

북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략

개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로

임강택, 임성훈

Korea Institute for National Unification

KINU

통일연구원

**북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략:
개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로**

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한경제연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2524 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 6,000원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를
중심으로 / 임강택 ; 임성훈 [공저]. — 서울 : 통일연구원, 2004
p. ; cm. — (연구총서 ; 04-13)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-255-1 93340

322.11-KDC4

338.95193-DDC21

CIP2004002161

북한의 경제특구 개발과
외자유치 전략 ▶▶▶

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 서 론	1
II. 북한의 경제특구와 남북경제협력	5
1. 경제특구 개발의 정치경제학	5
2. 북한의 경제특구에 대한 인식 및 기능	11
3. 북한의 경제특구 개발이 우리에게 주는 함의	17
III. 북한의 성공적인 경제특구 개발 전략	23
1. 북한경제특구 모형 및 분석	23
2. 북한경제특구 발전 시나리오	37
3. 특구별 추진 전략	40
IV. 성공적인 북한의 경제특구개발을 위한 외자유치 전략	63
1. 경제특구 개발 자금 유형의 분류	63
2. 남북협력기금을 통한 자금조달 방안	68
3. 외국인직접투자를 통한 자금조달 방안	81
4. 프로젝트 파이낸스를 통한 자금조달 방안	100

V. 결 론	117
1. 북한의 경제특구 개발 전략	117
2. 경제특구 개발을 위한 외자유치 전략	120
참고문헌	123
최근 발간자료 안내	125

그림 · 표목차

<그림 II-1> 남북한 동질성 회복의 매개체로서 개성특구의 역할 · 22	
<그림 III-1> 북한경제특구 개발 전략: 특화 및 순차적 추진 ····· 40	
<표 II-1> 북한의 경제특구 개발의 함의 ····· 18	
<표 III-1> 북한의 특구 유형 ····· 27	
<표 III-2> 개성공단의 발전단계별 대표 업종 및 유치산업 ····· 45	
<표 III-3> 관광공사의 금강산 투자사업에 대한 수익현황 ····· 58	
<표 IV-1> 자원조달 유형분류 ····· 65	
<표 IV-2> 연도별 기금조성 현황 ····· 70	
<표 IV-3> 최근 5년간 기금 지출내역 ····· 71	
<표 IV-4> 사업비의 지출내역 ····· 73	
<표 IV-5> 경의선·동해선 철도·도로 연결사업을 위한 승인액과 집행률 ····· 77	
<표 IV-6> 1단계(1백만평) 기반시설 건설사업에 대한 지원 계획 ··· 78	
<표 IV-7> 개성공단 시범단지 입주기업 투자자금 대출 계획 ··· 79	
<표 IV-8> 외국인투자 결정요인의 내용과 특성 ····· 82	
<표 IV-9> 개성공업지구와 금강산관광지구 관련 법규 ····· 85	
<표 IV-10> 특구내 기업들에 제공되는 세제상 특혜 ····· 89	
<표 IV-11> 남북 철도 및 도로 연결 구간 ····· 90	
<표 IV-12> 시범단지 입주기업들의 기반시설 문제 해결 방안 ··· 91	
<표 IV-13> 개성특구 및 금강산특구의 외자유치 가능 업종 ····· 97	

서론

I

남북간의 경제교류와 협력이 공식화된 1988년 이후, 그 동안 남북 경제협력은 북한문제와 통일문제 전문가와 정부 관계자 및 대북사업에 관심을 가진 사람들의 주목을 받아왔으며, 남북경제협력을 증대·발전시키는 방안에 대한 여러 연구와 분석이 있었다. 남북한간의 경제협력이 양측의 단순한 경제교류·협력 차원을 뛰어 넘어 종종 남북관계 진전의 가능성을 보여주는 계기판 역할을 했기 때문이다. 이와 함께, 남북경협은 남북한의 경제발전에 도움을 줄뿐만 아니라 산업인프라 공동 조성, 조화된 산업구조 형성, 문화 및 정서의 동질성 회복 차원 등에서 향후 남북통일을 유인하며 또한 통일 후 통일비용을 감소시키는 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

이처럼 복합적인 의미를 지니고 있음에도 불구하고, 남북경제협력은 양적인 증대는 보여주었지만 질적인 측면에서는 그다지 많은 발전을 보여주지는 못하였다. 정부차원의 대규모 지원성 사업을 대부분을 차지하는 가운데 민간사업자들의 단순한 형태의 교류사업과 협력사업이 주류를 이루어 왔기 때문이다. 물론 금강산관광사업과 같은 대형사업도 있었지만 아직도 안정적인 수익구조를 마련하지 못하고

있는 실정이다.

기업의 차원에서 추진되어온 남북경제협력의 형태는 제3국을 통한 제한된 품목의 수출입 및 제조업의 임가공 무역에서 시작하여 제조업의 합작투자로 발전을 모색하고 있으며, 최근에는 북한의 일부 지역에 남한의 자본과 기술을 수용할 수 있는 공간인 개성경제특구까지 확보하게 됐다. 이는 남한 입장에서 한반도내에서 수도권에 인접한 산업입지, 저임금 노동력 등을 확보함으로써 어려움에 처한 우리 중소기업들의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 계기를 마련하였다는 의미를 가진다. 북한 입장에서는 금강산 경제특구와 함께 북한의 4개 특구 중 절반에 해당하는 2개를 남한 측의 투자개발 방식으로 개발하겠다는 것이라고 하겠다. 또한 최근까지 가시적으로 활발한 개발 움직임을 보이고 있는 것은 금강산사업과 개성공단사업이라는 점을 고려해 볼 때, 남북경협에 대한 북측의 의존도가 커지고 있다는 사실과 함께 남한과의 경제협력에 대한 북한당국의 기대를 짐작하게 한다.

따라서 개성 및 금강산 특구는 반드시 동 프로젝트에 참여하는 참가자 모두에게 이익이 발생해야 하며, 또한 이를 기반으로 향후 남북경협의 확장 토대를 마련해야 한다. 좁은 의미의 참가자란 남북한 정부 당국과 특구개발업체, 남북한 참가 기업 및 근로자, 그리고 이해관계자가 해당되며 넓은 의미의 이해관계자란 남북한 주민 모두와 동아시아 평화를 바라는 주변 국가들일 것이다.

본 연구는 기본적으로 경제특구 개발 프로젝트 참가자 모두의 입장에서 높은 성과를 올릴 수 있는 전략방향 및 추진절차를 모색하는데 초점을 맞추고자 한다. 모든 참가자들의 이익을 극대화한다는 것은 어느 일방의 이익으로 인해 상대방의 이익이 감소되는 제로섬 게임(zero sum game)은 결코 바람직하지 않다는 것을 의미한다. 상호

협력적인 이익을 추구하면서 각자가 최선의 노력할 때 참가자 개인과 전체의 이익이 극대화되는 성과를 기대할 수 있을 것이다. 이를 반영한 본 연구의 연구범위는 다음과 같다.

첫째, 북한경제특구가 지니고 있는 복합적인 성격을 분석한다. 북한경제특구는 일차적으로 외부자본의 유치를 목표로 개발된다는 점에서 기존의 북한의 산업단지와는 분명하게 구별된다. 여기에 개발주체가 외부의 사업자일 경우에는 더욱 복잡한 성격을 지니게 된다. 우리 기업이 개발자일 경우에는 우리 산업단지의 일부가 될 수 있으며, 부분적으로는 북한의 산업단지 성격도 지니고, 남북경제통합의 실험장이라는 의미를 지니게 될 것이다. 따라서 개성공업지구나 금강산관광특구 개발사업의 경우는 남한 산업단지의 일부이자 북한경제의 개방화를 반영한 구체적인 경제개발 대안이며 남북한 경제통합 및 통일사업의 기반 사업으로서 의미를 갖는다.

둘째, 북한의 성공적인 경제특구 추진전략을 제시한다. 북한의 경제특구의 차별적 역할과 연계전략을 기초로 북한이 경제특구를 활용하여 경제개발을 이룰 수 있는 전략을 최대한 북한당국의 입장에서 제시하고자 한다. 즉 현재 북한이 당면하고 있는 경제적 제약을 고려할 경우 안정적·지속적으로 경제를 발전시킬 수 있는 경제특구발전 전략을 제안하고자 하는 것이다. 이를 위해서 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로 개발 전략과 과제를 제시하고자 한다.

셋째, 북한경제특구 개발의 구체적 추진방안으로 남한 자본을 포함한 외자유치 추진전략을 제시한다. 장기적으로 구상되고 있는 종합적인 발전을 위해서는 막대한 자금이 소요될 것으로 추산되고 있다. 따라서 특구내 산업인프라 개발을 위해서, 또한 현실적 자금조달 방안이 제약된 북한 입장에서 프로젝트 파이낸스 등의 기법을 활용한 외

자유치 전략은 필수적인 추진수단이 될 것이다.

마지막으로 이상의 논의에 기초하여 남북경제협력의 활성화 및 남한의 산업발전을 위한 바람직한 추진전략과 과제를 정리하고자 한다.

북한의 경제특구와 남북경제협력

1. 경제특구 개발의 정치경제학

가. 경제특구 개발 경쟁의 확산

1980년대 이후 미국과 영국을 중심으로 한 규제완화와 정보통신 기술의 발달 및 다양한 금융기법의 발달로 다국적기업을 중심으로 외국인 직접투자(foreign direct investment: FDI)가 활발하게 추진되었다. 이들의 활약에 힘입어 세계경제는 생산과 교역이 급속한 속도로 증가하게 되었으며, 소위 ‘경제의 글로벌화’가 진행되었다. 이 같은 현상이 특히 두드러지게 나타난 지역은 동아시아지역으로, 그 중에서도 중국의 성공적인 체제전환에 따른 경제적 부상이 이 지역 FDI를 선도하고 있다.¹ FDI를 통한 자본의 이동이 확산되면서 세계 각국은 자국의 경제발전에 필요한 자본과 기술을 도입하기 위해 다양한 유인을 제공하는 경제특구를 설치하고 있다. 이에 따라 세계 각

¹ 중국은 13억 명의 인구와 960만km²의 광대한 영토를 바탕으로 전세계 기업을 유혹하고 있는데, 중국에 대한 외국인직접투자(FDI) 규모는 이미 세계 최대규모로 증가하였으며 전세계 FDI의 30%, 아시아 전체 FDI의 약 80%를 차지하고 있는 것으로 추정된다.

국은 많은 기업을 유치하기 위한 경제특구를 만들어 이를 통해서 경제성장을 이룩하고자 노력하고 있다.²

일반적으로 한 국가가 경제특구를 설치할 때는, 국제자금과 거기에 체화되어 있는 선진기술 및 경영방식 등을 흡수하여 국가경제발전의 원동력으로 삼고자 하는 목적을 가지고 있다. 경제특구는 해당 국가의 경제상황과 입지여건 등에 따라 나름대로 고부가가치 창출을 위한 전문화를 추구한다. 경제특구의 유형은 자유무역지대의 형태로 운영되는 ‘국제무역·물류 중심형 경제특구’, 저렴한 생산비용을 활용한 ‘생산 중심형 경제특구’, 국제금융의 허브(중심지)를 지향하는 ‘금융 중심형 경제특구’, 그리고 이러한 것들이 혼합된 ‘복합형 경제특구’ 등으로 나눌 수 있다. 특정 국가가 지향하는 경제특구의 유형은 국내외적 경제상황이 변화함에 따라 달라질 수 있으며, 특정 경제특구의 성격 역시 시간이 지남에 따라서 사업여건의 변화와 함께 변신을 모색하게 된다.³

적극적인 경제특구개발전략을 통해서 급속한 경제성장을 이룩한 중국은 1970년대 후반부터 경제개혁과 대외개방정책의 일환으로 경제특구를 도입하였는데, 중국에 있어서 경제특구는 초기에는 경제성장에 필요한 외국의 선진기술 전수, 외화획득, 고용창출 등에 초점을 맞춘 수출가공지역의 형태로 운영되었으나, 1980년대 후반에 들어 시장경제체제로의 전환을 본격화하면서 시장경제를 도입하는 창구이자 중국식 ‘사회주의시장경제의 실험장’ 역할을 수행하고 있다. 중국은 경제특구를 통한 개혁·개방의 실험이 성공을 거두자 대외개방을

² 세계 도처에는 수백 개가 넘는 경제특구가 설치되어 있는 것으로 추정되고 있다.

³ 홍콩의 경우 복합형 경제특구에서 제조업의 경쟁력이 약화되면서 서비스 위주의 경제특구로 변신을 꾀하고 있다.

내륙지역까지 확대했으며, 시장경제체제로의 개혁을 가속화하였다.⁴

국가 전체를 경제특구로 개발한 국가도 있다. 싱가포르와 홍콩의 경우가 그것인데, 이들 국가는 경제특구로서의 지속적인 발전을 국가 발전전략의 핵심으로 인식하고 있다. 이에 따라 이 국가들은 경제특구로서의 생명력을 유지하기 위해 꾸준한 변신을 모색하고 있다. 싱가포르의 1980년대 초반 석유파동을 겪으면서 저임금정책에서 고임금정책으로 전략을 재조정하면서 산업의 고부가치화를 추진하였으며, 1990년대에 들어와서는 ‘전략적 경제계획(strategic economic plan)’을 입안하여 산업에 클러스터(cluster) 개념을 포함시켰다. 이어 1998년에는 지식기반산업의 세계 허브(Hub)로 도약한다는 ‘Industry21’ 계획을 발표한바 있다.

나. 경제특구개발 성공을 위한 정치적 조건

경제특구의 개발 사례를 분석하는 많은 연구들은 성공을 위한 조건들을 정리하면서 주로 경제적 측면에 집중하는 경향을 보이고 있다. 그러나 경제특구가 성공하게 된 배경에는 이를 가능하게 한 정치적 환경이 있었다는 사실을 간과해서는 안 된다. 경제특구가 성공하기 위한 정치적 요인으로는 정치적 안정성, 국제사회와의 협조적인 외교관계 수립, 정치지도자의 의지 및 국민들의 지지 확보 등을 꼽을 수 있다.

경제특구에 사람과 돈이 모이게 하려면 해당 국가의 정치적 안정성과 해당 지역의 군사·안보적 차원의 위험성 제거가 필요하다. 경제특구에 자금을 불러 모이기 위해서는 무엇보다도 정부의 적극적이고 일관된 정책 추진을 통해 정부 정책에 대한 투자자들의 신뢰를 확

⁴ 어떤 학자들은 중국의 경제개혁이 성공한 이유를 경제특구의 설치와 성공적인 운영에서 찾기도 한다.

득하는 것이 중요하다. 국가가 정치적으로 안정되어 있지 못해서 사회적인 혼란이 지속된다면 지속적이고 안정적인 정책을 추진하지 못할 것이기 때문이다.

또한 군사적인 도발의 가능성이 있는 지역에 대한 투자 역시 제약을 받을 수밖에 없다. 군사안보적 측면에서의 위험성을 해소하기 위해서는 주변국가 및 국제사회와 평화롭게 잘 지내는 것이 매우 중요하다. 특히 국제사회나 주요 강대국으로부터 경제제재를 받고 있는 것도 경제특구의 성공을 크게 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 우선적으로 수출에서 제약을 받게 될 것이고 국제기구의 자금을 사용하는 것도 어려울 것이기 때문이다. 또한 특구 주변에 있는 국가의 정정(政情)이 불안하거나 주변 국가들에게서 전쟁 발발 가능성이 있는 것도 투자 의욕을 꺾는 요인으로 작용하게 된다.

특정 경제특구에 대한 투자를 결정하는 것은 당장에 다른 지역에 비해 더 큰 수익을 낼 수 있는 여건이 제공되거나 최소한 장기적인 수익을 기대할 수 있기 때문이다. 경제특구 개발 경쟁이 치열해진 현재의 상황에서는 투자기업을 유치하기 위해서 국가적 역량을 집중해야 하며, 정책의 추진과정에서 생겨날 수 있는 반대의견을 설득하고 국가적 비전을 제시하면서 끌고 나갈 수 있는 강력한 리더십이 중요하다. 특히 개도국이나 체제전환국의 경우에는 기존의 체제와는 완전하게 다른 제도를 제시해야 하기 때문에 1국 2체제를 도입한다는 정도의 과감한 정책의 도입이 필요하며, 이처럼 획기적인 ‘의식의 전환’이 요구된다는 점에서 국민들의 강력한 지지를 이끌어 낼 수 있는 정치 지도자의 리더십이 더욱 중요성을 갖는다. 이를 기초로 정부가 일관된 특구정책을 추진하겠다는 의지를 보여줄 수 있어야 한다. 홍콩은 1997년 7월 중국으로 반환된 이후에도 중국정부가 ‘1국 2체제’의

원칙을 고수하겠다는 의지를 밝힘으로써 물류거점으로서의 명성을 유지할 수 있었으며, 싱가포르도 국가지도자의 교체에도 불구하고 시장개방이라는 원칙 하에서 일관된 정책을 추진하여 투자자의 신뢰를 얻은 바 있다.

다. 경제특구개발 성공을 위한 경제적 조건

경제특구개발을 성공시키는 데 있어 가장 중요한 경제적인 조건은 해외의 자본을 유치하여 자국의 경제를 활성화시킬 수 있도록 특구의 지정화적인 이점을 최대한 살리는 개발전략을 수립해야 한다는 점이다. 다시 말해 입지를 잘 선정하는 일이 무엇보다 중요하다는 말이다. 전통적으로 기업들이 입지를 결정할 때 가장 중요하게 고려하는 요인은 교통·물류비용을 절감시킬 수 있는 교통·물류 여건이며, 이 외에도 배후지역에서 우수하고 충분한 인력 공급이 가능해야 하고, 각종 경영지원 서비스를 제공받을 수 있어야 한다. UAE는 중동·아프리카·동남아시아를 잇는 교통과 물류의 중심에 있다는 장점을 살려 항만과 공항을 중심으로 한 ‘중계무역기지’로 부상하고 있으며, 홍콩·싱가포르·네덜란드 등도 국제해운항로와 유럽 중심지에 위치해 있는 장점을 살려 물류거점국가로 발전하였다. 여기에 주변에 배후시장으로 활용할 수 있는 국가가 있다면 경제특구로서의 발전 가능성은 그만큼 커질 것이다.

다음으로 지적할 수 있는 조건으로 규제완화와 인프라 확충 등을 통해서 기업하기 좋은 환경을 조성해야 한다는 점을 들 수 있다. 각국들은 특구내에 기업을 유치하기 위해서 각종 규정을 국제기준에 맞게 조정하거나 완화하는 등 경쟁국보다 나은 ‘경영환경’을 제공하

기 위해 노력하고 있다. 기업들이 바라는 것은 경영하기 좋은 환경과 생활하기 좋은 환경이다. 경영환경으로는, 노사갈등이 없거나 있더라도 쉽게 해결할 수 있어 노동시장의 유연성이 확보되어 있으며, 세계를 비롯한 각종 제도적 장치 마련을 통하여 우대조건을 제공해 주는 것, 그리고 외국인들의 투자활동에 대한 우호적인 사회분위기의 조성 등을 꼽을 수 있다. 기업들이 생산과 업무환경의 개선만을 바라는 것은 아니다. 기업활동에 참여하는 개인들과 그의 가족들은 편리하고 쾌적한 근무환경과 생활환경도 매우 중요하게 여긴다. 따라서 생산·업무시설 및 서비스뿐만 아니라 주택, 편의시설, 여가·문화시설 등 다양한 배후 생활지원시설과 서비스 기능이 요구된다. 이와 함께 외국인 근무자들을 위한 공공편익시설도 중요한데, 이 중에서 특히 관심을 기울여야 할 부분은 교육시설과 의료시설이다.

일관성 있는 정책의 추진은 투자자들이 투자를 결정하는 데 필요할 뿐만 아니라 기업활동의 지속 여부를 결정하는 데도 매우 중요한 변수가 된다. 정부가 당초의 약속을 지키지 않는다거나 정책을 쉽게 바꾸어 불이익을 초래할 경우 투자자의 투자의욕을 위축시킬 것이다. 대만의 경우 산업개발 제한조치를 시행함으로써 기간산업에 대한 투자가 충분하게 이루어지지 않자 투자자들이 외면하게 되었다. 또한 중국의 하이난도(海南島)는 1988년 특구지정 당시에는 입주기업에 대한 소득세와 부가세의 면제 혜택으로 높은 관심을 끌었으나 1998년 주룽지 총리가 이 지역의 산업개발을 제한적으로 하라고 지시함에 따라 지방정부의 산업기반시설 건설계획이 대부분이 취소되었으며, 세금우대정책을 폐지하는 등의 조치를 취하자 투자자들이 대거 철수하는 사태가 발생하였다.

2. 북한의 경제특구에 대한 인식 및 기능

가. 경제특구에 대한 인식

북한의 『경제사전』에 따르면, ‘경제특구(대외개방지대)’를 다음과 같이 규정하고 있다.

융통성있는 대외경제시책들을 실시하는 중국의 특수경제구역. 1979년에 중국국무원은 4개도시의 일부 지역을 경제특구로 공포하였다. 중국에서 경제특구를 설치한 목적은 외국의 자본, 기술, 경영관리경험을 끌어들이고 취업조직을 마련하여 대외무역을 확대하고 외화수입을 늘여 경제발전을 촉진하자는데 있다. 중국의 경제특구는 자본주의나라들에 있는 《공업단지》와 본질적 차이가 있다. 자본주의나라들의 《공업단지》는 외국자본을 끌어들이어 자본주의경제를 발전시키고 있으나 중국의 경제특구는 사회주의경제형태가 지배적 지위를 차지하는 조건에서 여러 가지 경제형태가 동시에 병존하는 구역이다. 외국자본가들은 특구내에서 일정한 생산수단을 점유하고 부분 혹은 완전 경영관리권을 가지며 노동자를 고용 또는 해고할 수 있으며 중국정부가 규정한 특혜와 기타 리권을 가진다. 그러나 그들은 경제특구내에서 일체 경제활동을 사회주의국가의 감독과 지도하에서 진행한다.⁵

같은 『경제사전』에서 소위 자본주의 국가들의 ‘공업단지’에 대해서는 다음과 같이 정의하고 있다.

자본주의사회에서 자본가들의 리윤추구를 위하여 일정한 지역에 공업을 집중시키고 구획을 갈라놓은 공업지구. 《공업단지》는 19세기말 영국의 《만체스터공업단지》의 창설로부터 시작되었고 제2차세계대전후에는 세계적인 판도에서 보급되고 있다. 자본주의나라들에서 《공업단지》 창설은 도시개발과 지역개발의 이름밑에 《독점자본가》들의 리윤추구를 위한것으로 추

⁵ 『경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 116.

진되고 있다. 식민지예속국가들에서의 《공업단지》 창설은 현대 제국주의독점들의 신식민주의적공업정책실현의 한 고리로 되고 있다. 오늘 남조선에는 많은 《공업단지》 들이 있다. 미일제국주의자들은 남조선도처에 널려있는 《공업단지》 들로써 남조선을 군사적 부속물화하고 식민지수출상품생산기지화하고있다. 남조선 《공업단지》 들에 기여든 미일다국적기업들은 지난날 《조계지》 들에서의 제국주의자들보다 더 침략적이며 략탈적인 책동을 감행하고있다. 제국주의자들은 지난날 《조계지》 에서 그 나라 인민들이 자기들과 한 지역에 사는것을 거부했지만 《조계지》 두리에 철조망을 둘러치고 주민들의 통행까지 막은 일은 없었다. 미일다국적기업들은 남조선 《공업단지》 들의 넓은 지역을 쇠창살으로 둘러치고 그 안에서 남조선로동자들을 가혹하게 착취하고있고 로동자들의 출입은 물론 외래자들의 출입까지도 철저히 통제하고 있다. 미일다국적기업들은 생산, 유통, 무역을 위한 온갖 권한을 쇠창살을타리를 넘어 남조선전역에 행사하고 있으며 지어는 외래독점자본가들의 호화주택까지 마음대로 짓고 살수 있는 《거주권》 까지도 행사하고 있다. 《공업단지》 에 기여든 미일다국적기업들은 괴뢰 《국적》 을 가지고 남조선 《법인》 과 같은 권리행사를 할뿐아니라 매관자본가들도 받을수 없는 온갖 특혜와 특전을 받고있다. 미일다국적기업들은 경영활동을 하는데서도 자본금의 100%까지 제한없이 투자할뿐아니라 다시 투자하며 그 규모도 처음 회사를 설치할 때의 2배까지 하고있다. 또한 다국적기업들은 남조선에서 값싼 로동력을 리용하여 착취한 막대한 리윤도 자기 나라에 마음대로 송금하고있다. 이처럼 남조선에 창설된 《공업단지》 는 미일다국적기업들의 제국주의적착취와 략탈을 강화하며 남조선의 군사적부속물화와 식민지수출상품생산기지화에 복종하고있다.⁶

이 『경제사전』이 1985년에 발행되었다는 점에서 현재 북한당국의 입장을 반영하고 있다고 볼 수는 없다. 다만 최근에 신의주를 특별행정구로 지정하고, 개성을 공업지구로, 금강산을 관광지구로 지정한 점에 비추어 볼 때, 북한당국의 입장이 어떻게 달라졌는지 파악하는

⁶ 위의 책, p. 176.

데 도움을 받을 수 있다. 1980년대 중반 당시 북한은 자본주의 국가들이 설치한 경제특구의 성격에 대한 거부감을 표시하면서도 중국이 추진하고 있는 경제특구에 대해서는 이해하려고 노력하는 모습을 엿볼 수 있다. 그러나 이것도 변화라고 할 수 있다. 1975년에 발행된 『경제사전』에서는 공업단지나 경제특구와 관련한 설명 자체가 전혀 없었기 때문이다.

북한에 경제특구가 설치된 것은 1991년 12월 함경북도 나진·선봉 지역에 자유경제무역지대를 설치하기로 결정하면서부터이다. 경제발전에 필요한 외화를 획득하기 위해서 합영법을 도입하였지만 별다른 성과를 거두지 못하였으며, 중국이 경제특구를 통해서 상당한 성과를 거두는 것에 자극을 받은 것으로 보인다. 그러나 나진·선봉지역을 경제특구로 지정하면서 충분한 준비를 하지는 못한 것으로 보인다. 외국기업에 문만 열어 놓으면 저절로 투자가 이루어지고 기업들이 들어올 것으로 기대하였던 것이다. 그러면 북한으로서는 손쉽게 외화를 획득할 수 있을 것이라고 믿었던 것이다. 북한당국의 꿈은 오래가지 않아 깨지고 말았다. 투자가 거의 이루어지지 않은 것이다. 나름대로 소득이 있다면 경제개혁과 개방을 실험해 보았다는 것 정도라고 할 수 있다.

그러던 북한이 2002년에 이르러 전격적으로 신의주, 개성, 금강산에 경제특구를 설치한 이유는 무엇일까? 북한이 신의주에 특별행정구를 설치하여 입법권, 행정권, 사법권을 부여하고 외국인을 장관으로 임명하고, 개성지역을 공업지구로 지정하여 남한기업으로 하여금 개발하도록 한 것은 첫째, 북한당국이 경제특구를 여전히 외화획득을 위한 대외창구로 인식하고 있음을 의미한다. 이는 경제적 어려움을 해결하기 위한 수단으로 외자도입이 가능한 경제특구 이외에는 달리

선택할 수 있는 수단이 없다는 것을 의미하기도 한다고 할 수 있다. 두 번째, 북한당국의 경제특구에 대한 인식변화가 이루어 졌다고 해석할 수 있다. 만약 신의주 특별행정구 지정과 개성 공업지구 설치를 ‘1985년도 인식’으로 설명한다면, 신의주와 개성을 외국 자본가들에게 내어주어 다국적기업들이 “제국주의적 착취와 약탈을 강화하며 식민지 수출상품의 생산기지화”하도록 허용하였다고 할 수 있는 것이다.

북한의 경제특구에 대한 인식 변화를 보여 주는 구체적인 문건을 발견하기는 쉽지 않다. 다만, 경제특구 관련법을 발표한 이후 북한은 미국이 핵문제를 제기한 데 대한 외무성 대변인 담화문을 통해 경제관리체계의 개선 조치와 함께 추진하고 있는 경제특구 조성사업으로 침체된 경제를 활성화하고자 한다는 점을 강조하였다.

우리는 변화된 현 정세와 우리의 구체적실정에 맞게 경제관리에서도 일련의 새로운 대책들을 강구하고 경제특구를 내오는 등 경제를 활성화하기 위한 조치들을 련이어 취하고 있다.⁷

나. 경제특구의 기능

북한당국이 경제특구에 대한 인식을 전환하여 파격적인 수준의 경제특구를 도입한 것은 경제특구를 통해서 얻을 수 있는 것들에 대한 요구가 절실하였기 때문이라고 할 수 있다.

그렇다면 북한당국이 스스로 실패한 것으로 평가한 나진선봉경제무역지대 외에 신의주, 개성, 금강산을 각각 행정특구, 공업지구, 관

⁷ 조선민주주의 인민공화국 외무성 대변인 담화, “협상의 방법에 의한 문제해결을 바라고 있다”(2002.10.25).

광특구로 지정한 이유는 무엇일까? 대외개방에 대한 정부의 의지를 대외에 과시함으로써 외국인 투자를 유치하고, 경제발전에 필요한 국제자금과 선진기술을 도입하며, 선진 산업부분의 국내부분으로의 확산을 통한 경제성장을 촉진할 수 있으며, 경제개혁의 실험실이자 학습장 등으로의 역할을 기대하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이들을 좀더 자세하게 설명한다.

먼저, 대외개방에 대한 정부의 의지를 대외에 과시함으로써 외국인 투자를 유치가 확대하는 효과를 기대할 수 있다는 점을 들 수 있다. 북한처럼 경제체제가 국제규범과 격차가 크고, 관련 법규와 제도에 있어 개선해야할 부분이 많은 경우에는 정부의 지속적인 개혁·개방 의지가 투자자들에게는 매우 중요한 고려사항이 된다. 사실 북한은 최근에 들어와서 개혁·개방 의지를 국제사회에 과시하려는 듯한 태도를 많이 보이고 있다. 북한은 2002년 '7·1 경제관리제도 개선조치'를 발표(2002.7)한 데 이어 신의주에 행정특구를 설치한다고 발표(2002.9)하였다.⁸ 이어 10월에는 개성과 금강산을 공업지구와 관광특구로 지정하였다.⁹ 이러한 조치들이 추진된 이유 중에 하나는 개혁·개방의 조치들을 통해서 평화·개방적 이미지를 과시함으로써 경제지원과 협력을 확대하고자 한 것으로 보인다.

둘째, 고갈된 자본을 외국에서 충당하여 경제발전을 도모하고자 하는 것이다. 북한에서 대외경제정책의 주된 목표는 경제발전에 필요한 해외자본을 조달하는 것이라고 할 수 있다. 이 정책은 시대 상황에

⁸ 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.

⁹ 개성지역에 공업단지를 설치하여 남한기업의 투자를 유치하고 금강산에 관광특구를 설치하여 금강산을 국제적인 관광지로 개발하겠다는 의지를 표명한 것이다.

따라 변화하는데, 러시아를 중심으로 한 사회주의국가로부터의 지원에 주로 의지해온 1950~60년대를 거쳐, 1970년대에는 선진기술과 설비를 도입할 목적에서 선진 자본주의 국가로부터의 대규모 기술 및 자본 도입을 추진했다. 그러나 경제체제의 비효율성과 석유파동 등으로 외채가 누적되자, 1980~90년대에는 외채부담이 없는 외국인 투자유치와 수출우선의 무역확대정책에 눈을 돌리게 되었다. 이러한 정책마저 사회주의 시장의 붕괴로 실패로 끝나고, 10년에 걸친 경제하강으로 어려움을 겪게 되자 2000년대 들어와서는 경제특구의 역할에 주목하고 있다. 경제발전에 필요한 국제자금 조달을 위한 창구로서 경제특구의 역할을 기대하고 있는 것이다.

셋째, 특구내에 도입된 해외 선진 산업부분의 국내 확산을 통해서 경제성장을 촉진하고자 한다는 점을 지적할 수 있다. 경제특구를 통한 경제발전 전략은 제한된 지역을 대상으로 대폭적인 대외개방을 추진하는 것으로, 이 지역을 통해 첨단기술 및 설비, 그리고 선진 경영기술을 도입하여 국내산업에 전파함으로써 국가 경제구조의 조속한 선진화를 도모한다. 또한 일정 기간 동안 특구 밖의 지역에서는 대외개방으로부터 보호해 줌으로써 초보수준의 산업을 육성하는 효과를 누릴 수 있는 것이다. 선진 산업부분의 국내부분으로의 확산과 국내 유치산업의 보호, 산업연관 효과를 통한 경제성장 촉진 등의 효과가 기대되는 것이다.

마지막으로, 경제개혁의 실험실이자 학습장으로서의 역할을 기대하고 있을 것이다. 기존의 시스템을 기준으로 삼았을 때, 상당히 파격적인 조치로 평가받았던 '7·1경제조치' 중에서 상당부분은 이미 나진·선봉경제무역지대에서 실시했던 조치였다. 1997년 6월 북한은 나진·선봉지역의 개발을 촉진하기 위하여 몇 가지 개혁조치를 시행

하였다. 화폐단일화와 환율의 현실화, 음식점·여관 등의 사적운영(사기업) 허용, 정부보조금 폐지를 통한 기업의 독립채산제 강화, 원정리에 자유시장 개설 등의 조치가 취해진 것이다. 이들 조치는 나중에 정부의 통제가 강화됨에 따라서 개혁적인 색채가 퇴색하기는 하였으나, 당시로서는 획기적인 개혁조치들을 시도했다고 할 수 있다. 또한 경제특구에 진전된 형태의 경제관리 제도를 도입함으로써 시장체제 및 경쟁체제로의 전환을 특정지역에서 제한적으로 실험하는 효과를 거둘 수 있다.

3. 북한의 경제특구 개발이 우리에게 주는 함의

북한의 경제특구 개발에 우리가 관심을 갖는 이유는 일차적인 관심의 대상인 개성공업특구의 경우에는 우리 기업이 개발사업자로 사업을 추진하고 있을 뿐만 아니라 대부분 우리 기업들이 입주하여 생산활동을 할 것이기 때문이지만, 기본적으로는 북한이 경제특구를 통해서 외부의 자금과 기술을 도입함으로써 경제적으로 성장의 발판을 마련하고 이를 기초로 지금 추진하고 있는 경제부문의 변화를 가속화할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 또한 경제부문의 변화는 정치적 안정성 확보를 통해서 한반도의 정치·군사적 안정을 도모할 수 있을 것으로 보이기 때문이다. 이를 표로 정리해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 II-1> 북한의 경제특구 개발의 함의

	경제적 측면	정치·군사적 측면
한국 차원	어려운 중소기업에 희생 기회 제공, 새로운 성장동력 창출	군사적 긴장 완화, 대북정책 추진 수단 확대
북한차원	경제난 해소 계기 마련, 경제개혁 가속화, 경제개방 확대	군사중심의 정책 완화 기대, 정치적 안정성 확대
남북 차원	남북협력의 증진, 남북 공동번영 및 균형발전, 경제공동체 기반 마련	한반도 긴장 완화, 남북간 군사부문의 신뢰 구축
동북아 차원	동북아 지역 경제협력 확대	동북아시아 평화 협력 증진

가. 남북경제협력 증진과 북한 경제특구

남북경협은 북한의 경제특구 개발과 정(正)의 상관관계를 형성한다고 할 수 있다. 북한에 경제특구가 개발된다는 것 자체가 개혁·개방의 진전을 의미한다는 점에서, 경제특구 개발은 남북경협의 확대로 이어질 것이다. 특히 지금까지 남북경협의 걸림돌로 지적되어왔던 인프라 부족, 북측 관계자들의 시장마인드 결핍에 따른 행정의 비효율, 정부정책의 불투명성에 따른 높은 위험부담 등이 개선될 것으로 예상되기 때문이다.

북한의 경제특구 개발이 남북경협이 미치는 효과는 개성공단의 경우보다 직접적으로 나타날 것이다. 우리 기업이 개발업자로 공단을 조성하고, 분양 및 운영까지 책임을 지고 있기 때문에 개성공업지구의 활성화는 바로 남북경협의 확대를 의미하게 된다. 이런 점에서 개성공업지구를 비롯한 북한의 경제특구의 개발에 대한 우리의 접근은 보다 장기적이고 종합적인 관점에서 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 북한의 경제특구가 우리에게 어떤 의미가 있으며

어떻게 활용해야 할 것인지 전략적으로 사고할 필요가 있다.

북한의 경제특구는 첫째, 국내 경제의 경쟁력을 재고하고 우리의 투자환경을 개선해주는 효과가 기대된다. 고비용구조의 확산으로 경쟁력을 상실한 국내의 한계기업들이 중국이나 동남아로 생산기지를 찾아 떠나고 있는데, 이들의 상황이 점차 악화되고 있어 새로운 대체 생산기지의 모색이 절실한 상황이다. 그러나 북한의 경제특구를 우리의 한계기업만을 위한 생산기지로 인식해서는 곤란하다. 특정지역의 생산환경은 지속적으로 변하는 것이어서 한계기업에 유리한 조건이 점차 퇴색될 것이기 때문이다. 또한 장기적으로 북한의 경제특구를 개발하여 우리 경제의 새로운 성장동력으로 발전시키기 위해서는 첨단 기술분야를 포함하여 국제적인 경쟁력을 창출해 나갈 다양한 업종들이 입주해야 할 것이기 때문이다. 따라서 비교우위에 기초한 남북간 분업구조를 창출해 나간다는 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 이외에도 북한의 경제특구에서 우리 기업들이 생산활동을 하고, 이를 통해서 남북관계가 개선되면 한반도의 긴장은 크게 완화될 것이다. 이는 우리경제의 대외신인도 개선이라는 간접적인 효과도 기대할 수 있다는 것을 의미한다.

둘째, 북한의 경제특구 개발은 북한경제의 장기침체 극복과 현대화를 촉진함으로써 남북의 공동번영과 균형발전에 기여한다. 이 과정에서 우리 사회에서 통일에 대한 부정적인 인식의 근거로 사용되는 소위 ‘통일비용’을 감소시킬 것으로 기대된다. 이를 위해서는 경제특구 개발에 참여함으로써 이를 통해 북한경제의 경제회생과 현대화 작업을 지원하고 개혁·개방과정을 촉진할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이와 함께 남북의 경제협력사업에 주변국을 포함한 국제사회가 함께 참여할 수 있도록 함으로써 북한이 국제경제협력 네트워크에

빠르게 편입할 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

셋째, 남북분단으로 인해 단절된 협력공간을 복원함으로써 해양과 대륙의 연결부문의 기능이 되살아나게 해야 한다. 우리는 북한이라는 단절공간으로 인해 ‘섬’으로 전락하여 경제발전에 긴요한 대륙의 관문기능을 상실한 상황이다. 따라서 북한과의 경제협력이 본격화되면, 한반도가 동북아의 상업·물류 거점지역으로 부상할 수 있게 된다. 이를 위해 북한의 경제특구를 연결하는 협력네트워크를 구축하며, 북한의 경제특구가 물류, IT 등의 분야에서 동북아지역의 경제거점의 역할을 할 수 있도록 경협사업을 설계하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

마지막으로 북한경제특구의 개발은 북한경제의 체질 개선 및 시장경제로의 전환을 촉진하는 계기로 작용할 것이며, 북한 경제체제의 변화는 남북한 경제공동체 형성을 촉진하게 될 것이다. 무엇보다도 북한의 경제특구 개발은 남북경제공동체 형성을 위한 물리적·제도적 기반을 제공하게 된다. 특히 개발이나 투자 등 다양한 방식으로 북한의 경제특구에 우리 기업이 참여하는 과정을 통해서 이질화된 제도를 통합해 나갈 수 있는 공간들이 구체적으로 마련되도록 해야 한다. 북한의 경제특구가 남북한의 경제통합을 이끌어내는 창구이자 실험장의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 공동체 형성과 북한 경제특구: 개성공업지구를 중심으로

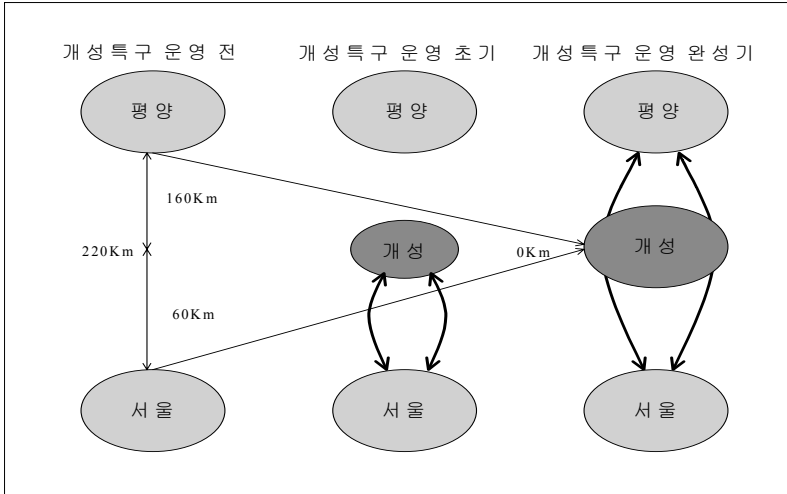
북한의 경제특구가 남북한 공동체 형성에 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 개성공업지구의 사례를 통해서 좀더 구체적으로 설명하고자 한다. 개성공업지구는 비단 남한기업의 제조업 경쟁력을 확보하기

위한 입지적 장점만을 제공하진 않는다. 개성공단에 남한 기업들이 입주하게 되면, 남한의 기업관리 구조와 경쟁논리가 통용되며 사람, 물자, 자본, 정보가 유입되는 자유시장 체제가 적용되는 장소가 된다. 북한기업이 남한기업과 합작하여 기업을 운영하는 경우, 북한측 관리자는 시장경제에서 의사결정과정에 익숙해 질 것이며 남한 기업이 단독으로 투자한 기업이라도 북측의 중간관리자, 근로자들에게 경쟁과 효율성에 대한 기업논리를 직간접적으로 체험할 수 있는 기회를 제공한다.

그뿐만 아니라 개성지역에는 제조기업의 배후단지로서 산업 지원 서비스 시설, 관광 및 위락시설, 주거시설 등이 함께 건설된다. 이와 함께 남한 주민과 외국인들의 관광지로 개발될 예정이다. 따라서 향후 이 지역에 건설될 문화공연시설, 휴양지, 레저스포츠 시설 등은 남북한이 서로의 문화를 접하고 공유할 수 있는 문화공동체 형성의 기반을 제공하게 된다.

개성공업특구의 건설은 남북간의 물리적·심리적 거리감을 줄이는 데도 기여하게 될 것이다. 서울과 평양 간 직선거리는 220Km인데 특구 운영 전에는 주로 중국을 통해서 접근할 수 있어 실질적인 물리적 거리는 그 보다 훨씬 멀었다. 최근 남북이 도로와 철도를 연결하고 조만간 개통식을 앞두고 있어 물리적 거리는 많이 줄어들 것으로 기대된다. 그러나 개성특구가 성공적으로 추진되는 시점에는 이러한 물리적 거리의 의미가 달라지게 된다. 무엇보다 특히 심리적 거리가 사라지게 될 것으로 기대된다. 또한 개성특구가 확장되어 매개적 위상이 강화될수록 남북한의 동질성 회복지수는 점차 높아진다고 할 수 있다. 즉 개성특구는 남북한 동질성 회복의 접점이 된다고 하겠다.

<그림 II-1> 남북한 동질성 회복의 매개체로서 개성특구의 역할



북한의 성공적인 경제특구 개발 전략



1. 북한경제특구 모형 및 분석

가. 경제특구 유형과 북한경제특구

2002년 북한당국은 7월 1일을 기해 내부적으로 경제개선조치(이하 ‘7·1조치’)를 단행하였다. 이는 장기화된 경제난으로 인하여 왜곡된 경제관리체제와 다시 되돌리기 어려운 정도로 확산된 일반인들의 비공식적인 경제활동을 반영하여 기존의 북한 사회주의 경제의 전반적인 운영원칙을 현실의 요구에 맞게 변화시키고 이를 정당화시키는 나름의 논리들을 공식적으로 제시한 것이다. 이런 점에서 북한의 ‘7·1조치’는 과거 단편적으로 시행되었던 북한의 정책적·제도적 변화에서 더 나아간 보다 체계적이고 전면적인 변화를 시도한 것이라고 평가할 수 있다. 이와 함께 북한은 2002년 하반기에 개성, 금강산, 신의주지역을 경제특구로 지정하는 문제에 관한 일련의 정책들을 발표하였다. 경제관리체제의 변화와 함께 이를 기초로 하여 보다 진전된 개방정책 방향을 제시한 것이다.

일반적으로 경제특구는 한 국가의 일정 구역을 지정하여 그 구역

에서 이루어지는 경제 활동에 대해서는 규제 완화나 관세 및 조세 경감 형태 등의 특혜를 부여하는 경제적으로 특별한 의미를 지닌 지역을 의미한다. 즉 ‘기업하기 좋은 지역’을 조성하여 경제 회복 및 성장을 도모하고, 이 성과가 그 국가의 다른 지역으로 확대되어 국가 전반의 경제 발전을 이루고자 하는 것이다. 그러나 이와 같은 일반적인 경제 특구의 의미를 그대로 북한의 경제 특구에 적용하기는 곤란하다. 북한의 경우 ‘기업하기 좋은 지역’이라는 협의의 의미보다는 1990년대 이후 지속되고 있는 경제난을 극복하고 향후 지속적으로 발전할 수 있는 토대를 구축하기 위한 목적이 강하며, 자본주의 체제와의 본격적인 교류를 통해 북한경제 변화의 실험장으로서 향후 북한체제 전반에 걸친 파급력을 가질 수 있다는 점에서 매우 큰 의미를 갖는다.

구체적으로 북한 경제특구들의 향후 발전 방향을 고찰하기 위해서는 각 특구의 역할 및 성격을 명확히 구분하는 작업이 선행되어야 한다. 일반적으로 경제특구들은 그 역할 및 성격에 따라 다양하게 구분되고 있다. 대표적인 분류방법으로는 기능적 측면에서 구분¹⁰한 것으로 들 수 있다. 이 분류에 의하면, 무역중심형 특구, 생산중심형 특구, 역외금융센터, 복합형 특구로 나누어 살펴볼 수 있다.¹¹ 그러나 북한이 추진하고 있는 경제특구의 경우, 기존의 구분 방식으로 향후 발전 방향을 모두 설명하기가 어렵다. 왜냐 하면, 기존의 경제특구들은 대부분 이미 인프라가 구축되어 있거나, 자본주의 국가들이 주도하는

¹⁰ 이 외에도 다양한 경제특구 구분들이 가능한데, 생산 중심형, 국제 교역 중심형, 생산 교역 복합형, 지식 창조형 특구로 구분하거나(삼성경제 연구소), 무역·물류형, 제조·가공형, 복합형, 업무형(국토연구원)으로 구분하기도 한다.

¹¹ 이창재, “경제특구의 유형 및 발전 방향,” 『경제특구』 (서울: 삼성경제연구소, 2003).

경제 특구들이었으며, 중국의 경우에도 국가가 개발의 주체로 중심적인 역할을 수행했다는 점에서 북한의 상황과는 많이 구별된다. 이런 측면에서 기존의 기능적 측면을 토대로 한 경제특구 유형 분석을 북한에 그대로 적용하기는 어렵다고 본다. 즉 현재 북한의 경우 1990년대 경제난 이후 전반적인 경제 인프라가 상당히 낙후되어 있는 상태이고, 정부가 투자 여력이 없기 때문에 외부의 자금이 특구의 기본 인프라 구축부문에 투자를 한 이후에 입지에 적합한 기업을 유치하여 의도한 형태로 특구를 발전시켜야 하는 상황이기 때문이다. 이러한 현 상황을 고려하여 북한의 경제특구들은 개발을 위한 외부자금의 조달이 우선적으로 요구되는 특구로서, 각 특구가 지향하는 바에 필요한 인프라가 구축될 수 있도록 특구 개발이 이루어져야 한다. 이러한 특성을 고려할 때, 북한의 경제특구는 외부의 개발자금이 우선적으로 확보된 이후에, 개발사업자가 구상하는 형태의 특구로 개발된다고 할 수 있다.¹²

북한의 경제특구가 성공적으로 개발되기 위해서는 각 특구가 자신의 역할에 맞게 경쟁력을 갖춰야 한다. 즉, 각 기업들에게 특구에 진출할 만한 투자 유인이 존재해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 관련 법 등과 같은 제도적 정비뿐만 아니라 일정 수준 이상의 사회적·지역적 인프라 구축이 필수적이다. 그러나 현재 북한의 상황은 기업들의 투자를 유인할 수 있을 만큼 적절한 수준의 인프라가 구축되어 있지 못하며, 현재 극심한 외화 부족에 시달리고 있

¹² 물론 1990년대 초반에 설치된 나진·선봉자유무역지대의 경우는 북한당국이 기초적인 인프라 구축을 위한 초기 투자를 담당하였지만 북한당국의 투자여력도 없어서 제약을 받았을 뿐만 아니라 이 지역에 투자하기로 약속한 기업들의 실천율이 저조하게 되어 결국 특구개발은 답보상태에 머물게 되었다. 결국 나진·선봉지역도 외국의 자금이 인프라 건설부문에 우선적으로 투입되어야 하는 상황인 것이다.

는 상황이어서 정부가 주도적으로 인프라를 구축한다는 것은 사실상 불가능하다. 이런 측면에서 북한은 인프라 구축을 위한 투자가 선행되어야 하며 이를 위한 북한당국의 정책들이 적절하게 마련되어야 한다.

현재 북한이 지정한 각 특구들을 유형별로 구분해 보면, 크게 무역중심형특구, 생산중심형특구, 관광중심형특구로 살펴볼 수 있다. 먼저 무역중심형특구의 경우 일반적인 자유무역지역으로서 다른 국가와의 교역 기능을 중심으로 한 경제 특구이다. 이는 활발한 교역을 위하여 국경지역에 위치한 지역이 바람직한데, 북한 당국은 이를 염두에 두고 신의주와 나진선봉 지역에 무역중심형특구로 개발하고자 하였다. 이와 함께 생산중심형특구는 기업들의 생산 거점들을 유치할 수 있도록 저렴한 생산 비용 및 세제상의 혜택 등을 부여하며 유치하고자 하는 주력 산업들과 관련한 인프라를 중점적으로 개발하는 특구로서 북한 당국은 개성지역을 생산중심형특구로 인식하고 있다. 관광중심형 특구의 경우 기존의 광관 자원을 토대로 이를 세계적인 관광지로 개발하기 위해 이에 요구되는 각종 관광 및 편의 시설들을 건설하는 특구로서 북한 당국은 금강산 관광 특구를 이에 맞게 개발하고자 노력하고 있다. 북한의 각 특구들을 유형별로 구분하면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 북한의 특구 유형

구분	내 용	지역
무역중심형	· 일반적인 자유무역지역 형태로 지리적 이점, 물류 인프라 등을 활용한 국가간 교역 기능을 위한 지역	· 나진·선봉 · 신의주 ¹³
생산중심형	· 가장 보편적인 유형으로서 저렴한 생산 비용 및 세제상 혜택 등을 이점으로 기업의 생산 거점을 유치하는 지역 · 산업의 종류나 공간적 범위 등에 따라 세분	· 개성
관광중심형	· 기존의 관광자원을 토대로 세계적인 관광지로 개발하기 위해 관광 산업에 필요한 각종 시설을 유치하는 지역	· 금강산

단, 금강산 특구의 경우 관광 중심형 특구로서, 기존의 기능 중심의 특구 유형 구분에는 포함되지 않는다.

북한의 경제특구가 성공적으로 개발되기 위해서는 각 특구가 지니고 있는 제반 여건과 특징들을 파악해 보아야 한다. 먼저 생산중심형 경제특구의 경우 주로 제조업 부문의 외국인 투자 유치를 활성화할 목적으로 제조업 공업단지가 조성된 가장 보편적인 경제특구로서 그 형태 또한 각 국가의 상황에 따라 다양하다. 이러한 성격의 경제특구들은 대체로 수출 상품 생산에 필요한 원자재에는 무관세를 적용하고 수입량에도 제한을 두지 않아 생산을 극대화할 수 있도록 하며, 세금 부분에서도 법인세, 소득세 등이 보통 3~10년간 면제 혹은 감면되는 혜택이 제공된다. 더불어 기업들의 투자 유인을 높이기 위해

¹³ 단, 북한의 경제 특구 추진 목표에 따르면 신의주 특구의 경우, 국제적 금융, 무역, 공업, 상업, 첨단과학, 오락, 관광지구를 포괄하는 다기능 복합형 특구로 상정하고 있다. 그러나 북한의 현실을 고려해 볼 때, 단기적으로는 무역중심의 교역 활성을 위한 특구로 시작하여 발전 정도에 맞게 점진적으로 북한이 목표로 상정한 다기능 복합형 특구로 나아가는 것이 성공가능성을 더욱 높일 수 있다.

국내 경제에 적용되는 각종 규제들이 면제된다. 구체적으로 살펴보면, 세금의 경우 진출 기업들에 대해 법인세, 소득세 등을 일정 기간 동안 면제해 주거나 일정 비율 감면해 주며, 행정처리 과정에서 원스톱 서비스(one-stop service) 제공, 원자재 및 자본재 수출입 절차 간소화, 외국인 투자 기업의 이익 본국 송환에 대한 제한 약화 및 철폐, 외국인 고용제한 약화, 노동 절약적인 자본·시설재 수입에 대한 규제 사항을 약화시키는 등의 편의를 제공한다. 이와 더불어 국내 다른 지역보다 우수한 사회간접자본 시설들을 갖추고 임대료 또한 매우 저렴한 특징을 갖는다.

이러한 생산중심형특구도 지역의 범위 및 설치 목적에 따라 매우 다양한데, 수출가공지역(export processing zone: EPZ), 광역형 수출가공지역, 선진기술 기업 유치를 위한 특정 공단, 국내 산업구조 고도화를 위한 첨단 산업단지, 중국의 경제 특구 등을 들 수 있다. 각 경제 특구들의 성격 및 특징을 간략히 살펴보면, 먼저 공단형 수출가공지역의 경우 가장 보편적인 생산중심형 경제특구로서 제조업 부문의 외국인 직접투자 유치를 통해 공업 및 수출의 진흥, 고용확대, 선진 외국기술의 습득 등을 도모하기 위해 설치된 지역이다. 주로 대외지향적 공업화 추진 국가들의 경제 개발 초기 단계에서 주요한 정책 수단으로 이용되나 내수용 상품 생산에는 특혜들이 제공되지 않는다. 그러나 현재 이러한 지역에 입주한 기업들은 대부분 노동집약적 업종이라 해당 국가의 경제성장에 따라 그 기여도가 감소하는 추세이다.

다음으로 광역형 수출가공지역의 경우, 설치 목적은 공단형 수출가공지역과 동일하나 국경이나 항만 인근의 광역적인 지역에 입지하는 외국인 투자기업들에게 각종 혜택(수입관세의 면제, 수출입 통관절차의 간소화 등)들은 제공하고 기반시설 및 관련 지원 서비스들이 이루

어진다. 그러나 지역 내에서의 규제 완화 및 특별한 영업환경 제공 등은 주어지지 않는다.

다음으로 외국의 선진기술 기업 유치를 위한 공단의 경우에는 기술집약적인 업종의 외국인 직접투자를 유치하기 위한 공단으로 수출 가공지역의 보완형태이다. 이 경우 수출가공지역과는 달리 수출 제한 및 국내 시장 진입 규제가 없고 기술 개발 및 첨단상품 생산에 대한 각종 지원책들이 제공된다.

한편 산업구조 고도화를 위한 첨단 산업단지는 산업구조의 고부가 가치화와 지식 집약화를 위해 공업 집적의 정도가 현저하게 높은 지역 및 그 주변 지역 이외의 특정 지역에 조성한 산·학·연이 결합된 첨단 산업단지이다. 이를 위해, 고도의 기술력을 지닌 경쟁력 높은 첨단기술 산업 육성에 적합하게 해당 입지를 정비하고 성장 산업인 첨단기술 산업을 지역 진흥의 수단으로 도입하여 산업정책과 지역정책의 유기적 통합을 가능케 하는 특징을 갖는다.

나. 중국의 사례를 통한 북한의 경제특구 정책에 대한 시사점

중국은 1978년 개혁 정책을 실시하면서, 1980년 실험적 특구로서 관동성(廣東省), 선전(深圳), 주하이(珠海)를 지정한다.¹⁴ 이후 중국 정부는 광둥성 동부의 산터우(汕頭) 및 대만과 마주한 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門), 하이난(海南)섬을 거쳐 1990년 푸둥(浦東) 지구

¹⁴ 관동성과 선전은 홍콩에 인접한 지역이고, 주하이는 마카오 인접 지역으로서 중국 당국은 이들 지역을 특구로 지정함으로써 화교 자본을 유치하여 초기 투자 활성화를 통해 지속적으로 발전시키고자 하였고, 관동성과 선전은 이를 토대로 성공한 경제 특구로 꼽힌다. 이는 경제 특구의 지리적 특징이 얼마나 중요한지를 보여주는 하나의 사례로서 북한 특구, 특히 남한과 인접한 개성 특구의 향후 발전 정책에 많은 것을 시사한다.

를 경제특구로 지정하기에 이른다.

중국의 각 경제특구들이 설치된 목적을 살펴보면 경제발전에 따라 각 특구들의 성격이 어떻게 바뀌어 가는지를 파악할 수 있는데, 초기의 경우 수출가공지역의 성격 강조함으로써 특구의 공업화를 촉진하고 이를 중국 전체로 확산시키고자 하였다. 그러나 1980년대 중반 이후, 중국 당국은 특구에 시장경제체제를 도입, 본토의 사회주의 계획경제체제와의 융합을 추구함으로써 ‘중국식 사회주의’체제 구축을 위한 실험장으로 활용하기 시작하였다.

중국의 경제특구들이 성공을 거두고 급속한 경제발전의 견인차 역할을 할 수 있었던 이유는 무엇일까? 이를 분석하기 위해서는 중국 경제특구들의 초기 조건을 살펴보고 이를 토대로 중국 당국이 어떻게 발전방향을 설정하였는지를 파악할 필요가 있다.

중국 경제특구들의 초기 조건은, 무엇보다 값싼 잉여 노동력이 풍부하게 존재하고 있었기 때문에 노동집약적 경공업을 위주로 하는 수출가공기업의 진출이 유리하였다. 중국은 개혁 초기 당시 전체 인구의 80%이상을 차지하던 농민들 중에서 약 40%에 달하던 과잉 노동력을 비농업 분야, 특히 노동집약적 경공업 분야로 이전시킴으로써 저임금의 풍부한 노동력을 발판으로 수출가공 산업을 중심으로 하는 경제 특구를 성공적으로 정착시킬 수 있었다.

둘째, 중국은 국토가 넓고 관할 지역이 광범위하여 일부 지역에서 실험적인 시도를 하더라도 그 영향이 제한되기 때문에 경제특구 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험을 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있었다.

셋째, 외부의 투자환경이 우호적이었으며, 특히 화교 자본이 초기 중국 경제특구의 성공에 견인차 역할을 했다. 개방 초기 중국의 미국

등 선진국들과의 관계 진전으로 수출환경이 호전되었고 홍콩, 대만, 한국 등 신흥공업국의 성장으로 중국에 대한 투자가 증가하고 있었으며, 홍콩을 비롯한 화교자본은 투자여력을 보유하고 있었을 뿐만 아니라 중국 내에 다양한 네트워크(關係)를 보유하고 있었기 때문에 활발하게 투자하였다. 1978~1983년 사이에만 중국에는 화교자본이 77억 달러 이상 유입되었으며, 선전특구의 경우 1986년 외자 도입액 중 화교자본이 79%를 차지하고 있었다. 즉 성공 여부의 불확실성이 가장 컸던 초기에 화교자본이 활발하게 유입되었으며, 이후 경제특구의 발전 가능성이 입증되면서 다른 외국기업들의 활발한 투자를 이끌어내는 견인차 역할을 했던 것이다.

마지막으로 엄청난 규모의 잠재적인 내수 시장을 보유하고 있었던 점으로 외국인 투자 활성화의 한 유인으로 작용하였다. 여기에서 강조해야 할 사실은 중국당국이 이런 초기조건을 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 효과적인 정책을 실행하였다는 점이다.

중국의 정책 내용을 살펴보면, 첫째, 경제특구를 홍콩이나 대만과 경제적으로 보완관계를 이룰 수 있는 곳에 지정하였다.¹⁵ 이는 경쟁력을 상실하고 있던 홍콩과 대만의 노동집약적 제조업들이 저임금 노동력이 풍부하고 언어적-문화적 장벽이 낮은 중국 경제특구로 쉽게 진출할 수 있는 조건을 제공해 주었던 것이다.

둘째로, 단기적인 수익을 창출할 수 있는 사업영역을 광범위하게

¹⁵ 보다 구체적으로 살펴보면, 중국 당국은 경제 특구 선정 과정에서 광둥성은 홍콩-마카오와의 연계가, 복건성은 대만과의 연계가 용이하다는 점을 고려하였는데, 특히 홍콩이나 대만의 경우 경제발전에 따라 심각한 노동력 부족과 임금 상승의 문제에 직면하여 노동집약적 제조업의 경쟁력이 급격하게 떨어지고 있었다. 이 산업들을 저임금을 바탕으로 하는 중국 경제 특구로 이전시키므로써 경제 특구들은 경쟁력을 갖출 수 있었을 뿐만 아니라 저가의 상품들을 홍콩으로 지속적으로 공급하는 안정적인 시장 또한 확보할 수 있었던 것이다.

허용함으로써 비슷한 성격의 다른 경제 특구들에 대한 경쟁력을 가질 수 있었을 뿐만 아니라 특구 자체가 균형적인 경제발전을 이룰 수 있었다.

셋째, 경제특구에 정부나 국내 금융기관의 자금을 적극 투입함으로써 사회간접자본 확충 등 투자환경을 적극적으로 개선하여 외국 투자기업의 진출을 유도하였다는 점이다. 특히 특구 건설 초기 중앙 정부의 직간접적인 자금투입은 외자 도입 규모를 훨씬 상회하고 있었다. 이러한 사실은 외국 자본이 경제특구로 진출할 유인을 제공하기 위하여 중국당국이 매우 적극적인 정책을 채택하였음을 의미한다.

마지막으로 중국 정부는 외국의 투자 자본을 유치하기 위해 기업들의 경영환경을 개선해 주는 다양한 특혜 및 우대 정책을 실시하였다. 행정적 편의, 조세상의 혜택, 토지 임대 및 각종 사회간접자본 사용, 고용 및 임금 제도, 외환 거래에서의 특혜 등 기업 활동의 자유를 최대한 보장하였던 것이다.

북한의 경제특구 설치의 초기 조건에서 중국과 가장 큰 차이점은 특구 설치를 위한 인프라 구축 측면으로서, 중국의 경우 특구 성공을 위한 초기 인프라 구축에 필요한 자본의 상당한 부분을 정부가 부담하였으나 북한의 현재 상황에서는 이러한 정부의 역할이 불가능하다는 점이다. 따라서 북한의 경우에는 초기 인프라 구축을 위한 다른 방식의 투자 유치 전략이 요구된다.

개성의 경우, 남한 기업들이 주로 진출하고 있고 단기적으로 겨냥하고 있는 소비 시장 또한 남한인 만큼 한반도 전체의 경제발전과 경쟁력 강화라는 측면에서 남북경제협력기금 등을 통해 인프라 구축을 위한 자본을 조달하는 것도 한 방법이다.¹⁶

¹⁶ 이는 비단 경제적인 측면에서 뿐만이 아니라 장기적으로 경제협력 사업이 통일

금강산 또한 현재까지는 그 수요 대상이 주로 남한 국민들인 점을 감안, 세계적인 관광단지로 개발해 나가는 데 남한 정부 및 기업들이 주도적으로 투자할 수 있는 제반의 여건들을 마련하는 것이 중요하다. 신의주의 경우 지리적으로 중국과 인접해 있고 특히 단둥과의 연계를 통해 무역 중심의 경제 특구로서 경쟁력을 갖출 수 있어야 한다. 이런 측면에서 북한의 현재 상황에서 경제특구 개발이 성공적으로 추진되기 위해서는 남한과의 긴밀한 협력이 필수적이라 할 수 있다.

다. 북한의 경제특구 모형 및 설계

북한의 경제특구는 현재 신의주특별행정구, 나선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구 등 4개가 있다. 나선특구는 1991년부터 나선·선봉지역을 특구화하여 2010년까지 총 47억 달러의 투자유치를 목표로 하였으나 최근까지 1억 달러 유치에도 못 미쳐 최소한 양적 목표달성 기준으로는 실패한 특구정책으로 분류된다.

신의주특구도 2002년 9월 12일 신의주특별행정구기본법을 채택하여 국제물류중심지로서 신의주특구 개발 계획을 확정했으나 초대장관으로 지명된 양빈(楊斌)회장이 중국당국에 억류되어 사법처리 대상으로 물러나면서 후임을 임명하지 못하는 등 지지부진한 진행이 계속되고 있다. 최근에는 북한이 신의주를 특구로 개발하는 정책을 포기했다는 이야기까지 흘러나오고 있는 실정이다.

반면 남한이 주도하는 투자개발 방식으로 추진되고 있는 금강산특구와 개성특구는 상황이 다르다. 금강산특구는 북한입장에서 보면 이

의 초기 단계라는 측면에서 통일 기금의 활용으로 볼 수도 있는 것이다.

미 7억 달러 이상의 수익이 보장되어 있으며 개성공단도 남한 자본에 의한 기초적인 인프라개발은 물론 남한 기업의 입주회사가 과열양상까지 보이고 있다.¹⁷ 이러한 이유는 다른 지역의 특구와는 달리 “확실한 투자자와 유효 수요가 존재”하기 때문이다. 특구개발 프로젝트의 참가자는 이 점에 주목해야 한다. 이러한 관점에서 북한의 경제특구별 특화전략을 구상하고자 한다.

개성특구의 경우, 단기적으로는 제조업 중심으로 특구를 개발해 나가되, 특히 남한시장을 겨냥한 생산기지에서부터 시작한다. 진출기업의 성공사례와 긍정적 사업성과가 있기까지 문화, 관광, 레저 등의 시설 건설과 합작기업 투자에 대규모 국제자본이 유입될 가능성은 매우 적다. 따라서 남한시장의 인접성, 남한기업의 전략적 입지 가능성을 기반으로 수익성을 추구하는 방향으로 시범단지 및 1단계 개발사업을 추진하는 것이 바람직하다. 다국적기업의 진출 동기의 70% 이상이 현지시장 확보인 점을 감안하면 개성특구의 생산효율성을 바탕으로 한 매력도는 중국시장에 비해 크게 높지 않다. 중국시장 개척을 위한 해외투자라면 비록 개성특구가 관세와 원산지 규정 등에서 제약이 없더라도 중국 현지에 진출하는 것이 비교우위를 가지게 될 것이다. 개성특구와 남한의 산업클러스터를 연계하는 작업과 개성특구 자체에 자생적 클러스터를 형성하는 사업은 중장기적 과제가 된다. 따라서 초기에는 후방효과가 큰 조립생산업체를 개성공단에 입주시키는 것 보다는 부분공정 또는 부품 및 단품생산 위주로 배치하고 상황을 보아 중장기적으로 조립공장 건설을 추진하는 것이 바람직하다. 중장기적으로 개성공업지구는 북한의 경제특구 중 외국기업

¹⁷ 15개 기업을 선정하는 시범단지에 136개 기업이 응모해 9:1의 경쟁을 기록하였다.

의 투자유치 가능성이 가장 큰 지역이다. 외국기업 투자유치는 우선 단독투자보다는 남한기업과 합작투자를 하고 있는 외국기업의 투자 유치에서부터 시작될 것으로 전망된다.

금강산특구는 지금까지 몇 번에 걸친 중단위기를 넘겨왔지만, 최근 육로관광이 정착되면서 수익창출의 가능성을 보여주고 있다. 그러나 금강산 관광특구에는 관광, 리조트형 특구개발과 함께 1차 산업(농수산업)의 기능이 확대될 필요가 있다. 현재 부분적으로 영농단지가 운영되고 있으며, 수산업에 대한 시장경제적 접근이 이루어지고 있는데, 이 과정에서 현지 북한근로자의 학습능력과 관리 성과도 빠르게 개선되고 있다.¹⁸ 소프트웨어적인 측면에선 개성특구보다 더 빨리 발전할 가능성이 있다. 그 이유는 개성특구가 북측의 노동력 공급이 강조된 반면 금강산 특구는 중간 관리자의 창의력이 표현되는 구조로 진행되고 있기 때문이다. 무기농 채소 재배, 자연산 수산 채취물의 경우에는 벌써 남한시장에 대한 경쟁력을 충분히 확보한 상태라 하겠다. 2시간 거리의 원산과 연계하여 수산물 가공공장을 설립하는 것을 검토할 수 있다.

신의주는 국제화 특구이다. 개성특구와 금강산특구가 남한과 산업 기반 공유를 통한 북한산업의 내부역량을 갖추어 가는 과정이라면 신의주특구는 갖춰진 내부역량으로 국제시장에 진출하는 점점으로 활용해야 할 것이다. 물류, 부가가치가 높은 가공, 무역 등에 우선 특화해야 하며 장기적으로 상해 포동식 종합형 특구의 모형도 검토가 가능하다. 단 처음부터 종합특구 모형을 적용하는 것은 자원의 낭비

¹⁸ 이러한 현상이 나타나는 이유 중의 하나는 2002년에 실시한 '7·1조치' 이후 북한의 각 단위가 보다 경쟁적으로 경제활동에 참여하고 있다는 점에서 찾을 수 있다.

이다. 따라서 개성특구에서 시작한 남한 경쟁력이 전파되는 과정을 통해서 북한의 내부역량이 구축된 다음에 국제시장으로 진출하는 창구로 활용한다는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

단동과 신의주 간 거리는 불과 1Km 남짓하다. 그런데 현재 도시의 모습은 확연하게 차이가 난다. 단동은 하루가 다르게 발전하는데 신의주는 아직도 잠을 자고 있다. 그 이유는 물류의 흐름이 단동에서 신의주, 한 방향으로만 흐르고 있기 때문이다. 물류의 흐름이 신의주에서 단동으로 흐를 때 비로소 신의주의 발전이 이루어질 수 있다. 이를 가능하게 하는 조건이 바로 북한 내륙의 경쟁력 존재이다. 그런데 아직 북한 내륙의 경쟁력은 확보되어 있지 못하다. 현재 상황에서 북한 내륙의 경쟁력 시나리오는 개성특구에서부터 비롯된다. 배후지로서 남한의 경쟁력이 개성특구와 평양을 거쳐 신의주로 이전하면 그 때 단동과 신의주 간 양방향 물류 흐름이 실현될 것이다. 단동이 발전할 수 있는 것은 북한이라는 시장이 있기 때문이며 신의주가 발전할 수 있는 원동력은 남한이라는 경쟁력 창출 기반과 연계될 때 발휘될 것이기 때문이다.

나진, 선봉지역의 특구 개발은 이미 소강상태에 있으며 실패한 지역이라는 부정적인 이미지가 남아 있어 외자유치가 가장 어려운 지역이라고 할 수 있다. 다만 최근에 중국과 러시아가 경쟁적으로 관심을 보이면서 관심이 집중되고 있어 그 귀추가 주목되고 있다. 중국과 러시아의 투자가 확대될 경우 물류기지로서의 역할이 제고될 것으로 예상되며, 장기적으로는 향후 철도 연결 등을 통해 연해주 지방이나 중국의 동북3성 지역으로 진출하는 교두보로 활용하는 것이 바람직 할 것이다. 이 밖에도 제철, 화학, 시멘트와 같은 지역특색에 맞는 산업을 육성하는 것도 고려할 필요가 있다. 나선지역도

북한의 다른 특구와 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 구축 단계로 발전하도록 정책을 수립하여야 한다. 나선지역의 경쟁력 구축의 시작과 성공은 경원선 연결을 통한 남한의 물류 네트워크를 나선까지 연결하는 데서부터 출발할 것이다.

2. 북한의 경제특구 발전 전략

가. 북한의 경제특구 발전 방향

북한 경제특구의 성공은 남북한 경제 전반에 긍정적인 역할을 할 것이다. 특히 북한의 경우 경제특구 정책은 향후 북한경제 회생전략의 중요한 축으로서 북한경제 발전전략의 한 부분을 담당할 것이다. 따라서 현재 북한당국이 추진하고 있는 4개의 경제특구들이 확실하게 성공할 수 있는 개발전략을 수립하는 작업은 매우 중요하다. 이와 관련하여 북한은 개성공업지구와 금강산관광특구에 국가적 역량을 집중시켜 이 특구들이 성공적으로 추진되고 이를 통해서 내부 경제가 회생할 수 있도록 해야 한다. 이러한 과정에서 평양과 남포 그리고 원산지역이 경제적으로 발전을 이루며, 장기적으로 신의주지역과 나선지역이 무역중심형 경제특구로서, 나아가 향후 복합형 특구로서 성공할 수 있을 것이다.

이를 가능하게 하는 실질적인 출발점은 남북한 철도의 연결이다.

남북한 철도 연결은 단순히 남한의 대중국, 대러시아 물류 통로를 확보하고 비용을 절감하는 것 이상의 의미를 갖는다. 남한 내부 경쟁력의 대북한 이전 통로이며 북한의 4대 경제특구 개발의 젖줄이 된다. 이는 남북한 경제협력을 확대함으로써 중국적으로는 남북한 경제통합의 기틀이 될 것이다.

남북한의 경제협력은 동·서해 양축을 중심으로 발전시켜 나간다. 동해축은 동해선을 따라 금강산 → 통천·원산(함흥) → 나진·선봉(청진)지역 → TRS로 연결하고, 서해축은 경의선을 따라 개성 → 남포(평양) → 신의주지역 → TCR로 연계시켜 나가되, 양대축을 따라서 전력·통신망 공급과 SOC 확충을 추진하고 이것이 북한 내륙으로 확산될 수 있도록 한다. 현재 연결공사를 추진하고 있는 동해안·경의선 철도·도로를 중심축으로 북한지역 내부 역량 강화를 통한 개발효과의 확산 지도를 그리는 것이다.

이상의 발전전략이 강조하는 것은 북한의 경제특구 개발은 동시다발적으로 추진하는 것보다는 순차적으로 추진하는 것이 바람직하다는 사실이다. 단기적으로 외자를 유치하여 신의주특구를 상해의 포동식의 종합형 특구로 개발하겠다는 전략은 실패할 가능성이 크다. 기본적으로 국제시장의 투자자본은 유인력이 큰 시장의 흡인력에 의해서 움직인다. 그러나 아쉽게도 북한에는 구매력 있는 시장(소비재, 자본재시장 포함)이 형성되어 있지 못하다. 따라서 북한의 특구정책은 구매력 있는 남한시장을 기초로 성장해 나가지 않으면 안 된다. 북한 경쟁력 구축의 동력을 남한의 경쟁력에서 찾아야 하며, 북한의 정책담당자는 이를 위해 최선의 투자정책을 마련해야 한다. 따라서 다음과 같은 방식의 발전전략을 구사하는 것이 바람직하다.

나. 경제특구 연계 발전 전략

먼저 남한의 투자가 가능한 금강산관광특구와 개성공업지구의 개발에서 출발점을 삼는다. 특히, 금강산특구는 1차산업과 관광산업을 중심축으로 삼는다. 이를 바탕으로 원산까지 확대하고 원산에 형성된 산업경쟁력은 북한의 중심인 평양에서 집적하고 관리한다. 동시에 나진·선봉특구로 연계 발전을 추진한다.

제조업에 대한 발전은 개성특구에서 시작된다. 제조업기반은 개성의 위성도시라고 할 수 있는 해주와 함께 남한교역 클러스터를 형성하고 확대해 나가 평양·남포를 거쳐 신의주특구까지 연계해 추진한다. 개성특구에서 결합한 남한경제의 경쟁력은 신의주특구의 교역대상들에게 주요 제품들을 공급할 수 있도록 해 줄 것이다.

북한은 4개 특구의 동시적, 개별적 추진보다 전문화된 특구개발계획을 세워 순차적으로 추진하되 남한시장의 매력요인을 충분히 활용하는 방향으로 추진해야 한다. 각 특구는 제조업 중심의 개성특구, 관광(서비스) 및 1차산업(농업, 어업, 농수산물 가공) 중심의 금강산특구, 물류 및 무역 중심의 나선특구, 국제화 종합 특구로서 신의주 특구로 전문화하되 개성특구와 금강산특구로부터 시작한 남한의 경쟁력 기운은 각각 평양을 거쳐 신의주로, 원산을 거쳐 나진·선봉으로 확장돼야 한다.

<그림 III-1> 북한경제특구 개발 전략: 특화 및 순차적 추진



3. 특구별 추진 전략

가. 개성공업지구

(1) 개성공업지구의 중요성

2002년 11월 20일 북한 최고인민회의 상임위원회에서는 ‘개성공업 지구법’을 채택, 향후 개성공업단지를 조성, 경제특구로 개발할 것임을 발표하였다. 개성공단의 개발은 남북 공동의 경제적 실익과 번영

을 추구하는 동반자적 남북경협 모델로서 의미가 클 뿐만 아니라, 북한의 입장에서는 위축된 경제를 회복시키고 국가 경제발전의 틀을 구축하는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 남한의 경우에는 고비용구조로 인해 상실한 국제시장에서의 경쟁력을 회복하고 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 전기를 마련할 수 있다는 측면에서 남북한 모두에게 경제적 실익을 가져올 수 있다.

개성공업지구가 남한의 입장에서 유독 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 남과 북의 비교우위의 결합을 통해 남북 공동의 경제적 이익과 번영을 추구할 수 있다는 점이다. 즉 개성 공단을 통해 북한의 풍부한 노동력과 남한의 자본 및 기술력이 결합함으로써 남한 기업들의 성장 동력을 창출할 수 있다. 이는 개성공단의 성공을 통한 북한의 경제 회복과 동시에 현재 남한 기업들이 겪고 있는 어려움을 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다는 사실을 의미한다.

둘째, 개성공업지구의 성공은 남한과 북한 경제 모두에게 긍정적인 효과를 갖기 때문에 민족 경제의 균형적 발전을 도모할 수 있으며 장기적으로는 남북경제공동체의 형성을 촉진함과 함께 통일비용을 절감하는 효과를 가져올 것이다.

셋째, 개성공업지구는 지금까지 성공한 사례를 만들어 내지 못한 남북경협부문에서 첫 번째 성공사례를 창출할 수 있는 지역으로, 개성공단에서의 성공은 향후 남한 기업들의 북한진출을 촉진시켜 남북경협을 더욱 활성화시킬 수 있을 것이다.

마지막으로, 북한의 개혁·개방정책의 성공 가능성 여부를 판단하는 실험장 역할을 할 것이라는 측면에서 개성공업지구의 성공은 매우 중요한 의미를 갖는다. 나진·선봉지역의 개발 실패는 북한으로 하여금 이후 개방에 대한 부정적 입장을 강화시켰던 사실에서 알 수

있듯이 개성공단의 성공은 북한 당국으로 하여금 개방의 필요성을 각인시키고 향후 개혁의 가속화와 대외개방의 확대를 촉진시킬 것이다.

(2) 발전 방향

개성공업지구가 성공적으로 개발되어 향후 안정적으로 발전해 나가기 위해서는 단기적으로는 생산기능 중심의 경제특구로 조성하고 장기적으로는 종합형 경제특구로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 구체적으로 살펴보면, 개성공단을 복합산업단지로 단계적으로 개발하고, 특히 수도권과 인접하다는 지리적 장점을 최대한 활용하여 남북간 분업생산의 성공 모델을 창출함으로써 남북협력사업의 전초기지로서의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라, 장기적으로는 동북아 시장을 활용하려는 다국적 기업들을 유치하여 동북아 차원의 협력 사업을 추진할 수 있는 지역으로 개발해 나가야 한다.

개성공업지구의 성공을 위해서 추구해야 할 발전 방향을 단계별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 단기적으로는 현재 남한 내에서 구조조정 직면한 한계기업에게 기업의 체질을 강화할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있어야 한다. 특히, 남한내 고임금구조로 인한 경쟁력 저하로 어려움을 겪어 해외 이전을 희망하는 중소기업들에게 저임금·양질의 노동력을 제공하는 새로운 생산기지로서의 역할에 관심을 가져야 한다. 개성공업지구가 정착하게 되면 이는 각 기업들에게 회생의 기회를 마련해 주게 되고 이 효과가 오랫동안 침체된 국내경기의 회복으로 연결되면 향후 고부가가치를 생산해 내는 첨단분야의 기업들도 개성공업지구에 대한 투자를 추진하게 될 것이다. 특히 남한의 고임금구조를 피해 동남아 등으로 진출했던 기업들이 최근 기술경쟁

에서의 비교우위 상실과 시장개척 실패로 인해 다시 국내로 철수하게 된 상황에서 개성공업지구가 단기적으로 이러한 역할을 수행하게 된다면, 남한 경제의 활로를 개척하고 새로운 경제적 도약을 만들어 나가는 계기가 될 수 있다.

단기적으로 남한 기업들에게 투자 유인을 제공하고 개발사업이 성공적으로 추진된다면, 중기적으로는 수도권과 연계되어 남한 경제의 새로운 성장 동력으로 역할을 할 수 있게 될 것이다. 즉 수도권이라는 배후도시에 존재하는 개성공업지구의 산업 입지 조건은 편리한 물류 접근성 등의 이점을 갖기 때문에 이를 활용하여 수도권과 연계된 산업단지로 개발함으로써 수도권 산업의 분업 체계에 편입시켜 새로운 성장동력을 창출할 수 있을 것이다. 이때 고려해야 할 점은 수도권 근접성에서 비롯된 장점은 유지하면서 수도권 과밀성에 따른 문제점은 피할 수 있는 방향으로 개발해야 한다는 것이다. 특히 국제적 연계를 염두에 두고 제조업과 동시에 서비스업·첨단산업이 융합된 형태의 성장을 도모하여, 서울·인천과 삼각형을 이루는 ‘성장 삼각지대(growth triangle)’로 개발하는 것이 바람직하다. 이 때 서울은 금융 및 정보 분야를, 인천은 물류와 교역을, 개성은 제품 생산을 담당하는 형태의 협력적 분업체제를 구축할 수 있다.

개성공업지구가 장기적으로 종합형 경제특구로 발전하려면, 남북한 경제내에서 뿐만 아니라 동북아 경제에서 핵심적 역할을 담당할 수 있어야 한다.

먼저, 남북한 경제 차원에서는 환황해권 경제협력벨트의 남북연결 고리로서의 역할이 중요하다. 특히 인천을 포함한 남한의 수도권과 평양·남포지역을 연결시켜주는 남북간 경제교류·협력의 결절지로 자리 잡아야 하고, 더 나아가 중국의 성장을 견인하고 있는 중국의

동부 해안지역과 우리의 서해안 지역을 하나의 경제권역으로 연결하는 거점으로서 개발되어야 한다. 또한 동북아지역 분업구조를 고려, 개성 특구가 동북아 진출을 희망하는 미국·EU 등의 다국적 기업 유치하고 이 기업들의 아시아 지역 본부로서 동북아 국제 분업체계의 중심 고리 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

단계적 개발 전략에 따라 각 단계별로 집중적으로 유치해야 할 업종들도 달라진다. 단기적으로는 북한의 우수한 인력을 저임금으로 활용하는 데 따른 장점을 최대한 살릴 수 있고 단기간에 가시적인 파급효과가 큰 산업부문을 집중 유치하여 개성공업지구의 개발이 탄력을 받게 하고, 북한으로서도 개혁·개방을 확대 추진할 수 있는 근거를 확보할 수 있도록 해야 한다.

이런 요구에 부응할 수 있는 업종으로는, 노동 숙련도가 크게 요구되지 않는 소규모의 노동집약적 경공업 부문으로 섬유·의류·신발·가방·완구·장신구를 생산하는 기업들을 우선적으로 유치하고, 점차 낮은 수준의 숙련도가 요구되는 중·소규모의 노동집약적 제조업 부문, 즉 전기·기계·자동차·전기·전자 관련 부품생산 및 조립 부문 등과 관련된 기업들을 유치해야 한다.

단기적으로 가시적 성과가 나타나고, 이에 따라 개성공업지구 개발 사업이 안정화될 경우를 상정한, 중장기적인 측면에서는 북한경제의 현대화 작업에 직접적인 파급효과가 크고 성장 가능성이 높은 첨단 유망 업종들을 유치하는 데 관심을 기울여야 한다. 즉 우선적으로 고려해야 할 것은 우리의 기술력 향상에 중요하면서 북한지역의 생산력 증대와 경제성장에 직접적으로 기여할 수 있는 부가가치가 높은 부문의 업종들을 유치해야 한다는 것이다.

<표 III-2> 개성공단의 발전단계별 대표 업종 및 유치산업

구분	대표 업종 및 산업 부문	비 고
1단계	<ul style="list-style-type: none"> - 노동 숙련도가 크게 요구되지 않는 소규모 노동집약적 경공업 부문 : 섬유, 의류, 신발, 가방, 완구, 장신구 등 - 점진적으로 낮은 수준의 숙련도가 요구되는 중·소규모의 노동집약적 제조업 부문 : 전기, 기계, 자동차, 전기, 전자관련 부품생산 및 조립 부문 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 우선적으로 진출할 부문 및 기업 선정 시 고려되어야 할 조건 · 북한의 우수한 인력을 저임금으로 활용하는 데 따른 장점을 최대한 살릴 수 있는 산업부문(외환취득, 인력양성) · 고임금과 인력난으로 어려움을 겪고 있는 중소기업들에게 독자적 생존모색을 위한 기회제공(한계기업에 회생 기회 제공) · 북한의 경제회생과 현대화 작업에 단기적으로 가시적인 파급효과가 큰 산업부문(단기간내 기술이전 가능) · 수도권 경제집중 현상을 악화시키지 않으면서 이 지역 경제의 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 업종(수도권 경제와의 보완성)
2단계	<ul style="list-style-type: none"> - 중간 수준의 숙련도가 요구되는 중간 규모의 기술집약적 제조업부문, 일반 제조업 관련 연구·개발부문 : 기계·전자, 자동차, 정밀화학 등의 2차 산업부문과 물류·금융 등의 서비스 부문 	<ul style="list-style-type: none"> - 유치업종 선정 시 우선적으로 고려되어야 할 조건 · 중장기적인 측면에서 북한경제의 현대화 작업에 직접적인 파급효과가 크고 성장가능성이 높은 첨단 유망업종 · 남한경제 전체의 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 업종(남한 경제와의 보완·협력관계) · 동북아지역의 경제협력과의 연계성이 크고, 대규모 외국자본의 유치 가능성이 큰 업종
3단계	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 고급 수준의 숙련도가 요구되는 대규모의 기술집약적 제조업 부문, 첨단산업 관련 연구·개발부문 : 정보·통신 관련 소프트웨어 및 기계·설비부문, 생명공학, 신소재, 영상·문화산업 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 북한지역의 생산력 증대와 경제성장에 직접적으로 기여할 수 있는 부가가치가 높은 부문 · 남북한 균형발전에 기여할 수 있고, 다국적 기업의 참여 가능성이 높은 부문

그리고 남한 경제와의 보완·협력 관계를 구축하는 차원에서는 궁극적으로 남북한의 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 업종들을 유치하고, 동북아지역의 경제협력 차원에서는 동북아국가와의 연계성이 크면서 대규모 외국 자본의 유치 가능성이 있는 업종들을 유치해야 한다.

이러한 조건들을 고려할 때 중기적으로는 중간 수준의 숙련도가 요구되는 중간 규모의 기술집약적 제조업 부문과 일반 제조업과 관련한 연구·개발부문, 즉 기계·전자, 자동차, 정밀화학 등의 2차 산업부문과 물류·금융 등의 서비스 부문들의 진출이 바람직하다. 뿐만 아니라 장기적으로는 고급 수준의 숙련도가 요구되는 대규모의 기술집약적 제조업 부문, 첨단산업 관련 연구·개발부문, 즉 정보·통신 관련 소프트웨어 및 기계·설비부문, 생명공학, 신소재, 영상·문화산업 등이 진출할 수 있도록 유도하는 것이 종합형 경제특구를 목표로 하는 개성공업지구 개발 전략에 부합하다고 볼 수 있다.

(3) 문제점

한국은행이 발표한 자료에 따르면, 개성공단개발에 의한 남한 경제의 경제적 효과는 1단계(100만평) 사업이 가동되기 시작하는 4년차에 남한경제에 대한 직접효과는 연간 생산 9.4조원, 연간 부가가치 2.7조원, 일자리 1.3만개가 창출되는 것으로 추정하고 있다. 1단계와 2단계(130만평)가 함께 가동되는 7년차의 남한경제에 대한 직접효과는 연간 생산 21.7조원, 연간 부가가치 6.1조원, 일자리 3만개가 창출되는 것으로 추정하고 있다. 그리고 3단계사업(620만평)이 완료되는 9년차의 남한경제에 대한 직접효과는 연간 생산 83.9조원, 연간 부가가치 24.4조원, 일자리 10만개가 창출되는 것으로 추정하고 있다.¹⁹

그러나 이처럼 막대한 경제적 효과는 지금 당면하고 있거나 앞으로 예상되는 문제점들을 극복한 이후에야 가능할 것으로 보인다. 이를 위해서는 먼저 북한 핵문제로 인한 투자불안요인을 해소해야 한다. 개성공업지구 개발사업은 북한지역에서 진행되는 사업인 만큼 북·미관계, 남북관계 및 북한 내 정치상황 변화에 매우 취약할 수밖에 없기 때문이다. 개성공업지구 개발사업이 장기적으로 성공하기 위해서는 대기업과 외국자본의 참여가 필수적인데 이들은 투자의 안전성이 획기적으로 제고되지 않으면 진출하지 않을 것이라는 입장을 견지하고 있다.

다음으로 지적할 수 있는 문제점은 북한측의 시장경제체제와의 교류 경험 부족으로 전반적인 공단관리능력이 미흡할 뿐만 아니라 관련된 제도적 장치도 미비된 상태라는 점이다. 특히 개방경험이 부족한 북한관리들의 행정능력 부족과 투자유치를 위한 제도적 장치의 미비 등이 상당 기간 동안 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다.

마지막으로 물자 반출 및 판로 확보 문제가 해결되어야 한다. 바세나르협정과 미국의 수출통제법, 국제협약 등으로 인하여 전략물자의 대북반출이 어렵고, 개성공단에서 생산된 제품은 북한산으로 분류되기 때문에 수출에 제약을 받게 된다. 미국의 수출통제규정(EAR)에 의하면 북한지역에는 컴퓨터, 통신장비 등 공장 운영을 위한 첨단장비의 반입은 거의 불가능하다. 또한 북한산의 경우 내수용으로는 문제가 없지만 수출용은 판로 문제가 제기된다. 우리의 주요 수출 대상국인 미국, 일본, EU 등에 대한 북한제품의 수출은 거의 불가능하거나 어려운 상황이다. 이는 미국이 북한에게 정상교역관계(NTR) 대

¹⁹ 박석삼, “개성공단 조성의 경제적 효과분석,” 한국은행 금융경제연구원, 『금융경제연구』, 제183호 (2004.8.10).

우를 부여하지 않고 있을 뿐만 아니라 북한산 제품에 대해서는 초고율의 관세(Column 2)를 적용하고 있기 때문이다. 또한 일본과 EU의 경우에는 미국처럼 고율의 관세를 부과하지는 않고 있지만 타 개도국에 적용하는 특혜관세제도(GSP)를 적용해 주지 않고 있기 때문에 경쟁에서 절대적으로 불리한 상황이다. 따라서 단기적으로는 내수시장, 중국과 러시아 및 개도국 대상으로 생산하되, 중·장기적으로는 미국, 일본, EU 등에 수출이 가능하도록 여건을 조성하는 것이 필요하다.

(4) 추진 과제

향후 개성공업지구가 성공적으로 개발·운영되기 위해서는 앞에서 살펴본 문제점들을 해결해 나아가야 한다. 이를 위해서는 현재 개성공업지구 개발의 주체들인 북한당국과 남한 정부, 현대아산과 토지공사를 포함한 관리기관, 그리고 공단에 입주하는 남한 기업들의 향후 역할이 매우 중요하다.

■ 단계별 접근전략 수립 필요

개성공업지구가 성공하기 위해 시기별로 갖춰야 할 조건들을 중심으로 살펴보자. 첫째, 개성공단이 단기적으로는 무역·공업형 경제특구로 기능하되, 중장기적으로 제조업, 금융 등의 서비스업, 관광업 등을 포괄하는 종합형 경제 특구로 성공하기 위해서는 남측 수도권과의 인접성을 적극 활용하여야 한다. 즉, 홍콩-심천 협력모형에서 볼 수 있듯이 개성 또한 남북의 연계성을 강화하고 지리적 인접성을 활용하여 남측 시장 및 각종 인프라 시설을 적극적으로 활용해야 한다는 것이다.

둘째, 역내에서의 자유로운 기업 활동과 시장경제 원리에 의한 경제 활동을 보장하고 장기적으로 남한 기업뿐만 아니라 대규모 해외 자본 및 기업들을 유치하기 위한 각종 혜택 및 우대조치가 마련되어야 한다. 즉, 입주업체의 경영권 보장, 각종 세제 및 금융 혜택, 원활한 통신 및 통행보장, 자유로운 노동시장 등의 조건이 갖추어져서 입주업체가 이익을 낼 수 있도록 해야 한다는 것이다.

셋째, 공업단지의 원활한 가동을 위해서는 각종 인프라 시설의 확보가 필요하고, 특히 화물의 운송(육로 및 해로) 체계 구축 방안, 공업용수 및 전력 보장 방안, 통신 시설 구축 계획 등 종합적이고 세부적인 방안이 마련되어야 한다.

■ 추진 주체별 역할분담 방안 모색

개성공업단지 개발의 성공을 위한 남북한 정부 당국의 역할을 살펴보면, 양측 당국은 입주기업들이 생산 활동을 하는 데 불편이 없도록 최소한의 기반시설이 조기에 구축되고, 자유로운 경제활동이 이루어질 수 있도록 제도적으로 보장하고 적극적으로 지원해 주어야 한다.

최근 남북 사업자간에는 통신사업과 관련하여 팽팽하게 대치하고 있다. 그동안 개성공업지구 개발사업의 진척을 재촉하면서 상당한 유통성을 보여준 북한도 통신사업에서는 양보를 하지 않고 있기 때문이다. 따라서 남북은 지난 2002년 12월 ‘개성공업지구 통신에 관한 합의서’를 체결하고도 지금까지 통신공급 방식과 설비·운영 주체를 정하지 못하고 있다.²⁰

²⁰ 남북 양측은 이 합의서에서 △남쪽과 공업지구 사이의 우편 및 전기통신 교류는 국가간의 교류가 아닌 민족내부의 교류 △자유로운 우편과 전기통신 보장 △제

북측은 ‘통신주권’을 이유로 남측은 투자만 하고 운영은 북측이 단독으로 하는 ‘합작 방식’을 요구하고 있다. 북측은 “자기 땅 안에서 연결되는 통신망에 대해 통제권을 행사하지 않는 나라는 없다”는 입장을 고수하고 있는 것이다. 이에 대해 우리측은 북한의 통신주권은 인정할 수 있으나, ‘한국통신이 투자하고 북한이 운영권을 행사한다’는 요구는 받아들일 수 없다는 입장인 것으로 알려졌다. 그러나 양측이 개성공업지구 개발사업에 적극적이며, 몇몇 기업들은 연내(2004년) 생산을 목표로 공장을 건설하고 있는 만큼 조만간 양측이 타협안이 도출될 것으로 기대된다.

다음으로 해결해야 하는 문제는 자유로운 기업 활동을 보장하기 위해서 필요한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이와 관련 우선적으로 2000년 12월 제4차 남북장관급회담에서 합의한 ‘투자보장을 위한 4개 합의서’를 조속히 발효시켜야 한다. 또한 남북 당국간 통행·통신·통관·검역에 관한 합의서도 발효시켜야 할 것이다. 이와 함께 개성공업지구법 하위규정을 조속한 시일 내에 제정하여 공포함으로써 제도적 장치를 완비해 나가야 할 것이다.

이러한 제도적 장치와 함께 기반시설 구축작업을 서둘러야 한다. 이 중에서 무엇보다도 전력공급 문제만큼은 입주기업들이 걱정하지 않아도 될 정도로 해결되어야 한다. 이를 위해서는 입주예정기업의 전력수요를 면밀하게 파악하여 철저하게 대비할 필요가 있다. 마지막으로, 개성공단에서 고용할 북한 인력의 교육 및 활용 방안에 대해서 북측과 구체적인 합의를 도출해내야 한다. 인력 활용계획이 수립되지 않으면 생산계획도 수립할 수 없기 때문이다.

3국을 경유하지 않는 직접 교환 및 연결 △통신내용에 대한 비밀 보장 등 5개 원칙에 합의하고, 한국통신을 사업자로 선정해 실무협의를 진행해왔다.

남한 정부의 가장 중요한 역할은 남북경협이 안정적으로 이루어질 수 있도록 대내외적 환경을 조성하는 것이다. 이를 위해서 남한 정부는 우선 북한의 개방정책을 지원한다는 입장을 표방하고, 정경분리원칙 하에서 남북경협을 지속적으로 추진해야 하며, 이를 통해서 북한의 변화를 촉구해야 한다. 동시에 미국, 일본 등과 협의를 통해 남북경협과 관련된 대외경제 환경을 개선하는 것에도 노력을 기울여야 한다.

기업의 입장에서 경제특구의 진출 여부는 철저한 경제논리와 수익성 원칙에 입각하여 추진되어야 한다. 특히 여전히 북한의 경제특구는 중국의 경제특구에 비해 실질적인 면에서 투자환경이 열악한 상황이라는 점과 함께, 개성공단 개발 및 발전에 있어서 경제적 요인이 아닌 북한의 정치·외교적 환경에 의한 급작스런 변화 가능성이 항상 존재한다는 점도 중요하게 고려되어야 할 것이다. 이러한 투자 리스크를 어떻게 관리해 나갈 것인지에 대한 기업차원의 대책 마련이 요구된다.

북한당국의 경우, 시장경제와의 교류 경험으로 발생할 수 있는 여러가지 문제점들을 해소하기 위한 제도적 정비와 더불어 관련 인재 양성 및 탄력적인 정책 집행 등이 요구된다. 특히 북한관리들의 행정 능력 미흡과 투자유치를 위한 제도적 장치 미비 등이 상당 기간 동안 특구 개발사업에 걸림돌로 작용할 것으로 예상되기 때문에 이러한 문제들을 해결하고자 하는 북한 당국의 적극적인 노력이 필요하다.

■ 시장 개척 및 판로 확보 방안 마련

무엇보다 시급한 과제는 물자 반출 및 생산 제품에 대한 판매 시장의 확보 문제이다. 바세나르협정과 미국의 수출통제법, 국제협약 등

으로 인하여 전략물자의 대북반출이 어렵고, 개성공단에서 생산된 제품은 북한산으로 분류되기 때문에 수출에 제약을 받게 된다. 이런 측면에서 개성공단에서의 생산이 원활하게 이루어지고, 궁극적으로는 대규모 해외자본을 유치하기 위해서는 단기적으로는 남한 및 북한 시장을 판매시장으로 삼되, 장기적으로는 북한산 제품에 대한 각종 규제들을 해소하여 해외시장들을 개척해야 한다.

먼저, 북한 내수시장의 상황을 살펴보면, 북한의 개성공업지구법에도 명시하고 있듯이 원칙적으로는 개성공단에서의 생산 제품이 북한에서 판매는 가능하다. 그러나 북한 당국의 개방정책이 수출을 통한 외화 획득을 목적으로 하고 있다는 점과 경제적 여건을 고려할 때 최소한 초기에는 거의 불가능할 것으로 판단된다. 특히 북한의 시장 규모가 매우 작고, 여전히 경제난이 극복되지 못한 현실을 고려한다면 개성공단 생산 제품의 판매 시장으로서 북한 내수 시장은 당분간 큰 의미를 갖기 어렵다.

이에 반해 남한의 내수 시장은 단기적으로 주력 시장이 될 수 있다. 앞서서도 언급했듯이 개성공단의 지리적 장점 중 하나가 남한 수도권과의 인접성인데, 이는 판매시장 확보에서도 중요한 장점으로 작용한다. 즉 경의선이 개통되면 생산 제품의 수송 및 유통 비용이 저렴해질 뿐만 아니라 제품의 생산에서 판매에 이르기까지 걸리는 시간도 단축되기 때문에 시장의 수급상황을 빠르게 반영할 수 있다는 점에서 개성공업지구는 해외 다른 지역보다 상대적 우위를 점할 수 있다.

그러나 장기적으로 개성공업지구 개발사업이 성공하기 위해서는 해외 수출시장을 개척해야 하는데, 특히 미국, 일본, EU가 핵심이 될 것이다. 그러나 현재로서는 정도의 차이는 있으나 이들 모든 지역에

진입 장벽이 존재하기 때문에 개성공단의 생산제품이 비슷한 수준의 다른 지역 생산제품에 대해 경쟁력을 갖기는 어렵다. 특히 미국 시장의 경우 북한에게 정상교역관계(NTR)대우를 부여하지 않을 뿐만 아니라 북한산 제품에 대해서는 초고율의 관세(Column 2)가 적용되고 있기 때문에 이러한 규제를 풀지 못하면 사실상 진출이 불가능한 상황이다.

일본의 경우 북한산 제품에 대해 명시적으로 규제를 가하고 있지는 않지만, 다른 제품들에 비해 상대적으로 높은 관세를 부과하고 있어 가격 경쟁력에서 불리한 상황이다. 그러나 일본의 경우 제품의 종류에 따라 부과되는 관세율이 다르기 때문에 일부 품목에 있어서는 판매 시장을 개척할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 EU의 경우 북한산 제품에 대해서도 협정 세율을 부과하고 있어 미국이나 일본에 비해 비교적 그 제재가 미비하나, 유사한 개발도상국들에 제공되는 GSP(특혜관세제도)특혜가 북한의 경우에는 적용되지 않기 때문에 가격 경쟁력 측면에서는 여전히 불리하다. 특히 경공업 제품 중에서도 섬유 제품에 대한 수입 쿼터가 매우 엄격하게 시행되기 때문에 경공업을 중심으로 단계적 발전을 꾀하는 개성공단의 경우 개발 초기 EU시장의 진입에 어려움이 예상된다.

이에 반해 중국의 경우 현재 매우 빠르게 경제가 성장하고 있고, 북한과는 전통적 우호국 관계를 맺고 있기 때문에 단기적으로는 남한 시장과 더불어 주축 시장으로 역할을 할 가능성이 높고, 러시아의 경우 철도수송이 가능하다는 이점과 최근의 북한-러시아 극동 간의 경제협력이 활발하게 추진되고 있는 상황 등을 고려할 때 수출여건이 점차 개선될 것으로 보인다.

이 밖에 동남아 지역 국가들도 개성공단과의 쌍방향 교역을 점진

적으로 확대될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 개성공업지구에서 생산되는 생산 제품의 경우, 단기적으로는 내수시장, 중국과 러시아 및 주변의 개도국을 겨냥하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 중·장기적으로는 미국, 일본, EU 등에 수출이 가능하도록 여건을 조성하는 것이 필요할 것이다.

나. 금강산관광특구

(1) 금강산관광특구의 중요성

1998년부터 시작된 금강산관광은 남북관계의 개선 및 교류 활성화의 상징이었다. 이제까지의 여러 차례에 걸친 어려움에도 불구하고 금강산관광은 지속적으로 추진되어 왔고, 2002년 북한 당국이 금강산을 관광특구로 개발한다는 정책을 발표하고 관련 법규를 공포하면서 국제적인 관광특구를 지향하는 본격적인 개발이 추진되고 있다.

개성특구의 경우 자본주의적 제도의 도입과 진출 기업들을 통한 기술 습득 및 생산력 향상 그리고 노동력 제공을 통한 외화벌이 등이 주로 기대되는 효과라고 한다면, 금강산 관광특구의 경우 사업에 필요한 최소한의 인프라가 구축되었으며 안정적인 운영단계에 접어들었다는 점에서 다른 방향에서 북측에 영향을 미친다고 할 수 있다. 동시에, 같은 이유에서 개성특구의 발전방향에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 금강산 지역에서는 현대아산과 북측 주민들 간에 농산물 계약재배, 활어 공급, 호텔 서비스제공부분에의 참여 등 다양한 형태의 경제협력관계를 형성하고 있다. 물론 이러한 사업들이 확대될 수 있었던 배경에는 2002년 ‘7·1조치’ 등을 통해서 밝힌 북한당국의 실리추구형 경제정책 도입이 있다고 할 수 있다. 결국 금강

산 특구는 북한 주민들이 자연스럽게 시장경제를 체험하고 익힐 수 있는 장소가 되었다고 할 수 있다.

이 밖에도 금강산특구 개발은 여러 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 금강산 관광특구는 경제협력을 통해서 남북을 연결하는 동해축의 시발점으로써 남북경제협력의 거점이라고 할 수 있다. 이 남북협력의 동해축은 원산과 나선지역을 거쳐 중국의 간도지방과 러시아의 연해주지방으로 연결될 수 있을 것이다. 금강산 관광특구 개발 사업은 서해축의 개성특구와 균형을 이루면서 발전할 것으로 기대되는데, 이런 점에서 금강산 관광특구 개발은 남북, 특히 북한지역의 균형있는 발전에 기여할 것으로 판단된다. 남한 지역의 경우 개발과 발전이 상대적으로 낙후된 강원도 지역경제의 성장과 발전에 도움을 주게 될 것으로 평가된다.

둘째, 금강산특구 개발은 남북관광교류의 확대를 통해서 관광분야의 통일인프라를 구축하는 효과가 있을 뿐만 아니라 관광인프라를 확충함으로써 관광상품으로서 한반도의 가치를 제고할 수 있다. 이를 위해서는 금강산 관광특구를 묘향산, 칠보산, 그리고 백두산으로 연결하는 관광네트워크를 구축하고, 남측으로는 설악산, 오대산과 연계하는 관광자원을 개발할 필요가 있다. 여기에서 중요한 점은 종합적이고 체계적인 계획 하에서 자연친화적이고, 환경친화적인 개발이 이루어질 수 있도록 최대한 노력해야 한다는 점이다.

마지막으로는 위와 같은 경제적 측면에서 뿐만이 아니라 각종 남북 당국간 회담 유치장소로서 이용되던 사례들에 비춰볼 때, 금강산 지역은 향후 민간단체들의 각종 행사, 이산가족 상봉 장소 등으로 사용됨으로써 남북의 만남과 대화의 장으로 사용될 수 있다. 이런 점에서 금강산 관광특구 개발을 통한 남북교류의 확대는 통일의 과정에

서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 미래 통일의 주역이 될 학생들에게는 통일체험의 장으로 활용될 수 있다.²¹

(2) 발전 방향

금강산특구는 점차 성공 가능성이 커지고 있는 특구이다. 특히 금강산 관광특구는 점진적으로 수익구조가 안정화되어 가고 있어 국내외 투자자들의 관심이 집중되고 있다. 현대아산은 세계관광기구(WTO)와 금호엔지니어링의 자문을 받아 금강산 특구를 세계적인 종합관광단지로 개발하기 위한 마스터플랜을 수립할 것이라고 밝힌 바 있다. 이 계획에는 금강산에 스키장, 골프장, 케이블카, 테마파크, 영화촬영소, 해양박물관, 공항 등의 시설을 건설하는 것이 포함되어 있다. 이 계획을 추진하는 것과 관련하여 제기되는 문제는 첫째, 막대한 규모가 필요할 것으로 예상되는 투자자금을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 국내뿐만 아니라 해외의 자본을 유치하기 위한 전략 마련이 시급하다고 하겠다. 둘째, 자금 확보와 금강산 특구의 장기발전을 위해서는 금강산특구 관련 제도적 장치를 좀더 보완할 필요가 있다. 양적으로나 질적으로 개인들에게 활동의 자유를 확대해주어야 할 것이다. 금강산 관광이 자유롭고 편안하다는 느낌을 줄 수 있도록 해야 하는 것이다.

금강산 특구의 개발은 종합적인 관광단지로 개발하는 것과 함께 1차산업(농수산업)부문의 협력사업에 좀더 관심을 기울일 필요가 있

²¹ 한국관광공사에서 2003년 말 금강산관광객 800명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 48.6%가 금강산을 방문한 뒤 통일에 대해 부정적이던 인식이 긍정적으로 바뀌었다고 답했다. 이 같은 결과는 군사분계선을 통과하는 육로 관광이 실시되면서 분단 현실을 보다 생생하게 체험할 수 있게 된 결과로 분석된다. 한국관광공사 홈페이지 <<http://www.knto.or.kr>> 참조.

다. 현재 부분적으로 영농단지, 수산업에 대한 시장에 입각한 경제관계가 형성되어 있으며 금강산호텔의 경우 현지인들을 고용하여 남측 관광객에 대한 서비스가 이루어지고 있는데, 이 과정에서 북한 근로자의 학습능력과 관계자들의 적응능력이 뛰어난 것으로 평가되고 있다. 따라서 소프트웨어적인 부분에서는 개성특구보다 더 빨리 발전할 가능성이 있다. 그 이유는 개성특구에서는 북측의 노동력 공급이 강조된 반면 금강산특구는 중간 관리자의 창의력이 표현되는 구조로 진행되고 있기 때문이다. 무기농 채소 재배와 자연산 수산 채취물의 경우, 남한시장에 대한 경쟁력을 충분히 확보한 상태로 평가되고 있다. 이 부문의 협력을 질적·양적으로 확대하려는 노력이 요구된다.

(3) 문제점

향후 금강산이 특구로서 발전하기 위해서는 현재 제기되고 있는 문제점들이 해결될 수 있어야 한다. 금강산 관광이 갖는 문제들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 북측의 일방적인 결정에 따른 사업 중단사례가 반복적으로 발생함으로써 금강산 관광사업에 대한 일반국민들의 부정적인 인식을 각인시킴으로써 금강산 관광사업에 대한 흥미와 호기심을 감소시켰다. 따라서 금강산에 대한 추가적인 투자와 관광객 유치 위해서는 사업의 안정성을 보다 강화해야 할 것이다. 이를 위해 금강산 관광특구가 북한당국으로부터 자율성을 보장받아 독립적으로 운영될 수 있도록 해야 한다.

육로 관광의 시작으로 관광객 수가 지속적으로 증가하고 있어 사업 관련 경상비용을 충당할 수 있는 단계는 넘어 선 것으로 평가되고 있으나, 아직까지는 충분한 수익성을 확보하지 못하고 있다. 문제는

금강산 관광에 대한 관심이 증대되어 수익구조의 개선이 예상되는 현 상황에서 숙박시설의 부족으로 관광 수요를 보장하지도 못하고 있다는 점이다. 이 문제를 해소하기 위해서는 추가적인 시설투자가 요구되고 있으나 사업의 불확실성이 완전하게 해소되지 않은 상태라는 점이 걸림돌로 작용하고 있다.²²

금강산 특구와 관련해서 제기되고 있는 문제 중의 하나는 정부차원의 관광비 보조 사업을 재개하는 것이다. 그러나 아직까지는 북핵 문제가 해소되지 않은 상황이어서 공론화하기 어려운 현실이다. 정부의 자금 지원과 관련 당장에 문제가 되는 부분은 한국관광공사에 대출해준 남북협력기금을 상환해야 하는 상황이라는 점이다.

<표 III-3> 관광공사의 금강산 투자사업에 대한 수익현황

(단위: 백만원)

구 분	투자액	수익 현황				비 고
		소 계	2002.9~	'03	~2004.8	
총 계	90,000	1,873	210	549	1,114	
온 천 장	35,500	550	37	159	354	인수 완료
문화회관	30,023	1,095	60	275	760	인수 완료
온 정 각	24,477	228	113	115	-	60% 지분

한국관광공사는 대출금으로 온천장과 문화회관 지분을 인수하였으며, 온정각의 경우에는 지분의 60%를 인수하였다. 한국관광공사는 현대아산의 지분을 인수한 뒤, 현대아산에게 임대를 해주는 형식으로

²² 정부와 관광공사는 연내에 특구종합개발계획을 확정하여, 국내외 기업으로부터 투자자금을 유치함으로써 특구개발을 본격적으로 착수할 수 있도록 할 것이며, 이를 위해 세계관광기구(WTO) 및 국내 전문기관 등과 협조해 계획안을 마련하고 있다고 밝힌 바 있다.

위탁경영을 해오고 있는데, 문제는 상환개시일이 다가오는대도 금강산사업에서 발생하는 수익은 아직 빈약하다는 데 있다. 따라서 상환기일이 다가오는 상황이 부담스러울 것이다. 최근 관광공사는 새로운 수익사업을 개발하고자 노력하고 있는 것으로 보인다.

대출금의 상환조건은 2002년 1월 5일부터 상환개시일까지는 연 1%의 이자를 지급하며, 상환이 개시된 이후에는 연 4%의 이자를 지급하도록 되어 있다. 또한 상환 시기와 구체적인 방법은 관광특구 및 육로관광 실시 2년 후 통일부장관이 관계 기관장과 협의하여 결정하도록 하였다.²³ 이에 따라 육로관광이 실시(2003.9.1)된 지 2년이 되는 2005년부터는 대출금을 상환해야 하는 상황이 성립되는 것이다. 긍정적인 측면은 육로관광이 시작된 이후 관광객들의 수가 지속적으로 증가하고 있다는 사실이다.²⁴ 그럼에도 불구하고 대출금을 상환할 수 있을 정도로 수익성이 개선되지 못한 것으로 평가되고 있어 대출금 상환조건에 대한 추가 협의가 불가피할 것으로 보이며 이 과정에서 논란이 예상된다.

그러나 가장 시급한 문제는 현대아산이 내년 3월까지 지불하기로 한 관광대가 미지불금 6,300억원을 어떻게 처리하느냐가 될 것이다. 북한이 관광대가 지불을 원칙적으로 고집할 경우 금강산 관광사업의 중단 가능성까지 언급될 수 있다. 가장 바람직한 해결책은 협상을 통해서 자금지불을 유보 받는 것이다. 그러나 북핵문제로 인한 북미관계의 긴장국면이 격화되고 있으며, 그 여파로 남북관계마저 어렵게

²³ 이 조건은 당초 3년 거치 5년 상환, 연 2회 분할 상환, 이자율 연 4%에서 2002년 1월 31일 변경된 것이다.

²⁴ 2000년 213,009명을 기록한 이래, 2001년 57,879명, 2002년 84,727명, 2003년 74,334명으로 부진을 면치 못하였으나, 2004년에 들어와서는 8월말 현재 156,840명을 기록하고 있다.

되고 있는 현 상황이 계속될 경우 사태는 매우 어려운 방향으로 진행될 수도 있다는 점이 부담으로 작용하고 있다. 그렇다고 남쪽 정부가 공적 자금으로 메워주기도 쉽지 않은 상황이다. 당분간 국내 보수적인 여론의 반발과 미국 눈치를 외면하기 힘들기 때문이다.

(4) 추진 과제

■ 수익성 개선 방안 마련

남북관계 개선의 상징이 된 금강산 관광 사업이 안정적으로 지속되기 위해서는 사업자에게는 수익을 보장하고, 투자자에게는 안전한 투자환경을 제공해야 한다. 이를 위해서 사업자는 수익성을 제고하기 위한 운영방식의 개선을 위해 노력해야 할 것이며, 북측은 몇 가지 부분에서 획기적인 개선방안을 내놓아야 한다.

수익성 개선을 위한 방안으로는 먼저, 관광객들의 활동범위를 확대하고 선택 및 활동의 자유를 획기적으로 확대, 보장하는 것을 들 수 있다. 이를 위해 우선적으로 엄격한 관광세칙을 좀더 완화하는 조치가 요구된다. 다음으로는 관광대가 지급방식의 개선이 필요하다. 관광대가 지급의 기준을 정액이 아닌 수익금액으로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

내부적으로는 수익성 제고를 위한 노력의 일환으로 설악권과의 연계관광 프로그램을 개발하여 두 지역이 서로 시너지효과를 즐기면서 이익을 공유하는 관계로 발전되도록 해야 할 것이다. 또한 ‘하지마 관광’이라는 부정적인 이미지를 개선하기 위한 제도 개선과 함께 국내외 홍보를 강화하고 연계관광 등을 포함하여 보다 적극적인 마케팅 전략을 수립할 필요가 있다.

■ 각 사업주체들의 역할분담 방안 마련

위와 같은 문제들이 해결되기 위해서는 금강산 관광 특구 개발에 직간접적으로 개입되어 있는 각 사업 주체들의 역할이 보다 강화되어야 한다. 먼저 남한 정부의 경우, 특구 개발을 위해 민간기업들과의 긴밀한 협조가 필요하다. 특히 북한 당국과의 협의를 통해 민간기업들이 활발하게 진출하고 수익성을 창출할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 하며, 민간기업들이 직접 투자하기 어려운 각종 인프라 구축을 위한 투자를 담당해야 한다. 이 과정에서 국민적 공감대를 형성하고 정치권의 동의를 구하는 작업을 확대할 필요가 있다.

남한의 민간기업들의 경우, 최우선적으로 수익성 확보를 위한 사업 구상이 필요하다. 특히 향후 남북한 교류 협력의 확대 차원에서 금강산 관광 사업을 주도하고 있는 현대아산의 경우 사업 성공을 위한 사업계획이 수립되어야 한다.²⁵ 이를 위해서는 관광객 증대를 위한 관광기반시설을 확충하고 금강산을 거점으로 주변의 주요 명승지까지 관광지로 확대, 개발하여야 한다. 금강산 관광사업에 참여하고 있는 한국관광공사의 경우, 현대아산과의 역할분담을 통해서 수익성보다는 공공성에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

특히 관광공사는 금강산지역에 청소년수련관과 북한문화체험관의 건립, 생태공원 조성 등과 같은 공적시설의 건설과 관리에 주력하는 것이 필요하다. 그러나 이를 위해서는 관광공사가 남북협력기금을 대출받아 지출한 비용과 투자를 통해 지분을 취득한 시설에 대한 처리문제를 정부와 정치권, 그리고 학계 차원에서 충분히 논의해야 할 것이다.

²⁵ 현대아산의 금강산 관광 사업 추진 계획과 관련한 내용은 현대아산의 『금강산 관광사업 추진방향』을 참고하였다. 현대아산, 『금강산관광사업 추진방향』(2003.6).

또한 얼마 전에 확정된 이산가족 상설 면회소 건설과 같이 남북 화해, 협력 및 평화 통일의 장소로서 금강산을 이용함으로써 남북한 평화 체제 건설의 상징으로 금강산이 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 장기적으로는 점차 관광지역을 확대하고 국내외 관광개발 전문기관과 협력하여 환경친화적인 관광단지로 개발하는 것이 바람직하다.

■ 외국인 투자 유치 방안 마련

현대아산이 계획하고 있는 종합적인 관광단지로 금강산을 개발하여, 세계적인 관광지로 개발하기 위해서는 개발과정에 외국자본이 참여하는 것이 매우 중요하다. 외국자본의 유치에 성공하느냐에 금강산 개발사업의 성패가 결정된다고 해도 과언이 아니다. 외국자본의 참여가 부진하다는 것은 금강산사업에 대한 안정성과 수익성에 대해 국제사회가 회의적으로 평가하고 있다는 것이고 이는 금강산 개발사업을 위한 국내 자금의 모집도 어려울 것이라는 의미가 된다.

금강산 관광특구에 대규모 관광단지를 건설하기 위한 자금 조달방식은 단계별로 변화를 모색할 수 있다. 개발 초기에는 개별 시설단위별로 사업자나 투자자를 모집하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 그러나 중장기적으로는 대규모 단지를 대상으로 하는 프로젝트 파이낸스(project finance) 기법을 적극적으로 활용하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 사업의 리스크가 가장 문제가 될 것으로 판단되는데, 이를 줄이기 위한 방편으로 남북정부가 일정한 지분을 취득하는 방안을 고려할 수 있다. 북한의 경우 현금이 없을 것이기 때문에 현물형태로 출자하는 방식을 택하면 될 것이다.

성공적인 북한경제특구 개발을 위한 외자유치 전략

1. 경제특구 개발 자금 유형의 분류

가. 자금 조달의 유형

사업을 추진하는 데 필요한 자금의 조달 방법을 분류하면 크게 두 가지로 나누어진다. 사업을 추진하는 주체(법인)에 대해 자본금으로 산입되는 직접투자(direct investment) 방식과 추진주체가 유형 및 무형자산을 담보로 외부에서 자금을 빌리는 차입 방식이다. 이때 차입방식과 대응하는 직접투자는 넓은 의미의 직접투자에 해당되며 좁은 의미로는 포트폴리오 투자(portfolio investment)²⁶와 구별되는 개념이다.²⁷

²⁶ 포트폴리오 투자란 자본금에 산입된 지분을 소유한다는 측면에선 직접투자이지만 그 동기가 투자된 기업의 경영활동에 직접 참여하여 경영권을 행사하겠다는 의지가 담겨있지 않고 다만 자산투자의 위험분산적 측면에서 지분을 소유하는 것을 말한다. IMF의 규정 및 우리나라의 「외국인투자촉진법」의 규정에 따르면 외국인(1인)이 10%이상 지분을 확보한 경우를 외국인투자기업으로 분류한다

²⁷ 10%이하의 지분을 외국인이 확보한 경우도 외국인투자기업으로 분류되는 경우가 있는데 이는 계약서 등에 명백하게 경영권에 참여한다는 조항이 있을 경우이다.

또한 최신 금융기법으로 프로젝트 파이낸스(project finance)라는 방식이 있다. 프로젝트 파이낸스는 사업성에 근거한 금융제공방식으로서 사업에서 창출되는 현금수입으로 대출금을 상환 받으며, 사업에 내재된 위험을 사업에 참여하는 다양한 당사자들에게 분산시키는 금융방식이다. 프로젝트 파이낸스의 구조 설계시 직접투자(자본금 산입)와 차입의 경우가 모두 포함된다. 그러나 자금 조달의 주체가 기존의 법인 및 투자가의 직접적인 신용에서 파생되지 않는다는 점에서 향후 다루고자 하는 북한의 대규모 개발사업의 자금조달 방안으로서 별도로 분류할 필요가 있다. 따라서 자원조달 유형은 차입, 직접투자, 프로젝트 파이낸스 방식으로 나뉘 질 수 있다.

또한 각 방식이 국내자본(남한자본)이나 해외자본이냐에 따라 차입 방식은 남북협력기금, 대외경제협력기금, 국내 민간상업차관과 같은 국내자본 차입 방식과 공적개발원조, 국제기구차관, 해외민간상업차관의 해외자본 차입 방식으로 구분될 수 있다. 마찬가지로 직접투자는 내국인 직접투자와 외국인 직접투자로, 프로젝트 파이낸스²⁸는 국내자금 프로젝트 파이낸스와 국제자금 프로젝트 파이낸스로 나누어 질 수 있다. 이를 정리하면 <표 VI-1>과 같다.

²⁸ 일반적으로 프로젝트 파이낸스를 국내자금 또는 해외자금으로 나누고 있지는 않다. 프로젝트 파이낸스 기법은 주로 대규모 사업 추진을 위한 자금조달 방안으로 해외자금이 유입되는 것이 통상적이기 때문에 자금의 국적보다는 재원을 프로젝트 사업주 입장에서 자기자본으로 할 것이냐 타인자본을 할 것이냐에 더욱 비중을 두어 구분한다.

<표 IV-1> 자원조달 유형분류

	차 입	직접투자	프로젝트 파이낸스
국내 자본	· 남북협력기금 · 대외경제협력기금 · 국내 민간상업차관	내국인 직접투자	국내자금 프로젝트 파이낸스
해외 자본	· 공적개발원조 (Official Development Assistance: ODA) · 국제기구차관 · 해외 민간상업차관	외국인 직접투자	국제자금 프로젝트 파이낸스

나. 북한 경제특구 자금 조달을 위한 각 유형별 타당성 검토

기존 연구에서는 북한의 경제개발 지원을 위한 재원으로 남북협력기금과 공적개발원조, 국제기구차관, 일본의 북한에 대한 배상금 등을 주로 고려하고 있다.²⁹ 그리고 검토 결과들은 한결같이 다른 방식에 대해 가능성은 있으나 현실적인 한계로 인해서 당장에는 남북협력기금에 의존해서 자금을 조달할 수밖에 없다는 데 의견을 같이하고 있다. 북한의 개발자금 조달에 관한 주요 연구 동향을 요약하면 다음과 같다.

이상준·이상수의 연구에서는 북한의 지역개발을 위한 재원은 주로 개별 국가의 공적개발지원(ODA나 IBRD의 특별신탁기금)이나 국제금융기구의 양허성 차관지원(IBRD 및 IDA, ADB 및 ADF)을 통해 조달이 불가피하나 북한의 국제금융기구 가입 희망에도 불구하고

²⁹ 1987년부터 조성된 대외경제협력기금은 개도국을 대상으로 하고 있어 북한은 지원대상에서 제외된다. 따라서 북한에 대한 지원을 위해선 별도의 법개정이 필요하다.

고 미국의 반대로 이들 자금에 대한 확보 가능성이 낮다고 평가하였다.³⁰ 또 다른 연구에서는 일본의 북한에 대한 배상금 지원은 북일 수교가 이루어지는 단계에 가서나 가능하므로 가까운 시일 내에 북일 수교에 따른 일본의 배상금 기대는 어려울 것으로 전망된다고 하였다. 또한 외국인투자 자금을 유치하기 위한 프로젝트 파이낸스 방식에 대해선 북한과 같이 투자 리스크가 크고 사업의 수익성조차 불투명한 투자대상국의 경우 세계은행 그룹의 국제금융공사(IFC)가 함께 참여하여 신인도를 제고시켜야 하는데 북한이 가입하지 않았으므로 국제금융공사의 지원을 기대하기는 불가능하며 국제금융공사 비회원국에 대한 프로젝트 파이낸스 사례가 없으므로 프로젝트 파이낸스의 활용은 아직까지 시기상조라고 보았다.³¹

최근 들어 프로젝트 파이낸스 방법을 강조한 남성욱의 연구에서는 남북협력기금을 통한 한계를 극복하기 위해 대북경협 자금 조달방안으로 특별법 제정을 통한 목적세 신설, 국공채 발행을 통한 기금조성, 교류협력 당사자 및 남북관련 사업자 기금 부담 방안과 함께 프로젝트 파이낸스를 통한 기금 조성방안을 제안하고 있다.³² 차관과 공적

³⁰ 이상준·이성수, 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』 (안양: 국토연구원, 2002), pp. 155-157.

³¹ 이상준·김원배·오승렬·조동호·안병민·남경민, 『남북한간 새로운 교류·협력기반의 단계적 구축방안 연구』 (안양: 국토연구원, 2001), p. 223.

³² 그런데 프로젝트 파이낸스는 기금조성을 위한 자원확보 방안으로 그 가능성은 희박할 것으로 보인다. 프로젝트 파이낸스는 기금을 확보하는 방안이 아니라 개별 프로젝트에 대해 자금을 조달하는 방안으로 설계하는 것이 더욱 프로젝트 파이낸스의 성격에 부합할 것이다. 나중에 설명하겠지만 개별 프로젝트를 지원하는 대북경협자금을 프로젝트 파이낸스로 설계하는 것은 위험분산에 첨예한 이해관계가 있는 참가자들이 포괄적인 프로젝트에 동의하기란 쉽지 않을 것이다. 차라리 개성공단 전체 프로젝트에 대한 프로젝트 파이낸스는 이론상으로 가능할 것이며 이 또한 기금이 아닌 개별 프로젝트라는 성격을 갖는다고 할 수 있다. 남성욱, “6자회담이후 북한경제개발과 국내 및 국제사회 재원조달 방안,” 『동북아 경제중심 건설과 산은의 역할』 (서울: 한국산업은행, 2004) 참조.

개발 원조보다는 외국인직접투자를 북한의 경제발전 모형의 주요 자금조달 방안으로 추천하는 시각은 KDI 보고서(2004)에서 제기되고 있다. 해외차관에 의해 경제개발을 추진하였던 남한에 비해 국가 신용도가 낮은 북한은 초기 자본을 수출 및 외국인직접투자의 형태를 통해서 확보해야 한다는 것이다. 그러나 구체적인 외국인직접투자 유치 전략과 방안에 대해선 언급하고 있지 않다.

기존 연구의 흐름을 종합하면 과거에는 공적개발원조, 국제기구 차관 등에 초점을 맞추고 있으나 프로젝트 파이낸스 및 외국인직접투자와 같이 점차 사업성 측면에서 민간 자본을 도입하는 방안으로 자금 조달의 가능성을 확장하고 있다. 그것은 그 만큼 실질적으로 북한의 경제개발 가능성이 높아짐을 의미하는데, 이는 개성공단과 금강산 관광사업이 북한 경제개발의 주요 주체로서 등장하면서부터라고 할 수 있다.

기존 연구에서 자금조달 방안에 대한 흐름은 진전되고 있다고 하나 자금조달을 위한 개별 기법에 대한 구체적인 연구는 부족한 형편이다. 특히 차입형태가 아닌 외국인직접투자나 프로젝트 파이낸스에 대해선 구체적으로 적용방안을 논의하고 있지 않다. 프로젝트 파이낸스의 기본 가정 자체가 위험을 어떻게 분산시키느냐에 있으므로 북한의 특수성으로 인한 높은 위험은 기존 연구의 주장처럼 프로젝트 파이낸스를 적용하는 불가능적 요인이 아니다. 이는 프로젝트 파이낸스 적용에 있어 불가능 요건이 아니라 극복해야 할 요소인 것이다. 외국인직접투자도 북한의 낮은 신용도에 따른 차입 곤란을 우회하여 자금을 유치할 수 있는 방안이 된다.

본 연구에서는 북한의 경제특구 개발을 위한 자금 조달 방안으로 사실상 주요 재원이 되고 있는 남북협력기금에 대한 현황 분석과 함

계 외국인투자유치 도입과 프로젝트 파이낸스 활용 방안에 대해 논의하고자 한다. 이 세 가지 자금 조달 방식은 공적개발원조, 국제기구차관, 북한의 대일 보상금보다는 우리의 노력으로 실현 가능한 정책적 수단이 될 수 있기 때문이다. 현실적인 북한개발을 위한 자금 조달 방안을 정리하여 말하면 북한의 특수성에 대해서 각 금융기법의 장점이 최대한 발휘 될 수 있는 방안을 강구하는 것이라 할 수 있으며, 그 중 하나가 외국인투자유치와 프로젝트 파이낸스라고 할 수 있다.

2. 남북협력기금을 통한 자금조달 방안

가. 남북협력기금 지원의 근거

남북협력기금은 남북간의 교류협력을 촉진하고 민족공동체 회복에 기여한다는 목적 하에서 “남북 상호간의 교류와 협력사업을 지원하기 위하여” 설치된 기금으로, 1990년 8월에 제정된 「남북협력기금법」에 근거하여 조성·운용되고 있다. 동 법에서 규정하고 있는 ‘기금의 용도’는 모두 7가지로 ①남북주민의 왕래에 필요한 비용 지원, ②문화·학술·체육분야 협력사업에 소요되는 자금 지원, ③교역 및 경제협력을 촉진하기 위한 남한주민(법인·단체를 포함) 지원, ④남북교류·협력을 촉진하기 위한 금융기관 지원 및 손실보전과 비지정통화의 인수, ⑤민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업 지원, ⑥공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ⑦기금의 조성·운용 및 관리를 위한

경비의 지출 등이다.

개성공단 건설 및 금강산 관광사업에 대한 지원사업은 7가지 남북 협력기금의 용도 중 ③교역 및 경제협력을 촉진하기 위한 남한주민 지원과 ⑤민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업을 지원하는 성격을 띠고 하겠다. 또한 장기적으로는 ④남북교류·협력을 촉진하기 위한 금융기관 지원 및 손실보전과 비지정통화의 인수의 목적으로 기금이 사용될 가능성도 있다.

남북협력기금의 성격은 크게 ‘통일기금적 성격’, ‘통일여건 조성비용’, ‘위기관리(평화조성) 비용’, ‘공동체 기반 조성비용’으로 나눌 수 있다. 이 경우, 개성공업지구 및 금강산 특구에 대한 지원사업은 장차 다가올 통일에 수반되는 비용의 조달을 위해 사전에 재원을 적립한다는 의미의 ‘통일기금적 성격’에는 다소 거리가 있을 수 있으나 남북한 경제격차 및 산업기반의 해소를 통한 ‘통일여건 조성비용’, 북한의 식량난 및 에너지난에 대한 지원으로 한반도의 긴장을 완화하는 ‘평화조성 비용’, 그리고 남북간 정서적 이질성, 문화적 괴리 등을 회복하는 ‘공동체 기반 조성비용’ 등에는 모두 부합하는 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

나. 남북협력기금의 구성과 지출 현황

기금의 조성 및 사용 현황을 살펴보면, 기금의 수입은 주로 정부출연금과 공공자금관리기금 예수금으로 구성되어 있다. 이외에 기금운용을 통한 수익금과 민간출연금 등이 있으나, 민간출연금 조성 실적은 매우 미미한 상황이다. 조성된 자금은 공공자금관리기금 예수금이 조달되기 시작한 1999년부터 남북협력기금은 ‘남북협력계정’과 ‘경수

로계정'으로 분리해서 사용하고 있다. 남북협력계정은 비료 등 인도적 대북지원, 남북교통망 연결 등 민족공동체회복지원, 교역·경협자금 대출 등에 사용되는데 주로 정부출연금으로 소요재원을 충당한다. 경수로계정은 경수로 공사비 대출, 공자기금 예수금 원금 및 이자상환 등으로 구성되며, 주로 공자기금 예수금으로 소요재원을 충당하고 있다.

<표 IV-2> 연도별 기금조성 현황

(단위: 백만원)

연도	정부출연	민간출연	공자예수금	운용수익	기타수입금	계
2004년 6월말	85,700 (1,714)	-	210,000	10,672	2,729	309,101
2003년	300,000	1	823,000	46,307	208	1,169,516
2002년	490,000	78	505,000	41,025	1,010	1,037,113
2001년	500,000	1,080	310,000	29,300	107	840,487
2000년	100,000	541	254,852	30,109	283	385,785
1999년	-	3	149,831	23,013	-	172,847
1998년	-	-	-	40,272	8	40,280
1997년	50,000	288	-	27,873	-	78,161
1996년	100,000	132	-	18,338	71	118,541
1995년	240,000	119	-	14,589	-	254,708
1994년	40,000	1	-	9,387	-	49,388
1993년	40,000	3	-	4,778	-	44,781
1992년	40,000	-	-	5,118	-	45,118
1991년	25,000	-	-	237	-	25,237
계	2,010,700	2,246	2,252,683	301,018	4,416	4,571,063

출처: 통일부, 『남북협력기금 통계』 (2004.6.30).

최근 기금의 지출규모는 1조원 이상으로 급격한 증가세를 보이고 있다. 이 중에서도 남북협력계정의 ‘사업비’ 항목이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이 사업비는 비료 등 ‘인도적 대북지원’, 식량차관 및 자재·장비차관 등 ‘민족공동체 회복자금 대출’, 남북 철도·도로 연결 등 ‘교류협력기반 조성’, ‘교역·경협사업자금 대출’, ‘이산가족교류사업 지원’, ‘인적왕래 등 교류협력지원’ 사업 등에 사용되고 있다. 사업비의 증가는 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 개선됨에 따라 각종 교류·협력사업이 증가하고 있기 때문이다.

<표 IV-3> 최근 5년간 기금 지출내역

(단위: 억원)

연도별	2000	2001	2002	2003	2004 계획
< 남북협력계정 : 소계 >	3,792	7,006	10,337	10,108	5,995
○ 사업비	2,048	2,541	3,485	4,420	5,938
○ 여유자금운용	1,741	4,460	6,846	5,680	45
○ 기금관리비	3	5	6	8	12
< 경수로계정 : 소계 >	4,085	3,776	5,480	8,605	5,386
○ 공사비대출	3,259	3,003	3,009	3,287	1,117
○ 공자기금 원금/이자상환	190	391	2,124	3,251	3,990
○ 여유자금 운용	636	382	347	2,067	279
합 계	7,877	10,782	15,817	18,713	11,381

출처: 통일부, 『남북협력기금 주요통계(최근5년간)』, (2004.5.19).

사업비의 지출 내역은 경수로계정을 제외하고 ‘지원성 사업’과 ‘투자성 사업’으로 구분된다. 여기서 ‘지원성’이나 ‘투자성’이냐를 구분하는 기준은 지원의 유/무상의 문제가 아닌 비료나 식량과 같은 일회성 소모품에 대한 지출이나 SOC나 경협사업과 같이 북한경제

의 발전 및 남북경제협력을 위한 지출인가에 따른다. 지원성 사업은 인도적 차원을 포함한 비경제분야의 교류·협력사업을 지원하는 사업들을 의미한다. 구체적으로는 비료·식량 등 인도적 차원의 대북지원 및 식량차관과 이산가족교류와 각종 인적왕래를 포함한 사회·문화분야의 교류·협력 등에 대한 지원사업이 포함된다.

‘투자성’ 사업은 경제분야의 교류·협력사업을 촉진시키기 위해서 지출되는 사업으로, 북한의 인프라건설에 대한 투자 및 자재·장비 지원이 여기에 포함된다고 할 수 있다. 구체적으로는 ‘교류협력기반 조성’의 경제분야 협력기반 조성과 ‘교역·경협자금사업 대출’ 및 ‘교역·경협 손실보조’, 그리고 ‘민족공동체회복자금대출’ 중에서 북측에 대한 자재·장비 차관이 포함된다.

투자성 사업비의 지출은³³ 다시 ‘교류협력 기반조성사업에 대한 지원’과 ‘대북 실물차관 제공’ 및 ‘경협자금 대출’로 구분할 수 있는데, 기업에 대한 교역·경협자금의 소액 용자를 제외할 경우 2004년 6월 말 현재까지는 동해선·경의선 도로·철도 연결사업과 금강산관광 사업에 대한 지출이 주를 이루고 있다.

³³ 2000년 이전에는 ‘투자성’ 사업에 대한 지출이 거의 없었다고 할 수 있다.

<표 IV-4> 사업비의 지출내역

(단위: 억원)

구분		'00	'01	'02	'03	'04 계획
지원성	o인도적 대부지원 (비료지원, 국제기구·민간 단체를 통한 대부지원)	977 (47.7%)	976 (38.4%)	1,226 (35.2%)	1,501 (33.9%)	1,600 (26.9%)
	o이산가족교류지원	28 (1.4%)	13 (0.5%)	20 (5.7%)	29 (6.5%)	347 (5.8%)
사업비	o인적왕래 등 교류협력지원	11 (0.5%)	4 (0.1%)	237 (6.8%)	20 (4.5%)	175 (2.9%)
	o민족공동체회복지금대출 (식량차관)	867 (42.3%)	190 (7.5%)	967 (27.7%)	1,560 (35.3%)	1,320 (22.2%)
	소 계	1,883 (92.0%)	1,183 (46.6%)	2,450 (70.2%)	3,110 (80.4%)	3,442 (58.0%)
	o민족공동체회복지금대출 (철도·도로연결 북측구간 에 대한 자재·장비차관 등)	- (0.0%)	- (0.0%)	306 (8.8%)	360 (8.1%)	526 (8.9%)
투자성 사업비	o교류협력기반조성 (남북 철도·도로연결 남측 구간 공사, 개성공단 기반시 설 건설 등)	160 (7.8%)	898 (35.3%)	368 (10.6%)	763 (17.3%)	1,520 (25.6%)
	o교역·경협자금 대출	5 (0.2%)	460 (18.1%)	361 (10.4%)	187 (4.2%)	450 (7.6%)
	소 계	165 (8.0%)	1,358 (53.4%)	1,035 (29.8%)	1,310 (19.6%)	2,496 (42.0%)
합 계		2,048	2,541	3,485	4,420	5,938

출처: 통일부, 『남북협력기금 주요통계(최근 5년간)』 (2004.5.19).

다. 투자성 사업별 지원 내역

(1) 금강산 관광사업

현대의 요청에 따라 금강산 관광사업을 지속시키기 위한 방안으로 한국관광공사의 참여가 검토되었으며, 관광공사와 현대아산이 공동사업자로 금강산 관광사업을 추진한다는 합의서를 체결(2001.6.20)하게 되었다. 정부는 관광공사가 금강산 관광사업을 추진하기 위한 자금 명목으로 요청한 남북협력기금의 900억원 대출을 승인하였다

(2001.6.29). 이후, 2001년 7월 5일 450억원 대출을 시작으로, 2002년 334억원, 2003년 60억원, 그리고 2004년 56억원을 끝으로 총 9차례에 걸쳐 900억원이 대출되었다.

대출금의 상환조건은 2002년 1월 5일부터 상환개시일까지는 연 1%의 이자를 지급하며, 상환이 개시된 이후에는 연 4%의 이자를 지급하도록 되어 있다. 또한 상환 시기와 구체적인 방법은 관광특구 및 육로관광 실시 2년 후 통일부장관이 관계 기관장과 협의하여 결정하도록 하였다. 다행스러운 사실은 육로관광이 시작된 이후 관광객들의 수가 지속적으로 증가하고 있다는 사실이나, 아직까지 대출금을 상환할 수 있을 정도로 수익성이 개선되지는 못한 것으로 평가되고 있다.

금강산 관광사업과 관련하여 정부는 최근 남북교류협력추진협의회를 개최하여 금강산 관광지구내 도로 신규포장 및 보수비용으로 남북협력기금을 27.2억원 이내에서 지원하기로 의결(2004.9.8)하였다.³⁴ 여기에서 신규포장 구간은 호텔해금강 진입도로, 구룡연 입산초소-목란관 주차장, 삼일포-해금강 구간 등 13.4km이며, 보수구간은 고성주유소-온정리, 온정리-금강산호텔 구간 등 7.5km이다. 이 사업에 지원하는 목적은 금강산 관광객의 안전과 편의성을 제고한다는 데 있다. 이는 국내 관광지의 경우 도로 등 기반시설은 정부나 지자체가 건설·보수하고 있는 점을 원용한 것으로, 금강산 관광특구의 경우, 우리 국민을 주 대상으로 하고 있을 뿐만 아니라 사업자가 우리 기업인 점을 고려하였다. 또한 개성공단 인프라지원과의 형평성을 고려하는 차원에서 결정된 것으로 보고되었다.³⁵ 이 밖에 금강산 관광사업과 관련하

³⁴ 포장 및 보수공사의 시행사업자는 30일 이내에 구체적인 사업비 집행계획을 포함한 세부계획서를 작성, 제출하도록 되어 있어 빠르면 올해 하반기부터 공사비용에 대한 협력기금의 지출이 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

³⁵ 관광진흥법 제71조에서, 관광사업을 하는 사업자에게 보조금을 지급할 수 있다

여 추가적으로 거론되고 있는 남북협력기금 대출 수요로 장전항 항만 건설 비용의 일부 보전, 부족한 숙박시설의 확충, 동해선 남북출입사무소 시설의 확충, 열악한 전력문제의 해결 등을 들 수 있다.

(2) 경의선 및 동해선 도로·철도 연결사업

제1·2차 남북장관급회담(2002.7.31, 9.1)에서 남북간 경의선 철도 연결 및 문산-개성간 도로 개설에 합의하였으며, 특사방북(2002.4.3~6)시에는 경의선과 함께 동해선 철도·도로도 연결하기로 합의함으로써 남북간 철도·도로 연결사업이 추진되었다. 남북 육로연결사업을 지원하기 위해서 정부는 경의선 철도 남측구간 및 도로 연결에 필요한 비용 약 1,804억원을 남북협력기금에서 조달하기로 결정하였으며, 제1차 남북철도·도로연결실무협의회(2002.9.17)에서는 자재·장비를 북측에 제공한다는 데 합의하였다.³⁶ 이어 동해선 철도·도로 연결을 위한 우리측 구간사업에 총 1,668억원 이내의 기금지출을 승인하였으며,³⁷ 경의선 및 동해선 도로·철도 북측구간 공사에 필요한 자재·장비 제공을 위해 459억원(미화 4,500달러) 내외의 차관을 남북협력기금에서 지원하기로 승인하였다.³⁸ 2003년 10월에 개최된 남북교류협력추진협의회에서는 북측구간 경의선 및 동해선 도로·철도공사에 필요

록 규정된 조항을 원용하였다.

³⁶ 주요 합의 내용은 다음과 같다. 1. 남측은 경의선과 동해선 철도 및 도로 연결공사에 필요한 자재·장비를 북측에 차관방식으로 제공한다. 2. 자재·장비 제공에 따르는 차관의 상환기간은 차관제공 후 거치기간 10년을 포함하여 30년으로 하며, 이자율은 연 1.0%로 한다.

³⁷ 동해선 도로·철도 남측구간 공사를 위한 사업비는 실시설계가 완료되면서 CIQ 위치 확정에 따른 진입도로 추가건설비용 등이 필요해 공사비의 변경사유가 발생하게 되었다. 이에 제125차 남북교류협력추진위원회에서는 2,186억원으로 변경하는 안을 의결(2004.4)하였다.

³⁸ 여기에 수송비, 장비관리비 등 부대비용 138억원을 포함하면 1차분 대북지원액은 597억원에 달하게 된다.

한 자재·장비 추가 제공을 위해 620억원(미화 6,000달러) 내외의 차관을 남북협력기금에서 지원하기로 승인하였다.³⁹ 본 사업의 남북구간 연결사업에는 철도청, 건교부, 국방부 및 통일부가 사업자로 참여하며 남북협력기금은 각 사업자들의 업무에 필요한 재원을 지원하고 있다. 철도청은 토목·궤도·신호·통신공사 등 각종 공사를 포함해 관련 설계와 감리를 맡고 있으며, 건교부는 시설공사 및 용지수용과 관련한 업무를 수행한다. 국방부는 지뢰제거, 경계시설 등의 업무를 맡고 있고 통일부는 전반적인 사업을 관리하도록 되어 있다.

북측에 자재·장비를 제공하는 것과 관련한 사업비는 차관과 무상 제공 2가지로 나눌 수 있는데, 차관의 경우에는 자재·장비를 유상으로 공여하거나 임대해 주는 형식으로 집행되며, 이 밖에 장비 관리비 등의 형태로 지출되고 있다. 차관의 경우 유상공여의 비중이 94.2%로 대부분을 차지하고 있다. 무상 제공의 경우는 장비관리비, 수송비, 인도경비, 조달수수료 등으로 구성된다. 여기에서는 수송비가 대부분(84.2%)을 점하고 있다. 북측구간의 경우 2004년 말 현재 경의선과 동해선 모두 철도는 궤도부설이 완료되었으며, 도로의 경우 노반공사를 끝내고 포장공사를 진행 중에 있다.

남북 교통망 연결 사업은 금년 10월경에 경의선·동해선 도로 개통 및 경의선·동해선 철도 운행 가능 구간 시험운행을 실시하기로 합의한 바 있어, 앞으로 구체적인 도로·철도 관련 남북협력사업이 확대될 가능성이 크다. 이 경우 북한철도의 현대화, 남북철도 연결을 위한 운영체계 통합 등을 위한 남북협력기금의 수요가 빠르게 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

³⁹ 여기에 수송비, 장비관리비 등 부대비용 179억원을 무상지원하기로 하였는바, 이를 포함하면 2차분 대북지원 금액은 899억원에 달하게 된다.

〈표 IV-5〉 경의선·동해선 철도·도로 연결사업을 위한 승인액과 집행률

(단위: 백만원)

구분		승인액	집행누계	집행률	비고	
남측 구간 공사 지원	경의선	철도	90,263	84,627	93.7%	'02년부터 '04.9.13 현재까지
		도로	90,099	80,246	89.0%	
		소계	180,362	164,873	91.4%	
	동해선	철도	96,341	21,876	22.7%	
		도로	122,262	45,099	36.8%	
		소계	218,603	66,975	30.6%	
북측 구간 공사 지원	1차분	차관	50,054	49,355	98.6%	'04.5.10 현재까지 (예비비 포함)
		무상	4,246	3,651	86.0%	
		소계	59,700	57,157	95.7%	
	추가분	차관	72,000	50,657	70.4%	'03년부터 '04.9.13 현재까지
		무상	17,887	13,375	74.8%	
		소계	89,887	64,032	71.2%	

(3) 개성공단 개발사업

개성공단 개발사업과 관련한 남북협력기금의 지출은 '기반시설 건설비용'과 '개성공단관리기관 운영경비' 및 '입주기업들의 투자자금' 등에 대한 지원으로 구성된다. 먼저 기반시설에 대한 지원은 용수시설, 폐수시설, 폐기물 매립장, 단지내 시설 등 내부 기반시설에 대한 무상 지원과 전력 및 통신 등 외부 기반시설에 대한 유상 대출로 나누어진다. 단지내 시설은 2004년 8월에 공사에 착수하였으며, 기타 내부 기반시설 공사는 설계 또는 북측과 협의가 진행 중에 있어 내년에 본격적인 공사가 추진될 예정이다. 외부기반시설(전력·통신) 건설사업은 통신 관련 운영체계를 남북이 합의에 도달하지 못하고 있어 구체적인 계획을 확정하지 못하고 있는 상황이나, 우선적으로 시범단지에 입주하는 기업을 대상으로 15,000kW의 전력과 유선 100회

선을 상업적 방식으로 제공한다는 방침이다.

이를 위해 정부는 2004년 소요 비용으로 470억원을 지출하기로 결정하였으며,⁴⁰ 이와 함께 개성공단관리기관 운영경비로 225억원을 대출하기로 의결하였다. 개성공단관리기관 사무소 신축 및 관리·운영비 등의 명목으로 올해 후반부터 2006년까지 222억원이 소요될 것으로 추산하였으며, 본격적인 업무에 앞서 운영되어온 관리기관 창설 준비위원회 운영경비로 3억이 책정되었다.⁴¹

<표 IV-6> 1단계(1백만평) 기반시설 건설사업에 대한 지원 계획
(단위: 억원)

구 분		내 용	지원액	비 고
내부 기반 시설	용수시설	4.5만톤/일	230	· 자재·장비 복측 지원액 (복측이 공사 담당) · 공사기간 2년
	폐수시설	3만톤/일	350	· 공사기간 3년 (순차 조기처리 가능)
	폐기물 매립장	2만평	175	· 공사기간 2년
	단지내 시설		340	· 도로, 상하수도 배관
	소 계			1,095
외부 기반 시설	전력	문산-개성(25km) 10만 kW	320	· 한전이 공급방안 수립 · 공사기간 2년
	통신	전화, 이동통신, 인터넷 서비스	176	· KT가 공급방안 수립 · 공사기간 14개월
	소 계			496

⁴⁰ 용수시설 230억원, 폐수처리장 90억원, 폐기물시설 48억원, 단지내 시설 102억원 소요 예상.

⁴¹ 대출금액은 거치기간(5년)이 경과한 이후, 년 1회로 10년에 걸쳐 분할하여 상환하되, 이자율은 연 1%로 정하였다.

개성공단에 시범단지를 건설하고, 여기에 15개 업체를 선정하여 입주시키기로 하였으며, 2004년 10월 말 현재 13개 업체가 협력사업(자) 승인을 받아 본격적인 설비 투자에 들어가게 되었다. 이 기업들은 개성공단에 대한 투자자금 중 일부를 정부가 지원해줄 것을 요구하였으며, 이에 정부는 이들 업체들이 추산한 투자금액 470.8억원 중에서 339억원(약 70%)을 대출해 주기로 결정하였다.

<표 IV-7> 개성공단 시범단지 입주기업 투자자금 대출 계획

	승인액	2004년 대출	2005년 대출	비 고
대출 계획	339억원	211억원	128억원	· 자기자금비율 : 30%
대출 조건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대출기간: 최대 8년(3년 거치) ○ 이자율: 3.3~4.0% 			· 일반 경험자금과 동일

출처: 통일부 보도자료, 『개성공단 시범단지 입주기업 남북협력기금 대출』(2004.9.23).

라. 운영방안 개선시 고려 사항

점차가 증가하고 있는 북한 경제개발 수요를 맞추기 위해 남북협력기금의 재원조달 범위는 한정되어 있다. 따라서 본 고에서 제시하고 있는 외국인투자 및 프로젝트 파이낸스 등 다양한 보완적 방법이 강구되어야 할 것이다. 본 고에서는 남북협력기금 운영의 구체적 개선방안을 제시하기 보다는 향후 개선방안 도출시 고려해야 할 사항을 제시하고 한다.

첫째, 기금 운영에 있어서 장기적 관점이 반영된 종합적 운영계획을 수립해야 한다. 북핵문제가 해결되면 남북관계가 급격하게 개선되고 이에 따른 남북협력기금의 수요도 급증할 것으로 예상되고 있다. 이 경우 모든 수요를 남북협력기금에서 소화할 것인지, 아니면 자금

수요의 성격을 세분화하여 역할을 분담할 것인지를 포함하여 장기적인 발전방안이 수립되어야 할 것이다. 장기적인 발전방안을 모색하는데 있어서 중요한 부분으로는 남북관계의 개선 상황에 따른 남북협력기금의 성격 변화의 문제와 장기적인 비전 및 정책 목표의 설정 등이라고 하겠다.

둘째, 남북협력기금의 평가 및 관리시스템 개발이 필요하다. 남북협력기금의 조성 목적은 남북의 교류·협력을 촉진하고 훼손된 민족공동체성을 복원하고자 하는 데 있다. 따라서 사용에 따르는 성과가 복합적인 뿐만 아니라 장기간에 걸쳐서 발생하게 된다. 이러한 기금의 특성이 반영된 예산 편성과 관리가 이루어져야 한다. 또한 투명성을 확보하기 위한 차원에서 고려되고 있는 남북협력기금의 운용에 대한 국회차원의 관리·감독은 중요 사안별로 사전 협의와 보고를 의무화 하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만 기금의 운용에 대한 평가는 비경제적이고 장기적인 변수까지를 고려한 종합적인 분석에 근거해야 할 것이다.

셋째, 정부와 민간의 역할분담에 대한 명확한 정의가 필요하다. 민관의 역할분담은 거의 대부분의 영역에서 제기되어온 문제이기도 하지만 남북협력기금이 적용되는 분야에서는 특히 더 중요하다고 할 수 있다. 정부는 북한의 사회간접자본 건설사업에 초점을 맞추고, 민간경제사업자는 수익성에 근거한 투자협력사업을 추진하는 방향으로 역할분담이 이루어져야 할 것이다. 민관의 역할분담에서 견지되어야 할 원칙으로 정부의 역할은 대북투자사업의 수익성을 상식적인 수준까지 향상시키는 데 있으며, 시장수준의 수익이 보장되는 부문에서는 민간이 독립성과 자율성을 확보하면서 적극적으로 추진할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

3. 외국인직접투자를 통한 자금조달 방안

가. 북한 경제특구의 외국인투자 환경

다국적기업이 해외직접투자를 하는 동기는 시장 지향(market-seeking), (천연)자원 지향(resource-seeking), 생산효율 지향(efficiency-seeking), 전략적 자산 및 능력습득 지향(strategic asset or capability-seeking) 등 네 가지로 구분된다.⁴² 시장 지향은 현지시장 소비자의 구매력과 관세 및 쿼터 등 수출장벽을 회피하기 위해서 현지시장에서 직접 조업활동을 위한 생산시설을 구축하는 것이다. 생산효율 지향은 현지의 저렴한 생산요소를 활용하여 생산단가를 낮춤으로써 세계시장에서 가격경쟁력을 확보하기 위해 현지에 진출하는 것이다. (천연)자원 지향은 천연자원을 현지에서 확보하여 보다 안정적이고 효율적인 생산체제를 구축하기 위해 현지에 진출하는 것을 지칭한다. 전략적 자산 및 능력습득 지향은 선진국의 첨단기술이나 선진기업의 핵심역량을 획득하기 위해 해외에 진출하는 경우로, 보통 투자기업의 장기적 전략목표 실현을 위하여 인수나 합작의 형태로 이루어진다.

UNCTAD 보고서는 이러한 네 가지 경제적 동기 외에도 현지국의 해외투자에 대한 정책적 요인(policy framework), 사업편의(business facilitation) 등을 포함시키고 있다.⁴³ 정책적 요인에는 사회정치적 안정성과 아울러 외국인 기업과 자국민 기업간 정책적용의 형평성, 민영화정책, 해외직접투자에 대한 국제협약 가입 등이 해당된다. 사업편의

⁴² Behrman, J. N., *The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petro-chemicals* (Lexington, MA, Lexington Books, 1972).

⁴³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 1998: Trends and Determinants* (New York and Geneva: United Nations, United Nations Publication, 1998).

는 현지 정부의 외국인 투자 유치 촉진 활동, 투자인센티브 및 행정지원, 해외투자 사후관리, 외국인 학교 설치 등 외국인 투자절차 및 생활 측면에서의 편의제공 서비스가 해당된다.

<표 IV-8> 외국인투자 결정요인의 내용과 특성

속성	구분	세부 내용
근원적 요인	경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 시장수요(시장규모, 1인당 소득수준, 시장성장성, 수입장벽, 지역시장 접근성, 소비자 특성과 선호도) · 생산효율성(숙련 및 비숙련공의 생산성, 부품 및 원자재 비용, 교통/통신/공공설비의 사용요금, 금융비용) · 자원의 가용성(석유, 가스, 광물, 원재료, 농지, 관광자원) · 전략적 자산 습득(M&A 시장형성 및 용이성, 기술수준)
	사회정치적 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 사회정치적 안정(국가위험도, 사회정서) · 노사안정(노조 설립현황, 노조 성향) · 민영화정책(정부투자기관의 민영화) · 법률체계(지적재산권, 경쟁 및 노동법, 조세행정, 기업신설 규정) · 국제협약(조세협약, 투자협정, FTA)
부수적 요인	사업편의	<ul style="list-style-type: none"> · 투자촉진활동(이미지제고 및 홍보활동) · 생활편의 환경(외국인학교, 주거, 문화생활) · 기업경영환경(회계투명성, 관료주의, 부패) · 사후투자관리서비스(옴부즈만, 고충처리)

출처: 임성훈, 『동북아시아 전략적 외국인투자 마케팅』 (서울: 학현사, 2004), p. 8.

위의 구분을 북한의 경제특구에 그대로 적용하기는 어려울 것이다. 북한의 경제특구 투자환경에 대해선 이를 간추려 시장환경, 법률·제도적 환경, 사업편의적 환경으로 나눠 살펴보고자 한다. 본 연구에서는 남한 연계 경제특구에 분석의 초점을 맞추고 있으므로 개성공단과 금강산 관광특구에 대한 투자환경만을 분석하겠다.

(1) 시장 환경

외국 기업의 북한 경제특구 진출시 고려되는 환경으로 노동력과 내수시장 규모를 꼽을 수 있다. 노동력과 관련하여 제기되는 문제는 두 가지로서 하나는 임금수준이며, 다른 하나는 노동력의 질적 수준이다. 북한이 대외적으로 요구해온 임금수준은 사례에 따라 격차가 크고 상황에 따라 무리한 요구를 하는 경우도 발견되고 있어 확실히 평가하기는 힘들다.⁴⁴ 그러나 2003년 9월에 발표한 「개성공업지구 노동규정」에 따르면 “기업의 종업원 월 최저 노임은 50 미국 달러로 한다. 종업원 월 최저 노임은 전년도 종업원 월 최저 노임의 5%를 초과하여 높일 수 없다”고 규정하고 있다. 「금강산관광지구 노동규정」에서도 같은 수준의 임금 조건을 제시하고 있다. 이 수준은 중국에 비해서는 30% 이상이 낮고 베트남이나 동남아시아 국가와는 비슷하여 북한의 경제특구가 임금 수준면에서는 일단 경쟁력을 가지고 있는 것으로 평가된다.

북한 노동력의 질적 수준을 평가하기 위해서는 교육수준, 작업규율, 노동생산성 등을 살펴보아야 하는데 종합적인 자료를 확보하기는 곤란하다. 따라서 그동안 북한에 진출한 경험이 있는 기업들의 평가를 토대로 살펴볼 수밖에 없다. 이들의 평가를 종합해 보면, 교육수준과 기술수준 및 기술습득 능력의 측면에서는 긍정적인 반면에, 북한 당국의 태도, 계약 및 관련 규정, 교육훈련, 근로관습 및 의식의 측면에서는 많은 어려움이 나타난다고 한다. 그러나 개성공업지구의 경우 노동력 채용과 관리사업을 남한의 사업자들로 구성된 개성공업지구

⁴⁴ 이를 체계적으로 분석한 조동호, 『북한의 노동제도와 노동력 실태』(서울: 한국개발연구원, 2000)에 따르면 북한이 요구하는 임금수준은 평균적으로 150달러에 이른다고 주장하고 있다.

관리기관이 하도록 되어 있으며, 기업은 종업원대표와 협의하에 별도의 노동 규칙을 만들어 적용할 수 있다. 따라서 기존에 북한과 경제 협력사업을 추진했던 기업들의 근로계약 조건과 비교하면, 노동력의 채용에 있어 상당한 자율성과 유연성을 보장하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 새로운 질서가 적용되는 초기 단계에는 시행착오를 거치면서 다소의 혼란이 나타날 것으로 예상되는데, 이는 점차 안정화될 것으로 보이며, 조기에 고용문제가 안정될 경우 개성공업단지를 포함한 북한의 경제특구가 가지고 있는 노동력 공급 조건은 경쟁력을 확보하게 될 것으로 평가된다.

북한의 경제특구가 가지고 있는 투자환경 중에서 가장 매력이 없는 부분이 부족한 인프라시설과 함께 내수시장이 거의 존재하지 않는다는 점이다. 낮은 경제력과 적은 인구, 작은 성장 잠재력 등을 고려하면, 당분간 북한시장의 구매력은 빠른 속도로 증가하기는 힘들 것으로 보인다. 그러나 개성공업지구의 경우 근거리의 남한의 수도권이라는 대규모의 내수시장을 가지고 있다는 점을 고려한다면, 개성공업지구는 매우 매력있는 투자대상이 될 수 있다. 금강산 관광특구도 마찬가지이다. 현재 설악산을 찾는 관광객이 연간 천만 명으로 추산되고 있는데, 설악산과의 연계관광을 활성화해서 이들의 10%만 금강산을 찾더라도 금강산 투자사업은 성공할 수 있다.

남는 문제는 금강산 관광특구 개발사업이나 개성공업지구 개발사업이 얼마나 안정적으로 추진될 수 있느냐가 될 것이다. 이것은 제도적 장치를 마련하는 문제와 안정적인 사업 환경을 조성하는 문제, 그리고 수익성 있는 사업모델을 창출하는 문제로 요약된다.

(2) 법률·제도적 환경

2002년 11월에 공포된 ‘금강산관광지구법’과 ‘개성공업지구법’을 필두로 금강산을 국제적인 관광특구로 개발하고 개성지역을 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 개발하겠다는 포부를 밝혔다.

<표 IV-9> 개성공업지구와 금강산관광지구 관련 법규

개성공업지구 관련 법규	금강산관광지구 관련 법규
개성공업지구법(2002.11.20)	금강산관광지구법(2002.11.13)
개성공업지구 개발규정(2003.4.24)	금강산관광지구 개발규정(2003.5.12)
개성공업지구 기업창설운영규정(上同)	금강산관광지구 기업창설운영규정(上同)
개성공업지구 세관규정(2003.9.8)	금강산관광지구 세관규정(2004.4.29)
개성공업지구 로동규정(2003.9.18)	금강산관광지구 출입, 체류, 거주규정(上同)
개성공업지구 세관규정(2003.12.11)	금강산관광지구관리기관 설립운영규정(上同)
개성공업지구 출입·체류·거주규정(上同)	금강산관광지구 광고규정(2004.5.6)
개성공업지구 관리기관 설립운영규정(上同)	금강산관광지구 로동규정(上同)
개성공업지구 광고규정(2004.2.25)	금강산관광지구 외화관리규정(上同)
개성공업지구 외화관리규정(上同)	금강산관광지구 부동산규정(2004.9.21)
개성공업지구 부동산규정(2004.7.29)	
개성공업지구 보험규정(2004.9.21)	

북한이 발표한 개성공업지구법과 금강산관광지구법의 주요 특징은 자유활동 보장, 경제적 특혜 제공, 환경보호에 대한 관심 등에서 유사하다는 점이다. 다만 금강산은 관광특구, 개성은 남쪽을 겨냥한 공업 특구라는 점에서 일정한 차별성을 갖는다.

■ 자유로운 활동 보장

개성공업지구법은 법에 근거하지 않은 체류자의 구속·체포와 신체 및 가택 수색을 금지했고 우편, 전화, 팩스 등의 통신수단을 자유롭게 이용하도록 했다. 금강산관광지구법은 관광산업을 겨냥하고 있다는 점에서 관광객의 편의에 초점을 맞춰 관광객이 개인이나 단체로 차량 또는 도보로 자유롭게 관광이 가능하도록 명문화했다. 제18조는 “관광객은 단독으로 또는 집체적으로 자동차 같은 룬전기재를 리용하거나 걸어서 자유롭게 관광할 수 있다”고 규정함으로써 정해진 지역 내에서의 자유 관광을 허용하고 있다.

■ 투자유치 의지 표명

북한은 특구지정을 통해 외부의 자본을 끌어들이기 위한 여러 가지 특혜장치를 마련하고 있다. 개성공업지구법의 제3조는 남측 및 해외동포, 다른 나라의 법인·개인·경제조직 등을 투자유치 대상으로 하고 고용, 토지이용, 세금 등의 분야에서 “특혜적인 경제활동 조건을 보장한다”고 명시하고 있다. 여기에 세금규정을 통해서 상속권과 사유권을 보장하였으며, 관세 적용에서도 남측이나 해외로 반출하는 물자와 위탁가공물자에 대해 무관세 원칙을 세웠다. 또 ‘공업지구 관리기관’ 구성에서 남측인사가 이사장이 될 수 있도록 한 부분도 자본주의를 잘 아는 사람을 임명해 외부자본의 투자를 적극적으로 유치하겠다는 의지로 해석된다. 특히 외화 반출입을 허용하고 “경영활동을 하여 얻은 이윤과 그 밖의 소득금은 남측지역 또는 다른 나라로 세금 없이 송금하거나 가지고 갈 수 있다”고 한 것도 투자가의 이윤을 보장하겠다는 뜻으로 해석된다.

금강산관광지구법에서는 제8조에서 개발자의 개발사업과 영업활

동에 대해서는 비과세한다고 규정하고 있으며, 제24조를 통해서 외화의 자유로운 반출입을 허용한 데서 관광객 유치를 통한 외환 획득에 대한 북한의 의지를 읽을 수 있다. 여기에서 금강산 현지 ‘관광지구관리기관’의 구성에 있어 “개발업자가 추천하는 성원”을 포함시킨 것도 금강산관광사업을 통해 외부의 자금을 최대한 유치하겠다는 의지를 내 보인 것이라고 할 수 있다.

■ 환경보호와 첨단산업 도입 의지

북한은 특구를 통해 경제개발을 해 나가되 환경오염 등의 피해는 철저히 차단하며 첨단산업부문을 유치하겠다는 의지를 보여주고 있다. 개성공업지구법 제4조는 “주민들의 건강과 환경보호에 저해를 주거나 경제기술적으로 뒤떨어진 부문의 투자와 영업활동은 할 수 없다”고 명시하였다. 제43조에서 첨단과학기술부문의 기업소득세율을 일반부문에 비해 4%나 저렴한 10%로 한 것도 첨단기술의 도입 의지를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

금강산관광지구법 제1조에서는 법 제정의 목적으로 “관광지구의 개발과 관리운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태 관광을 발전시키는 데 이바지 한다”고 규정했다. 또 제11조는 개발업자에게 오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 같은 환경보호기준을 준수해야 한다는 기준을 부여했고, 제22조에서는 “금강산의 자연생태환경을 파괴하거나 변화시킬 수 있는 부문의 투자는 할 수 없다”고 강조하고 있다. 제14조에서는 관광지구 관리기관의 의무로 “여러가지 버림물을 관광과 환경보호에 지장이 없도록 정화하거나 처리해야 한다”고 규정하고 있다.

(3) 사업편의적 환경

북한의 경제특구가 외국의 투자자들을 유치하기 위해 제공하는 편의적 환경으로는 세제상의 인센티브와 필요한 사회간접자본을 제공하는 것으로 구분할 수 있다. 먼저 다양한 세제상의 특혜가 특구에 진출한 기업들에게 제공되고 있다. 그러나 개성공업지구에 적용되는 세제상의 특혜가 다른 특구에 비해 더 많은 혜택을 준다고 단정하기는 어렵다(표 IV-10 참조). 다만 개성공업지구에 입주하는 업체들의 경우 상대적으로 장기에 걸쳐 사업을 하는 기업에게 유리한 조건을 제공하는 데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

경제특구에 필요한 인프라 시설의 경우 투자 재원이 고갈된 북한 당국으로서는 외부의 개발사업자를 통해서 인프라를 확충하고자 한다. 개성공업지구와 금강산관광지구는 남한 정부에서 남한 지역에 준하는 지원을 제공하고 있다는 점에서 다른 경제특구와 구별된다. 남한 정부가 지원하고 있는 주요 인프라 시설로는 경의선 및 동해선 도로·철도 연결사업과 개성공업지구 부지조성공사 지원사업 등이 있다.

남북장관급회담에서 경의선 철도(서울~신의주) 및 도로(문산~개성) 연결에 합의하였으며, 2002년 4월 대통령 특사 방북시 동해선 철도·도로 연결에 합의하였다. 이에 따라 2002년 9월 18일 비무장지대내 경의선 철도·도로 및 동해선 철도·도로 연결공사 착공식을 남북이 동시에 개최하였다. 이어 2002년 12월 31일과 2003년 10월 31일에는 남한 측 공사구간과 경의선 도로 공사가 완료되었다.

<표 IV-10> 특구내 기업들에 제공되는 세제상 특혜

특구에 일반적으로 적용되는 특혜 조항	개성공업지구에 제공되는 특혜 조항
<p>경제지대 내의 외국투자기업의 소득세율은 결산이익의 14%, 국가가 장려하는 첨단기술부문, 자원개발과 하부구조건설부문, 고학연구 및 기술개발부문의 기업소득세율은 10%임. 반면 지대 이외 지역의 외국투자기업의 경우 결산이익의 25%, 기타 소득의 20%가 부과(외국인세금법 제12조 및 시행규정 제17조)</p>	<p>공업지구에서 기업소득세의 세율은 결산이익의 14% 부과. 다만 하부구조 건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문의 기업소득세의 세율은 결산이익의 10% 부과(개성공업지구 세금규정 제19조)</p>
<p>경제무역지대 안에 설립한 생산부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 3년간 기업소득세를 면제받고, 다음 2년간은 50% 범위내에서 세금을 감면(세금법시행규정 제28조)</p>	<p>장려부문과 생산부문에 투자하여 15년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 나는 해부터 5년간 면제하고 그 다음 3년간 50% 감면(세금규정 제29조)</p>
<p>지대 안에 설립한 서비스부문의 외국투자기업은 10년 이상 기업을 운영할 경우 이윤이 난 해로부터 1년간 기업소득세를 면제하고, 다음 2년간 50% 범위내에서 감면(세금법시행규정 제29조)</p>	<p>봉사부문에 투자하여 10년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 나는 해부터 2년간 면제하고 그 다음 1년간 50% 감면(세금규정 제29조)</p>
<p>지대내에 철도, 도로, 통신, 비행장, 항만 등 하부구조 건설을 위해 6천만원 이상의 자금을 투자한 외국기업에 대해서는 이윤이 난 해로부터 4년간 기업소득세를 면제하고 다음 3년간 50% 범위내에서 감면(세금법시행규정 제30조)</p>	<p>이윤을 재투자하여 3년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 재투자분에 해당하는 기업소득세의 70%를 다음 년도에 바쳐야 할 세금에서 감면(세금규정 제29조)</p>

<표 IV-11> 남북 철도 및 도로 연결 구간

노선	종류	규모	구 간	거리(Km)
경의선	철도	단선	개성역(북)~문산역(남)	27.3
	도로	4차선	개성(북)~통일대교북단(남)	12.1
동해선	철도	단선	온정리(북)~저진(남)	25.5
	도로	2차선	고성(북)~송현리(남)	24.2

현재 우리측은 동해선 철도·도로 노반·포장공사 진행 중이며, 북측은 철도·도로 노반공사를 완료(2003.12.31)하고, 현재 철도 궤도부설 및 도로 포장공사를 진행하고 있다. 또한 최근의 제10차 남북 철도·도로연결 실무접촉(2004.6.30~7.2)에서는 금년 10월 중 경의선·동해선 도로 개통에 필요한 실무적 문제, 북측 분계역사 등 건축 설계, 신호·통신·전력계통 시공관련 기술지원 등을 협의하였다.

개성공업지구에 대한 기반설비공사 지원 사업도 활발하게 추진되고 있다. 1단계 100만평 부지조성공사를 진행하고 있는 토지공사는 2004년 9월말 현재 전체 공정의 19%를 마쳤으며, 시설물(도로, 상하수도 등) 공사는 이미 착수한 데 반해 기반시설(용수, 폐수, 폐기물처리장)은 현재 설계 중이다.

토지공사와 현대아산 등 공동개발업자는 시범단지 28,000평을 우선적으로 분양하여 해당기업들이 입주할 수 있도록 작업을 추진하고 있다. 시범공단은 2004년 6월 말 현재 부지조성공사를 완료하였으며, 현재 일부 기업들의 공장건축이 진행되고 있다. 정부는 개성공업지구 개발사업에 필요한 내부 기반시설과 외부 기반시설을 위한 사업을 남북협력기금으로 지원하기로 결정하였다.

<표 IV-12> 시범단지 입주기업들의 기반시설 문제 해결 방안

구 분	해결 방안
폐 수	자체 정화시설 처리후, 정부지원 공조저류시설 설치
폐기물	공단지역 밖 2만평을 확보(복측 제공)하여 소각·매립
용 수	토공이 관정 5개를 개발, 3개 기업이 공동으로 이용
전력·통신	전력은 배전방식으로 15,000kW 공급, 통신은 유선 100회선을 사업자(한전과 KT)가 상업적 방식으로 제공

나. 북한 경제특구의 외국인투자유치 방향

개성공단 및 금강산 관광특구에 유치할 외국인투자는 기본적으로 투자자 입장과 수요자 입장을 반영하여 결정되어야 한다. 투자자 입장이란 외국기업이 투자입지에서 수익을 창출할 수 있는 여건을 제공한다는 것으로 개성공단 및 금강산 관광특구의 투자입지적 매력도라고 할 수 있다. 즉 시장확보 가능성, 생산효율성 등이 외국인투자 동기에 해당된다. 반면 수요자 입장이란 외국인 투자기업을 개성공단과 금강산 관광특구에 유치하려 하는 외자유치 목적을 말한다. 일반적인 외자유치 목적은 고용창출, 산업구조 고도화, 지역개발, 외환유입 등이 해당되나 개성특구와 금강산특구의 경우에는 남북한 긴장완화, 개발자금 확보 등과 함께 수도권 산업의 경쟁력 확보와 클러스터 형성이 될 수 있다.

투자자(공급자)와 수요자를 고려한 개성특구 및 금강산특구의 외자유치 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 투자결정요인 중 시장추구형 투자동기를 지향하되 생산효율 조건을 만족시키는 외국인투자를 유치한다. 많은 보고서와 정부의 발표에서 개성공단 및 금강산 관광특구의 매력요인은 저임금을 바탕으로

로 한 생산효율성을 강조하고 있다.⁴⁵ 그런데 사실 중국, 베트남 등과 비교하면 임금 자체로는 그다지 큰 경쟁우위를 갖지 못할 수 있다⁴⁶. 또한 한국기업이 중국과 베트남에 비해 개성공단에서 경쟁우위를 확보하는 것은 상당수가 물류비용을 절감할 수 있다는 지리적 특성에서 연유한다. 우리나라의 많은 업체가 중국에 생산기지를 두고 원부자재를 조달한 후 다시 완제품을 수입하는 형태로 진행되는 과정에서 통신비용, 물류비용, 조정비용 등이 발생한다. 그런데 한국기업의 개성공단에 입지를 선택함으로써 발생하는 이러한 추가비용의 절감 효과는 외국기업에게는 직접적으로 적용되기 어렵다. 따라서 외국기업이 단지 임금이 저렴하다는 이유로만 투자입지를 개성공단으로 결정하기는 쉽지 않다. 다른 입지와 비교하여 다른 조건이 만족스럽다고 할지라도 북한의 경제특구는 아직도 정치사회적 위험요소가 상존하고 있어 이를 상쇄하고도 남을 만큼의 저임금을 바탕으로 한 생산효율성을 달성하기란 어려운 것이기 때문이다. 이는 외국인투자기업에게도 역시 한국기업과 마찬가지로 시장측면에서 구매력을 가진 남한수요를 겨냥한 경우에 투자가 가능하다는 것을 예측할 수 있다. 다시 말해 외국인투자자에게 개성공단의 투자매력요인은 인접한 남한시장⁴⁷에 생산입지를 확보하여 저렴한 임금을 활용하여 생산효율성까지 실현할 수 있다는 것이 투자를 유인하는 매력요소가 된다. 이러

⁴⁵ 통일부, 『개성공단 사업추진 현황과 정부 지원대책』, 2004; 이영선·이태정·정형근, 『대북투자, 어디에 어떻게』 (서울: 도서출판 해남, 2004); 이찬우, 『북한의 외국인직접투자 현황과 잠재적 투자분야』, ERINA, 2002.

⁴⁶ 개성공단의 최저임금 57.5달러는 중국의 최저임금 30~57달러(상해 64달러), 베트남 최저임금 30~35달러보다 높다. 그러나 최근 북한은 일반지역의 최저임금 80~120달러 수준을 30유로로 낮춘다고 발표하였다. 『조선신보』, 2004년 11월 4일.

⁴⁷ 그것도 전체의 인구의 과반수가 집중된 수도권지역에 근접해 있다.

한 점을 부각시켜야만 중국, 베트남과 차별성을 가지며 개성공단의 투자매력도가 부각될 수 있다.

중국에 투자하는 다국적기업은 글로벌 전략 하에 중국을 생산입지로 설정하여 13억이라는 잠재시장에 초점을 맞춰 미래 시장을 선점하려는 전략을 구사하고 있다. 그러나 개성공단은 이미 성숙기에 있는 소비시장이 확보된 남한시장이 있으므로 설사 생산효율성에 기초한 제품을 생산하더라도 중고급 품질, 중고가 이상의 제품을 생산하려 할 것이다. 개성공단에 입주하려는 남한기업과 인터뷰를 시행한 결과 저임금을 바탕으로 수출경쟁력을 확보하거나 일단 제품의 수명주기가 성숙기에 접어든 제품에 대해 이를 연장하려는 동기가 있음을 확인하였다. 투자자 입장에서 북한 경제특구가 갖는 매력요인을 요약하면, 세련되고 성숙된 소비자가 존재하는 남한시장에 중고급 이상의 제품을 공급하는 데 저임금 생산구조를 가지며 수도권지역에 생산입지를 마련할 수 있다는 것이라 할 수 있다.

둘째, 투자자 국적에 따른 경영방식의 차이 및 문화적 차이, 그리고 투자형태를 반영하여 투자유치 대상을 선정한다. 투자자의 국적에 따라 투자환경의 위험도를 인식하는 데 차이가 있다. 독일을 비롯한 유럽기업들은 장기적 전략 하에 현지화 전략을 추구하는 경향이 큰 반면, 북미 국적의 기업들은 단기적 현금흐름을 중시하는 수익성 추구 경향이 크다. 또한 유럽기업은 노사관계에 대해 비교적 관대한데 비해 미국과 일본기업들은 민감한 반응을 한다. 따라서 투자기업의 국적에 따라 북한 경제특구환경의 위험도를 평가하는 기준과 수준이 다를 수 있다.

북한 경제특구의 정치적 환경, 문화적 접근성 등을 고려할 때 아무래도 미국기업보다는 유럽이나 일본기업 또는 중국기업들의 투자유

치가 더욱 용이하다고 할 수 있다. 그렇다고 미국기업을 투자유치 대상에서 제외해선 안될 것이다. 왜냐하면 단독투자가 아닌 합작투자, 신규투자가 아닌 이미 한국에 진출한 외국인투자기업의 추가투자의 형태를 활용한다면 투자자의 국적에 따른 문제점을 상쇄할 수 있기 때문이다. 개성공단에 입주 예정인 남한기업의 경우 개성공단에 투자를 확대하는 데 거래관계가 있는 미국 다국적기업이 지분을 참여하고 싶다는 의사를 표명한 사실을 확인하였다. 이 경우는 특수한 경우이지만 거래관계에 있는 미국기업이 남한기업에 대해 지분투자를 희망하고 있는 과정에서 남한기업이 개성공단에 진출을 확정하자 그 계획안을 받아들일것다는 의사를 표시한 것이다.

다. 북한 경제특구의 외국인투자유치 대상 업종

북한에 외국인투자 대상으로 추천되는 업종은 봉제의복 및 모피제품, 가죽, 가방 및 신발제조업, 가구, 전기·기계 및 전기변환장치, 재생용 가공원료 생산업, 목재 및 나무제품, 의료·정밀·광광기기 및 시계제조업 등이라 한다.⁴⁸ 그런데 개성특구와 금강산특구에 이처럼 북한 일반지역에 적용되는 외국인투자 대상 업종을 적용할 수는 없을 것이다. 본 연구에서 주장하고 있는 남한경제의 경쟁력과 남한시장의 수요를 겨냥한 외국인투자가 투자유치 대상 선정의 주요한 기준이 되어야 할 것이기 때문이다. 개성특구와 금강산특구의 발전방향은 본 연구의 3장(북한의 경제특구 개발전략)에서 제시하였던 것처럼 남한의 경쟁력을 보강하고 이를 바탕으로 다른 북한 경제특구로 그 성과가 파급되는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 남한의 수도

⁴⁸ 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게』.

권지역 외국인투자전략과 연계된 외자유치 대상 업종을 확대 적용할 수 있다. 다시 말해 북한의 경제특구로서 개성특구 및 금강산특구 투자환경보다는 남한의 자본과 기업의 진출, 인근의 성숙된 남한 시장, 수도권의 입지의 확장으로서 개성특구와 금강산특구의 투자매력요인이 존재하는 것이다.

외국인투자 유치 대상의 선정은 두 가지 기준에서 접근한다. 기존에 특정 지역에 외국인투자가 많이 유입된 업종과 특정 지역의 산업 경쟁력을 반영하여 대상을 선정하는 것이다. 다국적기업은 비즈니스·정치행정 중심지, 기존에 외투기업이 많이 진출된 지역, 접경지역 등을 선호하는 경향이 있다고 한다.⁴⁹ 이점에서 외국인투자가 많이 유입된 업종은 그 만큼 그 부문에 경쟁력을 확보하고 있음을 내포한다고 할 수 있다. 또한 지역별 특성화된 산업, 지역별 산업클러스터는 새로운 외국인투자를 유치하는 경쟁의 기반이 된다.⁵⁰ 이러한 논

⁴⁹ 이들 연구에 따르면, 지역선택시 고려되는 투자비용에는 정보탐색비용(information searching cost), 감시비용(monoring cost), 조정비용(control cost), 의사소통비용(communicate cost) 등이 있는데 외국인투자기업이 정보탐색비용을 줄일 수 있는 지역은 다음과 같은 세 가지 경우라고 한다. ①현지국의 핵심지대(the country core): 그 나라의 수도 및 수도권은 상대적으로 타지역보다 정치, 경제, 문화, 기술, 통신 등 전반적 인프라가 잘 정비되어 있어 주변부보다 정보접근이 용이한 지역, ②외국인투자 밀집지역: 외국인투자기업이 이미 많이 진출하여 있거나 대규모 투자가 이루어진 지역(세계적인 거대 다국적기업의 진출 지역)으로 기존의 다국적기업간 친분관계를 이용하여 활발한 정보공유를 기대할 수 있는 긍정적인 외부경제효과(positive externalities) 발생 가능성이 높은 지역, ③국경인접지역: 본국과 국경이 인접한 곳으로 이곳은 문화적, 종교적, 언어적, 사회체제가 유사하여 환경불확실성을 감소시켜 주는 이른바 국경지역효과(border effect)가 발생하는 지역. Mariotti, S. and Piscitello, L., "Information Cost and Location of FDI's Within the Host Country: Empirical Evidence From Italy," *Journal of International Business Studies*, Fourth Quarter, 1995.

⁵⁰ 임성훈, 『동북아시아 전략적 외국인투자 마케팅』; Enright, M. J., "Regional Clusters and Multinational Enterprises," *International Studies of Management and Organization*, Vol. 30, No. 2 (Summer, 2000).

리 하에서 개성특구 및 금강산특구의 외국인투자 유치 대상 업종을 선정하고자 한다.

먼저, 첫 번째 기준으로 1962년부터 2002년 6월까지 우리나라에 유입된 외국인투자 유치액을 지자체별로 측정하였다. 분류대상 27개 업종에서 서울이 11개 부문에서 1위를 차지하였으며(광업, 금융업, 기타서비스, 기타제조업, 농림, 도소매업, 무역업, 보험업, 부동산업, 섬유 및 의류, 음식점업), 경기도는 1위인 업종이 5개(기계, 운송용기기, 운수 및 창고, 의약, 전기 및 가스)로 수도권이 총 16개 업종에서 1위를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그 만큼 산업, 인력, 소비시장 측면에서 수도권에 대한 집중력은 크다고 하겠다. 따라서 정부는 수도권의 과밀억제를 위해 공장총량제를 실시하고 있다. 수도권 입지에 대한 외국인투자자의 수요는 초과상태에 있으며, 어떠한 투자인센티브 제공(조세감면 및 보조금 지급 등)보다도 입지제한의 허용이 투자자에게 더욱 큰 혜택이 되고 있는 형편이다.⁵¹

서울, 인천, 경기 등 수도권 지역과 강원지역의 외국인투자 유입이 큰 업종은 <표 IV-13>에 정리하였다. 지역산업에 대해선 산업자원부가 지정한 ‘핵심지역전략산업’과 ‘유망지역·일반지역 전략산업’을 참고하여 개성특구 및 금강산특구의 투자유치 대상 풀(pool)에 삼입하였다.

이때 ‘지자체별 외국인투자 1위 및 2위 업종’은 서비스업이 포함되어 있어 제조업 중심으로 설계되는 개성특구의 특성을 반영하여 투

⁵¹ 대표적인 사례가 LG·필립스의 파주지역내 공장신설 사례이며 그 밖에도 경기도 지역내 투자를 희망했던 래고랜드, 페어차일드, 코닝, 톰슨사 등 다국적기업이 「수도권정비계획법령상의 규제」와 「공업배치및공장설립에관한법령상의 규제」로 인해 투자를 철회한 사실이 보고된 바 있다 (경기도 투자유치 내부자료, 2003).

자유치 가능업종을 선정할 경우, 섬유 의류, 신발, 전기 및 가스, 정보통신, 정밀기기, 전자정보기기, 정보서비스, 자동차부품, 운송기기, 신소재, 메카트로닉스, 의약 등을 꼽을 수 있다. 반면 금강산특구의 외자유치 가능업종은 서비스업을 포함하여 배후지역인 강원도 지역의 산업적 특성을 수용하여 관광, 문화, 생물, 숙박, 광업, 농수산물가공, 식품 등으로 선정할 수 있다.

<표 IV-13> 개성특구 및 금강산특구의 외자유치 가능 업종

	지자체별 외투 유치 1위 업종 ¹	지자체별 외투 유치 2위 업종 ¹	핵심지역 전략산업 ²	유망지역· 일반지역 전략산업 ²	개성특구 외자유치 가능 업종	금강산특구 외자유치 가능 업종
서울	광업, 금융업, 기타서비스, 기타제조업, 농림, 도소매업, 무역업, 보험업, 부동산업, 섬유및의류, 음식점업	건설업, 수산, 숙박업, 운수 및창고, 의약, 전기및가스, 의약	섬유 의류, 정보통신, 정밀기기, 비즈니스서비스	신발, 전자정보기기	섬유 의류, 신발, 전기 및가스, 정보통신, 정밀기기, 전자정보기기, 정보서비스, 자동차부품, 운송기기, 신소재, 메카트로닉스, 의약	관광, 문화, 생물, 숙박, 광업, 농수산물가공, 식품
인천	-	부동산업	반도체, 전자정보기기, 정밀화학, 생물	자동차, 메카트로닉스, 정밀기기, 환경, 정보서비스, 문화, 물류		
경기	기타서비스, 운송용기기, 운수 및창고, 의약, 전기및가스	기타서비스, 농림, 보험업, 식품, 전기 및전자, 화공	환경, 물류, 기계, 자동차, 메카트로닉스	자동차, 전자정보기기, 생물, 신소재, 정보서비스		
강원	-	광업, 기타제조업	정밀기기, 관광, 문화, 생물	정보서비스		

주 1. 1962년부터 2002년 6월까지 유입된 외국인투자자에 대해 16개 광역지자체별로 27개 업종 분포를 분석한 결과 해당업종별로 1위 및 2위를 차지한 업종

2. 산자부, 『산업집적활성화 기본계획』(2003. 12)에서 핵심지역전략산업과 유망지역 전략산업에 해당

※ 임성훈, “참여정부 외자유치정책의 현재와 미래” (동북아시아대위원회, 2004)를 기초로 작성

선정된 업종간에 우선순위를 별도로 지정하지는 않고 있는데, 이는 본 연구의 외자유치전략의 논점대로 배후지인 남한의 산업 클러스터와 연계하여 개성특구 및 금강산 특구에 외자를 유치할 수 있는 가능성에 대해 초점을 맞춰 기준을 선정하였기 때문이다.⁵²

라. 단계별 외국인투자 유치 전략

개성공단과 금강산 관광특구의 외국인투자 유치전략은 무엇보다도 투자유치 가능성이 높은 대상에 투자유치 촉진자원을 집중시키는 것이 필요하다. 가능성이란 북한 경제특구 투자환경의 불확실과 위험을 최소한으로 평가하는 대상을 찾는 것과 맥락을 같이 한다. 따라서 투자자의 투자유치 형태를 반영한 개성공단 및 금강산 관광특구의 접근 방법은 다음과 같이 두 가지 요약할 수 있다.

첫째, 외국인 단독투자보다는 합작투자를 우선 유치한다. 현지에 합작투자선이 있거나 현지에 진출한 경험이 있는 외국인투자기업은 현지 위험에 대해 덜 민감할 수 있다.⁵³ 현지의 불확실한 상황에 대해 현지 사정에 정통한 합작파트너와 지식을 공유하고 현지 네트워크를 활용하는 이점이 있기 때문이다. 또한 합작지분만큼 투자한 자금에 대해서만 위험을 감수하면 되기 때문에 전체 자본금을 투자한 단독투자기업보다는 위험에 덜 노출되어 있다고 볼 수 있다. 외국인 합작투자를 유치하기 위해선 국내 기업의 합작투자 수요를 먼저 파악하는 것이 선행되어야 한다. 외국인투자가와 거래관계에 있거나 이미

⁵² 물론 각 업종간 우선순위와 세부 유치 프로젝트별로 기능을 분화하여 우선순위를 정할 수 있을 것이며, 이는 다음 연구기회로 미루고자 한다.

⁵³ 임성훈, “외국인투자기업의 추가투자결정요인에 대한 연구,” 『국제통상연구』, 제8권 2호 (2003).

새롭게 투자를 시도하려하는 남한기업을 발굴하여 입지를 개성공단으로 정하도록 유도해야 할 것이다. 신규로 외국자본과 합작하여 투자를 계획하고 있는 남한기업을 개성공단으로 이끌기가 예상외로 수월할 수 있다. 특히 수도권 지역에 공장을 설립하려는 남한기업이라면 더욱 그렇다. 수도권과밀억제를 위한 수도권지역의 공장총량제 규정에서 유일하게 예외적으로 외국인투자가 허용될 수 있는 대규모 공간은 인천경제자유구역과 개성공단이 유일하기 때문에 이를 적극적으로 홍보하면 남한의 다른 투자입지보다 더욱 외국인투자를 유치하는 데 용이할 수 있다.

둘째, 이미 기존에 진출한 외국기업(합작투자뿐만 아니라 단독투자기업도 포함)의 추가투자를 개성공단에 유치시키는 일이다. 남한에서 경영활동을 하고 있는 외국기업은 현지 시장에 대한 정보를 어느 정도 확보하고 있는 상태이다. 현지 시장에서 풍부한 정보는 현지 시장의 위험에 대해 덜 민감하게 반응할 수 있다.⁵⁴ 따라서 추가투자자는 현재 생산라인에 대한 공장 확장 또는 이전의 대상으로 개성공단을 고려할 가능성이 있다. 이를 유도하기 위해 ‘Invest KOREA’와 지자체 등에 수요조사를 실시하고 개성공단의 입지우위에 대해 투자유치 활동을 전개해야 할 것이다.

투자형태를 반영한 개성공단의 외자유치전략을 요약하면, 단독투자보다는 합작투자유치를, 신규투자유치보다는 남한에 기진출한 외국기업으로부터 추가투자를 유도하는 것이 더욱 개성공단에 하나의 외국인투자기업이라도 유치시키는 데 가능성을 높이는 일이라 할 것이다.

⁵⁴ 위의 글.

4. 프로젝트 파이낸스를 통한 자금조달 방안

가. 프로젝트 파이낸스의 특성에 따른 북한경제특구 자금조달 이점

프로젝트 파이낸스(project finance)란 프로젝트 자체의 경제성에 기초하여 소요자금을 조달하는 금융기법을 통칭한다. 특정 프로젝트(계획 사업)를 수행할 사업시행회사(project company)를 별도로 설립하고 프로젝트에서 발생할 미래의 현금흐름(cash flow)과 수입(earning)을 대출원리금의 상환재원으로 하여 자금을 조달하는 방법이다. 자금 조달의 담보를 추진 주체의 자산이 아니라 프로젝트에서 발생하게 될 미래의 수익성으로 삼는 것이다. 왜 이러한 논리가 가능한지는 다음과 같다.

프로젝트를 주관하는 사업주(project sponsor)는 프로젝트 수행을 위하여 별도로 사업 시행을 위한 회사를 설립하여 프로젝트 파이낸스의 법률상 차주가 된다. 자금을 제공하는 금융기관은 신설된 사업시행회사의 자산상태가 아니라 프로젝트의 사업성(프로젝트의 미래 현금흐름과 수익 등의 경제성)을 보고, 프로젝트의 자산 및 이해관계자와의 장기계약 등을 담보로 하여 프로젝트에 소요되는 대규모 자금을 장기로 제공한다. 상환재원 및 담보가 사업시행회사의 자산이 아니라 프로젝트 자체로부터 발생한다는 점에서 설사 프로젝트가 실패한다고 하더라도 자금을 공여한 대주는 사업시행회사에 대해 상환 청구권을 행사할 수 없으며 있다하더라도 제한적이게 된다. 이러한 구조는 사업주의 수익적 혜택은 보장하는 반면 설사 그 프로젝트가 실패하더라도 당해 금융에 대한 사업주의 상환의무가 없어 자체 대차대조표나 사업주의 신인도에 전혀 영향을 끼치지 않는 금융형태이

다. 이렇게 상환청구권이 제한된 금융이라는 점 외에도 프로젝트 파이낸스는 다음과 같은 특징을 갖는다.

- **프로젝트 위험의 분산:** 일반적으로 대주(lender)는 수개 또는 수십 개 금융기관으로 대주단을 구성하여 프로젝트에 소요되는 자금을 지원함으로써 위험을 분산하며 위험을 타 기관에게 서로 분산시키기 위한 조치를 강구한다. 얼마나 프로젝트 파이낸스 구조에 대한 설계가 잘 되었는가는 곧 얼마나 위험을 최소화하는 방안인가라고 할 수 있을 만큼 프로젝트 파이낸스의 핵심은 철저한 위험분산에 있다고 할 수 있다.
- **대차대조표 외 금융:** 사업주가 프로젝트의 사실상의 소유주로서 실질적인 차주이지만 사업시행회사를 별도로 설립하여 채무를 분리함으로써 사업주가 소유하고 있는 기존회사의 재무상황 악화를 방지할 수 있다는 점은 정부나 기업이 프로젝트 파이낸스를 전략적으로 활용할 수 있는 특성이 된다. 사업시행회사의 차입금은 사업주와 분리되어 사업주의 대차대조표에는 주기사항(부외부채)으로 표시되거나 아예 표시되지 않는 부외금융(off-balance sheet financing)의 성격을 가지게 된다.
- **사업활동에 대한 철저한 관리:** 일반대출이 차주 전체의 자산과 신용을 담보로 하는 데 비해 프로젝트 파이낸스는 해당 계획사업시설 등 관련자산과 계획사업 상의 현금수입이 유일한 담보의 대상이 된다. 따라서 대주들은 대출원리금 상환을 확실하게 보장받기 위해서 자금관리를 위한 결제위탁계정(escrow account)을 별도

로 설치하고 사업주나 사업시행회사의 약정사항 준수 여부를 직·간접적으로 지속적으로 감시하게 된다.

- **이해관계자간 거래비용의 발생:** 프로젝트 파이낸스의 경우 다양한 참여주체가 참여함으로써 서로간의 이해관계가 상충하는 경우가 발생하게 된다. 이러한 구조적인 특성에 따라 이해당사자간의 적절한 계약을 통한 프로젝트 위험의 분담이 필요하며 경우에 따라서는 제 3자와의 계약을 통해 프로젝트의 안정성을 확보하는 작업이 필요하기도 하다. 일반대출에 비해 사업주와 대주단 외에 사업시행회사, 엔지니어링사, 법률전문가, 보험사 등 다양한 외부전문가가 참여하기 때문에 당사자간의 권리와 의무, 담당과 역할을 유기적으로 조정할 필요가 있어 많은 비용과 시간이 소요되는 특징이 있다.

프로젝트 파이낸스는 대규모 자원 조달이 가능하면서도 상환청구권이 제한된 금융, 대차대조표 외 금융이라는 점에서 북한 경제특구를 조성하는 데 드는 막대한 인프라 사업비용, 건물 및 주거시설 건설비용, 관광 및 휴게시설 건설비용을 마련하는 데 유용한 방법이 될 수 있는 것이다. 그러나 그 만큼 프로젝트를 매력적으로 구성하는 데, 또한 많은 이해관계자를 조정하고 관리하는 데 많은 어려움이 뒤따르는 방식이기도 하다. 프로젝트에 대한 상업적 매력요인을 확보하였다고 할지라도 북한이 갖는 여러 가지 불리한 조건, 즉 정치사회적 불안정성, 입지에 대한 부정적 인식을 극복하면서 프로젝트에 여러 이해관계자들을 참여시키기 위해선 사업시행자뿐만 아니라 정부와 관련 기관의 긴밀하고 긍정적인 협력적 관계구축이 필요하다.

나. 북한 경제특구 개발을 위한 프로젝트 파이낸스 구조

프로젝트 파이낸스를 추진하는 기본구조는 사업주(project sponsor), 사업시행회사(project company), 대주단(syndication)이 된다. 사업주가 설립한 사업시행회사는 프로젝트의 자금조달과정에서 주간사 은행 및 대주단과 이해관계가 발생하게 된다. 또한 물리적으로 프로젝트 추진을 위해서 건설업체, 원자재 공급업체, 장기구매자와 이해관계가 형성된다. 정부 또는 지자체는 차관제공 및 프로젝트의 지분을 참여하는 투자가로서, 혹은 각종 인센티브를 제공하는 지원자로서 프로젝트 파이낸스의 중요한 주체가 된다. 그 밖에 운영회사, 부동산 개발 컨설팅, 금융자문기관, 법률회사 등은 이해관계자를 지원하고 대변하며 프로젝트 파이낸스 계약의 공고성을 높이는 역할을 담당한다. 북한 경제특구 개발을 위한 각 주체별 업무 분장에 앞서 프로젝트 파이낸스의 기본 구조와 각 주체간 흐름을 정리하면 다음과 같다.

사업주는 프로젝트의 실질적인 사업주체로서 프로젝트 수행으로 직접적인 이득을 보는 주체이다. 사업주는 특정 프로젝트를 수행함으로써 시공 이윤을 가질 수 있는 건설업체, 장기적으로 안정적인 원재료 판매처를 확보할 수 있는 원료공급업체, 프로젝트 결과로 발생하는 제품의 안정적인 구매가 필요한 업체, 프로젝트의 운영기술을 보유한 업체들이 담당하는 경우가 많다. 따라서 북한 경제특구 프로젝트의 경우 사업주는 개성공단 및 금강산 관광사업 개발권을 가진 현대아산, 토지분양에 참여한 토지공사, 관광관련 기관, 국내건설업체 등이 포함될 수 있다. 또한 해외 부동산 개발 업체도 포함될 수 있다.

사업시행회사는 계획사업을 전담하기 위해서 설립된 회사로 프로젝트 전반에 걸친 모든 과정을 책임지고 추진하는 법적 주체가 된다.

프로젝트 파이낸스에서 사업시행회사를 설립하는 이유는 위험의 분산이 용이하다는 점에 있다. 또한 다수의 사업주가 단일회사를 통해 투자함으로써 자산부채관리가 용이하며, 세부 프로젝트에 따라 사업시행회사를 별도로 구성하는 경우 더 많은 조세감면 혜택을 받을 수 있다는 점도 사업주와 사업시행회사를 구분하여 추진하는 장점이 된다. 사업시행회사는 일반적으로 사업주가 지분을 참여하는데 사업주라고 해서 반드시 사업시행회사의 지분에 참여하는 것은 아니다. 사업주가 정부나 지자체의 경우일 경우에는 지분구조에 직접적으로 참여하지 않고 간접지원을 하는 경우가 대부분이다. 물론 경우에 따라선 정부가 지분구조에 소량의 지분을 확보함으로써 그 프로젝트의 대외신뢰성을 높이려는 의도에서 참여하기도 한다.

개성공단과 금강산 사업의 경우, 앞에서 사업주로 예시한 국내기관 외에 해외 부동산 개발회사와 같은 해외기관이 참여할 수도 있다. 일례로 경제자유구역인 인천의 송도개발의 경우에는 미국의 부동산 개발회사인 게일사가 참여하여 포스코와 함께 송도개발주식회사라는 사업시행회사를 설립하였다. 해외 부동산 개발회사와 같은 해외 전문기관을 참여시키는 이유는 그 기관의 국제적 명성과 해외 네트워크를 통해 프로젝트의 공신력 확보와 투자가 유치 등의 장점을 활용하기 위함이다. 개성공단과 금강산 개발 프로젝트 또한 건설한 외국의 유명 전문기관을 참여시킴으로써 프로젝트 파이낸스의 성공가능성을 한층 높일 수 있을 것이다.

일반적으로 프로젝트 파이낸스는 자금의 규모가 크기 때문에 단일 금융기관이 전체자금을 지원하는 경우는 드물다. 사업주 혹은 사업시행회사와 최초 접촉을 가진 주간사 은행(arranger)은 금융지원과 관련한 위험을 분담하기 위해 여러 금융기관들로 대주단(syndication)

을 구성한다. 높은 위험과 비용과 시간이 수반되는 특성에도 불구하고 금융기관들이 프로젝트 파이낸스에 참여하는 가장 주요한 이유는 높은 수익성 때문이다. 기업금융에 비해 위험은 높지만 그만큼 금리, 수수료 등이 높아 프로젝트 성공에 따른 높은 수익이 가능하다. 대주단 구성에서 주도적 역할을 하는 주체를 주간사 은행(arranger)이라 한다. 주간사 은행은 대주단을 대표하여 사업주와 금융 및 보증계약 등 필요한 제반 계약을 주선하게 된다. 엔지니어링 은행(engineering bank)은 공사기간중의 기술적 진행사항 및 완공에 대한 기술적인 점검을 책임지는 은행으로 주간사 은행이 대행할 수 있다.

개성공단 및 금강산 사업이라고 해서 특별히 대주단의 구성이 다른 프로젝트에 비해 다르지는 않다. 프로젝트 파이낸스의 속성 상 프로젝트의 참여자는 철저한 위험분산과 수익성을 추구하며 참가하기 때문에 투자자들을 인위적으로 구성하는 것에는 무리가 따른다. 다만 투자자로서 각 금융기관들이 갖는 특징, 예컨대 남북협력기금을 관리하는 한국수출입은행, 그리고 산업 개발과 관련 있는 산업은행 등은 그 전문성으로 인해 상대적으로 다른 금융기관에 비해 많은 관심을 갖고 있을 것이며 사업시행회사는 이들 기관을 적절히 활용하는 것이 가능할 것이다.

대형 프로젝트 파이낸스에서 정부의 역할은 매우 중요하다. 정부 및 지자체는 다양한 방법으로 사업에 직·간접적으로 개입하게 된다. 특정 프로젝트에 지분참여를 하거나 차관 등을 제공하는 경우를 직접 개입하는 형태라고 한다면 간접 개입의 경우는 각종인허가 과정, 다양한 형태의 보증이나 조세감면 제공, 보조금 지급 등이 해당된다. 특히 정부가 SOC 개발 사업에서 양도협정의 당사자가 되는 경우에는 정부가 프로젝트 성공을 위해 매우 중요한 역할을 하게 된다. 정

부 입장에서 보면 프로젝트 파이낸스 기법은 자금조달 측면에서 민간자본을 활용하여 대형 국책사업을 효율적으로 시행할 수 있는 자금조달의 한 방법이기도 하지만 동시에 정부조직에서 결여되기 쉬운 민간의 창의성, 효율성 등을 시공 및 운영에 도입할 수 있다는 점에서 운영의 효율성까지 확보하는 매우 유용한 정책이라 할 수 있다.

개성공단 및 금강산 사업의 경우에는 특히 정부의 역할이 중요하다. 실질적으로 정책 기반을 마련하고 사업주 구성과 전체 프로젝트 파이낸스가 원활히 추진될 수 있도록 진행의 각 단계에서 애로사항과 문제점을 해결하는 데 많은 역할을 하여야 한다.

그 밖에 운영회사, 공급업자, 장기구매자들도 프로젝트 파이낸스 구조에서 비중이 높은 이해 관계자가 된다. 이들은 모두 프로젝트의 수익구조에 중대한 영향을 미친다. 프로젝트의 성격에 따라서는 사업시행회사가 직접 관리하기 어려운 사업 분야가 있다. 가령 금강산특구내 테마파크를 설립한 후 근처에 있는 호텔에 대한 경영관리라든지, 대규모 부동산 시설을 건설한 이후 이에 대한 시설관리 등은 사업시행회사가 직접 관리하는 것보다는 전문 운영회사에 맡기는 것이 더욱 바람직하다. 현대아산을 비롯하여 북한특구 개발 프로젝트에 참여할 사업주와 사업시행회사의 지분을 가지는 투자회사의 계열회사 위주로 운영회사가 선정되기보다는 전문적인 운영회사를 참여시키므로 프로젝트의 객관성 및 매력도를 확보하는 방안을 고려해야 할 것이다.

다. 북한 경제특구 프로젝트 파이낸스 적용 가능 대상

개성공업지구에서 프로젝트 파이낸스를 활용할 수 있는 분야는 전기, 통신, 도로 등 인프라 구축 등이 있으나 현실적으로 경제성이 있는 프로젝트 파이낸스를 적용할 대상은 그리 많지 않다. 이러한 공단 내 인프라 시설보다는 배후 주거지 및 위락시설(골프장, 놀이동산 및 관광시설물 등)이 그 대상이 될 수 있다. 2,000만평에 모든 시설이 완공되고 그 영역이 개풍지역까지 확대된 이후라면 대규모 위락시설 외에 SOC 개발사업 또한 프로젝트 파이낸스의 적용이 가능할 것이다. 가령 개풍지역 개발과 강화도를 잇는 교량 건설, 개성과 서울을 잇는 초고속열차 건설 등은 적용이 가능한 예가 된다.

반면 금강산 관광사업의 경우는 사업 성격상 적은 규모지만 프로젝트 파이낸스를 적용할 분야가 개성공단의 경우보다는 많다고 하겠다. 현대아산의 금강산 사업의 대상을 단지 금강산지역뿐만 아니라 주변 지역으로 확대하려는 계획을 갖고 있다. 해금강으로부터 원산의 명사십리까지 해변 3개 지구, 삼일포, 시중호, 동정호 등 호수주변 3개지구, 산악형 2개지구 등 총 8개 지구를 사업대상으로 설정하였다. 1단계 사업(현재 온정리를 중심으로 완료 또는 진행중)은 휴게소, 공연장, 출입국사무소, 부두시설, 온천장, 사업자 생활단지, 해상호텔 1개소, 골프장, 고성향 종합편의시설, 관광로정 등이 있으며, 2단계 사업('00-05년 동안 온정리, 삼일포, 통천지구)은 호텔, 가족호텔, 골프장, 스키장, 공항, 경공업단지 등이, 3단계사업('06-'30년 동안 금강산 주변 전지구)은 호텔 증설, 해양박물관, 테마파크, 골프장, 스포츠시설 등이 계획되어 있다. 이러한 사업들은 모두 프로젝트 파이낸스의 대상이 된다. 꼭 관광 리조트 시설분야뿐만 아니라 대규모 유기농 영

동단지의 조성도 프로젝트 파이낸스 등으로 추진할 수 있는 대상 중에 하나가 된다.

라. 북한 경제특구의 성공적인 프로젝트 파이낸스 추진 방향

북한 경제특구의 프로젝트 파이낸스가 성공적으로 추진되기 위한 방향은 다음과 같이 세 가지 측면에서 검토할 수 있다.

첫째, 북한의 경제특구라는 장소적 제약성을 반영한 프로젝트 상품의 개발이다. 여기서 장소적 제약성이란 단순히 국가 위험도가 높은 북한지역 내리는 점뿐만 아니라 지리적 위치, 수요시장의 접근성, 사업의 성격 등을 포함한다. 오히려 높은 국가 위험도보다는 시장적 특성과 특구별 사업 성격이 프로젝트 대상 개발에 더욱 크게 영향을 미치는 요소가 된다. 개성공단은 성격상 산업단지 개발에 해당된다. 프로젝트 파이낸스가 활용되기 쉬운 에너지, 수목, 광물 등과 같은 자원 개발 프로젝트 또는 대규모 관광단지 개발 프로젝트와는 다르다. 따라서 공단 형성에 필요한 도로, 전력, 통신 등의 SOC 개발 프로젝트에 적용해 볼 수 있다. 그런데 SOC 개발 프로젝트는 수익성을 확보하기가 어려워 프로젝트 파이낸스 방식을 적용하는 게 쉽지 않다.⁵⁵ 따라서 수익성을 확보하려면 프로젝트 규모가 커야하고 종합적이어야 한다. 즉 개성공단 내 주거시설, 위락시설 등을 종합 패키지로 하여 프로젝트 파이낸스 상품을 개발하는 것이 성공확률을 높일 수 있는 방법이 될 것이다. 따라서 개성공단내 외자유치는 프로젝트 파이

⁵⁵ 프로젝트 파이낸스를 통해 SOC 사업을 추진할 경우에 투자수익률을 높이기 위해 운영비용의 일정 부분에 대해 정부가 보조금을 지원하는 구조로 애초부터 시행구조를 설계하거나 운영손실 발생시 손실의 일정분을 보전한다는 사전 계약에 의해 시행되는 경우가 많다.

년스 보다는 직접투자 방식에 의한 투자유치가 주가 될 수 있다. 또한 현재 남북협력기금에서 추진 중인 기초 인프라의 경우를 프로젝트 파이낸스로 대체하는 것은 매우 가능성이 낮다고 할 수 있다. 그러나 향후 개성공단이 인근 지역까지 확대되면 연계도로(강화도에서 인천으로의 연륙교 설치 등) 및 기타 인프라 구축에 프로젝트 파이낸스를 적용할 수 있는 가능성은 점차 높아진다고 하겠다.

이와는 달리 금강산 사업의 경우 개별 사안에 대한 프로젝트 파이낸스의 적용이 가능하다. 그러나 단기간 내 국제적 리조트로 건설하려면 역시 대규모로 단일화한 프로젝트 파이낸스 구조의 설계를 고려할 수 있다. 또한 사안에 따라 현대아산이 직접 외국인투자를 유치할 부분과 프로젝트 파이낸스⁵⁶로 나눠 추진할 부분을 구분할 수도 있다. 그러나 수익성이 어느 정도 보장된 부분을 모두 직접투자유치로 한다면 결국 나머지 사업안에 대한 프로젝트 파이낸스의 수익성이 낮아져 프로젝트 파이낸스가 실패로 끝날 우려가 있다. 따라서 가능한 종합적인 프로젝트를 만들고 이에 적합한 프로젝트 파이낸스 금융기법을 적용하는 것이 참가자 모두에게 윈-윈 전략이 될 수 있을 것이다.

둘째, 프로젝트 파이낸스의 효율적 추진을 위한 전문가로 구성된 추진조직의 구성이 필요하다. 프로젝트 상품 개발, 개별 프로젝트의 마스터플랜, 타당성검토, 운영투자자(외국 스폰서기업투자자)의 확보, 신용등급 판정작업 등 단계별 추진절차를 신속하고 정확하게 추

⁵⁶ 현대아산은 직접투자를 유치하여 직접 운영하거나 사업을 설계한 후 사업권을 이양할 수도 있겠지만 프로젝트 파이낸스로 하여도 사업시행회사에 참여하여 (사업권에 대한 프리미엄을 인정하여 지분의 일정부분을 획득) 이익을 창출할 방법이 있으므로 전체 프로젝트의 부가가치를 높이고, 성공적인 남북경협사업이 되기 위해 각 방안에 대해 폭넓은 검토가 필요할 것이다.

진할 조직이 반드시 필요하다. 프로젝트 파이낸스는 앞서 설명한 바와 같이 여러 이해관계자가 얽혀있으며 고도의 금융기법 적용이 요구된다. 또한 통일기반 조성, 남북한 공동체 의식 고양이라는 경제적 관점 이외의 다양한 추진 목적이 접목되어 있다. 이러한 복합적 추진 목적과 다양한 이해관계자들을 조정하고 통솔하기 위해서는 방향설정 단계에서부터 전문성을 가진 조직이 구성되어야 할 것이다.

셋째, 객관적이고 국제수준에 맞는 추진절차의 적용이다. 이는 곧 정밀한 타당성검토를 추진할 것과 필요시 국제적 신용평가 기관으로부터 신용도 등급을 받으라는 것을 말한다. 프로젝트 파이낸스 성공의 관건은 사업주는 대출은행들에게 제공하는 각서, 이행보증, 또는 부분적 지급보증 등을 최대한 적게 사용하면서도 대출은행들의 투자에 대한 신용위험(credit risk)을 최대한 만족시킬 수 있는 담보 패키지를 고안해 내는 데에 있다. 그런데 현실적으로 프로젝트 파이낸스의 수익성에 대해 대출은행과 사업주간에 상당한 인식의 차이가 존재한다. 사업주는 프로젝트 파이낸스를 통해 위험을 최대한 분산시키려고 하는 반면, 대출은행은 사업시행회사가 현금흐름수익을 통하여 대출상환이 이루어지지 않을 경우에 대비하여 사업주의 지급보증을 받고 싶어 한다. 이를 해소하기 위해선 우선적으로 프로젝트 사업장으로부터 창출되는 현금흐름 및 영업수익을 명확히 예측할 수 있도록 프로젝트의 정밀한 타당성검토(feasibility study)를 실시하는 것이 필요하다. 타당성검토는 수요분석, 경제성분석, 수익성검토, 위험도 분석을 시행하고 이후 수차례의 민감도 분석으로 파악한 취약점 및 부족한 요소에 대해 보완 조치를 하여 안정된 추정 현금흐름을 찾아내는 것으로 자금수립의 기본 계획이자 자금 조달 근거자료가 된다. 얼마나 타당성검토를 정밀하게 하느냐가 궁극적으

로는 자금조달을 얼마나 용이하게 할 수 있느냐와 직결된다는 사실을 명심해야 한다.

프로젝트 파이낸스의 자금조달 재원은 매우 다양하다. 다양한 자금원 중에서 당해 프로젝트의 성격에 맞추어 장기저리 자금의 규모를 추정하여 재원의 종류와 규모를 정한 뒤 발행하는 채권에 대해 S&P, 무디스(Moody's)로부터 가능한 높은 프로젝트 채권 신용등급을 받도록 하는 것도 효과적으로 대규모 국제자본을 유치하는 방법이 된다. 등급 판정 비용과 복잡한 절차를 꺼려 세계적인 신용평가기관의 등급을 받는 것을 간과하는 경향이 있는데 이는 잘못된 생각이다. 세계적인 신용평가기관으로부터 가급적 높은 등급을 받는 것은 신속하고 유리한 조건으로 자금을 조달하는 데 첩경이 된다. 실제로 높은 등급을 받는 경우에는 국제금융시장에서 3-4일 만에 필요한 자금 일체를 조달하는 것이 가능하다. 높은 신용등급을 받기 위해선 유명한 기업의 장기 구매계약서, 개발지역내 입주 계약서 등 프로젝트의 사업성을 입증할 수 있는 자료를 정확하고 풍부하게 준비하여 신용평가기관에 제출하여야 한다. 그러나 모든 프로젝트 파이낸스에 대해 국제적 신용기관으로부터 신용등급을 받을 필요는 없다. 미국 증권거래법 144조 a항에 의한 프로젝트 채권을 발행하고자 할 때에 해당되며 소규모로 추진하는 경우에는 반드시 해야 하는 과정은 아니다.

마. 가능한 프로젝트 파이낸스 사례 예시

(1) 개성특구의 인프라 프로젝트

도로, 교량 등 인프라부문은 개성특구 진입로를 확보하는 데 필요하다. 앞서 예측한 바와 같이 개성특구가 인천지역으로 연계가 이루

어질 경우 개성에서 강화지역으로 도로 및 교량건설⁵⁷이 추진될 수 있다. 도로, 교량, 터널 등의 인프라건설은 사회간접시설로서 정부가 예산이 부족할 때 민간사업자에게 사업권을 부여하고 일정한 투자수익률을 보장하여 주는 방식으로 추진된다. SOC 민자사업의 사업비 부담구조는 일반적으로 사업자 자기자본이 20~30%수준이며 타인자본(금융기관 대출)이 70~80% 수준으로 설계된다. 또한 국가의 수익률의 보장범위는 14~17% 정도가 된다. 따라서 90% 이하의 경우에는 보전하여주고 110% 이상일 경우에는 환수하는 계약을 맺는다. 물론 협상에 따라 수익률 보전 폭은 차이가 있을 수 있다.

도로 및 교량 프로젝트는 토목공사의 비중이 크다. 따라서 EPC계약⁵⁸의 구성내용을 보면 기자재 비중이 10~20%, 토목공사 비중이 55~75% 등으로 구성되며, EPC 계약부분이 총사업비용의 65~85% 수준이 된다. 이때 수익성을 확보하기 위해 도로 및 교량 자체의 통행료보다는 인근 지역의 부동산 개발에서 수익을 창출하는 것이 보통이다. 인터체인지, 진입로에 건설되는 주택, 사무실, 쇼핑몰 등 개발을 함께 개발자에게 위임함으로써 개발자의 사업추진 동기를 부여하고 장기적인 관점에서 프로젝트의 수익성을 보장하는 것이 바람직하다.

도로 및 교량건설의 위험요인은 안정적인 수익성 구조를 예측하기

⁵⁷ 우리나라의 대표적 사례는 인천시 중구 운서동~고양시 강매동간 40.2km(왕복 6~10차)인 인천국제공항고속도로가 있다. 건설기간은 1995년 11월 29일부터 2000년 11월 20일까지 5년간이며 운영기간은 2000년 11월 21일부터 2030년 12월 31일까지 30년간이다. 총 투자비는 1조 4,652억원인데 이중 자기자본은 11개출자사로부터 4,342억원(29.6%), 차입금은 12개 금융기관으로부터 1조 310억원(70.4%)으로 구성됐다.

⁵⁸ EPC계약은 플랜트의 설계, 기자재 구매 및 시공 등을 일괄적으로 공급하는 플랜트 건설계약을 말한다.

가 어렵다는 것이다. 전력, 자원개발사업과는 달리 장기 판매계약이 없이 불특정 다수의 이용자의 사용료에 의존하므로 미래 수익이 불투명하기 때문이다. 또한 프로젝트의 수익이 현지통화이므로 자금을 외국으로부터 조달하였을 때 현지국의 물가상승 및 통화가치 하락 등의 위험도 존재한다. 단 인프라산업은 토목공사가 대부분이기 때문에 기술위험이 거의 없는 장점도 있다. 도로 및 교량 관련 프로젝트에서 유의할 사항을 정리하면 다음과 같다.⁵⁹

가동초기 1~2년간 운영정상화 기간 중의 현금흐름, 도시 지역프로젝트의 경우 교통량 조사가 지나치게 낙관적인지 여부, 운영정상화 기간후 인구증가율 조사 여부, 부동산개발 연계 여부, 인플레이션 등을 반영한 요금 결정체계 및 유사 프로젝트 요금과의 비교분석, 사용료에 대한 환위험 요소 등이다.

(2) 금강산특구의 관광리조트 개발 프로젝트

금강산특구는 천혜적인 관광자원을 보유하고 있어 새로운 관광리조트 개발지로 적합하다. 복합 관광리조트 개발로서 호텔, 회의시설, 테마파크 등을 하나의 프로젝트로 묶어 개발하거나 각각 별개의 개발 프로젝트로 추진할 수 있다. 관광리조트 개발 프로젝트도 사안에 따라 다르지만 대체로 자기자본 비율을 최저 20~30%정도를 요구한다. 다만 수익성이 확보와 담보가 용이한 호텔 등의 경우에는 자기자본 비율을 이보다 더 낮출 수 있다.

어느 사업에 있거나 프로젝트 파이낸스의 추진 절차와 방법은 유사하다. 다만 사업별 특성으로 인해 고려해야 하는 주요 위험 요소에

⁵⁹ 서극교, 『프로젝트 파이낸스: 원리와 응용』 (서울: 한국수출입은행, 2004).

서 차이가 난다. 관광리조트 개발의 경우는 계절적 수요에 따른 수요 위험과 서비스의 질을 기능하는 운영위험이 비교적 높다. 또한 테마파크, 골프장 등을 건설하기위해 자연을 훼손할 가능성이 크므로 환경문제에 노출되어 있으며 시설에 대한 접근성 등과 같은 인프라위험도 크다고 하겠다.

우리나라는 4계절이 뚜렷하여 계절별 관광상품 개발이 가능하나 추운 겨울날씨 등으로 휴양시설을 4계절 모두 가동하기가 어려운 문제점도 있다. 따라서 수익성 창출을 위해 철저한 시장조사가 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 회의시설, 숙박시설, 테마파크 등에 대한 시장조사 사항을 정리하면 다음과 같다.

■ 회의시설

- 회의 시설의 편의장치와 설비를 기준으로 동 시설에 가장 적합한 수요자 파악
- 회의 참석자들을 위한 편의 시설에 대한 평가
- 시설을 가장 많이 이용할 것이라고 판단되는 기업들의 주기적인 모임에 관한 특성 분석

■ 숙박시설

- 숙박 및 식음료를 포함한 경쟁력 있는 회의 상품의 가격 수준
- 콘도미니엄 단지 내에 제공되는 객실의 개수, 크기, 구성 조합, 전망, 단위당 편의시설, 오락 시설과 기타 관련된 시설물들에 대한 세밀한 시설물 자료
- 계절별, 연간 사용 패턴
- 오락 및 편의시설, 객실 타입 및 디자인에 대한 소비자의 선호

■ 테마파크

- 테마파크 입장료, 개별 놀이기구 이용료, 시즌 회원권을 기본으로 하는 가격 책정
- 개인 또는 단체 이용객, 리조트 시설 이용객 등을 포함한 테마파크 이용객 파악
- 계절별 활용계획, 주중 방문 패턴에 관한 수요 파악
- 기존에 운영 중인 테마파크를 분석하여 프로모션을 위해 필요한 할인 프로그램 소요비용
- 운영 초기 3년 동안 혹은 어느 정도 안정기에 도달할 때까지의 연간 이용 수준 및 입장객당 평균 수입 추정
- 놀이 공원이나 유사 위락시설과 비교를 통한 상점의 평균 임대료 비교 분석
- 잠재 고객의 인구통계학적 분석 및 테마파크 방문자들의 경제적 능력 검토
- 상점의 상대적 위치를 고려하여 테마파크 내에서 A, B, C 등급별 위치에 대한 평당 평균 임대료를 산정
- 상품 종류에 따른 입주 가능자들을 파악하고 전체 프로젝트의 다양한 시설물들과 상호 연결 가능성을 평가
- 지역의 계절적 특성을 고려하여 연단위로 수요를 끌어 들일 수 있는 상점들의 요건 분석
- 비교 할만 한 지역 내 상점 시설의 공급을 확인하고 시장 진입을 위한 프로젝트의 요건 평가
- 상점들이 면세점으로 지정될 경우에 대해 상기 분석 결과를 평가

결 론

V

1. 북한의 경제특구 개발 전략

북한의 경제특구 개발은 동시다발적으로 추진하는 것보다는 순차적으로 추진하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 단기적으로 외자를 유치하여 신의주특구를 상해의 포동식의 종합형특구로 개발하겠다는 전략은 실패할 가능성이 크다. 기본적으로 국제시장의 투자자본은 유인력이 큰 시장의 흡인력에 의해서 움직인다. 그러나 아쉽게도 북한에는 구매력 있는 시장이 형성되어 있지 못하다. 따라서 북한의 특구정책은 구매력 있는 남한시장을 기초로 성장해 나가지 않으면 안 된다. 북한 경쟁력 구축의 동력을 전략적으로 남한 시장에서 찾아야 하며, 이러한 점에 기초하여 북한은 최선의 투자유치 정책을 마련해야 한다.

북한의 경제특구 개발은 다음과 같은 전략을 염두에 두고 추진되어야 할 것으로 보인다. 먼저 남한의 투자가 가능한 금강산관광특구와 개성공업지구의 개발을 출발점으로 삼는다. 여기에서, 금강산특구는 1차산업과 관광산업을 중심축으로 한다. 금강산특구 개발을 바탕

으로 남북협력의 범위를 원산까지 확대하고 원산에 형성된 산업경쟁력을 한편으로는 북한의 중심인 평양으로 결집시키며, 다른 한편으로는 나선특구 활성화의 동력으로 삼음으로써 동해축의 연계 발전을 도모한다.

개성공업지구의 개발은 제조업의 발전에 초점을 맞춘다. 개성특구의 제조업기반은 위성도시라고 할 수 있는 해주와 함께 남한교역의 클러스터를 형성하고, 점차 이를 확대하여 평양을 거쳐 신의주특구까지 연계해 추진한다. 개성특구에서 결합된 남한경제의 경쟁력은 신의주특구의 개발과 성장에 필요한 기술과 자본, 상품을 공급할 수 있을 것이다. 다시 말해 북한은 4개 특구의 동시적, 개별적 추진보다 전문화된 특구 개발계획을 세워 순차적으로 추진하되 남한시장의 매력요인을 충분히 활용하는 방향으로 추진하여야 하는 것이다.

이처럼 북한의 경제특구가 단계적으로 발전해 나가기 위해서는 우선적으로 단기적 관점에서 성공사례가 나타나야 한다. 따라서 나선특구의 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 감소시켜 주어야 한다. 이러한 상황이 조성되었을 때, 비로소 각 경제특구가 추구하는 특성에 적합한 기업들의 지속적 진출 및 해외의 자본 유치가 안정적으로 이루어질 수 있을 것이기 때문이다.

이런 측면에서 남측의 정부와 민간기업들의 역할은 매우 중요하다. 먼저, 민간과 정부의 상호보완적인 역할 분담이 필요하다. 민간기업들의 경우 초기 진출한 기업들은 성공사례 창출에 최우선 관심을 두어야 한다. 사업실패는 비단 해당 기업의 문제일 뿐만 아니라, 북한

경제특구에 대한 신규투자를 위축시킬 수 있고 이는 북한 경제특구의 개발 전체를 위축시킬 수 있기 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 초래하게 된다.

한편 정부는 남북경협과 관련한 종합적인 대책을 수립하고 공공성 있는 사업에 대한 투자 우선순위를 마련, 이에 대해 단계적이고 지속적으로 지원할 수 있어야 한다.⁶⁰ 특히 철도, 도로, 항만, 전력, 통신 등 공공재 성격이 강한 산업인프라 건설의 경우 정부가 공기업 등을 통해서 다양한 형태로 참여하고, 수익성 있는 사업에 대해서는 재정·금융 및 조세지원 등과 같은 간접적인 방식으로 민간기업들이 북한 특구에 진출할 수 있는 유인을 제공해야 한다. 특히 개발 및 진출 초기에 나타날 수 있는 북한측과의 마찰에 대해서는 정부가 나서서 책임성 있게 해결해주어야 한다. 이를 위해서는 북한당국과의 협상을 통해서 안정적인 기업활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 등 기업들의 대북(對北) 투자 여건을 개선해 주어야 한다. 이 과정에서 특히 중요한 것은 남북협상과 민관협력이 투명한 법적절차를 거쳐 진행될 필요가 있다는 점이다. 특히 그동안 남북이 경협을 추진하는 과정에서 발생한 여러 문제들을 고려할 때, 대규모 경협사업에 정부가 개입할 경우에는 최대한 국민적 합의와 정치권의 초당적인 동의를 확보한 상태에서 추진되도록 해야 할 것이다.

남한과 북한의 경제협력을 통해 북한의 경제특구들이 안정적으로 개발될 때, 외자유치 등 다각적인 자원조달이 가능해 진다. 북한지역

⁶⁰ 특히 정치적 변동에 영향을 많이 받는 남북관계의 특수성을 고려해 볼 때, 정경 분리원칙을 지키는 것은 남북경협의 지속적인 발전을 위해 필요하다.

개발사업에 외자유치를 통해서 국제사회가 자연스럽게 참여하도록 유도하는 것은 사업의 안정성과 지속성 확보라는 측면에서도 매우 중요하다. 특히 남한의 입장에서 북한 경제특구에 대한 성공적인 외자유치는 국내자금 투입시 발생할 수 있는 정치·경제적 애로를 해소하는 수단으로 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 장기적으로는 북핵문제 해결 이후 예상되는 막대한 북한지역 개발비용 부담을 국제사회와 분담한다는 효과도 있다.

2. 경제특구 개발을 위한 외자유치 전략

개성공업지구와 금강산관광특구와 같은 남한 연계형 경제특구는 북한의 신의주특구나 나선특구보다는 자금조달 방안이 구체적일 수 있다. 그것은 다른 특구와 달리 남한이라는 배후지역이 있기 때문이다. 또한 공적개발자금이나 국제기구의 차관 등에 의지하지 않고 남북한의 노력에 의해 개발자금과 운영자금을 조달할 수 있는 가능성을 내포하기 때문이다.

외자유치 조달방안으로 외국인직접투자 유치전략과 프로젝트 파이낸스 기법을 설명하였다. 먼저 개성공단의 외국인투자 유치는 무엇보다도 남한의 시장수요와 투자수요를 바탕으로 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 데서 경쟁우위를 찾아야 할 것이다. 임금구조면에서는 중국의 대체 투자지로서 장점을 발휘하기는 어려울 것이기 때문에, 남한이라는 시장추구형 외국인투자를 유치하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 남한 정부 차원에서는 개성공단에 외국인투자를 유치하는 목적을 일반 외국인투자정책과 같이 고용창출, 지역개발, 외환

유입이라는 측면에서가 아니라 남북한 긴장완화, 통일기반 여건 조성을 위한 공동체 형성이라는 측면에서 접근해야 할 것이다. 따라서 투자업종에 따라 외국인투자의 세부적 유치 대상을 설정하기 보다는 투자유치 가능성에 기반으로 한 외국인투자 유치 전략을 구성해야 할 것이다. 투자유치 가능성이란 현존하는 북한 경제특구의 정치경제적 위험을 줄이는 데 초점을 맞추어야 한다는 것인데, 이는 투자가 국적이나 투자형태에 따라 전략적 방향을 설정해야 함을 의미한다.

구체적 방안으로는 단독투자보다는 합작투자 형태로 유도하며, 또한 신규투자보다는 현재 남한에 기진출한 외국기업의 추가투자를 유도하여 실질적인 투자유치 가능성이 높여야 된다는 것이다.

프로젝트 파이낸스도 개성과 금강산관광특구의 주요한 자금조달 방안이 될 수 있다. 그런데 개성공단보다는 금강산 관광특구가 더욱 프로젝트 파이낸스를 적용할 여지가 높다는 점에서 차이가 있으나, 국제자금을 보다 수월하게 유입하기 위해선 양자 모두가 단일 대형화 구조로 프로젝트 파이낸스를 설계하는 것이 바람직하다. 특히 개성공단의 경우, 배후시설 부분이 적고 주로 SOC 인프라 사업 위주여서 미래의 현금 수익성이 있는 프로젝트를 구성하는 것이 어렵다고 할 수 있다. 따라서 배후지의 주거시설, 위락시설 등을 포괄하는 종합 패키지로 구성할 필요가 있다. 반면 금강산관광특구는 테마파크, 호텔, 골프장, 부두, 공항 등 다양한 프로젝트 파이낸스 구조 설계가 가능하나 이도 역시 미국의 144a 의 채권을 발행하기 위해선 규모를 크게 하여 국제적 신용평가기관으로부터 신용등급을 받아 자금을 조달하는 것이 단기간 내 프로젝트를 완성할 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

이러한 프로젝트 파이낸스를 성공적으로 추진하기 위해서는 몇 가

지 지켜야 할 기본적인 사항이 있다. 먼저 개성공단 및 금강산 관광 특구라는 특성을 감안하여 상품을 개발할 것과, 복잡한 이해관계자를 조정할 수 있는 추진조직을 전문가 위주로 구성하라는 것이다. 그리고 객관적이고 투명한 국제기준에 맞춰 추진해야 한다는 것이다.

본 연구에서는 이렇게 외자유치 방안에 대해 논의하였지만 그 방향만 설정하였을 뿐 구체적으로 산업별 타겟팅 분야, 이에 따른 투자 유치 활동 등은 다루고 있지 않다. 후속 연구에서 보완해야 할 사항이라고 하겠다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 『경제사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서극교. 『프로젝트 파이낸스 : 원리와 응용』. 서울: 한국수출입은행, 2004
- 이상준 · 김원배 · 오승렬 · 조동호 · 안병민 · 남경민. 『남북한간 새로운 교류 · 협력기반의 단계적 구축방안 연구』. 서울: 국토연구원, 2001.
- 이상준 · 이성수. 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』. 서울: 국토연구원, 2002.
- 이영선 · 이태정 · 정형곤. 『대북투자, 어디에 어떻게』. 서울: 도서출판 해남, 2004.
- 이찬우. 『북한의 외국인직접투자 현황과 잠재적 투자분야』. ERINA, 2002.5.
- 이창재. “경제특구의 유형 및 발전 방향.” 『경제특구』. 서울: 삼성경제연구소, 2003.
- 임성훈. 『참여정부 외국인투자 유치정책의 현재와 미래』. 동북아시아 위원회, 2004.
- _____. 『동북아시아 전략적 외국인투자 마케팅』. 서울: 학현사, 2004.
- 조동호. 『북한의 노동제도와 노동력 실태』. 서울: 한국개발연구원, 2000.
- 통일부. 『남북협력기금 주요통계(최근5년간)』, 2004.5.19.
- _____. 『남북협력기금 통계』, 2004.6.30.
- _____. 『개성공단 사업추진 현황과 정부 지원대책』, 2004.9.9.
- 통일부 보도자료. 『개성공단 시범단지 입주기업 남북협력기금 대출』, 2004.9.23.

- 한국개발연구원(KDI). 『북한경제발전전략의 모색과 우리의 역할』.
정책토론회 자료. 한국개발연구원, 2002.10.11.
- 현대아산. 『금강산관광사업 추진방향』, 2003.6
- Behrman, J. N. *The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petro-chemicals*. Lexington, MA. Lexington Books, 1972.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*. New York and Geneva: United Nations. United Nations Publication, 1998.

2. 논문

- 남성욱. “6자회담이후 북한경제개발과 국내 및 국제사회 자원조달 방안.” 한국산업은행. 『동북아 경제중심 건설과 산은의 역할』, 2004.3.31.
- 박석삼. “개성공단 조성의 경제적 효과분석.” 한국은행 금융경제연구원. 『금융경제연구』 제183호, 2004.8.10.
- 임성훈. “외국인투자기업의 추가투자결정요인에 대한 연구.” 『국제통상연구』. 제8권 2호, 2003.
- Enright, M. J. “Regional Clusters and Multinational Enterprises.” *International Studies of Management and Organization*. Vol. 30, No. 2 (Summer, 2000).
- Mariotti, S. and Piscitello, L. “Information Cost and Location of FDI Within the Host Country: Empirical Evidence From Italy.” *Journal of International Business Studies*, Fourth Quarter, 1995.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경 외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영운	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안(이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (접진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원

2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인근	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인근 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박형호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 함배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박형호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박형호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진 · 최의철 · 김병로 외 공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 · 최의철 · 이우영 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 · 최의철 · 이우영 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 · 최의철 · 서재진 외 공저	10,000원

연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해) · 협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

논총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원

통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01 남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제		7,500원
2002-02 남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안		10,000원
2002-03 남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저 9,000원
2002-04 남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저 6,000원
2002-05 남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저 6,000원
2002-06 남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저 6,000원
2002-07 남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저 5,500원
2002-08 남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저 7,500원
2002-09 남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저 8,500원
2002-10 남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저 7,000원
2002-11 남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저 6,000원
2002-12 남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저 10,000원
2002-13 남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저 9,000원
2002-14 남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저 10,000원
2002-15 실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저 10,000원
2002-16 실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저 8,000원
2002-17 2002년 협동연구 요약집		10,000원
2003-01 국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02 통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저 10,000원
2003-03 남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저 10,000원

2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경		
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택		
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암		
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흙		
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진		
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진		
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진		
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택		
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희		
2003-04	한·미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호		
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호		
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태		
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중		
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실		
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범		
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중		
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철		
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈		
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤		

2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영운, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

