

## 북한 경제 · 관광특구 개발현황 및 정책과제<sup>1)</sup>



박용석 한국건설산업연구원 산업정책연구실장

### 1. 들어가는 말

현재 남북한 간의 정치 · 군사적 긴장관계가 급격히 냉각되고 있다. 북한은 지난 4차 핵실험(2016.1.6.)과 장거리 미사일 발사(2.7)를 강행했다. 우리 정부는 대북 확성기 방송의 전면 재개(1.8), 개성공단 가동 전면 중단(2.10)으로 대응했으며, UN 안전보장이사회는 강력한 대북 제재 결의안<sup>2)</sup>을 만장일치로 채택했다. 북한은 단거리 미사일을 강원도 원산 일대에서 동해상으로 발사(2016.3.3.)했는데, 이는 UN 안전보장이사회의 강력한 대북 제재 결의안에 대한 무력시위로 추정되고 있다.

남북한 간의 대치국면으로 현재 추진되고 있는 나진~하산프로젝트<sup>3)</sup>는 무기한 보류될 것으로 보인다. 특히 남북경제협력의 상징이었던 개성공단 사업이 전면 중단되는 등 남북한 상호간의 중대한 결단 없이는 당분간 남북한 간의 교류 · 협력은 매우 어려울 것으로 예상되고 있다.

그러나 북한이 핵 포기를 할 경우, 북한 당국이 실용주의적 관점에서 개혁 · 개방을 추진할 경우, 남북통일이 이루어 질 경우 등을 상정할 때 북한지역 개발에 대한 다각적인 대책을 사전

에 수립하는 것은 의미 있는 작업이라 생각된다. 북한 지역에서 도로, 철도, 항만, 공항과 같은 교통인프라, 전력 및 에너지인프라, 주택, 산업단지 등의 개발 사업이 본격화되고, 우리 건설산업이 주도적으로 추진하게 된다면 건설산업 뿐만 아니라 한국 경제 전체의 새로운 경제성장의 동력을 북한에서 찾을 수 있을 것이다.

북한 체제가 붕괴되지 않고 남북교류협력단계를 거쳐 통일이 된다고 가정해 보자. 남북교류협력기간에는 북한 체제 내에서 개발사업을 추진해야 하므로 북한 당국이 어떤 지역에서 어떤 개발방식을 선호하는지에 대한 수요자 니즈 파악은 대단히 중요하다.

본고에서는 북한 당국이 추진하고 있는 경제 · 관광특구 사업 분야의 개발동향을 살펴보고 향후 과제를 모색해 보고자 한다.

### 2. 경제 · 관광특구 개발과 건설산업

경제 · 관광특구 개발사업은 대규모 건설사업을 유발하는 특성을 갖고 있다. 산업단지 개발사업은 부지조성사업, 공장건설

1) 본고는 박용석, “북한경제특구의 개발동향 및 시사점”, 한국건설산업연구원, 2014.2과 박용석, “북한의 경제정책 및 경제특구 개발 동향과 정책과제”, “건설정책저널”, 대한건설정책연구원, 2014 가을호 통권15호를 재인용하였고, 일부 내용은 수정 · 보완했다.

2) 유엔 안전보장이사회는 2016년 3월 2일(한국시간 3월 3일) 북한의 4차 핵실험을 강행한 북한에 대한 대북 제재 결의안을 만장일치로 채택하였다. 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

유엔에 가입한 192개 회원국에게 금수품을 신고 북한을 해상 또는 항공으로 입출 하는 모든 화물에 대한 검색 의무화, 북한에 대한 소형무기 판매 금지, 결의안 위반 관련 ‘불법 활동’에 관여한 북한 외교관 추방 조치가 포함되어 있다. 북한의 석탄, 철, 금, 티타늄 광석, 바나듐광석, 희토류 광물의 모든 수출을 금지하고 항공연료 수출도 금지하고 있다. 또한 북한의 핵 또는 미사일 프로그램과 관련된 기업 및 단체의 자산이 동결되며, 북한 은행의 새로운 지점 및 자회사, 대표 사무소 개설이 금지되며, 새로운 합작 회사 설립을 위한 금융기관이나 북한 은행과의 관계가 어렵게 되고, 각국은 90일 이내에 북한 은행 지점을 폐쇄하고 거래를 중단해야 한다. 그리고 고가 시계, 스노모바일, 수상레크레이션용 차량 및 스포츠 장비 등 사치품 품목의 수출입이 금지되었다. 이외에도 핵실험을 주도한 국가우주개발국, 39호실, 정찰총국, 군수공업부 등 12개 단체와 군수공업부장 등 개인 16명, 북한 해운회사인 원양해운관리회사의 소유 선박 31척도 ‘제재 블랙리스트’에 포함되었고, 이들 개인과 단체와 관련된 자산은 동결되며 여행은 금지되었다. (뉴시스 2016.3.3.자)

3) 철도현대화 사업, 나진항 현대화, 복합 물류사업 등을 골자로 하는데, 국내 기업들이 이 사업에 대한 참여를 검토하고 있음.

사업, 진입도로·전력 및 통신망·상하수도 등의 인프라 건설 사업, 지원센터건설사업 등 다양한 건설사업을 유발하고, 관광 단지의 경우 호텔·판매·위락시설 건설사업, 진입도로·전력 및 통신망 등의 인프라 건설사업 등 건설산업에 미치는 효과는 매우 크다.

개성공단단의 경우 대표적 공용시설 건립공사로 남북경제협력 사무소 청사, 종합지원센터, 직업훈련센터 등이 있다. 또한 주요 기반시설로는 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리시설, 단지 내시설 등 내부 기간시설과 외부 기반시설인 전력·통신시설이 건설되었다. 개성공단 내 공장 건설사업은 현대아산뿐만 아니라 다수의 종합 및 전문 건설회사들이 참여했다.

2015년 12월 기준으로 개성공단 건설분야 협력사업 승인업체는 약 30여개사로 파악되는데 대부분의 건설사들은 개성공단 입주 제조업체의 공장건축 사업을 시행했고, 일부 건설기업은 레미콘 공장을 개성공단내에 만들어 건설자재를 직접 공급하기도 했다.

금강산관광특구에 대한 건설 사업은 현대아산이 주도적으로 추진했다. 현대아산은 금강산호텔 및 외금강호텔 신축공사, 도로포장 공사를 자체투자사업으로 추진하였고, 대한적십자사로부터 이산가족면회소 건립공사, 육류관 운영조합으로부터 육류관 신축공사를 도급받아 공사를 수행했다. 또한 현대아산 이외에도 한국관광공사(온정각, 온천장, 문화회관 등), 에머슨퍼시

개성공단 협력사업 승인 현황 : 건설분야 (2015년 12월 기준)

기업	사업내용	금액 (최초 → 최종)	사업승인일 (최초 → 최종)
(주)평야토건	공장건축	1,450백만원	'05.7.19
한국산업단지공단	아파트형 공장	21억원	'05.12.20
(주)비케이전자	아파트형공장 건설 및 분양 임대	32백만불 → 11,986천불	'07.8.14 → '10.2.10
남광토건(주)	토목공사 및 유사용 기계장비 제조업, 종합지원센터 건설 및 개성공단내 건설사업, 철골 공사업	759만불 → 1,760만불	'07.8.14 → 13.3.5
(주)금호산업	종합지원센터 건설공사		'07.10.8
(주)씨앤씨종합건설	종합지원센터 건설공사→개성공단 입주기업 공장건축 등 개성공단내 건설사업(추가)		'07.10.8
낙원건설	토목건축, 주택건설, 부동산관리업 등 건설업	70,000백만원	'07.10.9
(주)건우피엠	건설·부동산업	45,064백만원	'07.11.20
씨엘전자주식회사	토목건축, 건설업	546억원	'07.12.3
(주)태림종합건설	건설·부동산업, 레디믹스트 콘크리트 제조업, 공업용시설 건축업	32백만불 → 35백만불	'07.12.06 → '12.4.13
자산골드종합건설	공장건축		'08.02.14 → '10.4.12
겨레사랑	부동산 개발사업	183억원	'08.03.11
(주)BK건설	아파트형공장 건축	437억	'08.04.11
(주)아천세양건설산업	개성공단 협동화단지 공장건축		'08.5.19
(주)아름다운GVC건설	개성공단 입주업체 공장건축		'08.5.29 → '08.10.29
(주)한맥건설	개성공단 입주업체 공장건축		'08.6.26
(주)현대아산	개성공단내 건설업, 건자재 생산·공급업 등	14,727만불	'08.7.2 → '13.2.19
(주)우영종합건설	개성공단 입주업체 공장건축		'08.8.7 → '10.4.7
임오종합건설	공장건축		'08.8.7
(주)금봉개성씨엘전자	APT형 공장 신축매매 등 건설·부동산업	50,030백만원	'08.8.22
(주)태성씨엔드에이	개성공단 입주업체 공장 건축		'08.10.24
(주)이건하우스	공장신축공사		'08.12.4 → '10.2.23
(주)이산종합건설	개성공단 APT형 공장건축		'08.12.15
보광종합건설(주)	개성공단 입주업체 공장 건축		'09.2.16→'09.5.1
한국마이크로힐터(KMF)	개성공단내 비주거용건물 개발 및 공급·임대업	3,779천불 → 54,802천불	'09.4.1→'15.1.12
(주)태림산업 → 우평코리아	골재, 레미콘, 모래, 벽돌, 블록, 석재 등 건축자재 도소매	44,948불 (58백만원)	'09.4.28→'14.4.1
(주)부강	개성공단내 상가 건축		'09.4.29
동선종합건설	공업 및 유사 산업용 건물 건설업		'10.1.7→'10.4.12
(주)위드건설산업	만선 제공장 증축 사업, 화인레나운 대체건축	18억 5천만원	'12.7.31→'13.3.12
석천종합건설(주)	공업 및 유사산업용 건설업	18만불	'13.3.12
호평공영(주)	철근콘크리트공사업 및 토공사업	877,192USD	'13.5.26
(주)울전종합건설	공장건축공사	8억7천만원	'15.7.14→'15.10.19

자료 : 통일부(2015.12), 남북교류협력동향 중 관련 내용을 재정리함. 박용석, '남북한간 긴장관계 고조가 건설산업에 미치는 영향', "건설동향브리핑", 한국건설산업연구원, 2016.2.22, p3 재인용

픽(골프장 및 골프텔), 일연 인베스트먼트(금강산패밀리리치호텔, 고성향회집 등) 등이 투자했다.

### 3. 북한의 경제 · 관광특구 개발 현황

북한의 경제특구는 중앙급 경제특구와 지방급 경제개발구로 구분할 수 있다. 각 부문별 추진 현황은 다음과 같다.

현재, 북한 당국이 추진하고 있는 경제특구는 라선경제무역지대, 개성공업지구, 금강산관광특구, 신의주 국제경제지대, 황금평 · 위화도경제지대 등 5개이다.

라선경제무역지대는 2010년 12월 북한과 중국 정부 간에 '라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정'을 체결하면서 개발이 본격화되었다. 중국 훈춘과 라진항 간 50.3km 구간 도로의 확포장 공사가 완료되어 개통되었다. 훈춘과 북한 원정리 사이의 신두만강대교, 훈춘~라선간 철도 건설, 훈춘에서 라진까지 송전선로 설치 및 라선시에 변전소 건설 등을 추진할 계획이다. 현재, 중국의 대규모 투자가 진행중에 있으며, 2015년말 기준으로 약 130여개의 외국기업이 운영중에 있는 것으로 알려지고 있다. 러시아는 라진~하산 간 54km의 철도 보수공사를 2013년 9월에 완료했으며, 북한과 러시아는 합작회사를 설립하여 '라진-하산 프로젝트'를 추진중에 있다. 몽골도 라진항 임치를 희망하고 있는데 몽골은 석탄 등 지하자원을 라진항을 통해 다양한 국가에 수출하기를 원하는 만큼 꾸준히 라진항 진출을 모색해 왔다.

신의주 지구는 압록강을 사이에 두고 중국 단둥시와 인접한 북한 제1의 변경무역 도시이다. 섬유 · 제지 · 신발 산업을 중심으로 한 경공업이 발달하여 압록강권의 대표적인 공업 지역으로 평가되고 있다. 신의주 경제특구는 2002년에 추진했지만 개발이 답보 상태에 있었다. 2013년 11월에 북한 최고인민회의 상임위원회는 다시 신의주를 특수경제지대로 지정하였고, 2014년 7월에는 '신의주 국제경제지대로 결정하여 신의주 지역에 대한 본격적인 개발 의사를 밝혔다. 중국이 건설한 신압록강대교가 준공(2014.10)되었지만 북한이 공사하기로 한 접속도로 및 신의주-안주 도로 개보수 공사가 완료되지 않은 상태이다. 신압록강대교가 개통될 경우 신의주 지구, 특히 신의주 남측 및 룡천지구 등에 대한 경제적 가치가 더 높아질 것으로 예상되고 있다.

황금평 · 위화도지구는 북한과 중국이 공동으로 황금평 개발 착공식을 2011년 6월에 개최한 이후 뚜렷한 성과는 보이지 않

고 있다. 하지만 북한과 중국 모두 황금평에 대한 개발 의지는 확고한 것으로 보인다. 2014년부터 황금평 지역에 대규모 건물 신축공사가 추진되고 있는데, 현재 거의 준공단계에 이르고 있다. 이 건물의 용도에 대해 북중 경제특구의 행정청 또는 중국 기업에 의한 호텔 등으로 추정되고 있다.

개성공단은 총 66.1km<sup>2</sup>(2,000만평) 규모로 공장 구역 800만평과 배후도시 1,200만평으로 계획되어 순차적으로 개발할 계획이었으나 현재 1단계 사업(100만평)만이 운영중이다. 당초 계획대로 추진되었다면, 2013년 3단계 사업이 진행되었어야 하지만 2008년 이후 1단계 사업에 머물러 있다. 개성공단은 2013년에 6개월 동안 가동이 중단되는 등 우려곡절을 겪다가 2015년 2월 가동이 전면 중단되었다.

금강산지구의 관광사업은 2008년 7월 관광객 총격 사망사건 이후 중단된 상태이다. 북한은 금강산 관광 중단 후 남측 재산을 몰수하고 유람선을 활용한 해상 관광과 연계해 중국인 등 외국인 관광객을 유치하는 등 자체 개발을 추진했지만 큰 성과는 없었던 것으로 알려지고 있다.

북한은 지방급 경제특구 사업인 경제개발구 사업을 추진하고 있다. 2013년 5월에 지방급 경제특구 추진을 지원할 "경제개발구법"을 제정하고, 11월에는 13개 경제개발구를 발표했다. 경제개발구는 지방정부가 주도권을 갖고 추진하는 중소규모의 경제특구로 경제개발구별 용지 규모는 1.5~8km<sup>2</sup>(45만~240만평)이며, 총 44.3km<sup>2</sup>(약 1,340만평) 규모이다. 북한 기업과 외국 투자자 사이의 합영기업 형태 또는 외국 투자자 단독으로 개발 사업의 추진이 가능하다. 2013년 12월에 중국 도문시와 함경북도 온성경제개발구는 특구 조성을 위한 계약을 체결했다.

북한은 2014년 7월에 평양시, 황해남도, 남포시, 평안남도, 평안북도의 일부 지역 6곳을 경제개발구로 추가 지정했다. 평양시 은정구역 위성동과 과학 1동, 과학 2동, 배산동, 을밀동의 일부 지역에 은정첨단기술개발구를 비롯하여 강령국제녹색시범구, 진도수출가공구, 청남공업개발구, 숙천농업개발구, 청수관광개발구를 지정했다.

그런데 새로 지정한 6곳을 보면 모두 평양을 중심으로 위치해 있어 가용 노동력과 도로, 항만과 같은 교통시설 등 제반 여건이 상대적으로 우수한 것으로 보인다. 전국에 산재한 기존의 13곳은 노동력 공급과 사회기반시설의 미비 등으로 인해 팔복할 만한 외자 유치 성과를 내지 못하고 있는데 대한 고민의 결과로 풀이된다<sup>4)</sup>.

4) 매일경제신문, 2014.7.24자

한편, 북한은 2015년 4월에 백두산 관광을 위해 무봉 특별경제관광개발구를 지정하였고, 2015년 10월에 함경북도 새별군 동부에 위치(온성경제개발구 인접 지역)한 경원 경제개발구를 새롭게 지정했다. 이렇게 해서 북한이 지정한 경제개발구는 모두 21곳에 이르고 있다.

북한은 원산 지역에 대한 종합 휴양지로서의 개발사업을 추진하고 있다. 원산을 금융무역지구, 공원·체육·오락시설용지, 관광숙박시설용지, 체육촌지구 등으로 나눠 개발하고, 송도 원혜수욕장과 명사십리·갈마반도 등 해안은 여름 휴양지로, 마식령 일대는 최근 준공된 마식령스키장 등을 중심으로 겨울 종합레저타운으로 개발하고 있다.

원산을 국제 휴양도시로 개발하기 위해서는 접근성의 개선이 필요하다. 우선 평양~원산 간 고속도로(220km), 원산(갈마)비행장을 국제 비행장으로 개보수하고, 갈마비행장~마식령스키장(25km), 갈마비행장~원산(15km) 간의 도로 건설(개보수), 원산항 여객 부두 확장 등을 계획하고 있다. 북한은 원산과 금강산을 묶어 관광단지로 조성할 계획이지만 외국인 투자의 성사 여부에 따라 개발 기간이 유동적일 것으로 보인다.

칠보산 지역은 주변 도로의 포장과 생태 식물원, 동물원, 사격장을 건설하고, 2014년 이후에는 골프장, 기마장, 극장, 스케이트장, 문화민속촌의 건설을 모색하고 있다. 백두산 지역은 동물원, 식물원, 약초농장을 짓고 백두산 해돋이, 보천보 내곡온천, 삼수발전소 저수지를 관광 명소로 개발하는 것을 검토하고 있다.

#### 4. 정책과제<sup>5)</sup>

첫째, 남북 경제협력사업의 기본 원칙을 명확히 설정해야 한다. 남북경제협력사업은 일방의 이익이 아닌 상호 이익을 추구한다는 관점에서 추진되어야 한다. 즉, 북한 개발사업이 남북한 어느 일방에만 이익이 되어서는 안된다. 상호 이익 추구의 원칙이 유지되어야만 북한에 진출하는 남한 기업들의 경제적 유인이 발생할 수 있고, 대북 사업에 대한 국민들의 반감을 낮추고 신뢰감을 높일 수 있다.

북한 경제특구 또는 경제개발구에 대한 진출은 국내 산업단지의 경쟁력 약화에 대한 대안이 될 수 있다. 중소기업중앙회는 현재 개성공단의 인력 수준이 한계에 있고 의류업계 등 중소기업

업들의 북한 진출 의지가 높기 때문에 라신, 황해남도 해주, 평안남도 남포 등에 진출할 의향이 있다고 밝힌바 있다.<sup>6)</sup> 이에 따라 남북한 모두 상호 이익을 실현할 수 있는 사업을 우선적으로 추진해야 하며, 북한내 각종 인프라 투자에 따른 기업의 수익을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 북한내 개발사업의 안정적 추진을 위한 협의체 구성이 필요하다. 경제·관광특구 개발사업에는 대규모 자본이 투자되고 복잡한 인허가 절차가 수반되므로 원활한 사업 추진을 위해서는 남북한 당국자간의 긴밀한 협조가 필요하다. 그런데 경제특구, 경제개발구가 북한 전역에 산재해 있어 주무관청이 상이하고, 각 지역별로 투자 및 개발 조건이 다르게 적용되거나 인허가와 인력 조달 등이 잘 안 되는 등 예기치 못한 사태가 발생할 가능성이 있다.

이에 따라 각각의 경제·관광특구 개발사업에 대한 관리위원회(주무 관청)를 중앙정부 차원에서 통합 운영하거나, 개별 경제·관광특구 관리위원회 및 발주처를 일정한 원칙에 따라 중앙에서 명확하게 통제할 수 있는 장치를 마련해야 한다.

마지막으로 민간투자를 촉진하고 투자후 자금회수에 대한 안전장치 마련이 필요하다. 남북경제협력사업은 기본적으로 정부가 직접 관여하기 보다는 민간이 주도적으로 추진하는 것이 필요하다. 그러나 북한의 정치·군사적 불안정성이 통일 이전에는 여전히 존재하므로 남북한 당국 차원에서 북한내 개발사업에 대한 사업 위험을 최대한 낮추려는 노력이 전제되어야만 민간의 투자를 유치할 수 있다.

현재 민간투자사업 추진시 사업 위험성을 낮추기 위해 BTL 사업의 '정부지급금', BTO 사업의 '건설 지원금', '손실 분담', '최소운영수익보장(MRG)' 등의 장치를 두고 있다. 북한의 경제·관광특구 개발사업에 민간투자 방식이 적용될 경우 국내 민간투자사업에서 활용되고 있는 것과 유사한 위험분담 장치 마련을 검토할 필요가 있다. 그리고 북한 내 인프라 시설의 투자자금을 확보하기 위해 남북협력기금의 확충, 북한 인프라 펀드의 조성 등이 필요할 것으로 보인다.

#### 5. 맺음말

향후 글로벌 무대에서 경쟁력있는 한반도를 구현하기 위해서는 북한 경제의 회생과 발전은 필수적이며, 이를 위한 산업단지

5) 박용석, '북한의 경제정책 및 경제특구 개발 동향과 정책과제', "건설정책저널", 대한건설정책연구원, 2014 가을호 통권15호를 재인용하였다.

6) 동아일보, 2014. 2. 5.

및 관광인프라 공급 등은 필요하다. 다만, 북한의 핵 실험과 장거리 미사일 발사로 촉발된 국제사회의 대북 제재<sup>7)</sup>와 남북한 간에 형성된 고도의 정치 · 군사적 긴장관계로 당장의 남북교류 협력사업의 추진은 대단히 어려워 보인다. 그러나 멀지 않은 훗날을 준비하는 차원에서 북한 경제 · 관광특구 개발에 대한 대책은 지금부터 차근차근 마련되어야 할 것이다.

■ 박용석 E-mail : yspark@cerik.re.kr

7) 북한 핵실험과 장거리 미사일 발사에 따른 대북 제재 차원에서 시진핑 중국 국가주석은 자신의 글로벌 신 경제구상인 ‘일대일로(육상, 해상 실크로드)’ 프로젝트에서 북한을 배제할 것으로 보인다. 즉, 중국이 그동안 헤이룽장성, 지린성, 랴오닝성 등 동북 3성 진흥을 위해 추진해온 북중 경제협력 프로젝트들의 중단 또는 유보될 가능성이 높을 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 북한은 아시아인프라투자은행(AIIB) 등 중국 주도의 각종 국제금융기구의 투자대상에서 원천 배제될 것으로 관측되고 있다.(연합뉴스, 2016.3.7자)