

개성공단 사례에서 살펴본 대북 투자방식과 전략

강인선 (남북하나재단 이사)

- I. 서론
- II. 개성공단 사례에서의 교훈
- III. 남북경협의 방식과 형태
- IV. 결론

〈요약〉

남북 간 경제 협력 사업(남북경협 사업)이 진전되면 우리 기업에는 더 넓은 사업영역과 지역적 경제 공간이 확보되어 더 큰 경제적 기회가 주어질 것이다. 다만 국제사회의 대북 제재 국면 고려, 투자자산 보호 및 분쟁 해결, 통행·통신·통관의 3통 문제 등 장기적인 비전과 촘촘한 설계에 바탕을 둔 대북 투자가 이뤄져야 할 것이다. 이를 위해 최우선으로 남북 간의 경색국면을 전환하고 북한의 투자환경 개선 등 시장환경 변화를 유도하는 것이 핵심적인 과제로서, 이를 위해 정부와 민간기업은 유기적인 협조하에 다방면의 노력을 기울여야 할 것이다. 다음으로 남북한 경협의 내실을 다지기 위해서는 북한 내 적합한 산업을 선택하고 단계적으로 확장하는 접근 방식이 필요하다. 그리고 중복투자 문제를 고려하고 장기적으로 남북한 분업구조를 구축하는 것 또한 중요한 과제이다. 마지막으로 북한이 스스로 기업 운영과 투자유치를 뒷받침할 수 있는 제도 개선을 선제적으로 이행하는 것이 중요하다. 이러한 선제적 조치는 북한 경제의 개방과 국제적 연계를 촉진하며, 외국자본을 유치하고 투자를 끌어내는 데 도움이 될 것이다. 이를 통해 남북한은 경협을 통해 상호 협력과 교류를 더욱 강화할 수 있는 길을 열게 될 것이다.

1. 서론

남북 간 경제 협력 사업(남북경협 사업)이 진전되면 우리 기업에는 더 넓은 사업영역과 지역적 경제 공간이 확보되어 더 많은 경제적 기회가 주어질 것이다. 다만 국제사회의 대북 제재 국면 고려, 투자자산 보호 및 분쟁 해결, 통행·통신·통관의 3통 문제 등 장기적인 비전과 촘촘한 설계에 바탕을 뒀 대북 투자가 이뤄져야 할 것이다.

개성공단 사업¹⁾은 2000년 8월 22일 현대아산과 북측 아시아태평양 평화위원회(이하 아태) 간 「개성공업지구 건설·운영에 관한 합의서」가 체결되면서 시작되었다.²⁾ 양측은 개성시를 포함한 총 65.7km²(2,000만 평)에 공장구역 26km²(800만 평)³⁾ 생활·관광·상업구역 등 40km²(1,200만 평)를 개발하기로 하고, 1단계로 3.3km²(100만 평)를 개발하기로 하였다. 이후 개성공단 사업은 양적·질적인 성장을 지속하였으나, 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험에 따른 남한 정부의 독자 제재로 가동이 전면 중단되어 현재 공단이 멈춰 선 지 7년이 지났다. 2002년 개성공단 개발 합의서 채택 이후 북한의 제4차 핵실험과 미사일 발사로 2016년 2월 10일 한국 정부가 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사에 대한 독자 제재로 개성공단 가동을 전면 중단하기까지 55,000여 명의 남북한 인력이 함께 생산 활동을 하는 상생의 경협 모델로 경제적 측면과

1) 1999년 10월 현대아산은 북측에 서해안 공단 개발을 공식 제안하였으며, 당시 위치는 해주와 신의주 등이 거론되었음. 2000년 6월 김정일 국방위원장이 개성지역을 공단 후보지로 전격 제안.

2) 현대아산(2005), p.51.

3) 공장구역 800만 평은 1단계에 100만 평, 2단계에 200만 평, 3단계에 500만 평 등 3단계로 개발한다는 계획으로, 1단계 100만 평은 공장구역에 대한 개발이 우선 추진된 것임.

아울러 남북화해의 상징적 의미 또한 내포하고 있었다.⁴⁾

이에 본 연구에서는 개성공단 사업의 추진 경과와 문제점을 살펴보고, 실질적인 남북경협 활성화를 위한 투자방식과 전략적 방안들에 대해 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 북한의 수용 가능성을 높이고 국제사회의 동의를 얻을 수 있는 남북경협 활성화 방안을 마련하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

II. 개성공단 사례에서의 교훈

1. 개성공단 추진 개요

개성공단 사업은 1999년 10월 현대아산이 북측에 서해안 공단 개발을 공식 제안하면서 시작되었다. 당시에는 해주와 신의주 등의 위치가 언급되었으나, 2000년 6월 김정일 국방위원장이 개성지역을 공단 후보지로 전격 제안하면서 급진전 되었다. 이후 남측 현대아산과 북측 조선아시아태평양평화위원회와 민족경제협력연합회 간 「개성공업지구 건설·운영에 관한 합의서」를 체결하였고, 2002년 12월 23일 북한이 현대아산 측에 개성공업지구에 대하여 50년간 사용보장이 명시된 토지 이용증을 발급하면서 본격화되었다.

4) 이해정 외(2017), p.1.

2004년 1월에는 신변안전 보장에 관한 내용을 포함한 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의를 체결하였고, 2007년 10·4 남북정상선언에서 “개성공업지구 1단계 건설을 이룬 시일 안에 완공하고, 2단계 개발에 착수하여 문산~봉동 간 철도화물 수송을 시작하고 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 조치를 조속히 완비”하기로 합의하였다. 이후 정상 간 선언을 이행하기 위해 개최된 남북 총리회담에서 2단계 개발에 필요한 측량·지질조사를 2007년 12월 중에 진행하며 2008년 내 2단계 건설에 착수하기로 하고, 근로자들의 숙소 건설, 근로자들의 출퇴근을 위한 도로 건설 및 열차 운행 문제 협의, 2007년 12월 11일부터 문산~봉동 간 철도화물 수송 시작에 합의하였다.⁵⁾

2004년 12월 시범단지에서 첫 제품이 생산된 후 국내 중소기업을 중심으로 개성공단 입주를 희망하는 기업들의 관심이 고조되자 본 단지 분양이 본격적으로 추진되었다. 개성공단 본 단지 분양을 위하여 통일부는 2005년 1월 관계부처 협의 및 분양심사위원회 등을 거쳐 분양기준과 방법 등 분양계획을 확정하였다. 그리고 개성공단 입주 수요가 가장 많은 섬유·봉제·의복이나 가죽·가방·신발 업종에 1차로 16만 9천㎡ 규모를 우선 분양하기로 하였다. 통일부는 투자정보를 제공하고 개성공단 홍보를 위해 전국단위의 투자설명회를 개최하였다.⁶⁾

또한, 남측 인원들과 차량이 07시부터 22시까지 개성공단에 편리하게 출입할 수 있도록 2007년 이내에 통행 절차를 개선하고, 2008년부터

5) 통일부 남북회담본부 남북합의서, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2023.5.30).

6) 통일부(2007).

인터넷, 유·무선전화 서비스를 시작하기 위한 1만 회선 능력의 통신 센터를 2007년 이내에 착공하며, 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위한 물자하차장 건설 등을 추진하는 문제를 협의해 나가기로 하는 한편, 남북경제협력공동위원회 산하에 개성공단협력분과위원회를 구성·운영하기로 하였다. 이후 2007년 12월 개최된 개성공단협력분과위원회 제1차 회의에서 연간 매일 07시부터 22시까지 상시 통행 보장, 출입 심사 등을 전자적 방식으로 처리해 나가기 위한 전자출입 체계를 2008년 상반기 중 운영, 2008년 내 개성공단 통신센터의 완공과 인터넷 및 유무선 전화 통신 서비스 제공, 통관 절차를 선별검사 방식을 통해 간소화, 2008년 상반기 중 1만 5천여 명 규모의 북측 근로자 숙소 착공, 개성-평양 고속도로를 출퇴근 도로로 활용, 개성공단과 개성-평양 고속도로를 연결하는 진입도로 건설을 위한 현지 조사를 2008년 1월 중에 실시, 2008년 내 개성공단 근로자들의 통근 열차를 운행하기로 합의하였다. 그러나 북한이 이명박 정부 출범 이후 비핵·개방·3000 구상의 폐기를 요구하면서 남북 관계가 급속도로 경색되어 관련 합의는 이행되지 못하였다.⁷⁾

개성공단 계획단계에서는 총 2,000만 평을 3단계에 걸쳐 개발하는 계획을 수립하였다. 구역별 내용을 보면 600만 평은 공장구역, 100만 평은 생활구역, 150만 평은 관광구역, 50만 평은 상업 구역이며 개성시를 포함하여 확장구역까지 1,100만 평을 개발 예정이었다. 다음 표는 개성공단 구역별 개발내용을 보여주고 있다.

7) 임강택 외(2016), pp.10-11.

〈표 1〉 개성공단 개발 규모

구역	규모
공장구역	600만 평(19.7km ²)
생활구역	100만 평(3.3km ²)
관광구역	150만 평(4.9km ²)
산업구역	50만 평(1.7km ²)
개성시	400만 평(13.1km ²)
확장구역	700만 평(23km ²)
합계	2,000만 평(65.7km ²)

자료 : 중소기업연구원(2001). p.47.

단계별로는 1단계 100만 평 조성을 시작으로 2, 3단계에 각각 250만 평, 550만 평까지 규모를 확장할 계획이었으며 특히, 3단계에는 해외 투자 유치를 통한 국제산업단지로 도약하기 위한 비전을 갖고 있었다. 1단계 시범단지 참여기업들은 중소기업 규모의 노동집약적 산업부문에 해당하는 기업들이었고 이에 따라 대규모 북측인력을 고용할 수 있었다.

한편, 북한은 2013년 2월 박근혜 정부 출범을 앞두고 제3차 핵실험을 감행하였으며, 대남 강경노선을 유지하다가 급기야 4월 8일 북측 근로자 전원 철수와 개성공단 사업 잠정 중단을 발표하였다. 이후 남북은 7차례의 개성공단 남북 당국 간 실무회담을 개최하였으며, 2013년 4월 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택하였다. 그러나 개성공단 재가동 이후에도 북한의 도발이 지속되었으며, 2016년 1월 6일 제4차 핵실험, 2월 7일 장거리 미사일 발사 등이 이어지자 우리 정부는 2월 10일 개성공단 전면 가동 중단을 발표하였다.

〈표 2〉 개성공단 사업추진 경과

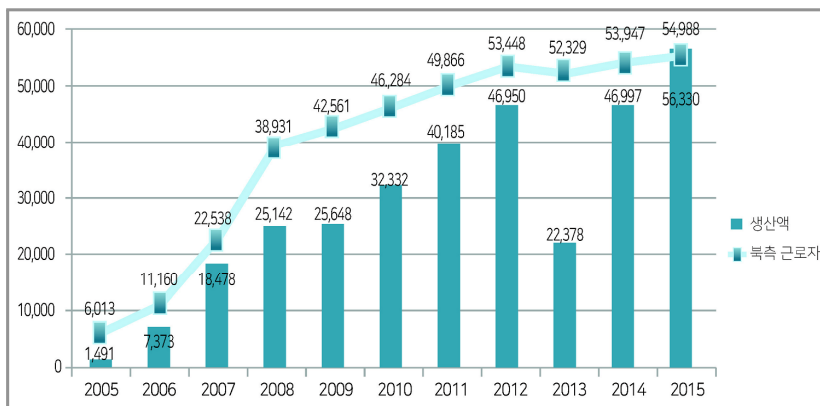
년 도	주요 내용
2000.08	현대아산 - 북한 간 「공업지구개발에 관한 합의서」 채택
2002.11	북측 「개성공업지구법」 제정
2002.12	「개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 합의서」 채택
2003.06	개성공단 1단계(100만 평(330만㎡)) 개발 착공
2004.01	「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 채택
2004.06	시범단지 입주기업 계약 체결(15개 기업)
2005.09	개성공단 1단계 1차 기업 분양(24개 기업)
2007.05	남측, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정
2007.06	개성공단 1단계 2차 기업 분양(183개 기업)
2013.01	개성공단 총생산액 20억달러 달성
2013.04	북측 개성공단 북한 근로자 전원 철수
2013.08	「개성공단 정상화를 위한 합의서」 채택
2013.09	재가동/ 남북 공동위 사무처 개소
2013.09~12	개성공단 남북공동위원회 1~4차 회의
2014.06	개성공단 남북공동위원회 5차 회의
2015.07	개성공단 남북공동위원회 6차 회의
2016.02	개성공단 전면 중단

자료: 통일부 개성공단 사업추진 경과, <www.unikorea.go.kr>(검색일: 2023.6.2.).

2. 개성공단 운영 당시 현황

개성공단이 운영된 2005년부터 2013년 기간 동안 생산액을 살펴보면, 2005년 1,491만 달러를 시작으로 2007년에는 18,478만 달러로 증가하였다. 최고 생산액을 달성한 2015년에는 56,330만 달러로 이는 2005년 개성공단 초기 생산액의 약 37배에 해당하는 수치이다. 개성공단이 확장되면서 북측 근로자 투입도 지속해서 확대되었다. 사업 초기인 2005년에 6,013명을 시작으로 다음 해에는 약 2배로 증가하였고 가장 많은 생산액을 달성한 2015년에는 54,988명까지 증가하였다. 북측 근로자 수도 생산액과 마찬가지로 2005년 사업 초기보다 37배 증가하였다. 다음 그림은 개성공단 사업이 시작된 2005년부터 전면 중단된 2015년까지 개성공단의 생산액과 북측 근로자 수 추이를 보여주고 있다.

〈그림 1〉 개성공단 생산액과 북측 근로자 수 추이

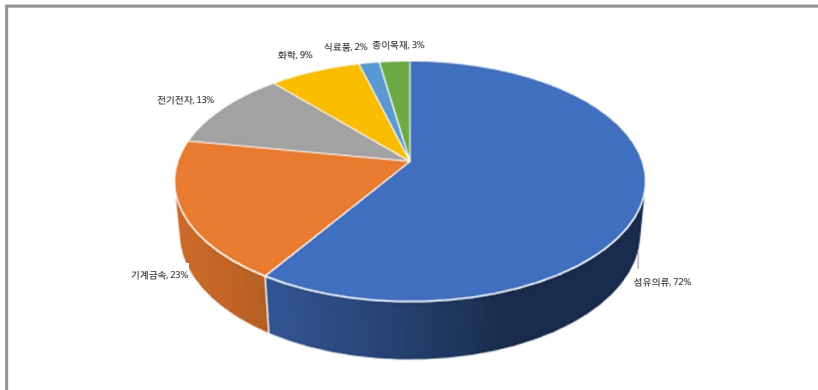


자료: 통일부 주요 사업 통계, <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>
(검색일: 2023.6.2).

다음으로 개성공단의 생산액 기준 산업별 비중을 보면 섬유·의류가 72%로 가장 높은 비중을 보였으며, 기계·금속은 23%로 두 번째로 많은 부문이었다. 이외에도 전기·전기·전자 13%, 화학 부문이 9%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 수치는 2015년 개성공단이 폐쇄될 때까지 생산액 자체의 변화는 있었지만, 비중의 변화는 크지 않았다. 아래 그림에서 보듯이 개성공단에서 생산되는 제품 다수는 노동집약적이며 저위기술군에 해당하는 산업부문 특징을 나타내고 있다.

〈그림 2〉 개성공단 산업생산 비중

(2013년 기준)



자료: 대외경제정책연구원(2014). p.55.

2001년부터 2016년 전면 중단까지 16년간 지속된 개성공단 사업은 경제적 측면뿐 아니라 남북화해의 상징적 의미도 내포하고 있는 대표적인 남북경협 사업이다. 그러나 북한의 제4차 핵실험과 미사일 발사로 2016년 2월 10일 한국 정부는 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사에 대한 독자 제재로 개성공단 가동을 전면 중단하게 되었다. 한편, 개성

공단 사업이 초창기 계획한 개발계획 대비, 현재 개발 면적은 5%, 업체 수 6%, 고용 인력은 15% 내외 수준에 불과하여 향후 계획대로 개발이 재개되려면 고려할 사항이 다수 존재한다. 1단계 100만 평(3.3km) 조성은 2007년에 완료되었으나, 실제 입주기업은 계획(300개) 대비 약 40% 수준인 125개에 불과했고, 남북한이 합의한 2단계(150만 평) 및 3단계(350만 평)의 공단 개발은 아직 시작도 하지 못한 상황이다.⁸⁾

3. 개성공단 운영의 문제점

개성공단 사업은 연인원 5만 명(최대 56,330명)이 넘는 북한 노동자와 남한의 120여 개 이상의 기업이 참여한 남북 간 유례없는 경제협력 사업이라 할 수 있다. 2015년 기준으로 누적 생산액도 26억 달러를 넘어서면서 양적 성장도 달성하였으며, 기업 경영에 임계점에 다다랐던 우리나라 중소기업에 새로운 판로를 제공하였다. 더욱이 개성공단 사업은 북한이 투자를 기반으로 한 협력을 경험하게 하였고, 이를 뒷받침할 법과 제도의 필요성을 인식할 수 있는 학습의 장을 제공하였다. 이외에도 정치적 긴장 완화와 평화 정착에 이바지한 바도 적지 않아 개성공단은 남북경협 상징적 모델로서 자리하게 되었다. 그러나 남북 간 정치적 갈등을 넘어서지 못하고 2016년 전면 중단되었고, 2017년 북한의 5차 핵실험으로 인한 UN의 경제제재 및 우리나라의 독자 제재까지 이어지며 향후 재개 가능성은 불투명하다. 현재의 국제 정세 및 상황에도 불구하고 개성공단은 향후 재개를 대비하여 공단의 지속성과

8) 이해정 외(2016), p.87.

발전 가능성을 확보하기 위한 경제적 원칙이 제시될 필요가 있다.

개성공단 사업과 관련한 다수의 학술적 분석에서 알 수 있듯 개성공단에 진출한 중소기업들은 대체로 우리나라 내에서 경영 임계점에 도달한 수익성이 낮은 기업들로 구성되었다. 이들 기업은 개성공단 진출을 통해 생산성과 수익성을 높일 수 있었으나, 이러한 한계기업 중심의 진출은 남북경제협력의 장기 비전이 될 수는 없다. 진출 기업들의 수익성 향상에는 유의미했다고 하더라도 우리나라의 경제 전체적인 측면에서 본다면 그 경제적 효과는 매우 미미한 수준이며 남북상생과 공동 번영이라는 남북경협 목표에 부합한다고 보기는 어렵다. 따라서, 남한은 정경분리 원칙을 강화해야 하며, 북한은 개방성 확대가 전제되어야 한다. 남한은 경제협력 초기에 정경분리 원칙을 내세웠으나 현실에서 경제 분야가 독립적으로 작동하기 어려운 상황이 발생하였으며 또한 남북경협에 참여하는 북한 기관은 당이나 행정기관과 국영기업이었다는 점에서 정경연계가 불가피한 측면이 존재하였다. 경제 협력 과정에서도 북한은 남북경협이 북한 사회에 미칠 과급 효과를 염두에 두며 차단과 통제에 무게를 두면서 진행하였다.⁹⁾

남북 경협 발전은 한반도에 평화 및 화해 분위기를 조성하여 남북 관계를 우호적으로 변화시키는 데 이바지하였지만, 결과적으로는 정치·군사적 긴장 국면에서 지렛대 역할을 하는 데 실패했고, 남북관계에서 정경분리가 완전히 이루어지는 것은 불가능하다는 점도 드러났다. 그러므로 향후 남북경협 재개시 정치와 군사 부문을 완전히 분리할 수는 없다고 할지라도, 지속 가능한 발전을 위한 틀을 갖추는 방안이

9) 조성택(2020), 2020, p.84.

필요할 것이다. 이러한 방안은 남북관계에서 신뢰 구축과 상호 협력을 강화하며, 비정치적인 분야에서의 협력을 강화하는 것일 수 있을 것이다. 또한, 남북경협을 발전시키기 위해서는 서로 다른 이해관계와 이익을 존중하면서도 대화와 협상을 통해 공동의 이익을 추구하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 정치적인 대화와 신뢰 구축을 강화하고, 군사적인 긴장을 완화하는 노력이 계속되어야 한다. 마지막으로, 국제사회의 지원과 협력도 중요하다. 국제사회의 지지와 협력은 남북관계의 지속 가능한 발전을 위한 틀을 강화하는 데 도움이 될 것이다.

Ⅲ. 남북경협의 방식과 형태

1. 대북사업 전략 기초

문재인 정부는 당시 평화를 ‘우리가 추구해야 할 최우선의 가치이자 정의이며, 번영을 위한 토대’로 규정¹⁰⁾하고 ‘한반도 평화경제’의 실현을 위해 노력하였다. 문재인 대통령의 ‘평화경제론’은 ‘한반도 신경계지도 구상’의 주요 목표로 설정되었으며, 정부 출범 이후 꾸준히 강조되었다. 당시 정부는 개성공단 및 금강산관광 등 기존 남북경협을 평화경제의 선례로 인식하면서 남북경협 재개를 위해 경협기업 피해 지원, 남북 당국 간 협의 등을 추진하였다. 남북은 2018년 「9·19 평양공동선언」에서 ‘조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선

10) 통일부(2007), p.6.

정상화'한다는 합의를 이루기도 했으나, 실현되지 못했다.¹¹⁾ 2022년 5월 9일 윤석열 정부 출범 이후 1년이 지난 지금에도 남북한 대립은 지속되고 있으며 오히려 격화되고 있다. 이러한 국내외적 정치 상황으로 UN 차원의 대북 제재와 더불어 우리나라의 독자적인 제재가 지속되고 있다.

북한이 대립적 남북관계라는 현 상황을 이유로 남한 자본을 포함한 외자 유입으로 체제에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 '제한적인 외자 유치 정책 기조'를 지속하고, UN 차원의 대북 경제제재와 우리 정부의 독자적 제재가 지속되는 기간에는 보수적인 사업전략을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 북한의 '제한적인 외자유치 정책기조'란 다음과 같다. 1) 특정 지역만을 개방하고 비개방 지역과는 철저히 분리하는 조치, 2) 외자 우선적인 정책보다는 국내 보호 우선적인 정책 기조 유지, 3) 시장원리보다는 민족을 앞세운 지원 및 비경제적 투자 희망 지속, 4) 북한이 스스로 북한시장에 대한 가치를 과대평가하는 경우, 5) 국제 기준에 맞는 경제정책을 구사하는 것이 아니라 독자적인 정책만을 고집할 경우.

다음으로 일반적으로 대북사업의 결정에 있어서 남한 자본의 자율성이 보장되고 북한 정권이 투자기업이 활동하기 용이한 환경을 만들어 줄 수 있는 것으로 기대하지만, 과거 개성공단과 금강산 관광사업에서 경험했듯이 현실적으로는 남한 자본의 자율성은 극히 제한되어있다. 따라서 북한이 채택하고 있는 경제정책을 충분히 이해하고 그에 맞는 사업전략을 구사해야 하는 것이 불가피하다. 또한 북한의 시장환경이

11) 이해정(2022), p.94.

점진적으로 개선될 미래시장이라 예상하고 사업을 계획하는 경향이 있으나, 미래시장의 개선 속도를 예측하기 어려운 상황이므로 현재의 시장환경에 합당한 사업방식과 규모를 결정하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 수익성에 기초한 투자가 이뤄져야 할 것이다. 우리 정부와 기업들은 대북 투자를 결정하기 이전에 북한의 내부적 각종 제도 및 관습, 대외적 환경 등을 충분히 검토하고, 이를 고려한 수익성 분석에서 긍정적인 결과가 나올 때 투자를 추진해야 할 것이다. 막연히 북한의 시장환경이 시간이 흐를수록 개선될 것이라는 기대만 하고 접근할 경우, 오히려 북한이 시장경제 원리를 습득하는 데 더 많은 시간을 소비하는 결과가 초래될 것이다. 단적인 예로 각종 문화 및 관광사업들을 추진하는 대가로 북측에 지불 하는 비용은 제조업 활동을 통해 획득할 수 있는 자금에 비해 힘들이지 않고 일시에 거둬들일 수 있으므로 북한은 당연히 이러한 사업들을 선호하는 반면 내부적 시장환경 개선에는 정책의 우선순위를 두지 않는 현상이 발생할 것이다.¹²⁾

2. 민간기업 차원에서 가능한 대북경협 방식

단순 교역 분야(북한산 제품을 국내시장으로 반입하거나, 해외시장으로 수출)에 있어서는 북한의 무역회사와 긴밀한 정보교환은 물론, 국제규격에 맞는 상품을 개발해야 하며, 특히 일정 수준 이상의 품질을 유지할 수 있는 사전, 사후의 품질검사 및 납기를 준수할 수 있는 각종 안전장치를 마련하는 것이 필수적이라 할 것이다. 또한 북한의 무역회

12) 이규황 외(2001). pp.206-207.

사들의 경우 러시아, 동구, 중국 등 구사회주의권 국가들과의 3국 간 거래(되거리 무역)에 많은 노하우를 가지고 있다. 특히 북한은 경화 부족 및 체제 내 영향 확산을 방지하는 차원에서 남한 상품을 직접 반입하는 데 부정적 태도를 견지하고 있으므로 국산 제품을 북측에 반출하고 이를 북측이 다시 제3국에 수출하는 방식의 3국 간 거래를 적극적으로 활용하는 방안을 강구 할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 남북한 합영 무역회사를 설립하여 서방시장은 남측이 담당하고 구사회주의권 시장은 북측이 담당하는 방식으로 운영하는 것도 좋은 방법으로 생각된다.

다음으로 위탁가공 교역 분야의 경우 현시점에서 가장 현실적인 대북사업 방식으로 선호되며 남한기업의 주문으로 남한 제품을 생산하는 형태가 주를 이룬다. 92년부터 시작된 대북 위탁가공사업은 대부분 생산 원부자재는 물론 생산기술 및 설비 일체를 북한에 제공하고 완성된 제품을 반입해 들여오는 방식으로 이루어지고 있다. 위탁가공 교역의 경우 생산기술 및 설비를 북측에 선 제공하기 때문에 일종의 투자 형태로 받아들여지고 있으나, 장기 분납 방식으로 생산설비를 북한에 판매하는 방식을 취하는 경우가 대부분이기 때문에 실질적으로는 무역의 형태로 봐야 한다. 특히 북한 생산공장의 경영권 및 인력 운영에 주문자(남한기업)가 전혀 개입할 수 없으므로 투자라고는 볼 수 없다

마지막으로 직접투자의 경우 현재 북한의 외국인 투자관련법에 따르면 남한기업도 북한에 직접투자를 할 수는 있다.¹³⁾ 북한 합영법에 따르면 북한에서 가능한 직접투자 형태는 합영기업(외국측과 북한측이

13) 북한은 84년 9월 합영법을 도입하여 외국기업이 북한에 진출할 수 있는 길을 열어 놓았으며, 92년에는 합작법 및 외국인기업법을 마련함.

공동으로 출자하고 공동운영), 합작기업(외국측과 북한측이 공동출자, 북한측 운영), 외국인기업(외국측이 단독출자, 단독경영, 특수경제 지대에 국한) 등 세 가지로 정리할 수 있다. 그러나 개성공단 사례에서 보듯 북한은 투자환경이 대단히 열악하여, 세계에서 가장 투자위험도가 높은 지역으로 여겨지고 있다. 외국자본은 북한 시장에 대해 매우 부정적인 시각을 가지고 있으며, 경제의 국제화로 국내기업도 외국자본의 영향을 직접적으로 받고 있어서 현시점에서 대북사업에 적극성을 띠면 국내기업의 주가 하락으로 직접 반영되는 현상이 발생하고 있을 정도이다. 결국 기업들은 대북 직접투자에 있어서 북한의 투자 위험성이 다방면에 걸쳐 완화되기 이전까지는 보수적 기조를 유지하되, 남북 관계가 정상화되고 대북 제재가 점차 완화될 때 산업별, 지역별 투자 방안에 기초하여 대북 투자사업을 전개하는 전략을 구사해야 할 것이다.

3. 민간기업 차원에서 가능한 협력 형태

민간기업 차원의 협력 형태로는 중소기업-대기업 연계 진출이 가장 유용할 것으로 보인다. 지금까지 북한과의 경협사업에서 가장 활발히 이루어지고 있는 위탁가공 분야도 원부자재를 전량 남한 및 해외시장에서 조달해서 북측에 제공하고 있는데, 이에 대해 북측은 원부자재도 북한에서 위탁가공하기를 바라고 있다고 알려져있다. 이는 북한이 노동력을 활용한 단순 가공 방식에서 벗어나 전후방 산업 연관 효과에 관해서도 관심을 보인다는 증거라고 할 수 있다. 이에 완제품 생산업체(대기업)와 필요한 원부자재 공급업체(중소기업) 간의 협력이 남북경협을 진행하면서 실질적인 도움이 될 것으로 보인다. 예를 들면 의류 위탁가

공사업은 원단, 실, 바늘, 단추 등 수많은 원부자재가 필요한데, 이 분야의 대북 위탁가공은 지난 10년 동안 진행되어 왔기 때문에 일정 수준의 물량도 유지되고 있으므로 상기와 같은 협력이 가능할 수 있을 것이다. 따라서 동일 업종의 협력뿐만 아니라 관련 업종의 동반 진출을 위한 컨소시엄을 구성하여 기업 간 협력을 도모할 수 있으며, 이는 대기업의 대북 협상력 및 자금 능력을 활용하여 중소기업의 대북 수출을 활성화하는 데 많은 도움이 될 것으로 보인다.

다음으로 대기업 간 협력이 가능할 것으로 보인다. 현재는 남북관계가 경색돼 있고, 북한의 투자환경이 열악하므로 기업 간의 대북 진출 과열 경쟁이 심하지 않으나, 북한 시장이 조금이라도 변화하기 시작한다면 과거 해외 진출 사례에서도 볼 수 있듯이, 동종업종 간의 중복투자가 예상된다. 북한시장은 여타 해외시장과는 달리 향후 내수 시장화한다는 기대로 인해 경쟁이 심해질 여지가 충분하며, 특히 북한은 투자유치 주체가 정부로 단일화되어 있어서 기업 간의 경쟁을 적극적으로 활용함으로써 장기적으로 중복 및 과잉투자와 같은 시장환경의 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 지금부터 동종업종 간의 기업협력을 강화해나가야 할 것이다. 이를 위해 우선 대기업 간에는 경제단체를 중심으로 기업 간 협의체를 구성하여 다양한 정보교환 및 사업조정을 기업 자율적으로 추진할 수 있어야 할 것이다. 또한 동종업종 간에는 각종 협회를 통해 북한 시장에 대한 공동의 인식을 돕고 동시에 대기업과 중소기업 간의 협력방안도 도출해 내는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 국내 대기업과 해외기업의 컨소시엄을 구성해 남북경협 사업을 진행하는 것을 염두에 둘 수 있다. 북한은 정치적 이유로 인해 서방 기업보다는 남한기업에 대해 배타적인 성향이 강한 것이 현실이다.

이는 인도적 차원의 대북 지원을 하는 민간단체에도 같이 적용되고 있는데, 유엔기구 등은 분배 투명성 보장을 위해 상주 사무소를 설치 운영하고 있으나, 국내 민간단체들은 방북 활동조차도 많은 제약을 받는 것이 현실이다. 따라서 국내기업은 독자적인 대북 진출을 고집할 것이 아니라, 중국 및 유럽기업들과의 컨소시엄을 구성하여, 사업의 자율성을 높이는 한편, 대북사업에 따른 투자 위험성을 분산할 수 있는 방안도 효과적일 수 있을 것이다.

4. 북한의 경제개발 구역

북한은 고난의 행군 이후 각 산업부문에서의 중·개축에 소극적이지만 일부 부문의 시장을 허용하는 등 경제개혁 조치를 단행해 왔다. 소위 7.1 경제관리개선조치로 불리는 본 조치는 가격현실화, 생산 단위에서의 책임경영제, 원부자재 시장 인정 등 시장 경제적인 요소들을 포함하였다. 이는 계획화 영역을 축소하고 시장화 영역을 확대하는 의미가 있으며 지역 기업소에게 자체 생산량 계획을 수립하도록 권한을 부여하고 일부 시장을 인정한 것은 국가의 계획능력 한계를 북한 정부가 인식한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 부족한 생산량과 가격정책의 실패 등으로 큰 성과를 내지는 못하였다. 7.1 경제개선조치의 구체적 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 7·1 경제관리개선조치 주요 내용¹⁴⁾

구 분	주요내용
가격 및 임금	<ul style="list-style-type: none"> • 농민시장 가격과 국정가격 근사치 • 월평균 임금 2,000원내
가격 설정방식	<ul style="list-style-type: none"> • 생산원가, 국제시장 가격, 국내 수요 및 공급 고려 • 중앙 및 지방 행정기관 외에 공장에 대한 가격 설정권 제한적 부여
계획권한 수립	<ul style="list-style-type: none"> • ‘국가계획위원회’는 국가적 중요사업, 도별 공업총생산액, 기본건설 투자액 등만 작성 • 기타 세부사업은 기관, 기업소, 지방행정기관에 위임
경영권	<ul style="list-style-type: none"> • 독립채산제 강화 • 원가개념 강화 • 중앙기관의 각종규제폐지
원부자재 시장	<ul style="list-style-type: none"> • 원부자재 시장 개설 • 일정 비율의 생산물을 자재시장에 납품
분배방식	<ul style="list-style-type: none"> • ‘벌어들인 수입’을 기준으로 분배 • 수익성에 따른 상여금 지급 • 국가의 노력동원에 보수지급
사회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 식량, 소비재, 주택제값 지불

이후 김정은 시대에도 김정일 시대와 마찬가지로 전력·석탄·금속·철도운수 등 4대 선행부문과 농업·경공업을 강조하는 정책 방향은 변화가 없었다. 그러나 산업정책 수립 시 시장화를 일관되게 고려하는 모습을 보이기 시작하면서 김정일 시대의 시장의 용인, 불허의 반복적 행태와는 차이를 나타내었다. 김정은은 산업정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로 시장을 활용하였으며 상대적으로 개방적인 대외정책을 수립하는 등 변화를 보였다. 특히, 대외 개방과 관련하여 경제개발구

14) 하상식(2004), p.141.

사업을 추진하였으며 2013년 5월 29일 「경제개발구법」을 채택 및 발표하며 제도적 기반을 마련하였다. 같은 해 경제 특구·개발구 14곳을 선정하였으며 2014년에는 6개 지역을 추가로 선정하였다.¹⁵⁾ 경제개발구역 성과 달성을 위해서는 경제제재 해제는 당연한 전제조건이 되겠지만 이외에도 경제정책의 투명성과 신뢰성, 제조업의 비중, 그리고 거시경제 안정성 등도 중요한 요소이다.¹⁶⁾

IV. 결 론

현시점에서 남북경협 문제점을 개선하고 경협을 활성화하기 위해서는 남북 간의 경색국면을 전환하고 북한의 투자환경 개선 등 시장환경 변화를 유도하는 것이 핵심적인 과제이며, 이를 위해 정부와 민간 기업은 유기적인 협조하에 다방면의 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 북한이 스스로 국제적 표준에 맞게 시장환경을 개선하는 작업이 여러 방면에서 진행돼야 할 것이다. 북한의 사업환경만을 놓고 보더라도 북한 내 사업환경이 개선되지 않고는 투자가 성사되더라도 성공하는 것은 불가능하다는 결론이 나올 수밖에 없다. 더욱이 미·중 간 패권 경쟁이 과열되고 있는 현시점에서는 북한에 대한 투자가 더욱 어려울 것이다. 또한 탈냉전 이후 세계 경제의 국제화가 급격히 진행되면서 동남아 등 신흥개발국을 중심으로 세계 각국은 외국자본을 유치하기

15) 조성택(2020), pp.85-86.


16) 대외경제정책연구소(2019).

위해 자국의 시장환경을 더욱 좋은 조건으로 개선해 가고 있어서 굳이 북한에 투자하지 않더라도 투자할 대상은 많다. 따라서 북한이 국제 표준에 맞게 시장환경을 개선하면 남한기업은 북한 시장에서 같은 언어, 지리적 인접성이라는 경쟁력을 가질 수 있게 되고 자연히 남북경협 사업은 확대될 수 있을 것이다.

다음으로 남북한 경협에의 내실을 다지기 위해서는 북한 내 적합한 산업을 선택하고 단계적으로 확장하는 접근 방식이 필요할 것이다. 이를 위해 먼저 경제특구 초기 단계에서는 노동집약적 산업에 집중하여 고용 창출 효과를 극대화하고 북한 노동자들의 소득과 구매력을 증가시켜야 한다. 이를 통해 북한의 소비재 내수시장을 개척할 수 있을 것이다. 이후 단계에서는 기술집약적 산업으로 전환하여 그 범위를 확장해야 한다. 노동집약적 산업은 비교적 기술적인 요구사항이 낮은 산업으로, 북한의 인력 잠재력을 최대한 활용할 수 있다. 이를 통해 북한 노동자들의 기술 수준을 높이고 생산성을 높여 소득을 증가시킬 수 있을 것이다. 그러나 장기적인 성장을 위해서는 기술집약적 산업으로의 전환도 필요하다. 기술집약적 산업은 높은 기술 수준과 노동 생산성을 요구하는 산업으로, 북한의 인력을 교육하고 기술력을 강화하는 노력이 우선되어야 한다. 예를 들어 전자 제품 제조, 정보 기술, 바이오산업, 첨단 제조 등의 분야가 이에 해당한다. 북한의 유치산업 선택은 많은 요인을 고려해야 하며, 이는 정책 결정자와 경제 전문가들이 신중하게 검토해야 할 사안이다. 적절한 산업 선택과 단계적 확장을 통해 북한의 장기적 성장을 이루어 나가는 데 도움이 될 것이다.¹⁷⁾

17) 조성택 (2020), p.93.

그리고 중복투자 문제를 고려하고 장기적으로 남북한 분업구조를 구축하는 것은 중요한 과제이다. 이를 통해 경쟁력 하락과 과잉 중복 투자를 방지할 수 있을 것이다. 분업구조는 특정 산업 자체의 배치뿐만 아니라 비용 우위를 가진 생산 단계로의 업무 이전을 의미하기도 한다. 여러 생산 단계 중 비용 우위를 가지고 있는 단계를 분석하고, 이를 통해 효율적인 생산 네트워크를 형성하고 경제통합을 이루어 나가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 북한의 비교우위 산업을 선정하는 심도 있는 연구가 선행돼야 한다. 이는 북한의 자원, 인력, 기술 등을 고려하여 경쟁력이 있는 산업을 식별하고, 이를 기반으로 남북한 간의 협력과 분업구조를 계획하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 연구는 정치적 통합 이전에 경제적 통합을 고려할 때 중요한 단계라 할 수 있다.

마지막으로 북한이 기업 운영과 투자유치를 뒷받침할 수 있는 제도 개선을 선제적으로 요구해야 할 것이다. 최근 북한의 경제법 재개정 추세를 고려할 때, 북한이 제도 개선 요구를 수용할 가능성이 있다고 판단된다. 이러한 대외경제 제도 개선은 해외투자 유치를 활성화할 수 있으며, 이는 다시 법·제도 개선으로 이어져 시너지 효과를 발생시킬 수 있다. 북한의 기업 관련 법률의 개선은 북한의 비즈니스 환경을 개선하고 투자자들에게 더 큰 신뢰를 줄 수 있다. 이러한 선제적 조치는 북한경제의 개방과 국제적 연계를 촉진하며, 외국자본을 유치하고 투자를 이끌어 내는 데 도움이 될 것이다. 이를 통해 남북한은 경험을 통해 상호 협력과 교류를 더욱 강화할 수 있는 길을 열게 될 것이다. 

[참고문헌]

〈국내 문헌〉

- 이규황 외. “통일한국을 위한 남북한 산업지도”, 『전국경제인연합회』, 2001.
- 이해정. “개성공단 재개를 위한 검토와 향후 추진 과제”, 『통일과 법률』 제50호, 2022.
- 이해정 외. “개성공단 가동 중단 1년, 남북관계 현주소와 과제”, 『현안과 과제』 제17-3호, 2017.
- 이해정 외. 『통일경제의 현재와 미래』, 현대경제연구원, 2016.
- 임강택 외. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』, 서울:통일연구원, 2016.
- 조성택. “개성공단 기업의 생산성 분석과 남북경협 전략”, 경기연구원 기본연구 경기: 경기연구원, 2020.
- 하상식. “북한경제의 개혁전망-7.1경제관리개선조치를 중심으로-”, 『한국동북아논총』제32집, 2004.
- 정형곤 외. 『체제전환국의 FDI 유입 결정요인과 북한에 대한 시사점』, 세종:대외경제정책연구소, 2019.
- 나승권 · 홍이경. 『개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구』, 세종:대외경제정책연구소, 2014.
- 노승재. “개성공단 활성화를 위한 과제”, 『국제정치연구』 제19-1호, 2006.
- 통일부. 『개성공단 5년』, 2007.
- 통일부. 『문재인의 한반도정책 - 평화와 번영의 한반도-』, 2007.
- 현대아산. 『개성공업지구 개발총계획』, 2005.

〈기타 문헌〉

- 통일부 남북회담본부 남북합의서, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ca/usrtalkmanage/View.do>> (검색일: 2023.5.30).
- 통일부 주요 사업 통계, <<https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>>

통일부 개성공단 사업추진 경과, <www.unikorea.go.kr>

Abstract

Examples from North Korea Investment Methods and Strategies
in its Kaesong Industrial Complex

Developing economic cooperation between North and South Korea present opportunities for South Korean corporations to expand their areas of business and secure its regional place in the economic order. However, considering the sanctions in place on North Korea by the international community, various challenges to investor protection and dispute resolution, problems arising from travel to communications to customs matters, a long term vision with tailored strategy is needed to overcome hurdles related investments in North Korea. The top priority is to reverse the lack of communication between North and South Korea, together with reforming the investment and market environments in North Korea, a task that has to fall on the government and private sector in the South to come together and make wholehearted efforts to that end. Moreover, to solidify economic cooperation between North and South Korea, a suitable industry must become the focal point of steadily increasing investments. Another issue remains overlapping investments that must be resolved periodically by North and South

Korean parties. Finally, a system where the North can run private enterprises and attract investments is the ultimate goal. These reforms to the North Korean economy will promote further international cooperation, and consequently attract foreign investments and capital. These actions in the form of mutual cooperation and exchanges will help bridge North and South Korea's economic divide.

