

2021
5. 31

KRIHS POLICY BRIEF
No. 818

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

북한특구 개발의 비즈니스 모델과 협력과제



주요내용

- 향후 북한 비핵화 논의의 진전과 대북제재 완화에 따른 남북경협이 가능한 상황을 가정하여 북한특구를 개발하기 위한 개발사 입장의 비즈니스 모델을 제안
 - 개발사 대상 심층면접조사 결과, 우리 기업들은 북한정부(기업)와 남한개발사 간의 공동개발에 유연하고 개방적인 입장을 보이고 있으며,
 - 북한특구 개발 후 관리운영에 대해 북한 현지 관리기관이 주도하고 남측이 지원하는 구조인 '개발과 관리운영의 하이브리드형 이원화'를 적합한 협력모델로 인식하고 있음
- 사례대상 특구별 개발 비즈니스 모델 예시
 - 남포 와우도수출가공구는 '북한정부(기업)와 남한개발사 컨소시엄 간 공동개발' 방식으로 수출지향형 단지로 조성하고 관리운영에 있어서 남측이 지원하는 관리운영체계로 조성
 - 평양 은정첨단기술개발구는 은정첨단기술산업회사와 합영 또는 합작방식의 공동개발을 통해 '은정스타트업오픈플랫폼단지(가칭)'를 조성하고 남한의 전문 분야 컨설팅, 경험 전수 등의 관리운영 지원 형태의 협력 추진
 - 나선자유무역지대는 '라진항국제물류산업구' 개발을 중심으로 '북한정부(기업)와 남한개발사 및 외국기업과의 컨소시엄 구성'을 통한 개발방식과 남측 지원기구(조직)를 통한 관리운영 지원

협력과제

- 향후 북한특구 개발을 포함한 본격적인 남북경협에 대비하여 기업의 투자 리스크 해소를 위한 남북한 간 법제도적 협력 필요
 - 4대 경협합의서 이행 후속조치, 상사중재위원회의 구성과 운영, 기업활동의 안정성 보장을 위한 제도적 보장장치 마련 등
- 안정적인 특구 개발협력을 위한 재무적 투자자, 외국기업, 국제금융 참여 확대
 - 해외개발 및 인프라 전문지원기관의 참여 유도, 세계적인 개발사와의 컨소시엄 구성을 통한 투자 리스크 경감방안 모색, 아시아인프라투자은행(AIIB)·아시아개발은행(ADB) 등 국제금융의 참여 모색

이현주 부연구위원

1

들어가며

(배경) 현재 대북제재, 남북·북미 관계의 교착상황이 지속되고 있는 상황이지만, 향후 북한 비핵화 논의의 진전과 남북 및 북미 관계의 개선에 따른 북한의 개방과 대북제재 완화 여건을 가정하여 북한과의 경험을 위한 연구 차원의 준비는 진행될 필요가 있음

(필요성) 북한과의 경험은 다양한 분야에서 논의될 수 있을 것이나, 외자유입을 통한 성장여력을 마련하기 위해 현재 북한이 주력하고 있는 경제특구 및 경제개발구 개발을 중심으로 협력방안을 모색할 필요가 있음

- 남북 개발협력이 가능한 사례 특구를 대상으로 개발사 입장에서 특구 개발에 관한 비즈니스 모델을 구체적으로 제시함으로써 향후 여건이 개선되면 북한과 개발방식 및 협력체계를 논의할 때 참조할 수 있는 자료로 활용

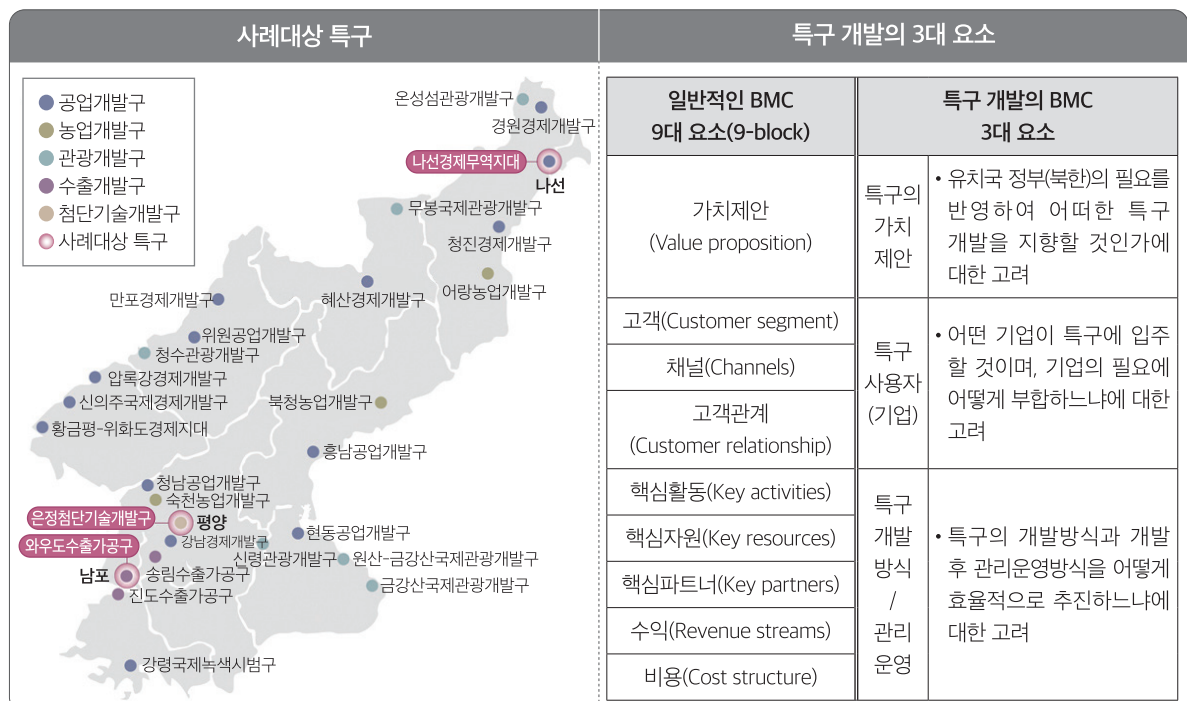
(목적) 북한특구 중 세 개의 사례 특구를 중심으로 최근 북한의 개발계획 검토, 기업입주 수요조사 및 개발사 심층면접조사 등의 방법을 통해 구체적인 비즈니스 모델을 제안하고자 함

- (사례대상 특구) 남포 와우도수출가공구, 평양 은정첨단기술개발구, 나선자유무역지대

(분석 틀) ‘비즈니스 모델’은 기업(조직)의 입장에서 어떤 고객을 대상으로 어떤 재화 또는 서비스(가치)를 제공하여 수익을 창출하고 어떤 비용구조로 사업을 할 것인지에 대한 계획으로, 주로 비즈니스 모델 캔버스(Business Model Canvas: BMC)의 요소를 구체화하여 판단

- 여기에서는 북한특구를 개발하는 데 있어서, 기존의 비즈니스 모델 캔버스를 바탕으로 특구 개발의 핵심요소인 ‘특구의 가치제안’, ‘특구사용자(기업)’, ‘특구의 개발방식과 관리운영체계’를 중심으로 살펴봄

그림 1 사례대상 특구와 특구 개발의 3대 요소



출처: 이현주 외 2020, 9의 그림; 25의 표 저자 재구성.

2

북한의 특구 개발방향과 세부 개발계획

북한특구(경제개발구 포함)는 현재 27개로 지역별·기능별·관리단위별로 다음과 같이 구분됨

- 지역별로 북중접경지역권 11개, 동해안권 7개, 서해안권 9개로 분포
- 기능별로 공업개발구 14개, 농업개발구 3개, 관광개발구 6개, 수출가공구 3개, 첨단기술개발구 1개로 지정
- 관리행정기구 위계에 따라 중앙급 경제개발구와 지방급 개발구로 구분
 - 중앙급 특구(경제개발구)는 황금평-위화도경제지대, 신의주 국제경제지대, 나선경제무역지대, 원산금강산국제관광지대, 금강산국제관광특구, 은정첨단기술개발구, 진도수출가공구이며 나머지는 지방급 개발구임

표 1 북한의 경제특구 유형별 현황

구분	서해안권	동해안권	북중접경지역권
공업개발구(14)	• 청남공업개발구 • 강남경제개발구 • 강령국제녹색시범구*	• 청진경제개발구 • 흥남공업개발구 • 현동공업개발구	• 경원경제개발구 • 만포경제개발구 • 위원공업개발구 • 압록강 경제개발구 • 황금평-위화도경제지대* • 신의주 국제경제지대* • 나선경제무역지대* • 혜산경제개발구
농업개발구(3)	• 숙천농업개발구	• 어랑농업개발구 • 북청농업개발구	-
관광개발구(6)	• 신평관광개발구	• 원산-금강산국제관광지대* • 금강산국제관광특구*	• 무봉국제관광특구 • 온성삼관광개발구 • 청수관광개발구
수출가공구(3)	• 송림수출가공구 • 와우도수출가공구 • 진도수출가공구*	-	-
첨단기술개발구(1)	• 은정첨단기술개발구*	-	-
합계	9	7	11

주: * 는 중앙급 개발구를 표시.

출처: 이현주 외 2020, 40 (원자료는 북한자료인 차명철 2018, 8을 바탕으로 저자 작성).

북한특구 개발의 방향(특구 관련법 및 북한학술자료 검토 내용)

북한의 '경제개발구법'(2013)에 '외국투자자가 단독 또는 공동으로 개발할 수 있도록 허용하고 자국의 기관과 기업소의 개발 참여도 가능하다'고 명시함으로써, 기업 컨소시엄을 통한 개발 또는 국가 간 개발협력 등 다양한 개발방식이 가능함을 시사

북한특구 관련 기관(조직)의 지위와 역할은 다음과 같이 규정되어 있음

- '관리위원회'는 중앙특수경제지대지도기관과 해당 도(직할시)인민위원회의 지도와 지원 아래 해당 특구(개발구)의 관리운영을 맡은 기관으로, 개발과 관리에 필요한 준칙 작성, 투자환경 조성 및 투자유치, 기업경영 활동 협조 등의 업무를 담당
- '중앙특수경제지대지도기관'은 해당 특구의 발전전략과 국내·외 정부 및 기관들과의 업무연계 등 주로 거시적인 차원에서의 지도와 지원 역할을 맡고, 각 '도(직할시)인민위원회'는 해당 특구의 시행세칙 작성 및 노동력 제공 등 미시적 차원에서의 지원업무를 담당

북한 학술지(경제연구)에서는 주로 특구 개발에 있어서 타 지역으로의 경제적 파급성, 자체 기업역량 제고 및 산업구조의 고도화를 중요하게 인식하고 있으며, 개발방식도 정부-외국기업 합작투자방식 등 다양한 방식을 북한 실정에 맞게 적용해야 한다는 개방적이고 현실적인 주장이 나타나고 있음

표 2 북한의 특구 개발 관련 법조항 비교

구분		‘라선경제무역지대’(2011년)	‘경제개발구법’(2013년)
지위		• 경제 분야에서 특혜정책이 실시되는 특수경제지대	• 국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대
개발방식		• 기업이 종합적으로 개발하고 경영하는 방식 • 기업에게 하부구조 및 공공시설 건설, 관리, 경영권 허가방식 • 개발당사자 사이에 합의한 방식 등	• 외국 투자가는 승인받아 단독 또는 공동으로 개발 가능 • 북한의 기관·기업소도 승인 후 개발 가능
개발기업 승인		• 중앙특수경제지대지도기관이 관리위원회 또는 라선시 인민위원회를 통해 개발기업에게 개발사업권 승인 증서 발급	• 중앙특수경제지대지도기관이 승인
토지임대차 계약		• 개발기업은 국토관리기관과 토지임대차 계약 체결 • 임대기간 최대 50년	• 개발기업은 토지를 임대하는 경우 해당 국토관리기관과 토지임대차계약 체결 • 임대기간 최대 50년
관리위원회 지위		• 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 관리운영을 맡아하는 현지관리기관	• 경제개발구의 관리는 중앙특수경제지대지도기관과 해당 도(직할시) 인민위원회의 지도 및 지원 아래 경제개발구관리기관이 함
관리위원회 사업내용		• 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 준칙 • 투자환경의 조성 및 투자유치 • 기업 창설 승인 및 등록, 영업허가 • 투자 장려·제한·금지목록 공포 • 기업경영활동 협조 등	• 경제개발구의 개발, 관리에 필요한 준칙 작성 • 투자환경의 조성 및 투자유치 • 기업 창설 승인 및 등록, 영업허가 • 기업의 경영활동 협조 등
관련 기관 사업내용	중앙특수 경제지대 지도기관	• 경제무역지대 발전전략 작성 • 국내기관들과의 연계 • 외국정부들과의 협조 • 국내기업 선정 • 상품의 지대 밖 국내판매 협조 등	• 개발구 관련 국가의 발전전략안 작성 • 개발구 관련 외국정부들과의 협조 및 투자유치 • 위원회, 성, 중앙기관들과의 사업연계 • 관리기관의 사업 협조 • 기업창설심의기준 검토, 개발구의 세무관리 등
	도(직할시) 인민위원회	• 경제무역지대법과 규정 시행세칙 작성 • 로력보장 • 중앙특수경제지대지도기관 위임사업 등	• 관리기관의 조직 • 경제개발구법규의 시행세칙 등 문건의 작성 및 시달 • 관리기관의 사업 협조 • 경제개발구 관리와 기업에 필요한 로력보장 등

출처: 이현주 외 2020, 45-47의 표 재구성 (원자료 ‘라선경제무역지대’, ‘경제개발구법’을 바탕으로 저자 작성).

사례대상 특구별 세부 개발계획

북한특구에 대한 복측 자료(차명철 2018)는 다음과 같이 대상 특구의 개발계획을 소개하고 있음

- 남포 와우도수출가공구는 남포시 영남리 일부 지역에 1.5km² 규모로 선진개발 및 운영방식이 도입된 수출지향형 가공조립형 수출가공구로 건설
- 평양 은정첨단기술개발구는 평양 외곽 은정구역에 2km² 규모의 R&D-생산-판매일체화 첨단기술개발구를 건설
- 나선특구(자유무역지대)는 라선시 470km² 일대에 4개 산업구(선봉백학공업구, 라진항국제물류산업구, 선진농업기술시범구, 해안관광지구)를 중심으로 건설

표 3 사례대상 북한특구의 개발여건 및 개발계획 요약

구분		주요 내용
남포 와우도 수출가공구	위치·면적	• 남포시 와우도구역(1.5km ²)
	입지특성	• 서해와 대동강을 끼고 있으며 남포항과 철도·도로 등 교통조건 보유
	개발방향	• 선진개발 및 운영방식이 도입된 수출지향형 가공조립업(수출가공구)
평양 은정첨단 기술개발구	위치·면적	• 평양시 은정구역(2km ²)
	입지특성	• 기초연구 및 응용연구기관, 중간시험공장, 과학기술 대학 등 인프라 기반
	개발방향	• 정보기술, 나노 및 신소재, 생물공학 분야 연구개발과 도입, 첨단기술제품의 생산과 수출, 첨단기술전시와 교류, R&D-생산-판매 일체화 첨단기술개발구 추구
나선경제 무역지대	위치·면적	• 라선시(470km ²)
	입지특성	• 중국 길림성 훈춘, 러시아 하산과 인접, 항만(라진항, 선봉항 등) 보유
	개발방향	• 동북아 선진제조업 기지, 물류 중심, 관광 중심 기지(4대 산업구 건설) • 6대 산업(원자재, 장비, 첨단기술, 경공업, 서비스업, 현대고효율 농업)

출처: 이현주 외 2020, 90 (원자료는 북한자료인 차명철 2018의 내용을 바탕으로 정리).

3

기업입주 수요조사와 개발기업 심층면접조사¹⁾

기업입주 수요조사의 주요 결과

(사례대상 북한특구의 진출 분야) 평양은 남포나 나선에 비해 ‘건설’, ‘AI·빅데이터 등 4차 산업’ 분야, ‘계획·설계디자인’, ‘소프트웨어 제품’ 등 분야로의 진출의향이 높게 나타났으며, 남포는 다른 지역에 비해 ‘제조완제품 생산조립’, ‘무역’ 및 ‘북한의 1차 원료’ 등의 분야에서, 나선은 ‘소재부품 생산’, ‘운송물류’, ‘문화상품 개발’ 등의 분야에서 관심이 높게 나타났음

(사례대상 북한특구의 진출 동기) 평양으로의 진출 동기는 ‘낮은 임금’, ‘북한시장의 선점’, ‘저렴한 분양가 예상’ 순으로 나타났으며, 다른 지역과 달리 ‘북한시장의 선점’이 높게 나타나 우리 기업들이 내수시장으로서의 경쟁력과 파급력을 중요하게 보고 있는 것으로 볼 수 있음

- 남포와 나선은 대체로 ‘양질의 노동력’, ‘낮은 임금’ 및 ‘저렴한 분양가 예상’ 등이 높게 나타나, 생산가공 및 수출 산업에서 중요한 생산요소 비용을 해당 지역 진출의 주된 동기로 인식하고 있는 것으로 확인됨

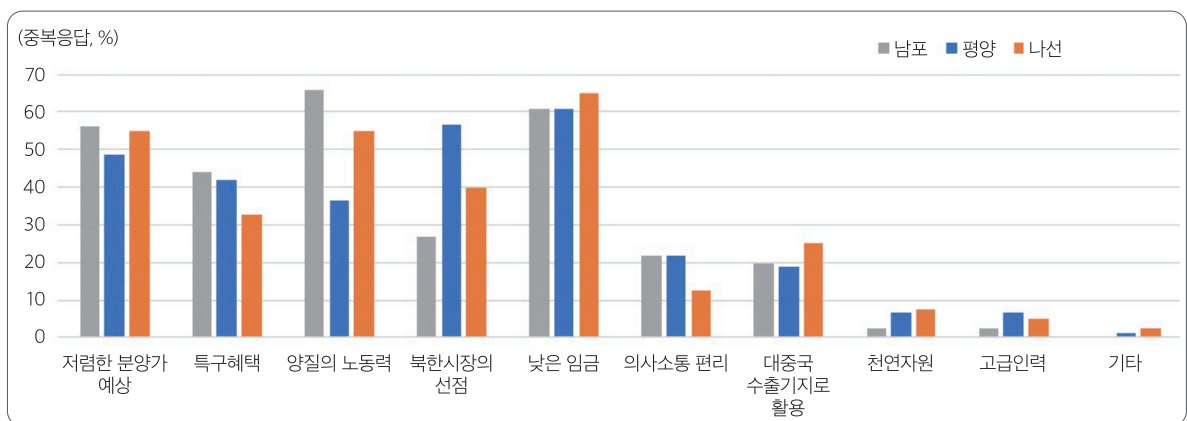
표 4 지역별 진출 희망 분야

(단위: %)

구분	사례	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
전체	155	45.2	11.0	3.2	0.6	9.0	0.6	1.9	4.5	3.9	7.1	4.5	1.3	5.2	1.9
입주 희망 지역															
남포	(41)	63.4	14.6	4.9	-	-	2.4	-	4.9	-	4.9	4.9	-	-	-
평양	(74)	27.0	5.4	2.7	-	16.2	-	4.1	5.4	8.1	10.8	2.7	2.7	10.8	4.1
나선	(40)	60.0	17.5	2.5	2.5	5.0	-	-	2.5	-	2.5	7.5	-	-	-

주: 1. 제조완제품 생산·조립, 2. 소재·부품 생산, 3. 무역, 4. 운송물류, 5. 건설, 6. 북한의 1차 원료, 7. 기획·마케팅 시장조사, 8. 연구개발(R&D), 9. 소프트웨어제품 및 소프트웨어를 이용한 콘텐츠 개발, 10. 계획·설계디자인, 11. 문화상품개발, 12. 관광, 13. AI 빅데이터 등 4차 산업기술 분야, 14. 기타.
출처: 이현주 외 2020, 94의 표 재구성.

그림 2 지역별 진출 동기(1+2+3순위)



출처: 이현주 외 2020, 96의 표를 바탕으로 저자 작성.

개발기업의 심층면접조사 주요 결과

(사례대상 특구별 개발유형의 선호도) 남포 와우도수출가공구는 ‘남한 공기업 및 민간기업 컨소시엄’과 ‘북한정부(기업)와 남한개발사(공기업) 간 공동개발’이, 평양은 ‘북한정부(기업)와 남한개발사(공기업) 간 공동개발’이, 나선은 ‘북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간) 및 외국기업과의 컨소시엄’ 방식이 각각 높게 나타났음

1) 상세한 조사 결과는 이현주 외 2020, 89-113 ‘제5장 기업입주 수요조사 및 개발기업 심층면접조사’ 부분을 참조할 수 있음.

(사례대상 특구별 개발과 운영관리 구조) 세 특구에 대해 개발 후 관리운영은 북한정부가 주도하고 남측이 체계적인 경험 전수 및 관리운영을 지원하는 구조인 ‘개발과 관리운영의 하이브리드형 이원화’가 적합하다고 다수가 답했음

(우선 진출 고려 특구) 평양 은정첨단기술개발구, 남포 와우도수출가공구 순으로 나타났으며, 특히 평양 은정첨단기술개발구의 경우는 IT고급인력과 노동력을 갖추고 있어 가장 높은 성장 및 사업추진 가능성을 가지고 있는 것으로 평가되었음

(개발기업 입장에서 정부 당국에 요청하는 사항) 기업투자 안정성 보장 장치, 기업들과의 정보공유 및 특정 프로젝트의 제안을 통한 UN 제제 완화 노력 추진 등이 제시되었음

표 5 개발기업 심층면접조사 결과

구분	남포 와우도수출가공구	평양 은정첨단기술개발구	나선경제무역지대
개발유형	남한 공기업 및 민간기업 컨소시엄(2)	북한정부(기업)와 남한개발사(공기업) 간 공동개발(3)	북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간) 및 외국기업과의 컨소시엄(4)
	북한정부(기업)와 남한개발사(공기업) 간 공동개발(2)	남한 공기업 및 민간기업 컨소시엄(1)	
	북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간) 및 외국기업과의 컨소시엄(1)	북한정부(기업)와 남한개발사, 외국기업 및 국제금융컨소시엄(1)	북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간), 외국기업 및 국제금융 컨소시엄(1)
운영관리 구조	개발과 운영의 하이브리드형 이원화(3)	개발과 운영의 하이브리드형 이원화(3)	개발과 운영의 하이브리드형 이원화(3)
	개발과 운영 이원화(1)	개발과 운영 이원화(1)	개발과 운영 이원화(1)
	개발과 운영 통합화(1)	개발과 운영 통합화(1)	개발과 운영 통합화(1)

주: () 는 조사대상자 5인의 응답 수를 가리킴.

출처: 이현주 외 2020, 109-111의 표를 바탕으로 저자 재구성.

4

사례대상 특구별 개발 비즈니스 모델과 협력과제

남포 와우도수출가공구 개발 비즈니스 모델(안)

(특구가치) 북한 지방정부와의 긴밀한 협력을 바탕으로 선진적인 개발 및 운영 방식이 적용된 수출지향형 특구 개발

(특구사용자) 제조완제품 생산·조립 분야, 무역업종, 1차 원료 생산 분야 기업의 진출의사가 확인됨

- 기업입주 수요조사에서 우리 기업들은 기업유형에 상관없이 모두 ‘제조완제품 생산·조립’ 분야에 관심이 높은 것으로 확인됐으며 다른 특구에 비해 ‘무역’과 ‘1차 원료 생산’ 분야의 진출의향이 높게 나타나 북한이 개발하고자 하는 수출가공구라는 특구 유형과 기능에 부합
- 입주 동기는 일반기업과 벤처기업 모두 ‘양질의 노동력’을 꼽고 있어 남포 인근 대도시 평양과 주변 지역에서의 노동력 공급이 용이한 조건을 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났음

(개발방식) 북한정부(기업)와 남한개발사 컨소시엄 간 공동개발방식이 적합

- 개발사 심층면접조사에서는 ‘남한 공기업 및 민간기업 컨소시엄형’과 ‘북한정부(기업)와 남한개발사(공기업) 간 공동개발형’이 높게 나타났으나, 북한이 자국기업의 참여를 통한 특구개발을 추진하고 있어 ‘북한정부(기업)와 남한개발사 컨소시엄’의 공동개발이 적합
 - 남한개발사는 공기업 외에 민간 및 외국 기업의 지분참여방식 구성이 가능

(관리운영체계) 공동개발 후 관리운영은 북한 현지기관(와우도관리위원회)이 주도하되, 남측이 체계적인 경험 전수 등 관리운영을 지원하는 협력체계가 유망

- 북한에게는 특구 관리운영 역량을 높일 수 있는 계기가 될 수 있으며 남한에게는 단기적인 이해관계가 아닌 장기적으로 북한과 신뢰·협력 관계를 이어나가면서 연관 분야로의 참여기회 확보에 유리

평양 은정첨단기술개발구 개발 비즈니스 모델(안)

(특구가치) 스타트업 육성 지원을 통한 첨단기술 산업생태계 지원, 스타트업 캠퍼스 육성을 위한 스타트업 오픈 플랫폼 구축

- 평양 은정첨단기술개발구는 중앙급 개발구로서 ‘국가과학원’ 관할 아래 현지 개발사(은정첨단기술산업회사)를 통한 개발이 이미 진행 중임
- 북한이 과학연구기관들과 대학, 기업창설자들의 첨단기술을 바탕으로 기업창설을 지원해주는 사업을 희망하고 있으므로 이에 부합되는 스타트업 오픈 플랫폼과 같은 특화단지 조성이 적합함(가칭 ‘은정스타트업오픈플랫폼단지’)

(특구사용자) AI·빅데이터 등 4차 산업 분야, 계획·설계·디자인, 소프트웨어 제품 개발 분야 기업의 진출의사가 확인됨

- 기업 입주 수요조사에서 평양 은정첨단기술개발구는 남포나 나선에 비해 ‘제조완제품 생산·조립 분야’의 진출 비율이 상대적으로 낮은 반면, 해당 지역이 가진 기술 및 고급 인력의 활용에 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 파악됨

(개발방식) 북한정부(기업)와 남한개발사(공기업 주도) 간 개발협력방식이 적합, 구체적으로 북한개발사(은정첨단기술산업회사)와 합영 또는 합작 방식으로 조인트벤처를 통해 개발하는 방식이 유망

- 북한이 필요로 하는 스타트업 육성지원사업을 위해서는 북한개발사와 협력하여 추진하는 것이 적합하며 개발사 대상 심층면접조사 결과도 이를 뒷받침해줌

(관리운영체계) 관리운영은 북한의 국가과학원 산하 현지관리기관(은정관리위원회)이 담당하되, 남측과 공동개발하는 스타트업오픈플랫폼단지에서는 우리나라 전문가 그룹이 상주하여 전문분야에 대한 컨설팅, 경험과 노하우 전수, 관리운영방안 등을 지원해주는 협력시스템을 검토할 수 있음

나선특구(나선경제무역지대) 개발 비즈니스 모델(안)

(특구가치) ‘라진항 국제물류산업구’를 중심으로 국제수송노선 개발에 따른 동아시아 초국경 물류거점형 특구 개발

- 북한이 나선경제특구에 개발하고자 하는 4대 산업구 중 ‘라진항 국제물류산업구’ 개발을 파일럿 프로젝트로 추진하는 방안을 검토

(특구사용자) 제조완제품 생산·조립 분야, 소재부품 생산, 운송물류, 문화상품 개발 분야 업종 등 기업의 진출 수요가 확인됨

- 기업 입주 수요조사에서 나선지역에 ‘제조완제품 생산·조립’ 분야 업종의 진출이 가장 높게 나타났으며, 다른 두 특구에 비해 ‘운송물류’, ‘문화상품 개발’ 등의 분야에서 진출 비율이 높게 나타났음
- 나선의 항만·철도 등 물류수송 인프라 여건과 더불어 북·중·러 3국 접경 문화관광협력을 활용한 기업진출 수요가 확인됨

(개발방식) 북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간) 및 외국기업과의 컨소시엄 개발방식이 적합

- 개발사 심층면접조사에서도 이 방식이 적합하다는 의견이 다수를 차지했으며, 중국이나 러시아와의 기업참여 가능성이 크기 때문에 외국기업과의 컨소시엄을 통한 개발사업이 추진될 필요가 있다는 의견이 제시됨
- 북한이 주로 다자 간 협력보다는 양자 간 협력사업을 선호해 온 것으로 알려졌으나, 북한 입장에서는 중국 또는 러시아와의 양자협력에 따른 부담을 해소시키는 방안이 될 수 있으며 남한 입장에서 중요한 라진항 개발사업에 참여함으로써 개발이익을 공유하는 차원에서 중요

(관리운영체계) 관리운영은 북한의 현지관리위원회(조종공동관리위원회)가 담당, 남측은 남측지원기구(조직)를 통한 특구 내 기업의 경영활동 지원, 특구 관리운영체계 등 지원 역할

북한특구 개발을 위한 협력과제

투자 리스크 해소를 위한 남북한 법제도 개선

- 4대 경험합의서(투자보장, 상사보장, 이중과세 방지, 청산결제) 이행을 위한 후속 조치 필요
- 제3국 중재인 참여 등을 통한 남북한 상사중재위원회의 구성과 운영을 위한 남북협력 추진

- 남북경협·교역보험의 보장한도 확대, 남북협력기금의 효율적 활용 및 북한의 세계은행 가입 지원을 통한 국제투자보증기구(MIGA) 정치 리스크 보험 등 기업활동의 안정성 보장장치 마련

안정적인 사업추진을 위한 재무적 투자자, 외국기업, 국제금융 참여 확대

- 전략적 투자자(Strategic Investors: SI)로서 해외개발 및 인프라 전문지원기관 참여 유도
- 싱가포르 샘콕(Sembcorp) 등 세계적인 개발사의 참여를 통한 컨소시엄 구성으로 투자 리스크 경감방안 모색
- 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등 국제금융 참여 모색

실질적인 사업추진을 위한 남북정상 간 '남북특구개발 공동이니셔티브' 채택 및 파일럿 사업추진

- 남북정상 간 협력 모멘텀 마련 및 '남북특구개발 공동이니셔티브' 채택을 통한 정책적 드라이브 추진
- 유망특구 개발의 비즈니스 모델에 관한 남북 간 협의를 통해 파일럿 사업을 추진함으로써 대북제재 조건부 완화 등을 유도할 수 있는 돌파구 마련

표 6 사례 특구별 비즈니스 모델 제안

구분	남포 와우도수출가공구	평양 은정첨단기술개발구	나선경제무역지대
가치 제안	• 선진적 개발 및 운영방식이 도입된 수출 지향형 가공구	• 스타트업 육성지원을 통한 첨단기술 산업생태계 지원(스타트업오픈플랫폼단지)	• 라진항 국제물류산업구 개발을 통한 동아시아 초국경 물류거점형 특구
고객	• 제조회제품 생산·조립 분야 • 북한의 1차 원료 생산, 무역 등	• AI, 빅데이터 등 4차 산업 분야 • 계획·설계·디자인, 소프트웨어제품 등	• 제조회제품 생산·조립, 소재부품 생산 • 운송물류, 문화상품 개발 분야 등
개발 방식	• 북한정부(기업)와 남한개발사 컨소시엄 간 조인트벤처(Joint Venture) 공동개발	• 북한정부(기업)와 남한개발사 간 개발 협력(은정첨단기술산업회사와 합영 또는 합작방식의 공동개발)	• 북한정부(기업)와 남한개발사(공기업, 민간) 및 외국기업과의 컨소시엄을 통한 공동개발 방식
관리 운영 체계	• 공동개발 후 관리운영은 북한의 관리운영 역량 제고를 위해 북한이 주도하되, 남측은 체계적인 경험 전수 등의 지원 역할	• 관리는 북한의 관리위원회(국가과학원 산하) 주도 • 남측과 공동개발하는 스타트업 오픈 플랫폼에서는 우리나라 전문가그룹이 상주하여 경험과 노하우, 관리운영방안을 지원해주는 협력모델 검토	• 관리운영은 북한의 관리위원회(조중공동 관리위원회)가 담당 • 남측은 남측 지원기구를 통한 특구 내 기업의 경영활동 지원, 특구 관리운영 체계 지원 제공
협력 모델 (예시)			

출처: 이현주 외 2020, 121; 124-125; 127-128의 표와 그림 재구성.

참고문헌

[북한자료] 차명철. 2018. 조선민주주의인민공화국 주요 경제지대들.

[북한법령] '라선경제무역지대법'(2011), '경제개발구법'(2013).

※ 이 브리프는 '이현주·유현아·임영태·김민아·이석기·조성찬. 2020. 남북협력시대 북한특구 개발 비즈니스 모델 및 협력방안 연구. 세종: 국토연구원'의 주요 내용을 정리한 것임.

• 이현주 국토연구원 한반도·동아시아연구센터 부연구위원
(hjlee@krihs.re.kr, 044-960-0240)

