

# 최근 나진·선봉의 현황과 지역 특성

이옥희·남 영·이기석

(이화여대 사회생활과 강사·서울대 지리교육과 박사과정·서울대 지리교육과 교수)

## 1. 나진·선봉 경제무역지대의 설립과 전략의 변화

북한은 1980년대 말 사회주의권의 몰락으로 대외적인 경제 환경이 바뀌면서 경제난이 극도로 악화되자 위기적 경제로부터 벗어나기 위해 새로운 경제협력 대상을 자본주의 국가로 확대할 수 밖에 없었다. 1989년까지도 북한은 중국식 경제특구에 대해 소극적인 반응을 보이며 합영 사업에만 치중하겠다는 입장을 고수해 왔으나, 종전의 입장을 바꾸어 외국자본을 유치하는 방안으로 1991년 12월 「나진·선봉 자유경제무역지대」<sup>1)</sup>를 창설하였다. 북한이 나진과 선봉 일대를 개방지역으로 선택한 이유는 이 지역이 한반도 최북단의 오지로서 북한 당국이 가장 우려하는 개방에 따른 내부 체제의 영향을 극소화 할 수 있다는 점과, 동해를 통해 동북아 내륙과 태평양을 이어주는 교통의 요지라는 지리적 이점이 크게 작용하였다.

중국 및 러시아와 접경이며 동해로 열려있는 동북아 관문으로서 이 지역은 항상 국내 경제보다 대외경제에 의존적인 입지적 특성을 가지고 있다. 20C 초까지 한적한 어촌에 지나지 않던 나진과 웅기(선봉)는 일제 대륙침략의 교두보로서 발전하기 시작하였고, 해방 이후 무역항으로서의 기능을 상실하기도 했으나 1972년부터는 극동 러시아의 동남아시아 및 호주에 대한 무역 중계항이 되어 왔다.

당초 북한은 나진·선봉 일대를 현대적 기술에 기초한 수출가공지로, 동북아 물류의 중계지로, 국제적인 관광 및 금융기지로서의 기능을 갖춘 홍콩이나 암스테르담과 같은 복합형 경제무역지대로 개발한다는 전략을 세우고 외자유치를 위해 관련법규와 경제정책을 발표해왔다. 그러나 경제특구의 조성이라는 본래의 취지보다는 체제유지에 우선권을 두는 북한의 지대 운영방식에 대한 외부투자자의 불신과 핵문제, 아시아 금융위기, 북·미, 북·일 관계개선의 지연 등 외적 불안요인으로 인해 개발의 원동력이 되는 외자유치가 극히 부진하였고 그 결과 개발이 거의 진척되지 못하였다. 이에 북한은 기존 시설을 최대한 이용할 수 있고, 초기투자가 적게 들며, 단순하고 쉬운 사업을 우선적으로 추진하는 방향으로 개발 전략을 수정하였다. 즉 초기에 의도했던 종합적 무역지대로 발전시키기보다는 북한 체제를 위협하지 않으면서 자본주의적 요소를 실험할 수 있으며 적은 자본을 투자하여 빠른 회수를 기대할 수 있는 단순 중계무역과 관광 거점으로서 지대의 기능과 역할을 축소하였다.

최근 나진·선봉 지대에 투자유치 활동이 축소되고 기존의 개방정책과 상충되는 여러 징후들이 나타나자 일부에서는 나진·선봉 지대의 장래에 대해 비관적인 평가를 내리기도 한다. 물론 나진·선봉 지대가 새로운 경제특구 후보지로 거론되고 있는 남포, 신의주, 개성 등지에 비해 시장 접근성이나 생산기반 시설면에서는 불리하지만 현 시점에서 북한이 개방지역으로 택할 수 있는 최선의 입지조건을 갖춘 지역이라는 것을 확실하다.

나진·선봉 지대가 북한 최초의 자유경제 실험장으로 선정된 지 10년이 지났지만 초기의 기대와는 달리 가시적인 성과가 거의 없었다. 이에 본고는 나진·선봉 지대의 토지이용 특색과 지난 10년간 토지이용 변화를 확인해보고, 최근 북한이 적극적인 관심을 보이는 중계 수송거점으로서의 현황

1) 1998년 4월 「나진·선봉 경제무역지대」로 명칭을 변경하였음.

과 문제점을 살펴봄으로써 앞으로 이 지대의 개발을 전망해보고자 한다.

## 2. 토지이용의 특색과 변화

나진·선봉 지대의 행정 구역<sup>2)</sup>이나 토지이용에 관련된 자세한 자료가 공개되지 않아 구체적인 토지이용 상태를 밝히기는 어려우나, 위성 영상자료를 통하여 개략적인 토지이용 특색과 변화과정을 추정해 볼 수 있다<sup>3)</sup> (표 1참조).

<표 1> 나진·선봉지대의 토지이용변화

토지이용유형	1991년		2000년		변화율 (1991~2000)
	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	
수면	28.85	3.98	29.36	4.05	+0.07
나지	0.26	0.44	1.50	0.21	+0.17
논	17.93	2.47	18.62	2.57	+0.10
밭	131.86	18.20	191.24	26.39	+8.19
초지와 관목	143.50	19.80	203.12	28.04	+8.24
활엽수	335.10	46.25	200.72	27.70	-18.55
침엽수	55.98	7.73	47.18	6.51	-1.22
거주지	11.09	1.53	18.33	2.53	+1.00
미확인	0	0	14.50	2.00	+2.00
합계	* 724.57	100.00	* 724.57	100.00	0

\* 나진·선봉지대 총면적(746km<sup>2</sup>) 중 섬과 두만강 하구의 사구지역을 제외한 면적임

함경북도 동북단에 위치한 나진·선봉 지대는 동해안을 따라 형성된 좁은 평지를 제외하고는 300내지 700m 높이의 산지로 둘러싸여 배후지가 매우 좁다. 동쪽으로 두만강 하류를 향해 전개된 평탄한 부분도 만포, 동변포, 서변포 등 호수가 자리잡고 있어 실제 농업 단지나 새로운 주거단지 등 개발 대상이 되는 경사도 20° 미만의 평지는 지대 총 면적의 1/3에도 못 미치는 230km<sup>2</sup> 정도이다.

- 2) 북한은 1991년 말 나진시 14개 동과 선봉군 10개 리를 포함하는 621km<sup>2</sup>를 자유경제무역지대로 선포하였고, '93년에는 중국과 인접한 원정리와 하회리, 하여평리를 추가하여 경제무역지대를 746km<sup>2</sup>로 확장하였다. 본 지대의 행정적 명칭도 '94년에는 「라진-선봉시」로 이름을 바꾸고 직할시로 승격하였다. 그러나 최근 다시 함경북도에 소속된 시의 하나로 편입시키고 「라선시」로 부르는 것이 확인되고 있다.
- 3) 본 연구에 활용된 영상자료는 나진 선봉지대가 설립되기 직전인 1991년 9월 LANDSAT 5호, TM 영상과 2000년 5월 LANDSAT 7호 영상이며, TM 7개 Band 중 1, 2, 3, 4, 5, 7을 사용하여 최대우도법으로 토지유형 분류를 시도하였다.

이 지대의 반 이상은 산림으로 덮여 있는데 서북부 산지에는 활엽수가 주종을 이루며 침엽수림은 남부의 일부 해안지역과 선봉의 북부산지에서 볼 수 있다. 전체 면적의 1/3을 차지하는 관목과 초지는 산지와 평지 사이의 접이지대에서 나타난다. 총면적의 13.5% 정도인 농경지는 동부의 평탄한 두만강 하류지역과 소하천의 주변, 주거지 부근에 분포하는데 주로 옥수수, 감자, 콩 등 발작물을 재배하며 논은 두만강을 따라 사회리 일대에 협소하게 분포해 있다. 공장, 항만, 주택지 면적은 5%에도 미치지 못하는데 주거지는 나진만과 조산만 연안의 협소한 평지에 집중해 있다.

1991년과 2000년 위성영상을 비교하여 지난 10년간 토지이용의 변화를 살펴보면, 임지는 54%에서 33%로 크게 줄어든 반면, 주거지와 裸地의 증가는 뚜렷하다. 임지의 현저한 감소는 개발의 파급효과라기 보다 지난 수년간 북한 지역의 계속된 가뭄과 심각한 연료난이 원인으로 짐작된다. 줄어든 임지는 대개 밭이나 초지, 관목림으로 바뀌었고, 평탄한 지역의 초지나 임지는 밭으로 개발되었다. 주거지역의 증가는 주로 나진과 선봉 두 지역에서 나타나는데, 최근 완공된 대표적 건물로는 홍콩 영황 그룹이 세운 엠페레 호텔과 태국 록슬리사가 나진 지구에 건립한 국제통신센터가 있다. 한편, 裸地 면적이 425% 정도 크게 늘어난 것은 가뭄과 토지관리 소홀이 원인인 것으로 보이며 특히 도시 주변 나지의 증가는 개발 사업이 시작되었으나 원활한 자금 지원이 이루어지지 않아 개발의 중단이 빚은 결과로 짐작된다.

이처럼 지난 10년 간 토지 이용 상에 큰 변화가 없다는 것은 지대 내의 개발이 거의 진척되지 못했다는 것을 반영하고 있다.

### 3. 중계 수송지로서의 현황과 전망

나진·선봉 지대는 북한, 중국, 러시아 3국의 접경이며 동북아 내륙과 태평양을 잇는 최단 동해항로를 확보할 수 있어 환동해권 유통의 중심(hub)으로서 최적이다. 그 뿐 아니라 세계 운송 루트 상에서 주요결절로서의 가능성도 높아, 대륙으로는 TRS, TMR과 연계되어 유럽까지 나아갈 수 있고, 해양으로는 동해항로를 통해 한국, 일본은 물론 동남아시아와 북미로의 연계도 용이하다. 특히 나진항은 동남아-북미 간 해상항로 상에서 기존의 홍콩을 경유하는 항로에 비해 시간이나 비용 면에서 경쟁력이 있어 중간 귀착지나 환적화물 유치장으로서의 잠재력이 크다.

현재 나진·선봉 지대의 중계 수송은 바다로의 출구가 없는 길림성이나 흑룡강성을 대상으로 나진항을 이용하여 동해항로로 연결되는 형태로 이루어지고 있다. 그동안 중국 동북 지방의 화물은 요녕성의 대련항이나 영구항을 이용해 왔으나 이들 항구들이 자체 화물만으로도 포화상태이고 또 훈춘 경제합작구가 설립된 후 급속한 산업화와 연변지역의 경제성장으로 물동량이 늘어나자 그 처리를 위해 안정된 항만을 확보하는 것이 시급한 과제가 되어왔다.

出海口가 없는 중국 동북지방으로서는 북한의 나진항이나 연해주의 자루비노항 또는 포시에트항이 대안이 될 수 있으나 지금까지 동해항로를 통한 물류 유통은 나진항이 중심적 역할을 해왔다. 취급 화물은 부산항으로부터 연길, 훈춘 지역의 한국 및 일본계 외자 기업들에 공급되는 섬유 원자재, 가공식품, 일용품, 기계설비, 건설장비 및 수송기계가 나진항으로 들어온다. 역으로 나진항을 거쳐 부산항이나 일본 니이가타로 나가는 화물은 중국 동북지방의 목탄, 책상, 의자 등의 목제품, 메이아스 의류, 정원석 용 원석 등이다. 종전에 대련항을 통해 운송되던 중국산 목편이 1997년부터는 나진항을 경유, 울산항으로 운송되고 나진만에서 나는 조개류 등의 수산물도 냉동 컨테이너로 수송된다.

지대 설치 이후 북한은 중국이나 러시아의 물류를 끌어들이기 위한 수송 인프라의 개선과 신항로 개설을 추진해 왔다. 1995년 나진-부산 간 정기 컨테이너 항로 개설을 허용하여 연변의 현통 집단 자회사인 동룡 해운이 정기 화물 운항 사업을 해왔고, '99년에는 이 항로에 일본의 니이가타항을 포함시켰는데 지난 7년 간 화물 유동량이 꾸준히 증가해왔다 (표 2.참조).

<표 2> 나진-부산간 해상 항로 수송실적

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	* 2001
컨테이너 (TEU)	부산-나진	56	1,556	1,676	2,456	2,703	2,514	1,506
	나진-부산	58	919	1,343	1,367	2,522	2,393	1,924
	합계	114	2,475	3,019	3,823	5,225	4,907	3,430
벌크(m <sup>3</sup> )	부산-나진	0	12,708	1,623	7,696	13,689	9,012	7,012
	나진-부산	0	0	167	74	1,880	974	2,888
	합계	0	12,708	1,790	7,770	15,569	9,986	9,900
항해 횟수		8	38	35	36	38	36	33

\* 2001년 11월 현재 자료임

출처 : 동통해운

이 외에도 나진과 일본의 오사카, 후쿠오카간의 신항로 개설을 검토해 왔고, 한국의 속초와 나진간의 컨테이너선과 여객선 정기항로를 개설하여 백두산과 연변 지역 관광객을 유도하는 계획도 세웠다.

그러나 90년대 중반 러시아가 자루비노 항을 개발하여 중국 화물의 중계 수송과 자국 화물의 운송 기지로 본격 활용할 계획을 수립하였고, 2000년 3월에는 속초와 러시아 자루비노항 간의 해리항로를 개설하였다. 두만강 하구의 중계 무역항으로 새롭게 등장한 자루비노항으로 인해 나진·선봉 지대의 입지적 우위성이 반감되면서 앞으로 환동해권의 화물 중계수송을 두고 두 항구가 경쟁관계에 있게 될 것이다.

장기적으로 볼 때 중국 동부지방의 공업화에 따른 물동량의 증가, 일본과의 정기항로 개설, 한국과의 경제 협력에 따른 교류 물자의 증가, 대련항의 화물 적체에 따라 두만강 하구 지역에 있는 중계 무역항의 중요성이 높아질 것으로 예상된다. 현재 아시아 동부 연안 최북단의 자연 부동항으로서 나진항이 갖는 전략적 위치는 매우 중요하다. 또한 항만 시설이나 화물 취급 능력도 자루비노항에 비해 우월하며, 중국 및 러시아 철도로 직접 연결될 수 있어 화물을 환적할 필요가 없다는 장점도 있다. 그러나 북한 지역의 도로상태가 열악하여 트럭 수송은 자루비노항에 비해 불리하며, 무엇보다도 예측할 수 없는 북한의 대외정책은 두만강 지역 물류유통의 거점으로서 나진항의 지위를 위태롭게 한다.

앞으로 나진·선봉 지대가 동북아 국가들간 복합 수송의 교두보가 되려면 도로, 철도, 항만 등 수송 인프라 정비가 우선되어야 할 것이다. 특히 훈춘 경제 합작구를 철도로 직접 연결할 수 있는 훈춘-사이완쯔 간의 철교가 복구되어야 하며 러시아와의 철도 연계로인 친선교에 트럭 운송이 가능하도록 보완되어야 할 것이다. 또한 국경 통과 절차의 간소화, 새로운 항로의 개설 등을 통한 합리적인 수송체계를 갖추어 동북아의 물동량을 확보해야 할 것이다.

중계 수송거점으로서 나진·선봉 지대의 성공 여부는 이 지대의 발전은 물론 통일 후 환동해권의 중심지가 될 수 있는 기틀을 마련하는 일과 직결되어 있어 이 지역의 지리적 중요성이 더욱 부각되고 있다.

#### 4. 시가지 현황 - 슬라이드 참조