

# 북한지역 개발협력을 위한 국토종합구상 연구

## A Study on Comprehensive Planning for Development Cooperation in North Korean Region

김두환<sup>1</sup> · 최대식<sup>2</sup> · 정연우<sup>3</sup>

Doo-Hwan Kim<sup>1</sup>, Dae-Sik Choi<sup>2</sup> and Yeon-Woo Jung<sup>3</sup>

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

### 요 약

남북협력과 통일과정에서 국토도시계획 분야의 연구는 어떤 기여를 할 수 있을까. 남북협력과 통일과정에서 북한 국토개발의 기본 관점은 어떠해야 하는가. 남북협력이 본격화 하지 않은 시점에서 북한지역 국토종합구상이 가지는 의미는 무엇이며, 구체적으로 그 내용은 어떻게 구성해야 하는가. 이 연구는 남북협력과 통일에 대한 국토도시계획 분야의 연구가 본격화 하는 시점에서, 이 같은 기본적 물음에 대한 고찰과 시론적 북한 국토구상 제시를 통해 향후 관련 학술적·실천적 논의와 연구에 기여하고자 했다. 먼저 남북관계가 한국의 공식 통일방안에 근거하여 ‘화해협력’, ‘남북연합’ 단계를 거쳐 ‘통일국가’로 나아가는 것으로 가정하였으며, 북한 개발구상의 기본 관점으로 협력과 공진의 관점, 미래지향적 지속가능발전 관점 그리고 산업SOC 병행 발전 관점을 제시하였다. 다음으로 국토현황 분석에서 좁게는 북한지역, 넓게는 한반도 전체와 필요한 경우 동북아시아까지 일부 포함한 지역의 현황을 분석하였다. 부문과 권역별 분석을 통해 북한 개발의 잠재력을 파악하고, 이를 종합한 SWOT 분석을 통해 북한 개발의 기본방향을 도출하였다. 국토구상에서는 여건분석을 통해 확인한 잠재력을 계발할 수 있는 국토비전과 목표, 전략과 함께 국토공간구조 구상을 제시하였다. 이를 바탕으로 북한의 산업, 도시, 교통, 환경 부문의 발전방향과 지역별 개발방향을 구상하였다.

**주제어 :** 북한, 북한 국토개발, 북한 개발협력, 국토종합구상

### ABSTRACT

What is a role of the studies on spatial planning of Korean peninsular and its cities in the process of cooperation between and unification of South and North Korea? Where should the basic perspectives be oriented for the process? Can a comprehensive plan of North Korea have practical implications although South-North cooperation does not get into its stride? If it can, which contents should the plan cover? This study aims to contemplate these issues and to suggest a preliminary land development approach of North Korea, which would contribute academic and practical debates on the issues, at this juncture of the cascade of studies on spatial planning in North Korea. It assume South-North relation would evolve from ‘reconciliation and cooperation’ and ‘confederation’ into ‘unification’ of South and North Korea which is based on the official plan of South Korea. We suggest, as the basic perspectives of development approach, cooperation(or co-evolution), future-oriented sustainability, and parallel development of industry and physical infrastructure. The development potential of North Korea is explained by detail fields and sub-regions, which is used to analyse SWOT and to subsequently extract the basic directions(vision and strategies) of North Korea development. These directions are followed by the spatial structure plan to improve North Korea using the potential of the regions. Based on the plan, the development directions of detail fields are suggested.

**Key words :** North Korea, North Korea Development, N.Korea Development Cooperation, Territorial Comprehensive Planning

## 1. 서론

### 1.1 연구 배경과 목적

최근 국토·도시계획 분야에서 통일 후 한반도 또는 북한 개

발에 관한 논의가 활발해지고 있다. 통일과정이 공간적으로 단절된 국토를 다시 잇는 과정에 다름 아님을 생각할 때, 국토·도시계획 분야에서 남북협력과 통일 연구가 본격화 하고 있는 것은 다행스러운 일이다. 남북협력과 통일과정에서 국

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 북한연구센터장(주저자: dhkim@lh.or.kr)  
 2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: cosmos00@lh.or.kr)  
 3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

토·도시계획 분야의 연구는 남북간 정치적 합의나 결정을 실행하기 위한 계획을 미리 준비한다는 의미도 있고, 바람직한 정치적 합의나 결정을 뒷받침하는 근거를 제공해 준다는 의미도 있다. 전통적 ‘계획’(planning)은 정치적으로 결정된 ‘목적’을 달성하는 적합한 ‘수단’을 탐색하는 과정에 한정되었지만, 협력적 계획, 참여적 계획 등 최근 다양한 계획 경향은 바람직한 정책목적 구성의 일부를 계획과정에 포함하고 있다. 국토·계획 분야 연구는 특히 갈등과 협력 개념을 계획과정에 포함함을 통해 이념과 체제, 정치적 의사결정구조의 다름과 경제적 수준 차이가 극심한 남북 간 협력 문제에 대해 다른 분야보다 더 구체적이고 실천 가능한 대안을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 국토·도시계획 분야의 연구는 남북협력과 통일과정에 대해 정치적 결정의 전후 연계 논리와 방안을 풍부하게 제시해 주는 것과 함께 정치적 의사결정 과정 자체에도 더 긍정적이고 실천적 제안을 할 수 있을 것이다.

남북협력과 통일과정에서 국토·도시계획 분야의 연구는 어떤 기여를 할 수 있을까? 남북협력과 통일과정에서 북한 국토개발의 기본 관점은 어떠해야 하는가? 남북협력이 본격화하지 않은 시점에서 북한지역 국토종합구상이 가지는 의미는 무엇이며, 구체적으로 그 내용은 어떻게 구성해야 하는가? 이 연구는 남북협력과 통일에 대한 국토·도시계획 분야의 연구가 본격화 하는 시점에서, 이 같은 가장 기본적인 물음에 대한 고찰과 시론적 북한 국토구상 제시를 통해 향후 관련 학술적·실천적 논의와 연구에 기여하고자 한다.

## 1.2 관련 정책 및 선행연구 검토

현재 한국의 공식 통일방안은 1994년 8월 15일 발표된 「민족공동체 통일방안」이다. 이는 이전 노태우 정부 당시인 1989년 9월 11일 대통령 국회연설에서 발표된 「한민족공동체 통일방안」을 계승한 것으로, 자유와 민주를 기본철학으로 하고 1체제·1정부를 궁극 목표로 삼고 있다. 통일의 단계는 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 단계의 3단계로 제시하고 있다. 2000년 6·15선언에서는 당시 남북 정상은 통일문제의 자주적 해결, 한국의 남북연합과 북한의 낮은 단계의 연방제 안의 방향에서 통일 지향 등을 확인하고, ‘남북간 무력도발 불용’, ‘흡수통일 배제’, ‘이 두 전제 하에서 화해와 협력의 길을 적극 모색’한다는 세 가지 원칙에 동의하였다. 이명박 정부에서는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 제시하면서, 북한 핵의 완전한 폐기를 전제로 경제적 지원 방안을 제시하였다. 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통해 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고 한반도에 평화를 정착시켜 통일기반을 구축하려는 정책을 추진하고 있다. 또한 ‘동북아 평화체제 구상’과 ‘유라시아 이니셔티브’ 등 정책구상을 통해 한반도 통일 비전의 큰 틀을 제시하고 있다.

국토계획 분야에서 북한 개발구상과 관련한 최근 연구로는 이상준 등(2008), 이상준 등(2009) 등이 있다. 이상준 등(2008)은 ‘상생과 공영’의 관점에서 북한지역 국토분야 과제를 파악하고 투자소요와 경제적 효과, 한국 정부와 건설업체의 대응방안을 제시하고 있다. 이상준 등(2009)에서는 2030년까지 남북이 별도 정치체제 하에서 경제통합을 이룬다는 가정 하에, ‘경쟁’과 ‘협력’, ‘네트워크’를 키워드로 한반도의 미래 비전과 남북 공동 국토발전 전략을 제시했다. 낙관적 시나리오에서는 정치·사회경제적 장애와 차별이 없는 열린 한반도로서 ‘네트워크 허브 코리아’를, 현상유지적 시나리오에서는 주변국간 교류와 협력을 촉진하는 동아시아의 ‘가교’형성을 비전으로 제시한다. 비전 실현을 위해 ‘한반도의 경쟁력 강화’ ‘남북한 통합성 강화’, 그리고 ‘한반도 국제네트워킹 강화’의 세 가지 추진전략과 각각에 대한 추진과제를 도출하였다.

북한 전역을 대상으로 한 종합개발구상 연구 외에 부문 또는 권역별 연구들도 있다. 김천규 등(2011)는 북한·중국·러시아 접경지역의 산업입지와 기반시설 개발전략을 제시하고 있고, 이상준 등(2011)는 남포와 신의주의, 이상준 등(2012)는 나선, 청진, 원산의 개발잠재력을 분석하고 정책과제를 도출하였다. 또한 이상준 등(2010)는 북한지역에서 가장 개발 잠재력이 큰 서해안권을 대상으로 기반시설과 특구, 남북 및 국제 교통·물류 네트워크 방안을 제시하였다.

관련 정책과 선행연구 검토를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 북한지역 개발에 대한 남북간 협력과 합의에 의한 점진적 접근을 취하고 있다. 둘째, 북한 국토개발은 크게 북한지역의 경쟁력 제발, 남북연계성 확대, 국제네트워크 개발의 세 가지 측면에서 접근하고 있다. 셋째, 국토계획 분야 연구에서 주로 중점을 두고 있는 부문은 산업입지, 교통·물류 등이다. 도시·주택, 환경 등 부문도 일부 연구가 있으나 이후 보완이 필요한 부분으로 확인된다.

## 1.3 연구 범위와 방법

이 연구는 북한지역 국토종합구상에 대한 기본 관점을 먼저 검토하고, 국토현황분석을 통해 비전과 목표, 부문별·권역별 발전전망을 도출하도록 한다. 북한지역 개발구상은 남과 북이 국가간 관계가 아닌 ‘통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적이고 특수한 관계’라는 점에서 기존 국토계획 또는 구상과 다른 특수성이 있다. 먼저 이러한 특수성을 반영한 북한지역 국토종합구상의 가정과 관점을 검토하고자 한다.

국토현황 분석에서는 좁게는 북한지역, 넓게는 한반도 전체와 필요한 경우 동북아지역까지 일부 포함한 지역의 현황을 분석한다. 부문과 권역별 분석을 통해 북한 개발의 잠재력을 파악한다. 기존 연구에서 충분히 반영되지 않은 최근 북한의 통계와 행정구역 개편 등의 내용을 포함하고, GIS 분석을

활용한 개발가능지 분석을 추가한다. 종합적으로 SWOT 분석을 통해 북한 개발의 기본방향을 도출한다.

국토구상에서는 여건분석을 통해 확인한 개발잠재력을 개발할 수 있는 국토비전과 목표, 전략과 함께 국토공간구조 구상을 제시한다. 북한 종합구상의 가정과 관점, 여건분석을 통해 도출한 기본방향 하에서, 산업, 도시, 교통, 환경 부문의 발전방향과 지역별 개발구상을 제시한다.

## 2. 북한 종합구상의 가정과 관점

남북관계와 통일은, ‘분단’이 그랬던 것처럼, 계획주체로서 좁게는 남한 당국, 넓게는 아직 현실화한 것은 아니지만 남북 당국간 협력체가 통제할 수 없는 변수에 의해 좌우된다. 계획을 가능하게 해 주는 미래 ‘예측’이 불가능한 조건에 놓여 있는 것이다. 이런 조건에서 수립하는 계획은 불가피하게 시나리오 접근을 선택하게 된다. 통제할 수 없는 변수에 의해 결정되는 미래를 시나리오로 구성하고 각 시나리오 상황에 따른 계획안(들)을 준비하는 것이다. 이 연구에서는 이런 점에서 시나리오 접근의 필요성을 인정하되 가능한 범위에서 ‘바람직한 시나리오를 실현’하기 위한 계획방향을 제시한다. 가장 기본적인 남북관계 시나리오는 급진적 통일과 점진적 통일로 나뉘는데, 여기서는 점진적 통일의 규범적, 실천적 적절성을 제시하고 이것을 북한 종합구상의 ‘가정’으로 채택하며, 구상 수립의 관점을 제시한다.

### 2.1 가정

남북관계의 미래에 관한 시나리오는 크게 급격한 통일과 점진적 통일로 구분할 수 있는데, 북한 국토구상에서는 점진적 통일을 가정하고자 한다. 현재 한국 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’에 따라 남북관계가 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 통일국가 완성단계로 진전하는 것으로 가정하는 것이다. 그리고 남북연합단계에서는 남북이 EU 수준의 경제공동체를 형성하는 것으로 가정한다.

급격한 통일이 아닌 점진적 통일을 가정하는 이유는 그것이 공식 통일방안이기에 때문만은 아니다. 다양한 통일 관련 연구들은 점진적 통일이 경제적 측면에서도 바람직한 시나리오라는 점을 지적한다. 골드만삭스(Goldman Sachs, 2009)의 보고서는 통일 한국이 2050년 경에 프랑스와 독일을 능가하는 경제대국이 될 것으로 전망하는데, 여기에는 중요한 가정이 있다. 그것은 남북통일이 중국-홍콩 식의 점진적 통일이어야 하고 적절한 정책이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 적절한 정책에는 GDP 1% 수준의 대북투자, 물가안정을 뒷받침하는 통화정책, 기반시설 개발과 사회안전망에 초점을 두는 재정정책 등이 포함된다. 기업의 입장에서 통일 이후를 전망한 권석균 등(2013)의 연구도 통일시점에서 ‘남북 시장격차가 작고

통일 후 북한경제 성장이 빠른 시나리오’에서 적절한 통일비용과 함께 다양하고 세분화한 시장이 발달 할 수 있고, 기업의 진출 매력도도 높을 것으로 전망하고 있다.

### 2.2 관점

위의 가정에서 북한 국토계획과 인프라 구상의 기본관점을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 협력과 공진(co-evolution)의 관점이다. 북한 국토계획은 한국이 실효적으로 지배하고 있지 않은 지역에 대한 계획이고, 북한 당국의 동의와 추진의 지, 남북간 협력이 계획 실현의 필수 조건이라는 점에서 잠정적인 것이고 협력적인 것이 되어야 한다. 이는 남북 각각의 정치·사회적 조건과 계획기조, 추진전략, 기존 남북합의 등을 주요하게 고려해야 함을 의미한다. 또한 통일이 북한 경제개발과 남북 경제통합, 체제와 제도·문화를 통합하는 복합적 과정이라는 점에서 남과 북, 한반도와 동북아가 함께 변화·발전하는 공진의 관점이 필요하다(조동호 편, 2012; 하영선과 조동호 공편, 2010).

둘째, 미래지향적이고 지속가능한 발전의 관점이다. 북한이 한국의 과거와 비슷한 조건에 있고 따라서 한국의 산업화 경험을 이식하는 것으로 충분하다고 보는 것은 안이한 생각이다. 과거 한국과 현재 북한의 산업화는 다른 조건에서 출발할 수밖에 없다. 예를 들어 남한이 사실상 섬나라의 지리적 조건에서 발전을 추구했다면, 북한은 남북협력 상황에서는 동북아 연계거점의 유리한 지경학적 조건을 갖게 된다. 남한의 산업화 시기가 산업경제시대였다면 북한은 21세기 지식경제시대에 산업화를 추진해야 한다. 남한이 미소 냉전체제에서 산업화를 진행했다면 북한은 남북협력과 국제관계 개선에 따라 다른 조건에서 출발하는 것도 가능하다.

셋째, 산업·도시와 SOC 개발 병행의 관점이다. 산업화를 위해서는 기본적으로 북한의 노동력과 자원 잠재력을 활용한 산업개발과 이를 지원하는 도시개발이 필요하다. 다른 한편, 북한의 지경학적 이점을 활용한 대규모 대륙 연계 SOC 개발 이니셔티브를 활용하는 접근도 가능하다. 이 두 가지 전략을 병행하면서 대내외 조건에 따라 선후를 조절하는 접근이 필요하다.

## 3. 현황분석

### 3.1 일반현황

#### 3.1.1 면적 및 인구

북한의 광역 행정구역은 1개 직할시(평양), 2개 특별시(남포, 라선), 9개 도로 구성되어 있으며, 1개 특급시(개성)와 23개 일반시가 있다. 표 1에 나타난 북한의 시·도별 인구수를 보면, 평양과 평남, 함남이 약 300만 명 수준으로 가장 많고,

표 1. 행정구역별 면적 및 인구

(2008년, 단위 : 명, km <sup>2</sup> , 명/km <sup>2</sup> )			
행정구역	면적	인구	인구밀도
평양직할시	1,747	2,999,466	1,717
남포특별시	1,142	983,660	861
라선특별시	945	196,954	208
평안남도	11,578	3,068,036	265
평안북도	12,680	2,728,662	215
자 강 도	16,765	1,299,830	78
황해남도	8,450	2,310,485	273
황해북도	10,345	2,369,494	229
강 원 도	11,091	1,477,582	133
함경남도	18,535	3,066,013	165
함경북도	15,980	2,130,408	133
량 강 도	13,880	719,269	52
계	123,138	23,349,859	190

\* Central Bureau of Statistics(2009)를 기준으로 행정구역 변경을 반영하여 조정

도 중에서는 량강도가 72만명 가량으로 가장 적다. 인구밀도는 평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도가 200명 이상으로 많은 편인데, 모두 서해안 지역이다.<sup>1)</sup>

### 3.1.2 국토이용

#### ① 토지피복분류

환경부 환경공간정보서비스(2000년 기준, <http://egis.me.go.kr/main.do>)에 따르면 북한의 토지피복 현황은 산림지역(70.4%)이 가장 넓고, 다음으로 농업지역(24.9%), 시가화지역(1.6%) 순이다. 남북을 비교해 보면, 절대면적 비율은 북한이 남한에 비해 농업지역이 1.4배, 산림지역이 1.3배로 넓지만, 총면적을 고려한 상대면적 비율로 보면 산림은 거의 같은 수준이고, 농업지역은 1.2배이다. 시가화지역과 나지는 남한에 비해 0.4배, 0.6배로 적은 편이다.

#### ② 개발가능지

본 연구에서 국토지리정보원의 북한 전역 수치지도(2006, 2012)를 활용하여 개발가능지를 분석한 결과를 표 2에 제시하였는데, 중간 기준으로 북한 전체의 개발가능지는 16,068 km<sup>2</sup>(13%)로 나타났다. 행정구역별로는 황해남도가 3,325km<sup>2</sup>로 가장 넓었고, 다음으로 평안북도(3,221km<sup>2</sup>), 황해북도(2,484 km<sup>2</sup>) 순으로 서해안 지역이 개발가능지가 넓게 분포하고 있음

1) 북한의 행정구역 변경 현황(2013년 기준)은 평화문제연구소(<http://www.ipa.re.kr/>)의 자료를 바탕으로 재작성한 것으로 평양시의 일부가 평안남도로 편입되고, 평안남도 일부가 남포시로 편입된 것을 주요 내용으로 한다. 시도별 인구는 2008년 북한 인구통계조사 자료를 바탕으로 행정구역 개편에 따라 해당 지역의 인구를 조정하여 산정하였다.

표 2. 개발가능지 분석결과

구분	면적			
전체면적	123,284			
기개발지	2,991 (2%)			
개발불능지	최소	중간	최대	
	84,857(69%)	91,098(74%)	97,803(79%)	
	표고	83,886(68%)	89,780(73%)	96,539(78%)
경사도	20,835(17%)	35,824(29%)	52,931(43%)	
개발억제지	24,815(20%: 수역, 습지와 논 일부중첩)			
수역, 습지	2,106 (2%)			
경작지	23,373 (19%)			
개발가능지	구분	최대	중간	최소
	전체	20,915(17%)	16,048(13%)	11,134(9%)
	평양직할시	1,044	828	584
	남포특별시	307	280	237
	라선특별시	417	354	277
	평안남도	1,913	1,492	1,063
	평안북도	4,222	3,221	2,239
	자강도	317	179	139
	황해남도	3,831	3,325	2,588
	황해북도	3,416	2,484	1,483
	강원도	1,365	937	588
	함경남도	2,076	1,515	1,003
함경북도	1,896	1,324	825	
량강도	110	110	110	

을 알 수 있었다.

개발가능지는 전체 국토면적에서 기개발지와 개발불능지, 개발억제지를 제하는 방법으로 산정했다. 기개발지는 토지피복분류 상 시가화지역이며, 개발불능지는 표고와 경사도를 기준으로 하였고, 최소, 중간, 최대 기준을 각각 200m, 150m, 100m, 25도, 20도, 15도로 설정하였다. 개발억제지는 수역, 습지와 논, 밭, 과수원 등 경작지이다.

### 3.1.3 경제활동

#### ① 국민총소득(GNI)

2012년 북한의 1인당 GNI는 137만원(한국 원)으로 남한(2,559만원)의 5.4%이다(한국은행 경제통계시스템). 이는 실질소득 기준으로 1990년대 이른 바 ‘고난의 행군’ 시기와 비슷한 수준으로 북한경제가 2000년대 이후에도 뚜렷하게 회복하지 못하고 있음을 보여준다. 다른 한편, 한국은행의 이러한 추정과 달리 2000년대 이후 북한경제 상황이 상당히 나아졌을 것이라는 추정도 있다. 양문수 등(2013)는 이러한 추정의 근거로 북한의 영유아 영양상태가 2000년대 이후 꾸준히 개선되었고, 급속한 휴대전화 보급이 이루어졌으며, 북중교역 규모가 급증했다는 점을 들고 있다.

② 대외교역

통계청(2013) 자료에 의하면, 북한의 무역총액은 2000년에서 2012년까지 연평균 11.4% 증가했는데, 이 중 대부분을 대중국 무역이 차지하고 있다. GNI 대비 북중무역 비중은 2000년 2.6%에서 2012년 18.0%로 상승했다. GNI 대비 남북교역의 비중도 2008년부터 정체상태이기는 하지만, 2012년 5.9%에 달하여 적지 않은 비중임을 알 수 있다. 남북교역의 99%는 개성공단 관련 교역이다.

③ 산업구조

북한은 1990년대 초중반부터 제조업 비중이 급격히 감소하고 이에 따라 서비스업과 농림어업의 비중이 증가하였다. 2005년 이후 광업과 제조업 비중이 다시 증가하고, 서비스업과 농림어업의 비중이 다소 감소하고 있다. 하지만 표 3에서 확인할 수 있는 바와 같이 농림어업 비중은 여전히 높은 편이며, 북한의 광업과 농림어업 비중은 각 남한의 70배와 9배 수준에 달하고 있다. 서비스업은 남한의 절반 수준이지만, 정부 부문 비중은 오히려 남한의 2배에 달하고 있다.

표 3. 남북한 산업구조

(2012년, GDP 기준, %)			
구분	북한(A)	남한(B)	A/B
농림어업	23.4	2.6	9.0
광공업	35.9	31.3	1.1
광업	14.0	0.2	70.0
제조업	21.9	31.1	0.7
경공업	6.7	4.8	1.4
중화학공업	15.2	26.2	0.6
전기가스수도	3.5	2.1	1.7
건설업	7.8	5.8	1.3
서비스업	29.4	58.2	0.5
정부	21.3	10.5	2.0
기타	8.2	47.8	0.2

출처 : 통계청(2013)

3.2 부문별 현황

3.2.1 도시지역

북한은 지역별로 소도시가 고르게 분포하고 있는 편이다. 27개 도시(1직할시, 2특별시, 1특급시, 23일반시) 가운데, 인구 50만 명 이상인 대도시는 평양(300만), 남포(98만), 함흥(67만), 청진(67만) 4곳이다. 일반시 중 동서연안 도시(원산, 송림, 해주 등)는 꾸준히 성장한 반면, 북부내륙 도시(만포, 강계 등)는 규모가 작고 성장도 지체되어 있다.

북한 도시들은 개혁·개방에 따라 급격한 변화가 불가피할

것으로 예상된다. 인구와 기업 증가로 총량적 성장이 있을 것이며, 도시간과 도시내에서 이동성이 폭발적으로 증가할 것이다. 또한 상업, 업무, 주거용지 개발수요가 늘고 도시교통 인프라 개발수요도 증가할 것으로 예상된다.

3.2.2 주택

북한의 주택정책 기조는 주택의 표준화, 집합주택 위주 건설, 건설의 공업화, 건설의 사상무장화로 정리할 수 있다. 도시는 고층아파트 위주, 농촌은 연립주택 위주로 건설을 추진하고 있으며, 공동생활을 강조하고 계층적 서비스 체계를 갖추고 있다. 단기에 대량 건설과 경제성 제고에 관심을 기울이고 있으며, 속도건설운동 등 사상무장을 통한 노력동원로 주택을 건설하고 있다.

주택건설 물량과 시설 수준은 열악한 형편으로 주택보급률은 74~80% 수준이며, 약 100만호의 신규 건설과 280만호 정도의 리모델링이 필요한 것으로 추정된다(박용석, 2014). 1990년대 중반 이후 주택의 사적 거래도 나타나기 시작해서 최근 더욱 증가한 것으로 알려져 있다(동용승, 2013).

3.2.3 산업입지

북한에는 총 9개의 주요 산업지역이 있다. 이 중 평양·남포, 신의주, 함흥, 청진, 강계 5개 지역이 대공업지구, 해주, 안주, 원산, 김책의 4개 지역이 소공업지구로 분류된다(한국정책금융공사, 2010). 북부내륙 지역(강계)은 군수산업이 주로 배치되어 있으며, 서부연안의 평양·남포, 신의주, 해주, 개성 등에는 경공업 위주로 배치되어 있고, 동부연안의 원산, 함흥, 청진, 김책 등에는 중화학공업이 주로 입지 해 있다.

3.2.4 교통·물류

북한의 교통축은 H자형으로 신의주-평양-개성의 서해안축과 나선-원산-금강산의 동해안축 그리고 평양-원산의 동서횡단축으로 주요 축이 형성되어 있다. 철도 중심의 '주철종도'(主鐵從道) 구조인데, 최근 경제개발 추진 과정에서 도로 활용도가 높아지고 있는 것으로 알려져 있다. 교통·물류량에 있어 여객보다는 화물 중심이며, 도로, 철도, 항만, 공항 등 교통시설과 유통·서비스시설이 매우 낙후한 형편이다. 철도도 대부분 단선이고 노후하며, 고속도로 일부(평양-개성 구간)를 제외하면 도로상황과 운행여건도 매우 열악하다.

3.2.5 지하자원

북한이 보유한 주요 지하자원(16개 광종)의 잠재가치는 약 6,586조원(약 5.7조 달러)으로 남한 지하자원 잠재가치의 24배에 달하는 것으로 추정되고 있다(북한자원연구소). 이중 가장 많은 석탄의 잠재가치가 3.7조 달러에 달하고, 마그네사이

트가 1.45조 달러, 철광석이 3,376억 달러, 귀금속(금, 은)이 383억 달러에 달하는 것으로 추정된다.

이런 풍부한 지하자원 잠재가치에 불구하고 기반시설 부족 등으로 채굴·가공·판매비용이 높아 경제적 측면에서 북한의 지하자원 가치는 과장되어 있고, 따라서 북한에서 ‘자원의 존형’ 또는 ‘자원선도형’ 경제개발은 실현가능성이 낮다는 분석도 있다(이석기, 2013)

### 3.3 지역별 현황

지역별 현황은 본 연구의 지역분석 결과 및, 한국정책금융공사(2010), 평화문제연구소(2006)를 참조하였으며, 서해안과 동해안 지역으로 구분하여 도 별로 정리한다.

#### 3.3.1 서해안 지역

서해안 지역에는 평양권(평양시, 남포시, 평안남도), 평안북도, 자강도, 황해남도, 황해북도가 포함된다. 평양권은 북한 중심부에 위치하고 있으며, 행정과 경제의 중심지 역할을 담당하고 있다. 총인구는 약 800만 명으로 북한 총인구의 1/3 정도를 차지하고 있으며, 이에 따라 인구밀도와 경제활동인구도 타 지역에 비해 높은 수준이다. 도로망과 철도망이 잘 구축되어 있으며, 해외 여러 국가와 항로가 연결되어 있다.

평안북도는 북쪽으로 압록강을 경계로 중국과 면해 있으며, 다양한 지하자원과 풍부한 수자원을 보유하고 있고, 기계공업을 핵심으로 하는 기간산업이 발달해 있다. 자강도 지역은 풍부한 지하자원과 임산자원을 보유하고 있는 반면, 산지가 많고 해발고도가 높아 접근성이 미흡하고 기후적 특성상 일교차가 매우 커 경제활동에도 제약이 따른다.

황해남도는 남한의 수도권에서 가장 가깝고 중국과의 연결도 유리하며, 평지가 많아 농업이 발달해 있고 향후 도시개발 측면에서 유리한 입지를 가지고 있다. 황해북도는 서울-평양-신의주를 잇는 서해안축의 중심에 위치해 있으며, 개성공단 입지하는 등 남북협력에 유리한 고지를 선점하고 있다.

#### 3.3.2 동해안 지역

동해안에는 행정구역상 강원도, 함경남도, 함경북도(라선 특별시 포함), 량강도가 위치해 있다. 강원도는 90% 이상이 산지로 개발여건이 매우 불리하고, 낮은 도시화와 과소한 인구로 산업개발에 상대적으로 불리하다. 하지만 수산자원이 풍부하고, 금강산 등 명승지가 풍부하여 국제관광에 유리한 조건을 갖추고 있다. 함경남도는 북한 최대의 수력발전지역으로 중화학공업이 발달해 동해를 통한 일본과 경제협력 가능성이 높으며, 철도·도로 등 편리한 교통망을 가지고 있다.

함경북도는 북한의 북동부에 위치하여 중국 동북지방 및 러시아와 국경을 맞닿아 있는 접경지역으로 3국간 국제적 교류중심지로 성장할 수 있는 지리적 이점을 가지고 있다. 반면

90% 이상이 산악지형으로 개발가능지가 협소하고, 육상교통이 발달하지 않아 타 지역과 교통연계가 부족한 실정이다. 량강도는 백두산 천지를 비롯한 절경과 개마고원·백무고원 등 독특한 생태환경을 갖추고 있어 관광 및 산림자원의 개발 잠재력이 높다. 하지만 산지가 많고 해발고도가 높아 인프라 개발에는 불리하다.

### 3.4 국토정책 동향과 SWOT 분석

#### 3.4.1 국토정책 동향

##### ① 국토관리 방향

북한의 김정은 국방위원회 제1위원장은 2012년 4월 13일 담화(사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여)에서 국토관리 방향을 제시한 바 있다. 이 담화는 체제보위와 관련된 국토정책의 중요성과 식량확보를 위한 국토건설·관리의 강조하였다. 교통분야에서는 도로부문을 강조하여 향후 산업화 추진과 관련한 교통 인프라 개발의 방향을 제시하였다. 이외에 연안과 영해관리사업, 환경보호와 자연보호관리 사업, 국토관리사업의 중요성과 체계성을 강조하였다.

##### ② 10개년 경제개발계획

북한은 2010년 당시 대외 투자유치기관이었던 조선대공국제투자그룹 명의로 「2010-2020 조선민주주의인민공화국 경제개발 중점대상」을 발표하였다. 이 계획은 서부축(신의주-남포-평양)과 동부축(라선-청진-김책)의 공업지구, 그리고 교통망, 에너지, 농업 개발 4개 분야에 총 1천억 달러 규모의 투자계획을 포함하고 있다. 공업지구는 라선 석유화학공업지구, 청진 중공업지구, 김책 광업제련단지, 남포 IT 산업단지 등이며, 교통망 계획에는 신의주-평양-개성, 김책-혜산의 철도, 도로를 건설하고 개보수하는 내용을 포함하고 있다.

##### ③ 경제개발구

북한은 2013년 기존 경제특구(개성, 라선, 금강산, 신의주) 이외에 지방급 13개 경제개발구 계획을 발표하였고(조봉현, 2014), 2014년 추가로 6개 경제개발구 계획을 발표하였다(통일뉴스, 2014.7. 24). 평양, 남포를 포함한 전국의 각 도별로 특색에 맞는 경제개발구를 건설하여 외부 투자를 적극 유치한다는 계획이다. 여기에 기존 특구까지 포함하면 공식 발표된 것만 20개 가량에 이르는데, 국가급은 신의주특수경제지대, 황금평·위화도 경제지대, 라선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구, 원산경제특구(마식령 포함), 강령국제특색시범기지 등이 있다.

#### 3.4.2 개발여건(SWOT) 분석

이상의 북한 국토현황과 개발계획 등을 고려하여 강점과

약점, 기회와 위기요인을 도출하고, 이를 고려한 개발전략을 구상해 볼 수 있다(표 4 참조). 먼저, 강점과 기회요인을 결합한 적극적 전략으로 지리적 이점을 활용하여 교통·에너지·관광 인프라를 개발하고, 한국과 중국 등 동북아 산업협력의 시너지 창출을 추진하는 것이다. 하지만, 북한의 열악한 제도, SOC 현황과 폐쇄체제로 인한 불안정성으로 인해 이러한 적극적 전략을 단기적으로 추진하기는 어려울 수 있다. 따라서 경제특구와 접경지역 중심의 단계적 개방·개발과 노동집약적 수출산업 선육성 등 단기 전략을 추진할 수 있다. 이러한 과정에서 대외신뢰 회복을 위한 제도 구축과 특구 중심 시장경제 도입 등을 추진하는 것이 필요하다.

표 4. 북한 개발여건 SWOT 분석

SWOT 분석		기회	위협
		<ul style="list-style-type: none"> <li>국제협력의 지리적 요충지</li> <li>남한과 경제협력 가능성</li> <li>중국의 경제성장과 동북 3성 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대북 경제제재 등 대외적 체제 위협요소 상존</li> <li>개방·자유화에 따른 부작용(사회혼란 등) 우려</li> </ul>
강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>입금 대비 상대적으로 우수한 노동 잠재력</li> <li>특색 있는 관광·문화 자원</li> <li>풍부한 특정 지하자원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지리적 이점을 활용한 교통·에너지·관광 인프라 개발</li> <li>남북/동북아 산업연계(노동, 자원 등)를 통한 시너지 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제특구, 접경지역 중심, 단계적 개방·개발</li> <li>거점개발을 통한 국제협력 및 국내경제 파급효과 확산</li> </ul>
약점	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업기반 및 SOC 취약</li> <li>시장경제 경험·제도 미흡 및 기술인력 부족</li> <li>산림파괴 등 자연재해 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제협력을 통한 외자유치로 생산시설·SOC 확충</li> <li>노동집약적 수출산업 선육성</li> <li>자연보존·방재 관련 국제협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대외신뢰회복을 위한 제도 구축</li> <li>특구중심 시장경제 도입</li> <li>기본생활안정 보장</li> </ul>

## 4. 개발구상

### 4.1 국토개발 목표와 공간구조 구상

이 절에서는 통합된 한반도에서의 국토개발이 지향해야 할 비전, 그리고 그것을 달성하기 위한 목표를 설정하며 세부 추진전략을 제시하였다. 여기서 비전은 국토개발로 달성하고픈 국가 전체적 미래상이라고 할 수 있다. 통합된 한반도의 비전 설정을 위해 고려해야 할 요소가 있다. 하나는, 비전이라는 것은 국토의 분단으로 인한 단절, 불균형, 국력 소모 등의 약점을 치유하면서도 후세대가 통합된 한반도에서 자신들의 역량을 발휘할 수 있도록 미래지향적인 모습이 될 필요가 있다는 것이다. 다른 하나는, 정보화와 글로벌화로 국제적 경쟁이 심화되고 자국의 이익을 따라 합종연횡하는 현대의 정치적 경제적 여건에서 통합 한반도의 개발은 남한과 북한만의 문제는 아니며 국제적 관계를 충분히 고려해야 한다는 것

이다. 통일 한반도가 공간적으로는 남과 북에서 한반도를 넘어 동북아와 세계로 개방되고, 시간적으로는 과거와 현재에 안주하지 않는 전망을 담아야 한다. 이러한 시공의 거시적 비전은 그 안에 평화와 번영을 내용으로 담는 것이어야 할 것이다. 이러한 인식에 근거하여 이 연구에서는 통합 한반도의 국토개발 비전을 ‘세계로, 미래로 비상하는 평화와 번영의 한반도’로 설정하였다.

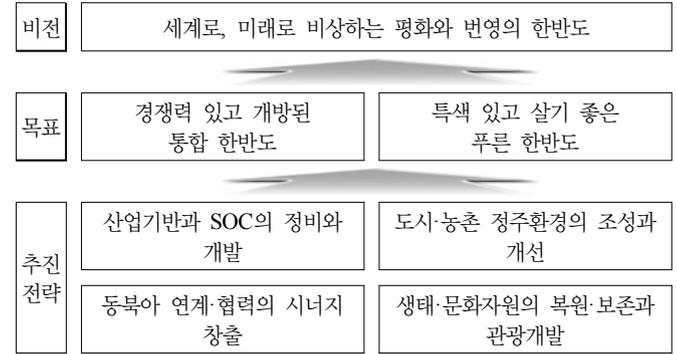


그림 1. 계획의 기본 틀

비전을 달성하기 위한 목표와 추진전략은 앞에서 개발여건을 분석(SWOT분석)하여 도출한 S-O, S-T, W-O, W-T 전략을 바탕으로 구체화하였다. 목표와 추진전략은 크게 두 가지로 구성된다. 첫째, ‘경쟁력 있고 개방된 통합 한반도’로 나아가겠다는 목표를 위해 ‘산업기반과 SOC를 정비·개발’하고 ‘동북아 연계협력의 시너지를 창출’하는 전략이다. 둘째, ‘특색 있고 살기 좋은 푸른 한반도’를 만드는 목표를 위해 ‘도시·농촌 정주환경을 조성하고 개선’하며 ‘생태·문화자원을 복원·보존하고 관광을 개발’하는 전략이다.

이렇게 도출된 목표와 추진전략이 실제의 국토계획으로 연결되기 위해서는 각 내용을 달성할 세부적 실천사항이 공간적으로 자리매김해야 한다. 이 절에서는 그 전 단계로서 한반도 전체 국토공간구조의 개편방향을 제시한다.

첫째, 세계와 교류하는 개방형 국토축 형성을 위해 접경과 연해지역 중심의 개방형 국토발전 벨트를 형성하여 초국경 교류·협력 기반을 강화한다. 여기에는 기존 국토계획의 동서남해안권 역파이형 벨트에 북중접경 벨트를 추가한다. 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남해안 선벨트와 북중접경의 동북아 교류·협력벨트이다.

둘째, 한반도 인프라 회랑과 북한 내부 연계 보조축을 형성한다. 한반도 인프라 회랑은 서울을 중심으로 대문자 X자형 인프라 회랑으로 신의주-평양-서울-부산축과 라선-원산-서울-목포로 연결되는 축이다. 북한 내부 연계 보조축은 평양을 중심으로 소문자 x자형 인프라 회랑으로 남포-평양-원산과 해주-평양-강계로 연결되는 축이다. 이는 북한 내부의 성장 파급과 연계를 통한 지역발전을 추구하는 의미가 있다.



그림 2. 국토공간 종합구상

참고 : 역  $\pi$  자, DMZ 평화생명축 : 「제4차 국토종합계획 수정계획」(2011) / X 축 : 국토연구원(2013)

셋째, 한반도 내부의 연계·통합과 평화·번영을 상징하는 축으로 2축과 1중심권을 형성한다. 2대 내륙 축은 DMZ와 그 주변의 평화·생명축, 한반도를 남북으로 연계하는 백두대간 중심의 한반도 생태축이며, 한반도 중심발전권으로 개성·남포·평양·원산·금강산~인천·서울·강릉을 아우르는 권역으로 남북간 지리적 연계 시너지를 극대화하는 중심권역이다.

#### 4.2 부문별 발전구상

통일 이전에 북한지역의 국토개발 방향은 크게 산업, 인프라, 도시·주택, 환경관리 부문으로 구분하여 구상한다. 첫째, 산업 부문에서는 북한의 경쟁력 요소인 노동, 자원, 지리적 여건을 활용하여 수출지향 산업화와 특구를 개발하는데 초점을 둔다. 이를 위해 노동집약 제조업, IT산업 등 대외적으로 경쟁력 있는 산업과 농업을 개발하고, 남한·중국·일본을 타깃으로 하는 차별화한 관광산업을 육성한다. 지리적으로는 서해안축의 경협벨트와 남북 및 북중 접경지역을 우선 개발한다. 서해안축에서 서울과 개성을 연결하는 지역은 수출산업을 위한 경제협력지역화하며, 평양·남포지역은 우수한 노동력과 인프라를 활용하여 고부가가치 산업을 육성하며, 신의주 일대는 중국 북동부 해안 경제권과 노동분화를 통한 산업 발전을 모색한다.

둘째, 인프라 분야에서는 특구 지원형 인프라와 개방형 교통·물류체계 형성을 추진한다. 우선 경제특구를 중심으로 철도, 배후도로, 항만 등 교통시설과 통신시설의 현대화를 추진한다. 여기서 동북아 인프라 협력 기회와 북한의 내재적 개발 잠재력을 최대한 활용할 필요가 있다. 또한, 전력난이 심각한 북한에 남·중·러가 전력지원체계를 구축하며 기존 발전소를 개선하거나 신설한다. 중장기적으로 대륙 연계 인프라회랑(철도, 도로, 에너지)을 구축한다. 북한 내부적으로는 개방형 국토교통망 구축과 거점개발을 보조하면서 지역주민들의 주거활동, 산업·경제활동을 촉진하기 위한 교통시설 현대화 등 기본 인프라를 정비할 필요가 있다.

셋째, 도시·주택 부문에서는 경제·산업 개발을 지원하는 도시·주택 개발을 추진한다. 접경지역의 수출지향형 경제특구와 내수시장을 위한 일반적 산업단지 등 산업개발의 특성을 고려한 특화된 배후도시를 개발할 필요가 있다. 이러한 도시개발은 혁명사적지, 광장, 건축물 등 보전할 가치가 있는 북한의 역사·문화자원의 보존과 활용을 고려한 것이어야 한다. 또한, 개방·개발로 인해 늘어날 주거소요, 주택수요, 주거 선호를 파악하여 지역별 특성에 맞는 주택개발 전략을 세울 필요가 있다. 이러한 것은 상하수도, 일반도로, 전기 등 생활 인프라의 질적 개선과 긴밀히 연계되어야 한다.

넷째, 환경관리와 관련하여 산업·인프라 개발과 환경보전이 선순환하는 지속가능발전을 지향한다. 국제 수준으로 경제특구의 환경을 관리하고, 국제협력을 통한 산림녹화와 방

제사업을 추진한다. 현시점에서 북한에서 환경관리를 제대로 할 수 있는 여지는 특구를 제외하면 거의 존재하지 않을 것으로 판단되며, 특구의 환경관리는 북한의 환경관리의 초석을 마련하는 기회로 활용될 필요가 있다. 중장기적으로는 도시하수 및 도시고형폐기물 등 일반적 경제활동에서 배출되는 오염물질 처리를 위한 도시 기초환경시설을 확충한다. 전 국토 차원에서는 재해취약지역을 고려한 국토환경관리를 추진할 필요가 있다.

#### 4.3 지역별 발전구상

앞서 제시한 국토공간구조와 부문별 발전구상을 바탕으로 발전방향이 구체화된 지역의 구분 기준은 현 북한의 도 행정구역으로 하였다. 단, 평양, 남포, 평안남도는 평양권, 라선특별시와 함경북도는 함북권으로 통합하여 구상한다. 표 5는 이하의 지역별 발전구상을 정리한 것이다.

먼저, 서부의 평안북도는 중국과 인접해 있고 기간산업이 분포한 지역으로서, 대중국 교역과 산업 잠재력을 극대화하는 방향에서 지역개발을 추진한다. 평양에서 신의주로 연결되는 교통망을 확충·정비하고, 압록강 경제개발구를 무역·관광·농업 중심지역으로 발전시킬 잠재력이 크다.

자강도는 지형적 여건상 개발가능지가 부족하지만, 지하자원, 임산자원, 수자원이 풍부하여 자연자원을 활용한 산업개발이 필요하다. 기초자원을 가공하여 대내외에 공급할 수 있는 여건을 조성하고 평양에서 만포로 이어지는 교통인프라를 보완한다면 지역의 특색을 살리는 발전이 가능할 것이다.

행정, 경제, 교통의 중심지이자 최대 인구 밀집지인 평양권은 북한 내외를 연계하는 결정형 중추지역으로 육성한다. 이를 위해 남포를 해주나 신의주 보다 개방수준이 높고 규모가 큰 경제개발특구화하며, 인근에 대외 무역을 위한 자유항을 개발할 필요가 있다. 장기적으로 남포, 평양, 평성 지역은 첨단정보기술지대를 구축한다.

남한의 수도권에 근접한 황해남도는 개발가능지가 풍부한 데다가 농업, 광업, 수산업, 관광업 등이 발달하여, 서해안 산업과 물류벨트의 신성장지대로서의 잠재력이 큰 지역이다. 강령 국제녹색시범기지를 중심으로 관광, 농수산물가공업, 생태산업을 육성할 필요가 있다. 남포, 해주, 개성을 잇는 서해안 고속도로를 신설하고 해주항을 확충하고 정비한다면 남북중의 연계를 활용할 수 있는 요충지라고 할 수 있다.

개성공업단지가 성공적으로 운영되고 있는 황해북도는 특구와 개발구 등 북한의 개발계획이 다수 발표한 지역이다. 기 활성화된 개성공단이기 때문에 평양과 서울을 잇는 복합중계거점으로서의 개발이 유리한 곳이다. 특구와 경제개발구에 남한과 전후방 연계될 수 있는 산업을 입지시키고 서울과 평양간 철도를 복선화하고 고속철도를 신설한다면 남북경제협력의 수준을 더욱 높일 수 있을 것이다.

표 5. 북한 지역발전구상

구분	기본방향	추진전략
평양권	북한 내외를 연계하는 결정형 중추지역 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 남포 경제개발특구와 대외 무역을 위한 자유항 개발</li> <li>■ 남포~평양~평성 첨단정보기술지대 구축</li> <li>■ 평양 주변으로 광역간선시설 구축</li> </ul>
평안북도	대중국 교역과 산업잠재력 극대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기계공업, 화학공업 등 기간산업 육성</li> <li>■ 무역·관광·농업 중심의 압록강 경제개발구 건설</li> <li>■ 평양-신의주 고속도로 확충·정비</li> </ul>
자강도	풍부한 지하자원을 활용한 지역개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초자원 가공 및 대내외 공급 여건 구축</li> <li>■ 전력, 입업 생산 능력 확충</li> <li>■ 평양-만포 교통인프라 확충</li> </ul>
황해남도	서해안 산업·물류 벨트의 신성장지대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 남포-해주-개성을 잇는 서해안 고속도로 신설</li> <li>■ 해주항 확충·정비로 국제 무역항화</li> <li>■ 관광, 농수산업 활성화(강령 국제녹색시범기지)</li> </ul>
황해북도	평양-서울을 잇는 복합중계거점 개발 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특구·경제개발구 활성화(남한과 전후방 연계)</li> <li>■ 평양-개성 고속도로 정비와 고속철도 신설</li> <li>■ 산업·관광 생태가 복합된 지역특성화</li> </ul>
강원도	자연자원을 활용한 협력형 관광·산업 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 금강산권·원산권 관광특구 육성</li> <li>■ 동해안 교류거점(원산)과 제조업 기반(문천·안변) 강화</li> <li>■ 남·북 및 해외 연계 교통인프라 구축</li> </ul>
함경남도	남한·일본과 연계한 수출형 산업 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 함흥 에너지 경제특구 개발</li> <li>■ 중화학공업을 중심으로 남·중·러·일로 수출 강화</li> <li>■ 원산-함흥-단천 고속도로 및 흥남항 현대화 추진</li> </ul>
함경북도	지리적 이점을 활용한 세계적 공업 교류지구 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 라진항·청진항을 국제무역항으로 육성</li> <li>■ 중국·남한·일본을 상대로 한 수출가공구 개발</li> <li>■ 온성섬 문화관광단지 개발, 외국인 유치를 위한 도시인프라 조성</li> </ul>
량강도	수려한 자연경관 이용 특색 있는 지역 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 백두산 및 주변 도시 특화개발로 종합관광상품 개발</li> <li>■ 고지대농업 및 임산가공업 활성화</li> <li>■ 낙지를 활용한 수력발전소 확충</li> </ul>

동부의 함북권은 금속광물과 연료자원 등 지하자원이 풍부하며 국제적 교류가 유리한 지리적 이점을 활용하여 세계적 공업·교류지역으로 육성한다. 이 곳은 중국과 러시아에서 이미 정치적 경제적 목적으로 활발히 교류하고 있는 지역인 만큼 국제 협력에서 앞서 나아가고 있다. 이를 뒷받침하기 위해서는 국제무역항으로서 라진항과 청진항을 확충하고 중국, 남한, 일본을 상대로 한 수출가공구를 조성하는 한편, 온성섬 문화관광단지를 함께 개발하는 것이 유리할 것이다.

백두산, 두만강이 있는 량강도는 자연경관을 활용한 특색 있는 지역발전을 도모할 필요가 있다. 이 지역은 북한의 서부와 동부 개발벨트에서 다소 소외된 지역으로 볼 수 있지만, 백두산과 주변 도시를 함께 엮고 삼지연을 거점공항으로 정

비하여 종합관광지역을 조성할만하다.

수산자원이 발달하고 전력공급이 상대적으로 풍부한 함경 남도는 현재도 북한 최대의 중화학공업지역이라고 할 수 있다. 이 지역은 남북한과 일본, 중국, 러시아와 연계된 수출형 산업 개발을 추진한다. 이를 위해 원산, 함흥, 단천을 연결하는 고속도로 건설과 흥남항의 현대화가 필요하다. 또한 함흥은 에너지산업으로 특화된 경제특구로 조성한다면 지역 잠재력을 십분 살릴 수 있을 것이다.

동부의 남북접경에 위치한 강원도는 금강산, 삼일포, 송도원 등 수려한 명승지가 다수 입지하고 수산자원이 풍부하지만, 인프라가 상대적으로 열악하며 개발가능한 토지가 부족하다. 이 지역은 자연자원을 활용한 협력형 관광·산업을 강화하는 방향으로 지역개발을 모색한다. 금강산권과 원산권을 남북한과 일본, 러시아로 이어지는 동해안권 관광루트의 요지로 만들기 위해 교통연계 인프라를 구축할 필요가 있다.

### 5. 결론: 연구의 의의와 기대효과

남북협력 시나리오 하에서 북한 국토개발의 주체가 현재는 북한 당국이고, 통일 이전의 미래에는 남북 협력체 또는 협력 거버넌스여야 한다고 했을 때, 현 시점에서 북한 국토개발 구상은 주체와 대상이 괴리된 불완전한 계획일 수밖에 없고, 잠정적인 것일 수밖에 없다. 그럼에도 남북협력 시나리오 하에서 북한 국토개발을 구상하는 것은, 그것이 바람직한 미래라는 전제에서, 긍정적 의미의 “자기충족적 예언” 효과를 기대하는 의미가 있다. 단절과 대립에 비해 연계와 협력이 가져올 수 있는 미래 편익 그리고 그것을 실현할 방법을 구상하고 제시하는 것은 그러한 편익과 방법을 가능하게 하는 정치적 결정을 촉진하는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 바람직한 결정 또는 결단이 그 자체로 실현될 수 있는 것이 아니며 실행과정에서 구체적이고 불가피한 난관이 있고 그것을 미리 준비해야 한다는 점을 북한 국토개발 구상은 제시해 줄 수도 있다.

국토·도시계획 분야의 연구는 ‘통일이 되면’보다는 ‘통일을 이루기 위해’ 또는 통일로 가는 과정으로서 ‘남북협력을 위해’ 어떤 기여를 할 것인가라는 질문에 가장 구체적인 답을 제시할 수 있는 분야라는 점에서 타 분야 연구보다 더 실천적인 의미를 가진다. 이런 관점에서 이 연구는 기존 연구의 성과 위에서 남북협력·통일과 관련하여 국토·도시계획 분야 연구의 의의와 관점, 접근방법과 국토구상의 구체적 내용을 시론적으로 제시함을 통해 향후 논의에 기여하고자 했다.

### 감사의 글

이 논문은 토지주택연구원(2013)이 수행한 비공개 연구

자료의 일부를 활용하였으며, 저자들이 공동으로 작성하여 「2014 대한민국도·도시계획학회 춘계산학학술대회」(2014.04.26) 정책세미나에 발표한 “북한의 국토공간구조 구상과 인프라 개발 방향” 및 「도시정보」(2014.08 NO.389, 대한민국도·도시계획학회)의 “통일 후 북한의 국토·도시계획 과제” 내용 중 저자들이 집필한 부분을 대폭 수정, 보완하여 작성하였습니다.

## 참고문헌

1. 권석균, 이경목, 이병철, 조봉현(2009), 「통일, 기업에 기회인가 위기인가」, 서울: 알에이치코리아.
2. 김천규, 이상준, 문정호, 김대중(2011), 「북한·중국·러시아접경 지역의 산업입지·기반시설 개발잠재력 분석과 대응전략 연구」, 국토연구원.
3. 대한민국 정부(2011), 「제4차 국토종합계획 수정계획」.
4. 양문수, 김석진, 임강택, 조봉현, 이석기(2013), 「북한 경제 쟁점 분석」, 산업연구원.
5. 이상준, 김성일, 김근용, 안흥기, 조진철(2008), 「한반도 공동번영을 위한 국토분야 대응방안」, 국토연구원.
6. 이상준, 정일호, 김원배, 권영섭, 서민호(2009), 「한반도의 비전과 개방형 국토발전전략」, 국토연구원.
7. 이상준, 정일호, 권영섭, 안흥기, 서민호(2010), 「동북아 협력시대의 한반도 서해안권 종합발전 구상 - 산업입지 및 교통인프라 개발을 중심으로」, 국토연구원.
8. 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원(2011), 「통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(I)」, 국토연구원.
9. 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원(2012), 「통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(II)」, 국토연구원.
10. 이석기, 김석진, 정근주(2013), 「북한의 산업발전 잠재력과 남북협력과제: 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로」, 산업연구원.
11. 조동호 편(2012), 「공진을 위한 남북경협 전략 : 보수와 진보가 함께 고민하다」, 서울: (재)동아시아연구원.
12. 조봉현(2014), 경제특구 개발에 나선 김정은, 「월간북한」, 2014년 2월호.
13. 통계청(2013), 「2013 북한의 주요통계지표」.
14. 통일뉴스(2014.7.24), 북, 평양 ‘첨단기술개발구’ 등 6개 경제개발구 추가 지정.
15. 평화문제연구소(2006), 「조선향토대백과」(전20권).
16. 하영선, 조동호 공편(2010), 「북한 2032: 선진화로 가는 공진전략」, 서울: (재)동아시아연구원.
17. 한국정책금융공사(2010), 「북한의 산업」.
18. Central Bureau of Statistics (2009), *DPR Korea 2008 Population Census National Report*, Pyongyang, DPR Korea.
19. Goldman Sachs (2009), “A United Korea?: Peassessing North Korea Risks(Part I)”, *Global Economics Paper No:188*.
20. 한국은행 경제통계시스템 홈페이지(<http://ecos.bok.or.kr>)
21. 환경부 환경공단정보서비스 홈페이지(<http://egis.me.go.kr/main.do>)