

## 동북아 지역개발 협력을 위한 법제도의 방향과 과제

박훤일\*

### < 목 차 >

- I. 서론
- II. 두만강 개발사업의 부진요인
- III. 두만강 개발사업에 대한 새로운 접근
- IV. 지속가능한 사업추진을 위한 법제도의 방향
- V. 결론 - 법제도상의 과제

### I. 서론

東北亞 지역에는 여러 나라가 서로 인접해 있고 이해관계 또한 복잡하게 얽혀 있다. 北核 문제로 긴장상태가 지속되고 있는 남한과 북한, 그리고 국경이 맞닿아 있거나 인접해 있는 중국과 러시아, 일본, 몽골이 있으며, 이 지역과 불가분의 이해관계를 가진 미국도 빼놓을 수 없다. 범위를 좁혀 보면 DMZ로 가로막혀 있는 韓半島와 중국, 러시아가 서로 붙어 있는 두만강 하류 지역에서 이들 나라의 협력과 갈등관계가 되풀이되고 있다. 이해관계를 잘만 조정하면 아시아 전역, 아니 전세계를 향한 지역개발협력(development cooperation)의 좋은 선례가 될 수 있는 지역이기도 하다.

이러한 특성을 내다보고 일찍이 1990년 학자와 전문가들이 모여 중국, 러시아, 북한 등 3국 접경지역인 두만강 하구에 다롄(大連)과 같은 무역특구를 제안하였다.<sup>1)</sup> 1991년에는 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 주도하에 관련당사국이 모여 두만강지역 개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP)<sup>2)</sup>을 추진하기로 했다. 그러나 이 계획은 여러 사정으로 인해 지지부진하였다.

\* 경희대학교 법학전문대학원 교수 겸 경희법학연구소장, 법학박사.

1) 1990년 7월 북경과 장춘에서 하와이대 동서문화센터와 일본경제연구소가 공동주최한 “동북아 지역의 경제발전을 위한 국제협력”이라는 학술회의에서 두만강 하구에 무역특구를 건설할 것을 제안하였다.

2) UNDP는 제3세계의 빈곤타파와 환경보호를 통한 지속가능한 발전 모델로 두만강지역 개발계획을 내놓았다. UNDP는 중국의 동북 3성과 러시아의 연해주 그리고 북한의 라진·선봉지구가 경제발전을 추진하는 전략적 중심이 될 수 있다고 보고 다자간 협력을 통한 지역개발을 추진하였다. 두만강 하구

UNDP는 2005년 9월 대상지역을 한반도 동해안, 몽골, 일본까지 포함하는 廣域두만 개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)으로 재추진하였지만 한동안 별 진전을 보지 못하였다. GTI는 출범 초에는 남·북한과 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하였으나 2009년 북한이 라진 지역개발이 부진하다는 이유로 GTI 탈퇴를 선언<sup>3)</sup>함에 따라 GTI에는 현재는 4개국만이 참여하고 있다.

UNDP가 동북아의 지속가능한 발전을 위하여 지역개발의 거점으로 삼은 대상 지역은 북한의 라진·선봉과 중국의 훈춘(琿春) 그리고 러시아 포시에트를 연결하는 길이 1,000km, 면적 800km<sup>2</sup>의 小삼각형 지형인 두만강경제구역(TREZ: Tumen River Economic Zone)과 북한의 청진, 중국의 엔지(延吉), 러시아의 블라디보스톡을 연결하는 길이 5,000km, 면적 10,000km<sup>2</sup>의 대삼각형 지역인 두만강경제발전지구(TREDA: Tumen River Economic Development Area)로 구성되어 있다.

이 지역은 개발잠재력이 매우 커서 주변국 간의 경제협력을 촉진할 수 있을 것으로 평가된다. 실제로 이 사업이 활성화된다면 아시아와 유럽을 잇는 鐵의 실크로드 출발지가 되고 자원개발 및 공업중심지, 물류기지, 관광기지로 크게 발전할 수 있을 것이다. 하지만 관련국 정부간 협조의 미비, 통합된 리더십의 부재, 개발자금의 부족, 투자유치 부진 등으로 가시적인 진척을 보지 못하였다. 이러한 사정은 2005년 GTI가 출범하게 되는 배경으로 작용하였으나 北核 문제가 미해결로 남아 GTI는 難航을 거듭하고 있는 실정이다.

그러나 GTI는 2009년 8월 새로운 轉機를 맞았다. 중국이 두만강 개발사업을 포함한 동북 3성의 개발계획을 중앙정부 사업으로 추진<sup>4)</sup>하면서 급속히 활기를 띠게 되었다. 중국은 특히 라진·선봉지역을 통해 동해로 진출하기 위해 이 지역개발에 대한 구체적인 청사진을 마련하고 훈춘과 라진·선봉을 연결하는 도로 확장 및 포장공사를 마쳤다. 러시아도 연해주 핫산에서 라진항까지 철로 개보수 공사를 완공하고 2013년 9월 철도를 재개통하였다. 일본도 2011년 3월의 東日本 大地震 이후 국가산업의 서해안지역 개발에 관심을 쏟고 있다. 이에 따라 현재 북한의 라진·선봉<sup>5)</sup>은 중국, 러시

---

의 자유경제구역은 주변국의 자본, 기술력, 노동력을 흡수하는 홍콩이나 로테르담 같은 개방형 도시로 만들고 접경국가의 낙후지역을 개발하고 참여국에게 이익을 돌려주는 지역발전의 거점으로 활용하기로 했다. <<http://www.tumenprogramme.org/>>

- 3) 1990년대부터 북한은 核개발을 추진하면서 核확산금지조약(NPT)을 탈퇴를 선언하고 두만강 개발계획 관련 회의에도 불참하였다. 한국 역시 북핵 문제가 해결되기 전에 경제협력이 어렵다는 입장이어서 두만강 프로젝트는 GTI보다는 북한이 중국, 러시아와의 양자간 협력에 중점을 두고 협상과 사업을 추진하는 양상이었다. 북한은 라진·선봉개발을 관심을 가졌지만 별무성과였다.
- 4) 중국 국무원은 2009년 8월 「창·지·투 개발개방 선도구를 위한 중국의 두만강구역 합작개발규획요강」(以長吉圖爲開發開放先導區的中國圖們江區域合作開發規劃綱要)을 국가전략 사업으로 채택하였다. 창·지·투 개발계획은 동북진흥정책의 일환으로 노후공업기지의 진흥, 러시아와 북한 인접지역의 산업기반시설 건설 등을 목적으로 한다.<<http://218.62.26.208:82/gate/big5/www.jl.gov.cn/zt/cjtkfkfxdq/>>.

아에서 운반된 석탄 등 자원의 수출항으로 각광을 받으면서 그 동안 정체되었던 經濟特區의 개발사업 재개 및 GTI 사업의 활성화 가능성이 거론되고 있다. 2013년 2월에 취임한 남한의 박근혜 대통령도 중국의 시진핑(習近平) 주석과의 친분을 다지는 한편 대륙과 고립되어 있던 한반도를 유라시아 대륙과 연결하여 큰 시장을 조성하겠다는 ‘유라시아 이니셔티브’를 내놓았다.<sup>6)</sup>

이러한 견지에서 라진·선봉을 둘러싼 남한과 북한, 중국, 러시아 간의 협력관계는 동북아 지역의 협력 개발을 추진하는 하나의 모델이 될 수 있다. 해상통로 확보에 관심이 많은 중국, 외국인투자 유치와 나선 경제특구의 활성화를 원하는 북한, 그리고 극동지역 자원개발을 의욕하고 있는 러시아의 이해관계가 부합하기 때문이다. 본고는 GTI를 포함한 동북아 지역개발 사업을 지속가능하게 추진하기 위해서는 법제도 측면에서 어떠한 조치를 취해야 하는지, 그 동안 두만강개발 사업이 지지부진했던 이유는 무엇인지, 관련 당사국은 어떤 방향으로 노력을 기울여야 하는지 알아보기로 한다.

## II. 두만강 개발사업의 부진요인

### 1. 개 관

2005년 UNDP는 小康狀態에 빠진 두만강 개발계획을 적극 추진하기 위해 GTI로 확대하는 동시에 개발기간도 10년 연장한다고 발표했다. 아이러니컬하게도 GTI는 사업의 추진력을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다.<sup>7)</sup> 북한의 核개발이 걸림돌이 되기도 했지만, 관련 당사국이 자금부족으로 사업추진에 소극적이었던 데다 인프라가 채 정비되지 않은 상태여서 어느 나라도 앞장서려고 하지 않았기 때문이다.<sup>8)</sup>

5) 라진항은 제1호, 제2호, 제3호의 부두와 10개의 船席이 있으며, 안벽 총연장이 3,290m, 평균 수심 9~11m인 천연의 不凍港이다. 한편 선봉항은 라진항으로부터 해상거리로 2.4마일 떨어진 油類를 전문으로 취급하는 소형 항만이다. 북-중 간에는 제4, 5, 6호 부두와 컨테이너 하치장 건설을 위한 논의가 진행 중이다. 백성호, “동북아 접경지역 물류 인프라 구축현황과 나선특구 개발전망”, 대한상공회의소 GTI 및 동북아 지역개발 동향과 전망 세미나; 2013.8.20, 33면. 북한은 2010년 1월 라선시를 특별시로 승격시키는 최고인민회의 상임위원회 정령 제560호를 발표하였다. 배종렬, “라선특별시 지정배경과 개발과제”, 수은 북한경제, 한국수출입은행, 2010년 여름호, 2면.

6) 박근혜 대통령은 2013년 11월 13일 한국을 방문한 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 극동·시베리아 지역의 철도·천연가스·전력사업 분야에서 양국이 긴밀하게 협력하기로 하는 등 유라시아 이니셔티브의 시동을 걸었다. 이를 위해 양국은 라진·하산 물류협력 사업과 조선·철도·금융·에너지 분야에서 15건의 MOU를 체결하였다.

7) 이성우, “두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로”, JPI정책포럼, 제주평화연구원, 2010.7, 12면.

8) 2006년 7월 남·북한, 중국, 러시아의 관계자 160여 명이 참석하여 핫산에서 동북아 경제포럼을 개최

그렇다면 代案은 없는가? 사실 두만강 개발계획은 동북아 지역 참가국들의 이익에 바탕을 둔 합의라는 특성을 가진다. ‘點-線-面’ 개발전략에 따라 해안지역과 내륙지역의 경제적 격차를 극복해야 하는 중국, 社會主義 블록의 붕괴로 경제적 활로를 찾아야 하는 북한, 시베리아 자원개발을 통해 극동지역의 경제발전을 도모해야 하는 러시아, 여기에 자원을 발굴하여 해외로 수출하고자 하는 몽골의 이해관계를 조화롭게 엮는 것이 基本命題이다. 그러므로 북한과 중국, 러시아 접경국가 외에도 남한, 몽골, 일본이 참여하는 多者間 경제협력체제로 만들어 주변국의 기술과 자본을 유인하여 세계적 수준의 물류, 제조, 금융, 관광의 핵심거점으로 개발하는 것이 중요한 과제이다.

초기 단계에서 관련 당사국은 두만강개발 사업에서 얻을 수 있는 利點보다 상대국이 먼저 받게 될 혜택을 警戒하는 형국이었다. 당초 UNDP가 지적하였듯이 두만강 유역은 지리적으로 만주·시베리아와 동해·태평양의 接點에 위치해 있다는 점에서 多者間 경제협력의 실현가능성이 높은 지역이다. GTI를 통한 참여국이 기대할 수 있는 구체적인 유인효과나 잠재력이 매우 크다고 평가된다. 특히 極東러시아와 동북 3성 지역의 부존 지하자원을 제대로 개발하기만 하면 업종별 비교우위를 통해 경공업부터 일으켜 發展잠재력을 극대화할 수 있다. 자원개발에 따른 관련산업의 발전과 운송 등 인프라의 이점을 살릴 수만 있다면<sup>9)</sup> 투자유치와 무역창출 효과를 통하여 낙후되었던 이 지역의 국민총생산을 향후 25년간 600% 이상 증대시킬 수 있을 것으로 본다.<sup>10)</sup>

그러나 이를 위해 극복해야 할 장애가 만만치 않다. 우선 국경이 맞붙어 있는 3국 간의 경제개방 수준의 차이가 문제된다. 중국은 상당한 수준의 시장경제의 발전을 경험하고 있지만, 러시아와 북한은 시장경제체제에 대한 경험부족으로 국가는 물론 민간 차원에서도 다자간 협력을 통한 경제발전을 추진하는 것이 미숙하였다. 무엇보다도 사회간접자본(SOC) 투자가 우선적으로 요구되었으나 변방에 위치한 현지 사정에 비추어 도로, 통신, 전력 등의 기간시설에 대한 대규모 투자도 없었거니와 가시적인 성과 또한 미미하였던 것이다.

따라서 2009년 8월 중국이 독자개발을 내세워 2800억 위안을 투자하는 ‘新두만강 개발계획’을 발표한 것은 GTI에도 새로운 전기를 마련하였다. 외부투자에만 의존하던 북한이 라진·선봉과 청진을 연결하는 고속도로를 건설한다고 나섬에 따라 북한의 협력을 얻어 중국이 주도하는 모양새가 되었다. 북한이 2010년 3월 라진항을 중국에 10

---

하였는데 기본적으로 각국의 입장을 확인하는 데 그쳤다.

9) 예컨대 한국과 일본에서 판매시기를 다투는 가전제품 등의 화물을 유럽 지역으로 운송하는 경우 해상로를 이용하는 것보다 시베리아 횡단철도를 이용하는 편이 1,000km 이상의 거리와 그에 따른 시간을 크게 단축할 수 있다. 이는 물류비용을 절감하는 것은 물론 판매의 타이밍을 맞출 수 있기에 절대적으로 중요한 포인트이다.

10) 이성우, 전계자료, 5면.

년간 추가 개방하기로 하자 러시아는 핫산과의 철도 연결<sup>11)</sup>을 내세워 신규로 50년간 라진항 부두 사용허가를 받을 수 있었다.

## 2. 국가별 부진요인 분석

### 가. 중 국

중국이 두만강 개발사업을 적극 추진하게 된 계기는 다른 지역에 비해 경제적으로 낙후되어 있는 동북 3성의 개발을 촉진하는 돌파구로 삼기 위해서였다. 자원이 풍부한 동북 3성의 공업화를 달성하고 그 중심인 훈춘을 동북아의 홍콩으로 개발하려면 두만강 하구를 준설해 15km의 海路를 확보할 필요가 있었다. 중국정부는 이 사업을 중앙정부 차원에서 적극 대응하였다. 중국은 두만강 개발에 있어서 역사적 관점에서 두만강 통행권과 東海출해권을 확보하려고 노력하였으나<sup>12)</sup> 주변국들은 이를 경계하였다. 중국은 북한이 절대적으로 필요한 석유를 공여하고 두만강 통행권에 대한 양보를 받아내려고 했다. 이는 두만강 개발을 통해 라선경제무역지대를 보란 듯이 발전시키고자 했던 북한의 기대<sup>13)</sup>와는 달리 지리적으로나 효과 면에서 상당히 거리가 있었다.

### 나. 러시아

당초 러시아는 중국과는 달리 두만강 유역개발에 소극적이었다. 舊蘇聯시대에 확보해 놓았던 라진항에 대한 기득권을 不凍港으로 지키는 한편 극동지역개발을 위한 物流 전진기지로 삼는다는 정도였다. 소비에트 연방 해체 이후 중앙정부의 재정지원이 급감하자 경제적 활로를 개척하기 위해 이 지역에 관심을 보였다. 중국이 두만강변의 방천과 훈춘을 각각 자유무역항과 상품교역시장으로 육성한다는 발표를 하자 러시아는 경쟁적 입장에서 주시하였다.

그러나 1989년 나훛카를 자유무역항으로 개발하기로 발표한 이후에는 초기 단계의 소극적인 자세를 탈피하고 극동러시아 개발에 의욕적인 태도를 보였다. 특히 사할린과 시베리아산 원유·천연가스를 라진을 통해 주변국으로 판매하려고 했다. 이와 함께 북한에 대한 중국의 영향력 확대를 견제하려는 의도도 있었다.<sup>14)</sup> 반면 라진항에

11) 러시아 접경 핫산역으로부터 표준궤(1,435mm)와 광궤(1,524mm) 철도가 제3호 부두까지 연결되었다.

12) 1991년 두만강개발 구상 제안 당시부터 중국은 자국 선박이 두만강을 거쳐 동해로 나가는 出海항행권을 반세기 만에 회복한다는 기대를 갖고 방천항을 개발한다고 발표하였다. 1992년에는 국경도시인 흑하, 수분하, 훈춘을 개방지역으로 선포하고 훈춘시를 일급 개방도시로 승격 지정하였다. 이성우, 전개자료, 13면.

13) 라진항 1호 부두는 북한의 내항선 부두로 이용되어 오다가 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북에 맞춰 다렌 소재 창리그룹이 개발권을 확보하고 현재 중국의 석탄 전용부두로 사용되고 있다.

14) 러시아도 라진항 사용권 확보전에 뛰어들어 북한으로부터 라진항 3호 부두를 50년간 사용할 수 있는

대한 인프라 투자의 필요성을 인정하면서도 大블라디보스톡 계획<sup>15)</sup>과 같은 극동러시아 내의 이해관계<sup>16)</sup> 때문에 소극적 입장을 취하였다.

#### 다. 북 한

북한은 두만강 개발을 통해 담보상태에 처한 라진·선봉 경제무역지대에 외국자본을 유치하고 수출을 늘림으로써 경제적 활로를 개척하고자 했다. 반면 급속한 개방으로 북한내부 체제안정에도 위협요인이 될 수 있다는 점에서 신중한 행보를 보였다.

따라서 UNDP와 중국이 주도하는 두만강지역 개발계획과 북한의 라진·선봉 경제무역지대 발전방안은 상당한 차이가 있을 수밖에 없었다. 중국의 두만강 통행권 요구에 대해서는 영토주권과 환경보호를 이유로 내세워 분명한 반대 입장을 보였다. 또한 북한은 경쟁관계에 있는 접경국가인 중국, 러시아를 견제하는 수단으로 UNDP, UNIDO<sup>17)</sup>와 같은 유엔 전문기구를 활용하려는 심산이었다. 이를테면 UNDP를 통해서 라진·선봉지역의 도로와 공단건설 등 인프라 투자에 주변국 정부의 협력을 이끌어내고, UNIDO를 통해서 서방 민간 기업을 유치한다는 구상이었다. 이러한 접근은 UNIDO가 블라디보스톡 자유경제권 건설에서 중심 역할을 수행해 왔다는 점에서 大블라디보스톡 계획에 대한 일종의 牽制球로 볼 수 있었다.

그러나 북한은 통신, 도로, 항만 등 기본 인프라를 전적으로 외국자본에 의존할 심산이어서 서방 투자자의 신뢰를 얻지 못하였다. 경제개방은 법령만으로 실현되는 게 아니고 투자자들이 신뢰할 수 있는 각종 통계자료부터 공개해야 한다는 점에서 북한식 부분적인 개방은 한계가 있었다. 무엇보다도 體制安定을 이유로 라진·선봉 경제특구에 대한 남한 기업의 투자를 원천적으로 배제하여 성공을 담보하기 어려웠다.

#### 라. 한 국

한반도 문제의 당사국이면서 동북아 지역에 대한 투자수요가 크고 또 투자여력을 갖춘 한국은 두만강지역의 경제협력체 구성에 많은 관심을 갖고 있었다. UNDP가 추진하는 다자간 경제협력사업에 참여함으로써 남북한 경제교류와 협력을 확대하고, 궁극적으로 북한을 개혁·개방의 길로 유인할 수 있다는 것도 큰 매력이었다. 주변국과 경제협력을 강화하여 統一韓國을 대비하자는 포석도 있었다.

---

권리를 얻고 2010년 러시아 철도공사가 대형 선박이 접안할 수 있게 하는 보강공사를 실시하였다.

15) 이 계획은 연해주 지역을 자유경제지역, 공업단지, 항만물류 중심으로 육성하여 선진국 수준의 금융, 무역, 교통, 통신을 제공하는 투자기지로 만든다는 극동러시아의 야심찬 국토건설계획이다.

16) 두만강 유역 라진항보다 자국 영토인 나호트카, 블라디보스톡, 보스토치니 등 기존 연해주 지역의 주요 항만시설을 중점 개발해야 한다는 주장이 대두되었다.

17) United Nations Industrial Development Organization (유엔공업개발기구)을 말한다.

이러한 차원에서 한국정부는 1996년 4월 UNDP 신탁기금으로 100만 달러를 출연하고 두만강개발 관련 투자촉진지원센터 건립과 교육훈련 프로그램에도 92만 달러를 지원하였다. 그러나 본질적으로 북한과 손잡고 진행하는 두만강 개발계획은 북한의 핵개발 등 남북관계, 한반도 정세에 직접적 영향을 받지 않을 수 없었다.

일례로 1994년 7월 김일성 사망, 1996년 북한 잠수함 사건 등의 악재가 발생하고, 두만강개발계획 관리위원회에 북한이 불참을 선언하면서 한국도 두만강개발 계획에 거리를 두기 시작하였다. 무엇보다도 한국이 1997년 말 外換危機를 겪는 과정에서, 그리고 정권이 바뀌고 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격사건이 잇달아 발생하면서 두만강이든 어디든 북한과 관련된 남한 투자는 완전히 결빙되고 말았다.

북한과 군사적 대치상황에 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 북한이 핵을 포기하지 않는 한 어떠한 형태의 대북 지원이 어렵게 되어 있다. 북한은 미국에 대해 계속 대화재개를 요청하고 있는데, 미국은 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙에 있어서 한국과 의견을 같이 하고 있다.

#### 마. 일 본

일본정부는 내부적으로 두만강지역 개발을 니가타를 중심으로 한 일본 북서지역의 상대적 낙후지역 개발과 연계해 추진한다는 계획을 세웠다. 이와 아울러 동아시아를 포함한 일본 주도의 環일본해(東海) 경제권을 구상하고 있다.<sup>18)</sup> 일본은 중국 동북부의 거대한 시장잠재력을 의식하고 1991년 제안단계에서부터 두만강하구 정비를 위해 엔화 자본을 지원할 용의가 있다고 표명하는 등 적극적 자세를 보여 왔다.

북한에 대해서도 國交정상화를 추진함에 있어 북한이 요구하는 戰後배상금의 일부 또는 상당 부분을 라진·선봉 경제특구 건설에 사용할 수 있다는 등 현실적인 입장을 취하였다.<sup>19)</sup> 그러나 일본의 최근 행보를 보면 동북아권 경제진출 전략이 과거 제국주의 大東亞共榮圈 논리와 겹치는 것을 경계하는 한편 라진항에 중국·러시아 선박의 빈번한 출입에 이어 이들 나라의 군함도 뒤따라오지 않을까 몹시 경계하고 있는 모습이다.<sup>20)</sup>

18) 일본은 1992년 8월 마루베니 상사, 대외정책연구회 등 16개 기업과 단체가 두만강유역개발에 관한 북동아시아경제위원회를 구성하고 일본 측 공식창구로 나선 이후 철저히 민간 위주로 접근하고 있다. 이성우 전계자료, 18면.

19) 다른 한편으로는 8백억 엔에 달하는 북한의 對日 채무불이행 문제가 풀리기 전에는 일본은 북한 관련 투자에 적극적으로 참여하지 않을 것이라는 관측도 있다.

20) 일본은 미국의 지지를 얻어 동맹국이 공격받았을 때 자국이 공격받은 것으로 간주해 상대방을 공격할 수 있다는 '집단적 자위권' 도입 논의를 본격화하고 있다. 讀賣新聞 2013.8.3. 이는 교전과 전쟁을 금지한 현행 평화헌법 제9조를 사실상 무력화시키는 헌법 해석론이다. 일본 외무성은 10월 23일 한국의 獨島가 자국 영토라는 동영상을 홈페이지에 올려놓는 등 대외적인 캠페인을 개시하였다.

## 바. 미 국

미국은 원칙적으로 多者協力을 통한 지역공동체 출현에 찬성하는 듯 보이지만 정책적 실익을 따지는 복잡한 계산을 하고 있다. 두만강 개발에 미국은 정부차원에서 ‘동북아 발전협력회의’를 통해 두만강유역개발 문제를 중점적으로 논의하는 등 적극적인 관심을 보여 왔다.

미국은 1991년 평양에서 개최된 두만강 개발 논의단계부터 옵서버 자격으로 회의에 참가하여 국제차관단 구성을 제안하기도 했다. 이러한 논의에는 하와이대 동서문화센터, 미국 상공회의소와 같은 민간 기업이나 학술단체를 통해 두만강 개발에 참여하고 있다.<sup>21)</sup> 미국은 원칙적으로 非核化전략 차원에서 북한과의 경제협력은 북핵 포기를 전제로 하고 있어 한국정부와 공조자세를 취하고 있다. 더욱이 북핵 문제가 빚어질 때마다 유엔 安保理 결의를 통해 북측을 압박하여 왔다. 미국은 앞으로도 비핵화 원칙에 우선순위를 두고 북한과의 협상에 임할 것으로 보인다.

표면적으로 미국정부는 동아시아에서의 多者主義원칙에 입각한 경제협력체에 찬동하고 있으나, 두만강 개발계획을 포함해 중국의 동북아 경제권, 일본의 環東海경제권 구상이 미국을 배제하는 형태로 진행되는 것을 크게 경계하고 있다.

## 3. 문제점의 진단

과거 추진되었던 TRADP 사업은 여러 가지 문제점을 내포하고 있었다.<sup>22)</sup>

첫째, 과거 TRADP 개발계획은 다양한 프로젝트들을 내세웠지만 대부분 백화점식 개발계획의 나열에 그치고 이를 시행할 재원이나 각국의 제도적 뒷받침이 없었다. 예컨대 사업 초기 단계에 북한은 수십 억 달러의 다양한 개발 프로젝트들을 제시하였으나, 이를 구체화하는 방안이 전무하여 라진·선봉 개발은 실패로 끝나고 말았다. 이러한 사정은 중국과 러시아에서도 비슷하였다.

둘째, 두만강지역 개발에 대한 명확한 개념과 비전이 결여되어 있었다. 대부분의 관련 당사국과 지방정부들은 국제협력보다 지역개발 우선으로 사업을 진행해 왔다. 두만강지역 개발사업의 당초 목적을 달성하려면 북한과 중국, 러시아는 제도 및 정책의 조화, 기술협력, 인력이동의 유연성 등 국제협력을 극대화하는 노력을 우선할 필요가

21) 1996년 클린턴 행정부에서 북한이 廢연료봉을 봉인하고 北美國 연락사무소 개설을 위한 협상이 진행되면서 북한이 뉴욕 인근에서 투자유치설명회를 개최하고, 1996년 미국의 AT&T사가 라진·선봉지역에 광케이블 매설공사를 벌이기도 했으나 인도적 차원의 지원 외에는 미국 기업의 대북투자는 실적이 전무하다. 상계자료, 19면.

22) 여기서 설명하는 문제점은 조명철·김지연, “GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력 방안”, 대외경제정책연구원 연구자료 10-16, 2010.12, 113~120면을 간추려 정리한 것이다.

있었다. 그러나 실제에 있어서는 이러한 국제협력보다는 자국에 자본을 유치하는 데 주력하여 地域經濟 개발이라는 성격이 두드러졌다.

셋째, UNDP와 유관국들은 기업들의 역할을 이끌어내지 못했다. 원래 개발사업은 기업이 주도해야 지속적으로 추진될 수 있음에도 기업들은 빠지고 관련국 정부들만 나서서 국제협력을 강조하는 수준에 머물렀다. 국제적인 기업들을 유치하기 위한 실효적인 제도 구축과 정책적 유인을 시기적절하게 구사하지 못하였다.

넷째, 두만강 개발사업에 필요한 관련 당사국의 制度的 整合을 이끌어내지 못한 것도 주요 실패요인이 되었다. 철도, 도로, 항만, 항공 등 다양한 물류 인프라의 개발, 각국을 잇는 관광벨트의 개발, 자원, 에너지 등의 지역산업개발 등의 사업들이 원만히 추진되려면 각국의 상이한 제도환경을 조화시키기 위한 노력이 선행되어야 한다. 예컨대, 철도 개발 하나를 놓고 보아도 이 지역에서는 아직도 북한, 중국, 러시아의 제도가 별개로 운영되고 있다. 그 밖에도 3국은 개발과 관련된 다양한 제도의 통합은 뒤로 미룬 채 각기 지방정부 차원에서 투자유치를 위한 특구제도를 만들기에만 급급했지 이들을 상호 연결하려는 노력은 별로 엿보이지 않았다.

다섯째, 두만강 개발사업은 당초 동북아 안정을 이루는 것이었지만 개발사업 일변도로 진행되었고 안정화 사업에 대한 각국의 이해관계가 엇갈려 相互不信이 조장되었다. 이를테면 북한의 핵개발과 대남도발이 지속되는 가운데 한국의 참여를 독려하는 새로운 GTI 프로젝트가 발표되기 일쑤였다. 그 결과 한반도에서의 긴장상태 지속은 GTI 사업의 중요성과 신뢰도를 반감시키고 많은 기업들로 하여금 투자를 기피하게 만들었다.

### III. 두만강 개발사업에 대한 새로운 접근

#### 1. GTI에서 시도할 만한 정책과제

이상 살펴본 문제점을 극복하고 GTI 프로젝트가 새로운 推進力을 얻기 위해서는 무엇보다 추진할 것인가. 그것은 관련 당사국들이 외면하기 어려운 이익을 공유하고 서로 나누는 한편 사업추진을 영속화하기 위해 범규범 형태로 制度化하는 것이라 할 수 있다.

우선 합리적이고 실효성 있는 목표와 개발 프로젝트를 선정하고, 작은 것부터 구체적인 실행 방안을 만들어야 한다. 향후 GTI 사업에서는 실천 가능한 합리적 목표를 제시하고, 이 목표 실현을 위한 동원 가능한 수단들을 선정하며, 구체적 이행을 위한

단계별 실행 과제들을 선정하는 것이 바람직하다. 예컨대, 물류 인프라 개발에 있어서는 투자 규모가 작은 도로·철도 개보수 사업부터 착수하고, 이를 지역적으로 점차 확대해 나가는 것이다. 이와 함께 단계별 투자재원 조달방안과 각국의 제도 통합을 위한 조치를 실효성 있게 추진해야 할 것이다.

둘째, GTI 사업에 있어서도 選擇과 集中이 필요하다. GTI 사업은 지역적으로 광대할 뿐만 아니라 제한된 투자재원에도 불구하고 여러 국가가 참여하고 다양한 개발 프로젝트들이 열거되고 있다. 이러한 국제성을 띤 개발사업은 短期에 끝날 수 없고, 한 두 개의 프로젝트로도 완성될 수 없다. 따라서 GTI 사업이 지속적으로 추진되기 위해서는 관련국이 개발의 우선순위를 정하고, 일단 선정된 프로젝트에 대해서는 자본과 기술, 인력, 제도적 지원을 집중해야 한다. 이를 통해 성공적인 사례를 하나씩 들씩 만들어가야만 지속적인 개발이 가능해진다.

셋째, 아무래도 추진력이 떨어지는 지방정부에 맡겨놓지 말고 각국의 중앙정부가 직접 관여하도록 해야 한다. GTI 사업이 해당국 정부로서도 바람직한 방향으로 설정되어 있다면 사업추진력과 자금동원능력이 뛰어난 중앙정부가 나서서 끌고나가야 한다. 그리 함으로써 관련 당사국의 외교협성에서도 필요한 제도개혁과 통합을 이룩할 수 있는 것이다. 이 지역에 대한 아시아개발은행, 세계은행 등 국제사회의 투자를 유치하기 위해서는 국가만이 중심적인 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

넷째, 非접경 국가 중 이 지역에 가장 큰 이해관계와 수요를 가진 한국과 일본을 끌어들이는 노력을 기울일 필요가 있다. 한국과 일본은 이 지역의 자원개발, 물류, 관광에 관심이 많을 뿐만 아니라 자금과 기술, 개발경험도 풍부하다. 사실 GTI 사업의 성공 여부는 한국과 일본의 자본과 기술, 개발경험을 어떻게 활용하느냐에 달려 있다. 이를 위해서는 한국과 일본의 지방경제의 발전과 연동시키는 것이 중요하다. 예를 들면 GTI 사업과 한국의 강릉, 삼척, 포항, 울산, 부산 등 동해안 지역과 일본의 니가타, 돗토리, 나훗카, 홋카이도 등 서부 지역의 지방경제 발전과 연동시키는 구체적인 방안을 찾도록 한다.

다섯째, 한국의 경우 GTI 사업 자체보다는 북한과 연계시켜 개발하는 데 관심이 많다. 개성공단에서 그리했던 것처럼 라진·선봉을 중심으로 북한의 개발과 변화를 유도하는 것이 전략적으로 대단히 중요하기 때문이다. 향후 GTI 사업은 북한의 경제체제를 변화시키는 견인차 역할을 해야 한다. 북한의 경제체제의 변화를 유도할 때에는 주민들이 실감할 수 있게 성공적인 개발 모델을 보여줘야 한다. 따라서 GTI 사업은 북한 지역에서는 시장경제 기능이 작동하는 경제자유지역이 형성되도록 한다. 북한의 태도 여하에 따라서는 라진·선봉지역에 국한하지 않고 중국의 훈춘과 러시아의 핫산을 포함하는 국제적인 자유경제무역지대(free economic trade zone)로 만드는 것도 고

려할 만하다. 이렇게 되면 북한이 마음대로 여단을 수 없고 관련국의 경쟁적인 개발 의욕을 자극하고 미국, 일본, EU에서도 투자를 유치할 수 있을 것이다.

## 2. GTI의 유망한 사업분야 및 사업모델의 수립

GTI에서 추진될 수 있는 사업분야와 주요 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

일단 교통, 무역 및 투자, 에너지, 관광 분야별로 사업을 추진한다고 하였을 때 남·북한과 중국, 러시아, 몽골 그리고 일본과 미국이 택할 수 있는 이상적인 사업모델은 무엇일까? 우선 각국이 가진 강점(strength)과 약점(weakness), 기회(opportunity)와 위협(threat) 요인을 분석하고 강점과 기회를 서로 엮어서 윈-윈 할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

이것은 어느 프로젝트를 수행하기 위한 SWOT 분석 보고서가 아니고 GTI의 성공적 수행을 위한 법제의 방향을 고안하기 위한 것이므로 한두 줄의 개략적인 서술에 그치기로 한다. <표 2>에서 국가별 매트릭스는 시계방향으로 강점-약점-위협-기회를 각각 보여준다. 미국을 빼놓을 수는 없으나 SWOT 분석까지는 필요는 없고 중국의 견제를 받아 동북아에서 내몰리는 것을 피하면서 한국과 일본을 통해 세력균형을 유지하려 들 것이다.

<표 1> GTI 주요 사업분야

분야별	주요 사업 내용
교 통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인프라건설 및 국가간 철도, 도로, 해상연결</li> <li>• 중국이 동북3성 개발사업과 연계하여 주도적으로 추진하는 상황</li> </ul>
무역 및 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인투자자 유치에 주력하고 있으나 북한 변수에 민감하게 반응</li> <li>• 지역내 무역·투자 활성화 환경조성에 노력</li> <li>• 교통, 에너지 분야에 비해 별무 성과</li> </ul>
에너지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당사국들이 가장 많은 관심을 갖고 교통 인프라 개발과 연계하여 추진</li> <li>• 러시아, 몽골, 북한, 중국의 지하자원 개발 및 사용권 확보에 초점</li> </ul>
관 광	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치상황에 민감한 영향을 받고 있음에도 북한, 중국, 러시아 중심으로 9개 루트 개발 중</li> <li>• 출입국절차 간소화 등 관광활성화 저해요인 제거에 노력</li> </ul>

자료: 김지연, “GTI 및 동북아 지역개발 동향과 전망”, 대한상공회의소 GTI 및 동북아 지역개발 동향 과 전망 세미나, 2013.8.20, 9면.

<표 2> GTI 관련 당사국의 SWOT 분석

남 한		북 한	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본과 기술력 보유</li> <li>• 지역개발경험이 풍부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만성적인 에너지/자원의 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 지하자원</li> <li>• 라진 등 好조건의 지리적 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약한 인프라</li> <li>• 개발경험이 전무한 계획경제 국가</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GTI에 가장 근접한 에너지/자원 시장</li> <li>• 라선특구에 대한 또 다른 잠재적 투자국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 北核 등 남북관계에 따라 중단될 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개방 시 해양과 대륙을 연결하는 동북아의 중추적 위치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐쇄적인 사회체제</li> <li>• 체제유지에 극도로 민감한 정권</li> </ul>
중 국		러시아	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 식량 및 지하자원</li> <li>• 백두산(長白山) 관광자원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적으로 낙후된 지역경제</li> <li>• 두만강이 열리지 않으면 수송로가 장거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 에너지자원</li> <li>• TSR 등 유용한 교통인프라</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 희소한 인구자원</li> <li>• 개발재원의 부족</li> <li>• 지리적인 廣大性</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 개발의지가 확고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GTI가 중국 일변도로 수행될 경우 주변국의 견제 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·일·중 등 자원수요국에 근접</li> <li>• 북한에 대한 영향력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 정책에 따라 개발속도가 달라질 가능성</li> </ul>
몽 골		일 본	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 지하자원</li> <li>• 대부분 미개발 상태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인프라가 취약하고 對外수송로가 없는 內陸 국가</li> <li>• 개발경험, 자금, 인력의 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동북아에서 제일 앞선 자본과 기술력</li> <li>• 자원개발경험 풍부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 바다를 건너야 하는 지리적 위치</li> <li>• 기존 이해관계와의 충돌 우려</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원개발과 경제발전 가능성이 무진장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 資源民族主義의 태동 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국의 對抗馬로서 운신의 폭 결정</li> <li>• 對北 修交자금 활용가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주변국들로부터 경원 당하기 쉬운 역사적 배경</li> </ul>

<표 2>에서 보듯이 GTI 관련 당사국의 강점과 약점, 기회와 위협요인은 대립적인 것보다는 相互補完的인 관계가 더 많다고 판단된다. 그렇다면 상호 보완적인 요소를 어떻게 연결하는 것이 좋을 것인가. 이해관계가 다른 관련 당사국의 입장 차이를 고려하면 다음 세 가지 모델을 절충한 방식이 주효할 것으로 보인다.

### 가. 三角貿易 모델

삼각무역(triangular trade)은 역사적으로 아편전쟁을 유발하였던 영국과 중국, 인도 사이의 무역거래에서 찾아볼 수 있다. 오늘날에도 중국과 한국, 일본 사이에서도 일종의 삼각무역이 이루어지고 있다. GTI 참가국 중에 자원매장량이 풍부하지만 그 개발에 필요한 인프라가 취약한 경우 그러한 자원을 필요로 하는 참가국이 다른 나라 또

는 국제기구와 공동으로 자원개발 수입을 하는 경우에 삼각무역이 이루어질 수 있다.

#### 나. 開城工團 모델

현대아산이 토지공사(현 LH공사)와 개성공단(Gaeseong Industrial Complex: GIC)을 건설할 때 북한은 50년간의 토지이용권을 제공하고 노동인력을 공급하기로 했다. 우여곡절은 있었지만 개성공단은 북한지역에서 거의 유일하게 정상 가동되고 있다는 점에서 북한과 관련된 프로젝트에서는 중요한 모델이 되지 않을 수 없다. 남한 기업이 세운 공장에 북측 근로자가 와서 일하면서 임금을 받아가는 구조이며, 2013년 8월 일시 폐쇄되었던 공단을 재가동하면서 안정적인 공단 운영을 위해 민간기업자에게 관리를 맡기지 않고 남측과 북측 당국이 외부 정세에 영향을 받지 않고 공동관리를 수행하기로 했다.

#### 다. EBRD 모델

유럽개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)은 동유럽, 중앙아시아의 체제전환국 개발을 지원하기 위해 설립된 다국적 개발은행이다. 지원 대상국의 민간부문을 강화하기 위해 주로 민간 기업에 대한 투자와 대출을 행하며 민영화를 지원하고 있다. 은행, 기업에 대한 프로젝트 금융 형식의 금융지원이 특색이다. 향후 GTI 사업에 참여하는 민간 기업에 대한 원활한 자금지원을 위하여 EBRD 비슷한 多者間 개발금융기관(multilateral development bank)의 설립 필요성이 논의되고 있다.

#### 라. 折衷型 사업모델

앞서 살펴본 바와 같이 기존 두만강개발 사업의 부진요인을 반복하지 않기 위해서는 GTI 개념과 성격을 명확히 하고 국제협력 차원에서 이슈를 찾아내 삼각무역과 개성공단, 다자간 협력 모델을 절충할 수 있는 구체적인 방안을 발굴, 실천하여야 한다.

참가국 별로 개발계획을 나열하지 말고 서로 관련이 있는 사업을 공동 제안하고 반드시 제3국을 관여시켜 가급적 多者間協力 베이스로 추진하도록 한다. 예컨대 현재 논의가 진행 중인 시베리아산 천연가스<sup>23)</sup>를 한국이 수입하는 방안은 북한이 자국 영토 내 파이프라인 설치를 보장함으로써 북한을 경유하게 한다. 만일 EBRD를 모델로 동북아개발은행(Northeast Asia Development Bank: NEADB)을 설립<sup>24)</sup>한다면 그 건설

23) 러시아는 사할린, 크타스나야르스크, 이르쿠츠크, 야쿠트 등 4곳의 가스전에서 생산되는 가스를 나홋트카나 블라디보스토크에 있는 가스 터미널에서 취합한 후 한국과 중국 등 다른 국가로 수출할 계획이다.

24) 동북아개발은행(NEADB)의 설립 구상은 당초 1990년 한국의 국무총리를 역임한 남덕우(南惠祐) 박사가 주창한 바 있으며, 1991년 9월 중국 톈진(天津)에서 열린 동북아경제포럼(Northeast Asia

재원은 프로젝트 금융 방식으로 ADB나 NEADB가 지원하는 것이 좋을 것이다. 북한은 천연가스(passway natural gas: PNG) 가스관의 통과료 수입을 올리고 그 건설과정에서 노동력 공급, 인접 지역의 개발을 촉진할 수도 있을 것이다.<sup>25)</sup> 물론 PNG 가스관의 설치 운용에 있어서는 다자간 감시기구가 가동되어 만일 있을지 모르는 방해공작을 방지하고 PNG의 안전한 운송을 보장하여야 할 것이다.<sup>26)</sup> 뿐만 아니라 PNG 가스관의 DMZ 통과를 위해서는 남과 북은 물론 러시아와 미국도 협정을 맺을 필요가 있다.

중국의 동북 3성과 러시아, 한반도, 일본을 연결하는 슈퍼그리드(Supergrid)<sup>27)</sup> 구축사업도 유망해 보인다. 러시아는 에너지 자원을 활용하여 극동지역을 개발한다는 전략을 갖고 있는데, 중국은 매년 80~100GW씩 전력수요가 급증(연평균 약 15% 증가)하고 있고, 일본 역시 전기요금이 한국과 비교해 2.6배 이상 비싸 러시아와의 전력계통 연계사업을 검토하고 있다.

한국도 전력 수요가 크게 늘고 있는 데다 러시아-중국-일본을 연결하는 地政學的 中心에 위치해 있기 때문에 경쟁력이 있고 다양한 수익모델을 창출할 수 있을 것으로 보인다. 게다가 한국 기업들은 건설, 조선, IT, 물류 등 슈퍼그리드 구축과 연관된 분야에서 세계 최고의 기술력을 보유하고 있다. 따라서 GTI 차원에서도 슈퍼그리드 구

Economic Forum) 회의에서 공식 제안되어 한·중·일 3국을 중심으로 꾸준히 논의와 연구가 진행되었다. ADB 부총재를 역임한 Stanley Katz 역시 동북아 개발에 필요한 자금부족을 충당하기 위해서는 NEADB의 설립이 필요함을 강조하였다. 일본 도쿄재단이 2001. 2002년에 걸쳐 “동북아개발은행의 창설과 일본의 대외협력정책에 관한 조사연구”를 실시하고 일본 정부에 정책제언을 하였으나 ADB와 기능이 중복되고 미국의 반응이 냉담하여 호지부지되고 말았다. 한국에서도 동북아 중심국가 건설을 국정과제로 삼고 2000년대 전담팀을 만들어 대응했으나 구체적인 진전은 없었다. 중국은 동북 3성을 중심으로 NEADB의 필요성을 강하게 인식하고 적극적인 입장을 표명하였으며, 특히 텐진시에서는 본부의 유치를 희망하고 나섰다. 이형근, 동북아개발은행의 창설에 대한 일본의 입장과 시사점, 대외경제정책연구원 2003.3, 36~39면.

25) 러시아 푸틴 대통령은 북한 경유 가스관 건설이 어려울 경우 동해 해저를 따라 對韓수출용 가스관을 건설하는 것도 검토하고 있다고 밝혔다. 연합뉴스, 2013.10.7.

26) 북한을 경유하는 가스관 건설을 위해서는 북한 리스크를 해소하는 문제가 선결되어야 한다. 2006년과 2009년에 있었던 우크라이나 ‘가스관 차단’ 사태의 재발을 방지하기 위해 러시아 정부, 가스프롬, 우크라이나 정부, 나프토가스, EU집행위원회, 유럽가스전문가들로 구성된 우크라이나 가스배관감시위원회(Commission for the Monitoring of Gas Transit via Ukraine)가 설치되어 가스관의 안전한 운영과 가스관 차단, 무단인출 감시 권한을 부여한 것을 참조할 필요가 있다. 임을출, “남·북·러 가스관 연결사업과 북한 개발협력: 전망과 과제”, (사)남북물류포럼 학술회의 자료집 「한반도 지정학과 동북아에서의 복합적 물류네트워크 구축」, 2012.12.12, 94면.

27) 동북아 슈퍼그리드는 2013년 초 일본 소프트뱅크 孫正義 회장이 일본과 아시아를 잇는 해저 고압송전망 건설에 10억엔을 투자한다고 발표하면서 관심이 고조되었다. 국제적으로도 북유럽 그리드(Nordic-EU SuperGrid), 남유럽-북아프리카-중동 그리드(Sud EU- Magherb SuperGrid), 남부 아프리카 그리드(Grand Inga Project), 미국-캐나다 그리드 같은 슈퍼그리드가 추진된 사례가 있다. 전력신문, “동북아 슈퍼그리드 타당성연구 필수”, 2013.10.4. <<http://www.epnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=28486>>

축방안을 논의하는 것이 시기적으로 무르익었다. 구체적으로는 관련 당사국들이 다자간 협력 모델로서 동북아 에너지 협의체를 구성하고 발전, 건설, 금융 등 사업수행 기관/기업들과도 협력방안을 모색하는 등 구체화할 필요가 있다.

이러한 절충형 사업모델은 남한의 기업이 몽골의 지하자원을 개발하여 중국을 경유하는 육로 운송을 통해 한국과 세계로 수출<sup>28)</sup>하는 경우에도 적용할 수 있다. 따라서 앞으로 추진될 GTI 사업에서는 관련 당사국 중에서 이 지역에 국제경쟁력과 자금력을 갖춘 다양한 기업들을 유치하는 데 초점을 맞춰야 한다. 이리하여 GTI 사업과 지역정부의 개발사업, 참여 기업들의 개발행위가 한 방향으로 추진될 때 시너지 효과가 극대화될 수 있을 것이다.

### 3. 동북 3성 진흥전략의 주요 내용

GTI에서 현재 중앙정부의 집중적인 지원과 관심표명으로 하루가 다르게 변모하고 있는 중국 동북 3성의 발전계획을 살펴보기로 한다. 노후화된 산업구조를 조정하기 위하여 현대적인 산업시스템을 구축하고 첨단장비제조, 新에너지, 신소재, 바이오, 新에너지 자동차, 친환경 및 차세대 정보기술 등의 7대 신흥산업을 전략적으로 육성한다는 계획을 세웠다. 그러나 지역별로 중점 육성 사업은 조금씩 다르다.

<표 3> 동북 3성의 지역별 중점 전통산업기지 육성 계획

지 역	중점 발전 분야
랴오닝성	장비제조업, 원자재공급, 첨단기술, 농산물가공, 경공업
지린성	자동차산업, 석유화학, 농산물가공, 의약품생산, 첨단기술
헤이룽장성	장비제조, 석유화학, 에너지공급, 식량생산, 의약품, 목재가공

자료 : 國家發展和改革委員會, 東北振興十二五規劃, 2012.3.

특히 인프라 시설의 확충에 주력하여, 교통 인프라의 경우 철도는 여객 및 석탄의 운송, 북부의 식량을 남부지방으로 운송(北糧南運)하는 사업, 연해지역과의 연계, 내륙 도시간의 통로 건설, 중국-러시아 및 중국-몽골 국제여객철도노선 건설에 박차를 가하고 있다. 도로는 일차 도시간 고속도로망 구축에 주력하면서, 노후된 도로의 개·보

28) 한국의 BKB, BHI, 선도전기 등 중소·중견기업으로 구성된 컨소시엄은 몽골의 가츠르트 그룹과 총 사업비 20억달러 규모의 텡신고비 프로젝트 추진을 위한 MOU를 체결했다. 이사업은 석탄광산 개발, 석탄화력발전소 건설, 디메틸에테르(DME) 개발 및 생산, 180km의 철도건설을 추진하는 것을 골자로 한다. 한국경제신문, 2013.9.30자.

수에도 힘쓰고 있다. 항구는 라오닝성 연해지역에 소재한 항구에 대한 민간투자를 장려하고 있다.<sup>29)</sup>

에너지 인프라는 동북 3성의 전통적인 에너지 효율성을 제고하는 한편, 풍력·태양광 등 신·재생에너지의 이용을 장려하고 있다. 그 밖에 정보 인프라도 업그레이드하여 3G 이동통신망을 확대하고 있다.

대외개방에 있어서는 지역 별로 대외연계형 지역발전 전략을 달리 하고 있다.<sup>30)</sup> 라오닝성(遼寧省)의 경우 다롄을 중심으로 단둥-진저우-잉커우-판진-후루다오 6개 도시를 연결하는 연해 경제벨트 구축하고, 북한 신의주 및 항금평 개발과 연계한 발전전략을 수립하였다. 지린성(吉林省)의 경우 창·지·투 선도구 사업을 벌여 창춘-연길-훈춘에 북한과 러시아를 연결하는 대외개발전략을 모색하고 있다. 그 요체는 북한과의 협력을 통해 라진항, 청진항 등 동해로의 출로를 확보하는 것이다. 이 사업의 성공 여부는 동해 출해권 확보와 외자유치 실적에 달려 있다. 다만, 북핵을 둘러싼 한반도 정세가 안정되어야 한다. 헤이룽장성(黑龍江省)은 러시아의 시베리아와 지역 일체화라는 방향성을 갖고 하다치 공업벨트 조성 사업을 실시하고 있다. 이는 하얼빈-다칭-치치하얼-자오둥-안다를 연결하여, 복합산업 중심지로 개발하는 것이며, 하얼빈-국경지대 항구를 연결하는 동북아 경제무역지대 건설 계획을 포함하고 있다.

#### 4. 향후 사업전망

GTI에서 분야 별로 유망시되는 사업 내용을 정리해보기로 한다.<sup>31)</sup>

##### 가. 交通 인프라 분야

교통 인프라 분야에서는 중국의 주도적 활동이 한층 강화될 것으로 전망된다. 라진항 등 동해출로 확보 및 항만 사용권 확보 수준은 동북3성 진흥계획의 성공을 가늠하는 기준이 될 전망이다. 이는 중국의 경제발전이 직접적인 영향을 주는 분야인 만큼 북핵문제에 크게 영향 받지 않고 사업이 진행될 것으로 예상되며, 다른 분야의 협력은 이를 위한 지렛대로 활용될 것이다.<sup>32)</sup>

그러나 중국으로부터의 자금지원의 영향을 받아 북한-중국, 중국-러시아, 중국-몽골 등 양자간 협력구조의 고착화가 예상된다. 다시 말해서 중국은 자국의 수요를 충족시

29) 김지연, 전계 대한상공회의소 세미나자료, 11면.

30) 외자유치를 통해 노후화된 공업기지를 개조하고, 주변국과의 경제협력을 확대하는 것을 말한다. 상계자료, 12면.

31) 상계자료, 15~17면 참조.

32) 중국 정부는 북한의 3차 핵실험 이후 북-중 관광을 중단하였다.

키는 범위에서 주변국과 협력하리라는 점에서 다자간 협력형태를 취하는 GTI의 발전을 가로막을 수 있다.<sup>33)</sup> 한국의 입장에서 중국이 주도하는 사업에 대하여 협력범위가 매우 제한적이므로 인프라 구축보다는 선진기술, 산업협력 측면에서 접근하는 것이 바람직하다. 아울러 러시아, 몽골 등 다른 주변국들과의 협력을 강화함으로써 자연스럽게 중국의 동참을 유도하도록 한다.

#### 나. 貿易 및 投資 분야

한반도 안보불안이 해소되고 동해출로가 확보되어 물동량이 늘어나야 역내 무역 및 투자가 활성화될 것으로 보인다. 북핵문제가 지속되는 한 UN의 對북한 투자거래가 지속될 것이기 때문이다. 일부 북-중, 북-러, 중-러와 같은 특정 국가 간의 제한된 형태의 협력이 예상된다. 북한의 변화가 있기 전까지는 북한 변수에 대한 영향력이 적은 사업을 중심으로 추진될 수밖에 없을 것이다.<sup>34)</sup>

#### 다. 에너지 분야

최근 장기적인 에너지 확보를 위해 국가간 협력이 가장 활성화될 것으로 예상되는 분야이다. 천연가스과 전력을 중심으로 중국은 자본공급자, 에너지 수요자 입장에서, 또 러시아는 에너지 생산자로서 중심축을 이루고 북한과 몽골이 이에 참여하는 형태로 활기를 띠 전망이다. 특히 몽골에서 석탄 등 자원개발이 진행됨에 따라 한국, 일본의 참여가 늘어날 것으로 예상된다. 앞서 말한 동북아 국가들이 참여하는 슈퍼그리드 구축 사업도 유망해 보인다.

#### 라. 觀光 분야

GTI 사업 중에서는 가장 외부 정세에 민감하게 반응하는 분야이다. 그러나 이 지역에는 이색적인 관광자원이 풍부하므로 역내 관광을 활성화하는 차원에서 의료관광, 스토리 관광과 같은 차별화된 관광상품을 개발하면 좋을 것이다. 관련 당사국들이 서비스 수준을 높이고 상호협력 네트워크를 강화하는 등<sup>35)</sup> 북한 변수에 유연하게 대처

33) 중국정부는 GTI에 대하여 중국의 경제발전과 연계하여 중국 방식대로 추진하며, 주변국의 동참은 환영하나 다자간 협상에 따른 지체는 더 이상 받아들일 수 없다는 입장을 취하고 있다.

34) 예컨대 한국은 러시아와 연해주 식량안보기지 확보를 위한 농업협력을 강화하고 있다. 현재 남양알로에, 현대중공업 등 한국의 기업들이 연해주 지역에 여의도 면적의 190배에 달하는 약 16만ha의 토지를 임차하여 옥수수·콩·밀 등 작물을 재배하고 있다. 이와 관련하여 자루비노 항 주변에 곡물터미널을 건설할 때 한국 기업이 참여하는 방안을 검토 중이고, 영농관계자의 노동비자 쿼터 확대 및 체류기간 장기화, 농기계 통관지연 문제 해결 및 행정·통관절차의 간소화 방안 등이 한국-러시아 간에 논의되고 있다.

35) 최근 한국은 러시아 몽골 등과 의료협력을 강화하고 있다. 대형 병원들이 몽골, 러시아에 새로 병원을 건립하고 의료기기를 공급하는 의료 패키지 사업을 추진 중이다. 몽골, 러시아에서는 한국의 의료보험체제, 건강보험공단 시스템에도 관심이 많으며 한국 의료진과의 의료기술 교류를 원하고 있다.

할 수 있는 다자간 관광협력 상품을 개발하는 것도 좋을 것이다. 한국을 방문하는 의료관광객의 30%는 의료서비스와 관광을 연계시키고 있다.

<그림> 동북아 개발협력의 기본원리



## IV. 지속가능한 사업추진을 위한 법제도의 방향

### 1. 기본 원칙

GTI가 종전의 시행착오를 피하고 관련 당사국의 협조 아래 원만하게 추진될 수 있으려면 다음과 같은 원칙이 지켜져야 할 것이다.

첫째, 두만강 개발사업의 顛末을 잘 알고 있는 UNDP가 계속 이니셔티브를 갖고 다자간 조약을 추진하도록 한다.<sup>36)</sup> 多者主義(multilateralism)는 참여국의 동등한 권한을 인정하는 데서 출발한다. 이러한 정신은 북핵 문제를 놓고 베이징에서 벌였던 6자 회담 같은 비중을 갖고 몽골까지 참여시킨 후 경제·무역 부문에서 참여국의 이해관계를 조정하고 협력을 촉진하는 협상으로 이어져야 할 것이다.

둘째, 구체적인 사업의 추진에 있어서는 참여국 정부가 참여하더라도 사업수행을 뒷받침하는 데 그치고 민간 기업이 주도하는 것이 바람직하다.

셋째, 앞에서 살펴본 折衷型 모델에서 보았듯이 ADB나 NEADB 같은 국제금융기구가 사업추진에 필요한 기술을 지원하고 소요재원을 조달할 때에는 후원자적 역할을 담당하게 한다.

36) 한국정부는 2011년 9월 27일 서울에서 열린 동북아경제협력 포럼에서 GTI가 UNDP의 flagship 프로젝트로 발전할 수 있도록 회원국과 UN의 주도적인 역할이 필요하다고 강조했다. 기획재정부 보도자료 2011.9.27자.

넷째, 참여국 중 어느 한두 나라가 獨走하거나 競爭을 벌이지 않도록 協力과 調和를 추구하는 것을 원칙으로 한다. 관련 당사국들에게 상호이익이 되는 프로젝트를 발굴하여 일종의 시범사업으로 성공시키는 것이 긴급하다고 본다.

끝으로 동북아 정세의 가장 큰 변수로 작용하고 있는 한반도 안보정세가 개선될 수 있도록 당사국들이 협조하는 것 또한 긴급하다. 따라서 향후 GTI 사업은 한반도의 安保 환경개선과 긴밀히 연동시켜서 추진할 필요가 있다.

## 2. 추진 체계

새로운 차원으로 두만강 개발사업을 장기 지속적으로 추진하기 위해서는 기존 UNDP보다 강력한 추진체가 중심이 되어야 한다. 지금까지는 두만강개발사업 회원국들이 매년 차관급 위원들로 구성된 정부간 자문위원회의(Consultative Commission Meeting)를 개최하고 두만강개발사업 사무국과 각 부문의 고위급관리로 구성된 이사회를 운영해 왔다. 그밖에도 국제적·지역적 NGO, 금융기관, 학계, 민간부문들과 협력하고, 민간 기업의 참여를 독려하기 위해 두만강 개발사업 기업자문위원회(Business Advisory Council)가 설립되었다.

그러나 GTI이 보다 강력한 추진동력을 얻기 위해서는 관련 당사국들의 사업계획을 諮問(consultation)하는 수준에서 벗어나 GTI의 이념과 비전을 제시하면서 당사국들의 이해관계를 調整(coordination)할 수 있는 기능과 권한을 갖는 강력한 기구를 두는 게 바람직하다. EU와 같이 결속력이 큰 지역공동체를 설립하는 것은 아직 시기상조이고 GTI 사업은 다양한 분야에서 시행될 수밖에 없으므로 분야 별로 관련 당사국의 장관급 당국자들로 구성되는 운영기구(Steering Committee)<sup>37)</sup>를 설치하도록 한다. 그 성과를 보아가며 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)를 모델로 하여 동북아 다자간 협력기구를 설립할 필요가 있다. 이러한 국제협력의 메커니즘은 단지 정부간 원조, 국제금융기관을 통한 자금지원뿐만 아니라 사회경제적 개발을 위한 자문, 기술지원을 망라하는 것이라야 한다.<sup>38)</sup> UNDP는 누구보다도 두만강 개발사업을 잘 알고 있는 만큼 이러한 경제협력체에 참여하는 것이 좋을 것이다.

37) 참고로 APEC에는 역내 경제기술 분야의 협력을 증진하기 위하여 회원국들의 고위 관료들로 구성된 Senior Officials' Meeting (SOM) Steering Committee, 또한 전자상거래에 관하여는 Electronic Commerce Steering Group이 설치되어 있다. 관련 사이트 <<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation.aspx>>.

38) Jong-Woon Lee and Hyungsoo Zang (이종운·장형수), "Multilateral Engagement in North Korea's Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds," KIEP Working Paper 12-02, 2012, p.64.

이와 관련하여 GTI 참가국 간에 中國의 위상을 재정립하는 것이 중요하다고 본다. 중국은 동북지역 진흥계획을 통해 GTI 사업에 새로운 活力을 불어넣었을 뿐만 아니라, GTI 개발협력에 있어서 빠질 수 없는 북한의 재가입을 촉구할 수 있는 지렛대<sup>39)</sup> (leverage)를 구사할 수 있는 지위에 있다. 중국은 북한의 가장 중요한 우방국이고 국경을 맞대고 있으며 황금평, 위화도, 라진·선봉 등 세 곳에서 경제특구 건설을 추진 중이기 때문이다.

아울러 지속가능한 사업추진을 위해서는 재정적으로 각종 지역사업을 뒷받침을 할 수 있어야 한다. 그러므로 사업원칙을 명확히 하여 NEADB와 같은 지역개발금융기관을 설립하여 앞서 소개한 여러 사업을 포함한 두만강지역 개발사업부터 시범적으로 지원함으로써 성공사례를 만들고 이를 전파하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>40)</sup> 여기에는 참가국 정부들의 출연을 일부 의무화하고 미국,<sup>41)</sup> EU와 같은 역외국가들도 참여시키며 재정적으로 여유가 있는 나라가 그렇지 못한 나라에 자금지원을 하는 것도 포함시켜야 할 것이다.<sup>42)</sup> 아울러 GTI와 관련된 지식·정보를 공유하고 사업개발에 관한 노하우를 전수하기 위한 NEADB 조사부 형태로 (가칭)“Study & Education Center”를 설치하도록 한다. EBRD에서는 동유럽의 체제전환국들이 시장경제체제에 쉽게 적응할 수 있도록 담보거래, 기업지배구조에 관한 선진 법제를 전파하는 데 힘써 왔다.

39) 북한은 자원, 정보, 기술, 경험이 부족하므로 경제개혁과 재생 가능한 에너지 같은 분야에서 북한의 官民을 지원해줄 파트너를 절대 필요로 하고 있다. 주슈(두만강 개발사업 사무국), “두만강 개발사업과 동북아시아 경제협력”, JPI PeaceNet 2011-4, 제주평화연구원. 2011.11.14. <<http://www.jpi.or.kr/>>

40) 한국정부는 2013년 5월 박근혜 대통령의 중국 방문을 앞두고 동북아개발은행의 설립 방안을 구체적으로 검토한 것으로 알려졌다. 북한을 포함한 동북아 국가들을 중심으로 몽골·중국·러시아 간 철도 연결과 한·중·러 가스관 프로젝트, 북한 나진선봉 특구, 중국·러시아 도로 건설과 같은 북방경제 사업을 지원하게 한다는 것이다. 박 대통령은 한나라당 대표 시절인 2006년 9월 북한의 핵포기를 전제로 동북아개발은행 설립을 제안한 바 있다. 정부는 이 은행 설립에 앞서 GTI 회원국인 한국·중국·러시아·몽골이 참여하는 (가칭)‘汎北方프로젝트협의체’를 출범시키고, 이를 東北亞경제협력기구로 격상시킨 후 북한을 포함한 동북아개발은행으로 전환하는 방안을 검토하고 있다. 박종진, “북방-한반도 연계 통일경제기반 조성-정부 ‘동북아개발은행’ 추진”, 주간한국, 2013.5.31.

41) 미국은 NEADB에 동아시아 정책을 보완하는 역할을 맡기는 식으로 참여할 수 있으나 IBRD와의 중복성을 내세워 그 설립에 반대하리라는 관측도 있다. 미국은 기존 지역개발은행의 설립 당시 미온적인 태도를 보인 경우가 많았으나, 설립 작업이 구체화되면 적극적으로 참여하는 모습을 보였다. NEADB의 설립에 있어 한·중·일 간에 논의가 구체화되면 미국도 늦게나마 참여의사를 밝힐 것으로 전망된다. ADB의 사례에 비추어 역외국의 참가 여부와 각국의 출자부담 및 주도권의 조정이 그 성패를 가늠할 중요한 요인이 될 것이다. 이형근, 동북아 경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점, 대외경제정책연구원 동북아허브전략연구 04-04, 2004, 65~66면.

42) NEADB가 지역개발협력의 중추적 역할을 다하기 위해서는 국제금융시장에서 저리로 자금을 조달할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 미국, EU의 지원이 필수적이다. 북한의 경우 현재의 소득수준이나 對外채무상환능력을 고려하면 非讓許性 자금지원은 받을 수 없으므로 세계은행의 IDA, ADB의 ADF와 상응하는 주요 원조공여국의 자금출연에 의한 讓許性 자금지원 창구(soft window)를 마련해야 한다. 장형수, “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안”, 한반도 선진화를 위한 남북경협 발전방안 학술회의 자료집, 통일연구원-현대경제연구원, 2008.2.21., 58면.

한 가지 빼놓아서는 안 될 사항은 GTI 관련 사업의 추진은 외부정세에 영향을 받지 않도록 명문의 규정을 두는 것이다. 금년 8월 남한과 북한은 5개월 이상 폐쇄되었던 개성공단을 재가동하기로 하면서 “南과 北은 ……어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 …… 정상적 운영을 보장한다”는 구절을 합의문에 삽입하였다. 아울러 이를 제도적으로 보장하기 위해 남과 북은 민간기구에 맡기지 않고 남북 당국자로 구성된 개성공단 남북공동위원회에서 모든 문제를 협의하기로 했다.<sup>43)</sup>

## V. 결론 - 법제도상의 과제

종래 동북아 경제개발과 다자간 협력을 촉진하기 위한 여기저기서 다양한 構想들이 제시되었다. 본고에서 다룬 TRADP 외에도 지방단위 간 교류확대 모델, 연띠우기 모델 등 15개도 넘게 거론되었다.<sup>44)</sup> 그러나 GTI로 범위를 좁혀본다면 그 동안의 부진과 시행착오를 줄일 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이러한 견지에서 앞에서 논의한 것을 바탕으로 두만강 개발사업을 장기 지속적으로 추진하려면 법제도[法規範] 상으로 관련 당사국들에 어떤 사항을 요구[明文化]할 것인지 알아본다.

첫째는 GTI의 추진체와 리더십을 강화하는 문제이다. 한반도를 포함한 동북아 정세를 논의하는 기구로서 베이징의 6자 회담 형식을 두만강 지역으로 옮기는 것을 고려해볼 수 있다. 일단 현재 GTI에 가입해 있는 몽골은 옵서버로 참여한다. 그리 해야만 북한의 核포기를 조건으로 ‘그랜드 바진’(Grand Bargain, 大妥協)을 할 수 있기 때문이다. 이것이 성사될 경우에는 UN 주도로 엔지에서 국제회의를 개최하고 국가간 협력의무를 국제조약의 형태로 명문화<sup>45)</sup>할 필요가 있다고 본다. 자원개발, 에너지와 같은 순수한 GTI에 있어서는 미국이 당사국이 아니므로 회피할 우려가 있으나 北核 문제와 결부되는 한 미국이 깊이 관여하지 않을 수 없고, 이와 연계하여 동북아개발은행의 출자자를 구성할 때 미국을 유치할 수 있을 것이다.

둘째는 GTI의 운영방식을 획기적으로 개선하는 문제이다. 인프라와 에너지에 관한

43) 외부 정세의 영향을 받지 않도록 하기 위해서는 국제기구나 제3국을 참여시키는 것이 효과적일 수 있다. 개성공단의 재가동을 위한 남북합의문 제3항에서는 남과 북은 개성공단 기업들에 대해 국제적 수준의 기업활동 조건을 보장하고, 국제적 경쟁력이 있는 공단으로 발전시켜 나가는 동시에 외국 기업들의 유치를 적극적으로 장려하기로 했다.

44) 박재욱·조현태, “동북아경제중심 추진방향”, 경제정책연구 2003 봄호, 국제문제조사연구소, 2003, 10~22면; 한국수출입은행의 배종렬 선임연구원은 ‘W협력론’을 강조하면서 신의주-단동도 GTI의 범위에 넣고 추진할 것을 주장하였다. 배종렬, “한반도 평화와 동북아시아 경제발전 - 한·중 협력의 방향”, 동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제, 한국수출입은행, 2004, 268, 278면.

45) 마침 UN과 세계은행의 수장이 모두 한국계이므로 여건만 성숙된다면 이른바 “Yanji Convention”의 성립이 불가능한 것만도 아니다.

한 중국과 러시아의 발언권이 클 수밖에 없지만 앞에서 말한 것처럼 三角체제를 통한 윈-윈(win-win) 구조를 강조한다면 相對的 劣位에 있는 자원·에너지 수입국과 기술 공여국도 지분을 늘릴 수 있을 것이다. 그리고 해당 분야를 관장하는 당사국 정부 각료가 참석하는 高位級 운영위원회(SOM Steering Committee)를 다수 설치하는 식으로 느슨한 경제협력체(loose economic cooperation)로서 운영하는 것이 바람직하다.<sup>46)</sup>

셋째는 GTI 당사국 간의 結束을 다지는 문제이다. 가입했다가 탈퇴한 북한의 태도 변화를 기다릴 게 아니라 북한이 GTI 협의 포럼에 나오지 않을 수 없게끔 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서는 GTI 사업에 참여하면 어떠한 형태로든 利得이 된다는 것을 실증할 수 있어야 한다. 그러므로 규모가 작더라도 성공 가능성이 높은 프로젝트부터 착수하여 성공사례를 쌓아올릴 필요가 있으며, 이와 같은 가시적인 성과를 확대 발전시켜 나가야 할 것이다.

GTI가 비교적 느슨한 다자간 협력기구로 출발하지만, 중국이 홀로 앞서 나가지 못하게끔 한국이 동북아의 복잡미묘한 역학관계에 있어 균형추(均衡錘, balanced weight) 역할을 自任하여야 한다. 그 중의 하나가 동북아개발은행(NEADB) 구상을 한국이 勸進하여 실천에 옮기는 일이다. 한국이야말로 동북아개발은행을 통해 북한과 몽골, 極東시베리아 일대에 국내 기업들의 진출을 돕는 한편 북방대륙과 한반도를 연계한 統一經濟 기반(economic base for unification)을 조성하는 최대의 수혜국이자 투자국이 될 수 있기 때문이다. 물론 몽골-중국-러시아를 철도로 연결하고 남한-중국-러시아에 가스관을 건설하는 프로젝트, 북한의 라진·선봉 특구, 중국-러시아 도로 건설과 같은 북방경제 사업을 지원함으로써 동북아의 모든 나라가 그 혜택을 입도록 해야 한다.

끝으로 GTI 관련 사업이 대외적 요인이나 국제정치에 영향을 받지 않도록 참여 당사국들은 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 사업의 정상적 추진 및 운영을 보장한다”고 외교적으로 선언(政經分離 원칙)하게 할 필요가 있다.

---

46) 유럽에서도 경제공동체(economic community: EC) 구성 이전에 공통관심사인 석탄·철강에 관한 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)를 설립하였다. 동북아에서도 그와 유사한 ‘동북아 에너지협력체’의 설립을 함께 모색한 후 FTA나 EC로 나갈 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김경술, “남북 경협과 남·북·러 가스관 연결사업”, 북한경제 글로벌포럼 2012, 한국경제-현대경제연구원, 2012.3.21.
- 김지연, “GTI 및 동북아 지역개발 동향과 전망”, 대한상공회의소 GTI 및 동북아 지역개발 동향과 전망 세미나, 2013.8.20.
- 남덕우. “왜 동북아개발은행이 필요한가?”, 1999.
- 박재욱·조현태, “동북아경제중심 추진방향”, 경제정책연구 2003 봄호, 국제문제조사연구소, 2003.
- 배종렬, “한반도 평화와 동북아시아 경제발전 - 한·중 협력의 방향”, 동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제, 한국수출입은행, 2004.
- 배종렬·유승호, 동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제, 한국수출입은행, 2004.
- 박종진, “북방-한반도 연계 통일경제기반 조성-정부 ‘동북아개발은행’ 추진”, 주간한국, 2013.5.31.
- 심의섭·이광훈, 두만강 개발 10년의 평가와 전망, 대외경제정책연구원 지역연구회시리즈 01-06, 2001.
- 안병민, “중국의 창지투개발계획에 있어서의 북·중간 교통망 현대화사업”, 수은 북한경제, 2010 가을호.
- 이재룡, 북한 개발자금 조달과 국제금융기구의 역할, 산업연구원 정책자료 2007-79, 2007.
- 이형근, 동북아 경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점, 대외경제정책연구원 동북아허브전략연구 04-04, 2004.
- \_\_\_\_\_, 동북아개발은행의 창설에 대한 일본의 입장과 시사점, 대외경제정책연구원 2003.3.
- 임을출, “남·북·러 가스관 연결사업과 북한 개발협력: 전망과 과제”, (사)남북물류포럼 학술회의 자료집 「한반도 지정학과 동북아에서의 복합적 물류네트워크 구축」, 2012.12.12.
- 장형수, “북한 개발협력을 위한 국제협력 방안”, 한반도 선진화를 위한 남북경협 발전 방안 학술회의 자료집, 통일연구원-현대경제연구원, 2008.2.21.
- 조명철·김지연, “GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안”, 대외경제정책연구원 연구자료 10-16, 2010.12.
- 주 슈, “두만강지역개발사업과 동북아시아 경제협력”, JPI PeaceNet 2011-4, 제주평

화연구원. 2011.11.14.

Jong-Woon Lee and Hyoungsoo Zang, "Multilateral Engagement in North Korea's Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds," KIEP Working Paper 12-02, 2012.

GTI Consultant Team, *Strategic Review on Greater Tumen Initiative*, September 2011. <<http://www.tumenprogram.org/?info-11-115.html>>

인터넷 사이트 (2013. 11. 15. 최종 접속)

NAVER <<http://naver.com>>, Google <<http://google.com>>의 GTI 관련 기사

Korean Legal Information Institute <<http://koreanlii.or.kr/>>의 北韓 관련 기사

전력신문 <<http://www.epnews.co.kr/>>

한국경제신문 <<http://www.hankyung.com/>>

GTI 공식 웹사이트 <<http://www.tumenprogramme.org/>>

APEC <<http://www.apec.org/>>

World Bank <<http://www.worldbank.org/>>

중국 지린성 <<http://218.62.26.208:82/gate/big5/www.jl.gov.cn/zt/cjtkfkfxdq/>>.

주제어 두만강지역 개발계획, 광역 두만 개발계획, 동북아개발은행, 다자주의, 경제협력체, 북핵문제, 정경분리 원칙

Keywords Tumen River Area Development Programme (TRADP), Greater Tumen Initiative (GTI), Northeast Asia Development Bank (NEADB), multilateralism, economic cooperation, North Korean Nuclear issue, the principle of separation of economy and politics

## 요약문

### 동북아 지역개발 협력을 위한 법제도의 방향과 과제

2005년 UNDP는 그 동안 지지부진하였던 두만강 개발사업의 범위를 넓혀 한반도 동해안, 몽골, 일본까지 포함하는 廣域두만 개발계획(GTI)을 발표하였다. GTI 출범 초에는 남·북한과 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하였으나 2009년 북한이 탈퇴를 하였고, 중국이 두만강 개발사업을 포함한 동북 3성의 개발계획을 추진하면서 새로운 국면을 맞고 있다.

이 지역은 개발잠재력이 매우 커서 GTI가 활성화될 경우 아시아와 유럽을 잇는 鐵의 실크로드 출발지가 되고 자원개발 및 공업중심지, 물류기지, 관광기지로 크게 발전할 수 있다. 그러나 통합된 리더십의 부재, 관련국 정부간 협조의 미비, 개발자금의 부족, 투자유치 부진 등으로 가시적인 진척을 보지 못하였다. 게다가 북핵문제가 미해결로 남아 있어 GTI는 난항을 거듭하고 있는 실정이다.

GTI는 동북아 참가국들의 상호 이익에 바탕을 두고 있다. 동북 3성의 경제적 격차를 극복해야 하는 중국, 새로운 경제적 활로를 찾아야 하는 북한, 시베리아 자원개발을 통해 극동지역의 발전을 도모해야 하는 러시아, 여기에 자원을 발굴하여 해외로 수출하고자 하는 몽골의 이해관계를 조화롭게 엮는 것이 기본명제이다.

초기 단계에 관련 당사국들은 두만강개발 사업에서 얻을 수 있는 이점보다 상대국이 먼저 받게 될 혜택을 경계하는 형국이었다. 또한 국경이 맞붙어 있는 북-중-러 사이의 경제개방 수준의 차이도 문제였다. GTI 추진체와 리더십을 강화하는 문제 역시 시급해 보인다. 한반도를 포함한 동북아 정세를 논의하는 기구로서 베이징의 6자회담 형식을 두만강지역으로 옮기는 것도 고려해볼 만하다. 북한의 核포기를 조건으로 ‘그랜드 바진’이 성사된다면 관련 당사국과 국제기구 간에 상호협력의무를 명시한 ‘엔지 협약’을 체결할 수도 있을 것이다.

그리고 GTI의 운영방식을 획기적으로 개선해야 한다. 자원, 에너지를 보유한 중국과 러시아의 발언권이 클 수밖에 없지만 자원·에너지 수입국과 기술공여국의 지분을 늘려 경제협력체로서 운영하는 것이 바람직하다. GTI 당사국 간의 結束을 다지는 한편 중국이 홀로 앞서 나가지 못하게끔 한국이 동북아개발은행 구상을 실천에 옮기는 등 북잠미묘한 역학관계에 있어 균형추 역할을 맡도록 한다. 끝으로 GTI 관련 사업이 대외적 요인이나 국제정치에 영향을 받지 않도록 참여 당사국들은 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 사업의 정상적 추진 및 운영을 보장한다고 외교적으로 선언하게 할 필요가 있다.

## Abstract

### Normative Direction and Tasks for North–East Asian Development Cooperation

In 2005, the UNDP disclosed the Greater Tumen Initiative (GTI) expanding the initial Tumen River area development plan in the doldrums to the east coast of the Korean Peninsula, Mongolia and Japan. In the beginning, China, Russia, South Korea, North Korea and Mongolia participated in GTI, but North Korea withdrew from GTI in 2009. In the meantime, China's development plan of three provinces in Northeast China — Liaoning, Jilin and Heilongjiang — gave a new impetus to GTI.

When GTI with great potential is fully implemented, this area will be a departure point of new Railway Silk Road, resources development centers, industrial and logistic complexes and cross-border sightseeing places. But lackluster leadership, insufficient inter-governmental cooperation, shortage of development funds and investment incentives, etc. caused little progress in the Tumen River area. The North Korean Nuclear problem has made matters worse.

In fact, GTI was found on the basis of mutual interest of participating countries. China has to advance the economic conditions of Northeastern three provinces. North Korea has to explore new economic vitality while its brethren country in the South should establish the economic base for unification. Russia wishes to develop its Far Eastern region by exporting its huge amount of resources. Mongolia has put it on the top priority to develop and export mineral resources.

At the initial stage, GTI member states were usually more vigilant about the benefits and advantages of other countries rather than the benefits they could make the most of from GTI projects. The differences of open-door policy among neighboring countries — North Korea, China and Russia — retarded the progress of GTI projects. GTI leadership should be urgently strengthened. Then it is recommendable for the current Six-Party Talks in Beijing to be moved to the Tumen River area, with the additional attendance of Mongolia, for the ultimate purpose to denuclearize North Korea. This might lead to the so-called “Yanji Convention” among the states concerned and the international institutions.

Next is to improve the operation of GTI affairs. Though China and Russia have strong voice with their abundant resources, other resource importing countries should be given countervailing powers so as to maintain sound economic cooperation. It is important to keep China from being the sole lead in GTI projects including the discussion on the Northeast Asian Development Bank. This mission might be left to South Korea, which is requested to play a balanced weight in the Northeast Asian region.

Last but not least, it is also important to prevent outer circumstances from influencing GTI affairs. It is necessary to make a diplomatic proclamation that all the member states should ensure the safe and sound operation of GTI projects regardless of external factors under any circumstances.