

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 452

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

압록강유역의 남·북·중 초국경협력 실천전략

김천규 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 압록강유역 북·중 접경지역은 북·중 간 경제적 상호 보완성이 존재하고 있으며, 향후 유라시아로 연결되는 TCR의 거점으로서, 한반도의 남북간선축과 중국 동북지역의 개발축이 맞닿는 상호 전략적인 초국경경제지역으로의 부각이 예상
- ② 압록강유역 개발을 위해서 초국경협력의 필요성과 잠재력, 실현가능성과 제도적 기반구축 용이성 등의 사업선정 기준을 적용하여 초국경협력사업을 도출
- ③ 압록강유역 초국경협력사업으로 신의주·단동 교통·물류기지 공동개발, 압록강국제관광지대 공동개발, 압록강국제경제특구 공동개발, 압록강수자원 국제공동관리가 유망할 것으로 전망
- ④ 이러한 초국경협력사업의 실천적 추진을 통해 동북아의 협력과 상생을 도모하고 우리의 실질적인 통일시대의 역량도 강화

정 책 제 언

- ① 압록강유역 초국경협력사업은 남·북 간의 긴장완화수준, 북한의 개방화의지 및 접경지역에 대한 개방화속도, 자유경제구역의 제도화 등 여건변화에 대응하여 단계적으로 추진할 필요
- ② 남·북·중 초국경협력사업 추진에 앞서 한·중 관련 연구기관 및 전문가 등을 중심으로 한 ‘압록강유역개발포럼’을 구성할 필요
- ③ 추진 초기 단계에서는 한·중 양국 정부의 초국경협력에 대한 공식적 합의를 토대로 한국정부는 중국의 파트너로서 북·중 협력에 참가하는 형태의 초보적 거버넌스 구조로 출발
- ④ 중·장기적으로는 남·북·중 3자 간 공식합의에 따라, 압록강유역에서의 초국경협력사업을 추진·관리하는 ‘압록강유역개발협의체’를 구성하고, 개발사업에 대한 기술·금융지원을 시행

1. 북·중접경지역 개발의 필요성과 의미

● 남·북·중 협력을 통한 북·중접경지역 개발의 필요성

- 북·중접경지역 개발에 대한 인식 전환과 기본입장
 - 중국 동북개발이 북한의 현존산업에 수요를 제공하여 단기적 이익을 창출하는 측면이 있지만, 장기적으로는 북한이 동북개발에 필요한 원료·자원을 공급하는 종속관계로 전환될 가능성도 내포
 - 북·중접경지역 개발이 장차 한반도 통일경제 이익에 부합되도록 하려면, 남북한의 긴밀한 협력이 절실하며, 중국과의 협력, 자원과 시장 확대 등 다차원적인 입장에서 접근될 필요
- 북한의 개혁·개방을 촉진하고 중국과의 협력을 강화하면서 동북아경제협력을 촉진하기 위해서는 북·중접경지역에서의 물적·제도적 측면을 포함한 남·북·중 협력을 통한 개발협력을 확대할 필요
 - 현재, 북한은 중국의 동북개발이 북한의 경제적 이익을 극대화시키면서 동시에 한반도의 통일경제의 이익에 부합되도록 유도해나갈 능력이 없음
 - 압록강유역은 한반도의 남북간선축과 중국 동북지역의 개발축이 맞닿는 지역인 동시에 유라시아를 연결하는 TCR노선의 거점지역으로서, 랴오닝성지역이나 중국 중앙정부의 입장에서 한반도와 연결고리를 갖는다는 점에서 상호 전략적 이익이 부합된다고 할 수 있음

● 북·중접경지역 개발이 남·북 및 동북아에 미치는 의미와 영향

- 북·중접경지역 개발이 우리 측에 미치는 단기적인 영향은 북한경제의 중국의존도를 증대시켜 남북경제 협력기회 감소로 이어질 수 있음
 - 장기적으로는 한반도의 지정학적 여건이 중국 주도로 짜여질 수도 있다는 점에서 우리 측의 전략적 선택지를 감소시키게 됨을 의미
 - 통일이후 한반도를 상정한다면, 압록강유역과 두만강유역은 각각 환황해권과 환동해권의 관문인 동시에 한반도와 중·러 대륙경제와의 연결고리라는 점에서 중요한 전략적 가치를 지님
- 동북아에 미치는 영향으로는 북·중 간 힘의 비대칭성으로 인해 일부 거래는 일방적으로 중국의 국가 및 지역(랴오닝성이나 지린성) 이익을 추구하는 방향으로 진행되어 왔음
 - 이러한 상태가 지속된다면 북한의 개혁개방이 더욱 어려워질 수 있고, 접경지역 개발도 북한의 생존에 필요한 식량, 생필품, 원유 등을 확보하는 수단으로 전략할 가능성이 있음
 - 거시적 차원으로는 북한경제의 희생과 동북아경제로의 편입보다는 중국의 이익에 부합하는 방향으로 쏠리게 될 가능성이 매우 높음

2. 북한·중국의 압록강유역 개방·개발계획

● 중국의 국경지역관리전략과 초국경협력사업

- 중국 중앙정부는 국경지구의 안정·발전과 주변국가와의 국경무역 발전을 매우 중시
 - 서남지역의 원난성을 중심으로 한 메콩강지역개발협력은 베트남, 미얀마, 라오스 등 인접국가와 상호 우위의 초국경협력을 실현하여 중국서남개방·개발의 교두보가 됨
 - 동북지역은 1991년 UNDP가 제창한 ‘두만강국제협력개발’을 시작으로 동북아지역협력모형 구축을 추진하였고, 2009년 창지투개발개방계획을 제안하여 중국정부 단독으로 동북지역을 개발
 - 북·중 양국은 공동개발·공동관리 형태로 나선경제무역구 건설사업을 착수하였으며, 지린성과 랴오닝성은 압록강유역을 연고로 한 자원기반의 북·중 초국경협력을 진행시키고 있음
- 신의주 지역을 중심으로 하는 북한의 개방·개발계획으로는 ‘신의주특별행정구개발계획’, ‘황금평경제지대개발계획’ 등이 있으며, 신의주특구계획은 북·중 간 황금평지대 개발의 모태임
 - 북한은 독자적인 특구계획이 무산된 이후, 중국과의 협력으로 전환하여 2010년 「나선·황금평경제지대 공동개발·공동관리협정」을 체결하고, 공동관리를 위한 북·중공동지도위원회를 구성
 - 「황금평경제지대공동개발요강」에서는 정보, 관광문화, 현대시설농업, 경공업 등 4대 산업을 육성하여 황금평을 ‘지식밀집형 신흥경제구역’(개발규모는 16km²)으로 조성하는 계획을 제시
- 압록강유역과 관련한 중국 측의 개방·개발계획은 국가발전개혁위원회에서 발표한 국가급 장기발전계획인 「동북지역진흥계획」(2007년), 「랴오닝연해지구개발계획」(2009년)이 있으며, 5년 단기집행계획인 「동북지역12·5계획」(2011년)이 있음
 - 동북지역진흥계획(2007~2020년)은 2020년까지 ‘3횡5종’ 공간발전구상, 즉 3개의 횡축과 5개의 종축, 위계상으로는 2개의 주발전축과 6개의 보조발전축으로 발전시킨다는 구상
 - 랴오닝연해지구개발계획(2009~2020년)은 동북아의 국제항운중심지, 국제임항산업벨트, 친환경정주환경을 갖춘 지역을 건설함으로써 중국연해지역의 신성장극을 형성한다는 구상
 - 동북지역12·5계획(2011~2015년) 중 압록강유역의 단둥시와 관련된 내용은 다음과 같음
 - 지역경제육성부문: 특색산업집적구로서 동강(东港)농산물심가공산업집적구를 건설
 - 산업부문: 단둥시의 생태관광브랜드를 육성하고, 단둥계량계측산업군집을 육성
 - 기반시설부문: 선양-단둥, 단둥-파렌 고속철도를 건설하고, 선양-단둥 고속철도연결선을 건설하며, 단둥-파렌 간선철도를 확장
 - 대외개방부문: 단둥의 국경지역 대외개방을 격상하며, 국제가공무역의 이전 승계지로 건설

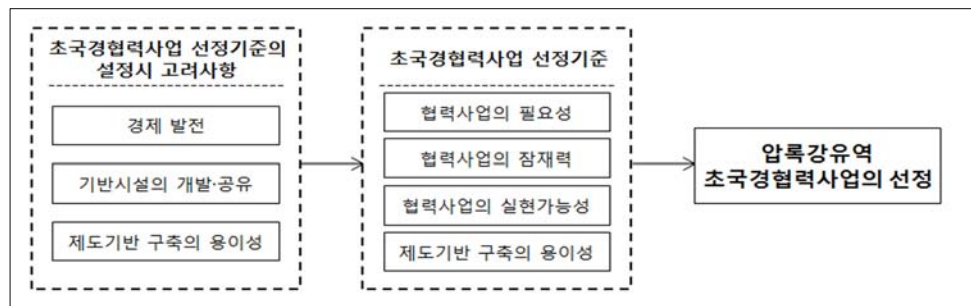
3. 압록강유역 초국경협력사업의 검토

● 초국경협력사업의 선정방법과 우선순위 평가

■ 압록강유역 초국경협력사업의 선정방법

- 압록강유역 초국경협력사업의 도출을 위해 먼저, 동북아 및 한반도 차원의 거시적 여건분석과 지역적 차원에서의 미시적 여건분석을 실시
- 다음으로 초국경협력의 유형을 검토하고, 초국경협력사업 선정기준 설정 시 고려사항을 살펴본 후, 초국경협력사업 선정기준으로 초국경협력의 필요성, 잠재력, 실현가능성, 제도적 기반구축의 용이성의 4가지를 설정

그림 1 압록강유역 초국경협력사업 선정방법



자료: 김천규 외, 2013, 압록강유역에서의 남·북·중 초국경협력 실천전략 연구. 경기 : 국토연구원. p88.

■ 압록강유역 초국경협력사업의 선정

- 이렇게 설정된 선정기준에 의해 5개의 사업, 즉 신의주·단둥 교통·물류기지 공동개발사업, 압록강국제관광지대 공동개발사업, 압록강국제경제특구 공동개발사업, 압록강수자원 국제공동관리사업, 압록강유역 환경보전사업을 도출

표 1 압록강유역 초국경협력사업의 평가 및 우선순위 도출

초국경협력사업	필요성	잠재력	실현가능성	제도기반구축 용이성	사업우선순위
신의주·단둥 교통·물류기지	●	●	◎	◎	1
압록강 국제관광지대	◎	◎	◎	◎	2
압록강 국제경제특구	◎	◎	◎	○	3
압록강수자원 국제공동관리	◎	●	○	○	4
압록강유역 환경보전사업	○	○	○	○	5

주: ● 매우 강함, ◎ 강함, ○ 보통

자료: 김천규 외, 2013, 압록강유역에서의 남·북·중 초국경협력을 위한 실천전략 연구. 경기 : 국토연구원. p89.

- 이 중에서 압록강유역 환경보전사업은 주요 대상사업인 황폐산림복원사업의 경우 별도의 독립사업으로 시행가능하고, 하천관리·방재사업은 압록강수자원 공동관리사업에 포함이 가능함
- 따라서, 압록강유역 초국경협력의 주력사업으로서 신의주·단둥 교통·물류기지사업, 압록강 국제관광지대사업, 압록강 국제경제특구사업, 압록강수자원 국제공동관리사업의 4개 사업을 선정

● 초국경협력사업별 의의 및 주요 내용

■ 신의주·단둥 교통·물류기지 공동개발

- 기존 황금평경제지대와는 별도로 압록강국제경제특구 공동개발을 추진할 경우 신의주-단둥 연결철도 및 교량 확충, 신의주특구 배후도로망 신설, 신의주-안주 고속도로 신설 등을 통해 배후 접근교통망을 개선할 필요
- 광역인프라 확충 차원에서 중국 단둥의 동강항 및 신의주항의 시설 현대화도 추진할 필요가 있으며, 단둥항 배후물류단지 개발 참여를 통해 물류처리 효율화를 도모할 필요

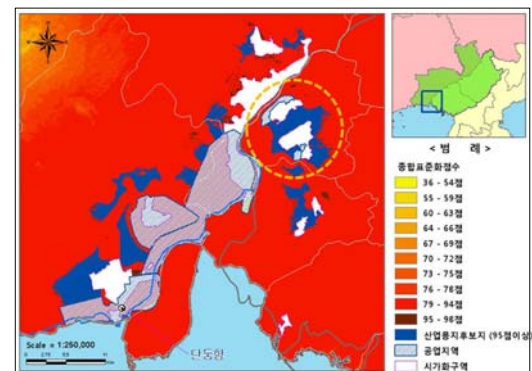
■ 압록강 국제관광지대 공동개발

- 북한은 아직 압록강유역에 대한 전략적 관광지대개발계획이 없고, 중국 단둥시 관광개발계획은 압록강의 상류부터 하류까지 총 7개의 테마구역으로 구분하여 개발전략을 제시하고 있음
- 이에 따라 압록강유역 국제관광지대 조성은 중국 측 압록강유역 관광발전 전략을 최대한 수용하면서, 북한 쪽의 관광자원과 효과적으로 연계하는 전략을 구사할 필요
- 국제관광지대 공동개발 가능지역을 단둥-신의주, 관토헌-수풍, 지안-강계, 백두산의 4개 지역으로 구분하되 실현가능성이 가장 높은 단둥-신의주지역부터 공동개발을 추진

■ 압록강국제경제특구 공동개발

- 신의주-단둥지역에 신규 산업단지를 조성하는 것이 핵심이며, 황금평지역의 입지적 한계와 확장가능성을 고려할 때 협력사업 대상지역은 신의주시가지 주변에 추진되는 것이 타당
- 신규 산업단지는 무역과 물류 중심의 자유무역지대와 수출가공구의 복합형태로 중소규모 복합산업단지를 시가지 주변에 조성하는 사업을 추진할 필요
- 압록강유역 신규 산업단지 후보지를 분석한 결과, 북한의 북신의주와 남신의주 사이에 위치한 47.7㎢ 일원(그림 2의 동그라미 부분)이 가장 적합한 지역으로 나타났음

그림 2 압록강하류 산업용지후보지 분석결과
(종합표준화점수 95점 이상지역)



자료: 김천규 외, 2013, 압록강유역에서의 남·북·중 초국경 협력을 위한 실천전략 연구. 경기: 국토연구원 p99.

■ 압록강수자원 국제공동개발

- 압록강수자원 공동개발의 주요 내용은 이수와 치수사업을 중심으로 하여 압록강유역의 수해방지, 기존 수력시설의 개보수, 기존 댐의 다목적화, 신규 발전소 건설이 핵심내용
- 압록강유역에 설치되어 있는 수풍, 태평만, 운봉, 위원 등 4개 발전소가 노후화되어 있으므로 이들 시설들의 개보수를 추진할 필요

- 압록강 하류지역이 만성적인 홍수와 가뭄에서 벗어나고, 국제경제특구지역에 안정적인 용수공급을 위해서도 이들 댐들의 다목적댐화가 필수적

그림 3 압록강유역에서의 초국경협력사업 종합



자료: 김천규 외, 2013. 압록강유역에서의 남·북·중 초국경협력을 위한 실천 전략 연구. 경기: 국토연구원, p101.

4. 남·북·중 초국경협력사업의 추진전략

● 초국경협력사업별 추진전략

■ 신의주·단동 교통·물류기지 공동개발

- 우리의 사업참여를 위해서는 3국의 긴밀한 협력이 전제되어야 하고, 신규 공단 개발 및 생산활동에 따른 물동량 확보가 예상되므로 신규 공단사업과 맞물려 추진될 가능성이 높음
- 사업의 추진절차는 3국 교통·물류업계의 공동조사, 사업계획의 수립 및 세부사업의 선정, 재원과 역할의 분담 등으로 추진할 수 있음
- 사업추진 주체는 한국투자기업, 중국기업, 북한기업과 3국 정부와 지자체, 컨소시엄 참여자 등이 상호 유기적인 협력관계를 유지하면서 각자의 역할을 다해야 함

■ 압록강국제관광지대 공동개발

- 단동-신의주지역 개발전략: 단동 구시가지, 단동 신시가지, 후산(虎山), 북한 측 압록강 상의 어적도, 구리도(신의주시 용운리와 어적리)지역을 연계한 복합관광지대로 개발
- 관텐현-수봉지역 개발전략: 압록강의 수려한 산수(山水)를 테마로 하여 원시생태 등에 관한 체험관광상품을 중점으로 개발

- 지안-강계지역 개발전략: 지안의 고구려 유적, 압록강 생태자원, 강계를 통해 묘향산으로 이어지는 테마벨트로 구축이 가능
- 백두산(바이산-삼지연)지역 개발전략: 압록강유역 국제관광지대가 아닌 독자적인 관광지가 되어 있으므로 장기적인 연계전략이 수립될 필요

■ 압록강유역 국제경제특구 공동개발

- 대상지역: 국제경제특구는 광범위한 배후지역과 집중성장이 될 수 있는 국경중심도시가 포함되어야 하므로 압록강유역의 단둥시와 평안북도 전체를 경제특구로 지정하는 것이 바람직
- 전략산업: 경공업, 파렌·선양에서 생산되는 기계류와 전자의 부품기지, 압록강유역의 각종 자원을 활용한 신소재, 제지, 식품, 의약품 제조업 등이 유망
- 국제경제특구 세부추진사업: 신의주신규공단 개발사업 추진
 - 신의주신규공단 개발은 단기적으로는 북·중이 공동으로 추진하는 황금평 개발의 추진과정과 투자환경 조성을 위한 제도의 진행상황을 보면서 추진여부를 결정할 필요
 - 신의주공단의 입지가능후보지는 공단확장 가능성과 노동력 공급을 고려할 때, 신의주 시가지와 남신의주 사이의 지역이 적합하며, 초기 개발규모는 330만㎡(100만 평) 규모가 적정
- 국제경제특구 세부추진사업: 제도기반 마련
 - 국제경제특구 개발이 원활히 추진되기 위한 시장경제의 제도적 기반은 북·중이 주체가 되어 공동으로 국가협정으로 만들고 양국에 의해 비준되는 절차로 진행되는 것이 바람직
 - 북·중이 공동으로 특구개발·운영제도를 만들 때, 우리가 옅서버나 지분참여방식 등으로 적극 참여하여 우리 당국이나 기업들이 당사국이나 제3국에 비해 불이익을 받지 않도록 노력

■ 압록강수자원 국제공동관리

- 대상사업: 압록강유역 수해방지, 기존 수력발전시설의 개보수, 기존 댐의 다목적댐화 추진, 신규 발전소 건설
- 추진전략
 - 압록강유역에서의 치수차원의 수자원개발협력은 남·북·중의 3자협력을 중심으로 추진할 필요
 - 수자원개발협력과 하류지역의 경제특구 개발 등을 연계해서 추진할 필요
 - 신규 수력발전소를 통한 전력공급을 국제금융기구와 공동으로 추진할 필요

● 초국경협력사업 추진을 위한 단계별 전략

- 압록강유역 초국경협력사업은 남·북 간의 긴장완화 수준, 북한의 개방화 의지 및 접경지역에 대한 개방화의 속도, 자유경제구역의 제도화 등 여건 변화에 대응하여 단계적으로 추진할 필요

- 첫 번째 단계로, 다자간협력 또는 우리 정부의 협력의지에 따라 교통·물류기지 공동개발사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직
- 두 번째 단계로, 기존 시설을 이용하는 관광사업은 신변안전과 체류보장 등에 대한 남·북한의 협의가 있으면 조기에 추진될 수 있을 것으로 전망
- 세 번째 단계로, 국제경제특구의 초기화 단계에는 민간기업 중심으로 특정한 단일시설 위주의 프로젝트 개발과 운영사업 진출을 도모
- 네 번째 단계로서, 압록강유역의 지역종합개발계획 수립과 지역 내 간선도로에 대한 개발사업에 진출하는 방안을 모색
- 다섯 번째 단계로서, 지역 내 간선교통망 구축과 개성-신의주 철도 및 고속도로 신설에 관한 교통망 확충사업 및 항만 및 물류단지 확충사업을 고려
- 마지막 단계로서, 우리 단독으로 우리와 제3국이 압록강유역의 북한영역에서 북한과 공동으로 개발하는 토지개발사업은 최종단계의 사업으로 추진

5. 압록강유역 초국경협력사업의 추진체계

■ 압록강유역의 초국경협력사업 추진체계

- ‘압록강유역개발협의체’를 설립하며, 이를 위해 정부주도하에 ‘압록강유역실무준비단’을 구성하여 북한, 중국과의 압록강유역협의체 설립준비를 위한 실무적인 접촉과 업무를 담당할 필요
- 남·북·중 초국경협력사업 추진에 앞서 한·중 관련 연구기관 및 전문가 등을 중심으로 한 ‘압록강유역개발포럼’을 구성할 필요
- 남·북·중 초국경협력사업을 구체적으로 추진하기 위해 3국의 공기업을 중심으로 한 ‘압록강유역개발공사’를 구성할 필요

■ 추진 초기단계에서는 한·중 양국 정부의 초국경협력에 대한 공식적 합의를 토대로 한국정부는 중국의 파트너로 북·중협력에 참가하는 형태의 초보적 거버넌스 구조로 출발하도록 함

- 중·장기적으로는 남·북·중 3자 간 공식합의에 따라, 압록강유역에서의 초국경협력사업을 추진·관리하는 ‘압록강유역개발협의체’를 구성하고, 개발사업에 대한 기술 및 금융지원을 시행
- 이 협의체는 3국 정부를 중심으로 하되, 해당 지역의 지자체와 관련전문가 및 기업, 국제기구도 참관자 자격으로 참여하는 방식으로 운영하는 것이 바람직

김천규 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (cgkim@krihs.re.kr, 031-380-0199)