

최근 한반도 정세 변화와 ‘한반도 신경제지도 구상’

김은옥 (민주연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

4.27 남북정상회담과 고위급회담 이후 ‘한반도 신경제지도 구상’에 대한 관심과 기대감이 대두되고 있음. 국제사회 대북제재 하에서 남북 경협이 추진은 현실적 한계를 지니고 있으나, 6.12 북미 정상회담 이후 비핵화 진전이 이루어질 경우 ‘한반도 신경제지도 구상’이 본격 추진될 수 있을 것으로 기대됨. 한반도 신경제지도 구상이 갖는 의미는 남북관계 개선과 경협 활성화를 통해 한국경제의 새로운 성장동력을 창출하고, 경제통일을 목표로 통일기반을 구축하는 것임

한반도 신경제지도를 성공적으로 실현하기 위해 남북 교류협력의 생태계 복원을 위한 ‘새로운 남북 경협전략’이 필요함. 구체적으로 i)남북 공동의 이익을 창출하는 ‘호혜적 경협구조’를 마련하고 ii)시장화의 진전, 김정은정권의 역점사업인 경제특구·개발구 확대 등 북한 내부의 변화 양상을 고려하여 북측이 호응하는 경제협력을 추진하며, iii)남북 교류협력에 있어 다양한 주체의 참여 보장 및 지자체, 민간의 자율성을 제고하고 iv)국제규범에 입각한 경협이 추진되어야 할 것임

향후 정책과제로 첫째, 국제사회의 대북제재 하에서 추진 가능한 사업을 모색하는 가운데 북미 정상회담 이후 전개될 상황에 대비해야 할 것. 즉 신경제지도 구상의 실행을 위한 법·제도적 기반을 정비하고, 주민 안전과 연관되고 지역경제 활성화에 기여하는 ‘접경지역 공동 협력사업’ 등을 우선 추진할 필요. 둘째, 한반도 신경제지도 구상은 ‘북한의 변화’를 실질적으로 유도하기 위한 대북정책의 핵심수단인 바, 완전한 비핵화 추진과 함께 ‘전략적 관여’를 확대함으로써 한반도의 미래를 위한 ‘북한의 발전적 변화’를 견인. 셋째, 신경제지도 구상에 대한 국민적 합의 제고를 위해 다양한 소통과 이해 증진 노력과 함께 러시아의 ‘신동방정책’, 중국의 ‘일대일로(一帶一路) 전략’과의 적극적 연계를 통한 주변국 협력 제고 방안 등이 추진되어야 함.

1. 남북 고위급회담과 신경제지도 구상

□ 남북은 6월 1일 판문점 남측지역 평화의 집에서 4.27 남북정상회담에서 합의한 ‘판문점 선언’의 이행을 위한 고위급회담을 개최하고 공동보도문을 발표함

○ 이날 회담은 남북간 교류와 협력의 분야와 수준을 한단계 끌어올린 것으로 평가되며, 고위급회담을 정례적으로 개최해 판문점 선언 이행을 총괄적으로 점검하고, 부문별 실무회담 진행과정을 살피가며 차기 고위급회담을 갖기로 합의함

- 남북은 공동보도문을 통해 i)남북 공동연락사무소 개성공업 지구에 개설 ii)6월 14일 장성급 군사회담, 6월 18일 체육회담, 6월 22일 적십자 회담 개최 iii)남북 철도도로 협력 분과회의, 산림협력 분과회의 개최 iv)북측 예술단 남측지역 공연 실무회담 개최 등에 합의
- 판문점 선언의 후속 조치 이행을 위한 첫번째 사업으로 공동연락사무소를 개성공단에 설치하기로 한 것은 남북관계의 안정성과 예측가능성을 제고함으로써 향후 교류협력을 촉진할 것으로 기대됨

○ 4.27 남북정상회담 이후 한반도 신경제지도 구상에 대한 관심과 기대감이 대두되고 있으나, 국제사회의 대북제재가 진행 중인 상황에서 본격적 추진에 한계를 지님

- ‘4.27 판문점 선언’에서 남북 정상은 경험과 관련하여 “10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 했다”고 합의한 바 있음
- 최근 고위급회담에서 “남과 북은 10.4 선언에서 합의된 동해선·경의선 철도와 도로의 연결과 현대화 문제를 협의하기 위한 남북철도 및 도로협력 분과회의와 산림협력 분과회의를 위한 실무회담의 개최 날짜와 장소는 차후 문서교환을 통하여 확정하기로” 하였으며, 실무회담을 이달 말 개최할 예정임

○ 6.12 북미정상회담의 성공적 개최를 통해 비핵화 진전과 함께 국제사회의 대북제재가 완화된다면 ‘한반도 신경제지도’ 구상이 본격 추진될 수 있을 것으로 기대되는 바, 이에 대한 대비책 마련 필요

- 지난달 31일 청와대에서 열린 국가재정전략회의에서 문대통령은 “남북 경제협력이 본격화될 경우에 대비해 한반도 신경제지도를 뒷받침하기 위한 역할과 준비에 대해서도 미리 검토할 필요가 있다”고 언급함
- 지난 1일 트럼프 대통령은 북한 김영철 부위원장을 면담한 직후 기존 대북제재를 해제할 날을 고대한다면서 앞으로 ‘최대 압박이란 말을 쓰지 않게 되길 바란다’고 언급함

○ 한편, 7일 키르기스스탄에서 열린 국제철도협력기구(OSJD)¹⁾ 회의에서 그동안 반대 입장을 견지했던 북한이 찬성으로 돌아서면서 한국의 정회원 가입이 만장일치로 의결됨

- 이번 정회원 가입으로 우리나라는 OSJD가 관장하고 있는 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송협약(SMPS) 등 유라시아 철도 이용에 있어서 중요한 협약들을 타 회원국들과 체결한 것과 같은 효과를 얻게 됨
- 향후 유라시아 철도를 활용한 물동량 증가 등의 효과를 거둘 것으로 기대되는 바, 국토부는 앞으로 남북철도가 연결돼 유라시아 대륙철도와 이어진다면 이번 정회원 가입이 상당한 시너지 효과를 지니게 될 것이라고 평가함

1) 국제철도협력기구는 폴란드 등 과거 사회주의 국가였던 동유럽 및 아시아 국가들이 중심이 돼 1956년 창설한 국제기구로, 회원국을 관통하는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등 국제철도운송협정을 관장하고 국제운송표준 원칙을 수립함. 한국은 2015년부터 가입을 시도했으나 북한의 반대로 좌절된 바 있음.

2. ‘한반도 신경제지도 구상’의 주요 내용²⁾

□ 기본 개념

- 한반도 신경제지도 구상은 “분단으로 제한된 남한의 경제영토를 북한을 넘어 동북아와 유라시아로 확장함으로써 한반도 및 동북아 공동번영을 달성하고자 하는 비전”임
 - 한국경제의 성장잠재력을 확충하고 사실상의 섬 국가 상태에서 탈피하여 대륙과 해양을 연결하는 교량국가로서의 지정학적 성격을 복원하는 국가발전전략임
 - 문재인대통령이 2015년 민주당 대표시절 ‘광복 70주년 기자간담회’에서 처음 제시한 집권비전이며, 이를 발전시켜 대선공약과 국정과제로 제시된 바 있음
 - * “남북한이 함께 번영하는 경제협력은 한반도 평화정착의 중요한 토대입니다. 나는 ‘한반도 신경제지도 구상’을 가지고 있습니다. 북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다. 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다.(문재인대통령 ‘베를린 구상’, 2017.7.6)

□ 기본 구상 : ‘3대 경제·평화벨트’ 구축과 ‘하나의 시장’ 협력

- 한반도 신경제지도의 핵심 구상은 “3대 경제·평화벨트(환동해경제벨트, 환황해경제벨트, 접경지역평화벨트)와 하나의 시장협력”으로 구성
 - 환동해권은 부산에서 시작하여 속초와 원산을 거쳐 나선을 공동 개발하여 러시아까지 연결하는 에너지 자원벨트
 - 환황해권은 목포를 시작으로 남측의 수도권을 개성, 해주, 평양, 신의주와 연결하고 나아가 중국의 동부 경제권과 연결하는 교통물류벨트
 - 접경지역은 남북 접경지역에 평화·생태·관광벨트를 조성하는 것을 의미
 - ‘하나의 시장협력’은 궁극적으로 남북한 하나의 시장을 형성하기 위해 시장을 매개로 한 남북한 생활공동체를 추진하는 것임

□ 한반도 신경제지도 구상의 의미

- 한반도 신경제지도 구상이 갖는 의미는 무엇보다 남북관계 개선과 경제협력을 통해 한국경제의 새로운 성장동력을 창출한다는 점임
 - 산업 및 인구구조 변화, 내수부진 등으로 한국경제의 잠재성장률이 지속적으로 하락하는 추세인 바, 우리 경제 영역을 북한을 넘어 동북아와 유라시아로 확장하여 새로운 활로를 개척함으로써 한계에 도달한 한국경제의 저성장 문제 해소

2) 한반도 신경제지도 구상 관련하여 대선 공약과 국정기획자문위원회에서의 논의 내용 등을 토대로 작성한 것임

- 남북 경협을 한국 경제의 발전전략 차원에서 접근함으로써 한국 경제의 대안적 발전모델을 모색하는 계기로 활용
- 아울러 한반도 신경제지도는 경제통일을 목표로 통일기반을 구축하는 것임
 - 끊어진 남북 경제의 맥을 다시 연결하여 하나의 시장을 이루고 궁극적으로 '사실상의 경제통일'을 실현

3. 전략적 고려사항

□ 남북 교류협력의 생태계 복원을 위한 '새로운 남북 경협전략' 필요

- 새롭게 추진되는 남북 경협이 지속가능하기 위해서는 기존의 경협과 어떠한 전략적 차별성을 지니는가에 대한 고민 필요
- 첫째, 남북 공동의 이익을 창출하는 '호혜적 경협구조'를 마련
 - 새로운 남북 경협은 북한에 대한 일방적 지원이 아닌 남한 경제의 성장과 지역발전에도 기여하는 '상생의 협력'을 추구해야 할 것
- 둘째, 북한의 수요와 미래 환경변화에 걸맞는 교류협력의 추진
 - 시장화의 진전, 김정은 정권이 역점사업으로 추진 중인 경제특구·개발구 확대 등 북한 내부의 변화 양상을 고려하여 북측이 호응할 수 있는 경제협력 추진전략 필요
 - 최근 북한의 ICT 시장 확대 및 과학기술중시정책이 추진되는 상황 등을 반영, 4차 산업혁명 시대에 부응하는 남북 협력사업 발굴로 새로운 부가가치 창출
- 셋째, 남북 교류협력에 있어 다양한 주체의 참여 보장 및 민간의 자율성 제고
 - 남북 교류협력을 기존의 중앙정부가 독점하는 구조를 지양하고 지자체, 기업, 민간단체의 역할을 강화
 - 정부와 민간의 적절한 역할 분담하에 다양한 민간 경협 주체를 발굴하고, 지자체의 대북협력사업 참여 확대를 위한 법·제도적 기반 강화
- 넷째, '국제 규범'에 입각한 남북경협 추진
 - 비핵화 진전 상황에 따라 개성공단이 재개될 경우, 공단 운영에 있어 '기업의 자율성'을 제고하고 북한 근로자에 대한 '임금직불제' 등을 실시함으로써 미국을 비롯한 국제사회의 우려 불식
 - 남한 이외에 중국이나 미국 자본 등이 결합한 형태의 국제공단으로 조성함으로써 경협의 안정성과 지속가능성을 제고할 수 있을 것
 - 공단에 진출한 우리 기업의 투자자산 및 신변안전 보호 조치 등을 위한 제도화 필요

□ 새로운 경제건설 노선의 선포 등 최근 북한의 변화 양상에 주목할 필요

- 정권 초기 경제강성대국 건설을 내세운 바 있는 김정은 위원장은 ‘경제건설을 통한 주민생활 향상’이라는 정책목표를 대체로 일관성 있게 추진해 온 것으로 평가됨
 - 2013년 2월 12일 북한 외무성은 대변인 담화를 통해 “자위적 핵억제력에 의거해 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중하려던 것이 우리 목표였다”고 밝힌 바 있음
 - 2013년 경제개발구법을 제정한 이후 북한은 20개 이상의 경제개발구와 특구를 지정하는 한편 과학기술중시정책을 통해 생산력과 효율성을 제고시키고 있음
- 4월 20일 개최된 당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 북한이 기존의 ‘경제핵 병진노선’을 종료하고 ‘경제건설에 집중한다’는 새로운 노선을 채택한 점에 주목할 필요
 - 김정은위원장은 북한의 국가경제발전 5개년전략의 종료시점인 2020년까지 가시적 성과를 내고 장기적 경제성장기반을 마련하고자 할 가능성이 있음
 - 지난달 14일부터 11일간 중국에 파견된 북한 노동당 참관단은 중국 전역의 주요 산업시설과 IT 기업 등을 두루 시찰하고, 시진핑 국가주석을 만난 자리에서 “중국의 경제발전과 개혁개방을 학습하러 왔다”고 밝힘
 - 또한 지난 1일 북한은 중국의 개혁개방 현장을 참관하기 위해 노동당의 중간 간부 및 실무 인력 200여명으로 구성된 대규모 연수단을 파견한 바 있음
- 시장화가 지속적으로 확산됨에 따라 북한사회에서 시장의 중요성은 갈수록 증대함
 - 북한 내 시장의 규모에 대해 연구자마다 다른 견해가 있지만 북한 내부에 계획과 시장이 공존하고 있다는 것에 대해서는 별다른 이견이 없으며, 대체로 북한에서 시장은 1990년 후반 크게 확대되었다가 2000년 이후 안정화되고 있는 것으로 보임
 - 주민들의 일상생활 속에 시장이 경제의 상당부분을 차지하고 있으며, 한동안 지속된 북한 당국의 시장억제 정책에도 불구하고 시장의 비중이 축소되지는 않은 것으로 평가됨
 - 1990년대 중반부터 시작된 북한내 장마당은 대북제재 하에서도 지속되어 왔으며, 시간이 지남에 따라 점차 대형화·조직화되는 추세임
- 최근 산업연구원이 발표한 ‘북한 기업관리체계 개편과 남북경협에 대한 시사점’ 보고서에 따르면, 김정은정권 출범 이후 추진된 국영기업의 시장거래와 대외경제관계의 공식합법화가 남북경협과 관련해 시사하는 바가 적지 않다고 분석함³⁾
 - 북한은 1950년대 말 중앙집중적 계획을 통해 국영기업을 관리했지만 1990년대 초부터 북한경제가 심각한 경제위기에 빠지면서 국영화의 한계가 드러남
 - 이에 북한은 2012년 김정은위원장 집권 이후 기업관리제도를 중심으로 경제관리제도를 ‘시장 친화적’으로 개편하고 이를 법제화해 기업의 자율성을 강화하는 조치를 취함
 - 보고서는 “과거 남북경협은 남한의 기업과 북한의 민족경제협력위원회와 같은 조직이

3) 이석기, “북한 기업관리체계 개편과 남북경협에 대한 시사점”, 『KIET 산업경제』(2018.5.24) 참고.

접촉해 사업을 결정하고 북측 기업은 생산만 하는 구조였지만, 이제 남북한 기업이 직접 무역이나 임가공사업을 추진하는 것을 막는 제도적 제약은 크게 완화됐다“고 분석

□ 철도·도로망 연결은 남북을 넘어 대륙으로 이어지는 상징적 프로젝트이며, 경제협력뿐 아니라 남북 교류와 인적 왕래의 기초라는 점에서 여건 조성시 우선적으로 추진될 필요

- 철도 연결사업은 한반도가 유라시아 대륙의 시발점이자 종착역이 되는 것을 의미함
 - 4.27 남북정상회담 이후 개최된 한중 회담에서 문대통령과 리커창 총리는 북한의 서울~신의주~중국을 잇는 철도건설사업 검토를 약속한 바 있음
- 고위급회담에서는 ‘10.4 선언에서 합의된 경의선·동해선 및 도로 연결 등을 이행하기 위한 철도·도로 협력 분과회의를 연다’고 밝힌 바, 분과회의가 열리면 10.4 선언의 합의사항을 중심으로 경험 방안이 논의될 것으로 전망
 - 정부는 10.4 선언 중 민족의 공동 번영을 위한 합의사항들은 ‘한반도 신경계지도 구상’의 틀 속에서 이행을 검토할 것임을 밝힘

※ 10.4 선언은 경의선과 동해선 등 남북 철도연결을 비롯해 개성~평양 고속도로 공동이용, 경제특구 건설, 백두산 관광 시행 등 다방면에 걸친 경험 방안이 포함됨

- 경의선은 서울과 신의주를 잇는 518.5km 복선 철도로 2000년 6.15 남북정상회담에서 경의선 복원 사업이 논의됐으며, 2003년 6월 남북 공동으로 궤도 연결식이 군사분계선에서 열림
- 2007년 5월 남북열차 시험운행을 실시하고, 2007년 12월부터 2008년 11월까지 도라산~판문 구간에서 정기화물열차를 운행한 바 있음
- 동해선은 부산에서 출발해 북한을 관통해 러시아와 유럽까지 이어지는 노선으로, 남측에서는 강릉~제진(104km) 구간이 단절돼 있음

- 7일 우리나라의 국제철도협력기구(OSJD) 정회원 가입이 이루어짐에 따라, 북미정상회담의 개최 이후 비핵화 진전이 이루어지면 남북 철도 연결과 이를 토대로 한 유라시아 대륙철도 진출도 탄력을 받을 수 있을 것으로 기대됨

4. 정책제언

□ 국제사회의 대북제재 하에서 추진 가능한 사업을 모색하는 가운데 북미 정상회담 이후 전개될 상황에 대비할 필요

- 대북제재가 진행 중인 상황에서 남북 경험의 본격적 추진이 어려운 한계를 지니는 바, 비핵화에 관한 북미간 대타결 이후 남북 경험이 재개될 가능성에 대비
 - 대북제재의 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 실행 가능한 사업들을 우선적으로 고려한 가운데 경험 관련 법·제도적 정비, 북·중·러 접경지역 공동조사 등 추진기반 조성

- 6월 12일 북미 정상회담 이후 경험 추진여건이 조성되는 상황에 대비, 통행·통신·통관 3통 문제 등 북측과 경험 관련 제도 개선 논의
- 주민 안전과 밀접히 연관된 ‘접경지역 공동 협력사업’ 우선적으로 추진
- 남북간 재난방지 협력사업은 경기도와 인천, 강원도 등 접경지역 주민들의 생명보호와 안전은 물론 지역경제를 위해서도 매우 긴급
 - 관련하여 1990~99년간 남측은 184명의 인명피해와 1조원 이상의 재산피해를 입었고, 2009년에도 6명의 사망과 1억여 원의 재산피해가 발생하였으며, 남북은 2000년 남북정상회담과 8월 남북장관급회담을 통해 수해방지사업 공동 추진에 합의한 바 있음
 - 특히 임진강 수계의 경우 남북간 공유하천과 홍수피해 방지 사업 등은 분단의 상징인 DMZ의 실질적 비무장화 측면에서도 중요한 의미를 지님
 - 정치·군사적 상황과 무관하게 인도적 차원과 상생의 남북한 재난협력체계 구축이 필요한 바, 남북 당국간(지자체 포함) 재해·재난방지를 위한 접경지역 공동 관리 협의 추진
- ‘지역경제 활성화’ 와도 연계되는 통일경제특구법 추진
- 통일경제특구법은 남북 접경지역을 중심으로 경험 특구를 조성해 지원하는 법안이며, 20대 국회 들어 제기된 통일경제특구법안은 모두 6건으로 현재 통합작업이 진행 중임
 - 낙후한 접경지역을 발전시킬 수 있도록 지역 특성을 고려한 지원책을 제시한 바, 특구 조성시 지역경제 활성화에 미치는 파급효과가 상당히 클 것으로 기대됨
- 완전한 비핵화 추진과 함께 ‘전략적 관여’ 를 확대함으로써 한반도의 미래를 위한 ‘북한의 발전적 변화’ 를 견인
- 비핵화 진전에 따른 국제사회 대북제재 완화가 이루어질 경우 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등을 통해 투자와 해외자본이 유입될 수 있는 조건을 마련함으로써 북한의 자생적 경제회복이 가능한 기반을 조성
- 북미관계 정상화에 따른 미국 내 투자 움직임이 실질적이고 상징적 조치가 될 것이며, 미국 자본의 북한 내 유입은 단순한 경제협력을 넘어 대북 체제안전보장의 효과를 지니게 될 것
- 한반도 신경제지도 구상은 단순히 경제적 차원의 문제를 넘어 ‘북한의 변화’를 실질적으로 유도하기 위한 대북정책의 핵심수단인 바, 북한의 시장화와 개방화를 촉진하는 ‘하나의 시장’ 협력으로 북한 내부 변화의 동력을 확장
- 남북 경험의 단계적 확대를 통해 북한의 변화를 유도하고, 이를 통해 한반도의 안정과 번영을 도모하는 정책방향
 - 북한이 개혁개방을 통해 정상적인 발전의 행로를 선택하도록 유도하는 경제협력 추진

□ 한반도 신경제지도 구상에 대한 국제적·국민적 공감대와 지지 확보 노력

- 한반도 신경제지도 구상의 실질적 이행을 위한 '국민적 합의 제고'를 위해 다양한 소통과 이해 증진 노력 필요
 - 경제단체, 공기업, 지방자치단체 등과 함께 경제 살리기와 일자리 창출을 위한 대북 경협 정책을 함께 모색
 - 우리 기업들이 보다 안심하고 북한에 진출할 수 있도록 뒷받침하는 대북교역 및 투자 안전장치 마련 등 남북 경협의 법·제도적 안정성을 확보하여 국민적 신뢰를 제고
 - 남북간 합의사항 준수와 제도화를 통해 경협의 불확실성을 최소화하고 투명성을 제고함으로써 '지속가능한 경협구조'를 확립
- 한반도 신경제지도 구상은 남북과 주변국을 포괄하는 공동 번영의 비전인 만큼 국제사회의 협력과 지지를 얻기 위한 노력 필요
 - 환동해 경제권, 환황해 경제권 형성을 촉진하기 위해 주변국과의 협력은 중요한 바, 러시아의 '신동방정책', 중국의 '일대일로(一帶一路) 전략' 등과의 적극적 연계 방안 모색
 - 철도 연결 등 한반도와 유라시아 지역을 잇는 교통·에너지 인프라 구축을 위해 관련 국가들과의 제도적 협력 추진

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.