

## 두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로

이성우 (제주평화연구원 연구위원)

**두**만강 개발은 동아시아 지역 국가들의 이익에 기초한 합의라는 특성을 가진다는 점에서 아시아의 다른 다자협력의 움직임과 구별된다. 유엔개발계획(UNDP)이 1991년 10월 15일 두만강지역개발계획 위원회(TRADP)를 수립하여 훈춘-나진선봉-포세트를 잇는 소삼각 지역을 중심으로 국제자유무역지대를 창설하고 이를 연결-청진-블라디보스토크를 연결하는 대삼각 지역으로 발전시킨다는 계획이었다. 두만강 하구에 건설되는 자유경제구역에 주변국의 자본, 기술, 노동력을 흡수하여 개방형 도시를 건설하고 자유무역지대의 창설을 통해 접경국가의 낙후지역을 개발하고 참여국에게 이익을 줄 수 있는 전략적 발전거점으로 활용한다는 계획이다.

1990년 시작되어 2005년 장춘 회의에서 두만강개발계획을 10년 연장과 GTI로 명칭 변경을 발표함으로써 사실상 계획의 추진이 종결될 때까지 15년간 접경 당사자인 북한, 중국, 러시아와 투자를 심각하게 고려하였던 한국을 비롯한 일본과 미국의 노력에도 불구하고 결국 두만강 개발은 결실을 맺지 못했다.

**본** 연구는 두만강개발계획이 결실을 맺지 못했던 원인을 분석함으로써 지속적으로 논의되는 동아시아 다자협약체구성 논의와 관련한 고려사항을 제시하고자 한다. 두만강개발계획의 과정을 1) 시대별로 분석하여 상황전개를 논의하고, 2) 관련 국가들의 이해관계의 역학관계에 대하여 분석하고, 3) 제약요인에 대하여 국제체제 수준, 지역체제 수준, 양자관계 수준, 그리고 당사국 국내정치 수준에서 분석하여 논의하고, 마지막으로 4) 앞의 분석에 근거하여 최근 상황을 반영하여 향후 전개과정에 대한 전망을 기술하였다.

## 목 차

1. 서론: 동아시아 다자협력체
2. 두만강개발계획의 내용과 추진과정
  - 가. 두만강개발계획의 내용
  - 나. 두만강개발계획의 추진 과정
3. 두만강 개발에 대한 당사국의 입장
  - 가. 중국
  - 나. 러시아
  - 다. 북한
  - 라. 한국
  - 마. 일본
  - 바. 미국
4. 두만강개발계획의 장애요인
  - 가. 국제체제변수
  - 나. 양자관계변수
  - 다. 국내변수
5. 결론: 두만강개발계획의 전망과 우리의 대응

## 1. 서론: 동아시아 다자협력체

- 다자협력체의 논의는 본질적으로 국제관계에서 자유주의 이론(liberalism)에 기초함.
  - 다자주의(multilateralism)는 참여국의 동등한 권한을 인정한다는 점에서 보편주의와 평등주의를 표방.
  - 국가는 유일한 국제관계의 행위자는 아니지만 주요한 행위자이며 국제질서는 본질적으로 혼돈(anarchy)으로 정의할 수 있지만 무질서(absence of order)가 아니라 규범을 집행할 수 있는 권위체의 부재(absence of central authority)로 인식.
  - 개별국가가 국제사회의 불확실성을 극복하고 생존과 번영을 보장하는 방안은 힘에 의한 균형보다 상호의존과 협력이라는 신뢰와 규범의 유용성을 인정함.
- 국가들이 직면하는 불확실성(uncertainty)을 극복하는 방안으로 힘의 추구, 동맹의 결성, 반복되는 협력, 상호의존의 강화, 국제 레짐의 형성 등 다양한 대안을 논의함.
  - 동아시아는 안보의 불안정으로 인해 역내 국가들 사이의 갈등의 가능성이 현실적으로 상존한다는 점에서 여전히 현실주의적 고려가 지배적으로 작동.
  - 탈냉전이라는 시대의 변화에 따라 동아시아에서 힘에 의한 질서유지보다 협력과 상호의존이 대안으로 부상.
- 국제관계에서 보편주의와 평등주의의 실천은 힘의 원리가 아니라 규범적 정의를 수용한다는 점에서 도덕적 우월성에 근거한 국제사회의 지지를 획득하고 있으나 현실적으로 기존질서를 개편하려는 시도로 활용되는 측면이 있음.
  - 동아시아 국가들 사이의 경제규모의 비대칭성과 안보 위협의 부정적 요인에도 불구하고 역내 안정과 발전을 위한 대안으로 다자협력력이 논의됨.
  - 두만강 개발을 둘러싼 다자협력의 논의는 자유주의적 접근의 유용성과 가능성의 추구라는 점에서 의미가 있음.
  - 미국의 현상유지, 중국의 부상, 일본의 견제, 한국의 도전으로 특징되는 동아시아의 국제정세에서 다자협력에 대한 고려는 동아시아 질서의 재편 가능성과 관련하여 고려할 필요가 있음.

- 세계적인 탈냉전의 변화 속에도 한반도를 둘러싼 동아시아에는 남북한의 군사적 대결과 중국과 일본의 군사적 경쟁이 있다는 점에서 다자협력을 통한 평화와 번영의 논의가 필요함.
- 두만강개발계획이 가지는 정책적 함의를 논의하고 이에 대한 이론적 및 현실적 배경에 근거하여 1990년부터 15년간 추진되어왔던 두만강개발계획의 사실상 실패에 대한 원인을 분석할 필요가 있음.
- 최근 다시 부상하고 있는 신두만강개발계획에 대한 정책적 배경의 논의를 통해 동아시아 다자협력의 성공을 위해 필요한 대안을 논의함.

## 2. 두만강개발계획의 내용과 추진과정

### 가. 두만강개발계획의 내용

- 북한, 중국, 러시아가 국경을 접하고 있는 두만강 하류지역은 탈냉전과 더불어 지역협력의 거점으로 부상함.
- 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 제3세계의 빈곤 타파와 환경보호의 조화를 의미하는 지속가능한 발전(sustainable development)의 원칙을 실천하는 모델로 두만강지역개발계획을 발표.
- UNDP는 국경을 접한 당사국의 입장에서 중국의 동북3성과 러시아의 연해주 그리고 북한의 나진·선봉지구 개방으로 경제발전을 추진하는 전략적 중심이 될 수 있다는 점에서 다자간 지역협력을 통한 개발의 추진에 대한 원칙에 합의를 유도.
- 두만강 하구에 건설되는 자유경제구역은 주변국의 자본, 기술력, 노동력을 흡수할 수 있는 개방형 도시건설과 자유무역지대 건설을 통해 접경국가의 낙후지역을 개발하고 참여국에게 이익을 줄 수 있는 전략적 발전의 거점으로 활용한다는 계획임.
- UNDP는 1991년 10월 24일, 20년간 300억 달러의 자금을 투자하여 두만강 하류지역에 홍콩이나 로테르담을 모델로 기술투자자와 자유무역을 통하여 자유경제구역을 건설한다는 ‘두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)’을 발표.
- 두만강구역개발은 북한의 나진·선봉과 중국의 훈춘 그리고 러시아 포시에트를 연결하는 길이 1,000km, 면적 800km<sup>2</sup> 삼각지형인 두

*두만강개발계획이 가지는 정책적 함의를 논의하고 이에 대한 이론적 및 현실적 배경에 근거하여 1990년부터 15년간 추진되어왔던 두만강 개발계획의 사실상 실패에 대한 원인을 분석할 필요가 있음*

두만강개발계획은  
동아시아 지역  
참여국들의 이익에  
기초한 합의라는  
특성을 가짐

만강경제구역(TREZ: Tumen River Economic Zone)과 북한의 청진, 중국의 연지(延吉), 러시아의 블라디보스토크를 연결하는 길이 5,000km, 면적 10,000km<sup>2</sup>의 대삼각 지역인 ‘두만강경제발전구(TREDA: Tumen River Economic Development Area)’로 구성.



- 두만강개발계획은 동아시아 지역 참여국들의 이익에 기초한 합의라는 특성을 가짐.
  - 연해지역과 내륙지역의 경제적 격차를 극복해야 하는 중국, 사회주의권의 붕괴로 경제적 활로를 모색해야 하는 북한, 그리고 경기 침체로부터 탈출구를 확보해야 하는 극동러시아의 공통된 이익이 기본적인 동기로 작용함.
  - 접경 국가 이외에도 한국, 몽골, 일본이 참여하는 다자간 경제협력 사업은 주변국의 기술과 자본을 유인하여 세계적 수준의 수송, 가공·제조, 금융, 관광의 핵심거점으로 개발.
  - 두만강 유역은 지리적으로 만주·시베리아의 대륙과 동해·태평양의 접점에 위치해 있다는 점에서 다자경제협력의 실현가능성이 높은 것으로 평가되어왔음.
- 두만강개발계획을 통한 참여국이 기대할 수 있는 구체적인 유인효과와 잠재력이 큰 것으로 평가됨.
  - 극동러시아와 동북3성 지역의 부존 지하자원의 활용과 업종별 비교우위를 통한 산업간 보완관계.
  - 단계적으로 노동집약 및 자원집약 경공업 확대와 업종 간 연계의 심화로 발전 잠재력을 극대화.
  - 한국과 일본에서 유럽지역으로 수출입 물류를 수송할 경우 해상로

를 이용하는 것보다 시베리아 횡단철도를 통할 때 1,000~1,400km의 거리를 단축하는 물류비용의 절약.

- 산업의 확대와 수송의 이점을 통한 투자유인과 역내 무역창출 효과는 이 지역의 국민총생산을 25년간 600% 이상 증대시킬 수 있는 성장 잠재력 평가.
- 긍정적 유인효과와 동시에 극복해야 할 현실적 장애가 존재하는 것이 현실임.
  - 중국의 출해권 확보, 북한의 투자유치, 러시아의 지역발전과 같이 관련국 상호간의 상충되는 이해관계는 세부적으로 이해되고 절충되어야 할 과제.
  - 접경 3국 중 중국이 상당한 수준의 시장경제의 발전을 경험하고 있지만 러시아와 북한은 자본주의 시장경제체제에 대한 경험부족으로 국가차원은 물론 민간차원에서도 다자협력을 통한 경제발전을 추진하는 데 한계.
  - 접경국가의 국내적으로 가장 낙후한 지역으로 기대할 만한 수준의 경제협력의 성과를 거두기 위해서는 사회간접자본의 투자가 우선 요구되며 무엇보다 중요한 것은 주변국의 투자를 유치하여 도로, 통신, 전력 등의 기간시설을 확보.

**나. 두만강개발계획의 추진과정**

**1) 제안 단계**

- 두만강 개발에 대한 제안은 1990년 7월 북경과 장춘에서 개최된 국제학술세미나에서 처음으로 제안됨.
  - 하와이대 동서문화센터와 일본 경제연구소가 공동주관한 “동북아 지역의 경제발전을 위한 국제협력”이라는 제목의 학회에서 철도, 항만, 하천 개발의 전문가들이 모여 중국, 러시아, 북한 3국 접경 지역인 두만강 하구에 다렌과 같은 무역특구를 건설할 것을 제안.
  - 이후 두만강 개발에 대한 민간학술 회의에서 한국, 북한, 중국, 일본, 몽고, 소련 등 6개국 대표가 참석하여 두만강 개발, 동해자원 개발, 지역다자협력의 제도화 등을 지속 논의.
- 1991년 10월 15일부터 21일까지 유엔개발계획(UNDP)은 평양에서 동북아지역 협력회의를 주최함.
  - 남북한과 중국과 몽고가 참석하고 일본과 소련은 옵서버 자격으로

*중국의 출해권 확보,  
북한의 투자유치,  
러시아의 지역발전과  
같이 관련국 상호간의  
상충되는 이해관계는  
세부적으로 이해되고  
절충되어야 할 과제*

**1991년 10월 24일**  
**유엔개발계획(UNDP)은**  
**두만강지역개발계획**  
**(Tumen River Area**  
**Development**  
**Program: TRADP)을**  
**수립함**  
**소삼각(훈춘-나진·**  
**선봉-포셋 1천km<sup>2</sup>)을**  
**중심으로 협력을 통해**  
**국제 자유무역지대를**  
**우선 개발**

- 참가해 두만강 개발에 대한 평가와 제안을 논의.
  - 회의의 결과 참가 6개국은 두만강개발사업 타당성조사와 연구기반을 조성하기 위해 두만강개발계획위원회를 구성하고 실무자회담을 개최하기로 합의.
  - 보고서에 따르면 20년 내로 300억 달러의 투자를 유치하여 현대적 부두시설과 부대시설을 갖춘 인구 50만의 새로운 산업도시와 국제 투자도시를 개발한다는 계획을 포함.
  - 두만강지역의 개발 방안으로 관련당사국이 독자적으로 경제특구를 개발하는 방안, 경제특구를 인접지역에 건설해 행정적으로 협조하는 방안, 일정지역을 하나의 운영기구에 제공해 공동으로 운영하는 방안 등을 논의.
- 1991년 10월 24일 유엔개발계획(UNDP)은 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)을 수립함.<sup>1)</sup>
- 소삼각(훈춘-나진·선봉-포셋 1천km<sup>2</sup>)을 중심으로 협력을 통해 국제자유무역지대를 우선 개발.
  - 향후 이를 대삼각(연길-청진-블라디보스토크 1만km<sup>2</sup>)으로 확대하여 유럽의 로테르담 같은 관문으로 발전시킨다는 계획.

## 2) 본격추진 및 협의

- 1992년부터 본격적으로 유엔개발계획(UNDP)이 중심이 되어 두만강 지역의 지정학적 중요성과 경제적 잠재력을 활용하여 다자간협력을 통해 개발하는 방안을 모색함.
- 1992년 2월 26일부터 6박 8일간의 일정으로 서울에서 두만강지역 개발계획관리위원회 회의를 개최.
  - 남·북한, 중국, 몽고, 러시아, 일본 6개국 대표단과 유엔개발계획(UNDP)과 아시아개발은행 관계자들이 참석하여 두만강계획관리위원회 활동지침, 제도법률금융조사팀, 경제성 분석반, 기술적 타당성 분석반 등 3개 실무 작업반 활동지침, 유엔개발계획의 사업계획서와 향후 추진일정 등 두만강 지역개발계획수립을 위한 타당성 조사연구지침 수립을 논의.

1) 유엔개발계획(UNDP)은 미개발지역의 개발을 지원함으로써 빈곤국가의 가난을 타파하고 계획적 개발을 통해 환경보호와 발전을 동시에 추구하는 지속가능한 발전(sustainable development)을 추구하는 국제기구이다.

- 1992년 4월 27일부터 5월 4일까지 북한은 두만강개발계획 관련국의 투자와 참여를 유도하기 위한 평양의 회의 개최에 적극적 추진 의사를 나타냄.
  - 기존 관련 6개국과 미국의 민간학자가 참여하는 「동북아 경제포럼」을 조직하여 나진·선봉지역을 시찰하고 북한의 항만·철도·도로의 현황과 전망 그리고 나진·선봉 자유경제무역지대 조성안에 대한 전망을 논의.
  - 북한의 사회기반시설의 정비가 주된 의제로 새 선봉항의 건설과 연간 하역능력 1억 톤으로 확대, 북부 환상철도 전철 복선화, 300km에 이르는 북부 환상고속도로 건설 사업계획을 설명.
  - 북한은 도로와 통신망의 사회간접자본 정비에 42억 달러의 투자계획뿐 아니라 경제관계법의 정비와 3년간 법인세 면제 등의 우대조치 등 법률정비계획을 발표하여 주변국의 적극적 투자를 촉구.
  
- 1992년 8월 25일 러시아 블라디보스토크에서 개최된 두만강유역개발을 위한 국제회의는 회의가 거듭되는 과정에서 내재되어 있던 불협화음이 표출됨.
  - 중국의 관리들은 러시아가 두만강을 통한 동해로의 진출권에 동의했으며 항구개발에 적극적인 북한과 협상을 진행 중이라고 발표하는 등 동해를 통해 일본과 태평양으로 진출하는 출해 관문 획득에 적극적 행보.
  - 연해주 하산스키지구 메르니첸코 행정장관은 러시아 측은 두만강 개발의 필요성을 느끼지 않는다며 중국 주도의 두만강 개발에 대한 반대 뜻을 분명히 함.
  
- 1992년 10월 4일 베이징에서 열렸던 제2차 계획관리위원회에서는 북한과 중국, 러시아가 토지를 일정기간 조차해 회원국이 공동개발한다는 원칙에 합의함.
  - 북한은 국가별로 해당지역을 독자적으로 개발하여 관리하고 필요한 경우 협조를 하는 방식을 주장.
  - 중국은 토지 소유권 자체를 양도하여 공동으로 개발·관리할 것을 주장했으나 북한이 양보하면서 개발주체와 개발방식 등 사업의 기본 틀을 마련.
  - 러시아가 정회원으로 참여하고 북한, 중국, 러시아 3개 인접국으로 구성된 소위원회를 구성하여 토지 임차와 국경문제를 논의하기로 합의.

*1992년 8월 25일  
러시아 블라디보스토크에서  
개최된 두만강유역개발을  
위한 국제회의는 회의가  
거듭되는 과정에서  
내재되어 있던  
불협화음이 표출됨*

1993년 3월 12일

IAEA와 핵사찰 문제로  
갈등을 보이던 북한이

핵확산금지조약(NPT)의  
탈퇴를 선언하자

두만강 개발은 난항을  
맞이함

- 1993년 1월 28~29일 서울에서 개최된 두만강지역 통신전문가 회의를 통해 한반도 중심의 기간통신망을 구축하여 두만강개발사업을 1994년에 본격시행하기로 설정한 목표에 맞춰 최종개발계획을 수립하고자 했으나 북한이 서울-평양 직통전화설치 의제에 반대를 제기하여 무산됨.
  - 북한의 입장에서 남북직통전화설치는 기술적 문제일 뿐 아니라 남북 당사자의 합의가 필요한 문제이며 이는 남북합의서에 포함된 의제이므로 남북한의 쌍무협의로 해결해야 한다고 주장.
- 1993년 3월 12일 IAEA와 핵사찰 문제로 갈등을 보이던 북한이 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언하자 두만강 개발은 난항을 맞이함.
  - 북한의 NPT탈퇴로 북한을 제외하고 중국과 러시아 주도로 추진.
  - 비협조적인 북한의 행태는 헬싱키에서 개최된 두만강개발계획의 공업, 자원, 환경 실무자회의에도 불참.
  - 북한은 한국과 미국의 군사훈련인 팀스피리트 훈련을 비난하면서 비협조적인 자세를 취하는 한편 중국에 대해서는 나진항 부지임대와 항구시설사용을 허가하는 쌍무협력협정을 체결하면서 적극적 자세를 보였다는 점에서 차별화된 접근을 시도.
- 1993년 5월 5일부터 12일까지 평양에서 열렸던 제3차 계획관리위원회는 종합계획발표를 위한 최종회의로 설정하고 논의결과를 종합하여 두만강지역개발사업 청사진을 발표함.
  - 중국, 러시아, 그리고 북한은 토지, 설비, 시설을 임대하는 당사자들로 북한이 반대한 토지 임대문제의 해결을 위해 차관급 고위공무원으로 구성된 한시조직인 두만강지역개발조정위원회(Tumen River Area Development Coordination Committee)를 설치하여 토지 임대문제를 논의하기로 합의.
  - 이와 별도로 중국, 러시아, 북한, 몽고, 한국은 두만강경제개발지역 및 동북아시아의 개발을 위한 자문위원회(Consultative Commission for the Development of the TREDA and Northeast Asia)를 창설.
  - 자문위원회 산하에 두만강 개발 추진기구로 두만강개발회사(TRADCO)를 설립하기로 하고 각국이 출자하기로 합의해 본격적인 사업추진체제를 정비, UNDP는 북경에 두만강사무소를 두어 사업전반을 관장.
- 1993년 9월 7일 블라디보스토크에서 남북한과 러시아, 중국, 몽고

대표단이 참석한 가운데 두만강 개발을 위한 고위급 회담에서 단일의 국제 통신망 설치에 대해 합의함.

- 2010년까지 전화 15만 회선과 이동통신 및 위성을 주관하는 국제 통신위성지국의 설립 등 계획 수립.
- 한국은 핵문제가 해결되기 전에 경제협력이 어렵다는 자세를 유지하고 있어서 한국의 통신망개발 사업에 참여에 어려움이 있었음.
- 북한은 한국의 참여보다는 중국과 러시아와의 협력에 중점을 두고 협상과 사업을 추진, 북한은 중국과 전화교환기 구매계약을 체결하고 광케이블을 개설하는 등 전기통신 분야에서 협력을 강화 (1994년 12월 1일).

### 3) 투자유치 경쟁 및 소강기

- 1994년 7월 11일부터 15일 모스크바에서 열린 제4차 계획관리위원회에 북한은 김일성의 사망으로 인해 불참을 선언함.
  - 한국, 중국, 러시아, 몽골 4개국은 ‘두만강 경제개발지역 및 동북아 개발을 위한 동북아위원’ 구성에 합의.
  - 동북아위원회는 두만강 개발을 전담하기 위해 설립된 최초의 정부간 협의체로 다자간 개발원칙을 확정하고 추진하는 단계를 의미한다는 점에서 긍정적으로 평가.
  - 한편 협정을 완성하기 위해서는 우선 불참한 북한의 동의를 얻어야 되고 고위급회담 등 후속조치가 필요하다는 점에서 투자가 가능해지기까지 제도적 완비가 필요.
- 1995년 5월 30일부터 6월 2일까지 베이징에서 열린 제5차 계획관리위원회에서는 개발계획을 추진하는 참가국들의 협의·의결기구를 결성하는 데 각국이 가서명하였으나 5개국 협력위원회와 3개국 조정위원회의 권한배분을 놓고 이견이 노출.
  - 5차 회의를 통해 개발계획 추진을 위한 법적·제도적 기반이 갖추어졌지만 주요 쟁점에 대한 이견, 투자유인을 위한 법제도 정비, 사회간접자본의 부족은 부정적 요인으로 작용.
- 1995년 12월 4일부터 7일까지 뉴욕에서 열린 제6차 계획관리위원회에서는 동북아개발 협의위원회 협정문과 환경양해각서에 서명, 사무국 구성방안과 소재지 선정과 경비부담과 같은 사무국 관련사항을 협의함.
  - 접경 3개국은 사업추진과정에서 주권 관련사항에 대한 조정을 위

*1994년 7월 11일부터  
15일 모스크바에서 열린  
제4차 계획관리위원회에  
북한은 김일성의  
사망으로 인해 불참을  
선언함*

### 1996년 4월 북한은

두만강개발사업의 통신  
및 관련 기반시설부문  
작업반 구성과 관련하여  
접경국가인 북한, 중국,  
러시아만 별도로 구성해야  
한다고 주장하면서  
실무추진에서 공동  
추진은 난항

해 3개국 조정위원회 설립협정 서명에 합의하는 등 진전을 보이는 듯했지만 두만강개발계획이 실질적 담보상태로 돌입.

- 1996년 4월 18일부터 19일 베이징의 5개국 차관급회의에서는 사무국은 베이징에 두고 각국이 매년 2만 5천 달러의 개발 분담금을 부담하기로 결정함.
  - 상설사무국은 3년간 베이징에 두고 그 뒤 서울과 블라디보스토크에 차례대로 설치하기로 합의하였지만, 이때부터 두만강 개발은 4년간의 담보상태를 거쳐 소강상태에 돌입한 것으로 평가됨.
  - 1996년 4월 북한은 두만강개발사업의 통신 및 관련 기반시설부문 작업반 구성과 관련하여 접경국가인 북한, 중국, 러시아만 별도로 구성해야 한다고 주장하면서 실무추진에서 공동 추진은 난항.
  - 중국과 북한은 주변국에 대하여 직접투자를 유치하는 방안을 적극적으로 추진하였지만 결실은 제한적이었음.<sup>2)</sup>
  - 중국의 투먼 시장이 동해시를 방문하여 에너지 관련 산업, 의류 및 신발제조업, 식품제조업 등 다양한 산업의 유치를 희망 발표.
  - 1996년 1월부터 북한 주민 300만 명이 아사하는 고난의 행군이 시작되자 북한은 경제난을 돌파하기 위한 방안으로 경제협력을 선택.
  - 북한은 투자유치를 위해 1996년 9월 11일부터 15일까지 나진·선봉지역 투자설명회를 개최, 김복신 정무원 부총리와 김정우 대외경제협력추진위원장 등 경제관리들이 두만강개발사업은 김일성의 유훈사업이라는 점을 강조하며 개발의지를 피력하고 투자유치를 홍보했지만 한국 기업은 불참.
  - 투자설명회에는 일본, 네덜란드, 덴마크, 독일, 폴란드, 홍콩, 태국, 미얀마, 멕시코 등 모두 17개국이 참가하였는데 북한이 국제투자설명회를 개최한다는 것이 새로운 지평이라고 해석되지만 한편으로 북한경제난이 심각했음을 보여주는 단면.
  - 1996년 9월 18일 북한잠수함 사건이 발생하자 남북관계는 경색국면으로 접어들.
- 1996년 10월 21일부터 23일까지 5개국 위원회 제2차 회의가 베이징에서 개최되었으나 남북당국자 간 경제협력관련 회담은 이루어지지 않고 북한은 나진·선봉개발에 최선을 다하고 있다는 원칙만 발표함.

2) 한국기업의 경우 현대강관이 600만 달러를 투자해 강관제품공장, 쌍방울은 7000만 달러를 투자해 내의와 스타킹공장 등 5개 공장을 건설하였다.

- 1997년 들어서 두만강 개발과 관련한 새로운 움직임으로 나진·선봉 지역이 역사적 유물과 유적지가 많고 경관이 수려한 점을 들어 경제개발을 관광개발과 연계해서 추진한다는 계획이 발표되었는데 이는 외국자본의 유치와 현금의 확보를 위한 북한의 전략적 선회임.
  - 투자유치를 위한 전략적 선회정책이 성과를 거두지 못하자 1997년부터 북한은 두만강 개발과 관련한 회의를 거부.
  - 1996년 9월 북한이 투자포럼을 계획하고 남한의 기업인과 관료 53명을 초청하였으나 북한의 선별적 초청방침과 북한 잠수함 사건으로 방북과 투자 설명회가 무산.
  - 1997년 11월 남북한을 포함하여 중국, 러시아, 몽골 등 5개국의 차관급 수석대표가 참석하는 두만강개발계획 3차 회의와 관련하여 두만강개발사업 5개국위원회에 북한의 김정우 부위원장이 일방적인 불참을 통보함에 따라 두만강 개발의 논의가 난항을 노정.
  
- 1996년 잠수함 사건 이후 북한의 관계개선에 대한 의지를 관측하면서 두만강 개발의 진전을 추구해왔지만 결과는 만족스럽지 못했음.
  - 1998년 7월 22일부터 25일까지 중국의 연길에서 UNDP가 주최하는 5개국 관광자원개발에 대한 회의는 당사자들의 기대가 높았으나, 북한은 나진·선봉지역에 외국인 관광객 유치를 희망했고 한국은 속초-나진-훈춘 간 직항로 개설에 주력하는 상황이어서 실무차원에서 회담의 진전을 희망했지만 북한은 일방적으로 UNDP 두만강개발사무국에 불참을 통보.
  - 1998년 10월 14일부터 17일까지 몽골에서 열릴 예정이었던 두만강 개발계획 4차 회의도 러시아와 북한의 대표단 구성문제로 회의 불참을 통보, 러시아는 국내정치 불안을 이유로 그리고 북한은 내부 조직변화 등의 문제로 대표단 구성이 어려워 회의를 무기한 연기한다고 일방적으로 통보.
  - 1999년에도 6월 1일 몽골의 울란바토르에서 열리는 두만강개발계획회의에 북한은 일방적으로 불참을 통보하면서 북한의 회의 거부는 계속.

*1996년 잠수함 사건 이후 북한의 관계개선에 대한 의지를 관측하면서 두만강 개발의 진전을 추구해왔지만 결과는 만족스럽지 못했음*

#### 4) 중국주도의 재시도기

- 북한과 주변국의 두만강 개발과 투자에 대한 협상이 무산된 이후인 1998년부터 2009년까지 북한이 두만강 관련 논의에 소극적인 자세를 취하면서 북한을 포함한 주변 5개국의 두만강 개발 논의가 급감하여 소강상태를 지속함.

*유엔개발계획(UNDP)은 성과를 거두지 못하고 2005년 두만강지구 발전계획의 10년 연장을 발표했는데 이는 아이러니하게도 두만강개발계획의 사실상 종단을 의미하는 것이었음*

- 2005년에 유엔개발계획(UNDP)은 소강상태에 빠진 두만강개발계획을 적극적으로 추진하기 위해 대상지역을 한국의 동해안까지 확대 포함하는 방안을 제안하였지만 실질적인 진전은 이루지 못함.
  - 자유무역과 시장개방이라는 제도적 혁신은 투자의 확대와 산업개발과 교통 및 통신의 발달과 같은 경제 활성화로 이어져 낙후지역인 두만강 유역의 발전을 가져올 것으로 계획하였지만 큰 진전을 이루지 못함.
- 유엔개발계획(UNDP)은 성과를 거두지 못하고 2005년 두만강지구 발전계획의 10년 연장을 발표했는데 이는 아이러니하게도 두만강개발계획의 사실상 종단을 의미하는 것이었음.
  - UNDP가 주도한 두만강개발사업은 두만강 하구일대의 개발에 초점을 두고 추진하였으나 자금부족으로 인프라가 정비되지 않는 내 부적 문제와 주변 환경의 문제로 인해 계획추진이 지지부진한 상태로 20년 이상 방치.
  - 2006년 7월에 남북한, 중국, 러시아의 관계자 160여 명이 참석하여 연해주 핫산에서 5회 동북아 경제포럼을 개최하였는데 기본적으로 각국의 입장을 다시 정리하는 자리였으나 실질적인 진전을 이루지 못하다가 2009년 들어서면서 북한의 정책전환이 감지되면서 중국의 적극적 행보가 진전을 보임.
  - 중국이 독자개발을 내세우면서 2800억 위안을 투자하는 ‘신두만강 개발계획’을 발표하고 이에 따라 북한의 나진·선봉 및 청진을 연결하는 고속도로 건설의 주도를 표명함으로써 두만강 개발은 북한의 협력을 얻은 중국이 주도하는 모양을 갖추.
  - 2010년 3월 북한은 나진항을 중국에 10년간 추가 개발하는 방안을 검토 중이며 러시아에는 신규로 50년 사용허가를 해준 것으로 알려지면서 두만강개발계획이 다시 추진력을 얻게 될 것이라는 기대가 증가.

### 3. 두만강 개발에 대한 당사국의 입장

- 냉전시기부터 두만강 하구 개발은 접경 국가인 중국, 러시아, 북한 3국에는 전략적 및 경제적으로 중요한 지역임.
  - 냉전시기였던 1973년 소련은 나진항 건설을 지원하였고 1984년에는 연간 400만 톤의 화물처리능력을 갖춘 국제무역항이 되었음.

- 월남전 당시 소련은 전략물자를 나진항을 통해 월남으로 수송하는 등 1977년에는 나진항 부두를 독점적으로 사용할 수 있는 전용권을 확보.
- 1990년 9월 북한이 경제특구를 창설하면서 접경국가인 러시아와 중국 사이의 경쟁이 본격화되었고 이후 두만강개발계획의 전개에 따라 접경국가뿐 아니라 주변국가인 한국, 일본, 몽골을 비롯하여 미국과 유럽국가들까지 관심을 가지기 시작함.
- UNDP의 지도적 역할과 주변국을 비롯한 다양한 국가의 관심에도 불구하고 20년간 두만강개발계획은 공전을 거듭해왔음.
- 지난 20년간 각국이 견지해온 입장 차이를 검토하고 논의함으로써 두만강 지역개발에 대한 방향설정에 도움이 될 수 있음.

### 가. 중국

- 두만강개발사업에 적극적 관심과 추진의지를 보여 온 중국은 국내 다른 지역에 비해 경제적으로 낙후된 동북3성 지역의 개발을 촉진하기 위한 돌파구로 활용함.
- 자원이 풍부한 동북3성의 공업화를 목표로 두만강 개발을 추진하는 중국은 두만강 하구를 준설해 15km의 해로를 확보한 후 인근 훈춘지역을 제2의 홍콩으로 개발한다는 구상.
- 중국정부는 국무원과 국가계획위원회 등 중앙정부 차원에서 적극적으로 대응함.
- 1991년 두만강 개발 구상 제안 당시부터 중국은 자국선박이 두만강을 거쳐 동해로 나가는 출해 항행권을 반세기 만에 회복한다는 기대를 가지고 방천항을 개발한다고 발표.
- 1992년 국경도시인 흑하, 수분하, 훈춘을 개방지역으로 선포하고 훈춘시를 일급 개방도시로 승격 지정.
- 중국은 두만강 개발의 비용보다는 역사적 관점 또는 주권의 관점에서 두만강 통행권과 동해출해권을 확보하려고 노력했지만 현실은 거리가 있음.
- 중국은 북한에 대해 석유의존도를 어느 정도 충족시키고 두만강 통행권에 대한 양보를 받아낼 수 있다는 계산.
- 두만강 개발에 대한 북한의 기대에 비해 중국의 지원은 상당히 제

*중국은 두만강 개발의 비용보다는 역사적 관점 또는 주권의 관점에서 두만강 통행권과 동해출해권을 확보하려고 노력했지만 현실은 거리가 있음*

**중국이 두만강변의  
방천과 길림성 훈춘을  
각각 자유무역항과  
상품교역시장으로  
육성하겠다는 발표를  
하자 러시아는 경쟁적  
입장에 있다고  
인식하지만 이중적  
태도를 보임**

한적이라는 점이 두만강 개발의 추진이 저조한 하나의 원인이 됨.

- 두만강개발사업에 직접투자보다는 교역로 나진·선봉의 자유무역항을 활용하는 쪽에 중점을 두고 있음.
  - 2005년 훈춘(琿春)의 동림무역이라는 업체가 북한과 합작으로 나진항 3호 부두에 대한 50년 사용권을 얻었지만 자금 유치 실패로 개발 무산.
  - 2010년 지린(吉林)성 연변조선족자치주 정부는 다롄(大連)에 있는 한 중국 민간 기업이 북한 나진항 1호 부두에 대한 10년 사용권을 확보했다고 밝힘.

#### 나. 러시아

- 러시아는 두만강 유역개발에 중앙과 지방정부 차원에서 적극적인 자세를 취하는 요인이 있음.
  - 러시아는 구 소련시기부터 확보해왔던 나진항에 대한 기득권은 부동항 확보라는 국가전략차원과 극동지역개발을 위한 물류기지라는 지정학적 교두보 확보차원에서 주목.
  - 사회주의 체제 붕괴 이후 중앙의 재정지원이 급감하게 되자 경제적 활로를 확보하기 위해 적극적 자세를 취함.
- 중국이 두만강변의 방천과 길림성 훈춘을 각각 자유무역항과 상품교역시장으로 육성하겠다는 발표를 하자 러시아는 경쟁적 입장에 있다고 인식하지만 이중적 태도를 보임.
  - 초기에는 소극적인 입장에서 1989년 나훗카를 자유무역항으로 개발하겠다는 발표를 한 이후 극동러시아의 개발에 대하여 의욕적인 태도.
  - 러시아는 사할린과 시베리아 원유와 천연가스를 나진을 통해 주변국으로 판매할 수 있는 통로 확보라는 점에서 적극적 기대.
  - 러시아는 자루비노항에 추가하여 나진항을 확보하면 경제적, 전략적으로 이익이 있다고 판단하지만 본질적으로 북한에 중국의 영향력 확대를 견제하려는 의도.
  - 중국의 급속한 경제성장과 풍부한 인적 자원과 같은 구조적 요인에 대한 인식에 근거하여 두만강 개발에 대해 소극적 입장.
- 러시아는 나진항의 확보를 위해 기반시설 투자의 필요성을 인정하

지만 자국의 이해관계 때문에 소극적 입장을 취하고 대블라디보스톡계획에 관심을 보임.

- 두만강 유역 나진항보다 자국 영토인 나호트카, 블라디보스토크, 보스토치니 등 기존 연해주 지역의 주요 항만시설을 중심으로 개발을 추진해야 한다는 입장에서 두만강 개발에 대하여 중국이나 북한보다 소극적임.
  - 대블라디보스톡계획을 통해 선진국 수준의 금융, 무역, 연구, 교통, 통신을 제공하는 투자기지로 연해주 지역을 자유경제지역, 공업단지, 항만물류 중심으로 육성하려고 계획하는 등 방향 수정이 있음.
- 나진항 사용권확보에 러시아도 본격적으로 뛰어들어 북한이 나진항 3호 부두를 50년간 사용할 수 있는 권리를 이미 러시아에 제공한 것으로 알려짐.

#### 다. 북한

- 북한은 두만강 개발을 통해 외국자본유치 및 수출을 통한 경제 활로 확보 등 직접적 수혜를 볼 수 있지만 내부적 위기도 있는 것이 현실임.
  - 급속한 개방화를 추진하여 외국자본의 투자를 유치할 경우 북한내부 체제안정에도 위협요인이 될 수 있다는 점에서 신중한 행보를 취함.
  - 북한의 개방은 체제안정을 전제로 가능한 것이라는 점에서 경제난관 때문에 개방을 한다기보다는 체제가 안정될수록 개방의 가능성이 높아질 것이란 해석.
- UNDP와 중국이 주도한 두만강 개발 구상과 북한의 나진·선봉지구 자유경제무역지대 설치구상은 상당한 차이가 있음.
  - 중국은 두만강 통행권 문제에 대해서는 주권에 관한 문제가 얽혀 있기 때문에 있을 수 없다는 분명한 반대 입장을 보여 왔음.
  - 표면적으로 환경보호와 영토주권을 내세우지만 실질적으로 중국으로부터 경제적 실리확보를 위한 사전포석으로 보임.
- 북한은 접경국가인 중국뿐 아니라 러시아와 일정한 경쟁관계에 있다는 점에서 대외경제협력의 주요창구로 UNDP와 유엔공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization)와 같

**북한은 두만강 개발을 통해 외국자본유치 및 수출을 통한 경제 활로 확보 등 직접적 수혜를 볼 수 있지만 내부적 위기도 있는 것이 현실임**

**북한은 자유경제무역지대 지정과 외국인기업 활동보장의 선포를 통해 서방자본의 투자를 유치하여 북한경제의 활력을 불어 넣으려는 의도를 보이거나 신뢰를 주는데 실패함**

은 유엔의 전문기구를 활용함.

- UNDP를 통해 나진·선봉지역의 도로와 공단 건설 등 기반설비 투자에 대한 주변국 정부의 협력과 지원을 모색하고 이를 바탕으로 서방민간기업의 유치는 유엔공업개발기구(UNIDO)를 활용하겠다는 전략.
- 이러한 접근은 UNIDO가 블라디보스토크 자유경제권 구상에 중심적 역할을 수행해왔다는 점에서 블라디보스토크 개발에 대한 견제라고 볼 수 있음. 이에 대해 UNIDO는 이들 구상에 대해 조정을 통해 구체적 투자계획 수립, 투자세미나 개최, 기업유치 과정에서 북한과의 협력 등을 언급.

- 북한은 자유경제무역지대 지정과 외국인기업 활동보장의 선포를 통해 서방자본의 투자를 유치하여 북한경제의 활력을 불어 넣으려는 의도를 보이거나 신뢰를 주는데 실패함.
  - 북한은 통신, 도로, 항만 등 기본 인프라를 전적으로 외국자본에 의존하려고 한다는 점에서 서방 투자자의 신뢰를 얻지 못함.
  - 북한경제의 개방은 단순한 법규의 개정만으로 되는 것은 아니라 각종 경제자료의 공개를 의미한다는 점에서 개방은 일방적 제도개선이 아니라 양 방향적 제도의 조정과정으로 보여지고, 북한의 자유경제구역의 설치와 운영에는 제도적·현실적 장애가 존재.
  - 북한은 체제의 안정 등을 고려하여 한국보다는 서방의 투자를 선호하는 태도를 보이는 등 남한의 투자에 대한 소극적 또는 배제의 의도를 보임으로써 서방국가의 투자에 대한 신뢰를 얻는 데 실패.

#### 라. 한국

- 한반도 문제의 일반 당사자인 한국의 경우 북한을 중심으로 전개되는 동아시아 경제협력체 구성에 많은 관심을 가지고 있으며 주변국으로부터 주요역할의 수행에 대한 요구를 받고 있음.
  - UNDP가 추진하는 다자간 경제협력사업에 참여함으로써 남북한 교류와 협력을 확대하고 궁극적으로 북한을 개혁·개방의 길로 유인할 수 있다는 기회가 공존함.
  - 두만강 유역이라는 특수접경지역에 투자를 통해 주변국과 경제협력을 확대함으로써 통일한국을 대비하는 차원에서 적극적으로 대응.
  - 한국정부는 1996년 4월 UNDP 신탁기금으로 100만 달러를 출연하고 두만강 개발 관련 투자촉진 지원센터 건립, 교육훈련 프로그램

운영 등의 사업에 92만 달러를 지원.

- 북한과 협력 속에 진행되는 두만강개발계획은 북한의 내부 상황과 남북관계의 직접적 영향을 받으며 특히 남북관계의 부정적 갈등이 발생하면 경제협력에 악영향을 끼침.
  - 1994년 7월 김일성의 사망과 1996년 잠수함 사건 등의 악재가 발생하면서 두만강개발계획관리위원회에 북한이 불참을 선언하게 되고 한국도 이에 대하여 부정적 반응으로 일관.
  - 북한의 고난의 행군이 시작된 1996년부터 북한은 주변국 투자유치에 적극적인 자세를 보였지만 궁극적으로 수세적인 입장을 취하게 되었고 한국도 1997년 말 금융위기를 거치면서 북한에 투자할 여력이 없었음.
- 북한과 군사적 대치상황에 있는 한국의 입장에서 원칙적으로 북한의 핵사찰과 경제협력을 연계시켜서 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙에서 미국과 의견을 같이함.
  - 북한은 1997년 대포동 1호 미사일 시험 발사, 2002년 부시 대통령의 연두 교서에서 악의 축 발언, 2002년 10월 2차 북핵 위기, 2004년 10월 제네바 합의 폐기와 같은 일련의 사태를 계기로 군사적 신뢰가 무너지면서 경제협력의 긴 냉각기를 경험.
  - 정확한 시기를 특정하기 어렵지만 1998년 초부터 2009년까지 북한은 동아시아 안보에 위협적인 일방적 조치를 취함에 따라 두만강 개발논의 자체를 어렵게 함.

**마. 일본**

- 일본은 우선 내부적으로 두만강지역 개발을 니가타를 중심으로 한 일본 북서지역의 상대적 낙후지역 개발과 연계해 추진한다는 구상과 함께 동아시아 다자협의체와 경제통합의 움직임에 대하여 일본 주도의 환일본해(동해) 경제권을 구상한다는 목표를 설정함.
  - 중국 동북부의 거대한 시장잠재력을 의식하고 1991년 제안단계에 서부터 두만강하구 정비를 위한 엔화자본의 지원용의까지 표명하는 등 적극적 자세를 취함.
  - 일본의 적극적인 행보는 오래전부터 시베리아, 연해주, 그리고 만주지역 일대를 포함한 동북아권 경제 진출 전략의 일환이라는 의

*북한과 군사적 대치상황에 있는 한국의 입장에서 원칙적으로 북한의 핵사찰과 경제협력을 연계시켜서 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙에서 미국과 의견을 같이함*

**일본 정부는 두만강 개발  
구상단계에서 북한과의  
국교정상화를 추진하면서  
북한이 요구하는  
전후배상금의 일부  
또는 상당부분을  
나진·선봉 경제특구  
건설에 사용하는 방안을  
모색하는 등 일본  
나름대로 현실적인  
고려에서 출발함**

심을 받기도 함.

- 일본 정부는 두만강 개발 구상단계에서 북한과의 국교정상화를 추진하면서 북한이 요구하는 전후배상금의 일부 또는 상당부분을 나진·선봉 경제특구 건설에 사용하는 방안을 모색하는 등 일본 나름대로 현실적인 고려에서 출발함.
  - 북한의 김정우 대외경제사업부 부부장은 북·일간 국교정상화회담 타결 이전에 일본의 경제협력을 수용할 수 있음을 밝히는 등 적극적 일본 투자를 희망.
  - 한편으로 8백억 엔에 달하는 북한의 대일 채무 불이행 문제에 대한 북한의 명확한 입장표명이 전제되지 않는 가운데 일본은 적극적으로 참여하는 의사를 표명하지 않음.
- 1992년 8월 일본의 16개 기업과 단체가 두만강유역개발과 관련한 북동아시아경제위원회를 구성하여 일본 측의 공식창구로 발족하였다는 점에서 철저히 민간위주의 접근을 견지함.
  - 두만강 개발 논의과정에서는 노무라 증권, 도쿄은행, 마루베니 상사, 닛쇼이와이, 니혼유센, 고마쓰, 내외정책연구회, 일본경제연구센터, 일중경제협회, 러시아동구무역회, 일조무역회, 동아시아무역연구회를 포함하는 북동아시아경제위원회를 구성하여 창구단체로 활용.

#### 바. 미국

- 미국은 원칙적으로 다자협력을 통한 지역 공동체 출현에 찬성하는 입장을 표명하지만 정책에 관한 실익에는 복잡한 고려가 있음.
  - 두만강 개발에 미국은 정부차원에서 ‘동북아의 발전협력회의’를 통해 두만강유역개발문제를 중점적으로 논의할 적극적인 관심을 보였다.
  - 미국은 1991년 두만강 개발 논의단계에 평양에서 개최된 회의에 옵서버 자격으로 참가하여 국제 차관단 구성의 논의에 참가하는 등 관심을 보이는 한편 미국 하와이대 동서문화센터, 미국 상공회의소와 같은 1.5트랙을 이용하여 두만강 개발에 영향력을 행사.
- 미국은 원칙적으로 비핵화 전략차원에서 북한의 경제협력은 핵사찰과 연계하여 추진되어야 한다는 입장을 견지하고 한국정부와 공조함.
  - 남북한 경제협력과 북한의 핵사찰 수락의 연계전략에 따라 북한이

조기 핵사찰에 응하지 않을 경우 유엔 안전보장이사회를 통한 강제 사찰과 경제 봉쇄조치 등을 취할 것을 검토하는 상황에서 경제 협력에 차질 발생.

- 미국은 동아시아에서 원칙적으로 북한의 핵사찰과 경제협력을 연계시켜서 핵문제와 관련한 신뢰회복이 우선되어야 한다는 원칙을 견지.
- 미국은 비핵화 원칙에 우선순위를 두고 북한의 경제협력문제에 접근하였음.
  - 1995년 미 상원의 북한핵 청문회에 제출된 보고서에 미국 기업 스탠틴이 나진·선봉지구의 전력생산과 관련된 기반시설 건설계획을 수립하는 등 나진·선봉지역 개발에 적극적 행보를 보임.
  - 1996년 클린턴 행정부시기 북한의 폐연료봉 봉인작업이 진행되면서 북미 간 연락사무소 개설을 통한 관계정상화가 논의되면서 북한은 두만강개발계획 계획관리위원회 6차 회의에 참석한 뒤 뉴욕 인근에서 투자유치설명회를 개최.
  - 1996년 미국의 AT&T사가 나진·선봉지역에 광케이블 매설작업을 하는 등 투자의 기미가 있었으나 이후 미국의 적극적인 행보는 사라짐.
  - 표면적으로는 동아시아에 다자주의원칙에 입각한 경제협력에 동의 하지만 두만강개발계획을 포함해 중국의 동북아 경제권, 일본의 환동해경제권 구상이 미국을 배제하는 형태로 진행된다는 점에서 경계하면서 북한에 강온양면 전략을 구사한 것으로 보임.

#### 4. 두만강개발계획의 장애요인

- 동아시아에서 두만강 개발이라는 사례를 통해 다자간 경제협력의 실패에 대한 원인을 분석하는 것은 향후 다른 다자협력 추진에 중요한 의미를 가짐.
- 다자협력을 포함한 국제관계의 주요 현상은 국제체제 변수, 지역변수, 양자변수, 국내변수로 나누어 분석할 수 있음.
- 두만강개발계획의 장애요인은 우선 계획자체의 구조적 한계가 명확함.
  - 두만강 개발과 관련한 모든 합의에 대한 막대한 재원을 어떻게 조

*미국은 비핵화 원칙에  
우선순위를 두고  
북한의 경제협력문제에  
접근하였음*

남북한, 중국, 러시아,  
몽골 5개 회원국 중에  
재원 부담능력이 있는  
국가는 남한밖에 없었고  
그나마 제한적임에 반해  
접경 당사국들은  
투자유치를 희망하고  
직접 투자는 소홀

달할 것인가에 대해서는 구체적 대안이 없다는 점에서 모두 주변국의 투자를 활용한다는 막연한 기대만 무성.

- 북한의 나진·선봉지역이 두만강 개발의 핵심적 투자처로 부상되었으나 정작 당사자인 북한은 도로, 통신, 전기 등 사회간접자본까지 투자국에 의존하려는 의도를 밝힘으로써 개발계획의 추동력을 상실.
- 남북한, 중국, 러시아, 몽골 5개 회원국 중에 재원 부담능력이 있는 국가는 남한밖에 없었고 그나마 제한적임에 반해 접경 당사국들은 투자유치를 희망하고 직접 투자는 소홀.
- 아시아개발은행이나 세계은행과 같은 국제기구들이나 유럽이나 미국과 같이 재정능력이 있는 역외 국가들의 경우 현실적 투자유인이 존재하지 않음은 물론 북한이라는 체제에 대한 신뢰가 확보되지 못한 상태임.

#### 가. 국제체제변수

- 두만강개발계획이 처음 공론화된 1990년 세계적인 탈냉전은 시작되었지만 동아시아는 그로부터 2010년까지 20년의 기간이 지나도록 냉전구도가 지속됨.
  - 북한이 정권의 생존차원에서 핵무기 개발을 추진하고 있다는 점에서 동아시아 냉전구도의 핵심에는 북한이 있고 북한 핵문제가 평화적으로 해결되지 않는 한 역내 다자간 경제협력의 성공은 기대하기 어려움.
  - 여전히 동북아시아에는 한국-일본-미국으로 이어지는 남방 삼각관계와 북한-중국-러시아로 이어지는 북방 삼각관계가 대치하는 상황에 있다는 점에서 구조적 제약으로 작용.
- 기능주의이론에 따르면 비정치적 영역의 기능적 협력을 통해 신뢰를 축적하고 이를 통해 장기적으로 정치적 통합을 달성할 수 있다고 하지만, 이는 어디까지나 안보에 위협이 존재하지 않는 상황이라는 최소한의 상호신뢰가 담보된 상황에서 가능한 합리적 기대임.
  - 동아시아에서는 남북한의 군사적 휴전상태의 지속과 북한의 핵개발이라는 기본적인 군사적 대치상황에 주변국들의 군사적 대립상태가 상존하고 있다는 점에서 공동체 건설에 대한 기대와 노력은 제한적일 수밖에 없음.
  - 군사적 대결과 이념적 대결이 동일한 방향에서 동맹을 형성하고

있는 상황에서 개별국가가 이익을 위한 기능적 협력과 이를 통한 다자간 상호신뢰 구축은 달성하기 어려운 체계적 한계가 있음.

## 나. 양자관계변수

- 두만강 개발을 통한 상대적 이익에 대한 고려는 중국과 러시아의 협력을 통한 두만강 개발에 결정적인 장애물이 됨.
  - 두만강 개발을 통해 중국은 출해권과 경제성장이라는 이익을 얻게 되고 러시아는 극동지역 경제개발 자원수출통로확보의 이익을 얻게 되지만 절대적 의미의 이익보다 상대적 이익에 관심을 가지게 되므로 우려가 됨.
  - 지속적인 협력을 통해 중국의 누적된 상대적 이익은 궁극적으로 역내에서 러시아의 이익에 부정적 영향을 미치게 될 것이라는 러시아의 우려가 러시아로 하여금 두만강 개발에 적극적으로 나서지 못하게 하는 부정적 요인으로 작용.
- 두만강 개발과 관련한 상대적 이익에 대한 고려는 군사적으로 대치 상태에 있는 남북한에 더욱 중요한 변수로 작용하고 있음.
  - 북한의 인프라 증대라는 가시적 성과에 비해 남한은 경제교류와 협력이라는 다소 추상적인 차원의 이익을 논의한다는 점에서 상대적 이익의 고려에서 협력의 동기가 미약함.
  - 이런 상황에서 군사적 수단이 개입된 남북한 사이의 긴장상태는 점진적으로 진행되는 남북협력의 노력에 강력하고 장기적인 제동을 거는 부정적 효과를 가짐.
- 두만강 개발에 대한 일본의 환일본해(동해)경제권 구상은 장기적으로 두만강개발계획이 본 궤도에 진입할 때를 대비하여 원대한 비전을 제시하고 있지만 현실적 차원에서 한국은 회의적인 입장을 취함.
  - 일본의 환일본해 경제권 구상은 역사문제에 명확한 해결을 제시하지 못한 일본의 경험으로 인해 주변국 특히 한국과 중국이 경계의 시선을 가지고 있음.
  - 일본의 두만강 개발 참여는 국가차원의 준비보다는 기업인들이 중심이 되어 논의를 전개하고 있다는 점에서 주변국의 의심을 희석하려는 의도가 보이나 추진력은 낮아 보인다는 점에서 두만강 개발과 관련하여 일본은 딜레마가 있음.

*두만강 개발에 대한 일본의 환일본해(동해)경제권 구상은 장기적으로 두만강개발계획이 본 궤도에 진입할 때를 대비하여 원대한 비전을 제시하고 있지만 현실적 차원에서 한국은 회의적인 입장을 취함*

주요투자국이라고 할 수 있는 한국의 경우, 북한의 핵무기 개발과 미사일 실험과 같은 군사적 모험주의는 북한과의 경제협력에 대한 부정적 의견을 확대함

- 동아시아의 국제관계는 본질적으로 미국을 중심으로 한 중첩된 양자관계에 기초해있다는 점에서 다자적 협력에 미국의 입장은 부정적으로 작용함.
  - 미국은 동아시아에 전통적 동맹국인 한국, 일본과 양자관계를 통해서 군사안보적인 측면에서 그리고 경제적 측면에서 기득권을 확보하고 있는 상황에서 다자협력은 미국의 전략적 기득권에 대한 도전으로 간주될 수 있음.
  - 동아시아에서 제한적이거나 중국, 러시아, 북한이 주도하고 미국이 배제된 다자경제협의체의 출현에 대하여 미국의 국익과 일관된 방향으로 작용할지에 대한 확신이 없는 상황에서 미국이 두만강 개발에 적극적인 지원을 제공하기 어려움.

#### 다. 국내변수

- 주요투자국이라고 할 수 있는 한국의 경우, 북한의 핵무기 개발과 미사일 실험과 같은 군사적 모험주의는 북한과의 경제협력에 대한 부정적 의견을 확대함.
  - ‘고난의 행군’으로 불리는 북한의 대량아사사태에 직면해서 북한은 핵무기를 개발하는 한편 나진·선봉 투자설명회를 개최하는 이중적 태도에 외국기업의 투자와 경제협력은 비합리적인 것으로 평가되며 한국 기업은 불참.
  - 이러한 상황에서도 한국 기업에 대한 북한의 선별적 초청 방침은 시장원리보다 정치논리에 따라 국제투자를 유치하려는 시도로 한국의 시장경제 질서와 조화를 이루지 못함.
  - 한국은 1997년 12월 IMF 구제금융을 신청하는 경제위기가 발생하자 그나마 투자여력이 부족한 상황이 됨.
- 북한의 경직된 국내정치 상황과 경제적 후진성은 주변국가와 지속적인 협력의 전개와 이에 기초한 평화적 교류를 현실적으로 불가능하게 함.
  - 북한은 두만강 개발을 통해서 사회간접자본을 확충하고 장기적으로 외화를 획득할 수 있는 특수지역으로 활용하기를 바라지만 북한주민들에 대한 통제력을 상실하는 것은 김정일 체제의 안정성에 위협이 되기 때문에 이에 대한 이중적 접근.
  - 북한 경제위기가 지속되는 가운데 주변국으로부터 투자를 유치해 기반시설을 확보하고 기업투자를 유치하려는 계획은 투자국의 신

력을 얻는 데 실패.

## 5. 결론: 두만강개발계획의 전망과 우리의 대응

- 두만강개발계획의 지난 20년간의 역사는 접경당사국의 기대에 비해 결실을 맺지 못한 것으로 평가됨.
  - 1991년부터 UNDP가 주도적으로 논의를 수행하여 1993년 접경국가인 중국, 러시아, 북한을 중심으로 1993년 두만강지역개발계획(TRADP)을 수립하고 1995년에 한국과 몽골이 참여하여 공식적 정부 간 기구로 출범하였으나 협의기구 수준에서 논의를 지속.
  - 실질적인 협의를 통해 공동체 구성을 추진하려는 노력에도 불구하고 2005년 장춘회의에서 Greater Tumen Initiative(GTI)로 전환은 사실상 두만강개발계획의 종단을 의미하였음.
- 두만강 개발의 핵심은 냉전시대 공산국가였던 러시아와 중국 현재의 공산국가로 남아있는 북한이 접경지대를 개발하여 다자경제협력의 장으로 발전시키려 한다는 점임.
  - 이들은 사회간접자본 투자부터 외국의 자본에 의지하려고 했다는 점에서 투자대상국의 신뢰를 얻기 어려운 점이 있었음.
- 두만강 개발에 대하여 중국과 러시아는 2000년대 들어서 경쟁적인 입장에서 투자계획을 추진했으나 아직은 가시적 성과를 거두지 못함.
  - 2005년도에는 북·중은 총자본금 6090만 유로(약 942억 원)를 투자해 50년간 사업권을 보장받은 나선국제물류합영회사가 설립되고 이 회사를 통해 나진항 현대화와 나진 - 훈춘 연결도로 건설 사업을 추진하였으나 북핵 위기와 자본조달 곤란으로 실패.
  - 러시아는 2004년에 나진과 러시아 하산역 간 철도노선 56km 구간에 대해 북한과 공동조사를 실시하고, 2008년에는 나진 - 하산 간 철도 및 나진항 3호 부두 현대화를 위한 북 - 러 합영회사를 설립한 바 있음. 2009년에는 나진항 연결 철도 현대화사업 기공식도 성대히 개최하였으나 사업은 다시 중단.
- 지난 20년간 두만강개발계획은 개발에 대한 기대에 반해 투자를 주도하는 국가가 없어서 추진이 어려웠으나 최근 들어 이러한 공백을 중국이 맡으려 하고 있다는 점에서 새로운 돌파구가 마련될 것으로

*두만강 개발에 대하여  
중국과 러시아는  
2000년대 들어서  
경쟁적인 입장에서  
투자계획을 추진했으나  
아직은 가시적 성과를  
거두지 못함*

**최근 북한의 화폐개혁  
실패와 경제난에 따라  
북한의 경제개혁  
움직임이 부상하고 이에  
중국의 동북진흥 개발과  
맞물리면서 중국과  
북한의 밀착관계가  
강화되고 중국은  
북한으로부터 필요한  
협력을 얻고 있고 한국은  
소외되는 모양을  
보인다는 우려가 있음**

평가됨.

- 2009년 두만강 개발에 가장 적극적인 중국은 ‘신두만강개발계획’을 통해 독자 개발을 추진하는 과정에서 2800억 위안(약 50조 원)을 투입할 계획을 수립.
  - 중국이 직접 투자하여 창춘-지린-투먼 경제벨트 구축과 투먼-창춘 간 고속철도 건설 및 지린과 북한의 나진·선봉 및 청진의 속도로 건설을 표명.
  - 후진타오 중국 국가주석과 드미트리 메드베데프 러시아 대통령이 합의하여 훈춘에 러시아산 석유를 들여와 1000만급 정유산업단지 조성할 계획을 발표.
- 최근 북한의 화폐개혁 실패와 경제난에 따라 북한의 경제개혁 움직임이 부상하고 이에 중국의 동북진흥 개발과 맞물리면서 중국과 북한의 밀착관계가 강화되고 중국은 북한으로부터 필요한 협력을 얻고 있고 한국은 소외되는 모양을 보인다는 우려가 있음.
- 화폐개혁 실패에 따른 돌파구로 두만강 개발을 검토하고 있다는 분석이 제기되고 있음. 김정일이 2001년과 2006년에 이어 2010년에도 중국의 개혁개방지구를 방문.
  - 북한은 지린성 정부에 나진항 1호부터 10년 장기사용권 부여와 러시아에 나진항 3호 부두를 50년간 사용할 수 있는 권리를 부여하는 등 두만강개발계획을 재개.
  - 북한은 중국 자본에 의한 신압록대교 건설과 압록강 하구 섬 개발, 외자 유치를 겨냥한 조선대풍그룹 설립 등 북방협력을 전면화하고 있음.

편집: 이성우(제주평화연구원 연구위원)

## JPI 정책포럼 현황

- 이병도 『태국의 국내정치 구도의 평가와 향후 전망: 동아시아 협력의 전망을 중심으로』 (2009년 5월)
- 이재현 『동아시아 지역협력과 한국의 과제: 한-아세안의 전략적 협력을 중심으로』 (2009년 6월)
- Belashov Volodymyr 『우크라이나 비핵화 모델』 (2009년 7월)
- 장명봉 『북한의 최근 법제 동향과 전망: 미국의 두 여기자 사건을 계기로』 (2009년 8월)
- 박영준 『일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망』 (2009년 9월)
- 최원기 『G20와 글로벌 거버넌스의 재편: 한국에의 함의』 (2009년 9월)
- 이성우 『북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책』 (2009년 10월)
- 조 현 『동북아 에너지 협력의 현황과 전망』 (2009년 10월)
- 황지환 『북한의 최근 대내외 인식과 정책방향』 (2009년 10월)
- 조양현 『한·중·일 3국 협력의 현황 및 전망』 (2009년 10월)
- 주장환 『중국의 소수민족문제와 동아시아 평화의 전망』 (2009년 11월)
- 이춘근 『우주 개발: 쟁점과 전망』 (2009년 11월)
- 최장근 『일본 민주당의 독도정책에 관한 분석』 (2009년 12월)
- 조운영 『미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책』 (2009년 12월)

- **고봉준** 『동북아의 ‘조용한’ 군비경쟁과 북핵(미사일) 실험』 (2009년 12월)
- **박원화** 『항공 안전: 국제 및 국내법적 대처』 (2009년 12월)
- **김영희** 『독일통일이 한국에 주는 교훈』 (2009년 12월)
- **윤이숙** 『한중일 환경산업기술발전과 정부의 역할』 (2009년 12월)
- **김강일** 『중국의 동북아전략과 대한반도정책』 (2009년 12월)
- **고주현** 『ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색』 (2009년 12월)
- **송화섭** 『일본의 군사전략과 군사력 증강 추세』 (2010년 1월)
- **박병광** 『최근의 중국 군사력 발전 현황과 함의』 (2010년 1월)
- **이중서** 『EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구』 (2010년 1월)
- **조성렬** 『한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망』 (2010년 2월)
- **유연철** 『유엔기후변화협상 동향 및 한국의 대응』 (2010년 2월)
- **문홍호** 『마잉주 정부 출범 이후 양안관계의 변화와 지속』 (2010년 2월)
- **이선진** 『동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응』 (2010년 3월)
- **이영훈** 『북한 경제난의 현황 및 전망』 (2010년 3월)
- **조동호** 『통일비용 논의의 바람직한 접근』 (2010년 3월)
- **유달승** 『이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제』 (2010년 4월)
- **김석수** 『해적과 해양안보: 소말리아 해적 문제를 중심으로』 (2010년 4월)

- 전성훈 『핵비확산 체제와 원자력의 평화적 이용: 한·미 원자력협정 개정에 대한 합의』 (2010년 4월)
- 김기석 『신 공동체 구상과 신아시아 외교』 (2010년 5월)
- 오경택 『오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망』 (2010년 5월)
- 권태진 『북한의 식량위기: 배경 및 전망』 (2010년 5월)
- 손병권 『오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망』 (2010년 6월)
- 서상문 『한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 함의』 (2010년 6월)
- 안병민 『남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망』 (2010년 6월)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760