

남북경협 발전 잠재력과 정책 과제

김석진 · 홍제환

남북경협 발전 잠재력과 정책 과제

연구책임자

김석진 (통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

홍제환 (통일연구원 부연구위원)

남북경협 발전 잠재력과 정책 과제

한반도 평화와 남북 협력 종합연구 사업(2/4년차)

한반도 평화경제 실천을 위한 북한의 비즈니스 환경 분석

KINU 연구총서 19-26

| | |
|---------|---|
| 발행일 | 2019년 12월 30일 |
| 저자 | 김석진, 홍제환 |
| 발행인 | 임강택 |
| 발행처 | 통일연구원 |
| 편집인 | 북한연구실 |
| 등록 | 제2-02361호 (97.4.23) |
| 주소 | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 |
| 전화 | (대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296 |
| 홈페이지 | http://www.kinu.or.kr |
| 기획·디자인 | (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917) |
| 인쇄처 | (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917) |
| I S B N | 978-89-8479-977-6 93340 |
| 가격 | 10,000원 |

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

남북경협 발전 잠재력과 정책 과제

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

| | |
|--|-----------|
| 요약 | 13 |
| I. 서론 김석진 | 17 |
| 1. 연구 배경과 필요성 | 19 |
| 2. 연구 목적과 범위 | 21 |
| II. 국제 비교를 통해 본 북한의 비즈니스 환경 | |
| 김석진 | 23 |
| 1. 서론 | 25 |
| 2. 국제 비즈니스 환경 평가 기준 | 27 |
| 3. 북한의 비즈니스 환경 | 35 |
| 4. 북한 비즈니스 환경 개선 과제 | 52 |
| III. 남북경협 발전 잠재력: 제조업 김석진 | 57 |
| 1. 서론 | 59 |
| 2. 제조업의 일반적 발전 여건 | 60 |
| 3. 북한의 제조업 발전 여건 | 79 |
| 4. 전망과 과제 | 96 |

IV. 남북경협 발전 잠재력: 지하자원 개발 | 김석진 … 101

- 1. 서론 103
- 2. 북한 지하자원에 대한 기존 자료 검토 103
- 3. 지하자원 가치 평가법과 세계 자원시장 현황 107
- 4. 북한 지하자원 개발 잠재력 114
- 5. 전망과 과제 132

V. 남북경협 발전 잠재력: 소프트웨어산업 | 홍제환 … 135

- 1. 서론 137
- 2. 소프트웨어 아웃소싱의 발전 조건 138
- 3. 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력 153
- 4. 전망과 과제 172

VI. 남북경협 발전 잠재력: 관광 | 김석진 179

- 1. 서론 181
- 2. 동아시아 여행관광업 발전 추세 182
- 3. 여행관광업 경쟁력 결정요인과 북한 현황 평가 186
- 4. 중국 및 남한의 관광 수요와 북한 관광 여건 195
- 5. 전망과 과제 202

| | |
|--------------------------------------|------------|
| VII. 남북경협 지원정책 과제 김석진 | 207 |
| 1. 민간 남북경협 발전 전망 | 209 |
| 2. 정부의 지원정책 과제 | 211 |
| 참고문헌 | 217 |
| 최근 발간자료 안내 | 231 |

표 차례

| | |
|--|----|
| 〈표 II-1〉 해외직접투자의 일반적 결정요인: 투자 대상국의 특성 | 28 |
| 〈표 II-2〉 세계은행 비즈니스 환경 평가 개요 | 31 |
| 〈표 II-3〉 기존 남북경협 추진 경험 및 수익성 평가 | 36 |
| 〈표 II-4〉 북한의 비즈니스 환경: 남한 기업 관점의 평가 | 39 |
| 〈표 II-5〉 세계은행 비즈니스 환경 평가: 아시아 7개국 비교 (2018) | 41 |
| 〈표 II-6〉 비즈니스 환경 주요 항목 평가: 한국, 베트남, 미얀마 | 44 |
| 〈표 II-7〉 세계은행의 물류성과지수 (2018) | 48 |
| 〈표 II-8〉 세계은행의 국가관리지표 (2017) | 49 |
| 〈표 III-1〉 농업, 광업, 제조업 주요 품목의 현시 요소 집약도 (2000) | 63 |
| 〈표 III-2〉 품목군별 현시 자본 집약도 및 인적자본 집약도 지수 (2000) | 65 |
| 〈표 III-3〉 주요 공산품 내 세부품목의 품목군별 구성비율 (2000) | 66 |
| 〈표 III-4〉 국가군별 요소 부존도 (2000) | 67 |
| 〈표 III-5〉 업종별 GVC 및 비GVC 품목의 수 | 69 |
| 〈표 III-6〉 (수출)역량의 개념과 지표 및 수출 결정요인으로서 통계적 유의성 | 70 |
| 〈표 III-7〉 업종별 현시 역량 집약도 추정치 (표준점수) | 72 |
| 〈표 III-8〉 제조업의 기술수준별 분류 | 75 |
| 〈표 III-9〉 북한 주요 도시 인구 (2008) | 85 |
| 〈표 III-10〉 남북한과 아시아 개도국 교육수준 비교 | 87 |
| 〈표 III-11〉 개성공단 북측 노동자 1인당 월간 노동보수(사회보험료 포함) | 90 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 Ⅲ-12〉 아시아 주요 도시와 개성공단 노동자 연간 노동보수 비교 | 91 |
| 〈표 Ⅲ-13〉 업종별 개성공단 입주업체 수와 기업당 평균 투자액 | 92 |
| 〈표 Ⅳ-1〉 북한자원연구소의 북한 지하자원 잠재가치 평가 | 104 |
| 〈표 Ⅳ-2〉 골드만삭스 보고서(2009)의 북한 지하자원 잠재가치 평가 | 105 |
| 〈표 Ⅳ-3〉 지하자원 종류별 세계 1인당 재산가치 추정치 (2014) | 109 |
| 〈표 Ⅳ-4〉 주요 자원부국 및 경제대국의 1인당 지하자원 재산가치 추정치 (2014) | 110 |
| 〈표 Ⅳ-5〉 자본(재산)의 종류별 1인당 재산가치 (2014) | 111 |
| 〈표 Ⅳ-6〉 세계 각국 및 한중일 3국의 자원 수입 및 북한의 자원 수출 현황 (2016) | 115 |
| 〈표 Ⅳ-7〉 주요 생산국별 철광석 생산량 및 품위 (2010) | 120 |
| 〈표 Ⅳ-8〉 국가별 희토류 매장량 추정치 | 122 |
| 〈표 Ⅳ-9〉 주요국별 희토류 수출입 현황 (2017) | 128 |
| 〈표 Ⅴ-1〉 소프트웨어 분야 남북 간 주요 협력 사업 | 158 |
| 〈표 Ⅴ-2〉 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력 평가 | 171 |
| 〈표 Ⅵ-1〉 동아시아 주요국 해외여행 추이 | 183 |
| 〈표 Ⅵ-2〉 동아시아 주요국별 외국인 입국 및 관광 수입 추이 | 184 |
| 〈표 Ⅵ-3〉 동아시아 각국 여행관광업 경쟁력 지수 및 관련 지표 | 191 |
| 〈표 Ⅵ-4〉 중국인 2017년 해외여행 방문 지역 및 국가 (설문조사 결과) | 197 |
| 〈표 Ⅵ-5〉 한국인 주요 행선지별 출국자 수 | 197 |

| | |
|---|-----|
| 〈표 VI-6〉 2018년 국내 관광여행과 해외여행 비교 | 197 |
| 〈표 VI-7〉 선호하는 여행유형 구성비율(복수 응답): 중국인과 비중국인 비교 | 200 |
| 〈표 VI-8〉 부문별 해외여행 경비 지출 구성비율: 중국인과 비중국인 비교 | 201 |
| 〈표 VI-9〉 한국인 해외여행 항목별 현지 지출 비중 | 202 |

그림 차례

| | |
|--|-----|
| 〈그림 II-1〉 다국적기업이 중시하는 투자 대상국 특성 (응답 비중) …… | 30 |
| 〈그림 II-2〉 기업 생애주기와 세계은행 비즈니스 환경 평가 …… | 33 |
| 〈그림 III-1〉 베트남의 중고위 및 고위 기술 산업 비중 추이 …… | 75 |
| 〈그림 III-2〉 베트남의 외국인 직접투자 유입액(annual flow) 추이 …… | 76 |
| 〈그림 III-3〉 베트남의 공산품 수출 추이: 주요 6개 범주 비교 …… | 78 |
| 〈그림 III-4〉 전기 이용률 국제 비교 (2017) …… | 81 |
| 〈그림 III-5〉 총인구 중 15~49세 인구 비율 추이 …… | 83 |
| 〈그림 IV-1〉 지하자원 국제 시장가격 추이 …… | 113 |
| 〈그림 IV-2〉 중국의 에너지 소비 추이 (2000~2017) …… | 118 |
| 〈그림 IV-3〉 세계 희토류 채굴(광산 생산) 현황 (2000~2018) …… | 124 |
| 〈그림 IV-4〉 중국의 대세계 희토류 수출액 추이 (2000~2017) …… | 125 |
| 〈그림 IV-5〉 중국의 대세계 희토류 수출가격 추이 (2000~2017) …… | 126 |
| 〈그림 V-1〉 ‘저비용’에 대한 평가 결과 …… | 141 |
| 〈그림 V-2〉 1인당 소득과 ‘저비용’ 평가 결과의 관계 …… | 142 |
| 〈그림 V-3〉 ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과 …… | 144 |
| 〈그림 V-4〉 GDP와 ‘기술력 활용 가능성’ 평가 결과의 관계 …… | 145 |
| 〈그림 V-5〉 ‘비즈니스 환경’에 대한 평가 결과 …… | 146 |
| 〈그림 V-6〉 1인당 소득과 ‘비즈니스 환경’ 평가 결과의 관계 …… | 147 |
| 〈그림 V-7〉 GSLI의 ‘비즈니스 환경’ 점수와 Doing Business 점수의 관계 …… | 148 |

| | |
|---|-----|
| 〈그림 V-8〉 ‘디지털 기술 역량’에 대한 평가 결과 | 149 |
| 〈그림 V-9〉 국가별 소프트웨어 아웃소싱 산업 발전 조건 평가 결과 .. | 151 |
| 〈그림 V-10〉 GSLI 지수 산정 방식 변화에 따른 순위 변동폭 | 153 |
| 〈그림 V-11〉 12대 주력산업의 산업기술 부족인원 및 부족률 | 154 |
| 〈그림 V-12〉 주요국 소프트웨어 개발자 임금 수준 | 156 |
| 〈그림 V-13〉 주요국의 국제사이버보안지수(GCI) | 169 |
| 〈그림 VI-1〉 여행관광업 경쟁력 지수 구성요소 | 187 |
| 〈그림 VI-2〉 연간 금강산 및 개성 관광객 수 | 199 |
| 〈그림 VI-3〉 한국인 해외여행시 연령대별 여행상품 구매 여부 및 유형 .. | 200 |
| 〈그림 VI-4〉 중국인 해외여행시 연령대별 선호하는 여행유형 구성비율 .. | 201 |

요 약

남북경협은 남북한의 경제발전을 추동할 새로운 성장동력으로 큰 기대를 받고 있다. 여러 여건을 고려할 때 남북경협의 발전 잠재력은 크다고 할 수 있지만, 의미 있는 성장동력이 되기까지는 오랜 시일이 걸릴 것으로 전망된다. 북한의 제도적 및 물리적 비즈니스 환경이 좋지 않으며, 이를 충분히 개선하려면 남북한 당국 및 국제사회가 잘 협력하더라도 오랜 시일이 필요하기 때문이다.

부문별, 업종별로 남북경협 여건과 전망이 많이 다르다는 점에도 주의해야 한다. 북한은 비교적 양호한 노동력을 보유하고 있고 임금 수준이 낮으므로 노동 집약 제조업의 발전 전망이 밝다. 경제특구를 개발해 비즈니스 환경을 갖춰주고 노동 집약 제조업체들을 유치하면 세계시장을 겨냥한 수출산업이 빠르게 발전할 수 있을 것으로 기대된다. 자본·기술 집약 제조업은 훨씬 더 우수한 비즈니스 환경을 필요로 하므로, 초기부터 북한에 대거 진출하기는 어렵고 시범사업에서 시작해 점진적, 장기적으로 진출하는 것이 현실적이다.

흔히 기대하는 바와 달리 지하자원 개발 잠재력은 그리 크지 않다. 북한의 주요 부존자원은 저수익 또는 저수요 자원에 불과하며 고수익, 고수요 자원이 없기 때문이다. 하지만 남한 기업 및 정부가 중요 광산 현대화 및 기반시설 건설에 투자한다면 기존 광업의 생산성 및 수익성을 크게 제고할 수 있을 것이다. 북한의 우수한 과학기술 인력을 활용하는 사업, 예컨대 소프트웨어 개발도 상당한 잠재력이 있지만, 남북 간의 효율적 협력체계를 만들어내려면 많은 노력과 오랜 시일이 필요할 수 있다. 관광은 중국, 남한의 해외 관광 수요가 대단히 크다는 점에서 전망이 밝아 보인다. 하지만 정치적, 제도적, 물리적 문제점들이 있어 단

기적으로는 수익 전망이 제한적이므로, 여기서도 비즈니스 환경을 개선 하려는 노력이 필요해 보인다.

북한의 비즈니스 환경이 여러모로 미비하므로, 남북경협에서는 정부의 지원 역할이 대단히 중요하다. 무엇보다 북한 당국 자신의 개혁·개방 노력이 선행되어야 하지만, 정부도 여러 측면에서 남북경협의 비즈니스 환경을 개선하려는 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 정부가 남북경협을 활성화하기 위해 추진해야 할 주요 정책 과제는 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 북한의 제도적 비즈니스 환경을 개선하기 위한 정책대화, 협상, 지식공유 사업을 적극적으로 벌일 필요가 있다. 또 남북 양자 협력만이 아니라 국제기구 및 주요 당사국까지 함께 하는 국제협력을 모색해야 한다. 이를 통해 북한 당국이 투자자 보호제도 확충, 대외개방 관련 제도 정비, 국제금융기구 가입 및 개발지원 수용, 주요 국가와의 무역협정 체결 등을 추진토록 유도할 필요가 있다.

둘째, 북한 지역에 전력(발전소 및 송배전망), 도로, 철도, 항만 등 각종 기반시설을 건설하기 위한 공공투자 사업을 효율적으로 추진해야 하며, 개성공단 확대 개발을 비롯한 경제특구(개발구 포함) 개발을 추진해야 한다.

셋째, 북한 노동력의 원활한 공급, 적정 임금 책정, 효율적 노무관리가 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 한편, 북한 인력을 양성하기 위한 교육, 직업훈련, 지식공유, 기술교류 프로그램을 가동해야 한다.

넷째, 북한의 환경적 지속가능성에 문제가 생기지 않도록 환경오염 방지 대책을 수립하고 북한 환경보호를 위한 재정 및 기술 지원을 실시할 필요가 있다.

주제어: 남북경협, 비즈니스 환경, 제조업, 지하자원, 소프트웨어, 관광

Abstract

Inter-Korean Economic Cooperation: Development Potential and Policy Implications

Kim, Suk-Jin and Hong, Jea Hwan

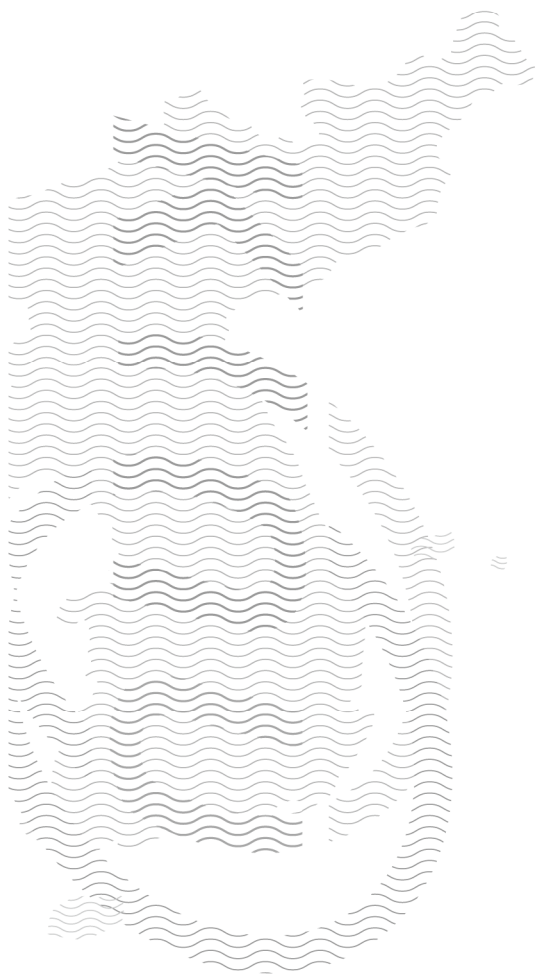
Although the development potential of inter-Korean economic cooperation is high, it is expected to take a long time before it becomes a strong growth engine. North Korea's business environment largely has many restrictions, a situation that requires a lot of effort and time to improve. Conditions and prospects for inter-Korean joint projects vary widely from one industry to another. The prospects for labor-intensive manufacturing industry are bright as North Korea has cheap and abundant labor force. Since capital and technology-intensive industries require a much enhanced business environment, it is expected to be difficult for big and advanced enterprises to actively enter the North Korean market from the beginning. Contrary to common expectations, the prospects for the mining sector are grim because the North's resource endowments are merely composed of low-yield or low-demand resources. Tourism has a bright future, given the high tourism demands from

China and South Korea. However, the earnings from tourism industries are likely to be limited for the time being, due to political obstacles and poor business environment in North Korea. The supporting role of the South Korean government is crucial in inter-Korean economic cooperation as the North's business environment is not favorable in many respect. Above all, the North Korean authorities should carry out reform and opening on its own. The South Korean government should also actively initiate policy dialogues, negotiations, and knowledge-sharing projects with the North to give momentum to inter-Korean economic cooperation.

Keywords: inter-Korean economic cooperation, business environment, manufacturing, natural resources, software, tourism

I. 서론

김석진



1. 연구 배경과 필요성

남북경협은 오래 전부터 남북한의 경제발전을 추동할 새로운 성장동력으로 기대를 모았으나 정치적 이유로 부진을 면치 못했으며 남북관계 악화로 결국 중단되고 말았다. 하지만 현재 진행 중인 비핵 평화 협상이 성공할 경우 남북관계는 과거와 전혀 다른, 전면적 발전의 국면으로 들어설 가능성이 높으며, 경제협력은 그 중 가장 중요한 협력 사업이 될 것이다.

정부는 ‘한반도 신경제’ 또는 ‘한반도 평화경제’를 주요 국정과제 중 하나로 추진한다는 구상을 가지고 있으며, 정치적 걸림돌이 해소되는 대로 즉시 대대적인 지원과 투자를 실행할 방침이다. 남북경협은 민간기업 주도 경협과 정부의 공공투자라는 두 분야로 분류할 수 있는데, 남한 경제는 민간주도 시장경제이므로 민간경협이 중심이 되고 공공투자는 이를 뒷받침하는 역할을 맡게 된다.

민간기업이 주도하는 경협은 기업 자체의 수익성을 목표로 삼는 비즈니스이므로 경협이 잘 진행되려면 기업이 충분한 수익을 올릴 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 그러나 북한에서 좋은 비즈니스 환경이 형성되기까지는 갈 길이 멀어 보인다. 상당한 정도로 시장화가 진행되긴 했지만 현재의 북한은 사회주의 경제체제의 틀을 벗어나지 못했고 중국을 제외한 대부분 나라와 정상적 교류를 하지 못하는 국제적 고립 상태에 있어 외부 기업들이 들어와 사업할 수 있는 제도적 환경을 갖추지 못하고 있다. 또 남북경협의 발전 잠재력과 경제성은 부문별, 업종별, 지역별로 큰 차이가 날 가능성이 높다. 따라서 막연한 기대만 품고 남북경협을 서둘러 추진할 경우, 과거에도 흔히 그랬듯이 사업 추진 자체가 잘 되지 않거나 또는 사업이 진행되는 도중에 실패할 가능성을 배제할 수 없다. 정부는 민간기업이

보다 성공적으로 남북경협에 참여할 수 있도록, 제반 경협 여건을 철저히 점검해 부족한 부분이 무엇인지 확인하고, 북한 당국과 잘 협력해 경협의 제도적 환경을 개선하는 한편, 북한 진출 기업에게 적절한 지원을 제공할 필요가 있다.

이런 필요성에 비해 민간 경협의 기본 여건에 대한 선행연구는 절대 부족한 것이 현실이다. 남북경협 정책에 대한 선행연구 중 다수는 북한 지역 기반시설 건설이나 경제특구 개발 같은 공공투자를 어떻게 추진할 것인가에 초점을 맞추고 있다.¹⁾ 북한 경제와 남북경협의 발전 잠재력을 검토해 본 몇몇 연구가 있었지만, 이들 연구는 기본여건만 살펴보았을 뿐, 민간기업의 비즈니스 환경이나 수익성에 대한 검토까지 하지는 못했다.²⁾ 한편 2018년에 두 차례의 남북 정상회담이 열리는 등, 남북관계 회복에 대한 기대가 커지자 민간기업의 북한 사업 전망과 과제를 다룬 단행본들이 활발하게 발간되고 있지만, 이들 연구는 대체로 남북경협의 장점과 잠재력만 일방적으로 강조하고 있고, 문제점과 개선과제에 대한 비판적 검토는 결여하고 있다.³⁾

-
- 1) 2010년 이후에 나온 남북경협 과제에 대한 중요 선행연구로는 다음 문헌들이 있다. 이상준 외, 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』 (안양: 국토연구원, 2013); 임강택 외, 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』 (안양: 국토연구원, 2013); 김경술 외, 『북한 에너지·자원·교통 분야의 주요 개발과제』 (안양: 국토연구원, 2013); 이석기 외, 『남북협력지구 심화, 확장, 발전전략』 (서울: KOTRA·산업연구원, 통일부 용역 보고서, 2013); 양문수·이석기·김석진, 『북한 경제특구 개발구 지원방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015); 이백진 외, 『남북 교류협력을 위한 교통 인프라 사업 추진전략 연구』 (세종: 국토연구원, 2018). 이외에도 많은 문헌들이 있으나 여기서는 최근의 대표적 연구들을 소개하는 데 그친다.
 - 2) 김두얼 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012); 이석기·김석진·정근주, 『북한의 산업발전 잠재력과 남북협력 과제』 (서울: 산업연구원, 2013).
 - 3) 법무법인 율촌 북한팀·매일경제 중소기업부, 『북한 투자 어떻게 하면 성공할까?』 (서울: 매일경제신문사, 2018); 삼정KPMG 대북비즈니스지원센터, 『북한 비즈니스 진출 전략』 (서울: 두앤북, 2018); 소현철, 『2025 한반도 신경제지도』 (서울: 한스미디어,

향후 남북경협이 본격 전개될 국면에 대비하려면, 민간기업의 북한 비즈니스 환경을 구체적, 비판적으로 검토해 더 좋은 비즈니스 환경을 만들기 위한 지원정책 방향을 모색할 필요가 있다. 특히 북한 당국이 실행해야 할 제도 정비 및 개혁 과제를 강조하는 것이 중요하다. 개별 민간기업이 북한 당국과 협상해 비즈니스 환경을 개선하는 것은 매우 어려우므로, 정부는 남북 당국 간 정책 대화를 통해 경협환경 개선을 지속적으로 주장하고 관철시켜 나가야 할 것이다.

2. 연구 목적과 범위

이 연구의 목적은 민간기업 관점에서 남북경협의 발전 잠재력과 비즈니스 환경을 객관적으로 평가함으로써 남북 양측 당국이 실시해야 할 각종 제도 개혁 및 정책 과제를 도출하는 데 있다. 다시 말해서 북한 당국에게 우리 정부와 기업이 요청해야 할 제도적 개선 사항과 우리 정부가 북한 진출 기업을 위해 실시해야 할 각종 지원 과제를 살펴보는 것이다. 또한 이러한 평가는 민간기업이 현실적인 대북사업 전략을 수립하는 데에도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

연구 범위는 민간경협, 즉 민간기업이 경제적 수익을 올리기 위해 추진할 대북사업으로 한정하며, 그 중 특히 투자사업에 초점을 맞출 것이다. 정부가 재정자금으로 실시할 각종 공공투자, 즉 기반시설 건설이나 특구 개발사업은 다루지 않는다. 정부와 민간단체가 실시할 민생 분야 개발협력, 즉 보건의료, 교육, 농업, 환경 분야 사업도 다루지 않는다. 민간경협의 발전 잠재력과 비즈니스 환경에 대해서

2018); 이찬우, 『북한경제와 협동하자』 (서울: 시대의 창, 2019); 홍재화, 『최상의 교역 파트너 북한과 비즈니스 하기』 (고양: 좋은책 만들기, 2019); 정민규, 『북한 투자의 시대』 (서울: 라온아시아, 2019).

는, 먼저 총괄적 관점에서 비즈니스 환경을 평가한 다음, 이어서 제조업, 지하자원 개발, 소프트웨어, 관광 등 남북경협에서 기대를 모으고 있는 주요 업종별 여건을 살펴본다.

이상의 검토에서는 국제 비교의 관점을 강조한다. 남한의 민간기업들은 전 세계를 상대로 교역과 투자를 활발하게 진행하고 있으며, 북한은 남한 기업이 진출할 수 있는 많은 나라 중 하나에 불과하다. 따라서 남북경협은 북한 그 자체의 여건만이 아니라 다른 많은 나라와 비교한 북한의 상대적 여건에 따라 그 발전 잠재력과 비즈니스 환경이 달라진다고 할 수 있다. 북한의 여건을 다른 나라, 특히 아시아 개발도상국의 여건과 비교 평가해 보면, 북한의 비즈니스 환경을 국제사회에서 통용되는 일반적 수준으로 끌어올리기 위한 각종 정책과제를 더 분명하게 이해할 수 있을 것이다.

II. 국제 비교를 통해 본 북한의 비즈니스 환경

김석진



1. 서론

남한⁴⁾ 사회에는 북한 핵 문제가 해결되고 대북제재만 풀리면 남북경협이 크게 성공할 수 있을 것이라는 낙관적 기대가 널리 퍼져 있다. 이런 기대는 기존 남북경협, 그리고 일반적인 해외직접투자의 경험에 비추어 볼 때 상당히 무리한 것이라 하지 않을 수 없다.

남북관계가 비교적 좋았고 정부가 남북경협을 장려하고 지원했던 ‘햇볕정책’ 시대, 즉 김대중·노무현 정부 시절에도 남북경협은 순탄치 않았고 실패 사례가 많았으며 사업 규모는 제한적이었다. 핵 문제로 인한 정세 불안이 사업을 어렵게 한 장애요인이었지만, 북한 당국의 경협정책과 제도 및 관리 행태도 그에 못지않게 중요한 애로사항이었다.⁵⁾ 설령 핵 문제가 해결된다고 하더라도 남북경협을 저해한 여타의 문제점이 자동적으로 해소될 것이라 기대하기는 어렵다.

해외직접투자의 일반적 경험을 보아도 북한 투자의 성공 가능성을 낙관하기 쉽지 않다. 세계에는 북한과 형편이 비슷한 저소득 개발도상국(이하 개도국)이 많이 있지만, 이 가운데서 외국 기업의 직접투자를 많이 받아들여 경제발전에 성공한 나라, 다시 말해 외국 기업이 진출해 큰 수익을 올릴 수 있었던 나라는 그리 많지 않다. 또 크게 성공한 나라의 경우에도 그런 성공을 이루기까지 오랜 시일과 지난한 노력이 필요했다.

남한 기업 입장에서 볼 때 북한은 유일한 진출 가능 지역이 아니다. 남한 기업은 전 세계를 상대로 무역과 투자를 하고 있으며, 북한

4) 이 글에서 일반적인 경우와 국제 비교의 경우에는 ‘한국’이라는 용어를 사용하고 북한과 비교하는 문맥에서는 ‘남한’이라는 용어를 사용한다.

5) 김석진, “남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책,” 신중호 외, 『전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 105~136.

은 남한 기업이 진출할 수 있는 많은 개도국 중 하나에 불과하다. 중국, 일본, 미국, 유럽 등 외국 기업의 입장도 마찬가지다. 북한이 투자 대상 지역으로서 어느 정도 장점이 있다 하더라도 다른 개도국은 더 많은 장점을 가지고 있다면 기업들은 북한이 아니라 다른 개도국으로 갈 것이다. 북한에 남한 및 외국 기업이 얼마나 많이 진출할지, 그들이 얼마나 성공을 거둘 수 있을지는 다른 개도국과 대비한 북한의 비즈니스 환경이 어떠한가, 또 앞으로 얼마나 개선될 수 있는가에 달려 있다.

현재 북한의 비즈니스 환경은 매우 열악하다. 시장화가 상당히 진행되긴 했지만 북한은 여전히 공식적으로 사회주의 경제체제를 채택하고 있으며 시장경제 비즈니스를 위한 제도적 환경이 갖춰져 있지 않기 때문이다. 장기간의 투자 부진으로 물적 기반시설이 형편없이 낙후되어 있는 것도 중요한 단점이다. 따라서 핵 문제가 해결되어 정치 리스크가 상당 부분 해소된다 하더라도 남한 및 외국 기업들이 곧바로 북한에 진출해 순조롭게 사업을 하기는 어려울 것이다.

하지만 북한 당국이 노력하기만 하면 북한의 비즈니스 환경은 얼마든지 개선될 수 있다. 제도와 정책을 개혁해 남한 및 외국 기업의 비즈니스에 유리한 여건을 만들어 주고 남한 및 국제사회와 협력해 물적 기반시설에 대한 투자를 크게 늘리면 북한의 비즈니스 환경도, 시일은 오래 걸리겠지만, 다른 성공적인 개도국과 비슷한 수준으로 향상될 수 있다. 이 장에서는 현재 북한의 비즈니스 환경이 어떤 상태에 있으며, 앞으로 이를 개선하기 위해 무슨 노력을 해야 하는지를 다른 개도국과의 비교를 통해 살펴본다.

2. 국제 비즈니스 환경 평가 기준

가. 해외직접투자 결정요인

북한의 비즈니스 환경을 평가하려면, 먼저 국제적으로 통용되는 평가 기준을 살펴볼 필요가 있다. 정치적·문화적 측면을 떼어놓고 경제적 측면만 고려하면 남한 기업의 북한 진출은 해외직접투자와 다를 것이 없으므로 해외직접투자의 결정요인부터 살펴보자.

〈표 II-1〉은 해외직접투자의 결정요인에 대한 경제학계의 연구 성과를 종합해 기업이 다른 나라에 투자할 때 고려하는 투자 대상국의 특성을 요약해 놓은 것이다.⁶⁾ 가장 기본적인 특성은 무역과 직접투자의 ‘중력 모형(gravity model)’에서 이야기하는 것으로 투자 대상국(host country)의 경제 규모(즉 시장 규모)가 클수록, 그리고 투자국(home country)과의 거리가 가까울수록 투자를 많이 하게 된다는 것이다. 또한 투자 대상국이 주요 시장(주요 선진국 및 기타 경제대국)과 지리적으로 가깝고 주요국과 무역협정을 체결해 별다른 장벽 없이 주요 시장에 접근할 수 있다면, 해당 국가를 주요 시장용 제품 생산기지로 활용할 수 있기 때문에 더욱 좋다. 노동과 인적 자본도 중요한 요인이 된다. 인구가 많고 청년층 인구 비중이 높으며 임금 수준이 낮다면 노동 집약 산업이 진출하기 좋으며, 교육수준이 높고 연구환경이 잘되어 있다면, 기술 집약 산업이 진출하기 좋다.

재산권 보호 수준, 비즈니스 관련 각종 규제, 노동시장 규제, 세금, 행정 서비스, 부패 등 여러 제도적 요인도 기업 활동에 큰 영향

6) Bruce Blonigen and Jeremy Piger, "Determinants of Foreign Direct Investment," *Canadian Journal of Economics*, vol. 47, no. 3 (2014), pp. 775~812; Kusi Hornberger, Joseph Battat and Peter Kusek, "Attracting FDI: How Much Does Investment Climate Matter?" Viewpoint Note no. 327 (Washington, DC: World Bank, 2011), pp. 1~4.

을 미친다. 기업들은 재산권이 잘 보호되고 규제와 부패가 적으며 정책 및 행정 서비스가 효율적으로 이루어지는 나라에 진출하려 한다. 전력과 물류 등 물적 기반시설도 기업 활동을 위한 기본적인 조건이 된다. 자원 관련 산업(광업 및 자원 가공 제조업)은 고수익 천연자원이 풍부한 나라에 진출한다. 정치와 문화도 해외직접투자에 큰 영향을 미친다. 국내 정치가 몹시 불안해 사회 혼란이 극심하거나 독재정권이 자의적으로 외국 자본을 몰수하는 나라 또는 외국(특히 주요국)과 심각한 분쟁을 겪거나 심지어 전쟁에 돌입하는 나라에는 기업들이 진출하기 어렵다.⁷⁾ 마지막으로 기업들은 자국과 언어적·문화적으로 동질성이 높은 나라를 선호하는 경향이 있다.

〈표 II-1〉 해외직접투자의 일반적 결정요인: 투자 대상국의 특성

| 분야 | 결정요인 | | 결정방향 및 정책에 의한 개선 가능성 | |
|----|------------|---------------------|----------------------|---|
| 시장 | 시장 규모 | GDP = 총인구 × 1인당 GDP | 클수록 유리 | × |
| | 타국 시장 접근성 | 투자국과의 거리 | 가까울수록 유리 | × |
| | | 주요국과의 거리 | 가까울수록 유리 | × |
| | | 투자국·주요국과의 무역장벽 | 무역장벽 낮을수록 유리 | ○ |
| 노동 | 노동인구 | 총인구 및 청년 인구 비중 | 인구 많고 청년 비중 높을수록 유리 | × |
| | 인적자본 | 교육수준과 연구 인프라 | 높을수록 유리 | ○ |
| | 임금 수준 | | 낮을수록 유리 | × |
| 제도 | 재산권 보호 수준 | | 높을수록 유리 | ○ |
| | 규제 | 비즈니스 관련 규제 | 적을수록 유리 | ○ |
| | | 노동시장 규제 | 적을수록 유리 | ○ |
| | 세금 | | 적을수록 유리 | ○ |
| | 행정 및 정책 역량 | | 높을수록 유리 | ○ |
| | 부패 | | 적을수록 유리 | ○ |

7) Marina Azzimonti, "The Politics of FDI Expropriation," *International Economic Review*, vol. 59, no. 2 (2018), pp. 479~510.

| 분야 | 결정요인 | 결정방향 및 정책에 의한 개선 가능성 | |
|-------|--------------------|----------------------|---|
| | | | |
| 기반 시설 | 전력 시설 | 시설 좋고 요금이 싸수록 유리 | ○ |
| | 물류 시설 | 시설 좋고 요금이 싸수록 유리 | ○ |
| 천연 자원 | 자원 부존량과 수익성 | 고수익 자원 많을수록 유리 | × |
| 정치 | 국내 정치 안정성 | 안정성 높을수록 유리 | ○ |
| | 외교 및 군사적 관계 | 분쟁 가능성 낮을수록 유리 | ○ |
| 문화 | 투자국과의 언어 및 문화적 동질성 | 동질적일수록 유리 | × |

자료: 각종 문헌(각주 6번 참조)을 참고하여 필자 정리.

주: ○는 정책에 의해 개선할 수 있는 요인, ×는 개선할 수 없거나 개선하기 어려운 요인을 가리킴.

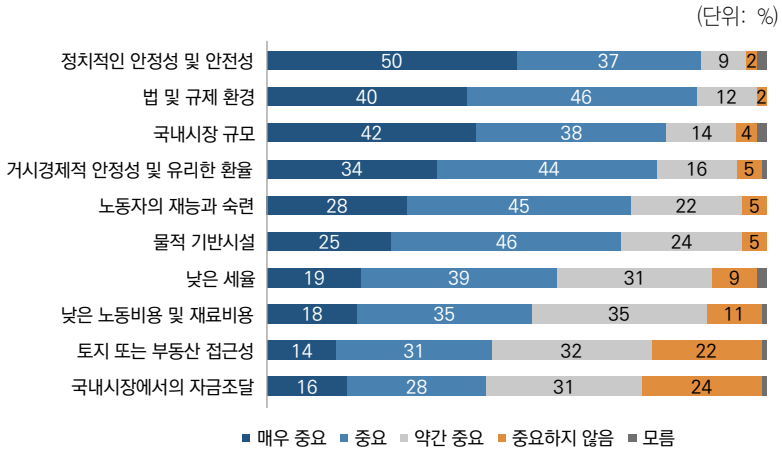
이상의 요인 중 다수는 고정 불변의 상수가 아니라 정부가 노력하면 바꿀 수 있는 변수이다. <표 II-1>에 표시되어 있듯이, 인구, 경제 규모, 소득 및 임금 수준, 지리적 위치, 천연자원 부존량, 언어와 문화는 변경하기 어려운 구조적 여건이지만, 그 외의 요인들은 시간은 오래 걸릴지라도 정부가 적극적인 정책 및 제도 개혁과 공공투자를 실시하면 크게 개선할 수 있는 정책변수이다.

이제까지 살펴본 내용은 경제학자들이 각종 자료를 이용한 계량적 검증으로 통계적 유의성을 확인한 결과인데, 실제로 다국적기업들이 해외투자를 결정할 때 이런 변수들을 고려하고 있을까? 그리고 그 중 어떤 변수들을 더 중시할까? 최근에 세계은행이 다국적기업 임원 754명을 인터뷰해 조사한 결과를 보면, 이 점에 대해 흥미로운 시사점을 얻을 수 있다.⁸⁾ <표 II-1>의 요인 중에서 지리적 위치나 언어·문화 같은 자명한 구조적 요인들은 제외하고 나머지 요인들에 대해 질문해보니, <그림 II-1>에서 볼 수 있듯이 해외투자 시 해당

8) World Bank, *World Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications* (Washington, DC: World Bank, 2018), pp. 19~49.

국가의 정치적 안정성 및 안전성과 법 및 규제 환경을 무엇보다 중시한다는 답변이 나왔다. 다음으로 중요한 요인으로는 시장 규모와 거시경제적 안정성 및 환율이 꼽혔다. 상위 4개 요인 중에서 시장 규모를 제외한 3개 요인은 정치와 정책 요인이었다. 이는 투자 대상국의 정치가 얼마나 안정되어 있으며, 그 나라 정부가 얼마나 좋은 제도와 정책을 제공하는지가 투자 대상국을 결정할 때 핵심 요인이 된다는 것을 뜻한다. 북한의 정치와 정책은 세계에서 가장 후진적이라는 국제사회의 보편적 인식을 고려할 때, 북한의 비즈니스 환경은 다국적기업들에게 매우 부정적으로 평가될 가능성이 높아 보인다.

〈그림 11-1〉 다국적기업이 중시하는 투자 대상국 특성 (응답 비중)



자료: World Bank, *World Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications* (Washington DC: World Bank, 2018), p. 25.

나. 세계은행의 비즈니스 환경 평가

다음으로 각국의 비즈니스 환경을 다른 나라와 비교 평가할 수 있는 구체적·실무적 기준을 살펴보자. 이에 대해서는 세계은행이

2002년 연구를 시작해 2004년부터 매년 보고서로 펴내고 있는 ‘비즈니스 환경 평가’ 프로젝트(Doing Business Project)가 가장 좋은 기준을 제공해 준다.⁹⁾ 세계은행은 세계 대부분 나라(현재 190개국)를 대상으로 <표 II-2>에서 보듯이 11개 항목에 걸쳐 매년 조사를 실시해 비즈니스 환경을 평가하고 있는데, 이 가운데서 10개 항목에 대해서는 점수와 순위를 매기고 1개 항목(노동시장 규제)에 대해서는 관련 정보만 제공한다.

<표 II-2> 세계은행 비즈니스 환경 평가 개요

| 항목 | 평가 사항 |
|---|---|
| 창업 (Starting a business) | 유한책임회사를 창업할 때 필요한 절차, 시간, 비용 및 최저자본금 |
| 건축 인허가 (Dealing with construction permits) | 건물(창고) 건축에 필요한 절차, 시간, 비용 및 건축품질안전관리 |
| 전기 공급 (Getting electricity) | 전기 공급을 받기 위해 필요한 절차, 시간, 비용과 전기 공급 신뢰도 및 요금 투명성 |
| 재산권 등록 (Registering property) | 재산권 양도 절차, 시간, 비용 및 토지행정 효율성 |
| 자금 조달 (Getting credit) | 채권자, 채무자의 법적 권리와 신용정보 시스템 |
| 소액 투자자 보호 (Protecting minority investors) | 이해관계자 거래 및 기업지배구조 관련 소액 주주 권리 보호 |
| 세금 납부 (Paying taxes) | 세금 납부 횟수, 시간, 비용과 실효세율 및 사후 정정 |
| 수출입 통관 (Trading across borders) | 수출입 통관 관련 시간과 비용 |
| 법적 분쟁 해결 (Enforcing contracts) | 상사 분쟁 해결 시간과 비용 및 사법 절차의 효율성 |

9) 기획재정부 등 국내 관련 기관에서는 세계은행 Doing Business 프로젝트를 ‘기업환경 평가’로 번역하는 경우가 많지만, 이 보고서에서는 ‘비즈니스 환경 평가’로 번역한다. 이 프로젝트에 대해 상세한 내용은 세계은행의 비즈니스 환경 웹사이트(<http://www.doingbusiness.org>)에서 찾아볼 수 있다(검색일: 2019.4.4.). 비즈니스 환경 평가의 한국 관련 내용에 대해서는 기획재정부, “2018년 세계은행 기업환경평가 한국 5위,” (기획재정부 보도자료, 2018.10.31.) 참조.

| 항목 | 평가 사항 |
|--------------------------------------|--|
| 퇴출 (Resolving insolvency) | 도산 절차의 합리성과 채권 회수율 |
| 노동시장 규제 (Labor market regulation) | 고용규제(채용, 노동시간, 정리해고)와 일자리의 질(출산휴가, 병가, 직장 내 남녀평등 등) |

자료: World Bank, *Doing Business 2019: Training for Reform* (Washington, DC: World Bank, 2018), p. 23 및 세계은행 Doing Business 웹사이트 방법론 페이지(<http://www.doingbusiness.org/en/methodology>)를 참고하여 필자 요약(검색일: 2019.3.27.).

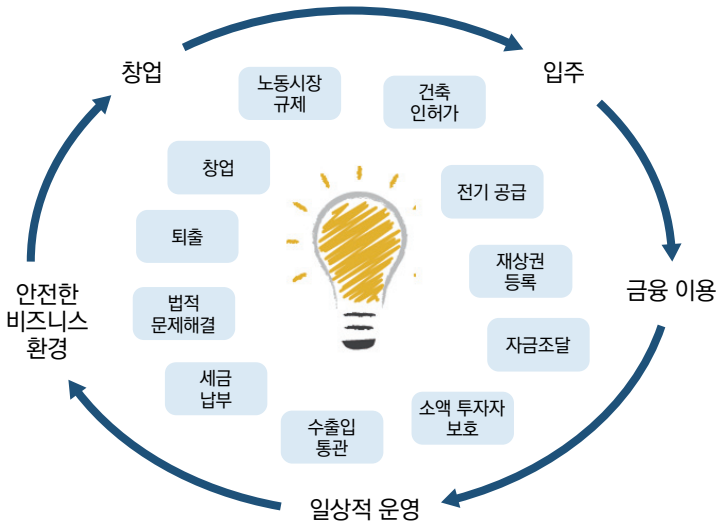
세계은행의 비즈니스 환경 평가 항목들은 기업 활동에 영향을 미치는 제도와 정책 요인들을 실무적 관점에서 정리한 것이다. 이 가운데서 전기 공급은 기반시설에 해당하지만, 기반시설도 결국 정부 정책에 의해 구축되는 것이므로 넓게 보면 역시 정책 요인에 포함시킬 수 있다. 비즈니스 환경 평가는 본래 국내 중소기업의 비즈니스를 위한 환경이 얼마나 잘 갖춰져 있는지 알아보기 위해 개발된 평가 방법론이지만, 평가 항목들은 대기업과 외국 기업에까지 모두 영향을 미치는 것들로서 외국 기업을 위한 환경으로 평가해도 무방하다.¹⁰⁾

〈그림 II-2〉에서 보듯이 비즈니스 환경 평가 항목들은 기업 생애 주기와 관련하여 기업 활동의 다양한 측면들을 반영한 것이다. 기업은 창업 허가를 받는 데서 시작하여 종업원(노동력)을 채용하고 사업장을 건축하며 전기 공급을 받아 생산 활동에 돌입하게 된다. 또한 재산권 등록을 통해 기업 자산을 보호하고 투자 및 운영 자금을 조달해야 하며, 기업 소유지분을 가진 투자자들의 이익도 보호해야 한다. 오늘날의 생산과 판매는 매우 국제화되어 있어 국제무역으로 이어지는 경우가 많으므로 수출입 통관도 중요하다. 매출과 이익이

10) 세계은행 연구진은 비즈니스 환경 평가 점수가 해외직접투자(투자유치국 관점에서는 외국인직접투자 유입)와 통계적으로 유의한 연관관계가 있음을 입증한 바 있다. World Bank, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium Size Enterprises* (Washington, DC: World Bank, 2012), pp. 47~50.

발생하면 세금을 납부해야 한다. 사업을 하다 보면 계약 이행 및 채권·채무 관계와 관련해 분쟁이 생길 수 있는데, 이를 법적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 마지막으로 사업이 실패해 기업이 도산하게 될 경우 합리적 절차를 거쳐 기업 퇴출이 원만하게 이루어질 수 있는지 여부도 비즈니스 환경의 중요한 요소 중 하나이다.

〈그림 11-2〉 기업 생애주기와 세계은행 비즈니스 환경 평가



자료: World Bank, *Doing Business 2019: Training for Reform*, p. 2.

다. 세계은행의 국가관리지표 및 물류관리지수

비즈니스 환경 평가는 실무적 관점의 평가이므로, 앞에서 본 다른 중요한 요인들, 예컨대 정치적 안정성이나 부패 같은 항목들은 포함하고 있지 않다. 이런 항목들에 대해서는 세계은행이 전 세계 나라들을 대상으로 평가하는 국가관리지표(Worldwide Governance

Indicators)를 참고할 수 있다. 세계은행은 민의(民意) 반영도(voice and accountability), 정치적 안정성(political stability), 정부 역량(government effectiveness), 규제 질(regulatory quality), 법치(rule of law), 부패 통제(control of corruption) 등 6개 항목에 걸쳐 세계 각국의 국가관리 수준을 진단하고 있다.¹¹⁾ 국가관리지표는 비즈니스 환경 평가를 위해 만들어진 것은 아니지만, 이 가운데서 민의 반영도를 제외한 나머지 5개 항목은 모두 비즈니스 환경에 큰 영향을 미치는 요인들이라고 할 수 있다.

한편, 비즈니스 환경 평가에서는 기반시설 중에서 전력 부문만 평가하고 있는데, 또 하나의 중요한 요인인 물류 기반시설에 대해서는 역시 세계은행이 세계 대부분 나라를 대상으로 조사하는 물류성과지수(Logistics Performance Index)를 참고할 수 있다. 물류성과지수는 통관 효율성(customs and border management), 물류 기반시설(trade and transport infrastructure), 국제 운송(international shipments), 물류 서비스 역량(logistic competence), 탁송 서비스 역량(tracking and tracing consignments), 물류 납기 준수(timeliness) 등 6개 항목에 걸쳐 물류 처리 역량을 평가하고 종합점수 및 순위를 매긴다.¹²⁾ 비즈니스 환경 평가에서도 수출입 통관 항목이 있지만, 물류성과지수는 통관 외에 물류 기반시설과 국제 운송 및 물류 서비스까지 포함해 포괄적·세부적으로 물류 역량을 보여준다는 장점이 있다.

11) 자세한 내용 및 관련 자료는 세계은행의 세계 국가관리지표 웹사이트(<http://info.worldbank.org/governance/wgi>)에서 찾아볼 수 있다(검색일: 2019.4.4.).

12) 상세한 내용과 관련 자료는 세계은행의 물류성과지수 웹사이트(<http://lpi.worldbank.org/international/global>)에서 찾아볼 수 있다(검색일: 2019.4.4.).

3. 북한의 비즈니스 환경

가. 남북경협 경험으로 본 북한의 비즈니스 환경

북한은 세계은행 비즈니스 환경 평가 프로젝트에 참여하고 있지 않으며, 평가에 필요한 자료와 정보를 얻는 것도 매우 어렵다. 따라서 국제 기준에 따른 객관적이고 정확한 평가는 불가능하며, 여러 정황 정보를 활용해 다분히 주관적이고 개략적인 평가를 시도하는데 그칠 수밖에 없다. 이런 개략적 평가에 활용할 수 있는 일차적 정황 정보는 과거 남북경협의 경험이다.

지난 30년간의 남북경협 중에서 비영리적 지원을 제외하고 상업적 경험만 살펴보면, <표 II-3>에서 볼 수 있듯이 여섯 가지 유형의 사업이 추진되었다.¹³⁾ 이 가운데서 비교적 높은 수익을 올릴 수 있었던 것은 개성공단 사업 하나뿐이며, 그 외의 사업들은 모두 기대에 미치지 못하거나 큰 손실을 기록했다. 또한 추진하다 중도 포기한 사업들이 많았고, 실제로 추진된 사업의 규모도 제한적이었다. 가장 성공적이었다는 개성공단조차도 투자와 생산 규모는 당초 계획에 비하면 보잘것없는 수준에 머물렀다. 남북경협이 순조롭게 추진되지 못한 가장 큰 이유는 한반도 정세 불안이었지만, 북측의 제도적 비즈니스 환경이 미비해 일반적인 해외사업에 비해 훨씬 큰 애로가 발생한 것도 그에 못지않게 중요한 문제점이었다.¹⁴⁾

13) 남북경협 추진 경험을 전반적으로 정리한 문헌으로는 통일부, 『통일백서』(서울: 통일부, 각 연도)의 남북경협 관련 항목 참조. 민간경협에 대한 정부의 지원정책에 대해서는 통일부, 『남북협력기금 백서』(서울: 통일부, 2008), pp. 144~163 및 192~200 참조. 노무현 정부 시기까지의 남북경협에 대한 비판적 검토로는 조동호, “절망의 10년, 기묘의 10년: 남북경협 20년의 평가,” 『담론 201』, 11권 1호(2008), pp. 4~41 참조.

14) 남북경협 관련 제도 및 실무적 추진 절차에 대해서는 통일부, 『남북교역 실무안내』(서울: 통일부, 2004); 남북교류협력지원협회, 『남북경협 가이드북』(서울: 남북교류협력지원협회, 2012); 한국수출입은행, 『대북투자 실무 가이드』(서울: 한국수출입은행, 2014) 참조.

〈표 II-3〉 기존 남북경협 추진 경험 및 수익성 평가

| | 사업 내용 | 추진 경험과 수익성 | 수익성 결정요인 | |
|----------|--|--|---|------------|
| 일반 교역 | - 북한산 농수산물 및 광산물 반입 - 남한 제품의 상업적 반출은 거의 없었음 | - 교역 규모 제한적 | - 무관세 혜택 - 저임금(위탁가공 경우) | (+) |
| 위탁 가공 | - 평양 및 기타 지역 국영공장에서 의류 및 기타 제품 위탁가공 | - 수익성은 제품별, 시기별로 차이 | - 해상운송(북측이 육로 운송 불허에 따른 높은 물류비와 납기 지연 - 기술지도 관련(위탁가공 경우) | (-) |
| 기타 투자 | - 기타 지역 제조업 투자 | - 대부분 추진 중 중도 포기 - 실제 투자 사례도 곧 가동중단 | - 북한 당국의 통제 - 제반 비즈니스 환경 미비 - 남측 관계자 상주 불허 - 북측의 약속 미이행 | (-) |
| 지하 자원 개발 | - 황해남도 정춘 흑연광산 설비투자 | - 시범 생산 후 중단 | - 전력공급 부족 - 북측의 약속 미이행 | (-) |
| 관광 | - 금강산 및 개성 관광 | - 초기 대규모 적자 - 후기 영업이익도 제한적 | - 불리한 계약조건(대규모 관광대가 선지급) - (초기) 육로 방문 불허 - 수익원(쇼핑, 오락 등) 부족 | (-) |
| 개성 공단 | - 임가공 생산(의류, 신발, 전기전자, 기계금속 화학 등) | - 1단계 부분 입주 후 추가 투자 중단 - 수익성 높은 편(단 입주 시기에 따라 큰 차이) | - 저임금 및 무관세 혜택 - 근거리 육상운송에 따른 낮은 물류비 및 납기 준수 - 노동력 부족 | (+) (-) |

자료: 기존 남북경협 경험을 참고하여 필자 평가(참고자료는 각주 13~19번 참조).

주: 수익성 결정요인에서 (+)는 수익성 제고 요인, (-)는 수익성 저하 요인을 가리킴

먼저, 일반교역과 위탁가공교역의 경우를 보면, 무관세 혜택, 가까운 거리, 저임금(위탁가공 경우)이라는 큰 이점이 있었음에도 불구하고, 북한 당국이 육로 운송 및 통행을 허용하지 않아 과다한 물

류비와 납기 지연이 발생했으며 이로 인해 수익성이 만족스럽지 못한 경우가 많았다.¹⁵⁾ 남북 파트너 간 통신과 협조, 남측 관계자의 북한 상주 또는 방북이 어려운 것도 큰 문제였다. 이런 열악한 환경은 투자 사업의 경우 더욱 큰 문제점을 낳았다. 상당히 많은 남한 기업이 북한 투자를 추진했지만 대부분 중도 포기했고, 실제로 투자했던 몇 개 기업도 계속 가동하지는 못했다.¹⁶⁾ 북한 투자는 일반적인 해외투자와 달리 자유로운 경영이 불가능하며 북한 당국의 관리와 통제를 받아야 했다. 또 남측 기업 관계자의 북한 상주나 방북이 자유롭지 않았고 전력, 물류, 통신 등 기반시설도 제대로 갖춰져 있지 않았기 때문에 정상적인 경영 활동이 어려웠다. 이런 문제점은 큰 기대를 모았던 지하자원 개발 사업에서도 마찬가지였다.¹⁷⁾

기존의 남북경협에서 본격적인 대규모 프로젝트였다고 할 만한 사업은 금강산 관광과 개성공단 둘 뿐이었다. 그 중 금강산 관광은 상업적 수익성 측면에서는 크게 실패했다고 할 수밖에 없는데, 그 주된 이유는 현대그룹이 영업실적과 상관없이 거액(9억 4,200만 달러)의 사업권 대가를 지급키로 한 매우 불리한 계약을 맺었기 때문이다.¹⁸⁾ 사업권 대가 지급은 나중에는 영업실적(즉 관광객 수)과 연동하는 방식으로 바뀌었지만 초기에 미리 지급한 부분은 모두 손실이 되었다. 사업권 대가 이외의 영업이익은 시기에 따라 큰 차이가

15) 이종근, “남북 위탁가공무역 구조에 관한 연구,” (경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2002), pp. 49~71; 중소기업진흥공단, 『중소기업 대북 위탁가공사업 추진현황 조사 보고서』 (서울: 중소기업진흥공단, 2006), pp. 48~52.

16) 김영윤, 『남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 과제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 33~106; 조동호, “절망의 10년, 기교의 10년: 남북경협 20년의 평가,” pp. 28~29.

17) 최영수, 『새로운 지하자원의 보고, 북한』 (서울: 평화문제연구소, 2011), pp. 51~227.

18) 문종열, 『금강산 사업 집행 평가』 (서울: 국회예산정책처, 2005), pp. 3~6; 김기석·서보혁·송영훈 편, 『금강산 관광: 돌아보고 내다봄』 (과천: 진인진, 2018), pp. 103~132.

있었지만 전반적으로 보면 만족스럽지 않았다. 특히 초중기 오랫동안 북한 당국이 육로 방문을 허용하지 않았던 것, 쇼핑이나 오락 등 수익원천이 부족했던 것이 수익성을 저해한 주된 요인이었다.

마지막으로, 개성공단은 기존 남북경협 중에서 가장 성공적인 사업이었다고 할 만하다.¹⁹⁾ 정치적 문제(천안함 사태와 5.24 조치)로 2010년 이후 추가 투자가 이루어지지 못한 채 1단계 부지의 약 40%에만 기업이 입주해 활동했을 뿐이지만, 그래도 다른 지역 투자가 대부분 중도 포기되었던 것에 비하면 훨씬 나은 성과였으며, 입주기업의 수익성도 기업에 따라 큰 차이가 있었지만 평균적으로는 양호했던 것으로 알려져 있다. 개성공단 사업이 비교적 좋은 실적을 낼 수 있었던 것은 <표 II-4>에서 볼 수 있듯이 정부가 적극적으로 개입·지원해 제반 비즈니스 환경을 북한의 다른 지역에 비해 훨씬 좋은 상태로 만들어 주었기 때문이다.

개성공단의 경우, 정부와 남측 공기업이 전력, 통신, 도로, 용수 등 기반시설을 건설·공급했고, 정부 관리 하에 투자와 입주 절차가 진행되었으며, 북한의 다른 지역과 달리 남측 기업 관계자들이 현지에서 상주하면서 경영권을 행사할 수 있었다. 또한 정부가 경협보협제도를 통해 입주기업의 재산권을 보호해 주었고, 당국 간 협상을 통해 임금 수준 및 인상물의 합리적 책정이 이루어짐으로써 양호한 수익성을 확보할 수 있었다. 과거의 다른 사업과 달리 육로 수송·통행이 허용되는 등 비교적 양호한 3통(통행·통신·통관) 환경이 보장된 것도 중요한 요인이었다. 공단 관리주체인 ‘개성공업지구관리위원회’를 남측 당국이 주도하면서 제반 행정 서비스를 제공한 것도 입주기업에는 무시할 수 없는 혜택이었다.

19) 개성공단 사업에 대해서는 문종열, 『개성사업 평가』(서울: 국회예산정책처, 2006); 김병로·김병연·박명규 외, 『개성공단』(과천: 진인진, 2015); 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』(서울: 통일연구원, 2016) 참조.

〈표 II-4〉 북한의 비즈니스 환경: 남한 기업 관점의 평가

| | 특구(개성공단) | 특구 외 지역 |
|----------------------|---|--|
| 기반시설 (특히 전력) | - 남한 정부 지원으로 건설 - 남측에서 전력 공급 | - 각종 기반시설 미비 - 전력 공급 매우 부족 |
| 투자(입주) | - 남북한 당국 간 협상 및 남한 정부 관리 하에 투자 | - 개별기업과 북한 당국 간 협상을 통해 투자 |
| 경영 활동 | - 남한 기업 경영권 행사 - 남측 관리자 상주 허용 | - 남한 기업 경영권 행사 곤란 - 남측 관리자 상주 불허 및 방북 제한 |
| 재산권 | - 남한 정부가 보호(경협보험) | - 보호제도 부재 |
| 노동력 | - 북한 당국이 공급/통제 - 노동력 공급 규모 제한적 - 협상을 통한 임금 결정 - 직접 인력관리 불허 | - 북한 당국이 공급/통제 - 노동시장 부재(임금 협상) - 직접 인력관리 불허 |
| 금융 거래 | - 남측 금융기관 현지 서비스 | - 제3국 은행 이용한 간접 거래 |
| 3통(통행, 통관, 통신) 환경 | - 다소 제한적이지만 기본적으로 보장 | - 육로 수송/통행 대부분 불허 - 통신도 매우 제한적 |
| 행정 관리 및 분쟁 해결 | - 남북한 당국 공동 관리 - 분쟁 해결 원칙 존재 | - 행정 관리 미비 - 분쟁 해결 제도 부재 |
| 판로 | - 미국, 일본 시장 수출 불가능 - 주로 남한 내수시장에서 판매 | - 미국, 일본 시장 수출 불가능 - 주로 남한 내수시장에서 판매 |
| 종합평가 | - 충분히 만족스럽진 않으나 사업 가능한 환경 | - 사업하기가 매우 어려운 환경 |

자료: 기존 남북경협 경험을 참고하여 필자 평가(참고문헌은 각주 13~19번 참조).

한 가지 큰 문제점은 개성 지역 인구가 부족해 노동력 공급이 한계에 부딪혔던 것이지만, 이것도 대규모 숙소를 건설해 외지 인력을 유치해 오면 되기 때문에 남북관계가 발전하면 충분히 해결할 수 있는 문제였다. 결론적으로, 개성공단은 북한 당국이 제공하지 못하는 양호한 비즈니스 환경을 우리 정부가 대신 보장해준 곳이었다. 이로 부터 향후의 남북경협에서도 남북한 당국이 협력해 개성공단을 계

속 발전시키고 이와 비슷한 경제특구를 추가 개발하는 것이 유망한 방법이 될 수 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

나. 북한과 아시아 개도국 비즈니스 환경 비교

기업의 대북 진출 전망을 가늠해 보려면, 북한과 아시아 개도국의 비즈니스 환경을 비교해 볼 필요가 있다. 많은 남한 및 외국 기업들은 지난 수십 년 동안 아시아 개도국에 활발하게 진출해 왔으며, 이런 추세는 앞으로도 계속 이어질 가능성이 높다. 북한이 경제 개방을 하더라도 다른 개도국에 비해 환경이 나쁘다면 기업들은 굳이 북한을 선택하지 않고 기존의 투자 대상지역인 아시아 개도국에서 계속 활동할 것이다.

아시아 개도국의 비즈니스 환경에 대해서는 세계은행이 제공하는 상세한 수량적 평가 자료가 있다. <표 II-5>는 한국을 포함한 아시아 7개국에 대한 세계은행의 비즈니스 환경 평가 결과와 기초 경제 자료(GDP, 인구, 직접투자 유입액 등)를 간단히 요약한 것이다.

이 표에서 먼저 주목할 것은 아시아 개도국에 대한 한국의 직접투자 현황이다. 한국 기업은 주로 중국과 베트남에 투자하고 있으며, 나머지 저소득 개도국, 즉 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시 등에는 별로 진출하지 않고 있다.²⁰⁾ 아시아 나라에 대한 한국의 직접투자가 중국과 베트남에 집중되는 현상은 기본적으로 앞 절에서 살펴본 ‘중력 모형’으로 설명할 수 있다. 상대국의 경제 규모(GDP 총액)가 클수록, 즉 인구가 많고 소득수준이 높을수록 직접투자를 많이 하게 되므로, 나머지 나라보다는 중국과 베트남으로 더 많이 진

20) 동남아의 주요 개도국 태국, 말레이시아, 필리핀, 인도네시아 등에 대한 한국의 직접투자 규모도 크지 않다. 여기서는 논의를 단순화하기 위해 저소득 개도국(중하위 소득 국가 포함)에 초점을 맞춘다. 저소득 개도국은 북한과 임금 및 소득수준 차이가 크지 않다는 점에서 더 적절한 비교 대상이 된다.

출하는 것이 당연하다. 방글라데시는 인구가 많아 베트남보다 경제 규모가 크지만 한국으로부터의 거리가 더 멀고 문화적 이질성도 더 커서 한국 기업이 선호하지 않는다.

〈표 II-5〉 세계은행 비즈니스 환경 평가: 아시아 7개국 비교 (2018)

| | 한국 | 중국 | 베트남 | 캄보디아 | 라오스 | 미얀마 | 방글라데시 |
|-------------------------|-----------|---------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 한국의 2018년 직접투자액(달러) | - | 47.7 | 31.6 | 2.8 | 0.37 | 2.1 | 0.15 |
| 2018년 GDP 총액(억 달러) | 16,556 | 134,572 | 2,414 | 241 | 182 | 715 | 2,863 |
| 2018년 1인당 GDP(달러) | 32,046 | 9,633 | 2,553 | 1,485 | 2,690 | 1,354 | 1,736 |
| 2018년 1인당 PPP GDP(달러) | 41,416 | 18,120 | 7,482 | 4,323 | 7,956 | 6,797 | 4,598 |
| 노동자 연간 노동보수 총액(달러) | 35,217 | 13,349 | 3,731 | 2,917 | 2,679 | 2,277 | 1,904 |
| 인구(만 명) | 5,166 | 139,698 | 9,458 | 1,625 | 678 | 5,283 | 16,488 |
| 비즈니스 환경 글로벌 순위 | 5 | 46 | 69 | 138 | 154 | 171 | 176 |
| 비즈니스 환경 평균 점수 | 84 | 74 | 68 | 55 | 51 | 45 | 42 |
| 비즈니스 환경 항목별 점수 | 창업 | 96 | 94 | 85 | 53 | 61 | 77 |
| | 건축 인허가 | 84 | 65 | 79 | 44 | 68 | 70 |
| | 전기 공급 | 100 | 92 | 88 | 57 | 53 | 56 |
| | 재산권 등록 | 76 | 81 | 71 | 55 | 65 | 52 |
| | 자금조달 | 65 | 60 | 75 | 80 | 60 | 10 |
| | 소액 투자자 보호 | 73 | 60 | 55 | 50 | 32 | 25 |
| | 세금 납부 | 87 | 68 | 63 | 61 | 54 | 64 |
| | 수출입 통관 | 93 | 83 | 71 | 67 | 78 | 48 |
| | 법적 분쟁 해결 | 84 | 79 | 62 | 32 | 42 | 25 |
| 퇴출 | 83 | 56 | 35 | 48 | 0 | 20 | |

자료: (1) 한국의 직접투자: 한국수출입은행, 해외투자통계(<https://stats.koreaexim.go.kr/odisashtml>) (검색일: 2019.3.27.). (2) GDP와 인구: IMF, World Economic Outlook Database, October 2018 edition, (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo>) (Accessed March 27, 2019). (3) 노동자 연간 노동보수 총액(수도 소재 제조업 일반 노동자의 기본급, 수당, 사회보장 등을 합한 연간 부담액): JETRO, “2018年度 アジア・オセアニア投資関連コスト比較調査.” (Tokyo: JETRO, 2019年 3月). (4) 비즈니스 환경: World Bank, Doing Business Database (<http://www.doingbusiness.org/en/data>) (Accessed March 27, 2019).

직접투자 규모를 결정하는 또 하나 중요한 요인은 임금 수준이다. 중력모형에서 말하는 경제 규모와 지리적 거리만 따지면 중국에 대한 투자가 베트남에 대한 투자보다 압도적으로 많아야 하지만, 최근

베트남에 대한 투자는 중국에 대한 투자의 3분의 2에 이를 정도로 많아졌다. 이는 베트남의 임금 수준이 중국보다 훨씬 낮아서 노동 집약 제조업에 유리하기 때문이다. 한편 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시는 베트남보다 인건비가 더 싸지만 한국 기업이 별로 진출하지 않고 있다. 중국과 베트남을 제외한 기타 아시아 개도국에 대한 한국의 직접투자는 경제 규모, 거리, 임금 수준 같은 기본 요인으로 예상할 수 있는 수준에 훨씬 못 미친다는 것이다. 그 이유는 제도적 비즈니스 환경의 문제점에서 찾아볼 수 있다.

〈표 II-5〉에서 볼 수 있듯이, 세계은행의 평가에 의하면, 한국의 비즈니스 환경은 세계적으로 최상위권, 중국과 베트남은 중상위권이지만, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시는 하위권에 속한다. 100점 만점으로 평가한 비즈니스 환경 점수를 보면, 중국과 베트남은 70점 내외이지만, 캄보디아, 라오스는 60점 미만, 미얀마, 방글라데시는 50점 미만에 불과하다. 10개 세부 항목별로 보면, 중국은 퇴출, 베트남은 소액 투자자 보호와 퇴출만 60점 미만이고 나머지 항목은 60점 이상의 비교적 양호한 점수를 받았다. 반면, 캄보디아는 자금조달, 세금, 수출입 통관 3개 항목만 60점 이상이고 나머지 7개는 수준 이하로 평가되었다. 라오스는 항목별 평가가 매우 불균형해서 수출입 통관 환경은 양호하고, 창업, 건축 인허가, 재산권 등록, 자금조달 등은 평범하며, 전기 공급, 소액 투자자 보호, 법적 분쟁 해결, 퇴출 환경은 좋지 않은 것으로 나타났다. 미얀마와 방글라데시는 더욱 사정이 나쁘다. 미얀마는 창업과 건축 인허가, 세금 납부, 방글라데시는 창업과 건축 인허가에서는 양호한 편이지만, 나머지 항목은 모두 수준 이하로 평가되었다. 요컨대 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시 같은 나라들은 임금 수준이 낮아 인건비 절감 효과는 크지만, 법, 제도, 행정이 제 구실을 하지 못하고 기반시설(전력)까지 미비해 기업 활동에 큰 애로가 있다는 뜻이다. 저임금

이점을 노린 한국 기업의 직접투자가 유독 베트남에 집중되고 나머지 저소득 개도국에서는 부진한 이유가 바로 여기에 있다.

북한의 비즈니스 환경은 아시아 개도국과 비교할 때 어느 정도로 평가할 수 있을까? 북한에 대해서는 점수를 매길 수 있을 만큼 구체적이고 상세한 정보는 없지만, 기존 사업 경험을 참고해 개략적이고 질적인 비교 평가를 시도해 볼 수는 있다. 이를 위해 이번에는 세계은행의 비즈니스 환경 평가 중 5개 중요 항목(창업, 전기 공급, 재산권 등록, 수출입 통관, 법적 분쟁 해결)에 대해 세부 내용을 더 따져보자. <표 II-6>은 한국, 베트남, 미얀마 3개국에 대해 세계은행 비즈니스 환경 평가 중 5개 항목의 세부 정보를 정리한 것이다. 모든 항목에서 한국은 양호하고 베트남은 중간이며 미얀마는 열악하지만, 항목별로 국가 간 격차의 정도는 상당히 다르다.

먼저 비즈니스의 첫 단계인 창업 관련 제도의 경우, 한국과 베트남, 미얀마 사이에서 큰 차이가 있는 것은 아니다. 세 나라 모두 창업 관련 규제는 별로 없고 시간과 비용이 크게 들지 않는다. 전기 공급에서는 훨씬 차이가 많이 난다. 한국과 미얀마 간에 큰 차이가 있는 것은 물론이고 베트남과 미얀마 간 격차도 크다. 베트남에서는 전기 공급을 받기까지 시간도 좀 걸리고 요금도 상대적으로 비싸지만 공급 신뢰도와 요금 투명성은 높다. 반면 미얀마의 공급 신뢰도와 요금 투명성은 바닥 수준이다. 재산권 등록에서는 한국과 베트남이 비슷한 점수를 받은 반면, 미얀마는 시간이 많이 걸리고 관련 행정 서비스의 질이 낮아 훨씬 낮은 점수를 받았다. 수출입 통관의 경우 세 나라 간 격차가 매우 뚜렷하다. 한국은 수출입 통관이 신속하게 처리되고 비용도 적게 들며, 베트남은 중간 정도이지만, 미얀마는 시간이 오래 걸리고 비용도 많이 든다. 법적 분쟁 해결 환경도 비슷하다. 미얀마는 한국에 비해 몇 배 오랜 시일이 걸리고 비용도 많이 들며 사법 행정의 질이 매우 낮다.

〈표 II-6〉 비즈니스 환경 주요 항목 평가: 한국, 베트남, 미얀마

| 항목 | 평가 결과 | 한국 | 베트남 | 미얀마 | |
|----------|------------------------|-----------|-------|-------|-----|
| 창업 | 글로벌 순위 | 11 | 104 | 152 | |
| | 종합 점수(0-100) | 95.8 | 84.8 | 77.3 | |
| | 절차(개수) | 2 | 8 | 12 | |
| | 시간(일) | 4 | 17 | 14 | |
| | 비용(1인당 소득 대비 비율, %) | 14.6 | 5.9 | 24.8 | |
| | 최저자본금(1인당 소득 대비 비율, %) | 0.0 | 0.0 | 0.0 | |
| 전기 공급 | 글로벌 순위 | 2 | 27 | 144 | |
| | 종합 점수(0-100) | 99.9 | 87.9 | 55.7 | |
| | 절차(개수) | 3 | 4 | 6 | |
| | 시간(일) | 13 | 31 | 77 | |
| | 비용(1인당 소득 대비 비율, %) | 35 | 1,087 | 1,147 | |
| | 공급 신뢰도와 요금 투명성 지수(0-8) | 8 | 7 | 1 | |
| 재산권 등록 | 글로벌 순위 | 40 | 60 | 136 | |
| | 종합 점수(0-100) | 76.3 | 71.1 | 52.3 | |
| | 절차(개수) | 7 | 5 | 6 | |
| | 시간(일) | 6 | 54 | 85 | |
| | 비용(재산 가치 대비 비율, %) | 5.1 | 0.6 | 4.1 | |
| | 토지행정의 질 지수(0-30) | 27.5 | 14.0 | 5.5 | |
| 수출입 통관 | 글로벌 순위 | 33 | 100 | 168 | |
| | 종합 점수(0-100) | 92.5 | 70.8 | 47.7 | |
| | 수출 시간 | 서류 심사(시간) | 1 | 50 | 144 |
| | | 통관(시간) | 13 | 55 | 142 |
| | 수출 비용 | 서류 심사(달러) | 11 | 139 | 140 |
| | | 통관(달러) | 185 | 290 | 432 |
| | 수입 시간 | 서류 심사(시간) | 1 | 76 | 48 |
| | | 통관(시간) | 6 | 56 | 230 |
| | 수입 비용 | 서류 심사(달러) | 27 | 183 | 210 |
| | | 통관(달러) | 315 | 373 | 457 |
| 법적 분쟁 해결 | 글로벌 순위 | 2 | 62 | 188 | |
| | 종합 점수(0-100) | 84.2 | 62.1 | 24.5 | |
| | 시간(일) | 290 | 400 | 1,160 | |
| | 비용(채권가치 대비 비율, %) | 12.7 | 29.0 | 51.5 | |
| | 사법절차의 질 지수(0-18) | 14.5 | 7.5 | 3.0 | |

자료: World Bank, *Doing Business 2019: Training for Reform*, p. 181, 191, 214.

이번에는 앞에서 본 사업 경험을 참고해 북한의 경우 항목별로 비즈니스 환경이 어떠한지 생각해 보자. 앞에서 본 것처럼 개성공단 사업에서는 남한 당국과 공기업이 개입·지원한 덕분에 정치적 리스크만 제외한다면 적어도 베트남 수준, 또는 그보다 더 좋은 수준의 비즈니스 환경이 갖춰져 있었다고 평가해도 무방할 것 같다. 따라서 이하에서는 개성공단의 경우는 제외하고 일반적인 경우에 대해 항목별 평가를 시도해 본다.

먼저 북한의 창업 환경²¹⁾은 베트남은 말할 것도 없고 미얀마보다도 훨씬 열악한 것으로 평가할 수 있다. 과거 사례를 보면, 평양 및 기타 지역에 투자를 추진한 기업들은 투자 조건과 관련한 협상 과정에서 큰 어려움을 겪었으며 대부분 중도 포기했다. 실제 투자가 이루어진 경우에도 투자가 성사되기까지 여러 해 동안 교섭해야 했고 그 과정에서 많은 비용을 들여야 했다. 이는 외부 기업이 북한에서 창업하고자 할 경우 행정적 장벽이 매우 높음을 의미한다.

전기 공급 환경은 베트남보다 훨씬 나쁠 가능성이 높고 미얀마에 비해 어떨지는 분명치 않다. 북한의 전기 공급은 평양과 지방 간 격차가 매우 커서 평양은 어느 정도 공급이 되지만 나머지 대부분 지역은 그렇지 않다. 따라서 남한 기업이 평양에 진출할 경우에는 어느 정도 공급을 받을 수 있을 것으로 보이지만, 나머지 지역에서는 안정적인 전기 공급을 기대하기 어렵다. 평양의 경우에도 북한 당국의 정책에 따라 사정은 많이 달라질 수 있다. 북한 당국은 시장경제 원리가 아니라 정치적, 정책적 우선순위에 따라 전기를 공급하므로 남한 기업이 얼마만큼 전기를 잘 공급받을 수 있을지는 분명치 않다. 남북경협에서 최대한 경제적 이득을 많이 얻어내려 하는 북한 당국

21) <표 II-6>에 나오는 창업 관련 시간과 비용은 국내 기업에 대한 것으로 외국 기업은 그보다 시간과 비용이 훨씬 많이 들 것이다.

의 입장을 생각해 보면 남한 기업에게 매우 비싼 요금을 적용할 가능성도 있다.

재산권 등록 환경은 미얀마에 비해서도 훨씬 나쁜 것으로 평가해야 한다. 미얀마에서는 시간과 비용은 많이 들더라도 재산권이 등록되며, 미얀마가 국제사회와 협력하기 시작했으므로 외자기업의 재산권을 어느 정도 보호해줄 것으로 기대해 볼 수 있다. 그러나 북한에 대해서는 이런 신뢰를 갖기 어렵다. 북한 사회주의의 제도, 이념, 문화, 관행상 근본적으로 기업의 재산권은 존중받지 못하기 때문이다. 북한에 투자한 외국 기업이 재산권을 보호받지 못한 경우는 많다.²²⁾ 더욱이 남북경협은 북한에게는 고도의 정치적 사업이다. 따라서 핵 문제 해결 이후라 하더라도 북한 당국이 남한 기업을 포함한 외부 기업의 재산권을 얼마나 잘 보호해 줄지는 미지수이며, 일단은 충분한 보호를 받기 어렵다고 가정하는 것이 안전하다.

수출입 통관은 북한에서 바로 외국으로 수출입하는 경우와 남북한 사이에서 반출입²³⁾하는 경우 사정이 꽤 다를 수 있다. 남북간 통관은 남북 당국 간 협력과 남한 당국의 지원으로 행정 서비스의 질을 크게 높일 수 있을 것으로 기대된다. 개성공단을 제외한 과거의 남북경협에서는 북한 당국이 대부분의 경우 육로 수송·통행을 허용하지 않았던 것이 큰 문제점이었지만 개성공단 사업을 계기로 육로 수송·통행이 가능해졌고 통관 행정체계 및 관련 시설도 정비

22) 최근의 가장 유명한 사례는 이동전화 사업에 투자한 이집트 통신회사 오라스콤(Orascom)이다. 오라스콤과 북한 당국 합작으로 이루어진 이동전화 사업은 어느 정도 성공했지만 북한 당국이 공식환율이 아닌 시장환율 적용을 주장하며 이익의 해외 송금을 실질적으로 차단함에 따라 오라스콤 입장에서는 사실상 실패한 투자가 되어 버렸다. Martyn Williams, "How a Telecom Investment in North Korea Went Horribly Wrong," *PC World*, Nov 17, 2015 (<http://www.pcworld.com/article/3005838/how-a-telecom-investment-in-north-korea-went-horribly-wrong/>) (Accessed April 11, 2019).

23) 정부는 남북교역에서는 수출입 대신에 반출입이라는 용어를 공식 채택하고 있으므로, 여기에서도 반출입으로 쓰기로 한다.

되었다. 또 향후 남북경협이 본격 재개된다면 남북 간 통관 환경을 더욱 개선할 수 있을 가능성이 높아 보인다. 북한과 제3국 간 통관 환경은 훨씬 나쁠 가능성이 높다. 북한은 대외무역이 활발하지 않아 통관 관련 행정 경험과 관련 시설이 매우 부족하다. 따라서 대외무역이 매우 활발한 베트남은 말할 것도 없고 미얀마에 비해서도 더 나쁠 가능성이 높다.

이 문제는 단지 통관 행정만이 아니라 물류 역량 전반과 관련해 검토할 필요가 있다. 세계은행의 물류성과지수는 세계 각국의 대외무역 관련 물류 역량을 평가하고 있는데, <표 II-7>에서 보듯이 남한, 중국, 베트남은 1~5점 기준으로 3점 이상의 양호한 역량을 보유한 것으로 평가된다. 라오스, 캄보디아, 방글라데시, 미얀마 등은 2점대의 부진한 역량을 가진 것으로 평가되며, 통관 효율성, 물류 인프라, 국제 운송, 물류 서비스 역량, 탁송 서비스 역량, 납기 준수 등 모든 항목에서 역량이 떨어진다. 북한은 세계은행의 평가 대상이 아니었는데, 최근의 한 연구에서는 대외무역 종사 경험이 있는 탈북민을 대상으로 설문조사를 실시해 세계은행과 같은 기준으로 북한의 경우를 평가해 보았다. 그 결과를 보면 <표 II-7>에서 볼 수 있듯이 북한의 물류 역량은 종합점수 2점에도 못 미치는 세계 최하위 수준으로 나타났다.²⁴⁾

24) 최장호 외, 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), p. 77.

〈표 II-7〉 세계은행의 물류성과지수 (2018)

| | 종합 점수 | 통관 효율성 | 물류 인프라 | 국제 운송 | 물류 서비스 역량 | 택송 서비스 역량 | 물류 납기 준수 |
|-------|-------|--------|--------|-------|-----------|-----------|----------|
| 남한 | 3.6 | 3.4 | 3.7 | 3.3 | 3.6 | 3.8 | 3.9 |
| 중국 | 3.6 | 3.3 | 3.8 | 3.5 | 3.6 | 3.7 | 3.8 |
| 베트남 | 3.3 | 3.0 | 3.0 | 3.2 | 3.4 | 3.5 | 3.7 |
| 라오스 | 2.7 | 2.6 | 2.4 | 2.7 | 2.7 | 2.9 | 2.8 |
| 캄보디아 | 2.6 | 2.4 | 2.1 | 2.8 | 2.4 | 2.5 | 3.2 |
| 방글라데시 | 2.6 | 2.3 | 2.4 | 2.6 | 2.5 | 2.8 | 2.9 |
| 미얀마 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 2.2 | 2.3 | 2.2 | 2.9 |
| 북한 | 1.8 | 2.0 | 1.6 | 2.8 | 1.2 | 1.0 | 2.0 |

자료: World Bank, Logistics Performance Index, <<http://pi.worldbank.org/international/global>> (Accessed March 30, 2019). 북한 지수는 최장호 외, 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), p. 77.

주: 물류 역량을 최저 1에서 최고 5 사이의 지수로 환산한 수치.

마지막으로 법적 분쟁 해결의 경우, 북한의 환경은 베트남보다 훨씬 나쁠 것이 분명하며, 세계 최하위 수준인 미얀마와 비슷하거나 그보다 더 나쁠 가능성이 높아 보인다. 재산권의 경우와 마찬가지로 북한은 사회주의 제도와 이념을 채택하고 있어 시장경제에 적합한 분쟁 해결 제도와 절차를 구비하지 못하고 있기 때문이다. 과거 사례를 보면 남한 기업을 포함해 외부 투자 기업과 북한 당국 간에 분쟁이 생겼을 때 합리적인 절차를 거친 해결은 이루어지지 않았으며 외부 투자 기업이 일방적으로 불리한 처분을 받는 것으로 끝나는 것이 보통이었다. 합리적 분쟁 해결 제도와 관행은 하루아침에 생겨날 수 있는 것은 아니며, 오랜 시일에 걸쳐 제도 개혁을 꾸준히 추진해야 비로소 정착될 수 있다. 따라서 이 항목에서 북한의 비즈니스 환경은 앞으로도 상당 기간 열악한 상태에 머물 가능성이 높다.

이상에서 살펴본 비즈니스 환경의 문제는 결국 전반적인 국가관리(governance) 문제의 일부라고 할 수 있다. 제반 국가관리의 질

이 나쁘면, 제도적 비즈니스 환경의 질도 나쁠 수밖에 없다. 앞에서 소개했듯이 세계은행은 전 세계의 거의 모든 나라에 대해 국가관리의 질을 평가하고 있는데, 흥미롭게도 여기에는 북한도 평가 대상에 포함되어 있다. <표 II-8>은 국가관리 면에서 세계 각국의 순위를 백분위로 환산한 수치(높을수록 국가관리의 질이 좋다는 뜻)를 남북한 및 아시아 6개국에 대해 정리한 것이다.

<표 II-8> 세계은행의 국가관리지표 (2017)

| | 남한 | 중국 | 베트남 | 캄보디아 | 라오스 | 미얀마 | 방글라데시 | 북한 |
|-------------|----|----|-----|------|-----|-----|-------|----|
| 민 의(民意) 반영도 | 71 | 8 | 11 | 16 | 4 | 24 | 30 | 0 |
| 정치적 안정성 | 59 | 37 | 60 | 53 | 63 | 13 | 10 | 30 |
| 정부의 역량 | 82 | 68 | 53 | 25 | 38 | 13 | 22 | 4 |
| 규제의 질 | 82 | 49 | 37 | 32 | 25 | 19 | 21 | 0 |
| 법치 | 86 | 45 | 56 | 13 | 18 | 17 | 28 | 3 |
| 부패 통제 | 68 | 47 | 32 | 9 | 16 | 32 | 19 | 5 |

자료: World Bank, Worldwide Governance Indicators, (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>) (Accessed March 30, 2019).

주: 세계 모든 나라의 순위를 백분위로 환산한 수치(100은 국가관리의 질이 가장 높은 나라, 0은 가장 낮은 나라를 의미).

국가관리의 질은 모두 6개 항목으로 평가되는데, 그 중 민의(民意) 반영도를 제외한 나머지 5개 항목은 비즈니스 환경에도 큰 영향을 미치는 것들이라고 할 수 있다. 이를 보면, 남한은 국가관리의 질이 전반적으로 높고, 중국과 베트남은 중간 정도이며, 나머지 나라들은 하위권으로 평가되어 있다. 북한은 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시 같은 저소득 개도국보다도 국가관리의 질이 훨씬 낮아서 정치적 안정성 하나를 제외한 나머지 항목 모두 세계 최하위 수준으로 평가되었다. 즉 북한은 국가관리의 질이 세계에서 가장 나쁜 나라 중 하나이고, 따라서 비즈니스 환경 역시 세계 최하위권으

로 평가할 만하다. 이는 앞에서 북한의 비즈니스 환경이 미얀마보다 더 나쁠 가능성이 높다고 본 것과 일치하는 평가이다.

다. 북한의 경제체제와 비즈니스 환경

이제까지 본 국제 평가 기준은 북한의 비즈니스 환경을 평가하는데 부족한 부분이 있다. 국제 평가 기준은 세계 각국이 기본적으로 자본주의 시장경제 체제라는 점을 전제하고 있어, 북한이 사회주의 계획경제 체제를 채택하고 있는 데 따른 문제점을 충분히 포착하지 못하는 측면이 있다.

그 중 가장 중요한 문제는 노동시장의 부재이다. 외국 기업이 북한 같은 저소득 개도국에 진출하는 주된 목적은 저임금 노동력을 이용하는 데 있으므로 노동시장이 원활하게 작동하는 것이 중요하다. 세계은행의 비즈니스 환경 평가에는 노동시장 규제 항목이 포함되어 있지만, 이 항목은 노동시장이 이미 존재하고 있음을 전제한 평가 기준이다. 그러나 북한은 사회주의적 노동 통제 정책을 채택하고 있어 거주이전과 직업선택의 자유가 없고, 따라서 노동시장 자체가 존재하지 않는다. 최근에는 시장화가 진행됨에 따라 초보적인 형태의 고용·피고용 관계가 종종 나타나고 있지만, 사회 전반적으로 노동시장이 성립해 있는 것은 아니다. 남한 및 외국 기업이 북한에 진출할 경우 노동시장에서 자유롭게 노동력을 채용할 수 없으며, 북한 당국이 노동력을 공급·배치해 주는 대로 받을 수밖에 없다. 또 임금도 노동시장에서 시장경제 원리에 따라 형성된 합리적 수준으로 줄 수 있는 것이 아니라 북한 당국과 협상하여 합의된 수준으로 주어야 한다. 개성공단에서 문제가 된 바 있듯이 임금을 노동자 개인에게 직접 지급하지 못하고 북한 당국을 통해 간접 지급하는 관행도 국제 사회에서는 노동권 침해로 비판받을 소지가 크다. 굳이 세계은행의

노동시장 규제 평가 기준을 적용한다면, 북한은 세계에서 노동시장 규제 수준이 가장 높은 나라, 즉 노동시장 측면에서 비즈니스 환경이 최악인 나라로 평가할 만하다.

또 하나 중요한 문제는 대외 경제 교류와 관련한 시장경제 제도의 부재이다. 세부적으로는 여러 문제가 있으나 그 중 남한 및 외국 기업에게 특히 중요한 점은 시장경제에 적합한 외화 거래, 관리 및 환율제도가 갖춰져 있지 않다는 것이다. 이것은 또한 북한이 국제 금융 시스템 안에 들어와 있지 않다는 것과 직접 연관되어 있는 문제이다. 남한 및 외국 기업이 북한 현지에 진출해 활동한다면, 실물 거래(특히 대외무역)에 수반되는 금융 거래(대외무역의 경우 외화 거래)를 국제사회의 일반적 방식으로 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 되려면, 북한 현지 금융기관(북한 국영 금융기관 또는 북한에 투자한 외자 금융기관)과 외국 금융기관 간 거래 시스템을 구축해 북한도 국제금융 시스템 안으로 들어오게 해야 한다. 또 시장경제에 적합한 환율제도가 구축되어 합리적인 수준에서 환율이 결정되며, 그러한 환율에 따라 외화와 북한 화폐를 교환하고 이익을 해외로 송금하는 데 문제가 없어야 한다. 현재 북한에는 시장경제적 외화관리 및 환율제도가 없고, 외화의 중앙집중제가 무너진 상태에서 국영기업, 국가기관, 개인사업자들이 비공식적·비체계적으로, 불투명하게 외화를 보유·거래하고 있다. 환율은 국정환율과 (암)시장환율로 이중화되어 있고, 두 가지 환율 모두 합리적 수준에서 크게 벗어나 있으며, 외국 기업이 외화와 북한 화폐를 교환해야 할 경우 어떤 환율이 적용될지는 불분명한 상태이다.

기업 관계자(경영자, 관리자, 기술자)가 북한 현지에서 상주하며 생활할 수 있는 환경이 제대로 되어 있지 않다는 것도 무시할 수 없는 문제이다. 무엇보다 북한은 정치적·이념적 자유가 없고, 외국인

조차도 정치적·이념적 문제로 중대한 신변 위협을 당할 위험에 노출되어 있다. 남한 사람들은 외국인보다 더 큰 정치적 위협에 봉착할 수 있다. 북한의 생활수준이 전반적으로 낮고 전력, 교통, 주택, 상하수도 등 생활 기반시설이 낙후되어 있으며, 외부인을 위한 교육·보건 환경이 미비하다는 점에서도 문제가 크다. 이 때문에 기업 관계자의 가족이 북한 현지에서 함께 거주하기는 어려우며, 기업 관계자 본인도 큰 어려움을 겪을 수 있다. 북한 외의 저소득 개도국도 대체로 생활환경이 미비하지만, 대부분의 나라에서는 돈만 있으면 외자기업 주재원 및 그 가족들은 별도의 훨씬 좋은 환경에서 거주할 수 있다. 북한에서는 그러한 괜찮은 생활환경을 앞으로도 상당 기간 기대하기 어려울 것으로 보인다.

4. 북한 비즈니스 환경 개선 과제

남한 기업에게 북한은 여러 가지 장점을 가진 괜찮은 진출 지역이 될 잠재력이 있다. 저임금 노동력을 활용할 수 있고 지리적 거리가 가까우며 언어적·문화적 동질성도 크기 때문이다. 하지만 정치적 리스크가 너무 크고 제도적 비즈니스 환경이 갖춰져 있지 않다는 문제가 있다. 이 장에서는 기존 남북경협 경험, 국제사회의 비즈니스 환경 평가 기준, 사회주의 체제의 근본적 문제점 등과 관련하여 북한의 비즈니스 환경을 살펴보았다.

과거의 남북경협 경험을 보면, 개성공단의 경우에는 남한 당국의 개입과 지원 덕분에 어느 정도 괜찮은 비즈니스 환경이 조성되었지만, 그 외의 경우에는 비즈니스 환경이 미비해 사업을 확장하고 수익을 올리는 데 큰 애로가 있었다. 모든 남북경협은 북한에게는 순

수한 경제 사업이 아니라 다분히 정치적 성격을 갖는 대남사업의 일 부분이다. 따라서 북한 당국은 모든 사업을 엄격히 관리하고 통제하려 하는 경향이 있다. 또 관리와 통제를 담당하는 북측 실무자는 재량권이 부족하고 정치적 비판과 숙청을 당할 가능성을 두려워한다. 이 때문에 남북 양측 파트너 간의 협상과 실무가 합리적으로 처리되지 못하고 분쟁과 갈등이 벌어지는 경우가 많다.

국제사회의 일반적 평가 기준에 비춰 보면, 북한의 비즈니스 환경은 남한 기업의 중요 진출 대상 지역인 동남아 개도국보다 더 열악해 세계 최하위권에 속한다고 할 수 있다. 또한 경제체제의 개혁·개방이 충분히 진전되지 않은 데 따른 문제점도 고려해야 한다. 북한은 노동시장이 형성되어 있지 않고 국제 금융 시스템 안에 편입되어 있지 않으며 합리적인 외화 거래 및 환율제도를 갖추고 있지 않은데, 이들 각각은 남한 및 외국 기업의 현지 경영 활동에 중대한 장애로 작용할 가능성이 있다.

북한의 비즈니스 환경은 무엇보다 북한 당국 자신의 노력에 의해 개선되어야 하지만, 남한과 국제사회도 그 과정에서 적지 않은 도움을 줄 수 있다. 가장 먼저 해야 할 일은 정치적 리스크를 충분히 해소하는 것이다. 비핵 평화 협상을 마무리하고 실제로 비핵화를 이행하며 미국, 일본을 비롯한 주요 선진국과 국교를 수립하고 무역협정 체결을 비롯해 대외 경제 교류를 정상화하는 일정을 적극적으로 추진해야 한다. 정치적 리스크를 더 넓은 의미로 보면, 남한 및 외국 기업의 재산권을 정치적으로 보장하는 조치가 추가로 필요하다. 이는 단순히 외국인 투자 관련 법령 제정으로 될 수 있는 일이 아니며, 최고 지도자를 포함한 지도부의 확고하고 명료한 정치적 약속이 있어야 한다. 또 이런 약속을 신뢰할 수 있도록 적극적인 투자 유치, 그리고 실제 투자 이후의 각종 행정 서비스와 편의 제공이 뒤따라야 한다.

남북경협이 재개되고 북한의 대외개방이 실제로 가능해질 경우, 초기 단계에서 남한 및 외국 기업을 위한 비즈니스 환경은 개성공단을 비롯한 경제특구에서는 비교적 쉽게 보장할 수 있다. 이미 기존의 개성공단이 어느 정도 법·제도 및 관리체계를 갖추고 있으므로, 이를 더욱 개선해 개성, 그리고 제2, 제3의 특구에 적용하면 된다. 북한이 남한 및 국제사회에 잘 협조한다면, 경제특구 개발에 대해 남한과 국제사회의 적극적 지원이 이루어질 가능성이 높다. 이에 부응해 북한이 특별히 협조해야 할 사항은 경제특구에 노동력을 충분히 공급하고 임금 수준을 합리적으로 책정하며 임금의 직접 지급을 비롯한 국제 노동 기준을 준수하는 것이다.

장기적으로는 단지 경제특구만이 아니라 북한의 경제체제 전체를 건전한 시장경제의 방향으로 개혁함과 동시에 남한 및 외국 기업을 위한 비즈니스 환경을 국제 수준으로 개선해 나가야 한다. 먼저 경제체제 개혁·개방과 관련한 사항을 살펴보면, 노동시장 형성, 즉 사회주의적 노동통제 철폐(거주이전과 직업선택의 자유 보장), 시장경제적 금융 시스템 형성 및 국제 금융 시스템과의 연계, 시장경제에 적합한 외화관리 및 환율제도 구축, 남한 및 외국인을 위한 생활환경 조성 등이 중요한 과제가 된다.

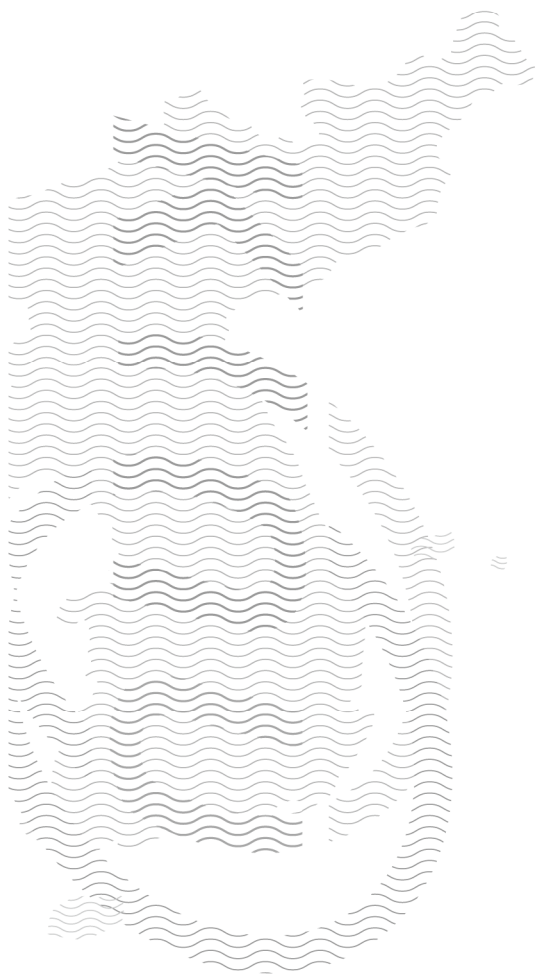
다음으로는 세계은행 평가 기준에서 볼 수 있었던 것처럼 제도적·행정적·실무적 비즈니스 환경을 개선할 필요가 있다. 이를 크게 몇 가지 유형으로 나눠 보면, 기반시설(전력, 교통 등) 투자 확대, 시장경제에 적합한 제도적 규제 환경 정비, 그리고 그러한 새로운 제도에 수반되는 행정 서비스 역량 및 법치 관행의 확립 등을 주요 개선 과제로 삼을 수 있다. 이처럼 비즈니스 환경을 개선해 나가는 과정에서는 남한 및 국제사회와의 정책 대화 및 지식 공유로부터 큰 도움을 받을 수 있다. 기반시설 투자의 경우 남한 및 국제사회의 대

규모 재정 지원이 매우 큰 역할을 할 수 있는데, 그러한 외부의 공공 투자가 원활하게 이루어지도록 하려면, 북한 당국 스스로 적극적인 개혁·개방을 추진하며 남한 및 국제사회와 협조하는 자세를 견지해야 한다.

북한 핵 문제가 해결되고 북한이 대외관계를 정상화하는 등 한반도 정세가 긍정적인 방향으로 발전하더라도 북한 당국이 개혁·개방을 추진하고 남한 및 국제사회와 협조하는 것은 쉬운 일이 아닐 것으로 보인다. 사회주의 제도와 이념을 장기간 유지하면서 생겨난 정치적·이념적 경직성과 사회문화적 관행, 오랜 국제적 고립에 따른 국제 규범 몰이해는 단기간 내에 해소될 수 있는 성격의 것이 아니다. 하지만 남북경협이 발전 잠재력을 현실화하여 한반도 공동 번영의 이상을 달성하려면, 어렵더라도 인내심을 가지고 장기 지속적으로 북한 당국을 설득해야 하며, 남한 내부적으로도 국민적 합의를 통해 북한 경제개발을 위한 지원을 효과적으로 추진하려는 노력이 필요하다.

Ⅲ. 남북경협 발전 잠재력: 제조업

김석진



1. 서론

제조업은 민간기업의 북한 진출이 가장 유망한 부문으로 여겨진다. 북한 같은 소규모 저소득 개발도상국(이하 개도국)은 내수시장 규모가 작으므로 서비스 부문 사업 기회는 제한적인 편이다. 이와 달리 제조업은 세계시장을 상대로 수출할 수 있으므로 발전 가능성이 훨씬 크다. 제조업은 다른 어떤 산업보다 생산성 증가 속도가 빨라 경제성장을 주도한다는 점에서 가장 중요한 부문이기도 하다.

지난 수십 년 동안 세계화가 빠르게 진행됨에 따라 제조업 부문에서 국제 생산 네트워크와 글로벌 가치사슬(global value chain)이 크게 발전했다는 점도 중요하다. 중국을 위시한 아시아 개도국의 대외개방, 무역 자유화, 국제 운송비용 하락, 국제 금융 시스템 발전 등에 힘입어 세계 각국 기업은 생산 공정을 세분화해 국별 특성에 맞게 분산 배치한 후 이를 상호 연결함으로써 훨씬 효율적인 생산 네트워크를 구축할 수 있게 되었다. 남한은 세계적인 제조업 강국 중 하나이며 남한 제조업체들은 이미 오래 전부터 활발하게 해외로 진출해 생산의 국제화에서 많은 경험을 쌓았다. 이런 경험은 남한 제조업의 북한 투자 전망을 낙관하게 수 있게 하는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

다른 한편, 개도국 제조업의 발전 경험과 생산의 국제화 실태를 보면, 나라마다 제조업의 성장 속도, 발전 수준, 수익성이 크게 다르고 업종 구성도 많이 다르며, 외자기업 유치 실적과 국제 네트워크에의 참여 정도도 크게 다르다. 어떤 환경에서든 제조업이 저절로 발전할 수 있는 것은 아니고, 기본적 여건을 갖추는 데에도 시일이 오래 걸리며, 외자기업을 유치하고 수준 높은 제조업을 육성하려면 지난한 개혁·개방 노력이 필요한 것이다. III장에서는 제조업 발전

의 필요조건이 무엇인지 살펴보고, 이에 비춰 남한 기업의 대북 진출 여건은 어떠한지 진단한 다음, 제조업 부문 남북경협을 활성화하기 위해 필요한 정책 과제를 정리해 본다.

2. 제조업의 일반적 발전 여건

가. 요소 부존도와 요소 집약도

어느 나라에서 어떤 산업이 발전하게 되는지 결정하는 요인은 여러 가지가 있지만, 가장 중요하고 기본적인 요인으로는 각국의 생산요소 부존도(이하 요소 부존도)와 각 산업의 생산요소 집약도(이하 요소 집약도)를 꼽을 수 있다. 생산요소는 (물적)자본, 인적자본, 자연자원(토지와 지하자원), 노동 등으로 대별할 수 있으며, 요소 부존도 및 요소 집약도는 노동을 기준으로 한 상대적 척도, 즉 노동 대비 자본, 인적자본 및 자연자원의 비율로 나타낼 수 있다.

각국의 요소 부존도(factor endowments)는 각국의 (생산가능 또는 경제활동)인구, 자본스톡, 교육수준(평균 교육기간), 경작지 면적, 지하자원의 자산가치 등을 측정해 평가할 수 있는데, 여기서 중요한 것은 절대적 수준이 아니라 상대적 비율이다. 예를 들어 자본이 풍부한 나라는 자본스톡의 절대량이 많은 나라가 아니라 노동 대비 자본스톡 비율이 높은 나라를 의미한다. 한편 각 산업의 요소 집약도(factor intensity)는 해당 산업의 제품을 생산하는 데 필요한 생산요소 간 비율을 의미한다. 예를 들어 노동 대비 자본 비율이 높은 산업은 자본 집약적 산업이고, 이 비율이 낮은 산업은 노동 집약적 산업이다.

국제무역의 헉셔-올린 모형(Heckscher-Ohlin Model)은 각국은

자국이 상대적으로 많이 보유하고 있는 요소를 상대적으로 집약적으로 사용하여 생산되는 상품에 비교우위를 갖게 되며, 따라서 이 상품을 수출하게 된다는 것을 보여준다. 헉셔-올린 모형은 국제무역을 설명하는 이론으로서 본래는 수출산업 발전 요인을 이야기하는 것이지만, 오늘처럼 국제무역이 크게 발전한 시대, 그리고 국제무역에 활발하게 참가하는 나라의 경우에는 산업 발전의 일반 이론으로 해석해도 큰 무리가 없다. 즉 이 이론에 따르면, 노동이 상대적으로 풍부한 나라에서는 노동 집약적 산업이 발전하고, 자본이 상대적으로 풍부한 나라에서는 자본 집약적 산업이 발전하며, 교육수준이 높은 나라에서는 기술 집약적(인적자본 집약적) 산업이 발전하고, 지하자원이 풍부한 나라에서는 광업이 발전한다. 요컨대 각국의 요소 부존도와 각 산업의 요소 집약도를 측정할 수 있다면, 각국의 산업 발전수준과 산업구조가 현재와 같은 모습이 된 이유를 설명할 수 있다.

뿐만 아니라 헉셔-올린 모형을 이용하면, 각국에서 향후 어떤 산업이 발전할 수 있을지, 즉 산업구조가 어떤 방향으로 변해 나갈 수 있을지도 개략적으로 예측할 수 있다. 각국의 요소 부존도와 각 산업의 요소 집약도는 고정 불변의 상수가 아니라 끊임없이 변하는 변수이며, 따라서 각국의 산업 발전수준과 산업구조 역시 계속 변해 나간다. 단, 그러한 변동은 기존의 요소 부존도와 요소 집약도, 그리고 이에 기초해 형성된 기존의 산업구조를 바탕으로 이루어지므로, 대개의 경우 장기적, 점진적, 규칙적인 양상을 띠게 되며, 이른바 ‘단번 도약’ 같은 현상은 나타나지 않거나 또는 예외적, 제한적으로만 나타난다. 각국의 산업 발전 양상에 대해 어느 정도 예측이 가능한 것은 이런 규칙성 덕분이다.

이제 유엔무역개발회의(UNCTAD) 연구자들이 개발한 방법론에 따

라 측정된 각 산업의 요소 집약도를 살펴보자.²⁵⁾ 유엔무역개발회의 연구자들은 장기간에 걸친 품목별 국제무역 데이터와 각국의 요소 부존도 데이터를 이용하여 서비스 등 비교역재를 제외한 교역재 부문(농업, 광업, 제조업)의 각 품목을 생산하는 데 필요한 생산요소 비율, 즉 현시 요소 집약도 지수(revealed factor intensity indexes)²⁶⁾의 장기 연도별 시계열을 추계했으며, 추계 결과는 계속 업데이트되어 유엔무역개발회의 데이터베이스로 제공되고 있다. <표 III-1>은 2000년 현재 SITC (제1판) 1단위 기준 대분류 업종별 현시 요소 집약도를 보여준다. 요소 집약도는 모두 노동을 기준으로 측정된 것으로서, 노동자 1인당 기타 각 요소의 양(자본가치, 교육기간, 지하자원 자산가치, 경작지 면적)을 의미한다.

<표 III-1>은 각 산업의 요소 집약도에 대해 일반적으로 알려져 있는 사실을 확인해 준다. 첫째로 주목할 것은 자본 집약 산업과 기술 집약(인적자본 집약) 산업이 대체로 일치한다는 사실이다. 즉 자본 집약도가 가장 높은 품목인 기계(전기·전자 포함)와 수송기기, 화학, 미분류 상품(주로 무기)은 인적자본 집약도가 가장 높은 품목이기도 하다. 따라서 두 가지 특성을 하나로 묶어 이들 업종을 자본·기술 집약 산업으로 불러도 무방하다.

25) Miho Shirotori, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot, "Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level," UNCTAD Study Series on Policy Issues in International Trade and Commodities (New York and Geneva: United Nations, 2010). 관련 데이터베이스는 UNCTAD 웹사이트에서 내려 받을 수 있다. 2010년 연구 결과(2007년까지의 SITC 및 HS 기준 데이터)는 <<https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/TAB-Data-and-Statistics.aspx>>에서 내려 받을 수 있고, 나중의 업데이트 추계 결과(2014년까지의 HS 기준 데이터)는 <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>> (검색일: 2019.4.12.)에서 볼 수 있다.

26) '현시(revealed)'라는 수식어를 붙인 것은 국제무역을 통해 '현시된' 결과를 이용해 각 품목의 요소 집약도를 간접적으로 추계했기 때문이다.

〈표 III-1〉 농업, 광업, 제조업 주요 품목의 현시 요소 집약도 (2000)

| 현시 자본 집약도 | | | | | 현시 인적자본 집약도 | | | | |
|-------------------|----------|----------|-------|----------|------------------|----------|----------|-------|----------|
| 순위 | SITC 1단위 | | 주요 산업 | 집약도 (달러) | 순위 | SITC 1단위 | | 주요 산업 | 집약도 (년) |
| | 코드 | 품명 | | | | 코드 | 품명 | | |
| 1 | 7 | 기계와 수송기기 | 제조업 | 87,231 | 1 | 7 | 기계와 수송기기 | 제조업 | 8.23 |
| 2 | 9 | 미분류 상품 | 제조업 | 75,250 | 2 | 5 | 화학 | 제조업 | 7.66 |
| 3 | 5 | 화학 | 제조업 | 72,169 | 3 | 9 | 미분류 상품 | 제조업 | 7.60 |
| 4 | 6 | 재료별 공산품 | 제조업 | 62,059 | 4 | 6 | 재료별 공산품 | 제조업 | 7.06 |
| 5 | 8 | 기타 공산품 | 제조업 | 60,941 | 5 | 8 | 기타 공산품 | 제조업 | 7.04 |
| 6 | 1 | 음료와 담배 | 제조업 | 52,538 | 6 | 1 | 음료와 담배 | 제조업 | 6.95 |
| 7 | 3 | 광물성 연료 | 광업 | 47,869 | 7 | 3 | 광물성 연료 | 광업 | 6.94 |
| 8 | 2 | 원자재 | 광업 | 42,159 | 8 | 2 | 원자재 | 광업 | 6.37 |
| 9 | 0 | 식품과 산 동물 | 농업 | 39,067 | 9 | 0 | 식품과 산 동물 | 농업 | 6.27 |
| 10 | 4 | 동식물성 유지 | 농업 | 34,756 | 10 | 4 | 동식물성 유지 | 농업 | 5.67 |
| 현시 자연자원(지하자원) 집약도 | | | | | 현시 자연자원(경작지) 집약도 | | | | |
| 순위 | SITC 1단위 | | 주요 산업 | 집약도 (달러) | 순위 | SITC 1단위 | | 주요 산업 | 집약도 (ha) |
| | 코드 | 품명 | | | | 코드 | 품명 | | |
| 1 | 3 | 광물성 연료 | 광업 | 12,070 | 1 | 9 | 미분류 상품 | 제조업 | 0.79 |
| 2 | 9 | 미분류 상품 | 제조업 | 7,253 | 2 | 0 | 식품과 산 동물 | 농업 | 0.79 |
| 3 | 5 | 화학 | 제조업 | 6,119 | 3 | 4 | 동식물성 유지 | 농업 | 0.74 |
| 4 | 2 | 원자재 | 광업 | 5,256 | 4 | 2 | 원자재 | 광업 | 0.74 |
| 5 | 7 | 기계와 수송기기 | 제조업 | 4,705 | 5 | 3 | 광물성 연료 | 광업 | 0.69 |
| 6 | 1 | 음료와 담배 | 제조업 | 4,614 | 6 | 1 | 음료와 담배 | 제조업 | 0.61 |
| 7 | 0 | 식품과 산 동물 | 농업 | 4,422 | 7 | 5 | 화학 | 제조업 | 0.59 |
| 8 | 6 | 재료별 공산품 | 제조업 | 4,342 | 8 | 7 | 기계와 수송기기 | 제조업 | 0.56 |
| 9 | 4 | 동식물성 유지 | 농업 | 3,795 | 9 | 6 | 재료별 공산품 | 제조업 | 0.55 |
| 10 | 8 | 기타 공산품 | 제조업 | 3,607 | 10 | 8 | 기타 공산품 | 제조업 | 0.46 |

자료: Miho Shirotori, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot, "Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level," UNCTAD Study Series on Policy Issues in International Trade and Commodities (New York and Geneva: United Nations, 2010), p. 24.

주: SITC 제1판(revision 1) 기준.

재료별 공산품(철강·금속과 식물)의 자본 및 인적자본 집약도는 중간 정도이며, 기타 공산품(의류 등 경공업 제품)과 음료·담배는 제조업 중에서 자본 및 인적자본 집약도가 가장 낮다. 둘째, 광업과 농업에 속하는 품목들은 지하자원 집약도가 높거나 경작지 집약도가 높다. 셋째, 앞의 두 가지 사실로부터 경공업(의류, 식품가공업 등)은 자본 집약도, 인적자원 집약도, 지하자원 집약도, 경작지 집약도가 모두 낮은 편이라는 것, 즉 다른 업종에 비해 상대적으로 노동 집약도가 높다는 것을 확인할 수 있다.

여기서 주의해야 할 점은 실제 산업 특성은 방금 설명한 개략적 구조보다 훨씬 복잡하다는 것이다. 대분류 산업 아래의 중분류, 세분류, 세세분류로 내려가면 개별 업종마다 요소 집약도가 크게 달라진다. 이 점을 고려해 유엔무역개발회의 연구자들은 SITC 4 또는 5단위(주로 5단위지만 일부는 4단위) 기준 세부 품목별로 현시 요소 집약도를 추계한 다음, 세부 품목들을 발전수준(자본 집약도 및 인적자본 집약도)이 낮은 품목군(cluster)에서 높은 품목군까지 6개의 품목군으로 분류했다. <표 III-2>는 이렇게 분류된 품목군별 현시 자본 집약도와 현시 인적자본 집약도를 보여준다. 품목군별 요소 집약도 간 격차는 앞에서 본 SITC 1단위 기준 품목별 요소 집약도 간 격차보다 훨씬 크게 벌어진다. 즉 SITC 1단위 기준으로 같은 업종에 속하는 품목들 사이에서도 요소 집약도 격차가 커서, 세부품목들을 SITC 1단위 기준으로 묶지 않고, 요소 집약도가 비슷한 품목끼리 재분류해 품목군을 만들어 보면, 품목군 간 요소 집약도 격차가 더 뚜렷하게 드러난다는 것이다.

〈표 III-2〉 품목군별 현시 자본 집약도 및 인적자본 집약도 지수 (2000)

| | 저 ← 발전수준 → 고 | | | | | |
|-----------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| | 품목군 1 | 품목군 2 | 품목군 3 | 품목군 4 | 품목군 5 | 품목군 6 |
| 현시 자본 집약도 지수 (달러) | 10,783 | 23,386 | 39,601 | 58,076 | 81,636 | 102,341 |
| 현시 인적자본 집약도 지수 (년) | 3.3 | 5.2 | 6.4 | 7.4 | 8.2 | 9.0 |

자료: Miho Shirotori, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot, "Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level," p. 26.

이번에는 대분류 산업 내 세부품목별로 요소 집약도가 얼마나 다양할 수 있는지 살펴보자. 〈표 III-3〉은 SITC (제1판) 2단위 기준 주요 공산품의 세부 품목들(4, 5단위)이 발전수준별로 분류된 6개 품목군 중 어디에 얼마만큼 속하는지 구성비율을 추계한 결과이다. 예를 들면, 유기화학물(SITC 51)에 속하는 세부품목 중에서 20.8%는 발전수준이 가장 높은(즉, 자본 집약도 및 인적자본 집약도가 가장 높은) 품목군 6에 속하며, 32.3%는 품목군 5, 26.0%는 품목군 4에 속한다. 〈표 III-1〉에서 SITC 1단위 기준으로 발전수준이 가장 높은 것으로 나타난 기계, 전기·전자, 수송기기 산업의 세부품목 중 다수는 여기에서도 발전수준이 가장 높은 품목군 5, 6에 속하지만, 발전수준이 중간 정도인 품목군 3, 4에 속하는 경우도 꽤 있다. 반대로 대표적인 경공업 제품인 의류의 세부품목 중 대략 절반은 발전수준이 낮은 품목군 2에 속하지만, 발전수준이 중간 정도인 3, 4에 속하는 비중도 상당히 높다. 역시 경공업 제품으로 인식되는 잡제품의 세부품목은 훨씬 더 특성이 다양해서 품목군 1~6에 널리 분포되어 있고, 발전수준이 높은 품목군 5, 6에 속하는 경우도 꽤 있다. 대표적인 중공업인 철강·금속 산업이나 대표적인 경공업으로 인식되는 직물 산업의 세부품목도 다양한 발전수준에 걸쳐 있다.

〈표 III-3〉 주요 공산품 내 세부품목의 품목군별 구성비율 (2000)

(단위: %)

| SITC 코드 | 품명 | 저 ← 발전수준 → 고 | | | | | | 합계 |
|---------|----------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| | | 품목군 1 | 품목군 2 | 품목군 3 | 품목군 4 | 품목군 5 | 품목군 6 | |
| 51 | 유기화학물 | 2.1 | 11.5 | 7.3 | 26.0 | 32.3 | 20.8 | 100 |
| 54 | 의약품 | 0.0 | 10.0 | 0.0 | 0.0 | 70.0 | 20.0 | 100 |
| 58 | 플라스틱 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 14.3 | 71.4 | 14.3 | 100 |
| 59 | 기타 화학제품 | 0.0 | 3.8 | 7.7 | 15.4 | 38.5 | 34.6 | 100 |
| 65 | 직물 | 8.6 | 25.9 | 21.0 | 27.2 | 13.6 | 3.7 | 100 |
| 66 | 비금속 광물제품 | 0.0 | 15.1 | 15.1 | 24.5 | 28.3 | 17.0 | 100 |
| 67 | 철강제품 | 0.0 | 4.3 | 17.4 | 32.6 | 21.7 | 23.9 | 100 |
| 68 | 비철금속제품 | 4.3 | 4.3 | 26.1 | 21.7 | 15.2 | 28.3 | 100 |
| 71 | 기계류 | 0.0 | 0.0 | 1.4 | 11.1 | 43.1 | 44.4 | 100 |
| 72 | 전기·전자 | 0.0 | 0.0 | 11.4 | 22.9 | 34.3 | 31.4 | 100 |
| 73 | 수송기기 | 0.0 | 3.3 | 16.7 | 10.0 | 33.3 | 36.7 | 100 |
| 82 | 가구 | 0.0 | 25.0 | 0.0 | 50.0 | 25.0 | 0.0 | 100 |
| 84 | 의류 | 12.5 | 54.2 | 12.5 | 20.8 | 0.0 | 0.0 | 100 |
| 85 | 신발 | 0.0 | 20.0 | 60.0 | 20.0 | 0.0 | 0.0 | 100 |
| 86 | 전문기기(과학·측정·광학) | 0.0 | 0.0 | 2.3 | 25.6 | 32.6 | 39.5 | 100 |
| 89 | 잡제품 | 4.7 | 11.8 | 24.7 | 31.8 | 15.3 | 11.8 | 100 |
| 95 | 무기와 탄약 | 16.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 50.0 | 33.3 | 100 |

자료: Miho Shirotori, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot, "Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level," p. 28.

주: SITC 제1판(revision 1) 기준.

이제 각국의 요소 부존도를 알면, 각국에서 발전한 산업의 요소 집약도가 어떠한지, 다시 말해서 각국에서 어떤 요소 집약 특성을 가진 산업이 발전해 있는지를 어느 정도 짐작할 수 있다. 〈표 III-4〉는 2000년 현재 세계 95개 주요국의 요소 부존도를 추계한 다음, 요소 부존 특성이 비슷한 나라들끼리 5개 국가군으로 묶어 국가군별 평균 요소 부존도를 계산해 본 결과이다. 국가군 1과 2는 대체로 저소득 또는 중하위 소득 국가들이고, 국가군 3은 중상위 소득 국가,

국가군 4와 5는 고소득 국가인 경우가 대부분이다.²⁷⁾ <표 Ⅲ-2>와 <표 Ⅲ-4>를 함께 살펴보면, 국가군 1, 2에 속하는 나라들에서는 품목군 1, 2에 속하는 (노동 집약적이거나 천연자원 집약적인) 제품들이 생산되고 있을 가능성이 높고, 국가군 3에서는 품목군 3, 4, 국가군 4, 5에서는 (자본·기술 집약적인) 품목군 5, 6이 생산되고 있을 가능성이 높음을 알 수 있다. 요컨대 장기간 투자를 많이 해서 자본을 많이 축적해 놓은 나라, 그리고 교육수준이 높은 나라에서는 수준 높은 산업들이 발전해 있지만, 반대로 자본을 많이 축적하지 못했고 교육수준도 낮은 나라에서는 대체로 저급한 산업 활동만 나타난다는 뜻이다.

<표 Ⅲ-4> 국가군별 요소 부존도 (2000)

| | 저 ← 발전수준 → 고 | | | | |
|--------------|--------------|--------|--------|--------|---------|
| | 국가군 1 | 국가군 2 | 국가군 3 | 국가군 4 | 국가군 5 |
| 국가 수 | 41 | 13 | 22 | 2 | 17 |
| 자본 부존도 (달러) | 9,366 | 11,942 | 36,781 | 90,764 | 101,711 |
| 인적자본 부존도 (년) | 3.1 | 2.7 | 6.8 | 10.3 | 8.7 |
| 경작지 부존도 (ha) | 0.47 | 1.50 | 0.65 | 4.59 | 0.51 |

자료: Miho Shirotori, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot, "Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level," pp. 16~17.

주: 취업자 1인당 요소 부존도를 의미함.

자연조건을 제외한 요소 부존도(자본 부존도 및 인적자본 부존도)는 장기적인 역사 과정의 결과로 형성된 구조적 요인이다. 따라서 각국의 요소 부존도가 그 나라 산업구조의 수준을 결정한다는 이론은 단기간 내에 산업구조를 고도화하기란 매우 어렵다는 것, 이른바 ‘단변 도약’이란 환상일 가능성이 높다는 것을 시사한다.

27) 국가군 4는 호주와 캐나다 2개 국가로만 이루어져 있다. 호주와 캐나다는 인구 대비 토지 부존도가 매우 높은 독특한 특성 때문에 다른 선진국과 별도의 국가군으로 묶었다.

나. 글로벌 가치사슬과 제도·정책 환경

요소 부존도와 요소 집약도 외에 제조업의 발전 양상을 결정할 또 다른 중요한 요인들이 있다. II장에서 살펴본 해외직접투자 결정요인과 비즈니스 환경 변수는 당연히 각국의 제조업 발전에 중요한 영향을 미친다. 세계화가 진전되고 국제 생산 네트워크가 크게 발전함에 따라 오늘의 국제무역에서는 글로벌 가치사슬(GVC: global value chains)의 특성이 점점 더 뚜렷해지고 있으며, 글로벌 가치사슬에 참여하는 산업, 업종, 품목의 경우에는 해외직접투자 결정요인 및 비즈니스 환경 변수가 더욱 큰 중요성을 갖게 되었다.

이 점을 구체적·실증적으로 보여주기 위해 최근 세계은행 연구자들은 국제무역 품목들을 GVC 품목(글로벌 가치사슬에 연계되어 있는 품목)과 비GVC 품목으로 분류하고, 각 품목의 수출역량을 결정하는 요인들을 확인해 보았다.²⁸⁾ <표 III-5>에서 보듯이 HS 6단위 세부품목 총 4,897개 중에서 GVC 품목은 1,236개, 비GVC 품목은 3,661개로, 숫자로만 따지면 GVC 품목이 훨씬 적다. 그러나 농업과 광업을 제외한 제조업 부문, 그 중 특히 기계, 전기·전자, 수송기기, 의류, 직물 등 국제무역에서 주요 부분을 차지하는 주요 산업에서는 GVC 품목의 비중이 높다. 한편, 제조업 중에서 소재 산업인 화학과 금속 등은 기술적 특성상 생산공정을 분할하기 어려워 글로벌 가치사슬이 별로 발전해 있지 않다.

28) Vilas Pathikonda and Thomas Farole, "The Capabilities Driving Participation in Global Value Chains," Policy Research Working Paper 7804 (Washington, DC: World Bank, 2016), pp. 1~27. 이 논문에서 개발된 방법론은 세계은행이 남아프리카 관세동맹 회원국(남아공, 보츠와나, 나미비아, 스와질랜드, 레소토) 수출산업 육성방안 수립을 위해 준비한 다음 보고서에서 활용되었다. World Bank, *Factory Southern Africa? SACU in Global Value Chains: Summary Report* (Washington, DC: World Bank, 2016).

〈표 III-5〉업종별 GVC 및 비GVC 품목의 수

| HS 코드 | 범주명 | GVC 품목 | | | 비GVC 품목 | 총계 |
|-------|-------------|--------|-----|-----|---------|-------|
| | | 소계 | 최종재 | 중간재 | | |
| 01-05 | 동물 | 0 | 0 | 0 | 193 | 193 |
| 06-15 | 채소 | 0 | 0 | 0 | 312 | 312 |
| 16-24 | 식재료 | 0 | 0 | 0 | 178 | 178 |
| 25-27 | 광물 | 0 | 0 | 0 | 147 | 147 |
| 28-38 | 화학(플라스틱 제외) | 1 | - | - | 735 | 736 |
| 39-40 | 플라스틱, 고무 | 12 | 0 | 12 | 177 | 189 |
| 41-43 | 가죽 | 5 | 4 | 1 | 58 | 63 |
| 44-49 | 목재 | 1 | - | - | 218 | 219 |
| 50-60 | 직물 | 320 | 0 | 320 | 194 | 514 |
| 61-63 | 의류 | 233 | 231 | 2 | 58 | 291 |
| 64-67 | 신발 | 42 | 29 | 13 | 13 | 55 |
| 68-71 | 석재, 유리 | 6 | 0 | 6 | 181 | 187 |
| 72-83 | 금속 | 33 | 0 | 33 | 510 | 543 |
| 84-85 | 기계, 전기·전자 | 360 | 50 | 310 | 397 | 757 |
| 86-89 | 수송기기 | 56 | 14 | 42 | 76 | 132 |
| 90-97 | 잡제품 | 167 | 90 | 77 | 213 | 380 |
| 98-99 | 특수제품 | 0 | - | - | 1 | 1 |
| 총계 | | 1,236 | 418 | 816 | 3,661 | 4,897 |

자료: Vilas Pathikonda and Thomas Farole, "The Capabilities Driving Participation in Global Value Chains," Policy Research Working Paper 7804 (Washington, DC: World Bank, 2016), pp. 8~9.

주: 세부품목은 HS 6단위 기준.

각 품목의 수출역량을 결정하는 요인, 다시 말해서 수출산업 발전 요인은 무엇일까? 세계은행 연구자들은 이를 〈표 III-6〉에서 볼 수 있듯이 3개 범주, 9개 요인으로 정리했는데, 그 내용은 II장에서 살펴본 해외직접투자 결정요인 및 비즈니스 환경 변수에 속하는 것들과 비슷하다. 첫째, 고정 역량(정부 정책으로 바꿀 수 없는 역량)에 해당하는 2개 요인은 수출시장과의 인접성(proximity to markets)과 자연자본이다. 둘째, 장기 정책변수로 분류된 3개 요인은 인적자본 및 물적자본과 제도자본(institutional capital)이다. 인적자본과 물적자본은 앞항에서 살펴본 것과 같고, 제도자본은 법치 수준이나

제도적 환경과 같은 뜻으로, II장에서 살펴본 국가관리지표(governance indicators)로 측정할 수 있다. 이들 요인은 정부가 노력하면 장기적으로 개선할 수 있으므로 장기 정책변수에 해당한다. 셋째, 단기 정책변수는 물류, 임금 경쟁력, 시장 접근성(market access) 및 투입재 접근성(access to inputs)이다. 물류는 물류 관련 종합적 역량으로서 II장에서 살펴본 물류성과지수(logistics performance indexes)로 측정할 수 있다. 임금 경쟁력은 그 나라의 소득수준을 반영하는 구조적 변수이지만, 정부의 최저임금 정책 및 환율정책(환율에 따라 달러 표시 임금이 달라지므로)에 따라 단기적으로도 상당히 변동할 수 있으므로 단기 정책변수로 분류되었다. 시장 및 투입재 접근성은 무역 상대국(수출시장 및 투입재 공급국)의 제도적 무역장벽(관세 및 비관세 장벽)을 의미한다.

〈표 III-6〉 (수출)역량의 개념과 지표 및 수출 결정요인으로서 통계적 유의성

| 범주 | 역량 | 지표 | 각 품목의 수출에 대한 통계적 유의성 | | |
|----------------|----------|----------------|----------------------|-----|---------|
| | | | GVC 품목 | | 비GVC 품목 |
| | | | 최종재 | 중간재 | |
| 고정 역량 | 시장과의 인접성 | 거리(GDP 가중치 이용) | × | *** | × |
| | 자연자본 | 자연자본의 총가치 | × | × | × |
| 장기 정책 변수 | 인적자본 | 평균 교육기간(연) | × | *** | × |
| | 물적자본 | 1인당 자본스톡 | × | *** | × |
| | 제도자본 | 법치 수준(국가관리지표) | × | *** | × |
| 단기 정책 변수 | 물류 | 물류성과지수 | × | *** | × |
| | 임금 경쟁력 | 최저임금 | *** | × | * |
| | 시장 접근성 | 무역 상대국의 무역장벽 | × | *** | × |
| | 투입재 접근성 | 무역 상대국의 무역장벽 | *** | × | × |

자료: Vilas Pathikonda and Thomas Farole, "The Capabilities Driving Participation in Global Value Chains," pp. 7~11.

주: ***는 $p < 0.01$, *는 $p < 0.1$ 수준에서 통계적으로 유의함을 의미하며, ×는 통계적 유의성이 없음을 의미함.

세계은행 연구자들이 실시한 계량분석에 의하면, 이상의 9개 변수는 GVC 품목의 수출에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지만, 비 GVC 품목의 수출에는 그렇지 않은 것으로 나타난다. 비GVC 품목은 농수산물, 광산물, 기초소재에 해당하는 경우가 많아 특정 자연자원(경작지, 특정 지하자원 등) 부존도가 주된 수출 결정요인이 되기 때문이다. 이와 달리 GVC 품목에서는 인적자본 및 물적자본 부존도가 중요할 뿐 아니라, 수출시장과의 인접성, 제도적 환경, 물류 환경, 상대국의 무역장벽 같은 더 폭넓은 비즈니스 환경 변수가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타난다.

여기서 눈여겨보아야 할 점은 GVC 품목 중 최종재와 중간재에 대해 결정요인이 다르게 나타났다는 것이다. GVC 품목 중 최종재는 의류, 신발, 전기·전자 완제품, 잡제품 등 노동 집약적 특성이 강한 업종에 속하며, 이들에 대해서는 전반적인 비즈니스 환경 변수가 아니라 임금 경쟁력과 투입재 접근성 등 2개 변수가 중요한 것으로 나타났다. 즉 임금이 낮으며, 그리고 최종재 생산에 필요한 원부자재, 부품, 설비를 수입할 때 무역장벽이 문제가 되지 않는다면, GVC 최종재의 수출역량이 발전할 수 있다는 뜻이다. 이와 달리 GVC 중간재(대표적인 것은 기계, 전기·전자 부품)의 수출역량은 나머지 요인들, 즉 인적 및 물적자본 부존도와 제도적 환경, 물류 환경, 무역장벽, 수출시장과의 인접성 등에 의해 형성되는 것으로 나타났다. 요컨대 수출산업의 발전요인은 업종의 특성(GVC 참여 여부 및 최종재나 중간재나)에 따라 크게 다른 것으로 나타났다.

세계은행 연구자들은 앞항에서 살펴본 유엔무역개발회의 연구자들의 현시 요소 집약도 측정 방법을 원용해 업종별로 해당 수출산업이 발전하는 데 필요한 역량의 수준을 요인별로 나누어 구체적 점수를 측정해 보았다. <표 III-7>은 그 중 주요 6개 업종에 대해 요인별

로 측정된 현시 역량 집약도(revealed capability intensity) 추정치를 정리한 것이다. 이 표에 나오는 숫자는 표준점수이다. 즉 0은 평균이고, 1은 평균보다 1 표준편차만큼 높은 수준, -1은 평균보다 1 표준편차만큼 낮은 수준을 의미한다.

〈표 Ⅲ-7〉 업종별 현시 역량 집약도 추정치 (표준점수)

| 범주 | 역량 | 직물 | 의류 | 신발 (완제품) | 금속 | 기계· 전기· 전자 (완제품) | 기계· 전기· 전자 (부품) | 수송 기기 |
|----------------|----------|-------|-------|-------------|-------|---------------------------|--------------------------|----------|
| 고정 역량 | 시장과의 인접성 | 0.28 | -0.16 | 0.20 | 0.58 | 0.39 | 0.28 | 0.54 |
| | 자연 자본 | 0.18 | -0.09 | 0.42 | 0.11 | 0.97 | 0.23 | 0.03 |
| 장기 정책 변수 | 인적 자본 | -0.19 | -0.17 | -0.18 | 0.62 | 0.50 | 0.49 | 0.72 |
| | 물적 자본 | -0.04 | -0.48 | -0.14 | 0.76 | 0.16 | 0.28 | 0.69 |
| | 제도적 자본 | -0.06 | -0.41 | -0.13 | 0.73 | 0.34 | 0.47 | 0.76 |
| 단기 정책 변수 | 물류 | 0.15 | -0.41 | 0.16 | 0.86 | 0.74 | 0.61 | 0.98 |
| | 임금 경쟁력 | 0.08 | 0.44 | 0.14 | -0.56 | -0.05 | -0.21 | -0.50 |
| | 시장 접근성 | -0.06 | -0.63 | 0.20 | 0.33 | 0.33 | 0.22 | 0.32 |
| | 투입재 접근성 | 0.17 | 0.20 | 0.31 | 0.13 | 0.13 | 0.11 | 0.33 |

자료: Vilas Pathikonda and Thomas Farole, "The Capabilities Driving Participation in Global Value Chains," p. 12.

이 표의 의미는 다음과 같이 해석할 수 있다. 예를 들어 의류의 경우 (+) 수치를 보인 현시 역량 집약도는 임금 경쟁력과 투입재 접근성 둘뿐인데, 이는 의류를 수출하는 데는 평균보다 높은 임금 경쟁력(즉 평균보다 낮은 임금)과 투입재 접근성이 필요하다는 뜻이다. 달리 말해서 나머지 역량은 평균보다 낮아도 의류 수출이 가능하다는 뜻이기도 하다. 이와 달리 기계·전기·전자(부품)의 현시 역량 집약도 중에서는 임금 경쟁력만 평균보다 낮고 나머지는 모두 높다. 즉 대다수 요인에서 평균보다 높은 역량을 갖춰야 기계·전기·

전자(부품)의 수출이 가능하다는 뜻이다. 평균과의 격차가 요인별로 크게 다르다는 점도 중요하다. 기계·전기·전자(부품)의 경우 특별히 우월한 역량을 갖춰야 하는 요인은 물류, 인적자본, 제도적 환경으로 나타난다. 금속, 수송기기 등 여타의 주요 산업에서도 물류, 인적자본, 제도적 환경이 특별히 우수해야 하며, 물적자본 축적 수준도 높아야 한다.

요컨대 의류, 신발 같은 노동 집약 산업은 임금 수준이 낮기만 하면 수출산업으로 육성할 수 있지만, 그 외의 주요 제조업, 즉 자본·기술 집약 산업은 인적 및 물적자본을 충분히 축적하고 양호한 제도적 환경까지 갖춰야 비로소 수출산업이 될 수 있다는 것이다. 자본·기술 집약 산업이 발전하려면 물류 환경이 우수해야 한다는 점도 강조할 필요가 있다. 자본·기술 집약 산업, 그 중 특히 기계, 전기·전자, 자동차 같은 주요 GVC 업종들에서는 국제 생산 네트워크가 복잡하게 발전해 있어 효율적인 국제 물류가 매우 중요하기 때문이다. 세계은행 연구자들은 물류 환경을 단기 정책변수로 분류하고 있지만, 여기서 단기란 상대적으로 단기라는 의미일 뿐이다. 단기 정책변수들도 몇 년 내에 크게 바꾸기는 어려우며, 적어도 10년 이상 지속적인 노력을 기울여야 현저한 개선을 기대할 수 있다. 결론적으로, 수출 역량 결정요인에 관한 세계은행의 연구는 글로벌 가치사슬이 발전함에 따라 II장에서 살펴본 전반적 비즈니스 환경, 그 중 특히 제도와 정책 변수의 중요성이 커졌음을 보여주고 있다.

다. 외자유치를 통한 산업구조 고도화

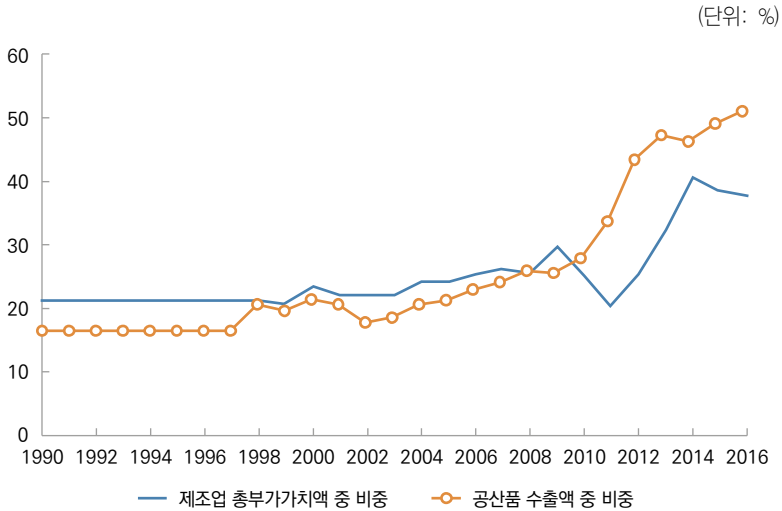
이제까지 살펴본 제조업(특히 수출산업)의 발전 여건에 관한 이론은 북한 같은 저소득 개도국에서는 제조업 발전이 쉽지 않다는 것을 보여준다. 의류, 신발, 식품가공, 잡제품 등 흔히 경공업이라고 부르

는 저임금 저부가가치 노동 집약 제조업은 비교적 짧은 기간 내에 발전시킬 수 있고 수출 역량도 가질 수 있지만, 고임금 고부가가치 자본·기술 집약 제조업을 발전시키려면 훨씬 더 오랜 시일과 지난한 개혁 노력이 필요하다.

그런데 오늘날에는 세계화 추세에 따라 저소득 개도국에서도 비교적 짧은 기간 내에 한층 더 수준 높은 산업들이 발전할 가능성이 생겨나고 있다. 수준 높은 산업에 필요한 여러 조건을 갖추는 데 외국 투자 기업(이하 외자기업)과 국제 원조 공여자들(선진국 정부와 국제기구)이 큰 도움을 줄 수 있기 때문이다. 해당 국가 정부가 외자기업과 국제사회에 우호적이고 협조적인 정책을 실시할 경우, 제조업 발전 여건을 갖추는 데 걸리는 시일을 대폭 단축할 수 있다는 뜻이다.

저소득 개도국 중에서 지난 20여 년 동안 이런 방법을 통해 수준 높은 수출산업을 육성하는 데 성공한 대표적 사례 중 하나는 베트남이다. <그림 Ⅲ-1>에서 볼 수 있듯이 베트남의 제조업 총부가가치에서 중고위 기술(medium-high tech) 및 고위 기술(high tech) 산업이 차지하는 비중은 20%대에 머물다가 2010년대에 빠르게 상승해 최근에는 40% 근방으로 올라섰고, 공산품(제조업 제품) 수출액 중에서 중고위 및 고위 기술 산업이 차지하는 비중은 50%를 넘어섰다. <표 Ⅲ-8>에서 볼 수 있듯이 중고위 및 고위 기술 산업은 전기·전자, 기계, 자동차, 화학 같은 주요 제조업을 가리킨다. 그 중 베트남에서 활발하게 발전한 산업은 전기·전자(특히 통신기기)이다. 지난 10여 년 동안 베트남의 전기·전자 산업 발전 속도는 너무 빨라서 거의 '단번 도약'이라고 불러도 좋을 정도였다.

〈그림 III-1〉 베트남의 중고위 및 고위 기술 산업 비중 추이



자료: UNIDO, Competitive Industrial Performance Database 2018, <<http://stat.unido.org/database/CIP%202018>> (검색일: 2019.4.17.).

주: 중고위 및 고위 기술 산업의 정의에 대해서는 〈표 III-8〉 참조.

〈표 III-8〉 제조업의 기술수준별 분류

| 기술 수준 | 주요 업종 |
|--------|------------------------------------|
| 고위 기술 | 제약, 컴퓨터, 통신기기, 광학·측정·의료장비, 항공기 |
| 중고위 기술 | 화학, 기계, 전기기기, 자동차, 기타 수송장비 |
| 중저위 기술 | 정유, 고무·플라스틱, 철강·금속제품, 비금속 광물제품, 조선 |
| 저위 기술 | 음식료품, 담배, 직물, 의류, 신발, 가구, 제지, 잡제품 |

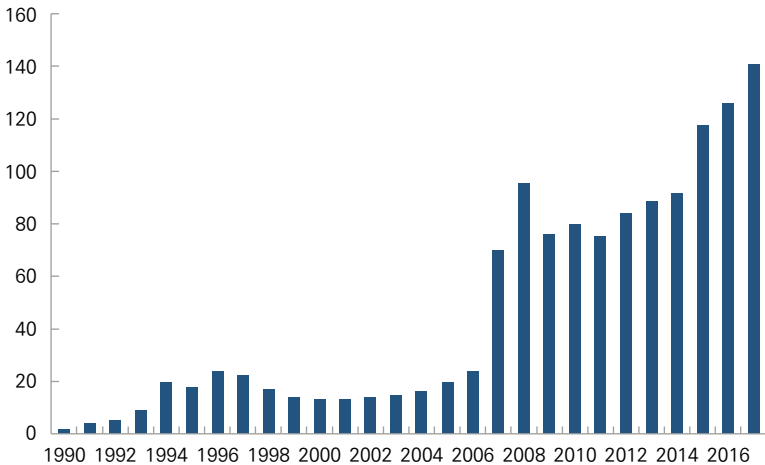
자료: UNIDO, *Industrial Development Report 2018, Demand for Manufacturing: Driving Inclusive and Sustainable Industrial Development* (Vienna: UNIDO, 2017), p. 219.

베트남 전기·전자 산업이 그토록 빠르게 성장하고 있는 것은 글로벌 기업들이 대거 베트남에 진출하고 있기 때문이다. 베트남 전기·전자 산업의 주요 부분은 휴대폰과 반도체인데, 그 주역은 삼성, 인텔, LG 같은 글로벌 IT 제조업체들이다. 이들은 베트남이 WTO에 가입한 2006년 이후 베트남을 휴대폰과 반도체의 글로벌 수출기지

로 적극 육성하고 있다. <그림 Ⅲ-2>에서 보듯이 베트남이 대외개방을 시작한 1990년대 초에서 2000년대 중엽까지 베트남의 외국인 직접투자 유입액은 연간 10~25억 달러 수준에서 정체했지만, 2000년대 중엽 이후 연간 50억 달러 이상, 최근에는 연간 100억 달러를 훨씬 넘는 수준으로 증가했다. 투자 업종도 크게 달라져 과거에는 의류, 신발 등 경공업 중심이었지만, 최근에는 휴대폰, 반도체 등 고위기술 산업이 중심을 이루고 있다.

<그림 Ⅲ-2> 베트남의 외국인 직접투자 유입액(annual flow) 추이

(단위: 억 달러)



자료: UNCTAD, FDI Statistics, <<https://unctadstat.unctad.org/EN>> (Accessed April 10, 2019).

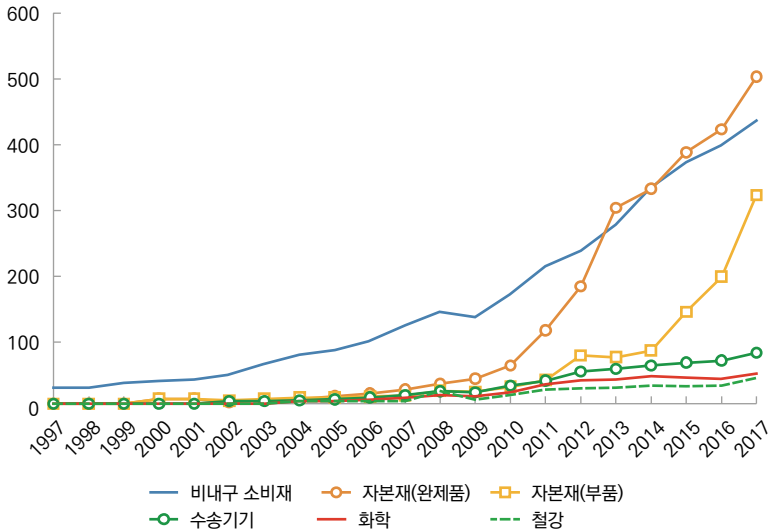
베트남의 수출품목 구성도 크게 바뀌었다. <그림 Ⅲ-3>에서 보듯이 베트남이 대외개방을 시작한 이후 약 20년 동안은 비내구 소비재(의류와 신발 등 경공업 제품)가 주력 수출품이었지만, 2010년을 전후한 시점부터 자본재 완제품(대부분 휴대폰)과 자본재 부품(대부분 반도체) 수출이 급증세를 보이고 있다. 수송기기, 화학, 철강 등 여

타 자본·기술 집약 제품의 수출도 아직은 규모가 크지 않지만 꾸준히 증가하고 있다. 여기서 주목할 것은 중위 기술에 속하는 자동차, 화학, 철강보다 고위 기술에 해당하는 휴대폰, 반도체 같은 산업이 훨씬 빠르게 발전했다는 점이다. 이는 앞항에서 논의한 글로벌 가치사슬의 발전 덕분이다. 휴대폰이나 반도체는 산업 전체의 수준은 매우 높지만, 다른 주요 산업에 비해 생산공정의 성격이 더 다양하고 공정별 분할 배치가 어렵지 않아, 인력을 많이 쓰는, 즉 인건비 비중이 높은 노동 집약 공정을 임금이 싼 개도국에 배치하게 된 것이다. 요컨대 얼른 보기에는 ‘단번 도약’처럼 보이는 베트남 고위 기술 산업의 발전도 실은 노동 집약 산업의 확대 발전이며, 따라서 단번 도약이 아니라 점진적 고도화라는 뜻이다. 물론 아직 노동 집약적 성격이 강하긴 하지만, 새롭게 발전하고 있는 전기·전자 산업은 경공업보다는 임금, 생산성, 부가가치가 더 높은, 즉 한층 수준 높은 산업이며, 그만큼 베트남의 소득 및 일자리 수준을 높이는 데 기여하고 있다고 할 수 있다. 그리고 이런 산업이 다른 개도국보다 베트남에서 더 빠르게 발전하는 것은 베트남이 다른 개도국보다 유리한 비즈니스 환경을 갖추는 데 성공했기 때문이다.²⁹⁾

29) 베트남은 대외개방 이후 국제사회(선진국 정부와 국제기구)의 개발원조를 적극 수용하였는데, 이는 베트남의 비즈니스 환경(인적 및 물적자본, 제도와 정책, 각종 기반시설 등)을 개선하는 데 큰 도움이 되었다. 이 점에 대해서는 김석진, “국제사회의 체제 전환국 지원 사례와 시사점,” 장형수 외 공저, 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』(서울: 통일연구원, 2009), pp. 75~122 참조.

〈그림 III-3〉 베트남의 공산품 수출 추이: 주요 6개 범주 비교

(단위: 억 달러)



자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (Accessed April 29, 2019).
 주: 품목 범주 분류 기준 및 코드: 비내구 소비재(BEC 62), 자본재 완제품(BEC 41), 자본재 부품(BEC 42), 수송기기(BEC 5), 화학(SITC 5), 철강(SITC 67).

베트남의 제조업, 특히 수출산업 발전 경험은 북한의 제조업 발전 잠재력에 대해 몇 가지 평범하고도 중요한 시사점을 던져 준다. 첫째, 저소득 개도국은 임금 수준이 낮으므로 인력을 많이 쓰는 노동 집약 산업이 우선적으로 발전하게 마련이다. 둘째, 대외개방을 적극 추진하고 국제사회와 잘 협조하면 외자기업을 많이 유치할 수 있으며, 이를 통해 산업구조 고도화를 빠르게 추진할 수 있다. 하지만 그 경우에도 산업구조는 단번 도약한다기보다는 점진적으로 고도화된다. 셋째, 수준 높은 글로벌 기업이 진출할 만한 비즈니스 환경을 갖추기까지는 상당한 시일이 걸린다. 베트남의 경우 대외개방 이후 15년 정도 경과한 후에야 비로소 중고위 및 고위 기술 산업 부문 외 자기업들이 본격 진출하기 시작했다. 베트남은 성공적인 사례여서

시간이 덜 걸린 편이며, 대부분의 개도국에서는 훨씬 더 오랜 시일이 걸렸거나 또는 지금까지도 외자유치 환경을 갖추지 못하고 있는 것이 현실이다. 이상의 경험은 수출산업이 하루아침에 발전할 수는 없다는 평범한 진리를 다시금 일깨워 주고 있다.

3. 북한의 제조업 발전 여건

가. 요소 부존도

(1) 물적자본

북한의 제조업 발전 여건은 어떠한가, 제조업의 여러 업종 중에서 어떤 업종의 발전 잠재력이 클까? 앞 절에서 살펴본 것처럼 제조업의 발전 여건 중에서 가장 기본적인 요인은 물적자본 및 인적자본 부존도이다.

먼저, 북한의 (물적)자본 부존도는 매우 낮은 가능성이 높다. 북한의 자본스톡에 관해 믿을 만한 통계는 구할 수 없으나 여러 정황 정보와 부분적 자료를 종합해 보면, 북한의 자본 부존도는 저소득 개도국에서 흔히 볼 수 있는 수준에 지나지 않을 것으로 추측된다. 자본 부존도는 장기간에 걸친 투자 활동의 결과이다. 북한은 1990년대에 극심한 경제난을 겪어 투자 활동이 극히 부진했으며 따라서 이 시기에 물적자본이 크게 감소했을 가능성이 높다. 2000년대 초 이후에는 장기간 경제회복을 경험했지만 성장률이 그다지 높지 않았고 소득수준도 워낙 낮아 투자율은 낮은 수준에 머물렀을 것으로 추측된다. 따라서 경제회복 과정에서 물적자본이 어느 정도 재건되었다 하더라도 자본 부존도는 국제 비교로 볼 때 매우 낮은 편에 속할

가능성이 높다.

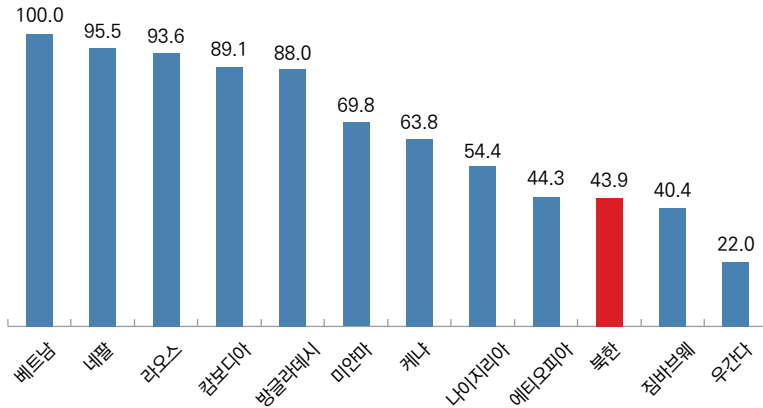
이 점을 보여주는 중요한 증거 중 하나로 전력 사정을 들 수 있다. 모든 나라에서 발전 및 송배전 시설은 가장 중요한 기반시설 중 하나이며, 그 나라의 물적자본에서 상당히 큰 비중을 차지한다. 또 제조업의 생산활동에 필수적인 기반시설이기도 하다. <그림 III-4>에서 보듯이 북한의 전기 이용률(총인구 중 전기를 이용할 수 있는 인구 비율)은 2017년 현재 44% 정도로 아프리카 최빈국과 비슷한 수준으로 추정된다.³⁰⁾ 또한 2018년 12월 남북한 공동조사 결과에 의하면, 북한 철도는 전반적으로 매우 노후화되어 있어 운행 속도가 느리고 사고 위험이 큰 것으로 나타났다.³¹⁾ 즉 그동안 교통 기반시설에 대한 투자도 제대로 이루어지지 않았다는 뜻이다.

30) 세계은행이 보고하는 전기 이용률(access to electricity) 자료는 세계 각국의 가계조사를 통해 얻어진다. 그런데 가장 최근인 2017년 UNICEF와 북한 통계국이 공동 실시한 '다중지표군집조사'에서는 조사대상 가구의 99.7%가 전력망에 연결되어 있는 것으로 되어 있다. Central Bureau of Statistics of the DPRK and UNICEF, *DPRK Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings Report* (Pyongyang, DPRK: Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2017), p. 17. 세계은행은 이 자료를 그대로 인정하지 않고, 그 대신 2017년 현재 43.9%라는 추정치를 제시하고 있다. 형식적으로 전력망에 연결되어 있다고 해서 반드시 전기를 이용할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 북한은 전국적인 발전 및 송배전 시설을 갖고 있긴 하지만, 그 중 많은 부분이 제대로 기능하지 못하는 것이 현실이다. 여러 자료를 종합해 보건대, 북한의 전력 사정이 아프리카 최빈국 수준이라는 세계은행의 추정치는 현실적인 수치로 생각된다. 산업은행, 『북한의 산업 2015』 (서울: 산업은행, 2015), pp. 137~192; Jae-Young Yoon, "The DPRK Power Sector: Data & Interconnection Options," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 23, no. 2 (2011), pp. 175~190; "우주인이 바라본 한반도 사진, 북한은 여전히 암흑," 『VOA 코리아』, 2015.9.30., <<https://www.voakorea.com/a/2984429.htm>> (검색일: 2019.5.11.).

31) "北 철도 노후화 심각... 110년 된 교량 사용, 레일 등 마모·파손," 『연합뉴스』, 2019.3.29.

〈그림 Ⅲ-4〉 전기 이용률 국제 비교 (2017)

(단위: %)



자료: World Bank, World Development Indicators, (<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>) (Accessed September 6, 2019).

주: 총인구 중 전기를 이용할 수 있는 인구의 비율.

주요 제조업의 생산설비에 관한 통계는 존재하지 않지만, 기반시설에 대한 투자가 부진했던 것으로 미루어 볼 때 생산설비 투자 역시 부진했을 가능성이 높다. 북한의 수출구조를 살펴보면, 중국이나 남한 업체가 위탁한 임가공 의류 외에는 공산품 수출이 거의 없었는데, 이것은 국제 경쟁력을 갖춘 제조업이 거의 발달하지 못했음을 의미한다.³²⁾ 이상의 정보는 북한의 물적자본이 국제적으로 볼 때 가장 낙후한 수준에 머물러 있을 가능성이 높음을 시사한다. 북한의 자본 부존도가 낮다면, 다시 말해 자본에 비해 노동이 상대적으로 풍부하다면, 국제무역 이론에서 가르치는 것처럼, 북한은 노동 집약 산업에 비교우위를 갖게 되며, 따라서 제조업 중에서는 섬유, 의류, 신발, 잡제품 같은 경공업 부문이 우선적으로 발전할 잠재력을 갖게 된다.

32) 김석진, “북한 대외경제 실태와 전망,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 편, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』 (서울: 늘봄플러스, 2017), pp. 142~148.

(2) 노동력 규모

노동력의 양은 얼마나 풍부할까? 먼저 북한은 인구 2,500만의 작은 나라로, 14억의 중국은 말할 것도 없고 9,500만인 베트남에 비해 서도 노동력 규모가 훨씬 제한적이어서 노동 집약 부문 외국 기업에게 중요한 진출 대상 지역이 되지는 못할 것이다. 하지만 남한 기업 입장에서는 이야기가 달라진다. 지리적 인접성, 언어적·문화적 동질성, 지정학적 중요성 등 여러 요인을 고려할 때, 북한에 진출할 기업 중 남한 기업의 비중이 매우 높을 가능성이 크다. 즉 중국이나 베트남에서는 다른 여러 나라 기업과 노동력을 나눠 이용해야 했지만, 북한 노동력은 남한 기업이 압도적으로 많이 이용할 수 있으므로 이용 가능한 노동력 규모는 충분할 것으로 예상된다.

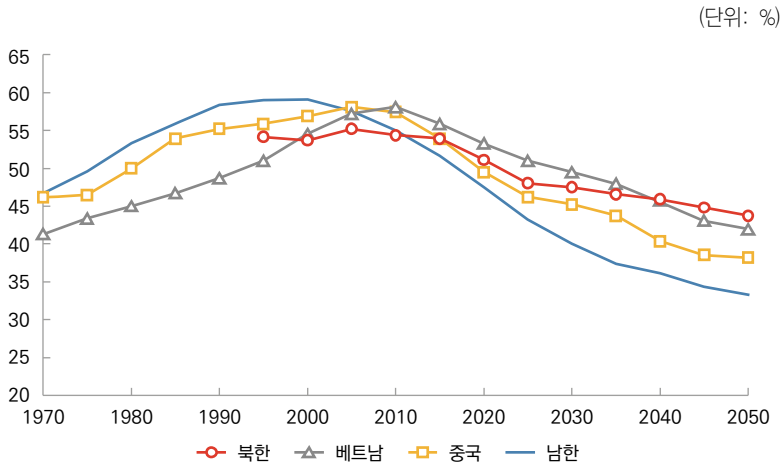
노동력의 양과 관련해서는 인구구조 변화 추이도 고려할 필요가 있다. 총인구 중에서 제조업 인력으로 활용할 만한 인구의 비율이 계속 변하고 있기 때문이다. 더구나 노동 집약 산업은 젊은 노동력을 선호하는 경향이 강하다. <그림 Ⅲ-5>에서 볼 수 있듯이, 남한, 중국, 베트남의 총인구 중 15~49세 인구 비율은 1990년대까지 대체로 상승하다가 2000~2010년 사이에 정점에 도달한 후 하락하고 있으며, 앞으로도 더 하락할 것으로 전망된다. 북한의 경우 (특히 1990년대 이전의 경우) 인구통계의 신뢰도가 높지 않아 정확한 장기 추세를 알 수 없으나 다른 나라와 비슷한 변화 과정을 겪고 있을 가능성이 높다.³³⁾

인구구조 변화 추이는 북한 노동력 활용 가능성에 대해 몇 가지

33) 유엔의 장기 인구전망(UN World Population Prospects)에 나오는 북한 자료에 의하면, 1990년대 이전 북한 인구구조의 변화 추이는 부자연스러우며, 이로 미루어 보아 인구통계의 신뢰도는 의심스럽다. 유엔인구기금은 1990년대 이후에야 비로소 북한 통계당국과 협력하기 시작했으며, 1993년과 2008년 두 차례 북한에서 인구센서스를 실시했다. <그림 Ⅲ-5>에 인용된 1995년 이후 자료는 이에 기초해 만들어진 것이다. 이 점을 고려해 1990년 이전 자료는 여기서 인용하지 않았다.

상반된 시사점을 던져준다. 먼저, 부정적 시사점은 북한에서도 이미 고령화 추세가 진행되기 시작해 제조업이 선호하는 젊은 노동력의 비율이 많이 떨어져 있고 앞으로 더 떨어진다는 것이다. 남한, 중국, 베트남이 한창 경제발전을 하던 시기에 핵심 인력인 15~49세 인구 비율이 상승했던 것과 반대되는 현상이다. 이것은 북한의 제조업 발전 속도를 제약할 가능성이 높은 요인이다. 또한 북한의 경쟁국이 될 다른 아시아 개도국(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시 등)과 비교할 때, 북한은 청년층 또는 핵심 연령대 인구 비율이 한결 낮다. 반면, 긍정적 시사점도 찾을 수 있다. 남한과 중국 등 주변 주요 경제대국에 비해서는 고령화 속도가 늦어 청년층 또는 핵심 연령대 인구 비율이 한결 높다는 점이다. 특히 너무 빠른 고령화로 인해 청년 노동력이 너무 빠르게 줄어들 남한에게는 장기적으로 북한 노동력이 좋은 대안이 될 가능성이 있다.

〈그림 Ⅲ-5〉 총인구 중 15~49세 인구 비율 추이



자료: UN, World Population Prospects, 2017 Revision (<http://esa.un.org/unpd/wpp>) (Accessed May 6, 2019).

주: 북한은 1995년 이후 자료만 인용했음.

그런데 북한 노동력의 이용 가능성과 관련해서는 두 가지 중요한 제약 요인을 고려할 필요가 있다. 첫째는 전국적으로는 노동력이 풍부하다 하더라도 기업이 진출할 특정 지역에서는 노동력이 부족할 가능성이 있다는 것이다. 북한은 대도시로의 인구 집중도가 낮다. <표 Ⅲ-9>에서 볼 수 있듯이 인구 100만 명 이상 대도시는 평양 하나뿐이며, 주요 도시 인구는 수십만 명 정도에 불과하다. 개성공단 이 위치한 개성 지역 인구는 30만 명 정도인데, 이 지역에서 개성공단에 공급 가능했던 노동력은 5만여 명밖에 되지 않았다. 개성공단은 2010년 5.24 조치 이후 추가 투자가 중단되었지만, 5.24 조치가 아니었더라도 노동력 부족 때문에 사업 확장이 어려운 상태였다. 이 문제는 지역 간 노동력 이주를 통해 해결할 수 있지만, 그 과정에서 상당한 시일과 추가 비용이 소요될 것이다.

두 번째 제약 요인은 노동력 공급과 통제 권한을 북한 당국이 가지고 있다는 것이다. 북한 주민은 거주이전과 직업선택의 자유가 없고 북한 당국이 거주지, 직업 및 직장을 배정하는 제도를 가지고 있으므로 남한 및 외국 기업이 북한에 진출할 경우 노동력을 자유롭게 채용할 수 없고 북한 당국이 공급해 주는 노동력을 받아야 한다. 개성공단의 경우 입주기업에 필요한 노동력을 보장하는 사업을 ‘노력알선기업’이 하기로 되어 있었으나 실제로는 노력알선기업은 설립되지 않았고 북측의 ‘중앙특구개발지도총국’이 그 기능을 담당했다.³⁴⁾ 설령 노력알선기업을 설립한다 해도 북한 주민에 대한 통제권을 북한 당국이 가지고 있고 노력알선기업도 북한 당국의 통제 아래에 있을 수밖에 없으므로 상황은 마찬가지다. 이처럼 북한 당국이 노동력 공급과 통제권을 갖는 상황에서는 북한 진출 기업과 당국 사이에서 분쟁과 갈등이 발생할 소지가 다분하다. 노동력 공급, 배정,

34) 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안』, pp. 55~78.

통제 권한은 북한 당국이 기업에 대해 행사할 수 있는 매우 강력한 협상 카드 및 통제 수단이 될 수 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 북한 주요 도시 인구 (2008)

(단위: 만 명)

| 서부지역 | | | 동부지역 | | |
|------|-----|-----|------|----|----|
| 도 | 시 | 인구 | 도 | 시 | 인구 |
| 자강도 | 강계 | 25 | 함경북도 | 라선 | 20 |
| 평안북도 | 신의주 | 36 | | 김책 | 21 |
| 평양 | | 326 | | 회령 | 15 |
| 평안남도 | 남포 | 37 | | 청진 | 67 |
| | 개천 | 32 | 양강도 | 해산 | 19 |
| | 순천 | 30 | 함경남도 | 함흥 | 67 |
| 황해북도 | 사리원 | 31 | | 흥남 | 10 |
| | 개성 | 31 | | 단천 | 35 |
| 황해남도 | 해주 | 27 | 강원 | 원산 | 36 |

자료: Central Bureau of Statistics, DPR Korea, *DPR Korea 2008 Population Census: National Report* (Pyongyang, DPRK: Central Bureau of Statistics, 2009), pp. 18~22.

이 문제는 특정 지역 노동력 부족 문제 해결 가능성과도 밀접한 관련이 있다. 타 지역에서 노동력을 대규모로 유치해 오려면 북한 당국의 적극적 협조가 필요하다. 북한 당국이 국영기업, 국가기관, 협동농장에 소속되어 있던 노동자가 본래 소속과 지역을 떠나 남한 및 외국 기업에 취업할 수 있도록 허가해 줘야 한다. 새로 유입된 노동력이 생활할 숙소를 누가 건설하고 관리·운영할 것인지, 관련 비용은 누가 부담할 것인지도 중요한 문제가 된다. 일반적인 시장경제 국가에서는 노동시장과 주택시장이 잘 발달되어 있으므로, 시장 원리에 따라 문제를 처리하면 되지만, 북한에서는 모든 일을 북한 당국의 통제 하에서 처리해야 하므로, 북한 당국의 협조 여부가 북한에 진출한 제조업체의 노동력 이용 가능성을 결정하는 주된 요인이 될 수밖에 없다.

(3) 인적자본

북한의 인적자본 수준은 어떠한가? 이를 가늠해 볼 수 있는 기본적인 잣대 중 하나는 전반적 교육수준이다. 예를 들어 노동 집약 제조업의 단순 생산직이라 하더라도 읽기, 쓰기, 셈 같은 기본적인 지식이 필요하며, 여기에 더해 어느 정도의 지적 능력과 문제 해결 능력까지 갖추면 더욱 좋다. 장기적 발전 전망을 볼 때, 제조업이 지속적으로 고도화해 나가는 과정에서 제조업 노동자들은 더 수준 높은 과업을 맡게 되며, 청소년 및 청년 시절에 받은 교육은 새로운 과업에 적응해 나가는 데 큰 도움이 된다. 또 단순 생산직만이 아니라 중간 관리자와 기능 및 기술 인력에 대한 수요도 계속 증가하게 되므로 교육수준은 제조업 발전 전망을 결정하는 중요한 요인 중 하나가 된다.

이 점에서 볼 때 북한 노동력의 질에 대해서는 일단 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 북한의 교육수준은 소득수준에 비해 상당히 높은 편이다. 북한은 저소득 국가 범주에 속하지만, 교육수준은 일반적인 저소득 국가보다 한결 높을 뿐 아니라, <표 III-10>에서 보듯이 중하위 소득 국가(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 방글라데시)와 비교해도 더 높거나 또는 비슷하다.³⁵⁾ 주의할 점은 <표 III-10>에 나오는 것과 같은 양적 지표(취학률, 교육기간 등)가 교육수준의 온전한 지표가 되지 않는다는 것이다. 양적 지표로 잘 표현되지 않는 교육의 질(교사, 교과, 수업의 질)도 중요하기 때문이다. 이 점에서 볼 때 선진국과 개도국의 교육수준은 양적 지표로 본 것보다 훨씬 더 큰 차이가 있다는 것이 일반적인 평가이다. 하지만 비슷한 소득수준의 나라들끼리 볼 때에는 양적 지표의 비교만으로도 큰 무리가 없을 가능성이 높다.

35) 소득수준에 따른 국가 범주의 분류 기준 및 결과에 대해서는 세계은행의 다음 웹사이트 참조. <<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>> (검색일: 2019.5.10.).

〈표 III-10〉 남북한과 아시아 개도국 교육수준 비교

| | | 남한 | 중국 | 베트남 | 캄보디아 | 라오스 | 미얀마 | 방글라데시 | 북한 |
|------------|-----|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 취학률 (%) | 중고등 | 99.7 | 95.0 | - | - | 67.9 | 64.1 | 67.3 | 92.9 |
| | 대학 | 93.8 | 51.0 | 28.3 | 13.1 | 15.7 | 16.0 | 17.6 | 28.2 |
| 기대교육기간(년) | | 16.5 | 13.8 | 12.7 | 11.7 | 11.2 | 10.0 | 11.4 | 12.0 |

자료: (1) 취학률(gross enrolment ratio, secondary and tertiary, both sexes): World Bank, Education Statistics (<https://databank.worldbank.org/data/source/educations-statistics>) (Accessed April 12, 2019). (2) 기대교육기간(expected years of schooling): UNDP, Human Development Data: Expected Years of Schooling (<http://hdr.undp.org/en/data>) (Accessed August 23, 2019).

주: 취학률은 세계은행 데이터베이스에 수록되어 있는 최근 연도(2016~2017년, 중국의 중고등 학교 취학률은 2013년, 북한의 취학률은 2015년) 기준이며, 기대교육기간은 2017년 기준.

즉 북한 교육의 질은 남한, 중국 같은 나라와 비교할 때에는 훨씬 뒤떨어져 있을 가능성이 높지만, 중하위 이하의 다른 개도국들도 그런 사정은 마찬가지라는 것이다. 따라서 외자유치 면에서 북한의 경쟁국이 될 다른 나라와 비교할 때 북한의 교육수준이 적어도 비슷하거나 더 낮다는 평가를 내려도 무방할 것으로 생각된다.³⁶⁾ 실제로 개성공단에서 북한 노동력을 활용해본 기업들은 북한 노동자의 생산성에 대해 비교적 좋은 평가를 내린 바 있다. 입주 초기에는 북한 노동자의 생산성이 만족스럽지 않았지만 어느 정도 시일이 흘러 북한 노동자들이 작업 과정에 적응하고 숙련도가 향상되면서 생산성은 크게 상승한 것으로 보고되었다.³⁷⁾

36) 북한 주민 전체가 아니라 북한이탈주민이라는 특수 집단을 대상으로 한 연구이긴 하지만, 북한 사람들의 인지 능력이 교육수준에 비해 훨씬 뒤떨어질 가능성이 있다는 연구도 있다. 김병연·이정민, “북한이탈주민의 인지적 능력과 경제적 성과,” 『경제학 연구』, 제66집 제1호 (2018), pp. 5~31. 하지만 이 연구에서 사용한 인지 능력 척도인 ‘레이븐 테스트’가 적절한 평가 기준인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 단적인 예로, 이 테스트 결과에서는 대표적 선진국인 덴마크의 인지 능력이 인도나 이라보다 약간 못하고, 가나와 비슷한 수준으로 나타나며, 아프리카 최빈국 중 하나인 탄자니아의 인지 능력은 주요 선진국과 비슷한 것으로 나타난다. 이런 경우를 볼 때 레이븐 테스트 결과를 곧바로 인지 능력과 등치시키기는 어려워 보인다.

37) 조동호, “개성공단의 임금수준은 적정한가?,” 『북한연구학회보』, 제17권 제2호 (2013), pp. 254~256; 홍순직, “경영자의 시각에서 본 개성공단: 개성공단 입주기업 설문조

노동력의 질을 결정할 또 하나 중요한 요인은 건강 상태이다. 북한은 1990년대에 대기근을 경험했고, 그 후로도 만성적 식량 부족 상태에 있으므로, 건강 상태가 많이 나쁘다고 할 수 있다. 하지만 건강 상태에 문제가 있는 것은 많은 저소득 및 중하위 소득 국가들에서도 흔히 볼 수 있는 현상이다. 북한은 1990년대 말 이후 장기 지속적인 경제 회복을 경험했고 그 과정에서 식량사정도 많이 좋아진 것으로 추측된다. 유엔 산하기구들이 북한 통계 당국과 협력해 조사한 바에 의하면, 북한 영유아의 영양상태는 1990년대 말 이후 장기 지속적으로, 전국적으로 개선된 것으로 나타난다.³⁸⁾ 사회복지를 중시하는 사회주의 체제의 특성상 공중보건과 위생 상태도 다른 저소득 개도국에 비해 양호한 편이다. 이 점까지 고려할 때, 북한 노동력의 질 또는 인적자본 수준은 북한의 경쟁국이 될 저소득 개도국 또는 중하위 개도국에 비해 더 양호하거나 적어도 비슷하다고 평가할 수 있다.

나. 임금 경쟁력

2절 나항에서 살펴봤듯이, 다른 여건은 불비하더라도 임금 경쟁력이 있기만 하면, 즉 임금 수준이 낮기만 하면, 노동 집약 제조업은 수출 산업으로 발전할 수 있다. 일반적인 시장경제 국가에서 시장 임금은 그 나라의 소득 수준에 비례한다. 즉 저소득 국가는 저임금 국가이며, 따라서 노동 집약 제조업의 발전 가능성이 높다. 북한은 노동시장이 충분히 형성되어 있지 않아 시장 임금이 형성되어 있는

사를 중심으로.” 김병로 외 공저, 『개성공단: 공간평화의 기획과 한반도형 통일 프로젝트』 (과천: 진인진, 2015), pp. 218~219.

38) 홍제환·김석진·정은미, 『북한 민생 실태 및 협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 53~107.

것은 아니며, 남한 및 외국 기업이 북한에 진출할 경우 임금도 북한 당국과의 협상을 통해 정해야 한다. 개성공단 북측 노동자의 임금도 남북 간 협상을 통해 정해진 것이었는데, 향후 북한에 남한 및 외국 기업이 추가 진출할 경우 노동자의 임금도 개성공단 사례에 준하여 정해질 가능성이 높다.

〈표 III-11〉에서 볼 수 있듯이 개성공단 출범 당시 북측 노동자의 최저임금은 월 50달러로 정해졌으며, 각종 수당과 사회보험료까지 합한 월간 노동보수 총액은 70달러 미만이었다.³⁹⁾ 하지만 2007년부터는 최저임금이 매년 5% 인상(가동중단 사태가 빚어졌던 2013년은 제외)된 데다, 근로시간 연장을 통해 가급금이 인상되었고, 그 외에 장려금 및 상금이 추가 지급되면서 월 평균 노동보수 총액은 2015년에는 188달러까지 올라갔다. 2006~2015년의 만 9년 동안 연평균 노동보수 증가율은 12%로 임금 인상 속도는 상당히 빨랐던 셈이다. 향후 개성공단이 재가동될 뿐 아니라, 북한의 대외개방이 본격화되어 남한 및 외국 기업의 추가 진출까지 이루어질 경우, 북한 당국은 개성공단을 포함한 북측 노동자 임금의 지속적 인상을 요구할 가능성이 높다. 개성공단에서는 최저임금 연간 5% 인상 한도는 인정하면서 근로시간 연장 같은 다른 방법으로 노동보수의 추가 인상을 얻어냈지만, 근로시간 연장이 이제 거의 한계에 도달했으므로 앞으로는 최저임금 또는 기본급 자체의 대폭 인상을 주장할 수도 있다.⁴⁰⁾

39) 개성공단은 2004년 12월에 가동을 시작했다. 남북이 합의한 “개성공업지구 노동규정”에서는 최초 최저임금을 50 달러로 책정했으며 연간 인상 한도를 5%로 정했다. 최저임금은 2006년까지는 인상되지 않은 채 그대로 유지되었다가 2007년부터 인상되기 시작했다. 개성공단 임금에 대해 상세한 사항은 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안』, pp. 97~102 참조.

40) 남한 입장에서 북측 노동자 임금의 선제적 인상을 고려해볼 필요가 있다는 의견이 있다. 북측 노동자의 임금이 생산성에 비해 매우 낮은 수준이어서 임금 인상 여력이 있고, 임금을 올려주는 대신 제도 개선을 모색하는 것이 입주기업에게 더 유리할 수

〈표 III-11〉 개성공단 북측 노동자 1인당 월간 노동보수(사회보험료 포함)

(단위: 달러, %)

| 구 분 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| 합계 | 60.3 | 63.1 | 65.8 | 71.5 | 83.9 | 98.1 | 121.2 | 116.0 | 141.4 | 169.2 | |
| 임 금 | 최저임금 (증감률) | 50.0 (-) | 52.5 (5.0) | 55.1 (5.0) | 57.9 (5.0) | 60.0 (5.0) | 63.8 (5.0) | 67.0 (5.0) | 67.0 (-) | 70.3 (5.0) | 73.9 (5.0) |
| | 각종 수당 | 10.3 | 10.6 | 10.7 | 13.6 | 23.1 | 34.3 | 54.2 | 49.0 | 71.0 | 95.4 |
| 사회보험료 | 7.8 | 7.9 | 8.3 | 8.8 | 9.8 | 11.2 | 12.8 | 12.5 | 14.1 | 18.4 | |
| 노동보수 총액 (증감률) | 68.1 (-) | 71.0 (4.3) | 74.1 (4.4) | 80.3 (8.4) | 93.7 (16.7) | 109.3 (16.7) | 134.0 (22.6) | 128.5 (-4.1) | 155.5 (21.0) | 187.7 (20.7) | |
| 평균 주당 연장 근로시간 | 7.2 | 8.1 | 7.6 | 7.8 | 9.8 | 11.3 | 13.9 | 12.4 | 15.4 | 17.9 | |

자료: 개성공업지구지원재단, 『2017 개성공단 통계자료집』 (서울: 개성공업지구지원재단, 2017), p. 18.

그러나 남한 및 외국 제조업체의 북한 투자를 유도하려면, 북한의 임금은 여타 개도국과 비교할 때 합리적 수준을 유지할 필요가 있다. 〈표 III-12〉에서 보듯이 기존 개성공단 임금은 중국은 말할 것도 없고 베트남보다도 훨씬 낮았지만, 방글라데시보다는 높았고, 캄보디아나 미얀마와는 비슷한 수준이었다. 앞으로도 여러 불비한 환경에도 불구하고 남한 및 외국 기업이 투자하게 하려면 상대적으로 낮은 수준을 유지해야 할 것이다. 물론 다른 개도국의 임금이 빠른 속도로 인상되고 있고 앞으로 더 올라갈 것이므로 북한의 임금도 이에 준하여 인상될 수 있을 것이다.

있기 때문이다. 조동호, “개성공단의 임금수준은 적정한가?,” pp. 237~266.

〈표 III-12〉 아시아 주요 도시와 개성공단 노동자 연간 노동보수 비교

(단위: 달러)

| | 서울 | 심양 | 자카르타 | 하노이 | 프놈펜 | 양곤 | 다카 | 개성 |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2009 | 24,646 | 3,476 | 3,598 | 1,667 | - | 547 | 906 | 964 |
| 2012 | 32,172 | 7,867 | 4,780 | 2,533 | 1,424 | 1,100 | 1,478 | 1,608 |
| 2015 | 31,929 | 7,209 | 4,486 | 3,214 | 2,642 | 2,062 | 1,606 | 2,252 |
| 2018 | 35,217 | 8,379 | 5,272 | 3,731 | 2,917 | 2,277 | 1,904 | - |

자료: JETRO 海外調査部, “アジア・オセアニア主要都市・地域の投資関連コスト比較,” (Tokyo: JETRO, 2010, 2013, 2016, 2019) <https://www.jetro.go.jp/world/business_environment/cost.html> (검색일: 2019.4.12.); 개성공업지구지원재단, 『2017 개성공단 통계자료집』, p. 18.
 주: (1) JETRO 자료의 경우 각 연도 조사 결과를 담은 보고서가 다음 해에 발간됨. (2) 제조업 일반 생산직 노동자 기준. (3) 기본급 외에 각종 수당, 사회보험료, 상여금 등을 모두 포함한 연간 지급액. (4) 아시아 주요 도시의 경우 조사대상 기업의 평균(조사대상 기업 자료이므로 전체 기업 평균과 다소 다를 수 있음).

일반적으로 개도국의 임금 인상 속도는 그 나라가 비즈니스 환경을 얼마나 잘 개선하여 경제성장에 얼마나 성공하느냐에 따라 결정된다. 북한 당국이 무리하게 임금 인상을 주장할 경우 북한에 진출할 기업의 수와 투자 규모는 제한될 수밖에 없다. 북한 당국과의 협상 시에는 이러한 점을 강조해 임금이 합리적 수준을 벗어나지 않도록 유도해야 한다. 또한 개별 기업에게는 협상력이 부족하므로 당국 간 협상 또는 기업단체와 북한 당국 간 협상의 틀을 이용하는 것이 바람직하다. 북한도 비핵화 이후 본격적 대외개방을 추진한다면, 성공적 외자유치를 위해서는 무리한 임금 인상 요구를 하기 어렵고 국제경제의 일반적 규칙을 따를 수밖에 없음을 차츰 이해하게 될 것이다.

북한 당국이 임금을 다른 경쟁국 대비, 그리고 북한의 비즈니스 환경 대비 합리적 수준으로 책정하는 데 동의한다면, 노동 집약 제조업 부문에서는 남한 및 외국 기업이 활발하게 북한에 투자할 수 있으며, 북한 자체 기업도 수출업체로 성장할 가능성이 높아진다. 주의할 점은 노동 집약 제조업이 반드시 섬유, 의류, 신발, 잡제품

등 경공업에 한정되는 것은 아니라는 것이다. 2절 1항에서 상세히 설명했듯이, 기계, 금속, 전기·전자 등 여타 주요 제조업 부문에서도 세부품목, 세부공정에 따라 노동 집약적 특성을 갖는 부분이 있고, 그러한 부분에 특화된 제조업체들은 북한에 진출할 수 있다. 개성공단도 경우에 따라 섬유(의류)·신발이 주력 업종이긴 했지만, <표 III-13>에서 보듯이, 기계, 금속, 전기·전자 업체들도 적지 않게 진출해 있었다.

<표 III-13> 업종별 개성공단 입주업체 수와 기업당 평균 투자액

(단위: 개, 억 원)

| | 섬유·신발 | 기계·금속 | 전기·전자 | 화학 | 기타 | 합계 |
|------------|-------|-------|-------|-----|-----|-------|
| 업체 수 | 73 | 24 | 13 | 9 | 6 | 125 |
| 업체당 평균 투자액 | 40 | 40 | 68 | 69 | 31 | 45 |
| 총투자액 | 2,950 | 971 | 888 | 619 | 185 | 5,613 |

자료: 개성공업지구지원재단, 『2017 개성공단 통계자료집』, p. 6.

다. 제도적 비즈니스 환경

II장 3절에서 상세히 살펴본 바와 같이 북한의 제도적 비즈니스 환경은 세계 최하위 수준으로 평가되며, 따라서 남한 및 외국 제조업체들의 북한 투자 전망을 어둡게 하는 요인이 된다. 북한의 비즈니스 환경은 앞에서 전반적으로 검토했으므로, 여기서는 제조업에 초점을 맞춰 추가 설명이 필요한 부분만 논의한다.

북한의 비즈니스 환경에서 최대의 문제점은 역시 정치적 리스크가 매우 크다는 것, 즉 정치적 상황에 따라 사업이 중단되거나 기업 자산을 몰수당할 위험이 있다는 것이다. 이 연구는 한반도에서 ‘비핵 평화 프로세스’가 진행되어 본격적 북한 진출이 가능해지는 상황을 전제로 삼고 있으며, 그런 상황에서는 정치적 리스크가 많이 줄

어플 것이다. 하지만 비핵 평화 프로세스는 단시일 내에 종료될 수 있는 것이 아니며, 언제 어떤 이유로 상황이 반전될지 모르므로, 상당 기간 동안(아마도 10여 년 이상) 정치적 리스크가 남아 있다고 간주하는 것이 안전하다.

다국적기업은 해외투자 시 정치적 리스크를 매우 중시하는데, 글로벌 가치사슬(GVC)이 발전함에 따라 이 문제의 중요성은 더욱 커지고 있다. 글로벌 가치사슬이 발전해 있다는 것은 개별 기업이 국제경제 속에서 매우 복잡한 네트워크에 들어가 있다는 것과 같은 뜻이다. 글로벌 가치사슬에 들어가 있는 기업(이하 GVC 기업)은 소재와 부품을 여러 나라의 여러 기업에게서 공급받으며, 생산제품 역시 여러 나라의 여러 기업에게 판매한다. 이런 기업의 소유 지분(주식) 역시 여러 나라의 많은 투자자들에게 분산되어 있다. 따라서 GVC 기업의 사업에 문제가 생기면, 이 기업과 연결되어 있는 여러 나라 여러 기업이 영향을 받게 되며, 주가로 표현되는 기업가치도 큰 손실을 입게 된다. 따라서 GVC 기업은 글로벌 평판을 극히 중시하게 되며, 따라서 정치적 리스크가 큰 나라에 진출하는 것을 더욱 기피하게 된다. 또 이런 정치적 리스크 기피 성향은 해당 투자 사업의 규모가 클수록 더욱 커지는 것이 당연하다.

2절 나항에서 논의한 바와 같이, 이런 문제점은 GVC 품목 중에서 최종재보다는 중간재의 경우에 더욱 두드러진다. 중간재의 경우 GVC의 복잡도가 훨씬 높기 때문이다. GVC 산업 중에서 노동 집약 제조업은 최종재 비중이 높고, 자본·기술 집약 제조업은 중간재 비중이 높다. 즉 기계, 전기·전자, 자동차 같은 주요 자본·기술 집약 제조업에서는 정치적 리스크 문제가 훨씬 중요하다. 이들 산업은 자본 집약적이므로 노동 집약 제조업에 비해 최소 투자 규모가 훨씬 크다는 점도 고려해야 한다. 따라서 투자를 실행하려 할 경우 훨씬

큰 규모의 대출을 받아야 하는데, 금융권에서는 정치적 리스크가 큰 경우에 대해서는 당연히 대출을 꺼리게 된다. 이상의 논의는 북한처럼 정치적 리스크가 큰 나라에는 자본·기술 집약 부문 대기업이 진출하기 어려움을 시사한다. 비핵 평화 프로세스가 진행될 경우 진출 가능성은 점차 높아지겠지만, 그래도 대규모의 본격적 진출이 이루어지려면 정치적 리스크가 충분히 해소되었다는 공감대가 국제적으로 형성되어야 하므로 오랜 시일이 소요될 가능성이 높다.

자본·기술 집약 제조업, 특히 대기업의 경우에는 판매시장이 다변화되어 있으며, 그 중 선진국 시장의 비중이 크다. 따라서 주요 선진국 시장에 접근할 때 무역장벽에 직면하게 되면 곤란하다. 이 점에서 북한의 비즈니스 환경은 매우 불리하다. 현재 북한은 미국, 일본, EU 등 주요 선진국으로부터 제재를 받고 있고, 정상적 무역을 진행하지 못하고 있다. 이 때문에 개성공단 생산제품도 대부분 남한 내수시장에서 판매되었다. 비핵 평화 프로세스가 충분히 진행되어 북한의 대외관계가 정상화되면 이 문제는 해결된다. 하지만 대외무역 정상화도 단시일 내에 완료될 수 있는 성격의 것이 아니며, 상당히 오랜 시일이 소요될 가능성이 높다.

북한의 대외무역 정상화에서 가장 어려운 과제는 미국과의 무역을 정상화하는 것이다. 북한 핵 문제가 해결되어 북한과 미국이 국교를 수립하게 되더라도 북한 생산제품의 미국 수출이 가능해지기까지는 더 오랜 시일이 필요하다. 미국은 외교 및 무역관계가 단절되어 있던 나라와 외교관계를 정상화하더라도, 그 나라에게 곧바로 '정상무역관계(normal trade relation)' 지위를 부여하진 않는다. 무역 정상화를 위해서는 양자간 무역협정이 체결되어야 하고 의회 비준까지 받아야 하는데, 미국은 상대국에 여러 가지 까다로운 조건을 요구하기 때문에 무역협정 체결을 위한 실무 협상에 오랜 시일이

결린다. 베트남의 경우 미국과 1995년에 외교관계를 정상화했으나 무역협정은 2000년에야 체결할 수 있었으며 의회 비준을 거쳐 협정이 발효된 것은 2001년이였다.⁴¹⁾ 북한의 경우, 미국 의회에서 중시하는 인권 및 종교의 자유 같은, 북한이 해결하기 어려운 문제가 걸림돌로 작용해 더 오랜 시일이 걸릴 가능성이 크다. 일본이나 유럽과의 무역 정상화는 미국보다는 한층 쉬울 것으로 전망된다. 하지만 여기에도 어느 정도 시일이 걸릴 가능성이 있다. 특히 북한과 일본 간 관계 정상화에는 일본인 납북자 문제라는 해결하기 어려운 이슈가 장애물로 작용할 수 있다.

자본·기술 집약 제조업의 북한 진출을 어렵게 하는 또 하나의 문제는 ‘국제 수출통제’에 따른 전략물자(무기, 군수물자, 민군겸용 물자)의 대북 수출통제이다. 냉전 시대에 공산권으로의 전략물자 수출을 막기 위해 미국 주도로 만들어진 국제 수출통제 체제는 지금까지도 유지되고 있으며, 국제평화와 안보를 위협할 가능성이 있는 나라들의 전략물자 수출을 통제하고 있다. 북한은 가장 강하게 수출통제를 받는 대상국 중 하나이며, 향후 비핵 평화 프로세스가 진행되더라도 여전히 수출통제 대상국으로 남을 가능성이 높다.⁴²⁾ 중국과 베트남처럼 개혁·개방을 많이 진행하고 국제사회에 잘 편입되어 있는 나라들도 북한만큼 강하지는 않으나 아직도 여러 가지 수출통제를 받고 있다.

개성공단의 경우에도 전략물자 수출통제는 중요한 애로사항 중 하나였다.⁴³⁾ 시범단지 입주기업이 투자하려 했던 생산설비 중 상당

41) 김석진, 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』 (서울: 산업연구원, 2007), pp. 25~58.

42) 정형근 외, 『비핵화에 따른 대북 경제제재 해제: 분석과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), pp. 84~85; 임수호, 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018), pp. 49~58.

43) 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안』, pp. 149~154.

품목이 군수 전환이 가능한 전략물자로 판정되어 개성공단으로 반출되지 못했으며, 이들 기업은 해당 공정을 국내나 외국에서 수행할 수밖에 없어 더 큰 비용 부담을 져야 했다. 본단지 입주 시에는 대부분 기업이 전략물자를 이용하지 않는 범위 내에서 설비투자를 진행했다. 전략물자 성격이 강한 설비는 섬유(의류), 신발 같은 경공업보다는 기계, 전기·전자 같은 자본·기술 집약 제조업에서 훨씬 많이 사용하므로, 이 문제는 자본·기술 집약 제조업의 북한 투자를 훨씬 어렵게 한다고 할 수 있다.

단, 전략물자 수출통제는 수출금지를 의미하는 것은 아니며 허가를 받으면 수출이 가능하다는 것이므로 절대적 걸림돌이 되는 것은 아니다. 북한이 비핵 평화 프로세스를 충실하게 이행하고 국제사회와 잘 협조하며 남한 및 외국 기업의 투자환경을 개선한다면, 북한에 대한 수출통제 집행은 한층 완화될 수 있으며, 보다 많은 품목들이 수출허가를 받아 더 수준 높은 설비투자가 가능해질 수 있다. 중국과 베트남도 여전히 수출통제 대상국으로 남아 있지만, 이것 때문에 대외무역과 외자유치에 큰 문제가 생기진 않고 있다.

4. 전망과 과제

북한은 소득과 임금 수준이 낮은 개도국이므로 인력을 많이 고용하는 노동 집약 제조업의 발전 잠재력이 크다. 북한 인력의 수준이 양호하다는 것도 유리한 여건이다. 북한의 교육수준과 건강상태는 선진국이나 중상위 개도국보다는 나쁘지만 중하위 개도국 및 최빈국 중에서는 괜찮은 편이다. 과거의 대표적 남북경협인 개성공단도 대체로 노동 집약 제조업체로 구성되어 있었고, 향후 경협에서도 상

당 기간 노동 집약 제조업이 주된 비중을 차지할 가능성이 높다.

하지만 발전 잠재력이 크다고 해서 성공이 보장되어 있는 것은 아닙니다. 무엇보다 중요한 것은 북한 당국의 협조 여부이다. 북한은 시장경제 국가가 아니어서 노동시장이 형성되어 있지 않다. 북한 진출 기업이 자유롭게 노동시장에서 인력을 채용하고 시장원리에 따라 형성된 임금을 지급할 수 있는 여건이 아닌 것이다. 북한 당국이 좋은 노동력을 공급해 주고 임금 수준을 합리적으로 책정하는 데 동의해 줘야만 북한 인력을 채용하는 기업이 이익을 볼 수 있다.

과거의 경험을 보면, 개별 기업이 북한 당국을 상대로 협상해 합리적 결과를 이끌어내기는 쉽지 않다. 개성공단과 같은 경우처럼 정부가 개입해 북한 당국과 협상함으로써 진출기업의 이익을 대변하는 것이 더 현실적인 방법이다. 또한 제조업체의 북한 진출은 경제특구(개발구 포함) 방식으로 이루어질 가능성이 높고, 특구 개발에는 정부의 지원과 공공투자가 수반되어야 하므로, 정부의 북한 특구 개발 정책은 북한 진출 제조업의 수익성을 좌우하는 중요한 역할을 하게 될 것이다.

특구 입지를 선정할 때 고려해야 할 중요 요인은 두 가지다. 하나는 해당 지역의 노동력 공급 여건이다. 특구 입주기업에서 노동 집약 업종의 비중이 클 가능성이 높으므로 인구가 많아 충분한 노동력을 공급할 수 있는 지역이 유리하다. 다른 하나는 남한과의 거리이다. 북한 진출 제조업은 남한에서 원부자재와 부품을 들여와 북한에서 가공한 다음 재반출하는 임가공 사업을 할 가능성이 높다. 따라서 물류비를 줄일 수 있도록 남한과 가까운 지역에 특구를 개발하는 것이 바람직하다. 또한 개성공단 사례에서 알 수 있듯이 남한과의 거리가 가까우면 전력, 교통, 통신 등 기반시설을 건설, 연계, 운영하기도 훨씬 쉬워진다.

이상 고려사항을 종합해 보면, 남한과 가까우면서 노동력이 풍부 한 북한의 수도권 및 그 이남 지역에서 남북한 당국이 공동으로 개발, 운영하는 경제특구에 남한 기업들이 진출하는 것이 제조업 분야의 주된 남북경협 방안이 될 것으로 전망된다. 개성공단 사업은 바로 이런 현실적인 경협 방안이었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으며, 따라서 향후 남북경협이 재개되면 개성공단을 확대 발전시키는 것을 우선 과제로 삼을 수 있다. 개성공단은 어느 정도 비즈니스 환경이 갖춰진 상태이지만, 북한 당국과 협상해 임금, 노동력 공급, 노무관리, 3통(통행·통신·통관) 환경 등 여러 면에서 제도적 개선을 모색할 필요가 있다. 개성공단이 충분히 발전, 안정화된 후에는 제2의 개성공단 개발을 추진할 수 있을 것이다.

앞으로는 훨씬 수준 높은 자본·기술 집약 제조업 부문에서 남북 경협을 추진해야 한다는 의견도 흔히 제기되고 있지만, 자본·기술 집약 제조업, 특히 대기업의 본격 진출은 평화체제 정착, 북한의 개혁·개방 및 경제발전이 어느 정도 진행된 후에야 가능할 것으로 전망된다. 자본·기술 집약 제조업은 정치 및 비즈니스 리스크에 훨씬 민감하며, 충분히 선진화된 비즈니스 환경을 필요로 하기 때문이다. 자본·기술 집약 제조업의 경우, 소재·부품에서 완제품을 거쳐 판매·유통에 이르는 복잡한 글로벌 가치사슬이 발전해 있어 개별 기업의 투자와 생산은 많은 국내외 연관 기업에 영향을 미치게 되며, 따라서 개별 기업의 독자적 판단으로 북한에 진출하기는 쉽지 않다. 또 대기업의 경우 최소 필요 투자 규모가 워낙 커서 투자 리스크가 매우 커진다는 점도 중요하다. 북한에 대한 전략물자 수출통제도 자본·기술 집약 제조업에게는 무시하기 어려운 걸림돌이다. 비핵화 이후에는 북한에 대한 수출통제가 완화되긴 하겠지만 상당 기간 적지 않은 부분에서 유지될 가능성이 높으므로 주의가 필요하다.

결론적으로 제조업 부문 남북경협은 발전 잠재력은 크지만 여러 면에서 갈 길이 멀다고 할 수 있다. 북한 지역 제조업의 활동 여건을 결정할 가장 중요한 요인은 북한의 개혁·개방 정책이다. 북한의 대내외 경제제도가 국제사회의 표준에 가깝게 개혁될수록 제조업의 활동 여건은 좋아질 것이다. 각종 기반시설 건설 등 물리적 여건의 개선도 이런 제도적 개선과 연계되어야 기업 활동 지원 효과를 충분히 발휘할 수 있다. 정부는 무엇보다 북한 당국과의 정책 대화 및 협상을 통해 제도적 환경을 개선하는 데 경협 정책의 초점을 맞추고, 북한 지역 공공투자, 즉 기반시설 건설은 북한의 실무적 협조 및 개혁·개방 수준과 연계해 점진적, 단계적으로 확대해 나가는 현실적인 접근을 택하는 것이 바람직할 것이다.

IV. 남북경협 발전 잠재력: 지하자원 개발

김석진



1. 서론

남북경협이 크게 발전할 수 있고 남한 경제에도 큰 이득을 줄 것이라는 기대의 중요한 근거로는 흔히 북한의 지하자원이 거론된다. 자원이 매우 빈약한 남한과 달리 북한에는 다양한 종류의 자원이 풍부하게 매장되어 있어 경제적 가치가 막대하다는 주장이다. 북한은 자본, 기술이 부족하고 국제 제재를 받고 있어 이제까지 개발을 제대로 할 수 없었지만, 자본과 기술을 가진 남한 기업이 북한 자원 개발 사업에 뛰어들면 막대한 개발이익이 생길 것이며, 남과 북이 함께 이익을 나눌 수 있을 것이라고 한다.

그러나 이런 기대는 북한에 매장되어 있는 지하자원의 종류, 국제 자원 시장의 수요와 가격 변동성, 자원 개발에 따른 환경오염 문제, 개발 및 채굴비용 등을 주의 깊게 고려하지 않은 무리한 추측일 가능성이 높다.⁴⁴⁾ 현재까지 알려진 정보로 볼 때 북한 자원 개발은 큰 이익을 기대하기 어렵고 비즈니스 리스크가 크며 환경오염 문제를 일으킬 수 있으므로 투자 결정 시 신중을 기해야 할 것으로 판단된다.

2. 북한 지하자원에 대한 기존 자료 검토

북한 지하자원이 막대한 경제적 가치를 가지고 있다는 통념은 북한 발표 매장량 자료를 비롯한 각종 정보를 과대 해석한 몇몇 연구에서 비롯된 것이다. 예를 들어 지난 10여 년 동안 국내외 언론에서 가장 많이 인용된 북한자원연구소와 골드만삭스의 보고서는 북한

44) 필자는 김석진, “북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제,” 김두일 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』 (서울: 한국개발연구원, 2012), pp. 60~67에서 이미 이 점을 지적한 바 있지만, 여기에서 다시 훨씬 더 상세하게 이 문제를 검토한다.

발표 매장량 전체가 ‘잠재가치’를 가진 것으로 간주하고 있다.⁴⁵⁾ 그 경우 <표 IV-1> 및 <표 IV-2>에서 보듯이 북한 자원의 잠재가치는 수천조 원(수조 달러) 이상으로 평가되지만, 이러한 평가는 여러 가지 점에서 부적절하다고 할 수 있다.

<표 IV-1> 북한자원연구소의 북한 지하자원 잠재가치 평가

| 광종 | 북한 발표 매장량 | | | 잠재가치(억 달러) | |
|--------|-----------|---------|----|------------|--------|
| | 확보(잔존 포함) | 확보+전망 | 단위 | 확보(잔존 포함) | 확보+전망 |
| 마그네사이트 | 13 | 76 | 억톤 | 4,983 | 29,338 |
| 갈탄 | 15 | 180 | 억톤 | 1,921 | 23,014 |
| 무연탄 | 9 | 42 | 억톤 | 1,180 | 5,354 |
| 철광석 | 14 | 25 | 억톤 | 1,376 | 2,430 |
| 아연 | 8,875 | 27,425 | 천톤 | 193 | 598 |
| 인회석 | 131,748 | 250,738 | 천톤 | 207 | 394 |
| 구리 | 1,475 | 4,235 | 천톤 | 100 | 289 |
| 금 | 234 | 698 | 톤 | 81 | 241 |
| 납 | 2,597 | 9,988 | 천톤 | 51 | 195 |
| 인상흑연 | 14,596 | 14,596 | 천톤 | 134 | 134 |
| 망간 | 2,989 | 2,989 | 천톤 | 78 | 78 |
| 은 | 2,587 | 6,357 | 톤 | 16 | 39 |
| 니켈 | 69,582 | 147,638 | 톤 | 14 | 30 |
| 중정석 | 2,319 | 15,397 | 천톤 | 4 | 27 |
| 형석 | 3,345 | 5,350 | 천톤 | 8 | 13 |
| 몰리브덴 | 9,745 | 18,745 | 톤 | 2 | 3 |
| 중석 | 36,892 | 146,016 | 톤 | - | 1 |
| 총계 | | | | 10,350 | 62,179 |

자료: 북한자원연구소 웹사이트 (<<http://www.nokori.or.kr>>). (검색일: 2019.5.16.)

주: 가치평가를 위한 광종별 가격(국제가격 또는 한국 수입가격)은 2005-2014년 평균 기준.

45) 북한자원연구소 자료는 연구소 웹사이트(<<http://www.nokori.or.kr>>)에서 찾아볼 수 있다. 북한자원연구소는 각종 자료를 종종 업데이트하고 있는데, 여기서는 2019년 5월 16일에 검색한 자료를 인용한다. 골드만삭스 보고서는 Goohoon Kwon, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I),” *Global Economics Paper*, no. 188 (Goldman Sachs, 2009)이다.

〈표 IV-2〉 골드만삭스 보고서(2009)의 북한 지하자원 잠재가치 평가

| 광종 | 매장량 | 잠재가치(조원) | 광종 | 매장량 | 잠재가치(조원) |
|--------|-------|----------|----|--------|----------|
| 마그네사이트 | 60억톤 | 1,376 | 금 | 2천톤 | 45 |
| 석회석 | 1천억톤 | 996 | 연광 | 1천만톤 | 9 |
| 우라늄 | 4천만톤 | 628 | 동광 | 290만톤 | 5 |
| 갈탄 | 160억톤 | 343 | 은 | 3천~5천톤 | 2 |
| 무연탄 | 45억톤 | 257 | 기타 | | 3 |
| 철광 | 50억톤 | 214 | 총계 | | 3,879 |

자료: Gooheon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)," *Global Economics Paper*, no. 188 (Goldman Sachs, 2009), p. 10.

주: 채굴기간(reserve life) 40년, 할인율 18%, 임금비용 15%를 가정한 순현재가치(net present value) 기준.

첫째, 지하자원이 매장되어 있다고 해서 반드시 판매할 수 있는 것은 아니다. 아무리 많은 자원이 매장되어 있어도 수요가 없으면 경제적 가치는 없으며, 수요가 있더라도 수요량이 많지 않으면 경제적 가치는 크지 않다.

둘째, 수요가 충분해 판매할 수 있다고 하더라도 채굴비용이 많이 들면 오히려 손해를 볼 수 있다. 적자가 예상된다면 개발사업 자체가 성사되지 않을 것이며, 당초 흑자를 예상해 개발을 했다 하더라도 시장가격이 하락하면 언제든지 적자 사업으로 바뀔 수 있다.

셋째, 지하자원 채굴은 수십, 수백 년에 이르는 장기간에 걸쳐 진행되는 것이므로, 북한자원연구소 자료처럼 매장량 전체에 현재시가(current market price)를 곱해 경제적 가치를 산출하는 것은 불합리한 과대평가이다. 예를 들어 10년 후 얻을 수 있는 이익과 100년 후 얻을 수 있는 이익을 동등하게 평가할 수는 없다. 올바른 가치 평가 방법은 다음 절에서 살펴보듯이 개발이익(= 매출 - 채굴비용)을 적절한 이자율로 할인해 순현재가치(net present value)로 환산하는 것이다.⁴⁶⁾

넷째, 북한 발표 매장량⁴⁷⁾ 전체가 의미 있는 숫자는 아니다. 매장량에는 여러 범주가 있는데, 가채율이 높은 순서대로 ‘확정(proven)’, ‘추정(probable)’, ‘예상(possible)’의 세 가지로 나누는 것이 일반적이다. 그리고 경제적 가치 평가는 ‘확정’ 매장량을 기초로 산출하는 것이 국제관례이다. 범위를 더 넓혀 ‘추정’ 매장량까지 포함하는 경우를 생각해 볼 수도 있지만 개발 가능성이 낮은 ‘예상’ 매장량은 반드시 가치평가에서 제외해야 한다. 북한 발표 매장량 자료는 <표 IV-1>에서 보듯이 ‘잔존’, ‘확보’, ‘전망’ 매장량으로 나뉘는데, 그 개념이 국제 기준과 달라 어디까지 가치 평가에 포함시켜야 하는지 불분명하지만, ‘전망’ 매장량을 제외해야 하는 것은 분명하다.⁴⁸⁾

이상의 여러 점을 고려할 때, 북한 지하자원의 경제적 가치는 흔히 알려진 것에 비해 훨씬 낮게 평가하는 것이 더 적절해 보인다. <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이 ‘전망’ 매장량만 제외하더라도 경제적 가치는 6분의 1로 줄어든다. 더욱이 다른 여러 사정까지 고려하면 경제적 가치는 거기에서 다시 몇 분의 일 또는 몇 십 분의 일로 더 줄어들 것이다. 즉 북한 자원의 가치는 수천조 원(수조 달러)은커녕 수십조 원에 미달할 수도 있다. 북한자원연구소와 골드만삭스 보고서는 자신들이 계산한 수치는 실제가치가 아니라 ‘잠재가치’일 뿐이

46) 골드만삭스 보고서(Goohoon Kwon, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I),” p. 10)는 순현재가치를 추정하고 있으나 채굴기간을 40년이라는 너무 짧은 기간으로 가정했고 채굴비용 중 임금비용만 고려한 문제점이 있다. 더욱이 가치평가를 위해 꼭 필요한 판매가격 추정방법은 제시되어 있지 않다.

47) 북한 발표 매장량 수치는 출처에 따라 다르다. 흔히 인용되는 자료는 『조선중앙연감』과 『조선지리지전서』이다. 북한 발표 1차 자료를 정리한 문헌으로는 대한광업진흥공사, 『북한의 광물자원 개발현황』(서울: 대한광업진흥공사, 2006), pp. 1~195; 남북교류협력지원협회, 『2012 북한 광물자원 자료집』(서울: 남북교류협력지원협회, 2012), p. 3; 정우진, 『북한 광물자원 개발·가공 분야의 투자 잠재력 연구』(의왕: 에너지경제연구원, 2014), pp. 7~8 참조. 이들 자료의 의미를 상세히 해설한 연구문헌으로는 최중문, 『국제기준에서 바라본 북한 광물자원 평가와 개발환경』(서울: 씨아이알, 2017), pp. 40~67 참조.

48) 최중문, 위의 책, pp. 40~53.

라고 말하면서도 북한 자원의 가치가 매우 크다는 결론을 내리고 있는데, 이는 무리한 해석으로 보인다.

3. 지하자원 가치 평가법과 세계 자원시장 현황

가. 세계은행의 지하자원 가치 평가법

지하자원의 가치(스톡변수로서의 재산가치)를 평가하는 더 적절한 방법은 무엇일까? 세계은행은 세계 대부분 나라의 국부(wealth of nations)에 관한 추정 자료를 제공하고 있는데, 여기에는 지하자원의 가치도 포함된다. 세계은행의 지하자원 가치 계산법은 다음 수식과 같이 표현할 수 있다.⁴⁹⁾

$$V_t = \sum_{i=t}^{t+T-1} \frac{\overline{\pi_t q_t}}{(1+r)^{i-t}}$$

이 수식이 의미하는 바는, t 시점에서 본 어떤 자원의 재산가치(V_t)는 해당 자원으로부터 얻는 연간 수익(rent)의 총합을 적절한 이자율(세계은행이 적용하는 값은 4%)로 할인해 현재가치로 환산한 값으로 평가할 수 있다는 것이다. T는 해당 자원의 채굴가능기간이며, 따라서 \sum 는 T년 동안 얻는 연간 수익을 합산한다는 뜻이다. 그리고 \sum 의 오른쪽은 연간 수익을 현재가치로 환산한다는 뜻이다.

조금 더 자세히 살펴보면, π_t 는 해당 자원의 단위 수익, 즉 자원

49) Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, and Kevin Carey (eds.), *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future* (Washington, DC: World Bank, 2018), pp. 212~213.

1단위로부터 얻는 연간 수익이며 q_t 는 연간 채굴량이다. 수익이란 판매수입(revenue)에서 생산비용을 공제한 값을 말하며, 생산비용에는 인건비, 재료비 같은 가변비용뿐만 아니라 고정비용, 즉 고정 자본 소모 및 고정자본의 ‘정상적’ 수익까지 포함된다. 수익과 수입을 계산할 때에는 그 주된 결정요인인 시장가격과 채굴·판매량이 계속 변동하고 있다는 점을 고려해야 한다. 세계은행에서는 $\pi_t q_t$ 에 지난 5년간의 이동평균값을 적용하며, 이 점을 표시하기 위해 $\pi_t q_t$ 위에 바(bar)를 붙였다. 또 하나 주의할 점은 채굴가능기간은 ‘확정(proven)’ 매장량을 기준으로 추계한다는 것이다.⁵⁰⁾ 확정 매장량이라는 개념은 해당 자원에 대한 수요가 있어 경제적 채굴 가능성이 높다는 뜻을 포함하고 있다.⁵¹⁾

앞 절에서 북한 지하자원에 대한 기존 연구의 잠재가치 평가법이 여러 가지 문제가 있다는 점을 지적했는데, 여기서 살펴본 세계은행의 자원 가치 평가법은 그런 문제점들을 모두 고려하여 합리적인 추정치를 계산하는 방법을 제시한 것이다.

나. 지하자원 종류별 가치 및 국가별 자원 가치 현황

이번에는 세계은행의 방법에 따라 평가된 지하자원 종류별 재산 가치를 살펴보자. <표 IV-3>은 현재 전 세계가 보유한 주요 지하자원의 재산가치를 세계 인구 1인당 가치로 나타낸 것이다.⁵²⁾ 여기에

50) *Ibid.*, p. 39.

51) 확정 매장량(proven reserves)에 대한 위키피디아 백과사전의 설명 참조. <https://en.wikipedia.org/wiki/Proven_reserves> (검색일: 2019.6.15.).

52) 이 추계 결과는 세계은행이 2014년 시점에서 확보된 자료를 이용해 추계한 것으로 2018년 발간 보고서에서 발표한 것이다. 더 자세한 자료는 세계은행이 온라인으로 제공하는 데이터베이스(<https://databank.worldbank.org/data/source/wealth-accounts#>)에서 찾아볼 수 있다.

서 알 수 있는 중요한 사실은 지하자원의 재산가치는 여러 자원에 고루 분산되어 있는 것이 아니라 특정한 몇 개 자원에 집중되어 있다는 것이다. 특히 석유의 재산가치는 60% 가까운 비중을 차지할 정도로 압도적이다. 조금 더 범위를 넓히면 석유, 석탄, 가스 등 3대 연료 자원의 비중이 80% 정도를 차지한다. 비연료 자원 중에서 중요한 자원은 철광석과 구리이다. 3대 연료 자원과 2대 비연료 자원 등 5대 자원은 지하자원 전체 재산가치의 95% 이상을 차지한다. 이들 5대 자원을 제외한 나머지 자원의 재산가치는 얼마 되지 않는다.

〈표 IV-3〉 지하자원 종류별 세계 1인당 재산가치 추정치 (2014)

| | 석유 | 석탄 | 가스 | 철광석 | 구리 | 기타 | 합계 |
|--------|-------|-------|-----|------|-----|-----|-------|
| 금액(달러) | 4,254 | 1,023 | 488 | 872 | 299 | 326 | 7,262 |
| 비중(%) | 58.6 | 14.1 | 6.7 | 12.0 | 4.1 | 4.5 | 100.0 |

자료: World Bank, Wealth Accounts Database, 〈<https://databank.worldbank.org/data/source/wealth-accounts#>〉 (Accessed May 15, 2019).

이로부터 쉽게 짐작할 수 있는 또 하나의 중요한 사실은 ‘자원부국’은 아무 지하자원이든 많이 보유한 나라가 아니라 석유를 비롯한 중요 자원을 많이 보유한 나라라는 것이다. 〈표 IV-4〉는 세계은행이 추계한 국부 데이터베이스에서 주요 자원부국과 경제대국의 1인당 지하자원 재산가치 추정치를 뽑아내 정리한 것이다. 대표적 산유국인 쿠웨이트, 아랍에미리트연합(UAE), 사우디 같은 나라들은 1인당 지하자원 재산가치가 수십만 달러로 세계 최고 수준이며, 석유가 재산가치의 대부분을 차지한다. 노르웨이, 이라크, 카자흐스탄 같은 여타의 자원부국에서도 역시 석유가 압도적으로 중요하다. 호주는 석유보다는 철광석과 석탄이 훨씬 큰 비중을 차지하지만 이런 경우는 예외적이다. 또 하나 중요한 점은 자원부국이란 자원의 절대적 규모가 큰 나라가 아니라 인구 대비 상대적 규모가 큰 나라라는 것이

다. 러시아, 미국, 중국 같은 나라들은 다양한 자원이 매우 많이 매장되어 있지만 인구가 매우 많으므로 인구 1인당 재산가치는 대표적 자원부국들에 비해 훨씬 작다.

〈표 IV-4〉 주요 자원부국 및 경제대국의 1인당 지하자원 재산가치 추정치 (2014)

(단위: 달러)

| | 석유 | 가스 | 석탄 | 철광석 | 구리 | 기타 자원 | 합계 |
|-------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| 쿠웨이트 | 581,497 | 7,365 | - | - | - | - | 588,862 |
| UAE | 244,789 | 11,468 | - | - | - | - | 256,257 |
| 사우디 | 242,990 | 5,865 | - | - | 23 | 228 | 249,105 |
| 호주 | 3,360 | 1,866 | 20,249 | 70,103 | 6,518 | 12,946 | 115,043 |
| 노르웨이 | 54,440 | 27,242 | 11 | 1,550 | - | 9 | 83,251 |
| 이라크 | 68,436 | 53 | - | - | - | 9 | 68,498 |
| 카자흐스탄 | 40,444 | 2,512 | 3,744 | 3,668 | 1,603 | 1,469 | 53,440 |
| 러시아 | 23,653 | 9,094 | 1,683 | 1,638 | 623 | 1,556 | 38,247 |
| 미국 | 2,534 | 147 | 4,838 | 228 | 383 | 522 | 8,651 |
| 중국 | 710 | 94 | 2,225 | 1,219 | 89 | 219 | 4,556 |
| 한국 | 7 | 7 | 31 | 32 | - | 3 | 79 |
| 일본 | 12 | 11 | - | - | - | 20 | 43 |

자료: World Bank, Wealth Accounts Database, <<https://databank.worldbank.org/data/source/wealth-accounts#>> (Accessed May 20, 2019).

마지막으로 강조해야 할 사실은 자원부국이라 하더라도 지하자원의 재산가치는 제한적 수준에 그친다는 점이다. 일부 산유국들은 1인당 재산가치가 수십만 달러의 고액이지만, 이런 극소수 예외를 제외하면 웬만한 자원부국도 1인당 재산가치가 10만 달러 내외 또는 그 미만이며, 세계 평균으로는 1만 달러가 채 되지 않는다. 북한의 자원 가치에 대한 선행연구는 북한의 1인당 자원 가치를 25만 달러(북한자원연구소) 또는 14만 달러(골드만삭스) 정도로 본 것인데, 이는 자원부국 중에서도 상위권에 해당하는 수준이다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 북한에 석유를 비롯한 중요 자원이 없다는 사실에

비춰 볼 때, 이는 너무나 무리한 추정이라 하지 않을 수 없다.

세계 전체적으로 보면, 국부를 구성하는 여러 자본 중에서 지하자원은 재산가치가 매우 작은 자본에 불과하다. <표 IV-5>에서 볼 수 있듯이 국부는 크게 인적자본, 자연자본(natural capital), 생산자본(produced capital)의 3개 범주로 나눌 수 있는데, 세계 평균적으로는 그 중 인적자본이 약 3분의 2, 생산자본이 약 4분의 1을 차지하며, 자연자본은 10분의 1이 채 되지 않는다. 지하자원은 자연자본의 일부인데, 그 가치는 자연자본 전체 가치의 2분의 1이 채 되지 않는다. 즉 농지나 산림 등 여타 자연자본의 가치가 지하자원보다 더 큰 것으로 평가된다. 지하자원의 비중은 선진국에서는 훨씬 더 낮다. 요컨대 인구 대비 중요 지하자원 보유량이 예외적으로 많은 몇몇 나라를 제외하면, 지하자원은 경제발전의 중요한 원천이 되지 못한다.

<표 IV-5> 자본(재산)의 종류별 1인당 재산가치 (2014)

| | | 선진국 (OECD) | 중상위 소득 국가 | 중하위 소득 국가 | 저소득 국가 | 세계 |
|------------|--------|---------------|--------------|--------------|-----------|---------|
| 금액 (달러) | 인적자본 | 498,399 | 65,742 | 13,117 | 5,564 | 108,654 |
| | 자연자본 | 19,525 | 18,960 | 6,949 | 6,421 | 15,841 |
| | (지하자원) | (8,011) | (6,623) | (1,944) | (568) | (7,262) |
| | 생산자본 | 195,929 | 28,527 | 6,531 | 1,967 | 44,760 |
| | 총재산 | 708,389 | 112,798 | 25,948 | 13,629 | 168,580 |
| 비중 (%) | 인적자본 | 70.4 | 58.3 | 50.5 | 40.8 | 64.5 |
| | 자연자본 | 2.8 | 16.8 | 26.8 | 47.1 | 9.4 |
| | (지하자원) | (1.1) | (5.9) | (7.5) | (4.2) | (4.3) |
| | 생산자본 | 27.7 | 25.3 | 25.2 | 14.4 | 26.6 |
| | 총재산 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: World Bank, Wealth Accounts Database, <<https://databank.worldbank.org/data/source/wealth-accounts#>> (Accessed May 20, 2019).

주: 순해외자산(net foreign assets) 제외. 이 때문에 인적자본, 자연자본, 생산자본의 합계가 총재산과 약간 다름.

다. 지하자원 개발사업의 비즈니스 리스크

북한 지하자원 개발에서 막대한 이익을 기대할 수 있다는 주장의 중요한 맹점 중 하나는 자원 개발사업의 비즈니스 리스크를 고려하지 않는 것이다. 대부분의 지하자원은 일반적인 공산품에 비해 시장 상황, 즉 시장가격 및 수급상황이 훨씬 크게 변동하며, 그에 따라 수익률도 크게 변동하는 경향이 있다.

〈그림 IV-1〉은 대표적인 자원인 석유(원유), 석탄, 철광석의 국제 시장가격(월평균 자료)이 2000년 이후 장기적으로 어떻게 변동해 왔는지 보여준다. 이들 3대 자원의 단가(각각 배럴당 달러, 톤당 달러, 건조톤당 달러)는 2000년대 중반까지는 30달러 내외에 불과했지만 2005년 이후 50달러 이상으로 크게 올랐고, 2000년대 후반과 2010년대 초반 일정 시기에는 100달러 또는 150달러 이상으로 치솟기도 했다. 그러나 2013년 이후 하락세로 전환해 50달러 내외로 떨어졌다가 지난 몇 년 동안 다시 상승해 50~100달러 범위에서 움직이고 있다. 즉 몇 배로 올랐다가 몇 분의 일로 떨어지는 등 가격 변동 폭이 매우 큰 것이다. 가격 변동이 이토록 심한 것은 단기적으로는 자원의 수요와 공급이 비탄력적이기 때문이다. 장기적으로는 세계 각국의 경제성장과 경기변동, 그리고 자원별·광산별 채굴조건 변화, 탐사·개발·채굴 관련 기술 및 비용의 변화 등 여러 가지 요인이 작용한다.

〈그림 IV-1〉 지하자원 국제 시장가격 추이

(단위: 달러)



자료: World Bank, Commodity Price Data (monthly), <<http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>> (Accessed May 15, 2019).

주: 원유는 배럴당 달러, 석탄은 톤당 달러, 철광석은 건조톤(dry metric tonne unit)당 달러

이렇게 자원 상황이 크게 변동하면 자원 개발사업 수익성도 변할 수밖에 없다. 자원 가격이 오르면 수익 전망이 밝아 보여 개발사업이 활발하게 진행된다. 문제는 광산 개발에 상당한 시일이 소요되며 사업 기획 시점과 개발 완료 시점 사이에 상황이 바뀔 수 있다는 것이다. 지난 15년 사이에 세계 자원시장에서는 실제로 그런 일이 일어났다. 자원시장 호황 국면에서 개발 붐이 일어났지만 불황으로 국면이 전환되자 많은 사업이 실패하고 만 것이다.⁵³⁾ 북한 지하자원의 경제적 가치가 대단하다는 통념도 세계 자원시장이 호황이었던 2000년대 후반과 2010년대 초반에는 설득력 있게 들렸지만, 그런

53) 한국도 2000년대 후반 이후 해외자원 개발사업을 크게 확대했으나 많은 사업의 성과가 당초 예상보다 훨씬 저조했다. 감사원은 “사업환경 변화에 대한 고려 없이 사업을 추진”한 결과로 부실한 성과가 나타났다고 평가했다. 감사원, 『감사결과 보고서: 해외자원 개발사업 성과분석』 (서울: 감사원, 2015.11.), p. 162.

호황이 지속되리라는 보장은 어디에도 없으며, 앞으로도 호황과 불황이 교대로 나타날 가능성이 높다고 생각하는 것이 현실적이다.

4. 북한 지하자원 개발 잠재력

가. 북한 지하자원 부존 현황: 개요

지하자원 개발 잠재력을 평가할 때 제일 먼저 해야 할 일은 해당 자원에 대한 세계시장의 수요가 충분한가를 살피는 것이다. 아무리 많은 자원이 매장되어 있어도 누가 사주지 않는다면 아무 소용이 없다. 북한에는 어떤 자원들이 있으며, 그 자원들에 대한 세계시장의 수요는 얼마나 되는 걸까? 주요 지하자원에 대한 세계 전체의 수요 및 한중일 3국의 수요, 해당 자원의 북한 부존 여부 및 북한 수출 현황을 살펴보면, 이 점을 대강 알 수 있다. 북한의 광산물 수출은 UN 안전보장이사회에 의해 2017년부터 제한 및 금지되었으므로, 그 이전의 최근 시점인 2016년의 경우를 살펴보자.

〈표 IV-6〉에서 볼 수 있듯이 2016년 현재 세계 각국 및 한중일 3국이 가장 많이 수입하는 자원은 원유와 천연가스이며, 이 2개 자원의 비중은 전체 자원 수입 수요의 76%에 해당한다. 세계적으로 천연가스보다는 석탄(역청탄, 무연탄 및 갈탄)에 대한 수요가 훨씬 더 많지만, 석탄은 자국에서 생산해 자국에서 소비하는 경우가 많아 국제적 거래 규모는 천연가스가 훨씬 크다. 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 북한에서는 아직까지 경제성 있는 유전이나 가스전은 발견되지 않았다. 언젠가 발견될 가능성을 완전히 배제할 수는 없으나, 아무튼 세계 자원시장에서 압도적 비중을 차지하는 2대 중요 자원, 즉 석유와 가스는 아직은 북한에 없다.

〈표 IV-6〉 세계 각국 및 한중일 3국의 자원 수입 및 북한의 자원 수출 현황 (2016)

(단위: 억 달러, %)

| | HS 코드 | 품명 | 세계 각국 수입액 합계 | | 한중일 3국의 대세계 수입액 | | | | 북한 부존 여부 | 북한의 대중국 수출액 |
|----------|--------|----------|--------------|-------|-----------------|-----|-------|-------|----------|-------------|
| | | | 금액 | 비중 | 중국 | 일본 | 남한 | 3국 합계 | | |
| 연료 자원 | 2709 | 원유 | 6,676 | 56.9 | 1,167 | 508 | 443 | 2,117 | × | - |
| | 2711 | 천연가스 | 2,253 | 19.2 | 230 | 343 | 149 | 722 | × | - |
| | 270112 | 역청탄 | 568 | 4.8 | 88 | 141 | 82 | 311 | × | - |
| | 270111 | 무연탄 | 44 | 0.4 | 15 | 5 | 8 | 28 | ○ | 11.8 |
| | 2702 | 갈탄 | 30 | 0.3 | 26 | - | - | 26 | ○ | - |
| 금속 광물 자원 | 2601 | 철광석 | 850 | 7.2 | 580 | 73 | 41 | 694 | ○ | 0.7 |
| | 2603 | 구리 | 432 | 3.7 | 209 | 74 | 28 | 312 | ○ | 0.2 |
| | 2608 | 아연광 | 76 | 0.7 | 13 | 6 | 14 | 33 | ○ | 0.5 |
| | 2607 | 납(연광) | 58 | 0.5 | 15 | 3 | 16 | 33 | ○ | 0.6 |
| | 2616 | 귀금속광(금은) | 53 | 0.5 | 26 | 4 | 3 | 33 | ○ | 0.1 |
| | 2606 | 알루미늄광 | 41 | 0.3 | 25 | 0.1 | 0.3 | 25 | × | - |
| | 2602 | 망간 | 34 | 0.3 | 21 | 1 | 2 | 24 | ○ | - |
| | 2604 | 니켈 | 26 | 0.2 | 15 | 2 | 1 | 19 | ○ | - |
| | 2612 | 우라늄 | 6 | 0.05 | 0.2 | - | - | 0.2 | ○ | - |
| | | 26류 기타 | 141 | 1.2 | 41 | 10 | 4 | 54 | - | 0.1 |
| 기타 자원 | 2519 | 마그네사이트 | 16 | 0.14 | 0.6 | 1 | 0.7 | 3 | ○ | 0.3 |
| | 2521 | 석회석 | 8 | 0.07 | 0.0 | 0.4 | 0.4 | 1 | ○ | - |
| | 2504 | 흑연 | 4 | 0.03 | 0.2 | 0.8 | 0.3 | 1 | ○ | 0.1 |
| | | 25류 기타 | 419 | 3.6 | 46 | 13 | 7 | 66 | - | - |
| | 총계 | 11,733 | 100.0 | 2,518 | 1,186 | 798 | 4,501 | - | 14.4 | |

자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (Accessed May 15, 2019)를 이용해 필자 계산.

북한에 풍부한 것으로 알려진 석탄은 어떨까? 〈표 IV-6〉에서 주목할 점은 국제적으로 거래되는 석탄의 대부분은 역청탄인데, 북한에는 역청탄이 없다는 것이다. 반면 북한에 많이 매장되어 있는 무

연탄과 갈탄에 대한 세계시장의 수입수요 및 한중일 3국의 수입수요는 얼마 되지 않는다. 석탄 전체에 대한 수요의 85% 이상을 역청탄이 차지하며 무연탄과 갈탄 수요는 15%가 채 되지 않는다. 석탄 수요의 대부분을 역청탄이 차지하는 것은 발전과 제철 등 주요 산업 부문에서 사용되는 주요 연료가 역청탄이기 때문이다. 무연탄과 갈탄은 보조 연료 또는 가정용 연료로 이용될 뿐이어서 수요가 많지 않다. 석유, 가스까지 합해 연료 자원 전체를 보면, 북한에 있는 자원에 대한 수요는 북한에 없는 자원에 대한 수요의 100분의 1도 되지 않는다. 결국 세계 자원시장의 대부분을 차지하는 연료 자원에 관한 한, 북한은 ‘자원부국’이라기보다는 ‘자원빈국’에 가깝다고 할 수 있다.

비연료 자원 중에서 세계시장의 수요와 한중일 3국의 수요가 충분히 큰 자원으로는 철광석과 구리가 있다. 북한에는 이들 2개 자원이 모두 있으며, 그 중 철광석 매장량은 매우 많은 것으로 알려져 있다. 또한 북한과 인접한 우방국 중국은 이들 2개 자원의 주요 수입국이 기도 하다. 그러나 놀랍게도 북한의 철광석 및 구리의 대중국 수출액은 매우 작은 규모에 그쳤다. 2016년의 경우 중국이 수입한 철광석 중 북한산 철광석은 0.13%, 구리는 0.1%에 불과했다. 중국이 수입한 무연탄 중 약 80%가 북한산인 것과 너무나 대조적인 현상이다. 이로부터 북한의 철광석과 구리 수출은 무연탄과 달리 채산이 맞지 않았음을 쉽게 짐작할 수 있다.

그 외에 북한에 부존되어 있는 자원, 즉 아연, 납, 금, 망간, 니켈, 우라늄, 마그네사이트, 석회석, 흑연 등은 세계시장 전체 수요 및 한중일 3국의 수요 규모가 그리 크지 않으며 북한의 대중국 수출 실적도 보잘 것 없었다. 북한 자원에 대한 선행연구에서는 마그네사이트(표 IV-1, 표 IV-2 참조), 석회석, 우라늄(표 IV-2 참조) 등의 잠

재가치를 매우 높게 평가했지만, 이들 자원은 수요 규모가 너무 작다는 점 하나만으로도 개발사업의 경제성을 의심할 만하다. 더욱이 그 제한된 수요도 중국을 비롯한 각국 광산의 생산·공급으로 이미 충족되고 있으므로, 북한산 자원이 차지할 수 있는 시장 규모는 훨씬 더 작을 것이다.

나. 북한 주요 자원의 개발 잠재력

(1) 석탄(무연탄 및 갈탄)

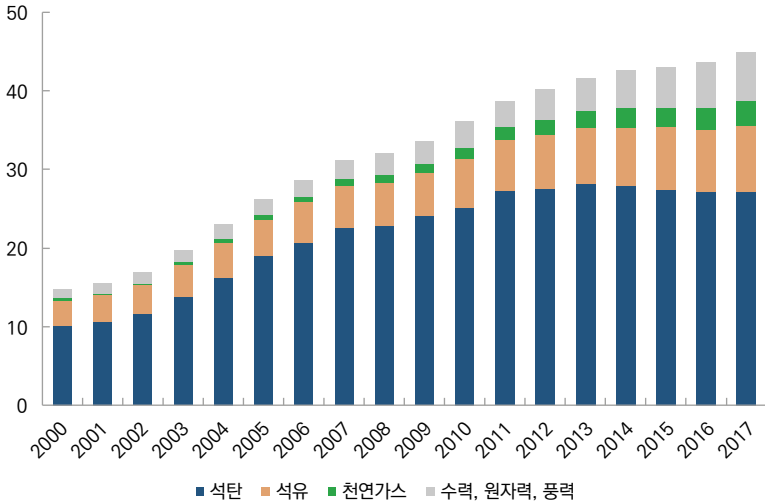
이번에는 북한의 주요 자원별로 향후 개발 잠재력을 조금 더 상세하게 검토해 보자. 잘 알려져 있듯이 현 제재국면이 시작되기 이전 북한의 최대 외화벌이 품목은 무연탄이었으며, 그 대부분은 중국 시장으로 수출한 것이었다. 중국 외에 남한과 일본에서도 무연탄 수요가 있으므로 만약 북한의 대외관계가 정상화된다면 수출을 확대할 여지는 있다. 하지만 <표 IV-6>에서 볼 수 있듯이 한중일 3국 수요를 다 합해도 그 규모는 그리 크지 않으므로 수출 확대에는 한계가 있다. 세계시장 전체 수요는 조금 더 있지만 무연탄처럼 값싼 자원은 운송비용 때문에 원거리 지역으로의 수출은 채산이 맞지 않을 가능성이 높다.

게다가 장기적으로 볼 때 북한 무연탄의 중국 수출 전망은 그리 밝지 않다. 2000년대 후반 이후 북한의 대중국 무연탄 수출이 빠르게 증가할 수 있었던 것은 중국 경제가 성장하면서 에너지 수요가 크게 증가해 자국산 석탄만으로는 수요를 충당할 수 없었기 때문이다. <그림 IV-2>에서 보듯이 중국의 석탄 수요는 2013년까지 빠르게 증가했고, 그 대부분은 역청탄이었지만 무연탄 수요도 함께 증가해 북한산 무연탄 수출이 증가할 수 있었다. 그러나 2014년 이후

중국의 석탄 수요는 감소 추세로 돌아섰는데, 이는 석탄 사용에 따른 환경오염 문제가 너무 심각해 중국 정부가 정책적으로 석탄 소비를 억제하는 정책을 펴고 있기 때문이다. 중국의 에너지 소비 구조는 석탄 중심에서 벗어나 점차 석유, 가스, 수력, 원자력 쪽으로 이동하고 있으며, 석탄 소비량은 장기적으로 감소 추세를 보일 가능성이 높다.

〈그림 IV-2〉 중국의 에너지 소비 추이 (2000~2017)

(단위: 억톤)



자료: 中國國家統計局, 『中國統計年鑑』, <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>> (검색일: 2019.5.20).

주: 단위는 표준석탄환산톤(standard coal equivalent tonne) 기준.

그럼에도 북한산 무연탄 수출 전망이 완전히 비관적인 것만은 아닙니다. 석탄 소비뿐 아니라 생산도 역시 환경오염을 일으키므로 중국 정부는 생산까지 억제하는 정책을 펴고 있으며, 따라서 문을 닫는 중국 광산 대신에 북한산 무연탄에 대한 수요가 늘어날 가능성이 남

아 있기 때문이다. 또한 과거에 중국에 무연탄을 수출하던 베트남이 자국 시장 수요 증가로 수출을 거의 하지 않게 되었으므로, 북한산 무연탄이 그 자리를 메울 수 있게 된 사정도 있다. 하지만 이런 사정을 고려하더라도 무연탄 시장 규모 자체의 한계가 있으므로 북한의 석탄 산업이 수출 산업으로 크게 발전하기는 어려워 보인다. 또한 석탄 채굴은 본래 수익성이 높지 않고 낮은 인건비에 의존하는 산업이므로 언젠가 북한의 경제발전이 성공적으로 이루어져 인건비가 상승하게 되면 채산성이 나빠질 가능성이 높다.

북한이 가지고 있는 또 하나의 석탄 자원인 갈탄의 전망은 더욱 어둡다. 갈탄에 대한 중국 시장의 수요가 어느 정도 있었지만 북한은 이제까지 중국에 갈탄을 거의 수출하지 못했다. 중국이 수입하는 갈탄의 대부분은 인도네시아산이며, 아마도 북한산 갈탄은 인도네시아산에 비해 품질, 채굴비용 등 어떤 이유로든 채산이 맞지 않았던 것으로 보인다. <표 IV-1> 및 <표 IV-2>에서 보듯이 북한 자원에 대한 선행연구의 평가는 북한에서 잠재가치가 가장 높은 자원 중 하나로 갈탄을 꼽았지만, 수요 규모 및 기존 수출실적을 고려할 때, 갈탄은 실제로는 거의 무가치할 가능성이 높아 보인다.

(2) 철광석

무연탄 다음으로 북한에서 중요한 자원인 철광석도 중요한 외화원이 될 가능성은 낮아 보인다. 북한의 대중국 철광석 수출은 최근에는 연간 1억 달러를 넘지 못했고, 과거 철광석 경기가 좋았던 2010년대 초반에도 연간 2~3억 달러에 불과했다. 중국의 철광석 수입 중 북한산 비중은 0.1~0.3% 정도밖에 되지 않았는데, 이는 북한산 철광석의 품위가 낮아 선평(選鑛)비용이 많이 들고, 이 때문에 경제성이 부족해 개발사업이 확대되지 못했기 때문이다.⁵⁴⁾

〈표 IV-7〉에서 보듯이 주요 철광석 수출국(호주, 브라질, 인도 등)의 철광석 품위는 60% 이상인 데 비해 북한산 철광석은 30%가 채 되지 않는다. 세계 최대 생산국인 중국의 철광석도 품위가 낮지만 자국에서 생산, 자국에서 소비하는 부분에서는 어느 정도 채산을 맞출 수 있는 것으로 보인다. 부족한 부분은 호주, 브라질 등에서 수입하는데, 북한산은 이들 국가의 철광석에 비해 경쟁이 되지 않았던 것이다.

〈표 IV-7〉 주요 생산국별 철광석 생산량 및 품위 (2010)

(단위: 만톤, %)

| | | 중국 | 호주 | 브라질 | 인도 | 러시아 | 우크라이나 | 북한 |
|-------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| 생산량 | 총중량(A) | 107,000 | 43,300 | 37,000 | 23,000 | 10,100 | 7,817 | 530 |
| | 금속중량(B) | 33,200 | 27,100 | 24,000 | 14,700 | 5,850 | 4,300 | 150 |
| 품위(100×B/A) | | 31.0 | 62.6 | 64.9 | 63.9 | 57.9 | 55.0 | 28.3 |

자료: U.S. Geological Survey, *Minerals Yearbook 2010* (Reston, Virginia: 2010), "Iron Ore", Table 16: World Production by Country.

중국의 철광산들이 가동하는 것처럼 북한의 철광산도 근거리 제철소에 철광석을 공급해 운송비용을 아낄 수 있다면 개발사업이 경제성을 가질 수 있을지도 모른다. 실제로 북한의 가장 중요한 철광산인 무산광산에서 생산되는 철광석은 주로 인근에 있는 김책제철소에 공급되는 것으로 알려져 있다. 더 연구가 필요한 문제이지만, 만약 김책제철소를 현대화 및 확장하여 철광석 수요가 크게 늘어날 경우 무산광산까지 현대화한다면, 철광석 채굴사업이 경제성을 확보할 수 있을지도 모른다.⁵⁴⁾

54) 박종철·정은이, “북한의 대중국 철광무역에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제85호 (2017), pp. 73~98.

55) 남성욱, “북한 철광석 개발 현황과 효율적인 남북한 협력방안,” 『통일문제연구』, 26권 2호 (2014), pp. 75~113.

그러나 제철처럼 고도로 자본 집약적인 산업의 경우 북한에 특별한 이점이 없다는 점, 국제 철광석 시황이 장기적으로 어떻게 변할지 예상하기 어렵다는 점 등을 고려할 때, 경제성 확보 여부는 확실하지 않다. 이런 모험적 사업은 자금조달이 어려워 추진 가능성이 불투명하며, 남북관계가 장기 안정적으로 발전한 후에 제반 여건을 보아 신중하게 추진하는 것이 바람직해 보인다.

다. 신규 자원 개발 가능성

(1) 희토류⁵⁶⁾

희토류(rare earth elements)는 현대적 첨단산업의 필수 소재 중 하나로서 최근 세계 자원시장에서 각광받고 있는 자원이다.⁵⁷⁾ 특히 주요 생산국인 중국이 2010년대 초 일본과의 외교 갈등 속에서 수출 제한 조치를 취한 적이 있는 등, ‘자원 무기화’의 가능성 때문에 비상한 주목의 대상이 되고 있다.

지난 10여 년 동안 몇몇 언론에서는 북한에 희토류가 풍부하게 매장되어 있다는 기사를 보도한 바 있으며, 이런 보도를 근거로 북한 희토류 개발사업이 유망하다는 의견이 제시되기도 했다.⁵⁸⁾ 북한의 희토류 부존 지역, 광종 및 매장량은 아직 정확히 확인되지 않았지만, 평북 정주시의 룡포광산을 비롯한 여러 광산에 유효성분 기준 수천

56) 희토류는 원소주기율표 상의 란타넘 계열 15개 원소(세륨, 에르븀 등)와 21번 스칸듐, 39번 이트륨을 포함한 총 17개의 화학 원소를 아울러 부르는 용어이다. 영문판 위키 피디아 백과사전의 희토류 항목 참조. <https://en.wikipedia.org/wiki/Rare-earth_element> (검색일: 2019.6.22.).

57) Baolu Zhou, Zhongxue Li, and Congcong Chen, “Global Potential of Rare Earth Resources and Rare Earth Demand from Clean Technologies,” *Minerals*, vol. 7, issue 11 (2017), pp. 1~14.

58) 김진향, “북한의 지하자원과 남북자원협력,” 여시재 정책보고서(ISSUE REPORT), no. 2017-14 (2017), pp. 9~11 및 14~15.

만톤 이상의 막대한 양이 매장되어 있을 가능성이 높다고 한다.⁵⁹⁾

그러나 북한에 실제로 희토류가 많이 매장되어 있다 해도 희토류 개발사업 전망이 반드시 밝다고 말하기는 어렵다. 먼저 주목해야 할 사실은 이름과 달리 희토류가 그다지 희소한 자원이 아니라는 것이다. <표 IV-8>에서 볼 수 있듯이 현재까지 전 세계의 확인된 희토류 매장량은 1억 2천만 톤 정도이다. 2010년대의 연간 생산량이 10~15만 톤 정도였던 것을 생각해 보면, 무려 1천 년 정도 쓸 수 있는 양이다. 물론 연간 생산량은 계속 늘어나겠지만, 북한처럼 아직 개발되지 않은 매장량도 많다. 게다가 희토류는 특정 지역에만 있는 것이 아니라 세계 여러 지역에 널리 분포되어 있다. 현재까지 확인된 매장량 중 약 3분의 1은 중국에 있고, 그 외에 브라질, 베트남, 러시아, 인도 등의 매장량 규모도 상당히 크다. 또한 아직 탐사, 확인되지 않았을 뿐, 그 외의 많은 나라에도 희토류가 많이 매장되어 있을 가능성이 높다.

<표 IV-8> 국가별 희토류 매장량 추정치

(단위: 만톤)

| 국가 | 매장량 | 국가 | 매장량 | 국가 | 매장량 |
|-----|-------|-----|-------|----|--------|
| 중국 | 4,400 | 러시아 | 1,200 | 미국 | 140 |
| 브라질 | 2,200 | 인도 | 690 | 기타 | 830 |
| 베트남 | 2,200 | 호주 | 340 | 총계 | 12,000 |

자료: U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries: Rare Earths* (Reston, Virginia: 2019), p. 133.

주: 희토류 산화물 환산량(rare-earth-oxide equivalent) 기준.

59) 김진향, 위의 글, p. 11; 남북교류협력지원협회, 『2012 북한 광물자원 자료집』, pp. 118~119.

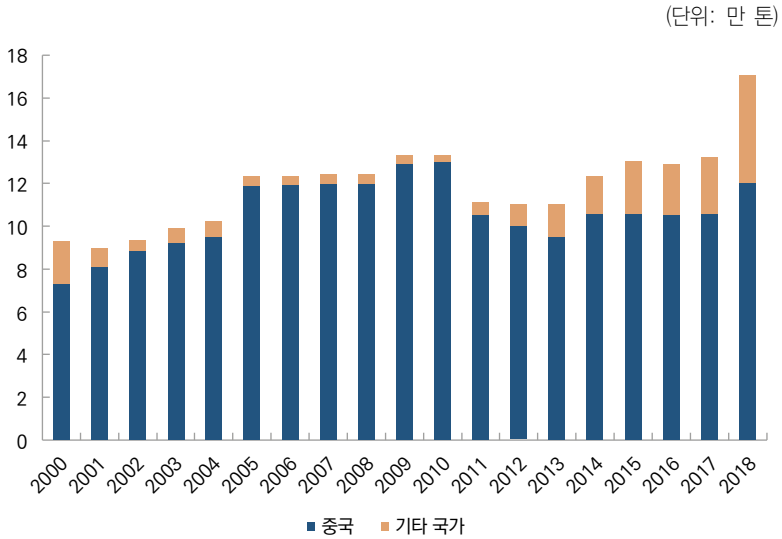
이처럼 희토류가 널리 분포되어 있음에도 불구하고 <그림 IV-3>에서 볼 수 있듯이 2000년대 초 이후 희토류 채굴(광산 생산)의 대부분(대체로 80% 이상)은 중국에서 이루어졌다.⁶⁰⁾ 희토류가 그토록 가치 있는 자원이라면, 왜 다른 나라에서는 채굴을 별로 하지 않고 유독 중국에서 많이 하는 것일까? 그 주된 이유는 희토류의 채굴 및 1차 가공이 심각한 환경오염을 일으키며 오염 물질을 처리하려면 비용이 많이 든다는 데 있다.⁶¹⁾ 본래 1980년대까지 희토류의 주요 공급국은 미국이었으나 1980년대에 중국이 생산에 참여해 점차 중국의 비중이 올라갔고 2000년대 들어 미국의 주요 희토류 광산(Mountain Pass Rare Earth Mine)은 채굴을 중단했다.⁶²⁾ 중국의 광산들은 오염 물질 처리를 제대로 하지 않아 저비용 생산이 가능하지만 미국에서는 그럴 수 없으므로 채산이 맞지 않았기 때문이다. 즉 희토류 광산은 주변 지역에 심각한 환경오염이라는 부담을 떠넘겨야만 상업적 이익을 올릴 수 있으며, 따라서 사회적 수익성은 기대하기 어렵다.

60) 중국에서는 불법적으로 희토류를 채굴하는 경우가 상당히 많고, 이 부분이 통계에 잡히지 않아 실제 생산 규모는 공식 통계보다 더 크며, 따라서 세계 희토류 채굴에서 중국이 차지하는 비중은 실제로는 더 높을 가능성이 크다.

61) United States Environmental Protection Agency, *Rare Earth Elements: A Review of Production, Processing, Recycling, and Associated Environmental Issues* (Washington, DC: United States Environmental Protection Agency, 2012), pp. 6-1~6-24; Rajive Ganguli and Douglas R. Cook, "Rare Earths: A Review of the Landscape," *MRS Energy and Sustainability: A Review Journal*, vol. 5, no. 9 (2018), pp. 1~16.

62) United States Environmental Protection Agency, *Ibid.*, pp. 2-7~2-9; 영문판 위키피디아 백과사전의 "Mountain Pass Rare Earth Mine" 항목 참조. <https://en.wikipedia.org/wiki/Mountain_Pass_rare_earth_mine> (검색일: 2019.6.22.).

〈그림 IV-3〉 세계 희토류 채굴(광산 생산) 현황 (2000~2018)



자료: U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries* (Reston, Virginia: various years), "Rare Earths."

주: (1) 광산 생산량. (2) 각 연도 수치는 2년 후 발간된 최신판에서 수정된 수치를 채택함(예를 들어 2017년 수치는 2019년판 보고서 수치 인용).

희토류 채굴 사업의 경제성을 높게 평가하기 어려운 중요한 이유가 하나 더 있다. 〈그림 IV-4〉에서 보듯이 희토류의 주요 공급국인 중국의 희토류 수출액은 연간 5억 달러도 채 되지 않는다. 간단히 말해 희토류의 세계시장 수요 규모가 너무 작다는 것이다. 희토류는 현대 첨단산업의 필수 소재이지만 극소량만 있으면 되기 때문에 수요 규모가 본래 크지 않다. 최근 세계 전체의 연간 수요는 수십억 달러 정도인데, 그 중 3분의 2 정도는 중국 자체의 수요이다. 중국은 자국에서 생산하는 희토류의 약 4분의 3(불법 채굴까지 고려하면 그 이상)을 자국에서 가공·소비하고 나머지 4분의 1을 수출한다.⁶³⁾ 중

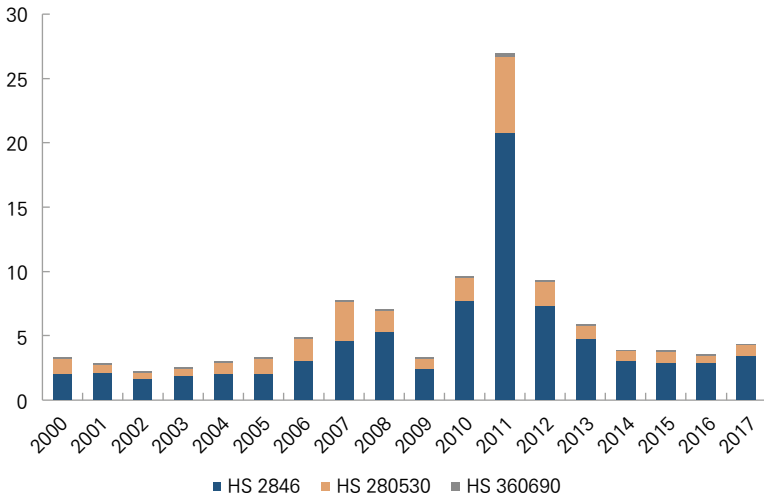
63) Nabeel A. Mancheri and Tomoo Marukawa, *Rare Earth Elements: China and Japan in Industry, Trade and Value Chain*, ISS Contemporary Chinese Research Series No. 17 (Tokyo: Institute of Social Science, University of Tokyo, 2016), pp. 33~41.

국 내에서 산업적으로 소비되는 부분을 제외하면, 나머지 나라의 희토류 수입수요는 그다지 크지 않다.

〈그림 IV-5〉에서 보듯이 2011년 전후로 희토류의 시장가격이 급등해 중국이 큰 수익을 올린 적이 있긴 하다. 이는 당시 중국이 수출 쿼터 등 공급 제한 조치를 취했기 때문이었다. 희토류는 필수 소재여서 수요가 매우 비탄력적이므로 충분한 공급이 이루어지지 않자 가격이 급등했던 것이다. 그러나 이런 가격 급등세는 오래 가지 못했고 가격이 점차 하락해 2014년 이후 본래 가격으로 회귀하였다.

〈그림 IV-4〉 중국의 대세계 희토류 수출액 추이 (2000~2017)

(단위: 억 달러)

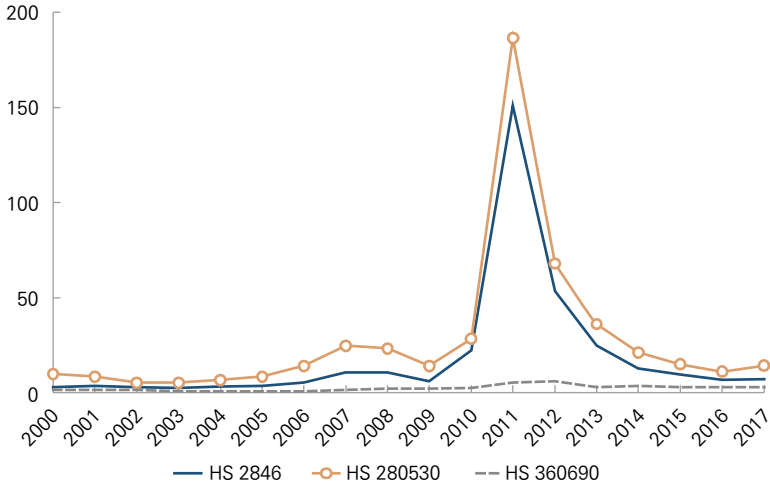


자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (검색일: 2019.5.15.)를 이용해 필자 계산.

주: HS 2846(세륨화합물 및 기타 산화화합물), HS 280530(세륨, 테르븀, 에르븀, 이트륨, 스칸듐 등), HS 360690(페로세륨, 발화합금 및 기타)

〈그림 IV-5〉 중국의 대세계 희토류 수출가격 추이 (2000~2017)

(단위: 달러/kg)



자료: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/data>> (검색일: 2019.5.15.)를 이용해 필자 계산.

주: HS 2846(세륨화합물 및 기타 산화화합물), HS 280530(세륨, 테르븀, 에르븀, 이트륨, 스칸듐 등), HS 360690(페로세륨, 발화합금 및 기타)

미국, EU와 일본은 공동으로 중국의 공급 제한 조치에 항의해 WTO에 제소했고, WTO는 중국의 수출 제한 조치가 WTO 규정 위반이라고 판정했으며, 이 판정에 따라 중국의 수출 제한 조치는 취소되었다.⁶⁴⁾ 또한 이 사태 이후로 중국의 자원 무기화에 대항하기 위해 중국 외의 다른 나라에서 희토류 광산 개발이 추진되었다. 그 결과 앞의 〈그림 IV-3〉에서 보듯이 중국의 희토류 생산 비중은 최근 크게 하락하고 있으며, 장기적으로 중국의 희토류 독점은 무너질 가능성이 높다. 즉 ‘자원 무기’로서 희토류의 가치도 장기적으로는 유지되기 어렵다는 뜻이다.

64) 위의 책, pp. 48~49; Nabeel A. Mancheri, “World Trade in Rare Earths, Chinese Export Restrictions, and Implications,” *Resources Policy*, vol. 46, part 2 (2015), pp. 262~271.

마지막으로 고려할 점은 희토류의 채굴 및 1차 가공보다 2차, 3차 가공 및 그 이후의 산업적 응용이 훨씬 더 큰 부가가치를 창출한다는 것이다. <표 IV-9>에서 보듯이 희토류의 국제무역에서 중국이 차지하는 비중은 생산 비중에 비해 훨씬 낮다. 즉 중국 외의 여러 나라가 희토류를 활발하게 수출하고 있으며, 희토류 수입 역시 여러 나라에 다변화되어 있다. 또 희토류의 수출입 규모를 보면, 앞에서 본 중국의 수출액에 비해 훨씬 크다.

앞에서 중국이 희토류 생산의 대부분을 차지한다고 했는데, 왜 국제무역에서는 그렇지 않은 것일까? 희토류는 여러 산업의 소재로 사용되기까지 여러 단계의 가공을 거쳐야 하며, 채굴 및 1차 가공을 한 후 다른 나라로 수출되어 2차, 3차 가공을 거친 다음, 또 다른 나라로 수출되는 경우가 많기 때문이다. 예를 들어 중국이 채굴해 1차 가공한 희토류를 일본으로 수출하고, 일본에서 2차, 3차 가공을 거친 제품이 한국으로 다시 수출되는 식이다. 이 때문에 한국은 희토류를 중국에서 수입할 뿐 아니라 일본에서도 많이 수입한다. 그리고 희토류 산업 전체를 보면, 환경 비용까지 고려할 경우 광산 채굴 및 1차 가공보다는 2차, 3차 가공 및 그 이후 산업적 응용의 수익성이 훨씬 높다고 할 수 있다.⁶⁵⁾ 요컨대 단순히 희토류 매장량이 많다고 해서 고수익을 올릴 수 있는 것이 아니다. 희토류를 응용할 줄 아는 첨단 산업 기술이야말로 고부가가치, 고수익의 원천이 된다.

65) York R. Smith, Pankaj Kumar, and John D. McLennan, "On the Extraction of Rare Earth Elements from Geothermal Brines," *Resources*, vol. 6, issue 3 (2017), pp. 1~16; Nabeel A. Mancheri and Tomoo Marukawa, 위의 책, pp. 64~85.

〈표 IV-9〉 주요국별 희토류 수출입 현황 (2017)

(단위: 백만 달러)

| 수출 | | | | 수입 | | | |
|-------|-----|-------|-------|-------|-----|------|-------|
| 국가 | 수출액 | 국가 | 수출액 | 국가 | 수입액 | 국가 | 수입액 |
| 중국 | 422 | 오스트리아 | 52 | 일본 | 475 | 한국 | 56 |
| 말레이시아 | 256 | 네덜란드 | 36 | 중국 | 184 | 영국 | 52 |
| 일본 | 216 | 미국 | 35 | 미국 | 156 | 프랑스 | 45 |
| 베트남 | 147 | 노르웨이 | 26 | 베트남 | 129 | 이탈리아 | 34 |
| 영국 | 67 | 기타 | 212 | 말레이시아 | 87 | 기타 | 377 |
| 독일 | 63 | 합계 | 1,532 | 독일 | 66 | 합계 | 1,659 |

자료: UN Comtrade Database, 〈<https://comtrade.un.org/data>〉 (Accessed May 21, 2019)를 이용해 필자 계산.

주: HS 2846(세륨화합물 및 기타 산화화합물), HS 280530(세륨, 테르븀, 에르븀, 이트륨, 스칸듐 등), HS 360690(페로세륨, 발화합금 및 기타)의 합계.

(2) 석유와 가스

마지막으로 검토할 문제는 유전이나 가스전 개발사업 전망이다. 이미 수십 년 전부터 북한에도 석유나 가스가 많이 매장되어 있을 가능성이 높다는 전망이 자주 제기되어 왔으며, 실제로 여러 차례, 여러 지역에서 예비 탐사가 실시된 바 있다. 앞에서 설명한 대로 석유와 가스는 수익성이 높고 수요 규모가 매우 큰 자원이므로, 북한에서 유전이나 가스전을 개발할 수 있다면 대규모의 경제적 수익을 기대할 수 있을 것이다.

북한 석유 탐사에 참여한 경험이 있는 영국의 한 석유탐사 전문가는 북한의 서한만 유역을 비롯한 여러 지역에 석유와 가스가 매장되어 있을 가능성이 높다고 주장한 바 있다.⁶⁶⁾ 그러나 이제까지의 탐

66) Mike Rego, "North Korea: Hydrocarbon Exploration and Potential," *GeoExpro*, vol. 12, no. 4 (2015), pp. 22~27; Anthony Fensom, "Could North Korea Be the Next Energy Superpower?" *The National Interest* (December 1, 2015). 〈<https://nationalinterest.org/feature/could-north-korea-be-the-next-energy-superpower-14471>〉 (Accessed May 20, 2019).

사는 예비 탐사에 불과했으며, 본격적인 탐사, 시추는 이루어지지 않았으므로 북한의 석유, 가스 개발 가능성을 자신 있게 전망하기는 힘들다.

오래 전부터 개발 가능성이 제기되었음에도 본격적 사업이 추진되지 못한 데에는 여러 가지 이유가 있다.⁶⁷⁾ 첫째, 가장 개발 가능성이 높다고 하는 서한만은 중국과 공유하는 해역이므로 북한 단독으로 개발하기는 어렵다. 둘째, 북한은 유전 및 가스전 탐사와 개발에 필요한 기술과 장비를 가지고 있지 않다. 따라서 기술과 장비를 가진 외국 기업의 참여가 필요한데, 북한의 정치적 리스크가 매우 크기 때문에 외국 기업 입장에서는 대규모 비용이 소요되는 투자 사업을 추진하기가 쉽지 않다.

정치적 리스크 외에 비즈니스 리스크도 북한 석유, 가스 개발을 어렵게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 앞의 <그림 IV-1>에서 보았듯이 석유 가격은 안정적이지 않으며, 크게 상승했다가 크게 하락하는 등 변동성이 매우 크다. 국제유가가 비싼 시기에는 탐사, 개발 사업에 착수할 인센티브가 크지만, 유가가 약세를 보이면 위험 부담을 감수하기 어려워져 탐사, 개발 사업이 부진해진다. 또한 석유와 가스 탐사는 전 세계에 걸쳐 계속 진행되고 있으며, 오로지 북한에서만 새로운 유전, 가스전 개발을 기대할 수 있는 것이 아니다. 석유 회사 입장에서는 단지 개발 가능성이 있다는 것만으로는 부족하며, 세계 다른 지역, 다른 나라와 비교할 때 개발 가능성이 더 높은가 낮은가를 따질 수밖에 없다. 세계적으로 보면, 석유와 가스는 특수한 지질 구조를 가진 일부 지역에 집중 매장되어 있는 경향이 있고, 그러한 점에서 동아시아, 그리고 한반도는 그다지 유망한 지역은 아

67) Joseph S. Bermudez Jr., "North Korea's Exploration for Oil and Gas," A 38 North Special Report (Washington, DC: The Stimson Center, December, 2015), pp. 1~12.

니다. 남한에서도 지난 수십 년 동안 유전, 가스전 탐사와 시추가 계속되어 왔고, 지금도 계속하고 있지만, 동해에서 소규모 가스전 하나를 발견한 것 외에는 모두 실패하였다.

앞으로 북한에서 석유 및 가스 탐사·개발 사업이 추진되려면, 핵 문제 해결과 대외관계 정상화로 북한의 정치적 리스크가 해소되어야 함은 물론이고, 국제유가가 장기간 강세를 보여 개발수익 전망이 좋아져야 한다는 또 하나의 중요한 조건이 필요할 것으로 보인다.

라. 개발권, 기반시설 및 환경오염 문제

(1) 개발권 문제

일반적으로 지하자원은 국유자산인 경우가 많고, 사회주의 체제인 북한에서는 당연히 100% 국유자산이다. 따라서 남한 기업이나 외국 기업이 북한 자원 개발 사업에 투자할 경우, 비용과 이익을 어떻게 나누느냐 하는 문제와 관련해 북한 당국과 협상해 합리적인 계약을 맺어야 한다. 그러나 합리적인 계약을 맺는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 맺은 계약조차도 북한 당국이 준수할지 여부가 분명치 않다. 다시 말하면 자원개발에 투자한 외부기업의 개발권을 북한 당국이 계속 존중해 줄지가 불확실하다.

개발권 문제 또는 계약 준수 문제를 둘러싼 중요한 분쟁 사례로는 중국 시양그룹의 경험이 유명하다.⁶⁸⁾ 시양그룹은 철광석 경기가 좋았던 2000년대 후반에 북한의 황해남도 옹진 철광산에 투자했지만 계약조건을 놓고 북측과 분쟁을 벌인 끝에 2012년 철수할 수밖에 없었다고 한다. 분쟁의 책임이 누구에게 있는지 분명한 것은 아니지

68) 이 사건은 국내외 언론에 널리 보도되었다. 예를 들면, “시양그룹, 철광석 공장 건설 후 한 푼도 못받아,” 『철강금융신문』, 2012.8.9. 참조.

만, 아무튼 이 사례는 지하자원 개발사업의 불가피한 파트너인 북한 당국과의 사이에서 분쟁이나 갈등이 발생할 가능성이 상당히 높음을 보여준다.

(2) 기반시설 문제

북한은 전력, 도로, 철도 등 각종 기반시설이 워낙 미비하므로 지하자원 개발사업이 큰 어려움을 겪을 가능성이 높다. 예를 들어 과거의 대표적인 북한 지하자원 개발사업인 한국광물자원공사의 정춘 흑연광산 개발사업에서는 전력 공급이 제대로 안되어 생산에 큰 차질을 빚었다.⁶⁹⁾ 당초 계약 조건에서는 북측에서 전력 공급을 책임지게 되어 있었지만, 실제로는 전력 공급을 받기 위해 추가 설비투자를 해야 했고, 결국 예상보다 더 큰 비용을 치러야 했다. 일반적으로도 북한 자원개발 사업은 대부분의 경우 광산 설비투자 외에 관련 기반시설 투자까지 해야 할 가능성이 높고, 이 점을 고려할 경우 수익률은 크게 떨어질 것으로 예상된다.⁷⁰⁾

(3) 환경오염 문제

마지막으로, 대부분의 자원 개발사업은 환경오염 문제를 일으킨다는 점을 고려할 필요가 있다. 심지어 생선이 끝나 문을 닫은 폐광산도 장기적으로 환경에 악영향을 미칠 수 있다. 환경오염으로 인한 사회적 비용까지 고려하면, 북한 자원 개발사업의 수익성은 더욱 떨어질 것으로 전망된다. 환경 문제에 대해 사회가 부여하는 중요성이

69) 최경수, 『새로운 지하자원의 보고, 북한』, pp. 167~175.

70) 정우진, 『북한 광물자원 개발·가공 분야의 투자 잠재력 연구』, pp. 76~86. 정우진의 시론적인 경제성 분석에서는 그래도 상당히 높은 수익률 전망치가 도출되었지만, 이는 자원 시장가격이 높았던 시기의 평균적 가격을 전제했기 때문이다. 그 이후 시장가격 하락세를 고려하면 수익률은 훨씬 더 떨어질 것으로 보인다.

갈수록 높아지고 있으며, 장기적으로 통일 가능성까지 염두에 둔다면, 북한 자원 개발이 일으키는 환경오염 문제를 도외시해서는 안될 것이다.

5. 전망과 과제

북한 지하자원 개발은 유망한 경험 분야로 기대를 모으고 있지만, 여러 여건을 종합적으로 고려해 보면 큰 기대를 걸기는 어려워 보인다. 북한에서는 국제 자원시장에서 압도적 비중을 차지하는 고수익 자원인 석유와 가스가 아직 발견되지 않았고, 앞으로도 경제성 있는 유전이 발견될 가능성은 높지 않다. 북한에 풍부하게 매장되어 있는 무연탄과 철광석은 수익성이 높지 않고 가격 변동성이 심해 미래 수익 전망도 불투명하다. 무연탄의 경우 주요 판로인 중국의 에너지 소비구조가 석유, 가스 중심으로 바뀔에 따라 수출산업으로서의 가치가 하락할 가능성이 높다. 철광석은 품위가 너무 낮아 선광비용이 많이 든다는 문제점 때문에 큰 수익을 기대하기는 어렵다. 희토류, 마그네사이트, 아연 같은 여타 자원도 한중일 3국을 비롯한 세계시장 수요가 제한적이어서 대규모 수익을 얻기는 어려울 것이다. 개발권 준수 여부, 기반시설 미비, 환경오염 문제 등까지 고려하면 지하자원 개발 사업 전망은 더욱 불투명해진다.

물론 개발 전망이 밝지 않다고 해서 어떤 사업도 불가능하다는 것은 아니다. 특히 북한 광업에서 압도적 비중을 차지하는 석탄 산업은 앞으로도 상당 기간 북한 경제에서 중요한 의미를 가질 것이다. 풍부한 매장량, 북한 국내 수요 및 한중일 3국의 수요, 북한의 값싼 노동비용, 지리적 인접성 등 여러 유리한 여건도 있으므로, 남한 기

업이 북한 석탄 광산 현대화에 투자하면 장기적으로 괜찮은 수익을 올릴 가능성이 있다. 여타 자원의 개발 전망은 조금 더 불투명하지만, 엄격한 사업타당성 조사와 정부의 적절한 지원, 북한 당국과의 합리적 계약, 환경오염 방지 대책 등 여러 조건이 충족될 경우 사업 전망이 크게 개선될 여지가 있다. 하지만 지하자원 개발은 국제 자원시장 시황에 크게 영향을 받으므로 신중하고 점진적인 접근이 필요하다. 정부의 지원도 적정 수준으로 제한하는 것이 바람직해 보인다.

V. 남북경협 발전 잠재력: 소프트웨어산업

홍제환



1. 서론

앞서 본 제조업, 지하자원 개발과 함께 IT 산업 역시 유망한 남북 경협 분야 중 하나로 꼽히고 있다. IT 산업은 크게 통신서비스, IT 제조업, 소프트웨어(software)로 나눌 수 있는데, 이 가운데서도 특히 소프트웨어 부문에서 남북경협에 대한 기대가 높다. 소프트웨어 부문에서 남북이 지닌 장점을 잘 활용하면 상당한 시너지 효과가 발생할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

주지하듯이 한국은 소프트웨어 분야에서 국제경쟁력을 갖추고 있다. 2019년 OECD 26개 회원국과 인도, 중국을 대상으로 실시된 소프트웨어 분야 경쟁력에 대한 평가 결과를 보면 한국은 종합 10위를 기록하였다.⁷¹⁾ 평가는 환경, 인력, 혁신, 성과, 활용 등 5개 부문으로 나누어 실시되었는데, 한국은 환경(2위)과 혁신(5위) 측면에서 높은 평가를 받았지만, 인력(19위), 성과(25위), 활용(21위) 측면에서는 중하위권으로 평가되었다.

한편 북한은 과학기술 분야 육성에 많은 관심을 기울이면서 IT 분야, 그 중에서도 소프트웨어 부문 인력 양성에 상당한 공을 들여왔다. IT 제조업 분야를 육성하기 위해서는 대규모 자본 투자가 필요한 반면, 소프트웨어 부문은 전문 인력 양성만으로도 육성이 가능하다는 점을 고려해서다. 그 결과 북한 소프트웨어 부문에는 임금 수준이 낮고 기술이 우수한 인력이 풍부한 것으로 알려져 있다.

이러한 남북한 상황을 고려할 때, 국내 소프트웨어 분야 기업이 업무의 일부를 북한 기업에 맡기는 아웃소싱(outsourcing)이나, 북한 진출 등의 형태로 북한 인력을 활용하여 남북협력 사업을 추진하

71) 안미소, “2018 글로벌 SW 경쟁력지수,”(2019 SPRi Spring 컨퍼런스 발표자료, 2019.4.12.), p. 8.

는 방안에 기대가 모아지고 있는 것은 자연스러운 현상이다.

하지만 소프트웨어 부문에서의 남북경협이 효과적으로 이루어지도록 하기 위해서는 기술이 우수한 인력 외에도 협력 추진에 필요한 여러 요소를 북한이 적절히 구비하고 있는지 확인할 필요가 있다. 기업들은 협력사업 추진 여부를 결정할 때 인력 이외에도 비즈니스 환경 등 다양한 측면을 고려할 것이기 때문이다. 이에 V장에서는 소프트웨어 분야에서 협력 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 일반적으로 어떠한 조건이 요구되는가에 대해 살펴본 다음, 북한이 그러한 조건을 갖추고 있는지 확인한 후 남북의 소프트웨어 분야 협력 사업 활성화를 위해 필요한 정책 과제를 제시한다.

2. 소프트웨어 아웃소싱의 발전 조건

세계화의 흐름 속에 다양한 산업 부문에서 국제 분업이 활발히 전개되어 왔다. 소프트웨어 산업은 그 중에서도 아웃소싱 형태의 분업이 가장 활성화되어 있는 분야라고 할 수 있다. 그러다보니 인도, 중국, 베트남과 같이 소프트웨어 아웃소싱 분야에서 강세를 보이는 국가가 어떠한 점에서 매력을 지니고 있는가에 대한 논의도 활발히 이루어져 왔으며,⁷²⁾ 다양한 기관을 통해 각국의 소프트웨어 아웃소싱 산업 발전 역량에 대한 평가 또한 이루어지고 있다.⁷³⁾ 여기서는

72) 대표적으로 Ilan Oshri, Julia Kotlarsky, and Leslie P. Willcocks, *The Handbook of Global Outsourcing and Offshoring* (London: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 34~44; Richard Heeks and Brian Nicholson, "Software Export Success Factors and Strategies in "Follower" Nations," *Competition and Change*, vol. 8, no. 3 (2004); Erran Carmel, "The New Software Exporting Nations: Success Factors," *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 13, no. 1 (2003) 등이 있다.

73) 이에 관해서는 Allen Higgins and Babak Saadatmandi, "Country Selection and

이 가운데 미국의 글로벌 경영 컨설팅 기업인 AT커니(A.T. Kearney)가 매년 발표하는 국제서비스입지지수(Global Services Location Index: GSLI)의 평가 방식 및 결과에 초점을 맞추어 일반적으로 요구되는 소프트웨어 아웃소싱 발전 조건에 대해 살펴본다.⁷⁴⁾⁷⁵⁾ AT커니는 저비용, 기술력 활용 가능성, 비즈니스 환경 등을 기준으로 각국의 소프트웨어 아웃소싱 입지로서의 적합도를 평가하고 있는데, 여러 연구에서 인용되고 있을 만큼 공신력을 얻고 있으며, 다른 기관에 비해 지수 산정 기준에 대해 비교적 소상히 공개하고 있다.⁷⁶⁾⁷⁷⁾ 이 연구에서는 이러한 점을 고려해 AT커니의 평가 방식에 초점을 맞추어 논의를 전개한다.

가. 저비용

소프트웨어 아웃소싱 산업이 성장하기 위해서는 우선 비용 측면에서 이점을 지니고 있어야 한다. 소프트웨어 아웃소싱이 이루어지

Impact IT Sourcing: Relationships Between Business Factors and Social Inequality,” (Australasian Conference on Information Systems 2016, University of Wollongong, Australia, 2016), p. 5에 제시된 내용을 참조할 수 있다.

- 74) 여기서의 논의는 기본적으로는 Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2019)에서 제시한 프레임을 따르기로 한다.
- 75) IT 분야의 아웃소싱 조건에 대한 평가는 대체로 기업 업무 처리 과정 중 일부를 외부 업체에 맡기는 아웃소싱 방식인 BPO(Business Process Outsourcing)의 조건에 대한 평가와 겹쳐서 이루어진다. 이는 두 분야 아웃소싱 조건이 대체로 비슷하다고 볼 수 있기 때문이다.
- 76) 다른 기관에서는 대체로 지수 산정 기준을 공개하지 않고 있다. 한편, Tholons에서 발표하는 평가 결과에도 평가 기준이 제시되고 있는데, 여기서는 보다 공신력을 얻고 있는 AT커니의 지수를 사용하고 Tholons의 지수는 보조적으로 활용한다. Allen Higgins and Babak Saadatmandi, “Country Selection and Impact IT Sourcing: Relationships Between Business Factors and Social Inequality,” p. 5.
- 77) 다만, AT커니도 세부 평가 항목별 배점 등은 제시하지 않고 있다.

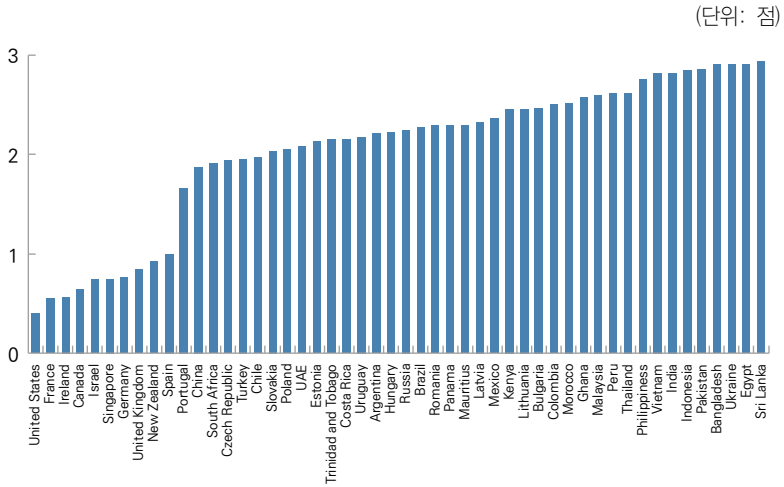
는 가장 기본적인 요인은 인건비 부담을 더는 데에 있다고 할 수 있기 때문이다. AT커니 역시 이러한 점을 중시해, 지수 산출 과정에서 ‘저비용’에 대한 평가가 차지하는 비중을 35%로 가장 높게 책정하고 있다. 비용 측면의 이점을 소프트웨어 아웃소싱 산업 성장에 있어서 가장 중요한 요소로 꼽고 있는 것이다.⁷⁸⁾

여기서 말하는 비용에는 노동 비용, 인프라 비용, 세금 및 규제 관련 비용 등이 포함된다.⁷⁹⁾ 노동 비용 수준을 평가하기 위해 기술 인력과 관리직의 평균 임금 등이 사용되고 있으며, 인프라 비용 관련 평가 항목에는 사무실 임대료, 상업용 전기요금, 국제전기통신 및 인터넷 비용 등이 포함된다. 또 세금 및 규제 관련 비용과 관련해서는 세금 부담 수준, 부패 수준, 환율 리스크 등이 평가 대상이 되고 있다.

78) Global Services Location Index는 2019년 ‘디지털 기술 역량’을 지수의 새로운 구성 요소로 포함시키면서 개편되었는데, 그 이전에도 비용 측면의 이점이 차지하는 비중이 40%로 가장 높았다.

79) 이에 관한 세부적인 사항은 Paul Laudicina, Johan Gott, and Erik Peterson, “A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All – The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2014), p. 12를 참고하여 작성하였다.

〈그림 V-1〉 ‘저비용’에 대한 평가 결과



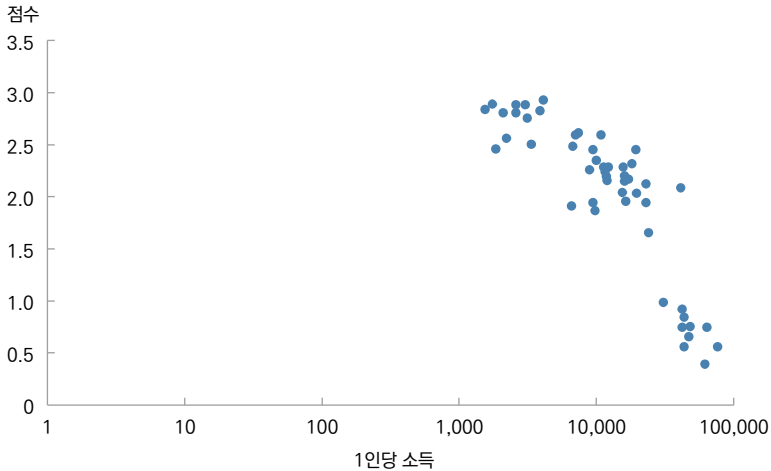
자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2019), p. 7의 Figure 4에서 ‘비용 측면의 이점’ 항목에 대한 점수만을 표시함.

주: 3.5점 만점임.

〈그림 V-1〉은 AT커니에서 50개 국을 대상으로 2019년도 GSLI를 산출하는 과정에서 이루어진 ‘저비용’에 대한 평가 결과를 제시한 것이다. 3.5점 만점이며, 점수가 높을수록 이점이 많다고 볼 수 있는데, 대체로 소득 수준이 낮은 스리랑카, 방글라데시, 인도네시아를 비롯한 아시아 국가들이 2점대 후반의 높은 점수를 받고 있으며, 미국, 프랑스, 아일랜드 등 소득수준이 높은 국가들은 1점 미만의 낮은 점수를 부여받고 있다.

〈그림 V-2〉 1인당 소득과 ‘저비용’ 평가 결과의 관계

(단위: \$, 점)



자료: ‘저비용’ 평가 결과는 〈그림 V-1〉과 동일하며, 2018년 1인당 소득수준에 대한 자료는 IMF 홈페이지 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weoselgr.aspx>) (검색일: 2019.9.16.)에서 제공받음.

주: 1) ‘저비용’에 대한 평가 결과는 3.5점 만점임.
2) 가로축은 로그 단위임.

〈그림 V-2〉는 국가의 소득수준과 ‘저비용’ 평가 결과 간의 관계를 좀 더 확인하기 위해 가로축에는 2018년 1인당 소득(달러 기준)의⁸⁰⁾ 로그값이, 세로축에는 ‘저비용’에 대한 평가 결과가 오도록 분포도를 그린 것인데, 양자 사이에서 음의 상관관계가 뚜렷이 나타나고 있다. 두 변수의 상관계수는 -0.855 로 높은 편이다. 이는 ‘저비용’에 대한 평가 결과를 도출하는 데에는 여러 변수가 고려되고 있지만, 결과적으로 비용 측면에서의 이점은 각국의 소득수준에 의해 규정되는 경향이 있음을 시사한다.

80) 1인당 소득 비교 단위로 PPP 대신 명목 달러 금액을 사용한 것은 아웃소싱을 하는 기업들은 비용 고려 시 해당 국가의 물가를 고려한 소득수준보다는 명목 금액 기준 소득수준에 더 관심을 가질 것으로 판단되기 때문이다.

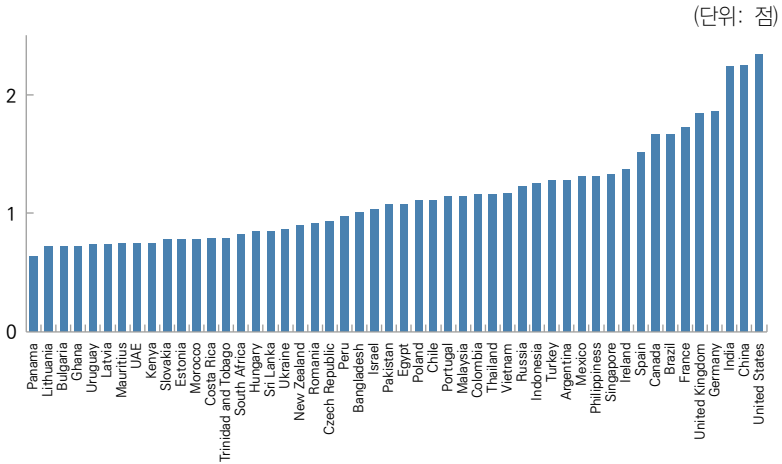
나. 기술력 활용 가능성

소프트웨어 아웃소싱 산업 성장 조건으로서 두 번째로 살펴볼 것은 ‘기술력 활용 가능성’이다. GSLI 산출 시 ‘기술력 활용 가능성’은 25%의 비중을 차지하고 있으며, 소프트웨어 아웃소싱 경험 및 기술, 활용 가능한 기술 인력의 규모, 교육 수준, 언어적 능력 등이 평가 항목에 해당된다. 그리고 각 항목에 대한 평가를 위해 IT 또는 BPO(Business Process Outsourcing) 부문 규모, 경영대학이나 IT 교육기관의 수준, 노동력 규모, 대졸 노동력 규모, 표준화된 교육 및 언어 테스트 결과 등에 대한 정보가 활용된다.⁸¹⁾ ‘기술력 활용 가능성’을 평가하는 데에 각국의 소프트웨어 아웃소싱 경험이나 기술 수준뿐만 아니라, 기술 인력의 공급이 충분히 이루어질 수 있는지, 필요한 인력을 양산해 낼 수 있는 교육 기관은 잘 갖추어져 있는지, 언어적 장벽은 없는지 등도 중요하게 고려되고 있는 것이다.

〈그림 V-3〉은 각국의 ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과를 제시해 놓은 것인데, 대체로 선진국이 높은 평점을 받고 있는 가운데, 미국(2.34점)에 이어 중국(2.25점)과 인도(2.23점)가 나란히 2, 3위를 차지하고 있다는 점이 눈에 띈다. 이는 아무래도 이들 국가의 소프트웨어 아웃소싱 부문 규모가 크다는 점, 노동력이 풍부하다는 점 등에 기인한 것으로 보인다. 또 브라질(1.66점), 필리핀(1.31점), 인도네시아(1.26점), 베트남(1.17점), 태국(1.16점) 등도 비교적 높은 점수를 받았는데, 이 역시 이들 국가의 소프트웨어 아웃소싱 부문이 상대적으로 활성화되어 있고, 인구가 많아 노동력이 풍부하다는 점과 관련이 있을 것이다.

81) Paul Laudicina, Johan Gott, and Erik Peterson, “A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All - The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2014), p. 12.

〈그림 V-3〉 ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과

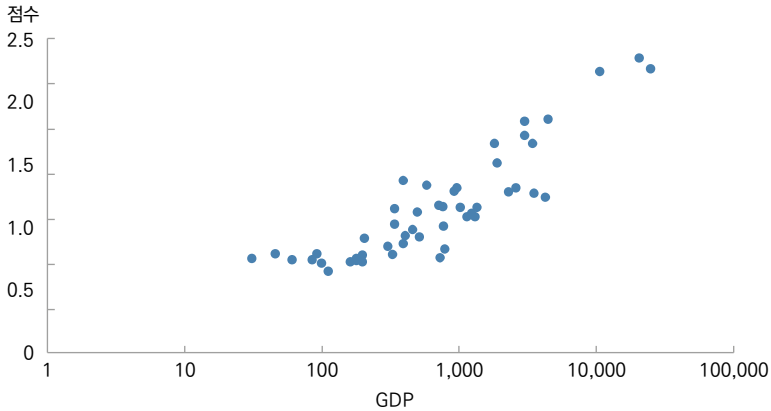


자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness - The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” p. 7의 Figure 4에서 ‘기술력의 활용 가능성’ 항목에 대한 점수만을 표시함.
 주: 2.5점 만점임.

흥미로운 부분은 ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과와 각국 경제규모의 상관관계가 높은 것으로 나타나고 있다는 점이다. 〈그림 V-4〉는 PPP(Purchasing Power Parity) 방식으로 산출한 각국 GDP의 로그값을 가로축, ‘기술력 활용 가능성’ 평가 결과를 세로축에 놓고 분포도를 그린 것인데 뚜렷한 양의 상관관계가 나타나고 있으며, 상관계수는 0.870로 높다. 이는 ‘기술력 활용 가능성’을 결정짓는 변수 중 기술력 및 교육 기반은 소득수준, 노동력 규모는 인구 규모와 밀접하게 관련되어 있는데, 각국의 경제규모 역시 소득수준 및 인구규모에 의해 결정된다는 점과 관련 있어 보인다.

〈그림 V-4〉 GDP와 ‘기술력 활용 가능성’ 평가 결과의 관계

(단위: International dollar, 10억 달러)



자료: ‘기술력 활용 가능성’ 평가 결과는 〈그림 V-3〉과 동일하며, 2018년 GDP에 대한 자료는 IMF 홈페이지 〈<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weosecgr.aspx>〉 (검색일: 2019.9.18.)에서 제공받음.

- 주: 1) ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과는 2.5점 만점임.
 2) GDP는 PPP(Purchasing Power Parity) 방식으로 산출된 값임.
 3) 가로축은 로그 단위임.

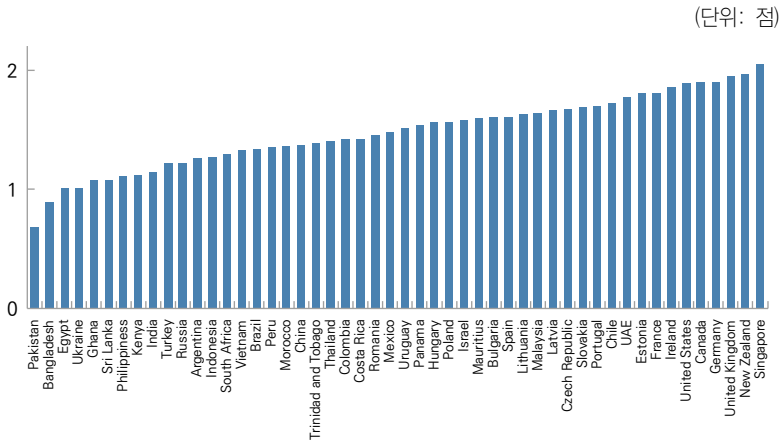
다. 비즈니스 환경

소프트웨어 아웃소싱 산업의 성장 조건과 관련해 세 번째로 살펴볼 것은 ‘비즈니스 환경’이다. 비즈니스 환경에 대해서는 이미 II장에서 상세히 논한 바 있어 여기서 다시 자세히 논할 필요는 없지만, 산업별로 요구되는 조건이 다를 수 있다는 점을 고려해 간략하게 관련 사항을 검토해 본다.

‘비즈니스 환경’은 GSLI 산출 시 ‘기술력 활용 가능성’과 마찬가지로 ‘저비용’ 다음으로 높은 25%의 비중을 차지하고 있다. AT커니는 이를 평가하기 위한 항목으로 국가적 환경(경제적·정치적), 인프라 환경, 문화적 적응성, 지식재산권 보호 등을 제시하고 있다. 그리고 이를 평가하기 위해 투자자나 애널리스트들의 비즈니스 및 정치적

환경에 대한 평가 결과, AT커니에서 자체 개발한 해외직접투자 신뢰 지수, 안보 리스크, 고용의 유연성, 인프라의 질적 수준, 소프트웨어 불법복제율 등을 지표로 사용하고 있다.⁸²⁾

〈그림 V-5〉 ‘비즈니스 환경’에 대한 평가 결과



자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2019), p. 7의 Figure 4에서 ‘비즈니스 환경’ 항목에 대한 점수만을 표시함.

주: 2.5점 만점임.

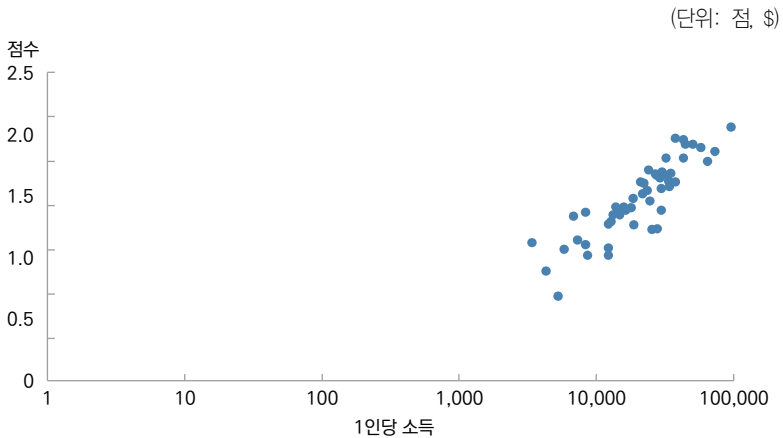
〈그림 V-5〉는 각국의 ‘비즈니스 환경’에 대한 평가 결과를 제시해 놓은 것인데, 대체로 선진국의 점수가 높고, 개발도상국의 점수는 낮은 것으로 나타나고 있다. 싱가포르(2.06점)가 유일하게 2점을 상회하고 있으며, 뉴질랜드(1.96점), 영국(1.95점), 독일(1.91점), 캐나다(1.91점), 미국(1.89점) 등이 높은 점수를 받은 반면, 파키스탄(0.68점), 방글라데시(0.89점)는 1점 미만의 점수를 받고 있다.

82) Paul Laudicina, Johan Gott, and Erik Peterson, “A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All – The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index,” p. 12.

〈그림 V-6〉은 소득수준과 비즈니스 환경 간의 관계를 확인하기 위해 PPP 방식으로 산출된 1인당 소득과 ‘비즈니스 환경’에 대한 평가 결과 간의 관계를 나타낸 것인데, 양자 간의 양의 상관관계가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 상관계수는 0.812이다.

당연한 이야기일 수도 있으나, 소프트웨어 아웃소싱 산업의 비즈니스 환경은 각국 산업 전반의 비즈니스 환경 수준과 밀접하게 연동된 것으로 보인다. 〈그림 V-7〉은 GSLI의 ‘비즈니스 환경’ 점수와 Doing Business 점수⁸³⁾의 관계를 나타낸 것으로, 산업 전반의 비즈니스 환경에 대한 평가가 좋을수록 소프트웨어 아웃소싱 산업의 비즈니스 환경에 대한 평가도 좋은 것으로 나타난다. 양자의 상관계수는 0.820이다.

〈그림 V-6〉 1인당 소득과 ‘비즈니스 환경’ 평가 결과의 관계

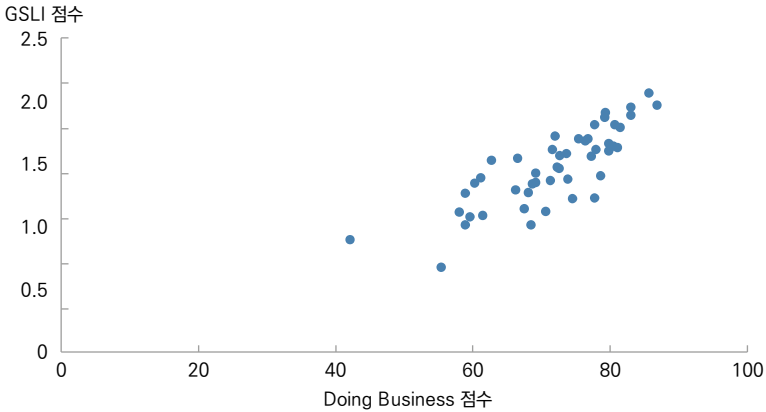


자료: ‘비즈니스 환경’평가 결과는 〈그림 V-6〉과 동일하며, 2018년 GDP에 대한 자료는 IMF 홈페이지 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weoselgr.aspx>) (검색일: 2019.9.18.)에서 제공받음.

- 주: 1) ‘기술력 활용 가능성’에 대한 평가 결과는 2.5점 만점임.
- 2) 1인당 GDP는 PPP(Purchasing Power Parity) 방식으로 산출된 값임.
- 3) 가로축은 로그 단위임.

83) 이에 관한 상세한 내용은 II장에서 소개되고 있다.

〈그림 V-7〉 GSLI의 ‘비즈니스 환경’ 점수와 Doing Business 점수의 관계



자료: GSLI의 ‘비즈니스 환경’ 평가 결과는 〈그림 V-6〉과 동일하며, Doing Business 점수는 World Bank, *Doing Business 2019: Training for Reform*, p. 5에서 인용함.

주: 1) GSLI의 ‘비즈니스 환경’ 평가 결과는 2.5점, Doing Business의 평가 결과는 100점 만점임.
2) GSLI의 평가 대상 50개 국에 대해서 분석한 결과임.

라. 디지털 기술 역량

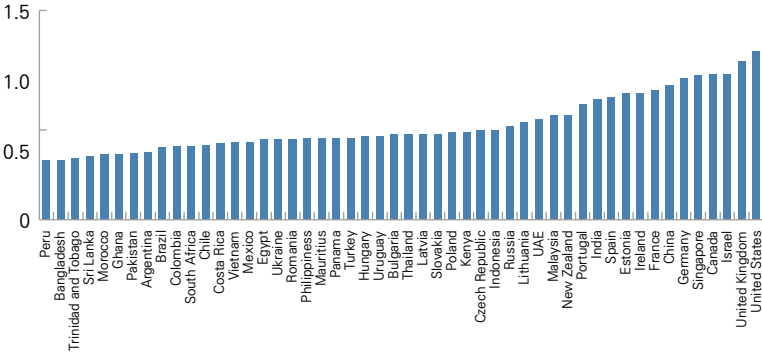
AT커니는 2018년까지는 앞서 소개한 세 가지 항목을 중심으로 각국의 소프트웨어 아웃소싱 발전 조건을 평가해 왔다. 그런데 2019년부터 디지털 기술 역량과 관련된 항목을 새로이 추가하였다. 디지털 기술 역량에 대한 평가 결과는 총점의 15%를 차지한다. AT커니가 디지털 기술 역량을 평가 항목으로 추가한 것은 인공지능, 자율주행, 로봇 등 디지털 응용 기술이 발달함에 따라 자동화가 진전되어 전통적인 고용 패턴에 변화가 나타나, 소프트웨어 분야에서도 인건비가 낮은 노동력에 대한 수요는 줄어드는 대신 고급 기술을 보유한 인력에 대한 수요가 증가하고 있으며, 사이버보안의 중요성이 갈수록 커지고 있는 현실을 각국의 소프트웨어 아웃소싱 환경 평가에 반영할 필요가 생겼기 때문이다.⁸⁴⁾ 디지털 기술 역량에 대한 평가는 디지털 기술 수준, 사이버보안 등과 관련된 제도적 환경, 관련 기업

의 활동 수준, 디지털 산출물 등을 대상으로 이루어진다.

각국의 ‘디지털 기술 역량’에 대한 평가 결과를 보면(그림 V-8), 미국, 영국, 싱가포르, 독일 등 선진국이 상위권을 형성하고 있는 가운데, 중국, 에스토니아, 인도, 말레이시아 등도 상위권에 포진하고 있다는 점이 눈에 띈다. 이는 ‘디지털 기술 역량’이 각국의 경제적 발전 수준에 비례하는 것은 아님을 시사하는데, ‘디지털 기술 역량’ 점수와 1인당 소득(PPP)의 상관계수를 구해보면 0.686으로 앞서 살펴본 다른 값들에 비해 상대적으로 낮다.

〈그림 V-8〉 ‘디지털 기술 역량’에 대한 평가 결과

(단위: 점)



자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” p. 7.

주: 1.5점 만점임.

84) Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index,” p. 1. IT 분야의 아웃소싱에 관한 논의는 주로 BPO에 관한 논의와 함께 다루어지고 있는데, 자동화와 관련된 문제는 특히 BPO 분야와 관련 있다. Arjun Sethi and Johan Gott, “The Widening Impact of Automation – The 2017 A.T. Kearney Global Services Location Index,” (Washington, DC: A.T. Kearney, 2017), pp. 1~15.

그렇지만 전체적으로 보아, 선진국들은 상위권에, 개발도상국들은 중하위권에 포진하는 양상이 나타나고 있다고 할 수 있는데, 이는 소프트웨어 아웃소싱 산업의 입지(location)라는 기준에서 볼 때, 디지털 기술의 발달은 저개발국에 결코 유리하게 작용하지는 않을 것임을 시사한다고 할 수 있다.

마. 종합 평가

지금까지 AT커니의 GSLI를 중심으로 소프트웨어 아웃소싱 산업의 발전 조건에 대해 저비용, 기술력 활용 가능성, 비즈니스 환경, 디지털 기술 역량으로 나누어 살펴보았다. <그림 V-9>는 네 부문에 대한 평가 결과를 종합하여 총점순으로 제시한 것인데, 두 가지 특징을 확인할 수 있다.

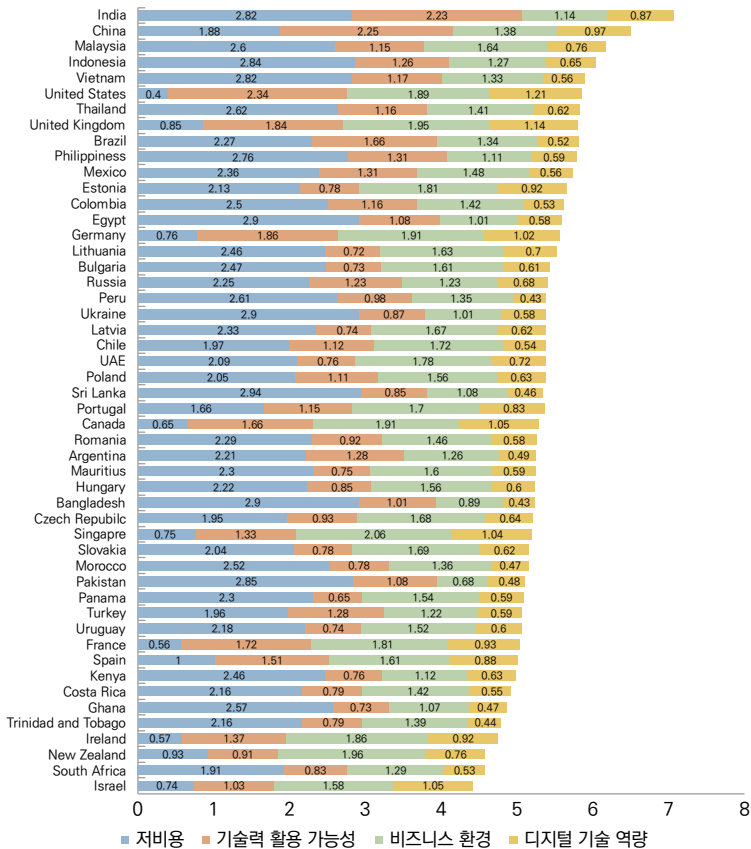
첫째, 아시아의 개발도상국들이 전반적으로 높은 평가를 받고 있다. 인도(7.06점), 중국(6.49점), 말레이시아(6.15점), 인도네시아(6.02점), 베트남(5.88점)이 나란히 1~5위를 차지하고 있으며, 태국(7위, 5.81점), 필리핀(10위, 5.78점)도 상위 10개국에 포함되어 있다. 물론 모든 아시아 국가들에 대한 평가가 좋은 것은 아니어서, 스리랑카(25위, 5.34점), 방글라데시(32위, 5.22점), 파키스탄(37위, 5.09점)은 중하위권에 위치하고 있다.

앞서 본 바와 같이, 아시아 국가들은 대체로 비용 측면에서 다른 지역 국가들에 비해 상당한 비교우위를 갖고 있다. 그럼에도 평가 결과가 상위권과 중하위권으로 양분되고 있는 것은 그 외의 항목에서 아시아 내 국가 간에도 편차가 존재하고 있기 때문이다. 저비용 외에도 인도, 중국은 기술력 활용 가능성, 디지털 기술 역량 측면에서, 말레이시아는 비즈니스 환경과 디지털 기술 역량 측면에서 높은 평가를 받은 결과 소프트웨어 아웃소싱 산업 발전 조건을 가장 잘

갖춘 국가로 꼽히고 있다. 반면 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄은 기술력 활용 가능성, 비즈니스 환경, 디지털 기술 역량 모두 낮은 평가를 받고 있어 저비용 측면에서의 장점을 충분히 살리지 못하는 것으로 나타나고 있다.

<그림 V-9> 국가별 소프트웨어 아웃소싱 산업 발전 조건 평가 결과

(단위: 점)



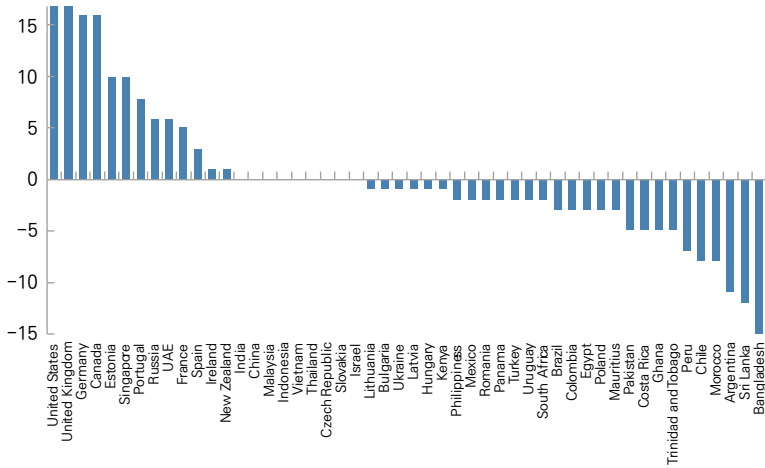
자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, "Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index," p. 7.

주: 10점 만점임.

둘째, 디지털 기술 역량이라는 새로운 지표의 도입이 순위에 상당한 영향을 미치고 있다. <그림 V-10>은 2019년 각 부문별 점수를 가지고 GSLI를 산출하되, ‘디지털 기술 역량’이 포함된 2019년 방식으로 평가한 경우의 국가별 순위와 2018년까지 사용된, 즉 ‘디지털 기술 역량’이 포함되지 않은 방식으로 평가한 경우의 순위⁸⁵⁾ 사이의 차이를 제시한 것이다. 예를 들어 미국은 2019년 방식으로는 6위인데, 2018년 방식을 적용하면 23위로, +17이 된다. 그림을 보면 선진국의 순위는 대체로 상승한 반면, 방글라데시, 스리랑카 등 일부 아시아 국가들과 아르헨티나, 칠레, 페루 등 남미 국가의 순위는 하락한 것으로 나타나고 있다. 특히 미국(+17), 영국(+17), 독일(+16), 캐나다(+16)의 순위는 크게 상승한 반면, 방글라데시(-15), 스리랑카(-12), 아르헨티나(-11) 등의 순위는 크게 낮아졌다. ‘디지털 기술 역량’이라는 최근 추세를 반영한 지표의 도입이 이처럼 국가별 평가에 영향을 미치고 있다는 것은, 앞서 언급한 바와 같이, 디지털 기술이 발달하는 현실은 소프트웨어 아웃소싱 산업 발전이라는 관점에서 볼 때, 그에 적절히 대응하지 못하는 저개발국에게는 앞으로 상당히 불리하게 작용할 것임을 시사한다고 할 수 있다.

85) 이는 저비용 40%, 기술력 활용 가능성 30%, 비즈니스 환경 30%의 가중치를 적용하여 산출하였다.

〈그림 V-10〉 GSLI 지수 산정 방식 변화에 따른 순위 변동폭



자료: Arjun Sethi, Vidisha Suman, and Johan Gott, "Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index," p. 7의 수치를 이용하여 저자 산출.

3. 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력

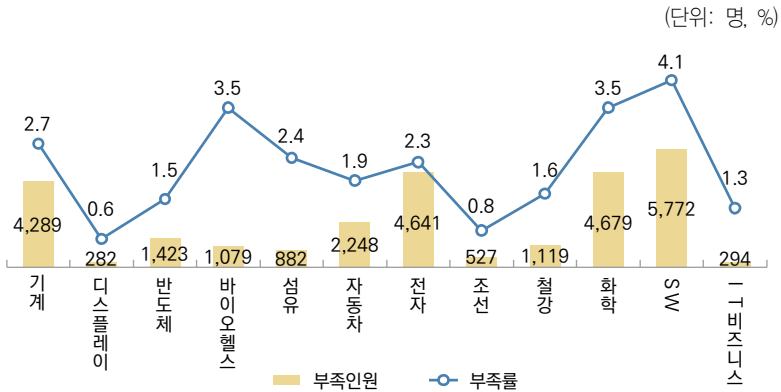
앞 절에서는 일반적으로 적용될 수 있는 소프트웨어 아웃소싱의 발전 조건에 대해서 살펴보았다. 이번 절에서는 이러한 논의 결과를 북한에 적용해 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력을 평가하고, 소프트웨어 분야에서의 남북경협이 충분한 경쟁력을 갖출 수 있을 것인가에 대해 살펴본다. 국내 기업은 남북경협 추진 여부를 결정할 때, 국내 여건과 비교할 뿐만 아니라 소프트웨어 아웃소싱 분야에서 경쟁력을 갖춘 국가와도 비교할 가능성이 높으므로, 필요 시 다른 국가와의 비교를 통해 북한의 경쟁력 수준을 가늠해 본다.

가. 저비용

북한과의 경제협력이 갖고 있는 가장 큰 장점으로 양질의 풍부한 인력을 저렴한 비용으로 활용할 수 있다는 점이 거론되곤 한다. 소프트웨어 아웃소싱 분야 역시 마찬가지여서, 남북경협 사업은 인건비 상승으로 인해 국내 소프트웨어 분야에서 겪고 있는 인력난을 해소하는 데에 적잖은 도움이 될 것이라는 전망이 많다.

현재 국내 소프트웨어 분야 인력난은 심각한 상황으로, <그림 V-11>에 제시된 바와 같이, 2017년 말 기준 12대 주력산업 가운데 산업기술 인력 부족률이 4.1%로 가장 높으며, 2015년 이후 3년 연속으로 최고치를 기록하고 있다.⁸⁶⁾ 뿐만 아니라 부족인원도 5,772명으로 가장 많다. 이에 따라 인도, 베트남 등의 국가로 아웃소싱을 맡기는 기업이 늘어나고 있는 추세다.

<그림 V-11> 12대 주력산업의 산업기술 부족인원 및 부족률



자료: 산업통상자원부, “2018년 「산업기술인력 수급 실태조사」 결과 발표,” (산업통상자원부 보도자료, 2018.12.28.), p. 6.

주: 2017년 말 기준임.

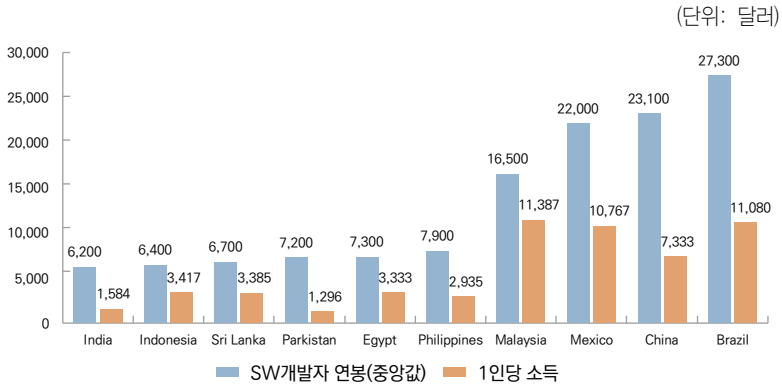
86) 산업통상자원부, “2018년 「산업기술인력 수급 실태조사」 결과 발표,” (산업통상자원부 보도자료, 2018.12.28.), p. 13.

한편, 2010년 5.24 조치로 관련 분야 협력 사업이 중단된 탓에 북한 소프트웨어 개발 인력의 임금 수준에 대한 최근 자료를 확보하기 어려워 정확한 평가가 곤란하긴 하지만, 북한의 임금 수준이 국내에 비해 크게 낮을 것이라는 데에 별다른 이견은 없을 것이다. 그런데 남북경협을 잠재력을 확인하기 위해 또 하나 고려해야 할 것은 북한 노동력이 아시아의 다른 경쟁 국가에 비해서도 노동 비용 측면에서 비교우위를 지닐 수 있는가 하는 점이다.

이를 확인하기 위해서는 일단 북한과 경쟁 상대라고 할 수 있는 주요 국가의 소프트웨어 개발자 임금 수준을 볼 필요가 있다. <그림 V-12>는 몇몇 국가의 소프트웨어 개발자 임금 수준을 나타낸 것인데,⁸⁷⁾ 개발자 임금 수준이 각국의 1인당 소득수준을 크게 상회하고 있다는 점이 우선 눈에 띈다. 개발자 임금 수준을 국가별로 보면, 인도, 인도네시아, 스리랑카의 연봉은 6,000~7,000 달러 사이로 가장 낮으며, 파키스탄과 이집트, 필리핀의 연봉은 7,000~8,000 달러 정도다. 그리고 말레이시아, 멕시코, 중국, 브라질은 이들 국가의 2~3배 수준이다. 참고로 이 자료는 2015년 자료이므로, 최근에는 이보다 임금 수준이 더 높아졌을 가능성이 높다.

87) GSLI가 높은 상위 15개국 가운데 선진국인 미국, 영국, 독일과 인용한 통계에 포함되지 않은 에스토니아, 콜롬비아는 제외한 10개국과 아시아의 파키스탄, 스리랑카를 비교 대상으로 삼았다.

〈그림 V-12〉 주요국 소프트웨어 개발자 임금 수준



자료: SWExperts, <<http://swexperts.com/news/software-engineer-salaries-by-country>> (Accessed September 24, 2019).

주: 이 자료는 블룸버그(Bloomberg)의 조사 결과이며, 2015년 기준임.

그런데 아쉽게도 북한 소프트웨어 개발자의 임금 수준에 관해서는 체계적인 정보를 얻기 어렵다. 중국 단둥에서 2001년부터 10년간 북한 소프트웨어 개발자 수십 명을 고용하여 운영되었던 ‘하나프로그램센터’의 북한 개발자의 임금이 2010년경 연봉 기준으로 12,000~21,600달러로 남한 개발자의 1/3~2/3 수준이었다는 등의 단편적인 정보가 있지만,⁸⁸⁾ 이러한 정보만으로는 평가가 곤란하다. 이 자료만 놓고 본다면 북한은 인도, 스리랑카 등에 비해 노동비용 측면에서 경쟁력을 지니기 어렵다는 평가가 이루어질 수도 있을 텐데, 개발자의 기술 수준 등에 따라 임금 수준의 편차가 존재한다는 점을 감안하면,⁸⁹⁾ 이러한 단편적인 정보에 근거해 속단해서는 안 될

88) “북한 SW개발자와 10년간 일했던 ‘하나프로그램센터’를 아시나요,” 『이데일리』, 2018. 7. 6., <<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsid=03273446619271896&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>> (검색일: 2019. 9. 18.)에 소개된 이상산 핸디소프트 부회장(前 하나프로그램센터 총경리)의 증언. 임금에 대해 원자료에는 월급 기준으로 제시되어 있으나, 다른 국가와의 비교를 편리하게 할 수 있도록 연봉으로 환산해 제시하였다.

89) 한국의 경우, 소프트웨어 기술자의 평균임금을 보면, 2017년 기준으로 초급기술자

것이다.

한편, 북한에 대해서는 노동 비용뿐만 아니라 인프라 비용, 세금 및 규제 관련 비용 등도 추정하기 곤란하다. 앞서 본 바와 같이, AT 커니는 사무실 임대료, 상업용 전기요금, 국제전기통신 및 인터넷 비용 등을 근거로 인프라 비용 수준을 평가하였으며, 세금 부담 수준, 부패 수준 등을 기준으로 세금 및 규제 관련 비용을 평가하고 있는데, 북한에 대해서는 이러한 사항들에 관하여 국제비교가 가능한 정보를 획득하기 어려운 실정이다.

이처럼 비용과 관련된 자료를 확보하기 어려운 상황에서 북한이 저비용 측면에서 비교우위를 지니는가를 확인하는 방안으로 한 가지 고려해 볼 수 있는 것은 앞서 본 <그림 V-2>와 같이 1인당 소득과 ‘저비용’ 평가 결과 사이에 매우 높은 음의 상관관계가 존재한다는 점을 활용하는 것이다. 그림에서 소득수준이 가장 낮은 그룹에 해당하는 국가들의 ‘저비용’ 평가 점수는 모두 가장 높은 수준인 2.5~3.0점 사이에 집중적으로 분포하고 있다. 북한의 1인당 소득은 소득수준이 가장 낮은 그룹의 국가들과 비슷하거나 낮을 것으로 추정되므로, 북한 역시 ‘저비용’ 측면에서 높은 수준의 비교우위를 지니고 있다고 평가해도 큰 무리는 없을 것이다.

나. 기술력 활용 가능성

AT커니는 각국의 기술력 활용 가능성을 평가하는 기준으로 소프트웨어 아웃소싱 경험 및 기술, 활용 가능한 기술 인력의 규모, 교육 수준, 언어적 능력 등을 제시했는데, 북한에 대해 이를 적용해 봄으

대비 특급기술자는 2.0배, 기술사는 2.4배 수준인 것으로 나타나고 있다. 한국소프트웨어산업협회, “2018년 적용 SW기술자 평균임금 공표,” (한국소프트웨어산업협회, 2018), p. 1.

로써 북한의 기술력 활용 가능성 수준을 평가해 본다.

먼저 소프트웨어 아웃소싱 경험부터 살펴보자. 북한은 남한·중국 기업과 북한 또는 중국에서 인력 파견이나 아웃소싱 형태로 협력 사업을 해온 바 있다. <표 V-1>은 지금까지 이루어진 소프트웨어 분야의 남북 간 주요 협력 사업을 제시한 것으로, 2000년대 초반에는 이처럼 애니메이션 제작, 소프트웨어 공동 개발 등의 협력 사업이 비교적 활발히 추진되었으나, 2010년 5.24 조치 이후 모두 중단된 상태다.

또한 북한은 소프트웨어 개발자들을 중국으로 파견하여 현지에서 소프트웨어 개발 사업에 참여시키는 등의 형태로 중국과의 협력 사업도 꾸준히 전개해 왔다. 하지만 그러한 파견 규모가 어느 정도인지는 정확히 파악되지 않고 있다. 연구, 언론 보도 등을 통해 그 규모가 거론되고 있긴 하지만, 그 근거는 충분치 않아 보인다. 일례로, 한 연구에서는 북한의 IT 분야 외화벌이 인력이 5,000명 정도로 추정되고, 이들이 주로 연변, 북경, 상해, 동남아 등에 진출해 있다고 하고 있지만, 구체적인 근거는 제시하지 않고 있다.⁹⁰⁾

<표 V-1> 소프트웨어 분야 남북 간 주요 협력 사업

| 연도 | 한국 기업 | 북한 기관 | 사업 내용 |
|------|--------|---------|--|
| 2000 | 삼성전자 | 조선컴퓨터센터 | • 소프트웨어 공동개발센터 설치·운영(북경) |
| 2001 | 하나로 통신 | 삼천리 총회사 | • ‘게으른 고양이 덩가’(2001년), ‘뽕뽕뽕 뽕로로’(2004년) 개발 |
| 2001 | 하나비즈닷컴 | 평양정보센터 | • 중국 단동에 하나프로그램센터를 설립하여 북한 IT인력에 대한 교육과 국내 기업의 북한 진출 알선, 소프트웨어 공동개발사업 등 추진 |

90) 이석기 외, 『북한의 서비스산업』 (세종: 산업연구원, 2018), p. 215.

| 연도 | 한국 기업 | 북한 기관 | 사업 내용 |
|------|---------|-----------------|--|
| 2003 | 시스젠 | 아세아태평양 평화위원회 | • 소프트웨어 위탁 개발 |
| 2004 | 북남교역 | 삼천리총회사 | • ‘독도를 지켜라’, ‘프로 비치발리볼’, ‘고려장기’ 등 모바일 게임 공동 개발 |
| 2004 | KT | 조선컴퓨터센터 | • ‘전화음성 데이터 수집 및 관련 프로그램 개발’ 사업 추진 |
| 2004 | VK | 삼천리기술회사 | • 중국 현지 계열회사가 운영하는 상해연구 소에 북한의 개발인력을 파견 받아 휴대폰 분야 소프트웨어 개발 |
| 2004 | 엘엔아이소프트 | 평양정보센터 | • 번역 소프트웨어 공동개발 |

자료: 김철완 외, 『북한 IT부문 및 남북 IT교류협력 현황 보고서(II)』(과천: 정보통신정책연구원, 2007), pp. 234~235; 홍현기, “남북 정보통신교류협력 현황,” 『정보통신정책』, 제4권 제1호 (2005), p. 41; 정근주, “북한 IT산업 발전 잠재력과 남북협력 과제,” 이석기 외, 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제 - 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로』(서울: 산업연구원, 2013), pp. 246~247.

이처럼 북한과 중국 간의 소프트웨어 아웃소싱 규모를 추정하기 곤란한 상황이지만, 분명한 것은 소프트웨어 아웃소싱 시장 규모를 고려할 때, 이 시장에서 주도권을 잡고 있는 인도, 베트남, 필리핀을 비롯한 다른 경쟁 국가들과 비교해 북한의 경험이 충분하다고 보기는 어렵다는 점이다. 따라서 경험 측면에서 북한에 높은 점수를 주기는 곤란하다.

북한의 소프트웨어 분야 기술 수준에 대해서는 긍정적인 평가가 지배적이다. 한국과 비교해 북한의 전반적인 기술수준은 낙후되어 있으나, 소프트웨어 분야만큼은 비교적 근접하고 있는 것으로 평가되고 있다. 일례로, 산업은행은 북한의 기술이 조선, 자동차, 석유화학 등의 분야에서는 남한의 1960~70년대 수준에 머무르고 있다고 판단하는 등 대부분 산업의 기술수준을 남한의 1990년대 이전 수준으로 평가하고 있으나, 유일하게 소프트웨어 분야에 대해서는 남한의 2000년대 중반 수준에 이른 것으로 평가하고 있다.⁹¹⁾

북한의 소프트웨어 분야 기술력에 대해 이처럼 긍정적으로 평가가 이루어지고 있는 이유는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한의 소프트웨어 개발 기술 수준이 비교적 양호한 것으로 평가되고 있다는 점이다.⁹²⁾ 북한은 리눅스(Linux) 기반의 컴퓨터 운영체제인 ‘붉은별’을 자체 개발해 왔으며,⁹³⁾ ‘붉은별’을 개발하면서 얻은 리눅스 능력을 활용해 컴퓨터 응용 프로그램도 개발해 왔다. 또한 모바일폰과 관련해서도 자체 운영체제와 소프트웨어 개발 능력을 보유하여 다양한 앱을 개발하여 북한 내에서 제공하고 있다.

둘째, 해외의 소프트웨어 경진대회에서 우수한 성과를 거두고 있다는 점도 북한의 기술수준이 높다는 점을 보여주고 있다. 단적인 예로, 인도 IT 기업 Directi가 운영하는 국제 소프트웨어 경연대회 ‘Code Chef’에서 북한 학생들은 수년간 최상위권 성적을 기록하고 있다.

셋째, 국가적 관심이 집중됨 속에 소프트웨어 분야 인력 양성이 활발히 이루어지고 있다는 점이다. 김정은 정권은 IT 산업을 중심으로 한 ‘단번도약’을 추진하고 있으며, 특히 대자본이 필요하지 않은 소프트웨어 분야에서 인재를 육성하는 데에 적극적이다. 북한은 소학교 3학년부터 컴퓨터 과목을 교육하고 있으며, 고등중학교 단계부터 소프트웨어 수재교육 프로그램을 마련하여 운영하고 있다. 또한 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평양컴퓨터기술대학 등을

91) 산업은행, 『북한의 산업 2015』, p. 14.

92) 관련 내용은 김종선·이춘근, “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안,” 『동향과 이슈』, 제32호 (2017); 김종선·이춘근, “북한의 IT 산업의 개발 역사와 시사점,” 『과학기술정책』, 205호 (2015)를 주로 참고하여 작성하였다.

93) ‘붉은별’은 2008년부터 출시되었으며, 가장 최근 버전은 ‘붉은별 4.0’으로 2017년 출시된 것으로 알려져 있다. 하지만 북한 데스크톱 OS 사용 추이를 보면, 95%가 윈도우 OS를 사용하고 있는 것으로 나타나고 있어 ‘붉은별’이 보편적으로 활용되지는 않고 있는 것으로 보인다. 이승우 외, “북한 IT, 어디까지 왔나,” 『Tech Landscape』, issue 5, 유진투자증권, 2018, p. 19.

중심으로 체계적인 교육을 실시하여 소프트웨어 분야 인재를 양성해 내고 있다.

이러한 여러 정황적 근거로 볼 때, 북한의 소프트웨어 분야 기술력이 남북경협을 통해 ‘활용 가능한’ 수준일 가능성은 높다. 하지만 경협 활성화를 위해서는 보다 면밀한 검토 또한 필요해 보인다. 아직 기업이 확신할 수 있을 만큼 북한 소프트웨어 분야 인력의 역량이 충분히 검증되었다고 보기도 어려운 상황이기 때문이다.

이와 관련해서 2008년 북한에서 개발한 소프트웨어 182종의 기술수준에 대해서 이루어진 평가 결과에 주목해 볼 필요가 있다.⁹⁴⁾ 당시 소프트웨어 중 기술수준이 상위로 평가된 것은 6%에 불과했고, 중위가 39%, 하위가 55%를 차지했다. 북한 소프트웨어의 기술수준이 그리 좋은 평가를 받지 못한 것이다. 이러한 평가 결과가 이미 10여 년 전의 것이고, 그 사이 북한의 소프트웨어 기술이 발전해 왔기 때문에 큰 의미가 없을 수도 있다. 그럼에도 이 결과를 논하는 것은 당시에 북한 소프트웨어 기술수준에 대해서는 높은 평가가 이루어지고 있었다는 점 때문이다. 바꿔 말하면, 북한에서 개발된 소프트웨어에 대한 접근이 제한된 상황에서 단편적 정보에 의존한 결과, 10년 전과 마찬가지로 북한 소프트웨어 기술수준을 과대평가하고 있을 가능성도 배제할 수 없는 만큼, 신중하게 접근할 필요가 있다.

한편 북한 개발자들이 국내 기업이 필요로 하는 부분을 충분히 소화해 낼 수 있으려면, 기술 외적으로도 요구되는 부분이 있는데, 이러한 부분에 대해서도 검증이 필요하다. 특히 북한 사회가 갖고 있는 폐쇄성으로 인해 북한 개발자들이 국제적 흐름을 쫓아가지 못하

94) 이 내용은 “북한 소프트웨어 분석(1): 북한 소프트웨어 산업, ‘단번도약’은 힘들어,” 북한과학기술네트워크 뉴스레터 154호, 2008 <http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v2.jsp> (검색일: 2019.9.25.)을 참조하여 작성하였다.

다 보니 연출이 구태의연하다거나 시대에 뒤떨어지는 등의 한계를 안고 있다는 평가가 많은데,⁹⁵⁾ 북한 사회가 여전히 폐쇄적인 성격을 지니고 있다는 점에서 이러한 문제가 얼마나 개선되었을지는 의문이다.

‘기술력 활용 가능성’과 관련해 또 하나 살펴볼 것은 활용 가능한 노동력의 규모다. 이는 현재 인력 규모와 함께 필요한 인력을 양산해 낼 수 있는가 등에 의해 결정될 것이다. 일단 국내 연구에서는 대체로 현재 북한의 IT 분야 인력 규모를 대략 10~20만 명 정도로 추산하고 있는데 신뢰하기 어렵다. 이러한 추정치 중 가장 객관적인 자료에 근거한 것은 2008년 북한 인구센서스에서의 ‘정보통신(information and communication)’ 분야 종사 인원 12.6만 명에 북한 대학 및 교육기관에서 매년 배출되는 인력 규모를 합산한 값이라고 할 수 있다.⁹⁶⁾ 그런데 북한 인구센서스의 ‘정보통신’ 분야에는 출판업, 방송업, 통신업 등도 포함되어 있어 IT 분야 인력 규모를 추정하는 자료로 한계가 있다. 또한 100여 개의 대학 및 각종 교육기관에서 1만 명 정도의 IT 인력이 배출되고 있다는 것도 구체적인 자료에 근거하여 산출된 결과는 아닌 것으로 보인다.⁹⁷⁾

IT 인력 중에서 소프트웨어 개발자 규모를 파악하는 것은 더욱 어려울 것으로 보이는데, 이와 관련하여 개발자가 2만 명에 이르며 북

95) 2000년대 초반 남북이 합작으로 ‘뽀롱뽀롱 뽀로로’ 등의 애니메이션을 제작하던 당시, 북한 애니메이션을 보다 밀도 있게 연구하거나 애니메이터들이 그린 작품들을 직접 살펴본 전문가들은 북한 개발자들이 폐쇄사회의 특성상 견문이 적었고, 이로 인해 사물이나 현상을 그려내는 데에 한계가 있었다고 평가한 바 있다. 이정·이상구, 『1999-2004 남북 애니메이션 교류 백서』(서울: 영화진흥위원회, 2004), p. 40.

96) 이근·최지영, “북한 경제의 추격 성장 가능성과 정책 선택 시나리오,” 『BOK 경제연구』, 제2014-15호(2014), p. 17; 정세진, 『시장과 네트워크로 읽는 북한의 변화』(과주: 이담, 2017), p. 236.

97) 이는 이종윤, “북한 IT산업의 발전 현황과 남북 IT협력 활성화 방안,” 『세계경제』, 2002년 5월호(2002), p. 61에서 인용한 것인데, 이 자료 또한 전연 형태로만 언급할 뿐 근거는 제시하지 않고 있다.

한 내부에서 15,000명이, 해외에서 5,000명이 활동하고 있다는 보도가 있으나,⁹⁸⁾ 이 역시 근거는 충분치 않아 보인다. 다만 국내 소프트웨어 분야 산업기술인력 부족 규모가 앞서 본 것처럼 5,000~6,000명 수준이며, 북한에서 IT 분야 인력을 집중적으로 육성하고 있다는 점에서, 북한 소프트웨어 개발자 규모가 앞서 언급한 추정치를 하회한다고 해도 남북경협 사업을 추진하는 데에 단기적으로는 인력공급 측면에서 큰 어려움은 없을 것으로 판단된다.

하지만 북한은 인구 규모가 크지 않은 국가여서 아웃소싱 분야를 선도하는 국가들에 비해 노동력 공급의 확장성 측면에서는 근본적인 한계가 존재한다. 따라서 북한이 제재 해제 이후 중국 등지로 대규모 인력을 파견하는 등 소프트웨어 분야 협력 사업 범위를 확대해 나갈 경우에는 중장기적으로는 협력 사업 추진 과정에서 북한 인력 확보에 어려움을 겪거나, 인건비 상승의 부담을 감수해야 하는 등의 상황이 발생할 수도 있을 것이다.

‘기술력 활용 가능성’과 관련해 마지막으로 살펴볼 것은 언어적 측면이다. 언어적 측면은 북한이 남한을 제외한 다른 국가와 협력 사업을 추진하는 데에는 장애로 작용할 수 있지만, 남북경협 시에는 매우 큰 이점으로 작용할 가능성이 높다. 사실 남북경협이 갖는 가장 큰 이점 중의 하나는 남북의 언어가 동일하다는 것인데, 이는 소프트웨어 분야 협력 시에도 동일하게 적용된다. 다만 협력 사업의 효율성을 높이기 위해서는 남북이 사용하는 IT 분야 용어가 다르다는 문제를 해결하는 작업이 선행될 필요가 있을 것이다.

98) “북한의 IT기술과 전자상거래,” 『이코리야』, 2018.9.27., <<http://www.ekoreanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=27759>> (검색일: 2019.9.25.).

다. 비즈니스 환경

앞서 본 ‘저비용’이나 ‘기술력 활용 가능성’ 측면에서 북한은 소프트웨어 분야 협력 사업 추진에 필요한 경쟁력을 어느 정도 갖추고 있다고 볼 수 있다. 하지만 여기서 살펴볼 ‘비즈니스 환경’ 측면에서는 개선되어야 할 부분이 많다. AT커니는 ‘비즈니스 환경’을 평가하는 지표로 국가적 환경(경제적·정치적), 인프라 환경, 문화적 적응성, 지식재산권 보호를 제시하고 있는데, 이에 대해 하나하나 살펴본다.

먼저 국가적 환경부터 보면, 북한에 대해 기업가들이 갖고 있는 정치적 리스크에 대한 우려가 단기간 내에 해소되기는 쉽지 않을 것이며, 이는 소프트웨어 분야 협력사업 추진에도 큰 장애물이 될 가능성이 있다. 이와 관련해서는 향후 북한의 비핵화 여부가 변수로 작용할 수 있을텐데, 비핵화 협상이 타결된다고 해도 정세가 다시 바뀔 가능성을 완전히 배제할 수는 없기 때문에 기업 입장에서는 리스크를 의식하지 않을 수 없을 것이다. 다만 소프트웨어 분야의 경우, 제조업에 비해 초기 설비 투자 비용이 적게 드는 만큼, 제조업 분야 기업에 비해 소프트웨어 관련 기업이 갖는 정치적 리스크에 대한 부담은 상대적으로 덜 할 것으로 보인다.

AT커니는 국가적 환경과 관련해 규제 수준과 고용의 유연성도 평가 항목으로 제시하고 있는데, 북한은 이와 관련해서도 후한 평가를 받기 어려운 상황이다. 북한 노동자 고용 및 노무관리 방식은 이러한 측면에서 북한이 지닌 취약성을 가장 여실히 보여준다. 일각에서 IT 분야 경험 방안으로 ‘IT 협력센터’와 같은 시설을 평양 등지에 설립하여 국내 중소기업을 입주시키는 안도 제시하고 있는데 이를 예로 들어 살펴본다.

국내 기업이 ‘IT 협력센터’에 입주할 경우, 북한 인력을 어떻게 선

발하느냐가 문제가 될 것이다. 소프트웨어 분야의 경우, 개발자의 역량이 기업 경쟁력에서 차지하는 비중이 절대적이라는 점에서 이 문제는 소프트웨어 분야 기업에는 특히 중요하다. 그런데 과거 개성공단 운영 사례로 보면, 국내 기업이 주도적으로 인력을 선발하기는 어려울 가능성이 높다. 개성공단 운영 당시 북한 당국은 자신의 통제 하에서 인력을 선발, 공급하려 했으며, 기업은 북한이 선발해 제공한 인력이 기대에 미치지 못할 경우 대응할 수 있는 적절한 수단을 확보하지 못한 바 있다.

더욱이 개성공단 운영 시 남북 인력 간의 직접적인 접촉은 제한되어 있었으며, 북한 관리자가 인력을 관리하고 작업을 지시하는 등의 업무를 담당한 바 있는데, 소프트웨어 개발 업무에 이러한 노무관리 방식이 적용된다면 생산 과정에서 상당한 어려움을 겪으면서 많은 비효율이 발생할 가능성이 높다. 따라서 북한 당국이 노동자 고용 및 노무관리와 관련해 이러한 기존 방식을 고집한다면, 이는 소프트웨어 분야 기업들의 북한 진출에 상당한 장애 요소로 작용할 가능성이 있다.⁹⁹⁾

인프라 환경과 관련해서는 전반적인 인프라의 질적 수준과 함께 통신, 인터넷, 전기 관련 인프라 상태를 살펴볼 필요가 있는데, 일단 II장에서 살펴본 바와 같이 북한의 인프라 환경은 전반적으로 열악한 상황이다. 또한 인터넷 사용이 자유롭지 않은 등 여러 가지 제약이 존재하는데, 이는 국내 기업과의 원활한 소통을 가로막는 요인으로 작용하여 의사결정 지연, 업무 효율성 저하 등의 문제를 발생시킴으로써 결과적으로 생산성 저하로 이어질 수 있다.¹⁰⁰⁾

99) 심지섭, “SW 남북경협 필요성과 지속가능한 경협을 위한 제언,” 『월간 SW 중심사회』, 2019년 4월호 (2019), p. 13.

100) 인프라 환경과 관련된 사항은 앞의 논의 내용과 중복되는 부분이 많으므로 여기서는 상세히 다루지 않는다.

북한의 비즈니스 환경 가운데 가장 긍정적으로 평가할 수 있는 부분은 문화적 적응성이다. 비록 남북이 분단 이후 70여 년간 서로 다른 체제 속에서 살아온 탓에 이질적인 부분이 많아지긴 했지만, 오랜 역사와 문화를 공유하고 있는 만큼, 남북한 사이에서 느껴지는 문화적 이질감은 다른 국가와의 협력 시에 비해서 크지 않을 것이다.

하지만 북한이 사회주의체제를 고수해 온 결과, 북한 근로자들의 자본주의적인 마인드가 부족하다는 점은 문화적 적응성 측면에서 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 또한 북한이 오랜 기간 국제 사회에서 고립되어 있다 보니, 협력 사업을 추진하는 과정에서 국제적인 기준에 부합하지 않은 방식으로 행동하는 경우가 왕왕 있다는 점도 문화적 적응성 측면에서 미흡한 부분이다. 북한 기업 측에서 사업과 직접적 관련성이 없는 물품이나 기자재를 지원해 줄 것을 요청하고 이를 수용하지 않으면 사업 추진에 비협조적인 태도를 보이는 경우를 그 예로 들 수 있는데,¹⁰¹⁾ 이러한 북한 특유의 거래 관행으로 인해 국내 기업들은 협력 사업 추진 과정에서 많은 어려움을 겪었던 바 있다.

마지막으로 지식재산권에 대해서 살펴본다. 우리와 다소 차이가 있긴 하지만 북한도 지식재산권 제도를 운영하고 있다.¹⁰²⁾ 또한 남북은 1992년과 2000년 지식재산권 상호보호 원칙에 합의한 바 있으며, 남북 모두 특허협력조약(PCT) 및 마드리드조약에 가입해 있어, 국제출원을 통한 상호출원이 가능하다. 하지만 북한이 한국 출원인

101) 법무법인 율촌 북한팀·매일경제 중소기업부, 『북한 투자 어떻게 하면 성공할까?』, p. 26.

102) 남북 간 지식재산권 보호에 관한 논의는 주로 김혜정, “북한 산업재산권 법제도 현황 및 제언,” 심층분석 보고서 제 2019-14호 (한국지식재산연구원, 2019), pp. 1~14를 참고하여 작성하였다.

의 출원을 인정치 않고 있어 한국 국적의 개인 또는 기업이 북한에서 특허나 상표를 등록하는 것은 사실상 불가능한 상황이다.¹⁰³⁾

이러한 문제가 해결되어 북한에서 특허를 인정받을 수 있게 된다고 해도, 여전히 우려는 남는다. 북한의 산업재산권 관련 법인 발명법의 경우, 60여 개의 조문으로 간단히 규정되어 있고, 하위 규정이 존재하는지 여부는 알려져 있지 않은데, 이러한 규정만으로는 법적 명확성과 예견 가능성을 충분히 확보하기 어렵다고 판단되며,¹⁰⁴⁾ 이로 인해 협력 사업을 진행하는 과정에서 여러 가지 문제가 파생될 가능성이 있다.

라. 디지털 기술 역량

마지막으로 디지털 기술 역량 측면에서 북한의 실태에 대해서 살펴본다. 앞서 본 바와 같이, AT커니는 ‘디지털 기술 역량’과 관련하여 디지털 기술 수준, 제도적 환경, 관련 기업의 활동 수준, 디지털 산출물 등을 평가 대상으로 삼고 있다.

이 중 디지털 기술 수준은 북한이 강세를 보이는 부문이라고 할 수 있다. 특히 북한은 인공지능(AI), 블록체인 등의 분야에서 높은 기술 수준을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 2018년에는 북한 과학자팀이 멕시코에서 열린 ‘제13차 단백질 구조예측기술 평가대회(CASP 13)’의 7개 주요 종목 중 하나인 ‘구조평가’ 종목에 출전, 두 세부 분야 중 하나인 부분구조평가 분야에서 1위를 차지, 인공지능 분야에서 높은 기술 수준을 보유하고 있음을 입증한 바 있다.¹⁰⁵⁾

103) 이에 따라 현재 한국 출원인은 제3국 법인을 통해서 특허나 상표를 출원할 수 있는 상황이다. 위의 글, p. 2.

104) 위의 글, p. 12.

105) “北 단백질 구조예측 AI 세계 수준급…구글 참가 대회서 맹활약,” 『동아사이언스』, 2018.12.10., <<http://dongascience.donga.com/news.php?id=25671>> (검색일:

또한 북한은 2019년 4월 ‘평양 블록체인 컨퍼런스’를 개최한 데 이어 2020년 2월 제2회 컨퍼런스를 개최기로 하는 등 블록체인 분야에서 국제사회와 소통하려는 적극적인 움직임을 보이고 있기도 하다. 다만 북한의 블록체인 기술이 아직 정확하게 검증되지 않았다는 평가나,¹⁰⁶⁾ 국제제재 등으로 인해 첨단기술 확보가 곤란하여 인공지능 개발에 한계가 있을 것이란 전망도¹⁰⁷⁾ 나오는 등, 북한의 기술력에 대한 회의적인 시선 또한 존재하고 있는 것으로 보인다.

제도적 환경과 관련해서는 사이버보안 측면에 초점을 맞추어 살펴본다. 북한이 상당한 수준의 사이버공격 능력을 갖추고 있다는 점은 잘 알려져 있지만, 북한의 사이버보안 수준이 어떠한가에 대해서는 많은 논의가 이루어지지 않는 것으로 보인다. 다행히도 UN 산하 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)이 2014년부터 총 세 차례 국제사이버보안지수(Global Cybersecurity Index: GCI)를 발표하였고 북한도 평가 대상에 포함되어 있어, 이 평가 결과를 토대로 북한의 사이버보안 수준에 대해 논한다.

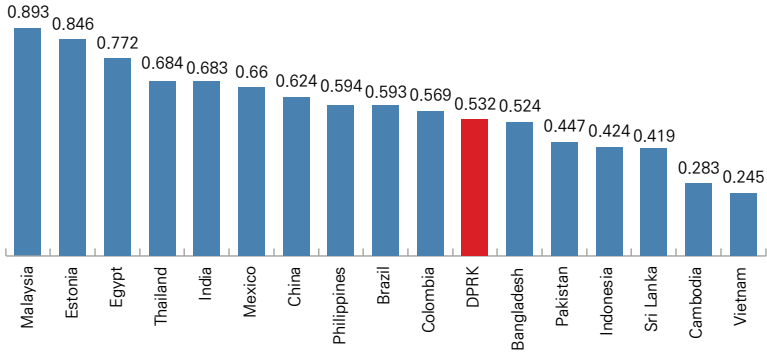
2019.9.28.). 참고로 한국은 이 대회에서 구조정밀화 종목 서버(기계예측) 부문에서 1위, 복합체 구조예측 종목 휴먼(기계-인간예측) 부문에서 2위를 차지하였다.

106) 북한 정보통신 분야 관련 사이트인 North Korea Tech(<http://www.northkoreatech.org>)를 운영하는 Martyn Williams 대표의 발언이다. “북한 첫 블록체인 회의 성황…AI 관련 2차 회의 준비,” 『자유아시아방송』, 2019.5.2., <http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/blockchain-05022019143047.html> (검색일: 2019.9.28.).

107) 김민관, “북한의 인공지능 개발 현황과 전망,” 『주간 KDB 리포트』, 제748호 (2017), p. 17.

〈그림 V-13〉 주요국의 국제사이버보안지수(GCI)

(단위: 점)



자료: ITU, “Global Cybersecurity Index(GCI) 2017,” (Geneva: ITU, 2018), pp. 59~65.

이 조사에서는 제도적, 기술적, 조직적 측면, 역량 강화, 협력 등 5개 분야로 나누어 각국의 사이버보안 수준을 평가하고 있다. 그런데 북한에 대한 평가 결과를 보면, 2017년에는 0.532점(1점 만점)으로 195개국 가운데 57위였는데, 2018년에는 0.020점으로 194개국 중 188위로 순위가 크게 하락하였다.¹⁰⁸⁾ 불과 1년 만에 지수가 급감하면서 순위가 급락한 것인데 이는 납득하기 어렵다. 한 가지 생각해 볼 수 있는 것은 2018년 조사 시에 북한이 자료를 제출하지 않았거나, GCI에서 수집한 자료에 대해 확인해 주지 않았던 것으로 보이는데,¹⁰⁹⁾ 이것이 순위 급락과 관계있을 가능성이 있다. 자료를 외부에 공개하지 않는 북한의 특성을 고려할 때, 북한이 제공해 주지 않는 한 국제기구가 북한에 대한 자료를 제대로 수집하기 어려웠을 것으

108) ITU, “Global Cybersecurity Index(GCI) 2017,” (Geneva: ITU, 2018), p. 60; ITU, “Global Cybersecurity Index(GCI) 2018,” (Geneva: ITU, 2019), p. 68. 보고서에는 2017년 52위, 2018년 171위로 되어 있으나, 동률 순위인 국가들이 있어 실제로는 57위와 188위에 해당한다고 보는 것이 타당하다. 이하에서 이 조사와 관련해 제시하는 순위는 모두 이처럼 수정한 것이다.

109) 2018년 보고서에서는 이러한 국가들에 대해서는 별도의 표시를 해두었다.

로 보이기 때문이다. 따라서 여기서는 2017년 순위가 보다 북한 현실에 가까운 것으로 간주한다.

2017년 평가 결과를 기준으로 보면, 북한의 사이버보안 수준은 말레이시아(0.893점, 3위), 에스토니아(0.846점, 5위), 태국(0.684점, 24위), 인도(0.683점, 25위), 중국(0.624점, 34위), 필리핀(0.594점, 40위) 등보다는 낮지만, 방글라데시(0.524점, 59위), 파키스탄(0.447점, 73위), 스리랑카(0.419점, 78위), 베트남(0.245점, 112위) 등보다는 높다. 북한의 발전 수준을 고려할 때, 북한의 사이버보안 수준에 대한 평가는 나쁘지 않다고 할 수 있는데, 그렇다고 해서 소프트웨어 분야 기업들이 만족스러워 할 수 있는 수준도 아니라고 판단된다. 더욱이 북한이 사이버공격 분야에서 상당한 역량을 갖추고 있으며, 실제로 이를 실행에 옮기고 있다는 점은 남북경협 추진 시 사이버보안 측면에서의 우려를 증폭시키는 요인이 될 수 있을 것이다.

한편, 북한의 디지털 기술 분야에서의 기업 활동이나 산출물과 관련해서는 좋은 평가를 내리기 어렵다. 우선 기업 활동의 경우, AT커니는 스타트업(start-up)에 투자된 자본 규모나 벤처캐피탈의 거래 규모 등을 평가 기준으로 삼고 있는데, 북한에서는 이러한 활동 자체가 이루어지지 못하고 있다. 북한의 특수성을 감안해 국영기업에서의 디지털 기술 분야 활동을 평가 기준으로 삼는다고 해도 활발한 기업 활동이 이루어지고 있다고 보기는 어려울 것이다.

디지털 기술 분야의 성과물과 관련해서는 평가할 수 있는 자료를 확보하기 어렵다. 다만 체제 특성 상 북한의 상업적 기술 개발 역량이 떨어진다는 점, 관련 기업 활동이 활발하게 이루어지지 못하고 있다는 점 등을 놓고 볼 때 역시 높은 평가를 내리기는 어려울 것이다.

마. 종합 평가

지금까지 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력에 대해 저비용, 기술력 활용 가능성, 비즈니스 환경, 디지털 기술 역량으로 항목을 나누어 살펴보았다. <표 V-2>는 앞서 논의한 내용을 바탕으로 각 세부 평가 항목별 경쟁력을 상, 중상, 중, 중하, 하, 이렇게 5단계로 나누어 평가한 뒤, 이를 종합하여 평가 항목별로 평가한 결과를 제시해 놓은 것이다.

<표 V-2> 북한의 소프트웨어 아웃소싱 분야 성장 잠재력 평가

| 평가 항목 | 세부 평가 항목 | 경쟁력 | 평가 항목 | 세부 평가 항목 | 경쟁력 |
|------------|---------------|-----|-----------|-----------|-----|
| 저비용 | 노동 비용 | 상 | 비즈니스 환경 | 국가적 환경 | 하 |
| | 인프라 비용 | 상 | | 인프라 환경 | 하 |
| | 세금 및 규제 관련 비용 | 상 | | 문화적 적응성 | 중상 |
| | 종합 | 상 | | 지식재산권 보호 | 중하 |
| 기술력 활용 가능성 | 소프트웨어 아웃소싱 경험 | 중하 | 디지털 기술 역량 | 디지털 기술 수준 | 상 |
| | 소프트웨어 아웃소싱 기술 | 중상 | | 사이버보안 | 중 |
| | 기술 인력의 규모 | 중 | | 기업의 활동 수준 | 하 |
| | 교육 및 언어 능력 | 상 | | 디지털 산출물 | 하 |
| | 종합 | 중상 | | 종합 | 중하 |

자료: 저자 작성.

표를 보면, ‘저비용’ 측면에서는 북한이 충분한 경쟁력을 갖고 있다고 판단되며, ‘기술력 활용 가능성’ 측면에서도 비교적 경쟁력을 갖춘 것으로 보인다. 반면 ‘비즈니스 환경’이나 ‘디지털 기술 역량’ 측면에서는 미흡한 부분이 많아 보완이 필요하다고 판단된다.

이러한 분석 결과를 놓고 볼 때, 경험 재개 여건이 조성된다면 소프트웨어 분야 기업들이 남북경협 사업을 추진하는 것은 충분히 가

능할 것으로 판단된다. 보완될 부분이 많긴 하지만, 비용과 인력 측면에서 북한이 지닌 비교우위를 살리는 형태로 시범적인 사업을 추진하는 데에 큰 무리는 없을 것으로 판단되기 때문이다. 하지만 비즈니스 환경 등의 측면에서 제약이 많은 만큼, 협력 사업에 대해 과도한 기대를 품고 초반부터 대규모의 투자를 추진하기보다는 북한의 제도적 환경 변화, 인력 활용 가능 수준 등을 확인하면서 점진적으로 사업 규모를 늘려가는 것이 바람직해 보인다.

그렇다면 소프트웨어 아웃소싱 분야에서의 남북경협을 촉진하기 위해 정부는 어떠한 정책적 노력을 기울여야 할까. 4절에서는 지금까지의 분석 결과를 바탕으로, 소프트웨어 아웃소싱 분야의 남북경협을 전망하고, 경협 활성화를 위해 추진되어야 할 정책 과제에 대해 살펴본다.

4. 전망과 과제

다른 분야도 마찬가지이지만, 북한이 호응해 온다면 IT 분야에서 대북제재가 해제되기 이전에 시도해 볼 수 있는 것들이 있다. 우선 민간 차원에서는 학술 분야에서의 접근이 이루어질 수 있다. IT 분야 학술교류 사업을 남한·북한 혹은 제3국에서 추진한다든가, IT 관련 용어 통일에 관해 남북이 협의를 진행한다든가 하는 것이 가능할 것이다. 정부 차원에서는 협력사업 본격 추진에 대비해 북한 당국과의 협의 과정을 거쳐 관련 법령을 정비하는 작업을 진행할 수 있을 것이며, 2000년대 논의되다가 중단된 평양 과학기술협력센터 건설 방안을 보다 구체화하는 등의 작업도 추진 가능할 것이다. 아울러 민관 합동으로 북한 소프트웨어 분야 실태를 파악하기 위한 현

지조사를 실시하는 방안도 고려해 볼 수 있는데, 그 구체적인 내용에 대해서는 뒤에서 다시 논한다.

대북제재가 완화되는 등 남북경협 추진 여건이 조성될 경우에는 민간 차원에서 소프트웨어 아웃소싱 분야의 남북경협 사업을 재개하려는 움직임이 적극적으로 이루어질 것으로 보인다. 특히 인력 확보에 어려움을 겪고 있는 중소기업을 중심으로 협력 사업에 대한 수요가 발생할 것으로 예상된다. 이러한 분야의 경우, 협력 사업 추진을 위한 인프라 확충이나 설비투자의 필요성이 크지 않으므로, 단기간 내에 협력을 확대해 갈 수 있을 것이다.¹¹⁰⁾ 더욱이 북한에서 이 분야에 대해 많은 관심을 갖고 있는 만큼, 다른 산업 분야에 비해 북한의 적극적인 참여 가능성도 높아 보인다.

경협 재개 초기 북한 내에서의 협력 사업이 여의치 않을 경우에는 남북중 IT 산업협력도 추진해 볼 수 있을 것이다. 중국 내 북중 접경 지역에서 기업을 설립하고 북한 인력을 고용하는 것인데, 예를 들어 지린성 훈춘의 국제공업지구에 한중이 IT 합작기업을 설립하고 북한 인력을 활용하여 애니메이션·게임 등을 제작하는 등의 방식을 고려해 볼 수 있다.¹¹¹⁾

그런데 앞에서의 분석 결과를 놓고 볼 때, 민간 차원에서 소프트웨어 아웃소싱 분야의 남북경협을 활성화하는 데에 장애가 되는 요소도 적잖다. 첫째, 북한 소프트웨어 개발자들이 우리 기업이 필요로 하는 역량을 충분히 갖추고 있지 못할 가능성이 있다. 북한 소프트웨어 인력은 기술 수준이 높지만, 북한의 폐쇄성으로 인해 프로그

110) 정근주, “북한 IT산업 발전 잠재력과 남북협력 과제,” 이석기 외, 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제 - 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로』 (서울: 산업연구원, 2013) p. 250.

111) 최장호 외, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015) p. 210.

램의 기획능력이 부족한 것으로 평가되고 있으며,¹¹²⁾ 자본주의적인 상품 생산에 대한 이해도가 떨어져 상품성을 갖춘 제품을 개발하는데에도 제약이 있을 것이란 우려도 있다.

이러한 상황에서 기업은 고급 업무는 국내 개발자에게 맡기고, 북한 소프트웨어 개발자에게는 부수적인 단순 업무만 아웃소싱하는 방식으로 협력 사업을 추진해 나갈 수도 있다. 그리고 이러한 형태의 협력 사업도 인력난을 겪고 있는 국내 기업 입장에서는 적잖게 도움이 될 것이다. 하지만 IT 분야에 많은 투자를 하면서 IT 산업을 주력 산업 중 하나로 키우려 하는 북한 입장에서는 이러한 방식으로만 협력이 이루어지는 상황을 수용하기 힘들 수도 있다. 또 이러한 협력 방식이 고착화되는 것은 중장기적으로 북한의 경제발전이라는 측면에서 볼 때 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 북한 소프트웨어 인력의 기술 활용 역량을 보다 향상시켜 이들의 생산성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다.

둘째, 노동력 고용 측면에서의 제약 또한 민간 차원에서의 소프트웨어 아웃소싱 분야 남북경협 활성화에 장애 요소가 될 수 있다. 소프트웨어 개발 사업의 남북경협은 북한 기업에 아웃소싱을 맡기는 방식이나 국내 기업이 북한에 생산시설을 만들고 북한 개발자를 고용하는 방식 등으로 이루어질 수 있다. 그런데 북한에 생산시설을 만들고 북한 개발자를 고용하는 방식이 활용될 수 있으려면, 기업의 고용에 대해 충분한 자율권이 보장되어야 한다. 다른 산업에 비해 소프트웨어 산업에서는 우수한 인력 확보가 차지하는 중요성이 더 크다는 점을 고려할 때, 소프트웨어 아웃소싱 분야에서 고용의 자율성 보장은 매우 중요한 문제다.

셋째, 북한의 지식재산권 보호 수준이나 사이버보안 수준도 장애

112) 김종선·이춘근, “북한의 IT 산업의 개발 역사와 시사점,” pp. 32~33.

요소로 작용할 수 있다. 현재의 북한 지식재산권 제도는 국내 기업의 지식재산권을 보호하기에 미흡한 부분이 많으며, 사이버보안 수준 역시 기업의 기술 유출에 대한 우려를 불식시키기에는 충분치 않다고 할 수 있다. 이는 국내 기업의 대북 진출을 위축시키거나, 진출 하더라도 단순 기술과 관련된 부분만 아웃소싱하도록 만드는 유인으로 작용할 수 있다.

넷째, UN 차원의 대북제재가 완화된다고 해도, 다자간 전략물자 수출통제 규정인 바세나르 협정(Wassenaar Arrangement)이나 미국의 수출관리규정(EAR)에 의한 대북 전략물자 반출 제한은 유지될 가능성이 있는데, 이 역시 장애요소가 될 수 있다. 북한에 대한 전략물자 수출통제가 유지된다면, 소프트웨어 제품이나 기술, 생산에 필요한 각종 장비 중 이중용도품목에¹¹³⁾ 해당하는 것은 장비나 기술이 군사용으로 사용되지 않음을 입증하고 승인을 받아야 수출할 수 있다. 따라서 전략물자 수출통제 제도는 북한 진출 유인을 떨어뜨리는 요소로 작용할 수 있다.

이러한 문제를 해결하면서 민간 차원의 소프트웨어 아웃소싱 분야 남북경협을 활성화하기 위해서는 정부 차원에서의 적극적 대응이 필요하다. 우선 기업이 직면하고 있는 정보 부족 문제를 해소해 줄 필요가 있다. 북한 소프트웨어 인력의 기술 수준이 높다고 하지만, 이들의 역량이 정확히 어느 정도 수준인지, 또 우리 기업이 필요로 하는 역량을 갖추고 있는지 등에 대해서는 추가적인 검증 작업이 필요하다. 또 가용 인력 규모에 대한 정확한 파악이 이루어질 필요가 있으며, 소프트웨어 개발자의 임금 수준에 대한 체계적인 분석도 선행되어야 한다.

113) 무기류 제조, 개발 등에 사용되는 물자는 아니지만 경우에 따라 무기류를 제조, 개발하는 데에 사용될 수 있는 물자를 의미한다.

중장기적으로 소프트웨어 분야 남북경협의 질적 수준을 제고해 가기 위해서는 북한 인력 양성 방안을 정부가 주도적으로 마련할 필요가 있다. 북한 체제의 특성상, 북한 내 교육기관을 통해 소프트웨어 분야 인력에 대한 기술적 측면의 교육은 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 보이지만, 이를 상업적으로 응용하는 역량은 개발되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 북한 개발자들이 이러한 부분을 보완하고, 국제적 흐름을 따라갈 수 있도록 하기 위해 우리 정부가 평양 등지에 '(가칭)소프트웨어 인력 양성 센터'와 같은 양성 기관을 운영할 필요가 있다.

정부는 또한 기업이 고용 측면에서 자율성을 지닐 수 있도록 북한 당국과 사전에 충분한 협의를 진행할 필요가 있다. 적어도 소프트웨어 분야와 같이 근로자의 기술 역량이 생산 과정에서 매우 중요한 분야에서는 인력 확보 과정에서 기업의 선택권을 보장하는 조치가 이루어질 수 있도록 북한 당국을 설득해 나가야 한다. 그리고 북한의 특성상 당장 전면적으로 기업의 자율성이 전면적으로 보장되기 어렵다면, 북한 당국이 추천하되 고용 여부는 기업이 결정할 수 있도록 한다거나, 북한 당국이 복수의 인물을 추천하면 기업이 이 중에서 선택할 수 있는 권한을 부여하는 등의 방식을 우선 도입한 뒤, 단계적으로 기업의 자율성을 확대하는 방안도 제안해 볼 수 있겠다.

기업의 북한 진출에 따르는 리스크를 최소화하기 위한 정부의 정책적 노력도 필요하다. 우선 남북관계 악화에 따른 사업 중단 우려를 불식시키거나 그에 따르는 경제적 피해를 충분히 보상해 줄 수 있는 제도적 장치를 완비할 필요가 있다. 아울러 국내 기술을 북한에서 보호받을 수 있는 장치가 보완될 필요가 있는 만큼, 북한이 남한 기업 또는 개인의 지식재산권 출원 및 등록을 허용하도록 요청하고, 지식재산권 관련 분쟁이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 제도

적 장치를 마련하는 방안을 북한과 사전에 충분히 논의할 필요가 있다.

이와 관련하여 한 가지 덧붙인다면, 정부가 기업의 정치적 리스크는 줄여주되, 경제적 지원은 최소화하는 것이 바람직하다는 점이다. 기존 남북경협에 대해 정부가 재정자금을 활용해 민간 기업에 과도하게 지원했고, 이것이 ‘퍼주기’ 논란의 토대를 제공했을 뿐만 아니라 시장경제원리 작동을 저해하고 일부 기업의 도덕적 해이(moral hazard)를 불러오는 결과를 초래했다는 지적이 있는데,¹¹⁴⁾ 이러한 문제를 해소하기 위해서는 정부는 금전적 지원보다는 제도적, 행정적 지원에 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

끝으로, 북한에 대한 전략물자 수출통제와 같은 제한 조치가 유지되는 상황에서는 정부가 남북경협을 추진하는 기업이 겪게 되는 행정적 차원에서의 문제를 해결하는 데에도 적극적으로 나설 필요가 있다. 특히 중소기업의 경우, 이러한 제도에 대한 인식이 부족하거나 행정적 절차를 밟는 데에 어려움을 겪을 가능성이 높고, 이것이 남북경협 사업에의 진입장벽으로 작용할 수 있는 만큼, 정부 차원에서 상담 및 행정적 서비스 대행 등의 역할을 해줄 필요가 있을 것이다. 또한 전략물자의 용도 변경 가능성을 차단할 수 있는 모니터링 시스템을 자체적으로 확보한 뒤, 이를 근거로 미국을 포함한 국제사회에 남북경협에 한해 예외를 인정해 줄 것을 설득하는 등의 노력도 기울일 필요가 있다.¹¹⁵⁾

114) 양문수, “기존 남북경제협력 방식에 대한 성찰,” 임강택 외, 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 54.

115) 정근주, “북한 IT산업 발전 잠재력과 남북협력 과제,” pp. 250~251.

VI. 남북경협 발전 잠재력: 관광

김석진



1. 서론

금강산 관광은 남북경협에서 가장 중요한 프로젝트 중 하나였다. 경제적·상업적으로 성공하진 못했고 10년 만인 2008년에 중단되고 말았지만, 남북 '화해·협력'의 상징이었다는 점에서 정치적으로 큰 의미가 있었다.¹¹⁶⁾ 관광 사업은 2007~2008년에 개성에서도 실시된 바 있으며, 만약 중단되지 않았다면 백두산, 묘향산 등 여타 지역으로 확대되었을 수도 있다. 2018년 9월 평양에서 열린 남북 정상회담에서도 금강산 관광은 개성공단과 함께 가장 먼저 정상화해야 할 사업으로 꼽혔다.

향후 비핵 평화 협상이 성공해 남북경협이 본격화된다면 관광은 과거보다 훨씬 크게 발전할 유망 사업으로 기대를 모으고 있다. 금강산 관광이 중단 상태에 있던 지난 10여 년 동안, 세계적으로 관광 산업이 크게 발전했으며, 북한 관광의 주요 고객이 될 중국과 남한의 해외 관광 수요는 더욱 빠르게 증가했기 때문이다. 북한 당국도 관광을 주력 외화벌이 사업으로 키우기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.¹¹⁷⁾

하지만 관광도 역시 어디까지나 비즈니스이며, 자연환경 같은 관광 자원이 있다고 해서 반드시 상업적으로 성공한다는 보장은 없다. 북한만이 아니라 세계 각국, 특히 아시아 주변국이 모두 관광산업 육성에 힘을 쏟고 있으며, 주변 경쟁국에 비해 북한의 관광산업 발전 여건은 한참 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 북한이 관광객을 많이

116) 금강산 관광 사업을 평가한 대표적 문헌으로는 김기석·서보혁·송영훈 편, 『금강산 관광: 돌아보고 내다봄』; 문종열, 『금강산 사업 집행 평가』 참조.

117) 윤인주, “김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망,” 『북한연구학회보』, 19권 1호 (2015), pp. 93~123; 박정진, “국제 정치·경제적 관점에서 본 김정은 시대의 북한 관광 변화 연구,” 『관광연구저널』, 32권 6호 (2018), pp. 77~90.

유치하고 관광수입을 늘리려면 지금보다 비즈니스 환경을 크게 개선해야 할 것이다.

다른 부문과 마찬가지로 관광사업도 북한 혼자 힘만으로는 부족하며, 남한 기업의 참여와 투자가 필수적일 것으로 보인다. 남한 기업이 북한 관광업에 투자해 성공하려면 북한 당국의 긴밀한 협력을 이끌어내야 하는데, 과거의 금강산 관광 경험으로 볼 때, 이는 결코 쉬운 일은 아니다. VI장에서는 아시아 관광업의 발전 추세, 북한 관광업의 경쟁력 수준, 중국 및 남한 해외관광 수요를 검토한 다음, 향후 남북협력 관광사업 발전을 위해 필요한 정책과제들을 정리해 본다.

2. 동아시아 여행관광업 발전 추세

21세기 들어 세계 여행관광업(travel and tourism)은 크게 발전하고 있는데, 동아시아(동남아 포함)에서는 발전 속도가 더 빠르고 향후 발전 잠재력도 더 크다.¹¹⁸⁾ 세계적 경제대국으로 부상하고 있는 중국의 관광 수요가 폭발적으로 증가하고 있으며, 중국인들의 해외관광 대상지는 아무래도 동아시아에 집중되는 경향이 있기 때문이다.

〈표 VI-1〉에서 볼 수 있듯이 중국의 연간 해외여행자(출국자)는 10여 년 전까지는 수천만 명에 불과했지만, 최근에는 1억 5천만 명 내외로 늘어났고 조만간 2억 명을 넘어설 것으로 전망된다. 남한,

118) 여행자(출국자)에는 관광객만이 아니라 사업 목적 출장이나 기타 목적 여행자, 출국자도 포함되어 있다. 여행자를 받아들이는 나라 입장에서는 관광객만이 아니라 여타 목적 여행자에게서도 수입이 발생하며, 이들을 대상으로 한 비즈니스를 통칭해 여행관광업이라고 할 수 있다.

대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아 선진국의 해외여행 증가 속도는 중국보다 느리지만, 그래도 역시 매우 빠르다. 국내여행 선호도가 높은 일본인들의 해외여행은 정체·감소 추세를 보였지만, 일본이 큰 나라인 만큼 무시할 수 없는 대규모 관광 수요가 있다고 할 수 있다.

〈표 VI-1〉 동아시아 주요국 해외여행 추이

| | 내국인 출국자 수 (만 명) | | | 내국인 해외여행 지출 (억 달러) | | |
|------|-----------------|-------|-------|--------------------|-----|-----|
| | 중국 | 일본 | 남한 | 중국 | 일본 | 남한 |
| 2000 | 1,047 | 1,782 | 551 | 142 | 426 | 79 |
| 2005 | 3,103 | 1,740 | 1,008 | 218 | 481 | 169 |
| 2010 | 5,739 | 1,664 | 1,249 | 549 | 393 | 208 |
| 2015 | 12,786 | 1,621 | 1,931 | 2,498 | 233 | 280 |
| 2017 | 14,304 | 1,789 | 2,650 | 2,577 | 182 | 334 |

자료: World Bank, World Development Indicators 2019, <<https://databank.worldbank.org>> (Accessed September 9, 2019).

중국과 남한의 해외 관광 증가세는 북한에게는 매우 고무적인 현상이다. 지리적 인접성과 문화적 동질성 측면에서 북한에 대한 여행 관광 수요는 중국과 남한, 두 나라 사람들에게 집중될 가능성이 높기 때문이다. 2000년대 금강산 관광의 고객 대부분은 남한 사람들이었고, 2010년대 북한 관광의 고객은 주로 중국 사람들이었다.¹¹⁹⁾ 서방 선진국이나 여타 아시아 나라 사람들도 물론 무시할 수는 없으나, 그래도 북한 관광에서 중국 및 남한 사람들의 비중은 압도적일 것이다.

북한의 경쟁상대가 될 동아시아 각국은 외국인 여행자를 얼마나

119) 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013); 주윤정, “신비의 나라: 중국인의 북한 관광과 노스텔지어,” 『역사비평』, 118호 (2017), pp. 253~277; 김한규, “중국인의 북한 관광 변화 연구,” 『북한학 연구』, 14권 1호 (2018), pp. 41~86.

많이 유치하고 있으며, 이들로부터 얼마나 많은 수입을 올리고 있을까? <표 VI-2>에서 볼 수 있듯이 동아시아 대부분 나라에서 여행관광업은 빠르게 발전해 왔으며, 외국인 여행자로부터 얻는 국제 관광수입은 10여 년 전에 비해 적어도 2배, 많게는 5배 이상으로 증가했다. 여기서 주목해야 할 것은 나라마다 관광업의 발전 수준과 경쟁력이 크게 다르다는 것이다. 예를 들어 중국과 태국을 비교해 보면, <표 VI-2>에서 볼 수 있듯이 외국인 여행자는 중국이 훨씬 많지만, 이들로부터 올리는 관광 수입은 태국이 훨씬 많다. 중국이 인구, 면적, 관광자원 등 여러 면에서 태국보다 수십 배 큰 나라임을 고려하면, 태국의 관광 경쟁력이 질적으로 크게 앞서 있음을 짐작할 수 있다. 태국의 관광 경쟁력은 비슷한 크기의 다른 나라들에 비해서도 압도적인 것으로 보인다. 태국은 훨씬 많은 외국인 여행자를 유치하고 있을 뿐 아니라, 이들 외국인 여행자 1인당 수입도 훨씬 더 많다.¹²⁰⁾

<표 VI-2> 동아시아 주요국별 외국인 입국 및 관광 수입 추이

| | 외국인 입국자수 (만 명) | | | | |
|-------|----------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2017 |
| 중국 | 3,123 | 4,681 | 5,566 | 5,689 | 6,074 |
| 태국 | 958 | 1,157 | 1,594 | 2,992 | 3,559 |
| 일본 | 476 | 673 | 861 | 1,974 | 2,869 |
| 홍콩 | 881 | 1,477 | 2,009 | 2,669 | 2,788 |
| 말레이시아 | 1,022 | 1,643 | 2,458 | 2,572 | 2,595 |
| 인도네시아 | 506 | 500 | 700 | 1,041 | 1,404 |
| 싱가포르 | 606 | 708 | 916 | 1,205 | 1,390 |
| 남한 | 532 | 602 | 880 | 1,323 | 1,334 |
| 베트남 | 214 | 348 | 505 | 794 | 1,292 |

120) 단, 나라마다 통계 기준과 수집 절차 및 능력이 달라서 태국과 여타 동남아 나라들의 외국인 여행자 1인당 수입 격차가 다소 과대평가되었을 가능성도 있다. 특히 라오스의 국제 관광 수입은 입국자 수에 비해 너무 적은데, 일부 수입이 누락되었을 가능성이 높아 보인다.

| | | | | | |
|-------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 필리핀 | 199 | 262 | 352 | 536 | 662 |
| 캄보디아 | 47 | 142 | 251 | 478 | 560 |
| 미얀마 | 42 | 66 | 79 | 468 | 344 |
| 라오스 | 19 | 67 | 167 | 354 | 326 |
| | 국제 관광 수입 (억 달러) | | | | |
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2017 |
| 태국 | 99 | 121 | 238 | 485 | 622 |
| 홍콩 | 82 | 136 | 272 | 422 | 380 |
| 일본 | 60 | 156 | 154 | 273 | 370 |
| 중국 | 173 | 293 | 458 | 450 | 326 |
| 싱가포르 | 51 | 62 | 142 | 166 | 197 |
| 말레이시아 | 59 | 104 | 182 | 177 | 184 |
| 남한 | 85 | 83 | 144 | 191 | 170 |
| 인도네시아 | 50 | 51 | 76 | 121 | 141 |
| 베트남 | n.a. | 23 | 45 | 74 | 89 |
| 필리핀 | 23 | 29 | 34 | 64 | 83 |
| 캄보디아 | 3 | 9 | 17 | 34 | 40 |
| 미얀마 | 2 | 1 | 1 | 22 | 23 |
| 라오스 | 1 | 1 | 4 | 7 | 8 |
| | 외국인 여행자 1인당 수입 (달러) | | | | |
| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2017 |
| 태국 | 1,037 | 1,046 | 1,493 | 1,622 | 1,746 |
| 싱가포르 | 848 | 877 | 1,548 | 1,379 | 1,417 |
| 홍콩 | 930 | 920 | 1,355 | 1,582 | 1,364 |
| 일본 | 1,255 | 2,312 | 1,783 | 1,382 | 1,289 |
| 남한 | 1,602 | 1,376 | 1,633 | 1,440 | 1,275 |
| 인도네시아 | 982 | 1,018 | 1,088 | 1,158 | 1,005 |
| 캄보디아 | 740 | 653 | 666 | 716 | 718 |
| 말레이시아 | 575 | 632 | 739 | 687 | 707 |
| 베트남 | | 661 | 881 | 925 | 688 |
| 미얀마 | 469 | 126 | 115 | 470 | 662 |
| 중국 | 555 | 626 | 823 | 791 | 537 |
| 라오스 | 597 | 213 | 231 | 205 | 236 |

자료: World Bank, World Development Indicators 2019, <<https://databank.worldbank.org>> (Accessed September 9, 2019).

주: 외국인 여행자 1인당 수입은 국제 관광 수입을 외국인 입국자 수로 나누어 구한 것임.

동아시아 여행관광업 발전 추세는 북한도 대외관계를 정상화하고 본격적인 관광객 유치에 나설 경우 관광업으로 대규모 외화수입을 올릴 가능성이 있음을 시사한다. 남한 기업도 북한 관광업에 참여, 투자함으로써 큰 수익을 얻을 가능성이 있다. 그러나 다른 한편, 동아시아 각국의 외국인 여행자 유치 경쟁이 치열하다는 점, 나라마다 관광 경쟁력에 큰 차이가 있다는 점을 고려할 때, 북한 관광업의 발전이 기대에 못 미칠 가능성도 없지 않다. 북한 관광이 얼마나 성공할 수 있을지, 특히 남한 기업이 참여하는 남북경협 관광은 얼마나 발전할 수 있을지는 앞으로 북한 당국이 관광 경쟁력 제고를 위해 얼마나, 어떻게 노력하느냐에 따라 크게 달라질 것이다.

3. 여행관광업 경쟁력 결정요인과 북한 현황 평가

가. 여행관광업 경쟁력 결정요인

여행관광업이 발전하려면 어떤 여건을 갖춰야 할까? 동아시아 각국의 여행관광업 경쟁력은 어느 정도 수준이며, 그와 비교할 때 북한의 현황은 어떠한가? 세계경제포럼(World Economic Forum)이 2년에 한 번 발간하는 여행관광업 경쟁력 보고서는 이를 이해하는데 유용한 분석틀을 제시해준다.¹²¹⁾

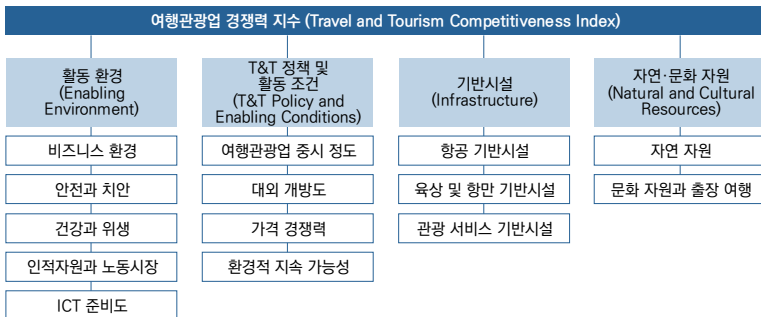
이 보고서에서는 세계 140개국을 대상으로 여행관광업 경쟁력 지수(travel and tourism competitiveness index)를 작성, 발표하고 있는데, 이 지수는 <그림 VI-1>에서 보듯이 활동 환경(Enabling

121) World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point* (Geneva: World Economic Forum, 2019), pp. ix~xii.

Environment), 여행관광업 정책 및 활동 조건(Travel and Tourism Policy and Enabling Conditions), 기반시설, 자연·문화 자원 등 4개 하위지수(subindex)를 종합한 것이다. 각각의 하위지수는 다시 여러 구성요소(pillars)로 나뉘며, 각 구성요소별로 다양한 지표(indicators)를 고려해 추계된다.

첫 번째 하위지수인 활동 환경은 비즈니스 환경, 안전과 치안, 건강과 위생, 인적자원과 노동시장, ICT 준비도 등 5개 요소로 구성된다. 비즈니스 환경은 II장에서 다룬 바 있듯이, 민간기업의 비즈니스를 위한 일반적인 제도와 정책 환경을 가리킨다. 안전과 치안은 범죄, 폭력, 테러의 발생 위협과 이에 대처하는 치안능력을 가리킨다. 건강과 위생은 상하수도, 병원 등 관련 시설과 서비스 수준, 그리고 전염병 발생률 등을 포함한다. 인적자원과 노동시장은 공교육과 기업의 인력훈련, 그리고 노동시장의 유연성, 효율성, 개방성 등을 의미한다. ICT 준비도는 이동전화 및 인터넷 네트워크, 그리고 ICT 서비스 기업의 역량을 가리킨다. 이상 5개 요소가 어우러져 여행관광업의 비즈니스 활동을 위한 환경을 형성한다.

〈그림 VI-1〉 여행관광업 경쟁력 지수 구성요소



자료: World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point* (Geneva: World Economic Forum, 2019), p. ix.

두 번째 하위지수인 여행관광업 정책 및 활동 조건은 여행관광업 관련 정책 및 기타 조건을 평가하는 것으로, 여행관광업 중시 정도, 대외 개방도, 가격 경쟁력, 환경적 지속가능성 등 4개 요소로 구성된다. 여행관광업 중시 정도(prioritization)는 여행관광업 발전을 위한 정부의 정책 및 자금 투자, 그리고 외국인 관광객 유치를 위한 국가적 마케팅 노력을 가리킨다. 대외 개방도는 비자 발급 절차, 다른 나라와의 항공 서비스 협정 및 항공 협력 정도, 외국인 관광객을 위한 서비스 수준을 의미한다. 가격 경쟁력은 숙박비, 음식비, 세금 등 여행비용을 말한다. 환경적 지속가능성은 수질, 산림, 해양생물 등 환경 상태와 이를 관리하는 정부의 역량을 평가한다.

세 번째 하위지수인 기반시설은 항공 기반시설, 육상 및 항만 기반시설, 관광 서비스 기반시설 등 3개 요소로 구성된다. 항공, 육상, 항만 기반시설은 여행자들의 교통 편의를 위한 기반시설이 얼마나 잘되어 있는지, 각종 교통수단의 운행량 및 관련 서비스의 질은 어떠한지 평가한다. 관광 서비스 기반시설은 숙박, 음식, 문화오락 등 여행자들을 위한 편의시설을 가리킨다.

네 번째 하위지수인 자연·문화 자원은 관광객들의 주요 여행 목적인 자연·문화 자원을 얼마나 가지고 있느냐를 평가한다. 자연자원은 유네스코 세계자연유산, 국립공원, 자연보호구역 등을 의미하며, 문화자원은 유네스코 세계문화유산, 각종 문화오락 및 체육시설과 행사, 그리고 각종 국제회의 유치 상황 등을 포함한다.

나. 동아시아 각국 여행관광업 경쟁력

동아시아 각국의 여행관광업 경쟁력 수준은 어떠할까? 세계경제포럼의 2019년 여행관광업 경쟁력 보고서의 평가에 의하면, 평가 대상 140개국 중에서 1위인 스페인의 종합 경쟁력 지수(1~7)는 5.44

이고 140위인 예멘의 지수는 2.42이다.¹²²⁾ <표 VI-3>에서 볼 수 있듯이 동아시아에서 경쟁력이 가장 높은 것으로 평가받은 나라는 일본이며, 경쟁력 지수는 스페인과 거의 비슷한 5.37이다. 그 다음으로 경쟁력이 높은 나라들은 중국, 홍콩, 한국, 싱가포르 등이고, 말레이시아, 태국, 대만 등은 중간 정도이며, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 라오스 등은 경쟁력이 낮은 편으로 평가되었다.

경쟁력 지수와 각국의 실제 여행관광업 실적은 얼마나 밀접한 관계가 있을까? 경쟁력 지수나 여행관광업 실적은 양적 지표와 질적 지표를 함께 포함하고 있고, 각국의 국가 규모에 큰 차이가 있으므로, 이 질문에 간단히 답하기는 어렵다. 예를 들어 중국은 태국보다 경쟁력 지수가 높게 평가되었고, 여행관광업 GDP 규모, 외국인 여행자 유치 실적, 국제 관광 수입 등은 훨씬 높지만, GDP 총액 대비 여행관광업 GDP 비중이나 외국인 여행자 1인당 수입 등은 태국이 훨씬 더 높다. 중국의 경쟁력 지수가 높은 것은 나라 규모가 크고 역사가 깊어 자연·문화 자원이 양적으로 매우 많다는 데 주로 기인한다. 반면 태국은 기반시설, 그 중 특히 관광 서비스 기반시설에서 중국보다 훨씬 앞서 있고, 외국인 여행자들에게 친화적인 환경을 가지고 있다. 즉 태국의 여행관광업 경쟁력은 질적으로는 중국보다 앞서 있다고 할 수 있다. 일본은 높은 경쟁력에도 불구하고 외국인 여행자 유치 실적 및 국제 관광 수입은 태국보다 못하다. 하지만 일본은 국내 여행관광업이 활성화되어 있어 여행관광업 GDP 규모는 태국보다 훨씬 크다. 또한 경쟁력 지수는 여행관광업만이 아니라 경제 전체의 경쟁력에 영향을 미치는 일반적 요인들을 포함하고 있어, 여

122) *Ibid.*, p. xiii. 경쟁력 지수의 세부적인 자료는 World Economic Forum, Travel and Tourism Competitiveness Report 2019 Dataset <<http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/downloads>> (Accessed September 9, 2019)에서 찾을 수 있다.

행관광업 발전 여부와 상관없이 선진국일수록 지수가 높게 나타나는 편향이 있다.

이처럼 경쟁력 지수는 여행관광업 실적과 반드시 일대일 대응하는 것은 아니지만, 그래도 상당히 밀접한 관계를 관찰할 수 있다. 경쟁력 지수가 상위권인 나라들은 여행관광업 실적도 대체로 상위권이며, 그 반대 명제도 대체로 타당하다. 경쟁력 지수가 낮게 평가된 베트남, 필리핀, 캄보디아 라오스 등은 <표 VI-2>, <표 VI-3>에서 보듯이 외국인 여행자 유치 실적 및 국제 관광 수입이 다른 나라들에 비해 훨씬 적다. 하지만 소득수준이 낮은 나라들에서는 비교적 적은 국제 관광 수입도 중요한 경제적 가치가 있다. 예를 들어 캄보디아와 라오스의 총수출액 대비 국제 관광 수입의 비율은 매우 높다. 수출산업이 발전하지 못한 나라에게 관광은 중요한 외화수입 원천이라는 뜻이다.

〈표 VI-3〉 동아시아 각국 여행관광업 경쟁력 지수 및 관련 지표

| | 캄보디아 | 중국 | 홍콩 | 인도네시아 | 일본 | 한국 | 라오스 | 말레이시아 | 필리핀 | 싱가포르 | 대만 | 태국 | 베트남 |
|--|------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-------|-----|------|-----|-----|-----|
| Travel & Tourism Competitiveness Index, 1-7 (best) | 3.4 | 4.9 | 4.8 | 4.3 | 5.4 | 4.8 | 3.4 | 4.5 | 3.8 | 4.8 | 4.3 | 4.5 | 3.9 |
| Enabling environment subindex, 1-7 (best) | 4.2 | 5.2 | 6.1 | 4.8 | 5.9 | 5.7 | 4.4 | 5.5 | 4.4 | 5.9 | 5.6 | 5.0 | 4.8 |
| Business environment, 1-7 (best) | 3.8 | 4.7 | 6.1 | 4.7 | 5.4 | 4.8 | 4.4 | 5.5 | 4.3 | 6.0 | 5.1 | 4.9 | 4.4 |
| Safety and security, 1-7 (best) | 5.1 | 5.6 | 6.4 | 5.4 | 6.2 | 5.9 | 5.3 | 5.9 | 3.6 | 6.4 | 6.0 | 4.8 | 5.6 |
| Health and hygiene, 1-7 (best) | 4.0 | 5.6 | 6.0 | 4.5 | 6.4 | 6.4 | 4.5 | 5.3 | 4.8 | 5.6 | 6.0 | 5.0 | 5.0 |
| Human resources and labour market, 1-7 (best) | 4.2 | 5.2 | 5.6 | 4.9 | 5.3 | 5.0 | 4.6 | 5.4 | 5.0 | 5.6 | 5.3 | 5.1 | 4.8 |
| ICT readiness, 1-7 (best) | 3.9 | 5.0 | 6.6 | 4.7 | 6.2 | 6.3 | 3.4 | 5.4 | 4.4 | 6.1 | 5.6 | 5.2 | 4.3 |
| T&T policy and conditions subindex, 1-7 (best) | 4.4 | 4.3 | 4.7 | 5.0 | 4.8 | 4.7 | 4.3 | 4.9 | 4.6 | 5.0 | 4.5 | 4.6 | 4.4 |
| Prioritization of Travel & Tourism, 1-7 (best) | 5.0 | 4.8 | 5.9 | 5.9 | 5.3 | 4.9 | 4.8 | 4.8 | 4.9 | 6.1 | 4.7 | 5.2 | 4.1 |
| International Openness, 1-7 (best) | 3.5 | 3.1 | 3.8 | 4.3 | 4.6 | 4.3 | 3.0 | 4.5 | 3.5 | 4.8 | 3.7 | 3.9 | 3.7 |
| Price competitiveness, 1-7 (best) | 5.6 | 5.7 | 4.5 | 6.2 | 4.8 | 5.0 | 5.9 | 6.3 | 5.9 | 5.0 | 5.4 | 5.8 | 5.9 |
| Environmental sustainability, 1-7 (best) | 3.4 | 3.8 | 4.6 | 3.5 | 4.4 | 4.7 | 3.7 | 4.0 | 4.0 | 4.3 | 4.4 | 3.6 | 3.8 |
| Infrastructure subindex, 1-7 (best) | 2.7 | 3.9 | 5.4 | 3.5 | 5.5 | 5.1 | 2.8 | 4.5 | 3.2 | 5.7 | 4.6 | 4.6 | 3.1 |
| Airtransport infrastructure, 1-7 (best) | 2.3 | 4.3 | 5.6 | 3.9 | 4.8 | 4.6 | 2.4 | 4.6 | 3.2 | 5.5 | 3.9 | 4.6 | 3.4 |
| Ground and port infrastructure, 1-7 (best) | 2.5 | 3.9 | 6.4 | 3.3 | 6.0 | 5.2 | 2.5 | 4.5 | 2.8 | 6.4 | 5.1 | 3.3 | 3.0 |
| Tourist service infrastructure, 1-7 (best) | 3.2 | 3.5 | 4.3 | 3.1 | 5.7 | 5.6 | 3.4 | 4.5 | 3.6 | 5.1 | 4.8 | 5.9 | 2.8 |

| | 캄보디아 | 중국 | 홍콩 | 인도네시아 | 일본 | 한국 | 리오스 | 말레이시아 | 필리핀 | 싱가포르 | 대만 | 태국 | 베트남 |
|---|------|-------|-----|-------|-------|-----|------|-------|------|------|------|------|-----|
| Natural and cultural resources subindex, 1-7 (best) | 2.3 | 6.1 | 3.0 | 3.8 | 5.3 | 3.6 | 2.1 | 3.2 | 2.8 | 2.4 | 2.6 | 3.7 | 3.4 |
| Natural resources, 1-7 (best) | 3.0 | 5.1 | 3.6 | 4.5 | 4.1 | 2.4 | 2.9 | 3.8 | 3.8 | 2.2 | 2.6 | 4.8 | 3.8 |
| Cultural resources and business travel, 1-7 (best) | 1.6 | 7.0 | 2.4 | 3.2 | 6.5 | 4.8 | 1.3 | 2.6 | 1.8 | 2.5 | 2.6 | 2.6 | 2.9 |
| 2018년 여행관광업 GDP (억 달러) | 35 | 3,823 | 169 | 198 | 1,190 | 149 | 7 | 171 | 409 | 137 | 107 | 489 | 146 |
| 2018년 GDP 총액 대비 여행관광업 GDP 비중 (%) | 14.5 | 2.8 | 4.6 | 1.9 | 2.4 | 0.9 | 3.9 | 4.8 | 12.4 | 4.0 | 1.8 | 9.6 | 6.0 |
| 2017년 국제 관광 수입 (억 달러) | 36 | 326 | 333 | 125 | 341 | 134 | 8 | 183 | 70 | 197 | 123 | 575 | 89 |
| 2017년 총수출 대비 국제 관광 수입 비중 (%) | 25.4 | 1.3 | 5.9 | 7.3 | 4.2 | 2.5 | 13.5 | 8.2 | 9.6 | 3.4 | n.a. | 20.0 | 3.9 |

자료: World Economic Forum, Travel and Tourism Competitiveness Report 2019 Dataset (<http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/downloads>) (Accessed September 9, 2019); 총수출 대비 국제 관광 수입 비중 자료는 World Bank, World Development Indicators 2019, (<https://databank.worldbank.org/>) (Accessed September 9, 2019).

주: 국제 관광 수입의 경우 World Economic Forum 자료와 World Bank 자료의 수치가 약간 다름. 이 표의 수치는 World Economic Forum 자료임.

다. 북한 여행관광업 여건

이번에는 여행관광업 경쟁력 지수의 틀에 맞춰 북한의 여건을 생각해 보자. 북한의 경우 경쟁력 지수 추계를 위한 기초자료 대부분을 구할 수 없어 수치를 산출하기는 어렵다. 하지만 여행관광업 경쟁력 지수가 경제 전체의 일반적 요인을 많이 포함하고 있음을 고려할 때, 북한의 경쟁력 지수는 아마도 동아시아에서 가장 낮은 수준으로 평가되어야 할 것으로 보인다. 먼저, 북한의 개혁·개방이 아직 미진하고 경제발전 수준도 낮으므로, 경쟁력 지수를 구성하는 14개 요소 중에서 비즈니스 환경, 건강과 위생, 인적자원과 노동시장, 대외 개방도, 항공 기반시설, 육상 및 항만 기반시설, 관광 서비스 기반시설 등 7개 요소는 동아시아에서 최하위일 가능성이 높다.

나머지 7개 요소 중에서 어느 정도 높게 평가할 만한 것은 여행관광업 중시 정도와 자연자원 2개뿐이다. 북한 당국은 여행관광업을 육성할 강한 의지를 갖고 있으며, 관광지 개발과 관련 시설 건설에 상당한 자금과 노력을 투입하고 있다는 점에서 여행관광업 중시 정도가 높다고 할 수 있다. 자연자원의 경우도 금강산, 백두산, 묘향산 등 세계적인 명산이 여럿 있고, 원산 해안 등 기타 명승지들도 꽤 있다.

하지만 나머지 5개 요소의 경쟁력은 하위 또는 최하위에 가까울 것으로 보인다. 안전과 치안의 경우, 북한은 범죄율이 낮고 외국인 여행자들은 거의 대부분 패키지 여행을 하게 된다는 점에서 매우 안전한 나라라고 할 수 있다. 하지만 2008년 금강산 관광객 박왕자씨 사망 사건이나 2016년 미국인 대학생 오토 워비어(Otto Warmbier) 사건처럼¹²³⁾ 정치군사적 이유로 체포, 억류, 사망한 사례가 있고,

123) 오토 워비어는 2015년 연말 북한 패키지 여행에 참가했다가 2016년 1월에 스파이 활동 혐의로 북한 당국에 체포, 구금되었으며, 2017년 6월 식물인간 상태로 미국으로

이런 위험이 관광객 유치에 적지 않은 장애가 될 수 있다. ICT 준비도에서는 휴대폰 이용은 가능하지만 인터넷에 접근할 수 없다는 치명적 약점이 있다. 환경적 지속가능성의 경우, 산림 훼손 정도가 심각하고 수자원 관리 능력이 부족하다는 문제가 있다.

가격 경쟁력은 북한 당국의 정책에 달려 있다. 북한의 여행관광업은 민간기업이 시장경제 원리에 따라 진행하는 비즈니스가 아니라 당국이 관리하는 국유경제에 속한다. 따라서 여행관광 비용은 당국이 어떤 가격정책을 채택하느냐에 따라 달라진다. 이제까지 북한 여행비용은 북한의 경제발전 수준에 비해 비싼 편이었다. 최근 보도에 의하면, 2019년 현재 중국이나 싱가포르에서 출발하는 북한 패키지 여행 상품 가격은 남한 여행 상품 가격과 비슷하며, 유럽에서 북한으로 가는 여행상품도 비싼 경우가 많다.¹²⁴⁾ 즉 북한 당국은 가격을 낮춰 관광객을 많이 유치하기보다는 소수의 관광객을 상대로 높은 수입을 올리는 정책을 택한 셈이다. 또한 북한 여행관광업이 국영 비즈니스라는 제도적 특성 그 자체가 값싼 여행을 원천적으로 배제하는 결과를 낳을 수 있다. 시장경제 원리에 따라 민간기업과 개인 사업자가 자유롭게 관광객을 상대한다면, 훨씬 다양한 여행방식이 출현하게 되며, 따라서 훨씬 값싼 숙박과 값싼 음식 등으로 구성되는 저렴한 여행을 선택할 수 있을 것이기 때문이다. 태국을 비롯한 여러 동남아 나라가 ‘배낭여행자의 천국’으로 불리는 데서 알 수 있듯이, 저렴한 여행방법의 선택이 가능한지 여부는 외국인 여행자 유치에 중요한 영향을 미친다.

마지막으로, 북한의 문화자원도 하위권으로 평가될 가능성이 높

로 송환된 직후, 사망하였다. 자세한 사항은 위키피디아 백과사전의 “Otto Warmbier” 항목 <https://en.wikipedia.org/wiki/Otto_Warmbier> (검색일: 2019.9.18.) 참조.

124) “북한 관광상품 가격 다양... 중국, 싱가포르는 남북한 가격 비슷.” 『VOA 코리아』, 2019.9.5. <<https://www.voakorea.com/a/5070275.html>> (검색일: 2018.9.18.)

아 보인다. 북한은 세계에서 몇 남지 않은 사회주의 독재 국가라는 점에서 특이한 문화 자원을 가지고 있고, 이에 대해 강한 호기심을 갖고 있거나 중국인들처럼 과거에 대한 향수를 가진 사람들에게는 매력적인 여행지가 될 수 있다.¹²⁵⁾ 하지만 전 세계 여행자들 중에 이런 특이한 취향을 가진 사람들의 비율은 높지 않다. 대부분의 여행자에게 중요한 문화 자원은 역사적 문화유산, 오락·체육 시설 및 행사, 국제 행사 같은 것들이며, 북한에는 이런 문화 자원이 절대적으로 부족하다.

이상의 평가를 요약해 보면, 북한 여행관광업의 경쟁력은 동아시아에서 최하위일 가능성이 높아 보인다. 북한의 약점은 관광 기반시설 및 서비스가 미비하다는 점, 여행관광업이 국영사업에 한정되어 있고 민간기업과 개인사업자의 비즈니스가 발전해 있지 않다는 점, 자유로운 여행이 불가능하고 정치적 위험이 도사리고 있다는 점 등에서 찾을 수 있다. 북한 당국이 강한 여행관광업 육성 의지를 가지고 있긴 하지만, 주요 경쟁국과 비교할 때, 북한 여행관광업의 길은 아직 멀어 보인다.

4. 중국 및 남한의 관광 수요와 북한 관광 여건

가. 중국과 남한의 관광 수요

이번에는 북한 관광의 주요 고객이 될 중국과 남한 사람들의 관광 수요에 비춰 북한의 여건을 살펴보자. 먼저, 전체 관광 수요 증가추

125) Fangxuan Li and Chris Ryan, "Chinese Tourists' Motivations and Satisfaction of Visiting North Korea," *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, vol. 20, no. 12 (2015), pp. 1313~1331.

세와 주요 행선지를 보면, 북한 관광에 대한 잠재 수요는 충분할 것으로 보인다.

앞에서 본 대로 중국인 해외 관광객은 연간 1억 5천만 명 수준으로 증가했고, 조만간 2억 명을 넘어설 것으로 전망된다. 또 <표 VI-4>에서 보듯이 중국인들이 주로 찾아가는 곳은 홍콩, 일본, 마카오, 대만, 남한, 싱가포르 등 주변 아시아 나라들이다. 중국인의 관광 수요 규모가 워낙 크므로 주변국에 대한 중국인의 관광 수요 중 아주 작은 부분만 북한으로 돌려도 북한으로서는 대규모 고객을 확보할 수 있다. 최근 북한을 찾은 중국인 관광객이 연간 10만~30만 명 정도¹²⁶⁾였음을 고려할 때, 연간 2억 명의 0.5%인 100만 명만 확보해도 북한 관광업은 획기적으로 발전할 수 있다.

<표 VI-5>에서 보듯이 남한 사람들의 해외여행도 최근 연간 3천만 명에 가까운 수준으로 크게 증가했다. 또한 남한 사람들에게 북한 관광은 해외여행만이 아니라 국내여행을 대체하는 의미도 가질 수 있다. 국내여행 수요 역시 꾸준히 증가하고 있고, <표 VI-6>에서 보듯이 국내여행 횟수는 해외여행의 몇 배나 많다. 또 시간과 비용이 많이 드는 해외여행에 비해 북한 관광은 육로를 이용할 경우 국내여행과 큰 차이 없이 단기간 저비용으로 갈 수 있다는 중요한 장점이 있다.

126) 중국인의 북한 관광에 대한 공식통계는 알려져 있지 않지만 중국 언론에 의하면, 2017년까지는 연간 약 10만 명, 2018년에는 약 20만 명으로 추정되며, 2019년에는 더 늘어났다고 한다. "Tourism boom in NK expected in 2019," *Global Times*, 2019.1.28., <<http://www.globaltimes.cn/content/1137349.html>> (검색일: 2019.9.21.); "Chinese elements seen in NK show strong friendly relations," *Global Times*, 2019.7.23., <<http://www.globaltimes.cn/content/1158867.shtml>> (검색일: 2019.9.21.)

〈표 VI-4〉 중국인 2017년 해외여행 방문 지역 및 국가 (설문조사 결과)

| 대륙별 비중 (복수 응답, %) | | | | | |
|----------------------------|----------------|------|-------|-------------|---------------|
| 아시아 (홍콩, 마카오, 대만 제외) | 홍콩, 마카오, 대만 | 유럽 | 북아메리카 | 호주, 뉴질랜드 | 아프리카, 서아시아 |
| 67.3 | 51.1 | 37.6 | 24.8 | 20.4 | 6.9 |

상위 10개 방문국 리스트

1. 홍콩 2. 일본 3. 마카오 4. 대만 5. 남한 6. 미국 7. 싱가포르 8. 대만
9. 호주 10. 프랑스

자료: Nielsen, "2017 Outbound Chinese Tourism and Consumption Trends," (Nielsen, 2018), p. 10. (<https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/outbound-chinese-tourism-and-consumption-trends.pdf>) (Accessed September 10, 2019).

〈표 VI-5〉 한국인 주요 행선지별 출국자 수

(단위: 만 명)

| | 일본 | 중국 | 베트남 | 미국 | 태국 | 필리핀 | 홍콩 | 기타 (유럽 등) | 합계 |
|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|--------------|-------|
| 2005 | 175 | 355 | 32 | 71 | 82 | 49 | 64 | 182 | 1,008 |
| 2010 | 244 | 408 | 50 | 111 | 81 | 74 | 89 | 193 | 1,249 |
| 2015 | 400 | 444 | 115 | 178 | 137 | 134 | 124 | 398 | 1,931 |
| 2016 | 509 | 476 | 154 | 198 | 146 | 148 | 139 | 467 | 2,238 |
| 2017 | 714 | 385 | 242 | 233 | 172 | 161 | 149 | 594 | 2,650 |
| 2018 | 754 | n.a. | 344 | 221 | 179 | 159 | 142 | n.a. | 2,870 |

자료: 한국관광공사, "한국관광통계: 국민 해외관광객 주요 행선지 통계" (http://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit_kto) (검색일: 2019.9.10).

〈표 VI-6〉 2018년 국내 관광여행과 해외여행 비교

| | 여행 경험률(%) | 1회 평균 지출액(만 원) | 1인 평균 지출액(만 원) | 1회 평균 여행일수(일) | 1인 평균 여행일수(일) |
|---------|--------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 국내 관광여행 | 84.0 | 15.0 | 78.3 | 1.81 | 9.49 |
| 해외여행 | 22.4 | 119.5 | n.a. | 4.62 | n.a. |

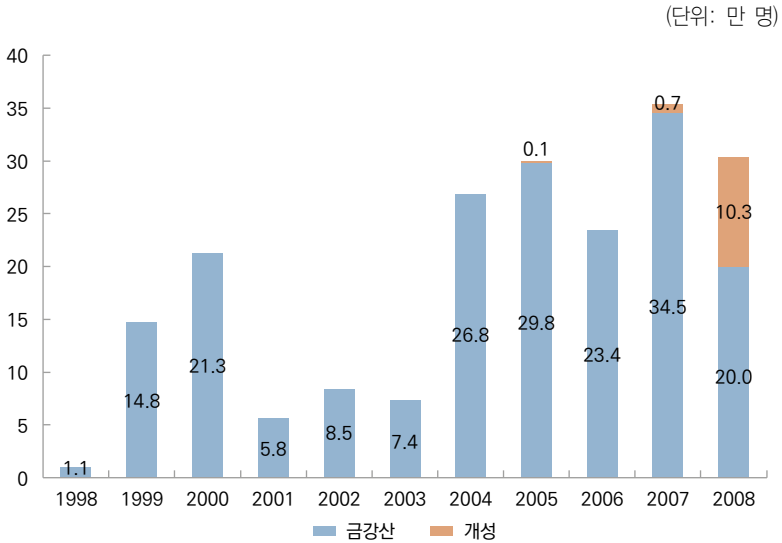
자료: 문화체육관광부, 『2018 국민여행조사: 분석편』 (세종: 문화체육관광부, 2019), pp. 2~5, 17~23.

나. 북한 관광 여건의 문제점

중국과 남한 사람들의 관광 수요 중 얼마만큼이 북한을 향할 수 있을지는 북한 관광 여건이 얼마나 개선되느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. <표 VI-4>와 <표 VI-5>에 보듯이, 중국과 남한 사람들의 해외여행에서는 선진국 비중이 높고, 선진국 선호도는 점점 상승하는 경향이 있다. 선진국은 기반시설과 편의시설, 문화오락, 쇼핑 등 여러 면에서 더 우수한 관광자원을 가지고 있는 반면 비용이 많이 드는 단점이 있는데, 중국과 남한의 소득수준 상승으로 고급 여행이 증가하고 있는 것이다. 앞에서 보았듯이 북한은 저소득 개도국으로서 제반 관광 여건은 아시아 최하위일 가능성이 높다. 따라서 중국과 남한 사람들의 고급 수요를 충족시킬 수 있도록 되도록 빨리 관광 여건을 개선하려 노력할 필요가 있다.

관광 여건이 아직 충분히 개선되지 않은 상황에서는 관광비용을 합리적으로 책정해야 하는데, 북한 관광이 국내여행 대체 성격을 가질 수 있는 남한 사람들에게는 이 점이 더욱 중요하다. 과거의 금강산 관광에서도 해로 관광만 가능해 경비가 많이 들었던 2003년까지는 관광객 수가 기대에 미치지 못했다. <그림 VI-2>에서 보듯이 관광이 막 시작되어 사회적 관심을 많이 받았던 1999년과 2000년에는 많은 관광객이 금강산을 찾았지만, 2001~2003년에는 관광객 유치 실적이 매우 저조했다. 2003년 10월 육로 관광이 가능해지면서 관광 경비를 크게 줄일 수 있게 되자, 관광객 수는 다시 크게 늘어났으며, 2008년 관광객 사망 사건으로 중단되지 않았다면, 관광객 수는 그 후에 더 증가했을 가능성이 높다. 또 비용이 더 저렴했던 개성 관광은 시작되자마자 좋은 실적을 올릴 수 있었다.

〈그림 VI-2〉 연간 금강산 및 개성 관광객 수



자료: 통계청 국가통계포털, 북한통계: 남북한 교류 <http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuid=M_02_02&vwcd=MT_BUKHAN&parmTabId=M_02_02> (검색일: 2019.9.19).

세계인의 일반적인 해외여행 패턴에 비춰 볼 때, 북한 관광은 중대한 약점이 있다. 북한은 사회정치적으로 자유로운 나라가 아니며 자유여행이 어렵고, 대부분의 관광이 북측 안내원이 동행하는 패키지 관광 방식으로 이루어진다는 것이다. 세계인들의 다수는 자유여행을 선호하므로 북한은 아시아 주변국에 비해 관광업 발전 잠재력이 제한된다고 볼 수 있다. 북한에게 다행스러운 점은 중국과 남한 사람들은 패키지 관광을 선택하는 비율이 상당히 높다는 것이다. 〈표 VI-7〉에서 보듯이 중국인 관광객은 비중국인 관광객에 비해 패키지 관광(맞춤 여행 포함) 선택 비율이 훨씬 높다. 〈그림 VI-3〉에서 보듯이 남한 사람들의 패키지 여행 비율은 더욱 높게 나타난다. 그러나 〈그림 VI-4〉에서 보듯이 한중 두 나라 모두 젊은 세대로 갈수록 자유여행 선호도가 높다는 점을 고려하면, 패키지 여행 비율은

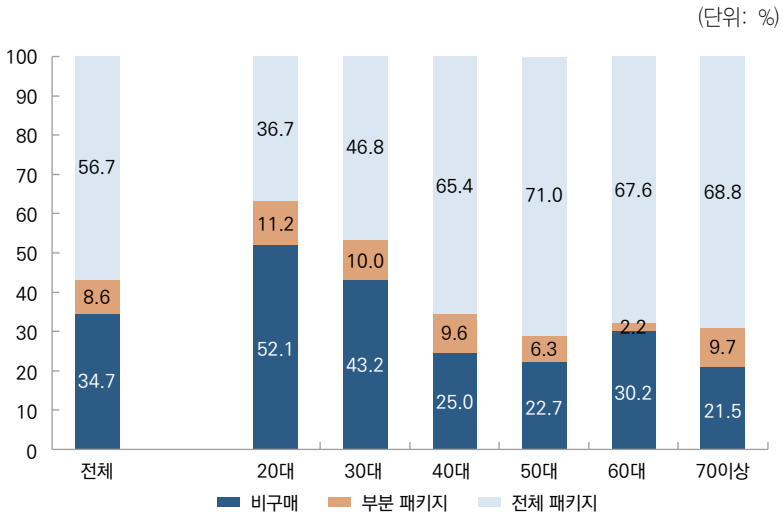
장기적으로 하락할 가능성이 높다. 따라서 패키지 여행만 가능한 북한 관광은 장기적으로 다른 여행지와 경쟁에서 점점 불리해질 수 있다.

〈표 VI-7〉 선호하는 여행유형 구성비율(복수 응답): 중국인과 비중국인 비교

| | 패키지 여행 | 맞춤 여행 | 반(半)자유 여행 | 자유 여행 |
|----------|--------|-------|-----------|-------|
| 중국인 관광객 | 34% | 25% | 42% | 49% |
| 비중국인 관광객 | 13% | 21% | 29% | 70% |

자료: Nielsen, “2017 Outbound Chinese Tourism and Consumption Trends,” p. 12.

〈그림 VI-3〉 한국인 해외여행시 연령대별 여행상품 구매 여부 및 유형



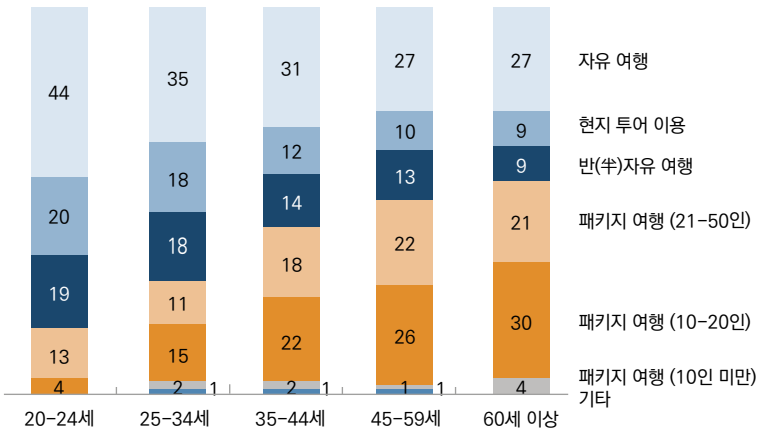
자료: 문화체육관광부, 『2018 국민여행조사: 분석편』, pp. 172~173.

주: ‘부분 패키지’와 ‘전체 패키지’ 비율은 여행상품 구매비율에 구매 여행상품 종류별 구성비율을 곱하여 구하였음.

북한 관광업의 또 하나 약점은 산업이 발달해 있지 않아 쇼핑 기회가 부족하다는 것이다. 이 점은 중국인 관광의 경우 더욱 중요한 약점이다. 〈표 VI-8〉에서 보듯이 중국인들은 다른 나라 사람들보다

해외여행 시 쇼핑에 더 많은 돈을 쓰는 경향이 있다. 중국인들이 주변 아시아 선진국 여행을 선호하는 중요한 이유 중 하나도 쇼핑에 있다. 쇼핑 기회가 많고, 고가의 상품이 많은 나라일수록 중국인을 상대로 더 큰 수입을 올릴 수 있다. 그런데 북한산 상품은 다양하지 못하고 품질도 나쁜 편이어서 북한을 방문한 관광객들은 쇼핑에 별로 돈을 쓰지 않을 가능성이 높다.

〈그림 VI-4〉 중국인 해외여행시 연령대별 선호하는 여행유형 구성비율



자료: Alex Dichter, Guang Chen, Steve Saxon, Jackey Yu, and Peimin Suo, “Chinese Tourists: Dispelling the Myths, An In-depth Look at China’s Outbound Tourist Market,” (New York: McKinsey, 2018), p. 10. <<https://www.mckinsey.com/industries/travel-transport-and-logistics/our-insights/huanying-to-the-new-chinese-traveler>> (Accessed September 10, 2019).

〈표 VI-8〉 부문별 해외여행 경비 지출 구성비율: 중국인과 비중국인 비교

| | 쇼핑 | 숙박 | 식사 | 기타 |
|------|-----|-----|-----|-----|
| 중국인 | 25% | 19% | 16% | 40% |
| 비중국인 | 15% | 29% | 18% | 38% |

자료: Nielsen, “2017 Outbound Chinese Tourism and Consumption Trends,” p. 15.

남한 사람들의 경우에는 사정이 조금 다르다. 남한 사람들은 웬만한 상품은 국내에서 합리적 가격으로 살 수 있으므로, <표 VI-9>에서 보듯이 해외여행 시 쇼핑에 그렇게 많은 돈을 쓰진 않으며, 그 대신 현지 맛집 찾기를 중시한다. 남한 사람들은 북한 음식에 대해 관심이 많으므로 남한 사람들에게 북한 음식 문화는 중요한 관광 포인트가 될 수 있다.

<표 VI-9> 한국인 해외여행 항목별 현지 지출 비중

(단위: %)

| 식사 | 현지교통 | 숙박 | 쇼핑 | 여행활동 | 회비 | 현지여행상품 | 기타 | 합계 |
|------|------|------|-----|------|-----|--------|-----|-------|
| 39.2 | 26.7 | 11.0 | 9.4 | 6.4 | 5.1 | 1.9 | 0.2 | 100.0 |

자료: 문화체육관광부, 『2018 국민여행조사: 분석편』, p. 135.

이상의 논의를 요약해 보면, 중국과 남한 사람들의 잠재적인 북한 관광 수요는 충분히 크지만 자유여행 불허와 쇼핑 기회 부족 같은 중요한 약점이 관광객 유치와 관광수입 증대에 걸림돌이 될 수 있음을 알 수 있다. 이런 약점을 극복하려면, 북한 관광의 매력도를 높이고 관광수입을 늘릴 수 있도록 다른 나라와 차별화된 관광자원 및 관광상품 개발이 필요할 것이다.¹²⁷⁾

5. 전망과 과제

관광은 과거의 남북경협에서 대표적 사업이었고 향후 경협에서도 유망한 사업으로 기대를 모으고 있다. 북한 당국도 관광을 역점 사

127) 김한규, “평양 관광자원의 변화에 관한 연구: 북한 사회 변화와의 관계를 중심으로,” 『현대북한연구』, 20권 1호 (2017), pp. 46~95; Fangxuan Li and Chris Ryan, “Chinese Tourists’ Motivations and Satisfaction of Visiting North Korea,” pp. 1313~1331.

업으로 육성하는 정책을 펴고 있다. 지난 10여 년 동안 중국과 남한의 해외 관광 수요가 폭발적으로 증가했고, 앞으로도 증가세를 이어갈 전망이어서 북한 관광업의 발전 잠재력은 매우 크다.

그러나 북한 관광업은 주변 아시아 국가들에 비해 여러 가지 불리한 여건을 가지고 있기도 하다. 북한은 아직 정치적으로 자유로운 사회가 아니어서 남한 및 외국 관광객은 자유롭게 여행을 할 수 없고 안내원의 통제에 따른 패키지 여행만 가능하다. 북한 주민과의 접촉은 제한적으로만 가능하므로 현지 사회, 문화, 주민과의 접촉에서 나오는 해외여행의 즐거움을 충분히 누리기 어렵다. 드문 일이긴 하지만, 북한 관광 도중에 사망하거나 체포·구금되는 일이 있었던 것도 관광객 유치에 걸림돌이 될 수 있다. 산업화 수준이 낮아 쇼핑 기회가 부족한 데다 관광 관련 비즈니스가 발전하지 못해 수익원이 제한적인 것도 큰 문제점이다. 교통, 통신, 전력 등 일반 기반시설과 숙박 등 관광 시설도 미비한 상태이다.

이런 문제점 때문에 북한의 여행관광업이 초기부터 황금알을 낳는 거위가 되기는 어렵다. 하지만 발전 잠재력이 크므로, 장기적으로 제도적 및 물리적 환경을 개선해 나간다면 충분히 큰 수익을 올리는 중요 산업이 될 만하다. 여행관광업 부문에서 남북협력은 북한이 조속히 관광업 경쟁력을 올리는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

북한 여행관광업을 키우려면 먼저 북한 당국이 과감한 개혁을 실시해야 한다. 관광객의 신변 안전을 보장하고 관광객들이 지금보다 더 자유롭게 여행할 수 있도록 통제를 완화하며 북한 주민들과 접촉할 수 있는 기회도 확대할 필요가 있다. 중국, 남한 등 외부 관광객을 유치하는 것이 절대 중요하므로, 중국과 남한 여행사들의 북한 관광업 참여를 유도, 지원하는 것도 필수적이다. 그 경우 관광수입을 북한 당국이나 북측 국영기업과 중국, 남한 여행사 사이에서 합

리적으로 분배하는 계약을 체결하고 잘 준수토록 해야 한다. 북한 여행관광업에 참여, 투자하는 중국, 남한 여행사들의 사업이 잘될 수 있으려면, 식당, 상점 등 협력업체들의 비즈니스 환경도 크게 개선되어야 한다. 과거의 금강산 관광에서는 남한 협력업체들만 참여했지만, 앞으로는 북한 기업, 특히 개인사업자들도 관광 비즈니스에 참여토록 하면, 비용을 절감하고 서비스의 질을 개선하는 데 큰 도움이 될 수 있다.

남북경협 재개 조건이 마련될 경우, 과거의 주요 사업이었던 금강산 및 개성 관광을 복원하는 것이 우선 과제가 될 것이다. 본래 금강산 관광에 대해서는 현대아산이 독점 사업권을 가지고 있었지만 북한 당국은 사업이 중단된 후 현대아산의 투자자산을 동결하고 사업권을 박탈한다고 일방적으로 선언한 바 있다. 또 원산과 금강산을 묶어 국제 관광특구로 지정하고 새로운 개발회사도 창립한 상태이다. 더욱이 북한의 김정은 국무위원장은 “금강산에 남녘 동포들이 오겠다면 언제든지 환영할 것이지만 금강산에 대한 관광사업을 남측을 내세워 하는 일은 바람직하지 않다.”고 언명한 바 있다.¹²⁸⁾ 따라서 남북경협이 재개되더라도 현대아산의 사업권을 되찾는 일은 쉽지 않을 수 있다. 하지만 현대아산이 사업권 대가로 거액의 자금을 미리 지급한 바 있고 금강산 지구에 관련 시설을 건설하는 데에도 많은 투자를 했으므로, 사업권과 재산권을 되찾으려 노력해야 하며, 정부도 북한 당국과의 협상에서 이를 주장해야 할 것이다. 독점 사업권을 되찾지는 못하더라도 현대아산과 북측 개발회사 간 협력체계를 만들어 사업에 계속 참여하는 방안을 모색할 필요가 있다.

원산, 금강산 외에도 평양, 백두산, 묘향산, 칠보산 등 주요 관광

128) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 금강산관광지구를 현지지도하시었다.” 『로동신문』, 2019.10.23., 재인용: “김정은, 금강산 관광 김정일 때 정책 비판 ... ‘남 시설 싹 들어내야.’” 『연합뉴스』, 2019.10.23.

지구로 사업 지역을 확대하고 현대아산을 비롯한 남한 기업의 추가 진출이 가능한 여건을 만드는 것이 바람직하다. 아울러 단순한 자연 관광만이 아니라 문화예술, 체육 행사 등과 연계해 다양한 여행상품을 개발하면 관광업의 규모와 수익성을 크게 키울 수 있을 것이다. 각종 기념품과 토산품 등의 생산과 유통을 활성화해 쇼핑 기회를 확대하고 북한 음식 문화를 즐길 수 있는 식당과 시장을 늘리며 문화오락 시설을 증설하는 것도 빼놓을 수 없는 과제이다.

정부는 북한 당국과 협상해 관광객 신변 안전 보장을 위한 제도적 장치를 마련하고, 남측 사업자가 북한 당국과 합리적 계약에 따라 협력할 수 있도록 지원하며, 관광지 주변 기반시설 건설에 재정자금을 지원하는 등 적극적인 지원을 실시할 필요가 있다. 남북협력에 의한 북한 관광업은 북한의 경제발전, 남한 기업의 수익 기회 및 여행 관광 선택 폭 확대뿐만 아니라, 남북한 접촉면 확대에 따른 민족 동질성 회복이라는 바람직한 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

VII. 남북경협 지원정책 과제

김석진



1. 민간 남북경협 발전 전망

남북경협은 남북한의 경제발전을 추동할 새로운 성장동력으로 큰 기대를 받고 있다. 여러 여건을 고려할 때 남북경협의 발전 잠재력은 크다고 할 수 있지만, 의미 있는 성장동력이 되기까지는 오랜 시일이 걸릴 것으로 전망된다. 북한의 제도적 및 물리적 비즈니스 환경이 좋지 않으며, 이를 충분히 개선하려면 남북한 당국 및 국제사회가 잘 협력하더라도 오랜 시일이 필요하기 때문이다.

부문별, 업종별로 남북경협 여건과 전망이 많이 다르다는 점에도 주의해야 한다. 북한은 비교적 양호한 노동력을 보유하고 있고 임금 수준이 낮으므로 노동 집약 제조업의 발전 전망이 밝다. 경제특구를 개발해 비즈니스 환경을 갖춰주고 노동 집약 제조업체들을 유치하면 세계시장을 겨냥한 수출산업이 빠르게 발전할 수 있을 것으로 기대된다. 자본·기술 집약 제조업은 훨씬 더 우수한 비즈니스 환경을 필요로 하므로, 초기부터 북한에 대거 진출하기는 어렵고 시범사업에서 시작해 점진적, 장기적으로 진출하는 것이 현실적이다.

흔히 기대하는 바와 달리 지하자원 개발 잠재력은 그리 크지 않다. 북한의 주요 부존자원은 저수익 자원 또는 저수요 자원에 불과하며 고수익, 고수요 자원이 없기 때문이다. 하지만 남한 기업 및 정부가 중요 광산 현대화 및 기반시설 건설에 투자함으로써 기존 광업의 생산성 및 수익성을 크게 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다. 북한의 우수한 과학기술 인력을 활용하는 사업, 예컨대 소프트웨어 개발도 상당한 잠재력이 있지만, 남북 간의 효율적 협력체계를 만들어내려면 많은 노력과 오랜 시일이 필요할 수 있다. 관광은 중국, 남한의 해외 관광 수요가 대단히 크다는 점에서 전망이 밝아 보인다. 하지만 정치적, 제도적, 물리적 문제점들이 있어 발전 잠재력에

비해 수익 전망은 제한적이다. 여기서도 북한 당국이 비즈니스 환경 개선을 위해 얼마나 노력하느냐에 따라 성과가 크게 달라질 것이다.

현재 북한의 비즈니스 환경이 미비하다고 해서 반드시 남북경협 의 미래가 어둡다고 할 수는 없다. 많은 저소득 개도국과 비교할 때 북한에는 중요한 장점이 있어 경제발전 잠재력이 매우 크기 때문이다. 무엇보다 북한은 세계적 경제대국인 한중일 3국과 인접해 있어 대외무역과 투자를 유치하는 데 매우 유리하다. 비핵 평화 협상이 성공할 경우, 남한과 국제사회의 대규모 개발지원, 즉 공공투자가 추진될 가능성이 높다는 점도 중요하다. 일반적인 저소득 개도국도 국제사회의 개발지원을 받고 있긴 하지만, 북한의 경우에는 지정학적 중요성 때문에 일반적인 경우보다 훨씬 더 많은 지원을 훨씬 빠른 속도로 받게 될 것이다. 적극적 공공투자로 물리적 기반시설이 갖춰지면 민간기업의 비즈니스 환경은 획기적으로 개선된다. 제도와 정책 측면에서도 남한과 국제사회의 지원이 중요한 역할을 함으로써 북한이 무역과 투자를 유치하는 일이 다른 개도국보다 훨씬 쉬워질 수 있다.

더욱이 북한에서는 다른 나라 기업보다 남한 기업이 훨씬 더 유리한 위치에 설 수 있으므로 남북경협의 발전 잠재력은 더욱 크다. 일반적으로 해외사업에서는 언어와 문화가 달라 큰 어려움을 겪을 수 있는데, 남한 기업의 북한 사업은 이 문제가 크지 않아 한결 수월할 수 있다. 또 중국이나 일본에 비해 남한이 지리적으로도 북한에 더 가깝다. 중국도 북한과 국경을 마주하고 있긴 하지만, 중국의 주요 경제 중심지는 북한과 멀리 떨어진 곳에 위치해 있다. 이와 달리 남북한의 수도권은 거의 인접해 있어 남한 기업들이 북한에서 사업을 전개하기가 훨씬 쉽다. 다른 나라 정부보다 남한 정부가 기업 활동을 훨씬 적극적으로 지원할 가능성이 높다는 점도 아주 유리한 여건

이 된다. 추진 과정에서 여러 어려움이 예상되며 오랜 시일이 소요 되겠지만, 북한 당국이 전향적인 개혁 개방 정책을 펴기만 한다면, 장기적으로 남북경협은 크게 발전할 수 있으며, 남북한 경제발전에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 정부의 지원정책 과제

북한의 비즈니스 환경이 여러모로 미비하므로, 남북경협에서는 정부의 지원 역할이 대단히 중요하다. 무엇보다 북한 당국 자신의 개혁·개방 노력이 선행되어야 하지만, 정부도 여러 측면에서 남북 경협을 위한 비즈니스 환경을 개선하려는 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 정부가 남북경협을 활성화하기 위해 추진해야 할 여러 정책 과제는 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 북한의 제도적 비즈니스 환경을 개선하기 위한 정책대화, 협상, 지식공유 사업을 적극적으로 벌일 필요가 있다. 또 남북 양자 협력만이 아니라 국제기구 및 주요 당사국까지 함께 하는 국제협력을 모색해야 한다. 투자자 보호제도(외부 투자기업의 재산권과 경영권 보호) 확충, 대외개방 관련 제도(관세, 외환, 환율제도 등) 정비, 금융 시스템 개혁 및 정비(상업은행 제도 도입 및 대외 금융거래 시스템 정비), 국제금융기구(IMF, 세계은행, 아시아개발은행, 아시아 인프라투자은행 등) 가입 및 국제개발지원 수용, 주요 선진국 및 개도국과의 무역협정 체결 등 북한 당국이 해야 할 일이 많다. 남북 양자, 그리고 국제사회까지 참여하는 다자 정책대화와 협상을 통해 북한 당국이 이런 개혁·개방 정책을 잘 추진할 수 있도록 지속적으로 지원할 필요가 있다. 북한 당국자들이 국제경제의 현실, 그리고

국제경제와 교류하기 위해 필요한 제도와 정책에 대한 지식을 습득할 수 있도록 지식공유 사업을 실시하는 것도 매우 중요하다.

둘째, 북한 지역에 전력(발전소 및 송배전망), 도로, 철도, 항만 등 각종 기반시설을 건설하기 위한 공공투자 사업을 효율적으로 추진해야 한다. 기반시설 건설은 막대한 비용과 오랜 시일이 소요되는 사업이며, 종류별·지역별 우선순위, 추진속도, 기술방식, 사업규모 등을 얼마나 잘 선택하느냐에 따라 건설 후 경제 효과가 크게 달라질 수 있다. 따라서 사업 추진 전에 예비 타당성 조사를 엄격히 실시하고, 여기서 얻은 정보를 바탕으로 효율적 추진계획을 수립할 필요가 있다. 국가재정법에 의하면, 남북교류협력사업에 대해서는 예비 타당성 조사를 면제할 수 있게 되어 있으며, 초기의 시급한 사업의 경우에는 예비 조사 없이 곧바로 시작하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만 대부분의 중장기 사업에 대해서는 오히려 예비 타당성 조사를 적극 실시해 효율적 건설계획 수립을 위한 기초 정보를 얻는 것이 더 좋을 것으로 보인다.

셋째, 개성공단의 확대 개발을 비롯한 경제특구(개발구 포함) 개발을 추진해야 한다. 2018년 9월 평양에서 열린 남북 정상회담에서도 남북 양측 정상은 기존 특구인 개성과 금강산 외에 “서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해 나가기로” 합의한 바 있다.¹²⁹⁾ 경제특구는 남북경협을 효율적, 안정적으로 추진할 수 있는 유효한 정책수단이므로 민간 개발사업자에게 맡기기 보다는 정부가 기획, 자원마련, 추진 과정에서 주도적 역할을 담당하되, 실무적 건설, 운영에서는 공기업 및 민간기업과 협업 체계를 갖추는 것이 바람직하다. 또한 정부가 주도하는 사업인 만큼, 기반

129) 청와대, “9월 평양공동선언,” 2018.9.19., <<https://www1.president.go.kr/articles/4323>> (검색일: 2019.10.4.).

시설 건설의 경우와 마찬가지로 예비 타당성 조사를 실시할 필요가 있다.

넷째, 남북경협에서 남한 기업에게 가장 큰 수익 원천은 북한 노동력 활용에 있으므로, 노동력의 원활한 공급, 적정 임금 책정, 효율적 노무관리가 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 남북경협 사업장에서 국제노동기준을 준수하는 것 역시 중요한 과제이다. 조금 더 구체적으로 과제를 살펴보면, 경제특구에 타 지역 노동력을 유입해 오기 위해 기숙사를 비롯한 각종 숙소를 건설할 필요가 있고, 남북경협 사업장에 공통으로 적용될 구체적인 노동법규를 마련해 임금 책정 및 노무관리가 합리적으로 이루어질 수 있게 해야 한다. 국제노동기준 준수와 관련해서는 국제노동기구(ILO)와 같은 국제기구의 지원을 통해 남북경협 사업장에서 국제노동기준이 준수되고 있음을 국제적으로 인증받을 수 있게 하는 것이 바람직하다.¹³⁰⁾

다섯째, 북한 진출 기업에서 생산한 제품의 판로를 확대하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 비핵 평화 협상이 성공해 북한의 대외관계가 정상화되면, 북한과 주요 선진국 및 개도국 간에 무역협정이 체결됨으로써 북한의 대외무역도 정상화될 가능성이 높다. 따라서 기존 개성공단 제품이 주로 남한 내수시장에서 판매되었던 것과 달리, 향후 남북경협 사업장에서 생산된 제품은 세계시장을 목표로 삼을 수 있다. 하지만 수출이 가능해지는 것만으로는 부족하며 수출 경쟁력을 더 끌어올리려는 노력이 필요하다. 남한은 여러 선진국 및 개도국과 맺은 자유무역협정에서 북한 내 ‘역외가공지역’에서 생산된 제품이 남한산 제품과 동일하게 무관세 혜택을 받을 수 있도록

130) 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』(서울: 통일연구원, 2016), pp. 93~100.

하는 조항을 넣어 놓았다. 향후 경협이 본격화되면 이 조항이 실질적 효력을 발휘할 수 있도록 조치해야 한다. 또한 대한무역투자진흥공사(KOTRA)를 비롯한 여러 기관을 활용해 북한산 제품에 대한 수출 마케팅 지원 정책도 실시할 필요가 있다.

여섯째, 여러 부문, 여러 수준에서 북한 인력을 양성하기 위한 교육, 직업훈련, 지식공유, 기술교류 프로그램을 가동해야 한다. 예를 들어 고급인력으로는 제도와 정책 개혁을 담당할 행정인력, 북한 기업 및 남북경협 기업에서 일할 경영인력 및 기술인력 등이 있고, 중하급 인력으로는 기능인력 및 생산직·서비스직 일반 노동자 등이 있다. 이들 다양한 인력에게 지식과 기술을 전수할 뿐 아니라, 그 과정에서 남북 양측 인력 간 민족 동질성 회복 및 효율적 파트너십 형성도 도모하는 것이 바람직하다. 각종 인력 양성 프로그램은 남북 양자 협력만이 아니라 국제사회의 여러 기관이 참여하는 국제협력 방식으로도 진행할 수 있다. 국내의 공기업, 공공기관, 대학, 연구소, 민간단체 등 여러 기관, 그리고 국제사회에서는 주요 국제기구, 중국, 베트남 등 북한의 우방인 체제전환국과 주요 선진국의 정부, 연구소, 대학, 기타 기관 등을 참여시킬 수 있을 것이다.

일곱째, 남북경협 참여 기업들에 대한 자금 지원 정책을 합리화해야 한다. 과거에는 남북경협의 정치적 리스크 및 비즈니스 환경 미비를 고려해 정부가 교역 및 투자자금을 남북협력기금에서 대출해주는 등 적극적인 자금 지원 정책을 실시한 바 있다. 또 정치적 이유로 사업이 중단될 경우 투자자금의 대부분을 보상해 주는 경협보험제도도 운영되었다. 이 가운데서 경협보험제도는 당분간 계속 운영할 필요가 있지만 북한 사업의 정치적 리스크가 충분히 해소됨에 따라 점진적으로 축소해 나갈 수 있을 것이다. 교역 및 투자자금 대출 제도는 앞으로의 경협에서는 최소한으로만 운영하거나 아니면 아예

폐지해야 할 가능성이 높다. 비핵 평화 협상 성공으로 남북관계가 크게 발전하게 되면, 기반시설 건설을 비롯한 공공투자만으로도 막대한 재정자금이 소요되어 민간기업의 교역 및 투자자금까지 정부 자금으로 대출해 주기는 어려울 가능성이 높기 때문이다. 또한 그 경우에는 민간기업이 국책 및 민간 금융기관으로부터 대출을 받아 교역 및 투자 사업을 실행하기가 과거보다 훨씬 쉬워질 것이다. 단, 초기에 경험을 빨리 활성화할 목적으로 금융기관 대출 시 정부가 보증 지원을 제공하는 방안을 검토해 볼 수도 있다.

여덟째, 남북경협 및 북한 경제 개발이 추진되는 과정에서 북한의 환경적 지속가능성에 문제가 생기지 않도록 환경오염 방지 대책을 수립하고 북한 환경보호를 위한 재정 및 기술 지원을 실시할 필요가 있다. 대기 및 수질 오염 같은 환경 문제는 국경을 넘어 주변국에게 큰 영향을 미칠 수 있다. 즉 경제개발에 따른 북한 환경의 변화는 남한, 나아가서 동북아 전체에 상당한 영향을 줄 수도 있으므로, 남한 및 주변국이 환경오염에 대처하는 과정에서 습득한 지식, 기술, 그리고 필요한 재정자금을 북한에 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 감사원. 『감사결과 보고서: 해외자원개발사업 성과분석』. 서울: 감사원, 2015. 11.
- 개성공업지구지원재단. 『2017 개성공단 통계자료집』. 서울: 개성공업지구지원재단, 2017.
- 김경술·나희승·윤재영·최경수·황영진·박정준. 『북한 에너지·자원·교통 분야의 주요 개발과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 김기석·서보혁·송영훈 편. 『금강산 관광: 돌아보고 내다봄』. 과천: 진인진, 2018.
- 김두얼 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- 김병로·김병연·박명규 외. 『개성공단』. 과천: 진인진, 2015.
- 김석진. 『베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망』. 서울: 산업연구원, 2007.
- 김석진·홍제환. 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김영윤. 『남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 과제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 김지연·최필수·임민경·나승권. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 김철완·강인수·공영일·홍현기·이민규. 『북한 IT부문 및 남북 IT교류협력 현황 보고서(I)』. 과천: 정보통신정책연구원, 2007.
- 남북교류협력지원협회. 『남북경협 가이드북』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2012.

- _____. 『2012 북한 광물자원 자료집』. 서울: 남북교류 협력지원협회, 2012.
- 대한광업진흥공사. 『북한의 광물자원 개발현황』. 서울: 대한광업진흥 공사, 2006.
- 문종열. 『금강산 사업 집행 평가』. 서울: 국회예산정책처, 2005.
- _____. 『개성사업 평가』. 서울: 국회예산정책처, 2006.
- 문화체육관광부. 『2018 국민여행조사: 분석편』. 세종: 문화체육관광부, 2019.
- 법무법인 율촌 북한팀·매일경제 중소기업부. 『북한 투자 어떻게 하면 성공할까?』. 서울: 매일경제신문사, 2018.
- 산업은행. 『북한의 산업 2015』. 서울: 산업은행, 2015.
- 삼정KPMG 대북비즈니스지원센터. 『북한 비즈니스 진출 전략』. 서울: 두앤북, 2018.
- 소현철. 『2025 한반도 신경제지도』. 서울: 한스미디어, 2018.
- 양문수·이석기·김석진. 『북한 경제특구·개발구 지원방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 이백진·윤하중·고용석·백정환. 『남북 교류협력을 위한 교통 인프라 사업 추진전략 연구』. 세종: 국토연구원, 2018.
- 이상준 외. 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 이석기·곽인옥·김석진·김연호·양문수·이영훈. 『북한의 서비스산업』. 세종: 산업연구원, 2018.
- 이석기·김석진·정근주. 『북한의 산업발전 잠재력과 남북협력 과제』. 서울: 산업연구원, 2013.
- 이석기 외. 『남북협력지구 심화, 확장, 발전전략』. 서울: KOTRA·산업연구원, 통일부 용역 보고서, 2013.
- 이정·이상구. 『1999-2004 남북 애니메이션 교류 백서』. 서울: 영화진흥위원회, 2004.

- 이찬우. 『북한경제와 협동하자』. 서울: 시대의 창, 2019.
- 이춘근. 『북한의 과학기술 현황 분석을 통한 협력 이슈 발굴 연구』. 서울: 국가과학기술자문회의, 2015.
- 이춘근·김종선·남달리. 『남북 ICT 협력 추진 방안』. 세종: 과학기술정책연구원, 2014.
- 임강택 외. 『한반도 개발협력 핵심 프로젝트의 추진을 위한 남북협력 및 국제협력 과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 임강택·이강우. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 임수호. 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 정민규. 『북한 투자의 시대』. 서울: 라온아시아, 2019.
- 정세진. 『시장과 네트워크로 읽는 북한의 변화』. 파주: 이담, 2017.
- 정우진. 『북한 광물자원 개발·가공 분야의 투자 잠재력 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2014.
- 정형곤·김병연·이석·조남훈·이정균·김범환. 『비핵화에 따른 대북 경제제재 해제: 분석과 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 중소기업진흥공단. 『중소기업 대북 위탁가공사업 추진현황조사 보고서』. 서울: 중소기업진흥공단, 2006.
- 최경수. 『새로운 지하자원의 보고, 북한』. 서울: 평화문제연구소, 2011.
- 최장호·최유정·임소정·이효영. 『북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 최장호·김준영·임소정·최유정. 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 최종문. 『국제기준에서 바라본 북한 광물자원 평가와 개발환경』. 서울: 씨아이알, 2017.
- 통일부. 『남북교역 실무안내』. 서울: 통일부, 2004.

- _____. 『남북협력기금 백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 각 연도.
- 한국수출입은행. 『대북투자 실무 가이드』. 서울: 한국수출입은행, 2014.
- 홍재화. 『최상의 교역 파트너 북한과 비즈니스 하기』. 고양: 좋은책 만
들기, 2019.
- 홍제환·김석진·정은미. 『북한 민생 실태 및 협력 방안』. 서울: 통일연
구원, 2018.

Central Bureau of Statistics, DPR Korea. *DPR Korea 2008
Population Census: National Report*. Pyongyang, DPRK:
Central Bureau of Statistics, 2009.

Central Bureau of Statistics of the DPRK and UNICEF. *DPRK
Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings
Report*. Pyongyang, DPRK: Central Bureau of Statistics
and UNICEF, 2017.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey (Eds.).
*The Changing Wealth of Nations 2018: Building a
Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank, 2018.

Mancheri, Nabeel A. and Tomoo Marukawa, *Rare Earth Elements:
China and Japan in Industry, Trade and Value Chain*.
ISS Contemporary Chinese Research Series No. 17. Tokyo:
Institute of Social Science, University of Tokyo, 2016.

Oshri, Ilan, Julia Kotlarsky, and Leslie P. Willcocks, *The Handbook
of Global Outsourcing and Offshoring*. London: Palgrave
Macmillan, 2009.

UNIDO. *Industrial Development Report 2018. Demand for
Manufacturing: Driving Inclusive and Sustainable
Industrial Development*. Vienna: UNIDO, 2017.

- United States Environmental Protection Agency. *Rare Earth Elements: A Review of Production, Processing, Recycling, and Associated Environmental Issues*. Washington, DC: United States Environmental Protection Agency, 2012.
- U.S. Geological Survey. *Minerals Yearbook 2010*. Reston, Virginia: 2010.
- _____. *Mineral Commodity Summaries*. Reston, Virginia: various years.
- World Bank. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- _____. *Factory Southern Africa? SACU in Global Value Chains: Summary Report*. Washington, DC: World Bank, 2016.
- _____. *World Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington, DC: World Bank, 2018.
- _____. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington, DC: World Bank, 2018.
- World Economic Forum. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point*. Geneva: World Economic Forum, 2019.

2. 논문

- 김병연·이정민. “북한이탈주민의 인지적 능력과 경제적 성과.” 『경제학 연구』. 제66집 제1호, 2018.
- 김민관. “북한의 인공지능 개발 현황과 전망.” 『주간 KDB 리포트』. 제

- 748호, 2017.
- 김석진. “국제사회의 체제전환국 지원 사례와 시사점.” 장형수 외 공저. 『북한 개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. “북한 산업의 발전 잠재력과 정책과제.” 김두얼 편. 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 장기 발전전략』. 서울: 한국개발연구원, 2012.
- _____. “남북경협에 대한 남북한의 상호 인식과 정책.” 신종호 외. 『전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. “북한 대외경제 실태와 전망.” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 편. 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』. 서울: 늘플러스, 2017.
- 김종선·이춘근. “북한의 IT 산업의 개발 역사와 시사점.” 『과학기술정책』. 205호, 2015.
- _____. “경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안.” 『동향과 이슈』. 제32호, 2017.
- 김진향. “북한의 지하자원과 남북자원협력.” 여시재 정책 보고서 (ISSUE REPORT). no. 2017-14, 2017.
- 김한규. “평양 관광자원의 변화에 관한 연구: 북한 사회 변화와의 관계를 중심으로.” 『현대북한연구』. 20권 1호, 2017.
- _____. “중국인의 북한 관광 변화 연구.” 『북한학 연구』. 14권 1호, 2018.
- 김혜정. “북한 산업재산권 법제도 현황 및 제언.” 『심층분석 보고서』. 제 2019-14호, 한국지식재산연구원, 2019.
- 남성욱. “북한 철광석 개발 현황과 효율적인 남북한 협력방안.” 『통일문제연구』. 26권 2호, 2014.
- 박정진. “국제 정치·경제적 관점에서 본 김정은 시대의 북한관광 변화

- 연구.” 『관광연구저널』. 32권 6호, 2018.
- 박종철·정은이. “북한의 대중국 철광무역에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제85호, 2017.
- 심지섭. “SW 남북경협 의 필요성과 지속가능한 경협을 위한 제언.” 『월간 SW 중심사회』. 2019년 4월호, 2019.
- 안미소. “2018 글로벌 SW 경쟁력지수.” 2019 SPRi Spring 컨퍼런스 발표자료, 2019.4.12.
- 양문수. “기존 남북경제협력 방식에 대한 성찰.” 임강택 외. 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 윤인주. “김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망.” 『북한연구학회보』. 19권 1호, 2015.
- 이근·최지영. “북한 경제의 추격 성장 가능성과 정책 선택 시나리오.” 『BOK 경제연구』. 제2014-15호, 2014.
- 이승우 외. “북한 IT, 어디까지 왔나.” 『Tech Landscape』. issue 5, 유진투자증권, 2018.
- 이종근. “남북 위탁가공무역 구조에 관한 연구.” 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2002.
- 이종운. “북한 IT산업의 발전 현황과 남북 IT협력 활성화 방안.” 『세계경제』. 2002년 5월호, 2002.
- 정근주. “북한 IT산업 발전 잠재력과 남북협력 과제.” 이석기 외, 『북한의 산업 발전 잠재력과 남북협력 과제 - 경제특구, 경공업 및 IT산업을 중심으로』. 서울: 산업연구원, 2013.
- 조동호. “절망의 10년, 기교의 10년: 남북경협 20년의 평가.” 『담론 201』. 11권 1호, 2008.
- _____. “개성공단의 임금수준은 적정한가?” 『북한연구학회보』. 제17권 제2호, 2013.
- 주윤정. “신비의 나라: 중국인의 북한 관광과 노스텔지어.” 『역사비평』.

118호, 2017.

- 홍순직. “경영자의 시각에서 본 개성공단: 개성공단 입주기업 설문조사
를 중심으로.” 김병로 외 공저. 『개성공단: 공간평화의 기획
과 한반도형 통일 프로젝트』. 과천: 진인진, 2015.
- 홍현기. “남북 정보통신교류협력 현황. 『정보통신정책』. 제4권 제1호,
2005.

Azzimonti, Marina. “The Politics of FDI Expropriation.” *International
Economic Review*, vol. 59, no. 2, 2018.

Bermudez Jr., Joseph S. “North Korea’s Exploration for Oil and
Gas.” A 38 North Special Report. Washington, DC: The
Stimson Center, December, 2015.

Blonigen, Bruce, and Jeremy Piger. “Determinants of Foreign Direct
Investment.” *Canadian Journal of Economics*, vol. 47, no. 3,
2014.

Carmel, Erran. “The New Software Exporting Nations: Success
Factors.” *The Electronic Journal of Information Systems
in Developing Countries*, vol. 13, no. 1, 2003.

Dichter, Alex, Guang Chen, Steve Saxon, Jackey Yu, and Peimin
Suo. “Chinese Tourists: Dispelling the Myths, An In-depth
Look at China’s Outbound Tourist Market.” New York,
McKinsey: 2018. <[https://www.mckinsey.com/industries/
travel-transport-and-logistics/our-insights/huanying-
to-the-new-chinese-traveler](https://www.mckinsey.com/industries/travel-transport-and-logistics/our-insights/huanying-to-the-new-chinese-traveler)>.

Fensom, Anthony. “Could North Korea Be the Next Energy
Superpower?” *The National Interest*, December 1, 2015.

Ganguli, Rajive and Douglas R. Cook. “Rare Earths: A Review
of the Landscape.” *MRS Energy and Sustainability: A*

- Review Journal*. vol. 5, no. 9, 2018.
- Heeks, Richard, and Brian Nicholson. "Software Export Success Factors and Strategies in "Follower" Nations." *Competition and Change*. vol. 8, no. 3, 2004.
- Higgins, Allen, and Babak Saadatmandi. "Country Selection and Impact IT Sourcing: Relationships Between Business Factors and Social Inequality." Australasian Conference on Information Systems 2016, University of Wollongong, Australia, 2016.
- Hornberger, Kusi, Joseph Battat and Peter Kusek. "Attracting FDI: How Much Does Investment Climate Matter?" Viewpoint Note no. 327. Washington, DC: World Bank, 2011.
- ITU. "Global Cybersecurity Index(GCI) 2017." Geneva: ITU, 2018.
- _____. "Global Cybersecurity Index(GCI) 2018." Geneva: ITU, 2019.
- Kwon, Goohoon. "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)." *Global Economics Paper*. no. 188, Goldman Sachs, 2009.
- Laudicina, Paul, Johan Gott, and Erik Peterson. "A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All - The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index." Washington, DC: A.T. Kearney, 2014.
- Li, Fangxuan and Chris Ryan. "Chinese Tourists' Motivations and Satisfaction of Visiting North Korea." *Asia Pacific Journal of Tourism Research*. vol. 20, no. 12, 2015.
- Mancheri, Nabeel A. "World Trade in Rare Earths, Chinese Export Restrictions, and Implications." *Resources Policy*. vol. 46, part 2, 2015.
- Nielsen. "2017 Outbound Chinese Tourism and Consumption

- Trends.” Nielsen, 2018.
- Pathikonda, Vilas and Thomas Farole. “The Capabilities Driving Participation in Global Value Chains.” Policy Research Working Paper 7804. Washington, DC: World Bank, 2016.
- Rego, Mike. “North Korea: Hydrocarbon Exploration and Potential.” *GeoExpro*. vol. 12, no. 4, 2015.
- Sethi, Arjun, and Johan Gott. “The Widening Impact of Automation – The 2017 A.T. Kearney Global Services Location Index.” Washington, DC: A.T. Kearney, 2017.
- Sethi, Arjun, Vidisha Suman, and Johan Gott. “Digital Resonance: The New Factor Impacting Location Attractiveness – The 2019 A.T. Kearney Global Services Location Index.” Washington, DC: A.T. Kearney, 2019.
- Shirotori, Miho, Bolormaa Tumurchudur, and Olivier Cadot. “Revealed Factor Intensity Indexes at the Product Level.” UNCTAD Study Series on Policy Issues in International Trade and Commodities. New York and Geneva: United Nations, 2010.
- Smith, York R., Pankaj Kumar, and John D. McLennan. “On the Extraction of Rare Earth Elements from Geothermal Brines.” *Resources*. vol. 6, issue 3, 2017.
- Williams, Martyn. “How a Telecom Investment in North Korea Went Horribly Wrong.” *PC World*, November 17, 2015.
- Yoon, Jae-Young. “The DPRK Power Sector: Data & Interconnection Options.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 23, no. 2, 2011.
- Zhou, Baolu, Zhongxue Li, and Congcong Chen. “Global Potential

of Rare Earth Resources and Rare Earth Demand from Clean Technologies.” *Minerals*, vol. 7, issue 11, 2017.

3. 기타 자료

『동아사이언스』.

『연합뉴스』.

『이데일리』.

『이코리아』.

『자유아시아방송』.

『철강금속신문』.

『VOA 코리아』.

『Global Times』.

북한과학기술네트워크 <<http://www.nktech.net>>.

북한자원연구소 <<http://www.nokori.or.kr>>.

통계청 국가통계포털 <<http://kosis.kr>>.

한국관광공사 한국관광통계 <<http://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit,kto>>.

한국수출입은행 해외투자통계 <<https://stats.koreaexim.go.kr/odisashtml>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

IMF <<https://www.imf.org>>.

SWExperts <<http://swexperts.com>>.

Nielsen <<https://www.nielsen.com>>.

North Korea Tech <<http://www.northkoreatech.org>>.

United Nations <<http://www.un.org>>.

UN Comtrade Database <<https://comtrade.un.org/data>>.

UNCTAD <<https://unctad.org>>.

UNCTADstat <<https://unctadstat.unctad.org/EN>>.

UNDP, Human Development Reports <<http://hdr.undp.org/en/data>>.

UNIDO Statistics Data Portal <<http://stat.unido.org>>.

Wikipedia <<https://en.wikipedia.org>>.

World Bank, Commodity Price Data (monthly), <<http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>

World Bank, Data Help Desk <<https://datahelpdesk.worldbank.org>>.

World Bank, Doing Business <<https://www.doingbusiness.org>>.

World Bank, Logistics Performance Index <<http://lpi.worldbank.org/international/global>>.

World Bank, Wealth Accounts Database <<https://databank.worldbank.org/data/source/wealth-accounts#>>

World Bank, World Development Indicators <<https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>>.

World Bank, Worldwide Governance indicators <<http://info.worldbank.org/governance/wgi>>.

World Economic Forum <<http://reports.weforum.org>>.

기획재정부. “2018년 세계은행 기업환경평가 한국 5위.” 기획재정부
 보도자료, 2018.10.31.

산업통상자원부. “2018년 「산업기술인력 수급 실태조사」 결과 발표.”
 산업통상자원부 보도자료, 2018.12.28.

“북한 소프트웨어 분석(1): 북한 소프트웨어 산업, ‘단번도약’은 힘들
 어.” 북한과학기술네트워크 뉴스레터 154호, 2008. <http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v2.jsp>.

한국소프트웨어산업협회. “2018년 적용 SW기술자 평균임금 공표.” 한
 국소프트웨어산업협회, 2018.

中國國家統計局. 中國統計年鑑. 北京: 中國國家統計局, 各年度.

JETRO 海外調査部. “アジア・オセアニア主要都市・地域の投資関連コスト比較.” Tokyo: JETRO, 2010, 2013, 2016, 2019. <https://www.jetro.go.jp/world/business_environment/cost.html>.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2017년도 연구보고서

<연구총서>

| | | | |
|------------|---------------------------------------|------------|---------|
| 2017-01 | 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - | 이규창 외 | 11,500원 |
| 2017-03 | 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박주화 외 | 12,000원 |
| 2017-04 | 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 | 이상신 외 | 8,500원 |
| 2017-05 | 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 | 민태은 외 | 9,500원 |
| 2017-06 | 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 | 민태은 외 | 13,000원 |
| 2017-07 | 전환기 남북관계 발전 추진 방안 | 조한범 외 | 7,500원 |
| 2017-08 | 한반도 평화로드맵 실천전략 | 홍 민 외 | 7,000원 |
| 2017-09 | 북한 주민들의 복지와 시장화 | 임강택 | 8,000원 |
| 2017-10 | 한반도 평화체제 구상과 대북정책 | 정성윤 외 | 8,000원 |
| 2017-11 | 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 | 조정아, 최은영 | 9,500원 |
| 2017-12 | 북중관계 주요분야별 현황 분석 | 임강택 외 | 12,000원 |
| 2017-13 | 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 | 김상기 외 | 11,000원 |
| 2017-14 | 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 | 정구연 외 | 7,000원 |
| 2017-15 | 북한인권 정책환경 분석 | 한동호 외 | 7,500원 |
| 2017-16 | 북한 재난협력 방안과 과제 | 임예준, 이규창 | 9,000원 |
| 2017-17 | 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 | 박영자 | 13,000원 |
| 2017-18 | 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 | 홍제환 | 7,500원 |
| 2017-19 | 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 | 홍 민 | 6,000원 |
| 2017-20 | 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 | 정성윤 | 6,500원 |
| 2017-21-01 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) | 전병곤 외 | 9,500원 |
| 2017-21-02 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) | 전병곤 외 | 9,500원 |
| 2017-22-01 | 주변국 국경안보: 이론과 실제 | 현승수 외 | 10,000원 |
| 2017-22-02 | 주변국 국경안보: 사례와 검증 | 현승수 외 | 9,500원 |
| 2017 | 사회권의 관점에서 본 북한인권 | 북한인권연구센터 편 | 13,500원 |

<정책연구시리즈>

| | | |
|---------|----------------------------|----------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 | 이규창 외 |
| 2017-02 | 통일국민협약 추진방안 | 조한범, 이우태 |

| | | |
|---------|---------------------------|----------|
| 2017-03 | 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 | 이상신 외 |
| 2017-04 | 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 | 임강택, 홍제환 |
| 2017-05 | 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 | 이규창 외 |

〈Study Series〉

| | | |
|---------|--|--------------------------|
| 2017-01 | Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures | Chung, Sung-Yoon et al. |
| 2017-02 | Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea | Rim, Ye Joon et al. |
| 2017-03 | Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle | Chung, Kuyoun·Lee, Kitae |
| 2017-04 | Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy | Kim, Soo-Am et al. |

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

| | | |
|---------|-------------------------------------|---------------|
| 2018-01 | 평화의 심리학: 한국인의 평화인식 | 박주화 외 19,000원 |
| 2018-02 | 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 | 이규창 외 14,000원 |
| 2018-03 | 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화 | 성기영 외 10,500원 |
| 2018-04 | 국경협력의 가능성과 미래 | 이기태 외 9,000원 |
| 2018-05 | 북한과 주변국의 국경안보 | 이기태 외 8,000원 |
| 2018-06 | 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 | 현상백 외 12,000원 |
| 2018-07 | KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식 | 이상신 외 11,000원 |
| 2018-08 | 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략 | 조한범 외 8,000원 |
| 2018-09 | 북한의 주민 이탈과 법적 대응 | 박영자 외 11,500원 |
| 2018-10 | ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색 | 임강택 외 9,500원 |
| 2018-11 | 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략 | 김진하 외 9,500원 |
| 2018-12 | 북한 민생 실태 및 협력 방안 | 홍제환 외 9,000원 |
| 2018-13 | 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식 | 이우태 외 11,000원 |
| 2018-14 | 북한의 핵전략 분석 | 홍우택 외 6,500원 |
| 2018-15 | 제재 국면에서의 주민의 인권 | 도경옥 외 10,000원 |
| 2018-16 | 한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서) | 김상기 외 5,500원 |
| 2018-17 | 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략 | 정성윤 외 21,000원 |
| 2018-18 | 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안 | 이기태 외 12,000원 |
| 2018-19 | 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석 | 홍 민 외 20,500원 |
| 2018-20 | 한반도 평화체제 구축과 한미관계 | 김상기 외 10,000원 |

| | | |
|---------|---------------------------|---------------|
| 2018-21 | 북한에서 국가-사회관계 양상 연구 | 한동호 외 14,000원 |
| 2018-22 | 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성 | 박영자 외 13,500원 |
| 2018-23 | 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태 | 오경섭 외 12,000원 |
| 2018-24 | 한반도 평화변영과 남북중 협력방안 | 정은이 외 9,500원 |
| 2018-25 | 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 | 신종호 8,500원 |
| 2018-26 | 2030 미중관계 시나리오와 한반도 | 신종호 외 12,000원 |

〈정책연구시리즈〉

| | | |
|---------|----------------------------------|-------|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화 | 박영자 외 |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 외 |
| 2018-03 | 대북 제재 현황과 완화 전망 | 서보혁 외 |
| 2018-04 | 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향 | 나용우 외 |

〈Study Series〉

| | | |
|---------|---|---|
| 2018-01 | The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula | Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi |
| 2018-02 | 2017 Survey of Inter-Korean Integration | Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin |
| 2018-03 | North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime | Hong, Jea Hwan |
| 2018-04 | Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy | Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung |
| 2018-05 | Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime | Park, Young-Ja et al. |

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

| | | |
|---------|---|-----------------|
| 2019-01 | 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 | 이기태 외 8,000원 |
| 2019-02 | 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 | 김갑식 외 17,500원 |
| 2019-03 | 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 | 도경욱, 안준형 8,500원 |
| 2019-04 | 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 | 이재연, 김주리 8,000원 |
| 2019-05 | 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도 | 서보혁 외 12,000원 |
| 2019-06 | 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안 | 이재영 외 11,500원 |
| 2019-07 | 북한 여성의 일상생활과 젠더정치 | 조정아 외 11,000원 |
| 2019-08 | 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로 | 박영자 외 11,000원 |
| 2019-09 | 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로 | 이무철 외 15,000원 |

| | | | |
|------------|---|-----------|---------|
| 2019-10 | 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략 | 신종호 외 | 18,000원 |
| 2019-11 | 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스 | 홍석훈 외 | 9,000원 |
| 2019-12 | 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로 | 이우태 외 | 9,000원 |
| 2019-13 | 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로 | 나용우 외 | 10,000원 |
| 2019-14 | 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석 | 김진하 외 | 10,000원 |
| 2019-15 | 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학 | 오경섭 외 | 9,500원 |
| 2019-16 | 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로 | 김수경 외 | 7,500원 |
| 2019-17 | 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로 | 조한범 외 | 14,500원 |
| 2019-18 | 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - | 이규창 외 | 11,500원 |
| 2019-19 | 국민과 함께하는 통일·대북 정책 | 이상신 외 | 24,000원 |
| 2019-20 | 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상 | 서보혁 | 10,000원 |
| 2019-21 | 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안 | 서보혁 외 | 14,000원 |
| 2019-22 | 2019 한국인의 평화의식 | 박주화 외 | 19,000원 |
| 2019-22-01 | 평화의식 문항별 분석 | 박주화 | 18,500원 |
| 2019-22-02 | 평화의식 문항별 테이블 | 박주화 | 14,500원 |
| 2019-23 | 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로 | 조정아 외 | 12,000원 |
| 2019-24 | 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스 | 홍민 외 | 21,500원 |
| 2019-25 | 김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석 | 정은이 외 | 14,000원 |
| 2019-26 | 남북경협 발전 잠재력과 정책 과제 | 김석진, 홍제환 | 10,000원 |
| 2019-27 | 한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력 | 현승수 외 | 14,000원 |
| 2019-28 | 한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력 | 최창호 외 | 10,000원 |
| 2019-29 | 주변국의 사이버 현황과 한반도 평화체제 구축 | 채재병 외 | 8,500원 |
| 2019 | 제3세대 인권과 북한 | 인도협력연구실 편 | 16,500원 |

<정책연구시리즈>

| | | | |
|---------|--|----------|--|
| 2019-01 | 한반도 평화협정문 구상과 제안 | 김상기 외 | |
| 2019-02 | 국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책 | 이기태, 배정호 | |
| 2019-03 | 국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준 | 김석진, 홍제환 | |
| 2019-04 | 급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로 | 이상신 외 | |

<Study Series>

| | | | |
|---------|--|----------------|--|
| 2019-01 | North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition | Hong, Jea Hwan | |
|---------|--|----------------|--|

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

| | | |
|---------|---|-------|
| 2017-01 | 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석 | 홍 민 |
| 2017-02 | 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 | 전병곤 |
| 2017-03 | 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 | 박영자 |
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 | 정은미 |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 | 김주리 |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 | 이지순 |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 | 이재영 |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 | 서보혁 |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해 | 조한범 |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 | 김갑식 외 |

북한인권백서

| | |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2016 | 도경옥 외 18,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2016 | 도경옥 외 22,500원 |
| 북한인권백서 2017 | 도경옥 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2017 | 도경옥 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2018 | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019 | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |

연례정세보고서

| | | |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |
| 2019 | 2020 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |

정기간행물

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 1호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 2호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 1호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 2호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 1호 (2019) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 2호 (2019) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019) | 10,000원 |

기타

| | | |
|------|---|----------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우 | 한동호 외 |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태 | 도경옥 외 |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al. |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유 | 한동호 외 |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 | 박주화, 윤혜령 53,500원 |
| 2018 | 북한의 건강권 | 이금순 외 |
| 2018 | The Right to Health in North Korea | Lee, Keumsoon et al. |
| 2018 | 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리 | 김진하 외 |

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

| | | | |
|-------------------------------|-----------|----------|--------------|
| 신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기) | | 소 속* | |
| 간 행 물* 받 을 주 소 | (우편번호 :) | | ※ 도로명 주소 기입必 |
| 연 락 처* | TEL | | 이메일 |
| 이메일 서비스 | 수신 () | | 수신거부 () |
| 회 원 구 분* | 학생회원 () | 일반회원 () | 기관회원 () |
| 본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. | | | |
| 20 년 월 일 | | 성 명 (인) | |

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

남북경협 발전 잠재력과
정책 과제

 통일연구원

