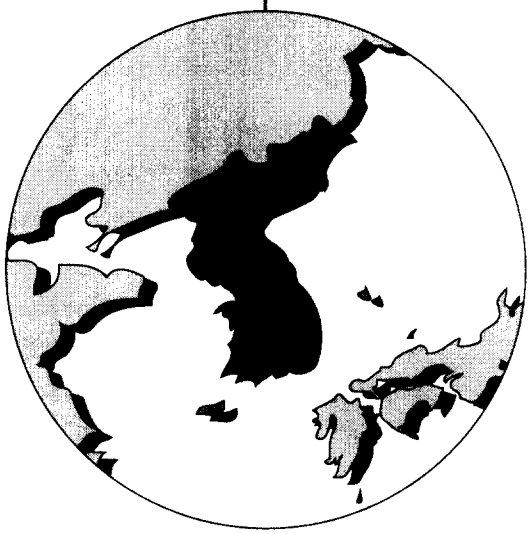
논 단



제4차국토계획안과 효율적인 남북한 산업 입지 연계 개발 방안

박영철 / 국토연구원 연구위원

최근 북한의 대미 · 대남 정책 변화 움직임의 배경과 전망

허문영 / 통일연구원 통일정책연구실장

한중국방장관회담을 계기로 본 중국의 對한반도 정책: '동기'와 '접근'

이영길 / 한국국방연구원 중국군사연구실장

제4차국토계획안과 효율적인 남북한 산업 입지 연계 개발 방안

박영철 / 국토연구원 연구위원

21세기 국토 통합의 실현을 목표로 하는 제4차국토계획(2000~2020)안은 지역간의 통합 · 개발과 환경의 통합 · 동북아 지역과의 통합 · 남북한의 통합을 기조로 하고 있으며, 더불어 잘 사는 균형 국토 · 자연 속의 녹색 국토 · 경쟁력있는 개방 국토 · 역동적인 통일 국토의 실현을 목표로 하고 있다. 본 계획에는 통일 국토의 실현이란 목표를 위해 차세대 국토 골격 형성과 남북한 교류 협력 기반 조성이란 전략이 있다.

차세대 국토 골격 전략을 위해서는 연안국토축(환남해축, 환동해축, 환황해축)과 동서내륙축(중부내륙축, 남부내륙축, 북부내륙축)으로 구분되는 신국토축을 형성하며, 남북한 교류 협력 기반 조성 전략은 교류 협력 사업에 대한 적절한 지원과 조정을 주요 내용으로 하고 있다. 신국토축 형성과 남북 교류 협력 기반 조성을 위해서는 산업 입지 연계와 개발 그리고 이를 뒷받침하는 사회간접자본 확충이 중요하다.

최근 정부의 포용 정책과 북한측의 경제적 필요에 따라 민간 부문의 남북 교류가 활성화되고 있다. 추진 실태를 보면, 경수로 사업과 금강산 관광 등 주요 사업과 아울러 산업 입지의 경우 남포공단, 나진 · 선봉내 유현공업단지, 서해안공단 건설 사업 등이 추진되고 있다. 그러나 기본적으로는 기반 시설 등 물적 토대가 미약하여 산업 입지 개발 추진에 장애가 되고 있다. 산업 입지 개발은 국토 통합의 실현을 위한 주요 수단이다. 국토 통합의 효율적 실현을 위한 산업 입지 개발을 위해서는 산업 구조의 효율적 재편과 아울러, 산업 입지 측면의 효율적 개발과 연계, 그리고 기반 시설의 확충이 중요하다.

산업 구조 재편 방향으로 한반도의 경쟁력 제고를 위한 구조 변화 도모, 남북한 상호 보완적인 협력체제, 남북한의 공간적 균형 도모, 북한 지역 잠재력의 최대한 활용, 점진적이고도 자연스러운 구조 재편의 추진 등을 설정할 수 있다. 그리고 한반도 산업 입지 개발은 수도권, 서해안산업축, 동해안산업축, 남해안산업축, 한국-만주국경축 등 5 개의 산업개발축의 형성을 효율적으로 추진하여, 남북한간 공업 지역 연계 효과를 제고토록 함과 아울러 권역별 입지 구상을 추진한다.

한편, 산업 입지 개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 남북교통체계의 이질성 극복, 효율적인 복합운송체계의 구축, 단계별 확충 방안의 추진, 항만 및 공항 시설의 확충 등 사회간접자본 확충의 뒷받침이 있어야 한다.

머리말

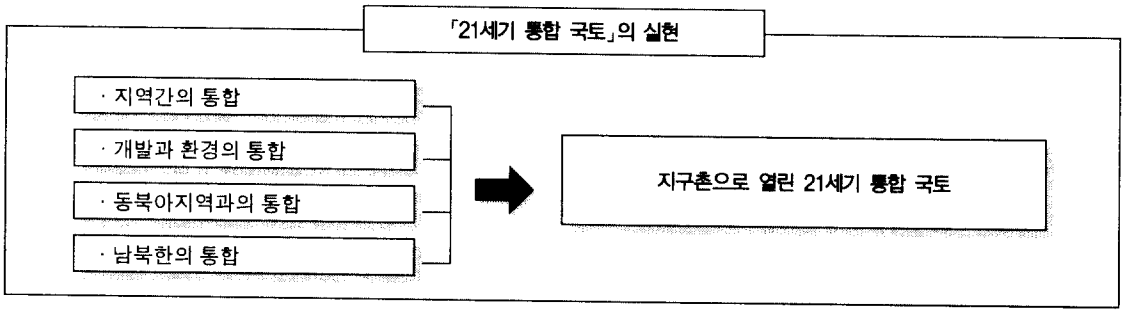
최근 21세기 국토 통합의 실현을 목표로 하는 제4차국토계획(2000~20)안이 발표되었다. 제4차국토계획안은 지역간의 통합 · 개발과 환경의 통합 · 동북아 지역과의 통합 · 남북한의 통합을 기조로 하고 있다. 남북한 국토 통합의 실현에는 대규모 인구 이동과 대량 실업, 산업 시설의 복구와 사회 간접자본의 확충, 통일 비용의 조달과 한반도의 거시경제적 안정, 소유권 사유화 등 과정적으로 그리고 사후적으로 수많은 정책 과제의 제기가 예상된다. 장기적 관점에서 국토 통합에 대한 체계적인 준비가 요구된다. 제4차국토계획안에는 차세대 국토 골격을 위한 새로운 국토축 형성과 남북한 교류 협력 기반 조성 등이 제시되어 있다. 기본적으로는 남북한간의 교류 협력을 바탕으로 한 조화로운 통일의 지향이 긴요하다. 특히, 북한 경제의 회생과 한반도의 거시경제적 안정에는 남북한의 산업 입지 연계와 이를 뒷받침하기 위한 북한내 사회간접자본 확충이 중요하다. 이는 중장기적으로 새로운 국토축의 형성과 연계될 것이다.

본 고에서는 국토 통합과 관련된 제4차국토계획안의 주요 전략을 살펴본 다음, 국토 통합의 효율성을 제고하기 위한 산업 입지 개발 방안, 특히 남북한 공업 지역 연계 방안 등을 제시하도록 한다.

남북한 국토 통합의 주요 전략: 제4차국토계획(안)을 중심으로

제4차국토계획안의 기조는 21세기 통합 국토의 실현으로서 구체적으로는 지역간 통합 · 개발과 환경의 통합 · 동북아 지역과의 통합 · 남북한의 통합이다. 또한 이 계획안은 더불어 잘 사는 균형 국토, 자연 속의 녹색 국토, 경쟁력있는 개방 국토, 역동적인 통일 국토의 실현을 목표로 하고 있다. 이 가운데 역동적인 통일 국토란 남북한의 적극적인 교류 협력으로 조화로운 통일을 지향함과 아울

〈그림 1〉 제4차국토계획(안)의 기조



러 동북아의 교류 중심국으로 도약함을 뜻한다. 이와 같은 목표의 달성을 위해 7대 전략이 설정되었다. 즉, 차세대 국토 골격 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 친환경적 국토 관리 강화, 고속 교통 · 정보망 구축, 선진 생활 공간 확립, 문화 · 관광 국토 구현, 남북한 교류 협력 기반 조성 등이다.

7대 전략 가운데 통일 국토와 직접 관련된 전략으로는 차세대 국토 골격의 형성과 남북한 교류 협력 방안이 있다.

차세대 국토 골격을 위한 새로운 국토축 형성

차세대 국토 골격이란 밖으로는 한반도가 보유한 동북아의 전략적 관문 기능을 살려 동북아의 교류 중심지로 발전하는 국토 골격이며, 안으로는 지역간의 대통합을 이루고 전국의 모든 지역이 골고루 잘살기 위한 국토 골격을 말한다. 차세대 국토 골격을 위해 새로운 국토축의 형성을 도모한다. 신국토축에는 국토 3面인 바다를 활용하는 연안국토축과 내륙 지역의 균형 개발을 촉진하는 동서내륙축이 있다.

남북한 교류 협력의 적극적 추진

남북한 교류 활성화를 위한 추진 전략으로는 '평화의 섬' 개발, 남북 산업 협력의 활성화를 위한 임해공단 개발, 수송 비용 절감을 위한 배후수송망 및 남북연결교통망 건설, 남북 도시간 자매 결연 추진 등이 있다.

평화의 섬 개발은 교류 협력 사업의 연계를 통해 '평화벨트'를 구축하고 평화의 섬을 서해안시대 남북 경제 협력과 국제 관광의 새로운 장으로 조성하되, 국제 기구와 남북한 당국, 농어민단체 등이 공동추진체를 구성하여 단계적으로 개발하는 것이다.

남북 산업 협력의 활성화를 위한 임해 지

〈표 1〉 차세대 국토 골격을 위한 신국토축형성(안)

구분	주요 내용	주요 기능
연안국토축	· 環남해축: 부산~광양 · 진주~목포~제주	- 환동해권, 환황해경제권을 남쪽에서 연계 - 중국, 동남아시아, 일본, 환태평양 지향축
	· 環동해축: 부산 · 울산~포항~강릉 · 속초~나진 · 선봉	- 환동해경제권 발전의 중심적 역할 담당 - 극동러시아, 중국, 유럽 대륙과 일본 지향축
	· 環황해축: 목포 · 광주~군산 · 전주~인천~신의주	- 환황해경제권 발전의 중심 역할 담당 - 중국, 유럽 대륙과 동남아시아 지향축
동서내륙축	· 중부내륙축 : 인천~원주~강릉 · 속초	- 수도권 기능의 분산 수용 및 산악 · 연안 연계
	· 남부내륙축: 군산 · 전주~대구~포항	- 영호남 균형 개발을 위한 연계 강화
	· 북부내륙축 : 평양~원산	- 장기적으로 고려

자료 : 제4차국토계획(안), 1999.

역 공단 개발은 항만 시설 등이 확보되어 있는 기존 공업 지역 주변에서 경제특구 형태로 개발하되, 개성-해주, 신의주 주변지역, 남포 주변 지역을 우선적으로 추진한다. 또한 산업단지 개발을 위해서 남북연계교통망 및 배후지의 인프라를 확충한다.

수송 비용 절감을 위한 배후수송망 및 남북연결교통망 건설은 나진-훈춘간 연결 도로 등 공단과 관광지의 배후수송망을 확충하며, 남북한간 단절된 육상교통망의 연결 사업을 단계별로 추진한다. 그리고 북한의 주요 개방 거점인 항만의 시설을 확충하고 정비하는 것이다.

남북한 교류 협력 사업들이 활성화되기 위해서는 교류 협력 사업에 대한 적절한 지원과 조정 대책이 필요하다. 지원 과제는 대북 지원성 사업에 대한 국민적 합의 도출, 교류 협력 사업의 안정적 추진을 위한 남한측의 제도적 기반 조성, 북한 지역에서의 외자 유치 여건 조성 등이다. 조정 과제로는 정부와 민간 부문의 역할 분담, 재원 조달과 국제적 협력체계의 강화, 교류 협력 사업의 상호 연계와 통합 추진 등이 있다.

산업 입지와 남북 협력 사업 추진 실태

산업 입지 정책과 입지 실태

북한의 산업 입지 정책은 주요 국가공업 지구 개발, 내륙 지향적 입지, 지방 분산적 산업 입지, 자급 자족형 공업 입지로서 효율성을 간과한 산업 입지 정책이다. 이에 비해 남한의 산업 입지 정책은 공업 집적 기반의 구축, 시기별 정책 조정, 수도권 입지 규제, 다양한 입지 수요 충족 도모 등과 같이 융통성 및 효율성을 도모한 입지 정책이었다.

북한 지역의 산업 입지는 함남, 함북, 평양, 평남 등 동부 및 서부 임해 지역에 집중되어 있으며, 내륙 공업 지구인 강계, 회천 등에 군수 공업이 집중 배치되어 있다. 그리고 군사분계선 인접 지역의 경우 제조업이 미미할 뿐만 아니라, 중소 규모의 경공업과 기타의 소비재 공장만 배치되어 있는 등의 특성이 있다. 그리고 북한의 공장 부지 면적은 생산액, 생산성 등을 고려할 때 약 100 km^2로 추정된다.

한편, 남한 지역의 산업 입지는 총 580 km^2의 공업 용지와 총 525 개(350 km^2) 산업단지가 개발되어 있다. 또한 남한의 산업단지는 수도권 및 동남권에 집중되었으나 80년대 후반 이후 완화 추세에 있으며, 산업 구조 조정 및 대규모 용지 수요 업종 감소 추세로 산업 입지 수급의 조정이 필요하다.

산업 입지 관련 기반시설

북한 지역을 중심으로 산업 입지 기반 시설 실태를 보면 다음과 같다. 산업 입지 관련

〈표 2〉 북한의 지역별 · 업종별 제조 업체 분포 현황

(%)

구분	음식료	섬유 의복	목재 종이	석유 화학	비금속 소재	철강	기계류	전자 전기	운송 장비	기타	계
평양	1.5	3.2	0.5	1.4	1.2	0.3	2.8	0.6	0.5	1.2	13.3
남포	0.4	0.7	-	0.6	0.4	0.2	0.7	0.5	0.3	0.2	4.2
개성	0.6	1.0	0.2	0.3	0.3	0.1	0.7	0.1	-	0.8	4.3
평남	2.5	2.8	0.7	1.7	1.4	0.1	1.7	0.2	0.2	1.5	12.9
평북	1.5	2.6	0.7	1.9	0.6	-	1.8	0.3	0.2	0.8	10.5
황남	1.0	1.2	0.6	1.4	0.6	0.1	1.1	-	0.1	0.7	7.0
황북	1.0	1.2	0.4	1.3	0.5	0.1	0.7	0.2	-	0.3	6.0
함남	2.3	2.3	0.9	2.7	1.0	0.2	2.4	0.7	0.4	1.7	14.6
함북	2.0	2.3	0.5	1.8	1.3	0.4	2.0	0.4	0.6	0.9	12.3
강원도	1.2	0.9	0.1	0.6	0.3	0.2	0.9	0.2	0.2	0.6	5.4
자강도	0.9	1.3	0.4	1.0	0.7	0.1	1.2	-	-	0.7	6.4
양강도	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	-	0.5	-	-	0.4	3.2
계	15.6	19.8	5.5	15.1	8.9	2.2	16.7	3.5	2.7	10.1	100.0

자료: 국토연구원(1999).

주요 기반 시설로는 도로, 철도, 항만, 공항, 전력, 용수 등이 있다. 북한의 경우 도로보다는 철도가 주요 기능을 담당하고 있다. 즉, 화물 수송의 90%, 여객 수송의 62%를 철도가 담당하고 있다. 전철화 구간은 전체의 75%이되 전노선의 98%가 단선이며, 철도통신망 등 관련 시설이 낙후되었다. 도로는 지역내 연결 수단으로서 철도의 보조적인 기능만을 수행하고 있다. 도로 상태는 열악한 수준일 뿐만 아니라 남북연결도로망이 필요하다.

북한은 특히 폐쇄적인 자립경제체제 유지로 인해 항만과 공항의 발전이 뒤떨어져 있어, 항만의 경우 수송 분담률은 3% 정도로 미미하다. 북한의 공항은 국제 공항으로 평양 근교 순안공항이 있으며, 국내선은 청진 · 원산 · 혜산 등 17 개이나 대부분 군용비행장을 겸하는 간이 공항으로 활주로와 공항시설이 부족하다.

북한의 현재 발전 시설 용량은 739만 kW로 남한의 20.7% 정도(1996)이며, 발전량은 213억 kWh로 남한의 10.4% 수준으로 매우 열악하다. 특히, 전반적인 발전 설비의 낙후와 송배전 시설의 노후화로 인한 손실이 매우 높다. 북한은 수자원이 많으나 자강도, 양강도, 함경남도, 강원도 등 일부 지역에 집중되어 있다. 북한의 노동 가능 인구는 1,250만 명이나 노동의 질과 노동 생산성은 높지 않다. 그러나 단순 기술을 요하는 노동 집약적 부문에서의 노동력은 비교적 양호하다.

상기 내용을 종합하면, 북한의 경우 기반

시설의 절대적 낙후가 산업 입지 개발의 제약 요인으로 작용하고 있으며, 대규모 투자 필요에 따른 우선 순위 설정이 필요하다.

산업 입지 협력 사업의 추진

최근 정부의 포용 정책과 북한측의 경제적 필요에 따라 민간 부문의 남북 교류가 활성화되고 있다. 7 · 7선언(1988) 이후 1998년까지 10 년 동안 남북한간의 교역 규모는 1,900만 달러에서 2억 325만 달러로 10 배 이상 증가하였으며, 정부는 '남북 경협 활성화 조치'(1998. 4)를 통해 정경 분리 원칙하에서 남북 경협 확대 정책을 추진하고 있다. 특히, 최근(1999. 9) 북미 협상의 원활한 결과에 따라 미국의 경제 제제 조치가 일부 완화되면서 남북 협력 사업에 확대가 예상되고 있다.

남북 협력 사업 가운데 산업 입지 개발의 경우, 대우에 의한 남포공단 사업과 한국토지공사에 의한 나진 · 선봉내 공업단지(유현시범공업단지), 현대건설에 의한 서해안공단 건설 사업이 있다

○ 남포전용공단

북한 김달현 부총리 방문시(1992. 1) 경제 협력 시범 사업으로 개시된 남포전용공단은 남포에 경공업 기지를 건설하고, 대우측에서 생산 설비와 기술을 제공하여 합영 방식으로 운영하기로 되어 있다. 사업 계획을 보면, 남포시 와우도 구역 신흥리 일대에 1차

〈표 3〉 남포지역 입지 여건

	주요 내용
도로	· 남포-평양간의 도로 개설 · 남북한 도로 연결 개설이 본격화 될 경우 연결 접속 예상
철도	· 항만 북쪽으로 철도 관통(남포-평양-신의주 연결, 평남선) · 경의선 철도 복원 예상: 서울-의정부-개성-남포-평양-신의주
항만	· 컨테이너 부두 시설 보유(남포항)
토지 자원 풍부	· 대부분 광활한 평야지대
지경학적 유리	· 남포항을 이용한 수출 상품의 창구 역할
기존의 대규모 공장 지역	· 현재 많은 공장이 입지 · 평양, 순안시(순안비행장)와 인접 · 대규모 노동 및 소비 시장 인접: 평양(인구 350만 명)과 순천시(인구 52만 명)
수자원 확보	· 대동강을 이용한 수자원 확보 용이 · 남포시 주변 광역 상수도 공급 구상안 보유(북한)
개발 제약 조건	· 서해갑문 건설(서해안 간척 사업 구상)로 대규모 화물선 진입 곤란

로 30만 평 규모로 개발하되 단계적으로 200만 평 규모의 남한전용공단을 개발하며, 주요 유치 업종은 섬유, 의복, 완구, 신발 등 경공업 제품과 전기, 전자 등 조립.가공 공업 등이다.

○ 나진 · 선봉내 산업단지: 유현시범공업단지

두만강 지역 개발 사업의 일환으로 추진되고 있는 사업이다. 나진 · 선봉자유경제무역지대 내에 총규모 200만 평을 조성하되 1단계로 40만 평을 조성한다. 투자 유형은 100% 단독 투자이며, 사업 주체는 한국토지공사이다. 유현공업단지의 주요 유치 업종은 석유화학, 목재 가공, 조선, 섬유 의복, 음식료품 등이다.

유현공업단지의 사업 추진 실태를 보면, 1997년 4월 유현공단 개발 사업 의향서를 북경에서 체결하였으며, 1997년 10월 통일원으로부터 협력 사업자 승인을 받았으며, 현재 사업 추진을 협의 중이다.

〈표 4〉 나진 · 선봉내 산업단지[1] 추진 현황

	주요 내용
사업 개요	· 위치: 북한 나진 · 선봉자유경제무역지대내 유현동 · 규모: 총면적 200만 평 규모의 산업단지(1단계 40만 평) · 투자 유형: 단독 투자(100%) · 사업 주체: 한국토지공사
사업 추진 현황	· 1997. 4: 유현공단 개발 사업 의향서 체결(북경) · 1997. 10: 협력 사업자 승인(통일원)
주변 입지 여건	· 기반 시설 - 용수, 도로 등 기반 시설이 만족할 만한 수준은 아님 · 세제 혜택 - 경영 기간이 10 년 이상 생산 투자 기업은 이윤 발생후 3 년간 면제 - 이윤 발생후 4 년간 면제 · 출입국 관리의 완화 - 무사증(No VISA)제도 실시 - 국외 송금 보장 · 임금: 75 달러/월(북한화폐 160 원) · 임대료[2] - 1급지; 20 달러/m^2 · 50 년(0.4 달러/m^2/년) - 2급지: 10 달러/m^2 · 50 년(0.2 달러/m^2/년) - 3급지: 5 달러/m^2 · 50 년(0.1 달러/m^2/년)

주: 1) 유현시범공업단지.
2) 1급지는 하부 구조 갖추어진 구역, 2급지는 1급지보다 열악 지역, 3급지는 개발 조건 불리 지역임.

○ 서해안공단 및 도시 개발 사업

황해남도 해주만 남측 강령군 일대에 서해안공단은 남한 유휴 설비의 북한 이전을 촉진하기 위한 시범공단으로 추진 중이다. 조성 규모는 총 2,000만 평 가운데 산업단지는 800만 평이며, 나머지 1,200만 평은 배후 도시를 건설할 예정이다.

서해안공단은 3단계로 나누어 추진 예정인데 단계별 개발 구상은 다음과 같다.

제1단계로 제1공단은 100만 평 규모의 시범 공단을 조성하며, 완공 시기는 서해안공단사업 확정때부터 1 년 이내로 되어 있다. 입주 대상 업종은 설비 이전이 용이하고 중소 규모의 투자비가 소요되는 신발 · 의류 등 국내 업체이며, 고용은 약 4만 명으로 추정하고 있다.

2단계로 제2공단의 개발 규모는 300만 평 규모에 500 개 업체가 입주 예정이다. 입주 업체는 중국 · 러시아 등에 수출이 가능하고 세계 시장에서 수출 경쟁력이 있는 전기 · 전자 조립, 의류, 금속 기계 등을 생산하는 업체들로 한다. 고용은 약 11만 명으로 예상된다.

3단계로 제3공단의 규모는 약 400만 평으로서 개발 기간은 5 년간이며, 고용은 약 7만 명으로 예상된다.

관련 기반 시설 구상을 보면 도로 200 km, 전력 500 kW, 공업 용수 25만 톤/일, 배수로 200 km, 폐수 처리 20만 톤/일, 통신 설비 5,000 회선 등이다. 공업 용수는 서해안공단 주변의 은파호 · 장수호 · 석담호 등에서 공급할 예정이며, 전력은 한국전력과 협의를 통해 문산변전소와 해주변전소간을 연결해 송전하는 방안을 검토 중이다.

○ 사업 추진의 문제점과 과제

산업 입지 협력 사업의 추진은 물적 토대 등이 미약하여 활성화에 장애가 되고 있다. 첫째, 남북한간에는 경원선 등 철도 4 개 노선과 목포-신의주간 국도 등 도로 6 개 노선이 단절된 상태이며, 북한 지역내 주요 항만 시설 및 배후 교통 · 물류 시설도 미흡하여 국내외 민간 기업의 대북 교역에 장애가 되고 있다.

둘째, 북한의 심각한 에너지 부족으로 인해 교류 협력 사업 추진이 부진한 실정이다. 북한은 전력 및 석유가 부족하여 석탄 등 자원 개발이 부진하고, 이것이 전력 생산 침체를 가져오는 악순환을 보이고 있다. 이러한 에너지 부족은 북한에 진출하고자 하는 국내외 기업에 커다란 장애 요인이 되고 있다.

셋째, 남북연결교통망이 통과하는 접경 지역이 낙후되어 있어서 종합적인 개선이 요망된다. 이 지역은 각종 토지 이용 규제로 경제 활동이 침체되고 주거 환경이 열악한 실정이다.

넷째, 대북 투자 사업에 있어서 중장기적 관점의 필요이다. 산업단지 개발 사업의 경우 남포공단은 시행 중인 사업이라기 보다 효과가 나타나기 시작한 사업으로서 효율성을 높이기 위한 조치가 필요하다.

다섯째, 중장기적 및 종합적 검토가 필요하다. 서해안공업단지 개발 사업은 산업벨트 형성이란 측면과 남북 교류 활성화 측면에서는 의미가 있으나, 환경 오염 · 통일후 산업입지의 서해안 지역 밀집 개발이란 측면에서 사업의 규모와 입지, 부작용 대책 등에 대한 충분한 사전 검토가 필요하다. 나진 · 선봉의 경우 산업단지 개발 사업으로 추진되었으나 사업의 추진이 미미한 실정이다. 나진 · 선봉의 경우 기본적으로 입지 선정에 문제가 있다. 즉, 낙후 지역 또는 인구 비밀집 지역이란 측면에서 기반 시설 부족 등의 문제가 있어 산업 입지란 측면뿐만 아니라 관광, 서비스, 주거 등 복합단지란 개념 측면으로 용도를 다양화할 필요가 있다.

산업 입지 개발을 통한 국토 통합의 효율성 제고 방안

산업 입지 개발은 국토 통합의 주요 수단이다. 국토 통합의 효율적 형성을 위한 효과적인 산업 입지 개발 구상안을 도출하기 위해 먼저 산업 구조 개편 방안을 살펴본 다음, 산업 입지 개발 구상과 남북한 산업 입지 연계 방안을 설명토록 한다.

산업 구조의 효율적 재편

통일 한반도 산업 구조의 효율적 재편 방향은 ① 한반도의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 방향으로 구조 변화 유도, ② 남북한 상호 보완적인 협력체제 강화, ③ 남북한의 균등 소득 분배 도모, ④ 북한 지역 잠재력의 최대한 활용, ⑤ 점진적이고도 자연스러운 추진 등이다.

산업 구조 재편 방안은 급격 통일(흡수 통일)과 평화 공존(단계 교류) 여부에 따라 상이하다. 우선 남북한 평화 공존시 북한의 산업 구조 재편 방안을 단계적 순서로 가정한다. 남북 교류 활성화 · 제한적 교류 · 전면 통일의 단계별로 하되, 단기적으로 남한의 저성장 산업 유휴 설비 중심으로 북한 이전을 도모한다. 중장기적으로 남한의 기술 인력 및 설비 이전, 북한 산업 구조의 고도화를 추진한다. 또한 비용 구조 · 분업 구조 · 국제 경쟁 구조 등 변화 요인을 고려하며, 국제 경쟁력이 높은 산업의 특화 추진, 남한의 경제 발전 모형을 북한 지역 접목 도모, 공간적 및 부문간 균형 발전을 추구한다.

평화 공존시 남한의 산업 구조 재편 방안은 단기적으로 남한의 저성장 산업 유휴 설비 중심으로 북한 이전을 추진하며, 중장기적으로 남한의 기술 인력 및 설비 이전을 추

〈표 5〉 단계별 산업 구조 재편 방안: 평화 공존시

단계별	주요 내용
남북한간 경제 협력 확대기	· 북한의 개방 · 개혁 속도에 따라 이전 산업 선정 · 노동 집약적인 경공업이 남북한 모두에 유리 · 북한 개방 계획에 의존함으로써 제한적인 산업 입지 전략 추진
북한의 대외 신인도 제고기	· 북한이 일본 및 미국과 수교하고 해외 원조를 통해 도약 발판 도모 · 개별 투자 사업에 대한 북한 당국의 재량권 강화 · 전체의 요구에 대한 무시 곤란 · 사회간접자본이 양호한 기존의 산업 입지 인근 선호 예상 · 사회간접자본이 부실한 지역에 대한 남한 기업 투자 유인 정책 추진
북한의 전면적 개방 및 시장체제로의 전환기	· 국토 균형 발전 전략 추구 · 북한 내부의 사회간접자본 확충 우선 · 인구 이동 억제를 위한 북한 지역의 발전 도모 · 북한의 고용 문제 해결이 중요한 고려 사항 · 북한 지역의 공장들이 시장경제체제에서도 일정 기간 생존이 가능할 수 있도록 일정한 형태의 보호체계 구축

주: 단계별은 시나리오를 기준으로 함.

진한다. 또한 일본 · 중국 · 남북한의 보완적인 산업 구조 및 생산 구조 활용, 기술 · 지식에 기초한 산업 구조 고도화 추진, 북한 노동력의 과도한 활용으로 구조 고도화 지연 방

〈표 6〉 남북한별 산업 구조 재편 방안

구분	급격 통일(흡수 통일)	평화 공존(단계 교류)
북한	· 제조업 붕괴 대처 방안 마련 - 북한 지역 공장 일정 기간 보호: 경공업 중심 - 보조금, 국경 보호 조치 · 자체 수요 산업 · 경쟁력 보유 산업 보호 · 비용 구조, 남북한 지역 산업 특성 고려 · 북한 거시경제 안정 · 회생 도모	· 단계적: 남북 교류 활성화, 제한적 교류, 전면 교류 - 단기: 남한 저성장 산업 유휴 설비 북한 이전 - 중장기: 남한 첨단 산업 기술 인력 및 설비 이전 * 북한 개방 · 교류 속도에 따라 육성 산업 선정 · 비용 구조, 국제 분업 구조 고려 - 국제 경쟁력 보유 산업 특화 · 남한의 경제 발전 모형의 북한 접목 - 외자 도입, 수출 주도형 산업 · 부문간 및 공간적 균형 발전 추구
남한	· 저성장 산업 과감한 이전 · 일시적 보호 장치 마련 · 노동 시장 · 생산 시장 교란 방지 · 급격한 기존 산업 구조 변화 방지 · 기존 산업 입지의 구조 재편 관리	· 기술 · 지식에 기초한 산업 구조 고도화 지속 추진 - 비교 우위의 차별적 확보 - 북한 노동력 과도한 활용으로 인한 구조 고도화 지연 방지 · 단계적 추진 - 단기: 저성장 산업 이전 - 중장기: 중화학, 첨단 산업 선별 이전 · 남북한 · 일본 · 중국: 보완적인 산업 구조 고려

지, 환경 친화적 산업 구조를 정착시킨다.

이에 비해 북한 붕괴에 따른 흡수 통일시 북한의 산업 구조 재편 방안은 제조업 붕괴 대처 방안 마련, 주요한 기반 시설 확충, 대도시와 항만을 중심으로 한 임해산업단지와 수출 자유 지역 조성, 지가 · 임금 등 비용 구조 고려, 남북한 지역 산업의 특성 등 고려, 국제 경쟁력 높은 산업 또는 자체 수요 산업의 육성, 북한 지역 공장들의 일정 기간 생존 보호 조치, 북한의 거시경제 안정 및 회생 도모 등이다.

북한 붕괴에 따른 흡수 통일시(급격 통일) 남한의 산업 구조 재편 방안은 일시적 보호 장치 마련, 저성장 산업 과감한 이전, 기존 산업 입지의 구조 재편 추진 등이다.

산업입지축의 형성과 지역별 입지 구상의 합리적 추진

○ 산업입지개발축의 형성을 통한 공업 지역 연계 효과 제고

한반도 산업 입지 개발 구상은 수도권, 서해안산업축, 동해안산업축, 남해안산업축, 한-만국경축 등 5 개의 산업개발축을 형성하고 권역별 입지 구상을 도모한다. 그리고 이와 같은 권역별 입지 구상을 통해 차세대 국토 골격을 위한 새로운 국토축 형성에 기여토록 한다.

수도권은 일부 북한 지역을 포함한 서울 · 인천 · 경기 지역으로서 입지 여건상 첨단 기술 산업이 우위에 있으며, 첨단 산업 기지 조성을 위한 기반 정비 및 산업 구조 조정을 추진한다.

서해안산업축은 목포-군장-개성-평양-신의주를 연결하는 환황해경제권을 대상으로 정보통신 · 수송 · 첨단 기술 · 중추 기능의 확충과 동북아경제권의 중심부로 개발한다. 이에는 서해공단 등이 포함된다.

동해안산업축은 부산-포항-동해-원산-함흥-청진를 연결하는 환동해경제권을 주요 대상으로 하며, 기초 소재형 산업, 조선 및 자연 자원 활용 산업을 중심으로 개발을 추진한다.

남해안산업축은 부산-마산-진주-광양-목포를 연결하는 중화학 공업 및 물동량 처리의 개발축으로서, 서해안산업축과 동해안산업축을 연결하는 U자형해안산업축 구축을 도모한다.

한국-만주국경축은 신의주-청진을 포함한 한반도 북부 지역인 발해만 연안 지역과 두만강 개발 지역의 연결축으로 경공업 및 북방 자원 가공 산업을 배치하며, 대륙 시장 진출을 위한 전진 기지로 육성한다. 이에는 나진 · 선봉 등이 포함된다.

한편, 남북한간의 공업벨트 연결은 기본적으로 남북한의 기존 산업 시설뿐만 아니라 신규 산업 입지 건설 포함을 전제로 한다. 독

일 통일 과정에서 통일후 구동독의 산업 설비의 80% 이상이 폐허화된 바 있다. 즉, 북한내 산업 설비는 거의 활용이 불가능할 것임을 유추할 수 있다. 이는 남북한간의 교류 또는 산업벨트 연결이 개념적으로는 유용할 수 있으나, 실질적인 의미는 작을 것임을 뜻한다. 이에 따라 '신규' 입지 거점 구축과 효율적 활용이 필요할 것이다. 공업벨트의 연계 방안보다 한반도 산업 입지 개발 구상안의 마련이란 관점이 오히려 타당성을 가질 것이다.

○ 한반도 지역별 입지 구상의 추진

지역별 산업 입지 구상안을 보면, 남한 지역의 경우 지역별로 산업 입지 구상을 추진하되, 서울 · 인천 · 경기 지역에는 최첨단 기술 산업으로의 구조 고도화를 유도하며, 충남북 지역은 공업 및 기술 발전의 거점과 수도권 이전 공장의 효율적인 수용을 위해 적정한 산업 입지를 개발한다. 또한 광주 · 전라남북도 지역은 정책적으로 대규모 거점 단지를 조성하며, 부산 · 대구와 경상남북도 지역은 기존 대규모 산업단지의 구조 전환을 추진하고, 강원도 지역은 환동해경제권 형성과 연계한 산업 입지를 도모한다.

북한 지역의 산업 입지 추진 방향은 다음과 같다. 북한내 산업 입지 수요는 신규 입지 중심으로 발생할 것이다. 산업 입지 소요의 경우 지역별 격차가 예상되어 공간적 균형을 고려한 조정이 필요하다. 급격한 통일일 경우 수요는 단계적 통일의 40~50% 수준으로 추정되고 있다.

북한 지역내 산업 입지 개발 구상의 기본 원칙은 ① 기업의 입지 수요가 클 것으로 예상되는 지역, 입지 조건 및 입지 인자가 양호한 지역, 용지 공급 능력이 큰 지역에 공업 용지를 많이 배분하며, ② 기존의 공업 집적도를 감안하여 산업 연관 효과 제고를 도모하며, ③ 신 · 구 시설간 및 지역간에 공정간 분업이 가능하도록 신규 산업단지를 조성하며, ④ 통일 이후 남한 기업의 투자가 우선적으로

〈표 7〉 북한의 지역별 · 단계별 산업 입지 구상

구분	산업 입지 구상	비고
초기	· 경공업 및 가전 산업의 입지 적합 지역에 산업단지 우선 조성 · 평양 · 남포, 개성 · 해주, 신의주 지역 · 중장기적으로는 기존 산업단지도 활용	· 초기에는 신규 산업단지 중심
중기	· 북한 경제를 견인하게 될 주요 업종을 유치하는 산업단지 조성 · 중화학 산업을 위한 산업단지 조성	
장기	· 첨단 기술을 위한 산업단지 조성 · 조성 규모 및 입지 지역은 초기 · 중기의 공업화 결과에 따라 조정	

주: 초기는 2000~05년, 중기는 2005~10년, 장기는 2010년 이후로 가정함.

가능한 업종 적합 지역의 우선 개발 등이다.

북한의 기존 산업 입지의 활용 방안은 초기에는 신규 중심으로 수요가 발생하므로 중장기적으로 재활용을 추진하며, 업종별로는 대규모 콤비나트 관련 업종은 분할 매도 또는 활용하고, 중공업은 업종 변경후 사용을 도모한다. 경공업은 일정 기간 주민 생필품 공급을 위해 운영후 설비 및 인력을 개체한다. 지역별 기존 산업 입지 활용 방안은 대도시 또는 대도시 인근 지역은 경공업이 주류를 이루기 때문에 일시적 활용을 도모하며, 내륙 지역은 군수 목적인 중공업의 경우 설비를 개폐한다. 또한 대규모 기업은 분할 배각 및 활용하며 소규모 기업은 업종 등에 따라 사용 여부를 판단한다.

기반 시설 확충의 적극 추진

산업 입지 개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 사회간접자본 확충의 뒷받침이 있어야 한다. 주요 내용은 첫째, 남북교통체계의 이질성 극복이다. 도로 수송 중심의 남한 교통체계와 산업 철도 위주의 북한교통체계의 이질성을 통합한 효율적인 교통체계가 되어야 한다.

둘째, 효율적인 복합운송체계의 구축이다. 남북간의 교류 장벽이 없어지면 한반도 내뿐만 아니라 동북아 및 유러시아 지역과의 교류의 중요성이 매우 커질 것이다. 특히, 중국 및 러시아와 육로를 통한 직접 교역이 가능해지기 때문에, 이들 나라와 연결되는 도로 · 철도 · 해운간의 복합적 운송체계 구축이 강구되어야 할 것이다.

셋째, 단계별 확충 방안의 추진이다. 단기적으로는 남한의 교통망체계에 맞추어 북한의 교통망체계를 구축하되, 장기적으로는 교통 수요에 따르는 방안을 강구할 필요가 있다. 그러나 북한의 도로나 철도는 시설 수준이 낙후되어 있어 북한내 교통망의 질적 개선을 위한 노력도 아울러 병행해야 할 것이다.

넷째, 항만 및 공항 시설의 확충이다. 북한은 주요 무역 상대국인 러시아 및 중국과 육로로 연결되어 있어 항만 발달이 미약하며, 공항 역시 국제 공항으로서 기능할 수 있는 공항이 거의 없다. 따라서 북한의 주요 항만을 중심으로 물류 기지 관련 시설 및 지원 기능을 확충하고, 환황해 지역간 교류 및 지역 균형 개발을 위한 지방 거점 공항의 시설 정비도 필요하다.

맺음말

지금까지 제4차국토계획과 아울러 이의 효율적 추진을 위한 남북한 산업 입지 개발 방안을 검토하였다. 제4차국토계획안은 국토 통합을 지향하고 있으며 그 일환으로 국토 통일을 지향하고 있다. 국토 통일에는 현실적으로 북한 경제의 회생과 한반도의 거시경

제적 안정이 긴요한 과제로 제기되며, 이를 위해서는 남북한의 효율적인 산업 입지 연계가 중요하다. 특히, 북한과 남한의 공업 지역 연계는 남북한간의 산업 구조 재편을 효과적으로 이루는 긴요한 과제이기도 하다.

남북한의 산업 구조 재편의 방향은 한반도의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 방향으로 지역별 · 부문별 구조 변화 모색, 국토의 균형 발전이란 시각의 유지, 남북한 상호 보완적인 협력체계 강화를 위한 수직적 · 수평적 분업체계 구축, 기존 남북한 산업 입지의 장점의 최대한 활용, 산업 입지와 관련된 부작용인 환경 오염과 무분별한 개발 등의 최대한 방지 등이 있다. 이의 구체적 추진에는 남북한간 경제 협력 확대기, 북한의 대외 신인도 제고기, 북한의 전면적 개방 및 시장체제로의 전환기 등으로 구분하여 단계적으로 추진하여야 할 것이다.

통일은 기회와 비용을 동시에 줄 것이다. 통일의 직간접적인 비용을 줄여 한반도의 거시경제적 안정적인 성장을 가져오기 위해서는 대북 투자가 사전적으로 크게 추진되어야 한다. 산업 입지의 경우 남포공단 사업과 나진 · 선봉내 공업단지 건설 사업 및 최근 현대가 서해안 지역에 대규모로 추진하고 있는 서해공단 개발 사업이 있다. 향후 보다 다양한 산업 입지 개발과 관련된 대북 투자 사업의 추진이 필요하다. 그리고 약 20조~40조원에 달하는 유휴 설비 이전 및 남한의 제조업 구조 조정과 관계된 산업 입지 사업의 추진이 필요할 것이다. 주요 경제 기반인 산업 입지와 사회간접자본 확충을 위한 효율적인 방안을 사전적으로 마련하여 대비해야 할 것이다.

통일 한반도의 산업 구조 재편에 따른 한반도 산업 입지 개발 구상은 수도권, 서해안 산업축, 동해안산업축, 남해안산업축, 한 · 만국경축 등 5 개의 산업개발축의 형성에 따라 권역별 입지 구상을 도모한다. 한편, 산업 입지 개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 남북교통체계의 이질성 극복, 효율적인 복합운송체계의 구축, 단계별 확충 방안의 추진, 항만 및 공항 시설의 확충 등 사회간접자본 확충의 뒷받침이 있어야 한다.

제4차국토계획안의 주요한 기조인 국토통합의 효율적 실현에는 산업 입지 부문의 주요 정책 과제인 초기 수요의 효과적 대처, 기존 산업 입지의 활용 모색, 계획 입지 중심의 북한내 산업 입지 개발 추진, 입지적 잠재력의 최대한 활용, 기반 시설의 우선적 공급, 한반도의 공간적 · 부문별 균형 개발, 전략적 산업지대 구축, 효과적인 환경 관리, 기술 변화 등과 연계된 입지 구상, 남북한간의 기존과 신규 입지의 효율적 연결을 통한 공업벨트와 국토축 형성 도모 등을 감안하여 한반도 산업 입지 구상 등을 추진하도록 한다.