

개성공단의 경쟁력 강화방안

북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고방안

최 수 영*

- I. 문제 제기
- II. 개성공단의 사업여건
- III. 개성공단과 북한 산업과의 연계 필요성
- IV. 북한 산업과의 연계를 통한 경쟁력 제고방안

요 약

북한에 위치하고 있고, 북한 생산요소를 활용해야 하는 개성공단을 북한과 떼놓고 생각할 수는 없다. 북한 산업과 연계되어 북한이 지닌 경쟁력 있는 생산요소를 잘 활용할 수 있다면 개성공단의 경쟁력은 한층 제고될 수 있을 것이다. 북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고의 기본방향은 북한 산업의 정상화에 있다.

이를 위해 남북한은 개성공단 개발계획과 연계하여 상대적으로 발전 잠재력이 높은 황해도권역과 평남권역에 소재한 북한 유망산업과의 선택적인 산업협력, 전략적인 인프라 협력 및 기술인력 양성협력이 필요하다. 개성공단과 인접한 지역의 유망산업이 정상화되면 개성공단은 북한산 원부자재의 조달 확대, 북한 기술인력의 안정적 확보, 북한 내수시장 판매 등을 통해 경쟁력을 강화해 나갈 수 있을 것이다.

* 통일연구원 선임연구위원

I. 문제 제기

남북한 경제협력사업은 남측의 자본과 기술, 북측의 저렴한 토지와 노동력을 상호 결합하여 부가가치를 새롭게 창출함으로써 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다 줄 것이다. 그러나 지난 10여 년간 진행된 남북경협은 임가공 및 대북 투자는 규모가 크지 않아 남북한 생산요소의 보완적 협력을 통한 가시적인 경제적 효과 창출에는 한계가 있었다.

개성공단 본공단이 본격적인 가동에 들어가면 남북한 생산요소의 대규모 결합에 따르는 막대한 경제적 효과의 발현으로 남북한 경제에 실질적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 개성공단사업이 성공하기 위해서는 개성공단이 지닌 장점들을 최대한 활용함과 동시에 취약점을 보완할 수 있는 다양한 대처방안을 마련해야 한다. 이렇게 함으로써 개성공단 생산제품은 품질과 가격경쟁력 확보를 통해 판로를 개척할 수 있게 될 것이다.

그동안 개성공단의 경쟁력 제고와 성공을 위한 많은 논의가 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 논의의 대부분은 개성공단과 이곳에 입주할 기업 등에만 집중되어 있었다. 북한에 위치하고 있고, 북한 노동력을 활용해야 하는 개성공단을 북한과 떼놓고 생각할 수는 없을 것이다. 개성공단이 북한 산

업과 연계되어 북한이 지닌 경쟁력 있는 생산요소를 잘 활용할 수 있다면 개성공단의 경쟁력은 한층 제고될 수 있을 것이다.

이 연구는 북한 산업과의 연계를 통한 개성공단의 경쟁력 제고방안을 제시하고 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 개성공단의 사업여건을 입지 및 관리·운영, 법·제도적 인프라, 국제적 환경 측면에서 살펴보고 있다. 제Ⅲ장에서는 북한 산업과의 연계 필요성을 북한 기술인력 확보, 북한산 원부자재 조달, 북한 내수시장 판매문제를 통해 논의하고 있다. 제Ⅳ장에서는 북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고방안으로 선택적 산업협력, 전략적 인프라협력, 기술인력 양성협력을 제시하고 있다.

II. 개성공단의 사업여건

1. 입지 및 관리·운영

개성공단은 지리적으로 남한과 인접해 있어 육로(철도 및 도로)와 해상을 통한 남북한 사이의 물자 수송 및 인원의 이동이 용이하다. 불과 서울로부터 60km 정도 떨어져 있어 그동안 남북경협의 제약요인으로 작용해 왔던 과도한 물류비용에 따르는 수익성 악화 문제도 사실상 해결할 수 있게 되었다. 경의선 철도·도로 연결공사는 도로의 경우 연결구간 공사가 2004년 11월 말

완료되어 인원·물자·차량의 왕래가 이루어지고 있다. 철도의 경우 우리 측은 공사를 완료했으며, 북측은 궤도부설 공사를 완료하고 신호·통신·전력계통 및 역사 공사 등 잔여공정을 진행 중이다.

수도권과의 인접성으로 인해 개성공단은 수도권이 지닌 제반 경제적 여건을 활용할 수 있다는 장점도 지니고 있다. 개성공단은 수도권의 다양한 제조업 기반, 사회간접자본시설, 우수한 기술인력을 확보하고 있음과 동시에 매우 큰 소비시장인 수도권에서 출퇴근이 가능한 지역에 위치해 있다. 개성공단이 누릴 수 있는 이러한 장점은 우리 기업의 개성공단 진출과 사업운영에 유리한 여건을 제공하고 있다. 또한 남한으로부터 전력 공급이 가능해 전반적으로 공단개발과 조성에 양호한 지리적 입지조건을 갖추고 있다.

정부는 개성공단사업의 효율적인 추진을 위해 지원조직을 구성하였다. 2004년 10월 개성공단사업을 뒷받침할 범정부 차원의 '개성공단사업지원단(이하 사업지원단)'이 출범(10.15)하였다. 통일부, 산업자원부, 건설교통부 등 8개 부처가 참여, 8개과 28명으로 구성된 사업지원단은 개성공단사업과 관련된 각종 제도 수립, 입주기업 지원, 전략물자 반출관리 등의 업무를 수행하면서

공단을 지원해 나갈 것이다. 또한 공단을 북한 현지에서 종합 관리할 '개성공업지구관리위원회'도 개소(10.20)하였다.

개성공단이 사실상 남한기업을 위한 전용공단의 역할을 한다는 것도 빼놓을 수 없는 점이다. 북한의 특정지역을 남한 전용공단으로 지정하여 남한 주도로 공단을 조성하고 관리하게 됨으로써 기업의 대북 투자에 대한 걸림돌이 크게 완화되었다. 개성공단을 관리하는 '개성공업지구관리위원회(이하 관리위원회)'는 「개성공업지구법」에 의거하여 북한 중앙특구개발지도총국(내각행정기관)에 등록된 북한기관으로서 기업의 창설·승인·등록·영업허가 및 사업준칙 등을 마련·시행하는 기관이다. 남측 인사가 관리위원회의 위원장을 맡음으로써 공단관리는 사실상 남한 주도로 이루어지게 되었다.¹⁾

2. 법·제도적 인프라

북한은 개성공업지구법 및 하위 규정 등을 통해 개성공단에서의 기업활동을 보장하기 위한 법·제도적 인프라를 마련해 왔다. 북한은 2002년 11월 개성공업지구법을 공포한 이후 지금까지 12개 하위규정 중 개발규정, 기업창설·운영규정 등 총 11개 규정을 제정하였다.²⁾ 현재 북측과 관리위원회가

1) '개성공업지구관리위원회'는 북한기관이지만 관리총책임을 담당하는 위원장은 남한의 김동근씨가 맡고 있다.

2) 제정된 11개 하위규정은 개성공업지구 개발규정(2003.4.24), 기업창설·운영규정(2003.4.24), 세금규정

국제관례와 방식에 준하여 처리가 이루어질 수 있도록 회계규정 및 세부규정(안)을 마련 중이다.

개성공단 북한 노동자의 최저 임금은 57.5 달러(최저 임금 50달러 및 사회보험료 15%)이고, 연간 임금 인상의 상한선은 5%로 제한해 두고 있다. 이것은 중국(100~200달러)에 비해 크게 낮지만 베트남(60달러)과는 거의 동일한 수준이다. 개성공단에서는 북한 종업원에게 임금을 직접 지급할 수 있고 보너스를 지급할 수 있어 이를 생산성 제고수단으로 활용하는 것이 가능하다. 주당 법정 노동시간은 48시간으로 중국의 44시간보다 더 많게 책정되었다. 그렇지만 인력채용에 있어서는 기업의 채용 자율권이 확보되지 않아 중국의 경제특구에 비해 불리한 것으로 나타나고 있다.

개성공단 입주기업이 북한에 납부하는 기업소득세는 사회간접자본, 경공업, 첨단과 학기술 분야 기업에 대해서는 결산이익의 10%, 기타 기업에 대해서는 14%를 책정함으로써 중국 경제특구의 기업소득세 15% 보다는 낮다. 장려부문 및 생산부문에서 15년

이상 운영기로 한 기업은 이윤발생 연도부터 5년간 기업소득세를 면제, 다음 3년간 기업소득세의 50%를 감면한다. 서비스 부문에서 10년 이상 운영기로 한 기업에 대해서는 이윤발생 연도부터 2년간 면제, 다음 1년간 50%를 감면토록 하고 있다. 중국의 경우 이윤발생 연도부터 기업소득세를 2년간 면제하고 다음 3년간 50%를 감면하고 있어 개성공단이 중국의 경제특구에 비해 유리하다.

개성공단 진출기업들은 공단 밖에 있는 북한 기관, 기업소, 단체들과 계약을 체결하여 원자재 조달 및 생산품 판매, 위탁가공 등 북한 내수시장 접근이 가능하다. 개성공단 분양가는 평당 14만 9천원으로 중국 단둥지역의 평당 5만원에 비해 높은 편이다. 분양가에는 남측 시공사가 북측에 지급하는 토지 임차료가 포함되어 있다. 개성공단의 토지사용료는 중국의 연해도시 경제특구에 비해 비싼 편이다.

남과 북은 그동안 합의는 하였으나 그 효력 발생이 미루어져 온 9개 경협합의서를 2005년 8월 발효시켰다.³⁾ 9개 경협합

(2003.9.18), 로동규정(2003.9.18), 관리기관 설립운영규정(2003.12.11), 출입·체류·거주규정(2003.12.11), 세관규정(2003.12.11), 외화관리규정(2004.2.25), 광고규정(2004.2.25), 부동산규정(2004.7.29), 보험규정(2004.9.21) 이다.

3) 남과 북이 합의한 9개 경협합의서는 ① 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002.12.6), ② 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2002.12.8), ③ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002.12.8), ④ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002.12.8), ⑤ 남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003.10.12), ⑥ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29), ⑦ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004.4.13), ⑧ 남북해운합의서(2002.12.28) 및 ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서

의서가 발효됨에 따라 개성공단내의 출입·체류, 차량과 열차 통행, 통관·통신·검역 등이 제도적 틀 속에서 진행될 수 있게 되었다. 개성공단사업을 위한 후속 조치로서 경협합의서의 조속한 시행이 뒤따라야 한다.

3. 국제적 환경

북한으로서도 개성공단사업은 매우 중요하기 때문에 이 사업이 위협에 처하게 하는 일은 하지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 여전히 북한은 완전히 신뢰할 수 있는 사업 파트너가 아니라는 점에서 개성공단에 대한 기업의 투자는 상당한 위험이 따르는 사업임이 분명하다. 더구나 북한이 핵문제를 둘러싸고 국제사회, 특히 미국과 갈등관계에 있는 점도 개성공단사업 추진에 걸림돌로 작용하고 있다. 북·미관계가 개선되지 않는 상황에서 개성공단사업에 박차를 가하기는 어려운 실정이다.

이와 같은 북한의 대외적 환경은 개성공단의 사업여건에 매우 불리하게 작용하고 있다. 개성공단은 북한의 한 지역으로 간주되기 때문에 원산지 규정 및 전략물자 반출입 규정과 관련하여 제약이 따른다. 국제관

례상 개성공단 생산제품은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높아 해외 수출에서 커다란 불이익이 예상되고, 전략물자와 관련하여서는 개성공단으로의 전략물자 반출이 엄격히 통제될 것으로 보인다.

개성공단 생산제품의 수출여건은 미국, 일본, EU 등 주요시장에서 경쟁국에 비해 불리하다. 북한산 제품에 대한 높은 관세율 부과 등에 따른 진입장벽이 이들 시장에서 존재하기 때문이다. 특히 개성공단 제품이 미국시장으로 진출하기 위해서는 북한산 제품에 대해 높은 관세율을 부과하는 미국의 대북 경제제재조치의 해제가 필수적이다. 이 문제의 해결은 미국의 대북 경제제재의 핵심사안인 북한의 테러지원국 지위가 우선 해소되어야만 가능하다.

다자간 전략물자 통제체제 하에서 북한은 위험국가로 간주되고 있어 첨단, 정밀설비의 북한 반출은 제한될 수밖에 없다. 미국은 자국(미국)산 요소가 10% 이상 들어있는 제품의 경우에도 미국산 제품의 재수출로 간주하여 대북 수출을 통제할 것을 요구하고 있다. 따라서 북·미관계가 개선되지 않는 상황에서 첨단설비를 요구하는 제조업체가 개성공단에서 사업을 추진하기는 쉽지 않을 것이다.⁴⁾

(2004.5.28) 등이다.

4) 개성공단 시범단지 입주업체로 선정된 15개 업체 가운데 2개 업체(용인전자, 제씨콤)는 사정상 공장착공을 하지 못하고 있다. 이들 업체의 반출 예정 설비가 전략물자 통제대상인 점과 관련이 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 개성공단과 북한 산업과의 연계 필요성

1. 개성공단 진출 수요

남한의 제조업, 특히 중소기업의 경우 고비용·저효율 구조로 인한 가격경쟁력 상실로 새로운 돌파구 마련이 절실한 상황이다. 이미 많은 기업들이 경쟁력 제고를 위해 중국과 동남아 등지로 이전함에 따라 남한의 제조업 공동화 현상이 심화되고 있다. 남한 제조업의 가격경쟁력 저하는 고임금, 고지가, 높은 물류비 등 고비용에 기인하고 있으며, 이 중에서도 생산성을 웃도는 높은 임금 상승률은 기업경영 최대의 장애요인이다.

개성공단사업은 남한 산업(제조업)의 고도화를 위한 구조조정에 적합할 뿐만 아니라 북한의 노동력과 토지를 최대한 활용할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 개성공단은 남한기업들에게 양질의 저렴한 노동력 공급이 가능하기 때문에 이 지역에 진출하는 중소기업들에게는 경쟁력 제고와 구조조정을 촉진하게 될 것이다. 따라서 개성공단의 가장 적절한 활용방식은 노동집약적 산업을 우선 배치함으로써 이 지역을 남북한 산업협력을 통한 제조업의 가공 및 수출 전진기지로 발전시켜 나가는 것이라 할

수 있다.

개성공단 1단계(100만 평) 개발계획에 따르면, 개성공단에는 사업효과를 조기에 실현할 수 있고, 비용절감 효과가 크며, 남북간 상호의존성 및 집적효과가 큰 업종을 우선 배치할 계획이다.⁵⁾ 2004년 5월 분양 모집한 시범단지(28,000평)에 선정된 15개 업체는 로만손(시계제조)을 비롯한 신원(의류), 삼덕통상(신발) 등으로 부족한 기반시설에 적응이 가능하고 노동집약성이 높은 기업이다. 한국토지공사는 개성공단 1단계 1차 5만 평에 대한 분양 공고(2005.8.1)를 하면서 전략물자, 원산지 문제 및 남북간 산업특성을 감안하여 섬유, 봉제, 신발 제조업 등으로 업종을 제한하였다.

2005년 4월 현재 개성공단에 입주를 신청한 기업은 총 1,807개 업체로 이들 기업의 대부분은 노동집약적인 섬유, 의류, 신발, 가방, 완구, 화학(고무, 플라스틱, 비닐 등), 전기·전자, 기계·금속(자동차부품, 볼트 등), 신변장신구, 기타(IT, 문구, 가발, 식품 등) 업종에 종사하고 있는 것으로 나타났다.⁶⁾

개성공단 1단계 개발계획, 시범단지 입주업체, 1차 분양업종 및 입주 신청기업 현황에서처럼 남한의 개성공단으로의 진출수요는 노동집약적 경공업 분야에 집중되어 있

5) 통일부, “개성공단사업추진 현황,” 대북정책초점, 2005.4.12.

6) 현대아산, 『개성공업지구 역사와 개발총계획』, 2005.4.27.

〈표 1〉

개성공단 입주신청 기업현황

(2005년 4월 현재)

번 호	업 종	신청업체수	분양신청면적(평)	비 고
1	섬 유	263	1,188,000	
2	의 류	300	644,000	
3	신 발	47	174,000	
4	가 방	36	86,000	
5	완 구	26	106,000	
6	화 학	112	428,000	고무, 플라스틱, 비닐 등
7	전 기 / 전 자	199	645,000	
8	기 계 / 금 속	368	1,524,000	자동차부품, 볼트 등
9	신변장신구	39	63,000	
10	기 타	417	1,449,000	IT, 문구, 가발, 식품 등
계		1,807	6,308,000	

자료: 현대아산, 『개성공업지구 역사와 개발총계획』, 2005.4.27.

다. 이들 분야는 인건비 비중과 고용효과가 높고, 설비 설치 및 제품생산 소요기간이 짧아 단기간에 생산·가동할 수 있으면서 해외 수출이 유망하다 할 수 있다.

섬유·의류산업은 남한이 상당한 기술을 보유하고 있으나 임금 경쟁력이 크게 약화되고 있어 우리 업체의 해외 진출이 활발하게 이루어지고 있는 산업이다. 전기·전자산업은 우리의 기술수준이 다양하면서 부품조립을 비롯한 노동집약적인 공정이 많이 있어 개성공단 진출에 적합한 것으로 판단된다. 북한의 저임 노동력을 활용하는 차원의 장점은 기계·금속, 신발, 완구 등과 같은 업종에도 적용된다. 동시에 북한이 상대적으로 우수한 기술인력을 확보하고 있는 소프트웨어 분야를 중심으로 한 정보기술(IT)

산업 등에서의 개성공단 진출도 추진되어야 한다.

남한의 개성공단으로의 진출수요가 노동집약적 제조업 분야에 집중되어 있는 것은 무엇보다도 저렴한 북한 노동력을 최대한 활용할 수 있어 국제경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 그러나 개성공단에서 요구하는 수준의 노동력을 북한이 원활하게 공급할 수 있을지는 미지수이다. 전략물자 반출 규제 및 판로 문제(원산지)에 따른 설비 이전 및 해외수출에서의 제약은 북한 노동력을 활용하려는 기업의 개성공단 진출 수요를 감소시키고 있다. 북한 노동력과 함께 다른 요소를 적극 활용함으로써 개성공단의 추가적인 경쟁력 제고를 위한 방안이 모색되어야 한다.

2. 북한 산업과의 연계 필요성

가. 북한 기술인력 확보

개성공단 진출기업은 자체적으로 북한 노동력을 채용할 수 없고 반드시 북한의 인력 알선기관 또는 기업을 통해야 한다. 「개성공업지구 노동규정」 제8조는 “공업지구의 기업은 필요한 노력을 노력알선기업에 신청하여야 한다”고 규정하고 있기 때문이다. 중국이나 베트남의 경우 외국투자기업은 종업원 채용시 인력알선기관 및 주무 행정기관의 추천이나 계약에 의한 것과 함께 직접 모집도 가능하다. 그렇지만 북한에서는 외국투자기업이 채용광고 등을 통해 노동력을 자체적으로 모집할 수 없기 때문에 노동력의 질을 평가하여 선별 채용하는 것은 원천적으로 봉쇄되어 있다.

북한 현지 인력을 채용하는 데 있어서 개성공단은 현재와 같이 북한 당국이 전적으로 인력을 공급하는 방식이 아니라 기업이 직접 채용하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 중국과 베트남에서도 직접 채용이 가능한 만큼 개성공단 진출기업은 인력

채용에 있어서 주도적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 따라서 현재로는 북한의 노력 알선기관(기업)과 충분히 협의하여 적절한 인력을 확보하도록 해야 하지만, 장기적으로는 북한에게 노동규정의 개정을 촉구하면서 인력채용의 자율권을 확보해 나가야 한다.⁷⁾

그러나 개성공단이 북한 현지 인력의 자율적 채용권을 확보한다 하더라도 여전히 문제는 남게 된다. 개성공단의 경쟁력 제고를 위해서는 단순 저임 노동력과 함께 일정한 기술수준을 가진 노동자도 필요하다. 과연 북한은 개성공단에서 요구하는 기술수준을 가진 노동자를 얼마나 많이 보유하고 있는가는 면밀히 따져봐야 할 것이다. 북한의 낙후한 산업기반과 시설, 그리고 노동자의 의식수준 등을 감안할 때 북한이 개성공단에 적합한 노동력을 제대로 공급할 수 있다고 보기는 힘들 것이다.

북한 노동력을 활용하는 데 있어 이들의 기술·기능 수준의 역할은 매우 중요하지만 북한의 주요 산업별 기술수준은 최소 5년에서 최대 30년까지 한국에 뒤져있는 실정이

7) 북한에서 외국투자기업의 고용제도 개선방안은 중국의 고용법제를 참고할 수 있다. 중국에서 외국투자기업은 국영기업과 달리 종업원의 모집 시기, 조건, 방법, 인원수 등에 대하여 관련 법규에 의거하여 자체적으로 결정한다. 필요 근로자를 노동행정기관의 인가를 얻어서 직접 모집하거나 다른 지역에서도 모집할 수 있고, 3~6개월의 수습기간을 두어 수습 성적을 토대로 수습이 끝난 자를 정식 채용하거나 채용을 거부할 수 있으며, 기존 공장을 이용하여 기업을 설립할 경우에는 종전 종업원 전원 또는 일부를 선별하여 채용할 수 있다. 또한 종업원 모집과 채용의 경우 노동행정기관에 신청등기 및 노동계약 공증의 절차를 거치도록 함으로써 채용계약은 노동계약으로 대체되므로 노동행정기관의 개입을 배제하여 자율적 노사관계가 보장될 수 있다. 김강식, 『북한의 노동』(서울: 집문당, 2003), p. 209.

다.⁸⁾ 현재 북한의 기능공들 가운데서 즉시 현장 투입이 가능하고 활용할 수 있는 인력은 미싱사 및 용접공 등 극히 일부에 지나지 않는다. 따라서 개성공단이 필요로 하는 기능공들 중 상당 부분의 기술·기능수준 향상은 현장교육을 통해 점진적으로 해결해 나가야 하는 경우가 많을 것이다.

개성공단 1단계가 본격 가동하게 되면 약 7만여 명의 북측 근로자가 입주기업에 근무할 것으로 예상된다.⁹⁾ 2단계 및 3단계가 완료되면 수십만 명의 북한 근로자가 개성공단에서 근무하게 될 것이다. 개성공단에서 요구하는 수많은 기술인력의 수급은 기본적으로 북한 산업이 정상화되어 북한이 기술인력을 많이 보유해야 가능하다.

저임 노동력과 함께 양질의 노동력을 확보할 수 있을 때 개성공단의 경쟁력은 높아진다. 개성공단이 필요로 하는 양질의 노동력 확보를 위해서는 노동집약적 경공업 부문에 종사하는 북한 노동자의 전반적인 기술수준이 향상되어야 한다. 그리고 이들 북한 산업이 개성공단과 연계되어 있을 때 개성공단은 필요로 하는 숙련 북한 노동자를 원활하게 공급받을 수 있을 것이다. 양질의

북한 노동자를 확보함으로써 개성공단은 품질 향상과 생산성을 제고시킬 수 있다.

나. 북한산 원부자재 조달

개성공단 진출기업은 저렴한 토지와 저임·양질의 북한 노동력을 잘 활용함으로써 경쟁력을 가지게 된다. 그러나 개성공단은 북한이 상대적으로 경쟁력을 가진 토지를 직접 사용하거나 노동력을 직접 고용하는 방법만 가지고서는 경쟁력 확보에는 한계가 있다. 북한이 지닌 강점을 개성공단이 다른 형태를 통해 활용함으로써 추가적인 경쟁력 제고를 도모해야 한다. 이와 관련하여 개성공단 입주기업이 더 많은 북한산 원부자재를 조달해 사용한다면 제품생산에서 높은 비중을 차지하는 원부자재 비용을 절감할 수 있을 것이다.

그러나 개성공단 시범단지에 입주한 기업 및 1단계 5만 평에 진출할 기업들은 생산에 필요한 원자재를 모두 남한에서 조달하도록 되어 있다. 초기 개발단계에서 개성공단 운영과정의 원부자재는 품질과 공급의 안정성 등을 고려하여 대부분 남한으로부터 조달하

8) 북한의 자동차·전력·조선·화학섬유·방직·제지 산업의 기술수준은 한국의 60년대 후반, 석유화학·타이어·관유리·신발·음식료품 산업은 70년대 초반, 화학비료·시멘트 산업은 70년대 중반, 정밀기계·가전제품은 70년대 후반, 철강·공작기계·반도체·통신기기·자동화기술·전기기기·의류 산업은 80년대 초반, 컴퓨터는 80년대 중반, 비철금속은 90년대 초반 수준으로 평가된다. 한국산업은행, 『동북아 2003: 동북아 경제중심 건설을 위한 국가별 편람』 (서울: 한국산업은행, 2003), pp. 107-108.

9) 통일부, 『개성공단 길라잡이』 (서울: 통일부, 2005.8), p. 6.

는 것이 바람직할 수 있다. 그러나 1단계 공사가 완료되어 공단이 본격적으로 가동되고, 2단계 및 3단계 공단이 완공된 후에도 개성공단에 소요되는 원부자재를 대부분 남한에 의존한다는 것은 생산비용 측면에서 반드시 검토되어야 한다.¹⁰⁾

북한산 원부자재는 남한 또는 수입 원부자재에 비해 대체로 가격경쟁력을 갖추고 있다고 예상할 수 있다. 따라서 원가절감이라는 측면에서 북한산 원부자재의 활용을 확대한다면 개성공단은 추가적인 경쟁력 제고가 가능하다. 원자재를 점차 남한(수입)산에서 북한산 원부자재 및 반제품으로 대체할 경우 개성공단은 생산비를 낮출 수 있게 되어 경쟁력은 높아지게 될 것이다. 이 경우 북한산 원부자재의 품질 및 규격은 개성공단의 요구 수준에 적합해야 한다.

개성공단에 소요되는 대부분의 원부자재를 남한에서 조달한다는 것 자체가 개성공단의 경쟁력 제고를 억제한다. 개성공단은 북한산 원부자재를 직접 조달·사용하거나 생산 공정의 일부를 북한에서 이전함으로써 생산비를 절감할 수 있다. 북한산 원부자재의 사용을 확대하기 위해서는 개성공단에 진출한 산업과 연관된 북한의 동종 또는 유사 산업의 발전이 필수적이다.

다. 북한 내수시장 판매

위에서 제시된 북한 산업과의 연계 필요성은 개성공단의 생산비 절감이나 효율성 제고에 초점이 맞추어져 있다. 이런 조건이 충족된다 하더라도 개성공단사업의 성공을 담보하기 위해서는 이 곳에서 생산된 제품의 판로가 확보되어야만 한다. 개성공단 생산제품의 판매시장은 북한 내수, 남한 내수 및 해외 수출시장을 들 수 있다. 개성공단 제품의 판로 확보를 위해서는 이들 대상 시장을 면밀히 검토하고 시장별 특성과 여건에 맞는 목표시장을 선정하는 것이 중요하다.

개성공단 생산제품은 원재료를 남한 또는 제3국에서 들여와 가공·제조하므로 2국 이상에 걸친 생산형태로 볼 수 있다. 2국 이상에 걸친 생산제품에 대한 원산지 판정기준은 일반적으로 실질적 변형기준이나 주요공정기준 등을 따르게 된다. 개성공단에서의 생산·제조 공정은 “물품에 실질적 변형을 가져오고 새로운 특성을 부여한 행위”로 보아 크게 무리가 없을 것이다. 국제사회에서 일반적으로 인정되는 원산지 판정기준과 국별 판정기준에 따르면 개성공단 입주기업들이 생산하는 제품은 대부분 북한산으로 판정될 가능성이 높다.¹¹⁾

10) 인천광역시 연구보고서는 개성공단에 공급될 원부자재의 95% 정도가 남측에서 조달될 것으로 추정하고 있다. 인천광역시, 「인천-개성 연계발전 추진 전략」(2005.4), pp. 124-125.

11) 김삼식, “개성공단 생산제품의 판매시장 확보방안,” 『21세기 동북아시아의 남북경협』(서울: KOTRA, 2003).

대부분의 우리 기업은 생산제품을 해외로 수출하기 위해 개성공단에 진출하고자 한다. 그러나 시장 규모가 큰 선진국 시장, 특히 3대 시장이라 할 수 있는 미국, 일본, EU시장에서는 북한산 제품에 대한 진입장벽이 있음을 유의해야 한다. 북한산 제품의 대미 수출은 미국의 2차 대북 경제제재 완화조치에 따라 이론적으로는 가능해졌다. 그렇지만 미국은 북한에 대해 정상교역관계(NTR: normal trade relations) 대우를 부여하지 않고 있으며 북한산 제품에 대해 초고세율의 'Column 2' 관세를 적용하고 있다. 따라서 개성공단 생산제품의 미국시장 진출은 단기적으로는 거의 기대하기 어려운 실정이다.

일본은 북한에 대해 명시적인 경제제재 조치를 취하지 않고 있으나 북한은 관세측면에서 경쟁국들에 비해 대일 수출이 불리한 상황이다. 일본시장에서 상대적으로 고율의 관세를 적용받는 북한산(개성공단) 제품은 비록 미국시장처럼 수출이 불가능한 수준은 아니지만 가격경쟁에서 상대적으로 불리하다.

EU의 경우 대북 교역에 대해 특별한 규제를 취하지 않고 있다. 그러나 북한은 EU 시장에서特惠세율(GSP)의 적용을 받는 다른 개발도상국들에 비해 가격경쟁에서 불리하고, 섬유제품에 대해서 엄격한 수입쿼터를 적용받고 있다.

단기적으로 개성공단 생산제품의 주력시장은 남한 내수시장이라 할 수 있다. 남북

〈표 2〉 개성공단 생산제품의 미국·일본·EU에 대한 수출여건

시 장	대북 수입규제	적용 관세	GSP 혜택	단기 수출여건
미 국	경제제재 완화추세 수출입 승인·허가 필요	초고세율: Column 2 세율	없음	사실상 불가능: 가격경쟁 절대 불리
일 본	특별한 규제 없음	국정(기본)세율: 협정·特惠세율보다 높음	없음	수출 가능: 가격경쟁 불리 의류·신발·완구류 수출 유리
E U	특별한 규제 없음	협정세율: 경쟁국은 GSP 수혜	없음	수출 가능: 가격경쟁 불리 섬유류 수입쿼터제 시행 컴퓨터·의류·일부 가전제품 수출 유리

주: 개성공단 생산제품이 북한산 원산지 적용을 받을 경우 가정

자료: 김삼식, "개성공단 생산제품의 판매시장 확보방안," 『21세기 동북아시아의 남북경협』(서울: KOTRA, 2003), p. 77.

한 민족 내부거래에 따른 무관세 혜택, 지리적 인접성에 따른 수송과 유통의 편리 및 거대한 수도권 시장을 감안한다면 해외 수출시장에 비해 매우 유리하기 때문이다. 그러나 개성공단이 본격 가동되어 생산물량이 급증할 경우, 특히 개성공단 입주 전 수출 위주의 기업(제품)이 수출시장을 확보하지 못해 남한 시장으로 제품을 대량 반입할 경우 국내시장과 관련 산업은 공급과잉에 따른 교란에 직면하게 될 것이다. 동시에 북한산(개성공단) 제품의 반입물량이 급증함에 따라 남북한간 무관세 거래에 대한 국제사회의 문제 제기도 예상된다. 이런 문제에 대처하기 위해서라도 개성공단은 개발의 초기부터 북한시장 진출을 염두에 두어야 한다.

개성공단 제품의 잠재적 판로 제한을 완화하기 위해서는 북한시장 진출 및 판로 확대가 필수적이다. 북한 산업과의 연계를 통해 북한시장의 수요 파악 및 시장과의 접촉이 확대되면 개성공단 제품은 북한시장을 선점할 수 있게 될 것이다. 북한산업이 정상화되고, 북한경제의 구매력이 향상된다면 북한은 남한, 특히 개성공단 제품의 주요 시장으로 바뀌게 될 것이다. 북한 산업과의 연계를 통해 개성공단 제품의 북한시장 진출이 가시화되고 판매가 확대됨으로써 개성공단의 경쟁력은 한층 높아지게 된다.

IV. 북한 산업과의 연계를 통한 경쟁력 제고방안

1. 기본방향

개성공단에 입주한 기업은 북한 산업과의 연계를 통해 북한산 원부자재의 조달 및 훈련된 북한 노동자(기술인력)를 공급받을 수 있게 된다. 이를 통해 개성공단은 원가절감, 품질제고 및 생산성향상을 기대할 수 있기 때문에 가격 및 품질 등에서 추가적인 경쟁력 제고가 가능하다. 동시에 북한 산업과 연계됨으로써 개성공단에서 생산된 제품의 일부는 북한 산업의 생산에 필요한 원부자재로서 판매가 가능하고 일부는 소비재로 북한 내수시장에 판매될 수 있다.

개성공단의 추가적인 경쟁력 제고를 위해서는 개성공단에 진출한 기업(산업)과 관련된 북한기업(산업)의 정상화 및 발전이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 남북한 산업협력이라는 차원에서 유망한 북한 산업을 지원·육성하는 것이 필요하다. 북한 산업이 정상화되면 북한 공장·기업소의 개성공단에 대한 원부자재 공급이 확대될 뿐만 아니라 전반적인 북한 노동자의 기술수준 향상을 통해 숙련된 노동자를 개성공단에 공급할 수 있게 된다.

남북한 산업협력의 확대는 개성공단의 경쟁력 제고에 이바지하게 된다. 그러나 개성

〈표 3〉

개성공단 단계별 개발계획

구 분		1단계	2단계	3단계	개성시가지	확장구역	총면적
면 적 (만 평)	공 단	100	150	350	-	200	800
	배후도시	-	100	200	400	500	1,200
개발일정		'02~'07	'06~'09	'08~'12	추후협의	추후협의	

자료: 남북문제연구소, 『개성공단 가는 길』 (서울: 남북문제연구소, 2005.5), p. 12.

공단사업이 남북한 산업협력이란 큰 틀 속에서만 진행된다면 북한 산업과 직접 연계될 경우에 비해 개성공단의 경쟁력 제고효과는 축소될 것이 분명하다. 개성공단의 경쟁력은 전반적인 남북한 산업협력이 개성공단사업과 직접 연계되어 있을 때 더욱 효과를 발휘할 수 있게 된다. 따라서 개성공단의 단계별 개발계획에 상응하는 북한의 유망한 산업부문을 지원·육성해 나가는 것이 중요하다.

개성공업지구 개발총계획에 따르면, 단계별 사업규모 및 방향은 북한 당국과 협의 과정에서 조정이 가능하다. 3단계로 개발할 예정인 개성공단은 우선 1단계로 2007년까지 개성시 봉동리 일대 100만 평 규모를 대상으로 하고 있다. 노동집약적 중소기업 공단조성이 목표인 1단계에서는 비용절감 효과가 크고 설비·설치 및 제품생산 소요기간이 짧아 단기간 내에 생산을 가동할 수 있는 섬유·가방·신발·조립금속 등 250~300개 중소기업이 입주할 예정이다.

중점개발단계인 2단계에는 개성공단을

세계적 수출기지로 구축하는 것을 목표로 2006년부터 2009년까지 250만 평(공단 150만 평, 생활·상업·관광구역 100만 평)에 경공업과 조립금속 제품, 기초 첨단관련 산업을 중점적으로 유치할 계획이다. 2008년부터 550만 평(공단 350만 평, 생활·상업·관광구역 200만 평)을 개발할 계획인 3단계 전면개발단계에서 개성공단은 중화학공업과 산업설비분야 유망업종 및 첨단산업의 다국적기업 유치를 목표로 복합공업단지 및 동북아경제 거점으로서의 역할을 수행하게 된다.

개성공단 개발계획에 나타나 있는 유치업종들의 상당 부분은 북한 산업 정상화 및 발전을 위해 육성해야 할 북한 산업부문과 일치한다. 이것은 개성공단 유치업종과 유사 또는 동종의 북한 산업이 발전할 경우 개성공단에 긍정적 파급효과를 가져올 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 남북한 산업협력을 통해 육성해야 할 북한의 산업부문은 북한에서 상대적으로 비교우위에 있는 부문이다. 개성공단의 경쟁력 제고를

위해서는 무엇보다도 이들 북한의 유망산업 부문에 대한 정상화가 추진되어야 한다.

한정된 재원을 감안한다면 북한 전역에 산재해 있는 모든 유망산업을 지원·육성의 대상으로 삼을 수는 없다. 특정 산업을 육성하기 위해서는 이 산업이 소재하고 있는 지역의 사회간접자본시설의 구비가 선행되어야 한다. 북한의 에너지 부족과 낙후한 교통인프라 등을 감안할 때 상대적으로 에너지 공급 및 교통인프라 활용이 용이한 지역에 소재해 있는 유망 산업들을 우선 정상화시켜 나가도록 해야 한다.

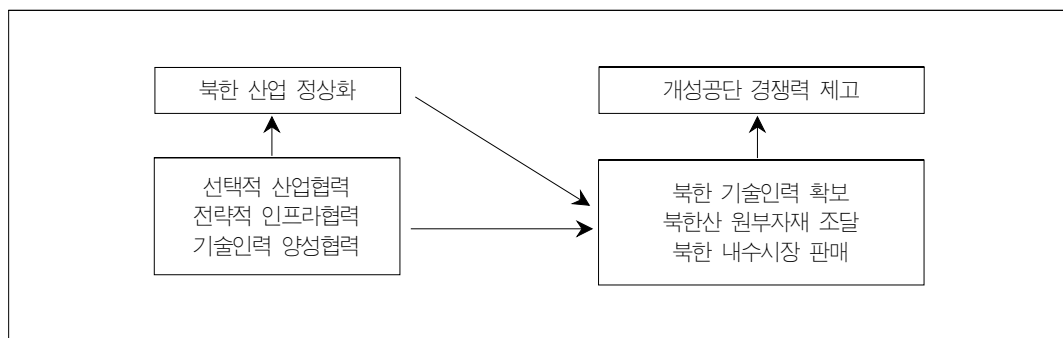
북한의 7개 권역(함북, 자강, 함남, 평북, 평남, 황해, 강원)을 대상으로 노동력, 토지 이용 잠재력, 지하자원, 관광자원, 사회간접자본 등을 중심으로 발전 잠재력을 살펴

본 결과에 따르면, 평남권역과 황해도권역이 가장 유리한 성장 잠재력을 가지고 있는 것으로 나타났다.¹²⁾ 평남권역의 경우 모든 부문에서 발전 잠재력이 높은 것으로 나타났다. 특히 풍부한 노동력과 양호한 기반시설이 여타 권역들보다 월등한 것으로 판단된다. 황해도권역의 경우에도 남한 수도권과의 근접성과 기반시설 확충이 용이하여 향후 발전 잠재력이 매우 높은 것으로 판단된다.

개성공단의 경쟁력 제고를 염두에 둔다면 개성에 인접한 지역에 소재해 있는 유망 산업을 우선 지원·육성 대상으로 삼아야 할 것이다. 북한 내 다른 지역에 비해 상대적으로 기반시설이 잘 구비되어 있고 개성공단과 인접한 황해도권역과 평남권역에 위치한

〈그림 1〉

북한 산업 정상화와 개성공단 경쟁력 제고



12) 북한의 행정구역 분포에 따르면, 황해남북도, 평안남북도, 함경남북도, 자강도, 양강도, 강원도 등 9개 도가 있다. 국토연구원에서는 이런 북한의 9개 도 가운데 자강도의 일부 지역을 평안북도에 포함시키고, 자강도의 나머지 지역과 양강도 지역을 하나의 권역으로 설정해 이들 7개 권역을 대상으로 권역별 발전 잠재력을 비교하였다. 이상준 외, 『북한의 권역별 발전구상 연구』(서울: 국토연구원, 2000).

해주공업지구 및 평양공업지구에 소재한 북한의 유망산업(공장·기업소)을 활용하는 것이 바람직하다. 동시에 이들 지역의 인프라 확충과 기술인력 양성은 북한 산업 정상화의 조기 실현을 가능하게 할 것이다.

북한 산업과의 연계를 통한 개성공단 경쟁력 제고의 기본방향은 북한 산업의 정상화에 있다. 이를 위해 남북한은 개성공단 개발계획과 연계하여 상대적으로 발전 잠재력이 높은 황해도권역과 평남권역에 소재한 북한 유망산업과의 선택적인 산업협력, 전략적인 인프라 협력 및 기술인력 양성협력이 필요하다. 개성공단과 인접한 지역의 유망산업이 정상화되면 개성공단은 북한산 원부자재의 조달 확대, 북한 기술인력의 안정적 확보, 북한 내수시장 판매 등을 통해 경쟁력을 강화해 나갈 수 있다.

2. 경쟁력 제고방안

가. 선택적 산업협력

(1) 노동집약적 경공업 육성

북한은 개발도상국의 일반적인 성장모델인 노동집약적 산업의 육성을 통해 우선 경공업 제품의 수출을 확대함으로써 산업 정상화와 경제발전을 이룰 수 있을 것이다. 북한은 저렴하고 양질의 유희노동력을 확보할 수 있어 노동집약적 경공업 산업은 가격 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다. 산업 정상

화를 위한 구조조정과정에서 경공업부문의 육성은 상대적으로 자본 소요가 적은 반면, 중공업부문의 시설 현대화에는 많은 자본이 소요되기 때문이다. 개성공단 시범단지에 입주한 기업 및 본공단에 진출을 희망하는 남한기업의 사례에서 나타난 것처럼 북한은 경공업 제품을 생산하는 제조업을 육성해야 할 것이다.

이와 같이 북한경제의 발전을 위해서는 북한을 노동력을 효율적으로 활용할 수 있는 섬유, 의류, 신발, 전기·전자 등 노동집약적 산업의 가공 및 수출기지로 발전시켜 나가는 것이 중요하다. 예를 들면, 섬유의류산업과 전기·전자산업은 북한이 전략적으로 육성이 가능한 유망한 수출전략산업이라 할 수 있다.

북한의 섬유산업은 생산기반 및 기술수준이 상대적으로 양호하며 대외교역도 활발하게 이루어지고 있다. 섬유산업은 북한이 가진 거의 유일한 생산요소인 노동력을 활용할 수 있는 노동집약적 산업으로 상대적으로 적은 규모의 투자를 통해 빠른 기간에 수출산업으로 육성이 가능하다. 실제로 북한은 의류부문에 대한 투자 증가와 함께 봉제·임가공공장 및 수출피복공장 등의 설비 개체를 통한 현대화를 꾸준히 진행하고 있다.

전기·전자산업은 수출주도형 성장전략을 채택하는 국가들이 섬유·의류 등 노동집약

적 경공업의 육성 이후 최우선적으로 육성하는 산업이기도 하다. 비록 생산기반과 기술수준에서 상대적으로 뒤쳐져 있지만 북한의 전기·전자산업의 경우 부품생산 및 조립 등과 같은 노동집약적인 공정이 상당히 많다. 최근 수출이 빠르게 증가하고 있는 북한의 전기·전자산업은 일차적으로 소규모 투자를 통한 육성 가능성이 있고, 경제 전체의 기술수준 향상을 위해서도 육성이 필요하다.

북한의 섬유·의류, 봉제·완구, 신발 등 노동집약적 경공업 산업과 가전 등 전기·전자산업은 남한과의 협력을 통한 육성 가능성이 큰 분야이다. 이 분야에서 북한은 남북한 산업협력을 통해 부족한 자본과 기술을 조달하고 남한의 수출 산업화 경험을 전수받을 수 있다. 산업협력을 위해 남한은 유희시설 및 설비의 개성공단 인근 황해도권역 및 평남권역 소재 공업지구로의 반출 확대 및 민간투자가 활성화되도록 지원해야 한다. 중장기적으로는 이 지역에 현대화된 첨단기술과 경공업 중심의 공장 설립을 위

한 대북 투자가 증대되어야 한다.

개성공단에 진출한 섬유, 가전, 잡화 등의 분야에 진출한 남한기업과 북한 내 동종업종과의 기술제휴 등 유기적 협조체제 구축도 필요하다. 동시에 개성공단을 북한내 해주 및 평양공업단지와 네트워크화 함으로써 남북한은 제품 및 공정간 분업 추구를 통해 노동집약적 경공업 분야에서 생산 효율성을 극대화할 수 있을 것이다.¹³⁾

남북경제협력추진위원회 제10차 회의(2005. 7.9~12, 서울)에서 남과 북은 대북 경공업 지원과 지하자원 개발을 연계한 유무상통의 협력을 강화해 나가기로 합의하였다.¹⁴⁾ 이것은 최종 생산물의 단순 교역보다 남북이 가진 자원·자본·기술 등 경제적 요소를 결합한 경험사업을 추진함으로써 경제협력의 범위 확대 및 남북의 경제적 특성을 감안한 새로운 방식의 경제협력사업이 가시화되었음을 의미한다. 남측은 북측에 경공업제품 생산용 원자재를 제공하고, 북측은 남측에 대해 북한 지하자원 개발에 대한 투자 보장 및 생산물을 제공하는 새로운 형태의 산업

13) 개성공단을 수도권에 소재하고 있는 안산, 시흥 등 공단과 네트워크화 하는 분업 방식도 가능하다. 이석기, “본격화되는 개성공단사업,” 산업연구원 (2005.1.24), p. 35.

14) 남북경제협력추진위원회 제10차 회의(2005.7.9~12, 서울) 합의문 1항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전을 도모하기 위해 쌍방이 가지고 있는 자원, 자본, 기술 등 경제요소를 결합시켜 새로운 방식의 경제협력사업을 추진해 나가기로 한다. 우선 남측은 2006년부터 북측에 긴요한 의복류, 신발, 비누 등을 생산하는데 필요한 각각의 원자재를 북측에 제공하며, 북측은 아연, 마그네사이트, 인회석정광, 석탄 등 지하자원 개발에 대한 투자를 남측에 보장하고 생산물을 제공하기로 한다. 쌍방은 앞으로 경제협력사업 대상을 단계적으로 확대하는 방안을 연구·검토해 나가기로 한다. 이와 관련하여 경제 실무적으로 제기되는 문제를 협의하기 위해 8월 중 평양에서 실무자간의 협의를 진행하기로 한다.”고 하였다.

협력이 이루어지게 되었다. 이런 방식을 원용한다면 북한의 노동집약적 경공업 산업 육성을 위한 남북한 산업협력의 심화를 기대할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

(2) 핵심 기간산업의 현대화

한편, 북한은 노동집약적 경공업 산업 육성과 함께 공업화 과정을 통해 구축한 중화학공업 산업기반을 중장기적으로 국제경쟁력을 가질 수 있는 핵심부문을 중심으로 한 구조조정과 선택적 현대화를 통해 경쟁력있는 기간산업으로 육성해 나가야 할 것이다. 북한은 철강, 화학, 기계 등 중화학공업의 생산 정상화를 위해 국제적 협력 하에 노후화된 생산설비의 현대화에 적극 나서야 한다. 이 과정에서 중공업 부문의 설비와 기술이 낙후되어 개보수가 불가능한 공장·기업소에 대해서는 업종 전환 등 과감한 구조조정을 통해 산업경쟁력을 확보해야 한다.

북한의 주요 중공업 산업시설과 공장의 상당부분은 소련의 지원으로 건설된 것으로 이들 노후화된 공장들의 현대화는 북한경제 발전에 있어 매우 중요한 사안이다. 북한의 노후화된 중화학공업 산업시설의 개·보수, 현대화 및 공동운영사업은 이미 오래전부터 거론되어 왔다. 1995년 체르노미르진 러시아 전 총리는 서울 방문시 소련이 북한에

지원한 17개 공장들이 부품과 원자재 부족으로 가동이 중지되었음을 지적하면서 한국 측에 이들 공장의 회생에 공동 협력할 것을 제안하였다. 최근에는 푸틴 대통령의 북한 방문을 계기로 북한 산업시설의 재가동 및 현대화에 대한 러시아의 관심이 고조되고 있어 실제로 이 분야에서 남북한과 러시아 간 협력 가능성이 높아졌다.

이런 맥락에서 북한 중화학 산업시설의 현대화는 한국이 자본을 제공하고, 러시아가 기자재, 시설 및 전문 인력을 투입하며, 북한이 노동력을 제공하는 형태를 고려할 수 있다. 이들 산업시설의 대부분이 러시아의 원료, 부품 및 기술을 바탕으로 가동되기 때문에 한국의 단독 투자에 비해 남북한과 러시아의 3자간 산업협력이 효율적이며 북한의 호의적인 반응을 기대할 수 있다. 남·북·러 3자 협력으로 생산된 제품은 러시아 및 북한시장, 제3국으로의 수출도 가능할 것이다.

현실적으로 북한 중화학 산업시설 현대화의 최대 관건은 소요 재원의 조달 문제이다. 러시아는 북한 산업시설 현대화와 관련하여 남·북·러 3자협력을 긍정적으로 평가하면서도 한국의 자금 지원으로 러시아산 기계와 설비를 구매해 주기를 희망하고 있는 실정이다. 그러나 한국이 북한 중화학 산업의

15) 대북 투자기업인 성남전자의 경우 콤팩트램프 생산 등 대북 채권에 대한 회수 대체품으로 북한산 아연괴를 반입한 바 있고 향후 반입량의 증가와 함께 다른 원자재의 추가 반입도 예상된다.

현대화에 소요되는 대규모 자금을 동원한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 북한 중화학 산업시설은 유망한 핵심 기간산업을 선택적으로 현대화해 나가는 전략이 필요하다.

핵심 기간산업의 현대화를 위한 북한의 전략산업으로는 철강, 비철금속을 중심으로 한 금속산업과 기계산업을 들 수 있다.¹⁶⁾ 이들 산업은 전후방 연쇄효과가 큰 산업으로 북한에서 상당 수준의 생산기반이 구축되어 있고, 기술수준이나 기술체계에 있어 다른 중화학 분야 산업보다 상대적인 비교우위에 있다. 따라서 남북한 산업협력을 통해 일정 정도 구조 고도화 및 현대화가 이루어진다면 수출산업으로서의 육성도 가능할 것으로 판단된다.

남한의 기계·금속산업은 중소기업의 비중이 높고, 주물 등 일부 업종은 3D 업종으로 인력난이 심각하기 때문에 개성공단 진출 수요가 매우 크다. 기계·금속분야의 남북한 산업협력을 위해 남한에서 3D 업종으로 취급받고 있는 금속가공분야의 북한 인력 활용을 위한 개성공단 이외 지역으로의 설비 진출과 대북 투자에 의한 현대화된 대규모 기계·금속공장의 건립을 추진할 필요가 있다.¹⁷⁾ 또한 해주 및 평양공업단지 내 기계·

금속산업 관련 주요(특급) 공장·기업소를 남북한 합영 형태로 전환하는 것도 검토해 볼 수 있다.

(3) 정보기술(IT)산업 육성

북한은 상대적으로 적은 자원을 투입하여 기술집약적 첨단산업을 집중적으로 육성함으로써 단기간에 빠른 성장과 함께 이를 통해 경공업과 중화학분야 공업의 생산능력을 제고시키고자 노력하고 있다. 그러나 기술집약적인 산업이라 하더라도 극히 일부 분야를 제외하고는 관련 산업의 전반적인 수준이 뒷받침되지 않는다면 본격적인 발전을 기대하기는 어렵다. 북한이 특히 관심을 두고 있는 정보기술(IT)산업의 경우에도 사회의 정보화가 일정 수준이상 도달하지 않고서는 하나의 경제를 비약적으로 발전시킬 정도로 발전할 수는 없을 것이다.

이런 한계에도 불구하고 북한의 IT산업은 일부 분야에서 기초기술이 상당한 수준에 도달해 있고, 교육과 훈련이 잘 된 인력을 확보하고 있다는 강점이 있다. 현재 북한경제의 규모나 산업발전 단계를 고려한다면 특정 분야의 집중적인 육성을 통하여 비교적 짧은 기간에 상당한 성과를 거둘 수 있는 가능성이 없는 것은 아니다. 기초 첨단

16) 이석기, “한국의 경제개발 경험과 북한 경제발전 전략의 모색,” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』, 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술회의(2005.7.26~27) 발표 논문, p. 205.

17) 추원서, “북한산업 정상화 지원과 남북협력방안,” 『KDI 북한경제리뷰』 제7권 제8호(2005.8), p. 23.

관련산업의 중점적 유치를 목표로 하는 개성공단 2단계 개발계획과 결부하여 북한의 IT산업을 육성한다면 남북한은 모두 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

첨단기술 산업분야에서 남북한 산업협력은 북한이 상대적으로 우수한 기술 인력을 확보하고 있는 IT산업이 유망하다. 특히 기술 및 인력의 측면에서 북한이 나름대로 강점을 가지고 있는 소프트웨어분야를 우선 육성해나갈 필요가 있다. 개성공단 진출 기업은 소프트웨어부문에서 공동개발 및 위탁개발 형태로 북한과 협력할 수 있을 것이다. 남측 자본과 북측 기술인력을 결합한 게임, 애니메이션, 디지털 콘텐츠 등 부담이 적고 부가가치가 큰 분야가 최우선 협력 대상이라 할 수 있다.

하드웨어 분야는 북한 전자산업의 발전, 대내외 환경의 변화 등을 감안하여 협력을 추진해 나가도록 한다. 이 분야에서는 컴퓨터 및 주변기기, 인쇄회로기판, 반도체부품, 교환기, 광케이블 등 다양한 사업을 개성공단과 연계하여 평양 등에 원부자재와 설비를 제공하는 임가공 및 분업 형태의 사업을 추진할 수 있다.¹⁸⁾

평남권역의 평양과 남포지역은 모든 제조업종에 걸쳐 입지 잠재력이 높은 것으로 나타나 있다. 그러나 이 지역은 단순 제조업

과 함께 북한 산업의 연구개발을 선도해야 한다는 측면에서 해당 업종의 연구개발기능이 중점적으로 육성될 필요가 있다. 이런 측면에서 남포-평양지역을 정보기술, 전자 등 첨단산업의 거점지역으로 개발해 나가야 한다. IT산업의 경우 첨단산업 기반이 확보된 수도권은 R&D(연구개발), 평양지역은 소프트웨어 개발과 하드웨어 부품생산 및 조립, 그리고 개성공단은 주요 생산공정을 담당할 수 있을 것이다. 이러한 형태의 분업구조를 통해 중장기적으로는 수도권-개성-평양지역을 잇는 IT축의 형성이 가능하다.

나. 전략적 인프라협력

(1) 전력 지원·협력

산업 정상화 및 경제 발전을 위해서 북한은 무엇보다도 심각한 에너지를 해결해야 한다. 특히 산업생산 활동에 필수적인 전력의 안정적인 확보가 가장 시급한 과제이다. 북한의 낮은 공장가동률(25~30% 정도)의 주된 원인은 전력부족 때문이다. 2004년 말 기준 북한의 발전량은 230억~240억 kWh로 남한 발전량 3,421억 kWh의 약 1/14 수준이며, 발전용량은 777만kW로 남한 발전용량 5,996만 kW의 약 1/8 수준에 불과한 실정이다.

북한의 전력 부족현상은 개성공단 개발에

18) 김영윤, “남북 경제협력과 한반도 변영,” 『6·15 남북공동선언과 한반도 평화·변영: 평가와 전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 149.

도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 남북한은 개성공단 가동에 필요한 전력공급과 관련하여 한전이 설계·시공·운영을 담당하며 남측에서 공급하도록 하는 전력공급합의서를 체결(2004.12.3)하였다. 이에 따라 개성공단 시범단지에 대해서는 2005년 3월 16일부터 배전방식(전봇대 설치)으로 1.5만kW를 남측에서 공급하고 있다. 본 단지에 대해서는 전력 10만kW를 송전방식(송전탑 설치)으로 공급할 계획이다.

북한은 부족한 전력을 러시아로부터 송전방식을 통해 공급받는 것을 고려해 볼 수 있다. 남북한과 러시아는 에너지 교류에 대한 기술적 측면 및 러시아 극동지역에서 생산한 전기를 송전선 건설을 통해 북한에 공급하는 것을 논의한 바 있다. 북한은 러시아 연해주에 대해 전력교환 프로젝트(러시아와 북한이 유희전력이 존재할 경우 상호 공급)를 제안하였고, 또한 러시아에 40만 kWh 전력 공급을 요청한 바 있다.¹⁹⁾ 이 경우 러시아의 부레이스카야(Bureyskaya) 수력발전소에서 생산된 전기를 북한이 활용할 수 있을 것이다. 러시아 극동지역의 화력발전소에 석탄 등 발전연료나 발전 자금을 제공(남한이 자금 부담)하고 여기에서 생산된 전기를 북한이 공급받을 수도 있다.

그러나 남·북·러 3자간 협력을 통해 남한

이 자금을 부담하면서 러시아산 전력을 북한에 공급하는 것보다는 한국이 직접 북한에 대해 전력을 지원·협력하는 것이 더욱 효과적일 것이다. 이와 관련 정부는 2005년 7월 12일 '대북 중대 제안'을 통해 북한이 핵 폐기에 합의할 경우 남한에서 생산한 200만kW 규모의 전력을 북한에 송전 방식으로 제공할 것을 제안하였다. 북한이 제의를 받아들일 경우 경기도 양주와 평양간 직접 송전 선로 건설을 통해 3년 이내에 북한 핵 폐기와 함께 송전방식으로 북한에 전력을 공급할 수 있다.

이러한 대북 송전사업에 소요되는 비용은 송전방식에 따라 차이가 있으나 1조 5천억~1조 7천억 원 정도, 그리고 연간 발전비용 6천억~8천억 원 정도를 감안한다면 총 7조 5천억~9조 7천억 원 정도로 추정된다.²⁰⁾ 대북송전은 우리의 「제2차 전력수급 기본계획」에 따른 전력예비율 범위 내에서 이루어질 수 있으며, 대북송전을 위한 별도의 발전소 건설은 필요치 않다. 다만, 송전방식에 따라 북한의 일부 지역을 분리하여 연결하는 방안으로 할 경우 기술적 측면에서 우리 전력계통의 안정성을 확보하기 위해 필요한 최소한의 수준에서 일부 배전망을 개선하는 것은 필요할 것으로 보인다. 이것은 북한 전역을 대상으로 하는 배전망

19) 김삼식, "2003년 북한의 대외경제관계 전망," KOTRA 심층기획조사, 2003.

20) 통일부, "국민행동본부 대북송전사업 관련 신문광고에 대한 정부입장," 대북정책초점 (2005.9.8)

지원과는 성격이 다른 것이다.

북핵문제 해결을 위해 남측이 제안한 전력 제공을 북측이 받아들일 경우 남한은 200만kW 송전에 착수해야 한다. 전력은 개성을 중심으로 남북연결망과 주변지역 연계망을 단계적으로 확충해 나가야 한다. 대북송전사업을 통해 북한은 해주 및 평양공업단지를 정상적으로 가동할 수 있게 될 것이다. 남북한 전력협력에 있어서 송전사업의 대안으로 이들 지역에 남한의 지원에 의한 발전소 건설도 생각해 볼 수 있다.

(2) 교통·물류 인프라 확충

한국은 전반적인 북한 산업 정상화를 위한 SOC 확충 차원에서 북한의 철도·운송 부문 개보수를 지원해야 한다. 여기에는 막대한 재원과 기간이 소요되는 만큼 북한, 중국, 러시아 등 관련국과의 긴밀한 협조를 통해 효율적인 SOC 구축방안을 마련하고 시급성에 따른 교통인프라 확충을 추진할 수 있도록 북한을 지원·협력하도록 해야 할 것이다. 남북한 교통 및 물류망 연계는 장기적으로 중국 및 러시아를 거쳐 유럽에 이르는 유라시아 물류망 구상을 고려하여 추진토록 한다.

개성공단사업을 통해 남한은 생산 및 수출기지를 지리적으로 인접한 북한지역에 이

전함으로써 경제적 이익을 기대하고 있다. 이러한 경제적 이익은 개성공단과 인접한 북한 지역의 교통인프라가 확충될 경우 배가될 수 있다. 경의선 철도 및 도로를 개통하여 남북간 교역에 활용하고 철도의 경우에는 점진적으로 중국, 러시아와 연결을 추진해 나가기 위한 준비에 착수해야 한다. 우선 개성지역에 대한 교통인프라는 남측의 지원에 의해 빠른 기간에 연결해 물류수송에 기여하도록 한다.

개성공단 경쟁력 제고를 위한 북한 교통인프라 확충의 최우선 과제는 현재 추진 중인 경의선 철도·도로 연결사업을 완성하고, 개성-평양간 철도·도로 현대화를 본격적으로 추진해 나가는 것이다. 그러나 경의선 구간의 연결공사는 경제성이 있는 것으로 분석되었지만 현대화 방안의 경우 경제성이 매우 낮은 것으로 분석되었다.²¹⁾ 따라서 북한의 전반적인 경제상황이 호전되고 산업정상화 및 발전이 가시화되기 전까지는 경의선 구간의 연결과 부분적인 현대화가 중점적으로 추진되어야 할 것이다. 황해도 권역의 개성-해주-사리원을 연결하는 도시연계망을 구축함으로써 개성공단과 이 지역의 연계발전을 도모할 필요도 있다.

수도권(인천)과 개성공단의 지리적 인접성은 물류에 있어 최대의 경제적 혜택이라

21) 김연규, “대륙철도 연결을 위한 남북철도 연계방안,” 북한경제 100인포럼 발표논문, 2004.

할 수 있다. 중국이 개혁·개방하면서 심천을 경제특구로 지정한 것은 홍콩과의 지리적 인접성을 최대한 활용키 위한 것이었다. 개성(공단)은 물류 흐름에 있어 한반도 중앙회랑(평양-개성-서울)과 서부회랑(평양-개성-인천)의 분기점에 위치하고 있다. 그렇지만 당분간 개성공단과 수도권 간의 물류 이동은 경의선 철도·도로 연결사업에 따른 중앙회랑이 이용 가능하다

개성공단사업은 교통인프라가 확충되지 않을 경우 원자재 수급 및 생산물자의 판로에 영향을 미쳐 공단의 경쟁력이 저하될 수 있다. 개성지역의 경우 항만이나 공항이 없으므로 현재 물류수송을 위해서는 철도 및 도로에 의한 육로수송에 의존해야만 한다. 우선 진행 중인 경의선 철도·도로 연결사업을 통해 1단계 개성공단 지역의 생산물자에 대한 물류시스템을 확보해야 한다. 그러나 개성공단 인근에는 대규모 물동량을 처리할 수 있는 항구가 없기 때문에 중장기적으로 인천항이 이러한 기능을 담당하도록 해야 한다. 개성공단의 수출입 물동량은 서부회랑을 통해 직접 처리함으로써 중앙회랑을 경유 인천항을 이용하는 것보다 시간과 비용을 절감할 수 있다.

개성공단 물류의 원활한 수송을 위해서는

개성-인천을 연결하는 육로 및 해로를 개설해야 한다.²²⁾ 개성공단과 인천사이에 물류축을 연결하고 양 지역에 대형물류창고를 건설하여 개성공단 생산품을 육로와 해로를 통해 남한으로 수송하거나 해외로 직수출할 수 있다. 동시에 수입 원자재를 개성공단으로 공급하는 등 물류체계의 다양화 및 효율화의 창출이 가능하다. 북한의 개성·개풍지역과 남한의 인천·강화지역을 연계하는 복합물류기지를 조성하고 이에 상응하는 육로·해로를 갖춘 복합운송체제의 구축이 필요하다.

다. 기술인력 양성협력

현행 북한의 노동제도에 있어서 개성공단 입주기업은 북한 노동력을 채용할 때 북한의 노력알선기관(기업)과 충분히 협의하여 적절한 인력을 확보할 수밖에 없다. 그러나 북한의 노력알선기관이 제공하는 인력의 기술·기능수준은 기업이 요구하는 수준보다 낮은 경우가 많아 북한 진출기업이 공장을 가동하는 데 있어 북한 노동자들의 낮은 기술·기능 수준 및 작업 몰입도의 저하로 노동생산성이 떨어진다고 어려움을 호소하고 있다.

북한 인력의 간접채용방식은 개성공단의

22) 개성-인천간 직접 물류수송의 경우 ① 해상수송을 위해서는 개풍군 남단에 선착장(항구) 건설, ② 육로수송을 위해서는 개풍군 남단과 강화도 북단을 연결하는 연육교를 건설함으로써 개성공단은 인천의 항만, 공항, 철도·도로와 연계가 가능하다. 인천광역시, 「인천-개성 연계발전 추진전략」, pp. 176-177.

경쟁력 저하를 가져오는 요인이다. 경쟁력 확보를 위해서 북한 노동규정의 개정을 촉구하면서 인력채용의 자율권을 확보해야 한다. 그러나 비록 개성공단 입주기업이 북한 노동력을 자율적으로 채용할 수 있게 되더라도 문제는 남아있다. 북한 노동자들이 개성공단에서 요구하는 정도의 기술수준을 가지고 있지 않다면 기업의 자율적인 북한 인력 채용권도 그 구실을 제대로 하지 못할 것이기 때문이다. 기술 인력이 북한 내부에 존재해야 개성공단은 이들을 채용해 품질과 생산성 제고를 이룰 수 있다. 이를 위해 남북한은 북한 경제·기술인력 양성에 협력해 나갈 필요가 있다.

북한 노동력의 수준 향상을 위해서는 기술과 기능을 연마할 수 있도록 현대적인 장비와 설비의 뒷받침이 필수적이다. 현재 북한에 제공되고 있는 설비는 진출업체의 현지 생산을 위한 설비에 국한되고 있어 다양한 분야에서 북한 노동력에 대한 산업기술의 전수는 사실상 이루어지지 않고 있다. 북한 노동력의 기술·기능 향상에서 제기되는 문제를 해결하기 위해서 한국의 유희설비를 가동이 중단된 북한의 산업시설 및 생산 공장에 이전하고 남한 기술자가 상주하면서 북한 노동자를 교육시키는 것이 필요하다. 또한 생산기술 전수를 위해 정부차원

의 기술교육 전문가를 파견하는 방안도 검토되어야 한다.

다음과 같은 북한 진출 기업의 직업교육·훈련분야에서의 남북한 교류 및 협력방안을 통해 개성공단에 필요한 북한 노동력의 기술·기능수준을 제고시킬 수 있을 것이다.²³⁾ 현실적인 직업교육·훈련방안의 모색, 훈련의 필요성에 대한 인식 제고를 통한 효과적인 교육·훈련 실시, 점진적 접근방식에 따른 단계적 교육·훈련 추진, 정부 차원의 지속적인 지원방안 마련, 훈련이 필요한 부분부터 실행, 기술인력에 대한 사전교육 실시와 관리기법 제공, 생산의 전공정에 대한 교육 병행 등이다.

북한 노동자에 대한 교육·훈련에는 기술·기능교육뿐 아니라 노동의식의 전환 교육도 매우 중요하다. 북한 노동자로 하여금 시장경제 메커니즘을 이해할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그러나 북한 노동자들의 노동에 대한 태도와 입장을 단기간에 한국과 같은 시장경제시스템의 노동의식으로 개조하기는 어렵다. 따라서 정부와 대북 진출기업은 북한 노동자들의 형식주의, 위에서 지시하는 대로만 하는 수동적인 태도를 개조하기 위해 충분한 시간적 여유를 가지고 노동의식 전환을 위한 노력과 시스템을 개발해 나가야 한다.²⁴⁾

23) 강일규 외, 『남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력방안 연구』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 229-237.

24) 김승철, “북한 노동력 활용에 관한 문제점,” 『통일경제』 제70호(2000.10), p. 103.

개성공단이 양질의 노동력을 확보하기 위해서는 북한에 진출한 기업을 적극 활용할 필요가 있다. 대북 위탁가공교역에 종사하는 북한 노동자에게 관련 제조·관리 기술을 습득케 하는 등 산업협력을 확대해 나가야 한다. 동시에 대북 투자기업의 안정적 사업 기반 구축을 통해 협력사업의 모범적 사례를 창출함으로써 상호 신뢰 구축과 함께 북한으로 하여금 시장경제시스템에 대한 이해도 제고와 남북경협을 주도할 관리 및 기술인력을 육성할 계기로 삼아야 한다.

북한 산업 정상화를 주도할 경제·기술인력 양성을 위해서 정부는 북한 당국과의 협력을 전제로 북한이 선정한 5대 부문(식량,

전력, 석탄, 기계금속, 철도·운수)의 혁신과 인력양성 지원을 위한 체계적 방안을 마련할 필요가 있다. 여기에는 개성공단 내 입주기업과 기술교육센터 및 연구시설 등을 활용하여 북한 근로자들의 교육·훈련을 지원하는 프로그램도 포함된다. 이렇게 함으로써 개성공단과 북한 서해안 지역(평양, 남포, 해주 등)은 필요한 기술인력을 상호 교류할 수 있게 된다. 남북협력을 통해 숙련된 기술인력을 확보한 북한 황해도권역 및 평남권역의 공장·기업소는 개성공단 기술인력 공급의 배후지 역할을 담당하게 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 강일규 외, 『남북한 직업교육훈련분야의 교류 및 협력방안 연구』, 서울: 통일연구원, 2000.
- 김강식, 『북한의 노동』, 서울: 집문당, 2003.
- 김삼식, “개성공단 생산제품의 판매시장 확보 방안,” 『21세기 동북아시아의 남북경협』, 서울: KOTRA, 2003.
- _____, “2003년 북한의 대외경제관계 전망,” KOTRA 심층기획조사, 2003.
- 김승철, “북한 노동력 활용에 관한 문제점,” 『통일경제』 제70호, 2000.10.
- 김연규, “대륙철도 연결을 위한 남북철도 연계방안,” 북한경제 100인 포럼 발표논문, 2004.
- 김영운, “남북 경제협력과 한반도 번영,” 『6·15 남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망』, 서울: 통일연구원, 2005.
- 남북문제연구소, 『개성공단 가는 길』, 서울: 남북문제연구소, 2005.5.
- 이상준 외, 『북한의 권역별 발전구상 연구』, 서울: 국토연구원, 2000.
- 이석기, “본격화되는 개성공단사업,” 산업연구원, 2005.1.24.
- _____, “한국의 경제개발 경험과 북한 경제발전 전략의 모색,” 『평화를 위한 우리의 한반도 정책 대구상』, 통일문제연구협의회·경기개발연구원 광복 60주년 기념 공동학술회의(2005.7.26~27) 발표 논문.
- 인천광역시, 『인천-개성 연계발전 추진 전략』, 2005.4.
- 추원서, “북한산업 정상화 지원과 남북협력방안,” 『KDI 북한경제리뷰』 제7권 제8호, 2005.8.
- 통일부, 『개성공단 길라잡이』, 서울: 통일부, 2005.8.
- _____, “개성공단사업추진 현황,” 대북정책초점, 2005.4.12.
- _____, “국민행동본부 대북송전사업 관련 신문광고에 대한 정부입장,” 대북정책초점, 2005.9.8.
- 한국산업은행, 『동북아 2003: 동북아 경제중심 건설을 위한 국가별 편람』, 서울: 한국산업은행, 2003.
- 현대아산, 『개성공업지구 역사와 개발총계획』, 2005.4.27.