

K

# 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구

I

나승권 · 홍이경

E



P

연구자료 14-05

# 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구

나승권·홍이경

**KIEP** 대외경제정책연구원

연구자료 14-05

## 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구

인 쇄 2014년 12월 5일  
발 행 2014년 12월 10일  
발행인 이일형  
발행처 대외경제정책연구원  
주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246  
전 화 02) 3460-1178, 1179  
팩 스 02) 3460-1144  
인쇄처 (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

©2014 대외경제정책연구원

정가 7,000원

ISBN 978-89-322-2393-3 94320

978-89-322-2064-2(세트)

## 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구

나승권·홍이경

개성공단사업은 지난 10여 년간 가장 대표적인 남북경협사업으로 남북관계 악화 등의 위기에도 비교적 안정적으로 운영되어왔다. 그러나 2013년 갑작스러운 폐쇄조치를 겪고 다시 정상화되는 과정에서 안정적인 사업 운영을 위한 국제화의 필요성이 강하게 제기된 바 있다. 이러한 상황에서 최근 개성공단의 국제화에 대한 논의도 비교적 활발히 이루어지고 있었으나, 그동안의 연구들은 주요 현안을 중심으로 한 문제와 해결방안을 제시하는 등 대부분 동일한 접근법을 활용하고 있다. 이에 본 연구는 보다 체계적·차별적인 분석을 위해 FDI 결정요인이라는 이론적 논의에 기초한 여건 분석이라는 새로운 접근을 시도하고자 하였다. 본 연구에서 각 장별로 다루고 있는 주요 내용 및 연구 결과는 다음과 같이 제시할 수 있다.

제2장에서는 개성공단의 국제경쟁력 측면에서 구체적인 논의를 전개하기에 앞서 개성공단의 추진 개요, 법·제도, 관리운영 체계, 산업구조 및 교역 현황 등 개성공단 사업 전반에 걸쳐 최근까지의 성과 및 현황을 개략적으로 검토하였다. 이에 따르면 개성공단의 생산 규모 및 고용 등 양적인 성장과 함께 각종 제도적 여건 또한 꾸준히 발전해온 것은 분명

하지만, 3통 문제, 안정적인 근로자 확보의 어려움 등 여전히 해결되지 못한 다양한 문제들이 상존하고 있는 것으로 확인되었다.

제3장에서는 UNCTAD 등 기존 FDI 결정요인에 대한 이론적 검토를 바탕으로 크게 요소요인, 수요요인, 제도적 요인으로 구분하여 개성공단의 여건을 중국, 베트남 등과 정량적·정성적으로 비교하였다. 요소요인 중에서는 노동력 공급 여건, 산업입지 공급 여건, 원자재조달 여건, 물적 인프라 수준 등을, 수요요인 중에서는 시장 여건(규모 및 성장 잠재력), 글로벌 시장 접근성을 비교하였다. 또한 제도적 요인으로는 무역 자유도, 세계 여건, 정치적 안정성, 법적 안정성, 부패 수준, 지적재산권 보장 등을 고려하였다.

이에 따르면 개성공단은 요소요인, 특히 저렴한 노동력 및 입지 공급 등에서 비교우위를 가지고 있는 것으로 평가되었다. 다만 수요요인과 제도적 요인에서는 세계 여건 등 일부 요인을 제외하면 대부분 중국이나 베트남과 비교할 때 FDI 유치 여건 측면의 경쟁력은 낮은 것으로 나타났다. 이러한 여건을 고려할 때 개성공단은 여러 가지 FDI 유형 중 비용 절감형에 강점을 가지며, 시장추구형 및 효율성추구형 측면에서의 비교우위는 낮은 것으로 평가할 수 있다.

제4장에서는 상기 요인별 평가 결과를 바탕으로 개성공단의 현재 여건하에서 FDI 유치 활성화를 도모하기 위한 요인별 투자환경 개선 방향을 도출 및 제시하였다. 먼저 요소요인 중 가장 중요한 과제로 노동력의 적정공급 여건 마련, 입주기업의 노동자 선발 및 관리의 자율권 확대 등의 필요성을 제시하였다. 또한 산업입지 공급 여건 개선 측면에서 유치 기업의 중요도를 고려한 차별적 지원제도 마련, 향후 입주 수요를 고려한 추가입지 공급대책 마련 등이 필요함을 제안하였다. 한편 개성공단 내 원자재 조달 여건 개선을 위해서는 궁극적으로 북한의 여타 지역으로부터의 원재료 공급 활성화가 전제되어야 할 것으로 보았다. 물적 인프라의 경우 가장 중요한 쟁점은 통신환경의 개선이며, 더불어 장기적으로 공단 발전·확대 등을 고려한 산업 기반시설 및 물류 인프라

의 확충 또한 중요할 것으로 보였다. 더불어 수요요인의 개선을 위해서는 개성공단 생산 제품의 북측 지역 공급 여건 조성, 북한경제의 성장 잠재력 제고를 위한 남북경협사업 활성화, 역외 가공 등 개성공단 제품을 한국산으로 인정하기 위한 노력이 필요함을 제안하였다. 무역 자유도, 법적 안정성, 지적재산권 등 제도적 여건 개선과 관련하여 중요한 부분은 개성공단을 실험적 개혁조치를 위한 거점으로 활용하는 한편, 이러한 지속적 노력을 통해 개성공단 내 투자환경에 대한 대외적 신뢰도를 지속적으로 제고해나갈 필요가 있음을 제안하였다. 마지막으로 이러한 요건을 충족하기 위해서는 효율적인 운영체계 구축이 필요하며, 이를 위해서 개성공단에 대한 남북한 공동 지도기관을 구성하고, 이를 통한 공동 합의에 따라 운영할 필요가 있음을 제시하였다.

제5장에서는 제4장에서 FDI 결정요인별로 도출한 국제경쟁력 강화과제들을 개성공단의 현행 여건 및 중요도에 따라 재분류하고, 단기·중장기 등 단계별 차별화방안을 제시하고자 하였다. 개성공단의 국제경쟁력 강화를 위해서는 무엇보다 개성공단이 뒤쳐진 노동력 공급 및 기타 제도적 여건의 개선에 우선순위를 두어야 하지만, 현재의 제한된 여건에서는 보다 효율적인 외자 유치 가능한 환경 조성을 위한 노력도 병행되어야 한다. 이를 위해 정부는 외자 유치를 위한 종합적·체계적 홍보전략을 마련하여 해외 마케팅 활동을 지원하고, 외국인투자자에 대한 지원규정 등을 보다 체계적으로 구축·정비할 필요가 있다. 한편 노동력 공급 및 제도적 여건의 정비는 남북관계 개선 상황 등에 따른 단계별 접근이 필요하다. 단기적으로는 제한된 노동력을 보다 효과적으로 조달하기 위한 물적·제도적 인프라 개선에 집중할 필요가 있으며, 여타 제도적 환경 개선은 보다 중장기적인 시각에서 점진적 논의가 필요하다. 단 개성공단 내 제도 개선을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 개성공단이 남북당국간 관계변수에 받는 영향을 가능한 최소화할 수 있도록 개성공단에 독립성이 보장된 거버넌스 체계를 구축하는 것이 중요하다. 먼저 지구의 운영이 북한의 법률과 북측 지도기관에 의하

여 일방적으로 운영되는 것이 아니라 남북 공동의 지도기관을 구성하고, 공동의 합의에 따라 운영될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 현재 구성된 개성공단 남북공동위원회가 법적 지도기관으로 자리잡고 투자 유치와 투자 기업 관리를 전담할 수 있도록 독립성이 보장되어야 할 것이다.

# 차례

국문요약 .....	3
제1장 서론 .....	13
1. 연구 배경 및 목적 .....	13
2. 선행연구 및 연구 차별화방안 .....	16
제2장 개성공단 운영실태 분석 .....	20
1. 개성공단 추진 개요 및 운영 현황 .....	20
가. 개성공단사업 추진 개요 .....	20
나. 개성공단 운영 현황 .....	23
2. 산업구조 및 교역 현황 .....	36
가. 산업구조 .....	36
나. 교역 현황 .....	40
3. 공단 운영상의 주요 문제점 .....	42
제3장 개성공단의 투자 여건 비교평가 .....	46
1. 투자 여건 비교의 이론적 배경 .....	47
가. FDI 결정요인에 대한 선행연구 .....	47
나. 투자 여건 평가를 위한 요인 도출 .....	51
다. 비교 대상 선정 .....	53
2. 요인별 비교평가 .....	54
가. 요소요인 경쟁력 .....	54
나. 수요요인 경쟁력 .....	61
다. 제도적 요인 경쟁력 .....	65
3. 개성공단의 투자환경 종합평가 .....	76

제4장 요인별 투자환경 개선 방향 .....	79
1. 요소요인 .....	79
가. 노동력 활용 여건 개선 .....	79
나. 산업입지 공급 여건 개선 .....	81
다. 원자재 조달 여건 관련 .....	83
라. 물적 인프라 개선 .....	84
2. 수요요인 관련 .....	85
가. 시장 여건 개선 .....	85
나. 글로벌시장 접근성 제고 .....	86
3. 제도적 요인 .....	87
가. 무역 자유도 개선 .....	87
나. 법적 안정성 개선 .....	88
다. 지적재산권 보장 .....	89
4. 운영 시스템 효율화 .....	90
가. 기존 운영 시스템의 한계 요인 .....	90
나. 관련 선행사례 분석 .....	91
다. 운영 시스템 개선 방향 .....	94
제5장 결론 및 시사점 .....	96
1. 현행 개발계획의 평가 및 시사점 .....	96
가. 개성공단 2·3단계 확대 개발의 적절성 평가 .....	96
나. 단계별 발전방안 .....	100
2. 단기 중점과제: 외투기업 유치 효율화 방안 .....	104
가. 개성공단에 대한 체계적 홍보 활동 추진 .....	105
나. 외국인투자 관련 지원제도 및 운영체계 정비 .....	107
참고문헌 .....	109
Executive Summary .....	116

## 표 차례

표 2-1. 개성공단 사업 추진 경과	22
표 2-2. 개성공단 가동업체 수 및 생산액 현황	34
표 2-3. 개성공단 근로자 현황	35
표 2-4. 개성공단 근로자 1인당 생산액 현황	35
표 2-5. 개성공단 근로자 1인당 임금	35
표 2-6. 개성공단 기반시설 및 부대시설	36
표 2-7. 개성공단 업종별 가동업체 수 현황(2005~13)	37
표 2-8. 개성공단 업종별 생산액 현황(2005~12)	39
표 2-9. 개성공단 교역(반출입) 현황	40
표 2-10. 개성공단 생산 제품의 국가별 수출 현황	41
표 2-11. 개성공단 제품의 업종별 수출 현황	42
표 3-1. 부문별 투자유치 결정요인 도출	52
표 3-2. 개성공단과 주요 국가·지역과의 인구 현황 비교	55
표 3-3. 개성공단 노동생산성	56
표 3-4. 개성공단(북한)의 노동시장 자유도 평가	57
표 3-5. 공단 토지 분양가 비교	58
표 3-6. 공단 입주 기업 공장 건축비 비교	59
표 3-7. 주요국·지역별 시장 규모 관련 지표 비교	63
표 3-8. 국가별 교역 의존도(2012년 기준)	64
표 3-9. 주요 국가별 FTA 체결 현황	65
표 3-10. 국가별 무역 자유도 비교	67
표 3-11. 주요 국가별 세금 납부 여건 평가(Doing Business 평가지표)	69
표 3-12. 개성공단과 중국 및 베트남 조세 여건 비교	70
표 3-13. 주요국별 정치적 안정성 평가(2012년 기준)	72
표 3-14. 주요국별 법적 안정성 평가(2012년 기준)	73
표 3-15. 주요국별 부패 수준에 대한 평가	74
표 3-16. 주요국별 재산권 보장 여건 평가	75

표 3-17. FDI 결정요인별 개성공단, 중국, 베트남 비교표 .....	76
표 3-18. 개성공단의 FDI 형태별 입지 여건 비교우위 .....	78
표 4-1. 라진·선봉 및 황금평 특구 관리운영 체계 .....	93
표 5-1. 기존의 개성공단 2단계 개발계획 개요 .....	96
표 5-2. 북한의 9개 공업지구 중심 도시와 개성의 입지 여건 평가 결과 ...	98
표 5-3. 개성공단의 단계별 발전 방향(안) .....	102

## 그림 차례

그림 2-1. 개성공단 개발 사업도 .....	21
그림 2-2. 개성공업지구의 법체계 .....	24
그림 2-3. 개성공업지구의 운영체계 .....	32
그림 2-4. 개성공단 업종별 가동업체 수(2012) .....	38
그림 2-5. 개성공단 업종별 생산액 비중(2013) .....	39
그림 3-1. 개성공단과 주요 국가·지역과의 월평균임금 비교(2012년 말 기준) ...	55
그림 3-2. 주요 국가별 경제성장을 추이 .....	63

# 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

개성공단사업은 2004년 시범단지 내 기업 입주를 시작으로 지난 10여년간 남북한 경제협력을 대표하는 가장 상징적인 협력 모델로서 남북관계 악화에 따른 여러 차례의 위기에도 불구하고 그동안 비교적 안정적으로 운영되어왔다. 더불어 그동안 공단의 규모 면에서도 크게 성장해왔다. 2007년 1단계 2차 분양이 완료되면서 현재 입주 기업의 숫자는 123개로 확대되었으며, 2014년 2월까지 총 누적 생산액은 22억 달러를 넘어섰다. 그리고 현재 공단 내 북측 근로자는 5만 3천여 명에 이르며, 남측 근로자 또한 700명 이상 체류하고 있다.<sup>1)</sup>

그러나 2013년 4월 북한당국의 급작스러운 개성공단 폐쇄조치로 개성공단사업은 가장 큰 위기상황에 직면한 바 있다. 북한당국은 2013년 3월 27일 한미합동군사훈련을 비난하는 한편, 남북한간 군 통신선을 단절하겠다고 통보하였으며, 4월 2일에는 개성공단 통행제한 조치를 이행하였다. 이후 4월 8일 통일전선부 김양건 부장의 개성공단 방문, 4월 9일 북측 근로자 완전 철수 등으로 가동이 전면적으로 중단되었다. 개

1) 개성공단관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

성공단 사태 악화를 막기 위한 우리 정부 차원의 두 차례 대화 제의 또한 북측에서 거부함에 따라, 체류 인원의 신변 안전 등을 고려하여 4월 27일에는 남한 측 체류 인원의 귀환 조치가 이행되었다. 다행히 2013년 8월 14일 개성공단 정상화에 남북이 전격 합의한 후 9월 16일부터 본격적으로 재가동되었으나, 개성공단 운영중단으로 인하여 중소기업이 대부분인 공단 입주 기업들은 그동안 막대한 피해를 입은 것으로 알려지고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 갑작스러운 개성공단의 운영중단 사태와 관련하여 개성공단의 국제화에 대한 우리 내부의 논의가 다시금 활발히 이루어지고 있으며, 금번 개성공단 정상화에 대한 남북의 합의과정에서도 개성공단의 국제화가 강조된 바 있다. 특히, 개성공단을 국제적 공업단지로 발전시키기 위한 방안으로 외국 기업 유치, 공단 내 노무·세금·임금·보험 제도 정비, 제3국 수출에 대한 특례 관세 인정, 남북 공동 해외투자 설명회 등의 필요성이 제시된 바 있다. 개성공단의 국제화는 무엇보다 최근의 공장 가동 중단 등과 같은 불안요소에 대한 안전판 역할을 하는 한편, 공동투자활동 등을 통한 남북한간 신뢰도 제고 가능성 측면에서도 긍정적인 효과가 기대되는 바 현 시점에서 남북한 모두에게 중요한 의제로서 고려될 수 있을 것으로 판단된다.

다만 현재 개성공단의 국제화 이슈가 주목받고는 있으나, 실질적으로 ‘국제화’에 대한 명확한 개념 정의 없이 논의가 진행되는 경우가 많은데, 우선 이에 대한 명확한 정의가 필요할 것이다. 기존의 논의를 종합해볼 때 개성공단의 국제화는 크게 외국인투자 유치와 기업 환경의 선진화라는 두 가지 요인으로 설명해 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 조봉현(2013)은 개성공단 국제화를 좁게는 ‘개성공단에 외국기업들이 투자하여 입주하는 것’으로 넓게는 ‘외국기업 입주뿐만 아니라 상식과 국제 규범에 맞도록 개성공단이 운영되며, 개성공단 기업의 경쟁력 제

---

2) 통일부(2014), 『남북대화』, 제76호(2013.2.~2013.12) 참조.

고를 통한 글로벌화로 정의한 바 있다. 물론 외국인투자 유치와 기업 환경의 선진화는 상호 연계성을 가지고 있기 때문에, 본 연구에서는 가능한 광의의 개념에 기초하여 논의를 진행하고자 한다. 그러나 결국 국제화의 성과를 나타내는 지표는 외국 기업의 유치이므로, 실질적으로 외국인직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 유치라는 측면에 보다 초점을 맞추어 국제화에 대한 논의를 진행하고자 한다.

이렇게 개성공단이 남북한간 경제협력사업을 넘어 국제적인 공업단 지로서 발전하고자 한다면, 현재 국내의 경제특구들이 직면한 바와 같이 결국 국내·국외 특구와의 경쟁 상황을 고려하지 않을 수 없다. 즉 단순히 개성공단이 하나의 제한된 지역에 대한 남북경제협력모델이 아니라 중장기적으로 개성공단, 나아가 남북간 합작에 따라 설립될 수 있는 여타 경제특구 등이 한국(나아가 한반도) 경제의 하나의 성장 동력으로서 자리매김할 수 있는 가능성 차원에서 논의될 필요가 있다. 따라서 이러한 문제의식하에서 개성공단의 투자 여건을 국내외 경쟁 지역과 보다 객관적으로 비교 분석할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 개성공단이 중장기적으로 취해야 할 전략적 접근방안을 도출하고, 이를 위해 필요한 여러 가지 실행 전략을 고민해야 할 것이다.

그럼에도 남북관계 경색 등 여러 가지 현실적인 제약 상황으로 인하여, 그동안 개성공단의 경쟁력 강화 방안에 대한 기존 연구는 당장의 기업 애로요인 해소 등 다소 단기적·부분적 이슈에 국한된 측면이 있다. 또한 기존의 논의들은 기업에 대한 설문조사 및 면담 등을 통해서 당장 현실적으로 중요한 이슈를 도출하고는 있으나, 실제 국제화 측면에서의 요인별 중요성 및 경쟁력 수준 등을 체계적으로 분석하지는 못하였다.

이에 따라 본 연구에서는 다수의 실증적 연구를 통해 제시된 FDI 유치 결정요인에 대한 검토를 통해서, 개성공단의 국제화에 대한 논의를 보다 체계적으로 진행하고자 하였다. 즉 이론적 검토를 통해 도출된 FDI 결정요인별로 개성공단의 투자환경을 여러 국가별 특구 사례와 객

관적으로 비교 평가하고, 이를 바탕으로 중장기적인 방향성과 국제 경쟁력 제고방안을 제시하고자 하였다. 이는 남북경협이라는 특수성 뿐만 아니라 하나의 특구로서의 객관적인 투자유치 환경을 평가하고 이를 통한 발전방안 및 단기·중장기 추진 과제를 도출하는 데 의의가 있다고 하겠다.

## 2. 선행연구 및 연구 차별화방안

본격적인 논의에 앞서 먼저 기존의 개성공단에 대한 주요 연구 성과들에 대해서 검토해 보고 본 연구가 차별적으로 기여할 수 있는 부분을 도출해 보고자 한다. 개성공단사업이 본격화된 이후부터 개성공단 활성화 및 국제화와 관련된 연구는 지속적으로 수행되어 왔으나 많은 연구들이 비교적 유사한 방법론에 집중된 부분 또한 없지 않다. 기존의 개성공단 관련 연구들은 크게 산업단지로서의 여건 평가 및 경쟁력 제고방안 도출과 관련한 연구와 국제화와 관련한 중요 이슈 중 하나인 개성공단 제품의 원산지 인정 등 두 가지 분야에 집중되어있는 것으로 판단된다.

먼저 산업단지로서의 여건을 평가하고 경쟁력 강화 방안을 도출하고자 한 연구와 관련해서는 조명철 외(2005), 한국산업단지공단(2010), 조명철 외(2010), 조봉현(2013) 등의 사례를 들 수 있다.

첫째, 조명철 외(2005)의 경우는 개성공단 제품의 원산지 판정 및 수출 제약요인, 주요 국가별·제품별 수출여건 평가 결과를 바탕으로 개성공단 제품의 판로 확대방안을 제시하고자 하였다. 동 연구는 무엇보다 다양한 국가별·제품별 수출여건 분석을 통해서 단기·중장기 차원에서 집중할 필요가 있는 수출 대상국가 및 제품을 도출하였다는 차원에서 의미를 가진다. 그러나 투자 유치보다는 수출 판로 확대라는 측면에서 제도·시장에 대한 여건 분석을 수행하였으므로, 개성공단의 국제화라는 측면에서의 의미는 다소 제한적이라고 판단된다.

둘째, 한국산업단지공단(2010)은 현 개성공단 입주 기업의 현황 및 경쟁력 수준, 그리고 산업연관 효과에 대해 분석하고 이를 바탕으로 남북 산업간 시너지 확충을 위한 전략 및 세부 추진방안을 제시하였다. 본 연구는 개성공단의 운영이 국내경제에 미치는 파급효과를 분석하는 등 개성공단의 산업단지로서의 자체 경쟁력 제고뿐만 아니라 국내산업과의 상호 시너지 효과를 극대화하기 위한 방안을 제시하였다는 측면에서 의의를 지닌다. 따라서 국제화라는 측면에서의 논의보다는 남북한 경제협력사업으로서의 효과성 제고에 보다 초점을 맞춘 연구라고 할 수 있다.

셋째, 조명철 외(2010)는 개성공단의 경쟁력을 노동, 토지, 인센티브 및 물류 부문으로 구분하여 중국, 베트남, 국내 공단과 비교 분석하였으며, 이를 바탕으로 개성공단의 경쟁력 제고를 위한 시사점을 제시하였다. 특히 본 연구에서는 개성공단이 중국, 베트남 경쟁공단에 비해 노동 비용, 토지사용 비용, 물류 비용, 세율 등에서 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 평가하였다. 본 연구에서는 무엇보다 개성공단 입주 기업에 대한 현장 조사를 바탕으로 항목별로 보다 구체적인 생산 비용 현황을 도출하고 있다는 측면에서 실태 분석과 관련한 기초자료로서 중요한 의의를 지닌다고 판단된다.

넷째, 조봉현(2013)은 흔히 제기되는 3통 문제 및 원산지 인정 등 다양한 문제들이 개선되어야 할 것이나, 특히 국제화 측면에서 기업경영 안정화를 위한 맞춤형 금융 지원책의 마련이 필요하다고 제기하고 있다. 즉 경험보험을 포함하여 다양한 자금 지원이 제공되고 있으나, 기업들의 담보 여력 부족 및 낮은 신용도로 인하여 실질적 대출이 어렵다는 문제가 제기되고 있다는 점에서 만기 도래 대출금의 상환 유예조치 등 금융 지원 시스템의 정비가 필요하다는 것이다. 동 연구는 기존의 여타 연구와 달리 특히 금융지원 부문의 효과성 및 대안에 대한 심도 있는 연구 결과를 제시하고 있다는 점에서 차별성을 지니는 것으로 평가된다.

다섯째, 이석기 외(2013)의 연구는 경제특구로서의 개성공단의 성과에 대한 평가 및 여건 분석을 바탕으로 개성공단의 단계별 심화·확장

전략을 제시하였다. 특히 동 연구에서는 북한의 특구정책 전반에 대한 검토를 바탕으로 북한의 주요 산업 거점을 포괄하여 단계적으로 특구를 개발하는 방안을 종합적으로 제시하였다는 데 의의를 가진다. 다만 동 연구에서도 단계 구분에 대한 명확한 기준을 제시하지 않고 있는데, 이는 남북관계 및 안보 여건의 불확실성에 기인하는 것으로 판단된다.

다음으로 특히 개성공단 생산 제품의 원산지 인정에 집중한 주요 선행연구들로는 다음과 같은 사례들을 제시할 수 있다. 다만 개성공단 원산지 인정과 관련한 이슈의 경우 여타 외교·안보 등의 여건에 크게 영향을 받을 수 있다는 측면에서 현 시점의 개성공단 국제화에 대한 보다 현실적인 이슈를 제시하는 데는 한계가 있을 수 있다고 판단된다.

첫째, 양용석(2007)은 미국과 이스라엘 중동 지역 경제개발지구(QIZ: Qualifying Industrial Zones, 이하 QIZ)<sup>3)</sup> 프로그램 인정을 통한 평화 정착 사례를 분석하고 이를 통해 개성공단에 대한 정책 제언 사항을 도출하였다. 특히 동 연구에서는 한미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement, 이하 FTA)에서의 개성공단 이슈와 관련한 쟁점사항을 정리하고 QIZ의 추진 배경 및 현황을 바탕으로, 향후 각종 FTA 협상에서의 개성공단과 관련한 외교적·통상적 전략 및 정부의 역할 등을 제시하고 있다는 점에서 의의를 가지는 것으로 평가된다.

둘째, 정형근·조미진·강유덕·방호경·김지연(2011)의 연구에서는 국내의 주요 FTA 협정상의 역외 가공 인정 사례에 대한 분석 결과 등을 바탕으로 특히 한·EU FTA에서의 개성공단의 역외 가공 지역 인정과 관련한 대응방안을 제시하고 있다. 특히 동 연구는 FTA에서의 역외 가공 인정 규정에 대한 일반적·사례별 분석을 통해 개성공단 역외 가공 지역 인정 기준의 적정성을 검토하고, 이를 적절히 활용하기 위한 역외

---

3) 양용석(2007)에 따르면, QIZ는 요르단 또는 이집트와 West Bank 및 가자지구(Gaza strip)의 특정 공업단지로부터 생산된 특정 제품을 미국으로 수출할 때 특혜 관세 혜택을 부여하기 위한 조치로서, 미국과 이스라엘이 체결한 FTA(1985년 체결, 1996년 수정)의 효력을 인근 아랍 지역 국가들의 일부 지역까지 확대한 무역 관련 프로그램이다.

가공지역위원회 운영 전략 등에 대하여 제안하는 등 역외 가공 이슈에 대해서는 보다 포괄적·구체적 논의를 진행하였다는 측면에서 의의가 있다. 특히 한-EU FTA 등과 관련하여 역외가공위원회를 통한 협상에 있어 중요한 전략적 시사점을 제시하고 있는 것으로 평가된다.

셋째, 이해정(2013)의 경우는 기 체결 FTA에서 개성공단 생산 제품의 원산지를 한국산으로 인정하는 원산지 특례 인정 관련 규정 협의의 진행 현황과 과제, 한국산 원산지 인정 시 기대효과 등을 분석하였다. 동 연구 또한 여타 유사 연구와 마찬가지로 개성공단의 역외 가공 이슈의 쟁점 및 이와 관련한 향후 정책 방향에 대해서 제시하고 있으며, 주요 쟁점사항 및 시사점은 큰 차별성을 보이지는 않는 것으로 판단된다.

여기서 제시한 연구 사례들 외에도 최근 개성공단의 국제화와 관련하여서는 이와 유사한 주제 및 방법론으로 추가 연구가 진행된 바 있다. 그러나 기존의 관련 선행연구들을 종합해보면, 대체로 개성공단의 원산지 문제 등 상대적으로 현재 당면한 미시적 문제 해결이나 특정 쟁점 이슈에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다. 또한 개성공단의 경쟁력에 대해서도 다양한 발전 가능성보다는 산업단지로서의 비교우위 비교에 집중된 측면이 없지 않다. 물론 이러한 경향은 현실적으로 현재의 개성공단의 경쟁력 수준이나 개발방식을 기준으로 판단하는 것이 보다 다양한 제약 여건하에서 당장의 정책적인 의미 도출에 효과적이기 때문에 나타나는 현상으로 판단된다.

그러나 이러한 방식의 연구는 이미 충분히 수행된 바 있으며, 쟁점사항별 접근이라는 측면에서 체계성·포괄성 측면에서 다소 미흡한 부분이 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 FDI 결정요인 등에 대한 이론적 바탕에 근거하되 기존의 논의들을 종합하여 근본적인 개성공단의 투자유치 여건 및 중장기 발전 가능성을 먼저 평가하고, 이에 따라 단계적 발전 전략 및 국제 경쟁력 제고를 위한 주요 과제를 도출하고자 한다. 특히 FDI 결정요인에 대한 이론적 검토를 바탕으로 기존 연구 등을 통해서 논의된 이슈의 의미와 중요성 등도 종합적으로 검토하고자 한다.

# 개성공단 운영실태 분석

이번 장에서는 개성공단의 국제 경쟁력 측면에서의 구체적인 논의를 전개하기에 앞서 개성공단의 추진 개요, 법·제도, 관리운영 체계, 산업 구조 및 교역 현황 등 개성공단 사업 전반에 걸쳐 최근까지의 성과 및 현황을 개략적으로 검토하고자 한다. 물론 본 장의 내용과 관련한 연구 및 조사 작업은 그동안 다양한 기관 및 연구자들에 의해서 진행되었기 때문에, 본 연구에서는 보다 가까운 시점을 기준으로 이를 간략히 정리 및 소개하고자 하였다. 이는 이후의 논의를 전개하기 위한 기초자료로서 개성공단의 특성 및 현 상황에 대한 이해를 통해, 추후 국제 경쟁력 비교 및 개선방안 도출과 관련하여 개성공단에 특화된 논의를 진행하기 위함이다.

## 1. 개성공단 추진 개요 및 운영 현황

### 가. 개성공단사업 추진 개요<sup>4)</sup>

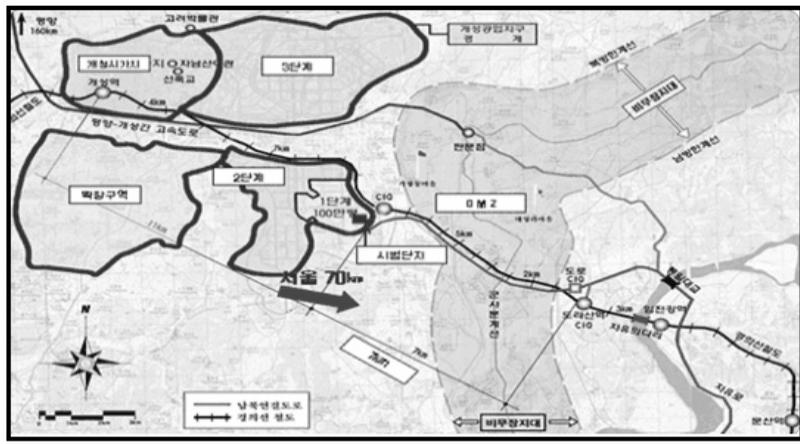
개성공단사업은 2000년 8월 한국의 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회 그리고 민족경제협력연합회가 「공업지구 건설에 관한

4) [표 2-1]의 경과를 기준으로 서술했음.

합의서」를 체결하면서 시작되었다. 이후 2002년 11월 북한이 『개성공업지구법』을 제정·공포하면서 개성공단 사업은 더욱 빠르게 추진되어 2003년 6월에는 개성공단 조성 공사 착공식을 가졌다. 착공식 후 1년 6개월 만인, 2004년 12월에는 시범단지 내 첫 제품이 생산되었다.

개성공단은 공단 800만 평, 생활, 상업, 관광 구역 등 배후도시 1,200만 평 등에 대하여 3단계에 걸친 단계별 개발이 예정되어 있었으며, 1단계 사업으로 100만 평, 2단계 사업으로 250만 평, 3단계 사업으로 550만 평 및 개성 시가지 400만 평과 확장 구역 700만 평의 개발이 계획되었다. 2005년 9월에는 본 단지 1차(16만 9천㎡)에 대하여 23개 입주 기업 및 1개 기관(한국산업단지공단)과 계약을 체결하였다.<sup>5)</sup> 그리고 2007년 한국에서 『개성공업지구 지원에 관한 법률』이 제정되었고, 뒤이어 2007년에는 본 단지 2차(175만㎡)에 대하여 183개 입주기업 계약 체결이 완료되었다.<sup>6)</sup>

그림 2-1. 개성공단 개발 사업도



자료: 통일부 홈페이지, 개성공단 현황, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1451>  
(검색일: 2014년 10월 8일).

- 5) 통일부(2008), 『개성공단 5년』, p. 44.  
6) 통일부(2008), 『개성공단 5년』, p. 45.

본 단지 입주 계약 체결이 완료된 후에는 공단 관리를 위한 「개성공업지구지원재단」이 출범하여 사업의 원활한 추진을 도왔다. 한편 2014년 3월 현재까지 2단계 개발에 착수하지 못한 상태이다.

2008년에는 총생산액이 5억 달러를 넘어서고, 2010년에는 10억 달러를 돌파하였으며, 2012년에는 북측 근로자가 5만 명을 넘어서는 등 개성공단의 양적 성장은 사업 시작 이후 10여 년 동안 지속되었다. 특히 2010년 천안함 사건과 이에 대한 한국정부의 대북교류협력 중단 조치(5.24 조치)로 인해 개성공단의 기존 입주 기업은 추가 투자가 금지된 상태이며, 분양받은 기업의 입주도 불가능한 상황이었기 때문에 추가 개발은 불가능하였으나 기존 기업의 공단 운영은 중단되지 않았다. 더불어 2012년에는 개성공단관리위원회 내에 <종합지원센터>가 세워지는 등 공단 관리의 질적 성장도 이루어졌다.

그러나 2013년 3월, 자국의 핵실험에 대해 국제사회가 적극적으로 제재에 나서자 북한은 '개성공단 폐쇄'를 경고했으며, 같은 해 4월 개성공단 북측 근로자의 전원 철수를 발표하였다. 2013년 5월에는 개성공단 내 남측 근로자가 모두 귀환함으로써 개성공단 운영은 잠정적으로 중단되기에 이른다. 갑작스런 가동 중단은 2013년 8월 남북한이 「개성공업지구 정상화를 위한 합의서」를 채택함으로써 해결되었고, 이후 가동 중단의 재발을 막기 위한 개성공단 국제화가 새로운 이슈로 다루어지기 시작하였다. 최근 개성공단 국제화에 가장 시급한 문제로 제기되어 왔던 3통(통행, 통신, 통관) 문제의 해결을 위한 남북이 단계별 합의에 들어간 상태이다.

표 2-1. 개성공단 사업 추진 경과

연월	주요 내용
2000.08	「공업지구건설에관한합의서」 체결
2002.11	북한, 개성공업지구법 제정·공포
2003.06	개성공단 조성 공사 착공식
2004.04	통일부, 1단계 330만㎡(100만 평) 협력사업 승인

표 2-1. 계속

연월	주요 내용
2004.06	시범단지 15개 입주기업 계약 체결(2004. 12 첫 제품 생산)
2005.09	본 단지 1차(16만9천㎡) 23개 입주 기업 및 1개 기관 계약 체결
2007.05	남한, 『개성공업지구 지원에 관한 법률』 제정
2007.06	본 단지 2차(175만㎡) 183개 입주 기업 계약 체결
2007.12	『개성공업지구지원재단』 출범
2008.11	총생산액 5억 달러 달성
2009.05	북한, 개성공단 관련 법규 및 계약 무효 선언
2009.06~07	남북 당국간, 1, 2, 3차 개성실무회담
2009.1	『남북협력지구지원단』 출범
2009.12	종합지원센터 완공
2010.02	남북 당국간, 4차 개성 실무회담
2010.03	개성공단 3통 실무 접촉 후 개성공업지구 지원에 관한 법률 개정
2010.05	천안함 피격사건 관련 '5.24조치' 실시
2010.11	북한의 연평도 포격 도발 직후, 잠정 출경 차단 조치 시행
2011.04	개성공단 체류 인원 점진적 확대·조정 조치
2012.01	개성공업지구관리위원회, 종합지원센터 입주 및 운영 개시
2013.04	북한, 개성공단 통행 차단 조치 후 북측 근로자 전원 철수 발표
2013.05	개성공단 근로자 전원 귀환 완료
2013.09	개성공단 재가동(정상화 합의 9.11)

자료: 통일부 홈페이지, 개성공단 현황, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1451>  
(검색일: 2014년 10월 8일).

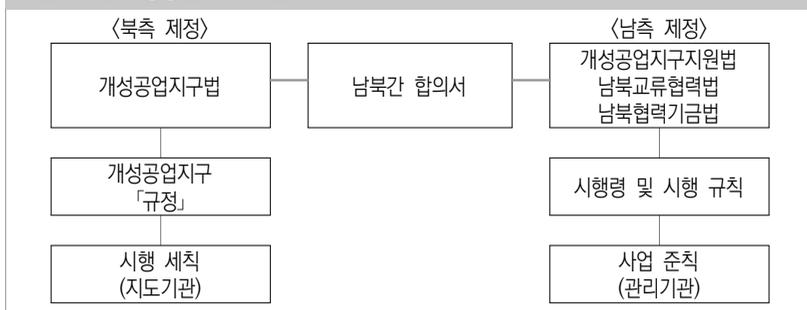
## 나. 개성공단 운영 현황

### 1) 법제도 현황

개성공업지구는 남북간 합의서, 남측 법규, 북측 법규가 함께 적용되는 지역이다. 먼저 남북간 합의서로는 남북경협 4대 합의서가 있는데, 이 중 남북사이의 투자보장에 관한 합의서(2000. 12. 16)는 '일방이 상대방에 투자한 자산이 법령에 따라 보호되고 상대방 당국에 의해 수용되거나 제한되지 않음'을 명시하고 있으며, 남북사이의 소득에 대한 이중

과세방지 합의서(2000. 12. 16)는 ‘소득세, 법인세, 주민세 등에 대해 쌍방이 이중으로 과세를 하지 않도록’ 하고 있다. 한편 남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서(2000. 12. 16)에 따르면 ‘경협과정에서 발생할 수 있는 분쟁의 해결을 위해 상사중재위원회를 구성하고 운영함을 규정으로 정해두고 있으며, 남북사이의 청산결제에 관한 합의서(2000. 12. 16)는 청산 결제 방식의 대금 결제를 위한 사항을 포함하고 있다. 다음으로 개성공업지구 관련 합의서로서 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2002. 12. 8), 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002. 12. 8), 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002. 12. 8), 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004. 12. 29) 등이 개성공업지구사업의 원활한 진행을 위해 통신, 통관, 검역, 체류 등에 대한 세부적인 절차를 제안하고 있다. 그 외 원산지 확인 절차, 차량의 도로 운행, 열차 운행 등에 대한 기타 관련 합의서로서 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서(2003. 7. 31), 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003. 10. 12), 남북 사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2003. 10. 2), 남북 사이 열차 운행에 관한 기본합의서(2004. 4. 13), 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2007. 5. 11) 등이 있다.

그림 2-2. 개성공업지구의 법체계



자료: 통일백서(2013), p. 101; 개성공업지구지원재단 홈페이지, <http://www.kidmac.com/>(검색일: 2013. 12. 19)의 내용을 바탕으로 저자가 작성함.

일반적으로 남북간 합의서는 남측과 북측의 법령을 반영하여, 시행령 및 규정 등으로 세부화되고, 지도기관이나 관리기관을 통해 사업 준칙 혹은 시행 세칙으로 시행된다. 이를 차례로 살펴보면 남한은 우선, 개성공업지구지원에 관한 법률(2007. 5. 25 제정, 8. 26 시행)을 바탕으로 '개성공업지구에 남측 국내 공단에 준하여 기반 시설, 자금 등을 지원할 수 있도록 하는 한편, 북측에 설립된 개성공업지구 내의 현지 기업에 대해서도 남측 법률상의 기업지원제도를 적용할 수 있도록 규정'하고 있다. 예를 들어 '개성공업지구 투자의 경우에도 국내에 투자한 경우와 마찬가지로 투자자가 세제 혜택을 받을 수 있도록(제2장 11조의 2)' 하였으며, 현지기업에 고용된 남측 근로자에게도 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험이 적용될 수 있게 하였다(제3장 13조, 15조). 다음으로, 개성공단은 남북교류협력에 관한 법률(1990. 8. 1)에 따라 '교역, 남북한 왕래 절차, 물품 반출입 승인 및 협력사업 승인 등에 대해 규정'하고 있다. 이 법률에 근거하여 '개성공업지구 반출입 물품 및 통행 차량 통관에 관한 고시', '대북 투자 등에 관한 외국환 거래 지침' 등 여러 하위 법규가 만들어졌으며, 이러한 법규들은 개성공단의 투자 및 통관에 관한 구체적인 지침을 제공하고 있다. 마지막으로 남북협력기금법(1990. 8. 1)은 남북한 관계에서 필요한 자금 조달을 위한 기금의 설치와 운용 및 관리에 관한 사항을 정하고 있는데 개성공단과 관련해서는 공단 내 협력사업을 촉진하기 위한 자금을 남측 주민에게 지원 또는 융자할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 법률을 바탕으로 관리기관을 통해 구체화된 사업 준칙은 2012년 12월 기준 51개이며, 해당 준칙은 기업 창설, 건축, 안전관리, 보건위생, 외화관리 등과 관련이 있다.

북한의 경우에는 개성공업지구법(2002. 11. 20)에 따라 개발규정, 노동규정, 세금규정 등 하위 규정을 가지며 그 아래 중앙공업지구지도기관이 제정하는 구체적인 시행 세칙이 있다. 먼저 개성공업지구법은 북측 최고인민회의 상임위원회가 2002년 11월 정령으로 제정한 법규로 개성공업지구의 성격, 투자유치 대상, 법규 제정 원칙, 투자 보장, 지도

및 관리기관 등에 대한 내용을 규정하고 있다. 본 법규에 따르면, 투자 지역은 ‘공업 지역 외에 상업, 금융, 관광 지역 등을 포함(제1장 제1조)’ 하며, 투자가능 주체의 범위 또한 ‘남측 및 해외동포뿐만 아니라 다른 나라의 법인, 개인 등(제1장 제3조)’으로 광범위하다. 또한 법령은 ‘투자자의 원리와 이익을 보고하고 투자자의 재산은 국유화하지 않으며, 공업지구의 사업은 중앙공업지구지도기관의 지도하에 공업지구관리기관이 담당(제3장 제21조)’하도록 하고 있다. 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 결정 제102호로 ‘개성공업지구 개발규정’이 제정된 이래 2014년 3월 말 현재까지 모두 16개의 하위 규정이 제정되었는데, 대표적인 하위 규정으로는 부동산규정, 개발규정, 노동규정, 세금규정, 보험규정 등이 있다.

개성공단의 주요 제도 현황<sup>7)</sup>을 살펴보면, 첫째, 부동산제도에서 토지는 분양 또는 양도의 형태로 취득할 수 있으며, 취득 후 등록은 개성공업지구관리위원회에 신청함으로써 완료된다. 토지 이용은 분양 또는 양도받은 날로부터 토지임대 만료일까지이며, ‘토지임대 기간 만료 6개월 전에 북측 중앙특구개발지도총국과 토지 임대차계약을 맺고 토지이용증 재발급으로 토지이용 기간을 연장할 수 있다(개성공업지구 부동산규정 제2장 제8조, 제18조). ‘토지 사용료는 북측 중앙특구개발지도총국과 개발업자가 임대차 계약 체결일부터 10년이 지난 다음 해부터 부과’되도록 되어있으며 ‘토지 사용료 기준은 북측 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리위원회가 협의하여 결정’하는 것으로 되어있다(개성공업지구 부동산규정 제2장 15조). 건물의 경우 신축하거나 기존 건물의 분양 또는 양도를 통해 취득하며, 개성공업지구관리위원회에 건물 소유권의 등록 신청을 통해 취득이 완료된다. 한편 ‘토지 이용권과 건물 소유권의 일부 또는 전부는 양도, 임대, 저당이 가능하며, 부동산의 양도, 임대, 저당은 해당 사유가 발생한 날부터 14일 이내 개성공업지구관

7) 개성공업지구지원재단 홈페이지, <http://www.kidmac.com/>(검색일: 2013년 12월 19일)의 법·제도 소개의 일부를 요약, 정리함.

리위원회 등록해야만 효력이 발생하는 것으로 규정되어있다(개성공업지구 부동산규정 제3장 23조, 25조).

둘째, 노동 관련 제도를 살펴보면 다음과 같다. 채용의 경우는 입주 기업이 관리위원회에 노력 알선을 신청하면, 관리위원회와 북측 노력알선기관 간 협의를 거쳐 채용하도록 하고 있으며, 노동시간은 주 48시간 이내로 정해져 있다. 기업이 부담하는 고용 비용은 총임금과 보조금 및 사회보험료로 구성되어있다(개성공업지구 노동규정 제2장, 제3장, 제4장). 먼저 총임금에는 노임, 가급금, 장려금, 상금 등이 포함되어있다. 현재 월 최저 임금은 약 61달러이며, 최저 노임의 인상률은 전년도 월 최저 노임의 5% 이하로 규정하고 있다. 기본 노임은 월 최저 노임 이상으로 기업이 결정하며, 견습 기간 3개월간은 기본 노임의 70%를 노임으로 지급하도록 되어있다. 가급금은 연장 혹은 야간 근무 시 시간당 노임의 50%를 가산하며, 주 47시간 초과 야간 근무에 대해서는 100%를 가산하도록 되어있다. 사회보험료가 포함되어있고, 연장 혹은 야간 근무에 대해서는 시간당 노임에 50%를 가산하고, 휴일 및 주 48시간 초과 야간 근무에 대해서는 시간당 노임의 100%를 가산하도록 되어있다. 그 외 보조금 및 사회보험료를 살펴보면, 휴가비의 경우 3개월 노임을 실 가동일 수로 나눈 일당을 휴가 일수(출산 휴가는 60일분)만큼 지급하는 형태이다. 다음으로 생활 보조금은 기업 책임 또는 교육으로 일하지 못한 시간에 대한 보상으로 일당 또는 시간당 노임의 60%가 지급되며, 퇴직 보조금은 3개월 평균 월 노임에 근무 연수를 곱하여 지급한다. 한편 사회보험료는 월 노임 총액의 15%로 산정된다.

셋째, 세금제도를 살펴보면, 먼저 개성공단내의 기업소득세는 일반 업종의 경우 14%이며 경공업, 첨단과학 등 장려 부문의 경우는 10%이다. 기업 소득세와 관련하여 장려 부문의 경우는 이윤발생 연도부터 5년간 세금 면제 및 이후 3년간의 50% 감면 혜택이 있으며, 서비스 부문의 경우 이윤발생 연도부터 2년간 세금 면제 및 이후 1년간 50% 감면 혜택이 적용된다(개성공업지구 세금규정 제2장). 다음으로 개인소득세의 경

우는 개성공업지구에서 184일 이상 체류하며 소득을 얻은 개인의 경우 월 보수액에서 30%를 공제한 금액이 500달러 이상인 경우 4~20%의 세금이 부과된다. 단, 북측의 금융기관으로부터 받은 저축성 예금이자와 보험금 또는 소득은 면제되며, 공업지구에 설립된 은행에 비거주자 예금의 이자소득은 면제된다(개성공업지구 세금규정 제3장). 한편 재산세의 경우는 매년 1월 1일 현재 개성공업지구 내 영구 건물 소유자를 대상으로 건물 용도별 취득 시 현지 가격에 따라 0.1~1%의 세금이 부과되며, 단 신규 건물 소유자는 등록 후 5년간 세금이 면제된다(개성공업지구 세금규정 제4장). 또한 영업세의 경우는 서비스 부문의 기업에 건설, 금융 등 부문별 서비스 수입금과 건설물 인도 수입금에 대해 1~2%의 세금을 부과하고 있다(개성공업지구 세금규정 제7장). 단 오락 부문은 부과율이 7%이다. 그 외 자동차 이용세의 경우는 매년 1월 1일 현재 개성공업지구 내 자동차를 소유한 기업 또는 개인에게 자동차의 종류에 따라 3~60달러가 부과되며, 60일 이상 자동차를 사용하지 않는 경우에는 미사용 기간이 면제되는 감면제도가 있다. 관세의 경우에는 개성공업지구 내 반출입 물자를 포함한 남북 교역 물자에 대해서는 비관세 적용을 원칙으로 하고 있다.

넷째, 통관제도는 개성공단으로 물자를 반출하는 경우(서울 → 개성), 남북교류협력시스템을 통해 협력사업자 승인을 받을 후 물품 반출 승인 신청 및 승인 단계를 거쳐야 한다. 물품 반출 승인이 완료되면 관세사를 통해 수출입 신고필증 사전 신청 및 승인을 받은 후, 수출입면장을 받아 남북한 CIQ를 통과하는 제도를 가지고 있다. 개성공단으로부터 남측으로 물자를 반입하는 경우(개성 → 서울), 기업은 물품 반출 계획을 수립 한 후 개성공단관리위원회에는 반출 신고를 하는 동시에 남측의 관세사를 통해 남측 세관에 수입 신고를 한다. 반출 하루 전날 관리위원회는 북측 세관에 반출 일자를 통보하며, 반출일에 북측 세관 직원이 적재 물품을 검사한 후 북측 세관을 통과한다. 최종적으로 남측 세관을 통해 반입 신고필증이 교부된 후 남측으로 반입된다(개성공업지구

세관규정 제2장, 제3장, 제4장).

다섯째, 외환제도를 살펴보면, 외환관리는 개성공업지구관리위원회에서 담당하고 있으며, 기업은 개성공업지구 내 설립된 은행에서 외화계좌를 개설하고, 국내 은행 계좌 개설 후 관리위원회에 신고서를 제출하여 관리를 받게 된다(개성공업지구 외화관리규정 제1조~제18조). 외화의 범위에는 전환성 외화 현금, 전환성 외화로 표시된 채권, 주식과 같은 유가증권, 양도성 예금증서와 같은 기타 지불 수단 및 귀금속 등이 포함되며, 기준 화폐는 미달러화이다. 배당 등 해외 송금 외화는 세관에 별도의 신고 없이 반출입이 가능하며, 기업 이윤 및 근로소득 등의 송금에 대해서는 비과세 혜택이 적용되고 있다.

여섯째, 보험제도는 공업지구 내 보험회사인 조선민족보험총회사를 이용하도록 되어있다. 북측 중앙특구개발지도총국은 2005년 1월 공업지구보험회사로 조선민족보험총회사를 선정하였으며, 모든 기업, 지사, 영업소, 사무소 및 개성공업지구 체류·거주하는 남측 및 해외동포, 외국인은 화재보험, 가스배상 책임보험, 자동차배상 책임보험, 종업원 재해보험 등에 의무적으로 가입하도록 되어있다. 분쟁 발생 시 보험 당사자들이 협의하여 해결하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이것이 불가능할 경우 중재, 재판 절차 또는 남북 사이에 합의한 상사분쟁 해결 절차로 해결이 가능하도록 제도를 마련해두고 있다(개성공업지구 보험규정 제1조~제28조).

일곱째, 원산지 표시제도(남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서, 2003)에 따르면 모든 개성공업지구 생산 제품은 원산지 신고서를 제출하도록 되어있다. 단 500유로 이하의 소량의 탁송품과 100유로 이하의 교역 물품, 우편물은 원산지 증명서가 면제된다. 원산지 표시 제도는 개성공업지구 내 기업들의 수출과 매우 밀접한 관련이 있는데, 현재 남한의 투자 지분이나 직접재료비 비중이 60% 이상인 경우 한국산으로 간주되어 한국 내에서 판매할 경우 Made in Korea (Kaesong), 한국산, Made in DPRK 등 다양하게 표시할 수 있다. 단 해외

수출 시에는 해당 수입국의 원산지 규정을 적용받게 된다. 예를 들어 한·싱가포르 자유무역협정(FTA) 체결에 따라 남측으로 반입된 후 다시 싱가포르로 수출되는 개성공업지구 제품에는 한국산과 동일한 특혜 관세가 부여되고 있다. 또한 한·EFTA, 한·ASEAN, 한·인도 자유무역협정의 경우 역외 가공 방식을 활용한 개성공단 생산 제품(국내 원부자재 사용률 60% 이상)에 대해 한국산과 동일한 특혜 관세를 적용하고 있는데, 품목에는 제한이 있다. 반면 한·미, 한·EU 자유무역협정의 경우 개성공업지구에서 생산된 제품의 원산지를 한국산으로 인정하는 것에 대한 합의를 보지 못한 상황이다.

그 외 각종 지원제도를 살펴보면, 대표적인 지원으로 보증지원제도를 들 수 있다(개성공업지구 지원에 관한 법률, 제11조, 제12조). 즉, 담보능력이 취약한 개성공업지구 입주 기업이 자금을 원활하게 차입할 수 있도록 신용보증기관을 통한 보증제도를 도입하여 운영하고 있는데, 일반 기업의 경우는 신용보증기금, 벤처기업 등은 기술보증기금이 이를 담당한다. 보증 대상은 신용등급이 일정수준 이상인, 개성공업지구에 투자한 국내 중소기업이며, 시설 자금의 90%, 100억 원 한도로 지원이 이루어지고 있다. 다음으로 수출입은행이 관리하고 있는 경험보험에 의한 지원제도가 있는데, 이는 대북 투자 후, 북측 당국의 수용·송금 제한·남북 간 합의 파기 등으로 손실을 입은 경우 그 손실을 보상하는 제도이다. 지원 한도는 기업별로 70억 원이며, 총액 7천억 원이다. 또한 수출입은행이 관리하고 있는 교역보험을 통한 기업 지원제도가 있다. 이는 북측 기업의 교역에서 비상 위험으로 발생한 손실을 보상하기 위한 제도로 구체적으로 원부자재 반출보험과 납품 이행 보증보험이 있다. 원부자재 반출보험은 개성공업지구 현지 법인과외 위탁가공 계약에 따라 원부자재를 반출한 후, 비상위험 등으로 연속 2주 이상 반입 중단 시 원부자재 및 위탁 가공비 손실을 보장해주는 제도로 보장 한도는 기업별 10억 원이다. 납품이행 보증보험은 개성 법인에 위탁 가공을 의뢰한 후, 비상 위험으로 연속 2주 이상 반입이 중단된 경우 손실을

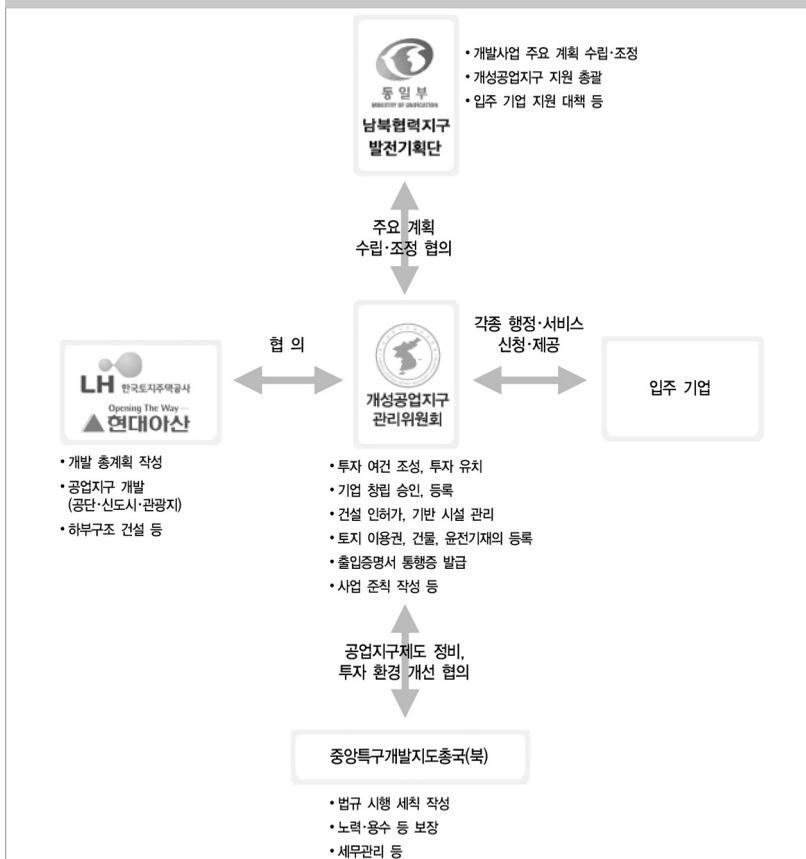
보상하는 제도로 보장 한도는 기업별 5억 원이다.

## 2) 관리 운영 현황

개성공업지구는 남한의 기술과 자본, 북한의 토지와 노동력이 결합하여 개발, 운영되기 때문에 이와 관련된 남북한의 여러 기관이 공단 운영에 관여하고 있다. 예를 들어 통일부(남북협력지구지원단) 등 관계부처, 개성공업지구관리위원회, 북한 당국(중앙특구개발지도총국) 등이 공단의 관리 운영에 참여하고 있다. 각 주체별 참여방식을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개성공업지구관리위원회는 입주 기업들의 생산 및 경영활동을 지원하기 위해 설립한 행정기관이다. 관리위원회는 2002년 11월 20일 제정된 북한의 개성공업지구법 제21조 “공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구지도기관 밑에 공업지구관리기관이 한다”라는 조항에 근거하여 설립되었다. 개성공업지구법 및 관련 규정에 따르면 관리위원회는 북한 법인으로 개성공업지구에서 행정업무를 수행하는 기관이며, 북한 총국의 지도를 받으면서 개성공업지구의 경제 활동에 대해 개성공업지구법 및 총국과의 협의 결과에 따라 그 내용을 집행하는 기관이다. 즉 관리위원회는 법체계상 북한 법인인 동시에 남한의 중앙행정기관, 지방자치단체, 산업단지공단, 등기소 역할 등 복합적인 역할을 수행하면서, 기업 창립 및 등록, 건축 인허가, 부동산 등록, 차량 등록, 기업 경영활동 지원, 인프라 관리, 환경 및 소방대책, 출입 증명서 발급, 공업지구 내 기초질서 유지 및 남한 인원의 신분보호 업무 등을 수행하고 있다. 더불어 남북간 경제·사회문화 교류 협력의 확대 및 남북간 각종 회담 등에 대한 지원 업무도 수행 중인데, 특히 통일부의 대북 협상을 대행하는 업무도 위원회가 담당하고 있다. 관리위원회의 운영 경비는 「개성공업지구 관리기관 설립운영규정」 제19조와 제20조에 따라 관리위원회가 정하는 수수료 같은 수입과 기업의 월 노임총액의 0.5%에 해당하는 보충 자금을 받아 조달되도록 규정하고 있으나, 운영 경비가 부족해지면서 남북협력기금을 남한으로부터 대출받는 형식으로 조달하고 있

다. 대출방식은 남북협력기금이 남한 법인인 개성공업지구지원재단에 대출되고, 다시 개성공업지구지원재단이 북한 법인인 개성공업지구관리위원회에 재대출하는 방식이다. 2010년부터 일부 부족한 경비는 정부 대행 업무 비용 등의 형태로 무상으로 지급되고 있다.

그림 2-3. 개성공업지구의 운영체계



자료: 개성공업지구관리위원회 홈페이지, 개성공업지구 사업 추진체계 및 개성공업지구관리위원회 역할, <http://www.kidmac.com/>(검색일: 2014. 10. 8).

둘째, 북한 당국은 개성공업지구법 제5조의 “공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구 지도기관이 한다”를 근거로 중앙공업지구

지도기관으로서 중앙특구개발지도총국이 개성공업지구 사업에 관여하고 있다. 개성공업지구법 제22조에 따르면, 중앙특구개발지도총국은 개발업자의 지정, 공업지구 관리기관의 사업에 대한 지도, 공업지구 법규의 시행세칙 작성, 기업이 요구하는 노력·용수·물자의 보장, 대상 건설 설계 문건의 접수·보관, 공업지구에서 생산된 제품의 북한 지역 판매 실현, 공업지구의 세무관리 등의 업무를 수행한다. 현재 총국은 산하에 세무소, 보안서, 노력알선기업, 출입국사업부, 통행 검사소, 세관 등의 기관이 설립, 운영되고 있다. 그 외 개성공업지구지원협회는 2007년 5월 25일 제정된 남한의 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조에 따라 설립된 『개성공업지구지원재단』에 승계되어 개성공업지구의 개발 및 운영을 지원하고 있다. 본 기관은 개성공업지구 관리 운영에 관한 대책을 수립하고 시행하면서 관리위원회를 지원, 감독하는 형식을 취하고 있는데 실제 개성공업지구지원재단의 이사장은 관리위원회의 위원장 직을, 지원재단의 상임이사는 관리위원회의 부위원장직을 각각 겸하고 있으며, 재단과 관리위원회의 직원들이 상호 인사 교류하는 등 사실상 동일조직으로서 운영되고 있다.

한편 통일부 남북협력지구지원단은 통일부를 중심으로 지식경제부, 고용노동부, 국토해양부 등 9개 부처가 참여하여 관련 업무를 수행하는 기관이다. 지원단은 남한 당국으로서 정책과 예산, 그리고 정보 등 제반 수단을 보유하고, 협력사업의 승인을 비롯한 『남북교류협력에 관한 법률』 등 남한 법률에 따른 제반 인허가, 도로·상하수도 및 용수·폐수 처리 시설·폐기물 처리장·전기·통신 등 공업지구 인프라 건설 및 지원, 기업 지원, 대북 협상 추진 등의 업무를 수행해오고 있다. 그 외 개발업자로서 현대이산과 한국토지공사가 개성공업지구 운영에 참여하고 있으며 주 업무는 개발계획, 부지 조성, 투자유치 등이다.

### 3) 생산 현황 및 생산 환경 현황

개성공단은 2004년 이후 2013년 가동 중단 이전까지 생산 규모가 크

게 증가하였으며, 이에 발맞추어 고용 노동자의 규모 및 생산 환경도 크게 개선되었다. 먼저 개성공단의 가동업체 수와 생산액은 2004년 5월 시범단지 내 15개 입주 기업이 계약을 체결하고, 12월에 첫 제품을 생산한 이후 지속적으로 증가해왔다. 2005년 18개 기업이 가동 중이었으나, 2007년도에는 전년대비 66.7% 증가해 30개 기업이, 2008년에는 116%가 증가해 65개 기업이 가동되었다. 이후 증가 추세가 꺾이긴 했지만, 2011년까지 가동기업의 수는 꾸준히 증가하여, 2011년 123개를 기록했는데, 이는 2005년 첫째 가동업체 수의 6.8배이다. 반면 2012년과 2013년의 가동업체 수는 각각 전년과 동일하였다.

표 2-2. 개성공단 가동업체 수 및 생산액 현황

(단위: 개, 만 달러)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
업체 수	18	30	65	93	117	121	123	123	123	-
생산액	1,491	7,373	18,478	25,142	25,648	32,332	40,185	46,950	22,378	219,977

자료: 통일부 홈페이지, 통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1515>(검색일: 2014. 3. 3).

가동업체 수의 증가 추세와 맞물려 기업의 생산액도 꾸준히 증가해왔다. 2005년 생산액은 1,492만 달러였으나, 2006년에는 전년대비 약 4.9배 증가한 7,373만 달러를 기록하였다. 이후 개성공단 가동업체의 생산액은 크게 증가하여 2007년에는 1억 8,478만 달러, 2008년에는 2억 5,142만 달러 등을 기록하여, 누적 생산액 5억 달러를 돌파하였다. 2008년 이후에는 가동업체 수 증가 추세가 크게 꺾임에 따라 생산액 증가 추세도 꺾였으나, 가동 중단이 발생했던 2013년을 제외하고 2012년까지 생산액은 꾸준히 증가하여 누적 생산액은 21억 9,977달러인 것으로 파악된다.

개성공단의 생산 규모가 증가함에 따라 북측 근로자의 수도 크게 증가하였다. 2005년 6,013명이었으나, 2007년까지 연간 100% 가까이 증가하여 2007년에는 2만 2,538명을 기록하였고, 2012년에는 5만 명을 넘어섰다. 반면 근로자 1인당 생산액은 2007년까지 증가하다가 다시 2009년

까지는 감소하였으나 2010년부터는 다시 증가하고 있다. 2013년의 근로자 1인당 생산액은 공단 가동 중단에 영향을 받아 2005년 이후 최저치를 기록하였다.

표 2-3. 개성공단 근로자 현황

(단위: 명)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
북측 근로자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329
남측 근로자	507	791	785	1,055	935	804	776	786	757
합계	6,520	11,951	23,323	39,986	43,496	47,088	50,642	54,234	53,086

자료: 통일부 홈페이지, 통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1515>(검색일: 2014. 3. 3).

표 2-4. 개성공단 근로자 1인당 생산액 현황

(단위: 달러)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
금액	2,287	6,169	7,923	6,288	5,897	6,866	7,935	8,657	4,215

주: 1인당 생산액=당해 생산액/당해 근로자 수.

자료: 통일부 홈페이지, 통계자료, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1515>(검색일: 2014. 3. 3).

또한 개성공단 근로자 1인당 임금은 사업 추진 이후 꾸준히 상승하여 2013년 기준으로 월평균임금은 137.9달러를 기록하였다.

표 2-5. 개성공단 근로자 1인당 임금

(단위: 달러)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
노동 보수	60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	124.4
사회보험료	7.8	7.9	8.3	8.8	9.8	11.2	12.8	13.5
임금 합계	68.1	71.0	74.1	80.3	93.7	109.3	134.0	137.9

자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

개성공단의 생산 규모가 확대되면서 생산 활동을 지원하기 위한 기반시설 및 부대시설의 조건도 크게 개선되었다. 2007년에는 1일 3만 톤 규모의 용수 공급이 가능한 정·배수장, 1일 1만 5천 톤의 폐수처리가 가능한 폐수처리장, 1일 6.1만m<sup>3</sup>의 폐기물을 매립할 수 있는 매립장을 건설하였으며, 2008년에는 1일 12톤의 폐기물을 소각할 수 있는 폐기물 소각장을 지었다. 또한 남한 정부는 개성공단에 6만Kw의 전력과 1,300회선의 통신선을 제공하고 있다. 기타 부대시설로는 기술교육센터, 종합지원센터, 소방서, 응급의료시설, 탁아소 등이 있으며, 기술교육센터는 2007년에, 종합지원센터는 2009년에 각각 완공되었다.<sup>8)</sup>

표 2-6. 개성공단 기반시설 및 부대시설

시설 종류	계 획	설 치	비 고
정배수장	6만 톤/일	3만 톤/일	토지주택공사(국고)
폐수처리장	3만 톤/일	1만 5천 톤/일	토지주택공사(국고)
폐기물 소각장	62톤/일	12톤/일	토지주택공사(국고)
폐기물 매립장	20.4만m <sup>3</sup>	6.1만m <sup>3</sup>	토지주택공사(국고)
전 력	10만Kw	6만Kw	한전(상업적 방식)
통 신	1만회선	1,300회선	KT(상업적 방식)

자료: 개성공업지구관리위원회(2013), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

## 2. 산업구조 및 교역 현황

### 가. 산업구조

개성공단 내 기업은 대부분 남측 모기업에 납품하는 임가공 공장 형태로 운영된다. 기업들이 영위하는 업종을 살펴보면, 2005년에는 전체 18개 업체 중 기계금속업체가 11개, 섬유업체 3개, 화학업과 전기전자업

8) 통일부(2013a), p. 100.

체가 각각 2개씩 가동되고 있었는데, 이는 전체 업체 수 대비 각각 61%, 17%, 11%, 11%이다. 당시 업체 수 기준으로는 기계금속업이 가장 높은 비중을 차지하는 산업구조를 가지고 있었다.

표 2-7. 개성공단 업종별 가동업체 수 현황(2005~13)

(단위: 개, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
섬유	3(16.7)	6(20.0)	41(63.1)	55(59.8)	68(58.6)	71(58.7)	72(58.5)	72(58.5)	72(58.5)
화학	2(11.1)	2(6.7)	2(3.1)	4(4.3)	8(6.9)	9(7.4)	9(7.3)	9(7.3)	9(7.3)
기계금속	11(61.1)	17(56.7)	17(26.2)	22(23.9)	22(19.0)	22(18.2)	23(18.7)	23(18.7)	23(18.7)
전기전자	2(11.1)	5(16.7)	5(7.7)	8(8.7)	12(10.3)	13(10.7)	13(10.6)	13(10.6)	13(10.6)
식품	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	2(2.2)	2(1.7)	2(1.7)	2(1.6)	2(1.6)	2(1.6)
종이목재	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.1)	3(2.6)	3(2.5)	3(2.4)	3(2.4)	3(2.4)
비금속광물	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(0.9)	1(0.8)	1(0.8)	1(0.8)	1(0.8)
합계	18 (100.0)	30 (100.0)	65 (100.0)	92 (100.0)	116 (100.0)	121 (100.0)	123 (100.0)	123 (100.0)	123 (100.0)

주: %는 소숫점 첫째 자리에서 반올림함.

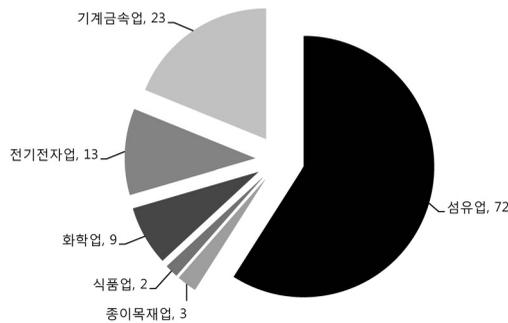
자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

그런데 기계금속업체의 수는 2006년 17개로 2005년과 비교해 약 50% 증가했으나, 이후 업체 수에는 큰 변동이 없었으며, 2012년 현재 23개 기업이 기계금속업체인 것으로 파악된다. 전체 업체 중 기계금속업에 종사하는 업체 수 비중은 2005년 61.1%에서 2011년 18.7%로 크게 줄었다. 반면 2005년부터 2012년까지 섬유업체 수는 각각 3개, 6개, 41개, 55개, 68개, 71개, 72개, 72개로 증가하였으며, 전체 업체 수 대비 섬유업체 수 비중은 2005년 16.7%에서 2007년 63.1%로 크게 증가한 후 60% 내외로 일정 수준을 유지하고 있다. 화학업체의 수 비중은 10% 이내에서 증가했다가 다시 감소하는 추세를 보이고 있으며, 전기전자업종은 10% 내외로 일정 수준을 유지하고 있다. 그 외 식품업체, 종이목재업체는 2008년에 처음으로 개성공단에 진출하였으며, 비금속광물업체는 2009년에 처음으로 개성공단에 진출하였다. 2012년 업체 수를 기준으로

한 개성공단 산업구조는 섬유업 58.5%, 기계금속업 18.7%, 전기전자업 10.6%, 화학업 7.3%, 식품업 1.6%, 종이목재업 2.4%, 비금속광물업 0.8%인 것으로 파악된다.

그림 2-4. 개성공단 업종별 가동업체 수(2012)

(단위: 개)



주: 2013년 자료는 연내 공단 운영 중단으로 이례적인 정보를 제공하는 바, 2012년 자료를 활용함.  
 자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

생산액을 기준으로 개성공업지구의 산업구조를 파악해보면, 2005년 섬유업의 비중이 전체의 45.5%로 가장 높았고, 다음으로 기계금속업이 35.2%를 차지하였다. 섬유업 생산액의 비중은 2006년 일시적으로 감소하였으나, 이후 계속 증가해 2012년에는 전체 생산액의 57.4%를 차지하고 있다. 전기전자업종의 경우 2005년 생산액이 전체 생산액의 7.4%에 불과했지만, 2012년에는 20%까지 증가하였다. 반면 기계금속업의 생산액은 2005년 전체 생산액의 35.2%였으나, 꾸준히 감소하여 2012년 현재는 14.0%에 불과하며, 화학업종의 생산액도 2005년 11.9%에서 2012년 6.5%로 감소하였다. 2013년 기준으로 개성공단에는 섬유업(59.9%)을 중심으로 전기전자업(15.1%), 기계금속업(14.1%), 화학업(7.2%), 비금속광물업(1.2%), 식품업(2.0%), 종이목재업(0.5%) 등 다양한 업종의 산업이 분포되어있는 것으로 나타났다.

표 2-8. 개성공단 업종별 생산액 현황(2005~12)

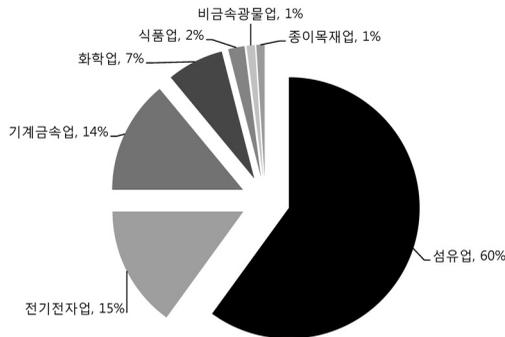
(단위: 천달러, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
섬유	6,780 (45.5)	27,793 (37.7)	85,543 (46.3)	132,179 (52.6)	152,050 (59.3)	179,235 (55.4)	215,676 (53.7)	269,383 (57.4)	134,142 (59.9)
화학	1,768 (11.9)	10,900 (14.8)	18,262 (9.9)	21,785 (8.7)	26,179 (10.2)	32,092 (9.9)	28,636 (7.1)	30,337 (6.5)	16,040 (7.2)
기계금속	5,250 (35.2)	20,853 (28.3)	41,947 (22.7)	49,250 (19.6)	37,312 (14.5)	48,637 (15.0)	52,617 (13.1)	65,861 (14.0)	31,653 (14.1)
전기전자	1,108 (7.4)	14,191 (19.2)	39,027 (21.1)	47,162 (18.8)	37,584 (14.7)	59,147 (18.3)	97,221 (24.2)	93,836 (20.0)	33,851 (15.1)
식품	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	976 (0.4)	2,003 (0.8)	2,668 (0.8)	4,187 (1.0)	4,943 (1.0)	4,538 (2.0)
종이목재	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	70 (0.0)	1,313 (0.5)	1,469 (0.5)	1,570 (0.4)	1,941 (0.4)	1,158 (0.5)
비금속광물	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	34 (0.0)	75 (0.0)	1,941 (0.0)	3,199 (0.7)	2,401 (1.2)
합계	14,906 (100.0)	73,737 (100.0)	184,799 (100.0)	251,422 (100.0)	256,475 (100.0)	323,323 (100.0)	401,848 (100.0)	469,500 (100.0)	223,783 (100.0)

주: %는 소숫점 둘째 자리에서 반올림함.

자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

그림 2-5. 개성공단 업종별 생산액 비중(2013)



주: 소숫점 첫째 자리에서 반올림함.

자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

## 나. 교역 현황

2004년 이후 남한으로의 반입과 개성공단으로의 반출은 모두 증가하였다.<sup>9)</sup> 초기에는 반출 규모가 반입 규모에 비해 매우 컸으나, 2009년부터는 반출과 반입 규모의 격차가 크게 줄어들었다. 이는 초기 기반 시설 투입을 위한, 남한으로부터 개성공단으로의 반출이 대규모로 이루어졌기 때문인 것으로 파악된다. 초기 반출입 규모는 매우 급격한 증가 추세를 보였으나 최근 증가세는 둔화되고 있다.

표 2-9. 개성공단 교역(반출입) 현황

(단위: 천 달러)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
반입	52	19,794	75,943	101,179	290,103	417,935	705,268	908,935	1,073,109	614,649
반출	41,634	156,943	222,853	339,498	518,324	522,617	737,588	788,698	888,086	517,524
합계	41,686	176,736	298,795	440,677	808,445	940,552	1,442,856	1,697,632	1,961,195	1,132,174

주: 반입(개성 → 남한)/반출(남한 → 개성).

자료: 통일부(2013b), 『남북교류협력동향』, 9월호, p. 60.

개성공단에서 생산된 제품들은 중국, 일본, 러시아 등으로 수출되기도 한다. 2005년부터 2008년까지의 누적 수출액을 기준으로 분석할 경우, 가장 비중이 높은 수출 대상 지역국은 유럽이며, 다음으로는 중국이다. 동 기간 유럽과 중국에 대한 개성공단의 수출액은 전체 수출액의 각각 21.9%, 21.0%를 차지하고 있다. 그런데 개성공단 제품의 대중국 수출은 크게 감소하여 2012년에는 전체 수출액의 3.7%를 기록하였다. 반면 2005년에서 2008년까지의 누적액 기준 대호주 수출 비중은 17.3%이나 해당 규모는 크게 증가하여 2012년에는 44.7%를 기록하였다. 2013

9) 개성공단 내 남북간 거래는 민족 내부 거래로 보기 때문에 수출과 수입이 아닌 반출과 반입이라 부른다. 개성공단은 북한 지역에 있기 때문에, 남한 지역에서 개성공단으로 물품 등의 이동은 반출에 해당되며, 반대로 개성공단에서 생산된 제품이 남한 지역으로 이동하는 경우는 반입에 해당된다.

년 수출액은 전년대비 약 30%로 크게 감소하였으며, 주 수출 대상국은 호주인 것으로 나타났다.

표 2-10. 개성공단 생산 제품의 국가별 수출 현황

(단위: 천 달러, %)

구분	2005-8	2009	2010	2011	2012	2013
중국	20,195 (21.0)	4,270 (14.9)	6,267 (17.1)	1,573 (4.3)	1,343 (3.7)	748 (6.2)
일본	1,368 (1.4)	547 (1.9)	495 (1.4)	888 (2.4)	877 (2.4)	60 (0.5)
호주	16,631 (17.3)	10,426 (36.5)	12,069 (32.9)	13,382 (36.3)	16,271 (44.7)	5,436 (45.0)
중동	14,184 (14.7)	2,826 (9.9)	3,475 (9.5)	3,803 (10.3)	3,511 (9.7)	1,735 (14.3)
러시아	16,857 (17.5)	3,765 (13.2)	4,629 (12.6)	4,795 (13.0)	4,407 (12.1)	1,885 (15.6)
유럽	21,091 (21.9)	4,504 (15.8)	5,289 (14.4)	5,433 (14.7)	5,051 (13.9)	2,135 (17.6)
기타	5,879 (6.1)	2,262 (7.9)	4,453 (12.1)	6,993 (19.0)	4,933 (13.6)	94 (0.8)
합계	96,205 (100.0)	28,600 (100.0)	36,677 (100.0)	36,867 (100.0)	36,393 (100.0)	12,093 (100.0)

주: %는 소숫점 둘째 자리에서 반올림함.

자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

한편 2012년 기준 개성공단 수출품 중 70% 이상이 기계금속 제품이였다. 그 외 전기전자 제품(15.4%), 화학 제품(8.1%) 등이 개성공단의 주요 수출품인 것으로 나타났다. 섬유의 경우 약 0.6%만이 수출되었다. 2000년대 중·후반과 비교하여 화학 제품의 수출 비중은 25.3%에서 8.1%로 크게 줄었으며, 전기전자 제품과 기계금속 제품의 수출 비중은 각각 10.5%에서 15.4%, 64.1%에서 74.7%로 약간 증가하였다.

표 2-11. 개성공단 제품의 업종별 수출 현황

(단위: 천 달러, %)

구분	2005-08	2009	2010	2011	2012	2013
섬유	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	218 (0.6)	210 (0.6)	390 (3.2)
화학	24,364 (25.3)	5,816 (20.3)	7,839 (21.4)	3,266 (8.8)	2,936 (8.1)	710 (5.9)
기계금속	61,748 (64.1)	19,840 (69.4)	23,647 (64.5)	25,369 (68.3)	27,012 (74.7)	10,393 (85.9)
전기전자	10,093 (10.5)	2,861 (10.0)	5,166 (14.1)	7,621 (20.5)	5,564 (15.4)	358 (3.0)
식품	0 (0.0)	83 (0.3)	25 (0.1)	382 (1.0)	398 (1.1)	75 (0.6)
종이목재	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (0.0)	0 (0.0)	4 (0.0)
비금속광물	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	273 (0.7)	48 (0.1)	163 (1.4)
합계	96,205 (100.0)	28,600 (100.0)	36,677 (100.0)	37,140 (100.0)	36,168 (100.0)	12,093 (100.0)

주: %는 소숫점 둘째 자리에서 반올림함.

자료: 개성공업지구관리위원회(2014a), 『개성공업지구 통계자료』, 1월호 참조.

### 3. 공단 운영상의 주요 문제점

2013년 4월 가동이 중단되기 이전까지 개성공단은 두 가지 측면에서 비교적 성공적이었다는 평가를 받아왔다. 첫째, 개성공업지구 개발 추진 현황을 살펴보면 개성공단사업은 천안함 피격 사건이나 연평도 포격 도발 사태에도 불구하고 중단되지 않는 등 남북한 협력사업으로서의 상징적 역할을 성공적으로 수행해왔다. 특히 한국정부의 5.24 조치 이후 남북 교역이 크게 위축된 상황에서도 개성공단의 교역액이 지속적인 증가 추세를 보이고 있었다는 것은 남북한 협력사업 중단에도 불구하고 개성공단이 남북한간 대립 완충의 정치적인 기능을 충실히 수행한 것으로 평가할 수 있다. 둘째, 개성공단 기업 수 및 생산액의 증가

를 고려할 때, 개성공단사업은 입주 업체들의 지속적인 양적 성장에 힘입어 한국 중소기업에 새로운 활로를 제공하는 등의 경제적 목표달성에도 비교적 성공적이었다는 평가를 내릴 수 있다.

그러나 가동 중단 이전에도 개성공단의 활성화를 제약하는 문제들은 존재하고 있었으며, 재가동 이후 공단의 정상화 및 국제화를 위해서는 기존 과제를 포함한 다양한 문제들이 해결 과제로 남아 있다. 이와 관련하여 기존에 논의되고 있는 쟁점 사항들을 대략적으로 제시해 보면 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 첫째, 법체계 문제를 살펴보면, 남북관계의 악화에 따라 개성공단 법제도가 불안정하게 적용된다는 문제와 북측에서 일방적으로 규정을 제정한다는 문제를 가지고 있다. 2009년 중앙특구지도개발총국의 통지문을 통해 북측은 개성공업지구에 대한 토지 임대료와 사용료, 노임 및 각종 세금 등 관련 법규를 무효화한다는 통지문을 전달한 사례가 있다. 또한 2012년 8월에는 북측이 일방적으로 '세금규정 시행세칙'을 작성한 후 개성공단 입주 기업들에 일방적으로 세금을 부과하여 10~20여 개사가 세금 부과 대상이 된 사례도 있다. 뿐만 아니라 최근에는 일방적으로 2013년 노동자 임금 10% 인상을 요구하기도 하였다.<sup>10)</sup> 둘째, 관리 운영체계에서 남북 당국간의 협력체계의 형태가 모호하다는 문제를 가지고 있다. 개성공단의 경우 남측의 기업이 북한 당국과의 협의를 통해 시작된 사업이기 때문에 현재까지도 개발 계획과 관련해서 북한 당국은 남측 개발업체와 논의하고 있다. 더욱이 공단 관리를 담당하는 남측의 관리위원회는 남측 인사들로 구성되어 있으나 북측 법인이기 때문에 북측 총국의 하위 기관 형태로 존재하고 있다. 개성공단이 실제적으로는 남북 당국간의 협의체가 없는 상황이며, 공단 관리를 담당하는 남측 기구가 북측의 하위 기관 형태를 띠고 있기 때문에 북한 당국의 개입이 심화될 수 있는 구조를 가지고 있으며, 이로 인해 갈등과 대립이 발생할 수 있을 것으로 파악된다. 셋째, 3통(통

10) 「정부는 개성공단 계속 유지, 北 쉽게 폐쇄 안 할 것」(2009), 『경향신문』(5월 17일); 「북 개성공단 임금 10% 인상 요구」(2014), 『한겨레』(3월 16일).

행, 통신, 통관) 문제이다. 현재 북측의 초청장이 없으면 개성공단의 출입이 허용되지 않아 입주 기업들은 여전히 통행에 불편을 겪고 있다. 통신의 경우에도 1300개의 회선이 남측의 문산전화국에서 북측 개성전화국을 경유하여 개성공업지구 입주 기업에 공급되고 있지만, 전화 이외 인터넷 등의 사용은 불가능하다. 뿐만 아니라 통관은 복잡한 신고 절차로 인해 긴급한 물자에 대한 반출입이 거의 불가능한 구조를 가지고 있다. 넷째, 개성공단 내 근로자를 안정적으로 확보하기 어렵다는 점은 공단 운영의 주요 문제점들 중 하나이다. 2012년 현재 개성공단 근로자 수는 약 5만 3천여 명인데, 개성공단 입주 기업들의 신청을 기준으로 할 경우, 공단 내 근로자는 약 2만 명 정도가 부족한 상황이다.<sup>11)</sup> 이에 대하여 남한 정부는 원거리 출퇴근 버스 확대·운영을 통해 공급 확대를 추진하는 등의 기존 논의들을 현실화시켜야 하는 과제를 안고 있다. 다음으로 개성공단에 대한 전략물자 반출 제한은 개성공단 운영에 심각한 문제점으로 지적된다. 남측에서 개성공단으로 생산 설비 반출 시 전략물자 반출 문제가 발생하기 때문이다. 미국 물품이나 기술이 10% 이상 포함되면 반출 제한의 적용 대상이 되기 때문에 이러한 규제는 개성공단 입주 업종의 제약 요인으로 작용하고 있다. 그 외에도 원산지 문제는 개성공단 내 생산 제품의 판로와 직결된 문제로 현재 개성공단 제품의 수출을 저해하는 중요한 사안이다. 전술하였듯이 현재 국내에 반입 후 판매되는 제품에 대해서는 한국산 또는 북한산으로 표기되고 있는데, 이는 국내 투자분과 국내산 직접재료비의 비중에 따라 결정되며, 60% 이상인 경우는 한국산, 그 외는 북한산으로 판정된다. 반면 해당 제품이 수출될 경우에는 해당 수입국의 원산지 규정과 기준에 따라 판단되는데, 원산지가 북한산으로 표시되는 경우 WTO 회원국으로부터 최혜국 대우를 받을 수 없다는 문제가 발생한다. 더구나 북한을 원산지로 할 경우 미국 Column2 관세를 적용받거나 적성국 교역법 등에

---

11) 2013년 8월 기준(개성공업지구관리위원회 내부 자료).

따라 수입 자체가 불가능 할 수 있기 때문에 사실상 수출이 매우 어렵다  
는 것은 개성공단 운영상 중요한 문제들 중 하나라 할 수 있다.

## 개성공단의 투자 여건 비교평가

앞서 언급한 바와 같이 개성공단의 국제화는 결국 외국 기업의 공단 내 유치에 핵심이라고 할 수 있으며, 넓게는 이를 위해 필요한 경쟁력 있는 투자(기업 활동) 여건을 조성하는 것까지 포괄한다. 그러므로 개성공단의 국제화 방향설정과 전략 수립에 가장 중요한 부분은 현재 개성공단의 외국인투자 여건이 어떠한가에 대한 보다 객관적 평가라고 할 수 있다. 이를 더욱 체계적·포괄적으로 진행하기 위해서는 먼저 FDI 결정요인에 대한 이론적 검토를 바탕으로 주요한 요인을 도출하고, 이를 바탕으로 각 요인에 대한 비교 분석을 수행하는 것이 중요하다. 물론 개성공단은 남북간 협력사업이라는 특수성을 가지는 것이 사실이지만, 국제화라는 측면에서는 일반적인 FDI 결정요인에 근거하여 평가하고 이와 관련하여 보완적으로 개성공단의 특수성을 고려한 평가가 이루어지는 것이 타당하다고 판단된다.

따라서 본 장에서는 먼저 기존의 FDI 결정요인에 대한 다양한 선행연구 검토를 바탕으로, 개성공단의 투자유치 여건을 비교하기 위한 요인들을 도출하였다. 특히 최근의 연구에 따르면 국제 분업구조 심화 등에 따라 다양한 형태의 FDI가 나타나고 있는 것으로 알려져 있다. 이에 따라 FDI 발생 동기 및 주요 입지 결정요인, 그리고 경제발전 수준 등에 따라 FDI 결정요인의 특성이 다르게 나타날 수 있다는 점 또한 같이 고려하고자 하였다. 더불어 이렇게 도출된 각각의 주요 요인들에 대해

서 가능한 정량적·정성적 여건을 모두 고려하여 중국, 베트남과 비교하고자 하였다.

## 1. 투자 여건 비교의 이론적 배경

### 가. FDI 결정요인에 대한 선행연구

외국인직접투자는 목적 및 형태에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있으며, 각 유형별로 중요한 입지 결정요인이 조금씩 다르게 나타나는 것으로 알려져 있다. 개성공단만의 경우도 특정한 유형에 한정하지 않고 폭넓게 검토하기 위해서는 각 유형의 정의 및 특성을 확인할 필요가 있을 것이다.

우선 FDI는 발생 동기에 따라 크게 수평적 FDI, 수직적 FDI로 구분할 수 있다. 수평적 FDI는 동일 재화를 다양한 국가에서 생산·판매하는 데 따른 투자이며, 수직적 FDI는 생산 단계의 요소 집약도 등의 차이에 따른 생산 비용 차이를 활용하기 위해 생산 단계를 국가간에 분리하는 데 따라 발생하는 FDI이다. 이와 관련하여 Markusen(1997, 2002)은 수평적·수직적 FDI가 국제 무역 비용과 투자 비용 수준에 따라 내생적으로 결정된다고 보았다.

또한 FDI 유형은 입지 결정요인에 따라 시장 지향형(Market Seeking), 자원 지향형(Resource Seeking), 효율성 지향형(Efficiency Seeking), 전략적자산 지향형(Strategic Asset Seeking)으로 구분되기도 한다.<sup>12)</sup> 이 중 자원지향형 FDI의 경우 추구되는 자원의 성격에 따라 다시 자원 개발형, 비용 절감형, 습득형 FDI로 세분화된다. 이러한 분류 기준에 따르면, 현재의 개성공단은 수직적 FDI, 비용 절감형 FDI의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 이러한 제한된 유형에 한정하는 것이

---

12) Dunning(1993, 2000).

아니라 중장기적인 시각에서 다양한 가능성을 염두에 두고 입지 여건을 분석하고자 한다.

본 연구의 수행을 위해서 중요한 부분은 FDI 결정요인을 도출하는 데 있으며, 이에 따라 이와 관련된 기존의 선행연구들을 종합적으로 검토해 볼 필요가 있다. 물론 그동안 매우 다양한 연구를 통해서 특정 지역 및 국가에 투자가 집중되는 원인을 도출하기 위한 연구가 수행되어 왔다. 그러나 각각의 연구들에서 제시하고 있는 투자 결정요인은 공통적인 부분도 많으나, 세부적으로는 다소 상이한 의견 또한 많이 제기되고 있다. 이는 FDI의 목적 및 유형이 다양하고, 이러한 각 투자의 유형에 따라 그 결정요인간에도 차이가 발생할 수밖에 없기 때문이다. 실제 FDI 결정요인에 대한 기존의 연구 결과에 따르면, 경제성장률 및 1인당 GDP 등 경제적 요인뿐만 아니라 정부 규제변수 및 각종 정치·사회변수 등 다양한 요인들이 FDI 결정요인으로 검토된 바 있다.<sup>13)</sup> 물론 투자대상 국가에 따라, 그리고 분석 시기에 따라 FDI 결정요인이 다르게 나타나는 것으로 알려져 있다.<sup>14)</sup> 그러나 Dunning(1993)과 Sethi et al.(2002) 등의 연구에 따르면 기본적으로 입지 여건에 대한 변수들, 즉 시장의 크기, 경제성장률, 무역장벽, 임금, 생산성, 투명성, 정치적 안정성, 물리적 거리, 그리고 투자유치 국가의 무역 및 세금 관련 규제 등이 FDI 유치 결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 더불어 제도적인 여건으로 법률시스템,<sup>15)</sup> 부패 수준<sup>16)</sup>이 FDI에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되고 있으며, 더불어 지적재산권,<sup>17)</sup> 정부 규제<sup>18)</sup> 등의 제도적 요인 또한 FDI 유치에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다.

---

13) Laporta *et al.*(2000); Levine *et al.*(2000); Habib and Zurawicki(2002); Catherine (2004).

14) Brainard(1993); Lipsey(1999); Braconier *et al.*(2005).

15) Laporta *et al.*(2000); Levin(1998); Levine *et al.*(2000).

16) Habib and Zurawicki(2002); Drabek and Paynes(2001).

17) Brewer(1993); Lee and Mansfield(1996); Catherine(2004).

18) 김태은, 구교준(2007).

이렇게 개별적으로 수행된 FDI 결정요인에 대한 논의를 보다 종합적으로 정리하기 위해서는 UNCTAD(1998)의 연구 사례를 참고해볼 필요가 있다. 동 연구에서는 FDI 유치 결정에 있어 중요한 요인을 종합하여 국가정책 요인(policy framework), 경제변수(economic determinants), 비즈니스 여건(business facilitation) 등 크게 세가지 그룹으로 구분하였으며, 각 FDI 유형별로 어떠한 변수들이 중요한지를 제시한 바 있다. 특히 경제변수 측면에서 중요한 요인으로 시장 지향형 FDI의 경우는 시장의 규모·1인당 소득·경제성장률·글로벌시장 접근성 등을, 자원 지향형 FDI는 천연자원 부존량·노동력 조달 여건·물적 인프라 여건을, 효율지향형 FDI는 원자재 등 투입 비용 수준·RTA 가입국 여부 등을 제시한 바 있다.

더불어 본 연구에서는 개성공단의 특성을 고려할 때 특히 분석 대상을 개발도상국으로 한정할 경우 어떤 차별화된 FDI 결정요인이 존재하는지에 대해서 살펴볼 필요가 있다고 판단하였으며, 이와 관련하여 다음과 같은 기존 연구사례들을 검토해보았다. 첫째, Kinoshita and Campos (2002)는 CEE(헝가리, 폴란드, 체코)와 CIS 국가들을 대상으로 FDI 결정요인을 분석한 결과 이러한 체제전환 국가들은 개방화 수준이나 정부의 질적 수준(quality)이 중요한 요인으로 나타났다. 특히 개방화 수준의 경우 비CIS 국가들로부터의 FDI에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 둘째, Kirkpatrick, Parker and Zhang(2006)의 경우는 특히 개발도상국의 인프라 구축에 대한 FDI의 결정요인 분석을 수행하였는데, 동 연구에서는 정부 효율성이나 정부 규제의 질적 수준 등의 요인이 중요하다고 보았다. 셋째, Mottaleb and Kalirajan(2010)의 연구에서는 개발도상국의 경우 대체로 GDP, 무역 규모, 경제성장률 등 특히 수요요인과 관련된 지표들이 FDI 유치에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 다만 동 연구에서는 개발도상국을 저소득 개발도상국(low-income developing country)과 하위-중소득 개발도상국(lower-middle income developing country)으로 구분하여 분석한 결과 저개발국의 경우 경제성장률, 원조 규모,

창업 소요기간 등의 요인이 좀 더 중요한 반면, 다소 소득이 높은 하위 중진국의 경우는 GDP 규모의 중요성이 더 큰 것으로 나타났다.<sup>19)</sup> 넷째, 전성희(2011)는 전 세계 168개 개발도상국을 소득 수준에 따라 3개 그룹으로 구분하고 이 중 중간 소득의 개발도상국과 저개발국의 FDI 결정요인에 대해 비교 분석한 바 있다. 분석에 따르면 중간 소득 개발도상국의 경우 정부 투명성과 관련한 요소와 각종 인프라 여건이 중요 요인으로 나타났으며, 저개발국의 경우 낮은 인플레이션율이 중요 요인으로 도출된 바 있다. 다섯째, 이홍식·김혁황(2004)의 경우 한국의 대중국 성별 직접투자 결정요인에 대한 분석을 해본 결과, 대중국 투자가 초기 FDI는 생산 효율 추구형 투자 중심에서 점차 시장 추구형 투자가 일반적인 경향으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 또한 동 연구에서는 인프라 수준이 FDI에 미치는 영향은 미미한 반면, 각 성별 개혁 수준이 직접투자에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 분석하고 있다.

선행연구들의 내용을 종합해 보면, 개발도상국의 FDI 결정요인의 주요 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 저개발국의 경우 인건비 절감 등 생산 효율형 투자가 중심이지만, 어느 정도의 경제성장의 기반이 갖추어진 경우 시장 규모의 중요성이 커지는 특징이 나타난다. 둘째, 제도적 여건 중에서도 특히 개방도, 정부의 효율성·투명성, 개혁조치 등이 FDI에 중요한 요인으로 나타났다.

물론 개성공단의 경우 북한 지역이라는 지리적 한계, 여타 남북관계 요인 등을 고려할 때 비경제적 요인의 영향이 특히 더 클 것으로 판단되며, 일반적인 FDI 결정요인의 분석틀로 평가하는 데 상당한 주의가 필요한 것은 사실이다. 그럼에도 단기뿐 아니라 중장기적인 개성공단의 국제 경쟁력 강화방안 도출이라는 연구 목적을 위해서는 기본적으로

---

19) Mottaleb and Kalirajan(2010)의 연구에 따르면 하위-중소득 개발도상국(lower-middle income developing country)은 2010년을 기준으로 1인당 평균 GNI가 US\$ 755~2,995인 국가들, 저소득 개발도상국(low-income developing country)은 US\$ 755 미만인 국가들이 해당된다.

일반적인 투자 결정요인을 기준으로 개성공단의 국제적 경쟁력에 대한 종합적 평가가 먼저 수행될 필요가 있다.

#### 나. 투자 여건 평가를 위한 요인 도출

투자 여건 평가를 위한 요인을 도출하는데 있어 본 연구에서는 개성공단의 특수성에도 불구하고, 투자 여건에 대한 기본적인 분석 틀은 기존 사례와 동일하게 유지될 필요가 있다고 판단하여 요인을 도출하였다. 더불어 현재 시점에서 개성공단의 특성이 저임 노동력을 활용하는데 특성화된 특구임은 분명하나, 중장기적인 시점까지 고려한 발전 가능성 검토라는 차원에서 이러한 특정 형태로 한정하여 분석하는 것은 지양하고자 하였다.

물론 앞서 제시된 바와 같이 기업이 특정 지역에 투자를 결정하는 요인은 매우 다양하게 존재하나, 이를 특성별로 구분하면 크게 요소 요인, 수요 요인, 제도적 요인 등 세 가지로 구분할 수 있다. UNCTAD(1998, 2006) 등에서 제시된 요인들을 이와 같은 기준에 따라 분류하면, 요소 요인에 해당되는 부분은 천연자원 부존량, 노동력 조달 여건, 원자재 등 투입 비용 수준·물적 인프라 여건 등이며, 수요요인은 시장의 규모, 1인당 소득, 경제성장률, 글로벌시장 접근성 등을 들 수 있다. 제도적 요인은 사실상 기업의 비즈니스 활동과 관련된 모든 제도적 요소를 망라할 수 있으나, 대표적으로 제기되는 요인들은 무역 자유도, 세제 여건, 정치적 안정성, 법적 안정성, 부패 수준, 지적재산권 등이 있다. 물론 제도적 요인과 관련하여 기업의 총체적인 비즈니스 여건을 평가하는 World Bank 「Doing Business」의 평가 결과를 FDI 유치 환경 전반의 대체 변수로 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있겠지만, 개성공단의 여건을 비교하는 데 있어 용이하지 않은 부분이 있어 이는 가능한 고려하지 않고자 하였다.

표 3-1. 부문별 투자유치 결정요인 도출

구분	세부 요인
요소요인	천연자원 부존량, 노동력 조달 여건·비용, 원자재·공업용지 등 투입 비용 수준, 물적 인프라 여건(개인, 기업, 각 산업 클러스터에 체화된) 기술혁신 관련 자산
수요요인	시장의 규모(GDP), 1인당 소득, 경제성장률, 글로벌시장 접근성, 소비자 선호의 특성, 시장구조
제도요인	무역 자유도, RTA 체결, 세계 여건, 정치적 안정성, 법적 안정성, 부패 수준, 지적재산권 보장 여건

자료: UNCTAD(1998) 등 기존 선행연구를 바탕으로 저자 작성.

한편 평가 요인과 더불어 개성공단에 대해서 각 요인에 대한 평가 기준을 얼마나 현실적으로 설정하는지 또한 중요하다. 노동력, 천연자원 등과 같은 요소요인의 경우 북한 자체의 여건을 기준으로 할 것이나, 전력, 용수 등 물적 인프라 여건 등의 경우 한국의 지원이라는 측면에 대한 고려도 필요할 것이다. 또한 수요요인은 개성공단의 수출시장의 범위를 향후 어떻게 가져갈지에 대한 고민이 필요하다. 물론 현 시점에서 개성공단 대부분 제품의 판로는 국내시장으로 제한되어 있으나 이와 관련해서는 가능한 다양한 시나리오를 고려하여 분석하고자 한다. 즉 지금과 같이 내수 제품으로 제한되는 경우와 함께 중국 쪽의 수출이 가능한 경우, 기타 해외 수출 제한이 없어지는 경우 등을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 제도적 요인의 경우 개성공단의 특성상 명확한 기준 제시가 쉽지 않다. 기본적으로 개성공단은 남북 합의에 따라 조성된 특별경제구역이므로 일반적인 북한의 제도적 여건을 그대로 적용하는 것은 무리가 있으며, 또한 실질적으로는 남북관계 요인의 불안정성까지 고려하여야 한다. 다만 이렇게 불확실성에 있는 요인을 적절한 수준에서 반영하여 분석하는 것은 어려움이 있으므로, 가능한 현재 개성공단 내 여건을 기준으로 평가하되 국가 차원에서 평가되어야 하는 제도적 여건의 경우 북한에 대한 평가를 기준으로 하였다. 또한 내재된 불확실성 요인(제도적 여건의 악화 혹은 개선 가능성)에 대해서

는 투자 여건 비교 평가의 대상이 아닌 해결되어야 할 제도적 개선 과제로서 별도 논의되는 것이 적절하다고 판단되므로, 현 시점의 여건을 기준으로 평가하고자 한다.

#### 다. 비교 대상 선정

개성공단의 여건을 객관적으로 평가하고 적절한 시사점을 도출하기 위해서는 일종의 기준점으로 제시할 수 있는 적절한 비교 평가 대상을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다. 개성공단이 가지는 입지적인 여건을 고려할 때 개성공단은 무한정 확대 개발할 수 있는 여건을 갖춘 것이 아니기 때문에 이를 고려하여 적절히 달성 가능한 수준의 국가·지역과의 비교가 이루어져야 한다. 입지적인 특성으로 인하여 추후 남북경제 통합 단계에 이르면 북한 내 산업입지 측면에서 보다 유리한 평양·남포 등이 더욱 집중적으로 개발될 것으로 판단되는 바, 개성공단의 현실적 발전 수준은 한국기업의 해외 진출 대체지 수준으로 설정되는 것이 현실적이다. 또한 향후 개성공단의 중장기적인 발전 방향 모색과 연계한다는 측면에서 비교 대상 또한 한 가지가 아니라 다양한 발전 단계를 대표할 수 있는 곳을 선정할 필요가 있을 것이다.

따라서 일단 본 연구에서는 한국기업의 주요 진출 대상 지역 중 인접국인 중국, 베트남 등을 비교 대상 지역으로 선정하는 것이 적절하다고 판단하였다. 단, 각 국가 내에서도 지역별로 입지 여건은 상당한 차이를 보이는 바 개성공단과의 상호 비교를 위해서는 보다 세부적인 비교 대상 지역이 선정될 필요가 있다. 특히 개성공단의 특성을 고려할 때 중국, 베트남 내에서 운영되고 있는 경제특구 중의 한 곳을 비교 대상으로 선정하는 것이 적절할 것이다. 본 연구에서는 중국의 경우 쑤저우공업원구, 베트남의 경우 탄뚜언(Tan Thuan) 수출가공구를 대상으로 선정하였는데, 이는 발전 수준 측면에서 차이를 두고자 하는 의미뿐 아니라 두 가지 특구가 모두 국제 협력을 통한 개발 사례라는 측면 또한 고려하였다.

## 2. 요인별 비교평가

본 절에서는 앞서 검토된 이론적 기초하에 FDI 결정요인을 크게 요소 요인, 수요요인, 제도적 요인 등으로 구분하여, 개성공단의 여건을 중국, 베트남과 비교 평가해보고자 한다. 특히 각 요인별 비교 평가와 관련하여 가능한 정량적인 지표를 중심으로 분석하고자 하였으며, 더불어 정성적인 분석 또한 보완적으로 활용하였다. 단, 앞서 논의된 바와 같이 국가 단위의 비교가 필요한 부분 외에 특정 입지(지역)에 대한 비교가 필요한 경우는 각각 중국의 쑤저우공업원구, 베트남의 호치민 시 인근의 탄뚜언(Tan Thuan) 수출가공구를 기준으로 비교 평가하고자 하였다.

### 가. 요소요인 경쟁력

#### 1) 노동력 공급 여건: 공급 규모 및 임금 수준

노동력 공급 여건은 크게 노동력 공급 가능 규모, 임금 수준, 생산성 수준, 기타 노무관리 여건 등으로 구분하여 평가해볼 수 있다.

먼저 개성공단의 노동력 공급 여건은 1차적으로 주변 지역 내 인구 규모 등을 통해서 판단해 볼 수 있다. 국가 전체뿐만 아니라 주변 배후 지역의 인구 규모를 비교해 볼 때도 개성공단의 인력 공급 가능 규모는 중국, 베트남과 비교할 때 미흡한 수준으로 평가된다. 개성공단의 노동력 조달 대상 지역을 개성이 속한 황해북도 전체로 확대하더라도 베트남의 호치민 시 등과 비교할 때 인력 공급 여건은 현저하게 낮은 수준으로 판단된다.

이로 인하여 앞서 논의한 바와 같이 이미 개성공단 내 인력부족 문제의 심각성은 지속적으로 지적되고 있다. 실제 김익점(2011)은 개성공단 내 입주 기업의 수요에 비해 북측 근로자 공급이 약 1만 8,000~2만 5,000명 정도 부족한 것으로 추정하였으며, 조봉형(2011)의 경우는 300개의 업체가 개성공단에 입주할 경우를 가정할 때 인력 부족 규모는 10만

표 3-2. 개성공단과 주요 국가지역과의 인구 현황 비교

(단위: 천 명)

북한	중국		베트남
	개성시	황해북도	
24,052	308	2,114	1,354,040
			장수성
			79,200
			호치민 시
			88,773
			7,682

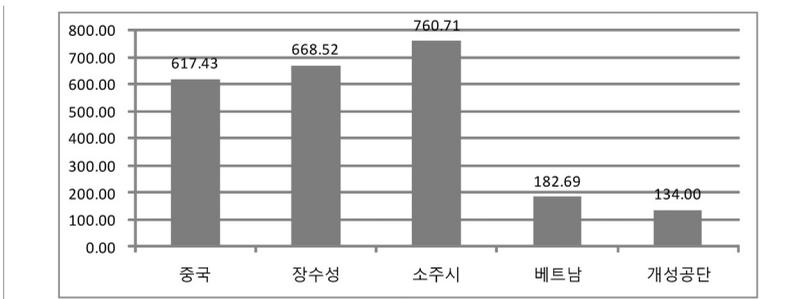
주: 북한은 2008년 기준, 중국 및 베트남은 2012년 기준.  
 자료: 북한중앙통계국(2009), CEIC DB(검색일: 2014. 2. 17).

명에 이를 것으로 추정된 바 있다.<sup>20)</sup>

다음으로 임금 수준과 관련하여 비교해 보면, 제2장에서 언급한 바와 같이 2012년을 기준으로 개성공단 근로자의 월평균임금은 134달러인 반면, 중국의 경우 2012년 현재 전체 근로자 월평균임금은 약 617.4달러 수준으로 개성공단과 큰 격차를 보이고 있다. 특히 장수성의 경우는 668.5달러, 쑤저우 시는 760.7달러 수준으로 쑤저우 시의 경우 중국 평균보다도 더 높은 임금 수준을 보이고 있다. 베트남의 경우 지역별 근로자 임금에 대한 별도의 통계자료는 제시되지 않고 있으나, 국가 전체 근로자 월평균임금은 대략 182.7달러로 제시되고 있다.

그림 3-1. 개성공단과 주요 국가지역과의 월평균임금 비교(2012년 말 기준)

(단위: 달러)



주: 자국 화폐로 표시된 금액을 2012년 말 기준 환율로 환산하여 도출한 값.  
 자료: CEIC DB(검색일: 2014. 2. 5).

20) 송장준(2011), p. 74.

또한 개성공단과 마찬가지로 중국과 베트남은 각 지역별로 노동자 임금 책정의 가이드 라인이라고 할 수 있는 최저임금 기준을 발표하고 있다. 이를 비교해 보면, 중국 장수성의 월 최저임금 수준은 1급지를 기준으로 약 209.1달러(1,320위안),<sup>21)</sup> 베트남의 경우 1급지를 기준으로 110.85달러로 개성공단의 67.01달러와 아직 큰 격차를 보이고 있다.<sup>22)</sup>

다음으로 고려할 부분은 노동생산성 수준이다. 물론 현재 북한 인력의 노동생산성 수준을 중국, 베트남 노동자들과 직접적으로 비교할 수 있는 기초 통계는 제공되고 있지 않으나, 기존 기업 설문조사 결과 등을 바탕으로 생산성 수준을 추정한 연구 결과 등을 참조해볼 수 있다. 조명철 외(2010)의 연구에 따르면, 개성공단 입주 기업의 생산성을 한국 평균의 71% 수준으로, 중국과 베트남의 경우 각각 60% 및 40% 수준으로 평가하였다. 또한 중소기업진흥공단(2008)은 중국과 개성공단 진출 기업을 대상으로 생산성 수준을 평가한 결과 본사(한국) 대비 개성공단의 노동생산성은 약 77%, 중국은 69% 수준으로 평가되었다. 즉 인건비 수준이 낮음에도 노동생산성 수준은 높게 평가되고 있기 때문에 노동력 측면에서 상당한 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있다.

표 3-3. 개성공단 노동생산성

		개성공단	중국	베트남
조명철(2010)	(한국 평균 = 100)	71	60	40
중소기업진흥공단(2008)	(한국 본사 = 100)	77	69	-

자료: 조명철 외(2010); 동명환 외(2008).

이에 기초해볼 때, 실제 각 기업단위의 임금 편차 발생 가능성을 고려 하더라도 개성공단의 임금 수준은 아직도 이들 국가들에 비해 상당한 경쟁력을 가지고 있다고 평가된다.

21) KOTRA 베이징 무역관(2013), 『2013년 중국 성별 급지별 최저임금 현황』.

22) KOTRA(2013), p. 44.

마지막으로 인력 활용 여건 전반에 대한 정량적 평가지표로서는 헤리티지재단(Heritage Foundation)이 발표하는 「경제 자유도 지수(Index of Economic Freedom)」의 ‘노동 자유도(Labor Freedom)’ 지표를 참고해 볼 수 있다. 동 지표는 노동시장의 법제도적인 규제요인에 대한 국가별 평가를 수행한 결과로서, 노동자 1인당 부가가치 대비 최소임금 비율, 추가 고용의 어려움, 노동시간의 경직성, 직원 해고의 어려움, 법적으로 보장된 퇴직 관련 고지 기간 및 퇴직금 지급 여건 등 여섯 가지 요소에 따라 평가된다. 2014년 기준 평가 결과에 따르면, 북한의 노동시장 자유도는 전체 평가 대상국이 186개국 중 가장 낮은 수준(0.0)으로 평가되었다. 즉 사실상 노동 인력의 선발 및 관리 등에 있어서 기업의 자유로운 활동이 불가능한 여건으로 평가되고 있는 것이다. 또한 중국의 노동시장 자유도는 61.9, 한국은 47.8, 베트남은 68.3으로 평가되어, 한국의 경우도 상대적으로 노동시장의 경직성이 높은 것으로 평가되고 있다.

표 3-4. 개성공단(북한)의 노동시장 자유도 평가

	북한	한국	중국	베트남	미국
노동시장 자유도 지수	0.0	47.8	61.9	68.3	97.2
순위	186위	147위	91위	72위	1위

주: 지수 값의 범위는 0~100이며, 값이 클 수록 노동시장의 자유도가 높은 수준.

자료: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, www.heritage.org(검색일: 2014. 2. 10).

실제로 북한 노동시장의 경직성에 대해서는 앞서 제시된 바와 같이 실제 개성공단 입주 기업들 또한 공통적으로 가장 중요한 문제로 지적하고 있다. 개성공단의 북한 인력 채용은 간접 채용 원칙에 따라 북한 측 노력알선기관을 통해서 이루어지므로, 기업의 필요에 맞는 자율적 채용 및 관리는 불가능하다. 또한 작업 지시 및 통제 등 또한 직장장을 통해 이루어지고 있기 때문에 사실상 기업 차원에서는 효율적인 노무 관리가 어려운 상황이다. 인력 부족과 더불어 이러한 제한된 노무관리

환경은 기업들의 생산성 제고 등에도 제한을 가하는 주요 요인으로 판단된다.

## 2) 산업입지 공급 여건: 용지 공급가액 등

개성공단의 토지 분양가는 1단계 개발 지역을 기준으로  $m^2$ 당 4.5만원(평당 14.9만 원) 수준이다. 이는 본 연구에서 비교 대상으로 삼고 있는 중국, 베트남의 주요 공업단지들과 비교할 때 상당한 가격 경쟁력을 가지는 것으로 평가된다. 조명철 외(2010)에 따르면, 베트남의 경우 2000년 중반 이후 급속한 경제성장과 더불어 공장 용지 이용 가격이 호치민·하노이 시 인접 지역의 경우 100달러/ $m^2$ 를 넘으며 탄뚜언 수출가공구의 경우 약 200~260달러/ $m^2$  수준에 이른다. 또한 중국의 경우도 지역별 편차는 있으나 칭다오나 웨이하이의 주요 경제개발구의 경우도 공장 용지 가격이 100~200달러 수준에 이르는 것으로 알려져 있다. 정확한 통계치는 제공되지 않으나 중국, 베트남 모두 외국인투자 확대 등으로 인하여 이후에도 공지 가격의 상승 추세가 지속될 것으로 보고되고 있다.

표 3-5. 공단 토지 분양가 비교

	개성공단	중국	베트남 (탄뚜언 수출가공구)
토지 분양가	45달러/ $m^2$	100~200달러/ $m^2$	200~260달러/ $m^2$

자료: 조명철 외(2010); KOTRA(2012), 「주요 투자 유망국 투자 환경 비교」.

다만 중국이나 베트남은 주변 지역경제에 과급효과가 큰 대기업 유치 등의 과정에서 입지를 무상으로 공급하는 등의 특혜를 부여하고 있으나, 개성공단의 경우 그러한 특혜 조치를 부여할 수 있는 여건은 형성되어 있지 않다. 따라서 실제로 유치 대상 기업의 규모 및 특성에 따라 산업입지 공급가액 측면에서의 비교우위는 서로 다르게 나타날 수 있다.

토지 공급가격 외에 공단 관리비용 등에 있어서도 개성공단 내 기업 부담 여건은 중국, 베트남의 공업지구에 비해 상당히 양호한 여건으로 평가되고 있다. 특히 2004년 현대아산과 한국토지공사는 북한 당국과 개성공단 내 입주 기업의 토지 사용료를 10년간 면제하는 데 합의한 바 있다. 조명철 외(2010)에 따르면, 이에 반해 중국 산둥성 지역의 경제 개발구는 약 1.32달러/m<sup>2</sup>, 베트남 호치민 시 인근 지역의 경우 0.84~0.9 달러/m<sup>2</sup> 수준의 토지 사용료(관리비 포함)를 지불하는 것으로 조사된 바 있다. 물론 2015년부터는 개성공단 내 입주 기업들에게도 토지 사용료가 부과될 것으로 예정되어있으나, 기존 토지 공급가격 수준 등을 고려해볼 때 평균적인 비용은 중국, 베트남보다는 많지 않은 수준에서 책정될 것으로 예상된다.

### 3) 원자재 조달 여건

개성공단 내 원자재 조달은 거의 남한에 의존하고 있기 때문에, 가격 경쟁력 면에서는 높게 평가하기 어렵다. 물론 개성공단 내 원자재 공급 단가에 대한 별도의 통계가 제시되고 있지 않기 때문에 이를 객관적으로 평가하는 데는 한계가 있을 수 있다. 다만 조명철 외(2010)의 조사에 따르면, 개성공단 내 공장의 m<sup>2</sup>당 건축비가 중국(청도), 베트남과 비교할 때 약 2배 이상 높은 수준으로 평가된 바 있다. 이는 중국, 베트남에 비해 개성공단이 주변의 값싼 자재 등을 활용할 수 없는 제약요건이 존재하기 때문으로 이는 실제 제품 생산과 관련한 원자재 공급 측면에서도 마찬가지로 평가된다.

표 3-6. 공단 입주 기업 공장 건축비 비교

	개성공단	중국(청도)	베트남
m <sup>2</sup> 당 건축비	평균 528달러	180~200달러	150~180달러 (평균 167달러)

자료: 조명철 외(2010), p. 108.

현재 원자재뿐만 아니라 각종 장비, 부품 등 노동력을 제외한 모든 물자가 남한 지역에서 공급되고 있으므로 원자재 관련 비용 측면에서는 국내에 입지한 산업단지와 거의 동일한 여건으로 평가된다. 중국 등 외국 기업이 입주한다고 하더라도 현재로서는 기업들이 자국 혹은 국외 지역에서 원자재를 들여와야 하는 상황이므로 물류비 등을 고려할 때 경쟁력이 미흡할 수밖에 없다. 따라서 원자재 조달 여건의 경우 적기 공급 가능성 및 비용적인 측면에서 중국 및 베트남에 비해 미흡한 수준으로 평가된다.

물론 북한 내 여타 지역 혹은 개성공단 내에 생산거점 확보를 통해 원자재 공급이 가능할 경우 저렴한 인력 활용이 가능한 여건 등을 고려할 때 중국, 베트남에 대한 비교우위를 확보할 수 있을 것이다. 다만 이는 북한 내 주요 산업거점에 대한 투자 확대 등이 전제되어야 한다는 점에서 단기적으로는 고려하기 어려울 것으로 판단되며, 중장기적인 차원의 접근이 필요한 부분이다.

#### 4) 물적 인프라 수준: 항만(물류), 도로, 전력, 통신 등

개성공단이라는 제한된 지역의 인프라 수준을 중국, 베트남과 정량적으로 직접 비교하기는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 개성공단 내 물류, 전력, 용수 등 기본적인 산업 인프라는 남측에서 설치 및 공급하고 있으므로, 오히려 중국, 베트남에 비해 양호한 수준이라고 평가할 수 있다. 또한 향후 개성공단이 확대되는 경우에 필요한 추가적인 산업 인프라 또한 남한 수도권과 인접한 입지적 여건상 적절한 설치 및 공급이 용이할 것으로 판단된다. 전력의 경우 기존의 송전탑을 활용하면서 변전소 추가 건설만으로도 일정 수준 전력 추가 공급이 가능한 상황이며, 용수 및 폐수처리 시설 등의 경우 현재 시설 용량 대비 활용도가 낮아 충분한 여유가 있고 향후 추가 개발 등에 대한 어려움 또한 크지 않다.

특히 현 시점에서 특히 원자재 공급처이자 최종재 납품처인 남한 지

역과 육로로 연결되어있다는 측면에서 볼 때 우리 기업의 해외진출 대체지로서의 물류 여건 또한 상당히 양호한 수준으로 판단된다. 또한 한국의 수도권과 지리적으로 인접하여 인천항, 인천공항을 비롯한 각종 물류 인프라를 충분히 활용할 수 있다는 측면에서도 강점을 지닌다. 그러나 현재 개성공단의 물류 기반을 살펴볼 때 사실상 남측과 연결된 도로, 철도 외의 여건은 상당히 열악한 상황이다. 공항 및 항구의 경우도 열악한 북한 내 인프라 여건을 고려해볼 때 인천공항 및 인천항 등을 이용하는 것이 보다 합리적이다.

또한 특히 통신 인프라의 경우 상당히 미흡한 수준으로 평가된다. 최근 개성공단 내 RFID 시스템 도입, 인터넷 활용 등 이른바 3통 여건의 개선을 위한 다양한 논의가 진행되고 있으나, 자유로운 통신·인터넷 환경을 갖춘 중국, 베트남에 비해서는 여전히 그 제약이 심하다. 앞서 살펴본 바와 같이 인터넷 및 무선전화 이용은 불가능하며, 1,300회선 수에 불과한 유선통신 기반 또한 상당히 열악한 수준이다. 이러한 제한적인 통신환경은 입주 기업들의 업무 효율성에 상당히 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

즉 산업 인프라 여건을 종합적으로 평가해볼 때 통신 인프라 여건을 제외한 전력, 용수, 물류 인프라의 경우 중국 및 베트남의 주요 공단들에 비해 양호한 수준이라고 판단된다. 물론 내륙이라는 입지적인 특성이나 남한측 물류 인프라를 활용할 수밖에 없다는 점에서 물류 인프라 여건에도 다소 제한적인 부분이 존재하나, 이는 유치 기업의 특성에 따라 다르게 평가될 수 있는 부분이다.

## 나. 수요요인 경쟁력

### 1) 시장 여건: 시장의 규모 및 성장 잠재력

FDI 결정요인 중 수요 측면에서 가장 중요하게 제기되는 요소는 무엇보다 배후시장의 규모 및 성장 잠재력이다. 이미 기존의 다양한 연구들

을 통해 국가 GDP, 경제성장률 등의 경제변수들이 FDI 유치 결정에 있어 가장 핵심적인 요인으로 제시된 바 있다. 특히 이른바 시장 지향형 FDI의 경우 이와 같은 시장의 규모 및 성장 잠재력은 가장 결정적인 투자 결정 요인으로 지적되고 있다.

일반적으로 시장 여건에 대한 정량적인 지표로는 해당 국가 혹은 배후시장의 GDP 규모, 경제성장률 등을 활용할 수 있다. 단 개성공단의 경우 북한 내에 위치하고 있지만, 남북경협특구라는 특성을 고려하여 배후시장 규모를 비교할 때에는 북한과 남한을 포함한 시장을 배후시장으로 상정하는 것이 적절하다고 판단된다.

이에 따라 중국, 베트남과 비교해볼 때 먼저 GDP 규모의 경우 중국경제 전체에는 미치지 못하나 쑤저우 시가 속해있는 장수성에 비해서는 큰 경제 규모를 가지고 있으며, 베트남에 비해서는 상당히 양호한 여건을 가지고 있다고 보인다. 또한 1인당 GDP는 남한의 경우 중국, 베트남에 비해 월등히 높은 수준을, 북한의 경우 월등히 낮은 수준을 보이고 있다. 단, 1인당 GDP 수준은 해당 시장의 수요적인 특성을 대변하는 지표로서 뿐만 아니라, 경제성장론적 차원에서 향후 잠재성장률의 기대 수준 측면에서도 의미 있는 지표라고 할 수 있다. 즉 북한과 남한의 1인당 GDP 격차는 개성공단이 서로 다른 특성의 시장을 배후에 두고 있다는 점에서 의미가 있으며, 또한 상대적으로 낮은 북한의 1인당 GDP 수준은 향후 자본 축적 등을 통해서 높은 성장률을 달성할 수 있는 잠재적 여건을 가지고 있다고 평가할 수 있는 요인이기도 하다.

다만 최근의 경제성장률 측면에서는 한국과 북한 모두 중국, 베트남에 비해 상당히 뒤처져있는 상황이며, 인구 규모 측면에서도 중국, 베트남에 비해 시장 여건은 다소 미흡하다고 판단된다.

표 3-7. 주요국지역별 시장 규모 관련 지표 비교

	GDP (10억 달러)	경제성장률 (%)	10년간 평균 경제성장률(%)	1인당 GDP (달러)	인구 (백만 명)
중국	8,358.4	7.70	10.45	6,069.7	1,377.1
장수성	856.4	-	-	10,827.5	
북한	14.4	0.27	0.82	582.6	24.7
한국	1,129.6	2.04	3.63	23,051.8	49.0
베트남	155.8	5.25	7.03	1,716.2	90.8

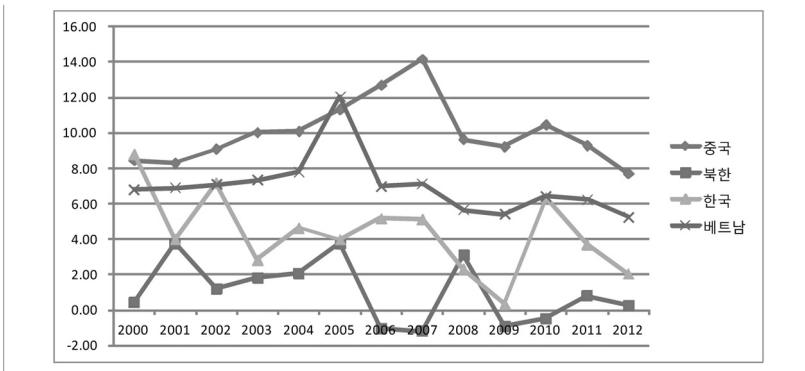
주: 2012년 기준.

자료: 1) UN, National Accounts Main Aggregates DataBase(검색일: 2014. 2. 5).

2) CIEC DB(검색일: 2014. 2. 5).

그림 3-2. 주요 국가별 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: UN, National Accounts Main Aggregates DataBase(검색일: 2014. 2. 5).

전반적으로 볼 때 개성공단의 기본적인 시장 여건은 중국에 비해서는 상당히 미흡한 수준이나 한국의 GDP 규모, 북한의 성장 잠재력 등의 차원에서 평가할 때 베트남에 비해서는 상당한 경쟁력을 갖추고 있다고 판단된다. 다만 이러한 배후시장 여건을 충분히 활용할 수 있는 투자 및 교역 환경이 갖추어진다는 전제하에서 이러한 시장 여건의 장점이 발휘될 수 있을 것이다.

## 2) 글로벌 시장 접근성

FDI 유치와 관련한 수요여건을 판단할 때 자국의 시장 규모 외에 국제 생산네트워크 구조를 비롯하여 글로벌 시장과의 연계성 및 접근성 또한 중요한 요소로 평가된다.

우선 한 국가의 글로벌 시장 접근성은 대외무역 의존도라는 정량적인 지표를 통해 간접적으로 평가해 볼 수 있다. 대외무역 의존도는 특히 베트남이 142.8%로 가장 높은 수준을 보였으며, 한국은 약 95%, 중국과 북한은 약 50% 수준으로 나타났다. 베트남에 비해서는 낮은 수준이나 한국과 북한 모두 대외 의존도는 낮지 않은 수준이다. 다만 북한의 경우 절대적인 대외무역 의존도는 낮지 않으나 대부분이 중국과의 교역에 편중되어있으며, 전체적인 교역 규모 또한 크지 않다는 점에서 글로벌 시장 접근성 차원에서 의미있는 수준으로 보기는 어렵다.

표 3-8. 국가별 교역 의존도(2012년 기준)

구분	GDP(십억 달러)	교역액(십억 달러)	교역 의존도
중국	8,358.4	3,867.4	46.3%
한국	1,129.6	1,067.4	94.5%
북한	14.4	8.3	57.6%
베트남	155.8	222.4	142.8%

자료: 1) UN, National Accounts Main Aggregates DataBase(검색일: 2014. 2. 5).

2) IMF, Direction of Trade Statistics(검색일: 2014. 2. 5).

FTA 체결 여부 또한 해당 국가에 대한 시장 접근성 제고라는 측면에서 주요한 FDI 결정요인 중의 하나가 될 수 있다. 다만, 개성공단의 경우 아직은 한국과 주요국 간의 FTA 체결에 따른 파급효과를 누리기에는 제한적인 요소가 많다는 점이 고려되어야 한다. 즉, 현 시점에서는 개성공단 역외 가공 조항을 채택하고 있는 FTA만을 고려하여 비교하는 것이 현실적일 것이다. 물론 중장기적으로는 이러한 제약 요건이 해소되었을 경우도 고려할 필요가 있다. 이에 따라 중국, 한국, 베트남의 여건을

비교해 보면, 한국은 특히 미국, EU를 중심으로 적극적으로 FTA를 체결하고 있으나, 개성공단 제품이 한국산으로 인정받을 수 있는 경우는 ASEAN, 싱가포르, 페루와의 FTA 등 매우 제한적이다. 반면 베트남은 아직 전반적으로 FTA 체결 실적은 미미한 수준이며, 중국 또한 다수의 국가들과 FTA를 체결하였거나 협상을 진행 중이지만 ASEAN을 제외하면 비교적 경제 규모가 작은 국가들과의 체결 사례가 대부분이다.

표 3-9. 주요 국가별 FTA 체결 현황

	중국	한국	베트남
기 체결	ASEAN, 뉴질랜드, 대만 ECFA, 마카오 CEPA, 싱가포르, 칠레, 파키스탄, 홍콩 CEPA, 페루, 코스타리카	(발효) ASEAN, EFTA, 인도, 칠레, 싱가포르, EU, 페루, 미국, 터키 (서명/타결) 콜롬비아, 호주, 캐나다	AFTA, 일본 EPA
협상 중	한국, GCC, SACU, 호주, 노르웨이, 아이슬란드, 호주, 스위스, 한중일	인도네시아, 한중일, 베트남, 중국, RCEP, 뉴질랜드 (협상 재개/여건 조성) 일본, 멕시코, GCC	한국, EU, TPP 확대

주: 1) 한국은 2013년 12월 기준, 기타 국가는 2012년 12월 기준.

2) 한-ASEAN, 한-싱가포르, 한-페루 FTA에서는 개성공단 역외 가공 인정.

자료: FTA 종합지원 포털, www.ftahub.go.kr(검색일: 2014. 2. 10).

#### 다. 제도적 요인 경쟁력

제도적 요인 경쟁력 비교와 관련한 객관적 평가지표로는 주로 해리티지재단(Heritage Foundation) 「경제 자유도지수(Index of Economic Freedom)」의 세부 분야별 평가 결과를 참고하고자 한다. 이는 현재 World Bank 등 다양한 국제기구를 통해 국가별 제도적 여건과 관련한 평가가 이루어지고 있으나, 북한을 포함한 평가 사례로는 해리티지 재단(Heritage Foundation)이 가장 폭넓은 분야에 대한 평가를 수행하고 있기 때문이다. 다만 북한에 대해 기존의 정량적인 평가 사례가 제시되지 않는 요인들은 관련 국제기구 평가지표의 평가지수 산정방식을 참고하

여 개성공단(혹은 북한)의 수준을 평가 및 비교해 보고자 하였다.

## 1) 무역 자유도

외국인직접투자는 국가 차원에서 기업들의 자유로운 교역·투자 활동을 얼마나 충분히 보장하고 있는가에 따라 직접적인 영향을 받는다. 즉 국내시장 보호 차원에서 존재하는 관세 및 비관세 장벽뿐만 아니라 국제 자본시장 등에 대한 통제, 환율 여건 등 무역 관련 활동과 관련한 다양한 환경적 요인들에 의해 영향을 받을 수밖에 없다.

북한을 포함한 무역 자유도에 대한 정량적인 평가 사례로는 해리티지 재단(Heritage Foundation)에서 매년 발표하는 「경제 자유도 지수(Index of Economic Freedom)」의 ‘무역 자유도(Trade Freedom)’ 지표를 참고해볼 수 있다. 동 지표는 무역 규모에 따른 가중평균 관세율, 비관세장벽(Non-tariff barriers) 등 두 가지 요소에 기초하여 다음과 같은 산출식에 의해 도출되며, 지수 값이 높을수록 무역 자유도 수준이 높은 것으로 평가된다.

$$Trade\ Freedoms_i = \frac{((Tariff_{max} - Tariff_i))}{(Tariff_{max} - Tariff_{min}) * 100} - NTB_i$$

식(1)

$Trade\ Freedom_i$  : i국의 무역 자유도

$Tariff_{max}$ 와  $Tariff_{min}$  : 관세율의 최대·최소치(%)

$Tariff_i$  : i국의 가중평균 관세율(%)

$NTB$  : NTB가 대외 교역에 미치는 영향 수준에 따라 5, 10, 15, 20점의 단계별 패널티 부여

2014년 기준 평가 결과에 따르면 북한은 전체 비교 대상 186개국 중 무역 자유도(0.0)가 가장 낮은 것으로 나타났다. 그 밖에 중국의 무역 자유도 지수는 71.8, 한국은 72.6, 베트남은 78.7로 중국과 한국 또한 상대

표 3-10. 국가별 무역 자유도 비교

	북한	한국	중국	베트남	싱가포르
무역 자유도 지수	0.0	72.6	71.8	78.7	90.0
순위	186위	116위	120위	76위	1위

자료: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org>(검색일: 2014. 2. 10).

적으로 무역 자유도가 낮은 편에 속하는 것으로 평가되고 있다.

북한의 낮은 무역자유도 수준은 관세율보다는 비관세장벽으로 인한 부분이 크다고 판단된다. 북한에 대한 국제사회의 각종 제재조치로 인하여 정상적인 수출입이 불가능한 상황이며, 대부분의 교역이 북한 당국에 의해 통제되고 있다는 것 또한 무역 자유도를 낮추는 주요 요인이다. 다만 비관세 장벽에 대한 평가는 정량적인 지표에 따른 것이 아니라 다소 주관적 기준에 의한 것이기 때문에 지수 값의 차이가 실제 국가간 무역 자유도의 절대적인 격차 수준을 의미한다고 보는 것은 무리가 있다. 그럼에도 동 지표의 수준이 의미가 있는 것은 북한의 무역 자유도 여건에 대한 대외적인 인식 수준을 보여주는 것이기 때문이며, 이는 특히 해당 국가에 대한 정보 접근성이 제한되어 있는 외국인투자 기업들이 투자를 검토할 때 중요하게 고려할 수 있는 부분이다.

이와 더불어 일부 개성공단 입주 기업을 대상으로 공단 내 기업 활동의 애로점을 중심으로 한 심층 면담을 하였는데, 이 과정에서 외국인투자자에 대한 불명확한 규정 및 가이드라인에 대한 지적이 제기된 바 있다.<sup>23)</sup> 실제 현재 개성공단 지원 법령 및 합의문 등에서는 외국인투자자를 명목적으로 배제하고 있지는 않으나, 실제 제도적인 설계는 국내 기업의 입주에 초점이 맞추어져있으며, 외국인투자자에 대한 지원 규정 등은 최근에 와서 일부 보완되고 있다. 이는 본래 개성공단사업이 남북 경협사업의 일환으로 추진되었을 뿐 아니라 그동안 실제로도 외국인 투자의 선례가 거의 없었다는 점 또한 주요 원인 중의 하나일 것이다. 특히,

23) ㈜삼덕통상 관계자 면담(2014. 4. 2, 부산 본사).

사실상 현실적으로 개성공단 내 외국인투자는 현실적으로 합작형태 외에는 가능성이 높지 않다고 보여지는 상황에서, 대외적으로 각 투자 형태별 입주 가능성 등에 대해서도 명확한 규정 등이 제시되지 않고 있는 상황은 투자 유치 활성화에 부정적 요소로 작용할 수 있다고 판단된다.

## 2) 세제 여건

세금 감면 등 조세 관련 인센티브의 투자 유치 효과에 대해서는 다소 논쟁이 존재하나, 대체로 기업들은 투자유치 단계에서 세제 여건에 대해 중요하게 고려하고 있는 것은 사실이다. Taylor(1993), UNCTAD(1996), 전태영(2006) 등 기존의 연구들에서는 빠른 조세행정 절차, 조세 감면, 보조금 등의 인센티브가 외국인투자 유치를 촉진하는 효과를 불러일으키는 것으로 분석하고 있다. 특히 Helleiner(1973), Wells(1986)는 수출 지향적 투자자들이 시장 지향적 투자자들에 비해 조세 감면을 보다 중요시한다는 분석 결과를 도출한 바 있다.

기존의 연구 결과에 따르면 외자 유치 촉진이라는 측면에서 볼 때 세제 여건의 평가는 단순히 실질적인 실효세율의 높고 낮음뿐만 아니라 감면제도 운영의 효율성, 세무 조사 등의 공정성, 조세 법령의 일관성과 단순성·명확성 등 또한 중요하게 고려되어야 한다. 이와 관련하여 활용할 수 있는 정량적인 지표로는 World Bank 「Doing Business」의 세제 여건 평가지표인 'Paying Taxes'를 들 수 있다. 동 지표는 세금의 납부에 소요되는 시간, 기업이윤대비 실질 세금 부담률, 연간 세금 납부 횟수 등 세 가지 지표의 상대적인 수준에 대한 평가 결과에 기초하여 측정된다. 다만 자료의 한계로 인하여 동 지표에서 북한은 평가 대상에 포함되지 않고 있다. 먼저 중국, 한국, 베트남의 세금 납부 여건에 대해 평가한 결과를 보면, 중국과 베트남은 세제 여건은 한국에 비해 상당히 미흡한 것으로 평가되었다. 이는 낮은 실효소득세율에도 불구하고 세금 납부와 관련한 절차에 소요되는 기간이 상당히 길고, 실제 근로자들에 대한 임금 및 부담금 규모가 상당히 크다는 점 때문이다.

표 3-11. 주요 국가별 세금 납부 여건 평가(Doing Business 평가지표)

국가	개성공단	중국	베트남	한국
순위	-	120	149	25
납부 횟수(연간 횟수)	5	7	32	10
세금납부 관련 소요 시간(연간 소요 시간)	-	318	872	187
실효소득세율(%)	10~14	6.2	11.4	14.2
근로 세금 및 부담금(%)	-	49.6	23.7	13.4
기타 세금(%)	1.1~3	7.9	0.2	0.3
총 세율(% profit)	11.1~17	63.7	35.2	27.9

주: 개성공단의 경우 현 조세제도 여건과 기업 면담 등을 통해 도출한 대략적 추정치.

자료: World Bank, Doing Business 2013, www.www.doingbusiness(검색일: 2014. 2. 10).

이러한 평가 기준을 개성공단의 세제 여건에 대해 적용해 보면, 우선 개성공단은 세금 납부 횟수 및 세율 측면에서 기업의 세금 납부로 인한 부담은 크지 않을 것으로 판단된다. 세금 납부에 소요되는 시간에 대해서는 객관적인 평가가 어렵지만, 기본적으로 10~14%의 낮은 소득세율이나 기타 각종 기업 부담 여건 등을 고려해볼 때 중국이나 베트남에 비해서는 상당히 양호한 여건으로 평가할 수 있다. 실제 중국의 기업소득세율은 15~25%, 베트남의 소득세율은 25%로 개성공단(북한)에 비해 현저히 높은 수준이다. 또한 외국 기업에 대한 세제 특례제도 또한 최근 폐지되는 추세를 보이고 있으며, 대신 첨단산업 등 특정산업에 대한 특례정책 중심으로 세제 지원체계가 변하고 있다. 따라서 단순 제조업 분야의 외국 기업들에 대한 세금 부담은 상대적으로 크게 확대되고 있다고 보인다.

더불어 개성공단(북한)은 기업들이 상대적으로 부담해야 할 세금의 숫자도 적고, 따라서 이와 관련한 행정적인 부담 또한 크지 않은 것으로 판단된다. 개성공단 입주 기업들에 적용되는 세금은 기업소득세, 재산세, 거래세, 영업세, 기타 지방세(도시 경영세, 자동차 이용세) 등으로 중국이나 베트남 등에 비해 세금제도가 비교적 단순한 편이다. 실제 개

성공단 입주 기업 면담 시에도 세금 부담과 관련한 각종 행정적인 사안에 대해서는 특별한 어려움이 제기되지 않았다.<sup>24)</sup> 다만 현행 규정에 따르면 이윤 발생 후 일정 기간 소득세를 감면해주고 있기 때문에 조세 수입은 크게 기대하기 어려운 상황이다. 이에 따라 향후 여타 부담금 등 기업에 부담을 지우기 위한 다양한 수단들이 도입될 가능성 또한 배제할 수 없다.

이러한 전반적인 여건을 고려할 때 여러 가지 불확실성에도 불구하고 개성공단의 세제 여건은 중국 및 베트남에 비해서 상당한 경쟁력을 가지며, 현재와 같은 수준에서 유지된다고 가정할 경우 세제 측면에서의 비교우위는 향후 더욱 높게 평가될 수 있을 것이다.

표 3-12. 개성공단과 중국 및 베트남 조세 여건 비교

	개성공단	중국	베트남
기업 소득세	- 기본 세율 14%(장려 부문 10%) - 이윤 발생 이후 5년간 면제/3년간 50% 감면	- 기본 세율 25% - 고도신기술기업 15% - 영세기업 20%	- 기본 세율 22% - 우대지역·산업, 낙후지역으로 투자 확대 시 10% 세율 적용(15년간) 및 4년 면세
재산세	- 취득가액에 0.1%~1.0% 세율 적용 - 건물 소유 등록 후 5년간 면제	- 건물 가격의 70%에 대해 1.2% 세율 적용 - 건물 소유 등록 후 3년간 면제	-

주: 1) 중국의 경우 재산세의 일종인 방산세 규정을 참조.

2) 베트남은 토지의 소유가 허용되지 않음.

자료: 한국수출입은행(2005); 한상국(2009), 『주요국의 조세제도: 중국편』; KOTRA(2013), 『신흥지역 투자 진출 리스트와 기회 포럼』 발표자료, p. 16.

24) (주)제시콤 관계자(2014. 2. 7, 서울 본사); (주)좋은사람들 관계자(2014. 2. 12, 서울 본사); (주)신원 관계자(2014. 2. 13, 서울 본사); (주)삼덕통상 개성공단사업 담당자(2014. 4. 2, 부산 본사) 면담 결과.

### 3) 정치적 안정성

기존 연구에 따르면 민주주의(Jensen 2003; O'Donnell 1988; Li and Resnick 2003), 정치적 안전성(Loree and Guisinger 1995; Shneider and Frey 1985)과 같은 정치적 요인 또한 외국인직접투자에 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 직관적으로 볼 때도 정치적 안정성이 담보되지 못할 경우 해당 지역에 대한 투자의 불확실성 또한 확대될 수밖에 없다는 점에서 투자 유치에 부정적인 영향을 가져올 수밖에 없을 것이다.

정치적 안정성에 대한 정량적 평가지표로서 본 연구에서는 세계은행의 전 세계 통치구조지수(Worldwide Governance Indicators)를 활용하였다. 현재 통치구조지수의 평가는 표현의 자유와 책임성(Voice and Accountability),<sup>25)</sup> 정치적 안정성과 폭력의 부재(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism),<sup>26)</sup> 정부 효과성(Government Effectiveness),<sup>27)</sup> 규제 질(Regulatory Quality),<sup>28)</sup> 법치(Rule of Law),<sup>29)</sup> 부패의 관리(Control of Corruption)<sup>30)</sup> 등 여섯 개 세부 분야로 구분하여 수행되고 있다. 세부적인 평가지표 도출 방법은 기술되어 있지 않으나 기본적으로 각 국가별 평가지표는 기업, 가계에 대한 설문조사와 상업정보 제공 업체, 비정부기관, 공공기관 등의 주관적 평가 결과를 기초로 도출되는 것으로 알려져 있다.

이 중 정치적 안정성과 관련한 지표로는 ‘표현의 자유와 책임성(Voice

- 
- 25) 해당 국가의 시민들이 정부 선택에 참여하기가 얼마나 용이한지, 또한 표현의 자유, 연대의 자유, 언론보도의 자유가 얼마나 보장되는지를 측정하는 지표.
  - 26) 폭력행위 및 테러 등을 포함한 비헌법적·폭력적 수단에 의해 정부의 불안정 및 전복이 유발될 가능성에 대해 평가하는 지표.
  - 27) 공공서비스의 질, 정치적 압력으로부터의 독립성, 정책의 결정 및 이행의 질, 해당 정책에 대한 대중부 신뢰도 등을 평가하는 지표.
  - 28) 정부가 민간 부문 발전의 촉진을 위해 건전한 정책과 규제를 수립, 운영하는지에 대해 평가하는 지표.
  - 29) 해당 사회의 제도에 얼마나 신뢰를 하고 있는지를 측정하는 것으로 특히 계약의 이행, 재산권, 경찰 및 법원 등의 질적 수준 등에 대해 평가하는 지표.
  - 30) 공권력이 개인의 이익을 위해 얼마나 활용되고 있는지 평가하는 지표.

and Accountability)', '정치적 안정성 및 폭력의 부재(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)' 등을 고려해볼 수 있다. 두 가지 지표에 대한 평가 결과에 따르면 북한은 언론의 자유 등의 측면에서는 상당히 미흡하나 내부적인 정치 안정성 및 테러 등 발생 가능성의 측면에서는 오히려 북한보다 중국이 더 취약한 것으로 평가되었다. 동 지표 또한 설문조사 등 주관적 평가에 의존하는 부분이 있어 명확하지 않으나 중국의 경우 최근 빈번하게 발생하고 있는 소수민족 독립과 관련한 분쟁 및 테러 등으로 인한 불안요인이 크게 작용한 것으로 판단된다.

표 3-13. 주요국별 정치적 안정성 평가(2012년 기준)

분야	중국	한국	북한	베트남
언론의 자유와 책임성 (Voice and Accountability)	-1.58	0.69	-2.17	-1.38
정치적 안정성 (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)	-0.54	0.17	-0.10	0.78

주: 각 지수는 -2.5~2.5의 값을 가지며, 값이 작을수록 통치구조가 약한 것으로 평가  
 자료: World Bank, Worldwide Governance Indicators, www.govindicators.org(검색일: 2014. 2. 10).

#### 4) 법적 안정성

법적 안정성은 각종 법 집행의 예측 가능성과 투명성 보장을 통해 기업 투자의 안정성을 담보할 수 있다는 면에서 FDI 유치 활성화와 관련하여 주요한 고려 여건이라 할 수 있다. 이와 관련한 연구 사례는 다양하지 않으나, Laporta *et al.*(2000), Levin(1998), Levine *et al.*(2000) 등에 따르면 법률 시스템이 특히 금융 부문의 투자를 촉진함으로써 경제성장에 긍정적인 영향을 미치게 된다고 보았다.

법적 안정성에 대한 국가간 정량적인 비교와 관련해서도 마찬가지로 세계은행의 「전 세계 통치구조지수(Worldwide Governance Indicators)」의 관련지표들을 참고해볼 수 있을 것이다. 여섯 개 지표 중 이와 관련

한 지표로는 ‘규제의 질(Regulatory Quality)’과 ‘법치(Rule of Law)’ 여건을 들 수 있다. 이에 따르면 북한의 법적 안정성 여건 또한 중국, 베트남과 비교할 때도 상당히 낮은 수준으로 평가할 수 있다.

법적 안정성의 미흡은 현재 개성공단 운영과 관련하여 각종 법·제도 내에 마련되어있는 규정들이 제대로 지켜지지 않을 가능성이 높다는 것이며, 이는 결국 개성공단 내 기업 활동의 안정성이 충분히 보장되지 못한다는 것을 의미한다. 실제로도 그동안 북측이 수시로 기존의 규정에 대한 무효화 통지, 일방적인 세금 부과조치 및 임금인상 등을 요구하면서 기존의 남북한간 합의 및 여타 규정에 대한 신뢰도에 의문이 제기되고 있는 것이 사실이다.

다만 법적 안정성은 개성공단관리운영법령 자체의 체계성 등과는 별개로 사실상 법령의 운영 주체인 북한정부에 대한 신뢰도의 문제라는 점에서 장기적인 시각에서 논의되어야 할 부분일 것이다.

표 3-14. 주요국별 법적 안정성 평가(2012년 기준)

분야	중국	한국	북한	베트남
규제의 질(Regulatory Quality)	-0.26	0.89	-2.53	-0.68
법치(Rule of Law)	-0.49	0.97	-1.25	-0.50

주: 각 지수는 -2.5~2.5의 값을 가지며, 값이 작을수록 통치구조가 약한 것으로 평가  
 자료: World Bank, Worldwide Governance Indicators, www.govindicators.org(검색일: 2014. 2. 10).

### 5) 부패 수준

한 국가의 부패 수준은 기업간의 공정한 경쟁을 방해할 수 있다는 점에서, 투자의 안정성을 저해할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 실제 Habib and Zurawicki(2002), Busse *et al.*(1996), Wei(2000), Drabek and Payne(2001) 등의 연구에서는 부패 수준이 투자 유치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 바 있다.

북한을 포함한 국가별 부패 수준에 대한 평가 사례로는 국제투명성

기구(Transparency International)의 「부패인식지수(Corruption Perceptions Index)」, 해리티지 재단(Heritage Foundation)의 「경제 자유도 지수(Index of Economic Freedom)」 중 ‘부패 자유도(Freedom from Corruption)’, World Bank의 「세계 거버넌스 지수(Worldwide Governance Indicators)」의 ‘부패의 관리(Control of Corruption)’ 부문에 대한 평가 결과를 참조해 볼 수 있다.

각각의 평가지수별로 다소 편차는 있으나, 북한의 부패 수준에 대한 평가는 중국, 베트남 등과 비교할 때도 현저히 낮은 수준을 기록하고 있다. 다만 「세계 거버넌스 지수(Worldwide Governance Indicators)」의 부패의 관리 부문에 대한 정부의 통제 수준은 중국이나 베트남 또한 상당히 낮은 평가를 받고 있는 것으로 나타났다.

표 3-15. 주요국별 부패 수준에 대한 평가

분야	중국	한국	북한	베트남
부패인식지수 (Corruption Perceptions Index)	40	55	8	31
부패로부터의 자유도 (Freedom from Corruption)	35.0	54.0	5.0	26.9
부패의 관리 (Control of Corruption)	-0.48	0.47	-0.37	-0.56

주: 1) Corruption Perceptions Index는 1~100의 값을 가지며, 값이 작을수록 정부의 부패 수준이 높은 것으로 인식되고 있음을 의미

2) Freedom from Corruption 지수는 1~100의 값을 가지며, 지수 값이 클수록 부패 수준이 낮은 것으로 평가

3) 부패의 관리(Control of Corruption) 지수는 -2.5~2.5의 값을 가지며, 값이 작을수록 부패를 통제하는 관리구조가 약한 것으로 평가

자료: Transparency International, Corruption Perceptions Index, [cpi.transparency.org](http://cpi.transparency.org)(검색일: 2014. 2. 10); World Bank, Worldwide Governance Indicators, [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)(검색일: 2014. 2. 10); Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, [www.heritage.org](http://www.heritage.org)(검색일: 2014. 2. 10).

## 6) 지적재산권

지적재산권 보장 수준은 투자 기업들이 보유한 각종 유·무형자산이 보호받을 수 있을 것이라는 신호로 판단될 수 있다는 점에서, 외국인직접투자 유치의 중요변수로 지적되고 있다. 실제 Brewer(1993), Lee and Mansfield(1996), Catherine *et al.*(2004), 박건영(2007) 등의 연구는 지적재산권 보호 여건이 외국인직접투자를 촉진하는 요인이라는 실증분석 결과를 도출하였다.

북한을 포함한 지적재산권 보장 수준에 대한 정량적 평가 사례로는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)에서 매년 발표하는 「경제 자유도 지수(Index of Economic Freedom)」의 ‘재산권(Property Right)’ 지표를 참고해 볼 수 있다. 동 지표는 국가 관련 법령이 개인의 재산권을 얼마나 잘 보호하고 있는지, 또한 정부가 해당 법령에 대한 집행력을 얼마나 가지고 있는지에 대한 평가 결과이다.

이에 대한 국가별 평가 결과를 보면, 재산권 보장을 위한 각종 제도적 여건에 대한 평가 또한 북한은 중국이나 베트남에 비해서도 상당히 낮은 수준으로 평가되고 있다. 다만 개성공단의 경우 남북한간 합의를 통해 재산권 보장과 관련하여 최소한의 규정이 마련되어 있다는 점에서, 북한 지역 전체에 대한 평가보다는 나은 수준으로 판단된다. 그러나 규정이 마련되어 있을 뿐 해당 규정의 안정적인 실행을 담보할 수 있는 상황이 아니라는 점에서 크게 높은 수준으로 평가하기는 어렵다. 즉, 개성공단으로 한정하더라도 여전히 중국, 베트남보다는 낮은 수준으로 평가하는 것이 현실적이라고 판단된다.

표 3-16. 주요국별 재산권 보장 여건 평가

분야	중국	한국	북한	베트남
재산권(Property Right)	20.0	70.0	5.0	15.0

주: 재산권(Property Right) 지수는 1~100의 값을 가지며, 지수 값이 클수록 재산권 보장 여건이 잘 갖추어진 것으로 평가.

자료: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, www.heritage.org(검색일: 2014. 2. 10).

### 3. 개성공단의 투자환경 종합평가

본 절에서는 앞선 각 투자 결정 요인별 비교 결과를 바탕으로 개성공단의 FDI 유치 환경에 대해서 보다 종합적인 측면에서 평가해보고자 한다.

먼저 앞서 제시한 각 요인별 FDI 유치 여건에 대한 개성공단, 중국, 베트남 간의 비교 분석 결과를 바탕으로 상대적 비교우위를 평가해보면 [표 3-17]과 같이 제시할 수 있다.

표 3-17. FDI 결정요인별 개성공단, 중국, 베트남 비교표

			개성공단	중국	베트남
요소 요인	노동력 공급 여건	공급 여건	△	◎	○
		비용여건	◎	△	○
	산업입지 공급 여건		◎	◎	○
	원자재 조달 여건		△	○	○
	물적 인프라 수준		○	○	○
수요 요인	시장 여건(기회)		△	◎	○
	글로벌시장 접근성		×	○	○
제도적 요인	무역 자유도		×	△	△
	세제 여건		○	△	△
	정치적 안정성		△	△	○
	법적 안정성		×	△	△
	부패 수준		×	△	△
지적재산권		×	△	△	

주: ◎ 높은 비교우위, ○ 비교우위, △ 비교열위, × 높은 비교열위.

자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 정리.

다만 앞서 제시한 바와 같이 FDI 형태에 따라 각 요인별 중요도는 서로 다르게 나타나므로, FDI 유형별로도 각각 개성공단의 경쟁력을 비교해 보고자 한다. 따라서 앞서 이론적 검토를 바탕으로 여기에서는 개성공단의 종합적인 투자 환경을 FDI의 세 가지 형태 즉 시장 추구형,

자원 추구형(비용 절감형), 효율성 추구형 등의 사례로 구분하여 각각 비교평가해보았다.

첫째, 시장 추구형 FDI의 경우는 그 특성상 앞서 제시한 세 가지 요건 중 상대적으로 수요 요건의 중요성이 높다고 볼 수 있다. 그러나 개성공단인 경우 대외 무역상의 제약 요건으로 인하여 고려할 수 있는 시장은 실질적으로 북한과 남한 두 지역에 불과하다. 시장 규모뿐만 아니라 성장 가능성을 고려할 때도 현시점에서 중국, 베트남 등과 비교할 때 시장 기회 측면에서 낮은 수준으로 평가된다. 따라서 시장추구형 FDI의 경우 기본적으로 북한경제의 본격적인 경제개발 계획 추진, 대외 접근성(특히 중국시장) 제고 등이 담보되지 않고서는 발생하기 어려운 상황으로 판단된다. 따라서 이는 단기적으로 고려될 수 있는 형태의 FDI는 아니라고 판단되며, 중장기적으로 북한 내 경제성장의 기반이 마련되고 대외 개방도가 높아지는 상황하에서 고려될 수 있을 것이다.

둘째, 자원 추구형 그중에서도 특히 비용 절감형으로 분류된 FDI의 경우 앞서 검토된 바와 같이 무엇보다 요소 여건이 가장 중요하다. 이와 관련하여 앞서 요인별 비교 분석 결과에서 살펴본 바와 같이 북한 내 저임 노동력 활용 여건은 중국 및 베트남과 비교할 때 상당히 높은 경쟁력을 지니는 것으로 평가된다. 다만 현재 개성이라는 제한된 지역에서의 인력 공급으로 인하여 효과적인 인력 수급이 어려운 상황은 향후 이러한 경쟁 요인을 활용할 때 지속적인 제약 요인으로 작용할 우려가 있다. 실제 개성공단 입주 기업들의 경우 대부분 현지 기업 활동 여건과 관련하여 가장 문제가 되는 부문으로 노동력 공급 문제를 지적하고 있다. 현재 개성공단 주변 지역에서 최대한 인력을 조달하고 있음에도 기업이 필요로 하는 적정 인력을 공급하는 데 어려움이 있으며, 이러한 인력 수급이 전제되지 않는 한 실질적으로 투자 확대를 고려하기 어렵다는 것이다.

셋째, 효율성 추구형 FDI는 앞서 원자재 투입 비용 및 여건, FTA 체결 여부 등이 중요한 결정요인으로 지적된 바 있다. 이는 다국적기업들이

글로벌 생산 및 공급체계의 효율화를 위해 특정 지역에 투자하는 경우에 해당하기 때문이다. 이러한 기준으로 볼 때 개성공단의 여건은 중국, 베트남에 비해 현저히 낮은 수준으로 판단된다. 앞서 살펴본 바와 같이 개성공단의 경우 노동력 외에 북한 현지에서의 저렴한 원자재 조달이 거의 이루어지지 못하고 있으며, 사실상 FTA 등 대외 무역관계에 있어서도 완전히 소외되어있는 지역이다. 따라서 여타 국가들과의 생산네트워크 연계에 대한 제약 요인이 매우 클 수밖에 없으므로 효율성추구형 FDI 유치 측면에서의 경쟁력은 매우 낮은 것으로 판단된다.

표 3-18. 개성공단의 FDI 형태별 입지 여건 비교우위

	개성공단	중국	베트남
시장 추구형	△	◎	○
자원 추구형(비용 절감형)	◎	△	△
효율성 추구형	×	○	○

주: ◎ 높은 비교우위, ○ 비교우위, △ 비교열위, × 높은 비교열위.  
 자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 정리.

## 요인별 투자환경 개선 방향

이번 장에서는 제3장의 요인별 비교 평가 결과를 바탕으로 개성공단  
의 국제 경쟁력 제고를 위한 각 요인별 개선방안을 제시하고자 한다.  
다만 앞서 논의된 요소요인, 수요요인, 제도적 요인 외에 개성공단 운영  
체계의 개선방안 또한 함께 검토하고자 한다. 운영체계의 효율성은 특  
정 특구 및 산업단지의 관리·운영기관이 FDI 유치는 측면에서 얼마나  
효율적으로 작동하고 있는가를 의미하는 것으로, 이에 대한 객관적인  
비교가 사실상 불가능하기 때문에 제3장 국가별 비교에서는 고려하지  
않았다. 그러나 효과적인 관리 운영체계는 동일한 여건하에서 보다 효  
율적으로 기업을 지원할 수 있는 환경을 조성함으로써, 기업의 투자 활  
동에 대한 편의성 제고 및 직접적인 비용 절감에 도움이 될 수 있다.  
따라서 본 연구에서는 관리 운영체계의 효율성과 관련하여 여타 지역  
과의 상대적인 수준 차이를 비교하기보다는 가장 중점적으로 지적되는  
현안을 중심으로 개선 방향을 점검하는 차원에서 논의하고자 한다.

### 1. 요소요인

#### 가. 노동력 활용 여건 개선

중국, 베트남 등과 비교할 때 개성공단 내 노동력 활용과 관련한 가장

시급한 문제로는 인력 공급의 제약과 인력의 고용 및 관리에 대한 제약 등을 들 수 있다. 앞서 제시된 바와 같이 개성공단의 가장 큰 경쟁력은 무엇보다 노동이라는 요소의 비용 대비 효율성이 높다는 점일 것이다. 그러나 현재의 개성공단은 인력의 수급 및 활용과 관련한 여러 가지 제약요인으로 인하여 북한이 보유하고 있는 노동자원을 효율적으로 활용하지 못하고 있는 상황이다. 무엇보다 단기적으로 개성공단이 비용 절약형 FDI에 강점을 가질 수밖에 없다는 측면에서 투자 유치 경쟁력 확보를 위해서는 다음과 같이 노동이라는 요소 경쟁력을 극대화하기 위한 전략적 접근이 중요하다.

첫째, 무엇보다 먼저 공단 확대에 따른 적정 노동력 공급 여건이 마련되어야 한다. 앞서 논의된 바와 같이 현재 시점에서도 개성공단 내 입주 기업의 인력 수요에 비해 공급은 현저히 부족한 상황이다. 인력 문제의 해결은 궁극적으로 기숙사 건립 등 여타 북한 지역 주민들이 일정기간 거주할 수 있는 여건을 확보하는 것과 여타 인구 밀집 지역 주변에 새로운 공단을 건설하는 것 외에는 근본적인 해결책이 될 수 없다. 단기적으로는 노동력 공급 여건 개선과 관련하여 현재 논의되고 있는 원거리 출퇴근 버스의 확대 운영, 기숙사 건설 등을 통해 개성 주변 지역의 인력 조달이 용이한 환경을 조성하는 것이 중요하다. 현재 개풍 및 장풍 지역의 경우 260여 대의 관리위원회 버스로 출퇴근을 하고 있으나, 출퇴근 소요 시간이 길어 근로자들의 생산성에도 어느 정도 영향을 미치는 것으로 판단된다. 또한 출퇴근 도로에 대한 보수작업이 진행된 바 있으나, 궁극적으로 주변 도시·지역을 연결하는 각종 도로 및 철도 등을 보수하여야 여타 지역에서의 노동력 조달이 보다 용이할 것으로 판단된다. 물론 중장기적으로 효과적인 노동력 공급을 위해서는 출퇴근 인프라의 개선보다는 남북한간 기 합의된 바 있는 근로자 숙소 건립이 중요하다. 실제 근로자 숙소 건립 및 운영방식, 비용 분담 등에 있어서 논쟁이 있을 수 있으나, 어떠한 형태든 효과적인 신규 노동력 확보라는 측면에서 신속한 추진이 필요하다. 더불어 무엇보다 개성공단 내 체계적인

인력 공급 계획 수립을 위해서 우선 출퇴근 가능 인력 등 전반적인 인력 공급 여건에 대한 체계적인 조사·분석이 동반되어야 할 것이다.

둘째, 개성공단 입주 기업들에 노동자 선발 및 관리에 대한 자율권을 최대한 보장해줄 수 있는 단계적 조치가 이행되어야 한다. 현재 개성공단 내 노무관리와 관련하여 가장 빈번히 제기되는 문제는 급여 지급방식 및 노동력 조달방식에 대한 부분이다. 단기적으로 임금직불제도가 실현될 수 있는 가능성은 높지 않지만, 먼저 급여를 인센티브 수단으로 활용하여 전체적인 생산성을 높일 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 현재 현물을 제외한 모든 급여는 북측 세무서를 통해서 북한 근로자들에게 지급되고 있고 근로자간 노동 성과에 따른 차등 지급 등이 어렵기 때문에, 기업들이 노무관리수단의 하나로 급여를 활용할 수 없는 상황이다. 물론 현물 등 비공식 급여를 인센티브의 형태로 제공하고는 있으나, 이 또한 사실상 북한 측의 통제하에 있어 적극적인 활용이 어려운 상황이다. 더불어 노동력 조달과 관련하여 기업의 수요가 반영될 수 있는 여건을 단계적으로나마 구축할 필요가 있다. 현재는 인력공급 또한 간접 채용방식이므로 기업의 필요에 따른 인력 고용이 아니라 북한 측에서 결정한 인력 공급 계획에 그대로 따라야 한다. 노동자 채용에 대한 기업의 완전한 자율권을 확보하지는 못하더라도 기업의 노동력에 대한 만족도 조사 등 노동 수요 결과를 바탕으로 인력 공급에 대한 남북 당국간 협상을 추진하는 등 차선택 마련이 필요하다.

## 나. 산업입지 공급 여건 개선

산업입지 공급과 관련한 경쟁력 제고를 위해서는 입주 기업별로 차등적인 특례를 부여할 수 있는 여건이 마련되어야 할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 개성공단의 산업입지 공급 여건은 비용적인 측면에서는 비교우위를 가지는 것으로 평가되었다. 그러나, 투자 유치 대상에 따른 입지 공급상에서의 특례규정 등 기업 유치를 위한 차별화된 지원

수단이 제한적이라는 측면에서 불리한 여건 또한 존재한다. 즉 중장기적으로 여타 지역과의 투자 유치 경쟁 상황에서 차별적인 입지 지원이 불가능한 현재의 여건은 향후 치열한 투자 유치 경쟁 상황하에서는 상당한 제약 요인으로 작용할 것이다. 따라서 유치 대상 기업의 규모 및 경제적 파급 효과에 따라 산업입지 공급 가격을 할인하거나 감면하는 등 탄력적인 공급 가격 설정이 가능한 여건이 마련되어야 할 것이다. 또한 중장기적으로 현재의 분양방식이 아닌 임대 전용 산업용지의 공급 또한 필요할 것이다. 현재의 산업용지 공급 가격은 상당히 낮은 수준이나, 개성공단에 대한 기업 입주 수요가 증가함에 따라 산업용지의 분양 가격 또한 지속적으로 높아질 수밖에 없다. 이러한 상황하에서는 사업 시행자의 투자 금액 회수 여건 또한 개선될 것이므로, 이러한 재정적 여력을 바탕으로 다양한 입지 지원 특례제도를 수립, 운영할 수 있을 것이다.

입지 공급 가격의 특례제도 도입뿐 아니라 중장기적으로 산업입지 수요 확대를 고려한 대체 산업입지 공급 대책 또한 마련되어야 한다. 현재 개성공단은 3단계 개발이 가능한 입지까지 확정되어있는 상태이나, 향후 입주 기업 확대 상황을 고려할 때 개성공단 내로 한정된 입지 공급으로는 입지 경쟁력을 유지하기 어려울 것이다. 중국의 경우 단계적인 특구 개발을 통해 시장경제의 실험이라는 목적을 달성할 수 있을 뿐만 아니라 외국인투자기업의 산업입지 수요에 적절히 대처할 수 있었으며, 베트남 또한 무역 정상화 등 개방화 과정에서 지속적인 특구 개발을 통해 수요에 대응한 적절한 입지 공급이 가능하였다. 특히 개성의 경우 단순히 산업입지로의 활용도뿐만 아니라 다양한 관광문화 측면에서도 상당한 잠재력을 보유하고 있다는 점에서 향후 산업입지 측면에서 개성공단을 대체할 수 있는 입지공급 방안이 반드시 마련되어야 한다.

## 다. 원자재 조달 여건 관련

원자재 조달 여건 개선을 위해서는 궁극적으로 북한내 여타 산업거점에서의 개성공단 내 원재료 및 중간재 공급이 가능한 여건이 마련되어야 한다. 현재 개성공단은 사실상 북한의 여타 지역과는 고립된 특구로서 원자재 등의 조달을 남한에 전적으로 의존하고 있는 상황이다. 따라서 원재료 가격 등 생산비용적인 측면에서 베트남 등 잠재적인 경쟁 지역에 비해 불리할 수밖에 없다. 따라서 개성공단이 생산효율추구형 FDI 유치 여건에서 경쟁력을 갖추기 위해 북한 내 주변 지역으로부터 원자재 및 중간재 등을 저렴하게 공급할 수 있는 여건을 마련하여야 할 것이다.

북한 내에서 개성공단과 비교적 인접한 공업지구로는 해주가 있으며, 교통 여건의 개선이 전제될 경우 북한 최대의 공업 지역인 평양·남포와도 접근성이 양호한 환경이 조성될 것으로 기대된다. 해주공업지구의 경우 시멘트, 제련 및 인비료 생산에 특화되어 있으며, 주변 황해남도 지역의 경우 광업, 기계공업, 건재공업 및 방직, 식료, 일용품 등의 경공업 기능이 중심을 이루고 있다. 또한 평양·남포 공업지구의 경우 북한 최대의 공업지대로서 경공업·중공업 등 대부분의 산업 분야에서 북한 내 가장 높은 입지 경쟁력을 보유한 것으로 평가되고 있다.

이러한 주변 산업 거점 지역들이 개성공단 입주 기업들이 필요로 하는 중간재·부품 등을 단계적으로 공급할 수 있는 여건이 마련되도록 설비 보수 등 경제협력사업을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 물론 현재 북한내 여타 산업 거점지역들의 경우 시설의 노후화 및 전력 공급 미흡 등의 요인으로 인하여 가동율이 낮고 생산성 또한 상당히 미흡한 것으로 판단되는바, 생산의 정상화를 위해서는 상당기간 투자 및 경제협력이 동반되어야 할 것이다. 그러나 개성공단의 국제 경쟁력 제고를 위해서는 주변 공업지구와의 연계가 반드시 필요한 만큼, 이러한 주변 산업 거점과의 연계 발전을 위한 정책을 반드시 검토하여야 할 것이다.

## 라. 물적 인프라 개선

개성공단의 인프라 여건 중 가장 큰 제약요인으로 지적되는 부분은 통신 활용 여건으로, 인터넷 활용 및 무선통신 등의 활용이 용이한 환경을 마련할 필요가 있다. 현재와 같이 인터넷 등의 사용이 불가능한 여건은 기업 활동 전반에 비효율을 유발하는 주요 요인으로 지적되고 있다. 특히 현재는 지리적인 접근이 용이한 국내 기업을 중심으로 입주하고 있으나, 외국 기업의 입주를 가정할 경우 이러한 통신 환경으로 인한 제약은 훨씬 더 심각한 문제로 대두될 가능성이 있다.

다음으로 향후 공단 확대 가능성을 고려한 개성공단 내 각종 산업 기반시설 여건의 확충에 대한 검토가 필요하다. 특히 물류 여건의 개선은 향후 개성공단의 국제화와 관련하여 중요한 요건으로 판단된다. 개성공단에 한정할 경우 전력, 용수 등의 산업 기반시설은 현재의 인프라를 활용 및 확대하는 데 큰 어려움은 없는 것으로 파악된다. 그러나 물류 여건의 경우 국제화를 고려할 때 근본적인 개선이 필요하다. 현재 개성공단은 주로 수출보다는 국내 내수용 제품을 중심으로 한 생산 거점이기 때문에 기존의 육로 물류채널만으로 충분한 상황이다. 그러나 수출가공단지 등으로의 발전 가능성을 고려할 경우 항만 및 공항 인프라 또한 입지 여건으로서 중요하게 고려되어야 한다. 따라서 단기적으로는 인천항 및 인천공항에 대한 접근성 제고를 위한 육로 물류 인프라의 개선이 필요하며, 중장기적으로는 인접한 해주항 등의 개발 및 연계를 위한 물류 인프라 구축 계획의 수립 또한 검토할 필요가 있다.

또한 개성-평양 고속도로 개·보수 등 북한 내 산업거점과의 접근성 제고를 위한 육상물류 인프라의 개선 또한 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 개성공단이 생산 효율성 측면에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 북한의 여타 산업 거점으로부터의 중간재 조달이 가능한 상황이 전제되어야 하며, 특히 이를 위해서는 평양 등 주요 거점 지역에 대한 접근성 개선이 무엇보다 중요하다. 현재 개성에 가장 인접한 해주공업단지의

경우 북한내 주요 공업지구 중 상대적으로 산업의 집적화 측면에서 미흡하나, 평양·남포와의 접근성 여건이 개선될 경우 상호 연계에 따른 시너지 효과는 상당히 클 것으로 판단된다.

## 2. 수요요인 관련

### 가. 시장 여건 개선

개성공단 시장 여건의 개선은 배후시장인 남한과 북한 각각의 시장 잠재력을 어떻게 극대화할 수 있는가의 측면에서 접근할 수 있을 것이다. 그런데 현재 입주기업의 생산 제품의 판매처가 대부분 국내시장이라는 측면에서 남한 지역의 시장 잠재력은 이미 충분히 활용되고 있으며, 향후 한국의 잠재성장률 측면에서도 시장 수요 여건이 크게 개선될 가능성은 크지 않다고 판단된다. 따라서, 개성공단의 시장 수요 여건 개선의 측면에서 중요한 부분은 결국 북한시장의 잠재력을 어떻게 효율적으로 활용할 수 있고, 또한 확대·개선할 수 있는가에 있다고 보인다. 이와 관련하여 고려될 수 있는 부분들은 다음과 같이 검토해 볼 수 있다.

첫째, 개성공단 내 생산 제품의 일부가 북측 지역으로 공급될 수 있는 여건이 조성될 필요가 있다. 현재 개성공단은 남측에서 원자재를 들여와서 생산된 제품을 국내시장 판매용으로 활용하고 있으며, 이로 인하여 단기간 내 기업들의 생산 확대 가능성은 높지 않다. 그러나 개성공단 내 생산 제품의 북한 현지 공급이 가능하다면, 개성공단이 잠재적으로 보유하고 있는 북한이라는 시장을 보다 효과적으로 활용할 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 먼저 개성공단과 북한 여타 지역과의 거래를 보장하는 규정의 마련, 북한 측의 수요에 맞춘 생산 인프라의 확대 구축 등이 전제되어야 할 것이다. 이 중 전자의 경우 먼저 이와 관련한 남북한간 합의가 전제되어야 할 것이나, 또한 라진·선봉 무역지대법의 북한

내 여타 지역과의 거래관계에 대한 규정 등을 참조한 관련규정에 대한 정비 또한 필요할 것이다.

둘째, 각종 남북경협사업 등을 통해 궁극적으로 북한경제의 성장잠재력이 충분히 발휘될 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다. 북한의 낮은 소득 수준은 현 시점의 시장 기회 측면에서는 좋지 않은 여건이지만, 자본 축적 등의 과정을 통해 향후 높은 경제 성장을 기대할 수 있다는 측면에서 중장기적으로는 기회 요인이 될 수 있다. 따라서 북한의 성장잠재력을 극대화할 수 있는 체계적인 경제협력사업 등이 동반되어야 할 것이며, 이는 단순히 인도적인 지원뿐만 아니라 특히 인적·물적 자본 축적을 도모할 수 있는 방향으로 검토될 필요가 있다. 먼저 북한의 인적 자본의 개선과 관련하여 중요한 부분은 우선 북한 주민들의 건강 상태 개선 등을 통해 현재의 인적자본 활용도를 제고할 수 있는 방안과 교육 기회 확충 등 인적 자본을 확대·발전시키는 방안을 병행하여 추진할 필요가 있다. 또한 물적 자본과 관련해서도 원자재 조달 및 시설 보수 등 기존의 축적된 자본을 효율적으로 활용하기 위한 방안과 잠재경제성장률을 높이기 위한 추가적인 산업 인프라 구축 전략 등이 동시에 고려되어야 할 것이다.

## 나. 글로벌시장 접근성 제고

KOTRA(2014)에 따르면 현재 남북 교역을 제외하면 북한 대외 교역의 약 90%가 대중 교역에 집중되어있으며, 그 외의 국가들에 대한 시장 접근성은 전무하다고 할 수 있는 수준이다. 특히 중국, 베트남에 비해 내수시장 규모 측면에서 큰 경쟁력을 갖추고 있지 못한 상황에서 이러한 제한된 수출 여건은 투자 유치에도 상당히 큰 제약이 될 수밖에 없다.

물론 이러한 글로벌 시장 접근성의 제약은 궁극적으로는 북한의 대외 무역 정상화에 따라 해소될 수 있는 요인이다. 그러나 현 시점에서

우선적으로 고려될 수 있는 전략은 현재 우리나라가 체결한 FTA의 역외 가공 등을 통해 개성공단 제품이 한국산으로 인정받을 수 있도록 하는 등 간접적으로 시장 수요를 확대하는 방안이다. 현재 이미 체결한 FTA 중 한-싱가포르·한-EFTA·한-ASEAN FTA 등에서 개성공단 역외 가공 인정에 대한 합의가 이루어졌으며, 한-미 FTA, 한-EU FTA의 경우도 역외 가공위원회 구성을 통해 이를 역외 가공 지역을 추후 지정할 수 있는 근거가 마련되어있다. 한-미 FTA의 경우 역외 가공 지역 인정을 위한 요건으로 한반도 비핵화의 진전, 역외 가공 지역 지정에 따른 남북관계에의 영향 등을 제시하고 있어 이를 충족하기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 다만 일정 부분 북핵 문제의 개선 등을 전제로 할 때 개성공단이 역외 가공 지역으로 인정받을 수 있도록 설득 논리를 개발하는 등의 선제적 노력 또한 필요하다. 이와 관련하여 북한의 상황과는 다소 차이가 있을 수 있으나 미국이 중동 지역 내 평화 촉진 등을 위한 목적으로 요르단, 이집트 등에 대해서 역외 가공을 인정한 QIZ(Qualifying Industrial Zone) 지정 사례 등은 의미있는 선례로서 고려될 수 있을 것이다. 또한 이러한 논리를 바탕으로 향후 진행되는 각종 FTA 협상과정에서 역외 가공 지역 지정 가능성이 고려될 수 있도록 지속적인 노력이 필요할 것이다.

### 3. 제도적 요인

#### 가. 무역 자유도 개선

앞서 살펴본 바와 같이 무역 자유도의 경우 해당 국가의 실효 관세율 수준과 비관세 장벽 여건에 의해서 평가할 수 있다. 북한의 경우 특히 비관세 장벽 측면에서 사실상 국제사회의 제재 등으로 인하여 정상적인 대외 무역 활동이 어려운 여건과 교역 활동 전반이 북한 당국에 의해서 통제되는 여건 등의 문제가 지적될 수 있다. 특히 지속적으로 제기되는 전략물자 반입 제한의 문제는 개성공단 내 유치 가능 분야를 제한하

는 가장 중요한 제약 요인으로 지적되고 있다. 그러나 이러한 문제는 궁극적으로 북핵 문제 등 일련의 국제사회의 제재를 유발하는 요인이 해소되지 않을 경우 해결되기 어려운 사안이며, 이는 궁극적으로 북한의 변화가 전제되어야 한다.

더불어 앞서 평가지표상에서 구체적으로 지적된 바는 없으나 무역거래와 관련한 외환 및 금융 지원 기능의 미흡, 거래 위험에 대한 보장 등 안정적 무역 거래에 필요한 각종 제도 및 인프라 여건이 미흡하다는 점 또한 중요한 제약요인으로 볼 수 있다. 물론 대외무역의 정상화 및 수출입에 대한 통제 완화 과정이 먼저 전제될 필요는 있겠으나, 기본적으로 무역 자유도의 개선을 위해서는 외환 거래, 금융·보험 등 무역 활동을 지원하는 기본적인 서비스 기능이 정상적으로 작동되어야 할 것이며, 무역 거래 등에 대한 관련 규정에 대한 체계적인 정비가 또한 필요할 것이다. 우선 개성공단이라는 특정 지역을 대상으로 투자 유치 촉진 차원에서 이와 관련한 기반을 마련하는 실험적 조치 등을 이행함으로써 추후 이를 북한의 여타 지역에 단계적으로 확산시켜나가는 전략적 접근이 필요할 것이다.

## 나. 법적 안정성 개선

현재 개성공업지구관리법에서는 기업들의 투자 및 기업 운영과 관련한 각종 보장 규정을 담고 있다. 그러나 개성공단이 북한 지역에 위치하고 있다는 점에서 이러한 법 규정의 투명한 집행 등에 대한 우려가 존재할 수밖에 없으며, 실제 법제도의 활용·적용과 관련한 북한의 여건에 대한 평가는 전 세계에서 가장 낮은 수준이다. 따라서 개성공업지구법의 단계적 개선과 별개로 근본적인 법제도적 안정성 측면에서 한계가 존재한다. 그러므로 향후 개성공단의 국제화와 관련한 논의에 있어서도 이를 보완하기 위한 별도의 방안에 대한 논의가 필요하다.

이와 관련하여 중국의 선전 등 경제특구 추진 경험을 참고해볼 때,

가장 중요한 부분은 북한이 개성공단에 대해 투자 여건 측면에서 실효적 제도를 운영하고자 하는 충분한 의지와 노력을 통해 신뢰도를 제고하는 것이다. 현재 개성공단 내에는 여전히 미흡한 부분도 존재하나 기본적으로 기업 활동을 보장하기 위한 다양한 법적 체계가 이미 마련되어 있다는 점에서 기업들이 이를 신뢰할 수 있는 여건을 마련하는 것이 가장 중요하다. 그런데 이러한 신뢰는 단순히 일부 개혁조치를 이행하는 것만으로는 근본적인 해결이 불가능하며, 오랜 기간 개성공단이 이러한 차별화된 경제특구로서 안정적인 운영이 가능하다는 것을 보여주어야 할 것이다. 이와 더불어 개성공단관리법 등 관련법령의 보완을 위한 노력도 지속적으로 필요하다. 이는 실제 개성공단 내 투자 환경과 관련한 제도적 여건을 개선하는 것뿐만 아니라 개성공단이 북한의 여타 지역과는 차별화된 경제특구로서 운영될 것이라는 정책적 의지를 보여주는 것이기도 하다.

그러한 면에서 최근 개성공단 정상화 이후 진행되고 있는 일련의 투자환경 개선 노력들은 상당한 의의를 가진다. 특히 2104년 3월 13일 첫 회의가 개최된 개성공단 상사중재위원회의 효과적인 운영은 향후 개성공단 내 법적 안정성 제고에 기여할 것이며, 이를 통해 투자 유치 환경 또한 상당히 개선될 것으로 기대된다.

#### 다. 지적재산권 보장

현재 개성공단에 대해서도 ‘남북한간 투자 보장 합의서’ 등 기업의 재산권 보장에 대한 상징적인 규정은 이미 존재한다. 그럼에도 해당 규정의 이행 담보 가능성 등의 측면에서 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없는 상황이다.

이와 관련해서도 남북한간에 체결된 기 합의사항에 대해서 일관성 있는 이행 조치를 통해 이에 대한 신뢰도를 확보하는 것이 우선이며, 여타 국가들과의 관계에 있어서도 명확한 보장 규정 마련이 그 다음으

로 필요한 조치일 것이다. 더불어 앞서 논의된 바와 같이 개성공단 상사 중재위원회 등에서 지적재산권에 대한 구체적인 운영 절차 등을 마련하는 등의 보완장치가 마련되어야 할 것이다.

지적재산권의 보장은 결국 이에 대한 국가 전반에 대한 인식제고와 국가적인 통제력에 의해 좌우되는 부분이다. 따라서 다양한 제도적인 틀의 구축도 중요하나 제도의 운영과 관련하여 대외적인 신뢰를 얻기 위해 상당 기간 일관성 있는 원칙에 따른 운영 및 관리 노력이 필요하다. 또한 이 과정에서 북측이 지적재산권 보장의 중요성을 이해하고 및 이에 대한 관리 노하우를 습득할 수 있는 기회가 될 수 있다는 점에서도 의의가 있을 것이다.

## 4. 운영 시스템 효율화

### 가. 기존 운영 시스템의 한계 요인

현재 개성공업지구는 앞서 제시된 바와 같이 남한의 기술 및 자본, 북한의 토지와 노동력 등이 결합되는 방식이기 때문에 남북의 다양한 기관이 공단의 운영에 연계되어 있다. 개성공단관리위원회는 입주 기업들의 생산 및 경영 활동의 지원을 위한 행정기관이고, 북측의 지도기관은 중앙특구개발지도총국이며, 우리 측 남북협력지구지원단은 한국정부로부터 정책과 예산 등을 보유하고 인프라 건설, 기업 지원 등을 추진하는 기관이다.

그런데 현행 개성공단의 근본적인 문제는 남한의 개발업자가 북한정부와 합의하여 북한의 법률(개성공업지구법)에 기초하여 개발되었다는 점에 있다. 북한의 지도기관(중앙특구개발지도총국)이 공단의 지도를 담당하고 있으나, 실제 관리는 남한이 구성한 관리기관으로 이원화되어 있다. 그러나 지도기관이 관리기관의 상위기구이기 때문에 법률과 시행 세칙에 대한 제정 권한을 가지고 있는 북한이 공단 전체 운영의

주도권을 가질 수밖에 없는 상황이다. 물론 현재 개성공단의 관리운영 전반에 대한 사항은 남북한간 합의에 기초하여 진행되고는 있으나 이러한 불균형적인 운영체계는 사업의 안정성 측면에서 잠재적인 위험 요인으로 지적될 수밖에 없다.

또한 이러한 현재의 운영체계는 중장기적으로 개성공단 내 효율적인 투자 유치 활동을 제한하는 요인으로도 작용할 수 있다. 국내외의 성공적인 특구 사례를 검토해 보면, 운영체계 측면에서 가장 중요한 성공 요인으로 관리 운영기구의 독립성·자율성·인적 역량 등이 지적된다. 경제특구는 일반적으로 외자 유치 등 특정한 목적의 달성을 위해 국가의 여타 지역에 비해 차별적인 투자 환경을 조성하는 대상 지역이다. 따라서 이러한 목적을 달성하기 위해 특구관리운영기구의 자율성 및 추진 역량이 충분히 갖추어져 있어야 한다. 그러나 현재 개성공단관리위원회의 경우 남북한 당국의 관계라는 변수에 크게 좌우될 수밖에 없으며, 다양한 사업 참여자로 인해 복잡해진 사업 추진구조 또한 효율적인 개발 및 운영에 제약이 될 수밖에 없다.

다음 절에서는 여타 관련 사례에 대한 보다 구체적인 검토를 통해서 개성공단 관리 운영체계가 어떠한 방식으로 개선되어야 할 것인가에 대해 검토해보고자 한다. 특히 본 연구에서는 다양한 특구 사례 중에서도 라진·선봉 및 황금평 특구, 쑤저우공업원구의 경우를 검토 대상으로 선정하였는데, 이는 개성공단과 마찬가지로 국가간 공동 개발 및 운영 사례로서의 특징을 가지고 있기 때문이다.

## 나. 관련 선행사례 분석

### 1) 라진·선봉 및 황금평 특구

최근 북중간 투자협력 정책의 가장 핵심적인 사업으로 라진·선봉 및 황금평 특구의 사례를 들 수 있다. 북한의 중국 자본 유치를 통한 경제 개발 추진, 중국의 동북 3성 개발계획 추진 등의 상황이 맞물려 최근

동 지역의 개발에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 중국이 동북 3성 개발계획의 일환으로 추진하고 있는 창지투 개발계획이 2009년 중앙정부 차원의 사업으로 격상됨에 따라 라진·선봉 지역에 대한 경제 협력을 보다 활발하게 전개하고 있으며, 황금평 경제특구의 경우도 2000년대 초 신의주특구 개발의 대안으로서 양국간 협력이 활발히 논의되는 것으로 평가되고 있다.<sup>31)</sup>

다만 라진·선봉 및 황금평 경제특구의 경우 운영체제 측면에서 개성공단과 차별화되는 주요한 특징은 북한과 중국 양국 정부의 협정에 기초하여 운영되고 있다는 점에 있다. 중국과 북한은 동 사업의 추진과 관련하여 2010년 12월 ‘라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동 개발 및 공동관리에 관한 협정’의 체결 등을 통해 공동으로 개발, 관리하는 방식의 사업 추진 노선을 제시하였다. 이를 위해서 북한과 중국은 우선 라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대에 대한 ‘공동지도위원회’를 구성함으로써 각 특구의 지도기관으로서의 역할을 담당하도록 하였다. 공동지도위원회 산하에 계획분과위원회 조직을 통해 개발 계획의 수립을 담당하도록 하는 한편, 양국의 관련 지방정부들<sup>32)</sup>간 ‘공동개발관리위원회’를 설립하여 해당 특구들의 관리운영 기구로서의 역할을 담당하도록 하였다.

이와 같이 개성공단과 비교할 때 라진·선봉 및 황금평 특구의 경우는 정책 결정과 관리 운영 전반에 있어서 양국의 의견 및 입장이 충분히 반영·조율될 수 있는 기반 여건이 마련되어있다고 볼 수 있다. 라진·선봉 및 황금평 특구가 개성공단과 달리 국가간 공동 개발 및 관리방식으로 운영될 수 있는 것은 북·중 양국이 자국의 필요에 따라 초기 단계부터 정부 주도하에 논의 및 추진되었기 때문이다. 반면 개성공단의 경우

31) 정형곤·김지연·이종운·홍익표(2011), pp. 150~157 참조.

32) 『라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동 개발 및 공동 관리에 관한 협정』에 따르면, 라선경제무역지대는 중국의 길림성 정부와 북한의 라선시 인민위원회 간의 공동관리위원회, 황금평·위화도경제지대는 중국의 요녕성 정부와 북한의 평안북도 인민위원회 간의 공동관리위원회가 설립.

실질적으로 남북한 정부 당국 차원의 공동협력사업으로서의 성격을 지니고 있으나 태생적으로 우리 측 기업과 북측 정부와의 논의에 기초하였기 때문에 현재와 같은 관리운영체계가 형성된 측면이 있다. 물론 북·중 간 협력 사례를 남북한간에 그대로 적용할 수 있는지에 대해서 의문이 제기될 수는 있으나, 기본적으로 북한이 실제 추진하고 있는 공동특구사업이라는 점에서 개성공단 운영체계 개선의 모델로 우선적인 고려가 가능할 것으로 판단된다.

표 4-1. 라진·선봉 및 황금평 특구 관리운영 체계

기구	조중 공동지도위원회	공동개발관리위원회	투자개발공사 등
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특구 정책에 대한 협상과 조정 역할 수행</li> <li>• 각 특구별로 해당 성·도(시) 사이에 공동사업위원회 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특구 관련 계획의 실시 책임</li> <li>• 각 경제지대의 투자, 개발, 건설, 운영 관련 투자 유치, 대상 심사 기준, 기업 설립, 환경 보호 등 관리권 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동관리위원회가 위임한 투자개발공사가 개발을 담당하고, 투자권, 경영권, 수익권을 향유</li> </ul>

자료: 『조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동 개발 총계획 요약(2011)』, 제9장 협조체계.

## 2) 중국 쑤저우공업원구

쑤저우공업원구(蘇州工業園區)는 중국 내 최초의 국제 공동 개발 및 운영의 사례로서 싱가포르의 앞선 산업단지 개발 및 운영 경험의 도입이라는 정책적 의도가 중요하게 고려되었다. 양국은 1994년 합작 개발 및 싱가포르 경제 및 공공관리 경험 도입 등에 대한 합의를 체결하였으며, 이에 기초하여 행정관리기구인 쑤저우공업원구 관리위원회와 개발 주체인 쑤저우공업원구 개발공사가 설립되었다. 개발공사는 싱가포르와 중국 측 파트너가 각각 지분을 나누는 합작기업 형태로 구성되었고, 행정관리기구도 공동으로 이루어졌다. 또한 두 기구는 상위기관인 연합조정이사회, 쌍무위원회뿐만 아니라 싱가포르의 경제

경험 이전을 위해 설립된 양국의 업무 연락 사무소 등과 원활한 협력관계를 유지하였다.<sup>33)</sup>

단 쑤저우공업원구 개발은 사업 취지에 맞게 초기 단계에는 싱가포르의 경험을 이식하기 위해 비슷한 지분을 가지고 공동 협력하에 진행되었으나, 이후 사업이 안정화 단계에 이르면서 중국 측 지분 비중이 확대되는 등 점차 중국이 주도적인 역할을 수행하였다.

쑤저우공업원구의 사례는 중국이 선진 등 경제특구 내에서 축적된 경험을 바탕으로 본격적으로 특구의 선진화를 도모하기 위한 단계로 진입했음을 의미하는 것으로 분석된다. 이를 위해서 공동 개발 및 운영이라는 방식을 활용하였으며, 이 과정에서 단순히 공동의 사업추진이라는 측면 외에 싱가포르의 경제 경험을 활용하기 위한 노력 또한 중요하게 고려되었다는 점에서 의의를 가진다고 판단된다. 실제 이러한 공동 협력방식을 통해서 쑤저우공업원구는 제도적인 측면이나 인프라 측면에서도 중국 내에서도 상당히 선진화된 투자 환경을 갖추고 있는 지역으로 평가되고 있다. 이와 같이 쑤저우공업원구는 단순히 공동개발 및 운영의 참고 사례로서뿐만 아니라 특구의 선진화 차원에서 국가간 협력이 활용될 수 있는 방식을 보여준다는 점에서도 상당한 의미를 찾을 수 있다.

## 다. 운영 시스템 개선 방향

앞선 논의들에 기초할 때 현재의 개성공단 관리운영체계는 전체적인 공단의 관리 운영 및 투자 유치 지원 기능을 보다 효과적으로 수행할 수 있도록 다음과 같은 방향으로의 개혁이 필요하다고 판단된다.

첫째, 남북 당국간의 개발 및 운영에 관한 합의를 제정하고 이에 기초하여 개성공단을 운영할 필요가 있다. 남북 당국간 합의를 제정하고, 양측에서 비준 등의 절차를 통해 법적인 효력을 발생시킬 필요가

---

33) 정지현 외(2012), pp. 32~39 참조.

있으며, 공단의 운영 또한 북한의 법률 및 지도기관에 의해 일방적으로 운영되는 것이 아니라 남북한간 공동 지도기관을 구성하고, 이를 통한 공동 합의에 따라 운영되어야 할 것이다.

둘째, 현재 구성된 개성공단 남북공동위원회가 법적 지도기관으로 자리를 잡고 투자 유치와 투자 기업 관리를 담당할 필요가 있다. 즉 남북공동위원회 산하에 별도의 투자 유치 담당 부서를 신설하고 이를 통해 보다 적극적인 투자 유치 활동을 전개해나갈 필요가 있다. 특히 투자 유치 활성화 측면에서 이들 기관이 충분한 자율성을 갖고 투자 유치 활동을 전개할 수 있도록 하는 한편, 이를 수행할 수 있는 역량을 갖추기 위해 투자 유치 관련 전문 인력을 충분히 활용할 수 있는 여건 또한 마련되어야 할 것이다.

셋째, 단순히 투자 유치 활성화 측면에서 관리운영 시스템을 효율화 하는 것뿐만 아니라 남북한간에 특구정책 수립 및 운영과 관련한 지식이 공유될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 개성공단 운영의 경험이 일정 부분 북한 근로자 등에 대한 학습 효과 측면에서 의미를 가지는 것은 사실이나, 현재와 같은 특구 운영방식하에서는 북한은 근로자를 통한 외화 획득 이상의 의미를 가지기 어려운 것이 사실이다. 북한이 최근 지방급 경제개발구 추진 계획 등 외자 유치에 대한 정책적 중요도를 높여나가는 상황임을 고려할 때 특구정책 및 관리 운영 노하우 등에 대한 국제 협력의 필요성 또한 높아질 수 있을 것이다. 물론 북한이 사회주의 국가인 중국의 특구정책 모델을 우선적으로 고려할 수는 있으나, 중장기적으로 효율적인 특구 운영과 관련하여 개성공단에서 남북한 협력을 통한 상호 지식 공유가 가능할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 쑤저우공업원구의 사례와 같이 남북한 양국에 연락사무소 등 양국의 정부 및 유관기관과의 연계 기능을 담당할 조직 또한 필요할 것으로 판단된다.

# 결론 및 시사점

## 1. 현행 개발계획의 평가 및 시사점

### 가. 개성공단 2·3단계 확대 개발의 적절성 평가

개성공단 입지 여건에 대한 비교 분석 결과에 따르면, 현 단계에서의 개성공단의 경쟁력 수준은 단기적으로는 비용 절감형 FDI에 적합한 상황으로 판단된다.

다만 기존에 이미 개성공단 개발 계획이 총 3단계까지 제시된 바 있는 상황에서, 이러한 입지 여건 분석을 바탕으로 향후 중장기적인 측면에서 2·3단계 사업의 적절성 및 개발 방향 등에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다.

우선 개성공단 개발 초기단계에서 제시된 단계별 개발 계획은 <표 5-1>과 같다. 특히 2단계 이후부터는 각각 배후 도시 100만 평, 200만 평 개발 또한 병행하는 것으로 계획되어 있다.

표 5-1. 기존의 개성공단 2단계 개발계획 개요

	개발면적	개발 방향	유치 업종
1단계	100만 평	노동집약적 중소기업공단	의류, 신발, 가죽, 가방, 식품, 음료, 전기·전자 및 금속·기계 조립

표 5-1. 계속

	개발면적	개발 방향	유치 업종
2단계	150만 평	세계적인 수출기지	경공업, 조립금속 제품, 기계장비 등의 조립, 의료기기·컴퓨터 등
3단계	350만 평	중화학공업과 첨단산업 설비 분야의 복합공업단지	중화학공업 및 장치설비산업, 첨단산업

자료: 한국수출입은행(2005), 『개성공단 투자 환경』, pp. 9~10.

개성공단의 단계별 개발 계획에 대하여 FDI 유치 측면에서의 적합성을 검토하기 위한 접근방법은 북한 국가 차원의 경제 발전 여건에 따른 평가와 개성 지역의 상대적인 입지 경쟁력에 대한 평가 등 두 가지로 구분해서 접근해볼 수 있다.

첫째, 북한의 경제 발전 수준에 따른 평가를 위해 선행 연구 결과에 기초해 보면, 기존 개발도상국들의 경우에도 경제 발전 단계별로 FDI 결정요인이 조금씩 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 즉 소득 수준이 매우 낮은 저개발국가들은 대부분 비용 절감형 등 자원 지향형 FDI가 중심인 반면, 일정 수준 경제 발전을 이룬 상황에서는 일반적으로 시장 지향형 FDI가 보다 활발히 이루어지는 경향을 보인다. 또한 제도적 여건 중에서는 개방도, 정부 효율성, 투명성, 개혁 조치 등이 중요한 요인으로 나타났다. 따라서 북한이 현재의 경제적 수준을 유지한다고 가정할 때, FDI 경쟁력 측면에서 여전히 노동집약적 산업에 초점을 맞춘 2단계 개발 계획까지는 개성공단이 어느 정도 비교우위를 유지할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 3단계 개발 계획의 경우 현재와 같이 우리 기업의 투자로 한정할 경우 일부 비용 절감형 투자가 가능할 수는 있으나, 일반적인 대세계 FDI 유치 여건은 좋지 않을 것으로 판단된다. 다른 한편 가능성은 높지 않으나 북한이 높은 경제성장률을 통해 소득 수준이 중하위 개발도상국 수준으로 도약할 경우를 가정해 보면, 향후 개성공단의 비용 절감형 FDI에 대한 비교우위는 중국 등과 같이 지속적으로 하락할 것이다. 다만 시장의 규모는 작지만 자체적인 경제 성장

가능성에 기반한 시장 지향형 FDI 수요는 일정 부분 증대될 가능성이 있다. 특히 북한 경제의 성장과정에서 경공업뿐만 아니라 중화학공업 제품에 대한 수요가 지속적으로 확대될 것이다. 즉 이러한 경우를 가정할 때는 2단계 및 3단계 개발 계획 모두 일정 부분 시장 지향형 FDI 유치 측면에서 경쟁력을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 단계별 개발 계획의 검토와 관련하여 확인이 필요한 또 다른 요소는 개성공단이 북한 내에서 가장 적합한 지역인지를 판단하는 것이다. 이와 관련하여 이영선 외(2003), 이상준 외(2004) 등과 같은 북한 내 주요 공업 지역간의 입지 경쟁력에 대한 분석 결과를 참고해볼 수 있다. 동 연구들에서는 순수하게 북한 내 입지 경쟁력 측면에서 판단해볼 때 공통적으로 평양·남포, 신의주, 해주 등의 지역이 산업입지로서 적합한 반면 개성공단의 경우 중장기적인 측면에서 산업입지로서의 경쟁력은 높지 않은 것으로 분석하였다. 특히 기존 계획에서 3단계 집중 육성 분야인 중화학 공업 등의 경우 개성 지역의 경쟁력은 낮은 수준으로 평가되었다. 이는 현 시점에서 개성공단의 상대적인 경쟁력이 북한 내부의 입지적인 경쟁력이라기보다는 남북경협특구 개발 가능지역의 제한성 및 남한의 지원에 따른 차별적 인프라 여건에 따른 요인이 크다는 것을 보여준다. 즉 개성공단과 같이 남한의 충분한 지원이 가능할 경우 오히려 여타 지역의 산업입지로서의 경쟁력이 더 높다고 평가할 수 있다는 것이다.

표 5-2. 북한의 9개 공업지구 중심 도시와 개성의 입지 여건 평가 결과

공업단지 중심 도시	토지	노동력	노동력의 숙련도	철도 및 도로	형만	에너지	전력	용수
신의주	2	3	1	4	1	1	3	4
안주	1	3	1	3	1	2	2	4
평양·남포	3	4	3	4	4	4	4	4
해주	4	3	3	2	2	3	3	2
개성	1	3	3	3	1	2	3	2

표 5-2. 계속

공업단지 중심 도시	토지	노동력	노동력의 숙련도	철도 및 도로	항만	에너지	전력	용수
원산	1	2	4	3	2	3	3	2
함흥	3	3	2	2	3	3	2	3
김책	1	1	2	2	1	2	2	3
청진	3	2	2	3	4	4	2	4
강계	1	2	2	1	1	1	3	2

주: 1점(매우 부족), 2점(부족), 3점(양호), 4점(매우 양호).

자료: 이영선 외(2003), p. 113.

이와 같은 논의를 종합해 볼 때 현재 계획되고 있는 2~3단계 개발 방향과 전략 유치 산업에 대해서는 외국 기업의 입주 수요가 크지 않을 것으로 판단된다. 따라서 개성공단의 입지적 강점을 효과적으로 활용하기 위해서는 2단계·3단계 개발 전략과 관련해서도 여전히 기본적으로는 국내 기업 중심의 유치 전략을 견지하고, 외국 기업의 유치는 공단 내 안정적 기업 운영환경 조성이라는 측면에서 보완적 목표로서 설정하는 것이 필요하다고 판단된다.

또한 3단계 개발 계획에서 주력 분야로 제시하고 있는 중화학 공업 및 첨단산업의 경우 우선 향후 국내 및 북한 내 수요 여건, 여타 산업 거점의 개발 상황을 고려하여, 기존에 제시된 개발 규모는 추후 조정해 나갈 필요가 있다고 판단된다. 남북관계 측면에서의 커다란 진전이 없다면, 현재 개성공단이 북한 내 여타 산업 거점 대비 비교우위는 여전히 유지될 것이므로 해당 산업 분야에서도 어느 정도의 수요를 흡수할 수 있을 것이다. 그러나 향후 북한의 여타 산업 거점의 개발이 가능하다면 입지 여건이 양호한 여타 지역과의 차별화 및 기능 분산 등 또한 고려해 볼 필요가 있다. 특히 개성 지역의 중장기 발전과 관련하여 큰 제약 요인 중의 하나인 적정 인력 수급의 어려움 등과 관련하여, 기존에 논의된 기숙사 건립 등도 장기적으로 볼 때 근본적 해결책이 되기는 어렵다. 궁극적으로 북한이 가지고 있는 가장 큰 경쟁력인 저렴한 인건비 여건

을 충분히 활용하기 위해서는 개성 지역 내에 한정된 특구 전략으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 점에서 북한 내 여타 지역 개발은 개성공단 사업의 방향성 정립에 상당히 중요한 요소라고 할 수 있다.

## 나. 단계별 발전방안

### 1) 개성공단의 발전 방향

단기적으로 추가적인 남북경협특구의 개발이 어려운 상황하에서는 우선적으로 개성공단의 확대 개발을 고려할 수밖에 없다. 그러나 앞서 논의된 바와 같이 개성공단의 경우 FDI 유치 측면에서 중화학공업과 관련한 산업입지적 적합도는 높지 않다는 측면이 고려되어야 한다.

따라서 1차적인 개성공단의 발전 목표는 현재의 콘셉트를 유지하되 그 규모를 단계적으로 확대시켜나가는 데 초점을 두어야 할 것이다. 즉 현재와 같이 노동집약적 산업에 특화된 중소기업 중심 공단으로의 콘셉트를 유지하되, 현지 노동 공급 여건을 고려한 단계별 확대 전략이 필요할 것이다. 물론, 이러한 발전 콘셉트하에서 기존에 논의되고 있는 기업유치 활성화를 위한 사업 환경 개선 과제들 또한 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 개성공단의 단기적 강점이 노동력 활용도에 있는 만큼 기존에 논의된 바 있는 기숙사 건립 등 특히 효과적인 인력 공급을 위한 논의가 우선적으로 진행될 필요가 있다.

더불어 단기적으로 국제화의 목표 및 방향성 또한 국내 기업과 외국 기업의 경쟁력 측면을 최소화하고 협력 발전할 수 있는 방향으로 검토되어야 할 필요가 있다. 실제 많지는 않지만 현재까지 개성공단 내 투자에 관심을 보이고 있는 외국인투자자는 기본적으로 개성공단 내 입주한 국내 기업과 협력관계에 있거나 국내시장 진출 등에 대한 관심을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 이들은 개성공단 내 위험요인에 대해 우려를 가지고 있는 것은 사실이나, 국내 협력기업과의 협업을 통한 위험 분산, 그리고 사업 여건을 고려한 단계적 투자 확대 등으로 이를 최

소화하고자 하고 있다.<sup>34)</sup> 더불어 개성공단 내에서의 사업 운영 경험을 갖춘 국내 기업과의 협력 및 신뢰 관계에 기초하여 추진되는 측면 또한 존재하는 것으로 판단된다. 결국 현재 상황하에서 개성공단내 외국인 투자 유치에 개성공단 자체의 비용(인건비)적인 경쟁력과 이러한 국내 기업과의 보완적 관계를 바탕으로 할 때 가능할 것이며, 이는 라진·선봉 등 여타 지역에 비해 투자 여건 측면에서 가장 큰 장점으로 판단된다. 다른 한편으로 개성공단의 국제화에 따른 국내경제(생산 및 고용) 파급 효과 및 우리 중소기업에 대한 지원이라는 정책적인 측면에서도 긍정적인 방향이라고 판단된다.

이후 3단계 계획에 포함된 중화학공업 및 첨단산업 기능 유치 외에 중장기적으로 남북한간 추가적인 경험특구 개발이 가능할 경우 이러한 각 거점 지역의 개발·운영과 관련한 선도적인 벤치마킹 모델이자 교류협력의 허브로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 개성공단은 가장 오랜 기간 남북한간 투자 환경 개선을 위한 논의가 진행되어왔고, 또한 남북한 인력간의 지속적인 교류가 있어왔다는 점에서 향후 남북경제협력의 질적·양적 확대 시 중요한 자산이 될 수 있다.

먼저 여타 남북경협 특구 개발에 앞서 관리 인력 및 노동 인력의 교육 및 연수 기능을 개성공단 내에서 담당하는 등 여타 특구의 활성화를 위한 지원 기능을 수행할 수 있을 것이다. 향후 추가 특구가 개발될 경우 각종 인프라를 구축하고 제도적 설계를 할 때 개성공단의 사례를 기본으로 할 가능성이 높다. 따라서, 이러한 시스템하에서의 공단 운영, 인력의 활용 및 역량 강화, 여타 남북한 협의 등에 대한 경험은 각 특구가 빠르게 안정화·활성화될 수 있는 기반이 될 것이다. 무엇보다, 개성공단 내 연수 등을 바탕으로 보다 효과적으로 관리 인력의 역량 강화 및 노동자의 생산성 개선을 도모할 수 있을 것이다. 더불어 향후 기업 활동 원활화를 위해 필요한 금융·보험 및 기타 사업서비스 기능 또한

34) ㈜삼덕통상 면담(2014. 4. 2, 부산 본사) 결과에 근거.

북한 내 충분한 수요가 발생하기 전까지 우선은 개성공단을 거점으로 지원체계를 갖추는 것이 효율적일 것이다.

또한 남한 지역과 물류 접근성 측면에서 가장 양호한 여건을 보유하고 있는 개성공단이 향후 여타 특구 개발 시에도 물류 중심지로 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 남북한 지역이 한반도 경제권으로서 교통·물류 측면에서 효과적으로 연계되기 위해서는 장기간 물적·제도적 인프라의 꾸준한 확충·개선이 동반되어야 한다. 그러므로 우선은 개성공단이 수도권 지역과의 접근성을 바탕으로 중간 물류 거점으로서 역할을 수행하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

표 5-3. 개성공단의 단계별 발전 방향(안)

	발전 콘셉트	주요 기능	쟁점 과제
중기 (2단계)	현 중소기업 공업단지의 확대·발전	노동집약산업 중심	효과적인 노동력 공급 방안 및 3통 문제 등 기업 환경 개선
장기 (3단계)	중화학공업 및 첨단산업 확대	국내 기업에 특화된 일부 중화학 공업/첨단산업 기능 유치	적정수요 확보 및 이에 따른 적절한 개발 규모 확정
	남북경협 특구의 허브	특구관리인력 및 노동인력 연수, 경험특구관련 물류 중심지	여타 북한 내 특구와의 물류 접근성 제고 및 관련 제도 정비

자료: 저자 작성.

## 2) 여타 지역(특구)과의 연계 전략

현재 개성공단은 사실상 북측에 위치한 남한기업들의 가공기지로서 특화된 환경이 조성되어있으며, 북한의 여타 산업 거점 등과의 연계는 거의 이루어지지 않고 있다. 그러나 앞서 논의된 바와 같이 개성공단에서 활용될 수 있는 중간재 등을 북측에서 저렴한 비용에 조달할 수 있는 여건이 조성된다면, 특히 효율 추구형 FDI 차원에서의 입지적 경쟁력이 높아질 것으로 판단된다. 특히 양호한 산업입지 여건으로 인하여 기존

에 남북경제협력 거점의 확대 대상 지역으로 논의된 바 있던 해주, 신의주, 남포 등의 지역의 개발이 본격화될 경우 이들 지역과 산업 및 물류 측면에서의 연계가 무엇보다 중요할 것이다. 개성공단은 중장기적으로 볼 때 내륙 공업단지라는 점에서 항만물류 측면의 제약이 존재하는 바, 특히 상대적으로 개성과 인접한 해주의 경우 개성공단과 연계 및 차별화가 가능할 것으로 판단된다.

또한 최근 북한은 라진·선봉 무역지대, 황금평·위화도 경제특구, 신의주 특수경제지대 등 국가차원에서 추진되고 있는 경제특구사업뿐만 아니라 최근 13개의 지방급 경제개발구 추진 계획을 밝히는 등 투자유치의 채널을 다양화하기 위한 노력을 지속하고 있다. 이는 투자 유치를 통해 북한 내 각 지역의 균형적인 경제 발전을 도모하겠다는 취지로 해석되며, 실제 각 지역의 입지적인 여건을 고려하여 공업개발구뿐만 아니라 농업·관광·수출가공·첨단기술개발구 등 다양한 특화발전 전략을 제시하였다. 물론 각 경제개발구 사업들의 활성화 여부에 대해서는 여전히 의문이 제기되는 것이 사실이나, 다양한 지역 거점별로 투자유치를 통해 경제 발전을 도모하겠다는 기본적인 입장을 밝히고 있다는 점에서 일부 거점 지역들에 대한 투자가 현실화될 가능성 또한 배제할 수 없다. 다만 주요한 산업 거점으로서 북한 내에서는 비교적 입지 여건이 양호한 수준임에도 저렴한 노동력 외에 각종 산업 인프라 여건 등 전반적인 투자 유치 여건은 개성공단에 비해 현저히 미흡한 상황으로 판단될 수밖에 없다. 따라서 이는 좀 더 장기적인 차원에서 논의될 수 있는 부분이며, 그동안 수행된 바 있는 북한 내 입지 여건에 대한 다양한 분석결과 등을 바탕으로 북한 전역에 대한 효과적인 경제발전 계획 수립 차원에서 접근되어야 할 것이다.

요약해 보면 단기적으로는 개성공단이 중심적인 역할을 수행하면서 이들 지역의 산업 발전을 촉진하는 역할을 수행할 수 있으나, 중장기적으로 이들 산업 거점을 우리나라와 연결하는 중심 지역으로 발전해나갈 것이다. 이와 관련해서는 다양한 수요가 있을 수 있으나 특히 앞서

언급한 바와 같이 물류 거점, 남북한간 경제협력 경험의 전수를 위한 훈련기지 및 여타 지원 서비스 기능 거점으로서의 역할이 중요할 것으로 판단된다.

## 2. 단기 중점과제: 외투기업 유치 효율화 방안

앞서 제4장에서는 개성공단이 국제적인 경쟁력을 갖추고, 외국인투자를 효과적으로 유치하기 위해 필요한 다양한 과제를 도출 및 제시하였다. 그러나 개성공단의 현실적 여건을 고려할 때 이러한 과제들을 이행하는데 있어 단계적인 접근이 필요하다. 무엇보다 개성공단의 국제 경쟁력 강화를 위해서는 개성공단이 뒤쳐져있는 노동력 공급 및 기타 제도적 여건을 개선하는 것이 가장 중요하다. 그러나 이러한 문제는 북한 관할 지역이라는 개성공단의 특수성 및 최근의 남북관계 여건 등을 고려할 때 대부분 현실화에 상당한 시간이 소요될 수밖에 없으며, 또한 실현 가능한 시점에 대한 예측도 쉽지 않다. 특히 이는 개성공단에 대한 독립적인 거버넌스 구축을 통해 특구로서의 차별적 제도 운영이 가능한 여건이 확보되어야 가능한 부분이다. 따라서 이러한 쟁점 사안들은 좀 더 중장기적인 시각에서의 접근이 필요하다.

오히려 현실적으로 개선 가능성이 불투명한 제도적인 해결책에 대한 논의에 매달리는 것보다 외국기업들이 개성공단을 현재 여건하에서도 매력적인 투자처로 인식하도록 유도하고, 이를 통해 가능한 수준에서 외자 유치를 보다 효과적으로 달성하는 데 정책적인 노력을 집중할 필요가 있다. 물론 외자 유치 정책·전략의 효율적 추진 여건이라는 부분은 객관적 평가 기준에 따라 비교할 수 있는 요인이 아니므로 앞서 3~4장의 투자 여건별 검토에서는 이와 관련한 별도의 논의를 하지 않았다. 그러나 이는 주어진 입지 여건하에서 보다 효율적으로 외국인투자를 유치할 수 있다는 점에서, 국제화의 성과 도출(FDI 유치) 측면에서는 마찬가지로 중요한 요소라고 판단된다. 물론 이 또한 어느 정도 북한과

의 협의·협력이 필요한 부분이기도 하지만, 현 시점에서 우리가 자체적으로 추진할 수 있는 정책적 노력으로 다음과 같은 과제들을 도출해볼 수 있다.

## 가. 개성공단에 대한 체계적 홍보 활동 추진

먼저 개성공단 투자 유치 활동을 효과적으로 지원하기 위해 정부가 주도하는 종합적인 홍보 전략을 마련할 필요가 있다. 개성공단 내 외국인투자 활성화를 제약하는 주요한 제약요인 중의 하나로 그동안 사실상 국내기업 전용산업단지로서 개발·운영됨에 따른 국내외 기업간 정보의 불균형성 문제를 들 수 있다. 북한 관할 지역이라는 특성상 개성공단은 공개된 투자 여건 관련 정보가 상당히 제한적이므로, 기업들이 투자 결정 시 기존 입주 기업들의 운영 경험 등과 같은 비공식 정보에 대한 접근성이 중요하다. 그러나 외국 기업들에 대해서는 이러한 정보의 습득 가능 채널이 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 외국 기업들이 개성공단의 장·단점에 대해서 명확히 파악하고, 현실적인 투자 가능성을 판단할 수 있도록 보다 적극적인 홍보 전략이 마련될 필요가 있다. 물론 그동안 EU 상공회의소, 한독상공회의소, 재외동포 기업인 등의 개성공단 현지 방문 등의 활동은 있어왔으나, 일관성 있는 투자 유치 전략 하에서 정례적·체계적 홍보가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 외국인투자 유치의 효율성 제고 차원에서 특히 다음과 같은 체계적인 홍보전략 수립 및 추진이 필요하다고 판단된다.

첫째, 개성공단 투자 유치 여건 등에 대한 영문 소개 자료 제작 및 영문 홈페이지 개설 등을 통한 적극적인 정보 제공 노력이 필요하다. 현재 개성공단의 현황 및 투자 여건 등과 관련하여 외국 기업들의 정보 접근성은 상당히 낮은 수준으로, 사실상 기업단체의 개성공단 방문 및 면담 혹은 국내 협력업체를 통한 정보 입수 외에는 투자 환경 관련 정보를 입수하기가 어려운 상황이다. 따라서 외국 기업들 또한 좀 더 쉽게

개성공단 투자환경에 대한 정보를 획득할 수 있도록 영문 홈페이지의 체계적인 구축 및 별도 홍보 자료 제작 등을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, EU, 싱가포르 등 상대적으로 무역 제재의 수준이 낮더라도 개성공단의 대외적인 이미지를 제고할 수 있는 국가들을 선별하고, 투자 설명회 등을 통해 집중적·적극적 홍보 활동을 펼칠 필요가 있다. 전략 물자 반입 통제 등 북한의 각종 무역 제재 여건을 고려할 때 현재 여건 하에서 개성공단에 투자 가능한 산업군·국가군은 상당히 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 미국 등에 비해 EU 국가 및 싱가포르의 경우 이러한 제약으로 인한 영향이 상대적으로 적으며, 특히 독일기업의 경우 역사적으로 우리와 비슷한 경험을 공유하고 있을 뿐만 아니라 선진 공업국가로서 투자 유치가 대외적인 이미지 제고에도 기여하는 바가 클 것이다. 따라서 전략적으로 이러한 국가들에 대하여 보다 집중적인 홍보 전략을 추진할 필요가 있다고 판단된다.

셋째, 개성공단에 대한 외국기업 방문 프로그램 활성화, 재외 공관 및 KOITRA를 통한 상시적 투자 유치 노력 등 다양한 홍보 수단의 활용을 고려해 볼 수 있을 것이다. 현재 개성공단에 대한 홍보는 관심 있는 기업 및 단체의 개성공단 단체 방문 등 소극적인 홍보에 한정되어 있는 것으로 판단된다. 앞서 제시된 전략 유치 국가들을 대상으로 개성공단 방문 프로그램을 보다 활성화하고, 현재 해당 국가의 재외 공관 및 KOITRA 등 일반적인 외국인투자 지원 채널을 통해서도 개성공단 투자에 대한 홍보 활동을 병행할 필요가 있다.

더불어 기존의 개성공단 입주 기업 및 입주 의사를 가지고 있는 기업과 협력관계에 있는 외국 기업들을 중심으로 우리 기업과의 네트워크를 활용한 홍보 활동 및 투자 유치의 활성화방안 또한 고려해볼 수 있을 것이다. 저렴한 노동력 활용 외에 개성공단의 가장 큰 강점은 우리 경제에 대한 접근성 및 연계성에 있다. 결국 현 시점에서 개성공단 내 투자에 가장 우선적으로 관심을 보일 수 있는 기업들은 개성공단 입주기업

과 협력관계를 가지고 있거나 이미 국내에 진출해 있는 외국 기업들이 일 것이다. 국내 협력사 및 한국 내 자회사를 통해 입지적 장점을 효과적으로 활용할 수 있으며, 개성공단 내 위험 요인 분산 및 정보 접근성 제고 측면에서도 여타 외국 기업들에 비해 이점을 누릴 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 투자방식은 우리 입주 기업의 안정적인 운영 환경을 보장하는 국제화의 목적성에도 잘 부합될 뿐 아니라 외국 기업 입주 확대에 따라 우려되는 국내 기업과의 경쟁관계 또한 최소화할 수 있다는 측면에서 긍정적인 효과가 기대된다. 다만 이를 위해서는 먼저 정부 차원에서 현 입주 기업들의 대외 협력관계를 체계적으로 파악하고, 이를 바탕으로 국내 기업과 연계한 홍보 및 투자 유치 전략이 추진될 필요가 있을 것이다.

## 나. 외국인투자 관련 지원제도 및 운영체계 정비

현행 여건하에서 보다 효과적인 외국인투자 유치를 위해서는 우리 측의 관련 외국인투자 관련 규정 정비 등 전반적인 지원체계의 효율성 제고를 위한 노력 또한 필요하다.

이와 관련하여 우선적으로 개성공단 내 외국인투자와 관련한 보다 명확한 규정 및 가이드라인 등이 구축될 필요가 있다. 제3장에서 언급한 바와 같이 개성공단 내 외국인투자 유치 관련하여 명시적인 규정 및 가이드라인이 제시되지 않고 있어, 실질적으로 투자 유치에 대한 사전 협의를 진행하는 데 어려움이 있는 것으로 지적된 바 있다. 이는 개성공단이 그동안 국내 중소기업을 전략적으로 유치하는 과정에서 필요한 남북간 합의 등 제 규정을 정비해왔기 때문일 것이다. 물론 남북의 관련법령 및 합의문 등에서는 외국인투자자의 입주를 명시적으로 배제하고 있지 않으며, 단지 공단 입지 분양 과정에서 일정한 기준에 따라 선별할 뿐이다. 그러나 실제 외국인투자 유치와 관련하여 각각의 투자 형태별로 기업들이 참고할 수 있는 투자 요건 및 입주 기준, 기타 투자

와 관련한 절차 등에 대한 명시적 규정 및 가이드라인이 없어<sup>35)</sup> 실제 투자 협상이 지체되는 사례가 나타나고 있다. 따라서 외국인 직접투자, 국내 법인 설립을 통한 투자, 합작 투자 등 투자 형태별 입주 요건(기준) 제시, 합작 투자 시 외국인 지분 가능 범위, 기타 재무 여건 등 입주 기업 선정 시 우선 고려사항 등을 확정하고, 외국인투자자들이 투자 결정에 앞서 먼저 충분히 확인할 수 있도록 이에 대한 명확한 정보를 제공하여야 할 것이다. 이는 시행 규칙 혹은 내부 가이드라인으로 유지하되, 개성공단관리위원회 홈페이지 혹은 홍보자료 등을 통해서 외국 기업들이 쉽게 관련 정보를 습득할 수 있도록 하는 것이 외국인투자 활동을 보다 효율적으로 추진하는 데 도움이 될 것이다.

더불어 개성공단의 관리·운영 및 지원체계 또한 외국인투자자에 대한 효과적 지원이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 개성공단의 경우 북한의 관할권 내에 있다는 문제나 운영체계 상의 특성으로 인하여 우리가 독자적으로 진행할 수 있는 투자 환경 개선 노력에는 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 외국인투자 유치와 관련하여 최대한 기업 맞춤형 지원이 가능하도록 우리 측에서 별도의 윈스톱 지원체계(PM 제도 등 운영)를 갖출 필요가 있다. 즉 투자 문의 및 협상 단계에서 외국 기업들의 요구 사항 등을 수렴하고, 이에 대하여 대북 협의 및 부처 협조 사항들을 선별·조치하는 등 외자 유치 컨트롤 타워의 역할을 개성공단관리위원회 등의 조직에서 담당할 필요가 있다.

---

35) 관련 규정에는 별도 기준이 없으나, LH공사 관계자와의 면담 조사(2014. 2. 25, KIEP)에 따르면 현재 단지 분양 공고과정에서 외국 기업의 신청 자격으로 ① 2014년 12월 31일 이전부터 공장을 보유하고 해당 업종을 영위하는 제조업체 ② 신용평가등급 BB- 이상이고, 국내에 법인이 있는 외국인투자 기업으로 투자 금액 5천만 원, 외국인 지분 출자율 50% 이상인 기업 등 두 가지 요건이 제시되고 있다.

## 참고문헌

### • 국문자료

- 개성공업지구관리위원회. 2013. 『개성공업지구 통계자료』, 1월호.
- \_\_\_\_\_. 2014a. 『개성공업지구 통계자료』, 1월호.
- \_\_\_\_\_. 2014b. 『내부 자료: 개성공단 근로자 수요 및 공급현황』.
- 김익겸. 2011. 『개성공단의 현황 및 애로사항』. 중소기업연구원 세미나 자료 (8월).
- 김태은·구교준. 2007. 『외국인 직접투자의 결정요인에 관한 연구: 정부규제를 중심으로』. 『한국행정학보』, 제41권 제4호, pp. 203~228.
- 동명환·김창철·우영환·이우수. 2008. 『개성공단 입주기업 생산성 제고방안』. 중소기업진흥공단.
- 박건영. 2007. 『한국기업의 FDI 의사결정과 투자대상국의 지적재산권 보호에 대한 연구』. 『국제지역연구』, Vol. 11, No. 3. 국제지역학회.
- 북한중앙통계국. 2009. 『2008 북한 인구조사 보고서』.
- 송장준. 2011. 『개성공단 활성화를 위한 정책과제』. 기본연구 11-15. 중소기업연구원.
- 양용석. 2007. 『자유무역협정(FTA)을 통한 개성공단 발전 방향에 관한 연구: 미국 이스라엘 QIZ사례분석을 중심으로』. 『통일정책연구』, 15권 2호. 통일연구원.
- 이상준·이성수·안형도·조명철·이홍식·홍익표·이중운·김종혁·방호경. 2004. 『남북경제통합에 대비한 북한 주요 도시의 산업발전 방향과 남북협력 방안』. 국토연 2004-5. 국토연구원.
- 이석기·김영수·김석진·김계환·임강택·양문수·임을출·조봉현·이성봉. 2013. 『남북 협력지구 심화·확장·발전 전략』. 통일부 용역보고서.
- 이영선·이태정·정형근. 2003. 『대북투자, 어디에 어떻게』. 도서출판 해남.
- 이해정. 2013. 『개성공단 국제화의 효과와 과제』. 현대경제연구원.
- 이홍식·김혁황. 2004. 『한국의 대중국 직접투자 결정요인 분석』. 『대외경제정책연구』, 제8권 제2호, pp. 257~289.
- 전성희. 2011. 『개발도상국의 FDI 유입에 대한 결정요인 분석』. 『국제통상연구』, 제16권 제4호, pp. 63~87. 한국국제통상학회.
- 전태영. 2006. 『우리나라에 대한 외국인 직접투자의 결정요인 - 세무요인을 중심으로』. 『회계저널』, 제15권 제2호. 한국회계학회.
- 정지현·최필수·노수연·김홍원·오종혁. 2012. 『중국 도시개발 분야의 해외기업 진출 사례 및 시사점』. 연구자료 12-06. 대외경제정책연구원.

- 정형곤·조미진·강유덕·방호경·김지연. 2011. 『한-EU FTA 역외가공지역 지정 기준에 관한 연구』. 지식경제부 용역보고서.
- 정형곤·김지연·이종운·홍익표. 2011. 『북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향』. 연구보고서 11-21. 대외경제정책연구원.
- 조명철·정승호·윤정혁·우상민. 2005. 『개성공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대방안』. 연구보고서 05-19. 대외경제정책연구원.
- 조명철·김지연·홍익표. 2010. 『개성공단과 주요 해외공단과의 경쟁력 비교연구』. 지식경제부·한국무역협회 용역보고서.
- 조봉현. 2011. 『개성공단 문제점 및 개선방안』. (9월).
- \_\_\_\_\_. 2013. 『개성공단 국제화와 입주기업 금융지원 방안』. 『중소기업정책연구』, 제1권 제3호. 중소기업연구원.
- 통일부. 2008. 『개성공단 5년』.
- \_\_\_\_\_. 2013a. 『2013 통일백서』.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 『남북교류협력동향』, 9월호.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『남북대화』, 제76호(2013.2.~2013.12.).
- 한국산업단지공단. 2010. 『개성공단기업의 국내산업 파급효과 및 남북 산업간 시너지 확충방안』. 지식경제부 용역보고서.
- 한국수출입은행. 2005. 『개성공단 투자환경』.
- 한상국. 2009. 『주요국의 조세제도: 중국편』. 한국조세연구원.
- KOTRA. 2012. 『주요 투자유망국 투자환경 비교』. KOTRA 자료 12-024.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『신흥지역 투자진출 리스트와 기회 포럼』. 설명회자료 13-026.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『2013년 북한 대외무역동향』. KOTRA자료 14-017.

## • 외국문자료

### <영문자료>

- Braconier, Henrik, Pehr-Johan Norbaeck, and Dieter Urba. 2005. "Multinational Enterprises and Wage Costs: Vertical FDI Revisited." *Journal of International Economics*, 67(2), pp. 446-470.
- Brainard, L. 1993. "An Empirical Assessment of the factor proportions Explanation of multinational sales." NBER Working Paper No. 4583.
- Brewer, T. L. 1993. "Government Policies, Market Imperfections, and Foreign Direct Investment." *Journal of International Business Studies*, 24(1), pp. 101-120.
- Busse, Laurence, N. Ishikawa, M. Mitra, D. Primmer, K. Surjadinata, and T. Yaveroglu. 1996. "The Perception of Corruption: A Market Discipline Approach." Working Paper. Atlanta, GA: Emory University.

- Catherine Y. C. & J. A. List and L. D. Qui, 2004, "Intellectual Property Rights, Environmental Regulations, and Foreign Direct Investment," *Land Economics*, 8(2), pp. 153-173.
- Drabek, Z. and W. Payne. 2001. "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment." Staff Working Paper, ERAD-99-02. World Trade Organization (Revised November 2001).
- Dunning, J. H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, Berkshire: Addison Wesley.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE." *International Business Review*, 9, pp. 163 - 190.
- Habib, M. and L. Zurawicki. 2002. "Corruption and Foreign Direct Investment." *Journal of International Business Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 291-307.
- Helleiner, G. K. 1973. "Manufactured Exports from Less-Developed Countries and Multinational Firms." *Economic Journal*, 83, pp. 757-797.
- Jensen, N. M. 2003. "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment." *International Organization*, 57(3), pp. 587-616.
- Kinoshita, Y. and N. Campos. 2002. "The Location Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies." Working Paper.
- Kirkpatrick, C., D. Parker and Y. Zhang. 2006. "Foreign Direct Investment in Infrastructure in Developing Countries: Does Regulation Make a Difference?" *Transnational Corporation*, 15(1).
- Laporta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny. 2000. "Investor Protection and Corporate Governance." *Journal of Financial Economics*, Vol. 58, pp. 3-27.
- Lee, Jeong-Yeon, and Edwin Mansfield. 1996. "Intellectual Property Protection and U.S. Foreign Direct Investment." *The Review of Economics and Statistics*, 78(2), pp. 181-186.
- Levin. 1998. "The Legal Environment, Banks, and Long-run Economic Growth." *Journal of Money, Credit, and Banking*, 30, pp. 596-620.
- Levine, R., N. Loayza, and T. Beck. 2000. "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes." *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, No. 1, pp. 31-77.
- Li, Q. & A. Resnick. 2003. "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries." *International Organization*, 57(1), pp. 175-211.

- Lipsey, R. E. 1999. "The Role of FDI in International Capital Flows," In Martin Feldstein ed. *International Capital Flows*, pp. 307-362. Chicago: University of Chicago Press.
- Loree, D. & S. Guisinger. 1995. "Policy and Non-Policy Determinants of US Foreign Direct Investment," *International Journal of the Economics of Business*, 6(1), pp. 65-79.
- Markusen, James R. 1997. "Trade versus Investment Liberalisation," NBER Working Paper No. 6231.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Multinational Firms and the Theory of International Trade." Cambridge, MA: MIT Press.
- Mottaleb, K. and K. Kalirajan. 2010. "Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries: A Comparative Analysis." ASARC Working Paper 2010/13.
- O'Donnell, G. 1988. "Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973 in Comparative Perspective." Berkeley: University of California Press.
- Schneider, F. & B. S. Frey. 1985. "Economic and Political Determinants of Foreign Direct Investment," *World Development*, 13(2), pp. 161-175.
- Sethi, D., S. Guisinger & D. L. Ford & S. E. Phelan. 2002. "Seeking Greener Pastures: A Theoretical and Empirical Investigation into the Changing Trend of Foreign Direct Investment Flows in Response to Institutional and Strategic Factors," *International Business Review*, 11, pp. 685-705.
- Taylor, J. 1993. "An Analysis of the Factors Determining the Geographical Distribution of Japanese Manufacturing Investment in the UK, 1984-91." *Urban Studies*, Vol. 30, No. 7, pp. 1209-1224.
- UNCTAD. 1996. "Incentives and Foreign Direct Investment," New York and Geneva: UN.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s." United Nations, New York and Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2006. "World Investment Report 2006." New York and Geneva: UN.
- Wei, Shang-Jin. 2000. "How Taxing is Corruption on International Investors?" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, No. 4, pp. 1-12.
- Wells, L. 1986. "Investment Incentives: An Unnecessary Debate," *CTC Report*, Autumn, pp. 58-60.

• <신문기사>

『경향신문』. 2009. 『정부는 개성공단 계속 유지, 北 쉽게 폐쇄 안할 것』 (5, 17.)

『한겨레신문』, 2014, 『북 개성공단 임금 10% 인상 요구』(3. 16.)

• <온라인 및 데이터베이스 자료>

개성공업지구관리위원회 홈페이지. 개성공업지구 사업추진체계 및 개성공업지구관리위원회 역할. <http://www.kidmac.com>, (검색일: 2014. 10. 8)

개성공업지구지원재단 홈페이지. <http://www.kidmac.com>, (검색일: 2013. 12. 19)

통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr>, (검색일: 2014. 3. 9)

통일부 홈페이지. 개성공단 현황. <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1451>, (검색일: 2014. 10. 8)

통일부 홈페이지. 통계자료. <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1515>, (검색일: 2014. 3. 3)

KOTRA 베이징 무역관, 2013, 『2013년 중국 성별·급지별 최저임금 현황』. [http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/all-all/overseamarket-detail.html;jsessionid=3YSxNCgydRqBHJOOluNxuUTvfY2iGWCIdZecGXv00TJqZMW2SMA42ohaAdFwvyW3,S162\\_WAS\\_servlet\\_gw?&MENU\\_CD=M10103&ARTICLE\\_ID=5002015&UPPER\\_MENU\\_CD=M10102&BBS\\_ID=10&MENU\\_STEP=3](http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/all-all/overseamarket-detail.html;jsessionid=3YSxNCgydRqBHJOOluNxuUTvfY2iGWCIdZecGXv00TJqZMW2SMA42ohaAdFwvyW3,S162_WAS_servlet_gw?&MENU_CD=M10103&ARTICLE_ID=5002015&UPPER_MENU_CD=M10102&BBS_ID=10&MENU_STEP=3), (검색일: 2014. 2. 17)

CEIC DB, (검색일: 2014. 2. 17)

FTA 종합지원 포털. <http://www.ftahub.go.kr>, (검색일: 2014. 2. 10)

Heritage Foundation, 『Index of Economic Freedom』, <http://www.heritage.org>, (검색일: 2014. 2. 10)

UN, National Accounts Main Aggregates DataBase, (검색일: 2014. 2. 5)

IMF, Direction of Trade Statistics, (검색일: 2014. 2. 5)

World Bank, Doing Business 2013. <http://www.www.doingbusiness>, (검색일: 2014. 2. 10)

World Bank, Worldwide Governance Indicators. <http://www.govindicators.org>, (검색일: 2014. 2. 10)

Transparency International, Corruption Perceptions Index. <http://cpi.transparency.org>, (검색일: 2014. 2. 10)

• <법령 및 합의문>

『개성공업지구법』

『개성공업지구 지원에 관한 법률』

『개성공업지구 통신에 관한 합의서』

『개성공업지구 통관에 관한 합의서』

「개성공업지구 검역에 관한 합의서」  
 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」  
 「개성공업지구 부동산규정」  
 「개성공업지구 개발규정」  
 「개성공업지구 노동규정」  
 「개성공업지구 세금규정」  
 「개성공업지구 보험규정」  
 「개성공업지구 세관규정」  
 「개성공업지구 외환관리규정」  
 「개성공업지구 관리기관 설립운영규정」  
 「공업지구 건설에 관한 합의서」  
 「남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」  
 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」  
 「남북사이의 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」  
 「남북사이 열차 운행에 관한 기본합의서」  
 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」  
 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」  
 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」  
 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」  
 「남북교류협력에 관한 법률」  
 「남북협력기금법」  
 「조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011)」  
 「라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정(2010)」

• 〈기업 면담〉

(주)제시콤 면담(일자: 2014. 2. 7, 서울 본사)  
 (주)좋은사람들 면담(일자: 2014. 2. 12, 서울 본사)  
 (주)신원 면담(일자: 2014. 2. 13, 서울 본사)  
 (주)삼덕통상 면담(일자: 2014. 4. 2, 부산 본사)  
 LH공사 면담(일자: 2014. 2. 25, KIEP)

# Study on the Strategies for the Enhancement of International Competitiveness of the Kaesong Industrial Complex

Seung Kwon Na and Yi Kyung Hong

---

The Kaesong Industrial Complex has, for the most part, experienced relatively stable operation over the last decade, and has become the most visible and representative inter-Korean economic cooperation project amidst deteriorating inter-Korean relations. However, in the course of normalization of its operations after its sudden closure in 2013, the issue of internationalization of the Complex has been strongly raised, as part of efforts to ensure greater stability and continuity in its operations. Under these circumstances, many studies regarding the internationalization of the Kaesong Industrial Complex were recently conducted. However, most studies are limited in that they tend to utilize similar research methodology, merely presenting solutions to deal with its shortcomings in connection with the current situation. This study, in an attempt to provide a more systematic and differentiated analysis, tries a methodical approach with investment condition analysis based on a theory called “FDI Decision Factor”. The summary and results of this study are as follows.

In this study, the achievements of the Kaesong complex to date and the current situation including the overview of its development, related laws and systems, management/operating system, industrial structure and trade

status are examined first prior to conducting detailed analysis on the Kaesong Industrial Complex in terms of international competitiveness. According to the initial observation, it is clear that improvements in the system as well as quantitative growth, such as increasing production scale and employment, have been achieved. However, various problems, including some major ones, still remain unresolved: facilitating entry procedures, upgrading of communications infrastructure, streamlining of customs rules and securing labor for the workforce.

Second, this study compares in both qualitative and quantitative terms the conditions of the Kaesong complex with industrial complexes in other countries such as China and Vietnam, based on a theoretical review on the FDI decision factors, divided by element factors, demand factors and institutional factors. According to the comparison, the Kaesong complex is evaluated as having comparative advantage in terms of production cost with respect to element factors, particularly in labor forces and supply of industrial sites. However, in terms of demand and institutional factors, the Kaesong complex has relatively low competitiveness in attracting FDI when compared to industrial complexes in China or Vietnam. With such conditions taken into consideration, the Kaesong Industrial Complex is assessed as being strong (among the types of FDI) in 'resource seeking' FDI, and particularly in 'cost saving' FDI, but has low comparative advantage in 'market seeking' and 'efficiency seeking' FDI.

Third, considering the current conditions of the Kaesong Industrial Complex based on aforementioned analysis on the factors, this study suggests methods to improve its investment environment. First, with respect to element factors, it highlights the need to provide proper supply conditions for labor forces and to strengthen autonomy in hiring and management of workers. In addition, to improve the supply of industrial sites, it suggests differentiated preferential treatment according to the enterprises and enactment of measures for providing additional industrial sites. On the other hand, in order to improve the conditions regarding supply of raw materials, bringing in raw materials from other areas in North

Korea should be made possible in the long run. Concerning its physical infrastructure, the most important task is to improve communication environment along with expanding industrial and logistics infrastructure in the long term. Next, regarding demand factors, efforts should be made in the following areas. The governments should create favorable conditions for selling products from the Kaesong Industrial Park in North Korea and promote more inter-Korean economic cooperation projects to improve the growth potential of the North Korean economy and make an effort to have products from the Kaesong Industrial Park recognized as South Korean products by designating the Park as South Korea's outward processing zone.

Meanwhile, regarding improvements in institutional conditions including trade liberalization, legal stability, intellectual property rights; the most important part is to utilize the Kaesong industrial complex as a test bed for experimental reform measures, enhancing international credibility through such efforts. Lastly, the two Korean governments need to establish a joint steering committee and operate the complex on the basis of mutual cooperation.

Fourth, based on the analysis of general conditions and evaluation results, this study presents both future development plans along with tasks in the short-term which need to be considered first. To begin with, given the overall conditions of the Kaesong Industrial Complex, it is better to maintain its current concept and develop stage by stage from a long-term perspective in the first stage of its development. Then over the long run, it is required that the complex be developed to serve as a leading benchmarking model of development and management for other development bases in the country. However, more realistically, even with various constraints at the moment, it is desirable for the governments to make Kaesong Industrial Park more attractive investment destination. In particular, both Korean governments should try to provide government-led public relations strategies, systematic support and favorable conditions for luring foreign investment through measures for overhauling support/management systems related to foreign investment.

# KIEP 연구자료 발간자료 목록

- 2014년

14-01 중국 서부지역 IT제조 클러스터 분석 및 시사점: 충칭(重慶)시, 청두(成都)시, 시안(西安)시를 중심으로 / 오종혁 · 박현정

14-02 통상협상에서 Mode 4 논의 동향 및 대응방향 / 강준구

14-03 주요 기간산업 관련 WTO 보조금 분쟁 연구 / 이호영 · 엄준현

14-04 중국의 지식산업화 분석과 시사점: 대학과 중국과학원의 특허 라이선싱을 중심으로 / 박현정 · 이효진

14-05 개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구 / 나승권·홍이경
- 2013년

13-01 APEC 환경상품 논의동향과 한국의 대응방안: 2012 환경상품 리스트를 중심으로 / 임경수 · 박혜리

13-02 중국 토지공급체계의 변화와 개혁과제 / 최필수 · 조성찬

13-03 중국 진출 한국기업의 유턴 유형화 및 유턴정책 개선방안 / 임민경 · 여지나

13-04 북·중 접경지역 경제교류 실태와 거래관행 분석 / 이종운 · 홍이경

13-05 한·중·일 3국 환경상품 교역의 특성: 경쟁력 패턴분석을 중심으로 / 방호경 · 나승권 · 이보람

13-06 상하이 시 문화산업 현황과 시사점 / 노수연 ·곽주영

13-07 한·캐나다 수교 50주년: 경제협력 성과와 과제 / 교회채 ·김종혁

13-08 중국 농촌 소비시장 특징과 진출방안: 베이징 시 근교를 중심으로 / 김부용 · 오종혁

13-09 한·러 비자면제협정 체결의 경제적 효과와 활용방안 / 정여천 · 박순찬 · 강부균

13-10 국제행사 타당성조사 일반지침 수립을 위한 방법론 연구 / 김홍중 · 정성춘 · 김태윤 ·곽성일 · 이형근 · 이현진

13-11 북·중 관광협력의 현황과 시사점 / 김지연 · 최필수 · 임민경 · 나승권

■ 2012년

- 13-12 한·중·일 3국 IT 서비스산업의 비교우위 검토: 생산성 분석을 중심으로 / 나승권·방호경·이보람
- 13-13 한국의 기체결 FTA 서비스 및 투자 협정문 분석: 한-미 FTA와 한-EU FTA를 중심으로 / 김종덕·엄준현
- 12-01 NAFTA 체결 이후 멕시코 경제의 변화와 정책 시사점 / 배찬권·금혜윤·김진오
- 12-02 이슬람 금융의 구조와 정책적 시사점: 수쿱을 중심으로 / 강대창
- 12-03 중·홍콩 CEPA 서비스 양허안 분석을 통한 한·중 FTA 서비스 협상전략 연구 / 여지나·박민숙
- 12-04 Korea-Japan Economic Cooperation amid a New East Asian Integration with an Emphasis on FDI Flows / Choong Yong Ahn and Sung Chun Jung
- 12-05 Issues on Development Aid: European Perspective / Deok Ryong Yoon *et al.*
- 12-06 중국 도시개발 분야의 해외기업 진출사례 및 시사점 / 정지현
- 12-07 중국의 노무환경 변화와 우리 기업의 대응방안: 환발해지역을 중심으로 / 김부용·이상훈·임민경
- 12-08 중국의 지역별 비관세장벽의 주요 내용 및 시사점 / 이상훈·김부용·박진희·여지나·이상희·임민경
- 12-09 중국 상하이(上海) 시 고급소비재 시장 진출기업 경쟁전략 분석 및 시사점 / 노수연·何喜有

■ 2011년

- 11-01 일본의 아시아 신흥시장 진출 전략과 시사점 / 김규관·이형근
- 11-02 장쑤성(江蘇省) 태양광산업의 발전과 시사점 / 노수연
- 11-03 지역단위 무역피해 지원제도의 주요국 운영사례 분석 및 시사점 / 김정곤·김균태
- 11-04 징진지(京津冀) 지역 LED 산업 현황과 시사점 / 김부용  
ODA 정책연구 11-01
- 11-05 ODA 사업의 효과 측정을 위한 실험적 방법론 연구 / 손기태·김민희·박수경

- ODA 정책연구 11-02
- 11-06 ODA에 대한 국민인식 조사 결과 및 국제 비교 / 권 율 · 박수경 · 이주영
- ODA 정책연구 11-03
- 11-07 국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제 / 정지원 · 정지선
- ODA 정책연구 11-04
- 11-08 녹색기후기금의 모니터링 및 평가 방안 / 정지원 · 박수경 · 임소영
- ODA 정책연구 11-05
- 11-09 국제사회의 민간부문개발 지원 현황과 한국의 추진과제 / 정지선 · 이주영
- ODA 기초연구 11-01
- 11-10 G20 개발의제와 한국의 국제개발 협력 / 김종일 · 김낙년 · 황원규 · 윤미경
- ODA 기초연구 11-02
- 11-11 무역과 개발의 주요 이슈와 정책 시사점 / 강인수 · 송유철 · 유진수
- 11-12 경제협력 강화를 위한 한·중·일 사무국의 역할과 과제 / 정형곤 · 방호경
- ODA 기초연구 11-03
- 11-13 주요국 무역분야 원조의 정책체계와 한국의 정책방향 / 한홍렬 · 이호생 · 이시욱
- ODA 기초연구 11-04
- 11-14 ODA 분야에서의 민간 협력 발전방향 모색: 기업의 해외 사회공헌을 중심으로 / 노한균
- ODA 기초연구 11-05
- 11-15 국제개발협력 인력양성 체계 구축 방안 / 김철희
- 11-16 중앙아시아 국가들의 경제특구 비교 분석과 시사점: 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄을 중심으로 / 조영관
- 11-17 한·중·일 3국의 대캄보디아 개발협력 비교연구 / 이창재 · 정재완 · 방호경
- 11-18 한국 중소기업의 중국 장쑤성 진출사례와 시사점 / 노수연 · 곽주영
- 11-19 주요국의 FTA 환경협정 분석과 정책적 시사점 / 김정곤 · 금혜윤

- 11-20 북한의 대외경제 10년평가(2001~10년) /  
홍익표 · 이종운 · 김지연 · 양문수 · 이찬우 · 임수호 · 방호경
- 11-21 미국의 중소기업 수출확대정책 및 시사점 / 고희채 · 이보람 · 오민아
- 11-22 중국기업의 해외직접투자 현황과 시사점 / 박윌라 · 최의현
- 11-23 중국의 희토류산업 규제 강화에 따른 영향과 시사점 /  
김부용 · 오종혁
- 11-24 중국 광둥(廣東)성 수출가공기업의 내수시장 진출 현황 및 시사점 /  
정지현 · 이혁구
- 11-25 중국 산둥성 투자환경 분석: 르자오, 웨이팡, 둥잉, 빈저우를  
중심으로 / 이상훈
- 11-26 중국 중부지역의 생산기지 활용가능성 연구 / 정지현  
전략지역심층연구 11-01
- 11-27 인도 경제개혁 20년의 평가와 전망 / 김찬완 · 임정성 · 손승호  
전략지역심층연구 11-02
- 11-28 남아시아 3개국 투자매력도 분석과 진출 방안 / 이순철 · 이영일  
전략지역심층연구 11-03
- 11-29 한·인도 양국에서의 국가 이미지 /  
조충제 · 은기수 · 박 건 · 장원봉 · 유성용 · 정혜원  
전략지역심층연구 11-04
- 11-30 한·인도 그린에너지 산업 협력방안 / 김현재 · 조상민 · 박찬국  
전략지역심층연구 11-05
- 11-31 한·인도 금융산업 협력 확대방안: 은행, 증권, 보험 /  
이 용 · 최호상 · 정무섭 · 서대교  
전략지역심층연구 11-06
- 11-32 ASEAN의 의사결정 구조와 방식 /  
강대창 · 박나리 · 유현석 · 김형중 · 이동윤  
전략지역심층연구 11-07
- 11-33 동남아시아의 최근 정치·외교에 대한 전략적 평가: 태국, 베트남,  
인도네시아, 필리핀을 중심으로 /  
조홍국 · 윤진표 · 이한우 · 최경희 · 김동엽  
전략지역심층연구 11-08
- 11-34 메콩지역 개발 전략: 태국, 캄보디아, 라오스 /  
김태윤 · 신민금 · 김홍구 · 조영희 · 이요한

- 전략지역심층연구 11-09
- 11-35 동남아시아 이슬람 경제의 이해: 말레이시아와 인도네시아를 중심으로 / 강대창 · 박나리 · 김형준 · 홍석준 · 원순구 · 손승호
- 전략지역심층연구 11-10
- 11-36 미안마의 사회경제개발과 한국의 개발협력 구상 / 이호생 · 강인수 · 송유철 · 한홍렬
- 전략지역심층연구 11-11
- 11-37 미안마 사회문화 · 정치와 발전잠재력 / 오윤아 · 강대창 · 김유미 · 박나리 · 장준영 · 최재현 · 우꼬레
- 전략지역심층연구 11-12
- 11-38 포스트소비에트 20년 중앙아시아의 미래: 통합 가능성과 균열 요인 연구 / 이재영 · 김석환 · 정세진 · 박정호 · 박병인 · 나희승
- 전략지역심층연구 11-13
- 11-39 한 · 중앙아시아 인적자원의 교류현황과 활성화 방안 / 윤성학 · 김안국 · 김영진 · 김일겸 · 성동기 · 홍미희 · 이시영
- 전략지역심층연구 11-14
- 11-40 중앙아시아 외국인 투자의 특징과 한국 기업에 대한 시사점 / 조영관 · 주진홍 · 강명구 · 김영식 · 오영일 · 이상준
- 전략지역심층연구 11-15
- 11-41 몽골 광물자원 개발 현황과 한국의 진출 방안 / 이재영 · 이시영 · 이평래 · 윤익중 · Avirmed S.
- 전략지역심층연구 11-16
- 11-42 전략지역심층연구 논문집 I  
인도
- 전략지역심층연구 11-17
- 11-43 전략지역심층연구 논문집 II  
동남아시아 1
- 전략지역심층연구 11-18
- 11-44 전략지역심층연구 논문집 III  
동남아시아 2
- 전략지역심층연구 11-19
- 11-45 전략지역심층연구 논문집 IV  
중앙아시아 1
- 전략지역심층연구 11-20
- 11-46 전략지역심층연구 논문집 V  
중앙아시아 2

- 11-47 전략지역심층연구 11-21  
전략지역심층연구 논문집 VI  
몽골, 터키
- 11-48 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-38  
브라질의 '파워외교'와 한국에의 시사점 / 김원호
- 11-49 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-39  
중남미의 기술지도와 한-중남미 기술협력전략 / 김중섭·박민경
- 11-50 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-40  
중동 민주화의 대내외 정치역학 / 서정민·인남식
- 11-51 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-41  
중동지역 한국학 관련 고문헌 및 역사 어문자료 기초 조사 / 이희수
- 11-52 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-23  
한·인도 기업의 양국 인력 활용 실태 및 적극적 활용 방안 연구 / 허재준·염지환·김봉훈·이건준·김상식
- 11-53 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-24  
과테말라 자원·에너지회수를 위한 유기성폐기물의 수거시스템 구축  
방안 연구 / 정우현·추장민·한동훈
- 11-54 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-25  
중동·북아프리카와의 수산협력 활성화를 위한 기초연구: 알제리·  
튀니지·리비아를 중심으로 / 홍현표·장홍석·안재현·한덕훈
- 11-55 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-26  
아시아 대도시권의 대중교통중심개발(TOD) 효과분석 및 종합편의  
산정에 관한 연구: 서울, 방콕, 마닐라 대도시권을 중심으로 /  
박지형·성현곤·황보희
- 11-56 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-27  
중남미진출 한국기업의 사회적 공헌(CSR) 제고 방안 연구 /  
오삼교·이남섭·최윤국·홍옥현
- 11-57 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-28  
한국 체류 중남미인 실태 조사 및 활용방안 연구 /  
김창민·주종택·최진숙·강정원
- 11-58 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-29  
3개국(베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르)자원개발 관련법 비교 연구 /  
정경원·조희문·문남권·유동재
- 11-59 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-30  
중남미 인구변동 연구 / 박윤주·임상래·이상현·조영태

- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-31  
11-60 브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구 /  
김영철·임두빈·김우성
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-32  
11-61 베네수엘라 오일샌드에 대한 한국의 진출방안 연구 /  
조성권·주미영·박상현·하상섭
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-33  
11-62 최근 MENA 지역 정세변화에 따른 투자환경 변화 및 대응방안 /  
문정인·이광열·고아름·김현규·김진영
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-34  
11-63 한국과 중동·북아프리카의 신재생에너지 분야 협력 방안 /  
조홍식·신동찬·이유봉·황형준·조정익·정대원·강형석·김 인
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-35  
11-64 이슬람 금융: 이론과 현실 및 활용 방안 / 이충열·이영수·제상영
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-36  
11-65 북아프리카지역에서의 부족 집단 간 갈등 양상에 관한 기초 연구:  
마그레브지역의 베르베르족을 중심으로 / 김정숙·김양주·임기대
- 경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-37  
11-66 주요 중동국가들의 정치권력 구조 연구 /  
황병하·김강석·김선하·김화선·최지원

**나승권(羅承權)**

중앙대학교 경제학 학사

중앙대학교 경제학 석사

대외경제정책연구원 국제협력정책실 통일국제협력팀 전문연구원  
(現, E-mail: skna@kiep.go.kr)

**저서 및 논문**

『한·중·일 경제협의회 구상』(공저, 2012)

『한·중·일 3국 환경상품 교역의 특성: 경쟁력 패턴을 중심으로』  
(공저, 2013) 외

**홍이경(洪梨境)**

서울대학교 중어중문학·외교학과 졸업

서울대학교 국제대학원 국제학(국제통상 전공) 석사

대외경제정책연구원 협력정책실 통일국제협력팀

(現, E-mail: ykhong@kiep.go.kr)

**저서 및 논문**

『북·중 접경지역 경제교류 실태와 거래관행 분석』 (2013)

『국제 공유지의 효율적 활용을 위한 거버넌스 연구』 (2013) 외

## KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

### ■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(계간) Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

### ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
 137-747 서초구 양재대로 246 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀  
 연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144  
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

### ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

# KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에  표시를 하여 주십시오)

기관회원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개인회원 <input type="checkbox"/>		
연구자회원 <input type="checkbox"/>		

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

## 특기사항

## Policy References 14-05

# Study on the Strategies for the Enhancement of International Competitiveness of the Kaesong Industrial Complex

Seung Kwon Na and Yi Kyung Hong

본 연구는 FDI 결정요인이라는 이론적 논의에 기초하여 개성공단의 국제경쟁력 강화를 위한 전략을 도출하고자 하였다. 개성공단은 요소요인, 특히 저렴한 노동력 및 산업입지 공급여건 측면에서 강점을 가지고 있는 반면, 수요요인 및 제도적 요인 전반에 있어 여전히 미흡한 수준에 머물고 있다. 개성공단의 국제경쟁력 강화를 위해서는 노동력 공급 및 제도적 여건 개선이 중요하며, 이를 위해 개성공단에 대한 독립적인 거버넌스 체계 구축이 필요하다. 이와 함께, 단기적으로는 개성공단의 해외 마케팅 지원 등 외자유치를 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 정책적인 지원책이 병행될 필요가 있다.

**KIEP** 대외경제정책연구원

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246  
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호  
대표전화 02-3460-1001, 1114  
Fax 02-3460-1122, 1199  
<http://www.kiep.go.kr>

9 788932 223933 94320  
ISBN 978-89-322-2393-3  
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원