

북한의 2019년 교통부문 평가와 2020년 전망

안병민 | 교통연구원 명예연구위원 | ahnbm@koti.re.kr

I. 머리말

북한에 있어서 2019년은 희망과 좌절, 냉정과 열정이 반복되는 혼돈의 시기였음이 분명하다. 2018년은 북한이 경제제재의 난국을 돌파할 수 있는 새로운 가능성을 확인한 한 해였다. 남북간의 4.27 판문점 정상회담과 9.19 평양 정상회담, 싱가포르 북미정상회담의 성공적 개최로 국면전환의 가능성을 보았기 때문이다. 특히 교통부문에서는 괄목한 만한 성과가 있었다. 남북 정상이 남북간 교통망 연결 및 현대화 사업을 합의하였으며, 공동 현지조사 및 착공식이 이루어졌다.

그러나 2019년은 제2차 북미정상회담의 결렬이라는 충격으로 시작되었고, 연말의 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도로 마무리되었다. 이 와중에 북한은 남측에 중재자·촉진자가 아닌 민족적 입장에서의 행위자가 되라는 요구를 하면서 남북관계의 경색국면을 주도하고 있다.

2019년도 북한의 신년사는 인민경제가 의미 있고 소중한 진전을 이룩했으며, 남북관계가 새로운 단계에 들어섰다고 평가했다. 또한 북미관계를 극적으로 전환시키고 조선반도와 지역의 평화와 안전을 보장하는 데 기여했다고 강조하였다.

이러한 북한의 긍정적이고 낙관적인 시각은 1년 만에 부정적이고 비관적으로 급변하게 되었다. 북한은 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도문에서 강력한 정치외교적, 군사적 공세로 정면돌파전을 지속하겠다는 의지를 분명히 했으며, 충격적 실제 행동, 전략무기 개발 등을 공언하고 있다.

한편, 한국정부는 2020년 대통령 신년사를 통해 북한에 5대 남북협력사업을 제안하였다. 5대 남북협력사업은 금강산 관광 및 개성공단의 재개, 비무장지대(DMZ)의 국제평화지대화 및 유네스코 세계유산 공동 등재, 재해·병충해 대응 등 접경지역 협력, 남북 철도 및 도로 연결, 남북 스포츠 협력(도쿄올림픽 남북 공동입장과 단일팀 구성 및 2032년 남북올림픽 공동 개최) 등이다. 현재의 냉각된 북미 및 남북 관계 속에서 북한의 적극적인 수용을 이끌어내는 것은 분명 쉽지 않을 것이다.

본고는 이러한 한반도 주변 환경의 급속한 변화 속에서 북한 교통부문의 2019년도 변화를 평가하고 2020년을 전망하고자 한다.

II. 2019년 북한 교통부문의 평가

북한에서는 교통을 “일정한 수송수단을 리용하여 화물과 여객을 한 장소에서 다른 장소로 옮기는 것을 전문으로 하는 인민경제의 한 부문”으로 정의하고 있다. 또한 “사회 재생산 과정에서 한 구성 부문이며, 생산과 유통을 위한 생산적 봉사 부문”이라고 한다.

김일성 전 주석은 “생산은 곧 수송이며 수송은 곧 생산”이라고 발언한 바 있다. 이것은 물질적 생산을 구성하는 부분인 수송은 생산을 전제로 하며, 생산은 수송을 떠나서는 성과적으로 실현될 수 없다는 것을 강조한 것이다. 생산과 수송은 서로 떼어 수 없는 하나의 통일체를 이루고 있다는 시각이다.¹⁾

북한 교통망의 현재 모습은 2018년도 남북정상회담에서 김정은 위원장의 발언을 통해 그 실체를 드러냈다. 김정은 위원장은 북한의 교통을 ‘불편하고’, ‘불비하며’, ‘민망하다’는 3단어로 요약하였다. 북한의 각 교통부문에서 2019년에 이루어진 결과를 살펴보면 다음과 같다.

1. 철도

북한에서 철도는 토지와 함께 매우 특별한 위상을 갖는 부문이다. 북한 법률에서 혁명의 전취물이라고 정의되어 있는 대상이기 때문이다. 북한의 「철도법」 제1조에 “철도는 나라의

1) 일반적으로 수송, 보관, 포장, 하역을 물류라는 개념으로 일반화하는데 비해 북한에서는 물류라는 용어는 사용되지 않는다. 북한 사회과학원의 세계 경제사전에서는 학술적인 용어로서의 물적 유통(Physical Distribution: PD)이 소개되고 있다.

동맥이며 인민경제의 선행관(선도부문)”이라고 정의하고 있다.

북한 내 화물 수송의 90%, 여객 수송의 60%를 분담하는 철도는 북한에서 가장 중요한 운송 수단이다. 북한에서 철도의 중요성이 강조되는 이유는 철도가 대량 수송, 규칙적인 수송이 가능하며 수송 시간이 짧고 수송 원가가 저렴한 교통수단이기 때문이다. 북한 전기기관차의 평균견인중량은 약 1,300톤으로, 해운 평균 적재능력의 약 1.3배에 달한다. 또한 수송 원가는 자동차의 34%, 해상 운송의 53% 수준이다. 또한 철도화물의 평균 수송 거리는 약 160km로, 이것은 자동차 화물 운송 거리의 15배, 연안 해운 거리의 1.7배에 해당한다. 북한에서 철도의 정상적인 운영은 곧 경제의 정상적인 가동을 의미한다고 볼 수 있다.

2019년도 북한의 새로운 철도노선 건설은 김정은 위원장의 지시로 총력건설이 추진되고 있는 원산 갈마지구, 평안남도 양덕지구, 백두산 삼지연 지구 등 관광 거점 중심으로 이루어지고 있다. 북한은 이 지역을 연결하는 새로운 철도망을 건설하고 기존 노후 철도시설에 대한 대대적인 현대화 사업을 진행하였다.

양덕온천지구는 평안남도 양덕군에 건설되고 있는 온천문화휴양지로서, 방문객의 이용 편의를 위한 철도건설이 이루어졌다. 2018년 말에 석탄온천역-온정역 간 철도 공사가 개시되어 2019년 12월에 약 8km의 철도가 완공되었다.

2019년 10월에는 양강도 해산시와 삼지연군을 연결하는 백두산 관광철도가 완공되었다. 이 철도는 원래 백두산 일대에서 생산되는 목재나 임산물을 수송하기 위한 협궤의 산업철도였으나, 백두산과 삼지연군의 관광 활성화를 위하여 표준궤 철도로 현대화한 것이다.

한편, 철도 신선 건설과 함께 2019년도 철도 운송 분야의 가장 커다란 과제는 산업용 석탄의 수송 수요를 보장하는 과업이었다. 이에 발전용, 제철소용 석탄 수송의 대량성, 정시성을 보장하기 위해 철도 운송의 정보화 및 사령 지휘 체계가 정비되기 시작하였으며, 기관차, 화차들의 가동률 제고를 위한 노력들이 가시적인 성과를 나타낸 것으로 알려지고 있다.

2. 도로

북한에서의 도로는 철도의 보조적인 수단으로 자리 잡고 있으며, 그 역할은 크게 세 가지로 구분된다.

- 1) 자동차 수송을 더욱 촉진시켜 공장과 기업소 등에 필요한 원료·자재·설비를 공급하여 생산과 건설을 정상화시키는 것, 2) 생산과 소비의 긴밀한 연계와 균형을 보장해 주는 것, 3) 도시와 농촌 지역 간의 정치·경제·문화적 연계를 보장하여 지역 간 격차를 해소시키기

위한 것이다.

그러나 제한적인 역할이 강조되던 도로부문에서 가장 많은 변화가 나타나고 있다. 북한의 교통 관련 법규들 가운데 가장 많은 수정과 보충이 이루어지고 있는 영역이 도로 관련 법규들이다. 2010년 이후 도로법은 4차례, 도시경영법은 3차례, 도로교통법은 4차례 수정 및 보충되었다. 또한 새로운 법률인 도시미화법이 제정되었다.

도로법에서는 도로 건설 기준이 강화되었으며, 자동차 세척 규정이 신설되었다. 더러운 차량의 도시 진입이 금지되어 도시 입구에 자동차 세척장이 대량 건설되었다. 또한 도로이용허가증 발급이 이루어지고 있으며, 도로사용료 규정이 신설되었다. 도로사용료는 내외국인을 불문하고 징수하는 내용이며, 징수한 도로사용료는 도로 건설 및 보수 같은 해당 용도에만 사용하는 것으로 되어 있다.

북한은 2018년 1월부터 평양 원산 구간 유료화를 개시하였는데, 일반 승용차의 통행료는 1km당 0.02유로 수준이다. 평양~원산 구간 194km 주행시 약 3.88유로의 통행료를 지불해야 한다. 요금결제는 잔액을 충전해서 사용하는 방식의 '나래카드'를 이용하고 있다.

한편, 2019년 4월에는 북한과 중국 간의 새로운 육상도로 교량이 정식 개통되었다. 중국의 지린성 지안(集安)과 북한의 만포 간을 잇는 국경 교량은 2016년에 완공되었으나, 대북제재의 영향으로 공식 개통이 지연되어 왔다. 그럼에도 불구하고 중국은 2018년 12월에 이 교량이 연결하는 도로통상구를 국가급으로 승격한 바 있다. 새로운 국경 도로교량은 중국 길림성의 중부지역(통화, 지안)과 북한 만포지역간 화물 운송 활성화에 기여할 것으로 보인다.

한편, 북한과 러시아 간에도 새로운 국경 운송로 건설이 추진되고 있다. 2019년 4월, 블라디보스토크에서 열린 북러정상회담에서 러시아 하산과 북한 두만강을 연결하는 국경 교량 건설 문제가 논의되었다. 이후 양국간 장관급 협의체인 북러 경제협력위원회에서 교량 건설에 대한 심층 논의가 진행되었는데, 주요 이슈는 건설비용 부담 문제였다. 북한 측은 북중간 국경 교량 건설 사례처럼 교량 건설 비용을 상대국이 전액 부담해 달라고 요청한 것으로 알려지고 있다. 현재 이 사업은 러시아 극동·북극개발부가 담당하고 있으며, 교량 건설을 위한 타당성조사가 완료된 상태이다.

3. 항공

북한의 항공 교통은 1946년 항공건설중앙위원회이라는 정부 조직이 발족되면서 개시되었는데, 국제선 운항은 1953년에 이루어졌다. 항공 교통부문에서는 조선민용항공총국(약칭 민항총국, 대외 명칭 고려항공)이 여객 운송, 화물 운송 및 항공기 수리 등을 담당하고 있다.

고려항공(Air Koryo, KOR)은 과거 조선민항(조선민용항공총국)으로 호칭되다가 1992년 10월에 개칭하였다. 고려항공은 1996년 11월에 국제항공운송협회(IATA)에 정식 가입하였으며, 항공사로서의 운송활동과 항공 행정, 안전 지도 및 감독, 공항 관리, 항공 교통 관제 등 민간 항공사의 전반적인 업무를 수행하고 있다.

북한은 국제 항공 시장에 재편입하기 위해 노력하고 있다. 북한은 2018년에 국제민간항공기구(ICAO)에 평양 FIR(비행정보구역)과 인천 FIR을 연결하는 제3국과의 국제항로 개설을 ICAO에 제안하였다, 2019년 초에 국제민간항공기구(ICAO)는 북한의 새로운 항로 개설 요청 건이 유엔안보리의 대북제재를 위반하지 않는다는 의견을 제시한 바 있다.

2019년 중반에 국제민간항공기구는 북한에 대한 항로 개설 안전 검사를 추진하였으나, 2020년으로 연기되었다.

[그림 1] 남북한의 비행 정보 구역



4. 항만 및 해운

북한은 해운과 내륙 수운을 철도의 수송난 해결과 무역 화물 수송 보장을 위한 대체 운송 수단으로 간주하고 있다. 또한 강하천을 이용한 내륙 수운은 자동차 운송이 맡고 있던 기능을 일부분 대체하고 있다.

북한은 해운이 운송 속도 측면에서는 다른 운송 수단에 비해 경쟁력이 떨어지지만, 수송 원가가 저렴하며 대량의 화물을 수송할 수 있기 때문에 본질적 우월성을 가진다고 평가한다. 수송 원가에서 절대적인 비중을 차지하는 것이 인건비와 연료비이기 때문이다. 최근 북한의 해운은 대량 물자 수송과 경제성 측면에서 그 중요성이 강조되고 있다.

이러한 움직임은 북한의 해운, 항만 관련 법규의 개정이 빈번하다는 것에서도 살펴볼 수 있다. 김정은 시대 들어 국제 해운환경 변화에 대응하여 등록법, 해운법, 항만법, 배안전법, 선원법의 개정이 이루어졌다.

2019년도에는 북한 항만의 컨테이너 부두 시설 현대화가 추진되었다. 북한에서 컨테이너 전용 하역 설비를 갖춘 항만은 남포항 1개소에 불과하며 컨테이너 장비도 매우 빈약한 실정이다. 북한의 육해운성은 남포항의 45톤 컨테이너 하역 장비 생산에 착수하였다. 이는 자강력1호 크레인을 비롯한 5톤, 40톤 크레인 생산 경험을 바탕으로 이루어지고 있다. 이 장비는 남포항에 설치될 예정이다.

III. 2020년 북한의 교통부문 전망

북한의 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도문에 나타난 단어의 빈도를 살펴보면, ‘경제·사업’이 49회, ‘건설’이 29회, ‘과학’이 28회로 나타났다. 이를 통해 북한이 2020년에 중점을 두고 있는 영역을 확인할 수 있다. 교통, 물류 부문도 경제사업, 건설을 지원하는 것이 최우선 과제가 될 것이며 교통, 물류 부문의 기술 개발도 활발해질 것으로 전망된다.

김정은 위원장은 전원회의의 보고를 통해 경제 전반을 정비 보강하고 활성화하는 사업에서 심각한 문제가 발생했다고 지적하였다. 이와 함께 ‘금속, 화학, 전력, 석탄, 기계, 건재, 철도 운수, 경공업 부문’ 등 산업 전 분야의 폐단과 부진 상태를 정돈하고 바로잡기 위한 과업을 제기하였다. 이 산업 부문의 연결 고리가 바로 교통이다. 따라서 2020년의 북한의 교통부문은

해결해야 하는 수많은 난제에 직면한 상태라고 볼 수 있다.

아울러 북한은 북미관계가 장기적 교착 상태로 이어질 것이라는 전망하에서 국경을 맞대고 있는 중국, 러시아와의 안정적인 인적, 물적 수송로 확보에 집중할 것으로 보인다. 기존 운송회랑의 시설 능력을 증대시키며, 새로운 수송로를 개설하려는 움직임이 나타나고 있다.

1. 새로운 국제 수송로 확보

북한과 중국 간에는 철도 3개, 도로 12개, 수운 2개 등 총 17개의 국경 통로가 개설, 운영되고 있다. 2020년 중에는 신압록강대교의 도로 통로가 개설될 것으로 전망된다. 현재 사용되고 있는 조중우의교는 철도, 도로 통행이 가능한 복합 교량으로 북중교역 화물의 70%가 운송되고 있다. 하지만 열차 운행 시 도로 통행이 중단되며, 교량 위로 차량의 쌍방 교행이 불가능한 구조적인 문제점을 갖고 있다.

북한과 중국은 원활한 인적, 물적 수송을 위해 지난 2009년에 북중간 새로운 압록강 도로대교의 신설을 합의하였다. 이 도로 건설사업의 건설비는 중국이 전액 부담하였으며, 2010년 10월에 착공되어 2014년 9월 완공되었다. 그러나 북한이 북측의 연결도로 및 세관 건설공사를 착수하지 않아 도로 개통이 지연되고 있는 실정이다.

〈표 1〉 북중간의 국경세관 현황

	중국 세관	개방비준 시기	개방 현황	북한 세관
철도 세관	단둥	1954	쌍방통행	신의주
	투먼	1954	국제개방(화물)쌍방통행(여객/화물)	남양
	지안	1954	쌍방통행(여객/화물)	만포
도로 세관	단둥	-	-	신의주
	훈춘	1991	국제개방(여객/화물)	-
	취안허	2001	국제개방(여객/화물)	원정
	샤튀즈	1985	쌍방통행(여객/화물)	새별
	싼허	1941	쌍방통행(여객/화물)	회령
	카이산툰	1933	쌍방통행(여객/화물)	삼봉
	난핑	1951	쌍방통행(여객/화물)	무산
	구청리	1953	국제개방(여객/화물)	삼장
	린장	1950	쌍방통행(여객/화물)	중강
	창바이	1950	국제개방(여객/화물)	혜산
	지안	2014	국제개방(여객/화물)	만포
	쑤양무평		공무통로(최근 개방)	쌍두봉

자료: 서종원, 『중국 동북지역 교통체계발전전망과 우리의 대응방안』, 한국교통연구원, 2012.

2019년 6월, 시진핑 주석의 북한 방문 시에 북측과 신압록강대교 개통과 관련된 모종의 합의가 이루어진 것으로 보인다. 2019년 하반기부터 북측 연결도로 공사가 개시되어 현재 토목공사는 대부분 완료된 것으로 알려지고 있다. 금년 중에 신압록강대교가 개통되어 북중간 여객, 화물수송 체증 문제를 일부 해결할 수 있을 것이다.

2. 경제 재정비에 따른 사적 운송시장에 대한 통제 강화 가능성

김정은 위원장은 내각을 중심으로 한 ‘통일적 지도’를 강조하였다. 또한 국가의 통일적 지도를 실현하기 위한 강한 대책을 예고하였다. 이로 인해 하위부문으로 이동되었던 부분적인 경제자율권이 중앙집권적인 형태로 전환될 가능성도 배제할 수 없다.

현재 북한의 장마당을 연결하고 있는 사적 영역의 운송망, 물류망에 대한 국가적인 통제가 강화될 경우, 북한경제에 마이너스 요인으로 작용할 수 있다.

2016년도에 실시된 탈북자 면접 조사 자료에 의하면, 빈번히 이용했던 교통수단으로서 써비차(SERVICE 차)²⁾를 응답한 사람은 약 20%에 달한다. 북한에서 써비차는 철도에 이은 두세번째 대중교통 수단이며, 또한 소량의 다빈도 수송을 담당하는 중요한 영업용 화물 운송 수단으로서의 위상을 구축하고 있다. 써비차의 이용 목적을 살펴 보면, 이동수단으로 응답한 비율이 58%, 상행위가 34%로 나타났다.

따라서 북한에서는 시장의 교란을 우려하여 전면적인 변화보다는 질충적인 형태의 통제가 이루어질 것으로 전망된다.

3. 남북간 교통 협력의 재개 가능성

북미관계 및 남북관계의 경색국면을 타파하기 위한 조치로서 남북간에 중단되었던 북한 공역 통과 문제나 남북해운합의서상의 제주 항로 통행 문제가 본격적으로 논의될 가능성이 높을 것으로 보인다.

가. 영공 통과 재개 문제

2010년 천안함 사태 이후 국적 항공기의 북한 영공 비행이 중단되었다. 현재 국내 항공사들은 북한 우회항로를 이용하고 있는데, 인천~미주 노선의 운항 거리가 200~500km 증가하여

2) 써비차는 ‘서비스차’가 변형된 말로서 돈을 받고 화물이나 여객을 수송해 주는 화물 차량 등을 지칭하는 말이다. 북한에서는 차량을 이용하는 행위를 흔히 ‘써비를 준다’고 표현하고 있기 때문에 만들어진 신조어임.

미 동부 지역은 40분, 러시아 지역은 1시간이 추가 소요되고 있다.

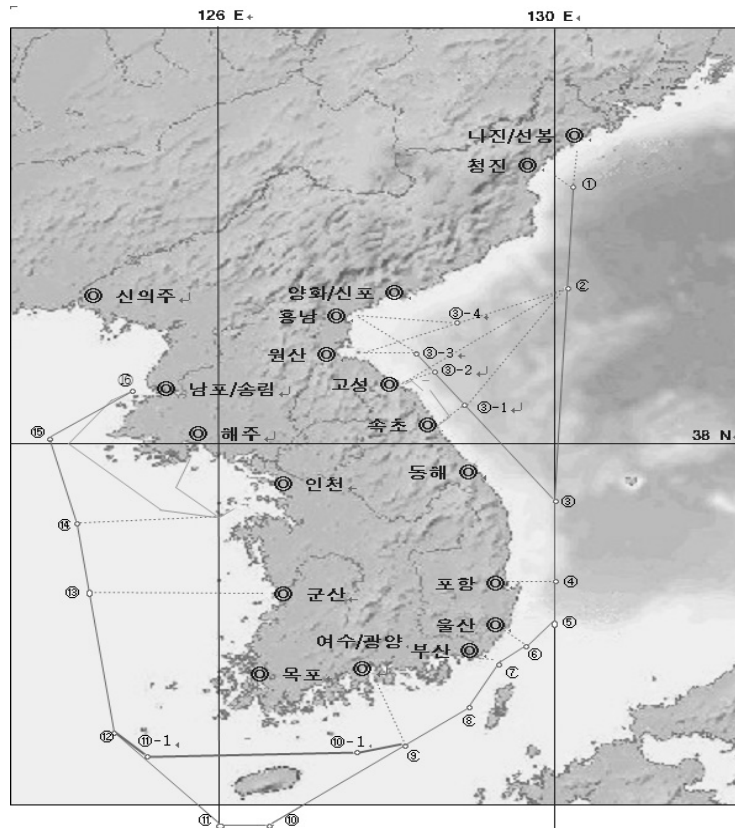
북한 영공의 우회로 인하여 발생하는 연간 추가 비용은 약 480억원의 유류비와 일본 노선 이용에 따른 추가 영공통과료 80억원 등 약 560~600억원 수준이다. 또한 이러한 항로 축소는 인천공항과 김포공항의 비행기 연발착 원인이 되고 있다.

북한 영공 운행 금지는 유엔의 대북제재 사항이 아니며, 우리 정부의 승인만 있으면 다시 북한 영공 통과가 가능하다.

나. 남북해운합의서상 북한 선박의 제주해협 통과 허용

북한 선박의 제주해협 통과 금지 조치는 2010년의 5.24 조치로 개시되었다. 이 조치로 인하여 기존의 ‘철도-해운-철도’, ‘철도-해운-자동차 운송’, ‘자동차-해운-자동차 운송’

[그림 2] 남북해운합의서 부속합의서 수정보충합의서의 남북해상항로대



자료: 안병민, 「남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망」, 『JPI정책포럼』, 2010-18.

으로 연결되던 해운 중심의 북한 수송망에 혼란이 발생하였다. 북한의 원료 생산지와 가공지, 제품 생산지와 소비지, 해안과 내륙 지역 간의 물류 네트워크 기능이 현저히 저하되었다.

북한 서해안 남포와 북한 동해안 청진 간의 운항 항로를 비교할 경우, 기존 992마일의 항로 거리가 1,215마일로 늘어나 통행 거리 223마일, 통행 시간 20시간 이상이 증가되었다. 제주해협은 국제법상 무해통행권이 적용되는 지역이며, 북한의 물류망 복구라는 측면에서 가능한 대안이다. 또한 이는 유엔안보리 대북제재나 미국 단독제재와 관련이 없는 사안이기도 하다.

다. 남북철도, 도로 연결사업의 추진

2018년 11월에 남북은 공동 철도, 도로조사사업을 실시하였으며, 12월에는 공동 착공식을 거행하였다. 철도 1,194km(경의선 411km, 동해선 783km), 도로 266km(경의선 165km, 동해선 101km)의 공동 조사는 간단한 측정 정비 조사 및 육안 조사를 중심으로 단기간에 이루어졌다.

이러한 수준의 조사 결과를 토대로 기본계획, 설계 작업에 착수하는 것은 불가능하다. 적어도 수차례의 정밀 보완조사가 이루어져야 하며, 설계 방식 및 현대화 수준에 대한 심층적인 논의가 필요하다.

2019년도에는 남북한간에 철도, 도로 연결을 위한 후속조치가 전혀 이루어지지 않았다. 본격적인 건설 사업을 개시하기 전의 필수 과정인 기본계획, 기본설계, 실시설계를 거쳐야 하며, 적어도 1.5~2년 정도가 소요된다. 2020년에는 남북간의 심층 현지조사와 공동설계가 이루어져야만 하는 해이다.

참고문헌

- 김충혁, 「원산-금강산 국제관광지대 개발에서 외국 투자 리용의 특성」, 『경제연구』, 2017년 제4호, 2017.
- 박정철, 「관광상품의 가치와 유용성 평가」, 『경제연구』, 2018년 제3호, 2018.
- 사회과학원 세계경제 및 남남협조연구소, 『현대세계경제사전』, 평양: 사회과학출판사, 1998.
- 서종원, 『중국 동북지역 교통체계발전전망과 우리의 대응방안』, 한국교통연구원, 2012.
- 안병민, 『교과서에 안나오는 북한의 교통이야기』, 서울: 통일교육원, 2015.
- _____, 「남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망」, 『JPI정책포럼』, 2010-18, 2010.