

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 527

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

통일국토 시리즈 ②

두만강유역의 초국경협력 실천전략

김천규 국토연구원 연구위원, 이상준 국토연구원 한반도·동북아연구센터장,

임영태 국토연구원 연구위원, 이백진 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 두만강유역에서의 초국경협력은 남·북·중·러 4국의 국가이익을 도모할 수 있는 가능성을 갖고 있음
 - 이와 함께, 우리 정부가 추진 중인 ‘동북아평화협력 구상’과 ‘유라시아 이니셔티브’의 교두보 구축 측면에서도 큰 의의를 지님
- ② 이 지역의 초국경협력사업으로 두만강유역 교통·물류네트워크 공동개발사업, 나선 국제산업복합단지 공동개발사업, 두만강 국제관광지대 개발사업, 두만강유역 국제환경협력사업을 선정
 - 두만강유역 초국경협력사업의 실질적인 추진을 위해 선정된 사업별로 추진전략과 향후 실천과제를 구체적으로 제시
- ③ 두만강유역 초국경협력사업의 실질적인 추진을 위해서는 사업별로 단계적인 다자협력 추진이 필요하고, 거버넌스 체제를 함께 구축할 필요
 - 거버넌스 체제는 초기에는 초보적인 거버넌스 구조로 출발하고, 점차 남·북·중·러 4국의 다자협의체의 초국경 협력틀을 만드는 것이 바람직

정 책 제 언

- ① 두만강유역에서의 초국경협력사업의 실질적 추진을 위해서는 다자협의체를 설립할 필요
- ② 다자협의체는 남·북·중·러 4국 정부의 담당부처 장관들로 구성하고, 실무집행을 위해 공기업, 민간기업 중심의 ‘두만강개발국제공사(가칭)’를 설립
- ③ 정부 간 다자협의체의 구성에 앞서, 한·중·러 관련 연구기관 및 관련 전문가를 중심으로 ‘두만강유역협력포럼’을 구성해서 세부 추진방안을 검토
- ④ 이와 함께, 기존 광역두만강개발계획(GTI)의 구조와 기능을 적극 활용하고, GTI의 통합자원조달창구로서 동북아수출입은행협의체를 발전적으로 재편

1. 두만강유역 연계개발의 의미와 필요성

- **(두만강유역 개발의 의미)** 두만강유역은 동북아의 전략적 요충지 중 하나로서, 현재는 인구가 과소하고 낙후된 변경지역이나, 중개무역기지, 농업, 물류거점으로서 잠재력을 보유
 - 나진, 청진, 블라디보스토크, 자루비노 등 두만강유역 항만들의 1차 배후지는 중국 지린성, 헤이룽장성과 랴오닝성 일부, 러시아 극동지역, 그리고 북한의 동북부를 포괄하는 지역임
 - 두만강유역에서의 협력은 신의주 - 단동의 양자협력 또는 남북중 3각협력에 비해 관련국의 숫자가 많고 잠재협력분야가 많아, 다자간 동북아지역개발협력의 견인차가 될 수 있는 요충지임
- **(두만강유역 연계개발의 필요성)** 두만강유역 개발은 현재의 양자협력 중심에서 중장기적으로 다자협력으로 확대 발전할 수 있는 가능성을 지님
 - 단기적으로는 한·중 간 공동이해관계를 확대하면서 남·북·중 3각협력을 적극 추진함과 동시에, 한·러 간 공동이익을 창출하는 방향에서 남·북·러 3각협력을 적극 추진할 필요
 - 장기적으로는 두 쌍의 3각협력에서 예상되는 갈등관계의 해소를 위해서 남·북·중·러가 참여할 수 있는 다자간 협력기제를 구축할 필요
 - 이와 함께, 유엔개발계획(UNDP)에서 추진하고 있는 광역두만강개발계획(GTI)은 비록 현재 북한이 탈퇴하고 일본이 참여하고 있지 않으나 다자간 협력기제의 초석을 제공하고 있으므로 이를 적극 활용할 필요도 있음
- **(두만강유역 연계개발의 함의)** 두만강유역에서 다자간 협력의 성공여부는 동북아개발협력의 가능성을 가늠할 수 있을 뿐만 아니라 한반도통합경제를 위한 장기 포석으로 작용할 수 있음
 - 또한, 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화번영’과 ‘유라시아 이니셔티브’의 교두보를 구축한다는 측면에서도 중요한 함의를 지님

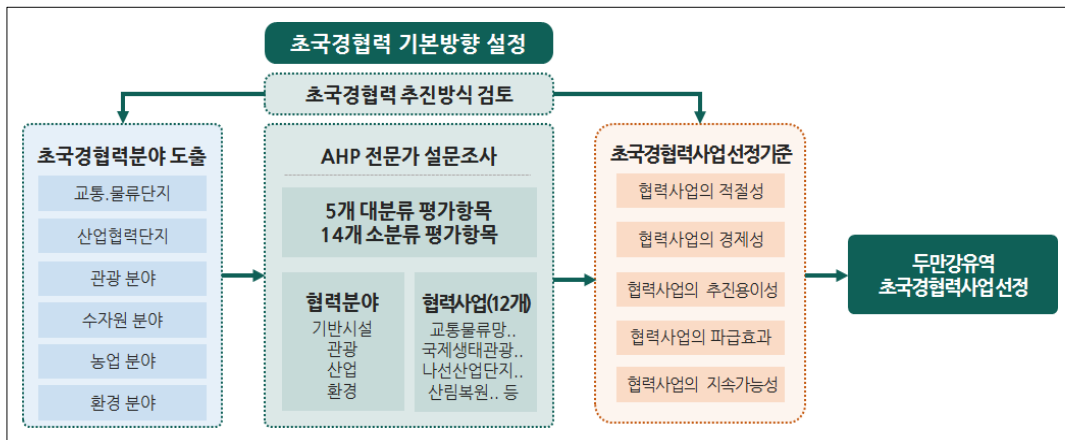
2. 두만강유역 초국경협력사업의 도출

- **(초국경협력사업 도출과정)** 두만강유역 초국경협력사업의 도출은 초국경협력의 추진방향과 방식을 기초로, 초국경협력분야 도출, 전문가 설문조사를 통한 평가지표 선정 및 사업별 정성평가를 거쳐 최종적으로 초국경협력사업을 선정하였음
- **(초국경협력의 추진방향 및 방식)** 초국경협력은 다자협력, 단계적 접근, 실현가능성 제고, 통합적 개발을 고려하면서, 협의기구와 한·중·러 공동컨소시엄 구성 및 GTI의 활용 등의 방식을 통해 추진할 필요

- 초국경협력의 추진방향은 두만강유역 개발에 대한 인식과 비전의 공유를 확대한다는 차원에서 현재 양자협력 중심에서 다자협력으로 전환할 필요가 있으며, 중국과 러시아 등 관련국의 지역개발 전략을 최대한 반영하여 초국경협력의 실현가능성을 높이는 방향으로 추진될 필요
- 초국경협력 추진방식으로는 기존의 GTI 틀을 활용하되 구체적인 사업추진에 초점을 맞춘 협의기구 구성, 한·중·러 3자간 공동컨소시엄 구성, 다자협의체와 컨소시엄 구성을 위한 포럼으로 기존의 GTI 활용 및 GTI의 국제기구화 등을 추진

- **(초국경협력의 대상분야)** 두만강유역을 중심으로 지금까지 논의되거나 추진 중인 협력사업을 분야별로 정리하고 각국의 개발계획에 투영된 관심정도를 평가하여 기반시설, 수자원, 관광, 산업, 환경의 5개 분야 12개 사업을 도출
 - 두만강유역 초국경협력사업을 선정하기 위해 AHP 전문가 설문조사 결과와 협력사업들 간의 연계성과 유사성 등을 고려해 7개 평가대상 사업을 도출한 뒤, 이들 사업에 대해 5가지의 초국경협력사업 선정기준을 적용하여 정성적으로 평가

그림 1 두만강유역 초국경협력사업의 선정과정



- **(초국경협력사업의 선정)** 초국경협력사업으로 최종 선정된 사업은 두만강유역 교통·물류네트워크 공동개발사업, 나선 국제산업복합단지 공동개발사업, 두만강 국제관광지대 개발사업 및 두만강유역 국제환경협력사업임
 - 7개 초국경협력 평가대상사업에 대하여 초국경협력사업의 선정기준을 적용하여 평가한 결과, 사업우선순위가 두만강유역 교통·물류네트워크 개발, 나선 국제복합단지 공동개발, 두만강유역 국제관광지대 개발 순으로 나타남
 - 두만강유역 국제환경협력사업의 경우 향후 GTI 등 국제기구를 활용한 환경실태조사, 산림복원사업 등 환경협력사업의 추진이 가능할 것으로 판단되어 별도 추진사업에 포함시킴

표 1 두만강유역 초국경협력사업의 평가

초국경협력사업	적절성	경제성	추진 용이성	파급효과	지속 가능성	사업우선 순위
두만강유역 교통·물류네트워크 개발	●	●	◎	◎	●	1
나선 국제복합단지 공동개발	●	◎	◎	○	●	2
두만강유역 국제관광지대 개발	◎	◎	◎	◎	●	3
두만강유역 국제환경협력	○	○	○	○	◎	4
두만강유역 수자원개발	○	○	○	○	○	5
두만강유역 신도시개발	○	○	○	○	◎	4
두만강유역 지하자원개발	○	○	◎	○	○	4

주: ● 매우 강함, ◎ 강함, ○ 보통

3. 초국경협력사업별 주요내용

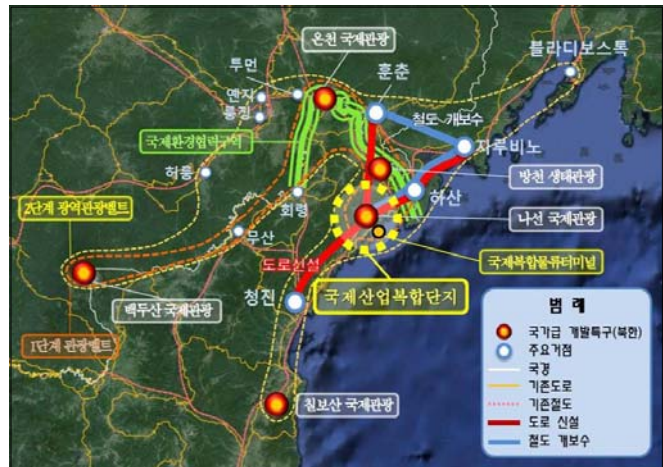
- **(두만강유역 교통·물류네트워크 공동개발사업)** 주변 국가들의 국제물류 증가, 중국 동북지역의 급속한 성장, 북한의 개방, 극동러시아지역의 경제발전 등을 감안할 때, 이들 지역들을 자유로이 연계·소통할 수 있는 교통·물류네트워크 확보가 매우 중요
 - 나진-훈춘, 나진-하산노선의 경우, 현재는 나진-훈춘 간은 도로, 나진-하산 간은 철도로만 연계되어 있으나, 향후 두만강유역 개발 및 나선자유무역지대 개발 등이 본격화될 경우 그 중요성은 더욱 증가될 전망
 - 교통·물류네트워크 공동개발사업은 국제물류단지 개발과 교통네트워크 구축사업을 연계한 패키지사업으로서, 주변지역 개발 및 경제발전 속도 등에 따른 국제물류수요를 반영해 시기별 적정사업 규모로 추진할 필요가 있음
- **(나선 국제복합산업단지 공동개발사업)** 두만강유역의 나선지역은 중국 북방내륙을 통해 몽골을 거쳐 유럽까지 연결하는 대륙의 출해통로에 입지해 있기 때문에, 중국 동북지역의 화물을 한국·일본과 연결하는 현재의 다렌 루트와 블라디보스토크-나홋카 루트에 비해 수송비용 및 수송기간에서 이점을 지님
 - 나선 국제산업복합단지 공동개발은 장기적 관점에서 홍콩과 싱가포르, 선전 등 국제적 교역도시의 성장과정을 벤치마킹하여 1단계 국제산업복합단지, 2단계 국제업무복합단지, 3단계 국제자유 첨단산업 및 교역도시로 계획·개발할 필요가 있음
 - 단기적으로는 나선지대가 제조업의 성장잠재력보다는 무역과 물류 등 서비스부문의 성장잠재력이 높아 대규모 공단개발보다는 중소규모 공단개발에 적합할 것임

■ (두만강유역 국제관광지대 공동개발사업)

두만강유역 국제관광지대 공동개발사업은 국제관광협력 잠재력을 적극 활용함으로써 역내 초국경협력의 초기동력으로 작용할 수 있음

- 1단계로 백두산관광지대와 온성관광지대, 두만강하류의 방천관광지대를 연결하는 ‘두만강 관광벨트’ 구축사업을 추진하고, 2단계로 청진, 칠보산, 중국의 훈춘, 러시아의 블라디보스토크까지 연결하는 ‘두만강 대삼각 관광벨트’ 사업을 추진할 수 있음
- 또한 남북한과 중국, 러시아가 다자간 컨소시엄을 구성하여 사업을 추진하고 한시적인 ‘두만강 관광 PASS’를 도입하여 출입경과 통관의 간소화를 제공할 필요가 있음

그림 2 두만강유역에서의 초국경협력사업 종합도



- (두만강유역 국제환경협력사업) 나선자유경제특구 지정으로 인한 경제개발에 대비하여, 접경국들이 합의하는 환경기준 설정과 환경정화시설 구축 등 오염물질 처리를 위한 기반을 구축하는 방향으로 협력사업을 추진할 필요가 있음

4. 남북중러 초국경협력사업의 추진전략과 실천과제

● 두만강유역 교통·물류네트워크 공동개발사업

- (추진전략) 인프라부문의 개발전략으로 훈춘-크라스키노-자루비노항 간 혼합선 형태의 연결철도 건설, 창링쯔-자루비노 간 도로폭 확장, 자루비노항의 컨테이너를 효율적으로 처리할 수 있는 물류시설 구비 및 훈춘 내륙화물기지 건설 등을 추진
 - 교통·물류네트워크 부문 협력전략은 중국의 자본동원 능력을 고려할 때, 노동력은 북한이, 기반인프라 확충은 중국이, 운영·관리시스템 확충은 우리가 투자하는 새로운 협력모형 마련
- (실천과제) 우리의 실천과제로서 사전조사 및 타당성연구 추진, 국내 민간기업 진출방안 모색, 남·북·중·러 다자간 물류협력위원회 구성 등을 고려할 필요
 - 북한과의 실천과제로는 나진항 배후지역의 항만물류단지 조성을 남·북한과 중국, 러시아 등이 다자협력으로 추진하고, 나진-하산 간 도로망 신설 등을 통한 단거리물류의 연계성 확보와 공동물류단지개발을 위한 두만강유역 물류실태 공동조사도 검토

- 중국과의 실천과제로는 두만강 접경지역인 훈춘국제물류단지 외에도 투먼에 건립 예정인 취수이(曲水) 물류센터의 한·중 양자협력을 고려할 필요
- 러시아와의 실천과제로는, 우리나라와 러시아 간에 하산과 자루비노항의 공동물류센터 건설을 양자협력사업으로 추진하는 것을 검토

● 나선 국제산업복합단지 공동개발사업

- **(추진전략)** 나선국제산업복합단지는 제조업공장, 아파트형공장, 복합시설, 주거지 등 용도로 세분화하고, 집약적 토지이용전략이 바람직
 - 고용규모는 개성공단의 개발경험과 나선의 인구가 약 20만 명 수준임을 고려할 때, 제조업 고용자수는 약 5만 명을 목표로 하고, 중소기업체 기준으로 200여 개의 국내외기업 유치가 바람직함
 - 유치업종으로는 의복, 봉제, 신발, 전자, 전기, 금속·플라스틱 가공, 경기계, 제약, 정밀화학 등의 업종이 유망하고, 부지면적이나 투자자본 대비 고용효과가 높은 산업, 도시친화적인 업종 등에 대해 우선적으로 입지를 유도
 - 개발방식의 경우 한국이 참여한다면 단지개발 경험이 있는 공기업이 개발사업자로 참여하는 것이 바람직하고, 남북관계의 불안정성을 고려하여 개발과정에서 중국 공기업과 공동으로 개발하는 방안과 북한 지분참여를 통한 합작개발회사 설립도 검토
- **(실천과제)** 우리의 실천과제로는 우리 기업이 제조업 중심의 산업복합단지의 개발 참여와 사업추진 전에 해당지역에 기진출한 우리 기업과 북한기업 간의 협력사업 및 접촉을 허용하는 방안을 강구
 - 북한과의 실천과제로는 우리 기업이 나선국제복합단지의 개발사업이나 공장설립을 원활하게 추진할 수 있도록 우리 정부와 북한당국이 투자보장 및 신변안전 등에 관한 사회적·경제적 조건을 양자협정으로 체결하는 것을 고려
 - 중국과 러시아와의 실천과제로는 초국경협력사업에 대한 참여와 협력방향에 대해 협의할 수 있는 정부 간 협의창구를 마련할 필요가 있으며, 각국 지방정부 간 교류증진, 해당지역 진출기업 지원 및 공동연구사업 등을 추진

● 두만강유역 국제관광지대 공동개발사업

- **(추진전략)** 두만강유역 국제관광지대 공동개발사업의 추진용이성과 실현가능성 측면에서 1단계는 ‘두만강관광벨트’ 구축사업, 2단계는 ‘두만강 대삼각관광벨트’ 사업을 추진할 수 있음
 - 사업추진을 위해 남·북한과 중국, 러시아가 다자간 컨소시엄 구성을 추진

- **(실천과제)** 우리의 실천과제로는 교통망 확보 등의 물적 인프라와 국경 통과와 관련한 제도적 인프라 구축을 균형 있게 추진
 - 북한과의 실천과제로는 남북 간에 합의되었다가 중단된 삼지연공항을 통한 백두산시범관광 재개를 우선 추진하는 방안 등을 고려
 - 중국과의 실천과제로는 국제관광지대 공동개발사업의 추진을 위해서 중국 내 관광개발 관련 계획과 본 사업의 조율이 필요하며, 본 사업 추진관련 중국정부의 행정·제도적 지원을 유도
 - 러시아와는 우선 연해주관광개발 관련 러시아 측 계획과 본 사업의 연계성을 확보하는 노력이 필요하고, 장기적으로는 광역국제관광개발을 지원하기 위한 러시아 내의 도로, 철도 등 교통시설 확충 등을 원활하게 추진

● 두만강유역 국제환경협력사업

- **(추진전략)** 두만강유역 국제환경협력사업의 중장기적 추진을 위해서는, 우선 추진이 필요한 중요 협력사업을 모색하고 이를 단계별로 체계적으로 추진
 - 민간참여를 활성화하고, 환경협력사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 다양한 재원확보를 모색
- **(실천과제)** 남·북·중·러 4국의 국제환경협력 추진을 위한 중장기 실천과제로서는 첫째, 두만강유역 환경현황을 정확히 파악하고 이를 바탕으로 보다 명확한 미래 전망치를 도출
 - 둘째, 시급히 해결해야 하는 환경문제를 중심으로 우선협력사업을 도출·이행하며, 개발사업의 추진을 위한 재원을 조달하고 개별 협력사업의 실질적 추진을 위해 이행주체를 명확히 설정
 - 셋째, 남·북·중·러의 4개국을 포함하여 국제사회와 지속적으로 협력을 추진해야 하고, 주기적으로 각국의 고위급이 참여하는 회담 및 실무자 미팅을 통한 다국적 협력체계를 구축

5. 초국경협력사업 추진을 위한 거버넌스체제 구축

- **(거버넌스체제 구축)** 초국경협력사업 추진을 위한 거버넌스체제 구축을 위해 초기에는 초보적인 거버넌스 구조로 출발하고 점차 남·북·중·러 4국의 다자협의체 간 초국경협력틀 구축
 - 초기에는 한·중 또는 한·러 양국 정부 간 초국경협력에 관한 합의를 토대로 우리 정부가 중국의 파트너로 북·중협력에 참가하거나 러시아의 파트너로 북·러협력에 참가하는 초보적 거버넌스 구조로 출발하고, 이후에는 남·북·중·러 4국 다자협의체의 초국경협력틀을 구축
 - 다자협의체는 남·북·중·러 4국 정부의 담당부처 장관들로 구성하고, 4국의 대표 공기업들이 실무추진체를 구성하는 방식으로 추진

- 또한, 다자협약체는 실무집행을 위해 관련 공기업, 민간기업을 중심으로 ‘두만강개발국제공사(가칭)’ 구성을 추진
- **(다자협력체 설립)** 다자협력체 설립에 있어서 우리 정부가 주도적인 역할을 하기 위해서는 다자협력체의 재원조달에서 비중 있는 역할을 하는 것이 필수적이며, 2009년 GTI에서 공식 탈퇴한 북한을 새로이 만들 다자협력체에 참여시키는 것도 중요과제
 - 중장기적으로 동북아지역 개발재원 조달을 목적으로 2012년 GTI 회원국이 결성에 합의한 ‘동북아수출입은행협약체’가 새롭게 창립될 GTI의 통합적인 재원조달 창구로 발전시킬 필요

6. 정책제안

- **(주요 결론)** 두만강유역에서의 초국경협력은 우리 정부가 추진 중인 ‘동북아평화협력 구상’과 ‘유라시아 이니셔티브’의 교두보 구축 측면에서 큰 의의가 있음
 - 초국경다자협력사업은 전문가 설문조사 및 정성적 사업평가 등을 통하여 두만강유역 교통물류 네트워크 공동개발, 나선 국제산업복합단지 공동개발, 두만강유역 국제관광지대 공동개발, 두만강유역 국제환경협력사업을 선정
 - 다자협력사업의 실질적 추진을 위해 각 사업별로 추진전략과 향후 실천과제를 제시하고, 이들 사업들 간의 단계별 추진전략과 거버넌스체제도 제시
- **(정책제안)** 다자협력사업의 실질적 추진을 위해서는 다자협약체를 설립할 필요
 - 다자협약체는 남·북·중·러 4국 정부의 담당부처 장관들로 구성하고 실무집행을 위해 공기업, 민간기업 중심의 ‘두만강개발국제공사(가칭)’를 설립할 필요
 - 정부 간 다자협약체의 구성에 앞서, 한·중·러 관련 연구기관 및 관련 전문가를 중심으로 ‘두만강유역협력포럼’ 구성을 검토
 - 이와 함께, GTI를 적극 활용하고, GTI의 통합재원조달 창구로서 동북아수출입은행협약체를 발전적으로 재편할 필요

※ 본 자료는 “김천규·이상준·임영태·이백진, 2014, 동북아 평화변영을 위한 두만강유역 초국경협력 실천전략연구, 안양 : 국토연구원”에서 관련 내용을 발췌·정리했음.

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

이상준 국토연구원 국토계획연구본부 선임연구위원(sjlee@krihs.re.kr, 031-380-0175)

임영태 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원(ytlim@krihs.re.kr, 031-380-0364)

이백진 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원(bjlee@krihs.re.kr, 031-380-0373)