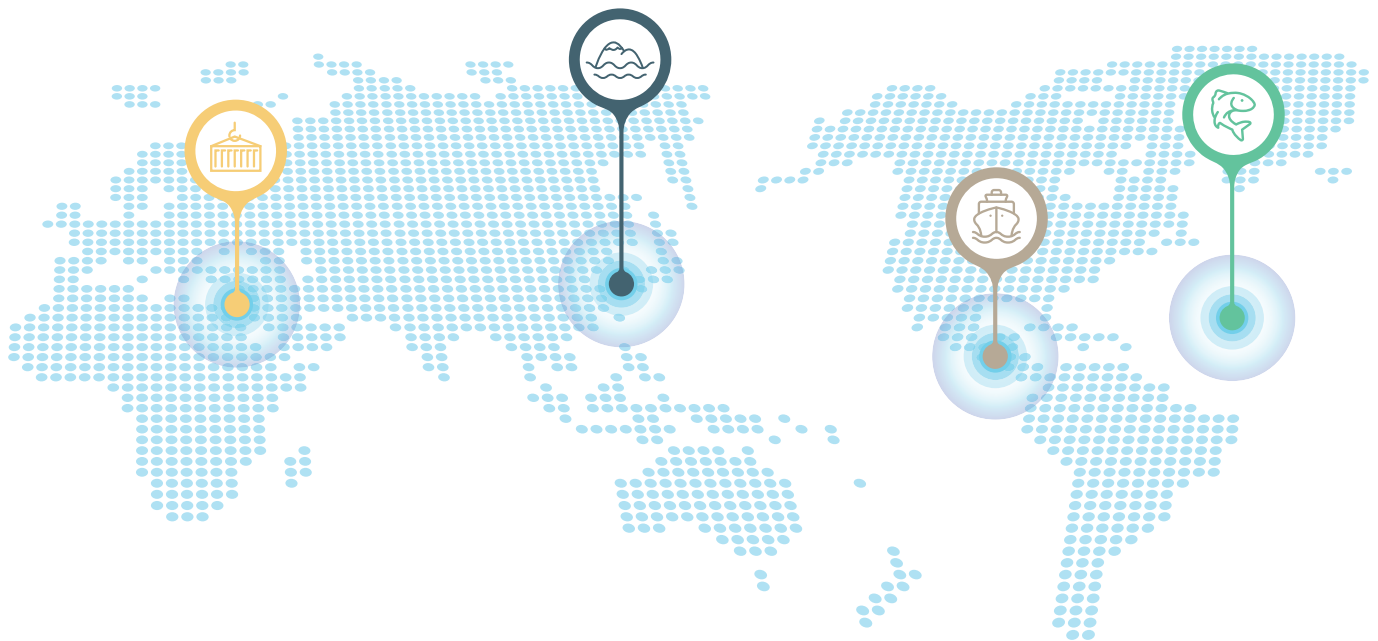


바다를 잃어버린 북한 경제의 전환과 우리의 과제



KMI 종합정책연구본부

이성우 선임연구위원

윤인주 연구위원

김민수 연구위원

진희권 전문연구원

김엄지 연구원

KMI 종합정책연구본부

김태한 연구원



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

목 차

요 약	i
I. 문제제기	1
II. 북한의 육로 중심·중국 의존형 대외경제	3
1. 남북한 경제·무역·물류 구조 변화	3
2. 북한의 경제발전전략과 그 결과	12
III. 국토개발과 경제발전 관점에서 본 대북정책	20
1. 역대 정부의 대북정책 평가	20
2. 국토개발(점-선-면) 기반 경제성장 사례	26
3. 북한의 경제성장과 균형적 물류체계 필요성	31
IV. 해륙균형 한반도 신물류체계 구상	35
1. 한반도-유라시아 신물류체계 구상	35
2. 북한의 신물류체계 구상	38
V. 우리의 새로운 대북 물류전략 방향	45
1. 문제점 정리와 방향 전환 필요성	45
2. 대외여건 변화 전망	46
3. 정책제언	47
참고문헌	50
부 록	
1. 남북 해운·항만 협력 경과	58
2. 북한 항만 개발의 수요 및 효과	62

표 목차

〈표 2-1〉 한국 주요 수출입 품목	6
〈표 2-2〉 북한 주요 수출입 품목	6
〈표 2-3〉 한국 주요 무역 대상국(1988/2019)	7
〈표 2-4〉 북한 주요 무역 대상국(1988/2019)	7
〈표 2-5〉 남북한 국내 운송수단 비중(2014)	8
〈표 2-6〉 대중국 무역 운송수단 비중(2016)	8
〈표 3-1〉 과거 20년 역대 정부의 대북정책 평가	24
〈표 3-2〉 우리나라 항만 개발 정책과 경제개발	28
〈표 부록-1〉 남북한 선박 왕래 및 북한 선박의 제주해협 통과 현황	58
〈표 부록-2〉 금강산 해로 관광 인원	59
〈표 부록-3〉 KEDO 객화선 인력수송 실적	60
〈표 부록-4〉 KEDO 해상 화물수송 실적	60
〈표 부록-5〉 교역통로별 남북 반출입 현황	61
〈표 부록-6〉 북한 9대 무역항 특화개발 방향(안)	62
〈표 부록-7〉 북한 항만별 신규 부두 개발 소요 선석	63
〈표 부록-8〉 2030년 북한의 신항 개발 추정 사업비(안)	63
〈표 부록-9〉 남포항 현대화 추정 사업비	64
〈표 부록-10〉 남포항 현대화 사업의 경제적 파급효과	65

그림 목차

〈그림 2-1〉 남북한 경제성장률 변화	4
〈그림 2-2〉 남북한 1인당 GDP 추이	4
〈그림 2-3〉 한국 무역 규모 추이(1970~2020)	5
〈그림 2-4〉 북한 무역 규모 추이(1970~2019)	5
〈그림 2-5〉 북한-중국 성별 무역 비중 추이	8
〈그림 2-6〉 북한의 해운 교역국 비중 ('77~'15)	8
〈그림 2-7〉 남북교역 추이	9
〈그림 2-8〉 남북 해운 물동량 추이	9
〈그림 2-9〉 남북한 항만하역능력 비교	10
〈그림 2-10〉 남북한 선박 보유 톤수 비교	10
〈그림 2-11〉 남북한 철도 총연장 길이 비교	11
〈그림 2-12〉 남북한 철도차량 보유대수 비교	11
〈그림 2-13〉 북한 도로 총연장 길이 비교	12
〈그림 2-14〉 남북한 고속도로 길이 비교	12
〈그림 3-1〉 역대 정부의 대북정책과 남북경협	21
〈그림 3-2〉 문재인 정부의 한반도신경제구상 및 동아시아철도공동체 노선망	22
〈그림 3-3〉 항만을 통한 점-선-면 발전	27
〈그림 3-4〉 중국 동부연해지구 발전구상	29
〈그림 3-5〉 중국의 지역균형발전정책 전개과정	30
〈그림 3-6〉 거리 기준 수단별 운송비용	32
〈그림 3-7〉 중국의 GDP 대비 무역 비율 추이	33
〈그림 3-8〉 중국의 주요 교역국 무역 규모	33
〈그림 4-1〉 한반도-유라시아 물류체계 구상	36
〈그림 4-2〉 한반도 신물류체계 구상	37
〈그림 4-3〉 북한의 신물류체계 구상	39
〈그림 4-4〉 해주-인천물류거점 구상	40
〈그림 4-5〉 강원물류거점 구상	41

〈그림 4-6〉 나선물류거점 구상	42
〈그림 4-7〉 신의주물류거점 구상	43

요약

북한 경제는 1950년대 한 차례 고(高)성장을 경험한 후 경제성장률이 지속적으로 하락해 1990년대에는 마이너스 성장에 이르렀다. 2000년대 들어 북한의 평균 경제성장률은 플러스로 반등했지만, 대북제재 누적 여파로 무역이 위축되어 현재까지도 경제적 위기가 지속되고 있다. 대외무역은 2014년 최고치를 기록하고 대북제재가 강화된 2016년부터 급감하기 시작했다. 1990년 이후 북한의 무역수지는 흑자를 기록하지 못했으며, 적자 규모 또한 계속해서 증가하고 있다.

북한의 주요 교역대상국은 1990년까지 소련, 1990년대 일본과 중국, 2000년대 한국, 2010년대 중국 순으로 바뀌어왔다. 소련이 붕괴한 후 북한의 교역대상국 순위에서 일본과 중국은 비슷한 수준이었고, 2000년대에는 일본과의 교역이 단절되면서 한국이 그 자리를 차지했다. 현재 북한의 최대 교역대상국은 중국인데 1992년 기준 36.3%였던 대중국 무역의존도가 2019년 95.36%까지 높아졌다.

북한은 정권 수립 초기부터 내부적으로 주철종도(主鐵從道) 형태의 물류체계를 구축했으나 다양한 국가와의 교역에 효율적으로 대응하기 위해 해운도 증가하는 추세를 보였다. 그러나 2010년대 이후부터는 교역대상국이 중국으로 집중되면서 물류체계 역시 내륙 운송수단에 집중되는 현상이 나타났다. 2016년 기준 북한의 대중무역 운송수단 비중은 도로(87%), 항만(9%), 철도(3%), 파이프라인 등 기타(1%) 순이다.

북한은 사회주의국가, 자본주의국가, 개발도상국가, 일본, 한국 등 경제협력 대상을 하나둘씩 잃어가며 육상으로 인접한 중국에 의존하고 있다. 북한은 이러한 대중국 일변도 대외경제의 문제점을 인지하면서도 자립경제를 강조하고 중공업 중심으로, 수출지향보다는 수입대체 공업화를 추구하는 경제발전전략을 고수하고 있다. 따라서 수출지향 경제발전에 필요한 산업단지나 국제물류 인프라, 투자제도 등이 부족한 실정이다. 이대로 가다가는 북한 대외경제의 중국 의존도 심화를 막을 수 없으며 그 출구 전략을 찾기도 어렵다.

한편, 역대 우리 정부의 대북정책도 한반도의 균형 잡힌 국토개발 또는 북한의 내적 경제성장을 기반으로 한 경제공동체적 관점에서 추진되어 왔다고 평가하기는 어렵다. 남북한을 하나의 시장으로 조성한다는 우리의 관점이 강조된 반면, 북한이 필요로 하는 경제성장을 위한

근본적인 해결책을 제시하지는 못한 측면이 있다. 남북한 단일 시장을 기반으로 한 경제 활로 개척과 더불어 북한 관점에서 내륙과 바다의 균형개발을 통해 경제성장 기반을 마련하는 구상으로 외연을 확대하는 것이 필요하다.

일반적으로 자원이 제한적인 저개발국이 경제성장을 이루기 위한 첫 단계는 저임금 기반 가공무역 추진이다. 대표적인 사례가 1970년 이후 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩, 그리고 1990년 이후 중국이다. 이들 국가는 대부분 원자재/반제품을 수입해서 가공 후 수출하는 형태의 경제성장 전략을 펼쳐왔다. 특히 한국의 경우 포항, 울산, 부산, 창원, 여수, 평택, 인천 등, 중국은 대련, 천진, 청도, 상해, 샤먼, 심천 등의 항만도시(點)를 기반으로 해당 도시가 특구형태로 먼저 성장하고 여기서 만들어진 부(富)를 도로, 철도 등의 선(線)을 통해 내륙으로 확산하여 국토 전체, 즉 면(面)에 해당하는 국가 전체가 부(富)를 이루는 전략을 추구해 왔다. 이는 점-선-면 전략으로 불리는 국토공간발전 전략이다.

북한은 정치적으로나 지리적으로 인접한 중국이 자국의 경제를 진흥하기 위해 연안의 항만도시 개발을 중심으로 추진한 점-선-면 전략을 벤치마킹할 수 있다. 특히 중국이나 베트남과 같이 공산당 주도의 점진적이고 실험적인 경제발전 전략을 추진함으로써 정치적으로 북한 당국이 가지는 부담을 줄일 수 있다. 북한의 경제성장을 위해서는 점-선-면 전략을 통해 항만 배후도시를 중심으로 거점형 개발을 추진하면서 남북 사이의 물류인프라를 연계해 나가는 방식이 적합할 것이다.

북한이 항만을 중심으로 '점-선-면'의 단계적 경제성장을 달성하기 위해서는 해운과 도로·철도의 균형발전이 필요하다. 일반적으로 운송수단을 선택할 때 500~750km 미만의 단거리는 도로, 750~1,500km까지는 철도, 1,500km 이상은 선박이 가장 효율적이라고 알려져 있다. 따라서 도로는 한국 내에서, 한반도 철도는 중국 베이징, 중-몽 국경, 러시아 극동 하바롭스크 정도까지 효율적으로 운영된다. 해운은 이보다 넓은 범위에서 비용 대비 효과를 발휘한다.

특히 북한이 국제경제 질서에 편입되기 위해서는 대외무역에 기반한 경제로 전환해야 하고 무역 활성화를 위한 해운의 발전이 필요하다. 북한의 대중국 의존도를 줄이고 교역대상국을 다양화하는 데 해운은 필수적이다. 도로·철도에 기반한 육상 중심의 발전 전략은 북한 대외경제의 중국 의존도를 심화시킬 가능성이 있다. 따라서 철도와 도로를 통해 유라시아로 연결되는 남북 연결망을 구축함과 동시에 거점 항만과 해운을 통해 일본을 거쳐 태평양으로 나아갈 수 있는 글로벌 물류망 구축도 고려해야 한다.

한반도가 유라시아 대륙과 연결되고 유라시아 대륙이 한반도를 통해 태평양과 연결되기

위해서는 유라시아의 철도망과 기·종점인 항만들이 막힘없이 연결되어 네트워크를 형성해야 할 것이다. 러시아향(向)으로는 유라시아 대륙을 동·서로 관통하는 시베리아횡단철도(TSR)와 동해권 해운항로 혹은 한반도중단철도(TKR)가 연결되어 유라시아의 대동맥이 될 수 있다. 중국향(向)으로는 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)와 서해권 해운항로 혹은 TKR이 연결되어 중국 본토, 몽골, CIS 국가들과의 교역망으로 역할을 할 수 있다. 이렇게 되면, 유라시아 대륙과 태평양을 효과적으로 연결함으로써 화물특성, 화물의 기·종점 위치 등에 따라 다양한 물류루트를 선택하면서 상호 화물이 오고갈 수 있다.

이처럼 한반도-유라시아 물류체계라는 큰 틀 안에서 한반도와 북한의 해륙균형 신(新)물류망이 구상되어야 한다. 점-선-면 전략 기반의 국토발전 방향 설정을 위해서 항만도시를 중심으로 물류거점을 잡고 외부로 해운, 내부로 철도와 연결하는 네트워크를 구상할 수 있다. 북한의 항만도시를 거점으로, 상대국 항만을 지향지(指向地)로 삼아 한반도 연안과 동북아·세계 해운 네트워크로 확장하고, 배후지(背後地)는 철도를 이용하여 항만 배후와 북한 전역으로 확대해서 주변국으로 연결되는 물류체계가 필요하다.

우선 남북한 접경지역인 경기만권과 강원도 동해권이 검토되어야 하고 북·중과 북·중·러 국경지역의 경제특구가 대상이 될 것이다. 따라서 북한이 균형 잡힌 국토 및 경제발전을 하기 위해서는 주요 경제특구를 포함하는 4대 물류거점(해주, 원산, 나선, 신의주)을 조성하여 항만과 항만 배후도시를 발전시킬 필요가 있다.

해주-인천물류거점은 경기만권의 새로운 해륙복합물류체계를 구상하는 방안이다. 한강하구 공동이용을 통한 연안운송 재개는 북한의 개성공단과 해주를 연결하고 인천·평택항 등과의 연결을 통해 친환경 물류체계를 만들 수 있는 방안이다. 개성공단과 해주항 연결을 통해 북한의 대외무역 성장을 기대할 수 있다.

원산-동해물류거점은 북한이 관광 발전을 위해 집중하고 있는 원산·금강산 등과 속초·동해항을 묶는 복합물류체계이다. 물류는 동해-원산항을, 해양관광은 동해-속초-고성-통천-원산항을 연결하는 형태로 금강산관광 재개와 함께 연계할 수 있다. 초기는 해양관광을 중심으로 진행하다가 대북제재 해제 여부에 따라 육상연결과 함께 해륙복합형태의 물류와 관광 네트워크를 연결해 나갈 필요가 있다.

나선물류거점은 북·중 간 도로, 북·러 간 복합궤 철도(표준궤와 광궤 병용)를 연결하여 대상지역의 제조업, 농업, 임업 등의 생산물을 나진항과 선봉항 배후에서 가공하여 수출하는 개념이다. 나진항을 중심으로 과거 추진했던 3부두 운영권 인수에 대해 남·북·러 협상을

재개할 필요가 있고 1, 2부두의 리모델링 후 남북공동운영 방안도 고민할 필요가 있다. 대상지역의 물류산업을 매개로 동북아의 대립구도를 완화시키는 완충공간으로 확장해서 발전시켜 나갈 필요가 있다.

신의주물류거점은 현재 수심 등의 이유로 항만기능이 약해진 신의주항 대신 용암포항 등 주변 수심 확보가 가능한 신규 항만 개발과 병행하여 발전시킬 필요가 있다. 중국의 단둥처럼 신의주가 빠른 속도로 물류산업 기반을 일으켜 궁극적으로는 두 도시가 서로 협력관계가 되어 상호 공존할 수 있을 것이다. 홍콩-선전, 싱가포르-말레이시아 조호르, 덴마크 코펜하겐-스웨덴 말뫼 등의 트윈시티 개념을 활용하여 국경도시 간 국제 분업화를 통해 북한의 서북지역 발전을 도모할 수 있다.

한반도 미래를 생각할 때 북한의 안정적인 경제성장과 함께 한반도 전체의 지속가능한 친환경적 물류체계를 구축하는 노력이 필요하다. 이에 본고는 한반도를 하나의 공간으로 바라보고 북한의 경제성장과 남북한의 지속가능한 연결을 위한 한반도 신물류체계 구상안을 제안했다. 항만과 철도를 동시에 연결하는 해륙복합물류체계의 중요성과 이를 통해 주변지역으로 경제발전이 확산해 나가는 부분을 강조했다. 이는 북한이 안정적으로 경제성장을 하고 남북한 간에 자유로운 왕래가 가능한 시점에 친환경기반의 지속가능한 국토공간을 만들어 나가는 데 기여할 수 있을 것이다.

I. 문제제기

분단 당시만 해도 북한은 부존자원이나 전력과 사회기반시설 면에서 한국보다 유리한 조건에서 출발했다. 초기의 경제적 우위와 대외원조를 기반으로 일어난 북한은 자립경제를 표방하기 시작했고 필요에 따라 사회주의국가와의 교역에 의존하며 비교적 안정적으로 출발했다. 그러나 북한의 이러한 경제정책과 구조는 소련 붕괴 이후 급격한 경제위기에 봉착했다. 이후 대외경제 활성화의 필요성을 인지하고 관련 정책을 전개해 왔지만 핵 개발과 그에 따른 대북 경제제재가 강화되어 왔다. 이로 인해 현재는 국제적으로 고립되어 있을 뿐 아니라 대외경제에서 중국이라는 단일국가에 대한 의존도가 압도적인 경제구조에 이른 상황이다.

북한이 이러한 중국 의존형 대외경제구조에서 벗어나기 위해서는 북핵문제 해결과 대북제재 완화 혹은 해제라는 대외여건 조성이 선결되어야 한다. 그러나 우호적인 대외여건만 조성된다고 해서 취약국가로 분류¹⁾되는 북한이 국제사회에서 정상국가로 발전한다는 보장은 없다. 여기에는 그 동안 북한이 추구해 온 경제발전전략에 대한 비판적 검토와 대안 제시, 북한이 이를 받아들일 수 있게 만드는 해안에 기초한 한국의 대북정책, 이에 대한 북한의 수용과 결단이 필요하다.

북한의 개혁·개방과 경제발전에 관한 연구들은 북한이 대내적으로 완결적인 산업구조를 지향하는 수입대체 산업화에서 수출지향 산업화로 전환해야 할 필요성을 지적한 바 있다.²⁾ 하지만 이를 위해 필요한 경제개혁과 같은 제도적인 측면을 주로 다루었고 수출지향 경제발전에 필요한 물리적 조건에 대해서는 소홀했던 측면이 있다. 에너지, 원자재, 인프라 등의 물리적 조건은 수출지향 경제발전의 성과를 좌우하는 데 필수적이고 중요한 영향을 미치는 요인이다.³⁾

북한의 대외경제에서 중요한 부분을 차지하는 교역은 물류 인프라를 기반으로 한다. 과거 남북교역의 경우 개성공단은 도로, 북한 중북부 지역은 항만을 통해 물자가 운송되었고 북·중무역은 도로·철도를 중심으로 물자가 오가고 있다.⁴⁾ 그러나 현재 정부 구상은 남북 간에 끊어진

1) VOA(2018.5.9.)

2) 조동호 외(2002), pp. 349-350; 임강택 외(2010), pp. 204-206 등

3) 양문수(2015), p. 60.

철도 연결에 집중되고 있다. 경제발전전략 상 우리나라나 중국의 사례에서 보듯이 철도·도로는 항만과의 병행 발전을 필요로 한다. 특히 북한의 수출지향 산업화와 경제특구를 통한 개방 확대에서 해운·항만은 떼려야 뗄 수 없는 조합이다. 그런 의미에서 사실상 철도·도로 연결은 북한의 경제성장 관점보다는 남북 간 연결 및 한반도-유라시아 대륙의 연결을 추구하는 한국의 관점이 더 반영된 것으로 보인다. 해운·항만을 통한 바닷길 회복 없는 철도·도로 중심의 한반도-유라시아 대륙 연결은 지금과 같은 북한 대외경제의 중국 의존도를 극적으로 전환시키거나 축소시키기 어려울지도 모른다.

북한이 취약국가에서 정상국가로 나아가고 개혁·개방을 통해 경제발전을 하는 과정에서 이러한 대중국 의존도 탈피를 고려해야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재 우리나라가 주목하고 있는 철도 중심의 대륙 지향적 연결전략은 항만과 철도를 병행하는 복합물류관점에서 진행되어야 한다. 주요 경제특구와 배후 산업단지 개발은 대외경제와의 창구이자 접점(接點)이 되는 항만을 필요로 한다. 철도는 경제특구와 산업단지를 항만과 내륙으로 연결하는 선(線)이 될 것이다. 경제특구와 산업단지가 입지한 항만도시의 경제성장은 이 선을 따라 내륙으로 확대될 것이다. 따라서 항만과 철도가 병행하여 점-선-면 방식으로 개방의 범위가 확장되는 경제발전전략이 필요하다. 기존의 한반도신경제구상은 이러한 육·해상 물류 인프라가 복합된 균형을 추구할 필요가 있으며 이를 위해서는 물류 관점의 대북 경제협력 전략도 거듭나야 할 것이다.

본고는 총 다섯 개의 장으로 구성하였다. 이어지는 제II장에서는 북한 경제의 변화 추이를 남북한 비교를 통해 살피고 북한의 경제발전전략과 그 결과를 통해 중국 의존형 대외경제구조 현상을 분석한다. 제III장에서는 역대정부의 대북정책을 요약하고 육상 중심적인 대북정책의 문제점을 언급하고자 한다. 우리나라와 중국의 경제성장 사례를 통해 북한의 경제성장을 위해서는 해상물류와 육상물류가 균형발전을 이룰 필요가 있음을 설명할 것이다. 제IV장에서는 그 방안으로서 북한의 점-선-면 경제성장 구상과 해륙균형 한반도 신(新)물류체계구상을 제안한다. 마지막 제V장은 결론으로 기존 대북정책의 문제점을 정리하고 물류 분야에서 새로운 대북전략의 방향을 제시하였다.

4) 제III장에서 설명하기로 한다.

5) 관련 선행연구로는 Healey(2009); Camagni and Capello(2004); 민성희 외(2019); 기정훈 외(2020); ; 김영수 외(2019) 등이 있음.

II. 북한의 육로 중심·중국 의존형 대외경제

1. 남북한 경제·무역·물류 구조 변화

이 절에서는 거시경제, 무역구조, 물류구조 등 세 가지 측면과 관련한 주요 경제지표를 통해 북한 경제가 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고, 남북한 경제수준을 비교하면서 북한 경제의 현황을 파악하고자 한다. 구체적으로는 첫째, 경제성장률(1956~2018)과 1인당 GDP(1970~2020)를 통해 거시경제 변화를 파악하고자 한다. 둘째, 무역규모(1970~2020), 주요 수출입 품목(1980~2019), 주요 교역대상국(1988~2019) 자료를 바탕으로 무역구조의 변화를 파악하고자 한다. 셋째, 운송수단별 비중 변화 및 주요 물류시설 현황 비교를 통해 남북한의 대내외 물류구조를 파악하고자 한다.

1) 거시경제 6)

(1) 경제성장률

1950년대 한국의 평균 경제성장률은 3.3%였던 반면, 북한은 13.7%를 기록하며 한 차례 고(高)성장을 경험했다. 그러나 이후 북한은 1960년대부터 1990년대까지 경제성장률이 하락해 마이너스 성장에 이르렀다.⁷⁾ 2000년대 북한의 평균 경제성장률은 플러스로 반등했지만, 대북제재 누적 여파로 무역이 위축되어 현재까지도 경제적 위기가 지속되고 있다.

반면, 한국은 1960년대부터 1997년 외환위기 발생 전까지 연7~10% 성장률을 보이며 고도성장 단계를 거쳤다. 다만, 2000년대 이후 한국의 평균 경제성장률은 지속적으로 하락하고 있는데, 이는 경제가 성숙단계에 진입하면서 일반적으로 발생하는 현상이므로 북한의 경제성장률 하락과는 원인이 다르다.⁸⁾

6) 북한의 경제성장률과 GDP규모는 모두 추정치임. 가장 공신력 있는 추정치는 한국은행이나 최근에는 한국은행의 추정치가 북한의 공식경제에 초점을 맞추고 있어 비공식경제를 제대로 반영하지 못한다는 지적도 있음. 북한 경제의 해석 및 평가와 관련한 주요 논쟁 이슈는 양문수(2016) 참고.

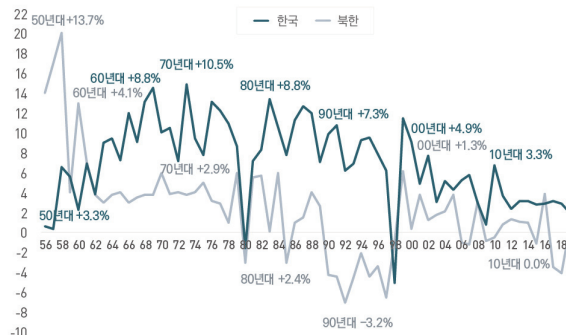
7) 1960년대(1960~1969) 평균 성장률은 4.1%였으나 1990년대(1990~1999)에는 -3.2%를 기록함.

8) 경제의 성숙도는 산업구조 변화로도 확인할 수 있음. 한국은 1차 산업 중심에서 3차 산업 중심으로 성장했고, 북한의 경우 2차 산업 비중은 유지하면서 1차 산업 비중이 감소함. 북한 역시 산업구조에서 3차 산업의 비중이 증가했지만, 한국에 비하면

(2) 1인당 GDP

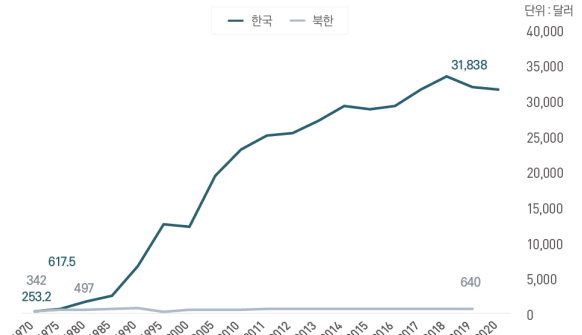
1970년 북한의 1인당 GDP는 342 달러로 한국(253.2 달러)보다 경제 수준이 높았으나, 1975년 한국의 1인당 GDP가 617.5 달러를 기록하며, 북한(497 달러)을 추월했다. 그 이후 한국은 1977년 천 달러, 1999년 만 달러, 2006년 2만 달러, 2017년에는 3만 달러를 돌파하며 증가 추세를 보이고 있다. 반면, 북한은 1989년 역대 최고 소득 수준(789 달러)을 기록한 이후 5백~6백 달러 선을 유지하고 있다.

〈그림 2-1〉 남북한 경제성장률 변화



자료: KOSIS(검색일: 2021.3.5.), 조태형 외(2020), p. 30
자료를 바탕으로 저자 재작성

〈그림 2-2〉 남북한 1인당 GDP 추이



자료: KOSIS(검색일: 2021.3.5.), Countryeconomy (검색일: 2021.3.9.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

2) 무역구조

(1) 무역규모

북한의 대외무역은 2014년 최고치를 기록하고 대북제재가 강화된 2016년부터 급감하기 시작했다. 2019년에는 약 30억 달러를 기록했는데 이는 북한 경제가 침체일로에 들어서기 전인 1980년경, 그리고 경제위기 이후 북한 경제가 회복하기 시작하던 2005년의 수준으로 돌아간 것이다. 코로나 방역을 위한 국경봉쇄로 인해 2020년에는 여기서 다시 73.4%가 감소한 8.6억 달러를 기록했다.⁹⁾ 이는 고난의 행군으로 불리는 북한의 경제위기 당시보다도 심각한 수준으로 대외무역이 거의 붕괴했다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

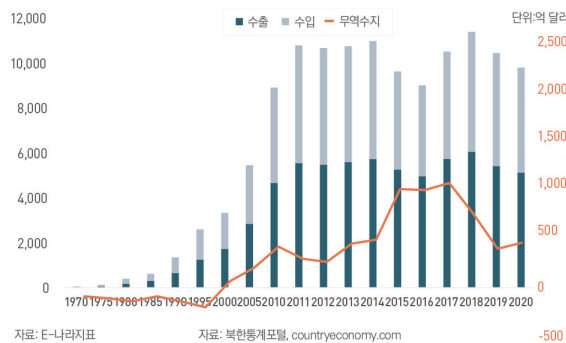
아직 절반 수준임. 1970년 한국은 1차 산업 비중(50.4%)이 가장 컸으나, 서비스업과 제조업 비중이 계속 증가해 2019년 기준 산업구조에서 제조업은 36.05%, 서비스업은 62.09%를 차지함. 반면, 북한의 경우, 1970년 1차와 2차 산업 비중이 비슷했고, 서비스업이 상대적으로 비중이 적었음. 2019년 기준 산업구조를 보면 1차 산업 비중은 축소되었고, 3차 산업 비중이 13%에서 34.1%로 증대되었음. 2차 산업의 경우 46.2%에서 44.7%로 소폭 축소되었음.

9) KOTRA(2021), p. 3.

10) 38 NORTH(2020.5.22.)

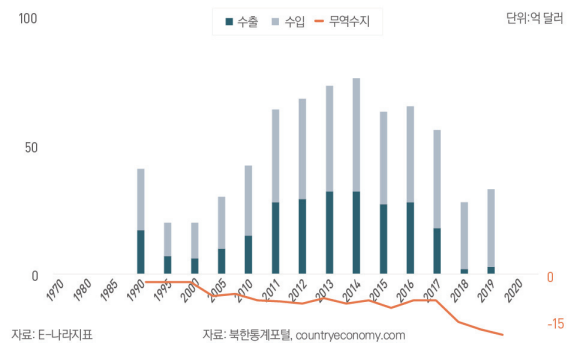
무역수지를 살펴보면, 상황은 더욱 심각하다. 1990년 북한의 적자 규모는 약 7억 달러였으나, 2019년 약 27억 달러를 기록했다. 즉, 1990년 이후 북한의 무역수지는 흑자를 기록하지 못했으며, 적자 규모 또한 계속해서 증가하고 있다. 반면, 한국의 무역수지는 1998년부터 적자에서 흑자로 전환되어 2019년 389억 달러, 2020년 449억 달러를 기록했다.

〈그림 2-3〉 한국 무역 규모 추이(1970~2020)



자료: K-stat(검색일: 2021.3.9.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

〈그림 2-4〉 북한 무역 규모 추이(1970~2019)



주: 남북교역 제외

자료: KOSIS(검색일: 2021.3.9.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

(2) 주요 수출입 품목

한국의 주요 수출 품목은 1950년대에 주식과 철광석 등 광물이었으나, 1970년대부터 의류, 신발, 경공업 제품 중심으로 변화했다. 1990년대에는 경공업 제품에서 반도체, 자동차, 선박 위주로 바뀌는 현상이 가속화되었다. 이러한 추세는 2010년대에 더욱 심화되어 반도체, 자동차, 석유제품, 선박 등이 주력 수출품으로 자리 잡았다.¹¹⁾ 1970년대부터 한국은 원자재와 자본재 대부분을 수입하고 있으며, 2019년 기준 주요 수입 품목은 원자재(원유 및 석유)와 자본재(반도체 및 관련 제조용 장비 등)로 이전과 크게 다르지 않다.

북한은 1970~1980년대 이후 산업 고도화 과정을 거치지 못했다. 따라서 비교적 가공과정이 적고 매장량이 풍부한 무연탄, 철광석, 마그네사이트 등의 광물자원과 오징어, 견과류 등 농림수산물, 의류 및 임가공 제품을 위주로 수출했다. 이러한 현상은 2010년대에 더욱 뚜렷해졌으며, 2017년 대북제재 강화 이전까지 외화벌이를 위해 광물자원과 값싼 노동력을 활용한 의류 및 임가공 상품을 위주로 수출해왔다.

북한의 주요 수입품은 1980년 기준으로 기계 및 수송 장비, 소련산 광물성 연료, 재료별

11) 이태규(2019), p. 5.

제조공산품의 비중이 컸으나, 1990년 후반부터 식량난이 심각해져 식품 비중이 급증했다.¹²⁾ 2000년대에 들어서는 북한 경제가 회복되면서 식품보다는 원유, 증유, 경유 등 일상생활과 산업생산에 필요한 석유류를 위주로 수입했다.¹³⁾ 그러나 2017년 대북제재가 강화되면서 제재 대상 품목이 아닌 식자재와 임가공 제품의 원부자재 등의 비중이 증가했다.¹⁴⁾

〈표 2-1〉 한국 주요 수출입 품목

구분	1980		2019	
	수출	수입	수출	수입
1	의류	광물성 연료	반도체	광물성 연료
2	철강판	원자로, 보일러	자동차	전기기기 및 부품
3	신발	전자기기 및 부품	석유제품	원자로, 보일러
4	선박	곡물	자동차 부품	광학기기
5	음향기기	유기 화합물	평판 디스플레이 및 센서	철도, 궤도용 외 차량

주: 수입 품목은 HS 2단위 코드 기준
자료: K-stat(검색일: 2021.3.9.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

〈표 2-2〉 북한 주요 수출입 품목

구분	1980		2019	
	수출	수입	수출	수입
1	재료별 제조제품	기계 및 수송장비	시계	플라스틱
2	비식용 원재료	기타	철강	인조섬유
3	식품, 농수산물	광물성 연료	모제품	식용기름
4	기타, 미분류	재료별 제조 공산품	광물	담배
5	잡제품	식품	광학의료 정밀기기	곡물

주: 1980년대 품목은 SITC, 2019년 품목은 HS 기준
자료: KOTRA(2020), p. 4; 이영훈(2004), p. 9, 이요셉(2020b), p. 7 자료를 바탕으로 저자 재작성

(3) 주요 교역대상국

북한의 주요 교역대상국은 1990년까지 소련, 1990년대 일본과 중국, 2000년대 한국, 2010년대 중국 순으로 바뀌어왔다. 소련이 붕괴한 후 북한의 교역대상국 순위에서 일본과 중국은 비슷한 수준이었고, 2000년대에는 일본과의 교역이 단절되면서 한국이 그 자리를 차지했다. 1992년 기준 북한의 대중국 무역의존도는 36.3%로 이미 낮은 편이 아니었으나 2019년에는 95.36%까지 높아졌다. 반면 지난 20여 년간 북한과 교역한 10대 국가의 비중은 중국을 제외하면 모두 감소했다. 북한의 수출입 상대국 수는 2000년대 150여 개국에서

12) 이영훈(2004), p. 8.

13) 이요셉(2020a), p. 8.

14) 위의 글, p. 6.

2018년 115개국, 2019년 62개국으로 줄었다.¹⁵⁾ 그만큼 북한 대외무역은 규모가 줄었을 뿐 아니라 대상국이 집중되고 축소되고 있음을 의미한다.

한국 또한 국제분업 대상국으로 중국 비중이 크게 증가했다. 1988년 기준 한국의 주요 무역 대상국 중 상위 5개국은 미국, 일본, 홍콩, 독일, 영국으로 중국이 포함되지 않았으나, 2019년 중국의 비중은 25.1%까지 증가했다.

〈표 2-3〉 한국 주요 무역 대상국(1988/2019)

	1988		2019	
	국가	비중(%)	국가	비중(%)
1	미국	35.3	중국	25.1
2	일본	19.8	미국	13.5
3	홍콩	5.9	베트남	8.9
4	독일	3.9	홍콩	8.9
5	영국	3.2	일본	5.2

〈표 2-4〉 북한 주요 무역 대상국(1988/2019)

	1988		2019	
	국가	비중(%)	국가	비중(%)
1	소련	50.3	중국	95.36
2	개발도상국가	15.5	러시아	1.48
3	중국	11.1	베트남	0.86
4	일본	10.6	인도	0.36
5	동구·쿠바·몽골	7.0	브라질	0.33

자료: 한국무역협회(검색일: 2021.3.12.)자료를 바탕으로 저자 재작성

자료: 강정모(1991), p. 26, 28, 30.; KOTRA(2020), p. 44를 바탕으로 저자 재작성

3) 물류구조

(1) 교역구조와 물류체계 변화

북한은 정권 수립 초기부터 내부적으로 주철종도(主鐵從道) 형태의 물류체계를 구축했다. 대외교역에 있어서는 다양한 국가와의 교역에 효율적으로 대응할 수 있는 해운 비중이 증가하는 추세를 보였다. 그러나 2010년대 이후부터는 교역대상국이 중국으로 집중되면서 물류체계 역시 해운보다는 내륙 운송수단에 집중되는 현상이 나타났다.

북한의 교역구조에 따른 물류체계 변화는 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, 북한의 대중교역은 주로 내륙, 특히 도로 운송으로 이루어지고 있다. 2014년 기준 북한의 대내 화물운송수단 비중은 철도(90.7%), 도로(6.1%), 해운(3.2%) 순으로 주철종도의 특징을 보이고 있다.¹⁶⁾(〈표 5〉) 그러나 북한의 주요 교역대상국인 중국과의 무역 운송수단 비중은 도로(87%), 항만(9%), 철도(3%), 파이프라인 등 기타(1%) 순으로 도로를 중심으로 형성되어 있다.(〈표 6〉)

15) KITA(2020), p. 3.

16) 북한의 대내 운송수단에서 철도 비중이 높은 데는 도로에 비해 인구의 국내 이동을 통제하기에 수월한 측면도 있음. 대내 화물운송수단에서 우선순위가 낮은 해운 비중은 1985-1995년 12%에서 1996-2007년 9%, 그 이후에는 1%를 웃도는 수준으로 떨어진 것으로 추정됨(Ducruet et.al.(2019), p. 368).

〈표 2-5〉 남북한 국내 운송수단 비중(2014)

구분	북한		한국	
	여객	화물	여객	화물
철도	74.8%	90.7%	13.2%	10.9%
도로	24.9%	6.1%	85%	51.4%
항만	0.3%	3.2%	0.2%	37.5%
항공	-	-	1.6%	0.2%

자료: UNESCAP(2017), p. 117 자료를 바탕으로 저자 재작성

〈표 2-6〉 대중국 무역 운송수단 비중(2016)

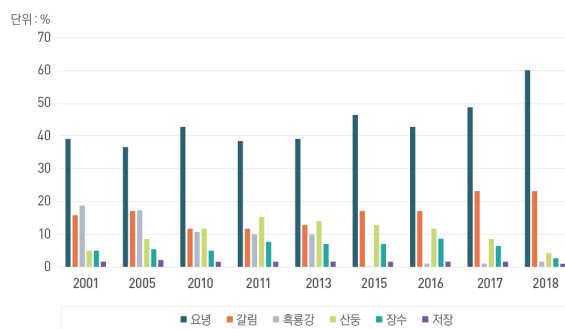
구분	북한	한국
항만	9%	97%
철도	3%	0%
도로	87%	0%
항공	0%	3%
파이프라인 및 기타	1%	0%

자료: UNESCAP(2017), p. 11 자료를 바탕으로 저자 재작성

북한과 중국 지역별 무역 비중 추이를 보면, 중국과 육로로 연결되는 동북 3성 중 요녕·길림 성과의 무역이 증가하는 반면, 해운으로 연결되는 산둥·장수·저장성은 2010년대 초반 소폭 증가했다가 다시 감소하고 있다.(<그림 5>)

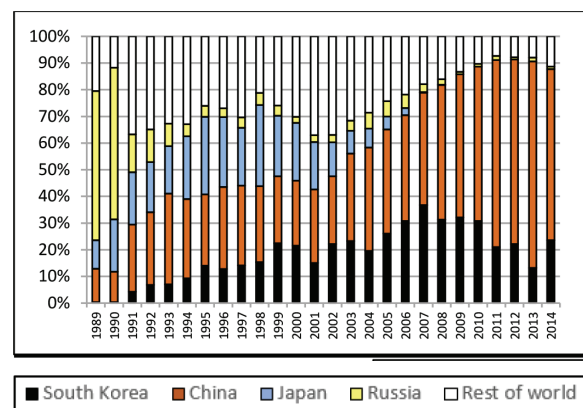
둘째, 다양했던 북한의 주요 교역대상국이 2010년대 이후 중국으로 집중되는 현상은 해운 교역국 비중에서도 드러난다. <그림 6>에서 보는 바와 같이 북한의 주요 해운 교역국은 2000년대 이전까지 일본이었다가 2000년대에는 한국이 차지했다. 2000년대 초반에는 러시아가 일부 차지했고, 2010년대 이후에는 대중 무역의존도 증가로 인해 중국 비중이 압도적으로 커졌다.

〈그림 2-5〉 북한-중국 성별 무역 비중 추이



자료: 한국무역협회 중국무역통계, 재인용: 이요셉(2020a), p.10.

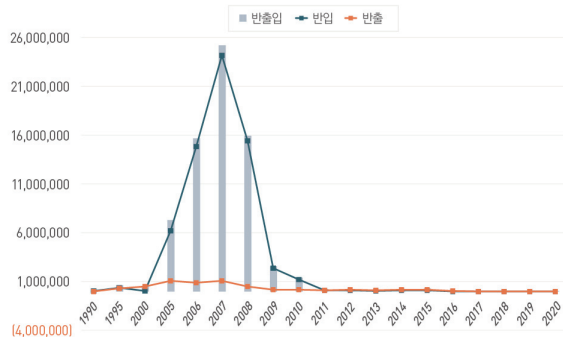
〈그림 2-6〉 북한의 해운 교역국 비중 ('77~'15)



자료: Ducruet et.al.(2019), p.367.

셋째, 대남교역 측면에서는 교역 규모(<그림 7>)와 해운 물동량(<그림 8>)이 비례한다. 남북교역이 증가한 2000년대 중반, 특히 2006년에서 2008년까지 남북 간 해상물동량과 선박운항 횟수가 가장 많았다. 남북경협은 일반교역, 위탁가공, 개성공단 등으로 분류되는데 개성공단은 육로 운송에 의존하고 나머지 일반교역과 위탁가공(남북화물의 90% 이상)은 해운을 이용해왔다. 따라서 개성공단을 중심으로 하는 남북교역이 늘어났음에도 불구하고 5.24조치 이후 일반교역과 위탁가공이 중단되면서 남북해운은 거의 사라졌다.

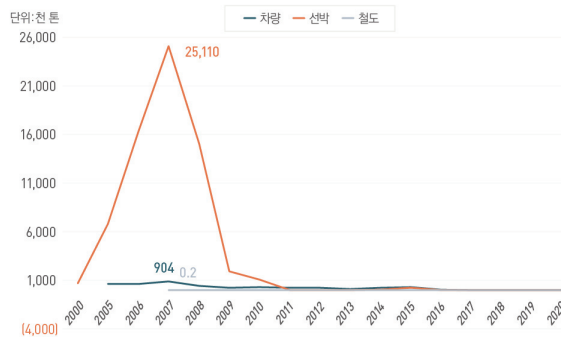
〈그림 2-7〉 남북교역 추이



주: 개성공단 제외

자료: 남북교류협력시스템(검색일: 2021.4.1.) 바탕으로 저자 재작성

〈그림 2-8〉 남북 해운 물동량 추이



자료: 남북교류협력시스템(검색일: 2021.4.1.) 바탕으로 저자 재작성

(2) 물류 인프라

가. 항만

전통적으로 사회주의경제는 해상운송에 대해 비용이 높고 불필요하다고 간주하고 해운의 역할을 사회주의 국가 간 혹은 연안운송에 국한시키는 경향이 있다.¹⁷⁾ 북한 역시 철도에 대한 우선순위가 높기 때문에 해운 관련 산업분야는 열악한 기술 수준과 복잡한 관세 규정 등으로 현대적인 설비가 부족할 뿐 아니라 운영관리 시 시간이 지연되고 비용도 비싸다.¹⁸⁾ 북한의 물류체계 자체가 주철종도 형태이고 동·서해안이 분리¹⁹⁾되어 있기 때문에 항만 개발은 물론 항만을 연결하는 해운의 기능과 역할이 낮은 데다 가중되는 대북제재로 인해 선박 기항의 한계도 존재한다. 그 결과, 남포·송림·해주·선봉·나진·청진·단천·홍남·원산

17) Vigarié(1995); Ducruet et. al.(2019), p. 357에서 재인용

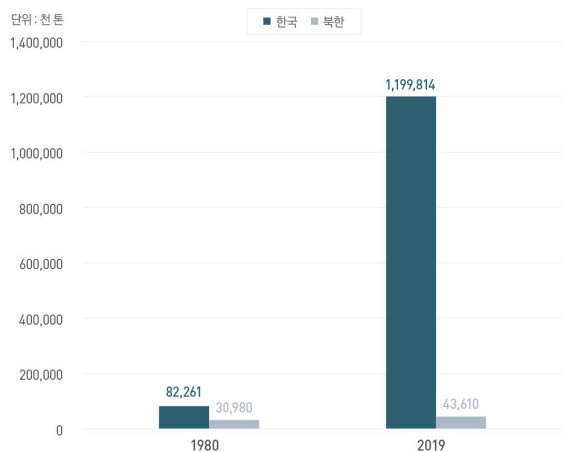
18) Ducruet et. al.(2019), p. 360.

19) 남북해운합의서(2005)에 따라 북한 선박의 제주해협 통과가 허용되어 시간 및 비용이 단축되었으나 5.24조치로 제주해협 통항이 불허되면서 북한 선박은 먼 바다로 돌아가야 하는 상황임.

등 9개의 무역항 중 남포·나진·단천항 정도가 현대화되었다. 북한이 보유한 선박의 수는 1980년대 이후 지속적으로 감소해왔고 선박의 회전율은 떨어지는 반면 선령은 증가하고 있다.²⁰⁾

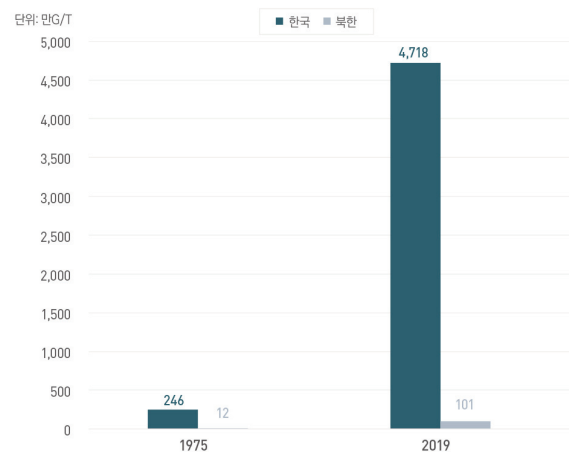
2019년 기준 항만하역능력의 경우, 한국은 약 12억 톤, 북한은 4,000만 톤(추정)으로 약 30배 정도 차이가 난다. 선박 보유 톤수는 1975년에 이미 약 20배 차이가 났고 2019년에는 그 차이가 약 47배로 늘어나 선박 인프라 수준 격차는 더욱 벌어졌다.

〈그림 2-9〉 남북한 항만하역능력 비교



자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.12.) 바탕으로 저자 재작성

〈그림 2-10〉 남북한 선박 보유 톤수 비교



자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.12.) 바탕으로 저자 재작성

나. 철도

H자로 놓여 있는 철도 교통체계는 평양-원산 구간을 제외하면 동·서 간에 연결성이 낮다. 북한의 철도 중심 교통망이 처한 중대한 문제 중 하나는 전기 부족²¹⁾의 영향으로 그 운행이 순탄치 않다는 것이다. 한편, 부식된 선로, 반자동인 통신 및 신호 체계 등 설비 낙후가 심각해 열차가 지연되는 경우가 많으며²²⁾ 철도의 호환성이 떨어져 중국과 연결된 단둥, 훈춘 등까지만 닿을 수 있고 대륙으로 연결되는 철도의 중장거리 운송 이점을 누리지 못하는 실정이다.

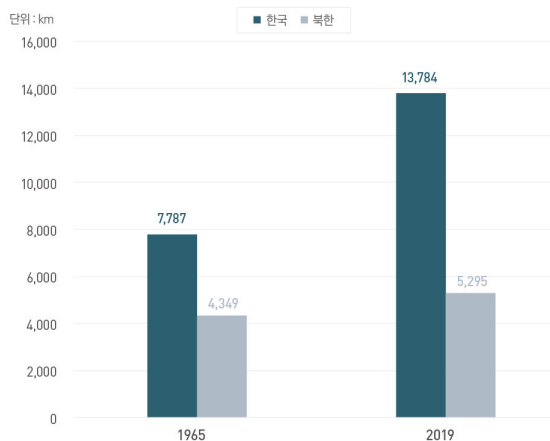
20) Ducruet et. al.(2019), pp. 360-364.

21) 2017년 기준 북한 인구의 44%만 전기를 제대로 공급받고 있는 수준임(VOA, 2020.11.20.). 북한의 전력 생산은 수력과 화력 발전소가 6:4 정도로 구성되어 있는데 수력발전소는 일제 강점기에 건설된 발전소가 절반 이상으로 설비 노후도가 심각하고 화력발전소 역시 부품과 석탄 열량 저하로 효율성이 낮은 편임(윤재영(2019), p. 62.).

22) 이현하 외(2016), p. 4.

1965년 남북한 철도 길이 차이는 약 1.8배였으나, 2019년에는 약 2.8배 차이로 격차가 더욱 벌어졌다. 단, 철도차량 보유 대수의 경우, 북한은 증가한 반면 한국은 감소했다. 2019년 기준 북한이 한국보다 약 2.3배 더 많은 대수를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이는 북한의 내륙물류체계에서 철도가 주요 운송수단으로서 역할을 하고 있기 때문인 것으로 판단된다.²³⁾

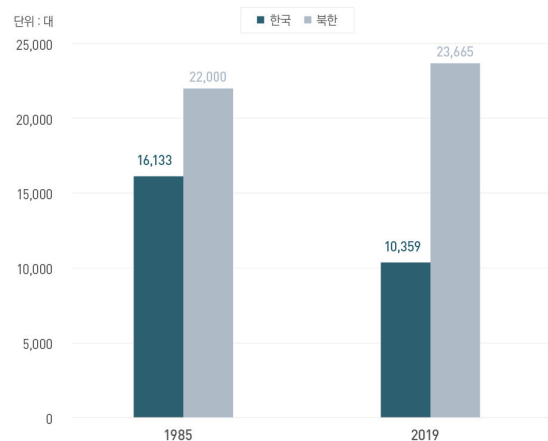
〈그림 2-11〉 남북한 철도 총연장* 길이 비교



주: 철도키로+선로연장=철도총연장

자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.13.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

〈그림 2-12〉 남북한 철도차량* 보유대수 비교



주: 화차 기준

자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.9.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

다. 도로

북한의 도로는 고속도로와 1~6등급 도로로 구분되며, 평양을 중심으로 형성되어 있다. 앞서 설명했듯이 북·중무역에서 도로는 가장 중요한 운송수단임에도 불구하고, 도로 인프라 개발 수준은 낮은 편이다. 도로 포장률이 10%에 불과하고 대부분 유지보수가 필요한 실정이며²⁴⁾ 북한 내에서는 자유로운 인구이동권이 보장되지 않아 도로 이용률이 높지 않다. 그럼에도 불구하고, 북한의 무역이 중국으로 집중됨에 따라 취안허-원정 국경교량을 현대화하고 취안허-원정 신두만강대교, 지안-만포 도로대교, 신압록강 도로대교²⁵⁾ 등 국경도로 인프라 건설을 추진하고 있다.

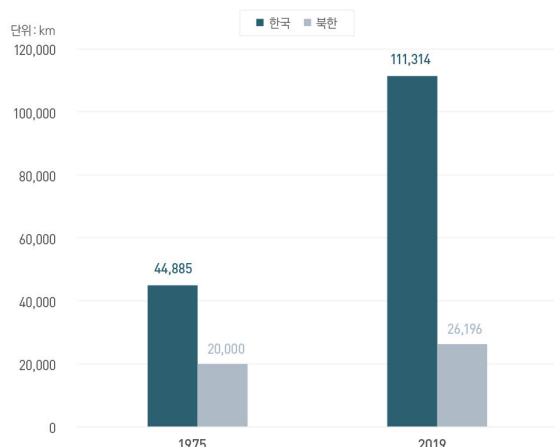
23) 한국 국내화물수송 분담률(2018년 기준)은 도로 92.6%, 해운 5.9%, 철도 1.5%를 차지한 반면, 북한의 경우(2017년 기준) 철도가 90.7%, 도로는 6.1%를 차지하고 있음(e-나라지표(검색일: 2021.4.1.); 백승걸(2017), p. 2.).

24) 서종원(2016), p. 7.

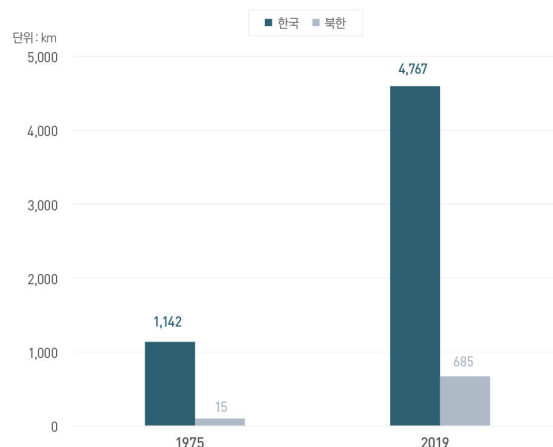
25) 신압록강대교의 북한 측 도로가 2019년 12월 완공됨(VOA, 2020.1.10.).

1975년 기준으로 약 2.2배 차이가 났던 남북한의 총 도로 길이는 2019년 약 4.2배로 격차가 벌어졌다. 북한의 주요 지역은 고속도로와 1·2급 도로로 연결되는데, 총 고속도로 길이는 한국과 약 7배 차이가 난다.

〈그림 2-13〉 북한 도로 총연장 길이 비교



〈그림 2-14〉 남북한 고속도로 길이 비교



자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.13.) 자료를 바탕으로 저자 재작성 자료: 북한통계포털(검색일: 2021.3.13.) 자료를 바탕으로 저자 재작성

2. 북한의 경제발전전략과 그 결과

이 절에서는 앞서 살펴본 북한 경제와 물류체계 변화 추이에 이어 이러한 현상을 초래한 북한의 경제발전전략을 검토하기로 한다. 북한은 1990년대 초반까지 3~7년 단위의 경제발전 계획을 발표하다가 경제위기 이후 중단했고 2010년대 들어와서 다시 수립하고 있다. 이러한 경제발전계획과 아울러 당시 북한의 대내외 여건과 전략적 선택을 살펴보기로 한다. 시기는 크게 4개로 구분했다. 현재 북한 경제발전전략의 기틀을 형성한 1960년대까지, 대내외여건 악화로 최초의 개혁·개방을 시도한 1980년대까지, 경제위기 이후 실리주의 추구로 희생한 2000년대까지, 대외경제에서 중국 의존도가 심화된 현재까지이다.

1) 자립적 민족경제와 자력갱생의 기틀 형성 (1945~1960년대)

소련 원조로 체제를 수립한 북한은 전후복구 산업화에도 자금, 원자재, 기술 등 다양한 원조에 소련 의존도가 높아 스탈린식 중공업우선발전전략을 채택했다.²⁶⁾ 중공업우선발전전략은 “일국 내에서 자기완결적 재생산구조를 추구”함으로써 “국제분업이나 비교우위를 포기”

하는 것을 뜻한다.²⁷⁾ 북한과 같이 규모가 작은 국가는 자급할 수 있는 자원이 제한되어 있어 구조적인 불균형이 심화되고 오히려 대외경제에 취약한 구조를 갖는다.²⁸⁾

북한은 다른 후진국에 비해 식민지 공업화의 유산과 소련의 기술지원에 힘입어 초기에 급속한 경제성장을 이루었다.²⁹⁾ 그러나 중공업의 우선적 성장이 다른 산업 부분으로 파급되는 연관효과가 단절되고 주요 석유·화학제품의 수입 의존도가 높아 농업과 에너지산업 등은 항상 부족에 시달렸다.³⁰⁾ 경제규모가 커질수록 수입 수요에 대한 절대량이 증가하면서 자원 수입 문제는 지속되었다. 이 문제는 1960년대 중·소분쟁으로 대외관계가 악화되고 원조가 줄면서 가시화되었다. 그러나 북한은 ‘자립적 민족경제’를 내세우고 탈소련화를 통해 사회주의 분업체제에서 조차 이탈하여 불균등 발전 전략을 지속했다.³¹⁾

북한의 전략에서 또 다른 중요한 선택 중 하나는 1962년에 제기되고 1966년에 발표된 ‘경제-국방 병진 노선’이다. 한·미·일 남방삼각체제 강화와 북·중·소 북방삼각체제의 분열 속에 위기를 느낀 북한은 국가예산에서 군사비 지출을 증가시켰다.³²⁾ 이로 인해 경제개발에 투입할 수 있는 재원이 줄었다. 그 결과, 제1차 7개년 계획(1961~1967)은 기간을 3년 연장했음에도 불구하고 1970년 종료 당시조차 목표 대비 미달이었다.³³⁾

이처럼 북한 경제는 중공업우선발전전략과 경제-국방 병진 노선을 중심으로 자립적 민족경제와 자력갱생의 기틀을 형성했다. 1950년대에는 사회주의 국가의 대규모 원조를 기반으로 급속한 공업화를 이루었지만 1960년대에는 이러한 경제정책 기조에 따른 자원 제약과 대외관계 악화가 맞물리면서 각종 경제통계 발표를 중단하는 등 한계를 보이기 시작했다.

26) 1953년 8월 당 중앙위원회 제6차 전원회의

27) 김연철(2001), pp. 67-68.

28) Post and Wright(1989), pp. 95-96; 위의 책, p. 255에서 재인용. 소규모 사회주의 국가는 제한된 자원, 낮은 기술 수준, 식량 부족, 군수품 부족, 국가예산 부족 등으로 대외경제관계에 취약함. 따라서 공업 발전을 위한 자본재의 수입, 식량 및 군수품 수입, 국가예산 부족을 보완할 외국차관 도입 등을 필요로 함.

29) 5개년 계획을 2년 반 만에 조기 완수함.

30) Haggard and Noland(2007), p. 26; 김연철(2001), p. 69; 이영훈(2000), p. 215.

31) 김연철(2001), pp. 254-255.

32) 1960년 후반 국가예산의 30% 이상 차지. 위의 책, p. 259.

33) 양문수(2015), p. 36.

2) 대서방 경제협력 추진과 제한적인 개혁·개방 (1970~1980년대)

북한은 이러한 자립적 민족경제의 한계를 인식하고 1970년대부터 대외개방을 시도했다. 당시는 미·중 간 핑퐁외교, 닉슨 대통령의 모스크바 방문 등으로 사회주의-자본주의 진영 간 관계개선이 이루어지는 시기였다. 이에 힘입어 북한은 중국·소련의 원조 격감과 기술·시설 낙후에 대응하여 1972년부터 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 자본주의 선진국과의 무역을 확대하고 대규모 차관을 통해 자본재를 들여왔다. 1974년에는 자본주의국가로부터의 수입 비중이 53.7%를 기록하면서 다른 사회주의국가를 앞설 정도였다.³⁴⁾ 그러나 석유파동으로 인해 북한 주력수출상품의 국제가격이 폭락하고 불황의 여파로 수출에 타격을 받으면서 차관을 갚지 못하고 채무가 누적되었다. 외채문제를 해결하기 위해 1970년대 후반부터 북한은 대외무역 확대에 더욱 박차를 가하기 시작했다. 1979년 신년사에서 김일성은 생산 정상화와 대외무역의 중요성을 강조하고 수출품의 우선 생산을 주문했다.³⁵⁾ 1970년대에는 이러한 대외교역량 증대에 따라 외항·대형 화물선이 증가했으며 외국선박 출입으로 통과화물이 증가함에 따라 항만 시설을 확장하고 무역항을 개항했다.³⁶⁾

1980년대에는 중국의 개혁·개방을 배경으로 북한 역시 제한적이거나 개혁·개방을 모색했다. 무역확대 방침은 한층 강화되어 1980년대 말까지 1984년 대비 수출을 4.2배 확대하고 사회주의 국가와의 교역을 10배로 확대한다는 목표를 제시했다.³⁷⁾ 북한은 1984년 소련과 무역·경제협력협정을, 1986년에 중국과 무역협정을 체결하고 이를 기반으로 착수한 제3차 7개년 계획(1987~1993)에서 연평균 무역증가율을 18.1%로 잡았다.³⁸⁾ 무역협정 덕분에 1980년대 중후반에는 소련과의 무역이 1970년대에 비해 두 배 가량 늘어나 전체 무역의 절반 가량을 차지했다. 1970년 2.4%였던 개발도상국가와의 교역도 10~15% 수준으로 늘어났다.³⁹⁾ 그러나 이러한 무역증가율에도 불구하고 7개년 계획은 첫해부터 목표를 달성하지 못했고 1988년을 정점으로 무역은 매년 감소하기 시작했다.

34) 위의 글, p. 42.

35) 양문수(2001), p. 248.

36) 해주항·라진항: 1974년, 송림항: 1975년, 원산항: 1976년. 황종홀·김용환(2006), p. 10, 13, 17, 18.

37) 「남남협력과 대외경제사업을 강화하고 무역을 일층 발전시킬 데 대하여」, 1984년 최고인민회의 제7기 3차 대회

38) 양문수(2001), p. 249; 김영규(1988), p. 55; 제성호(2008), p. 224에서 재인용

39) 강정모(1991), p. 28, 30.

1984년에는 중국의 중외합자경영기업법(1979)을 모방한 합영법을 제정하면서 외자유치를 추진했다. 이는 외국인의 대북 직접투자 유치를 위한 목적으로 제정된 최초의 법이다. 무역수지 적자와 누적채무가 증가하는 상황에서 채무 상환 부담이 없는 외자유치를 시도한 것으로 북한으로서는 획기적인 조치를 취한 것이다. 그러나 정치사회적으로 폐쇄된 상태에서 대외신뢰도를 잃은 데다 물리적·법제도적 기반이 불충분한 상황이었으므로 서방·자본주의 국가와의 실적은 미미하고 대부분이 조총련계 재일교포 기업과의 소액 거래에 불과했다.

자립경제와 사회주의 국가 원조의 한계에 봉착한 북한은 우호적인 자본주의 선진국과의 경제협력을 시도했다. 그러나 대내외 여건상 성공하지 못했고 다시 소련과의 경제협력이 강화되면서 대서방 수출 노력이 약화되고 무역을 통한 성장력·생산성·전문화 효과 등은 발휘되지 않았다.⁴⁰⁾

3) 모기장식 경제특구와 실리주의 추구 (1990~2000년대)

1990년대 들어 소련을 위시한 사회주의권이 붕괴하면서 북한은 새로운 전략을 필요로 하게 되었다. 1990년 60%에 육박했던 대소련 무역이 1991년에 40%가량 감소하더니 1990년대 내내 한 자리수를 면치 못하면서 북한 경제는 위기에 봉착했다.⁴¹⁾ 이에 북한은 사회주의 국가 대신 아시아 국가를 최우선으로 하고 다음으로 우호적인 자본주의 국가를 대상으로 대외무역을 발전시키고자 했다.⁴²⁾ 제3차 7개년 계획의 실패를 공식 인정하고 3년간의 완충기(1994~1996)를 설정하면서 주요 과제로 농업, 경공업과 함께 무역 제일주의를 선언했다. 바터(barter)무역을 통한 자립적인 무역구조를 자랑하는 대신 외화수입의 증대책으로 가공무역과 중개무역을 강조하고 관련 법제도를 정비했다.⁴³⁾

1991년에는 ‘나선·선봉자유경제무역지대’⁴⁴⁾라는 경제특구를 설치하고 외자유치 관련 법률을 개정하는 등 합영법에 이어 다시 한번 획기적인 조치를 단행했다. 합영법 당시에는 경제특구가 북한의 실정에 적합하지 않다던 입장이었으나 합영법에 의한 외자유치가 한계를 드러내고 사회주의권이 붕괴했으며 중국의 경제특구 성공, 유엔개발계획(UNDP)의 두만강지역개발을 의식한 것으로 해석된다.⁴⁵⁾ 나선지대의 개발 목표는 국제적인 중계무역 화물수송기

40) 양문수(2001), pp. 336-337.

41) Stephan and Noland(2007), pp. 27-28; 양문수(2001), p. 256; 보다 자세한 사항은 Eberstadt et. al.(1995), pp. 87-104 참고

42) 한수길(1991)

43) 양문수(2001), p. 249; 홍익표 외(2011), pp. 29-32.

44) 1998년 나선·선봉경제무역지대로 개칭

지, 종합적인 수출가공기지, 관광·금융기지이다.⁴⁶⁾ 이를 위해 나진항, 선봉항과 함께 이 지대에 인접한 청진항을 자유무역항으로 지정했다. 그러나 1993년 북핵 위기, 1990년대 중후반 ‘고난의 행군’이라는 경제위기, 김일성 사망 이후 체제 단속 등 대내외 여건이 불안정했다. 북한으로서는 1960년대 아시아태평양지역의 수출가공구를 모방한 새로운 시도였지만 주민과의 접촉을 우려하여 외곽 지역에 경제특구를 지정했기 때문에 개혁·개방에 대한 북한의 태도는 외부에서 볼 때 여전히 모호했다.⁴⁷⁾ 그 결과, 재일교포 중심이었던 합영법보다는 성과가 있었지만 홍콩, 중국, 대만 등 화교자본이 서비스 부문에 투자했고 목표했던 수출가공 공업단지로 도약하지는 못했다.

북한은 자력갱생 기조를 포기하지는 않았지만 한국과 중국 등 기존 사회주의권을 대체할 새로운 대상과의 협력을 모색하면서 필요에 따라 실리주의를 추구하기 시작했다. 1998년부터는 개성공단과 금강산관광 등 남북경협에 초점을 맞춘 경제특구 개발에 착수했다. 1990년 후반부터 국제사회 원조가 증가하여 핵 보유를 선언한 2005년까지 연평균 3.1억 달러가 유입되었다.⁴⁸⁾ 2002년에는 홍콩식 정치제도와 중국 심천경제특구제도를 혼합한 신의주특별행정구를 추진했지만 무산되었다.⁴⁹⁾ 대내적으로는 7.1경제관리개선조치(2002)와 종합시장 허용(2003) 등 경제 위기 이후 확산된 시장화를 제도적으로 일부 받아들였다. 자본주의 사상의 유입을 차단하면서 제한된 영역만 개방하는 이른바 ‘모기장’⁵⁰⁾식 경제특구와 시장화를 활용한 것이다.

이 시기 북한은 경제위기 이후 산업생산기반이 붕괴되면서 장기 경제발전계획을 수립하거나 발표하지 않았다. 대신 원조 유입과 무역 확대, 모기장식 개방으로 중국·일본(2000년대 들어서는 한국으로 대체)과의 교역·경협을 통해 상품과 외화를 획득하며 경제를 운영해갔다.

45) 양문수(2001), pp. 380-381.

46) 1단계(1993~2000, 당면단계)는 기존 철도·도로·항만 등 하부구조망 정비로 국제화물중계수송기지 토대 마련, 2단계(2001~2010, 전망단계)는 자유무역항의 능력을 계속 확대하여 중계무역·수출가공·관광 및 금융서비스를 종합적으로 수행하는 국제교류 거점으로 건설. 임강택(1998), pp. 74-75.

47) Oh and Hassig(1999), p. 294; Stephan and Noland(2007), pp. 28-29.

48) 최지영(2012), p. 4.

49) 통일교육원(2019), p. 192.

50) ‘위대한 수령님께서 교시하신바와 같이 우리가 자본주의의 포위속에 있는것만큼 사회주의제도를 옹호보위하기 위하여서는 모기장을 든든히 쳐야 합니다. 당 조직들과 일군들은 당원들과 근로자들 속에서 정치사상교양사업을 강화하여 그들이 절대로 적들의 자유화바람에 흔들리지 않도록 하여야 합니다.’ 김정일(2011), p. 266.

4) 경제특구 확산과 대외무역 확대 (2010년 이후)

북한은 2011년 1월 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 통해 하부구조 건설, 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표를 제시했다. 자원개발과 산업단지 조성 등의 산업 측면, 철도·도로·항만 등 인프라 측면, 금융 및 외자유치 등 투자 측면이 포함되어 있다.⁵¹⁾ 북한은 2010년에 황금평·위화도경제지대를 지정하고 2011년 황금평·위화도경제지대법을 제정했으며 2012년에는 나선과 황금평·위화도를 중국과 공동개발하기 위해 관리위원회를 설치하기로 했다. 나선은 중국의 창지투 선도우 개발지역과, 황금평은 라오닝연해경제벨트개발지역과 맞닿는 곳이다. 북·중 간 개발 수요가 맞아 떨어지면서 특구 관련 법 제·개정과 공동개발·관리 방식이 추진된 것으로 해석된다.

이 시기 주목되는 현상은 북한 항만 개발에 대한 중국 등의 투자이다. 2010년 중국 투먼시 정부는 청진항 3·4호 부두의 사용권을 확보하여 부두와 투먼-남양-청진 구간 170km 철도를 보수하기로 했다.⁵²⁾ 2012년에는 연변화이화그룹과 북한항만총회사가 청진항 해운항만합작경영회사를 공동 설립했다.⁵³⁾ 중국과 러시아가 나선항 부두를 임차하면서 2012년에는 나선항에서 훈춘까지 도로가 건설되었고 2013년에는 나선항에서 하산까지 북-러 철도가 개보수되었다. 2012년 3년 만에 단천항 신부두를 준공함으로써 마그네사이트를 수출할 수 있는 여건을 갖추었는데 이 역시 중국이 공동 개발한 것으로 알려진다.⁵⁴⁾

이어 2013년에 제정된 경제개발구법은 경제개발 사업과 경제개발구 확산을 가능하게 하고 외화확보뿐 아니라 지역발전에 기여하는 방향으로 국가경제개발 10개년 계획을 추진하기 위한 법·제도적 준비로 평가된다.⁵⁵⁾ 이 법에 따라 기존에 남북 접경과 북·중 접경에 위치한 5개 경제특구 외에 22개 중앙급·지방급 개발구를 북한 전역의 외곽을 위주로 추가 지정했다. 경제개발구는 동해안(5개)과 내륙(1개)에 비해 서해안(8개)과 북·중 접경(8개)에 많이 분포되어 있다. 관광·경제·공업·수출가공·농업 등 부문별로 전문화·소규모화한 것이 특징이다. 교통·전력 등 하부기반시설 설치로 지역경제발전의 기초를 마련하고 선진기술을 도입하여 개발구 밖의 북한 기업과 연계함으로써 지역산업구조를 고도화하려는 전략으로

51) 임강택 외(2010), pp. 190.

52) VOA(2010.11.16.)

53) Daily NK(2012.9.11.)

54) JTBC(2012.5.11.)

55) 김영희(2014), pp. 27-28.

풀이된다.

북한은 지하자원의 적극적인 개발과 의류 임가공을 통한 수출 증대로 무역규모를 확대하기도 했다. 2010년 이후 2017년 유엔안보리 대북제재 결의안 2371호와 2375호에 따른 금수조치 이전까지 북한은 무역 규모 60억 달러 이상, 수출 30억 달러 안팎을 유지하면서 1990년 이후 최고치를 경신했다. 다만 수출에서 광물이 50% 안팎, 의류가 25~40%를 차지하여 특정 품목에 대한 편중이 심한 편이고 수입이 더 많아 무역적자는 꾸준히 지속되고 있다.⁵⁶⁾

이러한 북한의 경제발전전략은 2016년 이후 대북제재 강화와 북미관계 개선 실패, 2020년 코로나 팬데믹 이후 대외무역 붕괴와 외화수입 급감에 봉착했다. 그러나 국가경제발전전략(2016-2020)은 물론 새롭게 발표된 국가경제발전계획(2021-2025)도 바다를 배제한 경제발전전략이 계속될 것을 시사하고 있다. 경제발전계획의 주제를 ‘자력갱생’, ‘자급자족’이라고 밝히고 금속과 화학, 농업과 경공업에 강화하여 최대한 외부 의존도를 줄이고 대내적인 완결 구조로 경제위기를 버텨내겠다는 의지를 드러냈다. 대북제재와 코로나 여파가 지속되면서 대외경제에 대한 언급은 거의 없었다. 이는 북한 경제가 자립경제를 지향하면 할수록 폐쇄성은 높아지고 대외개방의 문은 좁아진다는 것을 보여준다.

5) 소결

지금까지 살펴본 북한의 경제발전전략과 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 북한은 사회주의 국가의 원조로 급속한 경제성장을 이루다가 이념논쟁으로 탈소련화를 추구하면서 자립적 민족경제와 자력갱생의 기틀을 형성했다. 자립경제 추구의 한계를 극복하기 위해 대서방 경제협력을 시도했으나 제한적인 개혁·개방에 나서는 데 그쳤다. 사회주의권 붕괴 이후 경제위기를 거치면서 다시 한번 모기장식 개방을 시도했으며 국제사회의 원조와 일본, 한국, 중국과의 경제협력으로 회생할 수 있었다. 2010년대 들어서는 장기 경제발전계획을 수립하면서 경제특구를 통한 외자유치와 대외무역 확대를 도모하고 있으나 핵 개발과 대북제재, 코로나 팬데믹 등으로 위기에 봉착했으며 더욱 폐쇄적인 발전전략으로 후퇴하고 말았다.

현재 북한은 대중국 무역의존도가 높아 중국과의 경제협력 없이는 생존이 불가능한 수준이다. 사회주의국가, 자본주의국가, 개발도상국가, 일본, 한국 등 경제협력 대상을 하나둘씩 잃어가며 육상으로 인접한 중국에 의존하고 있다. 북한은 이러한 대중국 일변도 대외경제의

56) 한국무역협회(2019), p. 5.

문제점을 인지하면서도 계속해서 자립경제를 강조하며 중공업 중심으로, 수출지향보다는 수입대체 공업화를 추구하는 경제발전전략을 고수하고 있다. 따라서 수출지향 경제발전에 필요한 산업단지나 국제물류 인프라, 투자제도 등이 부족한 실정이다.⁵⁷⁾

그동안 살펴본 바와 같이 이러한 현실은 북한이 추구하는 발전전략에 가장 큰 원인이 있지만, 대외여건 조성과 아울러 외부에서 북한에 제시하는 발전방향과 제안은 효과적이었는지 비판적으로 검토해볼 필요도 있다. 다음 장에서는 그 일환으로 우리의 대북정책 방향을 살펴보기로 한다.

.....

57) 최근 지역별 개방과 경제특구 확산을 추진하고 있으나 그 속도가 느리고 기반시설이 부실하며 이를 스스로 추진하지 않고 외부에 위탁하려는 특징이 있음. 이는 중국·베트남이 개방지역을 신속하게 확대하면서 정부주도로 기반시설을 개발해 나간 것과는 차이가 있음. 김석진·홍제환(2020), p. 144.

Ⅲ. 국토개발과 경제발전 관점에서 본 대북정책

제II장에서 북한의 현재 대중국 무역의존도가 95% 이상으로 중국과의 경제협력 없이는 생존이 불가능한 수준이며, 북한의 물류체계가 주철종도를 근간으로 하고 항만과 해운의 기능과 역할이 낮다는 사실을 살펴보았다. 제III장에서는 역대 정부의 대북정책을 살펴보고, 국토개발과 경제성장 사례를 통해 균형 잡힌 물류발전 필요성을 검토한다.

1. 역대 정부의 대북정책 평가

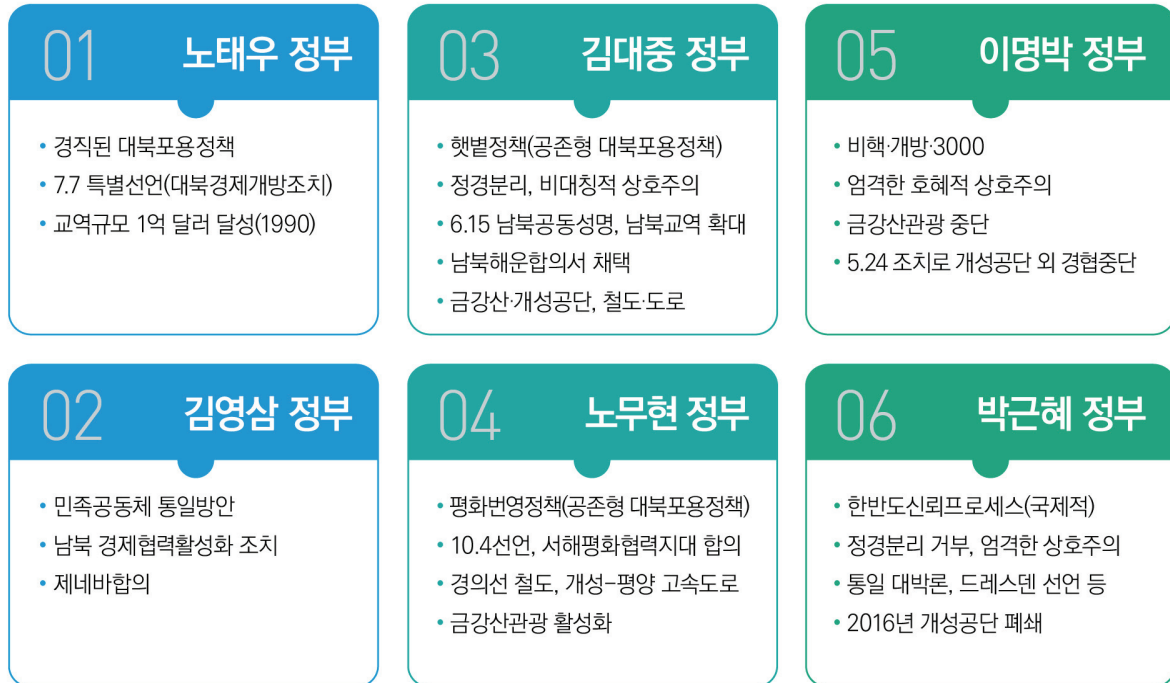
1) 역대 정부의 대북정책과 남북경협

대북정책은 이승만 정부 때부터 추진되었으나, 여기서는 북방외교와 사회주의권 붕괴 등으로 남북교류가 급진전을 이룬 노태우 정부부터 살펴보기로 한다. 노태우 정부에서 박근혜 정부까지의 대북정책을 살펴보면 남북 간 경제협력은 ‘정경분리’, ‘비대칭적 상호주의’, ‘대북포용정책’ 원칙을 고수할 경우 활발하게 이루어졌다.⁵⁸⁾ 즉, 김대중 정부와 노무현 정부 시기 정경분리와 비대칭적 상호주의, 공존형 대북포용정책을 통해 실질적 남북 경제협력이 이뤄졌다.

노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책은 남북교류협력의 물꼬를 트는 계기를 마련했다. 노태우 정부 시기에는 한민족공동체통일방안과 대북경제개방조치를 표방한 7.7 특별선언을 통해 교역규모가 1억 달러를 넘어섰다. 남북교류협력법과 남북교류협력기금법이 제정되고 남북기본합의서가 발효되는 등 남북관계 개선을 위한 여건이 조성되었다. 김영삼 정부는 민족공동체통일방안을 완성하는 등 통일에 대한 의지를 드러냈으나 제1차 북핵위기와 김일성 사망 등으로 안정적인 대북정책을 추진하기 어려웠다. 하지만 1994년 북미 간 제네바 합의 이후 1995년 교역 규모가 전년 대비 32% 증가한 2억 8,000만 달러에 이르렀고, 남북 경제활성화 조치 등을 통해 남북교역이 늘어난 성과가 있었다.

58) 이하 박근혜 정부까지의 내용은 허태화·윤황(2010); 박태균(2014); 북한연구학회(2017)를 중심으로 참조하여 정리

〈그림 3-1〉 역대 정부의 대북정책과 남북경협



자료: 허태화윤황(2010), 박태균(2014), 북한연구학회(2017) 참고로 저자 재작성

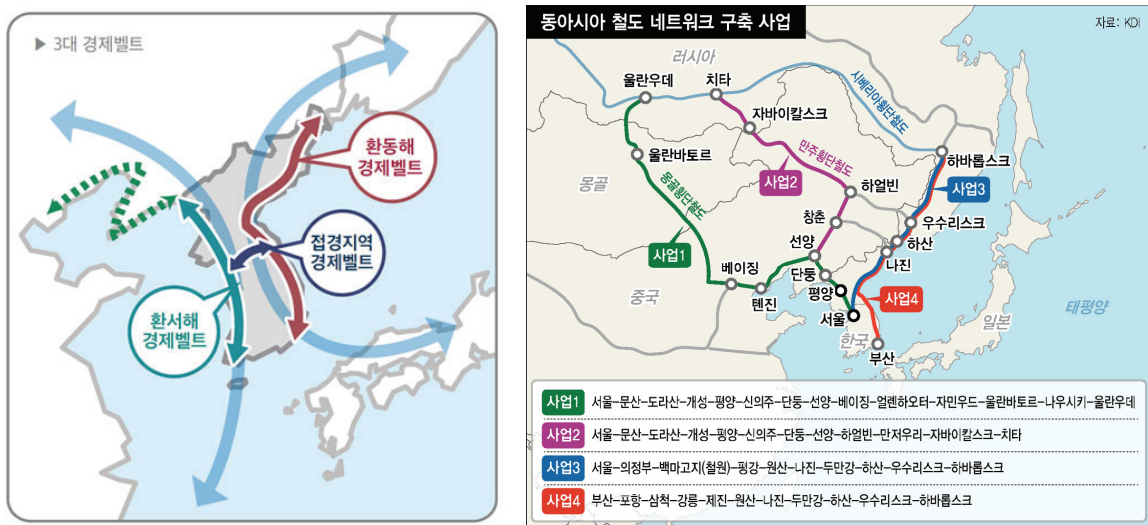
김대중 정부와 노무현 정부 시기에는 정경분리에 기반한 비대칭적 상호주의와 공존형 대북포용정책에 기반한 실질적 경제협력이 이루어졌다. 김대중 정부는 ‘햇볕정책(화해협력정책)’을 추진했고 6.15 남북공동성명 등을 기점으로 남북교역을 확대시켰다. 남북해운합의서가 채택되었고, 개성공단 착공 및 남북철도-도로 사업이 추진되었다. 노무현 정부는 김대중 정부의 대북정책을 계승한 ‘평화번영정책’을 추진했다. 서해평화협력지대, 경의선 철도와 개성-평양 간 고속도로 건설이 합의되었다. 금강산관광이 활성화되었으며 교역규모는 2005년에 10억 달러를 돌파했다.

이명박 정부와 박근혜 정부는 정경분리를 거부하고 엄격한 상호주의를 적용했다. 이명박 정부는 ‘비핵개방 3000(상생공영정책)’을 앞세워 이전 정부와 달리 핵 포기에 따른 경제지원을 제안했으나 북한의 호응을 얻지는 못했다. 이 시기는 김정일-김정은 권력승계이기도 했다. 관광객 피격 사건으로 인해 금강산관광이 전면 중단되었고 천안함 피격에 따른 5.24 조치로 개성공단 관련 기업 활동 외의 남북경협이 사실상 중단되었다. 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘통일 대박론’으로 통일에 대한 기대감을 높이고 나진-하산 물류 프로젝트를 통해 남-북-러 3각 협력 사업을 추진했다.⁵⁹⁾ 그러나 2016년 북한의 4차 핵

실험과 광명성호 발사 사건을 계기로 개성공단이 폐쇄되었고 남북교역은 전면 중단되었다.

문재인 정부의 대북정책은 한반도 신경제구상과 동아시아철도공동체로 대표된다. 환동해 경제벨트(에너지, 자원), 접경지역 경제벨트(환경, 관광), 환서해 경제벨트(교통, 물류) 등 3대 경제벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력을 확보하고 북방경제와의 연계 추진을 골자로 하고 있다.⁶⁰⁾ 남북한을 하나의 시장으로 조성하고 개성공단 정상화 및 금강산관광 재개를 통한 남북경협 재개 추진을 목표로 한다. 또한 남북철도 연결을 비롯해 북한·중국·러시아·몽골·일본·미국이 함께하는 ‘동아시아철도공동체’를 통한 인프라 투자와 경제협력을 제안한 바 있다. 그러나 2016년 이후 국제사회의 대북제재가 강화된 상태에서 2019년 북미정상회담이 성과 없이 결렬되면서 사실상 남북경협의 재개는 이루지 못했다.

〈그림 3-2〉 문재인 정부의 한반도신경제구상 및 동아시아철도공동체 노선망



자료: 좌) 통일부(검색일: 2021.1.22.), 우) 한겨레(2019.9.4.).

2) 평가

교류협력 관점에서 역대 정부의 대북정책을 요약하면, 노태우·김영삼 정부는 남북교류의 법·제도적 토대를 마련했으며, 김대중·노무현 정부는 남북교류법제를 구축하여 활성화 시켰다.⁶¹⁾ 이명박·박근혜 정부는 남북교류의 중단을 결단했고 문재인 정부는 이렇게

59) 한국경제(2015.12.1.); 매일경제(2018.7.11.)

60) 통일부(검색일: 2021.1.22.)

단절된 남북교류를 회복하고자 했다.

사회주의권 붕괴 및 북한의 경제위기 이후 북한 문제와 남북교류에 관한 국민 인식에서 이견이 본격적으로 가시화된 것은 김대중 정부 집권 이후이다.⁶²⁾ 이후 역대 정부의 대북정책은 자칭 보수·진보를 자칭하는 여부에 따라 뚜렷하게 구분되어 왔다. 김대중·노무현 정부는 포용정책으로 남북관계를 중시하고 기능주의적인 접근을 통해 북한의 변화를 촉진하고자 했다. 이러한 정책은 북한과의 관계적 평화를 추구했으며 제한적이거나 북한의 경제개혁을 촉진하고 남북경제공동체의 초석을 놓았다는 평가가 있다.⁶³⁾ 그러나 같은 기간 북한의 핵·미사일 개발을 저지하지 못했으므로 이러한 기능주의에 대한 회의와 비판으로 이명박·박근혜 정부는 상호주의를 따르며 국제사회와의 협력을 중시했다. 이러한 정책은 한반도의 구조적 평화를 추구했으며⁶⁴⁾ 북한의 경제-국방 병진노선이라는 국가전략을 좌시하지 않고 원칙에 따라 북한의 핵 개발에 타협하지 않았다고 평가된다. 그러나 이 역시 북한의 핵·미사일 개발을 저지하지는 못했으며 남북관계가 후퇴하고 향후 대북 협상에서 지렛대가 될 수 있는 경협사업을 중단하는 결과를 초래했다.

결과적으로, 과거 역대 정부의 대북정책은 나름의 구조적 한계를 지니고 있었다.⁶⁵⁾ 김대중·노무현 정부로 대표되는 포용정책은 경제협력이 정치·군사협력으로 진전되지 못하는 한계가 있었다. 반면 이명박·박근혜 정부로 대표되는 상호주의는 북한의 핵 포기 또는 남북한 간의 신뢰 형성이라는 첫 발을 떼지 못하면 남북관계가 아무런 진전도 할 수 없는 한계가 있었다. 이러한 역사 위에 출범한 문재인 정부는 퍼주기 논란에 대한 보완 차원에서 남북 상호호혜를 강조하는 포용정책을 추구하는 한편, 남북관계에 국제협력을 중시하여 북미회담을 중재했다. 그러나 문재인 정부가 목표한 한반도의 ‘운전자’ 역할은 핵 보유를 선언해버린 북한과 이를 좌시하지 않는 미국의 줄다리기 사이에서 여의치 않았다. 문재인 정부는 한반도를 중심으로 국토개발 개념을 접목하거나 종전선언을 모색하는 등의 새로운 시도도 했다. 그러나 국제협력을 통해 외교적으로

61) 박형준(2019), pp. 54-59.

62) 하상섭(2018), p. 85.

63) 임수호(2010), p. 137; 위의 글, p. 88.

64) 임수호(2010), p. 143.

65) 황지환(2017), p. 32.

풀어야 할 것과 기능주의에 따라 남북 간에 풀어야 할 것에 대한 구분과 양자의 접목, 신경제구상에 대한 단계적 추진 등 목표를 이루기 위한 전략은 적절하게 구사되지 못했던 것으로 평가된다.

〈표 3-1〉 과거 20년 역대 정부의 대북정책 평가

구분	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인
정책 기초	✓ 포용정책 ✓ 남북관계-북핵문제 분리 ✓ 남북관계 중시 ✓ 기능주의 접근		✓ 상호주의 ✓ 남북관계-북핵문제 연계 ✓ 국제협력 중시 ✓ 기능주의 접근에 회의적		✓ 상호주의 연계한 포용정책 ✓ 남북관계/북핵문제 분리 ✓ 남북관계+국제협력 연계 ✓ 기능주의 접근
경험 초점	북한 경제회복과 남북협력		북한 경제개방과 통일 혜택		평화경제와 하나의 시장
협력 공간	금강산, 개성	서해	-	나진	동해·서해·DMZ·한강하구
평가	✓ 북한의 경제개혁 촉진 ✓ 퍼주기 논란 ✓ 관계적 평화 추구		✓ 북한과 타협에 불응 ✓ 남북관계 후퇴 ✓ 구조적 평화 추구		✓ 한반도 국토개발 접목 ✓ 남북관계 회복 ✓ 관계적+구조적 평화 추구
한계	정치·군사협력까지는 담보하지 못함		북한의 태도 변화 없이는 남북관계 진전 불가		목표와 전략 사이의 괴리

자료: 김대중·노무현·이명박·박근혜 정부의 정책기조와 평가는 하상섭(2018), p. 88; 임수호(2010), p. 137, 143; 황지환(2017), pp. 31-35
참고. 나머지는 저자 작성

3) 소결

우리나라의 대북정책이 과거를 반복하지 않기 위해서는 포용정책과 상호주의 그 사이의 적절한 지점에서 균형을 잡아야 할 것이다. 이는 최근 미국 바이든 정부가 밝힌 대북정책이 오바마식 ‘전략적 인내’와 트럼프식 ‘일괄타결’ 사이의 “교정/보정된 실용적 접근법(calibrated practical approach)”이라는 점을 상기시킨다.⁶⁶⁾ 우리의 대북정책 역시 ‘명확한 결과를 내기 위해서 눈금을 조정하고 다잡은(calibrated) 상태’에서 재검토될 필요가 있다.

대북정책은 북핵문제 해결, 군사적 긴장완화와 평화정착, 남북협력의 제도화, 북한의 정책 및 인식의 변화 등을 목표로 한다.⁶⁷⁾ 북핵문제 해결과 군사적 긴장완화는 정치·외교적으로 풀어야 하는 반면, 남북협력의 제도화와 북한의 정책·인식 변화는 기능주의적

66) The Washington Post(May 1, 2021).

67) 박종철 외(2012), pp. 29-104.

접근이 가능한 부분이다. 따라서 과거 남북교류 경험에 의거하여 기능주의적 접근의 한계를 충분히 인지한 상태에서 대북정책에서 추구 가능한 목표를 설정하고 그에 따라 적절한 전략을 구사할 필요가 있다.

본고에서 다루고 있는 경제협력은 기능주의적 접근이 가능한 요소가 있다고 판단된다. 하지만 그 부분을 분리해서 보더라도 역대 정부의 대북정책은 북한의 내적 경제성장을 기반으로 한 경제공동체적 관점에서 추진되어 왔다고 평가하기는 어렵다. ‘한반도 신경제구상’ 역시 이러한 틀을 깬다고 보기 힘들다. 우선 한반도 신경제구상에서 육상과 바다의 통합적이고 균형적인 발전을 고려하고 있다고 보기 어렵다. 또한 남북한을 하나의 시장으로 조성한다는 우리의 관점이 중심인 반면, 북한이 필요로 하는 경제성장을 위한 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 있다. 이러한 접근방식은 최근 ‘대북제재의 심화’, ‘코로나 팬데믹’, ‘자연재해’라는 3중고를 겪고 있는 북한 경제와 남북관계 개선을 위한 처방으로는 한계가 있는 듯하다.

이러한 상황에서 진정한 의미의 ‘한반도 신경제구상’을 달성을 위해서는 남북한 단일 시장을 기반으로 한 경제 활로 개척과 더불어 북한 관점에서 내륙과 바다의 균형개발을 통해 경제성장 기반을 마련하는 구상으로 외연을 확대하는 것이 필요하다. 특히 환동해와 환황해 경제벨트를 양축으로 활용한다는 구상은 북한의 연안 및 해양의 활용도를 높일 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 예를 들어 동서해 공동특구 내 산업 간 가치사슬을 연결하고 이러한 동서해 벨트의 산업단지가 북한 내 주요 항만과 산업단지로 연결됨으로써 북한 산업 전 부분을 관통하는 가치사슬과 물류 공급망으로 확대될 수 있다.⁶⁸⁾ 신성장 동력을 확보하기 위해 협력적인 한반도 균형발전 실현⁶⁹⁾을 디딤돌로 삼아 한반도를 넘어 보다 확장된 공간으로 나아가기 위한 논의가 필요한 시점이다.

68) 윤인주(2020), p. 15.

69) 김연철 외(2018), pp. 8-9.

2. 국토개발(점-선-면) 기반 경제성장 사례

자원이 제한적인 저개발국이 경제성장을 이루기 위한 첫 단계는 저임금 기반 가공무역 추진이다. 대표적인 사례가 1970년 이후 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩, 그리고 1990년 이후 중국이다. 이들 국가는 대부분 원자재/반제품을 수입해서 가공 후 수출하는 형태의 경제성장 전략을 펼쳐왔다. 특히 한국의 경우 포항, 울산, 부산, 창원, 여수, 평택, 인천 등, 중국은 대련, 천진, 청도, 상해, 샤먼, 심천 등의 항만도시(點)를 기반으로 해당 도시가 특구형태로 먼저 성장하고 여기서 만들어진 부(富)를 도로, 철도 등의 선(線)을 통해 내륙으로 확산하여 국토 전체, 즉 면(面)에 해당하는 국가 전체가 부(富)를 이루는 전략을 추구하여 왔다. 이러한 전략은 점-선-면 전략으로 불린다.

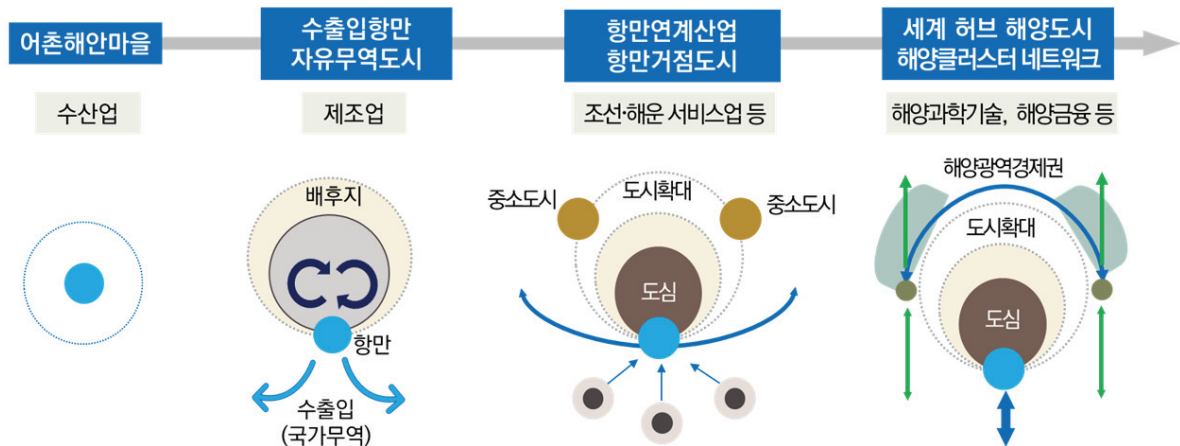
항만은 수출입 화물을 선적하고 하역하는 일차적 기능을 담당한다. 이와 함께 배후단지를 통해 항만의 기본적 물류기능(환적, 집배송, 보관 등)을 보완하여 부가가치물류 서비스 기능과 물류 서비스 지원기능(상업, 연구벤처, 친수 등)을 수행하는 종합적인 기능을 담당한다.⁷⁰⁾ 나아가 조선·해운 서비스 등 항만연계산업을 기반으로 하는 항만거점도시로 점차 확대된다. 이후 항만은 다른 도시와 연계되어 더 큰 차원의 부가가치 창출 공간으로서의 기능을 담당하며, 항만도시를 중심으로 해양광역경제권으로 확대된다. 즉, 항만은 1차적으로 하나의 점으로서 기능을 하지만, 점차 경제권역으로 확대되고, 이는 국토균형 측면에서 교통·물류망으로 연결되며 확장한다.(〈그림 17〉 참고) 결국 항만이 점-선-면 전략을 추진하는 시작점이 되는 것이다. 점-선-면 전략은 국토공간 발전 전략이며, 또한 경제적 관점에서 국토균형발전전략이다. 균형발전이라는 계획목표를 위해 우리 국토공간을 구조화하고 구조화된 공간을 점-선-면 별로 균형발전을 위한 기능 배분 및 발전 방향을 만들어 나가는 일련의 과정 전체를 의미한다.⁷¹⁾

여기서는 저개발국이 경제성장과 발전을 위해 점-선-면 전략을 어떻게 활용해 왔는지에 대해 살펴보고, 한반도 균형발전의 시각에서 북한의 해양지향 개방경제 성장 가능성에 대해 검토한다.

70) 해양수산부(2017), p. 1.

71) 민성희 외(2019), p. 24.

〈그림 3-3〉 항만을 통한 점-선-면 발전



자료: Lee and Ducruet(2009), p. 166, 최지연(2018), p. 18에서 재인용

1) 우리나라 사례: 항만개발과 경제개발의 연계 추진

한국의 경제개발은 항만개발과 연계되어 추진되었다. 1960년대 이후 경제의 고도성장기에 있어서 안정적인 대외수송 수단을 제공하였을 뿐만 아니라, 화물의 수송량도 급속하게 증가했다.⁷²⁾ 1961~1970년은 우리나라 경제발전 기반이 조성된 기간으로 수입원료 하역을 위한 대형부두 건설과 중화학 임해 공업항 건설이 적극 추진되었다. 1967년에는 항만 건설과 개발을 위한 항만법이 제정되었다. 1971~1980년은 제3~4차 경제개발 5개년 계획이 추진된 시기로 항만시설의 대형화·현대화가 추진된 시기이다. 제조업 중심 수출입 증가로 항만시설이 부족하여 컨테이너 전용부두를 확보하고, 지역균형발전을 위한 연안부두시설을 확대해 나갔다. 특히 1978년 부산항 컨테이너 터미널의 완성과 더불어 우리나라 정기선사의 설립을 위한 정책도 함께 추진되었다.⁷³⁾

1981~1990년은 수송 패턴 변화에 대비한 대규모 중심항만 개발이 추진되었다. 신항만 기본계획이 수립되어 부산, 인천, 목포, 제주 및 울산 등 주요 항만이 지속적으로 확장되었고, 대형 석탄부두 건설 등이 확대되었다.⁷⁴⁾ 결국 한국은 1961년부터 시작된 경제발전 전략에 이러한 항만도시의 산업화를 기반으로 지속적인 경제성장 정책을 추진했고, 2021년 현재도 이러한 기조 하에 부산항 신항 등 주요 거점 항만 개발과 배후지와의

72) 정분도·홍금우(2009), p. 317.

73) Lee and Kim(2019), pp. 64-65.

74) 조진철 외(2012), pp. 4-5.

공급사슬 연결 관점에서 더욱 정교한 정책을 마련 중에 있다. 50년간 추진된 한국의 점-선-면 전략 결과, 세계 10위권 경제력과 1인당 GDP 3만 달러의 성과를 창출했다.

〈표 3-2〉 우리나라 항만 개발 정책과 경제개발

시대 구분	항만개발 정책 방향	경제개발 5개년 계획
기반 조성 (‘61~’70)	경제개발 5개년 계획과 항만 정책 병행(‘67 항만법)	제1~2차 계획(‘62~’71): 수입 원료 하역을 위한 대형부두 건설, 중화학 공업항 건설
성장 지원 (‘71~’80)	제조업 중심 수출입 증가와 항만시설 부족에 따른 컨테이너 전용부두 확보	제3~4차 계획(‘72~’81) 항만 시설 국제규모로 확대, 현대화 추진, 지역균형발전 위한 연안부두시설 확대
발전 성숙 (‘81~’90)	수송 패턴변화에 대비한 대규모 중심항만 개발 추진	제5~6차 계획(‘82~’91): 신항만개발, 국가에너지 수급계획에 따른 대형부두 건설, 주요 항만 확장

자료: 조진철 외(2012)

2) 중국: 점-선-면의 점진적 개방전략

중국은 1979년에서 1990년까지 경제특구, 연해개방도시 및 연해경제개방구를 중심으로 한 동부 연해 중심의 불균형 발전을 추진했다. 1991년 이후에는 점차 중서부 지역 중심으로 개방을 확대했다.⁷⁵⁾ 이러한 개방 확대 전략 역시 점-선-면 전략으로 요약된다. 우선 1단계로 경제특구(점 개방)의 지정이다. 경제특구는 1977년 덩샤오핑의 광둥성 시찰을 계기로 1980년 8월 광둥성의 선전, 주하이, 산터우가 지정되었고 같은 해 10월 푸젠성의 샤먼, 마지막으로 1988년 4월에 하이난까지 지정되면서 총 5개가 지정되었다.⁷⁶⁾

2단계는 경제특구와 연해개방도시(선 개방)로의 확장이다. 동부 연해의 다롄, 칭다오, 톈진, 옌타이, 칭다오, 렌윈강, 난통, 상하이, 닝보, 윈저우, 푸저우, 광저우, 잔장, 베이하이 등 14개 도시를 연해개방도시로 지정하여 개방을 확대했다.⁷⁷⁾

3단계는 연해경제개방구(면 개방)로의 확장이다. 1985년 창장, 주장, 민난하장천 삼각주 지역을 연해경제개방구로 지정한 것을 시작으로 랴오닝, 허베이, 톈진, 산둥, 장쑤, 저장, 푸젠, 광둥의 40개 지급시와 215개 시·직할 현 등을 모두 연해경제개방구에 포함시키면서 대외개방 창구가 확대되었다.⁷⁸⁾

이후에는 지역균형발전전략을 본격적으로 추진하는 단계(1991~1998)로 넘어간다. 이

75) 양평섭(2018), pp. 86-90.

76) 위의 글, p. 91.

77) 위의 글, p. 93.

78) 위의 글, pp. 93-94.

시기에는 연해경제개방구의 범위를 더욱 확대했다. 그리고 1999년 이후에는 지역균형발전전략 전면실시단계로 지역균형발전을 촉진하기 위해 서부대개발전략(1999)을 실시하고, 동부연해지역 우선발전을 장려하였다.⁷⁹⁾ 특히 WTO 가입 이후 서부대개발, 동북진흥, 중부굴기 등 3대 지역발전 전략을 중점적으로 추진했다. 전국적인 협조 발전을 중시하여 중·서부지역의 대외개방 수준이 크게 상승하고 경제발전과 시민의 생활수준도 크게 향상되었다.⁸⁰⁾

〈그림 3-4〉 중국 동부연해지구 발전구상



자료: 김천규(2012), p.5.

79) 김천규(2012), pp. 3-5.

80) 양평섭(2019), p. 97.

〈그림 3-5〉 중국의 지역균형발전정책 전개과정



자료: 김천규(2012), p. 3.

3) 소결

북한의 경제성장에 대한 논의는 한반도가 가지는 지경학적 중요성에 대한 인식에서부터 출발한다. 한반도는 남측과 북측을 통해 해양과 대륙으로 동시에 진출할 수 있는 지경학적 이점을 가지고 있다. 이는 한반도라는 공간을 넘어 대륙과 해양으로 경제성장의 공간을 확장할 수 있는 동반자라는 인식을 남북한이 함께 가짐으로써 미래지향적인 협력으로 나아갈 수 있음을 의미한다.⁸¹⁾

이처럼 한반도가 가지는 지경학적 중요성에 대한 인식에 기반하여 북한의 경제성장 추진 방안으로 점-선-면 전략을 제시하고자 한다. 특히 정치적으로나 지리적으로 인접한 중국이 자국의 경제를 진흥하기 위해 연안의 항만도시 개발을 중심으로 추진한 점-선-면 전략을 벤치마킹할 수 있다.

81) 이승률 외(2020), p. 52.

즉 북한은 ‘점’에 해당되는 항만과 항만도시를 우선 개발하고, 항만도시를 지역거점으로 삼아 ‘선’에 해당되는 배후 물류 네트워크를 확장하는 형태로 개발할 수 있다. 그리고 이러한 물류 네트워크로 연결된 점들이 다시 ‘면’의 개념인 지역개발로 확장될 수 있다.⁸²⁾

특히 중국이나 베트남과 같이 공산당 주도의 점진적이고 실험적인 경제발전 전략을 추진함으로써 정치적으로 북한 당국이 가지는 부담도 줄일 수 있다. 이처럼 북한의 경제성장을 위해서는 점-선-면 전략을 통해 항만 배후도시를 중심으로 거점형 개발을 추진하면서 남북 사이의 물류인프라를 연계해 나가는 방식이 초기 북한 국토의 개발 방식으로 적합할 것이다.⁸³⁾

3. 북한의 경제성장과 균형적 물류체계 필요성

북한이 항만을 중심으로 ‘점-선-면’의 단계적 경제성장을 달성하기 위해서는 해양을 배제한 북한의 국토 인프라 정비의 비효율성과 한계에 주목하고, 특히 해운·항만과 도로·철도의 균형발전이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다.

첫째, 육상 인프라에 집중한 경제발전 방식은 다음과 같은 비효율성과 한계를 갖는다. 우선 국토의 특성상 한반도의 동쪽과 서쪽 지역이 백두대간으로 분리되어 있어 동서를 연결하는 물류 인프라 건설에 막대한 비용이 들어 사실상 건설이 불가능하고, 따라서 양 지역이 실질적으로 거의 차단되었다는 문제가 있다. 또한 내륙의 육상 인프라에 주목함으로써 해외와의 관계 속에서 경제발전을 이루어야 한다는 인식이 확산되지 않아 개방경제로 나아가는데 제약요인이 되고 있다. 그 결과, 무역이나 이를 통한 경제발전은 육지로 연결된 중국과 같은 나라에만 집중되어 경제적으로는 물론 정치·사회적으로도 심각한 편중 현상이 발생하고 있다. 특히 해운과 가장 밀접한 인프라인 주요 항만의 운영권을 중국과 러시아 등에 내주는 현재의 상황은 크게 우려할 만하다.⁸⁴⁾

북한 항만은 1980년대 이후 현재까지 신규 투자 없이 정상적인 기능을 수행하는 곳이 거의 없는 상황이다.⁸⁵⁾ 육상 중심·대중국 경제의존도 강화는 해운업의 기반을

82) 이성우(2018), pp. 23-24.

83) 위의 글, p. 24.

84) 루마니아(콘스탄차항), 조지아(포티항) 등 동유럽, CIS 국가 중의 다수가 독립 이후 주변 강국들에게 주요 경제성장 인프라인 항만을 30~50년간 불리한 조건으로 임대해 줌으로 인해 지금도 경제발전에 걸림돌이 되고 있음.

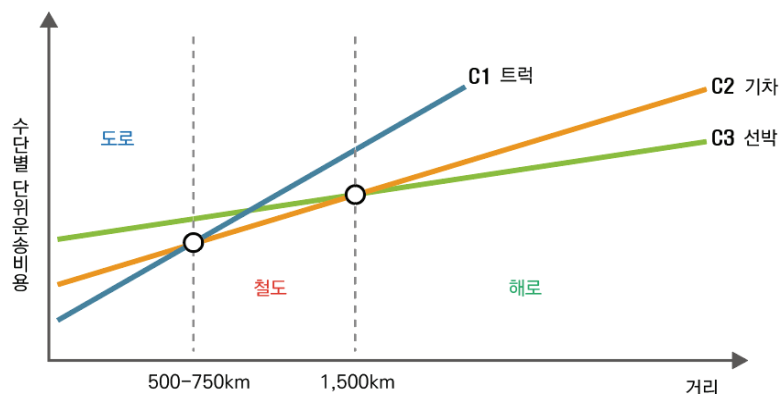
85) 이성우(2018), p. 29.

저해하는 한편 항만물류시설에 대한 투자 감소로 이어지는 악순환을 되풀이하고 있다. 이러한 상황에서 전통적으로 부동항을 확보하고자 남쪽으로 진출하려는 러시아와 외국의 항구를 빌려 바다로 나가려고 하는 전략, 즉 차항출해(借港出海) 전략을 가진 중국이 북한의 주요 항만을 선점하고 있어 우려를 낳고 있다. 북한과의 협력을 통해 북한 내 전략적 항만에 대한 개발과 운영권 확보를 위해 보다 적극적으로 나서야 할 시점이다.

둘째, 도로·철도 운송범위와 해운의 경제적 효율성에 대한 고려이다. 일반적으로 운송수단을 선택할 때 500~750km 미만의 단거리는 차량을 이용한 도로, 750~1,500km 까지는 철도, 1,500km 이상은 선박이 가장 효율적이라고 보고 있다.⁸⁶⁾ 이를 한반도에 대비해서 살펴보면 우리나라에서 물류수단으로 철도가 3%대만 차지하는 이유는 최장 경부선의 길이가 450km 미만이기 때문이고 이러한 측면에서 한반도 철도의 경제적 운용범위는 중국 베이징, 중-몽 국경, 러시아 극동 하바롭스크 정도로 볼 수 있다.⁸⁷⁾

해운은 이처럼 도로와 철도로 제한된 운송 범위를 확대시켜 줄 수 있다. 특히 남북관계 단절로 인해 발생하는 물류 및 운송의 비효율성 발생 측면에서 보면, 남북한 간의 해운·물류협력은 양측 모두에게 이롭다. 일례로 북한의 동·서를 연결하는 연안 해운의 경우 향후 남북관계 개선 시, 우리나라 전체 연안 해운 수요를 증가시켜서 규모의 경제를 실현할 수 있는 주요 항로가 될 것으로 기대된다.⁸⁸⁾

〈그림 3-6〉 거리 기준 수단별 운송비용



자료: Rodrigue et, al.(2006), p. 113.

86) Rodrigue et, al.(2006), p.113.

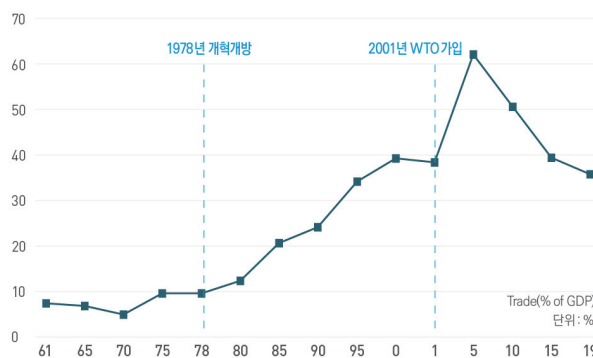
87) 이성우(2019)

88) 이성우·신성호(2020), p. 54.

셋째, 북한이 보통국가로서 국제경제 질서에 편입되기 위해서는 대외무역에 기반한 경제로의 전환이 필요하며, 이를 위해서는 무역 활성화를 위한 해운의 발전이 필요하다. 해운은 대외무역에 있어 가장 중요한 운송 수단 중 하나이다. 우리나라의 경우 수출입의 99.7%를 해운이 맡고 있으며, 중국은 수입화물의 94%, 수출화물의 86%를 해운이 담당하고 있다.⁸⁹⁾ 남북한은 냉전기인 1980년대 초중반에는 해상교역이 전무하다가 1980년 후반 재해물자 지원으로 첫 물꼬를 텃으며, 1990년대 중반 이후 햇볕정책으로 인한 남북경협 확대로 해상교역이 급증했다. 그러나 2006년 핵 실험, 우리나라의 정권 교체와 잇따른 북한의 도발 등으로 대북제재 국면이 강화되면서 대부분의 해상교역이 중단되었다. 최근 미국 주도의 강력한 대북제재는 그나마 석탄을 중심으로 이어지던 중국과의 해상교역도 감소시키고 있다.⁹⁰⁾

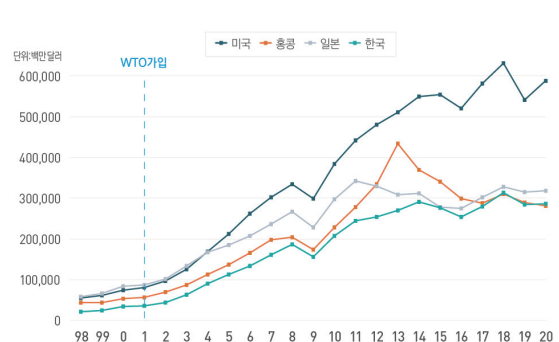
이처럼 북한 해운업은 경제적 요인과 더불어 정치적 환경에 많은 영향을 받고 있다. 북한이 대북제재에서 벗어나고 보통국가로의 변모를 꾀할 경우 대외무역 비중은 지금보다 확대될 것이고, 북한의 자가 노동력을 기반으로 한 공산품과 원자재 수출이 해운을 통해 확대될 가능성이 높다. 북한 해운업의 기반을 재구축하고, 발전시켜야 할 이유이다. 북한이 유사한 경로를 걸을 것으로 예상되는 중국도 개혁·개방 이후 GDP에서 무역이 차지하는 비율이 꾸준히 증가했다. GDP 대비 무역의 비중은 개혁·개방 전후 10%에서 WTO 가입 이후 40% 전후로 높아졌다. 중국의 주요 교역국 역시 미국, 홍콩, 일본, 한국 등 대부분 해상무역이 필요한 국가들이다.

〈그림 3-7〉 중국의 GDP 대비 무역 비율 추이



자료: World Bank

〈그림 3-8〉 중국의 주요 교역국 무역 규모



자료: K-stat

89) 고병욱 외(2018), p. 4.

90) 이성우(2018), pp. 32-34.

넷째, 남북경협을 관점에서 경협 초기에 철도와 도로와 같은 남북한 육상 인프라를 연결하는 것보다 해운과 같은 해양 인프라를 연결하는 것이 훨씬 합리적이다. 우선 경협 초기에 상호 항만의 개방을 제도적으로 허용하면 육상 인프라 연결에 비해 해상 수송의 연결 비용이 상대적으로 매우 낮다. 이는 남북 간 협의를 통해 가능하며, 추가 비용이 들지 않고 추진할 수 있는 협력 사업이다. 이를 통해 육상 인프라 연결에 소요되는 비용을 북한에 일정한 경제적 인센티브로 활용할 수 있는 여지가 커진다. 북한으로서도 육상 인프라 연결보다는 해상 인프라 연결이 체제 안정 차원에서 관리가 수월할 것이다. 나아가 한국 항만과의 연결을 통해 북한을 글로벌 경제와 연결시키는 기반으로 활용할 수도 있다.

요약하면 남북협력을 통해 한반도를 넘어 대륙과 해양, 북방과 남방으로 경제성장 공간을 확대하기 위해서는 대륙과 바다의 균형적 발전이 필요하고, 이는 해운·항만과 도로·철도의 균형 있는 발전을 전제한다. 즉, 철도와 도로를 통해 유라시아로 연결되는 남북 연결망을 구축함과 동시에 거점 항만과 해운을 통해 일본을 거쳐 태평양으로 나아갈 수 있는 글로벌 물류망을 구축하는 것이다. 이는 한반도 신경제구상이 남북한 경제협력 확대로부터 출발하더라도 결국 남북한이 내적 성장을 이루고 이를 기반으로 글로벌 경쟁력을 가질 수 있는 외연의 확대를 지향할 수밖에 없음을 의미한다.

IV. 해륙균형 한반도 신물류체계 구상

앞 장들에서 북한의 육상 중심 물류체계 기반 경제발전 전략과 우리나라의 철도 중심 한반도-유라시아 연결 전략이 가지는 한계점과 향후 일어날 문제점을 지적했다. 따라서 본 장에서는 한반도가 북한을 아우르며 유라시아 대륙과 안정적이고 친환경적인 물류 네트워크로 연결되기 위한 신물류체계 구상을 제안하고자 한다. 또한 과거 우리나라와 중국이 성장해 온 점-선-면 전략에 기반하여 북한의 해륙균형 신물류체계구상도 제안해 보고자 한다. 이는 북한이 정상국가로 성장하고 한반도-유라시아 대륙 연결고리로서 안정적이고 친환경적인 물류체계를 유지하기 위함이다.

1. 한반도-유라시아 신물류체계 구상

1) 한반도-유라시아 물류체계 구상

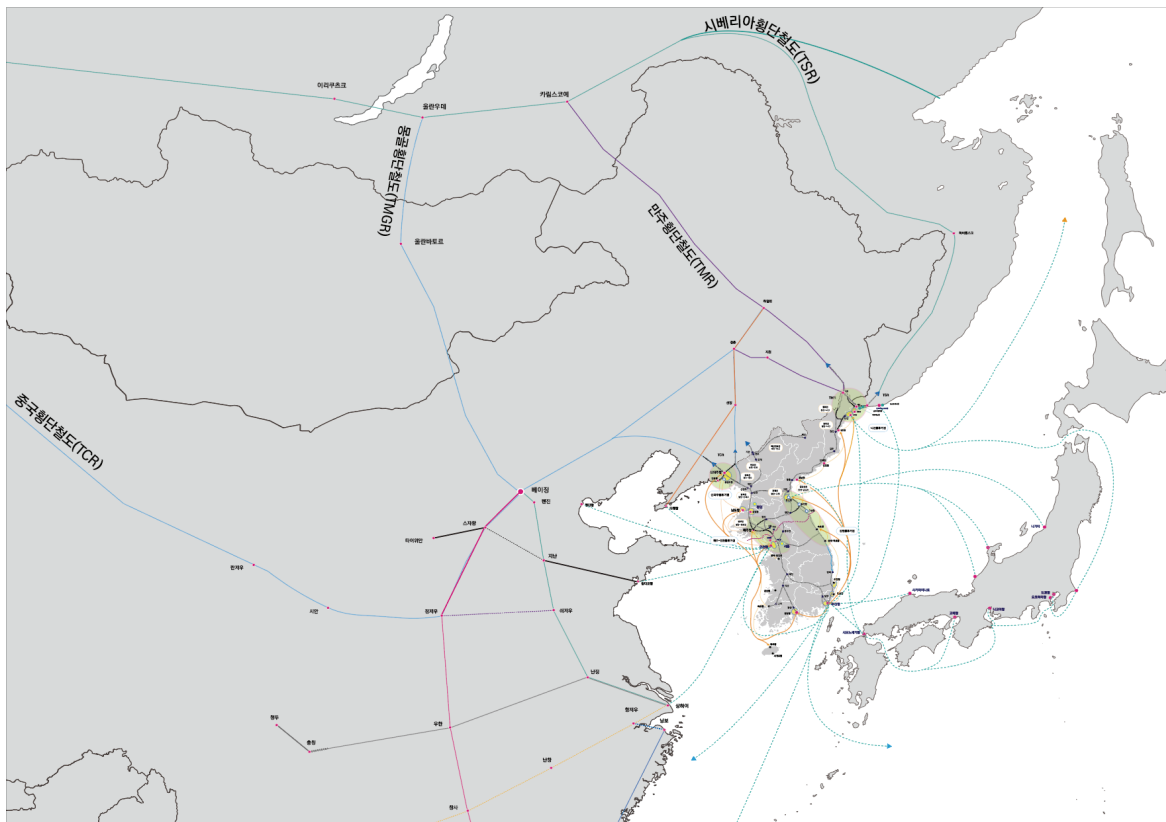
한반도가 유라시아 대륙과 연결되고 유라시아 대륙이 한반도를 통해 태평양과 연결되기 위해서는 유라시아의 철도망과 기·종점인 항만들이 한반도종단철도(TKR)와 항만들 사이에 막힘없는 연결 네트워크를 만들어 나가야 할 것이다. 단거리는 도로, 중거리는 철도, 중장거리는 해운이 담당하고 가볍고 비싼 화물들은 철도를, 무겁고 싼 화물들은 해운을 이용하는 기본적인 개념 하에 한반도-유라시아 물류 네트워크는 아래 그림과 같이 구상되어야 한다.

이는 친환경 물류체계가 잘 구축된 EU사례에서처럼 모달시프트(modal shift) 개념⁹¹⁾에 따라 도로에서 철도로, 철도에서 해운으로 화물운송 수단을 바꾸어서 비용을 절감하고자 하는 취지와도 같은 맥락이다. 이렇게 되면 러시아향(向)으로 유라시아 대륙을 동·서로 관통하는 시베리아횡단철도(TSR)와 동해권 해운항로 혹은 TKR이 연결되어 유라시아의 대동맥이 될 수 있다. 중국향(向)으로는 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)와 서해권 해운항로 혹은 TKR이 연결되어 중국 본토,

91) Modal Shift는 전환교통을 의미하며, 친환경을 추구하기 위해 오염유발이 높은 도로에서 철도·연안해운으로 수송방법을 바꾸는 것으로 소량 오염유발도가 높은 트럭을 중량의 철도, 대량의 연안해운으로 전환하고자 하는 방법이며 대표적으로는 유럽의 마르코폴로(Marco Polo) 프로그램이 있음.

몽골, CIS 국가들과의 교역망으로 역할을 할 수 있다. 또한 유라시아 대륙과 태평양을 효과적으로 연결함으로써 화물특성, 화물의 기·종점 위치 등에 따라 다양한 물류루트를 선택하면서 상호 화물들이 오고갈 수 있다.⁹²⁾

〈그림 4-1〉 한반도-유라시아 물류체계 구상



2) 한반도 신물류체계 구상

한반도 신물류체계 구상은 남북한을 구분하지 않고 한반도가 하나라는 전제 하에 북한의 국토개발이 우리나라의 국토개발 및 경제구조와 같은 궤를 만들어 나가기 위한 형태이다. 북한의 기존 모기장식 개방정책과 6대 주요 경제특구⁹³⁾를 염두에 두고 전체 물류체계의 골격을 구상하였으며 특히 주변 국가들과의 막힘없는 연결 관점에서 접근하였다.

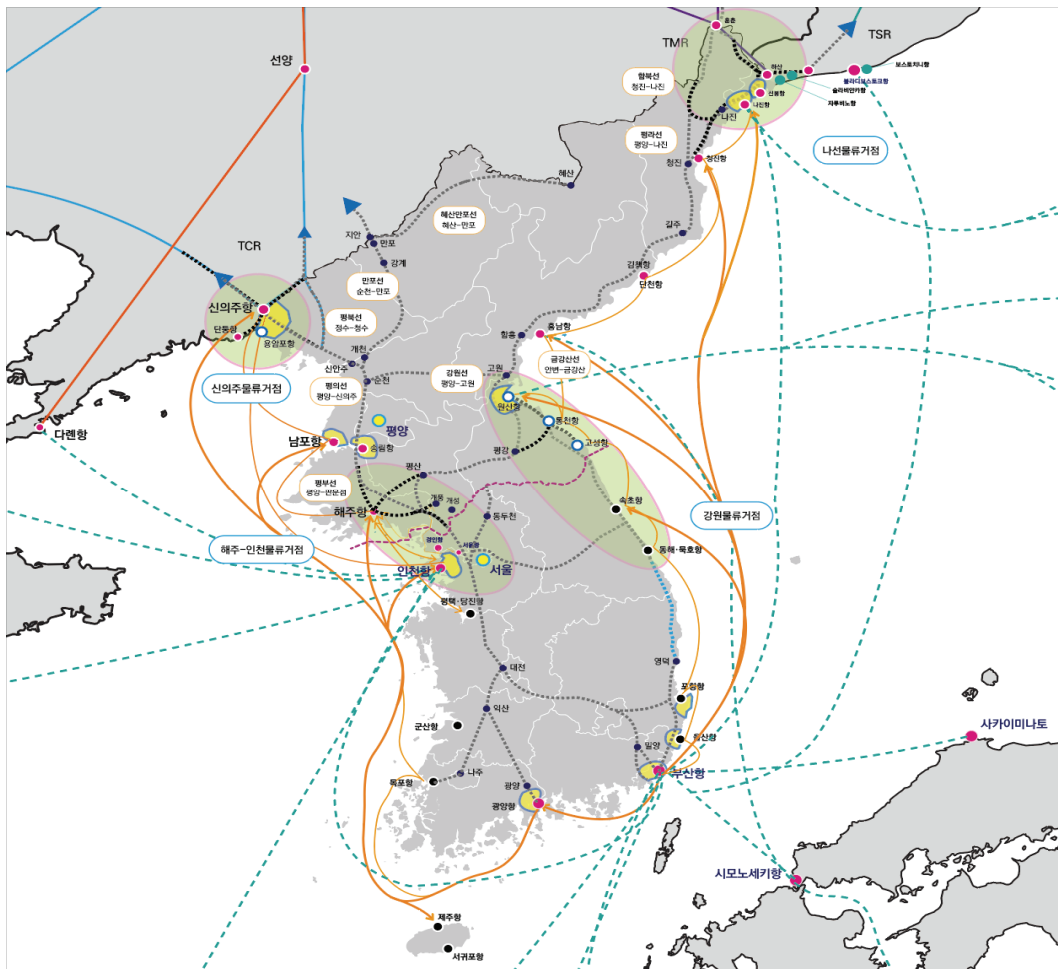
북한이 균형 잡힌 국토 및 경제발전을 하기 위해서는 4대 물류거점⁹⁴⁾을 대상으로 항만과

92) 우리나라와 유라시아 대륙 간 2040년 기준 대략 30만 TEU 정도의 물동량이 철도를 이용해서 오고갈 것으로 추정(이연경 외, 2018)

93) 개성, 원산, 금강산, 나진·선봉, 신의주, 황금평

항만 배후도시를 발전시킬 필요가 있다. 북한의 항만도시를 거점으로 상대국 항만을 지향지(指向地)로 한반도 연안과 동북아, 세계 해운 네트워크로 확장하고, 배후지(背後地)로 철도를 이용하여 항만 배후와 북한 전역으로 확대해서 주변국으로 연결되는 물류체계가 필요하다. 여기에는 북한이 언급하는 모기장식 경제발전 방식을 유지하면서 북한의 대내외 경제성장을 위한 점-선-면 방식의 기본을 취하는 동시에 친환경적이고 경제적인 물류수단인 해운과 철도⁹⁵⁾를 기반으로 발전시킨다는 전제가 그대로 담겨져 있다.

〈그림 4-2〉 한반도 신물류체계 구상



94) 개성·해주, 원산·금강산, 나진·선봉, 신의주·황금평 등 상기 6개 경제특구를 포함한 4개 지역

95) EU위원회가 2007년까지 추진한 ‘마르코 폴로 프로그램’ 최종 보고에 따르면, 프로그램 진행 중 육상 트럭킹 대신 철로 이용으로 195억 TKm, 단거리 해상수송으로 148억 TKm 절감하였고 이산화탄소 배출량 또한 철로(1,936천 톤)와 해상수송(885톤)이 가장 효과적이었음(EU, 2020)

2. 북한의 신물류체계 구상

1) 전제

바이든 행정부가 발족한 이후 아직 북미 간 대화나 특별한 진전이 없는 상황이다. 또한 현재 코로나 정국으로 인해 전 세계적 교류나 협력이 소강상태에 있는 상황이라 단기 내 북한의 핵 포기를 통한 전격적인 개방은 쉬울 것으로 보이지 않는다. 이렇게 가정하면 당분간은 남북, 북미 양자 간 대화가 진행이 되더라도 전격적인 변화보다 점진적 협상을 통한 낮은 수준의 개방부터 시작할 가능성이 높아 보인다.

따라서 본고는 한반도를 둘러싼 정국이 급변하지 않고 북한이 점진적으로 낮은 수준의 개방을 하는 것으로 전제하고 북한의 국토개발전략을 고려한 물류구상을 제안하고자 한다. 북한이 기존에 가지고 있는 경제특구 전략과 최근 발표한 국가경제발전계획을 기반으로 하여 4대 거점을 지정했다. 남북이 연결되는 2개 지역과 북·중 연결 지역 1곳, 북·중·러 연결지역 1곳을 대상으로 물류체계 구상안을 제안하고자 한다. 이후 이와 연계하여 내륙으로 확장하고 주변으로 확산하는 방안도 제안하고자 한다.

북한은 기본적으로 체제유지를 전제로 외부에서 사상, 문화 등을 유입시키지 않고 제한된 공간인 경제특구 개방을 통해 오직 경제적 요인만 발전시키겠다는 모기장 전략을 추진해 왔다. 이를 고려하여 북한 개방의 시작점이 되는 경제특구를 우선 대상지로 하여 경제특구로 지정된 항만도시를 점(點)으로, 물류망 개념인 선(線)은 북한의 철도에 기반한 연결 방향을 제안하고자 한다. 즉, 북한의 경제특구로 지정된 항만도시 혹은 주변 항만을 철도와 연결하여 성장 방향을 정리할 것이다. 또한 단순한 경제개발이 아니라 한반도 전체에 대한 지속가능한 개발 관점에서 대상지역의 경제성장과 친환경적 요인도 같이 고려하여 구상한다.

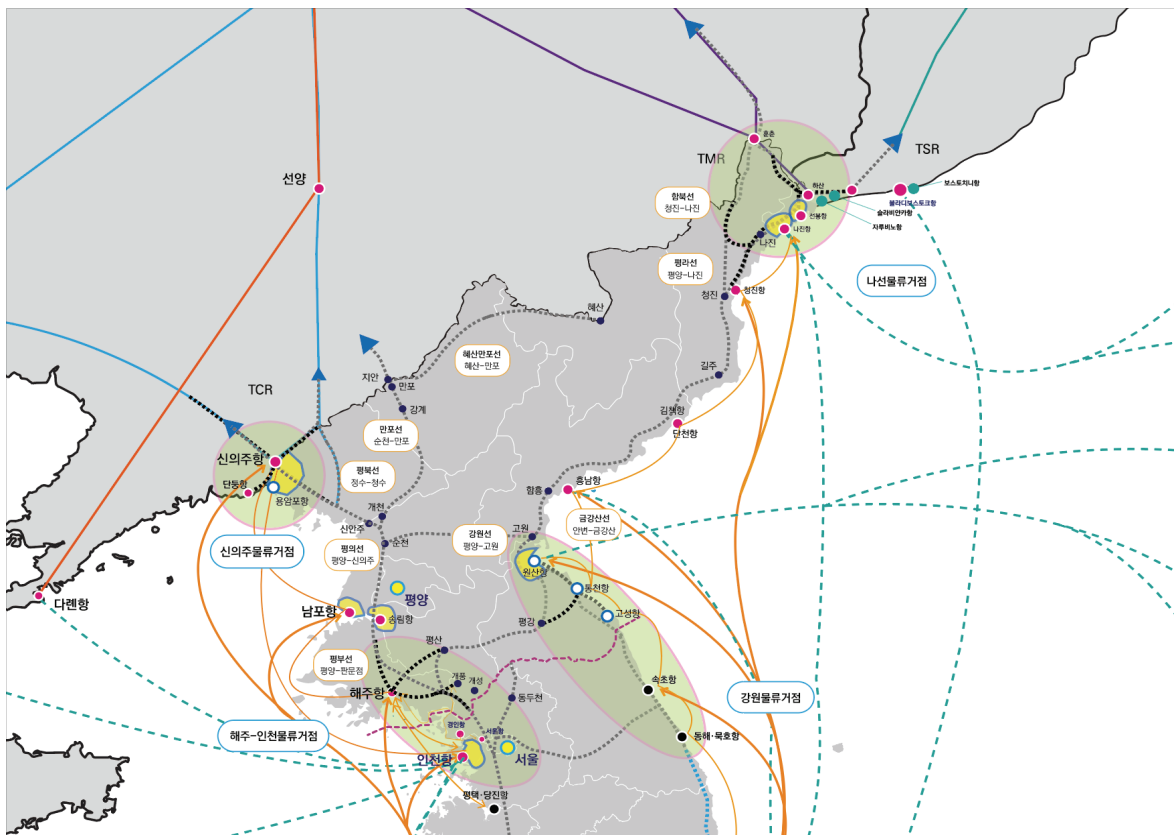
2) 구상방향

북한의 국토개발 정책은 체제유지를 전제로 관리와 통제가 동시에 가능한 국경인접지역에 경제특구를 지정하여 경제성장의 시작점으로 추진하는 방식이다. 따라서 북한 정책의 기본골자를 유지하면서 점-선-면 전략 기반의 국토발전 방향을 설정하기 위해서 항만도시 중심으로 물류거점을 잡고 외부로 해운, 내부로 철도와 연결하는 네트워크를 구상할 수 있다. 우선 남북한 접경지역인 경기만권과 강원도 동해권이 검토되어야 하고 북·중과 북·중·러 국경지역

의 경제특구가 대상이 될 것이다. 이 대상지역을 중심으로 효과적인 경제성장 실현, 균형잡힌 물류체계 구축, 친환경 성장기반 마련이라는 3대 원칙을 중심으로 구상한다.

앞에서 언급된 4개 물류거점, 6개 경제특구 지역은 북한의 점진적 개방 시 경제성장의 시작점이 될 수 있고 북한 전역으로 물류 네트워크를 따라 국토 전체가 단계적으로 발전해 나간다는 개념으로 구상이 가능하다.

〈그림 4-3〉 북한의 신물류체계 구상



해주-인천물류거점은 경기만권을 기반으로 하는 초기 근거리해운구역(Short sea shipping zone)⁹⁶과 중장기로 양국의 수도권을 연결하는 메가리전(Mega-region)⁹⁷ 개념을 결합시켜 경기만권과 서울, 평양권을 묶어 발전시켜 나가는 방안이 필요하다. 개성의 경우 해주와 인천을 연결하여 경기만권의 새로운 해륙복합물류체계를 구상하는

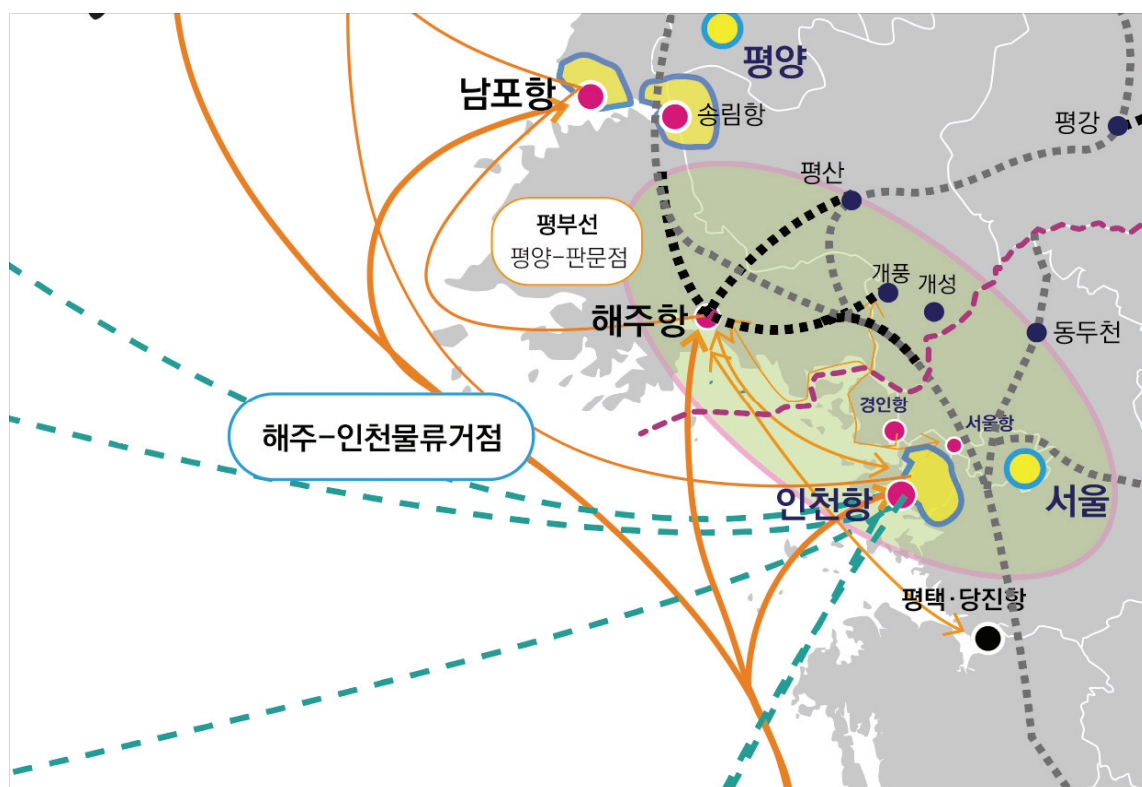
96) 근거리해운(SSS: short sea shipping)을 지칭하며 좁은 바다를 두고 가까이 마주보고 있는 국가 간의 조밀한 해운 네트워크를 구축하는 개념임.

97) 메가리전(mega-region)은 교통, 물류 등 사회 기반 시설을 공유하고 경제·산업적 연계가 긴밀한 인구 천만 명 이상의 도시 연결 권역을 뜻함(네이버 국어사전).

방안을 강구할 필요가 있다. 해주-인천물류거점은 양측 합의 하에 한강하구를 이용하여 부산-인천(경인)-서울항을 연결하는 우리나라 친환경 연안항로 구축⁹⁸⁾부터 시작할 수 있다. 다음으로, 부산-(인천)-해주-개풍을 연결하는 북한 루트 그리고 경기만권을 하나의 해상경제권으로 보고 평택·당진-인천-해주-경인-개풍, 김포, 서울을 연결하는 근거리 해운 네트워크를 연결하여 좁은 바다에 다수의 국가가 마주보고 있는 북유럽의 발틱해처럼 친환경 해상물류경제권을 만들 수 있을 것이다.

이렇게 되면 우리나라 입장에서 수도권의 교통체증·대기오염에 큰 개선효과가 있을 수 있고 북한의 경우 가공무역 거점인 개성과 해주를 연결하는 경제권역을 만들어서 단순 남북교역을 아니라 국제가공무역거점이 될 수 있다. 또한 남북한 물류거점을 해상물류 네트워크로 묶어서 서해경제공동특구를 뒷받침함으로써 남북한 경제공동체를 도모할 수 있을 것이다.

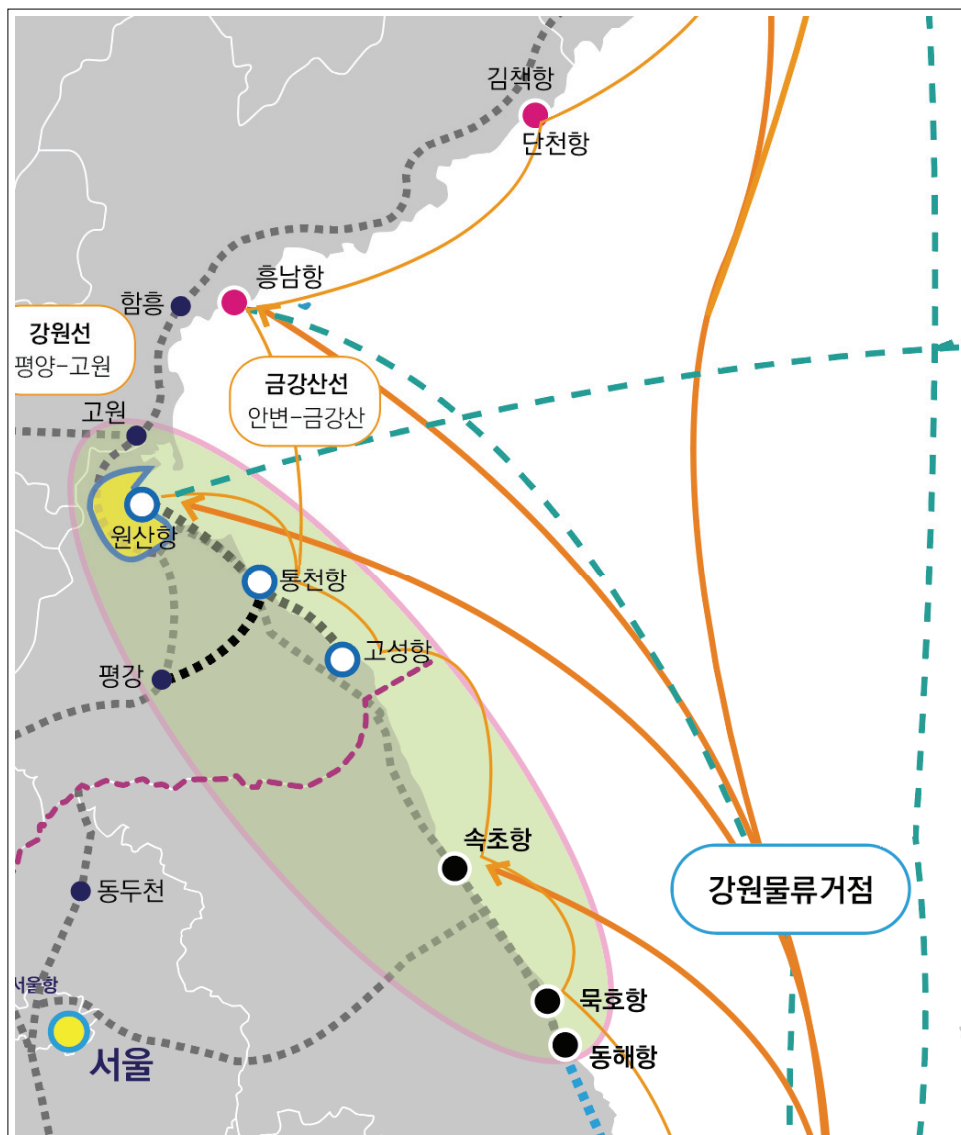
〈그림 4-4〉 해주-인천물류거점 구상



98) 이정훈 외(2020), pp. 115-120.

원산-동해물류거점은 북한이 관광 발전을 위해 집중하고 있는 원산, 금강산 등 북측 강원도와 속초·동해항을 묶는 복합물류체계이다. 이 지역은 국제무역의 개념보다 해양관광 관점에서 교통과 물류체계를 복합적으로 연결하여 남북 경제성장을 도모하는 전략이 필요하다. 북한의 원산항, 고성항, 통천항 그리고 속초항, 동해항을 고리로 삼아 물류는 동해-원산항을 연결하는 형태로, 해양관광은 동해-속초-고성-통천-원산항을 연결하는 형태로 금강산관광 재개와 함께 연결한다. 초기는 해양관광을 중심으로 진행하다가 대북제재 해제 여부에 따라 육상연결과 함께 해륙복합형태의 물류와 관광 네트워크를 연결해 나갈 필요가 있다.

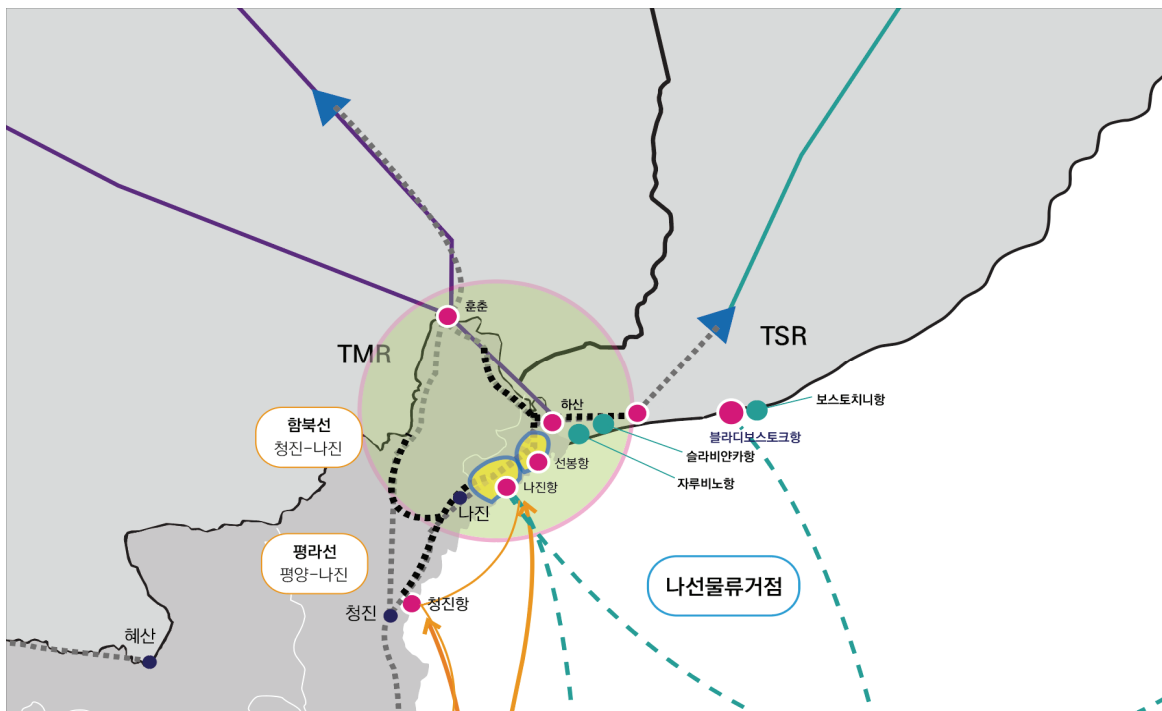
〈그림 4-5〉 강원물류거점 구상



나선물류거점은 북한 나진, 중국 훈춘, 러시아 하산을 묶는 국제물류클러스터로 발전시키는 개념이다.⁹⁹⁾ 나선국제물류클러스터는 나진항을 중심으로 북·중 간 도로, 북·러 간 복합궤(표준궤와 광궤 병용) 철도를 연결하여 대상지역의 제조업, 농업, 임업 등의 생산물을 나진항과 선봉항 배후에서 가공하여 수출하는 개념이다. 이 지역은 남북한이 주도한 개성공단과 달리 중국과 러시아가 참여하고 범위를 넓혀 우리나라, 미국, 일본 등까지 참여하는 국제경제특구를 발전시킨다면 주변 강대국의 완충공간을 마련함으로써 한반도 평화의 시작점이 될 수 있을 것이다.

나진항은 천혜의 조건을 가진 무역항이며, 선봉항은 북한 최대의 원유 수입항 역할을 했던 곳으로 중국과 러시아와의 물류체계가 비교적 잘 연결되어 있어 대북제재 해제와 연계하여 우선적으로 개방이 가능한 곳으로 판단된다. 현재 나진항을 통과하는 제3국 화물의 경우 유엔대북제재 예외조항으로 인정받고 있지만, 미국의 2차 금융제재로 인해 해당 항만을 이용하려는 기업이 없어서 현재 거의 무역이 이루어지고 있지 않다.

〈그림 4-6〉 나선물류거점 구상

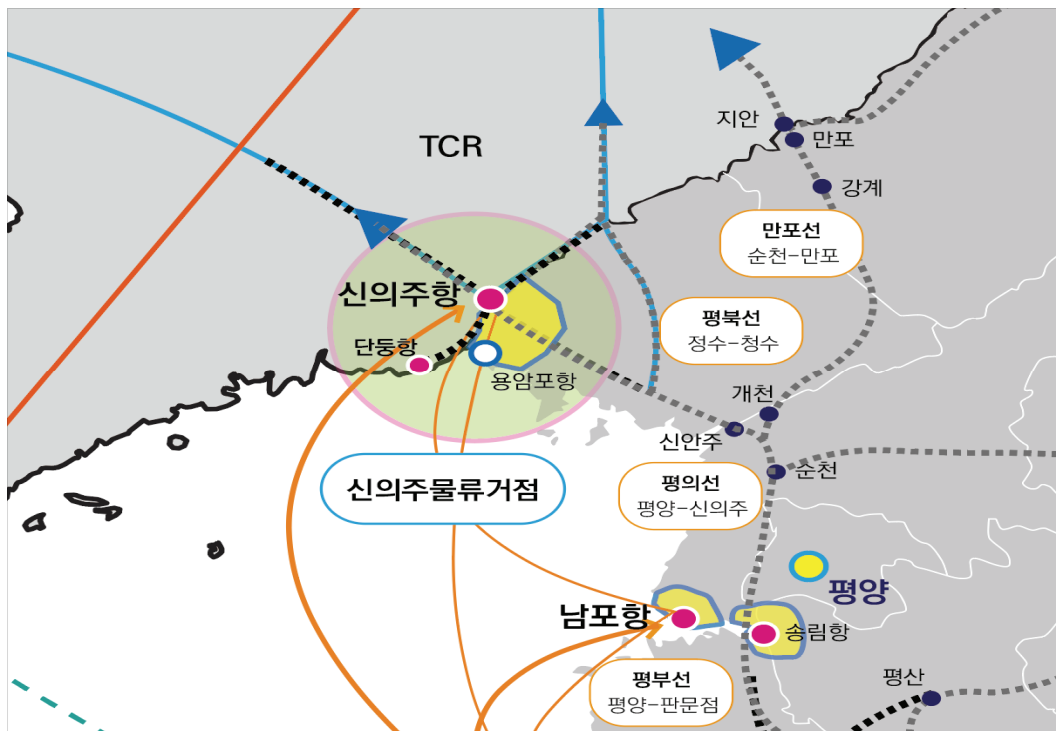


99) 제4차 동방경제포럼의 남북러 특별세션에서 한국해양수산개발원 이성우 박사가 제안한 개념으로 나진·선봉지역과 중국 훈춘, 러시아 하산을 묶어 물류, 산업, 농수산업, 관광을 연계하는 초국경 클러스터로 미국, 일본 등 주변국 참여를 통한 국제적 경제공간으로 만들어 한반도 평화를 시작하자는 구상(동아일보, 2018.9.11.)

마지막으로, 신의주물류거점은 중국의 단둥시와 연결해 있어서 국경 간 트윈(Twin) 시티 개념¹⁰⁰⁾으로 빠른 개발이 가능한 지역이다. 현재 북·중 간 무역의 중심지 역할을 하고 있는 곳으로 철도와 도로가 연결되어 있다. 다만, 이 지역은 중국 단둥경제권에 신의주가 흡수될 가능성이 높고 대규모 개발이 진행된 단둥항에 신의주의 무역기능이 흡수될 가능성이 높다. 따라서 현재 수심 등의 이유로 항만 기능이 약해진 신의주항 대신 용암포항 등 주변 수심 확보가 가능한 신규 항만 개발과 병행하여 트윈시티 개념으로 발전시킬 필요가 있다.

이 지역은 홍콩-선전, 싱가포르-말레이시아 조호르, 덴마크 코펜하겐-스웨덴 말뫼 등의 트윈시티 개념을 활용하여 국경도시 간 국제 분업화를 통해 북한의 서북지역 발전을 도모할 수 있을 것이다. 다만, 북·중의 밀착관계를 견제하는 미국과 중국의 힘겨루기가 부각되는 지역으로 개발이 지연될 가능성이 높고 북·중 간의 무역과 경제협력이 밀접한 곳이라 4개 물류거점 중 우리나라 기업들이 진출하기에는 가장 어려울 것으로 보인다.

〈그림 4-7〉 신의주물류거점 구상



100) 지리적으로 가까운 두 개의 도시가 도시의 성장과 팽창에 따라 하나의 권역으로 통합되어 서로 상생, 발전해가는 현상을 가리킴(위키백과), 본고에서는 국경으로 분리된 두 개 도시가 하나의 권역으로 통합·공동성장한다는 취지로 언급함.

이외 북한의 항만도시 중심 경제권역은 남포항을 중심으로 하는 북한 수도권, 함흥항과 청진항을 중심으로 하는 동해권을 연담해서 해륙복합물류축을 기반으로 국토 전체를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다. 특히 남포항의 경우는 북한의 수도인 평양과 연결을 통해 인천항과 같은 역할이 가능할 것이고 수도권에 집중된 고급인력들을 활용한 지식클러스터의 거점으로 성장할 수 있을 것이다. 청진항의 경우 중국 길림성의 인구밀집지역인 연변과 최단거리에 있는 항만으로서 중국과의 연결을 통한 통과무역 거점으로 성장할 수 있을 것이다.

V. 우리의 새로운 대북 물류전략 방향

이 장에서는 앞서 논의했던 문제제기와 대안을 정리하여 요약하고 한반도를 둘러싼 대외여건 변화를 고려하여 우리의 새로운 대북전략 방향에 대한 정책제언을 함으로써 글을 마무리하고자 한다.

1. 문제점 정리와 방향 전환 필요성

지금까지 남북한 경제·무역·물류구조의 변화를 살피고 북한의 경제발전전략과 그 결과를 검토함으로써 북한이 내륙 지향적이고 중국 의존적인 대외경제·무역·물류 패턴을 형성했음을 밝혔다. 북한은 1970년대 이후 대서방 경제협력에 실패하고 적기에 개혁·개방에 나서지 못했다. 또한 핵 개발로 인한 대북제재 속에 고립되어 교역대상국과 바닷길을 잃고 대외경제는 중국에 절대적으로 의존하고 있다.

그동안 우리의 대북정책은 북한을 통일의 대상으로 접근하는 데 집중했다. 반면 이러한 북한 경제의 변화 추이에 대응하여 상호호혜적인 남북관계를 만들어 나가는 전략은 부족함이 있었다. 이에 북한의 경제발전전략과 우리의 대북정책을 회고하며 북한이 어느 국가처럼 경제성장을 하는 데 필요한 사항을 짚어보고자 했다. 핵 문제로 대두되는 정치·군사적 갈등이 해결되었을 때 북한의 경제발전전략에 필요한 요건 중 하나로 점-선-면의 개방전략을 검토했다. 우리나라 임해공업도시와 중국의 연해경제특구를 통한 경제성장 및 국토개발이 그 대표적인 사례이다.

북한의 개혁·개방에 참고할 만한 사례와 개방 거점을 제시하는 선행연구는 이미 다수 존재한다. 그동안의 연구는 북한의 대내외 여건과 지역의 잠재력, 남북한 경제의 시너지 효과 등을 고려하여 북한의 개방 또는 개발 거점을 제안해왔다. 반면 본고는 한반도의 지속가능한 경제성장에 필요한 물류체계 관점에서 접근해보았다. 남북협력이나 한반도 통일 모두 북한의 경제성장을 필요로 하는데 물류체계는 경제발전에 필수적인 인프라이다. 특히 자립경제를 추구하며 바다를 잃어버린 북한 경제가 다시 세계와 연결되기 위해 필요한 물류 거점들을

제안했다. 한국과 중국의 경제성장 사례와 같이 항만 및 배후도시가 대외경제와 연결되는 창구로 기능하면서 해륙균형 복합물류체계를 형성할 수 있도록 대북정책의 방향 전환이 필요한 시점이다.

2. 대외여건 변화 전망

북한의 경제발전전략이나 우리나라의 대북정책은 역사적으로 북미관계에 따른 대외여건의 구조적 제약을 받아 왔다. 김정은 국무위원장은 미국의 오바마, 트럼프 행정부를 거쳐 새로 집권한 바이든 행정부를 상대로 외교 전략을 펼칠 예정이다. 오바마 행정부는 아시아 회귀(Pivot to Asia) 전략을 통해 중국을 견제하는 한편, 아시아태평양 전략 하에 대북정책을 전개했다. 직접 협상 대신 제재를 통해 압박하면서 북한이 의미 있는 비핵화 조치를 통해 진정성 있는 협상 준수 여건이 형성될 때 대화를 하겠다는 전략적 인내(Strategic Patience)를 추구했다.¹⁰¹⁾ 반면, 트럼프 행정부는 안보와 동맹보다는 경제적 가치를 우선시하고 고립주의 성향의 외교안보정책을 펼친 것이 특징이다.¹⁰²⁾ 대북정책에 있어서는 사상 최초 북미정상회담(2018.6)을 포함해 김정은 위원장을 세 차례 만났고 친서 교환이 잦았음에도 불구하고 비핵화협상의 가시적 성과 없이 교착 국면이 지속되었다. 다시 민주당이 집권했지만 바이든 행정부는 핵 개발을 넘어 핵 보유를 선언한 북한을 상대한다는 점에서 과거 오바마 행정부의 전략적 인내 정책과는 다른 행보를 보일 것으로 전망된다.¹⁰³⁾

바이든 행정부의 대북정책 방향은 크게 보면 다음 몇 가지로 요약된다. 첫째, 민주주의와 인권 등 보편적 가치를 중시한다는 차원에서 핵 문제와 인도주의 등으로 대북정책 의제를 확대시킬 가능성이 있다. 이는 북한 주민의 인권 문제에 대한 문제제기를 통해 전개될 수도 있고, 다른 한편으로는 북한 주민의 삶을 개선하기 위한 선별적 제재완화로 나타날 수도 있다.¹⁰⁴⁾ 둘째, 트럼프 행정부와 달리 전통적인 외교방식의 연장선상에서 대북전략을 설계하고 엄격한 상호주의를 추구하면서 북한이 의미 있는 비핵화 조치를 취하도록

101) 박병철·주인석(2010), p. 181; 이인호(2013), p. 16, 19.

102) 조한범(2020), pp. 1-2.

103) 위의 글, p. 4.

104) 김상기(2021), pp. 3-4.

요구할 것으로 예상된다.¹⁰⁵⁾ 트럼프 대통령 방식의 정상외교를 답습하지 않고 밑으로부터의 준비된 협상을 통한 스몰딜(small deal)을 추구할 것으로 보인다.¹⁰⁶⁾ 셋째, 국제주의와 동맹을 중시함에 따라 한국 및 일본과의 3각 협력을 강화하는 한편, 중국을 견제하면서도 대북정책에 대한 중국의 역할과 책임을 요구할 가능성도 있다.¹⁰⁷⁾

이러한 방향에서 바이든 행정부는 북한에 대한 제재와 외교라는 양방향을 모두 열어놓고 북핵 문제의 해결을 추구할 것으로 보인다. 따라서 우리나라는 대북제재의 유지와 완화를 둘러싼 외교적 해법을 고려하면서 장기적으로 해륙균형 복합물류체계를 형성할 수 있는 대북정책을 모색해 나가야 할 것이다.

3. 정책제언

최근 국제정세는 과거 이념으로 대립하던 형태에서 경제, 환경, 기술이라는 요소까지 들어오면서 복잡한 형태로 합종연횡을 이어나가고 있다. 특히 과거 이념으로 연결되었던 북·중·러 동맹과 한·미·일 동맹의 대립이 부활할 조짐을 보이고 있다. 특히 최근 대립구도는 미국과 중국을 중심으로 주변 국가로 확산되는 양상이다. 중국을 대상으로 미국, 일본, 인도, 호주 등 쿼드(Quad)국가들이 견제를 하고 이에 중국이 러시아, 이란을 끌어들이는 상황이다. 우리나라는 한·미·일 동맹과 한·중 관계의 중간에서 고심이 클 것으로 보이며 북한은 북미, 남북 간 직접 돌파구를 찾는 한편 중국, 러시아, 이란의 동맹체제에 편승하는 것도 고려할 것이다.

이 상황에서 남북한의 선택지는 매우 제한적이고 그 선택의 결과를 예측하기 어렵다. 미·중이 대립하는 전선 중 하나가 한반도이고 이러한 대립이 심해지면 한반도의 평화 정착을 실질적으로 기대하기 어렵기 때문이다. 이러한 관점에서 북한에 대한 강력한 제재는 중장기적인 관점에서 전향적으로 재검토할 필요가 있어 보인다. 대북제재가 심화될수록 북한이 중국의 우산 아래로 들어갈 수밖에 없다는 점을 인식하고 변화하는 상황을 주시하며 개방 유도과 제재를 병행하는 전략이 필요할 듯하다. 우리나라 입장에서는 최선을 다해 한반도 평화를

105) 정성윤(2020), p. 4; 이상현(2021), p. 56.

106) 조한범(2020), p. 4; 윤덕민(2021), p. 50.

107) 위의 글, p. 4; 조한범(2020), pp. 2-3; 윤덕민(2021), p. 49.

전제로 북한을 설득하고 주변국의 이해를 구하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

북미 간 전격적인 합의를 통한 핵 포기과 대북제재 해제가 이루어지는 것이 바람직하겠지만 현재로서는 상황이 녹록치 않아 보인다. 하지만, 한반도 평화가 남북한뿐만 아니라 주변국 모두에 이익을 가지고 온다는 관점에서 조금씩 양보해 나가는 접근이 필요하다. 우선 우리나라와 미국은 본고에서 논의되었던 북한의 물류체계 개선을 통한 경제성장 지원 관점에서 해결방안을 모색할 필요가 있다. 특히 미국은 북한의 해상물류 봉쇄를 제한적이거나 단계적으로 풀어주면서 핵 포기에 대한 북한의 변화를 촉구하는 선(先) 부분 해제, 후(後) 단계적 조치 방식을 검토해 볼 필요가 있다. 물류관점에서는 선(先) 부분 해운개방 후(後) 육상인프라 연결의 접근이 실질적일 것이다.

이러한 맥락에서 기 언급한 4개 물류거점 중 한강하구 공동이용을 중심으로 하는 해주-인천 물류거점 이용, 유엔제재 예외인 나진항 통과 제3국 화물에 대한 나선물류거점 활용, 원산-동해물류거점의 관광교통 활용 등이 우선적으로 검토될 수 있을 것이다.

첫째, 한강하구 공동이용을 통한 연안운송 재개는 북한의 개성공단과 해주항을 연결하고 인천·평택·김포·경인항 등과 연결을 통한 친환경 물류체계를 만들 수 있다. 부산항과 인천항을 모항으로하고 북한의 개성공단과 해주항을 이용해 북한의 대외무역 성장을 기대할 수 있다. 우리나라와 미국의 입장에서는 북한으로 오고 가는 화물에 대한 관리가 가능하여 전략물자 등에 대한 제어가 가능할 것이다. 한편, 한강하구 공동이용을 통한 연안 해송은 부산에서 수도권으로 오고 가는 수출입 물동량을 연안으로 분산시켜 우리나라 수도권의 대기오염 개선, 교통체증과 물류용지 부족 완화로 수도권 과밀화 개선에도 기여할 것이다.

둘째, 제3국 화물 통과가 허용되고 있는 나진항의 경우 중국, 러시아와 국경을 맞대고 있어 나선물류거점을 미국과 일본 등도 참여하는 초국경국제개방도시로 만들 수 있다. 나진항을 중심으로 과거 추진했던 3부두 운영권 인수에 대해 남·북·러 협상을 재개할 필요가 있고 1, 2부두의 리모델링 후 남북공동운영 방안도 고민할 필요가 있다. 나아가 청진항과 중국 연변지역을 연결하는 형태의 해륙물류 네트워크 확장도 가능할 것이다. 대상지역의 물류산업을 매개로 동북아의 대립구도를 완화시키는 완충공간으로 확장해서 발전시켜 나갈 필요가 있다. 다만, 나진항을 통한 제3국 화물에 대한 안정적 이용을 위해서는 해당 기업에 대한 미국의 대북제재 완화가 필요하다.

셋째, 원산-동해물류거점은 한반도 동쪽을 육상물류 인프라로 연결하기 전에 해상물류인프라로 연결하는 방안이다. 초기에는 유엔제재 대상이 아닌 관광을 중심으로 사람과 화물이 동시에 오고 갈 수 있는 관광기반 교통물류거점으로 만들어서 북한의 호응을 유도할 필요가 있다. 해상을 통한 남북 간 관광객 교류는 양측의 관리 측면과 미국 등에 대한 정보 투명성 제고를 위해서도 용이하다.

마지막으로, 실질적인 남북 간의 해운교류를 확대하는 방안으로 유엔과 미국의 협조를 얻을 필요가 있다. (1) 북한 선박의 우리나라 연안운항 허용(물론 이는 5.24 조치의 해제 및 우리나라 정부에 의한 국제적 제재의 일정한 집행 유예를 전제), (2) 북한의 국제 수출입 물동량에 대해 우리나라 정부 관리 하에 부산항·인천항 환적 이용 지원 등 북한의 대외교역에 대한 우리나라의 모니터링을 통한 투명성 제고를 기반으로 세계와 미국을 설득하는 방안 마련이 필요하다.

급변하는 국제정세에도 불구하고 한반도 미래를 위해서는 북한의 안정적인 경제성장과 함께 한반도 전체의 지속가능한 친환경적 물류체계 구축을 위한 노력이 필요하다. 이에 본고는 한반도를 하나의 공간으로 바라보고 북한의 경제성장과 남북한의 지속가능한 연결을 위한 한반도 신물류체계 구상안을 제안했다. 북한의 4개 물류거점을 중심으로 지향지인 해외와의 연결과 배후지인 북한 내부의 연결을 위한 물류체계를 제안했다. 한반도 물류체계에서 단순히 철도만 연결하는 것이 아니라 항만과 철도를 동시에 연결하는 해륙복합물류체계의 중요성과 이를 통해 주변 지역으로 경제발전이 확산해 나가는 부분을 강조했다. 이는 북한이 안정적으로 경제성장을 하고 남북한이 자유롭게 오고 갈 시점에 남북한이 유사한 수준으로 친환경을 기반으로 하는 지속가능한 국토공간을 만들어 나가는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

강정모(1991), 『북한의 무역 및 대외경제』, 대외경제정책연구원.

고병욱·김태일·윤재웅·윤희성·전우현·전형진·최영석·황진희(2018), 「정부의 해운재건 5개년 계획의 의의와 과제: 해운정책 지속적 추진 필요」, 『KMI 동향분석』 Vol.79,

기정훈, 소진광, 임경수, 임형백(2020), 「국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략」, 한국지역개발학회.

김상기(2021), 「바이든 행정부 출범 이후 북미관계: 전망과 과제」, 『통일연구원 온라인 시리즈』 CO-21-07.

김석진·홍제환(2020), 『평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로』, 통일연구원.

김연철(2001), 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사.

김연철·정현태·유재삼·민경태·이창희·황수환(2018), 『한반도 균형발전과 남북지역교류 활성화 방안』, 국가균형발전위원회.

김영규(1988), 「88년 북한의 대외무역」, 『북한』, 1988년 12월호.

김영수·박경·최윤기·이원호·이효선(2019), 『포용적 성장과 혁신클러스터를 연계한 해외사례와 지역 산업육성 전략 연구』, 국가균형발전위원회.

김영희(2014), 「집권 2년차, 김정은 정권의 경제개혁 평가」, 『KDI북한 경제리뷰』.

김천규(2012), 「중국지역정책의 변화 전망과 우리에게 주는 시사점」, 『국토정책 Brief』.

김홍섭(2012), 「변화시대 남북물류의 협력과 발전방안에 관한 연구」, 『한국항만경제학회지』, 28(10).

대한무역진흥공사(1994), 『북한의 무역제도 및 상사디렉토리』, 무공자료 94-70.

민성희·이순자·홍사흠·차은혜·조정희·유현아·임형백(2019), 『국토 균형발전을 위한 공간전략 연구』, 국토연구원.

- 박병철·주인석(2010), 「오바마 행정부의 대북정책과 한미관계 변화와 전망」, 『통일전략』 10(3).
- 박종철·김갑식·엄상윤·최수영·황지환(2012), 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』, 통일연구원.
- 박태균(2014), 「남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책」, 『통일과 평화』, 6(1).
- 박형준(2019), 「역대 정권의 남북교류협력 법제도적 특징과 거버넌스 유형」, 『OUGHTOPIA』, 33(4).
- 백승걸(2017), 「북한 간선교통망 및 고속도로망 구축 전략」, 『도로학회지』, 제19권 제1호.
- 북한연구학회(2017), 『차기 정부의 대북정책 과제』, 통일부.
- 서종원(2016.9.), 『북한 교통물류인프라 통계의 이해와 한계』, 한국교통연구원.
- 양문수(2001), 『북한 경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부.
- _____(2015), 「북한의 경제발전전략 70년 회고와 향후 전망」, 『통일정책연구』, 제24권 2호.
- _____(2016), 「최근의 북한 경제 해석과 평가를 둘러싼 몇 가지 논쟁」, 『KDI북한 경제리뷰』, 2016년 12월호.
- 양평섭·나수엽·박민숙·이한나·조고운·오윤미(2018), 『중국의 대외개방정책 40년 평가와 전망』, 대외경제정책연구원.
- 윤덕민(2021), 「바이든 행정부의 대북정책을 평가한다」, 『KDI 북한 경제리뷰』, 2021년 2월호.
- 윤인주(2020), 「한반도 해양수산 평화경제: 동서해 벨트와 공동특구 활용방안」, 한반도국제평화포럼.
- 윤재영(2019), 「북한 전력산업 현황 및 남북한 전력협력 방안」, 『KDB북한개발』, 2019년 겨울호 통권21호.
- 이상현(2021), 「바이든 시대 가치외교와 대북정책」, 『KDI 북한 경제리뷰』, 2021년 2월호.
- 이성수(2005), 「북한의 도로망 실태와 과제」, 『KRIHS FOCUS』, 2005년 4월호(통권 282호), 국토연구원.
- 이성우(2018), 「한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향」, 『KDI 북한 경제리뷰』, 제20권 제9호.
- _____(2019), 「남북 물류협력, 철도보다 항만이 더 중요하다. 해운이 경제적·전략적 가치 더 높아」, 『주간인사이트』, 여시재.

- 이성우·신성호(2020), 「선박입출항 데이터를 활용한 남북 항만 간 해상운송 현황 분석」, 『한국항만경제학회지』, 36(4).
- 임수호(2010), 「한국의 정권교체와 대북정책 변화: 이명박 정부를 중심으로」, 『한국정치연구』, 19(2).
- 이승률·정경영·김재효·한명섭(2020), 『런치핀 코리아』, 동북아공동체문화재단.
- 이연경·길광수·이성우·강무홍·최진우·이수영·김보경·김엄지·서종원·최성원(2018), 『항만-대륙철도(TKR등) 연계 복합물류망 구축 위한 기반 연구』, 경제·인문사회연구회.
- 이영훈(2004), 「북한 무역 및 남북교역이 북한 경제성장에 미치는 효과 분석」, 『금융경제연구』, 제201호.
- _____(2000), 「한국전쟁과 북한의 전후경제복구 및 건설: 체제경쟁에 따른 고도성장의 빛과 그림자」, 『통일문제연구』, 통권 제33호.
- 이요셉(2020a), 「북한 무역의 추이와 전망」, 『KMI북한해양수산리뷰』, 2020년 2호.
- _____(2020b), 「2019 북한 무역 10대 국가 10대 품목」, 『KITA 남북경협리포트』, 2020 Vol.02.
- 이인호(2013), 「미국 오바마 2기 행정부의 아·태전략 및 대북정책 전망」, 『국방정책연구』, 29(3).
- 이정철(2012), 「탈냉전기 노태우 정부의 대북정책: 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계」, 『정신문화연구』, 제35권 제2호.
- 이정훈·김동성·강태호·이성우·김세원·양효령(2020.12.), 『한반도 메가리전 발전구상: 경기만 남북 초광역 도시경제권 비전과 전략』, 경기연구원.
- 이태규(2019), 「우리나라 수출구조의 편중성 분석과 시사점」, 『KERI Brief』, 한국경제연구원, 19-02.
- 이현하·양진송·박정수(2016), 「북한철도의 SWOT분석을 통한 한반도 철도의 발전방안」, 2016년도 한국철도학회 춘계학술대회 논문집.
- 임강택(1998), 『북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망』, 통일연구원.
- 임강택·박형중·손승호·이종무·장형수·조봉현(2010), 『북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』, 통일연구원.
- 정분도·홍금우(2009), 「항만관련산업이 지역경제에 미치는 영향」, 『한국항만경제학회지』, 제25권 제35호.

- 정성윤(2020), 「바이든 행정부의 대북정책과 북·미관계」, 『통일연구원 온라인 시리즈』, CO-20-30.
- 제성호(2008), 『북한의 대외개방 관련 법제의 현황과 전망: 외국인투자 유치 법령을 중심으로』, 법제처.
- 조동호·박진·정연호·신지호·김현중·김은영(2002), 『북한 경제 발전전략의 모색』, 한국개발연구원.
- 조진철·김종원·임형태·장철순·권대환·이의진·정의홍(2012), 『국토해양분야 발전경험 모듈화-한국의 항만 개발 정책』, 국토연구원.
- 조태형·김민정(2020), 「북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989년」, 『BOK 경제연구』, 제 2020-17호 한국은행.
- 조한범(2020), 「바이든 행정부의 한반도 정책 전망과 대응방안」, 『통일연구원 온라인 시리즈』, CO-20-09.
- 최세균·김운근(1995), 『북한의 교역 현황과 전망』, 농촌경제 제18권 제1호 (1995 봄).
- 최지영(2012), 「최근 북한의 대외경제정책 변화」, 『BOK 이슈노트』.
- 하상섭(2018), 「한국정부의 대북통일 정책과 통일국민협약 추진방안」, 『북한학보』, 43(2).
- 한국무역협회(2019.12.), 「통계로 분석한 북한무역 특징과 추이」.
- 한국해양수산개발원·한국교통연구원(2018.2.), 『항만-대륙철도 연계 복합물류망 구축 위한 기반 연구』.
- 해양수산부(2017), 『제3차 항만배후단지 개발계획(2017~2030)』.
- _____ (2018), 『통일 한반도 시대의 북한항만물류체계 기본 구상』.
- 허태희·윤황(2010), 「민주화이후 한국정부의 대북정책 성향 및 전략 비교: 김대중-노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로」, 『국제정치연구』, 제13집 2호.
- 홍익표·이종운·김지연(2011), 『북한의 대외경제 10년 평가(2001~2010년)』, 대외경제정책연구원.
- 황중홀·김용환(2006), 「북한 조선공업 개황」, 『대한조선학회지』, 제43권 제4호.
- KITA(2020), 「2019 북한무역 10대 국가와 10대 품목」, 『KITA 남북경협 리포트』, 2020년 2월호. KITA.
- KOTRA(2020), 「2019 북한 대외무역 동향」, 『KOTRA자료』 20-187, KOTRA.
- _____ (2021), 「2020 북한 대외무역 동향」, 『KOTRA자료』 21-163, KOTRA.

〈북한문헌〉

교육도서출판사(1988. 4.), 『조선지리지전서-운수지리』, 평양종합인쇄소.

김정일(2011), 「당사업을 강화하여 우리 식 사회주의를 더욱 빛내이자(조선로동당 중앙 위원회 책임일군들과 한 담화 1992년 1월 1일)」, 『김정일선집 12』, 조선로동당출판사.

최고인민회의 제7기 3차 대회 결의(1984.1), 「남남협력과 대외경제사업을 강화하고 무역을 일층 발전시킬 데 대하여」

한수길(1991), 「대외무역을 발전시키는 것은 현시기 경제건설에 나서는 절실한 요구」, 『근로자』, 제4호

〈국외문헌〉

Camagni, Roberto and Roberta Capello(2004), The City Network Paradigm: Theory and Empirical Evidence, Contributions to Economic Analysis, Elsevier, Vol.266.

Ducruet, César, Sung-Woo Lee, and Stanislas Roussin(2019), “Geopolitical and logistical factors in the evolution of North Korea’s shipping flows”, in César Ducruet(ed), Advances in Shipping Data Analysis and Modeling.

Eberstadt, Nicholas, Marc Rubin, and Albina Tretyakova(1995), “The Collapse of Soviet and Russian Trade with the DPRK, 1989-1993: Impact and Implications”, The Korean Journal of National Unification, No.4.

EU(2020), Marco Polo II Programme - Final Report.

Haggard, Stephan and Marcus Noland(2007), Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform, Columbia University Press.

Healey, Patsy(2009). “In search of the “Strategic” in spatial strategy making”, Planning Theory & Practice, Vol.10.

Lee, Sung Woo and Hwa Young Kim(2019), “History of the maritime industry in South Korea”, in Okan Duru(ed), Maritime Business and Economics: Asian Perspectives.

Lee, Sung Woo and César Ducruet(2009), “Spatial glocalization in Asia-Pacific hub port cities: A comparison of Hong Kong and Singapore”, Urban Geography, 30(2).

- Oh, Kongdan and Ralph Hassig(1999), "North Korea between Collapse and Reform", Asian Survey, Vol.39, No.2.
- Post, Ken and Philip Wright(1989), Socialism and Underdevelopment, Routledge.
- Rodrigue, Jean-Paul, Claude Comtois and Brian Slack(2006), *The Geography of Transport System*, Routledge.
- UNESCAP(2017), The Establishment of the Integrated Logistics System in the Region Connecting to the Korean Peninsula.
- Vigarié, André(1995), La mer et la géostratégie des nations. Paris: Economica & Institut de Stratégie Comparée, Economica, Institut de stratégie comparée.

〈기타자료〉

- 국가지표체계, 「경제성장률」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4201>(검색일: 2021.3.5.)
- 남북교류협력시스템, 「남북교역통계안내」, <https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/public/guidance/dta/popup/ATHDWTradeDwYmP.do>(검색일: 2021.4.1.)
- 동아일보, 「[내 생각은/이성위 동북아 협력 클러스터 구축해야」, <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20180918/92044440/1>(검색일: 2021.4.16.)
- 매일경제, 「남북러 '나진-하산 프로젝트' 재시동」, 2018.7.11., <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2018/07/437805/>(검색일 2021.3.23.)
- 북한통계포털, 「도로 총연장 및 고속도로 길이」, https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&treeId=101_001/101_001_008#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2021.3.13.)
- _____, 「선박 보유톤수」, https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&treeId=101_001/101_001_008#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2021.3.12.)
- _____, 「철도 총연장」, https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&treeId=101_001/101_001_008#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2021.3.9.)

_____, 「철도차량 보유대수」, https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&treeId=101_001/101_001_008#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2021.3.9.)

_____, 「항만 하역능력」, https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&treeId=101_001/101_001_008#SelectStatsBoxDiv(검색일: 2021.3.12.)

산업통계분석시스템, 「산업구조 1차,2차,3차 기준」, <https://istans.or.kr/su/newSuTab.do?scode=S11>(검색일: 2021.3.3.)

통일부, 「한반도 신경지도 구상 및 경제통일 구현」, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>(검색일: 2021.1.22.)

한국경제, 「박근혜-푸틴, 나진~하산 프로젝트 등 논의」, 2015.12.1., <https://www.hankyung.com/politics/article/2015113052761>(검색일 2021.3.23.)

한국무역협회, 「수출입 총괄」, <https://stat.kita.net/stat/kts/sum/SumImpExpTotalList.screen>(검색일: 2021.3.9.)

_____, 「한국의 10대 무역국」, <https://stat.kita.net/stat/world/major/KoreaStats06.screen>(검색일: 2021.3.12.)

한겨레, 「세계 GDP 절반 아우르는 ‘동아시아 철도공동체’ 청사진 나왔다」, 2019.9.4., https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/908493.html (검색일: 2021.12.16.).

38 NORTH, 「The North Korean Economy Under Sanctions and COVID-19」, 2020.5.22. <https://www.38north.org/2020/05/bbabson052220/>(검색일: 2021.4.7.)

Countryeconomy.com, 「GDP per capita North Korea」, <https://countryeconomy.com/gdp/north-korea>(검색일: 2021.3.9.)

Daily NK, 「중국, 北청진향에 눈독 들였던 이유 있었네」, 2012.9.11., <https://www.dailynk.com/%EC%A4%91%EA%B5%AD-%E5%8C%97%EC%B2%AD%EC%A7%84%ED%95%AD%EC%97%90-%EB%88%88%EB%8F%85-%EB%93%A4%EC%98%80%EB%8D%98-%EC%9D%B4%EC%9C%A0/>(검색일: 2021.3.24.)

E-나라지표, 「수송량 및 수송분담률」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1245(검색일: 2021.4.1.)

JTBC, 「[단독] 북한 왜 단천향에 목매나…광산 내부 들여다보니」, 2012.5.11., <https://jtbc.joins.co>

- m/search/newsvod?page=5266&term=%EB%89%B4%EC%8A%A4%EB%A3%B8(검색일: 2021.3.24.)
- KOSIS, 「국민총소득 및 경제성장률」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA31&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1&docId=0114533812&markType=S&itmNm=%EB%B6%81%ED%95%9C(검색일: 2021.3.9.)
- _____, 「수출입액」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA92&vw_cd=MT_BUKHAN&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252Fbukhan%252Fsearch%252Fsearch.do(검색일: 2021.3.9.)
- _____, 「북한통계 주요지표」, https://kosis.kr/bukhan/nkStats/nkStatsIdctChart.do;jsessionid=7TkOgmaArI8mAAxNPNaUTgEd0bVubi6U3Y0dUP6EadOHxD5SJngl0sm52zamZisw.STAT_SIGA1_servlet_engine1?num=15&listNm=%EA%B5%AD%EB%AF%BC%EA%B3%84%EC%A0%95&menuId=M_01_02(검색일: 2021.3.3.)
- K-stat, 「품목 수출입」, <https://stat.kita.net/stat/kts/pum/ItemImpExpList.screen>(검색일: 2021.3.9.)
- The Washington Post, “North Korea responds angrily to Biden’s ‘hostile’ policy”, May 1, 2021., https://www.washingtonpost.com/world/nkorea-biden/2021/05/01/83114598-aaf0-11eb-b166-174b63ea6007_story.html (검색일: 2021.12.16)
- VOA, 「북-중, 청진항과 중국 남방 잇는 해상항로」, 2010.11.16. <https://www.voakorea.com/archive/nk-city-108424874>(검색일: 2021.3. 24)
- _____, 「북한, 여전히 취약 국가...군사력 제외한 모든 분야 최하위권」, 2018.5.9. <https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/4385155>(검색일: 2021.3.15.)
- _____, 「북한, 전력난에도 중국에 전력 수출」, 2020.11.20. <https://www.voakorea.com/korea/korea-economy/electricity-china-nk-trade>(검색일: 2021.4.7.)
- _____, 「신압록강대교 북측 도로 완공 정황..“북-중 교류 확대 주목”」, 2020.1.10. <https://www.voakorea.com/a/5239210.html>(검색일: 2021.3.24.)

부 록

1. 남북 해운·항만 협력 경과

1) 남북한 항로 개설 및 선박 운항

- (1992.9.17.) ‘남북기본합의서 부속합의서’, 남북한 간 항로 개설 최초 합의
 -(남측)인천항, 부산항, 포항항 (북측)남포항, 원산항, 청진항 간 해로 개설 합의
- (2005.8.5.) 남북해운합의서 발효
 -(주요 내용) 쌍방 항로를 민족내부 항로로 인정, 해양사고 시 상호 협력, 해사당국 간 협의기구 구성·운영, 남북 상호 개방 항만 및 해로 확대
 -(남측)인천항, 부산항, 포항항, 군산항, 여수항, 울산항, 속초항
 -(북측)남포항, 원산항, 청진항, 해주항, 고성항, 흥남항, 나진항
- (2005.8.10.) 북측 민간선박 제주해협 통과 및 해사당국 간 통신망 연결 합의

〈표 부록-1〉 남북한 선박 왕래 및 북한 선박의 제주해협 통과 현황

단위: 회[편도], 만 톤

구 분	'94 ~ '00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'18	계
운항 횟수	5,472	1,686	1,827	2,022	2,124	4,497	8,401	11,891	7,435	2,577	1,432	142	228	31	1	19	1	49,777
제주 해협	-	-	-	-	-	42	122	178	245	88	-	-	-	-	-	-	-	866

자료: 통일부 주요사업통계, “남북 선박왕래 현황”, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>, (검색일: 2021.8.4.).

2) 금강산 해로 관광 및 장전항(고성항) 부두 확충

- (1998.11.18.) 금강산 관광 개시, 금강호 첫 출항
- (2000.5.24.) 장전항(고성항) 부두 확장공사 준공식
- 금강산 해로 관광 인원(누적: 552,998명)

〈표 부록-2〉 금강산 해로 관광 인원

연도	1998~00	2001	2002	2003	2004	계
인원(명)	371,637	57,879	84,727	38,306	449	552,998

자료: 통일부 주요사업통계, “금강산 관광각 현황”, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>, (검색일: 2021.8.4.).

3) 남포항 개선·현대화 사업

- (2006) (주)국양해운, 남북협력기금 활용, 북한 최초 15,000톤급 컨테이너 부두(300m, 1석)확장 및 야적설비, 트레일러 등 하역시설 현대화
- (2005.11) 인천항만공사와 북측 민족화해협의회, 남포항 현대화 사업 등에 관한 의향서 체결
- (2006.7) 통일부 남포항 현대화 사업 추진계획 발표

4) 인도적 지원

- (1984.9.29.) 분단 이후 최초의 남북 간 선박왕래: 북한의 대남 수해지원
- (1995.6.26.) 남한의 대북 지원 식량 2천 톤 북한 청진항 도착(씨아펙스호, 6.25 동해항 출항)
- 1995년 이후 식량·비료 등 대북 인도적 지원은 해운 위주로 진행
 - 북한의 남포, 해주, 청진, 흥남, 원산 등 5개 항 중심으로 이용되었으며, 특히 서해 해주, 남포의 비중이 높았음. 비료지원의 경우 남포항과 해주항 집중

5) KEDO 사업

- (1995.3.9.) ‘북미 제네바 기본합의’ 체결(’94.10.21)에 따라 북한에 1,000MWe급 경수로 2기를 건설하기 위해 한반도 에너지개발기구(KEDO: The Korean Peninsula Energy Development Organization) 설립
- 경수로사업이 시작된 1995년은 남북 육로 개통 전이라 북한 접근이 원활하지 않았으며, 인력 및 물자의 해상 운송 비중이 높았음
 - 인력 수송은 (남)속초~(북)양화, 화물 운송은 (남)울산~(북)금호(양화) 이용
 - 사업 초창기에는 경수로 현장과 인접한 양화항을 이용하였으나 2003년부터는 KEDO 전용항 금호항이 완공, 이용
- 사업이 진행된 1997~2006년까지 인력 수송은 누적 205항차, 20,333명, 화물은 누적 138항차, 266,971톤 운송

〈표 부록-3〉 KEDO 객화선 인력수송 실적

	항차수	방북(명)	귀국(명)	합계(명)
1997	1	132	117	249
1998	2	49	71	120
1999	0	0	0	0
2000	6	428	401	829
2001	30	2,483	1,834	4,317
2002	53	3,735	3,161	6,896
2003	52	2,153	3,000	5,153
2004	32	654	662	1,316
2005	28	740	628	1,368
2006	1	14	71	85
합계	205	10,388	9,945	20,333

자료: 경수로사업지원단, 『KEDO 경수로사업 지원백서』, p. 200.

〈표 부록-4〉 KEDO 해상 화물수송 실적

	항차수	중량(t)	CBM(m³)
1997	8	5,194.518	29,649,647
1998	8	2,967.136	9,060,931
1999	13	17,481.282	42,037,489
2000	25	54,233.577	100,561,089
2001	33	87,884.869	134,177,025
2002	30	67,266.638	124,328,698
2003	17	31,531.157	47,803,683
2004	3	206.261	1,012,243
2005	1	205.961	1,332,008
합계	138	266,971.399	489,962,813

자료: 경수로사업지원단, 『KEDO 경수로사업 지원백서』, p. 202.

6) 해주항 개발 협력

- (2007.10.4.) 10.4.선언
 - 해주 인근 경제특구 개발, 해주항 활용, 민간선박 해주직항로 통과 합의
 - 이후 해주경제특구건설, 해주항 부두 현대화 및 확장 등이 합의 되었으나 남북관계 경색으로 합의 이행 무산

7) 남북해운

○ 전체 남북교역 물량(톤)의 93.26%가 해상 운송

〈표 부록-5〉 교역통로별 남북 반출입 현황

단위: 톤(%)

연도	합 계	해 로(%)	육 로(%)	항 공(%)	기 타(%)
1997	509,161	508,996(99.97)	-	1(-)	165(0.03)
1998	362,629	361,146(99.59)	-	-	1,483(0.41)
1999	802,555	783,370(97.61)	-	-	19,184(2.39)
2000	565,569	555,259(98.18)	-	1(-)	10,310(1.82)
2001	451,041	404,593(89.70)	-	594(0.13)	45,854(10.17)
2002	929,982	918,665(98.78)	-	197(0.02)	11,119(1.20)
2003	991,606	956,638(96.47)	-	232(0.02)	34,736(3.50)
2004	1,200,259	848,206(70.67)	213,257(17.77)	345(0.03)	138,451(11.54)
2005	7,304,068	6,642,980(90.95)	660,835(9.05)	245(-)	9(-)
2006	15,702,645	14,996,657(95.50)	616,425(3.93)	74,710(0.48)	14,854(0.09)
2007	25,251,335	24,280,725(96.16)	891,987(3.53)	247(-)	78,376(0.31)
2008	15,941,605	15,392,670(96.56)	441,683(2.77)	212(-)	107,040(0.67)
2009	2,566,320	2,309,74(90.00)	230,213(8.97)	213(0.01)	26,146(1.02)
2010	1,396,269	1,077,123(77.14)	293,618(21.03)	27(-)	25,501(1.83)
2011	219,906	10,811(4.92)	209,093(95.11)	2(-)	-
2012	247,467	2,517(1.02)	244,948(98.98)	2(-)	-
2013	134,542	745(0.55)	133,794(99.44)	3(0.01)	-
2014	258,988	463(0.18)	258,522(99.82)	3(-)	-
2015	278,387	705(0.25)	277,672(99.74)	10(0.01)	-
합계	75,114,337	70,052,018(93.26)	4,472,047(5.95)	77,044(0.1)	513,228(0.68)

자료: 남북교류협력지원협회, 『남북교역25년사』, 2016, p. 323의 자료를 보완

2. 북한 항만 개발의 수요 및 효과

1) 북한 항만 개발 수요

〈표 부록-6〉 북한 9대 무역항 특화개발 방향(안)

항만	개발방향	특징
남포항	평남북권 수출입 종합거점항	▶ 평양공업지구 등 주요 공업단지 위치 ▶ 화학, 식품 등 중요 산업기반 집중
송림항	석탄·철광석 등 고체 벌크 화물 및 제철소 지원항만	▶ 배후 황해제철련합 기업소(북한 제2 종합제철소) 위치 ▶ 평양-개성고속도로와 송림선 연계
해주항	첨단산업 육성, 대외교역 및 남북경협 가교항	▶ 개성공업지구, 배후, 개성-해주 연계 ▶ 해주-인천 연계 등 서해경제벨트 중심
원산항	환동해 국제관광, 물류거점항	▶ 원산-금강산국제관광지대 지정 ▶ 동부권 고속도로, 인입철도, 갈마국제공항
함남항	함흥지역 석유화학공업 지원항	▶ 함흥공업지구(북한 최대 화학산업) 인접 ▶ 함흥-황초령-장진-룡림, 함흥-함주-대흥 등 북한 내 주요 간선 도로 연계
단천항	지하자원 수출 전략지원항	▶ 북한 최대 마그네사이트 광산
청진항	청진경제개발구 계획과 연계한 중계수송 거점항	▶ 청진경제개발구 지정 ▶ 전통 공업지역으로 교통, 전력, 통신 인프라가 비교적 잘 구축
나진항	북방물류 및 관광 거점항	▶ 자유무역지역 및 나진선봉 경제특구 ▶ 한반도-중-러 항만도시 연계관광
선봉항	석유화학 수출입 거점항만	▶ 북한 유일 원유 수입 항만 ▶ 주요 산유국인 러시아 인접

자료: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』, 2019, p. 263.

〈표 부록-7〉 북한 항만별 신규 부두 개발 소요 선석

구분	2030년	2040년	합계
남포항	16	8	24
송림항	2	2	4
해주항	-	-	-
원산항	3	2	5
흥남항	-	-	-
청진항	1	4	5
나진항	-	2	2
선봉항	-	-	-
단천항	-	-	-
합계	22	18	40

자료: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』, 2019, p. 264.

〈표 부록-8〉 2030년 북한의 신항 개발 추정 사업비(안)

단위 : 억 원

구분	항목	내용	2030년 추정 사업비
남포항	하부공	외곽시설, 접안시설, 호안 등	6,358
	상부공	포장/급수/배수/오수, 건축공, 전기공 등	2,274
	부대비	조사·측량, 감리비, 설계비 등	1,027
	기타	제경비·예비비 등	5,216
송림항	하부공	외곽시설, 접안시설, 호안 등	744
	상부공	포장/급수/배수/오수, 건축공, 전기공 등	266
	부대비	조사·측량, 감리비, 설계비 등	132
	기타	제경비·예비비 등	617
원산항	하부공	외곽시설, 접안시설, 호안 등	1,240
	상부공	포장/급수/배수/오수, 건축공, 전기공 등	415
	부대비	조사·측량, 감리비, 설계비 등	203
	기타	제경비·예비비 등	1,003
청진항	하부공	외곽시설, 접안시설, 호안 등	1,552
	상부공	포장/급수/배수/오수, 건축공, 전기공 등	147
	부대비	조사·측량, 감리비, 설계비 등	234
	기타	제경비·예비비 등	1,044
소계			22,472

주: 계획·추정사업비 등은 실제 현지 조사 등을 통해 세부 검토 필요

자료: 해양수산부, 『통일 한반도 시대의 북한 항만물류체계 기본구상 연구』, 2018의 내용을 재정리

2) 남포항 현대화의 경제적 파급효과 분석

〈표 부록-9〉 남포항 현대화 추정 사업비

단위 : 백만 원

시설 및 장비명		수량	사업비	
			단위금액	총금액
시설	운영동	1동	-	6,316
	CFS	1동	-	5,286
	컨테이너 수리창고	1동	-	1,973
	세척장	1동	-	614
	근로자 대기소	1동	-	455
	게이트	1동	-	1,226
	소계			15,870
장비	RTGC	10기	1,650	16,500
	Reach Stacker	2기	495	990
	Terminal Operating System	1식	350	350
	MT Handler	2기	286	572
	Yard Tractor(YT)	20기	83	1,650
	Yard Chassis(YC)	20기	11	220
	소계			20,282
제경비			40%	14,461
예비비			10%	5,061
총액				55,674

주1) 장비규모는 국내 군산컨테이너터미널 제원을 참고하였으며 장비금액은 Alibaba.com를 참고(1달러당 1,100원적용)

주2) 시설규모는 인천신항 1-1단계 컨테이너부두의 상부시설(2013)을 활용하였으며, 물가지수 9% 고려하여 산정

자료: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』, 2019, p. 263.

〈표 부록-10〉 남포항 현대화 사업의 경제적 파급효과

단위: 백만 원, 명

구 분		사업비	생산유발효과	부가가치유발효과	취업유발효과	고용유발효과
시 설	운영동	6,316	13,158	5,148	79.0	57.4
	CFS	5,286	11,012	4,309	66.1	48.0
	컨테이너 수리창고	1,973	4,110	1,608	24.7	17.9
	세척장	614	1,279	500	7.7	5.6
	근로자 대기소	455	948	371	5.7	4.1
	게이트	1,226	2,554	999	15.3	11.1
장 비	소계	15,870	33,062	12,935	198.5	144.2
	RTGC	16,500	35,535	11,948	151.7	119.7
	Reach Stacker	990	2,132	717	9.1	7.2
	Terminal Operating System	350	754	253	3.2	2.5
	MT Handler	572	1,232	414	5.3	4.1
	Yard Tractor(YT)	1,650	3,553	1,195	15.2	12.0
	Yard Chassis(YC)	220	474	159	2.0	1.6
	소계	20,282	43,679	14,686	186.4	147.1
총계		55,674	76,742	27,622	384.9	291.3

자료: 해양수산부, 『한반도 해양수산 종합구상 연구』, 2019, p. 263.

바다를 잃어버린 북한 경제의 전환과 우리의 과제

2021년 12월 21일 발행

발 행 인	김종덕 원장 직무대행
발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
조 판 · 인 쇄	(주)디자인월드 051-916-1533

바다를 잃어버린 북한 경제의 전환과 우리의 과제



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE