

북한 개성공업지구의 활용전략에 관한 연구

The Study on the Development Strategies for the Gaeseong Industrial Park in North Korea

이상준 국토연구원 동북아연구팀 연구위원

주요 단어: 개성공업지구, 남북경제협력, 북한

-차 례-

I. 서론

II. 북한 경제특구 활용의 기본구도와 외국사례

1. 북한 경제특구 활용의 기본구도
2. 외국사례: 중국 홍콩-심천

III. 개성공업지구의 개발 잠재력 분석

1. 남북경협 측면의 잠재력
2. 동북아경협 측면의 잠재력 중국과의 협력을 중심으로

IV. 남북경협 및 동북아경협을 위한 개성공업지구의 활용전략

1. 남북경협측면의 활용전략
2. 환황해권 경제협력 거점으로서의 활용전략

V. 개성공업지구 활용을 위한 정책과제와 결론

1. 정책과제
2. 결론

I. 서론

북한이 2000년대에 들어서 적극적으로 추진하고 있는 경제특구 개발은 외자유치를 통한 북한 경제의 재건 측면뿐만 아니라 남북경제협력과 동북아경제협력 측면에서도 중요한 의미가 있다. 남북경협 측면에서 경제특구는 경협의 공간적 교류거점의 역할을 할 수 있으며, 우리에게도 직접적인 경제적 이익을 가져다 줄 수 있을 것으로 예상되고 있다. 한국은행에 따르면, 현재 진행 중인 개성공업지구¹⁾ 개발이 완료되면 오는 2012년부터 남한 경제에 연간 24조4천억원, 북한 경제에 연간 6억달러의 부가가치가 창출될 전망이라고 한다.²⁾ 그리고 동북아경협의 측면에서는 북한의 경제특구가 환황해권, 환동해권 등 지역경제협력권의 협력거점으로서의 역할을 할 수 있을 것으로 예상되고 있다. 이처럼 북한의 경제특구는 남북경제의 공동발전과 동북아경제협력의 활성화에 중요한 역할을 할 수 있기 때문에 우리는 북한의 경제특구 개발을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

북한의 경제특구가 성공적으로 개발되어 북한경제의 회생뿐만 아니라 남북경협 및 동북아경제협 활성화에 기여하기 위해서는 이를 위한 구체적인 전략이 필요하다. 이러한 배경 하에 본 연구는 남북경제협력 및 동북아경제협력의 활성화에 기여할 수 있는 개성공업지구의 활용전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구에서 '경제특구 활용전략'이라는 단어의 의미는 '경제특구 개발을 통해 남북경협 및 동북아경제협력을 활성화하고 이것을 기반으로 북한경제회생과 발전을 도모하기 위해 중장기적으로 추진해야 할 정책들에 대한 종합적이고도 체계적인 계획과 구상'으로 정의하였다.³⁾ 본 연구의 제1장에서는 연구의 목적과 방법 그리고 경제특구의 기본 개념과 역할을 소개하였다. 제2장에서는 본 연구에서 설정한 북한 경제특구 활용의 기본구도를 소개하였다. 그리고 남북경협 및 동북아경제협측면의 활용전략에 시사하는 바가 큰 중국 홍콩과 심천의 사례를 소개하였다. 제3장에서는 개성공업지구의 개발잠재력을 남북경협과 동북아경제협 측면에서 분석하였다. 동북아경제협의 잠재력은 주로 경기·인천지역과 중국 동부연안지역과의 경제관계를 중심으로 분석하였다. 제4장에서는 제3장의 잠재력분석을 토대로 남북경협과 동북아경제협에 기여하기 위한 개성공업지구의 활용전략을 제조업과 관광산업을 중심으로 제시하였다. 본 연구에서 개성공업지구의 잠재력과 활용전략을 제조업과 관광산업을 중심으로 제시한 것은 '개성공업지구법'에서 개성공업지구의 주요 산업기능이 제조업과 관광으로 규정되어 있는 것을 고려하였기 때문이다.

본 연구에서는 연구의 성격상 문헌자료를 중심으로 개성공업지구의 잠재력을 분석하였다. 연구의 공간적 범위는 개성과 우리측 경기·인천지역 및 중국 동부연안지역으로 하였다.

지금까지 개성공업지구와 관련한 연구들은 주로 특구개발의 경제적 효과와 관련된 연구에 집중되었다.⁴⁾ 그리고 거시적 측면에서 개성공업지구를 포함한 북한 경제특구의 개발전략을 다룬

1) 개성공단단의 정식 명칭은 개성공업지구이나, 본 연구에서는 독자들의 이해를 돕기 위해 편의상 개성공단과 개성공업지구라는 용어를 함께 사용하였다.

2) 또 개성공단 사업으로 2012년까지 남한에 10만개, 북한에 73만개의 일자리가 창출되는 것으로 추정됐다. 자세한 내용은 한국은행, 2004. '개성공단 조성의 경제적 효과 분석' 참조.

3) 본 연구에서 사용된 '활용전략'이라는 단어의 의미는 일반적인 개발전략이란 개념보다 '남북경협 및 동북아경제협 활성화'라는 목표를 보다 강조한 '특별한' 개발전략이란 의미를 가지게 된다.

선행연구도 있었다.⁵⁾ 개성공단을 남북경협 중심 무대로 활용할 필요가 있다는 주장은 여러 연구자들에게서 제기되고 있다. 정형곤(2001)은 개성공단을 향후 남북한의 자유무역지대로 활용하고, 이것이 성공할 경우 다른 경제특구로 확대하는 것이 필요하다는 제안을 한 바 있다.⁶⁾ 그러나 선행연구에서는 본 연구에서처럼 개성공업지구 개발을 우리측 수도권과 중국과의 경제협력 측면에서 활용하기 위한 방안 모색은 상대적으로 미흡했다고 할 수 있다.

일반적으로 경제특구(經濟特區)란 ‘국내의 여타지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일단의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제활동을 장려하는 제한된 범위의 지리적 공간’을 의미한다.⁷⁾ 경제특구는 아일랜드의 수출자유지구, 미국의 외국무역지구, 중국의 경제특구, 베트남의 수출가공구, 폴란드의 특별경제구역 등 세계적으로 다양한 형식과 내용을 가지고 운영되고 있다.

시장경제국가들 가운데 선진국에 조성된 경제특구는 일반적으로 외자를 유치하기 위한 수단으로 활용되고 있는데, 개발도상국들에 설치된 경제특구들은 외자유치와 더불어 선진기술 및 경영기법 등을 받아들이기 위한 창구 역할을 하고 있다. 중국 등 체제전환국의 경우에는 이러한 일반적 역할 외에 시장경제 도입의 실험, 지역균형개발 등 특별한 상황을 반영한 역할이 추가된다.⁸⁾

II. 북한 경제특구 활용의 기본구도와 외국사례

1. 북한 경제특구 활용의 기본구도

중국과 베트남의 경우와 마찬가지로 북한의 경우에도 외국의 자본과 기술을 유치하기 위해 1990년대 초반 나진·선봉지대 개발을 추진하였는데, 이것은 다른 체제전환국의 경제특구와 다르게 ‘두만강개발계획(TRADP)’이라는 국제적인 지역개발계획의 구도 하에 특구개발이 도모되었다는 특징을 갖고 있다. 또한 이것은 북한이 갖는 지경학적 잠재력을 활용한 경제특구 개발의 가능성을 잘 보여주고 있다. 이처럼 북한의 경제특구는 외국자본 및 기술의 도입이라는 일반적 기능 외에도 동북아경제협력이라는 국제협력구도 하에서 기능할 수 있는 여건을 갖고 있는 것이다. 그리고 다른 체제전환국의 경우와는 달리 북한의 경우에는 극심한 경제위기를 극복하기 위한 돌파구로서 경제특구가 기능해야 하는 특수한 조건도 갖고 있다. 따라서 북한 경제특구는 북

4) 이와 관련한 주요 연구로서는 윤영선·김태황, 2002. “개성 산업단지 개발의 남북한 경제적 효과 분석”, 박영철 외, 2001. 개성산업단지의 경제적 효과에 관한 연구. 한국토지공사, 박석삼, 2004. ‘개성공단 조성의 경제적 효과 분석’. 한국은행 등이 있다.

5) 이와 관련한 주요 연구로서는 홍익표, 2001. 북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향. 대외경제정책연구원, 조동호 외, 2002. 북한경제 발전전략의 모색. 한국개발연구원 등이 있다.

6) 정형곤, 2001. “개성산업단지의 공적역할 수행과 추진전략”. 통일과 국토 2001년 봄호. p12.

7) 현재 경제특구는 각국의 여건에 따라 여러 가지 형태로 개발되어오고 있다. 아일랜드의 수출자유지구, 미국의 외국무역지구, 베트남의 수출가공구, 폴란드의 특별경제구역 등 세계적으로 선진국은 물론 아시아, 중남미, 아프리카의 개도국에 이르기까지 70개국 이상에서 설치·운영되고 있다. (이원섭, 2002. “동북아 비즈니스 중심국 실현을 위한 경제특구 개발전략과 지역균형발전”. 월간 국토 2002년 9월호. 국토연구원: p24).

8) 폴란드는 낙후된 중공업지역의 개발 등 지역개발 활성화와 지역균형개발 측면에서 특별경제구역(Special Economic Zone; SEZ)을 개발하였다. 베트남은 외국자본의 유치를 위해 수출가공구(Export Processing Zone; EPZ)를 개발하였다. 중국은 외국자본과 기술의 도입 및 대외경제개방과 경제개혁의 실험무대로서 경제특구를 개발하기도 하였다.

한경제의 회생과 더불어 남북협력과 동북아협력이라는 측면에서 활용가능성이 모색될 필요가 있는 것이다.⁹⁾

북한의 경제특구를 북한경제의 회생과 남북경협 및 동북아경협의 거점으로서 성공적으로 활용하기 위해서는 개발수요를 객관적으로 반영한 활용전략이 필요하다. 경제특구 개발이 정치적 목적으로 추진될 경우 경제적 성공을 거두기 어렵다는 것은 국내외 사례를 통해서도 이미 입증된 바 있다. 베트남과 폴란드가 추진한 경제특구들 가운데 개발이 부진한 사례들은 입지적 여건이 특구개발에 부적합함에도 불구하고 정치적으로 개발이 결정되어 추진된 경우가 대부분이다. 그리고 우리의 경우에도 과거 1970년대 수출자유지역을 개발하면서 입지여건이 좋지 않았던 익산에 수출자유지역을 개발함으로써 별다른 성과를 거두지 못했던 경험을 갖고 있다.

따라서 본 연구에서는 남북경협 및 동북아경제협력의 수요를 특구개발 수요로 이끌어냄으로써 성공적인 특구개발이 가능하도록 하는 것을 개성공업지구를 포함한 북한 경제특구활용의 기본 구도로 설정하고자 한다.

2. 외국사례: 중국 홍콩-심천

중국의 홍콩-심천 사례는 홍콩이 심천을 중심으로 한 중국 제조업의 생산자서비스¹⁰⁾ 제공 기지로서 변모하였고, 심천은 홍콩으로부터 이전해온 기업들을 중심으로 경제특구 기반을 구축하였다는 점에서 경제자유구역이 조성된 인천광역시와 개성공업지구의 경제관계 발전 측면에서 시사하는 바가 적지 않다.

홍콩과 심천은 심천의 배후 대도시인 광주와 더불어 주강삼각주(珠江三角洲 Pearl River Delta)를 형성하고 있으며, 장강삼각주, 환발해지역과 더불어 중국 3대 경제권 가운데 하나를 구성하고 있다. 심천(深圳)시¹¹⁾에는 1980년 8월에 경제특구가 설치되었는데, 이것은 남쪽으로는 홍콩과 접해 있다. 1979년 당시에 농업부문이 심천시의 지역총생산에서 차지하는 비중이 37%에 이르렀지만 2001년에는 불과 1% 미만으로 급격히 감소하였다. 반면에 같은 기간 동안 2차산업의 비중은 20.5%에서 54%로 크게 증가하였다. 그리고 3차산업의 비중도 같은 기간 동안 42.5%에서 45.1%로 증가하였다. 심천은 초기에 홍콩 등으로부터 이전해온 제조업체들을 중심으로 산업발전이 추진되다가 1990년대에 들어서는 기술집약적 첨단산업과 무역, 금융 등 서비스 기능도 크게 성장하였다.¹²⁾ 심천은 홍콩과 지

9) 남북경협과 동북아경협은 상호 밀접한 연관관계를 갖고 있다. 남북한 경제협력과 경제통합이 순조롭게 이루어진다면 그것은 동북아의 역내 경제관계에 활력을 줌으로써 자연적 경제권 형성의 촉진요인으로 작용하게 될 것이다. 이 경우에 남북한 경제통합과 동북아 경제협력체의 구축은 서로 상승작용을 하는 상관변수의 성질을 갖는다. (오용석, 2002. "남북한 경제협력과 동북아 경제협력의 연계전략". 통일과 국토 2002년 봄 · 여름호, p21).

10) 생산자서비스와 소비자서비스라는 개념은 경제적 목적에 따라 기능적으로 구분되는 개념이다. 예를 들어서 레스토랑영업같은 것이 계약에 의해 경영자가 이용할 경우 이것은 생산자서비스라 할 수 있지만, 단순 관광객이 이용할 경우 소비자서비스로 분류된다. 일반적으로는 금융, 보험, 부동산, 기타업무서비스 등이 생산자서비스로 분류되지만 수출입무역, 도소매업, 교통 및 통신, 요식숙박업, 기타 개인서비스 등에서도 일정 부분 생산자서비스가 포함되어 있다. (Tao, Zhigang and Wong, Y.C. Rechard, 2002. "Hong Kong: From an Industrial City to a Center of Manufacturing-related Services". Urban Studies, Vol.39, No.12, p2347). 생산자서비스는 청소관리와 같은 저차원의 소모성 생산자서비스, 회계·법률서비스와 같은 반(半) 내구적 생산자서비스, 연구개발, 건축 및 경영자문과 같은 고차원의 내구적 생산자서비스로 분류되기도 한다. (A, Lentnek et al. 1992. "Optimum producer-service location". Environment and Planning A. vol.24. p468. 김번욱외, 2002. 인천지역 제조업의 구조변화배경 및 대응방안. 인천발전연구원, p20에서 재인용).

11) 전체 면적은 1,948.69km²이며, 경제특구면적은 서울의 약 65%인 391.71km²이다.

12) 심천 경제특구는 초기에 노동집약적 경공업 중심을 투자유치하였지만, 2000년대에 들어서는 첨단산업 중심의 투자유

리적으로 인접한 지경학적 강점을 최대한 활용함으로써 제조업부문의 투자유치에 성공할 수 있었다. 광동어를 사용하고, 생활문화의 동질성 및 지연 혈연상의 공통점도 홍콩으로부터의 투자유치에 강점이 되었다. 홍콩으로서는 노동집약 산업의 대륙이전을 통한 산업구조의 조정과 생산자서비스를 중심으로 한 국제경쟁력 유지가 가능하다는 것이 심천 투자의 이점이 되었다. 심천 경제특구의 초기 10년 동안(1979-1989) 유치된 전체 외자 가운데 홍콩·마카오가 차지하는 비율은 65%이며 그 뒤로 일본이 15.8%, 미국이 3.6% 순이었다.¹³⁾

홍콩은 영국의 식민지 상태에서 무역과 공업을 중심으로 성장하였고 1997년 7월부터 중국 영토로 귀속되어 특별행정구역(special administrative region)으로 지정되었다. '1국 2체제'란 구도 하에 현재 홍콩은 중국 본토와는 구별되는 상당 수준의 자율성을 갖고 있다.¹⁴⁾ 1980년 심천에 경제특구가 설치된 이후 홍콩의 많은 기업들이 심천 등 중국본토로 진출함에 따라 홍콩은 제조업이 축소되고 생산자서비스의 중심지역으로 성장하였다. 홍콩의 전체 근로자 가운데 서비스업에 종사하는 근로자의 비율은 1980년과 1997년 사이에 42.1%에서 79.3%로 증가하였다. 반면에 제조업 종사자의 비율은 같은 기간 동안 45.9%에서 9.8%로 감소하였다.¹⁵⁾ 이러한 변화를 한마디로 요약하면, 홍콩은 공업도시로부터 '제조업관련 생산자서비스(manufacturing-related producer service)'의 중심지로 변모하였다고 할 수 있다.

이러한 변화에 있어서 가장 커다란 영향을 미친 것은 물론 심천경제특구의 개발과 같은 중국 본토의 개방이었다. 홍콩의 제조업이 본토지역으로 이전함과 동시에 홍콩은 본토와 세계시장을 중계하는 역할을 하게 되었다.¹⁶⁾

이 사례에서 우리가 주목할 부분은 제조업(manufacturing)과 생산자서비스(producer service)를 중심으로 한 심천과 홍콩의 관계발전이다. 현재 개발이 진행중인 인천경제자유구역은 개성에게 홍콩과 같은 기능과 역할을 할 수 있을 것으로 예상되고 있다. 홍콩이 심천에게 한 것과 같이 인천경제자유구역이 개성에 대해 국제금융 등 생산자서비스를 제공하는 협력관계를 발전시키게 된다면, 발전적인 상호보완 관계가 형성될 수 있을 것이다.¹⁷⁾

그리고 홍콩-심천의 사례는 장기적으로 북한 경제특구 개발에 있어서 특구와 배후지간의 관계발전 전에 하나의 발전모델이 될 수 있을 것이다. 홍콩과 심천이 각각 분리되어 있기는 하지만, 주장삼각주라는 지역경제권측면에서 보면 국제금융과 물류, 첨단산업 등을 중심으로 하나의 경제특구권역을 형성하고 있다. 홍콩이 국제금융과 국제물류 등에 보다 많이 특화되어 있다면 심천은 배후지역을 대

치를 적극적으로 추진하고 있다. 현재 세계 500대 기업중 58개사가 진출해 있다.

13) 박정동 . 1993. p98.

14) 홍콩의 인구는 670만명(2001년)이며, 전체 면적은 1100km²이다. 홍콩은 산지가 많아서 시가지지역의 인구밀도가 58,000인/km²로 매우 높은 상태이다.(Cullinane, Sharon and Cullinane, Kevin. 2003. "City profile Hong Kong". Cities, Vol.20, No.4, p280).

15) Tao, Zhigang and Wong, Y.C. Rechar. 2002. "Hong Kong: From an Industrial City to a Center of Manufacturing-related Services". Urban Studies, Vol.39, No.12, p2347.

16) 홍콩에는 본토의 각 지역출신 주민들이 분포하게 됨으로써 본토진출의 중심지 역할을 할 수 있는 조건을 갖추었고, 오랜 기간 영국의 식민지로 있으면서 형성된 서구적 이미지 때문에 외국자본의 중국진출을 위한 파트너로서 중요한 역할을 할 수 있었다.

17) 인천경기지역과 개성공업지구간의 협력 가능성에 대해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 검토해 보도록 한다.

상으로 한 국내금융과 첨단기술산업에 특화되어 있다. 이것은 향후 북한의 경제특구들이 이 두 기능들을 적절히 활용할 필요가 있음을 시사하고 있다. 즉 공업 등 어느 특정 기능에만 특화된 특구개발보다는 인접지역의 지경학적 잠재력을 활용하여 제조업, 물류, 국제무역, 관광 등 다양한 산업기능을 유기적으로 연계한 특구개발을 도모할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 개성공업지구의 개발 잠재력 분석

개성공업지구는 북한이 2002년 11월 27일 발표한 ‘개성공업지구법’을 토대로 진행되고 있다. 개성공업지구는 ‘개성공업지구법’에 따라 우리측 사업자(한국토지공사, 현대아산)가 공단을 분양·개발하고, 북한법인인 공단 관리기관을 우리측이 운영하게 되어 있다. 개성공업지구 개발과 관련하여 ‘세관규정’, ‘부동산규정’ 등 관련 세부 제도가 마련되었고, 우리정부는 시범공단에 입주하는 기업들에게 손실보조¹⁸⁾를 하고 남북협력기금을 통해 기반시설 일부를 지원하고 있다. 2004년 하반기에 시범단지(2만 8,000평)에 우리기업의 입주가 시작되고 1단계(100만평)사업부지의 분양은 2005년 초에 이루어질 전망이다.¹⁹⁾

개성공업지구가 갖는 남북경협과 동북아경협측면의 잠재력은 지경학적 측면과 산업구조적 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있고, 산업구조적 측면은 다시 제조업과 관광산업 측면에서 파악할 수 있다.

1. 남북경협 측면의 잠재력

1) 지경학적 측면

현대아산과 북한 조선아시아태평양위원회가 서해안공단개발을 처음 추진하기 시작했을 당시에는 해주나 신의주지역이 유력한 공단후보지였다. 그러나 해주는 균형으로서 군사적으로 민감한 지역이었고, 신의주는 우리 기업들의 선호도가 상대적으로 낮았기 때문에 결국 서해안공단은 개성에 건설하는 것으로 결정되었다.²⁰⁾ 개성은 한국전쟁 이전까지 경기도에 포함되었던 지역으로서 역사적, 사회경제적 배경을 고려할 때, 우리 수도권지역과 매우 밀접한 연관성을 가질 수밖에 없는 지역이다. 개성공업지구가 남북경협 측면에서 갖는 최대의 강점은 우리 수도권으로부터의 접근성이 좋다는 지경학적 잠재력이다. 개성은 서울에서 78km 거리에 위치하고 있어서 접근성에 유리하다. 그리고 북한

18) 2004년 9월 10일 우리정부는 북한과 의류 위탁가공 사업을 하는 ㈜무한섬유가 한국수출입은행과 체결한 반입손실보조 약정을 최초로 승인하였다. 손실보조비율은 북한에 보낸 원·부자재 금액의 50%이다.

19) 개성공단 시범단지에는 15개 업체가 선정되었고, 정부는 이 가운데 문창기업 등 8개 기업의 남북경제협력사업을 승인하였다. 이들 기업들은 11월 중에 건축을 마치고 연내에 시제품을 생산할 예정이다. 개성공단 개발은 1단계 100만평 개발의 경우 조성비용이 평당 외부기반시설비용까지 포함할 경우 평당 약 46만원에 이르나 기반시설에 대한 정부 지원과 북측의 토지임대료 양보로 평당 15만원 수준의 분양가가 가능해졌다. 개성공단 개발을 위해 용수, 폐기물 등 내부 기반시설은 우리정부가 무상 지원(2006년까지 3년간에 걸쳐 1,095억원 지원)하고 전력, 통신 등 외부 기반시설은 장기저리로 대출해 줄 예정이다.

20) 개성지역이 북한이 특수하게 관리하고 있는 지역으로서 개발의 정치군사적 부담을 최소화할 수 있는 지역이고 수도권과 가장 근접하다는 것이 입지선정에 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

의 핵심지역인 평양지역과 고속도로망으로 직접 연결되어 있다는 것도 유리한 입지조건이라 할 수 있다. 개성지역은 전력, 용수, 교통시설 등 제조업 생산여건 측면에서 남포와 평양보다 뒤지나 남한 수도권과의 근접성과 경의선 철도 및 도로연결이 이러한 단점들을 상쇄하고 있다. 국토연구원에서 서해안 주요 도시의 개방거점 잠재력을 분석한 연구에 따르면, 기반시설여건과 경제적 잠재력 그리고 대외중추기능 측면에서 개성은 신의주와 남포와 함께 개방거점으로서의 잠재력이 가장 높은 것으로 나타났다.²¹⁾ 개성공업지구는 수도권에서 새로운 개발지로 부각되고 있는 경기도의 서북부지역과 인접해 있다는 것은 개성공업지구 개발과 수도권 서북부지역 모두에게 발전의 기회가 될 것으로 예상된다. 즉 개성의 입장에서 볼 때에도, 현재와 같이 접경지역의 특수지역으로 고립되어 있는 것 보다는 지경학적 잠재력을 활용하여 남한의 수도권지역과 산업연관관계를 발전시켜 가는 것이 지역경제측면이나 북한경제 전체를 위해서도 바람직한 것이다.

2) 산업구조적 측면

(1) 제조업 부문

개성은 용수나 전력 측면에서 대규모 공업입지로서 적합한 지역이 아니다. 다만 수도권과 인접하고 있어서 저렴한 노동력을 필요로 하는 우리 기업들의 수요와 북한측의 정치군사적 이해관계가 맞아 공업입지로 개발되는 것이다. 개성공업지구에 대해서는 단기적으로 남북한경제의 상호보완적 성격을 갖는 경공업부문의 투자협력 수요가 존재하고 있다. 개성공단엔 입주할 희망한 1700개 기업 가운데 70%인 1200개 업체가 수도권소재의 경공업부문 중소기업들이므로 나타났다.²²⁾ 전국경제인연합회가 국내기업들을 대상으로 실시한 여론조사결과에 따르면, 조사 대상업체의 76.7%가 개성공단 성공에 대해 ‘다소 성공 가능성이 있거나 성공 가능성이 큰’ 것으로 응답하였는데 성공 가능성이 있는 것으로 평가한 이유로는 ‘지리적인 인접성’, ‘우수한 인적자원’, ‘저렴한 인건비’, ‘북한의 공단 개발에 대한 적극적인 의지’, ‘우리 정부의 적극적인 지원(SOC, 세제 등)’, ‘6자 회담을 통한 북핵문제 해결전망’, ‘해외수출을 위한 생산기지로서의 역할기대’ 등이었다.²³⁾

개성공업지구는 단기적으로는 섬유 등 노동집약적 업종의 협력 잠재력이 높다고 할 수 있다. 인천발전연구원이 인천지역 제조업체들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 설문대상 제조업체(121개)의 34.7%가 인천지역에서 타 지역으로의 이전을 고려한 적이 있다고 응답했는데 섬유·의복·신발업종의 업체들이 이전을 고려한 비율(46.2%)이 높았다.²⁴⁾

개성공업지구에는 중장기적으로 전기·전자 등 첨단산업을 중심으로 한 남북교류협력의 잠재력이 높을 것으로 전망된다. 현재 우리정부는 수도권의 계획적 관리와 기능재정립 측면에서 경기도를 전자·IT 등 지식기반산업의 중심지로서 발전시킬 계획을 갖고 있다.²⁵⁾ 이러한 측면에서 그 동안 접경

21) 자세한 내용은 김영봉, 박영철. 2001. 남북경제협력을 위한 북한의 서해안 개방거점 개발 전략. 국토연구원. 참조.

22) 현대아산주식회사. 2004. “개성공단 추진현황”.

23) 전국경제인연합회. 2004. 2004년 주요 기업의 남북경협 현황과 개선과제. CER-2004-37.

24) 김번욱외. 2002. 인천지역 제조업의 구조변화배경 및 대응방안. 인천발전연구원. p114.

25) 우리 정부는 수도권을 중심으로 대규모 정보기술(IT)벨트를 조성하는 IT 프로젝트를 추진하고 있는데, 서울 삼암동은 소프트웨

지역으로서 개발이 인위적으로 억제되거나 침체되었던 파주²⁶⁾, 문산, 김포 등 경기 서북부지역과 개성공업지구의 연계개발 잠재력이 높은 것으로 판단된다.²⁷⁾ 그리고 인천광역시와 개성공업지구는 앞의 중국 홍콩-심천사례에서 볼 수 있는 생산자서비스 첨단제조업의 연계 발전이 추진될 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 현재 인천은 과거 홍콩이 그러했던 것처럼 점차 2차산업의 비중이 줄어들고 생산자서비스를 포함한 3차산업의 비중이 높아지는 산업구조 변화를 보이고 있다.²⁸⁾ 1990년대 후반 경제 위기를 거치면서 인천의 100대 기업 가운데 전통 제조업 기업들이 크게 위축되고 유통, 물류, 공항관련 기업들이 새로 성장하고 있다.²⁹⁾

(2) 관광산업 부문

개성은 자연경승지와 문화사적지 측면에서 북한내에서 가장 풍부한 관광자원을 갖고 있다. 개성은 고려 왕조의 왕궁터인 만월대 등 풍부한 문화관광자원(문화사적지 27개소)을 갖고 있으며, 만월대 북동쪽의 관왕묘(關王廟) 인근에는 기암과 맑은 계류가 수려한 경치를 이루는 채하동(彩霞洞)이 있는 등 풍부한 자연관광자원도 갖고 있다.

<표 1> 개성지역의 관광자원 현황

(단위: 개소)

구 분	자연경승지	문화사적지	온천·약수	특산물	휴양지	기타관광지
개성관광권	19	27	9	10	5	2

주: 한국관광공사 북한정보 홈페이지(www.travel-northkorea.com)자료 재편집

자료: 경기개발연구원. 2002. 육로관광을 통한 남북한 관광협력 활성화방안-협력기반의 단계적 구축방안 및 파급효과 분석을 중심으로-. p57.

한편 개성과 인접한 임진강유역에도 남북한에 걸쳐 많은 관광자원이 분포하고 있다. 파주시에는 판문점, 임진각, 연천군의 제1땅굴, 철원군의 제2땅굴 등 안보관광지가 있다. 자연경관지 및 유원지로서는 철원군의 고석정, 연천군의 재인폭포, 파주시의 공릉국민관광지, 양주군의 감악산, 포천군의 산정호수, 동두천시의 소요산등 임진강과 접경지역의 산악지형으로 인해 형성된 뛰어난 관광자원이 곳곳에 분포하고 있다. 이러한 개성과 임진강유역의 관광자원은 이것을 매개로 한 남북경협의 좋은

어와 디지털 콘텐츠 중심으로 운영되고 송도에는 최근 준공된 테크노파크에 IT뿐 아니라 생명공학(BT)·신소재산업 등 첨단 업종이 입주토록 할 예정이다. 그리고 판교에는 20만평 규모로 IT단지가 조성되며 '인터넷 비즈니스센터'도 입주시킬 예정이다. 개성공단에는 IT 제조업체들을 입주시킬 계획으로 있다. (중앙일보 2004.7.21).

- 26) 현재 파주에서는 필립스-LG의 대규모 LCD공장(51만평)조성이 추진되고 있다. 이 공장은 투자규모가 100억달러(네델란드 필립스 50%, LG 전자 50%)에 이르고 2008년까지 직접고용규모가 10,000여명에 이를 것으로 전망되고 있다.
- 27) 개성공업지구는 수도권의 다른 산업단지와 인접해 있음은 물론이고 수도권의 사회간접자본을 활용할 것이며, 수도권 시장을 겨냥한 생산이 이루어질 가능성도 있기 때문에 수도권에 밀집된 공업지역과의 유기적 연계가 필요하다. (동용승. 2001. "개성 산업단지 개발의 성공조건". 통일과 국토 2001년 봄호. p47).
- 28) 1985년과 2000년사이에 2차산업의 비율은 61.6%에서 54.5%로 줄어든 반면, 같은 기간 동안 3차산업의 비율은 35.1%에서 44%로 증가하였다. (김번욱외. 2002. 전제서. p15).
- 29) 1997년 인천지역 100대 기업 가운데 제조업체가 75개였으나 2001년 상반기에는 57개로 감소하였다. (김번욱외. 2002. 전제서. p15).

자산이 될 수 있다.

현재 국내에서 연간 300만명 정도가 임진각, 제3땅굴, 판문점 등 경기도 안보관광지를 관광하고 있는데, 이러한 관광수요의 상당부분은 개성관광이 흡수해 낼 수 있을 것으로 예상되고 있다. 경기개발연구원(2002)과 한국관광공사(2004)의 관련수요 추정에 따르면, 개성관광은 개성공업지구 개발 초기단계에 연간 45만~50만명에 이를 것으로 예상되고 장기적으로 연간 120만명 이상의 관광이 가능할 것으로 전망되고 있다. 이러한 측면에서 개성공업지구는 관광산업의 발전 잠재력도 높다고 할 수 있다.

2. 동북아경제협측면의 잠재력-중국과의 협력과 경쟁을 중심으로

1) 지경학적 측면

동북아지역의 경제협력은 환황해권, 환동해권, 한일해협권 등 소권역별로 구분해서 살펴볼 수 있다. 이 가운데 환황해권은 한반도의 서해안, 중국의 발해만, 일본의 규슈서북부 지역을 포함하는 지역을 의미하고 있으며, 직접적인 배후지까지 포함하여 약 3억명의 인구를 가진 대규모 국지경제권을 형성하고 있다.³⁰⁾ 개성은 이러한 환황해권에서 목포-군산-인천-개성-남포-신의주를 연결하는 한반도 서부지역의 핵심 지역 가운데 하나이다.³¹⁾ 향후 북한이 경제개방을 본격적으로 추진하고 경의선 철도가 현대화되어 가동될 경우, 개성은 신의주와 더불어 남한과 중국을 연결하는 주요 물류거점 역할을 할 수 있는 잠재력을 갖게 될 것으로 전망되고 있다.

2) 산업구조적 측면

(1) 제조업 부문

개성공업지구 개발이 우리측 경기도 및 인천광역시와 긴밀한 경제협력관계를 가질 수밖에 없기 때문에 개성공업지구가 동북아경제협력에 있어서 산업구조적 측면에서 갖는 잠재력은 경기도와 인천광역시의 대중국 경험 잠재력 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 여기에서 ‘경제협력’이라는 개념은 경쟁과 제휴라는 요소를 포괄하는 개념으로 이해할 필요가 있다. 협력관계라는 큰 틀 하에서 부분적으로 상호견제와 제휴가 동태적으로 이루어지는 것이 국제관계이기 때문이다.

현재 수도권의 3개 광역자치체 가운데 경기도는 대중국 수출액이 가장 크며 높은 증가율을 보이고 있다.³²⁾ 중국은 향후 내수지향형 경제구조가 구축되기 이전까지 수출주도형 산업화전략을 통하

30) 환황해권은 선박, 자동차, 철강생산에 있어서 세계 유수의 제조업 생산기지가 될 잠재력을 갖고 있다 (김원배외 2001. 환황해권 자유지역 연계망 구축의 전략과 방안. 국토연구원 p17). 환황해권에서 우리 수도권지역과 가까운 중국측 지역으로서 환발해지역이 있다. 환발해지역은 북경과 천진시, 하북성, 요녕성, 산둥성을 포괄하는 지역으로서 2000년 기준으로 인구가 2억 2,400만명에 이른다. 우리나라의 대중국 투자는 주로 산둥성, 광둥성, 강소성에 집중되어 있다.

31) 동북아시아대위원회의 문정인 위원장도 언론과의 인터뷰에서 개성을 동북아라는 큰 공간에서 바라보는 시각의 필요성을 언급한 바가 있다. 예를 들어 개성~인천~서울을 위어 금융·물류·비즈니스 허브를 만드는 것이 바로 그것이다. (중앙일보 2004.7.26).

32) 2002년 경기도의 대중국 수출액은 53.4억 달러로 전년 대비 58.8%의 증가율을 보이고 있다 인천은 8.6억달러로 11.7%의 증가율을, 그리고 서울은 38.4억 달러로 -5.6%를 나타내었다. (경기개발연구원 2002. 중국연안지역과 경기도의 경제교류 활성화방안. p7).

여 경제성장을 추구할 것이고, 이에 따라 수출을 목적으로 하는 비내구 및 내구 소비재 생산에 필요한 부품과 자본재 수요가 계속 확대될 것으로 전망되고 있다.³³⁾ 따라서 경기도 및 인천광역시도 중 단기적으로 이러한 중국의 수요를 적극 활용하는 경험전략이 필요할 것이다. 국가차원에서 중국에 대한 우리나라의 주요 수출품목은 전기·전자, 화학공업제품, 섬유류, 철강금속, 기계류 등이다.³⁴⁾ 향후 한중간의 경제교류가 확대될수록 경기·인천지역의 중요성은 더욱 증대될 것으로 예상되고 있으며, 한중간에 자유무역협정(FTA)이 체결될 경우 경기도지역의 대중국 교역과 투자가 보다 활성화될 가능성이 있다.

현재 경기도와 인천광역시의 주요 제조업은 금속, 기계, 화학, 전기·전자산업 등이다. 제조업의 집중도를 입지계수를 통해 분석한 결과에 따르면, 경기도는 컴퓨터 및 사무용기기, 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 등에 집중되어 있고, 인천은 목재 및 나무, 제1차금속, 조립금속, 기타 기계 등에 특화되어 있다. 그리고 정밀화학, 메카트로닉스, 전자 및 정보통신, 정밀기기, 신소재, 환경산업, 생명공학 등 지식기반산업의 집중도에 있어서도 경기도와 인천시가 높은 집중도를 보이고 있다.³⁵⁾ 경기도와 중국간의 경제관계를 무역특화지수 및 산업내무역지수로 분석한 결과에 따르면, 경기도는 기계류, 플라스틱고무 및 가죽제품, 전기·전자제품 등이 경쟁력을 가지는 것으로 나타났다.³⁶⁾ 경기도의 대중국 수출품목 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 전기·전자제품으로서 수출액 전체에서 차지하는 비중도 50% 이상이다.³⁷⁾

중국 정부는 우리 수도권과 인접한 환발해지역의 향후 15년간 지주산업으로서 전자, 자동차, 석유화학, 기계, 야금 등을 설정한 바 있다.³⁸⁾ 따라서 이러한 중국의 산업정책과 한중간의 전체 무역구도 하에서 전기·전자제품이 높은 보완관계가 있다는 점을 감안할 때, 향후 경기인천지역은 전기·전자를 중심으로 한 전략산업 육성이 필요하다.³⁹⁾

(2) 관광산업 부문

환황해권을 포함한 동북아지역은 세계에서라도 관광수요 증가가 가장 높은 지역 가운데 하나이다. 2002년 전 세계의 국제관광객 수는 7억 200만명이었는데, 이것은 2001년보다 1,800만명이 늘어난 규모이다. 이 가운데 800만명의 관광객이 동북아지역에서 증가한 것이다.⁴⁰⁾ 중국 관광객수는 2003

33) 박현욱. 2003. 동아시아 국제분업과 한국의 역할 수직적 산업내무역을 중심으로. 인천발전연구원 p56.

34) 한중간의 연간무역액은 1992년 63.8억 달러에서 2001년 314.9억 달러로 급증하였고, 중국에 대한 우리나라의 주요 수입품목은 전기전자, 섬유류, 농림수산물, 광산물, 화학공업제품 등이다. (양문수. 2002. “한중경제교류 10년의 성과와 과제”. LG주간경제. p119). 우리 기업들의 대중국 투자는 초기에 주로 저임금 등 생산비용절감차원의 투자가 많았지만 1990년대 후반부터는 중국 내수시장을 겨냥한 투자가 증대하고 있다. 이에 따라 초기에 섬유, 의복, 음식료품, 신발 등에 집중되었던 투자가 전기·전자, 석유화학, 기계장비 등으로 전환되는 추세를 보이고 있다.

35) 김군수. 2002. “서해안 지식기반산업의 특성화 전략”. 제2회 서해안포럼 대중국 교류를 위한 서해안 새로운 산업지대망 구축방안 결과보고서. 경기개발연구원외. pp118-119.

36) 경기개발연구원. 2002. 전제서. p8.

37) 경기개발연구원. 2002. 전제서. p83, p93.

38) 김상욱외. “WTO가입후 중국환발해경제의 변화와 발전전략에 관한 고찰”. 통일과 국토 2002년 봄 여름호. p39.

39) 중국은 이미 백색가전과 섬유분야에서 한국을 추월했고, 디지털가전도 5년 이내에 대등해질 전망이다. 반면에 10년 이후에도 한국이 계속 우위를 지킬 수 있는 분야는 반도체로 전망된다. 관련 내용은 유진석. 2001. “중국이 물려온다”. 삼성경제연구소 참조.

년 513,236명이었고 2004년도에는 1월부터 8월까지의 관광객 누계치가 약 417,188명으로 작년 동기의 296,383명보다 무려 40.8%가 증가하였다⁴¹⁾ 우리나라의 전체 외래관광객 가운데 중국관광객은 일본 다음으로 높은 비율(11%)을 차지하고 있다. 세계관광기구(WTO)는 2020년까지 중국인들의 한국 방문이 연평균 5.7%의 증가를 보일 것으로 전망하였다.⁴²⁾ 이러한 중국관광수요를 흡수해내는 데 있어서 경기·인천지역은 여러 가지로 유리한 여건을 갖추고 있다. 무엇보다도 인천국제공항과 인천항을 갖고 있으며, 이것이 서해안고속도로 및 수도권외곽순환고속도로와 연결되는 등 관광지로의 접근성에 있어서 강점을 갖고 있다. 한국관광공사의 설문조사에 따르면, 중국인의 한국 관광 중 가장 기억에 남는 지역은 제주도(34.5%), 서울(33.6%), 에버랜드(15.8%), 경주(7.9%), 민속촌(7.9%) 다음으로 휴전선·판문점(3.7%)이 지적되었다.⁴³⁾ 이것은 향후 개성지역이 주변의 안보관광시설과 연계해서 본격적으로 개발될 경우 중국관광객의 흡수 잠재력이 있음을 보여주고 있다.

지금까지 살펴본 개성공업지구의 잠재력을 종합해 볼 때, 남북경협과 동북아경협측면에서 개성공업지구의 제조업은 단기적으로 섬유 등 노동집약적 임가공교역을 중심으로 한 개발이 필요할 것으로 보이지만, 중장기적으로는 전기·전자와 정보통신을 중심으로 한 첨단산업의 개발이 필요함을 알 수 있다. 그리고 인천과의 협력관계에 있어서는 인천의 생산자서비스 기능을 활용할 수 있는 개성공업지구의 개발도 필요함을 알 수 있다. 또한 관광부문의 잠재력에 있어서는 우리측 수도권과 임진강유역권의 관광자원을 개성지역의 관광자원과 연계해서 개발할 경우 수도권과 중국의 관광수요를 흡수해낼 수 있는 잠재력이 있는 것으로 평가된다.

IV. 남북경협 및 동북아경협을 위한 개성공업지구의 활용전략

1. 남북경협 측면의 활용전략

1) 경공업단지로 시작해서 첨단산업과 관광의 중심지로 활용

개성공업지구는 중단기적으로 남한 경공업 기업들의 투자수요를 반영한 공단으로 개발하되, 장기적으로는 남한 수도권 산업과의 연계성 강화를 도모하는 첨단산업단지로 개발하는 것이 필요할 것이다. 이러한 측면에서 1단계 100만평의 산업단지는 남한 민간기업의 경공업투자수요를 활용하여 개발하는 것이 필요할 것이며, 중국, 베트남 등으로 이전을 계획하고 있는 수도권 민간기업들의 해외투

40) 세계 관광산업 성장율이 4.1% 인데 비하여 한반도가 속한 아시아 태평양지역의 관광 성장률은 6.5%의 높은 성장구조를 가지고 있다. 박준규. “남북 관광의 현 주소와 관광을 통한 경협 활성화 방안”. 월간국토 2004년 11월호(계재예정).

41) 한국관광공사. 한국관광통계. 각년도(<http://www.knto.or.kr/>).

42) 이인배. 2002. “서해안 문화관광산업의 특화방안”. 제2회 서해안포럼 대중국 교류를 위한 서해안 새로운 산업지대망 구축방안 결과보고서. 경기개발연구원. p134.

43) 그리고 한국에 바라는 주요 여행코스는 서울-제주-부산-경주(35.6%), 서울-제주(18.2%), 서울-제주-부산(13.8%), 서울단독(12.7%), 서울-DMZ안보형(9%) 등으로 나타났다. (이인배. 2002. 전계서. p158).

자수요를 유치해야 할 것이다. 그리고 공단개발과 연계해서 북한 인력의 교육훈련을 위한 남북간의 '전문기술인력 지식교류협력센터(가칭)'를 조성하여 북한 인력의 교육훈련을 중심으로 하는 교류협력을 추진하는 것이 필요하다. 또한 1단계 공단부지에 북한의 무역상담소를 개설하여 남북경협상담창구로 활용하는 것도 경제협력의 효율성 제고에 도움이 될 것이다. 그리고 지금까지 중국 등에서 진행되어 왔던 북한 무역회사들과 우리기업들간의 무역상담을 개성에서 실시함으로써 비용을 절감하고 상호이해와 협력의 효율을 높일 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

그리고 개성지역의 문화관광자원을 활용한 관광지대로서의 활용도 중단기부터 적극적으로 도모하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 측면에서 단순한 공업지구보다는 제조업과 물류, 무역, 관광이 복합적으로 이루어지는 '특별행정구'로서 개성공업지구를 발전시키는 것이 바람직할 것이다.

관광측면에서 개성지역은 우리측의 파주, 문산에 산재한 임진강유역의 문화관광자원과 김포강화지역의 문화관광자원과 연계한 관광벨트를 구축하여 남북관광교류 활성화에 적극 활용하는 것이 필요하다. 그리고 장기적으로 개성관광을 기반으로 강화도, 백령도, 남포, 신의주를 연계하는 서해안문화관광벨트 구축도 추진할 필요가 있는데, 남북한을 연계하는 서해안 크루즈 관광사업은 북한당국과 국내의 민간기업이 국제컨소시엄을 구성하여 추진하는 것이 효율적일 것이다.⁴⁵⁾ 이것은 장기적으로 환황해권 국제관광벨트 구축의 기반이 될 수 있을 것이다.

2) 인천경제자유구역 및 수도권 서북부지역 개발과 연계

중국 홍콩-심천의 사례에서 볼 수 있듯이 인천경제자유구역과 개성공업지구는 물류 및 무역을 중심으로 한 생산자서비스와 첨단산업단지로서의 연계 발전 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 두 지역간의 물리적 연계성을 보다 강화하여 시너지효과를 도모하는 것이 필요할 것이다. 인천경제자유구역과 인천국제공항 그리고 인천항을 갖고 있는 인천지역은 물류 거점으로서의 잠재력이 풍부한 지역이다. 이러한 인천의 물류잠재력을 적극 활용한다는 측면에서 인천과 개성을 연결하는 교통망의 확충이 필요할 것이다.⁴⁶⁾

경기·인천지역의 첨단산업들과 연계한 개성공업지구의 첨단산업기능으로서는 21세기 선도산업이라 할 수 있는 IT(정보통신기술)를 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 향후 파주 등 경기도 서북부지역과 개성공업지구가 정보기술분야에서 유기적인 역할분담을 통해 첨단산업벨트를 구축하는 것이 필요하다. 이처럼 인천경제자유구역과는 물류·무역서비스와 제조업 기능

44) 개성에 무역상담소를 개설할 필요성은 김연철. 2004. "동북아 경제협력시대의 한국의 안보 전략과 남북협력정책". 동북아 국가들의 지역경제 협력과 안보전략에 관한 국제세미나 논문집. 리즈메이칸 대학. 참조

45) 경기개발연구원. 2002. 육로관광을 통한 남북한 관광협력 활성화방안-협력기반의 단계적 구축방안 및 파급효과 분석을 중심으로-. p139.

46) 인천-개성간의 관계에서 하나의 모델로 고려할 필요가 있는 홍콩-심천간의 인프라 확충이 주는 시사점도 크다. 2004년에 심천 경제특구와 홍콩을 연결하는 새로운 연육교와 고속도로 건설이 시작되었다. 이 사업은 연장 5km의 연육교 및 고속도로 건설 사업으로서 2006년까지 완공될 예정이며, 4억 달러가 소요될 것으로 예상되고 있다. 이 사업이 완료되면, 심천으로부터 홍콩으로의 물류여건이 크게 개선될 것으로 보인다. (TIME, July5, 2004).

47) 전기·전자산업에서 IT기기의 경우에는 기본적으로 부품의 상호관계가 구조적으로 사전에 유형화되어 있으며 자기완결적인 기능을 가진 부품을 독립적으로 생산·개발하는 것이 가능하기 때문에 컴퓨터생산의 경우 CPU는 미국(나중 공정은 필리핀, 말레이시아), 메모리는 한국, HDD는 싱가포르, 말레이시아, 태국, 필리핀, 본체 및 메인보드, 마우스 등 부가가치가 낮은 기기는 중국 등으로 부품단위의 국제적인 분업체계가 구축되었다. (박현욱. 2003. 전계서. p18).

으로 연계되고 경기서북부의 파주지역과는 첨단산업의 기능분담을 통해 연계되는 2중적 연계구도를 통해 개성공업지구가 보다 긴밀히 수도권지역과 연계발전할 수 있도록 유도하는 것이 필요한 것이다. 물론 수도권의 경제중심지인 서울은 금융서비스를 중심으로 개성에 생산자서비스를 제공하는 협력구도가 필요할 것이다.

이것은 단기적으로 추진하기보다는 중장기적으로 추진될 수 있는 과제이다. 단기적으로는 이러한 향후 발전을 준비한다는 측면에서 관련 연구기반시설을 구축하는 것이 시범사업 형태로 추진될 필요가 있을 것이다.

2. 환황해권 경제협력 거점으로서의 활용전략

1) 중국 동부연안 개방지역과의 산업협력 강화

제조업측면에서는 경쟁 및 보완관계가 예상되는 업종들을 중심으로 환황해권의 산업연계 구도를 개성공업지구가 적극적으로 활용하는 전략이 필요할 것이다. 관련 연구들의 한중간 기술력 격차에 관한 전망들을 종합해 보면 2010년대 중반 이후 우리가 중국에 비해 경쟁력을 가질 수 있는 부문은 정보통신과 반도체분야로 전망되고 있다.⁴⁸⁾ 따라서 중국연안지역과 인천-개성-경기도를 연계하는 산업협력에 있어서 우선적으로 고려할 필요가 있는 것은 우리가 중국에 비해 다소 앞선 기술력을 가진 정보통신부문의 중간재를 개발하여 공급하는 구도를 구축하는 것이다. 이것을 위해 경기·인천과 개성이 적절히 역할분담을 할 필요가 있을 것이다. 물론 이러한 중간재 개발공급은 우리 기업만이 하는 것이 아니라 일본 부품소재 기업의 개성공업지구 유치를 통해 한국과 일본이 공동으로 도모하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다.⁴⁹⁾

이러한 측면에서 경기도와 인천광역시 등의 기존의 금속, 기계산업은 신소재, 메카트로닉스 등을 중심으로 전환시키고 파주-개성지역에 정보통신(IT)부문을 집중 육성함으로써 중국 연안지역과의 산업연계를 강화해가는 것이 필요하다. 경기·인천 및 개성은 환황해권의 대련, 북경, 천진, 청도, 상해, 심천 등 주요 도시들 가운데 우선적으로 지리적으로 가까운 대련 및 청도와의 경험을 고려할 필요가 있을 것이다. 대련항은 인구 약 1억명의 중국 동북지역의 수출입물자 대부분을 담당하고 있으며, 대련, 천진, 청도 등은 이미 자유무역지구와 고기술개발구를 지정 운영하고 있다.⁵⁰⁾ 이처럼 개성과 파주 등 경기서북부지역 그리고 인천지역이 중국의 청도, 대련 등 동부연안지역과 밀접한 산업연관관계를 구축하게 될 경우, 이것은 베세토(BESETO)라인으로 상징되는 한·중·일간의 경제협력구도의 한 축을 강화하는 성과를 가져올 것이다.⁵¹⁾ 물론 대련 등 중국 연안도시의 경제특구들은 개성공업지구와 치열한 투자유치 경쟁을 하게 될 가능성이 높다. 그러나 동북아경제권 전체의 성장을 공

48) 홍유수외. 2003. 중국 첨단산업의 발전과 한국의 대응. 대외경제정책연구원, p175.

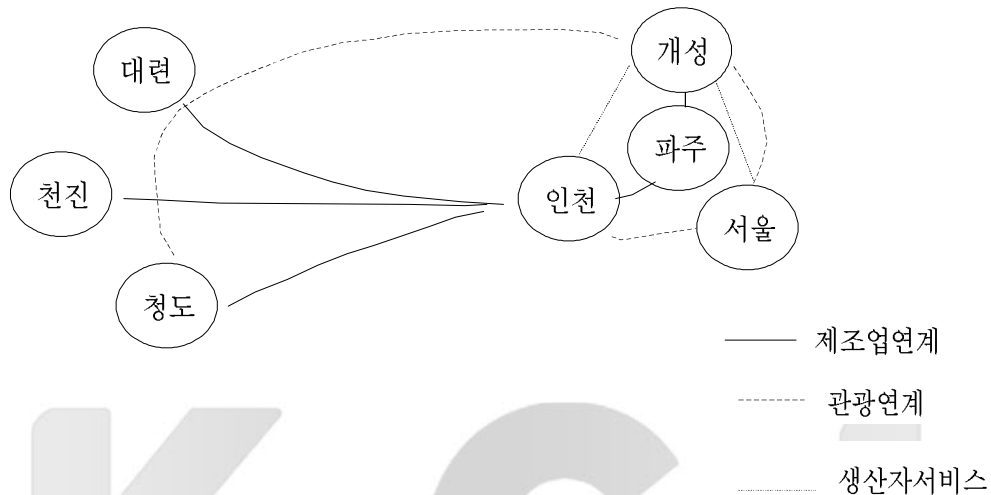
49) 한동훈, 이근(2004)은 일본 부품소재 산업의 한국유치를 통해 중국과 제조업 산업내 분업을 도모하는 전략을 제시하고 있다.

50) 김원배. 2001. 전게서. p31. 이러한 측면에서 이들 도시들의 특구들과 인천 개성지역간의 산업연계를 일차적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

51) 오용석 교수는 북한의 개방지역과 남한의 일정지역간의 연관을 통한 부분적 경제통합의 거점 확보와 동북아 경제협력구도 안에서 이 거점을 동북아의 성장중심지로 발전시키는 '동북아연계거점확산발전구도'를 제시한바 있다. 자세한 내용은 오용석. 2002. 전게서. p.23. 참조.

동으로 주도한다는 측면에서 이들 경제특구들은 산업부문별로 제휴와 연대를 할 수밖에 없을 것이다. 개성공업지구의 개발에 있어서 중국의 경제특구들을 위협적인 요소로 보기 보다는 성장의 기회로 활용하는 적극적 자세가 필요하고 이것은 중국의 경제특구들에게 있어서도 마찬가지이다.

<그림 1> 개성-인천-중국연안지역의 연계 구도



2) 관광측면의 활용전략

현재 연간 13만명에 이르는 북한의 외국인관광객 가운데 80%이상이 중국관광객이라는 측면에서 볼 때, 개성지역이 중국의 관광수요를 적극적으로 유치하기 위한 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 평양, 묘향산, 칠보산 등 일부 지역에 그치고 있는 중국관광객들을 적극 유치하기 위해서는 단순히 개성지역만을 활용하기 보다는 개성을 중심으로 남북한 지역을 연계하는 관광상품을 개발할 필요가 있다. 물론 이것은 남한과의 밀접한 협력을 통해 추진할 과제이다.

그리고 장기적으로는 개성-강화도지역의 역사관광자원과 중국 청도지역의 역사관광자원을 연계하는 환황해권의 역사관광루트 개발을 추진할 필요가 있을 것이다. 그리고 서울이 갖고 있는 관광자원도 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다. 현재 중국의 경우에도 대련과 청도 등 11개소에 국제관광개발구가 지정되어 있는데,⁵²⁾ 이러한 관광개발구와 강화도-서울-개성을 연결하는 국제관광루트를 개발하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 환황해권에서 중세와 근세 등 역사시대별로 특화된 국제적인 관광루트를 개발하는 것도 적극적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 예를 들어서 한·중·일 간에 무역활동이 활발하던 중국의 당나라시대, 한국의 신라시대와 고려시대, 일본의 야마토-나라시대를 느낄 수 있는 관광코스나 20세기초 근대 전쟁의 유적을 여행하는 관광코스를 개발하는 것이

52) 1992년도에 인가된 이들 국제관광 개발구(旅游度假區)에서는 기업소득세 24% 적용, 투자분야 확대 허용(외자계 관광회사 등), 수출입관리 완화(외환센터 설치 허용), 자금지원 등이 이루어지고 있다. (한국무역협회, 2002. 2002 중국 비즈니스 실무가이드. p293).

바로 그것이다.⁵³⁾ 이러한 관광루트개발이 가능하기 위해서는 항공, 해상, 육로 관광이 서로 유기적으로 연계되는 관광상품 개발이 필수적이다.

V. 개성공업지구 활용을 위한 정책과제와 결론

1. 정책과제

1) 제도적 여건 마련

2004년 실시된 전국경제인연합회의 설문조사에 따르면, 주요 국내기업들은 개성공단이 성공하기 위한 조건으로 '자유로운 기업활동 보장'(53.1%)을 가장 중요한 것으로 지적하였다. '자유로운 기업활동 보장'에 대한 기업들의 요구는 제도적 기반과 더불어 이러한 제도가 제대로 작동되는 것이 중요하다는 것을 의미한다.⁵⁴⁾ 지금까지 개성공업지구 개발과 관련해서 '세관규정', '부동산규정' 등 관련 세부 제도가 마련되었고, 우리정부는 시범공단에 입주하는 기업들에게 손실보조를 하는 등 공단운영과 관련한 제도적 기반은 비교적 순조롭게 조성되고 있다. 그러나 개성공단이 성공적으로 개발되고 운영되기 위해서는 공업지구 내부의 운영과 관련한 제도들과 더불어 공단에서 생산한 제품이 세계시장에 진출하기 위한 '외부적' 여건이 조성되어야 한다. 이것은 개성공단으로 반입되는 전략물자를 규제하고 있는 마세나르(Wassenaar)조약과 개성공단으로부터 생산된 물품이 미국시장에 진출하는 것을 제한하고 있는 미국의 무역관련 규제 등이 제거되어야 함을 의미한다.⁵⁵⁾ 현재 개성공업지구에서 생산된 물품을 남한으로 수입할 경우 민족내부거래로 간주되어 무관세혜택이 있으나, 미국으로의 수출은 초고율의 관세로 사실상 불가능하며, 일본과 유럽연합으로의 수출도 적용관세율이 경쟁국들보다 높아 불리한 실정이다.⁵⁶⁾ 물론 이러한 판로상의 제약은 북핵문제 등 한반도의 안보현안과 직결되어 있다.

장기적으로 인천-개성지역이 중국의 대련, 청도지역과 긴밀한 제조업 및 관광산업의 협력관계를 구축하기 위해서는 양 지역간의 출입국, 관세, 통관절차, 물류서비스 등 분야에서 동일하거나 유사한 제도적 장치를 갖추어야 한다.⁵⁷⁾ 특히 관광의 활성화 측면에서 중국단체관광객들의 인천-개성방문시 무비자를 실시하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

53) 김원배외. 2000. 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략 국토연구원 pp114-115.

54) 설문조사 결과 개성공업지구가 성공가능성이 없는 것으로 응답한 기업들은 'SOC 부족', '북한내 구매여력 부족', '미주지역 수출 불가능', '북한정권의 불확실성', '정치/군사적 불안요인', '위기상황 발생 시 4대 합의를 등 제도적 안전장치에 대한 신뢰 부족', '북한이 변화하는 데 많은 시간 소요예상' 등을 이유로 들었다. 전경련 2004. 전게서.

55) 파주와 개성이 전자산업클러스터 구축 등 연관성을 갖기 위해서는 북핵문제 해결과 북미관계개선을 전제로 한 전략물자의 대북반출 규제 제거라는 전제조건이 충족되어야 한다. 신지호는 북한 경제특구의 성공조건 가운데 하나로 테러지원국 해제 및 국제금융기구가입을 통한 국제금융기구의 차관 공여, 한반도 평화보장 체제 수립을 통한 전략물자 반출제도의 개선을 지적하고 있다. (신지호. 2002. "북한 경제특구 건설방향". 통일과 국토 2002년 가을·겨울호).

56) 미국은 북한산 제품에 대해 초고세율의 'Column 2'관세를 적용하고 있다. 자세한 내용은 김삼식 2002. "개성공단 생산제품의 판매시장 확보방안". 통일과 국토 2002년 가을·겨울호 참조.

57) 김원배. 2001. 전게서. p31.

그리고 개성공업지구와 경기서북부의 파주·문산지역이 첨단산업지대로 연계개발되고 임진강 유역과 개성지역의 연계관광이 이루어지기 위해서는 파주·문산지역의 개발규제가 완화될 필요가 있을 것이다. 현재 이 지역은 수도권정비계획법에 의해 성장관리권역으로 규제받고 있으며, 군사시설보호구역 등에 의한 개발규제⁵⁸⁾도 이루어지고 있는데, 단계적으로 이러한 규제를 완화시킬 필요가 있는 것이다.

2) 물리적 여건 마련

개성공업지구가 남북경협과 동북아경협의 새로운 거점으로서 성공적으로 활용되기 위해서는 교통, 물류, 통신 등 물리적 인프라 측면에서 개선이 필요하다. 개성이 가지고 있는 지경학적 잠재력을 적극 활용하기 위해서는 인접한 인천국제공항과 인천항을 적극 활용하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 개성-강화도-인천국제공항을 직접 연결하는 국지도 84호선의 연결을 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 파주·문산지역과 개성지역의 연계개발을 뒷받침하기 위한 교통망 확충 측면에서 현재 추진중에 있는 자유로 확장사업과 경의선 복선전철화사업을 조기에 완공하고 향후 제2순환고속도로 건설사업, 그리고 서울 문산 고속도로 건설사업 등이 적극적으로 추진될 필요가 있을 것이다. 개성공업지구는 주변에 화력발전소나 수력발전소가 없다. 따라서 현재로서는 우리측이 전력을 송전해주지 않으면 단지를 조성할 다른 대안이 없는 실정이다. 본격적으로 개성공업지구의 개발이 추진되는 단계에서는 자체적인 화력발전소 건설 등이 고려되어야 할 것이다.

2. 결론

본 연구에서는 남북경협과 동북아경협이라는 두 가지 측면에서 개성공업지구의 잠재력과 활용 전략을 제시하였다. 그러나 이 두 가지 영역은 서로 명확히 구분되기 보다는 서로 긴밀히 연관되어 있을 수밖에 없다. 남북경협을 고려하지 않은 동북아경협이라는 것은 상정할 수 없는 것이기 때문이다. 또한 반대로 동북아경협의 여건 개선이 남북경협을 더욱 활성화시킬 수 있는 기회를 제공해주기도 한다. 기본적으로 남북경협의 확대를 기반으로 동북아경협의 추진이 단계적으로 이루어지는 것이 개성공단 활용의 기본 구도이나 부분적으로는 동북아경협이 선행될 수 있는 부분도 있다. 예를 들면 국제관광의 경우 중국 관광객들이 개성을 중심으로 한 남북연계관광을 함으로써 제조업을 중심으로 한 남북경협 확대에 긍정적인 여건을 조성할 수도 있는 것이다.

현재 인천광역시와 경기도는 개성공업지구를 남북경협의 거점으로 활용하고자 적극적인 경협추진 의사를 보이고 있다.⁵⁹⁾ 개성공업지구는 중단기적으로 남북간의 경공업과 관광을 중심으로 한 활

58) 현재 파주시 면적(682.6km²)의 97.8%인 667.6km²와, 김포시 면적(276.6km²)의 76.1%인 210.4km²가 이 군사시설보호구역(통제보호구역 및 제한보호구역)으로 지정되어 있다. 집경지역의 규제관련 사항은 경기개발연구원 2001. 경기도 집경지역 계획추진과 규제개선 방안. 참조

용을 모색하고 장기적으로는 경기·인천지역과 연계한 IT벨트 구축을 통해 환황해권 경제협력거점으로 활용할 필요가 있는 것이다. 이러한 측면에서 장기적으로 인천-개성-남포 등을 연결하는 남북한 서해연안지역과 대련, 청도 등 중국 동부연안지역의 제조업과 관광산업연계가 필요할 것이다.

본 연구에서는 전기·전자와 정보통신 그리고 관광을 중심으로 한 개성공업지구의 개발이 남북경협과 동북아경협측면에서 바람직하다는 정책방향을 제시하였다. 정보통신산업을 적극적으로 육성하고자 하는 북한당국의 입장과 경기서북부지역에 정보통신과 전자 등 첨단산업단지를 개발하고자 하는 우리정부의 정책 그리고 환황해권을 둘러싼 한중간의 경제협력전망 등을 종합해 볼 때, 이러한 산업발전 방향이 필요한 것이다. 다만 이를 위해서는 북한당국이 적절한 제도와 더불어 우수한 노동력을 적극적으로 공급해주어야 한다는 과제가 남아있다.

그리고 무엇보다도 중요한 것이 이러한 첨단기술산업단지를 만들기 위해 관련 기자재들이 제한 없이 단지 내에 반입되고, 생산된 제품이 전 세계 시장에 수출될 수 있는 국제적 여건이 조성되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 북한은 핵문제의 평화적이고도 신속한 해결을 위한 적극적인 자세를 보여야 할 것이다. 이것은 한반도의 평화는 물론 개성공업지구의 성공을 위한 핵심 과제인 것이다.

그러나 만약 북한의 핵개발 문제 해결이 장기화될 경우, 앞에서 제시된 개발전략의 실천 역시 장기화될 가능성이 높다. 한·미·일간의 군사적 공조체제 하에서 북핵문제가 장기화될 경우 우리 정부가 개성공업지구의 개발에 대한 지원을 하기 위해 선택할 수 있는 대안은 제한적일 수밖에 없다. 이 경우 일단 미국 등 국제사회의 대북경제제재에 저촉이 되지 않는 수준에서 소규모 개발을 진행시키는 것이 유일한 대안일 것이다. 어떠한 경우에도 북한이 스스로 핵문제를 해결하기 위해 노력하지 않는다면 개성공업지구의 역할은 크게 축소될 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

- 경기개발연구원. 2002. 중국연안지역과 경기도의 경제교류 활성화방안.
경기개발연구원. 2002. 육로관광을 통한 남북한 관광협력 활성화방안 -협력기반의 단계적 구축방안 및 파급효과 분석을 중심으로.
경기개발연구원. 2001. 경기도 접경지역 계획추진과 규제개선 방안.
김군수. 2002. "서해안 지식기반산업의 특성화 전략". 제2회 서해안포럼 대중국 교류를 위한 서해안 새로운 산업지대망 구축방안 결과보고서. 경기개발연구원외.
김번욱외. 2002. 인천지역 제조업의 구조변화배경 및 대응방안. 인천발전연구원.
김삼식. 2002. "개성공단 생산제품의 판매시장 확보방안". 통일과 국토 2002년 가을·겨울호
김상욱외. "WTO가입후 중국환발해경제의 변화와 발전전략에 관한 고찰". 통일과 국토 2002년 봄·여름호
김연철. 2004. "동북아 경제협력시대의 한국의 안보 전략과 남북협력정책". 동북아 국가들의 지역경제 협력과 안보전략에 관한 국제세미나 논문집. 리즈메이칸 대학.
김영봉, 박영철. 2001. 남북경제협력을 위한 북한의 서해안 개방거점 개발 전략. 국토연구원

59) 인천 시는 ▲인천과 지리적으로 가까운 개성공단 안에 인천지역 업체 200~300개가 들어설 수 있는 전용공단 조성 ▲인천과 개성을 연계한 관광상품 개발 ▲개성과 인천에 각각 물류보세창고와 수출입가공단지, 남북물류센터 건립 등 경제교류도 추진한다는 구상을 갖고 있으며, 이를 위해 강화도와 개포군 고도리를 잇는 교량(1.4km)을 건설하는 방안도 장기적으로 검토하기로 했다. (연합뉴스 2004.6.2).

- 김원배외. 2000. 환황해권 주요 항만도시간 연계망 구축전략. 국토연구원
- 김원배외. 2001. 환황해권 자유지역 연계망 구축의 전략과 방안. 국토연구원.
- 동용승. 2001. “개성산업단지 개발의 성공조건”. 통일과 국토 2001년 봄호.
- 박현욱. 2003. 동아시아 국제분업과 한국의 역할-수직적 산업내무역을 중심으로. 인천발전연구원
- 신지호. 2002. “북한 경제특구 건설방향”. 통일과 국토 2002년 가을·겨울호
- 양문수. 2002. “한중경제교류 10년의 성과와 과제”. LG 주간경제
- 오용석. 2002. “남북한 경제협력과 동북아 경제협력의 연계전략”. 통일과 국토 2002년 봄·여름호.
- 유진석. 2001. “중국이 몰려온다”. 삼성경제연구소
- 이원섭. 2002. “동북아 비즈니스 중심국 실현을 위한 경제특구 개발전략과 지역균형발전”. 월간 국토 2002년 9월호. 국토연구원
- 이인배. 2002. “서해안 문화관광산업의 특화방안”. 제7회 서해안포럼 대중국 교류를 위한 서해안 새로운 산업지대망 구축방안 결과 보고서. 경기개발연구원외.
- 전국경제인연합회. 2004. 2004년 주요 기업의 남북경협 현황과 개선과제. CER-2004-37.
- 정형곤. 2001. “개성산업단지의 공적역할 수행과 추진전략”. 통일과 국토 2001년 봄호
- 한국관광공사. 한국관광통계. 각년도(<http://www.knto.or.kr/>).
- 한국무역협회. 2002. 2002중국 비즈니스 실무가이드
- 한국은행. 2004. ‘개성공단 조성의 경제적 효과 분석’
- 한동훈, 이근. 2004. “대중국전략: 중국화와 한국경제의 출로”. 삼성경제연구소 심포지엄 발표논문.
- 현대아산주식회사. 2004. “개성공단 추진현황”.
- 홍유수외. 2003. 중국 첨단산업의 발전과 한국의 대응. 대외경제정책연구원.
- Cullinane, Sharon and Cullinane, Kevin. 2003. “City profile Hong Kong”. Cities, Vol.20, No.4,
- Tao, Zhigang and Wong, Y.C. Rechard. 2002. “Hong Kong: From an Industrial City to a Center of Manufacturing-related Services”. Urban Studies, Vol.39, No.12,

ABSTRACT

The Study on the Development Strategies for the Gaeseong Industrial Park in North Korea

The Gaeseong Industrial Park as a special economic zone in North Korea has a significant meaning as a strategic area for inter-Korean cooperation and international economic cooperation. This study aims at suggesting the development strategies for the Gaeseong Industrial Park in the aspects of inter-Korean economic cooperation and economic cooperation in Northeast Asia. In the short-term, the Gaeseong Industrial Park should be developed as a light industry park based on the complementarity of production factors between the two Koreas. In the mid and long-term, it should be developed in the connection with new industries in the metropolitan area in South Korea. Also, the tour course connected between the Gaeseong Industrial Park and the Imjin River Area will be needed. In the long-term, Inchoen could be a center of manufacturing-related producer services to the Gaeseong Industrial Park. The Hong Kong-Shenzhen case is instructive for creating cooperation models of Inchoen-Gaeseong economic cooperation.

In the aspect of economic cooperation of Northeast Asia, the Gaeseong Industrial Park should make a new economic relationship with Free Trade Zones in Qingdao, Tianjin and Dalian in China. IT and electronics could be major strategic industries for the Gaeseong Industrial Park. Also, historic tour connecting Gaeseong, Qingdao, Tianjin and Dalian could be a chance to the Gaeseong Industrial Park. However, resolving North Korea's nuclear problem is the most important issue for the success of the Gaeseong Industrial Park because tension over its nuclear program and investors' doubts about the wisdom of doing business in a communist nation with a moribund economy could delay the project.