

調查分析 01-13

북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향

洪翼杓



調査分析 01-13

북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향

洪翼杓

對外經濟政策研究院

서 언

북한은 1998년을 고비로 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 '강성대국 건설'의 기치하에 대외개방과 북한식 체제개혁을 추진하는 한편, 남북관계 및 대외관계 개선에서도 상당히 적극적인 자세를 보이고 있습니다. 이와 같은 북한체제의 안정과 최근 변화를 보면서 북한이 중국·베트남과 같이 사회주의체제의 기본틀을 유지하면서 시장경제시스템을 부분적으로 수용하는 개혁·개방노선을 선택할 가능성이 점차 높아지고 있습니다.

특히 김정일 위원장이 2001년 1월 중순에 중국 개혁·개방의 상징인 上海를 직접 방문한 것은 향후 북한이 대외개방을 본격화하겠다는 신호로 해석되고 있습니다. 당시 김정일 위원장은 上海와 深圳 등에서 상당한 성과를 거둔 중국의 경제특구 경험에 관심을 보였으며, 이로 인해 북한이 중국의 경제특구 모델을 적극 수용할 가능성이 조심스럽게 제기되고 있습니다. 경제특구는 일정 지역을 분리 개방하여 여타 지역과는 다른 경제 시스템이 운영되도록 하는 곳으로, 각종 혜택을 제공하여 외국투자기업을 유치함으로써 고용 기회 창출, 외화획득, 선진 경영기법 및 기술 습득이라는 목적을 달성할 수 있습니다. 반면, 제한된 지역에서의 실험은 경험축적, 각종 부작용의 통제, 정책실패에 따른 정치적 부담 최소화, 집중적인 정책지원 등에 있어서도 상당히 효과적입니다. 또한 경제특구를 활용하여 내부적으로는 사회주의 체제의 안정을 유지하면서 성공적인 경제발전을 이룩한 중국의 사례가 북한의 정책선택에 상당한 영향을 주었을 것으로 판단됩니다.

현재 북한내에서 경제특구 대상지역으로 주목되는 곳은 남포·개성·신의주 등이며, 북한은 이 지역들의 부분적 개방을 통해 북한체제에 미치는 영향을 최소화하면서 외자유치 및 교역 확대효과를 기대하고 있습니다. 북한의 경제특구 확대는 개혁·개방정책과 밀접하게 연결되어 있기 때문에, 북한의 경제특구에 관한 연구는 향후 북한의 대외개방 및 체제개혁의 단계별로 이에 상응하는 대북정책 및 남북경협 활성화 방안 수립에 기초자료가 될 수 있을 것입니다. 경제특구가 단기적으로는 북한경제와 남한 및 세계경제를 연결하는 창구역할을 수행할 것이며, 중장기적으로는 북한 내부시스템의 점진

적 변화를 유도하고 그 변화를 예측·평가하는 기준이 될 수 있기 때문입니다. 따라서 북한 경제특구에 대한 체계적인 자료수집과 연구는 북한의 변화를 예측하고 효과적인 대응책을 마련하는 데에도 기여할 수 있을 것입니다.

본 연구는 중국의 경험을 바탕으로 북한의 경제특구 확대 가능성과 향후 발전과제를 검토하고 있습니다. 이는 한국정부의 대북지원 및 경제협력 방안을 수립하는 데 있어 중요한 자료로 활용될 수 있을 것이며, 한국기업들의 대북 직접투자 확대에도 상당한 도움을 제공할 수 있을 것으로 사료됩니다.

본 연구는 북한경제를 담당하고 있는 세계지역연구센터의 홍익표 전문연구원이 집필하였습니다. 모쪼록 본 연구결과가 학계의 북한연구는 물론, 향후 우리나라의 대북정책 수립 및 개별기업들의 대북 경협사업 추진에도 유익한 기초자료가 되길 바랍니다.

2001년 12월

院長 李景台

국문 요약

경제특구(special economic zone)라는 용어는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역에 한해 적극적인 시장경제체제의 허용 및 대외개방을 추진하면서 사용한 명칭이다. 1978년 12월에 개최된 중국 공산당 제11기 3중전회에서는 기존의 이데올로기 우선 정책 노선을 경제 건설 우선 정책으로 전환하고, '대외 개방·대내 경제 활성화'를 근대화의 중요한 전략 방침으로 설정하였다. 첫번째 단계로 외자의 적극적 이용, 선진 기술 도입, 수출 확대라는 명제 하에 1979년 7월 廣東省의 深圳, 珠海, 汕頭와 福建省의 廈門 등 4개 도시의 일부를 경제특구로 지정하였고, 이후 중국 당국은 1988년에 海南島를 省으로 승격시키면서 省 전체를 다섯번째 경제특구로 승인하였다.

그러나 경제특구는 이제 중국의 것만을 의미하는 것이 아니라 세계 각국에서 법적·제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지대, 국제투자자유지역, 수출자유지역 또는 수출가공구 등과 같은 지역을 총칭하는 것으로 보편화되었다. UNIDO의 정의에 따르면 경제특구란 "어떤 한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로, 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해서는 일련의 우대 조치를 적용시켜 줌으로써 국내 및 외국 기업들이 해당 지역에 진출, 기업을 설립하여 경영 활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역"이다. 이러한 경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 ① 무역형, ② 공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형, ③ 과학 기술 개발 및 첨단 기술 도입을 위한 과학 기술형, ④ 다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다.

이와 같이 경제특구는 기능적 목표에 따라 크게 네 가지 형태로 구분되지만, 근본적인 설치 목적과 입지 조건에서는 상당한 공통점을 보이고 있다. 먼저, 설치 목적에 있어서는 국가별로 구체적 우선 순위에서는 차이가 있을 수 있지만, 대체로 ▲수출 확대 및 수출 다각화 ▲재정수입 증가 ▲고용 증대 ▲선진 과학기술 및 경영 노하우 도입 ▲국제수지 개선 및 외자도입 확대 ▲지역발전 등의 측면에서는 동일하다. 또한 중국·베트남·러시아 등의

체제이행국가들에 있어서는 초기에 경제개혁의 실험장이자 세계경제와의 창구 역할을 경제특구가 수행하였다. 한편 입지 조건에서는 대부분의 경제특구들이 ▲국제적 교통의 요지 ▲해당 지역 또는 배후 지역의 경제적 잠재력 ▲세계 주요 경제권과의 연계성 등을 지니고 있다.

최근 들어 북한은 경제정책의 변화와 함께 제한적인 대외개방 정책의 일환으로 경제특구의 확대를 조심스럽게 검토중인 것으로 보인다. 특히 김정일 위원장이 2001년 1월 중순에 중국 개혁·개방의 상징인 上海를 직접 방문한 것은 향후 북한이 대외개방에 적극 나서겠다는 의지의 표현으로 해석되고 있으며, 이 과정에서 上海와 深圳 등에서 상당한 성과를 거둔 중국의 경제특구 경험을 북한이 적극 수용할 가능성도 조심스럽게 제기되고 있다. 현재 북한 내에서 경제특구 대상지역으로 주목되는 곳은 남포, 신의주, 개성 등이다.

2001년부터 북한에서 볼 수 있는 가장 큰 변화의 조짐은 '신사고'의 강조인데, '신사고'에 기초한 경제정책은 21세기에 북한을 세계 경제강국의 대열에 진입시키기 위한 목표와 방안들이 담겨 있는 경제전략이라고 할 수 있다. '신사고' 경제전략의 목표는 정치·군사적 기초를 더욱 강화하여 정치안정을 도모한다는 전제하에서, 산업전반을 현대적 설비로 개건하고 새로운 경영방식으로 경제를 관리함으로써 빠른 시간내에 북한경제를 선진경제 대열에 합류시키려는 것이다. 즉, 모든 공장·기업소들에서 낡은 설비를 현대적 설비로 대체하는 작업을 광범위하게 진행하는 한편, 새로운 기술과 현대적 설비를 갖춘 산업시설을 대대적으로 건설하여 산업규모를 확대함으로써 북한 산업전반을 21세기형의 현대적 산업으로 육성한다는 것이다.

이와 같이 '신사고'에 기초한 경제전략이 나오게 된 배경은 다음과 같이 분석될 수 있다. 우선, 경제회생이 정치체제 안정을 위한 최우선 과제임을 인식한데서 비롯되었을 것이다. 경제난에 의한 북한 내부의 여론이 대단히 좋지 않은 방향으로 형성되고 있으며, 경제난에 의한 북한 탈출자들이 끊임 없이 늘어나게 되었다. 따라서 정치체제의 안정을 유지하기 위해서는 경제수준을 끌어올리는 것이 불가피한 상황에서 새로운 성장전략이 모색되고 있는 것으로 해석된다.

둘째, 라진·선봉 경제특구로 대표되는 소극적인 개방정책이 실패하였음을 인정하는 데서 비롯되었을 것이다. 1998년까지 라진·선봉 경제특구에 유입

된 외자는 북한의 기대치에 크게 밀돌고 있으며, 특히 경제특구 창설을 통해 북한경제 회생을 도모하려던 의도도 거의 실효를 거두지 못하였다. 그러나 이 과정에 북한당국은 많은 경험과 교훈을 얻었으며, 특히 라진·선봉 경제특구 창설을 운영하는 과정에 시장경제에 대한 학습을 많이 하였을 것이며, 이는 최근 북한의 변화와 상당한 관련이 있을 것으로 보인다.

셋째, 김정일 시대가 공식적으로 출범한 이상, 1990년대의 경제위기를 극복하고 김정일 시대의 출범에 걸맞는 경제발전을 달성해야 한다는 부담을 안게 되었다는 점이다. 따라서 '신사고'를 주창할 수 있는 권한을 가진 사람은 오직 김 위원장 자신이며, 그가 직접 나서 경제부문을 주관하면서 가시적 성과를 이룩한다면 이는 자신의 권력기반을 강화하는데 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

넷째, 최근 북한의 대내외적 정치환경의 안정을 바탕으로 김정일 위원장이 '새로운 사고'에 기초한 신경제전략을 채택할 수 있는 여유를 주었다고도 볼 수 있다. 김일성 사망, 홍수피해와 극심한 식량난, 사회주의권의 붕괴, 북한경제 붕괴 등 수많은 혼란 속에서도 김정일은 군을 활용한 先軍政治를 통해 정치안정을 이룩하였다. 또한 남북 정상회담으로 남북한간 긴장완화를 이룩함으로써 정치안정과 경제적 부담을 다소 완화하였고, 북·미 관계개선 노력으로 북한의 대외관계를 확대할 수 있는 기회를 얻었다. 따라서 북한체제를 위협하는 대내외적 환경이 어느 정도 완화된 가운데, 경제회생을 통한 정치안정 공고화에 주력할 수 있는 여유를 갖게 된 것이다.

이상과 같은 북한의 대내외적 환경과 '신사고' 노선을 감안할 때 북한은 제한적·점진적 개혁·개방을 취할 가능성이 높으며, 체제내부의 개혁보다는 대외개방을 우선적으로 추진할 것으로 전망된다. 따라서 체제내부에 미치는 영향을 최소화하면서 대외개방을 효과적으로 추진하기 위한 방안의 일환으로 북한 당국은 경제특구 확대를 적극 검토하고 있는 것으로 보인다. 경제특구는 일정 지역을 분리 개방하여 여타 지역과는 다른 경제 시스템이 운영되도록 하는 곳이다. 또한 각종 혜택을 제공하여 외국 투자 기업을 유치함으로써 고용기회 창출, 외화획득, 선진 경영기법 및 기술 습득이라는 목적을 달성할 수 있다. 이와 같이 제한된 지역에서의 실험은 경험축적, 각종 부작용의 통제, 정책실패에 따른 정치적 부담 최소화, 집중적인 정책지원 등에서

상당히 효과적이다. 또한 경제특구를 활용하여 내부적으로는 사회주의 체제를 유지하면서 성공적인 경제발전을 이룩한 중국의 사례가 북한의 정책선택에 상당한 영향을 주었을 것으로 보인다.

북한의 경제특구 정책 및 확대는 북한의 개혁·개방정책과 밀접하게 연결되어 있기 때문에, 향후 북한의 대외개방 및 체제개혁의 단계별로 이에 상응하는 대북정책 및 남북경협 활성화 방안 수립에 기초자료가 될 수 있을 것이다. 경제특구는 단기적으로는 북한경제와 남한 및 세계경제를 연결하는 창구역할을 수행할 것이며, 중장기적으로는 북한 내부시스템의 점진적 변화를 유도하고 그 변화를 예측·평가하는 기준이 될 수 있다. 따라서 북한 경제특구에 대한 체계적인 자료수집과 연구는 북한의 변화를 예측하고 효과적인 대응책을 마련하는데에도 기여할 수 있을 것이다.

따라서 경제특구가 북한경제에 미치는 효과와 경제특구의 발전과제 및 제약요인 등을 중국의 사례와 비교해서 검토하는 것은 향후 북한 경제특구의 성공 가능성과 동 정책의 지속성을 전망하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 발전과제와 제약요인에 대한 비교·분석은 북한의 경제특구에 대한 한국정부의 지원 및 협력 방안을 수립하는데 있어 중요한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 경제특구에 대한 한국기업의 참여 확대는 지금까지 교역중심으로 진행되어 왔던 남북경협의 불균형을 시정하고, 직접투자의 확대를 통한 남북경협의 질적 제고와 민족경제의 균형적 발전 방안을 모색하는 데에도 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

차 례

제1장 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구의 배경 및 필요성	2
3. 연구방법	5
제2장 북한의 경제정책 변화와 경제특구 확대 가능성	7
1. 북한 경제체제의 문제점과 최근 경제현황	7
가. 북한 경제체제의 문제점	7
나. 최근 북한경제 및 남북경협 현황	9
2. 최근 북한 경제정책의 변화와 대외경제관련 법제의 정비	16
가. 최근 북한 경제정책의 변화	16
나. 최근 대외경제관련 법제 정비	22
3. 라진·선봉 경제무역지대의 경험과 교훈	25
가. 라진·선봉지대의 설치배경 및 실적	25
나. 라진·선봉지대의 제도적 장치 및 우대제도	30
다. 라진·선봉지대의 실패 원인과 교훈	35
4. 경제특구 확대와 관련된 최근 동향	41
제3장 중국 경제특구정책의 성과와 북한에 주는 시사점	44
1. 중국 경제특구정책의 전개과정 및 성과	44
가. 경제특구의 일반적 개념 및 유형	44
나. 중국 경제특구정책의 전개과정	48
다. 중국 경제특구정책의 특징 및 성과	52
2. 深圳特區의 개발전략 및 성과	55
가. 개발전략의 주요 내용 및 특징	55
나. 개발성과 및 최근 경제현황	58
3. 上海 浦東新區의 개발전략 및 성과	60

가. 개발전략의 주요 내용 및 특징	60
나. 개발성과 및 최근 경제현황	61
4. 중국의 경험이 북한에 주는 시사점	63
제4장 북한 경제특구의 발전방향 및 과제	68
1. 경제특구의 형태 및 지역선정	68
가. 형태 및 규모	68
나. 지역선정	69
2. 경제특구 관련 법적·제도적 정비	71
가. 시장메카니즘 구축을 위한 법제 정비	71
나. 경제특구내 우대조치	73
3. 인프라 확충 및 물류체계 정비	75
가. 인프라 확충	75
나. 물류체계 정비	77
4. 자원조달 및 국제협력의 필요성	80
가. 자원조달 방향	80
나. 국제협력의 필요성	85
제5장 결 론	90
참고문헌	94

표 차례

<표 2-1> 북한의 거시경제 현황	11
<표 2-2> 북한의 10대 교역 대상국(2000년)	14
<표 2-3> 남북교역 추이	15
<표 2-4> 단계별 개발목표와 중점 프로젝트	26
<표 2-5> 라진·선봉지역의 형태별 투자건수	28
<표 2-6> 라진·선봉지역의 형태별 투자금액	29
<표 2-7> 자유경제무역지대의 우대조치	34
<표 3-1> 경제특구의 다양한 명칭	45
<표 3-2> 중국내 경제특구와 각종 개발구의 비교	51
<표 3-3> 5대 경제특구의 최근 경제현황(1999년)	54
<표 3-4> 深圳市의 거시경제 현황	59
<표 3-5> 上海市의 거시경제 현황	62
<표 4-1> 북한·중국·베트남의 조세감면 혜택 비교	74
<표 4-2> 주요 항만시설	76

그림 차례

<그림 2-1> 북한의 경제성장률 추이	10
<그림 3-1> 중국 전체와 深圳市 경제성장률 추이	58
<그림 3-2> 중국 전체와 上海市의 경제성장률 추이	61

제1장 서론

1. 연구목적

북한은 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 舊사회주의권의 붕괴에 따른 국제적 고립 심화와 계속되는 식량난 및 경제난 등으로 체제유지에 상당한 어려움을 겪었으며, 이로 인해 당시 북한체제의 조기붕괴 가능성도 일부에서 제기되었다. 그러나 이러한 기대와는 달리 1998년을 고비로 북한은 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 '강성대국 건설'의 기치하에 대외개방과 북한식 체제개혁을 추진하는 한편, 남북관계 및 대외관계 개선에서도 상당히 적극적인 자세를 보이고 있다.

이와 같은 북한체제의 안정과 최근 변화를 보면서 북한이 중국·베트남과 같이 사회주의체제의 기본틀을 유지하면서 시장경제시스템을 부분적으로 수용하는 개혁·개방노선을 선택할 가능성이 점차 높아지고 있다. 이러한 변화와 개혁·개방의 가능성은 금년 신년사설과 김정일 위원장의 '신사고' 중시 및 중국 방문 등을 통해서 더욱 분명하게 표출되었다. 이는 김정일 시대가 본격화되면서 기존의 체제유지라는 소극적 입장에서 탈피하여, 부강한 사회주의를 건설하겠다는 보다 적극적인 의지가 반영되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 특히 기존 김일성 시대와는 구분되는 김정일식의 경제정책과 체제개혁이 제시되고 구체화되기 시작했다는 점에서 향후 북한의 변화를 주목해야 할 것이다.

한편, 김정일 위원장이 2001년 1월 중순에 중국 개혁·개방의 상징인 上海를 직접 방문한 것은 향후 북한이 대외개방을 본격화하겠다는 신호로 해석되고 있으며, 이 과정에서 上海와 深圳 등에서 상당한 성과를 거둔 중국의 경제특구 경험을 북한이 적극 수용할 가능성이 점차 높아지고 있다. 현재 경제특구 대상지역으로 주목되는 곳은 남포·개성·신의주 등이며, 북한은 이 지역들의 부분적 개방을 통해 북한체제에 미치는 영향을 최소화하면서 외자유치 및 교역확대 효과를 기대하고 있다.

따라서 본 연구는 최근 북한의 경제특구 확대 가능성과 그 배경을 살펴보고, 중국의 경제특구(특히 深圳과 上海 浦東지구) 경험과 대비해서 향후

북한 경제특구의 발전방향과 과제들을 검토코자 한다. 또한 북한의 경제특구가 활성화되기 위해서 이들 지역에 대한 한국기업의 진출방안 및 한국정부의 정책적 지원과제를 도출하는 데 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 배경 및 필요성

경제특구(special economic zone)라는 용어는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역에 한해 적극적인 시장경제체제의 허용 및 대외개방을 추진하면서 사용한 명칭이다. 1978년 12월에 개최된 중국 공산당 제11기 3중전회에서는 기존의 이데올로기 우선 정책 노선을 경제 건설 우선 정책으로 전환하고, '대외 개방·대내 경제 활성화'를 근대화의 중요한 전략 방침으로 설정하였다. 첫 번째 단계로 외자의 적극적 이용, 선진기술 도입, 수출확대라는 명제하에 1979년 7월 廣東省의 深圳, 珠海, 汕頭와 福建省의 廈門 등 4개 도시의 일부를 경제특구로 지정하였고, 이후 중국 당국은 1988년에 海南島를 省으로 승격시키면서 省 전체를 다섯 번째 경제특구로 승인하였다.

그러나 이제 경제특구는 중국의 것만을 의미하는 것이 아니라 세계 각국에서 법적·제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지대, 국제투자자유지역, 수출자유지역 또는 수출가공구 등과 같은 지역을 총칭하는 것으로 보편화되었다. UNIDO의 정의에 따르면 경제특구란 "어떤 한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로, 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해서는 일련의 우대 조치를 적용시켜 줌으로써 국내 및 외국 기업들이 해당 지역에 진출, 기업을 설립하여 경영 활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역"이다. 이러한 경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 ▲무역형 ▲공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형 ▲과학기술 개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학·기술형 ▲다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다.

이와 같이 경제특구는 기능적 목표에 따라 크게 네 가지 형태로 구분되지만, 근본적인 설치 목적과 입지 조건에서는 상당한 공통점을 보이고 있다. 설치 목적에 있어서는 국가별로 구체적 우선 순위에서는 다소 차이가 있을

수 있지만, 대체로 ▲수출확대 및 수출 다각화 ▲재정수입 증가 ▲고용 증대 ▲선진 과학기술 및 경영 노하우 도입 ▲국제수지 개선 및 외자도입 확대 ▲지역발전 등의 측면에서는 동일하다. 또한 중국·베트남·러시아 등의 체이행국가들에 있어서는 초기 경제개혁의 실험장이자 세계경제와의 창구 역할을 경제특구가 수행하였다는 점도 주목해야 한다. 한편 입지 조건에서는 대부분의 경제특구들이 ▲국제적 교통의 요지 ▲해당 지역 또는 배후 지역의 경제적 잠재력 ▲세계 주요 경제권과의 연계성 등을 지니고 있다.

최근 들어 북한은 경제정책의 변화와 함께 제한적인 대외개방정책의 일환으로 경제특구의 확대를 조심스럽게 검토 중인 것으로 보인다. 2001년부터 북한에서 볼 수 있는 가장 큰 변화의 조짐은 '신사고'의 강조이다. '신사고'에 기초한 경제정책은 21세기에 북한을 세계 경제강국의 대열에 진입시키기 위한 목표와 방안들이 담겨 있는 경제전략이라고 할 수 있다. '신사고' 경제전략의 목표는 정치·군사적 기초를 더욱 강화하여 정치안정을 도모한다는 전제하에서, 산업전반을 현대적 설비로 개건하고 새로운 경영방식으로 경제를 관리함으로써 빠른 시간내에 북한경제를 선진경제 대열에 합류시키려는 것이다. 즉, 모든 공장·기업소들에서 낡은 설비를 현대적 설비로 대체하는 작업을 광범위하게 진행하는 한편, 새로운 기술과 현대적 설비를 갖춘 산업시설을 대대적으로 건설하여 산업규모를 확대함으로써 북한 산업전반을 21세기형의 현대적 산업으로 육성한다는 것이다.

이와 같이 '신사고'에 기초한 경제전략이 나오게 된 배경은 다음과 같이 분석될 수 있다. 우선, 경제회생이 정치체제 안정을 위한 최우선 과제를 인식한 데서 비롯되었을 것이다. 경제난에 의한 북한 내부의 여론이 대단히 좋지 않은 방향으로 형성되고 있으며, 경제난에 의한 북한주민들의 탈주가 끊임없이 늘어나고 있다. 따라서 정치체제의 안정을 유지하기 위해서는 경제수준을 끌어올리는 것이 불가피한 상황에서 새로운 성장전략이 모색되고 있는 것으로 해석된다.

둘째, 라진·선봉 경제특구로 대표되는 소극적인 개방정책이 실패하였음을 인정한 데서 비롯되었을 것이다. 1998년까지 라진·선봉 경제특구에 유입된 외자는 북한의 기대치에 크게 밀돌고 있으며, 특히 경제특구 창설을 통해 북한경제 회생을 도모하려던 의도도 거의 실효를 거두지 못하였다. 그러나

이 과정에 북한당국은 많은 경험과 교훈을 얻었으며, 특히 라진·선봉 경제특구 창설을 운영하는 과정에 시장경제에 대한 학습을 많이 하였을 것이며, 이는 최근 북한의 변화와 상당한 관련이 있을 것으로 보인다.

셋째, 김정일 시대가 공식적으로 출범한 이상, 1990년대의 경제위기를 극복하고 김정일 시대의 출범에 걸맞는 경제발전을 달성해야 한다는 부담을 안게 되었다는 점이다. 따라서 '신사고'를 주창할 수 있는 권한을 가진 사람은 오직 김 위원장 자신이며, 그가 직접 나서 경제부문을 주관하면서 가시적 성과를 이룩한다면 이는 자신의 권력기반을 강화하는 데 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

넷째, 최근 북한의 대내외적 정치환경의 안정을 바탕으로 김정일 위원장이 '새로운 사고'에 기초한 신경제전략을 채택할 수 있는 여유를 갖게 되었다도 볼 수 있다. 김일성 사망, 홍수피해와 극심한 식량난, 사회주의권의 붕괴, 극심한 경제난 등 수많은 혼란 속에서도 김정일은 군을 활용한 선군정치를 통해 정치안정을 이룩하였다. 또한 남북 정상회담으로 남북한간 긴장완화를 이룩함으로써 정치안정과 경제적 부담을 다소 완화하였고, 북·미 관계개선 노력으로 북한의 대외관계를 확대할 수 있는 기회를 얻었다. 따라서 북한 체제를 위협하는 대내외적 환경이 어느 정도 완화된 가운데, 경제회생을 통한 정치안정 공고화에 주력할 수 있는 여유를 갖게 된 것이다.

이상과 같은 북한의 대내외적 환경과 '신사고' 노선을 감안할 때 북한이 제한적·점진적 개혁·개방을 취할 가능성이 높으며, 체제내부의 개혁보다는 대외개방을 우선적으로 추진할 것으로 전망된다. 따라서 체제내부에 미치는 영향을 최소화하면서 대외개방을 효과적으로 추진하기 위한 방안의 일환으로 북한 당국은 경제특구 확대를 적극 검토하고 있는 것으로 보인다. 경제특구는 일정 지역을 분리 개방하여 여타 지역과는 다른 경제 시스템이 운영되도록 하는 곳으로 각종 혜택을 제공하여 외국투자기업을 유치함으로써 고용기회 창출, 외화획득, 선진 경영기법 및 첨단기술 습득이라는 목적을 달성할 수 있다. 반면, 제한된 지역에서의 실험은 경험축적, 각종 부작용의 통제, 정책실패에 따른 정치적 부담 최소화, 집중적인 정책지원 등에서 상당히 효과적이다. 또한 경제특구를 활용하여 내부적으로는 사회주의 체제를 유지하면서 성공적인 경제발전을 이룩한 중국의 사례가 북한의 정책선택에

상당한 영향을 주었을 것으로 보인다.

북한의 대외개방정책과 경제특구의 확대는 개혁·개방정책과 밀접하게 연결되어 있다. 즉, 경제특구는 단기적으로는 북한경제와 남한 및 세계경제를 연결하는 창구역할을 수행할 것이며, 중장기적으로는 북한 내부시스템의 점진적 변화를 유도하고 그 변화를 예측·평가하는 기준이 될 수 있다. 따라서 북한 경제특구에 대한 체계적인 자료수집과 연구는 북한의 변화를 예측하고 이에 대한 효과적인 대응책을 마련하는 데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 최근 북한의 경제정책 변화와 라진·선봉 자유경제무역지대의 경험 등을 바탕으로 향후 경제특구 확대 가능성을 살펴보고, 북한 경제특구의 발전방향 및 과제들을 중국의 경제특구 사례와 비교해서 검토하였다. 북한 경제특구의 발전방향 및 과제에 대한 연구는 북한 개혁·개방의 향방을 가늠할 수 있게 함으로써, 한국정부의 대북지원 및 경제협력 방안을 수립하는 데 중요한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 경제특구에 대한 체계적인 연구는 지금까지 교역중심으로 진행되어 왔던 남북경협을 시정하고, 직접투자의 확대를 통한 남북경협의 질적 제고와 민족경제의 균형적 발전을 모색하는 데에도 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

3. 연구방법

지금까지 북한의 경제특구에 관한 연구는 1990년대 중반 라진·선봉지역에 관한 연구가 대부분이었으며, 이후 동 지역에서 별다른 경제적 성과를 거두지 못하자 관련 연구도 거의 중단되었다. 최근 일부 기업 연구소를 중심으로 북한의 경제특구에 관한 연구가 진행되었으나, 이들은 대부분 개성공단에 대한 사례연구이며 전반적인 정책변화나 경제적 효과 및 여타 지역의 경제특구 타당성 등에 관한 연구 및 조사는 진행되지 않았다.

한편, 북한의 경제특구를 중국·베트남의 경제특구 및 수출가공구 등과 비교하려는 연구도 있었지만, 이들은 대부분 단순한 우대정책이나 외자기업 관련 법·제도, 인프라시설에 대한 비교 등에 머물렀다. 또한 이 연구의 기본 전제는 라진·선봉지역의 규정과 제도, 투자환경 등을 토대로 한 중국·베트남과의 비교 연구이기 때문에, 최근 북한의 경제특구 확대정책을 분석·

평가하는 데에는 시사점을 제공하지 못하고 있다. 특히, 한국기업들이 개방 및 투자허용을 희망하고 있는 남포·개성·신의주 등의 지역에 대한 투자환경에 대한 종합적·체계적 분석이 미흡한 실정이다.

또한 기존 연구들은 남북한 정상회담 이전의 연구결과이기 때문에 최근 남북관계 및 대내외적 환경의 변화를 설명하지 못하고 있다. 즉, 북한 경제특구와 개혁·개방정책에 대한 동태적 파악이나, 경제특구에 대한 한국기업의 참여를 통해 경제공동체의 형성 및 장기적으로 경제통합을 실현하는 것에 대한 전망이 결여되었다. 최근 북한이 IT산업과 전기·전자산업 등과 같은 첨단산업 및 과학기술 분야의 유치에 희망하고 있다는 점에 대한 고려도 경제특구의 확대와 관련해서 반드시 고려해야 할 것이다.

본 연구는 기본적으로 문헌연구를 바탕으로 진행되었으며, 국내외의 관련 문헌에 대한 체계적·심층적 조사 및 분석을 실시하였다. 최근 북한경제 현황 및 정책변화, 북한의 외자유치 및 경제특구 관련 제도 및 실적, 경제특구 예상지역에 대한 투자환경 자료 등을 다룬 국내외 자료 및 북한측 원전자료 등을 활용하였다.

또한 본 연구는 한국기업의 진출방안 및 정부의 정책과제를 제시하는 데 연구목적이 있기 때문에, 주요 민간기업 및 경제단체의 대북사업 실무자 및 정책부서의 관련 담당자와의 면담 및 인터뷰 등을 실시하였다. 이는 문헌중심의 연구가 갖고 있는, 정적이고 현실감각의 결여라는 단점을 보완하여 보다 동적이고 현장감 있는 지역연구를 수행하기 위한 것이다.

마지막으로 본 연구는 비교경제체제론의 입장에서 중국 경제특구의 경험과 성과에 대한 분석을 바탕으로, 이를 북한의 현실에 대비함으로써 향후 북한 경제특구의 성공 가능성과 정책과제들을 보다 구체화하였다. 김정일 위원장이 중국의 上海와 深圳의 발전경험에 상당한 관심을 기울이고 있고 북한과 중국과의 특수한 관계 등을 고려할 때, 양국간의 비교연구는 실상을 파악하고 예측하는 데 있어 상당한 이론적 근거를 제공할 수 있기 때문이다. 이를 위해 중국 현지출장을 통해 관련 기관 및 연구소의 전문가들과의 인터뷰 및 면담도 실시하였다.

제2장 북한의 경제정책 변화와 경제특구 확대 가능성

1. 북한경제체제의 문제점과 최근 경제현황

가. 북한경제체제의 문제점

북한 경제체제의 기본적인 성격은 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째는 생산수단의 사적 소유를 인정하지 않는 사회주의적 소유제를 유지하고 있다는 점이다. 둘째는 중앙계획 당국에 의해 통제되는 사회주의 계획경제체제라는 점이며, 세 번째는 주체사상에 입각한 자립적 민족경제를 지적할 수 있다.

우선, 북한경제는 생산수단의 사회주의적 소유를 골간으로 하고 있다. 북한은 생산수단에 대한 사회주의적 개조를 1946년에 착수하여 12년만인 1958년에 기본적으로 완수하였다. 1946년 2월에 조직된 북조선임시인민위원회는 동년 3월 5일 '토지개혁에 관한 법령'을 발표하여 무상몰수 무상분배의 원칙에 따라 토지개혁을 실시하였고, 동년 8월 10일에는 주요산업의 국유화법령을 발표하여, 공장·광산·철도·체신·은행 등의 주요 산업을 국유화하였다. 또한 1947년부터는 산업에서의 국유화를 계속 확대시키는 한편, 농업부문에서는 국영 농·목장을 설치하는 등 경제전반에 걸친 사회주의적 개조를 점진적으로 추진하기 시작했다. 이러한 북한경제의 사회주의적 개조작업은 1953년 휴전 이후부터 더욱 본격화되었으며, 그 결과 1958년에 이르러 농업의 집단화와 개인 상공업의 사회주의화를 기반으로 한 북한경제의 사회주의적 개조가 완성되었다.¹⁾

따라서 북한에서는 생산수단의 소유형태가 국가소유(전인민적 소유)와 사회협동단체 소유로 이루어져 있다. 국가소유는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 부문을 포괄하는데, 자연자원·철도·항공·운수·체신기관과 중요 공장 및 기업소, 항만, 은행 등이 포함된다.²⁾ 사회협동단체³⁾도 생산수

1) 자세한 내용은 고승효, 『현대북한경제 입문』(서울: 대동, 1993)의 제2장을 참조.

2) 북한 사회주의 헌법 제21조를 참조.

3) 사회협동단체는 사회단체와 협동단체의 두 가지 형태의 단체를 포괄한다. 중요한 사회단체에는 노동당·직업동맹·부녀동맹·김일성 사회주의청년동맹 등이 있다.

단을 소유할 수 있다. 그러나 사회협동단체는 국가의 경제발전에서 주도적 역할을 하지 않는 부문의 생산수단만을 소유할 수 있기 때문에, 사회협동단체는 토지·농기계·배·중소형 공장 및 기업소 등에 대해서만 제한적인 소유가 허용된다.⁴⁾ 따라서 최근 헌법개정으로 다소 소유의 범위가 확대되었지만, 여전히 북한은 여타 사회주의 국가들에 비해 비국유부문의 범위가 극히 제한되어 있다.

북한경제의 두 번째 특징은 계획수립을 비롯한 모든 경제적 의사결정과 이에 필요한 정보의 흐름이 중앙당국에 집중되어 있으며, 하부조직은 중앙의 명령에 절대적으로 복종하도록 되어 있는 중앙집권적 계획경제체제라는 점이다. 북한에서 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도·시·군 및 공장 기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어지고 있다. 국가계획위원회는 경제 전 분야에 걸쳐 계획을 수립하고, 그 집행을 감독하는 것을 임무로 하고 있다.⁵⁾ 현재 내각의 각 위원회 및省委도 각자 계획부서를 가지고 있는데, 이들이 작성한 모든 계획수치들은 일원적으로 국가계획위원회에 집결되어 통제와 조정을 받게 되어 있다. 계획의 세부화는 북한경제에 있어서 산업부문간, 단위기업소 간의 계획이 상호 맞물리도록 하기 위해 취해진 조치이다.

이러한 계획의 세부화는 계획의 일원화와 함께 중앙집권화의 기본축으로서의 역할을 하고 있다. 북한에서 계획의 작성과정은 크게 4단계로 구분되는데,⁶⁾ 제1단계는 예비숫자 작성단계로서 하부 생산단위에서부터 상향으로 작성 제출된 계획숫자를 지구계획위원회 및 내각의 각 위원회와省委에서 이를 통합, 국가계획위원회에 제출하는 과정이다. 제2단계는 당중앙위원회가 별도로 제시한 정책목표 및 방향을 기초로 하여 보고된 예비숫자를 통제숫자로 작성하는 과정이다. 통제숫자는 국가계획위원회가 하부로부터 올라온 예비숫자를 참고로 하여 작성하며 당의 비준을 받도록 되어 있다. 제3단계에서는 비준된 통제숫자가 국가계획위원회를 통해 다시 하부 단위기관으로 시

협동단체의 대표적 형태가 바로 협동농장이다.

4) 북한 사회주의 헌법 제22조를 참조.

5) 1965년에 계획의 일원화와 세부화 원칙이 강조된 이래, 지구계획위원회와 중앙 공장·기업소 계획부서를 국가계획위원회의 직속으로 개편하는 등 계획체제의 중앙집권화를 계속 강화시켜 왔다.

6) 김일성, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1970), pp. 582-608.

달되는데, 이 통제숫자를 근거로 하여 해당 계획부서에서 계획초안을 만들어 상향 보고하고 국가계획위원회는 이를 토대로 종합적인 계획초안을 작성하게 된다. 제4단계는 국가계획위원회가 제출한 계획 초안을 내각 전원회의나 당중앙위원회에서 최종적으로 검토·확정하는 마무리 과정이다. 여기에서 작성된 전망계획⁷⁾에 대해서는 형식상 최고인민회의 승인을 받은 후에 확정하는 절차를 밟는다. 확정된 계획의 수행은 법적 의무로 되며, 이러한 전 과정은 국가에 의해서 지도·통제된다.⁸⁾

북한경제의 세 번째 특징으로 주체사상에 입각한 자립적 민족경제 건설노선을 지적할 수 있다. 자립경제건설의 기본정신이 되고 있는 자력갱생에 대하여 북한은 “혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 자신이 책임지고 자체의 힘으로 해결하여 나가는 립장과 정신”⁹⁾이라고 정의하고 있다. 따라서 자력갱생원칙에 입각한 북한의 자립적 민족경제 건설노선은 대외교역 확대와 선진기술 및 해외자본의 도입을 통한 경제적 이익 창출을 어렵게 함으로써, 북한경제의 폐쇄성과 낙후성을 초래하였다. 최근 들어 북한은 극심한 경제난에서 탈피하기 위해 외형상으로는 자립적 민족경제노선을 유지하면서도, 실제 있어서는 실용주의적인 자세를 보이면서 남한 및 서방자본의 유치와 대외무역 확대, 선진과학기술 도입 등에 적극 나서고 있다.

나. 최근 북한경제 및 남북경협 현황

북한경제는 1970년대 중반까지는 나름대로 착실한 경제성장 기초를 유지해왔으나, 1980년대 중반 이후부터 침체현상이 나타나기 시작했다. 이후 1990년대 접어들어 구사회주의권의 붕괴로 인한 국제적 고립이 심화와 극심한 자연재해 등으로 북한경제는 최악의 상황을 맞이하게 되었으며, 1990년부

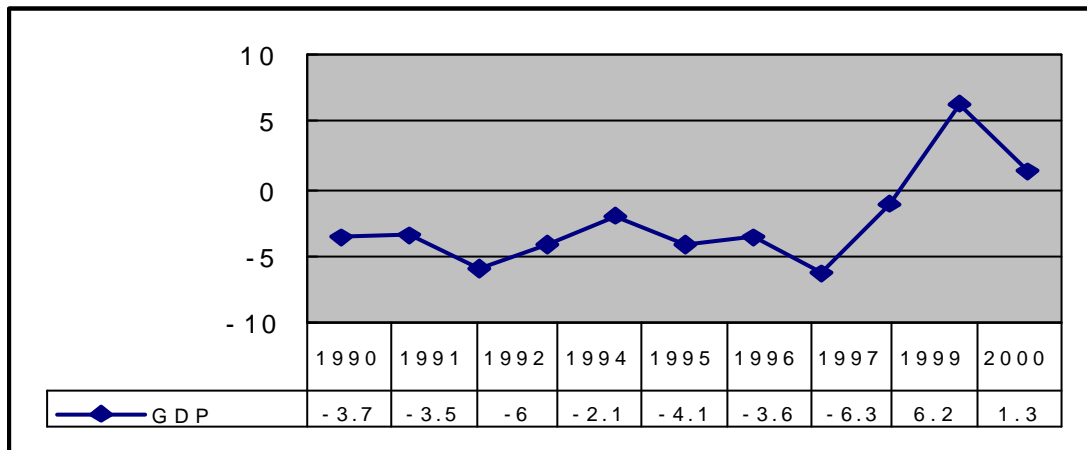
7) 전망계획은 계획기간이 2년 이상의 중·장기계획을 말하며, 1년 이하의 단기계획은 현행계획이라고 한다.

8) 북한의 국가계획기관과 감독·통제기관은 국가계획을 제멋대로 변경시키거나 계획권 밖에서 경제활동을 벌이는 아주 사소한 요소도 허용하지 않으며, 계획작성으로부터 집행에 이르기까지 모든 사업을 법적 요구에 맞게 조직 진행하도록 강력히 통제하고 있다. 만약 ‘인민경제계획’을 어겨 엄중한 결과가 발생하는 경우에는 행정적 또는 형사적 책임을 면할 수 없게 된다(통일부, 『북한이해』(2000년), pp. 257-259).

9) 『백과전서』, 제4권(1983년), p. 160.

터 1998년까지 경제성장률이 계속 마이너스를 기록하였다. 1995~97년을 ‘고난의 행군시대’, 1998년을 ‘사회주의 강행군의 해’라고 북한 스스로 명명한 것을 보아도 1990년대 후반 들어 북한의 경제난이 최악의 상태였음을 알 수 있다.

<그림 2-1> 북한의 경제성장률 추이



자료: 한국은행.

1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행 발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책을 수정하였다. 이는 완충기 경제전략이 경제난 극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동을 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 2~3년간 북한은 에너지·철도운송 및 중화학공업 등에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 주력하고 있다.

이러한 노력과 국제사회의 지원 등에 힘입어 북한경제는 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보이고 있으며, 특히 농수산업, 광공업 및 건설부문 등에 힘입어 1999년에 북한의 경제성장률은 6.2%로 1990년 이후 처음으로 플러스 성장률을 기록하였다. 그러나 이와 같은 성과는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동을 증가와 유희노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 본격적인 회복국면에 접어들었

다고 보기에는 다소 무리가 있다. 특히 산업비중이 높은 중화학공업은 계속되는 생산부진에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 식량난 및 에너지난도 자체적으로 해결하지 못하고 외부지원에 상당히 의존하고 있는 상태이다.

<표 2-1> 북한의 거시경제 현황

항 목	단 위	1997	1998	1999	2000
인 구	천 명	23,855	21,942	22,082	22,175
명목 GNI	억 달러	177 ¹⁾	126	158	168
1인당 GNI	달 러	741 ¹⁾	573	714	757
GDP 성장률	%	-6.8	-1.1	6.2	1.1
농림어업성장률	%	-3.9	4.2	9.2	-1.9
광공업성장률	%	-15.6	-4.1	9.9	2.2
수 출	억 달러	9.1	5.6	5.2	5.6
수 입	억 달러	12.7	8.8	9.6	14.1
남북교역	억 달러	3.1	2.2	3.3	4.3
총 외 채	억 달러	119.0	121.0	123.0	124.6
환 율	원/달러	2.16	2.20	2.17	2.19
예산규모	억 달러	N.A.	91.0	92.2	95.7

주: 1) 1997년도는 GNP임.
 자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정 결과』, 각년호.

한편, 북한의 경제규모 및 경제구조는 지난 10여년간 계속된 경제난으로 인해 상당한 변화가 초래되었다. 우선, 경제규모는 계속된 마이너스 성장으로 크게 위축되어 2000년 현재 168억 달러를 기록하였는데, 이는 1989년도 북한경제 규모의 80% 수준이며 같은 해 남한경제의 1/27에 불과한 것이다. 또한 산업구조도 1990년 이전까지 광공업 부문이 45%를 상회하였는데, 계속된 원자재 및 에너지난, 설비노후화 등으로 설비가동률도 현저히 떨어지면서 2000년 현재 전체 산업에서 차지하는 비중이 25.4%로 농림어업보다 뒤지고 있다. 이는 최근 북한경제가 회복기미를 보이고는 있지만 산업부문이 정상적으로 가동되고 있지는 않다는 것을 의미하는 것이다.

북한의 대외경제부문도 국내경제부문과 마찬가지로 1990년대 들어 크게

위축되었다. 특히 1990년대 초 구소련 및 동구 사회주의국가들의 붕괴, 중국의 시장경제적 사회주의 노선 채택 등으로 인해 1990년 41억 7천만 달러에 달했던 무역액이 2000년 현재 20억 달러 수준으로 급감하였다. 1998년에는 총교역규모가 14억 4천만 달러에 그쳐 북한경제의 회생가능성에 회의론이 확산되었으나, 2000년에는 전년대비 33.1% 증가한 19억 6,954만 달러를 기록해 북한경제가 점차 회복되고 있다는 것을 보여주고 있다. 2000년도 북한의 대외무역을 살펴보면 수출은 5억 5,633만 달러를 기록해 전년대비 8.0% 증가한 반면, 수입은 14억 1,321만 달러로 전년에 비해 무려 46.5%나 증가함으로써 지난 10년이래 최고의 증가율을 기록하였다.

최근 북한의 대외무역에 나타난 특징을 살펴보면, 첫째 북한의 대외무역은 항상 수입이 수출을 초과하는 만성적 무역적자 구조를 보이고 있다는 점이다. 이는 수출·수입 상호간 연동성이 부족하여 무역확대 효과가 산업까지 파급되지 못하고 있기 때문이다. 2000년에는 무역적자폭이 1990년 이후 최고치를 기록하였고 총수입이 무역총액에서 차지하는 비중이 72%에 이르고 있어 수출입 연동성 부족문제가 특히 두드러졌다.

둘째, 중국과 일본이 전체교역량의 48%를 차지하여 의존도가 매우 크게 나타났다. 양국간의 교역상품 패턴이 다르게 나타나고 있는데 중국은 원유, 식량, 차량 등 전략상품 공급국이며, 일본은 농수산물 등 1차상품과 의류, 전기제품 등 임가공생산품 등 일반공산품의 수출대상국으로 북한의 외화획득에 중심적 역할을 하고 있다.

셋째, 홍콩이 북한의 중개무역기지로 활용되고 있다는 점이다. 북한의 금과 수출창구로 활용되기도 했던 홍콩의 경우 홍콩의 북한상품 재수출금액이 1억 3,400만 달러에 달해 북한의 중개수출항으로 위치를 굳히고 있다. 이는 북한-홍콩간 교역총액인 1억 1,484만 달러를 14.3%나 초과하는 금액인데 북한이 1997년 홍콩의 중국반환을 계기로 2000년 2월 홍콩총영사관을 개설하는 등 홍콩을 아시아교역의 전략적 거점으로 활용하고 있음을 나타내는 것이다.

넷째, 수출구조의 고부가가치화 움직임이 나타나고 있다. 북한의 주요 수출상품은 섬유제품, 전기전자 및 기계류, 수산물, 철강, 마그네시아등 광물제품 등으로, 수출금액이 전년에 비해 소폭(8%) 증가한 것은 최악의 경제난에

서 벗어나기 시작한 지난 1999년부터 시작된 공장개보수 등 산업기반 정비의 효과가 조금씩 나타나고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 또한 전기전자, 화학제품 등의 수출 신장율이 급증하고 있는 반면 기존의 주력 수출상품인 섬유, 철강의 수출비중이 낮아지고 있어 북한이 수출구조의 고부가가치화를 추구하는 것으로 나타났다.

다섯째, 기계·차량 등 인프라 확충을 위한 물자수입이 증가하였다. 2000년도 북한의 수입은 전년에 비해 5억 3,000만 달러나 증가하였는데 거의 전 품목에 걸쳐 큰 폭의 증가율을 기록하였다. 주요 수입상품은 기계류, 전기전자제품, 섬유, 에너지자원, 식량, 차량 등인데 발전기, 기계부품 등 공장개건을 위한 설비 및 컴퓨터관련 부품수입과 수송문제 해결을 위한 차량수입이 급증세를 보였다. 특히 전자부품 수입증가는 북한이 1999년 전자공업성을 신설하고 2000년 신년사에서 과학기술 중시노선을 채택하는 등 산업구조 선진화를 위해 집중적 노력을 경주하고 있음을 반영하는 것이다.

최근 북한의 대외무역이 증가세를 보이고 있는 것은 ▲국제사회의 대북 원조 증가 ▲남북경협을 통해 벌어들인 외화로 수입결제대금 충당 ▲식량난의 완화 등이 주요 원인으로 지적되고 있다. 따라서 북한의 대외무역이 이러한 상승세를 계속 유지하기 위해서는 일정 규모의 식량 및 에너지부문의 국제적 지원이 당분간은 유지되어야 한다. 또한 북한이 실물경제의 회복과 기간산업의 정상화도 중요한데, 이를 위해서는 낙후된 산업기반시설 및 사회간접자본에 대규모 설비투자과 외자유치가 반드시 이루어져야 하며 개혁·개방정책에 대한 북한 당국의 가시적인 조치와 대미관계 개선이 선행되어야 할 것이다.

<표 2-2> 북한의 10대 교역 대상국(2000년)

(단위: 천 달러, %)

순위	국 가	수 출	수 입	총교역	점유율
1	중 국	37,214	450,824	488,038	24.8
2	일 본	256,891	206,760	463,651	23.5
3	태 국	19,522	188,301	207,823	10.6
4	인 도	20,036	152,143	172,179	8.7
5	홍 콩	46,384	68,451	114,835	5.8
6	독 일	24,733	53,175	77,908	4.0
7	싱가포르	2,875	46,245	49,120	2.5
8	러시아	3,404	42,881	46,285	2.4
9	방글라데시	34,797	5,311	40,118	2.0
10	프랑스	26,323	8,658	34,981	1.8
10대 교역국 합계		472,179	1,222,949	1,964,928	86.1
전체 교역규모		556,326	1,413,211	1,969,537	100.0

자료: KOTRA.

한편, 남북경협도 지난 10여년의 역사에도 불구하고 여러 제약요인으로 인해 당초의 기대에는 못 미치고 있다. 2000년도 남북교역 규모는 4억 2,500만 달러에 불과한데, 이것도 대북지원·KEDO의 중유 및 경수로 지원물자 등과 같은 비거래성 물자교역을 제외한 실질교역(거래성 교역: 상업적 거래와 위탁가공교역)은 2억 2,800만 달러에 머물렀다. 투자사업도 현대의 금강산 개발사업을 제외한 다른 사업은 아직까지 구체적으로 실현되지 못하고 있다. 다만 2000년도 남북교역 총액이 전년대비 27.5%나 증가하면서 사상최고치를 기록했다는 점과 위탁가공 교역규모가 처음으로 1억 달러를 상회할 것이라는 점이 다소나마 위안을 주고 있다.

이와 같이 지난 10여년간 남북경협 활성화를 제약하고 있는 북한측 요인으로는 경제협력 확대가 체제에 미칠 부정적 영향을 우려한 북한 당국의 소극적 태도, 전력·수송·통신 등 열악한 북한내 사회간접자본과 구매력 부족, 시장경제체제에 대한 이해 결여 등을 지적할 수 있다. 또한 남한측 요인으로는 대북사업의 위험부담과 단기적 수익성 부족, IMF 경제위기 이후 기업들의 자금여력 부족 등이 경협확대의 장애요인으로 작용해 왔다. 그리고 남북한간에는 투자보장 등 제도적 장치의 결여, 과도한 물류비, 적정한 협력선 확보의 어려움, 경협에 대한 상호인식 차이 그리고 근본적인 정치·군사

적 불안정의 잔존 등이 그 동안 남북경협 발전의 제약요인으로 작용해왔다.

이러한 제약요인으로 인해 지금까지 남북경협에서는 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 남북경협의 구조가 매우 불균형적이라는 점이다. 지금까지 남북경협에 있어 물자교역과 단순 임가공형 위탁가공교역이 중심이 되고 있고, 설비반출형 위탁가공교역은 소규모의 시범사업 수준이다. 둘째, 이러한 불균형이 남북경협의 지속적인 확대, 발전을 저해함으로써, 남북경협이 당초의 기대와는 달리 정체현상을 보이고 있다는 점이다. 셋째, 남북경협 사업의 안정성과 수익성이 확보되지 못하고 있다는 점이다.

<표 2-3> 남북교역 추이

(단위: 천 달러)

연 도	반 입		반 출		합 계	
	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공	금 액	위탁가공
1989	18,655	0	69	0	18,724	0
1990	12,278	0	1,188	0	13,466	0
1991	105,719	0	5,547	0	111,266	0
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
2000	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190

자료: 통일부.

2. 최근 북한 경제정책의 변화와 대외경제관련 법제의 정비

가. 최근 북한 경제정책의 변화

1) 최근 경제정책 기조

김정일체제가 공식 출범한 1998년 이후 북한 경제정책의 중점은 크게 ▲선행부문의 생산정상화 ▲농업 및 경공업 발전을 통한 인민생활 향상 ▲경제관리의 개선 노력 ▲과학기술개발 주력 ▲대외개방 및 남북경협 확대 등으로 구분할 수 있다.

우선, 선행부문의 생산정상화가 가장 중요한 과제로 제기되고 있다. 이는 2001년도 신년사설에서 “올해 경제건설의 중심과업은 현존 경제토대를 정비하고 그 위력을 최대한도로 높이는 데 있다”고 강조한 부분에서 잘 드러나 있다. 이는 새로운 산업설비를 건설하는 것도 중요하지만 기존 설비의 정비 및 개조를 통해 효율성을 높이는 것이 단기적으로 북한경제의 정상화에 도움이 된다는 현실인식에 기초한 것이다. 북한이 제시한 선행부문은 전력·석탄·금속·철도운수 등의 부문으로, 이들은 모두 여타 경제부문에 미치는 파급효과나 현재 북한경제에서 차지하는 비중이 매우 큰 부문들이다. 북한은 이미 1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책을 수정한 바 있다.

둘째, 농업 및 경공업 발전을 통해 인민생활 수준을 실질적으로 향상시키는 것이다. 2001년도 신년사설과 동년 4월에 열린 최고인민회의에서의 홍성남 총리의 경제사업 보고 등에서 주민생활과 직결된 농업 및 경공업 부문의 발전에 대해서 상당히 비중있게 언급되었다. 인민생활의 향상과 관련하여 농업부문에서는 생산확대¹⁰⁾를 위해 감자증산, 종자혁명, 토지정리사업, 두벌농

10) 우선 농업부문은 현재 북한의 식량사정을 감안할 때, 식량생산 증대가 국가적 차원에서 매우 시급한 과제라 할 수 있다. 북한은 1995~97년 기간 동안 자연재해를 입고 난 이후 1998~99년에는 비교적 농업생산이 안정되어 갔지만, WFP/FAO의 최근 발표자료에 의하면 2000년 농업생산량은 다시 하락하여 300만 톤에도 미치지 못한 것으로 나타났다.

사, 양식업·축산업 확대 등이 주요 과제로 제기되었다. 한편 경공업부문에서는 1차 소비품 및 기초식품 증산에 보다 주력할 것으로 예상되는데,¹¹⁾ 이를 위해 북한은 생산의 전문화를 실현하여 인민소비품의 질을 제고하고 경공업 공장의 생산을 정상화함으로써 소비품 생산의 양적 확대를 달성하기 위해 주력하고 있다. 또한 경공업 부문의 활성화 및 생필품 생산확대와 관련하여 지방공업의 역할과 위상도 지속적으로 강화시켜 나갈 것으로 보인다. 결국 북한은 대내외적 변화와 개방에 대비하고 김정일체제의 안정성을 제고하기 위해 주민생활과 직결된 경공업 및 농업 생산확대와 주민생활 향상에 상당한 노력을 기울일 것으로 전망된다.

셋째, 신사고에 입각한 경제관리의 개선 노력이다. 2001년도 공동사설에서는 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적인 과업”이라고 지적하고 혁신적인 안목과 기발한 착상 그리고 진취적인 사업기풍을 요구하였다. 이는 2001년 1월 4일자와 9일자 『로동신문』에서 21세기에 맞는 새로운 관점과 높이를 강조하면서 한층 분명해졌다. 이는 기존의 경제관리체계에서 탈피하여 실리와 효율성에 입각한 새로운 관리체계 마련을 요구하는 것으로 분석된다. 이미 김정일 국방위원장은 1999년 10월 22일 자강도의 ‘압록강타이어공장’ 현지지도를 통해 실리우선과 경제적 타산에 기초한 경제관리제도 개선을 지적한 바 있다. 이와 관련된 북한의 변화는 크게 4가지로 살펴볼 수 있다. ① 당 기관의 경제사업 관여, 즉 행정대행 현상의 개선 노력이다. ② 국가의 통일적 지도와 기업소·지방의 창발성 결합 원칙을 내걸면서, 창발성의 중요성을 더 부각시키고 있다는 점이다. ③ 이익과 이윤을 중시하는 태도가 나타나고 있으며, 이와 관련 독립채산제 및 사회주의적 분배원칙이 강화

11) 북한에서의 경공업제품 생산체계는 대규모의 중앙공업, 중·소규모의 지방공업, 제품생산과정에서 발생하는 각종 부자재, 폐자재를 활용하여 소위 ‘83인민소비품’을 만들어내는 공장·기업소의 생필품직장이나 작업반 등 세 가지로 구분할 수 있다. 1980년대부터 북한은 경공업의 발전이 주민들의 소비생활수준 향상과 직결된다는 점을 인식하고 표면상으로는 경공업 발전에도 관심을 보이기 시작하였다. 1984년부터 김정일 위원장 주도로 전개되고 있는 이른바 ‘83인민소비품증산 운동, 1989년의 ‘경공업의 해’ 설정과 ‘경공업발전 3개년계획’(1989. 7~92. 6)의 추진, 외국과의 합영·합작을 통한 경공업 제품의 공급증대 모색, 1994~96년 완충기 기간 동안의 경공업 제일주의 등이 그 예라 할 수 있다.

되고 있다는 점이다.¹²⁾ ④ 자립노선의 강조 속에서도 외국과의 경제교류에 적극적인 자세를 보이고 있다는 점이다.¹³⁾

넷째, 최근 북한은 경제회복의 일환으로 과학기술개발에 주력하고 있다는 점이다. 2001년도 신년사설에서는 인민경제전반을 현대적 기술로 개건하는 것이 매우 중요한 과업으로 지적하고, 이는 최신 과학기술에 기초해 추진되어야 한다는 점을 분명히 하였다. 김정일체제 출범 이후 북한은 과학기술 개발에 지대한 관심을 보이고 있으며, 1999년을 '과학의 해'로 설정한 것도 북측의 이러한 의지를 반영한 것이다. 김정일 위원장은 1999년의 첫 현지지도를 과학원에서 하면서, "조국의 부흥 발전은 과학자와 기술자들의 손에 달렸다"라고 언급하는 등 과학·기술자의 사회적 입지를 강화하였다. 이처럼 북한이 과학기술에 필사적으로 매달리는 이유는 과학기술 개발을 통해 저하된 산업생산성을 제고하고, 자원의 대외의존도를 축소하여 경제회복의 기반을 확충하려는 의도 때문이라고 판단된다. 따라서 과학기술 중시 노선을 바탕으로 ▲인공위성 개발 등 군사력 강화 ▲신설된 전자공업성을 중심으로 선진 기술 습득 및 첨단산업 발전을 위한 대남경협 확대 및 해외자본 유치 ▲당면 경제난 타개를 위한 실용적 과학기술의 개발 등이 적극 추진될 것으로 예상된다.

다섯째, 북한은 대외개방 및 남북경협을 지속적으로 확대·발전시키기 위해 노력하고 있다는 점이다. 김정일체제가 공고화된 가운데 북한은 경제활성화를 최우선적 과제로 고려하고 있는데, 특히 김정일 위원장이 2001년 1월에 중국 개혁·개방의 상징인 上海를 직접 방문한 것은 향후 북한이 대외개방을 본격화하겠다는 신호를 해석되고 있다. 이미 북한은 미국·EU 등 서방측과의 관계개선 및 교류확대에 있어 상당한 성과를 거두었다. 따라서 새로운 경제개발계획은 대외부문의 해결과 연계해서 추진하려 하고 있으며, 개발계

12) 이윤을 중시하는 김정일의 실용주의적 태도는 기업의 생산형태의 문제점을 지적한 데서도 볼 수 있다. 김정일은 ▲외국에서 수입하는 것이 유익한 소비품도 원자재를 사서 북한 내에서 생산하는 경향, ▲특정지표가 손해라는 것을 알면서도 공장·기업소에서 계획수행만 생각하고 이윤에 관심을 돌리는 않는 경향, ▲전기와 원자재를 낭비하는 경향 등을 문제삼았다. 김정일은 이러한 경향을 극복하기 위해서는 공장 및 기업소에 이윤과제와 외화획득과제를 부과해야 한다고 지적하였다(조선노동당출판사, "경공업을 발전시켜 경제관리연구사업을 잘 할데 대하여," 『김정일선집』 13권(1998), pp. 23-24).

13) 유영구, 「북한경제관리의 개선방향에 관한 연구」, 『통일경제』(1998. 12), pp. 13-15.

획의 투자재원은 외자유치나 남북경협 등을 통해 확보하려는 것으로 보인다. 최근 북·미관계 개선에서 북한측의 요구사항 중 핵심적인 안건인 경제제재 해제 요구, 남한기업들과의 경협확대 움직임, 개성·신의주 등의 경제특구 설치 움직임 등은 국내경제와 대외경제의 연계를 목표로 한 전략으로 볼 수 있다.

2) '신사고' 노선과 새로운 경제전략

최근 들어 북한에서 볼 수 있는 가장 큰 변화의 조짐은 '신사고'의 강조이다. '신사고'에 기초한 북한의 경제정책은 21세기에 북한을 세계 경제강국의 대열에 진입시키기 위한 목표와 방안들이 담겨 있는 경제전략이라고 할 수 있다. '신사고' 경제전략의 목표는 정치·군사적 기초를 더욱 강화하여 정치안정을 도모한다는 전제하에서, 산업전반을 현대적 설비로 개건하고 새로운 경영방식으로 경제를 관리함으로써 빠른 시간내에 북한경제를 선진경제 대열에 합류시키려는 것이다. 즉, 모든 공장·기업소들에서 낡은 설비를 현대적 설비로 대체하는 작업을 광범위하게 진행하는 한편, 새로운 기술과 현대적 설비를 갖춘 산업시설을 대대적으로 건설하여 산업규모를 확대함으로써 북한 산업전반을 21세기형의 현대적 산업으로 육성한다는 것이다.

이러한 경제전략 목표달성을 위한 방안을 실천하기 위한 방안으로는 우선, 지금까지의 산업구조, 경영방식 및 관행 등에 대한 전면적인 재검토를 단행하여 문제점을 찾아내며, 잘못된 구조와 관행을 시정하기 위한 구체적 방안을 연구·제시하는 것이다. 산업시설에 대한 전반적인 실사와 평가를 단행함으로써 퇴출설비 및 기업을 분리해내고, 경제체제 및 기업운영 전반에 대한 관리시스템에 대한 평가를 통해서 지난날의 경제관리방식의 문제점을 찾아내고 새로운 경제관리 체계와 방법을 창조하는 것이다. 다음으로는 경제현대화를 추진함에 있어서 단계를 설정하고 점진적으로 실천하는 소극적 방식이 아니라 과학기술 및 첨단산업에 대한 집중 투자를 통해 경제현대화의 과정을 최대한 단축시켜 21세기 선진국 대열에 합류코자 하는 전략이다. 이는 과학기술에 대한 국가적 지원과 투자를 집중하는 동시에, 첨단산업을 중심으로 한 세계 최상의 산업시설들과 기업들을 유치·육성하려는 것으로 볼 수 있다.

이와같이 '신사고'에 기초한 북한의 새로운 경제전략은 종전의 경제정책과 비교해 볼 때 많은 변화를 엿볼 수 있는데, 우선 낡고 뒤떨어진 산업시설을 과감히 폐기하려는 것은 대단히 혁신적인 발상으로서, 재정부담의 경감 및 산업효율화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 현재 북한에는 1950~60년대에 지은 공장과 기계설비들이 폐기되지 않고 그대로 운영되고 있는 실정인데, 1985년도 정무원 전원회의에서 김일성 주석은 철강증산을 위해서 공장과 농장들에 사장되어 있는 쓰지 않는 설비들을 폐기하여 철강공장들에 보낼 것을 지시한 적은 있었다. 그러나 이번에는 가동중인 설비라 해도 그 효율성이 낮고 채산성이 맞지 않으면 폐기해야 한다는 것을 국가경제정책으로 채택한 점이 주목된다.

둘째, 경제현대화의 단계를 설정함에 있어서 대단히 급진성을 채택하고 있다는 점인데, 이는 지난 시기의 점진주의와 차별되는 발상으로서, 북한이 경제문제 해결에서 상당히 서두르고 있다는 것을 볼 수 있다. 1980년대에 김일성 주석은 정무원 전원회의에서 "1940년대 설비는 1950년대 설비로, 1950년대 설비는 1960년대 설비로, 1960년대 설비는 1970년대 설비로 갱신을 해야 한다"는 점진주의적 산업현대화론을 제창한 적이 있다. 그러나 최근 전략은 북한의 현재 1960~70년대 설비를 21세기형의 최신 설비로 갱신하겠다는 내용을 담고 있어서 경제발전에 있어 급진성을 보여주고 있다. 특히 경공업 및 노동집약적 산업을 중심으로 했던 개발도상국의 일반적 발전과정과는 달리 전자 및 컴퓨터 산업 등과 같은 21세기형 첨단산업의 육성·발전을 통해 북한경제를 단번에 높은 단계로 도약시키려는 발전전략을 도모하고 있다는 점에 주목해야 한다.

셋째, 경제전략에서 특히 가시적인 변화는 기존의 이론과 방법에 얽매이지 말고 새로운 관점에서 방안을 찾을 것을 독려했던 대목이다. '신사고' 경제전략에서는 1960년대의 낡은 사고와 방식에서 탈피할 것을 제창하고 있는데, 이는 1960년대 초에 창조된 '대안의 사업체계'와 '청산리정신·청산리방법'을 염두에 둔 것으로서 기존의 사회주의적 경제관리방식에서 탈피해 보려는 의도로 보인다. 이는 기존의 관리방식으로는 현대화된 산업창설과 경영을 할 수 없다는 인식에서 출발된 것으로 보이며, '대안의 사업체계'와 '청산리정신·방법'이 새로운 것을 사고하고, 연구하고, 개발하는 데서 가장 큰 걸림돌

이 되고 있다는 인식에서 나온 것으로 볼 수 있다.

넷째, 경제전략에는 현대적 산업창설의 주요 부문을 첨단산업 육성에 목표를 두고 있어 지난 시기의 경제전략과 차이를 나타내고 있다. 과거에는 중공업을 핵심으로 한 자립적 공업육성에 중심을 두었다면, 최근 경제전략에는 과학기술육성을 전제로 한 최첨단 산업육성에 중심을 두고 있다. 물론 이전에도 첨단산업육성을 위한 정책들이 제시되었지만 경제발전전략에서 중요한 비중을 차지하지 못하였고, 특히 중공업중심의 경제운영을 보충하기 위한 형태로 제시되었다.

이와 같은 '신사고'에 기초한 경제전략이 나오게 된 배경은 다음과 같이 분석될 수 있는데, 우선 경제회생이 정치체제 안정을 위한 최우선 과제임을 인식한 데서 비롯되었을 것이다.

둘째, 라진·선봉 경제특구로 대표되는 소극적인 개방정책이 실패하였음을 인정한 데서 비롯되었을 것이다. 1998년까지 라진·선봉 경제특구에 유입된 외자는 북한의 기대치에 크게 밀돌고 있으며, 특히 경제특구 창설을 통해 북한경제 회생을 도모하려던 의도도 거의 실효를 거두지 못하였다. 그러나 이 과정에 북한당국은 많은 경험과 교훈을 얻은 것으로 보인다. 특히 라진·선봉지역에서 경제특구를 설립·운영하는 과정에서 시장경제에 대한 학습을 많이 하였을 것이며, 이는 최근 북한의 변화와 상당한 관련이 있을 것으로 분석된다.

셋째, 김정일 시대가 공식적으로 출범한 이상, 1990년대의 경제위기를 극복하고 김정일 시대의 출범에 걸맞는 경제발전을 달성해야 한다는 부담을 안게 되었다는 점이다. '신사고'를 주창할 수 있는 권한을 가진 사람은 오직 김 위원장 자신이며, 그가 직접 나서 경제부문을 주관하면서 가시적 성과를 이룩한다면, 이는 자신의 권력기반을 강화하는 데 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

넷째, 최근 북한의 대내외적 정치환경의 안정을 바탕으로 김정일 위원장이 '새로운 사고'에 기초한 신경제전략을 채택할 수 있는 여유를 주었다고도 볼 수 있다. 김일성 사망, 홍수피해와 극심한 식량난, 사회주의권의 붕괴, 북한경제 붕괴 등 수많은 혼란 속에서도 김정일은 군을 활용한 선군정치를 통해 정치안정을 이룩하였다. 또한 남북 정상회담으로 남북한간 긴장완화를 이

북함으로써 정치안정과 경제적 부담을 다소 완화하였고, 북·미 관계개선 노력으로 북한의 대외관계를 확대할 수 있는 기회를 얻었다.

나. 최근 대외경제관련 법제 정비

최근 북한은 경제난의 극복을 위한 현실적 대안으로 일정 수준의 대외개방이 불가피하며, 이 과정에서 서방국가들과의 교류·협력에 대해 과거와는 다른 입장을 취하고 있다. 이를 위해 북한 1992년과 1998년 두차례의 헌법수정을 통해 대외개방과 관련된 헌법적 근거를 마련하는 동시에 대외경제와 관련된 법제를 제정하거나 보완해왔다.

1990년대에 제정되거나 보완된 북한의 대외경제관련 법제들은 대부분 중국의 대외개방 관련 법제에 그 원형을 두고 있다. 물론 개방의 속도와 범위에서는 차이를 보이고 있지만 기본적인 틀에 있어서는 상당한 유사점을 보이고 있다. 특히 최근 이루어지고 있는 북한의 대외경제법제의 정비 내용은 그간의 대외개방 경험과 현재 안고 있는 문제점에 대한 분석을 토대로 보다 효과적인 외국인투자 유치를 위한 법제개선이라는 점에서 북한의 대외개방 의지를 엿볼 수 있다.¹⁴⁾

북한이 대외경제개방과 관련하여 최근 제정한 법률들을 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾ 첫째, 「대외경제계약법」이다. 북한은 동법의 제정(1995. 2. 22)으로 대외무역·투자 및 서비스 관련 제반 상업계약의 체결형식 및 절차, 계약이행의 내용과 효과 등에 관한 법제의 기본골격을 갖추게 되었다. 이 법 시행 이전까지 북한의 대외경제계약은 외국인투자관계법과 북한민법 등에 의해 규율됨으로써 계약체결의 절차와 방법, 계약불이행시 손해배상, 계약강제이행수단, 분쟁해결절차와 방법 등에 관한 법적 문제들이 명확하지 않았으나, 이 법의 제정을 통하여 이러한 문제들을 해소할 수 있게 되었다.

둘째, 「대외민사관계법」이다. 북한은 1995년 최고인민회의 상설회의 결정으로 동법을 채택(1995. 9. 6)하였다. 이 법은 북한 최초의 國際私法으로서 이제까지 개별법령에서 규정하였던 대외 법률관계에 관해 체계적인 준거규

14) 장명봉·박정원, 『북한의 대외경제개방과 관련법제 정비 동향』(서울: 한국경제연구원, 2001), pp. 93-94.

15) 위의 책, pp. 95-120 참조.

정을 마련하였다. 즉, 동법의 제정을 통해 국제교류를 확대하는 길을 열게 되었고, 그 동안 외자유치 및 대외개방 추진 과정에서 발생하는 외국과의 인적·물적 교류에 관한 법적 장치를 마련한 것이다.

셋째, 「대외경제중재법」이다. 북한 중앙방송은 1999년 8월 2일 「대외경제중재법」을 채택·시행한다고 발표하였다. 북한은 대외경제개방을 추진하는 과정에서 외국인투자 및 대외경제관련 법규를 제정하여 시행해왔으나 외자기업과의 분쟁발생시 이를 해결하는 통일된 기본법규가 없어 투자자에 대한 보호장치가 미흡한 것으로 평가되었다. 즉, 새롭게 제정된 「대외경제중재법」은 무역 및 투자 등과 같은 대외경제와 관련하여 발생할 수 있는 분쟁의 해결할 수 있는 제도를 보완함으로써 외자유치에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

넷째, 「무역법」이다. 북한은 1998년 3월에 「무역법」을 채택하였는데, 동법은 모두 5장 58조로 구성되어 있는데, 무역에 관한 제도와 질서를 확립하여 대외시장을 확대하고 무역수지의 균형을 보장하여 인민경제발전에 기여하는 것을 기본 취지로 하고 있다.

다섯째, 「가공무역법」이다. 동법은 2001년 4월 5일에 개최된 최고인민회의에서 새롭게 채택·승인되었는데,¹⁶⁾ 이번 가공무역법의 제정은 이제까지 북한내에서 관행적으로 진행되어 왔던 위탁가공이 법제화를 통해 공식화했다는 점과 무역 활성화 및 대외경제관계 확대에 있어 위탁가공을 적극 활용할 수 있게 되었다는 점에서 가장 큰 의의가 있다고 볼 수 있다. 또한 새롭게 제정된 「가공무역법」은 가공무역에 대한 국가의 지도·통제를 보다 강화하려는 것으로 볼 수 있다. 이는 가공무역사업에 대한 내각의 통일적 지도를 강조한 것은 경제사업 전반에 대한 내각의 권한과 책임을 강화하는 한편, 가공무역에 대한 국가의 통제를 강화하여 국가계획경제의 일부로 편입시킴으로써 계획화체계를 복원·강화해나가려는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 북한은 1990년대 중반부터 대외경제부문과 관련된 몇가지 실

16) 이는 지난 1996년 2월 정무원(현 내각) 결정으로 채택된 「자유경제무역지대 가공무역 규정」이 일반법으로 확대 제정된 것으로 볼 수 있다. 가공무역법은 모두 5장 42조로 ▲1장은 가공무역법의 기본(제1~7조) ▲2장은 가공무역의 대상선정과 심의(제8~13조) ▲3장은 가공무역계약의 체결 및 이행(제14~22조) ▲4장은 가공무역기업의 경영(제23~35조) ▲제5장은 가공무역사업에 대한 지도통제(제36~42조) 등으로 구성되어 있다.

질적인 법안들을 제정하거나 보완하여 입법화시켰다. 이를 통해 북한의 대외경제관련 법제는 상당부분 정비되었으며, 북한 당국의 대외개방의지도 분명히 드러났다. 그러나 이러한 개선작업에도 불구하고 북한의 대외경제법제는 여전히 많은 문제점을 내포하고 있다.¹⁷⁾ 첫째, 북한의 대외경제법제는 현재 그 정비작업이 진행되고 있는 상황이지만 외국인 및 외국기업의 투자보장을 위한 입법이 체계적으로 이루어지지 못하였다. 또한 북한은 외국인투자법제를 시행한 이후에도 대외경제계약에 관한 규율과 운영에 대해 분명한 기준을 제시하지 않은 채 외국인투자법제와 민법 등의 규정에 의해 부분적으로 규율하여 왔으며, 그 규율대상도 투자분야 등에 한정되어 있다.

둘째, 대외경제법제에 관한 구체적 내용에 대한 접근이 불가능하다는 점이다. 이는 북한이 대외경제법제의 제정 및 개정에 관한 내용을 발표하지 않거나 매우 늦게 발표함으로써 발생하고 있다.

셋째, 북한법의 체계상 법규의 정합성이 미비되어 있다는 점이다. 예를 들면 「대외경제중재법」이 대외경제부문의 중재를 통한 분쟁해결의 기본법으로서의 성격을 가지고 있으나, 외국인투자법·합영법·대외경제계약법 등 관련법규 및 하부규정의 정비가 미비하여 법해석 및 적용상 충돌이 발생할 가능성이 있다.

넷째, 북한의 대외경제관련 분쟁해결에 있어 국제규범의 준수에 대한 실효성의 확보가 미흡하다는 점이다. 북한은 상사분쟁에 관하여 국제규범의 준수를 법에 명시하고 있다. 그러나 현재 북한이 중재와 관련된 국제규범에 가입하지 않음으로써 그 신뢰에 대한 의구심을 낳게 하고 있다.

다섯째, 북한의 대외개방법제가 여전히 계획경제의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 예를 들면 북한의 무역법의 경우 대외무역에 있어서도 인민경제계획에 의한 무역계획, 무역허가, 국가의 엄격한 지도 및 통제 등에 관한 가능성을 열어주고 있다.

여섯째, 북한의 대외경제법제의 실재를 확인할 수 있는 정보가 부재하다는 점이다. 북한은 법제정비를 통해 외자유치를 위한 제도적 여건은 마련하였지만 구체적인 실재를 알 수 있는 자료가 공개되지 않고 있으며, 실제로 법제를 통해 피해구제를 받은 사례도 알려지지 않고 있다.

17) 장명봉·박정원, 앞의 책(2001년), pp. 125-131.

3. 라진·선봉 경제무역지대의 경험과 교훈

가. 라진·선봉지대의 설치배경 및 실적

북한은 지난 1991년 12월 함북의 라진·선봉지역 621km²(1993년 9월 125km²를 추가하여 현재는 746km²)를 '자유경제무역지대'로 설정하여, 동 지역을 2010년까지 ▲동북아의 국제적인 화물중계지, ▲수출가공기지, ▲관광·금융기지의 기능을 가진 중계형 수출가공기지로 발전시킬 것을 구상하였다. 1993년초 3단계 개발계획(1단계:1993~95년, 2단계: 1996~2000년, 3단계:2001~2010년)이었으나 1995년 초 이를 당면단계(1995~2000년)와 전망단계(2001~2010년)의 2단계로 조정하여 당면단계에는 도로·항만 등 경제하부망을 확장·현대화하여 국제화물 중계수송 기지화에 주력하고, 전망단계에는 동 지역을 21세기의 세계경제 발전에 상응하는 종합적이고도 현대적인 국제교류의 거점으로 건설한다는 것이다.¹⁸⁾

1991년 당시 이 지역의 인구는 약 14만 명에 불과하지만 향후 30만 명으로 확대하고, 최종적으로 100만 명 규모의 도시로 건설한다는 계획이었다. 동 지대내 주요 산업시설은 승리화학공장(연간 200만 톤 정유능력), 선봉화력발전소(20만kW), 라진조선소(연간 28만 톤 건조능력) 등이 있으나 원자재·에너지 부족으로 가동은 지극히 저조한 실정이다. 주요 투자유치대상은 1996년 7월 북한 대외경제위원회에서 발간한 투자대상종합목록에 따르면 공업부문 약 36억 달러, 하부구조부문 약 9억 달러, 봉사부문(호텔 등) 1억 달러로 총 투자건수 119개에 총 투자금액 47억 3,143만 달러로 계획되었다.

18) 1991. 12 대외경제위원회(현 무역성) 산하에 동 지대개발계획안 작성 등 정책 입안과 대외경제협력을 담당할 대외경제협력추진위원회를 설립하고, 중국 北京·廣州에 동 기구의 해외대표부를 개설하여 외국기업인 상담, 초청장 발급 업무를 취급하고 있다. 지대당국인 라진·선봉시 행정경제위원회(현 인민위원회)에서도 중국 연길에 대표부를 개설하여 외자유치업무 등을 해오고 있다.

<표 2-4> 단계별 개발목표와 중점 프로젝트

단계구분	당면단계(1993~2000)	전망단계(2001~2010)
개발목표	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 국제화물중계기지, 수출가공기지 건설 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 종합적, 현대적인 국제교류 거점도시(제2의 싱가포르)
중점 프로젝트의 우선순위	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 라진지구의 경제특구 거점화 ◇ 중국-러시아와의 중계수송망 형성(철도, 도로, 통신 등) ◇ 자유무역항들의 하역능력을 3,000만 톤 규모로 확장 ◇ 가공수출 산업기지형 공단의 본격적 조성 ◇ 공업지구별 전문화와 본격적 외자유치를 통한 수출주도형 가공기지 건설 ◇ 지대와 지대주변에 관광기지 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 자유무역항들의 하역능력을 1억 톤 규모로 확장 ◇ 중계무역, 수출가공, 제조업, 금융서비스, 관광의 제 기능을 종합적으로 수행할 수 있는 지대 건설 ◇ 21세기 국제수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화와 정보화 추구
도시건설	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 인구 30만명 규모 ◇ 라진지역 중심으로 개발하고 이를 선봉지역으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 인구 100만명 규모 ◇ 후창, 신해 등 라진 외곽지역과 사회, 홍의 등 두만강지역 신흥도시 개발

자료: 『라진·선봉 자유경제 무역지대 투자환경』, 1995.

이 당시 북한은 라진·선봉지역을 적극 개발하려는 확고한 의지를 갖고 있는 것으로 보인다. 이 판단의 근거는 세 가지로, 19) 첫째는 이것이 김일성의 유훈사업이기 때문이다. 20) 북한은 김일성 사후 유훈통치를 계속하고 있기 때문에, 북한에게 있어 유훈사업은 제1의 정책과제인 것이다. 지난 1995년 2월에 발간된 북한의 『라진·선봉 자유경제 무역지대 투자환경』이라는 책자의 첫머리에 바로 김일성의 라진·선봉지역에 대한 발언이 적혀 있었다.

둘째, 내부적 준비사항이다. 북한은 1984년 합영법 제정 이후 1991년까지 외국인투자유치 관련법규를 신설·정비하는 움직임이 거의 없었다. 그러나 자

19) 동용승, 앞의 논문, pp. 349-349.

20) 김일성은 사망 1개월 전인 1994년 6월 14일 라진·선봉 자유경제 무역지대 개발과 발전소 건설관계부문 일군협의회에서 “라진·선봉 자유경제 무역지대 개발과 수력발전소 건설을 다그칠데 대하여”라는 연설을 행하였다. 여기서 김일성은 라진·선봉지역의 개발이 북한경제의 발전과 인민생활 향상에 중요한 의의를 가지고 있다고 점을 매우 강조하였다.

유경제무역지대를 선포한 이후 지난 1992년 10월부터 「외국인투자법」, 「외국인기업법」, 「합작법」 등을 제정·공포하는 등 투자제도 정비작업을 계속 추진해왔다. 이후 북한 당국은 거의 해마다 관련 법규를 10여 건씩 마련하여, 최근까지 46개의 관련법규가 도입되었다.²¹⁾

셋째, 적극적인 대외홍보 활동이다. 김일성 사망 이후 1995년부터 외자유치를 위한 대외홍보 및 외자기업 투자유치를 활발히 전개해왔다.

그러나 북한의 이러한 노력에도 불구하고 1997년 12월말 현재 이 지역에 대한 외국인투자는 계약실적이 111건에 7억 5,077만 달러이며, 이중 실제 투자된 금액은 77건에 5,792만 달러에 불과하였다.²²⁾ 이를 형태별로 보면 합영기업에 투자된 금액은 2,547만 달러, 합작기업에는 1,168만 달러, 단독투자는 2,076만 달러를 각각 기록하였다. 계약건수별로는 합영 46건, 합작 14건, 단독 17건 등이며, 국별로는 홍콩, 중국, 태국, 네덜란드, 일본 등의 순으로 나타났다.²³⁾ 이처럼 외국인투자가 북한 당국의 기대에는 크게 미치고 못하고 있는 원인으로서는 ▲배후 발전경제지역의 부재 ▲인프라시설의 미비 ▲북한의 제도운영과 관련된 경직성 ▲북한의 낮은 대외신용도 ▲대미관계 개선의 지연 등이 지적되고 있다. 게다가 이 지역의 개발에 가장 중요한 역할을 할 것으로 기대했던 한국과 일본의 기업 및 금융기관들이 1997년 말부터 시작된 금융위기로 심각한 자금난을 겪고 있다는 점도 라진·선봉지역의 투자유치 전망을 어둡게 하고 있다.

또한 북한 당국은 1997년 6월에 이 지대의 개발을 촉진하기 위해 원정리 자유시장 운영, 자영업 허용, 환율 현실화 등의 조치를 단행하였으며, 부분적으로 시장경제요소를 수용하였다. 이와 함께 자본주의 경제관리기법의 습득을 위해 경제연수단과 시찰단도 호주, 싱가포르 등 서방국가에 파견한바 있다. 1997년 6월에 동 지대에서 취한 주요한 개혁조치 내용으로는 ① 화폐단일화

21) 법·제도 정비와 관련하여 1997년 6월에 「자유경제무역지대기업소 관리운영규정」, 「자유경제무역지대 가격규정」, 「자유경제무역지대 가내편의 봉사업규정」 등이 제정, 발표되었다. 또한 앞으로 「주식회사법」, 「보세가공구역법」, 「금융법」 등이 추가로 제정될 것으로 전망되고 있다. 한편 1998년 6월부터 원정리에 자유시장이 개설되어 중국과 북한 주민간의 교역이 활발히 이루어지고 있는데, 이는 향후 북한의 시장경제 요소 도입여부와 관련하여 주목을 받고 있다.

22) 「'98 라진·선봉경제무역지대 투자상담회 북한측 기초연설문」, 『북한뉴스레터』, 1998년 1월호, p. 20.

23) 한종백, 앞의 논문, p. 101.

및 환율현실화: 외화와 바꾼돈표·달러화의 유통을 금지, 조선원화만 유통, 1\$:200원으로 환율현실화, ② 사기업활동 허가: 음식점·여관 등 사기업 설립 허용, ③ 기업의 독립채산제 운영: 정부보조금 폐지, 독립적으로 운영, ④ 자유시장 개설: 원정리에 자유시장 개설, ⑤ 하부구조 건설기금 증액: 도로·주택 등 도시건설 기금할당 증액, ⑥ 철도운영체계 정비: 4-5개로 되어있는 철도관리시스템 일원화, ⑦ 라진항 정비: 라진항에 컨테이너전용부두 건설, 항로 개척, ⑧ 전문학교 설립: UNDP등의 지원으로 라진상업전문학교 설립, ⑨ 외자유치: 1998년말까지 1.5억달러 외자유치 추진, ⑩ 두만강지역에서 가장 물동량이 많은 원정교 통행허용 ⑪ 국경통행 절차간소화 등이다.

<표 2-5> 라진·선봉지역의 형태별 투자건수

(단위: 건)

연 도	합 영		합 작		단 독		합 계	
	계 약	실 행	계 약	실 행	계 약	실 행	계 약	실 행
1993	0	0	0	0	1	1	1	1
1994	0	0	0	0	1	1	1	1
1995	20	19	3	3	3	2	26	24
1996	16	8	8	7	15	9	39	24
1997	30	19	7	4	7	4	44	27
합 계	66	46	18	14	27	17	111	77

자료: KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1998. 10. p. 18.

주요 진출기업으로는 ① 홍콩 신동북아 주식회사: 단독투자계약 1호로 라진·선봉지역에 주류, 청량음료공장을 건설하고 선봉국제공항과 헬기착륙장을 건설하였다. ② 태국 록슬리그룹: 각종 통신설비건설을 위해 2,800만 달러의 초기투자를 계획, 북한과 합영계약을 체결(록슬리사는 자본설비와 현금, 북한은 토지임대)하였다. ③ 홍콩 타이슨기업: 라진·선봉지대 도로망공사에 600만 달러 투자를 시작하고 라진항에 10만 톤 규모의 시멘트저장시설 건설을 계획하고 있다. ④ 영국 웰사: 선봉항 부근에 10만 톤 규모의 석유제품 저장시설용으로 1.7헥타르 토지를 50년간 임차하기로 결정, 우선 200만 달러를 투자할 계획이다. ⑤ 미국 스탠튼그룹: 선봉중유화력발전소 정상

가동과 시설확장, 선봉원유가공공장 확장을 위해 북한과 합영계약을 체결하였다. ⑥ 네델란드 ING은행: 조선국제보험회사와 합영으로 자본금 1,500만 달러로 화란국제그룹-동북아세아은행을 창설하였다. ⑦ 홍콩 페레그린은행: 대성은행과 합영으로 자본금 1,500만 달러로 페레그린-대성개발은행 창설을 계획하고 있다. ⑧ 중국 연변용흥무역집단공사: 라진역 부근에 빌딩건설, 택시업, 상점 등을 운영할 목적으로 단독투자기업을 설립하였다.

<표 2-6> 라진·선봉지역의 형태별 투자금액

(단위: 만 달러)

연 도	합 영		합 작		단 독		합 계	
	계 약	실 행	계 약	실 행	계 약	실 행	계 약	실 행
1993	0	0	0	0	120	120	120	120
1994	0	0	0	0	200	200	200	200
1995	13,444.0	2,013.0	3,095.0	1,065.6	1,628.2	101.7	18,167.2	3,180.6
1996	4,458.9	393.8	1,004.5	78.8	45,913.2	780.7	51,376.6	1,253.3
1997	2,897.0	140.0	409.6	24.1	1,914.2	874.0	5,220.8	1,038.1
합 계	20,799.9	2,547.1	4,509.1	1,168.5	49,775.6	2,076.4	75,084.6	5,792.0

자료: KOTRA, 『북한뉴스레터』, 1998. 10. p. 18

한편 라진·선봉지역에 외국자본으로 이미 건설을 완공한 대상으로는 조총련투자의 라진항 비료창고(1994. 8), 비파관광숙소(1997. 8), 홍콩 타이슨사의 라진호텔(1996. 8), 중국 길림성 연변건축공사와 합영으로 건설한 라진시장(1998. 4) 등이 있으며 도로·항만부문의 사회간접자본 투자는 미미한 수준이다. 한편 현재 건설중인 대상은 홍콩기업이 투자한 라진-원정(60km)간 도로 확장공사, 홍콩 엠페러그룹 투자의 호텔, 국제 카톨릭재단 지원의 라진 인민병원이 대표적이라 할 수 있다. 또한 북한은 1998년 4월 라진·선봉 자유경제무역지대의 풀네임(Full Name)에서 '자유'를 삭제하여 '지대개발에 따른 부정적 요소의 확산을 경계하면서도, 개정헌법(1998년 9월)에서는 "특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영을 장려한다"고 규정(37조)하여 지대개발에 대한 적극적 입장을 표명하는 등 이중적인 면을 보이고 있다. 그러나 북한의 라진·선봉지역 개발은 폐쇄적 사회환경과 취약한 사회간접자본, 실

추된 대외신용 등으로 앞으로 상당기간 동안 가시적 성과를 기대하기는 어려울 것으로 전망된다.

결국, 라진·선봉지역에 대한 북한의 제한된 개방정책은 기존의 자력갱생 노선을 완전히 포기하였다고 볼 수는 없으나, 대외경제관계에 있어서 폐쇄적 입장을 다소나마 완화시켰다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다. 그리고 라진·선봉 자유경제무역지대는 북한이 최초로 법과 제도를 정비하여 개방한 경제특구라는 데에도 큰 의미가 있다. 즉 북한내 여타지역과 달리 시장경제 원리와 정경분리 원칙을 부분적으로 도입하고 있으며 세금, 관세, 토지이용, 투자유형, 사무소 설치, 출입국 절차 등에 걸쳐 각종 우대조치를 부여하고 있다. 그러나 이 지역이 북한의 기대와는 달리 외국인투자가 저조하며, 점차 그 관심도 줄어들고 있다.²⁴⁾

나. 라진·선봉지대의 제도적 장치 및 우대제도

북한의 자유경제무역지대는 국가가 특별히 제정한 법·제도와 질서에 따라 운영되는 지역으로 규정하고 있다. 물론 다른 개발도상국의 수출가공구, 자유무역항 등 특정 대외개방지역들도 일반 국내지역과는 다른 특별한 법과 제도에 의해 운영되고 있지만, 이들 지역은 시장경제체제라는 동일한 틀 속에서 운영되며 다만 조세 등 행정조치상의 특별혜택을 받고 있을 뿐이다. 그러나 북한의 자유경제무역지대는 다른 지역과는 달리 사회주의적 계획경제 체제에서 벗어나 자본주의적 소유와 시장경제 메카니즘이 허용되는 경제특구의 성격을 갖고 있다.²⁵⁾

24) 현재 나·선지대 당국은 외국기업들에 대해 합영·합작을 적극 권하고 있으나, 외국기업들은 대부분 이를 피하고 있다(『北 자유경제무역지대를 가다③』, 『뉴스 위크』, 제464호(1998, 12. 8) 참조).

25) 라진·선봉 자유경제무역지대의 창설과 운영에 관한 법과 제도는 「자유경제무역지대법」(1993, 1)이 제정된 이후, 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」(1993, 11), 「자유경제무역지대 외국인 출입규정」(1994, 2), 「자유무역항 규정」(1994, 4), 「자유경제무역지대 외국인 체류 및 거주규정」(1994, 6), 「자유경제무역지대 세관규정」(1995, 6), 「자유경제무역지대 중계집임자대리 업무규정」(1995, 7), 「자유경제무역지대 가공무역규정」(1996, 2), 「자유경제무역지대 외국인 투자기업 공인조각 및 등록규정」(1996, 3), 「자유경제무역지대 공업지구개발 및 경영규정」·「자유경제무역지대 광고규정」(1996, 4), 「자유경제무역지대 국경검역 규정」(1996, 6), 「자유경제무역지대 화폐유통규정」·「자유경제무역지대 중계무역

북한의 경제특구가 북한의 다른 지역과 차이가 나는 점은 다음과 같다. 첫째, 지대안의 모든 외국투자기업들은 업종, 기업형태에 관계없이 자유롭게 기업의 창설 및 무역활동을 할 수 있다. 둘째, 지대안에서 상품생산과 판매 가격은 시장의 수요와 공급에 따라 조절된다. 셋째, 외국투자기업들은 경영 활동방법의 자유로운 선택권을 가지며 소유한 토지사용권을 상속하거나 제3자에게 양도할 수 있다.²⁶⁾

북한 경제특구의 관리 및 운영체제를 구체적으로 살펴보면, 우선 개발운영 주체 및 관할업무와 관련하여 대외경제위원회가 ▲지대의 개발, 운영 및 집행대책 수립 ▲하부구조 건설부문에서 총투자액 2천만원 이상의 대상과 그 밖의 부문에서 총투자액 1천만원 이상의 대상을 심의, 승인하는 권한을 갖고 있다. 반면 지대당국은 ▲지대의 개발과 운영사업을 조직 집행 ▲지대안의 모든 투자승인 신청 접수 ▲하부구조 건설부문에서 총투자액 2천만원까지의 대상과 그 밖의 부문에서 총투자액 1천만원까지의 대상을 심의, 승인할 수 있다.

둘째, 외국인 투자가의 활동범위(지대법 제17~19조)와 관련하여 ▲합영, 합작 및 100% 단독투자기업의 설립 ▲경제무역을 위한 지사, 대리점 및 출장소의 설치 ▲모든 상품의 반출입, 저장, 가공, 조립, 포장 등의 활동 등을 보장하고 있다.

셋째, 투자활동의 보호 및 개방(지대법 제4~5조, 제7조, 제23조 등)을 위해 투자가가 지대안에 투자한 자본과 소득 및 부여된 권리를 법으로 보장하고 있으며, 기업활동의 이윤·배당금·계약기간후 투자자본 등을 제한없이 국외로 송금할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 투자가는 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권을 가지고 있으며, 북한영역 밖에 거주하는 조선동포들의 투자도 허용하였다.

규정」·「자유경제무역지대 관광규정」·「자유경제무역지대 청부건설규정」(1996. 7), 「외국기술도입규정」(1996. 8), 「자유경제무역지대 가격규정」(1996. 9), 「자유경제무역지대 기업소관리운영규정」(1996. 11), 「토지건물의 출자규정」·「임대토지부착물의 이전보상규정」(1996. 12), 「자유경제무역지대 통계규정」·「자유경제무역지대 가내편의 봉사업규정」·「자유경제무역지대 조선원대부규정」(1997. 4), 「자유경제무역지대 국내투자기업 창설 및 운영규정」(1997. 5) 등이 차례로 제정 및 개정되었다.

26) 북한 대외경제협력추진위원회, 『항금의 삼각주, 라진·선봉 개발계획』, 1992. 4. p. 31.

넷째, 특구내에서는 특혜관세제도(지대법 제25~29조)를 부여하고 있는데, 가공수출용 상품, 자체수요물자, 지대건설물자, 통과화물에는 관세를 면제하고 있다. 다만 지대내 또는 다른 북한지역에서 판매할 목적으로 반입되는 물자와 지대내에서 생산된 제품이 다른 북한지역으로 반출될 경우 투입된 원자재에 대해서는 관세가 부과된다.

다섯째, 특구내 기업들에 대한 세금특혜제도이다. ① 경제특구내의 외국투자기업의 소득세율은 결산이윤의 14%, 기타소득의 10%이다. 반면 경제특구 이외 지역의 외국투자기업의 경우 결산이윤의 25%, 기타소득의 20%가 부과되고 있다(세금법 제12조 및 규정 제17조). ② 경제특구 안에 설립한 생산부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 3년간 기업소득세를 면제받고, 다음 2년간은 50% 범위내에서 세금을 감면받는다(세금법시행규정 제28조). ③ 경제특구 안에 설립한 서비스부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 1년간 기업소득세를 면제하고, 다음 2년간 50% 범위내에서 감면받는다(세금법시행규정 제29조). ④ 특구내에 철도, 도로, 통신, 비행장, 항만 등 하부구조 건설을 위해 6천만원 이상의 자금을 투자한 외국기업에 대해서는 이윤이 난 해로부터 4년간 기업소득세를 면제하고 다음 3년간 50% 범위내에서 감면한다(세금법시행규정 제30조). ⑤ 특구내에서 비거주자가 예금한 자금의 이자에 대해서는 개인소득세를 면제한다(세금법 시행규정 제42조). ⑥ 특구내 건물에 대한 재산세를 5년간 면제한다.²⁷⁾ ⑦ 특구내 상업, 교통운수, 금융, 관광을 비롯한 서비스부문에 대해 거래세를 다른 지역보다 50% 감면한다.

여섯째, 외국인의 경제특구에 대한 출입절차를 완화하였다. 여권 또는 여권을 대신하는 증명서(한국의 경우 북한방문증명서)를 소지하여야 하며, 경제특구로의 출입은 북한이 정한 통로로만 가능하게 되어 있다. 또한 동 지역으로 직접 들어갈 경우 사증이 면제되며 지대안의 기관·기업소·단체 또는 외국인투자기업이 발급한 초청장만 소지하면 출입할 수 있는데, 도착 5일전까지 지대당국에 출입자 명단을 제출해야 한다. 그러나 북한의 다른 지역을 경유해 특구지역으로 들어갈 경우 사증을 받아야 하며, 국경을 거쳐 자동차로 직접 경제특구에 출입하고자 할 경우 5일전까지 자동차 통행증을 발급신청

27) 북한의 세금법 시행규정 제52조에서는 북한내에서 건물, 선박, 비행기 등을 보유한 외국인은 재산세를 납부하도록 되어 있다.

해서 승인을 받아야 하는데 유효기간 15일이다. 한편 경제특구지역에 반복적으로 출입해야 하는 자는 30일 유효기간의 다회 출입증을 발급받을 수 있다. 경제특구지역에 사증없이 들어 온 자가 북한의 다른지역을 거쳐 출국하고자 할 경우 5일전까지 목적에 따라 관광증·여행증·사증을 신청, 발급 받아야 한다.

일곱째, 경제특구 지역내에 외국인 상주대표사무소의 설치를 허용하였다.²⁸⁾ 상주대표사무소의 범위는 대표부, 대리점, 출장소 등이며, 이러한 상주대표사무소의 활동범위는 ▲통신연락 ▲자문사업 ▲경제기술자료의 소개 ▲본사가 위임한 거래계약 체결 ▲본사가 위임한 물자수급 등 대리업무 등이다. 상주기간은 3년까지이며, 주재원 수는 5명까지(통역, 타자, 회계, 운전 등의 인원은 제외) 허용하고 있다. 상주대표사무소 설치절차는 지대당국을 경유해 설치신청서를 대외경제위원회에 제출하면 대외경제위원회가 30일내에 이를 심의, 결정하여 그 결과를 지대당국에 통보한다. 설치가 허용되면 해당기업은 지대당국에 등록신청서를 20일내에 제출하고, 지대당국은 상주대표사무소 등록증 및 상주대표증을 발급한다. 등록증의 유효기간은 1년으로 유효기간 만료 15일전까지 재발급을 신청해야 한다.

여덟째, 경제특구내 외국투자기업은 노동규정을 준용하도록 되어 있다. 기업운영에 필요한 인력은 북한인력으로 하되 외국인 특수기술자 등을 채용할 경우 대외경제위원회의 승인을 받아야 한다. 기업운영에 필요한 인력수는 기업이 정하되 인력알선기관과 채용계약을 체결하여 인력을 공급받아야 하며, 알선기관에서 보내주는 인력을 거부할 수 없다. 노동시간은 주 6일에 하루 8시간씩이며 월 48시간내의 시간외 노동이 가능하며, 최저임금이 월 160원(자유경제무역지대 이외의 지역은 220원)이다. 기업책임으로 근무하지 못한 경우 임금의 60%를 지급해야 하며, 부득이한 사유로 채용계약기간 중에 근로자를 해고하거나 근로자가 사직한 경우 1년미만의 경우 1개월분, 1년 이상의 경우 3개월 평균노임에 일한 연도수를 곱하여 지급하도록 되어있다.²⁹⁾

28) 상주대표사무소는 의무적으로 ▲북한 무역은행에 예금계좌 개설(당국과 합의시 다른 은행 가능) ▲소재지 재정기관에 세무등록 및 세금납부 ▲매년 1월말까지 지대당국을 경유하여 대외경제위원회에 조선어로 된 연간사업 총화자료를 제출해야 한다.

29) 공휴일 근무 및 시간외 근무시 50%, 명절날 및 22시부터 06시까지의 시간외 근무시 100% 추가 지급하며, 휴가급여는 휴가전 3개월간 평균임금에 휴가일수

<표 2-7> 자유경제무역지대의 우대조치

	비교항목	경제특구지역	비경제특구
시장경제원리의 부분적 도입	기업경영상황	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격설정	판매자와 구매자 합의로 결정 (대중필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격 제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	협상방법만 가능
	외환거래	외국투자가들은 지정장소에서 외화유가증권거래 가능	허용안됨
우대조치 부여	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점도 가능	합영은행만 가능
	사무소설치	상주대표사무소설치 가능	규정없음
	보험사업	외국투자가, 외국기업도 가능	국가보험기관만 가능
	외국인출입	초청장소지자 무사증 출입	사증소지
	최저월임	160원	220원
	토지사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부문만)
	외화환입	외화현금, 유가증권의 자유 환입 허용	환입제한
	부과세율	특혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율 (기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	◇기업소득세: 생산부문, 6천만원 이상 사회간접치본부문, 봉사부문 면제 및 감면 ◇재산세: 건물 5년 면제 ◇거래세: 봉사부분 50% 감면	해당사항 감면없음
관세부과	특혜관세율(관세면제 또는 감면)	보통관세율(무역협정시 특혜관세율 적용)	
정경분리원칙의 부분적 천명	항만출입	자유무역항은 선박 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국절차	공화국영역 밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화	해당항 절차

자료: KOTRA.

이와 같이 북한 당국은 경제특구에 대해 외국인단독기업 허용, 판매자와 구매자간의 합의에 의한 가격결정방식 도입, 저렴한 세율, 조세감면 등의 우

를 계산한다. 한편 납세후 이윤의 일부로 모범근로자에 상금으로 지급할 수 있다.

대조치를 시행하고 있는데, 이는 북한이 지대내에서는 시장경제원리 및 정경 분리원칙을 부분적으로 수용하고 있다는 것을 의미한다. 즉 북한은 경제특구의 제한적인 개방을 통해 그 파급효과를 최소화시키면서 외부와의 교류를 추진하고 있는 것이다. 따라서 북한의 경제특구는 향후 북한의 개혁·개방을 가능해 볼 수 있는 이정표이며, 자본주의 세계경제 질서와 북한경제를 연계해주는 관문이라고 할 수 있다.

다. 라진·선봉지대의 실패원인과 교훈

이러한 북한 당국의 노력에도 불구하고 라진·선봉지역에 대한 경제특구 정책은 별 성과를 거두지 못하였다. 라진·선봉 지역은 중국 深圳과 유사한 형태의 경제특구 정책을 실시하였지만, 실제로는 중국에 비해 매우 불리한 초기조건을 가지고 있었다.³⁰⁾ 첫째, 저임 노동력이 존재하기는 하지만 경제 전체적으로 노동력이 잉여상태는 아니었다. 북한은 1993년 당시 농업부문의 인구비율이 전체 인구의 30% 정도로 농업 비중이 크지 않았다. 협동농장 내부의 노동력도 부족한 실정이었기 때문에 농업 노동력이 공업 분야로 대량 이전되는 형태로 성장의 원동력이 마련되기는 사실상 불가능하였다.

둘째, 정치적으로 김일성식 사회주의 경제건설 노선이 지속되었기 때문에 개혁·개방에 대해 매우 소극적이었다. 김일성은 경제위기가 본격화된 1990년대 초까지도 그전까지 추구해온 북한식 사회주의 경제건설 노선이 기본적으로 옳았음을 전제한 상황에서 대안을 모색하였다. 1994년 김일성 사후의 권력 승계 과정에서도 김정일은 자신의 권력 기반과 정통성을 김일성 유훈 통치의 계승에 두었기 때문에 적극적인 체제개혁은 불가능하였다.

셋째, 북한은 국가 규모가 작고 체제위기를 극복하기 위해 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였기 때문에 분권화 실험이 힘들었다. 북한은 국가 규모가 작기 때문에 일부 지역의 실험적인 시도가 곧 국가전체로 파급되기 쉽고, 이를 차단하기 위해 노력하면 정책 추진이 어려워지는 문제가 있다. 또한 북한은 사회전체가 중앙집권적인 계획경제 하에서 긴밀히 연계되어 있기 때문에 부분적인 실험이 체제위협으로 이어지는 것에 대해 매우 큰 우려를 나타

30) 서봉교, 『북한 경제특구의 전망과 과제』(서울: LG경제연구원, 2001), pp. 15-17.

났다. 라진·선봉 지역에 실험적인 개혁·개방 정책을 실시하고도 이런 자본주의적인 요소가 다른 지역에 전파되지 않도록 하기 위해서 통제 강화에 더 큰 노력을 기울이고 있었다. 이에 따라 최근 경제특구의 운영이 더욱 경직적이고 제한되면서 외국인투자의 유입이 정체되었다. 또한 김정일은 김일성 사후 권력 승계 과정에서 군대를 전면으로 내세우면서 중앙집권적인 통제를 더욱 강화하였다.

넷째, 대외적으로 미·일과의 긴장관계가 조성되고, 투자 여력을 가진 우호적인 집단도 부족하였다. 1990년대 들면서 사회주의권 시장의 소멸과 중국의 경화결제 요구 등으로 인해 이들 지역과의 경제 교류가 급격히 위축되었다. 최근 들어 다소 호전되기는 하였지만, 오랜 기간 미국이나 일본과 핵 문제, 미사일 문제 등으로 적대적인 관계에 놓여 있었고 긴장관계가 지속되고 있다. 1988년 이후 테러국가 지정 등을 포함한 각종 경제제재 조치를 당하고 있다는 사실은 수출가공구로서의 투자매력이 그만큼 감소한다는 것을 의미한다. 북한은 외국인투자 자금을 일본 조총련계나 중국 연변 지역의 자금에 의존해야 했으나 이들의 투자 여력은 크지 않았다. 또한 1996년과 1998년의 라진·선봉 투자설명회에 남한 대표단 파견이 무산된 것에서 보듯이 정치적인 이유로 남한 기업의 투자가 배제된 것도 외자유치에 부정적인 영향을 미쳤다.

다섯째, 북한은 내부자원이 완전히 고갈된 상황으로 내수 시장을 기대할 수가 없다는 점이다. 북한은 외부에서 강력한 지원이 있지 않는 한 자체적으로는 성장의 원동력을 마련할 수 없는 상황이다. 따라서 구매력을 갖춘 내수 시장을 거의 기대하기 힘든 상황이며, 이는 외국인 투자가의 투자 의욕을 저하시켰다.

라진·선봉지역은 이런 초기 조건의 불리함 이외에도 투자환경을 조성하기 위한 정책을 제대로 펴지 못하였다. 중국과 비교해 보았을 때 라진·선봉의 거시정책상의 실패는 다음과 같다.³¹⁾ 첫째, 라진·선봉지역은 주변이 모두 낙후된 고립지역으로 투자 매력이 현저히 떨어졌다. 라진·선봉 지역은 원래 구소련과의 교류만이 제한적으로 이루어지던 낙후된 곳으로 국내경제와의 연관관계가 사실상 단절된 고립된 지역이다. 또한 이 지역은 교통이 불

31) 위의 책, pp. 18-20.

편하고 기간시설이나 내수 시장이 매우 부족한 상황이다. 당초 중국, 러시아와 함께 UNDP 등 국제기구의 자금을 투입하여 두만강지역 개발계획(TRADP)을 추진하여 발전의 기반을 마련할 계획이었으나, 이 계획이 별다른 성과를 거두지 못하면서 라진·선봉의 외자유치의 실적도 부진을 면치 못하였다.

둘째, 라진·선봉의 개발이나 외자유치에 대한 구체적 프로그램이나 일관적 정책추진이 없었다. 라진·선봉 개발은 1991년 시작된 이후 1994년까지는 투자관련 정책이 별다른 변화를 보이지 않았다. 1995년 이후 2년여의 기간동안 외자유치를 위한 적극적인 정책 변화의 움직임을 보였으나, 그 후 개방정책이 다시 후퇴하였다. 북한이 원하는 외자유치 업종이 각종 인프라 건설부터 중공업 등 전 분야에 망라되어 있어 구체적인 우선업종이 명확하지 않았다. 이에 따라 현재 외국 투자자본의 대부분이 통신 등 사회간접자본과 호텔 건설 등에 집중되어 있는 반면, 제조업의 비중은 5%에도 미치지 못하는 불균형을 보이고 있다. 제조업의 경우 제품의 판로가 확보되지 못했으며, 전력이나 원료 등의 공급이 원활하게 이루어지지 못할 것으로 예상했기 때문이다.

셋째, 북한은 내부 자원의 한계로 라진·선봉 지역의 사회간접자본 확충에 국내 자본을 투입하는데 매우 소극적이었다. 라진·선봉 건설의 초기 단계에는 법·제도적 기반이 전무하고 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴에 따른 북·미관계의 긴장 등으로 인해 외자유치가 사실상 불가능한 상황이었다. 1995년 이후 라진·선봉 건설이 김일성 유훈사업이라는 위상을 차지하면서 북한 내부자원 동원이 시작되었다. 이에 따라 1995년과 1996년 사이에 1억 5,000만 달러 정도의 국내자금을 동원하고 관련 법과 제도의 정비를 서둘렀다. 그러나 1997년 이후에는 심각한 경제난으로 인해 국내 자본의 동원력이 떨어져 투자가 이루어지지 않고 있으며, 개발계획도 최근 후퇴 조짐을 보이고 있다. 이 지역의 기존 사회간접자본은 워낙 낙후된 실정으로 이 정도 소규모 자본 투입으로는 투자환경을 개선하기가 사실상 불가능한 상황이다. 라진·선봉 지역 내 철도의 경우만 예를 들어도 낙후된 터널이나 교량 수리, 낙석방지 시설 설치 등의 비용만도 4,500만 달러 이상이 들 것으로 예상된다. 북한은 사회간접자본 건설을 외국인투자에 전적으로 의존하였기 때문에

투자환경 조성이 더욱 늦어졌다. 북한은 내부 자금의 한계로 외자를 도입하여 라진·선봉을 개발하고자 하였다. 1998년까지 이 지역 호텔의 80% 이상이 외자에 의해 건설되었으며, 라진항 비료 중계장은 조총련의 조선산업이, 라진항 하역설비는 중국 연변의 현통그룹이, 도로망 건설은 홍콩의 타이슨사가 참여하고 있었다. 통신시스템은 태국의 록슬리 그룹이 2,100만 달러를 투자하여 지분의 70%를 가지고 있는데, 향후 30여년 간 독점권을 가지고 있다. 그러나 사회간접자본은 자본의 회임기간이 길고 위험부담이 높은 반면 수익성이 낮기 때문에 민간기업들이 투자하기 어렵다. 저개발국의 사회간접자본 건설을 위한 세계은행이나 ADB 등과 같은 국제금융기관의 자금지원도 북한이 이들 기구에 정식으로 가입되어 있기 않기 때문에 현재로서는 기대하기 힘들다.

넷째, 북한은 라진·선봉지역을 국내 다른 지역과 철저히 차단하고, 타 지역 국내 기업의 진출을 금지하고 있다. 북한은 이 지역의 자본주의 요소가 타 지역으로 전파되는 것을 철저히 차단하기 위해 특구 지정단계부터 국내 경제와의 연계 가능성이 배제된 지역을 선택하였다. 1995년 이 지역에 투자된 국내 자본 중 상당 부분이 라진-선봉의 외곽을 둘러싸는 철조망 공사에 사용되었다는 사실은 중국의 경우 많은 경제특구에 외부 경계선이 없었다는 것과 대조를 이루고 있다. 또한 타 지역 북한 기업의 특구내 진출이나 경영에 제약을 가하고 있는데, 외국 기업이 북한측 합영 파트너를 선택할 경우에도 북한 당국이 지정하는 복수의 파트너 중에서만 설정하도록 규정되어 있다. 이로 인해 북한 측 파트너와 기업경영에 관한 사고방식의 차이로 마찰이 적지 않은 것으로 알려져 있다.

이러한 거시정책상의 요인 외에도 각종 행정규제 및 조세제도 등과 같은 경영여건상의 불리함도 라진·선봉지역의 실패를 초래한 요인으로 작용하였다.³²⁾ 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 북한이 제시했던 각종 특혜 정책은 별다른 투자 유인을 제공하고 있지 못하거나, 규정과 달리 잘 지켜지고 있지 못해 기업의 경영환경은 매우 열악하였다. 우선 행정절차의 처리 시한이 있기는 하지만 사실상 유명무실하고, 관련 법규정에 구체성과 투명성이 결여되어 있었다. 라진·선봉지역에 들어오는 외국인에게 초청장만 있으면 무비자

32) 위의 책, pp. 20-23.

제도를 실시한다는 원칙이 제기되었지만, 사실상 이 지역으로 직접 들어가는 통로가 없기 때문에 북한 외교 및 영사대표부에서 발급한 비자를 가져야만 출입이 가능한 실정이다. 또한 라진·선봉의 담당 행정기관은 독자적인 운영이 거의 불가능하였기 때문에 문제해결을 위해서는 북한 중앙정부의 지시를 받을 수밖에 없었다. 따라서 담당 행정기관과의 협상 과정이 매우 힘들고 시간이 많이 걸리게 되었다. 조세면에서도 기업 소득세가 다른 지역의 25%에 비해 낮은 14% 수준이고, 생산부문의 경우 이윤발생 후 3년간의 면제와 다시 2년간의 50% 감면 등의 특혜 조치를 제시하였다. 또한 가공수출을 목적으로 수입되는 상품, 생산에 필요한 원료, 생산된 상품의 수출에 대해서는 관세를 면제하였다. 이러한 조세상의 우대조치는 전체적으로 중국 경제특구보다 나은 혜택을 제공할 수 있도록 짜여져 있으나, 조세에 관련된 구체적인 법조항이 불투명하고 행정절차가 까다로워 실제 혜택을 받기가 쉽지 않다는 문제점이 노출되었다.

또한, 라진·선봉지역의 토지는 개발이 안된 상황인데, 이에 대한 개발비용까지 투자기업이 지불해야 하기 때문에 다른 지역에 비해 임대 가격이 훨씬 높은 상황이다. 중국 연변지역의 제조업 토지 사용 비용은 17~20달러/㎡인 반면 라진·선봉에서는 실질적으로 35~40달러/㎡를 지불해야 한다. 또한 라진·선봉 지역에서는 사회주의적인 노동자 관리 제도가 지속되고 있기 때문에 외국투자기업이 노무관리의 자율성을 확보하기가 어려하다는 점도 걸림돌로 작용하였다. 이와 함께 북한은 외환이 매우 부족한 상황으로 외환거래에 대해 엄격한 통제를 하고 있다. 외국기업의 외환 송금도 제한되며, 북한 원을 경영수입으로 할 경우 이윤의 70%까지만 외화로 전환이 가능한 제약을 두고 있다. 라진·선봉지역 내에는 외국 금융기관의 설립을 허용하여 수출입 관리나 투자자금 조달의 편의를 제공할 것을 시도하였으나, 1999년 ING은행의 철수 결정으로 인해 외자유치에 지장이 생겼다.

둘째, 경제특구 내에서도 시장경제 요소의 도입이 상당히 제한되고 있다는 점이다. 북한은 이 지역에 외국 투자 기업을 유치하기 위해서 시장경제 요소의 도입이 필요하다는 사실은 인식하고 있어 광고활동 허용 등을 조치를 취하기도 하였으나, 시장경제 요소는 극히 제한된 범위에서 물품이나 외환거래가 허용되는 수준에 머물렀다. 나아가 최근에는 체제 단속을 강화하면

서 시장경제 요소를 제거하고 있으며, 개방 정책이 전체적으로 후퇴하고 있는 인상을 주고 있다. 특히 1998년 북한의 미사일 시험발사 문제 등으로 대외관계가 경색되고 금강산 관광 사업이 시작되면서 소규모 개방으로도 외화를 획득할 수 있게 되자 이런 시장경제 요소가 빠르게 제거되고 있다. 1998년 이후 북한 당국의 통제에서 벗어나 자유로운 상품과 외환 거래가 허용되었던 원정리 국제자유시장에 대해서 다시 통제를 강화하여 거래를 제한하였다. 또한 상업광고에 대한 엄격한 제한 조치를 시행하고 기존의 입간판들을 제거하는 조치를 취했다. 체제단속을 강화하면서 경제 관료들을 대신하여 군 관료들을 대거 경제 관련 부서에 배치하여 경제 운영이 더욱 경직적으로 운영되고 있다.³³⁾ 특히 1999년부터 자유경제무역지대라는 정식 명칭에서 자유라는 단어를 삭제한 것도 북한의 대외개방 의지가 오히려 후퇴한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 노동 관리 측면에서의 외국 투자 기업에게 노동력 관리의 자율성이 부여되지 못했다. 북한 라진·선봉지역의 최저 임금은 160원(약 76달러 수준)으로, 이는 중국의 훈춘(48달러)이나 러시아의 나홋카(67달러), 베트남(40달러)보다 높다. 라진·선봉지역의 노동자 채용은 국가의 노동력 중계기관에 의해 이루어지고 기업의 직접 모집은 불가능하며, 외국인 종업원의 채용시에도 당국과 합의하도록 규정하고 있어 노동력 관리의 자율성이 지극히 제한되고 있다. 직업동맹 조직의 활동 보장, 각종 사회보장 제도의 제공, 노동시간 연장시 직업동맹과의 합의, 노동조건 보장 등의 규정이 적용되며, 노동자를 해고하기 위해서는 노동력 중계기관 및 기업의 직업동맹조직과 협의해야 하기 때문에 노무관리를 강화하기가 어려운 실정이다. 임금지급 방식도 노동자에게 직접 지불되지 못하기 때문에 보너스를 통한 유인제공의 가능성도 제약되며, 타지역 노동자의 유입이 철저히 통제되고 있고 이 지역 노동자에 대해서도 사상통제를 엄격하게 하는 등 정치안보논리가 경제논리를 압도하고 있다.

33) 북한 대외개방의 핵심 실무 라인이었던 김정우 대외경제협력 추진위원장 등이 실각하였고, 라진·선봉의 대외경제협력추진위원회의 부위원장도 기존의 10명에서 3명으로 대폭 축소하였다.

4. 경제특구 확대와 관련된 최근 동향

경제특구와 관련된 북한의 최근 동향 중에서 가장 주목되는 것이 개성특구이다. 북한의 아태평화위원회와 현대가 2000년 8월 22일 북경에서 '개성경제지구 및 관광 사업 합의서'를 발표한 것은 향후 남북경협에 발전에 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

개성공단은 북한 개성직할시 관할인 개성시 및 판문군 평화리 일대에 조성될 계획인데, 김정일 위원장이 이곳을 평화리로 직접 명명한 것으로 알려져 정상회담 이후 더욱 활발하게 추진되고 있는 남북경협에 상징이 되고 있다. 현대는 전체 사업 부지 2000만 평 가운데 ① 1단계로 내년 9월까지 사업비 3,000여억 원으로 100만 평 규모의 시범공단을 완공하여 신발·섬유·전자 등 경공업 위주 산업을 유치하고, ② 2002~2004년에 제2공단 300만 평을 조성하여 자동차 부품·기계·전자·컴퓨터 산업을 유치하며, ③ 2005~2008년에 제3공단 400만 평을 완공하여 첨단산업을 유치할 계획인 것으로 알려지고 있다. 만약 이것이 계획대로 추진된다면 개성지역은 북한 최대의 공업단지중의 하나가 될 뿐만 아니라, 남북경협과 북한개방의 상징으로 부상하게 될 것이다.

북한이 이번에 개성공단 개발에 합의한 가장 큰 이유는 최근 10여년간 계속되고 있는 북한의 경제난을 지적할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한경제는 1990년대 중반부터 극심한 경제난을 겪고 있다. 이를 극복하기 위해 북한은 '강성대국' 건설의 기치하에 경제회생에 주력하였으며, 이는 김정일 총비서의 경제부문 현지도가 최근 현저히 증가하고 있는 데에서도 잘 드러나고 있다. 북한경제가 1998년을 고비로 전반적인 회복세를 보이고는 있지만, 이것이 북한의 산업생산이나 경제활동의 정상화를 의미하는 것으로 볼 수는 없다.³⁴⁾ 1999년의 북한의 경제회생이 사실상 국제사회의 원조와 남

34) 이와 같이 1998년 9월 김정일체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역제일주의에서 중공업을 선행발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책방향을 수정하였다. 이는 완충기 경제전략이 경제난극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동을 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 북한은 에너지, 기간산업 등 산업인프라에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 노력을 집중하고 있는데, 1999년에

북경협 활성화 등에 기인했음을 감안하면, 북한경제의 정상화를 위해서는 일정 규모의 식량 및 에너지부문의 국제적 지원이 당분간은 유지되어야 한다. 또한 북한이 낙후된 산업기반시설 및 사회간접자본에 대규모 설비투자외 자를 유치하기 위해서는 개혁·개방정책이 불가피하였다.

또한 이번 개성공단 개발이 합의된 또 다른 이유는 김대중 정부의 일관된 대북포용정책과 정상회담 이후 남북관계의 화해·협력 분위기를 지적할 수 있다. 김대중 정부는 집권 이후 대북포용정책을 일관되게 구사하며 한반도 평화와 남북의 화해협력을 추구해왔다. 미국·일본·EU 등 우방들에게 한반도 안정을 위해서는 북한과의 관계개선이 필요하다고 역설했으며, 중국·러시아 등 북한의 우호국가들에게는 북한이 포용정책의 진의를 이해하도록 설득해줄 것을 요청했다. 이 과정에서 포용정책을 기조로 한 국제협력 체제를 구축하는 데 성공하였으며, 북한에게도 '햇볕정책'이 흡수통일을 노리는 것이 아니라는 점을 인식시킴으로써 지난 6월에 역사적인 남북정상회담을 성사시켰다. 한편 북한의 입장에서 '햇볕정책'의 진의를 이해하면서 심각한 경제난을 극복하기 위한 대안으로 남북관계 개선과 경제협력 확대가 불가피하다는 점을 인식하였다. 따라서 이번 개성공단 합의는 현재 경제적으로 남한만큼 북한을 지원해 줄 국가가 없다는 점과 남한기업의 대북투자 가능성이 가장 높다는 현실 인식을 바탕으로 하고 있다. 이는 개성지역이 남한과 가장 인접해 있으며, 남한의 기업들이 가장 개방을 원했던 지역중의 하나라는 점에서도 분명히 나타나고 있다.

한편, 이번 개성공단 개발 발표와 관련하여 향후 북한의 변화가 주목되고 있는데, 북한이 현재 추진하고 있는 공단 개발 전략은 일종의 '프로젝트 전략'이라고 할 수 있다.³⁵⁾ 이는 남한의 특정 기업이나 사업자를 선택하여 개발독점권과 같은 특혜를 제공함으로써 공단 개발과 해당 지역의 기업 유치까지 담당케 하는 것이다. 북한이 이러한 전략을 취하고 있는 것은 몇 가지 이유로 살펴볼 수 있다. 우선, 남한의 기업이나 사업자가 공단을 개발하게 되면 공단을 개발하는 데 필요한 비용을 북한측이 부담할 필요가 거의 없기

북한경제가 미약하나마 회복조짐을 보임으로써 이러한 북한의 노력이 다소 성과를 거둔 것으로 평가된다.

35) 윤덕룡, 「북한 공단 개발의 경제적 효과와 성공적 추진 전략」, 『통일경제』(1999. 3), pp. 51-66을 참조.

때문이다. 둘째, 북한은 1991년 이래 라진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하고, 이 지역에 대한 외국 기업의 투자 유치 활동을 적극적으로 전개해 왔으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 그러나 프로젝트 전략의 경우 개발공단 내 입주 기업 유치도 남한 기업에게 부담시킬 수 있기 때문에, 외자 유치에 대한 북한측의 부담이 크지 않다. 셋째, 북한이 공단 개발에 관심을 표명하는 것은 남한 및 외자 기업의 유치를 특정 지역에 제한함으로써, 이들에 대한 효율적인 관리 및 통제를 실시함으로써 체제에 미치는 부담을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 결국 개성공단은 설치목적과 지리적 특성상 '남한 기업 전용 경제특구'라고 할 수 있다.

제3장 중국 경제특구정책의 성과와 북한에 주는 시사점

1. 중국 경제특구정책의 전개과정 및 성과

가. 경제특구의 일반적 개념 및 유형

경제특구(Special Economic Zone)는 1979년 중국이 대외개방정책의 일환으로 동남부 연해 4개 지역에 한해 적극적인 시장경제체제의 허용 및 대외개방을 추진하면서 사용한 명칭이다. 그러나 경제특구는 이제 중국의 것만을 의미하는 것이 아니라 세계 각국에서 법적·제도적으로 국내의 다른 지역과 구분하여 생산, 무역, 조세상의 특별한 대우가 주어지는 자유무역지대(Free Trade Zone), 자유공업지역(Industrial Free Zone), 수출자유지역(Export Free Zone) 또는 수출가공구(Export Processing Zone) 등과 같은 지역을 총칭하는 것으로 보편화되었다.³⁶⁾

경제특구는 역사적으로 국제무역의 발달과 함께 유럽지역을 중심으로 출현하기 시작하였는데, 13세기 독일의 함부르크(Hamburg) 자유무역지대와 브레멘(Bremen) 자유무역지대는 경제특구의 효시라고 할 수 있다.³⁷⁾ 이후 1647년 이탈리아가 제노바(Genova)항을 개방하여 자유무역을 시작하면서 첫 번째 자유항(Free port)이 등장하였고, 1705년에는 대서양과 지중해를 연결하는 지브롤터(Gibraltar)가 자유항으로 지정되었다. 이처럼 16세기에서 19세기에 걸쳐 자본주의 경제의 발전과 대외무역의 확대에 유럽 각지에 국제적 자

36) UNIDO의 정의에 따르면 경제특구란 “어떤 한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로, 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해서는 일련의 우대조치를 적용시켜 줌으로써 국내 및 외국기업들이 해당지역에 진출, 기업을 설립하여 경영활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역”이다(UNIDO, *Export Processing Zones in Development Countries, Working Paper on Structural Changes, No.19, UNIDO/ICIS 176, 1980*; 남궁영, 『북한의 경제특구 투자환경 연구』, 민족통일연구원, 연구보고서95-15, pp. 7-8에서 재인용).

37) 당시 국제무역의 확대를 위해 함부르크를 비롯하여 독일 북부와 북유럽 100여 개의 항구도시가 연합하여 ‘한자동맹’이라는 자유무역연합을 결성하고 함부르크와 브레멘을 자유무역지대로 지정하였다. 이 지역들이 자유무역지대로 지정된 것은 독일의 제1 및 제2의 항구도시이며 유럽내륙과 연결된 엘베강을 비롯한 여러 강으로 이루어지는 河港이 많고 外港이 발달된 교통의 요충지였기 때문이다.

유무역지대나 자유항의 수가 급격히 증가하였다. 유럽에서 확산된 자유무역 지대와 자유항과 같은 형태의 경제특구는 19세기에 접어들어 제국주의의 식민지 확산으로 인해 아시아와 아프리카 등 비유럽권 지역에서도 나타나기 시작하였다. 대표적인 지역으로 모로코 북부의 탕헤르(Tangier), 남예멘의 아덴(Aden), 북아프리카의 지프티(Djibouti), 홍콩 등을 들 수 있다.

<표 3-1> 경제특구의 다양한 명칭

형태 및 명칭	설치국가
자유무역지역(Free Trade Zone)	전통적 용어
외국무역지역(Foreign Trade Zone)	미국
자유공업지역(Industrial Free Zone)	아일랜드, 리베리아
자유지역(Free Zone)	아랍에미레이트
수출자유지역(Export Free Zone)	아일랜드
자유수출지역(Free Export Zone)	한국
수출가공지역(Export Processing Zone)	필리핀, 말레이시아, 파키스탄, 싱가포르
경제특구(Special Economic Zone)	중국
투자진흥지역(Investment Promotion Zone)	스리랑카

자료: ILO/UNCTC, *Economic and Social effects of multinational enterprises in export processing zones*(1998)를 참조

현대적 의미에 있어서의 경제특구는 제2차 세계대전 이후 등장한 아시아와 중남미 지역의 개발도상국과 함께 확산되기 시작하였다. 개도국들은 특정 지역에 자유무역지대를 설치하고 자신들의 경제발전에 필요한 외국의 자본과 기술을 적극적으로 유치하기 시작하였다. 이로 인해 현재 전세계적으로 다양한 형태와 명칭으로 경제특구가 설치·운영되고 있으며(표 3-1 참조), 이러한 경제특구들은 크게 공업지역(Industrial estate)과 자유무역지역(Free Trade Zone)이라는 두 가지 요소로 구성되었다.³⁸⁾ 이 두 가지 요소는 설립 목적에 따라 결합되기도 하고 독립적으로 사용되기도 한다. 우선 공업지역은 19세기 말 구미선진국에서 시작되었지만 1940년대 미국에서 본격적으로 설립되기 전까지는 그다지 선호되지 못하였다. 그러나 공업지역은 1950년대와

38) 한홍렬, 『산업구조개편 촉진을 위한 경제특구 활용방안』, 경제연구총서 98-85 (서울: 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1998), pp. 29-30.

1960년대 들어 폭발적으로 늘어나 미국에서만 2,000여개에 달하였으며, 구미 각국에서도 급증하였다. 이와 함께 아시아의 개발도상국에서도 공업지역은 말레이시아, 인도 등을 중심으로 여러 지역에서 생겨나기 시작하였다.

둘째, 자유무역지역은 항구나 공항 근처의 특별구역을 지정하여 관세면제 혜택을 부여하는 것이 핵심이다. 따라서 무역과 관련한 수송·저장·유통 등의 각종 활동에 부과되는 세금을 면할 수 있게 한다. 홍콩과 싱가포르의 자유무역지역의 개념이 전 도시 전체로 확대된 것이다. 미국은 자유무역지역의 기능을 가장 광범위하고 탄력적으로 운영하고 있는데, 약 150여개에 달하는 자유무역지역이 미국 전역에 설치·운영되고 있다.³⁹⁾

수출가공지역(Export Processing Zone)은 공업지역과 자유무역지역이 결합된 형태로 1959년에 지정된 아일랜드의 샤논(Shannon) 공항지역을 근대적 형태의 기원으로 하고 있다. 이후 1960년대 들어 아시아 개도국을 중심으로 확산되기 시작하였는데, 대만이 '輸出加工地域'이라는 용어를 처음 사용하였다. 한국의 마산과 이리 수출자유지역도 대만의 경험을 모방한 것이다.

한편, 경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 ▲무역형 ▲공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형 ▲과학기술개발 및 첨단기술 도입을 위한 과학기술형 ▲다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 첫째, 무역형 경제특구는 국가가 어떤 특정 무역항 또는 일부 지역을 지정해서 해당 지역을 통과하는 외국물자에 대해 관세를 면제하는 것이다. 자유항(free port), 자유무역지대(free trade zone), 수출자유지대(export free zone), 면세구역(tax free zone), 특혜수출지역(privileged export zone) 등은 모두 무역형 경제특구라고 할 수 있다.

둘째, 공업·무역형은 자유무역지대와 공업단지의 혼합체로서 자유공업지대가 갖고 있는 우대조치의 부여와 함께, 공업단지가 갖는 관리 및 운송상 규모의 경제를 얻기 위해서 만들어진 것이다. 공업·무역형의 대표적인 형태는 외국으로부터 면세 수입된 원료를 임가공하여 전량 수출하는 수출가공구

39) 미국의 자유무역지대는 50개 주 가운데 3개 주(West virginia, South Dakota, Idaho)를 제외한 47개 주에 설치되어 있고 그 숫자는 152개에 달한다. 자유무역지대가 가장 많은 주는 텍사스로 19개이고, 그 다음으로 뉴욕이 12개, 플로리다와 워싱턴이 각각 8개씩 설치되어 있다.

40) 오용석, 「세계 경제특구의 유형 및 전략과 남북한 경제통합에의 응용」, 한국비교경제학회, 『남북한의 경제체제와 통합』(서울: 박영사, 1995), pp. 233-236.

(export processing zone)이다. 수출가공구는 공업자유지역(industrial free zone), 공업수출가공구(industrial export processing zone), 자유생산구(free production zone), 수출가공자유지역(export processing free zone), 자유수출가공구(free export processing zone), 면세수출가공구(duty free export processing zone) 등과 같이 다양한 명칭으로 불리고 있다. 수출가공구는 개도국들의 수입대체와 수출드라이브형 개발전략의 일환으로서 아시아지역에서 가장 활발히 설치되었다.

셋째, 과학기술특구는 産·學·住가 결합된 '테크노폴리스'를 형성하여 기술집약적 산업과 지식집약적 산업을 육성하고, 첨단산업 중심으로 산업구조를 고도화하여 국가경쟁력을 높이기 위해 설치된 것이다. 일반적으로 과학기술공업단지(science, technology and industry complex)로 불리고 있는 과학기술특구는 국제시장의 경쟁이 첨예화되는 상황에서 비교적 늦게 관심이 높아진 경제특구 유형이다. 따라서 이러한 형태의 특구는 미국, 일본, 대만, 싱가포르 등과 같은 선진국에서 활발히 추진되었다.⁴¹⁾

넷째, 종합형 경제특구이다. 종합형 경제특구는 대부분 투자진흥지역(investment promotion zone)으로서 수출가공구를 기초로 하면서 면적의 대규모성, 경영의 광범위성, 업종의 다양성, 정책의 다목적성 및 다기능을 갖고 있다. 따라서 종합형 경제특구는 생산, 무역, 금융, 과학기술, 관광 등에 이르는 거의 모든 산업을 대외적으로 개방하고, 외국인들의 투자와 자유로운 경제활동을 최대한 보장하고 있는 국제자유무역투자 도시 또는 광역지구이다. 중국의 5대 경제특구를 비롯하여 홍콩과 싱가포르 등이 대표적인 종합형 경제특구라고 할 수 있다.⁴²⁾

이와 같이 경제특구는 기능적 목표에 따라 크게 4가지 유형으로 구분되지만, 근본적인 설치목적과 입지조건에서는 상당한 공통점을 보이고 있다.

41) 미국은 1950년대 초에 캘리포니아주 스탠포드대학 부근에 세계 최초이자 최대 규모로 테크노폴리스인 실리콘 벨리(Silicon Valley)를 세웠으며, 이후 전국에 약 80여개의 과학기술단지를 건설하였다. 이와 유사한 영국 스코틀랜드의 실리콘 글렌(SiliconGlen)은 외국기업의 유치로 조성된 세계적인 전자산업기술특구이다. 아시아지역의 대표적인 과학기술특구로는 대만의 新竹科學工業園區를 들 수 있다.

42) 북한의 라진·선봉 자유경제무역지대도 종합형 경제특구로 볼 수 있다. 북한은 이 지역을 ▲화물중계기지 ▲수출가공기지 ▲관광·금융·상업의 중심지로 개발하려 하였고, 총면적도 746km²로 일반개도국의 수출가공구에 비해 매우 크다.

우선, 설치목적에 있어서는 국가별로 구체적 우선순위에서는 차이가 있을 수 있지만, 대체로 ▲수출확대 및 수출다각화 ▲재정수입 증가 ▲고용증대 ▲선진과학기술 및 경영노하우 도입 ▲국제수지 개선 및 외자도입 확대 ▲지역발전 등의 측면에서는 동일하다. 또한 중국·베트남·러시아 등의 체제이행 국가들에 있어서는 초기에 경제개혁의 실험장이자 세계경제와의 창구역할을 경제특구가 수행하였다. 한편 입지조건에서는 대부분의 경제특구들이 ▲국제적 교통의 요지 ▲해당지역 또는 배후지역의 경제적 잠재력 ▲세계 주요 경제권과의 연계성 등을 지니고 있다

나. 중국의 경제특구정책의 전개과정

중국은 1978년 12월에 개최된 중국 공산당 제11기 3중전회에서 경제개혁과 대외개방을 국가의 주요 정책으로 채택하고, 이러한 정책목표를 달성하기 위해 경제특구를 설치하기로 결정하였다. 이후 1979년 4월에 열린 中央工作會議에서 鄧小平이 특구 대상지역의 선정을 지시하였으며, 동년 6월에 개최된 제5기 전인대 제2차회의에서 華國鋒 당시 국무원 총리가 중국의 현대화와 경제발전을 위해서는 국가간의 경제교류와 선진기술의 도입이 불가피하다는 점을 강조하였다. 이에 따라 동년 7월 15일에 중국 공산당 중앙위원회의 「第50號 文件」이 하달되었고, 국무원은 이 문건에 의해서 廣東省과 福建省으로 하여금 대외경제활동에 있어서 특별한 활동(特殊政策)과 활발한 조치(靈活措置)를 취하게 하였다.⁴³⁾

이러한 당과 지도부의 결정에도 불구하고 중국에서의 경제특구 설치에 매우 조심스럽게 진행되었다. 처음부터 4개의 경제특구가 동시에 설치된 것이 아니라, 먼저 국제무역항으로 외국인들의 왕래가 빈번한 廣東省의 深圳과 마카오에 인접한 珠海가 실험적인 수출특구로 확정되었다. 그 다음 단계로 深圳과 珠海에서 얻은 경험을 바탕으로 하여 廣東省 동부의 汕頭와 대만과 마주하고 있는 福建省의 廈門을 특구로 지정하는 문제가 고려되어 1980년 5월부터 이 두 지역을 특구로 확정하는 작업이 진행되었다. 개혁·개방 초기에 이 지역들이 경제특구로 지정된 데는 지정학적·전략적 요인이 함께 작

43) 오용석, 『중국 경제특구 전략의 평가와 한국기업의 대응』, 정책연구 91-05(서울: 대외경제정책연구원, 1991), p. 25.

용하였다. 우선 개방 초기단계에서부터 서방의 자본이 대거 몰려들어오지 않을 것이라는 점에서 먼저 홍콩, 마카오, 대만을 비롯한 동남아 화교 및 한인 자본의 유치를 염두에 두었다는 점이다. 이러한 고려는 경제특구를 동남부 연해지역에 설치하게 하는 주요 요인으로 작용하였다. 둘째로 주변에 연계발전 내지 흡수발전이 가능한 충실한 경제력이 존재하고 있어야 한다는 점이다. 이러한 고려는 통일정책 차원에서 정치적 고려와 맞물려 홍콩, 마카오와 각각 접경한 深圳, 珠海 그리고 대만해협을 사이에 둔 廈門을 경제특구로 선택하게 되었다.⁴⁴⁾

이와 같이 경제특구를 설치하는 초기작업에 있어 가장 시급한 과제가 바로 법적 근거를 마련하는 것이었는데, 이 작업은 중앙정부와 해당 지방정부와의 긴밀한 협조속에서 진행되었다. 우선 廣東省 人民代表大會(이하 人大)는 당과 정부의 정책결정에 따라 1979년 12월 16일에 「經濟特區設置의 施行에 관한 廣東省條例 草案」을 심의하고 1980년 4월 16일에 열린 廣東省 人大 상무위원회에서 「廣東省經濟特區條例」를 승인하였다. 동년 8월 26일에 개최된 제5기 全人大 상무위원회 제15차회의에서 이 조례가 승인·공포됨으로써, 대외경제협력과 기술교류의 발전 및 사회주의현대화 건설의 촉진을 위하여 廣東省 深圳, 珠海 및 汕頭 3개시의 일정구역에 경제특구를 설치할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

또한 福建省도 1980년 10월 廈門市 湖理에 경제특구를 설치한다는 국무원의 결정에 따라 이 지역을 특구로 운영하기 위한 법규제정 작업에 착수하였다. 그 결과 1982년 3월 12일 개최된 福建省 人大에서 「福建省廈門經濟特區 企業登記規定」, 「福建省廈門經濟特區의 外國人 土地使用에 관한 規定」 및 「福建省 廈門經濟特區 勞動管理規程」 등이 심의·통과되었다. 이러한 과정을 거쳐 시작된 경제특구는 중국 개혁·개방정책의 상징이자 주도적인 역할을 담당하면서 계속 확대, 발전되어 1988년 4월에는 海南島가 省으로 승격되어 중국 최대의 경제특구로 추가 지정되었다.⁴⁵⁾

44) 백권호, 「외자도입과 외국인 직접투자」, 유희문 외, 『현대중국경제』(서울: 교보문고, 2000), pp. 336-337.

45) 중국 국무원은 1987년 8월에 행정구역 편제상 海南도를 廣東省으로부터 분리하여 省으로 승격시키는 의안을 제6기 전인대 상무위원회에 제출하였으며, 1988년 4월에 열린 제7기 전인대 제1차회의에서 海南省 인민정부와 경제특구 설치라는 두 개의 안건이 정식으로 통과됨으로써 海南島는 중국 최대이자 최초로 省 단

한편, 이와 같이 경제특구와 관련된 정책결정 및 법률제정과 병행해서 중국 중앙정부와 해당 지방정부는 경제특구 설치에 필요한 실질적인 개발계획을 확정·추진하기 시작하였다. 1978년 12월 국무원은 당시 廣東省 寶安縣⁴⁶⁾을 수년 내에 농공업이 결합된 상품생산기지로 만들고, 동시에 홍콩·마카오의 관광객을 흡수하는 새로운 형태의 도시로 건설하겠다는 안을 제출하였다. 이후 1979년 1월에 黨中央과 국무원은 深圳市 蛇口에 공업단지를 설립할 것을 결정했다. 동년 5월에는 廣東省 정부가 深圳, 珠海, 汕頭에 수출특구⁴⁷⁾를 실험적으로 실시하는 것에 대한 초보적인 구상을 제출하고, 7월에는 국무원에서 廣東省과 福建省에 특별정책을 실시할 것을 결정했다. 이 결정의 주요 내용은 ① 廣東省·福建省의 재정 및 외화 관리에 자주권을 부여, ② 물자부분은 국가계획지도하에 시장에 의해 조절, ③ 계획·물가·노동자·임금·대외경제활동 등에 대하여 지방의 권한을 확대, ④ 深圳과 珠海를 먼저 수출특구로 하고, 이 두 도시의 경험을 종합해서 汕頭·廈門에도 특구의 설치를 고려한다 것이었다.⁴⁸⁾

深圳經濟特區의 蛇口工業區의 건설개시는 국무원 결정 직후이며, 이후 각종 현지시찰 및 토론회를 거쳐 1979년 12월에 열린 廣東省 제5기 人大 상무위원회 15차 회의에서 최종 결정되었다. 이로써 深圳·珠海·汕頭에서 경제특구가 설치되었고, 1980년 10월 7일에 福建省廈門經濟特區가 국무원의 승인을 받았다.

경제특구는 초기단계에는 그 성격이 종합형 경제특구와 수출가공구로 구분되었다. 즉, 1981년 5월 국무원이 주최한 경제특구 공작회의에서 深圳과 珠海는 종합형 경제특구로, 汕頭와 廈門은 수출가공업을 중심으로 한 경제특구로 분리하였다. 그러나 1984년 汕頭와 廈門도 관광업 등을 포함하여 그 업종을 확대함에 따라 모든 경제특구는 사실상 종합형 경제특구로 그 성격이 통일되었다.

위 경제특구가 되었다(胡征慶, 『中國對外開放政策』(成都: 成都科技大學出版社, 1989), pp. 70-71).

46) 1979년 3월에 寶安縣은 深圳市로 개칭되었다.

47) 경제특구는 처음에는 수출특구로 불렸는데, 1980년 3월에 열린 廣東省 人大에서 경제특구로 이름을 변경하였고 동년 5월 16일 국무원의 문서에서 공식 명칭이 경제특구로 사용되었다.

48) 朴貞東, 『經濟特區의總括』(東京: 新評論, 1986), pp. 19-20.

<표 3-2> 중국내 경제특구와 각종 개발구의 비교

구 분	지정연대	대상지역의 특징	주요 인센티브
경제특구	1979~80년 지정, 해남성은 1988년 추가 지정(점 개방단계)	5개 지역으로 국한, 해남도는 1988년 성으로 승격된 이후 개방도시에서 경제특구로 편입	특구관련법에 의거 법인세 10~15%
연해개방도시	1984년 지정(선 개방단계)	동부연안의 14개 전통적 무역항 도시, 도시내 경제기술개발구 설치	법인세 12~30%, 경제기술개발구 내는 10~30%
연해경제개발구	1985년 지정(면 개방단계)	주강, 민강, 장강 삼각주, 요동반도, 산둥반도 개발구	법인세 12~30%
고신기술개발구	1988년에 14개 지정, 1990년에는 총 27개로, 1997년 현재 52개로 확대	연해지방 27개, 내륙지방 19개, 변방지역에 9개 등 전국 주요 대도시에 모두 지정	1991~1993년의 고신개발구 관련 규정, 과학기술촉진법 등에 의거 법인세 15~30%
경제개발구	1980년 중반 이후 각 지방정부들이 경쟁적으로 지정, 1993년 한때 전국에 2,000개 설치	지방정부 차원의 개발구 육성 추진, 개발구 과열로 중앙정부가 정리하기도 하였음.	지방정부 차원에서 다양한 인센티브 및 지원제도 제공 법인세 15~30%
보세구	1990~91년 지정	상해 포동, 천진항, 심천, 대련, 광주, 하문, 장자항, 해구, 복주, 청도, 영파, 산둥 등 주로 특구 및 연해개방도시 지역에 지정	지정된 보세구역 내에서 보세통관 혜택으로 수출관련 생산, 무역대리, 물류, 금융, 기타 서비스 업무를 허용

자료: 백권호, 「외자도입과 외국인 직접투자」, 유희문 외, 『현대중국경제』(서울: 교보문고, 2000), p.338.

이와 같은 경제특구의 설치 및 운영은 중국이 개방초기에 선택한 점진적 지역개방정책의 상징이라 할 수 있다. 중국은 전통적 사회주의체제로부터 개방체제로 이행하면서 국내경제에 대한 충격과 시행착오에 따른 비용부담을 최소화하기 위한 전략의 일환으로 '지역경사정책'을 채택하였다. 이 지역경사정책은 동부 연해지역을 우선적으로 개방해 나간다는 기본 원칙하에 해당 지역에 외자를 중점적으로 유치하고, 시장경제체제를 구축하기 위해 다양한 인센티브와 자원의 집중배분을 유도하였다. 이러한 전략을 바탕으로 중국의 대외개방은 경제특구(점) → 연해개방도시(선) → 연해개방구(면) → 내륙(전면개방) 순으로 단계적·점진적으로 진행되었다.

다. 중국 경제특구정책의 특징 및 성과

중국이 대외개방정책의 일환으로 제일 먼저 경제특구를 설치한 것은 크게 두 가지 의도로 볼 수 있다. 첫 번째 의도는 경제개발에 필요한 외국의 자본과 기술 및 선진 경영관리기법을 도입함으로써 특구자체의 공업화와 경제발전을 가속화시키는 한편, 이를 중국경제 전체에 확산시켜 나가겠다는 경제적 목적이다. 둘째는 특구에 시장경제 메카니즘을 도입하고 이를 사회주의 계획경제체제와 결합시켜 이른바 중국 특색의 '사회주의적 시장경제체제'를 구축하기 위한 체제의 실험장으로서 특구를 활용하였다는 점이다.⁴⁹⁾

이와 같은 중국의 경제특구전략을 보다 구체적으로 살펴보면, 이미 언급한 바와 같이 경제특구 설치의 가장 일차적 의미는 경제적인 데 있었다. 이는 鄧小平이 지적한 ▲선진기술 도입창구 ▲선진관리경험 도입창구 ▲현대 지식 도입창구 ▲대외개방정책창구라는 '4개 창구'의 역할을 경제특구가 수행해야 한다는 점에서도 잘 나타나고 있다. 중국 대외개방정책의 목표가 선진기술과 노하우의 도입에 국한되지 않고 외국인 직접투자 유치, 외화수입 증대, 고용확대 및 세계경제와의 연계성 강화 등을 통해 국내 경제발전을 도모하는데 있다는 점을 감안할 때, 개방의 제일선에 배치된 경제특구의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다.⁵⁰⁾

중국 정부는 이러한 경제특구의 역할과 기능이 원활히 수행될 수 있도록 여타 지역에 비해 광범위한 개방을 허용하고 사회주의제도와 다른 경제관리제도 및 경제정책상의 특혜도 인정하였다.

경제제도상의 예외로 인정되는 것은 소유제와 시장조절기능이다. 경제특구의 기업소유제도는 기존 중국 사회주의의 소유형태인 '全民所有制'나 '集體所有制'에서 벗어나 중국인과 외국인의 공동소유 형태인 '中外合資·合作'이나 외국인의 완전한 소유형태인 '外資獨資' 형태의 기업들이 주종을 이루게 되었다. 또한 경제특구에서의 생산과 유통은 자유시장의 조절기능에 맡김으로써 정부의 계획과 통제를 배제시켜 나갔다.

49) 오용석, 앞의 책(1991), pp. 39-43을 참조.

50) 당시 廣東省 經濟改革委員會의 書記였던 王豚은 경제특구를 "兩個扇面, 一個樞紐" 즉, 한쪽이 다른 한쪽에 의존하지 않을 수 없는 부채의 양면과 같이 국내 시장과 해외시장을 연결하고 대내외 경제관계를 조화시켜 주는 하나의 관건이라고 말했다.

또한 외자기업이 경제특구에 진출하는 경우 경제정책상의 다양한 특혜가 부여되었다. 우선 인가수속이 신속하고 외국인 투자기업의 설립이 용이하였으며, 총투자액 기준으로 중공업 프로젝트는 5,000만 달러, 경공업 프로젝트는 3,000만 달러까지는 특구 자체에서 허가권한을 갖고 있었다. 기업소득세율은 비특구지역의 33%보다 낮은 15%를 통일적으로 적용받았다. 또한 투자액이 500만 달러 이상의 기업, 기술이전 효과가 큰 기업, 자본금의 회수기간이 긴 기업에 대해서는 최초 2~3년간은 소득세를 면제하고, 그 다음 3~5년간은 소득세의 50%를 감면하였다. 이윤을 재투자하는 기간이 5년 이상인 경우에는 재투자 부분에 대한 소득세 감면신청을 할 수 있다. 그밖에 기업용원·부자재 및 생산설비에 대한 수입관세 및 특구내 기업의 수출품에 대한 수출세 등의 감면혜택이 광범위하게 적용되었다.

한편, 중국 정부는 1997년 홍콩, 1999년 마카오의 중국 반환과 향후 대만과의 통일에 대해 ‘一國兩制’, 즉 한 나라에 두 개의 체제(자본주의체제와 사회주의체제)가 공존할 수 있다는 입장을 견지하였다. 경제특구는 자본주의 시장경제 요소를 적극 도입·시행하지만 홍콩·대만과 같은 1국 2체제의 성격을 갖는 특별행정구가 아닌 일반행정구이다. 따라서 경제특구에서 ‘특구’라는 것은 경제정책과 경제관리에서만 특별한 대우가 인정된다는 것에 국한된다. 즉, 중국은 경제특구를 자본주의 방식을 무조건 받아들이는 단순한 창구가 아니라, 중국 사회주의체제의 장점과 외부의 장점을 효과적으로 결합시켜 중국식 사회주의 시장경제체제를 구축하는 체제실험장으로서 활용한 것이다. 개혁·개방 이후 중국의 경제특구가 교역 및 외국인투자 증대, 고용확대, 경제성장의 견인차 역할 등과 같이 중국경제발전에는 큰 기여를 하였을 뿐만 아니라, 중국 개혁·개방의 모범 창출 및 체제개혁의 방향 제시 등과 같은 체제개혁의 실험장 역할에 있어서도 상당히 기여하였다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

이러한 중국 정부의 정책적 배려와 각종 우대정책으로 인해 경제특구는 1980년대부터 많은 외국자본을 성공적으로 유치하였고 대외무역도 급격히 확대됨으로써, 중국내 여타지역에 비해 높은 경제성장률과 산업구조 고도화를 시현하였다. 우선 경제성장 측면에서 보면 중국경제가 개혁·개방이후 약 20년간 10% 내외의 경제성장률을 기록한 반면, 深圳과 珠海는 같은 기간동

안 이보다 훨씬 높은 30.7%와 24.4%의 경제성장률을 각각 기록하였다. 이와 같은 성장추세는 1999년에도 중국 전체 경제성장률이 7.2%를 기록한 반면, 5대 경제특구는 汕頭를 제외하고는 모두 10%를 상회하는 높은 성장률을 기록하였다.

이와 같은 높은 경제성장의 결과로 인해 5대 경제특구가 중국 전체에서 차지하는 인구와 면적은 각각 0.9%와 0.05%에 불과하지만 GDP 총액에서 차지하는 비중은 15.9%에 달하였고 교역은 15.2% 외자이용액은 11.0%를 나타냄으로써, 이 지역들이 중국경제 성장의 견인차 역할을 담당하고 있을 보여주고 있다. 1인당 GDP도 5대 경제특구중 가장 늦게 지정된 海南省을 제외하고는 모두 전국 평균을 크게 상회하였으며, 특히 深圳은 35,896元으로 전국 평균의 5배에 달하였다. 산업구조에 있어서도 경제특구들은 여타 지역에 비해 제조업은 물론 유통·금융·관광업 등이 발달했기 때문에 2차, 3차 산업의 비중이 높게 나타났다.

<표 3-3> 5대 경제특구의 최근 경제현황(1999년)

구분	중국전체	深圳	珠海	汕頭	廈門	海南省	비중 ¹⁾
인 구(만명)	125,909	74.8	41.7	116.7	129.0	761.9	0.9
면 적(km ²)	9,600,000	391.7	121	376.7	1,565	33,920	0.05
GDP총액(억 원)	80579.4	1436.0	244.8	219.4	458.3	471.2	15.9
경제성장률(%)	7.2	14.1	10.2	4.5	14.9	8.6	-
1인당 GDP(元)	6,547	35,896	27,972	19,236	34,735	6,363	-
산 업 구 조	100	100	100	100	100	100	-
1차산업	17.6	1.2	1.4	2.7	4.6	37.4	-
2차산업	49.4	50.6	54.9	44.1	53.7	20.2	-
3차산업	33.0	48.2	43.7	53.2	41.7	42.4	-
교역총액(억 달러)	3,606.3	249.2	62.9	35.6	79.6	121.9	15.2
외자이용액 ²⁾ (억 달러)	526.6	22.2	8.8	5.0	13.4	8.4	11.0

주: 1) 5개 경제특구 합계가 중국 전체에서 차지하는 비중임.

2) 실제이용액 기준임.

자료: 『中國統計年鑑』(2001), 『廣東統計年鑑』(2000), 『福建統計年鑑』(2000), 『海南統計年鑑』(2000).

2. 深圳特區의 개발전략 및 성과

가. 개발전략의 주요 내용 및 특징

深圳特區는 중국 경제특구 중에서 가장 성공적인 모델일 뿐만 아니라 중국 개혁·개방정책의 상징중의 하나라고 할 수 있다. 深圳特區가 많은 외자유치를 통하여 고도 성장을 계속할 수 있었던 다음과 같은 개발전략들이 효과를 거둔 것으로 분석된다. 우선, 深圳 경제특구가 홍콩과 인접하여 경제적 보완관계를 이룰 수 있었다는 점이다. 중국은 경제특구를 설립할 때에 廣東省은 홍콩·마카오와, 福建省은 대만과의 연계를 적극 고려하였는데, 이는 홍콩이나 대만이 경제발전에 따라 노동력 부족과 임금상승 등의 문제로 인해 노동집약적 제조업의 국제경쟁력이 급격하게 떨어지고 있는 점에 주목한 것이다. 이에 따라 저임금 노동력이 풍부하고 언어적·문화적 장벽이 낮은 중국 경제특구로의 진출을 유도하였으며, 이 중에서도 홍콩과 深圳은 가장 성공적인 연계모델을 창출하게 되었다.

둘째, 단기적인 수익을 창출할 수 있는 사업영역을 광범위하게 허용함으로써 외자의 집중 유치와 함께 균형적인 경제발전을 추진할 수 있었다. 중국은 초기에 보다 많은 외자를 유치하기 위해 경제특구를 제조업에 한정된 단순 수출가공구로만 한정하지 않고 사업영역을 광범위하게 허용하였는데, 특히 深圳의 경우 외국투자기업들에게 음식업, 관광산업 등을 포함한 단기적인 수익사업을 허용하여 종합적인 경제특구로 발전하는 토대를 마련하였다.⁵¹⁾

셋째, 深圳特區에 정부나 국내 금융기관의 자금을 적극 투입함으로써 사회간접자본 확충을 비롯한 각종 투자환경을 적극적으로 개선하여 외국 투자기업의 진출을 유도하였다는 점이다. 경제특구를 설립할 당시 鄧小平은 중앙정부가 특구를 도울 여력이 없기 때문에 특구 자체적으로 외자를 유치하여 성장의 원동력으로 이용할 것을 강조하였다. 그러나 실질적으로는 중앙정부는 특구 발전을 위해 적극적으로 재정자금을 투입하였으며, 이러한 중앙정부의 자금투입은 초기 외자도입 규모를 훨씬 상회하였다. 深圳의 기본건설투자

51) 深圳과 珠海와 달리 수출가공구로만 허용되었던 汕頭와 廈門도 1984년부터 관광 등을 포함할 수 있게 업종을 확대하였다.

의 경우 1980~85년 사이 중앙정부의 투자비중이 26%, 국내 금융기관의 대출 비중이 35%인 반면, 외자의 비중이 25%에 불과하였다. 즉, 경제특구 건설 초기의 사회간접자본 건설에 정부나 국내 금융기관의 역할이 매우 중요하였다는 것을 의미한다. 반면 1990년대 들어 경제특구가 안정적으로 성장하고 투자환경이 갖추어지면서 정부나 국내 금융기관의 비중은 급격히 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 深圳特區에 중국 국내기업의 진출을 허용하여 중국 국내 경제발전과의 연계를 도모하고 외국 투자기업의 투자에 적합한 환경을 조성하였다.⁵²⁾ 국내기업은 특구 내에서 외국 투자기업과 마찬가지로 세계상의 혜택을 받을 수 있었을 뿐만 아니라 여러 경영상의 자율성도 누릴 수 있었다. 따라서 深圳特區의 내지 기업에 적용되는 세율은 기업소득세의 경우 15% 내외로 타지역에의 33%에 비해 낮았으며, 획득한 외화의 기업내 유보가능 비율도 내지 기업에 비해 높은 90%에 달하였다.⁵³⁾

이러한 정책적 배려와 함께 深圳特區 내에서 기업들이 자유로운 경제활동을 보장하고 다양한 혜택을 부여하기 위한 노력들이 병행되었다. 첫째, 각종 행정상의 편의 제공이다. 외국인투자기업의 협의, 계약, 규정에 관한 사항은 등기 신청 과정을 간단하게 하고, 신청 후 3개월 내에 처리결과가 결정되도록 입법화되었으며, 출입국 관리 측면에서는 특구 내 투자나 거주를 위한 외국투자자에게는 여러 번 출입이 가능한 복수비자를 발급하였다. 또한 외국인투자 서비스 센터를 설치하여 투자상담, 구인, 원료제공 등의 정보를 제공하는 한편, 지방행정 당국으로부터 무리한 경비징수를 강요받을 경우에 기업은 그것을 거부하거나 지역 또는 국가경제위원회에 구제를 신청하는 제도도 마련하였다.

둘째, 조세상의 혜택을 제공하였다. 특구건설과 생산을 위한 생산설비, 부품, 원료 및 특구내 기업의 자체 수요로 수입되는 사무용품 등에 대해서는

52) 1989년까지 전국 각 지역에서 深圳特區로 진출한 기업은 39,000여 개로 증가하였는데 이는 전체 기업 총수의 1/3에 해당하는 것이며, 1989년 국내기업은 深圳 공업총생산액의 36%, 수출의 35%를 차지하고 있었다.

53) 이로 인해 타 지역 기업들의 특구진출이 활발하였는데, 특히 내륙지역의 국유기업들의 진출이 두드러졌다. 이들 국내 기업들은 외국 기업들과의 경쟁과 보완관계를 통해 선진기술과 자본주의적 경영방법을 학습하고 이를 통해 국내 경제발전의 기초가 되었다.

수입관세가 면제되었다. 경제특구에서 생산한 제품의 수출품 중 과세대상이 되는 제품의 수출관세도 면제되었다. 또한 경제특구 내의 외자기업에게는 일반적으로 적용되는 33%의 기업소득세 대신에 15%의 소득세가 부과되었으며, 생산분야에 종사하는 기업에 대해서는 이윤발생 후 1~2년간 기업소득세를 면제하고 2~5년간 감면기간 등의 혜택을 제공하였다.

셋째, 토지 임대 및 사회간접자본 사용에서의 특혜이다. 토지는 장기 임대 형식으로 공업용 토지 30년, 서비스업용 토지 20년, 농업용 토지 20년 등의 기간으로 임대하였고 그 기간은 연장이 가능하였다. 화교 투자사업에 대해서는 5년간 사용료 전액을 면제하고, 다시 3년간은 50%를 면제해 주고 있으며, 첨단기술사업에 대해서는 토지사용료 면제 신청이 가능하다. 전력, 용수, 통신 서비스의 공급에서도 국유기업과 동일한 기준으로 요금을 징수하는 특혜를 제공하고 있다.

넷째, 고용 및 임금제도의 특혜이다. 고용 및 임금제도 측면에서 경제특구는 최대한 기업이 자율성을 가지고 생산효율을 높일 수 있도록 허용하였다. 따라서 노동자 채용, 노무관리, 임금지급 등의 방면에서 시장경제 요소를 적극 도입하여 외자기업이 원하는 노동시장을 형성하였다.

다섯째, 외환 거래의 특혜이다. 외국인투자자는 중국은행이나 외국은행의 특구 내 지점을 통해 외환의 자유로운 입출금이 가능하였다. 외환 거래의 편의를 위하여 외환거래 센터를 1985년에 深圳에 설치하였다. 상품의 수출을 통해 획득한 외환은 전액 기업 내 유보가 가능하였고, 단순 무역업에 종사하는 기업이 획득한 외환의 경우에는 부분적인 외환 유보가 가능하였다. 소득세 납부 후의 이윤이나 임금 등은 외환으로 해외에 자유롭게 송금할 수 있었고, 기업 청산 후의 처분 자산의 해외 송금도 가능하였다.

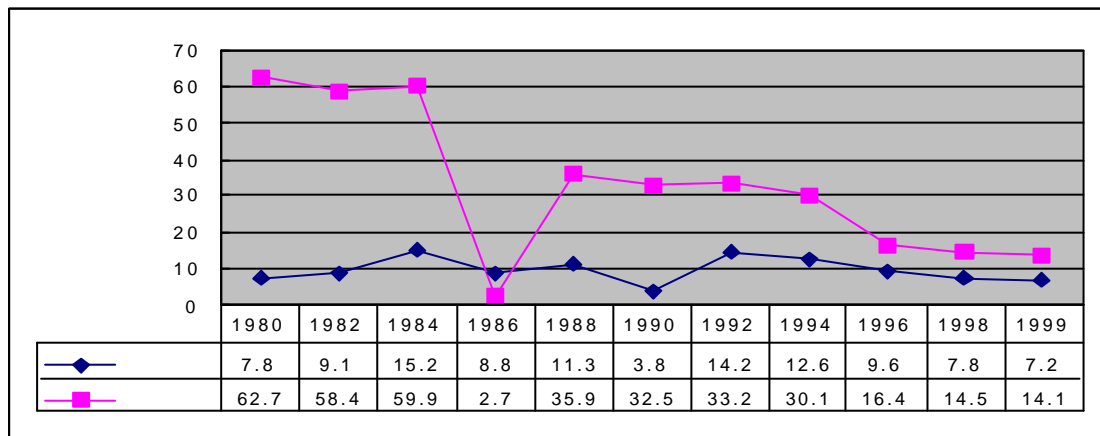
여섯째, 금융 제도상의 특혜이다. 특구 내 중국은행은 다른 지역에서와 같이 상부 기관에 일괄적으로 예금을 예치하고 대출 쿼터를 할당받는 중앙 집권적 관리 방식이 적용되지 않았기 때문에 대출여력이 많았다. 제 2 금융기관이나 증권시장을 특구 내에 허용하였고, 외국 금융기관을 설립할 수 있도록 금융시장을 개방하여 기업이 필요한 자금을 충분히 확보할 수 있었다.

나. 개발성과 및 최근 경제현황

이러한 개발전략과 각종 정책특혜를 바탕으로 深圳은 매우 높은 경제성장률을 기록하였으며, 산업구조도 빠르게 고도화되었다. 1980년부터 1998년까지의 연평균 경제성장률과 1인당 무려 32.2%를 기록하였는데, 이는 10%대를 기록한 중국 전체 경제성장률을 크게 상회하는 것이다. 또한 1인당 GDP도 1980년에 606元에 불과하던 것이 1999년에는 중국 전체 평균(6,547元)의 5배가 넘는 35,896元에 달하였다.

<그림 3-1> 중국 전체와 深圳市 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 『中國統計年鑑』(2001), 『深圳統計信息年鑑』(1999)

산업구조도 제조업의 급성장으로 인해 2차와 3차산업의 비중이 계속 늘어났다. 그 결과 1980년에 深圳市 GDP의 28.9%를 차지했던 1차산업은 1999년에는 1.2%로 급감하였다. 반면, 2차산업과 3차산업은 1980년에 26.0%와 45.1%였던 것이 1999년에는 50.6%와 48.2%를 각각 차지하게 되었다. 이는 1999년 현재 중국 전체의 산업구조가 1차산업 17.6%, 2차산업 49.4%, 3차산업 33.0%인 것과 비교해도, 1차산업의 비중이 매우 낮고 3차산업의 비중이 상당히 높다는 것을 보여주는 것이다.

또한 교역총액도 1980년에는 1,700만 달러에 불과했으나, 이후 매년 급격히 늘어나 1999년 현재 504억 달러를 상회하고 있다. 深圳市의 주요 교역상대국은 일본, 미국, 홍콩 순으로 나타나고 있는데, 廣東省内 대부분의 지역이

홍콩과의 교역물량이 제일 많은 것과 구분된다. 이는 深圳이 자체의 무역항을 갖고 있기 때문에 深圳에 투자한 홍콩 기업들이 홍콩의 중계무역을 거칠 필요없이 바로 미국·일본에 수출하고 있기 때문이다. 한편, 외자이용액(실제 기준)도 1980년에는 3,200만 달러에 불과했으나, 이후 꾸준한 증가세를 유지하다가 1993년에 전년에 비해 2배 이상 늘어나면서 처음으로 10억 달러를 넘어선 14억 3천만 달러를 기록하였다. 1999년 현재 외자이용액은 27억 5천만 달러이며, 이중 외국인직접투자가 압도적인 비중을 차지하고 있다.

<표 3-4> 深圳市의 거시경제 현황

구분	경제 성장률(%)	1인당 GDP(元)	산업구조(%)				교역총액(억 달러)	실제외자이용액(만 달러)
			합계	1차	2차	3차		
1980	62.7	835	100	28.9	26.0	45.1	0.17	3,264
1982	58.4	2,023	100	23.0	38.1	38.9	0.25	7,379
1984	59.9	3,504	100	11.1	45.5	43.4	10.7	23,013
1986	2.7	4,584	100	7.9	39.2	52.9	18.4	48,933
1988	35.9	6,447	100	6.6	41.3	52.1	34.4	44,429
1990	32.5	8,724	100	4.1	44.8	51.1	157.0	51,857
1992	33.2	12,707	100	3.3	48.0	48.7	235.7	71,539
1994	30.1	19,514	100	2.2	54.7	43.1	349.8	172,959
1996	16.4	27,005	100	1.7	50.3	48.0	390.5	242,242
1997	16.0	30,619	100	1.4	49.3	49.3	450.0	287,168
1998	14.5	33,282	100	1.3	50.0	48.7	452.7	255,222
1999	14.1	35,896	100	1.2	50.6	48.2	504.2	275,422

자료: 『廣東統計年鑑』(2000), 『深圳統計信息年鑑』(1999).

3. 上海 浦東新區의 개발전략 및 성과

가. 개발전략의 주요 내용 및 특징

중국 정부에 의해 포동지역 개발이 본격적으로 검토된 것은 1984년 상해시가 중국 국무원에 제출한 「上海經濟發展戰略報告匯報提綱」인 것으로 알려지고 있다. 1990년 4월 중국 정부는 「浦東開發計劃」을 공포하고, 이듬해 4월

제7기 全人大 4차회의에서 이를 국가차원의 중점프로젝트로 정식 승인하였다. 1992년 초에는 鄧小平이 南巡講話를 통해 上海 발전의 중요성을 강조한 데 이어 동년 3월에 열린 제7기 全人大 5차회의에서 李鵬 총리가 '政府工作報告'를 통해 浦東開發의 추진을 재확인하였다.

上海 浦東지역은 정확한 의미의 경제특구라 할 수는 없다. 물론 浦東 역시 외국 투자금액이 300억 달러가 넘는 등 경제발전에 외국 투자자본의 역할이 매우 중요하였던 것은 사실이다. 하지만 浦東은 深圳과 같은 경제특구와는 처음부터 성격을 달리하고 있다. 우선 浦東은 대내외적인 전면개방의 기초 위에 세워졌다는 특징을 갖고 있다. 浦東지역의 개발이 시작된 것이 1990년 6월로 중국이 처음 경제특구 개발을 시작한 후 10여년의 세월이 지났기 때문이다. 이 사이 중국은 경제특구 이외에도 1984년 14개의 연해개방 도시를 설치, 1985년 이후 200여개의 연해개방구를 설치하는 등 개방정책을 지속적으로 확대해왔다.

대내적인 경제운영에 있어서도 1990년대에는 중앙집권적 계획경제를 대신하여 시장경제가 대세를 차지하게 되었다. 즉, 과거 경제특구 등에 한정되었던 시장경제 제도가 이미 중국 전 지역에 확산되었던 시기였다. 이런 상황 변화를 대표하는 것이 1992년 헌법 조항에서 중국의 경제체제를 '유(有)계획적 상품경제'에서 '사회주의 시장경제'라는 표현으로 대체한 것이다. 浦東은 여타 지역과 완전히 다른 경제질서로 운영되는 특별한 지역이 아니라, 좀 더 세련된 형태의 시장경제 제도가 운영되는 지역이었을 뿐이다. 이런 의미에서 浦東은 중국식 개혁개방의 시작이 아니라 결과이자 성공의 상징이다.

중국정부가 上海라는 중국경제의 가장 핵심지역을 특별히 선택한 것도 바로 이런 이유라고 할 수 있다. 즉, 上海를 시장화된 새로운 경제체제의 중심으로 육성하여 금융시장을 통한 국내 거시경제 조절의 역할을 맡기고, 첨단산업을 육성하여 세계시장에 도전할 수 있도록 하겠다는 것이다. 浦東에 진출한 외국 투자자본의 성격도 이런 변화를 대변하고 있다. 1980년대의 경제특구가 다른 지역에 비해 특혜를 제공하는 방식으로 외국 투자자본을 유치하였던 반면 浦東은 금융과 무역, 정보통신 등의 첨단산업 육성방침을 명확히 하고 이 분야에 국한하여 외국자본을 선별적으로 유치하고 있다. 외국 투자자본에 대한 특혜도 다른 기술개발구 등에 비해 우월한 것도 아니다. 이

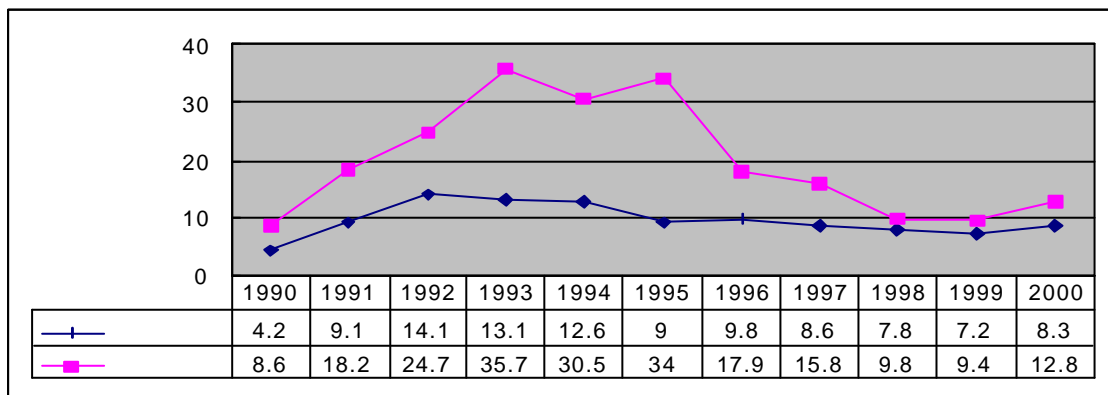
들 외국 투자자본은 순전히 중국 내수시장을 겨냥해서 자발적으로 진출하였으며, 이는 중국 국내경제의 역량이 그만큼 확대되었음을 의미한다.

나. 개발성과 및 최근 경제현황

중국 중앙정부가 浦東지구 개발에 재정을 집중 투자하고 외국인투자도 급격히 증가함으로써 上海는 매우 높은 경제성장률을 기록하였으며, 산업구조도 금융·유통 및 서비스산업 등과 같은 3차산업을 중심으로 빠르게 고도화되었다. 浦東개발이 시작된 1990년부터 2000년까지의 上海市의 연평균 경제성장률은 같은 기간 10%대를 기록한 중국 전체 경제성장률의 2배에 달하는 약 20% 수준을 유지하였다. 또한 1인당 GDP도 1990년에 5,910元이었던 것이 2000년에는 중국 전체 평균(7,078元)의 4.8배인 34,547元을 기록하였다.

<그림 3-2> 중국 전체와 上海市의 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 『中國統計年鑑』(2001), 『上海統計年鑑』(2001).

산업구조도 금융·물류·관광 등 서비스업의 급성장으로 인해 3차산업의 비중이 계속 늘어났다. 그 결과 1990년에 상해시 GDP의 31.9%를 차지했던 1999년에 처음으로 2차산업보다 많은 비중을 차지하였고 2000년 현재 절반이 넘는 50.6%를 차지하고 있다. 반면, 1차산업과 2차산업은 계속 감소하여 2000년 현재 1.8%와 47.6%를 각각 차지하고 있다. 이는 2000년 현재 중국 전체의 산업구조가 1차산업 15.9%, 2차산업 50.9%, 3차산업 33.2%인 것과 비교해도, 3차산업의 비중이 상당히 높다는 것을 보여주는 것이다.

<표 3-5> 上海市의 거시경제 현황

구분	경제 성장률(%)	1인당 GDP(元)	산업구조(%)				교역총액 (억 달러)	실제외자이용액 (만달러)
			합계	1차	2차	3차		
1990	8.6	5,910	100	4.3	63.8	31.9	74.3	77,970
1991	18.2	6,955	100	3.7	61.7	34.6	80.4	86,595
1992	24.7	8,652	100	3.1	60.8	36.1	97.6	223,790
1993	35.7	11,700	100	2.5	59.6	37.9	127.3	317,500
1994	30.5	15,204	100	2.5	58.0	39.5	158.7	398,897
1995	34.0	18,942	100	2.5	57.3	40.2	190.3	529,807
1996	17.9	22,275	100	2.5	54.5	43.0	222.6	750,995
1997	15.8	25,750	100	2.3	52.2	45.5	247.6	634,508
1998	9.8	28,240	100	2.1	50.1	47.8	313.4	481,550
1999	9.4	30,805	100	2.0	48.4	49.6	386.0	599,909
2000	12.8	34,547	100	1.8	47.6	50.6	547.1	539,137

자료: 『上海統計年鑑』(2001).

또한 교역총액도 1990년에는 74억 3,000만 달러에 불과했으나, 이후 매년 급격히 늘어나 2000년 현재 547억 1,000만 달러에 달하고 있다. 외자이용액(실제기준)도 1990년에는 7억 7,900만 달러에 불과했으나, 이후 꾸준한 증가세를 유지하다가 1996년 75억 달러로 최고치를 기록하였다. 2000년도 上海市 외자이용액은 53억 9,100만 달러이며, 이중 외국인직접투자가 압도적인 비중을 차지하고 있다.

4. 중국의 경험이 북한에 주는 시사점

1978년 중국이 개혁·개방을 실시한 이래 중국 경제는 비약적으로 발전해 왔다. 중국의 경제발전 과정에서 연안지방과 내륙지방과의 경제적 격차 및 빈부격차의 심화, 국유기업 및 금융 개혁의 부진, 공산당 독재체제 유지로 인한 정치적 자유의 제한과 같은 많은 문제점도 나타나고 있지만 중국 경제는 고도성장을 유지해왔다.

1970년대 후반 중국은 1980년 深圳, 珠海, 汕頭, 廈門에 경제특구를 설정

하였다. 초기 중국의 경제특구는 자본주의 경제를 학습하는 실험실이었다. 즉, 특구는 계획경제가 안고 있는 많은 모순을 시행착오를 겪으면서 발전시켜 나가는 시험장의 역할과 외국과의 접촉을 시도하는 창구의 역할을 수행하였다.

특히 경제특구 밖에 있는 중국 국내 기업의 경우 외국 산업에 대한 정보나 기술, 판로, 운영방식 등에 대해 무지하기 때문에 특구에 진출한 자국 및 외국기업으로부터 정보를 얻을 수밖에 없었다. 따라서 특구에 진출하지 못한 국내 기업들도 자극을 받아 특구 내의 기업과 기술이전 및 공동개발과 같은 협력관계를 이루어 발전의 틀을 갖게 되었다. 이미 특구에 진출한 기업들은 외국기업과의 제휴, 외자도입, 외국기술 획득 등을 통하여 성장·발전하였고, 그 결과 대외 수출의 비약적 성장을 가져 왔다.

특구의 성공적인 운용은 중국의 경제구조도 변화시켜 생산기술 이외에도 교육, 관광 등 서비스 업종에까지 기술이전 효과가 파급되어 자연스럽게 선진 자본주의의 경제를 종합적으로 학습하게 되었다.

중국 경제특구의 대명사로 알려진 深圳의 경우 총면적이 327.5km²로 珠海, 汕頭, 廈門보다는 훨씬 큰 편이었으나 홍콩 면적의 1/3, 싱가포르 면적의 1/2 크기이다. 이런 작은 면적의 경제에서 1997년도에 1인당 GDP가 4,000달러를 넘어섰고 수출은 약 285억 달러를 기록하였다. 특구지정 이전 심천은 주민의 80%가 농업과 어업에 종사하였고 지역의 총생산량이 廣東省 총GDP의 1% 미만이었다. 지역의 전기, 도로와 같은 사회간접자본시설은 매우 열악하였고 숙련 노동력도 절대적으로 부족하였다. 이런 深圳의 열악한 초기조건을 중국 정부는 상당 부분 국가지원으로 해결하였다. 深圳이 개발될 때 중국 정부는 48%의 고정자본을 자체적으로 투자하였다. 그리고 시간이 지나면서 개발에 필요한 자금을 중앙정부와 지방정부에 의존하기보다는 해외자본의 유치와 특구 내에서 조달되는 자체기금, 채무 등으로 충당하였다. 그 결과 정부가 세출을 위해 예산을 책정하는 비율은 급격히 감소하였다.

深圳特區가 성공적으로 외국자본을 유치할 수 있었던 비결은 지방정부의 권한을 대폭 늘리고 외국자본 유입에 대한 인센티브를 제공하였기 때문이다. 1979년 중국 정부는 기업소득세를 30%에서 15%로 인하하였다. 당시 싱가포르와 홍콩의 기업소득세가 각각 35%와 18.5%에 달한 것을 감안할 때 실로

파격적인 정책을 실시한 것이다. 외국기업이 토지를 사용할 때에도 상당한 특혜를 제공하였으며, 아울러 저렴한 노동력을 공급하여 저비용에서 생산이 가능하도록 하였다. 생산과 소유 방식에서도 임가공, 단순조립, 보상무역, 공동생산, 합작투자(joint venture), 100% 자체지분을 가진 외국기업 등 기업형태의 다양성을 인정하여 외국자본의 유치에 성공하였다.

외국기업의 입장에서 深圳特區가 생산요소의 저렴한 제공 이외에도 특허보호, 마케팅 허용, 화폐교환의 자유 보장 등 다양한 투자유인을 제공하였기 때문에 투자의 불확실성과 위험도가 감소하여 투자를 계속 하게 되었다. 이러한 深圳特區의 사업환경 개선은 많은 홍콩 기업을 유인하였고, 장기적으로 막대한 화교자본이 유입되어 경제는 급속히 성장하였다.

북한은 1991년 12월 28일 정무원 결정 제74호로 함경북도 라진과 선봉군의 일부지역 621km²를 경제무역지대로 선포하였다. 1993년 9월 24일에는 중앙인민위원회 정령에 의해 라진시와 선봉군을 통합하여 라진, 선봉시를 직할시로 승격시키고, 함경북도 은덕군의 원정리, 하여평리, 하회리를 포함하는 125km²를 추가로 경제무역지대로 지정하였으며 라진항, 선봉항, 청진항을 자유무역항으로 지정하였다. 라진·선봉 경제무역지대는 풍부한 지하자원을 매장하고 있고 동북아시아에서 육상과 해상 모두를 연계하는 이른바 ‘황금의 삼각주’로서 중계무역을 감당할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

그러나 라진·선봉 경제무역지대는 특정 산업분야를 전문화하지 않고 중공업, 경공업, 관광업, 중계업 등 거의 모든 분야를 포함하는 방만한 개발계획을 가지고 있어서 개발의 효율성이 낮은 편이다. 현재 라진·선봉 경제무역지대와 부근의 최대 공업지역인 청진에는 약 20여 개의 주요 생산시설이 있으나 주로 중공업 관련 시설이다. 중공업 시설은 건설단계에서 막대한 초기투자를 필요로 하고, 높은 고정비용과 급속하게 감가상각률이 증가하는 특성을 갖고 있다.

북한은 중국의 深圳특구를 모델로 정하여 한국의 현대그룹과 공동으로 개성지역내 약 4,000만 평을 경제관광특구로 개발하기로 합의하였다. 현재 계획으로는 1차로 약 200여개 업체가 입주할 예정이다. 또한 김정일의 중국 방문 후 북한은 신의주를 또다른 경제특구 후보지로 선정하여 개발에 대한 연구를 하고 있다고 한다. 라진·선봉 경제무역지대와 달리 개성이나 신의주

는 사회간접자본 시설이 상대적으로 발달되어 있고 한국과 중국 북동부 지역이라는 배후경제지가 있어 특구개발의 성공 가능성이 높다고 할 수 있다.

그러나 북한은 라진·선봉 자유경제무역지대의 운영과 관련하여 명칭에서 자유라는 말을 삭제시키고 많은 테크노크라트들을 숙청하였다. 그 이유는 라진·선봉지역에 자유로운 자본주의 사상이 유입되는 것을 두려워하였기 때문이다. 반면 중국에서 경제특구의 성공이 개혁·개방정책 때문이라는 점을 고려할 때 북한이 택할 수 있는 특구 성공전략은 개방 지역을 확대해 나가는 것뿐이다. 중국도 초기에는 개방의 두려움을 막기 위한 三線정책을 통해 연안지방보다 내륙지방의 개방을 우선하자는 주장도 있었다. 중국의 경우 영토가 넓고 지방 분권화가 틀을 잡고 있었기 때문에 연안지방을 중심으로 하는 개방정책이 실시될 수 있었다. 북한의 경우 영토가 좁기 때문에 평양에서 멀리 위치하여 개방의 충격을 최소화하는 라진·선봉지역 경제무역지대의 개발을 유도하였으나 기대만큼의 성과를 거두지 못하였다. 반면, 개성이나 신의주와 같은 도시지역의 개방은 북한체제에 큰 부담으로 작용하게 된다.

북한에서 경제특구가 설립되기 위한 필요조건은 홍콩이 深圳의 배후지역 역할을 한 것처럼 서울과 경기도 북부 일대가 개성의 배후지로서의 역할을 담당하는 것을 북한 당국이 수용하여야 한다. 현재 단절된 경의선 구간이 개통되면 개성공단과 관련하여 활발한 남북교류가 발생할 것으로 낙관하지만 개성공단이 특구의 역할을 수행하기 위해서는 산업의 유치와 자유로운 통행, 그리고 북한 노동자의 활용에 대한 북한 당국의 파격적인 양보가 따라야 한다. 신의주 공단의 경우 丹東을 중심으로 중국 동북부 지방이 배후지의 역할을 할 수 있으나 북한이 생산할 수 있는 제품이 상당 부분 중국의 상품과 경쟁하게 되어 수직분업이 발생할 요인이 적어지게 되어 특구의 이점을 살리기가 어려울 수도 있다. 따라서 북한에서 특구가 효율적으로 운영되기 위해서는 수출을 염두에 둔 저렴한 임금에 기초한 노동집약적인 상품이 생산되어야 한다.

그러나 북한이 노동집약적 상품을 생산하더라도 주 수출시장인 미국이 북한에 대해 적용하는 테러국가의 경제제재가 완화하지 않는다면 북한 상품이 미국에 수출되는 경우 column2의 관세율을 적용받게 되어 대외경쟁력을 상실하게 된다. 미사일회담의 타결과 같은 이를 극복하기 위한 북한의 노력

이 필요하다.

결국, 북한이 구상하고 있는 남포, 개성, 신의주같은 경제특구 예상지역들이 발전하기 위해서는 저렴한 노동력에 기초한 경공업과 같은 대외 경쟁력이 있는 산업이 집중적으로 육성되어 상품이 수출되고, 수출로 인한 이윤축적이 또 다른 외국투자를 유인하는 구조가 이루어져야 한다.

그러나 현재 북한의 경우 라진·선봉 경제무역지대에서 나타났듯이 유입되는 자본이 확대재생산 되지 못하여 추가적인 외자의 유치에 어려운 현실에 직면하고 있다. 그리고 금강산 관광사업과 같이 북한의 입장에서 체제에 대한 파급효과를 최대한으로 줄일 수 있는 손쉬운 외화 획득원이 존재할 때 특구개발의 당위성은 오히려 취약해질 수도 있다.

북한에서 경제특구가 성공하기 위해서는 기술적인 점도 중요하지만 정치적인 발전도 병행되어야 한다. 중국의 경우 鄧小平이 모택동의 유산을 상당부분 정리한 후 개혁·개방이 진행되었지만 시장기구의 도입을 둘러싼 이념논쟁은 계속되었다. 그후 1992년 덩샤오핑의 유명한 南巡講話 후 시장경제와 개혁·개방의 당위성이 인정되었고 공산당 14차 당대회에서 '사회주의 시장경제노선'이 채택되었다.

이러한 중국의 경험을 감안할 때 북한도 개혁·개방을 통해 '우리식 사회주의'의 고수라는 교조적 입장에서 벗어나야 한다. 이를 위해서는 김정일이나 다른 지도세력이 개혁의지를 가지고 김일성의 유산을 포함한 광범위한 경제적 모순을 제거하여야 한다. 북한이 중국처럼 경제건설과 개혁·개방(一個中心 兩個基本點)을 보완하여 시행한다면 경제특구의 설치와 운용에도 성공할 것이다. 물론 북한이 개성공단을 포함한 경제특구를 성공적으로 운용하더라도 중국의 모델을 그대로 답을 수만은 없다. 북한으로서는 개혁·개방정책의 실시뿐만 아니라 가장 중요한 배후지인 한국과 긴밀한 협력관계를 이룰 때 경제특구를 이용한 경제발전 전략이 실질적인 성과를 거둘 수 있을 것이다.

제4장 북한 경제특구의 발전방향 및 과제

1. 경제특구의 형태 및 지역선정

가. 형태 및 규모

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 경제특구는 추구하는 기능적 목표에 따라 ▲무역형 ▲공업과 무역을 결합시킨 공업·무역형 ▲과학기술개발 및 첨단 기술 도입을 위한 과학기술형 ▲다목적성의 종합형 등으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 무역형 경제특구는 국가가 어떤 특정 무역항 또는 일부 지역을 지정해서 해당 지역을 통과하는 외국물자에 대해 관세를 면제하는 것이다. 자유항(free port), 자유무역지대(free trade zone), 수출자유지대(export free zone), 면세구역(tax free zone), 특혜수출지역(privileged export zone) 등은 모두 무역형 경제특구라고 할 수 있다.

둘째, 공업·무역형은 자유무역지대와 공업단지의 혼합체로서 자유공업지대가 갖고 있는 우대조치의 부여와 함께, 공업단지가 갖는 관리 및 운송상 규모의 경제를 얻기 위해서 만들어진 것이다. 공업·무역형의 대표적인 형태는 외국으로부터 면세 수입된 원료를 임가공하여 전량 수출하는 수출가공구(export processing zone)이다. 수출가공구는 공업자유지역(industrial free zone), 공업수출가공구(industrial export processing zone), 자유생산구(free production zone), 수출가공자유지역(export processing free zone), 자유수출가공구(free export processing zone), 면세수출가공구(duty free export processing zone) 등과 같이 다양한 명칭으로 불리고 있다. 수출가공구는 개도국들의 수입대체와 수출드라이브형 개발전략의 일환으로서 아시아지역에서 가장 활발히 설치되었다.

셋째, 과학기술특구는 産·學·住가 결합된 '테크노폴리스'를 형성하여 기술집약적 산업과 지식집약적 산업을 육성하고, 첨단산업 중심으로 산업구조를 고도화하여 국가경쟁력을 높이기 위해 설치된 것이다. 일반적으로 과학기술공업단지(science, technology and industry complex)로 불리고 있는 과학기술특구는 국제시장의 경쟁이 첨예화되는 상황에서 비교적 늦게 관심이 높

아진 경제특구 유형이다. 따라서 이러한 형태의 특구는 미국, 일본, 대만, 싱가포르 등과 같은 선진국에서 활발히 추진되었다.

넷째, 종합형 경제특구이다. 종합형 경제특구는 대부분 투자진흥지역(investment promotion zone)으로서 수출가공구를 기초로 하면서 면적의 대규모성, 경영의 광범위성, 업종의 다양성, 정책의 다목적성 및 다기능을 갖고 있다. 따라서 종합형 경제특구는 생산, 무역, 금융, 과학기술, 관광 등에 이르는 거의 모든 산업을 대외적으로 개방하고, 외국인들의 투자와 자유로운 경제활동을 최대한 보장하고 있는 국제자유무역투자 도시 또는 광역지구이다. 중국의 5대 경제특구를 비롯하여 홍콩과 싱가포르 등이 대표적인 종합형 경제특구라고 할 수 있다.

따라서 북한의 경제특구는 초기단계에서는 제조업 중심의 수출가공구나 보세가공구의 형태로 출발하여 대외개방의 진전과 함께 단계적으로 물류·관광·금융 등의 기능을 포괄하는 종합형으로 발전해나가는 것이 바람직하다. 특히 초기에는 신의주의 경우 제조업 중심의 수출가공구를, 개성은 수출가공구와 관광특구를 합친 형태가 되는 것이 바람직하다. 남포의 경우는 첨단산업 중심의 과학기술형 특구에 관광 및 물류기능을 담당할 수 있을 것이다. 원산지역은 수출가공구를 중심으로 물류 및 금강산지역의 관광사업과 연계성을 띠는 형태로 특구개발 전략을 수립하는 것이 유리하다.

나. 지역선정

경제특구는 기능적 목표에 따라 크게 몇가지 유형으로 구분되지만 입지조건에서는 상당한 공통점을 보이고 있다. 입지조건에 있어 대부분의 경제특구들이 ▲국제적 교통의 요지 ▲해당지역 또는 배후지역의 경제적 잠재력 ▲세계 주요 경제권과의 연계성 등을 지니고 있다.

이 경우 북한에서 유력하게 검토되고 있는 남포, 신의주, 개성 등은 나름대로의 장단점을 갖고 있다. 우선 남포의 경우는 북한 최대의 무역항인 남포항을 보유하고 있고, 북한내 유일한 국제공항 평안 순안비행장과도 인접해 있다는 점에서 교통 및 물류체계에 있어서 매우 유리하다. 또한 이 지역은 북한의 정치·경제의 중심인 평양과 인접해 있고, 산업시설 및 사회간접자본

이 가장 발달되어 있다는 점에서 단기간내에 경제특구 효과를 거둘 가능성이 높다. 또한 서해안을 두고 한국의 인천과 중국의 천진지역과 인접해 있다는 점에서 주변국과의 경제적 연계성 측면에서도 양호한 편이다. 다만, 평양과 인접해 있다는 점에서 경제특구로 개방하기에는 북한이 다소 정치적인 부담을 안게 된다는 점이 걸림돌로 작용하고 있다.

신의주는 경의선의 한반도내 종단점으로 현재 중국 단둥과 활발한 경제 교류를 진행중에 있다. 신의주는 철도와 도로를 통해 중국과 연결되어 있고, 자체로 국제항을 보유하고 있지는 않지만 인근 중국 단둥의 동항을 이용할 수 있다는 점에서 비교적 교통 및 물류체계는 양호하다. 또한 신의주는 경공업 공장들이 집중되어 있고 노동력도 풍부하다는 점도 유리하게 작용하고 있다. 그러나 무엇보다도 신의주의 장점은 바로 중국 단둥과의 경제적 연계성을 최대한 활용할 수 있다는 점이다.

최근 가장 가능성이 높은 지역은 바로 개성이다. 북한은 개성공단을 개성직할시 관할인 개성시 및 판문군 평화리 일대에 조성키로 하였고, 김정일 위원장이 이곳을 평화리로 직접 명명한 것으로 알려져 정상회담 이후 더욱 활발하게 추진되고 있는 남북경협 의 상징이 되고 있다. 현대는 전체 사업 부지 2000만 평 가운데 ① 1단계로 내년 9월까지 사업비 3,000여억 원으로 100만 평 규모의 시범공단을 완공하여 신발·섬유·전자 등 경공업 위주 산업을 유치하고, ② 2002~2004년에 제2공단 300만 평을 조성하여 자동차 부품·기계·전자·컴퓨터 산업을 유치하며, ③ 2005~2008년에 제3공단 400만 평을 완공하여 첨단산업을 유치할 계획인 것으로 알려지고 있다. 만약 이것이 계획대로 추진된다면 개성지역은 북한 최대 공업단지중의 하나가 될 뿐만 아니라, 남북경협과 북한개방의 상징으로 부상하게 될 것이다. 개성특구의 성공여부는 경의선 연결사업의 성사에 달려있다고 할 수 있다. 경의선 철도와 도로가 연결되면 개성공단의 물류환경은 크게 개선될 수 있을 것이고 한구과의 경제적 연계성도 제고될 것이다. 또한 개성은 과거 고려의 도읍지로 많은 문화 유적지를 보유하고 있기 때문에 관광특구로서의 기능도 가능하다.

2. 경제특구 관련 법적·제도적 정비

가. 시장메카니즘 구축을 위한 법제 정비

북한의 경제특구가 성공을 거두기 위해서는 외자를 유치할 수 있는 확실한 경쟁력을 확보해야 한다. 현재 북한의 투자환경은 투자위험의 정도나 사회간접 자본, 투자관련 제도 등의 전반적인 측면에서 중국이나 동남아 국가들에 비해 열악한 실정이다. 1997년 경제위기 이후 한국, 대만 등의 국가들이 구조조정 과정에서 기업의 해외매각을 적극적으로 추진하였기 때문에, 외국 투자 기업들로서는 북한에 대한 직접투자보다는 한국과 동남아 기업의 인수·합병이 더 매력적일 수 있다. 따라서 북한은 외국 투자기업에게 경제적, 비경제적 차원에서 북한에 투자할 수 있는 유인을 제공해야만 외자를 유치할 수 있다.

현재 북한이 직면하고 있는 초기조건이 과거 나진·선봉의 건설 초기에 비교하여 획기적인 개선이 있었던 것은 아니다. 저임 노동력 공급이나 북한 내수 시장의 뒷받침이 없는 상황은 여전히 성장의 원동력을 마련하기 힘들다는 것을 의미한다. 김정일이 김일성 유훈통치 단계에서는 벗어난 것으로 보이지만 아직까지 체제개혁에 대해서는 소극적인 태도를 보이고 있다. 북한의 국가 규모를 생각할 때 경제특구의 실험이 개성이나 평양으로 파급되는 것을 막기 위해서는 중앙집권적 통제를 더욱 강화하고 있다.

그러나 개성을 비롯하여 새로운 경제특구가 나진·선봉의 경우와 같이 실패하지 않도록 하기 위해서는 투자환경을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 북한이 경제특구를 성공시키기 위해서는 다음과 같은 정책을 추진해야 한다. 첫째, 경제특구가 남한 및 해외 시장과 밀접하게 연결될 수 있도록 허용해야 한다. 홍콩과 深圳의 연계와 같이 서울을 중심으로 하는 남한 시장과 개성 또는 남포가 긴밀히 연계될 필요가 있다. 이 경우 북한의 저임금 노동력과 남한의 자본과 기술이 효과적으로 결합될 수 있다. 이를 위해 인적 왕래 및 물류 유통을 손쉽게 하기 위한 관련제도 정비와 교통망 확충이 필요하다.

둘째, 외자 도입을 촉진하기 위해 관광 등 단기 수익 사업을 허용해야 한다. 경제특구를 단순 수출가공구로 한정시켜서는 곤란하고, 중국의 경우처럼

관광, 서비스업 등을 허용하는 종합적인 경제특구로 육성할 필요가 있다. 이를 위해 초기에는 경공업 위주의 투자에서 점차 영역을 관광이나 서비스업 및 첨단산업으로 확대해나가야 한다.

셋째, 중국의 경우처럼 사회간접자본 건설에 능동적인 태도를 보이는 것이 중요하다. 외자유치도 중요하지만 북한 스스로 사회간접자본 건설에 대해서 적극적인 자세를 보여야 외자유치에도 유리하다. 사회간접자본 건설에 대해서 장기간의 사용권을 부여하거나 세금 혜택 등의 금전적인 인센티브를 제공하는 간접적인 투자 유도 정책을 적극적으로 사용할 필요가 있다.

넷째, 중국의 경우처럼 경제특구 내에 북한 국내 기업의 진출을 허용할 필요가 있다. 북한 국내 기업에게도 경제특구로의 진출을 유도하여, 외국 투자 기업이 투자 파트너를 구하기 쉽도록 할 필요가 있다.

다섯째, 경제특구의 외국 투자 기업에게 기업 경영환경을 개선하기 위해 다양한 특혜 및 우대 조치를 제공할 필요가 있다. 우선 행정상의 편의 제공으로 투자 관련 행정 절차를 간편하게 하고, 최대한 원스톱 서비스 체제를 갖출 필요가 있다. 경제특구에 대한 출입을 최대한 자유롭게 하고, 장기 체류 또는 남한 지역에서 출퇴근 형태의 출입이 가능하도록 편의를 제공할 필요가 있다. 투자 서비스 센터, 분쟁 해결 센터의 설립도 필요하다. 이와 함께 관세, 기업소득세 및 개인소득세 상의 혜택이 중국이나 베트남 등의 경제특구에 비해 우월한 조건을 보장해 주어야 한다. 특히 투자보장협정이나 이종과세 방지협정 등의 법 규정을 투명하고 일관성 있게 제공할 필요가 있다. 토지 사용료 및 사회간접자본 이용료를 타국의 경제특구에 비해 낮추어 생산원가를 낮출 수 있도록 보장해 주어야 하며, 특구내에서 외환 거래 및 송금에 대한 제한을 완화하고 특구내에 외국계 은행의 설립을 허용할 필요가 있다.

여섯째, 경제특구 내에 시장경제 요소를 적극 도입하여 특구 운영의 효율성을 높일 필요가 있다. 특구 내에서는 계획경제 시스템이 아니라 시장경제 시스템이 적용된다는 사실을 명확히 할 필요가 있다. 특구 내 상품의 시장가격 거래를 허용하고, 전반적인 특구 운영에 시장경제를 적극 도입하여 효율성을 높일 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 기업이 노동관리 측면에서 최대한 자율성을 가질 수 있도록 허용

하여야 한다. 경제특구 초반에는 중국의 경우처럼 경공업 위주의 노동집약적 산업의 비중이 매우 클 것으로 예상된다. 이 경우 중국의 경우처럼 기업에게 노동자 관리에 대한 자율성을 부여하여 북한의 저임 노동력을 원하는 외국 투자 기업의 진출을 적극 유도할 필요가 있다. 이를 위해 노동자 채용 시 기업이 자율적으로 채용할 수 있고, 계약직 노동자 채용, 해고의 허용, 노동자에 대한 직접 임금 지급 등이 가능하도록 허용하여 노동시장에 대한 유연성을 높일 필요가 있다.

나. 경제 특구내 우대 조치

경제특구가 성공하기 위해서는 상당한 시간과 재원이 필요하며, 추진과정에서 많은 어려움이 있을 것이다. 특히 중국의 경우를 참고로 할 때, 무엇보다 북한 당국과 지도부의 의지와 역할이 매우 중요하다고 생각된다. 경제특구가 경제적으로 제 기능을 발휘하기 위해서는 북한 당국이 다음과 같은 실질적인 조치들을 우선적으로 취해야 할 것이다. 첫째, 추가로 지정되는 지역을 경제특구로 법적·제도적으로 지정해야 할 것이다. 즉, 라진·선봉과 같은 자유경제무역지대 또는 이에 준하는 경제특구로 지정하여, 역내에서의 자유로운 기업 활동과 시장경제 메커니즘에 의해 경제활동이 이루어질 수 있도록 북한 당국이 보장해야 한다.

둘째, 입주 업체가 이익을 낼 수 있도록 각종 혜택 및 우대 조치가 필요하다. 예를 들면 입주 업체의 경영권 보장, 각종 세제 및 금융 혜택, 원활한 통신 및 통행 보장, 자유로운 노동시장 등의 조건이 갖추어져야 할 것이다. 현재 북한의 법체계에도 이는 충분히 보장되어 있기 때문에, 이것이 제대로 작동될 수 있는 북한 당국의 의지가 절실히 요구된다.

<표 4-1> 북한·중국·베트남의 조세 감면 혜택 비교

	북한	중국	베트남
기업 소득세율	· 일반 지역 25% · 자유경제무역지대 14% · 투자장려 부문 10%	· 일반 지역 33% · 경제특구 15% · 투자장려 부문 15%	· 일반 지역 15~25% · 수출가공구 제조업 10% · 서비스 15% · 투자장려 부문 15~50%
개인 소득세	2,000 원/월(약 950달러) 이하 면세, 초과 누진세 4~20%	800 원/월(약 145달러) 이하 면세, 초과 누진세 5~45%	300만 동/월(약 253달러) 이하 면세, 초과 누진세 10~50%
관세	수입 면세(합영), 수출용 수입 면세(외국인 기업)	수출용 수입 면세	수출용 수입 면세
관세 감면	3년간 면제, 2년간 50%	2년간 면제, 3년간 50%	2년간 면제, 2년간 50%

자료: 동용승·서양원(1995), 「남북경협 이렇게 풀자」, 삼성경제연구소, p. 51.

셋째, 원활한 공단 가동을 위해서는 각종 인프라 시설에 대한 보장이 필요하다. 즉, 현재적으로는 인프라 시설이 미비하다고 해도 화물의 운송(육로 및 해로)체계 구축 방안, 공업 용수 및 전력 보장 방안, 통신 시설 구축 계획 등과 같은 종합적인 청사진이 마련되어야만, 기업들의 입주가 보다 활발해질 것으로 보인다. 특히 경의선 복원 사업은 북한내 경제특구 예상지역들의 교통 및 물류 환경을 개선하는 데 있어 가장 우선적인 사업이 될 것이다.

넷째, 북한 당국의 법적·제도적 정비가 필요하다. 물론 1990년대 들어 북한 당국은 계속 대외 경제 및 투자 유치와 관련된 법·제도를 정비해왔지만, 여전히 미흡한 실정이다. 따라서 북한 당국은 공단 개발 사업자 및 입주 예정 기업들과 상담을 통해 미비한 점을 개선하려는 노력과 의지를 분명히 보여주는 것도 기업 유치에 유리할 것이다. 북한은 대만 동포의 대중투자시우대 조치를 허용하고 있는 중국과는 달리 외국인투자기업에 비해 남한 기업을 우대하지 않고 있다. 따라서 북한 당국은 남한 기업의 대북 투자 활성화 차원에서 남한 기업의 대북 투자에 대해 우대 조치를 포함하는 특례법을 제정하는 것이 필요하다.

마지막으로 북한 당국이 개혁·개방에 대한 확고한 의지를 대내외에 천명하는 것과 대미 관계를 개선하는 것이 매우 중요하다. 북한의 외자 유치 실적은 1970년대 후반부터 대외 개방을 추진한 중국은 물론 북한보다 늦게

외국인직접투자를 유치하기 시작한 베트남과도 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준이다. 중국과 베트남은 ① 미국을 비롯한 서방 국가들과의 관계 개선과 ② 체제 개혁을 동반한 대외 개방을 함께 추진함으로써 외국인 투자 유치와 관련하여 상당한 성과를 거두었다. 결국 향후 북한 경제특구 정책의 성공 여부도 대외 개방에 상응하는 내부 개혁 프로그램의 제시와 북미 관계의 개선에 달려 있다고 볼 수 있다.

3. 인프라 확충 및 물류체계 정비

가. 인프라 확충

기업이 해외투자를 할 때 가장 중요시하는 항목중의 하나가 투자대상 지역의 사회간접자본이다. 분야는 교통(공항·항만·도로·철도), 통신, 전력, 용수 등인데, 북한의 사회간접자본은 상당히 낙후되어 있다. 따라서 남북경협을 새로운 도약과 발전을 위해서는 몇가지 선결과제들이 있는데, 그 중에서도 북한내 SOC 기반을 확충하는 것이 가장 시급한 과제 중의 하나로 지적되고 있다. 따라서 남북경협 및 교류 확대를 위해서는 철도·도로·항만·전력 등 사회간접자본시설 관련 프로젝트가 우선적으로 추진되어야 한다.

그러나 어느 국가든 개방초기에는 사회간접자본이나 기존 산업설비가 노후 내지는 낙후되어 있기 때문에, 이것이 대북투자의 절대적 장애요인이라고 볼 수는 없다. 다만 문제는 사회간접자본은 외국기업의 투자에 의해 형성되는 것이 아니라 북한 당국이 직접 외국자본을 유치하여 추진해야 하는 분야라는 점이다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 1970년대 이후 외채상환 지연 및 미국의 대북경제제재 등으로 인해 서방국과 국제 금융기관들로부터 차관 등의 형식으로 자본을 유치하기가 거의 불가능하기 때문이다.

또한 북한은 최근 러시아·중국 등으로부터의 원유도입이 급감하고 있고 석탄생산도 부진을 면치 못함에 따라 에너지가 절대적으로 부족한 실정이다. 특히 전력의 불안정과 잦은 정전으로 공장가동에 상당한 지장을 초래하고 있다.

철도의 경우 주요 운송수단으로 화물운송의 90% 정도를 담당하고 있으나,

98%가 단선이고 시설의 대부분이 노후화된 상태이다. 철도총연장의 약 67%가 전철화되었으나 전력부족으로 운송에 상당한 애로를 겪고 있고, 철도운행 속도가 느려 화물의 적기운송에 상당한 차질을 빚고 있다. 도로는 철도와 해운의 보조적인 역할을 하고 있는데, 지역내 연결교통수단 으로서 30km이내의 단거리 운행을 원칙으로 하고 있다. 도로포장비율이 10% 미만으로 매우 열악한 상태이며, 이로 인해 도로를 이용한 컨테이너 운반이 어려운 실정이다.

<표 4-2> 주요 항만시설

항구명	하역능력	접안능력	수 심	부두시설현황	비 고
남포	442만톤	5만톤급	12-13.5m	부두연장 1,319m (부두 9개)	○북한서해안 최대 항구
홍남	250만톤	1.5만톤급	7.6m	부두연장 1,230m	○3만톤급 부두 및 시멘트 하역시설 건설중
해주	135만톤	7천만톤급	7-12m	부두연장 410m	○시멘트 전용항
송림	124만톤	2만톤급	12m	부두연장 445m	○철광석, 유연탄, 철강류
원산	57만톤	1.5만톤급	6.1-7.9m	부두연장 343m	○군항 겸 무역항 ○삼지연호, 만경봉호 정기 운항
청진 (동항)	87만톤	1만톤급	1.5-9m	부두연장 750m (부두 3개)	○조강, 활석 등 ○창고(3천㎡ 2개)
청진 (서항)	713만톤	1만톤급	8-10m	부두연장 1,388m (부두 3개)	○창고(8천㎡ 2개) ○항구내 선박대리점, 선원클럽 설치
나진	300만톤	1만톤급	8.5-9m	부두연장 2,115m 부두면적 37.5만㎡	○구소련 극동지방 화물중계
선봉	200만톤	20만톤급	9m	파이프라인 3.3km 부두면 적20만㎡	○원유 전용항

자료: KOTRA

항만시설은 대부분의 항구가 컨테이너 하역시설을 갖추지 못했으며, 접안능력도 1~2만 톤급 이하이다. 나진항의 경우 입지조건은 좋으나 크레인 20ft 컨테이너만을 처리할 수 있는 등 항구시설의 질과 규모가 기준에 미달하고 있다. 한편 전화, 팩스 등의 통신시설도 매우 취약하고 군사용이나 일부 특권층에만 제한적으로 이용되는 등 사용상 많은 제약이 따르고 있다.

나. 물류체계 정비

북한의 경제특구 활성화를 위한 물류체계 정비에 있어 가장 중요한 사업이 경의선 복원사업이다. 이는 문산~장단~봉동간 20km의 철도 연결사업으로, 물류비용의 획기적 절감 등과 같은 실제적 이익은 물론 남북화해·협력시대의 상징으로 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

경의선 복원사업은 2000년 9월 18일 파주 임진각에서 기공식을 거행하였다. 이날 기공식에서 김대중 대통령은 경의선 연결이 “화해·협력과 번영의 새시대로 나아가는 민족사의 새로운 출발점”이며 “한반도가 대륙과 해양의 물류 중심지가 될 것”이라는 점을 강조하였다. 즉 남북한간의 경의선 연결은 경제적 효과는 물론 정치·군사적으로도 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

우선, 경의선 복원사업은 분단과 냉전의 상징인 비무장지대를 관통함으로써 민족의 혈맥을 다시 잇고 통일한국의 새 시대를 여는 첫 걸음이 될 것이다. 경의선 복원사업은 남북한의 군사력이 가장 밀집되어 있는 지역에서 진행되기 때문에, 남북한 양측의 군사적 협조 및 신뢰체계 구축이 불가피하다. 비무장지대의 지뢰를 제거하고 선로를 부설하기 위해서는 이 지역에서 양측의 군병력이 대규모로 동원될 수밖에 없는데, 이를 위해서는 남북한간에 경의선 복원사업을 위한 일련의 군사회담이 진행될 것으로 보이며 이는 한반도의 평화정착에 기여할 것이다. 따라서 경의선 복원사업은 한반도의 군사적 대결상태가 완화되고, 신뢰를 바탕으로 한 남북협력관계가 확고히 구축되었다는 상징적인 의미를 지니고 있다.

둘째, 경의선이 연결되면 남북한간 인적·물적 교류는 크게 활성화될 것이며, 그 경제적 효과도 상당할 것으로 예상된다. 사실 지금까지 남북경협에 있어서 과도한 물류비 부담이 대북진출의 최대 메리트인 저렴한 노동력의 활용을 통한 생산코스트 절감이라는 장점을 상당부분 상쇄하고 있다. 현재 인천~남포간 화물운송료는 900~1,000달러(20ft기준) 수준인데, 이는 인천~천진(250~300달러), 인천~홍콩(500달러)의 2~3배에 달하는 것이다. 따라서 물류비의 비중이 석유류 위탁가공의 경우 생산원가의 약 40% 정도를 차지하고 있다. 그러나 경의선이 연결될 경우 물류비용은 200~300달러 선으로 줄어들 수 있으며, 운송기간도 기존의 10일 이상에서 절반 이하로 단축될 것으

로 보인다. 즉, 경의선이 연결되면 수송비용은 물론 시간비용도 크게 절약하게 됨으로써 그 경제적 가치가 매우 높다.

셋째, 경의선 연결은 남한기업의 대북투자 활성화 및 남북한간의 경제적 연계성 강화에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 경의선 연결은 대북교역 및 투자에 따른 물자 반출입을 크게 촉진시킬 것이며, 물류비 절감에 따른 기업들의 수익성을 제고시켜 대북투자를 더욱 활성화시킬 것으로 전망된다. 특히 경의선이 복원될 경우 대우합영공장 등이 들어서 있는 남포공단은 물론, 현대의 개성공단이나 남포지역으로 예상되는 삼성 전자복합단지 등의 활성화에도 크게 기여할 것으로 보인다. 또한 경의선에 인접된 북한내 지방산업이나 원료생산지와 남한내 관련 산업단지와의 연계성도 한층 강화될 것으로 보인다.

넷째, 경의선 연결은 분단상황으로 인해 일본과 같은 섬나라였던 남한이 지리적 제약을 극복하고, 동북아에서 물류·교통의 중심지로서의 기능이 한층 강화하게 되는 계기가 될 것이다. 또한 경의선 연결시 중계수송에 따른 경제적 실익도 얻을 수 있는데, 북한의 철도통과 수수료는 연간 1억 달러 이상이 될 것으로 기대되고 있다.

이와 같이 경의선 복원사업은 정치·경제적 효과가 매우 크기 때문에, 한국정부는 약 1,500억 원으로 예상되는 사업비를 남북협력기금 등의 정부예산으로 충당할 계획이다. 또한 경의선 연결은 최대한 공사기간을 단축하여 가능한 빠른 시일 내에 완공한다는 것이 정부의 방침이다. 이렇게 되면 한반도의 대동맥이라 할 수 있는 경의선은 2002년말이나 2003년경에는 운행될 것으로 전망되는데, 경의선 복원사업의 원활한 추진을 위해서는 몇가지 세부 실천과제들이 우선적으로 검토, 추진되어야 할 것이다.

우선, 비무장지대의 지뢰제거 작업이 가장 시급한 과제이다. 현재 비무장지대에는 약 100만발이 넘는 대인지뢰와 대전차지뢰가 매설되어 있는데, 경의선 연결구간에도 상당한 양의 지뢰가 매설되어 있을 것으로 추정된다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 지뢰제거 작업은 남북한 군사적 신뢰 및 협조와 직결되어 있기 때문에, 이 문제를 담당할 수 있는 실무위원회를 남북한 군 당국이 함께 설치해야 할 것이다. 또한 해당지역이 주한미군의 관할지역인 만큼 한·미간에도 원활한 협조체계를 유지해야 할 것이다.

둘째, 경의선의 복선화 및 노후설비 정비이다. 북한의 경우 철도가 화물 수송 분담률의 약 93%, 여객수송은 60%를 차지하고 있지만, 철도시설이 매우 노후화되어 있고 대부분 단선이기 때문에 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 따라서 경의선 복원사업이 단기적으로는 단절된 구간의 복원사업이지만, 완공된 경의선이 명실상부하게 '철의 실크로드'로서 기능하고 한반도가 동북아 물류·교통의 허브가 되기 위해서는 중장기적으로는 북한내 철로의 복선화 및 설비현대화가 반드시 추진되어야 할 것이다.

셋째, 경의선 관리운영 지침을 마련해야 한다. 경의선 연결이후를 대비하여, 몇가지 세부적인 관리운영에 대한 지침이 필요하다. 우선 비무장지대에 남북한 양측의 검문소 및 검역소를 설치하여, 통행열차와 인력에 대한 신원 확인·휴대품 검사·검역 등을 실시해야 한다. 국경역의 신설도 추진되어야 하는데, 남북관계의 특수성을 고려할 때 비무장지대 내 공동역을 설치하는 것도 검토할 수 있다. 그밖에 철도운영과 관련된 표준궤도 및 전력방식의 상이함 등 각종 기술적 문제에 대해서도 사전에 공동방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 철도통행 및 운영에 대한 제도적 장치를 마련해야 한다. 경의선 복원과 함께 남북한간에는 철도 수송의 원활화를 위한 교통합의서 형태의 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이 합의서에는 통행 수수료의 정산 및 과세, 수수료 면제 범위, 재난시 구조의무, 사고의 책임과 보상, 운영관련 정보, 이견조정기구 설치 그리고 국제철도운송협정(SMGS)에의 공동가입 등의 내용이 포함되어야 할 것이다. 그밖에도 열차운행시간표, 열차 공동이용 및 보수, 화물운송 등에 관한 세부규정도 마련해야 할 것이다.

경의선 복원사업은 반세기 이상 지속되어 왔던 냉전과 분단의 역사를 뒤로하고, 이제 화해와 통일의 새로운 시대를 향해 나아가는 상징적인 의미를 갖고 있다. 또한 경의선 복원사업의 성공적인 완수는 남북경협에도 상당한 영향을 미칠 것이다.

첫째, 경의선 복원사업은 대북 SOC 확충사업에 있어서의 남북한 공동협력사업의 성공적인 모델이 될 수 있으며, 앞으로 이러한 공동사업이 도로·전력·항만 등 다양한 분야로 점차 확대될 수 있는 계기를 제공할 것이다.

둘째, 경의선을 통한 인적·물적 교류의 확대를 바탕으로 남북한 경제공

동체의 형성 가능성이 한층 제고될 것이다. 경의선 복원으로 크게 확대될 것으로 예상되는 남북교역과 대북 직접투자는 남북한 산업구조 효율적 재편 및 남북한 경제의 연계성 강화는 물론, 북한경제의 정상화에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 즉, 경의선 연결을 통해 남북한 경제의 균형적 발전과 활성화라는 시너지 효과를 거둘 수 있을 것이다.

셋째, 경의선 연결을 계기로 경원선과 동해북부선 그리고 도로 등이 계속해서 연결된다면, 남북한은 21세기 동북아 경제협력에 있어 매우 유리한 위치를 차지하게 될 것이다. 육상교통로가 남북한간에 완전히 연결되고, 이것이 중국과 러시아를 통해 유럽으로 연결되는 '철의 실크로드'가 현실화되면 한반도는 아시아·태평양지역의 물류·교통의 핵심으로 부상하게 될 것이다. 그리고 남북한을 중심으로 일본내 재일동포와 중국내 동북 3성의 조선족을 함께 연결하는 '한민족경제권'의 형성도 가능하게 될 것이다.

4. 자원조달 및 국제협력의 필요성

가. 자원조달 방향

북한이 해외로부터 개발비용을 원만히 조달하려면 다음의 다섯 가지 요소들을 충족시키는 방향으로 정책전환을 해야 함을 알 수 있다. 첫째, 북한당국의 시장경제적 요소들을 적극적으로 받아들여 현재의 경제난국을 풀어나가려는 강한 의지를 보여주어야 한다는 것이다. 소위 '우리식 사회주의'를 고수하려고 하는 북한 당국 입장에서는 수용하기가 쉽지 않을 것이다. 그러나 북한당국이 시장경제를 받아들이는 개혁과 개방을 적극화하지 않는다면 북한경제에 필요되는 개발자금은 좀처럼 유입될 수 없으며 경제난은 쉽게 해소되지 못할 것이다. 이것은 북한당국의 개혁·개방의지가 해외자본의 유입을 결정짓는 가장 중요한 환경적 변수임을 시사해주는 것이다.

중국의 경우, 최고권력자인 덩소평과 최고권력기관인 공산당이 당대회를 통해서 개혁·개방과 경제특구설치 등의 정책들을 공식적으로 채택·발표함으로써, 권력하위의 모든 정부 및 지방행정기관들이 명확한 방향성과 의지를 가지고 일체성과 일관성을 유지하면서 변화를 주도해 나갈 수 있었다. 이에

반해 북한의 경우, 최고권력자나 최고당권력 기구에서 개혁·개방을 천명한 적도 없고 외국인 투자법 제정이나 나진·선봉경제특구 창설과 같은 일부 소극적 개혁·개방정책도 정부의 행정부처에서 실험적인 의도로 채택·운영되고 있어서 특례적인 경우에 지나지 않는다.⁵⁴⁾ 그리고 이 특례적인 개혁·개방 지역에서의 외자조달 실적도 당초 북한 당국의 기대에 미치지 못하고 있다.

북한당국이 이러한 소극적 행동을 하는데는 몇 가지 이유가 있다. 하나는 개혁·개방이 가져올 수도 있는 체제위협적 요소에 대한 지나친 두려움일 것이고, 다른 하나는 개혁과 개방을 분리해 볼 수도 있지 않을까 하는 개혁·개방이론에 대한 이해부족 때문일 것이다. 그러나 체제전환국들에서의 경험은 중국·베트남 사례에서 볼 수 있듯이, 개혁·개방과정이 반드시 체제위협적인 과정이 아닐 수도 있으며, 또한 개혁과 개방은 분리될 수 없는 하나의 개념이고 과정임을 보여주고 있다. 따라서 북한당국이 자국의 경제개발에 필요되는 개발자금을 해외로부터 원만하게 조달하기 위해 취해야 할 우선적인 행동은 최고 당국자와 최고권력기관인 노동당이 개혁·개방이 국가의 확실한 정책임을 표명함과 동시에 개혁·개방의 범위와 방향 및 단계 등에 대한 청사진을 제시하는 것이다. 그럴 경우에만 개발자금이 지원될 수 있는 국제적 환경이 조성될 수 있고 북한 국내에서 각급 정부기관 및 지방행정기관과 기업들이 마음놓고 비효율적 경제체제를 개혁할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이다.

둘째, 북한당국이 경제개발에 필요한 해외개발자금이 안정적이고 자연스럽게 유입될 수 있도록 시장환경을 신속하게 조성해 나가야 한다는 것이다. 중국과 베트남 등에서 개발비용 조달경험은 경제전반에서 시장기능이 가능한 법과 제도를 새롭게 정비하고, 공개성과 공정성의 원칙하에 작동되는 새로운 관리체계를 구축하며, 기업과 생산자의 자율적인 경제활동을 보장하는 자유화 정책 등의 구체적인 개혁조치들을 취해 나갈 때, 비로소 자금조달의 국제적 환경이 개선되면서 개발자금이 크게 유입된다는 것을 보여주고 있다. 시장경제제로의 이행과정은 국내경제 전반에서 효율성을 높이기 위한 과정인 동시에, 다른 한편으로는 해외자본이 자발적으로 들어오게 만드는 경쟁력 있는 환

54) 자유경제무역지대 창설을 노동당대회나 공신력 있는 당회의의 결정형태로 이루어진 것이 아니라 최고지도자의 개인적이며 실험적인 아이디어의 하나로 지시되고 추진된 것이며 이 지대의 운영도 실권이 없는 내각의 무역성과 지방당국에 의해 소극적으로 이루어지고 있다(『정무원 결정 제74권』, 1991년 12월 28일 참조).

경을 만드는 과정이기도 하다.

특히 체제전환국들이 경제의 효율화와 성장을 위해 필요되는 개발비용을 국내의 저축 수준으로 충당하기가 대단히 어려운 상황에서 해외개발자금이 들어올 수 있는 제도개혁을 통한 환경조성노력은 그 무엇보다 중요하다고 말할 수 있다. 체제전환국들은 개혁의 범위와 속도에서 일정한 차이를 보였지만 시장경제의 원리와 방법 및 제도를 경제전반에 도입하려는 적극성에 있어서는 큰 차이가 없었다. 생산수단의 사유화, 가격 및 무역자유화, 재정 및 금융개혁을 통한 시장 인프라 구축, 외자유치를 위한 경쟁력 있는 법과 제도의 구축 등이 그 대표적 사례들인바, 이 과정에서 이들 국가들에 유입된 국제공적자금 및 민간자금의 규모는 대단히 컸다. 그러나 북한의 경우, 아직까지 경제전반에서 폭넓은 개혁·개방이 이루어지지 않고 있다. 즉, 사회주의 계획경제체제는 그 자체의 본질적인 제약에 의하여 그 내부에서 여러 가지 개선 노력을 함에도 불구하고 시장경제에서와 같은 효율화를 이루어낼 수 없다. 또한 아무리 경제특구라 할 지라도 북한과 같이 국내 다른 지역과 노동·생산·소비·정보적으로 연계되지 않는다면 외자유치에 성공하기가 어렵다.

라진·선봉 경제특구에서의 투자유치 실적부진이 이를 뚜렷이 반증해 주고 있다. 따라서 북한당국은 북한경제 회생과 지속적 발전을 이룩한다는 차원에서 경제의 각 분야에서 개발자금유치의 원활화를 위한 개혁을 구체화하고 개방의 지역적 범위를 확대하여야 한다. 단기적으로는 라진·선봉경제특구의 고립화를 풀고 이 지역에 제정된 시장적 제도를 전국에 확산시켜 나가는 것이 중요할 것이다.

셋째, 북한이 자국의 경제체제, 산업구조, 대외의존도 등의 특성을 충분히 고려하여 개혁의 범위와 속도를 합리적으로 결정해 낼 때 외부로부터의 자금조달이 보다 용이할 것이다. 중국·베트남 및 동유럽 사회주의 국가들은 사회주의 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하기 시작하였지만, 개혁초기 각국의 산업구조와 대외의존도 등이 상이했기 때문에 개혁의 범위와 속도가 각기 달랐다. 그 결과 체제전환에 필요한 개발비용조달 방식과 조달대상 선정에서도 큰 차이를 보이게 되었다. 체제전환국의 산업구조가 공업국형이냐 아니면 농업국형이냐에 따라서 그 국가의 초기개혁의 중심지가 도시 내지는 농촌으로 정해졌으며, 국내자본조달능력과 대외의존도에 의해 개혁의 속도가 결정되었

다. 공업화수준과 대외의존도가 낮은 중국의 경우는 개혁초기에 농촌 중심의 점진적 개혁과 경제특구정책을 통한 국제민간자본 투자유치정책을 선택한 데 반해, 공업화 수준과 대외의존도가 높은 동유럽 국가들은 도시 중심의 급진적 개혁과 함께 국제금융기구의 공적자금을 지원받는 방식을 택하였다. 이것은 북한의 현존 산업구조와 대외의존도가 초기개혁의 중심지 선택과 개혁속도 및 재원조달 방식을 결정하는 데서 대단히 중요한 변수임을 의미한다.

넷째, 북한이 자국의 경제특성과 대외환경, 자금을 지원해 줄 수 있는 대상의 지원규모와 요구들을 잘 파악하여 개혁초기에 가장 유리한 자금조달방식을 선택해야 한다는 것을 시사해 주고 있다. 즉 누가 얼마만큼 줄 수 있는데 이 자금을 받기 위해서는 북한의 현 경제사정상 어떤 방식의 개혁과 개방을 할 것인지를 선택해야 한다. 현재 북한의 외자유치정책을 보면, 중국의 개혁·개방 초기 정책과 비슷하게 경제특구 운영을 통한 외자도입방식을 취하면서도 시장경제적 법제 제도의 적용은 경제특구 이외의 지역에서는 불허하고 있다. 그러나 이것은 중국과 북한의 대외환경의 차이를 간과하고 있다. 중국의 경제특구에서는 화교자본이 결정적인 역할을 하였지만, 북한의 경제특구에는 중국 화교자본과 같이 큰 자본을 공급할 수 있는 해외 한민족 자본이 적다. 이는 북한이 라진·선봉 경제특구를 창설한 이래 10여년 동안 외자유치실적이 대단히 저조한 것을 보면 알 수 있으며, 해외 한민족 자본을 겨냥한 북한의 경제특구 창설을 통한 자금조달방식은 성공 가능성이 희박함을 시사한다. 따라서, 북한은 국제금융기구가 제시한 바 있는 경제사회 전반에 대한 구조개혁프로그램을 이행하면서 국제공적자금을 지원받는 것이 초기개혁시기에는 훨씬 현실적이라고 할 수 있을 것이다.

다섯째, 북한이 경제개발비용을 해외로부터 조달함에 있어서 다양한 형식과 방식을 구사해야 함을 시사해 주고 있다. 중국은 개혁초기에 주로 경제특구를 통한 외국인 직접투자 유치로 개발자금을 충당하였지만 국제공적자금유치를 위해서도 적극적인 노력을 기울여 왔다. 한편 동유럽 국가들도 국제금융기구의 공적자금유치에 우선적인 노력을 기울였지만 외국인 직접투자유치를 위한 다각적인 노력도 병행하였다. 이외에도 체제전환국들은 쌍무간 국제공적자금 조달방식, 포트폴리오 투자방식, 상업차관방식 등 다양한 방법으로 개발자금을 유치하기 위해 노력하였다. 북한의 현재 개발자금 조달방식을

보면 국제사회의 무상지원방식과 라진·선봉 경제특구를 통한 국제민간자금 유치 방식 외에는 별다른 방식을 취하지 않고 있다. 그러나 앞에서 지적했듯이 북한의 경제특구를 통한 외자조달방식에는 한계가 있고, 외국의 무상지원도 인도주의적인 식량과 의료지원이 대부분이며 개발자금은 농업부문지원에 국한되어 있는 실정이다. 따라서 북한은 개혁초기에 가장 유리한 개발자금조달 방식인 국제공적자금조달을 위한 정책적 노력을 위주로 하면서도 위국인직 접투자, 포트폴리오투자, 상업차관 등 국제민간자금을 유치하기 위한 다각적인 노력도 병행하여야 할 것이다.

나. 국제 협력의 필요성

북한이 '천리마운동'을 추진하여 1960년대 경제개발계획을 성공적으로 달성할 수 있었던 것은 원자재 및 자본재 등을 우방인 중국과 소련 등으로부터 지원받을 수 있었기 때문이다. 그러나 지금은 전통적인 우방으로부터의 대규모 지원을 기대할 수 없기 때문에 북한의 경제특구 확대에 상징되는 대외개방정책이 추진될 수 있는 환경을 조성해야 하며, 그 정책이 성과를 거두기 위해서는 가장 중요한 것은 한국·미국·일본·유럽연합(EU) 등과의 관계개선이다. 1999년 하반기에 북한이 미사일 추가 시험발사를 연기함으로써 미·일의 대북경제제재가 완화되었으나, 여전히 북·미, 북·일 사이의 관계개선 협상에는 난제가 남아 있다.

미국은 북한이 미사일시험 발사를 유예함에 따라 적성국교역법, 방산물자법 및 수출관리법 등에 명시되어 있는 대북경제제재 조치들을 단계적으로 완화하기 위한 작업을 진행하고 있으며, 조만간 경제적 효과가 가시화될 것으로 보인다. 그러나 미국은 여전히 북한을 여전히 '테러지원국'으로 지정하고, IMF·IBRD·ADB 등 국제금융기구의 북한가입과 해당기관의 대북 금융 지원을 차단하고 있다. 또한 북한 상품에 대하여 일반관세를 적용하거나⁵⁵⁾

55) 미국은 2000년 6월 19일 북한에 대한 교역금지 조치를 해제했는데, 여전히 북한제품의 대미 수출은 현실적으로 매우 어렵다. 미국이 현재 북한에 적용하고 있는 'Colum 2' 관세는 정상교역관계(NTR)대우를 받는 국가들에게 적용되는 'Colum 1' 관세보다는 최소 2배에서 10배 이상까지 높은 수준이다. 따라서 'Colum 2' 관세는 사실상 수출금지 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

대북원조를 허용하지 않는 등의 문제도 남아 있다.

그러나 북·미관계는 2000년 10월 조명록 차수가 특사자격으로 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령과 회담하고, 양국간 공동성명을 발표함으로써 관계 개선의 전기를 마련하였다. 특히 이 공동성명에서는 ▲북·미 관계개선 ▲미사일·핵·테러문제 ▲경제협력·교류 ▲인도주의 문제 ▲클린턴 대통령의 방북 ▲한반도 정세 및 남북대화 등 양국간의 주요 현안을 모두 포괄하고 있고, 한반도 평화체제 구축의 기본틀을 제시했다는 점에서 매우 중요한 의의를 지니고 있다. 이후 올브라이트 미국무장관이 평양을 방문하면서, 양국 관계개선 분위기는 한층 고조되었으나, 미 대선에서 공화당의 부시가 당선되면서 클린턴 대통령의 방북이 실현되지 못한 점이 아쉬움으로 남는다. 또한 '9·11' 테러 이후 테러지원국에 대한 미국의 입장이 한층 강화된 것도 북·미관계 개선에 걸림돌로 작용하고 있다. 하지만 기존의 페리프로세스가 민주·공화 양당의 의견조율에 의해 추진되었다는 점을 감안할 때 미국의 대북 포용정책기조는 유지될 가능성이 높다. 또한 미국의 대북포용정책이 유지될 수 있도록 한국 정부가 측면지원을 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 북·미관계의 정상화가 북한의 개혁·개방과 남북경협 확대·발전에 있어 가장 중요한 선결조건 중의 하나이기 때문이다.

북·미관계의 개선은 또한 일본과 EU의 대북관계 개선에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 일본은 북한이 1998년 8월 말에 광명성 1호를 발사한 이후부터 북한에 대한 제재조치를 취했으나, 1999년 12월 한반도에너지개발기구(KEDO) 자금지원, 전세기 운항 재개, 식량지원, 국교정상화 협상 재개 등으로 대북제재를 전면 해제하였다. 현재 북·일간에는 국교정상화를 위한 회담이 지속되고 있지만, 일본측이 '일본인 납치문제'에 대한 북한의 일정한 양보를 요구하고 있기 때문에 진전을 보지 못하고 있다. 그러나 일본과의 국교정상화를 통해 과거 50억~100억 달러 규모로 추정되는 식민지배 배상금과 경협차관이 북한에 유입되어야만, 개혁·개방에 따른 초기비용을 북한이 감당할 수 있다는 점에서 가급적 빠른 시일내에 양국간 국교정상화 협상이 타결되어야 할 것이다. 최근 들어 일본내에서도 협상의 조기타결 움직임이 나타나고 있기 때문에⁵⁶⁾ 관계개선의 가능성이 조심스럽게 제기되고 있

56) 일본은 지금까지 국교정상화 이전에 일본인 납치의혹 문제와 북한내 적군과 문제 등 현안을 해결해야 한다는 '입구론'이 우세하였다. 그러나 최근 우선 국교정상화에 합의한

다. 북한과 EU는 1998년과 1999년에 정치대화를 개최하는 등 최근 들어 관계개선이 빠르게 진전되고 있다. EU는 경수로건설 사업비(총 46억 달러) 중 10%에 해당하는 7,500만 유로를 부담하고 있으며, 지난 1995년부터 북한에 모두 1억 7천만 유로를 지원한 것으로 알려지고 있다.⁵⁷⁾ 또한 2000년 1월에 서방G7 국가 중 처음으로 이탈리아와 수교한 것은 북한의 대서방 외교의 교두보가 구축되었음을 시사한다.⁵⁸⁾ 이후 독일을 비롯하여 영국·프랑스·스페인 등도 북한과 국교수립을 하였고, 2001년 5월에는 EU 대표단이 방북하여 김정일 위원장과 정상회담을 가졌다. 유럽 국가들은 풍부한 자본과 높은 기술력을 보유하고 있을 뿐만 아니라, 북한의 입장에서 미국보다 거부감이 적다는 점에서 북한의 개혁·개방에 상당한 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편, 북한의 대외개방정책이 안정적으로 추진되기 위해서 필요한 것이 북한의 국제금융기관 가입 및 대북 자금지원 허용이다. 북한의 경제회생에는 막대한 비용이 소요될 것으로 전망되는데, 이는 남한 단독 또는 일부 국가들이 전체를 부담하는 것은 불가능하다. 따라서 이는 세계은행·IMF·ADB 등의 국제금융기구로부터 북한에 대한 양허성 차관이 제공되어야만 해결될 수 있다. 물론 이것이 가능하기 위해서는 두 가지 문제가 해결되어야 하는데, 하나는 이미 언급한 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제 및 자금지원 동의다. 다른 하나는 이들 국제금융기관이 자금을 지원할 수 있는 개혁프로그램을 북한이 스스로 제시하거나, 국제금융기관에서 제시한 개혁프로그램을 북한이 수용해야 한다는 점이다. 따라서 국제금융기관과의 관계개선과 자금지원 과정은 불가피하게 북한의 변화나 개혁·개방을 유도하게 될 것이다.

한편, 북한의 개혁·개방과 관련하여 국제금융기관이 담당해야 할 중요한 역할중의 하나가 북한에 대한 교육훈련 프로그램 개발 및 지원이다. 북한이 경제회복을 위한 체제개혁 및 개방화를 효율적으로 추진하기 위해서는 북한의 관료 및 전문인력에 대한 시장경제교육이 매우 중요하다. 이는 한국이나

이후 이러한 문제들을 해결하자는 '출구론'이 조심스럽게 제기되고 있어 주목을 끌고 있다. 2000년 10월 ASEM 서울회의에서 모리 일본총리가 일본인 납치자 제3국 인도방안을 언급한 점도 같은 맥락에서 이해해야 할 것이다.

57) EU의장국인 핀란드의 운토 푸루넨 주한 핀란드 대사 및 프랑크 헤스케 주한 EU대표부 대사, 『한겨레신문』, 1999. 12. 14.

58) 북한은 스웨덴, 핀란드, 포르투갈, 덴마크, 오스트리아에 이어 유럽연합(EU) 회원국중 6번째로 이탈리아와 수교하였다.

미국 등 개별국가에 의해 추진될 경우 북한의 수용가능성이 높지 않다. 따라서 세계은행·IMF 또는 UNDP 등 국제기구를 활용하여, 교육프로그램을 개발하고 시행하는 것이 비교적 북한측의 거부감을 최소화시킬 수 있을 것으로 사료된다. 중국·베트남의 중앙은행 및 재정부 등의 핵심 경제부서의 인력들에 대해서도 세계은행이 시장경제교육을 시행한 경험이 있다. 따라서 이러한 경험을 토대로 북한관리 및 전문인력들에 대한 시장경제교육 방안을 모색해나가는 것이 바람직할 것이다. 또한 북한의 전문인력을 한국을 포함한 외국의 대학이나 연구소 및 비정부단체(NGO) 등에 파견하여, 교육을 수행하는 것도 필요하다. 최근 남북관계의 개선을 고려할 때, 북한의 시장경제교육에 있어 언어장벽이 없고 경제개발의 경험을 갖고 있는 한국의 역할이 매우 중요하다. 현재 북한이 체제내부의 개혁보다는 개방화에 더 관심을 갖고 있다는 측면에서, 국제금융 및 교역·투자 등에 대한 시장경제교육을 우선적으로 추진하는 것이 북한측의 협력을 이끌어 내는 데 유리할 것이다. 또한 초기단계에서는 전문인력의 교환이나 공동세미나를 개최하고, 이후 관련 연구기관간의 자매결연 및 공동사업의 계획·추진 등으로 협력수준을 제고시켜 나가는 것이 바람직하다.

북한의 안정적인 개혁·개방과 관련하여 중요한 역할을 담당해야 할 국가로서 중국과 러시아를 지적할 수 있다. 북한과 전통적 우방관계를 유지해 온 중국과 러시아는 북한이 개혁·개방과정에서 가장 불안해하는 체제유지 및 국제사회에서의 정치적 지원을 담당하게 될 것이다. 특히 중국은 자신들의 개혁·개방 경험을 북한에 전수함으로써, 북한의 개혁·개방 유도 및 정책방향 결정 등에 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다. 또한 북한체제의 안정과 경제발전을 통한 동북아지역의 안정은 중국의 개혁·개방에도 이익이 된다는 점에서 중국 정부의 역할이 주목된다.

마지막으로 북한의 안정적 개혁·개방과 관련하여 가장 중요한 것이 바로 남북관계의 개선이다. 북한은 그동안 한국과의 군사적 긴장관계 속에서 모든 노력을 체제유지, 특히 군사력 강화에 쏟아 부어왔다. 따라서 남북관계의 긴장은 북한에게 체제유지와 흡수통일에 대한 불안감을 고조시켜 개혁·개방정책의 추진을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용해왔다. 다행히 남북관계는 2000년 6월의 정상회담 개최 이후 비교적 순조롭게 발전되고 있다. 남북

관계의 특성상 합의 도달이 어려운 정치·군사문제보다는 경제·사회·스포츠 등 다양한 비정치적 분야의 교류·협력 확대를 바탕으로 남북간의 관계 개선 및 신뢰기반을 마련하고, 이후 정치·군사문제 해결을 추진하는 단계적·점진적 접근이 바람직할 것이다.

따라서 북한경제의 회생과 안정적인 개혁·개방을 유도하기 위해서는 남북경협을 남북경제공동체 형성이라는 장기적·종합적·체계적 계획하에 추진해야 한다. 따라서 정부는 우선적으로 남북경제의 균형적 발전에 대한 장기적인 계획을 작성하고 민간과의 유기적인 협조하에 남북경협을 효율적으로 추진할 수 있는 체계적인 방안을 수립하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해 정부는 첫째, 투자보장 협정, 청산결제 방식, 이중과세 방지, 분쟁해결 등 남북경협의 제도적 장치를 마련하는 데 주력할 필요가 있다. 이러한 제도적 장치를 마련하기 위해서는 남북한 당국간 협의의 활성화, 또는 '남북한 경제협력추진위원회'를 설치·운영하는 것이 필요하다. 그리고 남한 내부의 조직 및 법규 정비를 통해 남북경협의 활성화를 저해하고 있는 요인을 제거하고, 촉진요인을 창출하는 작업도 체계적으로 진행해야 한다.

둘째, 개별기업이 부담하기가 어려운 사업이나 공공성이 강한 사업을 추진하는 데 정부가 적극적으로 나서야 한다. 예를 들면, 사회간접자본의 확충이나 자원 개발 등 분야에서 민간이 감당하기 힘들고 공공성이 강한 사업은 정부 기관이 경제협력 사업의 주체로 나설 수도 있다.

셋째, 한시적으로는 산업정책적 차원의 지원도 필요하다. 남북경협 사업은 이를테면 유치산업 혹은 벤처산업과 같이 발전의 초기단계에 정책적 지원이 요구되는 분야의 사업이라 할 수 있다. 단기적으로는 수익성을 확보하기 어렵지만, 장기적으로 파급효과가 큰 사업에 대해서는 자금의 조달과 회전이 순조롭게 이루어지도록 정부가 지원하는 것이 바람직하다. 이러한 사업은 대체로, 한반도 전체의 경제적 역량 극대화, 혹은 남북한간 산업 조정을 목표로 추진되는 중장기적 정책 과제의 수행과 연관된다.⁵⁹⁾

59) 산업정책 차원의 지원과 관련하여, 한 가지 강조되어야 할 사실은 개별 사업의 수익성을 높이기 위한 정부의 직접적 개입은 가능한 한 지양되어야 한다는 점이다. 개별 경험사업의 수익성에 대한 판단은 전적으로 민간 기업의 몫으로 보는 것이 옳고, 정부의 개입이 필요하다면 간접적이고 우회적인 방식이 채택되어야 한다(최신림, 「남북경협 전망과 정부의 역할」, LG경제연구원, 『정상회담 이후 남북경협』 세미나 자료(2000. 6. 27), pp. 6-7).

넷째, 대외경제환경의 개선 노력이다. 여기서 가장 핵심적인 것이 앞에서 언급한 북·미관계 개선인데, 이는 향후 남북경협 확대를 위해 반드시 해결되어야 할 것이다. 물론 북·미관계의 틀 속에서 우리 정부가 영향력을 행사할 수 있는 범위는 그다지 넓지 않다. 그러나 남북경협 확대에 있어 북·미관계 개선이 갖는 중요성을 감안할 때, 정부가 최대한의 외교적 노력을 기울여야 할 것이다. 그 이유는 크게 3가지로 볼 수 있는데 첫째, 수출시장의 확보 문제이다. 둘째, 국제금융시장에서의 남북경협에 필요한 자금조달의 어려움이다. 셋째, 국제사회의 대북 수출품목 제한으로 인한 교역확대의 어려움이다.⁶⁰⁾

60) 바세나르체제 하에서 북한으로의 관련 물자반출 및 기술이전이 금지되어 있는 항목이 매우 많다. 이는 남북경협의 품목을 확대하거나 첨단과학기술 분야에서의 협력을 제한하고 있는 것이다. 바세나르 협약(The Wassenaar Arrangement)은 “재래식 무기와 전략 물자 및 기술(conventional arms and dual-use goods and technologies)”의 수출을 통제하기 위해 결성된 다국적 협의체이다. 1994년 3월 29~30일간 네덜란드 바세나르에서 개최된 고위급대표회의에서 COCOM 체제를 1994년 3월 31일부로 해체하였는데, 기존 COCOM 회원국들은 새로운 체제가 마련될 때까지 잠정적으로 COCOM 체제하에서 유지했던 수출통제대상 리스트를 기준으로 활용하기로 합의하였다. 세부 수출통제대상 품목은 「전략물자 및 기술 리스트와 군수품 리스트」(List of Dual Use Goods and Technologies And Munitions List)에 명시되어 있는데, 전략물자 및 기술 리스트는 기본리스트와 별도의 민감품목(sensitive items) 리스트 및 여기에 부속된 고민감품목(very sensitive items) 리스트로 구성되어 있다(KOTRA, 『북한뉴스레터』, 2000, 1, 22).

제5장 결 론

라진·선봉의 투자환경은 중국의 경제특구에 비해 열악하였고, 개성이나 남포 등과 같은 새로운 경제특구 예상지역의 투자환경도 중국에 미치지 못할 것으로 예상된다. 특히 개성 경제특구가 초기에 경공업 위주로 육성될 계획이기 때문에 노동자 관리면에서 기업이 자율성을 가지지 못하는 것은 중국의 경제특구에 비해 매우 열악한 정책 환경이다. 개성 경제특구의 경우 앞으로 구체적인 추진 과정에서 투자환경이 개선될 여지는 있지만 구체적으로 그것이 어느 정도일지는 아직 미지수이다. 그러나 체제 개혁을 배제한 개방정책을 추진할 경우 투자환경을 개선하기 위해 선택할 수 있는 투자 유인정책은 제한될 수밖에 없다.

한국 정부는 북한이 개성을 비롯하여 여타 지역에 경제특구를 추가 설치하는 개방정책을 지속적으로 추진할 수 있도록 지원하는 방향으로 대북 사업을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 단기적이고 가시적인 성과에 집착하지 말고, 남북 모두에게 이익이 될 수 있는 전략을 구상해야 한다. 현 상황에서 조급한 사업 추진은 자칫 북한과의 협상 과정에서 걸림돌로 작용할 수 있음을 잊지 말아야 한다. 현대의 금강산 사업이 북한 당국에게는 체제 위협이 없이 소규모 개방으로도 외자를 확보할 수 있다고 생각하게 만들면서, 라진·선봉의 개방이 오히려 위축되었다는 사실을 잊지 말아야 한다. 대북 사업이 남한과 북한 양측 모두에게 이익이 될 수 있는 win-win 전략을 구상해야 한다.

또한 정부는 원칙을 고수함으로써 북한당국과의 지속적인 신뢰 구축을 위해 노력할 필요가 있다. 지속적인 만남과 대화의 연속성을 확보하고, 실현 가능성이 있는 사업부터 추진하는 것이 바람직하다. 북한과의 협상 과정에서 양측의 합의 사항은 반드시 실천된다는 원칙을 고수하는 것이 상호 신뢰를 구축해 나가는 지름길임을 잊지 말아야 한다.

정부의 대북 지원은 남북경협이 활성화 될 수 있는 방향으로 추진할 필요가 있다. 정부 차원의 대북 사업은 북한의 변화를 유도할 수 있는 수단이 되기 때문에 신중하게 사용할 필요가 있다. 대북 사업이 경제성을 확보하도록 정부가 대북 지원의 반대급부로 북한에 대해서 경제성 사업을 꾸준히 추

진하고, 북한의 경제특구에 투자한 기업들에 대해서 행정적·금전적 지원을 제공하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다. 동시에 미국, 일본 등과 협의를 통해 남북경협과 관련된 대외경제 환경을 개선하는 것에도 노력을 기울여야 한다.

정부의 대북 투자는 상업적 성격의 것과 지원성 성격의 것을 명확하게 구분하여 상업적 성격의 경우 철저한 사업성을 바탕으로 접근할 필요가 있다. 사회간접자본 건설의 경우 최대한 사업성을 가질 수 있도록 북한 당국과의 철저한 사전 협의가 이루어질 필요가 있다. 상업적 성격의 대북 사업에서는 정부와 기업의 역할 분담을 뚜렷하게 하고 정부는 기업들에게 공정한 사업기회를 제공하는 데 힘써야 한다. 특히 토지공사 등 공기업의 대북 사업의 경우에는 사업의 투명성이 확보되어야 한다.

한편, 경제특구로 지정된 개성지역은 평양 및 서울과 지리적으로 가까워 남북 연계가 용이하고, 풍부한 양질의 노동력을 확보할 수 있어 중장기적으로 발전 가능성이 높을 것으로 평가된다. 그러나 전력·공업용수 등 산업인프라의 미비와 대북투자에 따른 위험성을 감안할 때, 개성공단에 진출하고자 하는 기업들은 투자 안정성과 수익성 그리고 기업경영의 자율성 등 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 진출전략을 수립해야 할 것이다.

한편, 우리 기업의 북한 경제특구 진출을 위한 전략은 다음과 같은 기본적인 원칙 하에 설정되어야 할 것이다. 우선 투자리스크를 최소화하는 것이 중요하다. 현재 남북한간에는 투자보장협정 등 투자위험을 완화할 수 있는 제도적 장치가 기본적으로 마련되었지만 아직 시행이 되지 않고 있으며, 이러한 법적·제도적 안전장치들이 시행된다 해도 상당기간 시행착오가 불가피할 것이다. 따라서 개별기업들은 투자리스크의 자기부담 원칙하에 신중한 투자전략을 모색해야 할 것이며, 특히 남북한 당국간의 제도적 장치의 안정성과 연계해서 개성공단의 진출시기를 조절하고 투자규모도 단계적으로 확대하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 투자업종 신중하게 선택해야 할 것이다. 투자업종의 선택과 관련하여서는 우선 북한의 제도 및 투자유치희망 분야를 고려해야 할 것이다. 북한은 외국인투자법 등에서 투자금지분야, 제한업종 및 투자장려 업종을 규정하고 있는데, 일단 이를 참고로 해야 할 것이다. 그리고 경제특구지역의 임금

및 기술수준, 국내산업과의 연관관계, 시장확보, 사회간접자본, 수익성 등을 종합적으로 고려해서 투자업종을 선택해야 할 것이다.

셋째, 경제특구 진출은 정부와 각종 경제단체 및 지원기관, 국내외 기업들과 긴밀한 조정과 협조하에 추진되는 것이 효율적이다. 현재 남북경협이 저변이 매우 취약한데, 이는 중소기업의 참여가 부진하기 때문이다. 투자리스크가 크고 투자회수기간이 긴 대북투자의 성격상 중소기업의 참여가 쉽지는 않다. 따라서 업종별 특성 및 산업연관도 등을 고려하여 대기업과 중소기업이 컨소시엄을 구성하여 경제특구에 공동 진출하는 방안도 적극 모색해야 할 것이다. 또한 대북진출 기업들에 대한 정부의 세제 및 금융지원도 필요할 것이다.

한편, 경제특구에 진출할 수 있는 유망분야는 남한기업의 자본·기술과 북한 노동력을 최대한 활용할 수 있는 업종, 성장한계 산업으로 국내 유희설비 활용 가능 업종, 수출촉진과 수입대체 산업으로 남북한 경제에 효과가 큰 업종을 중심으로 단계적인 진출 방안을 모색해야 할 것이다.⁶¹⁾ 초기 단계에는 수출 유망 업종, 노동집약 산업 및 성장한계 산업 등을 중심으로 진출하는 것이 유리할 것이다. 즉, 소규모 투자 및 단기적 수익성 등을 감안할 때, 경공업 위주의 봉제, 의류, 제지, 신발, 식품, 전기·전자 조립, 선박해체, 물류 사업 등이 적합할 것이다. 활성화 단계에서는 수출 활성화 및 자본 집약적 산업 중심으로 진출해야 할 것이다. 중규모 투자 및 중장기 수익성 등을 고려할 때, 경공업 중에서 기술집약적 업종이나 중공업 가운데 노동집약적 업종으로서 자동차부품 조립 및 생산, 자원 및 관광 개발, 일반 전기·전자제품 생산, 범용기계, 선박수리 등이 적합하다. 성숙단계에서는 수출 및 내수 가능 업종이나 자본 및 기술 집약업종 중심으로 전환되어야 할 것이다. 예를 들면, 제철소, 비철 제련소, 석유화학, 자동차 조립 및 생산, 고급 전기·전자기기, 반도체 등 중화학공업 및 첨단산업 등이 진출이 가능할 것으로 판단된다.

우리 기업들이 경제특구에 진출한다고 해서 반드시 성공하는 것은 아니며, 도리어 다른 해외투자보다 더 어려움 많을 것으로 예상된다. 따라서 개별기업들은 경제특구 진출에 앞서 투자사업의 손익 분기점 분석, 물류비 및 초기 사업 투자 규모, 현지 설비 및 인원 활용방안, 해당 경제특구지역의 인프라환경 등에 대한 충분한 검토 및 대비를 해야 할 것이다. 경제특구는 북한 대외개방

61) 조봉현, 「기업의 개성공단 진출전략과 과제」, 『현대경제』(2000. 10), pp. 30-32.

의 새로운 실험이라는 측면에서 이 지역의 성공여부는 향후 북한의 개혁·개방정책의 향방과도 연관되어 있다고 할 수 있다. 결국, 북한의 경제특구 확대와 이를 통한 와자유치 사업이 성공적으로 추진되는 것은 향후 남북경협을 새로운 모델이 될 수 있으며, 정치·사회·문화 등 다양한 분야의 교류·협력은 물론 나아가 남북통일에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

참고문헌

1. 국문자료

- 고승효, 1989, 『현대 북한경제 입문』, 대동.
- 고일동 편, 1997, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』, KDI.
- 구성렬 편, 1993, 『베트남의 경제개혁과 전망』, 연세대학교.
- 구성렬 외, 1995, 『베트남의 남북경제통합과 한반도 경제통합에 대한 시사』, 연세대학교 동서문제연구원.
- 권 율, 1993, 『베트남의 외국인투자정책과 제도분석』, 조사보고 93-05, 대외경제정책연구원.
- _____, 1993, 『베트남 수출가공구 개발정책과 현황』, 조사보고 93-08, 대외경제정책연구원.
- _____, 1997, 『베트남 국유기업 개혁의 현황과 과제』, 조사분석 97-12, 대외경제정책연구원.
- _____, 1998, 『베트남 경제개혁의 특성에 관한 연구』, 서강대학교 경제학과 박사학위논문.
- 권성태·박완근, 1999, 『베트남의 경제개혁 추이와 시사점』, 조사연구자료 99-11, 한국은행.
- 김영수 외, 1997, 『김정일시대의 북한』, 삼성경제연구소.
- 김문근·김영훈·이일영, 1996, 『사회주의 농업의 체제전환과 북한농업의 전망』, 한국농촌경제연구원.
- 김일성, 1970, 『사회주의 경제관리문제에 대하여』, 제3권, 조선로동당출판사.
- 김시중, 1993, 『중국 국영기업 개혁의 전개와 전망』, 정책연구 93-03, 대외경제정책연구원.
- 김정일, 1994, 『사회주의건설의 력사적교훈과 우리 당의 총로선』.
- 남궁영, 1994, 『북한의 외자유치정책 운용실태와 성과분석』, 『統一研究論叢』, 제3권 1호, 민족통일연구원.
- _____, 1995, 『북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교』, 연구보고서 95-15, 민족통일연구원.

- 노철화·김창수·서석홍 공저, 1998, 『중국기업의 소유형태별 경영특성』, 집문당.
- 대외경제정책연구원, 1994, 『중국 편람』.
- 대외경제정책연구원, 1994, 『베트남 편람』.
- 문성민, 2000, 『북한의 금융제도』, 한국은행.
- 박번순·하영호, 1993, 『베트남: 아시아의 마지막 시장』, 도서출판 주인.
- 박상수, 1994, 『중국의 대외무역관리제도』, 조사보고 94-03, 대외경제정책연구원.
- 박석삼, 2000, 『전환기의 북한경제』, 조사연구 2000-7, 한국은행.
- 박월라, 1997, 『중국의 경제개혁과 중앙·지방관계』, 조사분석 97-15, 대외경제정책연구원.
- 박정동, 1996, 『북한의 경제특구: 중국과의 비교』, KDI.
- _____, 2000, 『북한의 경제개발전략에 대한 일고찰』, KDI.
- 박치정, 1993, 『중국특색적 사회주의 특성연구』, 『中蘇研究』, 17권 4호, 한양대학교 중소연구소.
- 박형중, 1997, 『사회주의경제의 체제전환전략: 급진론과 진화론』, 『統一研究論叢』, 6권 1호.
- 북한사회과학출판사, 1985, 『경제사전』.
- 북한경제 포럼, 1999, 『남북한 경제통합론』, 오름.
- 서진영, 1997, 『현대중국정치론』, 나남출판.
- 양문철, 1999, 『사회주의 경제체제의 전환』, 연구총서 99-06, 세종연구소.
- 오승렬, 1996, 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』, 민족통일연구원.
- _____, 1999, 『북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』, 통일연구원.
- 오인식, 1997, 『베트남의 투자환경분석과 기업진출』, 경제연구총서 97-85, 대한상공회의소.
- 유세희, 1995, 『중국의 농촌문제와 정치체제의 안정』, 『中蘇研究』, 19권 2호, 한양대학교 중소연구소.
- 유세희·허홍호, 1998, 『중국 국유기업의 개혁환경』, 『中蘇研究』, 22권 4호, 한양대학교 중소연구소.

- 유영구, 1998, 12, 『북한경제관리의 개선방향에 관한 연구』, 『통일경제』.
- 유희문 외, 2000, 『현대중국경제』, 교보문고.
- 유희문, 1995, 『중국 정치경제개혁의 상호 역학관계(1978-1992)』, 『中蘇研究』, 19권 1호, 한양대학교 중소연구소.
- 이교덕, 1998, 『미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 함의』, 민족통일연구원.
- 이상만, 1994, 『통일경제론』, 형설출판사.
- 이석기, 1998, 『북한의 지방공업 현황과 발전전망』, 정책자료 75호, 산업연구원
- 이일영, 1995, 『중국 농업구조 개혁의 성과와 한계』, 『中蘇研究』 19권 1호, 한양대학교 중소연구소.
- 이장규·김태준·유재원, 1998, 『중국 금융개혁의 현황과 과제』, 정책연구 98-02, 대외경제정책연구원.
- 이종원 외, 1997, 『통일경제론』, 도서출판 해남.
- 이창재·전재욱·조현준, 1997, 『중국경제의 부상과 한국의 대응』, 정책연구 97-08, 대외경제정책연구원.
- 林毅夫 著, 한동훈 역, 1996, 『중국의 기적: 발전전략과 경제개혁』, 백산서당.
- 전재욱, 1996, 『중국의 공업화전략과 외국인 직접투자』, 연구보고 96-05, 대외경제정책연구원.
- 전홍택·이영선, 1997, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, KDI.
- 정재완, 1997, 『베트남의 경제개혁 추진현황 및 경제전망』, 조사분석 97-02, 대외경제정책연구원.
- 제성호, 1998, 『북한 외자유치법령의 문제점』, 연구보고서 98-05, 민족통일연구원.
- 조명철, 1996, 『북한 가격정책의 현황과 개혁방향』, 대외경제정책연구원.
- 조명철·홍익표, 1998, 『북한의 외국인투자유치 정책 및 투자환경』, 대외경제정책연구원.
- 조 민, 1997, 『통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구』, 연구보고서 97-16, 민족통일연구원.
- 조한범, 1997, 『중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구』, 연구보고서 97-09, 민족통일연구원.

- 中國國務院發展研究中心·中國社會科學院, 1993, 『中國社會主義市場經濟論』, 진명문화사.
- 최수영, 1994, 『북한의 자유경제무역지대 활성화 방안』, 『통일논총』, 제3권 1호, 민족통일연원.
- 최신림, 2000, 『남북경협 전망과 정부의 역할』, LG경제연구원 세미나 자료.
- 최신림·이석기, 2000, 『남북한 경제협력 방안』, 산업연구원.
- 한국비교경제학회 편, 1995, 『남북한의 경제체제와 통합』, 박영사.
- _____, 1997, 『비교경제체제론』, 박영사.
- 한국은행, 각년호, 『1999년 북한GDP 추정결과』.
- 한홍석, 1998, 『중국 금융시스템의 문제점과 기업의 대응방안』, 연구보고서 98-10, LG경제연구원.
- 홍익표, 1996, 4, 『중국 농업경제 및 식량수급 현황』, 『지역경제』, 대외경제정책연구원
- 황병덕, 1998, 『분단국 경제교류·협력 비교연구: 동·서독, 중·대만, 남·북한』, 민족통일연구원.
- 황의각, 1998, 『남북한 통일 이후의 산업구조조정』, 대한상공회의소.
- KDI, 각월호, 『북한경제 리뷰』, 『로동신문』

2. 일문 및 중문자료

- Tran Van Tho, 1996, 『베트남經濟の新展開: 工業化時代の始動』, 日本經濟新聞社.
- 江橋正彦 編, 1998, 『21世紀のベトナム: 離陸への条件』, 日本貿易振興會.
- 渡辺利夫 編, 1997, 『北朝鮮の現状を読む』, 日本貿易振興會.
- 藤本昭 編, 1997, 『中国21世紀への軟着陸』, 日本貿易振興會.
- 毛里和子 編, 1995, 『市場經濟化の中の中國』, 日本國際問題研究所.
- 山内一男, 1988, 『現代中國の經濟改革』, 學陽書房.
- 上原一慶, 1987, 『中國の經濟改革と開放政策』, 青木書店.
- 石川滋·原洋之介 編, 1999, 『ウイエトナムの市場經濟化』, 東洋經濟新報社.

- 世界經濟情報サービス, 2000, 『北朝鮮: 經濟・貿易の動向と見通し』,
 蘇東斌, 2001, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社,
 孫潭鎮, 1991, “農村はどのように變遷してきたか,” 渡邊利夫 編, 『中國の經濟
 改革と新發展メカニズム』, 東洋展望出版社,
 劉國光, 『中國經濟發展戰略問題研究』(上海: 人民出版社, 1983),
 日本興業銀行, 1992, 『ベトナム投資ガイド』,
 竹内郁雄・村野, 1996, 『ベトナムの市場經濟化と經濟開發』, アジア經濟研究
 所,
 中國國務院, 1988, 6, 「中華人民共和國私營企業暫行條例」, 『新華月報』,
 中國財政經濟出版社, 1991, 『國家稅收』,
 中國統計出版社, 各年号, 『中國統計年鑑』,
 陳文通・華肖輝・莫增斌, 『國有企業改革新探』(上海: 上海遠東出版社, 1996),
 陳文通・華肖輝・莫增斌, 1996, 『國有企業改革新探』, 上海遠東出版社,
 陳雨農, 1985, “中共的經濟體制改革”, 『大陸經濟改革與臺灣經濟發展策略』, 時
 報出版公司,
 人民出版社, 1984, 『鄧小平文選』,
 『人民日報』

3. 영문자료

- ADB, 各年号, *Asian Development Outlook*,
 ADB, 1997, *Key Indicators*,
 Caprio, G. Jr., and Levine, R. 1994, Reforming Finance in Transition
Socialist Economies, Vol.9, No.1, (January)
 Fischer, S. 1993, The Role of Macroeconomic Factors in Growth, *Journal*
of Monetary Economics 32,
 IMF, *Vietnam: Transition to a Market Economy*, Occasional Paper 135,
 Mar, 1996
 Kornai, J. 1992, *The Socialist System : The Political Economy of*
Communism, Oxford
 McMillan, J. & Naughton, B.(eds), 1996, *Reforming Asian Socialism*, The

- Univ. of Michigan Press.
- Mehran, Hassanali, *et. al.*, *Monetary and Exchange System Reforms in China: An Experiment in Gradualism*, IMF, Occasional Paper, No. 141(1996)
- Milanovic, B. 1989, *Liberalization and Enterpreneuship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism*. New York,
- Noland, M. 2000, *Avoiding The Apocalypse: The Future of The Two Koreas*. IIE
- Overholt, H. William, 1993, *China: The Next Economic Superpower*, Weidenfeld & Nicolson,
- Sachs, Jeffrey, 1994, *Understanding Shock Therapy*, The Social Market Foundation,
- Son, Jungshik, 1997, *The 1988 Financial Reforms in Vietnam*, Hanyang Economic Research Institute,
- Vietnam General Statistical Office, 1994, *Statistical Data of Agriculture, Forestry and Fishery 1985~1993*,
- World Bank, 1995, *Vietnam Economic Report on Industrialization and Industrial Policy*.

Executive Summary

Expansion of Special Economic Zones in North Korea: Possibility and Direction

Ihk-Pyo Hong

The term 'special economic zone' was employed when the People's Republic of China allowed the four southeastern coastal regions to take up a positive market economic system as part of its door opening policy. The third plenary session of the 11th Central Committee of the China Communist Party in December, 1978 made a shift from the ideology-first policy so far to the economic construction-first policy, thus deciding on 'door-opening and activation of domestic economy' as its important strategy. As part of the first stage, under the mottos of 'active utilization of foreign investment,' 'introduction of advanced technology,' and 'expansion of export,' the Chinese authorities designated parts of the four cities, Shenzhen, Zhuhai, Shantou in Guangdong, and Xiamen in Fujian as special economic zones in July, 1979, and later in 1988, elevated Hainandao to the Hainan Province status, at the same time authorizing it as the fifth special economic zone.

But now the term 'special economic zone' does not only mean the above-mentioned thing Chinese, but has also come to generally refer to zones, such as free trade zone, free international investment zone, free export trade zone, and export processing zone, which are provided with some special treatment in terms of production, trade, and tax, differentiated legally or institutionally from other domestic regions, wherever they are located in the world. By the definition of the UNIDO,

the special economic zone means an industrial complex zone selected and selected within a country for a special policy purpose and designed to induce domestic or foreign companies to engage in business activities by providing such companies with a series of preferred treatment measures.

According to their functional purposes, special economic zones may break down into 1) the Trade Type, 2) the Industry-Trade Type combining industry and trade, 3) the Science-Technology Type aiming at development and introduction of science and technology, and the Composite Type for multi-purpose functions.

The special economic zones, although divided into the above 4 types in terms of the functional purposes, show considerable common characteristics in terms of the basic purposes and geographical conditions of establishment. The purposes of setting up special economic zones, though a little varied in the particular order of preferences, put general priorities on export expansion and diversification, financial income increase, employment enlargement, introduction of advanced science and technology and management know-how, trade balance betterment and foreign investment increase, and regional development. For such transitional economies such as China, Vietnam and Russia, the special economic zones also acted as a laboratory of economic reform and as a window of interaction in the initial stage of reform. And the geographical conditions of the special economic zones mainly consider the international transport situation, the economic potential of the region itself or the surrounding region, and the relations with the main economic areas of the world.

With the change of its economic policy, recently North Korea seems to be carefully considering the possibility of expanding the special economic zones as part of its somewhat limited door opening policy. The most prodigious sign of change in North Korea in 2001 is emphasis of 'new thinking.' Economic policy based on new thinking is an economic

strategy containing a series of purposes and methods to advance North Korea to an economic power status in the 21st century. Under the presupposition that political stability will be promoted by strengthening political and military bases, the purpose of the new thinking economic strategy is to renovate the whole industry with modern facilities and to manage the economy with new management methods and thus to speed up its entry into the ranks of economic powers.

The background behind the new-thinking economic strategy can be analyzed as follows. First, it must have been recognized that economic recovery is the foremost task for stabilization of the political system. The domestic public opinion is drifting to a very negative direction and there is a continuing exodus of escapees from North Korea's economic difficulties. Thus, it can be interpreted that a new growth strategy is being sought at a time when it is inevitable to raise the economic level to stabilize the political system. Second, it may have started from the recognition that the passive opening policy represented by the Rajin-Sunbong special economic zone has failed. The foreign investments induced into the Rajin-Sunbong special economic zone up to 1998 have fell far short of expectations, and the wish to achieve the recovery of North Korean economy through the establishment of the zone came to almost no results to speak of. But it seems that North Korea has elicited many lessons and experiences in the process and especially learned a lot in the creation and management of the special economic zone. This surely has a lot to do with the recent changes in North Korea. Third, now that the Kim Jong-il regime has taken formal shape, North Korea is saddled with overcoming the economic crisis and achieving the economic growth worthy of the Kim Jong-il era. Thus, it is only Kim Jong-il himself that is able to advocate new thinking. And if he manages the economic sector himself and achieves visible results, it will act as a crucial factor in strengthening his hold on power. Fourth, the political stability within and

without North Korea may have given Kim Jong-il some room for taking up a new economic strategy based on new thinking. Among a train of difficulties such as the death of Kim Il-sung, the devastating floods and food shortage, the meltdown of the socialist bloc and the disintegration of the North Korean economy, Kim Jong-il achieved political stability by employing the military-first policy. He also succeeded in relaxing the tense relations with South Korea and improving the economic situation through the summit talks, and in expanding North Korea's foreign relations through efforts for better relations with the USA. Thus, North Korea can be said to be in a position to pool its efforts for political stability through economic recovery in a relatively improved environment.

In consideration of the above internal and external environment and the new thinking line, North Korea is more likely to take up a limited, step-by-step reform and opening policy, putting priority on external opening rather than on reform of the internal system. So North Korea seems to be considering the expansion of the special economic zones as part of measures to minimize the effects on the internal system and to effectively pursue external opening. The special economic zones are separated from other areas and are allowed to run a different economic system and provide foreign investors with a series of favorable conditions so that they can achieve the purposes such as the creation of employment opportunities, foreign currency earning, learning of advanced management techniques and technology. On the other hand, an experiment on a limited area is quite effective in accumulation of experiences, control of various side effects, minimization of political burdens in case of policy failures, and concentration of political support. And the case of China that succeeded in economic achievements while internally maintaining the socialist system must have influenced North Korea in deciding on such a line of policy.

As the policy and expansion of North Korea's special economic zones

are closely related with the reform and opening policy of North Korea, it can act as basic data in setting up measures of activation of South Korea's North Korea policy and South-North Korea economic cooperation according to the stages of North Korea's external opening and system reform. The special economic zones can work as a window linking the economies of North and South Korea and the world in the short term, and as a criterion for inducement, prognosis and evaluation of gradual change in North Korea's internal system in the middle and long term. Thus, a systematic data gathering and study on North Korea's special economic zones can contribute to forecast and deal with North Korea's change.

This study of the effects of the special economic zones on North Korean economy and the tasks and constraints of the development of the zones in comparison with the case of China will help analyze the future possibility of success of the North Korean special economic zones and the continuity of the policy. And the comparative analysis of tasks and constraints may act as important reference materials in setting up the South Korean measures of support and cooperation. The expansion of Korean firms' participation in the North Korean special economic zones will also provide some important suggestions in helping redress the South-North Korea cooperation imbalances so far leaning mainly in the direction of trade, improve the quality of economic cooperation by expansion of direct investment and thus seek a balanced economic development in the national economy of the Korean peninsula.

저자약력

洪翼杓

한양대학교 정치외교학과 졸업

한양대학교 정치외교학과 박사과정 수료

대외경제정책연구원 전문연구원(現, E-mail: iphong@kiep.go.kr)

著書 『북한의 외국인투자유치정책과 투자환경』(공저, 1998)

『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』(공저, 2000)

『북한의 관광특구 확대 가능성 및 발전방안』(공저, 2001) 외

Expansion of Special Economic Zones in North Korea: Possibility and Direction

Ihk-Pyo Hong

최근 북한 당국은 체제 내부에 미치는 영향을 최소화하면서 대외개방을 효과적으로 추진하기 위한 방안의 일환으로 경제특구 확대를 적극 검토하고 있는 것으로 보인다. 경제특구는 일정 지역을 개방하고 각종 혜택을 통하여 외사기업을 유치함으로써 고용기회 창출, 외화획득, 신진 경영기법 및 기술 습득, 지역경제 발전 등의 목적을 달성할 수 있다. 이러한 경제특구 정책은 제한된 지역에서의 실험에 의한 경험숙적, 각종 부작용의 통제, 정책실패에 따른 정치적 부담 최소화, 집중적인 정책지원 등의 측면에서 상당히 효과적이다. 또한 경제특구를 활용하여 내부적으로는 사회주의 체제를 유지하면서 성공적인 경제발전을 이룩한 중국의 사례도 북한의 정책선택에 상당한 영향을 주었을 것으로 보인다. 따라서 경제특구는 단기적으로는 북한경제와 남한 및 세계경제를 연결하는 창구역할을 수행할 것이며, 중장기적으로는 북한 내부시스템의 점진적 변화를 유도하고 그 변화를 예측·평가하는 기준이 될 수 있을 것이다.

對外經濟政策研究院

<http://www.kiep.go.kr>

137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4

TEL: 3460-1178, 1179

FAX: 3460-1144



9 788932 270791

ISBN 89-322-7079-1

89-322-7044-9(세트)

정가 7,000원