

특집

북한 건설시장, '통일 대박'의 마중물

통일시대 한반도 국토 계획 - 어떤 내용 담아야 하나

- 인프라 및 생활환경 격차 축소 등 한반도 균형 발전을 목표로 -

이 상 준 | 국토연구원 한반도·동북아연구센터장(선임연구위원)

통일은 어떻게 다가올까

최 근 각계에서 통일에 대한 논의가 활발해지고 있다. 통일에 대비하기 위한 준비를 지금부터 충실히 수행해 나가야 한다는 점에서 최근의 활성화된 논의는 긍정적인 측면이 많다고 할 수 있다. 하지만 우리 사회 일각에서 통일과 관련해서 잘못된 인식도 존재한다. 그것은 바로 흡수 통일에 대한 잘못된 인식이다.

많은 사람들은 독일의 통일 방식을 체제 붕괴에 의한 흡수 통일로 이해하고 있다. 이것은 통일의 결과 측면만을 본 것이다. 동서독은 분단 40년 간 지속적인 교류가 있어 왔고 이를 통해 상호간의 신뢰를 키워왔다. 1989년 동독에서 발생한 민주화 시위를 통해 동독 지역 주민들은 스스로 서독과의 통일을 지지했고 이것은 동서독의 합의 통일로 이어졌다.

우리가 미래에 상정할 수 있는 통일도 북한 주민들이 우리의 체제를 신뢰하고 우리와의 통일을 원할 때 가능할 것이다. 북한 정권의 붕괴가 바로 통일이라는, 잘못된 흡수 통일의 환상은 우리가 경계해야 할 것이다. 미래 남북 간의 통일은 북한 주민들이 우리와의 통일을 선택할 때 실현될 수 있을 것이다.

통일은 무엇을 요구할 것인가

자유 민주주의와 시장경제를 기반으로 한 통일에 남북이 합의를 할 경우, 제일 중요한 과제는 북한 지역에 우리의 제도가 안착되도록 하는 것이다. 일각에서는 통일 이후 북한 지역을 일정 기간 구분 관리하는 1국 2체제 방식의 과도기가 필요하다는 주장을 제기하는 학자들도 있으나, 이것은 현실적이지도 않고 바람직하지도 않을 것으로 판단된다. 통일 국가는 하나

특집 북한 건설시장, '통일 대박'의 마중물

의 제도를 가지는 것이 바람직하다. 무엇보다도 통일의 주체인 북한 주민들이 통일 이후 북한 지역의 구분 관리를 용인할 것인지가 불투명하다. 독일의 경우에도 통일 과정에서 동독 지역을 일정 기간 서독 지역과 분리하여 관리하는 방안이 논의되기도 하였지만, 동독 지역 주민들이 그것을 원치 않았다.

통일 이후 즉각적인 제도 통합이 이루어진다는 것은 우리 측의 제도가 북한 지역에서 시행된다는 것을 의미한다. 북한 지역에서 '공식적으로'¹⁾ 사유 재산권이 형성되고 시장경제가 형성되는 과정 속에서 많은 시

행착오와 어려움도 예상된다. 통일 독일의 경험으로 볼 때, 계획경제에 익숙했던 동독 지역 주민들이 민주주의와 시장경제를 익혀 가는 과정에서 심리적, 경제적 고통을 겪을 수밖에 없었다. 이러한 문제를 최소화하는 정책 수단이 준비될 필요가 있는 것이다.

통일 이후 건설 분야에서는 많은 기회와 도전이 예상된다. 가장 커다란 기회는 새로운 건설시장이 열리게 될 것이라는 점이다. 통일 독일의 경우, 초기 동독 지역의 경제 발전은 건설부문이 주도했다고 해도 과언이 아닐 정도로 건설 분야가 중요한 역할을 하였다.

남북 간 인프라 비교

구분	남한(A)				북한(B)				비교(A/B)
인구(천명)	50,004				24,427				2.05
면적(km ²)	100,188				123,138				0.81
인구 밀도(인/km ²)	499.1				198.4				2.52
도시화율(%)	90.2				60.3				-
1인당 GNI (남한 만원)	2,559				137				18.68
항만 하역능력 (천톤)	1,017,190				37,000				27.49
철도 총연장(km)	3,559				5,299				0.67
도로 총연장(km)	105,703				26,114				4.05
고속도로 연장(km)	4,044				727				5.56
발전량(억kWh)	구분				구분				23.70
	총량	수력	화력	원자력	총량	수력	화력	원자력	
	5,096	77	3,516	1,503	215	135	80	-	
유선전화(천회선)	30,100				1,180				25.51

주 : 1) 통계청에서 발간한 「북한의 주요 통계 지표」(2013)를 기본으로 작성함.

2) 남한의 도시화율은 2012년도 기준의 국토교통부 통계이며, 북한의 도시화율은 2011년도 기준의 UN 도시화율 전망에서 인용함.

3) 유선전화의 경우 2012년도 기준의 CIA World Factbook 자료임.

자료 : 통계청, 「북한의 주요 통계 지표」, 2013.

1) 이미 북한에서는 주택의 실질적인 사적 소유권이 형성되어 있는 상태이다. 통일 이후에는 이것이 공식화될 것이다.

1990년 통일 이후 건설 투자가 최고점에 다다른 1995년에 동독 지역의 주민 1인당 건설 투자는 서독 지역의 1.75배 수준이었다.

통일 이후 북한 지역에서도 철도, 도로 등 인프라의 건설과 주택 건설 등에서 대규모 투자가 필요하게 될 것이다. 국토연구원의 분석에 따르면, 주택과 교통 인프라, 수자원 개발 등 북한의 주요 건설 분야에 20년 동안 224조 6,000억원이 소요될 것으로 추정된 바 있으며, 10년 동안 우선 투자될 사업에는 약 93조 5,400억원이 소요될 것으로 추산된 바 있다.²⁾

반면에 가장 커다란 도전은 재원 마련이 될 것이다. 남북한은 인프라 측면에서 양적이나 질적으로 커다란 차이를 보이고 있다. 이러한 격차를 줄이는 데 소요될 막대한 투자 재원의 마련이 어려운 과제가 될 것으로 예상되고 있다. 독일의 경우에는 동독 지역 투자 재원의 90% 이상을 국가 재정으로 조달하였지만, 우리의 경우에는 국가 재정만으로 이를 감당하기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 독일의 경우보다 효율적인 재정 투자 계획이 필수적이며, 이러한 측면에서 종합적인 북한 국토 개발 마스터플랜이 필요한 것이다.

연방제 국가인 독일에서는 우리의 국토 계획과 같은 역할을 하는 국가 계획은 존재하지 않았다. 연방정부는 국토 개발의 가이드라인(Raumordnung)만 제시하고 실질적인 계획 수립과 개발은 주 정부와 도시 정부의 몫이었다. 이 때문에 통일 이후 종합적으로 국토 개발을 조율하고 추진하지 못한 한계가 있었다. 우리

는 최대한 효율적으로 재정 투자를 해야만 하는 절박한 과제가 있는 만큼 국토 계획의 역할이 더욱 중요한 것이다.

통일에 어떻게 대비할 것인가

1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되고 난 직후에 베를린에서는 동서독의 도시계획 전문가들이 처음으로 머리를 맞대고 통일 독일의 도시계획에 대한 전문가 학술회의를 개최하였다. 베를린의 도시기본계획이 확정된 것은 통일로부터 2년이 지난 후였다. 물론 2년 동안 베를린에서는 많은 도시개발 사업이 진행되었다. 이른바 '선(先)개발 후(後)계획'이었던 것이다. 이 때문에 많은 시행착오도 발생하였다.

통일 이후 독일 연방정부가 수립한 국토 계획에서 가장 중요한 목표는 독일 전역에서 '균등한 삶의 조건을 창출' 한다는 이른바 균형 발전이었다.

물론 이것은 구(舊)서독이 지향해 온 국토 계획의 목표이기도 하다. 이러한 목표 하에 연방정부가 추진한 가장 주목할 만한 특별한 정책 수단이 바로 '독일통일 교통프로젝트(Verkehrsprojekt Deutsche Einheit ; VDE)'였다.

1991년 4월에 연방정부가 결의한 총 390억 유로(약 50조원) 규모의 이 프로젝트는 9개의 철도 프로젝트와 7개의 고속도로 프로젝트, 1개의 수로 프로젝트로 구성되었다.³⁾ 이 프로젝트는 실질적으로 동서독을 완전한 통합 국가로 만들기 위한 가장 기초적인 인프라를 구축하는 사업이었다.

2) 자세한 내용은 이상준 외(2008), 「한반도 공동 번영을 위한 국토 분야의 대응 방안」, 국토연구원 및 이상준 외(2013), 「통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천 과제 연구」, 국토연구원 참조.

3) 통일부, 「구동독 지역 인프라 재건 분야 관련 정책 문서」, 독일통일총서4, p66, 2013.

특집 북한 건설시장, '통일 대박'의 마중물

이 외에도 연방정부는 주택 개보수 및 신축, 도시 정비, 농촌 정비, 산업지대 정비, 환경 개선 등 구동독 국토의 전 분야에 걸쳐 광범위한 개발 계획을 수립하였고, 통일 이후 10여 년이 지난 2003년까지 상당 부분 목표를 달성하였다. 하지만 이 과정에서 중복 투자나 과잉 투자와 같은 문제도 발생하였다. 이것은 앞서도 언급한 바와 같이 '선개발 후계획'의 근본적인 문제가 내재되었기 때문이다.

따라서 우리는 독일에서와 같은 시행착오를 반복하지 않기 위해서 지금부터 통일시대에 대비한 한반도 차원의 국토 계획 수립을 준비할 필요가 있을 것이다. 한반도 차원의 국토 계획 수립에 있어서 우선적으로 고려할 것은 계획의 새로운 목표를 설정하는 것이다. 통일시대 국토 계획의 새로운 목표는 한반도의 균형 발전이 되어야 할 것이다. 이를 위해 남북 간의 인프라 격차 축소, 생활환경 격차의 축소 등이 추진될 필요가 있을 것이다.

이러한 격차 축소는 물리적 측면의 통합뿐만이 아니라 제도적인 통합을 통해 가능하다. 따라서 이와 관련된 로드맵도 준비될 필요가 있다. 분야별로 국토 계획의 세부적인 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공간 구조 측면에서 통일 한반도의 새로운 정주 체계 및 인프라 체계 구축에 대한 방향성이 제시될 필요가 있다.

둘째, 북한 지역의 지역 발전 전략이 제시될 필요가 있을 것이다. 주요 거점 도시권을 중심으로 도시와 농촌 지역의 연계 발전 방향이 제시될 필요가 있다.

셋째, '독일통일교통프로젝트'와 같이 북한 지역의 교통 인프라와 에너지, 통신 인프라를 종합적으로 개발하기 위한 추진 방향이 제시될 필요가 있다.

넷째, 현재 60% 수준에 머물고 있는 북한의 낮은 주택 보급률을 감안하여 신규 주택공급계획과 기존 주택 개보수 추진 방향이 제시될 필요가 있으며, 상하수도 등 도시 기반시설의 현대화 추진 방향도 함께 제시될 필요가 있다. 다만 이 과정에서 북한 지역의 미래 인구 규모 변화를 면밀하게 감안하여 주택공급계획이 수립되는 것이 필요하다.

다섯째, 기존 노후 산업지대의 정비와 재생을 위한 정책 방향이 제시될 필요가 있다. 도시 내 산업시설의 이전 적지 활용 방향도 검토될 필요가 있다.

여섯째, 방재, 산림 자원 및 수자원 관리를 위한 종합적인 정책 방향이 제시될 필요가 있다. 만성적인 홍수 피해를 입고 있는 북한의 실태를 감안하여 종합적인 국토 방재 시스템 구축이 추진될 필요가 있고, 주요 하천 유역의 종합 개발을 통한 수자원의 관리 방향도 제시될 필요가 있다.

일곱째, 통일 수도에 대한 추진 방향도 통일 한반도 차원의 국토 계획에서 제시될 필요가 있다. 이 모든 내용은 우리가 북한의 국토 실태에 대한 정확한 정보를 확보한다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 통일 당시의 서독 계획가들처럼 우리도 북한의 정확한 실태를 제대로 파악하고 있지 못한 것이 현실이다. 정확한 실태 파악이 최우선 과제인 것이다.

통일시대의 국토 계획을 통일 이후에 수립하고자 하면 이미 늦을 것이다. 지금부터 가능한 범위 내에서 실태 조사를 통해 세부 실천 과제를 파악하고 큰 틀의 밑그림을 준비하는 노력이 필요하다. 이것은 통일에 대비해서 정부와 학계, 그리고 경제계가 함께 지혜와 역량을 결집해 추진해야 할 가장 중요한 과제 가운데 하나이다. CERIK