

동향과 분석

- » 창지투개발계획의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방(이영훈) 3
- » 동북아 역내분업구조와 북중무역: 특징 및 시사점(이재호) 20

창지투개발계획의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방

이영훈(SK경영경제연구소)

yh_lee@sk.com

I. 문제제기

중국 정부는 2009년 8월 창춘-지린-투먼 지역 일대를 경제특구로 개발하는 계획을 비준하고 11월 공표하였다. 「창지투(長吉圖, 창춘-지린-투먼)지역을 개발개방선도구로 하는 두만강(圖們江)지역 합작개발전망계획 요강」이 그것이다(이하 창지투개발계획). 동 계획이 중앙정부 차원에서 추진되면서 과거 지방정부가 계획을 주도할 때와 달리 이 지역경제가 빠르게 발전할 조짐을 보이고 있다.

이러한 창지투개발계획은 북한과 러시아 등과의 접경지역 개발, 특히 지린성과 헤이룽장성의 해상출로인 라진항 개발을 포함하고 있어 동 계획 추진이 북한의 경제회생 및 개혁·개방에 미칠 영향에 대한 관심을 모으고 있다. 한편에서는 동 계획이 대규모 외자유치 및 북한의 개혁·개방을 실현하는 계기가 될 것으로 전망하고 있다. 그러나 한편에서는 라선경제특구 개발이 과거 개방계획의 실패 또는 부진 사례를 이유로 개혁·개방 촉진 가능성 뿐 아니라 실현 가능성에 의문을 제기하고 있다. 1991년부터 추진된 라선선봉자유경제무역지대는 실패했고 2002년 신의주경제특구는 시작도 하기 전에 중단되었다. 개성공단과 금강산관광사업도 남북관계의 악화로 정체되거나 중단된 상태에 있다.

이와 관련하여 본 연구에서는 최근 창지투개발계획의 일환으로 추진되는 라선경제특구 개발계획의 실현 가능성을 분석하고 북한의 개혁·개방에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

구체적으로 첫째, 라선지역에 대한 최근 중국과 북한의 개발정책 변화, 계획의 내용 및 개발 현황 등을 살펴본다. 특히 본 연구에서는 2009년 전후 중국 및 북한의 정책 변화에 초점을 두고 분석한다. 둘째, 과거 라진선봉자유경제무역지대 건설계획의 실패요인들을 근거로 최근의 라선경제특구개발계획의 실현 가능성을 분석하고 개혁·개방에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 중국의 창지투개발계획 추진

1. 창지투개발계획의 개요

중국 국무원은 2009.8월 두만강지역을 중국의 심천과 같은 특구지역으로 개발시킨다는 계획안을 비준하고¹⁾ 2009.11월 창지투개발계획을 공포하였다. 우선, 동 계획은 ① 지역내 건설계획, ② 중국 기타 지역과의 연동개발계획, ③ 두만강지역개발계획(TRADP) 참여, ④ 건설가속화의 보장장치 등으로 구성된다. 계획에 따르면 중국은 장춘, 길림과 두만강 일대를 핵심으로 중국-몽골을 관통하여 동북지역은 물론 두만강경제권, 나아가 동북아경제권 형성을 지향하고 있다. 그리고 중국은 계획의 실현을 위해 동해 진출로의 확보에 사활을 걸고 있다. 이는 다렌항의 물류 처리 능력은 이미 포화상태에 있는 데다, 훈춘-다렌항은 거리가 1,300km이지만, 훈춘-나진항은 93km에 불과하여²⁾ 라진항으로 진출할 수 있어야 경제성이 확보되기 때문이다.

이러한 중국의 의지는 지린성의 12차 5개년(2011~2015) 규획에서 보다 구체화되고 있다. 동 기간 지린성의 지역발전계획은 ① 공업화와 도시화 및 농업현대화로 요약되는 3가지 변화원칙에 의거한 발전, ② 지역통합발전전략의 일환인 창춘-지린 일체화 추진, ③ 러시아·북한과의 경제협력 심화 등으로 요약될 수 있다. 특히 북한과의 경제협력 심화와 관련하여 ‘창지투개발계획(長吉圖開發開放)’을 적극 추진하고 국가간 경제협력단지, 종합보세구 및 수출가공단지 건설과 항구 확보를 통한 동해진출 방안 등을 주요 프로젝트로 제시하였다.

1) 동 계획은 2007년 8월 중국 길림성이 『장길도 선도구』 계획을 중앙정부에 제출하고 온가보(溫家寶) 총리가 국가발전개혁위원회에서 통일적 연구를 하도록 지시하면서 구체화되었는데, 그 중요한 출발점은 2007년 1월 18일 호금도(胡錦濤) 총서기의 길림성 방문에서 “길림성은 노공업기지 진흥에서 조건이 되는 지역을 선택하여 개혁·개방과 과학기술을 강화하고 선행하여 길림성의 발전을 이끌어 가야 한다”는 언급이었음

2) 운송시간으로 보면, 훈춘-다렌-니가타항까지 총 13일이 소요되는 데 반해, 훈춘-자루비노항-니가타항까지는 1.5일 정도로 대폭 단축된다.

그림 1 | 중국의 창지투 선도구 개발계획



표 1 | TRADP참여 계획

분야	주요 내용
글로벌 대동로 건설	①러시아 및 북한과 인접지구의 기반시설건설협력(항구, 철도, 도로, 교량 등), ②중몽 골든루트건설계획, ③국제공항물류 통로(창춘 룡자(龍嘉)공항, 옌지(延吉)공항의 국제물류센터 기능 강화)등
국제 산업협력단지 건설	동북아 각국과 협상을 통해 창지투선도구에 중-러, 중-일, 중-한 산업협력단지를 설립하고 산업개발협력을 촉진
과학기술, 문화, 관광 협력	러시아, 북한, 한국, 몽골, 일본과 과학기술·문화교류를 전개하고, 국경을 초월한 관광 협력을 추진

한편 창지투개발계획에서 러시아와 북한 등 주변국가와의 경제협력은 정체되었던 두만강개발계획(TRADP)의 재개로 나타나고 있다. 창지투개발계획의 TRADP참여 계획에는 북한과 인접지구의 기반시설 건설 협력³⁾, 중-한 산업협력단지 설립 및 산업개발 협

력 등이 포함되어 있다.

2. 창지투개발계획의 추진 현황

국가간 인프라 연결 및 경제협력구 건설 등의 사업이 진척을 보이고 있다. 우선, 북한 지역과 연결되는 인프라 건설 현황을 창지투 내의 인프라 건설, 북한과 연결하는 인프라 건설, 나진항의 건설 및 운송 현황 등으로 구분해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 창춘-훈춘 고속도로가 2010.9월 완공되었고, 창춘-지린-옌지-투먼-훈춘을 연결하는 시속 250km 고속철도 건설사업은 2014년 완공을 목표로 공사 중에 있다. 고속철이 완공되면 창춘-훈춘 구간의 이동은 2시간 30분으로 단축된다. 참고로 투먼-옌지를 관통하는 1,380km의 동변도철도 전 구간은 2013년 초에 완공될 예정이다.

둘째, 중국측 도로인 훈춘-권하 도로(39km)는 이미 완공되었고, 중국 권하-북한 원정간 다리보수공사는 2010.3.15일 착공하여 6월에 완공했다.⁴⁾ 이로 인해 중량제한이 20톤에서 55톤으로 개선되어 9월말부터 20~30톤 이상의 대형 석탄 화물차량이 중국에서 나진항으로 통행하고 있다. 또한 중국과 접경하는 북한측 도로인 원정리-라선까지의 비포장 선형 도로(67km)가 2011.4월부터 2차선 직선도로로 개량하는 공사가 착공될 것으로 알려지고 있다.

셋째, 중국의 창리그룹은 2008년 북한으로부터 나진항 1호부두 사용권을 확보했으며 2009년 부두 정박지를 보수 확장하여 연간 100만톤의 하역능력을 갖추었다. 중국은 2011.1월 석탄 2만톤을 훈춘-권하-원정리를 거쳐 나진항을 통해 처음으로 상하이로 운송(2011.1.15)했으며 향후 나진항을 이용하여 지하자원과 곡물의 남방운송을 본격화할 예정이다.

다음으로 라선경제특구 건설을 위한 중국의 투자를 살펴보면 다음과 같다. 2010.12월 중국은 사상 최대 규모인 20억달러를 라선특구에 투자하여 도로, 발전소를 지어주고 광물 채굴권을 가져가기로 합의하였다. 중국의 상지관군투자유한공사(商地冠群投資有限公

3) 이 가운데 북한과 관련하여 관심을 모으는 것은 대북통로 건설 프로젝트이다. 대북통로 프로젝트는 인접지구의 기반시설 건설 12개의 프로젝트 가운데 8개로서 해상출구 나진과 청진으로의 연결 및 접경지역 도시간 연결 인프라 건설에 집중되어 있다(윤승현 2010).

4) 1938년에 건설된 권하-원정다리의 중국측 구간은 2001년 보수공사가 진행되었으나 북한측 구간은 북중간의 이점으로 그동안 공사가 지체되었으나 보수공사비용 360만 인민폐를 중국 훈춘시가 전액 부담하는 방식으로 타결했다. 배종렬, 앞의 글

司)는 지난 12.20일 베이징에서 북한 조선합영투자위원회⁵⁾와 10개 항의 투자방향서를 체결하였다. 상지공사는 2~3년간 라선 경제특구 건설에 필요한 인프라를 건설하고, 5~10년에 걸쳐 동북아 최대 핵심공업특구를 건설하기로 하였다. 이를 위해 상지공사는 총 20억달러를 투자해 화력발전소, 도로, 유조선 전용부두, 석유정제공장, 제철소를 건설할 계획이다. 또한 함북 무산자철광산 등 북한의 지하 광물자원을 개발하고 국제금융은행도 설립하기로 합의하였다.

III. 북한의 경제정책 변화와 라선 경제특구개발 계획 추진

1. 북한의 경제정책 변화

북한의 경제정책은 북중경협이 강화되는 2009년을 전후로 큰 변화를 보였다. 2009년 이전 경제정책은 시장개혁과 계획경제 복원 간 갈등 속에 제기되었다면, 2010년 이후에는 주체경제(자립적민족경제)의 확립과 대외개방이 동시에 추진되고 있다.

가. 2000~2009년

동 기간 경제정책은 주로 계획경제와 시장경제간 갈등 속에서 전반기에는 시장개혁의 요구가, 후반기에는 계획경제를 정상화해야 한다는 요구가 크게 반영되었다.⁶⁾

2002년 7.1조치 이후 경영자율성(지배인 권한 강화 및 사내유보 확대) 및 노동에 따른 분배 원칙 강화로 기업 지배인과 근로자의 근로의욕도 높아졌다. 또한 2003.3월 종합시장이 공식 허용되고 2004년 「무역법」의 개정 등을 통해 무역거래의 자율성이 확대되면서 시장거래와 무역이 크게 확대되었다. 그러나 동 시기 ‘선군경제건설노선’(2002.9월) 원칙이 강조되면서 개혁의 범위는 군수공업과 무관한 경공업, 농업 등 일부 산업에 국한되었다. 즉 군수 관련 산업은 과거 계획경제의 자원배분이, 여타 산업은 개혁에 의한 자원배분이 이루어지게 된 것이다.

한편 2005.10월 식량배급제 재개를 발표하면서 식량거래를 단속한 이후 시장단속 및

5) 합영투자위원회는 2010.7월 합영투자지도국을 확대 개편한 조직으로 장성택 국방위원회 부위원장 겸 당 행정부장이 주도하고 있으며 최근 북한의 외자유치 전권을 장악한 것으로 알려지고 있다.

6) 한기범(2010)은 북한의 경제개혁 실험 10년(2000~2009) 과정을 ①정책입안(2000~2001), ②결정과 집행(2002~2003), ③심화확대(2004), ④속도조절(2005~2006), ⑤개혁후퇴(2007~2009)로 구분하였다.

경영자율성 축소 등의 조치가 취해지면서 시장거래 확장세가 둔화되었다. 또한 2006.7월 북한의 미사일 발사 및 10월 제1차 핵실험으로 인해 국제사회의 대북제재에 직면하게 되었다.⁷⁾ 더욱이 2009.5월 제2차 핵실험과 동년 11월 계획경제 복원을 위한 화폐개혁이 단행되면서 경제활동은 더욱 위축되었다. 그러나 정부의 거래단속 또는 거래중단 조치는 2달 이상을 지속되지 못했다. 심지어 화폐개혁 이후 시장거래 중단조치도 2010년 2월 시장거래 허용조치로 무력화되었다.

나. 2010년

2010년 들어 시장경제를 억압하는 조치는 더 이상 나타나지 않고 대신 '주체경제' (자립적 민족경제) 기반 확립과 대외개방이 적극 추진되고 있다.

우선, 2010년 들어 북한은 「로동신문」 등을 통해 주체경제 기반 확립을 대대적으로 강조하고 김정일 국방위원장의 현지도도 여기에 집중되고 있다. 북한이 강조하는 주체경제 기반은 주체섬유, 주체비료, 주체철 등으로 이들은 주체경제의 3기둥이라 불리고 있다.

"당 창건 65돌을 맞으며 우리 당의 인민경제 주체화, 현대화, 과학화 노선의 생활력을 과시하는 창조물들이 수많이 일떠섰다"면서 주체경제를 설명하고 있다.(<우리 민족끼리>, 2010.10.22)

"주체화는 위대한 수령 김일성 동지의 유훈이며 우리 경제의 절대불변의 진로이다" ... "주체화의 포성이 높이 울려야 경제강국으로의 대통로가 환히 열린다"면서 주체철, 주체섬유, 주체비료 등을 강조하고 있다.⁸⁾(<로동신문>, 2010.12.8)

특히 2010년 김정일 국방위원장은 주체철, 주체비료, 주체섬유 공장에 대한 현지도에 집중하는 등 주체경제 기반 확립에 전력을 기울여 왔다. 일례로 주체섬유를 생산하는 2.8비날론연합기업소의 경우, 2010년 초 2년여에 걸친 공장 현대화로 16년만에 재가동

7) UN은 북한의 미사일시험발사(2006.7)와 핵실험(2006.10) 이후 유엔 안보리 결의(1695, 1718호)를 통해 대량살상무기(WMD) 관련 이중용도품 및 사치품의 대북수출을 금지

8) 주체철, 주체섬유, 주체비료에 대한 보도는 다음과 같이 나타나고 있다: ① 주체철 : "김철의 노동자계급이 주체철 용광로에서의 비록스제철법에 완전 성공하고 무진장한 갈탄을 100% 이용하는 고속환원법에 의한 주체철 생산체계를 확립한 것은 야금공업에서의 일대 혁명" ② 주체섬유 : "2.8비날론연합기업소의 현대적인 비날론 공장이 준공되어 온 나라에 비날론 삼천리의 노래가 울려 퍼지는 대경사가 나고 섬유띠 및 연조공정이 완성되어 질 좋은 비날론실과 천생산을 높은 수준에서 정상화할 수 있게 하였다." ③ 주체비료 : "남흥청년화학연합기업소에 대규모 무연탄가스화 공정이 새로 꾸러진데 이어 1개 계열의 공정이 더 완비되어 우리의 비료공업은 주체화의 한길로 소리치며 내달리게 되었다."(<로동신문>, 2010.12.8)

되었다. 김 위원장은 2010년 2월 동 공장을 두 차례나 방문하고 3월 6일에는 공장 준공 경축 10만 군중대회에 참가하였다. 김 위원장의 경제분야 군중대회 참석은 처음인 것으로 알려지고 있다.⁹⁾

표 2 | 김정일의 현지지도

부문	김정일의 현지지도 대상(방문 시기)	비고
주체철	김책제철연합기업소(3.4, 12.6 등 2회), 황해제철연합기업소(2.22)	
주체비료	남흥청년화학연합기업소(6.5) 흥남비료연합기업소(8.3)	남흥청년화학기업소는 2010.4.29일 조업식 후 가동 중 흥남비료연합기업소는 2012년 정상조업을 목표
주체섬유	2.8비날론연합기업소(2.7, 2.8, 8.2 등 3회)	2.8비날론연합기업소는 2010.3.6일 준공 16년만에 재가동 김정일, 준공경축함흥시 군중대회(3.6)에 참가

자료: 로동신문

한편 북한의 대외개방 노력은 북중경협 확대, 특히 라선 및 황금평·위화도 경제특구개발계획 추진으로 나타나고 있다.

다. 북한 경제정책 변화의 배경

이처럼 북한의 경제정책은 2009년을 전후로 개혁과 반개혁의 갈등에서 주체경제 확립과 대외개방의 동시 추진으로 변하고 있다. 이러한 변화가 나타나게 된 국내외적인 주된 요인을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 2010년 들어 북한정부는 시장상인들의 화폐자산을 몰수하는 화폐개혁으로도 계획경제를 정상화하지 못하고 시장경제를 허용할 수밖에 없었다. 이는 소비재뿐 아니라 생산재의 상당 부분도 계획이 아니라 시장에 의해 배분되고 있어¹⁰⁾ 시장거래를 중단하면 경제가 순환되지 않기 때문이다. 북한정부는 화폐개혁을 통해 상인층의 몰락과 시장거래

9) 조선일보(www.chosun.com), 2010.3.6

10) 생산재도 계획에 의한 배분의 형식을 띠고 있지만 실제로는 계획당국에 의한 거래가 아니라 당사자 간 직거래가 이루어지고 협의에 의해 가격이 결정되고 있다.

중단을 도모했지만, 오히려 과거 계획경제로의 회귀가 불가능함을 확인하게 되었다. 이후 더 이상의 퇴행조치는 나타나지 않고 대신 등장한 것이 주체경제 강화와 대외개방의 동시 추진이다.

둘째, 2009년 중국의 對한반도정책이 비핵화에서 안정화를 중시하는 방향으로 변했다. 북한에 대해 애매했던 입장에서 ‘북한 끌어안기’ 로 돌아선 것이다. 북중간 경제협력 추진도 ‘정부 유도’ 에서 ‘정부 주도’ 로 바뀌는 등 중국 정부가 보다 전면에 나서고 있다.¹¹⁾ 동시에 2009년 랴오닝성의 연해개발계획 및 지린성의 창지투개발계획이 국가계획으로 추진되는 등 동북3성개발계획이 본격화되었다. 북한의 정책전환은 대북제재로 고립된 상황을 타개하고 경제강국 건설과 안정적인 권력승계를 모색하기 위해 중국의 보호 및 동북3성개발을 적극 활용한 것이다.

2. 라선경제특구개발계획 추진

라선경제특구 개발의 추진현황을 보면, 관련 제도 및 기구 정비, 인프라 건설을 위한 협력, 중국과의 투자협정 체결 등이 빠르게 추진되고 있다.

첫째, 북한은 2010.1.4일 최고인민회의 상임위원회정령을 통해 라선시를 특별시로 승격시켰다. 이어 2010.1.27일 최고인민회의 상임위원회정령을 통해 「라선경제무역지대법」을 개정하였다. 북한은 이를 통해 남한 기업의 투자 허용, 관리체계의 간소화 및 기업활동의 자유 보장 등 투자환경 개선을 모색하고 있다.¹²⁾

11) 2005년 1월 원가보우 총리와 김정일 국방위원장의 회담에서 “정부가 유도하고 기업이 참여하며 시장을 통해 운영” 하는 경험의 원칙이 2010년 10월 후진타오 주석과 김 위원장의 회담에서 “정부가 주도하고 기업을 위주로 시장원리에 따라 공동의 이익을 추구” 하는 원칙으로 대체되었다.

12) 구법(2005)에는 외국투자자에 대한 명문규정이 없었으나, 신법(2010)에는 “공화국명역밖에 거주하고 있는 조선동포도 투자주체로 인정” (제8조)하고 있는데 이에 대해서는 남한의 투자가능성을 인정한 것인지 논란의 여지가 있다. 다만 2009년 12월 북한 정부가 남한기업의 이 지역 기업창설을 승인한 점에 비추어 보아 남한의 투자를 배제하지 않는다고 해석할 수 있다. 유현정 (2010)

표 3 | '라선경제무역지대법' 신규법 대조표

	구법(2005)	신법(2010)	비고
투자주체	- 외국 투자가 (명문규정 없음)	- 외국투자가 (공화국령역역밖에 거주하고 있는 조선동포도 투자주체로 인정(제8조))	남측의 투자가능성 인정한 것으로 해석됨
관리체계개선	관리기관 (제8조) - 중앙경제협조관리기관 - 해당 중앙기관 - 라선시인민위원회	관리기관 (제9조) - 라선경제무역지대 지도기관 - 라선시인민위원회	관리기관의 이원화
	- 기업의 창설·승인권은 중앙경제협조관리기관에, 토지임대권한은 해당 중앙기관에 부여(제 10조, 제13조)	- 기업의 창설·승인과 토지임대 권한 및 세척 제정권을 라선시인민위원회에 부여(제13조)	라선시인민위원회의 권한강화
기업활동개선	- 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권 인정(제5조) - 합영합작단독투자 형식 인정(제7조)	- 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권 인정(제4조) 구법 제7조 내용 삭제	주식회사 투자형식이 인정될 것으로 예측됨
	- 북한 내지 기업에 위탁가공 인정(제24조)	- 북한 내지 기업에 위탁가공 인정(제27조) - 지대 내 기업과 북한 내지 기업 간의 일반적인 경제거래 허용(제21조)	기업의 자유로운 경제활동 보장
	- 중요원료, 자재와 일부 대중필수품의 가격을 라선시인민위원회가 정할 수 있음(제22조)	- 일부 대중필수품의 가격을 라선시인민위원회가 정할 수 있음(제25조)	상품가격 결정에 있어서 자유보장
	- 내각의 승인 하에 지대 내 북한 기업소 투자 가능함(제18조)	- 삭제	북한측 투자 불허(개방의 방어적 성격)
기타	- 기업소득세율 14%(제36조) - 조세감면대상 투자액 45억(제37조)	- 투자장려부문의 신설(제3조) - 기업소득세율의 이원화(제39조) - 조세감면대상 투자액 3천만유로(제40조)	일반 14%, 장려 10% 서방국가 투자고려

개정 '라선경제무역지대법' 은 전체적으로 '개성공업지구법' 의 내용과 유사한 면이 많이 나타남

자료: 유현정 2010

북한은 2011.1.15일 '국가경제개발 10개년 전략계획' 을 발표하여 기초시설 건설, 농업, 전력, 석탄 등 기초공업 및 지역개발 전략목표를 확정했다. 또한 이를 수행하기 위한 정부기구로 '국가경제개발총국' 을 설립하는 한편 '조선대풍국제그룹' 에 10개년 전략계획의 주요 내용을 실행하도록 위임했다고 밝혔다.¹³⁾

둘째, 앞에서 언급했던 것처럼 훈춘-권하 도로 및 권하-원정 다리의 개보수가 완공되고, 원정리-라선까지의 비포장선형 도로(67km)가 올 4월부터 2차선 직선도로로 개량하는 공사가 착공될 것으로 알려지고 있다.

셋째, 북한의 합영투자위원회는 2010.12월 중국 상무부와 라선특구 및 황금평 개발을 위한 양해각서(MOU)를 체결했다. 우선, 2010.12월 중국은 사상 최대 규모인 20억달러를 라선특구에 투자하여 도로, 발전소를 지어주고 광물 채굴권을 가져가기로 합의하였다. 한편 북한은 황금평 개발을 위한 특별법을 마련한 것으로 알려지고 있다.

표 4 | 북한의 개발계획 추진 현황

분야	주요 내용
제도 및 기구 정비	2010년 초 이래 라선시는 특별시로 승격하고 「라선경제무역자유지구법」을 새롭게 수정 대풍국제투자그룹, 국가개발은행, 합영(合營)투자위원회, 국가경제개발총국 등 관련 기구를 연이어 설립
인프라 건설 협력*	북한은 중국의 라진항 1번 선착장 임차권을 10년 연장 중국은 2011.1월 훈춘 - 라진항 - 상하이(上海)로 석탄을 운송하는 '국내 화물 국경 운송'을 실험
투자협정 체결	북한은 중국 상지관군투자유한공사(商地冠群投資有限公司)와 북한 라선 경제무역특구에 20억달러를 투자하고 그 대가로 함경북도 무산의 자철광 등 지하 광산자원의 개발권을 확보하기로 합의 중국은 화력발전소, 도로, 유조선 전용 선착장, 정유공장, 및 제철공장 등을 건설하고 국제금융은행을 설립하여, 이 지역을 동북아 최대의 공업특구로 조성할 계획

* 참고로 북한과 러시아는 북한 라진-러시아 하산간 철도와 북한의 라진항 재건에 관한 협의를 체결하였고, 러시아의 라진항 3번 선착장의 50년 사용권을 비준

13) 국가개발총국은 북한경제개발전략을 총괄하는 정부기관이며, 조선대풍투자그룹은 대외경제협력기구이며 경제연합체로서 외자를 유치하고 국가개발은행의 자금을 제공한다. 한편 합영투자위원회는 국가투자전략에 따라 외국정부 및 국제조직과의 경제협력을 책임지며 북한에 있는 외국인투자를 통일적으로 지도하고 관리한다.

IV. 창지투개발계획(라선경제특구개발)의 실현가능성 평가

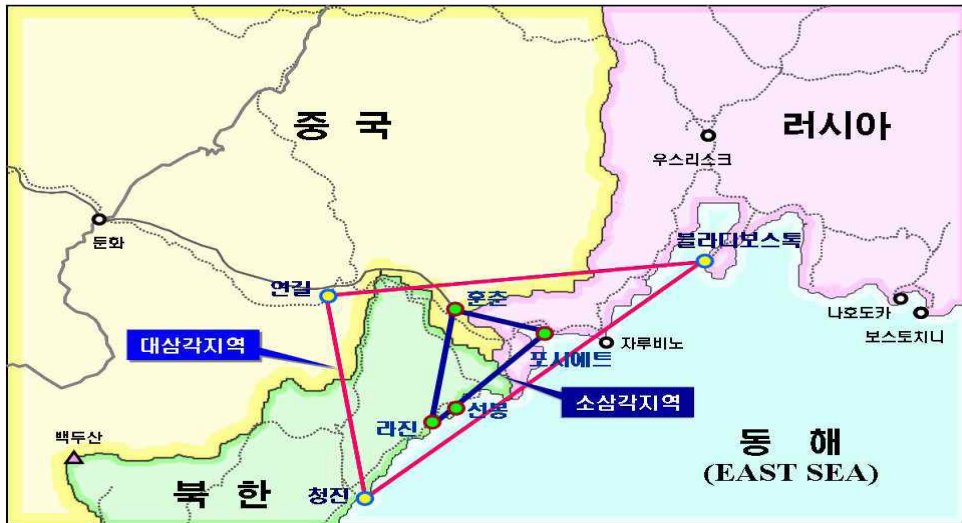
1. 두만강개발계획(TRADP) 평가

가. 두만강개발계획의 개요

두만강개발계획은 UNDP가 1991년 두만강 하류지역을 국제적인 자유무역지대로 개발한다는 구상에서 시작된¹⁴⁾ 남북한, 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하는 다자간 개발프로젝트이다.

사업대상은 좁게는 훈춘-나진선봉-하산지구의 포시에트 자루비노를 연결하는 소삼각지대(1,000km²), 넓게는 연길, 청진 나호트카 항을 연결하는 대삼각지대(1만km²) 개발이 중심이다. 대삼각지대 개발비용¹⁵⁾은 총 300억달러로, 개발기간은 총 20년 정도¹⁶⁾로 예측되었다.

그림 2 | 두만강 유역 지도



자료: 백성호 2009

14) 두만강개발계획은 1991년 3월 UNDP의 5차 사업계획(1992~96년)의 중점사업의 하나로 책정되어 10월에 「두만강지역개발구상」으로 발표되었다.

15) 약 10개의 현대적 부두와 100만명이 거주할 수 있는 신도시 건설을 목표로 도로, 항만, 철도, 전력 등 인프라 정비와 이에 필요한 인재육성을 포함하고 있다.

16) 조사 연구 2년, 건설사업 4~5년, 공업지구 형성 7~12년 등

북한은 1991.12월 라진, 선봉지역 621km²를 ‘자유경제무역지대’로 설정하고 이 지역을 2010년까지 동북아의 국제적인 화물중계지, 수출가공기지, 관광·금융기지의 기능을 가진 경제특구로 발전시킬 것을 구상하였다. 이를 위해 1992.10월 「외국인투자법」을 시작으로 1997년 하반기까지 16개의 법과 41개의 규정을 제정하였다. 그외 접경지역 3국 지방도시간(라선, 훈춘, 핫산) 정례협의회 개최, 원정리에 자유시장 개설, 철도관리시스템 일원화, 국경통행 절차 간소화 등의 조치를 취했다.

나. 두만강개발계획 평가

두만강개발계획은 투자유치 부진으로 기대에 미치는 성과를 거두지 못한 것으로 평가되고 있다.

우선, 두만강개발계획에 가장 적극적이면서 실적이 가장 나은 중국 연변지역의 경우 2006년말 누계 기준으로 655개 외자기업이 투자한 것으로 알려지고 있다. 연변지역에 투자한 외자기업들의 대부분은 소규모이며 식품, 방직, 의복, 목재가공, 전기부문의 제조업 또는 도소매 무역 및 음식점 관련 회사이다. 주요 투자국은 남한, 홍콩, 일본 등이며 그 가운데 남한은 기업수의 74.5%, 외자투자액의 63%를 차지하였다.¹⁷⁾

둘째, 독자개발 방식을 추진한 나진선봉자유경제무역지대 역시 외자유치에 실패한 것으로 평가되고 있다. 2004년 말까지 외자유치 규모는 중국, 일본 등으로부터 약 9.3억달러 계약을 체결하였으나 실제 투자액은 1.4억달러에 불과한 것으로 알려지고 있다.¹⁸⁾ 나진선봉지역 개발은 주로 초기 인프라 구축과 비제조업 분야 투자에 머물고 있다. 외자기업은 대부분 호텔, 은행, 통신 분야에 진출하였고, 제조업 관련 기업은 해산물 가공과 같은 소규모 업체인 것으로 알려지고 있다.

이처럼 두만강개발계획의 투자유치가 부진한 것은 참여 국가들이 계획추진의 동기가 약한데다, 아시아 외환위기, 북한의 미사일 및 핵개발에 따른 동북아 정세 악화 등에 기인한다. 중국은 2000년대 초반까지 연해지역 중심으로 개발정책을 추진하여 동 계획은 지방정부 차원에서 추진되었다. 러시아는 체제전환 이후 경제적 어려움으로 극동지역에 투자할 여력이 없었다. 또한 자금과 기술의 우위를 가지고 있는 일본과 남한은 북한의 미사일 및 핵 개발 등으로 안보 불안이 지속되어 동 계획에 참여하기를 주저할 수밖에 없었다.¹⁹⁾

17) 윤승현 2007

18) 통일부, 주간북한동향, 759호(2005.9.22)

라진선봉자유경제무역지대는 임금과 토지 비용에서는 양호하지만, 중앙정부의 과도한 개입, 부족한 인프라, 남한의 투자 배제, 핵확산금지조약(NPT)탈퇴로 인한 핵개발의혹과 그에 따른 북미관계의 긴장과 국제사회의 불신 등이 실패의 원인으로 지적되었다. 더욱이 2000년 정상회담을 기점으로 개성공단 개발이 추진되고 2002년 신의주 경제특구 건설이 추진되면서 북한 내부와 외국인 투자자들의 관심도 낮아졌다.

따라서 과거의 계획들과 비교할 때, 계획의 실현가능성 여부는 추진동기, 자금조달 여건, 기구 및 제도정비, 대외환경 등에 의존한다고 판단된다.

2. 창지투개발계획의 실현가능성 평가²⁰⁾

가. 촉진요인

추진동기, 자금조달 여건, 기구 및 제도정비 등이 크게 개선됨으로써 실현 가능성이 높아진 것으로 보인다.

첫째, 중국은 창지투 개발계획의 실현을 통해 지역간 균형발전을, 북한은 대규모 외자유치를 통해 경제회생을 도모하고 있다.

과거 신의주특구개발은 중국의 협조가 전제되지 않음에 따라 좌절했고, 라진선봉자유경제무역지대 개발은 중국의 필요와 여력이 크지 않음에 따라 실패하게 되었다. 그러나 최근 중국은 지역간 균형발전을 위해 연해개발, 서부대개발에 이어 동북3성 개발에 집중하고 2009년부터 창지투개발계획을 중앙정부 차원에서 추진하고 있다. 심지어 훈춘은 라선특별시와 대등한 교류를 위해 현급(縣급)에서 특수기능을 가진 시급(市급)으로 승격하는 방안을 추진중이다. 이러한 점은 과거 두만강개발계획과 크게 다른 점이다. 특히 물류의 효율성 측면에서 동 계획은 해상출로가 확보되어야 성공할 수 있어 이를 위한 중국의 대북투자는 불가피하다.

한편 북한으로서도 경제강국 건설 및 권력승계의 달성을 위해서도 대규모 외자도입 등 외부의 지원이 절실하다. 현재 추진하고 있는 주체경제 기반확립은 석탄과 전력의 만성적 부족으로 성과를 거두기 어려울 것으로 전망된다. 일례로 주체철은 전기로, 회전로, 코렉스(Corex) 등 콕스탄을 사용하지 않는 공법으로 생산하는데 전기로는 전력부족으로,

19) 조명철·이종운 2009.11

20) 최근 백두산 화산 폭발 가능성이 제기되고 있다. 이 문제도 고려의 대상이나 본 고에서는 정치경제적 요인만을 보았으며, 천재지변의 미치는 영향은 고려하지 않았다.

코렉스 방식은 소규모 爐의 비효율로 생산에 장애를 초래하고 있다. 또한 비료 원료인 암모니아 1톤 생산에 3톤의 무연탄이, 비닐론의 원료인 카바이트 1톤 생산에 3천500kw 전력이 요구되는 등 지나치게 비효율적인 산출/투입 구조에 기반하고 있다. 이로 인해 이미 조업이 재개된 주체철과 주체섬유 공장에서의 생산 증대 소식은 아직까지 들려오지 않고 있다.²¹⁾ 따라서 북한경제 회복과 2012년 경제강국 건설의 거의 유일한 희망은 대외 개방의 성공여부에 달려 있게 된다.²²⁾

둘째, 개발방식 또는 자금조달 면에서, 과거처럼 북한에 의한 독자개발이 아니라 중국에 의한 개발 방식으로 추진되어 개발자금 부족의 문제가 크게 해소된다. 과거 라선경제특구개발의 경우 개발자금을 조달하기 곤란하여 인프라를 건설할 수 없었지만 이번에는 중국이 20억달러를 라선특구에 투자하여 도로, 발전소 등 인프라를 건설하기로 합의하였다. 계약의 주체는 중국의 기업이지만, 중국 중앙정부의 장려와 보호 속에 합의된 것이어서 실현가능성을 높이고 있다.

셋째, 제도의 개정으로 한국 자본의 유치, 정부의 개입 완화, 기업의 자율성 등을 보장함으로써 실현가능성을 높이고 있다.²³⁾ 일례로 개정된 「라선경제무역지대법」에서는 지대 내 기관, 기업소, 단체는 관리기관의 승인 하에 북한 내지(內地)의 기관, 기업소, 단체와 일반적인 경제거래를 할 수 있도록 규정(제21조)하고 있다. 구법에서는 지대 내 기업과 북한의 내지 기업간 위탁가공만을 인정하였으나 신법에서는 위탁가공 방식 뿐 아니라 일반적인 경제거래도 가능하도록 한 것이다. 적어도 제도상으로는 경제특구의 투자환경이 개선되고 있다.

나. 억제요인

북한의 핵문제 등에 따른 동북아 정세불안, 북한의 국제관례에 대한 무지 및 약속 불이행 관례 등 주로 북한 변수가 실현 가능성을 제약할 것으로 보인다. 그 외 길림성의 열악한 투자환경도 개선되고 있지만 실현 가능성을 억제하는 요인이 될 수도 있다.²⁴⁾

21) 이런 현상은 자립적 민족경제론(주체경제론)의 한계를 극명하게 드러내는 사건들로서 새로운 개혁·개방으로 나서지 않는 한 북한의 미래는 어두움을 시사한다.

22) 2012년 경제강국 건설에 실패하더라도 대규모 외자도입을 통해 경제회복의 가능성이 제시되어야 주민들의 불만을 억누를 수 있을 것이다.

23) 한편 합영투자위원회는 장성택 국방위원회 부위원장 겸 당 행정부장이 주도하고 있는 것으로 알려지고 있다. 만약 이러한 보도가 사실이라면 대외개방은 김정일 국방위원장의 최측근이 추진하는 사업으로서 박봉주 총리 등이 추진했던 7.1조치에 비해 상당한 추진력을 갖게 될 것으로 전망된다.

24) 본 연구는 정치경제적 측면만 다루었으며 자연재해의 가능성은 다루지 않았다. 하지만, 백두산 화산 폭발

우선, 정세불안은 라선자유경제무역지대, 금강산관광특구 및 개성공단사업이 실패하거나 성과를 크게 거두지 못하는 주된 요인이었다. 그런데 북한은 강성대국 건설이란 목표 하에 사상 및 경제 강국과 함께 군사 강국을 추진하고 있다. 재래식 무기 면에서 열세인 북한이 군사강국을 유지하기 위해서는 핵개발을 쉽게 포기하지 않을 가능성이 크다. 이로 인해 북한의 핵 문제는 주변국가와의 갈등을 심화시킴으로써 동북아정세 불안을 초래할 수 있다. 향후 남북관계 경색이 심화되면 미사일 및 핵실험 등의 군사도발 가능성도 배제할 수 없다. 물론 북중관계가 과거보다 더욱 긴밀해졌지만, 핵문제로 인한 동북아정세 불안은 중국의 민간투자를 지연시킴으로써 라선경제특구 개발을 정체시킬 수도 있다.

또한 법이 개정되었다고는 하지만 ‘관리기관의 승인’ 이란 단서조항이 붙어 있고 일부 법 해석상의 논란의 여지가 있어 기업의 자율성이 충분히 보장될지 의문의 여지가 있다. 예를 들어 「개성공업지구법」과 유사하다고 평가되는 개정된 「라선경제무역지대법」에서 북한 내지와의 일반거래는 ‘관리기관의 승인’ 이 전제되어야 가능하도록 되어 있다. 또한 신설된 ‘라선경제무역지대 지도위원회’ 는 개성공단의 ‘지도총국’ 과 유사한데, 개성공단의 지도총국은 고용, 임금 지불 등에 개입함으로써 법에 명시된 기업의 자율성을 침해해 왔다. 따라서 라선경제특구에서 개성공단 사례와 유사한 상황이 재현되지 않을 것 이란 보장이 없다.

최근 중국의 외자기업에 대한 특혜는 크게 약화되었고 지린성의 경제규모, 인프라, 산업간 연계 등 경제환경은 랴오닝성에 비해 열악하다.²⁵⁾ 또한 정부의 구체적인 사업계획과 재원조달 방안이 결여되어 있고 기업은 창지투 건설에 참여하고자 하나 실제 투자에는 한계가 있다.²⁶⁾

V. 요약 및 시사점

최근 창지투개발계획과 연동되어 추진되는 라선경제특구건설은 과거 라선자유경제무역지대 개발에 비해 실현가능성은 높은 편이다. 무엇보다 협력파트너인 중국이 창지투개

가능성에 대한 근거가 충분하다면 예상 피해 지역인 라선에서 경제특구가 건설되기는 어렵다.

25) 2009년중 길림성의 경제규모(7천억위안)는 요녕성(1만5천억위안)의 1/2 수준이며, 한국의 투자(2009년 누계 3.8억달러)는 요녕성(26.5억달러)의 14%, 한국과의 교역(2009년 6.1억달러)은 요녕성(61.3억달러)의 1/10 수준에 불과

26) 장혜지 2011

발계획을 성공시키자면 라선지역을 확보·개발해야 하고 북한도 경제강국을 건설하자면 현재로서는 중국의 협력에 기반한 대외개방 외에 방법이 없기 때문이다. 그러나 북한의 핵문제, 북한의 내부정세 불안 등이 심화되는 경우 라선경제특구개발이 지연되거나 중도에 중단될 가능성을 배제할 수 없다.

한편 북한의 라선특구개발이 북한의 개혁·개방에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 최근 북한의 정책변화를 고려할 때, 북한의 대외개방 및 개혁은 점진적으로 추진될 가능성이 크다. 우선 대외개방을 추진하면서도 동시에 주체경제 기반 확립에 큰 힘을 쏟고 있다. 또한 훈춘-라선 등 동부 접경지역의 개발에 비해 단둥-황금평·위화도 등 서부 접경지역 개발 관련한 협의는 더디게 진행되고 있다. 이는 라선이 평양과 멀리 떨어져 있지만 신의주는 평양과 지척이라 개방의 부작용이 클 것이기 때문인 것으로 보인다.

둘째, 향후 북한의 경제정책은 당분간 개혁보다 개방을 둘러싼 조정과 갈등으로 전개될 것으로 보인다. 계획경제 복원이 실패하면서 정책기조가 주체경제 기반확립과 특구개발 등의 대외개방의 동시 추진으로 변했다. 과거 7.1조치 추진도 계획과 시장의 조화를 전제로 출발했으나 시장경제의 확대에 양자간 갈등이 심화되었다. 마찬가지로 지금은 주체경제와 대외개방의 조화에서 출발하지만 주체경제 기반 확립보다 대외개방의 성과가 커지면서 양자간 갈등이 심화될 가능성을 배제할 수 없다.

셋째, 라선경제특구개발은 거의 전적으로 중국에 의존함으로써 자금조달 등의 문제를 크게 해소하고 있지만, 개혁이 수반되지 않은 개방정책은 대중국 종속을 초래할 가능성이 크다. 개혁이 수반되지 않을 경우 자생적 생산기반의 붕괴로 제조업 생산은 정체되어 1차산품 수출과 2차산품 수입의 무역구조가 고착될 수 있다. 이로 인해 북한은 개방의 속도를 조절(주체경제 기반 확립과 대외개방 간 갈등과 조정)하는 한편 미국, 남한 등과의 대외관계 개선에 나서게 될 것이다.

넷째, 그러나 군사노선의 강화는 북한의 대외관계 개선 뿐 아니라 적극적인 개혁 추진을 어렵게 할 것으로 보인다. 군사노선의 강화는 국제사회의 대북제재를 초래했고 2002년 '7.1조치'를 부분개혁에 그치게 했다. 북한이 군사노선을 포기하지 않는 한 대중국 종속 및 자원의 군수부문 전용에 따른 저성장을 초래하게 될 것이다.

결국 북한이 원하는 자립경제 및 경제강국 건설을 위해서는 군사노선을 완화해야 하며 이를 위해서는 남북관계를 개선해야 한다. 남북관계 개선을 토대로 폭넓은 대외관계 개선과 적극적인 개혁·개방에 나설 때 북한체제는 안정적으로 유지될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권오국, “중국의 대북 접경지역 개발전략과 추진현황-통일경로에 따른 국가승계를 중심으로-”, 2010(통일부 www.prism.co.kr)
- 배종렬, “두만강지역 개발사업의 진전과 국제협력과제”, 『수은북한경제』, 수출입은행, 2009.
- 백성호, “최근 두만강 유역 개발 및 시사점 세미나”, 대한상공회의소 세미나 자료집, 2009.12
- 심의섭·이광훈, “두만강 개발 10년의 평가와 전망”, 대외경제정책연구원, 2001.
- 심의섭·이광훈, “두만강 개발사업의 국익갈등과 국제협력”, 『경제연구』 19, 명지대학교, 2000.11.
- 유현정, “북한의 개정 ‘라선경제무역지대법’ 과 경제개방의 확대”, 2010.3
- 윤승현, “중국 두만강지역 경제변화 분석: 연변지역을 중심으로”, 『국제금융위험관리』, 9권 2호, 2008.6.
- 윤승현, “중국의 두만강지역 개발현황과 시사점”, 『한중사회과학연구』, 5권 2호, 2007.
- 윤승현, “최근 북중관계의 현황과 전망”, 『평화재단 제38차 전문가포럼』, 2010.
- 이정철, “북한의 핵 억지와 강제”, 『민주사회와 정책연구』, 2008. 상반기(통권 13호)
- 이찬우, “두만강지역개발 10년-평가와 과제-”, 『KDI북한경제리뷰』, KDI, 2003.2.
- 장혜지, “최근 지린성(吉林省) 창지투(長吉圖) 선도구 전략과 북한의 개발 현황 및 한국의 참여방안”, 대외경제정책연구원 주최 한중학술세미나 2011.3
- 조명철·이종훈, “최근 두만강지역 개발 동향과 정책 시사점”, 대외경제정책연구원, 2009.11.
- 통일부, 주간북한동향, 759호(2005.9.22)
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치-경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~2009)” (경남대 북한대학원 박사학위논문 2010).