

외국인 기업의 남북경협 참여 활성화 방안

최장호 대외경제정책연구원 경제안보전략실
통일국제협력팀장
choi.j@kiep.go.kr

이정균 대외경제정책연구원 경제안보전략실
통일국제협력팀 전문연구원
jkrhee@kiep.go.kr

최유정 대외경제정책연구원 경제안보전략실
통일국제협력팀 전문연구원
choiyj@kiep.go.kr

이대은 대외경제정책연구원 경제안보전략실
통일국제협력팀 연구원
delee@kiep.go.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언
4. 부록

주요 내용

- ▶ 개성공단을 중심으로 한 남북경협 국제화 논의는 그동안 비교적 활발했음에도 불구하고 관련 정책과 비전, 제반 여건 조성은 미진했던 것으로 평가
- ▶ 실제로 외국인 기업들은 ① 인건비 등 생산비용 절감 ② 북한 내수시장 선점 ③ 투자 은행들의 금융 서비스 제공 등을 배경으로 개성공단 진출에 관심을 보여 왔음.
 - 대북 투자는 시장 선점 효과, 저렴한 임금, 풍부한 광물자원, 지리적으로 인접한 남한, 중국, 일본의 대규모 시장 등의 측면에서 경제성장의 잠재력이 충분함.
 - 남북경협 참여를 통해 외국인 기업은 이미 구축된 남북한의 법제도적 인프라를 활용할 수 있고, 특히 남북협력기금 및 투자보장제도의 지원을 받을 수 있음.
 - 조세 혜택·한반도에서의 무관세 반출입 등을 통한 비용절감, 그리고 이를 활용한 한국의 FTA 협정의 간접적 활용 등의 유인도 존재
 - 하지만 낮은 정보 접근성, 정책적 비밀관성, 복잡한 진출 절차, 대북제재에 대한 우려, 인프라 부족 등으로 인해 외국인 기업의 참여 의지가 저해된 것으로 조사
- ▶ 남북경협이 국제화되는 경우 기존에 대두되었던 문제점들과 더불어 다양한 새로운 이슈가 부상하고 쟁점화될 수 있어 정책 대안 마련이 시급
 - 외국인 기업의 참여 유형에 따라 ① 남북경협 지원 보장 범위의 모호성 ② 남한 현지 법인 설립 거부 문제가 대두될 수 있으며 ③ 경제적 인센티브의 실효성 확보와 ④ 분쟁 해결절차 마련이 중요해질 것임.
 - 또한 남한기업의 과도한 경쟁 노출 문제에 대해서도 신중한 고려가 필요
- ▶ 여건 조성 시 개성공단 재개를 통해 남북경협의 국제화 및 안정성을 도모하고, 궁극적으로는 ‘북한의 개방(정상국가화)’과 ‘남북한의 특수성(통일을 전제로 한 남북한 경제주체의 지위적 우월성)’이 양립할 수 있는 장기적으로 새로운 남북경협 모델 구상이 필요

1. 연구의 배경 및 목적

- [배경] 남북관계가 개선되어 경협이 재개될 경우 외국인 기업의 남북경협 참여 논의가 부상할 수 있다는 관점에서 관련 이슈의 쟁점과 대응 방안을 모색하고자 하였음.
 - 그동안 외국인 기업의 남북경협 참여 문제는 주로 개성공단 국제화 논의를 중심으로 2005~16년 동안 간헐적으로 검토되었으나 실질적인 성과로 이어지지는 못하였음.
- [목적] 이 연구의 목적은 외국인 기업이 남북경협에 참여할 수 있는 제반 여건을 검토하고 이를 촉진할 수 있는 방안을 제시하는 것이며, 주요 내용은 아래와 같음.
 - 외국인 기업의 남북경협 참여가 검토되었던 이론적 배경과 정책·산업적 유인을 분석
 - 우리나라의 중앙 및 지방 정부의 대북 정책과 외국인 기업의 남북경협 참여 사례를 조사
 - 중국과 대만, 중국과 홍콩, 그리고 독일과 같은 국가들이 경제통합 과정에서 외국인 기업을 어떤 방식으로 활용하였는지 분석
 - 외국인 기업의 남북경협 참여를 촉진하기 위한 제도적·비제도적 방안을 검토
 - 특히 외국인 기업의 개성공단 진출 문제를 중심으로 논의하되, 외국인 기업의 전반적인 남북경협사업 참여 문제에 대해서도 제한적으로 검토
- [연구 범위와 차별점] 이 연구에서는 외국인 기업이 남한을 거쳐 북한 지역에서 이루어지는 남북경협사업에 참여하는 방식을 주로 검토하였으며, 관련 문제에 대한 정책 과제와 대안을 종합적으로 제시
 - 이 연구에서 검토하고자 하는 외국인 기업의 남북경협 참여방식은 외국인 기업이 남한을 경유하여 남북경협사업에 참여함으로써 대북투자가 이루어지는 방식임.
 - 지리적으로는 한반도 내에서 이루어지는 경협사업으로 제한함.
 - 본 연구는 외국인 기업의 남북경협 참여 문제를 경제적·정책적 필요성, 해외사례, 법·제도적 쟁점과 개선 방안 등으로 구분하여 종합적으로 다루고 있다는 점에서 기존 연구와 차별점이 있음.
- [가정] 이 연구는 대북제재가 일정 수준 해제되어 남북경협이 재개된 상황을 전제로 하고 있음.
 - 이는 현재의 대북제재 수준에서는 북한과의 경제협력이 사실상 불가능한 상황이기 때문임.
 - 하지만 그동안 북미 간의 비핵화와 대북제재 해제에 대한 입장에서 미루어보았을 때 남북경협 환경은 한반도 상황에 따라 신속하게 변동될 수 있어 선제적인 정책 대안 모색이 필요
 - 대북제재의 완화는 북한의 전향적인 태도 전향을 전제로 하고, 이는 대북제재 완화가 남북경협

의 거의 즉각적인 국제화를 야기할 수 있음을 의미함.

- 한반도 대외여건의 신속한 변화에 선제적으로 대응하기 위하여 본 연구는 군사안보적인 이슈는 차치하고 남북관계가 개선되어 경협이 재개·확장되었을 때의 여건과 정책 과제를 점검함.

- 남북경협도 이루어지지 못하고 있는 시점에서 외국인 기업의 참여 수요와 환경 조성에 대한 고려가 시의 적절한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 장기적인 관점에서의 정책 비전이 필요함.
 - 예컨대 개성공단의 경우 계획 단계에서부터 외국인 기업의 참여를 고려하여 공단 부지를 조성하였음.

2. 조사 및 분석 결과

1) 외국인 기업의 남북경협 참여 유인과 정책적 수요

- 외국인 기업이 남북경협에 참여할 경제적 유인으로는 북한경제 자체가 갖는 성장 잠재력과 남북경협사업을 통해 간접적으로 얻을 수 있는 혜택을 꼽을 수 있음.
 - 대북 투자는 시장 선점 효과, 저렴한 임금, 풍부한 광물자원, 지리적으로 인접한 남한, 중국, 일본의 대규모 시장 등의 측면에서 경제성장의 잠재력이 충분함.
 - 남북경협 참여를 통해 외국인 기업은 이미 구축된 남북한의 법·제도적 인프라를 활용할 수 있고, 특히 남북협력기금 및 투자보장제도의 지원을 받을 수 있음.
 - 남북한 합의에 따른 혜택 및 남한정부가 제공하는 남북경협기금 활용 가능, 다수의 투자 자문 기관 활용, 언어·문화 차이 극복이 용이하다는 장점이 존재
 - 조세 혜택·한반도에서의 무관세 반출입 등을 통한 비용절감, 그리고 이를 활용한 한국의 FTA 협정의 간접적 활용 등의 유인도 존재
- 우리 정부의 한반도 정책이 주변 국가로의 확대와 협력을 지향하고 있으며, 잠재적으로는 외국인 기업의 참여에 대한 수요가 있음에도 불구하고, 외국인 기업을 고려한 구체적인 사업 구상은 마련되지 않은 것으로 평가
 - ‘한반도신경제구상’과 ‘동북아플러스 책임공동체’와 같은 중앙정부의 구상은 사실상 남북경협의 국제화를 지향하고 있지만, 외국인 기업 참여를 위한 구체적인 제반 정책은 부족
 - 대내적 경협사업인 ‘한반도 신경제구상’은 남북 간 3대 벨트 구축을 통한 한반도의 신성장동력 확보, 경제공동체 건설, 교량국가로의 공동번영 추구를 목표로 함.
 - 대외적 경협사업인 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상은 동북아 평화협력 플랫폼 구축과 동북아를

넘어선 신남방·북방 정책을 주요 내용으로 함.

- 또한 ‘DMZ 국제평화지대 건설’, ‘동아시아철도공동체 설립’ 제안은 국제사회가 동참하는 다자 협력을 통한 한반도의 평화 정착 실현을 목표로 하고 있음.
 - 문제는 정부의 남북경협 국제화 노력에도 불구하고 정부부처와 지자체의 접경지역 발전종합계획 사업들에서 외국인 기업의 참여 문제가 고려되지 않고 있다는 점임.
 - 상술한 한반도 정책을 실현하기 위해서는 접경지역 활성화가 필수적인데, ‘접경지역발전종합계획’과 이에 따른 지방자치단체의 접경지역 개발계획 및 개별 사업에서는 외국인 기업의 남북경협 참여를 촉진하기 위한 구체적인 정책 대안이 미진함.
 - 제시되는 사업 항목 중 민간투자가 차지하는 비중이 작지 않음에도 불구하고 외국인 기업이 관심을 가지고 투자할 수 있는 분야에 대한 발굴과 함께 외국인 기업이 참여할 수 있는 정책적 방안도 부족
- 접경지역 경제발전에 있어서 외국인 투자유치는 단순히 남북경협의 국제화라는 정책적 측면뿐만 아니라, 지역균형발전을 위한 개발재원 마련이라는 측면에서도 각 지방의 경제적 수요가 존재
- 실질적인 투자가 이루어지는 데에는 많은 시간이 필요하겠지만, 외국인 투자자들에 대한 정책과 이러한 계획에 대한 충분한 마케팅 전략을 마련할 필요가 있음.

2) 외국인 기업의 남북경협 참여 의지와 경험

- 외국인 기업들은 ① 인건비 등 생산비용 절감 ② 북한 내수시장 선점 ③ 투자은행들의 금융 서비스 제공 등을 배경으로 개성공단 진출에 관심을 보여 왔음.
- 개성공단 투자에 관심을 보인 외국인 기업은 크게 두 종류로 구분할 수 있는데, 하나는 노동집약적 산업 진출을 희망하는 기업이고, 다른 하나는 북한시장으로의 진출을 희망하는 기업임.
 - 구체적으로 개성공단에 진출한 기업으로는 외국계 제조업 기업인 프레텔(자동차부품 및 가전제품)이 2008년 개성공단 입주 허가를 받고 부지 분양을 받은 바 있으며, 이 외에도 언론 보도에 따르면 2013년부터 2016년까지 보쉬(전동기구), 아우디(자동차), 콘티넨탈(타이어), 다임러(자동차부품), 쉵케(물류), 도이치뱅크(금융), KTR Systems(자동차부품) 등이 개성공단을 견학한 것으로 파악됨.¹⁾
 - 그러나 이들 기업이 진출을 희망하는 분야가 바세나르 협정²⁾에 위배될 수 있다는 의견이 제기되면서

1) 삼정KMPG 관계자 인터뷰(2021. 9. 8).

2) 바세나르 체제는 해체된 코콤(COCOM, 대공산권 수출통제기구)을 대신해 세계평화에 위협이 될 만한 나라에 대하여 무기 및 기술 수출금지를 목적으로 1996년 설립된 국제기구로 한국, 나토 15개국과 일본, 호주, 러시아 등 총 42개국이 참여하고 있고 이란, 이라크, 리비아, 북한 등이 규제를 받고 있음(외교부 외교통상용어사전, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=639049&cid=50303&categoryId=50303>, 검색일: 2021. 9. 23). 국내 관련 법적 근거는 「대외무역법」 제19조, 「전략물자 수출입고시」, 「남북교류협력에 관한 법률」 제13, 14조 등이 있으며, 대표적으로 신소재, 전자장비, 통신, 보안, 정보보안 등을 제한품목으로 규제하고 있음. 홍익표(2004), 「다자간 전략물자 수출통제체제와 남북경협」, p. 42, 대외경제정책연구원.

실질적인 투자로 이어지지는 못했음.

- 개성공단 사업은 국제화 논의가 비교적 활발하였음에도 불구하고 정보 제공의 한계, 이해관계 충돌에 따른 정책적 비일관성, 복잡한 진출 절차, 대북제재에 대한 우려, 인프라 부족 등으로 인해 외국인 기업의 남북 경험 참여 의지가 저해되었던 것으로 파악됨.
 - 남북경협사업에 진출하고자 하였던 외국인 기업들은 관련 정보 획득에 어려움이 있었다고 답변
 - 또한 2010년 단행된 5.24 조치로 인해 남한기업들이 개성공단에 추가적으로 진출할 수 없는 상황에서 개성공단 국제화 정책 이행 또한 지지부진한 상황으로 이어짐.
 - 남한 현지 법인 설립의무 규정에 대해 거부감을 가졌던 외국인 기업들도 존재했던 것으로 파악
 - 대북제재와 관련해서는 바세나르 협정과 미국 상무부의 수출관리규정(EAR) 적용 여부가 문제가 되었는데, 전략물자 반·출입을 통제하는 바세나르 협약을 엄격하게 적용할 경우 산업 관련 물자의 대북 반출이 불가하며, 미 수출관리규정 또한 전략물자의 대북 반출을 규제하고 있음.
 - 이들 규정은 개성공단과는 별도로 시행되지만, 개성공단에 2차, 3차 산업 관련 기업의 진출을 저지하는 주요 요인이 되었음.
 - 한편 개성공단 내 열악한 통신 인프라 여건 또한 외국인 기업 진출의 저해요인으로 꼽힘.

3) 해외사례: 중국-홍콩, 중국-대만, 독일

- 남북경협사업에 외국인 기업이 참여 시 필요한 정책과 정책 과제, 경제적 효과 등을 가늠하기 위하여 해외 사례를 검토하였음.
 - 먼저 중국과 홍콩, 대만의 사례를 살펴보고, 통일 독일의 사례를 살펴보았음.
 - 전자의 사례는 체제가 다른 양측이 협약을 체결하여 우회적으로 이루어지던 외국인 투자를 양성화하고, 외국인 기업도 성장 잠재력이 높은 지역에 투자하기 위해 법·제도적으로 개방도가 높은 지역에 법인을 설립해 우회적으로 투자하는 과정임.
 - 반면 독일 사례는 통일 과정에서 동독의 경제회복을 촉진하기 위하여 외국인 기업을 활용한 사례임.

① 중국-홍콩, 중국-대만 사례

- 중국은 홍콩과 대만을 통한 외자유치를 선호하였고, 이에 따라 홍콩과 대만을 통한 자본, 특히 중국계 자본에 상대적으로 호의적인 태도를 보였음.
- 중국이 홍콩, 대만과 무역 및 투자협정을 맺는다는 사실은 — 중국의 WTO 가입과 별개로 — 홍콩, 대만은 물론 중국에도 국가 신용도를 올리고 경제전망을 밝히는 데 긍정적으로 기여하였음.
 - 외국인 투자자들은 중국이 홍콩, 대만과의 경제협력을 통해 국제 금융시장과 국제 가치사슬에 보다

원활하게 통합될 수 있을 것이라고 판단

- CEPA와 ECFA는 외국인 기업의 대중국 투자를 늘리는 데 기여하였으며, 이는 남북경협사업에도 시사하는 바가 있음.

● [중국-홍콩 CEPA] 외국인 기업이 홍콩에 법인을 설립하고 중국에 진출하는 경우 중국-홍콩 CEPA의 혜택을 받을 수 있었음.

- 이는 우리 법제상 외국인 기업이 개성공단에 진출하고자 할 경우 남한 법인 설립의무를 두고 남북협력기금 투자보장제도를 활용할 수 있게 한 것과 같음.
- 다만 남한은 외국인 기업이 남한에 법인을 설립한 후 경협사업에 투자하도록 하지만, 중국의 경우 홍콩에 법인 설립 후 경협사업이 아닌 다른 분야에도 투자를 허용했다는 점이 상이한 부분임.

● [중국-홍콩 CEPA] 중국시장 개방 초기 외국인 기업들은 중국-홍콩 CEPA의 혜택을 받기 위해 홍콩을 경유하여 투자를 진행하였으며, 이는 중국과 홍콩 경제의 연계성을 높이는 데 기여

- 외국인 기업이 홍콩에 법인을 설립하여 중국에 투자하는 과정에서 중국-홍콩 CEPA의 혜택을 받기 위해서는 엄격한 법적 기준을 충족해야 했음.
- 외국인 기업이 홍콩을 경유하여 중국에 투자할 때 CEPA의 혜택을 받기 위해 필요한 자격 기준은 단순히 홍콩에 법인을 설립하는 기준보다 엄격했으며, 이는 보다 우수한 기업이 CEPA의 혜택을 받기를 선호하는 중국과 홍콩의 합치된 이해관계에서 기인
- 예컨대 홍콩 법인의 전체 직원 중 중국 국적자나 홍콩 주민의 구성 비율이 50% 이상이 되어야 하는 점, 홍콩에 법인을 설립한 이후 3~5년 이상 사업을 한 뒤 CEPA 혜택을 받을 수 있는 점, 홍콩에서 사업하는 부문과 중국에 투자하여 사업하는 부문이 동일해야 하는 점 등임.
 - 엄격한 법적 기준 적용은 우수한 외국인 기업들을 홍콩에 유치하는 데에도 긍정적으로 기여

● [중국-대만 ECFA] 중국-대만 ECFA 협정문에는 외국인에 대한 특별대우 혹은 대만 법인 설립 요건 등의 차별 규정이 없으며 외국인 기업은 내국인 기업과 동일한 우대혜택을 받을 수 있음.

- 외국인 기업은 대만이 그동안 구축해온 중국기업과의 네트워크와 투자경험을 활용하고자 했으며, IT 분야에 강점을 가지고 있는 대만과의 합작사업을 기대
 - 실제로 GM과 IBM과 같은 회사가 대만과 합작하여 중국시장에 진출한 경험이 있음.
- 다만 양안 관계가 악화됨에 따라 ECFA의 이점을 활용한 대만 경우 중국 투자가 활발해지지 못한 것으로 파악됨.

② 독일 사례

- 독일 통일 이후 서독 기업과 외국인 기업들은 동독 지역의 우수하고 의욕적인 노동력, 동독시장에 대한 접근성, 독일연방의 경제적 지원, 저임금 등의 요인을 배경으로 동독 시장 진출에 관심을 보였음.
 - 외국인 기업이 동독 시장 진출에 관심을 보인 것은 동독 시장의 저렴한 인건비를 활용하여 성장잠재력이 큰 동독 시장을 선점하는 한편, 서독은 물론 서유럽 시장에도 접근이 가능하였기 때문
 - 이러한 여건은 북한과도 유사하다고 평가
- 대규모 외국인 자본의 독일 진출은 동독 지역에서의 고용창출효과와 함께 경제성장에 긍정적으로 기여
 - 통일 이후 낙후한 동독의 산업을 빠르게 성장시키기 위해 새로운 자본의 유입이 필요한 상황에서 외국인 기업의 진출은 동독 제조업 재건에 긍정적인 역할을 수행
 - 동독 기업의 민영화 시 전체 기업 중 14.9~35.7%가 서독 또는 외국인 기업에 의해 민영화된 반면, 전체 고용은 44.7~87.5%가 서독 또는 외국인 기업에 의해 이루어짐.
 - 또한, 동독 기업보다 서독 또는 외국인 기업의 고용효과가 높았으며, 투자 규모도 컸음.
- 통일 독일은 동독에 있는 공기업을 민영화하기 위해 내국인과 외국인 기업을 구별하지 않고 ① 투자지원금과 ② 정부 및 공공기관에 의한 융자 제공 ③ 채무보증 ④ 세금감면 및 세제조정 등의 투자유치 정책을 구사

4) 외국인 기업의 남북경협 참여 쟁점과 개선 방안

- 기존과 같은 여건에서 외국인 기업이 남북경협에 참여할 경우 기존에 남북경협 과정에서 남한기업들에 의해 제기되었던 문제점들이 그대로 재현될 가능성이 농후함.
 - 대표적으로는 ① 남북 교역·보험의 실효성 문제 ② 역외가공지역 적용 가능성 문제 ③ 3통 문제(통신, 통관, 통행) ④ 정경분리 문제 등이 있음.
 - 이는 현재 외국인 기업이 남북경협에 참여하기 위해서는 사실상 남한에 현지 법인을 설립해야지만 가능하기 때문임.
 - 만약 남북경협사업의 규모와 수준이 지금보다 확대되는 경우 외국인들이 남한 현지 법인 설립을 의무화하는 현행법에 대한 이의를 제기할 가능성이 존재
 - 실제로 기존 개성공단에 진출하고자 했던 외국인 기업 중 동일한 문제제기를 했던 사례가 존재
- 남북경협이 국제화되는 경우 기존에 대두되었던 문제점들과 더불어 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로에 따라 새로운 이슈가 부상하고 쟁점화될 수 있음(그림 1 참고).
 - [남북경협 지원보장의 범위] 현행법상 외국인 기업은 남한에 법인을 설립함으로써 남북경협기금과 남북교역·경협보험의 혜택을 받을 수 있는데, 이들 외국인 기업의 사업 범위가 개성공단을 벗어나는

경우 이들에게 어떠한 법적 지위를 부여할 것이냐의 문제가 존재

※ [그림 1]에서 2-1번과 2-2번 경로에 해당

- 이들 외국인 기업은 남한에 현지법인을 설립한 기업의 신분이기 때문에 개성공단 이외 지역에서 남한기업으로 볼 수 있어 남북경협 관련 지원제도의 대상으로 볼 수 있음.
- 이는 남북경협의 국제화에 있어 외국인 투자자를 유치하기 위한 커다란 유인임과 동시에 정부의 정치적·재정적 부담이 가중될 수 있어 신중한 고려가 필요함.
- 또 하나의 쟁점은 지금과 같이 남북 간 자유로운 통행과 통관이 보장되지 않은 상황에서, 이들 기업인이 남북이 아닌 다른 경로로 북한에 통할 경우 이들의 통행과 물품 통관을 어떻게 관리·관여할 것인가임.

- **[남한 현지 법인 설립 거부 문제]** 외국인 기업들이 남한 현지 법인 설립 요구 거부에 따라 관련 규정을 완화하는 경우 이들 외국인 기업에 대한 보호·보장의 범위가 모호해짐.

※ [그림 1]에서 3번 경로에 해당

- 여기에는 두 가지 쟁점이 있는데, 하나는 개성공단과 같은 남북경협사업 지역에 외국인 기업의 직접 투자기회를 제공할 것인지에 대한 것이고, 나머지 하나는 만약 투자기회를 제공한다면 치더라도 이들에게 남북경협지원제도의 혜택을 어떻게, 또 얼마만큼 보장해야 하는가에 대한 문제임.
- 이 경우 외국 남북경협 지원과 보장의 범위가 불분명해질 뿐만 아니라 남한기업의 과도한 경쟁 노출 혹은 역차별 문제가 대두될 수 있음.
- 또한 남한 법인 설립 거부 요구는 외국인 기업의 수요에도 일부분 부합하지만, 직접 투자를 유치할 수 있는 기회라는 점에서 북한의 수요에도 부합하여 신중한 고려가 필요함.
- 다만, 지금과 같이 정치적 불안정성이 완전히 해소되지 않은 상황에서는 외국인 기업이 남한 법인을 세우지 않고 남북경협사업에 단독으로 진출할 유인이 적음.

그림 1. 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로: 현재와 확장



자료: 저자 작성.

- **[경제적 인센티브 실효성 확보]** 외국인 기업의 남북경협 참여를 독려하고 활성화하기 위해서는 국내 법인 설립 요건 완화, 대북제재 면제에 있어 정부의 주도적인 역할, 3통 문제 해결, 개성공단·의역외 가공무역 조항의 실효적 개선 등을 통해 남북경협의 경쟁력을 높일 필요가 있음.
 - 개성공단 폐쇄 이전에 외국인 기업들에 개성공단 진출 의도가 있었음에도 불구하고 이것이 실질적인 투자로 이어지지 못한 원인으로 ① 국내법인 설립 요건 ② 바세나르 협정 및 미 상무부 규제 ③ 통신(인터넷) 문제 ④ 역외가공지역 승인의 비실효성 등이 제시되었음.
 - 이 밖에도 정치적으로는 정부의 개성공단 국제화 정책과 5.24 조치와의 모순 문제를 해결하지 못한 것도 부정적이 요인 중 하나로 파악됨.
 - 따라서 이러한 쟁점을 해소하기 위한 정부의 정책 마련이 시급함.
- **[실효적인 분쟁해결 절차]** 외국인 기업의 남북경협 참여는 사업 참여의 주체와 수단이 다양해진다는 측면에서 이에 대한 구체적이고 세부적인 법체계와 합의안 마련이 필요
- **[남한기업의 과도한 경쟁 노출 문제]** 남북경협이 국제화됨에 따라 남한기업들이 과도한 경쟁에 노출되거나, 이로 인한 남북한의 특수성이 무시되거나 소멸되는 경우 남북관계에 악영향을 줄 수 있음을 주지해야 함.
 - 남북경협사업은 단순히 접경을 마주한 국가간의 경협사업이 아니라 통일을 지향하는 민족 특수성하에서 이루어지는 사업으로, 이에 따른 혜택만큼이나 당사국이 부담하고 있는 정치적인 부담과 비용이 존재하므로 우리 기업이 과도한 경쟁에 노출되는 것은 역차별의 문제를 야기할 수 있음.

3. 정책 제언

- 새로운 남북경협 모델은 남북경협사업이 개성공단 재개와 같은 초기 유리한 조건을 바탕으로 외국인 기업의 대북 진출을 지원함으로써 남북경협의 국제화 및 안정성을 도모할 필요가 있음.
 - 장기적으로는 기존에 추진 중인 남북경협사업과 북한 개혁개방에 따른 새로운 대북 신규 직접 투자 재원과의 시너지 효과를 만들 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것임.
 - 이를 위해 앞에서 살펴보았던 다양한 투자유형에 대응할 수 있도록 초기부터 안정적이고 일관적인 정책적·법적 여건을 마련하는 것이 중요함.
- 궁극적으로는 ‘북한의 개방(정상국가화)’과 ‘남북한의 특수성(통일을 전제로 한 남북한 경제주체의 지위적 우월성)’이 양립할 수 있는 남북경협 모델 구상이 필요
 - 경협의 주체가 남북한에 한정되어 있을 때에는 남북경협사업 추진은 곧 남북 관계의 특수성을 바탕으로 한 양국의 다양한 경제적 이익을 도모하는 것이었고, 이는 자연스럽게 북한경제의 발전과 시장경

제의 법·제도적인 성숙에 긍정적인 기여를 하였으나, 주체가 확대될수록 남북관계의 특수성이 침해 받을 공산이 큼.

- 특히 이 과정에서 주변국가의 대북 경제협력은 확대되고, 남북경협은 함께 성장하지 못한다면 북한 경제개방에 따라 현존하는 안보적인 위험은 감소하더라도 접경지역에서의 경제적 위험은 확대될 수 있으므로 주의가 필요함.
 - 북한의 입장에서도 남북경협을 배제한 경제개방은 자칫 저개발국가의 함정에 빠질 가능성이 존재함.
 - 사회경제적 기반이 취약한 국가에서의 경제성장이 해외자본 주도로 이루어지는 경우 지역적 측면에서의 경제성장은 가능하였을지 모르나, 그것이 자국경제 이익으로 이어지기보다는 자본과 인력의 해외 유출로 이어지는 경우가 많기 때문
 - 또한 경제성장이 주민들의 삶을 개선하는 방향으로 나아가지 못한 사례도 많음.
- 그러나 남북경협은 남북관계와 정치적·역사적 측면에서의 민족 특수성을 도외시하기 어렵다는 측면에서 해외자본과는 질적으로 다름.
- 따라서 우리 정부는 남북(경제)관계 개선을 도모하고, 이 과정에서 경협의 주체를 확대하고, 경협의 국제화와 남북경협의 새로운 성장동력으로 작용하는 선순환 구조를 구축해 나가야 함.

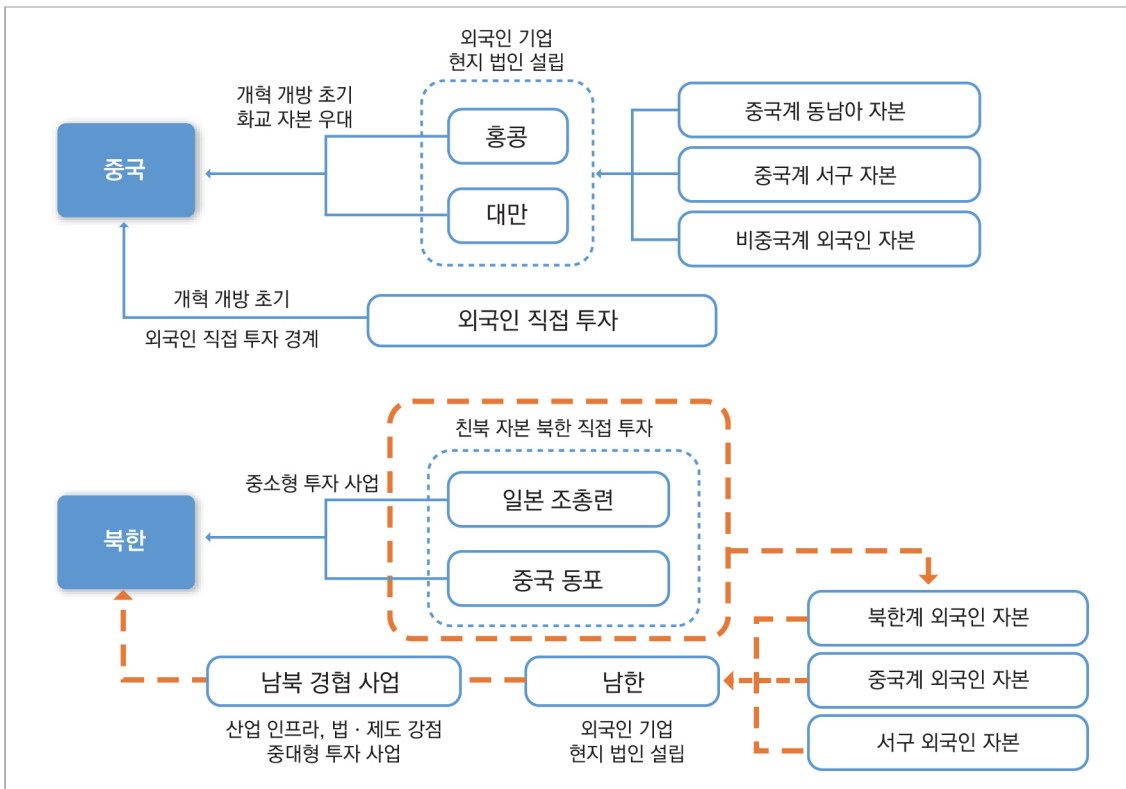
● 대북 투자를 희망하거나 혹은 북한이 유치하고자 하는 자본들에 ‘남북경협사업’이 안정적인 창구가 될 수 있도록 대내외 여건과 제도적인 여건을 개선하기 위해 노력해야 함.

- [그림 2]는 중국의 경제개방 모델과 북한의 현재 개방 모델, 그리고 새로운 남북경협 모델을 도식화한 것임.
 - 중국은 개혁개방 초기 화교자본을 우대함으로써 홍콩과 대만을 통한 중국계 동남아·서구 자본은 물론 외국자본의 유입을 도모하였으며, 외국인 직접투자는 경계하는 경향이 있었음.
 - 이는 현재 북한이 해외동포들의 대북투자를 적극적으로 희망하고 있는 점과 유사함.
 - 다만 남한의 대북투자에 대해서는 경제적으로는 수요에 부합하나 체제적 불안정성 때문에 제한하거나 경계하는 측면이 존재

● 해외 사례에서 착안하여 개별 사업에 대한 외자 유치 외에도, 남북간 경협사업 일반에 적용할 수 있는 남북한 CEPA를 체결하고, 협정을 체결하는 과정에서 외국인 투자자들에게도 CEPA의 혜택을 제공할 수 있는 법적 기반 마련을 고려할 필요가 있음.

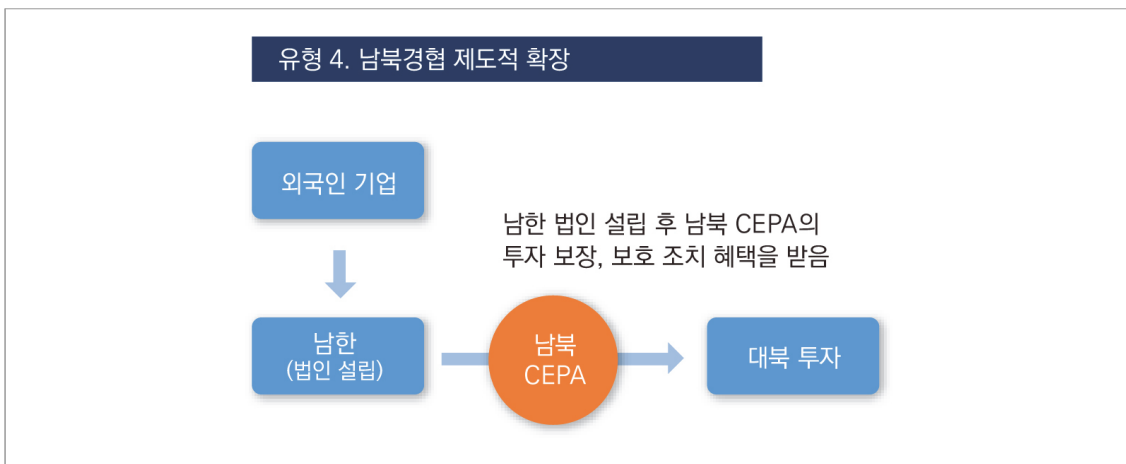
- 초기에는 개성공단과 같은 제한된 지역과 한정된 분야에서의 사업을 도모하되, 궁극적으로는 남북한 투자보장 협정하에 남북경협의 대상과 주체를 확대해나가는 방향으로 개선

그림 2. 중국-홍콩, 대만 사례와 새로운 남북경협 모델



자료: 저자 작성.

그림 3. 외국인 기업의 남북경협사업 참여 경로: 남북한 CEPA로의 확장



주: [그림 1]에서 제시하고 있는 유형 구분을 확장한다는 측면에서 남북한 CEPA를 통한 외국인 기업의 대북사업 진출을 유형 4로 제시.
자료: 저자 작성.

- 또한 대북제재 이행과 실효적 개선의 측면에서도 남북경협사업이 주도적인 역할을 해야 하며, 이 과정에서 외국인 기업에도 긍정적인 외부효과를 창출할 수 있을 것임.
 - 대북제재 완화 초기 단계에서 남북경협사업에 대한 제재 완화와 면제를 위한 노력이 필요한데, 이는 대북 협상에서의 정치적 상징성과 남북한의 정책적·경제적 수요에도 부합
 - 국제사회 또한 대북제재가 비인류적인 포괄적 제재라는 지적에서 자유로울 수 있도록 '관리와 통제 가능한' 대북 사업의 재개라는 측면에서 전략적 이익이 존재
 - 구체적으로 UN 대북제재는 물론 바세나르 협약과 같은 사회주의(공산주의) 국가에 대해 현존하는 제재 조치 완화·면제 추진이 필요한데, 우리 정부는 개성공단 사업을 추진하는 과정에서 이미 이러한 문제를 돌파해본 경험이 있음.

- 아울러 남북경협의 국제화에 대해서는 남북한과 외국인 기업의 수요가 합치하지만, 각 주체의 이해관계가 다르기 때문에 사업 참여자들의 이해관계가 충돌하지 않도록 우리 정부가 적극적으로 조율할 필요가 있음.
 - 남한은 남북경협 재개와 확대를 통해 민족경제 공동체를 회복하고, 북한으로의 소비시장 확대와 투자처 확대를 통해 신성장동력을 마련하고자 하는 수요가 있음.
 - 북한 역시 경제특구·개발구 정책과 국가경제발전 5개년 계획에서 살펴볼 수 있듯이 외자 유치를 통한 경제성장 동력을 모색한다는 측면에서 수요가 있음.
 - 외국인 기업들은 북한 내 자원 개발과 북한시장 선점에 대한 수요가 존재하므로 이러한 이해관계를 조정해나가야 함. KIEP

부록

부록 표 1. 연구 주요 내용 종합과 정리

구분		주요 내용
이론적 검토	평화경제론	· 한반도 평화의 정착 → 남북경협의 양적·질적 성장, 우리 경제 성장·번영
	경제평화론	· 외국인 기업의 남북경협 참여 → 평화에 대한 지지 획득, 남북경협의 안정성 도모
	FDI 경제성장	· 외자유치를 통한 남북경협사업 추진 자원 조달 및 첨단기술 전수의 필요성
정책·산업적 수요 분석	정책적 수요	· 南, 외국인 기업의 남한 진출 촉진(신성장동력) · 北, 기술 이전, 인적 자원 육성 · 새로운 남북경협 모델의 필요성: 플랫폼화 · 북한 개발비용 조달 · 북한 개발이익 공유: 국제사회로의 확산
	산업적 수요	· 남북경협의 경제적 수익성 · 노동집약적 위탁가공 무역 참여 · 북한시장 접근성 확보(시장 선점 효과) · 북한 자원 및 인프라 개발
· 종합 평가: 중앙정부의 남북경협 국제화 구상과 지방정부의 개발정책의 효과적인 연계가 미흡함.		
우리 정부의 정책 현황	중앙정부	
	· 한반도신경제구상과 동북아플러스 책임공동체 · DMZ 국제평화지대 · 동아시아철도공동체 구상 · 서해경제공동특구·동해관광공동특구 · 접경지역발전종합계획 · 개성공업지구 관련 정책	
	지방 정부	인천시
		경기도
외국인 기업 (실제 경험)	수요	강원도
		· 금강산 관광, 이산가족 상봉 등 인적교류 · 동해관광공동특구 · 환동해 경제 벨트 및 유라시아 철도 연계
	쟁점	· 절차적 복잡성(남한 법인 설립 요건) · 정책적 비일관성과 정보 부족 · 대북제재 문제(바세나르 협정 및 미 상무부 규제) · 3통 문제 및 역외가공 절차 승인 문제
· 종합 평가: 한반도 정세 안정화 시 남북경협 참여에 대한 충분한 수요가 있음. 단, 정책 일관성(정경분리)과 함께 충분하고 명확한 정보에 대한 요청·수요가 존재		

부록 표 1. 계속

구분		주요 내용
해외 경험 (시사점)	중국-홍콩	· 자본주의와 사회주의 국가의 허브 역할 · 중국-홍콩의 국제 신임도 상승과 투자유치 활성화 · 투자혜택 제공에 대한 엄격한 법 적용으로 해외 자본의 질적 변화
	중국-대만	· 양안 간 경제협력 재개 및 확대 이후 외교적으로 고립되어 있던 대만의 국제 신임도 상승
	통일 독일	· 서독의 인프라를 활용한 동독 시장 진출 · 외국인 기업의 대규모 투자를 바탕으로 동독 지역의 고용유발효과 → 경제성장에 긍정적 기여
남북경협 현행 법제	참여 혜택	· 이미 구축된 남북한의 법제도적 인프라 활용 · 남북협력기금 및 투자보장제도 활용 · 조세제도: 낮은 과세율, 면세 및 감면 규정 · 국제 환율의 적용과 자유로운 송금 · 무관세 반출·반입 혜택
	참여비용	· 남북한 특수 관계에 따른 절차적 복잡성 · 국지적인 경협사업 지역과 분야 · 법제도의 실질 이행 가능성(낮은 신뢰도)
법·제도적 쟁점 및 제도 개선 방향	· 남북경협 지원·보장의 범위 설정 문제 · 남한 현지 법인 설립 거부(혹은 강제) 문제 · 경제적 인센티브의 실효성 확보 및 개선 필요 - 절차적 개선, 대북제재 문제의 주도적 해결, 3통 문제, 역외가공지역 규정의 실질적 활용 지원 · 실효성 있는 분쟁 해결 절차 마련 필요 · 남남 갈등문제 해결(남한기업의 과도한 경쟁 노출 문제)	

자료: 저자 작성.