

순차적 북한 경제특구 모형 및 적용에 관한 연구 : 지역경쟁력 확산 이론을 통한 남북협력 개발

A Study on the Developing North Korean Special Economic Zones
through a Competitiveness Expansion Approach

임성훈 건국대학교 국제무역학과 조교수
Lim Sunghoon Assistant Professor, Dept. of International
Trade, Konkuk Univ.

목 차

I. 서론

II. 북한 경제특구의 추진 배경과 이론적 근거

1. 경제개선조치와 북한 경제특구 추진 배경
2. 북한 경제특구 추진의 공간적 돌파구 이론
3. 북한 경제특구 추진의 지역경쟁력 확장 이론

III. 순차적 북한 경제특구 개발전략의 적용

IV. 지역경쟁력 기반의 특구별 발전 방안

1. 개성공업지구
2. 금강산관광특구
3. 신의주특별행정구
4. 나진·선봉경제무역지대

V. 맺음말

※ 이 논문은 2007년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임.

I. 서론

북한의 네 개의 경제특구 중 두 개는 중국과 러시아의 접경지대에 그리고 두 개는 남한과 접경지대에 설치됐다. 그런데 양자 간 추진 성과와 속도 면에서 차이가 나고 있다. 북쪽에 위치한 두 특구는 추진성과가 미흡한 데 비해 남쪽의 두 특구는 진척 속도가 매우 빠르다. 특구 중 가장 먼저 1991년도에 설치된 나선·선봉자유경제무역지대(이하 나선특구)는 북한 최초의 개방형 특구로서 2010년까지 총 47억 달러의 투자유치가 목표였다. 그러나 최근까지 투자유치 성과는 1억 달러에도 못치고 있으며 거의 중단된 상태다(김삼식, 2004). 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광 등 복합기능의 종합 특구인 신의주특별행정구(이하 신의주특구)의 경우도 마찬가지다. 한때 북한 당국은 절대적인 자치권을 부여하며 개발에 대한 강한 자신감을 보였으나 지금은 계획자체가 사실상 철회된 상태다. 반면 남측이 주도하는 개발방식으로 추진되는 금강산관광특구(이하 금강산특구)와 개성공업지구(이하 개성특구)는 설립 즉시 급격히 진행되었다. 금강산특구는 북측입장에서 주요한 달러획득의 수단이 됐으며 남측입장에서 개성특구의 시범단지 공모는 과열양상까지 보이며 인기를 끌고 있다. 지금도 간혹 난관은 있지만 기초 인프라건설 등 일정이 착실하게 진행되고 있다. 이렇게 기존 경제특구와 남북협력으로 진행되는 경제특구 간 현격한 차이가 어디서 오는 것일까? 본 논문의 연구주제는 바로 그 원인과 향후 발전적 추진방안을 이론적 근거를 통해 찾아보는 데 있다.

본 논문은 분석방법으로 경쟁력 확산 모형을 이용한다. 성공적 경제특구개발 모델로 평가받는 중국의 선전(深圳) 경제특구 사례에서 알 수 있듯이 시장수요나 산업경쟁력이 빈약한 체제전환국 및

개도국의 특구개발은 인근 경제권의 자원과 경쟁력을 최대한 활용하여야 그 성공 가능성을 높일 수 있다. 북한의 경제특구 중엔 신의주특구와 나선특구보다는 남북경협 사업으로 추진하고 있는 개성공특구와 금강산특구가 활성화되고 있는 것은 주변의 확고한 투자의지를 지닌 투자자들과 함께 지역경쟁력을 활용하기 때문이다. 지역경쟁력은 투자유치환경의 매력도를 증대시키는 비중 높은 요인 중 하나다(Lim, 2005).

본고는 북한의 특구가 온전하게 성공하기 위해선 우선적으로 남북경협 특구들에 자원을 집중하여 개발한 후 점진적으로 이들 특구의 경쟁력을 발판으로 신의주와 나선특구까지 개발하는 순차적 접근방식을 취해야 한다는 것을 강조한다. 이러한 접근방법은 과거 유사한 접근에서도 그 타당성을 찾을 수 있다. 다만 기존의 남북 서해안 연안지역 개발구상을 다루는 연구(이상준 외, 2004; 한국토지공사, 2006; 이상준, 2007) 등에서 북한 경제특구의 전반적인 개발전략을 연계하지 못하고 단지 남측 입장의 당위적 국토균형발전 차원에서 북한 개발의 경로를 기술하고 있다는 점은 본 논문과 차이점이다. 이와 달리 본고는 북한의 네 개 특구에 대한 종합개발 전략에 대한 진단과 순차적 개발방식의 적용이 왜 필요한지 이론적 근거와 전개방법을 제시함으로써 현실적 적용성과 학술적 타당성을 확보하고 있다.

이러한 논리의 전개를 위해 본고는 북한 경제특구의 추진배경 및 관련 이론을 정리하고 이를 바탕으로 순차적 북한특구 개발전략 모형을 설명한다. 또한 정책 담당자들의 특구별 개발의 방향성과 시행제도 마련에 도움을 주기 위해 특구별 특성을 살린 발전방안을 함께 기술한다. 결론으로는 본고의 접근방법에 대한 요약과 함께 본 모형이 현실적인 남북경협모형으로 어떤 의미를 지니는지, 어떤 효

과를 발생시키는데에 대해 의견을 제시하며 글을 맺는다.

II. 북한 경제특구의 추진 배경과 이론적 근거

1. 경제개선조치와 북한 경제특구 추진 배경

경제특구는 일반적으로 한 국가의 일정 구역을 지정하여 구역 내 이루어지는 경제활동에 대해 규제 완화나 조세감면 등의 특혜를 부여하는 배타적인 경제운영원리가 적용되는 공간을 지칭한다(임성훈, 2003). 북한의 특구도 이러한 성격을 지니고 있다. 그런데 최근 지정한 북한의 경제특구는 이전 경제특구보다 광범위하고 파격적인 형태를 갖추고 있다. 1991년에 지정된 나선특구의 운영성과가 지지부진하자 2002년에 7/1 경제개선조치와 함께 지정된 신의주특구, 개성특구, 금강산특구는 기존 경제특구와 달리 운영방법이나 제도 측면에서 많은 차이가 있다.

7/1 경제개선조치 이후인 9월 12일에 지정된 신의주특구가 나선특구와 다른 점은 거주왕래의 편의성, 인센티브 제공 수준 등에 있는 것이 아니라 한층 개방적인 법적지위와 정치체제의 적용에 있다. 나선특구는 북한 내각(중앙 무역지도기관인 무역성)과 지대당국(나선시 인민위원회)의 관리를 받는 반면 신의주특구는 자체적으로 입법, 행정, 사법권을 가지며 북한 당국이 외교를 제외한 여타분야에서 관여하지 않는 자율성과 독립성이 철저히 보장된 공간으로 설계됐다.¹⁾ 또한 같은 연도 11월 20일과 11월 23일에 각각 개성공업지구법과 금강산관광지구법을 제정하여 지정한 개성특구와 금강

산관광특구도 일반인의 예상을 뛰어넘는 파격적인 운영방식으로 진행되고 있다. 반세기 동안 적으로 군사분계선을 사이에 두고 대치했던 군사분계선 안쪽에 여의도 넓이의 7.9배인 2천만 평의 공간개발을 남한의 자본과 기업에 일임한 것이다.

북한당국이 이처럼 인식을 전환하여 획기적인 경제특구 운영제도를 도입한 것은 경제특구를 통해 얻을 수 있는 것들에 대한 요구가 절실하였기 때문으로 추정된다. 그렇다면 북한당국이 스스로 실패한 것으로 평가한 나선특구가 지정 된지 10여년이 흐른 후 연달아 신의주, 개성, 금강산 특구를 설치한 이유는 무엇일까? 그 이유를 다음과 같이 추측해 볼 수 있다.

첫째, 북한 지도부는 실질적인 투자자금을 해외로부터 조달하기 위해선 확실히 바뀌었다는 의지를 보여줘야만 했다. 해외에 7/1 경제개선조치와 같은 선언만으로는 부족하며 구체적인 실행조치가 뒤 따라야 했을 것이다. 북한처럼 경제체제가 국제규범과 격차가 크고 관련 법규와 제도에 있어 개선해야 할 부분이 많은 경우에는 정부의 지속적인 개혁·개방 의지가 투자자들에게는 매우 중요한 고려사항이 된다.

둘째, 경제개혁을 뒷받침할 자본을 해외에서 조달해야만 했다. 그동안 누적된 외채와 경화부족은 국내 자본투입을 어렵게 하였다. 이때 경제발전에 필요한 국제자금 조달을 위한 창구로서 보다 개방된 경제특구는 북한 당국에게는 선택의 여지가 없는 수단이 됐다.

셋째, 제한된 지역에서 대외개방정책의 실험이 필요했다(양문수, 2005). 상당히 파격적인 조치로 평가받는 7/1 경제개선조치 중 일부는 이미 나선특

1) 신의주특별행정구에 입법권, 행정권, 사법권을 부여하고 외국인에게도 입법위원 자격을 부여하며 특구의 법률제도를 향후 50년간 변화시키지 않는다는 내용을 포함한 '신의주특별행정구기본법'을 공포하여 이 지역을 외국인들에게 완전하게 개방하겠다는 의지를 표명하였다.

구에서 실시됐었다.²⁾ 그러나 이들 조치는 현실적인 외국자본 및 외국기업 유치로 연결되지 못하고 점차 개혁적인 색채가 퇴색하였다. 이보다 더욱 진전된 형태의 경제관리 제도를 도입한 북한은 특정 지역에서 시장개방체제에 대한 적용가능성에 대해 실험할 필요성을 느끼게 된 것이다. 즉 첫째, 개혁·개방적 조치를 구체적으로 과시함으로써 외국으로부터 경제지원과 협력을 도모하고 둘째, 경제발전 전에 필요한 국제자금과 선진기술을 도입하며 셋째, 경제개혁의 실험실이자 학습장소가 필요하였기 때문에 나진특구 이후의 특구는 이전보다 과격적이지 않을 수 없었다. 현재의 특징을 갖는 북한의 경제특구가 탄생된 것은 개혁·개방을 위한 적극적인 태도에서 이루어진 것만큼은 분명하다 할 수 있다.

2. 북한 경제특구 추진의 공간적 돌파구 이론

사회발전이론 중 하나인 David Harvey의 ‘공간적 돌파구(Spatial Fix) 이론’은 남북경제협력 현상을 이해하는 데 도움을 준다(임성훈, 2006a). 이 이론은 사회가 발전할수록 자본축적이 물질적 형태로 땅(공간)에 고정되어가고 있는 반면 특정 사회적 지출(공공교육과 건강복지시스템 등)은 국가별(공간별)로 분리되어 자본축적에 의한 발전에 위기가 발생하여 이를 해소하는 공간적 돌파구를 찾는다는 것이다(Harvey, 2003). 이때 공간적 돌파구는 다음의 두 가지 경로로 진행된다. 특정 지역의 내적공간

에서 시간을 거치며 일부를 해소해 나가는 내부적 조정과³⁾ 축적된 자본이 완전하게 활용될 수 있는 인프라를 가진 새로운 공간으로 이동하는 지리적 확장의 경로를 갖는다. 개성특구, 금강산특구와 같은 남북경협 사업은 한반도의 공간적 돌파구를 나타내는 한 사례라 할 수 있다. 남북경협으로 진행되는 두 특구는 남한의 축적된 자본과 북한 노동력의 새로운 생산적 결합(Productive Combination) 장소인 것이다.

현재 북한이 공간적 돌파구의 대상이 될 수 있는지는 북한의 대외무역 현황 변천과정을 살펴봄으로써 이해할 수 있다. 현재 북한의 대외무역 중 특히 남북교역부문이 상당한 비중을 차지한다. 북한경제 몰락의 시작은 구소련 붕괴로 인한 대외무역 충격으로부터 시작됐다(이석, 2005). 1980년대 말 구소련이 붕괴하면서 북한은 사회주의 경제권과의 경제관계가 단절되어 대외무역량이 연평균 12%씩 감소하였다. 이는 산업생산량 하락과 다시 비료와 같은 농자재 공급량 감소에 따른 농업생산의 부진을 가져와 일시에 경제공황 상태에 빠지게 됐다. 최근 들어 회복되고 있는 북한 경제도 역시 무역증가를 통한 경제성장률 증가에 있다는 것이 같은 논리를 뒷받침 해주는 현상이라고 하겠다.

북한의 경제회복기인 1999~2003년 기간 중 무역증가에 의한 연평균 경제성장률은 2.4%로 전체 연평균 성장률 2.8%의 대부분을 차지한다(이영훈, 2004). 여기에 남북교역으로 인한 북한 연평균 경제성장률이 1.2%인 점⁴⁾을 합하면 연평균 경제성

2) 1997년 6월 북한은 지정된 나진·선봉지역 운영이 부진하자 이를 촉진하기 위하여 몇 가지 개혁조치를 단행하였다. 화폐단일화와 환율의 현실화, 음식점·여관 등의 사적운영(사기업) 허용, 정부보조금 폐지를 통한 기업의 독립채산제 강화, 원정리에 자유시장 개설 등의 조치가 그것이다.

3) 이를 일시적 지체(Temporal Deferral)라고 부르는데 자본과 결합하는 노동의 가치를 절하시키거나 미래의 소비기금의 형성 등을 통해 천천히 조정과정이 진행되는 것이다(Arrighi and Silver, 2001; Arrighi, 2003; Harvey, 2003).

4) 여기에 대북지원(경상이전수지)이 창출하는 부가가치까지 포함하면 연평균 경제성장률은 약 2.3%가 된다.

장물을 상회하고 있다.⁵⁾ 2004년도 북한의 대외무역규모에서 남북교역은 7억 달러로 총 28억 6,000만 달러 중 24.4%에 해당된다. 남북교역을 북한의 무역액에 포함시켜 계산해도 비중은 19.6%가 된다. 7억 달러는 남한의 대외무역액에서는 0.15%에 불과한 수준이다. 북한의 남한과 교역은 2002년도를 정점으로 다소 주춤하고 있다. 그러나 여전히 중국에 이어 두 번째로 크며 또한 개성특구에 대한 민간기업의 직접투자, 금강산개발에 대한 민간의 자본투자까지 포함하면 남한과의 경제연관성은 상당한 수준이라 할 수 있다. 특히 남북교역 중 60% 이상이 북한이 대가를 지불할 필요가 없는 비상업적 거래다. 나머지 상업적 거래 중 일반교역에서도 북한은 다른 나라와의 교역과는 달리 남한으로부터는 흑자를 내고 있다(2000년도 기준 북한으로 반출 2,167만 달러, 북한으로부터 반입 1억 5,012만 달러). 이러한 상태에서 남북교역이 일시에 중단될 경우 북한은 심각한 경제난에 직면할 수밖에 없다.⁶⁾

북한은 2002년에 7/1 경제개선조치를 단행했지만 시장을 활성화하기에는 역부족이었다. 시장메커니즘을 강화하였음에도 실제 구매력 있는 소비자층이 형성되어 있지 않아 거래가 미흡하였으며, 또한 물품공급 부족으로 물가만 폭등하는 현상이 발생했다. 7/1 경제개선조치는 시장기능을 활성화하기 위한 규제완화 조치임에는 틀림없는 사실이지만 최소한 단기적으로는 목표하였던 시장기능의 활성화를 가져오지 못했다. 북한의 경우 시장발전 단계가 초기수준이어서 규제가 완화되더라도 시장이 그것을 흡수하지 못했기 때문이다. 오히려 거래

에 대한 규제완화는 부족한 기존 물품에 대한 과도한 수요로 연결되고 이에 따라 몇몇 품목에 대해 초기적인 시장과열현상이 발생하였다. 시장 외부 충격으로 시장혼란이 가일층되는 상황이 전개되고 있는 것이다. 애초 기대한 것과는 다른 수요시장 비활성화는 투자위축을 가져와 북한 정부의 추가적인 경제개혁조치 확대를 주춤거리게 하고 있는 것이다(서재진, 2004). 즉 경제메커니즘을 변경하였으나 시장이 활성화되지 못하고 다시 투자자본을 축적하지 못해 개혁적인 경제메커니즘에 장애를 발생시키는 악순환 구조는 어렵게 7/1 경제개선 조치를 내린 북한 당국자의 발목을 잡고 있다고 하겠다. 이런 가운데 북한 당국이 내린 결정이 남북경협으로 북한 경제특구 개발을 추진하는 것이었다. 북한도 역시 중국, 러시아, 동구 등 거의 모든 과도기 경제체제 국가들처럼 투자자본의 외부조달을 통한 방법을 채택할 수밖에 없었다. 북한은 이미 이를 위한 공간으로 나선특구를 건설하였으며 최근에는 신의주특구와 개성특구 그리고 금강산특구를 추진 중에 있다. 신의주특구는 중국자본의 유치, 개성특구와 금강산특구는 남한 자본유치를 염두하고 마련한 공간이다. 개방형 특구가 물품유입 확대 통로로서 북한시장의 활성화에 기여하고 또한 자본 및 기술유입, 인력훈련 등으로 북한 내 투자활성화에 기여할 것으로 믿고 있기 때문이다. 북한 내부에도 공간적 조정 창구가 마련되고 있는 것이다.

5) 북한의 전체 무역량에서 남북교역량이 빠진 이유는 우리 정부가 옛 동서독이 그랬던 것처럼 남북교역을 민족 내부 간 거래로 인정하여 남북교역량을 북한의 대외무역통계에 포함시키고 있지 않기 때문이다.

6) 이와 같은 견해에 대한 또 다른 논문은 배종렬(2007)의 연구가 있다.

3. 북한 경제특구 추진의 지역경쟁력 확장 이론

무역이론은 Adam Smith(Smith, 1776)와 David Ricardo(Ricardo, 1817)에서부터 비롯된다. 그들은 생산에 투입하는 노동력을 기준으로 국가 간 무역이 일어나는 이유를 설명하였다. 수출은 최선이며 수입은 최악이라는 중상주의(Mercantilism)의 'Zero-Sum Game' 법칙을 교역에 참여한 양국 모두가 이익이 발생한다는 'Positive-Sum Game' 법칙으로 인식 전환을 유도함으로써 자유무역의 논리적 타당성을 제시했다. 그러나 이들 이론은 국가 간 제품 경쟁력이 다르게 발생하는 근본에 대한 설명은 부족했다. 이후 Heckscher는 노동에 자본을 가용요소에 추가로 포함시키고 국가 간 요소부존량의 차이가 국가 간 무역을 발생시키는 동인이 된다고 주장하여 경쟁력의 원천에 대한 의문을 풀었다(Heckscher, 1919). 노동 이외에 자본을 추가하여 생산요소함수를 두 가지 생산요소로 구성함으로써 상대적 경쟁력을 설명할 수 있었던 것이다. 이러한 공급 일변도의 무역이역을 극복하고자 하는 학자가 나타났다. 바로 Linder이다. 그는 기존의 무역이론이 생산비용적 측면(자본과 노동)에 국한하고 있다는 점을 비판하고 공급측면 외에 그 나라의 수요측면, 즉 시장수요가 수출제품의 경쟁력의 기본이라는 이른바 대표수요가설을 주장했다(Linder, 1961). 우리에게 국가경쟁력 이론으로 잘 알려진 Porter의 다이아몬드 모델(Diamonds Model)은 이들 무역이론에서 자본 및 노동, 그리고 시장수요를 경쟁우위의 구성요소로 계승한 이론이다. 그는 요소조건, 수요조건, 기업전략 및 경쟁

력, 연관 및 지원산업 등 경쟁력을 네 축으로 범주화하여 국가경쟁력의 원천을 규정하였다. 이때 요소조건은 전통적 무역이론(Heckscher, 1919)과 달리 천연자원, 인적자원, 금융자원, 물적 하부구조, 기술하부구조, 정보하부구조뿐만 아니라 요소의 질적 부문까지 포함시켰다(Porter, 1990).⁷⁾

Porter의 국가경쟁력 이론은 결국 무역이론, 즉 국가 간 제품 교역 원천을 밝히는 이론을 확장한 것이다. 무역이 국가 간 거래의 주요 수단임을 가정하면 결국 상품 제조에 내재된 생산요소의 경쟁력은 곧 국가의 경쟁력인 것이다. Porter의 또 다른 공헌이라 함은 국가경쟁력을 사후적으로 정부정책으로 개선시키기가 어려운 요소조건 및 수요조건 이외에 기업정책과 산업정책까지 포함시킴으로써 정책담당자가 행하는 정책수단들의 유용성을 뒷받침하는 논리를 제공한다는 것이다. Heckscher처럼 국가경쟁력을 국가마다 전통적으로 내재된 생산요소로 단기적 조정이 불가능한 변수로 정의한다면 정책자의 역할이 극히 제한될 것이다. 이는 세계화와 지역주의 국가 간 경쟁전략 등 다양한 정책수요를 감당해야 하는 정부 정책자에게 그다지 호감을 갖는 속성을 지니지 못했다. 그런데 Porter는 정부 정책자의 이러한 심정을 달랠 수 있는 근거를 마련한 것이다(Cho and Moon, 2000).

그런데 Porter의 다이아몬드 모델은 상대적으로 국제화의 중요성을 간과하고 있다는 비판이 Rugman(1991, 1992), Dunning(1993)⁸⁾, Moon, et al.(1997, 1998) 등에 의해 제기됐다. Rugman은 Porter의 다이아몬드 모델은 미국과 같은 경제대국의 경우에는 설명력이 높으나 미국과 인접한

7) Porter(1990)는 생산요소를 천연자원이나 값싼 노동력 등의 기초요소(Basic Factor)와 높은 기술과 같은 고급요소(Advanced Factor)로 구분하고 선진국일수록 고급요소에서 경쟁력이 있어야 한다고 주장했다.

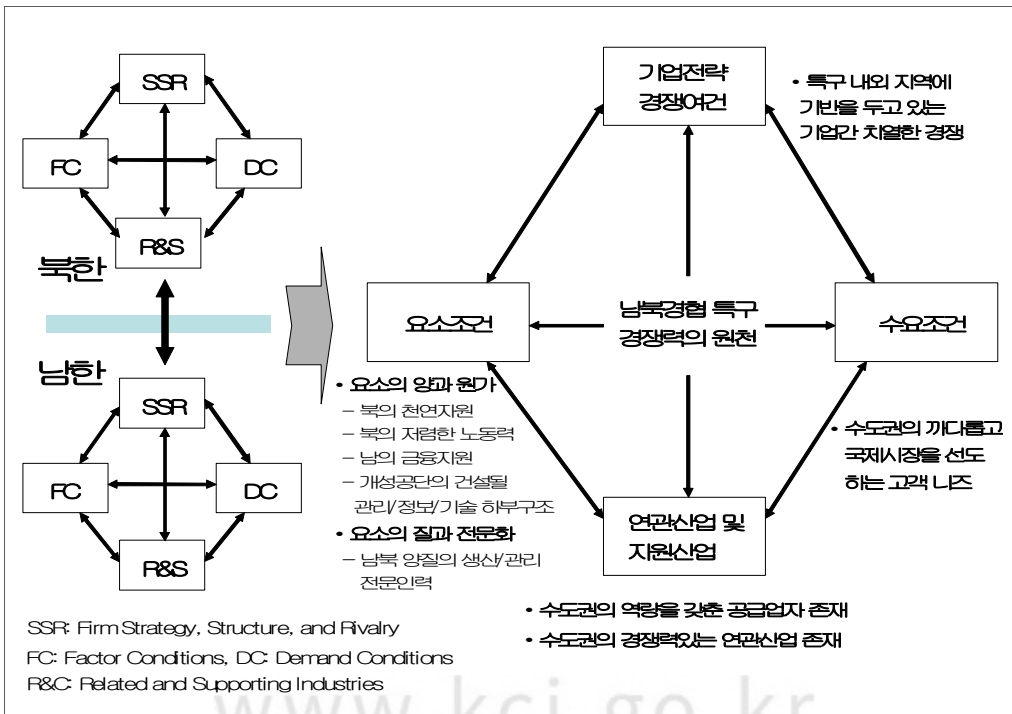
8) Dunning(1993)은 Porter의 모델이 국제화부분이 미흡하다는 것을 지적하고 국제화를 정부, 기회와 같이 외생변수로 처리해야 한다고 주장했다.

캐나다와 같이 경제소국의 경우엔 적용 타당성이 떨어진다는 것이다. 캐나다와 같은 경제소국은 국내의 경쟁원천보다는 국제화를 통해서 경쟁력을 얻고 있는데 Porter의 모델은 이를 설명하기에 부적합하다는 것이다. 이에 대해 Rugman and D'Cruz(1993)는 Porter의 모델을 더블 다이아몬드(Double Diamond) 개념 도출로 극복할 수 있다고 제안하였다. 캐나다의 다이아몬드를 미국의 다이아몬드에 연결해야 캐나다의 국제화를 통한 경쟁력 향상 부분을 설명할 수 있다는 것이다. 캐나다 경제 또는 기업의 경쟁력은 캐나다 자체뿐만 아니라 인근 국가인 미국과 연결해야 비로소 바르게 파악할 수 있다는 것이 그들의 주장이다. Moon, et al.(1997, 1998)은 이러한 한계를 미국과 인접국인 캐나다 간 당사자 국가뿐만 아니라 세계의 모든 나라의 관계에서도 적용할 수 있도록 일반화된 모형

을 개발했다.

특정 지역의 경쟁력 원천과 우위를 설명하는 이론은 이처럼 전통적 무역이론에서부터 Porter의 다이아몬드 모델, 그리고 인접지역의 종합적 경쟁력을 측정하는 더블 다이아몬드 모델까지 발전하였다. 더블 다이아몬드 모델은 인접 지역 간 교역량, 경제시스템의 유사성 등에 따라 차이는 있겠지만 해당 지역의 경쟁력을 측정하는 데 인접지역과 상호작용 및 결합 시너지를 도외시한 지역경쟁력 측정은 문제가 있다는 것을 지적한 이론이다. 오히려 주어진 환경으로서 인근 지역의 경쟁력을 얼마나 더욱 활용하는가가 지역발전 전략의 요체임을 암묵적으로 내포하고 있는 이론이다. 북한 내륙보다는 국경에 인접한 네 개 지역에서 추진하고 있는 북한의 경제특구 개발은 특히 이와 같은 관점에서 전략적 실행방법에 대한 설명력을 높일 수 있다고

그림 1_더블 다이아몬드 모델을 적용한 남북경제협력 특구의 경쟁력 분석



하겠다. 북한은 북한의 경쟁력만을 기반으로 특구를 개발하는 것보다는 남한의 경쟁력 구조를 충분히 활용하는 방향으로 특구를 개발하는 것이 더욱 효과적이라는 것이다. 즉 <그림 1>과 같이 북한 특구의 지역경쟁력은 남한 기업의 전략 및 경쟁여건, 남한의 요소조건과 수요조건, 남한의 연관산업 및 지원산업을 연계할 때 실질적으로 개발의 경제적 성과를 올릴 수 있다. 개성특구가 외부 투자수요를 이끌 수 있는 경쟁우위는 개성특구 내의 기업 간 경쟁과 이들 기업과 특구 밖의 기업 간 치열한 경쟁, 수도권 인근의 풍부한 소비시장과 금융조달 시장, 그리고 수도권의 우수한 역량을 지닌 공급업자 및 연관산업의 존재 등에서 발생한다는 것이다.

III. 순차적 북한 경제특구 개발전략의 적용

북중 국경지역에 인접한 북한의 경제특구인 신의주와 나선특구의 경우에 비해 남한과 인접한 개성 및 금강산특구의 경우는 추진속도와 가시적 성과 측면에서 상대적 우위를 보이고 있다. 이런 차이는 남한과 인접한 특구들은 확실한 투자자와 초기 인프라개발이 이루어지고 있는 반면, 나선이나 신의주특구는 그렇지 못하기 때문이다(Lim and Lim, 2006). 막대한 건설비용과 투자리스크가 높은 경제특구 건설에 확실한 초기투자자 확보는 경제특구의 성공 여부를 가름하는 가장 큰 요소 중 하나다. 이러한 양상은 경제특구건설에 성공한 나라로 꼽히는 중국의 사례를 봐도 알 수 있다(임성훈, 2006b).

중국은 1978년 개혁정책을 실시하면서, 1980년 실험적 특구로서 광둥성(廣東省), 선전(深圳), 주

하이(珠海)를 지정한다. 이후 중국 정부는 광둥성 동부의 산터우(汕頭), 대만과 마주한 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門), 하이난섬(海南)을 거쳐 1990년 푸둥(浦東)지구를 경제특구로 지정하였다. 중국 정부는 먼저 투자의지를 가진 잠재투자자가 거주하고 있는 홍콩과 대만과 인접한 곳에 특구를 지정했다.⁹⁾ 홍콩 기업가와 화교자본은 투자여력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 중국 내에 다양한 네트워크(關係)를 보유하고 있었기 때문에 중국 경제특구에 투자할 가능성이 큰 잠재투자자다. 1978~1983년 사이에만 중국에는 화교자본이 77억 달러 이상 유입되었으며 선전특구의 경우 1986년 외자 도입액 중 화교자본이 79%를 차지하게 됐다. 화교자본의 활발한 유입은 경제특구의 발전 가능성을 알리는 신호탄이 되어 다른 외국기업들의 연쇄적인 투자를 견인하는 데 공헌을 하였다. 중국 당국은 한편으론 이렇게 초기의 해외투자자를 확보하면서 다른 한편으론 초기 인프라를 구축하기 위해 직접 정부재정과 국내 금융기관의 자금을 투입했다. 선전 개발초기에 해당하는 1980~1985년 사이에 기본적인 건설투자의 경우 중앙정부의 투자비중은 26%, 국내 금융기관의 대출비중은 35%로 국내자금에 의한 투자분이 60%를 넘었다. 이러한 경향은 1990년대 들어 특구가 안정적으로 성장하고 투자 환경이 갖추어질 때까지 계속됐다(홍익표, 2001). 신의주특구의 모델이 되는 푸둥특구의 경우도 마찬가지다. 푸둥의 금융중심구역 건설은 외국자본이 먼저 투입되지 않았다. 중국정부는 금융구역 설계를 마친 후 국내 금융기관과 함께 금융 인프라 시설을 건설했다. 그 시설에 중국 금융기관이 먼저

9) 광둥성과 선전은 홍콩에 인접한 지역이고, 주하이(珠海)는 마카오 인접 지역으로서 중국 당국은 이들 지역을 특구로 지정함으로써 화교자본을 유치하여 초기 투자 활성화를 통해 지속적으로 발전시키고자 하였다. 광둥성과 선전은 이를 토대로 성공한 대표적인 경제특구다. 이는 경제 특구의 지리적 특징이 얼마나 중요한지를 보여주는 하나의 사례로서 북한의 경제특구, 특히 남한과 인접한 개성 및 금강산특구의 향후 발전 정책에 많은 것을 시사한다.

입주했다.

이처럼 중국의 경제특구는 초기 외자유치 실적이 적음에도 불구하고 국가차원에서 인프라 구축을 주도하여 일단 투자환경을 개선한 후 이를 바탕으로 안정적 외자유입을 순차적으로 추진했기에 성공할 수 있다는 것이다. 그런데 북한의 경우는 재정난으로 인해 초기 인프라 자금까지 해외에 의존해야 하는 형편에 봉착해 있다. 그렇다면 북한은 이런 환경하에서 중국과 러시아 접경지역에 있는 신의주특구와 나선특구를 성공시키는 방안은 무엇일까? 그것은 먼저 남한과 인접한 개성특구와 금강산특구를 성공시키는 데 있다. 개성과 금강산에서의 성공은 북한에게 나머지 특구까지 성공시킬 수 있는 두 가지 열쇠를 제공하기 때문이다. 하나는 신의주와 나선에 투자할 재원이 마련되며 또 하나는 남한의 경쟁력을 공유할 수 있는 베이스가 생기는 것이다.

북한은 남한과 협력하여 진행하는 경제특구에서 지대와 노동력 공급의 대가로 국가운영에 부족한 외화를 벌어들이고 있다.¹⁰⁾ 북한입장에선 개성특구와 금강산특구의 인프라 개발에 드는 경비를 절약하여 이를 다른 두 특구의 개발자금으로 활용할 수 있다. 해외 투자기업들은 투자 대상지를 선정할 때 가장 높은 비중을 두고 있는 것이 구매력 있는 시장의 존재 여부다(임성훈, 2004). 그런데 그것이 남한 시장에 있다. 남한의 수요시장, 경쟁력 있는 물품은 신의주와 나선을 물류기지로 성공시킬 충분한 힘을 갖고 있다. 먼저 북한은 개성특구와 금강산특구에 국가적 역량을 집중시켜 이 특구들이 성공적으로 추진되고 이를 통해서 내부 경제가 회생할 수 있도록 한다. 이러한 과정에서 평

양과 남포, 그리고 원산이 경제적 발전을 이루며 추후 신의주와 나선까지 연계될 때 두 지역이 각각 무역중심형 경제특구, 복합기능의 국제화특구가 될 수 있다는 것이다.

개성특구와 금강산특구가 남한과 산업기반 공유를 통한 북한산업의 내부역량을 갖추어 가는 과정이라면 신의주특구는 갖춰진 내부역량으로 국제시장에 진출하는 접점으로 활용해야 할 것이다. 물류, 부가가치가 높은 가공, 무역 등에 우선 특화해야 하며 장기적으로 상해 푸동식 종합형 특구의 모형도 검토가 가능하다. 단 처음부터 종합특구 모형을 적용하는 것은 자원의 낭비만 초래한다. 따라서 개성특구에서 시작한 남한 경쟁력이 이동하여 북한의 내부역량이 구축된 다음에 국제시장으로 진출하는 창구로서의 역할을 하도록 설계하는 것이 바람직하다. 물류의 흐름이 신의주에서 단둥으로 흐를 때 비로소 신의주의 물류기지는 활성화될 수 있다. 지금 당장 북한내륙의 경쟁력이 있다면 가능하지만 그러나 아직까진 북한내륙의 산업 및 수요 경쟁력은 확보되어 있지 못하다. 따라서 북한내륙의 경쟁력 확산 시나리오는 개성특구에서부터 비롯될 수 있다는 것이다. 배후지로서 남한의 경쟁력이 개성특구와 평양을 거쳐 신의주로 이전하면 그때 단둥과 신의주 간 양방향 물류 흐름이 실현될 것이다. 그때 단둥이 발전할 수 있는 것은 북한이라는 시장이 있기 때문이며, 신의주가 발전할 수 있는 원동력은 배후에 남한이라는 경쟁력 창출 기반이 있기 때문인 것이다. 나진지역의 특구 개발은 이미 소강상태에 있으며 실패한 지역이라는 부정적인 이미지가 남아 있어 외자유치가 더욱 어려운 지역이다. 근본적으로 나선지역도 북한의 다른 특

10) 프레시안, 2006. 금강산 관광을 시작할 때 현대는 6년 3개월 동안 9억 4,200만 달러를 주기로 하고 정주영 회장 생존 시 4억 5천만 달러를 지불하였으며 이후엔 월평균 100만 달러를 입산료로 산정하여 지불하고 있으며, 개성공단은 2006년 기준으로 연간 550만 달러 정도를 노동자 8천 명분의 임금으로 지급하였다. 10월 30일자.

그림 2_ 북한경제특구의 발전 시나리오



출처: Lim and Lim. 2006. p48을 수정.

구와 마찬가지로 수요시장이 없기 때문에 외자유치가 부진한 것이다. 따라서 궁극적 시장형성을 위해선 먼저 사람과 물류가 모이게 하여야 한다. 그 다음에 교역이 시작되고 교역 물건의 재가공 및 제조, 본격적인 지역특성화 산업 구축단계로 발전하도록 해야 한다. 나선지역의 경쟁력 구축의 시작과 성공은 신의주특구의 경우와 마찬가지로 경원선 연결을 통한 남한의 물류 네트워크를 나선까지 연결하는 데서부터 출발될 것이다.

북중 접경지역에 위치한 신의주 및 나진특구는 남한이 아니라 중국과 더블 다이아몬드로 설명될

수 있다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 두 지역 간 경쟁력의 공유는 물리적 근접성과 함께 투자자의 의지가 전제조건이 되어야 한다.¹¹⁾ 이는 앞서 분석한 중국특구의 성공사례에서도 확인할 수 있었다. 또한 현재 신의주특구가 성공하지 못한 것은 바로 북중 간 더블 다이아몬드가 현 단계에선 성립할 수 없음을 입증한다. 즉 신의주특구 실패원인은 중국이 이에 대한 시장적 필요성(수요)과 의지가 아직까진 없기 때문이다. 이는 남북 더블 다이아몬드가 확장돼 북한의 북중 접경지역에 지역경쟁력이 확보될 때 비로소 경제적 수요에 의한 자발적인 북중

11) 여기서 중국이 부족한 '투자자의 의지'란 민족의 동질성 및 학습에 의한 우호적 마인드 등 비경제적 요인 등이 포함될 수 있을 것이다. 또한 경제적 요인 측면에서도 상해 및 북경 주재 투자자와 비견되는 한국의 투자자가 아니라 신의주와 나진특구의 지리적 근접성으로 볼 때 중국 동북 3성의 투자자일 가능성이 높으므로 이들의 경제적 측면에서 의지도 남측보단 낮을 수 있다.

더블 다이아몬드가 형성될 수 있다는 논리다. 다시 말해 남한의 수도권 경쟁력이 서해안 경로를 통하여 신의주에 확장될 때 시장에서 요구하는 북중 경쟁력 공유의 연결고리(Nod)가 북측에 생긴다는 것이다.

북한특구개발 전략의 내용을 다시 요약하면 북한 당국자는 경제특구 개발계획의 목표를 극도로 상향 설정하는 것도 좋지만 실행 전략적 측면에선 현재 북한의 내부능력을 정확히 인지해야 네 개의 북한특구 건설이 모두 성공할 수 있다. 성공 방안은 한마디로 특구별 기능을 조정하되 시차를 두고 진행하라는 것이다. 국제투자자본은 시장의 흡인력에 의해 움직인다는 점을 감안할 때 북한 경쟁력 구축의 동력을 남한의 경쟁력에서 찾아야하며 북한의 담당자는 반드시 이를 반영한 특구정책을 마련해야 한다는 것이다. 결론적으로 전문화를 고려한 순차적 발전 시나리오는 다음과 같이 구성될 수 있다.

우선 남한의 투자가 가능한 금강산특구와 개성특구의 개발에서 출발점을 삼는다. 금강산특구는 1차 산업과 관광산업을 중심산업으로 하여 원산까지 확대하고 원산에 형성된 산업경쟁력은 북한의 중심인 평양에서 집적하고 관리한다. 동시에 나진·선봉특구로 연계 발전을 추진한다. 제조업에 대한 발전은 개성특구에서 시작된다. 제조업은 개성과 인접도시인 해주와 함께 북방 수도권 산업클러스터를 형성하고 평양을 거쳐 신의주특구까지 연계 추진한다. 개성특구에서 결합한 남한경제의 경쟁력은 신의주특구의 교역대상의 주요 제품들을 공급할 수 있게 된다. 다시 말해 각각 제조업 중심의 개성특구, 관광(서비스) 및 1차 산업(농업, 어업, 농수산물 가공) 중심의 금강산특구, 물류 및 무

역 중심의 나진특구, 국제화 종합 특구로서 신의주특구로 전문화하되, 개성특구와 금강산특구로부터 시작한 남한의 경쟁력 기운이 각각 평양을 거쳐 신의주로, 원산을 거쳐 나진·선봉으로 확장돼야 비로소 북한의 특구들은 성공할 수 있다는 것이다.

네 개 특구의 성공을 더욱 확실하게 하기 위해선 추가로 중추적 거점특구의 지정이 필요하다.¹²⁾ 그것은 남한과 연결될 수출보세구, 경공업, 전기전자, 유통서비스 중심의 남포 또는 평양·남포특구다. 남포는 항공, 육로, 해운의 물류의 중심지이며 산업기반 인프라가 잘 발달되어 있다. 인근에는 300만 명 인구의 평양이 있다. 소비시장과 인력을 확보하는 데 북한 내에서 이보다는 좋은 입지는 없다. 남포 또는 남포·평양특구는 북한 특구들의 중심점이며 지역별 클러스터의 연계통로가 될 것이다. 중국의 투자를 유치하는 데도 유리하다. 품목에 따라 차이는 있지만 중국제품은 한국에 수입될 때 일반적으로 8%의 관세를 물게 된다. 그런데 중국기업이 남포에서 제조한 제품을 남한에 진입시킬 때는 남북한 반입규정에 따라 무관세가 된다. 또한 중국산에 대해 다소 거부감이 있는 남한 소비자의 원산지효과를 누그러뜨릴 수 있는 기회도 제공한다. 개성이 남한내수시장을 겨냥한 제조업단지라면 평양은 본격적인 북한내수시장과 대외수출시장을 위한 교두보로서 최적지라 할 수 있다.

제5의 특구지정을 앞당기는 데는 개성특구를 더욱 남한시장과 연계시킬 필요가 있다. 개성특구 예정개발 부지 2천만 평 중에서 1단계로 가시적인 개발대상은 800만 평 정도가 된다. 그러나 북측은 현재 추진 중인 개성특구가 성공하면 예정지 2천만 평을 더욱 확대할 의사를 보이고 있다. 만약 개성

12) 제2차 남북정상회담에서 합의한 해주경제특구는 본고의 논리로는 개성공업지구의 확장으로 보아야 할 것이며 본고가 주장하는 기존 경제특구의 중추적 연결점(Nod)이 되는 북한의 제5특구로 보기는 어렵다.

특구가 확대된다면 여유 공간 측면에서 현재 위치에서 남서쪽 개풍군 쪽이 유력하다. 현재 위치의 개성특구에서도 개풍은 매우 가깝다. 개풍에서 강화도로 연륙교를 놓는다면 개성특구와 인천공항 또는 김포공항까지는 불과 트럭으로 30분 남짓한 거리가 된다. 개성특구와 남포·평양공단이 남한 시장과 해외 수출시장으로 연결되는 데 한층 경쟁력이 생기는 것이다. 북한은 이로써 국경인접지역의 물류·관광·수출 거점을 완성할 수 있다. 개성과 개풍은 남한과, 신의주와 회령은 중국, 그리고 나진은 러시아를 통하는 중계물류, 접경무역, 관광 서비스의 중심지가 되며 그 가운데는 평양이 있게 된다.

IV. 지역경쟁력 기반의 특구별 발전 방안

1. 개성공업지구

우리 정부는 개성특구에 노동집약적 경공업부문을 중심으로 하되 전략물자 및 원산지 문제 최소화를 고려하며 또한 남북산업구조 연관성과 북측 경제

과급효과 등을 감안하여 업종을 선정하겠다는 기준을 설정해 놓고 있다(개성공업지구관리위원회, 2007). 현재 개성공단의 업종별 배치계획은 <표 1>과 같다.

대상 업종은 중화학 공업을 제외한 거의 모든 업종을 망라하고 있다고 봐도 무방하다. 특별한 업종을 제외하곤 특별히 제한하는 업종이 없다. 다만 초기사업의 성공적 추진 측면을 고려하여 재무건전성, 기업 신용도 등의 평가기준 외에도 초기 공단 인프라를 고려하여 물과 전기를 많이 쓰거나 오펜수가 많은 기업은 제한한다. 그리고 국내·외에서 제조공장을 소유하고 있는 경우는 그렇지 못한 경우보다 입주기업 선발 시 높은 점수를 받고 있다.

개성특구의 경우 앞서 기술한 대로 공장입지 인근에 서울을 중심으로 한 거대 수도권 시장이 형성돼 있음을 충분히 활용하는 업종이라면 모두 가능하다. 다만 너무 단기적 시각에서 저임금에 의존한 사업보다는 새로운 시장, 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 쪽으로 사업방향의 설정이 필요하다. 전략물자 반입금지에 대한 규제완화가 관건이겠지만 IT 장비, 소프트웨어 개발 등과 같은 연구제조

표_개성공단 업종별 면적 및 비율

유치업종	면적(천㎡)	비율(%)
섬유, 봉제, 의복	558	25.6
가죽, 가방, 신발	214	9.8
화학, 고무, 플라스틱	91	4.1
기계, 금속	328	15.0
전기, 전자	159	7.3
음식료, 기타 제조업	415	19.0
복합업종(+APT형 공장)	416	19.0
합계	2,181	100.0

출처: 개성공업지구관리위원회, 2007. 개성공업지구 투자안내 - 남북협력의 시대를 열어갈 개성공단 투자안내. 서울 : 개성공업지구관리위원회.

형 비즈니스도 충분히 높은 수익성을 창출할 것으로 보인다(이성준, 2004). 개성은 우수한 인재가 집중된 평양과 멀리 떨어져 있지 않아 상대적으로 고급인력을 공급받는 데 어느 특구보다 유리하다. 단 개성특구가 본격 가동되고 완성되는 시기엔 북한 근로자의 공급 부족이 예상되므로 저임금의 노동집약적인 업종만으로 입주될 경우 숙련근로자 부족현상에 직면할 수 있다(산업연구원, 2006). 근로자의 숙련도를 제고시킬 수 있는 훈련 프로그램을 함께 준비해 나가는 것도 필요하다고 하겠다.

개성특구라면 흔히 제조업 비즈니스만을 생각한다. 현대아산의 개성특구 마스터플랜인 「개성공업지구 개발 총 계획 (2005년)」에 따르면 건설이 차질 없이 진행될 경우 개성특구는 2천 개 공장과 상주인구 50만 명의 공업·관광 복합도시로 2011년에 탄생한다. 50만 평의 상업구역에 호텔, 판매점, 터미널, 국제전시장, 대형업무시설이 들어선다. 150만 평에는 골프장도 두 곳, 콘도미니엄, 고려민속촌, 테마파크 등도 건설된다. 현재 당일코스의 시범관광이 진행되고 있는 개성관광은 숙박시설이 구비되면 예상관광객은 연간 125만 명의 관광객에 이를 것이라 한다. 비록 계획안이지만 이런 환경이 조성된다면 개성특구의 부가가치는 제조업보다는 서비스업에서 더 큰 규모로 발생할 수 있다.

2. 금강산관광특구

금강산특구는 관광객을 유치하여 부가가치를 창출하기 위한 특구다. 한반도 대표적 명산으로 금강산이라는 브랜드와 천연자원이 관광사업 부가가치 창출의 원천이 된다. 현대아산은 금강산 사업의 대상을 금강산지역뿐만 아니라 주변 지역으로 확대한다는 계획을 수립해 놓고 있다. 온정리를 중심으로 한 1단계 사업으로 휴게소, 공연장, 출입국사무

소, 부두시설, 온천장, 사업자 생활단지, 해산호텔, 골프장, 고성항 종합편의시설 등의 건설됐으며 2단계 사업으로 금강산 주변지역까지 확대하여 온정리, 삼일포, 통천지구에 호텔, 가족호텔, 골프장, 스키장, 공항, 경공업단지 건설을 구상하고 있다. 마지막 3단계 사업은 금강산 주변 전 지구를 대상으로 호텔 증설, 해양박물관, 테마파크, 골프장, 스포츠시설 건설까지 확대해 나간다는 것이다.

금강산특구의 안정적 발전을 위해선 관광업에만 국한하기보다 제조업까지 확장하는 전략이 필요하다. 금강산특구는 관광사업 못지않게 1차 산업인 농수산업에 대한 사업기회를 제공한다. 온정리 근처에 영농단지가 운영 중인데 여기서 채배한 유기농 채소에 대해 관광객들은 높은 호응도를 보이고 있다. 수산물 채취에 대한 공동투자, 수산물 가공공장 운영 등도 매력적인 사업기회가 될 수 있다. 금강산특구의 실질적 비즈니스 범위는 곧 원산까지 포함하게 될 것이다. 원산은 수산물 가공과 경공업이 발달되어 있다. 개성특구처럼 제조업에 대한 전문적 입지가 아니어서 다양한 업종의 제조업 투자가 일어나는 것에는 한계가 있을 것이나 저렴한 노동력을 활용할 수 있는 경공업단지는 성공적으로 조성될 가능성이 높다. 금강산특구는 개별 비즈니스 기회의 유연성 측면에선 오히려 개성특구보다 더욱 빠르게 발전할 가능성을 내포하고 있다. 개성특구는 북측의 조립생산 부문의 저렴한 노동력의 공급이 강점이다. 반면 금강산특구는 중간 관리자의 창의력 표현이 발휘되는 비즈니스가 진행되고 있다. 남측이 농업기술과 시설을 투입하고 북측이 생산뿐 아니라 관리를 하는 남북합작 영농단지가 좋은 예인데 이러한 사업모형은 현지의 단순 노동력만을 취하는 것이 아니라 현지 관리자의 관리능력이 포함된 임가공 형태적 성격을 띠고 있기 때문이다. 금강산특구에서 산업 및 업종

선택은 이런 점을 충분히 고려하는 것이 필요하다. 남한의 관리능력하에 북한의 노동력을 이용하는 것만이 현재의 남북경협 사업의 효율성을 높이는 방법이 아니라 업종과 사업의 특성에 따라선 현지 북한관리자의 능력을 충분히 활용하는 방향으로 구성돼야 더욱 성공 가능성과 확산 기회를 높일 수 있는 것이다.

3. 신의주특별행정구

신의주특구의 유망업종은 지정학적 위치를 고려할 때 물류, 금융업이 될 수 있다. 물론 섬유, 의류, 신발과 같은 경공업제품도 가능하다. 신의주는 기계, 화학섬유, 방직 관련 산업설비가 들어서 있으며 신발, 화장품, 제지 등 경공업 부문의 생산비중이 높다. 또한 섬유산업의 근간인 화학섬유 및 방직사를 비롯하여 양복천 등의 현지조달이 가능하고 대규모 섬유원료 생산기지인 비단섬도 인근에 있어 섬유를 비롯한 경공업 분야에서 위탁가공 및 합작투자가 가능하다. 그러나 섬유, 신발 등은 이미 개성특구가 먼저 개발됨에 따라 남한 기업의 투자수요를 흡수하고 있어 추가 수요를 확보하기에는 무리가 있어 보인다. 단 개성특구보다 낮은 임금이 책정되거나 개성특구에서 인력수급이 원활하지 못할 때는 사정이 달라진다. 비록 개성특구보다 먼저 특구개발을 공식으로 표명하기는 하였으나 실질적인 특구개발 진행도가 네 특구 중 가장 늦은 점을 감안하면 북한 당국은 북한 노동력의 최저임금수준을 가장 낮은 수준으로 책정할 가능성도 있다. 또한 현대 아산의 자료에 따르면 개성특구이 계획대로 진행될 경우 2011년도까지 총 50만 명의 근로인력이 필요하다고 한다(현대아산, 2005). 개성특구 인근 지역의 주민을 총동원하더라도 이러한 인력을 공급하기란 쉽지 않을 것이 예상된다.

또한 점차 노동력 부족과 임금상승이 발생할 것이다. 이때 신의주특구는 남한 경공업분야 제조기업의 새로운 투자입지가 될 수 있을 것이다. 또한 중국 동북 3성 시장을 목표시장으로 하는 경우라면 동일 업종이라 할지라도 더욱 성공 가능성이 높다 할 수 있다.

그러나 무엇보다 입지조건으로서 개성특구와 차이점은 남한과 중국 동북부 지방을 잇는 물류중심지로서의 역할이다. 중국 동북지방의 공업화 진전으로 남한과의 물동량은 계속 확대되고 있어 신의주에서의 물류업과 창고업은 유망한 비즈니스 업종이 된다. 실제로 중국 대련지역의 대북 중개상들은 신의주특구 지정 이후 서울, 평양, 신의주, 단둥, 심양을 잇는 수송망의 거점이자 신의주와 마주 보고 있는 교통요지로서 단둥의 발전에 대해 크게 기대하고 있는 것으로 알려졌다.

물류업과 함께 현재 북한에서 상업은행 기능을 하는 곳이 없다는 점을 감안하면 금융업의 진출도 가능한 것으로 보인다(김삼식, 2004). 이 경우 일단 현지 기업 및 합작기업 등이 대상이 될 것이며 앞으로 특구 발전 시 시장선택효과가 가장 높게 기대되는 부문 중 하나다. 지리적으로 신의주는 동북 3성의 기업정보를 얻는 데 최적의 위치다. 중국 동북 3성의 사업여건 및 금융시장 환경을 조사하는데 대련, 선양, 단둥 등이 이용됐었다. 중국 동부와 남부의 해안지역에 비해 동북부의 경제개발은 상대적으로 낙후되어 있다. 그만큼 폐쇄적 사회주의 시절의 기업들이 낙후된 채로 남아 있는 경우가 많다. 지역의 특성상 주로 화학, 광물 및 금속가공 등 중화학 공업이 주류를 이룬다. 이는 금융업의 구조조정시장이 된다. 우리는 외환위기로 인한 기업구조조정과정에서 기업구조의 효율성을 담보로 저평가된 기업매각이 불가피한 경험을 겪었다. 특히 선진 해외 금융기관들은 기업 정상화과정에서 혈값

에 소유한 주식을 작게는 수배, 크게는 일백 배 이상의 수익을 챙기며 되팔고 한국을 이탈하는 경우가 속출하였다.¹³⁾ 우리 금융기관도 이와 같이 비싼 수업료를 지불하여 얻은 경험과 노하우를 해외 구조조정시장에서 발휘할 필요가 있다. 동북3성의 구조조정시장은 이를 적용할 첫 시장으로 전망이 밝으며 이때 신의주는 우리 금융기관의 교두보로 최적의 위치가 될 수 있을 것이다.

4. 나진·선봉경제무역지대

나선특구는 신의주특구와 입지적 측면에서 공통점이 많다. 모두 북한 중심부에서 멀리 떨어진 변경지대에 위치하며 철도를 통해 각각 러시아와, 중국과 연결되고 있다는 점이다. 두 지역 모두 외국인에 대해 무비자 제도를 마련해 두고 있다는 점도 비슷하다. 이런 점들은 나선특구도 신의주특구와 마찬가지로 중계수송, 수출가공, 관광사업을 영위하기 위한 적합한 지역이 된다는 것이다. 그 중 관광사업이 가장 활발하게 진행되고 있다¹⁴⁾.

유엔개발계획(UNDP)의 두만강유역개발계획에 따라 북한은 나선시를 경제자유구역으로 지정하고 14년 동안 지역개발을 꾀했으나 자금부족에 따른 인프라부족 등으로 홍콩계기업의 카지노사업 외에는 본격적인 외국기업유치가 어려웠다. 그런데 UNDP는 지지부진한 두만강유역 개발사업을 활성화하기 위해 대상지역을 확대하여 중국 동북3성, 사할린, 하바롭스크 등 러시아 극동지역, 거기에

몽골 동부 및 한국 동해안 지역까지 대상 지역을 확대하여 지역경제 전체 활성화를 꾀하고 있다.¹⁵⁾ 이렇게 되면 지금보다는 훨씬 나선지역의 개발 폭이 커지며 남한으로선 극동러시아, 중국 동북3성에 대한 진출 교두보로서의 사업기회가 확대될 것이다. 나선특구의 물류, 무역, 관광사업은 지정학적 위치를 고려한 적절한 업종이라 할 수 있으며 또한 신의주특구와 차별적으로 중공업도 지역경쟁력에 기반한 업종이 될 것이다. 신의주는 경공업이 발달된 반면 나선지역은 근처의 청진까지 포함하면, 화학, 철강, 조선과 같은 중공업 시설이 많이 있다. 나진, 선봉과 인근 청진에는 승리화학공장, 나진조선소, 김책제철연합기업소, 청진제강소, 청진조선소, 나남기계공장 등이 자리 잡고 있다. 그러나 이들 시설은 오래되고 낙후되어 있어 남한기업이 인수하여 직접 운영하기는 어려울 것으로 보인다. 특히 이들 업종은 규모의 경제와 투자의 회임기간이 길다는 점을 고려하면 본격적인 대규모 투자는 남북경협사업의 발전이 어느 정도 성숙기에 이르렀을 때로 추측된다. 다만 물류 및 무역은 신의주보다 유리한 환경을 갖추고 있다. 항만의 경우 나선지역에는 나진, 선봉, 청진항(지대 밖에 있으나 자유무역항으로 지정되어 있음) 등 항만시설이 세 곳이나 있으나 신의주는 자체 항구가 없어 이웃한 중국 단둥의 동항을 이용해야 하는 상황이다. 이러한 장점을 충분히 활용하는 산업을 육성한다면 그만큼 성공가능성은 높을 것이다.

지금이라도 당장 나선특구를 중심으로 동해안

13) 소비린은 2003년 봄 SK주식을 사들이면서 한국증시에 진출한 뒤 불과 2년여 만에 무려 8천억 원대의 막대한 차익을 챙겼다. 뉴브릿지캐피탈도 제일은행을 팔아 1조 1,500억 원, 론스타는 스타타워 빌딩과 외환은행 매각 등을 통해 2조 원 이상의 수익이 예상되며 칼라일이 한미은행을 팔아 7천억 원의 차익을 실현하였다.

14) 대한무역투자진흥공사. 2005a. 중국인에게 나선은 국내법 적용을 받지 않는 독립적 공간이 된다. 이가 반영된 것이 나선지역의 카지노 사업이다. 홍콩자본으로 설립된 옐페러(英皇) 호텔이 대표적 사례라 할 수 있다

15) 대한무역투자진흥공사. 2005b. 아사히신문(朝日新聞) 베이징 특파원보고(2005. 9월 1일자)를 인용한 KOTRA 북한경제속보 2005년 9월 1일자 참고.

지역에 남측으로부터 이전 가능한 대표적 업종은 조선업을 들 수 있다(양중서, 2007). 조선산업은 고기술, 고부가치 산업으로 변모하고 있으나 여전히 노동집약적인 산업특성을 지니고 있어 저렴한 인건비는 경쟁력 향상의 중요한 요소다. 2003년 이후 세계 조선업계의 호황을 맞아 남한에선 매년 50% 이상의 생산증가가 이루어지고 있다. 이러한 급격한 생산증가 요구로 인해 국내 조선업계는 원자재부족, 기자재부족, 인력부족 문제에 직면하고 있으며 현재 뚜렷한 대안이 없는 상태다. 북한과의 협력은 우선적으로 블록공장을 중심으로 기자재 협력단계를 지나 향후 직접적인 조선소 건설단계로 나뉘 시행될 수 있다. 또한 수리조선소에 관한 협력방안도 주요한 사업모델이 될 수 있다.

V. 맺음말

북한의 경제특구가 성공할 수 있는가? 이에 대한 답은 지금까지 경쟁력 확장에 근거하여 이론적 타당성과 적용 가능성을 논한 것처럼 북한의 단독적인, 동시다발적인 추진보다는 남한과 연계한 순차적 추진이 바람직하다는 것이다. 가령 단계적으로 외자를 유치하여 신의주특구를 상해의 푸둥식의 종합형특구로 개발하겠다는 전략은 실패할 가능성이 크다. 기본적으로 국제시장의 투자자본은 유인력이 큰 시장의 흡인력에 의해서 움직인다. 그러나 아쉽게도 북한에는 구매력 있는 시장이 형성되어 있지 못한 형편이다. 따라서 북한의 특구정책은 구매력 있는 남한시장을 기초로 성장해 나가지 않으면 안 된다. 북한 경쟁력 구축의 동력을 전략적으로 남한 시장에서 찾아야 하며, 북한은 최선의 투자유치 정책을 마련해야 한다는 것이다. 따라서 본고는 북한의 경제특구 개발이 다음과 같은 추진전략을 염두에 두고 추진되어야 할 것이라 논하였다.

먼저 남한의 투자가 가능한 금강산특구와 개성특구의 개발을 출발점으로 하려는 것이다. 1차 산업과 관광산업을 중심축으로 한 금강산특구 개발을 바탕으로 남북협력의 범위를 원산까지 확대하고 원산에 형성된 산업경쟁력은 북한의 중심인 평양으로 연계하여 결집한다. 이를 북으로 확장하여 나진특구 활성화의 동력으로 삼음으로써 동해축의 연계 발전을 도모한다. 또 다른 경로는 제조업 중심의 개성특구의 경쟁력 확장에 초점을 맞춘다. 개성특구의 제조업기반은 위성도시라고 할 수 있는 해주와 함께 남한교역의 클러스터를 형성하고, 점차 이를 확대하여 평양을 거쳐 신의주특구까지 연계해 추진한다. 개성특구에서 결집된 남한경제의 경쟁력은 신의주특구의 개발과 성장에 필요한 기술과 자본, 상품을 공급을 가능하게 한다. 이처럼 북한은 네 개 특구의 동시적, 개별적 추진보다 전문화된 특구 개발계획을 세워 순차적으로 추진하며, 남한시장의 매력요인을 충분히 활용하는 방향으로 추진하여야 북한특구 개발계획이 성공할 수 있음을 강조하고 있다. 한편 평양·남포를 추가적인 특구로 지정하는 것은 이와 같은 시나리오를 더욱 확고히 하고 시간을 단축할 수 있을 것이라는 견해를 제시하였다.

이처럼 북한의 경제특구가 단계적으로 무리 없이 발전해 나가기 위해선 초기단계의 성공사례가 중요한 역할을 한다. 즉, 나진특구의 실패를 반복하지 않기 위해서는 진출한 기업들이 경쟁력을 가질 수 있도록 법적·제도적 기반을 구축하는 것도 중요하지만, 진출한 기업들이 가시적 성과를 통해 북한 진출의 성공 가능성을 입증함으로써 진출 기업들의 투자 리스크를 경감시켜줘야 한다. 진출기업의 사업실패는 비단 해당 기업의 문제일 뿐만 아니라, 북한 경제특구에 대한 신규투자를 위축시킬 수 있고 이는 북한 경제특구의 개발을 지연시키게

될 것이기 때문이다. 이런 점에서 남측의 정부와 민간기업들은 상호 보완적인 역할 분담과 적극적 참여를 통해 보다 많은 성공사례 창출에 기여해야 할 것이다. 북한 당국자의 노력도 필요하다. 북한은 당국차원에서 이들 특구에 투자하는 남한기업에게 우대와 배려를 해야 한다. 중국은 개방 초기 대만교포 등에 대해 「대만동포 투자에 관한 특별우대법(1983)」, 「대만동포 투자장려규정 제정(1988)」 등을 제정하여 여타 외국인 투자자에 비해 우대정책을 실시하였으며 화교자본을 이끌기 위한 투자유치계획을 추진하였다. 비록 남북은 지난 2000년 12월에 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」를 체결하였으나 이 합의서에는 구체적인 남측 투자자의 우대조치에 대한 규정이 없다. 하위 규정으로 이에 대해 구체적으로 규정을 작성하거나 차제에 투자보장 합의서가 아닌 북한 내부법률로 남측기업에 대한 투자촉진법률 및 관련조문이 제정돼야 할 것이다. 북측 입장에서선 어느 나라의 기업보다도 남측 기업이 실질적인 잠재 투자자인 점을 고려할 때 현 단계에서의 단순투자안전 보장, 기업활동 편의제공 등과 같은 선연적 조치를 넘어 구체적인 유인요인을 제공해야 할 것이다.

북한의 경제특구 개발에 우리가 관심을 갖는 이유는 개성특구와 같은 남북경협 특구에 우리 기업이 개발사업자와 투자자로서 참여하고 있기 때문만은 아니다. 북한이 경제특구를 통해서 외부의 자금과 기술을 도입함으로써 경제적으로 성장의 발판을 마련하고, 이를 기초로 지금 추진하고 있는 경제부문의 변화를 가속화하는 기회로 작용할 것을 기대하기 때문이다. 북한 경제특구 개발의 지연은 북측의 변화 의지를 약화시킬 뿐만 아니라 경제적 어려움에서 벗어날 수 있는 기회를 축소시킴으로써 남북이 안정적으로 공동 번영할 수 있는 기회를 상실하는 결과를 초래할 수 있다. 남북경협 사

업의 안정적 추진은 장기적으로 향후 통일 후 시장 경제 시스템으로 통합하는 과정에서 사회경제적 비용을 줄이는데도 기여할 것이며, 단기적으로 한반도의 정치·군사적 안정을 도모하는데 긍정적 역할을 할 수 있다. 따라서 북한의 경제특구 개발 성공은 북한뿐만 아니라 우리 모두에게 필요한 바람인 것이다.

참고문헌

- 개성공업지구관리위원회. 2007. 개성공업지구 투자안내 - 남북 협력의 시대를 열어갈 개성공단 투자안내. 서울 : 개성공업지구관리위원회.
- 김삼식. 2004. 북한의 투자관리제도의 변화와 전망. 서울 : 대한무역투자진흥공사.
- 대한무역투자진흥공사. 2005a. “중 동북3성에서 연 5만 명 나선으로 카지노 여행”. 북한경제속보. 2월 16일자.
- 대한무역투자진흥공사. 2005b. “UNDP 두만강유역개발을 사할린, 동북3성, 한국 동해안까지 확대방침”. 북한경제속보. 2005년 9월 1일자.
- 배종렬. 2007. 11. “김정일 체제의 변화가능성: 최소치와 최대치”. 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍. 경남대학교 극동문제연구소 · 한국수출입은행. 서울. pp123-140.
- 양문수. 2005. “개성공단 사업과 북한의 변화”. 북한연구학회 2005년 춘계학술회의 발표논문. pp1-18.
- 양중서. 2007. “남북한 조선산업 협력”. 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍. 경남대학교 극동문제연구소 · 한국수출입은행. 서울. pp189-192.
- 이상준. 2004. “북한 개성공업지구의 활용전략에 대한 연구”. 국토연구 제43권. 경기 : 국토연구원. pp3-20.
- 이상준 외. 2004. 동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략 - 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로. 경기 : 국토연구원.
- 이상준. 2007. “경제특구와 TKR을 중심으로 한 한반도의 통합적 개발방안”. 국토 311호. 경기 : 국토연구원. pp25-33.
- 이석. 2005. “동향분석, 북한경제와 경제체제”. KDI 북한경제리뷰. 서울 : 한국개발연구원. pp3-17.

- 이영훈. 2004. 북한무역 및 남북교역이 북한경제성장성에 미치는 효과 분석. 서울 : 금융경제연구원.
- 임성훈. 2003. "주요국의 자유무역지역의 운영실태와 고려사항". 경제정책연구 제5권, 제2호. 서울 : 국제문제조사연구소 p167-237.
- 임성훈. 2004. 전략적 외국인투자마케팅. 서울 : 학현사.
- 임성훈. 2006a. "남북비즈니스모형 개발 메커니즘 및 추진전략에 대한 연구". 무역학회지 제31권, 제3호. 서울 : 한국무역학회. pp85-108.
- 임성훈. 2006b. "아시아 주요국의 다국적기업 지역본부 유치제도와 지역본부 결정요인에 대한 연구". 국제·지역연구 제15권, 제12호. 서울 : 서울대학교 국제대학원. pp1-25.
- 산업연구원. 2006. 개성공단 입주 활성화 방안 수립을 위한 연구. 서울 : 산업연구원.
- 서재진. 2004. 7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 변혁. 연구총서 04-14. 서울 : 통일연구원.
- 프레시안. 2006. "정권 탐나면 북핵 원인 말고 해법 논하라". 10월 30일자.
- 한국토지공사. 2006. 개성공단과 남북한 서해안 연안지역 연계개발 전략 연구. 경기 : 한국토지공사.
- 현대아산. 2005. 개성공업지구 총개발계획. 서울 : 현대아산.
- 홍익표. 2001. 북한의 경제특구 확대 가능성 및 발전방향. 서울 : 대외경제정책연구원.
- Arrighi, Giovanni. 2003. "Spatial and Other Fixes of Historical Capitalism". *Conference on Globalization in the World-System: Mapping Change over Time*. University of California. Riverside. February 7-8 . pp527-539.
- Arrighi, Giovanni and Silver. Beverly J. 2001. "Capitalism and World (Dis)order". *Review of International Studies* vol. 27. pp257-279.
- Cho, Dong-Sung and Moon, Hwy-Chang. 2000. *From Adam Smith to Michael Porter*. Singapore : World Scientific.
- Dunning, John H. 1993. "Internationalizing Porter's Diamond". *Management International Review* vol. 33, no. 2. pp7-15.
- Heckscher, Eli F. 1949. "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income". ed. Howard, S. Ellis and Metzler. Lloyd A. 1919. *Readings in the Theory of International Trade*. Homewood : Irwin Inc.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford : Oxford University of California Press.
- Harvey, David. 1982. *The Limits to Capital*. London : Basil Blackwell.
- Lim, Sung-Hoon. 2005. "Foreign Investment Impact and Incentive: A Strategic Approach to the Relationship between the Objectives of Foreign Investment Policy and Their Promotion". *International Business Review* vol. 14, no. 1. pp61-76.
- Lim, Sung-Hoon and Lim, Kang-Taeg. 2006. "Special Economic Zones as Survival Strategy of North Korea". *North Korean Review* vol. 2, no. 2. pp47-61.
- Linder, Staffan B. 1961. *An Essay on Trade and Transformation*. New York : John Wiley.
- Moon, H Chnag. Rugman, Alan M. and Verbeke, A. 1997. "The New Global Competitiveness of Korea and The General Double Diamond Approach". *The Korean Economic and Business Review*. pp48-57.
- Moon, H Chnag. Alan M. Rugman. and A. Verbeke. 1998. "The Generalized Double Diamond Approach to Global Competitiveness of Korea and Singapore". *International Business Review* vol. 7. pp135-150.
- Porter, Michael E. 1980. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Ricardo, David. 1971(1817). *The Principles of Political Economy and Taxation*. Baltimore : Penguin.
- Rugman, Alan M. 1991. "Diamonds in the Rough". *Business Quarterly*. Winter. pp59-64.
- Rugman, Alan M. 1992. "Porter Takes the Wrong Turn". *Business Quarterly*. Winter. p59-64.
- Rugman, Alan M. and J. R. D'Cruz. 1993. "The Double diamond Model of International Competitiveness: The Canadian Experience". *Management International Review* vol. 33, no. 2. pp17-39.
- Smith, Adam. 1937(1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. ed. Eliot, Charles W. *The Harvard Classics*. New York : P. Fl Collier & Son Corporation.

-
- 논문 접수일: 2007.10. 2
 - 심사 시작일: 2007.10.12
 - 심사 완료일: 2007.11. 2

ABSTRACT

A Study on the Developing North Korean Special Economic Zones through a Competitiveness Expansion Approach

Keywords: Inter-Korean Economic Cooperation, Local Competitiveness, North Korean Special Economic Zones, Spatial Fix

This article focuses on the challenge of developing North Korean Special Economic Zones (SEZs) successfully by utilizing and exploiting the competitive capabilities and the market forces of South Korean economy based on the theoretical approaches such as double diamond model and spatial fix perspective. In fact, among four North Korea's SEZs, the Rajin-Sunbong SEZ has been regarded as a failure and the Sinuiju SEZ has been developing more slowly than was hoped. In contrast the Gaeseong SEZ and the Mt. Kumkang SEZ's development have been making smooth progress. As matters stand now, this article suggests adopting a sequential approach for successfully establishing North Korean SEZs rather than adopting a simultaneous approach. South Korean competitive power will be stated with linking the Gaeseong SEZ and extended to Pyeongyang, the Sinuiju SEZ. The way to attract a foreign investment into SEZ is that the North Korean SEZs not only fully utilize its cheap labor forces but also South Korean's attractive market demand. Competitiveness in labor forces appeals to multinationals seeking for production efficiency and the Seoul metropolitan area adjacent to the Gaeseong SEZ can be an attractive foreign investment climate to the multinationals seeking for potential market.

순차적 북한 경제특구 모형 및 적용에 관한 연구 : 지역경쟁력 확산 이론을 통한 남북협력 개발

주요단어: 북한경제특구 개발, 남북협력모델, 지역경쟁력 확산이론, 공간적 돌파구

본 논문은 북한의 경제특구 개발을 성공적으로 추진하기 위한 전략수립과 적용방법을 관련 이론과 함께 제시하고 있다. 성공적 경제특구 건설을 위해선 중국 선진 경제특구 사례와 같이 개발 초기단계에 기초 인프라 및 공장시설에 대한 필수 투자재원을 얼마만큼 신속하게 확보하느냐에 달려있다. 개발비용 조달을 위해 상대적으로 시장수요나 산업경쟁력이 빈약한 체제전환국 또는 개도국은 축적된 내부자원에 의지하기보단 발달한 인근지역 경제권의 자원과 경쟁력을 적절히 활용하고 확고한 투자의지를 가진 잠재투자자를 최대한 확보하는 것이 필요하다. 이런 관점에서 북한의 특구개발방식 중 신의주특별행정구와 나선경제무역지대보단 남북협력사업으로 추진하고 있는 개성공업지구와 금강산관광특구 추진방식이 더욱 성공 가능성이 높은 방식이다. 또한 북한특구의 동시 개발보단 시차를 두고 투입자원을 조정하며 확립한 내부경쟁력의 기초위에 점진적인 지역경쟁력 확산을 시도하는 것이 모든 특구를 성공시킬 수 있는 전략임을 주장한다. 즉 신의주와 나선특구가 성공하기 위해선 독립적, 동시적 추진보단 남북협력 경제특구를 먼저 발전시킨 후 이를 바탕으로 시장수요와 투자공급을 창출하는 경쟁력확산 경로에 준한 순차적 개발을 시도해야 한다는 것이다. 이러한 주장논리의 객관성을 높이기 위해 본 논문은 Porter의 국가경쟁력모형, Harvey의 공간적 돌파구 이론 등과 같은 기존 경제·사회 이론을 인용하여 북한특구 발전모형을 설명하고 있다