

# 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望

—開發代案 및 法制度 中心—

1992. 12.

諸 成 鎬(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

本 資料는 統一政策 立案의 參考資料로 作成한 것으로서  
모든 內容은 論文作成者의 個人的인 意見이며 當 研究院의  
公式的인 見解가 아님을 밝힙니다.

# 要 約

## 第 I 章 序 論

최근 전세계적으로 東西冷戰의 對決構圖가 종식되고 인류의 평화와 번영을 위한 화해와 협력이 진전되고 있다. 이와 같은 범세계적인 政治·經濟的 與件變化 속에서 동북아시아의 발전과 번영을 위한 협력방안이 域內國家間에 활발히 논의되고 있는 바, 그 대표적인 것의 하나가 이른바 豆滿江地域開發計劃 (Tumen River Area Development Programme: TRADP) 이다.

TRADP는 1991년 3월 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)에서 4가지 동북아시아 협력사업 중 최우선 추진사업으로 선정되었으며, 같은 해 10월 平壤會議에서 UNDP와 참가국들은 豆滿江地域開發 推進을 위한 실질적인 계획을 수립하기로 합의하였다. 1992년 2월 27~28일 서울에서 개최된 제 1 차 「計劃管理委員會」(Programme Management Committee: PMC)會議와 4월 28일 北京에서 열린 實務作業班會議(Working Group Meeting)를 계기로 TRADP는 보다 세부적이고 기술적인 문제를 협의하는 단계로 발전하였다. 1992년 10월 9일 北京에서 열린 제 2 차 PMC회의에서는 豆滿江地域開發을 위한 4개 원칙과 機構構成 二元化에 관하여 참가국들간에 합의가 도출됨으로써 구체적인 개발대안 결정 등 TRADP의 지속적 추진을 가능하게 하였다.

TRADP는 동북아지역내 협력사업이라는 국제경제적 측면 뿐만 아니라 多者間 틀 속에서의 南北韓間 經濟協力이라는 측면을 가지고 있는 만큼, 이 계획의 성공적 실현은 향후 南北關係發展 뿐만 아니라 장기적으로는 韓半島 統一에도 지대한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

본 연구에서는 먼저 TRADP의 推進現況, 현재 논의 중에 있는 개발대상지역의 범위문제와 여러 開發代案 및 이들에 대한 각국의 기본입장을 살펴보고, TRADP 실현을 위해 해결해야 할 주요 法的·制度的 課題를 고찰하기로 한다. 이어서 TRADP의 장래를 전망하고 두만강지역 진출시 한국의 고려사항을 제시하기로 한다.

## 第Ⅱ章 豆滿江地域開發計劃의 目標와 推進現況

### 1. 目 標

TRADP의 長期目標은 두만강지역을 세계적인 수준의 觀光, 海運, 輸送 中心地 및 加工·製造業 中心地로 발전시키는 동시에 이 지역의 개발을 동북아 경제협력의 발전적 계기로 만든다는 것이다. 短期目標은 相關國간의 교역 및 투자 증진을 위한 협력기회를 창출하는 것이다.

TRADP의 목표를 실현하기 위한 基本 推進日程은 사업계획이 확정되는 1993년 말까지의 投資前段階와 그 이후 사업

의 本格施行段階로 설정되어 있고, 投資前段階는 다시 4단계로 나누어진다. 현재는 북경 제 2차 PMC회의를 거쳐 開發代案을 결정하는 제2단계에 진입하여 개발대안 및 관련문제에 관한 연구가 진행 중에 있다.

## 2. 推進現況

TRADP는 1990년 7월 중국 長春에서 열린 「제 1차 東北亞經濟技術發展會議」라는 민간차원의 학술회의에서 처음 논의되었다. 그 후 1991년 7월 몽골의 울반바토르에서 열린 UNDP 회의를 계기로 UNDP 차원의 政府間 會議로 발전하였다.

민간차원의 학술회의는 1991년 8월 「제 2차 東北亞經濟技術發展會議」, 1992년 5월 평양국제회의, 1992년 8월 블라디보스톡 동북아경제포럼으로 이어지고 있으며, 학자들의 研究結果 發表와 情報交換의 場으로 이용되고 있다. 이러한 민간학술회의는 UNDP 차원의 정부간 회의를 간접적으로 지원하는 의미를 갖고 있다.

UNDP 차원에서 열린 울란바토르會議 이후 UNDP 조사단은 두만강지역을 시찰하였고, 그 결과를 報告書로 작성하여 1991년 10월 평양 東北亞調整官會議에 제출하였다. 이 회의에서 TRADP를 위하여 PMC를 구성하기로 합의하였고, 그에 따라 1992년 2월 서울에서 제 1차 PMC회의가 열렸다.

제 1차 PMC會議에서 개발대상지역과 관련하여 3개의 案

이 제시되었다. 첫째는 豆滿江經濟區域(Tumen River Economic Zone: TREZ)이라고 불리우는 小三角地域으로 북한의 羅津港, 중국의 敬信 또는 琿春, 러시아의 포시에트(Posyet) 港을 연결하는 약 1천km<sup>2</sup>의 三角地域을 말한다. 둘째는 豆滿江經濟開發地區(Tumen Economic Development Area: TEDA)로 명명되는 大三角地域으로 북한의 청진, 중국의 연길, 그리고 러시아의 블라디보스톡을 잇는 약 1만km<sup>2</sup>에 이르는 광범위한 지역을 말한다. 셋째는 TEDA의 배후지를 포함하는 광역의 지역인 東北亞經濟開發地區(North East Asian Regional Development Area: NEARDA)이다.

같은 해 4월 北京 實務作業班會議에서 참가국들이 재원문제를 협의하여 「財源問題協議班」을 가동시키기에 이르렀다.

北京 實務作業班會議 이후 UNDP 법률자문관인 니메츠(Matthew Nimetz)는 개발대안과 관련하여 代案 A와 代案 B를 제시하였으며, 1992년 8월에는 블라디보스톡에서 법·제도, 경제적 타당성, 기술적 타당성 등 3개 分野別로 國別 專門家 워크샵이 열렸다. 특히 法·制度班 會議에서는 代案 A와 代案 B에 대하여 북한 및 중국이 제안한 수정안들을 집중 검토하여 代案 A를 北京에서 열릴 제 2차 PMC회의에 건의하도록 하되, 代案 B나 러시아가 제시한 「管理모델」(Management Model)도 협상대상으로 제시하기로 합의하였다.

1992년 10월 북경에서 열린 제 2차 PMC회의에서 참가국들이 접경 3국의 통치권 보장, 영토국 법률에 따른 토지 임

대, 국제관리방식 도입, 투자유치를 위한 TRADP의 매력적인 조건 확보 등 4개 原則에 합의함으로써 TRADP는 새로운 차원으로 발전하게 되었다. 이러한 점을 감안할 때 앞으로 TRADP는 國際管理의 原則과 「管理모델」을 중심으로 논의될 것으로 전망된다.

### 第三章 開發代案 및 關聯國 立場

#### 1. 開發代案

##### 가. 유엔개발계획 調查團의 3개 代案

UNDP 調查團 報告書(Tumen River Area Development: Mission Report)는 開發代案으로 첫째, 두만강 인접 3국이 독자적으로 經濟特區를 개발하되 정책과 행정의 조정을 추진하는 방식(代案 1), 둘째, 두만강 인접 3국이 經濟特區를 상호 인접지역에 개발하고 각국이 행정적으로 협조하는 방식(代案 2), 셋째, 두만강 인접 3국이 공동으로 특정 지역을 經濟特區로 지정·개발하고 共同運營機構를 설립하여 운영하는 방식(代案 3) 등을 제시하고 있다.

代案 1은 북한, 중국, 러시아 등 接境 3國이 각각 자국의 영토내에 하나 또는 그 이상의 일정 지역을 經濟特區로 지정하여 독자적으로 개발하되 정책과 행정의 조정을 추진하는 방안이다. 이 代案은 각국이 經濟特區를 자체 개발한 이후에 이



를 상호 연결하는 방식으로 大三角地域을 중심으로 논의되고 있다. 代案 2는 접경 3국이 상호 두만강에 인접한 지역, 즉 小三角地域에 경제특구를 개발하고 각국이 행정적으로 협조하는 방법이다. 代案 3은 접경 3국이 공동으로 특정 지역을 경제특구로 지정·개발하고 共同運營機構를 설립하여 운영하는 방안으로 이는 두만강지역의 효과적인 개발을 위해서는 國際協力이 필요하다는 판단아래 3국이 개발, 관리 및 운영을 공동으로 수행하는 방안이다.

代案 1과 代案 2는 開發方式과 協力方法, 經濟特區의 數나 기타 사항에 있어서 근본적인 차이가 없으나, 개발지역으로 지정되는 經濟特區가 두만강 인접지역에 위치하고 있는가 여부에 따라 차이를 보이고 있다. 즉 代案 1은 大三角地域을, 代案 2는 小三角地域을 각기 개발대상으로 한다는 데 기본적인 차이가 있다. 代案 2와 代案 3의 경우에는 경제특구를 두만강 인접 3국이 독자개발하는가 아니면 공동개발하는가 하는 문제와 主權制限의 필요여부 등에 있어서 상당한 차이가 있다.

#### 나. 니메츠의 提案: 開發代案의 具體化

UNDP의 법률자문관인 니메츠는 1992년 4월 北京 實務作業班會議에 제출되었던 「金融戰略 報告書」(Financing Strategy Paper)의 내용을 일부 수정하여 개발대안을 새로이 작성하였다. 그가 제시한 開發代案은 첫째, 전술한 代案 1과 代

案 2를 절충하는 선에서 개발하는 경우의 機構構成方案인 代案 A와 둘째, 代案 3을 추진함에 있어서 구성되어야 할 기구, 개발방식 및 제도를 구체화한 代案 B 등이다.

### (1) 代案 A의 內容

代案 A는 조약에 의하여 「豆滿江地域 協力·開發委員會」(Tumen River Area Commission for Cooperation and Development)를 설립하는 방식을 말한다. 이 조약의 當事國에는 중국, 북한, 러시아 등 接境當事國과 몽골, 한국 및 참가가 요청되는 국가 등 其他 當事國의 2개의 부류가 있다.

「豆滿江地域 協力·開發委員會」의 목적은 당사국간 우호관계의 증진, TEDA의 지속적 개발 촉진 및 이를 위한 국가간 협력, TEDA내에서의 무역, 통상, 통신 및 수송에 대한 장애물 제거, TEDA내 모든 인민들의 복지 증진, TEDA의 환경 개선을 위한 諮問 및 協力 등이다.

이 委員會는 ① TEDA와 TREZ의 정확한 경계 설정, ② 越境貿易의 容易化, ③ 항공, 철도 및 도로를 포함한 地域的 輸送의 調整, ④ 산업개발계획의 調整, ⑤ 무역 및 개발을 지원할 수 있는 法令의 調和, ⑥ 海運의 調整, ⑦ 환경평가 및 복구, ⑧ 기타 분야를 담당한다. 이들 업무를 위해 위원회 산하에 實務作業班을 설치하며, 이들은 정기적으로 위원회에 보고한다. 위원회는 實務作業班의 권고를 성실하게 심의하고, 각국 정부에 공식적인 권고를 행할 수 있다. 위원회의 주요부

서는 특히 TREZ의 협력과 지속적인 발전을 위한 조정에 중점을 두면서 TEDA와 관련 있는 사항을 심의한다.

## (2) 代案 B의 內容

代案 B는 代案 A에서 제안하고 있는 「豆滿江地域 協力·開發委員會」의 설치와 함께 TEDA내의 일정한 시설을 관리·운영하기 위하여 3개 연안국들에 의하여 공유되는 管理會社, 즉 經營受託會社를 설립하는 방식이다. UNDP는 이 관리회사의 명칭을 「豆滿江地域 管理會社」(Tumen River Area Management Company: TRAMCO)로 제안하고 있다.

TRAMCO의 목적은 TREZ에 중점을 두면서 TEDA내의 일정한 시설을 발전시키고 관리하는 데 있다. 이를 위해 TRAMCO는 각국의 國家法人과 기타 政府機關과 관리계약(경영위탁계약: management contract)을 체결한다. 그러한 시설의 예로는 국제공항 및 관련 공항시설, 철도요충지 및 항구시설, 해운터미널, 관련 하치장 및 창고, 호텔과 국립공원과 같은 觀光施設 등을 들 수 있다. TRAMCO는 이러한 施設을 자체적으로 경영 및 관리하거나, 또는 국제적으로 용인되는 入札節次를 거쳐 계약을 체결하여 자신의 經營 및 管理責任을 다른 국제회사들에게 위임할 수도 있다.

TRAMCO는 TRAMCO 理事會의 만장일치의 승인이 있을 경우, 임무를 수행하는 데 필요한 토지를 TEDA內에서 임차할 권한을 갖는다. 또한 TRAMCO는 시설관리를 위해 항구,

공항, 호텔 등에서 요금과 수수료를 징수할 수 있으며, 理事會가 합의하는 바에 따라 기타의 經營 및 管理機能을 수행한다. 그러나 TRAMCO는 영토지배권, 入國查證이나 기타 정부문서 발급권, 법령제정권 등과 같은 統治權은 갖지 않는다.

#### 다. 評 價

니메츠가 제안한 개발기구의 구성문제에 관한 초안은 豆滿江地域開發을 위한 현실적인 대안을 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 代案 A는 기존의 代案 1과 代案 2를 절충한 것으로 두만강 인접 3국의 행정적인 협조를 制度化한 것이라고 볼 수 있다. 이 案은 UNDP 중심의 두만강지역 개발 및 관리에 소극적인 北韓을 염두에 두고 제시된 것으로 평가된다.

이에 비해 代案 B는 기존의 代案 3에 입각하여 豆滿江地域을 공동 관리하고 개발·발전시키며, 이를 위해 管理 또는 經營을 전담하는 國際管理會社인 TRAMCO를 설립한다는 점에서 그 내용이 상당히 보완되었으며 보다 더 현실성을 띠고 있다. UNDP는 代案 B에 적극적인 입장이며, 중국과 러시아도 대안 B에 많은 관심을 갖고 있다.

상기 代案들은 모두 開發地域의 범위와 관련하여 TREZ에 중점을 두고 개발하되, TEDA를 균형있게 개발한다는 총체적이고 거시적인 안목을 제시함으로써 접경 3국의 입장을 조화시키려고 하는 점에서 共通點을 가지고 가지고 있다.

## 2. 關聯國 立場

### 가. 中 國

중국은 두만강을 이용한 東海로의 진출과 이에 따른 東北 3省의 경제활성화를 기대하면서 TRADP에 적극적으로 참여하고 있다. 중국은 東北 3省의 經濟活性化를 위하여 이 지역 항구의 확장·발전, 철도망 정비, 항공망 정비 및 신공항 건설 등 교통 및 수송망 개선의 필요성을 강조하고 있다.

中國은 接境地域의 한 부분을 공동으로 개발하는 방안을 선호하면서 TREZ와 TEDA를 모두 상정할 수 있다는 입장이나, TREZ를 우선 개발하는 데 보다 적극적이다. 북한이나 러시아와는 달리 두만강의 안쪽에 위치하고 있는 중국은 두만강을 이용한 東海로의 出海權 확보를 위해 여러 가지 代案을 제시하고 있다. 이러한 측면에서 중국은 개발대안 중에서 代案 3을 지지하여 왔으며, 개발관련 기구의 구성문제에 관해서는 代案 B를 선호하고 있다. 중국은 1992년 7월 UNDP 자문단들이 吉林省을 방문하였을 때, 이 代案 B에 대하여 修正案(The Jilin Revision of Option B)을 제시한 바 있다.

한편 중국은 財源確保 등 실질적인 문제를 제기하면서 TRADP 추진에 적극성을 보이고 있으며, TRADP 사업을 추진함에 있어서 한 지역에 투자를 집중시켜 효과적으로 豆滿江地域을 개발할 것을 제안하고 있다.

## 나. 北 韓

북한은 다음과 같은 몇 가지 이유에서 두만강지역개발에 있어서 羅津·先鋒地域이 입지조건상 여타 지역보다 유리하다고 보고 있다. 그 이유는 첫째, 러시아지역의 항구는 4개월간 동결되는 바, 러시아는 적시에 화물수요 증대에 대응하기 위한 항구확장을 하기 어렵다. 둘째, 중국 동북부로부터 일본을 향한 화물수송 수요가 증대되고 있는 바, 琿春에서 大連을 경유하여 일본의 니가타에 이르는 거리가 2,000km인 반면, 先鋒에서 니가타까지의 거리는 590km에 불과하므로 북한측 항구를 이용하는 방법이 시간 및 비용을 절감할 수 있다. 셋째, 나진·선봉은 東北亞地域에서 유럽을 향한 중요한 통로가 될 수 있다. 넷째, 羅津·先鋒地域의 자연 및 지형조건들이 양호하고 이 지역에 기존 항구, 철도 및 도로가 있기 때문에 陸海連繫輸送의 개발 잠재력이 높다.

이러한 점을 감안하여 북한은 나진·선봉지역에 自由經濟貿易地帶를 설치하겠다는 구상을 1991년 12월 政務院 決定 제 74호로 발표하는 등 두만강지역개발에 적극성을 보이고 있다. 그러나 이는 반드시 UNDP에 의해 주도되고 있는 TRADP에 적극 찬성한다는 것을 의미하는 것은 아니며, UNDP에 의한 TRADP 事業의 추진이 어렵게 될 경우 독자적으로라도 羅津·先鋒地域을 개발하겠다는 것으로 분석된다.

북한은 UNDP 주관하의 TRADP가 제대로 실행되지 않을

경우, 代案 1 또는 2에 따라 독자적으로 북한의 東北部地域을 개발하려 하고 있다. 북한은 TRADP 對象地域과 관련하여 본래 淸津까지 포함하는 TEDA를 선호하여 代案 1을 지지하였으나, 현실적으로 TREZ를 중심으로 개발에 착수할 수 밖에 없음을 인식하고 代案 2도 배제하지 않는다는 입장을 보이고 있다.

또한 北韓은 개발기구의 구성과 관련하여서는 代案 A를 선호하고 있고, 1992년 7월 UNDP 자문단의 平壤 방문시 代案 A에 대한 修正案(The Pyongyang Revision of Option A)을 제시한 바 있다. 그러나 1992년 10월의 북경 제2차 PMC 회의에서 북한은 國際管理方式에 대해 원칙적으로 합의하는 등 상당한 변화를 보이고 있으며, 제한적이기는 하나 國際管理會社에 일정한 經濟的 權限을 양도할 의사가 있음을 시사하고 있는 바, 이러한 일련의 태도는 중국의 입장을 어느 정도 수용한 것으로 판단된다.

#### 다. 러시아

러시아는 中國을 통한 유럽-아시아대륙 연결철도의 건설이나 北韓의 항구 개발에 우려를 표명하고 있으며, 특히 豆滿江地域에서의 대규모 항구건설은 자연환경을 파괴하고 생태계의 균형에 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적하여 중국의 豆滿江開發案에 반대하고 있다. 또한 러시아는 북한의 獨自開發構想에 대해서도 소극적인 입장을 견지하고 있다.

그 대신 러시아는 두만강지역개발의 代案으로서 블라디보스톡 및 나호트카지역의 自由貿易地帶化를 제시하고 있다. 따라서 러시아는 開發對象地域과 관련하여 大三角地域인 TEDA의 개발을 선호하며, TRADP가 논의되기 시작한 초기에는 代案 1을 암묵적으로 지지했다고 볼 수 있다. 즉 TEDA의 개발이 여의치 않을 경우 러시아는 블라디보스톡지역을 중심으로 한 기존의 自由貿易地帶를 독자적으로 집중 개발한다는 것이다.

러시아는 「大블라디보스톡 自由經濟地帶」(Great Vladivostok Free Economic Zone)內的 3개 항구들인 나호트카, 블라디보스톡, 보스토치니 등의 개발에 대한 투자실적이 현재 미미한 상태이기 때문에 3국 접경지역인 하산(Khasan)지역까지 自由貿易地帶를 연장하는 경우 실질적인 投資效果를 기대할 수 없을 것으로 판단하고 있다. 따라서 러시아는 기존의 항만지역에 대한 중점적인 투자를 원하는 것으로 평가할 수 있다.

러시아는 중국과 북한의 어느 입장에 대해서도 명백한 지지를 하지 않고 중립적인 입장을 보여 왔다. 그러나 1992년 8월의 블라디보스톡워크샵 기간 중 代案 A와 B의 절충안을 제시하여 中國과 北韓間의 異見調整을 시도한 바 있다.

## 라. 몽 골

몽골은 대량 컨테이너 화물을 취급할 수 있는 유럽연결 특



급철도망이 몽골을 관통하여 지나갈 경우, 자국이 유럽과 연결되는 內陸輸送路 中繼地로서의 역할을 할 수 있음을 강조하고 있다. 몽골은 豆滿江地域에 개방된 항구가 건설되면 이를 이용함으로써 大洋으로 진출할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있다. 몽골은 위치상 NEARDA에 속해 있기 때문에 두만강지역개발과 背後地와의 연계를 감안하여 大三角地域의 背後地까지를 포함하는 TRADP의 廣域地帶化를 희망하고 있다.

몽골도 대체로 효과적인 개발을 위해 代案 B가 필요하다고 보고 있으나, 北韓이 반대하고 있음을 감안하여 代案 A도 실시가능할 것이라는 의사를 표시하여 開發代案에 대하여 중립적인 입장을 견지하고 있다.

#### 마. 日 本

일본은 豆滿江地域開發問題를 자국의 비교적 저개발지역인 니가타지역 개발과 연관시키는 한편, 거시적으로는 유럽共同體(EC), 北美自由貿易地帶(NAFTA) 등 세계적인 지역경제 통합추세에 대응하여 「東北亞經濟圈」 또는 「環日本海經濟圈」 창설구상과 연계시킨다는 基本立場을 가지고 있다.

그러나 일본은 TRADP가 실행되기 위해서는 일본과 러시아간 北方領土問題, 日·北韓修交 및 南北韓關係 改善 등이 먼저 해결되어야 함을 지적하고 있으며, 두만강지역개발을 단기적 문제가 아닌 장기적 안목에서 접근해야 할 문제라고 판단하고 있다.

## 第Ⅳ章 豆滿江地域開發計劃 實現을 위한 課題와 展望

### 1. 課 題

#### 가. 資本調達問題

財源이 확보되지 않고서는 TRADP가 성공할 수 없기 때문에 資本調達問題는 TRADP를 실현하기 위한 중요한 과제의 하나이다. 이와 관련하여 韓國과 中國 등은 제 2차 長春會議에서 相關국들이 공동출자하여 「東北亞開發銀行」(假稱)을 설립하자는 견해를 제시한 바 있다. 그러나 북한, 중국 및 러시아의 경제현실을 고려할 때, 이 銀行에 대한 출자를 기대하기는 어려운 형편이다. 따라서 現단계에서 새로운 은행의 설치는 어려울 것으로 보이며, 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB) 또는 세계은행(World Bank) 등 國際金融機構로부터 차관을 도입하여 개발하는 것이 보다 현실적이다.

차관도입에 의한 개발의 경우 주로 자금의 확보와 상환이 문제될 것이다. 代案 1과 2 및 代案 A의 경우 開發費用의 조달과 상환은 접경 3국의 신용과 책임에 따라 이루어질 것이다. 다만 접경 3국간에 資金調達戰略의 공동수립 또는 정책조정 등 공동보조는 가능할 것이다.

代案 3이나 이를 구체화한 방안인 代案 B의 경우, TRAM-

CO가 IBRD나 ADB등 國際金融機構로부터 長期低利의 공공 차관 또는 低利의 상업차관을 도입하여 필요한 자금을 동원하게 될 것으로 예상된다. 이 경우 支給保證이 문제될 수 있는데, 여기에는 두만강 접경 3국이 연대보증을 서는 方案이 고려될 수 있다.

TRADP의 경우 프로젝트 자체의 잠재력은 높으나 시장성은 낮은 것으로 판단된다. 특히 두만강지역의 미비한 下部構造 건설상태는 이 프로젝트의 市場性을 더욱 낮추는 요인이 되고 있다. 현재로서 TRADP는 접경당사국이 開發對象地域에 대해 가용한 內·外資를 최대한 동원하지 않으면 성공하기 어려운 프로젝트라고 할 수 있다. ADB나 IBRD와 같은 국제 금융기관이 豆滿江地域의 하부구조 건설에 막대한 자금을 투입하지 않을 경우, 각국의 公的 金融機關이나 國際商業銀行들은 두만강지역에 대한 투자를 주저할 것으로 예상된다. 따라서 非經濟的 要因을 최대한 배제하면서 이 프로젝트의 특수성을 고려하여 자금조달방안을 강구하는 것이 바람직하다.

## 나. 法的·制度的 實踐課題

### (1) 國際協定 締結問題

TRADP가 현실적으로 추진되기 위해서는 두만강 접경지역을 개발하는 기구의 구성문제가 해결되어야 한다. 豆滿江地域 開發과 관련된 기구구성은 결국 當事國 政府間 合意에 의하여

최종 결정될 문제로서 이는 국제협정으로 成文化되어야 한다.

代案 A가 채택될 경우 국제협정에서는 政府間 調整委員會를 구성하되, 접경 3국간에만 제기될 수 있는 사안 및 이해의 조정을 위한 調整委員會와 TRADP 관련국이 모두 참여하는 全體會議로 二元化할 필요가 있다. 이 협정에는 調整機構의 운영방식에 관해서 자세히 규정되어야 할 것이다. 또한 이 협정은 접경 3국의 主權保障, 즉 경제특구의 행정관리와 이 지역의 統治權이 中國, 北韓, 러시아의 3국에 각각 귀속됨을 분명히 하여야 할 것이다.

代案 B에 따라 개발기구를 구성할 경우 접경 3국간에 TRAMCO라는 「國際企業」을 설립하는 것을 내용으로 하는 협정체결이 필요하며, 이 協定(假稱「豆滿江地域共同開發協定」)에는 다음과 같은 기본적인 사항들이 규정되어야 할 것이다.

첫째, 접경 3국이 아닌 第4國에 개발을 담당할 「國際企業」을 설립한다.

둘째, TRADP 당사국들은 합의하는 비율에 의거하여 이 企業에 出資한다.

셋째, 접경 3국은 TRADP 사업지역을 지정하여 이 지역을 自由經濟貿易地帶(economic free trade zone) 또는 經濟特區(special economic zone)로 지정할 것을 약속하여야 한다.

넷째, 북한, 중국, 러시아 등 접경 3국은 「國際企業」과 개별적으로 관리계약을 체결하여 이 기업에 개발 및 운영 또는

관리권 등 經濟的·商業的인 權限을 부여한다.

다섯째, 國際協定에는 접경 3국내에서의 토지사용문제에 관한 一般規定을 두어야 한다. 이 경우 接境 3國間의 토지사용료 차이로 인해 불필요한 경쟁을 유발될 것으로 전망되는 바, 이는 TRADP 실행에 차질을 빚는 원인이 될 수 있다. 이를 피하기 위해 각국의 입장을 조정하여 國際企業이 동일한 토지사용료를 접경 3국에 지불하도록 함이 필요하다. 또한 현재 UNDP에서 논의되고 있는 開發代案들에서는 계약기간내 토지사용권의 제 3자에 대한 移轉問題가 취급되고 있지 않는데, 국제협정에서는 이에 관해서도 규정할 필요가 있다.

여섯째, TRADP의 사업지원 및 정책조정을 위하여 접경 3국을 포함한 協議機構를 설치한다. 이 경우에도 代案 A의 경우와 같이 정책조정기구를 二元化하는 것이 바람직하다.

일곱째, 經濟特區내에서는 인력과 상품의 자유로운 출입이 보장되어야 한다. 이와 관련하여 경제특구내의 출입국관리, 특히 入國查證의 발급 및 관리문제가 규정되어야 한다. 이 경우 중국, 북한, 러시아가 아닌 제 4국의 기업에 이러한 업무를 위탁하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

여덟째, 접경 3국간의 國際協定에서는 협정의 유효기간, 사업기간, 분쟁해결 등에 관해서도 규정해야 할 것이다.

이상과 같이 접경 3국이 그들간의 國際協定에 의하여 현실적으로 TRADP를 추진할 「國際企業」을 설립하나, 일단 설립된 기업은 독자적으로 활동할 수 있도록 충분히 보장되어야

한다.

이상과 같이 國際協定은 「國際企業」의 설립목적, 설립방법 및 절차 등을 일반적으로 규정하게 될 것이다. 그러나 「國際企業」의 구체적인 활동 및 운영방식은 기업의 定款과 이 企業이 접경 3국과 각기 체결하는 管理契約에서 보다 구체화되어야 할 것이다.

## (2) 當事國間 政策調整 및 國內立法支援 問題

代案 1과 2의 경우 또는 代案 A의 경우 영토국은 각기 사회간접자본 등 下部構造를 정비하고 전적으로 자국책임하에 외국기업을 유치해야 할 것이며, 투자보호, 소득세, 수출입 물품에 대한 관세 등 각종 租稅 및 公課金 賦課 등은 일차적으로 진출지역의 國內法에 의해 규율되어야 한다. 각국은 이에 대비하여 법적·제도적 측면에서 자국의 經濟特區에 외국기업의 유치가 가능한 방향으로 합작 및 외환관련 국내법규를 정비하면 될 것이다. 따라서 代案 1과 代案 2 및 代案 A의 경우 접경 3국간 합작투자 등과 같은 經濟協力은 기존의 협력틀을 벗어나지 않을 것으로 예상되기 때문에 새로운 법적 문제가 발생하지는 않을 것으로 판단된다. 당사국간에 調整機構를 설치하여 국가간 이견을 조정하는 경우에도 많은 국가들간에 이미 설치되어 있는 政府間委員會의 협력방식을 크게 벗어나지는 않을 것이다.

그러나 代案 3 또는 代案 B에 따라 두만강지역을 공동개발

할 경우, TRADP의 효과적인 추진을 위해서는 접경 3국이 신속하게 동일한 國內立法을 제정하여 TRADP를 지원하는 문제가 제기될 것이다. 특히 두만강지역의 共同開發案인 代案 3의 경우 Triport System에 따른 타국내 항구 및 기타 수송 시설 이용, 이용대금 지급 및 정산 등과 같은 접경 3국간 調整問題가 제기될 것이다. 이밖에도 수출입 물품의 통관절차 간소화, 국경지대에서의 검문·검색 간소화, 지역내 경제의 활성화를 위해 接境 3國의 일정 지역을 非關稅地帶化 또는 自由貿易地帶化하는 등 행정적·정책적 조정 또는 협력이 필요할 것이며, 이는 접경 3국간 협정 체결과 정부차원의 지원에 의해 해결될 수 있을 것이다. 이것은 또한 代案 2, 代案 A나 이에 대한 北韓의 修正案의 경우에도 해당된다.

當事國들은 共同開發過程에서 발생하는 문제를 협의하고 정책을 조정하며, 경우에 따라서는 立法의 통일을 위해 각국의 정책을 조정·협의하는 것이 필요하다. 각국의 통일적인 입법 지원을 확보하기 위해서는 當事國間에 政策調整 및 協議機構인 政府間 調整委員會(또는 TRADP 당사국협의회)를 설립하여 의결권을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 각국은 협의 결과에 따라 국내입법을 제정하여 두만강개발 프로젝트를 지원하도록 하는 한편, 「國際企業」과 항상 유기적인 관계를 맺도록 해야 할 것이다.

## 다. 豫想 問題點

### (1) 接境 3國 住民의 統治權 制限問題

代案 1과 2 또는 代案 A의 경우 원칙적으로 영토국의 주권 제한은 거의 없을 것으로 판단된다. 이에 반해 TRADP가 代案 3에 의해 추진될 경우 領土國의 主權이 어느 정도 제한될 가능성이 있다. 즉 두만강지역이 공동개발되고 국제화될 경우 사업지역내 주민들의 통치권 귀속문제가 제기될 수 있다. 그러나 홍콩식으로 개발주체 내지 사업기구가 포괄적인 統治主體가 되어 접경 3국의 統治權을 완전히 배제하는 것은 바람직하지 않다.

현재 UNDP에서 논의되고 있는 案들은 북한의 주권수호에 대한 완강한 입장을 고려하여 土地利用權의 허용 수준을 크게 넘지 않고 있다. 그러나 앞으로 TRADP가 본격적으로 추진되어 TREZ가 國際都市로 발전할 경우 접경지역 주민들의 統治權 歸屬問題가 중요한 문제로 부각될 가능성이 있다.

### (2) TRADP 當事國間 決濟通貨 選定問題

앞으로 TREZ와 TEDA내에서 어떠한 화폐를 결제수단으로 사용할 것인가도 중요한 문제로 대두될 것이다. TRADP 사업지역내에서 사용할 決濟通貨 選定問題에 대해서는 ① 각국통화를 사용하는 경우, ② 외국통화를 사용하는 경우, ③ 유럽通貨單位(European Currency Unit: ECU)와 같이 特別



通貨로서 소위 「豆滿通貨單位」(Tumen Currency Unit: TCU)를 만들어 내는 경우 등을 상정할 수 있다.

① 案의 경우 북한 및 러시아貨幣의 國際的 公信力, 兌換可能性, TRADP 당사국간 환율차이 등의 문제가 있다. 특히 러시아와 중국이 북한과의 무역거래시 友好價格의 적용을 폐지하고 硬貨決濟를 요구하고 있는 점을 감안할 때, 北韓貨幣를 인정하려는 국가는 거의 없을 것으로 예상된다. 또한 환율의 恣意的인 操作可能性은 이 방안의 채택을 더욱 어렵게 할 것이다. 더욱이 북한, 중국 및 러시아 중 어느 一國의 화폐를 사용하는 방안의 경우 여타 국가들이 국가적 자존심을 고려하여 수락하지 않을 것으로 보인다. 결국 이 방안의 採擇은 거의 불가능하다고 판단된다.

② 案은 미국달러, 스위스프랑 등 第3國 通貨를 사용하는 방안이다. 비교적 무난한 방안이라고 생각되나, 이를 위해서는 두만강 접경 3국을 포함한 TRADP 當事國間에 제 3국의 통화를 결제수단으로 사용하기로 하는 합의가 필요하다.

③ 案은 ECU와 같이 결제수단으로서 TCU를 새로이 창출하는 방안으로, 이 방안을 채택할 경우 貨幣發行 主體와 通貨管理問題가 제기될 것이다. 또한 輸出對象地域(가령 미국, 일본, EC 등)에서 이 TCU를 인정할 것인가도 문제될 수 있다. 이러한 문제점 외에도 ECU는 EC 會員國 각자의 국내통화의 안정을 기초로 존립하고 있는 데 반해, 북한, 중국 및 러시아의 경우 국내통화의 안정을 기대하기 어렵다는 점에서

TCU 創出方案의 채택가능성은 희박하다.

이상의 점을 고려할 때 ②案에 따라서 國際的 兌換이 있는 미국달러나 스위스프랑을 채택하는 것이 가장 바람직한 것으로 평가된다.

### (3) 豆滿江의 國際河川化問題

代案 1과 代案 2는 접경국들이 독자적으로 經濟特區나 自由經濟貿易地帶를 설치하는 방안으로 각국이 전적으로 또는 거의 전적으로 主權을 행사하는 경우이기 때문에 원칙적으로 두만강의 國際河川化問題가 주요 쟁점으로 제기되지 않을 것이다.

中國은 UNDP에 의해 추진되고 있는 TRADP 사업에 있어서 防川에 琿春의 外港役割을 할 수 있는 항구를 건설하여 東海로 진출할 수 있는 出海權確保를 강력히 희망하고 있으며, 이러한 맥락에서 중국은 代案 B를 선호하고 있다. 만일 代案 B가 채택될 경우 필연적으로 상품 수출, 원료 수입, 해외인력 수입, 하부구조시설 정비 및 확충을 위한 장비도입 과정에서 接境 3國 및 제 4 국 선박의 自由通航과 관련하여 두만강의 국제하천화문제가 제기될 것이다.

TRADP 당사국이 두만강을 국제하천화시킬 경우 다수의 先例와 같이 「豆滿江 利用 및 管理에 관한 國際協定」(假稱)을 체결하여 이를 규율함이 타당하다. 이 協定에서는 기본적으로 당사국 선박에 대한 하천의 개방(단 軍艦과 公船은 除

外), 自由航行 허용시 당사국간 평등대우 보장, 항행세 및 통과관세 면제, 연안국의 관세·경찰·위생 등 하천행정관련 規則制定權, 위반선박에 대한 벌칙 부과, 두만강의 국제관리를 위한 당사국간 河川委員會 設置 등이 규정되어야 할 것이다. 豆滿江의 國際河川化는 이 지역의 경제발전 뿐만 아니라 정치·군사적 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 따라서 두만강의 地域的 特性과 접경 3국 및 제 4국 선박의 두만강 통항허용이 한반도와 동북아에 미칠 영향 등 政治·軍事的 考慮가 관련 국제협정에 반영되도록 하여야 한다.

## 2. 展 望

현재 UNDP에 의하여 주도되고 있는 TRADP의 장래에 관하여 반드시 낙관할 수만은 없다. 그것은 대략 다음과 같은 問題點들이 있기 때문이다.

첫째, 동북아지역에는 냉전의 유산이 완전히 청산되지 않고 있어 경제협력의 필요에도 불구하고 정치적 대결 요인 때문에 TRADP와 같은 협력이 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 정치적 대결요인은 日·北韓 修交, 日·러間 北方領土問題, 南北關係改善 등에 의하여 해소될 수 있는 바, 이와 같은 정치관계 개선이 이루어지지 않을 경우 TRADP 실현이 지연될 가능성이 있다.

둘째, 두만강 접경지역은 도로, 철도, 항만 등 下部構造와 基盤施設이 완비되지 못한 상태인 바, 이를 정비하기 위해서

는 막대한 資金 뿐만 아니라 상당한 시일이 소요될 것으로 분석되고 있다. 이것은 외국투자자들에게 投資動機를 제공하지 못하는 주된 요인의 하나이다.

셋째, TRADP에 관해서 접경 3국은 豆滿江地域開發이 서로 자국에 유리한 방향으로 추진되기를 원하고 있다. 즉 接境當事國이 자국의 政治·經濟的 利害에 따라 TRADP의 추진방향에 관하여 상이한 견해와 입장을 가지고 있는 바, 향후 단시일내에 이들 국가간의 異見調整이 어렵다.

넷째, UNDP는 TRADP를 추진함에 있어서 20년간 3백억 달러가 소요될 것으로 평가한 바 있는데, 이와 같은 막대한 자금조달도 쉽지 않을 것이다.

이상의 문제점 중에서도 특히 關係國이 개발지역의 범위와 개발방식 등에 있어서 아직까지 첨예한 입장의 대립을 보이고 있어 현재로서는 TRADP의 실현시기를 정확히 예측하기 어렵다. 따라서 TRADP를 둘러싼 각국의 이해관계 조정은 實行段階 뿐만 아니라 計劃樹立段階에서도 매우 중요하다.

지금까지 북한이 獨自開發案을, 중국이 共同開發案을 고수하여 왔기 때문에 TRADP에 관한 논의는 별다른 진전을 보지 못하였다. 그러나 1992년 8월 블라디보스톡워크샵에서 러시아는 북한과 중국안의 절충안으로서 「管理모델」이라는 새로운 案을 제안한 바 있는데, 여기에서 참가국 대표들은 北京 제 2차 PMC회의에는 代案 A를 건의하도록 하되, 代案 B나 러시아가 제시한 「管理모델」도 협상대상으로 제시하기로 합

의하였다. 이 「管理모델」은 북한, 중국, 러시아 등 3국의 接境地域에 가로 12km, 세로 12km의 지역을 당사국은 물론 세계 각국이 투자할 수 있는 國際産業 및 貿易港口都市로 만들자는 내용을 담고 있으며, 國際都市의 名稱을 「和合과 繁榮의 都市」(District of Harmony and Prosperity: DHP)로 할 것을 제안하고 있어 유엔으로부터도 환영을 받고 있다. 이 代案은 1992년 10월 北京에서 열린 제 2차 PMC회의에서 집중 토의되었으며, 앞으로 열릴 제 3차 PMC회의에서도 보다 진지하게 논의될 것으로 전망된다.

TRADP를 추진함에 있어 참가국간의 이해관계 대립은 당분간 계속될 것이나, 당초 投資前段階로 설정한 1993년 전반 기까지는 TRADP의 대체적인 윤곽이 나타날 것으로 전망된다. 投資前段階의 가장 중요한 목표가 TRADP에 대한 當事國 政府間 合意導出이라는 점을 감안할 때 최종적인 개발계획은 參加國들의 입장을 가능한 한 수렴하는 방향에서 수립될 것으로 보인다. TRADP는 기본적으로 國際協力下에서 추진됨이 바람직하며 이를 위해 접경 3국의 제도적 지원이 필요함을 감안할 때, 결국 代案 A와 B 중 어느 하나보다는 이들의 折衷案이 채택될 가능성이 높다. 또한 개발지역과 관련해서는 보다 실현가능한 小三角地域 위주의 開發計劃에 중점이 두어질 것으로 보인다. 구체적으로 항구개발은 북한의 태도와 기존 시설의 상대적 우위 등을 고려할 때 결국 北韓側 案에 중점을 두되, 내륙개발은 중국지역의 東海와 內陸과의 연결을

고려하여 中國側 案에 중점이 두어질 것으로 전망된다.

당사국들은 1993년 5월 제 3 차 PMC회의와 1993년 말 政府 高位關係官會議를 개최하여 두만강지역에 대한 개발계획을 최종 결정할 것으로 보인다.

## 第 V 章 韓國의 考慮事項

TRADP는 동북아지역에서의 多者間 協力可能性을 실험하는 중요한 政治·經濟的 意味를 가지고 있다. 그러나 한국의 입장에서 볼 때 TRADP는 多者間 틀내에서 南北韓間 協力の 모색을 통하여 북한을 개혁 및 개방으로 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 통하여 南北 經濟·社會·文化共同體 形成을 국제적으로 지원할 수 있는 계기를 마련할 수 있기 때문에 한국은 TRADP에 적극적으로 참여하여야 할 것이다.

TRADP는 본궤도에 진입하기까지 장기간의 시일이 요구되는 대규모의 국제적인 프로젝트이다. 따라서 한국은 短期的인 利益을 추구하기보다는 長期的 眼目에서 統一韓國의 위상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 개발계획이 TRADP 당사국간에 수립되도록 노력하여야 한다. 한국은 풍부한 地域開發經驗을 이용하여 TRADP를 추진한다는 基本原則下에 각국의 입장을 객관적이고 중립적인 입장에서 조정하는 調整者 役割을 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 점을 감안할 때 TRADP에 대하여 韓國이 취하여야 할 基本立場 내지 考

慮事項으로 다음과 같은 몇 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 各國의 이해관계 충돌 외에도 TRADP의 진전에 영향을 줄 수 있는 중요한 변수의 하나가 접경 3국의 국내상황, 특히 北韓의 態도와 東北亞 國際環境의 發展推移라는 점을 인식하여 한국은 계속해서 접경 3국을 포함한 東北亞 域內國家의 국내동향 및 대외정책의 변화에 주의를 기울여야 한다.

둘째, 지금까지 각종 民間學術會議 및 UNDP 중심의 政府間會議에서 논의되어 온 TRADP는 주로 TREZ에 집중되어 있는 바, 開發地域의 범위선정에 따라 各國의 受惠程度가 달라지므로 이에 대한 참가국의 입장이 대립되고 있다. 한국은 TRADP 실현을 위해서 相關국간에 開發對象地域의 중심부 및 그 범위 선정에 대한 입장조정에 조정자 역할을 할 필요가 있다. 아울러 한국에게 유리한 背後地의 範圍 設定 또는 TREZ와 背後地와의 관계를 정립할 필요가 있다. 그런데 문제는 지나치게 넓은 지역을 背後地에 포함시킬 경우 開發의 의미가 줄어들 수 있기 때문에 背後地 概念을 고정시키지 않고, 개발의 진척도에 따라 배후지의 범위를 조정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, TREZ내 자원의 효율적 이용을 위해서는 産業 및 下部構造에 대한 투자가 경제적 효율성에 입각하여 추진되어야 한다. 이러한 점에 비추어 볼 때 各國의 獨自開發보다는 多者間 協力下의 共同開發이 더욱 바람직하며 개발에 있어서 참가국들간 互惠協力 精神이 무엇보다 중요하다. 한편 개발이익은

각국의 기업들에게 공평하게 분배되도록 하여야 한다. 한국은 공동개발방식에 관한 합의도출을 위해 가능한 한 접경 3국의 입장을 조정하여야 할 것이다.

넷째, 한국은 TRADP가 북한을 개방으로 유도하여 統一을 촉진시킬 수 있는 사업인 동시에 나아가 南北統一後에도 계속 되는 사업으로 간주하고, 전문가의 중지를 모아 특히 潛在力 評價나 開發代案에 대해서는 관련국 입장을 조정하되, 가능한 한 한국의 입장이 TRADP에 적극적으로 반영되도록 하여야 한다. 한국은 두만강지역개발에 관한 각종 국제회의, UNDP 차원에서의 政府間 會議 뿐만 아니라 민간차원의 國際學術會議에 적극 참가함으로써 두만강지역과 관련된 情報 및 資料의 입수를 위해 최대한 노력해야 한다.

다섯째, 한국은 TRADP를 北韓이 국제경제의 흐름에 보조를 맞추어 점진적·단계적으로 경제를 개방하고 경직된 경제체제를 개선하는 계기로 삼아야 한다. 한국은 앞으로 自由經濟 貿易地帶에 유입될 개방의 물결이 북한사회 전체에 파급되도록 하기 위해서 북한에 대하여 自由經濟 貿易地帶內로 北韓住民이 자유로이 이동할 수 있도록 UNDP회의나 기타 각종의 계기를 통해서 설득하는 한편, 이 지역에 한국기업의 진출을 적극 장려해야 할 것이다.

여섯째, 한국은 우리기업들이 두만강지역에서 무역·투자 등의 經濟活動을 자유로이 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 TRADP 참가국들이 法的·制度的 支援에 만전을 기하도록



유도하여야 한다. 이와 관련, 두만강지역개발 프로젝트가 代案 A에 의해 추진되든 또는 代案 B에 의해 추진되든 한국이 두만강지역 진출시 고려해야 할 사항은 크게 다르지 않을 것이나, 다만 代案 B에 따라서 이 프로젝트가 실행에 옮겨질 경우 다자간 협력의 결과 PMC차원 또는 政府間 調整委員會의 합의와 TRAMCO의 효과적인 운영을 위해 추가적으로 법적 문제가 제기될 수 있음을 유의할 필요가 있다. TRAMCO와 한국기업간에 발생하는 法的 問題에 대해서는 한국기업이 TRAMCO와 民間協定의 체결을 통해 해결해 나가야 할 것이다.

한편 한국은 두만강지역 진출시 접경 3국의 투자관계법을 분석하여 가능한 法的 保護方案을 강구하는 한편, 두만강지역 진출에 관한 근거를 우리 국내법에도 규정하여야 한다.

# 目 次

第Ⅰ章 序 論 .....	1
1. 研究의 意義 .....	1
2. 研究의 範圍와 方法 .....	3
第Ⅱ章 豆滿江地域開發計劃의 目標와 推進現況 .....	7
1. 目 標 .....	7
2. 推進現況 .....	8
가. 民間 國際學術會議 .....	8
나. 유엔개발계획 次元의 政府間 國際會議 .....	18
第Ⅲ章 開發代案 및 關聯國 立場 .....	43
1. 開發代案 .....	43
가. 유엔개발계획 調查團의 3개 代案 .....	43
나. 니메츠의 提案: 開發代案의 具體化 .....	47
다. 評 價 .....	55
2. 關聯國 立場 .....	61
가. 中 國 .....	62
나. 北 韓 .....	70
다. 러시아 .....	77
라. 몽 골 .....	82
마. 日 本 .....	83

바. 유엔개발계획 .....	85
第Ⅳ章 豆滿江地域開發計劃 實現을 위한 課題와 展望 ...	88
1. 課 題 .....	88
가. 資金調達問題 .....	88
나. 法的·制度的 實踐課題 .....	95
다. 豫想 問題點 .....	103
2. 展 望 .....	111
第Ⅴ章 韓國의 考慮事項 .....	118
* 參考文獻 .....	122

## 圖表目次

〈표 1〉 北韓의 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 開發計劃의 主要 內容 .....	15
〈표 2〉 東北亞國家들의 相互補完關係 .....	22
〈표 3〉 TRADP의 所要投資規模(暫定推定) .....	23
〈표 4〉 豆滿江地域開發의 範圍에 따른 概念 .....	29
〈표 5〉 TRADP의 推進日程 및 向後 日程 .....	40
〈표 6〉 3個 開發代案의 比較 .....	46
〈표 7〉 事前 選定한 시나리오類型과 中國側 評價 .....	66
〈표 8〉 豆滿江地域開發에 대한 接境 3國의 立場 比較 ...	80
〈표 9〉 開發代案에 대한 接境 3國의 立場 比較: 機構構成問題 中心 .....	81
〈표 10〉 3段階 資本調達戰略 .....	93
〈그림 1〉 豆滿江地域開發計劃의 發展對象地域 .....	28
〈그림 2〉 TRAMCO의 組織 .....	54

## 第 I 章 序 論

### 1. 研究의 意義

최근 세계는 東西冷戰의 對決構圖가 종식되고 인류의 번영과 평화를 위한 화해와 협력이 진전되고 있는 등 政治·經濟的으로 전례없는 변화를 겪고 있다. 이같은 범세계적인 정치경제적 여건변화 속에서 동북아지역에서도 이 지역의 발전과 번영을 위한 域內國家間 協力方案이 활발히 논의되고 있는바, 그 대표적인 것이 豆滿江地域開發計劃(Tumen River Area Development Programme: TRADP)<sup>1)</sup>이다. 두만강지역이 동북아지역의 풍부한 기술, 자본, 인적·물적 자원과 지역내 경제구조의 相互補完性を 기반으로 개발될 경우, 이 지역은 홍콩 또는 로테르담과 같은 세계적인 運送據點이 될 잠재력을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다.

현재 한국, 북한, 중국, 몽골, 러시아<sup>2)</sup> 등 5개국은 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)

- 
- 1) TRADP는 UNDP 후원하에 추진되고 있는 政府間次元的 개발계획을 말하는 것이며, 민간 국제학술회의차원에서 논의되고 있는 개발계획을 의미하는 것은 아니다. 後者의 경우 아직까지 뚜렷한 명칭이 확립되어 있지 않다. 그러나 本研究에서는 양자를 엄격히 구별하지 않고, 두 가지 의미를 모두 내포하는 것으로 이해하고 사용하기로 한다.
  - 2) 舊蘇聯은 초창기부터 이 계획에 참여하였는데, UNDP가 開發途上國 經濟開發 支援機構인 관계로 正會員으로 참여하지 못하였다. 소련 붕괴 이후 러시아는 소련을 승계하여 옵저버로 참여하다가 1992년 10월 北京에서 열린 제 2차 PMC회의부터 정회원으로 참여하고 있다.

의 주관하에 진행되고 있는 TRADP에 正會員으로, 그리고 이 계획에 많은 관심과 이해관계를 가지고 있는 日本은 읍저버로 참여하고 있다. 이들 국가 외에도 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB)과 세계은행(World Bank)이 읍저버로 참여하고 있다.

TRADP는 1991년 7월 울란바토르회의에서 UNDP 주관의 東北亞地域 協力事業 중 최우선 추진사업으로 결정됨으로써 구체화되기 시작하였으며, 同年 10월 UNDP 주도하에 열린 平壤會議에서는 참가국들이 TRADP에 대한 실질적인 計劃을 수립하기로 합의하기에 이르렀다. 그에 따른 후속조치로서 1992년 2월 27~28일 실무적인 문제를 협의하기 위하여 서울에서 제 1 차 「計劃管理委員會」(Programme Management Committee: PMC)會議가 개최되었다. 서울 PMC회의에서는 참가국들의 대표와 UNDP의 담당자 및 자문관들이 TRADP 수립을 위해 세부적이고 기술적인 문제를 협의하였다. 서울 PMC회의와 1992년 4월 28일 北京에서 열린 實務作業班會議를 계기로 TRADP는 본격적인 실행단계로 접어들게 되었으며, 1992년 10월 9일 北京 제 2 차 PMC회의에서 다양한 開發代案이 논의됨으로써 TRADP의 윤곽이 나타나고 있다.

TRADP는 東北亞地域에서의 다자간 협력의 가능성을 실험하는 정치·경제적 의미를 가지고 있다. TRADP는 동북아지역내 협력사업이라는 국제경제적 측면 외에도 다자간 틀 속에

서의 南北韓間 經濟協力 또는 國際社會에서의 南北韓間 協力이라는 측면을 가지고 있다. 이 계획이 성공적으로 추진될 경우 향후 南北韓關係 발전은 물론 장기적으로는 韓半島의 統一에도 지대한 영향을 미칠 것으로 보인다. 즉 한국이 이 계획에 적극 참여하여 多者間 틀 속에서 남북한간 협력을 모색할 경우 북한을 개혁 및 개방으로 유도할 수 있으며, 남북한간 經濟·社會·文化共同體 형성을 간접적으로 지원할 수 있는 계기가 될 것으로 평가된다.

TRADP를 추진하기 위해서는 우선 개발지역의 範圍와 開發方式이 확정되어야 하는데 아직까지는 관계국간에 구체적인 합의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 이 계획의 내용이 어떠한 방향에서 최종 확정될 것인지는 미지수이나 우리는 南北韓間 協力事業이라는 측면 때문에 TRADP에 지속적인 관심을 갖지 않을 수 없다. 이러한 점을 감안할 때 현시점에서 TRADP의 推進現況을 개관하고 앞으로의 發展方向을 전망하는 동시에 TRADP 실현을 위한 과제들과 한국이 이 계획에 참여함에 있어서 고려해야 할 사항들을 검토 분석할 필요가 있다.

## 2. 研究의 範圍와 方法

두만강지역 개발문제는 中·蘇 國境紛爭의 원만한 타결전망이 가시화되기 시작한 1988년초 吉林省(延邊 조선족 자치주)

이 琿春을 市로 승격시키고, 이곳을 省次元의 輸出加工區로 지정하면서부터 공식적으로 제기되었다. 중국은 琿春市 防川으로부터 東海까지의 15km에 달하는 出海權(통항권)을 확보하는 데 총력을 경주하여 왔는 바,<sup>3)</sup> 1990년 7월 長春에서 열린 민간 국제학술회의를 계기로 豆滿江地域開發問題를 본격적으로 논의하기 시작하였다. 이와 함께 1991년 7월부터는 개발도상국의 경제개발을 지원할 목적으로 설립된 UNDP가 이 문제에 적극적인 관심을 가지고 개입함으로써 TRADP는 UNDP를 중심으로 政府間次元에서도 추진되게 되었다.

그러나 接境當事國인 북한, 중국, 러시아간에는 두만강지역 개발에 관한 가장 기본적인 문제라고 할 수 있는 開發地域 및 開發方式에 관해서 아직 의견의 접근을 보지 못하고 있다. 따라서 TRADP의 발전방향을 전망하기 위해서는 먼저 TRADP에 관한 주요 학술회의 討議內容 및 UNDP의 공식문건 등을 통하여 나타나고 있는 각국의 입장을 정리·분석하고 TRADP의 추진상황을 정확히 파악할 필요가 있다. 그러나 TRADP에 대한 민간차원에서의 논의는 學問的次元에 그치기 쉬울 뿐만 아니라 구체적인 實行計劃을 마련하기가 어렵다. 실제로 지금까지 열린 몇 차례의 民間學術會議에서는 각국의 입장을 확인하고 학문적 차원에서 研究·調査의 필요성을

3) 金成勳, “豆滿江河口 三角洲開發에 대한 東北亞 각국의 對應戰略과 南北韓 經濟協力”(한국무역협회·중앙대 동북아연구소 공동주최 두만강 자유무역지구 개발과 南北韓 經濟協力에 관한 세미나 발표논문, 1991. 10. 17), p. 41.



강조하는 경우가 대부분이었다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 1991년 7월의 울란바토르회의부터 1992년 10월 북경 제 2차 PMC회의까지의 경과를 중심으로 UNDP 주관하에 추진되고 있는 TRADP 推進現況을 살펴보기로 한다.

두만강지역의 開發方式과 관련하여 현재 UNDP차원에서는 3가지 代案들이 논의되고 있으며, 그에 대한 細部推進方案의 토의가 활발히 진행되고 있다. 따라서 TRADP의 발전방향을 전망하기 위해서는 우선 이들 3가지 代案들의 구체적인 내용과 관련국들의 입장에 대한 이해가 필요하다. 한편 이러한 3가지 代案들이 구체적으로 실천에 옮겨지기 위해서는 먼저 각 方案들이 갖는 경제적·기술적 타당성 검토가 요구된다. 이 외에도 계획실천의 바탕이 되는 개발기구의 法的 構成(legal framework) 問題를 포함한 제반 法的·制度的 課題와 문제점 및 이들에 대한 TRADP 당사국 공동의 對應方案 검토가 필수적으로 요구된다. TRADP의 전체적인 분석을 위해서는 經濟的·技術的 妥當性에 대한 자세한 검토가 필요하나, 이는 성격상 별도의 연구과제로 추진되는 것이 타당하다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 TRADP 실현을 위한 과제로서 주로 法律 및 制度上의 문제들을 고찰하기로 한다.

분단국인 우리로서는 TRADP 그 자체가 갖는 의미보다 남북한관계에 미치는 영향 및 統一과의 관계에 더 관심을 갖지 않을 수 없다. 따라서 본 연구에서는 TRADP의 發展方向을 전망하고, 이 계획이 통일에 미치는 영향을 감안하여 한국이

6

이 계획에 참여함에 있어서 고려해야 할 사항을 제시하고자 한다.

## 第Ⅱ章 豆滿江地域開發計劃의 目標와 推進現況

### 1. 目 標

TRADP의 목표는 장기 및 단기목표로 나누어 설명할 수 있다. TRADP의 長期目標은 두만강지역을 세계적인 수준의 交通·運送 中心地(world-class efficient transit transport hub) 및 加工·製造業 中心地(processing and manufacturing center)로 발전시켜 이 지역의 잠재력을 실현하는 데 있다. 이와 함께 두만강지역의 개발을 東北亞 經濟協力の 발전적 계기로 만들고자 하는 점에도 유의하고 있다.<sup>1)</sup>

이에 비해 短期目標은 역내의 관세법 조정 등을 통해 관련 국간의 交易 및 投資를 증진시키기 위한 협력의 필요성을 검토하고 협력기회를 창출·지원하는 것이다.<sup>2)</sup>

이상과 같은 TRADP의 목표를 실현하기 위한 基本 推進日程은 사업계획을 확정하는 1993년 말까지의 投資前段階(pre-investment phase)와 사업의 本格施行段階(investment implementation phase)로 설정되어 있다. 이 중 投資前段階는 다시 5단계로 나누어진다. 1단계는 開發 潛在力을 평가하고 開發概念을 모색하는 단계이고(1992. 10, 제 2차 PMC

1) 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강지역개발계획(TRADP): Strategy and Concept Paper(TRADP 92-2)」(서울: 경제기획원, 1992), p. 5.

2) 위의 책.

회의 상정), 2단계는 開發代案을 평가하는 단계이며(1993. 5, 제 3차 PMC회의 상정 예정), 3단계는 綜合計劃案을 작성하는 단계이고(1992. 8, 제 4차 PMC회의 상정 예정), 4단계는 最終綜合計劃案을 보고서로 작성, 제출하는 단계이며(1993. 11, 高位級會議 상정 예정), 마지막 5단계는 계획을 평가하고 확정하는 단계이다.<sup>3)</sup> 현재는 北京 제 2차 PMC를 거쳐 제 2단계로 진입하여 開發代案 및 關聯問題에 대한 연구가 활발히 진행 중에 있다.

## 2. 推進現況

### 가. 民間 國際學術會議

豆滿江地域開發問題를 토의하기 위하여 개최되는 민간 국제 학술회의는 학자들의 研究結果 發表와 情報交換의 場으로 이용되고 있으며, 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)차원의 政府間 會議를 간접적으로 지원하는 의미를 갖고 있다. 여기에서는 대표적인 民間學術會議만을 소개하기로 한다.

3) UNDP가 만든 作業計劃에서는 위의 4단계까지만 구체적으로 언급되어 있다. 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강지역개발계획(TRADP): Programme Document, Draft Workplan(TRADP 92-1)」(서울: 경제기획원, 1992), pp. 15~18, 129~148; 李東輝, 「豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望」(서울: 외무부 외교안보연구원, 1992), p. 5.

### (1) 제 1차 「東北亞經濟技術發展 學術會議」

과거 豆滿江地域의 개발에 대한 국제적인 관심이 표출된 바가 전혀 없었던 것은 아니다.<sup>4)</sup> 그러나 이 문제가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1990년 7월 中國 長春에서 吉林省 아시아·태평양연구소<sup>5)</sup>와 美國 하와이대학의 東西研究센터 (East - West Center) 공동주최로 열린 「東北亞經濟技術發展 學術會議」(The First International Conference on Economic and Technological Development in Northeast Asia)라는 명칭의 민간 국제학술회의부터이다. 이 會議은 「東北亞地域의 經濟發展을 위한 國際協力」이라는 주제하에 개최되었는데, 일본, 소련, 중국, 미국, 몽골 및 남북한 등 7개국에서 60명 이상의 학자와 관리들이 참석하여 東北亞經濟協력을 위한 經濟圈 構想에 관하여 토의하였다.<sup>6)</sup> 이 회의에서는 두만강지역개발문제 외에도 에너지문제, 농산물 생산 및 유통문제, 환경보호문제 등이 논의되었으나, 豆滿江地域開發問題가 주된 관심

4) 「북한의 두만강지구개발계획과 그 추이」라는 조선신보 연재기사에 의하면 일본에서는 1970년대 말부터 東海 연안도시들을 중심으로 하는 環日本海經濟圈 問題를 거론하여 왔으며, 1989년 長春에서 東北亞地域 經濟圈問題와 관련하여 경제학자들의 國際學術會議가 개최된 바 있다고 한다. 「極東問題」, 제156호 (1992. 2), p. 26에서 재인용.

5) 「아시아·태평양연구소」는 吉林省 科學技術委員會(主任 丁士晟)의 대외민간창구역할을 하고 있다.

6) United Nations Development Programme, "Inter-Country Project for North-East Asia: Tumen River Area Development Programme, Preparatory Assistance Document," RAS/92/430/A/01/31, p. 1.

의 대상이었다.<sup>7)</sup>

중국측 참석자들은 동북아경제협력을 위한 경제권으로서 東海圈(일본해권)과 黃海圈<sup>8)</sup>을 상정할 수 있다고 하였다. 여기서 東海圈이라 함은 러시아의 遠東地域, 중국의 東北 3省(吉林省, 遼寧省, 黑龍江省), 한반도의 동해안지역 및 일본의 서부지역과 북해도지역을 포괄하는 지역이고, 黃海圈은 한반도의 서해안지역과 중국의 산둥, 요동, 북경, 천진지역을 포함하는 西北海岸地域을 지칭한다.<sup>9)</sup>

이 회의에서 중국측은 동북아경제권 구상과 관련하여 琿春市를 홍콩과 같은 開放都市로 만든다는 것을 골자로 하는 豆滿江地域開發案을 제시하였다. 이러한 중국측 案의 핵심적 내용은 철도 및 도로의 중심지인 琿春을 중점 개발하되 이를 중계지로 하여 두만강유역의 防川을 國際貿易港으로 조성한다

7) 「極東問題」, 제156호 (1992. 2), p. 26.

8) 環黃海圈 經濟圈 構想의 背景에 관해서는 姜興求, “東北亞經濟協力에 관한 日本의 視角과 展望,” 對外經濟政策研究院, 「東北亞 經濟協力の 與件과 展望」 (서울: 對外經濟政策研究院, 1991), pp. 244~246 참조.

9) Lee-Jay Cho and Mark J. Valencia, *International Conference on Cooperation in the Economic Development of the Coastal Zone of Northeast Asia (Ch'angch'un China July 16~18, 1990): A Summary* (Hawaii: East-West Center, 1990), p. 4; 이에 따라 東北亞經濟圈은 環東海經濟圈과 環黃海經濟圈으로 대별될 수 있다. 이와 관련하여 日本에서는 環日本海經濟圈 概念을 제시하고 있는데, 이는 일본, 러시아, 중국, 남북한을 주요 구성국으로 하고, 東海(日本海)를 公同의 內海로 하는 지역을 포함하는 개념이다. 이 중 러시아라 함은 연해주지역(Primorsky), 하바로프스크지역, 사할린지역, 아무르지역과 중국의 東北 3省을 포함하는 지역을 말한다. 高日東, “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力,” 한국개발연구원 북한경제연구센터, 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」 (서울: 한국개발연구원, 1992), p. 101.

는 것이며, 防川港口의 건설과 함께 이곳으로부터 琿春을 통하여 중국내륙과 유럽으로 연결되는 철도를 主要 運送手段으로 개발·이용함으로써 시간 및 경비의 절약을 가능하게 한다는 것이다. 또한 중국측은 豆滿江流域의 3국 접경지역에 經濟特區를 건설하고 한국과 일본이 자본과 기술을 제공하는 가운데 관련국들이 天然資源을 개발하거나 소비제품목을 생산할 수 있도록 하자는 제안을 하고 있다.<sup>10)</sup>

러시아(舊蘇聯)도 長春會議에서 나름대로의 東北亞地域開發構想을 발표하였다. 그들은 두만강 인접지역인 연해주지역 보다는 이미 社會間接資本이 충분히 건설되어 있는 블라디보스톡(Vladivostok)이나 나호트카(Nakhodka), 보스토치니(Vostochny) 등 기존의 항구를 이용하여 이 지역을 개발하는 방안을 제시하였다. 러시아는 이러한 기존 항구의 增·改築을 통한 개발이 경제적 부담을 줄일 수 있다는 점을 들어 자기측 방안의 合理性과 妥當性を 홍보하려 하였다. 이처럼 러시아는 상기 3개 항구의 현대화 필요성과 함께 極東地域이 자원의 제공과 合作공장을 위한 敷地提供의 最適地임을 강조하였다.<sup>11)</sup>

豆滿江地域開發을 위해서는 철저한 사전조사가 필요하다.

10) 위의 논문, p. 104; Cho and Valencia, *International Conference on Cooperation in the Economic Development of the Coastal Zone of Northeast Asia*, p. 7.

11) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」(서울: 民族統一研究院, 1992), p. 5.

長春會議에서는 학계와 재계의 공동조사를 위하여 國際的 協調가 필요하다는 의견과 함께 각국의 지방자치단체 전문가들이 「東北亞地方自治團體協議會」(Association of Northeast Asian Provinces: ANEAP)라는 기구를 구성하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 개진되었다.<sup>12)</sup> 아울러 이 會議에서는 財源調達問題와 관련하여 아시아개발은행 또는 세계은행의 참여가 바람직하며 또한 필요하다는 의견이 제시되었다.<sup>13)</sup>

## (2) 제 2차 「東北亞經濟技術發展 學術會議」

1991년 8월 29~31일 미국, 중국, 소련, 일본, 몽골 및 남북한 등 7개국과 UNDP의 학자 및 전문가 1백여명이 참석한 가운데 東北亞經濟協力에 관한 제 2차 「東北亞經濟技術發展學術會議」(The Second International Conference on Economic and Technological Development in Northeast Asia)가 長春에서 개최되었다. 이 會議에서는 두만강지역 개발과 관련하여 각국의 입장이 보다 구체적으로 개진되었다.

중국은 중국, 북한, 러시아가 3국 접경지역인 두만강지역을 공동으로 개발하되 두만강하구를 준설하여 防川에 港口를 건설하고 琿春地域을 경제특구로 조성하는 안을 제시하였다. 이에 반해 北韓은 先鋒地區를 자유경제무역지대로 개발하여 외

12) Cho and Valencia, *International Conference on Cooperation in the Economic Development of the Coastal Zone of Northeast Asia*, p. 15.

13) *Ibid.*, p. 15; 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」, p. 6.



국과의 합작회사와 가공공장을 건설하고 청진, 나진, 선봉 등 동북부지구의 항구를 통해 中國의 東北 3省, 러시아의 극동, 일본 등 동북아지역의 물자를 수송한다는 案을 제시하였다.

러시아는 나호트카, 블라디보스톡, 보스토치니 등 기존의 극동 및 연해주지역 항구를 중심으로 한 經濟特區 開發方針을 천명하였으나, 두만강 주변의 하산(Khasan) 및 포시에트(Posyet)의 開發 必要性에 대해서는 비교적 소극적인 입장을 표명하였다.

이 회의에서는 접경 3국이 豆滿江地域開發에 대한 별도의 案을 각각 제시함에 따라 상호간의 견해차가 분명하게 노정되었으며, 그 결과 다양한 의견의 조정 필요성이 재차 확인되었다.

### (3) 平壤 東北亞經濟포럼

1992년 5월 2~3일간 「東北亞經濟포럼」(Northeast Asia Economic Forum)이라는 國際會議가 북한측의 희망으로 개최되었다. 이 회의는 제1차 및 제2차 「東北亞經濟技術發展學術會議」와 같은 맥락의 민간학술회의로서 吉林省 아시아·태평양연구소, 北韓의 대외경제사업부 대외경제협력추진위원회와 日本의 민간단체인 사사카와財團 등이 공동 주최하였다.

북한은 豆滿江地域開發問題에 대해 중국에 비해 늦게 관심을 갖기 시작했다. 그 결과 北韓은 두만강지역개발문제에 대하여 중국에게 主導權을 빼앗겨 왔으며 發言權도 중국만큼 강

하지 못하였다. 북한의 경우 두만강지역개발문제에 관한 조사 및 연구는 물론 두만강지역의 개발과 관련한 下部構造 및 關聯法令의 整備가 매우 미비한 상태이다. 그러나 북한은 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶의 개발구상을 일본을 포함한 서방세계에 적극적으로 홍보하는 한편, 현재 UNDP 주관하에서 추진되고 있는 TRADP와 PMC 운영에 있어서 중국 못지 않게 유리한 고지를 확보하려는 의도에서 平壤 東北亞經濟포럼을 서둘러 개최하였던 것으로 보인다.

북한은 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶의 開發計劃을 국제적으로 홍보하기 위하여 배포한 회의자료에서 항만, 철도, 도로 및 통신시설 확충 등 下部構造의 확장계획(〈표 1〉 참조)을 자세히 설명하면서 여기에 소요되는 자금은 42억달러로 추산된다고 발표하였다.<sup>14)</sup> 그러나 북한은 확장계획에 필요한 資金을 어떻게 동원할 것인지에 관해서는 언급하지 않았다.

평양회의에서 각국 대표들은 전반적으로 북한측의 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶의 개발구상 및 독자개발 입장의 타당성을 어느 정도 인정하는 동시에, 북한의 中國 및 러시아와의 협조관계 구축 필요성도 강조하였다. 그러나 참가국들은 平壤會議에서도 개발지역의 범위와 개발방식에 대한 입장 대립을 근본적으로 해소하지 못하였다.

14) 회의 참가자들의 질문에 대한 북한의 리경일 對外經濟協力推進委員會 副委員長의 答辯.

그럼에도 불구하고 평양회의에서는 1991년 長春會議의 정신에 의거하여 몇 가지 사항들이 재확인되었는데, 이 회의의

〈표 1〉 北韓의 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 開發計劃의 主要 內容

항 목	주 요 내 용
규 모	동쪽으로 두만강 하구, 남쪽으로 동해에 인접한 약 621km <sup>2</sup> 의 면적(7km <sup>2</sup> 인 여의도의 약 90배, 605km <sup>2</sup> 인 서울보다 약간 큼)
공 장	경공업(메리야스, 실크, 화장품, 담배 등), 전자공업(IC, 반도체, 비디오, 녹음기), 중공업(공작기계, 측정기, 유압기기, 선박수리), 서비스부문(수산, 야채, 온실, 음료), 목재가공업 등
철 도	현존 북방환상철도망 405km를 전면 전철화 및 복선화, 남양-圖們간 복선화 중국 琿春, 러시아 하산까지의 철교 복구, 신설
도 로	306km의 환상고속도로 건설 특히 羅津-琿春간 80km, 羅津-하산간 18km(직통 고속도로 건설)
항 만	청진항 2천만t으로 확장 나진항 3천만t으로 확장 신용상항 5천만t으로 신설
국제 공항	서번포 무역전시장과 서번포 유원지에 인접한 곳에 건설
수용인구 및 관광	현재인구 15만명을 일단 50만명으로 확대하고 1백만명 규모까지 개발, 1995년 동계 아시안게임 유치

資料: 동용승, “북한이 구상하는 두만강경제특구,” 「世界經濟」, 제32호 (1992. 5. 25), p. 49 참조.

의의는 여기에서 찾을 수 있다. 재확인된 內容들은 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 무역 및 산업구조상 보완성이 높은 東北亞地域의 經濟發展을 위해 域內國家들간의 多者間 協力이 필요하다.

둘째, 북한의 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 開發構想과 淸津 自由貿易港 開發計劃은 중·장기적으로 동북아지역 경제발전에 기여할 것이므로 각국은 相互尊重과 互惠平等의 정신으로 TRADP에 관한 연구 및 조사를 계속해야 한다.

셋째, 東北亞 經濟協力の 개념과 구도에 관한 학자, 전문가 및 정책담당자간의 연구와 대화를 촉진시키고, 공감대를 형성할 수 있는 기회를 확대하기 위해 次期 民間學術會議를 1992년 8월 블라디보스톡에서 개최한다.<sup>16)</sup>

#### (4) 블라디보스톡 東北亞經濟포럼

1992년 8월 25~27일 블라디보스톡에서 「東北亞에서의 地域經濟協力」이라는 주제로 블라디보스톡 아시아·태평양연구소와 美國 하와이대학의 東西研究센터 및 일본 사사카와財團의 공동주최로 「東北亞 經濟포럼」이 열렸다.

이 회의에서 중국은 小三角地域의 범위를 축소하는 대신에, 중국의 敬信, 러시아의 하산, 북한의 先鋒을 잇는 三角地域을

15) 對外經濟政策研究院, 「平壤國際會議 參加結果 綜合報告」(서울: 對外經濟政策研究院, 1992), p. 29.

16) 이 民間學術會議는 1992년 8월 UNDP 주관하에 블라디보스톡에서 열린 國別專門家 워크샵과는 다른 것이다.

두만강 국제도시와 배후도시로 개발하는 建設計劃을 제출하였다. 중국측은 홍콩식 개발을 주장하던 과거의 입장에서 후퇴하여 북한의 獨自開發案을 어느 정도 수용하는 折衷案을 제시하였다. 즉 접경 3국은 각자의 영토에 대해 管轄權을 보유하고 독자적으로 개발하며, 共同委員會를 구성하여 관세, 무역, 통신 등에 관하여 협의하자고 제안하였다.

北韓의 開發案은 기본적으로 1992년 5월 平壤會議에서 제출된 것과 차이가 없었다. 러시아도 뚜렷한 開發代案을 제시하지는 않았으며, 기존의 입장을 견지하는 태도를 보였다.

몽골은 여전히 豆滿江地域으로부터 몽골을 거쳐 유럽을 연결하는 철도를 건설함으로써 현재의 시베리아철도를 이용하는 것보다 거리를 단축하는 案에 대해 큰 관심을 보였다.

따라서 이 會議에서도 참가국들이 각국의 개발계획을 구체화하거나 좀 더 유연한 입장을 보인 점 외에는 과거의 입장과 큰 차이를 보이지 않았다. 한 가지 특기할 것은 블라디보스톡會議에서 처음으로 교통, 통신, 에너지 등 分野別 協力에 관한 논문이 발표되었다는 점이다. 특히 한국측 참가자가 通信部門 發表를 하였는 바,<sup>17)</sup> 이를 통해 참가국 대표들이 금융 등 서비스산업을 위하여 通信이 필수적이라는 데 인식을 같이 하게 된 것은 중요한 발전이라 할 수 있다.

17) 李樹成, "Telecommunication as New Infrastructure for Regional Economic Development in Northeast Asia" (블라디보스톡 동북아 경제포럼 발표논문, 1992. 8. 25~27) 참조.

## (5) 其 他

이 외에도 豆滿江地域開發問題와 관련하여 열린 민간차원의 학술회의는 상당히 많다. 그 중 대표적인 것으로는 1992년 7월 14일부터 18일까지 중국 吉林省 長春에서 열린 「圖們江區域開發과 東北亞 經濟合作 國際學術 討論會」(The International Conference on Development of Tumen Zone and Economic Cooperation in Northeast Asia), 1992년 11월 13일부터 14일까지 홍콩에서 열린 제 3차 東北亞圓卓會議(The Northeast Asia Round-table: NEAR)<sup>18)</sup> 등을 들 수 있다.

### 나. 유엔개발계획 次元의 政府間 國際會議

#### (1) 울란바토르會議

두만강지역개발에 대한 國際的 關心이 단순히 학술적 논의의 차원을 벗어나 보다 적극적으로 가시화된 것은 1991년 7월 5~12일 UNDP 주관하에 몽골의 울란바토르에서 개최된 政府間 國際會議인 「東北亞 小地域計劃會議」(Northeast Asia Subregional Programme Meeting)에서였다. 이 회의에는 UNDP 본부의 亞·太地域課長, 본부에 주재하는 남북한, 중국, 몽골 등의 대표가 참석하였다.

18) 「東亞日報」, 1992년 11월 16일.

울란바토르회의에서는 UNDP가 1991년 3월에 제안한 바 있는 1992~96년간 실시할 東北亞地域 協力事業의 4개 분야 협력사업, 즉 ① 豆滿江地域開發 問題, ② 대기오염대책, ③ 에너지사용대책, ④ 온대지역 식량증산문제<sup>19)</sup>에 대하여 토의된 결과, 두만강지역개발이 最優先 推進事業으로 결정되었다.<sup>20)</sup> 아울러 참가국들은 UNDP가 調査團을 구성하여 두만강지역을 조사한 후 報告書를 작성하여 추후 열릴 UNDP회의에 제출하기로 합의하였다. 울란바토르회의는 UNDP의 동북아시아 협력관련 TRADP를 最優先 推進事業으로 공식 결정함으로써 두만강지역개발문제가 두만강 접경 3국을 포함한 관련국가 및 UNDP간에 公式적으로 논의되는 계기를 제공하였다.

특기할 것은 이 회의에서 북한이 TRADP와 관련하여 羅津, 先鋒地域을 연결하는 140km<sup>2</sup> 지역에 經濟特區를 설치·개발할 것을 발표함으로써 獨自開發의 방침을 시사하였다는 사실이다. 즉 두만강지역 개발에 있어 琿春, 포시에트에 대응하여 先鋒과 羅津을 잇는 북부 선봉지구 경제무역지대 개발 구상을 발표하고 UNDP의 지원을 요청하였다. 이와 함께 北韓地域이 중국 및 러시아의 여타 후보지역보다도 더 유리한 조건을 갖

19) UNDP는 1991년 3월 동북아시아 경제협력사업으로 상기 4개 분야의 사업을 선정하였다.

20) 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강지역 개발계획(TRADP 92-1)」, p. 6; Takashi Sugimoto, *The Dawning of Development of the Tumen River Area* (Tokyo: International Institute for Global Peace, 1992), p. 8; 黃義珏, “東北亞經濟協力에 관한 北韓의 立場과 戰略,” 對外經濟政策研究院, 「東北亞經濟協力の 與件과 展望」(서울: 對外經濟政策研究院, 1991), p. 292

추고 있음을 역설하였다. 한편 北韓政府 代表는 UNDP가 주도한다는 조건이라면 한국의 TRADP 참여에 동의한다는 입장을 밝혔는데, 이는 북한측 접경지역 개발시 한국의 參與可能性을 처음으로 공식 표명한 것이다.<sup>21)</sup>

## (2) 平壤 UNDP 東北亞調整官會議

### (가) UNDP 調查團의 TRADP關聯 報告書 作成

UNDP는 울란바토르會議의 合意에 따라 1991년 8월 20일부터 9월 21일까지 1개월간 두만강지역에 조사단을 파견, 이 지역에 대한 조사결과를 토대로 調查團報告書(Tumen River Area Development: Mission Report)를 작성하여 平壤會議에 제출하였다.

이 보고서는 먼저 TRADP의 概念에 관해서 명백히 밝히고 있다. TRADP란 狹義로는 지역내 교역증대와 외국자본유치를 위한 下部構造에 대한 투자와 經濟特區 건설에 관한 사업이며, 廣義로는 東海부터 유럽에 이르는 陸路(landbridge)의 관문을 건설하는 사업이라는 것이다.<sup>22)</sup> 또한 이 보고서는 두만강지역개발의 잠재력과 관련하여 豆滿江 三角地域은 산업화

21) 金成勳, “豆滿江河口 三角洲開發에 대한 東北亞 各國의 對應戰略과 南北韓 經濟協力”(무역협회·중앙대 동북아문제연구소 공동주최 두만강 자유무역지구 개발과 南北韓 經濟協力에 관한 세미나 발표논문, 1991. 10. 17), p. 43.

22) M. Miller, A. Holm and T. Kelleher, *Tumen River Area Development: Mission Report* (New York: UNDP, 1991), pp. 2-3~2-4 참조.



된 중국 吉林省 및 黑龍江省 등 주요 시장에의 접근이 용이하고, 러시아, 북한 및 몽골로부터 勞動力과 天然資源이 신속하게 공급될 수 있으며, 資本과 技術을 가진 일본과 한국에 지리적으로 인접해 있는 등 相互補完性和 開發潛在力이 매우 높은 곳임을 지적하였다.<sup>23)</sup> 이 보고서에 따른 동북아국가들의 相互補完關係는 <표 2>와 같다.

이 보고서는 豆滿江地域의 잠재력과 지역내 經濟主體間的 相互補完性を 활용하면 이 지역을 홍콩, 싱가포르, 로테르담과 같은 仲介貿易港으로 발전시킬 가능성이 있다고 보고하였다. 그리고 이 지역 개발의 전제조건 중의 하나는 接境 3國 사이의 협력문제인 바, 현 시점은 이같은 협력이 실현되기에 적절하다고 지적하고 있다.<sup>24)</sup>

한편 이 報告書는 두만강지역개발과 관련하여 ① 3국이 독자적으로 經濟特區를 개발하되 정책과 행정의 조정을 추진하는 방법, ② 3국이 經濟特區를 相互 隣接地域에 개발하고 각국이 행정적으로 협조하는 방법, ③ 3국이 특정 지역을 經濟特區로 공동 지정·개발하고 共同運營機構를 설립하여 운영하는 방법 등 3개의 開發代案을 고려할 수 있다고 하였다.<sup>25)</sup> 또한 經濟特區의 규모와 위치에 관해서는 추후 관계국들이 협의하여 결정하되 가능한 代案으로 ① 북한의 羅津港, 중국의 敬

23) 金圭倫, “豆滿江地域開發計劃 發展方向,” p. 9.

24) Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 2-1.

25) Ibid., p. 2-3.

〈표 2〉 東北亞國家들의 相互補完關係

국 가	장 점	단 점
한 국	자본, 기술, 장비, 첨단산업제품	에너지 및 산업자본의 부족, 비축용 식량의 부족, 노동력 부족
일 본	충분한 자본, 선진기술, 충분한 이전장비, 첨단제품, 경영기법	심각한 에너지 및 산업자원의 부족, 부족한 농축산물, 노동력 부족
러 시 아 극 동 지역	풍부한 산림, 광물자원, 석유, 천연가스, 석탄, 일부의 중화학 산업(철강, 비료 등)	식량 및 경공업제품의 심각한 부족, 노동과 자본의 부족, 산업장비 및 경영기법의 낙후
중 국 북 동 부	양호한 농업조건, 다양하고 풍부한 농산물(옥수수, 콩, 축산물, 과일), 약간의 섬유제품, 석유, 석탄, 전자재, 한약, 풍부한 노동력	자본, 첨단장비, 기술, 경영기법의 부족, 상대적으로 부족한 광물자원, 하부구조 미비
북 한	풍부한 광물자원, 단순가공제품, 약간의 산업재, 풍부한 노동력	자본의 부족, 농업, 경공업제품의 부족, 장비 및 기술의 낙후
몽 골	풍부한 축산물 및 광산물, 특히 형석(fluorspar)	동북아시아지역과의 직교역 불리, 자본, 식량, 경공업제품의 부족

資料: Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 2-2.

信 또는 琿春, 소련의 포시에트港을 연결하는 약 1,000km<sup>2</sup>의 小三角地域(small delta zone), ② 북한의 청진, 중국의 연길, 소련의 블라디보스톡을 연결하는 약 10,000km<sup>2</sup>의 廣範圍한 大三角地域(large delta zone)을 제시하였다.<sup>26)</sup>

조사단은 향후 20년간 10여개의 항만 부두와 50만명의 新都市 住宅 및 建設事業에 약 300억달러 정도가 소요될 것으로 추정하였는 바, 그 내역은 다음과 같다.

〈표 3〉 TRADP의 所要投資規模(暫定推計)

(단위: 10억달러)

용 도	금 액
신도시지역 간접시설투자	13
교통시설 투자	11
교육 및 인력개발	1
예비비	5
합 계	30

資料: Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 2-5.

이 報告書는 TRADP의 추진을 위하여 여러 사항을 건의 또는 보고하였는데 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, TRADP는 妥當性 調査만으로 시작되기는 어려우며 利害當事國인 중국, 몽골, 북한, 한국과 러시아가 UNDP의 협조하에 추진하되 각국의 정치적인 결정이 선행되어야 한다. 둘째, 短期的

26) Ibid.

措置로써 UNDP 후원하에 5~6개국의 대표로 구성된 運營委員會(Steering Committee)를 설치하고 이 委員會는 무역 및 물자보급, 통신, 금융, 공업과 하부구조 투자전략 등 4개 분야의 小委員會를 구성·운영할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 셋째, 長期的인 TRADP 수립을 위하여 보다 세부적인 연구가 필요하며 타당성 조사에 소요되는 재원은 약 1,200만달러로 추정된다. 넷째, TRADP는 段階的으로 추진되어야 하며, 段階別 事業에 소요되는 기간은 개발연구 24개월, 건설지원 4~5년, 하부구조 및 공업단지 건설 7~12년이 될 것으로 추정된다.<sup>28)</sup>

#### (나) 平壤會議의 內容

UNDP는 TRADP에 관한 調查團을 두만강 접경지역에 파견, 보고서를 완성하게 하였으며, 이 보고서를 검토·논의하기 위하여 UNDP 주도하에 1991년 10월 18~21일간 平壤에서 TRADP에 관한 4개국간 政府援助調整官會議(Meeting of Government Aid Coordinators: MAC)를 개최하였다. 일반적으로 UNDP 東北亞調整官會議라고 불리우는 이 평양회의에는 UNDP의 초청에 따라 한국, 북한, 중국, 몽골의 4개국 대표 외에도 UNDP의 亞·太局長 및 각국 주재대표 그리고 러시아와 일본대표들이 옵저버로 참가하였다.

平壤會議에서는 두만강지역개발사업의 전반적인 타당성 조

27) Ibid., pp. 2-5~2-6.

28) Ibid., p. 2-7.

사와 연구기반 마련을 위하여 18개월간(1992. 1~1993. 6)의 投資前段階를 정하고 이에 따른 作業計劃을 작성하기로 결정하였다.<sup>29)</sup> 投資前段階의 설정목적은 두만강지역개발계획의 개념, 방식, 추진기구 및 운영체제에 관한 각국의 政策決定 支援과 무역, 투자촉진, 통신 및 정보교환, 인력개발 등 事業效果의 극대화를 위한 相互 協力增進을 도모하는 데 있다. 또한 참가국들은 TRADP 논의를 위하여 UNDP 주관의 PMC회의를 개최하되 이 회의에 각 국에서 3인의 대표를 파견하도록 하는 한편, 각 국가별로 TRADP를 지원하기 위한 專門家 팀을 구성·운영하기로 하는 데 합의하였다.<sup>30)</sup>

그리고 計劃管理委員會의 업무를 지원하기 위한 3개 分野(법·제도·금융분야, 거시경제·투자 및 무역분야, 기술적 타당성 및 하부구조분야)의 實務作業班을 구성하기로 하였다.<sup>31)</sup>

29) United Nations Development Programme, "Tumen River Area Development Programme: Objectives for the 18 Months Phase of the Programme" (평양회의에 제출된 Agreed Draft Action Plan, 1991. 10), pp. 1~8 참조.

30) 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강 개발계획 (TRADP 92-1)」, p. 7.

31) United Nations Development Programme, "Terms of Reference, Working Group I: Institutional, Legal and Financial Matters of the Tumen River Area Development Programme" (November 1991); United Nations Development Programme, "Terms of Reference, Working Group II on Macro-economics, Investment and Trade Matters of the Tumen River Area Development Programme" (November 1991); United Nations Development Programme, "Terms of Reference, Working Group III on Technical Feasibility and Infrastructure Matters" (November 1991) 참조.

특히 이 실무작업반은 북한이 제안한 羅津·先鋒 經濟特區 設置計劃과 기존의 설비에 유의하여 추진지침을 마련하는 임무를 부여받았다. 이와 아울러 平壤會議에서는 향후 일정에 대하여 1992년 1월, 1992년 6월, 1993년 1월 세 차례에 걸쳐 PMC회의를, 그리고 1993년 7월경 政府 高位關係官會議를 개최하기로 결정하였다.

平壤會議의 결과에 따라 UNDP는 1991년 12월 TRADP 추진을 위하여 82만 5천달러를 지원하기로 결정하고 평양회의 합의결과에 따른 事前準備支援을 위한 報告書를 작성하였다.<sup>32)</sup>

이상에서 보듯이 平壤會議는 TRADP의 논의를 위한 PMC를 구성하여 정부간 차원에서 TRADP를 지속적으로 추진하게 하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

### (3) 서울 제 1차 PMC會議

UNDP는 平壤會議에서 합의한 바에 따라 1992년 2월 27~28일 서울에서 제 1차 PMC會議를 개최하였는 바, 이 회의에는 남북한, 중국, 몽골이 正會員으로 그리고 러시아, 일본이 옵저버로 참가하였다. 특기할 것은 아시아개발은행이 옵저버로 처음 참가하였다는 점이다.

32) United Nations Development Programme, "Tumen River Area Development Programme: Preparatory Assistance Document," RAS/92/430/A/01/31, pp. 1~14 참조.

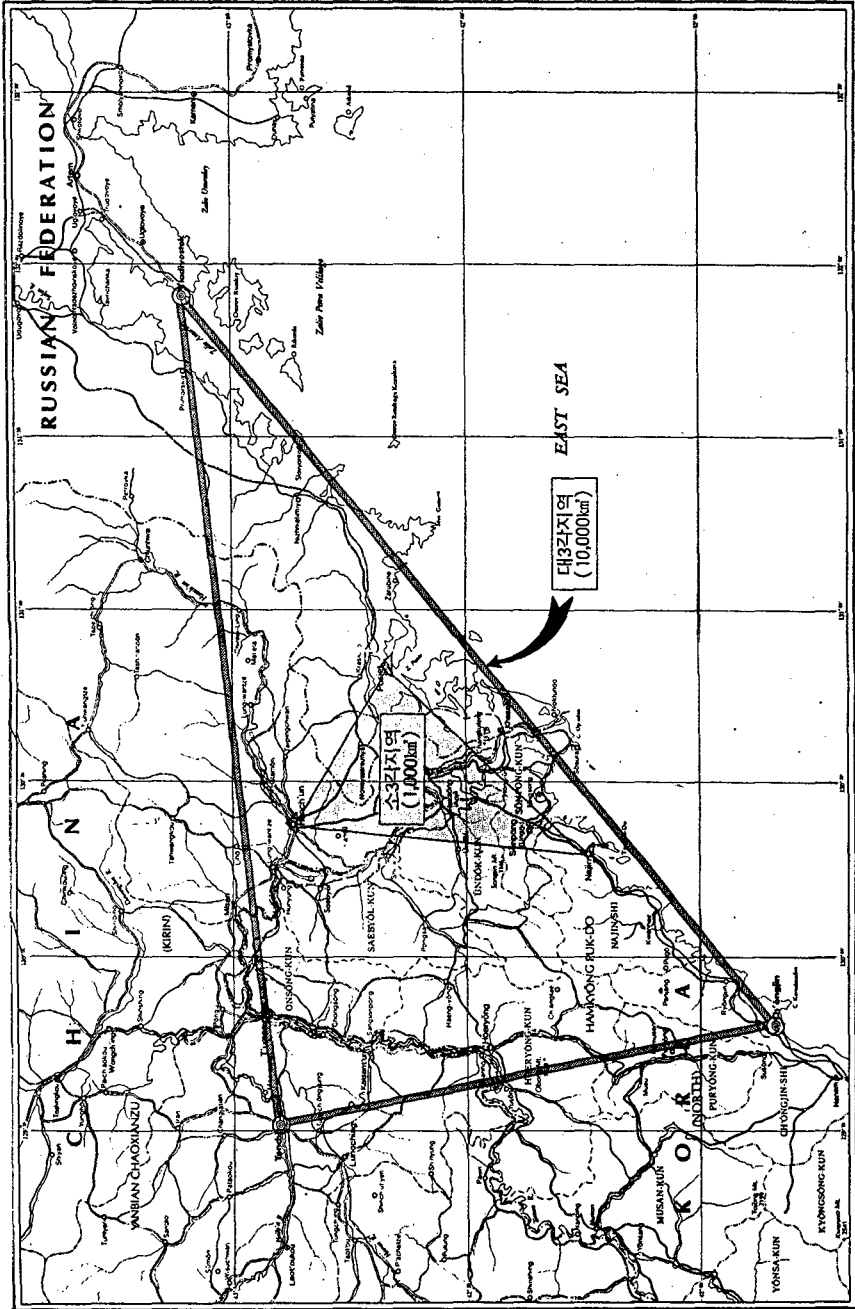
서울 PMC회의에서는 TRADP의 대상지역 결정과 관련하여 3개의 代案이 논의되었다. 첫째는 豆滿江經濟區域(Tumen River Economic Zone: TREZ)이라 불리는 小三角地域이다. 이는 先鋒, 琿春, 포시에트를 연결하는 지역을 포함하는데, 당사국의 주권을 침해하지 않는 범위내에서 이 지역을 집중적으로 개발할 수 있다는 것이다. 둘째는 豆滿江經濟開發地區(Tumen Economic Development Area: TEDA)라 불리는 大三角地域이다. 이는 블라디보스톡, 淸津, 延吉을 포함하며 이 지역에서 小三角地域의 개발전략과 상충되지 않는 방향으로 일반적인 경제협력과 정책의 조정이 이루어질 수 있다는 것이다. 셋째는 東北亞地域開發地區(North-East Asian Regional Development Area: NEARDA)라는 보다 넓은 지역으로서 이는 大三角地域의 背後地까지 포함한다. 두만강 지역개발시 이 지역으로부터 천연자원의 공급, 산업의 발전, 하부구조의 개선 및 역내무역의 확대효과 등과 같은 혜택을 받을 수 있는 것이다.<sup>33)</sup>

이상의 내용을 요약하면 <표 4>와 같으며, 개발대상지역의 위치는 <그림 1>과 같다.

이 회의에서 참가국들은 TRADP의 성패가 관련국의 政治的 決定과 財源調達에 달려 있다는 점을 인식하고 잠재투자가 유치에 노력을 경주하여야 한다는 점을 강조하는 한편, 앞으

33) 經濟企劃院 對外經濟調整室, 「第1次 Working Group 會議資料」(서울: 經濟企劃院, 1992), pp. 132~133.

〈그림 1〉 豆滿江地域開發計劃의 開發對象地域





로 두만강지역개발을 위한 財源調達問題에 보다 중점을 두고 연구하기로 합의하였다.<sup>34)</sup> 또한 서울會議에서는 TRADP 사업 추진을 위한 財源調達問題를 협의하기 위하여 4월중 北京에서 회의를 개최하기로 하였으며, 8월중 제 2차 PMC회의를 北京에서 개최하기로 합의하였다.<sup>35)</sup>

UNDP는 3개 實務作業班을 구성하여 第1實務作業班(working group 1)은 법률, 제도 및 금융문제들, 第2實務作業班

〈표 4〉 豆滿江地域開發의 範圍에 따른 概念

구	분	범	위
1.	두만강경제구역 (Tumen River Economic Zone: TREZ)	羅津(북한), 琿春(중국), 포시에트(러시아)로 연결되는 小三角	
2.	두만강경제개발지역 (Tumen Economic Development Area: TEDA)	청진(북한), 연길(중국), 블라디보스톡(러시아)으로 연결되는 大三角	
3.	동북아지역개발지구 (North east Asia Regional Development Area: NEARDA)	두만강지역의 개발에 따라 천연자원의 공급, 산업의 유치, 하부구조의 개선 등으로 영향을 받을 수 있는 동북아 내륙 지역 전역	

34) 經濟企劃院 對外經濟調整室, 「PMC 1次 會議資料」(서울: 經濟企劃院, 1992), pp. 70~72.

35) 그러나 서울 PMC의 결정과는 달리 北京 실무작업반회의에서는 1992년 10월에 제 2차 PMC회의를 열기로 합의하였고, 실제로 10월에 제 2차 PMC회의가 北京에서 열렸다.

(working group 2)은 경제적 타당성 문제를, 第3實務作業班 (working group 3)은 기술적 타당성 문제를 각각 검토하도록 할 것을 서울 PMC회의에 의제로 상정하였다. 그러나 UNDP가 제출한 이 實務作業班들의 구성·운영에 대해 참가국들의 반대가 심하였다. 참가국들은 토론 결과 實務作業班을 하나로 통합하여 운영하는 것이 PMC의 활동 지원에 보다 바람직하다는 데 합의하였다.<sup>36)</sup> 또한 서울 PMC會議에서는 6개 참가국과 UNDP가 공동으로 「財源問題協議班」(Financial Consultative Group: FCG)을 구성하는 데 합의하였다.<sup>37)</sup>

한편 서울 PMC會議에서는 합의사항으로 TRADP의 「原則과 相互諒解」(Principles and Broad Understandings)에 관한 11個項이 발표되었는데, 그 내용은 다음과 같다.<sup>38)</sup>

- 1) 동북아지역과 두만강지역은 開發潛在力과 相互補完性이 있으므로 국가간 협력을 통해 상호이익의 도모가 가능하다.
- 2) 참가국들은 TRADP에 대한 강한 관심을 표명하고, 協力意思와 相互理解를 명확히 한다.
- 3) 참가국은 相互互惠에 기초한 지역협력을 통하여 각국의

36) 실제로 서울會議 이후 UNDP내에 實務作業班이 구성되어 각 분야별로 연구 및 조사를 수행하고 있다.

37) 동용승, “두만강개발계획 서울회의의 성과,” 「世界經濟」, 제27호 (1992. 3. 10), p. 51.

38) 經濟企劃院 對外經濟調整室, 「第1次 Working Group 會議資料」, pp. 132~133.

開發努力을 보완·달성한다.

4) TRADP를 통한 협력은 접경당사국 뿐만 아니라 東北亞經濟圈 전체에 도움이 되므로, 각국은 상호보완적인 방향으로 발전노력을 추진해야 할 것이다.

5) TRADP의 목표는 실제적인 지역계획을 수립하고 개발 및 투자방안을 마련하여 豆滿江地域과 廣域經濟圈에서 조화로운 협력의 달성 등이다.

6) 개발과 지역협력사업은 短期, 中期, 長期로 추진한다.

7) TRADP는 1993년 하반기까지 각국 정부의 결정을 도출할 수 있도록 지원하고, 財源調達이 가능한 방안을 마련하는 등 학술적인 협의가 아니라 구체적인 성과를 달성하는 데 중점이 두어져야 한다.

8) TRADP의 推進日程은 가능한 한 이미 합의된 대로 유지하도록 한다.

9) TRADP는 각국 정부의 주도와 UNDP 지원을 통해 4 단계 일정에 따라 추진하며, 각 단계는 PMC회의에 의하여 종결하고 마지막 단계는 政府 高位關係官會議를 통하여 종결한다.

10) UNDP는 比較優位의 측면에서 일관성있게 객관성을 유지하며 財源을 지원하는 기능을 수행한다.

11) 國家와 國際機構의 추가적인 참여를 환영하고, 특히 러시아가 PMC의 正會員으로 참가하기를 희망하며 일본과 아시아개발은행이 옹저버로 참여하기를 희망한다.

#### (4) 北京 實務作業班會議

1992년 4월 북경에서 열린 제1차 實務作業班會議에서는 먼저 開發 概念 및 戰略에 관하여 논의되었는 바, UNDP는 특히 다음과 같은 점을 강조하였다.<sup>39)</sup>

첫째, TRADP의 長期目標은 두만강지역을 관광, 해운 및 금융과 함께 세계적인 수준의 交通中心地와 가공·제조업의 中心地로 발전시켜 이 지역의 開發潛在力을 현실화하는 것이다. 이에 반해 TRADP의 短期目標은 지역 관세법 조정 등과 같은 域內貿易 및 投資를 촉진하기 위한 협력의 필요성 검토와 협력기회를 지원하는 것이다.

둘째, 短期的 目標에 중점을 두고 두만강지역의 개발을 시작하여 이를 長期的으로 발전시키기 위해서는 우선 地域 및 行政的인 概念의 선택이 필요하다. 여러 개념 가운데 核心地域으로는 두만강하구의 북한, 중국 및 러시아 3국의 接境地域인 TREZ를 상정할 수 있다.

北京 實務作業班會議에서는 TREZ를 공동개발하는 경우를 代案 B(또는 概念 B)로 그리고 그 외에 각국이 독자적으로 개발하는 모든 형태를 代案 A(또는 概念 A)로 지칭하고 심도있는 논의를 행하였다. 代案 A는 각국이 형편에 따라 개발하는 代案이므로 반드시 협조관계가 필요한 경우는 아니다.

39) UNDP, "Strategy and Concept Paper" (北京 實務作業班會議時 제출된 UNDP 보고서, 1992. 4. 28) 참조.

그러나 UNDP는 代案 B의 경우 여러 형태의 行政的·法的 措置를 생각해 볼 수 있으며, 여기에 각국의 主權을 침해하지 않으면서 소기의 목적을 달성할 수 있는 創意的 作業이 필요함을 지적하였다.<sup>40)</sup>

北京 實務作業班會議에서 참가국들은 TRADP의 추진을 위해서 財源確保가 중요하다는 것을 인식하고, 우선 이를 위한 기구를 설립하기로 하였다. 그 결과 UNDP가 작성한 「金融戰略」報告書에서 제의한 바와 같이 조속한 시일내에 「財源問題協議班」을 구성하기로 하였다.<sup>41)</sup> 이로써 TRADP의 추진을 위한 經濟的 土臺가 마련되었다.

아울러 北京會議에서는 최종개발계획의 작성을 위한 작업기간인 18개월 가운데 앞으로 6개월간 해야 할 사업과 作業計劃을 결정하였다.<sup>42)</sup> UNDP는 北京會議에서의 討議結課와 UNDP의 의견을 반영하는 「概念 및 戰略報告書」(Concept and Strategy Paper)를 새로이 작성하여 1992년 8월 말~9월 초까지 1차 作業進行報告書(Progress Report)를 발간하기로 하되, 이를 計劃管理者가 총괄하기로 하였다. 아울러 1992

40) Ibid., p. 7.

41) 參加國은 가급적 1992년 5월 20일까지, 늦어도 6월까지 FCG의 구성원이 될 자국 대표를 임명, UNDP에 통보하기로 하는 데 합의하였다.

42) UNDP 日程表에 의하면 ① 1992~93년간 同時調査, ② 정당화될 경우 細部的인 妥當性 調査, ③ TREZ 및 기타 지역에 대해 段階的 接近方法 試圖, ④ 상호 독립적이고 느린 方法보다는 서로 협조하는 빠른 方法을 선택한다는 것이다. 보다 상세한 作業計劃에 관해서는 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강개발계획 (TRADP 92-1)」, pp. 125~171 참조.

년 7, 8월경 러시아의 블라디보스톡에서 作業進行報告書를 종합하기 위한 워크숍을 개최하기로 합의하였다. 그리고 1992년 10월 둘째 주에 북경에서 제 2 차 PMC會議를 개최하기로 하는 한편, 각국 대표들이 10월 4, 5일경 北京→延吉→중국측 두만강→러시아측 두만강→북한측 두만강→북경으로 이어지는 豆滿江 現地踏査 日程을 결정하였다.<sup>43)</sup>

北京會議의 意義는 모든 참가국이 東北亞地域開發에 지대한 관심을 가지고 있음을 재확인하는 한편, 開發對象地域을 TREZ와 기타 지역(블라디보스톡, 琿春, 나진, 청진, 몽골 등)으로 구분하되 TREZ를 地域開發의 中心으로 본다는 점에 대한 의견수렴이 이루어졌다는 데 있다. 아울러 財源調達에 관한 실질적인 논의와 함께 FCG 구성에 구체적으로 합의함으로써 TRADP가 본격적인 實行段階에 진입했다는 점들을 들 수 있다.

#### (5) 블라디보스톡 國別專門家會議

北京 實務作業班會議 이후 UNDP 법률자문관인 니메츠(Matthew Nimetz)는 개발대안과 관련하여 代案 A와 代案 B를 제시하였다. 전자는 羅津, 琿春, 포시에트를 연결하는 小三角地域을 중점 개발하되, 청진, 연길, 블라디보스톡을 연결

43) 이외에도 UNDP는 運營上 有意點으로서 國別팀의 구성을 법률·제도전문가, 무역정책전문가, 산업정책전문가, 기술경제전문가, 금융전문가, 지역경제전문가, 관세전문가, 환경문제전문가로 세분할 것을 참가국들에게 권고하였다.

하는 大三角地域의 개발도 고려하는 방식으로서 독자개발의 원칙하에 국가간 정책조정과 협의를 위한 協力機構를 구성한다는 방안이다. 이에 반해 代案 B는 개발대상지역은 전자와 동일하나, 개발기구와 관련하여 국가간 협력기구 외에도 이 지역을 공동개발하기 위한 「國際企業」을 별도로 설치하는 방안을 말한다.

한편 UNDP는 TRADP의 심층연구를 위한 자료수집 및 현지조사를 목적으로 관련 당사국에 UNDP 諮問官들을 파견하였다. 이들은 7월 초 한국방문을 시작으로 중국, 몽골, 북한, 러시아 등을 차례로 방문하였다. 이러한 研究旅行에서 각국의 전문가들과 회동·협의하여 얻은 결과를 토대로 UNDP는 1992년 7월 28일부터 8월 3일까지 러시아의 블라디보스톡에서 각국 전문가들간의 워크샵을 개최하였다.<sup>44)</sup>

이 회의에는 한국대표 5명, 북한대표 3명, 중국대표 3명, 몽골대표 3명, 러시아대표 6명 그리고 UNDP의 計劃管理者인 왈렌(J. Whalen) 등이 참석하였으며, 法律·制度班, 貿易班 및 下部構造班 등 3개 반으로 나누어 토의를 진행하였다.

먼저 法律·制度班에서는 代案 B를 지지하는 중국과 代案 A를 지지하는 북한간에 열띤 토의가 행해졌다. 양국은 각기 修正案을 제출하여 이에 대해 토의를 하였으나 합의에는 이르

44) 블라디보스톡에서 개최된 워크샵에 제출된 자료와 토의결과 등에 대해서는 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT: 블라디보스톡 WORKSHOP(1992. 7. 28~8. 3, TRADP 92-4)」 (서울: 경제기획원, 1993) 참조.

지 못하였다. 중국측은 워크샵 폐회직전에 開發方式 選定과 관련하여 代案 A에 대해서도 반대하지 않는다는 입장을 표명함으로써 다소 신축적인 태도를 취하였다. 이에 대해 러시아는 양국안에 대한 折衷案을 제시하기도 하였다. 러시아와 몽골은 북한이 代案 B에 대하여 절대적으로 반대하는 한 初期段階에서는 代案 A를 택할 수 밖에 없을 것이라는 입장을 보였다. 결과적으로 法律·制度班에서는 제 2차 PMC會議에 代案 A의 채택을 건의하되, 代案 B나 러시아의 「管理모델」도 협상대상으로 제시하기로 합의하였다.

貿易班에서는 기본전제인 개발대상지역의 범위문제와 관련하여 NEARDA도 고려대상에 포함시키기로 하였다. TREZ는 각국 經濟特區의 집합체로서 장기적 안목에서 產業基地 및 交通의 中心地로 개발될 것이라는 점에는 의문이 없으나, 貿易增進을 위한 대상지역으로서는 너무 협소하기 때문에 당연히 NEARDA가 개발대상에 포함되어야 한다는 것이다. 이와 함께 NEARDA의 범위도 종래 논의되어 온 것보다 확대할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 즉 ① 러시아의 극동지역, ② 중국의 동북 3성(黑龍江省, 吉林省, 遼寧省), ③ 몽골, ④ 남·북한의 전지역이 NEARDA에 포함되어야 한다는 것이다.

그리고 역내무역의 증진을 위해서는 4단계의 段階別 戰略을 전개할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 첫째, 1단계에서는 NEARDA 域内の 短期貿易 增進으로 국가간 신뢰회복을 촉진하고, 2단계에서는 TREZ를 통한 通過貿易을 증진하



며, 3단계에서는 下部構造의 개선으로 역내 및 부분적인 域外 貿易을 증진하고, 마지막 4단계에서는 TREZ내에 大單位 輸出指向型 産業의 유치로 제 3 지역과의 무역을 증진한다는 것이다.

下部構造班에서는 UNDP의 首席諮問官인 홈(A. Holm)이 두만강지역의 下部構造에 대한 설명과 함께 접경 3국의 開發 構想에 대해 설명하였다. 그 후 항만, 철도, 도로, 공항, 도시 개발계획, 용수 등의 문제에 관해 토의가 행해졌다. 앞으로 국가별 팀들은 開發計劃 및 概念에 대한 기본적 합의 외에도 각국이 구상중인 시설계획 중 相互調整 및 協調가 가능한 분야에 대한 당사국간 합의도출에 기여하기로 하였다.

이상과 같은 討議結果를 토대로 하여 UNDP는 1992년 10월 제 2차 북경 PMC會議에 새로운 안을 제출하였다.

#### (6) 北京 제 2차 PMC會議

豆滿江地域開發을 위한 제 2차 PMC會議가 UNDP 주재하에 남북한, 중국, 러시아, 몽골 등 5개국의 政府代表와 UNDP 관계자들 및 옵저버인 일본대표가 참석한 가운데 1992년 10월 9~11일까지 北京에서 개최되었다. 또한 그동안 옵저버였던 러시아가 이번 회의부터 正會員 資格으로 참가하게 되었다.

이 會議에서는 제 1차 PMC회의 이후의 진전사항을 재검토한 결과, 접경 3국의 經濟特區 開發 및 管理를 위해 적용되

어야 할 4가지 基本原則에 합의하였다. 이 원칙들은 TRADP의 推進方向을 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.<sup>45)</sup> 첫째, 임차된 토지에 대하여 各國의 統治權을 인정하고, 둘째, 土地賃借는 각국의 법률이 정하는 바에 따르도록 하며, 셋째, 두만강지역개발을 위해 國際管理가 필요하고, 넷째, 두만강지역이 외국투자 유치에 위한 최적조건이 되도록 한다.

참가국들은 豆滿江地域開發을 위한 개발기구 및 제도와 관련하여 동북아국가들로 구성된 政府間 調整機構를 설치하기로 합의함으로써 開發方式에 관해 상당한 진전을 이루었다. 특히 政府間 調整機構의 구성을 二元化하기로 하였다(two-tier institutional structure). 이에 따르면 첫째, 東北亞國家들(북한, 중국, 러시아 등 接境 3國 포함)이 참여하는 調整機構로서 현재의 PMC와 유사한 政府間 調整委員會(Intergovernmental Coordinating Committee)와 둘째, 개발 및 관리를 전담하는 기구로서 특히 접경 3국의 經濟特區 開發 및 管理問題를 협의하기 위해 3개국만으로 구성되는 調整委員會 또는 小委員會를 설치한다는 것이다. 이와 함께 참가국들은 항만, 철도, 도로, 공항 등 이 지역의 下部構造 開發 및 管理를 효율적으로 수행하기 위해 支柱會社(holding company) 형태의 국제기업, 즉 「豆滿江地域管理會社」(Tumen River Area Management Company: TRAMCO)가 필요하다는

45) 1992년 10월 11일 北京 제 2 차 PMC회의에서 채택된 비망록 참조.

데 인식을 같이 하였다. 앞으로 이와 같은 정부간 조정기구와 개발·관리기구는 두만강지역 개발을 위한 地域協力體制로서 활동하게 될 것이다.

이 회의에서는 관계국간에 의견이 대립되어 왔던 經濟特區內的 통치권 문제도 임차된 토지내에서의 각국의 統治權을 충분히 보장하고, 土地賃借는 각국의 법률이 정하는 바에 따르도록 하였다.

PMC는 향후 6개월간 計劃管理者인 알렌 및 그의 연구팀이 상기 政府間 調整機構와 管理會社의 구성 및 기능에 관해 집중적으로 연구하는 동시에 두만강지역개발과 관련된 통신 및 철도, 도로 등 下部構造에 대한 綜合計劃 作成과 무역, 자원, 산업분야에서 이 지역 開發潛在力 評價를 위한 작업을 하도록 지시하는 한편, 차기 제3차 PMC에 그 결과를 보고하도록 하였다.<sup>46)</sup> 1993년 5월에 개최될 제3차 PMC회의에서는 이 작업을 토대로 보다 구체적인 논의가 이루어질 예정이다.

이 외에도 PMC는 반대의견이 없는 가운데 무역 및 하부구조 부문의 보고서를 채택하였고, TRADP의 投資前段階를 마무리하는 1993년 10월의 고위급회담시까지의 예산 450만달

46) 이를 구체적으로 열거하면 ① 국별 금융조달협의반(FSG)과의 협력하에 투자 전망보고서 작성, ② 유망투자가 및 금융기관과의 비공식 접촉 시도, ③ 관련 국간 협정 초안 마련, ④ 정보통신 작업반 구성, ⑤ 철도, 항구, 도로망 건설 등 교통관련 종합계획 작성, ⑥ NEARDA와 TREDAC 권역의 경제전망 작성 등을 들 수 있다. 위의 문서 참조.

러(UNDP 출연금 350만달러, 핀란드 기여금 100만달러)의 사용을 확정하였다.

북경 제 2 차 PMC회의에서는 ① 주권문제, 공동개발 및 관리문제 등에 대한 4개항의 制度上 原則에 합의하고, ② 읍저버 자격으로 참여하였던 러시아가 正會員으로 참여하게 되었고, ③ 1993년 말 고위 정부관계관회의시까지의 사업예산을 확정하고, ④ 1993년 5월로 예정된 제 3 차 PMC까지의 作業計劃을 계획관리자 및 사무국에 시달하게 하는 등의 여러 가지 성과가 이루어져 TRADP의 지속적인 추진을 가능하게 하였다.<sup>47)</sup>

지금까지 살펴 본 1990년 7월 長春會議에서부터 1992년 10월 북경 제 2 차 PMC회의까지의 TRADP 推進經過를 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> TRADP의 推進日程 및 向後 日程

일 자	회 의 명 칭	개 최 장 소	주요 결정사항 및 계획
1990. 7	UNDP 제1차 동북아 지역개발세미나	중국 長春	중국, 두만강지역개발 구상 최초 발표
1991. 3	UNDP	UNDP 본부	동북아사업 추진 제안: 두만강지역개발, 온대지역 식량증산, 에너지개발, 대기오염 대책

47) 李東輝, “豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望,” p. 11.

일 자	회 의 명 칭	개 최 장 소	주요 결정사항 및 계획
1991. 7	UNDP회의	몽골 울란바토르	두만강유역개발 최우선과 제로 추진 결정, 현지 담 사를 통한 타당성 조사 결정
1991. 8	제2차 동북아 경제 협력세미나	중국 長春	각국 별도 계획안 제시, UNDP조사단 두만강유 역 현지조사
1991.10	UNDP 동북아 조정 관회의	북한 平壤	두만강지역 개발위원회 (PMC)구성 결정
1992. 2	제1차 PMC회의	한국 서울	「財源問題協議班」 발족 결정 각국의 PMC지원반 구 성 결정
1992. 3~7	PMC 지원반		개발대상지역, 재원조달 방식, 개발방식 등 검토
1992. 4	UNDP 실무작업반 회의	중국 北京	북한 등 참가국의 명확한 입장제시 요구
1992. 4~5	동북아경제포럼	북한 平壤	북한의 나진·선봉 자유경 제무역지대개발에 관한 구체적 내용 제시, 동 지 역 시찰
1992. 8	UNDP 주최 국별 전문가 워크샵	러시아 블라디보스톡	국별 전문가들 법제도반· 무역반·하부구조반에 참 가, 의견교환
1992. 8	동북아경제포럼	러시아 블라디보스톡	개발대안 논의

일 자	회 의 명 칭	개 최 장 소	주요 결정사항 및 계획
1992.10	제2차 PMC회의	중국 北京	개발관련 4개 원칙 및 기구구성 이원화에 합의
1993. 5	제3차 PMC회의	장소 미정	개발대안 확정
1993 말	고위정부관계회의	장소 미정	실무작업반 최종보고서 검토 및 사업확정

資料: 동용승, “두만강개발계획 서울회의의 성과,” pp. 52~53; 동용승, “북한이 구상하는 두만강경제특구,” p. 45 참조.

### 第Ⅲ章 開發代案 및 關聯國 立場

#### 1. 開發代案

##### 가. 유엔개발계획 調查團의 3개 代案

법적 관점에서 볼 때 豆滿江地域開發에 대한 代案은 접경 3국에 의한 獨自開發인가 아니면 共同開發인가를 기준으로 하여 나누어 고찰할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 서울 제 1차 PMC회의에서 제시된 3개의 開發對象地域에 각기 독자개발과 공동개발 방식을 조합하면 ① TREZ에서의 獨自開發, ② TREZ에서의 共同開發, ③ TEDA에서의 獨自開發, ④ TEDA에서의 共同開發, ⑤ NEARDA에서의 獨自開發, ⑥ NEARDA에서의 共同開發 등 총 6개의 開發代案이 나온다.

그러나 NEARDA는 성격상 배후지에 해당하는 대단히 넓은 지역을 포함하고 있어 현실적으로 개발의 중심이 되기는 어렵다. 따라서 앞의 4가지 開發方式이 주된 논의의 대상이 될 수 밖에 없다. 한편 獨自開發方式에 있어서도 접경 3국이 자국의 經濟特區를 철저히 독자적으로 개발하기는 어려울 것이며, 政策調整 등 협력을 하지 않으면 안될 것이다. 이러한 점을 감안하면 ①과 ③의 방식의 경우에도 關聯國間 協력이 느슨한가 또는 긴밀한가에 따라 開發代案은 보다 세분화될 수 있다.

유엔개발계획(United Nations Development Programme:

UNDP)은 前述한 「調査團報告書」에서 두만강지역 개발과 관련하여 상정할 수 있는 많은 방식 중 3가지의 방식만을 선택하여 開發代案으로 제시하였는 바, 첫째, 두만강 접경 3국이 독자적으로 經濟特區를 개발하되 정책과 행정의 조정을 추진하는 방안(代案 1), 둘째, 두만강 접경 3국이 經濟特區를 상호 인접지역에 개발하고 각국이 행정적으로 협조하는 방안(代案 2), 셋째, 두만강 접경 3국이 공동으로 특정 지역을 經濟特區로 지정·개발하고 공동운영기구를 설립하여 운영하는 방안 등이다(代案 3).

代案 1은 북한, 중국, 러시아 등 接境 3國이 각각 자국의 영토내에 하나 또는 그 이상의 일정 지역을 經濟特區로 지정하여, 독자적으로 개발하되 접경 3국이 정책과 행정의 조정을 추진하는 방법이다. 즉 각국이 스스로 經濟特區를 개발한 이후에 이를 상호 연결하는 방식을 말한다. 이 代案은 주로 大三角地域을 중심으로 하여 논의되고 있는데, 이에 따르면 小三角地域의 개발전략과 상충되지 않는 방향으로 일반적인 경제협력과 정책의 조정이 이루어질 수 있다고 한다.

代案 2는 接境 3國이 TREZ내에 經濟特區를 설치·개발하고 각국이 행정적으로 협조하는 방법이다. 이는 3국이 기능을 분담하여 상호 협조하면서 개발을 모색하는 代案이다.

代案 3은 접경 3국이 특정지역을 經濟特區로 공동 지정·개발하고 이를 위해 共同運營機構를 설립하여 개발·운영하는 方案이다. 이는 3국의 긴밀한 協力關係가 설정되어야만 계획이



효과적으로 수행될 수 있다는 판단 아래 接境 3國이 개발과 관리 및 운영을 공동으로 수행하는 방안이라 할 수 있다. 다시 말하면 代案 3은 접경 3국이 자국 영토의 일부를 제공하여 공동의 經濟特區를 설정하고 3국의 협의하에 이 지역을 관리하는 기구를 결성하여 개발계획과 투자, 그리고 입주기업의 관리, 출입국관리 등 共同開發에 필요한 제반 행정적 업무를 담당하도록 하는 방안이라 할 수 있다.<sup>1)</sup> 가령 북한의 先鋒地域에는 深水港灣(deep seaport), 소련의 하산지역에는 大規模 空港(mega airport), 중국의 琿春지역은 텔리포트(teleport)<sup>2)</sup>와 산업지역을 유치하여 소위 Triport System과 유사한 협력체제를 모색하는 방안을 대표적인 예로 들 수 있다.<sup>3)</sup>

代案 1과 代案 2는 개발방식과 협력방법에서 유사하나, 개발지역으로 지정되는 각국의 경제특구가 두만강에 인접해 있는가 아닌가 하는 점에 있어서 기본적인 차이가 있다. 즉 代案 1은 大三角地域을, 代案 2는 小三角地域을 각기 개발대상

1) 高日東, “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力,” 한국개발연구원 북한경제센터, 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」(서울: 한국개발연구원, 1992), p. 114.

2) 텔리포트란 전기통신의 요충지(telecommunication port)를 말하는 것이다.

3) 田一秀, “豆滿江 開發計劃과 우리의 對應方向,” 「海洋韓國」, 제218호(1991. 11), p. 48; 한국은 1991년 8월의 長春會議에서 先鋒을 港灣으로, 하산을 空港으로, 琿春을 텔리포트로 개발하는 개발모델을 제안한 바 있다. 한편 이 Triport System 개념은 代案 3 뿐만 아니라 代案 2의 경우에도 적용될 수 있음을 유의할 필요가 있다.

으로 한다는 데 차이가 있다. 또한 국가간 또는 개발지역간 행정 및 정책적 측면에서의 협력의 정도가 前者의 경우에는 느슨한 데 비해, 後者の 경우에는 보다 더 긴밀하다는 점에 있어서도 차이를 보이고 있다. 그러나 經濟特區의 數나 기타 사항에 있어서는 근본적인 차이가 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 적어도 법적인 관점에서는 單獨開發이나 共同開發이 문제가 될 뿐이고 개발지역의 범위는 문제가 되지 않기 때문이다.

代案 2와 代案 3은 경제특구의 개발방식과 주권제한의 필요 여부 등에 있어서 중대한 차이를 보이고 있다. 또한 代案 3에서의 國家間 協力은 긴밀한 협력수준을 넘어서 超國家的 協力の 수준에 이른다는 점에서도 代案 2와 차이가 있다.

이상과 같은 3가지 開發代案의 구체적인 내용을 비교하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 3個 開發代案의 比較

	대 안 1	대 안 2	대 안 3
개 념	대삼각지역	소삼각지역	소삼각지역
경제특구의 수	3개 (국가별 1개)	3개 (국가별 1개)	1개 (3국 접경지역)
개발·관리방식	국가별 독자개발·관리	국가별 독자개발·관리	공동개발·관리 (Enterprise)
타국 경제지대와의 인접성 여부	불인접	인 접	인 접

	대 안 1	대 안 2	대 안 3
개발정책 조화의 필요여부	필요 또는 불필요	필요	필요
협력의 정도	느슨한 협력	긴밀한 협력	초국가적 협력
주권양보 필요 여부	불필요	불필요	부분적으로 필요
핵심과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자금동원</li> <li>○ 각국 이해의 조화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자금동원</li> <li>○ 각국 이해의 조화</li> <li>○ 접경지역 경제지대 설치에 따른 법제도문제의 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자금동원</li> <li>○ 각국 이해 및 정책의 조정</li> <li>○ 접경지역 경제지대 설치에 따른 법제도문제의 조정</li> <li>○ 공동운영 메카니즘의 설계</li> <li>○ 주권양보의 범위 결정</li> </ul>

#### 나. 니메츠의 提案: 開發代案의 具體化

TRADP를 추진하기 위해서는 代案 1, 2, 3 중 어느 한 代案이 선택되지 않으면 안된다. 그리고 이들 代案 중 어느 것이 구체적으로 실천에 옮겨지기 위해서는 각 代案의 경제적 타당성 및 기술적 타당성 검토 외에도 계획실천의 밑바탕이 되는 開發機構 構成에 관한 문제가 해결되어야 한다. 또한 法的·制度的 次元에서 제기될 문제점들에 대한 대비책 마련에도 소홀히 해서는 안된다.

개발기구 구성문제에 관하여 1992년 5월 2일 니메츠(Matthew Nimetz)는 北京 實務作業班會議에 채택된 「金融戰略」報告書<sup>4)</sup> 내용의 일부를 수정한 개발대안을 覺書形式으로 TRADP의 國別 팀 指導者들과 UNDP의 TRADP 計劃管理者인 알렌(J. Whalen)에게 발송하였다. 니메츠의 제안은 北京 實務作業班會議에서 참가국이 합의한 바에 따라 UNDP의 지침을 받아 제작성된 것으로 UNDP의 公式提案이라 할 수 있으며, 따라서 이 제안은 豆滿江地域의 開發方式에 관해서 많은 시사점을 준다.

이 UNDP 提案覺書는 개발대안과 관련하여 전술한 代案 1과 代案 2를 절충한 방식 또는 代案 2를 중심으로 한 開發機構 構成方案으로서 代案 A를, 그리고 代案 3을 추진함에 있어서 구성되어야 할 기구, 개발방식 및 제도를 구체화한 代案 B를 제시하고 있다. 다음에서는 代案 A와 代案 B의 구체적인 내용을 살펴 보기로 한다.<sup>5)</sup>

### (1) 代案 A의 내용

代案 A는 중국, 북한 및 러시아로 구성되는 接境當事國과 몽골, 한국 및 참가가 요청되는 기타 국가들로 구성되는 其他當事國이 조약에 의하여 「豆滿江地域 協力·開發委員會」

4) 이 보고서는 TRADP를 실행할 機構構成問題도 다루고 있다.

5) 이하 代案 A와 代案 B의 內容에 대해서는 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강지역 개발계획(TRADP 92-2)」, pp. 29~38 참조.

(Tumen River Area Commission for Cooperation and Development)를 설립하는 方式을 말한다.

니메츠의 提案覺書는 「豆滿江地域 協力·開發委員會」의 목적과 운영방식으로 구성되어 있는 바, 이 위원회의 목적은 ① 당사국간의 友好關係 增進, ② TEDA<sup>6)</sup>의 협력과 持續的 開發의 促進, ③ TEDA 내에서의 무역, 통상, 통신 및 수송에 대한 障礙物의 除去, ④ 국가간 협력에 의한 TEDA內 모든 인민들의 福祉 增進, ⑤ TEDA의 환경개선을 위한 諮問 및 協力の 제공 등이다.

「豆滿江地域 協力·開發委員會」의 운영방식은 다음과 같다.

- 1) 委員會는 각 당사국으로부터 1명의 委員 및 1명의 交替 委員으로 구성된다. 全體委員會는 1년에 적어도 1회 또는 2회 회합한다.
- 2) 沿岸國은 연안국에만 관련되는 사항을 토의하기 위하여 매년 1회 또는 필요할 경우 그 이상 회합한다.
- 3) 위원회의 議長國은 연안국들 중에서 매 2년마다 교체된다.
- 4) 모든 당사국들의 관리로 구성되는 직원들로 常設事務局을 설치한다.
- 5) 위원회는 總意(consensus)에 의하여 행동한다. 연안국

6) 니메츠는 豆滿江經濟開發地區(Tumen River Economic Development Area: TREDA)라는 표현을 사용하였으나 TREDA는 TEDA와 동일한 것인 바, 본 논문에서는 TEDA라는 용어를 사용하기로 한다.

들은 오로지 그들의利害에 영향을 미치는 사항들에 관해서 總議에 의하여 행동할 수 있다.

- 6) TEDA와 TREZ의 정확한 境界를 확정하기 위하여 臨時 實務作業班을 설치한다.
- 7) 위원회는 ① 越境貿易의 용이화, ② 항공, 철도 및 도로를 포함한 지역적 輸送의 調整, ③ 산업개발계획의 조정, ④ 무역 및 개발을 지원할 수 있는 法令의 調和, ⑤ 해운의 조정, ⑥ 환경평가 및 복구, ⑦ 기타 분야를 담당하는 常設 實務作業班을 설치한다. 때때로 특정한 사항을 심의하기 위하여 臨時 實務作業班을 설치한다.
- 8) 實務作業班들은 정기적으로 위원회에 보고하고, 하나 또는 그 이상의 당사국들에 의하여 행동이 취해질 수 있도록 하기 위하여 권고할 수 있다. 위원회는 實務作業班들의 권고를 적기에 성실하게 심의한다. 위원회는 各國政府에 공식적인 권고를 행할 수 있다.
- 9) 위원회의 주요부서는 특히 TREZ의 협력과 지속적인 발전을 위한 조정에 중점을 두면서 TEDA내의 사항을 심의한다.
- 10) 위원회와 그 직원은 참가국들이 總議에 의하여 결정하는 追加任務를 부여받는다.
- 11) 위원회의 활동은 당사국에게 할당된 査定額(assessment)에 의하여 지원을 받는다. 위원회는 가능한 한도 내에서 인원의 충원이나 사무실과 장비의 제공 등과 같

은 現物出資의 지원을 받는다.

## (2) 代案 B의 내용

代案 B는 代案 A에서 제안하고 있는 「豆滿江地域 協力·開發委員會」의 설치와 함께 추가로 TEDA내의 일정한 시설을 관리·운영하기 위하여 3개 연안국들에 의하여 공유되는 管理會社(經營受託會社: management company 또는 management corporation)를 설립하는 방식이다. UNDP는 다음과 같은 형태로 「豆滿江地域 管理會社」(Tumen River Area Management Company: TRAMCO)라는 명칭의 管理會社를 설립할 것을 제안하고 있다.

- 1) 중국, 북한 및 러시아는 각기 政府機關에 의하여 소유되고 통제되는 會社 또는 法人을 설립한다(여기서는 이러한 회사를 國家法人으로 칭하기로 한다).
- 2) 3개의 國家法人은 TRAMCO라고 명명되는 合作會社를 구성한다.
- 3) TRAMCO는 제 4의 管轄權,<sup>7)</sup> 즉 국제적으로 용인되고 있는 會社法을 가지고 있고, 國際活動에 대하여 과세하지 않는 버뮤다(Bermuda)와 같은 국가의 법에 따라 조직된다.
- 4) TRAMCO는 3명의 株主를 갖는다. 이들은 바로 전술

7) 제 4의 관할권(a fourth jurisdiction)이라 함은 중국, 북한 및 러시아의 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 지역을 의미한다.

한 3개의 國家法人들이며 각기 全體株式의 1/3을 소유한다. 株主들은 TRAMCO에 자본을 투자하고 무이자 차관의 형식으로 추가자금을 조달한다.

- 5) 理事會는 3명(또는 6명)의 이사로 구성되며, 이들 중 1명(또는 2명)은 각국의 國家法人에 의하여 지명된다. 관례적인 행정적 행위를 제외한 기타 모든 행위의 의사결정에 있어서는 理事들의 만장일치제가 적용된다.
- 6) TRAMCO의 목적은 TREZ에 중점을 두면서 TEDA 내의 일정한 施設을 발전시키고 관리하는 데 있으며, 이를 위하여 각국의 國家法人과 기타 政府機關과 管理契約(經營委託契約)을 체결하는 것이다. 그러한 시설의 例로서는 ① 국제공항 및 관련 공항시설, ② 철도요충지 및 항구 시설, ③ 해운터미널 및 관련 하치장 및 창고, ④ 호텔과 국립공원 등과 같은 觀光施設 등을 들 수 있다.
- 7) TRAMCO는 스스로 이러한 시설을 경영·관리할 수 있으며, 또한 국제적으로 용인되는 入札節次를 거쳐 계약을 체결하여 經營 및 管理責任을 다른 국제회사들에게 위임할 수도 있다. 개발초기에는 TRAMCO가 스스로 이러한 시설을 경영·관리할 만한 직원, 전문가 또는 자금을 갖지 못할 것으로 예상되는 바, TRAMCO는 많은 경우 委託管理契約(經營再委託契約)을 체결하여 經營 및 管理責任을 타회사에 위임하게 될 것으로 보



인다.<sup>8)</sup> 위와 같은 管理委託契約의 체결을 위해서는 TRAMCO 이사회의 만장일치의 찬성이 요구된다.

- 8) TRAMCO 이사회에는 常任 專門職員을 둔다. 능력 및 공적에 기초하여 首席行政官(Chief Executive), 首席 財政官(Chief Financial Officer) 및 기타 高位 專門 職 任員이 선출되며, 이러한 지위는 모든 국가의 국민에게 개방된다. TRAMCO는 참가국 국민들의 경영 및 관리기술을 개발하기 위하여 훈련프로그램을 실시한다.
- 9) TRAMCO는 임무를 수행하는 데 있어 필요할 경우 TEDA내에서 토지를 임차할 권한을 갖는다. 토지임차에는 TRAMCO 理事會의 만장일치에 의한 승인이 요구된다.
- 10) TRAMCO는 시설관리를 위해 항구, 공항, 호텔 등에서 요금과 수수료를 징수할 수 있는 권한을 위임받는다. 요금책정에는 TRAMCO 理事會의 만장일치에 의한 찬성이 요구된다.
- 11) TRAMCO는 理事會가 합의하는 바에 따라 기타의 경영 및 관리기능을 수행한다. 그러나 영토지배권, 入國 査證이나 기타 정부문서 발급권, 법령제정권 등 統治權

---

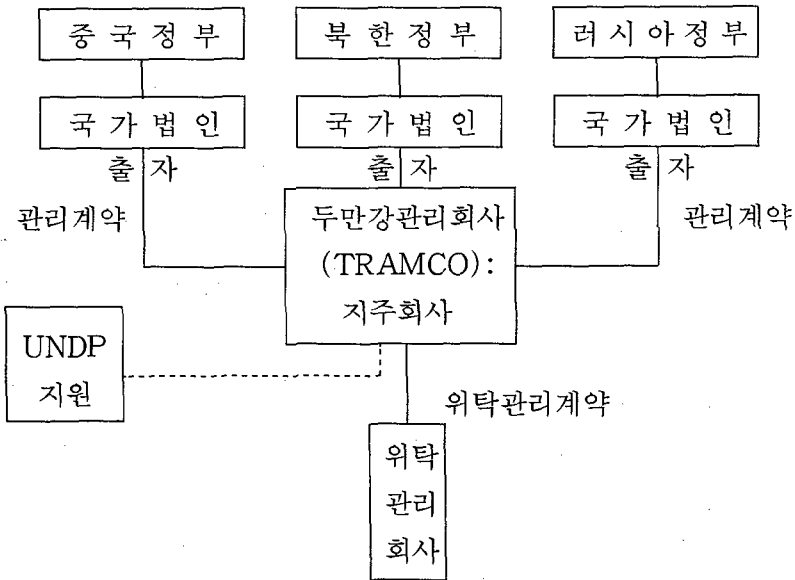
8) 이는 일종의 경영 및 관리업무에 대한 下請이라고 할 수 있다. 대표적인 예로는 TRAMCO가 觀光業을 하기 위하여 이 문제에 관하여 管轄權을 갖는 관련 국가 기관과 호텔 경영·관리계약을 체결하고, 다시 TRAMCO가 자기를 대신하여 호텔을 경영·관리할 수 있는 전문업체와 經營再委託契約를 체결하는 경우를 들 수 있다.

은 갖지 않는다.

- 12) TRAMCO는 TRADP 참가국들로부터 경영 및 관리업 무의 대가로서 件別로 참가국의 이익을 고려하여 결정 되는 수수료를 받는다. TRAMCO는 자신이 관리하는 재산으로부터 나오는 수입이나 국가법인 또는 다른 국 가기관을 담보로 하여 國際市場에서 資金을 차입할 수 있다. 이 경우에는 관련 재산에 대한 소유권을 갖거나 또는 그에 대해 관할권을 갖는 國家機關의 동의와 TRAMCO 理事會의 만장일치의 찬성이 필요하다.

이상과 같은 방법으로 구성되고 운영되는 TRAMCO의 組織을 도표화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> TRAMCO의 組織



#### 다. 評 價

먼저 UNDP가 초기에 제안한 3개 代案의 長·短點을 살펴 보기로 한다. 代案 1의 가장 큰 長點은 각국이 자국의 특수한 조건이나 형편을 감안하여 開發計劃을 수립할 수 있으며, 책임의 소재가 분명하기 때문에 분쟁의 문제가 별로 없을 것이라는 점이다. 그러나 이 경우에는 投資가 중복될 위험이 있을 뿐만 아니라 各國의 사정에 따라 개발의 속도가 결정되기 때문에 전체적인 豆滿江地域開發의 전체적인 측면에서 볼 때 不均衡이 발생될 수 있고, 개별 국가들이 경쟁적인 입장에 있기 때문에 국가간의 利害調整이 제대로 이루어지지 못하여 開發潛在力이 충분히 구현될 수 없을 가능성이 높다.

代案 1이 가지는 長點과 短點은 역으로 代案 3의 短點과 長點이 될 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 代案 3이 가지는 장점으로는 域內 投資의 우선순위와 지역별 산업배치의 합리적 조정, 국가간 불필요한 競爭의 止揚, 배후지와의 긴밀한 연계 등이 지적될 수 있다. 그러나 代案 3은 중국, 북한 및 러시아 등 接境 3國의 영토에 대한 主權을 침해할 수 있다는 단점을 지니고 있다. 현재 UNDP가 제안한 바에 의하면 代案 3을 채택하여 추진할 경우에 각국의 주권이 침해되지 않는 방향으로 공동개발을 담당하는 管理機構의 역할이 결정되어야 한다는 점을 基本原則으로 하고 있다. 그러나 일부라 할 지라도 주권이 전혀 양도되지 않은 상태에서 공동개발을 추진할 수 있는 구체적 방안을 강구하는 문제는 쉽지 않을 것으

로 예상된다. 따라서 代案 2는 代案 1과 代案 3의 長·短點을 골고루 갖추고 있는 것으로 평가될 수 있다.<sup>9)</sup>

물론 장기적인 관점에서 보면 代案 3과 같이 국가간 협력의 정도가 높을수록 관련국가들이 공동으로 향유할 수 있는 利益의 정도도 그만큼 커질 것으로 기대된다. 그러나 공동개발의 경우 開發機構와 組織이 복잡해질 것이며, 國家間 協力の 정도가 높으면 관련국들간에 조정되어야 할 문제와 분쟁발생요인이 그만큼 많아지게 된다. 따라서 計劃樹立을 위한 의견조정이 힘들어지고 조정기간도 길어질 것이므로 결국 개발의 실행이 지연될 가능성이 높다. 이 외에도 책임소재가 분명하지 않음으로 해서 관계국들간에 일종의 無賃乘車問題가 제기될 수도 있다.<sup>10)</sup>

代案 1과 代案 2를 절충하여 이를 보다 구체화시킨 代案 A의 경우, 獨自開發을 원칙으로 하면서도 관련국간의 政策調整 등 협력을 한다는 방안이므로 개발과 관련하여 특별히 어려운 法的 問題가 발생하지는 않을 것이다. 법적 문제를 포함하여 國家間 利害調整이 필요한 분야는 관련국간에 사안별로 국제협정을 체결하여 해결하면 될 것이다.

代案 1, 2 그리고 代案 A의 경우, 당사국들은 필요에 따라 國內的으로 각기 두만강지역개발 專擔部署나 支援部署를 설치하면 충분하다. 이러한 부서는 새로이 설치하지 않고, 기존의

9) 高日東, “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力,” p. 114.

10) 위의 논문, pp. 114~115.

정부부서를 활용할 수도 있을 것이다. 이들 代案의 경우 별도로 TRADP를 공동으로 추진하기 위한 超國家的 開發機構를 구성하지 않는다는 점에서 동일하다. 다만 代案 A는 접경 3국이 독자적으로 개발을 하되 개발과정에서 정책조정 등 協議를 할 것을 예정하고 있다. 즉 政策調整과 協議를 위하여 필요하다고 판단할 경우 당사국들은 상설적인 政府間 協議機構를 구성한다는 것이다. 따라서 代案 A는 두만강지역개발을 지원하기 위한 정부간 협의기구 構成方案이라고 할 수 있다. 다만 이 政府間委員會는 두만강개발 프로젝트를 직접적으로 전담하는 共同的 開發機構가 아니며 어디까지나 정책조정을 위한 協議機構에 불과하다는 데 유의할 필요가 있다.

이와 같은 정부간 협의기구 구성의 선례는 많이 있다. 대표적인 例로는 뉴욕港灣廳(New York Port Authority),<sup>11)</sup> 라인江 中央委員會 등을 포함한 다수의 國際河川委員會와 國境問題委員會<sup>12)</sup> 등이 있다.

11) 뉴욕주와 뉴저지주는 뉴욕市 地域의 수송에 관한 정책을 조정하기 위하여 1921년 뉴욕港灣廳을 창설하였다. 뉴욕港灣廳은 뉴욕주에 의하여 선출되는 6명, 뉴저지주에 의하여 선출되는 6명 등 총 12명의 위원으로 구성된다. 이 기관은 뉴욕港灣地區(the Port of New York District)내에서 터미널을 購買, 建設, 賃借 또는 運營할 수 있는 權限을 갖는다. 또한 동 지역내에서 교량·및 도로를 건설하고 유지하는 임무도 수행한다. Dante A. Caponera, "Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions," *Natural Resources Journal*, vol. 25 (1985), pp. 579~582.

12) 1831년 창설된 라인江 中央委員會(Central Commission for the Rhine)는 현재 프랑스, 독일, 네델란드, 스위스, 벨기에, 영국 등 6개국 대표로 구성되고 있다. 동 위원회는 주로 航行에 영향을 주는 문제에 대하여 협의하고 技

代案 A의 경우 領土國 主權의 제한이 비교적 적다는 점에서 두만강 접경국, 특히 북한의 호응을 받을 수 있는 가능성이 있다.<sup>13)</sup> 또한 國家間 協力이 잘 이루어지는 경우에는 복잡한 절차나 領土國의 제약을 받지 않고도 「企業」이 독자적으로 개발·경영하고 관리, 마케팅, 연구 및 기술개발 등도 효율적으로 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 반면에 國家間 利害關係의 차이로 정책조정이나 협의가 제대로 이루어지지 않을 경우에는 효율적인 사업수행이 어려울 것이다. 특히 관련국이 國家主權과 각국의 국내경제적 특성을 이유로 TRADP에 필요한 國內法的 支援을 제대로 하지 않을 경우에는 프로젝트의 수행에 차질을 빚을 수도 있을 것이다.

이에 반해 代案 3을 구체화한 代案 B는 접경 3국이 공동출자하여 「國際企業」을 설립하되, TRAMCO라는 「國際企業」이 접경 3국과 관리계약을 체결하여 두만강지역개발을 책임지도록 하는 방안이다. 國際法的 見地에서 보면, 이 방안은 ① 순수히 상업적 차원에서 合作會社가 접경 3국(보다 정확히

---

術的 援助를 제공하고 있다. 주로 결정은 다수결에 의하여 행해지는데, 이 경우 반대하는 국가에 대해서는 구속력을 갖지 아니한다. 그러나 중요한 정책결정은 만장일치의 찬성을 요한다. 이 외에도 관련국간에 설치된 國際河川委員會로는 다뉴브강 國際河川委員會, 미국과 캐나다간 國際共同委員會, 미국과 멕시코간 國際 國境 및 水域委員會, 메콩강 下流水域委員會 등을 들 수 있다. 이러한 위원회들은 주로 航行權(navigation rights) 또는 水域利用權(water rights) 등의 문제를 조정하고 경우에 따라서 대규모 개발프로젝트를 수행하기도 한다.

13) 실제로도 代案 A는 UNDP가 중심이 되어 두만강지역을 공동개발·관리하는 방안이 소극적인 北韓을 염두에 두고 제시된 것이다.

말하면 國家法人)과 각각 관리계약을 체결하여 독자적으로 개발하는 방안과, ② 1982년 유엔海洋法協約(The United Nations Convention on the Law of the Sea)에 의거하여 설치되는 深海底開發機構(International Seabed Authority)의 一機關인 「開發廳」(enterprise)의 경우와 같이 국제기구가 직접 개발의 전면에 등장하는 개발방안을 절충한 방안이라고 평가할 수 있다.

代案 B의 경우 TRAMCO는 접경 3국과 管理契約<sup>14)</sup>을 체결하여 개발 및 운영, 자금조달 등을 스스로 수행할 것인 바, 이는 豆滿江地域開發 프로젝트의 효율성 및 기동성 제고차원에서 국가의 公權力과 자본주의의 商業性을 적절하게 접목시킨 것으로도 볼 수 있다. 代案 B에 의하면 이 기업이 직접 두만강지역을 개발하지 않고 子會社를 설립하여 代理運營하게 할 수도 있음을 밝히고 있다. 이것은 TRAMCO가 支柱會社(holding company)로 운영될 수 있음을 분명히 한 것으로 평가된다.

한편 代案 B는 접경 3국 등 관련국간 합의에 의해서 두만강지역개발 프로젝트를 담당하게 될 「國際企業」에 土地賃借

14) 여기서 管理契約의 法的 性質은 소위 國家契約(state contract)에 해당한다. 國際經濟活動을 수행하는 과정에서 계약체결의 一方當事者가 國家이고, 他方當事者가 외국의 私企業이 되는 경우가 있는데, 이를 國家契約이라고 한다. Robert Y. Jennings, "Rules Governing Contracts between States and Foreign Nationals," Robert Y. Jennings, eds., *Symposium Private Investors Abroad: Rights and Duties* (New York: Matthew Bender Co., 1965) 참조.

및 利用權 등 제한된 권한을 갖도록 하고 있을 뿐, 課稅權 및 住民統治權과 같은 강력한 主權行使는 허용하지 않고 있다. 그러나 TRADP가 논의되기 시작한 초기에는 접경 3국의 상당한 主權制限을 전제로 하는 방안이 심도있게 논의되었다. 이 방안의 골자는 접경 3국이 공동으로 特別自由貿易地帶를 형성하고 특별한 정치적 권한을 부여받은 國際的 管理機構를 창설하여 어떠한 국가의 임의적인 정치적 결정에도 拘束을 받지 않도록 한다는 것이었다. 이 때 國際管理機構는 3국 공동소유의 企業形態로 설립함으로써 항만, 전력, 도로, 철도 및 공업단지 그리고 복합건물, 주택 등과 같은 시설을 건설하고 임대하여 발생한 이익을 참여국간에 적정한 비율로 분배하도록 한다는 것이었다. 또한 이 管理機構는 각국의 영토와 인구에 대한 主權을 가급적 침해하지 않는 범위내에서 각국으로부터 토지를 일정 기간 임차하여 두만강지역개발을 추진하며, 自由貿易地帶내의 모든 人的·物的 移動을 홍콩식으로 完全自由化시킴으로써 투자와 관리의 복잡성을 극복하고 효율성을 증대시키도록 한다는 것이었다.<sup>15)</sup> TRADP 論議 初期에 UNDP와 중국은 홍콩식 自由貿易地帶化 方案을 선호하였으나<sup>16)</sup> 북한이 主權制限에 강력히 반대하였기 때문에 그 후 논

15) 田一秀, “豆滿江開發計劃과 우리의 對應方向,” 「海洋韓國」, 제218호 (1991. 11), p. 48 참조

16) 이와 관련하여 中國은 國際的 管理機構로서 소위 「超國家自由區域調整機構」(Transnational Free Zone Coordinating Organization)를 구성할 수 있다는 제안을 한 바 있다. M. Miller, A. Holm and T. Kelleher, *Tumen River Area Development: Mission Report* (New York: UNDP, 1991), p. 3-3.



의의 대상에서 점차 배제되었으며, 그 대신 領土國의 住民統治權을 가능한 한 덜 제한하는 代案 B가 UNDP에 의해 제안되었다.

代案 A와 B는 모두 개발지역의 범위와 관련하여 短期的으로 TREZ에 중점을 두고 개발하되, 長期的으로는 TEDA를 염두에 두면서 豆滿江地域을 균형있게 개발한다는 총체적이고 거시적인 안목을 제시함으로써 중국, 북한 및 러시아의 입장을 조화시키려는 공통점을 가지고 있다. 특히 代案 B는 TRAMCO를 설립하여 國際的 管理를 도모하는 것으로 그 과정에서 UNDP가 상당한 역할을 할 것으로 기대되는 방안이다. 따라서 UNDP가 이에 적극적인 것은 물론이며 중국과 러시아도 이 代案에 대해서 많은 관심을 갖고 있다.

## 2. 關聯國 立場

두만강지역개발과 관련된 開發方式 또는 國際協力 方式으로는 전술한 바와 같이 代案 1, 2, 3의 3개 代案과, 이들을 발전시킨 代案 A와 代案 B가 있음을 살펴 보았다. TRADP와 관련된 각국의 입장은 대상지역의 범위에 대한 選好도와 開發形態 및 開發意志 등에서 상당한 차이를 보이고 있다. TRADP의 關聯國 중에서도 접경 3국인 中國, 北韓, 러시아의 입장이 중요함은 물론이다. 그러나 UNDP 주도하의 TRADP에 몽골이 正會員으로, 그리고 일본이 옵저버로 참여하고 있음을 감안하여 이들 국가의 입장도 아울러 살펴보기로

한다.<sup>17)</sup> 여기서는 關聯國들이 TRADP에 임하는 基本立場과 구체적인 開發代案에 대한 입장을 살펴보기로 한다.

### 가. 中 國

중국의 입장에서 볼 때 두만강지역은 중국의 吉林省(중국의 동북부 전체를 포함할 수도 있음), 북한의 양강도와 함경도 및 소련의 沿海洲地域(나아가 러시아의 極東地域까지도 포함할 수 있음)을 의미한다. 중국은 두만강지역개발을 통해 두만강을 이용한 東海로의 進出과 이에 따른 東北 3省의 經濟活性化를 실현할 것으로 기대하고 있다.<sup>18)</sup> 중국은 東北 3省의 國際經濟圈으로의 편입과 經濟活性化를 위해서는 무엇보다 이 지역의 교통 및 수송망의 개선이 필요하다고 보고 있다. 교통 및 수송망의 개선방안으로는 첫째, 港口의 경우 북한의 청진, 나진, 선봉, 소련의 나호트카, 블라디보스톡, 포시에트 港口의 확장·발전, 둘째, 중국의 琿春에서 圖們 그리고 소련의 크라스키노(Kraskino)와 하산에 이르는 철도망의 확장과 豆滿江地域에서 동북부 중국, 몽골 및 유럽을 연결하는 特級鐵道의 건설, 셋째, 블라디보스톡, 延吉 및 淸津의 기존 공항 시설 개선 및 두만강지역에 새로운 國際空港 건설이 강조되고

17) 한국도 물론 正會員 중의 하나이다. 그러나 한국의 입장은 아직까지 분명히 밝혀진 바가 없으므로 여기서는 다루지 않기로 한다.

18) Takashi Sugimoto, *The Dawning of Development of the Tumen River Area I* (Tokyo: International Institute for Global Peace, 1992), p. 8.

있다.<sup>19)</sup>

한편 중국은 북한 및 러시아와는 달리 두만강의 안쪽에 위치하고 있어 두만강을 이용한 出海權 확보를 위해 여러 가지 代案을 제시하고 있다. 첫째, 豆滿江을 경유하여 바지선을 사용할 수 있는 港口 및 강 입구에 浦口를 개발하거나 강을 준설하여 대규모 선박들이 내륙으로 진출할 수 있게 하는 方案,<sup>20)</sup> 둘째, 북한이나 러시아로부터 港口를 임차하거나 조차하는 方案, 셋째, 북한의 해안부근 小島에 港口를 건설하여 이용하는 方案, 넷째, 중국으로부터 러시아 영토를 가로질러 東海에 이르는 運河를 건설하는 방안 등이다.<sup>21)</sup> 이들 방안 가운데 중국은 주로 첫째 방안에 집착하고 있는 바, 이는 前述한 바와 같이 두만강지역에 港口建設의 必要性을 강조하는 데에서도 잘 나타나고 있다.

중국은 또한 豆滿江地域내에 한 개 내지 둘 이상의 經濟特區 開發을 주장하면서 다수의 代案을 제시하고 있다. 중국은 구체적으로 중국, 러시아 및 북한이 각자 自國 領土內에 한 개 내지는 둘 이상의 영역을 경제특구로 개발하는 형태 또는 3국 가운데 2국이 공동으로 접경지역을 개발하는 방안, 3국이 접경지역의 한 부분을 공동으로 개발하는 방안을 제시하고 있

19) 동용승, “北韓이 構想하는 두만강經濟特區,” 「世界經濟」, 제41호 (1992. 10. 25), p. 46.

20) 이에 대한 보다 자세한 내용에 관해서는 吳鎮龍, “中國과 豆滿江開發,” 「북방경제」, 제1권 제1호 (1992), pp. 45~59 참조.

21) Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 3-3.

다. 後者의 경우 그 지역으로는 북한의 羅津, 소련의 포시에 트, 중국의 敬信을 연결하는 1,000km<sup>2</sup>의 小三角地域 또는 북한의 청진, 소련의 블라디보스톡, 중국의 연길을 연결하는 10,000km<sup>2</sup>의 大三角地域 등을 상정할 수 있다고 한다. 이들 지역에서는 상품, 인력, 자본의 이동이 자유롭게 이루어질 수 있으며 超國家自由區域調整機構(Transnational Free Zone Coordinating Organization)에 의하여 운영될 수도 있다고 제안한 바 있다.<sup>22)</sup>

중국은 琿春地域의 개발과 함께 東海로 진출할 수 있는 항구개발에 관심을 가지고 財源調達問題와 같은 실질적인 문제의 토의를 주장하는 등 計劃推進에 적극성을 보이고 있다. 또한 중국은 投資方式에 있어서도 한 지역의 집중적인 투자가 두만강지역 개발에 효과적임을 주장하고 있다.<sup>23)</sup>

요컨대 中國의 입장은 豆滿江流域의 琿春 및 防川을 중심으로 항만을 건설하고 東海까지의 수로를 확장하여 東海로 진출할 수 있는 通航路를 확보함으로써 東北 3省의 農産物(가령 옥수수, 콩, 감자 등)과 풍부한 지하자원의 수출을 촉진하

22) Ibid.

23) 중국은 두만강 개발사업과 관련하여 防川港建設 및 북한과 러시아로부터 豆滿江 通行權 확보에 최대의 관심을 갖고 있으나, 平壤 동북아경제포럼에서 중국측 발표자 王雨生은 通行權에 관해서는 전혀 언급하지 않고, 단지 중국의 琿春 開發現況 및 풍부한 資源保有狀況을 소개하는 데 그쳤다. 그러나 두만강지역 개발과 관련하여 資金集中의 原則을 강조함으로써 琿春-防川地區 開發의 타당성을 암시하였다.

고, 일본 및 한국의 資本投資를 가속화시킴으로써 이들 지역의 개발을 촉진시키겠다는 것이다.<sup>24)</sup>

중국은 개발대안과 관련하여 代案 3을 적극 지지하여 왔고, 최근에는 代案 B를 지지하고 있다.<sup>25)</sup> 특히 1992년 4월의 北京 實務作業班會議에서 중국은 「豆滿江三角地域의 開發: 概念과 戰略의 選擇」(The Development of Tumen River Delta Area: Conception and Strategy Selection)이라는 논문을 발표하였는데, 여기에서 TREZ를 국제관리하는 것이 가장 효율적이고 상호이익이 된다는 점을 지적하였다. 國際管理의 구체적인 방안으로서 중국은 접경 3국이 공동 출자하는 國際企業을 설립하고, 이 企業의 子會社가 두만강지역을 개발·관리하는 방안을 제시하였다.

이 논문에서 중국은 開發對象地域을 대삼각지역과 소삼각지역으로 구분하고, 각국간 協力形態를 느슨한 협력, 긴밀한 협력 그리고 超國家的 協力으로 나누어 개발대안으로서 6개의 시나리오를 발표하였다(〈표 7〉 참조). 중국은 質的인 長·短點分析, 질의서를 통한 計量的 評價 싱가포르-조홀-리아우 成長

24) 통일원 교류협력국, “UNDP 두만강유역개발계획 개요 및 관계국입장 (참고자료),” 「남북교류협력동향」, 제3호 (1991. 10), p. 20.

25) 중국측이 가장 선호하는 開發代案은 접경 3국의 邊境地域에 해당하는 TREZ(북한의 先峰-中國의 敬信 또는 중국의 琿春-소련의 포시에트를 잇는 약 1,000km의 면적)에 총인구 100만명에 달하는 新興都市를 건설하여, 이를 동북아의 새로운 工業, 商業, 金融, 情報, 科學·技術의 중심지역으로 육성하고자 하는 방안이다.

三角地帶 사례검토를 통해 각 시나리오에 점수를 부여하여, 6개 시나리오 중 시나리오 6인 超國家的 協力下의 小三角地域 開發이 가장 효율적임을 주장하였다. 이는 중국이 代案 3을 지지함을 의미하는 것이다.

〈표 7〉 事前 選定한 시나리오類型과 中國側 評價

( )안의 점수는 100점 만점 기준

모 델 지역	느슨한 협 력	강 한 협 력	초국가적 협 력
대삼각지역	시나리오 1 (30.0)	시나리오 3 (50.3)	시나리오 5 (62.4)
소삼각지역	시나리오 2 (50.1)	시나리오 4 (61.3)	시나리오 6 (78.2)

資料: Chinese Experts' Team, "The Development of Tumen River Delta Area: Conception and Strategy Selection" (北京 실무작업반회의 기초 연설문, 1992. 4), pp. 5, 9.

중국은 시나리오 6을 뒷받침하는 논거로 다음 몇 가지를 제시하였다.<sup>26)</sup>

첫째, 政治的 妥當性의 측면에서 볼 때, 두만강지역은 금세기 들어 처음으로 화해, 평화, 개발의 테마를 가지고 각국이 모두 개발계획을 수립하여 超國家的 經濟地域을 이룩할 수 있

26) Chinese Experts' Team, "The Development of Tumen River Delta Area: Conception and Strategy Selection" (北京 실무작업반회의 중국측 기초연설문, 1992. 4), pp. 15~21 참조.

는 지역적 여건이 형성되고 있다. 특히 중국 지도층의 확고한 개방정책 그리고 길림성 지도층의 琿春特區에 대한 강력한 지지 등 두만강인접 小三角地域 開發에 대한 여건이 성숙되어 있다.

둘째, 經濟的 妥當性의 측면에서 볼 때 중국, 러시아, 북한이 소유하고 있는 자원은 相互補完性을 갖고 있으며 두만강지역은 東北亞의 中心地로서 미국, 일본, 캐나다, 북유럽 등과 연결될 수 있는 교통의 요지로서 범국가적 경제지역이 될 수 있는 요건을 갖추고 있다.

셋째, 法律的 妥當性의 측면에서 볼 때 중국은 헌법상 「1중국 2체제」를 인정하고 있어 홍콩, 마카오, 대만 등에 자본주의 경제체제 도입을 허용하고 있는 바, 두만강지역에 超國家的 經濟地帶를 설치하는 데 문제가 없다.

넷째, 財源調達을 위한 妥當性의 측면에서 볼 때 현재와 같이 자본이 부족한 국제금융 상황하에서는 超國家的 經濟特區가 가장 最適이라 할 수 있다.

개발기구 구성과 관련하여 중국은 代案 B를 원칙적으로 지지하고 있으나, 代案 B를 자국입장과 실정에 맞게 보완하는 동시에 북한측 입장도 고려하여, UNDP 자문단들의 吉林省 방문시<sup>27)</sup> 代案 B에 대한 修正案(The Jilin Revision of Op-

27) 계획관리자인 알렌을 團長으로 하는 UNDP 諮問團은 研究旅行 및 豆滿江 地域 시찰차 1992년 7월부터 한국을 시작으로 모든 TRADP 관련국을 방문하여 각국의 의견을 청취하였다. TRADP 당사국들은 니메츠가 작성한 전술한 UNDP 提案을 검토하여 自國의 立場을 개진하였다.

tion B)을 제시하였다. 그러나 1992년 8월의 블라디보스톡 워크숍에서 중국은 개발방식 중 代案 A에 대해서도 적극적으로 반대하지 않는다는 의견을 표명하는 등 다소의 신축성을 보이기도 하였다.<sup>28)</sup>

代案 B에 대한 중국측 修正案의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>29)</sup>

첫째, 접경 3국은 條約을 체결하여 ① TREZ의 경계를 확정하고, ② 豆滿江企業(Tumen River Corporation: TRC)에 대하여 50~100년 동안 접경 3국의 토지임대를 허용하며, ③ 100% 외국단독소유를 인정하는 등에 관한 사항을 합의한다.

둘째, TRC는 PMC 참가국과 기타국이 출자하되, 접경 3국은 優先株를, 기타국은 普通株를 배분하여 설립한다. TRC의 의사결정 중 접경 3국의 주요 社會問題에 영향을 미치는 사안은 優先株 保有國(접경 3국)만이 결정권을 갖고, 일반적인 TRC 경영에 관한 문제는 普通株 保有國도 투표권을 보유한다. 前 IMF 高位管理 등을 TRC 회장으로 영입하고, 이사회에는 접경 3국 뿐만 아니라 몽골, 한국 등 TRADP 참가국과 일본 등 잠재투자예상국, ADB, IBRD 등 국제금융기관 인사도 포함시킨다.

28) 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT: 블라디보스톡 WORKSHOP(1992. 7. 28~8. 3)」(서울: 경제기획원, 1992), pp. 169, 173 참조.

29) Legal, Institutional and Financial Sub-Group, "TRADP Multidisciplinary Data Collection Mission," 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT: 블라디보스톡 WORKSHOP(1992. 7. 28~8. 3)」(서울: 경제기획원, 1992), pp. 162~164.



셋째, TRC가 TRAMCO를 설립토록 한다.

넷째, TRAMCO는 UNDP의 代案 B와 같이 TREZ의 공동개발 및 관리를 담당한다.

다섯째, TRAMCO 산하에 ① 두만강전력회사(Tumen Power Company: TPC), ② 두만강수력회사(Tumen Water Company: TWC), ③ 두만강항공회사(Tumen Airport Company: TAC), ④ 두만강산업·용역회사(Tumen Industrial and Service Company: TISC) 등 4개 子會社를 설립한다.

여섯째, TRAMCO는 공동개발 및 관리 외에, 각종 營業權 契約에 대한 협의, 세금과 사용료 징수, 부채상환, TRC에 대한 이윤 납부 등의 기능을 담당한다.

이 修正案의 특징은 ① 중국이 外資誘致를 위해 특혜를 부여할 용의가 있음을 시사한 점,<sup>30)</sup> ② TRAMCO 외에 TRC라는 새로운 회사설립을 고려하고 있는 점, ③ TRAMCO의 子會社를 명시하여 개발초기에 중국의 유치희망사업을 암시한 점, ④ TRAMCO의 기능을 분명히 하였다는 점 등이다.

한편 중국은 자국의 입장에 유리하게 豆滿江地域을 개발하기를 희망하면서 현재 國內的으로 필요한 조치를 독자적으로 취하고 있다. 중국은 제 8차 5개년계획 기간 동안(1991~95) 이 지역에 10億元을 투입하여 ① 발전용량 140만kwh급 발전소 2개와 圖們-琿春間 道路를 건설하고, ② 圖們-琿春間 도

30) 100% 外資企業의 인정 외에도 50~100년간 토지임대허용은 중국의 외자유치에 적극적임을 시사해 준다.

로건설을 완료한 이후에 琿春-長嶺子間 및 琿春-沙陀子-새별間 2급 도로를 개설하며, ③ 연간 500만톤의 琿春炭鑛을 개발하고, ④ 延吉에 국제비행장을 건설하며, ⑤ 防川地域에 輸出加工貿易地帶를 설치하고, ⑥ 토지판매사업을 진행할 계획을 가지고 琿春地域 開發에 박차를 가하고 있다.<sup>31)</sup>

## 나. 北 韓

북한은 최근 증대하고 있는 중국 동북부지방의 물동량을 확보하고 동북부지역의 청진항 및 나진항 등 기존 항구를 통하여 이들을 일본과 동남아지역에 수출하면 침체되어 있는 북한경제에 활력을 불어넣을 수 있다고 보고 있다. 이러한 점을 감안하여 북한은 1991년 12월 28일 政務院 決定 제74호로 우수한 자연적 조건과 부동항을 가지고 있는 羅津·先鋒地域을 自由經濟貿易地帶로 선포하였다.<sup>32)</sup> 이후 북한은 여러 차례 동북아시아의 기업들에게 이 지역의 개방의사를 표명하는 한편, 投資優待措置 등 유리한 투자조건을 제시함으로써 서방의 의자와 기술의 유치에 적극적인 태도를 보이고 있다.

羅津·先鋒地域 개발과 관련하여 입지조건상 이 지역이 여타 지역보다 상대적 우위에 있다고 보는 북한의 입장은 다음

31) 王雨生, “力強學術研究與交流促進圖們江地區開發”(平壤國際會議 동북아경제 포럼 발표논문, 1992. 5. 2) 참조.

32) 북한 중앙통신은 1991년 12월 30일 “함북 나진·선봉지역을 「자유경제무역지대」로 설정한다는 내용의 결정문을 채택했다”고 보도한 바 있다. 「內外通信」, 제7641호 (1991. 12. 31).

과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 러시아의 항구는 3~4개월간 凍結되고 화물수요 증가에 시의적절하게 대응하기 위한 확장이 곤란할 것이므로, 이 지역의 개발은 경제적 타산이 맞지 않는다.<sup>33)</sup>

둘째, 防川은 두만강하구로부터 약 20km 거슬러 올라간 유역에 위치하고 있기 때문에 夏期에 큰 선박이 드나들지 못하며, 河床을 준설한다 해도 3,000톤급 이상의 선박이 항해할 수 없다. 이것이 가능하다 할지라도 연간 300만톤의 物動量으로는 수천만톤으로 예상되는 화물을 처리하기에는 역부족이다. 또한 중국의 琿春에서 大連을 경유하여 일본의 니가타에 이르는 거리는 2,000km인 반면, 나진·선봉지역을 거쳐가면 590km에 불과하여 시간 및 경비가 단축될 수 있다. 최근 中國 東北部의 동쪽을 향한 輸送需要가 증대하고 있는데, 이에 비추어 보더라도 북한의 나진·선봉지역을 이용하는 것이 경제적으로 타당하다.<sup>34)</sup>

셋째, 先鋒地域의 자연 및 지형조건들이 양호하고 이 지역에 기존의 항구, 철도 및 도로가 있기 때문에 육해연계수송의 開發潛在力이 높다.<sup>35)</sup>

한편 북한의 대외경제사업부 대외경제협력추진위원회가

33) 民族統一研究院, 「北韓出張結果報告」(서울: 民族統一研究院, 1992), p. 81.

34) Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 3-6.

35) Ibid.; 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」(서울: 民族統一研究院, 1992), pp. 18~19: 선봉지역 부근에는 연간 200만톤의 정유능력을 갖고 있는 勝利化學工場이 위치하고 있는데, 이 공장과의 연계를 고려하여 주로 석유제품이나 원유를 전문으로 하는 수송항으로 개발할 예정이다.

1991년 10월 平壤會議과 1992년 5월 平壤 東北亞經濟포럼에서 발표한 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 設置構想에서는 다음과 같은 세부적인 事業計劃이 제시되고 있다.<sup>36)</sup>

첫째, 羅津과 先鋒을 인구 100만명이 거주하는 工業團地로 육성하고,<sup>37)</sup> 나진항과 청진항의 하역능력을 각각 현재의 300만톤과 800만톤에서 2단계에 걸쳐서 3,000만톤과 2,000만톤으로 확장함으로써 총 5,000만톤으로 하역능력을 확대하고, 응상에 인구 25만명이 거주하는 新都市 建設과 하역능력 5,000만톤의 응상항구를 새로이 개발한다.

둘째, 北韓의 기존 철도망은 현재 1,220만톤(중국쪽 640만톤, 소련쪽 580만톤)의 여유수송능력을 가지고 있는 바, 앞으로 輸送物動量이 급증할 것에 대비하여 2단계에 걸쳐 鐵道 輸送能力을 1억 5,890만톤까지 증가시킨다. 道路網 정비에 관해서는 短期的으로 기존의 도로폭을 9m로 확장하여 중국 동북부지역으로의 수송능력을 1,200만톤으로 증가시키며, 長期的으로는 연간 6,000만톤의 화물을 수송할 수 있는 총 연장 306km의 高速道路를 건설한다.

36) Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, pp. 3-6~3-7; 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “조선민주주의인민공화국 라진, 선봉지구 자유경제무역지대의 현실태와 전망에 대하여”(平壤國際會議 동북아경제포럼 발표논문, 1992. 5) 참조.

37) UNDP 調査團 報告書에서는 북한이 나진 선봉지역을 인구 75만의 공업도시로 육성할 계획임을 언급하였으나, 1992년 5월 平壤國際會議에서 리경일 대외경제협력추진위원회 부위원장은 公式會議 席上에서 인구 100만의 도시로 육성하는 것도 가능함을 분명히 하였다.

셋째, 羅津·先鋒地區에는 원유, 석유화학, 화학, 전자, 식품 가공, 섬유 및 의복 관련 산업이 유치될 수 있으며 통신, 금융, 관광 및 서비스 산업도 동시에 개발될 것이다. 이 地區에 대한 시설 및 기술의 투자도 가능하고 투자가의 자산과 투자에서 얻어지는 수입은 法的으로 보장될 것이며 自由經濟貿易地帶에 대한 法的地位는 북한당국에 의하여 보장될 것이다.

이상과 같은 사실을 감안할 때 北韓의 입장은 UNDP 주관하의 TRADP가 제대로 수행되지 않을 경우, TRADP와는 관계없이 독자적으로라도 羅津·先鋒地域을 개발하겠다는 것으로 평가될 수 있다.

북한은 TRADP가 논의되기 시작한 초기에는 3개의 개발대안 중에서 代案 1, 즉 獨自開發과 함께 淸津地域의 개발을 포함하는 大三角地域을 선호하였으며, 각국이 자국의 일정 지역을 독자적으로 개발하고 국가간 협력과 조정은 차후에 느슨한 형태로 이루어질 수 있다는 입장을 보였다. 그러나 1992년 2월 27~28일간 서울에서 개최된 PMC회의에서 북한은 代案 1 외에도 代案 2를 배제하지 않는다는 입장을 보였다. 즉 북한은 주권이 침해받지 않는 범위 내에서 小三角地域인 TREZ의 집중적인 개발과 사후에 긴밀한 國際協力도 가능하다는 입장이다.<sup>38)</sup>

38) 북한은 對外關係에 있어서 多者間 協力體制보다는 雙務的 關係를 선호하고 있는 바, 代案 3에 대해서 否定的 立場을 보이는 것이 당연하다. 代案 3을 채택할 경우 開放의 정도가 크기 때문에 체제유지에 위협요인으로 작용할 것이다. 뿐만 아니라 代案 3의 경우 다른 나라와 共同步調를 취함으로써 자국의 필요에 따라 開發計劃을 탄력적으로 조정할 수 없게 되는 점 때문에 북한은 대안 3을 기피하는 것으로 판단된다.

북한은 개발대상지역과 관련하여 短期的으로 小三角地域 開發에 치중하되, 長期的으로는 大三角地域의 개발을 위해 노력한다는 입장을 보이고 있다.<sup>39)</sup> TRADP와 관련하여 羅津·先鋒地域이 TREZ내에 위치하고 있으며, 북한의 정무원 결정에 의해 淸津港이 自由貿易港으로 선포된 사실에서 이를 잘 알 수 있다. 두만강지역개발을 위한 事業選定 및 推進方向과 관련하여 북한은 투자의 결과가 가시적인 실익을 거둘 수 있는 사업을 우선적으로 추진하자고 주장함으로써 短期的 利益 追求에 중점을 두고 있다.<sup>40)</sup>

한편 1992년 4월의 北京 實務作業班會議에서 TREZ를 공동개발하는 방식을 概念 B로, 그리고 기타의 개발방식을 概念 A로 규정하기로 하였는데, 北韓은 이 중 概念 A를 선호함을 분명히 한 바 있다. 북한은 그 이유를 다음과 같이 설명하였다.

첫째, 豆滿江 接境 3國이 각자의 지역을 개발하게 되면 행정적인 협조가 필요치 않다.

둘째, 概念 B와 같이 공동소유와 관리의 형태를 띠는 國際

39) 북한은 UNDP 주관하에 열린 1991년 10월의 平壤會議에서 小三角地域을 選好하는 입장을 개진하였다. 이러한 태도는 1992년 5월 2~3일 평양에서 열린 평양국제회의(「東北亞經濟포럼」)에서도 재확인되었다.

40) Haeng Ho Li, "Economic Cooperation in Northeast Asia and Development of Tumen Delta," presented at the International Conference on Development of Tumen Zone and Economic Cooperation in Northeast Asia, July 1992(中國 吉林省 長春會議 發表論文); 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」, p. 18.

企業 설립은 그 성격상 領土國의 國家主權을 침해할 수 밖에 없으며, 概念 B와 유사한 선례도 발견하기 어렵다. 따라서 概念 B는 비현실적이고 이론적인 가정에 불과하다. 따라서 현재로서는 概念 A가 보다 더 현실적이고 실현가능하다.

셋째, 북한은 羅津·先鋒을 自由經濟貿易地帶로, 淸津港을 自由貿易港으로 선포하였다. 따라서 북한은 먼저 1단계에서 概念 A에 입각한 접경당사국의 도로, 철도, 항만 및 통신 등의 연결을 추진할 것이며, 이것이 이루어진 다음에 2段階에서 工業團地를 조성하고 개발과 관련하여 관련국들간에 협조하는 방안을 논의할 수 있을 것이다. 다만 이 사업이 UNDP의 地域事業인만큼 몽골과의 철도연결 등을 논의할 수 있을 것이다.

1992년 7월 UNDP 자문단이 북한을 방문하였을 때에도 북한측은 代案 A를 선호하는 입장을 분명히 하고, 다만 代案 A를 북한측 입장에 맞게 보완한 修正案(The Pyongyang Revision of Option A)을 제시한 바 있다. 北韓側 修正案의 主要 內容은 다음과 같다.<sup>41)</sup>

첫째, 接境 3國은 자국영토에 대한 統治權을 절대적으로 확보할 수 있어야 한다.

둘째, 영토에 대한 임대 등의 措置는 접경 3국의 法이 각기 정하는 바에 따라야 한다.

41) 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WOKSHOP REPORT」, pp. 164~166.

셋째, 북한은 羅津·先鋒 經濟特區에 대한 경제적인 측면에서의 國際化에는 찬성하나 정치적 측면에서의 國際化에는 반대한다. 즉 TRC에 일부 권한을 양도할 용의는 있으나<sup>42)</sup> 統治權의 制限은 받아들일 수 없다.

넷째, 豆滿江開發管理調整委員會(Tumen River Coordinating Committee for Development and Operation: TRACCDO)를 설립하되, 이 위원회는 접경 3국의 TREZ 開發計劃 檢討, TREZ내의 下部構造 設置에 관한 協議를 통한 중복투자의 防止, 外國資本의 유치를 위해 공동노력하는 기능을 수행하게 한다. TRACCDO는 특히 TREZ 基金을 설치하여 접경 3국이 자금을 조달할 수 있게 한다.

다섯째, TRACCDO를 非常設로 설치하되 산하에 常設機構의 설치를 적극 고려한다.

이상에서 보듯이 최근 북한은 중국의 TRC 設立案에 적극적으로 반대하지 않고 있으며, 특히 북경 제 2차 PMC회의에서는 國際管理方式에 대해 원칙적으로 합의하는 등 상당한 변화를 보이고 있다. 또한 제한된 것이기는 하나 國際管理會社에 일정한 경제적 권한을 양도할 의사가 있음을 시사하고 있는 바, 이러한 일련의 태도는 중국의 입장을 어느 정도 수용한 것으로서 중대한 발전이라고 판단된다. 그러나 主權制限에 반대하는 북한의 입장이 근본적으로 변화된 것은 아니다.

42) 북한은 중국측 수정안에서 제시된 토지사용권, 外國人企業의 100% 출자권리 등은 수용하려는 입장인 것으로 보인다. 위의 책, p. 165.



한편 1992년 11월 13일부터 14일까지 홍콩에서 열린 제 3차 東北亞圓卓會議(The Northeast Asia Round-table)에서 북한은 개발자금의 확보와 관련하여 새로운 제안을 하고 있어 주목된다. 즉 북한은 각국이 투자유치를 위해 노력하는 한편, 이와 동시에 「豆滿江地區開發投資信託會社」를 설립하여 豆滿江地域開發에 필요한 자금을 확보할 것을 제안하였다.<sup>43)</sup>

#### 다. 러시아

러시아는 현재 「大블라디보스톡 自由經濟地帶」(Great Vladivostok Free Economic Zone)內에 있는 나호트카, 블라디보스톡, 보스토치니 등 3개 항구 개발을 위한 投資實績이 미미한 상황에서 3국 접경지역인 하산地域까지 自由貿易地帶를 연장할 경우 실질적인 투자효과를 기대할 수 없을 것으로 판단하고, 이들 항만지역에의 중점적인 투자 유치를 원하고 있다. 따라서 러시아는 中國을 통한 유럽-아시아大陸 연결철도 건설이나 北韓의 항구 개발은 접경지역인 沿海州地域을 소외시킬 수 있으며, 러시아의 기존 항구인 블라디보스톡이나 나호트카의 상대적 중요성이 약화될 수 있다고 판단하여 우려를

43) 북한의 제안에 의하면 「豆滿江地區開發投資信託會社」는 북한, 중국, 러시아, UNDP 또는 UNIDO로 구성된다. 이 회사는 이윤추구가 아니라, 豆滿江地區開發融資를 용이하게 하는 것을 목적으로 한다. 또한 이 회사의 管理 및 運營에 관한 規程은 북한, 중국, 러시아 및 국제기구 등 회사구성원의 협의에 의해 작성될 것이라고 한다. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “라진-선봉자유경제무역지대의 법적 지위와 투자문제”(제 3차 東北亞圓卓會議 발표논문, 1992. 11. 13~14) 참조.

표명하여 왔다.<sup>44)</sup>

특히 러시아는 豆滿江地域開發이 자연환경 파괴 및 생태계에 미칠 수 있는 영향을 언급함으로써 간접적으로 중국의 개발안에 반대하고 있다.<sup>45)</sup> 즉 두만강과 인접한 지역인 하산灣의 개발과 관련하여 러시아는 하산灣의 立地條件이 대형선박들을 수용하는 항구건설을 가능하게 할 수 있으나, 이 지역에 대규모의 항구를 건설할 경우 生態界 均衡에 影響을 미칠 수 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>46)</sup> 또한 러시아는 북한의 獨自開發構想에 대해서도 경쟁적 관계에 설 수 있음을 표명함으로써 소극적 입장을 견지하고 있으며, 그 대신 블라디보스톡 및 나호트카지역의 自由貿易地帶化를 제시하고 있다.<sup>47)</sup>

러시아는 이러한 開發戰略에 입각하여 개발대상지역과 관련, 3개 기존 항구지역과 거리가 먼 TREZ의 개발에 소극적이며, 그 대신 TEDA의 개발을 선호하고 있다.<sup>48)</sup> 특히 TRADP가 논의되기 시작한 초기에 러시아는 代案 1을 암묵적으로 지지하였던 것으로 보인다. 즉 TEDA의 개발이 여의

44) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」, p. 23; 러시아의 블라디보스톡 개발구상에 관해서는 Victor G. Smolyak, “大블라디보스토크圈 創設構想과 계획,” 한국개발연구원 북한경제연구센터, 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」(서울: 한국개발연구원, 1992), pp. 145~153 참조.

45) 民族統一研究院, 「北韓出張結果報告」, pp. 19, 43 참조.

46) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」, p. 23.

47) V. Klykov, *Pre-investment Study For the Establishment of a Free Economic Zone in Primorsky Region* (Vienna: The United Nations Industrial Development Organization, 1991), pp. 16~46 참조.

48) 高日東, “두만강지역 개발계획과 남북한 경제협력,” p. 113.

치 않을 경우 러시아는 블라디보스톡지역을 중심으로 한 기존의 自由貿易地帶를 독자적으로 중점 개발하려 한 것 같다.

1992년 4월의 北京 實務作業班會議에서 러시아는 中國과 北韓의 어느 입장에도 치우치지 않고 중립적인 입장을 취하면서 TRADP의 발전을 주시하는 태도를 보이는 한편, TEDA의 開發妥當性 弘報에 주력하였다. 그러나 니메츠가 작성한 새로운 開發代案이 나오면서 러시아는 TRADP에 보다 더 적극적으로 참여하고 있다. 이는 러시아도 TRADP가 현실적으로 TREZ 중심으로 시작될 수 밖에 없음을 인식하게 되었고, UNDP의 代案 A와 B가 모두 장기적으로 TEDA 開發을 예정하고 있기 때문에 러시아의 입장을 어느 정도 만족시키고 있기 때문인 것으로 판단된다.

따라서 러시아는 1992년 8월의 UNDP 주관하에 열린 블라디보스톡워크숍 기간 중 代案 A에 대한 북한측 修正案과 代案 B에 대한 중국측 修正案에 대하여 「管理모델」이라는 折衷案을 제시하여 중국과 북한간의 타협을 유도하고자 하였다. 이와 함께 러시아는 北韓이 代案 B에 대하여 절대적으로 반대하는 한, 初期段階에서는 代案 A를 택할 수 밖에 없지 않느냐는 입장을 보였다.<sup>49)</sup> 러시아 折衷案의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>50)</sup>

49) 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT」, pp. 167~169 참조.

50) 위의 책, pp. 171~173.

첫째, 개발기구의 組織形態는 북한측안에서 제시된 TRACCCDO를 따른다. 그러나 TRACCCDO 산하에 企業形態의 하부조직이 필요하며 이 「企業」의 주식 중 국내외투자자가 적어도 25%의 지분을 갖도록 한다.

둘째, 접경 3국은 自己領土에 대한 統治權을 「企業」에게 양도하지 않는 대신, 이 기업에게 사용권을 부여하고, 그 영토가 어떻게 사용되는지 指導·監督할 수 있다.

셋째, 각국은 TREZ의 共同開發을 위한 각종 조약이 효과적으로 집행될 수 있도록 國內法 體制를 정비한다.

넷째, 外國投資의 유치방식에 관해서는 접경 3국이 개별적으로 투자를 유치하여 상호 競爭關係에 서는 방식과 共同프로젝트를 개발하여 共同誘致하는 방식을 병행한다.

豆滿江地域開發에 대한 접경 3국, 즉 중국, 러시아 및 북한의 기본입장을 비교하면 <표 8> 및 <표 9>와 같다.

<표 8> 豆滿江地域開發에 대한 接境 3國의 立場 比較

국 가	중 국	북 한	러 시 아
주요 목표	琿春을 自由經濟區化	先鋒을 經濟貿易區化	經濟特區의 건설
주요 거점 도시	琿春, 防川	나진-선봉 지역	나호트카, 블라디보스톡, 보스토치니(하산, 포시에트개발에는 소극적)
주요 육성 분야	자원개발, 경공업	수출용 경공업 <sup>1)</sup>	산림·농수산물 가공

국 가	중 국	북 한	러 시 아
중앙정부 의 지원	1992년 중앙정부 지 원 약속	중앙정부의 강력한 지원	러시아정부의 지지있 으나 불확실
주요 협력 요청분야	두만강 하구 준설 방천에 항만건설 (2~5천톤급 화물선 용)	하부구조 및 공장건설	하부구조 및 공장건설

1) 여기서 輸出用 輕工業의 育成은 短期的 目標이다. 유엔工業開發機構(United Nations Industrial Development Organization: UNIDO)의 자료에 의하면 북한은 나진·선봉지역에 비철금속, 화학공업 등의 유치를 희망한다고 한다. 이러한 점에 비추어 볼 때 북한은 長期的으로는 素材 및 加工分野에 力點을 두고 있는 것으로 판단된다.

資料：韓國開發研究院, 「北韓의 合作投資誘致希望 事業」, pp. 10~11 참조.

〈표 9〉 開發代案에 대한 接境 3國의 立場 比較: 機構構成問題 中心  
(1992. 8 블라디보스톡會議時)

한 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 접경 3국이 다음 사항을 합의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- TREZ의 경계 확정</li> <li>- TRC(Tumen River Corporation)에 50~100년동안 토지임대 허용</li> <li>- 100% 외국단독소유 인정</li> </ul> </li> <li>○ TRC가 TRAMCO 설립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- TRAMCO는 대안 B와 같이 TREZ의 공동개발, 관리를 담당</li> <li>- TRAMCO 산하에 TPC, TWC, TAC, TISC 등 4개 자회사 설립</li> <li>- TRAMCO는 공동개발관리, 각종 영업권 계약 협의, 세금, 사료 징수, 부채상환, TRC에의 이익납부 등을 담당</li> </ul> </li> </ul>
북 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자국 영토에 대한 통치권 절대 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지임대는 각국의 법에 따름</li> <li>- 나진·선봉경제특구에 대한 경제적인 측면의 국제화는 찬성, 정치적 측면에서의 국제화에는 반대</li> <li>- TRC에 일부 권한 양도가능</li> </ul> </li> </ul>

북 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조정기구로서 TRACCDO 설립</li> <li>- 접경 3국의 TREZ 개발계획 검토</li> <li>- TREZ내의 하부구조 설치 협의</li> <li>- 비상설로 설치, 산하에 상설기구 설치가능</li> <li>- 외국자본의 유치를 위해 공동노력</li> </ul>
러 시 아	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각국은 「국제기업」에 토지사용권 부여, 영토 사용을 지도·감독</li> <li>- 단 통치권행사 불인정</li> <li>- TREZ 공동개발을 위한 국내법 체제 정비</li> <li>- 접경 3국은 개별적으로 또는 공동으로 자본유치 가능</li> <li>○ 관련국 협의기구로서 TRACCDO를 설립</li> <li>- TRACCDO 산하에 기업형태의 하부조직 설치</li> <li>- 국내외투자자가 동 기업 주식의 25% 이상 소유</li> </ul>

## 라. 몽 골

몽골은 두만강으로부터 몽골을 거쳐 유럽에 이르는 육로의 개발, 특히 철도부설과 관련하여 몽골의 中繼地役割에 주된 관심을 보이고 있다. 몽골은 內陸國家로서 두만강지역에 개방된 항구가 건설되면 이를 이용하여 大洋으로 진출할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있다.<sup>51)</sup> 이를 실현하기 위해 몽골은 철도를 통해 북한의 기존 항구를 이용하거나 또는 두만강지역에 새로이 建設·開放되는 항구를 이용한다는 戰略을 가지고 TRADP에 적극 참가하고 있다. 또한 몽골은 대형 컨테이너 화물을 취급할 수 있는 유럽連結 特級鐵道網이 몽골을 관통하여 지나갈 경우 자국이 유럽과 연결되는 內陸輸送路 中繼地로

51) Takashi Sugimoto, *The Dawning of Development of the Tumen River Area*, p. 11.

서의 역할을 할 수 있음을 강조하고 있다. 이는 몽골의 産業化에 중대한 영향을 미치게 될 것이다.<sup>52)</sup>

이러한 점을 감안하여 몽골은 TRADP 대상지역의 확대, 즉 大三角地域의 背後地까지를 포함하는 廣域地帶化를 희망하고 있다.<sup>53)</sup>

1992년 4월 北京 實務作業班會議에서 몽골은 중립적인 입장을 취하였다. 몽골은 같은 해 8월 블라디보스톡워크샵에서도 두만강지역의 효과적인 개발을 위해 代案 B가 필요하다고 보면서도, 북한측이 강력히 반대하고 있음을 감안하여 代案 A도 수용가능하다는 의사를 표시하였다. 몽골은 북한이 代案 B에 대하여 절대적으로 반대하는 한, 초기단계에서는 代案 A를 택할 수 밖에 없을 것임을 인정하는 듯한 태도를 보였다.<sup>54)</sup>

#### 마. 日 本

일본은 옹저버이기 때문에 UNDP회의에서 자국의 공식 입장을 천명할 수 없는 실정이다. 따라서 UNDP의 開發代案과 관련하여 일본의 입장은 명백하지 않지만, 대체로 일본은 두만강지역개발문제를 자국의 비교적 低開發地域인 니가타地域의 개발과 연관시키는 한편, 巨視的으로는 유럽共同體, 北美

52) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃과 發展方向」, p. 22.

53) 高日東, “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力,” p. 113.

54) 경제기획원 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT」, pp. 167~169 참조.

自由貿易地帶 등 세계적인 지역경제통합 추세에 대응하여 「東北亞經濟圈」 또는 「環日本海經濟圈」의 창설구상과 연계시킨다는 기본입장을 가지고 있는 것으로 판단된다.<sup>55)</sup>

日本은 중국의 주장처럼 두만강지역을 준설하는 것은 非經濟的이라고 보고, 그 대신 觀光地帶로 개발하는 것이 무난하다고 보고 있는 것 같다. 또한 북한의 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 獨自開發構想에 대해서도 입지조건이나 하부구조상의 문제점을 이유로 소극적인 입장을 견지하고 있다. 특히 일본의 기업인과 기자들은 先鋒港의 경우 규모가 너무 작고 中繼貿易에 필요한 시설이 부족하여 개발에 난점이 많고, 淸津港의 경우 金策製鐵所가 위치하고 있어 새로운 工業團地 造成에 는 어려움이 있다고 보고 있다. 그 대신 羅津港의 개발 및 배후지역에 공업단지를 조성하는 것이 가장 바람직한 것으로 보고 있다.<sup>56)</sup>

日本은 豆滿江地域開發을 단기적 문제가 아닌 장기적 안목에서 접근해야 할 문제로 보고 있다. 日本은 東北亞地域의 경우 아직까지 냉전의 분위기가 완전히 가시지 않았다고 판단하고, TRADP의 효과적 수행을 위해서는 日本과 러시아간 北方領土問題, 日·北韓修交 및 南北關係改善 등이 중요한 관건

55) 통일원 교류협력국, “UNDP 두만강유역개발계획 개요 및 관계국입장(참고자료),” p. 22.

56) 대외경제정책연구원, 「平壤國際會議 參加結果 綜合報告」, p. 18; 民族統一研究院, 「北韓出張結果報告」, pp. 41~42 참조; 이상의 내용은 일본의 견해이기도 하나, 일반적으로 나진·선봉지역의 객관적인 평가와 큰 차이가 없다.



이 될 것임을 지적하고 있다.<sup>57)</sup>

### 바. 유엔개발계획

TRADP와 관련한 UNDP의 입장은 현재까지의 作業經過를 통해 간접적으로 살펴볼 수 있다. 현재 UNDP가 설정하고 있는 TRADP의 概念은 러시아의 포시에트, 북한의 羅津, 중국의 琿春을 포함하는 TREZ를 중심으로 개발한다는 것이다. UNDP가 수립한 開發計劃은 다음과 같다.<sup>58)</sup>

첫째, 몽골, 시베리아, 중국 동북부 등 극동아시아지역을 원자재와 반제품을 포함한 수출품생산의 공급지로 발전시킨다. 특히 상품의 신속한 이동, 세계적 차원의 항만시설 운영, 이 지역에 대한 투자유치의 활성화를 위하여 TREZ를 설치한다. TREZ의 효과적인 운영을 위하여 다음과 같은 조치를 취한다. ① 투자의 초기단계에서의 관세 등 세제상 혜택부여, ② 주식상품체계(system of bonded goods) 도입, ③ 외화이동, 투자, 주식거래의 편의 제공, ④ 장기소유권·임대규정 마련, ⑤ 여객 및 화물을 취급하는 현대식 공항·항만설비, TREZ, TEDA 및 배후지역과 유럽으로까지 연결될 수 있는 철도사무실, 호텔시설 및 현대식 통신설비 완비, ⑥ 환경기준 및 지속적인 성장원칙 준수, ⑦ 효율적인 에너지 사용, ⑧ 자

57) 金森之雄, “豆滿江河口の開發と日本”(平壤國際會議 「동북경제포럼」 발표논문, 1992. 5) 참조.

58) 경제기획원 대외경제조정실, 「두만강개발계획 (TRADP 92-2)」, pp. 5~7.

금조달을 위한 기반 조성, ⑨ 전문적·종합적 시설관리 분야에서의 협력을 위한 특별협정 체결 등이다. 한편 TREZ의 개발은 러시아의 보스토치니, 나호트카, 블라디보스톡과 북한의 淸津, 중국의 吉林省地域을 포함한 TEDA의 하부구조, 산업 및 서비스발전과 통합·연계한다.

둘째, TEDA의 개발은 하부구조, 수송개발, 법적·환경적 보완성을 고려하여 계획한다. 이를 위하여 國家間 經濟調整委員會(Inter-country Economic Coordination Commission)를 창설하며, 이 委員會를 통해 개발계획을 확정한다.

셋째, 극동아시아의 더 큰 범위의 지역을 포함하는 NEARDA와의 연계를 고려하여 몽골의 東部地域에 천연자원과 가공 및 제조업 분야의 투자촉진을 위한 自由經濟地帶(Free Economic Zone: FEZ)를 창설한다. 이러한 자유경제지대의 개발을 통해 NEARDA의 이익을 증진시킬 수 있다. 몽골은 TREZ 행정당국과 國別 特別經濟地帶(Special Economic Zone: SEZ)의 대표로 구성된 調整委員會(Coordinating Council)에 참가하여 자유경제지대 개발에 대한 조정을 할 수 있다.

이상과 같이 UNDP는 두만강지역개발을 위해서 각국의 獨自開發보다는 財源確保의 측면에서나 資源의 효율적 개발·이용 등의 측면에서 볼 때 共同開發이 바람직하다는 입장을 보이고 있다. 이 과정에서 UNDP는 자신의 調整者役割을 적극 희망하고 있으며, 현실적으로도 그러한 역할을 할 수 있을 것

으로 보인다. 이러한 맥락에서 UNDP는 본래 代案 3을, 그리고 開發機構構成과 관련하여 代案 B를 선호하였던 것으로 판단된다. 그러나 最終開發計劃은 TRADP 당사국들의 결정에 의하여 확정되는 것이지 UNDP의 결정에 따르는 것이 아니다. 지금까지의 태도와 같이 앞으로도 UNDP는 자신의 입장을 명백히 표명하지 않으면서 점차 실현가능성이 있는 방안, 가령 代案 A와 代案 B의 折衷案, 특히 러시아의 「管理모델」을 암묵적으로 지지하면서 開發代案에 관한 각국의 입장을 조정할 것으로 전망된다.

## 第Ⅳ章 豆滿江地域開發計劃 實現을 위한 課題와 展望

### 1. 課 題

#### 가. 資金調達問題

豆滿江地域開發計劃은 동북아지역에서 최초로 시도되는 대규모의 開發計劃인 만큼 현 단계에서 잠정적으로 추계된 所要投資額도 상당한 규모에 이른다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP) 調査團이 豆滿江地域의 기초조사를 실시하는 과정에서 잠정적으로 추계한 바에 의하면 향후 20년 동안 약 300억달러의 투자가 소요될 것으로 예상되고 있다.<sup>1)</sup> 이는 구체적인 民間部門의 투자는 제외하고, 生産基盤 施設 및 社會間接資本, 그리고 都市開發을 위해서 필요한 투자규모만을 의미한다는 사실에 유의할 필요가 있다.<sup>2)</sup>

따라서 資金調達問題는 豆滿江地域開發計劃(Tumen River Area Development Programme: TRADP)을 실현하기 위한 가장 중요한 과제의 하나라고 할 수 있다. 이와 관련하여

1) M. Miller, A. Holm and T. Kelleher, *Tumen River Area Development: Mission Report* (New York: UNDP, 1991), p. 2-5.

2) 高日東, “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力,” 한국개발연구원 북한경제연구센터, 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」(서울: 한국개발연구원, 1992), pp. 101~139, 115.

韓國과 中國 등 관련국이 공동출자하여 東北亞開發銀行을 새로이 설립하자는 견해가 대두된 바 있음을 주목할 필요가 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이 은행의 설립이 결정되더라도 북한, 중국 및 러시아 등 접경 3국의 경제사정에 비추어 이들 국가들로부터 資本出資를 기대하기는 어렵다. 두만강지역은 거의 파산상태인 北韓의 東北部 奧地에 위치하고 있고, 中國에서 상대적으로 저개발지역인 東北 3省 중에서도 가장 미개발상태에 있는 지역이며, 國內狀況이 불확실한 러시아의 경우 각종 基幹産業 施設이 부족한 변방지역에 해당한다. 이러한 점을 감안할 때 短期間內에 이 지역에 대한 투자환경의 개선은 용이하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 이 지역의 投資環境 改善과 財源確保를 위해서는 접경 3국의 신용을 포함한 國際的 信賴回復이 무엇보다 중요하다. 특히 북한의 경우 開放 및 改革에 대한 확실한 의사표명과 法制度 整備 등의 실천적 조치가 요구된다.

한국도 이 은행의 설립을 위해 막대한 자금을 제공할 것으로 보기는 어렵다. 또한 미국, 유럽共同體의 금융시장 형편도 그리 좋은 것이 아니다. 두만강지역개발에 투자할 국가로는 日本이 자주 거론되고 있으나, 일본이 동북아지역 투자에 있어서 豆滿江地域을 유망한 投資對象地域으로 상정하고 있는지는 의문이다.

3) 金成勳, “豆滿江河口 三角洲開發에 대한 東北亞 各國의 對應戰略과 南北韓 經濟協力,” 「통일」(1992. 4), p. 19.

이상에서 보듯이 현단계에서 새로운 은행의 설치는 어려울 것으로 보이며, 기존의 國際金融機關으로부터 차관을 도입하여 개발하는 것이 보다 현실적이라고 생각된다.<sup>4)</sup> 이와 관련하여 제 1차 長春會議에서도 재원조달문제와 관련하여 아시아개발은행 또는 세계은행이 참여하는 것이 바람직하다는 의견이 제시된 바 있고, 서울 제 1차 PMC會議에서는 아시아개발은행이 읍저버로 참가한 바 있음을 주목할 필요가 있다.

이처럼 재원조달을 위하여 東北亞開發銀行과 같은 새로운 금융기관을 설치하기는 어려울 것이기 때문에 결국 TRADP를 추진하기 위해서는 사업을 현실적으로 담당하는 주체들의 자체적인 開發資金 確保與否가 TRADP 성공의 관건이 된다고 할 수 있다. 여기에서 資金의 확보와 상환의 문제가 제기된다. 資金確保方法은 과거의 많은 대규모 개발프로젝트의 경우와 같이 公共借款이나 商業借款을 도입하는 수 밖에 없을 것이다.

代案 1, 代案 2 그리고 代案 A의 경우 개발비용의 조달과 상환문제는 접경 3국 각자의 信用을 기초로 각자의 책임하에 이루어질 것이다. 즉 借款導入은 각국의 개별적 차원에서 이

4) 金森之雄도 1992년 5월 2일부터 3일까지 열린 平壤國際會議에서 “중래 한국과 중국의 일부 학자들은 東北亞開發銀行을 설립하자는 제안을 하였으나, 銀行이 단순히 資金提供 機能 뿐만 아니라 개발계획의 評價機能도 갖고 있음을 감안할 때, 기존의 아시아개발은행을 활용하는 것이 더 바람직할 것이다”라고 말한 바 있다. 대외경제정책연구원, 「平壤國際會議 參加結果 綜合報告」(서울: 대외경제정책연구원, 1992), pp. 8~9.

루어진다. 다만 두만강 접경 3국들이 政府間 協議會를 구성하여 자금조달전략의 수립, 정책조정 등과 같은 분야에서 共同步調는 취할 수 있을 것으로 보인다.

代案 3을 구체화한 代案 B의 경우 국제기업차원에서 아시아개발은행이나 세계은행 등 國際金融機構으로부터 長期低利의 公共借款을 개발자금으로 충당하는 방안을 생각할 수 있다. 아울러 국제금융시장에서 低利의 商業借款을 도입하여 필요한 자금을 동원할 수도 있을 것이다. 어느 경우이든 支給保證이 문제될 수 있는데, 이를 해결하는 방안으로서는 접경 3국이 連帶保證을 서는 방안을 고려할 수 있다.

이상의 어느 경우이든 모두 차관의 상환을 위해 國際企業은 순수입의 일정 비율을 적립하여야 할 것이다.

현재로서는 豆滿江地域開發의 潛在力은 높으나 經濟性은 대단히 낮은 것으로 판단되고 있다. 특히 下部構造의 건설상태가 극히 취약하다는 것은 이 프로젝트의 市場性을 더욱 낮추는 요인이 되고 있다. 따라서 現段階에서는 세계 여러 나라의 다른 프로젝트에 비해 그다지 競爭力을 가지고 있다고 볼 수 없다. 만일 이러한 프로젝트에 대해 資金支援이 이루어진다고 할 경우에도, 투자에 대한 회임기간은 장기간이 되거나 프로젝트 그 자체로서는 回收不能의 사태를 초래할 가능성이 많다. 프로젝트에 투자한 자본 그 자체는 단기간내에 회수가 불가능하더라도, 이 프로젝트를 수행하는 國家의 信用度가 높으면 위험을 보다 감소시킬 수는 있다. 그러나 豆滿江地域 接境

當事國 가운데 중국을 제외한 북한과 러시아는 國際金融市場에서 사실상 파산상태로 평가받고 있는 실정이므로 TRADP가 안고 있는 위험을 예방하기에는 미흡하다고 하겠다.<sup>5)</sup>

이와 같이 TRADP는 접경당사국이 內·外資를 최대한 동원하지 않으면 성공하기 어려운 프로젝트이다. 아시아개발은행이나 세계은행과 같은 公的 國際金融機關이 두만강지역 하부구조 건설에 막대한 자금을 투입하지 않을 경우, 國別 公的 金融機關이나 國際商業銀行들은 두만강지역에 대한 투자를 주저할 것으로 예상된다.

따라서 TRADP는 非經濟的 要因을 최대한 배제하면서 프로젝트가 갖는 특수성을 고려하여 자금조달방안을 강구하는 것이 바람직하다고 판단된다. 代案 A든 代案 B든 두만강지역의 투자유치를 위해서는 프로젝트의 매력성을 제고해야 하며, 특히 이 프로젝트에 대한 國際的 弘報에 노력하지 않으면 안된다. 구체적으로 代案 B의 경우 豆滿江地域을 경제성있는 프로젝트로 개발하기 위한 방안으로서 다음과 같은 3段階 資金調達戰略을 생각해 볼 수 있을 것이다.

자금조달을 위한 金融戰略과 관련하여 현재 UNDP가 추진하는 상황을 보면 다음과 같다. 1992년 4월 北京 實務作業班

5) 특히 북한은 1970년대 중반 이후 西方圈에 대한 對外債務의 불이행으로 인하여 對外信用도가 극히 낮으며, 최근 국제은행가들을 상대로 조사한 결과에 따르면이라도 國際的 信用도는 最下位로 평가받고 있는 실정이다. 즉 북한은 調査對象 총 113개 국가 중 우간다, 수단 다음으로 對外信用도가 낮은 국가로 분류되고 있다. *Institutional Investor* (March, 1992), p. 120 참조.



會議에서 참가국들은 UNDP가 작성한 「金融戰略」 報告書에서 제의한 바대로 「財源問題協議班」(Financing Consulta-

〈표 10〉 3段階 資本調達戰略

	1 단계	2 단계	3 단계
개발단계	單獨開發段階	共同開發段階	外資誘致期
자금조달	- 내자동원 - 영토문제해결 (일·러간, 배상금의 투입(일·북한간))	- 개발기금의 배분 - 비상업베이스자금(국제공적금융기관)	- 비상업베이스자금(국별공적금융기관) - 상업베이스자금
투자대상	- 접경당사국이 단독개발할 하부구조	- 접경당사국이 공동개발할 하부구조	- 국제경쟁력이 있는 업종별 프로젝트
접경당사국의 역할	- TRADP지역에 대한 내자와 외자의 우선배분 - TRADP과 연계되는 지역에 대한 하부구조 건설 추진	- TRADP지역에 대한내자와 외자의 우선 배분 - 국제공적금융기관 자금조달을 위한 공동로비	- TRADP의 단독 개발지역에 대한 투자는 해당국가가 지급보증 - 공동개발지역에 대한 투자는 공동지급보증
비접경당사국의 역할	- 자금조달에 대한 자문	- 자금조달에 대한 자문	- 경쟁력 있는 프로젝트 지원

\* 이 圖表는 韓國輸出輸入銀行의 裴鍾烈 博士의 도움을 받아 작성한 것임. 代案 A의 경우에도 1단계를 單獨開發 初期段階로, 2단계를 單獨開發本格化 段階로 수정할 경우 상기 圖表의 내용이 대체로 적용될 수 있을 것임.

tive Group: FCG) 구성에 합의하였다.<sup>6)</sup> 이에 따라 UNDP는 투자유치를 위해 5월 말까지 TRADP를 국제금융기관이나 각국의 대기업 등 潛在的 投資家들에게 소개하는 事業趣旨書를 작성하기로 하였다. 아울러 참가국들은 計劃管理者가 당분간 FCG의 班長을 겸하도록 하는 데 합의하였다.

UNDP 諮問官들은 1992년 7월부터 TRADP 참가국들을 방문하였을 때 투자유치를 위해 각국의 기업들에게 TRADP를 적극 홍보하는 노력을 기울인 바 있다. 1992년 북경 제2차 PMC회의에서 참가국들은 두만강지역에의 투자유치를 위한 최적 조건의 확보에 공동으로 노력할 것을 합의하는 한편, TRADP 홍보의 필요성에 의견을 같이한 바 있다.

資金調達問題와 관련하여 중국은 1992년 12월 10일 북경에서 열린 「동북아 평화발전과 경제·기술협력방안에 관한 多者間 國際討論會」에서 東北亞經濟協力은 가능한 분야부터 착수하되 「東北亞開發基金」등의 協力基金設置가 필요하다고 지적하는 한편, 특히 두만강지역개발에는 한국을 비롯하여 일본, 미국의 資本 및 技術協力이 활발해져야 함을 강조한 바 있다.<sup>7)</sup>

한편 北韓은 전술한 바와 같이 1992년 11월 13일부터 14일까지 홍콩에서 열린 제3차 東北亞圓卓會議에서 개발자금의 확

6) 참가국들은 FCG의 멤버는 國別팀에 소속되어 있는 金融專門家보다 上位級인 中央銀行 또는 財務部의 고위관료가 좋을 것이라는 의견을 개진하였다.

7) 「韓國日報」, 1992년 12월 11일.

보를 위해 각국이 투자유치에 노력하는 동시에 「豆滿江地區開發投資信託會社」를 설립하여 두만강지역개발에 필요한 자금을 확보할 것을 제안하여 주목되고 있다. 이는 북한이 UNDP의 PMC와 FCG의 틀밖에서 별도의 기구를 설립하여 開發基金을 조성하겠다는 의도를 표명한 것이나, 그 실현가능성은 희박하다. 財源調達問題는 TRADP의 실행가능성을 결정하는 가장 중요한 문제라고 할 것인 바, 북한은 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 여건과 능력이 부족하므로 결국은 共同開發의 형태로 참가할 가능성이 높다.

#### 나. 法的·制度的 實踐課題

##### (1) 國際協定 締結問題

TRADP의 추진을 위해서는 두만강 접경지역을 개발하는 기구구성문제가 해결되어야 한다. 이와 관련, UNDP의 法律諮問官인 니메츠가 제안한 代案 A와 代案 B는 두만강지역개발을 구체적으로 추진할 機構構成問題에 관한 현실적인 代案을 마련하였다는 점에서 의의가 크다.

代案 A는 代案 2를 중심으로 代案 1과 代案 2를 절충한 것으로서 접경 3국의 행정적인 협조를 制度化하는 방안이다. 代案 A는 접경 3국의 접경지역에 經濟特區를 설치하여 각자 독자적으로 개발을 시작하되, 接境 3國을 포함한 相關국들로 구성되는 協力機構를 설치하여 정책의 수립·집행 및 관리 등

의 협조를 모색하는 것을 내용으로 하고 있다. 이에 비해서 代案 B는 UNDP가 제시한 代案 3을 위주로 하여, 특히 두만강지역을 공동으로 開發·管理한다는 것과 이를 위해 관리 또는 경영을 전담하는 별개의 國際會社를 설립할 것을 제안하고 있다. 중국은 代案 B에 대한 수정안을 제출하였고, 러시아가 北韓 및 中國側 案들의 대안으로서 소위 「管理모델」을 제시한 바 있음은 전술한 바와 같다.

이와 같은 開發關聯 機構構成은 결국 접경 3국의 정부 고위관계관들간의 政治的 合意에 의하여 최종 결정될 수 있으며, 이는 국제협정으로 成文化되어야 한다.

만일 代案 A가 채택될 경우 당사국들은 政府間 調整委員會를 구성하되, 동 위원회의 구성을 TRADP 當事國 全體會議과 접경 3국간에만 문제될 수 있는 사안 및 이해조정을 위한 政策調整委員會로 二元化하는 것이 바람직하다. 國際協定에는 이와 같은 政府間 調整委員會의 구성 및 운영방식에 관해서 자세히 규정되어야 한다. 아울러 접경 3국의 主權保障, 즉 경제특구의 행정관리와 지역내 통치권이 中國, 北韓, 러시아의 3국에 각각 귀속됨을 분명히 하여야 할 것이다.

代案 B에 따라 開發機構를 구성할 경우 TRAMCO라는 「國際企業」을 설립하는 것을 내용으로 하는 접경 3국간의 협정체결이 필요하다. 이 協定(假稱 「豆滿江地域共同開發協定」)에는 다음과 같은 기본적인 사항들이 규정되어야 할 것이다.

첫째, 接境 3國 중 어느 1국에 기업을 설립할 경우 서로 자

국에 기업을 유치하려고 경쟁하게 될 것이다. 이는 TRADP 자체를 무산시킬 가능성이 높기 때문에 이들 국가가 아닌 第4國에 설립하는 것이 정책적으로 타당하다고 생각된다.

TRAMCO는 국제법상 설립지국의 國民(法人)인 바, 국가와 국민과의 유대관계로 인하여 法人設立地國이 이 「기업」에 대하여 고율의 세금부과 및 국내법을 개정하여 외국법인에 대한 차별대우를 한다든가 또는 자국민임을 이유로 두만강개발 프로젝트에 개입하려고 할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 法人設立地國의 介入可能性 외에도 TRAMCO를 국유화할 가능성도 있다. 이에 대처하기 위해서는 法人의 設立地國 選定時 자본주의제도를 채택하는 서방국가라는 고려 이외에도 경제적으로는 비교적 부유하나 政治·軍事的으로는 中小國으로 하는 것이 필요하다고 생각된다. 가령 네델란드 안틸레스<sup>8)</sup>나 리히텐슈타인 또는 버뮤다<sup>9)</sup>와 같이 TRAMCO 設立地國은

8) 네델란드 안틸레스의 경우, 自由貿易地帶로 수입되거나 또는 이곳으로 부터 '外國'으로 수출되는 상품에 대해서는 關稅가 징수되지 않는다. 여기서 '外國'이라는 用語는 네델란드 안틸레스에 오는 船舶, 航空機 및 旅行者를 포함한다. 그러나 自由貿易地帶에서 네델란드 안틸레스의 關稅地域으로 輸出되는 상품에 대해서는 公課金이나 通常的인 輸入關稅가 부과된다. 네델란드 안틸레스 政府는 현재 「75%의 要求事項」(75% requirement)을 실시하고 있다. 이는 외국에서 수입되어 자유무역지대에 저장되는 상품이 同 지대에서 다른 방식으로 포장, 조립, 가공 또는 변형되지 않는 한 수입상품의 75%는 외국으로 船積되어 수출되어야 한다는 것이다. 한편 자유무역지대로 수입된 全 商品販賣額의 25%線까지의 상품은 네델란드 안틸레스 政府의 허가를 받은 후 네델란드 안틸레스 內需市場에 판매될 수 있다. Walter H. Diamond and Dorothy B. Diamond, *Tax-Free Zones of the World*, vol. 2 (New York: Matthew Bender, 1991) 참조.

9) Ibid., Liechtenstein 및 Bermuda 부분 참조.

서방 자유진영국가로서 法人稅 등 각종 公課金이 거의 없는 國家(tax-haven country)로 함이 바람직하다. 물론 이와 관련하여 TRADP 당사국들은 공동으로 TRAMCO 設立地國과 별도의 政府間 協定을 체결하여 특수법인으로서의 취급과 고율세금 부과금지, 국유화 금지 등의 관련 法的 保障을 받을 수도 있을 것이다.

둘째, TRADP 當事國들은 TRAMCO 설립을 위해 합의하는 비율에 의거하여 출자한다. 이 경우 북한, 중국, 러시아 등 接境 3國이 각기  $\frac{1}{3}$ 의 持分을 갖는 방식의 출자가 가장 실현가능한 것이라 생각된다. 물론 이 경우 TRAMCO는 다시 開發事業地域內에 現地 子會社를 설립하여, 이를 통해 두 만강지역의 공동개발사업을 추진할 수도 있다.

셋째, 접경 3국은 TRADP 사업지역을 지정하여, 이 지역을 自由經濟貿易地帶 또는 經濟特區로 지정할 것을 약속하여야 한다.

넷째, 북한, 중국, 러시아 등 접경 3국은 TRAMCO와 개별적으로 管理契約를 체결하여, TRAMCO에 개발 및 운영 또는 관리권 등 經濟的·商業的인 權限을 부여한다. 이 경우 TRAMCO는 통치기능을 제외한 권한만을 행사할 수 있도록 하는 근거규정을 명시하는 것이 바람직하다. 이 때 당사국간 協議機構를 구성하여 국가간 사전협의를 거친 후 TRAMCO가 접경 3국과 각기 체결하는 管理契約의 基本的인 內容이 일치되도록 함이 바람직할 것이다.

다섯째, 國際協定에는 접경 3국내에서의 土地使用問題에 관한 일반규정을 두어야 할 것이다. 이러한 일반규정에 의거하여 구체적으로 접경 3국의 經濟特區 地域을 사용함에 있어서는 국제기업이 영토국과 임대차계약(管理契約에 포함될 가능성이 높다)을 체결하여 일정 기간 토지를 賃借·使用하게 함으로써 두만강개발을 추진하도록 하면 될 것이다. 토지이용조건에 관해서는 두만강지역을 유리한 조건으로 장기간(예컨대 50년) 賃貸借하여 개발을 추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 접경 3국간에 土地使用料 차이가 발생하지 않도록 하기 위해 각국의 입장을 조정하여 TRAMCO가 접경 3국이 합의하는 동일한 土地使用料를 영토국에 지불하도록 함을 고려할 필요가 있다. 한편 현재 UNDP에서 논의되고 있는 개발대안들에서는 契約期間內 土地使用權의 제3자에 대한 移轉問題가 취급되지 않고 있는 바, 국제협정에는 이에 관해서도 규정되어야 할 것이다.

여섯째, TRADP의 사업지원 및 정책조정을 위하여 접경 3국을 포함한 協議機構를 설치한다. 이 경우에도 代案 A의 경우와 같이 정책조정기구를 二元化하는 것이 바람직하다.

일곱째, 經濟特區내에서는 인력과 상품의 자유로운 출입이 보장되어야 한다. 이와 관련하여 경제특구내의 출입국관리, 특히 入國査證의 발급 및 관리문제가 규정되어야 할 것이다. 한편 TRAMCO가 중국, 북한, 러시아가 아닌 제 4국의 기업에 이 業務를 위탁하는 방안도 고려할 필요가 있다고 생각

된다.

여덟째, 접경 3국간의 國際協定에는 협정의 유효기간, 사업기간, 분쟁해결 등에 관해서도 규정되어야 할 것이다.

이 협정에는 TRAMCO와 접경 3국간에 경제적 권한의 행사와 관련된 紛爭 또는 「豆滿江地域共同開發協定」의 해석 및 적용에 관한 분쟁이 발생할 경우, 이를 해결하는 방법과 절차가 규정되어야 한다. 이를 위해서는 모든 분쟁해결의 기본적인 방법인 直接交渉(협상)에 의한 해결이 우선적으로 시도되어야 한다.

紛爭이 직접교섭에 의하여 평화적으로 해결되지 않을 경우, 이를 해결하기 위한 방안으로서 ① 調整委員會에 準司法的 기능을 부여하고 이 위원회의 결정에 구속력을 부여하는 방안, ② 직접 國際仲裁裁判所나 國際司法裁判所に 제소하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다. TRADP의 特殊性과 TRAMCO의 設立目的 등을 고려하여 엄격히 법을 기준으로 하여 재판하는 것보다는 友誼的 解決이 바람직하다는 점과 협정의 시행을 감독할 수 있는 지위에 있는 기관을 활용함으로써 전문성을 확보하는 것이 타당하다는 점에서 ①의 方案이 보다 현실적인 것으로 판단된다. 물론 調整委員會의 결정에 불복이 있는 경우 國際司法裁判所 또는 國際仲裁裁判所 이용을 모색할 필요가 있다. 이러한 국제재판은 政府間 調整委員會의 결정에 대하여 2審으로서의 역할을 수행하게 될 것이다.

이상과 같이 접경 3국이 그들간의 國際協定에 의하여 현실



적으로 TRADP를 추진할 TRAMCO를 설립하나, 일단 설립된 TRAMCO는 상기 국가로부터 어느 정도 독자적인 활동을 할 수 있도록 보장되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

## (2) 當事國間 政策調整 및 國內立法支援 問題

代案 1과 2의 경우 또는 代案 A의 경우 영토국은 각기 社會間接資本 등 下部構造를 정비하고 전적으로 자기책임하에 외국기업을 유치해야 한다. 투자보호, 소득세, 수출입 물품에 대한 관세 등 각종 조세 및 공과금 부과 등은 일차적으로 진출지역의 국내법에 의해 규율될 것인 바, 이에 대비하여 각국은 법적·제도적 측면에서 자국의 經濟特區에 外國企業의 유치가 가능한 방향으로 合作 및 外換關聯 國內法規를 정비하면 될 것이다. 따라서 代案 1과 代案 2에 따라 두만강지역에서 합작투자 등의 經濟協力을 하는 경우 새로운 법적 문제가 발생하지는 않을 것으로 판단되는 바, 이는 여타 지역에서 행해지고 있는 접경 3국 상호간 기존의 협력과 본질적인 차이가 없기 때문이다.

다만 이들의 경우에 있어서도 TRADP가 성공하기 위해서는 民間企業次元에서의 대규모적인 투자가 自由貿易地帶내에

10) TRAMCO의 설립목적, 설립방법 및 절차 등을 일반적으로 규정하는 國家間協定の 테두리내에서 TRAMCO의 보다 구체적인 활동 및 운영방식은 TRAMCO를 설립하는 會社 定款 및 TRAMCO와 접경 3국간에 각기 체결하는 管理契約에서 정해질 것이다.

이루어져야 할 것인 바, 이를 위해서는 관련국간에 投資保障, 外換自由化 및 稅金免除 등이 합의되어야 할 것이다. 그러나 代案 1과 2의 경우 접경 3국은 각기 자신의 재원과 책임하에 두만강지역의 下部構造를 정비·개발하여야 하는 바, 計劃 및 開發實行段階에서 당사국간의 政策調整 및 協力問題가 중요한 이슈로 제기될 수 있다. 이를 위해서는 代案 A가 제시하는 바와 같은 協議機構를 설립하여 대처하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 實行段階에서는 참가국 중 어느 1國에서 개발에 차질이 생기는 경우 共同計劃의 성격상 타국에 대해서도 상당한 영향을 미칠 수 밖에 없는 바, 이는 TRADP 전체의 存廢問題로도 비약될 가능성이 있다.

그러나 代案 3 또는 代案 B에 따라 두만강지역을 共同開發할 경우 TRADP의 효과적인 추진을 위해서는 接境 3國이 신속하게 동일한 국내입법을 제정하여 TRADP를 지원하여야 하는 문제가 제기된다. 따라서 國際企業의 원활한 운영을 위해 각국이 별도로 협의하고 법령정비 및 정책을 조정해야 할 것이다. 특히 Triport System에 따른 共同開發의 경우 타국내 항구 및 기타 수송시설 이용, 이용대금 지급 및 정산 등에 따른 접경 3국간의 調整問題가 제기될 수 있다. 그 외에도 수출입 물품의 통관절차 간소화, 국경지대에서의 검문·검색 간소화, 지역내 경제의 활성화를 위한 接境 3國의 일정 지역을 非關稅地帶化 또는 自由貿易地帶化하는 등 행정적·정책적 조정 또는 협력이 필요할 것이다. 그러나 이러한 문제들은 접경

3국간의 협정체결에 의하여 政府間 次元에서 제도의 一元化를 통해 해결될 수 있을 것이다.

한편 각국의 신속한 입법지원과 법·제도의 통일을 기하기 위해서는 代案 3과 이를 구체화한 代案 B와 같이 당사국간 정책조정 또는 협의기구인 政府間 調整委員會(또는 TRADP 當事國協議會)를 설립하여 두만강지역개발과 관련한 회원국간의 의견 및 정책조정을 위한 협의 및 의결기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 즉 共同開發過程에서 발생하는 문제를 협의하고 정책을 조정하며, 경우에 따라서는 입법의 통일을 달성하기 위하여 당사국들이 常設機關을 설립하고 이 기구를 통해 각국의 정책을 조정·협의하도록 하여야 한다. 또한 協議 結果에 따라 각국은 國內法을 제정하여 TRADP 추진을 지원해야 한다.

代案 A와는 달리 代案 B의 경우에는 「국제기업」이 事業推進狀況을 政府間 調整委員會에 수시로 보고하는 것을 제도화하는 것도 고려할 필요가 있다. 또한 政府間 調整委員會의 決定 또는 合意事項에 대해 일련번호를 붙여 「豆滿江地域共同開發協定」의 부속문서로 첨부토록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### 다. 豫想 問題點

##### (1) 接境 3國 住民의 統治權 制限問題

代案 1이나 2 또는 代案 A는 접경 3국이 자국의 經濟特區

를 獨自的으로 개발하는 동시에 원칙적으로 자국 주민에 대한 통치권을 계속 보유하는 대안들이다. 따라서 이들 경우에는 主權制限問題가 심각한 문제로 제기되지 않는다.

그러나 TRADP가 代案 3 또는 代案 B에 따라 추진될 경우 영토국의 주권이 제한받을 가능성이 있다. 예컨대 당사국들이 TRADP의 효율적 추진과 TRAMCO의 원활한 업무수행을 뒷받침하는 합의를 함으로써 이 會社에 課稅權, 出入國管理權, 條例制定權 등을 부여할 경우, TREZ내 주민에 대한 統治權이 제한받을 가능성은 그만큼 커지게 될 것이다. 더욱이 TREZ의 공동개발과 함께 두만강의 國際河川化가 추진될 경우 하천에 대한 流域國의 主權도 어느 정도 제한받지 않을 수 없다.

가령 중국은 超國家的 開發機構를 설립하여<sup>11)</sup> 두만강 접경 지역을 홍콩과 같은 國際自由貿易地帶로 만드는 것도 수용할 의사가 있음을 언급한 바 있는데,<sup>12)</sup> 이는 개발기구를 홍콩政廳과 같은 형태로 구성하고 자국의 일부 영토가 이러한 기구에게 租借되는 것을 허용한다는 의사표시으로써 결국 영토국의 주권제한에 대해서도 동의한다는 것을 의미한다. 물론 자국

11) 중국은 超國家自由區域調整機構(Transnational Free Zone Coordinating Organization)를 설립하여 동 지역내에서 商品, 人力, 資本의 자유로운 移動을 보장할 수 있다고 제안한 바 있다. United Nations Development Programme, *Tumen River Area Development: Mission Report* (New York: UNDP, 1991), p. 3-3.

12) 그러나 중국은 開發主體가 어떠한 정도의 권한을 갖는 기구가 되는 것이 바람직한가에 대해서는 구체적으로 언급한 바가 없다.

영토의 租借許容을 통한 主權制限도 수용할 수 있다는 중국입장의 이면에는 豆滿江의 國際河川化 및 東海로의 出海權 確保라는 前提條件이 내포되어 있다. 이러한 대가를 얻음으로써 東北 3省의 발전을 도모하는 한편, 이 지역에서의 政治·軍事적인 利益을 확보하려는 것이 두만강지역개발에 대한 중국의 기본입장이기 때문이다.

구체적으로 領土國의 主權이 制限되는가 또는 제한될 경우 그 범위는 어느 정도인가는 相關國간 豆滿江地域共同開發을 위한 國際協定, 政府間 調整委員會의 決定, TRAMCO가 각 영토국과 체결하는 管理契約 등에 의하여 구체적으로 결정될 것이다. 短期的으로 볼 때 開發主體 내지 事業機構를 홍콩식으로 포괄적인 통치주체로 하여 접경 3국의 통치권을 상당 수준 제한하는 대안의 선택가능성은 희박하다. 접경 당사국의 하나인 北韓이 통치권제한에 대해 극히 민감한 태도를 보이고 있기 때문이다. 현재 UNDP에서 논의되고 있는 案들도 北韓의 主權守護에 대한 완강한 입장 때문에 아직까지 開發主體 내지 事業機構에게 통치권 차원에서의 권한 부여를 명시하지 않고 있다. 현재 UNDP에서의 논의는 土地使用權 許容 水準을 크게 넘지 않기 때문이다.

그러나 장기적으로 북한도 개발을 통해서 국제협력의 필요를 인식할 경우 자국 주권의 一部 制限에 동의해 올 가능성을 배제할 수 없다. 즉 북한의 태도변화에 따라서는 豆滿江地域共同開發을 위한 國際協定 改定·補完을 통해 TRAMCO가

상당한 주권적 기능을 수행할 수 있을 것이다. 가령 현재 UNDP 제안에서는 명백히 언급되고 있지 않으나, 장기적으로는 人力 및 裝備의 出入國 管理, 租稅 또는 公課金 賦課, 土地賃借 등의 권한이 TRAMCO에 부여될 가능성이 있다고 보인다. 이 경우 TRAMCO가 이러한 권한을 행사하는 과정에서 부수적으로 TREZ 지역에 대한 不法出入國者에 대한 抑留 등 지역주민에 대한 제한된 統治機能을 수행할 수도 있다.

이와 관련하여 최근 北京 제 2 차 PMC회의의 결과 합의된 4개의 원칙 중에는 참가국에 의하여 TRADP에 賃借形態로 제공될 토지에 관해서는 영토국의 주권을 인정한다는 내용이 포함되어 있으나,<sup>13)</sup> 이로써 統治權問題가 완전히 일단락되었다고 보기는 어렵다. 단지 土地使用과 관련하여 발생할 수 있는 영토국의 주권제한 가능성을 최대한 줄이겠다는 데 한해서 의견이 수렴되었다고 보는 것이 보다 정확한 평가일 것이다. 따라서 TREZ 지역내 出入國管理問題나 使用料徵收問題 등은 여전히 문제로 남아 있으며, 특히 TREZ의 開發이 본격화되고 TREZ가 國際都市로 발전할 경우 접경지역 주민들의 統治權 歸屬問題가 새로운 문제로 부각될 가능성이 있다고 하겠다.

13) 1992년 10월 11일 北京 제 2 차 PMC회의에서 채택된 비망록(Aide Memoire) 참조.

## (2) TRADP 當事國間 決濟通貨 選定問題

과거 북한, 중국 및 소련등 사회주의국가간에는 화폐에 의하지 아니하고 求償貿易에 의한 물물교환이 주된 貿易去來方式이었다. 그러나 UNDP가 주도하는 TRADP에는 사회주의 국가들 뿐만 아니라 자본주의국가들의 참여가 예상되며, 이 사업이 순수히 國內經濟發展만을 염두에 둔 것이 아니라 東北亞經濟圈 形成이라는 거시적인 구도하에서 추진되고 있기 때문에 자본주의국가간에 통용되고 있는 貿易去來方式, 즉 화폐를 유통수단으로 하는 무역과 자본투자가 이루어질 수 밖에 없다. 따라서 TREZ와 TEDA내에서 어떠한 화폐를 決濟手段으로 사용할 것인가가 중요한 문제로 제기될 것이다.

TRADP 사업지역내에서 사용할 決濟通貨 選定問題에 대해서는 ① 각국 통화를 사용하는 경우, ② 외국 통화를 사용하는 경우, ③ 「유럽通貨單位」(European Currency Unit: ECU)와 같은 特別通貨로서 소위 「豆滿通貨單位」(Tumen Currency Unit: TCU)를 만들어 내는 경우 등을 상정할 수 있다.

①의 경우 북한 및 러시아화폐의 國際的 公信力, 兌換可能性, TRADP 당사국간 換率上 差異 등의 문제가 있다. 특히 러시아와 중국이 대북한무역시 友好價格의 적용을 폐지하고, 硬貨決濟를 요구하고 있는 점을 감안할 때, 북한화폐를 인정하려는 국가는 거의 없을 것으로 예상된다. 또한 換率의 자의

적인 操作可能性은 이 방안의 채택을 어렵게 할 것이다. 더욱이 북한, 중국 및 러시아 중 어느 일국의 화폐를 사용하는 것에 대해서는 국가적 자존심 때문에 합의되지 않을 것으로 보인다. 결국 이 방안의 채택가능성은 거의 없는 것으로 보인다.

②의 경우는 미국달러, 스위스프랑 등 第3國 通貨를 사용하는 방안이다. 비교적 무난한 방안이라고 생각되나, 이를 위해서는 豆滿江 接境 3國 뿐만 아니라 TRADP 당사국간의 합의가 요구된다.

③의 경우는 두만강지역개발에 관련있는 당사자들이 濟濟手段으로서 제3의 單一通貨를 새로이 창출하는 방안을 말한다. 그러나 이 방안을 채택할 경우 貨幣發行主體를 누구로 할 것인가, 通貨管理는 어떻게 할 것인가 등의 문제가 제기될 수 있다. 또한 輸出對象地域(가령 미국, 일본, EC 등)에서 이 通貨를 인정할 것인가도 문제가 될 수 있다.

貨幣發行主體에 관해서는 TRADP 당사국들이 합의하여 새로운 은행을 설치할 수도 있고, 代案 3 및 代案 B의 경우처럼 TRADP 당사국들이 합의하여 개발을 실질적으로 담당하게 될 사업체(TRAMCO) 또는 경영을 위임받은 사업체에게 通貨發行權 및 管理權을 부여하는 方案을 생각해 볼 수도 있으나 이들 방안의 경우 각국의 입장조정이 쉽지 않을 것이며, 그러한 선례도 거의 없기 때문에 實現可能性이 극히 낮은 것으로 판단된다.



이상과 같은 점을 고려할 때 결국 ②案에 따라서 國際的 兌換可能性이 있는 硬貨인 미국달러나 스위스프랑을 채택하는 것이 가장 바람직하고 실현가능한 것으로 판단된다. 물론 이 경우도 북한, 중국, 러시아, 몽고 등이 충분한 정도의 외환을 보유해야 함을 전제로 하고 있음에 유의하여야 한다.

### (3) 豆滿江의 國際河川化問題

접경 3국이 각기 독자적으로 經濟特區나 自由經濟貿易地帶를 설치하는 동시에 거의 전적으로 이 지역에 주권을 행사하고자 하는 방안인 代案 1과 代案 2 및 代案 A의 경우에는 두 만강의 國際河川化問題가 원칙적으로는 제기되지 않는다. 만일 이 문제가 제기되더라도 당분간은 北韓이 여기에 동조하지 않을 가능성이 높으므로 그 실현가능성은 매우 불투명하다.<sup>14)</sup>

14) 中國의 두만강 출해권 요구에 대한 北韓의 立場과 관련하여 金正宇 對外經濟事業部 副部長은 평양에서 개최된 東北亞經濟포럼(1991. 5. 2~3)에서 다음과 같이 말하였다. “中國은 防川에서 東海까지의 거리가 15km라고 주장하고 있으나, 실제로는 22km이며, 두만강은 겨울철에 3~4개월간 결빙한다. 아무리 두만강바닥을 깊게 준설한다 하더라도 1천톤급 이상의 선박이 지나갈 수 없는 바, 이를 위해 엄청난 비용의 투자재원을 들여서 준설하는 것은 경제적 타산이 맞지 않는다. 또한 中國側 구상대로 두만강을 개발할 경우 浚溝 뿐 아니라 두만강 철교를 들어내야 하는 문제가 제기될 것인 바, 이는 技術的으로 不可能하다고 보고 있다. 설령 두만강 준설이 기술적으로 가능하다고 하더라도 현재로서는 中國의 요구에 동의해 줄 의사가 없다. 中國과의 友好關係時 우리는 東北 3省에서 산출되는 農産物을 위해 淸津항에 알곡창고를 만들었는데, 왜 중국은 이것을 이용하지 않는지 그 이유를 이해할 수 없다. 琿春에서 大連港間의 거리는 1,200km이나, 琿春에서 羅津까지는 그 1/10인 110km에 불과하다.”

그러나 중국은 東北 3省, 특히 吉林省의 개발 및 발전의 관건은 두만강유역에 내륙항을 건설하여 직접 東海로 진출함으로써 輸送路를 단축하는 데 있다고 보고 東海進出을 위한 여러 가지 代案을 제시하고 있다. 예컨대 중국은 두만강을 경유하여 바지선을 사용할 수 있는 港口와 강 입구에 浦口를 개발하거나 강을 준설하여 대규모 선박들이 내륙으로 진출할 수 있게 하는 方案<sup>15)</sup>과 그 代案으로서 북한이나 소련으로부터 항구를 임차하거나 또는 북한의 해안부근 小島에 항구를 건설하는 방안 등을 제시하고 있다.<sup>16)</sup>

代案 B에 따라 두만강지역개발이 본격화되고 防川港이 건설될 경우, 상품의 수출, 원료의 수입, 해외인력 수입, 하부구조시설 정비 및 확충을 위한 장비도입 과정에서 접경 3국 및 제 4국 船舶들의 自由通航問題가 제기될 수 있다. 특히 中國은 이 문제를 제기할 것으로 예상된다.

두만강의 國際河川化는 기본적으로 관계국이 합의하는 바에 따라 그 내용이 구체적으로 결정되는 바, 두만강지역개발 프로젝트와 관련하여 TRADP 참가국이 두만강을 國際河川化시킬 경우에도 다수의 先例와 같이 「豆滿江 利用 및 管理에 관

15) 두만강내의 항구후보지로는 圈河와 防川을 들 수 있다. 그런데 豆滿江出海復航科考隊가 작성한 보고서에서는 이 두 예정후보지 중 어느 한 곳을 전문항구로 육성할 것이 아니라, 두 곳에 모두 出海를 위한 전진기지로 건설할 것을 건의한 바 있다. 豆滿江出海復航科考隊(中國), 「豆滿江出海復航技術報告」, 吳鎮龍, “中國과 豆滿江開發,” 『북방경제』, 제 1 권 제 1 호 (1992. 3). p. 54에서 재인용.

16) Miller, Holm and Kelleher, *Tumen River Area Development*, p. 3-3.

한 國際協定」(假稱)을 체결하여 두만강의 국제화를 규율함이 타당하다.

두만강을 국제화하는 國際協定에는 기본적으로 다음과 같은 사항을 규정하도록 하여야 할 것이다. ① 항행할 수 있는 하천의 부분을 당사국 선박에 대하여 개방한다(단 軍艦과 公船은 제외). ② 연안국은 戰時에 교전국 또는 중립국으로서의 권리를 행사할 수 있다. ③ 자유항행에 있어서 당사국간 평등대우를 보장한다. ④ 항행세 및 통과관세를 면제한다. ⑤ 연안국은 하천행정에 관하여 관세·경찰·위생을 위한 規則制定權을 가지며, 위반선박에 대해서는 벌칙을 부과할 수 있다. ⑥ 沿岸國은 可航狀態의 유지·개선을 위한 일정한 의무를 부담한다. ⑦ 당사국은 沿岸國의 沿岸運輸를 독점하여서는 아니되며 當事國 船舶의 자유통항을 보장한다. ⑧ 두만강의 국제관리를 위한 當事國間 河川委員會를 설치한다.

## 2. 展 望

현재 UNDP에 의하여 주도되고 있는 TRADP의 장래를 낙관할 수만은 없는 바, 이는 주로 다음과 같은 問題點들 때문이다.

첫째, 동북아지역에는 냉전의 유산이 완전히 청산되지 않고 있어 경제협력의 필요에도 불구하고 정치적 대결 요인 때문에 TRADP와 같은 협력이 원활하게 이루어지지 않을 수 있다.

이러한 정치적 대결요인은 日·北韓 修交, 日·露間 北方領土問題, 南北關係 改善 등에 의하여 해소될 수 있는 바, 이와 같은 정치관계 개선이 이루어지지 않을 경우 TRADP 실현이 지연될 가능성이 있다.

둘째, 두만강 접경지역은 도로, 철도, 항만 등 下部構造와 基盤施設이 완비되지 못한 상태인 바,<sup>17)</sup> 이를 정비하기 위해서는 막대한 資金 뿐만 아니라 상당한 시일이 소요될 것으로 분석되고 있다. 이는 외국투자자들에게 대하여 投資動機를 제공하지 못하는 주된 요인의 하나이다.

셋째, 接境 3國은 豆滿江地域開發이 자국에 유리한 방향으로 추진되기를 원하고 있다. 즉 接境當事國이 자국의 政治·經濟的 利害에 따라 TRADP의 추진방향에 관하여 상이한 견해와 입장을 가지고 있는 바,<sup>18)</sup> 단시일 내에 이들 국가간의 異見이 조정되기는 어려울 것으로 보인다.

넷째, UNDP는 TRADP를 추진함에 있어서 20년간 3백억 달러가 소요될 것으로 추정한 바 있는데, 이와 같은 막대한 자금조달도 쉽지 않다.

이상과 같은 문제점들이 해결되어야 TRADP가 본격적으로 추진될 것이다. 日·北韓修交와 南北韓關係 改善은 北韓의 相

17) 북한의 항만, 철도 및 도로 등 下部構造 施設 정비수준에 대한 평가에 관해서는 和田善吉, “朝鮮北部 3港 視察報告”(평양국제회의 동북아경제포럼 발표논문, 1992. 5), pp. 1~15; 「朝鮮日報」, 1992년 4월 24일.

18) 經濟企劃院 對外經濟調整室, 「PMC 1次 會議資料」(서울: 경제기획원, 1992.), pp. 11~21 참조.

互核査察 拒否로 현재 교착상태에 있으며, 日·露間의 北方領土問題도 러시아의 不讓步政策 固守로 쉽게 해결될 것으로 보이지 않는다.

참가국들은 자체적으로 하부구조를 정비하면서 필요시 국제 금융기구나 국제금융시장으로부터 필요한 자금을 차입하여 충당하지 않으면 안되는데, 外債累増과 償還不能으로 國際的 公信用을 상실한 북한의 경우 나진·선봉지대 개발에 필요한 자금을 확보할 수 있을지 의문시된다. 외국투자자들이 러시아의 政情不安이나 열악한 投資環境下에 있는 변방지역에 투자할 것으로는 보이지 않는다. 이와 같은 점에 비추어 볼 때 접경 3국의 두만강지역에의 外資誘致는 쉽지 않을 것이므로 단기적으로는 TRADP 추진이 어려울 것으로 판단된다.

참가국들이 開發代案에 合意하고 종합적인 개발계획안을 작성한 다음 TRADP를 적극적으로 홍보할 때 투자유치가 가능하다. 전술한 바와 같이 TRADP 추진을 위해서는 두만강지역의 정치관계 개선, 하부구조 정비, 개발자금 확보 등의 문제들이 모두 해결되어야 하지만 무엇보다 시급히 해결되어야 할 것은 참가국들의 異見調整이라 할 수 있다. 참가국들은 開發地域의 範圍와 開發代案에 관하여 상당한 입장차이를 보이고 있는 바, TRADP가 실현되기 위해서는 먼저 開發代案에 관해 합의가 이루어져야 한다.<sup>19)</sup> 따라서 TRADP를 둘러싼

19) 더욱이 TRADP와는 별도로 북한의 독자개발구상 대상지역인 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶가 中繼貿易地로 발전할 것인지 아니면 加工團地로 발전할 것 인지는 매우 불투명하다.

각국의 이해관계 조정은 實行段階 뿐만 아니라 計劃樹立段階에서도 중요하다.

현재 TRADP는 開發代案을 평가·결정하는 2단계에 접어들고 있는데, 개발대안에 관해서는 독자개발을 선호하는 北韓의 태도가 TRADP 추진방향에 결정적인 역할을 할 것으로 보인다. 북한은 UNDP에 의한 TRADP 추진이 어렵게 될 경우 독자적으로라도 나진 선봉 自由經濟貿易地帶를 개발한다는 태도를 보이면서 대안 A를 선호하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 北韓側 案과 中國側 案을 절충한 러시아의 「管理모델」은 접경 3국의 입장을 대체로 만족시키고 있기 때문에 주목되고 있으며, 이 「管理모델」이 제 3차 PMC회의에서 보다 진지하게 논의될 것으로 전망된다. 이 代案은 世界 各國이 개발에 공동으로 참여하게 될 國際都市의 名稱을 「和合과 繁榮의 都市」로 할 것을 제안하고 있어 유엔으로부터 환영을 받고 있고, 최근 UNDP는 이 案을 적극 추진하려는 의사표시로써 이 案을 담은 보고서를 각국에 배포한 바 있다.<sup>20)</sup> 북경제 2차 PMC회의에서 북한은 임대토지에 대한 각국의 主權 尊重 내지 統治權保障, 영토국의 국내법에 따른 土地賃貸, 國際管理方式 導入 등에 대해 합의함으로써 기존의 입장에서 다소 후퇴하였으나, 統治權 制限 反對에 대한 입장이 완강하기 때문에 향후 통치권문제를 다시 제기할 가능성이 있다.

20) 「朝鮮日報」, 1992년 10월 3일.

이 문제를 둘러싸고 제 3차 PMC회의에서 접경 3국간에 격론이 있을 것으로 예상된다.

두만강개발 프로젝트가 최종적으로 代案 A에 따라서 추진될 것인지 아니면 代案 B에 따라서 추진될 것인지는 아직까지 불투명하다. 그러나 投資前段階의 가장 중요한 목표가 이 계획에 대한 각국 정부의 高位關係官間의 合意導出이라는 점을 감안할 때 最終 開發計劃은 접경 3국의 입장을 가능한 한 수렴하는 방향에서 수립될 것으로 보인다. TRADP는 基本的으로 國際協力下에서 추진됨이 바람직하며, 이를 위한 접경 3국의 制度的 支援이 필요함을 감안할 때 결국 代案 A와 B 중 어느 하나보다는 이들의 折衷案이 채택될 가능성이 높다. 물론 代案 A로부터 시작해서 점차 代案 B로 발전할 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 UNDP의 最終 開發代案은 북한의 태도와 기존 시설면에 있어서의 相對的 優位 등을 고려할 때 港口開發은 북한측 案에 중점을 두되, 內陸開發은 중국지역의 東海와 內陸과의 연결을 고려하여 중국측 안에 중점을 두고 개발될 것으로 전망된다. 그리고 開發地域과 관련해서는 보다 실현가능한 小三角地域 위주의 개발계획에 중점이 두어질 것으로 보인다. 구체적인 開發內容과 方向은 아직 관련국간에 합의된 바 없으나, 豆滿江地域에 Triport System, 즉 북한은 港灣(seaport)을, 중국은 通信의 要衝地(teleport), 러시아는 空港(airport)

을 집중 개발할 가능성도 배제할 수 없다.<sup>21)</sup>

UNDP의 TRADP가 확정되기 전까지는 현실적으로 接境 3國이 우선 독자적으로 개발을 추진할 수 밖에 없다. 중국과 북한 및 러시아는 현재 각기 나름대로의 구상을 가지고 豆滿江地域을 개발하고 있다. 당분간 TRADP를 추진함에 있어 참가국간의 利害關係 對立은 계속될 가능성이 있으나, TRADP는 현재 구체적인 실천계획과 일정표까지 마련된 段階로 발전하였는 바, 投資前段階로 설정한 1993년 전반기까지 TRADP의 대체적인 윤곽이 나타날 것으로 예상된다. 그리고 관계국들은 예정대로 1993년 5월 제 3차 PMC회의와 1993년 말 高位關係官會議를 개최하여 어떻게 豆滿江地域을 개발할 것인지를 최종 결정할 것으로 전망된다.

이와 관련, 1992년 7월 초 중국과 러시아는 북한이 共同開發에 소극적인 자세를 보이자 6개 項에 달하는 協定을 체결함으로써 별도의 開發計劃을 추진하려는 듯한 태도를 보인 바

21) 북한은 양호한 外港을 가지고 있는 나진·선봉지역을 거점으로 하여 조선산업, 철강산업, 석유화학산업 등을 유치, 집중 개발한다는 것이다. 러시아의 하산지역은 인구, 산업 등이 없는 지역이고 평지이므로 次世代 飛行機인 超音速機(supersonic transportation)을 수용할 수 있는 비행장을 건설하여 環東海圈의 中心空港(hub port)으로 육성하기에 적합하다. 이를 바탕으로 장기적으로는 해양관광 산업기지로 육성하는 것이 바람직하다. 중국의 琿春地域은 인구, 산업 등이 가장 밀집되어 있으므로 경공업, 가공산업 등과 情報·通信과 연계된 산업발전이 바람직하다고 판단된다. 田一秀, “南北韓 經濟協力과 韓半島 周邊의 發展方向,” 「南北直交易을 위한 海運運送 推進方案」(서울: 海運産業研究院, 1992), p. 48.



있다.<sup>22)</sup> 이는 北韓의 강경한 입장에 대한 변화유도를 의도한 것으로 판단되나, 북한의 양보를 지나치게 강요할 경우 불필요한 긴장을 유발함으로써 TRADP가 원활하게 추진되지 못할 가능성도 있다. 이와 관련하여 韓·中修交後 북한이 TRADP에 대하여 냉담한 입장을 보이고 있음이 주목된다.<sup>23)</sup>

---

22) 「朝鮮日報」, 1992년 11월 3일.

23) 「中央日報」, 1992년 11월 23일.

## 第 V 章 韓國의 考慮事項

TRADP는 東北亞地域에서의 多者間 協力可能性을 실험하는 중요한 政治·經濟的 意味를 가지고 있다. 그러나 한국의 입장에서 볼 때 TRADP는 多者間 틀내에서 南北韓間 協力の 모색을 통하여 북한을 改革·開放으로 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 통하여 南北韓 經濟·社會·文化共同體 形成을 국제적으로 지원할 수 있는 계기가 되기 때문에 한국은 TRADP에 적극적으로 참여하여야 할 것이다.

TRADP는 본궤도에 오르기까지 장기간의 시일이 요구되는 대규모의 국제적인 프로젝트이다. 따라서 한국은 短期的인 利益追求 보다는 長期的 眼目에서 統一韓國의 위상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 방향에서 開發計劃을 수립하여야 한다. 한국은 풍부한 地域開發經驗을 이용하여 TRADP 추진을 지원한다는 基本原則下에 각국의 입장을 객관적이고 중립적인 입장에서 조정하는 調整者 役割을 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 점을 감안할 때 韓國은 다음과 같은 사항을 고려하여 정책을 수립·추진함이 바람직한 것으로 사료된다.

첫째, 各國의 이해관계 충돌 외에도 TRADP의 진전에 영향을 줄 수 있는 중요한 변수의 하나가 접경 3국의 국내상황, 특히 北韓의 態도와 東北亞 國際環境의 發展推移라는 점을 인식하여, 한국은 계속해서 접경 3국을 포함한 東北亞 域內國家

의 국내동향 및 대외정책의 변화에 주의를 기울여야 한다.

둘째, 지금까지 각종 民間學術會議 및 UNDP 중심의 政府間會議에서 논의되어 온 TRADP는 주로 TREZ에 집중되어 있으나, 開發地域의 範圍選定에 따라 각국의 受惠程度가 달라지므로 이에 대한 참가국의 입장이 대립되고 있다. 한국은 開發對象地域의 中心部와 그 範圍選定時 조정자 역할을 함으로써 TRADP 추진을 촉진해야 할 것이다. 아울러 한국에게 유리한 背後地의 範圍를 設定하거나 또는 TREZ와 背後地와의 관계를 정립해야 한다. 그러나 지나치게 넓은 지역을 背後地에 포함시킬 경우 개발의 효과가 줄어들 수 있기 때문에 背後地 概念을 고정시키지 않고, 開發의 進陟度에 따라 배후지의 범위를 조정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, TREZ내 자원의 효율적 이용을 위해서는 産業 및 下部構造에 대한 투자가 經濟的 效率性에 입각하여 이루어져야 한다. 이러한 점을 감안할 때 各國의 獨自開發 보다는 多者間協力下의 共同開發이 더욱 바람직하며 개발에 있어서 참가국들간 互惠協力の 精神이 무엇보다 중요하다. 한편 開發利益은 각국의 기업들에게 공평하게 분배되도록 하여야 한다. 한국은 공동개발방식에 관한 합의도출을 위해 조정자 역할을 발휘하여 접경 3국의 입장을 조정함으로써 TRADP 실현에 기여할 필요가 있다. 한국은 이 TRADP의 경험을 활용, 향후 동북아경제권 형성에 있어서 한국의 입지를 확보하여야 할 것이다.

넷째, 한국은 TRADP가 북한을 개방으로 유도하여 統一을 촉진시킬 수 있는 사업인 동시에 나아가 南北統一後에도 계속 되는 사업으로 간주하고, 가능한 한 한국의 입장이 TRADP에 반영되도록 노력하여야 한다. 한국은 두만강지역개발에 관한 각종 국제회의, UNDP차원에서의 政府間 會議 뿐만 아니라 민간차원의 國際學術會議에 적극 참가함으로써 두만강지역과 관련된 情報 및 資料의 입수를 위해 최대한 노력해야 한다.

다섯째, 한국은 TRADP를 北韓이 국제경제의 흐름에 보조를 맞추어 점진적·단계적으로 경제를 개방하고 경직된 경제체제를 개선하는 계기로 삼아야 할 것이다. 한국은 앞으로 북한에 대하여 自由經濟貿易地帶내로 北韓住民이 자유로이 이동할 수 있도록 하는 한편, 自由經濟貿易地帶에 유입될 개방의 물결이 북한의 여타 지역에 파급되도록 함으로써 체제개혁을 유도하여야 한다. 이를 위해 한국은 UNDP회의나 기타 각종의 계기를 통해서 북한에게 경제활성화를 위해서는 자유경제무역지대의 설치만으로는 부족하고 경제체제의 개혁이 필요함을 설득시켜야 할 것이다. 한편 한국은 이 지역에 우리 기업의 진출을 적극 장려해야 할 것이다.

여섯째, 한국은 우리 기업들이 두만강지역에서 무역·투자 등의 경제활동을 자유로이 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 한국은 TRADP 참가국들이 法的·制度的 支援에 만전을 기하도록 유도하여야 한다. 이와 관련, 두만강지역개발 프로

젝트가 代案 A에 의해 추진되든 또는 代案 B에 의해 추진되든 한국이 豆滿江地域 進出時 고려해야 할 사항은 크게 다르지 않다. 다만 代案 B에 따라서 이 프로젝트가 실행에 옮겨질 경우 다자간 협력의 결과 政府間 調整委員會의 합의에 따라 취해야 할 법적·제도적 후속조치와 TRAMCO의 효과적인 운영을 위해 추가적으로 발생하는 법적 문제가 있을 수 있음을 유의할 필요가 있다. 특히 TRAMCO와 韓國企業間에 발생하는 法的 問題에 대해서는 한국기업이 TRAMCO와 민간협정의 체결을 통해 해결해 나가야 할 것이다.

한편 한국은 두만강지역 진출시 접경 3국의 투자관계법의 문제점을 분석하여 가능한 法的 保護方案을 강구하는 한편, 두만강지역 진출에 관한 근거를 우리 국내법에도 규정하도록 하여야 한다.

## 參 考 文 獻

### 1. 單行本

- 경제기획원 대외경제조정실. 「第1次 Working Group 會議資料」. 서울: 경제기획원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 「두만강지역 개발계획(TRADP): Programm Document, Draft Workplan」 (TRADP 92-1). 서울: 경제기획원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 「두만강지역 개발계획(TRADP): Strategy and Concept Paper」 (TRADP 92-2). 서울: 경제기획원, 1992.
- \_\_\_\_\_. 대외경제조정실, 「TRADP 국별전문가 WORKSHOP REPORT: 블라디보스톡 WORKSHOP REPORT」 (TRADP 92-4). 서울: 經濟企劃院, 1992.
- 金圭倫. 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 對外經濟政策研究院. 「平壤國際會議 參加結果 綜合報告」. 서울: 對外經濟政策研究院, 1992.
- 民族統一研究院. 「北韓出張結果報告: 豆滿江地域開發計劃關聯」. 서울: 民族統一研究院, 1992.
- 李東輝. 「北韓의 開放 可能性: 對外 經濟關係를 中心으로」.

- 서울: 외무부 외교안보연구원, 1990.
- 李漢基. 「新稿 國際法講義」. 서울: 朴英社, 1984.
- 日中東北開發協會. 「朝鮮北部港灣視察團 報告書: 1991年 12月 13日~24日」. 香港: 日中東北開發協會, 1992.
- 張孝相. 「國際經濟法」. 서울: 博英社, 1986.
- 한국무역협회. 「豆滿江開發關聯 域內交易增進方案: 短期對策 中心」. 서울: 한국무역협회, 1992.
- 한국수출입은행 해외투자연구소. 「北韓의 貿易 및 外國人投資 制度」. 서울: 한국수출입은행, 1991.
- 한국외환은행. 「北韓의 合作投資 및 外國換管理制度」. 서울: 한국외환은행, 1991.
- Cho, Lee-Jay and Mark J. Valencia. *International Conference on Cooperation in the Economic Development of the Coastal Zone of Northeast Asia (Ch'angch'un China July 16~18, 1990): A Summary*. Hawaii: East-West Center, 1991.
- Diamond, Walter H. and Dorothy B. Diamond. *Tax-Free Zones of the World*, vol. 2. New York: Matthew Bender, 1991.
- Henkin, Louis et al. *International Law Cases and Materials*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1980.
- Jennings, Robert Y. ed. *Symposium Private Investors*

- Abroad-Rights and Duties*. New York: Matthew Bender Co., 1965.
- Klykov, V. *Pre-investment Study For the Establishment of a Free Economic Zone in Primorsky Region*. Vienna: The United Nations Industrial Development Organization, 1991.
- Miller, M., A. Holm and T. Kelleher. *Tumen River Area Development Mission Report*. New York: UNDP, 1991.
- Sugimoto, Takashi. *The Dawning of Development of the Tumen River Area*. Tokyo: International Institute for Global Peace, 1992.

## 2. 論 文

- 姜興求. “東北亞經濟協力에 관한 日本의 視覺과 展望.” 對外經濟政策研究. 「東北亞 經濟協力の 與件과 展望」. 서울: 對外經濟政策研究院, 1991. pp. 237~256.
- 高日東. “豆滿江地域 開發計劃과 南北韓 經濟協力.” 韓國開發研究院 北韓經濟研究센터. 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」. 서울: 韓國開發研究院, 1992. pp. 101~139.
- 金成勳. “豆滿江河口 三角洲開發에 대한 東北亞 各國의 對應戰略과 南北韓經濟協力” (한국무역협회·중앙대 동북



- 아연구소 공동주최 두만강 자유무역지구개발과 南北韓 經濟協力에 관한 세미나 발표논문, 1991. 10. 17), pp. 39~57.
- 김영환. “환동해경제권과 일·러시아 협력 전망.” 「世界經濟」, 제29호 (1992. 4. 10), pp. 55~61.
- 동용승. “두만강개발계획 서울회의의 성과.” 「世界經濟」, 제27호 (1992. 3. 10), pp. 51~57.
- \_\_\_\_\_. “북한이 구상하는 두만강경제특구.” 「世界經濟」, 제32호 (1992. 5. 25), pp. 44~54.
- \_\_\_\_\_. “북한의 외국인투자관계 법규 정비의 배경 및 의의.” 「世界經濟」, 제41호 (1992. 10. 25), pp. 47~54.
- 服部健司. “豆滿江河口開發과 연변자치주: ‘환동해경제권’이 성과의 요체.” 「共產圈研究」, 제151호 (1991. 9), pp. 59~66.
- Victor, G. Smolyak. “大블라디보스토크圈 創設構想과 계획.” 韓國開發研究院 北韓經濟研究센터. 「南北韓 經濟協力の 當面課題와 豆滿江地域 開發計劃」. 서울:韓國開發研究院, 1992. pp. 145~153.
- 申東秀. “북한 합영법의 종합적 비판.” 「통일한국」 (1984. 12), pp. 56~65.
- 吳鎭龍. “中國과 豆滿江開發.” 「북방경제」, 제1권 제1호 (1992), pp. 45~59.
- 이재영. “동북아경제권의 핵, 두만강개발계획의 전모.” 「말」

- (1991. 12), pp. 78~83.
- 李承勳. “北韓經濟 指導理念의 變遷과 展望.” 韓國開發研究院  
北韓經濟研究中心. 「南北韓 經濟協力の 當面課題와  
豆滿江地域 開發計劃」. 서울: 韓國開發研究院, 1992.  
pp. 66~81.
- 田一秀. “南北韓 經濟協力과 韓半島 港灣의 發展方向.” 海運  
産業研究院. 「南北直交易을 위한 海上運送 推進方  
案」. 서울: 海運産業研究, 1992. pp. 43~70.
- \_\_\_\_\_. “豆滿江開發計劃과 우리의 對應方向.” 「해양한국」,  
제218호 (1991. 11), pp. 46~51.
- 鄭錫弘. “北韓의 合營法과 經濟開放化 可能性分析” (서울大學  
校 行政大學院 發展政策課程(第20期) 修了論文).
- 諸成鎬. “韓·日 大陸棚共同開發協定에 관한 一考察.” 「國際關  
係法 研究」. 서울: 法文社, 1992. pp. 207~235.
- 統一院 交流協力局. “UNDP 두만강유역개발계획 개요 및 관  
계국입장 (참고자료).” 「남북교류협력동향」, 제 3 호  
(1991), pp. 17~24.
- 黃義珏. “東北亞經濟協力에 관한 北韓의 立場과 戰略.” 對外  
經濟政策研究院. 「東北亞 經濟協力の 與件과 展望」.  
서울: 對外經濟政策研究院, 1991. pp. 281~315.
- Caponera, Dante A. “Patterns of Cooperation in Inter-  
national Water Law: Principles and Institu-  
tions.” *Natural Resources Journal*, vol. 25 (1985),

pp. 579~600.

Dupont, Christophe, "The Channel Tunnel Negotiations 1984-1986: Some Aspects of the Process and Its Outcome." *Negotiation Journal* (January 1990), pp. 72~95.

Li, Haeng Ho, "Economic Cooperation in Northeast Asia and Development of Tumen Delta." presented at The International Conference on Development of Tumen Zone and Economic Cooperation in Northeast Asia, July 1992.

Park, Choon-Ho. "Joint Development of Mineral Resources in Dispute Water: The Case of Japan and South Korea in the East China Sea." *Energy*, vol. 6 (1981), pp. 1337~1350.

Shearer, Ivan, "A New Approach To Joint Development: The Case of the Timor Gap Cooperation Treaty." presented at the International Conference on Exploring Maritime Cooperation in North East Asia: Possibility and Prospect, Co-sponsored by The SLOC Study Group-Korea and Institute of East and West Studies, Yonsei University, September 1~2, 1992.

Stannard, Colin J. "Managing a Mega-project: The

Channel Tunnel.” *Long Range Planning*, vol. 23 (1990), pp. 49~60.

Valencia, Mark J. “Sea of Japan: Transnational Marine Resource Issues and Possible Cooperative Responses.” *Marine Policy* (November 1990), pp. 511~522.

\_\_\_\_\_. “Taming Troubled Waters: Joint Development of Oil and Mineral Resources in Overlapping Claim Areas.” *San Diego Law Review*, vol. 23 (1986), pp. 673~690.

Wilde, Derrick and Sasha Stepan. “Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area Between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia.” *Melonesian Law Journal*, vol. 18 (1990), pp. 18~35.

〈UNDP 北京實務者會議(1992. 4) 發表文〉

Deyong, Kong (Head of Chinese Experts' Team). “The Development of Tumen Delta Area: Conception and Strategy Selection.”

〈블라디보스톡 「東北亞經濟포럼」 (1992. 8) 發表文〉

- Akaha, Tsuneo. "Japanese-Russian Fishery Joint Ventures and Joint Operations in the sea of Okhotsk: An Evolving form of Cooperation."
- Campbell, Burnham O. "Regional Compatative Advantage in Northeast Asia: Determinants of the Present Structure and Some Future Possibilities."
- Choe, Sang-Chuel. "Transportation Problems and Policies in Northeast Asia."
- Ivanov, Vladimir. "The North Pacific Multilateral Cooperation: Concepts, Models and Realities."
- Kim, Won Bae. "Population and Labor in Northeast Asia."
- Kobayashi, Shoichi. "Free Economic Zones in the Northeast Asia Region."
- Olzvoy, Khumbagyn. "Regional Economic Cooperation in Northeast Asia."
- Park, Sung Sang. "Regional Financial Cooperation Mechanism."
- Ren, Yuan Shu and Song De Ging. "The Present Situation and Prospect of Regional Cooperation and Exploitation in the Tumen River."
- Scalapino, Robert A. "The Politics of Development and

Regional Cooperation in Northeast Asia.”

Sekiguchi, Sueo. “Industrial Complementation in the Northeast Asia.”

Shicheng, Ding. “A Conception on Development for Tumen River Transnational Special Economic Zone.”

Whang, In-Joung. “Prospect for Economic Cooperation in the Yellow Sea Rim Bloc and its Future Direction.”

〈제 3 차 東北亞圓卓會議(1992. 11. 13~11. 14, 홍콩) 發表文〉

조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회. “라진-선봉자유경제무역지대의 법적 지위와 투자문제.”

〈제 2 차 長春會議(1991. 8) 發表文〉

Guozheng, Yu. “An Idea about the Establishment of the Transnational Special Economic Zone in the Tumenjiang River Delta.”

Hongjiang, Ji, Ma Ji, Liu Shulin and Li Dan, “On the Regional Economic Cooperation and Cooperative Forms in Northeast Asia.”

Kim, Won Bae. “Regional Cooperation in Northeast Asia: A Spatial Perspective.”

Shengjin, Wang. "On Resources of Labour Force in International Economic and Technical Cooperation in Northeast Asia."

Valencia, Mark J. "Economic Cooperation in Northeast Asia: The Proposed Tumen River Scheme."

Wada, Zen Kichi. "Summary of Regional Infrastructure: Ports and Harbors."

Zuoshen, Zhao, Jin Zhengtie Guo Pengjiu and Wu Dahui, "The Present Situation and Strategy of Heilongjiang Province of China in Northeast Asia Region Economic and Technological Cooperations."

〈平壤「東北亞經濟포럼」(1992. 5. 2~5. 3) 發表演〉

조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회. "조선민주주의인민공화국 라진, 선봉지구 자유경제무역지대의 현실태와 전망에 대하여."

金森之雄. "豆滿江河口の開發と日本."

和田善吉. "朝鮮北部 3港 視察報告."

### 3. 其 他

「内外通信」, 제7641호 (1991. 12. 31); 제777호 (週間版, 1992. 1. 10); 제818호 A1 (週間版, 1992. 10. 22).

「内外經濟新聞」. 1992년 5월 7일; 1992년 5월 8일; 1992년 5월 9일.

*Institutional Investor*. March, 1992.

*The Korea Economic Weekly*. September, 23 1991.

United Nations Development Programme. “*Inter-Country Project for North-East Asia, Tumen River Area Development Programme*” (Preparatory Assistance Document), RAS /92 /430 /A /01 /31.



---

豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望  
—開發代案 및 法制度 中心—

統一情勢分析 92-07

---

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1992년 12월 25일

發行日 1992년 12월 28일

---