

북한 지방경제개발구 개발 주체로서의 지방 정부의 역할과 한계

안병민 (한국교통연구원 유라시아북한인프라연구소 소장)

- I. 들어가는 말
- II. 북한의 지방주권기관의 조직 현황
- III. 북한 지방 정부의 대외 경제협력사업 추진 실태
- IV. 맺는말: 지방경제개발구의 관리운영기관으로서의 지방정부의 가능성과 한계

〈요 약〉

2000년대 중반부터는 북한의 지방정부가 중국 민간기업, 혹은 중국 지방 정부와 공동으로 철도나 도로, 항만, 교량 현대화사업을 추진한 바 있다. 이러한 사업 추진을 통해 북한 지방 정부의 행정 역량이 노출되기 시작하였는데, 그 수준은 매우 낮은 단계로 알려지고 있다. 본고에서는 북한의 지방정부의 조직과 실태를 분석하고, 경제개발구 사업주체로서의 역할과 한계를 살펴보고자 한다.

북한은 당 대열의 통일과 단결을 방해하는 사상이나 행동으로서 종파주의와 지방할거주의를 배격하고 있다. 지역의 이익 대변을 일정한 지방에 틀을 차려 놓고 중앙의 통일적인 지도와 통제를 거부하는 종파주의적 행동, 즉, 지방할거주의로 부정하는 북한에 있어서 지역의 특색을 살린 지방중심의 경제개발구 추진은 많은 어려움에 직면할 것이 확실하다. 북한은 경제개발구 사업을 조직, 관리할 수 있는 전문인력의 부재, 김정운의 연설에서 나타난 지방의 만성적인 재화의 부족, 전통적인 중앙정부, 당 주도의 정책 추진방식 등이 지방경제개발구 추진에 걸림돌로 작용될 것이다.

I. 들어가는 말

북한의 경제개발구법은 2013년 5월에 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택되었다. 이 법은 경제개발구의 창설과 개발, 관리에 관한 전반적인 내용을 규정하고 있는데, 경제개발구는 관리 소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분된다.

동법에 따르면 경제개발구의 관리는 중앙특수경제지대지도기관과 해당 도(직할시)인민위원회의 지도 방조밑에 경제개발구관리기관이 담당하는 것으로 되어 있다.

북한은 2013년 11월에 13개의 지방급 경제개발구 설치를 발표하였으며, 2014년 7월에는 3개의 중앙급 경제개발구와 3개의 지방급 경제개발구를 추가하였다. 이러한 경제개발구 사업의 성패는 관리 주체가 동 사업을 추진할 충분한 능력의 보유 유무에 좌우될 것이다.

북한은 1957년부터 1993년까지 5번의 경제개발계획을 수립하였다. 그러나 5개년, 6개년, 7개년 경제개발계획들은 내부 경제의 구조적 한계로 인하여 대부분 실패한 것으로 평가되고 있다. 따라서 북한은 새로운 돌파구로서 경제특구 형태의 개발전략을 모색하게 되었으며, 대표적인 사례가 1993년의 나진-선봉 자유경제무역지대, 2002년의 신의주 국제경제지대 라고 할 수 있다. 특히 나진-선봉자유경제무역지대의 지대관리기구였던 나진-선봉시행정경제위원회는 국가로부터 행정, 국토관리운영권과 사법권까지 부여되었으나, 사업은 실패로 끝나고 말았다.

그리고 2000년대 중반부터는 북한의 지방정부가 중국 민간기업,

혹은 중국 지방정부와 공동으로 철도나 도로, 항만, 교량 현대화사업을 추진한 바 있다. 이러한 사업 추진을 통해 북한 지방 정부의 행정 역량이 노출되기 시작하였는데, 그 수준은 매우 낮은 단계로 알려지고 있다.

본고에서는 북한의 지방정부의 조직과 실태를 분석하고, 경제개발구 사업주체로서의 역할과 한계를 살펴보고자 한다.

II. 북한의 지방주권기관의 조직 현황

북한 헌법에서의 인민회의 위상은 근로인민의 대표기관이다. 또한 지방주권기관을 강화하고 그 기능과 역할을 제고하기 위해 제정된 지방주권법에서는 지방주권기관으로서의 지방인민회의와 지방인민 위원회의 기능과 역할을 규정하고 있다.

1. 지방인민회의

북한의 지방주권기관은 지방인민회의와 인민위원회이며, 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 조직된다. 지방인민회의는 해당지역안의 인민 대표기관이며 주권기관이다. 1948년도 9월에 채택된 북한 헌법에서는 지방의결 및 집행기관이 인민위원회로 통합되어 행정 집행은 인민 위원회 상무위원회가 수행하는 형태였으나, 1954년 이후 의결기관과 집행기관이 분리된 조직체계로 운영되고 있다.

〈그림1〉 북한 지방행정조직 구성의 변천

	통합형	분리형	분리형	분리형	분리형
의결기관	인민위원회 상무위원회	인민회의	인민회의	인민회의	인민회의
집행기관	상무위원회	인민위원회	행정위원회	행정경제위원회	인민위원회
	(1948.9 ~1954.10)	(1954.10 ~1972.1)	(1973.1. ~1992.3)	(1992.4 ~1998.8)	(1998.9 ~현재)

출처: 이계만, 「북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석」, 『한국지방자치학회보』 Vol. 14, No. 4(2003), p. 198에서 재작성

지방인민회의의 임무와 권한은 1)지방의 인민경제발전계획과 그 실행 정형에 대한 보고의 심의 및 승인, 2) 지방예산과 그 집행정형에 대한 보고의 심의 및 승인, 3) 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립, 4) 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들을 선거 또는 소환, 5)해당 재판소의 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환, 6) 해당 인민위원회와 하급 인민회의, 인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지 등이다.

지방인민회의는 정기회의와 임시회의를 개최하는데, 정기회의는 1년에 1~2차 해당 인민위원회가 소집한다. 임시회의는 해당 인민위원회가 필요하다고 인정할 때 또는 대의원전원의 3분의 1이상의 요청이 있을때 소집하고 있다.

2. 지방인민위원회

북한 지방주권법에서는 지방인민위원회를 해당 지역안에서 국가 정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주로 규정하고 있다. 북한에서의 호주(戶主)란 집안의 주인으로서 가족을 거느리며 부양하는 일에 대한 권리와 의무가 있는 자, 가족을 대표하는 자를 말한다. 즉, 실질적인 행정의 대표자라고 해석할 수 있다.

지방인민위원회는 크게 상급의 특별시·직할시·도인민위원회와 시·군·구·구역(직할시)인민위원회로 구분된다. 북한은 1972~1992년에는 지방주권기관의 행정적집행기관으로서 별도로 지방행정위원회가, 1992~1998년 시기에는 지방행정경제위원회가 설치되어 있었으나 1998년 헌법 개정으로 지방행정경제위원회의 모든 기능을 지방인민위원회가 흡수, 지방주권기관인 동시에 행정적집행기관으로서의 역할을 겸하게 되었다.

지방주권기관법 25조에서는 지방인민위원회의 전원회의와 상무회의에 대해 규정하고 있으며, 전원회의는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로, 상무회의는 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성된다. 지방인민위원회의 기능은 다음과 같다.

- 인민회의 소집 및 인민회의 대의원 선거를 위한 사업,
- 해당 지방인민회의, 상급인민위원회 결정, 지시와 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시, 내각과 내각 위원회, 성의결정, 지시를 집행
- 해당 지방의 모든 행정사업을 조직, 집행

- 지방의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 수립
- 지방예산 편성 및 집행대책 수립
- 해당 지방의 사회질서유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보장을 위한 대책을 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립
- 해당 지방에서 국가관리질서를 세우기 위한 검열, 통제사업을 수행
- 하급인민위원회사업을 지도
- 하급인민위원회의 그릇된 결정, 지시를 폐지하며 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지

지방인민위원회는 결정과 지시를 내릴 수 있으며, 지방인민위원회가 내는 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 인민위원회 성원의 반수이상 찬성하여야 채택된다. 또한 지방인민위원회는 상급인민위원회와 기관, 기업소, 단체와 공민을 연계시키는 기능을 수행하고 있는데, 결정서, 지시문등본을 상급인민위원회에 보내고 결정서, 지시문을 채택한 날부터 1주일 안으로 기관, 기업소, 단체에 하달한다. 지방인민위원회는 자기 사업을 돕는 필요한 위원회(비상설위원회)를 둘 수 있으며, 자기 사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임을 져야 한다. 또한 상급 인민위원회와 내각, 최고인민회의 상임위원회에 복종하여야 한다.

현재 북한의 상위 지방인민위원회로는 평양직할시, 남포·라선특별시, 9개 도인민위원회가 있으며, 일반적으로 최상위부서로 국, 차상위부서로 처를 두고 있다. 수도 평양의 경우 도시경영, 상업, 주민행정, 교육문화, 경제 등의 부문별 부위원장을 두고 있어 전국적으로 가장 많은 양상을 보이며, 그 외 도시의 경우 2~3명의 부위원장을 두고 있다.

2002년 기준 11개곳 중 9개 이상의 시·도 인민위원회에 기요, 문헌, 가격, 건설감독, 검열, 과학기술, (지구)계획, 농업, 교육, 도시경영, 량정, 로동, 문화, 법무, 보건, 상업, 행정지도, 인민봉사, 상업, 8.3, 해외동포영접, 고급숙, 학생모집 및 배치, 표창 및 렬사 부문 부서가 편성되어 있다. 반면 경제(평양, 남포)건설운수지도(평양), 동원(평양), 상하수도관리(평양), 원림관리(평양), 유희시설(유원지)관리(평양, 강원), 주민연료관리(평양), 국토환경보호관리(황남, 량강), 축산(황남), 목장 관리(강원), 대외보험(황남, 강원), 대학후방(평양), 무역(평양), 사회 급양(평양), 농촌건물관리(강원), 해사감독(황남), 지방건설건재(함남), 지방공업(강원, 함남), 설비물자감독(함북) 등의 부문은 2개 이하 시·도 인민위원회에만 편제되어 있어 지역적 특성을 강하게 반영하고 있다. 기타 각 시·도의 상황에 따라 혁명사적, 운수, 중소발전, 중소탄광, (일용)수매, 대외사업, 양어, 문화보존, 설비물자감독 등의 부서가 편제 되어 있다.

〈표1〉 북한 시·도 인민위원회 상위 기구(국) 형태 (2002년)

행정 구역명	평양 직할시	평안 남도	평안 북도	황해 남도	황해 북도	자강도	강원도	함경 남도	함경 북도	량강도	남포시
국	8.3	1국	1국	1국	1국	1국	1국	가격	가격	1국	1국
	가격	가격	가격	가격	가격	가격	2호 관리	검열	건설 감독	가격	건설 감독
	건설 감독	건설 감독	건설 감독	건설 감독	건설 감독	건설 감독	8.3 지도	과학 기술	검열	건설 감독	검열
	건설 운수 지도	검열	검열	검열	검열	검열	가격	교육	과학 기술	검열	경제 종합
	검열	과학 기술	과학 기술	계획	계획	과학 기술	건설 감독	농업	교육	계획	과학 기술

행정 구역명	평양 직할시	평안 남도	평안 북도	황해 남도	황해 북도	자강도	강원도	함경 남도	함경 북도	량강도	남포시
국	경제	농업	교육	과학 기술	과학 기술	교육	검열	도시 경영 관리	농업	교육	교육
	과학 기술	도시 경영 관리	농업	교육	교육	농업	과학 기술	량정 관리	대외 사업	국토 환경 보호 관리	도시 경영 관리
	교육	량정 관리	대외 사업	국토 환경 보호 관리	농업	도시 경영	교육	로동	도시 경영 관리	대외 사업	량정 관리
	농업	로동	도시 경영 관리	농업 지도	도시 경영 관리	량정 관리	농업 지도	문화	량정 관리	도시 경영 관리	로동
	대외 사업	문화	량정 관리	대외 보험	량정 관리	로동	대외 보험	법무	로동	량정	문화
	대학 후방	법무	로동	도시 경영 관리	로동	보건	대외 사업	보건	문화	로동 행정	법무
	도시 경영 관리	보건	문화	량정 관리	문화	상업 관리	도시 경영	상업 관리	법무	목장 관리	보건
	동원	상업 관리	법무	로동	법무	양어 관리	량정 관리	양어 관리	보건	문화	상업 관리
	량정 관리	석탄 수출 관리	보건	문화	보건	인민 봉사 관리	로동	운수 관리	상업	발전 관리	양어
	로동	양어	상업 관리	법무	상업 관리	재정	목장 관리	인민 봉사 관리	설비 물자 감독	법무	인민 봉사 관리
	무역 관리	인민 봉사 관리	양어	상업 관리	운수 관리	종합	문화	일용 수매	양어	보건	자동차 운수
	문화	자동차 운수	인민 봉사 관리	인민 봉사 관리	인민 봉사 관리	중소 탄광	문화 보존	재정	인민 봉사	상업	재정
	법무	재정	일용 수매	재정	일용 수매 관리	지구 계획	법무	중소 발전 관리	일용 수매	설비 물자 감독	지구 계획
	보건	종합	자동차	종합	재정	혁명 사적	보건	중소 탄광	자동차 운수	인민 봉사	행정 지도

〈표2〉 북한 시·도 인민위원회 하위 기구(처, 과)형태 (2002년)

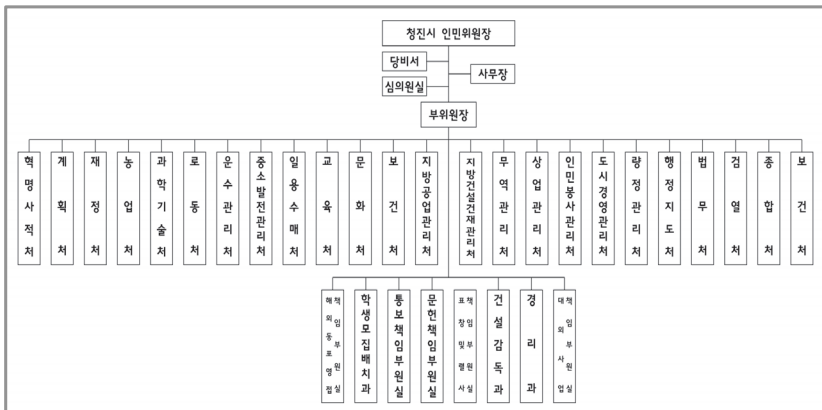
행정 구역명	평양 직할시	평안 남도	평안 북도	황해 남도	황해 북도	자강도	강원도	함경 남도	함경 북도	량강도	남포시
처	경리	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	건설 운수	8.3	8.3	8.3지도	가격
	해외 동포 영접	경리	경리	경리	경리	고금속 지도	경리	경리	경리	경리	고금속
	문화 보존	고금속	고금속	문화 보존	고금속 관리	대외 사업	고금속 관리	고금속 지도	고금속 지도	고금속 관리	농업
	신소	교육	신소	신소	대외 사업	문화	농촌 건물 관리	대외 봉사 관리	신소	과학 기술	대외 사업
	유자녀	대외 사업	통보	일용 수매	문화 보존	신소	해외 동포 영접	대외 사업	통보	수매 관리	학생 모집 및 배치
	중소형 발전소	문화 보존	학생 모집 및 배치	통보	학생 모집 및 배치	일용 수매		학생 모집 및 배치	학생 모집 및 배치	신소	해외 동포 영접
	통보	신소	해외 동포 영접	해사 감독	해외 동포 영접	통보		해외 동포 영접	해외 동포 영접	양어	
		일용 수매			3처	학생 모집 및 배치				통보	
		통보								학생 모집 및 배치	
		학생 모집 및 배치								해외 동포 영접	
		해외 동포 영접									
과	기요	기요	기요	기요	기요	문헌	표창 및 열사	기요	문헌	기요	경리
	문헌	표창 및 열사	문헌	문헌	문헌	표창 및 열사		문헌	표창 및 열사	문헌	기요
	표창 및 열사		표창 및 열사	표창	신소			신소		표창 및 열사	문헌
					통보			통보			신소
					표창 및 열사			표창 및 열사			통보
											표창 및 열사

주: 1) 굵은 글씨는 9개 이상 시·도에 편제된 부문
 2) 밑줄 글씨는 2개 이하 시·도에 편제된 부문

되어 있는 반면, 함경북도와 같은 지방정부는 계획처, 생산종합처(식료, 일용, 방직, 종이), 원료동원처(자재운수, 재정, 노동, 설비) 기술 및 26호설비처로 구성되어 있다.

이 밖에 국토환경보호부문에서는 국토환경보호관리국이, 건설건재 부문에서는 건설건재관리국이 있다. 국토환경보호관리국은 계획처, 국토관리총동원지휘처, 산림처, 도로처, 강하천처, 국토자원보호감독처, 재정처로 구성되어 있다. 한편 건설건재관리국은 계획처, 생산종합처, 건재처, 기술처, 도시건설처로 이루어져 있다. 북한의 하위 지방인민 위원회로는 시·군·구·구역·지구급 인민위원회가 있으며, 2016년 현재 24시, 145군, 2구, 33구역, 3지구로 파악된다. 시·군·구·구역·지구급 인민위원회는 일반적으로 부가 최상위 부서이며 일부 과급 부서가 편제되어 있다. 다만 청진시는 2002년 기준으로 유일하게 처급 부서가 편제되어 타 시·군에 비해 특수한 지위를 보여주고 있다. 시·구역급 인민위원회의 경우 계획, 교육, 농업, 도시경영, 량정, 노동,

〈그림3〉 청진시 인민위원회 기구도(2002년 기준)



무역, 법무, 보건, 상업, 재정, 행정 등의 부를 기본으로 각 도시의 상황에 따라 건설운수, 과학기술, 지방공업, 사적, 문화 등의 부서를 편성한다. 군급 인민위원회의 경우 시와 마찬가지로 부가 최상위 부서 단위이나 도시지역에서 대부분 편성되던 노동부의 편성여부가 유동적이며, 일부 국토부와 통계부가 편성되는 경우가 나타난다.

〈표 3〉 주요 시·구역급 인민위원회 기구형태(2002년)

행정 구역명	송림시	원산시	함흥시	혜산시	신의주시	은정구역	와우도구역
부	건설운수	건설운수	계획	계획	건설운수	계획	건설운수
	계획	계획	과학기술	교육	계획	교육	계획
	교육	교육	교육	농업	교육	농업	교육
	농업	농업	농업	도시경영	농업	도시경영	농업
	도시경영	도시경영	도시경영 관리	량정	도시경영	량정	도시경영
	량정	량정	도시관리	노동	노동	노동	량정
	노동	노동	량정	무역	무역	무역	노동
	무역	무역	노동	문화	문화	법무	로력동원
	문화	문화	무역	법무	법무	보건	무역
	법무	발전	문화	보건	보건	상업	문화
	보건	법무	법무	상업	상업	재정	법무
	상업	보건	보건	재정	수매량정	행정	보건
	재정	사적	상업	지방공업 관리	재정		상업
	지방공업	상업	운수관리	행정지도	중소발전소 관리		재정
	행정	재정	인민봉사 관리		지방공업 관리		지방공업 관리
		지방공업	재정		행정		행정
		행정	중소형관리				혁명사적
			지방공업 관리				
			행정지도				
			혁명사적				

행정 구역명	송림시	원산시	함흥시	해산시	신의주시	은정구역	와우도구역
과	1과	1과	건설감독	건설감독	1과	건설운수	1과
	과학기술	건설감독	경리	건설운수	건설감독	학생모집 및 배치	과학기술
	문헌	기요	기요	대외사업	과학기술 련맹		기요문헌
	사적	문헌	문헌	발전	기요		
	신소	신소	신소	학생모집	대외사업		
	해외동포 영접	원료동원	통보	해외동포 영접	문헌		
		통보	표창	혁명사적	신소		
		표창	학생모집 배치		통보		
		해외동포 영접	해외동포 영접		표창		
					학생모집 및 배치		
					해외동포 영접		
					혁명사적		

북한의 지방인민위원회는 법적으로 상급인민위원회 및 내각, 최고 인민회의 상임위원회에 대한 복종이 명문화되어(지방주권기관법 35조) 해당 지역의 행정을 관장하는 주체로서의 기능과 권한은 낮은 것으로 판단된다. 특히 기존 지방인민위원회 기구에서는 대외사업부처를 보유한 일부 지역을 제외하고는 외부 투자 유치 등의 활동이 가능한 단위가 나타나지 않는다.

〈표 4〉 주요 군급 인민위원회 기구형태(2002년)

행정 구역	강동군	숙천군	금야군	고원군	길주군	무산군	경성군	대흥단군	삼지연군
부서명 (부)	건설운수	건설운수	계획	계획	건설운수	건설운수	건설운수	계획	계획
	계획	계획	교육	량정	계획	계획	계획	교육	교육
	교육	교육	도시경영	무역	교육	교육	교육	도시경영	도시경영
	농업	농업	량정	법무	국토	국토	국토	량정	량정
	도시경영	량정	로동	상업	량정	량정	량정	로동	로동
	량정	로동	법무	지방공업 관리	로동	로동	무역	보건	문화
	로동	무역	상업	행정	무역	무역	법무	사적	보건
	무역	법무	재정		법무	법무	보건	상업	사적
	문화	보건	지방공업 관리		보건	보건	사적	재정	상업
	법무	상업	행정		사적	사적	상업		재정
	보건	재정			상업	상업	지방공업		
	상업	행정			지방공업	지방공업	통계		
	재정				통계	통계	행정		
	지방공업				행정	행정			

Ⅲ. 북한 지방 정부의 대외 경제협력사업 추진 실태

1. 만포시

북한 만포시 인민위원회는 2011년 5월, 중국 지안시를 방문하여 경제협력합의서를 체결하였다. 북한 만포시와 중국 지안시가 합의한 협력사업은 두만강 하중도(河中島)인 벌등도(筏登島) 합작 개발, 북한 1일 여행, 압록강국경도로대교 건설 등이었다.

중국측이 공개한 벌등도관광종합개발사업의 내용은 다음과 같다.¹⁾

- 사업 배경: 중국 지안시는 북한과 접한 국경지역으로 역사 유적, 국경 및 생태 관광 여건이 우수. 북한 벌등도는 북한지역의 하중도로서 자연환경이 양호하여 관광자원으로서의 개발 가치가 높음
- 건설지역: 압록강 벌등도(북한지역)
- 건설규모: 약 25,560m²
- 주요 건설 내용: 북한풍의 종합관광서비스 지역(판매, 오락, 음식점 등)

음식점(북한음식점), 오락(노천욕장, 낚시장, 예술단 및 민속가무 공연), 판매(여행기념품, 공예품)

- 섬(벌등도)까지의 교통수단 접근을 위한 위한 교량의 건설: 현수교식 왕복4차선 도로 건설, 건설비용은 중국측이 부담,
- 건설기간 및 비용: 2011~2014년, 10억 위안
- 투자이익: 프로젝트 건설 후 년수입 2억위안으로 추정
- 중국측 사업주체: 지안시 여유국(관광국)

북한 만포시와 중국 지안시간의 협력사업중 벌등도 개발사업은 실제적인 사업으로는 이행되지 못하였고, 압록강 국경도로대교 건설 사업은 2012년 5월, 북-중간 ‘만포-지안(集安) 국경다리 공동건설과 관리 및 보호에 관한 협정이 체결되어 현재 건설이 이루어지고 있다. 2017년까지 완공 예정인 만포-지안간 국경도로대교는 투자비용이 약

1) <http://www.jatrans.com/read.asp?xwid=2460>

4억엔 수준이며, 연간 화물처리 능력은 50만톤, 여객은 약 20만명이다.²⁾ 이 협정은 북한 외무성 박길연 부상과 류홍차이 주북한 중국대사가 서명하였으며, 양국 중앙 정부간 협력사업이 되었다.

만포시와 지안시가 공동개발을 합의하였던 벌등도는 북한이 발표한 만포공업개발구 대상지역에 포함되어 있다. 만포공업개발구는 만포시의 미타리 지구와 포상리 지구 3km를 대상지역으로 하고 있는데, 미타리 지역이 벌등도가 포함된 것이다. 북중간 공동개발사업이 불발로 그친 벌등도개발사업이 그대로 만포공업개발구 사업으로 전환되었음을 알 수 있다.

2. 나선시

나선시는 1991년 12월에 북한 정무원 결정 제74호에 의거, 자유경제 무역지대로 지정되었다. 지정 초기에는 무역지대 범위가 나진시 14개 동리, 선봉군 10개리를 포함하여 총 면적 621km² 였으나, 1993년 9월, 은덕군 일부가 선봉군에 통합되어 면적이 746km²로 확대되었다. 사업 대상지역의 확대는 나진-선봉의 주요 대외수송로인 북한 원정-중국 취웬허(圈河)간 국경교량 및 세관지역을 포함시키기 위한 조치였다.

나진-선봉 자유경제무역지대의 창설과 운영을 위한 법적 기반은 1993년에 제정된 채택된 자유무역경제지대법이다. 당시 북한은 나진-선봉 자유경제무역지대가 특혜적인 무역 및 중계수송지역이라고 하는 것은 이 지역을 국제적인 자유무역지대, 보세지역으로 건설한다는 것이며 특혜적인 수출가공지역이라는 것은 국제적으로 수축가공구를

2) <http://www.jilin.gov.cn/read.asp?xwid=49274>

건설한다는 것을 의미한다고 설명한다.³⁾

1993년에는 나진-선봉 자유경제무역지대에서의 관리기관은 중앙 대외경제기관과 지대당국으로 이원화되었다. 중앙대외경제기관은 대외경제위원회를 의미하며 지대당국은 라진-선봉시행정경제위원회(인민위원회 전신)를 말한다. 자유무역경제지대법에서는 지대당국에게 최대한 많은 권한을 주고 있다. 대외경제위원회는 자유경제무역지대의 관리, 운영의 직접적인 담당자로서 정책적지도사업을 하였다. 즉, 총투자액 1,000만 원 이상, 하부구조 건설 부문에서 2,000만 원 이상의 대상을 심의 및 비준하였다.

나진-선봉시행정경제위원회는 국가로부터 라진-선봉시의 746km²에 대한 행정, 국토관리운영권과 사법권을 넘겨받은 지대당국이다. 국가는 지대당국의 권능에 맞게 라진-선봉시를 직할시로 승격시켰다. 지대법에서는 시행정경제위원회에 총투자액 1,000만원까지의 대상에 대한 심사승인권, 토지 및 건물 임대권을 비롯하여 시행정경제위원회가 지대당국으로서의 역할을 훌륭히 수행할 수 있는 기본적인 권한들을 부여하였다. 지대법에 의하면 지대당국은 행정경제부서들과 외국투자와 관련한 사업을 맡아보는 대외경제부서들로 구성된다. 지대당국에는 지대의 개발과 운영에 필요한 모든 행정경제부서들, 외국투자의 접수, 심의 및 등록과 관련한 부서들과 함께 항, 출입국 사업부서, 외국투자 봉사부서들이 소속되었다. 이것은 외국투자자가 투자와 관련한 모든 사업을 지대당국에서 할 수 있는 One-Stop Service 환경을 구축하기 위한 조치라는 것이 북한측의 설명이다.

3) 김일성종합대학출판사, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, 1995, p.15.

1999년에 수정보충된 나선경제무역지대법은 지대관리운영기관으로 중앙무역지도기관, 해당 중앙기관과 라진-선봉시인민위원회 등 3원화된 체제를 제시하고 있다. 중앙무역지도기관과 해당 중앙기관은 자기 임무와 권한에 따라 무역, 외국투자, 지대개발과 그 관리운영사업을 지도하는 기관이며 라진-선봉시 인민위원회는 지대 전반사업을 현지에서 집행하는 기관으로 규정하였다.

중앙무역지도기관은 라진-선봉경제무역지대의 무역, 외국투자와 관련한 국가적인 집행대책을 수립하고 해당 중앙기관들과의 연계 하에서 대외경제무역사업을 정상적으로 지도한다. 또한 외국투자대상 신청을 접수하고 심의, 처리한다. 한편, 해당 중앙기관은 라진-선봉지대 개발계획과 예산편성 및 집행, 재정은행, 토지 임대, 국토 및 도시건설, 건설명시 같은 사업을 자기 임무와 권한에 맞게 할 수 있다.

라진-선봉시 인민위원회는 무역과 외국투자, 지대개발을 촉진하고 그 관리 운영사업을 합리적으로 조직집행하기 위한 대외경제부서를 둘 수 있다. 그리고 라진-선봉시인민위원회는 무역, 외국투자, 지대 개발과 관련하여, 1)무역과 지대개발계획을 작성, 선전, 집행 2)외국 투자신청을 현지에서 접수하며 그 심의 창설을 중앙무역지도기관에 제기, 3) 기업 등록과 영업 허가, 4)외국투자기업의 노동력채용을 방조, 5)토지, 건물 리용권의 양도를 심의하고 해당 중앙기관에 그 승인을 제기, 6) 건물, 구축물, 작업장의 건설, 개건에 대하여 직접 또는 간접적인 봉사, 7) 이밖에 지대관리운영을 개선하기 위한 사업 등을 수행한다. 2011년에 수정, 보충된 나선경제무역지대법에서는 경제무역지대의 관리원칙으로서 법규의 엄격한 집행, 관리위원회와 기업의 독자성, 무역과 투자활동에 대한 특혜 제공, 경제발전의 객관적 법칙과 시장

원리의 준수, 국제관례의 참고를 제시하고 있다. 여기서 주목할 것은 현지관리기관으로서의 관리위원회 설립이다.

2011년 이후의 나선경제무역지대는 관리위원회, 나선시인민위원회, 중앙특수경제지대지도기관으로 변경되었다. 관리위원회의 주요 사업은 〈표〉와 같다. 나선시인민위원회는 경제무역지대의 개발, 관리와 관련하여 1)경제무역지대법과 규정의 시행세칙 작성, 2) 경제무역지대의 개발과 기업활동에 필요한 노동력 보장, 3) 이밖에 경제무역지대의 개발, 관리와 관련하여 중앙특수경제지대지도기관이 위임한 사업을 수행한다. 한편 중앙특수경제지대지도기관의 업무는 1)경제무역지대의

〈표 5〉 나선경제무역지대 관리위원회 사업 내용

-
1. 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 준칙작성
 2. 투자환경의 조성과 투자유치
 3. 기업의 창설승인과 등록, 영업허가
 4. 투자장려, 제한, 금지목록의 공포
 5. 대상건설허가와 준공검사
 6. 대상설계문건의 보관
 7. 독자적인 재정관리체계의 수립
 8. 토지리용권, 건물소유권의 등록
 9. 위임받은 재산의 관리
 10. 기업의 경영활동협조
 11. 하부구조 및 공공시설의 건설, 경영에 대한 감독 및 협조
 12. 관할지역의 환경보호와 소방대책
 13. 인원, 운수수단의 출입과 물자의 반출입에 대한 협조
 14. 관리위원회의 규약작성
 15. 이밖에 경제무역지대의 개발, 관리와 관련하여 중앙특수경제지대지도기관과 나선시인민위원회가 위임하는 사업
-

발전전략 작성, 2) 경제무역지대의 개발, 건설과 관련한 국내기관들과의 사업 연계, 3) 다른 나라 정부들과의 협조 및 연계, 4) 기업창설심의 기준의 승인, 5) 경제무역지대에 투자할 국내기업의 선정, 6) 경제무역지대생산품의 지대밖 국내 판매 협조 등이다.

2005년에 북한과 중국은 나선국제물류합영회사를 설립하였다. 나선국제물류합영회사의 주체는 북한의 경우 나선시 인민위원회 경제합작회사이며, 중국의 경우에는 훈춘시 동린(東林)경제무역유한공사, 훈춘시 변경경제합작구보세유한공사였다. 이 합영회사(법정대표: 판잉성(范應生))의 예정된 투자총액은 60,904,000유로(7,490.7만달러)로서 북한과 중국이 각각 50%의 투자비율을 분담하기로 합의했다. 이 합의에 따르면 2006년 12월 30일까지 중국의 경우에는 1,000만유로는 현금투자, 나머지는 기계설비 및 건축자재 등 실물투자를 진행하고, 북한 측은 노반, 토지, 항만 등의 현물투자를 실행하기로 예정되어 있었다. 총 50년을 경영기한으로 설정한 나선국제물류합영회사는 ① 도로건설 및 경영, 도로 구획 및 서비스시설의 건설 및 경영, ② 화물환적(저장·운반) 및 수송 대리업무, ③ 보세가공구 및 공업원구(배후산업공단)의 개발 및 경영, ④ HEC 응고제(고강도시멘트)의 생산 및 판매, 수출 등을 주요 사업영역으로 설정하고 있으며, 2007년 2월 10일을 운영예정 시기로 설정하였다. 이 사업이 북한 행정당국으로 부터의 인허가를 받는 절차를 살펴보면 다음과 같다.

- 2005년 7월 10일: 나선시 인민위원회는 나선국제물류합영회사 창설과 관련된 모든 사업을 나선시 인민위원회 경제협조국에 전적으로 위임

- 2005년 7월 22일: 북한 무역성 경제협조관리국⁴⁾으로부터 기업창설
승인서를 받음(기업 형식, 기업 명칭, 당사자 이름, 총투자액, 경영
기간, 업종과 경영 범위, 관리기구 정원수, 조업 예정 날자 명기)
- 2005년 8월 23일: 나선시 인민위원회가 기업등록증 발급(기업 명칭,
기업 소재지, 법정 대표 및 국적, 등록 자본, 기업 형태, 북한측과
상대방 당사자, 업종, 경영기간을 명기)
- 2005년 11월 3일: 나선시 인민위원회가 도로와 공업지구 개발에
대한 토지이용증을 발급
- 2005년 11월 5일: 나선시 인민위원회가 나선국제물류합영회사가
신청한 나진-원정간 도로세 수금권 신청을 승인(나진-원정간 도로의
도로세(도로통행료) 수금권을 나선시 인민위원회 국토환경보호국
에서 나선국제물류합영회사로 이관)
- 2006년 1월 10일: 북한 대외경제협력추진위원회가 담보서 발급
내용: 조선대외경제협력추진위원회는 나선경제무역지대에 창설된
나선국제물류합영회사가 쌍방이 계약한 조업예정일안에 자기의
의무를 이행하는 조건에서 나진항 3호부두 이용권, 4호부두 신설과
그 경영권을 담보한다는 내용)
- 2006년 3월 28일: 나선시건설설계연구소는 나선국제물류합영
회사가 제출한 나진-원정간 2급도로대상 시공 도면 설계에 대한
확인서(평가서)를 적정의견으로 나선시인민위원회 건설감독국,
경제협조국, 나선국제물류합영회사에 제출

4) 무역성 경제협조관리국은 종합처, 계획처, 재정외화처, 심의등록처, 외국투자경영지도처, 총련투자경영지도처, 경제특구지도처, 투자유치처, 가격조사처, 검열처, 5처, 합영자재관리처로 구성되어 있다.

도로 건설 직전의 상황까지 추진되었던 이 사업을 통해 북한내에서는 나선시 인민위원회 경제협조국, 국토회경보호국, 건설감독국, 무역성 (경제협조관리국), 나선시건설설계사무소가 직간접적으로 관련되어 있음을 알 수 있다.

IV. 맺는말: 지방경제개발구의 관리운영기관으로서의 지방정부의 가능성과 한계

북한 경제개발구법에 따르면, 북한의 지방급경제개발구의 창설 신청 문건은 해당 도(직할시)인민위원회가 중앙특수경제지대지도기관에 제출하여야 한다. 이 경우에는 인민위원회가 도(직할시)의 해당 기관들과 합의한 문건들도 첨부한다(14조). 중앙특수경제지대지도기관은 제출된 창설 문건들을 관련 중앙기관과 충분히 합의한 이후, 비상설국가심의위원회에 제기한다. 비상설국가심의위원회에서 창설 승인을 받게 되면, 최고인민회의 상임위원회가 창설을 공표하고 있다. 개발 당사자는 외국 투자자와 북한내 기관, 기업소도 가능한 것으로 규정되어 있다. 북한이 발표한 경제개발구 투자제안서에서는 외국투자자와 북측 기업이 합영개발하는 방식을 제시하고 있다.

북한 경제개발구법은 중앙특수경제지대지도기관, 도(직할시)인민위원회, 관리기관, 개발업자의 4단계 거버넌스 체계로 구성되어 있다. 경제개발구의 관리는 중앙특수경제지대지도기관과 해당 도(직할시)인민위원회의 지도방조밑에 경제개발구관리기관이 한다.⁵⁾ 도(직할시)

5) 북한 경제개발구법 제정 배경과 의미는 유육, 「북한 경제개발구법 제정 배경과 의미」, 『통일경제』, 2013년 겨울호를 참조

인민위원회는 자기 소속의 경제개발구와 관련하여 관리기관의 조직, 경제개발구법규의 시행세칙 등 경제개발구사업과 관련한 국가관리 문건의 작성 및 시달, 관리기관의 사업방조, 경제개발구의 관리와 기업에 필요한 노동력 보장, 기타 국가위임사무를 할 수 있다(34조). 경제개발구법 34조의 해석은 불확실하다고 볼 수 있다. 도(직할시) 인민위원회가 〈자기 소속의 경제개발구와 관련하여〉라는 부문은 공간적으로 행정구역내에 속한 중앙급, 지방급 경제개발구를 모두 포함하는 내용인지가 불분명하다. 또한 경제개발구법에서 도(직할시) 인민위원회에 부여한 관리기관 조직권은 개성공단의 사례와는 상이하다는 것을 알 수 있다. 개성공단의 경우에는 이러한 권한을 중앙 특구경제지도총국 하위기관인 관리위원회에 부여하였다.


최근 북한 문헌에서는 경제개발구 개발에 있어서의 원칙들이 제시되고 있다, 이전의 서술과는 다른 주목할만한 내용들이 포함되어 있다.⁶⁾ 먼저, 북한은 개발규모를 초기에는 작게 정하고 점차 확대하는 단계적 추진 원칙이다. 경제개발구에 배치될 해당 산업의 배치면적의 특성을 고려하여 수출가공구와 공업개발구의 규모는 2~3km², 농업개발구의 규모는 3~4km², 경제개발구와 관광개발구의 규모는 2~8km²로 정하고 해당 개발구들에서 투자수요가 높아짐에 따라 그 면적을 확대하려고 계획하고 있다는 것이다. 또한 많은 비용이 들고 투자보상의 상당한 기일이 요구되는 하부구조건설에서는 수송시설과 동력시설건설을 선행시키고 다른 하부구조건설은 후순위로 돌리는 방법으로 경제개발구의 하부구조건설을 진행할 수 있다는 부문이다. 그리고 북한은 경제

6) 로명성, 「경제개발구를 개발하는데 나서는 원칙적인 요구」, 『김일성종합대학학보』, 62권 제1호(2016), p.86.

개발구의 자연경제적조건에서의 이점을 활용하여 적은 투자로 수익을 늘일 수 있는 수출가공업과 관광업을 위한 대상건설을 선차적으로 시행하고 그 성과에 토대하여 다른 산업분야를 위한 대상건설을 진행할 수 있다고 평가하고 있다. 이와 아울러 현재의 단일기능의 경제개발구(공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구)를 개발 확대하여 종합기능의 경제개발구로 전환하여야 한다는 방향이 설정되어 있다. 북한에서 말하는 종합기능의 경제개발구는 하나의 개발구에서 수출가공조립과 관광, 농업, 첨단기술개발 등 여러 산업부문들을 동시에 발전시킬수 있는 개발구를 말한다.

김정은은 지난 5월, 조선노동당 7차당대회 중앙위원회 사업총화에서 지방의 역할과 기능을 강조한 바 있다. 지방들에서 력사적인 창성 련석회의 정신을 구현하여 자체의 힘으로 살림살이를 꾸려나가기 위한 작전을 주도세밀하게 하고 지방경제를 특색있게 발전시켜야 한다는 점, 그리고 인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 예비와 가능성을 남김없이 탐구동원하고 기술혁신운동과 사회주의경쟁운동을 활발히 벌려 생산적양양을 일으켜야 한다는 점을 역설하였다. 북한에서의 지방계획은 지방의 살림살이를 자체적으로 꾸려나가며 지방의 예비와 가능성을 최대한 동원, 이용하는 원칙 하에서 수립되고 있다. 국가의 중앙집권적 지도와 지방의 창발성을 결합한다는 것이나, 지방정부 수준에서 중앙정부가 요구하는 계획지표의 제시, 계획의 일원화, 세부화는 해결하기 어려운 과제인 것이다. 북한 경제개발구계획은 김정은식의 지방별 강점과 특성을 활용하는 새로운 실험이라고 볼 수 있다. 그러나 도(직할시) 인민위원회와 시(군)의 조직 및 기능, 지방정부가 추진하였던 대외협력사업의 추진 상황을 볼 때, 중앙급 9개, 지방급 16개의 경제

개발구사업을 동시다발적으로 추진하는 것은 실현 가능성이 매우 낮다고 판단된다.

북한은 당 대열의 통일과 단결을 방해하는 사상이나 행동으로서 종파주의와 지방할거주의를 배격하고 있다. 지역의 이익 대변을 일정한 지방에 틀을 차려놓고 중앙의 통일적인 지도와 통제를 거부하는 종파주의적 행동, 즉, 지방할거주의로 부정하는 북한에 있어서 지역의 특색을 살린 지방중심의 경제개발구 추진은 많은 어려움에 직면할 것이 확실하다. 북한은 경제개발구 사업을 조직, 관리할 수 있는 전문 인력의 부재, 김정은의 연설에서 나타난 지방의 만성적인 재화의 부족, 전통적인 중앙정부, 당 주도의 정책 추진방식 등이 지방경제개발구 추진에 걸림돌로 작용될 것이다. 

[참고문헌]

- 김일성종합대학출판사, 라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경, 1995.
- 로명성, 「경제개발구를 개발하는데 나서는 원칙적인 요구」, 『김일성 종합대학학보』, 62권 제1호, 2016.
- 안병민 외, 『북한 교통인프라 현대화를 위한 재원조달 방안 연구: 프로젝트 파이낸싱을 중심으로』, 한국교통연구원, 2006.
- 유 욱, 「북한 경제개발구법 제정 배경과 의미」, 『통일경제』, 2013년 겨울호.
- 이계만, 「북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석」, 『한국지방 자치학회보』 Vol. 14, No. 4. 2003.