

# 북한의 지역개발 과제와 국제협력 전략

International Cooperation Strategies for Regional Development in North Korea

이상준  
(국토연구원 연구위원)

## 목 차

- I. 서론
- II. 국제협력의 일반적 유형과 북한의 지역개발을 위한 국제협력 실태
  1. 국제협력의 개념과 일반적 유형
  2. 북한의 지역개발을 위한 국제협력 실태
- III. 북한의 지역개발 과제
  1. 북한경제의 회생을 위한 주요 지역개발 과제
  2. 국제협력이 필요한 북한의 지역개발 과제
- IV. 북한의 지역개발을 위한 국제협력 전략
  1. 단계적 접근 전략
  2. 상호 연계 전략
  3. 국제협력 전략의 시범사업
- V. 국제협력 전략의 추진을 위한 정책과제 및 결론
  1. 국제사회와의 협력을 위한 북한의 과제
  2. 북한과의 협력을 위한 국제사회 및 우리 나라의 과제
  3. 결 론

주요 단어: 국제협력, 북한, 지역개발

# 북한의 지역개발 과제와 국제협력 전략

## I. 서론

북한 경제가 회생하기 위해서는 제도의 개혁과 더불어 사회간접자본의 확충이 필요하고, 이를 위해서는 국제사회와의 협력이 필수적이다. 빈약한 북한의 경제력을 감안할 때 경제 개혁과 사회간접자본의 개발에 소요될 자금은 국제사회로부터 조달될 수밖에 없기 때문이다. 특히 북한이 2002년 7월부터 시작한 가격부문의 개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 식량 및 기타 생필품의 안정적인 생산과 공급이 필수적인데, 이를 위해서도 국제협력은 중요한 과제가 아닐 수 없다. 과거 북한은 '자력갱생'<sup>1)</sup>을 지향한 경제정책 때문에 국제사회<sup>2)</sup>와의 경제협력에 소극적이었다. 그러나 동구 사회주의 권의 붕괴 이후 경제위기가 점차 심화되어가자 북한은 1991년부터 나진·선봉지역에 자유경제무역지대(1998년부터는 경제무역지대로 개칭)를 조성하는 등 외국과의 경제협력에 적극성을 보이기 시작했다. 현재 북한은 대외적으로 경제협력에 대한 강한 의지<sup>3)</sup>를 나타내고 있지만, 아직까지 국제협력의 폭과 수준은 미약한 상태이다.<sup>4)</sup> 북한이 외국으로부터 성공적으로 자본을 유치하기 위해서는 보다 체계적이면서도 효율적으로 국제협력을 추진할 필요가 있는 것이다.

국제사회의 입장에서 볼 때에도, 북한과의 경제협력 확대는 장기적으로 동북아경제교류의 활성화를 통한 경제적 이익을 기대할 수 있다는 측면에서도 중요한 의미가 있다.<sup>5)</sup> 그리고 우리 나라의 입

1) 북한은 1960년대 중반 '탈소련, '사회주의 국제분업으로부터의 이탈 및 자력갱생'을 도모하였다. 그리고 1960년대 후반에는 중국과의 관계악화를 겪게 됨으로써 조·중·소 북방삼각체제의 분열상황이 전개되었다. 김연철, 2001. 북한의 산업화와 경제정책(서울: 역사비평사): p.259.

2) 여기에서 국제사회(international society)는 외국의 정부와 기업, 민간기구 및 국제개발기구, 국제금융기구 등을 총칭하는 개념으로 사용되었다.

3) 2001년 4월 최고인민회의 제10기 4차회의에서 "세계 모든 나라와 관계를 확대 발전시키고 국제기구 사업에 적극 협력해야 한다"고 선언한 바 있으며 2002년 조선국제기구협조총국은 "앞으로도 유엔개발계획을 비롯한 유엔산하기구들과 비정부기구들 금융기구들, 경제협력개발기구 성원국들과의 쌍무적 및 다무적협조를 더욱 확대 발전시켜 나갈 것"이라고 2002년 6월 26일 조선중앙통신이 보도한바 있다.

4) 2001년 북한의 교역규모는 22억 7,000만 달러로 우리 나라의 0.78%에 불과한 수준이다. 뱁슨(Babson)은 북한 경제문제의 근본 가운데 하나로 북한과 국제사회와의 관계 축소를 지적하고 있다. 그에 따르면 북한은 국제사회로부터의 고립에 있어서 정치부문보다 경제부문에서의 고립이 더 심각한 수준이다. Bradley O. Babson. 2001. "North Korea's Economy: Facing Up to Reality and the Challenges Ahead". New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration. Stanford University. p.7.

5) 국제사회가 북한과의 경제협력을 통해 중단기적으로 커다란 경제적 이익을 기대하기는 어렵지만, 협력을 통해 지역의

장에서도 북한이 국제사회와의 협력을 확대하는 것이 남북경제협력에 도움이 될 것이며, 장기적으로는 통일비용을 줄이는 데에도 기여할 것이기 때문에 중요한 의미가 있다.

본 연구는 북한의 주요 지역개발 과제를 위한 국제협력전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 본 연구에서는 국제협력의 유형을 크게 수혜성 협력과 호혜성 협력으로 구분 한 뒤 북한과 국제사회가 단계적으로 이 두 가지 유형의 협력을 연계 발전시켜나아가야 한다는 것을 전제로 협력전략을 제시하였다. 제2장에서는 국제협력의 일반적 개념과 유형, 그리고 현재 진행되고 있는 북한의 대표적인 국제협력사업들을 살펴보았다. 제3장에서는 국제협력이 필요한 주요 지역개발의 과제를 도출한 후 이러한 과제들을 특성별로 분류하였다. 그리고 제4장에서는 과제들의 특성을 감안한 국제협력전략을 제시하였으며, 마지막으로 제5장에서는 이러한 전략의 추진을 위한 과제에 대해서 살펴보았다. 본 연구에서는 북한의 지역개발을 농업, 에너지, 사회간접자본의 지역적 개발로서 그 의미를 한정하고자 한다.

## II. 국제협력의 일반적 유형과 북한의 지역개발을 위한 국제협력 실태

### 1. 국제협력의 개념과 일반적 유형

일반적으로 국제관계는 국가간의 갈등과 협력을 중심으로 형성되는데, 국가간의 갈등과 대비되는 개념으로서의 국제협력은 기본적으로 정부간의 협력 또는 한 국가의 영역을 벗어나는 민간차원의 협력을 의미한다.<sup>6)</sup> 국제협력은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 부문에서 이루어진다. 국제협력이 발생하는 이유는 크게 두 가지 측면에서 볼 수 있는데, 첫 번째는 협력을 통해 상호 이익을 창출하려는 적극적인 의도에 따른 것이고, 다른 하나는 협력을 통해 국가간의 긴장과 위협을 회피하려는 소극적 의도에 따른 것이다. 전자의 경우가 주로 경제적 협력으로 구체화된다면, 후자의 경우는 주로 정치적, 군사적 협력으로 나타난다. 물론 정치적 군사적 측면의 긴장과 위협을 경감하기 위해 경제적 협력이 이루어지는 경우도 있고, 그 반대의 경우도 있다.

국제관계에 관한 이론적 논의는 국제정치와 국제경제측면에서 전개되었는데, 제2차 세계대전 이후

---

군사적 충돌 위협을 경감시킬 수 있을 것이며, 장기적으로 한반도를 통과하여 유럽과 연결되는 육상수송망 구축을 통한 물류비용 절감과 경제교류 활성화 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다.

6) 국제협력에 있어서 갈등과 협력의 원인에 대해서는 현실주의(realism)적 입장의 이론들과 자유주의(liberalism)적 입장의 이론들이 교차하고 있다. 기본적으로 국가의 독자적 결정과 행동 그리고 국가간 갈등을 강조한 것이 전자의 입장이라면 기업의 자유로운 교역 등 국제협력의 당위성을 강조하고 있는 것이 후자의 입장이다. 이와 관련한 보다 구체적인 논의들은 Arthur A. Stein, 1990. Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations. Cornell University Press 참조.

미국을 중심으로 한 서방국가들의 협력을 설명한 ‘패권안정이론(Hegemonic Stability Theory)’을 시작으로 활성화되었는데, 1980년대 이후 대두된 액셀로드(Axelroad)의 이론을 바탕으로 이른바 상호주의(reciprocity)의 원칙이 국제협력의 가장 기본적인 원칙으로 등장하였다.<sup>7)</sup> 지금까지 논의되어온 국제관계 이론들은 결국 국가의 경계를 넘어서는 상호간 협력이 협력주체들이 자신들의 이해득실에 따라 행동을 결정함으로써 이루어지고 있음을 설명하고 있다.<sup>8)</sup>

본 연구에서는 국제협력의 유형을 협력의 주체와 협력의 방식에 따라 구분해 보았다. 국제협력에 있어서 협력의 주체는 일반적으로 정부와 국제기구 등 공공과 일반 민간기업과 비영리 민간단체 등 민간으로 구분할 수 있고, 이것은 다시 협력주체의 다수여부에 따라 양자간 협력과 다자간 협력으로 구분할 수 있다(<표 2-1> 참조).



7) 그 외에 게임이론 또는 양면게임이론을 토대로 국제협력의 이론을 설명한 학자들(Miller 1992, Putnam 1986)도 등장하였다 김태현 2002. “남북정상회담이후 동북아 지역협력체 구축방안”. 2001년도 통일정책건의총람. pp. 291-299.

8) 국제협력의 이론 하에서 여러 가지 협력전략들이 등장하였는데, 느슨한 상호주의를 적용하는 ‘긴장완화를 위한 점증상호주의(Graduated Reciprocation in Tension Reduction)전략’, 여러 가지 현안을 서로 연관시켜 다협점을 찾는 ‘연계(Cross-Issue Linkage)전략’, 상대방의 비협조에 대한 대응능력을 강조함으로써 협력을 이끌어내는 ‘향상된 조건부제한(Enhanced Contingent Restraint)전략’ 등이 있다. 엄철용. 2002. “KEDO체제를 통해본 남북협력증진”. 통일과 국토 제9호. pp.78-79. 특히 ‘연계(Cross-Issue Linkage)전략’과 ‘향상된 조건부제한(Enhanced Contingent Restraint)전략’은 협력 파트너의 기회주의적 행태를 일정한 조건하에 구속할 수 있다는 측면에서 볼 때 북한과의 국제협력에 있어서 시사하는 바가 크다. 지금까지 북한은 국제협력에 있어서 가능한 책임을 회피하려는 행태를 보인 경우가 많기 때문에 이러한 전략이 갖는 의미가 크다고 하겠다.

<표 2-1> 국제협력의 일반적 유형 및 사례

| 구 분  |        | 협력주체                                    |                                     |   |                                       |
|------|--------|---|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
|      |        | 민간부문                                    |                                     | 공공부문  |                                       |
|      |        | 양자간협력                                   | 다자간협력                               | 양자간협력   | 다자간협력                                 |
| 협력방식 | 수혜성 협력 | (A)<br>사례)<br>-개발국가 민간 NGO<br>의 식량/의료지원 | (B)<br>사례)<br>-국제적인 NGO의<br>식량/의료지원 | (C)<br>사례)<br>-개발국가차원의 식<br>량/의료지원 및<br>기타 개발지원 | (D)<br>사례)<br>-국제금융기구의 차<br>관지원       |
|      | 호혜성 협력 | (H)<br>사례)<br>-교역, 일반 투자협<br>력          | (G)<br>사례)<br>-각종 개발을 위한<br>컨소시엄    | (F)<br>사례)<br>-국제적 성격의 소<br>규모 지역개발사업           | (E)<br>사례)<br>-국제적 성격의 대<br>규모 지역개발사업 |

주: 1) (F)와 (E)의 국제적인 소규모 또는 대규모 지역개발사업의 경우에는 순수하게 공공부문만이 협력의 주체가 되기보다는 부분적으로 공공과 민간이 협력을 하는 경우가 많다.

2) 여기에서 수혜성 협력은 국제사회의 인도적 원조(humanitarian assistance)와 개발원조(development assistance) 모두를 포괄하고 있다.

협력의 방식은 수혜성(또는 시혜성) 협력과 호혜성 협력으로 구분할 수 있을 것이다 수혜성 협력은 협력주체들 가운데 어느 한편이 협력의 비용을 부담하고 다른 한편이 혜택을 받는 협력을 의미하는 것이다. 수혜성 협력에는 좁게는 인도적 차원의 식량지원이나 의료지원, 기술지원 등이 포함될 것이고, 넓게는 국제금융기구의 개발지원관련 차관까지 포함될 수 있을 것이다. 호혜성 협력에는 민간기업차원의 교역과 투자협력이 포함되는데, 공공이 주체가 되는 국제적 성격의 인프라개발사업

9) 세계은행의 국제개발협회(IDA:International Development Association) 자금은 사실상 무상지원과 같은 효과를 가지기 때문에 당연히 수혜성 협력에 포함되며 국제통화기금(IMF:International Monetary Fund)의 '빈곤감소 및 성장지원제도(PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)'자금과 아시아개발은행의 '아시아개발기금(ADF: Asian Development Fund)'도 수혜성 협력에 포함될 수 있다. 그리고 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development)의 정규차관(regular IBRD loans)도 IDA자금보다는 상대적으로 이자가 고율이지만 각종 개발사업의 지원에 투입된다는 측면에서 넓게는 수혜성 협력에 포함된다고 할 수 있다. IBRD는 국제금융시장에서 자금을 조달하여 차입조건이 나쁜 개도국에 자금을 좋은 조건으로 제공여 하고 있다. 장형수, 박영근. 2000. 국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안(서울대의경제정책연구원): p.46.

도 호혜성 협력에 포함될 수 있다. 한편 협력주체와 협력방식간에는 일정한 상관관계가 있는데, 수혜성 협력은 공공이 주체가 되는 경우가 많고 호혜성 협력은 민간이 주체가 되는 경우가 많다.

일반적으로 수혜성 협력은 협력의 비용과 편익을 협력주체들이 나누어 갖는 호혜성 협력보다는 상대적으로 '이완된' 협력관계로 볼 수 있다. 예를 들어서 국제기구나 외국의 민간단체가 북한에 식량이나 의료지원을 하는 수혜성 협력의 경우 협력관계가 인도적 차원에서 유지되는 것이기 때문에, 협력의 지속성 측면에서 민간의 교역이나 투자협력사업과 같은 호혜성 협력보다 취약할 수밖에 없다. 대부분의 국가간 국제협력에 있어서는 수혜성 협력과 호혜성 협력이 병행되는 것이 일반적이기 때문에 이러한 수혜성 협력과 호혜성 협력의 조율이 중요한 의미를 갖는다. 본 연구에서는 북한의 지역개발 과제들을 <표2-1>에서 제시된 협력유형에 따라 분류한 뒤 협력전략을 모색해 보았다.

## 2. 북한의 지역개발을 위한 국제협력 실태

1990년대 극심한 위기를 맞았던 북한 경제는 최근 다소 상황이 개선되는 조짐을 보이고 있는데, 이것은 국제사회의 지원에 힘입은바가 크다.<sup>10)</sup> 북한은 과거 1970년대 서방국가들로부터 차관을 도입한 경험이 있으며, 지금도 미약한 수준이지만 교역과 투자협력사업을 추진하고 있다. 그러나 교역과 투자협력사업 등 호혜성 협력은 그 성과가 미진한 실정이다. 지금까지 지역개발측면에서 북한이 추진해온 대표적인 국제협력 사업으로는 공단개발 및 인프라개발측면에서 나진·선봉 경제무역지대 개발사업, 에너지개발측면에서 신포의 경수로 건설사업, 농업개발측면에서 농업복구와 환경보호 프로그램(AREP: Agricultural Recovery and Environmental Protection Programme) 등을 들 수 있다. 이 가운데 나진·선봉 경제무역지대 개발사업은 북한측이 외국기업들과 개별적인 투자협력사업을 도모하는 호혜성 사업이다. 신포의 경수로 건설사업은 외형적으로 국제컨소시엄 형태의 호혜성 사업이지만, 북한측의 발전소 건설비용 상환조건 및 건설기간동안의 중유제공 조건<sup>11)</sup> 등을 감안할 때 내용적으로는 수혜성 사업이라 할 수 있다. AREP는 북한과 유엔개발계획(UNDP)이 공동으로 추진하고 있는 호혜성 사업이다. 이 세 가지 사업 가운데 신포의 경수로 건설사업은 북한의 핵개발 중

10) 1990년 이후 북한의 경제성장률은 -3~6% 수준을 나타내었는데, 1998년 -1.1%를 기점으로 1999년 6.2%, 2000년 1.3%, 2001년 3.7%의 플러스 성장을 나타내었다. 2001년 북한이 2000년도에 비해 경제성장을 지속한 데에는 국제원조가 상당부분 기여한 것으로 추정됐다. 한국은행에 따르면 2001년중 북한경제는 실질GDP 기준으로 전년대비 3.7% 성장하여 1999년부터 3년 연속 플러스 성장세를 지속하였고, 북한의 2001년 명목 국민총소득(GNI)은 20조2천870억원으로 전년도(18조9천780억원)에 비해 1조3천90억원(6.9%)이 늘어났다. 명목 GNI에는 북한이 지난해 받은 국제 원조분이 포함되지 않았다. 북한은 2001년 약 3억9천만 달러(약 5천억원)의 국제 원조를 받았는데, 이 원조액은 북한의 명목 GNI 증가분 1조3천90억원의 38% 수준에 이른다. 연합뉴스. 2002년 5월 18일.

11) 북한은 발전소 건설비용을 3년 거치 17년 분할 상환하게 되어 있는데, 이에 따른 상환금액은 실제 투자비용의 30%정도에 머물 것으로 예상되고 있다. 한편 발전소 1호기 준공시점까지 우리 나라와 미국 등은 매년 50만톤의 중유를 북한측에 공급하고 있다. 우리 나라가 1995년부터 2001년까지 중유공급비용으로 지원한 금액은 총 1억 2,710만 달러에 이른다.

단을 전제로 추진된 사업으로서 국제협력이론상 여러 가지 현안을 서로 연관시켜 타협점을 찾는 '연계(Cross-Issue Linkage)전략'의 성격을 갖는 협력사업이라 할 수 있다. 1994년 북한과 미국간의 '제네바 합의'에 기초해 추진된 이 사업은 철저히 북한의 핵개발중단과 연계된 사업으로서 건설사업의 지속 여부는 북한의 핵개발에 대한 국제기구(IAEA)의 사찰 여부에 따라 결정될 수밖에 없는 상황이다.<sup>12)</sup>

현재까지 이 세 가지 사업들은 모두 당초 계획했던 목표보다 실적이 저조한 상태이다(<표2-2> 참조). 특히 호혜성 사업으로서 북한이 주도하고 있는 나진·선봉 경제무역지대 개발사업은 당초 계획에 크게 못 미치는 투자유치 실적을 보이고 있는데, 이것은 북한이 교역이나 투자유치를 위한 제반여건의 조성에 소극적이었기 때문이다.<sup>13)</sup> 전체적으로 볼 때 나진·선봉 경제무역지대 개발사업 등 지금까지 국제협력을 통해 진행되고 있는 북한에서의 지역개발사업들은 국가경제의 발전이나 국토개발측면의 거시적 전략을 토대로 하여 추진되기보다는 특수한 상황과 조건 하에서 추진되어 왔으며, 체계적으로 협력이 진행되지 못한 측면이 있다. 앞으로 북한과 국제사회간의 협력이 보다 성공적으로 추진되기 위해서는 체계적인 전략이 필요한데, 특히 수혜성 협력과 호혜성 협력을 효과적으로 조화시켜나가는 전략이 모색될 필요가 있다. 북한의 입장에서는 수혜성 협력이 선호될 수 있지만, 국제사회는 기본적으로 호혜성 협력을 원하고 있기 때문이다.

12) 이 사업 추진의 의 토대가 된 1994년의 북미 제네바합의는 미국이 강력한 국방력을 기반으로 북한의 협조를 이끌어내었다는 측면과 더불어 북한 역시 전쟁에 대한 위협으로 미국을 협상에 나서도록 했다는 측면에서 상대방의 비협조에 대한 대응능력을 강조함으로써 협력을 이끌어내는 '향상된 조건부제한(Enhanced Contingent Restraint)전략'에 따른 결과로 해석할 수 있다.

13) 북한이 물리적 여건의 조성 측면에서 에너지, 교통·물류시설 등을 확보하기 위해서는 주변국 정부 및 국제개발기구, 국제금융기구 등과의 협력을 통해 지원을 이끌어내는 것이 중요하다. 베트남, 동유럽국가 등 시장경제로 경제체제를 전환하고 있는 국가들의 경우에도 물리적 인프라의 개발을 위한 재원을 개별국가 정부차원의 공적개발원조(ODA), 국제금융기구의 양허성 차관 등을 통해 조달하고 있다.

<표2-2> 주요 국제협력 투자사업의 성과 비교

| 구 분    | 나진·선봉 경제무역지대 개발사업   | 신포 경수로 건설사업  | 농업복구와 환경보호프로그램 (AREP)  |
|--------|---|--|--|
| 사업의 배경 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• UNDP 주관하에 1991년 시작된 두만강개발계획(TRADP)을 배경으로 함</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994년 10월 미-북 제네바 기본합의(북한의 핵개발중단 및 사찰허용)에 기초하여 추진</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년대 중반의 자연재해 이후 식량부족문제 발생</li> </ul>   |
| 사업의 개요 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년부터 나진선봉지역을 북한의 자유경제무역지대로 개발</li> <li>• 관광, 제조업, 교통부문에 대한 투자유치 추진</li> <li>• 투자유치계획: 교통관련 인프라부문에서만 32억6854만 달러 유치, 관광, 제조업부문에서 20-30억 달러 유치</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003년까지 신포에 1천 MW급 경수로 발전소 2기를 건설하고 발전소가 가동할 때까지 증유를 매년 50만 톤 공급</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 투입물재 확보 프로그램, 농업기반 복구 프로그램, 산림과 환경보호 프로그램, 지원과 능력 배양 프로그램 등을 추진</li> <li>• 지원유치계획: 1998~2000년 3억 4,400만 달러, 2000~2002년 2억 5,000만 달러 유치</li> </ul>       |
| 협력의 주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한 기업과 일본, 중국 등 개별국가의 민간기업</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• KEDO(미국, 한국, 일본, EU 등이 집행이사국으로, 뉴질랜드, 캐나다, 폴란드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 체크, 우즈베키스탄 등이 일반회원국으로 국제컨소시엄 구성)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한과 UNDP</li> </ul>   |
| 사업추진경과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년 3월까지 나진·선봉경제무역지대의 투자실적은 실행기준으로 1억4000만 달러</li> <li>• 통신, 호텔, 운수, 건설, 관광분야에 투자 집중</li> <li>• 외자기업체 총 100개중 500만 달러 이상의 투자는 7개에 그치는 등 소규모 투자가 대부분</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부지정리공사(약 270만평)는 2000년 2월 시작되어 2001년 8월 말 완료</li> <li>• 경수로용 구덩이 굴착공사는 2001년 9월부터 진행중이며 2003년 초에 완공 예정</li> <li>• 현재 건설 진척도는 전체 공정의 17.3%에 불과 하며 경수로 1호기 완공시점은 2007년으로 예상되고 있으며 2호기는 2008년 완공이 예상되고 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년에서 2000년 초까지 2년간 AREP계획에 대한 국제사회의 지원이 1억 2,800만 달러에 머물고 있음</li> <li>• 지원은 중장기적으로 많은 자본이 필요한 기반조성 분야보다는 단기적으로 시급한 부문에 집중되고 있음(비료지원이 80%)</li> </ul> |
| 협력의 특징 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호혜성 협력(&lt;표2-1&gt;의 H또는 G)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수혜성 협력(&lt;표2-1&gt;의 D)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수혜성 협력(&lt;표2-1&gt;의 D)</li> </ul>  |

자료: 조명철 편, 북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제, 대외경제정책연구원, 2001, p.68.

### Ⅲ. 북한의 지역개발 과제

#### 1. 북한경제의 회생을 위한 주요 지역개발 과제

현재 북한 경제의 회생을 위해 시급한 지역개발 과제들은 농업, 에너지, 사회간접자본의 개발 등과 관련된 과제들이다. 2002년 1월 개최한 시·도별 군중대회에서도 각 지역에서 전력 등 에너지생산과 공업기반 개선과 관련한 사업들이 중점적으로 추진해야 할 과제들로서 제기되었다(〈표 3-1〉참조). 북한은 1990년대 중반 이후 자연재해로 인한 식량문제가 심화되고 에너지부족에 따라 생산기반이 약화되자 전력, 석탄, 금속공업, 철도운수를 '경제건설의 주공전선(主攻戰線)'으로 설정한바 있으며, 2002년 3월 개최된 최고인민회의 제10기 5차회의에서도 에너지생산과 인프라부문의 확충사업들이 중점사업으로 채택된 바 있다. 북한에서 국제기구와 비정부기구의 지원자금을 총괄하는 '조선국제기구총국'(총국장 김명철)은 지난 1979년부터 2000년까지 해외단체나 기구로부터 자금을 지원받아 이 가운데 공업분야에 23.1%를 투자했으며 다음으로 농수산 분야에 19.5%, 수송분야에 13.6%, 교육분야에 13.6%, 에너지분야에 12%, 환경분야에 9.4%, 과학기술분야에 4.9%, 기타 4%를 각각 투자했다고 발표한바 있다.<sup>14)</sup> 이것 역시 현재 북한에서는 공업 및 농업생산 그리고 이를 뒷받침하기 위한 교통·에너지부문의 투자가 주요 과제임을 보여주고 있다.<sup>15)</sup> 국제사회 역시 현 단계에서 운송부문 및 자원개발 등이 북한의 경제개발을 위한 주요 과제인 것으로 파악하고 있다.<sup>16)</sup>

14) 연합뉴스 2002.6.27.

15) 최근 북한이 실시하고 있는 해외연수의 추이로 볼 때에도 북한은 국제사회로부터 농업, 에너지, 정보기술산업, 시장경제의 이론과 실무 등과 관련한 지식 및 기술을 원하고 있는 것으로 보인다. 1998년 91명, 99년 109명이던 북한의 해외연수생들은 2001년에 503명으로 크게 증가하였으며 2001년 연수생 가운데 경제관련분야가 480명(95.4%)을 차지하고 있다. 조선일보 2002년 4월 10일

16) 유럽연합의 보고서에 따르면 2001-2004년 북한과 유럽연합은 '제도지원 및 능력구축(institutional support and capacity building)', '천연자원의 지속적인 관리 및 활용(sustainable management and use of natural resources)', '신뢰성 있고 지속 가능한 운송부문(reliable and sustainable transport sector)'에 대한 협력을 지속해 갈 것으로 보인다. EU. 2001. The EC-Democratic People's Republic of Korea Country Strategy Paper(2001-2004). [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_korea/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/csp/index.htm).

<표 3-1> 북한의 2002 년도 시도별 주요 경제활동방향

| 지역    | 주요 과제   |
|-------|---|
| 평양특별시 | -도시경관개선 주택 및 시설물 보수<br>-전력 및 석탄 증산/추진중인 공장, 발전소 조속 완공<br>-채소공장 확대, 토지정리 시작<br>-정보기술 등 첨단과학기술인재 육성   |
| 개성직할시 | -중소형 발전소 대대적 조성, 석탄증산, 경공업공장 운영 정상화<br>-염소목장건설, 양어장 조성<br>-주택 건설  |
| 남포직할시 | -건자재공장 정비, 주택 및 공장건설 확대 /1차소비품 생산 확대<br>-양어장 조성<br>-개찬 태성호 물길공사와 토지정리사업 강화  |
| 자강도   | -발전소 건설 확대<br>-경공업공장의 기술개조 및 경공업품 증산/닭공장과 기초식품공장 개건 확장  |
| 양강도   | -백두산 혁명전적지 조성사업 강화<br>-발전소 건설 및 설비관리 강화/ 석탄 및 광물생산 정상화<br>-감자증산   |
| 강원도   | -탄광운영정상화/ 발전소 설비 개선<br>-인민소비품 증산<br>-농업생산성 제고, 염소목장 및 양어장 건설  |
| 황해북도  | -기존 중소형 발전소 운영 정상화 및 추가건설<br>-사리원탄광 등 갱 건설과 굴진 확대   |
| 황해남도  | -농축산업부문의 생산성 증대: 기름 확보, 우량품종 확보, 세벌농사 확대, 초식가축 사육 확대<br>-양어장 조성 확대  |
| 함경북도  | -기존 공장 정비 및 기술개건/ 발전시설 능력 최대 가동/ 발전소 2단계 공사 완료<br>-채탄장 확보 및 무산광산연합기업소 철광석 생산 강화/김책체철연합기업소 야금시설 보수 및 기술개건  |
| 함경남도  | -광산의 갱 건설과 굴진 확대<br>-발전시설 보수, 발전소 댐공사 등 기존 공사 조속 완공/ 중소형발전소 추가 건설<br>-공업생산성 향상: 기술 및 시설 개건<br>-농업생산성 향상: 토지개량사업 추진<br>-1차 소비품과 기초식품 증산 및 살림집 건설 |
| 평안북도  | -기존 발전설비 가동률 제고/ 중소형 발전소 대대적 건설/ 탄광 생산성 제고<br>-공장 및 기업소 현대화, 과학화 추진/경공업부문 공장 총가동 및 인민소비품 증산   |
| 평안남도  | -발전소, 탄광 등 전력 및 석탄공업부문 강화<br>-순천시멘트연합기업소 생산공정 정비<br>-채소,축산,과수업 강화<br>-개찬 태성호 물길공사와 토지정리사업 강화  |

자료: 한국개발연구원, 2002. KDI 북한경제리뷰 2월호. pp.51-52

## 2. 국제협력이 필요한 북한의 지역개발 과제

본 연구에서는 농업·에너지·사회간접자본부문의 주요 과제들 가운데 북한이 국제적 협력을 강력히 필요로 하고 수용할 가능성이 높은 과제, 국제적인 이해관계가 얽혀 있어서 상호협력이 필수적인 과제, 국제적 협력을 통해 소요자원 조달이 필요한 과제, 국제적 성격을 가질 수 있는 과제들을 실천과제로 설정하였다(<표3-2>참조). 특히 국제금융기구의 지원을 받아 개발을 추진하려고 할 경우 해당사업이 국제협력의 취지에 맞아야 하고, 추진의 효과가 광범위하게 나타나야 한다. 따라서 이러한 조건을 고려하여 실천과제를 선정하였다.

본 연구에서는 이렇게 선정된 실천과제들을 <표2-1>의 협력주체 및 협력방식에 따라 재분류하였다(<표3-3>참조). <표3-3>에서 (C)영역으로 분류된 접경지역 철도망, 도로망 확충 그리고 발전소 개보수 등은 <표2-1>의 기준에 따르면 원칙적으로 호혜성 사업(F영역)으로 분류되는 것이 타당하다. 그러나 현재 북한의 경제여건을 감안할 때 이 과제들은 중국, 러시아 등 주변국의 지원이 불가피하기 때문에 수혜성 사업(C영역)으로 분류하였다. 장기적으로 추진될 기간철도망 구축사업의 경우에는 북한도 호혜적 측면에서 상응하는 비용을 부담하게 될 것으로 예상된다.

<표3-2> 국제적 협력이 필요한 지역개발의 주요 실천과제

| 부 문       |      | 주요 실천과제  |  |
|-----------|------|--|--|
| 에너지 및 인프라 | 교통   | 철도·도로  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 접경지역 철도망, 도로망 확충</li> <li>• 기간 철도망, 도로망의 시설 확충</li> </ul> |
|           |      | 항만   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 항만시설의 개보수</li> <li>• 대외 교역거점 항만 개발</li> </ul>          |
|           |      | 공항   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 공항의 시설 개보수</li> <li>• 국제공항 신설</li> </ul>               |
|           |      | 물류   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소규모 물류시설 건설</li> <li>• 대규모 물류시설 건설</li> </ul>            |
|           | 통신   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 대외교역거점 지역의 통신인프라 확충</li> <li>• 전면적인 통신시설 현대화</li> </ul>                                    |  |
|           | 에너지  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 발전소 시설의 개보수</li> <li>• 북한 주요 공업지역에 발전소 신설</li> <li>• 전력 및 원유의 송전, 배관시설 확충 및 현대화</li> </ul> |  |
| 농업        | 산업단지 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모 협력공단 조성</li> <li>• 중대규모 복합단지 조성</li> </ul>  |  |
|           |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시범 농장 운영<sup>1)</sup></li> <li>• 농업기자재 생산</li> <li>• 저수지 확대 등 관개시설 개선</li> </ul>              |  |

주: 1) 시범농장은 새로운 종자의 재배 및 새로운 영농기법 영농인 교육 등을 종합적으로 시행하는 시범적 농장을 의미하는 것으로 국제적인 인력과 기술지원이 필요한 경우임

<표 3-3> 협력주체와 협력방식에 따른 실천과제의 분류

| 구 분  |       | 협력주체   |  |   |  |
|------|-------|--|--|---|--|
|      |       | 민간부문   |  | 공공부문  |  |
|      |       | 양자간협력  | 다자간협력  | 양자간 협력  | 다자간협력  |
| 협력방식 | 수혜성협력 | (A)  | (B)  | (C)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 접경지역 철도망, 도로망 확충</li> <li>• 주요 항만시설의 개보수</li> <li>• 주요 발전소 시설의 개보수</li> <li>• 주요 공항의 시설 개보수</li> <li>• 시범 농장 운영</li> <li>• 농업기자재 생산</li> <li>• 저수지 확대 등 관계 시설 개선</li> </ul> | (D)  |
|      | 호혜성협력 | (H)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소규모 물류시설 건설</li> <li>• 주요 대외교류거점 지역의 통신인프라 확충</li> <li>• 북한 주요 공업지역에 발전소 신설</li> <li>• 소규모 협력공단 조성</li> </ul> | (G)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 물류시설 건설</li> <li>• 국제공항 신설</li> <li>• 전면적인 통신시설 현대화</li> <li>• 전력 및 원유의 송전, 배관시설 확충 및 현대화</li> <li>• 중대규모 복합단지 조성</li> </ul> | (F)   | (E)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 기간철도망 및 도로망의 시설 확충</li> <li>• 대외 교역거점 항만 개발</li> </ul> |

주: (c) 영역에 있는 접경지역 철도망 도로망 확충 사업과 주요 항만시설의 개보수사업의 경우에는 북한과 해당국간의 양자간 협력이 중심이 되겠지만 경우에 따라서는 우리 나라나 제3국이 부분적으로 함께 참여하는 다자간 협력사업으로 추진될 수도 있을 것이다. 그러나 여기에서는 양자간 협력이 중심이 되고 우리 나라나 제3국이 보조적 역할을 할 것이라는 측면에서 이 두 사업을 양자간 협력의 범위에 포함시켰다.

#### IV. 북한의 지역개발을 위한 국제협력 전략

북한의 지역개발을 위한 협력전략은 앞에서 파악된 주요 실천과제들을 위한 우선순위 설정과 효율적 추진 측면에서 마련될 수 있을 것인데, 본 연구에서는 ‘단계적 접근 전략’과 ‘상호 연계 전략’ 등 두 가지 전략을 제시하였다. 과제해결의 우선순위를 설정한다는 측면에서 ‘단계적 접근 전략’을, 그리고 과제 해결의 효율적 추진 측면에서 ‘상호 연계 전략’이 필요할 것이다.

## 1. 단계적 접근 전략

국제협력의 단계적 접근 전략측면에서 볼 때 <표3-3>에서 분류된 지역개발의 과제들은 다음과 같은 기준 하에서 추진될 필요가 있다. 첫째, 호혜성 협력보다는 수혜성 협력이 우선될 필요가 있다. 상호주의에 기반한 호혜성 협력이 가장 바람직한 협력방식이지만 현 단계에서 북한의 수용능력을 우선적으로 고려할 필요가 있기 때문이다. 따라서 장기적으로는 호혜성 협력이 추진되어야 하겠지만 중단기적으로는 실효성 있는 협력을 추진한다는 측면에서 수혜성 협력이 우선적으로 고려될 필요가 있다. 이러한 측면에서 <표3-3>의 C영역에 있는 과제들이 E, G, H영역에 있는 과제들보다 우선적으로 고려될 필요가 있다.

둘째, 첫 번째 기준과 연관된 것으로서 공공부문의 협력주체들이 주도하는 협력이 민간부문의 협력주체들이 주도하는 협력보다 우선적으로 추진될 필요가 있다. 민간부문의 협력주체들이 주도하는 사업은 대부분 경제적 이익을 고려한 협력의 경우가 많은 데, 북한의 현재 경제상황을 놓고 볼 때 중단기적으로 수익성을 기대할 수 있는 과제의 추진이 어렵기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 <표3-3>의 C, E영역에 있는 과제들이 G, H영역에 있는 과제들보다 우선적으로 고려될 필요가 있다.

셋째, 양자간 협력으로 시작해서 다자간 협력으로 발전시켜 나가는 단계적 접근이 필요하다. 비교적 단순하고 투자규모가 많지 않은 과제들은 양자간 협력을 통해 우선적으로 추진하는 것이 가능할 것이고, 상대적으로 규모가 큰 과제들은 다수의 협력주체들이 참여하여 재원을 분담할 필요가 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 <표3-3>의 C, H영역에 있는 과제들이 E, G영역에 있는 과제들보다 우선적으로 고려될 필요가 있다.

이와 같은 세 가지 기준을 종합적으로 고려해 볼 때 <표3-3>에서 분류된 과제들 가운데 C 영역에 속한 과제들이 타 영역에 속한 과제들보다 우선적으로 추진될 필요가 있는 과제라 할 수 있다. 나머지 영역 과제들의 우선순위는 국제정세와 북한의 주체적 능력 등을 감안하여 결정될 수 있을 것이다. 이러한 단계적 접근전략이 실효성을 갖기 위해서는 북한이 국제협력이 갖는 속성을 이해하고 국제사회의 요구에 적절히 대응하고자 하는 자세가 중요하다.

## 2. 상호 연계 전략

앞에서 분류된 지역개발 과제들을 보다 효율적으로 해결하기 위해서는 협력주체간의 연계, 과제해결을 위한 협력사업간의 연계, 협력사업의 공간적 연계 등이 필요하다.

첫째, 효율적으로 과제를 해결하기 위해서는 단계별로 공공 및 민간 협력주체간의 연계가 필요하다. 북한 경제가 갖고 있는 특수한 상황 때문에 단순히 민간차원의 협력이나 정부차원의 협력만으로는 효율적이고도 실효성 있는 지역개발이 어려울 수밖에 없기 때문이다.<sup>17)</sup> 이러한 측면에서 볼 때 정부나 국제개발기구, 국제금융기구와 같은 공공적 협력주체들과 민간기업간의 긴밀한 협력이 필요하다. <표3-3>의 C, E영역에 속하는 과제들은 주로 공공 협력주체들이 담당하고 G, H영역의 과제들은 주로 민간 협력주체들이 다루게 될 가능성이 높지만, 개별 사업 내부적으로도 민간과 공공간의 협력이 진행될 필요가 있을 것이다. 예를 들어서 C영역에 있는 접경지역 철도망, 도로망의 개보수 경우에 전체적인 사업의 관리는 관련 공기업이 참여하여 담당하더라도 시공은 민간기업의 참여가 필요할 것이고, G영역에 있는 중대규모 복합단지 조성의 경우에도 민간기업들이 주도하되 단지건설을 위한 기본계획의 수립과 개발지원 측면에서 정부와 공기업의 협력이 필요할 것이다. 이처럼 북한에서 진행될 각종 지역개발의 과제들은 민간과 공공간의 유기적 협력을 필요로 하는 것이 많으며, 이러한 협력구도는 과제해결의 안정성과 효율성 제고 측면에서도 의미가 있다.

둘째, 과제해결을 위한 협력사업간의 연계가 필요하다. 지역개발을 위한 사업들을 개별적으로 추진하기보다는 서로 연관성이 있는 사업들을 연계하여 추진함으로써 시너지(synergy)효과를 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 상호 연관성이 있는 수혜성 협력사업과 호혜성 협력사업을 단계적으로 연계하는 것이 고려될 필요가 있다. 이 경우에 해당하는 가장 대표적인 사례 가운데 하나는 인프라개발과 공단개발사업의 연계일 것이다. 지금까지 북한에서 투자를 모색했던 외국기업들의 경우에도 생산활동을 지원하기 위한 인프라의 취약성이 가장 커다란 제약요소로 작용해 왔음을 고려할 때 인프라개발사업과 일반 투자사업을 연계하는 협력사업의 연계는 매우 중요한 의미가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 <표3-3>의 C영역에 있는 인프라개발 관련 과제들과 H, G영역의 과제들을 상호 연계한 협력이 고려될 필요가 있을 것이다.

셋째, 협력사업의 공간적 연계가 필요하다. <표3-3>에서 제시된 지역개발의 과제들이 공간적으로 연계 추진될 경우 북한의 지역개발이 경제적 효율성과 더불어 공간적 균형성 측면에서도 긍정적인 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 현재 국토공간적 측면에서 북한에게 중요한 의미를 지니는 지역은 접경지역과 연안지역이다. 국제사회로부터의 접근에 있어서 이들 지역이 중요한 위치를 점하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 접경지역과 연안지역에서 우선적으로 협력사업을 추진하고 이것을 바탕으로 내륙지역에서의 지역개발사업을 추진해 가는 전략이 필요할 것이다. 따라서 <표3-3>의 C영역에 있는 접경지역 인프라 개발과제들을 매개로 하여 내륙지역의 개발 과제들을 순차적으로 연계 추진하는 것이 고려될 필요가 있을 것이다.

17) 현재 대북 경제사업들을 진행하고 있는 우리 나라 기업들은 투자 위험(risk)의 감소를 위해 우리 정부차원의 지원과 협력을 기대하고 있는 실정이다.

### 3. 국제협력 전략의 시범사업

본 연구에서는 단계적 접근 전략과 상호 연계 전략의 개념과 내용을 반영한 시범사업으로서 함북 접경지역의 교통여건 개선 및 대규모 복합단지 조성사업을 제시하였다. 이것은 각각 <표3-3>의 C영역과 G영역에 속한 과제들과 연관이 있는데, 인프라개발과 공단개발을 연계한 사업으로서 그 의미가 있다.

이 사업은 장기적으로 함경북도의 나진·선봉지역에 중국, 러시아, 일본을 겨냥한 대단위 중개무역·수출가공단지 및 복합물류단지를 건설하기 위해 중단기적으로 북한과 중국, 러시아정부가 접경지역을 중심으로 철도, 도로, 항만부문의 협력사업을 추진하는 것을 주요 내용으로 한다. 중단기적으로는 북한-러시아간의 접경지역에 있는 홍의선(물골-두만강: 9.5km) 철도와 북한-중국간의 접경지역에 있는 나진-원정리간 도로(70km)의 정비를 추진하고, 항만물류기능의 확충 측면에서 나진항의 하역시설 정비사업을 추진하는 것이 주요 사업이 될 수 있을 것이다.<sup>18)</sup> 이렇게 중단기적으로 기반정비사업이 추진된 뒤 중개무역·수출가공단지 및 복합물류단지 건설을 단계적으로 추진할 필요가 있을 것이다.<sup>19)</sup>

현재 나진·선봉지역의 개발은 인프라 부족 등 제반 여건의 미비로 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이 사업과 같이 수혜성 협력사업과 호혜성 협력사업을 통합적으로 연계한 사업을 추진할 경우 보다 실효성 있는 지역개발이 가능할 것이다. 이 사업의 추진에 있어서 가장 중요한 과제는 참여주체간의 역할과 관계를 효과적으로 설정하는 것이다. 상대적으로 사업성이 확보될 가능성이 높은 단지조성사업은 민간기업의 자본을 유치하여 재원을 조달하는 것이 가능할 것이지만, 수혜성의 교통부문 협력사업은 참여국가 정부의 공적 자금을 통해 소요 재원을 조달하는 것이 필요할 것이다. 따라서 중단기적으로 추진될 교통부문의 사업은 북한이 중국, 러시아, 우리 나라 등과 양자간 협력체를 구성하여 추진하고, 장기적으로 추진될 중개무역·수출가공단지 및 복합물류단지 건설사업은 교통부문에 참여한 국가의 민간기업들과 기타 국가들의 민간기업들이 국제컨소시엄을 구성하여 추진하는 것이 효율적일 것이다. 이 경우 공단개발에 참여할 기업들의 비용분담에 있어서는 교통부문 협력사업에 참여한 국가들의 기업들과 기타 국가의 기업들간에 차별화가 필요할 것이다.<sup>20)</sup>

18) 북한의 김영재 무역성 부상(차관)과 러시아의 올레그 미하일렌코 러시아연방 극동투자회사 총사장은 2002년 2월 10일 평양에서 라진항을 통한 러시아의 화물 환적, 라진항의 항만시설 재건과 현대화, 통신기반시설 현대화 등에 대한 협력 강화 그리고 임업, 건설, 농업 분야 등의 협력 증진 등에 대한 협조비망록을 작성한 것으로 알려지고 있다. 연합뉴스 2002년 3월 21 일

19) 이 경우 복합물류단지는 지역의 지속적인 발전의 촉매역할을 수행할 수 있도록 물류 이외에 무역, 관광, 기타서비스 등이 복합된 형태로 개발할 필요가 있다.

20) 이 사업의 경우처럼 수혜성 협력과 호혜성 협력이 단계적으로 연계 추진되는 데에 있어서 협력주체간에 협력의 비용과 수익

이러한 시범사업의 추진방식이 기존의 사업추진방식과 다른 점은 각국의 정부와 민간기업이 사업의 초기부터 함께 협력함으로써 사업의 실효성과 추진력을 제고하는 데 있다. 이 사업의 경우처럼 교통기반시설의 정비와 공단 건설이 연계 추진될 경우 사업의 지속성과 안정성은 크게 개선될 수 있을 것이다.

<표 4-1> 연계추진 구도를 통한 함북지역 시범사업의 개요

| 구 분      |               | 중 단 기 (1단계)   | 장 기(2단계)                                 |
|----------|---------------|---|--|
| 사업의 내용   |               | 북·중·러 접경지역 철도, 도로, 항만시설 확충  | 중개무역·수출가공단지 및 복합물류단지 건설                  |
| 주요 목표    |               | 주변국과 나진·선봉지역간의 접근성 개선   | 지역개발을 선도할 생산 및 물류거점 확보                   |
| 추진주체의 역할 | 북한정부 및 국영기업   | 정부가 공동개발주체 (노동력제공)  | 국영기업이 공동개발주체 (노동력제공, 토지제공, 자본참여)         |
|          | 개별국 정부 및 국영기업 | 공동개발주체 (자본참여)   | 부분적 참여 (기술지원)                            |
|          | 국제기구          | 공동개발주체 (기술 및 행정 지원)   | 부분적 참여 (기술지원)                            |
|          | 민간기업          | 부분적 참여 (자본참여)   | 공동개발주체 (자본참여)                            |
| 기 대 효 과  |               | -수송시간 단축을 통한 물류비절감<br>-북한의 통과운송 수입 증대<br>-기반시설의 정비<br>-나진·선봉지대의 투자여건 개선 | -동북아 교역물동량 흡수로 물류수입 확보<br>-나진·선봉지대의 경제발전 |

## V. 국제협력 전략의 추진을 위한 정책과제 및 결론

앞에서는 북한과 국제사회 모두에게 도움이 될 수 있는 두 가지 협력전략을 제시하였다. 이러한 협력전략이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 단계적인 협력과 상호 연계된 협력이 가

에 대한 분담구조를 명확히 설정하는 것이 필요할 것이다. 수혜성 사업을 위해 공적 자본을 투입할 정부 또는 국영기업들과 호혜성 사업을 위해 자본을 투자할 민간기업들이 사전에 전체적인 사업의 경제성에 대한 검토를 실시하여 사전에 적절한 비용부담을 합의하는 것이 사업추진의 효율성 측면에서 중요하다.

능할 수 있도록 북한과 국제사회 양측이 여건 조성에 적극성을 보이는 것이 중요하다. 여기에서는 국제협력을 위한 북한과 국제사회 그리고 우리 나라의 과제에 대해서 살펴보았다.

## 1. 국제사회와의 협력을 위한 북한의 과제

수혜성 협력을 기반으로 호혜성 협력이 추진되기 위해서는 무엇보다도 협력주체간의 신뢰구축이 필수적인 전제조건 가운데 하나이다. 수혜성 협력을 위해서는 북한이 국제사회로부터 신뢰를 획득해야 하는데, 신뢰 구축 차원에서 북한 당국이 신뢰할만한 실태자료를 공개하고 국제사회로부터의 지원을 요청하는 것이 필요할 것이다. 먼저 정확한 실태파악이 이루어져야 수혜성 협력에 참여할 국가들에도 지원의 명분이 확보될 수 있는 것이다. 그리고 호혜성 협력을 위해서는 외국으로부터의 투자를 보다 원활하게 하기 위한 제도적 개선이 필수적인 과제이다. 북한은 1990년대 이후 외국인직접투자를 활성화하기 위해 많은 법률들을 제정한바 있지만 외국기업의 투자 안정성, 효율성을 확보해 줄 수 있도록 제도적 개선이 추진되어야 하고 노동시장 여건의 개선도 추진되어야 할 것이다.

그리고 협력의 투명성 제고와 협력에 소요되는 비용의 최소화 측면에서 인터넷(internet)을 활용한 협력 네트워크 구축도 고려할 필요가 있다. 협력과 관련한 정보들이 공유되면서 보다 많은 관심과 참여가 유발될 수 있을 것이며, 협력의 추진과정이 투명하게 공개되면서 협력에 대한 신뢰도 개선도 기대할 수 있을 것이다. 물론 이것은 북한측이 이러한 형태의 정보교류에 얼마나 적극적인 것인지에 따라 실현 여부가 결정될 것이지만, 인터넷을 통한 국제협력의 유용성에 대한 북한의 이해가 높아진다면 충분히 가능성이 있는 협력수단이 될 수 있을 것이다.

한편 북한이 국제사회와의 협력을 발전시켜 가는 데에는 내부적 합의와 안정의 유지라는 중요한 과제가 남아있다. 특히 북한내부에서 국제협력에 소극적인 일부 집단의 반발을 최소화하는 것이 쉽지 않은 과제 가운데 하나일 것이다. 북한 당국이 외국과의 협력에 합의한다고 할지라도 내부적 동의가 확고하지 않으면 본의 아니게 협력의 약속을 파기하는 결과가 초래될 수도 있다는 것을 유의할 필요가 있다.<sup>21)</sup> 북한이 국제협력에 따른 내부적 동의를 확고히 하는 데에는 북한 당국의 노력 외에도 우리 나라를 포함한 국제사회의 적극적 지원이 필수적일 것이다.

## 2. 북한과의 협력을 위한 국제사회 및 우리 나라의 과제

21) 퍼트남(Putnam 1986)의 양면게임 이론에 따르면 모든 국제협상은 국가들 사이의 흥정인 표면게임과 국내 협상담당자와 국내 이익집단 사이의 이면게임으로 구성되어 있으며, 국제협력에서 국가가 “배신”하는 경우는 국가차원의 자발적인 배신 외에도 국내적 “비준”의 실패로 인한 비자발적 배신의 경우에도 주목할 필요가 있다고 주장하였다. 김태현, 2002. 전게서. p.299.

국제사회는 북한이 협력의 장에 나올 수 있도록 여건을 마련하는 것이 중요하며, 이러한 측면에서 초기의 수혜성 협력사업에 보다 적극성을 보일 필요가 있다. 물론 이 경우에도 장기적인 호혜성 협력과 연관이 있는 수혜성 사업이 추진되어야 함을 북한측에 인식시킬 필요가 있을 것이다. 북한측이 가능한 국제협력에 거부감을 갖지 않으면서도 협력의 효율성을 제고시키기 위해서는 수혜성 협력의 추진시에 인적 자원의 개발과 관련한 사업을 우선적으로 추진하는 것이 필요할 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 정보통신관련 인프라 투자협력사업의 추진 이전에 관련 인력의 교육을 위한 협력사업을 우선적으로 추진하는 것은 하나의 좋은 사례가 될 것이다. 따라서 단순한 물자지원 수준의 수혜성 협력보다는 장기적으로 호혜성 협력을 추진하는 데에 기반이 될 수 있는 기술 및 인적자원 개발과 관련한 수혜성 협력이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있을 것이다. 또한 북한이 국제협력의 장에 나올 수 있도록 북한과 우호적인 관계를 유지하고 있는 중국, 러시아, 유럽연합(EU) 등이 중심이 된 국제협력이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있으며, 북한에 우호적인 국제민간단체(NGO)들의 적극적인 역할도 중요할 것이다.

서론에서도 언급한 바와 같이 북한의 국제협력 확대는 우리에게도 여러 가지 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 한반도의 긴장완화에 기여하게 됨으로써 외국인 투자유치에도 긍정적인 영향을 미치게 되고 남북경협도 더욱 탄력을 받게 될 것으로 기대된다.<sup>22)</sup> 이러한 측면에서 볼 때 우리는 북한이 보다 적극적으로 국제협력을 추진할 수 있도록 다음과 같은 노력을 기울일 필요가 있다. 첫째 수혜성 협력의 추진과정에서 우리 나라가 중요한 역할을 할 필요가 있다. 호혜성 협력에 비해 상대적으로 국제적 참여가 소극적일 가능성이 높은 수혜성 협력에서는 각국 정부들과 국제개발기구의 선도적 역할이 중요한데, 이 과정에서 우리 정부가 중심적 역할을 하는 것이 필요할 것이다. 이미 우리 정부는 실포 경수로 건설사업 과정에서 협력의 중심적 역할을 하고 있으며, 이러한 경험을 향후 전개될 국제협력에서도 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다.

둘째, 호혜성 협력사업의 경우에 있어서는 우리 기업들의 역할이 중요하다. 현재에도 외국기업들은 북한과의 호혜성 사업 추진에 소극적인 경우가 많고, 우리 기업들의 사업추진을 주시하고 있는 실정이다. 일단 소규모 사업에서부터 우리 기업들이 북한측 기업들과 수익성 있는 성과를 거둘 경우 외국기업들의 참여가 활성화되는 계기가 마련될 수 있을 것이다. 북한으로서도 외국기업들과의 본격적인 협력을 위해서 우리 기업들과의 성공인 협력사업추진을 우선적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

전체적으로 볼 때, 우리 나라의 북한 지역개발사업 참여는 국제사회의 투자확대 여부를 좌우할 시

22) 북한이 국제협력을 통해 지역개발사업을 추진하는 것은 우리 정부의 대북정책 추진에 있어서도 그 의미가 크다. 북한측이 적극적으로 국제협력을 도모한다면, 대북 경제협력에 대한 우리 국민들의 의 공감대 형성도 보다 힘을 얻을 수 있을 것이기 때문이다.

협대가 될 가능성이 크다. 국제사회는 우리가 분명한 협력성과를 거두기 이전에는 적극적인 투자를 유보할 가능성이 높다. 따라서 북한이 국제협력을 통해 지역개발을 성공적으로 추진하기 위해서는 우리와의 협력에 보다 적극성을 보일 필요가 있는 것이다.

### 3. 결 론

국제관계는 끊임없이 협력과 갈등을 반복하면서 변화해 가는 속성이 있으며 북한의 대외관계도 앞으로 이러한 변화를 지속해 갈 것이다. 그러나 현 시점에서 북한에게 필요한 것은 이러한 변화 속에서 그들에게 필요한 국제관계를 어떻게 하면 적은 비용으로 유지, 발전시켜 나갈 것인지를 결정하는 것이다. 북한 경제가 국제시장으로부터의 고립으로 인해 침체되고, 이 때문에 다시 국제시장으로부터의 고립이 심화되는 악순환을 극복할 수 있는 길은 국제사회와의 관계를 동반자적 관계로 재인식하고 보다 적극적으로 실효성 있는 협력을 추진하는 것이다. 이제 북한에게 실효성 있는 국제협력 전략의 수립과 이것의 실천은 선택의 문제가 아니라 시급하고도 절실한 과제인 것이다. 북한이 성공적인 국제협력을 통해 경제발전의 기반을 마련할 경우 더욱 자신감을 갖고 경제개혁을 추진할 수 있을 것이며, 이것은 다시 국제사회와의 협력 확대를 가져오는 경제발전의 '선(善)순환' 이 가능해질 것이다.

그러나 아직 국제사회가 기대하는 수준의 협력과 북한이 수용할 수 있는 협력의 수준에는 큰 차이가 존재하고 있는 것이 사실이다. 따라서 핵심적 과제는 이러한 차이를 최소한의 정치경제적 비용을 통해 줄여 가는 것이다. 북한이 무엇보다도 분명하게 인식하여야 하는 것은 국제협력에 있어서 동반자적 관계의 중요성이다. 국제협력에 있어서 일방적인 수혜는 이제 더 이상 지속가능하지 않다는 것을 분명히 인식할 필요가 있는 것이다.

본 연구에서 제시된 국제협력전략의 핵심적 내용은 북한과 국제사회가 협력의 실효성과 효율성을 제고시키기 위해 단계적이면서도 상호 연계된 협력 추진을 도모해야 한다는 것이다. 특히 단계적으로 협력주체, 협력사업의 상호 연계를 도모할 필요가 있다. 중단기적으로는 수혜성 협력을 우선적으로 추진하고 이와 연계된 호혜성 협력을 장기적으로 추진함으로써 북한뿐만 아니라 국제사회에도 도움이 되는 국제협력을 도모하는 단계적 접근 전략이 무엇보다도 필요할 것이다. 물론 이것을 위해서는 북한이 지금까지 가져왔던 국제협력에 대한 인식의 변화가 요구된다. 북한은 항상 자신에게만 유리한 방식의 협력이 가능하지 않다는 것을 분명히 인식하고 국제사회의 책임 있는 참여자로서 역할을 하기 위한 노력을 경주할 필요가 있을 것이다. 국제사회와 북한 양측이 협력의 이익과 비용을

분담해야만 지속성과 안정성을 갖춘 국제협력이 가능해질 것이다.

### <참고문헌>

- 권영경. 2001. "북한의 경제회복 전략과 남북경협발전 방향". 북한조사연구 제 권1 호
- 김연철. 2001. 북한의 산업화와 경제정책. 서울 역사비평사
- 김태현. 2002. "남북정상회담이후 동북아 지역협력체 구축방안". 2001년도 통일정책건의총람
- 배종렬. 1999. "북한의 대외경제정책: 나진-선봉지역 외자유치정책을 중심으로". 북한경제포럼 발표자료.
- 엄철용. 2002. "KEDO체제를 통해본 남북협력증진". 통일과 국토 제 9호 .
- 안진환 역, 오마에 겐이치 저. 2001. 보이지 않는 대륙(The Invisible Continent). 서울 청림출판
- 이상준 외. 2001. 남북한간 새로운 교류협력기반의 단계적 구축방안. 경기도: 국토연구원.
- 장형수, 박영곤. 2000. 국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안. 서울: 대외경제정책연구원
- 조명철, 홍익표. 1998. 북한의 외국인투자유치정책과 투자환경. 서울: 대외경제정책연구원
- 최수영. 2001. "북한의 투자유치정책 10년의 평가와 과제". 북한의 대외경제정책 10년 평가와 과제. 서울: 대외경제정책연구원.
- 통일부. 2001, 2002. 북한동향 제 559호 (2001), 제 587호 (2002).
- 한국개발연구원. 2002. KDI 북한경제리뷰 2월호.
- Arthur A. Stein. 1990. *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*. Cornell University Press
- Bradley O. Babson. 2001. "North Korea's Economy: Facing Up to Reality and the Challenges Ahead", *New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration*. Asia/Pacific Research Center. Stanford University.
- EU. 2001. *The EC-Democratic People's Republic of Korea Country Strategy Paper(2001-2004)*.
- Selig S. Harrison. 2002. *Korean Endgame*. Princeton University Press.

## ABSTRACT

### International Cooperation Strategies for Regional Development in North Korea

Sang-Jun Lee

(Korea Research Institute for Human Settlements)

International cooperation is one of the most urgent issues to North Korea to overcome economic crisis. To make regional development including infrastructure development efficient and effective, it is indispensable to induce foreign capitals from foreign companies and international institutions such as EU, IBRD etc. The purpose of this study is to suggest international cooperation strategies for regional development in North Korea. In this study, 'the gradual approaching strategy' and 'the linkage strategy' were suggested as strategies which were acceptable and feasible for North Korea and international society. These strategies reflect a comprehensive and integrated approach to North Korea

negotiations with international society. The gradual approaching strategy requires a principle of reciprocity and mutually beneficial cooperation. The most important step by North Korea is to give assurances that it will cooperate with international society. A major problem in reaching a cooperation was likely to be the lack of trust. The linkage strategy focusing on the projects linked to each other will enhance the basis for international cooperation. For Maximizing project benefits and minimizing project implementation costs, near-simultaneous implementation of projects according to the linkage strategy has an important meaning. Especially, Spatial aspects of implementation of projects should be considered. At first, international cooperation projects can be undertaken in the border regions between North Korea and adjacent countries such as South Korea, China and Russia. International cooperation can be easily achieved in these regions. In this study, enhancing the infrastructure and developing the industrial complex for international trade and logistics in Hamkunsbuk-Do region was suggested as a model project which reflected the concepts of the international cooperation strategies. The viability of this project and cooperation strategies depends on full cooperation from North Korea and international society.

Keywords: international cooperation, North Korea, regional development

주요 단어: 국제협력, 북한, 지역개발