



최근 두만강지역 개발 동향과 정책 시사점

조 명 철 국제개발협력센터 소장 (mjcho@kiep.go.kr, Tel: 3460-1185)

이 중 운 국제개발협력센터 통일국제협력팀 전문연구원 (jwlee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1097)

1. 서론
2. 두만강지역 개발의 추진 현황
3. 중국과 러시아의 나진·선봉지역 연계개발 추진
4. 정책적 시사점

주요 내용

- ▶ 관련국의 소극적 태도로 정체되었던 두만강지역 개발계획이 최근 중국, 러시아의 낙후지역 개발에 대한 관심이 증가함에 따라 진전될 조짐을 보이고 있음.
- 중국과 러시아가 낙후지역인 동북3성과 극동지역 개발을 위해 투자를 확대하고 자국내의 인프라를 확충하는 과정에서 북한의 나진·선봉지역과 연계개발을 추진함으로써 3국간 협력이 강화되고 있음.
- 2009년 10월 4일 원자바오 중국 총리의 방북으로 신압록강대교 건설을 합의하는 등, 대북 원조와 관련한 다양한 협정을 체결한 북한과 중국은 나진항 공동개발에 관심을 보이는 것으로 알려짐.
- ▶ 두만강 접경지역의 운송인프라 확충에 중국과 러시아가 관심을 보임에 따라 실패한 것으로 평가되던 북한 나진·선봉 경제특구의 개발사업이 다시 재개될 가능성이 높아지고 있음.
- 북한은 두만강지역 개발계획과 연계하여 나진·선봉지역을 개발하기 위해 경제특구정책을 추진하였으나 외국기업의 투자가 저조하여 별다른 성과를 거두지 못하였음.
- ▶ 나진·선봉 경제특구의 활성화 가능성은 북한 핵문제의 평화적 해결과정에서 북한의 개혁·개방과 경제재건을 동시에 유도해야 하는 우리에게 의미있는 정책적 시사점을 제시하고 있음.
- 6자 회담 등을 통해 북한과 핵문제 타결을 위한 협상을 진행할 때 우리정부는 북한에 대한 지원책의 일환으로 나진·선봉 경제특구에 대한 투자계획을 제시할 수 있을 것임.
- 경제특구의 입지적 측면에서 보면 개성공단은 남북간의 제조업 협력을 위주로 하지만, 나진·선봉 경제특구는 제조업과 함께 물류운송, 천연자원, 관광자원 개발을 병행할 수 있는 장점이 있음.
- 남한기업의 나진·선봉지역에 대한 투자는 남북한 경험 확대에 기여할 뿐만 아니라 중국 동북지역과 러시아 극동지역으로의 진출을 위한 주요 거점으로도 활용될 수 있을 것임.
- 두만강지역 개발은 주변국들이 참여하는 다자간 협력 틀에서 사업이 추진되므로 북한 경제특구 지원을 주변국과의 경제협력과 연계하여 진행할 수 있는 토대를 제공함.

1. 서론

■ 1990년대 초반 두만강 하류지역을 국제적인 자유무역지대로 개발한다는 UNDP의 구상으로 시작된 두만강지역 개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)은 남북한과 중국, 러시아, 몽골 5개국이 협정 회원국으로 참여하고 있는 다자간 개발 프로젝트임.

- 두만강 접경지역은 동북아시아의 중심부에 위치하여 주변국 간의 경제협력을 촉진할 잠재력이 높은 것으로 평가되었으나, 투자유치 부진으로 기대에 미치지 못하는 성과를 거두지 못하였음.

■ 그러나 2000년대 중반 이후 중국과 러시아가 낙후지역인 동북3성과 극동지역 개발을 위해 투자를 확대하고 자국내의 인프라를 확충하는 과정에서 북한의 나진·선봉지역과 연계개발을 추진함으로써 중국·북한·러시아를 연결하는 두만강지역 개발이 주목을 받고 있음.

- 2009년 10월 4일 원자바오 중국 총리의 방북에 맞추어 중국 대련에 소재한 기업인 창리(創立)그룹이 나진항 제1호 부두의 개발권을 확보한 것으로 알려지고 있음.¹⁾

- 두만강 하류지역 개발에 적극적인 중국은 2000년대 중반부터 훈춘과 나진항을 연결하는 도로 확장에 관심을 표명하고 중국측 지역은 도로 건설을 이미 완비하였으며, 북측 지역인 원정리-나진항 도로 건설을 지원할 의사를 밝히고 있음.

- 러시아 또한 북한의 2차 핵실험으로 공사가 지연되고 있지만, 지난해 10월 접경지역인 핫산과 나진을 잇는 철도 현대화 사업을 위한 착공식을 거행하였음.

■ 두만강 접경지역의 운송인프라 확충에 중국과 러시아가 관심을 보임에 따라 실패한 것으로 평가되던 북한 나진·선봉 경제특구의 개발사업이 다시 재개될 가능성이 부각되고 있음.

- 항만, 도로 등의 운송인프라 확충을 위한 중국과 북한의 협력이 가시화되고 있는 것은 동북지역 해상통로 확보와 외국인투자 확대를 위한 중국의 이해와 나진·선봉 경제특구의 활성화를 도모하는 북한의 이해가 서로 맞았기 때문임.

- 러시아는 극동지역 항만의 적체 해소와 TSR(시베리아횡단철도)의 거점 확보를 위해 핫산-나진 간 철도 현대화 사업을 지원하고 있음.

- 나진·선봉 경제특구 활성화를 위한 북한의 정책 변화는 아직 구체화되지 않았지만, 북핵 문제가 평화적으로 해결되고 북한이 외국인투자 환경을 개선할 경우 경제특구는 향후 두만강 인근지역을 포용하는 물류거점 항구로 성장할 잠재력을 가지고 있음.

■ 본고에서는 북한 나진·선봉 경제특구를 중심으로 두만강지역 개발 실태를 살펴보고 정책적 시사점을 모색하고자 함.

2. 두만강지역 개발의 추진 현황

가. 두만강지역 개발계획의 추진 배경

■ 두만강지역 개발계획은 UNDP의 후원을 통해 1995년 12월 동북아 5개국(중국, 러시아, 몽골, 남한, 북한)이 모여 정부간 협력사업으로 추진하게 되었음.

- 두만강 하류지역은 북한·중국·러시아 세 국가의 접경지역이면서, 배후지역으로 한국·몽골·일본이 있어, UNDP는 이러한 이점을 이용해 이 지역을 동북아 자유무역지대로 성장시킨다는 목표로 다자간 협력사업을 추진할 것임.

- 2005년 5개국 협력위원회에서 광역두만강계획(Greater Tuman Initiative)으로 지역적 범위를 확대하고 향후 10년간 사업연장을 확정하였음.

○ 몽골을 포함하는 등 사업대상 지역을 확대하였지만, 두만강 개발계획은 중국·북한·러시아 도시를 연결하는 삼각지역 개발이 중심임.

○ 좁은 의미의 두만강 삼각주는 북한의 나진·선봉, 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트를 잇는 두만강 하류 약 1,000km²의 지역임.

○ 넓은 의미의 두만강지역 개발은 북한 청진, 중국 연길, 러시아 블라디보스톡을 연결하는 1만km²의 지역임.

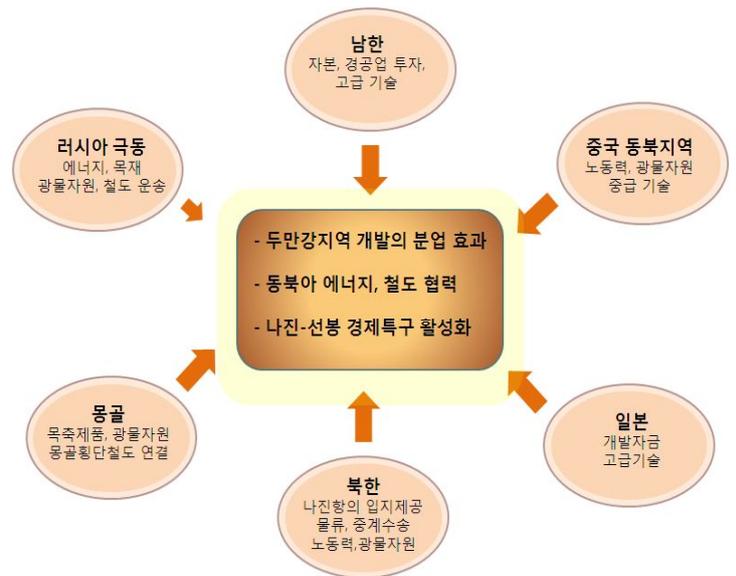
■ 북한은 두만강지역 개발계획의 초기 단계에서부터 나진·선봉 경제특구의 개발을 위해 정부간 협의체에 참여해 오고 있음

1) 『연합뉴스』(2009. 10. 7); 『매일경제』(2009. 10. 7).

며, 특구지역 내에 외국인투자를 유치하기 위한 몇가지 전략적 조치를 취하기도 하였음.

- 북한은 1991년 12월 나진, 선봉지역 621km²를 ‘자유경제무역지대’로 설정하고, 이 지역을 2010년까지 동북아의 국제적인 화물중계지, 수출가공기지, 관광·금융기지의 기능을 가진 경제특구로 발전시킬 것을 구상하였음.
- 외국인투자 유치를 위해 초기 관련법을 지속적으로 정비하고 새로운 관련법을 추가함으로써 나진·선봉 경제특구는 1990년대 북한 대외개방의 실험무대가 되었다고 볼 수 있음.
 - 1992년 10월의 외국인투자법을 시작으로 북한당국은 1997년 하반기까지 16개 법과 41개의 규정을 제정하였으며, 외국인투자 유치 관련 법안은 2000년대 개성공단 및 신의주 특구 추진과정에서 법·제도 정립에 기여하였음.
- 1990년대 말부터 경제특구의 기능과 권한이 축소되고 북한 내부의 기대도 약화되었지만, 북한당국은 나진·선봉 경제특구를 두만강지역 개발계획과 연계하는 데 관심을 보였음.
 - 북한당국이 취한 조치로는 △집경지역 3국 지방도시간(나진, 훈춘, 헝산) 정례협의회 개최 △북·중 접경지역인 원정리에 자유시장 개설 △철도관리시스템 일원화 △나진항의 항로 개척 △원정교 통행 허용 △국경통행 절차 간소화 등임.²⁾
- 심의섭·이광훈(2001)의 연구와 국내외의 기존 연구를 종합하면 두만강지역 개발은 참여국에 [그림 1]과 같은 협력이 강조되었음.³⁾
- 한국의 경우는 경공업부문과 에너지부문에 투자하고, 북한과 중국 길림성의 노동력을 이용하면서 북한, 중국, 러시아, 몽골의 광물자원, 농산물을 활용할 수 있음.
- 북한은 나진·선봉지역을 동북아지역의 중계수송 기지로 개발하면서 남한, 일본, 중국기업의 투자를 유치할 수 있음.
- 중국 동북지역은 노동력, 중급기술을 제공하면서 한국과 일본에서 자본, 고급기술을 유입하고 북한, 러시아에서 자국내에 부족한 에너지, 광물자원을 수입할 수 있음.

그림 1. 두만강지역 개발계획의 관련국간 협력



나. 두만강지역 개발의 침체 원인

- 두만강지역 개발계획은 입지적으로는 동북아 경제협력의 한 축으로 성장할 잠재력을 가지고 있지만, 2000년대 중반까지는 가시적인 성과를 거두지 못하였음.
- 두만강 개발사업에 가장 적극적이면서 외국인 직접투자의 실적이 가장 나은 것으로 평가되는 중국 연변지역의 경우에도 2006년 말 누계기준으로 655개의 외자기업이 투자한 것으로 알려지고 있음.⁴⁾
 - 1990년대에 투자한 외국인 기업의 일부는 철수한 상태이고, 2006년 기준으로 운영 중인 외자기업은 432개임.⁵⁾
 - 남한, 홍콩, 일본이 주요 투자국이며, 누계기준으로 남한은 기업 수의 74.5%, 외자 투자액의 63%를 차지하였음.
 - 연변지역에 투자한 외자기업들의 대부분은 소규모이며, 식품, 방직, 의복, 목재가공, 전기 부문의 제조업 또는 도소매 무역 및 음식점 관련 회사임.
- 특히 나진·선봉 경제특구는 외국인투자가 저조하여 실패한 것으로 평가되고 있음.

2) 나진·선봉 경제특구의 초기 개발 프로그램 관련 사항은 대외경제정책연구원 편(2003), 『북한경제백서』 참고.

3) 심의섭·이광훈(2001), 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』, 대외경제정책연구원.

4) 윤승현(2007), 「중국의 두만강지역 개발 현황과 시사점」, 『한중사회과학연구』, 5권 2호.

5) 연변주정부 관계자 면담.

- 2004년 말까지 외자유치 규모는 중국, 일본 등으로부터 약 9.3억 달러 계약을 체결하였으나, 실제 투자액은 1.4억 달러 정도에 불과한 것으로 알려짐.⁶⁾
- 나진·선봉지역 개발은 주로 초기 인프라 구축과 비제조업 분야 투자에 머무는 수준임.
- 외자기업은 대부분 호텔, 은행, 통신 분야에 진출하였으며, 제조업 관련기업은 해산물 가공과 같은 소규모 업체인 것으로 알려지고 있음.
- 주요 외자기업으로는 태국 록솔리그룹(통신설비 건설), 홍콩 타이슨기업(나진지역 도로망 공사, 나진 호텔), 네덜란드 ING은행(화란국제그룹-동북아세아은행 설립), 일본 조총련(나진항 비료 창고, 비파관광숙소) 등이 있음.

■ 두만강지역 개발계획이 부진한 이유는 투자자금 확보가 어렵고 두만강 개발의 중심부에 자리 잡은 북한 나진·선봉지역 개발이 정치·경제적인 이유로 지체되고 있기 때문임.

- 낙후지역의 개발을 위해서는 막대한 개발자금이 필요하나, 2000년대 초반까지 두만강 하구 개발에 가장 적극적이던 중국에서도 지방정부 차원에서 사업이 추진되었고, 자금과 기술적인 우위를 가지고 있는 일본과 남한은 개발계획에 적극적인 관심을 보이지 않았음.

- 2000년대 초반까지 중국은 연해지역 중심으로 개발정책을 추진하고 있었으며, 러시아는 체제전환 이후의 경제적 어려움으로 국가의 중심지에서 멀리 떨어진 극동지역에 투자할 여력이 없었음.

- 또한 한국과 일본은 북한의 경제난과 안보 불안이 지속되는 가운데 두만강지역 개발계획에 적극적으로 참여하기를 주저할 수밖에 없는 상황이었음.

- 일본정부는 관련국 정부간 협의체를 만드는 과정에서 참여를 거절하였음.

- 이와 같이 주변국의 이해 관계가 달라 개발사업의 원동력을 마련하기 어려운데도 불구하고, 북한은 외국자본을 끌어들이기 위한 투자환경 개선에 적극성을 보이지 않았고, 핵·

미사일 개발로 인한 안보적 긴장이 지속됨으로 인해 민간기업의 참여가 제대로 이루어지지 않았음.

- 나진·선봉 경제특구는 임금수준과 토지관련 비용에서는 양호하다는 평가가 있었지만, △중앙정부의 과도한 행정적 관여 △부족한 인프라 △남한 대표단 파견 거부와 같은 남한기업 투자의 배제 △북미관계의 긴장과 국제사회의 불신 등이 실패의 원인으로 지적되었음.

- 북한 내부적으로도 경제특구 개발에 따른 부정적 요소 확산을 경계하면서 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’의 정식 명칭에서 ‘자유’를 삭제하는 등 대외개방에 대한 일관성 있는 정책을 유지하지 못하였음.

- 특히 2000년 정상회담을 기점으로 개성공단 개발이 추진되고 북한당국이 2002년 신의주를 경제특구로 지정함으로써 북한 내부와 외국인투자자들의 나진·선봉지역에 대한 관심은 낮아졌음.

- 두만강 하구지역의 진입로에 해당하는 나진·선봉지역의 개발이 정체되고 접경지역을 연결하는 인프라 환경이 개선되지 않아 두만강지역 도시간의 경제협력 프로젝트도 부진한 모습을 보였음.

3. 중국과 러시아의 나진·선봉지역 연계개발 추진

- 나진·선봉지역의 투자환경은 여전히 미흡 또는 열악한 것으로 평가되고 있지만, 최근 중국과 러시아가 자국의 낙후지역인 동북3성과 극동·시베리아의 개발과정에서 나진·선봉과의 연계개발을 추진하고 있어 3국간 협력이 강화되고 있음.

가. 중국의 물류·운송 시스템 확충을 통한 북한과의 연계 개발

- 중국정부가 2000년대 중반 이후 「동북3성 진흥계획」을 추진하는 과정에서 북한 접경지역과 연계개발을 추진함으로써 두만강지역의 인프라 건설이 진행되고 있음.⁷⁾

7) 중국 중앙정부는 2003년 10월 개최된 공산당 제16기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 중국의 경제발전과정에서 상대적으로 소외되었던 동북3성 지역의 개발계획을 국가적 중점사업으로 확정하였음. 이후 「동북3성 진흥계획」은 중국정부가 추진하던 서부대개발계획에 준하는 경제과제로 부상하게 되었으며, △홍콩 일대의 주장(珠江) 삼각주 △상하이(上海)를 포함한 창장(長江) 삼각주 △베이징 일

6) 통일부(2005. 9. 22), 「주간 북한동향」, 759호.

- 중국 중앙정부와 지방정부가 추진하는 사업에서 북한 접경 지역 경제협력과 관련된 내용으로 △에너지, 원자재 자원 확보를 위한 중국기업의 해외 투자 △변경지역 개발과 대외 개방 촉진 △도로·철도·항만 등의 사회기반시설 건설이 포함 됨.⁸⁾
- 특히 북한과 중국의 국경지역을 따라 흑룡강성 무단장시와 요녕성 대련을 연결하는 전장 1,380km의 동변도철도(東邊道鐵道) 건설과 병행하여 동북3성 내부 및 외부와의 연계를 강화하기 위한 고속도로, 철도 건설이 진행되고 있음.
- 「동북3성 진흥계획」에는 북한과의 「도로·항만·지역 일체화」 건설이 명시되어 있어 북한 접경도시 내의 교통·운송 인프라 현대화에 대한 자금지원이 표명되었음.⁹⁾
- 길림성 차원에서 두만강지역 개발을 위해 훈춘시 자유무역지대 조성과 함께 2009년 8월 국무원이 승인한 장춘-길림-투먼을 연결하는 지역개발사업을 추진하고 있음.
- 지역개발사업 활성화를 위해서 동해 출구 확보가 중요하므로 나진·선봉지역과의 운송인프라 연계에 적극성을 보이고 있음.
- 중국정부가 추진하는 접경지역 「도로·항만·지역 일체화」 사업은 대내적으로는 동북3성 개발을 촉진하려는 목표와 함께, 대외적으로는 두만강지역 개발을 중국 주도로 추진하려는 의도를 가지고 있음.¹⁰⁾

대의 징진탕(京津唐) 지구에 이어 중국의 성장을 견인하는 4대 경제권의 하나로 발전할 토대를 마련하게 되었음. 동북3성 개발계획은 중국 중앙정부와 지방당국이 2010년까지 비효율적인 노후공업기지 국유기업의 구조조정을 통해 경쟁력을 향상시키고, 대규모 인프라 건설사업을 통해 지역발전의 토대를 강화하기 위한 중장기 전략임. 이러한 국유기업 구조조정과 함께 산업 인프라환경 개선을 위해 100개 대형 프로젝트를 추진하여 610억 위안 규모의 지역개발 사업을 추진하고 있음.

8) 김원배·조명철 외(2006), 『중국 동북3성 개발이 북중 접경지역 산업 및 기반시설개발에 미치는 영향분석』, 국토연구원.
 9) 국무원이 2005년 제출한 「동북3성 진흥계획」 제24조에는 “대북한 도로, 항만, 산업지구 일체화 건설을 촉진하고, 대외협력 프로젝트를 실시한다. 국가는 대외원조를 실시하는 데 있어 우선적으로 동북지역의 변경세관과 연계되는 교통, 항만, 공항 등 기초 인프라 건설 프로젝트를 배정한다”라고 표명하였음.
 10) 윤승현(2007).

표 1. 중국의 북한 접경지역 개발계획 및 추진 내용

	개발지원의 내용
중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 국무원의 『동북 老공업기지의 대외개방 확대실시에 대한 의견』(2005년 8월)에서 구체화 - 동북3성지역 내 외자 유치 확대와 함께 접경지역과의 연계 강화 • 변경무역 활성화 장려 • 수출입 가공, 국제상업 지역 육성(훈춘, 단둥 포함) - 중국기업의 북한 자원 개발 후 중국 수입 • 두만강 하류지역의 투자 사례로 나진 인근 지역인 산농산 금광에 산동성 귀다기업이 2006년부터 투자 • 중국 통화철강집단은 함북 무산철광에 장기적으로 70억 위안 투자(광산 설비 투자 및 주변 도로, 송전 설비 현대화)를 합의하고 50년간 철강 채취권 확보 - 동북3성 교통 인프라 확충 및 동해 출구 확보를 위한 북한 나진·선봉지역과의 연계 • 동변도철도 건설 완공(2008년 12월) • 나진항 개발 투자 및 훈춘-나진 간 도로 확충 지원 - 북·중 간에 논의해 오던 新암록강대교 건설 확정 • 2009년 10월 4일 원자바오 총리 방북시 공식 발표 • 왕복 4차로 단둥-신의주 간 배후 도로 건설 지원 및 암록강 하구의 비단도 개발을 추후 논의할 것으로 전망
길림성 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 길림성 정부의 11차 5개년 계획(2006~10년) 사업계획 강조 - 두만강 하구지역 개방 촉진 • 훈춘국경경제합작구와 길림훈춘수출가공구의 개발 촉진 • 국무원에서 승인한(2009년 8월) 장춘-길림-투먼 연계 지역개발사업 추진 • 훈춘에 ‘동북아변경무역센터’ 건설 계획 - 중국 연변 훈춘-북한 나진시 간의 도로·항구·지역 일체화 사업 • 중국측 훈춘-권하(39km) 도로 건설 사업 완료 • 북한측 원정리-나진 간(67km) 도로 건설 지원을 위한 조사 완료 - 훈춘화력발전소 2단계 공사 완료 • 현재 55만kw 발전 용량, 나진·선봉지역과 인근 지역에 잉여전력 공급 가능성 제기

■ 북한 접경지역과의 연계개발에서 중점적으로 추진되고 있는 사업은 나진항 개발과 훈춘-나진 사이의 도로연결 및 확장 사업임.

- 중국은 과거 길림성과 흑룡강성의 출해 문제 해결을 위해 두만강 하구의 중국 영토인 방천지역의 항구 개발에 관심을 가졌으나, 수심이 낮고 개발비용이 상당할 뿐만 아니라 북한과 러시아의 동의를 구하기 어렵기 때문에 북한의 나진항과 러시아의 자르비노 항을 이용하고 있음.

- 지난 10월 4일 원자바오 중국 총리의 방북에 맞추어 중국 대련에 소재한 창리(創立)그룹에 나진항 제1호 부두의 개발 권을 부여한 것이 외부에 알려짐으로써 중국의 나진항 개발이 활발해질 것으로 전망됨.
- 북한당국은 창리그룹에 나진항 1호 부두 2·3호 정박지를 보수, 확장하여 독점적으로 운영할 수 있는 권한을 부여한 것으로 알려짐.¹¹⁾
- 연변 주정부 관계자에 따르면 길림성에서 생산된 석탄을 상해 등의 중국 남방으로 운송하기 위해 기존에 이용하던 대련항을 나진항으로 대체하려는 움직임이 있음.
- 훈춘에서 나진항을 경유하여 부산으로 운행(863km, 2일 소요)하는 선박이 현재는 월 2~3회 운행되고 있지만, 중국 업체들은 수송원가 측면에서 나진항을 이용하는 것이 러시아 자르비노-속초 경로를 이용하는 것보다 저렴하기 때문에 향후 부두 확장이 완료되면 나진항을 이용하려는 의사를 밝힘.
- 중국 업체들이 나진항을 이용하는 과정에서 북한 경계지역인 원정리와 나진항을 연결하는 67km의 비포장 선형도로가 컨테이너 화물운송에 장애로 작용하고 있어 중국정부에서는 원정-나진항 구간을 2차선 직선도로로 개량 건설하는 계획을 가지고 있음.
- 중앙정부 부서인 중국교통도로계획설계원에서 이미 2000년대 초반 타당성 조사와 새로운 도로 구간에 대한 설계를 마친 상태임.
- 북한과 접경하는 중국측 구간인 훈춘-권하 도로(39km)는 이미 완공된 상태이며, 나진항으로 연결되는 북한측 도로를 개량 건설하기 위한 북·중 간의 협의가 최근까지 진행되었음.
- 구체적인 내용은 발표되지 않았지만, 나진항 1호 부두의 개발운영권을 확보하는 대가로 중국 창리그룹이 원정리-나진항 도로 건설 지원에 합의한 것으로 알려지고 있음.
- 중국은 나진항 제1호 부두의 운영권을 확보함으로써 남한(부산, 속초), 일본(니카타 등)으로 이어지는 근해 통로를 안정적으로 확보하게 되었으며, 향후 대련의 화물 적체문제를 해결하기 위해 나진항을 활용할 수 있게 되었음.

표 2. 나진항 시설 및 중국·러시아의 지원

부두	접안능력	하역능력	주요 화물	인프라 투자
1호	2만 톤×2 1만 톤×1 6천 톤×2 2천 톤×2	50만 톤	비료·목재, 잡화	중국 창리기업 2·3호 정박지의 개발권 (2009년 10월)
2호	2만 톤×2 1.5만 톤×1 6천 톤×1 2천 톤×2	150만 톤	석탄, 잡화 컨테이너	-
3호	2만 톤×2 1.5만 톤×1	100만 톤	석탄, 목재	러시아·북한 합작회사에 개발권 (2008년 4월)
4호	건설 예정			

자료: 김원배·조명철 외(2006), p. 158 참고.

■ 중국의 투자로 나진항 인프라와 북·중 접경지역의 도로시설이 개선되면 북한 나진·선봉 경제특구는 중국 동북지역의 주요 도시와 더욱 밀접하게 연계되는 기반을 구축하게 될 것임.

- 나진항과 훈춘을 연결하는 도로의 건설은 중국이 동북3성 진흥정책의 일환으로 건설한 장춘-훈춘 간 480km 고속도로와 연결됨으로써 길림성의 중심인 장춘과 물류통로가 열리게 됨.
- 또한 2008년 12월에 완공된 동변도철도는 동북3성에 산재한 10여 개의 철도선과 연결됨으로써 중국 동북지역의 화물이 투먼과 훈춘을 경유하여 나진·선봉으로 이동할 수 있는 통로 역할을 하게 될 것임.

■ 북·중 접경지역의 운송 인프라 확충은 중국기업의 나진·선봉 경제특구로의 진출을 촉진시킬 가능성이 높음.

- 2005년에 나진·선봉 경제특구에서 영업을 확인된 98개 외국기업 중에서 70%가 중국기업이며, 이들의 대부분은 연변 인근지역에 소재한 기업으로 알려지고 있음.¹²⁾
- 2000년대 중반 이후 중국기업의 대북 투자가 급격히 증가하고 있는 추이를 볼 때, 나진·선봉지역으로 진출하는 중국 기업도 늘어날 것으로 전망됨.

- 최근까지 중국기업이 투자한 분야는 주로 건축자재, 식료품 가공, 증계무역, 호텔, 식당 등의 소규모 투자였으나, 향후 나진항 개발과 나진-훈춘 도로 건설이 진행되면 투자규모

11) 『매일경제』(2009. 10. 7); 『서울신문』(2009. 10. 8).

12) 배종렬(2005), 「북한의 외자도입 현황과 과제」, 『수은북한경제』, 겨울호, p. 42.

가 커질 것으로 전망됨.

나. 러시아의 철도연결 사업과 나진항 투자

■ 나진·선봉지역에 대한 개발 지원은 러시아가 가세함으로써 중국과 러시아가 경쟁하는 양상을 보이고 있음.

- 2000년대 초반 합의한 후 러시아 측의 개발자금 부족으로 지연되었던 핫산과 나진을 연결하는 연장 54km 철도 현대화 사업이 2008년 10월 착공식을 거행하였음.

○ 나진-핫산 구간의 철도 개·보수공사에 소요되는 대부분의 비용은 러시아 측에서 부담하기로 합의함.

- 러시아의 나진-핫산 철도 현대화 사업은 나진항 개발과 함께 진행되고 있음.

○ 북한과 러시아는 2008년 4월 컨테이너 터미널 건설에 합의하고 기한 49년의 합작회사를 러시아 70%, 북한 30%의 지분으로 설립하였음.¹³⁾

○ 북한은 이를 위해 나진항 제3호 부두의 운영권과 향후 건설 예정인 제4호 부두의 개발권을 러시아 합작회사에 부여한 것으로 알려지고 있음.

○ 러시아가 투자하는 나진항 현대화 사업은 아직 공사가 진행되지 않고 있지만, 합의된 프로젝트의 주요 내용은 기존 노후설비의 제거, 컨테이너 크레인 등 설비의 반입, 부두시설의 건설, 도크 확장 등임.¹⁴⁾

○ 나진항 내에까지 러시아 화차가 출입할 수 있어 핫산-나진 철도 개·보수공사가 완료되면 나진항의 활용도는 더욱 높아질 것이며, 남한의 화물이 나진을 경유하여 유럽으로 수송될 수 있는 기반이 조성될 것임.

■ 러시아는 중국이 2000년대 중반부터 「도로·항만·지역 일체화」 정책에 따라 나진항 개발과 훈춘-나진 간의 도로 확장 건설에 관심을 보임에 따라 두만강 하류지역에서의 중국의 영향력 확산에 우려를 가졌으며, 이는 러시아가 나진·선봉 지역에 대해 지원을 결정하는 주요 배경으로 작용하였음.¹⁵⁾

- 동변도철도 건설과 같은 중국 동북지역 내의 운송망 확충도 TSR(시베리아횡단철도)의 동북아시아와 유럽을 연결하는 대륙간선철도로서의 독점적 지위를 상실할 수 있는 우려를 야기함.

- 또한 북한 나진항은 구소련 붕괴 전에 소련 화물의 수출입 통로로 활용되었기 때문에 러시아는 포화상태인 극동항만을 대체하기 위해 나진항 입차에 관심을 가지고 있었음.

■ 북한은 나진항 개발권 활용을 통해 중국과 러시아 간의 경쟁을 이용하고 있으며, 중국과는 도로 연결을, 러시아와는 철도 연결을 지원받아 과거 별다른 성과를 거두지 못하였던 나진·선봉 경제특구의 인프라를 개선하여 물류중계기지로 발돋움할 수 있는 기반을 마련하고 있음.

4. 정책적 시사점

■ 나진·선봉 경제특구의 재활성화 움직임은 우리 정부의 활용 여부에 따라 북핵문제로 경색되어 있는 남북 경제협력력을 촉진하는 역할을 할 수 있을 것임.

- 6자 회담 등을 통해 북한과 핵문제 타결을 위한 협상을 진행할 때 우리정부는 북한에 대한 지원책의 일환으로 나진·선봉 경제특구에 대한 투자계획을 제시할 수 있을 것임.

- 북한으로서는 김일성 주석의 유훈사업인 나진·선봉 경제특구에 관심을 가질 수밖에 없으며, 나진·선봉 특구 실패의 원인으로 지리적 고립성이 지적되었으나 오히려 이 때문에 개성공단과는 달리 정치·안보적 우려가 적어 우리정부의 제안에 적극적인 태도를 보일 가능성이 있음.

■ 북한이 배후접경 지역인 중국 동북3성과 러시아 극동지역과의 경제적 연계성을 강화하는 방향으로 나진·선봉 경제특구를 개발하는 전략을 택한다면 개성공단에 비해 투자리스크를 낮추면서 나진·선봉 경제특구 활성화와 경제회복을 지원하는 전략적 효과가 있을 것으로 기대할 수 있음.

- 나진항과 중국, 러시아로 연결되는 도로·철도는 현재 중국과 러시아의 지원에 의해 추진되기 때문에 나진·선봉 특구

13) 『동아일보』(2008. 7. 28).

14) 『조선신보』(2008. 10. 6).

15) 원동욱·김선철(2008. 6), 「북한 인프라 개발을 위한 정부 및 민간 부문 협력방안」, 『월간교통』.

와 두만강지역의 역내 운송인프라 구축은 중국, 러시아 측의 투자에 의해 진행할 수 있을 것임.

- 개성공단의 경우, 공단부지 조성에서부터 공장설립까지 공단개발과 관련된 모든 비용을 남한이 부담하면서 기본 인프라 시설의 구축에 막대한 자금이 소요되었을 뿐만 아니라 투자한 초기비용 때문에 북한의 개성공단 폐쇄 위협에 적극적인 대응을 하지 못하고 있는 실정임.
- 나진·선봉지역의 운송인프라 건설과 전기 등과 같은 기반 시설 구축에 중국과 러시아가 일정한 역할을 맡아 준다면 남한은 공동투자 형식으로 인프라 시설 확충에 참여함으로써 대규모 초기 자본 소요에 대한 부담을 경감할 수 있을 것임.
- 북한은 나진·선봉 특구 개발과정에서 중국과의 협의를 통해 55만kW급의 훈춘화력발전소의 잉여전력을 공급받아 향후 예상되는 전력문제를 해결할 수 있을 것임.
- 남한은 나진·선봉지역 개발의 초기단계에 중국, 러시아의 지원과 연계하여 운송·물류 관련 시설확충을 지원하고, 경제특구 개발에 대한 북한의 정책의지가 가시화되는 시점에서 남한기업 전용의 소규모 산업공단 건설을 추진할 수 있을 것임.

■ 나진·선봉지역은 물류운송 중계기지와 제조업이 결합된 경제특구로 발전할 입지적 조건을 갖추고 있어 투자환경 개선을 위한 북한의 적극적인 자세가 동반될 경우에는 항만·물류 부문과 국내 사양산업의 진출이 가능할 것임.

- 현재 중국 대륙을 통해 국내로 수출입하는 중국 동북지역 화물의 일부를 나진항으로 이전할 수 있을 것이며, 러시아 자르비노 항을 통해 운송하는 중국 연변지역의 화물 운송을 나진항이 대체할 수 있을 것임.
- 외국 업체뿐만 아니라, 중국 동북지역과 러시아 극동지역에 투자하는 남한기업의 물류비용 절감과 수송시간 단축 등의 이익을 기대할 수 있음.
- 나진·선봉 특구의 개발 초기단계에서 이전할 수 있는 분야로는 국내에서 사양산업화되고 있는 수리조선업을 꼽을 수 있음.¹⁶⁾

○ 현재 국내 수리조선업체에서는 러시아 선박을 연간 100여척 정도 수리하고 있기 때문에 나진이나 청진의 조선소와 합작할 경우에는 사업성과를 기대할 수 있음.

○ 또한 지난해부터 추진되고 있는 정부의 조선업체 구조조정 과정에서 국내 경쟁력이 약한 수리조선업을 북한으로 이전할 경우 남북한 모두에 유익할 것임.

- 러시아 극동 오희츠크지역에서 생산된 수산물을 나진·선봉지역에서 가공하여 한국이나 일본으로 수출하는 것도 전망이 밝음.

○ 이미 연변지역의 중국업체들이 나진에 위치한 북한 수산업체에 어망과 같은 자재를 지원하면서 근해에서 어획한 수산물을 나누고 있으며 일부 중국업체는 나진·선봉 경제특구 내에 합작기업을 설립한 것으로 알려지고 있음.

○ 국내 수산업체가 나진·선봉지역의 식료품 가공업체에 설비 등을 지원하면서 위탁가공을 의뢰하는 방식과 현지에서 생산공장을 직접 운영하는 방식을 고려할 수 있음.

- 나진·선봉 경제특구 개발에 진전이 보일 경우 이미 남한기업들이 중국 연변지역에 투자하고 있는 분야인 의류(쌍방울 등), 섬유, 목재 가공업, 제지, 식품가공업의 투자를 추진할 수 있을 것임.

- 또한 나진·선봉지역에 인접한 백두산 지역이 관광레저단지로 개발이 추진될 경우, 운송부문과 호텔·음식점, 관광 등과 같은 서비스분야로 투자가 확대될 것임.

■ 남한기업의 나진·선봉지역에 대한 투자 확대는 남북한 경험 확대에도 기여할 뿐만 아니라 중국 동북지역과 러시아 극동 지역으로의 진출을 위한 주요 거점으로 활용될 수 있을 것임.

- 나진·선봉지역은 교통이 불편하여 북한내 여타 지역과 단절되었고 사회간접시설이 낙후되어 있어 경제특구로서의 초기 투자 환경을 갖추지 못한 것으로 평가되어 왔음.

- 그러나 나진·선봉지역의 지리적 고립성은 북한 단독으로 경제특구 개발을 추진할 때는 단점으로 작용하지만, 남한, 중국, 러시아, 기타 주변국과 연계하여 물류·운송 중심의

16) 배수현(2007), 「한국·북한·러시아 3국 경제협력방안」, 『지역사회』, 신춘호, p. 128.

개발을 추진할 때는 크게 문제되지 않을 것임.

- 최근 추진되고 있는 나진항 개발과 나진·선봉의 접경지역 운송인프라 확충 사업이 완료되면 동변도철도와 같은 교통망을 통해 중국 동북3성 및 러시아 극동지역과 더욱 밀접한 경제권을 구축하게 될 것임.
- 나진·선봉지역이 한반도에서 대륙과의 주요 물류 연결고리의 역할을 수행할 경우 중국 동북 내륙지역과 러시아 극동지역 진출을 고려하는 남한 및 외국 기업의 투자를 유도하기 용이할 것임.
- 남한기업의 나진·선봉지역 진출은 북한 접경지역의 대중국 예측을 완화하는 효과가 있을 것임.

■ 남한은 [표 3]과 같이 관련국간 협력을 통해 나진·선봉 경제특구 활성화를 위해 적극적인 역할을 수행할 필요가 있으며, 여기서는 몇 가지 과제를 강조하고자 함.

- 북한이 핵문제의 조속한 해결을 거부하고 있는 현실에서 남한은 북한 핵폐기에 대한 일관된 모습을 보여야 하며, 북한과의 회담에서 경제회생을 위해서는 핵폐기가 반드시 전제되어야 함을 설득하여야 할 것임.
- 북핵 폐기를 논의하는 6자회담 등에서 개성공단과 나진·선봉지역과 같은 북한 경제특구에 대한 지원책을 제시하고, 인프라 구축과 자금 조달 방안과 같은 구체적인 방안을 제시함으로써 북한 경제회복을 위한 남한의 지원의지를 보여줄 필요가 있음.
- 또한 경제특구 활성화를 위해서는 대외관계 개선, 안정적인 남북한 관계 구축, 외국기업의 대북투자에 대한 불안감 해소가 중요함을 북한당국에 인식시킬 필요가 있음.
- 나진·선봉 경제특구의 관리를 두만강지역 개발과 연계하여 UNDP와 함께 중국, 러시아, 북한, 남한 등의 두만강개발계획 협의체 참가국이 공동으로 하게 하는 것도 경제특구 발전 과정에서 모색할 필요가 있음.
- 개성공단 건설과 금강산관광사업은 남북 양자간에 추진됨으로써 북한의 무리한 요구에 의해 사업 진행이 불투명해지는 부정적인 측면이 있었음.

- 경제특구를 공동 관리할 경우, 북한의 일방적 결정을 방지할 수도 있으며 재원 확보와 투자 대상과 관련한 각국의 이해관계도 조정하기 용이할 것임.
- 나진·선봉지역을 물류운송 중심의 특구로 개발하기 위해서는 북한, 중국, 러시아, 남한 등의 법제도 개선과 운송체계 표준화를 위한 협이가 지속적으로 필요함.

표 3. 나진·선봉 경제특구 활성화를 위한 관련국의 협력 과제

남한	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 핵폐기 유도 - 국제사회와 공동으로 북한 산업 재건과 경제개방을 추진하는 전략하에 경제특구에 대한 인프라 투자 지원 - 국내기업의 나진·선봉 경제특구 진출 지원 - 중국 동북지역 진출 남한기업의 수출입 물량 나진항 경유 - 중장기 투자전략으로 남한기업 산업단지 검토 - 경제특구의 다자간 공동관리 방안 모색
북한	<ul style="list-style-type: none"> - 핵폐기를 통한 남북한 관계 개선 - 미국, 일본과의 관계 정상화 - 경제특구 내의 자유로운 기업활동 보장 - 투자 인센티브 마련 - 법제도의 성실한 집행 - 나진·선봉 경제특구의 공동관리 보장
중국	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 핵폐기와 대외개방 촉진을 위한 외교적 노력 - 동북3성 개발과 연계한 나진·선봉지역 운송물류 인프라 구축 지원 - 훈춘지역과의 협력 관계 구축(장기적으로 나진·선봉과의 자유무역지대 추진)
러시아	<ul style="list-style-type: none"> - 러시아 극동지역 개발을 위한 투자 확대 - 나진항 현대화 사업 투자 - TSR-TKR 연결사업 지원 - 북한지역에 가스 파이프라인을 구축하기 위한 북한당국 설득
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 핵문제 해결과정에서 북한과의 관계 정상화 추진 - 수교자금을 나진선봉 경제특구 인프라 구축에 지원 - 운송, 제조업 부문 민간기업의 경제특구 투자 - 두만강지역 개발계획 정부간 협의체 참여

- 북한 경제특구 활성화를 다자간 협력틀에서 추진하는 과정에서 강조하여야 할 부분은 일본 정부와 자본을 적극 참여시키기 위한 유인책을 마련해야 한다는 점임.
- 과거 나진·선봉 특구 실패의 주요 요인으로 일본 자본의 진출이 미흡한 것이 지적되고 있는데, 북·일 관계 정상화를 통해 일본의 '수교자금' 이 집행되고 민간기업의 대북 투자가 확대될 경우 경제특구의 성공 가능성은 더욱 높아질 것임.

- 나진·선봉지역은 중국 연변, 러시아 극동과 물류운송 부문에서는 협력을 하지만, 민간기업의 직접투자 유치 위해서는 경쟁을 해야 하는 입장임.
 - 결국 이 지역 투자유치의 성공 여부는 지역적 이해관계를 가지고 있으면서 자본력이 있는 한국과 일본의 투자 여부에 의해 결정된다고 볼 수 있음.
 - 따라서 북·일 관계 정상화와 동반하여 집행될 것으로 예상되는 일본의 유무상 경제협력자금의 일부를 나진·선봉지역의 사회간접시설 확충과 산업생산시설 복구에 투입하면 경제적 파급효과는 상당할 것으로 전망됨.
 - 일본이 차지하는 이러한 역할을 고려할 때, 북한당국은 일본과의 관계정상화를 저해하는 여러 현안의 조속한 해결을 위해 적극적인 노력을 보여야 할 것임.
- 남한과 일본의 투자로 나진·선봉 경제특구의 인프라, 산업생산기반의 구축이 가속화되면 두만강 접경지역에서 북·중·러의 경제교류가 더욱 촉진되는 효과를 거둘 수 있을 것임.
 - 나진·선봉 경제특구를 포함한 두만강 접경지역에서의 경제교류 활성화는 현재 북한 개방을 전제로 논의되고 있는 동북아 철도 연결과 에너지 협력과 같은 다자간 국제협력사업을 촉진하는 효과를 유발할 것임. **KIEP**