

북한의 지역개발과 정책과제



이상준 국토연구원 한반도·글로벌국토전략센터장, 선임연구위원

1. 서론

2010년 G20 서울정상회의 이후 우리 사회에서 미래 한국의 역할에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 급성장하는 동아시아에서 우리 한국이 어떠한 역할을 하면서 발전을 모색해 갈 것인지에 대한 논의에서 빠질 수 없는 주제가 북한문제이다. 북한문제를 제외하고 미래 우리의 역할을 논의하는 것은 공허한 일이기 때문이다.

점진적으로 남북한이 평화적인 통일을 이룩해가자는 것에 대해서는 이론의 여지가 없다. 우리의 관심은 어떠한 방식으로 남북한이 격차를 축소하고 평화 통일에 이를 수 있을 것인지에 모이고 있다. 해방 이후 60여년간 남북한은 너무나도 다른 모습으로 변해왔다. 이러한 차이를 줄이기 위한 노력이 바로 통일과정이라고 할 수 있을 것이다. 이 글에서는 통일 한반도의 미래를 대비한다는 차원에서 북한 지역개발의 핵심 과제를 논의해 보고자 한다.

2. 북한 지역개발의 의미와 핵심 과제

1) 북한 지역개발의 의미

북한의 지역개발 실태와 과제를 본격적으로 논하기에 앞서서 ‘북한의 지역개발’이 어떠한 의미를 갖는 지를 분명히 할 필요가 있다. 일반적으로 지역개발은 지역의 발전을 위해 이루어지는 모든 행위와 그 결과를 의미한다. 지역개발의 핵심 목표 가운데 하나는 낙후지역을 발전지역으로 만드는 것이다. G20 서울정상회의에서 ‘개발의제’가 강조된 것도 선

진국과 후진국간의 개발격차를 줄이기 위해 국제사회가 공동으로 협력하자는 인식을 바탕으로 하고 있다.

2000년 남북정상회담의 주요 합의사항 가운데 하나로 ‘남북경제의 균형발전’이 명시된 것은 그만큼 남북간의 개발 격차가 극심하다는 것을 보여주고 있다. 북한의 지역개발은 이러한 격차를 줄이기 위한 노력 가운데 하나로서 중요한 의미를 갖는다. 세계적으로 국가간 격차(global disparities)가 축소되는 것과는 반대로 국가내의 지역간 격차(regional disparities)가 증가하는 경향이 나타나고 있다. 유럽연합(EU)의 중동부유럽국가들의 경우에도 국가간 격차의 축소보다는 지역간 격차의 축소가 주요 과제로 부각되고 있다. 이러한 측면에서 북한의 지역개발은 남북간의 격차축소와 더불어서 북한내 지역간 불균형의 해소라는 의미도 갖게 될 것이다. 일단 이 글에서는 남북간의 격차축소라는 측면에 초점을 맞추어 북한의 지역개발 과제를 논하기로 한다.

2) 북한 지역개발의 문제

북한의 지역개발에 대해서는 남북한간에 근본적인 인식의 차이가 있다. 북한은 주체사상과 선군정치의 실현을 위한 수단으로서 지역개발을 인식하고 있다. 자유민주주의와 시장경제를 토대로 한 우리의 지역개발과는 근본적으로 다른 시각이라고 할 수 있다. 남북간의 지역개발 격차는 인식의 차이만큼 깊다. 일례로 북한의 사회간접자본 수준은 대략 우리의 1970년대 수준에 머물고 있는데, 이러한 차이가 지역발전의 차이를 가져온 중요한 요인 가운데 하나이다.

〈표 1〉 남북한간의 인프라 격차 비교

구분	남한(A)				북한(B)				비교(A/B)	년도
항만하역능력(만톤)	758,615				3,700				205	2008
철도총연장(km)	3,381				5,242				0.65	2008
도로총연장(km)	104,236				25,800				4.04	2008
고속도로 길이(km)	3,447				752				4.58	2008
발전량(억kWh)	발전량				발전량				남한/북한	2008
	총량	수력	화력	원자력	총량	수력	화력	원자력		
	4,224	56	2,658	1,510	255	141	114	-	16.6	2008
유선전화 회선 (천회선)	27,012				980				27.56	2005

자료 : 통계청, 2009, "북한의 주요통계지표 2009",
International Telecommunication Union, 2006, "World Telecommunication/ICT Development Report 2006" ICT Statistics 2006.

북한의 지역개발은 중앙집중적 계획과 통제하에 진행되지만 그 결과는 참담한 상황이다. 황폐화된 산림과 만성적인 홍수피해로 농업생산기반이 크게 약화된 상태이고 9개 주요 공업지구의 공장가동률은 20-30%수준에 머물고 있다. 지역을 연결하는 주요 철도 역시 시설낙후와 연료부족으로 제 역할을 하지 못하고 있다. 한마디로 말해서 지역개발의 손과 발이 묶여 있는 상태라고 할 수 있다. 이러한 북한의 지역개발 문제들은 근본적으로 붕괴된 경제관리 체제에 기인하고 있다. 1990년대 들어서 동유럽 사회주의권의 붕괴와 중국, 러시아의 개혁·개방 이후 북한의 폐쇄적 경제관리 체제는 더 이상 지역개발을 지원할 수 있는 역량을 가질 수 없게 되었다. 체제보위를 위한 식량과 자원을 수도 평양에 우선적으로 공급하면서 북한의 지역개발은 사실상 포기된 상태라고 할 수 있다.

3) 북한 지역개발의 핵심 과제

현재 북한경제를 사실상 지탱해주는 결정적 역할을 하고 있는 중국은 여러 가지 경로로 북한으로 하여금 개방과 개혁을 통해 경제의 재건과 지역발전을 모색할 것을 권고해 오고 있다. 우리를 포함한 국제사회 역시 이러한 권고를 해오고 있다. 북한도 과거와 같은 폐쇄적인 경제정책으로는 변화된 국제환경에서 살아남을 수 없다는 것을 분명히 인식하고 있다. 이 글에서는 북한이 결국 개방과 개혁의 방향으로 서서히 움직일 것이라는 가정하에 북한의 지역개발과 관련한 핵심 과제를 다음과 같이 세 가지로 요약하고자 한다.

첫째, 붕괴된 지역발전의 기반을 복원하기 위한 인프라 개발 중심의 지역개발을 추진하는 것이다. 평양과 그 주변지역

을 제외한 북한 전역은 사실상 자생적 지역발전 기반이 붕괴된 상태이다. 이러한 측면에서 가장 중요한 것은 외부로부터의 접근성이 양호한 동서연안지대의 주요 도시지역 인프라 개발을 우선적으로 추진하는 것이다.

둘째, 지역성장의 동력이 될 미래 핵심사업을 중심으로 지역개발을 추진하는 것이다. 북한의 지역발전을 위해서는 미래 경쟁력이 있는 성장동력을 확보하는 것이 중요하다. 구동독이나 중동부 유럽의 체제전환국 사례를 보면, 관광, 물류, 신재생에너지산업 등이 새로운 성장동력으로 부각되고 있다. 북한의 경우에도 지역의 여건에 맞는 맞춤형 성장동력 육성을 도모할 필요가 있다.

셋째, 남북경제통합과 동북아협력을 고려한 지역개발을 추진하는 것이다. 북한 지역개발의 궁극적 목표는 결국 남북경제통합을 통해 남한과 균형적인 발전을 이룩하는 것이다. 이와 함께 북한 지역이 국제경쟁력을 확보하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 지역개발에 있어서도 한반도의 지정학적 강점을 활용하여 중국, 러시아, 일본 등 주변국과의 협력을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다.

모든 일에는 순서가 있듯이 북한의 지역개발에서도 우선순위가 중요하다. 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 개발의 효과가 큰 부문과 지역부터 개발을 할 필요가 있기 때문이다.

공간적인 측면에서 볼 때, 북한의 지역개발은 핵심 거점으로부터 시작해서 개발을 광역화 해가는 접근이 필요할 것이다. 현재 북한의 28개 도시 가운데 서해안에서는 평양과 남포, 신의주 등이 핵심 거점이라 할 수 있고, 동해안에서는 함흥, 청진, 원산, 나선 등이 핵심 거점이다. 평양을 제외한 모든 거점들이 연안지역에 분포해 있다. 이러한 연안지역의 거점들 가운데에서도 북한 전체인구의 62%가 집중되어 있는 서해안지역에서 거점 도시 개발이 우선적으로 추진될 필요가 있을 것이다. 체제전환국들의 지역개발 사례를 감안할 때, 인프라 개발에 있어서는 철도와 도로 그리고 전력시설의 개보수가 우선적으로 추진될 필요가 있다.

3. 결론

지역개발에 필요한 핵심 요소는 자금과 인력 그리고 기술이다. 특히 북한의 지역개발에는 대규모 자금이 필요하다. 국토연구원이 2008년에 추계한 북한의 국토개발관련 투자 소요는 향후 20년에 걸쳐서 약 225조원에 이른다. 이러한

대규모 투자재원을 마련하기 위해서는 정부재정이나 국제사회의 지원만으로는 부족하다. 이러한 측면에서 민관협력(Public-Private Partnership; PPP)을 통해 지역개발을 성공적으로 추진한 해외사례를 참조해서 적절한 북한의 지역개발 비즈니스 모델을 만들어낼 필요가 있다. 북한의 경제특구개발에 있어서는 '복합형 특구개발'이 도모될 필요가 있다. 북한의 특구 개발은 단순히 공장을 건설하는 것만이 아니라 관련 인프라까지 동시에 건설해야 하는 특수한 과제인 것이다. 개발주체가 이러한 인프라비용까지 부담하면서 특구를 개발하기 위해서는 사업의 경제성을 확보하기 위한 보다 큰 틀의 사업구도가 필요하다. 이러한 측면에서 거점 주변지역의 지하자원이나 관광자원의 개발 그리고 각종 제도적 지원 등이 결합된 비즈니스 모델을 통해 거점개발을 도모해야 할 것이다.

이와 함께 지역개발을 실행할 인력의 확보도 중요하다. 북한이 개혁과 개방의 의지가 있다면 지금 당장이라도 북한의 지역개발을 위한 인력양성에 우리와 국제사회가 기술과 자본을 지원할 수 있는 여건이 마련되어 있다. 물론 북한이 이러한 의지를 가지고 실천하게 만드는 것 역시 우리와 국제사회의 공동과제이기도 하다.

· 이상준 e-mail : sjlee@krihs.re.kr