건설이슈포커스

북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점

2014. 2

박용석

■ 들어가는 말 ····· 4
■ 북한 경제 및 정책의 동향 ····· 5
■ 북한 경제특구의 개발 동향 ····· 14
■ 시사점 ····· 31
■ 맺음말 ····· 41

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ **북한의 대외적인 경제특구는 라선경제무역지대(1991년 지정, 2010년 특수경제지대 및 직할시로 개편), 개성공업지구(2002년), 금강산관광특구(2002년), 신의주특별행정구(2002년), 황금평·위화도경제지대(2010년) 등 5개 지역을 중심으로 개발이 추진됨.**

- 1991년에 북한이 최초로 대외적인 경제특구로 시작한 나선지구는 그 추진이 지지부진했지만, 2010년 이후 주로 중국 자본에 의해 본격적인 개발이 추진되고 있음.
- 북한은 신의주특수경제지대 개발을 본격 추진하겠다는 의사를 밝힘(2013. 11. 21).
- 2010년 12월 북한과 중국은 나진·황금평 공동 개발에 관한 협정을 체결
- 남북 간의 경제협력사업인 개성공업지구와 금강산관광특구는 순조로운 추진을 보이다가 현재 2개 모두 답보 상태에 있음.

▶ **원산, 백두산, 칠보산을 연계하는 관광특구의 개발과 황해남도 해주(강령)에 대규모 경제특구의 신설 모색**

- 원산을 국제 휴양도시로 육성키로 하고 갈마비행장과 마식령스키장의 개발을 추진
- 황해남도 강령에 국제 금융·첨단 산업 등의 거점이 될 '국제녹색모범기지'를 계획

▶ **북한은 13개의 중소 규모 경제특구인 '경제개발구'를 본격 추진(2013. 11. 22)**

- 경제개발구는 북한 전역에서 지역별 경제 개발 거점을 마련하여 외국인 투자를 유치
- 13개 경제개발구의 개발구별 용지 규모는 1.5~8km^{2}로 모두 44.3km^2 규모이며, 13개의 신설 개발구에 약 15억 9,000만 달러 규모의 외자 유치 목표를 수립

▶ **대북 정책을 전향적으로 검토하고, 남북 경제협력사업의 기본 원칙으로 상호 이익(win- win)을 추구할 필요가 있음.**

- 5·24 조치의 재검토 없이는 북한 경제특구 및 각종 인프라 건설사업에 참여할 수 없으므로 남북 관계의 진전 상황에 따라 보다 전향적이며 탄력적인 대북 정책 수립 필요
- 경제특구에 우리 기업이 참여할 경우 중소 제조업 경쟁력 제고, 해외 진출 기업의 U-turn 기회 제공, 북아시아의 전략적 요충지 확보 등 다양한 경제적 이점이 있음.
- 라진, 신의주, 강령군 등 3개 경제특구, 13개 경제개발구, 3개 관광특구, 신의주~개성 간 고속철도 및 고속도로 건설사업의 건설 물량은 약 60조원 규모로 추정됨.

▶ **남북한 고위 당국자간의 "경제특구통합관리위원회" 구성과 그 산하 기관으로 "민간투자 실무지원단"을 운영하는 등 정부의 다각적인 지원 필요**

- 북한 경제·관광 특구 및 대규모 인프라 사업 추진시 지역별로 개별화된 관리위원회(주무 관청)를 중앙정부 차원에서 통합 운영하거나, 개별 관리위원회를 통제할 수 있는 장치 등을 남북한 고위 당국자간의 긴밀한 협의를 통해 마련할 필요가 있음.
- 민간의 투자 사업에 대한 사업 위험을 경감시키기 위한 남북한 당국의 실무 지원과 북한 개발사업에 대한 남한 정부 차원의 지원을 위해 '남북협력기금'의 확충이 필요

1. 들어가는 말

- 북한 경제는 1990년대 최악의 경제난을 지나 2000년대에 들어와서 어느 정도 회복세를 보이고 있지만 본격적인 경제성장 단계에 들어서지 못함.
  - 북한 당국은 2002년 7·1 경제관리개선조치에 이어 2012년 6·28 및 12·1 조치로 북한 사회에 인센티브제 도입, 이윤 중시의 기업경영, 시장가격 중시, 시장의 활성화와 같은 시장경제적 요소를 도입하여 경제 회생을 추진하고 있음.
  - 그런데 북한 경제는 아직 본격적인 성장세를 보이지 않고 있음. 경제 성장을 위해서는 남한뿐만 아니라 외국 자본의 도움이 필요할 것으로 보임.
  - 새로 출범한 김정은 정권은 북한 주민들의 생활 향상을 독려하고 있고, 대외 무역을 다각화·다양화하고 외국인 투자를 널리 받아들여야 한다고 강조하고 있음.
  - 이에 따라 북한 당국은 외국 자본을 통한 다양한 경제특구의 개발과 신의주~개성 간 고속철도 및 고속도로 건설 등 인프라의 건설을 의욕적으로 추진하고 있음.

- 현재 북한에서는 라선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구, 신의주특별행정구, 황금평·위화도경제지대 등 5개 지역을 중심으로 개발이 추진되고 있음.
  - 2013년 11월에는 북한 전역에 걸쳐 중소 규모의 경제특구인 13개의 경제개발구를 발표했고, 원산·백두산·칠보산에 대한 관광특구 개발을 추진하고 있음.
  - 현재 북한 당국은 북한 전역에서 각종 경제특구를 통해 대대적으로 외국인 투자를 유치하고 있어 향후 북한 경제의 개방 범위와 속도에 관심이 높아지고 있음.

- 장성택 숙청 등 북한 정세가 불안정하여 향후 북한의 대외 개방 정책을 가늠하기 어렵지만, 북한 경제의 상황과 경제성장의 필요성을 감안할 때 북한의 대외 개방은 불가피할 것으로 보임.

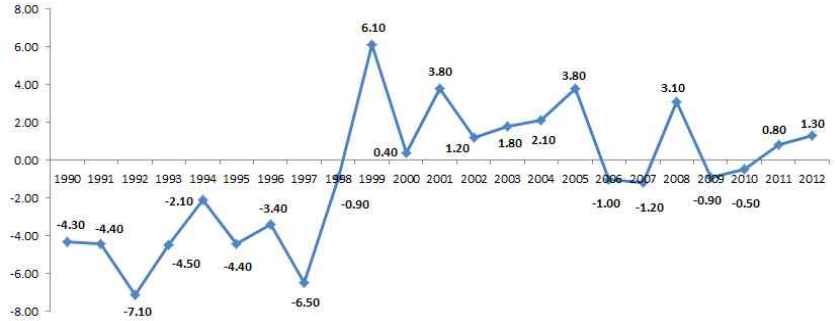
- 본 연구는 북한의 경제 상황과 각종 경제·관광 특구 및 인프라 개발 동향을 파악해 향후 건설업계의 대북한 건설사업 진출을 위한 기초자료를 제공하는 데 목적이 있음.
  - 이를 위해 북한 경제특구 및 인프라 개발 동향을 파악하고 한국 경제 및 건설업계에 주는 시사점과 북한 개발사업 수행시 정책적 고려사항을 기술할 것임.

2. 북한 경제 및 정책의 동향

가. 북한 경제 동향

- 북한 경제는 1990년대 최악의 경제난을 지나 2000년대에 들어와서 어느 정도 회복세를 보이고 있지만 본격적인 경제성장 단계에 들어서지 못한 것으로 보임.
  - 북한의 경제 성장률은 1990~1998년 간 마이너스(-) 성장을 기록하는 등 최악의 경제 침체를 겪었고, 2000년대 이후 사적 상업 활동[1]의 활성화와 농업 생산량 증대, 강성대국 건설을 위한 물자 공급 능력 확대 등으로 북한 경제가 다소 회복되는 추세
  - 북한의 경제 성장률은 2009년과 2010년에 각각 -0.9%, -0.5%를 기록했지만, 2011년과 2012년에는 0.8%와 1.3%로 상승함.
  - 최근 북한의 경제 성장률 상승은 기상 조건의 호조로 농산물 생산이 많아졌고, 국제 원자재 가격의 상승에 따라 광물 수출의 수익률이 높았으며, 북한 노동자들의 해외 파견에 의한 수익 증대가 일조한 것으로 보임.[2]
  - 그러나 2012년의 국민총생산액(GNP)은 25.1조원으로 1990년의 28.8조원 수준을 회복하지 못하였고, 경제성장 동력 부족으로 경제성장 단계에 진입했다고 볼 수 없음.

<그림 1> 북한의 경제 성장률 추이



자료 : 한국은행.

1) 북한 당국은 2002년 7월 1일에 경제관리개선조치(7·1조치)를 선포하면서 시장원리를 제한적으로 수용함. 7·1조치는 북한의 사회주의적 경제 운영에 새로운 변화를 시도한 것으로 볼 수 있음. 7·1조치는 전반적인 가격 및 생활비의 현실화 조치와 더불어 기업경영의 자율성 강화, 물자 교류 시장의 형성, 농업관리 체제 개선, 연합기업소 체제의 재편성 등을 주요 내용으로 하고 있음. 이러한 조치는 침체된 생산성을 제고하고 흐트러진 국가의 경제운영 체제를 정상화함으로써 경제 단위의 경쟁 체계를 확립하려는 데 그 목적이 있음.

2) 동아일보 2013. 11. 28일자 참조.

- 2012년 북한 대부분의 산업은 회복되는 추세인데, 농림어업은 벼, 옥수수 등 농작물 생산이 비료 투입량 증대 등으로 확대되었고, 광업은 석탄 증산으로 전년 대비 증가
  - 제조업 가운데 경공업은 식료품, 담배 등이 중화학공업은 화학제품, 운수장비 등이 늘어났고, 수력 및 화력 발전이 늘어 전기가스수도업도 전년 대비 증가
  - 건설업은 제철 및 시멘트 공장 신축 등으로 성장률이 증가했지만 도로 건설 등 토목 건설이 축소되어 전년 대비 감소세를 보이고 있음.[3]

- 2012년은 김일성 출생 100주년이 되던 해로 북한 당국은 강성대국으로의 진입을 선언하면서 국가 차원의 물자 공급 능력을 증대시켰음.
  - 강성대국으로의 진입을 선전하기 위한 사업이 강조되어 희천발전소 준공, 평양시 10만 세대 살림집 건설, 평양 중심의 도시 꾸미기·위락·체육·유통시설 공급 등 추진
  - 그러나 북한 주민들의 근본적인 경제 문제 해결과 생활수준 향상에 대한 기대감은 충족시키지 못한 것으로 평가되고 있음.[4]

<표 1> 북한의 주요 산업 성장률 추이

(단위 : %)

산업별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국내총생산	0.4	3.8	1.2	1.8	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9	-0.5	0.8	1.3
농림어업	-5.1	7.3	4.2	1.7	4.1	5.3	-2.6	-9.1	8.0	-1.0	-2.1	5.3	3.9
광공업	2.7	3.7	-2.2	2.9	1.0	4.3	0.9	1.0	2.5	-2.3	-0.3	-1.4	1.3
광업	5.8	4.9	-3.8	3.2	2.5	3.1	1.9	1.5	2.4	-0.9	-0.2	0.9	0.8
제조업	1.4	3.2	-1.5	2.7	0.3	4.8	0.4	0.7	2.6	-3.0	-0.3	-3.0	1.6
경공업	6.3	2.3	2.7	2.7	-0.2	3.8	-0.6	-2.2	1.3	-2.1	-1.4	-0.1	4.7
중화학공업	-1.0	3.7	-3.9	2.8	0.6	5.4	1.0	2.2	3.2	-3.5	0.1	-4.2	0.2
전기가스수도업	3.1	3.9	-4.0	4.3	4.7	4.4	2.7	4.8	6.0	0.0	-0.8	-4.7	1.6
건설업	13.5	7.1	10.5	2.1	0.4	6.1	-11.5	-1.5	1.1	0.8	0.3	3.9	-1.6
서비스업	1.1	-0.3	-0.2	0.6	1.3	1.3	1.1	1.7	0.7	0.1	0.2	0.3	0.1
정부	0.6	-0.4	-1.3	0.2	0.0	0.6	0.8	1.8	0.3	0.5	0.2	0.1	-0.2
기타	2.3	0.0	2.4	1.6	4.6	2.9	1.7	1.5	1.7	-0.8	0.3	0.6	0.8

자료 : 한국은행.

- 2000년대 초기 북한의 교역국은 중국, 일본, 남한, 태국 등 다양했지만, 핵실험과 장거리 미사일 실험 등으로 국제사회의 대북한 경제 제재로 인해 교역국이 축소되고 있음.
  - 김정은 체제 출범 이후 북한의 장거리 미사일 실험과 제3차 핵실험으로 UN의 대북 제재가 누적적으로 강화[5]되고 있음.

3) 한국은행, 『2012년 북한 경제성장률 추정 결과』, 2013. 7. 12.

4) 산업연구원, 『2012년 북한경제 종합 평가 및 2013년 전망』, 통일부, 2012. 12, pp.33~34.

<표 2> 북한의 주요국별 교역 비중 변화 추이

(단위 : %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미국	0.1	0.0	0.9	0.3	0.7	0.1	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.1	0.1
중국	20.4	27.6	25.4	32.8	39.0	38.9	39.1	41.7	49.5	52.6	56.9	69.7	68.4
남한	17.8	15.1	22.1	23.2	19.6	26.0	31.1	37.9	32.3	33.0	31.4	21.2	22.5
일본	19.4	17.8	12.7	8.5	7.1	4.8	2.8	0.2	0.1	0.1	0.0	-	-
홍콩	4.8	3.0	1.8	0.9	0.5	0.4	0.2	0.4	0.7	1.1	0.5	0.2	1.3
독일	3.3	3.9	5.8	3.1	2.6	1.9	1.8	1.1	0.9	1.4	1.0	0.7	0.4
싱가포르	2.1	4.3	2.9	2.0	1.6	2.0	1.5	1.2	2.1	1.1	0.8	0.5	0.6
이탈리아	0.7	0.5	0.6	1.0	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.5	0.4	0.3	0.1
러시아	1.9	2.6	2.8	3.8	6.0	5.7	4.8	3.4	2.0	1.2	1.8	1.4	0.9
태국	8.7	4.9	7.5	8.2	9.3	8.1	8.6	4.8	1.4	0.9	0.8	0.5	0.7
인도	7.0	5.9	6.6	5.1	3.8	0.9	2.7	2.7	2.1	1.2	1.0	0.6	0.9
네덜란드	0.8	0.7	1.2	3.2	0.5	1.0	0.7	0.6	0.8	0.5	0.4	0.4	0.1
프랑스	1.4	0.6	0.5	0.4	0.9	0.9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
브라질	-	-	-	-	-	-	0.0	1.4	1.4	1.0	0.4	0.4	0.3
대만	0.5	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6
인도네시아	0.9	0.2	0.2	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
기타	10.3	12.2	8.6	6.9	7.1	7.9	5.5	3.8	4.6	4.6	3.8	2.8	2.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국무역협회, KOTRA ; 통계청.

- 국제사회의 대북 제재에도 불구하고 북한의 중국과의 교역 비중은 2000년 20.4%에서 2012년 68.4%로 급증하고 있음.
  - 중국은 북한의 경제 제재에 대해 그간 미온적 입장을 견지해 왔으며, 자제와 냉정을 촉구하면서 6자 회담을 통한 해결을 강조하였음.

5) ■ 한국은 금강산 관광 중단(2008. 7)과 대북 경제교류 협력을 제한하는 5·24조치(2010. 5. 24) 시행
■ 북한의 유엔 회원국의 금수 의무 : 북한의 모든 무기와 관련 물자 금수 조치
- List Control［핵공급국그룹(NSR : Nuclear Suppliers Group), 오스트레일리아그룹(AG : Australia Group), 미사일기술통제체제(MTCR : Missile Technology Control Regime)］ 등 다자간 국제 수출 통제 체제에 의해서 규제되는 품목
- 검색·차단 : 육상, 해상, 항공로의 길목을 잡고, 북한으로 들어가거나 나오는 대량 살상 무기(WMD : Weapons of Mass Destruction), 재래식 무기 금수 이행을 촉구
- 금융·경제 제재 : WMD 및 탄도미사일 프로그램 및 활동에 기여할 수 있는 금융 서비스 제공 등 금지(대량 현금을 포함, 금융 및 기타 자산, 재원 이전 금지), 대북 무역에 대한 공적 금융 지원 금지, 회원국 영토 내 북한 은행의 신규 지점, 자회사 개설 금지 등
- 여행 금지 및 자산 동결 : 제재 대상 개인 및 단체 지정
- 미국, EU 등은 강력한 내용의 금융, 운송, 산업 기자재, 특정 물질 금수를 독자적으로 시행
■ 북한의 도발에 따른 제재
- catch-all(전략 물자 수출 통제와 관련하여 수출국 정부 또는 수출자가 수입자의 무기 개발 의도를 인지하였을 경우에는 통제 품목이 아닐지라도 이와 관련된 품목은 전면 수출을 통제하는 제도)
- 검색·차단 관련, 화물 검색 의무화, 북한 선박의 항구 입항 거부, 항공기 이착륙 및 영공 통과 거부 등
- 북한 외교관에 대한 주의 강화, 사치품 예시 목록 지정(보석류, 요트, 고급 승용차 등)
■ 미국은 수출통제법, 적성국 교역법 등을 오래 전부터 시행하였고, 일본은 2002년 9월 북·일 정상회담에서 북한의 일본인 납치 시인 이후 북한과 교역을 시작했지만 무역관계 금지, 북한 선박의 입항 금지, 대북 송금 제한 등의 경제 제재 시행
임강택, 『대북 경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의』, 통일연구원, 2013. 5, pp.1~3.

- 또한, 북한과 중국 간의 무역은 대부분 변경(국경)무역[6] 또는 호시무역[7]으로 국제적인 대북 제재에도 불구하고 양국간의 무역이 지속될 수 있었음.
- 북한의 대중 수출은 주로 무연탄, 철광석 등 광산물과 어패류와 같은 1차 산품과 의류 제품[8]이고, 대중 수입품은 광물성 연료 및 에너지인 원유를 중국에 의존하고 있으며, 다음으로 기계류, 북한 주민들의 생필품 등이 차지하고 있음.

나. 북한 경제정책 동향

- 북한은 경제난 해소를 위해 일부 시장경제적 요소를 경제체제에 도입하였고, 대외 무역정책에 있어서도 대외 개방을 통한 경제 발전 의지를 표명한 조치들이 취해짐.
  - 2002년 7·1 조치, 2012년 6·28 및 12·1 조치 등 경제 활성화 전략을 추진
  - 2013년 3월에는 대외 무역 다각화 및 해외 투자 유치 활성화 방안 등 제시

□ 7·1 경제관리개선조치[9]

- 2002년 7월에 단행된 7·1 조치는 생필품 등 물자 부족과 국가재정의 부족에 따른 국가 주도의 배급제를 기초로 한 명령 체제를 유지하기 위한 부분적 경제 개선 조치임.
  - 암시장 등 비공식 경제부문의 관리와 달러 등 외환에 대한 통제력을 강화하고 기업 및 협동농장의 생산 증대 및 노동 생산성 제고를 목적으로 함.

- 주요 내용은 가격의 현실화, 배급제 등 사회보장 축소, 생산관리제도의 개선, 농업 개혁의 부분적·시범적 실시 등임.
  - 쌀값을 기준으로 생필품 가격을 인상하고 이에 대응하여 노동자의 임금을 인상
  - 암시장 거래가 보편화되어 있어 외환 거래에 있어 공식 환율을 현실화
  - 당 간부 등 일부를 제외하고 무상으로 제공하던 식량과 생필품의 배급을 축소·폐지
  - 생필품을 일반 상점에서 구입토록 했고, 주택 및 교통비를 무상 수준에서 유료화 또는 대폭 인상하였으나, 사회주의 제도의 우월성을 보여주는 정책[10]은 그대로 유지

6) 육지에서 국경을 접하고 있는 당사자국간의 합의로 한정된 국경 지역 주민 상호간에서만 행하여지는, 일상생활에 직접 필요한 소규모 무역.
7) 접경 지역 주민들이 통행증만으로 자유롭게 왕래하면서 무관세 교역을 하는 것.
8) 북한의 저임금 노동력을 이용한 임가공 생산 방식으로 의류를 수출, 2000년대 들어 북한의 대중 수출 비중에서 10%대를 유지하고 있으며 최근 임가공 생산이 더욱 증가 추세에 있음.
9) 최임봉,「7·1 경제관리개선조치 이후 북한의 변화와 전망」, 『KDB 경제이슈』, KDB 산업은행, 2004. 3. 30와 김영윤,「북한 7·1 경제관리개선조치 4년의 평가와 전망」, 통일연구원, 2006. 7의 내용을 재정리하였음.

· 각 공장과 기업소에 생산관리 계획과 자체 생산품의 가격 결정 권한을 부여한 독립채산제를 적극 권장하여 경영의 자율성 확대
· 농산물의 저가격 정책을 위한 수매가격과 판매가격 간의 격차 축소, 집단농장의 40~150명 단위의 작업반을 분조관리제(15~25명)로 전환하고 초과 생산물에 대한 농민시장의 판매를 허용, 개인 텃밭을 종전 30평에서 400평까지 확대

- 북한은 7·1 조치 후 외자 유치를 통한 북한 개발을 위해 경제특구 지정, 종합시장 개설 등의 조치들을 추진함.
· 신의주특별행정구(2002. 9), 금강산관광특구(2002. 10), 개성공업지구(2002. 11) 지정
· 종합시장(장마당) 개설, 국영상점의 기관·기업소 임대, 개인 상업 허용 등
· 가족 영농제 시범 실시, 기업의 계획·생산·판매·노무·이윤처리 권한 확대 등 농업 및 기업 분야 개혁 조치 단행(2004. 1)
· 대외경제추진위원회를 내각 직속 기관으로 격상(2004. 1)하였고, 수입 물자 교류시장 개설(2005. 6)

- 7·1 조치[11]를 통해 이윤 중시 기업경영, 인센티브제 도입, 노동 생산성 제고 등 경제관리의 효율화로 외부의 자본 투입을 효과적으로 활용할 수 있는 바탕이 마련되었지만, 북한 경제의 본격적인 시장경제화와는 아직 거리가 있는 것으로 평가되고 있음.
· 7·1 조치 후 외부 투자 유치 노력을 병행하였지만 남한 자본을 통한 개성공업지구와 금강산관광특구 개발사업을 제외한 여타 특구 개발사업은 미미하였음.

□ 6·28 및 12·1 조치[12]

- 2012년 6월 28일에 '분조관리제의 개선'을 발표
· 6·28 조치의 핵심은 협동농장의 분조관리제의 개선으로 볼 수 있는데, 분조는 15~25명으로 생산 실적에 따라 분조별로 생산량의 일정량을 분배받는 제도임.

10) 무료의무교육제, 무상치료제, 사회보험제와 정휴양제, 영예군인우대제 등 사회적 시책의 무상 공공서비스 부문.
11) 7·1 조치는 1990년대의 경제위기 이후 계획경제의 약화와 경제 주체들의 생존을 위한 시장 거래가 확대되고 있는 상황에서 추진됨. 즉, 기업 입장에서 중앙의 물자공급 체계의 와해로 계획의 수립, 집행, 평가 등에 있어서 기업 관리자의 실질적인 권한이 확대되는 상황이었음. 이에 따라 7·1 조치는 경제위기 이후 기존 제도가 작동하지 않는 상황에서 경제 주체들이 생존하기 위하여 행하던 불법 혹은 반합법적인 행위(경제 주체들의 새로운 행동 양식과 사고 체계)를 국가가 사후적으로 승인한 것으로 볼 수 있음. 7·1 조치로 인해 북한의 시장화는 더 한층 진전되었음(이석기, 「김정은 체제 이후 북한 경제정책과 변화 가능성」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2013. 10, p.58~59).
12) 김선철, 「김정은 집권 이후 내부경제 주요 정책 동향과 향후 전망」, 『동북아·북한교통물류 웹진』, 2013-18(2013. 9. 16)을 재정리함.

· 금번에 개선된 분조관리제는 4~6명 수준으로 축소하고, 국가가 제시하는 목표 생산량을 달성하면 생산량의 70%는 국가, 30%는 생산 분조가 처분토록 함.
· 조선신보에 따르면 작년 일부 지역에서 이 같은 조치를 실시해 '농사가 잘된 농장에서는 최고 2.4톤의 분배를 받은 사람도 있다'고 보도함.[13]

- 2012년 12월 1일에 기업소에 대한 '지배인 책임경영제'의 전면 실시를 발표
· 기업소의 생산 계획, 물자 조달, 생산물 판매 및 분배를 기업소 단위의 책임하에 추진하는 독립채산제를 도입함으로써 기존의 계획경제 방침에 따른 생산 목표량 하달 방식을 탈피
· 각 기업소간의 계약을 허용, 기업소간 계약을 통해 원부자재를 조달하고 생산 제품을 판매할 수 있으며 계약 위반시에는 벌금이나 처벌을 감수
· 수입금 가운데 토지 및 설비 사용료, 전기료 등을 국가에 납부하고 남은 수익금을 성과에 따라 분배하는 차등 임금제를 도입

- 6·28, 12·1 조치와 같은 새로운 관리 체계는 일부 협동농장과 평양 356전선공장을 비롯한 평양 시내의 일부 농장 및 기업소에서 시범적으로 적용되고 있는 것으로 보임.[14]

<표 3> 2002년 7·1 조치와 2013년 조치(6·28 및 12·1) 비교

구 분	7·1 조치	6·28 및 12·1 조치	7·1 조치에 비해 달라진 내용
원자재 및 생산재 시장	국가 주도 '사회주의 물자공급시장' 개설, 은행을 통한 대금 결제	원자재 및 생산재 거래의 기업 자율성 보장	국가의 통제를 없애고, 시장 거래 인정
생산물 가격 책정	지방 중소기업에 한해서만 국가 감독하에 자율적 책정 허용	기업의 가격 책정 권한 전면 허용	가격 결정에 대한 국가의 통제보다는 시장에서 형성되는 가격을 인정
생산 제품 결정권	국가가 정한 생산 품목 안에서 부분적 자율성 인정	공장 스스로가 생산 제품 결정	시장 상황에 따라 기업의 업종 전환 허용
노동력 및 임금 자율 결정권	기업에 근로자 고용 및 해고 권한 없음. 인센티브 허용	기업의 근로자 고용 및 해고 권한 허용, 인센티브는 물론 기본임금 결정권 부여	노동시장 유연성 전면 보장, 능력에 따른 임금 차별화 보장
무역 거래	외화 계좌 허용 안함	외환 계좌 허용	기업의 자율적 해외 무역 거래를 허용한다는 의미

자료 : 동아일보(2013. 10. 1).

13) 연합뉴스 2013. 11. 13일자.
14) 이석기(2013. 10), p.58.

□ 대외 무역 및 투자 유치 정책[15]

- 북한은 당중앙위원회 전원회의(2013. 3. 31)에서 대외 무역의 다각화를 제시함.
  - 북한은 "무역회사들이 대외무역에서 그 나라들에 얽매이게 되면 그 나라들의 정치적·경제적 압력을 받을 수 있다[16]"라고 주장하면서 러시아, 인도, 이란, 동남아시아 등 신흥국과의 무역 채널 다각화를 모색
  - 북한의 대중국 무역 비중이 전체 교역의 약 70%를 차지함에 따라 중국과의 정치적 관계가 과거에 비해 불안정해질 수 있다는 위기 의식이 이러한 방향을 제시하는 데 작용했을 것이라는 예측이 있음.

- 대외 무역의 다각화뿐만 아니라 수출 품목의 다양화를 제시
  - 김정은 제1위원장은 2013년 3월 경공업대회에 참석해서 "경공업 발전의 전초전을 지켜선 책임감을 깊이 간직하고 생산을 대대적으로 늘리며 생산과 수출의 일체화를 실현해야 한다[17]"고 발언
  - 2013년 5월, 북한 내 최대 규모인 평양국제상품전람회인 제16차 평양봄철국제상품전람회(5.13~16)를 개최하여 독일, 말레이시아, 싱가포르, 스위스 등의 외국 업체들이 참여했고, 나노 신발, 뇌기능 강화 제품, 하이브리드 자동차, 태블릿 PC 등이 출품됨.

- 북한에 대한 해외 투자를 활성화하기 위해 2013년 5월 「경제개발구법」을 제정하고, 북한 내 각종 인프라 사업에 있어 해외 투자자들을 유치하고 있음.
  - 「경제개발구법」은 외국인은 물론 해외 동포들까지 투자할 수 있고 사무소 등을 설립해 북한 내 경제 활동을 할 수 있도록 하고, 신의주~개성 간 고속철도 및 고속도로 사업에 대해서 중국 등으로부터 투자 유치를 추진하고 있음.

□ 북한 당국의 경제정책 방향

- 2012년 4월 13일 김정은 체제의 공식 출범[18] 이후 가장 우선적으로 강조되는 정책 목표는 선군정치(국방공업 우선 투자)와 경제강국 건설임.

15) 이종규, 「2013년 상반기 대외무역 동향」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2013. 7, p.27~29.
16) 전승학, 「무역회사들이 국제상품전람회를 통하여 상품 수출을 확대하는 것은 대외무역 발전의 필수적 요구」, 『경제연구』, 2013년 제1호 ; 이종규(2013. 7), p.27 재인용.
17) 「김정은 원수님께서 전국경공업대회에서 하신 연설」, 『조선신보』, 2013. 3. 19 ; 이종규(2013.7), p.28 재인용.
18) 2012년 4월 13일에 열린 최고인민회의에서 국방위원회 제1위원장으로 김정은 노동당 제1비서가 추대됨.

  - 경제강국 건설을 위한 세부 과제로 인민생활 향상과 생산 기반의 구축 및 과학기술 발전을 통한 지식 경제강국 건설 등을 제시함.
  - 김정은 체제는 김정일 체제와의 연속성을 통해 국가경제를 안정적으로 관리하고, 대외적으로 과거의 정책 기조를 유지하면서 경제무역지대의 개발을 강조하고 있음.[19]

- 북한은 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 공식적으로 '핵개발과 경제건설의 병진노선'을 선언[20]
  - 전원회의에서는 "새로운 병진노선의 우월성은 국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁 억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제 건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다"고 발표
  - 또한 "농업과 경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단기간에 안정·향상시켜야 한다"며 "나라의 경제를 지식경제로 전환시키며 대외무역을 다각화·다양화하고 투자를 널리 받아들여야 한다"고 강조
  - 북한의 '핵개발과 경제건설의 병진노선'은 대외적으로는 핵무장으로 안보를 다지고, 대내적으로는 경제 안정화 및 성장으로 민심을 장악하여 김정은 정권의 지지 기반을 확고히 할 의도로 해석되고 있음.

- 북한은 대외경제 정책에 있어서 대외무역의 다양화·다각화, 지하자원의 2차, 3차 가공을 통한 수출 확대뿐만 아니라 경제특구를 통한 외부 자본 유치를 통한 경제개발 정책을 본격적으로 추진하고 있음.
  - 김정은 국방위원회 제1위원장은 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 대외무역의 다양화·다각화와 함께 "원산지구와 칠보산지구를 비롯한 나라의 여러 곳에 관광지구를 잘 꾸리고 각 도들에 자체 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색 있게 발전시켜야 한다"고 강조함.[21]
  - 북한은 경제개발구를 구체화하기 위해 최고인민회의 상임위원회(2013. 5. 29)에서 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법(정령 제3192호)」을 채택하여 과거에 비해 적극적이고 다양한 방식의 경제특구 개발 정책을 추진할 것으로 예상되고 있음.

19) 산업연구원, 『2012년 북한경제 종합평가 및 2013년 전망』, 통일부, 2012. 12, pp.38~48.
20) 연합뉴스, 2013. 3. 31.
21) 연합뉴스, 2013. 4. 2.

다. 소결론

- 북한 경제는 1990년대의 최악의 경제위기에서 벗어나 어느 정도 안정적인 경제 상태를 유지하고 있으나 아직 본격적인 경제성장 단계에 진입하지 못한 것으로 보임.
  - 핵실험과 장거리 로켓 실험으로 인한 국제사회의 대북한 경제 제재로 북한의 무역은 위축되어 있고, 북한에 대한 국제사회의 투자도 저조한 상태
  - 국제사회의 대북 제재에도 불구하고 북한과 중국과의 교역은 급증, 라선경제특구 등에 대한 중국 자본의 투자가 본격화되고 있음.

- 북한 당국은 북한 경제 회생을 위한 다양한 경제관리 개선 조치를 시행하고 있고, 이러한 조치들이 북한 경제를 안정화하는 데 긍정적 역할을 한 것으로 알려지고 있음.
  - 2002년 7·1 경제관리개선조치에 이어 2012년 6·28 및 12·1 조치로 북한 사회에 인센티브제 도입, 노동 생산성 제고, 이윤 중시의 기업경영, 시장가격 중시, 시장의 활성화와 같은 시장경제적 요소가 도입되고 있음.
  - 이윤의 발생과 개인 및 기업의 자본 축적은 향후 북한 내 개발사업에 있어 중요한 투자 재원으로 활용이 가능할 것임.

- 새로 출범한 김정은 정권은 북한 주민들의 생활 향상을 독려하고 있고, 대외 무역을 다각화·다양화하고 외국인 투자를 널리 받아들여야 한다고 강조하고 있음.
  - 북한 당국은 외국인 투자를 적극 유치하기 위해 중앙급 경제특구인 라선, 황금평에 대한 본격적인 개발을 하고 있으며, 2013년 하반기에는 지방급 경제특구인 13개 경제개발구를 추진하고 있음.

- 북한 경제의 회복과 성장은 투자 자금의 조달에 달려 있고, 이를 위해서는 대외 무역의 확대와 함께 경제특구에 대한 외국 자본의 유치가 필요함.
  - 경제특구는 대규모 고용을 창출하고 산업 경쟁력을 높여 북한 경제의 회생과 성장을 가져올 수 있기에 북한 당국도 경제특구에 대한 중요성을 인지하고 외국인 투자를 적극 유치하고 있음.

- 경제특구의 개발사업에는 부지 개발, 도로·철도·전력 등 인프라 건설, 공장 건축과 같은 건설투자가 선행되어야 하는바, 건설업계 차원에서 북한 경제특구 개발 동향을 면밀히 파악할 필요가 있음.

3. 북한 경제특구의 개발 동향

가. 북한 경제특구의 개요

- 2013년 12월 기준으로 북한의 대외적인 경제특구는 라선경제무역지대(1991년 지정, 2010년 특수경제지대 및 직할시로 개편), 개성공업지구(2002년), 금강산관광특구(2002년), 신의주특별행정구(2002년), 황금평·위화도경제지대(2010년) 등 5개 지역임.
  - 1991년에 북한이 최초로 대외적인 경제특구로 시작한 라선지구는 그 추진이 지지부진했지만, 2010년 이후 주로 중국 자본에 의해 본격적인 개발이 추진되고 있음.
  - 신의주는 행정특구 지정 지후 초대 행정장관인 양빈이 중국에 체포되면서 개발이 답보 상태에 있었으나, 최근 최고인민회의 상임위원회의 정령 발표(2013. 11. 21)로 신의주 특수경제지대개발을 본격 추진하겠다는 의사를 밝힘.
  - 2010년 12월 북한과 중국은 나진·황금평 공동 개발에 관한 협정을 체결하면서 황금평·위화도 사업이 공식적으로 추진되고 있음.

<표 4> 북한의 5대 경제특구 현황

구분		나선(나진·선봉)	신의주	개성	금강산	황금평·위화도
위 치		함경북도	평양북도	황해남도	강원도	평안북도
면 적		약 470㎢	132㎢	66㎢	약 100㎢	황금평 : 16.0㎢ 위화도 : 12.2㎢
지정일		1991. 12 특수경제지대 2010. 1	2002. 9 특수경제지대 2013. 11	2002. 11	2002. 11	2010
유 형		경제무역지대	홍콩식 특별행정구[1]	공업단지	관광특구	경제무역지대
관련 법		라선경제무역지대법	과거 : 신의주특별행정구기본법 현재 : 경제개발구법	개성공업지구법	금강산관광지구법	황금평·위화도 경제지대법
주요 기능		첨단 기술산업, 국제물류업, 장비 제조업, 무역 및 중계 수송, 수출 가공, 금융, 서비스	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 개발[1]	공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	국제 관광지	정보, 관광문화, 현대농업, 경공업
자치권		행정	입법, 행정, 사법[1]	독자적 지도·관리	독자적 지도·관리	행정
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	개발업자	개발업자	개발업자	개발업자
	임차기간	50년	50년	50년	50년	50년
사용 화폐		북한 원/외화	외화[1]	외화/신용카드	외화/신용카드	북한 원/외화
기업 소득세		면세/감면	특별행정구 결정[1]	일반업종 14% 경공업, 첨단 10%	면세	면세/감면
비자 여부		무비자 (출입증명서)	비자 발급[1]	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)	무비자 (출입증명서)

주 : 1) 「신의주특별행정구기본법」 기준, 2013년 11월 이후에는 「경제개발구법」의 적용을 받을 것으로 보임.

- 한편, 남북간의 경제협력사업인 개성공업지구와 금강산관광특구는 순조로운 추진을 보이다가 현재에는 2개 경제특구 모두 답보 상태에 놓여 있음.
  - 금강산관광특구는 2010년 남한 관광객 피살 사건을 계기로 중단됨.
  - 개성공업지구는 2013년 4월에 북한이 우리 측 근로자의 개성공단 출입을 제한하고 북한 근로자를 철수시켜 가동이 중단되었다가 동년 9월에 재가동됨.[22]

- 북한의 경제특구, 즉 외국에 대한 개방 지역은 중앙정부의 관할하에 주로 남한이나 중국의 접경지역으로 제한되었지만 최근 북한이 추진하는 경제개발구는 북한의 내륙 및 연해지역으로 확대되고 있음.
  - 북한은 '핵개발과 경제건설의 병진노선'을 채택하면서 대외무역의 다각화·다양화를 강조하고, 외국 자본을 통한 경제 발전 전략을 추진하면서 지방의 실정에 적합한 지방급 외자유치 경제특구의 개발을 추진하고 있음.[23]

- 북한은 5개 중앙급 경제특구 이외에 각 도(道) 등 지방에 외자 유치와 경제 개발을 목적으로 13개 중소 규모의 지방급 경제개발구를 추진하고 있음.

- 이 외에도 원산, 백두산, 칠보산을 연계하는 관광특구의 개발, 황해남도 해주(강령)에 대규모 경제특구의 신설을 모색하고 있음.
  - 원산을 국제 휴양도시로 육성키로 하고 갈마비행장과 마식령스키장의 개발을 추진하고 있으며, 평양~원산 간 고속도로(220km) 및 함흥~원산 간 고속도로(160km) 등의 개보수 등을 모색하고 있음.
  - 황해남도 강령에 국제 금융·첨단 산업 등의 거점이 될 '국제녹색모범기지'를 계획, 총 500억 달러(약 56조원)를 투자할 방침으로 아시아 각국과 유럽·미국 등의 투자 유치를 모색 중이며, 2007년에는 남북정상회담에서 해주경제특구가 논의된 바 있음.
  - 또한 북한의 조선중앙통신은 개성공업지구의 2, 3단계 부지에 위치하고 있는 '개성고도과학기술개발구' 건설을 위한 착공식이 있었다고 보도한 바 있음.[24]

22) 2013년 상반기 중에 있었던 개성공단 중단 사태로 입주 기업들 사이에서 개성공단의 경쟁력에 대한 회의적 분위기가 확산되고 있는 것으로 나타나고 있음. 개성공단 입주 업체 123곳 중 최근 3개사가 사업 포기를 결정하고 자산매각을 추진 중에 있음. 특히 개성공단 재가동 이후 통행·통신·통관 문제 등을 해결하는 노력이 답보상태를 보이면서 기업들의 사업 포기에 대한 우려가 높아지고 있음. 지난번 가동 중단 사태에 대한 향후 불안감이 커 개성공단에 대한 주문량이 줄처럼 회복되지 않고 있는데, 2013년 11월 초 기준으로 개성공단의 가동률은 정부 집계로 80% 수준이지만 기업들이 파악하는 수치는 50~60%대에 머물러 있음(한국경제신문 2013. 11. 5일자).

23) 장용석, 「북한의 대외정책 변화와 6자 회담 : 대내 정치적 요인을 중심으로」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013. 11, p.9.

나. 중앙급 경제특구 개발 동향

□ 라선경제무역지대

- 라선 지역은 입지적으로 동북아시아의 물류 허브로서의 발전 가능성이 높은 지역
  - 2009년 11월에 「장춘-길림-두만강지역을 개발개방 선도구로 하는 두만강지역 합작개발전망계획 요강」을 발표, 중국 정부는 장길도 개발계획을 국가사업으로 승인하고, 2020년까지 2,800위안(약 48조원)을 투자할 계획임.
  - 중국 동북3성의 물류를 동해로 연결하는 소위 '동북개방구(환동해권개방구)'의 확보가 장길도 개발 계획의 성공에 매우 중요함에 따라 중국은 라선항을 확보해야 함.
  - 러시아는 두만강 지역 개발을 통하여 연해주 지역의 자유경제지구 건설, 공업단지 조성 및 항만 건설을 모색하고 있는데, 이를 위해서는 동해의 부동항인 북한의 나진과 러시아 연해주(핫산)의 연계가 필요

- 북한은 1991년부터 라선 지역의 개발을 추진했으나 실적은 부진함. 2010년 12월 북한과 중국 정부 간에 '라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정'을 체결하면서 라선경제무역지대에 대한 개발이 본격화됨.
  - 북한은 라선경제무역지대의 본격적인 개발을 지원하기 위해 2010년에 라선시를 특별시로 승격시켰고, 2011년 「라선경제무역지대법」을 개정함.

- 북한과 중국 간의 협정에 따라 '조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011)'을 작성하여 라선경제무역지대의 산업 발전 방향과 산업 배치, 산업 발전 중점, 기초시설 건설의 기본 방향을 설정함.
  - 나선경제무역지대 공동개발요강에 보면 산업 발전 방향에서 나선경제무역지대의 개발에 외국 자본을 적극 유치하고 원자재공업, 장비공업, 첨단기술산업, 봉사업, 현대고효율농업 등 6대 산업을 집중 육성할 계획
  - 산업 배치는 라진, 선봉, 웅상, 굴포의 지역적 특성에 맞는 산업을 배치·육성
  - 기초시설 건설은 라진, 선봉, 웅상항을 중심으로 북으로는 중국과 러시아, 남으로는 청진, 동으로는 동해로 연결하는 육상, 해상, 항공 교통망을 구축하고 이외에 전력, 급수, 정보통신 등 인프라 시설을 구축

24) 연합뉴스, 2013. 11. 11.

<표 5> 라선경제무역지대 공동개발요강

구분	주요 내용
산업 발전 방향	▪ 국제 자본과 기술 장비와 관리 경험을 유치 ▪ 6대 산업을 집중 육성 - 원유화학 · 야금 · 건재 등의 원자재공업 - 조선업 · 배수리 · 자동차 등의 장비공업 - 컴퓨터 · 통신설비 제조 · 가정용 전기제품 등 첨단기술산업 - 농수산물 가공 · 일용 소비품 · 피복 등 경공업 - 창고 보관 및 물류 · 관광 등 봉사업 - 농업 새품종 · 새 기술 · 새 장비 시범도입 · 농업 생산체계 창조 등 현대고효율농업
산업 배치	▪ 라진-선봉-웅상-굴포에 이르는 연해복도 형식의 산업대를 형성 - 라진지역 : 창고보관 및 물류, 장비제조, 첨단기술, 피복 및 식료가공 등 4대 공업단지를 건설 - 선봉지역 : 원자재공업, 방직피복, 장비제조업, 농부산물가공 등 4대 공업단지를 건설 - 웅상지역 : 종합적인 목재 가공단지를 건설 - 굴포지역 : 현대적인 고효율 농업시범구를 건설
기초시설 건설	▪ 1중추, 3방향, 5통로의 개방식, 국제화된 교통망 구축 - 라진, 선봉, 웅상항을 중추 - 북으로는 중국과 러시아, 남으로는 청진, 동으로는 동해와 접함 - 중국의 훈춘, 도문 / 러시아의 하산 / 청진과 통하는 육상통로 및 동해의 해상 통로 구축 ▪ 항구 : 라진항 건설을 중점으로 하고 선봉항, 웅상항을 보조함. - 라진항을 짐함 및 산적화물 등을 처리하는 종합적인 항구로 건설, 5만톤급 이상 선박 접안 - 선봉항은 화학제품, 산적화물항으로 건설 - 웅상항은 산적화물항으로 건설 ▪ 도로 - 단기 : 원정~라진, 선봉, 웅상항 도로망, 원정~권하 중조국경인도교 개보수, 관광도로로 개조 - 중장기 : 라진~원정, 라진~청진, 라진~두만강 고속도로를 새로 건설 ▪ 철도 - 단기 : 라진~선봉~남양 철도 개보수, 항구 내의 철도를 항구 밖으로 이설 - 중장기 : 중국 훈춘~조선 훈륭 철도 건설, 라진~남양 및 라진~청진 철도 능력 확장 ▪ 공항 : 장기적으로 청진시 삼해리에 민용 비행장을 계획 ▪ 전력 - 단기적으로 석탄을 이용한 전기 및 열 생산용 발전소를 건설(선봉화력발전소의 중유발전기를 대신)하며 중장기적으로 100만kw 발전 능력 조성, 풍력 · 태양열 발전 등 연구 - 단기적으로 부하중심 지역에 110kv 변전소 및 해당 송전선로를 배치, 110kv 전압등급의 전력망 구성, 중장기적으로 220kv 변전소 건설 및 220kv 위주의 송전망 건설, 주변 전력망과의 연계 강화 ▪ 급수 : 수원 능력 확보 및 관망 개보수로 급수 체계 완성, 급수관망 수압을 높이고 직접 급수지역 범위를 확대, 급수 능력, 수질 및 안전성을 제고 ▪ 정보 및 통신 : 단기적으로 고정전화망, 이동전화망, 수자전송망 등 통신 기초시설 건설을 강화하여 전 지역에 통신망을 형성, 중장기적으로 빛섬유망 호상연결 운영, 관리센터 등 망 기초시설을 건설하며 원활한 국제 통신망 구축

자료 : 조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획요강(2011).

- 북중 간의 라선경제무역지대 경제협력 사업은 지대 개발 총계획 작성, 항 및 철도 개보수 사업 본격화, 라진~원정 간 도로 개보수 공사 완료, 관광 및 농업 협조 등 여려 분야 사업의 적극적 추진, 중국 전력 송전을 위한 측량사업 완료 등으로 요약됨.[25]

25) 산업연구원, 『2012년 북한경제 종합평가 및 2013년 전망』, 통일부, 2012. 12, pp.96~100.

· 라선시의 입주기업의 전력 수요를 충당하기 위한 송전사업에 대한 타당성 분석이 2012년 10월에 중국 국가전력망공사의 기초 심사를 통과했는데, 이 사업은 중국 훈춘에서 북한 라선까지 66kV의 송전선로 97.8㎞를 설치하고 라선시에 변전소를 건설하는 것임.
· 중국 훈춘과 북한 원정리와 라진항 간의 50.3㎞ 구간 도로의 확포장 및 중소형 교량 11개 건설사업이 완료되어 개통되었고, 중국 훈춘과 북한 원정리 사이의 신두만강대교와 훈춘~라선을 연결하는 철도 건설이 시작될 것으로 전해짐.

- 라진경제무역지대에 상점과 식당, 호텔 등이 포함된 건물 16개 동 규모의 대형 국제무역센터(국제 상업무역 중심)가 건설 중[26]
· 북한 나선백호무역회사와 중국 친황다오금지부동산개발유한공사가 합작해 2012년 4월부터 추진, 부지 면적은 4만여㎡이고 연건평은 8만 8.000㎡ 규모

- 라진경제무역지대에는 2012년 10월 기준으로 약 210여 개의 기업이 있고, 이 중 80% 가량이 외자 유치를 통한 합작기업으로 알려지고 있음.[27]
· 2012년 8월 북한 장성택 국방위원회 부위원장의 방중 기간에 북중이 6개 기업의 투자사업과 4개 정부합작사업에 정식 합의했으며 중국교통그룹, 중국철로건설그룹, 자오상그룹, 야타이그룹 등 대형 기업들이 곧 라선에 입주할 예정이라고 밝혔음.
· 이와 같이 중국 기업들이 라진경제무역지대에 적극 참여하고 있는 것은 중국 국영기업의 대북 투자를 중앙 정부가 보장하는 지원책(손실이 발생할 경우 손실액의 80%까지 정부가 보전)을 마련한 것으로 알려지고 있음.[28]

- 러시아는 라진~핫산 간 54㎞의 철도 보수공사를 2013년 9월에 완료하였는데, 이미 2008년에 북한과 러시아가 각각 3 대 7 지분으로 '라손콘트란스'란 합작회사를 설립하여 '라진-핫산 프로젝트'를 추진 중
· '라진-핫산 프로젝트'는 라진~핫산 철도 현대화 작업, 라진항 현대화[29], 복합 물류사업의 추진 등을 골자로 함.
· 라진항~핫산~시베리아횡단철도(TSR)를 연결하는 복합 물류사업의 사업성이 갖추어지려면 물류 수요의 확보가 필요한바 러시아는 한국의 참여를 바라고 있는 상황

26) 연합뉴스, 2012. 8. 28.
27) 연합뉴스, 2012. 10. 27.
28) 『시사in』, 199호, 2011. 7. 15.
29) 라진항의 제1, 2부두는 중국이, 그리고 제3부두는 러시아가 각각 조차해 개발하기로 합의된 상태임.

· 한국 화물을 속초항 등에서 라진항으로 운반한 뒤 시베리아횡단철도를 이용해 유럽 등으로 운반할 경우 물류비를 대폭 낮출 수 있음.

- 몽골도 라진항 임차를 희망하고 있는데 몽골은 석탄 등 지하자원을 라진항을 통해 다양한 국가에 수출하기를 원하는 만큼 꾸준히 라진항 진출을 모색해 왔음.[30]
· 몽골은 석탄, 구리, 금, 우라늄 등 풍부한 지하자원이 있지만 러시아와 중국의 철도를 통해서만 수출이 가능함. 따라서, 몽골의 항만 확보는 인접국 이외에 다른 국가로의 수출선을 다양화하려는 의도로 보임.

□ 황금평 · 위화도 경제무역지대

- 황금평 개발은 라선항 개방과 연동된 북중 양국 중앙정부 차원의 국가급 프로젝트임.
· 황금평 개발과 라선항 개방이 맞물려 있는 상황으로, 황금평 개발이 미흡하면 중국이 추진하고 있는 라선항 개방 역시 차질이 있을 수 있음.
· 이에 따라 "라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정"이 체결되었는데, 위화도에 대한 구체적 개발계획은 제외됨.
· 북한은 2011년 12월 「황금평 · 위화도 경제지대법」을 제정하는 등 제도적 정비를 했고, 황금평 공동 개발을 위해 북중 인사로 구성된 관리위원회도 구성함.

- 북한과 중국 간의 협정에 따라 '조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011)'을 작성하여 황금평경제무역지대의 산업 발전 방향과 발전 목표, 산업 배치와 발전 중점, 기초시설 건설을 설정함.
· 황금평지구는 정보산업, 관광문화산업, 피복가공업, 현대시설농업 등 4대 산업을 집중 육성할 계획
· 기초시설 건설의 경우 여객 및 화물 부두를 건설하고, 도로는 중국 단동신구 및 신압록강대교를 연결하고, 단지는 그물 형식으로 건설할 계획

- 북한과 중국이 2011년 6월 황금평 개발 착공식을 개최한 이후 뚜렷한 외형적인 성과는 보이지 않지만[31] 북한과 중국 모두 황금평에 대한 개발 의지는 확고한 것으로 보임.

30) 연합뉴스, 2012. 11. 23.

<표 6> 황금평경제지대 공동개발요강 주요 내용

구분	주요 내용
산업 발전 방향	▪ 4대 산업을 집중 육성 – 소프트웨어 등 정보산업 – 조선민족문화 창작과 공연 · 만화 · 휴식 · 물건 사기 등 관광문화산업 – 이름난 복장 · 복장 장식품 생산 등 가공업 – 우량종자 육종 · 물절약농업 · 온실재배 등 현대시설농업 ▪ 단기적으로 공동시장, 피복 가공 등을 추진하면서 동시에 상업센터 및 정보, 관광문화산업, 현대시설농업구 건설을 시작
산업 배치	▪ 기능화와 집적화의 원칙에 따라 1중심(상업센터) 4단지(정보산업 · 관광문화산업 · 현대시설농업 · 피복가공업)의 산업 공간 배치를 함.
기초시설 건설	▪ 항구 : 황금평과 신의주 간의 여객 및 화물 운수 수요를 처리하기 위한 여객 및 화물 부두 건설 – 중국 단동 대동항을 이용하여 화물의 수상 운수 수요 처리 ▪ 도로 : 황금평경제지대 안에 그물 형식의 도로망 건설 – 황금평에 2개의 출입 도로 건설 : 중국 단동신구와 연결, 신압록강대교와 연결 ▪ 기타 – 공항 : 중국 단동비행장 이용 – 전력 : 중국 단동으로 배전망 건설 – 통신 : 인터넷, 고정통신망, 이동통신망 건설 – 급수, 가스공급, 열공급, 오수, 오물처리시설 건설

자료 : 조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011).

□ 신의주 특수경제지대

- 신의주는 압록강을 사이에 두고 중국 단둥시와 인접한 북한 제1의 변경무역 도시로서 북중간의 경제 교류의 상당 부분을 소화해 내고 있는 지역임.
· 신의주는 평안북도 일대에 다양하게 분포되어 있는 광물 및 자연자원을 활용한 금속, 화학, 섬유 공업 등이 발달되어 있고, 특히, 섬유 · 제지 · 신발 산업을 중심으로 한 경공업이 비교적 잘 발달되어 있어 압록강권에서 대표적인 경공업 지역으로 평가됨.

- 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 "신의주시의 일부 지역에 특수경제지대를 내오기로 결정"(2013. 11. 21)함에 따라 신의주는 2002년 특별행정구로 지정된 데 이어 2013년에 특수경제지대로 지정하여 다시 개발할 것임을 발표
· 2002년에 네덜란드 화교 출신의 중국인 사업가 양빈을 행정장관으로 임명하고 신의주 특별행정구[32]를 추진했으나 양빈이 중국에서 체포됨에 따라 추진이 중단됨.

31) 미국 존스홉킨스대 한미 관계 연구소는 현지 위성사진을 분석하여 2012년에 착공된 관리사무소 빌딩이 2013년 초 완공된 것을 비롯해 세관 · 보안관리 빌딩, 출입통제소 공사도 최근 완료된 것으로 추정함. 도로 포장, 전력선 가설도 끝난 것으로 보인다고 추정(아시아경제, 2013. 8. 25). 그러나 황금평지구 개발 초기 투자비에 대한 부담과 국내외 경기 상황, 기업 수요 등을 고려하여 현재 중국이 황금평 개발을 서두르지 않고 있으며, 2014년 하반기에 신압록강대교가 개통되면 황금평 개발도 일정 부분 영향을 받을 것으로 예상되고 있음(연합뉴스, 2013. 10. 10).

· 북한은 2004년에 신의주 특별행정구를 폐지하고 대신 '신의주·대계도 경제개발지구' 개발 계획을 수립함.

- 2012년 6월부터 중국 최초의 개발구인 선전특구를 비롯한 4개 특구의 개발 경험이 있는 홍콩 대중화그룹이 북한의 조선합영투자위원회와 신의주 특수경제지대의 공동 개발을 논의해 온 것으로 알려지고 있음.[33]

· 신의주 특수경제지대는 공업, 상업, 금융, 물류 단지로 개발하고 항구로는 신의주에서 약 39.5㎞ 떨어진 대계도를 국제항으로 개발할 것이라는 논의가 있었음.[34]

<그림 2> 신의주-대계도 경제개발지구 위치도

자료 : 남북경제협력연구소, 『남북협력 가능한 신성장 동력사업』, 2013. 1, p.94.

32) 특별행정구는 행정 주권 사항을 일임한 홍콩식 일국양제(一國兩制 : 한 국가 두 체제)와 사회주의 경제 개혁 노력에 따라 경제자유지구로 지정된 중국 선전특구의 장점을 결합한 절충형으로 보임.
33) CBS 노컷뉴스, 2013. 6. 7.
34) 『시사in』 258호, 2012. 8. 29.

□ 개성공업지대

- 개성공업지구는 총 66.1㎢(2,000만평) 규모로 공장 구역 800만평과 배후도시 1,200만평으로 계획되어 순차적으로 개발할 계획이며, 현재 1단계 사업이 운영 중에 있음.

· 개성공업지구는 1단계로 남북경협 기반 구축을 위한 공단 개발사업에 이어 2단계에서는 세계적 수출기지 육성, 3단계로 동북아 거점 개발 계획을 갖고 있음.

· 2007년 10월 제2차 남북정상회담과 그해 11월의 남북총리회담에서 합의된 개성공업지구 2단계 사업은 2008년 초까지 지질조사만 마친 상태로 더 이상의 진전은 없음.

· 개성공업지구가 당초 계획에 의해 추진되었다면, 2013년 현재 3단계 사업이 진행되었어야 하지만 2008년 이후 남북 긴장관계가 고조됨에 따라 1단계 사업에 머물러 있음.

- 정치·군사적 이유로 개성공업지구가 잠시 가동이 중단되는 사태[35] 등 우여곡절을 겪었고, 2013년 11월 기준으로 3통(통행, 통신, 통관) 문제에 관한 남북간 협의가 진행 중

· 2013년 10월 말 기준으로 120개사가 가동 중이며, 북한 근로자 4만 4,641명[36]이 근무

· 개성공단 생산액은 2005년 1,491만 달러, 2011년 4억 185만 달러, 2012년 4억 6,950만 달러로 지속 증가했으나, 2013년의 경우 6개월 간의 가동 중단으로 감소가 예상됨.

<표 7> 개성공업지구 단계별 개발 계획 개요

구분		1단계	2단계	3단계	확장 구역	개성 시가지	합계
면적 (만평)	공단	100	150	350	200		800
	배후 도시		100	200	500	400	1,200
개발 일정(년)		2002~2007	2007~2009	2008~2012	추후 협의	추후 협의	-
입주 기업(개)		300	700	1,000			2,000
북측 고용인원		7만명	13만명	15만명			35만명
연간 총생산액(달러)		20억	60억	120억			200억

주 : 1) 단계별 개발 일정은 유동적임.
2) 북측 인원은 공장 고용 인원 30만명, 건설업·서비스업 고용 인원 5만명.
3) 연간 총생산액은 예상 입주 기업이 모두 가동되었을 경우를 상정함.
4) 1단계 개발 일정은 본래 2006년까지였으나 통일부는 2006년 중반에 1단계 기간을 2007년으로 연장 변경함.
자료 : 통일부 개성공단사업지원단.

35) 개성공업지구 가동 중단 관련 일지
4월 3일 : 北, 한미 군사훈련 및 최고 존엄 모욕 등을 문제로 개성공단 남측 근로자 출경 제한.
4월 8일 : 김양건 북한 노동당 대남담당 비서, '개성공단 잠정중단·북한 근로자 전원 철수' 발표
4월 9일 : 개성공단 가동 중단
4월 26일 : 北, 개성공단 남북실무회담 개최 거부 / 정부, 개성공단 잔류 인원 전원 철수 결정
5월 3일 : 개성공단 남측 잔류 인원 7명 귀환. 개성공단 잠정 폐쇄
8월 14일 : 개성공단 7차 실무회담 개최, 개성공단의 발전적 정상화를 위한 5개항 남북합의서 채택 및 남북공동위원회 구성 합의
9월 10일~11일 : 개성공단 남북공동위원회 2차 밤샘 회의 진행, 16일부터 시운전 거쳐 재가동 등 합의
9월 16일 : 시운전 거쳐 개성공단 재가동
36) 통일부(www.unikorea.go.kr).

- 북한은 개성공업지구 사업 부지에서 “개성고도과학기술개발구”에 대한 착공식을 개최(2013. 11. 11)[37]하였고, 외국 기업들로 구성된 국제 컨소시엄과의 합작을 추진[38]
  - 개성고도과학기술개발구의 건설을 위해 만들어진 외국계 국제 컨소시엄은 “평화경제개발그룹”으로 화교자본이 주로 투자한 것으로 중국, 홍콩, 싱가포르, 호주, 중동, 아프리카 기업들의 경제 협력체로 알려지고 있음.
  - 개성고도과학기술개발구에는 정보기술개발센터와 호텔, 주택, 학교가 세워지고 독립적인 발전소도 계획되어 있음.[39]
  - 그런데 북한이 2013년 11월 21일에 발표한 13개 경제개발구 계획에서 개성고도과학기술개발구는 제외되었음.

□ 금강산관광특구

- 금강산관광특구에 남한의 민간 기업이 투자한 금액은 총 3,593억원에 이르고 정부도 2008년 완공된 이산가족면회소 건립을 위해 600억원 이상의 사업비를 투자함.[40]
  - 그러나 2008년 7월 금강산 관광객에 대한 북한군 초병의 총격 사망 사건 이후 금강산 관광사업은 전면 중단됨.

- 2013년 9월 북한은 남북한 이산가족 상봉과 금강산 관광 재개를 연계[41]하는 등 금강산관광특구의 정상화를 추진하고 있음.
  - 북한은 금강산 관광 중단 후 남측 재산을 몰수하고 유람선을 활용한 해상 관광과 연계해 중국인 등 외국인 관광객을 유치하는 등 자체 개발을 추진했지만 큰 성과는 없었던 것으로 알려지고 있음.
  - 현재 북한이 추진 중인 마식령스키장 건설 등 원산관광특구 개발에 있어 외국인 투자를 유치하기 위해서는 금강산 관광 재개가 필요한 것으로 알려져 있음.[42]

37) 연합뉴스, 2013. 11. 11.
38) 북한의 조선중앙통신은 2013년 10월 17일 외국 기업들로 구성된 국제경제연합체(컨소시엄)가 개성첨단기술개발구 건설 합작에 합의했고, 곧 이행에 착수한다고 보도함. 또한 컨소시엄이 “싱가포르의 주룽회사, OKP부동산회사, 홍콩의 P&T 건축 및 공정 유한공사 등 세계적으로 이름 있는 동아시아와 중동의 기업들로 구성되어 있다”고 밝힘. 그리고 컨소시엄이 평양비행장과 평양 시내를 연결하는 유료 고속도로 건설사업에서도 북한과 합작하기로 했다고 전함(경향신문, 2013. 10. 18).
39) 연합뉴스, 2013. 11. 13.
40) 동아일보, 2013. 3. 18 ; 박용석, 『남북한 건설 분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안』, 한국건설산업연구원, 2010. 10, p.16 재인용.
41) 북한의 의도와는 다르게 남한 정부는 이산가족 상봉 같은 인도적 사안은 금강산 관광 재개와 연계시킬 수 없다는 입장을 고수하였고, 결국 이산가족 상봉 행사는 무기한 연기되었음.

다. 지방급 경제개발구, 관광특구 등 개발 동향

□ 경제개발구

- 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 “조선에서 각 도(道)에 경제개발구를 내오기로 결정했다”고 밝히고, 경제개발구 13개를 공식 발표(2013. 11. 22)함.
  - 지금까지 북한 당국은 라선, 황금평, 개성, 금강산 등 북한의 외곽 지역을 중심으로 개방을 추진했으나, 경제개발구는 북한의 전역에서 지역별 경제개발의 거점을 마련하는 것으로 대대적으로 외국인 투자를 유치하겠다는 의도로서 향후 북한 경제의 개방의 범위와 속도에 관심이 높아지고 있음.

- 경제개발구는 13개 특별시·도와 220개 시군이 주도권을 갖고서 추진하는 지역별 특성에 맞는 비교적 소규모의 자체 ‘개발구’로, 자유로운 경제 활동을 보장하고 있음.
  - 북한이 조성하는 13개 경제개발구의 개발구별 용지 규모는 1.5~8km²(약 45만~240만평)이며, 총 44.3km²(약 1,340만평) 규모이고, 13개의 신설 개발구에 약 15억 9,000만 달러(약 1조 6,800억원) 규모의 외자 유치 목표를 세운 것으로 알려짐.[43]
  - 북한 기업과 외국 투자자 사이의 합영기업 형태 또는 외국 투자자들이 단독으로 기업을 설립하여 개별 경제개발구에 대한 개발의 추진이 가능할 것으로 보임.[44]
  - 중국 도문시와 함경북도 온성경제개발구는 특구 조성을 위한 계약 체결(2013. 12. 9)[45]

- 북한은 지방급 경제개발구의 추진을 지원할 「경제개발구법」을 최고인민회의 상임위원회에서 제정(2013. 5. 29)
  - 「경제개발구법」은 총 7장 62조, 부칙 2조로 구성되어 있음.
  - 제1장은 「경제개발구법」의 기본으로 경제개발구를 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구로 구분(제2조)하고, 투자자에 특혜(제5조), 투자의 권리와 이익 보호(제7조), 신변 안전 보장(제8조) 등의 내용을 담고 있음.
  - 제2장은 경제개발구의 창설, 제3장 경제개발구의 개발, 제4장 경제개발구의 관리, 제5장 경제개발구에서의 경제활동, 제6장 장려 및 특혜, 제7장 신소 및 분쟁해결로 구성

42) 연합뉴스, 2013. 8. 19.
43) CBS 노컷뉴스, 2013. 11. 22.
44) 「경제개발구법」 제20조(개발 당사자) : 다른 나라 투자가는 승인을 받아 경제개발구를 단독 또는 공동으로 개발할 수 있다. 우리나라의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다.
45) 중앙일보, 2013. 12. 12.

- 북한은 경제개발구 관련 업무와 조선합영투자위원회 및 조선대풍국제투자그룹이 수행해 온 대외 경제사업을 국가경제개발위원회에서 수행토록 하였음.
  - 국가경제개발위원회는 1위원장-3부위원장-16국장 체계로 운영을 하는데, 1부위원장이 투자와 정책을 담당하고, 2부위원장이 행정, 3부위원장이 건설을 각각 담당[46]
  - 지방급 경제개발구는 13개 직할시·도와 220개 시군구별로 '경제개발국'을 별도로 설치해 관리할 계획
  - 북한은 경제특구 개발을 촉진하기 위한 민간 단체로 조선경제개발협회[47]를 조직하고 국가경제개발위원회의 산하기관으로 설치

<표 8> 북한이 외자 유치를 시도하는 13개 소규모 신설 개발구 현황

신설 개발구	지역	주력 사업	투자액/면적	입지 조건
와우도수출 가공구	남포직할시 와우도구역 영남리	수출지향형 가공조립	1억 달러 / 1.5㎢	남포항 인근, 평양 국제 비행장에서 60㎞, 풍부한 노동력
송림수출가공구	황해북도 송리시 서송리	수출가공, 창고보관, 화물운송	8,000만 달러 / 2㎢	평탄한 논밭, 남포항에서 20㎞
신평관광개발구	황해북도 신평군 평화리	유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락	1억 4,000만 달러 / 8.1㎢	깊은 골짜기의 관광명소
압록강 경제개발구	신의주시 용운리, 어적리	농업, 관광휴양, 무역	2억 4,000만 달러 / 1.5㎢	중국의 국경, 철도역 등과 가까운 위치
만포경제개발구	자강도 만포시 미타리, 포상리	농업, 관광휴양, 무역	1억 2,000만 달러 / 3㎢	풍부한 압록강 수원, 발전소 인근 위치
위원공업개발구	자강도 위원군, 덕암리, 고성리	광물자원 및 목재, 농토산물 가공	1억 5,000만 달러 / 3㎢	입출국 통로와 수출입 물자 수송에 유리
어랑농업개발구	함경북도 어랑군 용전리	농축산기지, 농업 과학연구단지 건설	7,000만 달러 / 4㎢	어랑비행장 인근의 평지, 농사에 적합한 환경
혜산경제개발구	양강도 혜산시 신장리	수출가공, 현대농업, 관광휴양	1억 달러 / 2㎢	삼수호와 내곡온천 인근, 혜산비행장 인근
온성섬관광 개발구	함경북도 온성군 온성읍	외국인 대상 관광 개발	9,000만 달러 / 1.7㎢	중국 측에 있는 섬, 중국인 관광객 및 물자의 유출입 유리
청진경제개발구	청진시 송평구역 월포리, 남석리, 수성동	금속 가공, 기계 제작, 건재 생산	2억 달러 / 5.4㎢	청진항, 김책제철소, 금속 가공, 청진화력발전소 인근
북청농업개발구	함경북도 북청군 문동리, 부동리, 종산리	과수 및 과일종합 가공, 축산업	1억 달러 / 3㎢	북청사과 등 과수재배 적지, 북청원예단과대학 등에서 과수기술자 공급
흥남공업개발구	함경남도 함흥시 덕풍동	보세 가공, 화학제품, 건재, 기계 설비	1억 달러 / 2㎢	300만톤의 산적 짐 처리 능력이 있는 흥남항 인근
현동공업개발구	강원도 원산시 현동리	정보산업, 경공업	1억 달러 / 2㎢	원산~금강산 관광도로까지 4㎞, 갈마비행장까지 6㎞

자료 : 개발구 투자제안서, 동아일보(2013. 10. 28).

46) 통일뉴스, 2013. 10. 29.

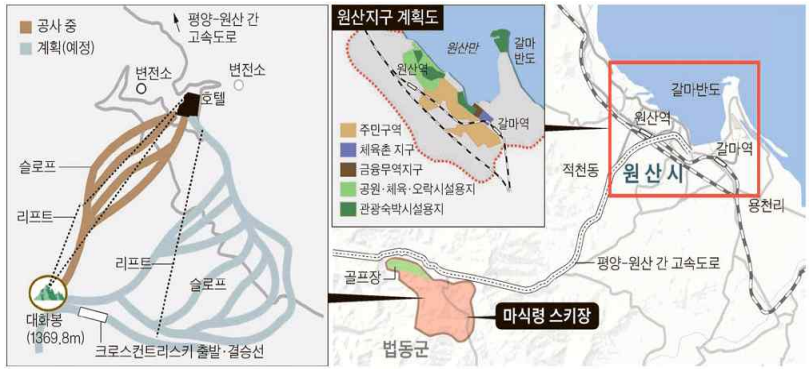
47) 조선경제개발협회는 외국 기업과 단체들이 북한의 경제특구에 대해 잘 알게 하고 그 진출을 돕는 민간급 단체로 경제특구 개발과 관련한 투자 토론회, 상담회, 전시회, 정보 교류, 자문, 정부 위임에 따른 투자 합의, 투자자들의 기업 활동 지원 등의 서비스를 제공함. 첫 사업으로는 평양 양각도국제호텔에서 리철석 협회 부회장을 비롯한 북측 인사와 미국, 캐나다, 말레이시아 등의 경제 전문가들이 참가한 국제 토론회를 진행(한국일보, 2013. 10. 16 ; KDI 북한경제리뷰(2013. 11), p.58 재인용)함.

□ 관광특구개발

- 현재, 북한은 원산 지역에 대한 종합 휴양지[48]로서의 개발사업을 추진하는 것으로 알려지고 있음.
  - 원산을 금융무역지구, 공원·공원·체육·오락시설용지, 관광숙박시설용지·체육촌지구 등으로 나눠 개발하고, 송도원해수욕장과 명사십리·갈마반도 등 해안은 여름 휴양지로, 마식령 일대는 최근 준공된 것으로 알려진 마식령스키장 등을 중심으로 겨울 종합레저타운으로의 개발을 추진 중인 것으로 파악되고 있음.
  - 원산을 국제 휴양도시로 개발하기 위해서는 접근성의 개선이 필요함. 우선 평양~원산 간 고속도로(220㎞), 원산(갈마)비행장을 국제 비행장으로 개보수하고, 갈마비행장~마식령스키장(25㎞), 갈마비행장~원산(15㎞) 간의 도로 건설(개보수), 원산항 여객 부도 확장 등이 필요한 것으로 알려지고 있음.

- 북한은 원산과 금강산을 묶어 관광단지로 조성할 계획이지만 외국인 투자의 성사 여부에 따라 개발 기간이 유동적일 것으로 보임.[49]

<그림 3> 원산지구 종합개발계획



자료 : 중앙일보, 2013. 6. 26.

48) 원산과 마식령 일대를 관광 지역으로 개발하는 계획은 김정은의 아버지인 김정일의 유훈(遺訓)에 따른 것이란 분석이 있음. 25일 공개된 2차 남북 정상회담(2007년) 대화록에도 김정일의 이런 구상이 드러나 있음. 당시 김정일은 "원산은 휴양지고 만(灣)인데 오물이 자꾸 만 안으로 들어가니까 다른 데서 처리를 해야 하는데 마식령이 병풍처럼 있으니까 도무지 정체할 수 없어 잘못하면 몽땅 다 바다에 밀어 넣기 때문에 오염이 돼서 안 된다"며 "그래서 원산시내에 있는 철도공장과 조선소도 다 철폐할 계획"이라고 말함(중앙일보, 2013. 6. 26).

49) 전게서.

- 북한은 원산 지역에 대한 관광단지 조성뿐만 아니라 백두산 및 칠보산에 대한 관광특구 개발에 대한 논의도 지속적으로 제기하고 있음.
  - 칠보산 지역은 주변 도로가 포장되고 생태 식물원, 동물원, 사격장이 건설되고, 2014년 이후에는 골프장이 들어서며 기마장, 극장, 스케이트장, 문화민속촌의 건설을 모색
  - 백두산 지역은 동물원, 식물원, 약초농장을 짓고 백두산 해돋이, 보천보 내곡온천, 삼수발전소 저수지를 관광 명소로 개발하는 것을 모색[50]

□ 황해남도 강령군 경제특구

- 북한의 최남단 지역인 강령반도에 위치한 강령군을 경제특구로 개발하는 것을 모색하고 있으나, 경제개발구 발표시(2013. 11. 22) 강령군 경제특구는 포함되지 않았음.
  - 북한은 강령군에 대한 해외 투자 유치를 위해 「조선민주주의인민공화국 황해남도 강령군 경제특구 계획요강[51]」을 작성
  - 강령군 경제특구의 면적은 505㎢로 금융 및 업무, 첨단 과학기술, 문화·관광, 최신농업 및 에너지기지, 국제 교통물자 교류 등을 발전시켜 국제적인 대도시 건설을 계획
  - 강령군 경제특구에 500억 달러의 외자를 유치하고 70만명의 일자리 창출을 목표[52]

<그림 4> 황해남도 강령군 경제특구 개발 계획도

자료 : 통일뉴스(www.tongilnews.com), 2013. 8. 26.

50) 연합뉴스, 2013. 4. 24.
51) 중국어와 한국어로 구성된 이 '계획요강'은 북한의 조선합영투자위원회의 의뢰를 받아 중해투(북경)국제투자관리유한공사가 중국 기업의 투자 유치를 위한 홍보용으로 제작함.
52) 이종석, 「북한의 황해남도 강령군 경제특구 계획과 NLL」, 『정세와 정책』, 세종연구소, 2013. 9, pp.8~11.

라. 경제특구의 활성화를 지원할 인프라 개발 동향

- 북한은 2013년 12월 8일 북한의 조선경제개발협회와 중국의 관군투자유한공사를 대표로 하는 국제투자집단 간에 '조선민주주의인민공화국의 신의주~평양~개성 사이 고속철도 및 고속도로'의 건설에 관한 합의서를 체결함.
  - 철도는 시속 200㎞ 이상 복선 선로로 건설하고, 도로는 왕복 8차선 시속 120㎞ 이상으로, 완전 밀폐식 국제 전용 철도로 건설할 것으로 합의함.
  - 이 사업은 건설 기간 5년, BOT(built operate transfer) 방식으로 운영 기간은 30년, 이윤 배분에 관한 원칙[53] 등에 대해 잠정적으로 합의하고, 정식 계약서는 본 합의서를 기초로 향후 평양에서 정식 작성될 것으로 알려지고 있음.[54]

- 이 사업은 신의주~정주~신안주~평양~사리원~해주~개성을 연결하는 것으로 북한의 주요 경제특구(신의주, 해주(강령군), 개성 등)뿐만 아니라 평양과 같은 북한 서부 지역의 주요 도시를 연결하고, 향후에는 남한(TKR)과 중국철도(TCR), 그리고 라선과의 연결을 통한 시베리아철도(TCR)와의 연결이 가능할 것으로 보임.

<그림 5> 신의주-개성 간 고속철도 및 고속도로 노선도

자료 : KBS 9시 뉴스, 2013. 12. 12.

53) 이윤 배분의 원칙에 대해 ① 투자 원금 및 이자의 회수 기간 가(북한)측 20%, 나(중국)측 80%, ② 이윤 창출 기간 가측 30%, 나측 70%, ③ 운영권의 정부 반환 후 가측 70%, 나측 30%로 정함.
54) KBS 9시 뉴스, 2013. 12. 12.

- 투자 규모는 철도복선의 경우 9조 4,000억원, 고속도로는 4조 7,000억원 등 14조 1,000억원으로 추정[55]됨.
  - 고속철도는 총연장이 약 376㎞로서 전 구간이 복선이며, 육로 154㎞(48.8%), 교량 171㎞(45.7%), 터널 51㎞(13.5%)로 구성됨.
  - 고속철도의 공사량은 궤도 부설 752㎞, 구조물 공사는 교량 110개소에 171㎞이고, 터널 공사는 55개소 51㎞ 규모가 될 것으로 추정됨.
  - 고속도로는 신의주~평양 187㎞, 평양~개성 189㎞ 규모이고, 교량과 터널은 고속철도 공사와 병행해서 추진할 것으로 보이며, 입체 교차로(IC)는 신의주, 정주, 신안주, 평양, 사리원, 해주, 개성 등에 설치가 예상됨.[56]

- 투자 재원의 조달에 있어서는 북한과 중국이 합의한 BOT 방식으로 추진하지만 교통수요가 부족할 경우 이를 충당하기 위한 다각적인 방안이 검토될 것으로 보임.
  - 투자 원금(수익)을 보장하기 위해 철도 궤도공사와 같이 대규모 투자가 필요한 하부시설의 경우 광물 자원의 개발권을 부여하여 투자 위험을 줄이는 방안 모색이 필요
  - 본 사업에는 대규모 투자 재원이 필요한바 국제 금융기관을 통한 개발 자금의 조달이 가장 현실적인 대안이 될 수 있음.

- 본 사업의 경제성이 있기 위해서는 충분한 수요 물량을 확보해야 하므로 남한과의 경제협력이 필요할 것으로 판단됨.
  - 남한의 입장에서도 철도 및 도로를 통한 중국 또는 중앙아시아와의 연결은 한반도의 물류 경쟁력을 제고할 수 있음.

라. 소결론

- 최근 북한은 핵실험으로 인한 국제사회의 제재와 압박, 남북간 긴장관계에 따른 남북경협의 위축으로 경제적 어려움을 겪고 있는데, 경제특구 개발은 외국 자본의 유치로 이를 극복하고, 새로운 경제성장 동력을 찾기 위한 조치로 이해됨.

55) 남북경제협력연구소가 총공사비를 14.1조원으로 추정하고 있지만, 고속철도와 고속도로의 그 공사의 수준에 따라 공사비의 차이는 많이 날 수 밖에 없음. 현재 국내의 기준으로 공사비를 개략 추정하면 철도의 경우 국내 공사의 경우 복선철도는 도시부외의 지역에서 1㎞당 약 300억원의 건설비용이 소요되고, 고속도로는 IC와JCT를 포함해서 신설 4차로의 경우 1㎞당 평균 249억원이 소요되고 있는데, 국내 기준으로 신의주~개성간 철도의 총공사비는 11.3조원, 고속도로는 9.4원으로 총 20.7조원이 개략적으로 추산됨.

56) 남북경제협력연구소((주)G-한신), 남북협력 가능한 신성장 동력사업, 2013.1, p.2~36

- 새롭게 출범한 김정은 체제는 대외무역의 다양화·다각화, 외국자본을 통한 경제특구의 개발을 강조하고 있으며, 향후에도 이런 맥락의 정책 추진은 지속될 것으로 예상됨.
  - 현재, 북한은 라선 및 황금평, 원산 지역 등의 경제·관광특구 사업을 의욕적으로 추진하고 있으며, 2013년 5월에는 「경제개발구법」을 제정한 데 이어 13개 경제개발구를 지정하면서 외국 자본을 통한, 사실상의 북한 전역에 걸친 지역 발전 정책을 추진하고 있음.

- 북한은 남북 관계가 급속도로 냉각된 2000년대 후반부터 중국의 투자 및 무역 의존도가 높아지고 있지만 중국의 자본만으로 북한의 경제성장을 도모하기에는 한계가 있음.
  - 북한은 남한을 비롯한 보다 다양한 국가들로부터 북한의 경제 발전에 필요한 자본과 기술을 도입하는 것이 필요

- 황해남도 강령군 경제특구[57]는 군사적으로 매우 민감한 지역으로 남한의 협조 없이는 순조로운 개발이 어렵기 때문에 남북 경제협력의 필요성은 더 높아질 것으로 예상됨.
  - 현재, 북한이 추진 중에 있는 신의주~개성 간 고속철도 및 고속도로 민간투자사업의 경우에도 남한의 협조가 있으면 보다 순조로운 개발과 운영이 될 것으로 보임.
  - 북한 경제 및 관광 특구 개발 및 운영, 교통·전력 등 인프라 개발시 남북한 모두 이익(win-win)이 될 수 있는 사업 추진이 필요

- 북한의 대외 개방은 경제 및 관광 특구를 중심으로 이루어질 것으로 보이며, 경제·관광 특구의 개발은 북한 경제의 성장뿐만 아니라 투자 수익의 확보가 가능함. 다만, 경제·관광 특구의 원활한 운영을 위한 도로, 철도, 전력 등 각종 인프라 공급이 필요
  - 북한 경제특구의 입지적 조건, 양질의 저임금 노동력의 확보 등을 통해 투자 수익의 확보를 기대할 수 있음.
  - 그러나 북한에 대한 국제사회의 제재와 압력의 해소를 위한 정치·군사적 조치와 북한 투자에 따른 사업 위험[58]의 해소가 필요
  - 라선경제특구에 대한 접근성 제고를 위한 각종 도로, 철도, 항만, 전력 등의 건설이 추진되고 있으며, 원산관광특구의 경우도 도로, 공항 등의 건설이 필요

57) 북한이 개발을 검토하고 있는 강령군 경제특구는 2007년 남북정상회담에서 제안한 해주경제특구 및 해주항과 인접한 지역임.

58) 개성공업지구의 조업 중단, 금강산관광특구 내의 관광객 총격사건 등이 경제 및 관광 특구 투자의 위험 요인으로 부각돼 있음.

4. 시사점

가. 대북한 정책의 방향 : 5·24 조치의 재검토

□ 한반도 신뢰프로세스의 주요 내용

- 박근혜정부의 대북한 정책은 '한반도 신뢰프로세스'로 이는 '튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일 기반을 구축하려는 정책'으로 다음과 같은 3대 목표를 갖고 있음.
  - 남북관계 발전 : 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계 정립, 호혜적 교류·협력과 남북간 공동이익의 확대를 통해 경제·사회문화 공동체 건설 추구
  - 한반도 평화 정착 : 남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화 달성, 남북간 정치·군사적 신뢰를 증진시켜 지속 가능한 평화 정착
  - 통일기반 구축 : 통일을 주도적으로 이끌 수 있고, 실질적으로 대비할 수 있는 우리 사회의 역량 확충, 한반도 통일 과정이 국제사회와의 협력을 통해 이뤄지는 것이며, 한반도와 국제사회 모두 윈-윈(win-win)하는 것임을 실감할 수 있게 함.[59]

- 한반도 신뢰프로세스의 세부 과제 중 '호혜적 교류협력 확대·심화', '비전 코리아 프로젝트', 'DMZ 세계 평화공원 조성' 등이 남북한 간의 협력사업의 유형을 제시하고 있음.
  - 호혜적 교류협력 확대·심화에는 개성공단의 발전적 정상화, 북한 지하자원 공동 개발 등 경협사업, 농업 및 환경협력, 금강산 관광의 발전적 재개 등이 포함됨.
  - 비전코리아 프로젝트에는 전력, 교통, 통신 등 인프라 확충, 북한의 국제 금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 등이 있음.

- 박근혜 대통령은 2014년도 신년 기자회견(2014. 1. 6)에서 국정 운영의 핵심 과제로 '한반도 통일시대 기반 구축'을 강조하고, 북핵 해결 등 한반도 평화 정착, 대북 인도적 지원 강화와 남북 동질성 회복, 통일 공감대 확산을 위한 국제협력 강화를 제시
  - 설 이산가족 상봉, DMZ 세계평화공원 건설, 유라시아 철도 연결 등을 제안하고 있지만, 북한의 비핵화를 강조하고 있는데 북한은 '핵개발과 경제건설의 병진노선'을 채택하고 있어 당장 남북 경제협력 확대는 쉽지 않을 것으로 예상됨.[60]

59) 통일부(http://www.trustprocess.kr).
60) 서울경제신문, 2014. 1. 6.

<표 9> 한반도 신뢰프로세스의 추진 과제

구분	내용	세부 과제
신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화	인도적 문제 지속적 해결 추구	▪ 영유아, 임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진 ▪ 이산가족 및 국군포로, 남북자 문제 실질적 해결 노력 지속
	대화채널 구축·기존 합의정신 실천	▪ 남북 당국간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축 ▪ 국제기준에 기초한 대화 관행 정립 ▪ 상호존중과 평화의 합의정신을 존중, 구체적 이행은 국민합의, 안보 등을 고려하여 검토
	호혜적 교류협력 확대·심화	▪ 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 추진 ▪ 학술·종교 교류 등 다각적인 사회문화 교류 내실화 ▪ 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 상생할 수 있는 경협사업 추진 ▪ 농업 및 환경협력 등 '그린 데탕트'를 통한 환경공동체 건설 ▪ 확고한 신변안전 보장 등을 토대로, 금강산관광을 발전적으로 재개
	「비전 코리아 프로젝트」 추진	▪ 북한의 자생력 제고 위한 전력·교통·통신 등 인프라 확충 ▪ 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 ▪ 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 추진
한반도의 지속 가능한 평화 추구	확고한 안보태세 완비	▪ 강력한 억지와 튼튼한 안보 구축을 통해 북한의 도발 차단 ▪ 북한 도발 억지를 위해 한미연합 억지력 포함한 포괄적 방위 역량 강화
	북핵문제 해결을 위한 다각적 노력	▪ 남북협력과 국제협력의 균형을 취하면서, 설득과 압박을 병행 ▪ 북핵문제 해결을 위한 남북간 실질적 협의 추진 ▪ 6자회담, 한미중 전략대화 등을 통해 비핵화 동력 강화 ▪ 비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교조치 강구
	DMZ 세계평화공원 조성	▪ UN 및 유관국 등과 함께 비무장지대 내 세계평화공원 조성 ▪ 남북과 국제 사회가 참여하는 새로운 협력 모델로 세계 평화의 랜드마크화
	정치·군사적 신뢰구축 추진	▪ 상호 체제 인정, 무력 도발 중단 등 기본적 조치부터 실천 ▪ 교류·협력 활성화와 균형되게 정치·군사 분야에서의 추가적 신뢰구축 조치 추진 ▪ 분쟁의 평화적 해결, 우발적 무력충돌 방지 등
통일 인프라 강화	민족공동체 통일방안 발전적 계승	▪ 학술세미나 및 공청회 등 광범위한 의견수렴을 거쳐, 「민족공동체통일방안」 발전 방향 공론화 ▪ '작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향'한다는 국정 과제와 연계 ▪ 국내외 통일·북한 관련 연구를 활성화하고 연구 기관간 협조 체계 구축
	국민과 함께하는 통일 추진	▪ 국민 통합을 최우선으로 초당적 협조 노력 강화 ▪ 통일교육 강화를 통해 국민적 통일 의지와 통일 역량 결집 ▪ 탈북민 정착지원 인프라 및 보호·지원 체계 강화
	북한 주민의 삶의 질 개선 추구	▪ 「북한인권법」 제정 등 북한인권 개선을 위한 대내외 환경 조성 ▪ 민간단체 및 국제사회와의 협조 체계 확대·발전 ▪ 북한의 경제성장과 빈곤감소를 위한 다각적 협력 추진
한반도 평화통일과 동북아 평화 협력의 선순환 모색	통일에 대한 국제사회의 지지 확대	▪ 동북아 신뢰구축 과정에서 한반도 평화통일에 대한 이해와 지지 제고 ▪ 동북아 공동 발전·세계 평화에 기여하는 통일 비전을 적극 제시 ▪ 국제적 통일 공감대를 넓혀 가는 통일 외교를 능동적으로 추진
	동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여	▪ 테러, 환경, 인도주의, 재난대응 등 협력이 용이한 비전통적 안보협력 추진 ▪ 남북협력과 동북아의 갈등구조 완화를 위한 다자간 상호협력의 틀을 마련하여 동북아 차원의 신뢰를 구축하고, 새로운 질서를 창출
	북방 3각 협력 추진	▪ 한반도와 동북아의 공동 이익과 평화 조성을 위해, 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진 ▪ 관련 국제기구와의 협력도 적극 모색

자료 : 통일부.

□ 정책 과제

- 우리 정부가 2010년 5·24 조치[61]를 취하면서 개성공단을 제외한 남북 경제 교류와 사회문화 교류 등이 전면 중단된 상태인데, 지속적으로 남북 경제교류를 중단할 것이 아니라 점차 교류협력 관계를 개선할 필요성이 제기되고 있음.
  - 김영윤(2014. 1. 27)은 정치적·군사적인 관계로 남북관계가 악화되어도 민간 차원의 남북 경협이 중단되지 않고 지속되어야 하고, 비핵·개방과 남북 경협을 병렬적으로 추진하지만 무게중심을 남북 교류 협력에 두는 것이 바람직하다고 주장함.[62]

- 남한 기업의 경우 5·24 조치의 재검토 없이는 북한의 경제특구 참여와 각종 인프라 건설사업의 추진을 할 수 없기 때문에 남북관계의 진전 상황에 따라 보다 전향적이며 탄력적인 대북 정책의 수립이 필요할 것으로 보임.

나. 남북 경제협력사업의 기본 원칙 : 상호 이익(win-win) 추구

□ 경제특구 참여시 남북한의 경제적 이점

- 북한 경제특구에 대한 남한 기업의 진출 확대는 한국 경제의 성장 잠재력을 제고하고, 해외 진출 기업의 U-turn 기회를 제공하며, 북아시아의 전략적 요충지 확보 등 다양한 경제적 이점이 있을 것으로 판단됨.
  - 개성공단의 최저 임금은 월 63.8달러이며, 토지가격도 ㎡당 100~200달러로 중국·동남아시아에 비해 높은 경쟁력[63]을 보유하고 있으며, 북한의 노동력은 인건비에 비해 양적·질적으로 우수[64]한 것으로 평가되고 있음.

61) 5·24 조치의 주요 내용 ① 북한 선박의 우리 해역 운항을 전면 불허하고, 제주해협을 포함해 우리 측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지, ② 남북교역 중단, 일반교역은 물론 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입 금지, ③ 개성공단과 금강산지구를 제외한 북한 지역에 대한 방북 불허, ④ 북한에 대한 신규 투자 불허, 현재 진행 중인 사업의 투자 확대 금지, 개성공단도 우리 기업의 신규 진출과 투자 확대 불허. 다만, 생산 활동은 지속하되 체류 인원은 축소·운영, ⑤ 대북 지원 사업은 보류하되 영유아 등 취약 계층에 대한 순수 인도적 지원 사업은 유지(통일부, 「천안함 사태 관련 대북 조치 발표문」, 2010. 5. 24).

62) 통일에 돈이 적게 들고, 사람과 사람의 통일이 되기 위해서는 먼저 남북이 교류와 접촉의 면을 넓혀야 한다. 먼저 남북한이 경계를 초월하여 서로 넘나드는 상태가 되어야 한다. 남북간에 자본·기술·노동력이 왕래하고 누구든지 자유 방문과 관광이 가능해야 한다. 그래서 우리가 원하는 북한의 변화를 이끌어내야 한다. 정치적·군사적인 관계로 남북관계가 악화되어도 민간 차원의 남북경협이 중단되지 않고, 지속될 수 있는 바탕을 마련하는 법·제도적 장치를 먼저 구축해야 한다. 비핵·개방과 남북경협을 병렬적으로 추진하나, 무게중심을 남북 교류 협력에 두는 것이 바람직하다. 이것이 진정한 북한의 급변을 가져오게 하는 첩경이다. 북한의 비핵화에만 모든 것을 걸면 북한의 붕괴는 오히려 더 멀어질 것이다. 남북을 도로와 철도로 연결부터 해야 한다. 이것이 독일 통일이 우리에게 주는 귀중한 시사점이다. 바로 그런 것을 시작으로 동서독이 통일이 되었기 때문이다(남북물류포럼, www.kolofo.org).

63) 최저임금과 토지가격은 중국 청도공단(월 194달러, 100~200달러/㎡), 베트남 탄뚜언공단(월 95.8달러, 200~260달러/㎡), 한국 시화공단(월 831달러, 658달러/㎡) 수준임.

- 북한 경제특구에 대한 남한 기업들의 진출은 국내 산업단지의 경쟁력 약화에 따른 대안과 내수 경기 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보임.
  - 중소기업중앙회는 현재 개성공단의 인력 수급이 한계에 다다랐고 의류를 포함한 제조 분야 국내 중소기업들의 북한 진출 의지가 높기 때문에 나선경제특구, 황해남도 해주, 평안남도 남포 등에 진출할 의향이 있음을 밝힘.[65]
  - 특히, 값싼 인건비를 찾아 동남아시아 여러 국가를 전전하는 여러 중소기업에게 제2의 개성공단은 반드시 필요한 사업으로 중소기업의 경쟁력 제고가 기대됨.
  - 대한무역진흥공사와 대한상공회의소 공동 조사(2012년) 결과, 중국 진출 240개 기업 중 12.5%가 U-turn 의향이 있다고 응답했고, 최근 청도공단에 진출한 국내 기업 14개 사가 인건비 상승 등의 이유로 국내로 U-turn한 바 있음.
  - 국내 산업단지의 입주 비용과 근로자 임금 조건이 열악한 상황에서 비용 경쟁력이 높은 개성공단을 적극 활용할 필요성이 제기되기도 함.[66]

- 북한의 경제특구가 더욱 활성화되기 위해서는 북한 특구 수출품에 대한 제도적 지원이 필요한 것으로 보임.
  - 향후 북한 경제특구에 입주한 한국 기업들과 해외 기업들이 생산한 제품의 수출 활동시 북한 내 생산 제품에 대한 원산지 특례 규정이 필요함.
  - 현재, 개성공단에서 생산하는 북한산 제품에 대해 미국과 일본 등은 WTO 회원국에 부여하는 관세보다 고율의 관세를 부과하여 원활한 수출에 지장을 초래하고 있음.

- 개성공업지구의 활성화와 북한 내 경제특구에 대한 국내 제조업체의 참여도 제고를 위한 방안으로 한-미, 한-EU 등의 FTA 과정에서 단기적으로 개성공단에서 생산되는 제품, 중장기적으로는 북한 내 경제특구에서 생산되는 제품에 대한 무관세 혜택 대상이 될 수 있는 역외가공특례 인정이 필요함.[67]

64) 북한의 노동력은 질적으로 우수한 것으로 평가받고 있는데, 이는 북한의 의무교육 기간이 11년이고, 취학률이 98%에 이르고 있기 때문임. 개성공단에서 공장을 운영하고 있는 상당수 기업들은 "북측 근로자들이 오히려 남측 근로자들보다 기술 습득 속도가 빠르다"고 평가. 이는 북측 근로자들의 교육 수준과 비례하여 기술 습득 능력이 다른 경쟁 국가들에 비해 높음을 의미. 남북의 근로자들이 동일 언어를 사용하여 언어소통이 원활함(개성공단 5년 발간위원회, 『개성공단 5년 개성에 가면 평화가 보인다』, 통일부 개성공단사업지원단, 2007. 12, p.161).

65) 동아일보, 2014. 2. 5.

66) 이용화·홍순직, 「개성공단 확대, 남북 모두에게 필요하다」, 『현안과 과제』, 현대경제연구원, 2012. 12. 5, p.3.

67) 이용화·홍순직, 「개성공단 확대, 남북 모두에게 필요하다」, 『현안과 과제』, 현대경제연구원, 2012. 12. 5, p.8.

· 북한산 제품에 대한 무관세 또는 WTO 회원국 수준의 관세 적용시 국내외 제조업체의 북한 경제특구에 대한 참여는 높아질 것으로 보임.

- 한편, 라선경제무역지대에 대한 진출은 한국-중국-러시아-일본 등을 연결하는 동북아시아 물류 거점의 확보와 향후 한반도 종단철도(TKR : Trans Korea Railroad)와 대륙철도(TSR, TCR, TMR 등)의 연결을 위한 사전 사업이 될 수 있음.

· 라선경제무역지대는 중국의 장길도 개발계획에 의해 동북3성의 지하자원과 산출물이 라선항에 집중되어 중국 남부와 한국, 일본 등 해외로 수송되고, 반대로 각종 산출물이 라선항을 통해 중국, 러시아, 몽고 등으로 유입되는 통로가 됨.

· 라선항에서 러시아의 시베리아횡단철도(TSR : Trans Siberian Railroad)로 연결되어 유럽까지 육로 수송이 가능함에 따라 러시아는 북한 나진항과 러시아 국경 도시인 핫산시를 연결하는 54㎞의 철도 현대화 사업을 2013년 9월에 완료했고, 라진항 제3부두를 러시아가 조차해 개발할 계획임.

· 러시아는 한국의 라진-핫산 프로젝트[68] 참여를 요청하였고, 한국은 이 사업에 참여[69]키로 함.[70]

□ 북한의 경제·관광 특구 및 교통 SOC 시설 개발에 따른 건설 수요

- 기존의 개성공업지구 및 금강산관광특구 개발사업에서 상당량의 건설 수요가 발생함.

· 개성공단 3단계(2,000만평, 66㎢) 기준으로 개발하면 약 7조 5,000억원(기반시설 공사비 8,134억원, 공장 건설비 6조 7,000억원) 규모[71]의 건설 물량이 발생할 것으로 추정[72]

· 금강산관광지구는 현대아산을 중심으로 민간 기업이 총 3,593억원 투자했고, 정부도 2008년에 완공한 이산가족면회소 건립을 위해 600억원 이상의 사업비[73]가 소요되어 금강산관광지구 개발에 따라 발생한 건설 물량은 약 4,200억원 규모로 추정됨.

68) 나진-핫산 프로젝트는 러시아 철도공사와 북한 나진항이 라손콘트란스란 합작회사를 설립해 지난 2008년부터 추진해온 것으로, 러시아 핫산과 북한 나진항을 잇는 54km 구간 철로 개보수와 나진항 현대화 작업, 복합 물류 사업 등이 골자임.
69) 코레일, 포스코, 현대상선 등 3개사 컨소시엄이 2,100억원을 투자해 러-북 합작사의 러시아측 지분 70% 가운데 절반 정도를 인수하면서 이 프로젝트에 참여키로 함.
70) 연합뉴스, 2013. 11. 13.
71) 산업단지 조성에 따른 연결 도로 및 철도, 항만, 발전소와 같은 각종 SOC 시설과 배후도시 건설은 수요 추정에서 제외됨.
72) 박용석, 『남북한 건설분야 협력사례 분석과 북한 내 산업단지 개발 방안』, 워킹페이퍼 2010-03, 한국건설산업연구원, 2010. 10.
73) 동아일보, 2010. 3. 18.

- 라진, 신의주, 강령군 등 경제특구와 13개 경제개발구, 3개 관광특구, 교통 인프라 등에서 발생할 수 있는 건설 물량은 막대할 것으로 예상됨

· 산업단지와 교통 인프라는 그 개발의 수준에 따라 소요 비용의 차이가 크고, 개략적인 설계가 없는 상황에서 건설 물량 추정은 큰 의미가 없지만 북한 개발사업에 대한 건설 물량의 규모를 가늠하기 위하여 개략적으로 살펴보면 약 60조원 규모가 될 것으로 추정됨.

· 라선(470㎢)과 신의주(132㎢)의 공업단지의 개발 규모가 개성공업지구의 3단계 규모(66㎢)로 건설된다고 가정하면 약 15조원의 건설 물량이 발생할 수 있음.

· 황금평의 규모는 16㎢로 개성공업지구의 24% 수준으로 건설 물량을 비율에 의해 단순 계산하면 1조 8,000억원 규모가 됨.

· 13개 경제개발구는 총 44.3km² 규모이고, 북한은 약 1조 6,800억원의 외국 자본 유치를 목표로 하고 있음.

· 황해남도 강령군 경제특구는 총 505㎢ 규모로 북한은 500억 달러(약 52조 8,000억원)의 외자 유치 목표를 세우고 있는데, 이 중 60%를 기반시설 및 각종 공장 및 건축물 등 건설 물량으로 가정하면 약 31조 7,000억원 규모가 됨.

· 원산, 칠보산, 백두산의 3대 관광특구 개발을 2010년 기준의 금강산관광특구 수준으로 개발한다고 가정하면 약 1조 2,000억원의 건설 물량을 기대할 수 있음.

· 신의주~개성 간 철도 복선의 경우 9조 4,000억원, 고속도로는 4조 7,000억원 등 14조 1,000억원이 소요될 것으로 남북경제협력연구소는 추정함.

다. 북한 내 개발사업에 대한 정부의 다각적인 지원 필요

□ 남북한 고위 당국자간의 '경제특구통합관리위원회' 구성 검토

- 경제특구 및 인프라 건설사업은 대규모 자본과 인력이 투입되고 복잡한 인허가 절차가 수반되므로 원활한 사업 추진을 위해서는 남북한 당국간의 긴밀한 협조가 필수적임.

· 개성공업지구는 1단계 사업이 완료되었고, 이미 개발과 운영에 관한 체계를 갖추고 있기 때문에 2, 3단계 개발사업 추진시 큰 시행착오는 없을 것으로 판단됨.

· 개성공업지구 개발 당시 법적으로는 북한의 「개성공업지구법」에 의해 중앙특구개발지도총국의 지도를 받게 되어 있으나 실제적으로는 공단의 개발과 관리 운영은 남한에 위임되었음.[74]

74) 개성공단 5년 발간위원회, 『개성공단 5년 : 개성에 가면 평화가 보인다』, 통일부 개성공단사업지원단, 2007, pp.17~18.

- 그런데 라선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 13개 경제개발구 등은 모두 각각의 관리위원회를 통해 개발사업과 경제특구의 관리 운영을 맡고 있음.
  - 라선경제무역지대의 각종 개발사업에 관한 지도를 중앙특수경제지대 지도기관과 라선시 인민위원회의 지도하에 관리위원회가 맡도록 되어 있음.[75]
  - 황금평·위화도경제지대의 관리 운영은 중앙특수경제지대 지도기관과 평안북도 인민위원회의 지도하에 관리위원회가 맡도록 되어 있음.[76]
  - 경제개발구도 각종 개발사업과 관리는 중앙특수경제지대 지도기관과 해당 도(직할시) 인민위원회의 지도를 받는 경제개발구 관리기관이 맡도록 되어 있음.[77][78]

- 경제특구에 대한 남한 기업들의 본격적인 진출이 시작되면 예기치 않은 시행착오가 발생할 가능성이 있음.
  - 공간적으로 경제특구들이 북한 전역에 산재해 있고, 각 특구별로 투자 및 개발 조건이 상이하게 적용되거나, 특정 특구의 경우 인허가 추진과 인력 조달 등이 잘 안 되는 등 예기치 못한 상황으로 남한 기업들의 투자 및 기업 활동에 혼선과 불편을 초래할 가능성을 생각해볼 수 있음.

- 이에 따라 남북한 고위 당국자간의 가칭 '경제특구통합관리위원회' 구성을 검토할 필요가 있음.
  - 북한 경제·관광특구 및 대규모 인프라 사업 추진시 개별화된 관리위원회(주무 관청)를 중앙정부 차원에서 통합 운영하거나, 개별 경제·관광특구 관리위원회 및 발주처를 일정한 원칙에 따라 명확하게 통제할 수 있는 장치 등을 남북한 당국자간의 긴밀한 협의를 통해 마련할 필요가 있음.
  - 경제특구의 경우 북한 전역에서 추진되고 있으므로 우선적으로 '경제특구통합관리위원회'의 구성을 검토하고, 향후 철도, 도로 등의 개발사업 추진시 '철도(도로)개발관리위원회'의 구성 등을 생각해볼 수 있음.

75) 조선민주주의인민공화국 황금평·위화도경제지대법 제7조.
76) 조선민주주의인민공화국 라선경제무역지대법 제8조, 제14조.
77) 조선민주주의인민공화국 경제개발구법 제31조.
78) 경제개발구 관련 업무는 내각의 국가경제개발위원회에서 수행하고, 지방급 경제개발구는 13개 직할시·도와 220개 시군구별로 '경제개발국'을 별도로 설치해 관리할 계획임. 국가경제개발위원회는 경제개발 10개년계획을 수행하기 위해 설치한 국가경제개발총국을 위원회로 승격시킨 것으로 북한의 경제특구 개발을 포함해 북한 경제를 총괄하는 기구일 것으로 보도되고 있음(연합뉴스, 2013. 10. 16).

□ 민간 투자를 지원할 수 있는 '민간투자실무지원단' 구성 필요

- 북한의 각종 개발사업에 대한 '○○ 통합관리위원회' 산하에 남북한의 민간 투자 관계자들로 구성된 '민간투자실무지원단'의 구성을 검토할 필요가 있음.
  - ○○ 통합관리위원회는 정치적·행정적 관리를 주로 수행한다면, 민간투자실무지원단은 민간 투자 방식으로 북한 개발사업 수행시 사업의 위험성 해소와 표준 사업 추진 절차 등을 위한 제도적·실무적 지원을 수행하게 됨.
  - 국내 민간투자사업을 지원하는 PIMAC(공공투자지원센터)과 같이 북한 내 민간투자사업을 관리하고 지원할 수 있는 통합 기구의 설립이 필요
  - 일정한 기준과 원칙에 의해 북한 내 개발사업에 대한 민간투자사업이 추진되어야만 투자의 안정성이 확보되어 지속적인 민간 투자를 유치할 수 있음.

- 국내 민간투자사업 추진시 적용되는 민간 투자 활성화 방안의 북한 개발사업에 적용하는 방안의 연구가 필요
  - 북한 개발사업에 대한 사업 위험을 최대한 낮추는 것이 필요한바, 우선적으로 공공(남북한 정부)과 민간이 사업 위험을 분담하는 시스템 구축이 필요
  - 국내 민간투자사업 추진시 사업 위험성을 낮추기 위해 BTL 사업의 '정부지급금', BTO 사업의 건설 지원금 또는 손실 분담 등의 장치를 두고 있는데, 북한 개발사업에 이를 적용하기 위해서는 북한 당국의 재정 지원(또는 이에 상응하는 조치), 남한의 남북협력기금 활용, 북한 인프라 펀드의 조성 등이 필요

□ 남북협력사업 지원을 위한 남북협력기금 확충 필요

- 통일 이전인 남북협력 시기에 북한의 경제특구 등의 투자 확대로 북한의 경제 성장 동력이 확보될 경우 통일 비용을 절감하고 통일 편익을 조기에 발생시킬 수 있으므로 북한 개발사업에 대한 정부의 재정 지원은 필요함.
  - 정부의 재정 지원은 민간의 북한 내 개발사업 참여시 사업 위험을 축소시킬 수 있음.
  - 개성공업지구 개발시 기반시설은 정부에서 남북협력기금을 통해 무상으로 지원했고, 금강산관광특구에 있어서도 정부의 지원이 있었음.

- 남북한간의 상호 교류와 협력 사업을 위해 필요한 자금을 확보하고 공급하기 위해 1990년 8월 「남북협력기금법」을 제정하였고, 이 법에 의해 남북협력기금이 설치됨.
  - 남북협력기금은 2013년 12월 말 기준으로 총 11조 9,565억원 조성[79](통일부)
  - 정부 출연금 4조 6,147억원, 정부외 출연금 24억원, 공자기금(공공자금관리기금) 예수금 6조 4,751억원, 운용수익 등 8,642억원이 조성됨.

- 남북협력기금은 11개 사업[80]에 대한 지원을 하고 있는데, 북한 개발사업과 관련해서는 대북차관, 교역자금 및 경제협력사업대출, 교역·경협보험 등을 활용할 수 있음.
  - 대북차관은 남북 당국간 합의 또는 남북교류협력추진협의회의 의결에 따라 남북간 교통망 북측 구간 연결에 필요한 자재·장비 등을 제공할 수 있음.
  - 교역자금 및 경제협력사업대출 가운데 경제협력사업대출은 북한의 주민과 공동 또는 단독으로 기술·자본·인력을 투입하여 경제협력사업을 시행하는 남한 주민에 대하여 대출하는 것으로서 투자자금, 운전자금, 산업용지분양자금, 사회간접자본시설자금[81] 대출 등이 있음.
  - 교역·경협보험은 남북간 거래시 계약 당사자에게 책임지울 수 없는 비상위험으로 인한 사유나, 북측 계약 상대방의 신용위험으로 인한 사유로 손실이 발생하였을 경우 그 손실의 일부를 남북협력기금에서 보조[82]

- 북한 개발사업에 남북협력기금을 2010년 6월까지 총 2조 7,112억원 지원
  - 경제협력 기반 조성(무상) 9,889억원, 경제협력 기반 조성(융자) 3,479억원, 경수로 대출 1조 3,744억원[83] 규모임.

79) 통일부, 『남북협력기금 통계(2013년 12월 말 현재)』, 2014. 1. 10.
80) 주민왕래지원자금, 문화-학술·체육협력지원자금, 이산가족상봉 행사 지원, 이산가족 교류경비 지원, 국제기구를 통한 대북 지원, 민간단체 대북 지원, 민족공동체 회복 지원(일반), 대북차관 제공, 교역자금 및 경제협력사업대출, 교역·경협보험, 개성공단교역보험.
81) 북한 내 사회간접자본의 사업성이 시장의 일반 차입조건으로는 정상적인 사업 추진이 어렵거나 시장으로부터 원활한 자금조달이 곤란한 경우, 해당 시설의 신설·증설·운영 등을 시행하는 사업자에게 지원함.
  - 대상 요건 : △관련 주무 부처의 추천, △북한 당국의 사업보장 확약, △ 사회간접자본 시설의 준공 후 사업 시행자가 당해 시설의 소유권을 대출 기간 만료 후 10년 이상 존속하는 계약 방식으로 사업을 추진
  - 대출 금액 : 총 사업 비용의 80% 범위 내
  - 대출 기간 : 최장 20년(거치 7년 이내) - 대출 이자율 : 연 1~3% - 상환 방법 : 연 2회이상 정기 균등 분할 상환
82) 교역·경협보험의 목적 ① 대북거래의 안전성 제고(남한 주민이 정치적 위험 등으로 인한 손실 부담 없이 안심하고 대북 거래를 할 수 있도록 정부가 위험을 담보), ② 정책 보험 기능(통상의 보험으로는 커버하기 어려운 대북 거래 위험을 경감함으로써 국내 거래/제3국 거래와 유사한 환경 조성), ③ 조건부 지급(남한 주민에 귀책되지 않는 사유로 손실이 발생하고 사전 보험계약한 담보 위험 범위에 해당하는 경우에 보험금 지급).
83) 통일부, 『통일백서 2010』, 2010.

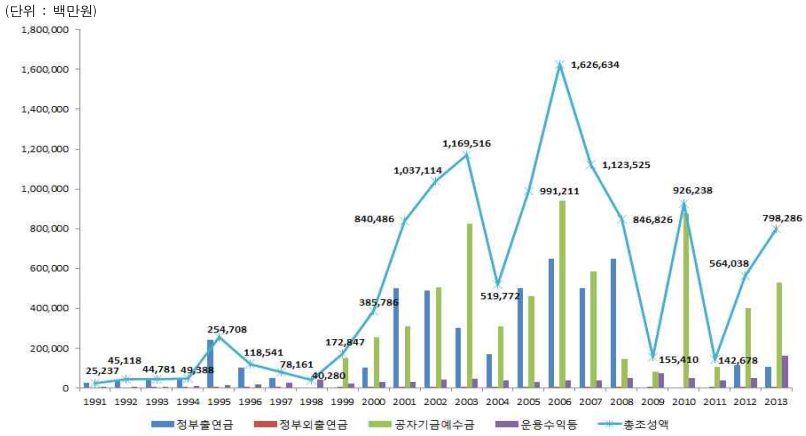
<표 10> 남북협력기금 중 SOC 관련 차관 및 융자 사용 실적 : 1991~2008. 9

구분		지원금	주요 사업 내용	비고
남북 경제 협력	철도·도로	7,493억원	▪경의선(도라산) 및 동해선(고성) 남북출입사무소 및 물류센터 건립공사 ▪남북한간 철도 및 도로 연결공사	▪북측 구간의 경우 각종 건설 장비 및 자재는 공여형태로 북한에 제공
	개성공단	3,347억원	▪개성공단의 부지조성, 도로, 상하수도, 교량, 조경, 전력, 통신 등 인프라 구축 비용 ▪종합지원센터, 직업훈련센터 건립공사	
	관광 협력	1,078억원	▪금강산관광지구 이산가족면회소 건립공사	
경수로 사업		1조 3,744억원	▪함경남도 신포 금호지구에 1000MWe급 경수로 2기 건설	▪1997년 착공 후 2003년 11월 공사 중단

자료 : 통일부, 『통일백서 2008』, 2008.

- 남북협력기금은 2006년을 정점으로 지속적으로 증액 조성되었지만, 이후 기금 조성 규모가 축소되었고, 2009~2011년에는 정부 출연금이 전혀 조성되지 않았음.
  - 2012년과 2013년에는 각각 1,128억원, 1,055억원이 조성되었지만 이 수준은 2005~2008년 간 연평균 5,750억원의 1/5 수준에 불과함.
  - 2001~2008년 동안에는 개성공업지구 및 금강산관광지구 개발뿐만 아니라 사회, 문화 등의 다방면의 사업이 활발히 추진되어 남북협력기금의 규모를 확대함.
  - 그러나 2008년 7월 금강산 관광객 총격 사건, 2010년 3월 천안함 사건과 5·24 조치로 남북협력 사업이 전면 중단되면서 남북협력기금의 활용도가 떨어짐.

<그림 6> 남북협력기금 조성 추이



자료 : 통일부, 『남북협력기금 통계(2013년 12월 말 현재)』, 2014. 1. 10.

- 정부 차원에서 북한 인프라 개발사업의 추진을 적절히 지원하기 위해서는 '남북협력기금'의 확충이 필요
  - 남북협력 사업이 본격화 되지 않은 상황에서 남북협력기금을 확충하는 것은 기회비용[84] 측면이나 국민적 정서를 고려할 때 바람직하지 않다는 주장이 있을 수 있음.
  - 그러나 적정한 규모의 자금을 지속적으로 적립하는 것이 향후 남북관계 개선 또는 통일이 이루어진 후 막대한 자금을 조달하기 위해 발생하는 사회·경제적 비용을 최소화할 수 있음.

5. 맺음말

- 2013년 12월, 장성택[85] 국방위원회 부위원장의 숙청 과정에서 죄목으로 "라선경제무역지대의 토지를 50년 기한으로 외국에 팔아먹는 매국 행위도 서슴지 않았다"고 지적하여 현재 외국 자본 유치를 추진 중인 경제특구 개발사업이 좌초되는 것이 아닌가 하는 우려[86]가 제기되었음.
  - 그런데 김정은 정권에게 라선경제무역지대의 개발은 유훈[87]사업이기 때문에 라선지역의 장성택 측근 관계자들이 교체될 것으로 예상되지만 중국 기업 유치를 통한 라선경제무역지대 발전의 기본 틀은 바뀌지 않을 것으로 분석되고 있음.[88]
  - 또한, 북·중 사이의 신의주~개성 간 고속철도 합의가 장성택이 숙청된 2013년 12월 8일에 있었고, 중국 도문시와 함경북도 온성경제개발구 조성에 관한 계약이 12월 9일에 체결[89]되었으며, 12월 19일에는 개성공단 남북공동위원회 제4차 회의를 개최하고 G 20개국과 국제 금융기구 대표단의 개성공단 방문을 수용[90]하여 북한의 대외개방 사업은 최고 지도부의 결정이기 때문에 큰 차질은 없을 것[91]이라는 분석도 있음.

84) 통일기금 등으로 적립하기보다는 이 기금을 우리 사회의 산업 구조 보강, 국제 경쟁력 제고, 사회 복지시설 확충, 기술 관련 자본의 증대 등에 투자하여 경제성장에 역점을 두는 것이 향후 통일 비용의 조달에 있어서 더욱 효과적이라는 관점(한국재정학회 등, 『통일재원 마련방안 연구』, 통일부, 2011. 11, pp.607~611).

85) 장성택은 2012년 8월 대규모 경제사절단을 이끌고 중국을 방문해 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대 관리위원회 설립에 합의하는 등 북한의 특구 개발 및 외자 유치를 주도해 온 인물로 알려져 있음.

86) 조선일보, 2013. 12. 5 ; 한국경제, 2013. 12. 4 ; 동아일보, 2013. 12. 11.

87) 유훈(遺訓)은 세상을 떠난 사람이 생전에 남긴 훈계나 교훈이라는 뜻으로 김정일 국방위원장이 1994년 7월, 김일성 주석이 사망한 뒤 3년상을 이유로 김 주석의 유훈을 내세우며 얼굴 없이 통치하였음. 한편 김정일 북한 국방위원장이 2011년 12월 12일 사망하였고 그 뒤를 이은 김정은도 김정일 국방위원장이 추진하였던 사업과 정신을 승계하고 있음

88) 이종운, 「북중 경제관계의 구조적 특성과 함의」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2014. 1, p.61.

89) 온성경제개발구는 13개 경제개발구 한 개로 중국 도문시의 자본을 투입해 두만강에 있는 온성섬을 관광 휴양지 및 라선경제무역지대 등으로 통하는 무역통관지대로 개발하는 사업임. 또한 온성군 일부에 북한 노동력을 이용한 공단을 조성을 할 계획임. 그런데 장성택은 북중 경제협력 속도 조절의 필요성 때문에 온성경제개발구의 추진을 반대한 것으로 알려지고 있음(중앙일보, 2013. 12. 12).

90) 연합뉴스, 2013. 12. 12.

91) 연합뉴스, 2013. 12. 11.

- 향후 북한의 대외 개방 정책을 가늠하기는 어렵지만, 북한 경제의 상황을 감안할 때 남북한 간의 협력사업을 강화하는 방향으로 갈 개연성이 있음.
  - 중국의 경기 둔화[92]에 따른 원자재 수요 급감으로 북한의 무연탄, 철광석 등의 수요가 크게 위축될 수 있는데, 이러한 상황이 발생하면 북한의 외화 부족으로 원유뿐만 아니라 소비재 및 각 산업의 원부자재 확보에 어려움이 발생할 수 있음.[93]
  - 이럴 경우 북한은 중국 이외의 교역 상대국을 신속히 확보하거나 혹은 국제 사회로부터 대규모 경제적 지원을 얻어내는 것이 북한 체제의 안정을 위한 가장 큰 과제가 될 수 있음.
  - 그런데 북한의 입장에서 신속한 교역 상대국의 확보 또는 경제적 지원의 대상으로서 남한을 가장 먼저 고려할 수 있음.

- 남북한 상호간의 신뢰 관계가 회복되어 5·24 조치가 해제되고, 더욱이 북한과 미국과의 관계 개선이 이루어진다면 자연스럽게 북한의 경제 및 관광 특구, 그리고 각종 인프라 개발사업에 대한 국내외의 관심이 높아질 것임.

- 향후 북한 내 각종 특구 및 인프라 개발사업에 대한 한국 정부 및 기업의 영향력을 높이기 위해서는 대북 개발사업에 대한 범정부적 차원의 관심과 준비가 필요함.
  - 북한 내 각종 경제·관광 특구, 교통 등 인프라 사업 등에 대한 외국 자본의 본격적인 투자[94]가 진행되면, 국제 사회는 한국의 협력자뿐만 아니라 경쟁자가 될 것임.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

92) 최근 미국의 양적완화 축소와 브라질, 인도, 아르헨티나, 인도네시아 등 신흥국 금융 불안으로 인해 중국의 대외 수출 환경에 악영향을 줄 수 있음. 중국 수출에서 신흥국이 차지하는 비율이 커지고 있고 위안화 절상 추세가 지속되면 선진국 시장에서 중국 수출품의 가격 경쟁력 약화가 발생할 수밖에 없음. 또한 중국 경기가 하강 국면에 진입할 것으로 보이고 있는데, 이는 중국의 지방 부채 및 금융건전성 규제 강화, 부동산 투자 둔화, 미니 부양책 종료 등과 같은 내부 요인 때문으로 분석되고 있는데, 현재 전망은 중국 경기 하강이 비교적 짧은 기간에 완만하게 진행될 것으로 예측되고 있음. 그러나 신흥국 위기가 확산될 경우 중국 경제가 어떤 식으로든 영향을 받을 가능성이 높을 것으로 분석되고 있음(한국투자증권, 「신흥국 금융 불안은 중국 성장 둔화 압력」, 『투자전략』, 2014. 2. 6).

93) 고일동, 「2013년 북한경제 : 개관」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2014. 1, p.19.

94) 북한에 대한 국제 자본의 본격적인 투자를 위해서는 IMF, 세계은행 등 국제 금융기구에 대한 북한의 가입이 필요함. 국제 금융기구는 회원국에게 장기 및 저리의 양허성 자금 지원뿐만 아니라 행정 역량 강화, 시장경제 전수, 국제 관례 연수 등 기술 지원을 공여하므로 국제 민간 자본이 북한에 본격적으로 유입되기 위해서는 IMF, 세계은행 등이 북한의 경제 상황과 정치적 노력에 대해 긍정적으로 평가하는 것이 필요함. 그런데 북한의 국제 금융기구 가입은 북핵 문제의 해결과 미국과의 신뢰 구축 등의 문제 해결이 필요함.