

# 통일한반도 국토인프라 Grand Plan 연구 구상

## The Strategic Research Approach for the Grand Plan of the Korean Peninsula Infrastructure

이복남<sup>1</sup>Bok-Nam Lee<sup>1</sup>

(Received April 17, 2015 / Revised April 28, 2015 / Accepted April 29, 2015)

---

### 요 약

2014년 3월 박근혜대통령의 독일 드레스덴 선언을 계기로 한반도 통일에 대한 기대와 회의가 동시에 증폭되고 있다. 한반도 통일을 긍정적으로 보는 관점에서선 대박이지만 회의적인 시각에서 보면 막대한 비용을 감당하기 어렵다는 쪽으로 부정하는 시각이 공존한다. 통일에 대한 기대 층만과 달리 준비는 분산 되었거나 중복, 혹은 산만하기 까지 하다. 정치와 정책, 산업과 기술 등에 대한 사전 준비가 전혀 체계적이지 않거나 불연속성 이벤트 중심이다. 개별 분석 혹은 연구 건수와 자료 등은 많게 보이지만 종합적인 틀이 보이지 않는다. 우리보다 먼저 통일을 이룬 서독의 경험에 따르면 통독 이전에 동독을 너무 몰랐다는 얘기가 나온다. 가까운 이웃임에도 불구하고 너무 동독의 실제 상황에 대한 인식이 낮았다는 얘기는 남북 간에도 그대로 적용 될 수 있다. 이런 면에서 통일한반도에 대한 국토인프라를 남과 북이 아닌 한반도 국토이용과 국가기반시설에 대한 종합적인 거대계획 (grand plan) 구상이 필요하다. 국토인프라에 대한 거대계획을 수립과 동시에 추진 할 수 있는 과제로 아시안 교통 네트워크 개발 시나리오와 통독 20년 국토인프라 재구축 경험 자료 분석 과제도 상당한 도움을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 분산된 자료와 중복된 자료 등에 대한 체계적인 조사 분석을 통해 재정립 할 필요가 있음을 발견하게 된다. 연구 결과는 수시로 국민들에게 공개하여 공감대를 넓혀가는 전략이 절대적으로 필요하다. 한반도 통일 문제는 특정 연구자나 정치인의 전유물이 아닌 한반도 전 국민이 주인이고 관심사항이기 때문이다.

**주제어 :** 인프라, 한반도, 연구전략, 국가정책, 산업정책

### ABSTRACT

Right after president Keun-Hae Park's announcement at German Dresden on March 2014, both expectation and skepticism have been raised for the Korean unification. The unification would give a great chance for the economic prosperity in the positive sense. In the negative sense, it would only give a great burden to the Republic's financial status. Comparing the expectation of the unification, there are lack of structured preparation, duplicated and/or overlapped systematic approach, and even the national strategies are diffused. There are several individual research papers, analytical data and information, researches on the industry and technology. However most of the previous researches and findings are unstructured and lack of completeness. It is hard to find out the overall feature of the unification strategy. West German has compassed that it knew very few the reality of East German status. The Korean Government may know much less about North Korea's condition comparing to West German. Before the actual unification in the Korean peninsula, it needs the Grand Plan for the national infrastructure and land utilization of the Korean peninsula. During the development of the Grand Plan for the Korean peninsula, the Asian Global transportation network could be developed at the same time. The German's unification experience can give a great opportunity to the development of the Gran Plan. The data and information, and the previous researches should be classified and structured in a way of systematic arrangement. Since most of investment and budget for the unification come from the Korea, it would be very much beneficial for the Korean people. The openness and early exposures of the Grand Plan for the national infrastructure are considered as mandatory action.

**Key words :** Infrastructure, Korean Peninsula, Research Strategy, National Policy, Industry Policy

---

1) 서울대학교 건설환경종합연구소 산학협력중점교수(교신저자: bnleek@snu.ac.kr)

## 1. 서론

한반도의 통일 문제는 한국은 물론 세계적인 관심사다. 국민 모두가 통일에 대해 관심은 높으나 실현 가능성과 시기, 막대한 투자비에 대해서는 추정하기가 어려운 과제다. 그럼에도 불구하고 포용력과 함께 상당 수준의 재정을 감당해야 할 한국으로서는 냉정한 분석과 철저한 준비가 필요한 과제이기도 하다.

### 1.1 연구의 배경과 목적

한국경제의 압축 성장과 한계, 북한 경제 상황 악화 등이 맞물리고 있는 상황을 타개 할 수 있는 가장 강력한 모델이 바로 통일이다. 2014년 3월 박근혜대통령이 독일 드레스덴에서 평화 통일을 선언 한 후 통일에 대한 관심이 급격히 높아지고 있다. 대통령은 통일이 한반도에 ‘대박’을 안겨 줄 것이라 낙관적 전망을 내놓았다. 그러나 일부에서는 대박은 커녕 ‘쪽박’이라 주장한다. 통일이 그 만큼 어렵고 극단적일 만큼 다양한 시각이 존재 할 수 있음을 내비친 것이라 본다.

성장 일변도였던 국내 건설시장이 숨고르기에 들어갔다. 성장에 익숙했던 건설산업은 또 다른 시장을 주목하기 시작했다. 해외건설시장과 통일한반도에서 일어날 내수시장에 관심을 둘 수밖에 없는 상황에서 대통령의 드레스덴 선언은 당연히 큰 기대를 갖게 만들었다. 내수 시장을 북한지역의 국토 인프라 구축이 대체 시장 역할을 충분히 할 만큼 큰 시장이라 희망을 갖게 된다. 통일한반도의 국토 공간 재구축 시장은 분명 큰 기대를 걸 수 있다. 하지만 당장에 시장은 아닐 수 있다. 체감하는 시장보다 기대하는 시장에 무게감이 실릴 수밖에 없는 것이 현실이다. 한 가지 분명한 사실은 시장 기대가 큰 데 비해 시장을 소화시킬 준비는 전혀 안되어 있다는 점이다.

통일한반도의 국토를 재편하는 수준의 국토인프라 구축 전략 수립을 가능하게 만들기 위해서는 시나리오 기반 사전 연구가 필요하다. 국토를 재편해야 할 정도의 파급 영향을 지닌 통일한반도 대상 인프라 구축은 포괄적 접근이 필수임에도 불구하고 분단된 현재 상황에서는 확정이 아닌 가상의 시나리오 기반을 가정하지 않을 수 없는 것이 현실이다. 보편적인 시각으로 보면 연구는 선택과 집중으로 과제를 선정하고 심도를 높여야 하지만 통일한반도의 국토인프라 구축 전략 연구는 완성도보다 거대 담론을 이끌어 낼 수 있도록 하는 전략적 접근이 필요하다. 세부 주제 중심의 심도보다 전략과 정책, 그리고 최종 성과물(output)보다 국가 전략과 정책 수립 시 기준(input)을 만들어 내는 거대 과제가 중심이 되는 게 타당하다는 결론이다.

### 1.2 국토인프라 거대 구상의 기본 전제

통일한반도를 가상하여 북한지역의 인프라에 관한 다양한

조사 혹은 연구가 진행되어 왔음은 여러 가지 문헌이나 세미나를 통해 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 선행 조사나 연구 성과가 완성도와 신뢰성에 문제가 있음을 정부 스스로가 인정하고 있다. 인프라 부문별 연구 성과가 실효성이 없다는 사실은 2015년 대통령 업무보고(2015.1.28.)에 그대로 나타나 있다. 국토부가 통일부와 협력하여 금년 내로 ‘한반도 국토개발 마스터플랜’을 수립하겠다고 했다. 산발적으로 이뤄진 북한지역 인프라 구축 연구가 국토개발 마스터플랜 없이 진행되었음을 의미한다. 완성도와 신뢰성에 문제가 있다는 판단이 가능한 부문이다.

## 2. 국토인프라 거대계획(grand plan) 구상을 위한 기본 전제

국토 공간 재편은 국가 차원의 정치와 사회, 경제와 산업 구조 등에 대한 국가의 중장기 전략이 선행되어야 완성도가 높아진다. 남북한 사이에 통일 구상에 대한 원론적인 협의나 합의, 그리고 국민의 공감대가 형성되지 않는 상태에서 외부 제약 조건을 내 놓기에는 실현 가능성이 극히 낮다. 현 시점에서 수행 가능한 연구 구상은 건설산업만이 할 수 있는 부문에 집중하는 것이 합리적으로 판단된다.

거대계획 수립을 수립하기 전에 준비해야 할 연구 과제 중심으로 기본 연구 성격을 펼 수밖에 없는 한계성은 분명히 있다. 한계성이 있음에도 사전에 준비 해 둬서 실제 전략 수립 시 기준이 될 가능성은 충분하다.

## 3. 정책분야의 예상 가능한 연구 과제

통일한반도 국토인프라에 대한 거대계획 수립의 전제 조건을 확정시킬 수 없다는 한계성을 고려하여 건설산업에서 독자적으로 준비가 가능하고 우선순위와 파급 효과가 높은 정책분야 과제 중심으로 목적과 핵심 내용 중심으로 서술하고자 한다.

### 3.1 한국건설 경험의 재구성

제1차경제개발5개년 수립 해였던 1960년 당시 국민1인당 개인소득이 79달러<sup>2)</sup>였다. 세계 최빈국에 속했던 한국경제가 원조를 받는 국가에서 주는 국가로, 개인소득 2만불을 넘기면서 인구가 5천만명 이상인 세계 ‘20-50’클럽에 진입하는 7번째 국가<sup>3)</sup>로 성장했다. 경제 성장을 가능하게 만든 배경에는 한국건설의 후방지원 역할의 힘이 있었다. 현재 한국이 보유하고 있는 국토인프라 보유량과 성능은 아시아와 남미, 북아프리카 등 경제 성장이 가속되고 있는 신흥국들에게는 가장 모범적인 사례 국가로 벤치마킹 대상이 되어 있다. 한국건

2) www.kcti.re.kr 자료 인용

3) www.ahaecconomy.com 자료 인용

설의 경험을 재구성하여 통일한반도 국토인프라 구축을 위한 국가전략 수립 시 주요한 근거자료가 될 수 있기 때문에 한국건설의 경험을 재구성하는 연구가 목적이다.

연구 과제에 담겨야 할 주요 내용은 경제성장과 인프라 공급의 양과 질과의 상관관계, 국토인프라 재고량(stock)과 투자비의 상관관계, 한국의 현재 인프라 수준을 기준으로 했을 때 북한 지역의 인프라 수준 등을 비교하는 통계와 분석이다. 한국의 인프라 보유량을 연도별로 투자비와 비교하여 변화하는 과정에 대한 분석도 필요하다. 인프라 보유량과 한국경제 성장을 주도했던 산업의 국민경제 비중 등에 대한 변화 추이 분석도 연구과제에 포함시키면 북한지역 국토인프라 개발은 물론 경제 성장을 위한 주력산업 선택에도 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

### 3.2 통일한반도 국토건설 정책과 제도 구상

통일한반도 국토인프라 구축 이전에 반드시 마련되어야 할 통일한반도의 국가건설 정책의 핵심 내용 개발관련 구상이다. 북한이 비록 폐쇄된 국가이긴 하지만 엄연히 건설관련 법과 제도를 갖추고 있으리라는 예측은 가능하다. 한국의 건설관련 법과 제도가 통일한반도에 그대로 적용될 수 있을지에 대해서도 판단이 필요하다. 국토건설 정책에 담겨질 핵심은 통일한반도의 건설산업과 관련된 정책과 법, 그리고 제도와 산업구조 등에 대한 것이다. 건설 정책의 핵심 중 또 하나의 축으로 시장 정책이 있다. 수요와 공급구조, 시장 경쟁 구조 및 투자재원 조달 구상 등이 시장 정책에 포함 될 내용이다. 건설의 수요와 공급이 만나는 점진적인 거래(발주, 입찰과 낙찰, 및 계약 등 발주사이클 전반)정책이 어떤 방향성을 어떻게 끌고 가야 할지에 대한 연구와 구상도 필요하다.

### 3.3 건설산업 정책 구상

통일한반도 건설산업의 기본 프레임에 관한 구상 연구다. 건설정책이 선행되면 정책에 따라 수요와 공급 구조를 결정하게 된다. 공공재정이 투입되는 부문에서는 공공의 역할이 커질 수밖에 없다. 한국의 인프라 구축 과정에서 전략과 정책은 중앙정부가 역할을 했지만 정책을 실현하는 전담기구로 각종 공사를 설립하여 독과점 형태의 공사 혹은 공단을 설립하여 위탁하는 방식을 택했다. 집중 개발 당시에는 정책과 집행기관의 거리를 좁히기 위해 서울과 수도권에 집중 배치했다. 그러나 수도권의 과밀화와 지역균형발전 정책에 따라 정부의 기능과 집행기관의 역할도 분산시켜 배치 해 놓았다. 통일한반도 국토인프라 구축에서 분산된 기관으로 수행이 가능한지에 대한 판단과 함께 지역균형발전법의 대상이 한국에서 통일한반도 전체로 확대 될 경우 유효한지에 대해서도 분석이 필요한 부문이다. 정부 정책을 집행하는 기관으로서의 공공기관 성격에 따라 공급자인 산업체의 구조도 당연히 큰 영

향을 받게 된다. 산업체는 공공기관의 역할 뿐만 아니라 거래 제도가 미치는 영향도 크기 때문에 당연히 국가 정책과 제도, 그리고 공공기관의 역할과 함께 물리적 위치도 중요 시 할 수밖에 없다.

기술 인프라 구축도 상당히 큰 영향을 미친다. 기술기준과 표준, 시설물의 품질과 성능 등은 기술의 완성도와 함께 투자비 규모, 경제수명 기간을 결정짓기 때문에 원칙을 조기에 수립 할 필요성이 있다. 기술기준과 표준, 완성된 시설물의 품질과 성능 등은 사용자의 눈높이에 큰 영향을 받게 되어 있다. 사용자인 국민의 눈높이를 좌우하는 것은 소득수준이다. 2014년 기준 개인소득이 28,180달러인 한국(기획재정부 발표)과 2013년 기준으로 1,597달러<sup>4)</sup>는 소득 수준만큼 눈높이도 차이가 난다. 따라서 통일한반도 국토인프라의 기술 기준과 품질 성능을 어떤 눈높이로 결정해야 하는지에 대한 선행 연구가 많을수록 시간과 비용이 저감 될 수 있다.

### 3.4 통일한반도 국토인프라 현황과 미래 구상

북한 정부 당국이 공식적으로 발표하는 통계는 1986년(조선지리정보시보) 이후로 없는 것으로 알려지고 있을 만큼 열악한 상태다. 도로가 있지만 제 기능을 하지 못하고 있다는 사실만은 확실<sup>5)</sup>하다. 예를 들어 짐을 실은 트럭이 평양에서 출발하여 신의주까지 가는데 소요되는 시간이 7시간, 개성까지 가는데 8시간이 소요 될 정도로 도로관리 상태가 안 좋은 것은 확실해 보인다. 발전소가 있지만 가동율이나 생산 전력의 품질이 어느 수준인지 가늠하지 못 할 정도다. 개성공단에 설치된 한국의 공장 기기들은 대부분 기계식이 아닌 전자식이기 때문에 공급되는 전력의 품질과 신뢰성이 상당히 높아야 한다. 이런 점 때문에 개성공단 가동에 필요한 전력을 북한 발전소가 아닌 한국에서 공급받아야 할 정도인 점을 감안하면 북한이 보유한 인프라 전반에 대한 양과 질적인 수준을 동시에 파악하는 광범위한 조사와 분석이 필요하다.

인프라의 양과 질, 성능에 대한 조사분석도 필요하지만 동시에 인프라를 운영하는 기술과 시스템 수준 파악도 중요하다. 한국의 고속도로인 경우 상당부분이 자동화되어 있어 실시간 모니터링이 가능하고 도시 내 도로의 교통신호 관제가 상당 수준으로 전자제어 되고 있음을 고려하면 북한지역의 경우 이 수준에 훨씬 못 미칠 것이라는 예측이 가능하다. 운영과 유지관리체계를 어느 수준과 방법으로 구축해야 할지에 대한 전략 수립도 필요하다.

### 3.5 국토인프라 수준 격차 해소를 위한 기본 전략 구상

2013년 기준 한국과 북한의 경제력 차이는 표 1.과 같이

4) 한국은행(2014.11.6), 「통계를 이용한 북한 경제 이해」

5) 베른하르트 켈리거(2014), 통일한반도 국토개발 비전과 전략에 관한 2014 국제세미나, 건설산업비전포럼

표 1. 동서독과 남북한의 경제력 비교

비교 항목	동서독 격차	한국과 북한 격차	배수
인구	1/4	1/2	2배
국민총생산액GDP	1/10	1/42.6	4.3배
개인소득(GNI)	2.6배	20.8배	8배

독일 통일 당시<sup>6)</sup>보다 훨씬 큰 격차를 나타내고 있다. 선진국 일수록 인프라 보유량이 많고 성능과 품질이 높다는 것은 국가의 경제력과 개인의 소득 수준과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 중국이 미국에 이어 제2의 경제 대국이기는 하지만 개인소득이 낮기 때문에 인프라 보유량이 경제 위상에 걸맞지 않게 낮다는 것과 같은 의미다. 한국은 국가의 경제력이 북한에 비해 43배나 높고 동시에 개인 소득이 21배나 높은 만큼 국토인프라 재고량(stock)은 물론 성능과 품질에서 현격한 차이가 있으리라는 사전적 판단은 충분하다.

한국이 과거 50년간 축적해 온 주요 인프라 재고량과 북한 지역에 건설된 인프라 재고량 사이에는 양적인 차이와 함께 질적인 차이가 경제력 격차만큼 크게 벌어져 있다. 그림 1<sup>7)</sup>에서 표시된 격차는 단지 양적인 차이만을 나타낸 것이다. 질적인 차이가 양적인 차이를 훨씬 초월 할 수 있음을 확인하는 사례도 잇달아 발견되고 있다. 예를 들어 평양과 개성 사이 거리는 서울과 대전과 유사하지만 화물차로 이동하는 시간에서는 북한에서는 8시간 소요<sup>8)</sup>됨에 비해 한국에서는 2시간미만으로 소요될 만큼 질과 성능에서 큰 차이가 벌어져 있다. 양적 및 질적 차이를 해소시키는 게 정답인지 전략적으로 북한지역 경제 성장 속도에 맞게 점진적으로 해소 해 갈 것인지에 대한 국가차원의 전략도 중요하다. 전략에 따라 한국 경제가 감내 할 수 있는 재정 여력이 오히려 걸림돌로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 재정 여력이나 투자 자금이 고려되지 않은 낮은 계획을 발표하여 기대감만 부풀려 놓을 가능성은 철저히 배제되어야 한다. 남북한 경제력 격차를 어느 정도 수준까지, 그리고 언제까지 유지 할 수 있는지에 대한 국가차원의 전략도 필요하다. 경제 해소 방안은 정책적인 선

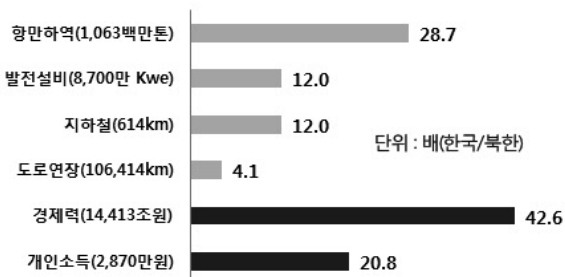


그림 1. 한국과 북한의 경제력과 주요 인프라 재고 비교

6) 신민영과 최문백(2015), 「독일 통일로 본 통일 경제의 주요 이슈」, LG경제연구원  
 7) 한국은행(2013), 「북한 SOC 현황과 진출 방안」  
 8) Roussin and Seliger(2014), “Challenges for the transport infrastructure in DPRK-Rason and beyond”

택의 문제이지만 4대보험이나 복지연금제도 등은 통일과 동시에 차별 없이 당장에 집행해야 하는 재정과는 근본적인 차이가 있음도 고려해야 한다.

### 3.6 국토인프라 구축 수요와 투자비 추정

지금까지 발표된 국토인프라 구축 투자비 추정은 100배<sup>9)</sup>까지 차이가 날 정도로 보는 관점에 따라 큰 격차를 보이고 있다. 투자비 예측의 규모도 다르지만 인프라에 대한 범위 정립, 그리고 총투자비와 국가재정사업만을 대상으로 하는지에 대해서도 다르다. 더구나 남북한 격차를 해소시키는데 소요되는 기간에 따라서도 큰 차이가 날 수밖에 없다. 지금까지 밝혀진 인프라 투자비 규모는 인프라 수요량과 무관하게 개략적인 금액만을 제시하는 수준으로 북한 인프라를 포함한 한반도 전체 인프라 수요량을 정립 할 경우 전혀 다른 투자비가 산정될 가능성이 높다.

통일한반도의 국토인프라 수요량을 추정하기 위해서는 ① 국토 공간 활용 시나리오, ②시나리오별 수요량 추정, ③수요량별 개략적인 투자비 추정, ④투자비 조달 시나리오 구상 등이 필요하다. 국토 공간 활용 시나리오는 산업단지 거점 지역 설정과 함께 산업단지의 생산품이 지향하는 소비시장의 위치 등에 따라 거점단지의 선호도가 달라진다. 과거 계획 경제에서는 정부가 거점을 인위적으로 설정이 가능했지만 현재는 국내를 대표하는 글로벌 챔피언산업의 선호도가 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 내수시장인지, 중국을 포함한 아시아시장, 남미 등을 겨냥하는지에 따라 거점 단지의 위치가 달라지기 때문이다. 산업단지 거점에 따라 배후단지로 주거단지, 즉 도시 지형이 큰 영향을 받게 된다. 산업단지와 주거단지, 즉 도시 위치가 결정되면 거점을 연결하는 국토인프라, 도시 기반이 도시 인프라 수요량을 추정 할 수 있다. 도시 인프라를 포함한 국토인프라 수요량이 추정될 수 있다면 다음 단계로 품질과 성능에 따라 개략적인 투자비 규모를 추산 해 낼 수 있다. 개략적인 투자비가 산정되면 국가 전략 및 정책에 따라 공급기간이 결정되면 비로써 연간 자원 조달 규모를 밝혀 낼 수 있다. 연간 필요 투자비를 어떻게 조달 할 것인지는 이때 서야 전략 수립이 가능하다.

전제 조건 없이 산정된 투자비 산정은 정부와 국민에게 실행 단계에서 상당한 혼란을 야기 시킬 수 있기 때문에 투자비를 앞세우기보다 수요량 추정이 훨씬 앞서야 혼선과 혼란을 최소화시킬 수 있다. 한국 경제 성장 과정에서 경험하지 못했고 고려하지 못했던 민간자본과 재정의 역할 분담론도 연구가 되어야 할 주요한 과제 중의 하나다. 한국 경제의 위상을 감안하면 공공재정으로만 북한 인프라를 단기간에 정상화시키기는 기대하기 어려울 것이라는 예상 때문이다.

9) 김희철(2012), “통일비용 어떻게 마련할 것인가?(통일상품권)”  
 10) 한국건설기술연구원(2013), 「통일대비 북한SOC구축 전략수립 기획연구(1)」

#### 4. 국토인프라 참여주체별 역할 분담 연구 과제 구상

한국의 인프라 구축은 정책은 중앙정부, 집행은 공공기관이 하는 구조다. 공공기관은 발주자로서 물량 소화는 민간기업에 위탁하는 구조다. 북한 정부 기구는 철저하게 중앙정부 중심체계로 알려져 있다. 인프라 구축도 중앙정부가 정책과 집행을 주도하는 구조다. 물량을 소화시키는 민간기업은 북한에는 존재하지 않는 것으로 알려져 있다. 있다고 하더라도 경쟁이 아닌 물량 배급에 익숙한 국영 기업일 것으로 추정된다. 통일 이전에 수요자와 공급자 구조와 역할 분담에 관한 연구가 선행되어야 한다.

##### 4.1 국토인프라 수요관리체계 구상

현재 한국이 보유한 국토인프라는 대부분 정부의 정책과 집행 기능을 분리한 상태로 공급이 이뤄져 왔다. 정부는 정책과 제도 수립과 운영 역할에 중점을 뒀고 정책을 집행하는 전담기구로 ‘00공사’ 혹은 ‘00공단’을 설립 운영하는 구조다. 에너지와 수자원, 교통 등 핵심 인프라 부문은 정부의 집행 역할을 전담하는 독과점 형태의 공기업을 운영해 온 구조다. 경제 규모가 커지고 시장이 글로벌화되면서 공공기관의 기능과 역할을 민간시장에 개방해야 한다는 주장과 함께 독과점 형태의 공공기관 운영이 비효율적이라는 주장이 제기되기도 했다. 전력산업의 경우 ‘94년도에 전력산업구조 개편에 대한 밑그림이 그려지고 화력발전사업을 민영화시키기 위해 실제 한국전력공사가 6개 전력 회사로 분리되기까지 했다. 통일한반도의 전력인프라 구축을 담당하게 될 공공기관을 현재와 같이 연료원 및 지역별 분할 구조를 그대로 답습 할 것인지에 대한 전략 수립에 관한 연구도 선행되어야 한다.

북한지역의 인프라 공급에서 한국과 같은 패턴을 답습 할 것인지에 대한 정책 수립이 필요하다. 답습을 하게 된다면 10개의 혁신도시로 분산된 인프라 전담 공공기관의 물리적 위치가 통합의 걸림돌로 작용 할 수 있다. 북한지역 인프라 공급관리를 전담하기 위해 별도의 공공기관을 설립해야 할 것인지, 흩어진 한국의 공공기관의 역할을 재생하기 위해 통일한반도의 지부를 만들어야 하는지에 대한 검토도 필요한 연구과제다. 개별로 분산된 인프라 공급기관을 종합적으로 관리하는 사령탑 기능과 역할을 어디에 둘 것인지에 대한 연구도 필요하다. 정책과 집행 기능을 분리할 것인지에 대한 검토가 되어야 할 부문이다.

국토인프라 수요를 관리하기 위한 공공기관의 기능과 역할은 공공재정이 감당 할 수 있는 재정여력에 큰 영향을 받게 된다. 국토인프라 수요에도 불구하고 재정 여력이 소진된 현재의 한국 상황을 고려하면 민간자본을 활용하는 방안이 부상하게 될 것으로 예상된다. 민간자본이 주도하는 시장이 커질수록 공공기관의 역할은 줄어들 수밖에 없는 구조다. 그

렇다고 자유 시장 경제에 익숙하지 못한 북한에 전적으로 맡겨 놓을 수도 없는 상황이다.

##### 4.2 국토인프라 재구축을 위한 공급자 역할 분담 구상

정책과 집행 역할 분담 구상이 필요한 만큼 공급자 역할 분담 구상도 사전에 검토되어야 할 과제다. 북한도 엄연하게 존재하는 국가로 법과 제도를 가지고 있다. 비록 물량이 배급제이기는 하지만 이를 소화하는 기업이 존재하리라는 예상이다.

설계와 엔지니어링, 종합시공과 전문시공, 설비와 전기공사 시공 등 자재의 속성에 따라 배타적인 업역을 법에 의해 보장받고 있는 국내의 건설산업 생산구조와 달리 북한은 군대 중심의 공급 여력<sup>11)</sup>을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 수요를 소화시킬 수 있는 공급 여력은 인력을 양성하는 교육 및 훈련체제와 질적인 수준에 큰 영향을 받는다. 인력의 양과 질적인 여력 비교도 필요하다. 인력은 크게 기술과 기능인력으로 구분된다. 시장 수요와 공급에 따라 인력 수급이 영향을 받는 한국과 달리 북한의 경우 계획 경제 주축의 공급량과 직업 선택의 자유가 없다는 점을 고려하면 한국에 비해 양과 질 모두에 상당한 차이가 있을 것이라는 판단이 가능하다.

자유경제 체제에서는 기업은 이윤을 추구하기 위해 결성되지만 배급제 경제에서는 이윤보다 배당된 물량을 소화하는 한시적 기구로서 기관이 존재 할 것이라는 추정이다. 인력을 체계적으로 양성하기보다 양적 보유량, 그것도 기관 소속이 아닌 물량 증감에 따라 투입 인력을 유연하게 운용 할 수 있는 기반을 갖추고 있으리라는 예상이다.

남북한간에 현존하는 수요와 공급 관리체계를 어떤 모습으로 가져 갈 것인지에 대한 연구와 함께 국가가 선택해야 할 진로를 도출해야 하는 것도 주요한 과제다.

#### 5. 통일한반도 국토인프라 구축 전략 수립에 도움을 줄 수 있는 연구 과제

통일한반도의 국토 가치를 제고시키고 분단된 국가의 통일 과정의 교훈을 얻기 위해 추가적인 조사와 연구가 필요한 과제에 관해서다. 통일한반도의 지리적 장점을 최대한 살리기 위해서는 중국을 포함한 아시아대륙과 일본 국토와 연결하는 교통수단 구축이 필요하다. 분단으로 인해 북한지역을 통과하기 어려웠던 아시안하이웨이나 대륙횡단철도(TCR, TSR 등) 구상과 함께 통독 경험을 재구성하여 활용 가치가 높은 전략으로 연결하는 전략적 선택 연구가 필요하다.

11) 임을출(2015), 「김정은 시대 경제특구 건설정책 - 실태, 평가 및 전망」

## 5.1 글로벌 아시안 교통 네트워크 구축 시나리오

한반도와 일본, 그리고 대륙을 연결하는 교통·물류체계 네트워크 구축은 이미 오래전부터 검토가 되어 왔다. 유엔기구 산하 유엔아태경제사회위원회(UNESCAP)가 제시했던 아시안 하이웨이 1번(부산과 불가리아국경)과 6번(부산과 벨로루시 국경)도 국내 주도가 유엔이라는 국제기구가 주도한 대륙연결 교통체계다. 2006년 11월에 동위원회가 아태지역 28개국을 연결하는 아시아횡단철도(Trans-Asian Railway) 구상도 단일 국가 혹은 분단된 한반도로서는 실현하기 힘든 과제지만 통일이 걸림돌을 제거해 줄 것으로 기대된다. 따라서 통일 이후 통일한반도 국토개발 구상과 별도로 한반도의 지리적 가치를 극대화시키는 방향으로 대륙과 연결하는 교통물류체계 구축에 대한 거대한 구상도 필요한 과제다.

## 5.2 독일 통일 인프라 구축 경험 자료 분석

한반도 통일 시 인프라 구축에 가장 영향을 많이 줄 것으로 예상되는 부문이 독일의 경험이다. 1989년 11월에 통일된 이후 가장 많은 경험을 축적한 국가로 독일이 거의 유일하다. 비록 남북한 경제력이나 인구차이보다 적은 독일이지만 성공과 실패 사례는 통일한반도 인프라 격차를 해소시키는 데 상당한 시사점 도출이 가능할 것으로 자주 인용된다. 독일 통일에서 주는 교훈은 사전에 준비가 완벽할수록 비용과 시간을 저감할 수 있다는 현실적인 경험<sup>12)</sup>이다.

한국의 경제성장의 디딤돌 역할을 했던 한국건설 50년의 경험의 재구성 못지않게 독일 통일의 축적된 사례 중심의 경험 자료 구축도 많은 도움을 받을 수 있을 것으로 판단된다. 한국건설의 경험 재구성과 함께 통일 통일의 인프라 격차 해소 전략은 통일한반도의 국토인프라 구축의 거대계획(grand plan) 수립에 줄 수 있는 시사점은 다른 어떤 과제보다 더 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

## 6. 맺음말

독일 통일은 물론 구소련연방 붕괴는 예고되지 않은 통일과 국가 분열이었다. 미국스탠포드대학의 정치경제학자인 후쿠야마 프란시스코 교수가 1997년에 북한 정권은 2007년까지 무너질 것이라는 대담한 예측을 내놓았지만 실제 붕괴는 일어나지 않았다. 2011년 한국경제신문이 주최한 국제인재포럼에서 후쿠야마교수는 자신의 주장을 수정했다. 붕괴 시기는 예측하지 못하지만 북한 정권의 지속가능성이 희박하다는 결론은 확실하다는 주장이다. 그 만큼 통일 시기를 정확하게 예측하기 어렵다는 의미로 받아들여진다. 분단된 국가의 통일은 준비된 시나리오에 따라 절대 일어나지 않는다는 사

실은 명확해 진 것 같다. 시기의 불확실성에도 불구하고 통일은 엄청난 변화를 일거에 일으킬 수 있다는 폭발력은 누구나 짐작할 수 있다. 통일한반도의 국토인프라 구상은 이런 점에서 체계적이고 광범위하게 진행될 필요가 있다. 준비 시간이 많아질수록 통일 이후의 혼란 시간 단축은 물론 막대한 투자비를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 기반을 갖출 수 있다는 확신이다.

통일한반도의 국토인프라 구축에 대한 거대계획은 특정한 개인이나 기관에 의해 초안은 만들어 질 수 있으나 완성은 어렵다. 상당한 재정을 부담해야 할 국민의 동의와 사회적 합의가 필수적인 과제이기 때문이다. 따라서 연구도 심도를 높이기보다 국민적인 관심을 끌어들이기 위한 국민과의 잦은 접촉이 필요한 방향을 선택하는 게 가야 할 길이라 판단된다. 국민의 공감대 형성은 상당한 시간을 필요로 한다. 통일한반도의 국토인프라 구축에는 막대한 투자비가 소요되는 만큼 시간이 걸리더라도 국민의 동의를 구하는 일은 통일 이전인 지금부터 시작해야 할 과제다. 국민과의 소통을 강화시키는 수단으로써 연구 방향과 중간성과, 최종 결론 등을 수시로 공개 설명하는 기회가 자주 일어나게 만들어야 할 것 같다. 국토인프라의 주인은 개인이나 기업의 몫이 아닌 국민이기 때문이다.

## 참고문헌

1. 김희철(2012), “통일비용 어떻게 마련할 것인가(통일상품권)?”
2. 베른하르트 켈리거(2014), 통일한반도 국토개발 비전과 전략에 관한 2014 국제세미나, 건설산업비전포럼.
3. 신민영, 최문박(2015), 「독일 통일로 본 통일 경제의 주요 이슈」, LG경제연구원.
4. 임을출(2015), 「김정은 시대 경제특구 건설정책-실태, 평가 및 전망」, 경남대학교 극동문제연구소.
5. 한국건설기술연구원(2013), 「통일대비 북한SOC구축 전략수립 기획연구(1)」.
6. 한국은행(2014), 「통계를 이용한 북한 경제 이해」.
7. 한국은행(2013), 「북한 SOC 현황과 진출 방안」.
8. Roussin, S. and B. Seliger (2014), “Challenges for the transport infrastructure in DPRK-Rason and beyond.”
9. <http://www.ahaconomy.com>.
10. <http://www.kcti.re.kr>.

12) 신민영과 최문박(2015), 「독일 통일로 본 통일 경제의 주요 이슈」, LG경제연구원