자 문 의 견 서

자 문 위 원 명 : 이민규

SH 공사의 대북 주택사업 추진을 위해서는 우선적으로 대북제재 하에 추진 가능한 사업을 좀 더 체계적으로 점검하는 것이 필요함. 우선, 단기 전략으로 제시한 '아시아공공주택포럼'에 북한 측 학자 및 전문가를 초정한다는 것은 '세미나' 주제에 따라 대북제재 저촉 사유가 될 수 있음. 유엔 안보리 대북제재는 기술훈련, 자문, 서비스 지원 등도 금지하고 있음. 이 사업을 추진할 경우, 대상(제재 대상), 경로(이동 수단), 비용(비용 지급 일체 불가) 등을 함께 고려해야하기 때문에 쉽지 않음.
'평양건축대학'과의 교류협력 추진 역시 같은 사안으로, 이는 대북제재 뿐 아니라 북한의 호응을 이끌어 내기 힘든 점이기도 함. 가령, '평양과학기술대학'을 통한 교류협력도 '중단'된 상황임.

이런 차원에서, 현재의 대북제재 하에서 주택 부문과 연결시켜 추진할 수 있는 영역은 '공공 인프라'사업과 '보건의료' 관련 사업이 될 수 있음. 2375호 18항 '비영리 공공 인프라 사업' 관련 내용 확인 및 활용 방안 모색 필요함. 이와 관련하여, 현재 대북제재 하에서 '유일하게' 예외 승인을 받을 수 있는 '인도주의 지원'과 연결하여 일반 주택 보다는 병원, 보건소 등 공공의료시설 지원과 건축을 주요 사업으로 추진할 필요가 있음. 이는 코로나 19와도 연관시킬 수 있음. 역대 지자체의 보건의료 분야 교류협력 현황은 김대중평화센터 홈페이지 6.15 남북정상회담 20주년 기념식 및 학술회의 자료집에서 확인 가능함.

보건의료 관련 국제기구와 연계하여 사업을 구상하고, 국제기구를 통해 추진하는 안을 적극적으로 검토해 볼 수 있음. 현재 서울에 2020년 1월 기준 총 38개의 국제기구(정부간, 도시간, INGO)가 상주하고 있으며, 그중 유엔아동기금(UNICEP), 국제백신연구소(IVI) 그리고 유엔세계식량계획(WFP) 등은 사업 기획과 추진 방법 등을 함께 논의하고 협력할 수 있는 기관들임.

자 문 의 견 서

자 문 위 원 명 : 이 평 일

남·북교류협력사업에서 SH공사의 성과를 기원하며 이 글을 드립니다.
일단, 『남북교류협력 확대에 대비한 SH공사 참여전략』을 통하여 본 연구의 목적이 SH공사의 북한개발협력 제도하에서 공사의 참여 가능성 검토와 공사의 참여전략 및 제도개선방안을 제시하는 것, 종국적으로 이 사업에 대한 귀 공사의 단기 및 중·장기 참여전략을 마련하려는 것임에 중점을 두고 저의 의견을 정립하여 보았다는 데 대해 유의해 주시기 바랍니다.

1. 김정은 집권시기 북한 살림집건설 추이

김일성, 김정일 시기에 이어 김정은 시기에 들어와서도 북한에서 건설부문은 항용 최고지도자의 중대 관심사항으로 되었다는 것은 잘 알려진 사실이고, 여기서 특히 중요한 것은 건설이 북한 정권의 정당화와 최고지도자의 민심 획득 수단의 역할을 하고 있다는 것이다.
2011년 12월 김정일의 갑작스러운 사망으로 권력을 잡은 김정은 국무위원장은 김정일의 영구 발인식 당일인 13일 노동당 조직지도부, 선전선동부 측근들과의 담화에서 향후 건설을 중심으로 틀어쥐고 나갈데 대해 피력하였다.
이후 평양시 역포지구 10만세대 살림집건설, 창전거리 건설 등 김정일 시기에 지지부진하던 기본 살림집건설부터 완성시켜나가는 한편, 위성과학자주택지구 건설, 은하과학자거리 건설, 여명거리 건설 등 자기식의 새로운 현대적 살림집주거단지 건설을 단행하였고, 평양옥류아동병원, 유경구강병원, 평양육아원 등의 복지시설건설, 마식령스키장 건설, 미림승마구락부 건설, 문수물놀이장 건설 등 위락시설 건설을 기본건설로 진척시켰다.
김정은 국무위원장이 2013년 3월 노동당전원회의에서 “핵무력건설과 경제건설의 병행”을 선언하였다는 사실과 이 전·후시기 노동신문에 게재된 최고지도자의 현지시찰의 대부분이 군(軍) 관련과 건설현장 시찰소식임을 감안할 때 김정은 국무위원장의 경제건설 정책의 중심이 건설이었음을 가히 짐작할 수 있다고 본다.
당시 전력, 기계공업, 화학공업, 농업 등 기본경제의 전반이 열악한 상황에서도 김정은 국무위원장이 살림집이나 병원, 동물원, 오락시설 등의 소모성 건설 부문에 집착한 이유를 살펴볼 필요가 있다고 본다.
이와 관련하여 일부 뉴스 매체들과 논문, 연구들에서 이러한 건설에 “돈주”를 포함한 개인들의 투자와 참여가 큰 비중을 차지하였다는 주장도 있으나, 당시 위에서 언급한 기본 국가대상건설 대부분에 현직관리로 참여한 본인으로서 확언하건데, 시멘트, 강재, 중장비, 노력 등 설계 및 시공의 거의 대부분이 국가 재정의 부담으로 진행되었고, 이러한 대규모 건설이 수년간 지속적으로 진행되었다는 점, 이렇게 완성한 살림집이 무상으로 공급되었고, 병원, 오락시설 등이 비교적 저렴하게 운영되고 있다는 점은 1)위의 건설이 북한 경제에 엄청난 재정적 적자를 주었다는 것 2)위의 건설이 전력, 채굴, 농업 등 경제의 다

른 주요 생산성 부문들을 침체 및 억제시킨 요인으로 작용하였다고 보게 된다.
이는 이 시기(집권초기) 김정은 국무위원장의 건설정책이 경제적 이윤을 중심에 두지 않았다는 것에 대한 결론을 주게 된다.
최근 시기에도 북한에서 살림집건설은 김정은 국무위원장의 중대관심사항으로 여전히 자리잡고 있다고 볼 근거가 있다. 북한은 2016년 제7차 노동당 당대회를 앞두고 "70일전투"를 단행하여 경제의 재 활성화를 시도하였으나 중도에 큰물로 인한 재해를 입게 되고, 김정은 국무위원장의 주도하에 "70일전투"는 재해복구로 방향을 전환하게 되었다. 북한의 노동신문 등 뉴스 매체를 통해 알 수 있듯이 재해복구의 중심은 수해지역의 살림집건설로 되었으며, 이 지역의 살림집건설 완공을 북한에서는 수해복구의 종결로 선전하였다.
최근 북한 노동신문에서 연일 "수도당원사단"에 대해 소개하고 있는바, "수도당원사단"이 김정은 국무위원장의 주도하에 조직되고 노동당 부위원장이 사단장을 역임하고 있는 사실, 이들의 기본 임무가 재해지역의 살림집, 병원, 학교 등의 건설로 되고 있다는 사실 등은 살림집건설을 통한 민심 안정이 중요한 정책적 사안으로 되고있음을 시사해 준다고 본다.
결론적으로, 현재 김정은 집권 시기 북한에서 살림집건설은 김정은 국무위원장의 중요 민심 획득 및 정권의 정당성 확보 수단으로 작용하고 있다고 볼 근거가 있다.
김정은 국무위원장은 집권초기부터 살림집건설정책을 통해 북한주민으로부터의 자신에 대한 신뢰와 지지를 획득하였고, 지금과 같이 코로나19와 수해 등의 자연재해로 인한 위기 마다에 살림집건설정책을 통해 북한주민의 믿음과 지지를 유지해 나가고 있다고 보게 된다.
결론적으로 북한에서 살림집건설정책은 경제적 이윤을 목적으로 한 것이 아닌, 최고지도자를 중심으로 한 체제의 내부결속에서 중심적 역할을 하고있다고 본다.

2. 북한 살림집건설정책과 관련한 공사의 접근 방향에 관한 의견

위에서 현시기 북한에서 살림집건설이 최고지도자의 주요 정책 중 하나로 되고 있다는데 대해 언급하였으나, 현실적으로 과거에도 그랬듯 지금도 북한의 주거환경 여건은 여전히 열악한 사실임은 부인할수 없다고 본다.
살림집의 구조적 안정성 문제, 전기 및 난방보장 조건, 수돗물 보장 조건, 방수 및 마감자재의 저질 내지 하자 등으로 인해 최근시기 신축한 살림집을 이용하는 주민들의 불만이 크다는 주장이 있다.
이러한 북한의 정책 대비 현실의 모순은 현시기 남·북교류협력사업, 특히 살림집, 보건 등의 사회복지부문과 관련한 교류협력에 일정한 장애로 될 요인으로 충분하다고 본다.
북한의 저렴한 살림집건설을 통한 민심 안정과 내부결속에 반해 한국의 발전된 기술력과 시공능력, 주거환경의 보급 그 자체가 북한주민의 사상적 동요의 요인으로 될 소지가 있고, 이것은 북한 정권에 큰 부담감을 갖게 할 것으로 본다.
개인적 소견으로 현재 코로나19와 관련하여 북한에서 한국의 진단키트 등 의료지원을 공식적으로 받기 힘든 근거도 이와 관련되어 있다고 본다. 단적인 실례로 노동당 전원회의는 북한의 현행 주요 정책을 토의, 의결하는 가장 중요한 회의라 할수 있는데, 최근 시기 북한에서 노동당 확대전원회의가 열렸고 여기서 비상방역이 중점의제로 논의되었다는 것

은 현재 북한내부에서 코로나 확산이 대단히 심각함을 말해 준다고 본다. 하지만 오직 체제의 정당성 하나만으로 현 체제를 지탱하고 있는 북한에서 지금과 같은 극심한 사회적 및 경제적 어려움 속에 코로나 진단키트와 같은 한국의 발전된 의료지원을 받게 된다면 이것은 북한 내부의 코로나 확산 상황을 완화시키는데는 일정한 기여로 될 것이나 북한 체제의 입장에서 볼 때 북한주민들의 체제에 대한 사상적 동요와 한국에 대한 동경심으로 확산하게 될 것이고, 이는 북한 체제의 근간을 흔들 잠재적 요인으로 작동하게 될 것이다. 김정은 국무위원장에게 있어 이는 아픈 상처에 소금을 뿌리는 격으로 봐야 할 것이다.

결론적으로 북한은 체제의 안전과 이를 위한 최고지도자를 중심으로 한 내부결속을 최우선으로 하여 모든 정책을 실현시켜 나감을 유의할 필요가 있다고 본다.

이에 대비하여

1) 남·북교류협력사업 과정에 북한의 최고지도자 및 정권의 불편함을 회피하는 방향에서 접근할 필요가 있을것으로 보인다.

2) 남·북교류협력사업 과정에 남·북한 상호 간의 법제도, 기술력, 문화 등의 격차를 최소화하는 방향에서 접근할 필요가 있을 것으로 보인다.

3. 남·북교류협력사업 참여 가능성

북한은 최근시기에도 기회가 있을 때마다 한국정부에 “개성공단” 재개에 관해 직·간접적으로 언급하여 왔다.

이전 시기로 되돌아가서, 김정은 국무위원장은 2013년 “3월전원회의”에서 “핵무력과 경제건설 병진노선“을 제창하면서 이 시기부터 핵실험을 노골적으로 단행하여 2017년까지 ”6차핵실험“과 ”화성15“형 대륙간탄도미사일 실험을 통해 2018년 4월 노동당 7기3차 전원회의에서 핵무력건설 완성을 선언하고 경제건설에 총력을 다 할 것이라고 하였다.

대부분의 언론과 논문, 연구들에서는 이러한 사실에 기반하여 북한의 기본정책이 2018년 7기3차 전원회의, 보다 정확히는 북한의 평창올림픽 참여와 남·북 정상회담의 시기를 변곡점으로 ”핵위협“국가로부터 ”정상국가“로의 전환을 시작했다는데 초점을 맞추어 왔다.

나는 여기서 2013년 전·후부터 오늘에 이르기까지의 과정을 대략 살펴볼 필요가 있다고 본다.

김정은 국무위원장은 집권 들어 2013년 3월전원회의에서 자신의 전략적 노선을 공식적으로 언명하였다고 볼 수 있는데, 3월전원회의를 전·후로 3차지하핵실험과 ”은하3호-2“호기로 불리는 ”화성14형“ 대륙간탄도미사일 실험을 진행하여 이 시기부터 김정은 집권기의 새로운 ”북핵위협“이 부상하였다.

이 시기 북한의 ”핵위협“에 대응한 미국과 UN 등의 제재가 보다 강화되고 있는 여건속에 김정은 국무위원장의 직접지시로 북한에서 경제특별개발구 활성화를 위한 인재교육사업이 새롭게 시작되었다.

김정은 국무위원장은 2013년 가을 앞으로 경제특별개발구 활성화를 위해 평양인민경제대학[1]에 경제특별개발학부를 새로 내오고 여기에 각 도소재지에 파견된 우수한 대학졸업생들을 선발추천해 보내도록 하였다. 경제특별개발구는 대북제대 완화와 해제를 전제로 한 것인바, 김정은 국무위원장의 대외정책적 시나리오는 이미 이 시기에 그려져 있었다는 단적인 실례로 보아야 할 것이다.

최근 북한 기본건설흐름은 김정은 집권초기의 살림집건설과 같은 소모성 건설로부터 원산-갈마해안관광지구건설과 같은 수입 창출을 목적으로한 투자성 건설의 모습을 보이고 있다.
원산-갈마해안관광지구나 양덕온천시설, 금강산관광지구 등은 대북제재 완화와 해제를 전제로 한 투자형 건설로 볼 수 있고, 이것은 김정은 국무위원장의 향후 대외전략이 대북제재 해제를 목표로 하고 있음을 시사해 주고 있는 좋은 사례라 할 수 있다.
이러한 맥락에서 볼 때 현재 경제특별개발구는 김정은 국무위원장의 경제발전정책에서 중요한 축으로 되고 있고, 향후 미국과 UN 등의 대북제재 해제 내지 완화의 전제하에 남북경협사업에서 비교적 전망이 좋은 파트라고 볼 근거가 충분하다고 본다.
근거는
1) 북한의 정책상 장기적으로 투자 가능한 사업
2) 자연지리적 조건상 경제적 의의가 있는 지역
3) 당장의 대북제재하에서도 이와 관련한 학술연구회나 투자간담회 등 사전협상이 가능할 사업
4) 신의주, 혜산 등 일부 지역을 제외한 대부분의 개발구들이 전기, 도로 등 기초적인 인프라마저도 제대로 되어있지 않는 열악한 지역으로서 발전, 도로건설, 상하수도, 주택지구 등 협력의 대상이 무한하다는 점.
5) 여기서 쌓은 신뢰와 경험으로 협력과 투자를 확대할 가능성

4. 결론

북한의 건설정책을 두 가지 측면으로 볼 수 있는바, 정책적 목적 달성을 위한 소모성 건설과 수입창출을 목적으로 하는 경제 건설로 구분하여 접근 할 필요가 있다.
정책적 목적 달성을 위한 부문에 있어서 직접적 투자나 협력보다 간접적 방법이 적합할 것이고, 수입창출을 목적으로 대내외에 공개하는 영역에 한해 적극적으로 협력함이 적절하다는 의견을 갖는다.
특히 평양건설건재대학은 북한내의 건축전문인력을 양성하는 유일한 대학으로서, 이 대학 교원, 연구사들과 졸업생들이 북한의 건축부문에서 당, 군, 행정, 문화 등의 사회 전반적 분야에서 절대적 영향력을 행사한다는 사실을 감안할 때 평양건설건재대학, 조선건축가동맹 등과 정상적 소통과 신뢰를 갖는 것이 장래적으로 일정한 의의를 갖게 될 것으로 본다.

1) 인민경제대학: 경제전문일꾼 양성을 위한 재교육대학으로서 2000년대 중반부터 전업교육체계를 폐지하고 이미 대학을 졸업하여 현직에서 근무하는 지배인 이상급의 행정관리들을 재교육하는 북한내 경제전문일꾼양성교육단위(한국의 대학원급)

자 문 의 견 서

자 문 위 원 명 : 조성찬

□ 전체적인 느낌

o 짧은 시간에 여러 가지 주제에 대해 상당히 깊이 있게 정리했다는 점에서 본 연구의 결과에 대해 높이 평가함.

o 본 연구의 완성도 제고와 향후 연구과제 도출이라는 관점에서 작으나마 의견을 제시하고자 함.

□ 연구 보완 제안

o 북한과 도시협력 차원에서 무엇을 할 것인지는 “서울-평양 포괄적 도시협력방안”을 통해 이미 정리됨. 이제 중요한 것은 어떻게 할 것인가에 대한 답을 제시하는 것임. 본 연구는 그 대답으로 마지막에 진출 전략을 제시하고 있음.

o 현 유엔제재 및 미국제재 현황 및 면제승인 내용과 전략을 깊이 있게 연구했음. 가능하다면 여기서 한 걸음 더 나아가 최근 추진된 면제승인 사례를 분석하면 좋겠음. 가령, 코로나로 인해 의료협력이 큰 비중을 차지하고 있음. 사례 분석을 통해 현 대북제재 상황에서 구체적으로 어떻게 접근할 수 있을지 감을 잡을 수 있음.

o 국제기구를 통한 국제협력 방안을 보다 깊이 있게 연구할 필요가 있음. 이는 아래 추진 전략에서도 제시했으며, 대북 제재가 장기화되고 있는 시점에서 남북한 직접 교류협력도 추진하지만, 새롭게 국제기구와의 협력을 통한 3각 교류협력 전략을 구체적으로 모색해야 함.

□ 단기 전략 보완

o 주택부문 사업을 인도지원 사업 형식으로 전개할 수 있는 전략을 구체화할 필요가 있음. 본 보고서에서도 이미 주택건설 분야는 개발연대가 형성되어 있어 진출이 쉽지 않은 대상이라고 밝혔음. 따라서 주택분야 진출을 위해서는 우선적으로 인도지원 사업으로 살림집 주택 개보수 등을 추진할 수 있는 구체적인 전략 모색이 필요함.

o 스마트시티와 주택분야 연결 : 국제스마트시티 네트워크(WeGO)의 NEASCN와 협력 강화.

- 이미 보고서에도 WeGO의 내용이 담겨 있음. 최근 WeGO는 동북아스마트시티 네트워크(NEASCN)를 추진하면서 북한 도시와의 교류 협력도 추진했다고 함. 그러나 실제적인 교류협력이 진행된 것은 아님(본인 최근 위고 국제회의(pre-workshop)에 참여함)
- 동북아스마트시티 네트워크(NEASCN)와 함께 스마트시티 국제학술대회를 개최하는 방안을 제안함.

o 모듈러 주택의 공급 가능성에 대한 검토가 필요함.

- 모듈러주택은 홍수지역에 빠르게 주택공급 가능함. 그리고 관광객 급증에 빠른 대처

가 가능함. 모듈러 주택을 통한 협력과제를 국토교통과학기술진흥원(https://www.kaia.re.kr/portal/main.do)의 경제운 박사가 고민하고 있음. 최근에 평창의 모듈러 호텔에도 같이 답사를 갔다 왔음.
 - 모듈러 주택은 금강산관광지구에도 공급 가능할 수 있음. 따라서 공급 가능성을 면밀히 검토할 필요가 있음.

o 북한도 참여하고 있는 SDGs 동북아포럼을 적극 활용
 - UN이 추진하는 SDGs 사업에 북한도 참여하고 있음. SDGs 사업은 특히 지역별로 'SDGs 동북아포럼'이 조직되어 있으며, 한국, 일본, 중국, 홍콩, 몽골, 러시아, 북한이 참여하고 있음. 매년 중국, 몽골, 러시아(2019)에서 국제회의 진행됨. 올해는 코로나로 온라인 회의 진행. 북한은 미참.
 - 따라서 SDGs 동북아포럼을 잘 활용하면 북한과 소통 가능성이 있으며, UN이 추진하는 SDGs 사업에 참여하고 있는 북한의 영역에서 협력 가능성 있음.
 - 북한이 UN에 제출한 보고서 : https://dprkorea.un.org/en/resources/publications

o 스위스 협력사무소를 통한 양자협력 방안 모색
- 국제기구 관계자에 따르면 현재 UNDP 북한사무소는 개점휴업 상태.
- 그런데 스위스는 여전히 평양에 있는 협력사무소를 통해 인도지원 사업 전개중임. 국제기구를 통해 협력사업을 모색할 경우, 스위스 협력사무소를 통한 양자협력이 더 현실성 있다고 이야기함.
- 협력사무소 소개 : https://www.eda.admin.ch/countries/korea-democratic-people-s-republic/en/home/representations/cooperation-office.html.

□ 중장기 전략 추가
o 새로운 서울시장이 선출되면 본 연구의 내용이 어떻게 될 것인지에 대한 대응도 담기면 좋겠음.

o 남북도시협력에서 기술적으로 중요한 이슈는 남북 협력분야 표준화 작업임. 그 중에서 건축분야의 표준화 작업도 매우 중요한 연구 이슈임. (경제운 박사)

o 남북 도시협력 방법론 연구 필요. 현 연구는 서울-평양 사례에 집중되어 있음. 이러한 연구를 발전시켜 조금 더 일반화한 '남북 도시협력 방법론 연구'로 발전시킨다면 의미가 있을 것으로 보임.

o 북한은 어쩌면 쿠바와 유사한 상황임. SH공사의 입장이라기 보다는 연구자의 입장에서 북한에 필요한 접근법은 "국제사회와 연대하는 내생적 발전전략"이 중요할 수 있음. 즉, 기본적으로 내부의 자원와 제도를 활용하여 발전전략을 모색하면서도 국제사회와 연대와 협력이 가능한 구조를 만드는 것임. 이러한 관점에서 본 연구자는 사회연대경제(Social and Solidarity Economy)에 기초한 접근법을 고민하고 있음. SH연구원도 이러한 접근법이 필요한지에 대해 검토할 필요가 있음.

□ 기타
o 보고서에서 오자가 많이 발견됨.