 각연호.  
 주: 1) 농림축산물은 농림축수산물에서 수산물 부문을 차감한 것임.  
 2) 교역 소계는 상업적 거래 중 경제협력 분야를 제외한 부문으로 일반교역과 위탁가공의 합임.  
 3) ( ) 내는 교역 소계 대비 비중(%)임.

한편 남북 간에는 2005년 8월의 남북농업협력위원회를 비롯하여, 2007년 남북정상회담을 계기로 제1차 남북농업협력실무접촉합의서 등을 채택한 바 있다. 여기에서 남북한이 합의한 내용은 ① 협동농장을 통한 시범협력 ② 현대적인 종자 생산과 가공·보관·처리시설 지원 ③ 유전자원의 교환과 육종 및 재배 기술, 생물농약의 개발과 생산기술,

농작물 생육예보 및 종합적 병해충 관리체계(IPM) 형성, 남측 농업 전문가들의 방문 등 농업과학기술 분야의 협력 ④ 축산, 과수, 채소, 잡곡, 특용작물 ⑤ 토지 및 생태환경 보호를 위한 양묘장 조성 및 산림 병충해 방제 등 산림자원 확충을 위한 협력 등이다.<sup>12)</sup> 또한 금강산관광 특구에서의 남새온실농장 협력<sup>13)</sup> 사례와 지자체들의 다양한 교류협력 경험들도 있었기에 재추진이 용이하다. 이외에도 남북경협이 재개될 경우, 금강산 및 개성특구에서 일하게 될 대규모 북한 근로자들에게 공급될 농산물과 식부자재 공급 수요도 존재한다. 이외에도 지구 온난화 현상으로 한반도의 온도가 약 1.5도 높아짐으로써 남쪽에서만 재배하던 배, 감, 사과, 복숭아 등을 강원도 북부에서 재배한 지도 오래되었음을 감안한다면 북한 지역에서의 남북한 농업 협력의 필요성이 더욱 증대되고 있다.

끝으로 남북한 농업협력은 중장기 관점의 식량 안보 차원에서도 필요하며, 북한 노동력을 활용하는 북방경제협력 차원에서도 보탬이 될 것이다. 농업은 이제 더 이상 1차 산업이 아니라 6차 산업이라는 새로운 부가가치 산업으로 주목받고 있다. '투자의 귀재'라고 불리는 세계적인 투자가 짐 로저스 로저스홀딩스 회장은 농업은 미래 산업이며, 자신의 전 재산을 북한에 투자하고 싶다고 수차례 말한 바 있음을 되새겨볼 필요가 있다.

12) 권태진, 앞의 책, p.10.

13) 보다 자세한 내용은 김선만·김영훈, “금강산지역 남새온실농장 협력사업의 경험,” 『KREI 북한농업동향』, 제17권 제2호, (한국농촌경제연구원, 2015), pp.3-17.을 참조.

〈표 4〉 2000년대 추진된 주요 남북 농업협력 사업

분야	주체	주요 사업
협동농장	통일농수산사업단	- 금강산, 개성 지역 협동농장 협력 사업
	경기도	- 평양 당곡리 협동농장 현대화 사업
종자 분야	국제옥수수재단	- 옥수수 종자 '수원 19호' 지원 - 옥수수 신품종 개발 지원
	월드비전	- 북한 5개 지역의 감자 원종공장 지원 - 씨감자 생산 기반 확충 지원
농업 과학기술	월드비전	- 북한 농업과학원과 농작물 재배기술과 토양, 비료에 관한 공동 연구 - 남북 농업과학 심포지엄 정례 개최(14차)
개별 농업	NGO, 지자체	- 농림축산 개별 분야에서 다양한 협력 추진
산림 분야	강원도	- 금강산 지역 중심의 산림 병해충 방제사업 추진
	강원도	- 개성에 양묘장 조성과 묘목 지원
	평화의 숲 겨레의 숲	- 병해충 방제, 양묘장 조성, 묘목 지원 사업 등 - 평양, 금강산, 개성, 나선, 회령 등 8개 지역 양묘장 조성 사업 추진
농업 투자	현대아산	- 고성온실농장 투자협력 사업 (관광지구내 채소와 과채류를 생산하여 납품)

자료: 김영훈, “평화 이행시대 남북한 농업교류협력 방향과 과제,” 『격동하는 국내외 정세와 농업·농촌의 길』 (농업·농촌의 길 2018 조직위원회, 2018.11.14), p.9.

### 3. 농업 분야의 신경제지도 구상 이행 방안

한반도 신경제지도 구상 이행에 있어서 기본 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 단계적·점진적 추진과 관·민의 역할 분담이 필요하다. 국제사회 제재 상황에서 국민적 동의와 공감대 형성을 무시한 일방적 추진은 쉽지 않을 것이다, 정책 집행에 있어서는 분배의 투명성과 결과의 효과성에 대한 국민들의 관심과 기대가 높아진 만큼 이를 충분히 고려

해야 한다. 역할 분담에 있어서, 민간과 지자체는 인도적 지원 등에 초점을 맞추며, 중앙정부는 농업생산성 향상과 환경보호, 과학영농 등 사업 규모가 큰 단위 프로그램이나 북한 농업의 자생력을 유인하는 종합적 농업협력프로그램에 집중 추진할 필요가 있다<sup>14)</sup>

둘째, 북한의 농업정책과 연계 추진하여 북한의 수용 가능성을 고려해야 한다. 그런 측면에서 최근 확산되고 있는 북한의 시장화를 촉진 시키거나 경제개발구 및 경제발전 5개년 전략, 국가경제개발 10개년 전략계획 등의 방향과 연계 추진할 필요가 있다.

셋째, 북한 주민들의 삶의 질 향상과 주거 환경 개선을 우선하며, 남북관계 개선에 영향력이 큰 사업과 지역을 중심으로 우선 추진할 필요가 있다. 이런 측면에서 보면 금강산관광 및 개성공단 지역이나 인근 지역을 중심으로 시범 복합영농단지 조성을 검토해볼만하다. 여기서 경작한 농식자재를 경협 사업장의 남북한 근로자 식단이나 남한으로의 반입 등을 추진할 수 있을 것이다. 이의 성공을 바탕으로 점차 성공 사례를 많이 만들어 지역과 방식을 확산·다양화시켜 나가며, 상업화·고부가가치 사업화, 관련 산업 육성 등의 방향으로 지원해줄 필요가 있다.

끝으로 지속발전 가능한 협력 체제를 구축해야 한다. 이를 위해서는 기존 합의의 재점검과 우선 사업 선정, 보다 글로벌한 법·제도화 추진, 국민적 공감대와 지지 확대 유도 방안 모색, 주변국 및 국제사회와 연계한 다자 협력 추진 등이 요구된다. 또한 중장기적 관점에서 농업 생산 기반 복구와 실태 DB 구축, 북한의 황폐지 산림 복원과 환경

14) 김영훈, "향후 대북 농업협력사업 추진 방향: 대북 농업협력 방향과 추진 체계," 『KREI 북한농업 동향』, 제16권 제1호,(2014), pp.24-28.

보호, 연료·에너지 문제 개선 등과 연계하는 종합적인 접근이 필요하다.

다음으로 남북관계 및 북핵 문제 진전에 따라 추진 사업 제안하면 다음과 같다. 우선 단기적으로는 제재 국면에서도 추진할 수 있는 사업을 중심으로 관계 회복과 향후 논의 방안 등을 모색해볼 필요가 있다. 예컨대 민간 및 종교단체, 지자체 차원에서 비료와 우수 종자, 농기계 등의 제공과 농가주택 개보수 및 농업기술협력 추진, 양묘장 건설, 산림녹화 등 기존 형태의 사업을 추진하면서, 학술회의 등도 개최할 수 있을 것이다. 산림녹화 사업의 경우는 남한 주민들의 '통일꿈 나무 심기 운동 전개(가칭)' 등으로 나무에 자기 이름표를 달아 보내기 운동을 전개하고, 참여자에게는 그린포인트(마일리지) 제공 등을 통해 많은 사람들이 참여할 수 있는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 또한 북한의 과학기술 영농과 현대화 시범사업을 소규모로 추진하는 한편, 북한 협동농장을 남북 혹은 남·북·중, 남·북·러 형태의 공동 시범 운영 검토할 필요가 있다. 아울러 본격적인 농업협력에 앞서, '녹색한반도 중장기 종합계획'(가칭)에 대한 남북한 협의를 제안해볼 수도 있을 것이다.

중장기적으로는 남북관계 개선과 북핵 문제 진전이 있을 경우로, 진전 속도에 따라 북한의 시장화 지원과 계약재배와 함께, 북한의 농업 생산성 향상 지원, 수리·관개 시설 등의 농업 생산 기반 정비와 확충, 첨단 가공·보관·유통 시설이 갖춰진 농업협력단지 조성, 농업기술센터 건립, 복합임농사업과 황폐지 조림 사업 등을 추진해볼만하다. 농업협력 단지는 북한의 금강산 및 개성 특구 지역이나 북한 내 농업개발구, 혹은 러시아 연해주 및 북중 접경지역 등지에 남·북한 혹은 남·북·중, 남·북·러 공동으로 조성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한

DMZ와 접경지역, 금강산 및 개성지역의 농수산 상품거래 판매소 설치 등과 함께, 북한의 황폐지 산림복원 사업과 관련해서는 CDM 사업과 연계 추진해볼만하다.

상기에서 제안한 내용들은 실제 북한에서 농업 분야에 경험이 있는 이탈주민들의 의견에서도 나타난다. 농업 생산용 투입재의 우선 순위는 비료(46.7%), 종자(30.0%), 농기계(23.3%) 순으로 나타났으며, 농업 생산 기반 시설 중 가장 시급히 개선되어야 할 분야는 농업용 에너지(53.3%), 토양의 질 개선(30.0%), 수리 시설(13.3%), 토지 정리(3.3%) 순으로 나타났다.<sup>15)</sup>

## VI. 요약 및 시사점

한반도 신경제지도 구상은 지속가능한 평화번영 구현이라는 대한민국의 꿈을 실현해나가는 미래 비전이요, 우리 경제의 미래와 한반도의 통일 프로세스를 만들어나가는 국가발전전략이라고 할 수 있다. 따라서 신경제지도 구상이 이행된다면 한국경제는 크게 한 단계 도약하고 한반도에는 평화와 번영의 길이 열려 '한반도 르네상스' 시대가 열릴 것으로 기대된다.

그러나 현재로서는 전망이 여전히 불투명하고 추진 동력도 미약하다. 설사 최근의 대화 분위기가 이어져 남북관계가 개선된다고 해도 북핵 문제에 대한 실질적 진전이 없으면 내부 갈등과 국제사회의 제재 등으로

---

15) 임정빈, 앞의 책, p.131.



이행이 쉽지 않을 것이다. 모멘텀의 기회를 만들어야 한다. 이런 측면에서 남북한 농업협력은 인도주의적 차원과 북한의 수용 가능성, 북방경제협력의 디딤돌 마련 등의 차원에서 그 중요성이 크다고 하겠다.

우선 국제사회 제재 상황에서도 NGO와 지자체 등이 추진할 수 있는 사업부터 먼저 시작하면서 상호 신뢰를 회복해나가야 한다. 예컨대 우수품종의 종자와 비료, 농기계 등의 제공, 양묘장 건설 등이 대표적 사업이라고 할 수 있을 것이다. 중장기적으로는 북한의 수리·관개 시설 등의 농업 생산 기반 정비, 농업협력단지 조성 및 농업기술센터 건립, 스마트팜 시범단지 조성, 복합임농사업과 황폐지 조림 사업 등을 추진해볼만하다. 이들 사업 중 상당 부문은 북방경제협력위원회의 사업과도 연계되므로 긴밀한 협력이 필요하다.

신경제지도 구상이 본격 이행되기 위해서는 북핵 문제에 대한 북한의 참여와 변화가 전제돼야 하며, 무엇보다도 한반도 상황의 평화적·안정적 관리를 위한 여건 조성 노력이 필요하다. 우선 정부의 보다 적극적이고 능동적인 여건 조성 노력이 필요하다. 한반도 문제 해결의 직접적인 이해 당사자요 해결의 주체라는 인식 하에, 북한의 변화와 국민적 공감대 형성, 주변국들의 협조를 유도하기 위한 분위기 조성 노력이 요구된다. 이와 함께, 공식·비공식, 고위급·실무급, 양자·다자 등의 다양한 대화 채널을 가동하여야 한다. 우리 정부가 무산될 뻔 했던 제1차 북미정상 회담을 성사시키는 데 중재자 역할을 했듯이, 다시 한번 한반도 운전자 역할과 촉진자 역할이 요구된다. **K**

[ 참고문헌 ]

- 국정기획자문위원회의, 『한반도 신경제지도 구상』(서울: 국정기획자문위원회, 2017).
- 권태진, “신정부의 남북한 농업협력 방향,” 『시선집중 GS&J』, 제239호(서울: GS&J 인스티튜트, 2017).
- 김선만·김영훈, “금강산지역 남새온실농장 협력사업의 경험,” 『KREI 북한 농업동향』, 제17권 제2호(서울: 한국농촌경제연구원, 2015).
- 김영훈, “2017/18년도 북한의 식량수급,” 『KREI 북한농업동향』, 제20권 제2호(서울: 한국농촌경제연구원, 2018).
- 김영훈, “평화 이행시대 남북한 농업교류협력 방향과 과제,” 『격동하는 국내외 정세와 농업·농촌의 길』, (서울: 농업·농촌의 길 2018 조직위원회, 2018).
- 김영훈, “향후 대북 농업협력사업 추진 방향 : 대북 농업협력 방향과 추진 체계,” 『KREI 북한농업동향』, 제16권 제1호(서울: 한국농촌경제연구원, 2014).
- 민주평화통일자문회의, 『2017 자문위원 연수자료집』(서울: 민주평화통일자문위원회, 2017).
- 연합뉴스 동북아센터, “FAO, 북한 식량부족국 재지정,” 『MIDAS』(서울: 연합뉴스, 2018).
- 임정빈, “북한 농업 생산인프라 구축의 경제적 효과 분석,” 『2018 남북농업 협력 심포지엄』(서울: 한국농어촌공사·한스자이텔재단 한국사무소: 2018).
- 조봉현, “한반도 신경제구상의 과제와 추진 전략,” 『문재인 정부의 대외정책 과제와 추진 전략: 동북아플러스 책임공동체와 한반도 신경제지도 구상을 중심으로』(서울: 대외경제정책연구원, 2018).
- 통일부 통일교육원, 『2018 북한의 이해』(서울: 통일부, 2017).

- 통일부, 『2018 남북관계 주요 성과 설명자료』(서울: 통일부, 2018).
- \_\_\_\_\_, 『문재인의 한반도 정책』(서울: 통일부, 2017).
- 통일부·남북교류협력지원협회, 『남북교역 통계연보』(서울: 통일부, 각연호).
- 홍순직, “남북한 농업협력의 의미와 신경제 구상 이행방안,” 『자연과 농업』  
(서울: 한국작물보호협회, 2018).
- \_\_\_\_\_, “한반도 신경제지도 시대에서의 남북한 농업협력 추진방향,” 『세계  
식품과 농수산』, 제654호, 제60권, 제9/10월호(서울: FAO KOREA,  
2018, 10).
- UNDP, Second Thematic Roundtable on Agricultural Recovery &  
Environmental Protection-DPRK, (2000).







## 대한적십자사와 남북 이산가족교류사업

- 남북 이산가족 문제 해결을 위한 교류제도 방향성을 중심으로 -

정재은 (대한적십자 남북교류팀장)

- 
- I. 대한적십자사 이산가족 상봉을 위한 노력
  - II. 대한적십자사 이산가족 사업 추진 근거
  - III. 이산가족문제 해결을 위한 교류제도의 방향성에 대한 소고
- 

\* 본 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 대한적십자사의 공식적인 입장을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

### I. 대한적십자사 이산가족 상봉을 위한 노력

처음으로 남북 이산가족 생사 확인이 이뤄진 때는 1957년이다. 대한적십자사는 1956년, '실향사민 실태조사'를 벌여 7,034명의 명단을 작성하였으며, 이를 국제적십자위원회를 통하여 이들의 생사확인을 요청하여, 1957년 11월 북한적십자회는 당시 뉴델리에서 개최된 제19차 국제적십자회의에서 337명의 생존자명단을 우리측에 통보해왔다. 한편 북한은 1957년 12월 3일, 국제적십자위원회(ICRC)를 통해 우리측에

월남한 14,132명의 행방 조사를 요청했고, 우리측은 이 중 14,112명을 자유의사에 의해 남쪽으로 온 사람들이라고 답신하였다.

1970년대로 접어들어 '아시아 국가방위는 아시안 스스로 지켜나 가야 한다'는 새로운 미국의 외교군사전략과 휴전이후 북한의 대남도발이 최고조에 이른 상황에서, 정부는 자주국방정책을 강화하면서도 한반도 평화정착을 우선한다는 정책적 결단을 내리게 된다. 이러한 상황에서 대한적십자사 최두선 총재는 1971년 8월 12일 남북적십자회담을 제의하는 특별성명을 발표하여 이산가족 문제 해결 노력의 새 기원을 마련한다. 북한은 평양방송을 통해 우리측의 제안을 수락하였고, 판문점에서 적십자과건원 접촉과 25차례 예비회담을 거친 후, 1972년 8월 29일 제1차 남북적십자회담이 개최되었다. 그러나 당초 기대와는 달리 1973년 7월의 제7차 본회담 개최 이후, 1985년 5월 제8차 본회담이 재개될 때까지 남북 이산가족 문제해결 노력도 장기간 정체되게 된다.

1970년대 이산가족문제 해결 과정에서의 성과는 남북 적십자 예비회담, 본회담 실무회의 개최(총 56회)를 통하여 5개항(주소·생사확인, 자유로운 방문·상봉, 서신왕래, 재결합, 기타 인도적 해결 문제 등)의 남북회담 의제에 합의한 것이다. 5개항 의제는 남북적십자 간에 이산가족 재결합문제에 대한 정의와 해결 방법을 명시한 것으로, 국제적으로 인정되고 있는 적십자 심인사업의 항목을 반영하고 있다.

1980년대 중반 남북이산가족 문제가 다시 현안으로 등장하면서 남북관계의 중심으로 돌아오게 된 중요한 요인은 이산가족 문제에 대한 국민적 관심의 폭발적 증대에 있었다. 1983년 6월 30일부터 KBS는 휴전 30주년 특집으로 이산가족 찾기 생방송을 시작하였는데, 가족을 찾는 사람들이 5만 3,536명이나 출연하여 10월 9일까지 138일간이나



방송을 연장하고 50%대의 경이적인 시청률을 유지하면서 국민적 관심을 폭발시켰다. 1980년대 산업화와 경제성장 결과 전 국민이 TV를 시청할 수 있는 여건이 조성된 상황에서 만들어진 결과였다.

KBS 특별방송을 통해 높아진 국민적 관심은 다음 해인 1984년 9월 북한의 대남 수재물자 인수를 계기로 남북관계가 풀리기 시작하자, 제일 먼저 적십자회담을 재개하여 남북이산가족 찾기 노력의 가시적 결과를 내리는 요청으로 이어졌다. 결국 제8차 남북적십자회담이 1985년 5월 재개되어, 기존 회담의제에 대한 논의를 이어가면서, 시범적 사업으로 '이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환사업'에 합의하게 되었다. 1985년 9월20일부터 4일간 남과 북의 이산가족 각 50명이 서울과 평양을 방문하여 남측 인원 35명이 북한에 남은 가족 41명을, 북측 인원 30명이 남한에 남은 가족 51명과 상봉하였다. 1985년의 이산가족 고향방문은 이후 남북관계가 다시 한번 우여곡절을 겪으면서 이어지지 못했지만, 분단 40년 만에 남북적십자가 주관한 첫 번째 남북이산가족 상봉행사가 실현되는 의의를 남겼다.

1990년대 이산가족문제는 남북고위급회담, 남북당국간 차관급회담, 적십자회담 등을 통해 해결이 모색됨으로써 다양한 대화채널이 형성되었다. 1990년대 또 다른 두드러진 특징은 민간차원의 이산가족 교류가 활성화되기 시작한다는 점이다. 이산가족 교류를 활성화하기 위해 관련 법령을 정비하였고 제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간차원의 이산가족 교류에 드는 경비를 지원함으로써 이산가족 교류 확대에 기여하였다. 1993년 문민정부 출범 이후에 정부는 이인모를 북측에 송환 시켜주고 이산가족상봉에 관한 북측의 성의를 촉구하기도 하였다.

그 후 국민의 정부에서는 포용정책을 설정하고 이산가족문제를

최우선 과제로 추진하였으며, 공식적인 해결책을 마련하기 위해 노력을 기울여 2000년 6.15남북공동선언에 따라 당국차원의 교류가 재개되어 2018년 8월까지 21차례 대면상봉행사와 7차례의 화상 상봉 행사를 가졌다.

그러나 본격적인 이산가족 상봉이 이뤄진 2000년 이후에도 당국 차원의 상봉은 4,847가족, 24,352명(대면상봉 및 화상상봉, 남북한 상봉자 모두 포함)에 불과한 것으로 파악되고 있다. 이 중 이산가족찾기 신청자를 대상으로 남측에서 선정된 인원은 2,414명으로 신청자(2018년 10월말 133,047명)대비 1.8 %에 불과하다. 당국 간 교류 시 생사가 확인된 인원(대면, 화상상봉, 1,2차 생사주소확인)도 2000년도 이후 시점으로 볼 때, 남북 모두 합쳐 59,406명이 확인되었다. 이 역시 이산가족찾기를 신청한 인원 중 남측의 선정에 의해 생사확인을 한 인원은 3,835명으로 신청자 대비 2.9 %에 불과한 실정이다.

## II. 대한적십자사 이산가족 사업 추진근거

### 1. 제네바협약

전시에 있어서 민간인 보호에 관한 1949년 8월 12일자 제네바협약(제네바 제4협약) 제26조에서 “각 체결당사국은 전쟁때문에 이산된 가족이 상호연락을 회복하고, 가능하다면 재회하려는 목적으로 행해지는 조회에 대하여 편의를 제공해야 하며, 또한 이러한 사업에 종사하는 단체(적십자 등)의 사업을 장려하여야 한다”라고 규정하고 있다.

동 협약 제25조는 “충돌 당사국의 영역 또는 점령지역내의 모든 사람에 대하여는 그들의 가족이 있는 장소의 여하를 불문하고 사적 성질을 지닌 소식을 자기 가족들 사이에 주고받을 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다.

또한 제네바 협약의 미비점을 보완한 1977년의 제1추가 의정서 제32조는 실종자와 사망자에 대한 일반원칙에서 “인도주의 기구의 활동은 친척들의 운명을 알고자 하는 가족의 권리에 의하여 촉진되어야 한다”고 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

대한민국은 1966년 8월 6일에 제네바 제4협약에 가입하였고, 북한은 1957년 8월 27일에 제네바 제4협약에 가입하여 남북한 모두는 이를 준수할 의무가 있다. 따라서 한반도 이산가족문제는 1949년 제네바 협약 제4협약차원에서 국제인도법이 적용되어야 할 것이다.

## 2. 국제적십자회의 결의

국제적십자회의는 4년마다 정부대표와 적십자사대표가 함께 참가하는 회의로서 결의사항을 정부와 적십자사가 함께 지킬 의무가 있다. 이산가족문제를 결의한 국제적십자회의로는 1952년 토론토회의, 1957년 뉴델리회의 및 1965년 비엔나 회의였으며 “이산가족의 재결합이 이루어질 때까지 이들의 접촉을 촉진시키도록 권고하고 더욱이 각국 적십자사는 중립적인 중개기관으로서 이 분야에 있어 정부와 함께 ICRC뿐만 아니라 각국 적십자사들과 인도적 문제의 해결방법을 협의

1) 대한적십자사, 『제네바협약과 추가의정서』, (서울: 인도법연구소, 1999), p.125, 181.

하도록 권고한다”고 결의하였다.<sup>2)</sup>

### 3. 남북간 합의서 및 국내법

남북간 및 국내적으로 볼때 이산가족 상봉은 인도적 시안으로 남북기 본합의서, 남북 당국간 합의서, 남북적십자간 합의서 및 국내법적으로 적십자의 역할이 명시되어 있는 적십자사 고유의 사업이다.

남북교류사업 추진관련 주요 합의서

합 의 서	합의 주체	관련업무	주요내용(요약 및 발췌)
남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 (남북기본합의서) 및 부속합의서 (1992년)	남북 당국 (고위급 회담)	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북이산가족 상봉</li> <li>이산가족 생사확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제3장 ‘남북교류협력’ (18조) 흠어진 가족, 친척들의 자유로운 서신거래·왕래·상봉 및 방문 실시, 자유의사에 의한 재결합 실현, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책 강구</li> <li>부속합의서 18조 : “인도적 문제의 해결” 부문의 이행 및 관련 세부사항 협의실천은 쌍방 적십자단체들이 한다” ⇒ 남북간 교류추진에 있어서 정부와 적십자의 역할 명시</li> </ul>
남북적십자간 교류협력에 관한 합의서(2005년)	남북 적십자	<ul style="list-style-type: none"> <li>평양적십자병원 현대화</li> <li>우정의 나무심기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①이산가족문제, ②평양적십자병원 현대화, ③우정의 나무심기</li> </ul>
대한적십자사와 통일부간 인도적 사업에 관한 업무협약 (2007년)	한적-통일부	<ul style="list-style-type: none"> <li>이산가족 상봉</li> <li>이산가족 초청행사</li> <li>민간 이산가족교류</li> <li>정보통합센터운영</li> <li>대북 인도적지원</li> <li>북한주민사체처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(범위) 통일부가 대한적십자사에 위탁하는 업무의 범위 1. 이산가족행사, 이산가족교류경비지원, 정보통합센터운영</li> <li>2. 대북인도적지원, 3. 북한주민사체처리, 4. 기타 인도적사업</li> <li>제3조(업무협조) 통일부는 한적의 사업수행을 위한 제반업무 적극협조 한적은 위탁 업무수행을 위한 조직 및 인력 확보</li> </ul>
한적-통일부간 금강산면회소 관리·운영에 관한 합의서(2010년)	한적-통일부	<ul style="list-style-type: none"> <li>금강산면회소 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한적의 관리운영권 명시</li> <li>면회소 사용 및 운영에 대한사항 명시</li> </ul>

2) 대한적십자사, 『국제적십자면람』, (서울: 대한적십자사교육원, 1988), p.301-302.

주요 법령 및 지침

법령, 지침, 훈령	관련업무	주요내용
남북 이산가족생사확인 및 교류촉진에 관한 법률(2009년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•이산가족 실태조사</li> <li>•남북 이산가족 교류</li> <li>•민간교류경비 지원</li> <li>•정보통합시스템운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제13조 (업무의 위탁) : 통일부 장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 대한적십자사 등 남북이산가족관련 단체에 위탁할 수 있다.</li> </ul>
이산가족 정보통합시스템 관리운영에 관한 지침(2009년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정보통합시스템운영</li> </ul>	전담기관(대한적십자사)에 대한 등록자료 입력 및 대민서비스에 대한 업무 명시
남북관계 발전에 관한 법률(2006년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•남북적십자회담</li> </ul>	남북적십자회담 대표의 임명에 관한 사항 (통일부장관이 임명)
남북교류협력에 관한 법률(1990년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•대북 직접지원</li> <li>•북한 주민접촉</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•북한주민접촉 신고에 관한사항</li> <li>•대북 지원시 물자 반출입에 관한 사항</li> </ul>
남북협력기금법 (1990년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•이산가족</li> <li>•대북지원</li> <li>•남북적십자간 교류협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•제8조(기금의 용도) 제6호 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</li> <li>6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원</li> </ul>
남북협력기금법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>•이산가족</li> <li>•대북지원</li> <li>•남북적십자간 교류협력</li> </ul>	<p>제8조 (기금지원 등의 요건) 3. 법 제8조제6호에 따른 자금의 융자·지원 및 사업의지원은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정한다.</p> <p>가. 생사주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원</p> <p>나. 북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 융자를 위하여 필요한 경우</p> <p>라. 그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원</p>

인도분야 남북대화와 남북적십자회담

구 분	개 요	남북 당국간회담	남북 적십자회담
1970년대	'71년 한적의 인도적 차원 회담 제의(8.12 제의)	•'72년 남북간 비밀접촉 「7·4 남북공동성명」 ⇒ 남북적십자회담 추진 적극협조 명시	•파견원접촉 •예비회담 •본회담 •적십자 대표회의, 실무회의
1980년대	'84년 수재물자 인도인수 절차 협의를 위한 남북적십자 실무접촉을 계기로 재개 (남북적십자 실무접촉)		•남북적십자 실무접촉 등 •본회담 (고향방문단, 예술단교환 합의)
1990년대	'92년 남북기본합의서 채택 (적십자사의 남북인도적사업 활동 근거 마련)	•고위급회담 (5차:기본합의서 채택)	•남북적십자 실무대표접촉
2000년 이후	•2000년 남북정상회담 이후 이산가족 상봉 본격화 •장관급회담은 정상회담의 합의내용 이행을 위한 중심협의체 •적십자회담은 정상회담 및 장관급 회담에서 합의한 인도적문제해결을 위한 구체적 방안을 합의	•장관급 회담 (이산가족교류확대, 남북자 국군포로 문제 등 인도분야 문제 논의)	•남북적십자회담 •남북적십자실무접촉 (상봉방식, 일정, 면회소건설 실무, 비료지원 등 합의)

### Ⅲ. 이산가족문제 해결을 위한 교류제도의 방향성에 대한 소고

#### 1. 이산가족 문제 해결의 어려움

가) 당사자의 문제 : 교류의지, 1세대의 고령화

##### 【이산가족 당사자들의 교류의지】

지금처럼 제한된 인원을 대상으로 상봉을 실시하는 시스템에서는 당사자인 이산가족들의 교류의지를 파악하여, 교류의지가 강한 이산가족들에게 사업을 집중하는 것이 관건이다. 이산가족상봉행사나, 국내 이산가족사업시 「이산가족정보통합시스템」에 등록된 이산가족을 대상으로 사업이 진행되고 있으나, 등록된 자료가 신청한지 오래된 자료이며, 이중 상봉을 스스로 포기하거나, 상봉의 의지가 약해진 이산가족들도 적지 않다. 상봉행사시 추천 후 후보자들에게 연락을 해보면 의외로 많은 이산가족들이 상봉의지가 박약하여 생사확인을 의뢰하기 전에도 포기(고령화에 따른 건강상의 이유가 대부분)하는 경우가 빈번하다. 또한 상봉 후보자 중에는 연락처가 미비 되어 있는 경우도 종종 있는데, 대체로 상봉을 염원하는 이산가족들이 자신들의 주소나 연락처가 변경 되었을 때는 자발적으로 적십자사에 연락을 하여 정보를 수정하는 열의를 보인다는 점을 감안하면, 연락처가 수정되었는데도 스스로 적십자사에 등록 자료를 확인하지 않는다는 것은 그만큼 상봉에 대한 관심이 적다고 볼 수 있는 부분이다.

이러한 맥락에서 통일부와 대한적십자사가 수행하는 이산가족 실태 조사·전수조사시 이산가족들의 조사 참여 현황을 보면 구체적으로 이산가족들의 교류의지를 알 수 있다.

**주요 이산가족 수요조사 시 조사 참여현황 및 희망 교류 현황**

구 분	조사참여자 (조사대상자 <sup>3)</sup> 대비 참여자 비율)	조사참여자의 교류희망 현황		
		생사확인 (조사참여자 대비 비율)	상봉 (조사참여자 대비 비율)	고향방문 (조사참여자 대비 비율)
2016 이산가족 실태조사	37,369명 (73%)	32,212명 (86.2%)	28,662명 (76.7%)	23,056명 (61.7%)
2018 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사	34,119명 (64%)	31,367명 (91.9%)	미조사	25,558명 (74.9%)

**【이산가족 1세대의 고령화】**

통일부의 이산가족정보통합시스템의 2018년 10월말 기준 등록자 133,047명(생존 56,418명, 사망 76,629명) 중 생존자의 연령분포를 살펴 보면 다음과 같다. 이산가족의 연령 분포 특성상 고령층 비율이 높을 뿐 아니라, 고령화 속도도 매우 빠르다. 현재 이산가족 상봉 신청자들 중 80대 이상의 고령층이 전체의 62.1 %를 차지한다.

또한 신청자 중 매년 3,500~4,000여명의 이산가족이 유명을 달리하고 있어 이산가족문제의 시급성을 보여준다.

3) 이산가족정보통합시스템 DB등록자 중 조사수행 당시 신청취소자를 제외한 생존자



등록 이산가족 연령대별 분포(2018. 10.기준)

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	11,781	23,251	12,841	4,633	3,912	56,418
신청비율(%)	20.9	41.2	22.8	8.2	6.9	100

이산가족찾기 신청자 연도별 사망자 현황<sup>4)</sup>

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
사망자수(명)	3,792	4,167	3,841	3,568	3,782	3,378	3,797

나) 북한의 이산가족 문제

북한은 휴전직후부터 주민 재등록사업과 주민 요해사업이라는 명목 하에 계급도대 등 출신성분과 공산체제에의 충성도를 감안하여 1974년 까지 전체 주민성분을 재분류하여 핵심계층, 기본계층, 복잡계층이라는 '3개 계층 51개 부류'로 나누었는데, 남북이산가족 특히 월남자의 가족은 대부분 적대계층이라고도 불리는 복잡계층으로 분류하였다.<sup>5)</sup> 복잡 계층에 속하게 되면 '관리소'에서 일반 사회와 격리되어 생활하며 고초를 겪거나, 비록 '관리소'생활을 면한다 해도 정치적·사회적 차별과 불이익을 받으며 희생을 당하게 된다.<sup>6)</sup>

4) 이산가족정보통합시스템, <https://reunion.unikorea.go.kr>의 이산가족 등록현황 자료 분석 정리

5) 북한자료센터 홈페이지, 북한정보 개요, 대한적십자사, 『이산가족 70년』(서울: 대한적십자사, 2016)에서 재인용

6) 대한적십자사, 『이산가족백서』(서울: 대한적십자사, 1976), pp.178-182.

한편, 일부 북한 문헌자료에 보면 비록 월남자 가족이라 하더라도 남측에 속아서 내려간 사람이 있다고 전제하고 이들에 대해서는 관용적으로 대해야 한다는 태도도 보이고 있었다.<sup>7)</sup> 남북이산가족은 대부분 분단과 전쟁의 와중에서 남쪽을 선택하여 월남한 실향민과 이들이 북쪽에 남겨둔 가족이다. 북한 체제하에서 월남자 가족으로 살거나, 월남자가족이라는 본인의 출신성분을 숨기고 살아야 하는 북한의 이산가족의 입장에서 보면, 남쪽에서 가족이 자신을 찾을 때 선뜻 나서기 힘든 구조적 한계가 있다. 물론 2000년대 이후 활발해진 이산가족 교류를 통해 남한과 북한 모두, 월북자가족과 월남자 가족에 대한 사회적 따돌림이 많이 희석된 분위기이다. 그러나 북한의 사회구조적인 측면을 고려하면 여전히 남북 이산가족 상봉이 전면적으로 성사되기 힘든 이유를 짐작해볼 수 있다.

## 2. 이산가족 문제 해결의 방향성

- 이산가족 교류시 인센티브 제공방식 도입과 대상자들의 현실적 욕구에 부응하는 해결방안 추진 -

이산가족 고령화에 따른 문제점 해결방안은, 사안의 시급성을 고려하여 빠른 시일 내에 이산가족문제를 해결하는 것이다. 다만, 그 접근 방법은 철저하게 이산가족들의 욕구를 반영한 것이어야 한다. 앞에서

---

7) ‘...우리의 입장은 전쟁 때 미국 놈들에게 강제로 끌려갔거나 속아서 내려간 월남 이산자 가족들을 적극 포섭하고...’ 김일성 저작집 16권 170쪽에서 인용 (평양: 조선노동당출판사, 1982)

살펴보았듯이 2016년 이산가족실태조사와 2018년 전수수요조사시 이산가족들은 생사확인을 가장 우선적으로 희망하는 교류로 꼽았다.

가장 필요한 교류방식이 생사확인이라는 점과, 고령자에 따른 문제 해결의 시급성을 감안한다면 전면적인 생사확인을 추진해야하지만 북한의 여건을 볼 때, 희망자 전원에 대해 짧은 시일 내에 생사확인을 성사시킨다는 것은 현실의 벽이 너무 높다. 이산가족문제는 인도적 사안이니 북한도 이에 협조해야 한다는 것은 지극히 당연한 논리이지만, 북한의 실질적인 호응을 이끌어 내어 북한이 내부적인 어려움에도 불구하고 이산가족 생사확인을 확대하는데 협조하게 하려면 인센티브를 제공해야 한다.

즉, 종래 상봉 인원 규모 확대에 소극적이었던 북한에 대한 지속적인 설득과 함께, 북한의 관련 행정 여건 개선 등 지원방안을 모색할 필요가 있다. 상봉을 신청한 이산가족 중심으로 진행하되, 북한의 상봉자 물색의 어려움에 대한 부담을 감안하여 새로운 상봉자 외에도 기상봉자의 재상봉을 추진하는 것도 제안해볼 만하다.


그러나 한편으로는 기교류자를 대상으로 한 서신·영상편지 교환 방식이 신규대상자에 대해 생사확인을 진행하는데 있어 북한의 행정적인 부담을 덜어줄 것이라고 생각할 수도 있지만, 신규 생사확인의 어려움만이 북한이 이산가족 교류를 기피하는 근본적인 원인이라고 보기는 어렵기 때문에 이러한 접근방식도 문제를 근본적으로 해결하기를 어려울 것이다. 실제로 기교류자를 대상으로 하는 서신교환과 영상편지 교류도 시범적으로 각각 300통, 20편씩 한차례씩만 이뤄진바 있다.

따라서 북한의 실질적인 호응을 이끌어 낼 수 있는 남북한간 직접 인센티브 제공방안을 적극 검토해야 한다. 남과 북의 체제가 서로 다르기 때문에 이산가족문제 해결에 어려움이 있다는 점을 국민들에게 이해시키고, 이산가족교류는 통일의 기반이라는 점에 대해 공감대를 형성하여 이를 토대로 시급한 이산가족 문제해결을 위해서는 과감히 인센티브도 제공할 수 있어야 한다는 국민적 합의가 있어야 할 것이다.

1990년 통일이 되기 전 서독정부는 이산가족 문제를 공개적인 협상이나 이벤트성 행사보다 동독정부와의 ‘조용한 비밀 협상’을 통하여 25만 명의 동독 거주 이산가족과 정치범을 서독으로 합법적으로 이주 시켰다. 1963년 사업을 시작한 이래 베를린 장벽이 무너지던 1989년까지 이어졌는데, 서독은 3만 3,755명을 송환한 대가로 34억 6,400만 마르크에 해당하는 현물을 동독에 지불했다.<sup>8)</sup> 동독의 이러한 프라이카우프 정책이 민간으로부터 시작된 점은 주목할 만하다. 정부가 직접 나서서 할 수 없다면 민간이 주도하고, 이러한 민간주도 사업을 정부가 지원하는 방식으로 활성화해 나가는 방안을 마련해야 한다.

이산가족문제에 대해선 수많은 담론이 있어왔다. 해결노력에 비해 성과는 미미해보이나, 큰 흐름으로 보면 분명 이산가족 문제해결은 진전이 있어왔다. 국제적으로 한반도의 분단에 의한 이산가족 문제는 그 유사한 사례를 찾아보기 없을 정도로 특수하다. 남북한 간에 자유로운 이동이나 소식교환이 철저하게 차단되어 남북한의 이산가족들은 극단적인 상황에 처해있다. 우리는 이산가족문제의 해결을 더 이상 늦출 수 없다는 절박감을 가지고 임해야 한다. 이산가족문제는 시급성이

8) 송중환, “남북한 인도적문제 해결을 위한 협상 평가와 향후대책”, 「인도적 문제에 대한 전략세미나」 2012.9.21

요구되며 이미 많은 해결방안이 제시되어 왔으나, 실현이 되지 못하고 있기 때문에 북한의 입장에서 문제해결방안을 찾고, 북한이 이에 호응할 수 있도록 접근해야 할 것이다. 



# 남북협력기금 통계

• 남북협력기금 통계



## 남북협력기금 통계

(2018년 11월말 현재)

### 1. 조성 및 사용 현황

(단위: 억원)

구 분		2017년말	2018년중	누 계
조 성	경 부 출 연 금	50,768	501	51,269
	경 부 외 출 연 금	27	0	27
	공공자금관리기금 예수금	77,663	784	78,447
	대 출 금 회 수	2,838	46	2,884
	기 타 수 입	2,266	34	2,300
	기 금 운 용 수 익	7,414	79	7,493
	<b>합 계</b>	<b>140,976</b>	<b>1,444</b>	<b>142,420</b>
운 용	기 금 지 원	67,453	1,979	69,432
	· 유 상 지 원	30,634	26	30,660
	· 무 상 지 원	36,819	1,953	38,772
	공공자금관리기금 원금상환	54,668	784	55,452
	사 업 비 용	394	22	415
	사 업 외 비 용	15,672	500	16,173
	자 금 운 용	2,789	△1,841	948
	· 공 자 기 금 예 탁	-	-	-
	· 여 유 자 금 운 용	2,789	△1,841	948
	<b>합 계</b>	<b>140,976</b>	<b>1,444</b>	<b>142,420</b>

\* 합계 = 기금지원 + 공공자금관리기금 원금상환 + 사업비용 + 사업외비용 + 자금운용



2. 연도별·자금별 기금지원 현황

(단위: 억원)

구 분			2014이전	2015	2016	2017	2018	누 계
경 상 사 업	남 북 사회 문화 교 류	인 적 양 래 지 원	404	-	-	1	25	430
		사 회 문 화 협 력 지 원	460	61	23	36	57	637
		소 계	864	61	23	37	82	1,067
	인 도 적 사 업	이 산 가 족 교 류 지 원	914	53	16	7	17	1,007
		인 도 적 지 원 사 업	16,268	121	6	13	21	16,429
		소 계	17,182	174	22	20	38	17,436
	남 북 경 제 협 력	경 제 협 력 기 반 조 성	11,220	282	1,535	600	1,759	15,396
		교 역 경 험 보 험	1,828	1	2,954	1	75	4,859
		소 계	13,048	283	4,489	601	1,834	20,255
	기 타	사 회 문 화 협 력 기 반 조 성	15	-	-	-	-	15
합 계			31,109	518	4,534	658	1,953	38,772
응 용 자 사 업	인 도 적 사 업 ( 응 자 )		7,842	-	-	-	-	7,842
	남 북 경 제 협 력 (응 자)	교 역 경 험 사 업 자 금 대 출	4,408	-	728	-	-	5,136
		교 역 자 금 대 출	1,186	-	-	-	-	1,186
		경 험 사 업 자 금 대 출	3,222	-	728	-	-	3,950
		민 족 공 동 체 회 복 지 원 대 출	3,818	36	32	26	26	3,938
		소 계	8,226	36	760	26	26	9,074
	대 북 경 수 로 사 업	경 수 로 사 업 대 출	13,744	-	-	-	-	13,744
합 계			29,812	36	760	26	26	30,660
총 계			60,921	554	5,294	684	1,979	69,432

## 수은북한경제 기획논단 · 현안이슈 목록

통 권	제 목
2004년 여름호 (통권 제1호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 전환기 북한경제의 전개방향과 정책과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화하는 북한경제 평가와 전망</li> <li>• 북한의 대외경제관리체제에 관한 일고찰</li> <li>• 남북경협이 환경변화와 해결과제</li> </ul> </li> <li>◇ 연구분석 : 북한 외화관리제도 변경의 특징과 한계</li> </ul>
2004년 가을호 (통권 제2호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 북한경제의 국제화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 시장경제 도입과 거시경제 관리</li> <li>• 북한의 국제시장 접근: 현황과 과제</li> <li>• 북한의 과학기술 도입 동향과 남북협력 방안</li> </ul> </li> <li>◇ 연구분석 : 남북간 청산결제제도의 특징과 도입 효과</li> </ul>
2004년 겨울호 (통권 제3호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 북한 기업 관리의 효율화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 기업 관리·운영 현황 및 발전방안</li> <li>• 북한 기업에서의 노동인센티브 제고를 통한 생산성 제고 방안</li> <li>• 북한 기업의 회계관리 현황 분석</li> </ul> </li> </ul>
2005년 봄호 (통권 제4호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 6·15 남북정상회담과 5년, 평가와 과제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북지원과 남북한 농업협력</li> <li>• 남북교역 및 투자</li> <li>• 다자간 국제협력 : KEDO와 TRADP사업을 중심으로</li> </ul> </li> </ul>
2005년 여름호 (통권 제5호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 북한 경제개발모델의 모색                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한개발을 위한 경제모델의 모색</li> <li>• 베트남 개혁·개방모델이 북한에 주는 시사점</li> <li>• 북한경제에 대한 중국 경제발전모델의 시사점</li> </ul> </li> </ul>
2005년 가을호 (통권 제6호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단 : 개성공단의 경쟁력 강화방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 개성공단 활성화를 위한 사회경제적 정책과제 연구</li> <li>• 개성공단 생산제품의 수출경쟁력 강화방안</li> <li>• 북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고방안</li> </ul> </li> </ul>

통 권	제 목
2005년 겨울호 (통권 제7호)	◇ 기획논단 : 2005년 북한경제 주요 이슈 •북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석 •북한의 외자도입 현황과 과제 •북한의 對中 경제의존도 심화와 전망
2006년 봄호 (통권 제8호)	◇ 기획논단 : 북한 경제개발의 과제 •북한 경제개발의 방향과 과제 •북한의 외국인투자법제 •북한개발의 조건과 전망
2006년 여름호 (통권 제9호)	◇ 기획논단 : 북한 개발협력의 전략적 과제 •개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점 •개발협력을 위한 국제규범 : 북한 적용의 가능성과 한계 •북한개발을 위한 중장기적 금융시스템 구축방향
2006년 가을호 (통권 제10호)	◇ 기획논단 •개성공단을 둘러싼 현안과 국제협력 과제 •Possible World Bank Assistance to North Korea: Issues and Challenges
2006년 겨울호 (통권 제11호)	◇ 기획논단 •최근 북한경제 현황과 전망 •2007년 남북 관계와 경험 전망 •북·중 경제관계의 특성과 변화전망
2007년 봄호 (통권 제12호)	◇ 기획논단 •북·미 경제관계의 변화과정; 제네바 합의에서 6자회담까지 •북·일 경제관계의 현황과 과제 •북-EU 경제관계 현황과 전망 ◇ 현안이슈 : 미국의 대북 경제제재: 현황과 전망
2007년 여름호 (통권 제13호)	◇ 기획논단 •7.1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리 시스템을 중심으로 •7.1조치 이후 북한 거시경제의 변화 •7.1조치 이후 북한의 대외경제부문 변화: 평가와 전망 ◇ 현안이슈 : 최근 북한의 금융개혁 동향

통 권	제 목
2007년 가을호 (통권 제14호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북·중 간 두만강 지역 국제협력개발사업의 현황과 전망</li> <li>• 남북정상회담과 농업부문의 과제</li> <li>• 최근 북한의 에너지 현황과 남북협력의 과제</li> </ul> <p>◇ 현안이슈 : 미국의 대북 경제제재 해제절차와 해제에 따른 영향</p>
2007년 겨울호 (통권 제15호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 국토경쟁력 강화를 위한 북한전략지역 개발방안</li> <li>• 남북 광물자원개발 협력방안과 과제</li> <li>• 북한 경제개발지원을 위한 국제협력의 목표와 과제</li> </ul>
2008년 봄호 (통권 제16호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 北韓과 국제금융기구: 이슈와 대응</li> <li>• 북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대</li> <li>• 남북경협 현황과 과제</li> </ul>
2008년 여름호 (통권 제17호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한경제의 시장화 여부 평가</li> <li>• 북한 식량문제의 해법</li> <li>• 남북·대륙 철도개발구상과 단계별 발전방안</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북협력기금」 투명성 제고방안</li> <li>• 미국의 대북 경제제재 완화에 따른 영향</li> </ul>
2008년 가을호 (통권 제18호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이명박 정부의 대북정책: 쟁점과 과제</li> <li>• 북한의 국민소득: 추정치와 평가</li> <li>• 북한의 외국인투자 실태와 평가</li> </ul>
2008년 겨울호 (통권 제19호)	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 수출산업의 현황과 발전과제</li> <li>• 북한경제체제의 복합적 딜레마와 미래 전망</li> <li>• 북한 회계제도의 국제화</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년 남북협력기금 운용계획</li> <li>• 2009년 기금 지원제도 소개</li> </ul>

통 권	제 목
<p>2009년 봄호 (통권 제20호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•북한의 해외진출 현황과 시사점</li> <li>•개성공업지구 노동규정의 운영상황 분석과 향후 제도 개선방향</li> <li>•북한지역 경제회복을 위한 인적자원개발 분야의 현황과 개선 과제</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•남북교류협력법 개정 경과 및 주요 내용</li> <li>•UN의 대북지원현황</li> </ul>
<p>2009년 여름호 (통권 제21호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•남북경협 10년, 반성적 평가와 과제</li> <li>•김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: '선군(先軍)경제노선'을 중심으로</li> <li>•北·中간 광물성생산물 무역과 북한의 선군경제건설론</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•북한 금융제도와 금융개혁동향</li> </ul>
<p>2009년 가을호 (통권 제22호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•북핵협상과 북미관계개선 전망: 북한 개발에 주는 시사점</li> <li>•북한의 대중 경제의존 현황과 전망</li> <li>•북한과 일본의 경제관계 현황과 전망</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•남북협력기금의 현황과 과제</li> <li>•북한의 대외무역현황(2000년~2008년)</li> </ul>
<p>2009년 겨울호 (통권 제23호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•김정일의 북한경제 회복·정상화전략과 거시경제적 결과</li> <li>•북한의 농업정책 변화와 남북한 협력 방향</li> <li>•대북 전력증강의 경제적 추진방안</li> <li>•두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제</li> </ul> <p>◇ 독일통일 연구자료 소개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•독일 연방하원 앙케이트위원회 보고서</li> </ul>

통 권	제 목
<p>2010년 봄호 (통권 제24호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•북한의 강성대국 건설 전망: 북미협상 구도를 중심으로</li> <li>•북한 화폐개혁의 정치경제적 함의</li> <li>•북한 경공업 현황 및 향후 발전과제</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•'10년도 통일부 예산 현황 및 주요 특징</li> </ul>
<p>2010년 여름호 (통권 제25호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•라선특별시 지정배경과 개발과제</li> <li>•북한의 자체 식량 공급능력 평가</li> <li>•북한 소프트웨어 산업의 현황: 컴퓨터 운영체제 '붉은별' 분석을 중심으로</li> </ul> <p>◇ 현안이슈</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•중국의 최근 북한지역 개발 동향과 향후전망</li> </ul>
<p>2010년 가을호 (통권 제26호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•중국의 창지투개발계획에 있어서의 북·중간 교통망 현대화사업 현황 분석 및 향후 과제</li> <li>•미·중 양대국의 동북아 전략구도와 북·중관계</li> <li>•중국의 북한 핵문제 대응전략과 향후 전망</li> <li>•북한 철강산업의 현황 및 전망</li> </ul>
<p>2010년 겨울호 (통권 제27호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•2010년 남북관계 평가 및 2011년 남북관계 전망</li> <li>•최근 北中경제관계의 특징과 시사점</li> <li>•북한 주요 항만의 개발 동향과 시사점</li> </ul>
<p>2011년 봄호 (통권 제28호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•2011년 북한의 경제정책 전망</li> <li>•북한의 경제체제 특징과 전망</li> <li>•후계체제 구축시기 북한의 대외관계 특징과 전망</li> </ul>
<p>2011년 여름호 (통권 제29호)</p>	<p>◇ 기획논단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•북한의 탈레마: 경제강국 건설과 시장경제</li> <li>•북한 시장화 측정: 평가 및 전망</li> <li>•북한 시장화 및 화폐화의 정치경제적 함의</li> </ul>

통 권	제 목
2011년 가을호 (통권 제30호)	◇ 기획논단 • 남·북·러 PNG사업이 동북아 가스시장에 미치는 영향 • 중국의 동북지역개발과 북한 경제운용의 변화 • 북한의 외화수요에 대한 미국의 전략적 대응
2011년 겨울호 (통권 제31호)	◇ 기획논단 • 김정일 사망 이후 북한경제 전망 • 김정일 사후 북한의 정치와 외교 • 중국의 북한 석탄 수입수요 급증과 나진항 진출
2012년 봄호 (통권 제32호)	◇ 기획논단 • 김정은 체제의 경제분야 과제와 전망 • 김정은 체제의 대외정책과 남북관계 전망 • 최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성
2012년 여름호 (통권 제33호)	◇ 기획논단 • 북한의 군수산업: 북한 경제에의 영향과 향후 전망 • 김정은 시대 북한의 농업과 식량사정 • 대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점
2012년 가을호 (통권 제34호)	◇ 기획논단 • 북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점 • 북한경제의 개혁·개방 촉진을 위한 개발협력 추진 과제와 전망 • 대북 경제제재의 효과와 대북 정책 시사점
2012년 겨울호 (통권 제35호)	◇ 기획논단 • 북한경제 동향과 2013년 변화 전망 • 북한의 대외관계 전망 • 신정부의 바람직한 對北경제협력 추진방향 ◇ 특별기획 • 개성공단의 국제화 전략
2013년 봄호 (통권 제36호)	◇ 기획논단 • 김정은 체제의 특성과 변화 전망 • 김정은 체제하의 북한 식량수급 : 현황과 전망 • 북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계

통 권	제 목
2013년 여름호 (통권 제37호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금강산국제관광특구법제의 특성과 그 시사점</li> <li>• 중국 시진핑 정부의 출범과 북중관계 전망</li> <li>• 아베 총리 정권의 외교 정책 특징과 한계</li> </ul> </li> </ul>
2013년 가을호 (통권 제38호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 신뢰 프로세스의 작동 환경 분석</li> <li>• 남북관계 재구축 전략</li> <li>• 러시아 극동개발 동향과 남·북·러 3각 협력 전망</li> </ul> </li> </ul>
2013년 겨울호 (통권 제39호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력</li> </ul> </li> <li>◆ 특별논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• North Korea's Economic Development Plan in the Kim Jong Un Era: Global Perspective and Response</li> <li>• International Financial Institutions In Myanmar's Transition: Potential Implications For The DPRK</li> <li>• Vietnam's Economic Transition Well Begun, Not Yet Done</li> </ul> </li> </ul>
2014년 봄호 (통권 제40호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김정은 시대 북한의 경제정책의 변화와 전망</li> <li>• 유라시아 시대의 동북아 협력과 북한 개발 전망                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통·물류를 중심으로-</li> </ul> </li> <li>• 북한 개발 촉진 방안                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 NGO 및 국제기구 활용 방안을 중심으로 -</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
2014년 여름호 (통권 제41호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 통일에 대한 중국의 전략적 입장과 한중 협력 방향</li> <li>• 북한 인력 경제교육을 위한 KSP등 개발협력 패키지 활용방안</li> </ul> </li> <li>◆ 특별논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eastern Europe Cross-Border Cooperation and Development: Lesson for the Korean peninsula</li> <li>• Construction of Northeast Asia's Logistics Infrastructure and Task of Promoting Trade</li> <li>• From state Monopoly in Foreign Trade to Intergration into world Economy: Financial Implications of German Unification</li> </ul> </li> </ul>



통 권	제 목
2014년 가을호 (통권 제42호)	◇ 기획논단 •북한 김정은 정권의 경제개선 동향 - 평가와 전망 •남북교류, Track II는 없는가? •남북러·남북중 삼각협력을 통한 대북경협 활성화 방안
2014년 겨울호 (통권 제43호)	◇ 기획논단 •광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점 •동북아개발은행 구상과 추진 전략 •2000년 이후 북한 시장의 변화 - 소비재부문을 중심으로
2015년 봄호 (통권 제44호)	◇ 기획논단 •해방 이후 북한 경제체제와 경제실적 종합평가 •북한의 식량수급 변천과 2015년 전망 •국제사회의 대북지원 분석(1945~2014)
2015년 여름호 (통권 제45호)	◇ 기획논단 •동북아 개발과 금융협력: 다자개발은행(MDB) 활용방안 •개성공단과 한중 FTA 역외가공 연계가능성 모색 •러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력 방안
2015년 가을호 (통권 제46호)	◇ 기획논단 •중국의 '일대일로'와 '유라시아 이니셔티브': 한중 협력을 위한 제언 •러시아의 신동방정책과 한러협력 방안 •동북아 국가 지역발전 전략의 지정학적 함의
2015년 겨울호 (통권 제47호)	◇ 기획논단 •남북관계 평가 및 전망 •북한의 대중 수출구조 분석과 정책적 시사점 •지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제
2016년 봄호 (통권 제48호)	◇ 기획논단 •유엔의 스마트제재와 북한 •북한의 핵·탄도미사일 개발과 대북제재 •한국의 대북제재: 분석과 시사점

통 권	제 목
2016년 여름호 (통권 제49호)	◇ 기획논단 •북한의 경제변화와 전망 •북한 지방경제개발구 개발 주체로서의 지방 정부의 역할과 한계 •국제사회의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향
2016년 가을호 (통권 제50호)	◇ 기획논단 •김정은 정권의 핵무기 고도화와 통치전략 •7차 당대회 이후 북한의 행정책과 한반도 위기구조 전망 •북·중 경제관계 현황 및 향후 남·북·중 협력에 대한 시사점
2016년 겨울호 (통권 제51호)	◇ 기획논단 •대북제재가 북·중경협에 미치는 영향 •북한 외자 유치 정책의 변화 요인과 시사점 •이론으로 본 김정은 정권의 지속 요인
2017년 봄호 (통권 제52호)	◇ 기획논단 •트럼프 행정부 출범과 한반도 안보환경 전망: 대립과 반기독권의 정치를 중심으로 •트럼프 행정부에서의 미·중관계 변화와 한반도 정세 전망 •트럼프 행정부 출범 이후 미·일관계의 전망과 우리의 대응 •미·러 관계 변화와 한반도 •2017년 남북관계 전망과 과제
2017년 여름호 (통권 제53호)	◇ 기획논단 •남북경협의 평가와 전망 •인도적 대북지원 사업의 평가와 발전방안 •김정은 시대 북한의 화폐·금융 정책과 기대효과: 카드 사용을 중심으로 •남북경협 재개시 금융결제방안 연구
2017년 가을호 (통권 제54호)	◇ 기획논단 •한미정상회담 이후 남북관계 개선 과제 •중국 핵무기 전력의 개발과 운용: 대미관계의 관점 •북·중 무역과 대북제재의 한계

통 권	제 목
2017년 겨울호 (통권 제55호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북제재와 남북경협: 2017년 평가와 2018년 전망</li> <li>• 대북제재 속에서 북한의 국산화추진</li> <li>• 유엔의 지속가능개발목표(SDGs)와 북한개발협력</li> </ul> </li> </ul>
2018년 봄호 (통권 제56호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3차 남북정상회담 전망과 대응방향</li> <li>• 평창동계올림픽 이후 남북경협 과제</li> <li>• 중국과의 연계를 통해서 본 북한 비공식 송금시스템의 생성과 발전</li> </ul> </li> </ul>
2018년 여름호 (통권 제57호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2018년 남북정상회담 평가와 남북관계 전망</li> <li>• 김정은의 '경제건설 총력집중' 새 전략노선과 남북경협 방향</li> <li>• 남북 사회문화교류 전망과 과제</li> </ul> </li> <li>◇ 특별논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 어휘 통합과 《겨레말큰사전》</li> </ul> </li> </ul>
2018년 가을호 (통권 제58호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 기획논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 관광 산업</li> <li>• 북한 황폐산림 복구를 위한 국제협력과 재원확보 방안에 대한 소견</li> <li>• 한반도 평화정착을 위한 북한 항만 배후권역 활용방안</li> </ul> </li> <li>◇ 특별논단                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• EBRD 기관 소개</li> <li>• ADB 기관 소개</li> </ul> </li> </ul>



## 원고를 환영합니다.

「수은 북한경제」는 남북교류협력 시행과정에서 나타나는 새로운 과제들을 함께 고민하고, 해결하기 위한 논의의 장이 되고자 합니다. 다른 곳에서 게재되지 않았거나 게재될 예정이 아닌 새로운 내용의 원고라면 언제든지 환영합니다.

채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 드립니다.

## 보내실 곳

- 07242  
서울특별시 영등포구 은행로 38  
한국수출입은행 남북협력본부 북한·동북아연구센터  
「수은북한경제」 담당자
- 02-3779-6649
- sungjin.kim@koreaexim.go.kr

## 수 은 북 한 경 제

〈제15권 제4호〉

〈통권 59호〉

등록일자 2004년 6월 10일(등록번호: 영등포 바 00040)

발행일자 2018년 12월 31일

발행인은 성 수

편집인은 승 호

발행처는 한국수출입은행

(남북협력총괄부)

07242 서울특별시 영등포구 은행로 38

- 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 한국수출입은행의 공식 의견이 아닙니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 본지에서의 출저를 명시하는 조건으로 사용할 수 있습니다.

