

# 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 현황과 전망

— 교통물류 인프라를 중심으로 —

원 동 욱

- I. 머리말
- II. 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 추진과정 및 배경
- III. 북·중 간 두만강지역 교통물류 인프라 현황과 개발사업의 주요 내용
- IV. 두만강지역 국제협력개발을 둘러싼 중국과 북한의 전략과 의도
- V. 결론 및 시사점

## 요 약

본 논문은 중국의 동북진흥전략과 연계하여 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트로 대표되는 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 전략적 의미와 배경을 보다 광범위한 정치경제학적 차원에서 분석하고, 동북아 지역 정치경제 구도에 대한 동 개발사업의 영향 분석을 주요 연구목적으로 한다. 중국은 ‘조화로운 사회의 건설’을 실현하기 위한 발전전략의 일환으로 제4세대 지도부의 동북진흥전략이라는 거시적 구상 아래 두만강지역 국제협력개발을 추진하고 있다. 중국 중앙정부와 동북3성의 지방정부는 동북지역 개발을 위한 대외개방의 확대, 주변국가와의 경제협력 강화 및 변경무역의 발전을 목표로 두만강지역의 교통물류 인프라 구축을 위한 노력을 경주하고 있다. 즉 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 통해 동북3성과 북한을 한데 묶는 개발전략을 추진하고 있다.

북한과 중국 정부는 관련 지역의 정부기관과 기업이 연계해 참여하는 형식으로 훈춘-나선 지역 간의 종합개발 프로젝트를 추진해 왔다. 그중에서도 북한의 나선시 인민위원회와 중국 길림성 훈춘시 인민정부가 훈춘-나선 지역 개발 프로젝트의 주요 추진주체로서 주도적인 역할을 하고 있으며, 나선-원정 간 도로현대화 사업 및 나진항 개발사업을 중심으로 ‘나선국제물류합영회사’를 설립하는 등 구체적인 개발 프로젝트를 진행해 오고 있다. 과거 중국의 두만강 출해권 요청에 부정적인 입장

\* 한국교통연구원 북한교통정보센터 책임연구원

을 취했을 뿐만 아니라 두만강지역 개발사업에서 주권제약이 없는 독자개발 및 인접지역 협력방식을 선호해 왔던 북한은 나선경제무역지대 추진의 실패와 외부세계로부터의 경제적 고립에서 벗어나기 위해 유일한 우방인 중국과의 경제무역관계는 물론이고 정치적 관계를 강화하기 위한 차원에서 중국과의 두만강지역 협력개발사업에 긍정적 태도로 전환하게 되었다.

중국이 두만강지역 국제협력개발에 있어 주도적으로 ‘도로, 항만, 구역 일체화’ 프로젝트를 제시함으로써 북한의 경제발전과 대외개방을 촉진시켜주고 남한의 대북 지원 부담도 덜어주는 긍정적 측면이 존재하기는 하지만, 다른 한편 북한의 대중 의존도를 심화시킴으로써 북한의 경제를 더욱 중국에 종속시키는 결과를 낳을 우려도 적지 않다. 북·중 간 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트에 따른 위험요인을 불식하면서도 중국 동북지역의 본격적인 개발에 따른 긍정적 효과를 이끌어낸다는 측면에서 나진항을 거점으로 관련 국가 간 교통물류 인프라에 대한 국제협력개발을 적극 추진할 필요가 있다. 나진항 개발에 대한 우리의 전략적 접근방식은 무엇보다 남·북 간 혹은 북·러, 북·중 간 양자구도의 틀을 넘어 남북한 공동 주도의 다자 간 국제협력을 통한 참여라 할 수 있다.

## I. 머리말

중국은 동북진흥전략이라는 제4세대 지도부의 거시적 구상 아래 ‘11차 5개년 계획’ 기간(2006-2010) 길림(吉林)성 훈춘(珲春)시를 중심으로 두만강지역 국제협력개발을 추진 중이다. 요녕(遼寧)성, 길림성, 흑룡강(黑龍江)성 및 내몽고 자치구를 포괄하는 중국 동북지역은 연해지역인 요녕성을 제외하고는 모두 내륙에 위치하고 있어 물류 수송로의 다양성이 취약하고, 이로 인한 물류의 적체 및 병목현상이 심각한 문제점으로 지적되어 왔다. 이러한 문제점을 해소하는 것은 물론이고 중국이 21세기 국가 균

형발전전략으로 강조하고 있는 동북진흥전략을 뒷받침하기 위한 방안의 하나로써 중국은 교통물류 인프라를 중심으로 하는 두만강지역 개발을 적극 추진하여 동해로의 새로운 출해(出海) 통로를 개척하고, 이를 통해 동 지역의 자유무역지대를 활성화함으로써 동북지역의 새로운 경제성장 거점으로 활용한다는 계획이다.

이러한 계획에 따라 중국은 구체적으로 훈춘-러시아 핫산, 훈춘-북한 나진 간 자유경제무역지대를 구축한다는 목적으로 러시아와 ‘도로·항만·세관(路·港·關) 일체화’ 프로젝트,<sup>1)</sup> 그리고 북한과는 ‘도로·항만·구역(路·港·區) 일체화’ 프로젝트

1) 중·러 간 ‘도로·항만·세관 일체화 프로젝트’는 훈춘-크라스키노 도로, 훈춘-카미쇼바야 철도, 러시아 자루비노항 및 포시에트항 등 양국 국경지역의 세관 통합건설 프로젝트를 일컫는다. 구체적 내용은 “珲春‘十一五’期間圖門江區域國際合作開發規劃”, <http://www.infohc.com/Hc/ShowArticle.asp?ArticleID=15718>(검

를 추진하고 있다. 원래 두 프로젝트 모두 2003년 중국 길림성 정부의 동해로의 출해 통로 확보라는 전략적 차원에서 제기되어 온 것으로, 특히 후자의 프로젝트는 북·중 간에 이미 2005년 7월 나선국제물류합영회사 설립하는 등 협력개발사업의 추진이 본격화되어 왔다.

물론 2006년 10월 북핵위기로 인해 이 프로젝트는 별다른 탄력을 보이지 못하고 중국 측의 투자도입 실패와 항만경영권에 대한 북한 중앙정부의 인준거부 등 별다른 진척을 보이지 못했다. 더욱이 이러한 소강 상태를 이용하여 러시아 측이 북한과 나진-하산 간 철도현대화 및 나진항 개보수사업을 진행하기로 합의함에 따라 동 프로젝트는 실질적인 운행이 멈춘 듯 보인다. 하지만 2007년 '2.13' 합의조치를 통해 북핵으로 인한 위기와 긴장국면이 서서히 풀리면서 최근 9월 초 장춘에서 개최된 제3회 동북아 투자무역박람회에서는 북·중 간 '도로·항만·구역 일체화' 프로젝트의 중국 측 당사자인 훈춘동림(東林)경제무역유한공사 판잉성(范應生) 회장이 세계화상연합회 총회장을 맡고 있는 미국 마더리그룹 장이청(蔣一成) 회장과 동 프로젝트에 대한 투자합의

를 새로이 체결함으로써 상황의 반전이 이루어지는 듯하다. 길림성 한 신문보도에 따르면 동림과 마더리그룹은 동 프로젝트의 실행을 위해 총 자본금 4,000만 달러(그중 55%의 지분을 마더리그룹이 보유)의 동북아교통주식회사를 공동 설립하는 데 합의하였으며, 1기 프로젝트에 소요될 예정인 30억 위엔(한화 약 3,700억 원)을 미국 내 주식상장을 통해 조달할 계획이다. 양측의 합의에 따라 동 프로젝트는 북미관계와 6자회담의 진척에 따라 새로운 단계로 진입할 가능성이 존재하는 등 향후 귀추가 주목된다.<sup>2)</sup>

북·중·러 접경지역이기도 한 두만강지역에 중국이 주도하는 자유무역지대가 형성될 경우 1990년대 초부터 '두만강지역 개발프로그램'(TRADP: Tumen River Area Development Program)에 따라 남·북한과 중국, 러시아, 일본, 몽골을 포함하는 환동해권, 나아가 동북아시아의 경제협력 구도에 있어 향후 중국이 주도적인 영향을 미치게 될 가능성이 클 것으로 예상된다. 특히 중국의 두만강지역 국제협력개발사업이 중점을 두고 있는 교통물류 인프라 건설 사업은 정치경제적으로 동 지역을 넘어서 동북아시아 전체에 중요한 파급 효과를

색일: 2006.12.4) 참조.

- 2) 실제로 장이청 회장은 지난 9월 5일 중국 길림성에서 발행하는 청스완바오(城市晚報) 기자와의 인터뷰를 통해 "6자회담의 미국 측 수석대표(크리스토퍼 힐 국무부 동아태차관보)는 나와는 친구관계로, 그가 이 프로젝트에 대해 실질적인 경제지원이 필요하다고 알려주었으며, 이에 투자를 결정하게 되었다" 라고 언급한 바 있다. □□城市晚報□□, 2007. 9. 5.

미칠 것으로 전망된다. 즉 경제적인 측면에서 본다면, 중국은 두만강지역 교통물류 인프라의 확충을 통해 동북지역의 중공업 제품, 식량 및 자원 등을 주요 소비지인 중국 동남연해지역은 물론이고, 한국, 일본 및 구미지역으로 운송할 수 있는 환동해권 대외무역의 해상통로를 개척하는 셈이다. 이로써 중국은 동북진흥전략을 추진하기 위한 기초적 토대를 마련하고, 이와 동시에 대외개방의 촉진을 통해 막대한 사회적, 경제적 이익을 기대할 수 있다. 또한 중국은 북한 및 러시아와 함께 두만강지역의 공동개발을 통해 독자적인 동북아 경제통합을 추진함으로써 대외개방의 상호 확대를 통한 지역의 통합적 발전을 꾀하는 의미도 가진다. 한편 북한으로서는 한국이나 기타 서방세계의 경제적 도움 없이도 중국과의 공동개발 사업을 통해 동 지역의 인프라를 구축하고 그동안 경제적인 어려움과 낙후한 무역환경, 인프라 구축의 미비 등의 원인으로 정체되어 왔던 북·중 양국 간 경제무역관계를 발전시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 경제적인 측면보다 더욱 주목해야 할 것은 두만강지역 국제협력개발 사업에 임하는 중국의 전략적 포석과 북한의 태도이다. 지정학적으로 본다면, 두만강지역 국제협력개발사업에 중국이 주도적인 역할을 담당하고, 이를 바탕으로 북한으로

부터 동해로 진출하는 해상통로를 확보할 수 있다는 것은 중국과 북한 모두에게 단순한 경제적 기대효과 이상의 전략적 의미를 가진다고 볼 수 있다. 즉, 북·중·러 국경지역 통합 경제권의 출현과 중국의 동해 출해권 확보는 중국의 지정학적 이익과 국가 안보에 매우 유리한 방향으로 작용할 것이며, 기존의 미·일 중심의 동북아 정치경제 구도에 대응하는 중국 중심의 국제정치경제 구도를 출현시킬 가능성이 존재한다. 특히 군사적인 측면에서 중국의 해군력이 환동해권 지역으로 진출할 수 있는 계기를 제공함으로써 이 지역의 군사, 안보상황을 더욱 복잡하게 만들 수도 있다. 더욱이 이는 결과적으로 경제적인 측면과 함께 북한의 대 중국 의존도를 심화시키는 결과를 가져옴으로써 한반도 문제에 대한 중국의 영향력 확대로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 또한 북한이 중국이 적극 추진하고 있는 두만강지역 국제협력개발사업에 편입되어 나진항 3호부두의 경영권 및 4호부두 신설권은 물론이고 배후산업단지를 중국 측에 부여한다는 것은 그동안 우리나라가 추진해 왔던 대북 경제협력은 물론이고 한반도 나아가 동북아의 평화와 번영이라는 과제 수행에 있어 우리나라의 정치적, 경제적 부담으로 작용할 수도 있다. 따라서 최근 북·중 간에 진행되고 있는 두만강지역 국제협력개발 사업은 단순한 경제적 논리를 초월하는 전

략적으로 매우 중대한 의미를 지니고 있는 것으로 파악할 수 있다.

본 논문은 중국의 동북진흥전략과 연계하여 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트로 대표되는 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 전략적 의미와 배경을 보다 광범위한 정치경제학적 차원에서 분석하고, 동북아 지역 정치경제 구도에 대한 동개발사업의 영향 분석을 주요 연구목적으로 한다. 이를 위해서 우선 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 배경이 되는 동북진흥전략에 대해 살펴보고자 한다. 또한 두만강지역의 교통물류 인프라 현황에 대해 간략하게 검토하고, 이와 아울러 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 중심으로 중국과 북한이 추진하고 있는 두만강지역 국제협력개발사업의 추진의도와 구체적인 정황을 파악함으로써 북·중 양국의 동프로젝트에 대한 전략적 의미와 기대효과를 심층 분석하고자 한다. 마지막으로 두만강지역 국제협력개발사업의 향후 전망을 예측함과 아울러 우리나라에게 주는 시사점을 도출하려 한다.

## II. 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업의 추진과정 및 배경

### 1. 두만강지역 국제협력개발사업의 추진과정

두만강지역 개발프로젝트(TRADP)는 일찍이 1990년대 초 UNDP의 주도하에 다자간 협력프로젝트로 시작되었다. 10여 년의 진행과정에서 기대와 달리 별 다른 성과를 보이지 못했던 TRADP 사업은 2005년 5월에 들어와, UNDP가 개최한 5개국 협력위원회 회의에서 ‘대두만강 지역협력(Greater Tumen Initiative)’으로 지역적 범위를 확장함과 동시에 향후 10년 간 사업의 연장을 확정지었다.<sup>3)</sup> 그리고 같은 해 9월 중국 길림성 장춘(長春)에서 개최된 제1차 동북아 투자무역박람회에서 관련국들은 「대(大)두만강 행동계획 회원국 장춘협정」을 체결함으로써 두만강지역 국제협력개발은 새로운 주목을 받게 되었다.

1990년대 TRADP 사업의 주요 목표는 두만강 출해 통로를 개통하고 나아가 역내

3) 확장된 ‘대두만강 지역협력’ 사업의 지역적 범위는 두만강지역은 물론이고 중국 동북지역의 길림성, 요녕성, 헤이룽장성 및 내몽고자치구, 북한의 나선경제무역지구, 러시아의 연해주, 하바로프스크주, 사할린주, 몽골 동부, 한국의 동부연해도시 등을 포함하고 있는데, 이 지역의 인구는 총 3.5억 명에 이른다. 두만강지역 국제협력개발사업은 UNDP 등 국제기구와 관련국들이 공동으로 지역개발을 위한 여러 협력 메커니즘을 형성하고 있는데, 과거 UNDP가 TRADP 사업의 주도권을 행사하던 상황과는 달리 현재는 Greater Tumen Initiative에 따라 관련국들의 자발적 노력에 더욱 의존하고 있다.

국가 간 상품교역을 촉진하는 것이었지만, 현재 확장된 ‘대두만강 지역협력’ 사업은 북·중 간, 중·러 간 출해 통로를 개통하는 것과 함께, 개발대상의 범위가 수출가공, 보세창고, 무역서비스 등의 기능을 갖는 물류단지와 다국적기업의 설립을 통한 두만강 지역의 자원에 대한 공동개발, 기초 인프라 건설, 투자환경의 개선 및 인력양성 등 여러 다양한 영역으로 확대되었다. 현재 ‘대두만강 지역협력’에 가장 적극적인 주체라 할 수 있는 중국의 경우, ‘하나의 핵과 두 개의 축’(一核, 兩軸)<sup>4)</sup> 건설을 돌파구로 삼아 몽골-중국 국제운송로 산업벨트와 ‘동변도’ 인접산업벨트를 구축하려는 등 최근 들어 두만강지역개발과 관련된 5대 프로젝트가 진행되고 있다.<sup>5)</sup>

현재 ‘대두만강 지역협력’ 사업은 에너지, 교통, 통신, 관광 등 여러 영역에 걸쳐 협력 논의가 진행되고 있으나, 사업의 핵심에는 무엇보다 교통물류 인프라의 영역이 자리 잡고 있다. 실제로 두만강지역 및 그 배후 지역은 교통 및 운송로의 미비로 인해 산업

시설의 유입이 거의 이루어지지 못했으며, 또한 물동량의 부족으로 교통물류 인프라에 대한 투자가 지체되어 왔다. 현재 중국은 ‘대두만강 지역협력’을 모색하는데 있어 운송로의 확보와 물류체계의 건설에 중점을 두고 있다. 중·러 간 ‘도로, 항만, 세관 일체화’ 프로젝트와 중·북한 간 ‘도로, 항만, 구역 일체화’ 프로젝트는 길림성의 연변(延邊) 조선족자치주와 훈춘시를 주변국가 및 지역과 경제적 연계를 강화하고 투자 및 교역 환경을 개선하기 위한 중요한 조치라 할 수 있다.

물론 운송로 및 물류체계의 구축은 두만강 지역 협력개발에 있어 매우 중요한 위치를 점하고 있지만, 무엇보다 물동량을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 두만강지역 국제협력의 성패를 결정짓는 가장 중요한 변수가 될 것이다. 현재 연변조선족자치주의 국경세관의 연간 처리능력은 화물이 총 610만 톤이며, 여객의 경우 290만 명이다. 하지만 2004년 연변 조선족자치주 각 국경세관의 통계를 보면 화물이 144만 톤, 사람이 79만

4) 여기서 ‘하나의 핵’이란 중국 길림성 훈춘시(수출가공구, 중러자유무역구, 변경경제협력구)를 가리키며, 2010년까지 훈춘시를 중요한 국제물류단지로 건설하여 연간 화물처리능력이 245만 톤에 이르는 국제화물의 집산지이자 물류중심으로 개발한다는 것이다. 또한 2020년까지 훈춘의 기초인프라를 구축하여 50만 명의 인구를 가진 선진개방형의 변경세관도시로 건설할 계획이다. ‘두 개의 축’이란 러시아에 대한 ‘도로, 항만, 세관’, 북한에 대한 ‘도로, 항만, 구역’의 물류통로를 지칭한다. 大圖們江區域合作開發戰略研究課題組, “大圖們江區域合作開發戰略的思考”, □□社會科學戰線□□, 2006年 第3期, pp.76-83 참조.

5) 5대 프로젝트란 중·러 간 훈춘-하산 ‘도로·항만·세관’(路港關) 일체화 프로젝트, 북·중 간 훈춘-나선 ‘도로·항만·구역’(路港區) 일체화 프로젝트, 중·러 간 훈춘-자루비노항 철도개통 및 자루비노항 개조 프로젝트, 중·러 간 크라스키노의 300만㎡ 목재가공기지 건설 프로젝트, 중·몽골 간 국제운송통로건설 프로젝트이다.

명으로 각기 설계능력의 23.6%, 27.2%에 불과한 정도로 화물원이나 출입국 인원이 턱없이 부족한 실정이다. 두만강지역의 국가들 간 물류의 방향을 보면, 우선 일본은 기본적으로 이 지역의 세관을 통해 상품을 수입하고 있지 않으며, 우리나라의 경우엔 북한 및 러시아 등지에서 부분적으로 광산물, 목재, 석탄, 수산물 등과 중국 동북지역으로부터 일부분의 농산물과 농가공품을 수입하고 있을 뿐이다. 또한 북한은 모래와 석유제품, 화학비료 등을 일본 및 중국 연변지역으로 수출하고 있으며, 러시아의 원유와 중국의 곡물 및 기계설비 등을 수입하고 있다. 중국 동북지역의 물류의 방향은 주로 남쪽으로 집중되어 있는데, 훈춘 등지의 세관을 통해 러시아, 일본 및 한국 등에 부분적으로 농산품을 수출하고, 길림성의 경우 북한의 석유제품, 러시아의 목재, 화학비료 및 원유 등을 수입하고 있다.

이와 같이 현재 두만강지역은 국제교역 및 물류의 간선루트에서 벗어난 변경지대로서 교역량에 있어서나 발전속도 및 교역상품구조 등에서도 핵심지역과는 상당한 차이가 있는 낙후지역임에 분명하다. 하지만 두만강지역의 낙후성이 이 지역이 중요하지 않다거나 개발의 의미가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 실제로 두만강지역의 국제협력개발은 이 지역이 갖는 '주변화'의 상황을 개선하여 관련국가 간 혹은 여타 지역

간 교역의 활성화를 통해 이 지역의 산업발전을 촉진하려는 것이다. 그중에서도 교통인프라의 건설은 두만강지역 국제협력개발의 가장 핵심적인 영역으로 이 지역의 개발에 있어 관건적 사항이다. 두만강지역은 여러 국가들의 이해관계가 맞물려 있는 지역으로 교통인프라의 건설 역시 국제적 의미를 갖는다.

## 2. 두만강지역 국제협력개발사업의 추진배경

### 1) 중국의 동북진흥전략 개요

동북진흥전략은 2002년 11월에 개최되었던 중국공산당 제16차 전국대표대회에서 발표된 "동북지역 등 노후 공업기지의 진흥을 추진한다"는 요지의 국가 균형발전계획이다. 그 후 2003년 3월의 제10기 전국인민대표회의(全人大)에서 공식 출범한 제4세대 지도부는 요녕성, 길림성, 흑룡강성의 동북3성 지역 구(舊)공업기지의 구조조정과 개혁을 위한 지역발전전략을 거듭 강조하였고, 이러한 내용은 동년 10월 개최된 중국공산당 제16기 3중전회에서 발표된 '동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 실시에 관한 의견'으로 공식화되었다.

중국정부가 동북진흥전략을 내놓게 된 배경은 무엇인가? 그 주된 이유는 바로 동북3성 지역경제의 쇠퇴와 이로 인한 사회적 불

만 및 불안 증대에서 찾을 수 있다. 동북 3성은 과거 중화인민공화국 수립 초기 구(舊)소련이 지원했던 대형 중화학공업 프로젝트와 정부주도의 중화학공업 우선전략을 기반으로 계획경제시기 중국의 공업생산을 주도하는 중국 경제의 핵심적인 역할을 담당했었다. 그러나 1980년대 이래로 중국 정부의 개혁·개방정책이 본격화되면서 중국의 경제건설은 경제특구를 중심으로 하는 연해지역에 집중되었으며, 동남부 연해지역의 고속 성장에 비해 동북지역은 국유기업 위주의 낙후된 경제구조에서 벗어나지 못한 채 신규투자마저도 제대로 이루어지지 못한 상황이 오랫동안 지속되었다.<sup>6)</sup>

그 결과 과거 중국 전체의 20% 수준에 육박하던 동북3성의 GDP는 개혁개방 이후 하강곡선을 그리기 시작해 2002년 동북3성의 GDP총액은 1조 1,586억 위엔으로 중국 전체의 11.1% 수준으로, 2004년에는 1조 5,133.9억 위엔으로 전국대비 9.3% 수준으로 하락했다. 제조업 비중도 저하되어 흑룡강의 2차 산업 비중 55.6%를 제외하고 요녕성과 길림성의 비중은 전국 평균(51.1%) 이하에 머물고 있다.

동북지역의 외국인투자 유입도 기타 경제권역에 비해 저조한 실적을 보이고 있다. 2002년 동북3성의 외국인투자 규모는

40억 달러로 중국전체의 7.6%를 차지해 상하이시(8.1%), 광둥성(21.5%)에 비해 크게 미약한 것으로 나타났고, 동북3성 소재 외자기업의 생산도 크게 부진한 것으로 나타났다. 2002년 동북3성의 1,647개 외자기업의 공업생산 총액은 1,694억 위엔으로 중국 전체의 외자기업 공업생산에서 차지하는 비중이 5.2%에 불과했으며, 이는 정진탕(京津唐) 지구(8.8%), 상하이시(14.1%), 광둥성(31%)에 크게 못 미치는 수준이다.

이 같은 상황은 결과적으로 동북3성 지역의 경제, 사회적 상황을 크게 악화시키는 결과를 초래하였다. 동북3성 산업경제의 쇠퇴는 특히 취업률에 영향을 미쳐 1998년부터 취업인구가 급격히 감소해 중국 전체의 취업인구에서 이 지역이 차지하는 비중은 6.2%에서 정체되어 있는 상황이며 반대로 실업률은 전국 평균 약 3.9%보다 높은 편에 속하는 것으로 나타났다. 동북3성의 최저생활보호대상자는 요녕성에 130만 명, 길림성에 150만 명, 흑룡강성에 153만 명 등 모두 600여 만 명으로 집계되고 있으며, 이는 중국 전체 도시빈곤인구의 25%에 해당되는 수치이다. 길림성의 경우 200만 명에 이르는 실업자와 퇴직자를 합할 경우 성 전체 인구의 13%에 해당하는 350만 명이

6) 은중학·박현정, “중국의 동북3성 진흥계획: 중간 점검 및 시사점,” □□KIEP 세계경제초점□□, KIEP 세계지역연구센터, 2006. 2. 2, pp.1-2.



빈곤에 시달리는 것으로 추산된다.<sup>7)</sup>

위와 같은 상황은 그동안 중국이 추진해 온 대외개방전략이 주로 연해지역에 집중되었던 원인 이외에도 특히 동북지역 산업의 구조적인 문제점에서 기인한 것으로 평가된다. 즉 동북3성 경제의 전통적인 기초는 자원의 이용을 바탕으로 하는 중화학공업 위주의 국유기업이 중심이었다. 중화인민공화국 수립 이후 설립된 150개 국유기업 중 1/3에 달하는 철강, 화학, 중장비, 군수산업 등이 이 지역에 건설되었다. 그러나 원유, 철광석, 석탄 등 주요 자원의 고갈을 비롯해 특히 동북지역 경제·산업의 중추적인 역할을 담당해 오던 국유기업은 개혁·개방 이후 경공업 위주의 외자유치 및 사영경제의 성장과정에서 계획경제 시절 체질화된 국가의 정책적·재정적 지원을 통한 성장방식, 관료화된 비효율적이고 방만한 기업경영 방식, 노후화된 설비와 낙후된 기술에서 벗어나지 못한 채 효율과 경쟁의 논리가 강조되는 시장경제체제 발전의 환경적 변화를 극복하지 못하고 도태되기 시작했으며, 결과적으로 동북지역의 실업자와 퇴직자들을 양산하게 되었다. 이러한 경제적 침체와 실업으로 인한 동북지역 빈곤계층의 확대와 빈부갈등은 중국 전체의 도농갈등, 지역 간

발전 격차 문제와 연동되어 중국 전체 경제의 지속적 성장과 사회적 안정을 심각하게 위협할 만한 수준에까지 이르고 있는 상황으로서, 이에 대한 국가 차원의 대책을 마련해야 할 필요성을 증가시켰다.

따라서 중국 정부는 동북3성의 경제적 쇠퇴와 소외에 따른 문제를 심각하게 인식하고, 후진타오 주석을 중심으로 하는 중국의 제4세대 지도부가 내세우는 ‘조화로운 사회의 건설’이라는 발전전략의 틀 속에서 동북3성을 경제적으로 부흥시킬 구상을 적극 추진하고 있는 것이다. 그런데 이러한 경제적인 측면 이외에 동북진흥전략의 추진 배경에는 보다 중요한 요인들이 있음을 고려해야 할 필요가 있다. 그것은 동북지역이 가지고 있는 전략적 중요성에서 비롯된 문제로 판단된다.<sup>8)</sup>

우선 지정학적인 측면에서 보자면, 동북3성은 전통적으로 동북아시아에서 대단히 중요한 전략적 위상을 가지고 있는 지역이다. 19세기 이래로 러시아와 일본은 중국에 대한 영향력 강화를 위해 이 지역을 둘러싸고 쟁탈전을 벌인 경험이 있으며, 중화인민공화국 수립 이후에도 한국전쟁, 중·러 분쟁 등의 치열한 대결을 경험했고, 탈냉전기에 접어들어서도 남북한과 중국, 러시아, 일본,

7) 오동윤, “중국 동북3성 개발계획과 시사점,” □□KIEP 세계경제□□, 2004. 3, pp.78-80.

8) 서문길, “중국 동북지역 진흥전략과 남북한의 협력전망,” 『중국 동북3성과 남북한』, 제3회 한중일 공동 심포지엄(2004. 11. 10), pp.8-9.

미국 등 이해 당사국들 사이에 여전히 첨예한 국가 간 갈등이 존재해 온 지역이다.

두 번째는 일부자원의 고갈에도 불구하고 여전히 중요한 전략적 자원들의 생산기지라는 점이다. 이농평원(宜農平原), 이무초원(宜牧草原), 산장평원(三江平原), 쑹년평원(松嫩平原), 쑹랴오평원(松遼平原) 등 광활한 곡창지대와 목축지를 비롯해 중국 산림면적의 절반을 차지하는 이린산지(宜林山地), 상안령(興安嶺), 백두산 지역 등지에 매장된 풍부한 광물 및 에너지 자원은 여전히 중요한 전략적 의미를 가질 수 있다.

셋째로 동북3성은 중국 내에서 교통물류 인프라가 비교적 우수한 지역에 속한다는 점이다. 50개의 항구가 분포되어 있고, 북한, 러시아, 몽골 지역과 국제적으로 연결되는 철도와 도로는 전략적으로 매우 중요한 위치를 점하고 있다. 철도는 전국에서 가장 밀도가 높은 지역에 속하며, 12개의 도로가 북한, 러시아, 몽골과 연결되어 있다.

요컨대 동북아 국가들의 교역활성화와 동북아 지역경제가 국제경제에서 차지하는 비중이 날로 높아가는 지금 물류입지조건이 우수한 동북3성을 동북아의 물류중심지역으로 육성하기 위한 정책이 강조되는 바, 앞으로 이 지역이 유라시아와 아태지역을

연결할 수 있는 대륙의 교량역할을 할 수 있을 것으로 그 귀추가 주목된다는 점에서 미래지향적 가치를 지니고 있는 지역이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 지정학적, 지경학적 가치는 중국 정부가 적극적으로 이 지역에 대한 기초 인프라 투자를 진행하고 낙후된 지역 경제를 활성화시키고자 하는 보다 심층적인 이유가 될 것이다.

## 2) 동북진흥전략의 추진 과정

동북진흥전략은 2002년 9월 원자바오 총리 취임 직후 소집된 국무원 회의에서 최초로 제기되었다. 이어서 2002년 11월, 중공 제16차 전국대표대회에서 중부, 동부, 경제특구 및 상하이 푸둥신구, 혁명유적지역 및 소수민족 거주 지역, 그리고 동북지역이 각기 비교우위를 갖는 균형적인 국가발전 방침을 발표하면서 동북지역의 산업구조조정과 경제개혁지원이 언급되었고,<sup>9)</sup> 이는 2003년 3월 제10기 전인대 1차회의 정부공작보고에서 재차 강조되었다. 이후 국무원의 논의와 현지조사를 거쳐 《중공중앙의 동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 실시에 관한 약간의 의견》<sup>10)</sup>으로 공식화되었다. 이를 근거로 국무원은 《동북지역 등 노후 공업기지 진흥을 위한 영도소조 설립에 관한 결정》을 발표해 ‘동북지역 등 노후 공업기지 영도

9) 《中國共產黨第十六次全國代表大會報告》.

10) 《中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見》(中發[2003]11號).

&lt;표 1&gt;

동북진흥전략의 주요 추진 과정<sup>11)</sup>

| 일 시          | 주요 내용  | 비 고                         |
|--------------|--|-----------------------------|
| 2002년 9월     | 원자바오 총리 취임 직후 소집한 국무원 회의에서 동북지역 진흥에 관한 논의, 지도 이념과 기본원칙 마련  | 국무원 상무회의                    |
| 2002년 11월    | 동북지역 등 노후 공업기지의 구조조정과 개혁 지원, 중부, 서부, 동부 지역이 각기 비교우위를 갖는 특색화된 경제건설 추진할 것을 천명  | 중공공산당 제16차 전국대표대회           |
| 2003년 2월     | 동북지구 등 노후 공업기지 진흥전략 추진을 전담할 영도소조와 판공실 설치에 관한 결정 발표   | 국무원 판공실                     |
| 2003년 3월     | 동북지역 등 노후 공업기지의 구조조정과 개혁을 위한 지원과 자원 개발형 도시와 지역의 발전을 선도할 수 있는 산업을 지원하기 위한 정책추진계획을 재차 강조                                       | 제10기 전인대 1차회의 정부공작보고        |
| 2003년 8월     | 동북 노후 공업기지 진흥 좌담회 개최, 국무원의 조사업 파견  | 원자바오 총리의 동북 시찰              |
| 2003년 7-8월   | 장궈바오 국가발전개혁위원회 당시 부주임 및 실무진, 천칭타이 국무원발전연구중심 부주임과 연구진 등이 한달 간 현지조사  |                             |
| 2003년 9월 10일 | 원자바오 총리 주제로 노후 공업기지 진흥전략의 추진문제 논의. 지도사상과 원칙, 주요임무와 정책 제시. 동북지역을 새로운 성장동력으로 육성할 것을 강조   | 국무원 상무회의                    |
| 2003년 9월 29일 | <동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 실시에 관한 약간의 의견> 통과, 동북진흥이 본격적인 정부의 '전략 정책'이 되었음을 시사  | 중공중앙 정치국회의                  |
| 2003년 10월    | <동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 실시에 관한 약간의 의견> 공포   | 중공중앙, 국무원                   |
| 2003년 말      | 최초로 동북지역 노후 공업기지의 개조에 대한 100여 개 사항 비준, 총투자액 610억 RMB   | 국무원 발전위원회                   |
| 2003년 12월    | 동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 추진을 전담할 영도소조 성립  |                             |
| 2004년 2월 13일 | <동북지역 중앙기업의 조정, 개조의 가속화에 관한 지도의견> 공포   | 국유자산감독위원회                   |
| 2004년 3월 23일 | 제도혁신, 산업구조 조정, 대외개방, 취업과 사회보장 업무 등의 강화를 2004년의 중점 업무로 제시. 동북지역 등 노후 공업기지 영도소조 하부기관으로 동북진흥판공실을 설치해 실무를 담당케 함.                 | 동북지역 등 노후공업기지진영도소조 제1차 전체회의 |
| 2004년 4월 6일  | 동북지역 등 노후 공업기지의 인사관리강화에 관한 6개 방안 제시  | 인사부                         |
| 2004년 4월 26일 | <2004년 동북 노후 공업기지 진흥 업무 요점> 하달   | 국무원 판공청                     |
| 2004년 6월     | <동북 낙후 공업기지 진흥을 위한 과학기술 실천계획> 발표   | 국가과학기술부                     |
| 2004년 7월     | 국가개혁추진과 불량자산의 부담감소에 관한 신정책 공포, 낙후 공업지대 기업의 세제혜택 부여가 골자   | 동북진흥판공실                     |
| 2005년 5월 17일 | <2004년 동북 노후 공업기지 진흥 업무 총결 및 2005년 공작 요점>  | 동북진흥영도소조 제2차회의에서 통과         |
| 2005년 6월 20일 | <동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견>(36호 문건)발표, 대외개방이 동북진흥의 주요 구성부분이자 주요 수단이라고 명시하고, 중앙문건으로는 이례적으로 대북한 도로, 항만, 산업지구 일체화 건설 추진을 언급 | 국무원 판공청                     |

11) 《第十屆全人大第一次會議政府工作報告》, 《中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見》(中發[2003]11號), 《國務院辦公廳關於印發2004年振興東北地區等老工業基地工作要點的通知》(國辦發[2004]39號), 《國務院振興東北關於印發振興東北地區等老工業基地2004年工作總結和2005年工作要點的通

소조'와 '관공실'을 설치하였으며,<sup>12)</sup> 동북3성 지방정부도 각기 영도소조를 설치하였다. 또한 통전부, 상무부, 국가발전개혁위원회, 국무원동북진흥관공실, 국무원홍콩마카오관공실, 전국총공회, CCTV 등의 국가 기관에서도 동북진흥을 적극 홍보하고 협력을 촉구하는 각종 프로그램을 조직했다. 2003년 9월 29일 개최된 중공중앙정치국회의에서 노후공업기지 진흥지원은 16대에서 제기한 '전면적인 중산층사회 건설'을 위한 중요 전략이라고 지적하고, 개혁 개방의 심화와 체제 혁신을 위해 노력하고 경제구조의 전략적 조정과 기업개혁 가속화를 강조하며 동북진흥이 본격적인 정부의 '전략적 정책'이 되었음을 시사한 바 있다. 한편 국무원은 2004년부터 《동북진흥공작요점》을 발표, 주요 추진 목표와 내용에 관한 아웃라인과 성과를 제시해 왔으며,<sup>13)</sup> 2005년에는 《동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견》을 발표해 동북진흥전략에 있어서의 대외개방의 필요성과 중요성을 강조했다.<sup>14)</sup> 중국 중앙정부의 이러한 정책기조는 현재까지 유지·발전되어 오고 있으며, 특히 '11차 5개년계획'에서 중요하게 강조되고

있다.<sup>15)</sup>

### 3) 동북진흥전략의 주요 내용과 '도로·항만·구역 일체화' 프로젝트와의 관계

동북진흥전략의 주요 목표는 체제와 메커니즘의 혁신을 통해 과거의 경제개발 방식을 지양하고, 시장기능과 정부기능과의 관계를 조정함으로써 자원의 분배와 구조조정, 기술혁신, 기업구조 조정 등에 있어 시장의 역할이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 것이다. 또한 동북3성이 안고 있는 문제점을 해결해 지역의 비교 우위에 입각한 산업 경쟁력 강화로 지역경제를 재건하는 한편 궁극적으로는 중국경제의 새로운 성장 동력으로서의 발전을 도모하는데 동북진흥전략의 목표가 있다.

현재 중국정부가 추진하고 있는 동북진흥전략의 기본적인 내용은 장비제조업, 원자재공업, 농산품가공업 등의 비교우위산업 육성 및 고부가가치의 첨단기술개발 프로젝트; 세제우대와 동북진흥은행 설립, 도로·철도·공항·항만 등 교통물류 및 도시 기초인프라 확충 등의 지원시스템 구축; 동북3성 간 협력 프로젝트 및 주변 국가와의 경

知》(國振辦政[2005]16號),《振興東北地區等老工業基地2004年工作總結和2005年工作要點》,《國務院辦公廳關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》(國辦發[2005]36號),《振興東北地區等老工業基地2006年工作要點》 및 振興東北網(<http://chinaneast.xinhuanet.com>)의 자료 등을 참조해 정리.

12) 《國務院關於成立國務院振興東北地區等老工業基地領導小組的決定》(國辦[2003]28號), 2003. 2. 2.

13) 《2004年振興東北地區等老工業基地工作要點》的通知(國辦發[2004]39號), 2004. 4. 26.

14) 《國務院關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》(國辦發[2005]36號), 2005. 6. 20.

15) 《振興東北地區等老工業基地2006年工作要點》,《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》.

&lt;표 2&gt;

중앙정부와 동북3성의 대외개방 관련 정책<sup>16)</sup>

|                | 중앙  | 요녕성   | 길림성   | 헤이룽장성   |
|----------------|---|---|---|---|
| 동북<br>진흥<br>계획 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북진흥계획강요 (2003. 10)에는 대외개방에 관한 구체적 언급이 없음</li> <li>- 국무원 판공청 동북진흥사업요점통지(39호문건, 2004. 4)에서 금융, 보험, 비즈니스, 관광 등 서비스사업 개방과 외자도입, 점경국가 및 기타 성과의 협력 강조</li> <li>- 동북지역의 개방 확대 실시 촉진에 관한 의견 (36호문건, 2005. 6)에서 하이테크 외자기업에 대한 우대 지위 부여, 점경국가와의 경제무역 협력강화 등 개방 확대방침을 재차 강조하며, 북한 및 러시아의 인프라 건설과 관련된 우선적인 지원 방침을 천명</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- “引進來”와 “走出去”의 연계를 견지, 개방형 경제체제 구축</li> <li>- 외자도입방식의 다원화, 외자이용의 양과 질 제고</li> <li>- 해외진출전략 추진, 러시아, 북한 등과의 자원협력개발 추진, 동북지역 경제협력 강화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제협력 강화: 동북아 국제협력 강화, 개발구 확대(두만강유역 개발, 훈춘 합작구 건설, 러시아·한국·일본·북한과의 경제무역·과학기술·자원 등 다방면의 협력과 교류 추진, 변경무역 발전)</li> <li>- 한, 일, 러 등 주변 시장 개발과 구미 잠재시장 개척</li> <li>- 노무수출 확대, 기업의 글로벌 투자 및 경영 장려</li> <li>- 교통운수, 물류, 금융, R&amp;D, 교육, 문화, 소매업, 관광 등 서비스 산업에 대한 대외개방 확대</li> <li>- 인수합병 및 지분참여 등의 방식으로 외국자본의 국유기업개혁 참여를 장려</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자본, 기술, 인재, 관리의 유기적 도입으로 중외합작의 대형 기업 및 그룹 건설</li> <li>- 금융·보험·비즈니스 관광 등 서비스 분야로 대외개방 폭 확대, 외자이용의 규모와 질 제고</li> <li>- 대러시아 교류 강화, 흑룡강을 아시아-유럽의 창구 및 동북아의 산업 금융클러스터로 발전</li> <li>- 한, 일과의 경제무역 협력 강화</li> <li>- 따칭유전의 국제화 경영 추진, 기타 성의 자본 도입 확대</li> </ul> |
| 11·5<br>계획     | 점경국가와의 기술, 경제협력 확대  | 중앙정부의 개방 우대정책 적극 활용, 국유기업에 대한 외상투자 장려, 일본·한국·유럽 등과 산업협력구 추진, “引進來”와 “走出去”의 유기적 결합   | 외자도입확대, 대외경제협력 강화(훈춘시의 대외개방창구 역할 확대, 두만강하류지역 개발, 훈춘-하산-훈춘-나선 국경협력구 건설, 러시아와 “도로, 항구, 세관” 일체화 추진, 북한과 “도로, 항구, 구역” 일체화 추진)   | 대러시아 협력 강화, 대외무역의 다원화(국내 기타 다른 성, 특히 홍콩과의 공동협력 추진), 대외투자, 노무진출, 자원개발 탐사 등 “走出去” 확대  |

제협력 개발사업 등이다. 그중에서 우리가 주목해야 할 것은 동북진흥전략이 강조하고 있는 대외개방의 확대와 관련된 부분이다.

위에서 언급한 각종 동북진흥전략의 세부계획들은 공통적으로 대외개방의 확대를 강조하고 있으며, 외국투자자들이 인수합병 또

16) 중앙과 동북3성의 대외개방 관련 내용은 중앙과 동북3성의 ‘11차 5개년 계획’《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》, 《中共遼寧省委遼寧省人民政府關於印發遼寧老工業基地振興規劃》(2005. 1. 14), 《黑龍江省老工業基地振興總體規劃》(2004. 11. 18), 《振興吉林老工業基地規劃綱要》(2004. 2. 6) 등의 문건을 참조해 정리.

는 지분참여의 형식으로 국유기업 개혁에 참여토록 장려하고, 외자 이용의 규모와 수준을 제고하며, 지리적인 이점을 발휘해 주변국가와의 지역경제협력을 촉진하고자 하는 등의 내용을 주요 골자로 하고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 중국정부가 강조하고 있는 적극적인 대외개방정책과 주변국가와의 경제협력 강화, 그리고 이러한 사업추진을 지원할 교통물류 인프라건설 항목에서 동북진흥전략과 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트와의 연관성을 찾아볼 수 있을 것이다.

그런데 동북진흥전략의 최초 구상에서는 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트와 어떠한 연결고리도 찾아보기가 어렵다. 2003년 10월 발표된 중앙정부의 《동북진흥계획강요》에서 대외개방과 관련된 내용 자체가 없었던 것도 이를 뒷받침해 준다.<sup>18)</sup> 그러나 2004년 4월 공포된 국무원 판공청 《2004년 동북지역 등 노후 공업기지 진흥사업 요점에 대한 통지》에서부터 동북진흥전략에 대한 대외개방의 중요성이 언급되었으며 동북진흥계획과 대외개방의 확대, 주변국가와의 경제협력이 서로 연결되기 시작했다. 중국 중앙정부와 동북3성 지방정부가 강조하는 대외개방정책은 동북진흥전략과 ‘11차 5개년 계획’에서 언급된 항목들로서, 아래

<표 2>과 같이 대체로 대외개방의 확대, 주변국가와의 경제협력 강화 및 변경무역의 발전 등에 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 특히 길림성의 경우 동북아지역의 국제협력 강화를 강조하면서 훈춘 합작구를 중심으로 하는 두만강지역 개발을 추진하고 있으며, 러시아, 한국, 일본, 북한 등 주변 국가와의 경제무역, 과학기술, 자원 등 협력과 교류 확대를 강조하고 있고, 이를 뒷받침할 교통물류 인프라의 구축을 동시에 추진하고 있다.

이상의 상황으로 미루어 보면, 1990년대 초 두만강지역 개발사업의 틀 속에서 전개되었던 중국과 북한 간의 변경경제협력사업은 현재 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 중심으로 중국의 동북진흥전략과의 긴밀한 연계 속에 추진되고 있는 것으로 판단된다. 즉 2004년 4월 공포된 《2004년 동북지역 등 노후 공업기지 진흥사업 요점에 대한 통지》를 기점으로 동북진흥전략에 대한 대외개방의 중요성이 언급되기 시작했다. 2005년 국무원이 발표한 《동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)》 제24조에서 동북3성과 변경국가들과의 경제무역협력을 강조하면서, 특히 “대북한 도로, 항만, 구역 일체화 건설을 촉진하고, 대외협력 프로젝트를 실시한다. 대외원

17) 지난 2006년 12월 1일 북경에서 개최된 동북진흥전략 실시 3주년 좌담회에서도 국무원 동북진흥 판공실 주임 장궈바오(張國寶)가 대외개방의 확대는 동북진흥전략 추진의 가장 중요한 부분이라고 강조한 바 있다.

18) 정환우, “동북3성지역의 발전 여건과 ‘동북진흥계획,’” 『제82차 중국학연구회 정기학술발표회 논문자료집』, 2006. 11. 11, p.141.

&lt;표 3&gt;

중국 중앙정부와 동북3성의 인프라건설 관련 정책

|                | 중앙                                     | 요녕성  | 길림성  | 헤이룽장성   |
|----------------|--|--|--|---|
| 동북<br>진흥<br>전략 | 도로, 철도, 수운, 항만, 관개시설, 전력망 등 인프라 건설 강화  | -항만 조건 등의 이점을 적극 활용, 다련을 중심으로 동북아국제항운중심 전략 추진<br>-수리, 에너지, 도시 기초 인프라 건설 및 생태 환경보호<br>-교통, 물류업 발전 | -수리, 에너지, 교통 등 인프라 건설 강화: 송화강, 년장 등 주요 하천의 수리공정 추진, 저수비 고효율성 에너지 개발, 도로 및 철도 정비와 확충, 공항 개발, 동변도 철도 건설로 출해통로 확충 등 | -주요 철도, 도로를 중심으로 하는 종합교통운수망 건설로 국제경제무역의 통로 건설 가속화<br>-요녕, 길림과 공동으로 동변도철도 건설 추진, 새로운 출해(出海) 통로 구축<br>-중·러간 하천수운개발<br>-우편전신, 수리, 도시기초시설 등 인프라 구축 강화 |
| 11·5<br>계획     | 동변도 철도 및 성간 도로망 등 기간 시설 확충, 지역경제 통합 추진 | 도로, 항만, 철도 등 인프라 확충 및 수자원 건설 확대  | 수리, 교통, 통신시설 확충  | 종합교통망, 수리시설, 도시기초시설 등 인프라 확충  |

조에 있어 우선적으로 동북지역의 변경 세관과 연계되는 교통, 공항, 항만, 등 기초 인프라 건설 사업에 배정한다”고 명시한 이래 동북지역의 지방정부는 이러한 중앙정부의 지침 내에서 각자의 상황에 따라 지방차원의 대외개방전략을 추진하고 있다.<sup>19)</sup> 중국 국무원이 북한의 사회간접자본 투자에 관한 공식적인 문건을 작성한 사실이 확인된 것은 36호 문건이 처음이며, 결국 중국은 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 통해 길림, 요녕, 흑룡강의 동북3성과 북한을 한데 묶는

개발전략을 추진하고 있음을 알 수 있다.

### III. 북·중 간 두만강지역 교통물류 인프라 현황 및 개발사업의 주요 내용

#### 1. 북·중 간 두만강지역 교통물류 인프라 현황

중국과 북한 간에는 두만강지역 교통물류 인프라 개발사업으로서 중국 길림성의 훈춘

19) 예를 들어 라오닝성은 대외개방공작영도소조와 관공실을 설치하고 《遼寧省委省政府關於進一步擴大對外開放的實施意見》을 발표해 연해경제지대 발전전략을 제기했으며, 헤이룽장성은 《黑龍江省人民政府關於進一步擴大對外開放促進老工業基地振興的意見》을 발표했으며, 길림성 역시 《關於加快推進開放帶動戰略實施的意見》를 발표, 36호 문건을 뒷받침하는 정책조치를 추진 중이다. 동북진흥전략 3주년 좌담회(북경: 2006. 12. 1)의 동북진흥 판공실 주임 장귀마오 발언록(國務院振興東北辦主任張國寶作振興東北情況報告) 참조, 中國臺灣網, [http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267163/A390900\\_4.html](http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267163/A390900_4.html), (2006. 12. 4).

- 연결 - 장춘을 연결하는 간선도로 축과 나진항 간의 도로정비가 추진되고 있다. '11차 5개년 계획기간'(2006~2010) 훈춘 - 연지 - 장춘을 연결하는 고속도로가 완공될 예정이며, 중국 훈춘 권하(圈河)세관과 마주하고 있는 북한 원정세관에서 나진항까지의 도로현대화 사업이 착공을 기다리고 있다. 나진-원정 도로는 현재 북한이 중국과 연결되는 가장 주요한 운송로의 하나이다. 북한 원정세관과 중국 권하세관은 교량으로 서로 연결되어 있으며, 현재 중국 길림성과 북한 간 육로를 통한 세관 중 여객 및 차량, 화물량이 가장 많은 통로이다.<sup>20)</sup>

중국의 경우 현재 훈춘에서 권하세관까지 39.1km의 구간은 이미 중국 기준으로 2급 도로가 개통되어 있으며, 연결에서 도문까지의 고속도로가 이미 2001년 말에 준공되어 개통되었다. 또한 도문에서 훈춘까지의 고속도로는 역시 '11차 5개년 계획'기간에 개통될 계획이다. 북한의 경우 나진에서 원정까지는 나진 - 비슬령 - 원정 간 산길 도로와 나진 - 사회 - 원정 간 연해도로 2개의 도로가 있으며, 청학에서 2개의 도로가 만나서 원정까지 이어져 있다. 나진 - 저슬령 - 원정 간의 산길 도로는 총 54km로, 현재 나진 - 원정 간 교통운송의 주요 통로 역할을 하고 있다. 현재 이 도로의 상황은 매우

열악하고 도로보수가 이루어지지 않아 교통사고의 위험성이 높으며, 특히 12월부터 2월까지의 적설량이 많은 관계로 교통이 두절되는 등 부득이 나진 - 사회 - 원정 간의 연해도로를 이용할 수 밖에 없는 상황이다. 한편 나진 - 사회 - 원정 간의 연해도로는 총 74.9km로서 산길도로와 비교해서 상황이 조금 나은 편이지만, 도로상황이 마찬가지로 열악한 상황이다.<sup>21)</sup>

한편 나선경제무역지대 및 나진항 개발에 대한 북한의 의지표명과 함께 중국 특히 동북지역의 사회경제적 발전과 대외개방의 수요확대에 따라 나진항 출해 통로의 중요한 축을 이루고 있는 나진 - 원정 간 교통물류 수요가 급속히 증가하고 있는 추세이다. 하지만 현재 나진 - 원정 도로는 기술등급이 낮고, 노면이 굴곡진 데다 구배가 심하기 때문에 차량의 정상적인 운행이 어려운 상황이다. 훈춘 - 나진 간은 약 94.7km의 거리에 불과하지만, 매 왕복 시 2일이나 걸리고, 특히 우천 시에는 교통이 두절되는 상황이 발생하고 있으며, 이로 인해 운송비용의 증가를 초래하고 있다. 결국 나진 - 원정 간의 현재 도로상태는 급증하는 물동량 수요를 충족시킬 수 없는 상황이다.

두만강지역 중국 측 개발대상지역인 길림성의 훈춘시는 길림성의 동남부에 위치하여

20) 현재 연간 통과차량이 5만 대, 통과여객은 14만 명이다.

21) 吉林省工程咨詢科技公司, 口口羅津 - 元汀公路可行性研究報告口口, 2006.1 참조.



북한, 러시아와 국경을 접하고 있다. 훈춘시는 길림성에서 바다와 가장 가까운 지역으로 15km 남쪽에 동해가 위치하고 있으며, 훈춘을 기점으로 100km 내외에 비교적 많은 항만이 분포하고 있다. 훈춘시는 북한의 나진항, 선봉항, 청진항과 각기 93km, 86km, 171km 떨어져 있으며, 러시아의 자루비노항, 포시에트항, 블라디보스토크항까지는 각기 63km, 41km, 180km 정도 떨어져 있다. 내륙지역의 특성상 철도와 도로를 중심으로 하는 교통물류 인프라 이외에 별다른 독자적 출해(出海) 통로를 갖추지 못한 훈춘시는 과거 러시아의 자루비노항과 포시에트항, 그리고 북한의 나진항과 청진항을 빌려 동해로의 여객 및 화물운송을 진행해왔다.

1995년 훈춘시는 북한과 나진항 출항협의를 체결, 중국의 여객화물을 나진항에서 환적할 수 있도록 했으며, 나진항에서 부산항에 이르는 컨테이너 정기선을 정식 개통하였고, 훈춘-나진-일본 니이카타항에 이르는 컨테이너 운송로를 개통한 바 있다.<sup>22)</sup> 2003년 훈춘시는 보다 적극적으로 출해 통로를 확보하기 위하여 중국 훈춘-북한 나선지역을 잇는 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 추진하기 시작했으며, 중앙 및 지방정부의 지원과 민간기업의 적극적인 노력에 의해 협상이 진행되기도 하였다.

한편 두만강지역 북한지역은 함경남도 동해안의 북쪽 끝에 위치한 면적 746km<sup>2</sup>, 인구 약 16만8000명(1991년 추정)의 나선특별시를 중심으로, 동쪽은 두만강을 경계로 중국·러시아연방 및 동해와 접하고, 서쪽은 은덕군·회령시·청진시, 동남쪽은 동해, 북쪽은 은덕군과 접하는 접경지역을 포함한다. 나선특별시는 북한의 다른 지역과는 전기 철조망으로 격리되어 있는 반면 북한에서 유일하게 시중 없이 입국할 수 있는 지역이기도 하다. 대부분의 지역이 산지이고, 하천은 동부의 경계를 이루는 두만강을 제외하면 큰 하천이 없다.

나선특별시는 원래 함경북도 나진시와 인근의 선봉시가 합병된 도시로, 1991년 12월 28일 북한이 정무원 결정 74호를 통해 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’를 설치한 것으로부터 시작되어 1994년 UNDP의 두만강지역 개발프로젝트에 따라 ‘나진-선봉 경제무역지대’로 명칭이 바뀐 직후 직할시로 승격되었다. 또한 2000년 8월 나선특별시로 확대 개편되어 현재는 ‘나선경제무역지대’라는 명칭으로 불리고 있다. ‘나선경제무역지대’는 2002년 개성, 금강산 및 신의주 지역의 개방이 선포되기 이전까지 북한 지역 유일의 개방지역으로서 경제특구의 역할을 해 왔다.<sup>23)</sup>

22) 강승호·최병현, □□중국 동북3성 진흥계획과 인천의 대응□□, 인천발전연구원연구보고서(2004-23), 2004년, pp.23-24.

<표 4>

나선지역 항만 현황

| 명칭  | 면적                | 자연조건                             | 부두현황                             | 관련 인프라  |
|-----|-------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|
| 나진항 | 38km <sup>2</sup> | 풍랑의 영향이 거의 없고, 조수간만의 차가 적은 항만 조건 | 3개 부두, 수심 9~13m, 안벽길이 2,515m     | 상하역용 크레인, 20만 톤급 선박 수리창, 해상구조대, 선원클럽 구비, 중국, 러시아와 철도 연결 |
| 선봉항 | 20km <sup>2</sup> | 방파제가 없어 악천후에는 파고가 2~2.5m로 다소 높음  | 3개 부두, 안벽길이 555m, 원유수송파이프 3,236m | 해저 파이프라인을 통해 원유 수송, 별도의 수송부두를 이용해 원유 수송                 |
| 웅상항 |                   | 방파제로 둘러싸임                        | 1개 부두, 수심 4.5m, 안벽길이 1,163m      | 화차지반 교환설비 보유, 러시아의 광케철도와 연계 가능                          |

| 나진항  | 안벽길이<br>(m) | 안벽수심<br>(m) | 접안능력(척 수) |       | 연간 화물운송량<br>(만 톤) |
|------|-------------|-------------|-----------|-------|-------------------|
|      |             |             | 7천 톤급     | 1만 톤급 |                   |
| 제1부두 | 970         | 9           | 2         | 3     | 50                |
| 제2부두 | 965         | 9           | 2         | 3     | 150               |
| 제3부두 | 580         | 9           |           | 3     | 100               |
| 계    | 2,515       |             | 4         | 9     | 300               |

나선경제무역지대는 나진, 선봉항을 중심으로 철도와 도로망을 통해 중국의 동북지역 및 러시아 연해주로의 국제적 연계가 가능하며, 부두시설 확충, 도로 및 철도망 확충을 중심으로 인프라 건설사업을 계획해 왔다. 주요 인프라를 살펴보면, 현재 나선경제무역지대는 다기능 부두인 나진항, 원유부두인 선봉항, 목재전용부두인 웅상항을 보유하고 있으나 제대로 기능하고 있는 곳은 나진항이 유일하다. 총 부지면적 38km<sup>2</sup>의 나진항은 3개 부두와 203,000m<sup>2</sup>의 보관시

설을 갖추고 있다. 현재 3개 부두를 합쳐 연간 300만 톤의 물동량을 처리할 수 있으나, 건설예정인 4호 부두가 완공되면 화물처리 능력은 현재의 2배에 이를 것으로 예상된다. 또 16km에 달하는 표준궤와 광궤의 혼합궤인 항만 내 철도인입선을 보유하고 있으며, 그중 광궤노선 연장구간은 11.7km이다. 철도는 평라선과 함복선이 나선지역을 지나고 있으며, 도로는 총연장 660km의 원산-나진 간 1급도로와 신의주-나진 간 2급도로가 연결되어 있으나, 도로상황은 포

23) “點에 그친 경제특구, 線・面으로 확대될까?”, [http://www.pressian.com/Scripts/section/article.asp?article\\_num=60060427112315](http://www.pressian.com/Scripts/section/article.asp?article_num=60060427112315) (2006-09-15).

장율이 30%에 지나지 않는 등 상당히 열악한 것으로 파악된다. 이는 장기간에 걸친 북한의 극심한 경제난과 접경지역인 중국의 동북지역 및 러시아 극동 연해주지역 역시 오랫동안 경제발전의 제반 여건이 성숙되지 못했던 이유로 도로, 항만, 통신 등의 사회간접자본(SOC) 투자가 제때 이루어지지 못했기 때문인 것으로 추정된다. 그러나 나선지역은 UNESCAP이 추진하는 아시안 하이웨이(AH)와 범아시아횡단철도(TAR)의 통과지역으로서 최근 나진항을 거점으로 하는 국제수송망 현대화 계획이 활발히 추진되고 있어 앞으로는 이 지역의 교통물류 인프라 사정이 보다 나아지길 것으로 전망된다.

## 2. 개발사업의 주요 내용

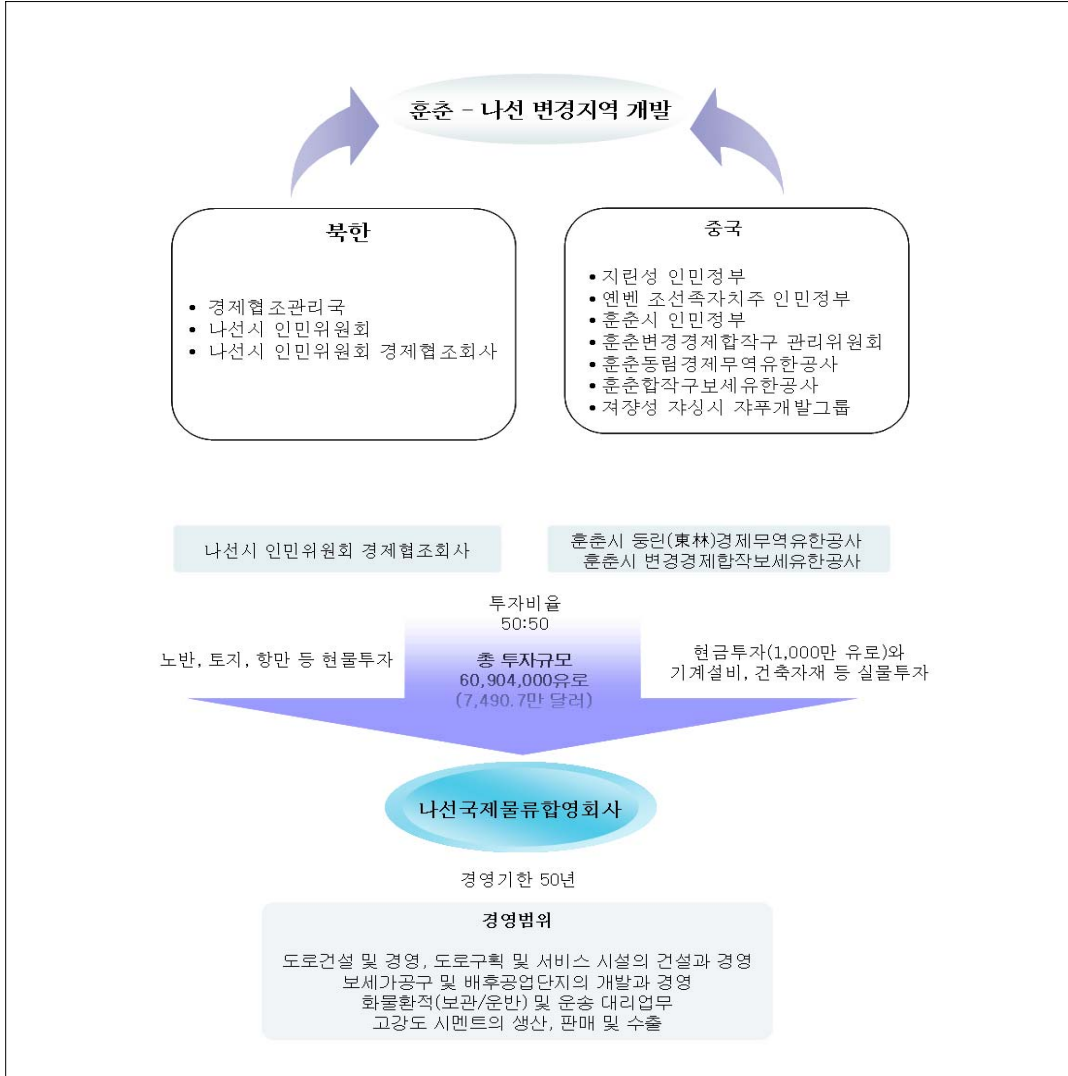
지금까지 북한과 중국 사이에 추진되어 온 두만강지역 국제협력개발사업은 주로 동 지역의 교통물류 인프라, 배후 산업지대, 관광 및 서비스 산업의 공동 개발 및 경영 사업을 주요 목표로 하여 진행되어 왔다. 우선적으로는 북한과 중국 사이의 교통물류 소통을 위한 도로, 철도, 항만시설 등 동 지역의 열악한 기초 인프라를 개선하고, 외자 도입을 통해 수출가공, 보세창고, 무역서비스 등의 기능을 담당할 배후 산업단지를 개발하고 관련 서비스 환경을 개선해 두만강

지역의 지정학적 요건을 십분 활용할 수 있는 경제벨트 형성을 추진함으로써 실질적인 공동의 경제이익을 실현하겠다는 구상이다.

이를 위해 북한과 중국 정부는 관련 지역의 정부기관과 기업이 연계해 참여하는 형식으로 훈춘-나선 지역 간의 종합개발 프로젝트를 추진해 왔다. 그중에서도 북한의 나선시 인민위원회와 중국 길림성 훈춘시 인민정부가 훈춘-나선 지역 개발 프로젝트의 주요 추진주체로서 주도적인 역할을 하고 있으며, 중국 측의 제안에 의해 이미 50년의 합작기한으로 중국 훈춘시와 북한 나선시 간에 '나선국제물류합영회사'를 설립하는 등 구체적인 개발 프로젝트를 진행해 오고 있다. 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업에 대한 구체적인 참여기관, 투자방식 및 규모, 그리고 기본적인 투자 분야를 간략히 정리하면 아래 <그림 1>과 같다.

북한과 중국 간의 두만강지역 협력개발사업에서는 도로현대화 사업, 항만개발 사업이 우선순위를 차지하고 있다. 또한 이를 바탕으로 향후 보세가공구 등 배후 산업단지의 공동 개발과 경영, IT산업 프로젝트 개발, 관광 및 서비스 산업으로 개발을 위한 협력의 범위가 점차 확대될 계획이다. 이 같은 내용은 지난 2005년 6월 29일~7월 1일 나선시 인민위원회 채송학 부위원장과 중국 훈춘동린경제무역유한공사 및 훈춘합작구보세유한공사 판잉성(范應生) 회장

<그림 1> 북·중 간 두만강지역 국제협력개발사업 추진체계



간에 이루어진 회담과 그 직후인 7월 22일 설립된 나선국제물류합영회사의 ‘기업창설 승인서’의 내용을 통해 확인된다. 채송학 부 위원장과 판잉성(范應生) 회장 간의 회담에서 중국 측은 나선 - 원정 간 도로건설, 배

후산업단지개발, 나진항 현대화 사업 투자를 주요 내용으로 나선-훈춘 간 변경지역에 대한 종합개발을 제안하고 나섰고, 북한은 중국의 이같은 제안에 대해 대체로 긍정적인 입장을 취했던 것으로 전해졌다. 그 결

과 북한과 중국이 50:50의 지분을 갖는 나선국제물류합영회사의 설립으로 나타났으며, 나선국제물류합영회사는 도로건설과 경영, 도로구획 및 서비스시설의 건설과 경영, 화물환적 및 운송대리업 이외에도 보세가공구 및 배후공업단지, 관광구 및 서비스시설 건설 및 경영으로 그 경영범위를 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

이 프로젝트는 2003년 중국 훈춘시가 출해 통로를 확보하기 위해 추진하기 시작한 훈춘-나선을 잇는 ‘도로, 항만, 구역 일체화’ 프로젝트에서 출발한 것으로 파악된다. 2003년 12월 12일 길림성은 정부, 기업, 학자로 구성된 대표단을 인솔하여 북한과 담판을 진행해 왔으며, 이에 나선시 인민위원회는 중국 측의 제안에 동의하면서 진전이 이루어졌다. 동년 12월 21일 훈춘변경경제합작구 관리위원회와 저장(浙江)성 자싱시의 자푸그룹 등으로 구성된 대표단이 2차로 북한을 방문하면서 나진항 50년 사용권, 나진항 부근 5~10km<sup>2</sup>의 배후산업단지 조성, 나진-원정 간 도로건설, 중국 국내무역화물에 대한 검역 면제 등을 주요 골자로 하는 기본 틀을 확립하고 북한 정부의 원칙적 동의를 확보하였다. 2005년 3월 25일 나선시 인민위원회 김수열 위원장의 훈춘방문 시 나진-원정 도로건설에 관한 MOU를

체결함으로써 중국 측은 도로건설을 대가로 도로통행료 수취권, 인근 관광자원개발권, 나선시 일부 토지 사용권, 나진항 일부 부두 사용권 등을 확보했으며, 2005년 7월 길림성 훈춘동린무역유한공사 및 훈춘변경경제합작보세유한공사와 북한 나선시 인민위원회 경제합작사 간의 합영회사 설립을 통해 중국은 나진항의 3, 4호 부두에 대한 50년의 경영권을 담보로 훈춘 권하(圈河)세관과 나진항을 연결하는 도로 현대화 사업에 투자하기로 합의했다.

#### IV. 두만강지역 국제협력개발을 둘러싼 중국과 북한의 전략과 의도

##### 1. 중국의 전략과 의도

개발방식과 자금조달 등의 문제를 둘러싸고 참여국들 간의 이해관계가 상충함으로써 별다른 성과를 보이지 못하고 정체되어 있던 두만강지역 국제협력개발사업이 다시 주목을 끌기 시작한 것은 2001년 4월 홍콩에서 열린 제5차 5개국위원회에서 사업대상 지역을 몽골, 한국, 일본을 포함하는 동북아지역으로 공간적 범위를 확대하기로 결정한 것이 계기가 되었다. 이어서 2005년 9월

24) 북한 경제협조관리국, 「나선국제물류합영회사 기업창설승인서(승인번호 라선94-0001)」, 2005. 7. 22.

초 중국 길림(吉林)성 장춘(長春)에서 열린 남·북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5개국 경제부처 차관을 수석대표로 하는 두만강개발계획(TRADP) 제8차 5개국 위원회에서 2005년 말로 종료되는 TRADP를 10년 연장하기로 합의했고, 나아가 사업의 지역적 범위도 북한 청진, 중국 연길, 러시아 나호츠키를 잇는 대삼각지역으로부터 중국의 동북 3성과 내몽고, 북한의 나진-선봉경제무역지대, 몽골 동부지역, 한국의 동해연안 항만, 러시아의 연해주 등 동북아 일대를 포함하는 ‘대두만강 지역협력(Greater Tumen Initiative)’으로 공식 확장되었다. 이로써 두만강지역 개발사업은 개발의 범위가 북-중, 중-러 사이의 출해(出海) 통로 개척뿐만 아니라 수출가공, 보세창고, 무역서비스, 기초 인프라 건설, 투자 환경개선 및 전문인력 양성, 자원 및 환경에 대한 공동 개발 등으로 다양화되어 관련 국가들 간의 협력이 다시금 주목되고 있는 것이다.

중국으로서는 이러한 상황의 변화가 마침 본격적으로 추진되고 있는 동북진흥전략과 맞물릴 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 판단하고 있다. 확대된 ‘대두만강 지역협력’ 사업은 역내 국가 간 교통, 물류, 에너지, 통신, 관광, 환경 등 여러 영역에 걸쳐 진행되겠지만, 무엇보다도 추진이 시급한 것은 교통물류분야이다. 주지하다시피 이 지역은 오랫동안 동북아지역의 경제적 오지로 남아

있던 탓에 도로, 철도, 항만 등 교통물류 인프라가 제대로 갖춰지지 못했고, 그나마 있는 인프라들도 유기적으로 연결되어 있지 못해 효율성이 떨어지는 상황이기 때문이다. 최근 러시아와 중국이 경제적 급성장에 따른 물류수송문제를 해결하기 위해 나진항과 연결되는 철도와 도로망 현대화 사업에 깊은 관심을 나타내는 것도 바로 이러한 이유에서 기인한 것이다. 특히 중국의 동북지역은 요녕성을 제외하고는 출해 통로를 확보하지 못하고 있는 상황에서 대부분의 화물이 하얼빈-장춘-선양-다롄항으로 이어지는 물류통로를 이용할 수 밖에 없어 그동안 이 지역 물류의 심각한 적체현상이 지역경제 발전의 커다란 장애물로 지목되어 왔다. 따라서 앞에서 살펴 본 동북진흥전략과 ‘11차 5개년 계획’에 있어서도 이 지역의 교통물류 인프라 건설이 중요한 비중을 차지하고 있는 것이다.

동북진흥전략과 ‘11차 5개년 계획’에서 강조되는 교통물류 인프라의 건설은 동북3성의 철도 및 도로 확충, 그리고 출해 통로의 확보를 통한 종합적인 수송능력 제고에 역점을 두고 있으며, 이러한 계획에 따라 중국 철도부는 기존 철도에 대한 복선화, 전철화 등을 통해 징하(京哈)철도의 운송능력을 확대하고, 빈취(濱綏)선과 취자(綏佳)선을 확장하여 흑룡강성 동부지역의 석탄운송능력을 제고할 계획을 추진하고 있다. 또

한 하대(哈大)선과 빈조우(濱州)선의 하얼빈-치치하얼(齊齊哈爾) 구간에 대한 속도제고를 통해 징하철도를 고속구간의 주요 통로로 활용하는 계획을 수립하고 있다. 컨테이너 운송 분야에 있어서는 하얼빈-선양-다롄 등에 컨테이너 전용터미널을 건설하고 징선(京沈)선과 하대(哈大)선의 개조를 통해 동북지역의 컨테이너 수송의 발전을 모색하고 있는 중이다. 이에 따라 2004년 9월 중국 철도부는 동북 3성과 하대 철도의 여객전용선 부설 및 동변도철도 건설을 중점 사업으로 하는 협정을 체결한 것으로 알려졌다. 동변도철도는 러시아, 북한과의 접경지대를 따라 북으로는 흑룡강성의 수분하(綏芬河), 목단강(牡丹江)에서 시작하여 길림성의 도문, 연길, 통화(通化)를 경유하여 요녕성의 환인(桓仁), 단둥(丹東), 장허(莊河), 대련에 이르는 1,380km 구간으로, '11차 5개년 계획' 기간 중에 개통될 예정이다. 이 철도가 개통된다면, 동북지역 내 철도 단절구간을 연결함으로써 하대철도와 나란히 제2의 남북 간 연결 철도수송로를 확보할 수 있으며, 동북지역의 철도 수송난 해결은 물론이고, 단둥항, 대련항의 항만 배후통로 개척으로 항만의 원활한 소통이 가능하게 될 것이다. 또한 동북지역 10여 개 도시간 네트워크 및 러시아, 북한 등과

의 원활한 교통 운송 및 경제교류는 물론이고 북한과 러시아의 항만을 통해 한국, 일본 등과의 경제교류도 보다 원활해 질 수 있을 것이다.<sup>25)</sup>

결국 중국 동북지역의 교통물류 인프라 건설은 일차적으로 대외개방의 확대와 대외 경제협력 강화를 통한 지역 간 통합발전전략을 추진하기 위한 하부구조를 구축하는데 있는 것으로 판단할 수 있으며, 여기서 훈춘-나선 간 '도로, 항만, 구역 일체화' 프로젝트의 변경 경제협력개발 관련 사업들은 '동북진흥전략', '11차 5개년 계획', '대두만강 지역협력'이 서로 연동되는 틀 속에서 길림성의 연변, 훈춘과 주변국가와의 경제적 연계를 강화하고 이들 지역을 중심으로 북·중·러 접경지대의 투자 및 교역 환경을 개선함으로써 궁극적으로는 동북지역 및 인접 러시아, 북한 지역의 경제발전에 중요한 파급효과를 미치는 경제적 의미를 가지고 있는 것이다.

또 다른 한편으로, 이 지역에 대한 중국의 투자 확대는 단순한 경제적 의미 이상의 차원에서도 생각해 봐야 할 것이다. 연변과 훈춘지역은 조선족, 만주족 등 1,800만 명의 소수민족 집단거주지역이고 무엇보다도 북한, 러시아와 접경하고 있는 전략적인 비중이 큰 지역이다. 이 지역에 대한 중국의

25) 원동욱, "중국의 동북지역 개발과 철도수송 전략: '동변도철도'를 중심으로", □□과학기술정책□□ 제15권 제6호, 2005. 12.

투자 확대는 최근 몇 년간 정체되어 온 북-중 간의 경제무역관계를 활성화시킬 수 있을 뿐만 아니라 이를 바탕으로 북-중 간의 전통적인 정치·안보관계를 강화할 수도 있을 것이다. 중국 측 입장에서 본다면 이는 결과적으로 북한과 러시아의 대중국 의존도를 제고해 중국의 영향력을 확대함으로써 정치·경제적 이익과 국가안보 환경을 중국에 유리한 방향으로 조성하기에도 유리할 것이다. 중국과 북한 간의 훈춘-나선 변경 경제협력지구 건설을 통해 중국은 북한에 대한 경제적인 영향력을 확대하고, 이를 통해 동북아 지역협력에서의 주도적인 역할을 하려는 의도임을 알 수 있다.

## 2. 북한의 전략과 의도

북한은 이미 1970년대부터 외국자본에 대한 개방을 시작했으며, 나선지역에 대해서는 1993년부터 2010년까지 동북아의 국제적인 화물 중계지 및 수출가공·관광·금융 기지로 발전시킨다는 목표를 세운 바 있다. 또한 이러한 목표를 실현하기 위해 애초 3단계 개발계획을 추진하려 하였고, 1995년 초에 당면단계(1995~2000)와 전망단계(2001~2010)의 2단계로 계획을 일부 조정하기도 하였다. 당면단계에서는 도

로·항만 등 경제 하부구조의 확충 및 현대화에 주력해 국제화물 중계 수송기지를 건설하고, 전망단계에서는 21세기 세계 경제 발전에 부응하는 국제교류의 거점으로 성장시킨다는 계획이었다. 이의 실천 방안으로 북한은 정책 입안 및 대외 경제협력을 담당할 대외경제협력추진위원회를 설립하고 외국 기업 및 외국 자본 유치에 힘쓰는 한편, 외자 유치를 위해 외국인투자법·자유경제 무역지대법 등 57개 항목의 외자유치법령을 제정해 소득세율 14%, 무시중 출입 등의 특혜를 부여하였으나 1990년대 후반에 진행된 실제 투자는 매우 미미한 수준이었다.<sup>26)</sup>

북한이 1991년 나진, 선봉지역을 자유경제무역지대로 지정한 목적은 크게 세 가지였다. 첫째, 항만시설, 철도 등 기존의 수송 인프라를 이용한 국제물류사업을 전개하여 중국 동북지역으로부터 농산물과 광산자원 등을 일본과 한국 등으로 운송하는 화물중계지로의 성장이다. 둘째, 한국과 일본으로부터 자본과 첨단기술을 대규모로 유치해 수출가공구를 육성하고 이를 통한 수출증대와 외화획득을 목적으로 했다. 셋째는 국제 관광 사업을 통한 외화획득이다.

북한이 나선자유경제무역지대를 설치하게 된 1차적인 배경은 마이너스 성장을 거듭하던 1990년대 초의 경제위기 상황 때문

26) KOTRA 시장정보, 1997년 5월 15일, [http://www.kotra.or.kr/main/trade/economy/view.jsp?trade\\_cd=6110&lsucd=0080000&lsnmd=0080001&inpt\\_no=18298](http://www.kotra.or.kr/main/trade/economy/view.jsp?trade_cd=6110&lsucd=0080000&lsnmd=0080001&inpt_no=18298) (검색일: 2006. 10. 25).



이었다. 외부로부터 자본을 유치하고 수출을 증대해 어려운 경제상황을 전환시킬 돌파구가 절실하게 필요했었고, 따라서 북한 정부는 나선지역에 북한 최초의 경제특구를 설치해 외국으로부터 자본과 기술을 도입하고 수출가공구를 육성해 대외경제무역의 주요 발판을 형성하려 했다고 볼 수 있다. 또 다른 중요한 배경은 1990년대 초부터 중국, 러시아와 공동으로 추진하기 시작했던 두만강지역 개발프로젝트에서 찾아볼 수 있다. 이 프로젝트는 1990년 장춘에서 열린 ‘동북아 경제기술발전 국제학술회의’에서 공식적으로 제기된 것으로, 그 후 1991년 몽골의 울란바토르 회의에서 UNDP에 의해 동북아 지역의 중점사업으로 지정되면서 관련 국가들을 중심으로 활발한 논의가 전개되었다.<sup>27)</sup>

초기에 북한은 중국의 두만강 출해권 요청에 부정적인 입장을 취하며 두만강유역개발에 소극적인 태도를 보였다. 그 후 1993년 중·러 양국 국경을 통과하는 철도건설이 합의되어 중국 동북지역의 물자가 러시아 연해주 자루비노항으로 이동될 수 있는 가능성이 커짐으로써 나진항의 중계무역기능 상실을 우려한 북한 당국이 두만강지역 개발프로젝트에 있어 중국, 러시아와 공동보조를 취하지 않으면 안될 상황으로 정세가 변화되었다. 하지만 북한은 여전히 다자

간 공동참여개발 보다는 두만강지역 개발사업에 있어 주권제약이 없는 독자개발 및 인접지역 협력방식을 선호해 왔다.<sup>28)</sup> 나선경제무역지대에 관한 북한의 정책도 그러한 연장선상에서 진행되어 온 것으로 판단된다.

나선경제무역지대 개발계획의 최대 난제인 개발 자금의 확보를 위해 북한은 외국의 투자나 국제금융기관의 차관을 유치하고자 하는 전략을 추진해 왔다. 북한정부는 2010년까지의 총 투자액을 70억 달러 정도로 예상하여, 대부분의 자금을 나진, 선봉지역에 우선적으로 필요한 항만 정비, 공항 건설, 고속도로 건설과 기존 도로 및 철도 확충, 발전소 건설 등의 인프라 건설에 투입할 계산이었다. 이미 1992년 5월경부터 북한은 투자유치에 나선 것으로 보이며, 1995년 중국 베이징에서 북한 대외경제협력위원회 주최의 투자세미나를 개최하였고, 1996년에는 도쿄, 니이카타, 홍콩 등지에서 투자설명회를 개최하는 등의 노력을 진행해 왔다. 그러나 당시 열악한 북한의 법적, 제도적 투자환경 및 인프라 수준, 그리고 낮은 국가 신용도와 안보불안 등의 원인으로 북한의 외자유치 계획은 큰 성과를 보지 못했다. 더욱이 많은 기대를 안고 진행되었던 두만강지역 개발프로젝트가 큰 성과를 내지 못하고 지지부진한 상황이 계속되었고, 그

27) “두만강개발계획(TRADP) 제8차 5개국위원회 개최,” 재정부 경제협력국 남북경제팀 보도자료, 2005. 8. 31.

28) 최영호, “두만강개발계획의 추진동향과 방향,” □□나라경제□□, KDI 경제정보센터, 1992년 9월 1일, p.49.

러한 상황 속에서 관련 국가들은 부득이하게 개별적인 개발방식을 취할 수 밖에 없었으며, 북한 역시도 중국의 두만강 출해(出海)권 요청에 대한 기존의 부정적 입장에서 선회해 나진의 항만 부두 이용 및 개발경영권을 50년이라는 장기간 동안 북·중 간 합영회사에 부여하는 형식으로 중국의 ‘출해(出海)’를 보장해 주면서까지 중국으로부터의 투자를 기대했다고 할 수 있다.

그런데, 이 과정에서 한 가지 중요한 것은 북한이 과거 중국의 ‘출해’권 요구(두만강 항행권)를 극력 뿌리치던 입장을 수정해 왜 북한의 항만을 통해 중국이 동해로 진출할 수 있는 기회를 제공했느냐 하는 것이다. 앞서도 언급한 바와 같이 자체적으로 동해로의 출해가 불가능한 길림성의 지리적 특성상, 두만강을 항행하지 않고 길림성에서 동해로 나가기 위해서는 러시아나 북한의 항만을 반드시 거쳐야 한다. 동북3성에서 생산되는 식량, 에너지 및 광물자원 등의 주요 소비지인 중국 동남부 연해지역으로 이들 자원을 운송하는데 동해를 거쳐 운송하는 루트가 기존의 내륙 철도와 도로망을 이용해 다롄이나 단둥항을 거쳐 운송하는 루트보다 비용과 시간이 적게 소요된다는 점에서 과거 중국정부는 줄곧 북한 당국에 동해로의 출해권을 요청해 왔고, 북한은 이를 계속 묵살하고 대신 1995년 훈춘시와 나진항 출항 협의서를 체결해 중국의 여객

및 화물을 나진항에서 환적할 수 있도록 했으며, 나진항에서 부산항에 이르는 컨테이너 정기선을 정식 개통하였고, 훈춘-나진-일본 니이카타항에 이르는 컨테이너 운송로를 개통한 바 있다. 그러나 이는 항로이용권을 부여한 것으로, 항만의 독점적인 개발과 경영권을 50년 동안 보장해 준 것과는 본질적으로 차이가 있다.

물론 북한이 부여한 부두사용 및 경영개발권은 중국과 북한이 공동 투자한 ‘나선국제물류합영회사’측에 제공한 것이기는 하나, 이 회사의 대표가 중국 측 출자자인 훈춘둥린경제무역유한공사 및 훈춘합작구보세유한공사 판잉성(范應生) 회장이며, 무엇보다도 북한 측 출자자인 나선시 인민위원회 경제협조회사가 출자한 내용이 토지, 항만 등 현물출자인데 반해 중국 측은 1,000만 유로의 현금과 기계설비 및 건축자재 등이라는 점에서 50:50의 투자 지분에도 불구하고 실질적인 영향력은 중국 측이 더 크게 가질 것이라는 전망도 가능하다.

따라서 북한이 나선국제물류합영회사에 부여한 토지사용권과 도로 및 항만 개발 경영권이 의미하는 바는 경제적인 숫자 이상의 중요한 정치적인 함의를 가진다고 볼 수도 있다. 즉 서방사회로부터의 고립무원, 대북 투자에 대한 남한 내/외부의 압력과 비판여론으로 북한에 대한 적극적인 투자를 기대하기 어려운 상황에서 북한은 결국 아

직까지 국제사회에서 기댈 수 있는 유일한 우방인 중국과의 경제무역관계를 강화함으로써 국내 경제 건설에 필요한 외자도입과 외화획득은 물론이고, 이를 바탕으로 한동안 다소 소원했던 중국과의 정치적인 관계를 강화하기 위한 포석으로도 해석될 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 중국 동북지역은 몽골, 러시아, 북한과 직접적으로 접경하고 있으며 한국, 일본과 해상을 통해 연계될 수 있는 교통물류의 요충지이다. 그러나 이러한 전략적 지위에 비해 이 지역의 경제발전과 교통물류 환경은 상당기간 동안 열악한 상태로 정체되어 있었다. 이같은 상황은 중국의 동북지역과 인접국들 각자의 경제발전은 물론이고 상호 간의 경제무역 교류에도 상당한 장애 요인으로 작용해 왔다. 이런 의미에서 두만강지역 국제협력개발사업이 일차적으로 목표하고 있는 동 지역의 교통물류 인프라 구축은 중국으로서는 동북진흥전략으로 물류수요가 급증하고 있는 동북 지역의 교통물류 적체 및 병목현상을 해결해 줄 수 있는 새로운 물류통로의 개척이라는 의미가 있다. 이러한 인프라의 확충은 중국 동북지역을 장기적으로는 이 사업이 목표로 하고 있는 동북아 지역 중계수송의

거점으로, 주요 제조 산업기지로, 관광 서비스 거점으로서의 발전을 촉진하는 하부구조가 될 것이다.

‘도로, 항만, 구역 일체화’ 프로젝트로 대표되는 두만강지역의 국제협력개발사업은 특히 중국과 북한의 접경지역을 중심으로 전체 중국 동북지역의 경제개발에 있어 중요한 파급 효과가 예상된다. 현재 북·중 간의 교역 확대와 중국의 대북 투자 증가 추세는 북한의 경제적 회복과 북·중 경제협력지대의 발전에 매우 유리한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 중국정부의 공식 문건에서도 강조되었듯이 동북진흥전략에 힘입은 동북3성의 경제적 발전과 대외협력의 강화는 인접한 북한과의 교역 및 투자 확대로 이어질 가능성이 매우 높다. 이와 더불어 중국의 동북3성과 북한사이의 교역, 투자의 확대와 접경도시들 간의 협력강화는 최근 들어 사업범위가 확대된 ‘대두만강 지역협력’의 진행에 따라 동북아 지역경제협력 차원에서 더욱 적극적으로 논의되고 활성화될 가능성이 크다.

그런데 북·중 간의 경제협력 강화와 이와 연계된 교통인프라 협력개발사업이 시사하는 바가 상당히 정치적이라는 점을 인식할 필요가 있다. 더욱이 북핵문제로 인해 한반도 정세가 불안한 상황에서도 중국이 오히려 북한과의 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 중지하지 않았던 사실을 고려할

때 상당한 정치적이고 전략적인 의도가 내포되어 있는 것으로 파악된다. 물론 중국이 주도적으로 ‘도로, 항만, 구역 일체화’ 프로젝트를 제시함으로써 북한의 경제발전과 대외개방을 촉진시켜주고 남한의 대북 지원 부담도 덜어주는 측면은 분명히 있다. 그러나 이는 또한 결과적으로 북한의 대중 의존도를 심화시킴으로써 그렇지 않아도 대중국 의존도가 높은 북한의 경제를 더욱 중국에 종속시키는 결과를 낳을 우려도 적지 않다. 만약 이렇게 정치·경제적인 측면에서 중국이 북한에 대해 영향력을 보다 확대하고자 한다면, 이는 곧 북한에 대한 남한의 입지가 악화되는 결과를 초래할 가능성이 크다.


현재 중국은 일시적으로 중지상태에 있기는 하지만 북한과의 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트를 통해 나진항 3호부두의 사용권은 물론이고, 4호부두에 대한 신설 및 경영권을 나선국제물류합영회사를 통해 취득해 놓은 상태로서, 전략적이고 장기적인 이익의 관점에서 나진항 개발에 대한 이니셔티브를 확보하려 하고 있다. 다른 한편 러시아의 경우 중국의 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트에 대한 견제와 함께 나진항 거점화를 위해 나진-하산 간 철도 개보

수 및 나진항 3호부두 개량공사를 담당할 북한과의 합영회사 설립을 추진하고 있다.<sup>29)</sup> 남북경제공동체 그리고 나아가 통일 한반도를 고려해 볼 때, 중국 동북3성은 물론이고 극동 러시아 나아가 유라시아 대륙과의 수송연계에서 매우 중요한 거점이 될 수 있는 나진항에 대한 중·러 등 주변국의 동향분석과 함께 나진항 거점개발 참여문제에 대한 적극적 검토를 서둘러야 할 시점이다. 즉 중국 및 러시아 등 제3국의 나진항 지배에 따른 환동해권 중요 물류거점의 상실을 방지하고, 나아가 통일 후 북한 항만 관리에 대한 일원화를 추진한다는 측면에서 나진항 개발에 대한 우리 측의 보다 전략적인 접근이 요구된다고 할 수 있다.

결론적으로 북·중 간 ‘도로·항만·구역 일체화’ 프로젝트에 따른 위험요인을 불식하면서도 중국 동북지역의 본격적인 개발에 따른 긍정적 효과를 이끌어낸다는 측면에서 나진항을 거점으로 관련국가 간 국제협력개발을 적극 추진할 필요가 있다. 나진항 개발에 대한 우리의 전략적 접근방식은 무엇보다 남·북 간 혹은 북·러, 북·중 간 양자구도의 틀을 넘어 남북한 공동 주도의 다자간 국제협력을 통한 참여라 할 수 있다.

29) 러시아는 나진항을 극동지역의 물류기지로 활용하되 장기적으로 시베리아횡단철도(TSR) 연계 사업, 동시베리아 석유 및 천연가스의 수출중개기지, 대북한 영향력 확대 등을 목적으로 올해 4월 말 러시아철도공사를 통해 북한 철도성 대표와 관련 합영회사(러시아 80%, 북한 20% 지분)를 만드는 양해각서를 체결하였다. 또한 러시아는 한국과 공동으로 물류회사(러시아 60%, 한국 40% 지분)를 설립하기로 하였다. □□중앙일보□□, 2007. 5. 15 참조.

이러한 다자 간 국제협력을 통한 나진항 개발 프로젝트는 첫째, 남북한 양자 간 협력에서 예상되는 리스크를 최소화할 수 있다. 나진항 개발과 관련한 다자 간 협력체계는 남북관계 및 북미관계의 변화에 따라 협력의 향배가 결정되는 불안정한 협력구조를 지양할 수 있다. 둘째, 향후 동북아 경제공동체로 나아가는 파일럿(pilot) 프로젝트의 성격으로서 남·북한, 중, 러(몽골, 일본 포함) 간 다자 간 경제협력의 모델을 창출

하는 계기가 될 수 있다. 셋째, 교통물류협력을 통한 남북한 간 상호신뢰 구축과 남북 경제협력의 기반 조성은 물론이고, 동북아 국가 간 교역의 활성화를 통한 평화체제 구축에 일조할 수 있다. 마지막으로, 교통물류 인프라의 개선을 통해 북한의 대외개방을 촉진하여 대외개방을 통한 학습효과를 증진함으로써 기타 영역으로 협력의 확대를 기대할 수 있을 것이다. 

<참고문헌>

- 강승호·최병현, □□중국 동북3성 진흥계획과 인천의 대응□□, 인천발전연구원 연구보고서(2004-23), 2004.
- “두만강개발계획(TRADP) 제8차 5개국위원회 개최,” 재경부 경제협력국 남북경제팀 보도자료, 2005. 8. 31.
- “點에 그친 경제특구, 線·面으로 확대될까?”, [http://www.pressian.com/Scripts/section/article.asp?article\\_num=60060427112315](http://www.pressian.com/Scripts/section/article.asp?article_num=60060427112315) (검색일 2006. 9. 15).
- 북한경제협조관리국, 「나선국제물류합영회사 기업창설승인서(승인번호 라선94-0001)」, 2005. 7. 22.
- 서문길, “중국 동북지역 진흥전략과 남북한의 협력전망,” 「중국 동북3성과 남북한」, 제3회 한중일 공동 심포지엄(2004. 11. 10)
- “알림에 대하여,” 나선시인민위원회 발 제213호(2005. 11. 5).
- 오동윤, “중국 동북3성 개발계획과 시사점,” □□KIEP 세계경제□□, 2004. 3.
- 원동욱, “중국의 동북지역 개발과 철도수송 전략 ‘동변도철도’를 중심으로,” □□과학기술정책□□ 제15권 제6호, 2005. 12.
- 은종학·박현정, “중국의 동북3성 진흥계획: 중간 점검 및 시사점,” □□KIEP 세계경제초점□□, KIEP 세계지역 연구센터, 2006. 2. 2.
- 정환우, “동북3성지역의 발전 여건과 ‘동북진흥계획,’” 「제82차 중국학연구회 정기학술발표회 논문자료집」, 2006. 11. 11.
- 중앙일보□□, 2007. 5. 15
- 최영호, “두만강개발계획의 추진동향과 방향,” □□나라경제□□, KDI 경제정보센터, 1992. 9. 1.
- 《國務院辦公廳關於印發2004年振興東北地區等老工業基地工作要點的通知》(國辦發[2004]39號)
- 《國務院辦公廳關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》(國辦發[2005]36號), 2005. 6. 20.
- 《國務院關於成立國務院振興東北地區等老工業基地領導小組的決定》(國辦[2003]28號), 2003. 2. 2.
- 《關於加快推進開放帶動戰略實施的意見》.
- 《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》.
- 《國務院關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》(國辦發[2005]36號), 2005. 6. 20.
- 《國務院振興東北辦關於印發振興東北地區等老工業基地2004年工作總結和2005年工作要點的通知》(國振辦政[2005]16號).
- 《國務院振興東北辦主任張國寶作振興東北情況報告》中國臺灣網, [http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267163/A390900\\_4.html](http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267163/A390900_4.html). (검색일: 2006. 12. 4).

- 吉林省工程咨詢科技公司, □□羅津-元汀公路可行性研究報告□□, 2006.1.
- 大圖們江區域合作開發戰略研究課題組, “大圖們江區域合作開發戰略的思考”, □□社會科學戰線□□, 2006年 第3期.
- 城市晚報□□, 2007. 9. 5.
- 《2004年振興東北地區等老工業基地工作要點的通知》(國辦發[2004]39號), 2004. 4. 26.
- 《第十屆全人大第一次會議政府工作報告》.
- 振興東北網(<http://chinaneast.xinhuanet.com>).
- 《振興東北地區等老工業基地2004年工作總結和2005年工作要點》
- 《振興東北地區等老工業基地2006年工作要點》.
- 《振興吉林老工業基地規劃綱要》(2004. 2. 6).
- 《中共遼寧省委遼寧省人民政府關於印發‘遼寧老工業基地振興規劃’的通知》(2005.1. 14).
- 《中國共產黨第十六次全國代表大會報告》.
- 《中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見》(中發[2003]11號).
- “琿春’十一五’期間圖們江區域國際合作開發規劃”, [http://www.infohc.com/Hc/Show\\_Article.asp?](http://www.infohc.com/Hc/Show_Article.asp?ArticleID=15718)  
ArticleID=15718(검색일: 2006.12.4)
- 《黑龍江省老工業基地振興總體規劃》(2004. 11. 18).