

통일시대를 향한 남북한 인프라 협력 방안

이 상 준 / 국토연구원 한반도·동북아연구센터장

남북 인프라 협력의 의미

우리 정부가 중요한 국가정책과제로 추진 중인 ‘유라시아 이니셔티브’는 한반도가 유라시아협력의 중심적 역할을 하자는 것이 핵심이다. 이를 위해서는 한반도가 반도로서의 정체성을 되찾는 것이 필요하다. 한반도가 반도로서의 정체성을 되찾기 위해서는 남북간의 단절된 인프라를 복원하는 것이 최우선과제가 될 수밖에 없다. 남북간의 인프라 연계 없이 ‘유라시아 이니셔티브’의 실현은 불가능한 것이다. 우리 정부의 핵심적인 대북정책이라 할 수 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’도 남북간의 신뢰형성을 바탕으로 해서 궁극적으로는 한반도에서 통합된 경제권을 형성하는 것을 지향하고 있다. 이것 역시 남북간 인프라의 통합을 바탕으로 가능할 것이다.

이처럼 남북간의 인프라 연계를 위한 협력은 우리 정부가 추진하는 핵심적인 외교·통일정책과 직결된 과제인 것이다. 박근혜대통령도 2014년 3월 28일 드레스덴에서 북한 주민들의 민생 인프라 개선을 중심으로 남북간의 인프라 협력에 대한 강력한 의지를 표명한 바 있다. 김대중대통령의 2000년 베를린선언과 박근혜대통령의 2014년 드레스덴선언은 북한의 인프라 개발에 대한 우리의 강력한 의지를 제시했다는 공통점을 갖고 있다. 독일통일의 현장에서 우리 정부가 북한측에 인프라 개발에 대한 의지를 보인 것은 통일 이후 경제적 번영을 이룩한 독일처럼 남북상생과 공영 차원에서 인프라 협력을 추진하자는 의미인 것이다.

남북간의 인프라 협력은 북한측도 절실한 과제이다. 북한이 적극적으로 추진하고 있는 경제개발구 등 특구 개발도 인프라의 뒷받침 없이는 불가능한 것이고, 이러한 측면에서 우리와의 인프라 협력은 북한으로서도 절실한 과제가 아닐 수 없다. 일각에서는 중국측의 북한 인프라 개발 선점 가능성에 대한 우려의 목소리⁵⁾를 제기하고 있는데, 본격적인 북한의 인프라 개발 파트너는 중국이 아니라 우리가 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 중국이 북한에 지원할 수 있는 인프라는 정치외교적 고려 하에서 추진될 수밖에 없는 한계가 있기 때문이다.

인프라 개발은 국가의 기본체제와도 직결된 전략적 과제이다. 인도적 지원과제와는 차원이 다른 것이다. 북한이 시장경제를 거부하고 계획경제를 고수하는 한, 그리고 핵개발을 지속하는 한 인프라 개발과 관련한 남북협력은 요원할 수밖에 없다. 아쉽게도 북한은 여전히 핵개발과 경제발전의 병진을 주장하고 있어서 인프라 개발과 관련한 남북협력의 전망을 어둡게 하고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 통일 이전에 남북한이 인프라 분야에서 할 수 있는 것은 양측의 필요가 중첩되는 과제에 한정될 수밖에 없을 것이다. 우리의 필요와 북한의 필요가 맞물려 있는 인프라 부문의 과제를 추진하는 것이 현실적인 방안이라는 것이다.

남북간의 인프라 격차

남북간의 인프라 협력이 필요한 가장 직접적인 이유는 남북간의 인프라 격차가 남북경협에 커다란 제약요인이 되고 있기 때문이다. 인프라 격차가 극심한 상태에서는 본격적인 남북경제협력사업이 진행되기 힘들다. 중국의 경제특구 개발이 본격적으로 진행된 것도 중국 정부의 인프라 분야 투자에 대한 성과가 나타나기 시작한 1980년대 후반 이후였다. 체제전환 이후 중동부 유럽국가들에 대한 해외직접투자가 주로 각국의 수도권을 중심으로 진행되었던 것도 타 지역의 인프라가 너무 낙후되었기 때문이었다. 인프라가 취약한 상태에서는 투자유치가 어렵다는 것

5) 북중접경지역에서의 산업인프라 구축과 중국의 영향력 확대는 상호의존적이기보다는 북한의 대중 종속의 형태를 드러내고 있다. 이종운, 2014. "북중 경제관계의 구조적 특성과 함의". KDI 북한경제리뷰 2014년 1월호. 한국개발연구원. p.64.

을 우리는 과거 북한의 나선특구 개발경험을 통해 확인한 바 있다. 북한이 나선지역의 특구개발을 1990년대부터 추진해왔지만, 그동안 별다른 성과를 거둘 수 없었던 것도 인프라가 너무 취약했기 때문이었다.

〈 남북 간의 인프라 비교 〉

구 분	남한(A)				북한(B)				비교(A/B)
인구(천명)	50,004				24,427				2.05
면적(km ²)	100,188				123,138				0.81
인구밀도(인/km ²)	499.1				198.4				2.52
도시화율(%)	90.2				60.3				-
1인당 GNI(남한 만원)	2,559				137				18.68
항만하역능력(천톤)	1,017,190				37,000				27.49
철도총연장(km)	3,559				5,299				0.67
도로총연장(km)	105,703				26,114				4.05
고속도로연장(km)	4,044				727				5.56
발전량(억kWh)	구 분				구 분				23.70
	총량	수력	화력	원자력	총량	수력	화력	원자력	
	5,096	77	3,516	1,503	215	135	80	-	
고속도로연장(km)	30,100				1,180				25.51

자료 : 통계청, 2013. 『북한의 주요 통계지표』.

주 : 1) 통계청에서 발간한 『북한의 주요 통계지표』(2013)를 기본으로 작성함.

2) 남한의 도시화율은 2012년도 기준의 국토교통부 통계이며, 북한의 도시화율은 2011년도 기준의 UN 도시화율 전망에서 인용.

3) 유선전화의 경우 2012년도 기준의 CIA World Factbook 자료임.

북한의 인프라 가운데 가장 시급히 개선되어야 할 분야는 에너지와 교통분야라고 할 수 있다. 특히 전력부분의 개선은 최우선적으로 다루어져야 할 과제이다. 현재 북한에서는 평양지역 외에는 안정적으로 전력이 공급될 수 있는 지역이 거의 없는 실정이다. 현재 북한의 전력생산설비는 대부분 노후한 설비들이다. 수력발전소의 경우 경과년수가 40년 이상이 된 수력발전 설비가 전체의 약 40%에 이르고 있다. 화력발전소들도 대부분 노후한 설비를 갖고 있다. 이처럼 노후한 발전설비 때문에 발전설비용량 대비 실질 전력생산량의 비율은 20~30% 수준에 머물고 있다.

전력생산이 중요한 것은 공장뿐만 아니라 철도수송이 전철화 되어 있는 북한의 특수한 수송체계 때문이다. 북한은 화물수송의 90%, 여객수송의 62%이상을 철도가 담당하고 있는데, 철도의 전철화율이 80%이상이다. 이 때문에 전력공급이 제대로 되지 않을 경우 수송분야에서 커다란 문제가 발생할 수밖에 없는 구조적 문제를 북한은 안고 있는 것이다. 북한의 김정은 정권이 최근 들어서 도로분야의 현대화에 대해 강조하고 있는데, 이것은 신속한 물자수송을 위해 도로분야의 역할에 대한 인식이 높아지고 있기 때문이다. 하지만 도로분야의 관리 부실로 북한의 고속도로에서도 시속 80km 이상으로 운행하기 힘든 것으로 알려지고 있다.

이 외에도 교통분야에서 시급히 개선이 필요한 분야 가운데 하나는 항만시설이다. 하역시설과 항만 배후 교통 및 물류시설의 개선이 시급하다. 중단기적으로 북한의 경제특구 개발이 주로 연안도시지역을 중심으로 진행될 수밖에 없기 때문에 항만시설 현대화는 그 의미와 중요성이 매우 높다고 할 수 있다.

국토연구원이 2012년 북한경제전문가 및 국토분야 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사 결과 북한 국토분야에서 가장 시급한 현안과제로서 1, 2 순위에 전력 등 에너지인프라 확충, 도로, 철도 등 교통인프라 확충, 경제특구, 공단 등 산업단지 확충 등이 지목되었다.⁶⁾ 이러한 결과는 향후 인프라 분야의 남북협력에 있어서 에너지와 교통분야의 협력이 최우선적으로 고려되어야 할 과제임을 시사하고 있다.

남북 인프라 협력의 목표와 핵심 과제

향후 남북 인프라 협력은 남북간의 인프라 격차를 축소함으로써 궁극적으로는 한반도에서 통합된 인프라망을 구축하는 것을 목표로 추진 할 필요가 있다. 미래 통일된 인구 7,500만명의 한반도⁷⁾가 유라시아의 새로운 교류거점으로 발전하기 위해서는 통합 인프라 네트워크를 구축할 필요가 있는 것이다. 앞서도 언급한

6) 북한경제전문가 및 국토분야 전문가 60인 응답(조사: 2012.9.3.-9.20). 자세한 내용은 이상준외, 2012, 북한 국토개발을 위한 남북협력 100대 과제와 추진방향. 국토연구원, 참조

7) 통일 한국은 7,500만명 이상의 거대 인구·자원 등의 생산요소 확보를 통해 경제적 위상 제고는 물론, 정치·사회·문화적으로 국력 신장이 가능하다. 매일경제·한국경제연구원·현대경제연구원, 2013, 기회의 땅, 북한 다가오는 대동강의 기적. 매일경제신문사, P.254.

바와 같이 통일 이전에 가능한 남북 인프라 협력은 결국 남북 양측이 공통적으로 필요로 하고 있는 과제를 중심으로 진행될 수밖에 없을 것이다. 이러한 측면에서 우리와 북한 양측의 필요를 먼저 검토할 필요가 있다.

먼저 우리측으로서는 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘한반도 신뢰프로세스’의 실현이라는 큰 틀에서 북한지역 인프라 개발을 추진할 필요가 있다. 한반도와 대륙의 복합물류네트워크 구축이라는 차원에서 남·북·러, 남·북·중 협력의 필요성을 박근혜 대통령도 제시한 바가 있다. 이러한 측면에서 우리와 북한, 북한과 중국, 러시아를 연결하는 교통인프라의 현대화를 일차적으로 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 함께 제2의 개성공단 개발과 관련한 인프라 개발협력을 고려할 수 있을 것이다. 제2의 개성공단이 조성될 지역과 우리측을 연결하는 교통망의 개발이 우선적인 과제로 고려될 수 있을 것이다. 이와 함께 민생 인프라 개선을 위한 농업, 산림분야의 관련 인프라 협력도 추진할 필요가 있다.

북한측이 필요로 하고 있는 인프라와 관련해서는 북한이 2011년 1월 발표한 ‘국가경제개발 10개년전략계획(2010~2020)’에서 제시된 내용을 고려할 수 있을 것이다. 이 계획에서는 교통망 구축과 관련하여 평양-라선 780km, 김책-혜산 180km, 평양-개성 180km의 철도를 시속 120-140km 수준으로 건설하고, 평양-라선 870km, 평양-신의주 240km, 평양-개성 180km의 고속도로를 건설하며, 평양 국제공항의 현대화 등도 추진하는 것으로 되어 있다. 전력부문에서는 평양에 2기, 청진 2기, 북창 4기, 안주 2기, 김책 1기, 나진 1기 등 총 12기의 화력발전소 건설, 신의주-평양-김책-청진-라선, 평양-원산 등을 연결하는 1,500km의 송전망 건설 등이 제시되어 있다. 북한이 희망하고 있는 에너지와 교통부문의 주요 개발 과제들은 평양을 중심으로 서해안축과 동해안축에 분포해 있는 것이다. 북한이 2013년 11월에 발표한 경제개발구들도 상당수가 이들 개발축에 포함되어 있다.

이러한 우리와 북한측의 인프라 개발관련 필요와 계획 등을 종합적으로 고려할 때, 북한의 인프라 개발을 위한 남북협력 핵심과제는 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

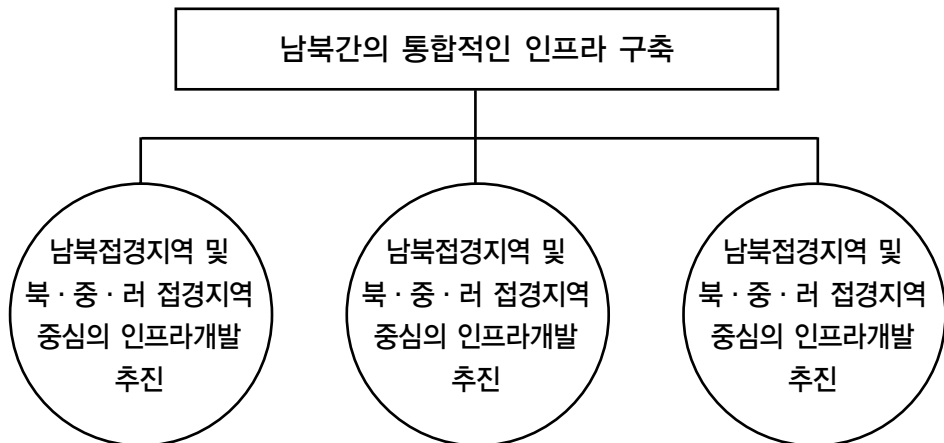
첫째, 남북접경지역과 북·중·러 접경지역을 중심으로 한 인프라 개발협력을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 남북은 이미 2007년 정상회담에서 개성공단 1단

계의 완공 및 2단계 착수, 문산-봉동간 철도화물수송 개시, 3통문제 등 제도적 보장조치, 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로의 공동이용을 위한 개보수 등 접경지역에서의 인프라 협력에 대한 합의를 한 바 있다. 이들 과제의 착수를 우선적으로 검토할 필요가 있다. 북·중·러 접경지역을 중심으로 한 인프라 개발협력은 이미 착수한 나진-하산 프로젝트 외에 신의주지역을 중심으로 한 남·북·중 인프라 협력을 새롭게 추진하는 것이 필요하다. 이미 현재 제2 압록강대교가 완공 단계에 접어들고 있는데, 신의주특구에 대한 우리기업들의 진출을 전제로 우선적으로 신의주-단동간 연결철교의 추가건설과 단계적으로 서울-해주-남포-신의주 간 서해안고속도로 건설을 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 제2의 개성공단이 될 경제특구 개발과 연계한 항만시설 및 배후교통망 확충사업을 추진할 필요가 있다. 서부지역에서는 남포, 동부지역에서는 원산이 우선적인 대상지역으로서 검토될 필요가 있다. 장기적으로는 서울-남포-원산지역을 3각 교통벨트로 연결하는 광역교통망 구축사업이 추진될 필요가 있을 것이다.

셋째, 장기적으로는 남북접경지역 및 북·중·러 접경지역의 인프라와 경제특구관련 인프라를 연계한 종합적인 인프라벨트를 구축하는 협력을 추진하는 것이 필요하다. 이러한 인프라 분야 남북협력은 북한이 국제사회의 일원으로 정상국가화되는 단계에 맞추어 진행될 수 있을 것이다.

〈 남북인프라협력의 핵심 과제 〉



인프라 개발을 위한 남북협력과 국제협력의 연계

향후 추진할 인프라 분야의 남북협력은 남북이 국제사회와 함께 추진하는 접근 방법이 필요하다. 과거 남북협력사업이 쉽게 중단되었던 원인 가운데 하나는 남북만의 양자협력사업이 가진 한계였다. 이러한 측면에서 중국, 러시아 등 북한과 긴밀한 협력관계를 갖고 있는 국가들을 참여시킨 다자협력사업으로 인프라 관련 협력사업을 추진하는 방안이 심도 있게 검토될 필요가 있는 것이다. 그리고 인프라 관련 협력사업도 개별 사업단위의 추진보다도 몇 가지 사업을 연계해서 프로그램화된 추진⁸⁾을 도모할 필요가 있다. 협력의 어느 일방이 쉽게 사업을 파기하기 힘든 복합적인 구조로 사업을 착수하자는 것이다. 이러한 방식은 착수까지 소요될 시간과 노력이 많이 소요되지만, 일단 착수되면 상대적으로 안정적인 추진이 가능할 수 있을 것이다.

인프라 협력을 추진하는 데 있어서 가장 어려운 과제들 가운데 하나는 재원조달이다. 국토연구원의 2013년 연구결과에 따르면, 11개의 대규모 인프라 개발 프로젝트를 추진하는 데 약 93조 5,400억 원이 소요될 것으로 추산된 바 있다.⁹⁾ 대규모 투자가 필요하고 자금의 회임기간이 긴 인프라 분야의 경우 투자의 안정성이 보장되지 않으면, 해외자본의 투입이 어렵다. 프로젝트 파이낸싱(project financing)에 있어서도 민간자본이 단독으로 투입되기 보다는 정책자금과 민간자금이 연계되어 투입되는 것이 최근 국제사회의 추세이다. 이와 같은 국제사회의 인프라 분야 재원조달 사례들을 감안할 때, 북한의 인프라 개발과 관련한 대규모 민간투자를 협력 초기부터 기대하는 것은 어렵다. 따라서 우리의 남북협력기금 등 공적 자금의 투입이 협력 초기에 큰 역할을 할 필요가 있다. 다만 경제통합 이전에 대규모 공적 자금의 투입은 사실상 어려울 것으로 예상된다. 특히 북핵문제가 재원조달에 있어서 결정적 변수가 될 수밖에 없는 것이 현실이라는 점을 우리는 직시할 필요가 있다.¹⁰⁾

8) 프로그램형 접근에 대해서는 이상준외, 2013. 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제 연구. 국토연구원. 참조.

9) 이상준외, 2013. 전계서.

현 단계에서 할 일

현 시점에서는 남북교류가 확대되고 심화되는 단계까지 우리가 남북협력을 통해 어느 정도의 인프라를 개발할 것인지에 대한 기본적인 전략이 마련될 필요가 있다. 통일 이전에 할 일과 통일 이후에 할 일을 명확히 구분하자는 것이다.

북한의 인프라 개발과 관련한 남북협력에 있어서 우리가 가장 먼저 할 일은 남북간의 격차를 줄이기 위한 지식공유와 기술협력이다. 남북한의 인프라 관련 전문가와 기술자들이 머리를 맞대고 어느 분야부터 남북간의 격차를 줄여 갈 것인지를 토론할 필요가 있다는 것이다.¹¹⁾ 그리고 경제통합 이전에 우리가 할 수 있는 것부터 하나씩 실천하는 것이 필요하다. 인프라분야에서 용어와 기술표준의 차이를 하나씩 줄여가는 것도 실질적인 통일준비가 될 것이다.

또 한 가지 중요한 과제는 북한 인프라 개발을 포함한 한반도 국토개발의 큰 그림을 준비하는 것이다. ‘(가칭) 한반도 공동발전 마스터플랜’을 남북이 함께 수립하는 것을 추진할 필요가 있다. 남북이 장기적인 한반도의 비전을 대한 인식을 공유하고 국토발전의 큰 그림에 먼저 합의 한 후 세부적인 협력사업을 추진한다면, 협력의 일관성과 지속성이 확보될 수 있을 것이다.

인프라 개발은 인내를 요구하는 과제이다. 마음이 급하다고 단번에 할 수 없는 것이 인프라 분야라고 할 수 있다. 시간이 걸리고 힘이 들더라도 기초를 탄탄히 하는 것이 통일 한반도의 미래를 굳건히 보장해 줄 수 있을 것이다. 인프라 분야의 남북협력은 바로 이러한 방향으로 한 걸음씩 나아가야 할 것이다. **統**

10) 북핵 문제를 해결한 후 다자간국제기구를 통해 조달된 재원으로 필수 인프라를 구축하고 나아가 자원개발을 본격화하여 창출되는 수익으로 인프라를 확충해가는 전략이 보다 현실적인 접근이 될 것이다. 이태호 외, 2013, 대동강의 기적, 개성에서 나진까지, 삼일회계법인, P.165.

11) 남북간의 인적 통합을 위한 노력은 제도적 통합만큼 중요하고도 시급한 과제이다. 윤영관 교수는 통일을 제도적 측면과 사람측면에서 바라볼 필요가 있다고 주장하고 있다. 윤영관, 2013, 한반도 통일 늘품 플러스.