

나선 경제특구 개발의 결정요인 및 전망

이영훈 (SK경영경제연구소 수석연구원)

본 연구는 나선 경제특구의 의미와 현황, 개발의 결정요인 및 전망 등을 검토했다. 첫째, 나선 경제특구는 북한 경제 개방 및 재건과 한반도 통일의 가능성을 미리 가늠해 볼 수 있는 지역으로서 중요한 의미를 갖고 있다. 둘째, 2010년 중국과의 협정이 체결되면서 이 지역 개발이 활기를 띠기 시작했으나, 3차 핵실험, 장성택 처형 등에 따른 북중관계 악화로 2014년 이후 중국의 진출은 정체되고 있다. 현재 약 120개의 중국 제조업 기업과 6천 명 정도의 인원이 경제활동을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 셋째, 나선 경제특구 개발의 결정 요인들을 보면, 북한의 개방 노력이 확대되고 중국과 러시아의 해상출로 확보의 필요성이 커지는 등 개발 가능성을 높이고 있으나, 북한의 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재가 이를 크게 제약하고 있다. 따라서 향후 이 지역의 개발은 북한의 핵개발의 향방과 그에 대응한 주변국의 대북정책에 의해 결정될 것이다.

* JPI정책포럼 세미나(2015.04.10) 발표자료

목 차

1. 나선 경제특구의 중요성
2. 나선 경제특구 개발의 현황
 - 가. 과거의 나선 개발
 - 나. 최근의 나선 경제특구 개발
 - 다. 한국의 나선 경제특구 개발 참여
3. 나선 경제특구 개발의 결정 요인
 - 가. 과거의 나선 경제특구 개발
 - 나. 2014년 이후 나선 경제특구 개발
 - 다. 요약 및 시사점
4. 나선 경제특구의 전망

1. 나선 경제특구의 중요성

- 나선은 북한 개방의 상징으로서 현재 다자간 협력의 파일럿 프로젝트가 추진되고 있음
 - 북한의 개방이 처음으로 시작되었고 현재까지 지속되고 있는 지역
 - 현재 한국을 포함해, 중국, 러시아, 몽골 등 주변국 참여
- 나선은 주변국, 특히 대륙과 해양 세력의 이해가 충돌하는 대표적 지역
 - 과거, 일제가 만주를 침략할 당시 대륙 진출의 전초기지*
 - 현재, 중국의 동북3성 개발, 러시아의 동방정책 등의 해양 진출과 한국의 유라시아 이니셔티브 등 대륙 진출이 교차
- 북한 경제의 재건 여부는 개방에 의해, 통일은 다자간 협력과 갈등에 의해 크게 영향 받을 것으로 전망되고 있음
 - 최근 6.28 방침, 5.10 조치 등의 개혁 조치는 제도 개혁으로서, 외부에서 자금 유입에 따라 성과가 결정될 것으로 평가됨
 - 통일의 경제적 효과 극대화 및 사회 통합의 어려움 극복 등을 고려할 때, 한반도 통일은 주변국과의 협력이 불가피
- 나선 경제특구의 미래는 북한 경제 재건과 한반도 통일의 가능성을 미리 가늠해 볼 수 있는 지역으로서 중요한 의미를 갖고 있음

* <참고> 일제는 1928년 10월부터 대륙 침공을 위해 만주의 길림(吉林)과 함경도 회령(會寧)을 잇는 길회선(吉會線) 철도를 부설하고, 이를 연장하는 동해의 종단항(終端港)으로 1932년 8월부터 나진(羅津)을 개발했다. 나진은 1932년 3월 건국된 만주국 진출의 관문으로 이용되었다. 이윤재는 ‘나진만(羅津灣)의 황금비’라는 기행문을 통해, 당시 20호 미만의 어촌이었던 나진에 개발의 거센 광풍이 불었음을 다음과 같이 기록하고 있다. “와글와글 브로커들이 몰려들어 여관마다 대만원이고 가로에는 밤낮없이 사람들의 어깨가 서로 부딪쳐서 실로 공전의 대활기를 띠고 있다.” ... “얼마 전까지만 해도 1평에 불과 2전, 3전 하던 것이 지금은 일약 10원, 20원까지 올랐다. 몇몇 곳은 30, 40원으로 뛰기도 했으니 삼시간에 무려 수천 배가 올랐던 것이다” ... “금후 대륙과 일본의 교통은 나진이 중심이 될 것이고 장차 대련과 해삼위(海參威: 블라디보스토크) 등의 번영을 빼앗을 것”이라고 설명하고 있다. 이덕일, 『잊혀진 근대, 다시 읽는 해방 前史』 중에서

2. 나선 경제특구 개발의 현황

가. 과거의 나선 개발

- 북한은 1991년 나진·선봉을 자유경제무역지대*로 지정하여, 외자유치를 도모하기 시작함
 - * 나진·선봉은 1991년 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’로 지정된 것을 시작으로, 1994년에는 ‘나진-선봉 경제무역지대’로 개편되었다가, 2000년 나진-선봉을 합쳐 나선시, 2006년 나선직할시, 2010년 1월에는 함경북도에서 분리되어 나선특별시로 승격되었음
- 실제 나선 경제무역지대 개발이 활기를 띠기 시작한 것은 20년이 지난 2010년 중국과의 협정이 체결되면서부터임
 - [중국] 태평양으로의 해상출로를 확보하기 위한 목적. 중국이 나진항 1호 부두의 사용권을 확보하여 2011년부터 운항을 시작하면서 중국 기업의 진출이 본격화되었음
 - [러시아] 극동지역 개발과 부동항 확보 목적. 러시아는 나진-하산 프로젝트 사업을 통해 나진-하산 간 54km 철도 현대화 사업(2013.9) 및 나진항 3호 부두(2014.7)를 준공

나. 최근의 나선 경제특구 개발

- 나선 경제특구에는 현재 800여 개의 각종 중국 기업들이 진출해 있고 제조업은 120개에 상주 인원 6천 명 정도로 알려져 있음(CBS노컷뉴스, 2014.9.3, 2015.3.2)
 - 나선 경제특구의 중국 기업들은 해산물 생산이 가장 많고 이 밖에 의류와 고랭지 채소, 전자부품 등을 생산하고 있음
- 북한 측이 나선특구의 택지 등 부동산을 장기 임대 형식으로 판매하고 있으며, 중국 기업인들이 아파트를 건설해 북한 주민들에게 평당 250달러에 분양하고 있음
- 환율 문제와 북한 내 불안정한 정치적 상황, 공단 가동을 위한 전력 등 인프라 부족, 주거난에 따른 근로자 수급 문제 등이 걸림돌로 작용하고 있음
 - 전력 공급 문제가 해결되지 않음에 따라 공장, 호텔 등은 자체 소형 발전기를 가동하고 있는 실정

**북한은 1991년
나진·선봉을
자유경제무역지대로
지정하여, 외자유치를
도모하기 시작함. 실제
나선 경제무역지대
개발이 활기를 띠기
시작한 것은 20년이
지난 2010년
중국과의 협정이
체결되면서부터임**

한국 정부는
 ‘유라시아 이니셔티브
 로드맵’을 의결하여
 북·러 접경지역에
 산업단지 조성을
 검토하고 있음

- 북한이 나선 경제특구의 전력 공급을 당초 중국 훈춘에서 받기로 했으나 북중관계 악화로 계속 지연되자 공급원을 러시아로 바꾼 것으로 보임
 - 러시아는 2015년 3월 “나선특구에 앞으로 10년 동안 총 600MW의 전력을 공급하고 송전이 시작되고 나면 2단계로 이를 보완할 새 송전망과 발전소도 건설될 계획”이라고 밝힘

다. 한국의 나선 경제특구 개발 참여

- 한국도 2013년 11월 박 대통령의 러시아 방문 시, 한국의 나진-하산 프로젝트사업 참여를 합의한 이후 다자간 협력 사업을 추진 중임
 - 2008년 합의한 프로젝트에서 러시아는 70%를, 북한은 철도와 항만 등 현물로 30%를 투자하여 합작회사 ‘라손콘트란스’를 설립
 - 2013년 11월 코레일, 포스코 및 현대상선이 컨소시엄을 구성, 러시아 지분 70% 중 절반을 매입하기로 하였음
- 2012년 9월, 현대그룹과 포스코는 2020년까지 1,300만 톤 규모의 물동량을 취급할 수 있는 국제물류단지를 훈춘에 조성하기 위해 1억 7,700만 달러의 투자를 계획함
- 그 외 보고, 검토 수준의 논의는 다음과 같음
 - 대통령 직속 국가건축정책위원회(김석철 위원장)는 2014년 12월 두만강 하구 3국 접경 지역에 다국적 도시 건설 추진 방안을 통일준비위원회에 보고
 - 한국 정부(기획재정부)는 ‘유라시아 이니셔티브 로드맵’을 의결하여 북·러 접경지역에 산업단지 조성을 검토하고 있음(파이낸셜뉴스, 2015년 1월 11일자)
 - 김기문 중소기업중앙회 회장이 2014년 7월 중국 연길에서 열린 백두포럼에서 북한의 경제특구에 제2의 개성공단을 설립하는 방안을 적극 검토하겠다고 밝힘

3. 나선 경제특구 개발의 결정 요인

가. 과거의 나선 경제특구 개발

- 1990년대 나선 경제특구 개발의 부진은 북한의 열악한 인프라 및 개혁 개방 의지 부족, 주변국의 투자여력 부족과 정세 불안에 따른 참여 보류 등에 기인

- 2010년대 나선 경제특구 개발이 활성화되기 시작한 것은 북한의 개혁 개방 및 주변국의 개발 수요가 증대된 데 기인
 - 북한은 2009년 화폐개혁의 실패 이후 더 이상 사회주의로의 회귀를 포기하고 시장경제를 제도화하는 한편 개방의 폭을 확대하고 있음
 - 김정은 집권 직후인 2013년부터 경영의 분권화 및 성과급을 확대하는 한편, 평양을 포함한 19개의 경제개발구(지방의 경제특구)를 지정하는 등 개혁·개방에 적극 나서고 있음
 - 중국은 2000년대 후반 동북3성 개발을 본격 추진하면서 나선을 포함한 두만강 하구 지역의 개발을 적극 추진하기 시작
 - 2009년 “랴오닝 연해경제발전계획”과 “창지투 개방선도구 개발계획”을 국가계획으로 채택. 이미 중국은 2003년 동북진흥계획을 발표하면서 동북3성의 해상출로 확보를 위해 나진항 개발에 관심을 보여 왔음

〈그림〉 랴오닝 연해경제벨트 및 창지투 선도구역



**2010년대
나선 경제특구 개발이
활성화되기
시작한 것은
북한의 개혁개방 및
주변국의 개발 수요가
증대된 데 기인**

- 러시아도 같은 시기 중국의 동북진흥계획과 연계하여 에너지, 교통, IT 산업 등의 육성을 주 내용으로 하는 “연해주 사회경제발전 전략”을 발표
 - 푸틴은 2012년부터 아시아로의 세력 확장 특히 시베리아와 극동 개발을 내용으로 하는 신동방정책(러시아판 ‘Pivot to Asia’)을 적극 추진

나. 2014년 이후 나선 경제특구 개발

- 최근 나선 개발이 정체되고 있는 것은 나선 개발의 중추를 담당하던 중국과의 관계가 2014년부터 악화된 데 기인

**최근 나선 개발이
정체되고 있는 것은
나선 개발의 중추를
담당하던 중국과의
관계가 2014년부터
악화된 데 기인**

- 북한은 중국의 반대에도 3차 핵실험(2013.2)을 감행하였고, 친중 인사인 장성택을 처형(2013.12)
- 중국은 2014년부터 북한에 대한 원유 공급을 중단하고 나선에 대한 전력 공급 계획을 보류하는 등 경제제재에 나선
 - 중국의 나선 지역에 대한 전력공급 계획 보류는 나선 개발의 심각한 제약 요인으로 작용. 현재 개별 대형발전기에 의존하여 공장 가동
- 한편, 북한은 러시아와 관계 개선을 시도하면서 나선 개발을 추진하고 있으나 국제사회의 대러 제재 및 유가 하락 등으로 실현 여부는 불투명
 - 러시아는 2014년 북한의 대러 채무 약 109억 달러 중 90%를 탕감하고, 북한 전역의 철도망 및 전력망 개·보수에 550억 달러를 투자하기로 합의
 - 러시아는 2015년 3월 나선 경제특구에 전력을 공급할 계획을 발표
 - 러시아는 우크라이나 침공 이후 서방 제재로 인하여 기존의 합의 이행이 어려운 상황
- 한국도 유라시아 이니셔티브를 실현하기 위해 3자 협력 방식으로 나선 진출을 모색해 왔으나, 미국의 대북제재 강화로 적극 추진이 쉽지 않은 상황
 - 미국은 북한의 핵/미사일에 이어 인권 및 사이버 테러를 문제 삼으며 대북제재를 강화할 조짐마저 보이고 있음
- 최근 중국이 북한과의 관계복원에 나설 조짐을 보이고 있어 향후 나선 개발이 재개될 가능성이 커지고 있음
 - 중국은 2014년 11월 중앙외사 공작회의에서 주변국 외교관계를 우선 하겠다는 점을 시사
 - 이는 미국의 Rebalancing 전략에 맞선 것으로 중국이 주변국과의 관계를 희생하면서 대미관계 개선에 나서지 않을 것임을 시사한 것임
 - 중국의 고위급 인사가 김정일 3주기에 참석하고, 김정은 생일(1월 8일)에는 중국 외교부가 장성택 처형 이후 공식 문건에서 사라졌던 ‘16자 원칙’*을 재강조하는 등 관계 복원 가능성이 높아지고 있음
 - * ‘전통계승·미래지향·선린우호·협조강화’로 구성된 16자 방침. 2001년 장쩌민 중국 국가주석이 방북, 김정일 당시 북한 국방위원장과의 합의한 것으로 양국 친선 관계의 기본 원칙으로 통해 왔음

다. 요약 및 시사점

- 최근 나선 경제특구 개발의 결정 요인들은 북핵 개발에 따른 국제사회의 대북제재를 제외하면 과거에 비해 개선되었음

- 북한의 개혁개방 추진 및 주변국의 개발 필요성은 증대되었음

〈표〉 나선 경제특구 개발의 결정요인 요약

	촉진 혹은 억제 요인	1990~2010		2010 이후
		1990~2000	2001~2010	
북한 내부	인프라 등 물리적 요인	×	×	×
	개혁개방 등 제도적 요인	×	△	○
북한 외부	주변국의 개발 Needs	×	△	○
	개방(대북제재 완화)	-	×	×

※ 북한의 인프라 부족은 정세 변화, 국제사회의 지원 등이 전제되면 투자기회로 전환될 수도 있음

- 북한에 우호적인 중국과 러시아도 북한의 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재에 참여하고 있어, 이들 국가의 적극적인 대북지원은 곤란
 - 중국과 러시아는 미국과 달리, 북한 문제와 북핵 문제를 분리하여 접근해 왔고, 북핵 문제 이상으로 한반도 안정을 중시해 왔음
 - 이들 국가들도 북한의 핵개발을 반대하고 있고 유엔의 대북제재 (△ 무기, 사치품의 수출 통제, △ 군사 전용 우려 품목의 수출 통제, △ 금융기관의 활동 감시 등)에 동참하고 있음
- 향후 나선 경제특구 개발은 경제와 핵개발을 동시에 추진하는 북한 병진노선의 향방과 주변국의 대북정책 방향에 의해 결정될 것임

4. 나선 경제특구의 전망

- 향후 나선 경제특구 개발은 북한의 병진노선과 주변국의 대북정책 방향에 의해 결정될 것임을 고려하여, 다음과 같이 전면개방, 부분개방, 카오스(Chaos) 등 3가지 시나리오로 구분해 볼 수 있을 것임
 - 전면개방은 나선 경제특구가 본격 개발되는 시나리오, 부분개방은 나선 경제특구가 제한적으로 개발되는 시나리오, 카오스(Chaos)는 나선 경제특구 개발이 중단되는 시나리오로 정의함
 - ① 전면개방: △ 북한의 적극적인 경제우선으로의 전환 또는 △ 병진노선을 고수하지만 중국 및 러시아의 지원 부족으로 경제가 악화된 데 따른 긍정적 선택(핵협상)의 결과. 이는 핵문제 해결로 대북제재가 완화되는 것을 전제로 함
 - ② 부분개방: △ 북한의 병진노선을 고수하는 상황에서 △ 중국 및

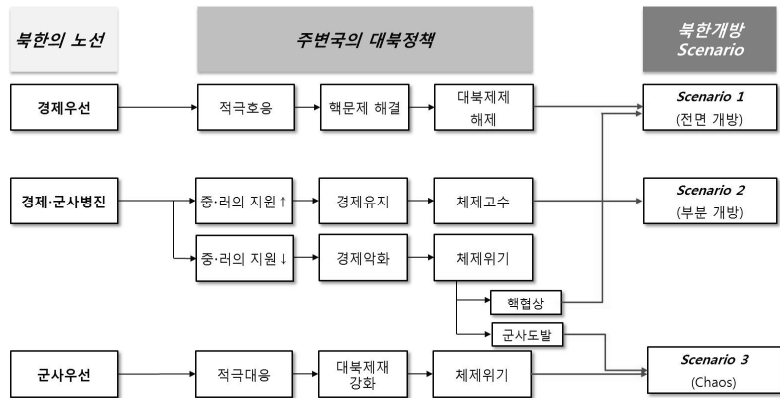
향후

나선 경제특구 개발은 경제와 핵개발을 동시에 추진하는 북한 병진노선의 향방과 주변국의 대북정책 방향에 의해 결정될 것임

**나선 경제특구 개발의
미래는 미국과
경쟁할 수 있는
중국과 러시아의
대북지원 정도에 의해
좌우될 것으로 보임**

- 러시아의 지원 확대로 경제가 유지되는 경우
- ③ 카오스(Chaos): △ 북한의 군사우선으로의 전환 또는 △ 병진노선을 고수하지만 중국 및 러시아의 지원 부족으로 경제가 악화된 데 따른 부정적 선택의 결과

〈그림〉 북한 개방의 시나리오



- 현재 북핵 문제를 둘러싼 북미 간 갈등을 고려하면, 당분간 북한이 병진노선을 고수할 가능성이 큼
 - 미국의 북한에 대한 불신이 깊어 단기간 북미관계 개선을 기대할 수 없다고 보면, 북한은 병진노선을 고수할 가능성이 큼
- 이 경우 나선 경제특구 개발의 미래는 미국과 경쟁할 수 있는 중국과 러시아의 대북지원 정도에 의해 좌우될 것으로 보임
 - 중국은 북한 대외무역의 90% 및 나선 투자의 대부분을 차지하고 있어 중국과의 관계 개선 여부가 중요
 - 중국은 최근 일대일로(一帶一路) 실현을 위해 주변국외교를 강화하고 있어, 북한의 태도에 따라 대북정책은 탄력적으로 변할 가능성이 있음
 - 러시아는 최근 북한과의 관계개선에 나서고 있으나 국제사회의 제재 및 내부 경제사정 악화로 실제 어느 정도 지원할 수 있을지 불투명
- 한국 정부는, 현재의 대북정책 기조를 유지한다면, 미국과의 동맹관계, 5.24조치 제약 등으로 인해 적극적인 대북관계 개선을 모색하기 어려울 것으로 보임
 - 부분개방 시나리오의 경우, 나선 개발은 중국과 러시아에 의해 주도될 것임을 시사

- 나선 경제특구 개발은 우리의 예상보다 주변국의 영향력이 크게 작용하는 반면 한국의 영향력은 제한적일 가능성이 높음. 한편 통일 준비과정에서 나선 경제특구가 중요한 공간임을 인정한다면, 북한 정세 변화를 유도하기 위한 다각도의 적극적인 대북정책이 추진되어야 함

❖ 저자 약력

■ 이영훈

現 SK경영경제연구소 수석연구원, 2000년 고려대학교 경제학과에서 “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~64년): Kaleckian CGE 모델 분석”으로 박사 학위를 취득하였음. 통일연구원, 한국은행 등에서 북한 경제를 연구했음.

기획 및 감수: 진행남 (前 제주평화연구원 평화협력 연구부장)

편집: 강현희 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760