

## 서울시 지역기업 적극 연계·주력산업 집중 포함해 서울시, 대북 경제협력 6대 원칙 9개 방향 마련

### 남북 경협, 중앙정부 주도 한계...지방정부 역할 늘려야 지속 추진 가능

문재인 정부는 출범 초기부터 남북관계 개선과 북한 핵문제 해결이 따로 갈 수 없다고 밝혔다. 문재인 정부의 이런 기조는 핵문제 해결 후 남북관계 개선이 아니다. 남북관계 개선이 핵문제 해결을 촉진한다고 본다. 그 때문에 문재인 정부는 초기부터 '한반도 신경제지도 구상'을 제시했다. 현재 많은 이들이 북핵 문제 해결을 전제로 남북경제협력이 본격화될 것으로 기대하고 있다.

하지만 중앙정부 주도의 남북 경협은 한계가 있다. 개성공단과 금강산 관광 사업은 대표적인 중앙정부 주도의 남북 경협 한계 사례이다. 남북 경협이 성공적으로 추진될 뿐만 아니라 지속되기 위해서는 상대적으로 정치적 민감성이 낮은 지자체가 많은 역할을 해야 한다. 게다가 지자체는 중앙정부와 달리 상대적으로 높은 사업추진의 일관성과 정치적 공공성을 보유하고 있다. 또한 지자체는 정치적 유연성에 있어서도 중앙정부보다 크다. 그리고 무엇보다 남북 경협은 정체된 지역 경제를 활성화할 수 있는 새로운 동력이 될 수 있다.

### 지자체들, 지속가능한 남북경협 위해 북한 의지·정확한 정보 파악 중요

최근 서울시를 비롯한 각 지자체는 남북 경제협력에 많은 관심을 갖고 있다. 그러나 이들 지자체는 경제협력 사업 추진에만 집중할 뿐, 정작 중요한 북한의 정보는 제대로 파악하지 못하고 있다. 어떤 분야의 사업에서도 일차적으로 대상에 대한 사전조사가 기본이 된다. 그러한 정보가 밑바탕이 되어야 사업을 성공적으로 이끌 수 있기 때문이다. 따라서 각 지자체는 새로운 사업 발굴에만 집중하지 말고, 북한의 니즈(needs)와 정보를 파악해 우리가 무엇을 할 수 있고, 또 어떻게 하면 성공할 수 있는지에 집중해

야 할 것이다.

북한도 남한과 마찬가지로 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야가 하나의 체계를 이루어 작동하는 엄연한 국가이다. 그리고 이러한 각 분야는 무수히 많은 세부 분야로 구성되어 있다. 그러나 우리는 가장 기본인 북한의 정치·사회적 특성도 정확히 이해하지 못하고 있다. 남북 경협은 북한의 개방과 밀접하게 연관된 문제이다. 따라서 북한에 대한 정확한 정보 없이 남북 경협 방안을 모색하는 것은 바람직하지 않다. 경제 논리보다는 정치 논리로 인해 남북 경협이 실패할 수도 있기 때문이다.

## 북한, 사회주의헌법 개정, 경제 법률 제정으로 외국인투자 유치방안 마련

1972년 사회주의 헌법이 채택된 뒤 1992년과 1998년 헌법을 수정하면서 경제 관련 조항들의 변화가 나타났다. 특히 1998년 개정된 북한 헌법의 내용 중 소유구조의 조정, 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방 등 경제 관련 조항들이 변화되었다. 또한 북한은 외국인투자법, 합영법, 합작법, 외국인기업법, 외국투자기업 및 외국인세금법 등의 법 개정을 통해 해외기업들의 경제참여 가능성을 확대하고 실질적 참여를 유도해왔다. 이를 통해 북한은 경제 여건을 향상시키고자 하였지만, 상황은 좀처럼 나아지지 않았다.

북한은 2000년대 들어 경제특구 확대를 위해 외자유치 정책을 실시하였다. 예를 들어, 북한은 2002년에 신의주, 금강산, 개성을 경제특구로 지정하였고, 2011년에는 황금평·위화도를 추가했다. 김정은 집권 이후 북한은 경제개발구를 전국적으로 확대했고, 관련 법제도를 정립하기 시작했다. 2013년 5월 북한은 경제개발구법을 제정하여 경제개발구 관리와 확대에 박차를 가하기 시작했다. 북한은 중점을 둔 개발 분야에 따라 경제개발구를 공업, 농업, 관광, 수출, 첨단으로 구분하고, 관리소속 여부에 따라 중앙급과 지방급으로 나누었다.

## 북한, 2016년에 5개년 경제개발 목표와 경제특구·개발구 연계전략 제시

김정은 정권의 북한은 철저히 실용주의적 차원에서 경제 발전 전략을 구사하고 있다. 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 북한은 '5개년 경제발전 전략(2016~2020년)'을 발표하였다. 북한은 경제 활성화를 위해 부문 간 균형 성장을 지속발전의 토대로 구축하고자 했다. 하지만 자국의 힘만으로 목표를 달성하기 어려워, 북한은 해외투자를

유치하기 위해 노력하고 있다. 이러한 점에서 북한이 제시한 5개년 발전의 핵심전략 산업 중 대외경제부문은 경제특구 및 개발구 활용과 밀접히 연계된다.

이에 본 연구는 사전연구로서 북한 경제특구·개발구 현황과 관련 법제도를 살펴보는 데 일차적 목적이 있다. 그런데 남북 경협은 과거와 같이 일방적인 지원 형태로 추진되어서는 안 된다. 지속가능한 남북 경협이 되기 위해서는 남북한 모두에게 이익이 되어야 한다. 따라서 본 연구는 정체된 지역경제 활성화를 위한 서울시 대북 경제협력 방향성을 모색해보는데 궁극적 목적이 있다.



[그림 1] 북한의 경제개발구 지도



[그림 2] 2018년 외국문화사에서 출판된 도서

## 외국자본·선진기술 도입으로 경제회생 노리는 경제개발구 총 27곳 지정

북한은 최근까지 총 27개의 경제개발구를 지정하였다. 북한 경제개발구 정책의 주된 목적은 외국자본의 유치와 선진기술 도입을 통한 경제발전이다. 북한은 해외 기업을 유치하기 위해 기존의 불합리하고 부족했던 제도들을 개선했다. 특히, 국내외 경제주체들의 자율성을 확대하고자 하였다. 경제개발구법은 경제특구법과 달리 모든 경제개발구에 일괄적으로 적용되었다. 즉, 경제개발구법은 일반법의 성격을 가지고 있다. 이는 북한이 경제개발구의 성공을 토대로 전역을 발전시키려는 목표를 가지고 있기 때문이다. 따라서 경제개발구 정책은 사실상의 북한 대외경제개방 정책이라고 할 수 있다.

## 대북 경제협력, 서울시 산업구조 고도화·저성장 극복에 돌파구 역할 가능

2017년 기준 서울시의 산업구조는 서비스업이 다수를 차지하고 있다. 그리고 이러한 서비스업은 전국에서도 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 서비스업을 통한 서울시의 경제 발전에는 한계가 존재한다. 서울시 경제가 재도약하기 위해서는 산업의 질적 고도화가 이루어져야 하지만, 이는 단기간에 가능한 것이 아니다. 게다가 이러한 저성장 문제는 단순히 서울시만의 문제도 아니다. 서울시 경제에 있어 많은 부분이 국제교역 조건 악화와 글로벌 투자부진의 부정적 영향을 받고 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 서울시는 대외적 차원에서 해결방안을 모색해야 한다. 여러 대안 중 북한과의 경제협력은 서울시의 경제발전에 있어 매우 좋은 돌파구가 될 수 있다.

## 서울시, 중앙정부 대북정책 틀 최대한 준수 등 대북경협 6대 원칙 필요

북한은 경제난 해결을 위해 외화획득과 새로운 기술 및 경영기법을 필요로 한다. 서울시는 침체된 내수 경기를 활성화하기 위해 새로운 방안을 모색해야 한다. 많은 전문가들이 한국의 경제발전을 위한 방안으로 남북 경협을 제시하고 있다. 이들은 남북 경제협력이 한반도 평화와 경제발전에 기여할 것으로 평가하고 있다. 이러한 이해관계를 바탕으로 서울시가 북한과 협력하기 위해서는 우선적으로 원칙을 마련하는 것이 중요하다. 총 6가지로 정리된 추진 원칙은 남북 경협을 이행하는 데 있어 시행착오를 최소화하고, 대내적 돌발변수로 인해 발생하는 여러 가지 문제들에 적절히 대응할 수 있게 한다.

[표 1] 서울시의 대북 경제협력 6대 원칙

서울시의 대북 경제협력 6대 원칙
① 서울 지역 기업들과 적극적으로 연계해야 함
② 서울시 대북 경제협력은 중앙정부의 대북정책 틀을 최대한 준수해야 함
③ 서울시는 주력 산업에 집중하되, 특정 지역에만 한정되어서는 안 됨
④ 경협 초기, 북한의 선호에 맞춤으로써 신뢰를 증진시켜야 함
⑤ 경제협력은 서울시 경제 발전에 도움이 되어야 함
⑥ 노동집약적 공정과 고부가가치 공정으로 이원화한 분업체계를 구축해야 함

## 서울시, 북한 경제개발구에 기반시설 구축 등 대북경협 9개 방향 세워야

이에 따른 서울시의 대북 경협 방향은 다음과 같다. 첫째, 서울시의 대북 경제협력은 한반도 신경제 구상과 중앙정부의 대북 정책과 연계되어야 한다. 둘째, 서울시는 중국의 동북3성과 긴밀히 협력하여 대북 경협을 진행해야 한다. 셋째, 서울-평양 도시 간 협력과 대북 경제협력을 연계시켜야 한다. 넷째, 서울시는 다른 산업에 비해 상대적으로 생산기반이나 기술이 좋은 북한의 섬유산업에 좀 더 높은 비중을 두고 경협을 진행해야 한다. 다섯째, 서울시는 서울의 관광과 북한의 관광개발구를 연계한 관광 상품을 개발해야 한다. 여섯째, 서울시는 북한의 경제개발구를 활용한 투자펀드나 보험 상품을 통해 세계의 금융허브로 재도약해야 한다. 일곱째, 서울시는 경제개발구에 필요한 토목시설, 철도, 도로 등 기반시설 구축에 우선적으로 관심을 기울여야 한다. 여덟째, 서울시는 산하 공공기관들과 협력하여 대북 경협을 진행해야 한다. 마지막으로, 서울시는 친환경적이고 안전성이 확보된 대북 경협을 진행해야 한다.

