

북한의 경제개발구 추진 현황과 향후 과제

- 임호열 국제협력정책실장
(hylim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1293)
- 김준영 국제협력정책실 통일국제협력팀 연구원
(junyoung@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1287)

차 례 ●●●

1. 배경과 추진 현황
2. 주요 경제개발구의 핵심사업
3. 향후 과제

주요 내용 ●●●

- ▶ 최근 북한은 동북아 물류기지를 지향하는 나선특구와 외국인 관광객을 겨냥한 금강산관광특구 등 중앙 개발구를 심화시키고 분권화와 지방경제 발전을 도모하기 위해 19개 지방 개발구를 대거 신설하는 등 경제개발구 정책이 김정은 시대의 핵심 경제정책으로 부상하였음.
- 나선 및 금강산 특구를 중국 개혁개방 초기의 경제특구와 같이 소위 북한판 ‘점(點)-선(線)-면(面)’ 개방으로 추진함으로써 지방 개발구와 그 배후지역으로 경제개발 효과를 순차적으로 파급(spillover effect)시켜 나가고자 함.
- 이를 위해 김정은 집권 이후, 나선특구 및 지방 개발구 관련법을 중심으로 대외경제부문 법규 14개(668조항)를 신규 제정하고, 개발구 내 기업소득세(25% → 개발구 14%)와 관세 감면, 공장부지 우선선택권 부여, 기업설립·분할 자유화 등의 우대조치와 함께 인프라·IT 등 국가장려 분야에 대해서는 추가혜택(기업소득세 10% 등)을 부여함.
- ▶ 북한 개발구정책의 성패는 향후 북한의 정책의지와 방향에 따라 크게 달라질 가능성 농후
- 나선특구는 중국 동북의 해양출로이자 극동러시아 개발의 연결점으로서 김정은 집권 이후 동북아 물류수송과 관광거점으로 발전시킨다는 계획하에 BOT 방식으로 중국과 러시아의 투자를 유치, 나진부두와 나진-하산 철도 보수를 완료함. 다만 배후시장 및 생산거점과 유리되어 있는 문제가 있음.
- 금강산특구는 2025년까지 총 78억 달러를 투자하여 관광객 연 100만 명을 유치한다는 목표로 마식령스키장과 현동·신평 지방개발구를 포괄하는 광역개발을 추진하고 있으나, 금강산 산수를 제외하고는 차별화 요소가 없어 투자유인이 크지 않은 실정임.
- 지방 개발구는 북한 최대 무역항인 남포 인근의 대중국 수출전진기지로서의 와우도 수출가공지구, 중·러 중계 무역과 수출가공기지를 조성하려는 청진 경제개발구의 발전 가능성이 높은 것으로 평가되나, 개발계획이 중앙 개발구를 차용한 수준인 데다 구체적인 투자유치 방안도 미흡하여 성공 가능성이 불투명
- ▶ 북한의 경제개발구 계획이 점차 구체화되고는 있으나, 과거 중국의 특구사례에서 볼 수 있는 뚜렷한 비전 설정, 투자주체의 수익확보 메커니즘 확립, 재산권 보호장치 마련 등이 과제로 지적되고 있음.
- 인프라 건설 중심으로 개발구를 동시 추진하기에 앞서 확고한 개혁개방 노선과 장기개발 비전하에 건설해야 하며, 투자수익 담보장치 구축, 외국인투자자 재산권 보호, 안정적인 노사관계 확립 등을 통하여 외국인투자 유인을 부각하는 동시에 외국인투자 주체 발굴과 내자동원을 위한 재정·금융 시스템 정비에 힘쓰는 것이 중요
- ▶ 우리 정부는 향후 남북관계가 개선될 경우 북한 경제개발구를 중심으로 새로운 경험모델을 구축할 수 있도록 북극항로 신설에 따른 나선 물류루트 개발, 금강산특구와 평창 동계올림픽 연계, 한·중 FTA 타결에 따른 와우도 수출가공기지 활용 및 AIB를 활용한 동북아 인프라 개발방안 등을 강구해나가야 함.

1. 배경과 추진 현황

가. 배경

■ 북한은 중앙 경제개발구 개발을 가속화하는 동시에 지방 경제개발구를 대거 신설하는 등 동시다발적인 개발구 전략을 통한 경제발전에 박차를 가하고 있음.¹⁾

- 김정은 노동당 제1비서는 신년사에서 원산·금강산 국제관광지구(금강산특구) 등 경제개발구 정책을 통한 대외경협 다각화를 천명하고²⁾ 2015년 각 개발구의 구체적인 계획을 마련하여 외자유치를 적극 전개할 예정임.³⁾
- 경제개발구 정책은 김정은 집권 이후 북한의 핵심 경제정책으로 부상하였으며, 북한이 중국의 경제특구를 통한 개혁개방 성공사례를 직시하고 경제개발구를 ‘점(点)–선(線)–면(面)’으로 연결하여 점진적으로 경제를 개방해나 가려 하고 있음.⁴⁾
- 최근 경제개발구에 국력을 집중하게 된 주된 배경은 기존 경제개발구 정책이 실질적인 성과가 없었기 때문에 보다 과감한 정책 추진이 긴요한 데다 지방경제 발전을 촉진하기 위한 것으로 판단됨.
- 1980년대부터 외자유치를 추진해왔음에도 핵개발·선군정치 등에 국력을 소진하여 대외고립이 가중되고 경제정책 추진동력도 미약하였으나, 2013년 3월 노동당이 경제·핵무력 병진노선을 채택하면서 경제강국 건설을 위한 6·28 조치 등 지방 및 하부 단위로의 분권화를 골자로 하는 개방정책을 제시
- 2012년 8월~2014년 11월 중 경제개발구 관련 법규가 10개에서 24개로 대폭 늘어났으며,⁵⁾ 최근 경제정책 전반의 변화기조는 과거 7·1 경제개선조치에 비해 북한 내 시장화 흐름을 제도적으로 인정하고 개별 경제주체의 자율성과 이윤동기 강화라는 자본주의적 특성을 어느 정도 수용한 것으로 평가됨.

표 1. 최근 대외경제 부문 관련 법규 수 변화 동향 (2012. 8~2014. 11)

대외경제 부문 관련 주요 법규부문	개정 전(2012)	개정 후(2014)
외국인투자 부문에 직접 적용되는 법규	16개 법규	14개 법규
대외경제사업 관련 법규	30개 법규	26개 법규
특수경제지대 법규 (경제개발구, 나선특구, 금강산관광특구)	8개 법규	24개 법규
합 계	54개 법규(규정포함)	64개 법규(규정포함)

자료: 조선민주주의인민공화국 법규집(대외경제부문)의 2012년 판과 2014년 판을 종합하여 저자 작성.

나. 추진 현황

■ 중앙 경제개발구 중 나선특구와 금강산특구의 위상이 제고되면서 나선·금강산 특구가 북한 경제개방의 첨병 역할을 수행하는 동시에 19개 지방 경제개발구를 신설하여 북한판 ‘점(点)–선(線)–면(面)’ 개방을 추진

- 1) 북한은 경제개발구를 특수경제지대로 지칭하고, 성격별로 무역·공업·공업무역결합·종합·과학기술·금융·관광형으로 분류, 유형별로 자유항·자유무역지대·보세구·수출공업가공구·자유변강구·중개구·과학기술개발구·종합형으로 구분하나 본고는 경제개발구로 통칭.
- 2) 2015년 김정은 신년사 참고.
- 3) 「북한, 13개 경제개발구 개발사업 본격 추진」(2015. 1. 14), 『연합뉴스』.
- 4) 조선경제개발협회 윤영석 부회장, 경제개발구 관련 조선신보 인터뷰(2013. 12. 4) 참고.
- 5) 「라선경제무역지대법」과 「황금평·위화도 경제지대법」은 외국인투자 부문에 수록되어 있었으나, 최근에는 특수경제지대로 변경됨.

- 기존 5대 중앙 경제개발구는 나선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구, 신의주국제경제지대, 황금평·위화도 경제지대로 이루어지나, 김정은 집권이후 나선(6개법 298조항)과 금강산특구 법규(1개법, 47조항)만 신규 제정하는 등 양대 특구가 대표적인 경제개발구 모델로 부상하였음.
- 양대 특구는 중국 개혁개방 초기의 경제특구와 같이 경제개발 효과를 주변지역과 북한 내부까지 파급(spillover effect)시키고자 하고 있으며, 나선 관련법규로 외국투자기업 노동규정, 도로교통규정 등이 신규 제정되어 외국 인투자 증가에 따라 관련제도가 정비되어가고 있으며, 개성공단에서 습득한 개발구 운영경험이 적극 활용됨.⁶⁾
- 지방 개발구는 김정은 집권 이후 6·28 조치, 지방경제 발전, 기업소 독립채산제 등 분권화를 핵심으로 하는 대내정책기조 전환과 궤를 같이하는 대외경제정책으로, 지방의 특색에 맞도록 맞춤형 개발구가 다수 신설됨.
- 19개 지역 개발구는 함북 3개(청진경제·어랑농업·온성섬관광개발구), 함남 2개(북청농업·흥남공업개발구), 양강도 1개(혜산경제개발구), 자강도 2개(만포경제·위원공업개발구), 평북 2개(압록강경제·청수관광개발구), 강원도 1개(현동공업개발구), 황남 1개(강령국제녹색시범구), 평남 2개(청남공업·숙천농업개발구), 황북 2개(송림수출가공·신평관광개발구), 평양 1개(은정첨단기술개발구), 남포 2개(와우도수출가공·진도수출가공구)이고, 기능별로는 공업·농업·관광·수출 등 12개의 단일기능과 4개의 복합기능으로 구분됨.
- 관련 법규는 14개법(668조항)이 제정(2012. 8~2014. 11) 되었으며, 나선 관련법과 경제개발구 관련법으로 대별.

표 2. 경제개발구 관련 신규법규 제정현황 (2012. 8~2014. 11)

신규법규	제정	조항 수	하위 조항의 주요 내용
경제개발구법	2013.5.29	64조항 (부칙포함)	법 개요, 설립, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁해결 등
경제개발구 창설규정	2013.11.6	21조항	경제개발구 창설 관련 구체적인 규정
경제개발구 관리 기관운영규정		26조항	일반규정, 관리기관의 기구, 사업 내용, 분쟁해결
경제개발구 기업창설운영규정		47조항	일반규정, 기업의 창설 및 등록, 경영활동, 재정회계, 해산, 제재 및 분쟁해결
경제개발구 개발규정	2014.3.5	38조항	개발계획, 개발기업 선정, 철거, 개발공사, 제재 및 분쟁해결
경제개발구 노동규정	2013.12.12	58조항	일반규정, 노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결
경제개발구 환경보호규정	2014.2.19	69조항	일반규정, 자연환경의 보존과 조성, 환경영향 평가, 환경오염 방지, 폐기시설물 취급처리
라선경제무역지대 관리위원회 운영규정	2013.9.12	31조항	일반규정, 관리위원회의 기구, 사업내용, 신소 및 분쟁해결
라선경제무역지대 기업창설 운영 규정		50조항	일반규정, 기업의 창설, 기업의 경영활동, 기업의 재정회계, 기업의 변경 및 해산, 제재 및 분쟁해결
라선경제무역지대 개발규정		49조항	일반규정, 개발계획, 토지종합개발, 특별허가 경영, 도급생산 경영, 건물과 부속물의 철거, 제재 및 분쟁해결
라선경제무역지대 외국투자기업노동규정		58조항	일반규정, 노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결
라선경제무역지대 도로교통규정	2013.6.6	67조항	운전자적 심사, 차량 등록 및 기술검사 등 도로교통 지도통제
라선경제무역지대 인민보안단속규정	2013.2.6	43조항	일반규정, 단속 및 조사, 법질서 위반자 처리, 제재 및 신소
금강산국제관광특구 노동규정	2012.12.3	47조항	일반규정, 노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화 시책, 제재 및 분쟁해결
총 법규 수	14개 법규(규정 포함), 668조항(부칙 2조항 포함)		

자료: 『조선민주주의인민공화국 법규집(대외경제부문)』의 2012년 판과 2014년 판을 종합하여 저자 작성.

6) 김병필(2015. 2), 「북한의 새로운 라선경제무역지대 하위 규정의 분석과 평가: 기업창설운영규정과 외국투자기업노동규정을 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』; 최우진(2014. 2), 「북한 라선경제무역지대법의 최근 동향」, 『법조』, Vol. 699 참고.

- 경제개발구에 대해서는 소득세(25% → 개발구 14%)와 관세 감면 및 인프라·첨단기술·IT기업 투자자의 경우 추가 감세(10%), 주식배당금 등 기업수입에 대한 세금감면(20% → 개발구 10%), 공장부지 우선선택권 부여, 기업 설립·분할 자유화, 최장 50년까지의 토지임차권 부여 등의 우대조치를 실시함.
- 토지이용과 노동력 고용을 우대하는데, 예를 들면 나선특구를 비롯한 북한 내 외국인투자자의 합자·합영회사 근로자 임금은 월 75달러(500위안) 전후로, 중국 동북지역 근로자 평균임금의 30% 수준에 불과⁷⁾
 - 외국인투자자에 대해서는 BOT(Build-Operate-Transfer) 방식을 통한 인프라 건설을 유도함으로써 투자부담을 경감하는 동시에 외국기업의 세금포탈과 회계부정을 방지하기 위한 회계기준 마련, 세무관리 강화 등 북한 내 경영활동과 채류제도도 보완할 계획임⁸⁾
 - 한편 여타지역 주민의 접근 금지로 특구 효과가 개발구 인근으로 파급되는 데 한계가 있는 가운데 외국인투자자의 재산권 보호와 안정적 노사관계, 투자유인을 높이기 위해 복잡한 통관절차의 간소화, 북한 내부자원의 효율적 동원을 위한 재정·금융 시스템의 정비가 긴요한 상황임.

표 3. 경제개발구 관련 주요정책

사항	주요 내용
기본 원칙	① 단계적 개발 ② 외자유치 다원화 ③ 자연생태환경 보호 ④ 토지 등 자원의 합리적 이용 ⑤ 생산, 서비스 국제경쟁력 제고 ⑥ 경영활동 편익을 제공하는 동시에 사회공공이익의 보장 ⑦ 경제개발구의 지속가능한 균형발전 보장
건설 및 운영 원칙	· 경제개발구 건설·운영은 국가경제 발전전략에 부합하고, 대외경협 및 교류에 유리해야 함. · 국가경제, 기술발전, 거주민과 일정 거리 확보 및 국가 지정 보호지역 훼손 금지 · 경제개발구 관리권한을 국가급과 지방급으로 나누고, 설립은 중앙특수경제지역 지도기관이 담당 · 경제개발구는 중앙특수경제지역 지도부문과 도(직할시) 인민위원회의 지도·관리를 받아야 함.
기업 활동 관련 혜택	기업경영 보장
	기업활동 우대정책
	소득세 감면
	수입 관련세금 감면
	개발형 기업 혜택
	개발구 내 관세혜택
기 타 혜택	· 개발구 내 토지임대는 최고 50년 한도, 임대기간 종료 후에는 임차권 매매 가능 · 자유로운 외환 휴대, 합법적인 이윤 및 기타 소득의 자유로운 송금 보장

자료: 관련자료를 참고하여 저자 작성.

- 본고는 중앙 경제개발구 중 ① 나선특구 ② 금강산특구, 지방 경제개발구 중 잠재성이 높은 ③ 와우도 수출가공구 ④청진경제개발구의 현황을 분석하고, 중국 경제특구 사례를 참고하여 북한 경제개발구의 정책적 과제와 우리 정부의 협력방안을 제시하고자 함.

7) 외자유입의 북한 내 기업활동 북한노동자의 월 평균임금(2013년 말)은 일반노동자 60~80유로, 합자기업 북한관리자 100~300유로, 독자기업 북한관리자 600유로, 외국기업 북한대표처의 북한관리자 300유로 수준임.

8) BOT는 건설-운영-양도를 의미, 외국인투자자가 초기에 소액을 투자하여 개발하는 동안 추가로 재원을 조달하고 개발이 완료되면 장기임차로 투자자금을 모두 회수하여 해당국에 임차권을 양도하는 투자방식임.

2. 주요 경제개발구의 핵심사업

- 북한의 경제개발구는 나선과 금강산 등 양대 중앙 개발구가 선도하고, 지방 개발구 중에서는 북한 내 1, 2위 무역항인 남포항, 청진항 인근의 와우도수출가공구와 청진경제개발구의 발전 가능성이 있으나, 아직 중앙 경제개발구 계획을 답습하는 단계에 머물러 있고 개발계획과 실상 간의 괴리도 여전한 상태임.

가. 나선경제무역지대(나선특구)

- 나선특구는 1991년 2월, 북한 최초의 경제특구로 지정되었음에도 그동안 대외고립과 경제개발구에 대한 인식 결여 등으로 인해 실질적 성과가 미미하였으나, 김정은 집권 이후 대표적인 개발구로 부상함.

- 2010년 북·중 관계 개선에 따라 양측이 '선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동 관리에 관한 협정'을 체결하고, 김정일 현지 지도로 제조업, 물류·교통, 관광 등 3대 산업 중심의 개발계획을 수립.
- 나선특구는 25만 톤급 유조선 정박과의 200만 톤의 연안 하역이 가능하고, 조선라선일용공업무역회사, 선봉의 류공장, 조선라선전강가공회사, 조선라선대흥무역회사 등 북한 무역회사와 위탁가공기업이 늘어나고 있음.
- 나선특구 관련법이 개성공단보다 개방적인 법제로 평가받고 있는 데다 개성공단보다 경영조건, 외국노동력 채용, 지대개발지원체제 등이 우위에 있으며, 향후에도 나선특구 법제를 지속적으로 보완해나갈 것으로 전망됨.⁹⁾
- 인근에 온성·청진·혜산 등 지방 경제개발구와 연계하여 광역발전을 추진하고 있고, 중국인 위주의 외국인 관광노선을 개설하는 등 인근지역으로의 파급효과 확산이 기대됨.

표 4. 나선경제무역지대 개발계획

구분	항목	내용
개발목표	중점항목	중국, 러시아와의 연계 특성을 발휘하여 기초시설, 공업단지, 물류망, 관광 공동개발과 건설
	발전목표	선진제조업 기지, 동북아지역 국제물류 중심, 지역적인 관광 중심으로 건설
산업발전 방향 및 산업배치	산업배치	· 적지배치, 산업집약, 대상 집중 원칙, '1대 4편 10구역' 연해벨트산업지대 형성 · 나진: 창고물류, 장비제조, 첨단기술, 피복·식료가공 · 선봉: 원자재, 방직피복, 장비제조, 농수산물가공 · 웅상: 종합목재가공단지 · 굴포: 현대적인 고효율 농업시험구
	원자재 공업	· 원유화학공업: 원유 가공공장(승리화학) 정상화 · 야금공업: 광물자원 개발 및 가공 · 건재공업: 시멘트, 유리, 건축도자기 · 산림공업: 목재 가공공장, 제지공장, 가구공장, 연필공장, 합판공장
	장비공업	· 자동차 및 기계: 단기적으로 선봉지역에 트럭공장, 금속제품, 건설용 금속자재, 자전거 등 경공업기계, 장기적으로 건설기계, 농업기계공업 육성 · 조선업 및 선박수리: 나진조선소, 창평선박수리공장 개조
	1중추-3방형-5통로	· 나진항: 나진, 선봉, 웅상항이 중추/ 북방항: 중, 러/ 남방항: 청진/ 동방항: 동해 · 육상통로: 훈춘, 도문, 하산, 청진, 해상통로(동해)
인프라 시설 구축	항구	· 나진항: 종합화물량, 1~3호 부두개조, 5만 톤급 이상 정박 가능, 컨테이너 전용부두 건설 · 선봉항: 원유화학제품, 벌크화물항 · 웅상항: 목재 등 벌크화물항
	도로	· 단기: 원정-나진, 선봉, 웅상항 도로망 정비, 원정-취안허, 국경다리 개조, 관광도로 개조

9) 배종렬(2012), 「최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성-라선경제무역지대법을 중심으로」, 『수은북한경제』, 봄호

표 4. 계속

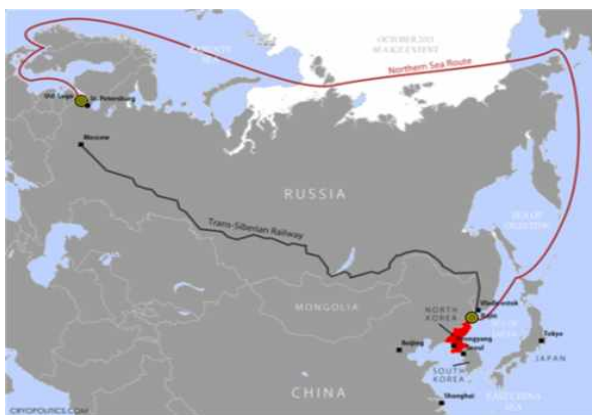
구분	항목	내용
인프라 시설 구축	도로	· 장기: 나진-원정 고속도로, 나진-청진 고속도로, 나진-두만강 고속도로 건설
	철도	· 단기: 나진-선봉-남양 철도 개건 · 장기: 훈춘-훈웅 철도 건설, 나진-남양 철도와 나진-청진 철도능력 확장 · 나진-하산 프로젝트: 나진-하산 간 철도 복구(약 54km 구간)
	공항	· 청진시 삼해리에 민간공항 건설
	전력	· 단기: 석탄화력발전소 건설 · 장기: 100만 KW 발전능력 조성
	정보통신	· 전화통신망 강화, 광섬유망 연결, 국제연계 실현

자료: 『민족21』(2011), 「북, 중 공동개발」, 7월, p. 43에서 발췌.

■ 북한은 나선특구를 동북아 물류수송과 관광거점으로 개발하기 위해 중국 동북지역과 러시아 극동개발의 연장선상에서 중국과 러시아 투자를 유도하고 있음.¹⁰⁾

- 한국·중국·러시아·일본을 겨냥한 국제 물류수송 및 관광거점을 목표로 나진항 1, 3~5호 부두를 각각 중국과 러시아가 개발 및 장기 임차하고, 인근 접경지역과의 도로망 연결과 철도 보수를 실시¹¹⁾
- 중국 동북지역은 북한과의 역사·지리·민족적 긴밀성을 토대로 경험의 활발하고, 특히 지린과 헤이룽장성은 해양으로 나가는 출로(借港出海)로 나선특구를 선정함으로써 지역발전 전략과 연계하여 투자를 추진 중.
 - 동북 3성과 북한의 무역규모는 전체 북·중 무역의 60% 이상을 점하고 조선족 대다수가 북·접 경지역에 거주하고 있으며, 지린성의 창지투(长吉图) 개발과 국제협력시범구인 훈춘-나선 간 지방정부간 협력이 강화되고 있음.¹²⁾
 - 동림무역공사, 훈춘국제경제협력지구보세공사, 창리(創立)그룹, 중련해운유한공사 등 중국 동북에 기반을 둔 중국 무역회사들이 투자를 모색했었고, 전체 외국투자기업의 90% 이상인 300여 개 중국계 기업이 영업 중임.¹³⁾

그림 1. 북극항로를 이용한 북·러 수송로
(러시아 우스트-루기항~북한 라진항)



자료: 김석환(2015).

그림 2. 북극권 중단 실패트



자료: 김석환 · 나희승 · 박영민 (2014).

10) 김금희(2014), 「국제적인 화물중계수송기지로서의 라선경제무역지대의 유리성」, 『경제연구』, 4호

11) 2014년 말 남·북·러 3국간 광물수송 1차 시범사업이 완료되고 현재 2차 시범사업이 검토 중임.

12) 북한이 훈춘의 제1 무역파트너로 부상하여 수산물, 위탁가공 등 민간기업간 협력이 가속화되고 있음. 자세한 논의는 김부용, 임민경(2012), 「창지투 개발의 현황과 시사점: 훈춘을 중심으로」, KIEP 중국성별 동향 브리핑, Vol. 3, No. 17 참조

13) 최우진(2014. 2), 「북한 라선경제무역지대법의 최근 동향 -조중협정 이후 개정내용을 중심으로」, 『법조』, Vol. 699.

- 러시아는 대내외 도전에 대한 돌파구로서 북한과의 관계를 강화하는 가운데 극동개발과 연계하여 북한의 저임 노동력을 활용하고 유희전력 공급을 계획하는 등¹⁴⁾ 나선특구를 연결고리로 경제협력 가속화.
- o 최근 북·러가 남양-온성-나진 150km 철도건설에 합의하였으며,¹⁵⁾ 나선특구의 개방효과를 온성섬 관광개발구로 확산시키는 동시에 러시아 극동지역에 선도개발지대를 신설되어 파급효과를 러시아 극동으로 확대하고자 함.
- o [그림 1]과 같이 2013년 러시아는 북극항로를 활용한 물류수송을 개시하는 등,¹⁶⁾ 북극항로 활용을 적극 추진하고 5월 북·러 정상회담 개최를 계기로 나선특구와 지방 경제개발구에 전력·통신·철도·항만 등 인프라 투자를 확대해 나갈 것으로 전망됨.
- 북극항로와 북극권 종단 신루트 개설에 대한 논의가 확대됨에 따라, 유라시아와 아태 지역간 새로운 관문으로 떠오르면서 나선특구의 지정학적 중요성이 점증하는 점을 간과해서는 안될 것으로 평가됨.¹⁷⁾

■ 다만, 나선특구의 경우 제조업 기반이 취약하고 배후시장인 중국 동북과 러시아 극동 역시 낙후되어 있어 저임 노동력 이외에는 외자유입 유인이 미흡하여 종합 경제개발구 도약의 한계로 지적됨.

- 북한기업 1,666개 중 나진이 속한 함북에 143개 기업(8.6%)만 소재하고 있어 평양(300개, 18%), 평남(220개, 13.2%), 함남(204개, 12.2%) 등에 못 미치고,¹⁸⁾ 나선지역의 금속·기계·전기전자 등 주요 제조업 입지잠재력은 남포·개성 등 서해권뿐 아니라 청진, 함흥 등 동해권 지역에도 뒤쳐지는 실정.¹⁹⁾
- BOT 방식을 통한 중국과 러시아의 투자가 고용유발효과를 제외하고는 나선특구의 경쟁력을 실질적으로 높일 수 있는지 판단하기 어려운 상황임.

나. 원산·금강산 국제관광지구(금강산특구)

■ 김정은은 집권 이후 관광수입이 외화획득의 주요 수단으로 부상하면서 외국인 관광 진흥에 힘을 쏟고 있으며, 그 중 금강산특구가 관광특구의 모델로 부상하고 있음.

- KIEP(2013)에 따르면, 2012년 중국 관광객을 통한 외화수입 규모가 2,169~3,462만 달러이고, 당해년 북한 명목 GDP의 6.5~10.4%를 차지하고 있으며, 일본·유럽 등의 관광객까지 포함하면 그 비중은 더욱 상승.
- 금강산특구는 현재 인프라 건설 및 서비스개발 계획단계에 있고, 이 관광특구를 중심으로 인근 마식령스키장 등 주변 지역과 현동, 신평 지방 개발구를 포괄하는 광역개발계획을 수립함.

14) 「러·北, 나선특구 송전사업 타당성 조사 6월 마무리」(2015. 3. 11), 『연합뉴스』.

15) 「러·북, 온성-나진 연결 150km 철도 개보수사업 추진」(2015. 2. 26), 『연합뉴스』.

16) 김석환(2015)의 연구에 따르면, 북극항로 이용 시 러시아-한반도까지 35일 전후로 소요, 남방루트 이용시 60일 전후로 소요됨. 「남·북·러 관계와 러시아 전승기념일 외교」, KIEP 전문가 간담회(2015. 3. 19) 「남·북·러 관계와 러시아 전승기념일 외교」.

17) 김석환, 나희승, 박영민(2014), 「한국의 북극 거버넌스 구축 및 참여전략」을 참고함.

18) 지역별 북한기업 현황에 대한 연구는 이석기·이승엽(2014), 「2000년대 북한기업 현황」을 참고함.

19) 북한의 경제특구 개발시 경제적 효과 추정은 이상준·박세훈·남기찬·이건민(2014), 「통일기반 강화를 위한 북한 거점도시 발전모형과 남북협력 실천전략 연구」를 참고함.

표 5. 중국 관광객을 통한 북한 외화수입 규모 및 GDP 비중

(단위: 1USD=6.15 RMB(2013. 6. 28 기준), %)

주요 도시 출발 기준(엔지, 훈춘, 투먼, 선양, 단둥, 베이징)	
2012년 중국 관광객을 통한 북한 외화수입(추정치)	2,169~3,462만 달러
GDP 비중 (2012년 명목GDP 기준)	6.5~10.4%

자료: 김지연, 최필수, 임민경, 나승권(2013)에서 인용, 북한 명목GDP는 한국은행 발표 기준.

- 2025년까지 총 투자 78억 달러, 연 관광객 100만명 유치를 목표로 1단계 원산(2017), 2단계 금강산(2025) 개발계획을 토대로 본격적인 투자유치에 착수하였으나, 성공 가능성은 미지수.²⁰⁾
- 현재 공항·철도·항만 등 인프라 건설계획과 원산·통천·금강산지구로 구분한 종합 관광서비스계획을 수립하였으며, 원산 지역은 금강산 관광과 위락시설의 진입관문으로 설정하여 교통 관련 인프라를 건설하고, 금강산 지역은 다양한 여행로를 따라 편의 및 숙박 시설 배치계획을 수립함.

표 6. 원산-금강산 국제관광지구 인프라 건설 및 서비스 개발 계획(2014. 5)

유형	프로젝트	주요 내용
인프라	공항	· 원산공항을 수천 명을 수용하는 국제공항으로 조성
	철도	· 원산·금강산 고속관광철 신규건설, 현재 원산·금강산 철도의 철로, 건축물, 터널, 전기, 통신설비 등 보수
	도로	· 거주민과 여행개발구의 신형 고속도로 건설, 원산-마식령 스키장 등의 국제여행로 구축
	항만	· 현대화된 고성항과 원산여객부두, 국제항구 건설
	전력	· 태양에너지발전소, 풍력발전소 건설
	수원지, 오염물, 공업폐수 처리시설	· 고성군 경정리 신계천 일대를 매일 4,000m³까지 공급가능한 용수를 제공하는 수원지로 개발 · 고성군 온정리에 일일 4,000m³까지 오수를 처리할 수 있는 종합오수처리 및 산업폐기물 처리시설 건설 · 고성항구 지구 내 산봉우리에 2년에 18,000t의 쓰레기 처리가 가능한 고체폐기물 처리시설 건설
서비스	원산지구	· 원산시 도로센터 새로 건설함.
		· 원산시 상업서비스지구, 문화휴식지구, 과학기술교류지구, 숙박 및 서비스 시설 건설
		· 연해선을 따라 수영장, 수족관, 해저 공연시설, 헬스클럽, 문화오락휴식센터 등 관광시설 건설
	통천지구	· 갈마반도의 명사십리에 10만 명을 수용할 수 있는 해수욕장과 여행시설, 자연공원, 실내수영장 등 건설
	금강산 지구	· 총석정 인근에 해수욕장, 선상유람장 등 여행시설 구축
		· 공원: 자연공원, 민속공원, 해변공원을 원형으로 온정리 양지마지구, 조포지구 등 공원 조성 · 시설: 온정리 석조, 울수곡, 고성항지구에 실내체육관 및 수영장, 해양스포츠클럽, 수상 유원지 등 조성 · 문화엔터테인먼트 시설: 온정리 온천과 금강산 주변에 온천, 종합건강센터, 해수욕장 등 조성 · 온정리 수정봉-파리봉 3km, 만폭동구 묘길양-비로봉 6km 등에 여행 케이블카 설치 · 상업문화 중심지: 상품시장, 카지노, 국제상업거리, 문화공원, 레스토랑 등 조성 · 숙박시설: 외금강지구에 대규모 숙박시설(최대 6,300명 수용), 골프장, 콘도 등 조성

자료: 관련 자료를 종합 정리.

■ 실제 개발을 위한 외자유치 가능성, 인프라 및 편의시설 건설능력이 불확실하고, 개발을 완료하더라도 관광특구 운영능력도 의문시되는 상황

- 원산·금강산 관광특구는 여타 관광지와 비교해볼 때 풍경이 수려한 금강산을 제외하고는 차별화 요인이 없는 데다 시설노후화, 제도적 지원 부족 등으로 국제경쟁력이 높지 않아 투자유인이 크지 않은 것으로 평가됨.²¹⁾

20) 「북한, 중국서 원산-금강산 개발 투자유치 설명회」(2015. 3. 17), 『연합뉴스』.

21) 배종렬(2013), 「금강산국제관광특구법제의 특성과 그 시사점」, 『수은북한경제』, 여름호.

표 7. 금강산 관광객 수 및 북한에 지급한 비용

	관광객 수(명)	지급금액
1998~99	158,003	206.0
2000	212,020	136.0
2001	58,833	37
2002	87,414	21.5
2003	77,683	13.1
2004	272,820	15.3
2005	301,822	13.5
2006	238,497	12.3
2007	348,263	20.4
2008	200,596	11.4

그림 3. 금강산 관광수입의 북한 GDP 비중



자료: 현대아산(2013), 재인용: 김지연, 최필수, 임민경, 나승권(2013). 자료: [표 7]의 지급금액과 북한 명목GDP를 계산하여 저자 작성.

- 전문가들은 금강산특구가 성공적으로 개발되기 위해서는 인프라 및 위락시설 건설능력 제고 및 외국인투자자 보장을 위한 제도적 보완이 긴요한 것으로 평가²²⁾
 - o 마식령스키장시설 건설 및 안전사고 관리능력에 대한 의문이 제기되고 있으며, 다른 특구와 달리 여행객 보험 규정은 마련되었으나 과거 현대아산(주)의 재산몰수 경험 때문에 외국인투자자 재산권 보장에 대해 우려가 상존
- 원산지지역과 금강산특구의 관리주체가 달라 혼선이 예상되는 데다 [그림 3]에서 보는 것처럼 과거 관광특구 운영경험 미흡으로 특구 수익성이 지속적으로 악화된 바 있기 때문에, 인프라 투자뿐 아니라 지속적인 수익창출 모델 구축이 긴요
 - o 금강산특구를 겨냥한 외국인투자자의 투자유인이 낮은 상황이나, 배후지역인 한국 강원도에서 2018년 평창동계 올림픽을 개최함에 따라 숙박 및 관련 위락시설이 필요한 만큼 이를 연계한 수익창출 모델도 고려 가능

다. 와우도수출가공구와 청진경제개발구

- 최근 19개 지방 개발구가 신설되어 건물·도로·전기·통신 등 인프라 건설을 포함한 제2단계 개발계획을 수립하여 2015년부터 외자유치에 나서고 있으나, 아직 계획단계에 머물러 있고 지방으로의 분권화도 더디게 진행되는 한편 외부 주민의 개발구 진출입이 금지되어 있기 때문에 파급효과도 제한적인 것으로 평가됨.
- 남포항 인근의 와우도수출가공구는 북한 최대무역항인 남포와 수도 평양에 인접한 지리적 이점을 활용하여 대중 수출 전진기지로 도약하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 남포항은 북한최대인 평양공업지대의 관문으로써 원료 및 반가공제품의 일본 반출을 위해 항만으로 개항(1925)하여 현재 석탄·시멘트·흑연 등 함남에서 생산되는 광물자원 등 북한 무역화물의 28.9%를 처리

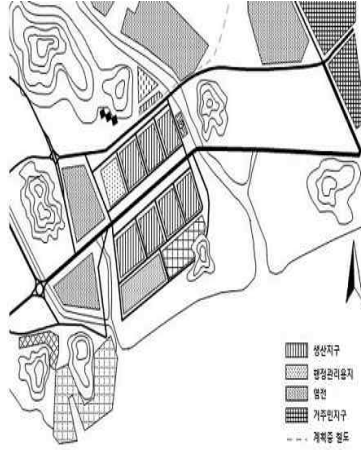
22) 안드레이 아브라하미안(2015. 2), 「북한 경제개발구의 ABC」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2월, 황금평·위화도 개발동향 참고.

그림 4. 와우도수출가공구 위치도



자료: 관련자료 참고.

그림 5. 와우도수출가공구 시범계획도



자료: 顾朝林·邢铭(2014).

표 8. 와우도수출가공구 관련 인프라 현황

항목	주요 현황
교통	· 남포항과 10km에 위치(남포-중국 다롄 330km, 웨이하이 332km, 상하이 930km, 톈진 695km) · 평양-남포 구간(청년영웅도로)과 11.5km, 평양국제공항까지 60km
전력	· 인근 소강리지역 60만kw의 중유 발전소, 서해갑문 광양만 인근에 1만kw의 조력발전소 계획 중
통신	· 이동통신 가능
용수	· 풍부한 대동강 수원
특징	· 인프라가 구축된 평양시와 북한 내 최대 무역항인 남포항의 가교 역할 가능

자료: 관련자료 참고.

- 중국 연해도시로의 탁월한 접근성을 기반으로 개발면적 약 1.5km²에 1억 달러를 유치하여 [그림 5]와 같이 수출가공 및 조립을 중심으로 하는 생산지구와 행정관리 및 거주민지구를 건설할 계획임.
- 남포지역은 과거 민간차원의 남북경제협력 사업이 활발히 이루어지던 지역으로, 북한이 송림항 인근의 송림수출가공구와 함께 대중국 수출입 창구역할을 하고 있기 때문에 한국의 대북 경험 유망지구로 떠오르고 있음.²³⁾
- 다만 관련시설·인프라·투자주체 등 계획 구체화와 제도적 지원이 병행되어야 투자유치에 성공할 수 있을 것으로 평가됨.
- 1990년대 대우 남포공단의 경우 투자금 회수 이후 시설 전체가 몰수되었기 때문에 외국인투자자 재산권 보호 장치가 마련되어야 하며, 지리적으로 인접한 개성공단 운영경험도 활용할 필요

■ 청진경제개발구는 아태지역과 중국·러시아 간 중계무역과 함께 수출 가공단지를 조성하여 물류와 수출이 결합된 동북아 거점으로 성장한다는 목표로 현재 계획을 구체화하고 있는 단계임.

- 청진은 북한의 전통 공업지역으로 교통·전력·통신·용수 등의 인프라가 잘 구축되어 있고, 지리적 이점으로 중국·일본·러시아와 왕래가 빈번하며, [그림 7]과 같이 공업·주택·공공지구 개발 및 철도 신설을 포함한 총 투자규모 2억 달러에 달하는 개발계획을 수립함으로써 물류와 수출가공기지로 거듭난다는 입장
- 청진항은 개항(1908년) 이후 군수물자 수송항으로 출발하여 항만시설과 장비 보강(1974년)을 통하여 80년대 일본 중계무역항 역할을 수행하였으며, 현재 북한 무역화물의 24.2%를 처리하는 제2위 항만임(연간 하역능력 800만 톤).²⁴⁾
- 청진 장마당은 상대적으로 규모가 크고 중국·일본·러시아 등의 외국인 방문이 잦아 영사업무를 볼 수 있어 상당한 잠재력을 갖추고 있으나, 교통인프라가 노후화된 데다 구체적인 투자유치 방안도 없는 실정
- 물류사업 등 핵심사업이 인근의 나선특구와 경쟁관계에 있기 때문에 정책적 우선순위를 선점하기 어려운 상황이며, 과거 재일교포 등 일본자본의 대북투자 교두보였으나 연이은 투자실패 및 대북제재로 실질적인 투자는 미미하여 구체적인 투자유치가 긴요한 실정

23) 이석기·김석진·정근주(2013), 「북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제 -경제특구, 경공업 및 IT 산업을 중심으로」 참고

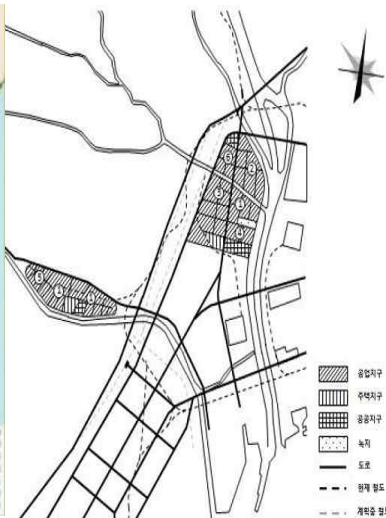
24) 황진희(2012), 「북한의 해운 인프라 실태와 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 6월.

그림 6. 청진경제개발구 위치도



자료: 관련자료 참고.

그림 7. 청진경제개발구 시범계획도



자료: 顾朝林·邢铭(2014).

표 9. 청진경제개발구 관련 인프라 현황

항목	주요 현황
인구	· 66만 명 (함북 도청소재지 북한 내 3위)
위치	· 청진서항 5km, 회령 접경 92km, 남 접경지역 96km, 두만강역 127km, 어랑 비행장 56km
교통	· 국제열차 평양-두만강선 및 평양-무산, 평양-온성선의 철길선 연결
전력	· 15만kw 능력의 청진화력발전소 위치 (향후 50만kw까지 계획 중)
통신	· 3세대 통신케이블이 구축되어 있어 국제적인 통신 및 이동통신 가능
용수	· 인근에 수성천, 남석천 위치하여 수 자원 풍부, 공업용 수도도 구축
도로	· 인근 청진-라진 99km(1급 도로), 청진-함흥 467km(1급 도로), 청진-회령 1km(2급 도로) 위치

자료: 관련자료 참고.

3. 향후 과제

■ 북한의 경제개발구 정책은 점차 구체화되어가고 있으나, 과거 중국의 특구사례에서 볼 수 있는 뚜렷한 비전 설정, 투자주체의 수익확보 메커니즘 확립, 재산권 보호장치 마련 등이 과제로 대두되고 있음.

* 중국 선전(深圳)특구의 경우 ① 지도부의 강력한 개혁개방 의지 ② 인근 선진경제권인 홍콩과의 상호 보완을 통한 수출가공지구 역할 수행 ③ 화교자본 유치 ④ 중국 내 노동자의 특구이주 제한 완화라는 요인이 충족 됨으로써 그 파급효과가 ‘점(点)-선(線)-면(面)’을 따라 점차 전국으로 확산될 수 있었음.

① 현재와 같이 인프라 건설 중심의 경제개발구 계획을 동시다발적으로 추진하기보다는 ‘경제성장 없이는 체제 안정을 담보할 수 없다’는 인식하에 확고한 개혁개방 의지를 바탕으로 장기개발 비전을 가지고 경제개발구를 건설해 나가야 할 것임.

- 19개 개발구가 동시에 추진되어 개발구간 과도한 외자유치 경쟁으로 투자여력이 제한되거나 외국인투자자에게 각종 이권을 헐값에 팔아넘길 가능성이 우려됨.²⁵⁾
- 외국인투자 절차의 복잡성, 북한주민의 접근 차단 등 폐쇄적인 경제개발구 제도로 인해 일부 외국인투자자를 제외하고는 투자 참여가 어렵고 개발효과가 배후지역으로 파급되기도 곤란

② 외국인투자자 등 투자주체의 수익을 담보할 수 있는 메커니즘 구축, 외국인투자자 재산권 보호, 안정적인 노사관계 확립 등을 통하여 대북투자 유인을 부각하는 것도 중요한 과제임.

- 김정은 집권 이후 각종 제도가 개선되고는 있으나, 과거 여러 차례 외국인 재산몰수가 있었던 만큼 재산몰수제도 철폐 등 외국인 투자위험을 담보하거나 분산시킬 안전장치를 마련하고, BOT 방식 이외에도 투자주체들이 큰 투자부담 없이 실질적인 이익을 확보할 수 있는 여건을 마련할 필요

25) 「북한, ‘지방경제 살리기’ 주력…동력은 분권화」(2015. 2. 1), 『연합뉴스』.

- 일방적인 임금인상 등 노사관계 불안을 방지할 북한당국과의 협의 채널 구축, 중국의 공회(工会)와 같은 노사관계 정립방안 강구, 생산성 제고를 위한 경영지도권 보장 등의 장치도 마련할 필요
- ③ 역으로 외국기업의 북한 내 기업활동에 대한 회계기준, 조세제도 등 외국기업의 위법활동을 제어할 수 있는 제도도 필요함.
- 개발구 내 외국기업의 기업회계를 규율할 수 있는 국제 회계기준에 근거한 회계기준 마련, 외국기업 생산제품의 원산지 규정을 명확히할 수 있는 법률적 근거 설정, 국제계약에 관한 전문인력 양성 등도 시급한 과제이기에 한국과 중국의 국제회계, 국제법 및 무역계약 관련 전문가 교류도 필요
- 나선특구 내 외국인 고용이 가능하게 되어 외국인 왕래에 따른 각종 사회문제를 합리적으로 해결할 제도 마련과 한국·중국의 발전경험과 모델 전수도 필요함.
- ④ 장기 투자를 담당할 수 있는 투자주체가 부각되어야 함.
- 최근 중국 동북지역의 경제성장률이 연 5~6% 내외로 중국의 GDP 성장률을 하회하고, 북·중 무역에서 동북 3성이 차지하는 비중(2000년대 초 80% → 2014년 62%)도 점차 낮아짐에 따라 기존 주요 투자주체였던 중국 동북의 투자여력이 저하되는 추세
- 최근 중국은 사회전반에 걸쳐 제도화·법제화를 추진하고 있으며, 투자목적도 정치적 배려에서 경제적 실익 추구로 변화하고 있는 만큼 북·중 특수관계에 근거한 정치적 투자가 지속되기 어렵고, 중국 민간의 대북 투자도 투자수익률과 재산권 보장을 중시하는 경향이 점차 뚜렷해지고 있음.²⁶⁾
- 또한 북·러 경협이 강화되는 추세이고, 2015년 5월 정상회담 성사여부에 따라 북·러 협력의 범위가 군사·경제 등 전방위로 확대될 가능성이 있으나,²⁷⁾ 최근 러시아의 경제위기로 극동지역 투자여력이 높지 않고 기존에 건설된 인프라도 노후화된 상황임.
- ⑤ 경제개발구 건설을 지속하기 위해서는 내자 동원이 절실한바, 중앙·지방 정부의 재정·금융 시스템 정비도 병행되어야 할 것임.
- 지방 개발구 신설이 지방경제 발전을 위한 것인 만큼 중앙·지방 정부의 재정시스템 확립을 통한 자원배분의 효율화, 경제강국 건설과 북한 주민생활 향상이라는 기조에 따라 군사안보에 집중된 재원의 배분 재조정, 외국인투자 지원을 위한 금융시스템 구축 등도 필요

■ 한편 우리 정부는 향후 남북관계가 개선될 경우 북한 경제개발구를 중심으로 한 새로운 남북경협 모델을 발전시켜나가는 것이 바람직할 것임.

- 북극항로 신설에 따라 유럽과 한반도(나진-원산-부산)를 기종착점으로 하는 물류수송 및 여행루트 개발, 금강산특구와 평창 동계올림픽을 연계한 여객선 및 관광 편의시설 운영방안 모색
- 한·중 FTA 타결에 따라 산동성의 인건비 상승으로 어려움을 겪고 있는 한국기업이 인접한 와우도 수출가공지역을 개성공단과 같이 한국산으로 인정받는 수출가공기지로 활용 가능
- 아시아인프라투자은행(AIIB) 창설에 따라 남·북·중·러가 동북아 인프라 개발에 공동으로 대응하여 국제개발 금융기구의 재원을 능동적으로 활용하는 방안을 강구 **KIEP**

26) 중국은 '이파쓰궈(依法治国)' 기치하에 관행적 현상을 제도화·법제화하고 있어 북·중 통관에도 영향을 주고 있는 것으로 파악됨.

27) KIEP 전문가 간담회(2015. 3. 19) 및 김석환(2015), 「남·북·러 관계와 러시아 전승기념일 외교」 자료 참고.