

북한 개발동향과 남북경협 과제: 경제특구·개발구, 국토·도시분야를 중심으로*

김두환**

I. 서론: 가정과 기본인식

최근 남북관계와 북미관계가 빠르게 변화하고 있다. 4월 27일의 남북정상회담과 6월 12일 북미정상회담의 결과를 보면 남북관계와 북한의 국제적 위상이 그전과는 다른 새로운 국면으로 돌입하고 있는 것으로 기대된다. 여기서는 북핵문제 해결과 남북관계에 대한 긍정적, 희망적 시나리오를 가정한다. 남북경제협력의 의미 있는 진전은 북핵문제가 해결된 상황에서만 실질적으로 가능할 것이기 때문이다. 이러한 가정에서 북한의 개발, 계획, 제도적 동향과 변화 그리고 경제특구와 경제개발구를 중심으로 국토·도시분야에서 남북경협의 방향과 과제를 살펴보고자 한다.

긍정적 시나리오에서 보면 한반도에서는 그 동안 분단과 정전체제가 종식되고 새로운 평화체제가 구축되어 갈 것이다. 새로이 열리는 한반도 평화체제에서는 그에 맞는 변화된 상황인식이 필요하다. 첫째, 평화체제 이전의 정전체제와 북핵갈등 국면에서는 정치·군사적 논리가 경제와 사회·문화적 논리를 압도했는데, 평화체제에서는 역으로 경제와 사회·문화적 논리가 정치·군사적 논리보다 점차 선하게 될 것이다. 남북경제협력도 과거에는 정치·군사적인 이유로 협력이 시작되거나 중단되었다면, 앞으로는 경제협력의 이해득실이 어떠한가 주요 쟁점과 논거가 될 것이다. 둘째, 그렇지만 남북관계는 다른 외국과의 관계하고는 분명 다를 것이다. 「남북 기본합의서」는 남북관계를 나라와 나라의 관계가 아닌 “통일을 지향하는 과정의 특수한 관계”로, 남북 간 거래는 “민족 내부 거래”라고 명시하고 있다. 현시점에서 남북관계의 진전과 통일은 “공동의 이익과 융합의 공간을 만들 수 있는 사회문화와 경제 영역의 통합을 통한 민족공동체의 건설”로 진행 될 것이다(최완규, 2015). ‘시장의 논리’와 ‘(민족)공동체의 논리’가 때로는 서로 경쟁하고 때로는 서로 보완하면서 종합하는 길이라는 것이다. 셋째, 북한의 개발은

* 이 글은 2018년 6월 28일(목) 고려대학교 미래성장연구소가 주최한 정책세미나 ‘한국경제의 새로운 도약을 위한 남북경협 방향과 과제’에서 발표한 내용을 요약·정리한 것이다.

** LH토지주택연구원 국토지역연구실 수석연구원, dhkim@lh.or.kr

북한이 주도하게 될 것이다. 과거 남북경제협력이 남한 주도의 통일을 가까운 장래의 일로 전제하고 추진했던 측면이 없지 않았다면, 이제는 북한의 체제를 보장하고, 북한이 체제를 유지하면서 스스로 경제를 성장시키고 변화·발전하는 것을 용인하고 더 나아가 지지한다는 것이다. 이제 남북경협은 북한이 무엇을 하고 있고, 무엇을 원하고, 무엇을 할 수 있는지 고려해서 제안하고 협의하는 방식으로 접근해야 할 것이다.

II. 북한 개발·계획·제도 동향

1. 도시·주택 현황

북한은 지역별로 소도시가 고르게 분포해 있다. 27개 시급 도시 가운데 인구 50만 명 이상 대도시는 평양(약 300만), 남포(약 98만), 함흥(약 67만), 청진(약 67만) 4 곳이다. 남한은 인구 100만 명 이상 도시가 10개, 50만 명 이상이 22개임을 고려할 때 북한의 대도시 인구집중도는 매우 낮은 편이다. 수도 인구비중도 남한은 19.2%인데 반해 전국 대비 평양 인구비중은 11.6%에 불과하다. 도시 발전 경향을 보면, 원산, 송림, 해주 등 동·서연안 도시들은 꾸준히 성장한 반면, 만포, 강계 등 북부내륙 도시는 규모도 작고 성장도 지체되어 있다.

최상희(2016)의 연구에 의하면 1990년대 이후 당국의 주택공급기능이 축소되면서 이중주택시장이 형성되고 있다. 현재 주택공급에서 북한 당국에 의한 공급 비중은 20% 내외로 추정되고 있다. 주택입사증이 거래 되는 등 주택의 무상분배가 아닌 사적 거래재화의 개념이 확산되고 있는 것으로 보인다. 주택 보급률은 70% 내외로 추정되고 있다. 향후 미분가 세대 등의 주택부족과 구매력 기반으로 주택시장 성장이 가능한 것으로 파악되고 있다.

2. 경제특구, 경제개발구

개성공단과 나선특구 그리고 경제개발구 법제를 비교해 보면, 먼저 개성공단에서는 남측에 개발과 관리를 일임하여 남측 기업의 전용공단으로 개발되었다. 개발·관리체계는 「개성공업지구법」 상으로는 북측 중앙총국의 지도하에 개발기업이 사업권을 받고 관리기관을 구성하는 것으로 되어 있다. 나선특구는 북한과 중국이 지도기관과 관리위원회를 각각 공동으로 구성한다. 개발방식을 보면, 나선에서는 개성공단 개발방식과 유사한 ‘토지종합개발경영방식’ 이외에 ‘특별허가경영방식’을 제시하고 있다. 2013년에 제정된 경제개발구법의 경우, 개발·관리체계는 기존 특구법에 비해 단순화 되어 있고, 지도

기관-관리기관-개발기업의 3단계 체계이고, 관리기관은 시·도인민위원회가 조직하게 되어 있다. 개발방식도 해당 경제개발구의 특성과 개발조건에 맞는 합리적 방식으로 열어 놓았다.

경제개발구는 최소한 제도적으로는 매우 전향적이다. 북한의 학술지 내용을 분석해보면(김두환, 2018), 통신개방, 소유권 보호, 부동산, 화폐유통, 금융 등에서 시장질서를 보장하고 국제수준의 호환성을 추구한다. 민간투자사업방식의 필요성을 제기 하고 있고, 법제도의 안정성과 하부구조, 외부지원환경 등 투자환경조성의 중요성을 인식하고 있다. 또한 지방의 자율성, 북한 기업의 참여, 외부지역과 연계를 강조하는 점도 이전 특구 정책에서는 보기 어려운 내용이다.

3. 남북경협과 대외교역, 외국투자 유치 관련

남북경협사업은 1988년 대우의 일반교역으로 시작해서 위탁가공교역, 직접투자 순으로 발전해 왔다. 현재 총 100개 승인 사업 중 7개가 취소되어 93개의 협력사업이 승인되어 있다. 이는 개성공단 관련 협력사업 승인 건은 제외된 것이다. 당국 간 경협사업은 임진강 수행방지사업, 철도·도로 연결사업, 농업협력사업, 그리고 경공업-지하자원 협력사업이 합의, 추진된 바 있다. 개성공단 사업은 총 2,000만평 계획 중 1단계 1백만 평의 부지조성이 끝나고 폐쇄되기 직전 120여개 기업이 입주하여 생산활동을 하였다.

남북경협 추이는 2008년 금강산관광이 중단되기 전까지는 일반교역과 경제협력 비중이 거의 비슷한 수준으로 증가해 왔다. 2010년 5.24조치로 일반교역은 사실상 중단되었고 개성공단만 남아 있는 조건에서 2015년 남북교역액은 당시 북중교역액의 1/2 수준이었다. 개성공단 1단계 100만평 중 공장부지 기준으로 약 40% 정도 가동되던 상황에서 그 정도였기 때문에 개성공단이 북한의 대외교역에서 차지하는 규모를 가늠할 수 있다.

미국 정보국(DNI Open Source Center, 2012)이 2011년까지 현황을 조사한 내용에 의하면, 북한의 외국투자기업은 3/4 정도가 중국기업이고 대부분 합영기업이었다. 많은 경우 지분율은 외국기업이 60~70% 정도로 북한기업의 지분율보다 높았고, 나머지는 5:5로 나타났다. 기업수 기준으로 광업이 50% 정도였지만, 경공업, 중공업, 농업, 화물업 부문 등 다양하게 분포하고 있었다.

한국이나 외국에서 북한에 투자하기 위해서는 북한의 외국인투자법, 북남경제협력법에 기초하여야 하고, 합영법, 토지임대법 등의 적용을 받는다. 투자지역이 특구인 경우는 해당 특구법, 경제개발구인 경우는 경제개발구법의 적용을 받는다. 현재, 개별 특구법이 적용되는 특구는, 개성공단, 금강산특구, 나선, 황금평·위화도 등이다.

4. 외국인 토지제도 및 개발방식

북한에서 사업을 하기 위해서는 북한 기업과 합영을 하거나 또는 단독으로 토지를 확보해야 한다. 외국투자자에 대해서는 1993년 토지임대법을 제정하여 사실상 토지소유권과 같은 통상 50년 기간의 토지이용권을 부여할 수 있도록 하고 있다. 북한 주민에게는 토지이용 권한은 인정하지만, 토지의 거래, 양도, 저당 등은 불가하다. 점차 주민에 대해서도 토지 생산물의 개인소유와 처분권을 확대하고 부동산 등록과 사용권 제도를 정비하고 있다.

개성공단 등 특구지역의 토지임대제도를 보면, 북측 토지임대기관에게서 개발기업이 토지이용권을 취득하고 토지임대료를 납부한다. 남측과 외국기업의 토지이용권은 매매, 교환, 증여, 상속, 임대, 저당 등이 가능하도록 하여 사실상 소유권과 같은 것으로 볼 수 있다. 토지이용권 기간은 보통 50년인데, 50년이 지난 이후에 특별한 경우가 아니면 임대기간을 연장하도록 되어 있고, 비슷한 토지임대제도를 운영하고 있는 중국 등에서도 토지 유동성에 장애가 되지 않는 것으로 알려져 있다.

북한도 개성공단 사업 이후 민간투자방식 등 다양한 사업방식을 모색하고 있다. 현재 북한이 법률에 명시하고 있는 개발방식은 크게 토지종합개발경영방식과 특별허가경영방식이다. 토지종합개발경영은 개성공단 방식과 비슷하다고 볼 수 있다. 토지임대차계약으로 토지이용권을 취득하여 개발기업이 토지개발과 SOC, 공공시설 등을 건설하고 용지를 분양 또는 임대 등을 통해 직접 경영하여 투자금을 회수하고 수익활동을 하는 방식이다. 특별허가경영은 주로 도로, 철도, 항만 등 대규모 SOC 건설사업을 대상으로 하는데, 수익형 민간투자방식인 BOT 그러니까 시설을 건설하고 개발자가 대상을 운영하면서 일정기간 수익을 창출하고, 기간이 지나면 당국에 시설 소유권을 이전하는 방식이다. 이외 개발기업의 투자금 회수를 당국이 보증하는 BTL 또는 BLT 방식도 학술논문에서는 필요성을 제기하고 있다.

Ⅲ. 국토 인프라, 특구 협력 추진전략

1. 국토 인프라 남북경협 방향

국토·인프라 분야 남북경협의 방향을 살펴보면, 먼저 산업부문에서는 북한의 경쟁력요소인 노동, 자원, 지리적 요인을 활용하여 수출지향 산업화와 관광 분야 협력이 유력하고, 특구는 서해안축 경협벨트와 남북, 북중 접경지역을 우선 개발하는 것이 적절하다. 첨단부문도 국제적 조건이 허용하는 범위에서 초기부터 검토하는 것이 필요하다. 초

기에는 특구·개발구에서 양자협력에 기반하고, 당국 간 정책협조 하에서 개성공단 식의 토지종합개발경영방식으로 추진하는 것이 현실적이다. 인프라는 특구지원 인프라와 개방형 교통·물류체계 구축을 투트랙(two-track)으로 추진하는 방향을 제시할 수 있다.

경제개발은 인구이동과 집적을 수반하고 생활수준 향상에 따라 양질의 주택에 대한 요구도 급격히 높아질 것이다. 초기 북한 주거지 개발은 경제성을 고려할 때 산업단지의 근로자숙소, 배후주거단지 등 산업단지 복합개발로 접근하는 것이 타당하다. 산업화와 시장화에 따라 개성, 평양·남포, 나선, 원산, 신의주 등에 기존 도시의 확장과 신도시 건설 압력이 급속히 증가할 것으로 예상된다. 이영성(2018)은 인구이동이 자유화 하는 경우 2050년까지 평양에 최소 7개에서 최대 15개까지 분당 급 신도시가 필요할 것으로 추정하고 있다.

2. 개성공단 사례 검토

개성공단 사례의 긍정적 측면은 첫째, 남북 당국 및 현대아산 등 민간기업과 공기업인 LH가 개발과정에서 협력하였고, 120여개의 입주기업 등이 참여하였다는 점이다. 개별 기업 차원의 교역사업에 비해 다수 이해당사자가 참여하면서 상대적으로 안정적 사업구조를 형성하였다. 둘째, 개성공업지구법을 포함해 50여개 하위 규정을 신설하는 등 남북합의서와 법제도를 구축하면서 제도화에 기반해 사업을 추진했다. 셋째, 교통·물류, 전력 등 SOC 공급의 효율성과 개발비용 최소화 측면에서 최적 입지였고, 이는 용지 공급비를 낮추어 기업의 투자경쟁력에 유리하게 작용했다.

향후 새로운 북한지역 공단, 특구를 개발하는 경우 개선해야 할 점도 많다. 먼저, 통신, 통행, 통관의 이른바 3통 문제를 개선해야 하고, 노동력 채용 등 노무관리의 자율성 등 기업경영환경의 개선이 필요하다. 둘째, 향후에는 북측 기업의 개발참여, 입주를 포함해서 북측 지역경제와 연계를 확대해 나가야 한다. 개성공단이 법적으로는 외부 지역과 거래, 위탁 등이 가능토록 되어 있었지만, 실제로는 외부경제와 연계가 전무하다시피 했다. 셋째, 북측과 입주기업의 비용분담방식도 개선이 필요하다. 넷째, 근로자 수요 추정 등에서 북측의 특수성과 발전가능성을 면밀히 파악하는 계획 수립이 필요하다. 개성공단 재개시 1단계 완성과 2단계 개발에서 가장 큰 난제는 근로자 추가 공급 문제이다. 다섯째, 노동력 수급 문제 및 경제발전전망 등 측면에서 노동집약형 업종에서 점차 기술집약형 업종으로 확대하고, 중소기업 위주에서 중견기업과 대기업 참여로 확대해 나가야 할 것이다.

3. 경제개발구 참여방안

북한의 경제개발구는 크게 제조업 중심형, 교역물류 중심형, 관광 중심형, 그리고 농업중심형으로 구분할 수 있다. 관광과 농업개발구는 단기간에 상대적으로 적은 투자로 추진이 가능하다는 점에서 초기 협력에 유리하다. 중기적으로는 제조업과 교역물류형이 산업연관효과나 경제구조적 파급효과가 크기 때문에 이에 주력하는 것이 필요하다. 특히 수출제조업 협력의 경우 남북양자 협력, 민관협력과 장기적으로 민간주도 개발도 가능하고, 고용효과와 북한 기업의 잠재력 확대 효과가 크기 때문에 가장 주목해야 할 협력 부문이다.

제조업 중심형을 단계별로 보면, 초기에는 불확실성에 따른 리스크가 큰 상황의 소규모 투자여건에서 기반시설 신규 건설을 최소화 하면서 노동집약적 경공업과 원자재 가공 등 생산기지를 건설하는 방향으로 접근해야 한다. 추진주체와 재원을 보면 북한투자의 리스크를 고려할 때 초기에는 공공재원 주도가 불가피하고, 점차 민간참여와 장기적으로 국제협력기금으로 확대될 것으로 기대된다.

특구·경제개발구나 대규모 SOC 투자에서 국내 공공재원 투자, 무상지원에 대해 국내에서도 논란이 계속되고 있다. 공공재원 투자를 통해 최소한의 사업 리스크를 공공이 감당하는 것이 필요하지만, 상업적 방식에 의한 투자 확대도 고려해야 한다. 예를 들어 남측 사업자와 은행·기금 등이 투자자로 참여하고 북측도 토지 출자 등으로 참여하는 특수목적법인(SPC)을 구성하여 개발을 담당하도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 남측과 북측의 여러 기관이 참여함에 의해 개별 주체의 사업리스크 부담을 줄이고 협력 구조에 의해 사업의 정치적 리스크도 어느 정도 완화할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결론: 남북경협 의 방향과 과제

1. 남북경협의 방향

첫째, 남북경협은 무엇보다 북한 경제개발의 방향과 연관성을 확보하면서 추진해야 한다. 특히, ‘경제특구 개발을 통한 수출산업 육성’, 이와 연계한 ‘인프라 구축과 대륙연계 교통망 구축’, 그리고 ‘주민의 기초생활 개선’을 3개 기본축으로 해서 진행해야 할 것이다. 여기서 기초협력 부문은 경제특구 지원형 주거환경개선을 포함해서 북한이 관심을 가지고 있는 농업협력, 보건의료협력 등이 중요할 것이다.

둘째, 남북경협은 일반교역, 위탁가공과 남북경협사업으로 다양하게 접근할 수 있다. 각각은 나름의 장점을 가지고 있다. 일반교역 부문도 2008년 이전까지는 개성공단과 금

강산관광 등 대규모 경협사업과 같은 성장추세를 유지하고 있었다. 개성공단 같은 경협 사업은 일반교역이나 개별입지에 비해 유연성은 떨어지지만 사업의 안정성이 큰 장점이 있다.

셋째, 남북경협은 국내의 공감대 형성에 기반하고, 북한 사회에 대한 깊은 이해가 선행해야 한다. 남북교류, 통일을 장밋빛으로 묘사하는 경우가 많은데, 현실은 그렇지 않을 것이라는 점도 명심해야 한다. 남북은 이념, 체제, 사회문화적 생활양식이 서로 이질적이다 못해 적대적이고, 경제적 격차와 지역적 편견의 소지까지 있다. 한국 내 사회적 갈등하고 비교해 볼 때, 해결하기 어렵고 복잡하고 이전에 경험해 보지 못한 갈등이 발생할 가능성이 매우 크다. 따라서 남북경협의 필요성과 방향에 대한 국내의 강한 공감대 형성, 상대에 대한 깊은 이해에 바탕 한 신중하고 상호존중과 배려하는 접근이 없이는 남북경협사업이 지속불가능하다는 것은 아무리 강조하도 부족하다.

넷째, 북한의 개혁개방에 대한 소극적 태도를 극복하기 위해서는 북한이 이미 경험해 보았고 할 수 있다고 생각하는 것부터 시작하는 것이 유리하다. 예를 들어 북한은 개성공단과 금강산관광을 경험해 보았고, 남북 일반교역도 어느 정도 진행한 경험이 있다. 과거 남북경협의 여러 한계에도 불구하고, 관계 개선시 기존 남북경협을 재개하고 그것을 확장하는 것부터 시작하는 것이 유리할 것이다.

다섯째, 실제 사업 추진과정에서는 상호 신뢰구축과 관계형성이 가장 중요하다. 해외투자를 준비할 때 장기적 관점에서 상대를 알아나가고 관계 형성을 중시하는 것처럼, 여기에 더해 민족 내부 교류, 협력과 남북통합에 기여하고 미래신사업을 개척한다는 자세로 일회일비 하거나 단기적 성과에 급급하지 말고 끈기 있게 접근해야 한다. 또한 북한 경제개발의 장기적 성공 여부는 인재양성에 달려 있고, 특히 북한 경제를 재건할 기업가정신을 갖는 인재를 양성하는 것이 중요하다. 북한을 경제적 동반자, 경제공동체의 일원으로 여긴다면 이러한 기업가정신을 가진 인재를 육성하는 데 더욱 초점을 두어야 할 것이다.

여섯째, 향후 남북경협에서 중소기업의 참여도 더욱 확대해야 하지만, 중소기업 위주 저임 노동력 활용에서 점차 고부가가치 고기술 업종으로 확대해 나가야 한다. 단기적으로 면밀한 타산에 기초한 대북투자가 고부가가치 업종에서 진행될 것으로 예상하기는 어렵다. 하지만 정치·군사적 리스크가 완화하는 중장기적 관점에서 보면 대북투자는 여러 가지 면에서 상당히 매력적이고 고부가가치 창출 기회를 탐색해볼 여지가 있다. 차이와 다름이 새로운 혁신의 자원이 되기도 하는데, 북한의 지리적 장점은 말할 것도 없고, 남북의 경제적 격차, 자원과 문화의 차이, 제도적 다름도 새로운 도전과 창조의 유력한 계기가 될 수 있다.

2. 남북경협의 단계별 추진과제

향후 남북경협의 진행단계는 ‘모색단계’, ‘재개단계’, ‘본격화 단계’로 구분할 수 있다. 물론 남북, 북미관계 개선에 따라 더 빠른 국면 전환 또는 국면이 무색해지는 여러 단계의 중첩적 진행도 가능할 것이다. ‘모색단계’인 현 시기 과제를 보면, 국내 공감대 형성과 함께 남북교류 지원사업의 안정화 방향으로 경협제도를 정비해야 하고, 남북공동조사와 연구사업, 인도적 지원, 민생사업 등 제재 하에서도 가능한 사업추진으로 남북 간 신뢰형성을 지속 추구해야 한다. 북측도 제재만 해제되면 외국투자유치가 성공할 것으로 안일하게 생각해서는 안 된다. 말로만이 아닌 실제 국제시장경제와 호환 가능한 제도를 구축해야 한다. 소유권 보장, 노동, 금융시장, 그리고 인터넷 환경 등 통신분야의 제도 개선은 외국 투자유치를 위한 필수요소이다. 국제적 제재가 완화하는 ‘재개단계’에서는 과거 남북경협을 재개·확대하고 발전을 추진한다. 일반교역을 재개하고, 특구와 경제개발구, 배후주거지 개발 등 핵심사업을 추진한다. 이와 연계한 교통·전력 등 인프라 개발도 병행해야 한다. 대북제재가 완전히 해제되는 ‘본격화 단계’에서는 남북경협을 광역적으로, 모든 경제분야로 확장 한다. 대륙연계 광역인프라 개발을 추진하고, 도시개발과 재정비, 국토관리 영역의 협력으로 확대해야 한다.

미래가 불확실한 상황에서 미래를 가장 잘 예측하는 방법은 스스로 미래를 만드는 것이라고 한다. 행위자가 여럿이면 미래를 더 예측이 어려운 것인데, 그럴 때는 여러 행위자가 협력해서 미래를 만들어가야 한다. 남과 북이 상호신뢰에 기반 한 협력으로 남북경협의 불확실한 미래를 확실한 현실로 바꾸어가기 바라면서 마친다.

참고문헌

- 김두환 외(2013), 『한반도 공동발전구상 연구 1』, LH토지주택연구원.
- 김두환(2018), “북한 문헌을 통해 본 경제개발구 정책의 특징과 전망,” 『북한토지주택리뷰』 2(1), LH토지주택연구원.
- 산업은행(2015), 『북한의 산업』.
- 이영성(2018), 『남북협력시대에 북한지역의 도시 및 지역개발 방향』, 대한국토·도시계획학회 2018 춘계학술대회 발표문.
- 최상희(2016), 『북한주택 현황과 향후 과제』, 대한국토·도시계획학회 통일컨퍼런스 발표자료.
- 최완규(2015), “통일담론의 두 가지 패러다임,” 『통일논쟁』, 서울: 한울.
- Central Bureau of Statistics(2009), “DPR Korea 2008 Population Census National Report,” Pyongyang, DPR Korea.
- DNI Open Source Center(2012), “North Korea - Characteristics of Joint Ventures With Foreign Partners, 2004-2011”.