

현안과 과제

개성공단 사업 평가, 전문가와 입주기업 설문조사
- 3통과 기숙사 문제 해결이 가장 시급

Executive Summary

□ 개성공단 사업 평가, 전문가와 입주기업 설문조사 : 3통과 기숙사 문제 해결이 가장 시급

I. 개성공단 사업 설문조사 개요

(개관) 개성공단은 가동 8년 만에 연간 4억 달러 이상의 생산과 5만 명 이상의 북한 근로자 고용 등의 성과를 보여 남북 경협을 상징적으로 안착하였다. 그러나 남북관계 경색과 5.24 제재 조치 등으로 1단계 신규투자가 불허되고, 2~3단계는 착공이 지연되고 있어 공단 활성화에 대한 요구가 증대되고 있다. 이에 지난 8년간의 개성공단 사업을 평가하고 향후 활성화 과제와 차기정부의 남북 경협 추진 방향을 모색하기 위해 북한관련 전문가(104명) 및 개성공단 입주기업(34개)을 대상으로 설문조사를 실시했다.

II. 전문가와 입주기업 설문조사 결과

1) 개성공단 사업 평가와 전망

(개성공단 사업 평가) 개성공단은 '남북 상생의 경제협력 모델'로 성공한 사업이며, 국내 중소기업의 활성화와 경쟁력 제고에도 크게 기여한 것으로 평가

개성공단 사업 평가에 대해서 전문가와 입주기업 모두 성공한 사업(각각 89.4%, 94.1%)이라고 응답했고, 긍정적 평가로는 '남북 상생의 경협 모델'(각각 80.6%, 56.3%)임을 강조했다. 또한, 개성공단이 국내 중소기업의 활성화와 경쟁력 제고에 얼마나 기여했는가에 대한 질문에 절대다수의 입주기업(97.1%)과 상당수의 전문가(72.1%) 모두 기여했다고 응답하였다.

(해외공단 대비 경쟁력 평가) 양질의 저렴한 노동력은 물론, 특히 입주기업들은 '용이한 기술지도 등 지리적 이점으로 최신유행상품 생산 가능'을 강조

개성공단의 해외공단 대비 경쟁력에 대해서는 절대다수의 입주기업(97.1%)과 대다수의 전문가(86.5%)가 높은 경쟁력을 보유하고 있다고 응답했다. 경쟁력 보유 부문으로서 전문가와 입주기업 모두 '양질의 저렴한 노동력'(각각 70.0%, 36.4%)과 '동일한 언어 사용'(각각 17.8%, 24.2%)을 강조했다. 특히 입주기업의 경우 '용이한 기술지도 등 지리적 이점으로 최신유행상품 생산 가능'(36.4%)이 중요하다고 응답했다.

반면 취약 부문에 대해서는 전문가와 입주기업 모두 '남북 간 정치·군사적 영향에 민감감'(각각 71.4%, 100.0%)에 가장 높게 응답했다. 이를 통해 실제 경협사업 운영에 있어서 남북경색 국면 지속과 정경연계의 대북정책 등 비경제적 요인들의 걸림돌이 경쟁력 약화의 주요 원인임을 알 수 있다.

(개성공단 사업의 방향과 과제) 개성공단은 점차 확장되어야 하며, 특히 '3통 문제' 등 현안 문제의 조속한 해결이 필요하다고 강조

개성공단 사업의 확대 필요성에 대해서 절대다수의 입주기업과 전문가(각각 97.1%, 84.6%) 모두 '점차 확장되어야 한다고 응답했다. 한편, 개성공단 사업 활성화를 위한 최우선 과제로는 전문가와 입주기업 모두 '3통 문제 : 통행, 통관, 통산(각각 38.9%, 35.3%) 해결이라고 응답했다. 특히 입주기업은 '기숙사 건립(20.6%)에도 비교적 높은 응답률을 보였다.

2) 차기정부의 남북 경협 과제

(남북 경협 현안 문제) 차기정부는 5.24조치를 완화하는 한편, 기 합의된 남북 경협을 우선적으로 추진하면서 대화를 통한 긴장완화 모색이 시급하다고 강조

차기정부의 5.24조치 완화 여부에 대해 절대다수의 전문가와 입주기업들이 '찬성'(각각 93.2%, 97.1%)한다고 응답했다. 남북 경협 추진 우선 순위는 '신사업 구축에 앞서 기존의 합의된 사업의 우선 시행이 중요하다고 응답했다(전문가 86.4%, 입주기업 91.2%).

기존 합의된 남북 경협 사업 중 우선 추진 과제로서는 전문가와 입주기업 모두 '개성공단의 질적 향상 추구 : 2~3단계 사업 추진'(각각 33.5%, 47.1%)과 '남북관광 사업 확대 : 금강산·개성 관광 재개 및 백두산 관광 사업 추진'(각각 28.2%, 29.4%)이 필요하다고 응답했다.

새로운 남북 경협 우선 추진 과제로서는 전문가와 입주기업 모두 '북방경제 사업 : 남부러 가스관, 연해주 농업지대, '남북 공동 농업협동단지 구축, 'DMZ 사업 추진 : 평화산업단지, 통일특구' 등에 높게 응답했다. 남북 경협의 실천을 제약할 수 있는 가장 큰 제약 요인에 대한 질문에 '남북 간 정치·군사적 긴장과 갈등, '남북 당국 간 신뢰와 의지 부족 등 경제 외적 불안 요인을 지적했다. 제도 및 인프라 미비 등의 경제적 제약 요인이 각각 5.9%와 2.9%인 점을 감안하면 경제 외적 제약 요인의 문제점이 심각함을 의미하고, 앞서 정치·군사적 민감성이 개성공단이 해외공단에 비해 최대 취약점으로 지적한 내용과 궤를 같이 한다.

III. 시사점

전문가와 입주기업 모두 개성공단 사업을 남북 상생의 성공 모델로 평가했으며, 개성공단 사업과 남북 경협 활성화를 위해서는 다음의 추진 과제를 실행하는 것이 필요하다.

첫째, 한반도의 안정적 관리와 정치·군사적 긴장 완화를 통해 남북 경협 활성화의 여건 조성 노력이 필요하다. 둘째, 남북 간 상호 신뢰회복을 위해 기 합의된 사업을 우선적으로 추진해야 한다. 특히 5.24대북조치 완화와 함께 금강산 관광의 조속한 재개와 개성공단 사업의 1단계 내실화 및 2~3단계 사업 확대를 추진해야 한다. 셋째, 지속 발전이 가능한 남북 경협 체계를 구축하기 위해 정경분리(政經分離), 선경후정(先經後政)의 대북 정책 원칙하에, 고위 당국 간 회담의 정례화와 법·제도화 개선 등이 요구된다.

I. 개성공단 사업 설문조사 개요

○ 개성공단 사업은 가동 8년 만에 연간 4억 달러 이상의 생산과 5만 명 이상의 북한 근로자 고용 등 남북경제공동체의 실험장으로 안착

- 생산 : 2011년 연간 생산액은 4.0억 달러로, 2010년 3.2억 달러에 비해 약 24.3% 증가 (2012년 1~10월 생산액은 전년 동기 대비 17.5% 증가)
- 연간 생산액 : 2005년 1,491만 달러 달성 이후 2007년 1.8억 달러, 2009년 2.5억 달러, 2011년 4.0억 달러 달성
- 누적 생산액 : 2005년 1월부터 2012년 10월까지 총 19억 달러를 기록
- 개성공단 근로자 : 2012년 10월 기준 북한 53,214명과 남한 779명의 근로자를 고용 중

○ 그러나 남북관계 경색과 5.24 제재조치 등으로 1단계 신규투자가 불허되고, 2~3단계는 착공이 지연되고 있어 공단 활성화에 대한 요구가 증대

- 주요 대선후보의 대북정책 모두 남북 경협 확대를 강조하고 있고, 특히 개성공단의 활성화에 대해 한 목소리를 내고 있음
- 박근혜 후보는 개성공단의 국제화를 통한 활성화를 강조하고 있고, 문재인 후보는 개성공단을 활성화시키고, 확대발전 시키는 것이 남북경제연합의 출발이라고 밝힘

○ 지난 8년간의 개성공단 사업을 평가하고 향후 활성화 과제와 차기정부의 남북 경협 추진 방향 등에 대해 북한관련 전문가 및 개성공단 입주기업을 설문조사를 실시함

- 조사 대상 : 연구원과 교수, 남북협력 기업 등 북한관련 전문가 104명과 개성공단 입주 입주기업(남한 내 모기업) 34곳
- 조사 시기 : 2012년 11월 5 ~ 15일 (10일 간)
- 조사 방법 : 설문지 조사
- 표본 오차 : 95% 신뢰수준에서 최대 표본오차는 $\pm 3.08\%$

Ⅱ. 전문가와 입주기업 설문조사 결과

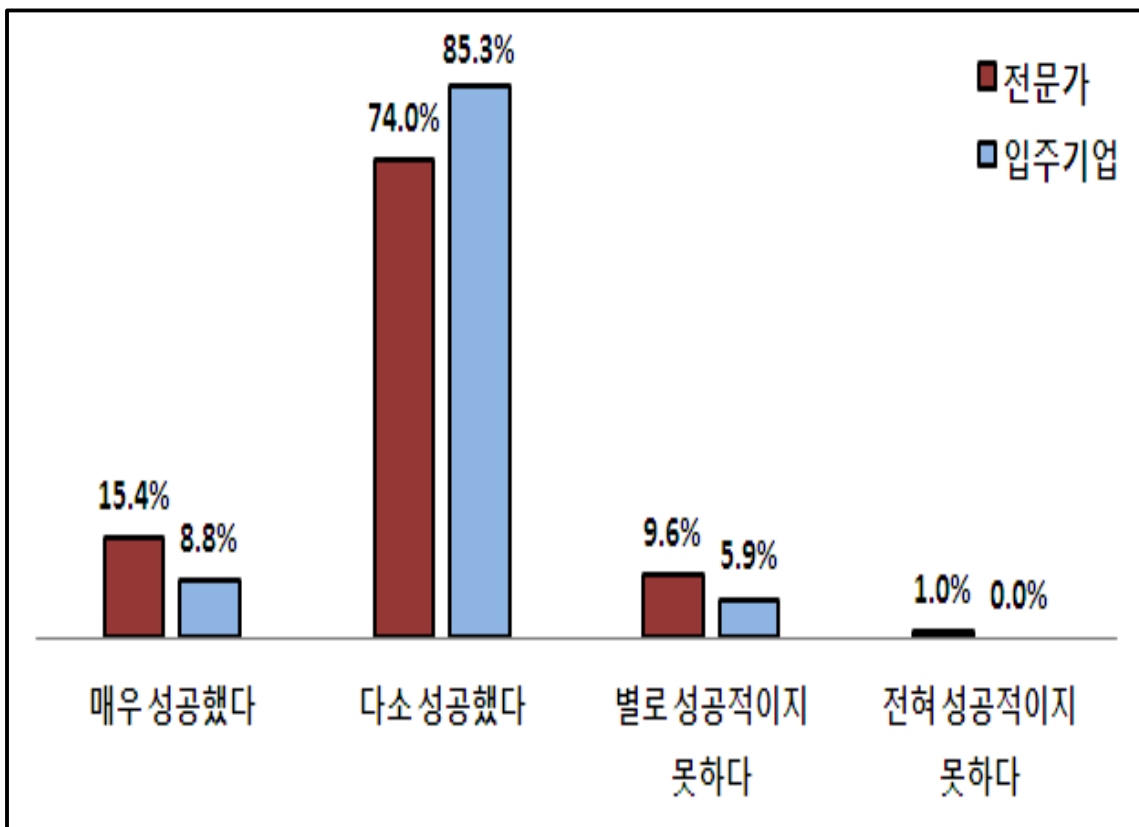
1) 개성공단 사업 평가와 전망

○ (개성공단 사업 평가) 절대다수의 북한 전문가(89.4%)와 개성공단 입주기업(94.1%) 모두 한 목소리로 개성공단은 '성공한 사업'이라고 응답

- 전문가와 입주기업 모두 10명 중 9명이 '성공'했다고 응답

- 전문가 : 절대다수인 89.4%(매우성공 15.4% + 다소 성공 74.0%)가 개성공단은 성공한 사업이라고 응답
- 입주기업 : 입주기업들은 전문가들보다 더 높은 비율(94.1%)로 성공한 사업이라고 응답

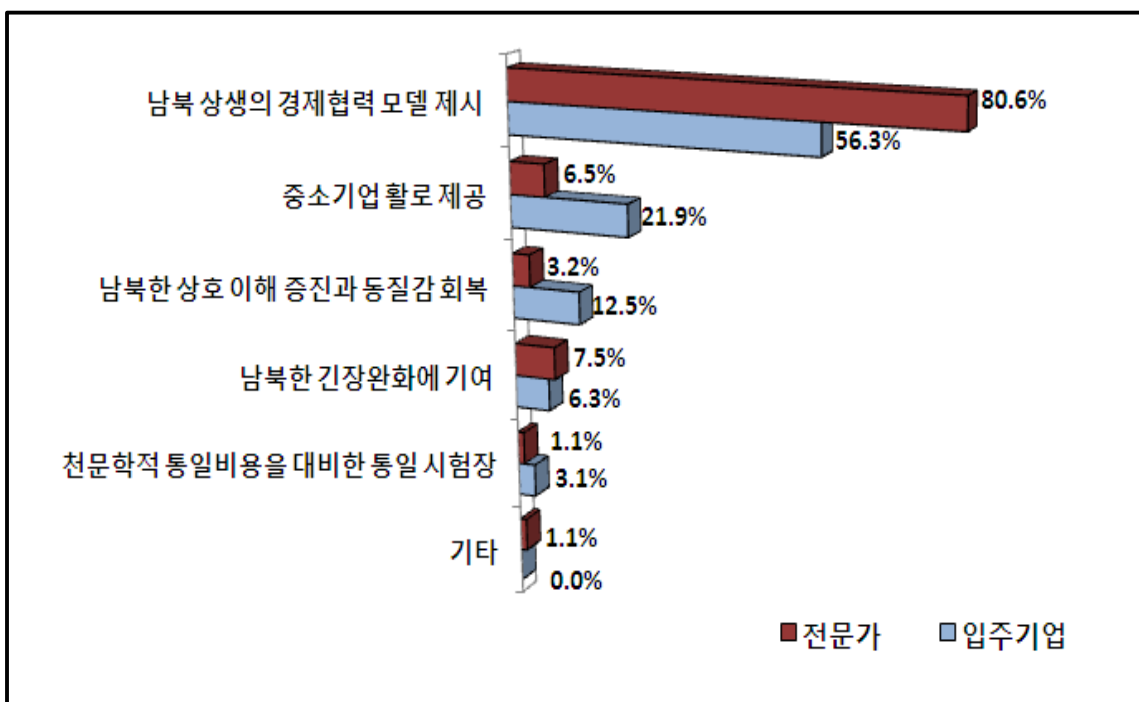
< 개성공단 사업 평가 >



○ (개성공단 사업의 성공적 측면) 전문가와 입주기업 모두 높은 비율로 개성공단은 '남북 상생의 경험 모델'로서 성공했다고 응답

- 성공했다는 응답자에 한해 어떤 측면에서 가장 크게 성공했냐는 질문에 전문가와 입주기업 모두 '남북 상생의 경험 모델 제시'(각각 80.6%, 56.3%)라는 의견에 가장 높게 응답
- 그 다음으로 긍정적 평가를 내린 부문에 대해서는 북한문제 전문가와 입주기업들 사이의 평가는 다소 차이 존재
 - 전문가 : 2순위는 '남북한 긴장완화에 기여'(7.5%)→중소기업 활로 제공(6.5%)→남북한 상호 이해 증진과 동질감 회복(3.2%)의 순으로 응답
 - 입주기업 : 입주기업은 '중소기업 활로 제공(21.9%)에 높은 비율로 응답해, 개성공단 사업이 중소기업 발전에 실제로 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가
 - 이밖에 전문가의 기타의견(1.1%)으로는 '북한주민의 시장경제 경험'을 긍정적 성과로 지적

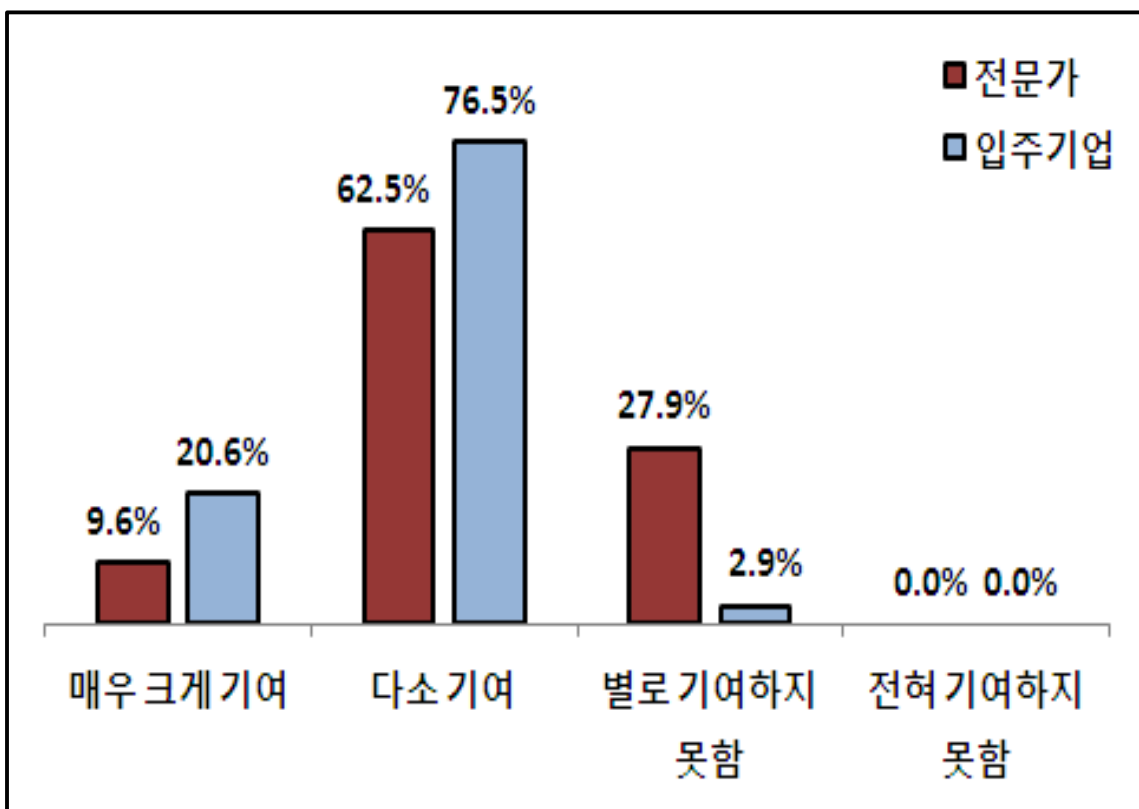
< 개성공단 사업의 성공적인 측면 >



○ (중소기업 활성화 기여도) 전문가에 비해 입주기업이 개성공단의 중소기업 활성화와 기여도를 더 높게 평가

- 개성공단이 국내 중소기업 활성화와 경쟁력 제고에 기여했느냐는 질문에, 절대다수의 개성공단 입주기업(97.1%)과 상당수의 전문가(72.1%)가 기여했다고 응답
- 매우 기여했다는 비율은 전문가(15.4%)가 입주기업(8.8%)에 비해 높았고, 다소 기여했다는 응답은 전문가(74.0%)에 비해 입주기업(85.3%)이 높음
- 특히 실제 경험 사업을 추진 중인 입주기업들은 기여하지 못했다고 응답한 비율이 극소수(2.9%)에 불과함
- 이는 중소기업 활성화에 대한 개성공단 사업의 중요성을 현장에서 재확인 시켜준 것임

< 국내 중소기업 활성화 및 경쟁력 제고 기여도 >

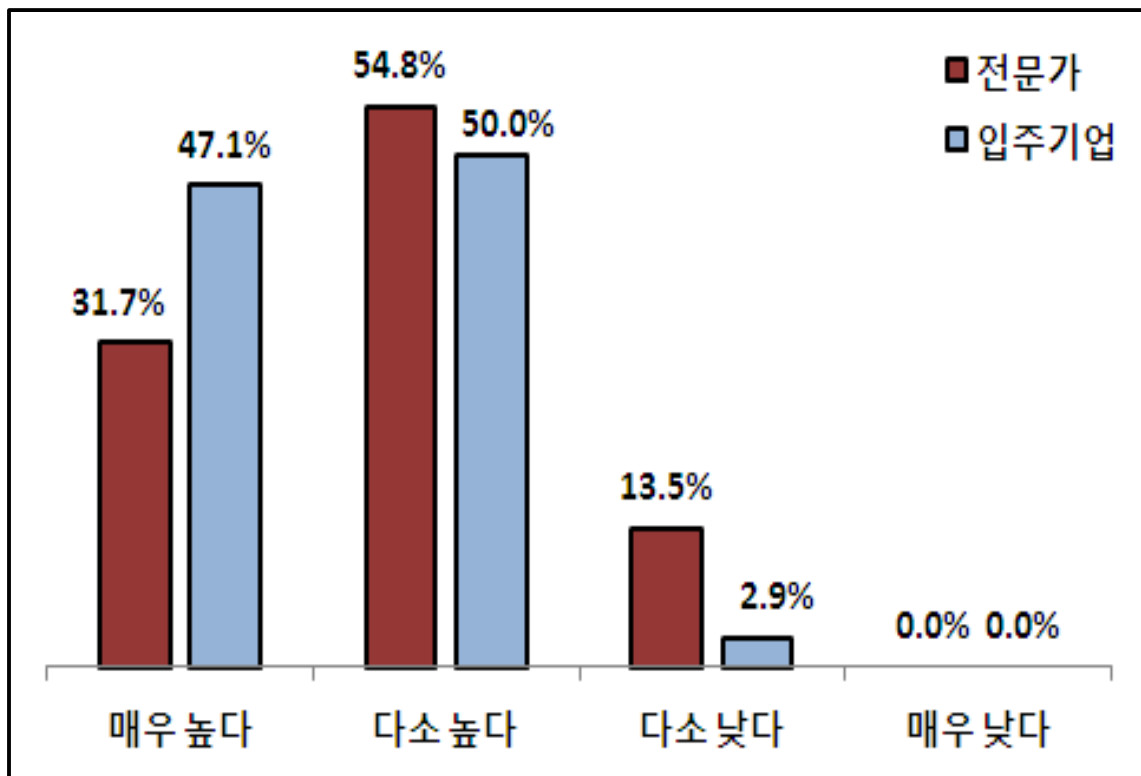


○ (해외공단 대비 개성공단의 경쟁력) 중소기업 활성화 기여도와 마찬가지로 전문가에 비해 입주기업들이 경쟁력이 높다고 응답

- 개성공단이 중국·베트남 등의 해외공단에 비해 경쟁력이 어떠한지에 대한 질문에, 절대다수의 입주기업(97.1%)과 대다수의 전문가(86.5%)가 높은 경쟁력을 보유하고 있다고 응답

- 이는 실제로 개성공단 사업이 해외공단에 비해 경쟁력이 높다는 사실을 방증
- 개성공단의 최저 임금은 월 63.8달러이며, 토지 가격도 m²당 39달러로 중국·동남아에 비해 높은 경쟁력을 보유함¹⁾

< 해외공단 대비 개성공단의 경쟁력 >

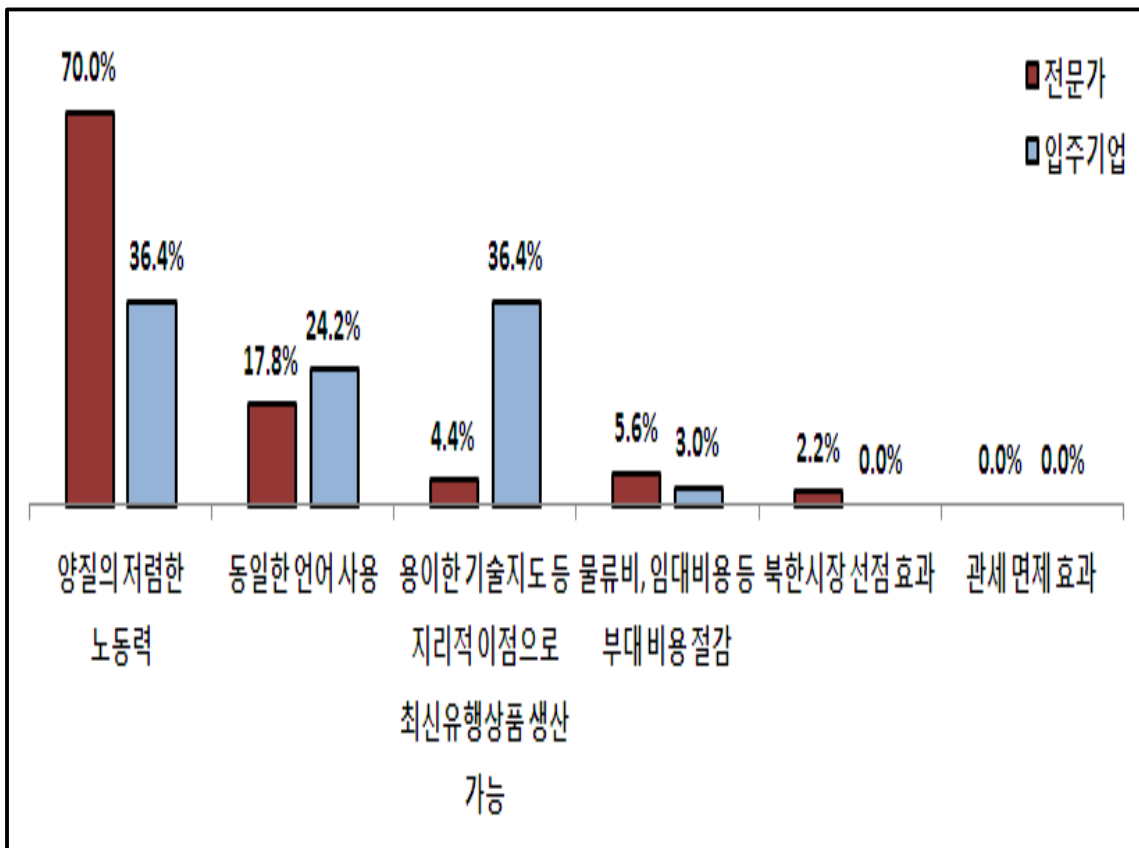


1) 최저임금과 토지가격은 중국 청도공단(월 194달러, 100~200달러/m²), 베트남 탄부언공단(월 95.8달러, 200~260/m²), 한국 시화공단(월 831달러, 658달러/m²) 수준임.

○ (해외공단 대비 경쟁력 보유 부문) 개성공단은 해외공단에 비해 '노동력'과 '동일한 언어 사용' 측면에 높은 경쟁력을 갖고 있으며, 특히 입주기업은 '용이한 기술지도 등 지리적 이점으로 최신유행상품 생산 가능'에서 경쟁력이 있음을 강조

- 전문가 : 상당수가 '양질의 저렴한 노동력'(70.0%)이 가장 경쟁력 있다고 응답했고, 다음으로 '동일한 언어 사용'(17.8%)이라고 응답
- 입주기업 : 전문가와 동일하게 '저렴한 노동력(36.4%)과 '동일한 언어 사용'(24.2%) 외에 '용이한 기술지도 등 지리적 이점으로 최신유행상품 생산 가능'(36.4%)에 높게 응답한 점이 특징적임
- 전문가와 입주기업 모두 관세 면제 효과에 대해 응답률이 전무한 이유는 한미 FTA등 전략물자 등과 관련하여 진전이 없음에 기인한 것으로 평가

< 해외공단 대비 개성공단의 경쟁력 확보 부문 >



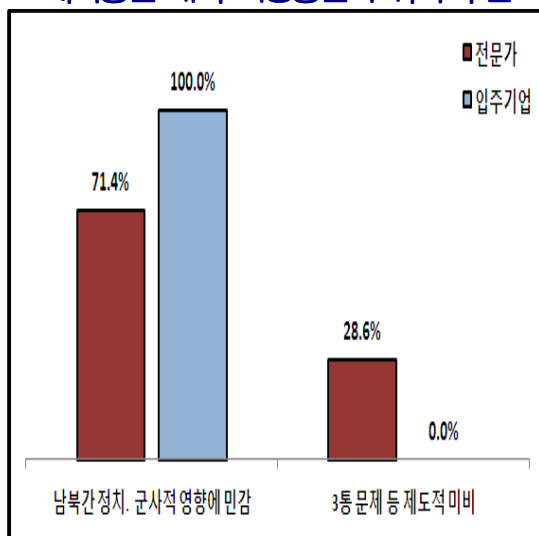
○ (해외공단 대비 취약 부문) 전문가와 입주기업 모두 '남북 간 정치·군사적 영향에 민감'한 것을 개성공단 경쟁력의 최대 취약부문으로 지목

- 특히 입주기업의 경우 응답자 전원이 '남북 간 정치·군사적 영향'(100.0%)을 취약 부문으로 지적
 - 이는 실제 경협사업 운영에 있어서 남북경색 국면 지속과 정경연계의 대북정책 등 비경제적 요인들의 걸림돌이 경쟁력 약화의 주요 원인임을 의미
- 이외에 전문가의 28.6%는 '3통 문제 등 제도적 미비'도 해외공단 대비 중요한 취약부문으로 지적
- 그러나 전략물자반출 및 원산지 문제, 전력·물류 등 인프라 부족, 북한 근로자의 적응 및 기능 부족, 금융 세제 등 정부의 지원 부족에 대해서는 응답이 전무함

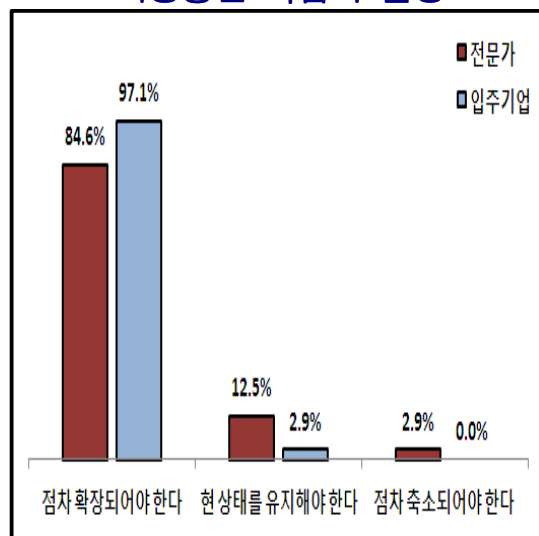
○ (개성공단 사업의 확대 필요성) 절대다수의 입주기업과 상당수의 전문가(각각 97.1%, 84.6%) 모두가 개성공단 사업은 '점차 확장되어야 한다'고 응답

- 개성공단 사업의 확대 필요성에 대해 절대다수의 입주기업과 상당수의 전문가(각각 97.1%, 84.6%) 모두가 '점차 확장되어야 한다'고 응답
 - '축소되어야 한다'는 비율은 3% 이하로 극소수이며, 특히 입주기업은 전무함

< 해외공단 대비 개성공단의 취약 부문 >



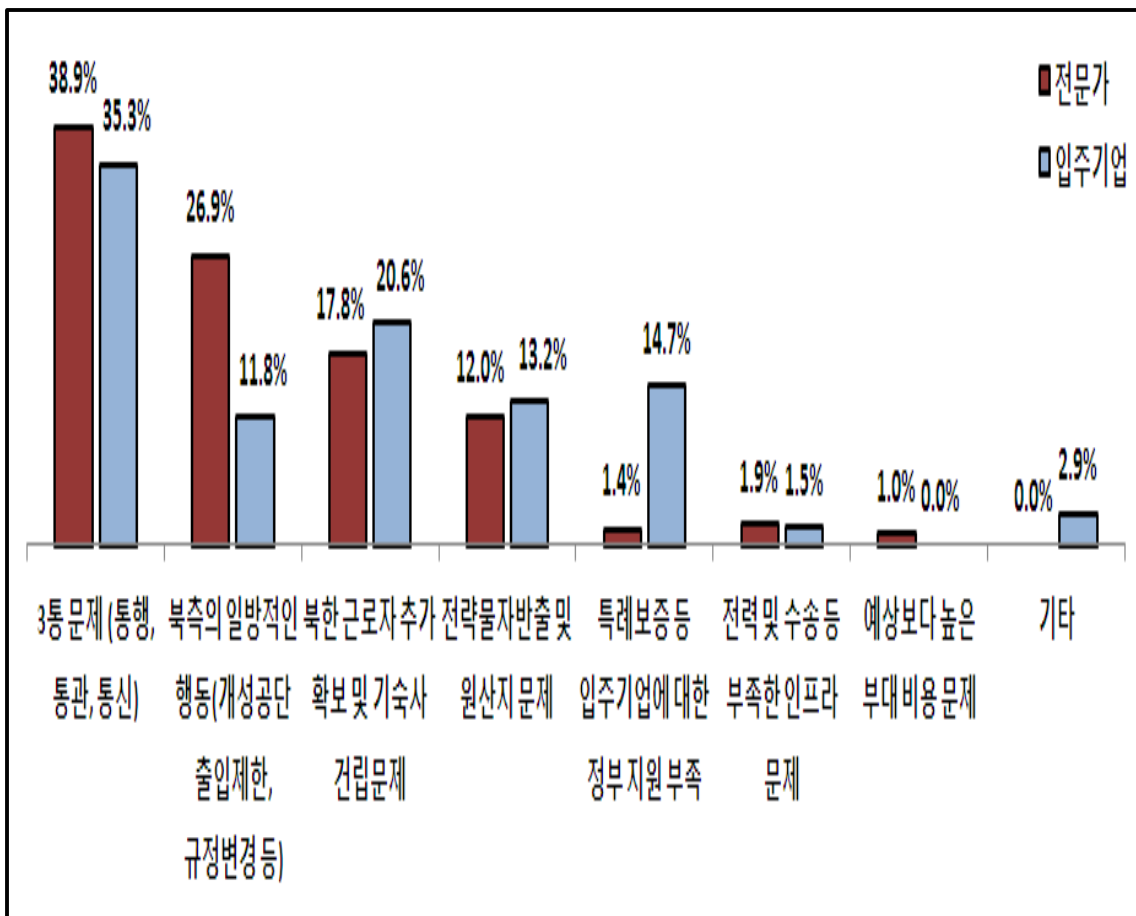
< 개성공단 사업의 전망 >



○ (개성공단 활성화를 위한 현안 과제) 전문가와 입주기업 모두 '3통 문제' 해결이 가장 시급하다고 응답했고, 특히 입주기업은 '기숙사 건립'에도 비교적 높은 응답률 보임

- 전문가 : 최우선 해결과제는 3통 문제(38.9%)이며, 그 다음으로는 북측의 일방적인 행동(26.9%), 근로자 확보 및 기숙사 건립 문제(17.8%), 판로확보를 위한 전략 물자반출 및 원산지 문제(12.0%) 순으로 시급히 해결해야 한다고 응답
- 입주기업 : 전문가의 응답 추이와 유사하나, '입주기업에 대한 정부지원 부족(14.7%)에 비교적 높게 응답해, 입주기업들은 정부의 추가지원을 요구
- 개성공단 입주기업의 기타 의견(29%)으로는 5.24 제재조치의 빠른 해제, 남북경제 협력 추진위원회를 비롯한 남북대화 재개, 개성관광의 조속한 재개 등에 응답

< 개성공단 활성화를 위한 시급한 해결 과제 >



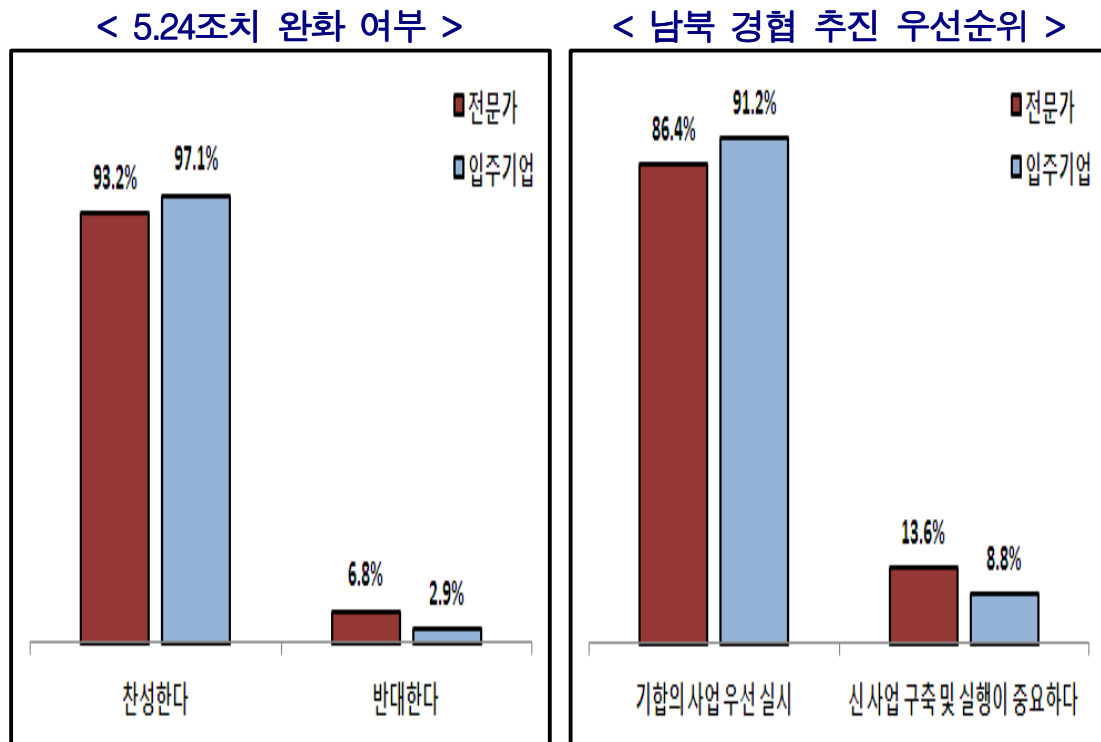
2) 차기정부의 남북 경협 과제

○ (5.24조치 완화 여부) 차기정부의 5.24조치 완화에 대해 절대다수의 전문가와 입주기업들이 '찬성'한다고 응답

- 전문가를 비롯한 입주기업 응답자의 10명 중 9명 이상이 찬성한다고 응답
- 전문가의 93.2%와 입주기업의 97.1%는 차기정부가 유연한 방향으로 대북정책과 남북 경협을 추진해야 하며, 이를 위해 5.24 대북조치를 완화해야 한다고 응답

○ (남북 경협 추진 우선순위) 전문가와 입주기업 모두 신사업 구축에 앞서, 기존의 합의된 사업의 우선 시행이 중요하다고 응답

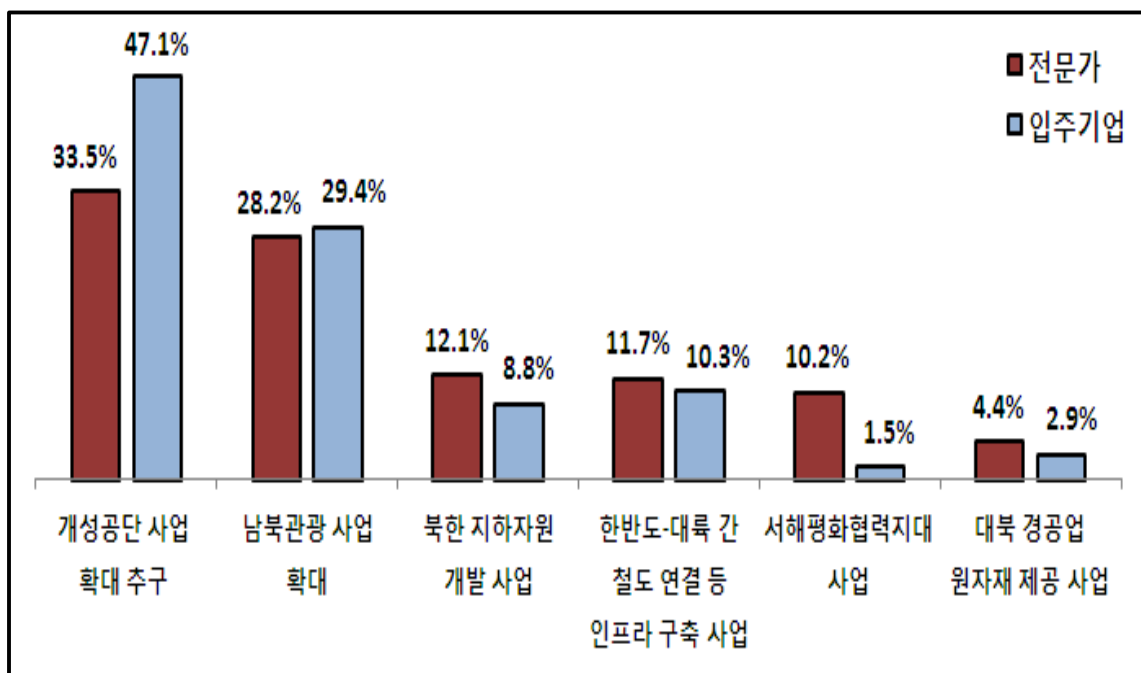
- 절대다수의 전문가(86.4%)와 입주기업(91.2%)은 기존의 합의된 남북 경협 사업을 우선 실시하는 것이 중요하다고 응답
- 이는 기합의 사업 재개와 추진을 통한 상호 신뢰회복의 중요성은 물론, 실현 가능성과 효율성 등이 반영된 것으로 보임



○ (기합의 남북 경협 사업 중 우선 순위) 전문가와 입주기업 모두 '개성공단 사업의 활성화'와 '남북관광 사업 확대'를 최우선 사업으로 지목

- 개성공단 사업 확대가 지목된 것은 남북관계 경색으로 남북 경협이 전면 중단된 상황 속에서도 개성공단 사업이 차질 없이 가동되고 있어 남북한 모두에게 중요한 사업임이 반영된 것으로 평가
- 금강산·개성 관광 등 남북관광 확대는 관광사업이 그동안 남북관계 개선에 기여한 점과 새로운 남북관계 복원의 상징적 의미 등이 고려된 것으로 보임
 - 또한, 관광사업이 그 동안 대규모 인적·물적 교류 확대를 통해 정치·경제 사회문화적으로 남북 관계에 기여한 점 등이 반영된 것으로 평가
- 한편 전문가의 정치 성향별로 응답률에 차이가 있었는데, '북한 지하자원 개발 사업'의 경우에 보수 성향(16.7%)이 진보 성향(9.0%)에 비해 2배 정도 높게 응답
 - 반면에 '서해평화협력지대 사업'은 진보 성향(16.7%)이 보수 성향(4.5%)에 비해 4배 정도 응답률이 높게 나타났음

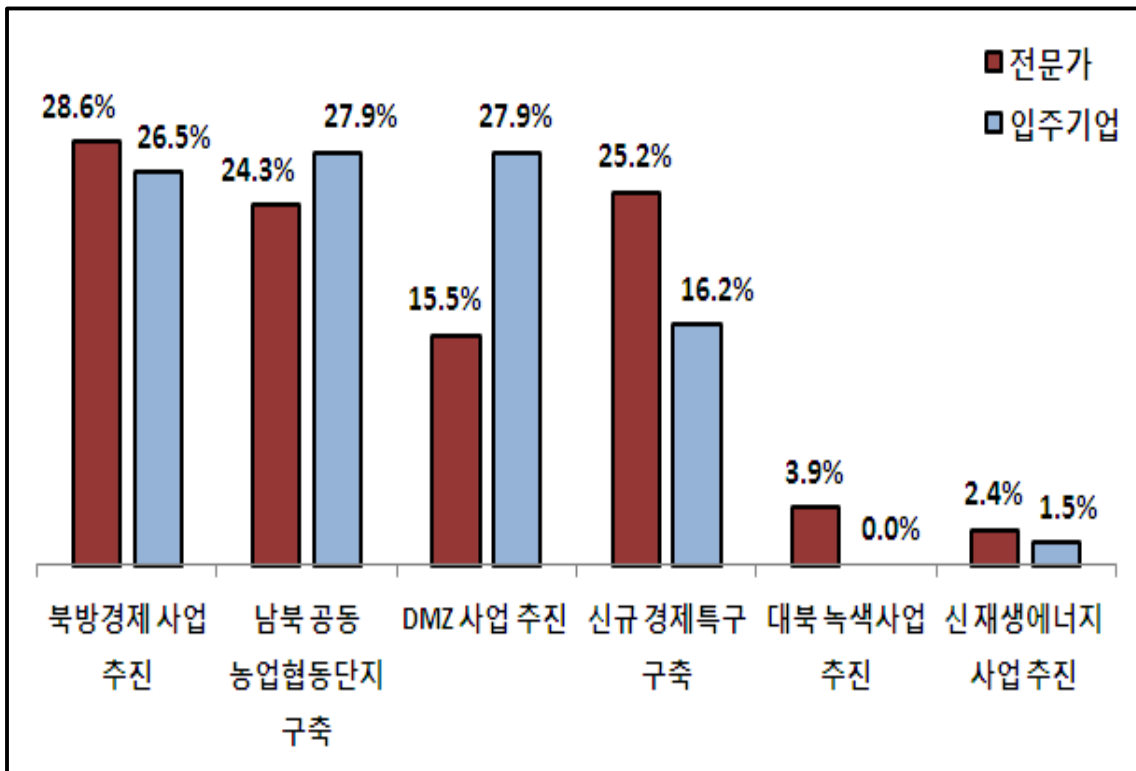
< 기존 합의된 남북 경협 사업 우선순위 >



○ (새로운 남북 경협 사업 우선 순위) 전문가와 입주기업 모두 남북 간 경제적 파급효과가 큰 사업을 우선적으로 추진해야 한다고 응답

- 전문가와 입주기업 모두 '북방경제 사업', '남북 공동 농업협동단지 구축', 'DMZ 사업 추진', '신규경제특구 구축' 등에 높은 응답률을 보임
- 전문가 및 입주기업 모두 '북방경제 사업 추진(남북러 가스관, 연해주 농업지대)', '남북 공동 농업협동단지 구축', 'DMZ 사업 추진(평화 산업단지, 통일특구 등)', '신규 경제특구 구축(제2 개성공단, 파주 경제특구 등)'을 우선적으로 추진해야 한다고 응답
- 이는 전문가와 입주기업 모두 에너지와 농업부문의 동북아 연계 협력 사업이 한국 경제의 신 성장 동력 구축과 북한경제 회생에 비교적 파급효과가 큰 사업으로 인식함에 기인
- 반면 '대북녹색사업 추진(탄소배출권 사업)'과 '신 재생에너지 사업 추진(태양광, 풍력발전)'은 낮게 응답

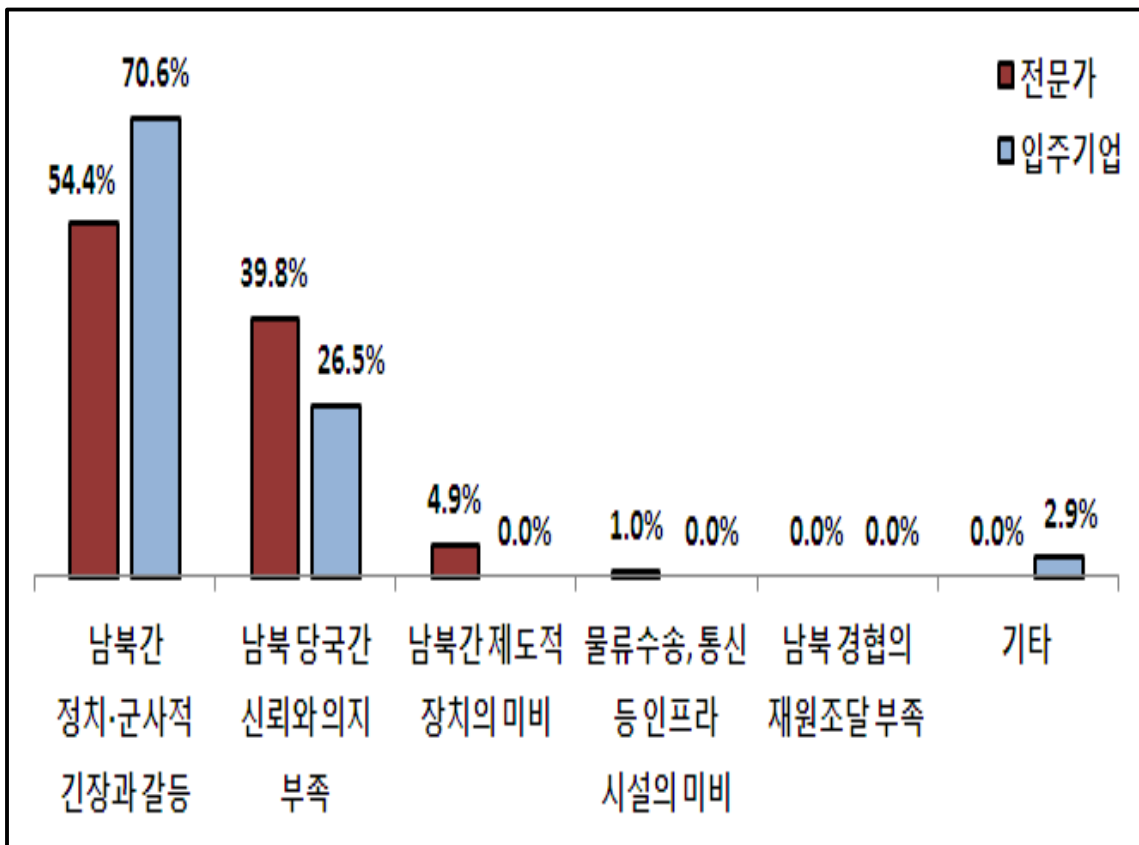
< 새로운 남북 경협 사업 우선순위 >



○ (남북 경협 제약 요인) 전문가와 입주기업 모두 경제 외적 제약 요인을 남북 경협 실천의 최대 걸림돌로 지적

- 남북 경협 사업 실천의 최대 제약 요인은 '남북 간 정치·군사적 긴장과 갈등', '남북 당국 간 신뢰와 의지 부족' 등 경제 외적 불안 요인임
- 전문가와 입주기업들은 각각 경제 외적 제약의 두 요인이 전체의 94.2%와 97.1%로 대부분을 차지한다고 응답
- 이는 제도 및 인프라 미비 등의 경제적 제약 요인이 각각 5.9%와 2.9%인 점을 감안하면 경제 외적 제약 요인의 문제점이 심각함을 의미
- 이는 앞서 정치·군사적 민감성이 개성공단이 해외공단에 비해 최대 취약점으로 지적된 내용과 궤를 같이 함
- 한편 개성공단 입주기업의 기타의견으로는 '5.24 대북조치의 조속한 해제'가 있었음

< 남북 경협 실천의 제약 요인 >



Ⅲ. 시사점

○ 전문가와 입주기업 모두 개성공단 사업을 남북 상생의 성공 모델로 평가했으며, 개성공단 사업과 남북 경협 활성화를 위해서는 경제 외적 제약 요인의 최소화과 기 합의된 경협사업 우선 추진을 강조

- 경제 외적 불안 요인 최소화 : 한반도의 안정적 관리와 정치·군사적 긴장 완화를 통해 남북 경협 활성화의 여건 조성 노력 필요
 - 전문가와 입주기업 모두 남북 경협 사업 실천의 최대 제약 요인으로 '남북 간 정치·군사적 긴장과 갈등', '남북 당국 간 신뢰와 의지 부족' 등 경제 외적 불안 요인을 지적
- 기 합의된 사업 우선 추진으로 상호 신뢰회복이 급선무
 - 5.24대북조치 완화를 통해 중단된 남북 교역 재개와 개성공단의 신규투자 허용 조치 필요
 - 특히 기 합의 사업 중 사업의 상징성과 효과 측면에서 전문가와 입주기업 모두 '개성공단 사업 확대 추구'와 '금강산 관광 등 남북관광 사업 확대'가 최우선 사업이라고 응답
- 지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축 : 정경분리(政經分離), 선경후정(先經後政)의 대북정책을 추진하여 남북 경협의 범·제도화 정비로 남북 경협의 지렛대 역할 제고
 - 정경분리, 선경후정의 대북정책 추진 : '3통 문제' 해결과 기숙사 건립을 포함한 개성공단 사업의 활성화와 금강산 관광의 조속한 재개를 통해 남북교류·협력이 경제 외적 불안 요인과는 관계없이 지속적으로 추진할 수 있는 토대를 갖춰야 함
 - 남북 간 대화와 신뢰회복이 우선 : 남북 당국 간 회담의 정례화와 고위급 회담 추진으로 남북 경협과 정치·사회분야의 범·제도 개선 추진

경제연구본부 이용화 선임연구원(yhlee@hri.co.kr, 02-2072-6222)

홍순직 수석연구위원(sjhong@hri.co.kr, 02-2072-6221)