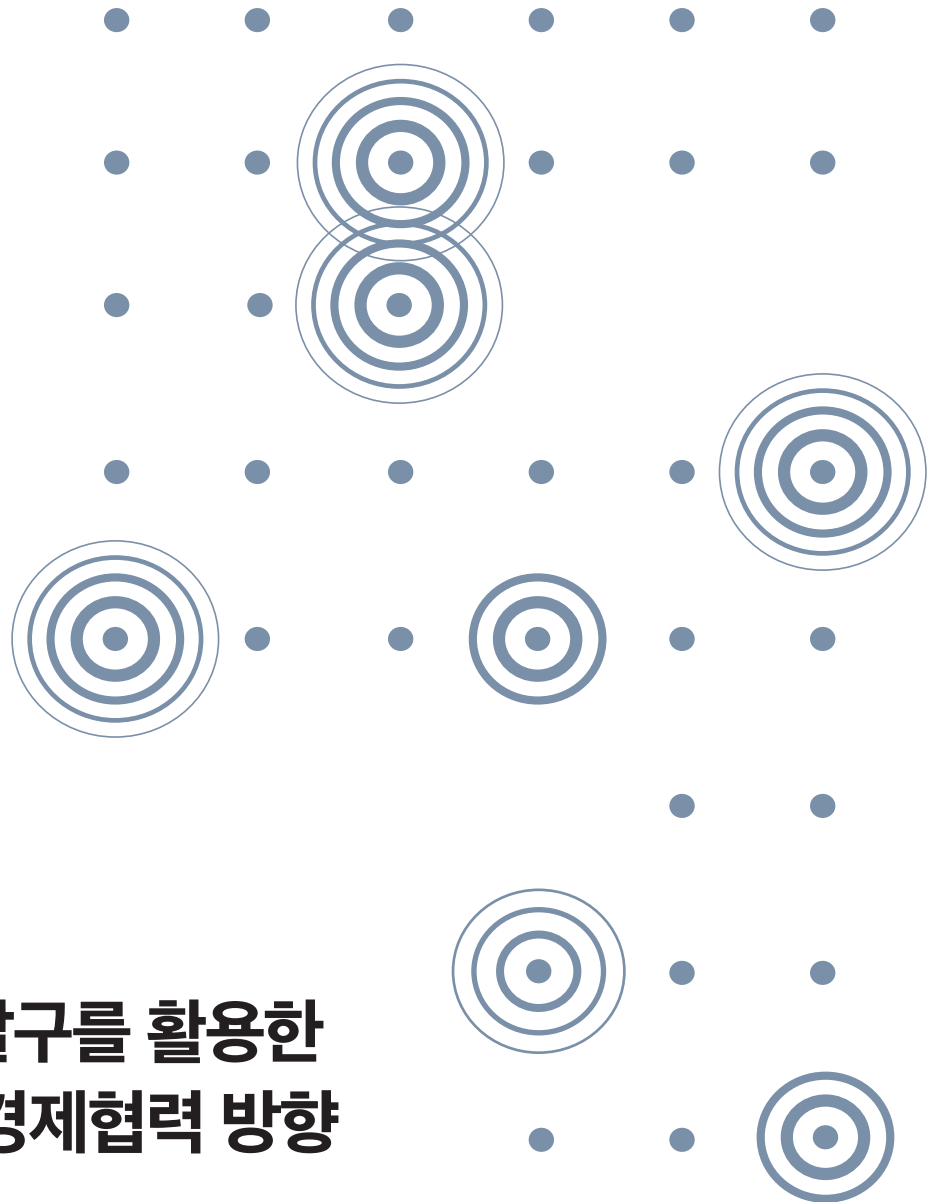


정책리포트

제288호 2019. 11. 25



# 북한 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향

문인철

부연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제288호

북한 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향

**발행인** 서왕진  
**편집인** 최 봉  
**발행처** 서울연구원  
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57  
02-2149-1234  
www.si.re.kr  
**ISSN** 2586-484X  
**발행일** 2019년 11월 25일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 대북 경제협력 방향」을 바탕으로 작성되었습니다.  
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

## 북한 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 방향

문인철 부연구위원  
02-2149-1255  
mic555@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 김정일과 김정은 시대의 북한 대외경제개방 정책 비교	4
Ⅱ. 김정은 정권의 경제개발구 정책과 특징	8
Ⅲ. 서울시 대북 경제협력의 기대효과 및 필요성	12
Ⅳ. 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 추진 방향	15

## 요약

김정은 시대에 들어와 북한은 경제난 해결을 위한 또 하나의 방법으로 경제개발구 정책을 적극 추진하고 있다. 북핵 문제가 해결되고 대북제재가 해제되면 경제개발구를 중심으로 국제사회의 대북 투자가 적극적으로 이루어질 것이다. 현재 서울시 지역경제는 많이 침체된 상황이다. 서울시 대북 경제협력은 침체된 지역경제 활성화의 돌파구가 될 것이다. 상호 이익이라는 기본 전제하에 서울시는 북한 경제개발구를 활용한 대북 경제협력을 추진할 필요가 있다. 이에 서울시 대북 경제협력을 위한 일곱 가지 추진 원칙을 제안하였으며, 이를 토대로 서울시 대북 경제협력 추진 방향을 제시하였다.

---

### 김정은 정권, 사실상의 대외개방 정책으로 경제개발구 설치

김정은 정권은 등장 초기부터 경제난 해결을 위해 다양한 경제발전 정책을 추진하였다. 2016년 5월 6일, 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 김정은 위원장은 ‘국가경제발전 5개년 전략’을 발표했다. 경제개발구 정책은 대외경제부문의 핵심으로 시장의 자율성을 인정하는 사실상의 북한 대외개방 정책이다. 현재까지 북한은 27개의 경제개발구를 선정했고, 해외투자 유치를 위해 적극적으로 홍보하고 있다.

### 27개 경제개발구, 사업 성격에 따라 5가지 유형과 관리 성격에 따라 2개 유형으로 구분

김정일 시대 경제특구 정책의 실패를 교훈 삼아 김정은 정권은 경제개발구 정책 관련 법 제도들을 정비하기 시작했다. 2013년 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 경제개발구법을 채택했다. 경제개발구법은 독자적인 법제로 존재하지 않고 경제특구법과 달리 모든 개발구에 적용되는 일반법의 성격을 가지고 있다. 법에 기초하여 현재 북한의 27개 경제개발구는 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등 사업 성격에 따라 5가지 유형으로 구분된다. 또한 경제개발구는 관리 소속에 따라 중앙급 개발구와 지방급 개발구로 구분된다.

### 서울시, 북한 경제개발구를 활용한 대북 경제협력 추진 필요

대북 경제협력은 서비스업 중심의 정체된 서울시 지역경제에 새로운 활로로 작용할 것이다. 북한의 니즈가 반영된 경제협력을 추진하기 위해 서울시는 27개 경제개발구를 적극 활용할 필요가 있다. 성공적인 대북 경제협력이 되기 위해 서울시는 ‘한반도 신경제지도 구상 등 중앙정부의 대북 경제정책과 연계’, ‘중국 동북 3성과 긴밀한 협력’, ‘서울-평양 도시 간 협력 연계’, ‘서울의 패션·봉제 산업과 북한의 섬유산업 연계’, ‘서울의 관광산업과 북한 관광개발구 연계’, ‘대북 경제협력의 창구 역할을 통한 세계 금융허브 건설’, ‘북한 경제개발구 선점을 위한 인프라 구축 사업’, ‘서울시 산하 공공기관 활용’, ‘다양한 가치가 내재된 대북 경제협력’ 등을 추진할 필요가 있다.

---

# I. 김정일과 김정은 시대의 북한 대외경제개방 정책 비교

## I 김정일 정권, 폐쇄적 대외개방정책으로 북한 경제특구 지정

### 북한 정부, 1980년대 초부터 대외경제개방정책 시행

- 1970년대 들어와 사회주의 국가들의 대북 원조 급감과 오일쇼크 발생에 따른 북한의 경기 둔화로, 외자유치를 위한 대외경제개방 관련 법제도 마련 모색
  - 1984년 1월 26일 최고인민회의에서 대외경제사업 강화 결정
  - 1984년 9월 4일 최고인민회의 상설회의 결정 제10호로 ‘합영법’을 제정, 외국인 투자 유치의 법적 기초 마련
    - ‘합영법 시행세칙(1985.3.25.)’, ‘합영회사소득세법시행세칙(1985.5.17.)’ 승인
  - 1998년 12월 외국인 투자를 전담하는 ‘합영공업부’ 신설
  - 수입대체에서 수출지향으로 대외 무역정책 변경

### 중앙정부의 강한 통제, 참여 기업의 낮은 자율성, 인프라 미비로 나진·선봉 경제특구 실패

- 낮은 대외 신용도로 외국인 투자 유치 제약. 경제발전의 새로운 방법으로 경제특구 설치
  - 중국의 경제특구를 모델로 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’ 설치
    - 이 지역에 투자하는 외국기업들에게 기업소득세 감면, 관세 면제, 무비자 입국 허용
  - 1992년 2월 법 개정을 통해 ‘나선경제무역지대’로 명칭 변경
    - 지대개발과 관리운영 주체를 대외경제기관에서 중앙무역지도기관으로 변경
  - 합영법을 보완하기 위해 합영·합작의 근거규정인 헌법 제37조 신설
- ‘모기장식 대외경제 개방’<sup>1)</sup>은 김정일 시대 경제특구 정책의 특징
  - 대외경제 교류는 적극 추진하되 자본주의 ‘황색바람’은 차단
  - 1992년 개정 헌법에서 대외경제 개방 근거조항(제16조, 제37조) 신설, 1992년~1997년 외국인투자 관련법 적극 제정
    - ‘합작법과 외국인기업법(1992.10.5.)’, ‘외국투자기업 및 외국인세금법과 외화관리법(1993.1.31.)’, ‘외국인투자은행법(1993.11.24.)’ 등
  - 외국인투자를 유치하기 위해 이후(1998년~2011년)에도 외국투자 제도를 꾸준히 정비
  - 그러나 동시에 중앙정부의 통제·감독 체제도 지속해서 강화
- 대외경제협력추진위원회의 적극적인 나진·선봉 경제특구 홍보에도 불구하고 성과 도출 실패
  - 중앙정부의 강한 통제로 참여 기업의 자유로운 토지이용 및 노동력 확보 제한

1) 사회주의 체제를 위협할 수 있는 자본주의 풍조의 유입을 경계하면서 북한 경제발전에 필요한 부문만 골라서 교류·협력하는 방식

- 중국과 베트남의 경우, 기업의 자율성을 높이기 위해 국영기업을 민간기업으로 전환
- 경제특구에 대한 초기 인프라 구축을 투자자에게 요구
  - 최적의 입지 조건에도 불구하고 외국인 투자자들의 호응 유도 실패
- 이러한 문제점을 해결하고자 헌법을 개정, '특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영 규정(제37조, 1998.9.5.)'을 새롭게 추가
  - 외국인투자법을 개정하여 '외국투자관계법의 기본법(제2조)' 표현 추가

## I 김정은 정권, 제한적 대외개방정책으로 경제개발구 지정

### 김정은 정권, 경제난 해결을 위해 출범 직후부터 경제관리체계 개선을 핵심과제로 선정

- 좀 더 현실적 차원에서 새로운 경제발전 정책 시도
  - 김정은 정권은 출범 직후부터 경제관리체계 개선을 국정운영의 핵심과제로 선정
  - 2012년 6월 경제T/F팀인 '상무조' 구성, '가변적 기준가격 전환', '공장 및 기업소의 소득 분배방법 전환' 등 시범사업 실시
  - 김정은 정권 초기, 김정일 시대와 마찬가지로 경제와 핵개발의 동시발전 노선 추구
- 상업부문과 농업부문에도 새로운 방식의 제도 도입
  - 농업부문의 경우, 생산단위를 가족단위로 축소하고 토지 임대를 가능하게 했으며 생산물의 30%를 개인이 자율적으로 처리할 수 있게 협동농장 개혁
  - 초기 생산에 필요한 농자재, 종자, 비료 등을 국가가 제공해 국가에 대한 생산물 70% 납부의 정당성 확보
  - 상업부문의 경우, 공장 및 기업소에게 계획권, 가격권, 판매권 부여
  - 기업 간 거래를 통해 자체적으로 연료, 자재, 설비 마련
    - 다만, 농업부문과 마찬가지로 최초 비용은 국가가 부담
  - 판매수익을 국가와 각 공장 및 기업소가 배분
- 2014년 5월 30일 경제 관리의 효율성을 높이기 위해 '우리식 경제관리방법' 발표
  - '5.30담화'의 핵심은 '사회주의기업책임관리제' 도입
  - 2014년 이후 '새로운 경제관리방법' 법제화 시작
  - '인민경제계획법', '기업소법', '농장법', '무역법', '재정법', '사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 규정' 개정
    - 사회주의기업책임관리제 실시를 위한 독립채산제 규정 발표 이후 '로동보수자금지불규정 세칙', '기업체 주민유휴화폐동원이용 표준세칙', '사회주의물자교류시장운영 표준세칙',

‘기업소지표가격제정 표준세칙’, ‘기업체소득분배 표준세칙’ 등 제정·수정·보완하여 전국에 하달

- 김정은 위원장, 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 ‘우리식 경제관리방법’의 전면적 확립 주문
- 2019년 4월 법률로 존재하던 ‘사회주의기업책임관리제’를 헌법에 명시
  - 사회주의기업책임관리제는 북한 당국이 시장의 자율성을 인정한 획기적 정책

[표 1] 김정일 정권과 김정은 정권의 북한 경제관리 방법 비교

부문	경제관리개선조치(2002년)	우리식 경제관리방법(2014년)
농업	·분조관리제 실시(10~25명) ·초과생산물 자율처분권 사후 인정	·포전담당책임제 전면 확대(4~6명) ·초과생산물 자율처분권 확대(국가 70%, 분조 30%)
공업	·제한적 지배인 책임경영제 실시 ·제한적 임금 인센티브제 도입	·지배인 책임경영제 전면 확대 ·차등임금제 전면 도입(성과급 중심, 최대 100배 차이)

자료: 이종규, 2016, 「북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점」, 한국개발연구원

### 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 김정은 정권의 첫 국가경제계획 발표

- 김정은 위원장, 2016년 5월 6일 제7차 당대회에서 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016년~2020년)’ 발표
  - 이 전략의 목적은 부문 간 균형 성장을 통한 지속적 발전의 토대 구축
    - 목표로 ‘인민경제 자립성 및 주체성 강화’, ‘식량의 자급자족 실현’, ‘인민경제 현대화 및 정보화’, ‘수산물 생산 목표 점령’, ‘경공업 발전’ 제시
  - 목표 달성을 위해 ‘경제-핵무력 건설 병진 노선’에서 ‘경제건설 총력집중 노선’으로 전환
    - 전력, 석탄, 금속, 철도운수 등 4대 선행부문과 기계, 화학 등 기초공업의 정상화 추진
  - 핵심 전략사업으로 ‘전력공업부문’, ‘석탄 및 금속공업, 철도운수부문’, ‘기계·화학·건설·건재공업부문’, ‘농업·수산업·경공업부문’, ‘국토관리부문’, ‘대외경제부문’ 선정

[표 2] 북한의 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)

5개년 경제발전 목표	핵심 전략 산업
인민경제 자립성 및 주체성 강화	전력공업부문
식량의 자급자족 실현	석탄 및 금속공업, 철도운수부문
인민경제 현대화 및 정보화	기계, 화학, 건설, 건재공업부문
수산물 생산 목표 점령	농업, 수산업, 경공업부문
경공업 발전	국토관리부문
	대외경제부문

자료: 박영자 외, 2018, 「김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성」, 통일연구원

## 경제개발구 정책은 대외경제부문의 핵심과제

- 국가경제발전 5개년 전략의 대외경제부문은 대외경제관계를 확대·발전시키는 것이 목표이며, 이에 따라 김정은 국무위원장은 대외경제부문을 위한 다섯 가지 핵심과제 제시
  - 첫째, 대외 무역 신용도 제고
  - 둘째, 가공품 수출과 기술 무역
  - 셋째, 봉사 무역 비중 제고를 위한 무역구조 개선
  - 넷째, 합영·합작회사 운용 및 선진기술 수용
  - 다섯째, 경제개발구 투자환경 조성 및 관광 사업 활성화



## II. 김정은 정권의 경제개발구 정책과 특징

### I 대외경제개방 정책 성공을 위한 경제개발구법 제정

#### 경제개발구법은 김정은 정권의 상징적 대외경제 정책 관련 법제도

- 2013년 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 경제개발구법 채택
  - 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발구법’ 채택, 총 7장 62조의 조문과 2개 부칙으로 구성
  - ‘경제개발구법의 기본(1장)’, ‘경제개발구의 창설(2장)’, ‘경제개발구의 개발(3장)’, ‘경제개발구의 관리(4장)’, ‘경제개발구에서의 경제활동(5장)’, ‘장려 및 특혜(6장)’, ‘신소 및 분쟁해결(7장)’, ‘부칙’
  - 경제개발구 개발 본격화에 대비한 관련 법제도 제정
    - ‘무역화물검수법(2012)’, ‘국경통과지점관리법(2014)’, ‘외국토지회계검증법(2015)’ 제정, ‘무역법·외국인투자기업 및 외국인 세금법·외국인투자기업노동법’ 수정·보완(2015)

[표 3] 경제개발구법 제정 연혁 및 주요 내용

제정 시기	관련 법규	조항	주요 내용
2013.5.	경제개발구법	64조	법 개요, 설립, 개발, 관리, 경제활동, 장려 및 특혜, 분쟁해결 등
2013.11.	경제개발구창설규정	21조	경제개발구 창설 관련 구체적인 규정
2013.11.	경제개발구관리기관 운영규정	26조	관리기관의 기구, 사업내용, 분쟁해결
2013.11.	경제개발구기업창설 운영규정	47조	기업의 창설 및 등록, 경영활동, 재정회계, 해산, 제재 및 분쟁해결
2013.12.	경제개발구노동규정	58조	노동력 채용과 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결
2014.2.	경제개발구환경보호규정	69조	자연환경의 보존과 조성, 환경영향평가, 환경오염방지, 폐기시설물취급처리
2014.3.	경제개발구개발규정	38조	개발계획, 개발기업 선정, 철거, 개발공사, 제재 및 분쟁해결
2015.7.	경제개발구부동산규정	59조	부동산의 취득과 등록, 이용, 부동산 임대료와 사용료
2015.7.	경제개발구보험규정	52조	보험계약과 보험지사, 사무소 설치와 운영

자료: 김일한, 2018, 「김정은 시대의 경제 개발 정책」, 통일교육원

- 경제발전을 목표로 다양한 대외경제부문 법제도 제정, 지속적인 수정·보완작업 실행
  - 2012년 8월~2014년 11월, 북한의 경제개발구 관련 법규는 10개에서 24개로 증가
  - 반면, 외국인투자부문에 직접 적용되던 법규는 16개에서 14개로 감소
  - 대외경제사업 관련 법규도 30개에서 26개로 감소

[표 4] 북한의 대외경제부문 관련 법규 개정 변화

대외경제부문 관련 주요 법규	2012년 개정 전	2014년 개정 후
외국인투자 부문에 직접 적용	16개	14개
대외경제사업 관련	30개	26개
특수경제지대 (경제개발구, 나선특구, 금강산관광특구)	10개	24개
합계	56개(규정 포함)	64개

자료: 임호열·김준영, 2015, “북한의 경제개발구 추진 현황과 향후 과제, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 15권 11호

## 경제개발구법은 김정일 시대의 경제특구법과 확연히 구분

- 김정은 정권, 경제개발구를 통한 본격적인 북한 경제 정상화 및 발전 추구
  - 경제개발구법은 독자적인 법제로 존재하지 않고, 모든 경제개발구에 일괄 적용(일반법)
    - 경제특구법은 특정 지역에만 적용(특별법)
  - 시행규정 및 세칙은 개발구가 위치해 있는 도(직할시) 인민위원회의의 권한
  - 경제지대의 전국적 확산 지향
    - 경제특구는 북한 내 다른 지역과의 연계 차단
  - 지방 주도의 경제개발구 건설 허용
    - 관리 소속에 따라 ‘중앙급 경제개발구’와 ‘지방급 경제개발구’로 구분
  - 북한의 기관, 기업(소) 참여 장려
    - 외국투자자와 함께 개발기업 설립 시 토지이용권 출자 허용 등 기관 및 기업소의 자율경영 범위 확대

## 경제개발구 정책은 시장화되고 있는 북한 내부의 경제 변화 상황 반영

- 경제개발구법은 자본주의 시장 논리를 사실상 인정하는 조치
  - 김정일 정권은 법을 통해 사적 경제활동 통제
  - 김정은 정권은 법을 통해 제도적으로 시장화 인정
    - 2014년 5월 30일, 국영기업이 초과 생산된 물건을 시장에 판매하여 얻은 개별 수입을 인정한 ‘우리식 경제관리방법’ 정식화(5.30조치)

# I 경제개발구를 통한 기술이전, 경영 노하우 등 중장기적인 경제 효과 도모

## 총 5가지 사업유형으로 경제개발구 구분

- 선정원칙(경제개발구법 제11조)에 따라 유형별로 경제개발구 지정
  - 대외경제협력과 교류에 유리한 지역
  - 나라의 경제 및 과학기술발전에 이바지할 수 있는 지역
  - 주민 지역과 일정하게 떨어진 지역
  - 국가가 정한 보호구역을 침해하지 않는 지역
  - 이에 기반을 두고 공업개발구, 농업개발구, 관광개발구, 수출가공구, 첨단기술개발구 등 5가지 사업유형으로 구분

## 관리 소속에 따라 ‘중앙급 개발구’와 ‘지방급 개발구’로 구분

- 중장기적인 경제 효과를 얻기 위해 중앙급과 지방급 개발구로 분리
  - 중앙급 개발구 8개, 지방급 개발구 19개
  - 여러 기능을 동시에 수행하는 ‘종합형’과 몇 개의 기능만으로 특화된 ‘전문형’으로도 구분

[표 5] 북한 경제개발구(2018년 기준)

관리 주체	경제지대
중앙급 개발구(8개)	원산-금강산국제관광지대, 라선경제무역지대, 황금평·위화도 경제지대, 금강산국제관광특구, 신의주 국제경제지대, 강령국제녹색시범구, 은정첨단기술개발구, 진도수출가공구
지방급 개발구(19개)	만포경제개발구, 위원공업개발구, 청진경제개발구, 어랑농업개발구, 온성관광개발구, 경원경제개발구, 무봉국제관광특구, 해산경제개발구, 압록강경제개발구, 청수관광개발구, 현동공업개발구, 흥남공업개발구, 북청농업개발구, 와우도수출가공구, 송림수출가공구, 신평관광개발구, 청남공업개발구, 숙천농업개발구, 강남경제개발구

자료: 차명철, 2018, 「조선민주주의인민공화국 주요경제지대들」, 조선민주주의인민공화국 외국문출판사

- 경제특구의 실패 교훈을 통해 경제개발구 관리 기관을 4단계 구조로 구성
  - 초기 경제특구는 3단계 관리 구조로 구성, 지방행정기관은 지대 내 실무처리 기구로서 행정 업무만 담당
    - 나선경제무역지대(1993년)는 중앙대외경제기관-지대 당국-개발업자 및 입주기업 등 3단계 관리 구조로 구성
  - 또한 경제특구는 기업 자율성을 침해했고, 지방행정기관의 전문성이 결여됐으며, 투자자 및 입주기업의 의견 대변 기구가 부재하는 등 다양한 문제점 존재
    - 경제특구의 원활한 관리 및 운영을 위한 관리위원회는 구성되지 않음

- 특구의 비전문성과 비효율성을 보완하기 위해 2011년 이후 4단계 관리 구조로 전환, 경제개발구도 4단계 관리 구조로 구성
- 중앙특수경제지대 지도기관-도(직할시) 인민위원회-경제개발구 관리기관-개발업자, 입주기업
  - 2011년 이후 나선경제무역지대(중앙특수경제지대 지도기관-라선시 인민위원회-관리위원회-개발업자, 입주기업)와 개성공업지구(중앙공업지구 지도기관-공업지구 관리기관-개발업자, 입주기업)는 4단계 관리 구조로 재구성

## 경제개발구 성공을 위한 다각적 홍보, 새로운 투자 방식 제안

- 온라인과 오프라인을 통한 홍보, 'BOT(Build Own Operate) 투자' 방식 제안
  - 대표적인 예로, 2015년 북한 개발추진위원회는 금강산에서 '원산-금강산 국제관광지대' 투자설명회 개최
  - 웹사이트 '내나라'를 통해 '원산-금강산 국제관광지대' 내부 유람시설 개발 참여 적극 홍보
  - 외국투자자들에게 '인프라를 건설한 시공사가 계약기간 동안 이를 운영하여 투자비를 회수한 뒤 다시 이를 발주처에 넘겨주는' BOT 투자 방식 제안



[그림 1] 북한 경제개발구(2018년 기준)

자료: 차명철, 2018, 「조선민주주의인민공화국 주요경제지대들」, 조선민주주의인민공화국 외국문출판사

### Ⅲ. 서울시 대북 경제협력의 기대효과 및 필요성

#### Ⅰ 서울시 대북 경제협력, 지역경제 활성화에 기여

##### 세계 교역 환경 변화로 한국 경제 성장 둔화

- 한국 수출 둔화로 서울시 등 지역 경제 정체
  - 국제 분업체계 확대 둔화, 중국경제 구조 변화, 미중 무역 갈등, 미국의 보호무역 기조 등 세계 교역 환경 변화로 수출 둔화 장기화
  - 1970년~1990년 한국의 연평균 수출증가율 17.1%, GDP 증가율 8.8%
  - 2000년~2013년 한국의 연평균 수출증가율 10.0%, GDP 증가율 4.4%
  - 2014년~2017년 한국의 연평균 수출증가율 2.1%, GDP 증가율 3.0%
  - 40년 만에 수출증가율이 경제성장률(GDP 증가율)보다 낮은 상황

##### 서비스업 중심의 한국 산업구조, 그 중심에 서울시 존재

- 서울시 서비스업 비중은 전국의 50% 이상 차지
  - 2017년 기준, 서울시 사업체 수 822,863개(전국 4,019,872개) 중 632,700개가 서비스업, 전체 산업의 76.9% 차지
  - 서울시 서비스업 종사자 수는 2007년 2,813,014명에서 2017년 3,769,479명으로 956,465명 증가(34%)
    - 제조업 종사자 수는 2007년 297,545명에서 2017년 277,920명으로 19,625명(-7%) 감소
  - 서울시 서비스업의 과반수는 도·소매업(228,295개), 숙박 및 음식점업(130,195개)으로 이들 업종은 경기 변동에 민감하고, 수출 효과가 낮음
  - 서비스업을 통한 경제성장을 지속하기 위해서는 내수시장 활성화 필요
    - 2017년 기준, 서울시 경제성장률은 2.0%로 16개 시도 중 12번째

##### 대북 경제협력은 서비스업 중심의 정체된 서울시 지역경제에 새로운 활로

- 서비스업만으로는 서울시의 지속적인 경제 발전에 한계 존재
  - 침체된 서울시 경제가 다시 활성화되기 위해서는 산업의 질적 고도화가 필요하나 쉽지 않은 상황
  - 여러 대안 중 북한과의 경제협력은 서울시 경제발전에 있어 매우 좋은 돌파구
  - 개성공단 사례로 볼 때 서울시 대북 경제협력은 고용창출 및 청년실업 해소 등 지역경제에 도움
    - 대북 경제협력은 '코리아 디스카운트'를 '코리아 프리미엄'으로 전환할 매력적인 방안

[표 6] 개성공단을 통한 남한의 내수 진작 효과(2005~2013년)

(단위: 백만 달러)

	내수 진작 효과				인건비절감
	매출액	건설투자	설비투자	중간재 판매	
실적치	2,200	800	264	1,239.1	4,936.4
예상치 (~3단계)	47,800	7,480	5,736	24,947.7	25,052.8
합계	50,000	8,280	6,000	26,186.8	29,989.2

출처: 현대경제연구원, 2014, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안”, 「현대경제연구원 VIP리포트」

## I 서울시 대북 경제협력은 평화와 경제의 선순환에 기여

### 서울시 대북 경제협력은 분권형 대북정책 실현

- 서울시, 남북교류협력 사업에서 중앙정부보다 상대적으로 많은 장점 보유
  - 중앙정부보다 상대적으로 정치적, 군사적 문제로부터 높은 자율성 보유
  - 체계와 조직, 자원, 공공성, 안정성, 연속성, 대표성이 확보된 공적 주체
  - 분산된 대북 경제활동 주체들을 결집시키고, 다양한 분야와 범위를 조정하고 통합할 수 있는 역량 보유
  - 중앙정부보다 상대적으로 높은 부처 간 결속력과 추진력, 일관성 보유

### 대북 경제협력을 통한 남북 교류는 남북한 주민의 마음을 통합

- 서울시 대북 경제협력은 남북 주민 간 상호 인식 변화 유도
  - 서울시 대북 경제협력은 인도적 활동 및 사회문화교류 등 남북관계 개선에 기여
  - 남북 경제협력, 인도적 활동, 사회문화교류의 선순환 구조 형성
  - 대북 경제협력은 통일과 평화의 기본 전제인 남북한 주민의 마음 통합에 도움

### 서울시 대북 경제협력은 한반도 평화체제를 구축

- 서울시 대북 경제협력은 남북관계 개선 등 통일과 평화에 기여
  - 서울시 대북 경제협력은 북한의 경제난 및 식량난 해결과 연결
  - 지속적인 경제협력은 남북 간 신뢰 회복의 토대 마련
  - 경제협력을 통한 상호의존성 증대는 한반도 긴장 완화를 유도
  - 서울시 대북 경제협력을 통한 평화와 경제의 선순환은 궁극적으로 통일 환경 조성

## 서울시 대북 경제협력은 다양한 가치가 내재된 평화경제 실현을 지향

- 수도로서 서울시는 확장된 논의 단위와 개념이 내재된 평화경제 실현을 지향할 필요
  - 현 시대의 평화는 세대, 계층, 성별 등 다양한 행위주체와 환경, 인권, 사회경제적 불평등, 젠더 등 다양한 영역 존재
  - 최근 경제는 친환경, 인권, 젠더, 사회통합 등 탈경제(탈장벽) 지향
  - 수도로서 서울시는 국가 중심 및 개발 위주의 발전에서 벗어나 다양한 행위주체, 다양한 평화 및 경제의 가치가 담긴 평화경제 개념 지향 필요

## Ⅳ. 경제개발구를 활용한 서울시 대북 경제협력 추진 방향

### Ⅰ 대북 경제협력 추진을 위한 원칙 설정

#### 일곱 가지 원칙에 기반을 둔 서울시 대북 경제협력 추진 필요

- 다양한 돌발변수와 시행착오를 최소화하고 지속가능하기 위한 추진 원칙 설정 필요
  - 첫째, 다양한 가치가 내재된 평화경제 지향
  - 둘째, 시민이 체감하는 서울시 경제 발전에 기여
  - 셋째, 중앙정부의 대북 정책 틀 준수
  - 넷째, 북한의 선호(needs) 반영
  - 다섯째, 서울지역 기업들과 적극적으로 연계
  - 여섯째, 노동집약적 공정과 고부가가치 공정으로 이원화한 분업체계 구축
  - 일곱째, 주력 업종을 설정하되, 전체 경제개발구와 연계

#### 서울시 대북 경제개발구 투자 절차

- 북한 경제개발구법에 따른 투자 진행
  - 투자 종목, 투자 지역, 예산 규모 등 구체적인 사업구상 마련
  - 정부승인(통일부) 필요
  - 도(직할시) 인민위원회에 기업 창설 신청 문건 제출
  - 도(직할시) 인민위원회가 중앙특수경제지대지도기관에 접수
  - 승인 후, 도(직할시) 인민위원회로부터 영업허가 획득
  - 북한의 해당 국토관리기관과 토지임대차 계약 체결
  - 계약 완료 후, 해당 국토관리기관으로부터 토지이용증 발급
  - 도(직할시) 인민위원회에 토지이용증 등록
  - 도(직할시) 인민위원회로부터 공장, 인프라, 공공시설 등 건설 허가와 준공 검사 진행
  - 건설 이후, 도(직할시) 인민위원회에 건물소유권 등록
  - 북한 근로자 채용, 기업 운영
    - 관리기관 합의하에 남측 근로자 및 해외 근로자 채용 가능
- 서울시가 대북 경제협력을 추진하기 위해서는 기본적으로 남북교류협력법 개정 필요
  - 투자 종목, 투자 지역, 예산 규모 등 중장기적인 구체적 사업구상 마련도 필요



## I 북한 경제개발구와 연계된 서울시 대북 경제협력 추진 방향

### 중앙정부, 중국 동북 3성, 평양시 등 다양한 사업 주체와 적극 협력

- ‘한반도 신경제지도 구상’ 등 중앙정부의 대북 경제정책과 연계
  - 북한의 경제개발구들은 한반도 신경제지도 구상의 ‘H라인’<sup>2)</sup>과 대부분 중첩
  - 독자적 경제협력보다 중앙정부와 긴밀히 협력할 때 시너지 효과 발생
- 중국 동북 3성과 긴밀한 협력 추진
  - 북·중 접경지역에 북한 경제개발구 다수 분포
    - 황금평·위화도경제지대, 신의주국제경제지대, 압록강경제개발구, 청수관광개발구, 위원공업개발구, 만포경제개발구, 해산경제개발구, 무봉국제관광특구, 온성섬관광개발구, 경원경제개발구
  - 북한의 대(對)중국 경제 의존도는 매우 높은 수준
  - 북·중 접경지역의 왕성한 교역은 상호 경제적 이해관계에 부합되었기 때문
  - 동북 3성과의 긴밀한 협력은 서울시 대북 경제협력의 지속가능성 증대에 기여
  - 중국과의 긴밀한 협력은 향후 서울시가 동북아 평화경제구조의 중심축이 되는 것에 중요한 역할을 할 것으로 기대
- 서울-평양 도시 간 협력과 연계
  - 서해안 지역의 북한 경제개발구는 평양을 중심으로 지정
  - 이 지역 경제개발구는 주로 첨단기술개발구와 경공업, 수출가공구 중심
    - 은정첨단기술개발구, 강남경제개발구, 송림수출가공구, 와우도수출가공구, 진도수출가공구, 청남공업개발구
  - 서울-평양 도시 간 협력과 이들 경제개발구를 연계할 때 경제협력 시너지 효과 증대
    - 대동강 수질 개선 사업과 경제개발구 취·정수장 및 상하수도 건설 사업 연계

### 서울의 패션, 관광, 금융과 연계된 사업 추진

- 서울의 패션·봉제 산업과 북한의 섬유산업 연계
  - 섬유와 의류업은 북한의 핵심 경공업 분야로 상대적으로 높은 생산기반과 기술수준 보유
    - 화학섬유와 방직 등 섬유 소재 생산은 주로 중앙기업이 담당, 의류 생산은 주로 중소 규모 지방기업이 담당

2) 문재인 정부의 한반도 신경제지도는 한서해 경제벨트, 접경지역 경제벨트, 환동해 경제벨트의 3대 벨트(H라인) 구축으로 한반도 신성장 동력 확보 및 북방경제 연계 추진

- 서울의 패션과 봉제업은 세계적 수준으로 발달
- 서울의 패션·봉제 산업과 북한의 섬유산업을 연계할 때 시너지 효과 창출 기대
  - 서울시는 진도수출가공구, 경원경제개발구, 해산경제개발구, 흥남공업개발구, 와우도 수출가공구, 송림수출가공구 활용 필요

#### ○ 서울의 관광산업과 북한 관광개발구 연계

- 관광산업은 다양한 산업과의 연계성이 높은 고부가가치 산업으로 저비용의 투자를 통해 높은 고용 창출 및 재정 수입 증대 효과 발생
- 김정은 정권 등장 이후 관광산업 활성화 정책 적극 추진
  - 현재 27개 북한 경제개발구 중 6개를 관광특구 및 개발구로 지정했고, 이밖에도 여러 개발구에서 관광업을 주요 업종으로 지정
- 2018년 기준 한국 방문 외래관광객 중 79.4%가 서울을 방문하였으며, ‘마스터카드 아시아 태평양 관광 도시 지수 2019’에 따르면 2018년 161개 도시 중 5위 기록
  - 2016년 1,220만 명, 2017년 950만 명, 2018년 1,130만 명이 서울 방문
- 북한은 우수한 자연경관을 보유한 ‘청정지역’으로 매력적인 관광지
  - 서울과 북한의 관광산업 연계는 상호 이익 증대 효과 발생

#### ○ 대북 경제협력의 창구 역할을 통한 세계 금융허브 건설

- 북한은 오랫동안 매우 낮은 대외 신용도 유지, 대북제재 해제 이후에도 일정 수준 이상으로 올라가기에는 한계 존재
- 북한은 경제개발구 외화관리규정을 제정하여 개인의 외화 보유와 송금을 자유롭게 할 수 있게 하였지만, 체제 경직성 문제가 해결되지 않는 한 원활한 투자 유치 한계 존재
  - 미국과의 관계를 개선하고 개혁과 개방을 한 베트남도 여전히 낮은 대외 신용도 유지
- 서울시는 대북 경제협력의 금융 창구 역할을 통해 세계 금융허브로 도약 모색 필요
  - 2015년 세계 112개 도시 중 6위를 차지하던 서울시 금융경쟁력이 2019년 36위를 기록, 낮아진 금융경쟁력은 서울에 대한 국외 투자자들의 투자 심리 위축에 기인

### 경제개발구 선점에 필요한 인프라 구축 사업 추진, 서울시 산하 공공기관 적극 활용

#### ○ 북한 경제개발구 선점을 위한 인프라 구축 사업 적극 추진

- 북한의 홍보와 달리 몇몇 지역을 제외하고 대부분의 경제개발구는 제대로 된 시설을 갖추고 있지 못한 상황
- 나진·선봉 경제특구는 인프라 구축 미비와 해외투자 제약의 대표적 사례
- 북한은 경제개발구법 제52조에 따라, “하부구조시설과 공공시설, 장려부문에 투자하는 기업”에게 토지 선정 우선 선택권 부여, 계약기간 토지사용료 면제

- 북한의 경제개발구가 활성화되고 서울시의 대북 경제협력이 성공하기 위해서는 인프라 구축 필수
  - 북한 경제개발구에 대한 서울시 선점 효과 발생
- 서울시 산하 공공기관 활용을 통한 대북 경제협력 추진
  - 2019년 11월 초 기준 서울시의 지방공기업은 총 31개, 지방출자출연기관은 총 55개
  - 법제도적 제약도 있지만, 서울시가 직접적으로 사업 주체가 되어 북한과 경제협력을 하는 데는 한계 발생
  - 서울시 공공기관과 민간기업이 상호 협력하여 대북 경제협력을 추진할 때 시너지효과 증대

## 지속가능한 평화경제를 위한 대북 경제협력 추진

- 다양한 가치가 내재된 대북 경제협력 추진
  - 개발 위주의 경제발전은 정치·경제·사회·문화적 차원의 다양한 경제 발생
  - 서울시 대북 경제협력은 환경, 인권, 젠더, 사회적 양극화 등 탈경제적 가치 지향 필요
  - 다양한 가치를 지향하는 경제협력은 안정적이고 지속가능성을 제고
  - 더불어 한반도의 '적극적 평화' 구축 실현의 토대 마련에 기여

---

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)