공간과사회 2019년 제29권 4호(통권 70호): 68～117
http://dx.doi.org/10.19097/kaser.2019.29.4.68

특집논문 | 북한 공간의 이해와 접근

북한 경제개발구 전략의 성공가능성 검토
외자유치, 경제개발, 대안적 발전 측면에서*

Review of North Korea's Economic Development Zone Strategy: In terms of foreign investment, economic development, and alternative development

김두환**

경제개발구는 김정은 국무위원장 시대 북한의 외자유치를 위한 대외개방 정책을 대표한다. 경제개발구는 과거 북한의 특구와는 다른 전략으로 추진되고 있다. 평양을 비롯한 전국 각지에 상대적으로 소규모로 다수가 지정되어 있으며, 민간투자사업방식, 합영, 북한 자체 개발 등 다양한 인프라 개발과 관리방식을 제시하고 있고, 외부지역과 연계를 강조한다. 이 연구에서는 세계은행과 아시아개발은행 등 국제기구들의 연구결과에서 제시된 경제특구의 성공조건을 기준으로 북한 경제개발구의 성공가능성을 검토해 보았다. 경제특구는 외자유치와 경제개발 그리고 대안적 발전의 실험장으로 기능할 것을 요구받는다. 검토 결과 북한 경제개발구 전략의 내용은 제도 정비와 양질의 인프라, 기술과 인력 양성, 외부경제와 연계, 환경적 지속가능성 부분에서는 상대적으로 양호한 것으로 보인다. 북한의 현재 비교우위 요소인 저렴한 노동력의 적극 활용이나 당국의 적극적이지만 제한적인 역할, 사회적 지속가능성과 지속가능한 토지제도 부분에서는 가능성과 함께 보완해야 할 점도 확인된다. 경제제도의 개혁과 관련한 부분에서 북한의 전략은 경제체제의 전면적인 개혁에 대해서는 분명하게 부정적 입장을 제시하고 있다. 이 연구는 북한의 경제개발구 전략의 특징을 북한의 문헌을 통해 파악하고, 국제기구의 보고서와 비교를 통해 잠정적이지만 구체적 평가를 시도했다는 점에서 의의를 가진다.

---

* 이 논문은 김두환, 「북한 문헌을 통해 본 경제개발구 정책의 특징과 전망」, ≪북한토지주택리뷰≫(토지주택연구원, 2018), 44~62쪽을 대폭 수정·보완하여 작성하였다.

** 토지주택연구원 연구위원(dhkim@lh.or.kr)

www.kci.go.kr

주요어: 북한 경제개발구, 경제특구, 경제특구의 성공조건, 북한

1. 서론

김정일 시대 북한은 ‘선군노선’을 바탕으로 국방력 강화를 추진해 왔고, 김정은 시대에 들어서는 2013년 조선노동당 중앙위원회 전원회의(2013.3.31)의 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’으로 핵개발 의지를 대외적으로 공식화했다. 2018년 조선노동당 중앙위원회 전원회의(2018.4.20)에서는 ‘병진노선’의 과업이 관철되었다고 밝히고, 새로운 전략노선으로 ‘경제건설 총력 집중노선’을 채택한다(토지주택연구원, 2019: 8).[1] 이른바 ‘사상강국’과 ‘군사강국’의 목표를 달성했으니, 이제 ‘경제강국’의 목표에 매진한다는 것이다. 경제발전을 위해서는 내부 개혁과 대외개방이 필요한데, 경제개발구는 김정은 국무위원장 시대 북한의 대외개방 정책을 대표하고 외자유치를 통한 수출산업화의 핵심수단이 된다.[2] 경제특구와 경제개발구[3]를 통해 대외경제 교류와 협력, 외

1) 이에 대해 홍원표(2019)는 북한의 ‘경제건설 총력노선’ 천명이 중국의 1978년 개방선언과 베트남의 1986년 도이모이 정책에 비견한다고 하면서, 중국과 베트남이 개방선언 이후 대외 적대관계 청산과 세계무역질서 편입 단계로 전개되었던 것처럼 북한도 대외관계에서 큰 변화의 서막에 진입하고 있다고 보고 있다.

2) 이석기(2013)는 북한의 경제개발 전략에 대해 대외지향형 공업화 모델, 자원의존형 모델, 첨단산업 중심개발론을 각각 검토하고 현재 조건에서 대외지향형 공업화 모델을 중심으로 자원의존형과 첨단산업 개발을 부분적으로 병행하는 전략이 적실함을 주장한다. 여기서 경제특구는 대외지향형 공업화 전략의 주요 수단이다. 한편, 박배균(2017)은 자본의 이동성과 고착성 간 변증법적 상호작용의 일반성과 지역 시공간적 맥락의 특수성 속에서 동아시아 특구를 발전주의, 신자유주의, 체제전환형 특구로 유형화한다. 이렇게 보면 지정학적 위협이 상존하는 사회주의 저개발국인 북한에 있어 경제특구 전략은 ‘영토성 논리’로 체제안보를 유지하면서 ‘예외공간’을 활용해 대외협력과 경제개발을 추진하는 거의 유일 수단이

www.kci.go.kr

자유치와 기술이전 그리고 경제발전을 모색하는 것이다. 그런데, 북한의 안보수단인 핵무기 개발과 대외개방 수단인 경제개발구는 서로 충돌하고 있다. 경제개발구의 성공을 위해서는 대외관계가 개선되어야 하고 국제기구에 가입해야 하는데, 핵개발에 따른 국제제재로 인해 그 가능성이 크게 축소되고 있다.[4] 북한 당국은 안보와 경제발전의 수단이 서로 충돌하는 문제를 해결해야 하는 과제에 직면해 있다. 향후 북한의 대외 경제관계의 변화와 발전(또는 퇴보)은 서로 충돌하는 안보와 대외경제협력 전략이 서로 영향을 주면서 진행될 것이다. 여기서는 북핵과 군사안보적 문제가 완화하는 시나리오의 가정하에서, 대외경제협력 전략에 초점을 두고 다음과 같은 질문을 제기한다. 북한 경제개발구 전략의 특징은 무엇인가? 경제개발구의 성공조건은 무엇이고, 북한의 경제개발구 전략은 그것을 충족하고 있는가? 그 이전에 경제개발구의 성공은 무엇을 의미하는가?

경제특구 성공의 의미 그리고 조건과 관련하여 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등에서 제시하고 있는 내용(Farole, 2011; Farole & Gokhan, 2011; ADB, 2018)을 주로 참조한다. 북한의 경제개발구 전략은 북

라 할 수 있다.

3) 일반적으로 북한의 '경제특구'는 2012년까지 북한이 추진한 나선, 개성, 금강산, 신의주, 황금평·위화도 특구를, '경제개발구'는 2013년 이후 지정된 특수경제지대를 지칭한다. 하지만 북한은 최근 일부 문헌들에서 경제지대 또는 경제개발구를 이전 시기 경제특구를 포함하는 것으로 지칭하기도 한다(차명철, 2018). 이하에서는 특별한 구분이 필요 없는 경우에는 이전 시기에 지정된 경제특구를 포함하는 것으로 '경제지대', '경제특구' 또는 '경제개발구'를 혼용한다. 특수경제지대의 유형과 내용에 대해서는 김은순(2014)을 참조.

4) 2013년 이후 많은 경제개발구의 신규 지정에도 불구하고, 대북제재 강화로 경제개발구의 실질적 추진은 전무한 편이다. 나선특구 등에서 중국의 대북한 투자가 다수 진행된 바 있지만, 현재는 일부 관광업 분야를 제외하면 특구, 경제개발구를 포함한 양성적 경제협력 사업은 거의 중단된 것으로 보인다. 대북제재 강화 이전 중국의 대북투자 현황과 성격 변화에 대해서는 배종렬·윤승현(2015), DNI Open Source Center(2012), Yoon & Lee(2013) 등을 참조. 특히, 2000대 이후 중국과 북한의 관계변화와 관련하여 Yoon & Lee(2013)와 홍원표(2019) 참조.

www.kci.go.kr

한의 신년사, 특구 관련 법제 그리고 신문과 학술지에 실린 문헌들을 분석하는 것을 주요 방법으로 한다. 북한에서 노동당 기관지인 ≪로동신문≫과 내각 기관지인 ≪민주조선≫뿐 아니라, 대표 경제연구지인 ≪경제연구≫ 그리고 ≪김일성종합대학보≫ 등은 북한 당국의 의도를 상당 부분 근접하게 반영하는 것으로 간주된다. 북한에서 신년사와 법제는 물론이고 언론과 학술영역은 독자적 영역을 가진다기보다는 당과 국가의 정책을 뒷받침하고 선전하는 장으로 기능하기 때문이다.[5)]

여기서 국제기구의 정책보고서를 북한 경제개발구 전략과 대비하는 것에 대해 편의적 접근이라는 비판이 있을 수 있다. 이승욱(2016)은 북한의 지정학적 조건을 고려할 때, 북한의 경제개발구 전략이 중국의 점-선-면 개방 또는 전면적 개혁·개방으로 전개될 것으로 기대할 수 없다고 본다. 박배균·이승욱·조성찬(2017)은 지정학적, 지경학적 관점과 비판적 시각에서 경제특구에 대한 이론적 재구성과 동아시아 특구의 특수성 규명을 시도하고 있다. 북한의 경제개발구 전략에 대한 종합적이고 더 현실적인 이해를 위해서는 이러한 비판적 시각과 종합적 접근이 더 적실할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여기서 세계은행 등 국제기구의 보고서와 북한의 전략을 대비하는 것은, 이 연구가 전략의 '실현' 가능성보다는 전략 '인식' 또는 '담론'에 대한 검토(이런 의미에서 '잠정적' 평가)를 목적으로 하고 있기 때문이다. 북한을 둘러싼 지정학적 맥락과 현실적 역량, 전략의 실제 추진과정 등을 종합적으로 고려하지 못한 점은 이 연구의 한계이다. 하지만 대북제재로 인해 북한이 실질적인 정책추진을 하지 못하고 있어 현실적으로 그 성공가능성을 종합평가하는 것은 불가능하다. 이런 조건에서, 북한과 가장 대비될 수 있는 국제기구의 제언과 비교함을 통해 북한의 전략을 더 구체적으로 파악하고 향후 더 종합적 평가나 연구에 기여할 수 있을 것으로 기대

5) 북한 공식신문의 주요 기사, 학술논문의 대부분이 김일성, 김정일, 김정은 등 최고지도자의 언명을 인용하는 것으로 시작한다. 이것은 언론과 학술영역이 중앙집권적 정치영역의 직접적 영향하에 있음을 보여주는 예다.

www.kci.go.kr

한다.

다른 한편, 국제기구가 제시하는 경제특구의 성공조건을 잣대로 북한 경제개발구를 평가하는 것에 대해, '내재적 접근'의 관점에서 볼 때 외부의 시각을 보편타당한 것으로 전제하고 북한의 이념이나 국가전략, 특수성을 고려하지 못하는 접근이라고 비판할 수도 있다.[6] 실제 북한은 경제개발구 목적이 다른 나라들의 그것과 근본적으로 다르다고 하고 있다. 다른 나라들이 경제특구를 통해 경제적 개혁과 개방을 추구하는 반면, 자신들은 외자유치와 기술이전을 통해 자립적 민족경제와 사회주의 경제의 발전을 지향한다고 하고 있다.[7] 내재적 접근의 관점에서 보면, 이런 경우 북한 경제개발구에 대한 평가는 외부의 시각이 아닌 북한이 설정한 목적에 비추어 전략의 성과와 실현가능성을 평가하는 것이어야 한다고 할 수 있다. 그런데, 이 연구에서 이른바 외부에서 제시된 기준과 북한의 전략을 대비하는 것이 '내재적 접근'에 반드시 배치되는 것은 아니다. 그것은 고유환(2015)의 지적처럼 '내재적 접근'의 반대는 '외재적 접근'이 아니라 '선험적 접근'이고, 또한 내재적 접근이 '접근방법'이라기보다는 '시각'이나 '관점'에 가까운 것이기 때문이기도 하다(최완규, 2003). 중요한 것은 북한의 전략이 가지는 특징을 더 잘 이해하는 것이고, 이 연구에서는 국제기구의 보고서와 북한의 전략 내용을 대비하고, 성공가능성을 검토 또는 잠정적으로 평가하는 방법을 통해 북한 경제개발구 전략의 특징을 이해하는 것을 연구목적 중 하나로 설정하고 있다.

정치·외교·군사적 층위의 문제해결이 어려우니, 그것은 일단 제쳐두고 경제·사회·문화적 교류 확대를 통해 적대구조를 해소해 나가자는 접근도 실현 가능성이 적지만, 정치·군사적 층위의 문제에 경제 등 다른 층위의 문제가 종속되어 있는 것만도 아니다. 정치·군사적 문제

6) 이른바 '내재적 접근'으로 촉발된 북한 연구방법론 논쟁에 대해서는 최완규(2003)와 고유환(2015)을 참조.

7) 이 부분에 대해서는 본문의 제4절에서 더 구체적으로 다룬다.

www.kci.go.kr

가 해결된다고 해서 경제협력과 발전이 쉽게 이루어질 것이라는 보장도 없다. 북한의 외자유치가 안 되는 것을 경제제재 탓으로만 돌리는 것도 문제이고, 경제개발구의 성공이 군사안보적 문제와 경제구조 개혁에 도움이 될 것으로 기대하는 것도 불가능한 것은 아니기 때문이다(아브라하미안, 2015). 북한의 경제정책, 특히 대외개방 전략으로서 경제개발구의 성공가능성을 검토하는 것은 정치·군사적 층위의 문제를 염두에 두면서 실행가능한 경제영역의 교류와 협력과제를 탐색하는 의미도 있다. 또한, 정치·군사적 층위의 문제가 해결되어 가는 가운데 경제협력의 과정에서 본격화할 현실적 문제를 사전에 검토하는 의미도 있다. 경제개방과 특구 개발, 외자유치와 대외협력의 강화는 본질적으로 사회체제 그리고 안보의 문제와 뗄 수 없는 '정치적 문제'라는 점에서 보면, 북한 경제개발구를 통해 북한의 정치적 선택의 가능성 그리고 남북 및 주변국 간에 협력이 가능한 영역을 탐색하는 것이기도 하다. 이하에서는 경제특구 성공조건을 국제기구들의 연구결과를 바탕으로 구성하고(2절), 북한 경제개발구 추진의 내용을 살펴본 다음(3절), 외자유치와 경제개발, 대안적 발전 측면에서 북한 경제개발구 전략의 성공가능성을 검토한다(4절). 북한 경제개발구 전략에 대한 평가를 바탕으로 남북협력에 대한 함의를 논의하는 것으로 결론을 대신한다(5절).

2. 경제특구의 성공조건

1) 경제특구의 의미와 환경변화

경제특구는 외자유치를 위해 국내에 적용되는 법제도와는 다르게 외국기업의 경영활동에 유리한 제도가 적용되는 일정하게 경계 지어진 구역이다. 경제특구는 본래 중국의 초기 경제개방특구를 지칭하는

www.kci.go.kr

것으로 “체제전환 과정에 있거나 폐쇄 경제를 가진 국가”가 국토의 일부를 개방하여 외자유치를 위해 집중적으로 투자하는 지역을 의미한다. 이후 이러한 의미의 경제특구는 중국의 경험을 다른 나라들이 모방하면서 ‘외자유치 촉진지역’, ‘자유무역지대’와 ‘투자진흥지역’ 등을 포괄하는 광의로 쓰이고 있다(권오혁, 2006: 7). 북한의 경제개발구는 중국의 초기 경제개방특구와 유사하지만 여기서는 북한 경제개발구를 포괄적 시각에서 분석하기 위해 광의의 개념으로 접근한다.

중국을 비롯한 여러 나라들에서 경제특구 전략은 외자유치를 위한 대표적 방법으로 추진되어 왔다. 특히 중국, 한국, 대만, 베트남 등 동아시아 국가들은 영토의 제한된 영역에 제도적 특혜나 세제혜택을 부여하고 인프라를 집중적으로 공급하는 경제특구를 통해 외자유치와 기술이전 그리고 경제발전과 개혁을 성공적으로 수행해 왔다. 그런데, 이전 경제특구가 성공적으로 추진되던 시기와 달리 2000년대 이후 변화하는 세계경제 환경에서 각 나라들의 경제특구 전략은 새로운 변화를 요구받고 있다. 각 나라들 간의 경쟁 심화와 함께 정보기술을 중심으로 부가가치 창출의 원천이 변화하고 있는 세계경제 환경에서 저임금 노동력과 세제 혜택 등을 중심으로 하는 외자유치 전략이 점점 더 적합하지 않은 것이 되어가고 있기 때문이다(Farole, 2011). World Investment Forum 2018 웹사이트에서는 현재까지 전 세계적으로 4,800여 개의 경제특구가 설치되어 있다고 하면서, 경제특구의 성공 이면에 개발과 인프라 개발비용이 이익을 초과하기도 하고, 실제 투자는 소홀히 하면서 세제혜택만 바라는 기업들의 문제, 저렴한 노동력에 기댄 초기 수출가공구들이 임금인상 등으로 인해 경쟁력을 잃어가는 문제, 신기술 도입으로 인한 기존 입지 경쟁력의 상실, 환경문제에 대한 지속적 제기 등으로 경제특구 전략이 점점 더 어려움에 처하고 있다고 지적한다. 여기서 더 나아가 “특구 전략이 애초의 정당화 논리를 벗어나 투기적 이익을 보다 쉽게 획득할 수 있는 부동산 개발사업으로 전락”하고 있는 것 아닌가 하는 비판까지 제기되고 있다(조성찬

www.kci.go.kr

등, 2017: 65).

1991년 북한이 처음 나선특구를 시도한 이후 30년 가까운 시간이 흐르면서 이제 북한은 그 당시 중국이나 베트남의 경제특구 전략과는 다른 전략을 시도해야 하는 국제적 경제환경에 놓이게 되었다. 북한 경제개발구의 성공가능성 검토는 따라서 변화한 환경에 적합한 성공조건을 기준으로 해야 한다. 경제 전반의 발전과 변화 과정에서 경제특구의 성격도 '폐쇄성'와 '특혜'에서 '개방성'과 '투자환경'을 중시하는 방향으로 전환하고 있다.

2) 경제특구 성공의 조건

중국과 베트남 등 여러 나라들의 경제특구 사례를 바탕으로 그간 경제특구의 성공조건에 대한 연구들이 많이 축적되어 왔다. 아시아개발은행(ADB, 2018)은 광역메콩강유역개발사업의 경제특구 연구를 통해 경제특구의 성공조건과 정책적 방침을 제시하는데, 여기에는 양질의 인프라(특히, 안정적 전력 공급이 중요) 공급, 지속적인 인력교육, 공공과 민간의 협력체계, 특구 외부지역과 전후방연계의 강화, 협력국가 간 긴밀한 정책조정 등이 포함된다. 한편, 경제특구의 성공에서만이 아니라 실패로부터도 배워야 한다고 하면서, Economist 기사(2015.4.4)는 세제와 관세혜택에 주로 의존하는 경제특구는 지속적 투자프로젝트 유치에 실패할 수밖에 없다고 지적한다. 특구 외부경제와 가치사슬의 연계, 글로벌시장과 연계를 위한 제도적, 물리적 인프라 공급, 감독과 자율성 보장의 적절한 균형 등이 성공의 핵심조건이라고 제시한다. 나아가 경제특구가 폐쇄성을 가진다는 점에서 개념적 한계가 있고, 금융서비스까지 포함하는 경제특구로 발전하기 위해서는 특별하게 제한된 영역을 넘어서야 하고, 나아가 '구역'이 더 이상 필요 없는 나라들이야말로 '특별'한 나라가 될 것이라고 한다.

외자유치 그리고 경제발전의 촉매로 기능하는 것과 함께 경제특구

www.kci.go.kr

는 사회적, 환경적 측면에서도 지속가능성(sustainability) 요구를 받게 되는데, Farole(2011), Farole & Akinci(2011) 등은 경제특구의 성공에 대해 이러한 부분을 포함하는 종합적 조건을 제시하고 있다. Farole(2011)은 경제특구가 외자유치와 고용창출이라는 직접적 목적과 함께 경제개혁과 새로운 정책접근을 위한 실험장으로 기능하는 포괄적 목적을 가지고 있다고 하면서, 세계 각국 경제특구의 성공과 실패에 대한 분석을 기반으로 경제특구의 성공을 위해서는 최소한 세 가지 차원에서 대응이 필요하다고 한다.[8] 첫째, 경제특구는 외국기업의 투자를 유치해야 하고, 둘째, 장기적으로 경제특구의 성공이 국가 경제발전에 기여해야 하며, 셋째, 사회적, 환경적 지속가능발전을 위한 실험장이 되어야 한다는 것이다. 이 연구에서는 이를 '외자유치', '경제개발', '대안적 발전'으로 구분하고, 이러한 직접적, 포괄적(간접적), 대안적 발전을 위한 공간으로서 북한 경제개발구의 가능성을 검토한다.[9] 지속가능발전 개념 대신 '대안적 발전'을 쓰는 이유는 예외적 공간으로서 특구의 진보적 실천을 위한 실험의 장(이승욱·박배균, 2017)으로서 가능성을 열어놓고자 함이다. 이 연구에서는 사회적, 환경적 지속가능성에 더해 토지의 개발과 이용의 지속가능성 측면까지 포함하고자 한다.[10] 다음 <표 1>은 경제특구 성공조건을 단기(직접적)와 장기(간

8) 이런 관점에서 중국과 아프리카 등 세계 여러 나라 경제특구의 성공과 실패 사례 연구를 종합한 보고서로 Farole & Akinci(2011) 참조.

9) 김원배(2005)는 경제특구가 '경쟁'과 '협력'의 공간으로서 의미를 갖는다고 하면서, 경쟁과 협력이 서로 배타적으로만 기능하는 것이 아닌, 경쟁 가운데 협력의 계기가 창출되고 그를 통해 지역경제 '통합'의 가능성이 만들어지는 것으로 보고 있다. 즉, 경제특구의 성공을 일국 차원을 넘어선 지역경제 통합의 차원으로까지 넓혀 그 기능을 보고 있는 것이다. 이 연구에서는 북한 경제개발구의 가능성에 대해 북한 내부에 초점을 두고 (국제)지역경제의 통합으로까지 확대하지는 않는다.

10) 이외 이승욱·박배균(2017: 446)은 "공유적 소유에 근거한 공동체적 도시, 도시권에 입각한 다양성이 인정되는 포용도시, 친환경적인 에너지 전환도시 등 다양한 진보적 도시의 실험"을 특구를 통해 시도해 볼 수 있는 진보적 실천의 주제

www.kci.go.kr

〈표 1〉 경제특구 성공조건의 분류

구분	경제적	사회적·환경적
장기적·간접적(포괄적)	경제개발	대안적 발전
단기적·직접적	외자유치	-

* Farole(2011)을 바탕으로 일부 수정하여 작성.

접적, 포괄적) 그리고 경제적, 사회적·환경적 측면으로 구분한 것이다. 이하에서는 경제특구 성공의 조건을 구체적으로 살펴본다.

(1) 외자유치

경제특구는 성공적 외자유치를 위해 외국자본의 투자를 유치할 수 있는 매력과 안정성을 갖추어야 한다. 여기에는 상대적으로 저렴하면서 유용한 생산요소, 안정적이고 투명한 제도, 효율적 인프라 공급, 정치적 지원과 자율성 보장 같은 것들이 포함된다(Farole, 2011).

먼저, 외국 투자자들이 자국이 아닌 특히 저개발국에 투자하는 것은 기본적으로 노동과 토지 등 생산요소의 비용 절감이 가능하기 때문이다. 저개발국가들은 자신들의 비교우위요소를 활용해 자본을 유치하게 되는데, 여기에는 저렴한 노동력이 주요 요소가 되는 경우가 많다. 과거의 한국, 개발과정의 중국과 베트남 등이 전형적인 예에 해당한다. 그런데 세제혜택과 함께 저렴한 노동력을 활용한 외자유치는 그것을 둘러싼 국제경쟁의 심화, 외자유치국의 경제성장에 따른 인건비와 지가 상승, 그리고 부가가치 생산이 점차 지식 부문으로 전환하는 국제경제 환경의 변화에 따라 한계에 봉착하게 된다. 따라서 비교우위를 활용한 외자유치 전략은 단계별 조건변화에 따라 유연하게 전환하는 것이 필요하다. 초기 비교우위요소인 저렴한 노동력과 토지를 적극 활용하되, 개발단계 및 대내외 경제환경 변화에 유연하게 대응하는 전략

들로 제안하고 있다.

www.kci.go.kr

이 필요하다.

외국자본이 초기에 저개발국의 저렴한 생산요소를 보고 투자하지만 부가가치의 최종 산출은 안정적 생산과 함께 유통과 판매를 통한 이익실현이 가능해야 한다. 투자자들은 저개발국의 저렴한 생산요소에는 매력을 느끼지만 정치적 불안정, 제도 미비, 상대적으로 열악한 인프라 환경으로 인해 실질적인 투자결정에는 어려움을 느끼게 된다. 이 부분에서 투자유치국 정부의 역할 그리고 선진외국과 협력이 중요하게 부각된다(Pereira, 2007). 과거 한국이 일본, 미국 등과 그리고 중국, 베트남이 싱가포르, 일본 등과 협력을 통해 지원받은 것에는 개발재원만이 아니라 제도적 노하우와 개발·관리역량도 중요하게 포함된다. 실질적 외자유치를 위해서는 생산과 경영활동의 자율성과 재산권 보장, 원활한 출입통관 절차 등을 정비하고 안정적으로 보장해야 한다. 또한 물리적 인프라에서도 생산용지가 안정적으로 보장되어야 하고 용수, 전력, 교통 등 인프라 여건이 양호하여야 하며, 특히 저개발국의 산업단지 운영에서 안정적 전력 공급이 핵심적인 요소인 것으로 지적된다(ADB, 2018). 원료 조달과 생산물 유통·판매를 위한 광역교통인프라의 효율성도 투자유치에 결정적인 영향을 준다는 점은 여러 연구에서 일관되게 제기되는 바다.

영토의 일부분에 특별한 혜택을 부여하고 인프라 공급을 집중하는 경제특구 정책은 본질에 있어 정치적 성격을 가지며, 정부의 안보와 경제전략의 지향과 성격, 내용에 직접적인 영향을 받는다. 따라서 외국투자자들은 당국의 정책의지, 정치체제의 안정성과 신뢰성에 민감할 수밖에 없다. 일반적으로 투자환경 조성과 운영에서 민간영역이 점차 더 효율적인 역할을 하는 것으로 보이지만, 당국의 의지와 적극적 역할의 중요성이 줄어들지는 않는다. 특히 안정적 제도와 광역인프라 공급에서 정부의 역할이 중요하다(ADB, 2018; Farole, 2011). 당국은 경제특구에 정치적 지원, 제도와 인프라 공급의 역할을 적극적으로 하되, 실제 특구의 운영과정은 상업적 논리에 따라 작동되도록 하는 자율성을

www.kci.go.kr

보장해야 한다. 이런 점에서 당국의 적극적이지만 제한적인 역할이 요구된다.[11]

(2) 경제개발

경제특구는 직접적으로는 제한된 공간영역에서 외자유치와 기술이전을 꾀하지만 장기적으로는 국가경제발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 경제특구 자체의 발전을 위해서도 점차 국가경제 전반의 개선 및 발전과 조화를 이루는 것이 필수이기도 하다. 경제특구가 경제발전의 촉매로 기능하기 위해서는 기술과 인력 양성, 외부경제와 연계를 통한 지역발전으로 확산 그리고 경제제도 전반의 개선과 함께 진행되어야 한다(ADB, 2018; Farole, 2011).

초기 외자유치를 위해서는 저개발국이 가지고 있는 비교우위, 특히 저임금 노동력을 활용하는 것이 필요하지만 낮은 세금과 저임금 노동력의 유효기간이 그리 길지는 않다. 경제발전에 따라 임금이 상승할 뿐 아니라, 국내적으로 특구 간 및 특구와 외부지역 간, 그리고 주변국들과 산업연계와 경쟁이 심화하면서 낮은 세금과 저임금 노동력의 비교우위는 점차 고갈되어 간다. 따라서 단기적으로는 저렴한 노동력과 토지 등을 활용하는 것이 불가피하고 필요하지만 경제특구는 고부가가치 산업의 기술육성과 인력양성을 위한 장으로도 기능할 것이 요구된다. 이 두 가지(저렴한 노동력 활용과 고부가가치산업 육성)는 서로 배치되는 것처럼 보이지만, 현실적으로 매우 긴밀하게 연관된다. 저개발국이 초기부터 고부가가치 산업육성을 중심으로 경제특구 전략을 구사하

11) 개발당사국의 적극성, 주도성은 원조를 통한 국제 개발협력(developmental cooperation)의 핵심 원칙이기도 하다. '원조의 효과성 제고를 위한 파리 선언'의 다섯 가지 원칙은 다음과 같다(OECD, 2005). 수원국의 주인의식과 주도성, 수원국의 전략과 원조전략의 일치(또는 조율), 공여국 간 전략의 조화, 원조 성과를 위한 자원과 의사결정체계의 관리, 결과에 대한 공여국과 수원국의 상호 책임성. 국제사회는 이후 아크라 행동강령(OECD, 2008)을 통해 이 중 첫째 원칙(수원국의 주인의식과 주도성)이 핵심임을 재확인하였다.

www.kci.go.kr

는 경우 외자유치는 실패하기 십상이다. 첨단산업을 육성할 수 있는 산업생태계가 형성되어 있지 않고, 제도와 인프라 여건이 미비한 상태에서 외국자본이 저개발국의 첨단산업 분야에 투자하기는 매우 어렵기 때문이다. 따라서 저렴한 노동력과 토지를 활용하는 전략이 필요한데, 이를 통해 투자유치국은 제도와 인프라 정비, 인력양성, 재원 확보, 국제관계 개선 등을 진행하게 된다. 이를 바탕으로 비로소 고부가가치 산업과 첨단산업 분야를 육성할 수 있는 역량이 형성되고, 이 단계에서는 초기와 달리 저렴한 노동력과 토지 활용을 중심으로 하는 전략은 실패하게 된다. 이 시기에는 기술개발과 인적 자원 육성, 제도와 인프라의 고도화로 나아가야 한다. 이를 종합적으로 고려할 때 경제특구는 초기 비교우위를 활용한 외자유치의 거점이면서 동시에 그 다음 단계를 준비하는 기술육성과 인력양성의 장이 되어야 한다.

다른 나라의 특구에 투자하는 외국기업들은 생산요소의 우위와 함께 새로운 글로벌가치사슬을 형성하고 판매처를 확보하는 데에도 관심을 두게 된다. 경제특구 초기에 외자유치와 기술이전에 한정된 목표는 점차 경제 전반의 개선과 발전으로 더 포괄적 목표로 전환하게 되는데, 이때 중요한 것이 내국 기업의 특구 내 투자 참여 그리고 특구와 국내 경제의 연계성 강화이다. 이런 점에서 특구는 과거와 달리 폐쇄성보다는 개방성과 연계성을 강화해야 한다. 특구가 양적 성장을 넘어서서 자국 경제발전 전반을 선도하는 촉매로 기능하는 질적 성장의 혁신공간으로 기능할 것을 요구받는 것이다.

경제특구가 점적 혁신의 공간에서 경제 전반의 혁신과 발전을 이끄는 공간이 되는 것은 전국적으로 제도적, 정치적 혁신과 결단의 과정이기도 하다. 경제특구의 실험을 바탕으로 해당 국가는 노동시장과 금융 부문을 포함한 경제 전반에서 국제시장경제와 호환가능한 제도적 개선을 이루어야 하고, 기술개발과 교육훈련, 산업클러스터 등 산업·경제개발 전략을 특구 정책과 연계해 나가야 한다(Farole, 2011). 특히, 폐쇄적 저개발국가들에서 이러한 과정은 민감한 안보문제를 포함한 정

www.kci.go.kr

치적 과정일 수밖에 없고, 따라서 당국의 신중하면서 적극적인 지도와 지원, 경제정책과 특구정책을 연계하는 정책적 역량, 전략적 접근이 요구된다.[12)]

⑶ 대안적 발전

점점 더 연계성이 강화하는 세계경제환경 속에서 경제특구도 예외가 아닐 뿐 아니라, 외국과 협력을 핵심으로 하는 특성상 경제특구는 세계적 규범과 사회적 요구에 더 민감하게 되어가고 있다(Farole, 2011). 따라서 경제특구는 외자유치와 경제개발에 대한 기여 등 경제적 성공조건과 함께 지속가능발전의 규범 등 대안적 발전의 조건과 가능성을 갖추어 나갈 것이 요구된다. 경제특구는 한정된 공간적 범위로 인해 지속가능발전을 포함한 대안적 발전모델의 실험이 용이한 장점도 있다. 여기서는 대안적 발전의 측면에서 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성 측면, 그리고 형평성과 효율성을 갖는 토지제도의 실험의 장에 한정하여 살펴본다.

먼저, 사회적 지속가능성 측면에서 경제특구는 노동조건과 성평등, 생활환경의 개선 등의 조건을 선도적으로 마련해 나가야 한다(Farole, 2011). 저개발국의 초기 비교우위 요소로 저임금 노동력을 활용하는 경우가 많기 때문에 노동조건의 문제는 지속적으로 관심의 대상이 되어 왔다. 노동집약 산업의 경우 일반적으로 젊은 여성의 취업비율이 높게 나타나고 이후 기술집약 부문으로 전환하는 과정에서 여성 취업률이

12) 사회주의 체제의 시장화 과정에서 이러한 사회적 개혁은 새로운 사회관리체계의 구축으로까지 나아간다. 중국의 경우 기존 사회관리체제인 '단위(單位)'에서 '사구(社區, community)'로 전환하는 정치적 지배와 동원 체제의 개혁을 상하이 푸동지역 개발과정에서 실험적으로 진행했다(박철현, 2015). 기업 단위, 사업 단위, 국가기관 단위로 구분되는 '단위'체계가 시장개혁과정에서 해체되기 시작하면서, 행정지역의 주민들로 구성되는 '사구'로 대체된 것이다. 이렇게 보면, 장기적으로 북한의 개방이 경제발전을 위한 개혁으로 발전하기 위해서는 경제제도와 함께 사회체계까지 포함하는 제도적 전환이 필요하다고 할 수 있다.

www.kci.go.kr

〈표 2〉 경제특구 성공의 조건

목적	성공의 조건	내용
외자 유치	비교우위 활용	초기 저임금 노동력 활용, 점차 기술·인력 양성을 통한 유연한 전환
	제도와 양질의 인프라	투자제도 정비와 산업입지, 대외연계를 위한 교통인프라 공급
	당국의 역할	적극적 감독, 지원(제도, 인프라)과 자율성 보장
경제 개발	기술과 인력 양성	체계적 기술육성과 인력양성으로 경쟁력 향상
	외부경제와 연계	국민경제와 전후방연계성 강화
	경제제도 개혁	경제개발과 제도 양 측면에서 국가경제 전반으로 확대
대안적 발전	사회적 지속가능성	노동조건, 사회적 환경의 개선
	환경적 지속가능성	환경친화적이고 문화적 측면을 고려한 발전
	지속가능한 토지제도	경제적 효율성과 형평성을 갖춘 토지제도

감소하는 경향이다. 여성의 노동·생활조건의 개선과 역량개발 기회의 제공 등과 관련하여 경제특구의 제도와 관행에 대한 관심 그리고 선도적 기능이 요구되고 있다. 또한, 경제특구는 외부 노동력의 유입에 따라 도시개발로 확장하는 경우가 많고, 이에 따라 주거 등 생활환경의 문제가 경제특구 발전에서 주요한 문제로 등장하게 된다. 특구를 넘어서는 지역의 생활환경 개선에 관련된 부분도 점차 국내외적으로 관심이 증가할 것으로 예상된다. 둘째, 저개발국으로 공해유발 업종을 이전하고 상대적으로 낮은 환경규제 조건을 악용하는 경우에 대한 국내외적 감시와 저항은 점차 증가할 것이다. 경제특구가 소극적 의미에서 국제적 환경기준에 부응하도록 개발·운영하는 것은 기본적인 조건으로 되어갈 것이다. 나아가 환경적 지속가능성 측면에서 탄소배출과 에너지 저감, 재생가능에너지 활용 등의 혁신적 실험의 장으로서 경제특구가 역할할 수도 있을 것이다(Farole, 2011; 이승욱·박배균, 2017). 한편, 토지를 국유화하고 있는 사회주의 체제의 경우 외자유치와 개발을 위해서는 토지의 유동화가 필요하다. 토지제도는 경제개발의 근간을 이루는 제도로 외자유치와 개발을 위해 효율성이 필요하지만 계획적 개

www.kci.go.kr

발·관리와 투기방지, 지속가능성을 위한 일정한 제약도 필요하다. 경제특구에서 토지의 개발과 이용 관련 제도의 효과적 방안을 마련하는 것은 향후 특구 이외 지역의 개발과 관리를 위한 효율적 토지제도를 형성하는 데 기여할 것이다.[13] <표 2>는 이상의 논의를 바탕으로 경제특구 성공 조건을 정리한 것이다.

3. 북한 경제개발구 전략의 내용과 특징

외자유치와 기술이전을 위한 북한의 경제특구 전략은 1991년 나선특구를 지정하면서부터 시작되었다. 이종규(2015: 38~50)는 북한의 경제특구·개발구 추진을 4개 시기로 구분하고 있다.[14] 1기(1991~2000년)는 중국과 일본을 대외무역의 중심으로 하던 시기로 나선경제무역지대를 지정, 추진하였다. 2기(2001~2008년)는 일본과 납치자 문제 등으로 관계가 악화하면서 중국 및 한국을 중심으로 대외관계가 개선된 시기이다. 개성공업지구와 금강산관광지구를 한국과 함께 개발·운영하였고, 신의주특별행정구를 추진하였다. 3기(2009~2012년)는 핵실험으로 인한 국제제재와 한국의 5·24 조치 등 관계악화에 따라 중국과 협력에 치중하고 북중접경지역에 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대를 북중공동으로 추진한다. 4기(2013년 이후)는 김정은 국무위원장 시대로 지방경제 활성화 차원에서 전국 각 지역에 경제개발구 정책을 본격 시도한다. 이하에서는 2013년 이후 지정된 경제개발구를 중심으

13) 이와 관련하여 조성찬(2014)은 북한 경제특구에서 토지사용료를 매년 납부하는 방식의 공공토지임대제 모델을 제안하고 제도적 가능성을 검토하고 있다.

14) 북한 경제개발구 정책의 배경과 맥락을 포함한 종합적 내용과 평가, 전망을 담고 있는 연구로 배종렬(2014), 양문수·이석기·김석진(2015), 유욱(2014), 이종규(2015), 임을출(2015), 임호열·김준영(2015), 이승욱(2016) 등을 참조. 특히, 북한 경제특구 정책의 시기별 추진경과에 대해서는 이종규(2015: 38~50)와 양문수·이석기·김석진(2015: 24~47)을 참조.

www.kci.go.kr

로 살펴보는데, 필요에 따라 그 이전에 지정된 특구도 포함하여 검토한다. 북한은 최근 기존 특구와 경제개발구를 구분하지 않고 '주요 경제지대' 또는 '개발구' 등으로 지칭하기도 한다.[15]

1) 경제개발구 추진 개요

북한은 2013년 3월 노동당 중앙전체회의에서 "대외무역의 다원화·다양화, 관광활성화를 위한 관광구 설치, 도마다 현지 실정에 맞는 경제개발구 설치"를 결정하고, 같은 해 5월 29일 「경제개발구법」을 제정하였다(차명철, 2018; 통일부 북한정보포털). 2013년에 13개 지방급 경제개발구와 신의주특수국제경제지대를 지정하였고,[16] 이어 2014년에는 원산-금강산국제관광지대를 설치하고 6개 경제개발구(지방급 3개, 중앙급 3개)를 지정하였으며,[17] 신의주특수경제지대를 신의주국제경제지대로 결정하였다. 2015년 4월, 양강도 삼지연군에 무봉국제관광특구를, 같은 해 10월에는 함경북도 경원군에 경원경제개발구를, 2017년 12월에는 평양시 강남군에 강남경제개발구를 설치하였다(북한정보포털). 이로써 2019년 11월 현재 북한의 경제개발구는 개성공업지구를 중앙급으로 포함하는 경우 중앙급 9개, 지방급 19개로 총 28개에 달한다. 단,

15) 차명철(2018)은 북한의 '주요경제지대'들을 소개하면서 '중앙급 개발구' 또는 '중앙급 경제개발구' 부분에 원산-금강산국제관광지대, 강령국제녹색시범구 등 2013년 이후 지정된 경제개발구 이외에도 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 금강산국제관광특구, 신의주국제경제지대를 포함하고 있다.

16) 2013년에 지정된 13개 경제개발구: 평안북도 압록강경제개발구, 자강도 만포경제개발구, 자강도 위원공업개발구, 황해북도 신평관광개발구, 황해북도 송림수출가공구, 강원도 현동공업개발구, 함경남도 흥남공업개발구, 함경남도 북청농업개발구, 함경북도 청진경제개발구, 함경북도 어랑농업개발구, 함경북도 온성섬관광개발구, 양강도 혜산경제개발구, 남포시 와우도수출가공구.

17) 2014년에 지정된 6개 경제개발구: 평양시 은정첨단기술개발구, 남포시 진도수출가공구, 황해남도 강령국제록색시범구, 평안남도 청남공업개발구와 숙천농업개발구, 평안북도 청수관광개발구.

www.kci.go.kr

〈표 3〉 경제개발구(경제특구 포함) 유형 구분

구분		중앙급(9개)	지방급(19개)
종합형		· 라선경제무역지대 · 황금평, 위화도경제지대 · 신의주국제경제지대	· 압록강경제개발구, 만포, 청진, 혜산, 경원, 강남
전문형	공업개발구	· 개성공업지구	· 위원공업개발구, 현동, 흥남, 청남
	농업개발구		· 북청농업개발구, 어랑, 숙천
	관광개발구	· 원산-금강산국제관광지대 · 금강산국제관광특구	· 무봉국제관광특구, 신평관광개발구, 온성섬, 청수
	수출가공구	· 진도수출가공구	· 송림수출가공구, 와우도
	첨단기술개발구	· 은정첨단기술개발구	
	녹색시범구	· 강령국제록색시범구	

* 자료: 리일철(2015: 43~44), 이종규(2015), 북한정보포털 등을 참고하여 재정리하였으며, 중앙·지방급 구분은 차명철(2018)을 따름. 여기서는 북한 자료에는 빠져 있는 개성공업지구를 국내 연구에 준하여 포함하였음.

** 지방급 전체와 중앙급 중 신의주, 원산-금강산, 진도, 은정, 강령에는 경제개발구법이 적용되고, 라선, 황금평·위화도, 개성, 금강산은 각각 별도의 특별법이 적용됨.

차명철(2018) 등 북한의 문헌에서는 개성공업지구를 경제개발구나 경제지대에 포함하고 있지 않고 경제지대를 총 27개로 소개하고 있다.

경제개발구는 관리소속에 따라 중앙급과 지방급으로 구분이 된다. 지방급 경제개발구 창설신청은 도(직할시)인민위원회가 하며(「경제개발구법」 제14조, 「경제개발구창설규정」 제7조, 제10조),[18] 개발기업 선정도 도(직할시)인민위원회가 할 수 있다(「경제개발구 개발규정」 제11조). 중앙급 경제개발구의 창설신청은 국가로부터 창설권한을 받은 중앙기관이 할 수 있다(「경제개발구창설규정」 제7조).

경제개발구 유형구분에서 통일부의 「북한정보포털」(경제 > 경제체제 및 정책 > 북한의 경제정책 변화와 개혁·개방 전망)과 다른 내용은 여기서는 무봉국제관광특구를 북한 문헌(차명철, 2018)에 따라 '지방급'으로 분류

18) 북한에서 직할시는 평양직할시가 유일하며, 특별시는 2개로 남포와 나선이 있다.

www.kci.go.kr

〈표 4〉 27개 경제개발구 개요(개성공업지구 제외)

연번	명칭	위치(면적 km^2)	개발계획
1	원산-금강산 국제관광지대	강원도 원산시, 통천군, 금강군, 고성군, 천내군, 세포군, 고산군 일원(440)	국제적인 휴양 및 치료관광, 역사유적관광 - 원산지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구, 석왕사지구, 통천지구, 금강산지구
2	라선경제 무역지대	라선시(470)	국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 봉사업 - (총개발목표) 원자재공업, 장비공업, 첨단기술산업, 경공업, 봉사업, 현대고효율농업 발전을 통해 동북아시아의 선진제조업기지, 물류 중심, 관광 중심으로 건설
3	황금평, 위화도 경제지대	평안북도 신의주시, 신도군(황금평 14.49, 위화도 38)	정보산업, 경공업, 농업, 상업, 관광업
4	금강산 국제관광특구	강원도 고성군과 금강군 일부(225)	금강산관광 - (총개발계획) 휴식치료관광, 역사문화관광, 스키관광, 해양관광 개발과 관광봉사를 위한 농업, 어업, 녹색산업 - (1단계) 온정리구역, 고성항구역, 만폭동구역, 만천구역, (2단계) 삼일포-해금강지역, 내금강지역
5	신의주 국제경제지대	평안북도 신의주시(40)	현대농업, 관광휴양, 대외무역 - 첨단기술산업, 무역, 관광, 금융, 보세가공 등을 결합한 복합경제개발구 건설
6	강령국제 록색시범구	황해남도 강령군(3.5)	녹색상업기술연구개발, 유기농산물 및 수산물가공 - 자연에너지환경보호기술, 녹색산업기술연구보급기지 건설, 수산물양식, 가공지구 조성
7	은정첨단기술 개발구	평양시 은정구역(2)	정보기술, 나노 및 새 재료, 생물공학 분야의 연구개발, 첨단기술제품 생산과 수출, 첨단기술전시와 교류 - 연구개발-생산-판매 일체화
8	진도 수출가공구	남포시 와우도구역(1.37)	원료, 자재, 부속품을 수입하여 기계, 전기, 전자, 경공업 및 화학제품을 생산수출하는 보세가공구역
9	만포 경제개발구	자강도 만포시(3.9)	현대농업, 관광휴양, 대외무역 - (미타지구) 관광, 무역을 결합한 국제봉사기지 - (포상리지구) 고리형순환생산체계를 도입한 현대농업기지

www.kci.go.kr

연번	명칭	위치(면적 km^2)	개발계획
10	위원 공업개발구	자강도 위원군(2.3)	광물자원가공, 목재가공, 기계설비제작, 농토산물가공, 잠업 및 담수양어과학연구
11	청진 경제개발구	함경북도 청진시 (5.4)	금속가공, 기계제작, 건재생산, 전자제품생산, 중계수송, 대외무역
12	어랑 농업개발구	함경북도 어랑군 (5.1)	고리형순환생산체계를 도입한 축산기지, 채종과 육종을 포함한 농업과학연구개발기지
13	온성섬 관광개발구	함경북도 온성군 (1.69)	골프장, 수영장, 경마장, 관광봉사
14	경원 경제개발구	함경북도 경원군 (1.91)	전자제품생산, 수산물가공, 정보산업제품, 피복가공, 식료가공공업, 관광업
15	무봉 국제관광특구	양강도 삼지연군(20)	백두산지구참관과 관광객들에 대한 종합봉사, 관광상품생산
16	혜산 경제개발구	양강도 혜산시(1)	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 대외무역
17	압록강 경제개발구	평안북도 신의주시 (6.3)	현대농업, 관광휴양, 대외무역 - (어적도지구) 국제봉사기지 - (구리도지구) 현대농업과학연구기지와 남새화초시설 설치
18	청수 관광개발구	평안북도 삭주군(20)	압록강유역의 유리한 자연지리적 조건을 이용한 관광봉사
19	현동 공업개발구	강원도 원산시(2)	정보산업, 경공업, 관광기념품 생산업
20	흥남 공업개발구	한경남도 함흥시 (2.2)	보세가공, 화학제품, 건재품 생산, 기계설비제작
21	북청 농업개발구	함경남도 북청군 (3.5)	과수업과 과일종합가공업, 축산업을 기본으로 하는 고리형순환생산체계 확립
22	와우도 수출가공구	남포시 와우도 구역 (1.5)	선진적인 개발 및 운영방식이 도입된 수출지향형 가공조립업
23	송림 수출가공구	황해북도 송림시(2)	수출가공업, 창고보관업, 화물운송업
24	신평 관광개발구	황해남도 신평군(8.1)	명승지들에 대한 유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락 등 다양한 관광봉사
25	청남 공업개발구	평안남도 청남구(2)	채취설비와 부속품, 공구제작, 석탄을 원료로 하는 화학제품 생산, 대외무역
26	숙천 농업개발구	평안남도 숙천군(3)	다수확우량품종들의 육종과 채종, 농산, 축산, 과수, 남새, 버섯 부문 생산 및 가공, 기술연구개발 - 현대농업, 관광휴양, 무역

www.kci.go.kr

연번	명칭	위치(면적 km^2)	개발계획
27	강남 경제개발구	평양시 강남군(3)	다수확우량품종육종과 사료생산, 첨단제품 가공 및 임가공 - 농축산지구와 공업지구로 구분

* 자료: 차명철(2018)을 주로 참고하여 정리하였으며, 기존 국내에 알려진 자료를 보조로 참고하되 서로 다른 경우 차명철(2018)을 따름. 북한의 원자료에 따라 개성공업지구는 제외하였음.
** 1~8번은 중앙급, 9번 이하는 지방급.

하였고, 원산-금강산국제관광지대와 금강산국제관광특구를 별도 경제개발구로 구분했다는 점이다. 금강산국제관광특구에는 「금강산국제관광특구법」과 그 하위 규정, 시행세칙들이 적용되고, 원산-금강산지대 중 금강산특구 외 다른 지역에는 「경제개발구법」과 그 하위 규정이 적용된다(김상학, 2016: 50~51). 금강산국제관광특구는 지리적으로 원산-금강산국제관광지대에 포함되지만, 여전히 독자적 특수경제지대의 지위를 유지하고 있다. 따라서 여기서는 김상학(2016)과 차명철(2018) 등 북한 문헌에 따라 이 둘을 별도 경제지대로 구분한다.

2) 경제개발구 전략의 특징

경제개발구는 이전 특수경제지대와 비슷한 특징을 가지지만 몇 가지 점에서 기존 경제특구들과 차이점을 가지고 있다. 북한의 문헌들(리일철, 2015a; 2015b; 김영철, 2016; 리명숙, 2017)에서는 경제개발구가 기존 특구들과 다른 점을 제시하고 있는데, 먼저, 중앙당국이 주도하던 경제특구에서 시·도의 지방이 주도하는 경제개발구 주도로 바뀌었다고 한다. 중앙급만 허용되던 기존 특구와 달리 경제개발구에서는 중앙급과 지방급 경제개발구가 다 허용되며, 지방급 경제개발구가 더 일반적이다. 중앙급 경제개발구에 대한 외국투자 심의와 개발사업자 선정 등에서도 도(직할시)가 많은 권한을 가지고 있고, 그 권한은 지방급 경제개발구에서 더 크다(리일철, 2015b: 92).

www.kci.go.kr

김영철(2016)은 다음으로 경제개발구가 단순하고 전문적인 기능을 중심으로 한다는 점, 상대적으로 소규모라는 점, 그리고 경제개발구 밖의 북한 기업과 연계가 필수적이라는 점에서 기존 특구와 다르다고 지적한다.[19] 경제개발구는 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등으로 구분되는데, 이것은 경제개발구의 전문기능에 따른 분류이다. 압록강경제개발구 등 '경제개발구'로 지칭되는 경우에도 기존 특수경제지대보다는 기능이 복잡하지 않다고 한다. 원산-금강산국제관광지대 등 일부 관광개발구를 제외하면 대부분 경제개발구 면적은 수km^2 정도이다. 면적이 작은 이유에 대해서는 경제개발구가 기능적으로 주로 전문형이거나, 복합형인 경우에도 상대적으로 단순하기 때문이라고 한다. 또한, 경제개발구가 규모와 기능이 제한되어 있어 원활한 관리·운영을 위해 개발구 외부와 상호연계가 필수적이며, 이것이 지역발전의 바탕이 된다고 한다.

여기서 경제개발구의 특징 중 주목할 만한 것은 지방의 권한을 강화했다는 점 그리고 경제개발구 내 경제활동에 필요한 원료와 노동력 공급, 생산물자 운송체계, 생산물 소비지 등 측면에서 주변지역과 긴밀한 연계가 필요하다는 점을 분명히 했다는 것이다. 경제개발구들이 성공하기 위해서는 경제개발구가 구역 밖 지역에 개방적일 수밖에 없으며, 개발구 추진이 지역경제 활성화와 지역산업구조 고도화의 기회가 될 것으로 기대하고 있는 것이다. 이는 과거 외부경제와 철저하게 차단되어 있던 개성공단과 비교하면 큰 차이라 할 수 있다. 경제개발구의 기능이나 규모 등 내적 특성 이외에, 경제개발구 개수와 입지에서도 기존 특구와는 확연히 다른 점이 나타난다. 기존 경제특구가 개

19) 이외, 경제개발구의 다른 점으로 경제개발구 특혜제도가 기존 특구와 비슷하지만 등록자본비율에서 차이가 있다고 하면서, 나선경제무역지대에서는 총투자액 증가에 따라 등록자본비율이 낮아지지만, 경제개발구에서는 투자 규모와 관계없이 등록자본이 총투자액의 30% 이상이어야 한다는 점을 지적한다(김영철, 2016).

www.kci.go.kr

〈표 5〉 북한 경제개발구 정책 종합

특징	▪ 지방(도, 직할시) 권한의 강화 ▪ 단순하고 전문적인 기능 중심 ▪ 상대적으로 소규모(관광개발구 제외) ▪ 개발구 밖 기업 및 지역과 연계가 필수
목적체계	자립적 민족경제와 사회주의 체제의 발전 ⇧ 나라 경제의 발전과 인민생활 향상 ⇧ 하부구조 건설과 지역경제 발전 ⇧ 대외경제교류와 협력의 강화(선진 기술과 자본 유입)
유형	▪ (관리소속) 중앙급, 지방급 ▪ (기능) 종합형, 전문형 ▪ (부문) 공업, 농업, 관광, 수출, 첨단기술, 녹색, 종합(경제)
추진전략	▪ 특혜보장 ▪ 법률적 환경의 보장 ▪ 현대적 하부구조 건설 ▪ 지역특성에 적합한 개발 ▪ 첨단과학기술 장려 ▪ 단계별 개발(규모, 개발대상, 산업 부문 등)

* 출처: 김두환(2018: 58)을 일부 수정.

성, 금강산, 신의주, 황금평·위화도, 나선 등 북한의 네 귀퉁이 지역에 지정되었던 것과 달리, 경제개발구는 2013년 이후에만 23개를 새로 지정하였고, 평양과 남포 등 북한 수도권지역을 포함한 전국 각 지역에 분포하고 있다. 다만 원산-금강산국제관광지대와 해주시 인근의 강령국제녹색시범구를 제외하면 남한과 인접지역이라고 할 만한 경제개발구가 없다는 점에서 경제개발구가 남측과 협력을 염두에 두고 추진된 것은 아니라고 추정할 수 있다.

북한의 경제개발구가 전국적으로 지정되었고 지방의 권한과 역할이 강화되었으며, 구역 밖 외부경제와 연계를 강조한다는 점에서 유욱(2014)과 임을출(2015)은 북한의 경제개발구가 기존 특구의 '점'적 개발에서 '선-면'적 개발로 넘어가는 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 하지만 외부경제와 연계 필요성을 경제개발구의 기능과 규모의 제한성에서 찾고 있다(김영철, 2016)는 것을 고려하면, 경제 전반의 제도적 변화와 개방을 전제로 하는 선-면으로의 확장 가능성까지 기대하는 것

www.kci.go.kr

은 아직은 예단으로 보인다. <표 5>는 북한 경제개발구 정책을 종합한 표로 독자의 이해를 돕기 위해 추가하였으며 세부 내용은 김두환(2018)과 이하 본문을 참조할 수 있다.

4. 북한 경제특구 전략의 성공가능성 검토

1) 외자유치

(1) 비교우위 활용

저개발국의 초기 경제특구는 비교우위, 특히 저렴한 노동력과 토지를 활용하는 것이 필수적이며, 내외부 시장환경에 적응하면서 단계적으로 유연한 전략을 펼쳐나가야 한다. 이런 점에서 볼 때, 북한은 노동집약형 산업보다는 첨단산업 육성을 통한 이른바 '단번도약'에 중점을 두고 있는 것으로 보인다는 점에서 현재 비교우위 요소의 적극 활용과 다소 거리가 있다고 할 수 있다. 북한은 지식경제시대에 첨단과학기술을 도입 발전시키는 것이 경제발전의 중요 문제라고 강조하면서 그 수단으로 첨단과학기술구 개발과 함께 다른 경제개발구들에서도 과학기술 부문을 장려하고 있다. 먼저, 과학기술역량이 집중된 과학기술개발구를 더 많이 적극 개발해야 한다고 하고 있다. 현시대가 지식경제시대이고 첨단과학기술에 의해 경제와 문화 발전이 좌우되고 있으며 이를 선도하는 수단이 첨단과학기술개발구라고 보기 때문이다(김범수, 2014). '지식경제시대, 첨단과학기술 개발의 중요성과 자력갱생'은 신년사를 비롯한 경제개발 관련 북한의 공식 문헌에서 빠짐없이 강조하는 내용이기도 하다.

단계적 개발과 유연한 전략의 측면에서 보면, 북한 문헌에서도 개발규모, 인프라, 산업 부문 등에서 단계적 개발의 중요성을 제시하고 있다. 로명성(2016)은 경제개발구 개발의 원칙으로 '단계별 개발'을 제시

www.kci.go.kr

한다.[20] 개발규모는 초기에는 작게 정하고 점차 확대하는 방식으로 진행하고, 인프라 개발에서는 생산시설 운영의 핵심요소인 교통과 전력시설을 선행하고 다른 시설을 후속하는 방식으로 추진해야 한다고 지적한다. 산업 부문에서는 수출가공업과 관광업을 먼저하고[21] 그 성과를 토대로 다른 산업 분야 건설을 진행해야 한다고 한다.[22]

현재 조건에서 북한경제의 비교우위는 저임금 노동력과 자원(지하자원과 관광자원 등)에 있다고 일반적으로 보고 있다.[23] 반면, 북한 내부에서는 이러한 비교우위보다는 오히려 첨단과학기술 도입과 그를 통한 산업구조 현대화를 중요 목표로 설정하고 있는 것으로 보인다. 장기적으로 선진기술 도입을 추구하는 것은 필요하지만 경제개발구 초기에 시장논리에 따른 기업의 선택과 북한당국의 지향이 서로 충돌할 여지가 있다.[24] 북한 당국의 의도와 외국투자기업의 선택이 충돌, 갈등, 타

20) '단계별 개발'은 「경제개발구법」(2013) 제19조의 개발원칙 중 첫 번째 항에 해당한다. 법에서 제시하는 경제개발구의 개발원칙은 다음과 같다. 1. 계획에 따라 단계별로 개발하는 원칙, 2. 투자유치를 다각화하는 원칙, 3. 경제개발구와 그 주변의 자연생태환경을 보호하는 원칙, 4. 토지와 자원을 합리적으로 리용하는 원칙, 5. 생산과 봉사의 국제경쟁력을 높이는 원칙, 6. 경제활동의 편의와 사회공공의 리익을 다같이 보장하는 원칙, 7. 해당 경제개발구의 지속적이고 균형적인 발전을 보장하는 원칙.

21) 북한은 수출가공업과 관광업을 우선 추진할 것을 제시하고 있으나, 최근 대북제재로 인해 수출가공업 개발도 여의치 않음에 따라 원산-금강산국제관광지대 갈마지구 등 관광 분야 개발에 치중하고 있는 것으로 보인다. 관광개발구의 특징과 추진방안에 대해서는 공혁(2017)과 김상학(2016), 김충혁(2017)을 참조.

22) 로명성(2016)은 단계적 개발의 예로, 흥남공업개발구에서는 흥남항에 가깝고 화학공업과 대규모 기계제작지역의 특성을 살리고, 현동공업개발구에서는 원산항에 근접한 지리적 조건을 이용하여 보세가공업과 중계무역을 위한 대상건설을 선행시킬 수 있다고 제시한다. 또한 남포항과 송림항을 끼고 있고 발전된 공업토대와 풍부한 노동력을 가지고 있는 와우도, 진도, 송림수출가공구에서는 수입원자재를 이용한 임가공, 주문가공, 주문조립, 보상무역 등 가공조립업을 위한 개발대상 건설에 힘을 집중해야 한다고 제시한다.

23) 향후 북한 경제개발구가 본격 추진되는 초기에는 개성공단과 마찬가지로 노동집약형 산업이 진출할 가능성이 높다(양문수 등, 2015).

24) Farole(2011)은 저개발국에서 저렴한 노동력과 토지 등을 활용한 초기 외자유치

www.kci.go.kr

협한 결과로 공간의 선택성이 나타나고 수출가공구와 첨단기술 중심의 경제개발구가 지역에 따라 선택적으로 개발되면서 일반적인 저개발국의 단계적 경제개발 패턴과는 다른 양상으로 전개될 가능성도 있다. 또는, 개발규모, 인프라, 산업 부문에서 단계적 개발의 필요성을 인지하고 있다는 점에서 실제 추진에서는 단기적으로 노동집약 부문과 관광업 등 비교우위 요소를 활용하면서, 장기적으로 첨단기술개발을 추진하는 방식으로 진행될 수도 있을 것이다.

(2) 제도 정비와 양질의 인프라

경제개발구에서 외자유치 성공을 위해서는 투명하고 안정적인 제도적 환경과 효율적인 인프라가 필수적이다. 먼저, 제도적 환경과 관련하여, 리현철(2017)은 경제개발구의 유리한 투자환경과 조건을 보장하는 데서 법률적 환경을 제대로 보장하는 것은 매우 중요한 문제라고 하면서 그 필요성과 원칙을 다음과 같이 제시한다. 사적 재산이 보호받고, 생산·경영활동이 투명하게 법적으로 보장될 것이라는 확신이 있어야만 외부 투자자들이 투자할 것이기 때문에 경제개발구의 투명한 법률적 환경이 필요하다고 지적한다. 그리고 경제개발구에서 법제도환경 보장의 원칙으로 당의 정책을 정확히 반영할 것, 국제투자법제도를 고려할 것, 유관기관과 합의에 기초하여 법규를 제정할 것을 제시한다. 이 가운데 국제투자법제도 고려 부분에서는 이중과세방지조치, 국제적 세무관례, 쌍방투자조약과 다자투자조약 등을 연구분석하고 그에 기초하여 법규에 반영해야 한다고 한다.[25]

로 어느 정도 경제적 역량을 축적하는 데 최소 5~10년가량 소요되기 때문에, 이 기간 동안 비교우위가 없는 첨단 분야를 무리하게 추진하는 것도 위험하고, 그 기간이 경과하는 동안 기술·인력 양성을 통한 질적 도약을 추진하지 못하는 것도 경제특구 실패의 중요 요인이라고 지적한다. 비교우위의 활용과 변화에 따른 유연한 전략이 요구되는 부분이다.

25) 리현철(2017)은 법규 작성 원칙 중 '당 정책 반영'과 관련하여서는 장려 부문에 대한 특혜제도 실시, 안전과 이익 침해 요소의 제한과 제재, 하부구조와 첨단기

www.kci.go.kr

북한은 개성공단 개발 이전까지만 해도 나선특구법 등 법률 이외에는 시행세칙 등 하위 규정을 마련하지 않고 있었다. 개성공단 개발·운영 과정에서 「개성공업지구법」과 함께 16개 규정과 35개 사업준칙, 3개 세부준칙 등 총 50여 개 법제를 작성하였다. 이후, 나선특구법 개정과 원산-금강산국제관광지대 및 경제개발구 제정에서는 법 제개정과 함께 후속으로 각종 하위 규정을 작성, 공포하고 있다.

인프라 공급 전략과 관련하여, 북한은 각 도에 지정한 경제개발구 추진에 있어 하부구조 건설은 기본적으로 외국개발기업의 투자를 통해서 추진하려는 것으로 파악된다. 경제개발구에서 하부구조 건설에 대한 외국투자를 유인하여 "국가나 지역의 부담 없이 하부구조를 건설"하겠다는 것이다(로명성, 2015: 40). 그런데 최근 문헌들에서는 경제개발구 건설과 함께 특구와 경제개발구의 현대적 하부구조 건설도 가능한 자체 힘으로 해결해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 정은하(2017)는 나선경제무역지대에서 무역, 중계수송, 수출가공기지로서 기능이 중추를 이루기 때문에 항과 철도, 도로, 정보통신, 동력 등 하부구조의 건설과 완비가 지대발전의 기본요소라고 한다. 특히, 나선경제무역지대 하부구조 건설에서 자체 투자로 할 수 있는 대상들은 가능한 자체 힘으로 개발해야 한다고 하여 기존의 '대외투자를 통한 하부구조 건설' 입장에서 '자체 건설'도 대안으로 검토하고 있음을 보여준다.[26] 한편, 리명숙(2017: 123)은 개발업자의 선정대상, 개발원칙과 방식을 제시하면서 BOT 방식과 BTO, BOO, BLT 방식 등을 경제개발구 특성에 맞게 이용하여 추진해야 한다고 주장한다.[27] 수익형 민간투자사업방식

술 부문 등 장려 부문에 대한 면세와 감세 및 부동산 취득 우선권 부여와 수속절차 간소화 등 특혜 적용 등이 필요하다고 한다.

26) 관련 법규에서도 경제개발구 개발은 외국투자자가 단독 또는 북측 기업과 합영하는 방식으로 할 수 있으며, 북측 기관, 기업소도 단독 또는 공동으로 할 수 있도록 규정하고 있다(「경제개발구법」 제20조, 「경제개발구 개발규정」 제2조).

27) 이상 방법은 기반시설에 대한 민간투자사업방식으로, 남한의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의해 사업추진방식에 따라 구분된다(기획재정부,

www.kci.go.kr

과 임대형 민간투자사업방식 등을 도입하여 효과적인 경제개발구 조성과 경쟁력 강화방안을 모색하고 있는 것이다.[28] 종합적으로 볼 때, 북한이 인프라의 자체 개발 필요성을 제시하는 것이 그것을 우선하는 것으로 볼 수는 없다. 북한의 경제역량을 고려할 때 전반적 기조는 외부투자를 통한 인프라 개발방안을 중심에 두고 있으며, 인프라 자체 개발 필요성을 제기하는 것은 대북제재에 따른 외자유치의 어려움을 반증하는 것으로 보는 것이 더 타당할 것이다.

특구의 개발과 운영에서 안정적인 제도환경의 필요성과 내용에 관해 그 중요성을 인식하고 있고, 소유권과 경영활동의 자율성을 인정하는 방향으로 제도화를 진행하고 있는 것으로 보인다. 다만 노동시장과 노무관리, 금융 부문의 제도화와 관련해서는 특별히 진전된 내용이 보이지 않는데, 이 부분은 경제개혁 관련 부분에서 다시 다루도록 한다. 인프라 개발과 관련하여 특구의 입지나 세제혜택에 비해 지원환경과 인프라의 중요성이 더 커지고 있다는 점을 인식하고, 합영방식과 민간투자방식을 활용하는 방안을 검토하고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

(3) 당국의 역할

당국의 역할은 적극적이지만 제한적이어야 한다. 당국은 제도적 여건 마련과 인프라 공급, 전반적인 감독에서 주도적 역할을 하여야 하지만 경제특구 자체는 상업적 방식으로 자율성을 가지고 운영되도록 해야 한다.

제도적 여건 마련과 인프라 공급 관련 내용은 앞에서 다루었으므로

2017.11, 「시사경제용어사전」, '민간투자사업' 항목).

28) "경제개발구 개발방식은 해당 경제개발구의 특성에 맞게 중앙특수경제지대지도기관과 도(직할시)인민위원회가 합의하여 정한다. 경우에 따라 개발기업과도 협의하여 개발방식을 정할 수 있다"(「경제개발구 개발규정」 제4조). 북한 경제개발구에서 BOT 방식 도입 관련 논의는 배종렬(2014: 50~51)을 참조.

www.kci.go.kr

여기서는 관리운영의 자율성 보장 부분을 초점을 둔다. 관리운영과 관련하여 관리위원회는 관할범위와 운영 측면에서 독자성과 특혜적 우대조건을 보장받을 수 있다. 「경제개발구 관리기관운영규정」(2013)에 의하면 관리기관은 중앙특수경제지대지도기관과 도(직할시)인민위원회 또는 해당 기관의 지도를 받지만(제4조), 관리에서 독자성을 가지며 법규에서 정한 경우를 제외하고 다른 기관의 관여를 받지 않는다(제5조). 관리위원회 임직원은 다른 나라 사람도 될 수 있다(제6조). 그런데, 「라선경제무역지대법」(2011년 개정)에는 경제무역지대의 관리원칙으로 '관리위원회와 기업의 독자성 보장'(법 제23조)이 적시되어 있었으나, 2013년 제정된 「경제개발구법」의 관리원칙(제32조)에서는 관리위원회는 빠지고 '기업의 독자성 보장'만 남아, 관리기관의 자율성 보장에서 일정 부분 후퇴하는 것은 아닌가 하는 의문도 있다.[29]

경제개발구를 통한 외자유치에서 북한 당국의 의지는, 실제 사업추진이 진행되어야 제대로 평가할 수 있겠지만, 2013년 「경제개발구법」 제정 이후 23개에 달하는 신규 경제개발구를 지정하고 제도화와 투자유치를 시도하고 있는 것에서 간접적으로나마 확인할 수 있다. 제도화에서 당국의 주도적 역할 부분도 일정한 진전이 있고, 인프라 공급에 대해서도 재정 여력이 작은 가운데 외자유치, 공동투자 또는 민간투자 방식의 활용 등 다양한 방식을 모색하고 있는 것으로 보인다. 다만 경제개발구가 상업적 논리에 따라 자율적으로 다양한 혁신과 협력의 장으로 기능하도록 하는 당국 역할의 '제한성' 부분에 대해서는 「경제개발구법」의 내용 등을 볼 때 충분한 자율성 보장의 방향으로 가고 있다

29) 라선특구의 관리원칙은 다음과 같다. 1. 법규의 엄격한 준수와 집행, 2. 관리위원회와 기업의 독자성 보장, 3. 무역과 투자활동에 대한 특혜제공, 4. 경제발전의 객관적 법칙과 시장원리의 준수, 5. 국제관례의 참고. 경제개발구의 관리원칙은 다음과 같다. 1. 법규의 엄격한 준수와 집행, 2. 기업의 독자성 보장, 3. 경제활동에 대한 특혜제공, 4. 국제관례의 참고. 2011년에 개정된 라선특구법과 비교하면 2013년 제정된 경제개발구법에서는 '관리위원회의 독자성'과 '경제발전의 객관적 법칙과 시장원리의 준수'가 빠진 것을 확인할 수 있다.

www.kci.go.kr

고 보기는 어렵다.

2) 경제개발

(1) 기술과 인력 양성

개방 초기에 경제특구는 저렴한 노동력 등 현재의 비교우위를 적극 활용하는 것이 필수지만, 기술의 습득과 인적 역량 개발을 통해 고부가가치 산업 육성을 위한 전략을 유연하게 적용하여야 한다. 북한은 전자보다는 후자의 기술·인력 양성 부분에서 더 의욕을 보이고 있다.

기술이전과 개발, 첨단과학기술의 개발과 인력 양성에 대해서는 북한이 경제개발구에서만이 아니라 경제전략 전반에서 지속 강조하는 사항이다. 특히, 경제개발구와 관련하여 북한은 평양시 은정구역에 첨단기술개발구를 지정하였고, 다른 경제개발구에서도 첨단과학기술화를 장려한다는 입장이다. 첨단기술개발구는 지식과 기술, 인재가 일정한 지역에 집중되고 교육과 과학연구, 생산과 수출이 하나로 밀착되는 특징을 가진다(김범수, 2014: 49)고 하면서, 이를 통해 정보설비산업, 프로그램산업, 생물산업, 봉사업과 같은 새로운 부문을 창설하고 경제구조를 첨단산업 위주로 전환시켜야 한다고 한다. 첨단과학기술개발구를 설치하는 것과 함께 다른 경제개발구에서도 선진기술을 적용하는 상품을 생산하는 기업에 대한 각종 우대 조치를 취함을 통해 첨단과학기술화를 장려한다는 구상도 제시한다. 한철룡(2017)은 특수경제지대의 산업구조에 외국직접투자가 미치는 영향과 관련하여 전통적 산업부문을 '현대적 산업 부문'으로, 노동집약적 산업을 '기술집약적 산업'으로, 저급기술제품을 '고급기술제품'으로 전환하는 긍정적 효과가 있다고 한다. 경제개발구를 통해 현대적, 기술집약적 산업을 발전시키고 고급기술 제품 생산을 확대한다는 전략이다.

한편, 경제개발구 관리운영 인력의 양성과 관련하여, 김명국(2016)은 유능한 경제전문가들을 많이 양성하여 그들이 경제개발구의 관리운

www.kci.go.kr

영사업을 담당하도록 하며 이를 위해 학술교류와 문화교류를 활발히 진행하여야 한다고 주장한다. 세계적 안목을 가진 능력 있는 일군들이 경제개발구 개발사업을 담당하게 하며 발전하는 현실에 맞게 그들의 실무수준을 끊임없이 높여야 한다는 것이다.

첨단과학기술 육성과 기술 및 관리 인력의 양성 측면에서 북한의 의욕은 충분히 강한 것으로 보인다. 신년사 및 경제개발계획에서도 기술발전을 위한 인력양성의 강조는 항상 중요하게 제시되고 있다. 관리운영 역량의 필요성과 중요성에 대해서도 마찬가지이다. 다만 이런 부분이 국제제재를 넘어서야 하고, 다른 나라와 협력관계 구축이 필수임을 고려할 때, 실제 그것을 북한이 원하는 만큼 조기에 실행 가능할지는 미지수이다.

(2) 외부경제와 연계

경제개발구가 발전의 섬으로 남지 않기 위해서는 기존 경제특구의 폐쇄성을 개방성과 연계성으로 전환하는 것이 요구된다. 경제개발구가 지역개발의 긍정적 외부효과를 통해 특구 내적으로는 외자유치의 역동성을 고양하고 외적으로는 경제발전의 촉매제로서 역할 해야 하기 때문이다.

앞서 경제개발구의 특징 부분에서도 살펴보았듯이 기존 경제특구와 달리 경제개발구에서는 외부지역과 연계 필요성을 특별히 강조하고 있다(김영철, 2016). 나선경제무역지대 등 기존 특구들의 경우 면적이 충분히 넓기 때문에 기업의 생산과 관리, 주민생활에 필요한 사항들을 경제지대 내에서 해결할 수 있지만, 경제개발구는 규모와 기능이 제한되어 있어 개발구의 경제활동과 관련한 문제들을 구역 외부에서 해결해야 한다는 것이다. 이런 이유로 원활한 관리·운영을 위해 경제개발구 외부와 상호연계가 필수적이며, 이것이 지역발전의 바탕이 된다고 강조한다.

나아가 경제개발구는 각 지역의 자연경제적 조건과 지정학적 요인

www.kci.go.kr

을 고려하여 위치와 형태(유형)를 정하여야 하고, 지역특색을 살려 개발을 추진하여야 한다고 제시한다(로명성, 2015; 류주형, 2017).[30] 류주형(2017)은 지역별 특색을 살리는 것은 해당 도의 중요 산업들의 구성 상태와 발전전망, 자연지리적 조건과 과학기술 발전수준을 최대한 효과적으로 동원, 이용한다는 것을 의미한다고 하고 있다. 로명성(2015: 41)도 경제개발구 유형을 각 지역의 자연경제적 조건에 유리하게 정하여야 한다고 하면서 구체적 방안을 제시한다. 공업이 집중된 지역은 해당 지역의 공업토대와 기술역량을 이용하여 주요 공업을 활성화하는 방향으로 '공업개발구'를 지정하고, 농업이 집중된 지역에는 세계적 수준의 농산물재배를 위한 기술개발에 중점을 두고 '농업개발구'를 창설한다는 것이다. 관광개발구와 첨단기술개발구도 마찬가지로 지역의 특성에 맞게 설치해야 한다. 이처럼 경제개발구가 지역의 특성에 맞게 위치와 유형을 정해야 하는 것은 경제개발구가 폐쇄적 섬보다는 지역발전의 계기가 되어야 하기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

경제개발구의 외부경제와 연계성 강화를 강조하는 부분은 기존 특구에서는 보기 어려운 진전된 내용으로 평가할 수 있다. 개성공단이나 금강산관광특구, 나선특구의 경우에는 특구 외부경제와 연계성이 거의 없었다. 「개성공업지구법」에서는 외부 기업과 위탁가공 등 일부 거래가 가능하도록 되어 있었으나, 그마저도 남측의 5·24 조치 이후 완전히 단절되었다. 이에 비해 경제개발구는 그 규모와 기능의 제한성으

30) 경제개발구 위치선정의 일반원칙은 '대외경제협력과 교류에 유리한 지역', '나라의 경제 및 과학기술발전에 이바지할 수 있는 지역', '주민지역과 일정하게 떨어진 지역', '국가가 정한 보호구역을 침해하지 않는 지역'을 선정하는 것이다(「경제개발구법」 제11조; 「경제개발구창설규정」 제3조; 로명성, 2015: 41). 여기서 '주민지역과 일정하게 떨어진 지역'의 원칙을 근거로 북한이 경제개발구에서도 여전히 폐쇄적 경제특구 전략에 머물고 있다고 보는 견해도 있다. 하지만 본분에서 보는 바와 같이 외부지역 연계와 이를 통한 지역경제 발전을 명시적으로 강조하는 것으로 볼 때, '주민지역과 일정하게 떨어진 지역'의 원칙은 폐쇄성보다는 주거지역과 산업지역을 구획하는 기능에 따른 공간분할의 일반적 원칙을 적용한 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

www.kci.go.kr

로 인해 외부경제와 연계가 필수적이라고 하면서 이를 통해 지역특색을 살리면서 지역 경제개발의 계기가 되어야 함을 강조하고 있다.

(3) 경제제도 개혁

장기적 관점에서 경제특구의 지속발전은 경제 전반의 개방과 발전에 달려 있다. 이는 변화된 세계경제환경에서 더욱 요구되는 것이기도 하다. 북한도 경제개발구 설치의 목적을 '대외경제협력과 교류의 확대 그리고 그를 통한 경제발전'으로 제시하고 있다. 그런데, 그보다 상위 목적을 '자립적 민족경제 발전과 사회주의 체제 강화'에 두고 있다. 경제개발구법이나 몇몇 논문들에서는 일반적인 특수경제지대의 목적을 제시하고 있는데, 또 다른 논문들에서는 여타 나라들의 특수경제지대와 차이점을 부각하고 있다.

「경제개발구법」 제1조는 경제개발구의 목적을 "대외경제협력과 교류를 발전시켜 나라의 경제를 발전시키고 인민생활을 높"이는 것으로 규정한다. 여기서 상위 목적은 나라의 경제발전과 인민생활 향상에 있으며, 대외경제협력과 교류를 발전시키는 것은 경제개발구의 직접 목적으로 볼 수 있다. 로명성(2015)은 경제개발구의 목적을 더 구체화하고 있다. 첫째, 경제개발구를 통해 "다른 나라의 선진기술과 자본을 받아들여 세계적 수준의 제품들을 생산함으로써 수출을 촉진하고 해당 지역의 경제발전을 촉진시킨다"(로명성: 2015: 40). 둘째, 하부기반시설을 설치하여 지역경제발전의 기초를 강화한다. 나라의 경제발전을 위해서는 교통인프라 등 하부구조 건설이 필수인데, 이를 지역이 감당할 수 없기 때문에 중앙정부와 대외협력을 통한 지원이 필요하다는 것이다. 경제발구 운영을 통해 "도로와 철도, 해상운수를 비롯한 해당 지역의 하부구조를 발전시키고 연관지역들과의 경제적 연계를 강화하여 국가의 부담 없이 각 도들이 자체의 힘으로 물질기술적 토대를 강화"하고자 한다. 셋째, 대외경제교류와 협력을 강화한다. 대외경제교류·협력 강화를 촉진하기 위해서는 일정한 지역을 교류협력의 중심지로

www.kci.go.kr

꾸려야 하는데, 경제개발구가 바로 그 역할을 한다는 것이며 이는 세계적 추세이기도 하다는 것이다. 여기까지는 여타 나라들의 특수경제지대 설치 목적과 크게 다르지 않다.

북한의 특수경제지대로서 경제개발구는 궁극적 목적 측면에서 다르다. 외국투자를 받아들이는 주요 목적이 다른 나라들은 특수경제지대를 통해 외국투자 경험을 쌓아 경제를 개혁·개방하기 위한 길을 열자는 데 있는 반면, 북한은 "지역들의 특성에 맞게 경제를 하루빨리 발전시키는 데 필요한 선진기술을 받아들이"는 것에 있다는 것이다(리일철, 2015b: 90). 북한에서 경제개발구를 통한 외국투자 유치의 목적이 그것을 통해 경제체제를 개방형으로 전환하는 데 있는 것이 아니라는 점을 분명히 하고 있다. 대신, 미국 등의 경제봉쇄를 극복하고 대외경제관계를 확대발전시켜 "우리식 사회주의"를 더욱 굳건히 고수한다는 점을 북한 경제개발구 추진의 목적으로 제시하고 있다.

북한은 '사회주의기업책임관리제'와 '포전담당제' 등을 통해 기업의 자율성 강화와 농업 부문에서 사실상 가족농을 도입하는 등 효율화를 시도하고 있다. 또한 소비재 영역에서 시장화는 상당 부분 진척된 것으로 확인되며(이석기·양문수·정은이, 2014), 생산수단의 거래를 포함한 경제 각 부문에서 상업화(또는 가격기제의 활용)에 대한 이론적 시도도 하고 있다(장상영, 2019; 렴병호, 2019). 하지만 경제개혁과 관련하여 북한의 법제와 문헌 등에서 노동시장의 자유화에 대한 언급은 확인되지 않는다. 「경제개발구법」 제41조(로력의 채용)에서는 "경제개발구의 기업은 우리 나라 로력을 우선적으로 채용하여야 한다. 이 경우 해당 로동행정기관에 로력채용신청문건을 내고 로력을 보장받아야 한다. 필요에 따라 다른 나라 로력을 채용하려 할 경우에는 관리기관과 합의하여야 한다"고 하여, 노동력 채용이 행정기관을 통해 간접적으로 이루어짐을 적시하고 있다.

경제개발구가 대외시장경제와 호환이 되어야 한다는 점을 강조하고 있지만, 그것의 목적과 관련해서는 외자유치와 기술이전이라는 전

www.kci.go.kr

통적 경제특구의 기능에 한정하고 있는 것으로 보인다. '개혁' 개념에 대한 명시적 거부, '자립적 민족경제'의 강조, '노동시장 자유화'에 대한 부정 등에서 보듯 국가경제 전반을 시장경제와 호환가능한 체제로 전환하기 위한 시도는 북한 당국의 구상에서는 보이지 않는다. 경제개발구가 경제전반에서 제도적 혁신의 실험장으로 기능할 것으로 기대하는 것은 현재로서는 가능하지 않다고 볼 수 있다.

3) 대안적 발전

(1) 사회적 지속가능성

경제특구는 사회적 평등, 차별의 극복, 생활환경의 전반적 개선을 위한 실험장으로 기능할 수 있고, 그렇게 할 것으로 요구받고 있다. 이는 폐쇄적 사회가 국제사회와 교류를 시작하면서 직면하게 될 중요 시험 가운데 하나가 될 것이다. 특구가 남한 및 외국인들이 일시적, 상시적으로 체류하며 활동하는 공간이 됨에 따라 생활문화환경의 문제는 더욱 중요한 문제로 부각될 것으로 예상된다.

계급적 차별의 철폐, 인민생활의 우선성에 대한 강조 등 체제 정당성과 관련된 '거시적' 담론 이외에, 북한의 경제개발구에 대한 계획이나 연구논문 등에서 노동조건, 젠더 이슈, 생활환경에 대한 특별한 언급은 거의 확인되지 않는다. 다만 정은하(2017)와 류주형(2017)은 경제특구의 성공조건에서 과거 입지와 특혜의 중요성이 강조되던 것에서 점차 인프라와 외부지원환경이 중요해지는 방향으로 바뀌고 있다고 지적하는데, 여기서 외부지원환경에는 경제적 연계성뿐 아니라 자연환경, 생활문화환경, 교육환경 등이 포함된다. 소극적 방식이기는 하지만 외자유치가 특혜나 인프라만이 아닌 생활문화적 조건의 향상과 밀접하게 관련되고, 점차 그 중요성이 강조된다는 점을 인식하고 있는 것으로 보인다.[31]

상대적으로 획일화되어 있는 폐쇄적 사회주의 체제인 북한 사회에

www.kci.go.kr

서 다원화한 자본주의 시장경제와 교류하면서 전개될 사회적 이슈를 미리 예측하고 대비하기는 어려울 것이다. 하지만 실제 외부투자와 대외경제교류가 활성화하는 시점에서는 사회적 지속가능성과 관련한 예상치 못한 다양한 갈등요소들이 불거질 것이다. 제한적인 범위에서나마 북한 주민의 생활환경 이슈와 함께 외부인의 거주, 생활, 교류에 따른 사회적 문제에 대한 문화적, 법률적 인식의 심화와 제도화가 요구되는 부분이다.

⑵ 환경적 지속가능성

환경적 지속가능성 이슈도 향후 경제개발구에서 중요한 문제로 등장할 것이다. 외국인 직접투자의 경우 자국내 환경규제를 피해 저개발국에 공해업종을 이전하는 경우가 많았지만, 점차 국제적 환경이슈가 강화하고 외자유치국의 경제가 성장함에 따라 환경친화적 개발에 대한 압력은 커지게 된다. 경제특구도 그러한 점에서 예외가 아니다.

경제개발구 관련 문헌에서 환경친화적 개발·관리 관련 내용은 원칙적인 수준으로 확인된다. 경제개발구 원칙의 하나로 '자연생태환경을 보호'하는 개발이 되어야 함을 제시(「경제개발구 개발규정」 제2조)하고 있는 정도다. 그런데, 경제개발구에 제한하지 않고 보면 북한 문헌에서

31) 사회주의 체제를 유지하고 있는 북한에서 평등과 주민생활의 개선은 체제의 정당성과 직결되는 문제로, 실제 목표의 달성 여부에 불문하고 항상 최상위 정책의제로 제시되는 사항이다. 2016년 함경북도 북부지역의 홍수피해를 복구하기 위해 당초 연내 완공에 총력을 기울이던 평양의 여명거리 건설사업을 중단하고 전체 인력을 피해지역으로 돌린 예는, 일반화할 수는 없지만 북한 체제가 긴급한 상황에서 어떤 우선순위에 따라 국가역량을 행정적으로 배분하는지 보여주는 사례로 볼 수 있다. 2016년 함경북도 북부지역에 대규모 홍수피해가 8월 29일부터 9월 2일까지 발생하였고, 북한 노동당 중앙위원회는 9월 11일, 해당 지역의 피해 복구를 촉구하는 호소문을 발표한다. 당은 완공을 앞둔 여명거리 건설을 중지하고 여기에 집중하였던 일체 인력과 설비, 자재를 북부전선으로 돌린다고 하면서, "우리당에는 려명거리 완공의 환희보다도 재해지역인민들의 새 집들이 소식이 몇 천 배로 더 귀중하다"고 선언한다[조선로동당 중앙위원회 호소문, 2016.9.11, 여기서는 토지주택연구원(2017: 17)에서 재인용].

www.kci.go.kr

친환경 지향의 내용이 다수 발견된다. 북한은 경제전반에서 재생가능 에너지 등 친환경적 에너지 개발을 포함한 순환형 농업개발(고리형순환생산체계)을 정책적으로 강하게 추진하고 있다. 건축에서도 녹색형 복합기능건축물(손영수, 2019), 에너지 절약형 건축(김학민, 2019) 등을 제시하고 있다. 한성기(2018)는 나아가 제로에너지 건축기술을 도입하는 전기절약형, 에너지 절약형 건축을 제시하면서, 세계적 추세로서 화석연료에서 벗어나 빛에너지, 풍력, 지열과 같은 자연에너지를 이용하는 전기절약형 건축기술인 제로에너지건축기술을 확대해야 한다고 주장한다. 지식경제시대 요구에 맞게 에너지 절약형 거리, 녹색형 거리로 건설된 여명거리 건설의 경험을 일반화하여 모든 건설물들을 전기절약형으로 설계 및 시공해야 한다는 것이다.

북한은 경제개발구뿐 아니라 경제개발 전반에 있어 환경친화적 개발을 강조하고 있다. 이는 상당 부분 석유 등 핵심 에너지를 외부에 의존하고 국제제재로 인해 이마저도 용이치 않은 현실에서 기인한 것으로 추정된다. 역설적이지만 폐쇄적 저개발상태가 환경친화적인 미래기술의 개발에 대한 강한 유인으로 작용하고 있는 것이다. 환경친화적 에너지와 개발기술 분야에서 대외협력의 필요성과 가능성을 기대할 수 있는 대목이다.

⑶ 지속가능한 토지제도

사회주의 국가들의 외자유치에 있어 핵심적 문제가 되는 제도 중 하나가 토지제도이다. 토지에 대한 국가소유제를 일부 완화하여 외국기업이 개발권과 이용권을 취득할 수 있어야만 외국투자가 가능하다. 다른 한편, 토지소유권이 체제의 근간과 관련되어 있고 토지의 강한 외부효과로 인해 섣불리 사유화할 수도 없다. 특히, 사회주의권 국가들에서 경제특구의 지속가능한 발전을 위해 효율성과 형평성을 갖는 토지제도를 정착시키는 것이 중요하다.

북한은 토지제도의 안정성과 형평성 측면에서 토지의 국가소유와

www.kci.go.kr

국가적 관리를 강조한다. 북한의 「토지법」에서는 토지를 "혁명의 고귀한 전취물"이라고 하면서(법 제1조), 국가와 협동단체만 소유할 수 있으며, "모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없다"(법 제9조)고 규정하고 있다. 북한은 나선특구를 지정 이후인 1993년 「토지임대법」 제정을 통해 외국 투자자에 한해 토지임대를 허용하기 시작한다. 외자유치를 위한 토지 유동화와 효율적 이용을 목적으로, 토지임대를 통해 토지이용권을 부여받을 수 있게 한 것이다(「토지임대법」). 토지임대기간의 상한은 50년이다(「토지임대법」 제6조). 경제특구와 경제개발구에서 토지이용권 시한도 50년이며, 추가 계약을 통해 연장할 수 있게 하고 있다. 토지이용권은 일시불로 취득하며, 이와 함께 토지사용료를 매년 정기적으로 납부하여야 한다. 개성공단에서는 10년간 토지사용료가 면제되었고, 2016년 공단이 폐쇄되기 직전에 0.64US$/$m^2$(연 1회)로 합의된 바 있다(통일부, 2015.12.24). 한편, 김영란(2019)은 경제개발구의 토지관리에서 국가적 관리를 강조하고 있다.[32]

북한도 중국이나 베트남처럼 외자유치와 경제개발 과정에서 토지임대제를 확대해 나갈 것으로 예상된다. 향후 북한의 개방과정에서 토지제도의 향방에 대해서는 국내에서는 이념적, 정책적 입장 차이가 크다. 한편에서는 대외개방과 효율적 경제개발을 위해 토지사유화가 필수적임을 주장하지만 또 다른 입장에서는 사적 토지소유에 따른 무분별한 개발과 불평등의 심화를 지적한다. 후자의 관점에서 채미옥(2015)은 최소한 토지제도에 있어 남한이 북한에 비해 우월하다고 단정할 수 없다고 하면서, 공공토지임대제를 기반으로 부분적 사유제를 절충

32) 김영란(2019)이 경제개발구 토지관리에서 국가관리 강화 방안을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 사용범위와 용도에 맞게 토지를 이용하도록 제도와 질서를 정립해야 한다. 둘째, 경제개발구 모든 토지의 국가 반환을 전제로 개발을 진행해야 한다. 셋째, 토지개발과 이용에서 국가의 법과 규정을 철저히 준수해야 한다. 넷째, 토지이용의 관리방법을 개선해야 한다. 다섯째, 국가 이익을 우선시하되, 투자기업들의 이익도 고려하여야 한다.

www.kci.go.kr

하는 방안을 제시한다. 한편, 조성찬(2014)은 공공토지임대제 모델을 구체화하면서 향후 “토지임대료 매년 납부방식으로 전환, 토지이용권을 용익물권으로 규정, 임차자의 범위 확대, 토지이용권 설정 범위 확대, 납부하는 토지사용료만큼 법인세 공제” 등을 제안한다. 사회주의권에서 개방을 일찍이 시행한 중국과 베트남도 여전히 토지의 효율적 이용과 형평성 측면에서 완전한 해답을 찾고 있지는 못한 것으로 보인다. 오히려 후발주자인 북한이 경제개발구를 통해 효율적이면서도 형평성과 지속가능성을 갖춘 토지제도의 진보적 실험을 해볼 수는 없을까 기대해 본다.

4) 소결

이상에서 경제특구의 성공조건을 잣대로 북한 경제개발구의 가능성을 검토하였다. 경제개발구의 1차적 또는 직접적 목적으로서 외자유치의 성공을 위해서는 비교우위의 활용과 단계적 개발, 제도 정비와 양질의 인프라 공급, 당국의 적극적이지만 제한된 역할이 필요하다. 비교우위와 관련하여 북한은 현재 조건에서 중요 비교우위 요소인 저렴한 노동력의 활용보다는 첨단기술개발을 통한 단번도약에 더 무게를 두고 있는 것으로 보인다. 하지만 규모와 산업, 인프라 개발 등에서 단계적 개발의 원칙을 제시하고 있어 실질적 개발과정에서는 유연한 전략을 실행할 수도 있을 것이다. 법제도 환경의 정비 그리고 양질의 인프라가 가지는 중요성을 충분히 인지하고 있는 것으로 보이며, 특구 내외부 주요 인프라 건설에 외부투자를 활용하거나 합영 또는 직접 공급방안도 모색하고 있다. 당국의 의지와 적극적 역할도 제한적이나마 확인할 수 있다. 지방 및 특구관리의 자율성을 보장하는 것으로 제시하고 있으나, 북한의 중앙집권적 체제 특성 그리고 경제개발구법 등의 조문 변화 등을 고려할 때 관리기구의 자율성 보장 실행에 대해서는 다소 의문점이 있다.

www.kci.go.kr

〈표 6〉 북한 경제개발구 전략의 성공가능성 검토 종합

목적	성공의 조건	북한 경제개발구 전략 검토	평가
외자유치	비교우위 활용	지역특성에 맞도록 단계적으로 개발, 초기 비교우위로서 저렴한 노동력 활용에 비해 첨단과학기술 분야 강조	△
	제도와 양질의 인프라	안정적인 법률적 환경 및 양질의 인프라가 가지는 중요성 강조, 민간투자방식, 합영과 자력개발 등 특구 내외부 주요 인프라 공급방안 제시	○
	당국의 역할	당국의 적극적 역할, 지방의 자율성과 관리위원회의 직접 운영과 전문성 강조, 관리위원회의 독자성 보장 의문	△
경제개발	기술과 인력 양성	기술개발과 인력 양성의 중요성 인식 관리인력 및 기관의 역량 강화 강조	○
	외부경제와 연계	외부경제와 연계가 경제개발구 성공의 핵심요소임을 강조	○
	경제제도 개혁	국가 전반에서 시장경제 도입과 개방 확대에 대해 부정적이며, 노동력의 자유로운 이동을 포함한 노동시장에 대한 언급 없음	×
대안적 발전	사회적 지속가능성	노동조건에 대해서는 특별한 언급이 없으나, 생활환경의 개선 강조	△
	환경적 지속가능성	환경과 개발의 조화, 지역자연환경 및 문화와 어울리는 개발 강조	○
	지속가능한 토지제도	토지제도에 대한 엄격한 관리, 토지임대제의 운영, 일시불과 연납 사용료 병행, 제도 구축은 미비	△

* ○: 양호 / △: 중간(또는 확인 어려움) / ×: 미흡

경제개발구의 2차적 또는 포괄적 목적으로서 경제개발을 위해서는 기술과 인력의 양성, 외부경제와 연계, 경제제도 전반의 개혁이 필요하다. 북한은 기술개발과 인력 양성의 중요성을 경제개발구에서만이 아니라 다양한 공식 문헌에서 지속 강조하고 있다. 경제개발구의 관리·운영 역량과 전문성 강화에 대해서도 구체적으로 제시하고 있다. 경제개발구에서는 기존 특구와 다르게 외부경제와 연계 필요성을 강조하고 있고, 이것이 기존 경제특구와 중요하게 다른 진전된 내용 중 하나다. 경제제도의 개혁이나, 국가 전반의 시장경제 도입과 개방 확대에 대해서는 부정적이며, 특히 노동력 이동의 자유화나 노동시장에 대한 언급은 확인되지 않는다.

www.kci.go.kr

대안적 발전의 실험장으로서 경제개발구의 기능을 위해서는 사회적 지속가능성과 환경적 지속가능성 그리고 효율성과 형평성을 갖는 토지제도 구축 측면을 살펴보았다. 아직까지 북한 문헌에서 노동조건이나 성평등과 관련한 내용은 보이지 않지만, 생활환경 개선에 대해서는 일부 확인할 수 있었다. 북한은 폐쇄적 저개발상태로 인해 재생에너지 개발과 친환경 개발에 대한 관심과 정책적 노력을 크게 기울이고 있다. 경제개발구에서도 자연환경을 훼손하지 않는 개발을 원칙으로 제시하고 있다. 토지에 대한 엄격한 관리를 강조하고 있고, 토지임대제에서 일시불과 연납의 사용료를 병행하고 있다. 이와 관련한 제도적 보완과 확대는 아직은 해결해야 할 과제로 보인다. <표 6>은 북한 경제개발구 전략의 성공가능성 검토 내용을 종합한 것이다. 여기서 양호, 중간, 미흡의 평가는 실제 사업추진의 성공가능성을 평가한 것이라기보다는 국제기구 보고서를 주로 참고하여 설정한 경제특구의 성공조건과 북한 경제개발구 전략(담론)의 차이점을 비교한 것으로 보는 것이 더 적절하다.

5. 결론

이하에서는 경제특구 성공조건을 통해 본 북한 경제개발구의 가능성에 대한 검토를 바탕으로 남북경제협력에 대한 함의를 살펴보고, 연구의 한계와 의의를 논하는 것으로 결론을 대신한다. 먼저 제도 정비와 양질의 인프라 개발에 있어 남북협력이 선도적이고 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 북측은 개성공단 개발·운영 과정에서 남측과 협력을 통해 그 효과를 이미 경험한 바 있다. 경제개발구 운영에서 국제시장경제와 호환가능성이 중요한 만큼, 저개발국에서 수출자유구역과 산업단지 등 특구 정책을 통해 산업화와 국제화, 경제성장에 성공한 한국의 제도화 경험은 언어적 동질성과 더불어 가장 벤치마킹

www.kci.go.kr

하기 적절한 대상이 될 것이다. 개성공업지구법과 규정, 지침 등 작성에 남측 법률전문가들이 주도적으로 참여한 경험이 있고, 그 작업의 연장선에서 북한은 나선특구법과 경제개발구법의 하위규정 작업을 진행하고 있는 것으로 보인다. 제도적 노하우의 전수는 국제제재와도 무관한 사항이고, 남북이 제도적으로 공유할 수 있는 인식의 지평을 넓힐 수 있는 기회인 만큼 정세와 무관하게 상호 정보유통과 협력을 시작하는 것이 바람직할 것이다.

북한이 경제개발구의 단계적 개발방안에서 수출가공업과 관광업을 우선 개발한다는 구상이지만, 대북제재로 인해 실제는 관광업 분야에 집중하여 추진하고 있다. 대북제재에 예외가 되는 개별관광을 중심으로 중국의 대북 관광이 증가하고 있는 것으로 보이며, 북한은 원산-금강산국제관광지대의 원산 갈마지구를 개발하였고, 평안남도 양덕군의 온천관광지구도 최근 완공한 것으로 알려져 있다. 한국에서도 개별관광을 중심으로 남북경제 교류를 활성화하자는 주장이 제기되고 있다(통일뉴스, 2019.12.20). 추가 인프라 설치가 거의 필요 없고 접근성이 뛰어난 개성관광부터 개별관광을 추진한다면, 상대적으로 단기에 국민들이 체감하는 상호이익 실현과 신뢰 구축의 효과가 있을 것으로 기대된다.

기술개발과 인력 양성도 남북협력의 중요 부문이 될 것이다. 첨단과학기술 분야의 연구개발 등은 현재는 대북제재와 관련이 되고 단기간에 이루어지기 어려운 부분이지만, 기술 분야 전문인력 간 학술교류 등은 지금도 가능하다. 특히, 친환경기술과 재생에너지기술 분야는 남북의 정책방향에 부합하고 미래성장 유망 분야로 초기부터 협력이 유력할 것으로 기대된다. 기술협력에 비해 인력양성 분야는 국제제재와 무관하게 더 적극적으로 추진할 수 있을 것이다.

경제개발구의 외부경제와 연계에 있어서도 남측의 도시개발과 지역개발 경험의 전수는 북측에 상당한 도움이 될 것으로 기대된다. 북측 문헌에서 확인하는 바와 같이 소규모 경제개발구는 생산과 경영,

www.kci.go.kr

원료조달과 판매를 위해 외부지원환경 구축이 필수로 요구된다. 아울러 북한 노동력의 유입과 외국투자자 및 인력의 상주에 따른 배후주거지 개발은 도시개발로 이어질 가능성이 크다. 이를 경제개발구 자체의 운영에 머물지 않고 도시·지역개발로 확산하는 방안 마련에서는 경제개발구와는 또 다른 차원의 노하우와 기술, 계획역량이 요구된다. 한국의 도시개발 경험의 해외수출이 본격 시도되는 즈음에 북한에 대한 한국 도시·지역개발 경험의 공유는 남북협력의 주요한 주제로 발전할 가능성이 크다.

사회적, 환경적 지속가능개발과 관련하여 남측은 이미 선행하는 산업개발 과정의 시행착오를 경험하고 있으며, 특히 환경기술과 관련하여 다양한 시도를 하고 있고, 기술적 노하우를 축적하고 있다. 특히 재생에너지 분야의 경우 북한은 분산형 지역발전(發電)체계를 시도하고 있어 이미 중앙집중식 발전체계를 갖춘 남한에 비해 더 체계적으로 시도할 수도 있을 것으로 기대된다. 이외 비교우위의 활용과 당국의 역할 부분에서도 일정 부분 남측 경험의 교류를 통해 간접적으로 도움이 될 것이다. 단계적 개발원칙 그리고 당국의 적극적이지만 제한적 역할 부분도 시장경제체제 경제정책의 기본원칙으로 정책방법에 대한 노하우 전수와 공유가 가능할 것이다. 경제제도 개혁, 토지제도 부분은 북한의 체제안정과 직결된 부분으로 북측의 정치적 선택과도 밀접하게 관련되어 남측과 협력은 제한될 수밖에 없다. 다만 교류와 협력을 통한 상호학습, 경제협력과 발전과정에서 전개되는 환경변화에 따라 다양한 시도를 기대한다.

이 연구에서는 북한의 경제개발구 전략의 특성 파악과 성공가능성 검토(잠정적 평가)를 위해 국제기구 등의 경제특구 관련 보고서와 북한 문헌의 내용을 중심으로 살펴보았다. 북한이 처한 지정학적 조건에서 실제 외자유치를 위한 북한의 경제개발구 전략이 실현 가능할 것인가 또는 어떻게 전개될 것인가를 종합적으로 다루지 못했다는 점은 이 연구의 한계이다. 하지만 대북제재로 인해 북한의 경제개발구 전략이

www.kci.go.kr

실질적으로 추진되지 못하고 있는 조건에서 그것의 내용을 국제기구가 제시하는 경제특구 성공조건과 비교함을 통해 북한의 전략을 더 분명하게 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 이런 취지에서 경제개발구에 대한 북한의 전략을 북한문헌을 통해 구체적으로 살펴보았고, 그것을 다른 나라들의 경제특구 경험에서 도출된 기준으로 평가해 보았다. 물론 담론 수준의 전략과 실제 실행이 같을 수는 없을 것이며, 지정학적 힘의 얽힘 속에서 제약받고 변형될 것이다. 실행을 통한 학습, 의도하지 않은 효과와 전략 수정 등을 통해 실제 실행은 역동적 변화를 겪으며 진행될 것이다. 협력의 첫 출발은 상대가 어떻게 생각하고 있는지를 가능한 한 구체적이고 심층적으로 이해하는 것이다. 그런 점에서 북한의 경제개발구 전략을 북한의 문헌을 통해 파악하고, 그것과 가장 대비되는 기준으로 검토하는 시도는 의미가 있을 것이다.

원고접수일: 2019년 11월 14일
심사완료일: 2019년 12월 13일
게재확정일: 2019년 12월 26일
최종원고접수일: 2019년 12월 27일

www.kci.go.kr

Abstract

Review of North Korea's Economic Development Zone Strategy: In terms of foreign investment, economic development, and alternative

Kim, Doo Hwan

The Economic Development Zone(EDZ) represents North Korea's policy for attracting foreign investment in the era of Kim Jong-Un. The EDZs are being pursued with a different strategy from that of the North Korean the existing Special Economic Zones(SEZs). The EDZs are relatively small in size, much more in number than SEZs, and are designated all over the country including Pyongyang. The strategy of EDZs suggests various infrastructure development methods, including private investment projects, joint ventures, and North Korea's own infrastructure development etc., and emphasizes linkage with external regions. This study examined the possibility of North Korea's EDZs on the basis of the success conditions of SEZs presented in the research results of international organizations such as the World Bank and the Asian Development Bank. SEZs are should be successful in attracting foreign investment and promoting economic development, and function as experiment sites for alternative development. According to the review, North Korea's EDZs strategy seems to be relatively good in terms of institutional improvement, high quality infrastructure, technology and manpower training, linkage with external economy, and environmental sustainability. In terms of active use of inexpensive labor force, active but limited role of the governmental authorities, social sustainability and sustainable land system, there are positive aspects but there are some that need to be supplemented also. As for the reform of the economic system, North Korea's strategy clearly shows a negative position on the overall reform of the economic system. This study is meaningful in that it identifies the characteristics of North Korea's EDZ strategy through North Korea's literatures and attempted a tentative but specific evaluation

www.kci.go.kr

through comparison with reports of international organizations.

Keywords: North Korea's Economic Development Zones, Special Economic Zones, Conditions of Success of Special Economic Zones, North Korea

www.kci.go.kr

참고문헌

고유환. 2015.「북한연구방법론의 현황과 과제」.『북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법』. 서울: 한울, 27~53쪽.

공혁. 2017.「관광개발구 개발에서 나서는 몇가지 문제」. ≪경제연구≫ 2017년 제2호(누계 제175호), 평양: 백과사전출판사, 31~32쪽.

권오혁. 2006.「경제특구 제도의 이론적 검토와 한중 비교: 중국의 경제기술개발구와 한국의 경제자유구역을 중심으로」. 한국경제지리학회 2006년 춘계학술대회 발표문.

김두환. 2018.「북한 문헌을 통해 본 경제개발구 정책의 특징과 전망」.『북한토지주택리뷰』, 토지주택연구원, 44~62쪽.

김명국. 2016.「현시기 경제개발구를 개발하고 관리운영하는데서 나서는 몇가지 문제」. ≪경제연구≫ 2016년 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 43~45쪽.

김범수. 2014.「첨단기술개발구창설은 지식경제시대의 필수적 요구」. ≪경제연구≫ 2014년 제2호(누계 제163호), 평양: 백과사전출판사, 48~50쪽.

김상학. 2016.「원산-금강산국제관광지대의 특징」. ≪경제연구≫ 2016년 제4호(누계 제173호), 평양: 과학백과사전출판사, 50~51쪽.

김영란. 2019.「경제개발구에서 토지이용에 대한 국가적 관리를 강화하는데서 나서는 몇가지 문제」. ≪경제연구≫ 제3호(누계 제184호), 58~60쪽.

김영철. 2016.「각 도에 창설되는 경제개발구들의 특징」. ≪경제연구≫ 2016년 제4호(누계 제173호), 평양: 과학백과사전출판사, 49쪽.

김원배. 2005.「동북아 경제협력과 경제특구의 발전방향」. ≪비교경제연구≫ 제12권 제1호, 1~38쪽.

김은순. 2014.「특수경제지대의 발생발전과 류형」. ≪경제연구≫ 2014년 제2호(누계 제163호), 평양: 백과사전출판사, 55~57쪽.

김충혁. 2017.「원산-금강산국제관광지대 개발에서 외국투자 이용의 특성」. ≪경제연구≫ 2017년 제4호(누계 제177호), 평양: 백과사전출판사, 54~55쪽.

김학민. 2019.「에네르기절약형건축에서 피동식기술의 적용규모결정」. ≪조선건축≫, 2019년 3호(누계 제114호), 47쪽.

렴병호. 2019.「현시기 경제관리를 합리화하기 위한 경제적공간의 리용」. ≪경제연구≫ 2019년 제2호(누계 제183호), 10~12쪽.

로명성. 2015.「각 도들의 실정에 맞게 경제개발구들을 창설·운영하는데서 나서는 몇가지 문제」. ≪경제연구≫ 2015년 제2호(누계 제167호), 평양: 백과사전출판사, 39~41쪽.

_____. 2016.「경제개발구를 개발하는데서 나서는 원칙적 요구」. ≪김일성종합대학학보: 철학, 경제학≫ 2016년 제1호(누계 505호), 85~88쪽.

www.kci.go.kr

류주형. 2017.「경제개발구 개발에서 지역별 특색을 살려나가기 위한 중요문제」. ≪경제연구≫ 2017년 제3호(누계 제176호), 평양: 백과사전출판사, 48~49쪽.
리명숙. 2017.「대외경제관계의 확대발전에서 경제개발구가 노는 역할과 개발과제」. ≪김일성종합대학학보: 철학, 경제학≫ 2017년 제3호(누계 523호), 120~123쪽.
리일철. 2015a.「경제개발구의 개념과 주요류형」. ≪경제연구≫ 2015년 제2호(누계 제167호), 평양: 백과사전출판사, 42~43쪽.
_____. 2015b.「우리나라 각 도 경제개발구에 대한 외국투자의 중요특징」. ≪김일성종합대학학보: 철학, 경제학≫ 2015년 제1호(누계 493호), 90~92쪽.
리현철. 2017. "경제개발구의 법률적 환경보장에서 지켜야 할 원칙". ≪경제연구≫ 2017년 제3호(누계 제176호), 평양: 백과사전출판사, 50~51쪽.
박배균. 2017.「"동아시아에서 국가의 영토성과 예외공간: 동아시아 특구의 보편성과 특수성」. 박배균·이승욱·조성찬 편.『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 서울: 알트, 16~52쪽.
박배균·이승욱·조성찬 편. 2017.『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 서울: 알트.
박철현. 2015.「중국 개혁기 사회관리체제 구축과 지방정부 역할 변화: 1990년대 상하이 푸동개발의 공간생산과 지식」. ≪공간과 사회≫ 제25권 2호(통권 52호), 115~152쪽.
배종렬. 2014.「김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망」. ≪북한연구학회보≫ 제18권 제2호, 27~57쪽.
배종렬·윤승현. 2015.『길림성의 대북경제협력 실태분석: 대북투자를 중심으로』. 통일연구원.
손영수. 2019.「록색형복합기능건축물로 건설된 후생건물」. ≪조선건축≫ 2019년 4호(누계 제115호), 40쪽.
아브라하미안, 안드레이(Andray Abrahamian), 남진욱 역. 2015.「북한 경제개발구의 ABC」. ≪KDI 북한경제리뷰≫ 2015년 2월호, KDI, 69~95쪽.
양문수·이석기·김석진. 2015.『북한의 경제특구·개발구 지원방안』. 대외경제정책연구원.
유욱. 2014.「북한 경제개발구법 제정 배경과 의미」. ≪통일경제≫ 제78권, 현대경제연구원, 68~82쪽.
이석기. 2013.「북한의 경제특구 개발과 남북한 경제협력 과제」. ≪국토≫ 2013.12, 28~35쪽.
이석기·양문수·정은이. 2014.『북한 시장실태 분석』. 산업연구원.
이승욱. 2016.「김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 그리고 중국식 개혁개방?」. ≪한국경제지리학회지≫ 19(1), 122~142쪽.

www.kci.go.kr

이승욱·박배균. 2017.「극복의 대상으로서의 특구? 대안적 가능성의 공간으로서의 특구?」. 박배균·이승욱·조성찬 편.『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 서울: 알트, 443~447쪽.

이종규. 2015.『북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점』. KDI.

임을출. 2015.「김정은 시대의 경제개발구 정책: 특징, 평가 및 전망」. ≪동북아경제연구≫ 제27권 제3호, 한국동북아연구학회, 201~236쪽.

임호열·김준영. 2015.「북한의 경제개발구 추진현황과 향후 과제」. ≪KIEP 오늘의 세계경제≫ 15(1). 대외경제정책연구원.

장상영. 2019.「상품적 형태와 가치법칙의 형태적 리용」. ≪경제연구≫ 2019년 제1호(누계 제182호), 25~27쪽.

정은하. 2017.「라선경제무역지대의 투자환경조성에서 나서는 몇가지 문제」. ≪경제연구≫ 2017년 제3호(누계 제176호), 평양: 백과사전출판사, 47~48쪽.

조성찬. 2014.「북한 경제특구 공공토지임대제 모델 연구: 법률적 적용가능성 분석을 중심으로」. ≪동북아경제연구≫ 제26권 제3호, 175~207쪽.

조성찬·이승욱·김은혜·박배균. 2017.「동아시아 특구 전략의 변화와 개괄」. 박배균·이승욱·조성찬 편.『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 서울: 알트, 53~102쪽.

차명철. 2018.『조선민주주의인민공화국 주요경제지대들』. 조선민주주의인민공화국 외국문출판사.

채미옥. 2015.「통일 후 북한의 토지관리체계 구축방안」. 대한국토·도시계획학회 2015년 추계학술대회 발표문.

최완규. 2003.「북한연구 방법론에 대한 성찰적 접근: 연구시각·체제성격의 특수성과 보편성」.『북한연구 방법론』. 서울: 한울, 9~45쪽.

토지주택연구원. 2017.『2016년 북한 건설·개발 동향』. 한국토지주택공사 토지주택연구원.

_____. 2019.『2018년 북한 건설·개발 동향』. 한국토지주택공사 토지주택연구원.

한성기. 2018.「나라의 경제를 전기절약형경제로 전환시키는데서 나서는 중요한 문제」. ≪김일성종합대학학보≫(철학, 경제학) 제64권 제4호(누계 제534호), 126~128쪽.

한철룡. 2017.「특수경제지대의 산업구조발전에 미치는 외국직접투자리용의 영향」. ≪경제연구≫ 2017년 제2호(누계 제175호), 42~43쪽.

홍원표. 2019.「중국의 새로운 대북한 전략: 소프트파워 전략」. 동북아경제학회 학술대회(2019.12.4) 발표문.

ADB. 2018. *The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of Greater Mekong Subregion Economic Corridors*.

www.kci.go.kr

DNI Open Source Center. 2012. “North Korea – Characteristics of Joint Ventures With Foreign Partners, 2004-2011”.

OECD. 2005. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

_____. 2008. *Accra Agenda for Action*.

Farole, Thomas. 2011. “Special Economic Zones: What Have We Learned?” The World Bank.

Farole, Thomas & Gokhan Akinci. 2011. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Direction*. The World Bank.

Pereira, Alexius A. 2007. “Transnational state entrepreneurship? Assessing Singapore’s Suzhou Industrial Park project(1994–004).” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 48, No. 3, December 2007, pp. 287～298.

Yoon, Seung-Hyun & Seung-Ook Lee. 2013. “From Old Comrades to New Partnerships: Dynamic Development of Economic Relations between China and North Korea.” *The Geographical Journal*, 179(1), pp. 19～31.

「개성공업지구법」(2003년 개정)
「조선민주주의인민공화국 경제개발구 관리기관운영규정」(2013년 제정)
「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」(2013년 제정)
「조선민주주의인민공화국 경제개발구 창설규정」(2013년 제정)
「조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대법」(2011년 개정)
「조선민주주의인민공화국 토지임대법」(2011년 개정)
「토지법」(1999년 개정)

기획재정부. 2017.11. 「시사경제용어사전」. 네이버.
통일부. 북한정보포털. https://nkinfo.unikorea.go.kr.

World Investment Forum 2018 웹사이트 https://worldinvestmentforum.unctad.org/session/free-special-economic-zones-challenges-and-opportunities/ (검색일: 2019년 2월 16일).

Economist. 2015.04.04. “Special economic zones: Not so special.” https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special.

통일뉴스. 2019.12.20. 「‘개성관광’ 재개… 남북당국에 공개 요청한다: 경기도, ‘남북관계개선 평화대토론회’ 개최… “제재 핑계론 어떤 일도 안 돼”」.
통일부. 2015.12.24. 「개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결」. 보도자료.

www.kci.go.kr