



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 9월 17일

제07-42호

북한 경제특구정책의 교훈과 정책과제 -나진·선봉 및 신의주 경제특구정책을 중심으로

조 명 철 동북아경제협력센터 통일국제협력팀 팀장 (mjcho@kiep.go.kr, Tel: 3460-1185)

주요 내용

- 최근 북·미 관계가 개선의 움직임을 보이고 북한이 핵폐기에 적극적으로 나서고 있는 상황으로 볼 때, 제2차 남북정상회담 이후 북한은 보다 적극적인 특구확대정책을 펼칠 가능성이 있음.
- 과거 북한 경제특구정책의 실패는 △특구개방정책과 외교정책이 상충되고 △계획경제를 지향하는 국가경제정책과 시장경제를 지향하는 특구개방정책이 상충되었으며 △적절한 배후지가 없었고 △주변국가 경제정책과의 긴밀한 연계가 부재하였으며 △특구지역의 특성을 살리지 못하고 백화점식 특구개발을 추구하고 △특구지역 당국의 권한을 지나치게 제한하는 등 잘못된 정책에 기인함.
- 향후 추진할 북한의 경제특구는 △인프라 환경 개발에 최우선으로 역점을 두고 △주변국과의 접경성 및 지역의 산업 특성을 고려하여 특화된 형태로 추진해야 하며 △특구를 적극적으로 지원할 만한 국내 및 접경국의 도시를 배후지로 선정하고 △주변국가의 수요를 잘 고려해서 추진해야 함.
 - 이러한 점을 고려해 볼 때, 향후 북한은 산업특구로 남포(보세가공구 혹은 종합산업개발단지), 원산(경공업 중심), 신의주(무역, 상업, 경공업)를, 자원개발특구로는 단천지역, 사리원지역을, 그리고 관광특구로는 백두산, 개성, 묘향산, 관모봉 지역을, IT 특구로는 평양, 남포, 평성 중 한 지역을 추가 지정할 가능성이 있음.
- 전면적 개방을 거부하는 북한의 현실에 맞춰 한국정부는 △특구정책을 적극적으로 권고하고 △북한의 특구지역 인프라 개발사업을 우선 지원하며 △이를 위해 국회가 주도하는 대북 인프라 개발지원법을 신설하고 △남북이 공동으로 특구에 대한 국제적 홍보를 하는 등 지원대책을 강구할 필요가 있음.

1. 문제의 제기

- 최근 제2차 남북정상회담 합의를 계기로 민족경제의 공동번영과 균형발전을 구체화하기 위한 다양한 대안들이 논의되고 있음.
- 2000년 6월에 있었던 제1차 정상회담에서 남북 정상은 민족경제의 공동번영과 균형발전에 합의하였으나 그 이후 지금까지 이를 실천하기 위한 구체적 목표 및 수단, 실천과제들을 합의해내지 못함.
- 따라서 제2차 정상회담에서는 남북한의 공동번영과 균형발전을 위한 구체적 대안과 경제적 실천과제들을 주요 아젠다로 설정해야 한다는 주장들이 많음.
- 남북한 경제협력을 확대하고 민족경제의 균형발전을 이루려면 무엇보다 먼저 북한의 경제난 해소와 지속적 성장이 이루어져야 함.
- 북한의 경제난과 저성장이 지속되는 한 남북경협은 양적·질적 성장은 기대하기 어려우며 남북한의 경제력 격차는 심화될 수밖에 없음.
- 북한의 경제난을 해소하고 고속성장을 이끌어내는 유일한 길은 한국과 국제사회가 적극적으로 대북 투자 및 경제지원에 들어가는 것임.
- 그러나 해외투자는 유리한 투자환경과 평화적 대외환경을 전제로 하기 때문에, 이는 전적으로 북한 당국이 이러한 환경을 만들어야 해결되는 문제임.
- 하지만 북한 당국은 체제위협을 이유로 아직까지 대외개방과 개혁, 평화적인 대외정책을 펴는 데 적극적이지 않음.
- 따라서 최근 일각에서는 북한이 당장 전면적인 개방과 개혁을 할 수 없는 상황에서 국부적인 개방을 통해 국제개발자금을 유치하는 방식인 경제특구를 보다 더 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있음.

- 최근 북·미 관계가 개선의 움직임을 보이고 북한이 핵폐기에 적극적으로 나서는 상황으로 볼 때, 제2차 남북정상회담 이후 북한이 보다 적극적인 특구확대정책을 펼칠 가능성이 있음.
- 중국의 경험에서 보듯이, 북한이 경제특구를 확대하는 정책으로 나가는 것은 향후 북한경제의 지속적인 성장을 이루어내는 밑거름이 될 것임.
- 우리는 북한의 특구확대정책이 성공하도록 지원하고 이를 토대로 북한이 장차 전면적 개혁·개방을 하도록 유도해야 함.
- 북한의 경제특구 확대정책이 성공하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 문제들에 대해 명확한 해답을 제시해야 함.
- 첫째, 과거 경제특구정책의 실패에서 교훈을 찾고 새로운 정책으로 전환해야 함.
- 둘째, 중국 등 다른 나라의 성공사례와 경험을 적극적으로 받아들여야 함.
- 셋째, 북한이 경제특구로 외자를 유치하려면 특구의 추가지정 시 한국, 중국, 러시아, 일본 등 주변국가와의 경제적 연계의 특성을 살리는 방향으로 선정하는 것이 중요함.
- 넷째, 경쟁력 있는 제도 구축, 지리적 이점과 비교우위를 고려한 특구 선정, 경제특구의 산업 특화 등 여러 가지 요소들을 고려하여 추진해야 함.

2. 북한 경제특구정책의 역사적 교훈

가. 나진·선봉 자유경제무역지대

- 북한은 사회주의 시장 붕괴와 경제개발자금 확보 차원에서 지금까지 다양한 형태의 경제특구정책을 추구해 왔음.
- 북한은 지난 1991년 12월 함경북도의 나진·선봉지역에 ‘자유경제무역지대’를 설립하고 2010년까지 △동북아의 국제적인 화물중계지 △수출가공기지 △관광·금융기지의 기능을 가진 중

계형 수출가공기지로 발전시킬 것을 구상하였음.

- 1993년 초 3단계의 개발계획(1단계: 1993~95년, 2단계: 1996~2000년, 3단계: 2001~10년)을 수립하여 추진하였으나, 1995년 초에 2단계인 당면단계(1995~2000년)와 전망단계(2001~10년)로 조정함. 당면단계에서는 도로·항만 등 경제하부망을 확장·현대화하여 국제화물 중계수송 기지화에 주력하고, 전망단계에서는 동 지역을 21세기 세계경제 발전에 상응하는 종합적이며 현대적인 국제교류의 거점으로 건설한다는 전략이었음.¹⁾
- 초기 유치계획을 보면, 주요 투자유치 대상은 공업부문 약 36억 달러, 하부구조부문 약 9억 달러, 호텔 등 봉사부문 1억 달러이며 투자프로젝트 수는 119개이고 총 투자유치 규모는 47억 3,143만 달러였음.

- 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대의 성공적 추진을 위해 초기 관련법을 지속적으로 정비해 나가는 동시에, 추가로 필요하거나 외부의 권유가 있을 때에는 관련법과 규정을 추가 지정하여 경쟁력을 높였음.

- 북한의 이러한 노력에도 불구하고 이 지역에 대한 외국인투자는 지금까지 대단히 저조하여 실패에 가깝다고 볼 수 있음.

- 계약 실적은 111건에 7억 5,077만 달러에 불과하고 이 중 실제 투자된 금액은 77건에 5,792만 달러에 불과하였음.²⁾

- 이 중 합영기업에 투자된 금액은 2,547만 달러, 합작기업은 1,168만 달러, 단독투자는 2,076만 달러를 각각 기록하였음.³⁾
- 계약 건수별로는 합영 46건, 합작 14건, 단독 17건 등이며, 국별로는 홍콩, 중국, 태국, 네덜란드, 일본 등의 순으로 나타났음.

1) 1991년 12월 대외경제위원회(현 무역성) 산하에 동 지대개발계획안 작성 등 정책입안과 대외경제협력을 담당할 대외경제협력추진위원회를 설립하고, 중국 북경·광주에 동 기구의 해외대표부를 개설하여 외국기업인 상담, 초청장 발급 업무를 취급하고 있다. 특구당국인 나진·선봉시 행정경제위원회(현 인민위원회)에서도 중국 연길에 대표부를 개설하여 외자유치업무 등을 해오고 있다.

2) 「98 나진·선봉경제무역지대 투자상담회 북한측 기초연설문」, 『북한뉴스레터』, 1999년 1월호, p. 20.

3) 합영은 공동투자, 공동경영, 지분배당 형태의 투자사업이며, 합작은 공동투자, 북한경영, 지분배당 형태의 투자사업임.

표 1. 단계별 개발목표와 중점 프로젝트

단계 구분	당면단계(1995~2000년)	전망단계(2001~2010년)
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"> 나진지구의 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 지대 주변에 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 국제 수준에 부응할 수 있도록 지대의 현대화와 정보화 추구
도시건설	<ul style="list-style-type: none"> 인구 30만 명 규모 나진지역 중심으로 개발하고 이를 선봉지역으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 100만 명 규모 후창, 신해 등 나진 외곽지역과 사회, 흥의 등 두만강지역 신흥도시 개발

자료: 『나진·선봉 자유경제무역지대 투자환경』 (1995).

■ 나진·선봉 경제특구의 실패는 북한에 여러 가지 교훈을 남겼음.

- 첫째, 북한에 대한 국제사회의 신뢰가 거의 존재하지 않던 시기에 추진한 경제특구이기 때문에 국제적으로 북한의 이미지를 바꾸기 위해 적극적인 평화·애호적 외교정책을 추진해야 했으나, 실제로는 체제수호적 강경외교를 그대로 유지한 채 국제자본을 유치하려 한 것임.
- 둘째, 초기 북·중·러 3국이 점경되어 있어 유리하다는 지정학적 강점만 강조한 나머지, 경제특구 개발의 동력으로 기능할 만한 강력한 배후지를 설정하는 문제는 충분히 고려하지 못했다는 점임.
 - 심천의 배후에는 강력한 경제력을 가진 홍콩이 있지만, 나진·선봉 경제특구의 가까운 배후에는 특구를 견인할 만큼 경제력 있는 도시가 없음.
- 셋째, 중앙정부의 우선적이고 실질적인 재정 지원 없이 인프라 부문을 포함하여 모든 개발수요를 해외투자 유치로 해결하려 했다는 점임.
 - 중국의 모든 경제특구들도 초기에는 북한의 나진·선봉과 똑같이 열악한 인프라 환경을 가지고 있었음.

- 중국의 심천특구는 초기에 고정자본 수요의 48%를 중앙정부가 지원하였으며 시간이 지나면서 점차 중앙정부와 지방정부의 의존에서 벗어나 해외자본과 특구 내에서 조달되는 자체자금 및 채무 등으로 개발자금을 충당하였음.
 - 그러나 나진·선봉지역에 대한 북한 중앙정부의 재정적 지원은 거의 전무하였기 때문에 경제특구 성공의 가장 핵심적 요소 중의 하나인 인프라 환경의 열악성을 초기에 극복하지 못하고 실패하게 됨.
- 넷째, 특구개발에 대한 중앙정부의 독점적 관리감독체계의 비효율성이 실패의 주요한 원인으로 지적되고 있음.
- 중국의 심천경제특구가 성공적으로 외국자본을 유치할 수 있었던 비결은 지방정부의 권한을 대폭 늘리고 외국자본 유입에 대한 인센티브를 제공하였기 때문임.⁴⁾
 - 심천경제특구 당국은 생산요소의 저렴한 제공 외에도 특허보호, 마케팅 허용, 화폐교환의 자유 보장 등 다양한 투자유인을 직접 제공하였기 때문에 투자의 불확실성과 위험도가 감소하여 해외기업이 투자를 지속하게 되었으며⁵⁾ 많은 홍콩기업을 유인하고 점차 전세계적으로 막대한 화교자본을 끌어들이 수 있었음.
 - 그러나 북한은 중앙당국이 제도 설정은 물론 현지에 대한 관리와 교섭 등 모든 권한을 직접 행사하였기 때문에 해외 투자기업 입장에서 볼 때 나진·선봉 투자정책은 대단히 불합리하고 비현실적이며 비효율적인 면이 많았음.
- 다섯째, 북한의 나진·선봉 경제특구는 숙명적으로 중국과 경합관계에 있기 때문에 특구개발 정책에서 경쟁과 경제적 가치를 중시해야 했음에도 불구하고 중국에 비해 상대적으로 이를 소홀히 하였음.
- 국제적으로 볼 때, 두만강 개발사업이 추진하는 개발 대상국가는 북한의 나진·선봉만이 아니라 중국, 러시아, 더 나아가 몽골까지도 포함하고 있음.
 - 북한과 중국은 다 같이 국제자본 유치를 통해 자국의 경제발전을 이루어내야 하는 개발도상국이며 특히 두 나라 접경지역 개발을 위한 외자유치에서는 치열한 경합관계에 놓일 수밖에 없음.
 - 어느 쪽이 보다 저렴한 노동력을 적시적으로 공급하는지, 누가 인프라 환경이 더 좋은지, 투자보장, 상사분쟁, 조세, 송금 등 어느 쪽의 투자보장제도가 더 좋은지에 따라 투자지역이 결정됨.

4) 1979년 중국정부는 기업소득세를 30%에서 15%로 인하하였음. 당시 싱가포르와 홍콩의 기업소득세가 각각 35%와 18.5%에 달한 것을 감안할 때 실로 파격적인 정책을 실시한 것임. 외국기업이 토지를 사용할 때에도 상당한 특혜를 제공하였으며, 아울러 저렴한 노동력을 공급하여 저비용 생산이 가능하도록 하였음. 생산과 소유 방식에서도 임가공, 단순조립, 보상무역, 공동생산, 합작투자(joint venture), 100% 자체지분을 가진 외국기업 등 기업형태의 다양성을 인정하여 외국자본의 유치에 성공하였음.

5) 심천특구의 사업환경 개선은 많은 홍콩기업을 유인하였고, 장기적으로 막대한 화교자본이 유입되어 경제가 급속히 성장하였음.

- 그러나 북한의 경제특구에서 노동력 공급은 중앙 노동당국의 단체공급에 의존해야만 했고, 인프라는 중앙정부의 지원이 없어 초기 열세를 만회하지 못했으며, 상사분쟁제도는 제도만 마련된 채 기구가 없었고 기타 투자제도는 중국과 비슷하거나 열세에 있는 등, 한마디로 투자환경 면에서 중국에 비해 열세에 있었음.
 - 따라서 해외기업이나 국제자본의 대부분이 나진·선봉 경제특구를 외면하고 중국의 경제특구나 동북지역에 투자하는 결과를 초래하였으며, 특히 UNDP가 주관하는 두만강 개발프로젝트 자금의 80% 이상이 중국에 투자되었음.
- 여섯째, 나진·선봉 경제특구의 지정학적 이점을 잘 살리지 못하고 특구를 특화하지 못한 것이 실패의 주된 교훈이라고 봄.
- 나진·선봉 경제특구는 지정학적으로 중국과 러시아에 인접한 지역으로 물류거점으로서의 매력에 충분하기 때문에 운송 인프라 개발 하나만이라도 투자를 집중했다면 충분한 경제적 이익을 창출할 수 있었음.
 - 그러나 북한 당국의 초기 투자유치 프로젝트 리스트에서 알 수 있듯이, 투자희망 유치규모 47억 3,143만 달러 중에서 산업과 서비스부문 투자는 78%인 반면 인프라부문 투자는 19%에 불과함.
 - 이는 북한이 나진·선봉지역의 지리적 이점을 살리지 못하고 산업개발, 금융, 관광 등 모든 것을 포함하는 백화점식 특구개발을 지향했음을 의미하며, 결국 특구의 실패를 초래한 원인이 되었음.
- 일곱째, 북한 나진·선봉 경제특구의 실패요인은 특구의 성공 여부를 실질적으로 결정하는 일본 자본을 끌어들이기 위한 강력한 유인책을 만들어내지 못한 데 있음.
- 나진·선봉 경제특구가 중국과 러시아에 접경되어 있다고는 하나, 이들 국가는 북한과 마찬가지로 투자를 유치해야 하는 입장이기 때문에, 결국 이 지역 투자유치의 성공여부는 지역적 이해관계를 가지고 있으면서 자본력이 있는 일본과 한국의 투자여부에 의해 결정됨.
 - 사실, 나진·선봉 경제특구는 지리적으로 볼 때, 일본에 가장 매력있는 지역이며 실제로 일본도 1990년대 초 북한의 나진·선봉 경제특구에 대해 각별한 이해관계를 표시했고 북·일 관계 개선이 이루어진다면 가장 먼저 이 지역에 진출할 것을 고려하기도 했음.
 - 그러나 북한과 일본은 아직까지도 핵과 납치문제로 대립하고 있고 일본의 대북한 경제제재 강도는 오히려 높아지고 있는 상황이기 때문에 이 지역에 대한 일본의 투자 가능성은 요원한 상태임.
- 여덟째, 이 외에도 투자제도와 행정서비스가 일치되지 못하고, 특구가 지나치게 외부와 차단되어 있어서 북한 국내 기업과의 자원 활용이 어려우며, 통신, 방문 등도 용이하지 않아 현장에 접근하기 어렵다는 점 등 다양한 지적들이 있었음.

나. 신의주 행정특구

- 북한의 최고인민회의 상임위원회는 2002년 9월 「신의주 특별행정구 기본법」을 발표하였는데, 이는 북한에 일찍이 없었던 새로운 형태의 특구였음.
- 신의주 행정특구는 입법, 사법, 행정 등의 분야에서 중앙정부로부터 분리된 독립적인 특별행정지구의 지위를 부여받았음.
- 또한 경제적으로는 이 지역을 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락 및 관광 지구로 발전시킬 것을 목표로 하였음.
- 북한은 행정특구를 이끌 행정장관에 역사상 처음 외국인인 네덜란드 국적의 중국 화교를 임명하는 파격적인 조치도 취하였음.
- 북한의 신의주 행정특구는 오지에 설립한 나진·선봉 경제특구와 달리 인구가 밀집된 기존의 주요 공업도시를 특구로 지정했다는 점에서 국제사회에 북한 개방에 대한 희망을 갖게 하였음.
- 신의주 행정특구 지정은 당시 북한의 대내 개혁과 대외 개방 및 평화적 이미지 개선 노력과 동시에 맞물리면서 국제사회로부터 큰 관심을 받았음.
- 신의주 시에 대한 파격적인 행정특구 지정은 당시 북한이 취하고 있던 7·1 경제관리개선조치, 남북한 관계 개선과 경의선 및 동해선 연결공사 착공, 북·일 정상회담을 통한 수교교섭의 가속화 등과 맥을 같이 하면서 추진되어 있어서 나진·선봉 경제특구에 비해 성공 가능성이 높을 것으로 전망되었음.
- 사실 신의주지역은 북한 서북부의 유력한 공업지구의 하나로, 기계, 금속공업과 더불어 섬유를 중심으로 한 경공업이 상당히 발달해 있어 자체 발전 잠재력이 어느 정도 인정되는 지역임.
- 북한 최대 섬유공장의 하나인 신의주 화학섬유공장과 방직, 제직, 제사 등 중간재 부문, 그리고 의류공장이 상당수 입지해 있어 섬유·의류산업의 발전 잠재력을 보유함.
- 또한 신의주는 북한 제1의 변경 무역도시로서 철도, 도로, 항만이 잘 연결되어 교역이 활발하게 이루어지고 있음.

- 신의주를 마주하고 있는 중국의 단둥 시는 대북 무역의 중심기지로서 북·중 무역 전체의 70% 이상이 단동을 경유하여 이루어지고 있음.
- 중국 역시 단둥지역을 신의주지역과 하나의 경제권으로 묶어 개발하려는 계획을 가지고 있는 것으로 알려져 이러한 ‘신의주-단둥 경제권’ 개념은 신의주지역의 철도, 도로 및 산업기반시설 개발에 긍정적으로 작용할 것으로 예상되고 있었음.
- 그러나 파격적인 신의주 행정특구정책은 초기의 열기를 살리지 못하고 얼마 가지 않아 실패하여 역사적 교훈을 남겼음.
- 행정특구 지정 발표 직후 행정특구의 직접적인 담당자이자 설계자였던 양빈 행정특구장관이 비리혐의로 중국 당국에 전격 체포되면서 신의주 행정특구는 그 방향과 추동력을 잃고 말았음.⁶⁾
- 신의주 행정특구는 북한의 특구개발정책에 적지 않은 교훈을 남겼음.
- 첫째, 나진·선봉 경제특구가 일본의 자본을 끌어들이지 못해 실패한 경우라면, 신의주 행정특구는 중국의 관심과 지원을 유인하지 못해 실패한 경우임.
- 나진·선봉 경제특구는 국제자본 유치를 목표로 하여 평화적인 외교정책이 성공을 결정하는 주요 변수였다면, 신의주 특구는 우호국가인 중국의 자본과 기술 유치에 목표를 두었기 때문에 중국과의 긴밀한 협력 여부가 성공을 가늠하는 기본 요소였음.
- 나진·선봉 자유경제무역지대 창설은 나름대로 사전 현장답사와 문헌 연구 및 중국의 특구경험 연구에 바탕을 두고 추진한 사업인 반면, 신의주 특구는 중국 접경지역에 창설하면서도 중국 당국과의 사전 의견교환이나 진지한 논의를 하지 않고 양빈이라는 사업가의 말에 전적으로 의존하여 추진하였음.
- 중국의 자본을 목표로 하면서도 사전 협력도 하지 않고 급진적으로 추진한 것은 신의주 특구 실패의 가장 중요한 원인으로 지적되고 있음.
- 둘째, 신의주 행정특구의 추진을 외국인에게 일임하면서도 그들의 도덕성을 검증하지 않은 과오를 범했음.
- 그 동안 북한에 공헌한 양빈의 ‘외형적 충실성’을 지나치게 믿고 그의 해외행정에 대해 아무런 검증없이 국가의 대사를 맡긴 것은 경솔한 처사였음.⁷⁾

6) 양빈은 중국의 부동산 개발그룹인 어우야 그룹의 회장이었음. 중국 공안당국은 양빈을 탈세와 불법대출혐의로 신의주 특구 발표 3일 후에 긴급 체포하였음.

7) 양빈은 과거 북한의 평양과 신의주에 대규모 지원을 한 것으로 알려지고 있음.

- 양빈이 사기행위로 중국 당국에 체포된 이후 신의주 특구는 방향을 잃었고, 초기에 의욕적으로 내세웠던 목표들은 전혀 실천되지 않아 실패 상태에 있음.
- 셋째, 신의주 특구정책은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발정책과 동일한 오류를 범하였는데, 중국 동북 3성 특히, 요녕성과의 경합관계를 고려하지 않은 채 추진한 특구이기 때문에 성공하기 어려웠음.
- 신의주 특구는 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 관광 및 오락 등 거의 모든 분야 대상의 개발을 목표로 하고 있지만, 신의주와 인접한 중국의 심양도 거의 같은 개발 분야를 선정하고 있을 뿐만 아니라 심양은 이미 개발역사가 오래 되었고 경험과 노하우 및 자본력도 축적된 상태여서 신의주는 경쟁에서 절대적으로 불리함.
- 실제로 신의주지역에서 금융이나 첨단과학, 관광이나 오락 같은 분야를 개발하는 것은 적합하지 않으며 나머지 무역이나 상업 등도 중국과의 경합이나 긴밀한 상호 협조 속에서만 성공할 수 있는 분야임.
- 특히 중국의 입장에서 보면, 중국 자본과 기업 유치를 목표로 한 신의주 특구가 중국 동북 지역에서의 경합관계를 더욱 치열하게 만들고 이 지역에서 공동화 현상을 심화시키며, 더 나아가 막대한 자본유출을 일으킬 수도 있으므로 신의주 특구 개발 자체를 견제할 필요가 있었을 것임.
- 넷째, 신의주 특구정책은 그 외에도 여러 가지 실패의 교훈을 주고 있는데, 남쪽의 개성공단, 북쪽의 신의주 특구를 거의 동시에 추진함으로써 오히려 남측의 관심을 유인하지 못하고 자본을 끌어들이는 데 실패하였음.
- 어차피 중국이 기피한다면 한국 자본 유치를 통해 초기 열세를 만회하기 위해 노력해야 했으나, 북한은 신의주에서 한국기업의 유치를 배제하였음. 더욱이 개성공단을 같은 시기에 창설함으로써 한국기업의 관심을 개성지역에 집중시켰고 신의주의 매력을 스스로 감소시키는 오류를 범했음.

3. 향후 북한 경제특구정책의 과제

가. 경제특구정책의 성공적 추진을 위한 전제조건

- 첫째, 특구개발정책 추진 전에 평화적 외교정책이 반드시 선행되어야 하고, 항상 경제개발정책과 외교정책이 한 방향으로 일치되는 정책기조를 유지해야 함.

- 현재 북한의 정치 및 경제적 이미지와 신뢰도는 세계 최하위이기 때문에 경제적 이익을 추구하기에 앞서 정치적 이미지 쇄신을 해야 하며, 여기서 핵심은 평화적 대외정책의 추구 및 주요국과의 양자간 친선관계 회복임.
- 1992년 처음으로 북한에 ‘자유무역지대’가 선포되었을 당시, 국제사회는 북한이 개방정책의 성공을 위해서라도 미국, 일본, 한국 등 국제사회와 관계 개선을 추진할 것으로 예상했었음.
- 그러나 그 후 전개된 북한의 대외정책은 국제자본이 경제특구에 진출할 수 있는 정치·외교적 환경을 제공하지 못했음.
 - 북한은 그 후 미국 등 국제사회와 핵문제로 갈등을 지속하고 미사일, 납치 등의 문제로 일본과 갈등하였으며 한국의 김영삼 정부와도 지속적으로 갈등하였음.
 - 사실, 나진·선봉 자유경제무역지대는 미국이 주도하는 국제 금융자본과 일본, 한국 등 주변 국가의 자본 유치를 목표로 설립된 경제특구임.
 - 따라서 미국, 일본, 한국 등과 갈등을 해결하기 위한 외교정책을 추진하여 북한의 이미지 개선과 한반도 평화분위기 조성이 먼저 이루어져야만 해외투자가 들어올 수 있는 구조였음.
- 향후 북한이 어떤 경제특구 개발정책을 추가적으로 추진하더라도 국제자본이 진출할 수 있는 정치·외교적 환경을 동시에 만들지 않는다면 나진·선봉 경제특구와 같은 실패를 반복할 수 밖에 없음.
- 경제특구정책과 국가경제정책을 분리하지 않고 개방정책으로 상호 연계해야 함.
- 중국의 경제특구정책이 성공할 수 있었던 것은 중앙정부가 시종일관 국가경제가 시장경제로 나간다는 확신을 내외에 심어 국제사회로부터 신뢰를 얻었기 때문임.
 - 중국은 시장경제로 나간다는 국가정책을 정식으로 선포하고, 전 경제를 시장체제로 전환하면서 동시에 외국투자에 보다 유리한 제도적 환경을 제공하는 특구를 설치하여 운영하였음.
- 그러나 북한의 특구정책은 국가경제와 특구경제를 철저히 분리하고, 국가경제에는 기존의 계획경제를 엄격히 적용하면서 특구경제에만 투자 관련 제도와 환경을 제공하는 형식이었음.
 - 이중적인 개방정책으로 인해 북한의 경제특구는 중국에 비해 유리한 투자환경과 제도를 제공했음에도 불구하고 국제자본과 기업들로부터 신뢰를 얻지 못했음.
 - 북한이 경제특구에서는 국제자본과 기술 및 경영노하우를 받아들일려고 하고 경제특구 이외 지역에서는 자본주의 사상과 시장경제를 철저히 차단하는 정책으로 일관하였기 때문에 국제

자본과 기업은 북한의 개방의지를 신뢰할 수 없었음.

- 이것은 중국이 경제특구에서 얻은 시장지식과 정보 및 경영노하우를 다른 지역에 적극적으로 전파시키려고 한 것과 극명한 대조를 이루는 것임.
- 셋째, 다른 나라의 경제특구보다 더욱 경쟁력 있는 투자제도와 적극적인 행정서비스를 제공해야 함.
 - 현재 전세계에는 대단히 많은 경제특구가 있고 많은 나라들이 국제자본을 유치하기 위해 치열한 경쟁을 하고 있음.
 - 누가 더 유리한 투자제도와 효율적인 행정서비스를 제공하는가에 특구의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아님.
 - 특히 북한은 이미 경쟁력 있는 투자제도와 서비스를 국제사회에 제공하고 있는 중국과 경쟁해야 하는 어려운 처지인 만큼, 중국보다 더 경쟁력 있는 투자제도와 서비스 환경을 제공해야 함.
- 결국 북한의 경제특구정책이 성공하기 위한 전제조건은 △특구정책과 대외정책의 일치 △개발을 목표로 한 특구정책과 국가경제정책의 일치 △효율적이고 경쟁력 있는 투자제도와 서비스의 제공 등으로 요약할 수 있음.

나. 경제특구정책의 주요 과제

- 첫째, 경제특구 추진이 성공하기 위해서는 해외의 관심을 적극 유인하는 것이 가장 중요한데, 이를 위해서는 무엇보다 먼저 특구지역의 인프라 개발을 최우선적으로 추진해야 함.
 - 특구 내의 인프라 개발과 동시에 특구와 해외지역을 연결하는 연계인프라를 함께 개발해야 경쟁력을 확보할 수 있음.
 - 그러나 현재 북한이 직면한 심각한 경제난을 고려해 볼 때, 중국의 경우처럼 중앙정부와 지방정부의 지원을 통한 인프라 확충은 현실적으로 어렵기 때문에 다양한 대안들을 모색하는 것이 중요함.
 - 여러 가지 대안 중에서 가장 현실적이고 가능성 있는 대안은 당장은 한국과 중국의 지원을 이끌어내는 것이고 중기적으로는 일본의 지원을, 장기적으로는 국제 금융자본을 지원받는 것임.⁸⁾

8) 핵문제와 일본인 납치문제가 해결된다면 대일 청구권자금과 일본의 대북 경제개발 지원이 본격적으로 이루어질 것으로 예상됨.

- 특히 북한의 입장에서 볼 때, 한국과의 적극적 협상과 인센티브 제공을 통한 인프라 확충은 가장 현실성 있는 방안이며,⁹⁾ 이와 동시에 중국의 경제적 지원을 인프라 개발에 우선 사용하는 정책을 함께 수립하는 것이 중요함.
 - 또 다른 대안은 항만이나 내륙 수송시설 및 물류 관련 시설이 부족한 북한의 사정을 고려하여, 한국과 일본 기업들이 공동투자 형식으로 시설확충을 도모하고 시설운영을 통해 경제적 보상과 이익을 보장받도록 하는 방안임.
- 둘째, 북한의 경제특구 개발은 지역별 산업특성과 국제적 비교우위를 고려하여 특화된 형태로 추진하는 것이 바람직함.
- 북한은 과거의 백화점식 자본유치전략에서 탈피하여 유치업종의 전문화, 특성화를 통해 경제특구 개발의 효과를 극대화해야 함.
 - 북한은 지역별로 산업이 특화되어 있기 때문에 이를 잘 활용하여 경제특구 형태를 산업개발특구, 자원개발특구, 관광특구, 물류특구, 보세가공특구 등으로 전문화, 특성화하는 것이 바람직함.
- 셋째, 경제특구를 지정하기에 앞서 배후도시를 잘 고려하고 특구의 입지가 접경국가의 경제정책과 선순환적으로 연동되도록 하는 것이 중요함.
- 중국의 심천경제특구 개발에서 홍콩이라는 배후도시의 역할이 결정적이었던듯이, 북한의 경제특구도 중국, 한국, 일본, 러시아 등의 배후도시를 잘 고려하여 적절한 지역에 특구를 설립·운영하는 전략으로 나가야 함.
 - 또한 신의주 경제특구의 실패에서 보듯이, 특구개발 과정에서 주변국가와 정치·외교적으로 긴밀히 협의하고 대화하면서 목표와 전략을 수립하고, 주변국의 요구와 현실을 정확히 반영하는 것이 중요함.
 - 특히 중요한 것은 △중국의 동북 개발수요를 고려하여 특구개발정책을 세우고 △한국의 대북 개발수요를 고려하며 △일본의 환동해 개발구상을 적절히 활용하는 것임.
- 결론적으로 북한 특구개발정책의 당면과제는 △인프라 환경의 최우선 해결 △특화된 경제특구 추진 △합리적 배후지 선정 △주변국 경제정책과의 긴밀한 연계 등으로 요약할 수 있음.

9) 한국은 기본적으로 북한의 인프라 지원사업을 경험 확대와 통일경제 기반구축사업으로 인식하고 있기 때문에 만일 북한이 남북대화에서 적극적인 협상과 인센티브를 제시한다면 인프라 개발지원을 이끌어낼 수 있을 것임.

다. 바람직한 추가 경제특구지역

- 앞에 언급한 특구개발정책의 전제조건과 당면과제를 수용한다는 전제하에 추가 지정할 수 있는 경제특구를 몇 가지 제시할 수 있음.
 - 경제특구를 특화한다는 측면에서 다음 지역들을 추가 특구개발지역으로 지정하는 것이 바람직함.
 - 산업특구로는 개성공단 외에 남포공단(기계, 철강, 전기, 전자, 의류 산업이 우세)과 원산공단(경공업, 차량, 서비스 등의 산업이 우세), 홍남공단(종합, 화학, 가공 산업이 우세) 등을 지정할 수 있음.
 - 관광레저 종합개발특구로 백두산 지역, 관모봉, 묘향산 지역을 지정할 수 있음.
 - 자원개발특구로 단천, 무산 등의 지역을 추진할 수 있음.
 - 보세가공특구로 신의주, 남포, 나진·선봉, 원산 등이 유리함.
 - 남북한 및 주변국과의 경제적 연계 측면에서 보면, 서해 지역의 신의주, 남포, 해주와 동해 지역의 나진·선봉, 원산 등이 최적의 후보지역으로 꼽히고 있음.

4. 한국의 정책과제

- 첫째, 북한이 전면적 개방을 거부하고 있는 실정을 고려하여 남북경협의 확대정책은 북한의 추가적인 특구 설치로 유도하는 것이 합리적이라고 판단됨.
 - 특구는 △국부적 개방 효과 △필요한 자본을 유치하는 효과 △남북경협을 확대하는 효과 △특혜적 제도와 서비스를 받는 효과 등이 있어 남과 북 양쪽 모두에 이익이 되는 가장 합리적인 정책임.
 - 따라서 이번 정상회담과 이후의 남북회담에서 정부는 이를 적극 권장할 필요가 있음.
 - 그리고 한국경제에 필요하고 시장수요가 있는 지역을 선정하여 특구개발 협상을 진행할 필요가 있음.
- 둘째, 북한의 특구개발은 인프라가 열악하여 초기 개발자금이 많이 드는 특성이 있기 때문에 이를 보장할 수 있는 대책을 강구하여야 함.

- 정부는 가능한 한 국제사회와 공동으로 북한 인프라 개발을 추진한다는 전략하에 국제사회와 기업을 견인하는 입장에서 먼저 특구지역에 대한 인프라 지원을 추진할 수 있음.
 - 그러나 북한의 인프라 개발 자금규모가 매우 클 것이므로 우리 사회에 큰 찬반 논쟁이 있을 것으로 보임.
 - 이를 해결하기 위한 한 가지 대안은 여론을 수렴하여 대북 인프라 개발지원법을 만들고 국회가 직접 관리·감독하도록 하는 것임.¹⁰⁾
 - 또 다른 대안으로 남북협력기금에서 인프라 개발자금을 따로 분리하여 기금화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음.
- 셋째, 북한이 정상회담 이후 국제사회의 대북유화 분위기 속에서 경제특구를 추가 설립할 경우, 이를 정치적·외교적으로 지원하기 위해 노력해야 함.
- 북한의 경제특구가 실패한 가장 큰 원인이 낮은 국제적 신뢰도에 있는 만큼 이를 해결하기 위한 외교적 지원이 필요함.
 - 북한의 독자적인 노력에는 분명 한계가 있을 것이므로 정부는 우리나라의 대외 신인도를 바탕으로 일본, 중국, 러시아, 미국 등을 상대로 특구의 경제성을 피력하는 외교적 노력을 해야 할 것임.
 - 남북이 합의하여 가장 적절한 지역을 특구로 지정하고 이를 공동으로 홍보하며 북한 경제특구에 대한 투자유치 설명회, 각종 이벤트들을 물질적·기술적으로 지원하는 것이 바람직함.

10) 한반도와 같은 분단국 중, 어느 일방이 다른 상대방의 특구개발에 한정하여 인프라 건설 등을 지원하기 위해 입법을 한 사례는 많지 않으나, 서독의 동독 경제지원 입법 사례는 일부 참고할 만한 내용이 있음.