

라진-선봉지역 외자유치정책에 대한 평가 및 전망

裴 種 烈

남북지원부 선임연구원

I. 머리말

II. 외국자본유치정책의 전개과정

III. 외국자본유치정책에 대한 평가 및 전망

IV. 맺음말

요 약

라진-선봉지역에 대한 북한의 외국자본유치정책의 전개는 미-북간의 핵문제타결(1994.10.21), 라진-선봉지역에 대한 자본주의적 실험강화(1997.6.1), 김정일체제의 공식화와 관련된 미사일발사(1998.8.31) 등의 사건을 기점으로 「제1단계 : 제도적 정비기(1991.12~1994.9)」, 「제2단계 : 외자유치노력기(1994.10~1997.5)」, 「제3단계 : 개혁심화기(1997.6~1998.8)」, 「제4단계 : 개혁조정기(1998. 9~)」로 구분해 볼 수 있다.

「제도적 정비기」에는 라진-선봉지역에 특별한 법질서의 도입과 관련하여 법령제정, 지대면적 확대와 직할시화, 대외경제협력추진위원회 설립, 동 지대 국토건설총계획의 확정 등 제도적 틀의 도입에 주력하였으나 실질적인 외자유치는 거의 없었다. 「외자유치노력기」에는 동 지대 개발이 김일성유훈사업이 되면서 국가자금동원에 의한 인프라건설 시작, 시행규정제정에 박차, 김정일 지침에 의한 라진-선봉지대 국토건설총계획의 수정, Commission-Committee 설립과 관련된 두만강지역개발 국제협정 서명, 원정-권하간의 북-중국경통로 개통과 라진-부산간 컨테이너항로 개설, 투자설명회를 통한 국제적 홍보, 김일성종합대학에 자본주의강좌 개설 등 외자유치를 위한 노력이 적극적으로 전개되었으나 서방자본의 반응은 냉담하였다.

「개혁심화기」에는 투자환경의 개선을 위하여 법령의 시행에 초점을 맞추면서 환율의 현실화와 변동환율제의 실시, 자영업 허용에 의한 개인들의 시장경제활동 양성화, 독립채산제 실시에 의한 지대내 기업소들의 독자성 강화, 라진-선봉지역 철도운영체계의 개편, 원정리 중-조국제자유시장의 개설, 도문-라진·선봉국제관광열차의 개통, 라진-남양직통화물열차의 운행, 라진경제협조회사 연결대표처 설립 등 자본주의실험의 강화와 라진-선봉지역 국제경쟁력의 강화에 노력하였다. 그러나 김정일체제의 공식화와 관련된 체제정비, 동아시아 금융위기, 남한의 정권교체 등 국내외적 환경의 변화로 인해 점차 개발의 활기를 잃어갔다. 「개혁조정기」에는 미사일발사와 금창리 지하

핵시설문제를 둘러싼 미-북간의 대결구도와 체제단속과정에서 라진-선봉지대에 대한 개혁조정이 이루어지면서 자유경제무역지대가 경제무역지대로, 대외경제협력추진위원회 유명무실화의 장기화, 자본주의 기업들의 광고판 철거현상 지속, 라진-선봉 투자설명회에 대한 남한기업의 참여무산과 한국 측기업의 라진-선봉지역 방문불허현상 등으로 동 지대 개발이 표류하고 있다.

라진-선봉지역에 대한 외국인직접투자는 1997년말 현재 투자계약 111건(7억 5,000만달러)에 투자실적 77건(6,300만달러)이며, 총 121개 설치허가기업중 외국투자기업은 86개사(합영 52개사, 합작 13개사, 단독 21개사), 국내투자기업은 35개사, 운영중인 외국투자기업은 42개사이다. 86개의 외국투자기업중 필자가 설립기업명을 확인한 숫자는 전체의 52%인 45개사(합영 29개사, 합작 6개사, 단독 10개사)이다.

라진-선봉지대에 대한 외국인직접투자는 ① 60%이상이 중국계 기업이고 소규모투자(평균투자규모 75만 달러정도, 중국은 30만 달러정도)가 주류를 이루며, ② 도로, 항만, 철도, 호텔 등 지대 인프라 건설투자의 대부분을 차지하고 있고, ③ 농림수산업, 유통·소매업, 운수 및 건설·부동산, 호텔 및 관광서비스 등 비제조업분야에 집중되고 있으며, ④ 기업설립이 장기간 소요되고 정상조업이 어려워 계약이행률이 현저히 낮으며, ⑤ 지대개발이후 일본을 포함한 서방자본은 관망세의 지속과 일부 분야(금융)의 투자철회가 이루어지고 있는 반면 중국만이 투자를 증가시키고 있다는 등의 특성을 보여주고 있다.

북한은 국내자금의 투입, 외자법령정비의 가속화, 개혁적인 법령들의 실제시행, 국제투자설명회의 적극적 개최 등으로 경제특구 건설과 외자유치에 나름대로 성과를 거둔 것은 사실이나, 외국인 투자유치를 바탕으로 한 라진-선봉지대건설은 ① 동 지대의 경제지리적 특성과 관련된 전략개발의 부족으로, ② 남한자본의 직접적 진출을 배제한 북한의 대외경제정책노선으로 인해, ③ 인프라시설 등 투자여건의 미비로 인해, ④ 사회주의적 관료주의의 병폐와 특별한 법질서 실행을 방해하는 기존체제의 구심력으로 인해, ⑤ 노동력, 토지 등과 같은 경제적 자원의 강점을 적절히 활용하지 못해, ⑥ 동아시아금융위기에 의한 국제투자환경의 변화 등으로 인해 외국인투자의 유치는 북한당국의 기대에 미치지 못함에 따라 전면적인 재검토에 들어가게 된다.

미사일발사로 시작된 김정일 공식체제는 헌법개정을 통하여 특수경제지대의 확대 가능성을 시사하였지만 곧이어 사회주의 강성대국건설의 기치와 자립적 민족경제노선을 재천명하면서 사회주의 원칙 견지를 통한 특수경제지대의 건설이라는 양면적인 대외경제정책노선을 확고히 하고 있다. 북한 외자유치정책의 양면성은 제2차 라진-선봉 국제투자설명회에는 남한측의 참여가 배제되었지만, 현대그룹 정주영회장의 김정일면담을 계기로 금강산 관광이 시작되었다는 점에서도 확인이 된다.

라진-선봉지역개발을 담당했던 북한관료들은 「자본주의오염의 위험성」속에서 7년동안 유치한 외국자본이 6,300만 달러에 불과하였지만, 「자본주의오염의 위험성」이 별로 없는 금강산 관광은 1999년 1~4월간 관광의 대가로 북한이 받은 액수가 1억 2,500만 달러라는 점에서 의기소침 해졌으며, 동 지대개발에 대한 적극성을 상실하고 있다. 특히 미-북간에 금창리문제의 타결에도 불구하고 라진-선봉지역에 대한 한국기업들의 직접적 진출이 허용되지 않아 「제4단계 : 개혁조정기」가 상당기간 지속될 가능성을 배제하기 어렵게 되었다.

향후 라진-선봉지역에서의 개혁실험은 향후 계속될 것으로 보이지만, 전반적으로 북한식 사회주의 틀을 견지한 질서있는 외자유치와 함께, 특히 남한에게는 선별적(예 : 대형투자) 내지 조건이 붙은(예 : 제3국 이름으로 진출, 다른 프로젝트의 동시진행 등) 외자유치정책이 상당기간 단행될 것으로 보인다. 북한 유일의 개방지역이었던 라진-선봉지대는 향후 자유가 빠진 여러 특수경제지대의 하나로서 위상이 재정립될 것으로 보이는바, 자본주의 실험의 조정정도는 제3단계에 시행되었던 환율제도의 향방이 중요한 단서가 될 것이다.

I. 머리말

1991년 12월 28일 라진-선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하면서 가시화되기 시작한 북한의 새로운 외국자본유치정책은 과거의 외국자본유치정책과는 달리 헌법 개정(1992.4), 외국인투자법 제정(1992.10), 자유경제무역지대법 제정(1993.1) 등으로 그 제도적 틀을 갖추었지만 핵비확산조약(NPT) 탈퇴(1993.3.12) 등 핵문제로 인하여 남한을 포함한 서방자본을 유치하는데 있어서 답보상태를 면치 못하였다. 이후 미-북 핵협상의 타결(1994.10.21), 남북경제협력활성화조치(1994.11.8), 그리고 미국의 부분적인 대북경제제재완화조치(1995.1.20)는 서방자본 및 한국자본의 방북물꼬를 트게 됨으로써 1995년부터는 과거와는 달리 많은 기업인들이 합영, 합작사업의 가능성을 타진하기 위하여 라진-선봉지역을 방문하게 된다.

라진-선봉지역은 평양-남포지역에 비해 인프라시설 등 투자환경이 열악하였지만 동북아 5개국(남한, 북한, 중국, 러시아, 몽고)의 두만강지역개발프로그램(TRADP: Tumen River Area Development Programme)에 편승하면서, 북한 내부적으로는 김일성주석의 유훈사업이라는 지위를 확보하면서, 그리고 북한의 여타지역과는 달리 자본주의적 실험이 부분적으로 전개됨에 따라 국제적인 주목을 받아 왔다. 그러나 북한당국의 기대와는 달리 라진-선봉지역에 대한 외국자본의 유치가 부진함에 따라 북한내에

서도 남포, 원산 등 여타지역의 개방가능성이 조심스럽게 거론되어 왔다¹⁾.

1997년 6월을 계기로 자본주의적 실험이 더 한층 본격화되었던 라진-선봉지역은 1997년도 동아시아금융위기이후 달라진 국제투자환경과 북한의 미사일발사(1998.8.31)로 촉발된 미-북간의 긴장분위기라는 새로운 환경을 맞이하게 된다. 특히 미사일 발사, 금창리 지하시설을 둘러싼 미-북간의 정치군사적 대립속에서도 남북한간에는 금강산 관광과 금강산개발을 통한 경제협력무드가 고조됨에 따라 라진-선봉지역에 대한 남한기업의 진출가능성에 대한 기대가 증대되었다.

그러나 1998년 9월 라진-선봉 국제투자 설명회에 한국기업의 참여가 또다시 무산된 이후 한국기업의 라진-선봉지역에 대한 직접적 방문은 1999년 5월 현재 한건도 이루어지지 않고 있다. 라진-선봉지역에 대한 자본주의적 실험이 제동이 걸리고 있다는 일각에서의 전언이 있고, 김정일체제의 공식화 이후 체제정비과정에서 라진-선봉지역의 위상이 새롭게 정립될 것이라는 이야기도 흘러나오고 있다²⁾.

문제는 금강산지역의 개방이 가시화된 이후 라진-선봉지역의 개방이 후퇴하고 있는 조짐을 보이고 있다는 점이며, 또한 미-북간에 금창리지하시설문제가 협상을 통해 타결되었음에도 불구하고 라진-선봉지역에 대한 남한기업의 직접적 진출에 계속 장애가 조성되고 있다는 점이다.

이러한 움직임과 관련하여 본고는 1991년

1) 조선신보(일본어판), 1997년 6월 20일자 및 조선신보, 1997년 10월 24일자.

2) 임을출, "나진-선봉 개방실험 끝", 「한겨레21」, 1999년 2월 1일자.

12월 이후 북한당국에 의해 진행되어온 라진-선봉지역에 대한 외국자본유치정책에 대한 평가와 전망에 주안점을 두고 있으며, 이를 위하여 먼저 북한의 외국자본유치정책의 전개과정과 외국자본유치 실태를 기술하고, 외국자본유치정책의 성과와 문제점을 살펴본 다음, 향후 북한의 외국자본유치정책에 대한 전망을 제시해 보고자 한다.

II. 외국자본유치정책의 전개과정

현단계에서 라진-선봉지역에 대한 외국자본유치정책은 북한의 라진-선봉지역 개발역사의 흐름과 관련하여 그 특성을 고찰해 볼 때 <표 1>에서 보는 바와 같이 4단계로 구분해 볼 수 있다.

1. 제1단계 : 제도적 정비기 (1991.12~1994.9)

제1단계는 라진선봉지역이 자유경제무역지대로 지정된 1991년 12월에서 미-북간에 핵문제가 타결된 1994년 10월전까지의 「제도적 정비기」이다. 이 시기의 외국자본유치정책은 UNDP의 두만강지역개발프로그램(TRADP)에 편승하면서 라진-선봉지역을 개발하기 위한 제도적 틀의 도입에 주력한 것으로 보인다. 법·제도의 골격이 전무한 상태에서 실제적인 외국자본의 유치도 어려운 형편이고, 무엇보다도 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴(1993.3.12)로 말미암아 조성

된 미-북간 내지 남북한간의 정치군사적 긴장관계속에서는 외국자본의 유치가 사실상 불가능하기도 했다.

1992년 4월 9일 헌법 제37조의 개정을 통해 합영·합작의 근거규정을 신설한 북한은 동년 4월 라진-선봉지역개발과 관련된 평양국제회의를 개최함으로써 라진-선봉지역의 개발을 가시화하기 시작한다. 이후 외국투자유치의 기본법인 외국인투자법 제정(1992.10.5)을 필두로 합작법(1992.10.5), 외국인기업법(1992.10.5)과 동시행규정(1994.3.29), 외국투자기업 및 외국인세금법(1993.1.31)과 동시행규정(1994.2.21), 외화관리법(1993.1.31)과 동시행규정(1994.6.27), 토지임대법(1993.10.7)과 동시행규정(1994.9.7), 외국투자은행법(1993.11.24), 외국투자기업노동규정(1993.12.30) 등 외자유치에 필요한 12개의 법령과 세관법(1993.11.17)과 합영법의 개정(1994.1.20), 민사소송법의 보완(1994.5.25)이 이루어졌으며, 지대창설과 운영의 기본법인 자유경제무역지대법(1993.1.31)과 외국인출입규정(1993.11.29), 외국기업상주대표사무소규정(1994.2.21), 자유무역항규정(1994.4.28), 외국인체류 및 거주규정(1994.6.14) 등 4개의 자유무역지대시행규정이 제정되어 도합 20개의 외자유치 관련법령이 공포된다.

이시기에 주목할 것은 ① TRADP(두만강지역개발프로그램)과 관련하여 중국 훈춘 지역개발과의 보조를 맞추고 동 지역에 특별한 법질서 도입을 위한 선행조치로서 지대면적을 원정리지역으로 확대(625km²→746km²)

하고 지대 전체를 라진-선봉시로 명명함과 동시에 정무원직할시³⁾로 승격한 것(1993.9.24 : 중앙인민위원회정령), ② 지대개발의 청사진으로 라진-선봉지대 국토건설총계획을 확정(1993.3.12)한 것⁴⁾, ③ 지대개발의 추진과 외자유치를 전담하는 조직인 대외경제협력추진위원회(CPEEC: 김정우위원장)를 설립(1992.12)한 것⁵⁾ 등을 들 수 있다.

지대개발을 위한 인프라 건설은 북한 내부 자금의 동원이 거의 없는 가운데 외자유치작업을 통해 전개되는데, 조총련 자금을 동원하여 라진항 1호부두에 비료중계장을 완공(1994.8.11)하고⁶⁾, 지대방문 외국인들의 숙박문제를 우선 해결하기 위하여 연변 과학기술대 김진경총장(재미교포)를 통해 200호실 규모의 라진국제호텔 골조공사를 마무리했으며⁷⁾, 연변조선족자치주 자금을 동원 청

진-회령간 도로확장과 청진 동향건설⁸⁾ 등에 역점을 두었다. 동 시기의 외자유치는 1993년 3월 12일 자유경제무역지대 국토건설총계획이 정부의 승인을 받은 이후부터 시작되는데, 1994년 10월초까지 60여 대표단이 지대를 방문하여 6건의 투자계약과 10여건에 달하는 의정서가 체결된다⁹⁾.

2. 제2단계 : 외자유치노력기 (1994. 10~1997. 5)

제2단계는 미-북간에 핵문제가 타결된 1994년 10월에서 라진-선봉지역에 자본주의적 실험이 강화되기전인 1997년 5월까지의 「외자유치노력기」이다. 이 시기의 외국 자본유치정책은 라진-선봉지역 개발이 김일성유훈사업¹⁰⁾이라는 위상을 차지하면서 북

- 3) 북한은 1993년 9월 24일 중앙인민위원회정령으로 1991년 12월에 창설한 자유경제무역지대를 621km²에서 746km²로 확대하고, 라진-선봉시로 명명함과 동시에 직할시로 지정하였다. 아울러 라진-선봉시의 행정구역을 라진구역과 선봉군으로 나누어 종래의 라진시를 폐지하였다. 이에 따라 함경북도 은덕군에 있던 원정리, 하여평리, 하회리의 125km²는 라진-선봉시 선봉군에 편입되고, 과거 자유경제무역지대에 편입되지 않았던 라진시의 9개리와 선봉군 철주리는 각각 청진시 청암구역과 은덕군에 이관되었다. 이로써 종래 24개의 동, 리(라진시: 14, 선봉군: 10)로 구성되었던 자유경제무역지대는 27개의 동, 리(라진구역: 14, 선봉군: 13)로 구성되게 되었다.
- 4) 북한은 라진-선봉지역을 동북아시아의 국제화물중계기지, 가공수출기지, 관광기지로 육성한다는 개발계획하에 항만을 중심으로 한 각종인프라의 정비와 9개 공단 건설, 이를 위해 인프라와 공업분야의 프로젝트들에 대해 총 69억 8,900만 달러에 달하는 외자를 도입하겠다는 구상을 밝혔다.
- 5) CPEEC of DPRK, "Messages, from the CPEEC of DPRK for the Participants, of the Conference", A paper Presented to the Conference on the Rajin-Sonbong Free Economic & Trade Zone of Organized by the European Community Chamber of Commerce in Korea, October 11, 1994, p.6.
- 6) 朴廣, "現狀報告, FETZと 豆満江開發プロジェクト", 「月刊朝鮮資料」, 朝鮮問題研究所, 1994. 11, p. 22~23.
- 7) 조선경제개발총공사와 동북아경제개발총회사간에 건설중인인 라진 1호호텔의 완성을 위하여 라진국제개발주식회사 설립에 관한 합영계약을 체결한 적이 있다.
- 8) 북한의 조선경제개발총회사와 연변의 연길 대외무역공사간에 청진동향의 개진 확장과 청진-회령사이의 도로건설과 운영을 위하여 청연합작회사 설립계약이 체결되고 실제 투자가 이루어졌으나 현재 공사는 중단상태인 것으로 알려져 있다.
- 9) CPEEC of DPRK(1994), op.cit., pp. 6~7.
- 10) 김일성은 묘향산담화(1990.12.18~19)에서 5명의 관계성원에게 지대개발을 언급한 이후 관계당국이 작성한 지대개발의 총계획초안을 직접 검토(1993.3.12)하였으며, 지대개발과 발전소건설관계부문일꾼협의회(1994.6.14)에서 지대개발에 관한 구체적 교시를 하고 사망하기 이틀전에 열린 경제부문책임일꾼협의회(1994.7.6)에서 라진-선봉지대개발과 관련된 교시를 하달했다(조선신보, 1996년 10월 31일자).

한 내부자원 동원이 시작됨과 동시에 대외경제협력추진위원회를 중심으로 외국자본의 유치에 적극적으로 나서게 된다. 남한의 대북 경제협성화조치(1994.10.21) 그리고 미국의 대북경제제재의 부분적 완화조치(1995.1.20)에 의해 서방 및 한국기업의 방북물꼬를 트게 되면서 북한관료들 사이에 지대개발에 대한 자신감이 증대된 시기이기도 하다. 그러나 라진-선봉지역을 방문한 서방과 남한기업인들이 '동 지역의 투자환경이 생각보다 열악하다'는 평가가 주류를 이루면서 북한내에서도 외국자본유치정책에 대한 검토가 진행되어 1996년이후부터는 보다 현실적이며, 전향적이고, 구체적인 외자유치정책을 채택하려고 노력하게 된다.

라진-선봉지역의 개발과 관련된 서방자본의 방북흐름¹¹⁾은 1995년 2월 14일 GM, MCI, 인터내셔널, US워싱턴은행, 스탠더그룹 등 11개기업으로 구성된 미국기업대표단의 라진-선봉시찰¹²⁾이 중요한 분수령이 되는데 이 시기를 전후하여 영국, 독일, 스위스, 네덜란드, 싱가포르, 홍콩, 중국대표단 등의 방북이 잇따르게 된다¹³⁾.

북한당국은 유럽, 미국 등 서방자본의 방북과 그 과정에서 제기되는 문제를 참고로 법령의 제정에 박차를 가하게 되는데 외자관련법령 시행규정의 대부분이 이 시기에 마련된 것이다.

우선 공증법(1995.2.2), 대외경제계약법(1995.2.22), 보험법(1995.4.6), 대외민사관계법(1995.9.6) 등 3개의 법 제정과 환경보호법 공표¹⁴⁾에 이어 외자유치에 실질적으로 필요한 외국투자은행법시행규정(1994.12.28), 합영법시행규정(1995.7.13), 합작법시행규정(1995.12.4), 외국인투자기업부기계산규정(1995.12.4), 외국인투자기업명칭제정규정(1996.2.14), 외국인투자기업등록규정(1996.2.14), 외국투자은행 부기계산규정(1996.7.15), 외국인투자기업 부기검증규정(1996.7.15), 외국기술도입규정(1996.8.11), 토지건물의 출자규정(1996.12.30), 임대토지부착물의 이전보상규정(1996.12.30) 등 11개의 외자도입관련 시행규정이 제정되었으며, 세관규정(1995.6.28), 중계집임차대리업무규정(1995.7.13), 건물양도 및 저장규정(1995.8.30), 가공무역규정(1996.2.14), 외국인투자기업 공인 조각 및 등록규정(1996.3.28), 공업지구 개발 및 경영규정(1996.4.30), 광고규정(1996.4.30), 국경검역규정(1996.6.18), 중계무역규정(1996.7.15), 청부건설규정(1996.7.15), 관광규정(1996.7.15), 외국투자가대리인규정(1996.7.15), 화폐유통규정(1996.7.15), 경계통행검사규정(1996.7.15), 자동차등록규정(1996.7.15), 가격규정(1996.9.1), 기업소 관리운영규정(1996.11.23), 통계 규정

11) 서방자본의 방북움직임은 북한과 미국과의 핵문제타결이 가시권에 들기 시작한 1994년 10월에 서울에서 열린 한 국제세미나로부터 시작된다. 당시 주한EC상공회의소(The European Community Chamber of Commerce in Korea)는 국내에 진출한 외국기업과 국내기업을 대상으로 North Korea-The Rajin-Sonbong Free Economic Free Economic & Trade Zone이라는 주제로 국제세미나를 개최한 바가 있다.

12) 조선신보(일본어판), 1995년 3월 1일자.

13) 조선상공신문, 1995년 4월 4일자 및 조선신보, 1995년 9월 28일자.

14) 환경보호법은 1986년 4월 9일에 제정된 것이다.

〈표 1〉

라진-선봉지역에 대한 외국자본유치정책의 전개과정

단계 항목	제1단계 (제도적 정비기)	제2단계 (외자유치노력기)	제3단계 (개혁심화기)	제4단계 (개혁조정기)
시기	1991.12~1994.9	1994.10~1997.5	1997.6~1998.8	1998.9~
정책의 중 점	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적 틀의 정비 • 외국인투자법, 자유경제무역지대법 등 법령제정 • 지대면적확대(746km²)와 직할시화(1993.9.24) • 대외경제협력추진위원회 설립(1992.12) - 지대국토건설총계획 확정(1993.3.12) - 평양국제회의 개최(1992.4) 	<ul style="list-style-type: none"> - 시행규정 제정에 박차 • 21여개의 지대시행규정 • 11여개의 외자관련규정 - 지대국토건설총계획수정 • 1차(김정일지침: 1995.3.30) • 2차(김정일지침: 1996.2.14) - TRADP: Commission, Committee 설립(1995.12.6) - 해륙중계수송망구축 • 북한원정-중국권하국경통로개통(1995.9.4) • 라진-부산컨테이너항로개통(1995.11.10) - 투자설명회를 통한 국제적 홍보 • 해외 투자설명회 개최 • 라진-선봉국제투자설명회(1996.9) - 김일성종합대학 자본주의 강좌 개설(1996.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별한 법질서실행(1997.6.1) • 조선원유통과 변동환율제 실시 • 독립재산제실시에 의한 지대기업의 독자성 강화 • 개인들의 시장경제활동(자영업) 양성화 - 철도수송의 경쟁력 강화 • 라진철도본국의 라진철도 국승격과 통합관리체제 실행(1997.6.1) • 라진-남양직통화물열차 운행(1997.11.18) - 중국과의 쌍무협력강화 • 원정리자유시장개설(1997.6.17) • 도문-라진·선봉관광열차 운행(1997.8.22) - 지대당국차원 국제참구인 라진경제협조회사 연길대표처 설립(1997.11.28) 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제무역지대 건설 공식화(1998.9) - 조직 및 인사개편 - 원정리시장 재개설(1998.10.20)
환경적 여 건	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 경공업, 무역제일주의 천명(제9기 제6차 최고인민회의: 1992.12) - 북한의 NPT탈퇴(1993.3.12) - 김일성주석 사망(1994.7.8) 	<ul style="list-style-type: none"> - 미-북핵협상타결(1994.10.21) - 남한의 대북경제협력성화 조치(1994.10.21) - 미국의 대북경제제재 부분적 완화조치(1995.1.20) 	<ul style="list-style-type: none"> - 동아시아금융위기(1997.7~) - 남한의 정권교체(1998.2)와 경제협력성화조치(1998.4.30) - 미사일발사(1998.8.31) 	<ul style="list-style-type: none"> - 김정일 국방위원장 재추대(1998.9.5) - 금강산관광시작(1998.11.18) - 금창리문제타결(1999.3.16)
법 령 정 비 실 태	- 11개의 법과 9개의 규정이 공포(1994년 9월말 누적기준)	- 16개의 법과 41개의 규정이 공포(1997년 5월말 누적기준)	- 16개의 법과 41개의 규정이 공포(1997년 12월말 누적기준)	- 후속법령발표 없음(1999년 5월말 기준)
인프라 건 설	<ul style="list-style-type: none"> - 라진항 1호부두 비료중계장 준공(1994.8.11) - 라진1호호텔굴조공사 완공 - 청진-회령도로확장과 청진동향건설 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유경제무역지대 철조망 울타리공사완공(1995.7) - 회령-학송철도전기화 공사완공(1995.10.5) - 라진1호호텔완공(1996.8.8) - 청진항 3-4부두완공(1997.7) 	<ul style="list-style-type: none"> - 훈춘-라진망개이불선개통(1998.1.1)과 국제통신선타 완공 - 라진항하역체계(기중기) 개선 - 라진-원정신고속도로 건설과 지대도로포장공사진행 - 비파관공숙소완공(1997.8.7) 	
외 자 유 치 실 적	- 투자계약 6건과 10여건의 의정서(1994년 10월초기준)	<ul style="list-style-type: none"> - 투자계약 20건(2억 달러)과 2,000만 달러 투자(1995년 9월말 누적기준) - 투자계약 49건(3.5억 달러)과 3,400만 달러 투자(1996년 6월말 누적기준) - 3,700만달러(1996년말 누적기준) 	- 투자계약 111건(7.5억 달러)과 80여건 6,300만달러 투자, 200여개의 투자기업설립(1997년 12월말 누적기준)	

(1997.4.12), 가내편의봉사업규정(1997.4.12), 조선원대부규정(1997.4.12), 국내투자기업창설 및 운영규정(1997.5.17) 등 21개의 자유경제무역지대 시행규정이 제정되어 도합 36개의 외자유치관련법령이 공포된다.

이 시기에 주목할 것은 ① 라진-선봉지역의 개발이 김정일의 유혼통치전략과 맞물리면서 김일성유혼사업이라는 위상을 차지함에 따라 북한 내부자원의 동원¹⁵⁾이 시작된 것, ② 제 1단계에 확정된 라진-선봉지대 국토건설총계획이 김정일의 지침에 의해 두 번이나 수정(1995.3.30, 1996.2.14)되었다는 것¹⁶⁾, ③TRADP와 관련하여 Commission(두만강지역개발사업 및 동북아시아개발을 위한 협의위원회 : 남한, 북한, 중국, 러시아, 몽고), Committee(두만강지역개발조정

위원회 : 북한, 중국, 러시아) 설립을 위한 국제협정에 동의한 것, ④ 해륙중계수송망 구축과 지대에 대한 접근성을 개선하기 위해 북한 원정-중국 권하간의 국경통로를 개통(1995.9.4)하고¹⁷⁾ 라진-부산간 컨테이너항로를 개설(1995.11.10)¹⁸⁾한 것, ⑤ 라진-선봉지대 투자설명회를 통한 국제적 홍보를 적극적으로 추진¹⁹⁾한 것, ⑥ 라진-선봉지역 개발에 필요한 인재를 육성하기 위하여 김일성종합대학에 자본주의강좌가 개설(1995.5)²⁰⁾되고 외국기업들의 광고판이 설치²¹⁾된 것, ⑦ 지대개발을 담당할 황금의 삼각주은행이 설립(1995.2.16)²²⁾된 것 등을 들 수 있다.

법·제도적인 측면에 비해 상대적으로 저조하였던 지대개발을 위한 인프라 건설은 관

- 15) 북한 대외경제협력추진위원회의 한 관계자(림태덕)는 1996년 9월 라진에서 개최된 국제투자설명회에서 “라진-선봉지역의 인프라건설을 위해 과거 1년간 1억 5천만원(약 7,000만달러)에 해당하는 국내자금이 동원되었다”고 밝히고 있다(Rim Tae Dok, “Rajin-Sonbong : Present Status and Its Masterplan For Development”, [The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum] Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, September 13-15 1996. p. 1).
- 16) 조선신보, 1996년 10월 31일자.
- 17) 원정-권하간의 국경통로에 중국인 이외 제3국인의 통행이 시작된 것은 3급세관이던 권하가 1급세관이 된 1997년 1월 31일부터이다. (조선신보, 1995년 9월 6일자 및 조선신보, 1997년 2월 4일자).
- 18) 조선신보, 1995년 11월 15일자 및 18일자.
- 19) 대경추 위원장인 김정우가 참석한 주요한 국제투자설명회로서는 북경투자설명회(1995.9), 뉴욕투자설명회(1995.12), 워싱턴 학술회의(1996.4), 동경투자설명회(1996.7) 등을 들 수 있다.
- 20) 김일성종합대학은 라진-선봉자유경제무역지대에 파견할 인재육성을 위하여 1995년 5월중순부터 8월중순까지 자본주의 특별강좌를 개설하였는데, 동 강좌는 김일성종합대학 경제학부 대외경제학과와 재정학과 국제금융반 학생을 대상으로 기업형태론, 노무관리론, 무역실무, 금융은행론실무 등이 강의되었으며, 강사진으로는 조선대학교 교수, 조총련의 금융관계자, 상사 및 금융·무역실무자들이 참석하였다. 동 강좌는 1995년 1월 김일성종합대학측이 조선대학교에 정식으로 요청한 것이다(조선신보, 1995년 11월 27일자).
- 21) 1996년 9월 라진-선봉국제투자설명회(13-15)에 참석한 외국인들은 시내에 설치된 록슬리 광고판을 비롯하여, 페레그린, 일본의 코니카, 샤프, 핀란드의 노키아 등의 대형광고판을 볼 수 있었다(조선신보, 1996년 9월 21일자, 24일자 및 조선상공신문 1996년 9월 24일자).
- 22) 황금의 삼각주은행은 정부의 승인에 따라 1995년 2월 16일 무역은행 라진지점으로부터 상업은행서비스를 인수받으면서 독자적인 외화결제를 담당수행하는 지대전문의국환자은행이 되었다. 공식자본금은 300만달러(납입자본금 176만달러)로 출자자는 재정부, 중앙은행, 무역은행, 대외경제협력추진위원회, 지대당국으로 알려져 있다(Asia-Pacific Institute, Study of the Commercial and Investment Banking Needs in the Tumen River Economic Development Area, Final Report on UNDP-Assisted Project, ROK/96/001, July 1997, p. 234).

계부문일꾼협의회(1994.6.14)와 경제부문 책임일꾼협의회(1994.7.6) 등에서 언급된 '지대건설에 박차를 가하라'는 김일성의 교시²³⁾를 실행한다는 차원에서 1994년 10월부터 본격화되는데²⁴⁾, ① 개방의 사전정지작업으로 함경북도지역과 라진-선봉지역을 분리하기 위하여 경계지점에 철조망울타리 설치공사(높이 약 2m 20cm, 87km중 철조망 구간은 약 40km)를 완공(1995.7)하였으며, ② 라진-학송-남양-회령간 철도전기화공사의 완공(1995.10.5), 청진항 3-4부두의 완공(1997.7)²⁵⁾, 라진선봉시 도로 및 라진-원정(중국 권하와 연결)간 도로 확장공사, 라진항 세관건설 등을 통하여 해양과 대륙간의 통과물동량에 대한 수용능력을 제고시키며, ③ 라진-원정, 라진-청진간 광케이블 부설공사, 헬기착륙장공사, 라진-원정간 해안선 관광도로공사의 완공²⁶⁾ 및 라진 1호 국제호텔(1996.8.8) 완공²⁷⁾ 등을 통한 비즈니스 여건의 개선과 관광활동을 지원하는데

초점을 맞추었다.

외국인에 의한 실제투자가 이루어졌던 동시기의 외자유치는 북한이 수화²⁸⁾에 걸쳐 투자희망프로젝트 리스트를 수정·제시하면서 외자유치에 노력하였는데, 1995년 9월말 누적기준으로 20건(2억 달러)의 계약체결과 2,000만 달러의 투자실행을²⁹⁾, 1996년 6월말 누적기준으로 49개의 투자대상에 3억 5,000만달러의 투자계약에 22개의 투자대상이 계약이행에 착수해 3,400만달러의 투자실행을³⁰⁾, 1996년말 누적기준으로 3,700만달러의 투자실행³¹⁾을 기록하고 있다. 이중 전체의 83%에 해당되는 약 3,100만 달러의 투자가 1996년도에 이루어진 것이며, 제조업투자가 전체의 3%(약 12만달러)인 반면 비제조업투자가 전체의 97%(약 3,600만달러)를 차지하고 있다.

3. 제3단계 : 개혁심화기 (1997. 6 ~ 1998. 8)

23) 1994년 6월 14일 관계부문 일꾼협의회에서 김일성은 지대개발에 소극적으로 임하는 북한 관리들에게 <우리 일꾼들은 맛있는 떡을 앞에 놓고도 먹을줄 모릅니다>라고 질타하면서 라진-선봉지역개발에 적극적으로 임할 것을 주문하면서 다음과 같이 교시한 바 있다(조선신보, 1995년 12월 26일자).

"라진-선봉자유경제무역지대 개발사업은 어디까지나 우리가 주동이 되어 하여야 합니다. 우리가 주동이 되어 라진-선봉자유경제무역지대 개발사업을 적극적으로 내밀어야 다른나라 사람들이 투자를 할 수 있습니다. 이제부터라도 우리가 주인이 되어 라진-선봉자유경제무역지대 개발사업을 힘있게 내밀어야 합니다."

24) 조선신보, 1996년 1월 9일자.

25) 조선신보, 1997년 7월 16일자

26) 정확한 시점은 파악할 수 없지만 1996년 1월초 현재 공사가 완공된 것으로 나타나고 있다(조선신보, 1996년 1월 9일자).

27) 조선신보, 1996년 8월 13일자 및 조선시보, 1996년 8월 29일자.

28) 1993년 [황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내]를 통해 외자유치희망프로젝트를 발표를 시작한 이후, 1995년 9월(김정우의 북경투자설명회), 1995년 11월(김정우의 뉴저지투자설명회시 발표), 1996년 2월(니이가타 동북아포럼), 1996년 7월(김정우 동경투자설명회), 1996년 9월(라진-선봉국제투자포럼) 등을 통하여 수정 내지 구체화·현실화되고 있다.

29) 북경투자설명회(1995.9.22~25)에서 대외경제협력추진위원회 김정우 위원장이 제시한 수치이다(조선상공신문, 1995년 10월 10일자 및 조선시보, 1995년 10월 26일자).

30) 동경투자설명회(1996.7.15)에서 대외경제협력추진위원회 김정우 위원장이 제시한 수치이다(조선신보, 1996년 7월 18일자 및 7월 30일자).

31) 대외경제협력추진위원회, 1997년 7월.

제3단계는 라진-선봉지역에 보다 전향적인 개혁조치가 실행된 1997년 6월에서 김정일체제의 공식화와 관련된 미사일발사가 이루어지기 전인 1998년 8월까지의 「개혁심화기」이다. 이 시기의 외국자본유치정책은 남포, 원산 등의 개방가능성이 조심스럽게 거론되면서도 라진-선봉지대당국의 권한강화에 의한 독자적 개발과 함께 시장매카니즘의 부분적 실행을 통한 외국자본유치에 주력하게 된다. 그러나 새로운 개혁조치의 실행과 함께 싱가포르형 경제특구를 지향³²⁾했던 라진-선봉은 1998년에 들어 김정일체제의 공식화와 관련된 체제제정비과정에서 대외경제협력추진위원회의 김정우 위원장의 공식활동 정지, 동아시아금융위기에 의한 국제투자환경의 변화, 그리고 남한의 정권교체에 의한 새로운 대북정책과 맞물리면서 라진-선봉지역의 개발은 점차 활기를 잃어가게 된다.

1997년 6월 1일부로 변동환율제의 실시, 자영업(가내편의봉사업)의 허용, 국영기업 및 지방기관 소유기업의 독립채산제 전환가능 등의 새로운 조치의 전격적 시행³³⁾은 라진-선봉지역의 개발과 외자유치에 새로운

활력을 불어넣게 된다. 주식회사법, 보세공구법, 금융법 등 새로운 법령 제정을 준비³⁴⁾하고 있는 것은 사실이었으나, 동 시기 북한의 외국자본유치정책은 새로운 법령의 대외공표보다는 이미 제정된 법령의 시행에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 「황금의 삼각주: 라진-선봉 법규집(8)」이 1997년에 나온 이후 그 후속법규의 대외적 공표가 확인되지 않는 것으로 보아 후속법령의 제정이 아직 이루어지지 않았거나 대외적 공표가 보류된 것으로 추측된다³⁵⁾.

이 시기에 주목할 것은 ① 가장 획기적인 조치로 자유경제무역지대 화폐유통규정(1996.7.15)에 따라 「외화바꾼돈」의 유통이 폐지되고 「조선원」만 유통되면서 환율이 현실화(달러당 2.21에서 210원으로)되고 변동환율제가 실시(1997.6.1)된 것, ② 자유경제무역지대 기업관리소운영규정(1996.11.23), 자유경제무역지대 가격규정³⁶⁾(1996.9.1) 등에 따라 독립채산제를 실시(1997.6.1)할 수 있게 됨에 따라 지대내 기업소들의 중앙정부와 지방기관으로부터의 독자성이 강화된 것³⁷⁾, ③ 자유경제무역지대

32) 1996년 8월 대외경제협력추진위원회 김정우 위원장은 인터내셔널 트리뷴지와 인터뷰에서 “라진-선봉지대의 모델은 굳이 말한다면 싱가포르이며, 세계 각국의 자유무역지대들에 대한 연구검토 결과 싱가포르형이 우리에게 가장 유용하다고 판단했다”고 밝힌 바 있다(김삼식, “싱가포르모델을 지향하는 라진-선봉”, 「북한뉴스레터」, 대한무역투자진흥공사, 1997년 7월, p. 1).

33) 조선신보, 1997년 8월 13일자.

34) 대한무역투자진흥공사, “라진-선봉자유경제무역지대 등을 둘러싼 최근 움직임”, 「북한뉴스레터」, 1998년 2월호, p. 14.

35) 1998년 9월에 열린 라진-선봉투자상담회(9.24-26)에서 이경일 대외경제협력추진위원회 부위원장은 법령제정동향을 언급하면서 1998년 9월 현재라는 표현을 쓰지 않고 ‘지난해말(1997년말 현재)’이라는 표현을 쓰고 있다(리경일, 라진-선봉 경제무역지대 개관 설명, 1998. 9).

36) 자유경제무역지대 가격규정에 따르면 지대안에는 국가가격과 지대가격 그리고 시장가격이 적용된다. 국가가격제정기관(중앙가격제정기관과 지대가격제정기관)이 정하게된 가격지표밖의 기업소지표에 대한 가격, 개인의 상품 및 봉사거래와 관련한 가격, 외국인투자기업의 상품 및 봉사거래와 관련한 가격에는 시장가격이 적용된다.

37) 독립채산제가 실시됨에 따라 지대안의 기업소들은 자체의 수입으로 지출을 맞추고 국가에 리익을 가져다 줄 수 있도록 계획권, 생산권, 판매권, 가격권 같은 것을 가지고 기업소 관리운영과 경영활동을 독자적으로 진행할 수 있게 되었다(조선신보, 1997년 8월 31일자).

가내편의봉사업 규정에 따라 개인에게 여관, 음식업, 가공식품, 수리·수선 등의 가내편의 봉사업³⁸⁾과 가내수공업, 부업생산 등을 할 수 있게 됨(1997.6.1)에 따라 개인들의 시장경제활동이 양성화된 것, ④ 라진철도분국을 라진철도국으로 승격시켜 남양-도문간 철도를 비롯한 라진-선봉지역과 연결되는 철도운영에 관한 사항(수송권, 관리권 등)은 해당지역에 관계없이 라진철도국에서 총괄관리하는 형태로 철도운영체계가 개편(1997.6.1)되고 라진-남양직통화물열차가 운행(1997.11.18)됨으로써 철도수송의 시간단축과 경쟁력이 강화된 것, ⑤ 원정리 중-조공동자유시장³⁹⁾의 개설(1997.6.17), 도문-라진·선봉국제관광열차의 개통(1997.8.22) 등 라진·선봉개발을 위한 중국과의 쌍무적인 협력이 강화된 것, ⑥ 연길에 라진경제협조회사 대표처의 설립⁴¹⁾로 지대당국차

원에서 외국인투자촉진을 위한 독자적인 국제창구가 확보된 것 등을 들 수 있다.

지대개발을 위한 인프라 건설은 외자유치 노력기에 비해 국가자금의 동원력⁴²⁾이 떨어진 가운데 계속되는데, ① 훈춘-라진연결 국제광케이블선의 개통(1998.1.1)⁴³⁾과 국제통신센터의 완공 등 태국 록슬리사의 지대안 현대적 통신망투자에 힘입어 IDD, 무선전화에 의한 국제통신망체계의 구축⁴⁴⁾, ② 1997년도에 라진항 기중기 인양능력을 10톤에서 30톤으로 개조하고 제3호부두에 36톤급 무인기중기를 설치⁴⁵⁾함으로써 라진항 하역체계의 개선, ③ 라진-원정간 신고속도로 건설공사의 진행과 지대도로의 포장공사진행 등 중계수송능력의 제고, ④ 조총련투자에 의한 비파관광숙소(600석 규모)의 완공(1997.8.7)⁴⁶⁾ 등 숙박수용능력의 제고 등에 맞추어졌다.

38) 자유경제무역지대 가내편의봉사업규정에 의하면 가내편의봉사에는 급양봉사, 가공 및 수리수선 봉사, 판매 및 수매봉사, 위생편의봉사, 려인숙봉사 등이 포함된다.

39) 「고난의 행군」을 하던 당시 북한사람들에게 원정리 자유시장은 중요한 생필품의 조달창구로 기능하였으나 1998년 5월 28일부터 북한의 요청으로 중조공동시장의 운영이 중지된다.

40) 1997년 8월 22일 개통된 도문-라진·선봉국제관광열차는 1997년 후반 동절기를 맞아 열차의 운행이 정지되었다가 1998년 7월 21일 재개통된다(연변일보, 1997년 8월 25일자, 11월 4일자 및 1998년 7월 24일자, 8월 14일자 참조).

41) 북한은 지대개발과 외자유치를 위한 방안의 하나로 1997년 11월 28일 중국 연길 양광호텔에 라진경제협조회사 대표처를 설립하였다. 라진경제협조회사는 라진선봉행정경제위원회(지대당국)산하의 회사로 라진-선봉시 행정경제위 대외경제협력국장인 신문순이 사장으로 있다. 앞으로 라진경제협조회사 연길대표처는 라진-선봉지대와 관련하여 제기되는 모든 사업을 맡아 처리하게 되는 것으로 알려지고 있다(대한무역투자진흥공사, 북한뉴스레터, 1997년 12월호, p.9).

42) 대외경제협력추진위원회의 맹철호과장과 김성준 과장은 UNIDO와 환일본해연구소 초청으로 일본을 방문(1997. 9.16-10.17)하여 행한 투자설명회에서 '지대하부구조건설을 본격화한 것은 1년남짓하지만 이 기간 국가는 2억원의 국가자금을 투자하여 도로, 철도, 호텔 등 지대안의 하부구조를 정비해 나가고 있다'고 밝히고 있다. 그러나 96년 9월 라진-선봉투자설명회시 대외경제협력추진위원회는 1.5억원의 국가자금을 투자하였다고 밝혀 자금의 대부분은 「제2단계:외자유치 노력기」에 투입된 것으로 추정된다.

43) 총길이 95km 가운데, 중국측 구간은 52.7km, 북한측 구간은 42.3km이며 1997년 12월 2일 시운행을 한후 1998년 1월 1일 정식 개통되었다(연변일보, 1997년 12월 22일).

44) 1998년 7월 19일 중국측에서도 훈춘-경신이동통신전화가 개통됨에 북한과 중국측 두만강지역의 통신체계가 크게 개선되게 된다(연변일보, 1998년 8월 15일자).

45) 현통그룹의 투자에 의한 36톤급 무인기중기의 준공식은 라진-투자설명회(9.24-26)에 맞추어 1998년 9월 25일에 이루어지게 된다(리경일, 앞의 글, p.3 및 연변일보, 1998년 9월 30일자).

46) 조선신보, 1997년 8월 20일자.

동 시기의 외자유치는 북한의 공식적인 보도가 없기 때문에 정확하게 파악하기는 힘들지만, 1997년도 하반기에 상당히 활발했지만 1998년도에는 저조했던 것으로 보인다. 1998년 9월 제2차 라진-투자설명회에서 리경일 대외경제협력추진위원회 부위원장은 1998년도 9월까지의 실적은 발표하지 않고 '1997년말 현재 투자계약 111건(7.5억 달러)에 80여건 6,300만 달러가 투자되었으며 200여개의 투자기업이 설립된 것'으로 밝히고 있다. 반면 1997년 9월 일본투자설명회에서 대외경제협력추진위원회 맹철호 과장은 '지금까지 투자계약은 63건(3.7억 달러)에 실제투자액은 3,200만 달러, 창설된 외국투자기업은 58개로 그중 합작이 10개, 합영이 37개, 단독기업 11개, 외국기업사무소 및 지사가 6개'라고 설명하였다.

4. 제4단계 : 개혁조정기(1998.9~)

제4단계는 제3단계에 취해진 개혁조치들의 후퇴가 가시화되기 시작하는 1998년 9월이후의 시기로 일종의 「개혁조정기」에 해당하는 시기라 볼 수 있다⁴⁷⁾. 이 시기의 외국자본유치정책은 지대당국의 권한이 상대적으로 약화되고 중앙의 권한이 강화되면서 사회주의적 틀을 견지한 질서있는 자본주의 실

험과 선별적인 외자유치에 주력할 것으로 보인다. 동 시기의 시작이 북한의 미사일발사(1998.8.31)를 계기로 미,일과 북한간에 정치군사적 긴장상황이 조성되는 가운데 김정일의 국방위원장 재추대(1998.9.5)가 진행되었다는 점을 우선 주목할 필요가 있을 것 같다. 김정일체제의 공식화와 미, 일과의 정치군사적 긴장상황은 필연적으로 내부체제의 개편과 내부체제의 단속⁴⁸⁾으로 이어졌고 그 과정에서 라진-선봉지역도 예외가 될 수 없었을 것이라는 점에서 현재까지의 모습은 과도적 성격을 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 금창리 지하핵시설문제가 미-북간에 타결(1999.3.16)되었음에도 불구하고 아직 미사일 문제가 긴장의 뇌관으로 남아있어 라진-선봉지역의 외국자본유치정책은 상당기간 표류할 가능성도 배제하기 어렵다.

현재까지 진행된 상황에 비추어 이 시기 주목할 것은 ① 라진-선봉지대의 성격이 자유경제무역지대가 아니라 「자유」라는 글귀가 빠진 경제무역지대⁴⁹⁾로 공식화(1998. 9. 24-26)된 것, ② 대외경제위원회를 무역성으로 변경⁵⁰⁾하면서 대외경제협력추진위원회의 권한이 약화되고 대외경제협력추진위원회 위원장의 대외적 공식이 장기화⁵¹⁾되고 있어 동 조직이 유명무실화된 것, ③ 현대그룹에

47) 이 시기의 외국자본유치정책이 어떤 모습을 나타내게 될지에 대한 평가는 이른 감이 있으나 현재까지 진행된 상황으로만 전망해 보기로 한다. 따라서 이 시기에 대한 기술은 필자의 주관이 많이 들어가 있는 것이며 잠정적인 성격을 가진 것으로 보아야 한다.

48) 라진-선봉지역을 현지시찰(98년 4월로 추정)한 김정일이 '자본주의 오염의 위험성'을 지적한 이후 라진-선봉지역의 개발에 대한 전면적인 재검토가 이루어졌다는 일각의 전언이 있으나 사실여부는 확인되지 않는다.

49) 정확한 시기는 알 수 없으나 1998년 9월 라진-선봉투자설명회시 대외경제협력추진위원회의 리경일 부위원장은 라진선봉지대를 「라진-선봉경제무역지대」로 명명하였다.

50) 대외경제위원회 산하의 대외건설총국과 남남합작회사는 무역성의 대외건설관리국으로, 경제합작국과 합영지도국은 무역성의 경제합작관리국으로 통합 신설된 것으로 알려져 있다(대한무역투자진흥공사, 북한뉴스레터, 1999년 2월호, p. 8).

51) 1998년 9월 현재 대외경제협력추진위원회 부위원장이었던 림태덕이가 대외경제협력추진위원회 위원장대리로 되어 있으나 적극적인 활동은 없는 상태이다(조선상공신문, 1998년 9월 22일자).

위한 금강산관광과 개발이 시작되어 북한의 개방에 있어서 라진-선봉의 위상이 상대적으로 약화된 것 등을 들 수 있다.

자유경제무역지대가 아닌 경제무역지대로서의 라진-선봉지역의 위상이 현재 어떤 상황에 있으며 앞으로 어떻게 정립될 지는 관련자료의 부족으로 파악하기가 쉽지 않으나,

- ① 자유경제무역지대 광고규정(1996.4.30)에 의해 라진선봉시에 설치되었던 태국 록슬리, 일본의 코니카와 샤프, 핀란드의 노키아 등의 대형광고판은 철거되고 대신 '21세기의 태양 김정일장군 만세', '위대한 수령 김일성 주석 천년만년' 등 정치구호로 대체된 것⁵²⁾,
- ② 1998년 9월 연변과학기술대의 김진경총장의 역류⁵³⁾, 라진-선봉투자설명회에 대한 남한기업의 참여 등이 무산된 이후 1999년 5월 현재 한국측기업의 라진-선봉지역 방문이 전혀 이루어지지 않고 있다는 것, ③ 1998년 5월 28일 북한의 요청에 의해 운영이 중지되었던 조-중원정리 자유시장이 1998년 10월 20일 다시 개설되었으나 하루 참여인원이 북한, 중국 각각 200명씩⁵⁴⁾ 으

로 자유시장에 대한 참여가 제한된 것⁵⁵⁾ 등은 확인이 되고 있다.

III. 외국자본유치정책에 대한 평가 및 전망

1. 외국자본유치실태와 그 특성

라진-선봉지역에 대한 외국인직접투자는 대외경제협력추진위원회의 발표⁵⁶⁾와 조총련 관계자의 자료⁵⁷⁾에 의하면 1997년말⁵⁸⁾ 현재 투자계약 111건(7억 5,000만달러)에 투자실적 77건(6,300만달러⁵⁹⁾)이며, 동 지역에 설치허가가 난 기업은 총 121개사로 외국투자기업이 86개사(합영 52개사, 합작 13개사, 단독 21개사), 국내투자기업이 35개사이다. 그중 운영중인 투자기업은 42개사(합영 26개사, 합작 5개사, 단독 11개사)에 달하고 있다.

라진-선봉지역에 투자된 기업의 구체적인 리스트는 파악하기가 쉽지 않으나 필자가 여러 문헌과 자료들을 통하여 1997년말 기준으

52) 1998년 9월에 열린 라진-선봉투자설명회에 참가한 사람들의 전언.

53) 임을출, '김진경총장의 역류는 대미선물?', 「한겨레 21」, 1998년 10월 26일자.

54) 연변일보, 1998년 10월 21일자.

55) 한때 당국의 손길을 벗어나 자유로운 상품과 외환 거래가 허용됐던 원정리 국제자유시장에는 라진선봉시 행정당국으로부터 정식으로 '사업자등록증'을 발급받지 못한 상인은 원정리에 물건을 함부로 내다 팔 수가 없게 됐으며, 이전에는 일반 주민이나 외국 상인들도 북한 중앙당국에 일정 비율의 세금(영업세)만 내면 물건을 자유롭게 내다 파는 게 가능했다. 원정리 국제자유시장은 하루 출입 상인이 많게는 2,000명에 이를 정도로 인기를 누린 적도 있으나, 요즘에는 사업자 지정되기가 쉽지 않아 상인들의 참여가 크게 줄어들었다고 한다(임을출, "라진-선봉개방 실험끝", 「한겨레 21」, 1999년 2월 1일자).

56) 리경일, "라진-선봉경제무역지대 개관 설명", 라진-선봉투자상담회(9.24~26) 발표원고, 1998. 9.

57) 대한무역투자진흥공사, "북한 라진-선봉지대 외국인투자유치현황", 「북한뉴스레터」, 1998년 10월호, pp. 18~22.

58) 1996년 9월 제 1차 라선투자설명회시에는 20개국 400여명이 참가해 2.7억 달러의 외자유치계약과 5.7억 달러의 투자유향서를 체결하였으나 98년 9월 제2차 라선투자설명회시에는 8개국 70여명이 참가하여 발전소 건설(8,700만 달러) 등 2건의 계약만 체결된 점과 1998년도 중반부터 외자유치활동이 적극적이지 못했던 점을 고려할 때 1997년말 통계나 1998년말 통계나 외국인투자유치실적에는 큰 차이가 없을 것으로 보여진다.

59) 국제기구와 외국으로부터의 자금공여를 제외한 실제투자액은 6,242만 달러이다.

〈표 2〉 라진-선봉지역 주요투자기업현황 (1997년말 기준)

설립일	투자회사명	투자국	투자자	투자업종	특기사항
〈합영기업〉 설치허가 52개사중 29개사 확인					
1995	선남합영회사	일본 (총련)	마나미프로젝트 (주)	수산물 가공	
1995	라진축산합영총회사	일본	동경평화총회사	동물사육, 수출	
1995	비파합영택시회사	일본	후쿠오카 라나이 (주)	택시, 재수출	
1995	라북합영회사	중국	북방국동북지구전자기계청사	무역, 재수출	
1995	페레그린대성개발은행	홍콩	페레그린투자 (주)	은행업	개업 (1996.2.6) 모회사청산
1995	리훈목재품유한회사	중국 (연변)	중국립업국제합작공사 훈춘공사	목재, 타일 생산 및 수출	
1995	라진-연길화학일용품회사	중국 (연변)	길림성대외무역공사 연길공사	세탁비누생산	
1996	수채봉어류수출합영회사	싱가포르	전목유한공사	수산물가공	
1996	홍성운수유한회사	홍콩	타이슨무역회사	택시, 등	
1996	고려건설합영회사	중국	고려건설개발회사	벽돌생산	
1996	태흥수산물종합가공업회사	일본 (총련)	아이코 (주)	수산물가공	
1996	부광합영회사	일본	다이이치개발회사	식당, 상점 등	
1996	라진훈춘상업합영회사	중국 (연변)	훈춘신상무역회사	무역업	라훈상점경영
1996	팔경합영회사	중국	북경순신무역회사	상점, 식당	
1996	라진국제회사 (라진1호호텔)	홍콩	타이슨무역회사	호텔업	
1996	라진산업해상수송회사	일본	동경 평화총회사	해상수송	
1996	비파종합서비스합영회사 (국제관 광연합회사)	일본 (총련)	만경봉종합개발 (주)	호텔업 등	개업 (1997.8.7) 조총련합영1호
1996	해안상업봉사회사	중국 (연변)	길림성훈춘금송무역공사	상점	
1996	라진연변유류종합봉사합영회사	중국 (연변)	연변해방회사	유류판매, 차수리	
1996	라선산업엔터개발관리회사	홍콩	라선투자자문유한공사	유통 (상업센터)	존영김 (미교포)
1996	통진회사	중국 (연변)	훈춘합작구 룡성경제무역공사	식당, 재수출	
1996	ING동북아시아은행	네덜란드	ING베어링	은행업	개업 (1996.12.5) 철수결정 (1999.4)
1996	락용투자협력자문회사	중국	북경진동아경제무역공사	투자, 관 광, 재수 출, 자문 등	
1997	비그스티트프로피즈 (라진-선봉) 유한회사	홍콩	임페레그룹	호텔업 (카지노)	시공 (1997.2.1)
1997	라진장수식료품합영회사	중국 (연변)	연변리화식료품유한회사	홍경천생산	생산 (1997.5)
n.a.	라진보건합영회사	중국 (연변)	연변국제무역청사유한책임회사	제약업, 약국업	
n.a.	고려약합영회사	중국	홍대무역공사	고려약생산, 판매	
n.a.	리연남새합영회사	중국 (연변)	연변신홍경재무역유한회사	온실채소	
〈합작기업〉 설치허가 13개사중 6개사 확인					
1996	백산국제운수회사	중국 (연변)	훈춘백산무역회사	트럭수송	
1996	해금합작회사	일본 (총련)	할해회사	수산물가공	
1996	동북아체신회사	태국	록슬리퍼시픽사	국내, 국제통신	
1996	리해합작회사	일본 (총련)	아이코 (주)	수산물가공	
1996	백금무역중계수송합작회사	일본	동광기업 (주)	가공무역, 재수출	
1997	명광타이슨도로합작회사	홍콩	타이슨무역회사	도로건설, 수송	
〈외국인기업〉 설치허가 21개사중 10개사 확인					
1995	동북아막걸리회사	홍콩	홍콩신동북아 (주)	막걸리, 음료	단독기업1호
1995	조선리진용흥집단공사	중국 (연변)	연변 용흥집단공사	오피스텔, 택시	
1995	연변항운라진회사	중국 (연변)	천통그룹 (연변항운공사)	컨테이너수송	
1996	평화무역회사	중국	북방국동북지구전자기계청사	무역업	
1996	라진관광회사	중국	길림성동해설비지원수출회사	관광업	
1996	라진국제구락부	중국 (연변)	연변고려체육발전유한공사	시우나, 가라오케	
1996	고려중무연합총회사	중국	흑룡강성무역회사	트럭수송	
1996	라진합영회사	중국	룡리도봉사유한공사	수입 및 판매	
1996	라진-연길상업회사	중국 (연변)	길림성대외무역공사 연길아세아공사	수입 및 판매	연길상점
1996	라선광원회사	중국	길림성광원대외무역공사	연료판매, 재수출	

* 94년 비료중계장건설에 200만달러를 투자한 조총련의 조선산업은 투자기업 설립여부가 확인되지 않고 있다.

로 설립된 것이 확인된 외자기업의 리스트를 <표 2>에 정리하였다⁶⁰⁾.

이들 자료와 투자계약시점을 중심으로 작성된 조총련 관계자의 자료를 바탕으로 라진-선봉지역에 진출한 외자기업의 전반적인 특성을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 라진-선봉지대 외국인투자의 60% 이상(건수기준)이 화교자본이나 연변조선족 자치주 등 중국기업에 의해 이루어지고 있다는 것이다(<표 3> 참조). 호텔, 시장 등 어디서나 중국 「인민폐」가 통용되고 있고, 라진-선봉지대에 필요한 식량 및 생활필수품을 중국측에 의존하며, 라진-선봉지대의 관광객⁶¹⁾ 중 대부분이 중국인으로 동 지대가 급속히 중국인민폐 경제권으로 편입되는 경향을 보여주고 있다.

둘째, 북한이 도로, 항만, 철도, 호텔 등 인프라 건설에 국가자금 2억원정도를 투입하였으나 대부분의 인프라건설이 외국자본의 투자에 의해 충당되고 있다는 것이다.

예를 들어 1998년 9월 현재 라진선봉지역에 조성된 1,000여석의 호텔능력⁶²⁾ 가운데 80% 이상(홍콩 타이슨사의 라진1호 국제호텔 : 200석 규모, 조총련의 비파관광숙소 : 600석 규모)이 외국자본에 의해 건설되었으며, 라진항 비료중계장은 조총련의 조선산업이, 라진항 하역설비는 중국 연변의 현통그룹이, 라진-선봉지대 통신시스템은 태국의 록슬리 그룹이, 라진-선봉지역의 도로망 건설은 홍콩의 타이슨사가 참여하고 있다.

셋째, 북한이 그동안 투자희망 프로젝트 리스트 발표 등을 통해 제조업유치를 위해

노력했음에도 불구하고, 외국인투자는 농림수산업(15건), 유통·소매업(14건), 운수 및 건설·부동산(14건), 호텔 및 관광서비스(13건) 등 비제조업분야에 대한 투자가 대부분이고 제조업에 대한 투자는 극소수에 불과하다는 것이다. 이것은 라진-선봉지대가 아직 제조업을 유치할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않았음을 의미하고 있다.

넷째, 라진-선봉지역이 북한에서 가장 전형적인 법·제도가 갖추어져 있음에도 불구하고 합의서체결→계약체결→기업설립→정상조업으로 전개되는 투자의 사이클이 생각보다 길며, 진행과정에서 포기 내지 지연되는 사례가 많다는 것이다. 예를 들어 <표 3>를 보면 건수기준에 비해서 금액기준의 계약이행율이 현저히 낮게 나타나고 있다. 이것은 투자규모가 클수록 계약이행이 지체되거나 계약에서 약속한 투자규모가 제대로 투자되지 않고 있다는 것을 의미하고 있다.

다섯째, 라진-선봉지역의 투자는 소규모의 투자가 주류를 이루고 있다는 것이다. 평균투자규모는 75만 달러 정도(계약기준은 676만 달러)로 한국의 초기 제조업 對中투자규모와 유사한 특징을 가지고 있다. 그러나 건수기준으로 투자의 대부분을 차지하고 있는 중국의 경우 평균투자규모는 30만 달러에 불과하다.

여섯째, 라진-선봉지역에 대한 외국인투자는 지대개발이 본격화된 1995년과 1996년에는 상대적으로 큰 규모의 투자상담이 많이 이루어졌으나 1997년부터는 투자계약규모가 현저히 줄어들고 있다. 국별투자실적에

60) <표 2>에 정리된 투자기업리스트에는 부정확한 정보가 포함되어 있을 수 있다.

61) 라진-선봉지역 관광객수는 1996년에 3,400여명, 1997년에 5,800여명에 달하고 있다.

62) 리경일(1998.9), 앞의 글 참조.

〈표 3〉 라진-선봉지역 외국인투자의 계약이행율과 연도별, 국별투자실적

(단위: 건수, 만달러)

연도	계약이행율 (1997년말기준) ¹⁾			연도별 투자액 (두만사무국) ²⁾			국별투자실적 (1997년말기준) ¹⁾			
	계약(A)	실행(B)	% (B/A)	프리모스키 지역(러)	연변자치주 지역(중)	라진-선봉 지역(북)	중 국	일 본	홍 콩	기 타
1993	1(120)	1(120)	100(100)				0(0)	0(0)	0(0)	1(120)
1994	1(200)	1(200)	100(100)				0(0)	1(200)	0(0)	0(0)
1995	26(18,167)	24(3,181)	92(18)	5,300	7,800	400	9(416)	5(70)	4(849)	6(1,846)
1996	39(51,377)	24(1,253)	62(2)	9,300	13,400	3,000	11(560)	9(264)	2(318)	2(112)
1997	44(5,221)	27(1,038)	61(20)	9,500	9,400	2,900	23(352)	1(5)	2(677)	1(3)
합계	111(75,085)	77(5,792)	69(52)	44,900*	41,000*	6,300*	43(1,328)	16(1,583)	8(1,845)	10(2,764)

출처: 1) 앞의 조총련관계자 자료. ()안에 있는 수치는 금액임.

2) Tumen Secretariat, Tumen River Area Development Programme, Briefing Notes, 1999.

* 1991년부터 1994년까지의 실적 포함.

있어서도 일본을 포함한 서방자본은 관망세를 지속하고 있는 반면 중국만이 투자를 증가시키고 있다. 이는 서방자본의 경우 현재 라진-선봉지역의 투자환경으로서는 투자의 여건이 미비하다고 보는 반면, 중국자본의 경우 라진-선봉지역은 투자할만한 여건이 구비된 것으로 판단하고 있는 것으로 추측된다.

일곱째, 라진-선봉지역의 개발에 있어서 금융인프라의 제공에 지대한 역할을 했던 페레그린대성은행은 투자회사인 페레그린투자(주)의 파산으로, ING동북아시아은행은 철수결정(1999.4)⁶³⁾으로 동 지역의 외자유치에 상당한 타격이 되고 있다는 것이다. 현재 라진에는 「황금의 삼각주은행」 등 북한의 은행이 있으나 경직적인 운영 등으로 이 지

대에 진출하는 기업들의 영업적 요구를 충족시키는데는 한계를 보이고 있다.

2. 외국자본유치정책에 대한 평가 및 전망

가. 외국자본유치정책의 성과와 문제점

북한당국이 라진-선봉지역을 북한의 기존 체제와는 분리되며 특별한 법질서가 통용되는 지역으로 육성하기 위하여 실질적으로 노력하였던 것은 다음과 같은 현실인식을 바탕으로 한 것으로 보인다⁶⁴⁾. 첫째는 1990년대 초 소련을 위시한 동유럽사회주의시장의 붕괴로 자본주의시장만 남게 된⁶⁵⁾ 국제적 환경에 대응하기 위해서는 자본주의시장에 대한

63) Thomas Crampton, "North Korea to Lose Main Foreign Bank", International Herald Tribune, April 18, 1999.

64) Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy", Korea: Prospects for Economic Development Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Washington University, Washington DC, April 22-23, 1996, 김정우, "조선민주주의인민공화국정부의 라진-선봉자유경제무역지대개발정책에 대하여", 동경투자설명회 발표자료, 1996년 7월, 대한무역진흥공사, 나진-선봉자유경제무역지대 개발현황과 문제점, 「북한뉴스레터」, 1997년 4월호 pp. 15-16(동자료는 일본의 아사아 경제연구소가 발행한 '고난의 행진-김정일시대의 정치경제전망' 중 '문제점이 많은 나진-선봉자유경제무역지대'를 번역정리한 것임) 등.

65) 김정우는 미국의 한 세미나에서 북한의 해외시장은 자본주의시장이 30%, 사회주의시장이 70%를 차지하는 구조를 가지고 있었으나, 사회주의시장의 붕괴로 70%의 시장을 상실하였다고 밝힌 바 있다(Kim Jong U, Ibid., p. 3)

침투가 불가피해졌으며, 둘째는 1993년 중-러 양국국경을 통과하는 철도건설이 중-러 간에 합의되어 동북지방의 물자가 러시아 연해주 자루비노, 포시에트항으로 이동될 수 있는 가능성이 높아짐에 따라 중국, 러시아와 공동보조를 취하지 않으면 나진항의 중계무역기능을 상실할 위기에 처해 두만강지역 개발프로그램에 대한 실질적 참여가 필요했으며, 셋째는 1989년 이후 마이너스 경제성장을 계속하고 있는 위기적 경제상황을 타개하기 위해서는 이미 한계점에 달한 조총련 이외의 새로운 외자도입선이 필요했으며, 넷째, 중국경제특구건설의 성공경험을 고려할 때 체제부작용을 최소화하는 선에서 시장메카니즘의 일부수용이 가능하다는 지도부의 판단에 의한 것이었다.

두만강개발지역의 성장중심축으로, 자본주의시장 침투를 위한 전진기지로, 개혁·개방의 실험장으로 위상이 정립된 라진-선봉지역은 ① 김일성사망이후 김일성유훈사업이라는 지위를 차지하면서 인프라 건설을 위한 국내자금의 투입이 단행되었으며, ② 외자법령의 정비속도가 아주 인상적이었을뿐만 아니라 자유경제무역지대 광고규정, 화폐규정, 가내편의봉사사업규정, 가격규정, 기업소 관리운영규정, 국내투자기업 창설및운영규정 등 개혁적인 법령들의 시행이 실제로 이루어졌으며, ③ 외자유치를 위해 투자설명회 개최 등 대외홍보활동이 적극적으로 추진되면서 경제특구 건설과 외자유치는 나름대로 성과를 거두게 된다.

그러나 외국인투자유치를 바탕으로 한 라

진-선봉지대건설은 ① 남한자본의 직접적 진출을 배제한 북한의 대외경제정책노선으로 인해, ② 인프라시설 등 투자여건의 미비로 인해, ③ 사회주의적 관료주의의 병폐와 라진-선봉지역과 여타 지역과의 분리를 방해하는 기존체제의 구심력으로 인해, ④ 동아시아금융위기 등의 여파에 의한 국제투자환경의 변화로 인해 외국인투자의 유치에 있어서 소기의 성과를 거두는데는 실패한 것으로 북한 지도부가 판단하면서 전면적인 재검토에 들어가게 된다.

라진-선봉지역에 대한 북한의 외국인투자정책은 다음과 같은 면에서 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것으로 보인다.

첫째, 라진-선봉 개발지대가 가지고 있는 경제지리적 특성과 관련된 전략개발이 부족했던 것 같다. 동 지역은 ① 전통적으로 소련의 물동량을 주로 취급하던 곳으로 국내경제와는 큰 연관관계가 없는 사실상 단절된 지역이며, ② 북한경제 성장축으로부터 멀리 떨어진 주변지역에 불과하여 내수시장도 없으며, ③ 라진-선봉의 주변 두만강지역도 과거 성장의 사각지대로서 구매력이 높지 않아 자체의 성장추진력이 높지 않다는 점이다. 따라서 라진-선봉지역이 개발되기 위해서는 자체의 성장추진력을 만드는 전략과 그를 지원해줄 배후세력의 확보가 필요했었다.

북한이 지대개발의 목표로서 국제화물중계기지, 수출가공기지, 금융 및 관광봉사기지로 설정하고 장기적으로 제2의 싱가포르로 지향하겠다는 방향⁶⁶⁾은 맞으나, 문제는 마스터플랜이 아니라 그를 실행해 줄 수 있는 액

66) 배종렬, “남북한투자협력: 경제특구개발방안”, 『남북한 경제관계: 도전과 과제』 사단법인 통일경제연구협회 주최 제 3차 통일경제정책세미나, 1996년 10월 24일, pp. 28-29.

선플랜이 부족했다는 점이다. 중요한 것은 동북아시아의 물동량을 잡을 수 있는 계획, 라진-선봉지대에 그것이 물적흐름이던지 아니면 인적흐름이던지간에 자체물동량을 창출할 수 있는 계획을 수립하는 것이 필요했다. 결국 라진-선봉지대를 이끌어 갈 구체적인 산업이 무엇인가를 정하는 것이 중요했지만 북한은 선도산업(Leading Industry)이나 시드산업(Seed Industry)이 불명확한 상태에서 외국인투자의 유치에 임하게 된다.

둘째, ① 김정일의 대외경제정책노선 의 해, ② 두만강의 성장축과 관련한 중·러와의 경쟁관계로 인해, ③ 미, 일과의 정치관계정상화의 지연 등으로 해외자원의 접근에 제약이 존재함에 따라 라진-선봉지역에 성장에너지를 공급하지 못했다는 점이다. 전술한 바와 같이 라진-선봉지대의 경제지리적 특성으로 인해 라진-선봉지대 개발의 성공여부는 중국, 러시아와의 협조와 남한, 일본으로부터의 외자유치능력 등 해외요인에 의해 좌우될 수 밖에 없는 구조이다. 왜냐하면 두만강지역의 성장축은 중국 훈춘과 물류거점은 러시아의 자루비노, 포시에트 등과 경쟁관계에 있어 중·러의 협조가 쉽지 않으며, 미국과 일본은 아직 정치적 관계가 정상화되지 않아 외자조달이 여의치 않은 실정이었다.

홍콩을 가지고 있었던 중국의 심천이나 이미 서방과의 해외네트워크와 화교의 네트워크를 가지고 있었던 싱가포르와는 달리 북한은 「북한의 홍콩」이 없어 심천형 내지 싱가포르

형 개발이 쉽지 않는 실정이었다. 따라서 북한은 「북한의 홍콩」을 창출하는 작업부터 시작했어야 했다. 북한의 홍콩이 될 수 있는 「서울을 중심으로 하는 한민족네트워크」를 활용하던지 아니면 라진-선봉지대가 바로 북한의 홍콩이 되어야 했었다. 그러나 「通美-引日-封南」과 「南韓조카論」의 구도속에서 「西方協力重視型 南韓接近政策」⁶⁷⁾이라는 대외경제전략을 가지고 있던 북한으로서는 [서울을 중심으로 하는 한민족네트워크]를 활용하기 어려웠으며, 대담한 개혁·개방을 통하여 라진-선봉지대를 바로 북한의 홍콩으로 만드는 작업도 선택하기가 쉽지않았다. 다만 라진-선봉지역에 변동환율제를 도입(1997.6)하고 원정리국제시장(1997.6), 나진선봉시장(1998.4) 등을 개설한 것은 작지만 의미있는 시작으로 보인다.

셋째, 남한자본의 직접적 진출을 배제한 상태에서 서방자본의 유치를 통해 라진-선봉지역을 개발하겠다는 북한의 전략은 우선 인프라시설 등 제투자여건의 미비로 제동이 걸렸다는 점이다. 북한보다 여건이 좋았던 중국의 경우도 1978년 12월 개방⁶⁸⁾ 이후 외국인투자의 주류는 화교자본이었고 서방자본은 경제특구의 성공이 가시화된 후에도 움직이기 시작했다. 1994년 10월 미-북간에 핵문제가 타결된 이후 방북러시를 보였던 서방기업들은 이내 주춤거리면서 투자에 관망세를 보이면서 라진-선봉지역의 개발에 있어서 북한과 서방기업간에는 상당한 인식차이

67) 배종렬, “북한의 대외경제정책과 남북경제교류”, 「입법조사연구」 제234호, 1995년 8월호, pp. 23-27.

68) 중국은 1978년 12월 중국 공산당 제11기 제3회 중앙위원회총회에서 대외개방정책을 채택, 심천 등 4개지역을 경제특구로 지정하여 대외개방이 정치나 이데올로기에 미치는 영영향을 최소한으로 억제할 수 있는 경제발전전략을 추진하였다.

를 노정하게 된다. 우선 북한은 라진-선봉지역에 투자해 주기를 원하나 서방기업은 평양-남포지역에 투자하기를 원하고 있다. 예를 들어 네덜란드 ING은행은 라진-선봉지역에 등록은 하였지만 영업은 평양에서 하였다. 다음으로 북한은 인프라분야에 대해 서방의 민간자본이 투자해 주기를 원하나 서방기업은 북한이나 서방의 공적기관들이 인프라와 관련된 투자환경을 정비한 다음 민간자본의 투자유치를 바라고 있고, 남한자본의 진출대행 역할을 원하였다. 또한 북한은 외화벌이 차원에서 투자해 주기를 원하나 서방기업은 진정한 투자에 필요한 제반여건을 갖추어 주기를 원했으며, 북한은 남북한간에 정치군사적 대결상태를 그대로 둔 상태에서 서방기업이 투자해 주기를 원했으나 서방기업은 남북한간 정치군사적 대결상태를 완화해 투자분위기를 조성해 주기를 바랐다.

결국 북한은 중국이나 화교자본, 한국자본의 간접진출, 해외동포자본 등의 유치를 통해 라진-선봉지역 개발을 추구했으나 소액의 자금유치에 머물게 되고 라진-선봉지역은 점차 중국의 인민폐경제권으로 편입되는 결과를 낳게 된다.

넷째, 이미 라진-선봉에 투자한 기업이나 진출하려고 생각했던 기업들도 경직적인 북한식 경제운영시스템, 경제논리보다는 정치논리가 우선시되고 책임을 지지 않으려는 북한관료들의 태도, 잦은 정책변경과 지대운영

의 독자성 결여, 생산성 있는 기업인력의 부족 등으로 정상적인 기업의 창설과 운영에 장애가 많다는 것을 알게 되었다는 것이다. 1998년 10월 라진-선봉지역을 다녀온 한 기자의 취재기에 의하면 라진-선봉지대의 책임간부들마저도 합영·합작은 피할 것을 종용하고 있고⁶⁹⁾, 이미 진출한 합영, 합작기업도 각종 조사와 검사 등 기업활동에 대한 간섭으로 투자기업의 운영에 커다란 난관⁷⁰⁾이 되고 있다는 것이다.

다섯째, 라진-선봉의 개발에 있어서 북한이 가지고 있는 노동력, 토지 등과 같은 경제적 자원의 강점을 1997년 6월에 단행된 새로운 개혁조치들과 적절히 연결시키지 못했다는 점이다. 라진-선봉은 중국 훈춘이나 러시아 나호트카 등 경제특구와 세계의 여타 경쟁지역에 비해 지리적 위치, 항만과 철도⁷¹⁾, 세금 등의 면에서 유리하며, 법·제도적인 정비도 우수한 편이다. 그러나 ① 인프라의 정비도, ② 최혜국대우의 미수혜 등으로 인한 제품의 국제경쟁력, ③ 일본, 미국 등 선진국시장에 대한 접근도 등은 열악한 편이다. 따라서 북한당국은 자기의 통제하에 있는 경제적자원에 대해 경쟁국에 비해 파격적인 조건을 제시할 필요가 있었다. 특히 1997년 6월 1일 단행된 환율의 현실화조치는 북한의 국제경쟁력을 강화할 수 있는 좋은 기회였다. 그러나 후속조치의 지연과 라진-선봉지역의 개발을 회의적으로 보는 내

69) 김영옥, “책임간부들의 助言: 합營·합작은 피하라!” 北자유경제무역지대를 가다①/나진·선봉, 「이코노미스트」, 제462호, 1998년 11월 24일

70) 김영옥, “합營·合作회사들 거의 다 망해...” 北자유경제무역지대를 가다③, 「이코노미스트」, 464호, 1998년 12월 28일.

71) 약간의 시설투자로서 컨테이너 운송이 가능하며, 궤도의 수정없이 중-러로의 연결운송이 가능한 철도와 항만을 보유하고 있다. 그러나 최근 중국 훈춘과 러시아 연해주와의 철도연결로 이러한 장점은 반감되고 있다.

부의 시각들에 의해 타이밍을 놓치게 된다.

여섯째, 1997년 중반에 불어닥친 동아시아의 금융위기는 라진-선봉지역의 외국인투자유치경쟁력을 현저히 떨어뜨리게 되었다는 것이다. 동아시아 금융위기이후 북한경제의 국제경쟁력 약화는 동아시아국가들의 평가절하와 외자유치노력에 의해 촉발되게 된다. 한국, 중국, 태국, 인도네시아 등 동아시아 국가들이 경쟁적으로 외자유치노력을 하고 우량기업의 매물이 넘치는 상황에서 서방 기업들이 라진-선봉지역에 관심을 기울일 까닭이 없었다⁷²⁾.

특히 동아시아의 금융위기의 세계적 확산은 라진-선봉지역에 기투자된 기업에게도 영향을 미쳐 페레그린-대성개발은행은 모회사인 페레그린투자(주)의 파산으로, ING 동북아시아은행은 철수결정으로 인하여 금융분야에서의 對서방연결고리가 차단되었다.

나. 외국자본유치정책방향에 대한 전망

1998년 8월 31일 김정일은 3단계 로켓(미사일)을 발사하고, 9월 5일 최고인민회의 제 10기 1차회의에서는 사회주의 헌법 개정, 국가체제의 개편을 단행하게 된다. 또한 국가 최고의 직책으로 격상된 국방위원장에 재추대되면서 김일성 유훈통치를 마감하고 김정일시대의 공식화를 선언하였다. 김정일은 9·9절에 사회주의강성대국건설의 기치를⁷³⁾, 9월 17일에는 자립적 민족경제노선을 재천명⁷⁴⁾하면서 향후 경제정책의 노선을 분

명히 하고 있다.

북한은 노동신문, 근로자 공동사설(1998. 9. 17)에서 '당의 자립적 민족경제건설노선을 견지하는데서 가장 중요한 문제의 하나는 제국주의자들의 악랄한 세계경제의 <일체화>책동에 강경하게 맞서는 것이다. 한편으로는 제재의 몽둥이로 다른 나라를 굴복시키고 다른편으로는 달콤한 말로 <개혁·개방>으로 유도하는 것, 이것이 미제가 경제의 <세계화>책동에서 쓰는 상투적인 수법이다. 제국주의자들이 몰아오는 <개혁·개방> 바람을 물리치는 위력한 방도는 경제사업의 모든 분야에서 사회주의원칙을 지키는 것이다'라고 주장하고 있다.

문제는 북한이 제시한 사회주의 원칙의 견지가 「제3단계 : 개혁심화기」의 라진-선봉지대의 개혁흐름에 상당한 영향을 주었을 것이라는 점이다. 이미 내부적으로 「자본주의 오염의 위험성」이 지적된 데다가 김정일체제가 대외적으로 등장하면서 그것이 공식화되었기 때문이다. 노동신문의 사설(1998.9.9)과 노동신문·근로자 공동사설(1998.9.17)은 북한의 미사일 발사후 긴장이 고조되는 미-북관계속에서 내부단속을 위한 사상통제가 강화될 것임을 예고한 것이었다.

그러나 개정헌법(1998.9.5)에서 기존 외국기업가와와의 합영, 합작에다 '특수경제지대에서의 여러가지 기업창설운동을 장려한다(제2장 제37조)'는 조항이 추가되고 있고, 무역성 김룡문부상은 조선신보와의 인터뷰

72) 배종렬, "정경분리정책방향하에서 남북한간 경험확대방안", 「수은조사월보」, 1998년 5월호, pp. 18~21.

73) 조선중앙통신, 당의 령도따라 사회주의강성대국 건설하자/노동신문 사설, 1998년 9월 9일.

74) 조선중앙통신, 자립적민족경제건설노선을 끝까지 견지하자/노동신문·근로자 공동론설, 1998년 9월 17일자.

(1999.3.15)⁷⁵⁾에서 '우리는 현재 라진-선봉 경제무역지대에서 외국기업들과의 합영, 합작 사업 그리고 단독투자를 장려하고 있다. 또한 기타 특수경제지대를 새로 창설할 것을 전망하고 있다. 지금은 법적정비와 하부구조 설비 등 투자환경을 조성하는 단계에 있다'고 언급하고 있어 북한의 대외경제정책이 양면성을 띄게 된다는 것을 시사하고 있다.

북한의 외자유치정책이 양면성을 띄게 된다는 것을 시사하는 또하나의 중요한 흐름은 라진-선봉국제투자설명회(1998.9.24~26)에는 남한측의 참여가 배제되었지만, 현대그룹과 북한의 조선아세아태평양평화위원회간에 금강산관광·개발과 관련된 「관광사업대 가지불에 관한 합의서」가 체결(1998.10.29)⁷⁶⁾되고 현대 정주영회장과 김정일간에 면담(1998.10.30)⁷⁷⁾이 성사되어 금강산 관광이 시작(1999.11.18)되었다는 것이다.

금강산 관광의 시작은 남한측에서 보면 신 정부의 햇볕정책이 결실을 맺은 것이지만, 북한측은 새로운 대남경협전략의 서막이 되었다는 점이다. 라진-선봉지대 개발의 7년 역사에서 북한이 유치한 외국자본은 6,300만 달러에 불과하였지만, 1999년 1~4월간 금강산관광의 대가로 북한이 받은 액수는 1억 2,500만 달러에 달해 라진-선봉지역개발을 담당하는 북한관료들을 의기소침하게 만들었다. 라진-선봉지역은 「자본주의 오염의

위험성」이 지적된 가운데 유치한 금액이었지만 금강산관광은 「자본주의 오염의 위험성」이 거의 없는⁷⁸⁾ 가운데 유치한 금액이라 더욱 그러했다.

라진-선봉지역의 개발을 담당했던 상당수의 경제관료들은 체제개편과 사상검증이 진행되는 가운데 라진-선봉지역의 개발에 대한 적극성을 상실하고 있으며 상의하달식의 사결정에 충실한 무사안일형의 관료로 회귀하고 있다. 또한 금강산의 개방은 내부사상 통제분위기와 맞물리면서 여타 남북경협에 있어서 대규모사업진행을 요구하는 「현대형화」와 함께 직접진출을 거부하는 「제3국형화」현상이 두드러지고 있다.

문제는 이러한 현상이 과도기적 성격을 띄게 될 것인가 아니면 상당기간 고착적 성격을 띄게 될 것인가하는 것이다. 금창리지하핵시설문제가 미-북간에 타결('99.3.16)되었음에도 불구하고 라진-선봉지역에 대한 한국기업들의 직접적 진출이 허용되지 않는 점을 감안할 때 「제4단계 : 조정기」가 상당기간 지속될 가능성을 배제하기 어렵다. 특히 미사일문제가 아직 타결되지 않고 있고, 대외전략에 있어서 핵비확산조약탈퇴(NPT)와 KEDO프로젝트의 타결, 미사일발사와 금강산관광 실현 및 금창리타결 등 통이 크며 정치적 접근을 선호하는 김정일의 성격 특성을 고려할 때 더욱 그러하다.

75) 조선신보, 경제강국건설을 위하여 공화국 경제부문 담당자에게서 듣다 : 무역성/김룡문 부상, 1999년 3월 15일자.

76) 현대는 동 합의서에서 금강산관광과 금강산개발의 대가로 2005년초 까지 9억 4천 2백만달러의 자금을 제공하기로 합의하였다.

77) 조선중앙통신, 김정일국방위원장 정주영명예회장 가족일행을 접견, 1998년 10월 31일자.

78) 금강산은 북한사람과 관광객과의 접촉이 거의 없는 형태로 개방이 되었다. 개설된 관광코스는 지정된 관광도로를 따라 이동해야 하며, 관광도로에는 2m 55cm의 철조망이 쳐져있고, 관광도로에서 마을주민의 횡단로에는 2명의 군인이 지키고 있으며, 관광안내인과 운전기사는 모두 현대 직원이다. 달리말해 금강산은 현대특구라 할 수 있다.

대외경제정책에 있어서 북한의 양면성을 고려할 때 향후 라진-선봉지역에서의 개혁 실험은 계속될 것으로 보이지만, 전반적으로 북한식 사회주의 틀을 견지한 질서있는 외자유치와 함께, 특히 남한에게는 선별적(예: 대형투자) 내지 조건이 붙은(예: 제3국 이름으로 진출, 다른 프로젝트의 동시진행 등) 외자유치정책이 상당기간 단행될 것으로 보인다. 북한 유일의 개방지역이었던 라진-선봉지대는 향후 자유가 빠진 여러 특수경제지대의 하나로써 위상이 재정립될 것으로 보이는바, 자본주의 실험의 조정정도는 제3단계에 시행되었던 환율제도의 향방이 중요한 단서가 될 것이다.

IV. 맺음말

라진-선봉지역에 대한 남한기업의 참여가 배제되고 라진-선봉지역의 개발이 주춤거리는 가운데 러시아가 발빠르게 움직이고 있다. 한국과 러시아간에 부산-포시에트를 연결하는 정기컨테이너항로의 개설이 양국정부간에 합의되었으며, 포시에트를 중심으로 한 한-중-러를 연결하는 카페리항로의 개설문제도 수면위에 떠오르고 있다. 연변의 현통해운집단은 러시아 포시에트항을 25년 임대경영하는 최종계약서에 싸인(1999.2.3)⁷⁹⁾을 하였다.

라진-선봉지역의 개발목표 가운데 ① 관광·금융기지는 금강산관광의 시작과 투자한 서방은행의 철수에 의해, ② 수출가공기지는 남포, 원산, 신의주 등의 개방가능성에 의해 위협을 받고 있는 상태에서, ③ 일본의 자루비노항 개발 움직임에 이어 러시아의 포시에트항마저 개발된다면 두만강개발지역에서 라진항의 국제화물중계기지로서의 역할이 위축됨에 따라 라진-선봉지역의 가장 중요한 개발목표의 달성이 어려워질 것이다.

만일 라진-선봉지역의 개발이 앞으로 실패한다면 여타지역의 개발에도 긍정적인 영향을 미치기가 어렵다는 것을 북한당국은 이해해야 한다. 왜냐하면 여타지역의 개방에 있어서도 그 지속성여부에 심각한 의문이 제기될 것이기 때문이다. 투자는 장기적인 신뢰를 바탕으로 하는 게임이다. 그리고 라진-선봉지역의 개발이 금강산지역개발이나 남포, 원산지역의 개발과 상호대체관계에 있는 것도 아니다. 중요한 것은 해당지역의 특색을 살려주는 것이다. 라진-선봉지역의 경제지리적 특색에 맞는 개발전략의 구축과 실행, 그것을 뒷받침해 주는 법·제도적 장치를 마련해 주면 되는 것이다. 라진-선봉지역은 7년의 외국인투자유치 경험이 있으며 국제적으로도 잘 알려진 지역이다. 중-러와 함께 상호이익을 향유할 수 있는 윈윈(Win-Win)형 협력개발의 가능성도 높은 지역이다. 아직도 개발할 수 있는 시간은 있다. ♦

79) 연변일보, '바다길 분주하면 연변 살진다', 1999년 2월 10일자.

〈참 고 문 헌〉

1. 김삼식, “싱가포르모델을 지향하는 나진-선봉”, 「북한뉴스레터」, 대한무역투자진흥 공사, 1997년 7월.
2. 김영옥, “책임간부들의 助言…슴쁠·합작은 피하라!” 北자유경제무역지대를 가다①/라진·선봉, 「이코노미스트」, 제462호, 1998년 11월 24일
3. 김영옥, “슴쁠·合作회사들 거의 다 망해…” 北자유경제무역지대를 가다③/나진·선봉, 「이코노미스트」, 464호, 1998년 12월 28일.
4. 김정우, 조선민주주의인민공화국정부의 라진-선봉자유경제무역지대개발정책에 대하여, 동경투자설명회(1996. 7) 발표자료.
5. 리경일, 라진-선봉경제무역지대 개괄 설명, 제2차 라진-선봉투자설명회 자료, 1998. 9.
6. 朴 廣, “現狀報告, FETZと 豆滿江開發プロジェクト”, 「月刊朝鮮資料」, 朝鮮問題研究所, 1994. 11.
7. 배종렬, “북한의 대외경제정책과 남북경제교류”, 「입법조사연구」 제234호, 1995년 8월호.
8. 배종렬, “북한의 경제특구개발현황에 대한 평가 및 전망”, 「수은조사월보」, 1996년 3월호.
9. 배종렬, “남북한투자협력: 경제특구개발방안”, 「남북한 경제관계: 도전과 과제」 사단법인 통일경제연구협회 주최 제3차 통일경제정책세미나, 1996년 10월 24일.
10. 배종렬, “정경분리정책방향하에서 남북한간 경험확대방안”, 「수은조사월보」, 1998년 5월호.
11. 임을출, “김진경총장여류는 대미선물”, 「한겨레21」, 1998년 10월 26일자.
12. 임을출, “나진-선봉 개방실험 끝”, 「한겨레21」, 1999년 2월 1일자.
13. 대외경제협력추진위원회, 황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내, 1993.
14. 대외경제협력추진위원회, 황금의 삼각주: 라진-선봉 법규집 1-8.
15. 대한무역진흥공사, “나진-선봉자유경제무역지대 개발현황과 문제점”, 「북한뉴스레터」, 1997년 4월호.
16. 대한무역진흥공사, 북한뉴스레터, 1997년 12월호.
17. 대한무역투자진흥공사, “나진-선봉자유경제무역지대 등을 둘러싼 최근 움직임”, 「북한뉴스레터」, 1998년 2월호.
18. 대한무역투자진흥공사, “북한 나진-선봉지대 외국인투자유치현황”, 「북한뉴스레터」, 1998년 10월호.
19. 대한무역진흥공사, 북한뉴스레터, 1999년 2월호.
20. 연변일보, 1997년 8월 25일자, 11월 4일자, 12월 22일자.
21. 연변일보, 1998년 7월 24일자, 8월 14일자, 8월 15일자, 9월 30일자, 10월 21일자.
22. 연변일보, 1999년 2월 10일자.

23. 조선시보, 1995년 10월 26일자, 11월 27일자.
24. 조선시보, 1996년 8월 29일자.
25. 조선신보, 1995년 3월 1일자, 9월 6일자, 9월 28일자, 11월 15일자, 11월 18일자, 12월 26일자.
26. 조선신보, 1996년 1월 9일자, 8월 13일자, 7월 18일자, 7월 30일자, 9월 21일자, 9월 24일자, 10월 31일자.
27. 조선신보, 1997년 2월 4일자, 6월 20일자, 7월 16일자, 8월 13일자, 8월 30일자, 10월 24일자.
28. 조선상공신문, 1995년 4월 4일자, 10월 10일자.
29. 조선상공신문, 1996년 9월 24일자.
30. 조선상공신문, 1998년 9월 22일자.
31. 조선중앙통신, 당의 령도따라 사회주의강성대국 건설하자/로동신문 사설, 1998년 9월 9일.
32. 조선중앙통신, 자립적민족경제건설로선을 끝까지 견지하자/로동신문 근로자 공동론설, 1998년 9월 17일자.
33. 조선중앙통신, 김정일국방위원장 정주영명예회장 가족일행을 접견, 1998년 10월 31일자.
34. Asia-Pacific institute, Study of the Commercial and Investment Banking Needs in the Tumen River Economic Development Area, Final Report on UNDP-Assisted Project, ROK/96/001, July 1997.
35. CPEEC of DPRK, "Messages, from the CPEEC of DPRK for the Participants, of the Conference", A paper Presented to the Conference on the Rajin-Sonbong Free Economic & Trade Zone of Organized by the European Community Chamber of Commerce in Korea, October 11, 1994.
36. Kim Jong U, "North Korea's External Economic Policy," Korea: Prospects for Economic Development Conference Sponsored by the Gaston Sigur Center For East Asian Studies, Elliott School of International Affairs, The George Wastington University, Washington DC, April 22-23, 1996.
37. Rim Tae Dok, "Rajin-Sonbong : Present Status and Its Masterplan For Development", [The DPR Korea Rajin-Sonbong Zone International Investment and Business Forum] Organized by the CPEEC, UNIDO & UNDP, September 13-15, 1996.
38. Thomas Crampton, "North Korea to Lose Main Foreign Bank", International Herald Tribune, April 18, 1999.
39. Tumen Secretariat, Tumen River Area Development Programme, Briefing Notes, 1999.