

## 3자 투자 방식에 의한 대북 도로 민자 사업을 제안하며



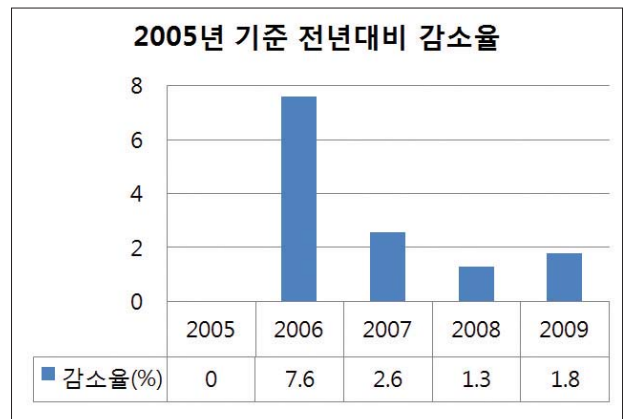
조윤호 중앙대학교 사회기반시스템공학부 교수

### 1. 배경

많은 국민들이 도로 사업에 부정적 시각을 가지고 있다. 사람과 화물의 원활한 이동을 위해 건설된 도로가 충분하다고 주장 한다. 과거에 비해 교통 흐름이 원활하고 지방을 가 보면 텅 빈 도로가 많다고 한다. 청계천에 놓여있던 고가도로를 없애도 아무런 문제가 없다는 실례까지 인용한다. 최근에는 녹색 성장이라는 이름하에 도로 다이어트를 통해 자전거 통행을 활성화하자는 의견까지 가세하고 있다.

도로 건설 불가론 혹은 지연론을 주장하는 분들이 각종 사례를 제시하면서도 언급하지 않는 지역은 수도권을 비롯한 대도시 부근이다. 대한민국 인구의 절반이 모여 살고 있는 경기 수도권의 교통지옥 현상은 과거 20년 동안 변함이 없다. 간선도로만의 네트워크가 부실하기에 청계천등의 일부 고가 도로를 철거하더라도 문제가 부각되지 않은 것뿐이지 출퇴근 지옥 현상과 경부방면 지체는 바뀐 것이 없다. 국토해양부의 도로 업무 편람에 따르면 Km당 자동차 대수 현황이 한국이 159대로 OECD 국가 중 최상 그룹에 속해있으나, 인구 1000명당 도로 연장도 2.13 Km에 불과해 미국의 21.40 Km나 일본의 9.20 km에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.(국토 해양부, 2008) 이용재 교수는 도로 발달사에서 도로 증가세가 차량 증가세를 못 따라 가고 있다고 적고 있으며, 1993년부터 2003년까지 고속도로는 연 평균 5.8%인 반면 일반 국도는 1.7%에 불과해 도로 등급에 따라서도 편중이 심하다고 주장하였다.(이용재, 2006) 최근5년 동안의 도로 관련 예산은 2-3% 성장세로 인플레이션을 감안한다면 감소하고 있는 것과 마찬가지로이다. 실제로 민자 사업을 제외하면 2005년 대비 매년 감소세는 2005년 7.6%

2008년은 1.3% 이다.(연합뉴스, 2005) 원인은 자명하다. 대도시심 부근 및 내의 도로가 절대적으로 부족한 것이다. 국토해양부나 한국도로공사가 지역 간 도로 사업에만 관심을 쏟기에 급급한 현실에서 대도시 도로망은 신음 중에 있다.



<그림 1> 국토해양부 통계자료(연합뉴스, 2005)

실상은 교통 지체로 많은 어려움을 국민들이 경험하고 있음에도 불구하고 도로 건설에 대한 예산은 감소하고 여론은 녹녹치 않다. 의료 및 교육 관련 예산의 상대적인 증가 및 국방 예산 등 기타 분야 자금 필요성을 감안할 때 도로 예산의 증가는 불가능해 보인다. 급격한 기후 온난화로 인해 홍수 피해 및 태풍 등이 빈번해질 것으로 예상한 금번 정부는 소위 '4대강 개발'에 매진하고 있다. 효율적으로 예산을 집행하고자 하는 정부입장에서 도로 예산 삭감은 부정적 여론의 진화(鎭火) 및 공약 완성 측면에서 일석이조의 기회인 것이다.

도로 건설이 더 필요하다는 주장은 허공을 맴돌 뿐이다. 외풍과 더불어 우리내부에서도 일부 빌미를 제공해온 부분도 있다. 국회의원이거나 관련 지자체 장의 홍보 들러리 역할

을 하며 일부 부실 도로 사업에 왜곡된 논리를 제공해왔기 때문이다. 교통량이 적을 곳이 분명함에도 균형 발전 논리를 이용해서 밥그릇을 지켜왔기 때문이다. 오케스트라 지휘자 역할의 도로 기술자를 시기하던 일부 특수 기술자들이 시기도 있었을 것이다.

결국 도로를 포함한 SOC 예산의 상대적인 비율은 감소할 것이고 따라서 도로 관련 분야에 종사하는 수많은 인력의 구조 조정 및 상대적 하향세는 피할 수 없을 것으로 보인다. 내적 외적 요인에 의해 피해 갈수 없을 것 같은 도로의 침체를 어떻게 돌파할 것인가? 후진국에서 선진국으로 도입하며 전 세계가 경험한 이 현상을 우리도 똑같이 수수방관만 해야 하는가? 도로 및 도로인의 돌파구를 마련하기 위해 필자는 다시금 남북한 대치상황이라는 악재에서 대안을 찾아본다.

## 2. 왜 북한 도로인가?

필자는 2007년 토목학회지에 “1) 남북 화합의 분위기 2) 개성공단 물동량의 육로 이동 3) 통일 대비 도로망 조성, 그리고 4) 기본 계획 및 타당성 조사 사업은 설계도면 제공이므로 무조건 퍼주기라는 비난에 벗어날 있음” 등의 근거 하에 북한 도로 타당성 조사 사업을 제안한 적이 있다.(조운호, 2007)

국내 북한 전문가들은 남북 경제 협력 단계별 SOC 개발 우선순위를 묻는 설문조사에서 철도, 도로, 전력 순으로 응답하였다. 교통 부분만을 살펴보면 철도가 46.7%로 가장 높았고 그 다음이 도로로 12.5%의 수치를 나타냈다. 공항이나 항만은 의외로 낮은 비율로 나타났다.(이상준, 2005년) 철도의 접근성과 이동성을 감안할 때 폐쇄적인 북한의 의견과 현실적인 제약조건을 충실히 반영한 결과로 보인다. 남북 물류 포럼에서 이입동 사무국장(개성공단 기업협의회)은 개성공단 생산품의 높은 경쟁력을 바탕으로, 육상을 이용한 물류 시스템을 이용해서 중국과 기타 유럽에 수출할 수 있기를 간청하고 있다.(2009년 남북 물류 포럼) 현재까지 수행된 도로 관련 기술 교류는 개성-평양간 고속도로 평가를 위해 한국 도로공사를 중심으로 포장 지지력 조사를 진행한 것이 전부인 것 같다.

남북 화합 및 통일 대비 SOC 개발 측면에서 필자는 다양한 사회 간접 자본 중에서 단연코 도로 개발이 우선되어야 한다고 주장한다. 왜 도로가 먼저 북한에 가야하고 사회간접 자본 개발의 선봉장이 되어야만 할까?

첫째는 국내 고속도로의 특성인 폐쇄성을 북한 도로망 계획에 직접 적용할 수 있기 때문이다. 특수한 정치 체제인 북한 지역에서 교통수단으로 철도가 지닌 매력은 폐쇄성 및 대량 수송일 것이다. 현재 북한정책을 살펴보면 언급된 여론조사 결과에서 보듯이 철도가 도로보다 경쟁력이 높아 보인다. 북한에 SOC를 건설할 때 철도를 우선해야 한다고 주장하는 분들은 북한이 철도망 위주인데다가 도로는 Door to Door 서비스라는 개방성이 전제가 되어야 하기에 북한이 받아들이기 어려운 정책이라고 주장한다. 그러나 도로가 지닌 개방성 및 향후 자유로운 발전 가능성을 지향하되 철도와 같이 폐쇄성을 지닌 도로가 있다. 바로 고속도로이다. 대략 10 km정도의 인터체인지 이외에는 진출입이 불가능한 것이 국내 고속도로의 특성이다. 인터체인지 간격을 멀게 하면 철도와 같이 폐쇄적인 네트워크로서 간선 확보가 가능하며 도로가 지닌 장점을 취할 수 있게 된다. 특정 지점까지는 남한의 승용차 통행을 허용한 뒤 특수 주차 시설에서 이들을 북측이 제공하는 수상수단으로 통행량을 관광지 혹은 목적지까지 이동시킨다면 북측에서는 정책적으로 아무런 문제가 없다. 마치 철도 시스템을 이용하는 것과 북측입장에서는 별반 다를 것이 없다. 부지 제공에 따른 통행료의 일부를 받을 수 있을 뿐만 아니라 자신들의 이동성 확보까지 연계 되고 체제 수호에도 아무런 방해가 되지 않아 문제가 없다. 남측에서는 서울-개성-평양-신의주 단동에 이르는 통행로를 확보 할 수 있고, 통일 후 소요될 막대한 건설비용을 절약할 수 있어 금상첨화인 것이다. 통일 후에는 필요 지점에 인터체인지 공사만 진행하면 되고 별도의 부지 확보도 필요 없다. 차로 확대를 위한 부지 확보만 우선하고 초기 투자를 적게 하는 단계 건설 개념이면 충분한 것이다.

둘째는 북한이라는 공간으로 인해 교통 측면에서 보면 우리는 변방의 섬사람이다. 사방이 바다로 혹은 육지로 가로막혀 대륙을 통해 유럽까지 진출할 수 있는 길이 없다. 자가용을 타고 세계 일주라는 꿈을 꿀 수가 없다. 일본과 같은 망망대해에 있는 형국이다. 한국무역협회의 기록에 따르면 남한과 중국과의 교역량은 매년 8%이상씩 증가하고 있으나 주로 해운을 통한 물동량의 이동이 주를 이루고 있다. 중국 관광객 역시 <표 1>과 같이 16.9%이상 증가해 왔으나 주로 공항을 이용하고 있다.(<http://www.tour.go.kr>) 섬나라인 우리로서는 도로를 이용해서 대륙 진출의 교두보를 확보하는 것은 대단히 중요하다. 비록 중간의 한 두 곳밖에 정착할 수 없고 비싼 통행 비용을 지불하더라도 타당할 것이다.

셋째는 도로 공사의 경제성 확보다. 현재 논의되고 있는 남한의 많은 고속 도로 사업은 불확실한 교통량추정과 더불어 토지 보상비로 인해 타당한 사업을 찾기 힘들다. 지역 균형 개발이라는 명목 하에 손해를 보면서까지 막대한 공사비를 들여 도로를 개발하는 경우도 많다. 반대로 북한 지역의 도로는 비용이 적게 든다. 토지 보상비가 들지 않으며 그 간의 경험을 근거로 표준 단면 및 공법을 채택한다면 초기시공 비용은 상당히 줄일 수 있다.

〈표 1〉 중국인의 한국 관광  
([http://www.tour.go.kr/stat/st\\_bound\\_lst.asp](http://www.tour.go.kr/stat/st_bound_lst.asp))

년도	2005	2006	2007	2008	평균
증가율	13.2	26.3	19.2	9	16.90%

북한의 저렴한 인건비를 감안한다면 추정 공사비의 절반 수준에도 미치지 않을 것으로 예상된다. 비록 정치적인 이유로 현재는 수요가 절대적으로 감소하고 있지만, 정치 지형도가 바뀌어, 개성 평양 의주로 연결되는 경의선 도로가 건설된다면 수요는 발생할 것이다. 120여개 기업이 가동 중인 개성공단에서는 총 4만여 명의 남북한 근로자들이 종사하고 있으며, 2008년 수출액은 약3,600만불 정도였다. 향후 평양을 거쳐 의주 및 중국으로 연결되는 고속도로는 이 공단의 생산된 물류의 유럽 및 러시아 중국 수출 전진 기지 역할까지 할 수 있을 것으로 기대된다.(이임동, 2009) 특히 중국 동북 3성과의 교류는 백두산 관광등과 더불어 활발해 질 것이다. 이용자 측면에서 해로를 이용할 경우, 인천에서 단동까

지 14시간 이상을 배로 이동 한 후 8시간 이상 도로통행을 통해 백두산에 도착해야 한다. 비행기 역시 편리한 노선이 아직 없는 편이다. 개성-평양간 고속도로가 완공 된다면 단동까지 시간은 3시간 이내로 단축 될 것이며, 이는 개성공단 등에서 생산한 물품뿐만 아니라 백두산 및 개성 묘향산 관광객 그리고 동북 3성 관광객들에게 통로를 제공함으로써 많은 교통량이 발생할 것이다. 건설비용은 적게 들고 교통량은 많은 이상적인 노선으로 민간사업자가 참여를 희망하는 노선이 될 수 있을 것이다.

넷째는 지속 발전을 가능케 하고 국가 백년의 초석이라는 대의를 동시에 달성할 수 있기 때문이다. 통일을 이룩한 독일의 경우 소위 교통세라는 것을 지불하여 이를 동독의 인프라에 투자했기에 통합 이전에 도로라는 사회 간접 자본은 상당부분 완성되어 있었다. 통일 연구원의 김영운 박사(김영운, 2011)에 따르면 〈표2〉와 같이 서독은 다양한 방식을 통해 도로와 철도 그리고 통과 수로등을 건설해주었으며 이를 통해 서독의 발전을 경험한 동독인이 주도하는 평화로운 통일이 가능했음을 주장한다. 헌법 4조 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.’ 및 66조에 명시된 평화통일은 결국 많은 부분에서 도로인의 노력에 의해 달성될 수 있고 변영의 토대가 될 수 있을 것이다.

마지막으로 통일 대비 공간 이용 계획에서 도로의 자리 매김 역시 중요하다. 남북 연장 400 Km, 동서 200 Km인 남북축만을 놓고 본다면 철도나 공항이 도로에 밀릴 수밖에 없는

〈표 2〉 통일전 서독의 동독 사회간접 자본 투자 내용(김영운, 2011)

통과여객 일괄금	통과여행협정(Transitabkommen)에 근거, 1972년 1월 1일부터 서독과 서베를린간 통과시 부과되는 도로사용료, 사중비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급 (1972-89년: 78억DM)
승용차의 도로 사용료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료 일괄지급 (1979년 10월 31일 합의, 1989년까지 년 5천만DM)
통과도로 건설·보수비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적지원 Saale교(550만DM), Helmstedt-Berlin간 고속도로(1975년: 2억 5,950만DM), Berlin-Hamburg간 고속도로(1978년: 12억DM), Wartha-Eisenach간 고속도로(1980년: 2억6,800만DM)
철도교통여행 개선비용	서독지역에서 베를린간 철도통행 관련 서비스 개선비용 (1976년: 4,460만DM, 1980년: 8,900만DM)
통과수로 개선비용	서독-서베를린간 통과수로 피해복구(1978년: 1억2천만DM)와 Teltow 운하 건설비용(1978년: 7천만DM) 지원, Mittelland 운하 확장비용(1980년: 1억5천만DM)
서베를린 시민 비자비용	서베를린 시민으로 동독 및 동베를린 체류시 비자비용 (1972년부터 1,206만DM)



제한적인 공간이었다. 그러나 통일이 된다면 남북 800 Km 이상의 통행 거리가 확보된다. 200 Km 이상이면 철도나 공항이 주목받게 될 것이고 통일 후 도로는 지역 통행에서 철도와 힘겹게 경쟁할 수밖에 없을 것이다. 산악 지역이라는 북한의 지역적 특성을 감안한 도로 건설은 현 국내 관점에서 볼 때 비용 대비 효율성이 떨어질 것이다. 통일 전 비교적 저렴하게 도로를 건설하고 철도와 동반 성장을 지속하는 것이 유리해 보인다. 국가 통일 대비 사회 간접 자본의 확충이라는 대의와 더불어 아시안 하이웨이 공동 연결을 위한 국제 사회 노력에 참여하는 것이라는 대의 명분도 있어 한국도로공사 등이 참여해 불만한 사업이 되는 것이다.

### 3. 통일 대비 북한 도로망 현황 및 기본 계획

현재 북한의 도로망, 인구 및 경제활동에 관한 자료는 베일에 감추어져 있다. 국토 연구원이 중심이 되어 기본 노선망을 계획하고 기본설계까지 완료했다는 정보도 있지만 공식적으로 확인이 안 된 상황이다. 학문적으로 북한의 노선망을 살펴보고 장래 최적의 노선을 계획하고 우선순위를 연구한 이도 제한적이다. 중앙대 건설대학원에서 석사 학위를 받은 설영만의 연구를 근거로 간단히 현재 및 장래 노선망을 살펴본다.

북한의 인구 자료를 살펴보면 <그림 2>와 같다.(2010 설영만) 2007년 기준 남한이 4,850 만명이며 북한이 2,320 만명으로 북한이 차지하는 비율은 32.4%에 불과하다. 인구 밀도는 남북한 모두 증가하는 추세에 있으나 남한이 km<sup>2</sup>당 485.9명인 반면 북한은 188.4명으로 남한에 비해 북한은 38.7%에 불과하다. 북한의 도시별 인구분포를 보면 대부분 개성, 해주, 사리원, 남포, 평양, 순천, 신의주를 연결하는 서해안축과 원산, 함흥, 김책, 청진, 나진을 연결하는 동해안을 축으로 인구가 살고 있다.

북한의 현재 도로망은 <표 3>과 같이 크게 5개축으로 구분할 수 있다. 남북으로 판문점과 신의주를 연결하는 서해축과 고성과 온성을 연결하는 동해축이 있으며 동서연결축은 평양~원산간 고속도로가 대표적이다. 북부내륙축은 평양~초산간 노선과 신북청~혜산간 노선이 대표적이고 압록강과 두만강을 따라 북한 북부의 동서를 연결하는 동서국경축(신의주-온성)이 있다. 설영만은 그 논문에서 Asian Highway 인 AH1과 AH6를 고려하고 남한의 전국 고속도로망 계획과 중국의 고속도로망을 고려하여 향후 5개의 노선명을 제시하



<그림 2> 북한 도시별 인구현황(설영만)

<표 3> 북한의 간선도로망 현황

노선	주요구간	내용
서해축	개성~신의주 (약 400km)	· 남한의 국도 1호선과 연결되어 있으며 서해안고속도로와 연결 가능한 노선 · 판문점~개성~평양~정주~신의주 연결노선과 해주~남포~평양 연결노선이 있음 · 서부지역에 위치한 공업지구와 주요도시를 연결하는 주요 노선이자 중국과 연결되는 국경도로
동해축	고성~회령 (약 900km)	· 한국의 7번 국도와 연결 가능한 노선으로 북부내륙축 노선이 분기되고 있음 · 원산에서 북동부 해안을 따라 입지한 공업지구와 흥남, 북청, 김책, 청진 등 주요 도시 연결 · 중국 동북3성(지린성)과 러시아 연해주로 이어지는 국경도로 · 고성~원산구간은 금강산 관광을 목적으로 1989년 건설
동 서 연결축 북 부 내륙축	남포~평양~원산 (약 220km) 평양~초산 신북청~혜산 용잠리~무산	· 북한의 동서 연결하는 평양~원산 고속도로와 장산곶~남포~평양~양덕~덕원간 도로 · 남림산맥이 관통하고 있어 도로가 협소하며 구배 심함 · 국도 3호선과 연결되는 평강~초산 간 도로와 평강~후창간, 신북청~혜산간, 용잠리-무산간 도로 · 자원개발을 위해 개발한 노선으로 도로 대부분이 비포장임
동 서 국경축	신의주~고무산 (약 800km)	· 신의주-초산-혜산-온성간 도로는 산악지역과 국경지역을 연결 · 대부분 비포장도로, 도로폭 4~8m, 1~2차선

었다. 남북1,2,3축은 서해안의 집중된 도시지역 및 상공업도시를 따라 전망하였으며 남북 4,5축은 동해안의 항만 및 도시지역을 연결하도록 계획하였다. 더불어 그는 북한의 남북축에 대한 우선순위를 분석한 결과 1순위는 문산에서 평양

을 거쳐 삭주로 가는 남북2축과 강화에서 신의주로 연결하는 남북5축을 2순위로 두었고 나머지 구간은 순위가 낮았다. 개성~평양으로 이어지는 남북2축은 일부 기존 고속도로의 활용이 가능하고 Asian Highway의 AH1축이며 경제 및 정치, 문화의 핵심이므로 최우선으로 건설하여야 할 노선으로 분석되었다. 이는 서해안 시대를 대비하고 지역개발 측면이나 향후 중국과의 연계 등에 대한 기대를 반영한 것으로 판단된다. 따라서 다음 장에서는 어떻게 이들 도로 건설에 자금을 조달할 것인가를 살펴보고자 한다.



<그림 3> 장래 북한의 남북축 도로 망 전망 (설명만)

#### 4. 3자 개발 방식의 개성 신의주 간 북한 도로 사업

북한 SOC 개발을 위한 재원 조달 방식으로는 주로 세 가지가 언급되고 있다. 국내 재원 조달 방안과 해외 재원 조달 방안 그리고 민간 자본 유치 방법이다. 국내 자금 조달 방식 중 대표적인 남북 협력 기금은 전체 예산의 13.2%만이 경제 협력 기금에 사용되어 도로에 투자하기에는 매우 적은 금액이다.(통일부, 2009) 해외 재원 조달 방안인 대외 경제 협력 기금 역시 북한과 미국의 관계에 영향을 크게 받을 수밖에 없다. 외채 불량국가(Outright Default, Sovereign Credit Rating)에다가 수출입이 완전히 막힌 북한이 택할 수 없는 방식이다. 자본의 속성은 결국 이익 추구에 있으므로 고위험 고수익을 보장하는 민간 자본 투입을 대안으로 제시되고 있

다. 도로 건설을 해주고 기타 자원을 가져오는 방식의 PFI (Private Finance Initiative) 사업이 대안으로 제시되고 있다.(안병민, 2006)

민간 자본의 투입에 있어 다음 두 가지 형태로 추진되어야 한다.

첫째, 민자 형태의 도로 사업에 있어, 머쿼리(MKIF) 등과 같은 외국계 민간 자본 회사가 중심이 되는 공공 펀드를 이용하여 도로 개발 사업을 진행해야 한다. 남측과 북측 정부가 나서서 모든 비용을 보증하거나 이익을 약속하기에는 정치적 어려움이 있다. 남측이 모든 개발 비용을 지불하고도 북측과의 정치 상황 변화에 따라 공단 사업 자체가 물거품이 될 수 있는 상황을 개성공단에서 목격했기 때문이다. 남측은 선거에 의해 선택받은 정부의 입장에 따라 기존의 정책 판단이 흔들릴 정도로 민주화가 진행되었다. 반면 북측은 경제적 위기에 불구하고 정권 유지 차원에서 민자 사업에 대한 다양한 약속이 파기할 수 있는 무소불위의 정권이 있다. 아무리 고수익을 쫓는 남측의 민간 자본이라도 이런 상태에서 북한 SOC 투자는 불가능 할 것이다. 민간 자본의 속성을 살려 주되 정치적인 이해관계가 남북 골고루 편중되지 않은 국가의 자본이 중심이 되어 투자를 추진한다면 최악의 경우는 피할 수 있을 것이다. 외국의 민간자금이 주관사로 절반이상의 지분에 참여하고, 경제 협력 기금의 일부를 정부가 투자하도록 관련 공공 기관 등이 참여하여 1조 원 규모의 공공인프라펀드를 구성을 제안한다. 그 동안 제기된 과도한 이익 추구로 인해 민자 사업이 불신을 받는 현실에서 공공 펀드를 이용 적정한의 운영 수입을 얻도록 한다면 주관사로 참여할 외국의 투자 기관 역시 불리할 게 없어 보인다. 남북 정부 혹은 공공 참여 기관은 자본의 2인자로서 투자하고 남북 기술력을 바탕으로 공동의 건설 사업을 진행하도록 한다면 모두가 승자가 될 수 있을 것이다.

둘째, 서울에서 북한을 거쳐 중국으로 통행하는 이용자로부터 수수료를 징수하는 운임수입 뿐만 아니라 최소 수입을 보장하는 형태로 민자 사업을 추진해야 한다. 개통 초기는 상대적으로 통행량이 많지 않아 수입이 적을 수도 있다. 고속도로 이용 시 통행료를 내는 것에 익숙한 국민들의 기반위에 성공적으로 정착될 것으로 판단된 민자 사업은 의왕-과천간 도로 등을 제외하면 물 먹는 하마라는 혹평이 많은 편이다. 실적을 내고 싶은 정부와 이익을 목적으로 하는 건설사 그리고 안정적인 수입을 원하는 민간 자본 모두를 만족시키는 역할만을 해 왔지 세금을 내는 국민을 고려 못했다는

비판이 많기 때문이다. 그러나 남북도로 사업이 국가의 계획 아래 공공의 뜻과 민간 사업자의 이익 실현을 동시에 보장하는 새로운 패러다임의 제 3의 공공 민자 사업이 등장한다면 이 문제는 해결될 것이다. 즉 민간 주관사가 부족할 것으로 예상되는 수익일부회수를 위해 당근을 제공하되 남한의 예산 지원 방식이 아닌 수출입 서비스 우선권이나 북한의 자원을 이용하자는 것이다. 이익 추구를 노리는 자본의 속성 상 최소 운영 수입인 통행료뿐만 아니라 남한이 필요한 것을 북한에서 수입하되 이 펀드에게 권한을 남북한 정부 모두가 주는 방식이다. 북한이 외국계 민자 회사가 중심이 된 공공펀드 주관사에 지하자원 개발 및 단지 개발 등 추가 이익을 확보할 수 있도록 허가해 주고 이를 남한 정부가 받아주는 방식이다. 남북한이 공동으로 남한이 모자라는 자원 개발을 보장하는 식의 협정을 통해 제 3국의 주관사가 책임지고 개발하여 이익을 걷어 낸다면 도로 건설은 부가적인 SOC사업이 될 것이다.

북한의 다양한 자원 개발권을 바탕으로 최소한의 이익을 보장해주는 도로 민자 시스템은 통일 대비 비용의 선 지불과 향후 통행 비용 단축 그리고 대륙 연결이라는 측면에서 우리에게 불리할 게 없어 보인다. 북한 역시 도로 통행료 수입의 일정액을 차지할 수 있을 것이고, 주민에게 돌아가는 이동 편리성을 감안한다면 반대할 명분이 없을 것이다.

## 5. 요약

남북 쌍방의 정치 협상이나 현황에 의미를 두지 말고 제 3 세계 주관사를 초청하여 서울 신의주 간 고속도로 민자 사업을 계획, 시공 및 관리하자는 주장이 이상에 불과할 수 있다. 남북 간 정경 분리 원칙을 내세우지만 간단한 미풍에도 흔들리고 있는 것이 개성공단의 현실이다. 필자는 거창한 통일 관련 학자는 아니지만 도로를 사랑하는 사람으로 도로인에 남북 화합의 지휘자가 되라고 권한다. 통상 사업 초기, 기획의 미비로 드는 추가 비용을 예방비용, 평가비용, 실패비용으로 구성할 수 있는데 대기업들은 예방비용에 미리 투자함으로써 품질은 높이고 비용은 줄이는 전략을 구사하고 있다. 대북 인프라 사업은 예방비용에 투자하는 것과 같다. 북한에 투자하는 SOC 사업은 비용은 파악하기 쉬운 반면, 그것이 가지고 올 이익은 장기적이고, 위험도가 크며, 또한 편익을 정량화하는 것이 어려운 특성이 있어 반대 여론이 높은 것이 사실이다. 그러나 조건 없는 남북 경협을 주장하는 것이 아

닌 이상 남북 양 정부 이익을 창출할 수 있는 제 3자 방식의 민자를 통한 도로 사업은 현재 논의되고 있는 어떠한 SOC 사업보다 타당성이 있다. 도로 건설 불가론이란 거대 여론 앞에 풍전등화의 두려움에 떨고 있는 건설인들에게 북한 도로 시장이라는 커다란 선물 보따리를 정부가 앞장 서 풀어 주길 기대한다.

## 참고 문헌

1. 국토 해양부, 2008, 도로 업무 편람
2. 이용재, “도로 설계”, 중앙대학교 출판부, 2006년 2월
3. 연합뉴스 보도자료, “국토해양부 통계자료”, 2005년 6월
4. 류성우, 황인태, 조윤희, “북한 지역의 도로 계획 및 타당성 조사를 제안하며”, 토목학회 기술기사, 2007년 7월
5. <http://www.tour.go.kr>, “중국인의 한국 관광 변화추이
6. 이임동, “2009년 남북 물류 포럼 초안 간담회 발표 자료 요약”, (<http://www.kolof.org/>)
7. 이상준, 김원배, 김경석, 이성수 외, “남북 인프라 협력 사업의 통합적 추진 방안 연구”, 국토 연구원, 2005년, p 122
8. [http://www.tour.go.kr/stat/st\\_bound\\_lst.asp](http://www.tour.go.kr/stat/st_bound_lst.asp)
9. [http://cafe220.daum.net/\\_c21/](http://cafe220.daum.net/_c21/), “2008 남북협력기금 백서”, 통일부, 2009년 8월
10. 안병민 성원용, “북한 교통 인프라 현대화를 위한 재원 조달 방안 연구: 프로젝트 파이낸싱을 중심으로”, 교통개발연구원 정책 연구 보고서, 2006-15
11. 박명춘, “남북경협 물류교육 연수를 참관하고”, 계명대학교 경영공학과 교수
12. 김영운, ‘독일통일 20년의 교훈과 시사점’ 중앙대학교 건설대학원 북한 SOC 세미나 자료, 2011
13. 북한통계포털(<http://kosis.kr/bukhan>), 통계청
14. 설영만, ‘북한의 고속도로 전망 및 AHP기법을 활용한 투자우선순위 결정’, 중앙대학교 건설대학원 북한 SOC 학과 석사 논문, 2010