

# 유라시아 시대의 동북아 협력과 북한 개발 전망

- 교통·물류를 중심으로 -

안 병 민\*

- I. 서론
- II. 유라시아 이니셔티브와 유라시아 협력 구상
- III. 북한의 경제개발 구상과 교통 인프라 개발 전략
- IV. 북한의 교통, 물류 환경 변화
- V. 북한 교통, 물류부문의 개발 전망 및 과제

## 요약

최근 화두와 쟁점이 되고 있는 유라시아 시대의 관건이 북한 교통인프라 현대화라는 것은 자명한 사실이다. 이에 천착하여 어떻게 북한 참여를 유도하고, 어떠한 방식의 북한 교통인프라 개발 전략을 수립할 것인지는 사업의 성패를 가늠하는 핵심키워드임에 틀림없다.

따라서 지금은 유라시아 협력을 통한 소통과 개방, 창조와 융합이라는 새로운 패러다임 전환이 요구되고 있음을 인식하고, 그간 진행되었던 남북협력 북한 교통인프라 사업을 점검하고, 새로운 지정·지경학적 요구에 부응하는 개발추진전략이 필요한 시점이라 할 수 있다. 과거 전시적이고 상징적 성격에 치중되었던 북한 개발에 대한 일회성 남북협력사업을 지양하고, 다자간 협력 형태의 PILOT PROJECT 도출을 통한 시범사업을 추진하여 성공모델 창출과 함께, 관련사업의 패키지화로 경제성을 제고하는 실사구시형 중장기 사업전략을 수립해야 할 필요가 있다.

아울러 남북한을 포함하는 한반도, 동북아지역의 교통부문 발전 전망, 기간시설의 확충 방향, 경쟁력 있는 국제운송회랑 구축 대안, 투자자원 확보 및 우선순위 등에 대한 치밀한 전략의 수립이 필요한 시점이라 분석된다.

이러한 중장기 전략들은 금명간 구성될 통일준비위원회를 중심으로 검토되어야 할 것이며, 북한이 참여하는 OSJD, UN ESCAP과 같은 다자간 국제기구를 통한 교류, 협력을 강화하고, 유라시아지역 국가들이 참가하는 유라시아 국제운송협약체 구성도 적극 추진되어야 한다.

\* 한국교통연구원 북한동북아연구실장

## I 서론

최근 박근혜 대통령은 독일 드레스덴 공대 연설에서 인도적 문제 해결, 민생 인프라 구축, 남북 동질성 회복을 위한 대북 제안인 드레스덴 통일구상을 발표하였다. 이 가운데 인도적 문제 해결, 동질성 회복 등과 관련된 사안은 대통령이 신년 기자회견에서 밝힌 구상이 더욱 구체화된 것이며, 민생 인프라 지원 방안 중 복합농촌 단지 조성 지원 구상과 신의주 등을 중심으로 하는 남-북-중 협력구상은 새로운 제안으로 주목을 받고 있다.

이 구상은 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 구상, 동북아 평화협력 구상, 유라시아 이니셔티브 제안과 결을 같이 한다고 볼 수 있으며, 다자간 협력을 통한 한반도와 동북아의 공동이익 창출이라는 큰 그림을 그리기에 충분하다.

유라시아지역을 소통과 개방, 창조와 융합의 공간으로 발전시켜 동반 성장과 번영을 이룩하자는 유라시아 이니셔티브 구상은 한러 정상회담을 비롯한 국제무대에서 보다 구체화되었으며, 폭넓은 공감대를 확보하게 되었다.

본고에서는 유라시아 시대의 도래에 따른 동북아지역의 다자간 협력 움직임, 그리고 통일 구상과 직간접적으로 관련되어 있는 북한의 구상, 북한의 교통, 물류 관련 정책 변화를 살펴보고, 향후 가능성을 모색하고자 한다.

## II 유라시아 이니셔티브와 유라시아 협력 구상

### 1. 유라시아 이니셔티브와 교통, 물류네트워크

박근혜 대통령의 유라시아 이니셔티브 개념은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 우선 유라시아 대륙을 ‘하나의 대륙’으로 만드는 것이다. 즉 유라시아 대륙을 교통·

물류·에너지 인프라 구축을 위한 거대 단일시장으로 형성하는 것을 말한다. 또 하나는 ‘창조의 대륙’이다. 창조경제의 추진과 문화·인적 교류의 확대로 유라시아 지역을 전 세계의 성장엔진으로 만드는 것이다. 마지막으로 ‘평화의 대륙’이다. 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력 구상에 대한 국제적 지지에 기초해 한반도의 평화를 이끌어내자는 실행계획이다.

최근의 세계적인 글로벌 경제위기 이후, 유라시아 국가를 중심으로 한 신흥국의 경제성장은 빠르게 진행되었다. 중국, 러시아, 중앙아시아, 몽골 등 유라시아 국가의 연평균 경제 성장률은 10% 수준으로, 세계 국내총생산(GDP)의 15%가량을 차지한다. 특히 중앙아시아 국가들은 유럽과 동아시아를 잇는 지리적 입지와 에너지 및 광물 자원 개발을 바탕으로 향후 경제발전의 잠재력을 가진 거대시장으로 부상할 것으로 평가된다. 이러한 유라시아 시장의 부상에 따라 이들 국가들과 교통협력의 필요성이 증대되고 있으며, 유라시아 지역과의 교통협력은 북한과의 SOC 사업협력의 확대로 이어져 동북아 지역의 긴장을 완화하는 등 동북아 평화구상에도 이바지할 것으로 전망된다.<sup>1)</sup>

유라시아 이니셔티브의 실행 전략의 첫 단계는 부산부터 한반도, 유라시아대륙을 거쳐 유럽까지 연결되는 실크로드 익스프레스(SRX)의 구축이다. 유라시아 교통 물류망뿐만이 아닌 유라시아 에너지 네트워크를 구축하고, 궁극적으로는 교통물류 에너지 인프라를 포괄하는 유라시아 단일시장을 형성하는 데 있다.

유라시아 이니셔티브의 첫 번째 전략인 ‘실크로드 익스프레스(SRX) 사업’은 한반도 종단철도와 대륙횡단철도를 기본 축으로 해서 유라시아를 연결하는 사업이며, 철도 뿐만이 아니라 해상, 도로, 항공이 결합된 다양한 국제수송회랑을 구축하는 것이다. SRX 사업은 기존의 철의 실크로드 사업에 비해 공간적으로 확대된, 기존의 중앙아시아가 포함된 유라시아 지역은 물론 중동, 코카서스, 발칸반도, 동유럽 지역까지 초광역으로 확대된 개념이라 할 수 있다.

이 지역에서의 공간적 이동은 현재 많은 제약 요인으로 인해 국가 발전 및 동반 성장에 장애요인으로 등장하고 있다. World Bank의 2012년 물류효율지표(LPI: Logistics Performance Index) 조사 결과에 따르면, 특히 중앙아시아 국가들은

1) 이성원·안병민 외, 『유라시아 이니셔티브 구현을 위한 글로벌 교통협력 비전과 과제』(서울: 한국교통연구원, 2014), p.14.

조사대상국가 155개국 가운데 최하위 수준에 머물고 있다. 이 지표는 통관의 용이성, 물류시설 수준, 국제수송의 효율성, 물류 경쟁력, 화물추적 능력, 정시성 등 6개 항목에 대한 평가로서 우리나라의 종합 순위가 21위이다. 일본은 8위, 중국은 26위였으나, 카자흐스탄은 86위, 러시아는 95위, 몽골은 140위로 나타났다. 이러한 결과는 유라시아 국가들의 인프라 시설 및 운영의 낙후성, 관련 법제도의 미비 등에 기인한 것으로 보인다.

〈표 1〉 World Bank 물류효율지표(LPI: Logistics Performance Index) 국가별 순위

국 가	종합 순위	통관	물류시설	국제수송	물류 경쟁력	화물추적	정시성
일 본	8	11	9	14	9	9	6
한 국	21	23	33	12	22	22	21
중 국	26	30	26	23	28	31	30
러 시 아	95	138	97	106	92	79	94
몽 골	140	144	125	142	152	134	97
카 자 흐 스 탄	86	73	79	92	74	70	132
우즈베키스탄	117	118	120	127	117	105	101

자료: World Bank, LPI 2012 results로부터 재구성

유라시아지역의 낙후된 교통망 현대화, 단절구간 복원을 통하여 동북아시아의 급증하는 생산력과 유럽지역의 풍부한 구매력을 연결시키려는 구상은 1980년 중반부터 UN ESCAP(Economic and Social Council for Asia and the Pacific)을 중심으로 논의되어 왔다. 유라시아를 횡단하는 철도망과 도로망 구축을 통해 동북아시아의 경제발전을 도모하고 나아가 평화를 정착시키려는 구상은 1992년 ESCAP 총회에서 아시아고속도로계획(Asian Highway Project)과 아시아횡단철도계획(Tans Asia Railway Project)등 아시아육상교통기반시설계획(ALTID: Asian Land Transport Infrastructure Development)으로 구체화되었다. 하지만, 이러한 계획들은 참여 국가간의 사업에 대한 기대수준의 차이, 경제수준 및 시설 격차로 인한 연계성 저하, 사업추진 재원의 조달 문제 등으로 추진 동력을 상실해 가고 있는 상황이다.

유라시아 이니셔티브 구상 가운데 하나의 대륙, 창조의 대륙 구상은 담보상태에 머물고 있는 역내 교통, 물류네트워크 구축사업의 재가동을 의미하며, 나진-하산 사업을 통해 구상을 구체화시켜 나가고 있는 것이다.

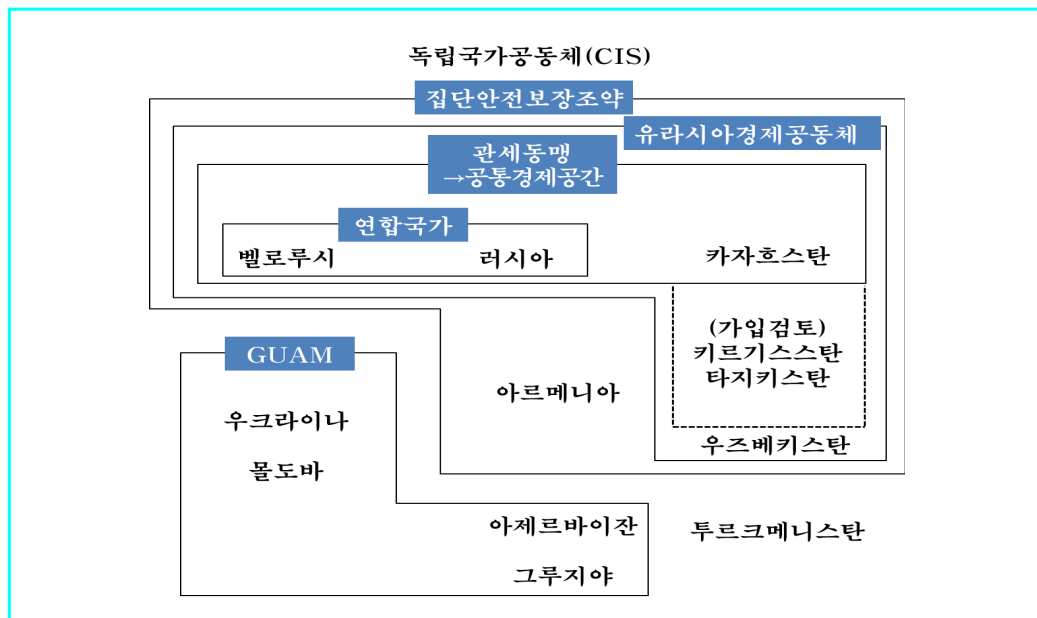
## 2. 러시아와 중국의 유라시아 협력 구상

### 가. 러시아의 유라시아 연합구상

러시아의 푸틴 대통령은 대통령 취임 전인 2011년 10월, 이즈베스차 신문에 유라시아에서의 새로운 통합프로젝트(유라시아 연합구상)라는 내용의 기고를 하였다. 구소련지역을 중심으로 한 지역의 다면적 통합을 진행시켜, EU와 아시아를 연결하는 가교역할을 하겠다는 내용이다. 이것을 통해 푸틴정부의 외교정책에서 가장 우선 순위가 높은 것이 구소련을 포함한 유라시아라는 것이 분명해졌다.

〈그림 1〉

러시아의 유라시아 구상



자료: ロシアNIS貿易會, ロシアNIS調査月報, 2011년 12월호, p. 109.

유라시아 연합구상의 내용을 구체적으로 살펴 보면, 러시아를 중심으로 주변국가(CIS국가)들과 관세동맹, 「공통경제공간」의 틀에서의 통합을 향후에 유라시아경제 연합, 유라시아 연합으로 심화, 발전시켜 나가겠다는 구상이다. 2011년 11월에는 벨라루시, 카자흐스탄 대통령과의 3개국 정상회담에서 「공통경제공간」창설 개시를 선언하였으며, 유라시아경제위원회라고 하는 3개국간 공동기구 창설 조약을 체결하였다.<sup>2)</sup>

## 나. 중국의 실크로드경제벨트 구상과 21세기 해상실크로드 공동건설 구상

중국의 시진핑 국가주석은 2013년 카자흐스탄 방문시 실크로드 경제벨트라는 전략적 구상을 제시한 바 있다. 카자흐스탄 나자르바예브대학에서 강연을 통해 시주석은 중국과 중앙아시아가 손을 잡고 새로운 실크로드 경제권을 만들어 공동번영과 협력의 시대를 구축하자고 제안한 것이다.

실크로드 경제벨트 구상은 중국 서부지역의 발전 및 확대를 유럽·아시아 내륙지역, 나아가 유럽 전지역으로 까지 확대해 가겠다는 경제구상이다. 중국은 러시아, 카자흐스탄, 투르크메니스탄과는 최대 교역국이며, 우즈베키스탄, 키르기스스탄과는 2번째 교역국, 타지키스탄과는 3번째 무역상대국이라는 위상을 활용하여 중앙아시아 지역의 내륙국, 2중 내륙국이라는 문제를 경제협력으로 해결하여 나간다는 구상이다.

중국 정부는 실크로드경제벨트 구상이 중국이 주도하는 경제계획이 아니라 다원적으로 개방되는 협력프로세스로서 중앙아시아에서 패권을 추구하거나 세력권을 형성할 의도는 없다고 설명하고 있다.<sup>3)</sup>

또한 중국은 동남아 국가들과 상호 평등의 기초위에서 21세기 해상 실크로드를 공동으로 건설하자는 제안을 한 바 있다. 동남아국가들과의 관계를 전략적 동반자 관계로 격상시키면서 수송, 경제회랑 중심의 경제협력을 본격화하고 있다.

이와 아울러 시진핑 국가주석은 2013년 9월에 개최된 상하이 협력기구(SCO) 기초연설을 통해 SCO 회원국간의 교통, 무역, 에너지 협력의 강화를 역설하면서 SCO를 공동운명체-이익공동체로 만들자는 구상도 제시하였다.

2) 안병민, “동북아 평화협력, 유라시아 공조가 핵심,” 『Peace Tunnel』, 통권 제20호(2014), p.20.

3) [http://japanese.beijingreview.com.cn//zxnew/txt/2014-01/22/content\\_592559.htm](http://japanese.beijingreview.com.cn//zxnew/txt/2014-01/22/content_592559.htm)(검색일 2014. 4.1)

### III

## 북한의 경제개발 구상과 교통 인프라 개발 전략

### 1. 북한 경제개발구법과 경제개발구

북한은 2013년 3월에 노동당 중앙위 전원회의를 개최하였다. 이 회의에서는 헌법 일부 내용의 수정, 보충과 2012년 국가예산 집행의 결산 및 2013년 과업 결정, 일부 내각의 개편이 이루어졌다. 김정은은 보고를 통해 경제 건설과 핵무력 건설의 병진을 밝혔으며, 원산·칠보산 지구를 비롯한 관광지구 조성, 각도들이 중심이 된 자체 실정에 맞는 경제개발구 개발을 지시하였다. 이에 따른 후속조치로서 최고인민회의 상임위원회는 2013년 5월, 총 7장 62조, 부칙 2조로 구성된 경제개발구법을 채택하였으며, 2013년 10월에는 국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 승격하는 조치도 취하였다. 경제개발구법은 경제개발구의 창설, 개발, 관리, 분쟁해결 등에 대한 규정을 주요 내용으로 하고 있는데, 경제개발구의 유형으로 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등을 제시하고 있다.<sup>4)</sup> 경제개발구에서는 하부구조(인프라)건설 부문과 첨단과학기술 부문, 국제시장 경쟁력 우위 상품 생산 부문에 대한 투자를 적극 장려한다고 규정되어 있다.

북한은 2012년 8월, 창성연석회의의 50돌을 계기로 하여 지방경제 발전을 강조하면서, 창성 띄우기를 본격적으로 개시하였다. 1962년 8월, 김일성은 창성군에서 열린 지방당 및 경제일꾼 연석회의에서 ‘지방행정 단위인 군(郡)의 역할을 강화하며 지방 공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자’라고 발언하면서 창성군은 지방공업 발전의 모델지역이 되었다. 김일성은 창성군을 108회 방문하였으며, 김정일도 60여회 방문한 바 있다. 한편 김정은은 2011년 10월, 2012년 8월, 2013년 6월, 3차례에 걸쳐 창성군 현지 지도를 하였는데, 그간의 수도 가꾸기 일변도에서

4) 경제개발구의 개발원칙(19조)은 계획에 따른 단계별 개발, 투자 유치의 다각화, 자연생태환경의 보호, 토지와 자원의 합리적 이용, 생산과 봉사의 국제경쟁력 제고, 경제활동 편의와 사회 공공이익의 보장, 경제개발구의 지속, 균형 발전을 보장하는 것이다.



지방 창기기로 방향 전환을 하였다는 것을 알 수 있다.<sup>5)</sup> 지방발전 모델 창성군 띄우기를 통하여 지방 경제개발구에 대한 가능성을 확인한 것이다.

여기서 주목할 것은 김정은의 창성군에 대한 현지 지도가 이루어진 시점이다. 김정은은 창성군 현지 지도 직후인 2013년 6월 19일, 당과 군 간부, 근로단체, 출판부문 책임일군들이 모인 자리에서 「당의 유일적 령도체계를 세울데에 대한」 연설을 하였다. 이 자리에서 김정은은 김정일이 발표한 「당의 유일사상 체계 확립 10대 원칙」을 발전시킨 「당의 유일영도체계 10대 원칙」을 발표한 것이다.

이 발표문에서 관심을 끄는 것은 장성택 숙청을 공식화한 정치국 확대회의 결정서에 나타난 장성택의 죄목인 「종파주의」, 「동상이몽」, 「양봉음위」라는 문구가 그대로 등장하고 있다는 사실이다.<sup>6)</sup>

이 시점에 김정은은 장성택의 제거를 결정한 것으로 보이며, 장성택 색깔이 짙은 나선이나 황금평·위화도개발사업보다 자신의 업적으로서의 지방경제개발구 개발 정책을 선택한 것으로 판단된다.

북한은 2013년 11월에 13개의 도(道)급 지방경제개발구를 발표하였으며, 이밖에 개성첨단기술개발구가 추가되었다. 경제개발구는 4개소, 공업개발구 3개소, 관광개발구 2개소, 농업개발구 2개소, 수출가공구 1개소, 첨단기술개발구 1개소이다.

지역별 배치 현황은 함경북도와 황해북도가 3개소, 함경남도, 황해북도, 자강도가 2개소, 평안북도, 강원도, 량강도, 남포시가 1개소이다. 황해남도는 14개 경제개발구에는 포함되어 있지 않지만 강령 국제녹색시범단지가 논의되고 있다. 본고에서는 경제개발구 가운데 중국과의 접경지역인 압록강경제개발구, 만포경제개발구, 온성 섬관광개발구에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

5) 김정은은 창성군 현지지도에서 ‘군(郡)은 3대혁명 수행의 거점, 사회주의 제도 수호전의 전구’로서, ‘선군 시대의 요구에 맞게 군의 역할을 더욱 높여야 한다’고 발언하였다.

6) 김정은은 당의 유일영도체계 10대 원칙을 발표하면서 영도자를 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 강조하였다. 김정은은 ‘개별적 간부들에 대한 환상, 아부아첨, 우상화를 배격하며, 개별적 간부들의 직권에 눌리어 맹종맹동하거나 비원칙적으로 행동하는 현상을 철저히 없애야 한다. 당의 통일 단결을 파괴하고 쪼먹는 종파주의, 지방주의, 가족주의를 비롯한 온갖 만당적 요소와 동상이몽, 양봉음위 하는 현상을 반대하며 결렬히 투쟁하여야 한다’고 발언하였다.  
김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』(평양: 조선노동당 출판사, 2013), P.18.



〈표 2〉 북한의 경제개발구 현황

구분	경제개발구	공업개발구	관광개발구	농업개발구	수출가공구	첨단기술 개발구
지역	압록강 (평안북도) 만포 (자강도) 청진 (함경북도) 혜산 (량강도)	위원 (자강도) 흥남 (함경남도) 현동 (강원도)	신평 (황해북도) 온성섬 (함경북도)	북청 (함경남도) 어랑 (함경북도)	송림 (황해북도) 와우도 (남포시)	개성 (황해북도)

자료: 북한 경제개발위원회 자료를 바탕으로 재작성

## 가. 압록강경제개발구

압록강경제개발구는 현대농업, 관광휴양, 무역을 기본으로 경제발전이 집약화된 경제개발구로서 대상지역은 평안북도 신의주시 룡운리와 어적리 일부 지역이다. 개발 방식은 북한 기업과 외국기업간의 합영개발기업 또는 외국투자가의 단독개발기업을 설립하고 개발하는 것이다.

이 지역은 압록강의 수로 변화와 퇴적작용에 의해 형성된 토양. 모래, 메흙(점토가 25-37% 함유된 토양으로 배수, 보수력, 통기성이 양호)으로 구성되어 있다.

룡운리는 리(里) 전체면적의 50%가 농경지로서, 농경지 가운데 90%가 밭이다. 주요 생산물은 벼, 옥수수, 땅콩이며, 누에치기, 축산이 이루어지고 있다. 어적리는 전체 면적의 60%가 농경지로서, 밭이 농경지 중 85%이다. 주로 벼와 옥수수를 재배하고 있다.<sup>7)</sup> 룡운리는 구리도, 어적리는 어적도라는 섬이 주 구성지역이다.

이 대상지역의 교통 인프라를 살펴보면, 북한지역과는 수상운수로 연결되고 있다.

어적도는 의주 지역과 연결하는 소형 부두(폭 4m, 길이 20m)가 설치되어 있으며, 본격적인 화물수송에 필요한 부두 시설은 마련되어 있지 않다. 따라서 소형 선박을 이용한 인적, 물적 수송이 이루어지고 있다.

7) 평화문제연구소, 『조선향토대백과(6)』 (서울, 2008), P.280.

대상지역내 도로는 폭 4-5m 수준의 6급도로로서 마을과 마을을 연결하고 있다. 철도망은 대상지역과 직접 연결되지 않으며, 수상운수로 이동된 후, 의주지역의 덕현선(남신의주-덕현: 37.3km)과 연결이 가능하다. 덕현선 6개역 가운데 의주역과 수진역을 이용할 수 있다. 또한 철도노선 인근에 의주-수진간을 연결하는 2급도로가 있다.

경제개발구의 개발 방향은 두 섬지역에 수역을 활용한 유람관광, 요트관광시설을 조성하며, 어적도 지역은 단동시 관광지인 호산산성과 연계한 국제봉사기지를 조성할 계획이다. 구리도는 축산을 결합한 고리형 순환생산시설 체계를 확립하고 현대 농업과학연구기지를 배치하며 사료공장, 농축산물 가공시설을 배치한다는 구상이다.

이 지역은 상습 침수구역으로서, 어적도의 경우, 2010년 8월에 발생한 압록강 범람으로 농경지 100%가 침수되었다고 조선중앙통신이 보도한 바 있다. 따라서 부지 조성 시 상당한 량의 성토작업이 필요하며, 중국과 북한으로 연결되는 교량 건설, 현대식 부두 및 지역 내 도로건설, 전기시설 공급이 이루어져야 한다.

## 나. 만포경제개발구

만포경제개발구는 새롭게 제시된 지방개발구계획이 아니다. 북한과 중국은 북한이 만포경제개발구를 발표하기 이전인 2012년부터 만포경제개발구 대상지역을 관광개발구로 개발하려는 논의를 지속해왔다. 2012년 5월에 북한 만포시 인민위원회와 중국 지안시는 북·중 접경지역인 별등도라는 섬의 합작개발을 합의하였으며, 섬을 연결하는 교량 건설을 논의해 왔다.

중국 지안시 여유국(旅遊局)이 주체가 되어 약 25,000m<sup>2</sup>에 달하는 별등도를 종합 여행서비스구(판매, 오락, 음식점 등)로 개발한다는 내용이다. 중국지역과 북한 별등도와는 현수교식 왕복4차선도로를 건설하며, 건설비용은 중국이 부담하기로 하였다. 양 지방정부가 합의한 건설기간은 2011~2014년이었으며, 예상건설비용은 10억 위안이었다.<sup>8)</sup>

8) 중국 지안시 정부는 매년 수익이 2억위안에 달할 것으로 전망하였으며, 투자후 5년후에 투자액 회수가 가능한 것으로 평가하였다. <http://www.jatravel.com/read.asp?xwid=2460>

또한 2012년 5월에는 북한 박길연 외무성 부상과 류홍차이 북한주재 중국대사가 만포-지안 국경다리 공동건설과 관리 및 보호에 관한 협정을 조인한 바 있다.<sup>9)</sup>

그러나 이 합의는 담보상태에 머물다가, 수정·보완되어 만포경제개발구계획에 편입된 것으로 보인다.

만포경제개발구는 현대농업, 관광휴양, 무역을 기본으로 경제발전이 집약화된 경제개발구를 건설하는 것이 목적이며, 북한 기업과 외국투자자가 합영개발기업을 설립하고 개발하는 방식을 제시하고 있다.

대상지역은 압록강상의 미타리(별등도 포함)와 포상리 일부 지역으로, 북·중 지방 도시간 합의했던 지역보다 약 5,000m<sup>2</sup> 확대되었다.

북한은 만포경제개발구를 육상교통을 활용한 교량건설보다는 수상운송 중심으로 건설할 계획이다. 철도는 만포선의 종점인 만포역과 중국 지안역을 주요 거점으로 설정하였으며, 도로는 만포와 강계를 연결하는 2급도로, 만포-중강간 3급도로, 만포-위원간 2급도로를 주요 연계도로망으로 제시하고 있다.

만포경제개발구는 중국 지안(集安)시와 인접해 있어 교량 연결이 최적 대안이나, 북·중간의 건설 합의가 원만히 타결되지 않는 것으로 보인다. 부두를 이용한 수상 운송은 경제성이 낮으며, 또한 도로, 철도와의 연계도 원활하지 않은 상황이기 때문에 국경교량 건설이 추진되지 않는 한, 조기 개발은 어려울 것으로 전망된다.

## 다. 온성섬 관광개발구

온성섬 관광개발구도 만포경제개발구와 유사한 형태로 추진되어 왔다. 온성섬은 두만강 중심에 위치한 자연 도서로 총면적 2.5km<sup>2</sup>, 이중 중국영토 1km<sup>2</sup>, 북한영토는 1.5km<sup>2</sup>이다. 행정구역 상 북한영토는 함경북도 온성군에 속하며, 중국영토는 투먼시 량수이(凉水)진에 속한다. 중국과는 육상으로 연결되어 있는 곳으로 국경세관이 건설되면 인적, 물적 이동이 가능하다. 이 섬에 북·중간 호시무역구가 설립되면 무역구내에서 북·중 양국민의 자유왕래가 가능하다.

9) 북한 국방위원회 인민무장력량부 도로부와 중국 교통운수부 국제합작사가 주무부서이며, 주교량 북측 진입교의 설계와 건설은 북한, 중국은 중국측 진입교의 설계와 건설을 담당하기로 하였다.

2012년 5월에 북한과 중국은 온성섬 개발합의서를 조인한 바 있다. 북한은 합영 투자위원회, 중국은 투먼시 인민정부가 개발주체였으며, 주요 내용은 북·중 호시무역 시장, 국제상품교역·수출가공센터, 생활구, 상업구의 건설, 북·중간 량수이 단교(凉水断桥)의 복구, 북·중 세관시설 및 화물검역소 건설, 량수이~온성섬간 도로 건설이었다. 그러나 이 사업도 현실화되지 못하여 북한의 지방경제개발구사업으로 전환되었다.

북한과 중국간의 육상교량이 건설되면 북한 남양역으로의 접근성이 양호하며, 온성을 기종점으로 하는 도로와 연계가 가능하다. 북한의 온성섬 관광개발구계획은 외국투자자의 단독개발기업 또는 북측 기업과 외국투자자가 합영 또는 합작개발 기업을 설립하고 개발하는 방식을 제시하고 있다. 대상 사업은 골프장, 수영장, 경마장, 민족음식점을 비롯한 봉사시설과 외국인 전용의 휴식시설 건설이다. 이 지역에 대한 투자는 북한과 연결되는 도로 교량, 전력시설 등의 건설이 필요하며, 중국내 연계 고속도로 및 철도망은 높은 수준으로 정비되어 있다.

북한의 경제개발구 개발에 있어서 몇가지 문제가 나타나고 있다. 먼저 경제개발구의 지역선정 원칙 중 하나가 주민지역과 일정하게 떨어진 지역이라는 것이다. 주민지역과 격리되어 있기 때문에 경제개발구까지의 접근성이 떨어지며, 개발구내 근로자 수송을 위한 별도의 운송수단 및 운송로가 정비되어야 하는 문제가 발생한다. 또한 건물, 부착물의 철거와 이설비용을 개발기업이 부담하여야 하며, 하부 구조 및 공공시설 건설을 개발기업이 하여야 한다는 내용이다.

북한의 지방 경제개발구는 개발 규모가 상대적으로 작기 때문에 하부 구조 및 공공시설 건설에서 규모의 경제 효과를 기대할 수 없으며, 소요 재원도 개발기업이 단독으로 부담하기 어려운 상황이다. 게다가 전력이나 가스 공급을 중국에 대부분 의존하려는 구상은 중국과의 사전협의 없이 일방적으로 작성된 것이다.

경제개발구 관리원칙에서도 국제관례의 적용이 아니라, 국제관례를 참고하겠다는 것은 분쟁 발생시 Global standard에 맞는 조치를 보장하지 않겠다는 의지로 인식될 수 있다.

이러한 이유에서 북한의 경제개발구 구상은 개발기업과의 상당한 조정을 거쳐 구상의 모순들이 일정 수준 해결된 이후에 본격화될 것으로 보인다.

## 2. 나선 개발과 접근 교통망

### 가. 북한 원정-나진항간 도로 현대화 사업

나진-원정-훈춘으로 이어지는 도로는 북·중간에 교역과 인원왕래가 가장 활발한 수송로 중 하나이며, 두만강지역 교통물류 인프라 개발사업의 간선 수송로인 지린성의 훈춘-옌지-창춘 도로축과 연계되어 있다. 북한 원정세관과 중국 취엔허(圈河) 세관은 국경교량으로 연결되어 있으며, 현재 중국 지린성과 북한 간 육로세관 중 여객 및 차량, 화물량이 가장 많은 통로이다.

북한 원정-나진간 도로는 도로 현대화사업 이전까지 매우 열악하여 안전성이 확보되지 않는 상태였다. 2011년 이전까지 나진에서 원정까지는 나진-비슬령-원정 간 산길 도로와 나진-사회-원정 간 연해도로 2개의 도로가 있으며, 청학에서 2개의 도로가 만나서 원정까지 이어져 있었다. 나진-비슬령-원정 간 54km 산길 도로는 나진-원정 간 교통운송의 주요 통로 역할을 하고 있었는데, 특히 12월부터 2월까지의 적설량이 많은 관계로 교통이 두절되거나 대형 교통사고가 빈번하였다.<sup>10)</sup>

나진지역으로의 도로현대화사업은 저장성 자프그룹, 지린성 천우건설그룹, 후난성 동린그룹 등이 사업추진을 시도하였으나, 자금조달에 실패하였다.

또 하나의 문제점은 북·중간의 노후화된 국경교량(연장: 535.2m, 너비 6.6m)의 현대화 문제였다. 원정-취엔허간 국경 교량은 1936년에 일제에 의해 건설된 노후 교량으로, 폭이 좁아 차량의 교행이 불가능할 뿐만 아니라, 연간 통과능력이 최대 60만 톤에 불과하였다. 국경교량의 개보수와 원정-나진간 도로망 정비는 1980년대부터 양국 정부간의 주요 현안이 되었다. 2010년 3월, 훈춘시 정부는 두만강(취엔허-원정리) 국경교량 보수작업을 개시하여 5월에 완공하였는데, 약 300위안이 투자된 것으로 알려지고 있다

2011년 6월, 북한과 중국은 나선시와 황금평·위화도 경제지대의 공동개발, 공동 운영에 합의하였고, 중앙정부간 합의(중국 상무부-북한 무역성)를 근거로 경제구 개발협력연합지도위원회를 구성하였다. 경제구개발협력연합지도위원회는 8개 개발

10) 안병민·원동욱, 『북한 경제특구 개발에 따른 연계교통망 구축방안 연구』(서울: 한국교통연구원, 2008), P.67.

사업을 확정하였는데, 주요 사업은 훈춘-취엔허간 2급도로 보수, 나진항 경유 중국 화물 수송, 나선시범농업구 개발, 나선시의 100만톤급 시멘트공장 건설, 중국 관광객의 나선시 관광 등이었다.

나진-원정간 도로는 2009년 말, 북한 중앙정부가 동 도로의 현대화 프로젝트를 승인하여, 2010년에 북한 나선시건축설계원이 중국과 공동으로 원정-나진항간 도로보수 기본 설계가 종료되었다. 중국 측은 해당 도로를 길이 48km, 노반폭 12m, 노면폭 9m, 노면구조 20cm 두께의 시멘트 자갈 기초층과 22cm 시멘트 콘크리트층으로 된 중국 표준 2급도로 수준으로 개량할 것을 요구하였다. 2011년 지린성 장성로교 공사를 비롯한 중국기업이 공사를 개시하여 2012년 10월에 완공되었다. 중국이 건설비 전액을 부담하였는데 공사비는 약 1.5억 위안이었다.

북·중 국경교량의 보수로 인해 중국은 중량 트럭을 이용한 나진항 경유, 중국 남방지역으로의 해상운송이 가능해졌다. 그러나 교량 시공상의 문제와 과도한 트럭 통행으로 2012년 9월 3일부터 원정-취엔허간 국경교량은 통행제한이 이루어지고 있다. 현재 40톤 이하 차량에 한해 통행, 일방통행, 시속 10km이내 통행, 교량위 2대 이상 동시 통행금지 조치가 시행 중이다.

## 나. 나진항 항만 현대화

함경북도 나선시 창평동에 위치한 나진항은 1974년에 무역항으로 개항된 항만으로 나선 경제무역지대의 핵심 항만이다. 나진항은 나진만 내에 위치해 있으며, 해안쪽으로 나진반도(안주로)로 둘러싸여 있고 만 입구는 대초도와 소초도로 막혀 있다(수심 9~10m). 구소련 붕괴 이전에 소련 극동함대의 임시정박항구의 기능을 수행하였으며, 현재 러시아와 연결 가능한 광궤 레일이 부두 내에 부설되어 있다.

나진항에는 3개의 돌출부로 된 10개의 안벽이 있다. 부두 안벽의 총 길이는 2,515m이며 호안의 길이는 640m이다.<sup>11)</sup> 안벽은 철근콘크리트 구조물로 되어 있으며 접안능력은 23선석(7천 톤 × 8선석, 1만 톤 × 15선석), 하역능력은 약 300만 톤이다. 나진항의 총 부지 면적은 38만km<sup>2</sup>이며 보관시설 면적은 총 203,000m<sup>2</sup>이다.

11) 『나진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』, (평양:김일성종합대학출판사), 1995.

항만 내 철도인입선은 16km이며, 이중 광궤노선 연장은 11.7km이다. 나진항에는 항만기중기를 비롯하여 젠트리 등의 화물 운반설비가 갖추어져 있으며, 2만 톤급의 수리도크와 조선소 등이 위치해 있다. 또한 대차교체 없이 화차가 안벽선까지 진입할 수 있도록 광궤철도 11.7km와 표준궤 16km가 부설되어 있다. 나진항에서 처리하는 주요 화물은 시멘트, 비료, 원목, 면화, 파철, 코크스 등이다. 참고로 나진지역 인근에는 승리화학공장, 나진조선소 등이 있으며 청진지역에 대규모 공업지역이 형성되어 있다.

〈표 3〉 나진항의 시설 능력

부두별	안벽 길이(m)	접안능력		화물취급능력 (만톤)
		7천톤급	1만톤급	
1호부두	970	2척	3척	50
2호부두	965	2척	3척	150
3호부두	580		3척	100
계	2,515	4척	9척	300

자료: 한국교통연구원 동북아·북한연구센터 내부자료

북한은 1990년대 중반부터 나진항 투자개발계획을 수립하였다. 1996년에 북한이 작성한 나진항 시설별 투자계획은 나진항을 북한 동해 지역의 국제 거점항만으로 개발한다는 야심찬 내용으로 구성되어 있다. 그러나 투자계획은 투자자금의 부족 및 투자자 유치 실패로 실행에 옮겨지지 못했다.

나진항 부두 현대화사업은 중국기업을 중심으로 추진되었다. 2008년 7월, 훈춘 창리(創力)해운물류유한회사와 북한 나선강성무역회사는 10년간 나진항 1호 부두를 보수 이용에 관한 협정을 체결하였다.

2008년 12월, 훈춘 창리회사는 2,600만 위안을 투입하여 부두구역내 길이 300m, 너비 27m에 달하는 폐쇄식 산적화물 저장창고, 석탄 선적기 및 운송통로에 대한 개보수를 진행하였으며, 현대화 공사는 2009년 7월에 완료되었다.



〈표 4〉 북한의 나진항 시설별 투자계획

구 분	개발계획
기존시설 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2호 부두(5, 7호) 정비 : 컨베이어, 하역설비</li> <li>- 3호 부두를 석탄전용 부두화</li> <li>- 여객선 계류안벽 정비 : 124m 수리</li> <li>- 선박수리 도크 확충 : 2만 톤급→5만 톤급</li> </ul>
신부두 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4호부두 : 컨테이너 전용(80만TEU), 통과능력 620만 톤/년</li> <li>- 5호 부두 : 통과능력을 400만 톤/년</li> <li>- 여객부두 : 여객 110만 명 통과(연간/왕복)</li> </ul>

자료: 북한 대외경제협력추진위원회, 『투자대상종합목록』, 1996.

훈춘 창리회사는 산적화물선 2척과 40톤급 덤프트럭 50대를 구매하여 훈춘지역 석탄을 나진항을 경유한 수송을 시작하였다. 그러나 현재 석탄운송사업은 중단된 상태이며, 나진항 1호 부두 운영권을 둘러싼 지린성과 훈춘 창리회사간의 협의가 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

## 다. 나진-하산 철도·물류 사업

현재 논의가 진행되고 있는 나진-하산 교통, 물류 사업은 두 개의 서로 독립된 사업들이 나진항을 중심축으로 상호 결합된 복합 프로젝트라고 할 수 있다. 하나는 TKR-TSR 연결사업의 PILOT PROJECT라는 성격과 다른 하나는 나진항을 통한 해륙복합운송의 활성화라는 측면을 내포하고 있다.

우선 나진-하산 교통, 물류 현대화 사업은 TKR-TSR 연결사업의 연장선상에서 기획된 ‘철도’ 프로젝트라고 할 수 있다. 이러한 원칙은 2006년 3월 러시아의 블라디보스토크에서 개최된 남·북·러 철도대표회담 이후 발표된 의장성명에 잘 나타나 있다. 의장성명의 제3항에서는 “러시아철도공사는 가까운 시일 내에 TKR의 주요 구간인 나진-하산 구간의 개량사업에 착수할 준비가 돼 있음을 밝혔다”<sup>12)</sup>고 언급하고 있다. 또한 당시 남·북·러 철도대표회담 외에 별도의 양자회담을 가진 북한과

12) РЖД, Новости компании, (검색일, 2006. 3. 20.)

러시아는 북-러 철도연결의 시작을 의미하는 나진-하산 구간의 재건에 합의했으며, 이러한 합의에 기초하여 이 구간의 재건 및 현대화, 그리고 이 구간의 운행을 신속하게 완료한다는 내용의 의정서에 서명했다.<sup>13)</sup>

그러나 러시아가 나진-하산 철도 현대화를 본격적으로 추진하게 된 데에는 보다 복잡한 계기와 배경이 깔려있다. 그것은 일단 남·북·러 3국간에 진행된 TKR-TSR 연결사업이 교착국면에서 새로운 돌파구를 마련하는 국면 전환을 의미하는 것이기도 하지만, 다른 측면에서 보면 러시아가 보다 실용주의적 관점에서 TKR-TSR 연결 사업에 전략적으로 대응하고 있다는 것을 반영하는 것이기도 하다.

한국과 러시아 양국은 1991년 10월 양국간 ‘철도협력의정서’ 체결 이후 TKR-TSR 연결을 위해 상호 긴밀한 협력관계를 유지해 왔으며, 이후 TKR-TSR 연결과 관련한 양국간 철도협력은 전격적인 남북철도 연결 합의에 따라 쌍무적 관계에서 삼자협력 관계로 전환되었다. 그러나 그동안 TKR-TSR 연결과 관련되어 남·북·러 3국 사이에는 TKR-TSR 연결노선의 선정 문제를 비롯해 한국의 OSJD(국제철도 협력기구) 가입, 컨테이너 시범운송, 북한철도 현대화 재원조달 등 주요 쟁점에 대한 시각차를 좁히지 못했다.

현재 TKR-TSR 연결사업의 최대 현안은 남북철도 연결 이후 노후화된 북한철도를 조기에 현대화하는 것이다. 러시아는 2001~2003년간 모두 세 차례<sup>14)</sup>에 걸쳐 북한 철도 실사를 했다. 2001년 9월 16일~10월 16일 러시아의 북한철도 실사 자료에 근거한 북한철도 현대화 비용은 2001년 기준으로 약 24.5~29억 달러에 달한다.<sup>15)</sup>

2006년 러시아는 한국 기업들에게 나진-하산 간 교통·물류사업을 목적으로 하는 한-러 합작회사를 설립, 나진(북)~하산(러)~TSR을 활용한 남·북·러 3자 간 국제 복합운송사업을 제안하였다. 이 사업은 나진-하산이라는 새로운 물류 루트를 개발하여 운송비 및 운송시간 절감을 통한 경쟁력 확보를 목적으로 추진되었는데, 주요 사업내용은 북·러 간 합영 사업인 나진항, 나진~하산 철도 개보수 투자 및 운영이었다.

13) ADVIS.RU, <http://www.advis.ru> (검색일, 2006. 3. 20일자)

14) 1차 : 두만강역-경원선 평강, 2차 : 원산-금강산, 3차 : 두만강역-나진항

15) 조사 경로는 두만강~고원~원산~세포~평강이었고, 평균 운행 속도를 60~80km/h로 증가시키기 위해 표준궤, 광궤, 복합궤도 3개의 방식으로 비용을 추정하였다.

〈표 5〉 두만강-나진-청진-원산-평강 철도건설비용 추계 대안(러시아)

단위: 백만 달러

비 용 항 목	대 안 1	대 안 2	대 안 3
총 비 용	3,159	3,441	2,496
기 초 공 사	6,2	63	6,2
상 부 구 조	569	676	386
토 목 시 설	1,619	2,045	1,619
철 교 및 배 수 관	1,126	1,552	1,126
터 널	493	493	493
통 신, C T C	139	245	139
건 물, 설 비	87,6	84,8	82
항만에서의 환적시설	191	200	191
대 차 교 환 시 설	520	104	52
전 력 공 급 시 설	14,7	14,7	14,7
급 전 설 비	12,3	7,77	5,2
차 량 기 관 차 현 대 화	-	-	-

주: 대안1: 광케 부설, 대안2: 광케, 표준케(혼합케도) 부설, 대안3: 표준케 부설

자료: 러시아철도부 철도종합설계연구소

이 사업에는 한국 측에서 국내 유수의 물류기업, 철도공사 관련 회사, 해운선사 등이 참여하였다. 2007년 6월에는 한·러 간 ‘나진-하산 프로젝트 추진’ 양해각서와 ‘한·러 합작물류회사 설립을 위한 양해각서’가 체결되었으나, 경영 참여 등 현안에 대한 합의가 이루어지지 않았고, 북한 핵문제 등으로 사업은 무산되었다. 동 사업은 SOC 투자, 초기 운영비용, 화차 확보 등으로 구성되어 있다. 화차 확보는 한·러 합작회사에서 프로젝트 파이낸싱(PF)을 통해 조달하는 것으로 하였다.<sup>16)</sup>

16) 안병민, 성원용, 『북한교통인프라 현대화를 위한 재원조달방안 연구』, (서울:한국교통연구원, 2006), P.67.

〈표 6〉 나진-하산 투자계획(안)

단위: 백만 달러

구 분		금액	러시아 철도공사	루코 (한국컨소시엄)
SOC 투자	나진항개보수	200	120	80
	나진-하산 철도개보수			
운송사업 기반조성	컨테이너 운송사업 기반조성	10	6	4
합 계		210	126	84

자료: 안병민, “나진-하산 교통물류사업의 현황과 향후 발전 가능성,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 제16권 제1호(2014), p.42.

그러나 한국 측 참여가 실패하자 2008년 4월 러시아와 북한은 양자 간 형태로 북한 나진—러시아 하산 간 철도 현대화 및 나진항 3호 부두 개발에 관한 협력 합의를 체결하였다. 또한 이 사업을 추진하기 위한 합영회사인 나선컨트란스를 설립하였다. 사업주체는 러시아 철도공사와 북한 철도성으로 러시아가 지분의 70%, 북한이 30%를 투자하는 형태였다.

북한과 러시아의 나진—하산간 철도사업은 철도역 8개소 개보수, 선로전환기 설치, 철도 도상의 자갈과 노후 침목, 레일의 전면 교체, 통신 및 전력 케이블의 설치, 나진항 3호 부두 현대화 등이 주요 사업 내용이다. 이사업은 2011년 10월에는 나진—하산간 시범열차 운행이 있었으며, 2013년 9월에 정식 철도 개통식이 이루어졌다.

2013년 11월에 개최된 한 러 정상회담에서 한-러간 교통·물류 인프라협력이 합의되었다. 나진-하산간 철도 복구 및 나진항 제3부두 현대화에 따른 양국 기업 간 철도 및 항만 협력사업이 합의된 것이다.

한국의 POSCO, 현대상선, 한국철도공사가 이 사업에 참여하기로 하였으며, 러시아는 러시아가 보유중인 나선컨트란스의 지분 가운데 일부를 한국기업에 49%를 매각하여 신규 사업자금을 조달한다는 내용이다. 한국 컨소시엄은 POSCO가 터미널의 운영과 석탄 등 광물자원의 물동량 확보, 코레일은 철도 운영 및 상·하역, 현대상선은 해상운송을 담당하는 것으로 알려지고 있다. 한국기업이 참여하는 나진-하산간 교통물류사업의 주요 화물은 석탄이다.

나진-하산 교통물류사업은 극동 러시아 항만과 나진항간의 운임과 운송시간의 경쟁력 싸움이다. 한국기업들은 극동지역 항만의 복잡한 소유 구조 및 비싼 물류비,

항만에서의 적체 때문에 나진항의 경쟁력이 우위에 있다고 판단 한 것으로 보인다.

금년 2월에 참여기업들의 현지 실사가 이루어졌으며, 향후 러시아 투자금액에 대한 정밀 현장 조사, 한국기업의 투자 지분 구성, 경영에의 참여 여부 등 해결해야 할 현안들이 적지 않은 것으로 알려지고 있다.

## IV

## 북한의 교통, 물류 환경 변화

### 1. 교통, 물류관련 법제의 정비

#### 가. 도로법

북한 「도로법」은 1997년 9월에 최고인민회의 상설회의 결정 제96호로 채택되었는데, 2011년 4월에 7번째로 수정 보충되었다. 북한 도로법의 사명은 도로건설과 관리·이용에서 규율과 질서를 엄격히 세워 도로운수를 발전시키는데 이바지하기 위한 것으로 되어 있다.<sup>17)</sup>

금번 7차 수정·보충의 가장 커다란 특징은 도로의 품질 검사(16조)가 강화되었으며, 자동차 세척 강제조항(22조) 신설과 도로사용료 징수 대상의 확대(제35조)를 들 수 있다.

도로의 품질 검사(16조) 강화 조치는 2011년 8월, 중국 정부가 북한 원정 세관에서 나진을 연결하는 연장 50km, 폭 9-16m 도로 건설 사업을 시행하는 시점에 맞추어 이루어졌다. 과거에는 도로 건설 이후에 준공검사만을 통과하면 개통이 가능하였으나, 도로법 개정으로 공정검사, 중간검사, 준공 검사 등 3단계를 거쳐야 정식 개통이 가능하게 되었다. 이것은 외국 자본의 북한 도로 건설시 엄격한 기준을 제시하여 수준 높은 도로를 확보하기 위한 조치인 것으로 보여 진다.

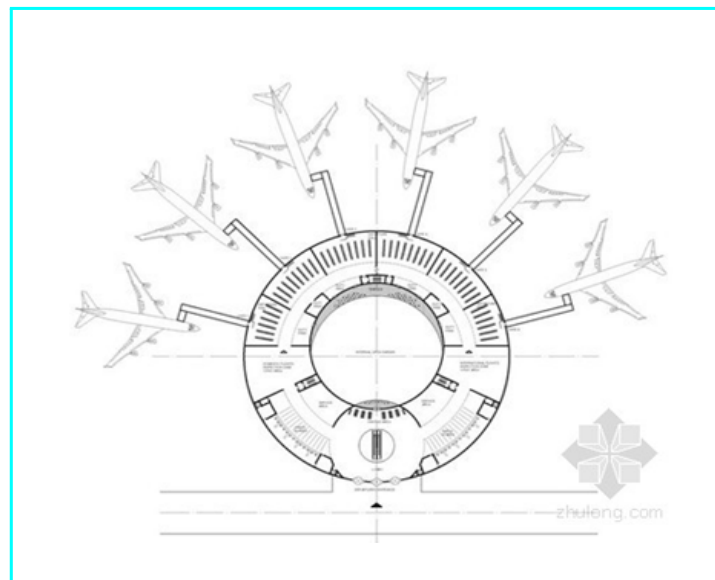
17) 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』, (평양: 법률출판사, 2012), P.813.

또한 도로사용료 징수 대상을 확대하였다. 과거에는 도로사용료를 외국기관이나 외국인에게만 부과할 수 있도록 하였으나, 금번 개정을 통해서도 북한 주민에게도 도로사용료를 징수할 수 있도록 대상 범위를 확대한 것이다. 이것은 북한이 외국 자본을 유치하여 유료 고속도로를 건설하려는 유인책으로, 투자자에게 수익성을 일정 부문 보장하는 법적 장치를 마련한 규정이다.

북한은 2013년 10월, 조선중앙통신을 통해 국제경제연합체가 평양 비행장-평양 시내간 밀폐식 고속도로 건설을 위해 북한 유관기관들과 합의하였으며, 곧 이행에 착수한다고 보도하였다. 또한 국제경제연합체는 싱가포르의 주룽회사, OKP부동산 회사, 홍콩의 PLT건축 및 공정유한공사 등 동아시아와 중동의 우수한 기업들로 구성돼 있다고 통신은 소개했다.

홍콩의 PLT건축은 평양 순안공항 신청사 건설과 관련한 계획을 북한측에 보고 하였으며, 평양비행장-평양시내간 밀폐식 고속도로 건설을 주도적으로 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

〈그림 2〉 북한 순안공항의 개발 구상



자료: www.zhulong.com

이와 관련하여 북한은 평양 순안공항 개발에 참여하는 국제경제연합체라는 외국 자본에게 건설비용 회수를 위한 평양 시내와 순안공항을 연결하는 밀폐식 형태의 신선 고속도로 건설 및 통행료 징수권을 부여하기 위한 조치로서 도로법 개정 내용에 포함된 것으로 보인다.

〈표 7〉 수정·보충된 북한 도로법의 내용

16조(준공검사) - 도로건설이 끝나면 준공검사를 한다. - 준공검사에 합격하지 못한 도로는 도로관리 기관에 넘겨줄 수 없다.	16조(도로건설의 질 검사) - 국가건설감독기관과 해당기관은 도로건설에 대한 공정검사, 중간 검사, 준공검사를 엄격히 하여 질을 최상의 수준에서 보장하도록 하여야 한다. - 공정검사, 중간검사에서 합격되지 못한 경우에는 다음단계의 공사를 할 수 없으며, 준공검사에서 합격되지 못한 도로는...(이하 같음)
22조(계절적 특성에 따르는 도로관리) - 국토환경보호기관과 도시경영기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 계절적 특성에 맞게 도로관리를 과학적으로 하여야 한다.	22조(차세척) - 국토환경보호기관과 도시경영기관은 도시 입구도로 같은 필요한 장소에 차세척장을 꾸리고, 도시로 들어오는 차를 깨끗이 청소하도록 하여야 한다. 먼지, 흙탕물과 같은 것이 묻어 어지러워진 차는 도시로 들어올 수 없다.
23조(도로의 주변 관리) 도로의 필요한 곳에는 꽃밭, 휴식터를 꾸려야 한다.	23조(도로의 주변 관리) 도로의 성격과 주변환경에 어울리는 좋은 수종의 나무를 심으며, 나무 사이의 간격을 잘 조정하여야 한다.
30조(고속도로 리용 금지) - 고속도로의 나들길이 아닌 곳으로는 차를 운행할 수 없다.	30조(고속도로 리용 금지) - 고속도로로의 승인되지 않은 인입도로로는 차를 운행할 수 없다. - 공민은 고속도로로 걸어나가거나 자전거를 타고 다니지 말며 고속도로 주변에서 개를 기르거나 집짐승을 방목하지 말아야 한다.
34조(도로리용에 지장을 주는 공사 금지) - 필요에 따라 공사를 하려 할 경우에는 해당 기관의 승인을 받으며 돌림길, 교통안전 시설을 만들어 놓아야 한다.	34조(도로리용에 지장을 주는 공사 금지) - 필요에 따라 공사를 하려 할 경우에는 해당인민보안기관의 합의와 국토환경보호기관 또는 도시경영기관의 승인을 받으며 차운행에 지장이 없게 돌림길, 교통안전시설을 만들어 놓아야 한다.
35조(도로사용료) - 다른 나라 기관, 기업소나 사람이 관광, 짐수송 같은 목적으로 도로를 리용하려 할 경우에는 사용료를 문다.	35조(도로사용료) - 도로를 리용하는 해당기관, 기업소, 단체는 사용료를 물어야 한다. - 다른 나라 사람이 관광, 짐수송 같은 목적으로 도로를 리용하려 할 경우에도 사용료를 문다.

자료: 안병민, '북한법과 교통 관련 북한 법규 이야기', 『교통』, 한국교통연구원, 2013년 11월호, p.53.



한편, 도로법에 자동차 세척에 대한 조항을 신설하였다는 것은 매우 흥미로운 내용이다. 수정, 보충된 도로법은 국토환경보호기관과 도시경영기관이 도시 입구도로 같은 필요한 장소에 자동차 세척장을 꾸리고, 도시로 들어오는 차를 깨끗이 청소하도록 하여야 한다는 규정을 신설하였다. 또한 먼지, 흙탕물과 같은 것이 묻어 어지러워진 차는 도시로 들어올 수 없다는 규정을 신설하여 도시 미관에 미치는 자동차의 역할에 대한 새로운 인식을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

## 나. 국제철도화물수송법

북한의 철도화물수송법은 2011년 10월, 북-러간의 나진-하산 철도 현대화사업 공사중 이루어진 컨테이너 시범사업 실시 이후에 채택된 법으로, 다자간 운송협정인 SMGS(국제철도화물운송협정)나 북-중, 북-러 국경철도의정서로 해결할 수 없는 새로운 형태의 통행이 등장하였기 때문이다.

북한의 국제철도화물수송법은 제5장 총 42조로 구성되어 있는데, 국제철도화물수송법의 기본, 국제철도화물수송계획 및 계약, 국제철도화물의 수송자, 짐임자, 제재 및 분쟁 해결 관련 규정을 두고 있다.

북한 국제철도화물수송법은 해상집수송법(2006년 채택)과 유사한 구조를 갖추고 있다. 국제철도화물수송법과 해상집수송법의 기본사항도 유사하나, 국제철도화물수송법이 수송보장 및 대외협력, 교류를 특히 강조하고 있다. 나진-하산간 철도, 물류사업의 외부 투자 유치를 위한 의지를 강조하고 있으나, 급조된 법률로서의 이미지가 강하다.

국제철도화물수송법은 북한 여객 및 화물수송규정(2004년, 철도성)과 비교할 경우, 구체성이 부족한 선언적 성격을 갖고 있다. 또한 북한 철도법과 철도차량법과의 연계성이 떨어진다. 북한 철도차량법에서는 동법 제2조에 철도차량은 국가만이 소유한다고 규정되어 있으나, 나진-하산 철도, 물류사업의 경우, 철도차량 공동 구매시 차량의 소유권 등에 대한 분쟁 소지가 있을 것으로 보인다.

〈표 8〉 국제철도화물수송법과 해상집수송법의 기본사항 비교

국제철도화물수송법	해상집수송법
1조: 국제철도화물수송법의 사명	1조: 해상집수송법의 사명
2조: 당사자들의 권리와 이익보호원칙	3조: 계약당사자들의 권리와 이익보호원칙
3조: 신용준수원칙	4조: 해상집수송에서 신용보장의 원칙
4조: 국제철도화물수송의 보장원칙	2조: 해상집수송 장려원칙 5조: 적용대상 6조: 다른 법과의 관계
5조: 국제철도화물의 지도기관	
6조: 대외협조와 교류원칙	
7조: 법의 적용	

자료 :법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』 재구성

## V

## 북한 교통, 물류부문의 개발 전망 및 과제

김일성은 교통운수 부문이 인민경제의 선행관이며, 생산과 소비를 연결시키는 주요한 고리라고 언급한 바 있다. 즉, 교통이 인민경제 모든 부문들과 기업소간의 생산적 연계를 긴밀히 하여 확대재생산 과정을 촉진시키며 생산을 발전시킨다는 설명이다. 또한 생산기업소와 상업기업소간의 연계를 보장하며 생산된 소비품이 주민들에게 제때에 공급될 수 있게 함으로써 그들의 물질적 수요를 원만히 충족시킨다는 것이다.

다른 측면에서는 교통이 도시와 농촌, 중앙과 지방간의 문화발전 수준의 차이를 줄여가며 문화 발전을 촉진시키는 역할을 수행하며, 국방력 강화, 국제적 연대성 강화에 기여한다고 분석하고 있다.<sup>18)</sup>

북한에서 교통이 이처럼 중요한 기능을 수행하고 있다면, 교통시설 노후화, 시설 공급 부족으로 심각한 수송난을 겪고 있는 북한 경제의 실상은 매우 심각한 수준임을 알 수 있다. 또한 이러한 상황하에서 정시성, 경제성, 안전성을 생명으로 하는 국제

18) 백과사전출판사, 『조선대백과사전(2)』, (평양:백과사전출판사, 1995), P.610.

수송의 경우, 북한을 기중점, 혹은 통과지역으로 하는 수송회랑은 경쟁력을 상실하였음이 분명하다.

현재 북한은 철도, 도로, 항만시설 현대화에 필요한 재원을 내부나 외부에서 동원할 능력이 없다. 따라서 인접 중국과 러시아의 협력사업, 또는 외부 투자를 통해 해결하려고 한다. 최근에는 북-중, 북러간 협력을 통한 철도, 도로, 국경교량 등 교통인프라 정비를 추진하고 있으나, 북한 체제의 불안정성과 경직된 제도, 물동량 창출의 어려움으로 사업성을 확보하기 어렵다. 따라서 중국, 러시아는 북한내 교통물류사업을 추진함에 있어서 물동량을 창출할 수 있고, 자원 조달이 가능한 파트너로서 한국의 참여를 요청하고 있는 것이다.

북한 교통, 물류시설의 현대화사업은 막대한 재원이 소요되며, 자본의 회임기간이 길어 단기간내에 회수가 불가능한 특성을 갖고 있다. 또한 북핵문제 등의 진전여부와 남북교류협력과의 균형과 조율, 남북관계 접근법과 국제공조 접근법과의 균형과 조율을 통해 협력사업의 범위와 속도가 조절되어야 한다.

특히 주변국인 러시아, 중국, 몽골을 포함한 다자간 SOC 협력사업에 북한을 동참시켜 점진적인 북한의 개혁개방을 유도하는 방안이 주류를 이루어야 할 것이다.


이제까지의 북한 교통, 물류사업들은 사업성을 도외시한 소위 ‘통 큰 사업’ 위주로 검토, 진행되어 왔다. 그 결과, 북한 인프라 구축사업들은 국민적인 공감대 형성에 실패하였으며, 각 사업들은 막대한 비용이 투입되었음에도 편익이 발생하지 않았다. 최근에는 통일 대박론에 편승하여 검증되지 않은 갖가지 북한교통 인프라 투자사업이 등장하고 있다. 사업의 경제성이나 법제도상 실현 가능성이 매우 낮은 사업들이 화려하게 가공되어 분별력을 흐트리고 있는 것도 현실이다.

이제 유라시아 협력을 통한 소통과 개방, 창조와 융합이라는 새로운 패러다임으로의 전환이 요청되고 있으며, 적합한 시장 환경이 조성되고 있다. 북한의 교통, 물류사업도 통 큰 일회성 사업을 지양하고, 중장기 전략을 기초로 한 실사구시형(實事求是)사업 형태로 전환되어야 한다. 경제성에 입각한 PILOT PROJECT를 다자간협력 형태로 시범적으로 추진하여 사업 성공모델을 창출해야 하며, 관련사업의 패키지화로 경제성을 제고하는 것이 성패의 관건이다.

한반도의 경제·사회적 통합을 가속화할 수 있도록 냉정하고 차분한 준비가 필요하다. 지금부터 남북한을 포함하는 한반도, 동북아지역의 교통부문 발전 전망, 기간

시설의 확충 방향, 경쟁력있는 국제운송회랑 구축 대안, 투자재원 확보 및 우선순위 등에 대한 치밀한 전략의 수립이 요구된다. 이러한 중장기 전략들은 금명간 구성될 통일준비위원회를 중심으로 검토되어야 할 것이다.

또한 북한이 참여하는 OSJD, UN ESCAP과 같은 다자간 국제기구를 통한 교류, 협력을 강화하고, 유라시아지역 국가들이 참가하는 유라시아 국제운송협의체 구성도 적극 추진되어야 한다.

유럽연합의 설립조약인 Maastricht 조약(1992)에서 교통시설의 확충이 유럽경제의 경쟁력을 향상시킬 뿐만 아니라 유럽의 통합을 촉진시킬 것이라고 강조되었다.<sup>19)</sup> 즉, 저렴한 운송비용은 유럽 산업의 경쟁력을 증진시키며, 교통시설의 정비 및 확충은 개발이 부진했던 지역과 주변 지역으로의 접근성을 향상시킴으로써 유럽 전체의 경제적 통합을 가속화시키게 된다는 것이다. 이러한 맥락에서 유라시아 협력이라는 커다란 그림 아래에서 북한 교통시설의 정비와 확충이 진행되는 것은 향후 북한의 경제성장뿐만 아니라 남북한 경제 통합 이후 균형적인 국토공간의 형성을 위해서도 필수적인 과제인 것이다. 

19) 전일수, 이재훈, 안병민, 『통일대비 남북종합교통망구축계획』, (서울:한국교통연구원, 1998년), p.193.

### 〈참고문헌〉

- 안병민, ‘북한법과 교통 관련 북한 법규 이야기’, 『교통』, 한국교통연구원, 통권 189호, 2013.
- 권영경, “나진-하산 교통물류사업의 현황과 향후 발전 가능성,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 제16권 제1호, 2014.
- \_\_\_\_\_, “동북아 평화협력, 유라시아 공조가 핵심,” 『Peace Tunnel』, 통권 제20호, 2014.
- \_\_\_\_\_, 성원용, 『북한교통인프라 현대화를 위한 재원조달방안 연구』, (서울: 한국교통연구원), 2006.
- 이성원·안병민 외, 『유라시아 이니셔티브 구현을 위한 글로벌 교통협력 비전과 과제』 (서울: 한국교통연구원), 2014.
- 평화문제연구소, 『조선향토대백과』, 2008.
- 김일성종합대학출판사, 『나진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』, 1995.
- 김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』 (평양: 조선노동당출판사), 2013.
- 백과사전출판사, 『조선대백과사전(2)』, (평양, 백과사전출판사), 1995.
- 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전』, (평양, 법률출판사), 2012.
- ロシアNIS貿易會, ロシアNIS調査月報, 2011년 12월호, 2011.
- World Bank, LPI 2012 results.