

김정은시대 북한의 경제특구 개발 동향과 시사점

김은옥 연구위원

김정은시대 들어 ‘경제강국 건설’을 국가적 목표로 내건 북한은 외자유치를 위한 경제정책에 사활을 걸고 있으며, 특히 기존의 중앙급 경제특구 외에 19개의 지방급 경제개발구¹⁾를 지정하는 등 경제특구정책을 역점사업으로 추진하고 있음. 김정은 제1위원장은 지역의 특성을 고려한 소규모 경제개발구를 새롭게 설치하고, 투자 유치·확대를 위한 제도 개선과 투자유인 제공 등 제도적 보완작업을 통해 경제특구 개발에 적극적 의지를 보이고 있음

김정은 시대를 본격화하게 될 올해에는 북한이 ‘6.28 방침’ 등 그동안 시범 추진해왔던 경제관련 조치의 실질적 이행에 필요한 사항들을 법제화할 가능성이 있으며, 특히 경제특구 정책에 국가역량을 집중할 가능성이 높은 것으로 전망됨. 북한의 경제특구 정책이 성공하기 위해서는 북핵문제 해결 등 대외환경 개선과 함께 선전(深川) 경제특구 등 중국 경제특구의 성공사례를 벤치마킹할 필요가 있으며, 북한의 ‘역량발전’을 위한 지원사업이 활성화되어야 할 것임. 무엇보다 박근혜정부는 북한이 경제특구 개발에 적극적 의지를 보이는 기회를 전략적으로 활용하여 남북관계를 정상화하고 우리 경제의 성장에도 기여할 수 있는 ‘남북 동반성장 모델’을 창출해 나가야 함.

I. 현황

- 북한 김정은 제1위원장이 올해 신년사에서 경제특구 사업을 적극적으로 추진하겠다는 의지를 밝힌데 이어 북한이 13개 경제특구의 개발총계획 수립을 마치고 올해부터 해외투자설명회에 적극 나설 방침으로 알려지면서 북한의 경제특구가 재조명되고 있음
- 김정은 체제의 경제정책 방향은 ‘경제강국 건설과 인민생활 향상’으로 집약되는 가운데 이를 실현하기 위해 6.28 방침 등 각종 경제관련 조치들이 추진되고 있음
 - 북한은 당과 군이 운영하는 경제사업을 내각에 집중시키는 한편, 2014년 6월 내각 무역성에 외자유치, 경제특구 개발업무를 담당하는 기관들을 통폐합한 ‘대외경제성’을 출범시킴

1) 북한에서 추진하는 경제특구는 ‘중앙정부가 주도하는 중앙급 경제특구’와 ‘지방정부가 주도하는 지방급 경제개발구’가 있으며, 지방단위의 소규모 경제개발구는 김정은체제에서 새롭게 등장한 것임

- 김정은 체제에서 가장 주목할만한 경제정책이 ‘경제특구를 통한 외자유치의 추진’이며, 김정은 제1위원장은 집권이후 기존의 중앙급 경제특구 이외에 19개의 지방급 경제개발구를 지정하는 등 북한 전역에 특구를 확대하고 있음
 - 북한이 내부에서 조달할 수 있는 투자 재원의 한계가 뚜렷한 상황에서 경제특구는 현 시점에서 북한이 경제회생을 위해 추구할 수 있는 가장 효과적인 정책수단의 하나로 평가됨
 - 김정은시대 북한경제 개발은 2011년 발표한 ‘국가경제개발 10개년전략계획’을 기본으로 한 법·제도적 준비에 기반하며, 동 계획은 북한의 경제개발 방향으로 자원개발 및 산업단지 조성 등 산업측면, 철도·도로 등 인프라개발 측면, 금융 및 외자유치 등 3대 분야를 설정함²⁾

- 북한이 공식 발표한 중앙급 경제특구는 나선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구, 신의주특수경제지대, 황금평·위화도경제지대 등 5개임

<표1> 중앙급 경제특구 현황

	나진·선봉	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
위치	함경북도	평안북도	황해남도	강원도	평안북도
지정일	1991.12	2002.9	2002.11	2002.11	2010
면적	약470km ²	132km ²	66km ²	약100km ²	황금평: 16km ² , 위화도: 12.2km ²
유형	경제무역지대 등 종합형	특별행정구	공업단지	관광특구	경제무역지대 등 종합형

자료: 조영기, “북한경제특구 진출기업에 대한 지원정책방향과 과제”, 남북경제교류협력, 무엇이 문제인가? 토론회 발제문 p42

- 아울러 북한은 2013년 5월 최고인민회의 상임위원회에서 『경제개발구법』을 제정하고 19개의 지방급 경제개발구를 발표하여 외자유치와 경제개발을 목적으로 추진해 옴
 - 2013년 청진·압록강·만포·혜산 경제개발구 4개, 홍남·현동·위원 공업개발구 3개, 온성섬·신평 관광개발구 2개, 송림·와우도 수출가공구 2개, 어랑·북청 농업개발구 2개 등 13개 경제개발구 사업을 지정하였으며, 2014년 7월에 은정첨단기술개발구, 강령국제녹색시범구, 청남공업개발구, 숙천농업개발구, 청수관광개발구, 진도수출가공구 등 6개 경제개발구를 추가 지정함

II. 김정은체제 경제특구 정책의 특징

□ 각 지역의 특성을 고려한 ‘균형발전’ 전략

- 김정은 체제 경제특구 정책의 대표적 특징이 ‘지역별 경제개발구’를 새롭게 설치한 것임
 - 경제개발구는 기존 특구보다 규모가 작지만 지역별 특성에 맞춰 농업과 공업, 관광, 수출가공 등으로 개발분야를 구분하여 추진되며, 이는 그동안 상대적으로 소외되어 온 지방의 경제개발 효과를 높이는 가운데 선택과 집중을 통해 단기적인 성과를 높이려는 의도로 평가됨

2) 북한은 2011년 1월 ‘국가경제개발 10개년전략계획’을 수립하고 이에 따라 하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표가 확정됨. 연합뉴스, 2011.1.15일자

- 싱가포르 대북 교류단체인 '조선교류(Choson Exchange)'의 안드레이 아브라하미안(Andray Abrahamian) 이사는 '북한의 19개 경제개발구가 향후 경제개혁 실험의 무대가 될 것'으로 전망하면서, 북한의 경제개발구 정책이 지역발전을 염두에 둔 측면이 크다고 강조함³⁾
- 북한 경제개발구 관련법에는 지방공무원이나 기업소 등 개별 경제주체를 경제발전의 중심에 두는 방식(Bottom-up)의 조향이 있으며, 이는 지역의 특성을 고려하여 특구개발을 추진할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨

□ 제도 개선과 특구 대상지역 확대 등 북한의 적극적 의지

- 김정은체제 들어 북한은 노동당 전원회의 등에서 대외무역의 다원화와 경제특구정책 추진을 강조하는 가운데, 투자 유치를 위한 제도 개선과 투자유인 제공 등 제도적 보완작업을 통해 경제특구 개발에 적극적 의지를 보이고 있음
- 미국·캐나다 등의 경제특구 전문가들을 초청하여 토론회를 개최하는가 하면, 최근 경제특구 운영시스템 구축에 필요한 교육을 위해 20~30명의 북한 관리를 유럽에 파견하기도 함
- 또한 과거 김정일시대에 국경지역을 중심으로 특정지역에 제한하던 '모기장식 개방'과 달리 내륙지역까지 북한 전역에 경제특구를 확대하여 설정함
- 특히 자체적으로 제정한 경제개발구법을 토대로 13개의 경제개발구를 설정하여 전국적 범위에서 경제특구를 추진하는 것으로 평가됨

III. 북한 경제정책 전망

- 김정은체제 경제정책은 급격한 변화보다는 기존의 정책 틀을 유지하면서 필요한 조치를 추진하는 '점진적 경제개혁 방향'이 될 것으로 전망됨
- '4.6 담화'에서 밝힌 바 있듯이 김정은 제1위원장은 선군경제노선을 계승하면서도 지식 경제강국 건설 등 세계적 추세에 맞는 경제관리체계를 마련해 나가는 '계승'과 '변화'의 정책을 모색하고 있음
- '3년 탈상'을 마치고 김정은시대를 본격화하는 가운데 북한은 '6.28 방침'으로 알려진 '우리식 경제관리방법'의 실질적 이행에 필요한 조치들을 법제화할 가능성이 있음
- 베트남 사회과학원의 켄 팡 밉 동북아연구소장은 '현재의 북한 모습은 베트남 도이머이 정책 도입 시점과 비슷하다'고 평가한 뒤 "지금이 북한 개혁개방의 적기"라고 강조함
- 현 단계에서 북한이 중국이나 베트남과 같은 과감한 개혁개방을 추진하기는 어려울 것으로 보이나, 제한적이고 점진적인 북한식 개혁개방을 추진해 나갈 것으로 전망됨

3) 안드레이 아브라미안(Andray Abrahamian) 이사는 1월 28일 경남대 극동문제연구소가 개최한 국제학술회의 "북한과의 비즈니스: 기회와 도전" 토론회의 발제를 통해 이같이 밝힘.

❑ 북핵 문제에 따른 UN 제재 등 대외적 고립이 심화된 상황에서 북한의 경제특구 성공 가능성을 예단하기는 어렵지만, 북한은 외자유치를 통한 ‘경제특구 개발’에 더욱 주력할 것으로 전망됨

- 물론 경제특구 정책은 현실적으로 대외관계의 전반적 개선과 맞물려 추진되어야 성공할 수 있는 바, 북한정세의 불확실성과 핵문제 등으로 기존의 경제특구에 실질적인 투자가 이루어지지 않아 사업이 지지부진한 실정임
 - 북한은 김정일 시대에도 1984년 합영법과 2002년 7.1 경제관리개선조치 등 경제개혁을 실시한 바 있으나 북핵문제에 따른 외부 환경요인 등에 의해 좌절되었던 만큼 대외환경 개선을 위한 북한의 노력이 필요함
 - 또한 전력난과 교통·통신시설 등 북한의 취약한 인프라 여건도 외자유치의 성과를 내기 위해 우선적으로 해결해야 할 문제임
- 그럼에도 불구하고, 북한이 특구개발을 위한 법을 제정하고 외국 기업인을 대상으로 투자설명회를 개최하는 등 김정은 집권이후 경제특구 정책에 대한 적극적 의지를 보이는 것은 긍정적으로 평가될 수 있음
 - 지난해 11월 현대경제연구원이 남북관계 전문가를 대상으로 실시한 조사에 따르면, 최근 북한의 경제정책 변화 방향에 대해 상당수 전문가(73.6%)들이 긍정적으로 평가한 바 있음
 - 북한의 경제특구정책이 단기간에 큰 성과를 내기는 어려울 수 있으나, 이같은 정책의 지속적 확대는 북한 개혁·개방과 경제 회복의 시금석이 될 수 있을 것임

IV. 정책 제언

❑ 선전(深川) 경제특구 등 ‘중국의 경제특구’ 성공사례를 벤치마킹하여 북한 경제특구가 개혁개방의 촉매제가 되도록 유도

- 중국정부는 1978년 이후 개혁개방을 추진하는 과정에서 외국인투자 유치, 외국으로부터의 기술이전과 수출증가, 선진 경영관리기법의 도입 등을 위해 경제특구를 조성하였으며, 이들을 개혁개방의 실험무대로 활용함
 - 중국의 경제특구 도시들은 개혁개방 정책의 성공을 위한 수단임과 동시에 일정정도 성장 이후에는 중국 경제의 성장을 견인하고 지속적인 개혁개방의 촉매제 역할을 함
- 중국 사례와 같이 경제특구 효과가 북한 내부로 확대될 수 있는 ‘확장성’을 지니도록 해야 함
 - 중국 개혁개방의 시발점이자 세계적인 성공사례로 꼽히는 ‘선전(深川)경제특구’는 개성의 지리적 환경과 유사한 특징을 지님
 - 그럼에도 불구하고 개성공단은 북한의 여타지역과 경제적 관계가 차단된 형태로 운영됨에 따라 개성공단의 성과가 북한의 여타 지역으로 확산되지 못하는 한계를 지녔던 바, 북한 경제특구 효과가 중국 사례와 같이 점(點)-선(線)-면(面)의 개방정책으로 확대되도록 유도해야 함

□ 북한의 ‘역량발전(capacity development)’을 위한 사업 활성화

- 북한의 특구정책이 성공하기 위해서는 북한 경제개혁을 적극적으로 추진할 수 있는 ‘인적 역량’을 구축하기 위한 교류협력과 지원이 모색되어야 함
 - 2009년 한국 기획재정부의 지원으로 중국 대련대에서 40명의 북한 간부를 대상으로 한 ‘시장경제 교육훈련 프로그램(Market Economics Training)’이 실시되었으나, 2010년 5.24 조치로 인해 중단된 바 있음
 - 북한이 2011년 UNESCAP에 북한경제개발을 위한 교육 프로그램을 제공해줄 것을 직접 요청하는 등 동 사업에 적극적 태도를 보이는 만큼, 국제사회와 공조하여 북한관료 및 기업인 등을 대상으로 한 시장경제교육, 해외산업시찰 프로그램 등을 확대하는 종합적 플랜을 마련해 나가야 함

□ 남·북·러, 남·북·중 등 접경지역의 잠재력을 활용한 협력사업 추진

- 나선경제특구는 중국, 러시아, 북한의 국경이 접한 지정학적 이점이 있는데다 남·북·러 삼각협력 사업으로 ‘나진·하산 프로젝트’에 우리도 참여하고 있는 바, 우선적으로 고려될 필요가 있음
 - 북한이 최근 나선경제특구에서 중국과 공동관리 모델을 도입한 점은 북한이 그동안 북한당국 주도로 추진해 온 경제특구 전략과 차이를 보인다는 점에서 성공 가능성을 높인 만큼 나선경제특구를 북한 개혁개방의 성공모델로 정착시켜야 할 것임
 - 또한 압록강을 사이에 두고 중국 단둥과 인접해있는 신의주 경제특구 역시 남·북·중 협력사업으로 물류사업과 복합농촌단지를 추진할 수 있음
 - 두만강 유역의 지린(吉林)성 옌벤조선족자치주가 ‘올해 한국과 경제분야를 중심으로 한 교류협력을 대폭 강화하겠다’고 발표하는 등⁴⁾ 최근 북한과 접경한 중국의 국경도시들이 지역 발전을 위한 경험 파트너로 한국을 주목하는 것도 고무적인 현상임

□ 박근혜정부는 북한이 경제특구에 적극적 의지를 보이는 기회를 전략적으로 활용하여 남북관계 개선의 돌파구를 마련하고 ‘남북 동반성장 모델’을 창출해야 함

- 박근혜정부 3년의 대북정책이 주는 교훈은 ‘일방적인 요구만으로는 신뢰 프로세스가 제대로 작동하지 않는다’는 점이며, 분단 70년이 되는 올해는 박근혜정부가 새로운 접근으로 남북관계의 전환을 주도할 수 있는 기회임
 - 북한에 대한 일방적 제안 방식이 아닌 북한이 수용 가능한 분야를 중심으로 ‘북한의 경제특구와 연계한 남북 경험’을 전략적으로 추진해야 함
 - 남북경협 활성화를 위한 전향적 조치를 추진하고, 북한이 지정한 경제특구 중 ‘성공 가능성이 큰 특구’를 선택적으로 집중 개발하여 우리 경제의 성장도 견인하는 남북 동반성장 모델을 만들어내야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

4) 연합뉴스, 2015년 1월 26일자