

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 444

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

유라시아협력시대의 한반도 개발협력 핵심 프로젝트와 추진전략

이상준 국토연구원 한반도·동북아연구센터장

요 약

- ① 유라시아협력시대와 한반도 신뢰프로세스 실현을 위해서는 남북한이 상호 신뢰를 바탕으로 국제사회와 함께 추진하는 대규모 개발 프로젝트가 필요
- ② 북핵문제 진전을 전제로 한반도 차원의 국토·인프라개발분야 개발 핵심 프로젝트로서 동북아 가교 프로젝트 2개(한반도 서부축 인프라회랑, 한반도 동부축 인프라회랑)와 북한 내 거점개발 프로젝트 9개(개성-해주 프로젝트 등) 등 11개의 프로젝트를 추진
- ③ 11개 프로젝트를 일관성 있고 지속성 있게 추진하기 위해서는 남북 고위급회담을 통해 남북 간 합의를 도출하고 이를 토대로 국제사회와 공동으로 다자추진체를 구성하는 것이 필요

핵심 프로젝트 추진을 위한 여건 조성과 정책제언

- ① 핵심 프로젝트 추진을 위해서는 남북 간에 기본적인 신뢰관계 구축과 북핵문제의 진전이 필요
- ② 범정부 차원의 민관협의기구를 구성하여 핵심 프로젝트의 추진기반 마련
- ③ 북한의 적극적인 대외개방 의지와 노력을 전제로 우리와 국제사회의 북한 역량강화 지원 추진
- ④ 우리 정부는 국제사회와 공동으로 핵심 프로젝트 추진과 관련한 여건조성 노력 경주

1. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 필요성

● 유라시아 이니셔티브와 한반도의 여건 변화

- 박근혜대통령은 2013년 10월 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’을 핵심 키워드로 한 유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)를 제안
 - ‘하나의 대륙’은 경제적 어젠다로서, 유라시아 지역의 물리적·제도적 장벽 극복을 위한 ‘실크로드 익스프레스(Silkroad Express: SRX)’의 실현, 북극항로를 통한 유라시아 극동지역과 해양과의 연결, 유라시아 에너지 네트워크의 구축, 한·중·일 FTA 등 무역자유화 추진을 제안
 - ‘창조의 대륙’은 사회문화적 어젠다로서, 창조경제 추진을 유라시아 차원으로 확장하고 문화 및 인적 교류를 확대
 - ‘평화의 대륙’은 정치외교적 어젠다로서, 한반도 평화, 유라시아 평화, 나아가 전 세계의 평화를 위해 유라시아 모든 국가의 참여와 지지를 도모
- 한반도가 새로운 전환기를 맞고 있는 현 시점에서 유라시아 이니셔티브를 실현하고, 남북협력과 동북아협력을 연계시킬 새로운 전략마련이 필요
 - 현 정부의 정책기조인, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 실현을 위한 실천전략이 필요
 - 국제적으로 다자협력을 통해 북한을 견인해내고, 북한개발을 매개로 국제 다자협력을 선도할 수 있는 전략마련이 필요

● 북한 개발에 대한 새로운 접근법의 필요

- 북한 개발과 관련하여 진행되어온 지금까지의 개별 사업차원의 접근방식을 벗어나, 쉽게 깨지기 어려운 협력의 틀과 내용을 새롭게 구성
 - 이는 중국, 러시아 등 동북아 핵심 당사국들이 함께 참여하여 개발하고, 함께 운영하는 방식의 프로젝트 추진을 통해 극복 가능
 - 사업과 제도, 인력을 종합적으로 고려한 프로그램형 접근방식을 통해 단발성 프로젝트의 한계를 극복
- 북한 개발에 관심을 가진 참여주체들이 상호 신뢰를 바탕으로 다양한 방식으로 참여하는 협력모델을 모색
 - 한반도 및 동북아에 대한 비전공유와 합리적으로 비용 및 이익 분담을 담보할 협력모델이 필요

2. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 개념과 주요 내용

● 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 개념

■ 기본개념

- 한반도 개발협력 핵심 프로젝트는 북한 경제가 폐쇄형 경제에서 개방형 경제로 나아가도록 하며, 한반도와 동북아를 연결하게 하는 대규모 프로젝트로 설정
- 부문 단위의 개별 프로젝트가 아니라 특정 거점을 중심으로 경제특구, 인프라 등이 공간적으로 연계되고 프로그램화된 대규모 프로젝트
- 프로젝트 성격에 따라 남북협력과 국제협력이 탄력적으로 적용되는 대규모 프로젝트

■ 프로그램형 접근에 따라 실현되는 프로젝트

- 북한 개발은 단순히 어느 한 부분만 개선하여 해결될 수 있는 것이 아니므로 통합적 해결노력이 필요
- 개별 사업 추진방식과 비교하여 프로그램화된 접근법은 투입비용 최소화, 추진과정 효율화, 효과성 극대화 측면에서 의미가 있음
- ‘프로그램형 접근법(programme-based approach)’은 국가개발전략 및 재정 프로그램에 맞춰 다양한 지원 프로젝트를 통합적으로 실행하는 것을 의미
- 프로그램형 접근법에 따른 인프라개발의 성공사례로서 메콩강유역 개발사례, 베트남의 인프라 개발사례 등이 있음

● 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정

■ 기본적인 선정 구도

- 거시적 차원에서 출발한 하향식(Top-Down) 접근과 미시적 차원에서 출발한 상향식(Bottom-Up) 접근을 통해 핵심 프로젝트를 도출
- 거시적 차원에서는 동북아와 한반도의 연계성 강화 및 동반성장, 남북한의 경제통합 촉진 측면을 검토
- 미시적 차원에서는 우리 정부의 관련 계획 및 연구결과, 북한의 기존 계획, 남북한의 기존 합의사항 등을 토대로 한 분야별 과제를 검토
 - 미시적 차원에서 총 218개 후보과제를 대상으로 AHP분석 가중치를 적용한 순위를 평가
- 거시적 차원과 미시적 차원을 종합적으로 검토하여 11개의 핵심 프로젝트를 도출

■ 11개의 한반도 개발협력 핵심 프로젝트

- 2개의 가교 프로젝트는, ① 한반도 서부축 인프라회랑(서울-신의주 인프라 네트워크) 프로젝트, ② 한반도 동부축 인프라회랑(서울-나선 인프라 네트워크) 프로젝트
- 9개의 거점 프로젝트는, ③ 개성-해주 프로젝트, ④ 평양-남포 프로젝트, ⑤ 신의주-단둥 프로젝트, ⑥ 설악-금강-원산 프로젝트, ⑦ 함흥-부전고원 프로젝트, ⑧ 신포-단천 프로젝트, ⑨ 백두산-개마고원 프로젝트, ⑩ 나선·청진-훈춘-하산 프로젝트, ⑪ 평화지대 프로젝트

● 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 주요 내용

① 한반도 서부축 인프라회랑(서울-신의주 인프라 네트워크) 프로젝트

- 서울-신의주 간 기존 도로 및 철도의 개보수 및 현대화, 해주에서 남포·평양을 거쳐 연안지대를 따라 신의주로 이어지는 새로운 서해안 고속도로 건설, 서울-신의주 간 경의선 고속철도(376km) 건설 등을 핵심 사업으로 추진

② 한반도 동부축 인프라회랑(서울-나선 인프라 네트워크) 프로젝트

- 기존의 경원선을 연장하여 청진, 나선에 이르는 동해안축 철도망 복선전철화와 새로운 고속도로 건설을 추진하며, 서울-원산-나선 고속교통망 건설사업은 러시아-북한-남한 천연가스망 연결 사업과 병행하여 추진

③ 개성-해주 프로젝트

- 강령군을 포함한 해주지역에 추가로 경제특구를 조성하며, 개성과 문산을 연결하는 철도와 도로, 개성과 해주를 연결하는 철도 및 도로의 현대화와 신설을 추진하고, 개성-해주 고속도로 신설, 해주항의 항만시설 현대화를 추진

④ 평양-남포 프로젝트

- 남포특구 개발과 평양-남포, 평양-개성, 평양-원산, 평양-안주 간 도로, 철도의 현대화, 남포항 및 순안공항의 현대화, 북창화력발전소, 순천화력발전소, 평양화력발전소, 동평양화력발전소 등 기존 발전소의 현대화 및 발전소 신설을 추진

그림 1 11개의 한반도 개발협력 핵심 프로젝트



⑤ 신의주-단둥 프로젝트

- 신의주 특구 개발, 신의주-단둥 연결철도 및 도로 확충, 신의주-안주 고속도로 신설, 수풍 수력발전소 및 청천강 화력발전소 현대화를 통해 전력공급 여건을 개선하며, 압록강유역 수해방지 시설 확충도 추진

⑥ 설악-금강-원산 프로젝트

- 원산특구 개발, 고성-원산 간 도로·철도 현대화, 제진-강릉 간 철도 연결, 원산항 현대화와 갈마공항 현대화, 안변청년수력발전소 현대화를 통한 전력공급 여건 개선을 추진

⑦ 함흥-부전고원 프로젝트

- 함흥 주변 도로, 철도망 현대화, 흥남항 현대화와 장진강 수력발전소, 부전강 수력발전소 현대화, 내륙의 부전-장진 관광지대 조성, 군용공항인 함흥 선덕공항 현대화 등을 추진

⑧ 신포-단천 프로젝트

- 신포 에너지특구 개발(전력 개발)과 단천 자원특구 개발(지하자원 개발), 신포 및 단천 주변도로 및 철도 현대화, 신포항 및 단천항 현대화, 신포 화력발전소 신설, 허천강 수력발전소 현대화 등을 추진

⑨ 백두산-개마고원 프로젝트

- 혜산-삼지연을 연결하는 철도 및 도로시설 확충과 국제관광에 필수 인프라인 삼지연공항 시설 확충, 서두수 수력발전소 현대화를 추진하며, 백두산 관광지구 개발과 개마고원 생태관광 개발을 기반으로 하여 백두산-개마고원-중국-러시아 연계관광루트 개발도 장기적으로 추진

⑩ 나선·청진-훈춘-하산 프로젝트

- 새로운 특구를 조성하고, 나선역-두만강역-하산역 간 철도시설 현대화, 청진-나선-훈춘 고속도로 신설, 청진-투먼 철도 현대화 및 고속도로 신설, 나선항·청진항 현대화, 나선 및 청진 주변 도로 및 철도망 현대화, 나선-칠보산 국제관광 루트 개발, 나선-청진 송전망 현대화, 청진화력발전소 현대화, 선봉화학공장(석유정제시설) 현대화, 청진 어랑공항 현대화 추진

⑪ 평화지대 프로젝트

- 임진강, 북한강 남북공유 하천의 공동 관리사업, 경원선, 금강산선 철도의 단절구간 연결 및 복선전철화, 국도 3·5호선 연결, DMZ 생태관광사업, 세계평화공원조성사업 등을 추진

3. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 투자비용과 경제적 효과

● 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 투자비용

- 국토연구원은 관련 연구기관과의 협동연구를 통해 11개의 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 전체 사업비를 약 93조 5,383억 원으로 추산
- 이 가운데 한반도 서부축 인프라회랑(서울-신의주 인프라 네트워크) 프로젝트로는 23조 2,124억 원의 투자소요가 추산됨
- 한반도 동부축 인프라회랑(서울-나선 인프라 네트워크) 프로젝트는 26조 8,038억 원의 사업비가 추산됨
- 현 시점에서 경제특구, 교통, 통신, 에너지부문의 투자비용을 추산하였고, 사업범위를 현 시점에서 확정하기 어려운 관광단지 및 수자원 개발관련 사업비용은 제외하였음

● 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 경제적 효과

■ 분석의 틀

- 한반도 개발협력 핵심 프로젝트(93조 5,383억 원)의 건설효과와 운영효과는 핵심 프로젝트가 앞으로 10년 동안 진행되는 것으로 가정하여 분석(국토연구원, 서울대학교 협동연구)
- 북한경제 파급효과는 신동천(2008)의 투입산출모형을 이용하여 추정하였고, 한국경제에 대한 파급효과는 시장경제 활동을 가정한 연산일반균형모형(Computable General Equilibrium Model)을 개발하여 분석
- 중국 및 일본경제에 미치는 효과는 Institute of Developing Economies(2006)의 동북아시아 산업연관분석과 한국경제 파급효과를 매개로 하여 간접적으로 추정

■ 분석결과

- 11개 핵심 프로젝트 추진으로 연간 9조 3,538억 원의 최종수요가 증가할 경우 북한의 생산액은 20조 2,952억 원 증가
- 한국 산업이 북한 개발에 따라 직·간접적으로 시장 규모의 50%를 담당할 경우, 건설효과에 따른 한국의 연평균 국내총생산(부가가치)은 2조 1,630억 원 증가하고, 운영효과의 경우 전체 개발사업에 따른 한국의 국내총생산은 830억 원 증가
- 핵심 프로젝트 추진이 한국의 생산 활동을 촉진시키고 이를 매개로 하여 중국 및 일본의 산업생산도 연간 각각 3,950억 원 및 2,990억 원 증가

4. 한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진전략과 정책제언

● 남북협력과 국제협력을 동시에 수행하는 복합적 추진체계를 구축

- 현재 북핵문제를 계기로 구성된 6자회담이 자연스럽게 (가칭)‘한반도 인프라 개발기구’로 발전할 수 있도록 유도
- (가칭)‘한반도 인프라 개발기구’를 만들기 위한 준비단계로 다자간 국제협력체 성격의 (가칭)‘북한 사회기반시설 개발지원 그룹’ 설립도 고려
- 새로운 기구를 설립할 경우 재원은 참가국의 ODA를 주 재원으로 하고 참가국 기업이 컨소시엄을 구성하여 프로젝트를 추진할 수 있는 방안을 검토

● 핵심 프로젝트 추진과 관련한 여건과 지역적 특성을 고려하여 맞춤형 개발체계를 구축

- 핵심 프로젝트별 특성을 고려하여 사업을 유형화하며, 유형별 맞춤형 추진체계를 구축
- 민간자본이 참여할 가능성이 높은 프로젝트와 공공자금 투입이 핵심인 프로젝트별로 차별화된 추진체계를 구축
- 프로젝트 내 과제별 특성을 감안하여 남북협력과 국제협력 등 다양한 추진체계를 구축하는 것도 고려

● 전체 개발의 로드맵을 작성하고 실현 가능한 선도과제를 중심으로 나머지 과제를 연계시키는 실천프로그램을 추진

- 북중러 접경지역에 위치한 신의주-단둥 프로젝트와 나선-훈춘-하산 프로젝트를 중국, 러시아, 북한, 한국 등 4개국이 4자 협력을 통해 우선 추진
- 핵심 프로젝트 내에서 단계별로 사업들을 연계하여 프로그램화된 추진을 모색하되, 경제특구개발과 관련된 인프라를 우선적으로 연계개발
- 장기적으로 몇 개의 개발협력 핵심 프로젝트를 연계한 광역 개발 프로그램 추진도 필요(예를 들어서 ‘(가칭)한반도 서부개발 프로그램’이라는 구도하에서 한반도 서북측 인프라회랑 프로젝트, 개성-해주 프로젝트, 남포프로젝트, 신의주-단둥 프로젝트를 종합한 프로그램 추진도 검토)

● 가교 프로젝트와 거점 프로젝트를 유기적으로 연계

- 우리나라의 1970년대 경부고속도로 건설 경험을 고려하여 가교 프로젝트(광역교통망 중심) 추진을 통해 거점 프로젝트(특구중심)의 추진에 탄력성을 부여

● 핵심 프로젝트 추진을 위한 여건 조성

■ 남북 간에 기본적인 신뢰관계를 구축

- 한반도 개발협력 핵심 프로젝트가 추진되기 위해서는 북한이 남북관계 개선에 진정성을 보일 필요가 있음
- 천안함 폭침과 연평도 포격에 상응한 조치와 개성공단 국제화 등의 진전된 자세를 통해 남북 간의 기본적인 신뢰회복이 이루어질 필요가 있음

■ 북핵문제 해결을 위해 진전된 조치가 필요

- 핵심 프로젝트 추진의 기본 전제 조건은 북한 핵문제의 해결 과정 진입임

● 몇 가지 정책제언

■ 우리 정부는 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 추진을 위해 민관 공동의 국내 지원체계를 구축

- 범정부 차원의 지원체계로 총리실 직속의 ‘한반도개발협력추진협의기구’를 구성·운영하는 방안 검토
- 부처 간 조정·협의 역할을 위해 통일부에 (가칭)‘한반도개발협력지원단’ 구성을 검토
- 개발이 본격화될 경우 (가칭)‘한반도 개발협력공사’와 같은 전담 지원기구를 신설

■ 북한의 내부 역량 강화를 위한 노력

- 핵심 프로젝트 추진을 위해서는 먼저 북한 당국이 국제사회가 권장하고 있는 프로그램형 접근법을 이해하고, 이를 실천하기 위해 내부 역량도 스스로 강화
- 북한의 적극적 대외개방 의지와 노력을 전제로 우리와 국제사회가 북한의 내부 역량 강화노력을 지원

■ 우리 정부는 국제사회와 긴밀하게 협력하여 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 추진을 위한 여건 조성에 노력

- 동북아 다자 협력기구와의 긴밀한 협력관계를 구축하고 중국, 일본, 러시아와의 협력도 강화

이상준 국토연구원 한반도·동북아연구센터장 (sjlee@krihs.re.kr, 031-380-0175)