

## 남북경제공동체 형성에 대비한 전략 지역 활용 방안

김영봉 / 국토연구원 연구위원

한반도는 동북아 지역에서 중추적인 역할을 수행할 수 있는 지리적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 한편으로는 환태평양 지역에서 강대국간에 정치·군사적으로 매우 민감한 지역이기도 하다. 따라서 통일된 국토는 대륙과 해양을 이어주고 동북아 지역내 중추 지역으로써 육성해나아갈 수 있는 지경학적으로 중요한 위치를 점하게 된다.

특히 북한 지역은 북쪽으로는 중국의 동북 3성 및 러시아의 극동 지역과 연접해 있고, 서해로는 환황해경제권, 동해와는 환동해경제권에 둘러싸여 있어 지리적으로 주변과 교류 협력이 매우 유리한 지역이다. 북한의 주요 지역에 남북 교류 협력과 통일후 주변 지역을 겨냥한 전략 지역의 개발은 우리 국토의 경쟁력 제고와 균형있는 발전 차원에서 매우 중요한 사안이다.

전략 지역의 선정은 북중 국경지대와 북한의 동서 연안지대를 중심으로 잠재력이 높은 지역을 대상으로 하였다. 선정 기준으로 북한의 국경 지역과 연안 지역에서는 군사 보안 및 체제 유지에 크게 영향을 미치지 않는 지역, 대륙 연계 및 물류 거점 지역, 주요 사회간접자본 및 산업 기반 조성 지역, 생활권의 중심 지역 등을 대상으로 잠재력을 평가하였다. 잠재력이 높은 지역으로는 북중 국경지대는 신의주, 만포, 해산, 회령, 두만강 등이며, 연안지대는 나진·선봉, 원산, 남포, 해주, 홍남 등으로 나타났다. 이들 지역을 중심으로 기반 시설과 대외 중추 기능 및 사회적 여건에 의해 세부적인 비교평가에서는 신의주와 만포, 청진, 나진·선봉, 남포, 원산이 전략 지역으로서 우위성을 갖추고 있는 것으로 드러나고 있다.

전략 지역 활용의 기본 방향은 교류 협력의 증진 및 대외 협력 확대, 자원의 공동 활용, 국토 공간의 대외 경쟁력 강화 등에 두었으며, 단계별 활용 방안과 지역별 활용 방안으로 나누어 주변 여건과 지역의 특성을 참고하여 구분하였다.

단계별 활용 방안은 우선 통일 전에는 개방 추진기와 화해 평화 공존 정착기로 구분하고 통일 후는 국토 경쟁력 강화기로 규정하였다. 지역별로는 주요 개방 추진 지역과 물류 및 교류 거점 지역 그리고 관광 거점 지역으로 나누어 세부적인 활용 방안을 수립하였다.

이러한 전략 지역 활용은 남북한간의 정치 상황과 동북아내 경험의 진전 등 주변 환경에 크게 좌우될 것이다. 특히 남북경제공동체 구성은 북한의 획기적인 정치체제 변화가 없는 한 북한 전역으로 확대되기 어려울 것이므로, 북한이 정치·군사적으로 부담이 적은 지역을 중심으로 개방을 제한하면서 전략 지역으로 육성해나가야 할 것이다.

## 머리말

21 세기는 지난 세기에 활발하게 진행되었던 개방화가 더욱 가속화되면서 국가간의 교류와 협력이 증대될 것이며, 한편으로는 주변 국가들을 중심으로 국지적인 지역경제권 형성이 강화되면서 새로운 차원의 국제적인 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다.

한반도를 둘러싼 동북아 지역은 남북한과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 4강이 정치·경제적으로 상호간에 갈등과 협력을 하면서 힘의 균형을 유지하고 있다. 이러한 강대국의 이익이 교차하는 가운데 남한과 북한은 정치적·군사적 대립 속에서 생존과 협력의 길을 모색해야 할 절대적 명제를 안고 있다.

최근 남북한의 관계는 그동안 민간 주도의 교류 협력에서 차츰 정부 차원으로 발전될 것으로 기대되고 있다. 이러한 정부간 남북 대화의 진전과 경제적인 교류 협력은 통일에 대한 민족의 여망을 밝게 해줄 것이며, 이번에 제의한 정부 차원의 공식적인 남북경제공동체 형성 구상은 남북 관계를 한 차원 높일 수 있는 계기가 될 것으로 생각된다.

이와 같은 남북 관계의 진전과 교류 및 협력, 나아가 국토의 통일에 이어지는 과정을 전망해볼 때, 통일에 대비한 국토 공간의 공동 이용과 동북아 차원에서의 경쟁력 확보를 위한 체계적인 준비의 필요성이 높아지고 있

다. 최근 동북아 지역에서 일어나고 있는 중심성 확보를 위한 대형 국제 공항과 항만 건설 등 국가간 경쟁이 치열해지고 있는 상황 속에서 우리 국토의 경쟁력을 높이기 위한 남북간의 상호 협력은 우리 민족의 미래에 매우 바람직스러운 일이라 사료된다.

따라서 본고는 남북 교류 협력의 증진과 통일 국토의 경쟁력을 높이기 위한 국토의 효율적인 활용 측면에서 북한 지역에 대한 제반 여건 및 공간 구조의 실태를 파악하고자 한다. 나아가 남북한 및 중국을 포함한 다국적인 협력이 가능한 북중 접경 지역 및 북한의 연안 지역을 대상으로 전략 지역을 선정하여 남북한 및 동북아 거점 지역으로 발전시키는 데 연구의 중점을 두고 있다.

## 북한의 국토 개발 전략

### 국토 개발 전략

북한의 국토 개발 기본 전략은 시대에 따라 차이가 있으나, 북한의 주요 도시의 형성은 해방전 일본의 대륙 진출 전략에 따라 해안 도시를 중심으로 발달되어왔다. 대표적인 도시들은 개성, 남포, 해주, 신의주, 원산, 청진, 나진 등이며, 현재도 주요 지역 거점으로서의 역할을 하고 있다. 해방후 북한은 이러한 동서해안을 축으로 하여 발달된 도시들간

의 내륙연계망을 구축하고자 주력하였다. 남포~원산간의 고속도로 건설이나 철도의 전철화와 자강도 및 양강도의 평성, 구성, 희천, 만포, 강계, 혜산과 함경남도 단천, 신포의 성장은 내륙 지향적 개발 방향에 의한 것이다.

북한의 국토 관리 사상 가운데 주목할 만한 것은 도시·농촌을 균형 개발한다는 전략이다. 김일성은 사회주의 국가 건설을 위해서 국토 공간 상에 양분화되어 있는 도시와 농촌의 대립 관계를 해결하는 것을 우선 과제로 삼고, 1964년 우리나라 사회주의 농촌 문제에 관한 주제를 발표하여 도·농 균형론 및 상호의존론을 주장함으로써 북한 국토 개발의 기본 이론을 제시했다.<sup>1)</sup> 도·농의 격차는 3대 운동을 통해 해소된다고 주장하고, 농업 문제는 기술 혁명, 농민 문제는 사상 혁명과 문화 혁명의 이른바 3대혁명 노선을 강조하였다. 그러나, 전체 인구 대비 도시 인구의 비율은 1967년 28.9%에서 1993년 60.9%<sup>2)</sup>로 증가하여 자원 집적과 생산 효율에 주력하는 경향이 나타나면서 북한의 도시 계획이념인 지역 균형 개발과 도·농간의 격차 해소가 점차 흔들리고 있다.

## 지역 개발과 산업의 배치

북한 산업 입지의 기본 방향은 생산 시설을 원료지와 소비지에 근접 배치하고, 지역 간 및 그 내부에서 지리적 분업을 조성하여 지역 간 및 지역 내의 종합적인 경제 발전을 촉진하는 데 두고 있다. 또한 국방 상의 안전을 고려하여 기존 공업 지역이나 해안 지역의 공업 집중을 막고 지방 분산적·내륙 지향적으로 공업 시설을 배치하고 있다.

해방 직후 북한 공업 입지 정책의 가장 큰 목표는 동서해안에 집중되어 있던 공업의 입지를 재조정하는 데 두었으나, 경제 회복의 시급성으로 인해 정책 추진이 지연되었다. 오히려 이 정책이 강력하게 추진되기 시작한 것은 6·25사변 이후 공업 시설이 국방에 유리한 장소에 우선적으로 배치되어야 한다는 의견이 제시되면서부터였다. 전쟁 직후, 북한은 군사분계선에 가까운 개성, 황해남도, 강원도 등지에는 중소 규모의 경공업과 요업, 건재 공업 및 기타의 소비재 생산 공장을 배치하고 희천, 강계, 구성, 혜산 등 북부와 내륙 지방에 기계 제작 공업을 비롯한 주요 공장들을 배치하였다.

한편, 이와 더불어 일제 식민지 하에서 기

1) 북한은 군을 중심으로 농촌 개발을 하여 도시와 균형 발전을 시키려는 정책을 펴고, 군을 도·농 연계 개발의 거점으로 삼고 지난 반세기 동안 이를 국토 개발의 기본 정책으로 삼아왔다

2) 노용한(1997. 12), 연하청, 「북한 인구 센서스의 정책적 함의」, 정책보고서 97-03, 한국보건사회연구원.

형적으로 성장하였던 공업 구조를 개편, 가급적 지역 내에서 생산이 어느 정도 완결될 수 있게 하는 지역 콤비나트를 형성하고자 하는 경향 역시 강하게 대두되기 시작하여, 일제시대의 기존 공업 중심지들을 경제적·공간적으로 확대 발전시켜나갔다.

북한은 70년대 이후 중공업의 생산성 제고에 최대의 역점을 두고 5대 지구 건설 계획을 수립하였다.<sup>3)</sup> 순천지구에 10만 톤 규모의 비닐론 공장(순천비닐론공장) 및 카바나이트 공장과 메탄올 생산 공장을 건설하였고, 무산철광을 이용하기 위한 김책제철소 및 청진제철소의 확대를 추진함으로써 청진지구를 제철, 제강 및 야금 공업의 중심지화하였다. 함흥지구에서는 주요 화학 제품 및 비철금속 공업의 생산을 증대시켰으며, 북한 최대의 석탄 산지인 안주지구를 구소련의 원조로 개발하였다. 갑문 공사, 간척 사업, 수상 교통의 활성화, 조력 발전 등을 추진하여 남포지구의 강선 제철소 생산 능력을 300만 톤 규모로 확대시켰다.

## 전략 지역 육성 여건 및 잠재력

### 북중 국경지대

북중 국경지대는 대륙 전진 기지로서의 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 높은 지역이다. 이 지역에서의 협력 가운데 산업 협력은 매우 활발히 전개될 것으로 전망된다. 중국은 2000년대 선진국 수준의 첨단 산업 개발을 목표로 하고 첨단 기술 산업 분야의 기업을 육성하기 위하여 1991년에 첨단산업개발구를 27 개 지정하였다. 이외에도 각급 지방정부가 기초 과학이 비교적 양호한 중심 도시에 자체적으로 육성한 첨단산업개발구나 과학원구를 이미 50 개 넘게 지정하였다. 이러한 여건 속에서, 중국 동북부 지역은 할빈-대련 철도 남북축으로 주요 산업이 전개되어 있고, 특히 심양, 장춘, 하얼빈, 대련 등에 국무원이 인가한 첨단산업개발구가 설치되어 있다.<sup>4)</sup> 현재 이 지역에는 석유화학, 기계, 야금, 전자 등의 산업이 입지 되어 있으며, 장기적으로는 극소전자공학, 신소재, 생명공학 등 미래 성장 산업의 중심지로 발달될 것으로 전망되어 상호 비교 우위에 의한 산업간 협력이 북중 국경지대에서 가능하다.

3) 이들 5대 지구의 설정은 동서 지역의 균형적인 공업 발전을 위한 지역 안배와 각각의 지역이 지니고 있는 기존 공업 구조와의 연계 및 부존 자원의 이용이라는 점이 고려된 것이다.

4) 김영봉·박인성(1994), 「동북아 경제권에 대응한 국토 개발 과제」, pp. 44-45.

자원 공동 개발의 측면에서도 매우 여건이 양호한 편이다. 중국 동북3성의 역사, 문화, 관광 자원과 한반도의 수려한 자연 자원을 연계한 종합적인 관광 개발 여건이 양호하며, 압록강과 두만강의 수자원 공동 활용과 러시아 극동의 목재, 어업, 석유, 가스 등 풍부한 자원을 중심으로 한 협력 사업이 가능하다. 특히 사할린·캄차카의 대륙붕과 야쿠츠크의 석유·천연 가스 개발은 동북아 미래 협력 사업으로서 크게 기대되고 있다.

북중 국경지대는 해양과 대륙을 이어줄 수 있는 교통망이 이미 연결되어 있는 상태이다. 따라서 해양과 대륙을 연결하는 철도 및 도로망 공동 개발과 정비, 나아가 물류 기지 개발 등이 협력 사업으로 가능하다. 한반도와 대륙 연결 교통망으로는, 철도의 경우 기존 철도는 시베리아횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR), 바이칼-아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등이 있다. 이와 함께 1996년 3월 아시아·유럽 정상회의(ASEM)에서 아시아관통철도(TAR) 건설 계획을 합의하였다. 도로는 1959년 ESCAP 제15회 총회에서 최초로 계획이 채택되어 1993년 12월에 ESCAP 아시아하이웨이 계획이 수립되었다. 이 노선은 인도차이나 반도의 각국과 중

국·몽골·한반도를 연결하는 것으로 되어있다.<sup>5)</sup>

북중 국경지대는 상호 보완이 가능한 여건을 가지고 있어 공동으로 경제특구를 개발 활용할 수 있는 여건이 또한 양호한 편이다. 동북3성의 경우 압록강 주변의 단동시, 집안시, 두만강 주변의 훈춘을 비롯하여 도문, 장백 등 11 개 국경 도시를 무역 도시로 개방하고, 훈춘시를 경제특구로 지정하였다.

러시아 극동은 1990년 구소련 극동지역 개발 계획을 발표하고 사할린주와 나호트카를 자유경제지대로 지정하고, 블라디보스톡을 중심으로 한 연해주 지방을 경제특구로 지정하여 개발을 추진하고 있다.<sup>6)</sup> 이와 같은 주변 국가의 개방 도시들과의 연접은 향후 북한 지역의 대외 개방과 상호 교류 협력에 도움이 될 것이다.

#### 동서연안지대

북한의 동서연안지대는 대륙과 해양을 연결해줄 수 있는 지리적인 여건이 양호하여 개발 잠재력이 매우 높다. 이 지대는 이미 지정된 나진·선봉자유경제무역지대를 더욱 확대하여 중국의 개방 지역과 러시아 경제특구, 나아가 일본의 서북부 지역과 대응하며

5) 통일부, 「남북한 및 동북아지역의 육로 직수송 방안에 관한 연구」, 북한 및 통일문제논문집Ⅳ, 1998.

6) 김영봉(1993), 「러시아 극동 지역 개발 동향 연구」, pp. 28-31.

대의 교류 협력을 강화해갈 수 있을 것이다. 나아가 동해의 함흥-홍남, 원산, 서해의 남포-송림, 해주 그리고 압록강 어귀의 신도의 개방은 한반도의 거점적 역할을 증진할 수 있을 것으로 전망된다.

이 지역에서의 자원 공동 개발 여건을 보면, 우선 금강산과 원산에서 고성에 이르는 해안의 아름다운 관광 자원을 연계 공동 개발할 수 있다. 또한, 평양 주변의 역사 문화 관광, 동서 휴전선 인접 해안에서의 남북 공동 어로 활동, 연안 해저 자원 개발 등 자원의 공동 활용 가능성이 높다.<sup>7)</sup>

교통망 연결 및 활용 여건을 보면, 항만 조건 및 대륙 연결 여건이 양호한 청진, 나진·선봉항을 대륙 연결 중추환승지로 개발하며, 환황해 경제권내 물류 거점 지역 역할을 담당할 수 있는 여건이 좋다. 한편 서해안 철도를 중국으로 연결하여 중국 횡단철도(TCR)와 연결하고, 동해안 철도는 시베리아 횡단철도에 연결할 수 있는 여건이 양호하다. 산업 협력 여건은 기존 산업의 기술 혁신과 기존 산업단지를 정비 확장하여 동해안과 서해안의 산업지대를 활성화할 수 있을 것이다. 이미 청진과 나진·선봉에 기존의 제철, 제강, 기계화학 등 중공업의 활성화하고 경공업 및 첨단 산업을 육성 대내 외로 수출할

수 있을 것이며, 또한 러시아의 풍부한 원료를 이용할 수 있어 원료 가공 산업의 육성도 가능하다.

## 전략 지역의 평가 및 선정

### 지역 선정 기본 방향

첫째는 북한의 수용 가능 지역으로 북한이 현 체제의 유지에 위협을 느끼지 않고 대외적으로 개방이 가능하며, 특히 북한 사회에 크게 영향을 미치지 않는 지역으로 하였다. 이러한 지역은 남북 교류 정책에 부합되는 수용 가능 지역이며 상호 교류 관계에 있어서 주요 군사 기지의 노출과 군사 작전상 방해받지 않을 지역이 될 것이다. 즉 대남 및 대외 정책상 정치적·군사적으로 부담을 느끼지 않는 지역이 선정되어야 할 것이다.

둘째는 대외 협력 및 투자 유치의 잠재력이 높은 지역으로, 북한의 경제난 해소에 직접적 도움이 되는 사업의 시행이 가능한 지역을 우선적으로 고려하였다. 특히 관광지 개발 등 해외 자본 유입 및 유치 여건이 좋은 지역이 우선 선정 대상으로 고려되어야 할 것이다. 기타 자유경제무역지대로 설정할 수 있는 여건이 갖추어진 지역으로 대외 협력이

7) 한국토지공사(1999), 「통일후 산업 구조 재편 및 입지 구상」, pp. 183 185.

용이한 지역도 우선되어야 할 것이다.

셋째는 기존 대외 개방 지역 및 개방 가능 지역을 우선 선정하였다. 북한이 대외 개방 정책을 표방한 후 자유경제무역지대로 설정한 나진·선봉과 개방을 위해서 준비 중인 신의주, 남포, 해주, 원산 등 이미 북한이 대외적으로 개방과 개방 의도를 표시한 지역 등을 중심으로 하였다. 또한 개방 가능성이 높은 연안 항만 도시와 기존 산업기지 등도 검토 대상으로 하였다.

넷째는 거점 지역의 역할을 수행할 수 있는 지역으로 우선 고려되어야 한다. 중국 동북부 및 러시아 극동과 일본 등 동북아시아 주변 국가들에 중심적인 역할을 수행할 수 있는 지역을 대상으로 하였다. 여기에 해양과 대륙 연결이 용이한 물류의 거점 지역을 선정 대상으로 하였다.

다섯째는 국가간 교류 협력을 촉진할 수 있는 국경 지역을 중심으로 선정하였다. 압

록강과 두만강을 경계로 하고 있는 중국과 러시아 국경 지역의 주요 교류 협력 가능 도시를 대상으로 하였다.

북중 국경선 연결 지역

이 지역에서의 전략 지역 선정은, 우선 기존 개방 지역 및 개방 준비 지역으로 북한이 대외에 개방을 허용할 수 있는 지역과 지역의 지리적인 위치상 주변 국가와의 연계 및 물류 거점 지역으로서의 기능을 수행할 수 있는 지역을 우선으로 하였다. 또한 주요 사회간접자본이 구축되었거나 이용 가능한 지역 및 기존 산업 기반이 조성된 지역, 그리고 주변 지역의 중심지 역할을 수행할 수 있는 생활권의 중심 지역으로 주변 지역의 발전에 촉진적 역할을 할 수 있는 성장 거점 지역으로 하였다.<sup>8)</sup>

선정 기준에 의거하여 북중 국경 연결 지

〈표 1〉 대상 지역의 잠재력 비교 평가

개방 여건	중심성	거점 기능	공단	철도	도로	항만	공항	종합
신의주	혜산 만포 신의주 회령	신의주 만포 두만강	신의주 만포 혜산	신의주 청수 만포 혜산 무산 회령 삼봉 남양 두만강	신의주 만포 혜산	신의주 두만강	혜산 신의주	신의주(8) 청수(1) 만포(5) 혜산(5) 무산(1) 회령(3) 삼봉(1) 남양(1) 두만강(3)

주: 도로의 경우는 1급 이상을 적용함.

역의 시·읍 단위 도시들을 사회간접자본 및 기반 시설을 중심으로 대상 지역의 잠재력을 비교 평가하였다. 평가 대상 지역 가운데, 잠재력이 높은 지역으로는 신의주, 만포, 혜산, 회령, 두만강 등으로 나타나고 있다.

선정 기준을 부문별로 살펴보면, 개방 여건은 북한이 지역의 중요성을 감안하여 개방 의사 표시 및 개방 준비 중에 있는 지역을 대상으로 하였으며, 중심성은 경제 사회적으로 주변 지역의 생활권의 중심이 될 수 있는 지역을 대상으로 하였다. 거점 기능은 대륙과의 연계성을 고려하였으며 대외적으로도 중추 거점 기능을 갖춘 지역과 기타 기반 시설을 대상으로 평가하였다.

전략 지역의 선정은 잠재력이 높게 평가된 지역을 중심으로 기반 시설 여건과 대외 중추 기능 및 사회적인 여건을 고려하여 세부적으로 평가하였으며, 여기에 전문가들의 의견을 고려하였다. 기반 시설에서는 철도의 통과 여부, 고속도로와 1급도로 통과 및 연결, 국제 및 국내 공항, 수심 10 m 이상의 항만, 주요 하천 통과, 발전소 입지 등을 중심으로 평가하였다. 이러한 여건을 중심으로 비교 평가한 결과, 지역 우위성은 신의주, 만포, 두만강, 혜산, 회령 등의 순으로 나타났다.

대외 중추 기능 및 사회적인 여건에서는 개방 가능성, 군사 보안, 생활권 중심성, 대외 협력 및 중추 기능, 공단 입지, 물류 거점 기능 등을 중심으로 평가하였다. 이러한 평가에서는 신의주와 만포가 여건이 양호하게 나타났다. 종합적으로는 신의주와 만포가 타 지역에 비해 전략 지역으로서의 입지적 우위성이 뚜렷한 것으로 나타나고 있다.

### 북한의 동서 연안 지역

이 지역에서의 전략 지역 선정 기준은, 우선 군사 보안 및 체제 유지에 크게 영향을 미치지 않을 지역으로 기존 개방 지역 및 개방 준비 지역과 환동해 및 환황해 경제권 내에서 물류 거점 기지 및 대륙 연계 기능을 수행할 수 있는 지역으로 하였다. 또한 사회간접자본 여건이 양호하고 개발 잠재력이 높은 지역과 기존 산업 기반이 조성되고 주변 지역에 중심적인 역할을 수행할 수 있는 지역을 우선으로 하였다.

선정 기준을 중심으로 북한 동서 연안 지역의 주요 항만 도시들을 대외 개방 가능성과 지역의 중심성, 거점 기능 그리고 공업단지의 입지, 기타 사회간접자본을 중심으로 대상 지역의 잠재력을 비교 평가하였다. 대

8) 대한민국토·도시계획학회(1997), 「통일시대 한반도 국토 개발 구상」, p. 202.



〈표 2〉 대상 지역의 비교 평가

개방 여건	중심성	거점 기능	공단	철도	도로	항만	공항	종합
남포 해주 나진·선봉 청진 원산	남포 해주 나진·선봉 청진 신포 홍남 원산	나진·선봉 청진 원산	남포 해주 나진·선봉 청진 홍남 원산	남포 해주 나진·선봉 청진 김책 홍남 원산	남포 해주 나진·선봉 원산 고성	남포 송림 해주 나진·선봉 청진 홍남 원산	남포 나진·선봉 홍남 원산	나진·선봉(8) 청진(6) 남포(7) 원산(8) 홍남(5) 해주(6) 송림(1) 신포(1) 고성(1) 김책(1)

주: 도로의 경우는 1급 이상을 적용함.

상 지역 가운데, 잠재력이 높은 지역으로는 나진·선봉, 원산, 남포, 청진, 해주, 홍남 등으로 나타났다.

부문별로 선정 기준을 살펴보면, 개방 여건은 북한이 이미 개방을 실시한 지역과 개방을 준비하고 있는 지역을 대상으로 하였으며, 중심성은 주변 지역에 대한 생활권의 중심 역할 가능성을 보았다. 거점 기능은 동북아 경제권 내에서 해양과 대륙의 연결과 물류 거점의 기능을 비교 평가하였으며, 여기에 북한에서 귀순한 자와 국내 북한 전문가들의 의견 수렴과 지리적인 여건 등을 고려하여 대상 지역을 선정하였다.

### 전략 지역의 선정

잠재력이 높은 대상 지역을 중심으로 기존 기반 시설 여건과 동북아 경제권 등 대외

중추 기능 및 사회적인 여건을 고려하여 관련 제반 자료 및 전문가들의 의견을 수렴하여 세부적인 분석을 하였다.

기반 시설 조건에 의한 평가에서는 주요 철도의 지역 연계 여건과 1급도로 이상의 지역 통과, 국제 및 국내선 공항 연결 여건, 그리고 항만의 수심 정도 및 주요 하천의 지역 통과 여부 등과 함께 화력 및 수력 발전소 입지 등을 고려하였다. 그 결과, 기반 시설 조건에서는 남포, 나진·선봉, 청진, 원산 등이 양호한 조건을 갖추고 있는 것으로 나타났다.

대외 중추 기능 및 사회적 여건에 의한 평가에서는 개방 여건과 지역의 중심성 나아가 국제 협력과 물류 거점성을 고려할 때 청진, 나진·선봉, 남포, 원산 등이 높게 나타나고 있다. 이러한 여건의 비교 분석에서 청진, 나진·선봉, 남포, 원산이 전략 지역으로서의

입지적 우위성이 드러나고 있다.

## 전략 지역의 활용 방안

### 단계별 활용 방안

통일전 개방 추진기는 북한의 제한적인 개방 정책으로 인하여 체제 유지와 군사 기밀 보안에 어려움이 없는 일부 지역에 한해서 대외 개방이 허용될 것이다. 이 기간에는 남북간의 긴장 관계가 계속되고 정부 차원의 교류 협력보다는 민간 주도 정부 지원 형태의 교류 협력이 이루어지게 될 것이다.

이 단계에서는 정치적으로 혹은 군사적으로 부담이 없는 북중 국경 지역과 일부 연안 지역의 특정 지역을 개방하여 외자 유치 및 대외 기업의 유치를 시도할 것이다. 이미 개방된 나진·선봉의 자유경제무역지대와 청진의 자유항, 남포의 공업단지 그리고 개발을 준비하고 있는 신의주 지역을 대상으로 대륙 진출 교두보 구축을 위한 기반 시설 확충과 산업 기지 건설을 위한 협력을 추진할 수 있을 것이다. 한편으로는 외화 획득 및 유치를 촉진시키기 위해서 금강산, 묘향산, 백두산 등 일부 관광지를 개방하여 공동 개발 및 활용을 추진할 수 있을 것이다. 남북간의 관계는 정부의 허락 하에 개방 지역을 중심으로 민간 기업의 투자와 교류 협력이 점차 증가

할 것이며 금강산 등 관광지 개발에 적극적으로 참여하게 될 것이다.

통일전 화해 평화 공존 정착기에서는 남북한간 상호 신뢰가 정착되어가는 시기로 남북 교류 협력이 통일을 바라보면서 국토의 효율적인 이용에 남북한이 공동 관심을 가지고 미래의 국토에 대한 구상을 하는 기간이 될 것이다. 북중 및 북러의 국경 지역에 대한 대륙 진출 주요 거점 지역의 활성화와 남북 접경 지역의 공동 이용을 위한 정부간 협력이 활발하게 이루어지고 민간 기업의 참여가 크게 증가할 것이다. 특히 남북간 산업의 교류 협력이 활성화되고 산업의 이전과 산업의 구조 조정이 남북간에 활발하게 진행되어질 것이다.

한편, 그동안 양 진영의 대규모 병력이 첨예하게 대립해왔던 남북 접경 지역의 공동 이용이 구체적으로 이루어질 것이며 북중 국경 지역 및 연안 지역 가운데 다자간 협력이 필요한 지역에 대규모 사업이 추진될 것이다. 이어서 금강산과 설악산의 연계 개발이 추진되고 원산이 금강산 관광 배후지 및 무역 기지로 육성될 것이며, 만포·강계가 내륙 중부 지역의 산업 기지 및 대륙 진출 전진 기지로의 역할이 강화될 것이다.

통일후 국토 경쟁력 강화기에서는 통일 국토의 경쟁력을 극대화하기 위한 작업이 시작되는 시기로 북한 국토의 전면적인 재편

〈표 3〉 단계별 활용 방안

구분	남북 협력 관계	공동 개발 추진	개방 가능 지역
개방 추진기	제한적 교류, 민간 주도 정부 지원 형태의 교류 협력	산업 협력, 기반 시설 확충, 산업 기지 건설, 자원 공동 개발	나진·선봉, 청진, 남포, 금강산, 묘향산 백두산
평화 공존 정착기	전반적인 교류 협력, 정부 차원의 국토 공동 활용 방안 마련	거점 지역의 육성, 산업의 이전 및 산업의 구조조정	신의주, 만포·강계, 나진·선봉, 청진, 원산, 남포, 해주
국토 경쟁력 강화기	국토 통일로 민족 화합을 위한 정치·경제·사회적인 회복	국토의 전반적인 재편, 거점 지역 내 다자간 협력 사업 추진	국토의 개방 및 주요 거점 지역에 동북아 중추 기능 부여

및 동북아 경제권내 중추 기지 건설로 국토의 경쟁력을 강화하고 국경 지역을 중심으로 중국·러시아와 다자간 협력 지역의 정착이 이루어질 것이다.

특히 북·러·중이 연접한 두만강 삼각주 개발과 서북부 지역내 對중국의 문호가 될 신의주의 연계 개발은 동북아 물류 기지로서의 역할을 확고히 해줄 것이다. 나아가 백두산 주변과 금강산·설악산의 연계 개발 등을 통한 관광특구의 설치는 일본과 중국을 이어주는 동북아 관광 루트를 형성하게 될 것이다. 이와 함께 남북한 산업의 재배치와 산업 구조의 조정을 통하여 산업의 혁신을 이루고 대륙 연계 신국토축을 형성하여 열린 국토로서의 동북아경제권내 거점 기능이 강화될 것이다.

지역별 활용 방안

전략 지역의 활용은 주요 지역별 특성에

따라 자유경제무역지대와 물류 거점 지역 그리고 관광 거점 지역으로 나누어 활용 방안을 제시해볼 수 있다.

첫째로 자유경제무역지대 및 물류 거점 지역으로 육성해나갈 수 있는 지역으로는 북중 국경지대에서는 신의주, 만포, 동해 연안에서는 나진·선봉, 청진, 원산, 서해 연안에서는 남포, 해주 등이 양호하게 나타나고 있다.

나진·선봉은 북한이 이미 자유경제무역지대로 설정하고 해외 기업의 투자 유치에 힘을 기울이고 있는 지역이며, 두만강 지역의 개발과 함께 더욱 발전할 가능성이 높은 지역이다. 두만강 지역은 장기적으로 동북아의 중심지로서 개발하려고 하는 구상이 나오고 있으며 북한의 나진·선봉 계획과 중국의 훈춘 지역개발계획, 러시아의 블라디보스톡 계획 등이 이 지역의 역동성을 뒷받침해주고 있다.

청진은 항만 여건이 양호하여 대형 선박

이 출입할 수 있는 항만으로 확장할 수 있으며, 중국 동북부 지역의 산업지대와 연결할 수 있는 대륙 연계 길목이 되어 산업 연계 및 동북아 물류 거점 지역으로 육성시켜 나아갈 수 있을 것이다.

남포는 평양특별시, 남포직할시, 황북 송림시 및 사리원시를 포함하는 지역과 함께 북한 공업의 1/4을 점하고 있는 북한 최대의 종합공업지구에 포함되어 있다. 또한 평양권의 관문이며 서해안 최대의 무역항이다. 이와 같은 여건을 감안할 때 서해안 무역 전진 기지로 개발하고, 중국의 황해 연안 지역 및 동남아를 겨냥한 수출 산업 기지로 육성할 수 있으며, 또한 평양 대도시권을 위한 도시형 경공업과 기계·자동차 정보 산업 기지로 정비 확장해 나아갈 수 있을 것이다.

신의주 지역은 압록강의 하류로 공업 용수가 풍부하여 수풍발전소와 천마발전소 등으로부터 전력을 공급받고 있어 산업 개발에 유리한 입장이다. 또한, 이 공업 지구는 기계 및 섬유 공업 등이 발달해 있으며, 국가적인 의미를 지니는 대규모 기업들이 집중되어 있다. 특히 중국 동북부의 하얼빈-대련 성장축의 기계, 야금, 전자 등과 산업간 협력 및 비교 우위 산업을 개발하여 대륙 진출 산업 기지로 육성할 수 있을 것이며, 대륙과의 연결 지점으로서의 이점을 이용하여 대륙 진출 교두보로 발전시킬 수 있을 것이다.

만포는 중국의 개방 도시인 집안과 연결하고 있는 북한 내륙 중부 지역의 대륙 진출 기지로 활용할 수 있는 여건이 양호하다. 특히 만포선 철도가 평양과 연결되어 평양에서 생산되는 부품들을 이동하는 데 용이하며, 기존 강계공업지구의 무기 산업, 공작기계, 정밀기계 등과 연계하여 산업을 육성하고 중국을 겨냥한 산업 기지로 구축해 나아갈 수 있을 것이다.

원산은 동해 중부 지역의 중심도시로 주변의 문천시, 천내군을 포함한 원산공업지구를 이루고 있으며 일본과는 항로로 연결이 용이해 일제시대에 이미 공업 중심지의 하나로 형성된 곳이다. 또한 금강산 관광의 시발점일 뿐만 아니라 원산시 자체가 대표적인 관광 도시이기도 하여 관광 거점으로 개발하기 위한 여건이 매우 양호하다. 이 지역은 환동해경제권이 활발해지면 러시아 극동, 일본 등과의 주요한 무역 전진 기지로도 발전될 것으로 전망되며, 보세 가공 공업을 육성하여 무역을 활성화시키고, 금강산 관광의 배후 지역으로서 각종 서비스 시설 및 관광 상품을 개발하여 나아갈 수 있을 것이다.

둘째로 종합 관광 거점 지역으로 개발·발전시켜 나아갈 수 있는 양호한 지역으로는 백두산 주변 지대와 금강산·설악산 일대를 지적할 수 있다.

백두산은 중국 동북 지방의 길림성이 접

〈표 4〉 지역별 활용 방안

구분	전략 지역	활용 방안
자유경제무역지대	나진·선봉, 남포, 신의주	경제특구, 산업 기지, 동북아 물류 중추 기지
물류 및 교류 거점 지역	청진, 만포, 원산	북방 산업 전진 기지, 환동해 물류 및 교류 거점 지역
관광 거점 지역	백두산, 금강산·설악산	관광특구, 관광 거점

하는 국경에 솟은 우리나라 최고봉(2,750 m)으로 우리나라의 백두산맥과 중국의 장백산맥에 속해 있다. 총면적 8,000 km<sup>2</sup>에 달해 전라북도 면적과 거의 비슷하고 대연지봉은 간백산, 소백산, 북포태산, 남포태산, 백사봉 등 2,000 m가 넘는 산봉우리를 끼고 한반도와 멀리 북만주 지방까지 굽어보고 있다. 백두산에는 유명한 천지와 주변에 폭포, 호수, 약수, 온천, 희귀 생태계 등 관광 자원이 풍부하다. 백두산과 삼지연 나아가 중국 측과 연결한 관광특구의 설치로 관광 거점 지역으로 육성하며, 한편으로는 수려한 자연과 원시림, 희귀 생태계 등 자연 자원을 보전하기 위한 자연 생태계 보전지구로 지정 관리해 나아가는 것이 바람직할 것이다.

금강산·설악산 지역은 금강산에서 화진포, 설악산을 잇는 직선 63 km를 연계 관광권으로 개발하고, 나아가 원산-통천-오대산에 이르는 광범위한 지역으로 확대 개방해 나아갈 수 있는 양호한 여건을 갖추고 있다. 황금의 해안관광벨트를 조성하여 관광특구로 지정하고 원산 주변의 송도원, 명사십리, 통

천 주변의 시중호, 총석정, 금강굴, 금강산의 만물상, 해금강, 화진포 지구의 호수와 해안, 설악산, 오대산 등의 다양한 관광 자원을 개발하여 동북아 관광 거점 지역으로 육성해 나아가야 할 것이다.

#### 경제공동체 구성과 현실적 대안

남북경제공동체는 남북한이 화해와 협력을 증진하고 나아가 통일의 기반을 조성하는데 큰 역할을 수행할 수 있는 남북한 연결 고리가 될 것이다. 남북 관계의 현 여건 하에서 경제공동체 형성의 길로 나아갈 수 있는 최선의 방안은 먼저 북한의 개방 지역을 대상으로 민간 차원의 경제적인 교류 협력을 꾸준히 전개해 나아갈 수 있도록 지원해주는 것이 바람직할 것이다. 이를 바탕으로 남북 관계가 진전됨에 따라 정부 차원의 지원과 민간의 투자를 점차 북한의 주요 지역으로 확대해 나아가며, 통일후 국토의 경쟁력 강화와 균형있는 개발을 위한 동북아 중추 거점 지역 구축에 목표를 두고 남북이 협력해

나아가야 할 것이다. 특히 대륙과 해양을 연결하는 대륙 연결 기능 및 대외 협력 그리고 주변 지역의 잠재력을 최대한 활용할 것을 염두에 두고 준비해 나아가야 할 것이다.

지역적으로는 나진·선봉자유경제지역의 기반 시설의 구축에 지원과 협력을 확대해 나아가며, 중국의 동북3성에 대한 전진 기지로서의 역할을 수행할 수 있는 여건을 조성해 나아가야 할 것이다. 청진의 항만을 환황해 물류 기지로 활용할 수 있도록 정비 확장하고, 원산항을 동해안 물류 및 관광 배후 지역으로 육성시켜 금강산 관광 개발을 활성화시켜 나아가야 할 것이다. 이와 함께 북한이 개방을 준비하고 있는 신의주, 남포, 해주 지역에 남북 합작 산업 기지를 건설하여 낙후된 북한의 산업을 일으키고, 백두산, 칠보산, 묘향산 등의 관광 개발에 상호 협력함으로써 남북경제공동체 형성의 길을 점진적으로 닦아가야 할 것이다.

## 맺음말

새로 맞이한 21세기는 개방화·정보화·지역화 등의 흐름 속에서 지역간·국가간 제휴와 협력이 이루어지면서 한편으로는 무한 경쟁의 치열한 국제 경쟁의 시대가 될 것으로 전망된다. 그동안 남북한의 관계는 대립과 협력이 교차하면서 예측 불허의 상황을

유지해왔다. 그러나 우리 정부의 지속적인 노력으로 최근 들어 남북 관계는 화해와 협력의 길로 차츰 다가가고 있으며, 나진·선봉, 남포, 신포 그리고 금강산 관광 개발 등 교류 협력이 진전되고 있다. 최근 정부 차원에서의 남북경제공동체 구성 제의는 미래의 통일을 염두에 둔 남북 교류 협력의 활성화와 동북아시아 나아가 환태평양 지역에서의 통일 한반도에 대한 역할과 위상의 정립에 대한 필요성을 일깨워주고 있다.

본 고에서는 남북한의 협력과 통일 국토에서의 한반도의 대외 경쟁력 강화 및 효율적인 이용 측면에서 북한의 주요 지역에 대한 잠재력과 대내외 위치성을 조명하고, 나아가 국토의 대외 경쟁력 강화를 위한 전략 지역의 선정과 활용에 중점을 두고 있다. 이를 위해 북한의 국토 개발 정책과 전략 그리고 주변 국가와의 협력 여건을 바탕으로 세부적인 분석을 함으로써 북한 지역의 전략 지역으로서의 활용 여건과 개발 잠재력을 파악하였다.

지역 활용의 전략은 먼저 북한의 개방 지역을 대상으로 경제적인 교류 협력을 전개해 나가고, 이를 바탕으로 점차 북한의 주요 지역으로 확대해 나아가 통일후 국토의 경쟁력 강화를 위한 동북아 중추 거점 지역 구축에 목표를 두었다.

전략 지역의 선정은 북중 국경지대와 북

한의 동서 연안지대를 중심으로 잠재력이 높은 지역을 대상으로 하였다. 선정 기준으로는 북한의 국경 지역과 연안 지역에서는 군사 보안 및 체제 유지에 크게 영향을 미치지 않는 지역, 대륙 연계 및 물류 거점 지역, 주요 사회간접자본 및 산업 기반 조성 지역, 생활권의 중심 지역 등을 대상으로 잠재력을 평가하였다. 잠재력이 높은 지역으로는 북중 국경지대는 신의주, 만포, 혜산, 회령, 두만강 등이며, 연안지대는 나진·선봉, 원산, 남포, 해주, 홍남 등으로 나타났다. 이들 지역을 중심으로 기반 시설과 대외 중추 기능 및 사회적 여건에 의해 세부적인 비교 평가에서는 신의주와 만포, 청진, 나진·선봉, 남포, 원산이 전략 지역으로 우위성을 갖추고 있는 것으로 드러나고 있다.

전략 지역 활용의 기본 방향은 교류 협력의 증진 및 대외 협력 확대, 자원의 공동 활용, 국토 공간의 대외 경쟁력 강화 등에 두었으며, 단계별 활용 방안과 지역별 활용 방안으로 나누어 주변 여건과 지역의 특성을 참고하여 구분하였다.

단계별 활용 방안은 우선 통일 전에는 개방 추진기와 화해 평화 공존 정착기로 구분하고 통일 후에는 국토 경쟁력 강화기로 규정하였다. 이러한 구분의 기준은 북한의 대외 개방 진전 정도와 지역적인 특성에 따라 적용하였으며, 세부적인 활용 방안을 수립하였

다. 지역별로는 주요 개방 추진 지역과 물류 및 교류 거점 지역 그리고 관광 거점 지역으로 나누어 세부적인 활용 방안을 수립하였다. 그러나 이러한 남북 교류 협력 활성화를 위한 전략 지역의 활용은 남북간의 정치 상황과 동북아내 경제 협력의 진전 등 주변 환경에 따라 크게 좌우될 것이다.

남북한 교류 협력과 경제공동체 구성은 북한의 정치체제가 획기적으로 변화되지 않는 한 북한 전역에서 이루어지기는 어려울 것이다. 따라서 북한이 정치·군사적으로 크게 부담을 느끼지 않으면서 개방할 수 있는 지역들을 제안하여 전략 지역으로 육성해 나아가야 할 것이다. 전략 지역은 통일 국토에서의 대외 경쟁력을 갖출 수 있는 지역의 개념을 가지고 개발해 나아가야 할 것이며, 이는 동북아시아와 환태평양 지역에서의 한반도의 거점 지역으로서의 역할을 염두에 두고 육성해 나아가야 할 것이다. 9