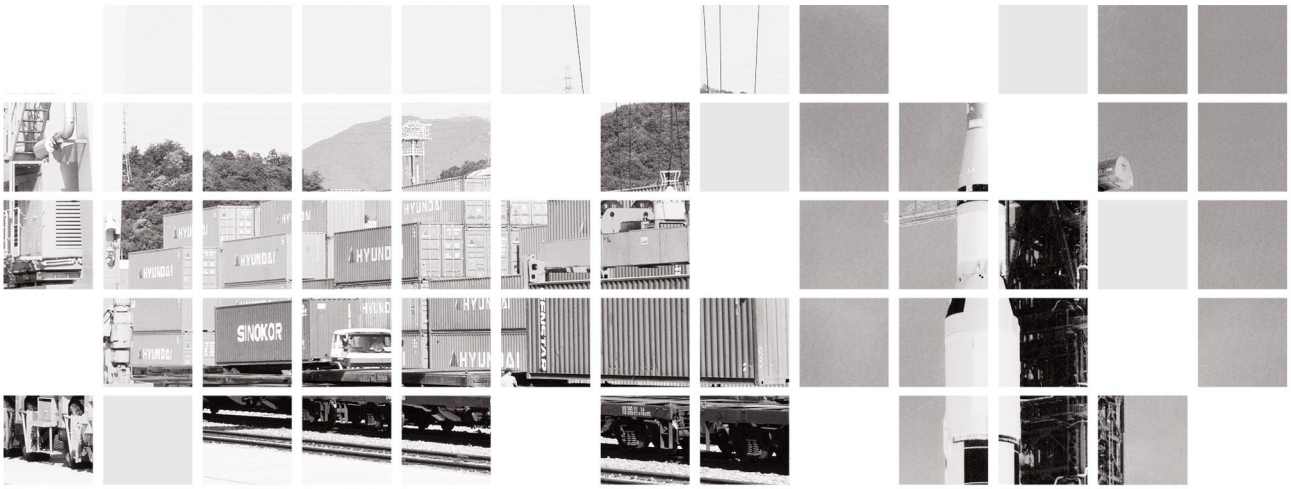
11-15 (통권 442호)
2011.4.22

'잠재성장률 2%p 제고'를 위한

경제주평

HRI Weekly Economic Review

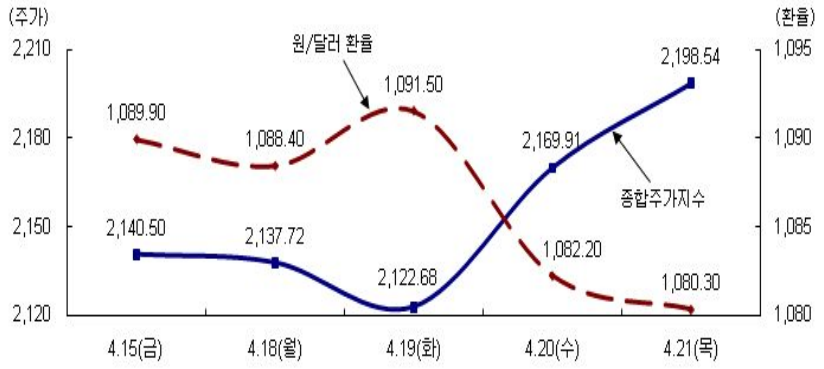


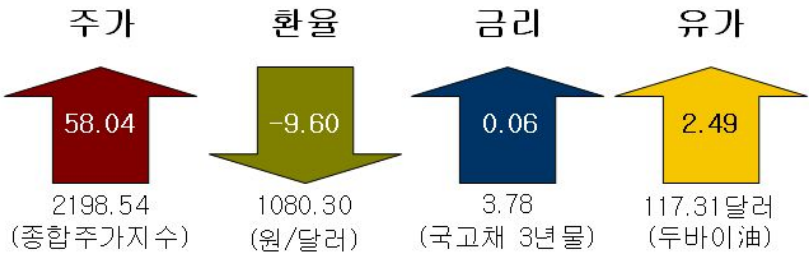
[북중접경지역 개발 현황과 파급 영향]

現代經濟硏究院
HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE

Better than the Best!

週間 主要 經濟 指標 (4.15~4.21)





차 례

주요 경제 현안 1

□ 북중접경지역 개발 현황과 파급 영향 1

주요 국내외 경제지표 18

□ 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 주간별 경제 경영 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.
□ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 경제연구본부 : 유 병 규 경제연구본부장 (2072-6210, bkyoo@hri.co.kr)
: 이 해 정 선 임 연 구원 (2072-6222, hjlee@hri.co.kr)
: 홍 순 직 수석 연구 위원 (2072-6221, sjhong@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 북중접경지역 개발 현황과 파급 영향

1. 최근 북중접경지역 개발의 현황

(최근 현황) 최근 압록강과 두만강 지역 등 북중접경지역을 중심으로 인프라 및 특구 개발 협력이 가속되고 있다. 중국은 2020년까지 압록강 유역의 연해경제벨트와 동변도 철도 건설 계획과 함께 두만강접경지역의 창지투 개발을 추진하고 있다 .북한도 여기에 맞추어 나선특별시 승격과 신압록강대교 건설 합의 , 김 위원장의 북중접경지역 방문 등 신의주·나선의 기존 특구 개발에 적극적인 모습을 보이고 있다 .이로 인해 접경지역 개발 성공 가능성 여부와 남한 경제에 미칠 영향에 관심이 집중되고 있다.

2. 북중접경지역 개발의 성공 가능성과 한계

(성공 가능성 진단) 최근 북중접경지역 개발을 과거 나선과 신의주의 특구 개발 당시와 비교하면 이전보다 성공 가능성이 높아졌으나 , 여전히 한계가 존재한다 .성공 가능성의 긍정적 측면으로는 **첫째,** 북중 양측의 개발 필요성이 긴박해지고 이해 관계가 결합됨으로써 이전에 비해 양측 당국의 개발 의지가 매우 적극적이다. **둘째,** 북중은 중앙정부 주도로 접경지역 개발 정책을 결정하고 , 지방정부와 국유기업의 적극적 참여를 유도하고 있어 추진 기반이 강하다. **셋째,** 그동안 북중경협의 주요 걸림돌이었던 열악한 인프라 상황의 개선을 위해 중국이 투자를 확대하고 , 북한도 이에 협력하는 등 이전과 다른 모습을 보이고 있다. 그러나 성공적 개발의 한계로는 법 ·제도의 모호성과 노무관리의 경직성 등의 제도적 측면을 비롯, 소극적인 대외 개방정책과 정책의 신뢰성 부족 등을 들 수 있다.

(해결 과제) 체제전환국들의 성공 사례를 볼 때 , 북중접경지역 개발이 성공하기 위해 북한은 **첫째,** 세제 혜택 뿐 아니라 고용 ·해고 등에 있어서의 자율성 보장 등 체계적인 법제 시스템 구축이 필요하다. **둘째,** 특구 인프라 개발을 위한 주변국들과 국제금융기구의 ODA 유치 등을 위한 중앙 정부의 노력이 우선돼야 한다. **셋째,** 베트남의 도이모이 개혁·개방 정책과 같은 보다 적극적인 개방 정책 표방과 이의 실행으로 주변국들의 신뢰를 획득하고, 특구 수출입 절차 간소화 등 현실적인 행정 서비스 개선 노력이 필요하다.

3. 파급 영향과 대응

북중접경지역이 성공적으로 개발될 경우 한반도에는 긍정적 및 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. **긍정적인 영향**으로는 첫째, 북한의 개혁·개방을 촉진시킨다는 것이다. 둘째, 특구 개발 과정에서 북한의 외자 유치 및 대외 경협 관련한 법 제도 및 투자 환경 개선 가능성이 높아졌다. 셋째 , 물류 ·산업 인프라 개선으로 특구 내 우리 기업의 참여 가능성이 증대되었다. **부정적인 영향**으로는 첫째 , 북한 경제의 대중 의존도 심화 및 남남북중(南南北中)의 고착화가 진행될 우려가 있다 .둘째 , 중국이 북한 지하자원 및 개발 이익을 선점할 우려가 존재한다. 셋째 , 중국의 대한반도 정치 경제적 영향력이 증대될 우려가 있다. **이러한 영향에 대응하기 위해서는** 첫째, 한중협력을 통해 나선 청진항 등지의 인프라 및 대규모 물류기지 건설 등에 참여하는 新남북경협 사업을 추진할 필요가 있다. 둘째, 석유와 천연가스 등 자원 개발에 대해 GTI 회원국들과의 다자 협력 사업 증대 방안을 모색해야 한다. 셋째 , 중장기적으로 접경지역 개발에 대한 북중협력 방향을 활용하여 나선 등지를 북한 개방의 지렛대 및 동북아경제공동체 형성의 구심적으로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 넷째 , 접경지역 개발 활성화로 인한 북한경제의 대중의존도 심화 탈피를 위해서는 남북경협 활성화가 필요하다.

1. 최근 북중접경지역 개발 현황

○ 최근 압록강과 두만강 지역 등 북중접경지역을 중심으로 한 인프라 및 특구 개발 협력이 가속되고 있음(☞ <참고 1> 북중접경지역 개발 현황도)

- 2010년 김정일 위원장의 두 차례 방중 이후 북중접경지역을 중심으로 한 양국의 교류 협력이 급속도로 진전되고 있음
  · 이는 1991년 북한의 라진·선봉 자유경제무역지대나 2002년 신의주 특별행정구 개발 시기에 중국 동북3성 지역과 경합 관계를 보였던 것과는 전혀 다른 상황임에 주목할 필요가 있음

- 북한 특구 개발의 가장 큰 문제점으로 지적되는 낙후된 인프라 문제를 중국과의 협력을 통해 해결할 경우 상당한 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 보임
  · 그러나 이들 사업들은 철저히 중국의 장기적 국토개발계획에 의해 전략적으로 추진되고 있는 사업이기 때문에 이에 대한 북한의 적절한 대응이 필요한 상황

< 북중접경지역 개발 일지 >

2009. 7.	- 중국, 랴오닝성 연해경제벨트 개발 계획 발표 · 이전의 '5점 1선 계획'을 국가프로젝트로 격상
8.	- 중국, 창지투개발계획 발표 : '두만강지역 협력 개발계획'을 국가프로젝트로 격상
9.	- 신압록강대교 건설 합의
	- 청진항 개발 합의
10.	- 원자바오 총리 방북, 김정일 위원장 회담 : '경제원조에 관한 합의문서', '경제기술협조에 관한 협정' 등 8개 문서 조인
11.	- 중국, 2020년까지 창춘·지린·투먼 일대 개발계획 발표
12.	- 북중간 국경교량 보수공사 합의 : 원정(3.15 착공, 6.1 완공), 새별, 남양, 삼봉, 회령, 무산
2010. 1.	- 북한, 나선경제특구를 특별시로 승격
3.	- 중국 길림성, 나진항 10년 이용권 확보 발표
	- 길림성, 나진~원정도로 48㎞ 개보수 합의
	- 압록강 유역, 중국 망강루발전소-북한 문악발전소 동시 착공
5.	- 김정일 위원장 방중, 랴오닝성 일대 시찰
8.	- 김정일 위원장 방중, 지린성·헤이룽장성 일대 시찰
11.	- 최영림 내각총리가 이끄는 북한 대표단, 헤이룽장성 하얼빈 등 중국 동북지역 방문
12.	- 라진·황금평 합작 개발 5개년 계획 양해각서(MOU) 체결
	- 신압록강대교 착공식
2011. 1.	- 시진핑 부주석, 지린성 창춘·지린시 시찰

O

-

· 3 ·

1)

- 중 : 「

」 2)

km

- ~

. . 「

」

· ① -

②

③

O

.

XP X` ^_#š 'G3âF 9– ;g Ã9® È r HW¶.• É9š 3v8 G®Ê3r ;g Hª9Î.R KHª Ã Ê Ã XW¶R#š9Î YW¶ W¶š9š GûG² 9Ê-Î.j Ä /J ;R Ö •• ‰HÅ® Z%> .r :Z:Z* 9š :r 52 S X%> $ê Ä~FBO.Ý ø PÅ :r & 7Ó9š D GÊ;g Ã Ã.R9š .†/Ö+Êâ ,• â G$ê 4n;V9’ *² X` ` W¶š%V †7š GÊ 9š ,ÿ F²*² ?ê< S Y%> $ê Äâk ØR[5 PÅ’ *² :r .r :Z R 3â3 ;ó%¥² 33 H²9® 8B9v+Ò V< 6 3 4n 9Ì$ê 33H² 4n;V9š YW¶W¶š8& X%> +Ò8š3‡G®6 S YW¶W¶š ¢< :Z,Ê:W 3â k 3 Hâ 8š3‡ 9š ,ÿ F²*² ?ê< S Z%> $ê Ä%&/ ÖW©PÅ’ *² YW¶ W¶š ¢< HZ%¶Mª+Ò 9Ê-?G®6 -Ž,ÛHª&r /Ö k G² 3 HâR9® Ã V8& & %B$ê Ù9š ,ÿ F²*² ?ê<

YP –;R8W Sö;g Ã9®?² R /×G²< 8C r .r &/GûR Gû :Z,3 ÷ Sø4n9–/×G² :r ù YW¶W8B+ÚHŽU—U] `¥^W

2. 북중접경지역 개발의 성공 가능성과 한계

○ (성공 가능성 진단) 과거 나선과 신의주 개발 당시에는 중국의 협조를 얻어내지 못했으나, 현재 중국은 달라진 경제적 위상에 기반한 동북3성 개발 전략을 추진하고 있어 과거에 비해 성공 가능성이 증대한 것으로 분석

① 양측의 개발 필요성 긴박 : 중국은 동해 출구 확보, 북한은 국제 고립 탈피

- **북중의 이해 관계 결합 :** 양국간 긴밀한 협력 관계 회복과 북중 양국의 개발 의지 등을 살필 때 북한 특구 개발이 가속화될 수 있음
  - **중국 :** 랴오닝 연해개발을 통해 다롄-단둥-신의주를 연결하고, 창지투 개발을 통해 지린성과 헤이룽장성의 동해 진출을 통한 해상수송로 확보하여 낙후된 동북3성 진흥을 추구
  - 접경지역을 중국 연안 개방·개발의 중요 지역으로 건설하고 동북지역 새로운 중요 성장극(growth pole)으로 개발하며, 정치적으로는 나선·청진 지역 진출을 통해 G2로서 일본에 대한 견제 강화
  - **북한 :** 접경지역을 중심으로 경제특구를 지정하여 외자유치를 통한 경제회생을 꾀하고 있음
  - 이는 평양과 거리가 먼 지역부터 특구를 추진하여 개방의 부정적 영향력을 최소화하면서, 2012년 강성대국 건설을 위한 기반 구축 노력에 부합

- **북한의 적극적 개발 의지 :** 2010년 김정일 위원장 2차례 방중에서 다롄, 톈진, 지린, 창춘, 하얼빈 등 지역의 기계제조, 선로교통, 화학공업, 식품가공, 어업기업 및 농업 항목을 중점적으로 시찰[5)]
  - 김 위원장은 2차례 방북에서 동북은 북한과 인접해있고 산천의 지세가 유사하고 공업구조가 비슷하다며, 북측은 동북과의 교류협력을 강화하고 중국의 방법과 경험을 연구하고자 한다고 밝힘

② 중국의 적극적 개발 의지 : 중앙-지방정부간 공조 체제 강화

- 북중은 중앙정부의 주도로 접경지역 개발에 관한 합의를 도출하고, 지방정부의 적극적 참여를 유도하고 있음

5) 만하이펑, 「랴오닝연해경제벨트 개발·개방과 국경협력 전개의 과제 전망」, 『최근 중국의 동북 및 북한 개발 동향과 한국의 참여 방안』,대외경제정책연구원· SK경영경제연구소 2011. 2. 28.

· 중국은 접경지대 개발 원칙으로 '중앙 정부 주도로 정책 결정, 지방정부가 구체적으로 운용, 국유기업이 중점적으로 선도, 기타기업은 적극적으로 참여하며 시장경제를 시범운영하고 북중 양측이 상호 윈-윈하는 것'을 표방

- 2010년 저우융캉(周永康) 중국 공산당 정치국 상무위원이 방북(10. 9~11)하여 정부간 경제기술협정을 체결
  · 이후 시·도당 책임비서 12명(10. 16~23)과 최영림 내각총리(11. 1~8)도 김 위원장이 시찰한 지린과 헤이룽장에 대해 다시 한 번 세밀한 조사 진행

③ 중국의 인프라 개발 투자 확대 : 다리, 도로, 철도 발전소, 항만 등

- 과거 북한 특구 개발 실패의 가장 큰 원인 가운데 하나로 지적되는 열악한 인프라 부문에서 중국의 필요에 의한 적극적인 투자 확대로 성공 가능성 증대

- 중국은 중앙 정부뿐 아니라 지방 정부가 적극적으로 다리, 도로, 철도, 발전소, 항만 등 인프라 개발에 나서고 있음
  · 북한도 외자유치를 위한 인프라 개발의 중요성을 인식하고, 중국의 적극적 인프라 개발 투자에 대체로 협조적인 모습을 보이고 있는 상황

< 북중접경지역 인프라 개발 현황 >

구분		투자자	주요 내용
다리	압록강제2대교	교통운수부·상무부	- 단둥~신의주 신압록강대교 건설 중 · 2010.12.31 착공
	두만강대교	훈춘시	- 훈춘~원정리 두만강대교 보수공사 · 2010. 6. 1 완료
도로	원정리~라진항 고속도로	훈춘시	- 취안허교~선봉~라진항간 54㎞ 보수공사 · 2010년 3월 합의
	산허~청진간 고속도로	룽징시	- 룽징시 산허~청진간 고속도로 신설 논의중
철도	창춘~훈춘 고속철도	훈춘시	- 2015년 완공 목표공사 추진중
	투먼~청진항 철도	투먼시	- 투먼~청진 170㎞ 노후 철도 보수 · 2010년 공사 착수
발전소	中 만강루발전소 -北 문악발전소	길림성	- 2010. 3. 31 동시 착공, 2013년 완공 예정 · 그 외 수풍, 운봉, 위원, 태평만발전소 등 총 4개 압록강 유역 발전소 북중 공동 관리
항만	나진항 개보수 및 독점사용권	지린성	- 나진항 제1호 부두의 2,3호 정박지를 보수·확장, 제4호 부두 신축 10년간 독점사용 · 2009년 10월 합의

○ **(성공적 개발의 한계) 법·제도의 모호성과 노무 관리의 경직성 등의 제도적 측면을 비롯하여, 소극적인 대외 개방 정책과 정책의 신뢰성 부족 등**

- **제도적 조건 :** 북한은 법제의 모호성, 노무 관리의 경직성, 폐쇄성 등 제도적 조건이 열악한 상황
  - **(법제의 모호성)** 세제상 혜택이 정확히 명시되지 않거나, 투자제도와 행정 서비스가 일치되지 못하는 상황
  - **(폐쇄성)** 특구가 지나치게 외부와 차단되어 있어 통신, 방문 등이 용이하지 않아 현장 접근이 어려운 상황
  - **(노무 관리의 경직성)** 자율채용이 가능한 체제전환국의 특구들과는 달리 북한의 경제특구에서 노동력 공급은 중앙 노동당국의 단체 공급에 의존해야 하며 해고도 엄격히 제한되는 등 제도적 여건 미흡

- **물리적 조건 :** 인프라는 중앙정부의 지원이 없어 낙후된 상황을 벗어나지 못하고 있음
  - 최근 중국의 대북 인프라 개발 투자가 확대되고 있으나, 이는 중국에 의존한 개발로 북한 중앙정부의 우선적이고 실질적인 재정 지원 노력 없이는 경쟁력을 가질 수 없다는 한계 존재

- **정책적 조건 :** 국제사회의 신뢰 부족 및 특구 개발 전략 미흡
  - **(국제사회 신뢰 부족)** 정치적 불안정성 및 개혁·개방 의지 부재 등으로 투자 유치를 위한 주변국들 및 국제사회의 신뢰를 획득하지 못하고 있음

< 북한 특구 추진 여건 비교 >

		1991년(나선)·2002년(신의주)	요인 평가		2011년 현재
상황 비교		북중 이해관계 상충 - 동북3성 경합, 양빈 체포 등 중국의 비협조	x	○	북중 이해관계 부합 - 동해 출로 확보를 위한 중국의 적극적 개발 의지
조건 비교	제도적 조건	세제 혜택 등 법·제도적 개선을 시도하였으나, 노무관리 등 여건 열악	△	△	과거와 비슷한 수준
	물리적 조건	인프라 개발 전무	x	○	중국의 인프라 개발 투자 확대
	정책적 조건	정부 정책 신뢰도 매우 낮음	x	x	과거와 비슷한 수준

주 : 제약 요인은 x, 성공 요인은 ○, 제약 및 성공 요인이 공존하는 경우 △로 표기

○ **(해결 과제) 외국 사례를 볼 때 북한의 접경지역 특구 개발이 성공하기 위해서는 제도적·물리적·정책적 조건 개선이 실현되어야 함**(☞ <참고 2> 체제전환국들의 접경지역 특구 개발 사례 분석)

- **제도적 조건 개선 노력 :** 투자 유치 후발국인 만큼 적극적인 제도 개선 노력을 통해 세제 혜택 뿐 아니라, 기업 환경에 적합한 노무관리 제도 구축 등 외자 기업들이 믿고 투자할 수 있는 체계적인 법제 시스템 구축이 필요
  · 외국인 투자 유치를 위해서는 국제사회의 요구 기준에 부합하는 법제 정비 작업이 필요하며, 국제금융기구의 입법지원 프로그램 활용을 위한 노력이 필요
  · 특히, 북한 인력의 고용 및 해고, 인력 배치 등에 있어서 노무관리의 자율성이 보장되어야 함

- **물리적 조건 개선 노력 :** 특구 인프라 개발을 위해 주변국들과 국제금융기구의 ODA 유치 등 중앙 정부의 적극적 노력이 최우선 과제
  · 인프라 개발을 위해서는 중국의 지원과 한국의 지원을 받아내고, 중장기적으로는 일본과 국제금융기구의 지원을 받기 위한 노력을 기울여야 함

- **행정적 조건 개선 노력 :** 투자 유치를 위해서는 정부 정책의 대외 신뢰도 제고 및 행정 서비스 시스템 개선 노력이 필요하며, 개혁·개방에 대한 확고한 의지 표명과 이행 노력이 필요
  · 베트남의 도이모이 개혁·개방과 같은 개방 정책과 함께 친서방정책을 추진하여 대외 신뢰도를 제고
  · 특구 관련 수출입 절차 간소화 등 행정서비스 정비 노력도 병행되어야 함

4. 파급 영향과 대응

○ 북중접경지역이 성공적으로 개발된다면 한반도에는 북한의 개혁·개방 촉진 등의 긍정적 영향과 함께, 중국의 정치·경제적 영향력 증대 우려 등의 부정적인 영향도 존재

○ 긍정적인 영향 : 북한의 개혁·개방 촉진과 법제도 및 물류 인프라 개선

- **북한의 개혁·개방 촉진 :** 개혁·개방에 성공한 경험을 가진 체제전환국이자 북한의 동맹국인 중국이 주도하는 북한 개발 프로젝트는 북한이 개혁·개방에 대한 두려움을 상대적으로 적게 느낄 수 있도록 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대

- **외자 유치 및 대외 경협 관련된 법·제도 및 투자 환경 개선 가능성 :** 중국의 대북 인프라 개발 사업이 추진되면서 북한의 인프라 여건 뿐 아니라 투자 관련 제반 여건 전반에 관련된 제도 개선 가능성이 높아진 것으로 평가
  · 그동안 북한은 외국인투자관련 법제 변천 과정에서도 중국의 영향을 많이 받은 것으로 나타났으며, 특구 사업 추진의 경우에도 김 위원장의 방중 이후 중국의 사례가 반영된 것으로 나타남

- **물류·산업 인프라 개선으로 특구 내 우리 기업 참여 가능성 증대 :** 중국과 공동으로 나선 및 신의주 지역 개발을 통해 북한 개방을 유도하고, 인프라 및 물류 산업 등 新남북경협 사업을 추진할 수 있는 가능성이 증대

○ 부정적인 영향 : 북한 경제의 대중의존도 심화로 중국의 대한반도 영향력 증대 우려

- **북한 경제의 대중 의존도 심화 및 南南北中의 지역 분할구도 고착화 우려 :** 북중경협이 심화되면서 개성-금강산은 남한이, 압록강-두만강 유역 개발은 중국이 담당하는 '南南北中'의 분할구도가 형성될 수 있음

· 이는 남북경협의 시너지 효과를 저해하는 동시에 한반도의 통일경제 구축에 장애요인으로 작용할 우려가 존재

- **중국의 북한 지하자원 및 개발 이익 선점 우려 :** 장지투 개발계획과 접경지역 물류 인프라 구축을 토대로 중국의 대북 지하자원 개발이 가속화될 전망
· 중국이 접경지역 특구를 중심으로 한 북한 주요 지역에 대한 개발 이익의 선점 우려

- **중국의 대한반도 정치·경제적 영향력 증대 우려 :** 중국은 동북아의 지경학적 위상 제고의 수단으로 북한에 대한 영향력 행사 증대를 대내외에 과시하여 대한반도 정치·경제적 영향력을 확대하려할 가능성 존재
· 특히, 중국이 북한 인프라 선점과 함께 나선항을 군사적으로 이용할 경우, 이 지역 안보 상황 변화 가능성에 대한 우려도 존재

○ **시사점과 대응 : 북중접경지역 개발의 부정적 영향을 최소화하고, 긍정적 영향을 극대화시키기 위해서는 한중 협력을 통한 新 남북경협 사업 추진 및 장기적 안목에서의 동북아경제공동체 형성의 구심점 마련이 필요**

- **한중 협력을 통해 접경지역의 인프라 및 대규모 물류기지 건설 사업 등에 참여하는 新 남북경협 사업 추진**
· 다자틀 속에서 북한 경제 개방을 유도함으로써 신 남북경협 사업 추진과 북한의 대중의존도 심화에 따른 부작용 최소화를 모색
· 예컨대, 나선항과 청진항 등지의 인프라 및 대규모 물류기지 건설 사업에 한중 혹은 한러 공동 추진함으로써 중·러를 통한 접경지역개발 사업에 참여

- **석유와 천연가스 등 자원개발에 대한 주변국들과의 다자 협력 사업 증대**
· GTI(Great Tumen Initiative : 광역 두만강 개발 계획) 회원 국가들이 보유한 막대한 자원을 개발하여 지역 협력이 활성화되도록 적극적 참여 독려 및 이해관계 조정에 나서야 함

- 특히, 석유와 천연가스의 경우, 러시아 사할린의 천연가스 매장량이 약 1억 2만 톤, 석유 매장량이 약 50억 톤으로 추정되며, 중국 내 석유 매장량도 211억 4만 톤에 달하는 것으로 알려짐[6)]
- 이를 위해 우선은 북한의 회원 복귀를 설득하고, 중국 외에도 한·일·러 등 여타 GTI 회원국들이 적극적으로 참여할 수 있도록 기존 사업의 경제성 홍보와 신규 사업 개발 발굴 등을 주도

- 중장기적으로 동북아경제공동체 형성의 구심점 마련 모색

- 접경지역 개발에 대한 북중 양측의 적극적인 협력 방향을 활용하여 나선 등지를 접경 지역 개발과 북한 개방의 지렛대로 활용하며, 중장기적으로는 동북아 경제공동체 형성의 구심점으로 활용하는 방안을 검토
- 이를 위해 북한 문제에 대한 한중 외교 협력 관계를 강화하여 접경지역 개발에 대한 남북중의 공동 개발 프로젝트 구상
- 특히, 철도·도로 등의 교통 인프라 건설사업과 자원 개발 및 관광사업에 대한 협력을 강화하여 동북아 역내에 새로운 성장 동력을 창출

- 접경지역 개발 활성화로 인한 북한 경제의 대중의존도 심화 탈피를 위해서는 남북경협 활성화가 필요

- 북한 경제의 지나친 중국 의존 심화를 견제하는 의미에서 남북경협의 활성화를 위한 개성공단 사업에 대한 지원책을 강화
- 특히 개성공단의 인력 부족 문제가 지속적으로 제기되고 있는 가운데 중국의 북한 인력 활용에 대한 관심이 높아지고 있는 만큼, 북한의 여력이 접경지역에만 집중되지 않도록 병행 개발·발전을 유도해야 함

이해정 선임연구원(hjlee@hri.co.kr, 02-2072-6222)
홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr, 02-2072-6221)

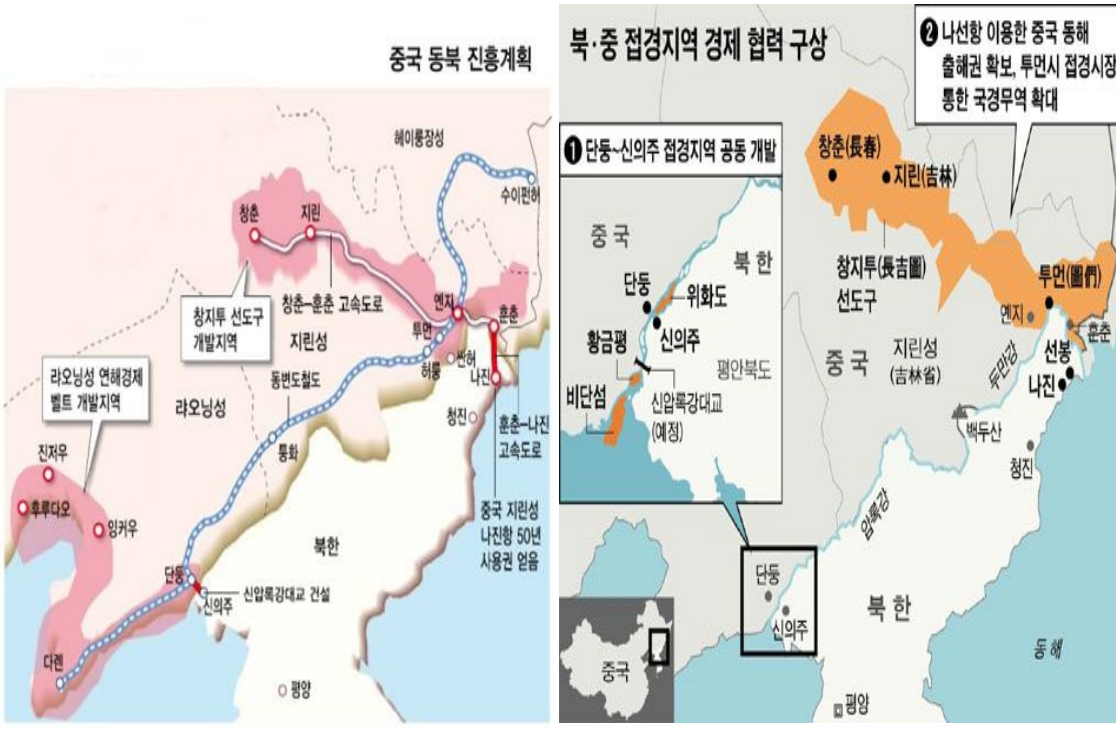
6) 이에 대한 자세한 내용은 심의섭, 이광훈, 『두만강 개발 10년의 평가와 전망』, 대외경제정책연구원, 2001 자료 참조.

< 참고 1> 북중접경지역 개발 현황도

○ 최근 북한과 중국은 접경지역 개발을 위해 기존의 특구 개발 및 인프라 확충을 중심으로 공동 개발 계획을 발표하고 있음

- 특히, 단둥~신의주 접경지역과 나진·선봉 일대에 대해 집중 개발을 추진하고 있음
  - 이는 낙후된 동북3성을 진흥시키고자하는 중국의 의도와, 외자 유치를 통한 기존 특구 활성화를 추구하는 북한의 이해관계가 절묘히 맞아떨어지는 것임

< 북중접경지역 개발 현황도 >



자료 : 각종 언론 자료 참고.

< 참고 2 > 체제전환국들의 접경지역 특구 개발 사례 분석

○ 경제특구의 개념과 성공 조건

- 경제특구란 일정구역을 지정하여 그 구역 내에서는 다른 지역과 달리 일정한 경제활동 부문에 대하여 예외적인 조치를 허용해 주는 특별지역을 의미
  - 이는 특성별로 무역·물류형 경제특구, 제조·가공형 경제특구, 업무형 경제특구, 복합형 경제특구 등으로 유형화할 수 있음
  - 본 연구에서는 이 가운데 북한에 적용할 수 있는 제조·가공형 경제특구에 대해 살피고자 함

< 경제특구의 유형별 특징 >

구분	무역·물류형	제조·가공형		업무형		복합형
	자유무역지구 (Free Trade Zone)	경제특구 (Special Economic Zone)	수출가공구 (Export Processing Zone)	정보처리구 (Information Processing Zone)	금융서비스구 (Financial Service Zone)	자유형 (Free Pot)
지리적 특성	항만·공항 인접, 창고지역	자치행정구역 전체	공업단지	도시 일부 또는 지구 내 지구	도시 전체 또는 지구 내 지구	전체 행정구역
조성 목적	무역, 수입 촉진	특정 분야 규제 완화, 민간 투자	수출산업 개발	정보처리센터 개발	보험, '	무역센터, 다양한 경제기반활동
관세 면제	저장용, 재수출용 수입재	선택적	자본재, 생산요소	자본재	다양	모든 무역, 공업, 소비용 상품
대표 활동	창고, 하역, 포장, 유통	공업	경공업, 제조업	자료 처리, 소프트웨어 개발, 컴퓨터그래픽	금융서비스	무역, 서비스, 공업, 금융
인센 티브	수입쿼터 면제	법인세 감면, 노동규제·외환통제 완화	이득세 감면, 규제완화, 외환통제 면제	통신독점체제, 통신위성서비스 가격 인하	조세감면, 비밀보장, 환전·자본이동 규제 완화	창업 간소화, 조세·규제 최소화
국내 판매	관세 납부시 무제한	엄격히 제한	소량 허용	일부 허용	일부 허용	지구 내 자유, 밖에서는 관세 부과
사례 지역	베젤알리 (두바이) 등	중국·폴란드 특구	베트남, 대만 등	서울 상암 DMC	라부안(말레이지아) 등	홍콩 등

자료 : 이원섭, 「동북아 물류, 비즈니스 중심국가의 비전과 전략 3 : 경제특구 개발 전략과 지역 균형 발전」, 『월간 국토』, 제251권, 2002. pp 23~31 참조 재구성

< 제조·가공형 경제특구의 유형별 특징 >

구분	특별경제구역 (Special Economic Zone)	수출가공구 (Export Processing Zone)
지리적 특성	자치행정구역 전체	공업단지
조성 목적	특정 분야 규제 완화, 민간 투자	수출산업 개발
관세 면제	선택적	자본재, 생산요소
대표 활동	공업	경공업, 제조업
인센티브	법인세 감면, 노동규제·외환통제 완화	이득세 감면, 규제완화, 외환통제 면제
국내 판매	엄격히 제한	소량 허용
사례 지역	중국·폴란드 특구	베트남

자료 : 이원섭, 「동북아 물류, 비즈니스 중심국가의 비전과 전략 3 : 경제특구 개발 전략과 지역 균형 발전」, 『월간 국토』, 제251권, 2002. pp 23~31 참조 재구성

- 경제특구가 성공하기 위한 요인들로는 제도적 조건과 물리적 조건, 기타 정부 역량 등 다양한 요인들이 존재

< 경제특구 성공 조건 >

구분	조건
제도적 조건	- 특구 관련 법제 구축 - 각종 규제 철폐 - 조세 감면 혜택 및 외환, 금융상 혜택 - 유연한 노동 규정
물리적 조건	- 적절한 인프라 구축 - 물류체계의 정비 및 원활한 유통 환경 조성 - 지리적으로 유리한 입지
정책적 조건	- 정부의 행정적 지원과 정부 역량 집중 - 정부 정책에 대한 신뢰도 - 정치적 안정성, 정책의 대외 개방성 - 국가 전체적인 경제특구에 대한 공감대 형성

자료 : 이상준 외, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용전략 - 경제특구의 수요 및 공급요건 분석을 토대로』, 국토연구원, 2004. p. 12 참고 재구성

○ 체제전환국의 접경지역 특구 성공 요인 분석

① 폴란드 카토비체 특별경제구역

- **개요 :** 1989년 개혁·개방 이후 폴란드 정부는 외자유치, 고용창출, 낙후된 구공업지역의 개발 등 지역균형개발을 위해 특별경제구역(Special Economic Zone; SEZ) 개발을 추진

- **카토비체 특별경제구역 :** 1996년 6월 폴란드에서 두 번째로 특구로 지정되어, 2011년까지 카토비체 경제자유구역청이 관리중임
  - 카토비체는 '자동차 산업의 메카'인 독일과 인접해 있기 때문에 자동차 산업을 주력으로 삼아, 다른 기업의 투자를 유도하기 위해 GM, 피아트, 볼도, 델파이 등 굵직한 자동차 회사를 앵커(anchor) 기업으로 유치
  - 카토비체 특별경제구역이 위치한 오버슐레지안 지역은 폴란드 내에서도 역사적으로 독일 등 외국과의 교류가 많았던 접경지역임
  - 2010년 3월 현재 카토비체 경제특별구역에는 179개 기업이 39억 5,000만 유로(약 6조 1,200억 원) 투자[7]

- **성공 요인 :** 조세 등 제도적 혜택과 물리적 인프라 지원
  - **(제도적 측면)** 대기업의 경우 기업세의 40%까지 감면해주는 특혜가 부여
  - 일정한 고용 조건 및 투자액 조건을 충족시킬 수 없는 중소기업의 경우에는 소득세 60% 감면 등의 혜택 부여
  - **(인프라 구축)** 정부가 유럽연합의 PHARE 프로그램[8]을 통해 A4고속도로 확장(로크로브-카토비체-크라코브 : 1억 500만 유로)
  - 국제부흥개발은행(IBRD)의 지원하에 카토비체 열공급 및 보호 프로젝트로 지역 난방시설 현대화 및 환경오염 감소
  - 카토비체의 글리비체(Gliwice)시의 경우 유럽부흥개발은행(EBRD)의 지원하에 하수도 확장 및 현대화 프로젝트 진행

② 베트남 하이퐁 수출가공구

- **개요 :** 1986년 개혁·개방 노선을 채택한 이래, 중국 경제특구를 모델로 1988년 수출가공구(Export Processing Zone : EPZ) 설치를 결정

7) 동아일보 2010. 3. 30 일자 기사 참조.
8) PHARE 프로그램은 서유럽 국가들이 중동부유럽 체제전환국들이 장차 유럽연합에 합류하는 것을 돕기 위해 추진한 프로그램으로서, 1989년 폴란드와 헝가리의 경제체제전환을 돕기 위한 프로그램(Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy: PHARE)으로 시작. 이상준 외, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용 전략 - 경제특구의 수요 및 공급요인 분석을 토대로』, 국토연구원, 2004. p. 127

· 1988년부터 딴뚜언, 린쭝, 칸토, 다낭, 하이퐁 지역에 각각 수출가공구를 설치하고, 제품의 생산 및 수출 관련 제반 서비스를 제공하기 위한 산업지역의 육성 도모

- 하이퐁은 베트남 제2의 국제무역항인 하이퐁항을 보유한 항만도시이며, 철도와 도로를 통해 중국 서남부 지역과 연계가 가능
  · 하이퐁시 투자기획국은 2009년 하이퐁시가 1억 2,594만 달러의 FDI를 유치하였으며, 신규사업 18건 및 기존사업 확대 13건을 승인하였다고 밝힘[9)]

- **노무라-하이퐁 산업단지 :** 1994년 12월 23일 베트남 하이퐁공단 개발회사(HNZO)와 일본 nomura/jafco investment(Asia) LTD(NJI)간에 합작 회사를 설립하여 노무라-하이퐁공단을 설립
  · 베트남측의 투자비율은 30%, 일본측 출자비율은 70%이며 활동시한은 50년으로 하이퐁과 하노이를 연계하는 5번 고속국도에 위치

- **성공 요인 :** 수출가공구 법인세 10% 우대 조치, 대규모 ODA를 활용한 인프라 정비 작업 추진
  · **(제도적 측면)** 법인세 10% 우대 세율이 적용, 사업개시연도부터 15년간 10%의 우대세율이 적용
  · 단, 과세소득 발생연도로부터 4년간 법인세가 면세되는 한편, 면제기간 종료 후 9년간 50%의 감면기간이 적용
  · **(물리적 측면)** 하이퐁 수출가공구 개발과 관련하여 공항, 항구, 도로, 철도 등의 인프라 시설을 일본 국제협력은행(JIBA) 등의 ODA로 정비
  · 또한, 아시아개발은행(ADB)의 '메콩강유역 개발 계획(GMS)'의 프로그램인 라오까이-하노이-하이퐁 간 경제 회랑(economic coridor)의 도로 인프라와 물류 센터 건립을 추진해 생산 제품의 對 세계 교역을 활성화를 추진

9) 주호치민총영사관, 주간경제정보(2010.02.05)

· **(정책적 측면)** 도이모이 개혁·개방 정책과 친서방 정책 추진을 통한 대외 신뢰도 제고와 함께 하이퐁 수출가공구 관리청의 수출입 절차 간소화 등 행정 서비스 정비

○ 체제전환국 특구 성공 사례와 과거 북한과의 비교

- **제도적 조건 :** 북한은 법제의 모호성, 노무 관리의 경직성, 폐쇄성 등 제도적 조건이 열악한 상황
  · **(법제의 모호성)** 세제상 혜택이 정확히 명시되지 않거나, 투자제도와 행정 서비스가 일치되지 못하는 상황
  · **(폐쇄성)** 특구가 지나치게 외부와 차단되어 있어 통신, 방문 등이 용이하지 않아 현장 접근이 어려운 상황
  · **(노무 관리의 경직성)** 자율채용이 가능한 체제전환국의 특구들과는 달리 북한의 경제특구에서 노동력 공급은 중앙 노동당국의 단체 공급에 의존해야 하며 해고도 엄격히 제한되는 등 제도적 여건 미흡

- **물리적 조건 :** 인프라는 중앙정부의 지원이 없어 낙후된 상황을 벗어나지 못하고 있음
  · 북한은 정부 차원의 인프라 개발에 매우 소극적인 모습을 보였으며, 중앙정부의 우선적이고 실질적인 재정 지원 노력 없이 인프라를 포함한 모든 개발 수요를 해외 투자 유치로 해결하려 함

- **정책적 조건 :** 국제사회의 신뢰 부족 및 특구 개발 전략 미흡
  · **(국제사회 신뢰 부족)** 정치적 불안정성 및 개혁·개방 의지 부재 등으로 투자 유치를 위한 주변국들 및 국제사회의 신뢰를 획득하지 못하고 있음
  · **(배후지 활용을 위한 전략적 접근 부재)** 북한은 지경학적으로 국제시장과의 접근성 양호, 경제특구의 개발 동력으로 기능할 만한 강력한 배후지가 존재함에도 불구하고 이를 활용하기 위한 전략적 접근에 실패
  · 북한은 중국과의 충분한 정책적 조율이 부재한 상황에서 오히려 동북3성과 경합을 벌이는 특구 정책을 실시

< 접경지역 특구의 성공 및 실패 조건 분석 >

구분		폴란드	베트남	북한		경쟁력 비교
		카토비체	하이퐁	나진·선봉	신의주	
제도적 조건	특구 관련 법제 구축	'경제특구법' (Act on Special Economic Zones, 1994) 등	'수출가공구에 관한 규정' (1991) 등	라선경제무역지대법 (1993)	신의주 특별행정구 기본법 (2002)	○
	기업 소득세	부분 면제	10%	14%	미정	△
	노무 관리	근로계약 자율 채용/ 해고 가능		인력알선계약 / 해고 엄격 제한		x
물리적 조건	적절한 인프라 구축	도로, 난방시설 하수도 등 현대화 사업 추진	공항, 항구, 도로, 철도 등의 인프라 정비	중국에 의존한 인프라 개발 노력 (아직은 시도 단계에 그침)		x
	인프라 개발	정부지원 (국제금융기구 ODA 지원)	정부지원 (국제금융기구 ODA 지원)	개발주체 부담	미정	x
정책적 조건	배후지와의 연계성	독일과의 인접성 및 산업 연계성	중국과의 인접성	중국 및 러시아와의 인접성	중국과 인접성	○
	정부의 행정 지원	기업 설립과 관련된 행정절차의 무료 지원 등	공무원의 실수, 공적 기관이 배상 책임 등	정부 지원에 소극적		x
	정부 정책 신뢰도	EU 가입으로 신뢰도 제고	WTO 가입으로 신뢰도 제고	신뢰도 매우 낮음		x

주 : 경쟁력을 갖춘 경우 ○, 비슷한 수준인 경우 △, 경쟁력이 없는 경우 x로 표기