

통일을 지향한 북한지역 국토개발 과제*

Development Issues of Northern Part of Korean Peninsula for Reunification

권기철**

Kwon, Ki Chul

Abstract

The announcement of President Park Geun-hye, 'reunification of South and North Korea would be a bonanza' is big trend in these days. Toward the peaceful reunification, we need to prepare the way to narrow the economic gap between South and North Korea. This study is trying to make economic development project for North Korea with the help of South Korea. To suggest the best development project considering the condition of Korean Peninsula, the study started to review the development plans for northern part of Korean peninsula prepared by North Korea as well as by South Korea. According to the result of previous review, the study suggests three development projects for North Korea's economic growth. First, it's the best way to build multi-farming complexes that support agriculture, livestock and forestry in connection with the project of 13 Economic development Zones. Second, let's establish industrial complexes in two places, Rason Economic Trade Zone and Sinuiju Special Economic Zone in concert with China, South and North Korea. Third, we need to resume the Geumgang Mountain Tourism Project.

키 워 드 ▪ 통일, 남북경제협력, 북한지역 개발과제, 복합농촌단지

Keywords ▪ Reunification, Economic Cooperation between South and North Korea, Development Issues for Northern part of Korean Peninsula, Multi-Farming Complexes

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

대통령의 '통일은 대박이다' 발언이 통일에 대한 여론을 긍정적으로 바꾸고 있다. 통일비용 과다부담에 따른 젊은 세대들의 통일회의론이 통일편익 중심의 담론으로 진행되면서 통일을 새롭게 조명하게 된 것은 바람직하다. 통일은 남한과 북한 모두에게 도움이 되는 대박임이 분명하다.

남북이 경제적 통합을 이룰 경우 남한이 기대할 수 있는 혜택은 남북 간 비교우위에 있는 생산요소

들의 결합을 통해 생산비용을 낮출 수 있다는 것이다. 경제통합의 효과가 가시화되면서 수출증대와 내수시장의 확대로 고용창출 기회가 늘어나 선진국으로 한 단계 도약할 수 있는 기회를 얻게 된다.

남북 경제통합의 혜택을 더 크게 얻는 쪽은 북한이다. 북한은 다양하고도 풍부한 지하자원과 양질의 노동력을 확보하고 있어서 남한의 자본 및 기술과 결합하여 생산성을 크게 향상시킬 수 있다.

통일 대박론이 남북한에 던져준 메시지는 지대하다. 통일 대박론이 쪽박론으로 전락되지 않기 위해서 총론적 논의를 넘어 구체적인 방법론을 제시할 필요가 있다. 본 논문은 통일 당사자로서 통일을

* 이 논문은 2014년 4월 대한국토·도시계획학회 춘계산학학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

** 한국토지주택공사 북한센터장(주저자: noland@lh.or.kr)

지향한 남과 북이 통일을 협력적으로 추진할 수 있는 경제협력 프로젝트의 추진 여건을 분석하고 현 단계에서 추진할 수 있는 남북공동 경제협력 프로젝트를 제안해 보고자 한다.

2. 선행연구 검토 및 연구방향

김두열(2012)은 북한경제 발전을 다룬 기존연구를 ‘북한지역개발’과 ‘북한경제개발’로 대별한다. ‘북한지역개발’ 연구들은 북한 붕괴로 통일한국의 경제권에 편입된 북한지역을 어떻게 개발할 것인가에 초점을 맞춘다. 주요 내용은 경제제도 통합을 위한 비용추정이며, 북한인구의 남한으로 이동이 초래하는 사회경제적 비용과 북한지역 개발에 대해 지출하는 경제적 비용이다. 비용을 절감하는 최선의 정책은 북한지역에 일자리를 창출하여 소득수준을 높이는 것이다. 전홍택(2013)과 신창민(2014)은 경제통합의 연착륙을 위해 정치통합 이후에도 10년간 남북의 한시적 분리운영 대안을 제시하였다.

‘북한경제개발’연구는 북한정부가 현재와 같이 유지되는 것을 상정한 북한 발전전략 모색이다. 주 내용은 북한이 점진적인 개방조치를 추진할 경우 북한지역 경제발전에 미치는 영향을 검토하는 것이며, 경제특구에 대한 연구가 대표적인 것이다. 이상준 외(2013)는 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트로 동북아와 한반도를 연결하는 2개의 가교 프로젝트와 북한내 지역개발과 접경지역의 초국경 협력을 위한 9개의 거점 프로젝트를 제시하였다.

북한경제 발전 관련 선행연구들은 대부분 북한 붕괴를 상정한 북한지역개발 분야를 다루고 있으며, 인프라 확충에 큰 비중을 두고 있다. 민족공동체 통일방안은 정부의 공식 통일방안이며 합의에 의한

통일을 상정하고 있다. 정부는 신뢰프로세스의 이행을 통해 경제통합인 작은 통일을 이룩하고, 이를 토대로 정치통합인 큰 통일을 지향한다. 즉, 남북경제통합은 필수불가결한 선결조건이 된다. 통일이 진정한 대박이 되기 위해서는 첫째, 경제통합 이전에 북한경제의 발전이 필요하며, 둘째, 경제통합 시에도 남북간 인구이동을 최소화할 필요가 있다. 이런 맥락에서 본 논문은 통일 전인 현단계에서 과정으로서의 통일을 지향하여 ‘북한경제개발’의 핵심주제인 북한의 경제특구와 경제개발구를 중심으로 한 북한경제 발전에 초점을 맞추고 있다. 이에 더하여 본 연구는 경제사회 개발협력을 통해 ‘북한지역개발’ 연구의 핵심과제인 인구이동 최소화 문제를 다루어 기존 연구들과 차별화하였다.

연구방법은 정부에서 구상하고 있는 북한경제 발전방안과 북한 당국에서 계획하고 있는 북한경제 개발방안을 각각 시기적으로 나누어 살펴본 후, 남북한의 북한경제개발 프로젝트를 통합적으로 분석하여 남과 북이 공동으로 참여할 수 있는 북한경제 발전 프로젝트를 제시한다.

II. 정부의 북한지역 개발방향

1. 국토종합계획

국토개발계획에서 북한지역이 고려된 것은 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)부터다. 1989년 ‘한민족공동체통일방안’ 발표와 1991년 ‘남북기본합의서’ 체결로 고조된 통일 분위기가 계획에 반영되었다. 통일을 대비한 국토개발계획은 남북통합 및 통일을 전제로 중장기적 시각에서 관계개선 정도를 감안하여 표 1과 같이 단계적으로 접근하였다.

표 1. 남북관계 진전 단계별 국토개발
Table 1. National Territorial Development Plan by the Progress of South-North Korea Relation

구분 Division	1단계 1st Step	2단계 2nd Step	3단계 3rd Step
남북관계진전 Progress	제한적 교류 Limited exchange	전면적 교류 Complet exchange	통합 및 통일 Integration & Reunification
개발대상지역 Development Area	휴전선 이남 South of MDL	휴전선 이북포함 Both sides of MDL	남북한전지역 Korean Peninsula
개발과제 Development Projects	남북교류공간의 조성 Build South-North exchange Place 남북연결교류망 복원개발 Restore, build South-North exchange routs	남북공동개발 사업 추진 South-North Codevelopment Project 남북 접촉교류 협력공간 확대 Expand South- North exchange, cooperation space	남북 균형 개발을 위한 국토축 형성 Build territorial axis for balanced development between South- North Korea

1단계는 경의선, 경원선, 금강산선 등의 철도망 복원을 추진하며, 남북연결 간선도로망의 다변화를 추진한다. 또한 해로 개설 및 관련 항만시설을 확충하며, 장기적으로는 시베리아 철도와 연결하는 등 아시아 및 유럽대륙과 연결되는 국제적 교류망 형성을 모색한다.

2단계에서는 통일동산 계획 및 평화시 개발구상을 추진하고, 비무장지대 혹은 남북한 특정지역에 남북경제협력단지와 과학기술협력단지 등을 공동으로 개발한다. 금강산과 설악산을 연계하여 국제적 수준의 관광지대로 개발하는 한편, 비무장지대에 대한 공동조사를 실시하여 보존지대를 설정하고 남북한 지하자원 및 해양자원의 공동개발을 도모한다.

3단계에서는 남북한이 공동으로 통일한반도를 대상으로 장기국토개발구상안 작성방안을 강구한다.

2000년에 수립된 제4차 국토종합계획의 계획기간은 20년이다. 2차에 걸쳐 수정되었다. 제4차 국토종합계획 및 수정계획은 북한지역 개발 관련 남북 교류협력 기반 조성을 위해 남북한 교류거점과 사



그림 1. 제4차 국토종합계획 수정계획 국토형성 기본골격

Fig. 1. Future Framework of National Land in 4th Revised Comprehensive National Territorial Plan

업을 적극 발굴하고 남북연계 교통망 복원을 추진한다. 또한 동해안(부산~강릉~속초~나진선봉)과 서해안(목포~평택~인천~신의주)의 개방형 국토축 형성을 통해 유라시아와 연결한다.

2. 정부의 대북정책과 남북합의

1) 남북 정상회담

2000년 김대중 대통령의 남북 정상회담과 2007년 노무현 대통령의 남북 정상회담은 1945년 남북 분단 이후 남과 북이 경제적으로 협력할 수 있는 커다란 전환점을 마련하였다.

김대중 대통령은 '6.15 공동선언'을 발표함으로써 개성공단 조성사업 등 북한 경제개발 사업을 추진할 수 있는 길을 열었다. 노무현 대통령도 '10.4선언'을 통해 한반도 평화체제 구축, 남북 경제협력의 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치 등을 추진하

표 2. 정상회담 선언 주요내용
Table 2. Core Contents of Summit Declaration

구분 Division	주요내용 Core Contents
6.15선언 Declaration of 6.15	·개성공단 건설 Build Gaesung industrial complex ·경의선 철도 끊어진 구간 연결 Connect Kyungui Line(railroad) ·남·북·러 철도와 가스관 연결사업 추진 Project for connecting South Korea-North Korea- Russia railroad and gas pipe ·금강산 육로관광 Geumgang Mountain tourism ·남한의 경공업 원료 제공과 북한의 지하자원 연계개발 합의 도출 Link materials for light industry of South Korea and underground resources of North Korea
10.4선언 Declaration of 10.4	·서해평화협력특별지대 설치 Make special district of Western sea peace cooperation ·개성·신의주 철도와 개성-평양 고속도로의 개보수 및 공동이용 Renovate and joint use of Gaesung-Sinuiju railroad and Gaesung-Pyongyang highway ·조선협력단지 건설, 지하자원 개발협력 등 Build cooperative shipbuilding complex, cooperative development of underground resources

였다. 두 차례의 정상회담 이행을 위한 후속회담에
서 다룬 남북 경제협력 과제는 표 2와 같다.

2) 한반도 신뢰프로세스와 드레스덴 선언

박근혜 정부의 2013년 통일정책 기조는 ‘한반도
평화정착과 통일기반 구축’이다. 튼튼한 안보를 바
탕으로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통해 남북관계 정
상화를 기하는 것이다. 주요 과제는 ‘호혜적 교류협
력의 질서있는 추진’, ‘개성공단의 국제화’이다.

2014년 대북정책 키워드는 한반도 신뢰프로세스
를 본격 가동하여 한반도 통일시대를 준비하는 것
이다. 주요 추진과제는 ‘DMZ 세계평화공원 조성’사
업과 ‘유라시아 이니셔티브 실현’ 이다.

2014년 3월 28일 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선
언’은 북한과 국제사회를 향해 던진 정부의 구체화
된 한반도 평화통일구상이며, 제안이다. 대북 3대

제안은 인도적 문제 해결, 남북한 공동번영을 위한
민생인프라 구축, 남북 주민간 동질성 회복이다. 이
중 북한경제 개발과 관련된 남북한 공동번영을 위
한 민생인프라 구축의 주요내용은 첫째, 복합농촌단
지 조성, 둘째, 교통, 통신 등 가능한 부분의 인프
라 건설에 투자, 셋째, 나진·하산 물류사업 등 남·
북·러 협력사업과 신의주 등 중심의 남·북·중 협력
사업 추진이다.

Ⅲ. 북한의 북한경제 개발방향

1. 경제특구 개방정책

1) 1990년대 제한적 경제개방

1990년대 냉전구조의 완화와 사회주의권의 붕괴,
특히 소련의 붕괴로 인해 심각한 위기에 직면한 북
한은 1991년 12월 28일 나진·선봉자유경제무역지
대를 창설하여 외자유치를 추진하였다. UNDP의 두
만강개발계획(TRADP) 일환으로 대외에 개방한 나
진선봉 경제특구 면적은 당초 621km²였으나, 1993년
9월 125km²를 추가하여 총 746km²가 되었다.

1993년 3월 정무원의 승인을 받은 ‘지대국토건설
총계획’상 ‘투자유치 규모’는 총 69억 8천 9백만 달
러이다. 인프라 부문이 33억 3천만 달러이고, 공업
부문이 36억 6천만 달러이다. 제한적 개방정책과
1994년 북핵 위기에 따른 북미간 관계악화, 1997년
시작된 아시아 금융위기 등으로 북한의 초기 경제
특구정책은 사실상 실패하였다.

2) 2000년대 대남 지향적 경제특구

김대중 정부의 햇볕정책 추진에 부응하여 북한은
한국에 금강산과 개성을 경제특구로 개방하였다.
1998년 11월 18일 금강호 출항으로 금강산 해로관
광이 시작되었으며, 2003년 육로관광 실시, 2008년

승용차관광이 실시되었다. 연간 40만명 관광시대를 목전에 두고 2008년 7월 관광객 피격사건으로 금강산 관광이 중단되기 전까지 누적관광객 195만 6천명에 달하였다.

북한은 2002년 11월 개성공업지구를 지정하고, '개성공업지구법'을 제정하였다. 법체계는 남한과 해외기업들이 경제특구에서 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 시장경제제도에 기초를 두고 있다.

개성공업지구 총개발계획상 개발면적은 66.1㎢이며, 우선 1단계로 공단 3.3㎢를 개발한 후 단계적으로 개발하게 되어 있다. 개성공단 1단계는 2007년 12월 준공하여 2013년 말 현재 123개 기업에 북측 근로자 5만 2천여 명이 생산활동에 종사하고 있으며, 누적생산액은 22억 달러 수준이다. 2010년 3월 천안함 사태에 따른 정부의 5.24 대북제재조치로 인해 2단계 사업 추진이 지연되고 있다.

3) 2010년대 대중 지향적 경제특구

2008년 이명박 정부 출범 이후 금강산 관광객 피격사건, 제2차 북한핵실험(2009.5.25) 등 일련의 남북 간 긴장고조로 대화가 단절되고, '10.4 선언'에서 합의한 남북 경협사업 진행이 어렵게 되자, 북한은 한국이 아닌 중국과 경제협력을 강화하는 방향으로 선회하였다.

김정일은 2010년 1월 나선을 특별시로 승격시키고 '나선경제무역지대법'을 개정하였다. 2010년 11월 19일 북한 합영투자위원회와 중국의 상무부가 '나선지대와 황금평-위화도경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정'을 체결하였고, 12월 20일에는 '나선지대-황금평지대 공동개발요강'을 마련하였다.

2011년 6월 8일 황금평경제지대 합작개발에 대한 착공식, 6월 9일에는 나선~원정 도로 포장공사 착공식이 있었다. 나선지대는 나선~훈춘 도로 완성 후 항구시설 공사를 위한 시멘트 공장 건설 등 일

부 진전이 있으나, 황금평지대는 법·규정 정비 이후 관리위원회 청사 착공 이외 별다른 진전이 없다.

북한은 2002년 9월 12일 신의주를 '특별행정구'로 지정했다가 초대 행정장관이었던 네덜란드계 중국인 양빈이 임명 열흘 만에 중국 당국에 의해 체포된 후 특구개발이 거의 중단되었던 신의주 경제특구 또한 중국과 협력적 개방을 추진하고 있다.

북한은 2012년 홍콩계 기업 대중화국제투자집단 유한공사와 '신의주대중화개발합영총회사'를 설립하였고, 2013년 11월 13개의 지방급 경제개발구와 함께 신의주를 경제특구로 개발하겠다고 발표하였다.

2. 경제개발 10개년 계획

1) 계획 개요

북한이 2011년 1월 15일 조선중앙통신을 통하여 '국가경제개발 10개년 전략계획(2010~2020)'을 수립하였음을 발표하였다. 북한은 계획 실행을 위하여 정부 총괄기구로 '국가경제개발총국'을 설립하고, 주요 프로젝트 실행을 대풍국제투자그룹에 위임하였다. 대풍국제투자그룹에 위임된 프로젝트 실행업무는 2012년 1월 합영투자위원회로, 이어 2013년 10월 국가경제개발위원회로 이관되었으며, 2014년 6월 18일 통합 출범한 대외경제성으로 최종 이관되었다. 무역성(대외교역), 합영투자위원회(외국자본유치), 국가경제개발위원회(중앙급·지방급 경제특구 개발)를 통합한 대외경제성 출범으로 북한은 외자유치와 경제특구 개발정책을 보다 효율적으로 일관성 있게 추진할 것으로 전망된다.

2) 중점 투자유치 프로젝트

대풍국제투자그룹이 작성한 '경제개발중점대상개요'와 '북한의 경제개발 중점분야에 따르면 북한은 산업단지 개발과 교통망 개발, 에너지 개발과 농업

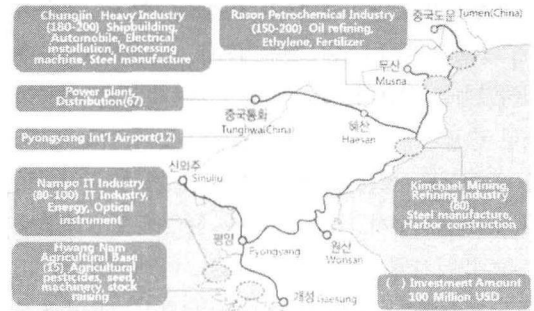
분야로 나누어 총 1,000억 달러 투자 유치를 통한 개발사업 추진으로 경제성장을 견인하려고 한다.

외자유치 핵심은 그림 2에서 보는 바와 같이 김책공업제련단지, 청진중공업지구, 나선석유화학공업지구, 남포첨단과학기술단지 등 산업단지 개발이다.



자료: 경향신문(2011.10.06)

그림 2. 북한 경제개발 중점 프로젝트



Source: <http://www.khan.co.kr>(2011.10.06)

Fig. 2. Core Projects for Economic Development of North Korea

계획은 또한 10년에 걸쳐 96억 달러를 투자하여 철도 2,386km를 복선으로 총 4,772km를 건설한다. 대표적 구간은 평양~나선 780km, 평양~개성 186km이다. 고속도로는 약 150억 달러를 투자하여 평양~나선 870km, 평양~신의주 240km, 평양~개성 180km 등 총 2,490km를 건설·개보수한다.

경제성장에 절대적으로 필요한 전력은 5년에 걸쳐 50억 달러를 투자하여 평양, 청진, 북창, 안주, 김책, 나진에 총 10기의 화력발전소를 건설하여

600kW를 확보하고, 10억 달러를 투자하여 신의주~평양~나진 구간과 평양~원산 구간 1,500km의 송전망을 건설한다. 발전에 필요한 석탄 확보를 위해 3년간 40억 달러를 투자하여 안주, 북창, 온성, 용동에 연 4,000만 톤을 생산하는 탄광을 건설한다.

계획하고 있는 철도망, 도로망 그리고 전력망을 이으면 평양을 중심으로 Y자형이 되며, Y자 끝에는 각각 신의주, 개성, 나선이 위치하게 된다. 평양을 중심으로 한국, 중국, 러시아와 연계하여 외자유치를 통해 인프라를 확충할 계획인 것으로 보인다.

3. 지방급 경제개발구 투자유치

1) 경제개발구법 제정

북한은 2013년 5월 29일 '경제개발구법'을 제정하여 외국 법인, 개인, 해외동포의 투자를 유치하고 있다. 특이한 점은 '개성공업지구법'과 달리 관리위원회가 지대개발을 주도하며, 북한의 기관, 기업소 등이 외국 투자자와 함께 개발기업을 설립할 수 있도록 한 것이다. 개성공단 경험을 통해 북한이 경제특구 개발·운영에 자신감을 가진 것으로 보인다.

2) 지방급 경제개발구 지정

2013년 11월 21일 북한은 외자유치와 경제개발을 목적으로 북중 접경지역 5개, 동해안 지역 5개, 평양 인근 3개 등 13개의 경제개발구 설치를 발표했다. 개발구별로 1.5km²~8km²씩 총 44.3km²의 부지를 대상으로 지역 특성에 맞게 농업, 관광, 수출가공, 경공업, 무역 등의 사업을 추진한다. 외자유치 규모는 개발구별로 최소 약 7천만 달러에서 최대 2억 4천만 달러로서 총 15억 9천만 달러 규모이다.

지방급 경제개발구 투자유치를 위한 '투자제안서'에 따르면 개성공단에 비해 상이한 운영방식을 시도하고 있다. 개성공단은 경제적인 측면에서 북한의 지역경제와 연계가 거의 없는 구조인데 반해, 지방

급 경제개발구를 주변지역과 경제적으로 연계시킴으로써 개발구 개발 파급효과의 인근지역 전파를 시도하고 있다는 점이 특징이다. 개발구와 연계한 경제사회개발 협력 가능성이 높을 것으로 보인다.

표 3. 13개 경제개발구
Table 3. 13 Economic Development Zones
(단위: 백만 달러)(Unit: Million USD)

개발구 E.D.Z	주력사업 Investment Projects	투자액 Amount
압록강(6.6km ²) Aprokgang	농업, 관광휴양, 무역 Agriculture, Tourism, Trade	240
만포(3km ²) Manpo	농업, 관광휴양, 무역 Agriculture, Tourism & Rest, Trade	120
위원(3km ²) Ouiwon	광물자원, 목재, 농토산물 가공 Mineral resource, Timber, Farm Produce	150
신평(8.1km ²) Sinpyong	유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락 Tourism, Rest, Athletics, Recreation	140
송림(2km ²) Songrim	수출가공, 창고보관, 화물운송 Export processing, Storage, Freight	80
현동(2km ²) Hyungdong	정보산업, 경공업, 관광기념품생산 Information industry, Light industry, Tourism souvenir production	100
흥남(2km ²) Heungnam	보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비 Bonded processing, Chemical products, Construction materials, Machine equipment	100
북청(3km ²) Bukcheong	과수, 과일종합가공, 축산업 Pomiculture, Fruit product, Livestock	100
청진(5.4km ²) Chungjin	금속, 기계, 건재, 전자, 경공업 Metal, Machinery, Building materials, Electronics industry, Light industry	200
어랑(4km ²) Eorang	농축산기지, 농업과학연구단지 Agro-livestock, Agricultural science	70
온성섬(1.7km ²) Onsungseom	외국인 대상 관광개발 Tourism development for foreigners	90
혜산(2km ²) Haesan	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역 Export processing, Advanced agriculture, Tourism & Rest, Trade	100
와우도(1.5km ²) Waudoo	수출지향형 가공조립 Processing construction for export	100

IV. 통일을 지향한 북한지역 협력개발

1. 남북 경제협력 프로젝트 평가

경제발전에 영향을 미치는 핵심 영역은 기반시설

이다. 기반시설 가운데 북한경제 회생을 위해 가장 시급한 과제는 생산과 관련된 산업입지, 에너지 공급시설, 교통시설 등의 개발이다. 남북 경협이 가능한 기반시설 확충 프로젝트들을 남북 정상간 합의, 정부와 북한 당국이 각각 계획하고 있는 것을 종합하면 표 4에서 보듯이 크게 경제특구 개발, 교통·통신·전력 인프라 구축, 사회문화 개발협력으로 대별할 수 있다. 이 프로젝트들을 대상으로 북한경제 발전프로젝트 발굴을 위해 현단계 추진가능성, 프로젝트 제안에 대한 북한의 수용가능성, 프로젝트 추진의 남북경협 발전 기여도 등 세 가지 기준을 적용하여 평가하였다.

첫째, 프로젝트 추진가능성 문제이다. 드레스덴 선언에 따른 통일정책은 인도적 지원과 민생인프라를 구축한 후, 단계적으로 기반시설을 확충하는 것이다. 따라서 현재 단계에서 추진 가능한 프로젝트는 표 4에서 인프라 구축을 제외한 경제특구 개발과 사회문화 개발협력 프로젝트로 제한할 수 있다.

둘째, 프로젝트 제안에 대한 북한의 수용가능성 문제이다. 경제특구 개발 분야에서는 남과 북의 계획에 상당부분 공통점이 있기 때문에 수용가능성이 높다. 특히 북한이 최우선 순위로 외자유치를 추진하고 있는 경제개발구 건설에 복합농촌단지 조성 프로젝트를 연계시킬 경우 북한의 수용가능성이 가장 높다. 다음으로 가능성이 높은 사업은 나선과 신의주 지역개발인데 정부의 유라시아 이니셔티브 실현과 3각 협력사업 추진을 위한 핵심지인 동시에 북한 또한 중앙급 경제특구로 개방하여 외자유치를 추진하고 있는 지역이다. 나선-하산 남북·러 협력 사업 프로젝트를 북한이 수용한 사례에 비추어 이 프로젝트에 대한 북한의 수용 가능성이 높다. 3순위는 2008년 중단된 이래 북한 당국이 재개를 꾸준히 요구해 오고 있는 금강산관광 사업이다. 정부의 금강산관광 재개 3대 선결조건은 피격사건 진

표 4. 남북 경제협력 가능 프로젝트

Table 4. Potential Projects for Economic Cooperation between South and North Korea

남북 경제협력 가능 프로젝트* Potential Projects for Economic Cooperation		추진 가능성 Possibility	북한 수용 가능성 Acceptability of North Korea	남북경협 기여도 Level of Contribution	추진 순위 Carry out Order
경제특구 개발 SEZ Development	·나선, 신의주 Rason, Sinuiju	○	○	△	2
	·경제개발구(복합농촌단지) Economic Development Zone(Multi-farming Complex)	○	○	○	1
	·금강산, 원산 Geumjang Mountain, Wonsan	△	△	○	3
인프라 구축 Construct Infrastructure	·경원선 연결 Connect kyungwon Line	×	-	-	-
	·경의선 연결 Connect kyungui Line	×	-	-	-
	·개성-평양 고속도로 Renovate Gaesung-Pyongyang Highway	×	-	-	-
사회문화 개발협력 Socio-cultural Cooperation	·DMZ 세계평화공원 DMZ International Peace Park	△	×	△	(연계추진) Carry out with SEZ development
	·세계은행 북한경제인 교육 World bank's Economic Class for North Korean	○	○	×	

*남북 정상회담의 및 남한, 북한의 북한개발 프로젝트 요약
보기 Index : 높음high ○, 보통 normal △, 낮음 low ×
abstract from summit agreement and development projects for North Korea

상규명, 유사사건 재발방지, 신변안전 보장이다. 북한 당국의 의지에 따라 금강산관광 재개 가능하나, 가능성은 보통 수준이다.

마지막으로 남북경협 발전에 대한 기여도 문제이다. 남북간 경제적 격차를 해소하고 인구의 지역정착을 유도하는 측면에서 볼 때, 북한 각 도에 입지한 경제개발구와 연계하여 복합농촌단지를 조성하는 사업이 기여도가 가장 높다. 다음 순위는 금강산관광 사업 재개이다. 이 프로젝트는 경제적 측면의 기여도는 물론 남북간 신뢰구축 차원에서도 남북경협 발전에 대한 기여도가 크다. 남북·중 3각 협력 또한 성격상 대규모이면서 장기적으로 꾸준히 진행되어야 할 프로젝트로서 남북경협 발전 기여도는 보통 수준이다.

추진 가능한 남북협력 프로젝트들을 대상으로 평가한 결과 현단계 추진 가능한 3대 핵심 남북협력 프로젝트는 경제개발구와 연계한 복합농촌단지, 나선과 신의주 경제특구에 대한 남·북·중 3각 협력사업, 금강산관광 사업 재개이다.

핵심 프로젝트들은 평양을 중심으로 Y자 형태를 띠고 있다. 이하에서 드레스덴 선언 및 정부의 유라시아 이니셔티브 실천구상과 북한 당국의 경제개발 실천계획을 통합적으로 연계한 'Y자형 경제발전 전략(Y-shaped Economic Strategies, YES)'을 제시한다.



그림 3. Y자형 경제발전전략
Fig. 3. Y-shaped Economic Strategies

2. 남북 협력적 북한경제 발전 프로젝트

1) 경제개발구와 연계한 복합농촌단지 조성

Y자형 경제발전전략(YES)의 첫 번째 프로젝트는 북한의 지방급 경제개발구와 정부가 제안한 '복합농촌단지 조성사업'을 연계하여 남과 북이 공동으로 경제사회 개발협력 프로젝트를 추진하는 것이다. 북한의 13개 경제개발구 개발은 김정은 정권 출범 후 새롭게 시작한 대외 개방정책의 핵심이고, '복합농촌단지 조성사업'은 대통령이 드레스덴 선언에서 제안한 남북한 공동번영을 위한 민생인프라 구축사업으로서, 북한 농촌에 농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 마을재건사업이다.

사업 추진은 먼저 한국의 개발전문기업이 북한 경제개발구에 투자, 경공업 단지를 조성하고, 이와 병행하여 개발구에 근무하는 근로자가 거주하는 마을을 대상으로 '복합농촌단지 조성사업'을 실시한다. 개발구가 '주민지역과 떨어진 지역'에 입지하고 있어 안정적인 근로자 확보와 개발구에 근무하는 근로자의 주거안정을 위해 개발구와 '복합농촌단지 조성사업'의 연계추진에 필수적이다. 복합농촌단지 조성사업은 정부 정책사업으로 추진하되, 경제개발구 개발기업과 개발구에 입주한 한국기업이 기업의 사회적 책임(CSR)의 일환으로 사회공헌활동 차원에서 현지 기술지도 및 자재지원 업무를 수행한다. 현지주민은 기술교육 수료 후 지원받은 자재를 가지고 직접 마을재건사업에 참여함으로써 경제사회 개발협력 프로젝트의 성공적 모델을 창조하게 된다.

사업은 북청 및 어랑 농업개발구에 시범적으로 추진한 후, 사업 추진여건에 맞추어 만포경제개발구, 해산경제개발구, 압록강경제개발구 등으로 확대한다. 북한 농촌마을 재건사업은 경제적인 동시에 사회적인 프로젝트이다. 경제사회 개발협력 프로젝트는 북한 경제개발 초기의 의식주 문제를 상당부

분 해결할 수 있다. 프로젝트는 또한 경제개발구 주변의 농촌지역에 일터와 삶의 터전을 제공함으로써 소득향상과 함께 자족능력을 높여 통일시 우려되는 대규모 인구가동으로 인한 경제적 혼란을 사전에 예방할 수 있는 핵심 사업이다.

2) 남·북·중 3각 협력 경제특구 개발

YES의 두 번째 프로젝트는 남·북·중 3각 협력사업이다. 나선경제무역지역대는 북한의 경제개발 10개년 전략계획에서 투자유치를 통한 경제개발 전략상 중요한 지역인 동시에 정부의 유라시아 이니셔티브 실현을 위한 동부축 핵심 연결지점이다. 나선지대에 남·북·중 3각 협력사업으로 복합물류를 포함한 산업단지를 조성하면 나진-하산 프로젝트와 시너지를 창출할 수 있어 남·북·중·러 상생프로젝트가 된다.

중국은 창지투 개발과 연계하여 동북 3성 지역 발전을 견인하는 한편 나진항 출해권을 확보할 수 있고, 한국은 나진항 및 TSR과 연계한 복합물류단지를 개발하여 국내 중소기업의 경쟁력을 회복하고 중국 내수 및 유라시아 대륙으로 시장을 확대할 수 있다. 북한은 경제개발에 필요한 항만과 고용창출에 필요한 산업단지를 건설할 수 있다.

나선 복합물류산업단지 기반시설 건설에 필요한 재원은 지하자원 개발과 연계하고, 항만 등은 BOT 방식으로 건설할 수 있다. 단지개발은 개성공단 개발경험에 비추어 적정규모인 200만평 수준으로 하되, 1단계 100만평을 우선적으로 추진한다.

신의주 지역 또한 북한의 경제개발 10개년 전략 계획에서 평양과 전력 및 교통망을 연결하는 핵심 지역인 동시에 정부의 유라시아 이니셔티브 실현을 위한 서부축 핵심 연결지점이다.

남·북·중 3각 협력사업에 의한 신의주 경제특구 개발은 개성~신의주 교통망사업과 연계하여 유라시아 이니셔티브를 실현할 수 있다. 신의주가 남~

북~중 물류의 핵심적인 기지로 부상하게 되면 지대개발에 속도를 내고 싶은 북한을 충족시킬 수 있다. 신압록강대교 건설, 황금평 공동개발 등에 부담을 느끼고 있는 중국 또한 접경지역 개발부담 경감이 필요하여 한국의 참여를 지지할 것이다.

남·북·중 3각 협력사업은 또한 한국기업 투자유치를 통해 북한지역 개발을 촉진함으로써 남북 경제격차를 줄이는 대표적인 프로젝트가 될 것이다.

3) 금강산관광 사업 재개

YES의 세 번째 프로젝트는 금강산관광 사업을 재개하여 남과 북이 공동으로 관광 협력사업을 추진하는 것이다. 금강산관광은 1998년 남북간 화해 협력을 통해 새로운 남북관계를 모색하고 평화통일을 지향하며 시작한 사업이다. 금강산관광 사업은 MB 정부의 엄격한 상호주의 원칙 견지와 이에 대한 북한의 반발로 인해 2008년 7월 중단된 지 6년이 지났다. 중단 직전 금강산은 현지에 남측인원, 재중동포, 북측 관계당국자와 서비스업 종사자, 관광 해설사 등 1,400여 명이 상주하면서, 매일 남측 관광객 1,000여 명과 자연스럽게 접촉할 수 있는 만남의 장이었으며 남북 주민간 동질성 회복을 위해 필요한 공간이었다.

홍순직(2013)은 금강산관광이 남북한 통일교육의 장, 내수 진작 및 지역경제 활성화, 북한 동부지역의 개방확대 교두보 확보, 특히 한반도 신뢰프로세스의 본격 가동과 추동력 확보의 토대가 될 수 있기 때문에 조속한 재개가 필요하다고 한다.

최근 동북아정세는 어느 때보다 남북대화를 통한 신뢰구축의 필요성과 가능성을 높여주고 있다. 금강산관광 재개는 기본적으로 남북간 신뢰의 문제이다. 신뢰가 바탕이 되어야 재개할 수 있다는 점에서, 금강산관광 재개 여부는 한반도 신뢰프로세스 가동의 성패를 좌우하는 바로미터가 된다.

남과 북은 금강산관광 사업 재개에 원칙적으로는 찬성하나 선결 과제에 대해서만 이견이 있다. 금강산관광 사업 재개를 북한이 의욕적으로 투자유치를 추진하고 있는 원산 관광특구, 정부에서 신뢰프로세스의 최우선 과제로 추진하고 있는 DMZ 세계평화공원 조성사업과 연계하여 추진할 경우 새로운 해법을 찾을 수 있을 것이다.

인용문헌

References

1. 권기철, 1997. "나진·선봉자유경제무역지대 투자활성화 방안에 관한 연구", 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문.
Kwon, K. C., 1997. "An Activating Plan of Investment in the Rajin-Sonbong Free Economic and Trade Zone", Master's Degree Dissertation, University of Seoul.
2. 김두열, 2012. 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기발전전략, 서울: KDI.
Kim, D. E., 2012. *A Study on the Economic Integration of South and North Korea : Long-term Economic Development Strategy for North Korea*, Seoul: KDI.
3. 신창민, 2014. 통일은 대박이다, 서울: 한우리통일출판.
Shinn, C. M., 2014. *The Road to One Korea - Prosperity in Peace* -, Seoul: Hanwoori Press.
4. 이상준 외, 2013. 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제, 경기: 국토연구원.
Lee, S. J. et al., 2013. *Major Development Projects for the Integrated Korean Peninsula*, Gyeonggi: KRIHS.
5. 이석, 2013. 남북통합의 경제적 기초: 이론, 이슈, 정책, 서울: KDI.
Lee, S., 2013. *Economic Fundamentals for the Integration of South and North Korea : Theories, Issues and Policies*, Seoul: KDI.

6. 전홍택, 2013. "남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안", 「KDI 정책포럼」 256:3-6
Chun, H. T., 2013. "A Study on the Economic Integration of South and North Korea: Temporal Separate Operation Strategy for North Korea", *Policy Forum of KDI*, 256:3-6.
7. 홍순직, 2013, "금강산관광 재개 필요성과 제언", 「현대경제연구원 통일경제」 2013년 겨울호.
Hong, S. J., 2013. "The Necessity and Proposal for Resume of Geumgang Mountain Tourism", *Integrated Economy of HRI*. 2013(winter)
8. 북한, 2010. 조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요강.
D.P.R. Korea, 2010. D.P.R. Korea - China Comprehensive Co-development Plan for Rason Economic Trade Zone and Hwanggumpyong Economic Zone.
9. 북한, 2013. 투자제안서(경제개발구)
D.P.R. Korea, 2013. Proposals for Investment Attraction(Economic Development Zone)
10. <http://www.khan.co.kr> (2011.10.06.)

Date Received 2014-05-15
Reviewed(1st) 2014-06-26
Date Revised 2014-07-17
Date Accepted 2014-07-18
Final Received 2014-07-22