

나진·선봉 자유경제무역지대의 발전 현황과 문제점

제임스 킷슨

호주 타스마니아대학교 정치학과 교수

나진·선봉 지역에 대한 자유무역지대 실시는 북한 정권과 그 미래에 매우 중대한 영향을 미치는 일종의 실험이다. 한편으로, 이는 지난 수십 년간 지속되어오던 경제 패턴의 과격한 변화를 의미한다. 1994년 김일성의 신년사부터 시작된 무역, 그 가운데서도 특히 수출 지향적 발전을 도모하기 위한 해외 투자에 대한 강조는 '자족'이라는 원칙과 상충될 뿐만 아니라 과거에 시도해보지 않은 전혀 새로운 것이었다. 게다가 현재 북한이 겪고 있는 경제적 어려움을 감안할 때, 북한의 현 정권이 무사히 새로운 세기를 맞이할 수 있는가의 여부는 1994년 미국과의 핵 협정 결과와 더불어 바로 이 경제적 실험의 성공에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 지난 9월 나진에서 개최된 투자 촉진 포럼은 북한의 계획을 널리 알리는 계기가 되었으나, 남한과의 이견 및 잠수함 침투 사건으로 인한 대결 국면의 조성은 이번 행사의 성과를 반감시키는 것이었다.

설립과 발전 현황

1991년 12월 28일, 북한 정무원은(결정 제 47호) 나진시와 선봉군을 둘러싼 621 km²를 자유경제무역지대로 선포하였다. 합작 사업은 물론 외국인 소유의 기업들도 이 지대 내에서 활동할 수 있도록 허용한 것이다. 나진·선봉(그리고 주변의 청진)을 자유항으로 선포하였으며, 이 지대내 투자자에게는 다양한 세제 상의 혜택이 주어졌다. 1993년에는 이 지대를 746 km²로 확장함으로써, 두만강의 원정 다리를 통해 중국과 직접 연결이 가능하도록 하였다. 이 지대에 대한 관리는 대외경제협력추진위원회에 맡겨졌는데, 이 기구는 김정우를 위원장으로 하며 북한과 공식적 외교 관계를 갖고 있지 않은 국가들과의 무역을 규제하던 기구였다.

1992~93년 사이에 채택된 자유무역지대 관련 법규는 자산(equity) 혹은 계약 상의 합작 기업과 외국 기업을 구분하고 있다. 외국 기업은 자유무역지대 내에서만 활동할 수 있

는 반면, 다른 범주에 속하는 기업들은 북한 영토 어디서든 허가만 받으면 활동할 수 있다. 외국 기업들은 낮은 세율을 적용받으며, 특정 목적을 위해서는 면세 조치를 받기도 한다. 기업 활동에 필요한 노동은 북한 당국이 제공하는데, 월 76 달러(160 원)의 최저 임금에 근로자에 대한 복지 및 다른 수당은 지불하지 않아도 된다. 다만, 예외 조항으로서 기술 요원에 한해서는 외국 기업도 해외 기술자를 고용할 수 있도록 허용하고 있는데, 여기에는 남한 기술자도 포함된다.

처음 시작부터 지금까지 북한은 일련의 법과 법규를 채택해오으로써, 나진·선봉지대의 운영에 대한 일관된 법규 틀을 마련하였다. 이는 무비자 여행에 대한 규정(1993년 11월), 외국기업상주대표 사무소(1994년 2월), 민사소송법(1994년 5월), 그리고 토지임대법(1994년 9월), 대외경제계약(1995년 2월), 보험관련법(1995년 4월), 그리고 심지어 광고(1996년 4월) 및 차량 등록(1996년 7월) 등도 포함되어 있다. 이러한 수많은 법규의 제정은 과거 알려지지 않았던 법률까지도 드러나게 하였는데, 그 가운데서도 가장 두드러진 것은 환경보호법으로서 1986년에 제정되었으나 1995년에야 외부에 알려지게 되었다. 과연 이러한 법률들이 어떻게 작용될지는 실제 적용을 해보아야만 알 수 있을 것이다. 그러나 외국인(남한 국민도 포함)들로 하여금 나진·선봉지대에 들어오고, 거주하고, 물건을 사고

팔고, 또 차량을 소유하고 지대 안팎으로 운전할 수 있도록 허용한다는 것은 놀랄 만한 일이다.

나진·선봉지대에 대한 외국의 관심 증진을 목적으로, 그리고 1995년 연변에서 행해진 비슷한 행사를 모방하여, 북한 대외경제협력추진위원회는 UNIDO가 지원하는 두만강 개발 사업 사무총장(북경 주재)의 도움으로 '나진·선봉지대 국제 사업 및 투자 포럼'을 조직, 1996년 9월 13~15일간 개최하였다. 초청과 재정 지원을 둘러싼 의견 충돌로 인하여 많은 수의 남한측 관료와 기업인들은 참가하지 않았다. 그러나 26 개국으로부터 약 440 명의 대표들이 참가하여, 위원장 김정우, 부수석 김복신, 중국과 러시아 관리, 그리고 이 지대에서 투자를 실행 중인 기업인의 연설을 들었다.

이 포럼 기간 중 대외경제협력추진위원회는 사업 협상을 돕기 위해 여러 노력을 기울였다. 이러한 노력들은 어느 정도 성공을 거두었다고 할 수 있는데, 이번 행사가 끝나면서 위원회측은 이 지대내 활동과 관련되어 체결된 계약 및 투자 합의서의 총액은 8억 4,000만 달러에 달하였다고 하였다. 이를 기존의 3억 1,900만 달러(실현된 금액은 4,300만 달러)에 달하는 투자액에 합하면, 이 자유무역지대로 총 10억 달러 이상의 해외 자본이 유입될 예정인 것이다.

포럼에서 발표된 자료에 따르면, 지금까지

북한 정부는 1억 5,000만 원(공식 환율에 따르면 7,100만 달러)에 달하는 자금을 시설 개선, 도로 포장, 호텔 및 회의 시설 완공 등에 투자하였다고 한다. 그밖에 다른 투자 활동도 직접 확인할 수 있었는데, 그 가운데서도 특히 관심을 끈 것은 태국 록슬리(Loxley) 그룹의 계열사인 NEAT&T에 의해 설치 관리되는 현대화된 통신(telecommunications) 시설이었다. 중국 훈춘으로부터 나진·선봉지대까지 光케이블(fiber optic cable)이 설치되어 북한과 길림성과의 통신이 연결되었다. '스마트 카드' 전화를 이용하면, 이 지대 내에서도 이제 직통으로 국제 전화를 걸 수 있게 되었다. 이러한 통신의 현대화에 기여한 대가로, 록슬리는 이 지대내 모든 통신 및 미디어 개발에 있어서 향후 30년간 독점권을 획득하였다. 평양 대성은행과의 협력을 통해 페레그린(Peregrine)이라는 외국은행도 이 지대 내에 지사를 설립하였다.

기대와 예상 결과

북한의 나진·선봉자유경제무역지대 개발 계획의 실현은 남북 관계의 개선에 달려 있다. 북한과 접경하고 있는 중국 지역내 남한의 투자는 훈춘변경경제협력지대의 급격한 발전에 주도적 역할을 하였으며, 나진 지역도 지리적 인접성 등 비슷한 이점을 갖고 있다는 점에서 남한 기업의 관심을 끌 수 있는 것이

다. 그러나 남북 관계가 현재 매우 나쁜 상태에 있으며, 이러한 상태가 계속되는 한 남한의 투자가는 투자를 기피할 것이며, 국제 투자자도 매우 조심스럽게 행동하게 될 것이다.

북한의 계획은 3 가지 다른 종류의 개발을 상징하고 있다. 첫째는 나진을 동북아 지역의 주요 중계항으로 개발하는 것으로, 몽고와 중국을 연결하는 것은 물론 궁극적으로는 러시아를 지나 유럽으로 통하는 아시아의 관문으로 발전시켜나가려는 의도이다. 또한 이 지대내에 다른 전문화된 항구들도 개발할 계획인데, 예를 들면 선봉은 석유항으로서, 웅기는 목재항으로서 개발하려고 한다. 둘째는 이 지대를 주요 관광지로 발전시키는 것으로, 이를 위해 호텔 등의 시설 건설과 동시에 해변 환경의 자연적 아름다움을 심분 활용한다는 것이다. 셋째는 이 지대 내에 수출 지향적 산업(임가공)을 유치하여, 노동 가능 인구의 대부분을 흡수하도록 한다는 계획이다.

물론 이러한 세 가지 개발 각각으로부터 상당한 정도의 교류가 이루어지겠지만, 그 가운데서도 북한에게 가장 커다란 혜택은 수출 지향적 산업의 유치 및 육성으로 발생하는 기술 이전과 인력의 고급화라고 할 수 있다. 전체적으로 볼 때, 북한 산업의 기술과 인력은 약 10년 가량 뒤쳐져 있으며, 이 자유경제무역지대 내의 산업도 예외는 아니다.

따라서 북한은 이 지대내 새로운 수출 지향적 활동에 대한 해외 투자·유치를 위해 노력

하고 있으며, 또한 해외 기업들의 참여를 통해 기존의 경공업을 격상시켜, 수출용 상품을 생산할 수 있도록 만드는 데 주안점을 두고 있다. 그러나 바로 이 점에서 북한은 구체적인 문제에 직면하게 된다. 현재 아시아에는 저임금을 약속하는 많은 잠재적 수출 근거지가 존재하고 있으며, 북한은 이 가운데 사회 기반시설이 더 잘 갖추어져 있고 정치적 여건도 보다 안정적인 지역들과 경쟁해야 한다는 것이다. 게다가 대부분의 북한 산업들은(유일한 예외라면 수출용 식품 가공업 정도일 것임) 너무도 기술이 뒤떨어져 해외 투자가의 관심을 끌기 어렵다. 이미 많은 해외 기업들이 북한내 석유화학, 식품, 소비재 공장 등을 조사하였으나, 아직 투자를 결정한 기업은 없다. 몇몇 해외 기업들은 국제 경쟁력을 갖추려면 기존의 시설을 모두 부수고 새로 시작하는 것이 나을 것이라고 북한에게 충고하였다.

다른 두 가지 잠재적 개발 분야 가운데, 중계항을 목표로 한 항만 현대화는 어느 정도의 진전을 보았다. 현재 나진을 경유하는 중국과 남한간 화물 수송선이 정기적으로 운행되고 있다. 중국과의 양국간 철도 운행에 대한 새로운 합의가 이루어지기까지는 철도보다는 조건이 열악한 도로망을 사용하고 있다. 비록 나진이 지리적·지역적 장점을 갖고 있는 것은 분명하나, 계획한 바와 같은 중계 수송항으로 발전하기 위해서는 앞으로 많은 투자가 필요할 것이다. 또한 중국과 러시아와의 협력

조정도 필요한데, 이는 두만강 유역 개발 조정을위원회를 통해 이루어질 수 있을 것이다.

이번 나진·선봉 투자 포럼에서 발표된 투자 가운데 가장 규모가 컸던 것이 관광 분야였다는 사실은 의미가 있다고 할 수 있다. 홍콩의 엠퍼러(Emperor)그룹이 이 해안가에 별 다섯 개짜리 특급 호텔과 카지노를 건설하기로 계약하였는데, 그 비용은 1억 8,000만 달러에 달하는 것이다. 또한 엠퍼러그룹은 금융업에도 3,000만 달러를 추가로 투자하기로 약속하였다.

이번 투자 포럼에서 대외경제협력추진위원회 위원장 김정우가 밝힌 바에 따르면, 국가 안보에 해를 끼치거나, 낡은 기술을 도입하거나, 혹은 환경 공해를 유발시키지 않는 한, 나진·선봉자유경제무역지대 내에서는 그 어떤 투자 및 활동이 가능하다. 카지노 개발 계획이 북한 주민의 사기에 미칠 영향에 대해 구체적으로 질문받자, 김정우는 이 사업이 앞서 언급한 3 가지 조건을 만족시키는 분명히 합법적이고 수용할 수 있는 사업이라고 밝혔다.

남북 관계가 개선될 때까지는, 나진·선봉자유경제무역지대의 투자 환경 가운데 가장 커다란 수혜자는 관광 산업이 될 것이다. 이러한 관광 산업이 여러 가지 이익을 가져다주는 것은 물론이지만, 비용이 없는 것은 아니다. 이러한 관광객의 대부분이 중국으로부터 유입될 것으로 전망되는데, 이는 약물 중독이

나 매춘 등의 사회악을 수반할 것이 분명하다. 따라서 해외의 자본·기술·인력을 추구하고 있어서, 북한은 애당초 기대했던 것보다는 못 미치는 결과에 만족해야 할 것이다.

정책 결정과 자유무역지대 실험의 근거

나진에 대한 정책 결정 제74호가 나오게 된 데에는 수많은 요인이 작용하였을 것이다. 그러나 이러한 결정 전에 어떤 토론이 이루어졌는지에 대해서는 알려진 바가 없기 때문에, 이 가운데 어떤 것이 정책 결정자를 실제로 움직였는가는 확인할 수 없다. 당시 지역 협력의 개념이 아시아내 다른 지역에서 나돌고 있었으며, 국제 금융과 유엔으로부터의 지원 가능성이 있었다. 실제로 북한은 사회기반시설의 확충을 위해 UNIDO로부터 자금 지원을 받았다. 게다가 1991년은 남북한 양측이 협상을 통해 12월에 두 개의 합의를 도출한 해였으며, 이 두 합의는 남북간 다방면에 걸친 협력과 핵무장 금지 및 투명성을 보장해주었다. 그러나 가장 중요한 원인은 동구 사회주의의 위기 및 중국의 개혁이었을 것으로 생각된다. 이 두 가지 사건 모두 기존의 북한 무역 형태를 심하게 바꾸어 놓았기 때문이다. 1994년에 이루어진 북한의 해외 무역에 대한 정책적 강조는 자유경제무역지대의 중요성을 재확인시켜주는 것이었다.

구체적으로 나진·선봉 실험에 대해서는

지리적 여건의 최적 활용을 포함한 여러 가지 이유가 언급되고 있다. 최근 들어 대외경제협력추진위원회는 두 가지 이유를 추가로 언급하였다. 과거의 주된 정책 목표가 '자급 자족적인 경제의 건설'이었으나, 앞으로의 경제 발전을 위해서는 대외 경제 관계의 확장이 필요하다는 것이 한 가지다. 두번째, 나진·선봉자유경제무역지대는 사회주의 시장의 갑작스런 붕괴와 아시아 지역내 새로운 형태의 경제 협력의 대두라는 예상치 못했던 외부적 현상을 반영하는 것이다.

나진 투자 포럼에서 북한의 김복신 부주석은 이 지역의 경제적 역동성을 인정하면서 두만강프로젝트가 향후 초래하게 될 상호 의존도를 강조하고, 이것이 동북아 지역의 평화, 발전, 그리고 번영에 크게 기여할 것이라고 말하였다. 북한은 이러한 다자간 협력이 평화와 우애를 증진하고 평등과 상호 이익의 원칙 하에서 추진되는 한 이를 항상 지지한다고 밝혀왔다. 또한 이번 포럼에서 김정우도 김정일의 권위를 빌려 다른 국가들의 경제무역지대 개발 경험을 북한에도 적용하여 그 적절성을 시험해볼 필요가 있다고 말하였다. 만일 적절치 못하다면 그때 포기하면 될 것이라고 김정우는 덧붙였다. 이러한 실험을 통해 한국형 모델을 개발한다면, 이것이 북한의 다른 지역으로 확대 시행될 수도 있을 것이다.

나진 포럼과 북경에서 돌고 있는 얘기 가운데 하나는 자유무역지대 실험의 사회적·정

치적 영향에 대한 전문가의 보고서가 작성되고 있다는 것이다. 만일 이러한 영향이 수용할 수 있는 것으로 판정된다면, 남포와 신의주 등지에 새로운 자유경제무역지대의 조성을 심각히 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 당분간 이 지대는 북한 다른 지역과 완전히 분리되고 있으며, 표면적으로는 세관 목적이라고 하나, 적어도 부분적으로는 원치 않는 파급 효과를 최소화하려는 목적도 숨어 있음이 분명하다.

두만강 지역 협력과의 연관성

북한이 두만강 개발 목표를 달성하기 위해서는 북한 대외 정책의 기존 형태와는 전혀 다른 '다차원적'(multi-faceted)인 지역적 혹은 국제적 협력을 필요로 한다는 것은 이미 입증된 사실이다. 1990년 이래 북한이 두만강 개발이라는 이 의제에 관한 여러 가지 제도적 장치와 회의에 적극적으로 참여해왔다는 사실은 새로운 정책 방향에 대한 북한의 의지가 얼마나 강력한 것인지를 보여준다고 할 수 있다. 이를 위하여 전례가 없을 정도로 북한 영토내 외국인의 출입을 허용하고 있고, 해외 상품에 대한 북한 주민의 노출을 묵인하며, 심지어 국제 시장 지향적 기술과 지식의 습득을 위해 전문가를 해외로 파견하고 있다. 거리의 입간판이나 현수막 등이 혁명을 찬양하고 최고 지도자의 長壽를 축원하는 내용으

로 가득 차 있던 이 나라에서 비록 나진 지역에서나마 광고판이 등장하고 있다는 사실은 이러한 변화를 가장 극적으로 대변하고 있다.

1990년부터 북한이 두만강 개발에 대한 각종 회의에 참가한 것은 중국과 미국 전문가들이 제안한 지역 협력안에 따른 것이었다. 비록 유엔의 지원이 두만강 개발 계획을 지속시킨 것은 사실이나, 두만강지역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Program)이 본래 상정했던 것만큼 많은 진전을 보지는 못하였다. 1995년 5월 30일, 이 프로젝트에 참가하고 있는 5 개국 대표는 새로운 조정 장치 확립에 합의함으로써, 재도약의 발판을 마련하였다. 한편 총 300억 달러를 투입하여 이 지역내 모든 인프라 시설을 재건설하겠다는 UNDP의 초기 야심찬 계획은 포기되었으며, 그대신 기존 프로젝트와 계획들의 조화를 목적으로 하는 보다 현실적인 프로그램이 채택되었다.

종합적인 지역 협력이 매우 느린 속도로 진전되면서, 참가국 각각은 자기 나름대로의 자유무역지대를 설립하였다. 러시아의 나홋카(Nakhodka)자유경제지대는 1991년 8월에 설립되었다. 중국의 경우, 두만강 개발이 초기에는 연길 지역에 집중되었으나 1991년 11월 훈춘을 개방 도시로 지정하고 1992년 3월에는 개방 변경 도시로 승격시켰으며, 그해 말에는 이를 88 km²에 달하는 '훈춘변경경제협력지대'의 중심지로 만들었다. 이러한 자

유경제지대들은 원래 향후 국경간 협력의 발판으로서 탄생하였으나, 그 자체로서도 해외 투자 유치의 기지로서의 역할도 수행할 수 있는 것이다. 두만강 개발 계획의 성공을 위한 하나의 노력으로서, 관련 국가들은 1995년 12월 5 개국으로 구성된 협의위원회(Consultative Commission)와 3 개국으로 구성된 조정 위원회(Coordinating Committee)를 새로 구성하였다. 특히 중국, 러시아, 북한 3 개국이 참여하는 조정위원회는 국경간 상업 행위의 법적 근거 마련과 같은 현안을 논의 해결하기 위해 조직되었다.

한편 두만강 개발과 관련하여 새로운 의제가 대두되었는데, 이는 관련국들의 지역 협력에 대한 의지를 시험해볼 수 있는 것이지만 특히 북한으로서는 특별한 어려움을 갖게 되었다. 1994년 TRADP는 이 지역내 개발의 여러 측면에 대한 9 개의 보고서를 시리즈로 발간하였다. 관광, 교통, 용수, 투자 등과 같은 여러 주제를 다룬 이 보고서 모두는 일종의 '자연적 경제지대'(Natural Economic Territory)화되어가는 지역 내에서 모든 활동의 긴밀한 조정 필요성을 보여주고 있다. 이러한 조정을 위해서 북한은 과거에 제공하지 않던 통계나 그밖의 다른 정보를 제공하도록 요구받고 있으며, 또한 북한 영토 및 시설에 대한 외국인의 접근을 허용해야만 할 처지에 있는 것이다.

넓게는 두만강 계획, 그리고 좁게는 나진 ·

선봉자유경제무역지대의 실현을 위해서는 협력이 절대적으로 필요한 전제 조건이다. 두만강 개발을 위한 새로운 기구가 효과적으로 운영되기 위해서는, 북한으로서도 주권에 관한 실질적 문제까지 다자적 기구에 의해 결정되는 것을 수용할 준비가 되어 있어야 한다. 이러한 다자적 기구 가운데 하나인 두만강협의위원회(Consultative Committee)는 남한 정부의 대표도 포함하고 있다는 점에서, 이야말로 북한체제의 변화 수용 능력에 대한 실질적인 시험대가 될 것이다. 이와 더불어 협력 관계를 실현하고자 하는 남북 양측의 의지 또한 시험받게 될 것이다. 92